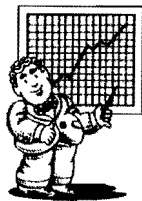


# 公共管理理論與實務的發展(下)

孫本初  
劉坤億



(1)新公共管理 (the New Public Management, 2000) 作為政府改造的主要依據。

(NPM)

此一趨勢不僅流行於已開發國家，同時也擴散到

有關公共管理實務上的發展，除了英美兩國以外，紐西蘭、加拿大、澳洲等國家的成就亦受人矚目。

亞洲、拉丁美洲和非洲等開發中國家。以同為亞洲華人地區而言，新加坡及香港的表現格外醒目。新加坡

在紐西蘭，一九八八年的「政府部門法案」(State Sector Act) 和一九八九年的「公共財政法案」(Public Finance Act)，均在落實以市場型式的機制 (market type mechanisms) 為改革基礎的新管理原則及措施。加拿大亦從一九八八年開始從事公部門的管理改革，初時主要的重點在於重新審視公經理人 (public manager) 的管理職責，以及檢測公部門組織的

政府採取預算零成長策略和設定財務支出上限來免除不必要的管理費用，並透過團隊建立來改善工作流程和提高施政績效。香港政府則於1989年頒布「公部門改革方案」(Public Sector Reform) 後，隨即效仿英國建立「效率團隊」，致力推動績效測量、服務品質保證，以及提高顧客滿意度的管理文化 (Lam, 1997: 408-410)。

功能；同年並成立「管理發展中心」(Center for Management Development) 作為行政革新新的諮詢機構，並於1990年出版「公共服務2000」(Public Service

ansformation) 的現象——從公共行政轉變為公共管

這股自一九八〇年代以來，即盛行於各國的管理

風潮，已使各國政府的行政管理文化產生「轉移」(tr

ansformation) 的現象——從公共行政轉變為公共管

理。雖然這股潮流被賦予不同的稱號，如新右派、新治理、管理主義、企業型政府，以市場為基礎的公共行政等，但卻可被統稱為「新公共管理」(Hood, 1991; Hughes, 1994; Farnham and Horton, 1996)。新公共管理是在回應後資本主義社會(也被稱為後工業主義、後現代主義及後福特主義)時代，政府所必須迎擊的挑戰，包括：(1)刪減公共支出及抑制政府組織等作法的成效相當有限；(2)公私部門的界限日益模糊；(3)資訊科技一日千里。在這樣的時代環境下，傳統的公共行政已欲振乏力，只有透過新公共管理的途徑方能反敗為勝。其具有三種基本要素：(1)係根源於管理主義或新泰勒主義(neo-Taylorism)的理念；(2)師法私部門企業的管理實務和技術；(3)其係為是一種手段(means)，企圖將官僚的、權威式的作風及消極性民主的政體、轉換成有效率的、回應性及顧客導向的新治理典範(Farnham and Horton, 1996:24-15)。

Farnham和Horton兩位學者，並進一步歸納Masey (1993)、Hughes (1994)及Dunleavy、

Hood (1994)等人的觀點，指出「新公共管理」具有以下八項特徵(1996: 259-260)：

1. 採取理性途徑(rational approach)的方  
式處理問題，亦即，在設定政策目標和闡明  
政策議題時特別強調策略管理(strategic  
management)所扮演的角色及其作用。
2. 重新設計組織結構，其目的在於使政策能與  
行政分離，並且對於服務的傳輸(不論是透  
過組織內部或外部的機構來傳輸給大眾)，  
都必須建立起一個賦予責任的行政單位(  
executive units)。
3. 改變組織結構，促使官僚體制的組織更為扁  
平化，下授權責給管理人員，以利績效目標  
之達成。
4. 依據經濟、效率及效能等標準(criteria)  
來衡量組織的成就；發展績效的指標，使組  
織的成就能夠被加以比較和測量，並據此進  
一步提供資訊來作為未來決策時的參考。
5. 改善現行的政策，使公共組織能夠從被傳統

公共服務價值所支配的文化中，轉換成能與「新公共服務模式」強調市場及企業價值相調合的文化。

6. 運用人力資源管理的技術，其目的係在淡化集體主義的色彩而採取個人主義的途徑，包括尋求動員員工的支持與承諾，來持續地進行結構與組織的變革。

7. 試圖建立一種具彈性、回應力及學習的公共組織，並發展一種將大眾視為顧客（clients）、消費者（customers）及市民（citizens）的「公共服務的導向」（public service orientation），公共服務不再由專業的供給者來支配，而是以回應人民真正的需求來提供公共服務。

8. 以契約關係（contractual relationship）（不論是內、外在的，以及兩者之間的購買者與供給者，其互動都是以價格、品質及數量為基礎），來取代傳統的信託關係（fi-

duciary relationships）（其係以預算和層級節制的結構來控制）。

## 伍、公共管理的未來展望

如何有效提昇政府的效能，並滿足民眾多樣的需  
求，一直是公共行政學者們所關切的課題，更是公共  
管理者所致力追求的終極目標。雖然目前公共管理仍  
只是公共行政領域中的一部分，但作為各國政府再造  
的主要途徑時，卻具有獨立成為新興研究領域的旺盛  
企圖。當然，公共管理的理論與實務仍在不斷的發展  
中，部分學者也曾指出：公共管理從其他學科借取許  
多理論，卻沒有屬於自己的哲學或典範。這種說法對  
於一個新的研究途徑而言，其批評的標準實過於嚴苛  
。但公共管理理論與實務未來的發展，卻應該以此作  
為惕勵，在理論上不能只滿意於從實際經驗中所粹取  
的原理原則，在實務上也必須不斷地檢視各種管理工  
具在運用上的限制。

D. F. Kettl指出：歷史或許將記載公共管理是資  
訊時代的第一次真正革命，但有三個議題必須小心處

理：(1)公共管理的許多改革理念應予重新檢視；(2)公共管理是否與一些核心程序相連接，例如預算、人事等；(3)公共管理的過程是否與治理的結構相連結，例如與憲政體制、民主政體等(1997：446-462)。

杜克大學(Duke University)教授Robert D. Behn則指出，倘若公共管理想要成爲一門科學，就必須學會從尋找問題開始；當代的公共管理，必須仔細認真地思考並研究處理以下三個大問題(3M問題)(1995：313-324)：

1. 微觀管理的問題(the Micromanagement Question)——即公經理人如何突破憲政體制及程序規則等微觀管理的循環。這是一個實際存在的問題，是一種如何治理的問題，例如，公經理人必須能夠協助立法者、政治首長及永業化的文官等，釐清政策制定和執行過程中的權責歸屬。又如，公經理人也必須能夠清楚界定公共管理在引進企業精神後，其合法性及倫理的問題。

2. 激勵的問題(the Motivation Question)——即公經理人如何激勵組織成員盡心盡力來達成公共目的。在委託—代理的觀點下(principal-agent version)，國會如何來控制行政首長，民選官員又如何來控制文官，以及公經理人如何激勵公職人員(包括雇員)。

3. 測量的問題(the Measurement Question)——即公經理人要能夠測量出他們自己及相關的績效。包括輸入(input)、產出(output)、結果(outcome)及影響(impact)等的測量。同時，公經理人也要能夠協助公民瞭解如何能適當且實際地測量出政府的績效，並據此確立本身的責任。

再者，公共管理如果要做到能夠以理論來指引行動，以實務來解決問題，那麼理論界的學者和實務界的公經理人，都必須能夠掌握公共管理未來所處的環境系絡，惟有掌握環境系絡才能發掘問題、並進一步

加以克服。

綜上所述，展望公共管理的未來發展，由於所處的環境系絡有別於往昔，公部門的管理者必須懷抱「典範轉移」(paradigmatic shift)的決心與毅力，不但使自己成爲專業的「公經理人」，進而帶動公部門管理文化的徹底更新，並發掘及面對真實關鍵的問題，以求真務實的科學態度來加以解決。另一方面，理論界亦應累積更豐富的經驗研究和管理工具的知識來輔助實務界，並進一步深化公共管理的哲學基礎，使公共管理作爲一門應用的社會科學外，也具備規範性理論的作用。

## 陸、結語

在即將邁進廿一世紀的今天，我國政府正面臨外部環境的高度挑戰，正與全球各國進行一場嚴酷的國家競爭力之競賽；同時，在民主政治日趨深化的年代，人民對國家的期望更加殷切，對政府的施政品質要求也將更爲提高。英、美、澳洲、紐西蘭、加拿大等國家，早在1980年代開始，即積極採取公共管理相關

途徑作爲政府改革的策略，甚至包括亞洲四小龍中的香港、新加坡、南韓也都在同一時期先後加入此一公共管理運動。相對於前述國家的奮力向前、銳意興革，我國政府近年來的努力雖未曾稍歇，但是橫擺在各項行政革新方案前的內外政治陰霾，卻始終令我們有滿懷大志而抑鬱難伸的感覺。不過，我們也不能以此爲藉口，面對民營化的成果不彰和弊端不斷，推動亞太營運中心的諸多障礙，國家競爭力迅速滑落，公共生活品質持續惡化，人民對政府期盼甚殷卻難掩不滿及怨懟之情等，這些問題雖然龐雜而分歧，但只要政府治理能力能夠迅速強化，問題終究可以獲致解決。近年來，新公共管理或新治理典範，正是各國政府再造或重建治理能力的理論架構與實務經驗，我國政府機關與學術界亦應跟進，並就此一公共行政新的研究領域加以開發經營，期能裨益於我國政府體質之改善。

(本文作者係國立政治大學公共行政學系教授孫本初暨國立政治大學公共行政學系博士班研究生劉坤億)