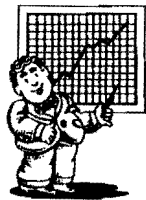


公共管理理論與實務的發展(上)

孫本初
劉坤億



壹、前言

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。當時，理論界與實務界均普遍感受到建構在韋伯式(Weberian)系絡下的公共行政已經出現「合法性危機」(crisis of legitimacy)，在偏狹的理性主義之下，明顯地發生知識無法指引行動，理論缺乏解釋力，以及無法忠實體現人民需求等現象(Denhardt, 1993)。

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)而來的；因此，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)，以及企業性(entrepreneurial)等方向發展(Overman & Boyd, 1994)。此種典範轉移的情形發生在1960年代末期至1970年代初期，公共管理新典範的形成則在1970年代末期迄今。Borins(1994)為此一新的公共管理典範提出如下的運作架構：(1)管理者須從舊有的集權式官僚組織中掙脫出來，並增加其自主性；(2)組織及其成員的作為結果必須能夠被測量，並與原訂之績效目標相符合；(3)人力和技術資源必須發揮到最大作用，以促使產出極大化、成本極小化；(4)在競爭和顧客導向的雙重驅力下，促進整體效率的提高；(5)確保公共服務的品質。

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，並被冠以不同的稱號，如管理主義（managerialism）、以市場為基礎的公共行政（market-based public administration）、企業型政府（entrepreneurial government）（Hughes, 1994:58）；甚至具有政治理念色彩的名稱，如新右派（New Right）（Gray, 1993）、新治理（New Governance）（Kettl, 1994a）。

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。二次大戰結束，世界各國在邁進後資本主義社會後，面對變遷快速而複雜的外在環境，儘管政府職權不斷擴張，卻始終跟不上人民的需求與期望。英國學者Kirkpatrick和Lucio(1996)從J. O'Connor所著《國家的財政危機》（The Fiscal Crisis of the State, 1973）以及C. Offe所著《福利國家的矛盾》（Contradiction of the Welfare State）兩本著作中歸納出一項警訊：現代國家都將陷於扮演「社會福利的供給者」與成爲「經濟穩定成長的主力舵手」間的矛盾緊張關係，以致於同時面臨嚴重的財政危機，以及公民（消費者）需求持續擴張的雙重困境。各

國政府爲解決此一困局，無不積極地尋求新的管理哲學和工具，以作爲改造公部門組織和提高政府績效的策略，公共管理實務即是在此種背景下蓬勃發展的。

上述旨在概括說明公共管理形成並蔚爲風潮的背景，本文將在以下各節中，藉由對公共管理意涵的考據，以及對其理論與實務發展歷程的探索，試圖爲公共管理這一新興研究領域作較完整的描繪。

貳、公共管理的意涵

自1980年代以來，公共管理的研究如雨後春筍般蓬勃發展，但截至目前，研究社群對其研究重點與範圍尚無共識，因此對其意涵之看法可謂眾說紛紜，學者Whitaker（1994：262）將現階段公共管理研究領域比喻爲「變形蟲」（amoeba），以隱喻其研究重點和範圍尚處於不斷變化中，此種說法實爲允當。茲就學者對公共管理意涵之見解，依時間排序臚列於后：

(1) James L. Perry與Kenneth L. Kraemer（1983：x, 4）兩人認爲：公共管理是一種新的途徑，它是傳統公共行政的規範取向（normative orientation）及一般管理（generic management）之工具取向

(instrumental orientation) 的結合體。前者所關切的重點在於民主與行政間的關係，諸如公正、公平等價值的實現；而後者則是偏重於機關內部的結構安排、人員的激勵，以及資源的分配等管理面向。公共管理的主要系絡雖以政府部門為主，但亦將其與私部門的互動關係包含在內。公共管理的重點 (focus) 是將公共行政視為一種專業 (profession)，並將公經理人 (public manager) 視為專業的執行者，而非政治家或政客 (引自黃臺生、黃新福，民85：16)。

緊密地結合。

6. 公共管理是一種應用的社會科學，反映著科際整合的傳統。

隨後，Overman對當時幾本有關的公共管理論著予以評論，他認為：公共管理雖然一直深受科學管理與行政科學所影響，但它並不等於就是科學管理與行政科學；它亦不同於政策分析，惟其所反映出的理性手段和政治性取向，係與政策取向有著相當密切的關聯性。公共管理是公共行政一般性的科際整合的研究 (1984：278)。上述界定，說明了公共管理與公共政策是兩個相互重疊的研究領域，兩者同時也是公共行政的部分領域 (引自黃臺生，民84：20)。

- (J.G.D. Garson與E. S. Overman (1983：94-97) 兩人提出下列幾點主張，使吾人能對美國的公共管理方面有進一步的瞭解：
1. 當代的公共管理強力的結合科學管理的傳統。
 2. 公共管理依附著公共行政學的理性與技術性解釋。

(J.Jay M. Shafritz (1988：451、455) 則認為：公共行政的意涵比公共管理更為寬廣，因為公共行政並未將其自限於「管理」之上，而是將所有足以影響公共機構管理的政治、社會、文化及法律等環境合併考慮在內。而公共管理則是強調組織如何去執行公共政策，公經理人的首要之務即在運用規劃、組織、控制等方法來提高政府的服務品質。故公共管理的重心

3. 在評估標準相當狹隘的組合之中，公共管理反映出行政的古典原則。
4. 公共管理是在政治系絡中的行政研究。
5. 公共管理研究與政策分析方法 and 技術的應用

顯然較偏向於管理工具、技術、知識及技能等的運用

，並將有關的理念及政策轉化成具體的行動方案（引自黃臺生、黃新福，民85：16）。

(四)J. Steven Ott、Albert C. Hyde和Jay M. Shafritz (1991:ix)三人認為：公共管理是公共行政或公共事務廣大領域中的一部分，其可謂綜觀(overviews)了公共行政的方案設計與組織重建、政策與管理規劃、經由預算制度進行資源分配、財務管理、人力資源管理，以及方案評估與審核等之應用方法的科學與藝術。他們觀察到，1990年的公共管理研究主要功能和議題包括：資訊管理的技術、民營化(privatization)、合理化及課責性(rationality and accountability)、規劃和控制、以及生產力和有效的運用人力資源。

(五)B. Bozeman (1993：1，5)認為：公共管理之所以成爲新的研究領域與教育的題材，可溯至一九七〇年代後期及一九八〇年代初期之間，由企業管理及公共政策兩學派所共同發展出來。後者對公共管理的演進貢獻較多，而前者則是將公共管理初期的內容予以充實。他發現十幾年來公共管理的研究主題已經浮

現，在研究的取向上具有以下特性：

1. 同時重視策略與過程，但仍注意到外部性取向。
2. 對「硬性面」（政策科學）有更多的強調，並且持續將重點置於「軟性面」（管理藝術）。
3. 研究分析之對象朝向高階的公經理人。
4. 對公共管理的「公共」賦予更寬廣的定義，包含非營利組織、私人企業之公共面向和混合型組織 (hybrid organizations)。
5. 重視理論，特別是規範性理論。對於公共管理意涵的界定與陳述，當然無法以上述所列爲滿足，例如B. Bozeman和J. D. Strausman (1990：xi-xix)在《公共管理策略》(Public Management Strategies)一書中指出，倘若不考慮組織本質上的差異，大部分的管理工作與任務是具有共通性的；但公共管理的主要場域是在政治系絡之下，政治權威 (political authority) 一旦滲入管

理，管理的遊戲規則就會改變；因此，公共管理無法侷限於政策分析的科學色彩，它與公共行政最大的差別即在於對策略及領導藝術的強調，所以該書開宗明義即界定：「公共管理即是政治權威的管理」(Public Management is the management of political authority)。又如L.E.Lynn, Jr.(1987)在《管理公共政策》(Managing Public Policy)一書中界定「公共管理即是政策管理」，他認為公經理人在執行公共政策時，經常是在行政責任、組織能量、個人技巧和行政能力等的限制下進行，公經理人必須成為政策管理者，為政府的行動作政治上最有利的詮釋，才能落實原定之政策目標與理想。由此可知，學者對於公共管理的認知與界定，確實常因其所欲強調之重點不同而有所差異；儘管如此，祇要縝密地加以梳理，依然有其脈絡可尋。

綜合以上學者們的見解，公共管理的意涵可界定

如下：公共管理繼承科學管理的傳統，作為一種應用的社會科學，它反映出科際整合的取向；其雖自公共政策與企業管理知識領域中獲取養分，但卻未自限於政策執行的技術性質，以及企業管理追求營利之偏狹目標。公共管理雖然是公共行政或公共事務廣大領域的一部分，卻具有獨立成為新興研究領域之企圖。公共管理的重點(focus)是將公共行政視為一種專業(profession)，將公經理人視為專業的執行者；它不僅重視組織內部運作程序的精進有效，同時也重視組織與外部環境的關係；它是在民主過程、公共責任及政治系絡下運作，因此其強調策略與領導之藝術，並藉由擴大公共場域，將非營利組織(或稱為第三部門)納入，以強化管理能力，來達成降低施政成本、克服財政危機、提昇工作生活品質(Quality of Working Life)，以及提高政府之績效與服務品質的目標。

(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研究生劉坤億)

(下期待續)