

「公共管理」研讀指引

/ 李允傑

公共管理為何近幾年會成為行政學領域的顯學？如何有效提升政府的效能並滿足民眾多樣化的需求，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是公共行政領域中的一環，但作為各國改造政府的主要途徑，其卻具有成為新興研究領域的旺盛企圖。尤其是在已邁入廿一世紀的今天，我國政府正面臨內外環境的高度挑戰。

這些內外環境的問題雖然龐雜而分歧，但最根源處皆繫於政府治理能力之不足。近年來，公共管理已成為各國改造政府或重建治理能力的理論架構與實務指南。

然而，由於各家學者對於公共管理的認知與界定，常因其所欲強調之重點不同而有所差異，進而使得公共管理的意涵顯得模糊曖昧。但經縝密地加以梳理、彙整後，不難發現公共管理之內涵依然有其脈絡可循。Bozernan（1993:1-5）即認為公共管理的研究取向計畫分為二：一為沿襲公共政策而來的「P途徑」（公共政策學派）；一為上承企業管理的「B途徑」（企業管理學派）。而Kettl（1993）更進一步地說明這兩項途徑的基本特徵，有助於釐清公共管理的意涵，茲分述如下：

一、P途徑下的公共管理之特徵

1. 對傳統式的公共行政及政策執行研究予以拒絕。
2. 偏向於前瞻性的、規範性的理論研究。
3. 著眼於高階層管理者所制定之策略的研究。
4. 透過個案研究來發展所需的知識。
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。

二、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地區分，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、預算等方面之過程取向（process-oriented）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。

新公共管理的理論基礎是「經濟學」與「管理學」，具體而言，只是交易成本理論（transaction cost theory）、代理理論（agency theory）、公共選擇途徑（public choice approach）、新泰勒主義的混合物，這些以自利動機為假設前提的新制度經濟學、新古典經濟學及新泰勒主義，被許多人批評得一文不值。然而新公共管理學者很少做出回應，也很少加以反駁；在他們看來，「與其批評，不如行動。」這是一個全球競爭的行動時代，必須擺脫理論的重重枷鎖，快速地與正確地回應問題、解決問題。

新公共管理是新右派人士發動的世界性改造運動，他們修正了亞當史密斯的理論，主張建立「管理最少，服務最好」的「小而能政府」，重新建構「競爭國家」，以取代「管理最多，干預最多」的「大有為政府」與「從出生到死亡」處處受到國家照顧的「福利國家」。這樣的特殊主張當然受到多數左派與少數右派人士的左右夾擊。這批反管理主義的浪潮係在新公共行政（New Public Administration）的起義下，而批判理論（Critical Theory）與後現代主義（Post-modernism）隨後跟上，系統性地質疑政府再造解決統治危機的能力；與新公共管理主張消費主義，提供「顧客導向的公共服務」完全不同之處為：他們主張公民主義，要求政府提供「公民導向的公共服務」，建立以新公民精神（New Citizenship）為主體的公民統理（citizen governance）。



近年來Robert B. Denhardt提出新公共服務（The New Public Service）理論，採取批判的角度，修正公共管理研究途徑在政治理論上的不足，新公共服務要求社會建設的過程不只是選舉出政府領袖或任命行政人員，而是建立寬廣的公共談話和中央的深思熟慮。政府的角色應該是帶領人民去建立社會，而其也有道德上的責任去確保公平和正義。本課程教科書對此有新的引進和發揮。換言之，究竟民眾是「顧客」？還是公民？政府真的應該少管，放手給市場嗎？本課程有深刻地反省和論辯，同學務須仔細咀嚼。

同學們在研讀本科目時，一定要把握公共管理從「思想背景→理論學說→實務運用」這三個環節所組成的邏輯架構。基此，同學在準備考試時，不能只求死背，而應力求融會貫通，確實理解其意義。

先求理解之後，同學們自然可以掌握考試重點（包括期中考與期末考）。第一、二章當然十分重要，尤其理論、概念、途徑、影響等都是常出現的考古題。第四、五章介紹管理工具，尤其全面品質管理（TQM）、標竿管理（benchmarking）、績效管理（performance management）、目標管理（MBO）都是歷久不衰的管理工具，第七章到第十章是另一個重點區塊，包括策略管理、知識管理、學習型組織、策略性人力資源管理，也是向來必讀之章節，第十二章企業化預算曾出現多次考古題，第十三章新績效預算是新興當紅議題，不能忽略。最後一章「新公共管理的願景、限制與展望」中的三、四節尤其重要，是應用發揮題的常見題庫。

總之，各位同學們，這是一門不論考試或就業都很實用的課程，大家不妨抱著「學以致用」的心態來K書，必能事半功倍，學習愉快！

（作者為本科目學科委員兼召集人）