行政院國家科學委員會專題研究計畫　成果報告

新公共服務（NPS）對後官僚時期改革主張的啟示

計畫類別：個別型計畫
計畫編號：NSC92-2414-H-004-012-
執行期間：92 年 08 月 01 日至 93 年 07 月 31 日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：孫本初
共同主持人：張瓊玲

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中　華　民　國 93 年 10 月 29 日

新公共服務（NPS）對後官僚時期改革主張之啟示

壹、前言

各國政府部門的行政改革背景，簡言之可以歸因於他們皆面臨了財政捉襟見肘、施政績效不彰的雙環困境（catch-22 situation），於是政府的行政改革遂將重點置於管理績效面上，而強調學習企業精神的管理營運方式 —— 政府行政績效至上、達成顧客滿意。這樣的背景使得以新右派為改革基礎理念與理論的公共管理，在各國行政改革上獨領風騷數十年。在面對政府職能與規模日益繁複、擴大的此時，政府改革所遇的瓶頸卻成了新公共行政學者質疑與批判的重心，「行政」究竟能否如「企業管理」般，而「政府」的運作究竟能否「企業化」？

面對這層層議題，新公共行政強調民主行政的價值，重視從哲學層次的批判探討公共性的本質；公共管理則重視績效改進的實績，對於操作層次的強調甚於哲學批判，因此，兩者對於公共性的價值與管理績效的改進各有不程度的強調。公共管理的學派中，厥為代表者為強調管理技術的企業管理途徑（B-approach）與公共政策途徑（P-approach），近年來已有學者提出新公共服務（New Public Service）的概念，重新反省以公民資格（Citizenship）為核心價值的行政改革，企圖整合這些不同的主張。

Robert Denhardt 與 Janet Denhardt 於 2000 年在《***Public Administration Review***》期刊上發表「新公共服務：服務，而非導航」（The New Public Service – Serving, not Steering）一文後，引發行政學界的廣泛討論，他們指出，目前對於公共管理的研究，大都將 Osborne 與 Gaebler（1992）的「新政府運動」一書所奉行的治理概念 —— 政府應多導航而非操槳 —— 視為理想。他們兩人復於 2003 年出版《***The New Public Service – Serving, not Steering***》一書，更明確地說明新公共服務的相關內涵。

本研究秉持上述觀點，將研究主軸至於三個範疇加以討論，最後再總結研究結論，茲將各範疇討論重點摘要如后。

貳、NPS 的趨勢意涵：從 PM 相關論點闡述

一、公共管理的研究趨勢

（一）公共管理的發展

公共管理(Public Management)理論與實務肇始於何時，各家說法紛歧互異。概括地說，應該是出現在二次大戰後、後工業時代來臨之際，在理論層面，公共

管理的出現，是踵隨對公共行政舊典範進行挑戰的「後官僚典範」(Post-Bureaucratic Paradigm)而來[1]（Overman & Boyd,1994）；在實務層面，1980 年代以來的新公共管理(New Public Management)運動浪潮風行全球，這股新公共管理運動實與各國政府的行政改革有密切的關聯性[2](孫本初，民 90:1-2)。

準此，公共管理的起源與發展，與公共行政的關係相當密切[3]，一般而言可以分為三種，一為傳統的公共行政等同於公共管理，另一為公共管理的理論取代公共行政，最後則是兩者共同演進發展（co-evolution），分別有新公共行政（NPA）與新公共管理之主張。本研究所持論點為第三者，敘述如下：

對於公共行政等同於公共管理的說法，乃是基於八０年代後的行政改革，稱之為「新公共管理」，則必有所謂的「傳統的公共管理」。基於這樣的論點，以及新公共管理與傳統的行政理論皆屬「管理主義」之範疇，因而使傳統的行政理論被稱之為傳統的公共管理。主張此種觀點的學者，在新公共管理興起的論點上，則認為是對傳統行政理論的不滿所致（Rosenbloom，1998；轉引自許立一，民 90：83-84）。故將公共管理視為等同於傳統的公共行政，實基於管理主義無疑，但卻無法說明管理與行政的基本差異，更遑論對於公共性究竟有何說明與啟發。

至於公共管理是否取代公共行政的論點，大抵基於兩大理由，其一是典範變遷（paradigm shift）的概念，另一則是從實務界的觀察與發展而來。對於典範變遷的概念，除了典範本身的定義複雜外，其是否適用於行政研究（或社會科學研究），尚有相當大的爭議（吳瓊恩，民 85：109，黃曙曜譯，民 83：105-109）。而從實務界的觀察，無非是基於八０年代以後的行政改革，學術主流易位、改革趨勢轉換所使然，關於此點本研究所質疑之處乃是，難道這二、三十年間的新公共行政所鼓吹的價值，竟已灰飛湮滅？實則不然，本研究甚至對 NPA 學派所宣揚的理念，仍認為在行政領域有其關鍵性的地位，故不贊成取代之說。

另一論點（亦是本研究所主張的）則為公共管理與公共行政基本上是共同發展演進的，既無取代，反而有更多的探討空間。公共行政的發展，自一八八七年 W. Wilson 發表《行政研究》以來，可謂行政學的肇興，一九六０年代末期興起了對公共行政反思的浪潮，即所謂的新公共行政，迄今其主張仍未曾間斷[4]；公

---

[1] Overman 與 Boyd（1994）指出：公共管理企圖跳脫傳統官僚典範陷溺於層級節制的嚴密控制、狹隘的效率觀、空泛的行政執行程序和抽象的公共利益等問題，而依循後官僚典範強調預見性(anticipatory)、策略性(strategic)、結果趨向(results directed)、主管領導(executive leadership)、市場取向(market oriented)、消費者導向(customer driven)及企業性(entrepreneurial)等方向發展。

[2] 八０年代後的改革，被賦予不同的名稱，其價值理念差異不大，大都以管理主義(managerialism)、以市場為基礎的公共行政(market-based public administration)、企業型政府(entrepreneurial government)，甚至具有政治理念色彩的名稱，如新右派(New Right)、新治理(New Governance)等。

[3] 公共行政學的發展，可以概分為傳統的公共行政與新公共行政，本研究行文中的公共行政，有時指傳統的公共行政，有時意指公共行政學，文意中讀者自可辨識。公共管理亦然。

[4] 自 1887 年的行政研究為行政學之肇興，爭議不大，其後的歷史發展演進，則有許多不同的觀

共管理雖未有公認的、決定性的文獻證明其起源，但確有下列幾項脈絡值得參考：

在一九三０年代，首先出現「公共管理」一詞，當時是由 L. Gulick 所參與的美國聯邦政府的 Brownlow Committee，主要乃是推動行政革新而將管理主義與公共性結合，此為公共管理的萌芽時期（詹中原，民 88：73）。而公共管理學於一九七０年代的企業管理學院與公共政策學院興起，Bozeman（1993）稱之為企業管理途徑的公共管理學（B-approach）與公共政策途徑的公共管理學（P-approach）（余致力，民 88：23；孫本初，民 90：6-7）。準此吾人可以清楚知道，公共管理並不等同於公共行政，理念不同、起源亦異，且其興起之背景與公共行政有關，如前述的行政革新或是對於公共行政的不滿所引起[5]。而儘管如此，公共行政的主張亦未曾稍減，並有 NPA 的倡議，因此，公共管理與公共行政兩者是共同演進、互別苗頭的[6]。至於新公共管理，則於後段論述。

（二）公共管理的研究途徑

Bozeman（1993）指出公共管理的研究途徑可分為二：

一為沿著公共政策流下而來(down from public policy)，稱為「P 途徑」(the P-approach)；一為順著企業管理擢升而來(up from business management)，稱為「B 途徑」(the B-approach)，其內涵可作如下分析（Bozeman, 1993：1-5；黃臺生、黃新福，民 85：17-18）：

1．P 途徑下的公共管理

一九七０年代企業管理學院普遍更名為管理學院(Schools of Management)後，其研究重心即轉移至企業政策與策略上，不再侷限於組織內部的管理機制與過程的研究。公共政策與行政學院亦緊隨其後發展，只是研究重心有所不同而已，強調以正式的量化分析研究為其工作核心。惟此類量化的分析研究漸漸受到公部門特性的影響，在應用上無法發揮預期的功效。公共政策學派為了擺脫以技藝取向為主之公共行政，乃以「公共管理」作為解決困局之藥石。

在公共政策學派（P 途徑）下的公共管理，根據 Kettl(1993：57-59)的看法，有如下幾項特徵：

1）對傳統式的公共行政及政策執行研究予以拒絕。因為政策學派中的公共

點與見解，本研究礙於篇幅故不贅述。唯一質疑的是，新公共行政在 80 年代被取代了嗎？行政實務運作的觀點在某種程度上可能如此，然此段期間亦有不少學術研究是積極鼓吹 NPA 相關的價值的。故本研究以為共同演進一說較為實際。

[5] 公共管理的不同研究途徑，系針對傳統的公共行政學的不滿而倡議。相關論點參見余致力，民 88；孫本初，民 90。

[6] 早期公共管理學者傾向主張公共管理是廣泛定義的公共行政學之一支。其與同為公共行政學科中的另一支：公共政策分析分庭抗禮。爾後數次召開的「全美公共管理學術研討會」，對公共管理的意義與內涵不斷充實，而逐漸將公共管理視為一獨立的學科或學派（詳參：余致力，民 88：42；Bozeman,1993；Kettl,1993；Kettl & Milward, 1996）。

管理學者，大多是來自政治學或公共行政學等領域以外的學術背景，故均強調以自我原有的學科專長來研究公共管理，並將公共行政或政策執行的研究成果予以排除。

2）偏向於前瞻性的、規範性的理論研究。政策執行的研究焦點主要在克服執行時所遭遇的問題，而公共管理有效地結合政策分析，將重點放在方案結果的促成，並將政治性主管人員視為政府績效的關鍵人物。

3）著眼於高階層管理者所制定之策略的研究。其認為高階層官員的主要工作即在研擬策略，以利屬員朝其所定之目標提供最佳的服務。

4）透過個案研究來發展所需的知識。即從實務運作及管理者的親身經歷中，萃取出最佳的管理原則。

5）在政策學派影響下的公共管理研究，乃視公共管理與政策分析為一體。但受企業管理學派影響的公共管理，則與政策分析幾乎沒有交集。

2．B 途徑下的公共管理

一般而言，企業管理學派（B 途徑）取向下的公共管理與傳統的公共行政較為接近，且倡導的學者亦多是受過企業管理或一般管理課程的訓練。B 途徑下的公共管理研究，傾向以師法企業的方法來提昇公部門的服務品質。舉凡運用民營化、企業型政府、組織精簡、組織再造工程、全面品質管理、團隊建立、授能、建構績效指標、資訊管理等，被廣泛應用於各國行政革新的策略，皆屬此一途徑下的公共管理。

Bozeman(1993：3-4)進一步指出企業管理學派（B 途徑）下的公共管理之特徵：

1）偏好運用企業管理的原則。

2）對公、私部門的差異不作嚴格的區分，並以經驗性的理論發展作為公、私組織間差異的解釋基礎。

3）除了對策略管理及組織間的管理逐漸予以重視外，並強調組織設計、人力資源、預算等方面的過程取向的研究，並非如同政策途徑僅強調政策及政治的研究。

4）以量化的實驗設計作為主要的研究方法，個案研究僅是教學上的一項補充教材而已。

為了有效整合公共管理發展的歧見，一九九一年於雪城大學召開的第一屆「全美公共管理學術研討會」，此後每隔兩年召開一次，至今已有六次。使公共管理的研究焦點與學術發展愈臻成熟。

（三）新公共管理

一九八０年代後，影響各國行政改革的理念，是以市場或準市場的競爭機制、企業管理技術、服務及顧客導向為主軸理念的「新公共管理」理念，採行國家包括美國、英國、澳紐及西歐許多國家。實務界一般則稱之為「新公共管理主義」(New Public Managerialism)（孫本初，民 90；朱鎮明，民 90：26）。

Hood（1998）描述新公共管理的研究趨勢時指出，「公共」一詞代表政府與公共服務的專業知識與實務，「管理」則代表政府與公共服務引介企業管理的方法。故新公共管理的要點可以歸納為：（1）廣泛地在公部門運用市場機制；（2）強化組織、服務產出以及管理；（3）持續不斷改善與提升服務品質；（4）持續關注個別顧客的需求（孫本初，民 88：13-17；朱鎮明，民 90：26-27）。新公共管理的特色則為：（1）移轉權威及授與彈性；（2）績效控制及責任確立；（3）競爭及選擇的發展；（4）回應性服務之提供；（5）改善人力資源管理；（6）資訊科技最適化；（7）提昇管制品質；（8）強化政府中央之導航功能（詹中原，民 88：75）。

綜合本段論點，公共管理的發展，吾人可知，公共管理的發展與公共行政密切相關，但不等同於傳統的公共行政，公共行政與公共管理之學術理念與研究是共同演進的；此外，公共管理的不同研究途徑，是各有其強調的重點與價值的。至於新公共管理的主張，其理論基礎乃基於公共選擇理論、組織經濟學觀點與新制度經濟學觀點（詹中原，民 88；黃榮護等，民 87；朱鎮民，民 90：26-33）等新右派的政經主張，而從實務上的發展而言，將新右派、新治理、管理主義、企業型政府、以市場為基礎的公共行政等統稱為「新公共管理」（孫本初，民 90：19）。而企業型政府的主張，即是在此趨勢之下的改革運動。

（三）企業型政府的主張與限制

1.背景及其基本主張

政府再造運動（reinventing government），簡稱「勵革運動」（ReGo）或「政府再造」（reinvention），係指文官體系以「技術理性」為基底，引進「競爭的市場機制」以及「具體的變遷策略」，促成行政組織徹底轉型，並藉由「新公共管理」與「管理主義」（managerialism）的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力以及治理能力（江岷欽與劉坤億，民 88：10）。企業型政府係指政府在既有的文官體系之中，培育「政府的企業精神」與「企業型官僚」。申言之，政府的企業精神，係指在政府的體制及運作之中，具有某些

變遷導向（change-driven）的內在特質，這些特質能夠積極引發革新理念，並將此種革新理念轉化成具體的方案設計，並以實際的行動體現方案設計，協助政府部門處理公共事務、解決政策議題與善用行政資源；而所謂企業型官僚，即指在公共部門內，從事構思、設計與執行革新理念的成員（Linden,1994；Roberts & King,1996；江岷欽與劉坤億，民 88：63）。

綜言之，企業型政府的主張，便是將企業精神引進公部門成為政府與企業組織型態的第三種選擇（A Third Choice）。美國前總統柯林頓政府著手進行的政府再造計畫，責成高爾所主持的「國家績效評估委員會」（NPR），每年出版政府的實施績效報告，即為企業型政府的最佳例證（孫本初，民 90：31-32）。

2.企業型政府的限制與客觀評述

針對企業型政府的主張，學者對其批評如（江岷欽與劉坤億，民 269-275，詹中原，民 88：39-40）：

Bellon 與 Goerl（1992：131-132）提出四個衝突與反思：

1） 企業自主性與民主責任性之衝突；

2） 公共企業願景與公民參與價值的矛盾；

3） 企業隱密性與民主開放性；

4） 企業性風險承擔與民主公共財之處置責任。

其論點同時俱呈「民主體制」與「企業型政府」的雙面優點與限制。而此種價值的衝突似是體制內先在的價值矛盾。

而 L.deLeon 則由倫理的觀點，評判企業型政府其價值內涵包括本位自我主義、自利性、剛愎自用、宰制傾向以及機會主義，此特性將使官僚體系空虛化（Lan & Rosenbloom,1992），更可能形成 deLeon 所言之「無政府」（anarchic）的政策問題。

Terry（1993：394）對企業型政府所倡議的企業型官僚的批判則更為激烈，認為其限制在於：

1） 過於依恃權威，使其偏好內部之宰制；

2） 過度迷信創新，而許多變革卻未對組織帶來正向的發展；

3） 未能尊重傳統，輕視存在已久的價值與信仰。

本研究所要探討的重點並非是企業型政府在各國所呈現的面貌[7]，或是再述各派諸家對於企業型政府的批判或捍衛其價值，而是許多國家在推行行政府再造

[7] 一般將「企業型政府」的理念都劃歸在美國的政府再造或行政革新的主張，然而事實上其背後的理論基礎與內涵，與八 0 年代後各國的改革浪潮，都有相近的脈絡與理論基礎，或謂英國的新右派、美國的新治理、澳紐加的新公共管理等，其哲學基礎是相當一致的。詳參孫本初（民 90，chap.1）。而本研究礙於篇幅，以新政府運動為代表說明，除了前述理由外，尚因 Denhardt 與 Denhardt（2000：549-559；2003）兩人其 NPS 之倡議，係針對新政府運動的若干主張反省而來，故以企業型政府為論述主題。

時，其理念與主張與企業型政府的訴求相去不遠，在這樣的趨勢之下，企業型政府的理念所遭受的批判與檢證，學術界為文探討已多，本研究僅提出下列幾點提供再討論的空間：

1．企業化政府抑或企業型政府？

「政府企業化」與「企業型政府」是不相同的理念指涉，前者是將政府當作企業在營運，故目標與價值與企業趨同，後者則是政府的營運應具企業精神，政府的目標與價值未變。因此，此次研討會之子題之一：「公共管理企業化」，是否是一個恰當的名詞，確是發人深省。公共行政朝向企業管理的主張與技術取向取經，便是公共管理，實毋須使「公共管理」再「企業化」，公共管理學者的主張，是將政府的運作，引入企業精神與競爭的概念，「企業化」將使得誤解與歧見更深。

此外，「企業化政府」基本上是一個錯誤的名詞，也是一個錯誤的隱喻內涵。政府的最終目標是要改型成企業（企業化），則「民主」必然受到傷害。在公共行政（政府）與企業管理本質差異的界定時，我們很清楚地瞭解雙方組織目標之不同（正義公平 V.S.成本利潤），因此，企業型政府主要是主張政府部門學習企業的若干機制，例如競爭、誘因、市場導向，藉以改變政府組織之體質，以繼續執行公權力所賦予的維護公平正義使命（詹中原，民 88：23）。

是故，吾人必須瞭解追求企業型政府的價值主張，必須對公共性與政府存在的本質加以省思，但絕非反對者所謂的「刻意減損」或「必然忽視」。

2.詭辯或不得不然的邏輯？

在前段的論述中，釐清了企業型政府與企業化政府的差異後，「企業型」與「企業化」的差異究竟是詭辯或不得不然的邏輯？本研究以為此種區分有其意義與重要性的。雖然其中的差別可能只是程度上的不同，甚至是主觀上的認定，然而，所謂「公共性」與「公共利益」相對於「私有性」與「個人利益」何嘗不也陷入這種「程度上」的定義邏輯？因此，企業型政府的概念如上所述顯然有兩個重要意義，其一在於加深說明對公共性並非刻意減損，其二是其主張較偏向工具理性，而其實質理性其實與 NPA 所主張的其實相去不遠。因此，本研究以為，對於企業型政府的批評，必須清楚釐清係在何種系絡之下，及該系絡之下的限制，方不失客觀公允，亦即若將企業型政府的理念置於企業化政府的誤解之極端，則恐失批判之原意與目的。

3．師法企業抑或師法國外經驗？

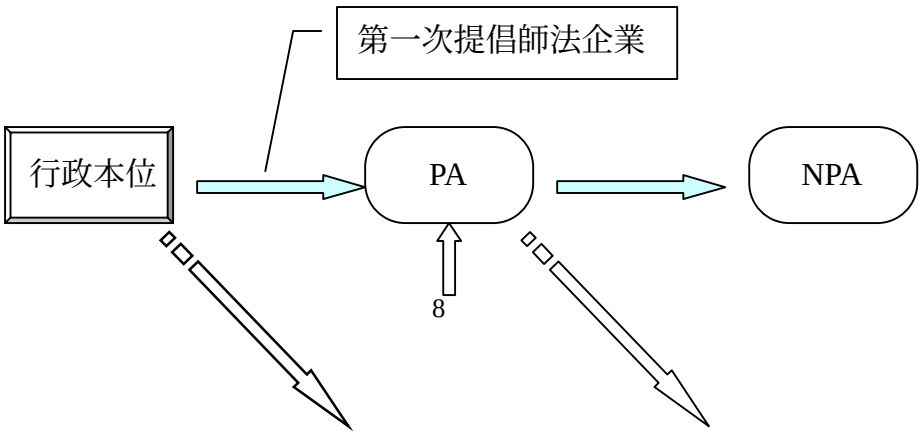
「企業型政府」的重要主張之一就是「向企業學習」，學習企業經營的創新精神。然而，當前我國的行政革新雖也可說與企業型政府的主張相近，學的卻是國外的經驗，而非「企業的經驗」。批判者批評的是：企業「唯利是圖」、「適者生存」的假定之下，人人成了自私自利的「經濟人」。這其中的連結似乎弱了些——一是企業本身尚有不同的企業文化，跨國公司對當地的民情風俗尚且保持一定程度的尊重，而政府行政呢？二是國外所謂師法企業的主張，是學習屬於他們的企業的價值與經營，我國既無法學習屬於我們企業的精神價值，又不當抄襲國外經驗，這才是我國所需深入探究的，亦是學術研究時要注意避免犯了方法論上的「區位謬誤」。

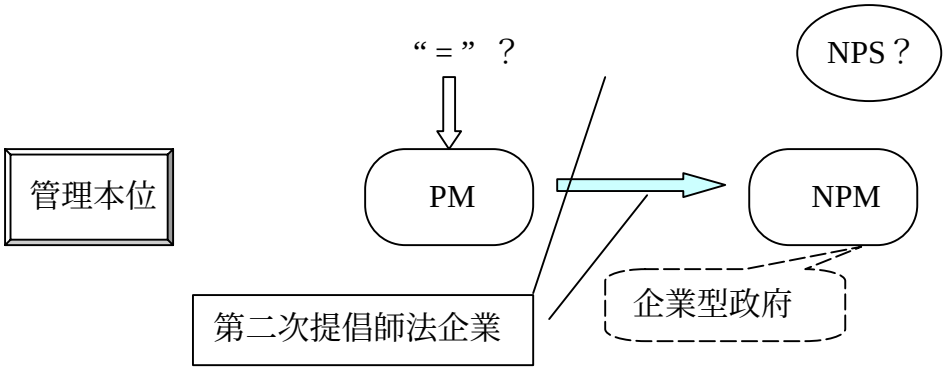
準此，企業型政府之主張與新公共管理一脈相承自是無庸置疑，而新公共服務對其之批判究竟基於何種立場與論點，將是本研究於文後所欲探討的重心之一。故後段將介紹新公共服務的相關主張，並於文末檢視該主張是否能具體彌補或增強企業型政府的若干缺憾或限制。

參、NPS 的改革定位：PA 與 PM 的發展解析途徑

對於 NPS 的啟示，本研究的分析架構如《圖一》所示，並說明如下：

本研究探討的主軸之一為公共行政的發展，可由強調政治與行政分離後的行政學（Public Administration ,PA），到 1970 年代後的新公共行政（New Public Administration, NPA）；另一發展主軸則為公共管理（Public Management, PM）到 1980 年代的新公共管理（NPM）。而其間所發展的關係在於，公共管理所倡議的「師法企業」觀點，並非首見於 1980 年代所時興的公共管理風潮，公共行政的發展史中亦有類似的提倡，而其目的各有不同。再者，公共管理並非憑空而生，其與公共行政之間究竟係處於何種關係？再釐清了此兩大發展主軸後，本研究欲探討的的是，在此複雜的脈絡中，NPS 所處位置是 NPA 與 NPM 的合流，抑或是「舊酒新瓶」的主張，相關的詳細內容，本研究將陸續探討如后。





《圖一》本研究分析架構
資料來源：作者自繪

一、公共行政的歷史發展系絡

公共行政始於一八八七年，W. Wilson 所提出的「行政的研究」（The Study of Administration）一文後開始普受重視，而從其歷史演進而言，可以區分為以下幾種分類方式：

（一）就「典範變遷的概念」作為區分的基礎（Henry，1989：20-51；吳瓊恩，民 81：7-17；吳定等，民 87：27-28）：

Henry 將行政學的演進分為五個時期，分別為：

1. 政治與行政分立的時期（1900-1926）：
   強調政治是國家意志的表現，行政則是國家意志的執行。
2. 行政原理時期（1927-1937）：
   設法建立放諸四海皆準的行政原則，以達成組織目標。
3. 公共行學即政治科學時期（1950-1970）：
   重建行政學與政治學的密切關係，因為兩者皆在探討公共事務的內涵。
4. 公共行政學即管理學時期（1956-1970）：
   強調以管理科學和量化的方法從事公共行政事務的研究。
5. 公共行政學即公共行政學時期（1970-迄今）：
   強調行政學應尋求獨立自主，發展本身的專業特色。

（二）就「行政學發展演進過程」作為區分的基礎（張潤書，民 87：22-27；吳定等，民 87：43-44）：

行政學的發展過程自二十世紀以來，大體可以分為三個階段，分別為：

1. 第一階段為「傳統理論時期」，以「科學管理」為基礎，約自 1900 至 1930 年代。主要係探討權力的合理分配、組織結構的健全，工作方法的標準化以及行政管理程序制度的制度化，可說是一種靜態的行政學。

2. 第二階段為修正理論時期，以「行為科學」為基礎，約自 1930 至 1960 年代。對傳統理論予以修正，著重行政的互動性、互賴性、心理動機與反應、行為法則的尋求以及人際關係的調整，可視之為動態的行政學。
3. 第三階段為系統理論時期，以「開放系統」與「權變理論」為基礎，約自 1960 年代迄今。著重於行政的整體性、開放性、回饋性、權變性以及生態環境的適應及社會文化的配合，可稱之為生態的行政學。

較為明顯的時間點，且具重要里程碑意義的，則是一九六八年由 D. Waldo 號召，在雪城大學（Syracuse University）召開的明諾布魯克（Minnowbrook）會議，徹底檢證公共行政所面臨的問題，以及未來的發展方向。相對於傳統的公共行政，該會議的主張及相關的探討就成了「新公共行政」，爾後相關論點的探討與學術運動則泛稱為「新公共行政運動」，儼然成為公共行政學界重要的改革主張。

綜合以上的論述，公共行政此一研究領域較為明顯的分野，包含了傳統的公共行政與新公共行政運動之相關主張，所謂新公共行政，大約是行政學典範的第五個時期之後，以及後系統理論時期。

Marini 曾將明諾布魯克會議的論文與評論收編在其所編的《邁向新公共行政：明諾布魯克的觀點》（Toward a New Public Administration：The Minnowbrook Perspective）一書之中，依其內容說明新公共行政運動的主要特徵為（轉引摘要自林鍾沂，民 89：5-7）：

1. 趨向相關的公共行政

Marini 指出，公共行政應致力於研究：與動盪不安時代相關的問題；與行政學術相關的問題；與行政實務相關的問題。

2. 採用後邏輯實證論

過去的行政研究之所以未能產生「相關性的知識」，乃導源於信守實證論的影響，使研究侷限在資料的蒐集與統計分析的經驗性理論建構上。而社會公正此種規範性價值的批判，應是行政學術研究直接面對的主要價值。

3. 適應環境的動盪不安

面對社會與日俱增的複雜性與互賴性，未來環境的動盪是可預期的挑戰。Denhardt（1993：19）就指出公共行政即在針對社會大眾所追求的各種價值變遷過程的管理。

4. 發展新的組織形式

基於相關性和動盪的環境考量，傳統的官僚組織已無法迎合時代的需求，對抗的行政與顧客導向的組織將成為未來組織的另一風貌。

5. 建立顧客導向的組織

未來的組織發展應重視顧客的導向與需求，凡無法迎合者，其運作的正當

性將被質疑。

J. Jun（1986）則指出，新公共行政與傳統的公共行政所強調的價值並不相同，其差異如《表一》中所示：

《表一》傳統與現代（新）公共行政的比較表

傳統公共行政的假定	現代（新）公共行政的假定
1. 政治與行政二分	1. 政治與行政相互關係
2. 行政中立	2. 倫理責任
3. 效率與生產力	3. 解決問題的效果
4. 集體與控制	4. 分權與參與
5. 跨文化比較	5. 跨文化╲內政的比較
6. 功能的維持	6. 功能與工作的重新設計
7. 廣博的、理性的計畫	7. 參與性的社會計畫
8. 被動因應問題的解決，變遷與學習	8. 主動因應問題的解決，變遷與學習
9. 事實與價值二分	9. 對事實與價值批判檢驗
10. 著重特殊利益團體的影響	10. 著重多元的參與的民主
11. 強調政策分析中專家的角色	11. 強調公民參與社區問題解決
12. 垂直協調與權威關係	12. 平行合作與人際網絡
13. 資源豐富下的組織成長	13. 有限資源下達成卓越成就
14. 資訊累積	14. 資訊分享與網路交流

資料來源：J. Jun，1986：50

總之，新公共行政的學者在解釋行政現象與從事研究時偏好自然論的典範，其研究方法則重視詮釋理論與批判理論，以期探求公共行政的基本價值—即對於「公共性」的批判與省思，在學術的定位與價值上偏好哲學層次的反省。Jun（1994：232）則指出代表傳統的公共行政的行為主義與新公共行政的人本主義其間的關係，整理如《表二》所示（轉引自江明修，民 86：185）。

《表二》 行為主義與人文主義的對比

	行為主義	人文主義
方法	科學技術 決定論 客觀取向 預測與解釋	人文科學 非決定論 體驗取向 了悟與詮釋
研究資料	客觀的、量的資料	主觀的、質的資料

	外在的制約因素	人類的生活經驗與興趣
人性假定	被動的存在、回應性、 甘於受控制	自主的存在、前瞻性、具有意識、 自動自發、創造性
意識	為社會化的結果	源自意向性與目的性

資料來源：J. Jun, 1994：232

二、公共管理的歷史發展系絡

公共管理的理論與實務肇始於何時，各家說法紛歧互異。概括地說，應該是出現在二次大戰後、後工業時代來臨之際，在理論層面，公共管理的出現，是踵隨對公共行政舊典範進行挑戰的「後官僚典範」(Post-Bureaucratic Paradigm)而來，Overman 與 Boyd（1994）便指出：公共管理企圖跳脫傳統官僚典範陷溺於層級節制的嚴密控制、狹隘的效率觀、空泛的行政執行程序和抽象的公共利益等問題，而依循後官僚典範強調預見性(anticipatory)、策略性(strategic)、結果趨向(results directed)、主管領導(executive leadership)、市場取向(market oriented)、消費者導向(customer driven)及企業性(entrepreneurial)等方向發展。在實務層面，一九八０年代以來的新公共管理運動浪潮風行全球，這股新公共管理運動實與各國政府的行政改革有密切的關聯性。此波的改革浪潮，被賦予不同的名稱，其價值理念差異不大，大都以管理主義(managerialism)、以市場為基礎的公共行政(market-based public administration)、企業型政府(entrepreneurial government)，甚至具有政治理念色彩的名稱，如新右派(New Right)、新治理(New Governance)等（孫本初，民 90：1-2)。

公共行政的發展，自一八八七年 W. Wilson 發表《行政研究》以來，可謂行政學的肇興，已如前文所述，公共管理雖未有公認的、決定性的文獻證明其起源，但確有下列幾項脈絡值得參考：

在一九三０年代，首先出現「公共管理」一詞，當時是由 L. Gulick 所參與的美國聯邦政府的 Brownlow Committee，主要乃是推動行政革新而將管理主義與公共性結合，此為公共管理的萌芽時期（詹中原，民 88：73)。而一九七０年代的企業管理學院與公共政策學院興起對公共管理學研究的熱潮，Bozeman（1993）稱之為企業管理途徑的公共管理學（B-approach）與公共政策途徑的公共管理學（P-approach）（余致力，民 88：23；孫本初，民 90：6-7)。

一九八０年代後，影響各國行政改革的理念，是以市場或準市場的競爭機制、企業管理技術、服務及顧客導向為主軸理念的「新公共管理」理念，採行國家包括美國、英國、澳紐及西歐許多國家。實務界一般將其稱之為「新公共管理

主義」(New Public Managerialism)（孫本初，民 90；朱鎮明，民 90：26）。

Hood（1998）在描述新公共管理的研究趨勢時指出,「公共」一詞代表政府與公共服務的專業知識與實務,「管理」則代表政府與公共服務引介企業管理的方法。

基於上述的說明分析可知，公共管理首見於一九三０年代，七０年代以後成為行政學術研究的一支，八０年代後，其相關的理論基礎廣泛用於各國的行政改革，這股潮流便可統稱為新公共管理。因此，若要細分公共管理與新公共管理的差別（如同區分 PA 與 NPA 般），則有以下幾個方向：

1．從研究取向來看，新公共管理延續公共管理對公共行政的反動，在理論上偏向研究企業管理如何用在公共門的行政管理（如績效提升），故有公共管理偏向理論層面的探討，而新公共管理偏向實務運作層面之說，但不代表兩者缺乏其基本的理論基礎。

2．從歷史沿革的時間點及實際運作來看，一九八０年代後，新公共管理的精神與理念在各國改革中蔚為風潮，因此其狹隘的定義可界定為：八０年代前為公共管理，重在學院之中的研究（如 P 途徑與 B 途徑的取向），成就了八０年代後的新公共管理；但就廣泛的定義而言，上述的分類均是公共管理，新公共管理則特別代表了此波的政府改革浪潮。

三、歷史發展系絡的綜合說明

從前文對公共行政與公共管理的歷史發展系絡來看，吾人可得到以下之結論，以回應本研究的第一個目的：

首先，儘管 PM 的整個發展歷程不若 PA 有明顯的分水嶺，但兩者絕對不是相同的價值主張，如《圖一》所示，PA 與 PM 是兩股共同演進（co-evolution）的不同派別。此外，從 PA 與 PM 的起源來看，傳統的 PA 主張與 PM 亦不相同。最早 PM 的起源可說是將「管理主義」的概念導入公部門，但當其成為學術界研究的主題時，卻是對於傳統 PA 的反思所導致的不同研究途徑。因此傳統的 PA 絕不等同於傳統的 PM[8]。

其次，在《圖一》的架構下，吾人可見在 PA 與 PM 的整個演進系絡中，有兩次的向企業取經的主張，第一次是 Wilson 在 1887 年的行政研究一文中所提及，其目的旨在希望公共行政擺脫政治的糾葛；第二次的主張則分別從行政效率不彰與政府績效提昇的觀點切入：PA 學者的主張係基於對傳統官僚體制的反動[9]，從公共管理的角度，則屬於 B 途徑的研究取向[10]；而對 PM 而言，政府財政

[8] 對於 PA 與 PM 的起源，有同源說（基於管理主義）、取代說（基於典範概念）與共同演進說（基於學術研究與實務觀察），本研究主張後者，詳細論述請參考孫本初與陳衍宏（民 92）。

[9] PA 學者對官僚體制的重新檢視，主張師法企業文化與管理方法以提昇績效者，將其視為等同於新公共管理的主張，而另一方面主張由公共性、民主價值與公民資格等加以省思批判者，則為新公共行政的主張。

[10] 有些學者認為，公共管理主張由企業管理的方法與技巧來改變公部門的組織文化、提昇行政

赤字、行政績效不彰的改進，藉由向企業學習經營管理之道加以改善的論點，在世界各國引起改革浪潮的，便是新公共管理。

準此，「企業型政府」可謂是在新公共管理的改革理念下之產物，一方面對傳統官僚的反動而提出企業型官僚的主張，公經理人的概念，以及組織的創新理念；另一方面對整個國家職能的重新檢視，而有導航型政府、小而美、小而能政府的主張。前者與 B 途徑的 PM 較為相關，後者則與 P 途徑的 PM 較為貼近，但宏觀而言，皆可在公共管理的基本理論基礎下尋得脈絡。

肆、新公共服務的倡議

R. B. Denhardt 與 J. S. Denhardt（2000：549-559）指出，目前對於公共管理的研究，大都將 Osborne 與 Gaebler（1992）的「新政府運動」一書所奉行的治理概念 — 政府應多導航而非操槳視為理想。發展至今日，作者認為，應該由「新公共服務」（New Public Service）的觀點予以反思。

然而，在談論「新」公共服務之前，吾人有必要先理解「公共服務」的本質為何。Rosenbloom（1983）歸納政府存在的目標在達到七種公共目的，分別是：1.保護人民的生命、財產與應享權利；2.確保重要資源不虞匱乏；3.輔導、扶助弱勢族群；4.加強經濟穩定成長與均衡；5.提昇整體生活品質以及個人成功的發展機會；6.保護自然資源；7.促進科學與技術發展，增加人民福祉等七項，吾人可以歸納為「服務性」、「管制性」、「輔導性」（救濟性）與「分配性」四種功能。諸多中外文獻則將「公共服務」廣泛視同政府所提供的公共安全、公共管制、社會服務等活動與功能，因公共事務的範圍甚廣，故綜合政府活動型態與功能等，則可稱之為公共服務（李宗勳，民 88：87-88）。

若不深入對新公共服務加以定義，Ingraham 等學者（2000）亦指出，相對於傳統部門，未來的公共服務系統的型態亦將有所轉型，茲摘其主張之簡表如下《表三》所示：

《表三》傳統的公部門系統移轉至 21 世紀的公共服務系統

傳統的公部門系統	21 世紀的公共服務系統
理論與實體上皆屬單一系統，多元系統並未被策略地發展出來。	承認多元系統，採策略性的系統發展，定義並教育核心價值。
功績的定義造就了保護員工的結果，並使「公平」與「相同」同義。	功績的定義造就了鼓勵較佳績效的結果，並允許不同人才之間的差異性。
強調過程與規則。	強調績效與結果。

績效，因此向企業取經是向其學管理方法的運用以提昇績效，並非放棄其原有的公共價值，而追隨私部門營利的基本假定（孫本初，民 90；另見孫本初與陳衍宏，民 92，該文對企業型政府的客觀闡釋一段）。

人才的雇用與升遷乃基於技術性專業。	人才的雇用、養成與升遷基於適才適所。
視人事職員（personnel）為成本。	視人力資源（HR）為資產與投資。
為生活而工作，工作是終身的承諾。	內在與外在有共享的核心價值。
永業化為保護傘。	員工績效與雇主需求成為留任與否的考量。
績效評估基於個人的活動。	績效評估基於個人對組織目標貢獻的展現。
勞工管理的關係基於衝突的目標、敵對的關係，個別事件的事後爭論與仲裁。	勞工管理的伙伴關係基於成功的組織其多元的目標與員工滿意，事前參與工作設計。
中央機構係為各機構實踐人事功能。	中央機構強化各機構的能力，尤其是使管理者本身實踐人事功能。

資料來源：Ingraham, P.W. , S.C. Selden & D.P. Moynihan（2000：58）

至於新公共服務的概念，依照 Denhardt 與 Denhardt 所指出（2000：552-553），有三個理論基礎，乃源自於傳統的公共行政與新公共管理的若干理論，分別為：「民主的公民資格理論」、「社區與公民社會的模型」、「組織的人本主義與溝通理論」。在這樣的前提之下，作者提出七個「新公共服務」的核心概念：

第一、以服務取代導航：公經理人日益重要的角色在於幫助公民達致其共享的利益，而非企圖控制或引領社會前往新的方向；

第二、公共利益是目標，而非副產品：公共行政者必須致力於建立集體與共享的公共利益觀念。此目標並非由個人可選擇的速效藥，而是共享利益與責任的創造。

第三、策略思維、民主行動：達成公共需求，政策與方案必須透過集體努力與合作程序，有效且負責地達成。

第四、服務公民，而非顧客：公共利益乃源自共享價值的對話，而非個人自利的集合。因此，公經理人所要回應的是公民的需求而非顧客。

第五、課責並非易事：公經理人除了注意市場外，必須同時注意法律、憲法、社區價值、政治常規、專業標準與公民利益。

第六、重視人民，而非只重視產品：公經理人所參與的公共組織及其網絡若其能透過基於尊重人民的合作流程與共享領導上，終將成功。

第七、重視公民精神與公共服務，勝於企業精神：公共利益將更提昇，乃是透過公經理人與公民對做出有益社會的貢獻產生認同時，而不是基於公經理人將公共財視為己有的假定上。

R. B. Denhardt 與 J. S. Denhardt（2003：28-29）更進一步將傳統的公

共行政，新公共管理及新公共服務的內涵，分別比較如《表四》所示。

《表四》傳統公共行政、新公共管理、新公共服務的各面向比較表

比較面向	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
基本理論與認識論的基礎	政治理論，以樸實的社會科學所延伸的社會與政治評論。	經濟理論，以實證的社會科學為基礎的更精緻對話。	民主理論，知識的多元途徑，包含實證的、詮釋的、批判的以及後現代的。
主流理性及其相關的人類行為模型	概要的理性，「行政人」。	技術與經濟理性，「經濟人」，或自利的決策者。	策略理性，理性的多元檢測（政治的、經濟的、組織的）。
公共利益的概念	公共利益乃政治的體現，並於法律層次中展現。	公共利益乃個人利益之整合。	公共利益是共享價值其對話的結果。
接受「公共服務」者	委託者與選民	顧客	公民
政府角色	操槳者（注重單一的政治界定之目標，其政策的設計與執行）	領航者（扮演市場力量的媒介）	提供服務者（公民與社群團體利益的談判與協商）
達成政策目標的機制	政府各機構的方案行政。	透過民營化與非營利機構創造機制與誘因結構。	建立公、民營、非營利機構聯盟以滿足相互需求。
課責的途徑	層級節制—行政人員向民選的政治領袖負責。	市場趨力—自利的加總將導致廣大的公民團體（或顧客）其所要求的結果。	多面向的—公共服務人員必須關注法律、社群的價值、政治規範、標準與公民利益。
行政裁量	允許行政官員有限的裁量。	寬廣的幅度以達成企業的目標。	裁量是必須的，但必須受限並負責。
組織結構的假定	官僚體系的特徵，機構內由上而下的威權，及對服務對	分權的公共組織，機構內保有主控權。	內外共同領導的合作結構。

	象的控制與管制。		
公共服務者與行政人員激勵基礎的假定	薪資與福利，文官服務的保障。	企業精神，意識型態上要求縮減政府規模。	公共服務，要求貢獻社會。

資料來源：，R. B. 與 J. S. Denhardt（2003：28-29）

《表四》之中有關傳統公共行政、新公共管理、新公共服務此三者諸多面向的更進一步說明，內容已相當清楚，本研究不擬贅述，事實上 Denhardt 氏自謂其建構 NPS 的理論基礎[11]係在於「民主的公民資格理論」、「社區與公民社會的模型」、「組織的人本主義與溝通理論」等，這與新公共行政的主張相當契合；《表四》中諸項更隱約地同時融合了新公共行政與新公共管理的若干主張。

綜合以上的論述，吾人可以找出幾個脈絡：首先，新公共服務的主張未必是針對公共服務的論點修正而來，因公共服務的本質為「政府活動型態與功能之綜合」，係屬相當中性的定義，但從實務上而言，當今的公共服務自然與新公共管理的主流價值理念有一定程度的契合；其次，Denhardt 氏所提之新公共服務觀點，係檢討傳統公共行政與新公共管理而為其論述之基礎，對新公共行政的理念著墨並不深，或根本就是新公共行政的主張；復次，對於「企業型政府」（新公共管理）其限制面的探討，新公共行政學派所持的批判立場，似乎比新公共服務的主張更為鮮明；最後，不論新公共行政或新公共管理的主張為何，新公共管理的主張在各國改革浪潮之中，獨領風騷的這數十年，「實務」取向反映著既是現實也是事實（並無對與錯或價值取捨）。基於這四點理由，吾人目前或可下一暫時的結論：新公共服務如 Denhardt 氏所主張者，多多少少有對新公共行政價值主張修正的意味，反之亦然：即亦同時隱含對新公共管理當今困境的解套途徑。

綜合本研究前面所提的觀點與脈絡，吾人可以清楚的瞭解，NPA 與 NPM 各學派均有其理想與主張，在實務界卻受到不同等級的青睞（至少到目前是如此），NPS 無疑提昇了 NPA 若干主張在實務界嶄露頭角、具體落實的機會，其關係如《表五》所示。

[11] Denhardt 氏二人於文中（2000）、書中（2003）均未稱其 NPS 為「典範」（paradigm），而是一種規範性的模型（normative model），只是提供一個思考的方向，此觀點與本研究所主張的 PA 與 PM 共同演進、反對典範變遷進而取代 PA 或 PM 的論點是一致的。

《表五》當前 NPA 與 NPM 對實務界的影響

學派主張	NPA	NPM
實務傾向	NPS	REGO

資料來源：作者自製

綜合以上的論述，吾人可以找出幾個脈絡：首先，新公共服務的主張未必是針對公共服務的論點修正而來，因公共服務的本質為「政府活動型態與功能之綜合」，係屬相當中性的定義，但從實務上而言，當今的公共服務自然與新公共管理的主流價值理念有一定程度的契合；其次，Denhardt 氏所提之新公共服務觀點，係檢討傳統公共行政與新公共管理而為論述基礎，對新公共行政的理念著墨並不深，或根本就是新公共行政的主張；復次，對於「企業型政府」（新公共管理）其限制面的探討，新公共行政的批判立場似乎比新公共服務的主張更為鮮明；最後，不論新公共行政或新公共管理的主張為何，新公共管理的主張在各國改革浪潮之中，獨領風騷的這數十年，「實務」取向反映著既是現實也是事實（並無對與錯或價值取捨）。基於這四點理由，吾人目前或可下一暫時的結論：新公共服務如 Denhardt 氏所主張者，多多少少有新公共行政價值主張修正的意味，反之亦然：即亦同時隱含對新公共管理當今困境的解套途徑。這樣的論點於下一段進一步申述。

伍、行政改革理念之鐘擺理論

一、鐘擺理論

西元一五八二年，義大利科學家伽利略自教堂中擺動的吊燈得到的啟示而發現「鐘擺理論」[12]。

這樣的原理應用在經濟學上，使「鐘擺理論」（Pendulum Theory）有了新的闡釋，鐘擺的兩端代表經濟制度，左邊的意識型態是社會主義，主張計畫經濟；右邊為資本主義，主張市場經濟[13]。現在則廣泛地運用在闡釋價值主張屬於兩個

[12] 就物理學而言，一定長度的繩子繫著物體，加以外力使其擺動，不論擺幅大小或物體輕重，每擺動一次的時間都一樣。此理論並促使鐘錶的發明。

[13] 詳見宋文娟，民 89 年，健保時期台灣地區醫師人力供需及其專科結構之政策研究，國立陽明

不同的極端，而實務運作則意指在此兩個價值之中選擇擺盪，並尋求一個適合決策當時的新平衡出現。

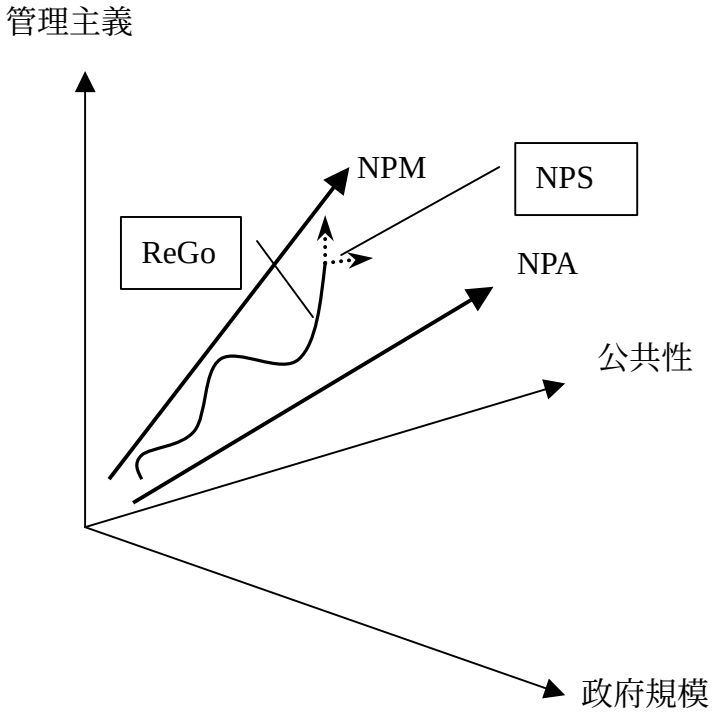
本研究則認為，行政改革的趨勢，亦將顯現出符合鐘擺理論所闡述的內涵。這同時說明了行政改革的理念，是在 NPA 與 NPM 的兩端進行擺盪，而八 0 年代的行政改革確立了鐘擺是擺向新公共管理此端的，但基於鐘擺理論，朝向新公共行政的價值主張進行擺盪修正是相當有可能的，但必須強調的是此種趨勢是漸進修正而非取代，新公共服務觀點的提出，只能說是朝著價值的另一端修正，後續發展仍待實務界的檢證。這樣的論點符合本研究的初衷：

其一，NPA 與 NPM 係屬共同發展，在實務界互有消長，在學術界則仍是一場無止境的爭辯，並無取代之說。

其二，若言取代則未免高估 NPA 對人性的假定其影響力，並低估了 NPM 對人性的假定，此由運作實務上即可見其端倪。

其三，NPA 與 NPM 各有其旗幟鮮明之主張，學術貢獻就在於增加彼此的對話，提供實務界決策時的參考。

準此，本研究提出 NPM 對未來發展的圖示如圖二，並說明如后：



《圖二》行政革新運動之價值主張發展示意圖
資料來源：作者自繪

大學醫務管理研究所碩士論文。該論文未必是首先提出鐘擺理論者，卻是將其用在學術分析上的例子。

《圖二》是一張示意圖，故應注意圖中各名詞之相對的關係：NPM 係由 PM 發展而來，相對於 NPA，其所強調的是透過管理主義的基本假定，遂其行政改革的意圖；NPA 則由 PA 發展而來，對於公共性的批判與追求是其一貫的風格；政府規模則引自「行政國」的概念及其延伸的意義[14]，準此，行政革新運動的曲線，往 NPM 靠攏的主張便是此波八０年代以來的改革浪潮，簡稱勵革運動，將來的發展究竟更走向 NPM 抑或漸往 NPA 進行修正（即 NPS 的主張），則有待後續觀察。

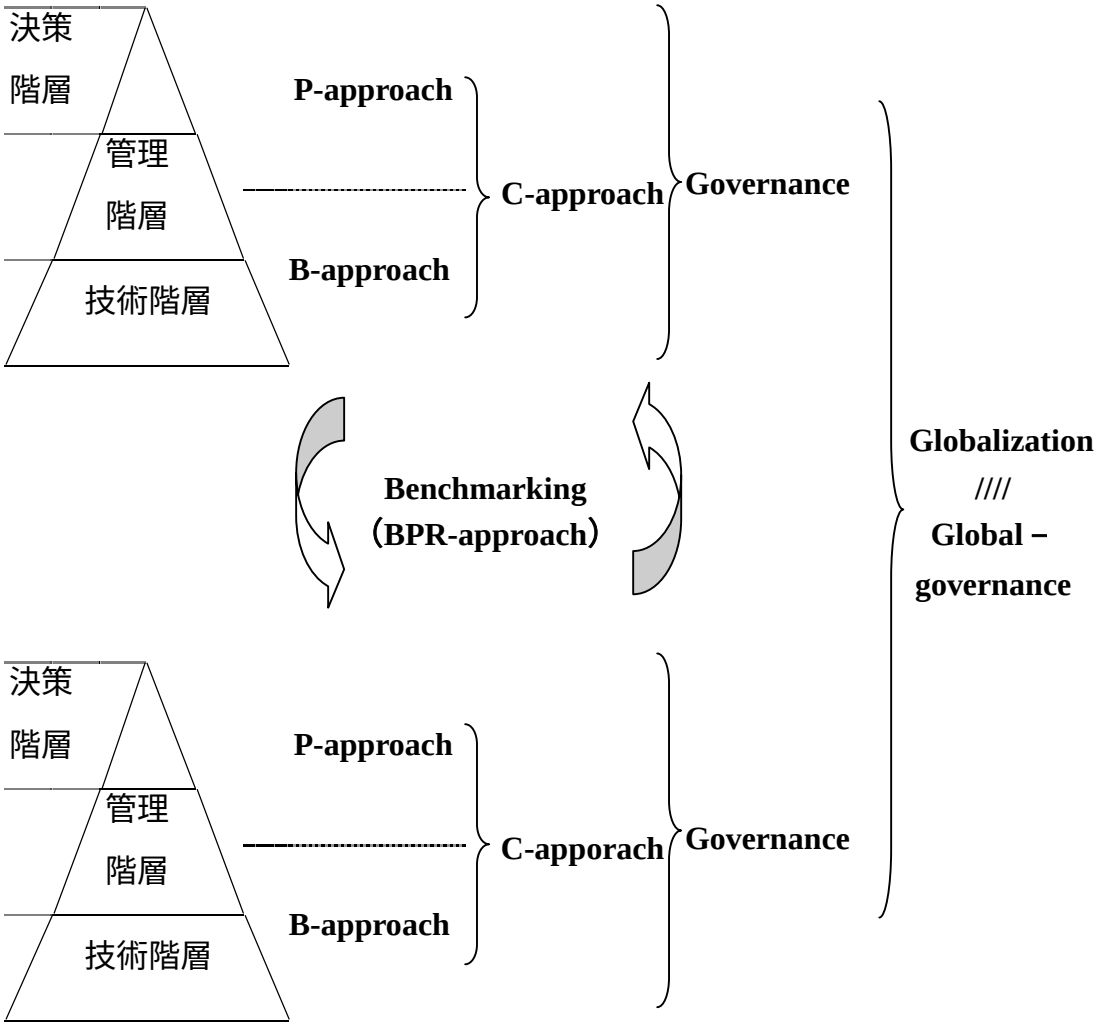
此外，《圖二》尚有另一意涵，隨著政府規模愈大，NPA 與 NPM 的價值主張也會（也應該）更加明顯，其間的落差將更形擴大，然而這樣的意義在於增加彼此的對話之重要性也將與日遞增。

總之，NPA 與 NPM 仍繼續是一場不同價值主張的爭辯，因此各有其存在的價值，亦說明了本研究所欲探討的研究目的之一，NPA 與 NPM 是共同演進的，故 NPS 能否取代尚言之過早，但可確定的是另一種研究的途徑。不論 NPS 是否為 NPA 的修正論（同樣地也可說是 NPM 的修正論），「修正論」的觀點同時可見二十餘年來的右派改革對 PA 的影響，蕩漾所及甚至 Denhardt 氏所提之 NPS 模型，都可見其「修正」的斧鑿痕跡，故以 NPM 的價值主張為前提之下，本研究寧可先認為其是公共管理新的研究途徑，即所謂的 C-approach——強調公民資格的研究途徑。

陸、公共管理的未來發展

隨著公共事務的日益增加與公共議題的日趨複雜，加上許多議題與價值都需放在全球化的思維系絡底下探討，因此可以確定的是公共管理的發展將會更形多元，而不同研究途徑其各有不同焦點的研究累積，將使公共管理的基礎更形完備。本研究嘗試列出未來的公共管理架構如《圖三》所示：

[14] 行政國（Administration State）一詞，最早係由 Waldo 於 1948 年提出；F.M. Marx 於 1957 年以專書討論行政組織及其運作，在「量」的方面進入嶄新階段；當代意義則在於說明政府職能擴張、人民仰賴日深、行政部門具舉足輕重之地位（詳參賴維堯等著，（民 88），行政學入門，第 11-12 頁）。本研究所指為行政部門處理的事務量與所應關懷的面向，其量日增且日趨複雜。



《圖三》公共管理未來發展架構
資料來源：作者自繪

圖中 P-approach 與 B-approach 兩種研究途徑本研究已大致介紹過，C-approach 即是 NPS 的模型，強調公民資格的研究，國與國之間便是標竿學習（benchmarking）研究途徑，又稱最佳實務研究法途徑（Best Practice Research, BPR-approach），強調學習成功的經驗（陳衍宏，民 89）。在各國互動頻繁、各種事務議題多元的環境系絡下，「治理」的概念運用與探討（謝宗學等譯，民 91）漸漸成為主流，因此《圖三》便是在這種環境系絡的假定下架構出來的。

值得一提的是，不論本研究所提的任何不同的理念或主張，其實最重要的是，研究者應知其限制面在何處，而非一味的批判而欠缺建設性的建議方向，導致價值主張流於空談。

參考書目

中文部分

江岷欽 與 劉坤億

民 88 ***企業型政府：理念、實務、省思***, 台北：智勝。

江明修

民 86 ***公共行政學：理論與社會實踐***, 台北：五南。

朱鎮明

民 90 ***新公共管理之政治哲學研究—台灣經驗檢證***, 國立政治大學公共行政系未刊博士學位論文。

余致力

民 88 「公共管理之詮釋」, 收錄於黃榮護主編之***公共管理***, 台北：商鼎文化。

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯

民 87 ***行政學***, 台北：空大。

吳瓊恩

民 81 ***行政學的範圍與方法***, 台北：五南。

李宗勳

民 88 「公共服務之活化—民營化政策的簽約外包策略」, 收錄於詹中原主編, ***新公共管理：政府再造的理論與實務***, 台北：五南, 第 85-125 頁。

林鐘沂

民 89 「新公共行政與新公共管理之比較」, 發表於行政管理學術研討會, 台北：空大。

孫本初

民 88 「公共管理及其未來的發展趨勢」, 收錄於 Golembiewski 與孫本初等編, ***公共管理論文精選（I）***, 台北：元照。

民 90 ***公共管理***, 台北：智勝。

孫本初、陳衍宏

民 92 「公共管理的趨勢探究：新公共服務的倡議及其意涵」, 發表於民主治理與台灣行政改革學術研討會, 台北：公企中心。

許立一

民 89 ***公共行政的黑堡觀點及其認識論之研究***, 國立政治大學公共行政學系未刊博士學位論文。

張潤書

民 87 ***行政學***, 台北：三民。

陳衍宏

民 89　*標竿學習理論與實務之研究*, 台北：政治大學公共行政學系未刊碩士論文。

黃曙曜譯, Jong S. Jun 原著

民 83　*公共行政：設計與問題解決*, 台北：五南。

黃臺生 與 黃新福

民 85　「邁向二十一世紀的公共管理：組織設計的新原則」, 銓敘與公保月刊, 第 5 卷, 第 3 期, 頁 15-24。

謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯, Jon Pierre & Guy Peters 原著

民 91　*治理、政治與國家*, 台北：智勝。

詹中原主編

民 88　*新公共管理：政府再造的理論與實務*, 台北：五南。

賴維堯、夏學理、施能傑、林鍾沂等著

民 88　*行政學入門*, 台北：空大。

英文部分

Bozeman, B.

1993　***Public Management : The State of Art***. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Bellone,C & Goerl

1992　"Reconciling Public Entrepreneurship and Demoocracy", Public Administration Review, Vol.52,No.2,pp.130-134.

Denhardt, R. B. & J. S. Denhardt

1993　*Theories of Public Administration*, 2nd ed., CA: Brooks/Cole Publishing Company.

2000　"The New Public Service: Serving Rather than Steering" Public Administration Review, Vol.60,No.6, (November/December), pp.549-559.

2003　***The New Public Service: Serving, not Steering***, New York: M.E.Sharpe

Henry, Nicholas

1989　***Public Administration and Public Affairs***(4ed.), Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Hood, C.C.

1998　***The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management***, Oxford: Caredon Press.

Ingraham, P.W. , S.C. Selden & D.P. Moynihan

2000　" People and Performance: Challenges for the Future Public Service—the Report from the Wye River Conference", Public Administration Review,

(January/February),Vol.60, No.1, pp. 54-60.

Jun, J. S.

1994 ***Philosophy of Administration***, Seoul, Korea: Daeyoung Moonhwa International.

Kettl, D.F.

1993 " Public Administration: The State of The Field." In Ada W. Finifter, ed. ***Political Science: The State of the Discipline,*** Washington, D.C.: American Political Science Association.

Kettl, D.F. & H.B. Milward, eds.

1996 ***The State of Public Management***, Baltimore, M.D.: The Johns Hopkins University Press.

Lan, Z. & D. Resenbloom

1992 "Public Administration in Transition？", Public Administration Review, Vol. 52, No.6.

Linden, R.M.

1994 ***Seamless Government: A Practical Guide to Re-engineering in the Public Sector***. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Marini, F. (ed)

1971 ***Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective***, New York: Chandler.

Osborne, D., & T. Gaebler

1992 ***Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector***. MA.: Addison-Wesley Publishing Campany.

Overman, E.S. & K.J. Boyd

1994 "Best Practice Research and Post-bureaucratic Reform",Journal of Public Administration Research and Theory. Vol.4, No.3, pp.67-83.

Roberts, N.C. & King, P. J.

1996 ***Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation.*** San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Rosenbloom, D.H.

1983 "Public Administration Theory and the Separation of Powers", Public Administration Review, Vol.43, No.3, pp.219-227.

1998 ***Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector***(4th ed.). New York, N. Y.: McGraw-Hill Book Co.

Terry, L.D.

1993 "Why We Shoud Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy", Public Administration Review, Vol.53, No.4, pp.393-395.