

CONTENTS

第 1 篇



公共管理概論／1-1

第一章	公共管理的基本概念	1-2
第二章	新公共管理	1-57
第三章	政府再造與企業型政府	1-83
第四章	解除管制與民營化	1-140
第五章	治理	1-164
第六章	公私協力與 BOT	1-201

第 2 篇



資源管理／2-1

第一章	組織員額精簡	2-2
第二章	組織發展與變革	2-16
第三章	組織學習	2-34
第四章	團隊建立與管理	2-55
第五章	公部門人力資源管理	2-70
第六章	公共財務管理	2-95
第七章	電子資訊化管理	2-127
第八章	多元化管理	2-152
第九章	行政法人	2-162

第 3 篇



方案管理／3-1

第一章	流程再造	3-2
第二章	全面品質管理與顧客導向管理	3-14
第三章	市場導向管理	3-34

CONTENTS

CONTENTS

第四章	目標管理	3-45
第五章	策略管理	3-60
第六章	績效管理	3-69
第七章	多元評估模式	3-79
第八章	參與管理	3-86
第九章	知識管理	3-96
第十章	標竿學習	3-112

第 4 篇



政治管理／4-1

第一章	非營利組織管理	4-2
第二章	危機管理	4-53
第三章	府際關係與管理	4-79
第四章	跨域管理、跨領治理與網絡治理	4-95
第五章	民意與公共管理	4-123
第六章	政府公關與行銷	4-149
第七章	民意機構與政務領導	4-180

第 5 篇



公共管理的反思／5-1

第一章	新公共行政與黑堡宣言	5-2
第二章	新公共服務	5-21
第三章	課責	5-42

CONTENTS



公共管理的基本概念

壹、公共管理的基礎觀念

一、公共管理在公共行政學發展中的定位（理解即可，若行政學很強可跳過）

考點指南

此部分主要說明公共管理在公共行政學歷史發展中的定位，雖然考試不會特別考，但能瞭解公共管理在公共行政發展脈絡的定位，對後續的議題會更有整體性的理解。

公共管理（Public Management）並非突然冒出來的學科，是從公共行政學（Public Administration）發展而來，所以首先要討論公共管理在公共行政學發展中的角色定位，因此要先從公共行政發展的典範開始談起。

（一）典範的意涵：

什麼是典範（Paradigm）？典範是物理學者湯瑪士·孔恩（Thomas Kuhn）於 1962 年的著作—《科學革命的結構》（The Structure of Scientific Revolution）一書中所提出的概念。其將典範定義為：指某一個時期、某一個科學社群成員所共同持有的信念、價值與技術。雖然有教科書說這是典範最簡明的定義，但是第一次看到這句話的人一定會覺得這在說三小朋友？所以用更白話的方式來說明典範的意涵—典範就是在某一個特定時期裡，有一個學術領域認為這個學術領域重要的研究議題是什麼？研究什麼才有價值？什麼理論才能解釋該領域的問題與現象（也就是什麼理論對學術領域有價值）？用什麼方法進行研究才好？再白話一點就是—在某段時間裡有某個重要的議題、理論與研究方式引領該學術領域的發展。

用個例子讓大家理解：21 世紀以後（某個時期）物理學家（學術社群成員）認為量子力學（信奉的理論）是最能引領物理學發展的理論；也就是在物理學領域中，量子力學理論是 21 世紀後物理學界所信奉的典範。

若用行政學領域當例子，1980 年代前，行政學家認為韋伯的官僚型模理

論可以作為探討政府運作的理論基礎，也就是說在 1980 年代前韋伯的官僚型模理論是行政學界信奉的典範。

所以，典範包含下列五種觀念：

1. 典範是一種信念或信念系統 (Belief System)：信念即是一個人出生後，歷經家庭、學校、社會等各種不同的組織，在社會化的過程中，所接受信以為真，且具有若干事實的基礎，而不必或不願再去證明的看法。
⇒放在孔恩的定義下：我相信這個理論，像是傳統理論時期的行政學者會相信韋伯的官僚型模理論可以解釋政府組織的運作狀況。
2. 典範就是世界觀 (World View)：典範是規範性的，典範告訴研究者什麼是重要的？什麼是正當的？什麼是合理的？
⇒放在孔恩的定義下：我覺得這個理論很重要，像是傳統理論時期的行政學者覺得用韋伯的官僚型模理論研究政府組織是重要的。
3. 典範即是一種觀察的方式 (A Way of Seeing)：典範亦是一種觀察的方式或觀察的出發點，這種出發點往往是自明的或隱藏的，不經意的流露出來。
⇒放在孔恩的定義下：我認為這個理論可以對現象進行觀察與解釋，像是修正理論時期的行政學者認為馬斯洛的需要層級理論可以觀察組織成員的需求與解釋他們的行為。
4. 典範也是一種普遍性的觀點 (A General Perspective)：典範也不僅限於特殊性的獨特信念，而是科學社群成員共同持有的信念系統。
⇒放在孔恩的定義下：這個理論在某個學術社群中可以相信的，像是在 1980 年代以前在公共行政的學術社群大多信奉韋伯的官僚型模理論來說明政府組織的運作。
5. 典範也是最高的「共識單位」 (Unit of Consensus)：典範不僅具有信念的普遍性，更具有共識單位的特性，即其為各社群所共享的信念系統，不限於某一個單位社群的普遍流行信念。如佛教有各派別，但輪迴觀念、人皆有佛性、皆能成佛等，皆為構成佛教的最高共識單位。
⇒放在孔恩的定義下：雖然某個學術社群有不同分支，但這個理論都是各分支所信奉的，不管是新公共行政或新公共管理，都信奉政府運作要落實公共利益。

(二) 典範的變遷：



圖：典範變遷的過程

1. 以物理學的例子來說，物理學經歷過亞里斯多德典範、牛頓典範與愛因斯坦典範等三個典範時期，每一個時期在不同的典範下累積不同的知識系統與理論建構，當典範發生革命與轉移，先前的知識、理論與概念系統必須在新的典範觀念下，重新組合並解釋其所研究的對象，這樣所形成的知識系統稱為**常態科學 (Normal Science)**，亦為教科書的主要知識來源。
2. 然而，典範不會永不變動，因為環境變遷與時代發展，科學知識的建構將會碰到更複雜的狀況，所以學術社群所信奉的理論與知識系統，會有越來越難解釋的現象，這些難解釋的狀況就稱為**異例 (Anomalies)**，也就是碰到所信奉的理論無法解釋的問題。當異例越來越多後，代表原先的典範無法解釋或證明問題，或是限制研究者的思維與視野，這時典範就發生了危機，最後科學就會進行革命，重新建構可以解釋現象的理論與知識系統，**典範發生轉移 (Paradigm Shift)**。

(三) 典範對自然科學與社會科學的啟示：

所以典範代表學術社群在某一個時期所重視與遵循的知識體系，因此對自然科學與社會科學產生不同啟示，而且因為**自然科學與社會科學的性質不同**，典範對兩種科學的啟示自然也不相同。

1. 對自然科學的啟示：典範對自然科學而言有嚴格的意義，意即典範與典範之間具有**不可共量性 (Incommensurability)**，也就是說**接受新的典範後就不可以再接受舊典範**，新舊典範不可並存。舉例來說，當愛因斯坦的量子力學典範出現後，就不可以再接受牛頓的力學典範，主要的原因是自然科學是有標準答案的，像是化學中的兩個氫原子 (H_2) 加一個氧原子 (O)，就會組合而成水 (H_2O)。
2. 對社會科學的啟示：
 - (1) **典範對社會科學而言，沒有不可共量性的特質**，只是概念的引用，作為**理論與理論之間遞移的銜接概念或是規範上的努力**。所以，典範在社會科學是**多元並存**，而且具有爭辯的意涵；也就是說，不同的典範

在社會科學中可以共存之外，還有相互競爭的特性。因此，典範的建立不需要學術社群成員一致的共識，都會有競爭性的典範存在，尤其在公共行政領域中，目前沒有一個公認普遍性且具最高共識的典範，而是不同研究社群有自身認同的典範，形成多元典範競爭的局面（像是新公共行政學者會認為研究行政倫理是重要的，但新公共管理學者會認為研究政府再造是重要的）。

- (2)為何典範在社會科學中可以共存不同典範？因為社會科學的特性就是沒有標準答案。社會現象往往是很多因素造成的，用不同的理論或概念解釋社會現象就會有不同的結果，像是從犯罪率攀高的社會問題，從社會學理論的角度，這會是社會結構造成的問題，但經濟學理論則會認為是經濟不佳造成的問題。也就是說在社會科學中，每個時期學術社群還是會有一個多數人關注或重視的典範，但也會存在不同的典範。

(四)公共行政學典範的發展（理解就好）：

編按：若想快點瞭解公共管理在公共行政學典範的定位，請直接看典範一、四與五。

公共行政典範的發展為何？學者尼可拉斯·亨利（Nicolas Henry）於1989年所著的《公共行政與公共事務》（Public Administration and Public Affairs）一書中針對公共行政典範的發展進行探析，用**五個典範時期**來說明公共行政理論與知識系統建構過程。

1. 典範一——政治與行政分立時期（1887～1926）：

- (1)典範內涵：此時期對於行政學的研究定向在政府的官僚體制，即研究焦點聚集在官僚體制的制度設計上，認為**政治與行政是分開的**。若從方法論與研究方法的角度，認為行政學研究應該「**價值中立**」——只陳述研究問題是什麼？而不提出應該怎麼處理，舉個例子，研究發現官僚組織運作是沒有效率的，這是**價值中立**，單純敘述官僚組織沒有效率；若研究發現官僚組織應該使用參與管理，這就涉入**價值判斷**，認為**官僚組織要用參與管理比較好**——研究的目標是要強調怎麼樣增加政府組織的「效率」與「經濟」上，其中威爾遜特別強調公部門的管理要「**師法企業**」，學習企業管理技術於公部門中，增加政府效率。典範一**是公共管理的萌芽期**，但此時的公共管理強調管理技術的設計，聚焦怎麼樣使用管理技術提昇政府效率，不討論政治環境與系絡對管

理的影響，也沒有倡導把市場機制或創新等企業精神帶入公部門，只純粹學習私部門的管理方法，此時的公共管理也可成傳統的公共管理。

(2)代表著作：在此時期認為公共行政的研究要脫離政治學，強調價值中立，探討如何增加政府的效率為重點，主要的代表研究有以下三本著作：

- ① 1887年威爾遜（Woodrow Wilson）〈行政的研究〉（**The Study of Administration**）一文：該著作被視為將公共行政學獨立於政治學之外，並強調師法企業，公共行政學開始成為一個專業的學科。
- ② 1900年古德諾（Frank D. Goodnow）所著《政治與行政》一書，該書探討行政與政治之間的關係。
- ③ 1926年懷特（Leonard D. White）所著《公共行政研究導論》一書，亦是說明行政學是一門專業的學科，也是美國公共行政教育的第一本教科書。

2. 典範二—行政原則時期（1927～1937）：

(1)典範內涵：該時期的學者認為公共行政的研究應該聚焦在設計**放諸四海皆準的行政原則**，將公共行政研究推向「正統的高峰」，因為大多聚焦於政府官僚組織內部的行政方法與原則的設計，政治色彩越來越薄。然而，亦有學者對於這時期強調行政原則的設計不以為然，學者**賽蒙（Herbert Simon）**認為，這些行政原則只不過是「**行政諺語（Administrative Proverbs）**」，因為每一個行政原則皆有一個相反的原則，像是強調官僚組織設計需要運用層級節制的行政原則，就會造成官僚組織運作無效率的反原則，所以每個原則都會有管理上的反原則，其使得理論與概念無法順利運行。

(2)代表著作：

- ① 1927年魏勞畢（W. F. Willoughby）的《公共行政原理》一書，被認為是美國公共行政教育的第二本教科書。
- ② 1937年古立克（Luther Gulick）與尤偉克（L. Urwick）編著的行政科學論文集一書，提出了政府組織管理應該遵循「**POSDCORB**」的七字行政箴言，認為行政主管必須依據這七項行政原則進行管理活動。P是計畫（Planning）；O是組織（Organizing）；S是用人（Staffing）；D是指揮（Directing）；CO是協調（Coordinating）。

)；R 是報告 (Reporting)；B 是預算 (Budgeting)。

3. 典範三一公共行政學即政治學時期 (1950's~1970's)：

(1) 典範內涵：第二次世界大戰後，先前的「政治與行政分立」與「行政原則」的研究發生了瓶頸，發現公共行政的研究不可能完全脫離「**政治環境與系絡**」的範疇，所以公共行政學者開始向外延伸，對於公共行政的外部政治環境與公共系絡進行探究，開始把研究焦點從**官僚組織內部轉移到組織外部的政治環境**。此時期公共行政受到政治學當時研究方法的影響，研究側重「個案研究法」與「比較與發展研究法」，所以公共行政又開始和政治學合流，成為政治學研究中的研究「重點」(Emphasis)與「興趣範圍」(An Area of Interest)之一，甚至把公共行政視為政治學，並非一門獨立的學科，**此時期是公共行政的尷尬時期**。

(2) 代表著作：

① 高斯 (J. M. Gaus) 在 1950 年發表〈公共行政理論趨勢〉一文，該文為以生態觀點研究行政現象的第一篇文章，也就是探討政治環境怎麼對公共行政造成影響，所以政治學又開始回到公共行政當中。

② 1964 年雷格斯 (F. Riggs) 的**稜柱型社會理論**。雷格斯研究開發中國家的行政狀況，用稜柱作為開發中國家行政發展的隱喻，因為開發中國家因為分工不完全，在往已開發國家專業分工邁進的過程，行政很容易受到政治的影響，兩者糾纏不清，就像一道光線射入稜柱後，會在稜柱中產生很多不同顏色光線纏繞在一起的現象，等光線射出稜柱體後，每條光線會成為單獨的光線出來（此時就是隱喻已開發國家因為分工明確的狀況，亦稱繞射型社會）。

4. 典範四—公共行政學即管理學時期 (1956~1970's)：

(1) 典範內涵：此時期行政學的研究幾乎和「**組織理論與管理**」的研究無異，而組織理論與管理研究常常被視為「企業組織的管理研究」，所以此時期行政學者強調公私部門在**管理上並沒有太大差異**，所以此一時期理論基於兩項前提：

① 企業管理與公共行政無異。

② 因為企業績效往往優於政府績效，所以主張政府要和企業學習，提昇績效。

所以此時公共管理早已存在，只是還沒有 1980 年代那樣興盛與受到

高度關注。

「公共行政即管理學」的發展，導致了**有行政無公共**的狀況，因為將公共行政視為企業管理相當奇怪，政府組織與企業組織在政治、法律與社會上就有極大的差異，但此時期不重視此點，完全忽略公共行政所處的政治環境與公共系絡，這些環境對公共管理者有什麼影響也加以忽略，像是政府有決策、有多元權威；卻又沒有利潤底線（政府會受到立法、司法與人民監督，這些權威都會影響行政運作）、缺乏市場機制價格（政府提供公共財）、若導入市場機制會缺乏明確績效標準（政府產出公共利益難以測量），導致將私部門管理上的知識與技能運用到公部門會出現問題，而此時可以視為**公共管理的發展期**，越來越重視公部門的管理議題。

(2)代表著作：

- ① 1956年，《行政科學季刊》（Administrative Science Quarterly）創刊，此期刊認為公部門組織與企業組織的行政管理並沒有區分，認為行政即為管理。
- ② 1958年，馬區與賽蒙（James G. March & Herbert Simon）合力著作的《組織學》一書。
- ③ 賽特與馬區（R. Cyert & J. G. March）合力編輯的《廠商行為理論》一書。
- ④ 1965年，馬區（J. G. March）所編的《組織手冊》一書。
- ⑤ 1967年，湯普森（James D. Thompson）所著的《行動中的組織》（Organization in Action）一書

深入探析

☞公私部門是否有差異，有兩派學者有不同的見解（申論題考公私差異時的結論好武器）

(一)認為公私部門在重要之處相同，不重要之處不同：

這是學者波茲曼（Barry Bozeman）的觀點，認為在處理重要議題的管理上公部門與私部門是相同的（重視績效），像是績效管理，但在支微末節之處不同，像是私部門是提供產品給願意消費的顧客，公部門是提供產品給民眾（提供對象）。

(二)認為公私部門在重要之處不相同，在不重要之處相同：

這是學者薛瑞（Wallace Sayre）與艾里遜（Graham T. Allison）的觀點，認為公私部門最重要的地方是兩者組織本質不同，公部門具有公共性，私部門則不強調公共性，但在一些管理原則上，兩者都沒有太大差異。兩派最大的差別是對於公部門管理的重要性，波茲曼的角度是強調管理的重要性，認為公私部門的差異不是很重要的地方；但薛瑞與艾里遜則認為公私部門的差異是比較重要的，應該要注意政治系絡與法律對公部門的影響，反而認為管理只是公私部門的一種技術。

若是參照典範四的內涵，波茲曼與典範四的觀點相近，也就是說這一階段將**公共行政轉向「管理」**，替後續公共管理的發展建立基礎。

5. 典範五—公共行政學即公共行政學時期（1970's~）：典範三與典範四造成公共行政的發展出現「**認同危機**」（Identity Crisis），因為公共行政被視為政治學或管理學的一部分，漸漸喪失獨立學科的自主性，很多年輕學者看不下去這樣的發展，因此學者瓦爾多（Waldo）於1968年號召年輕公共行政學者於美國雪城大學的**明諾布魯克會議**中心舉辦會議，許多學者共同協商討論公共行政未來的發展。該會議開完後即於1970年成立美國全國公共事務暨行政校院聯合會（National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA），公共行政的發展又再次趨向獨立，但是不像典範一要完全脫離政治學，而是要從公共行政的角度，說明政治對行政的影響，「**公共性**」與「**公共利益**」就是公共行政最核心的價值。

然而，典範五的發展並非呈現單一典範獨大的狀況，反而呈現多元的發展，像是**公共政策**、**新公共行政**與**新公共管理**等學派都基於公共行政中的公共性與公共利益發展出重要議題，目的都是要解決公共問題，滿足民眾需求與提昇政府治理的能力。

深入探析

公共管理在公共行政發展中的定位（總結）

綜觀上述公共行政典範的發展，公共管理主要在三個典範中出現，因此將公共管理在公共行政發展中的定位分成三個時期。

（一）萌芽期：

典範一時期威爾遜提到的**師法企業**，公部門學習企業的管理技術，增加



政府效率，不強調政治環境的影響，此時是公共管理的濫觴，也可以稱為傳統的公共管理。

(二)發展期：

典範四公共行政即是管理學時期，越來越重視公部門的管理議題，也就是傳統公共管理的發展。

(三)興盛期：

典範五公共行政即是公共行政時期，其中新公共管理典範強調的管理主義，實務與學界都受到新公共管理的影響，但此時公共管理要顧及公部門的公共性的特質，所以會強調政治系絡（環境）對管理的影響，也因此典範五的公共管理是被稱為當代的（新）公共管理，因為和傳統的公共管理不同，當代的公共管理會正視政治環境對管理的影響，研究重點不僅聚焦於公部門內部的管理。

二、公共管理為什麼會出現（理解即可）

從公共行政典範的發展可以瞭解，公共管理在典範五的時期，已經變得極為重要，逐漸發展成一個學科。為什麼公共管理會特別發展出來成為一個學科與研究領域，為何對公共行政的理論與實務發展相當重要？因此，要先知道這個學科的發展與為什麼會興起，方能瞭解這個學科重要的核心價值，對於後續公共管理議題的研讀與理解會更加事半功倍。所以，先從公共管理的起源與發展談起。

(一)公共管理的起源—1887 年威爾遜（W. Wilson）發表的〈行政的研究〉一文：

有些書籍都說公共管理是 1980 年代才出現，這是一個錯誤的觀念。公共管理的發展是隨著行政學的發展，也就是說公共管理就是公部門在管理上的議題（公部門還有政治上的議題，像是政務官與事務官的關係；還有法律上的議題，公務人員與國家的關係應該為何？），所以當 1887 年威爾遜發表的〈行政的研究〉一文，提倡師法企業的方法來改進政府職能，這即為公共管理的起源。

關鍵補充

雖然此時提出師法企業的觀念與 1980 年代當代的公共管理的核心價值一致，但此時的師法企業與 1980 年代公共管理強調的師法企業的背景是有