

第四章 公共管理與新公共管理

■ 公共管理 (Public Management)

- ▲ 緣起：自從 1980 年代中期以後，西方英語系國家所產生之「由效率朝向績效」的轉向。【Frederickson & Smith (2003) 將 1970 年代末期以前的公共行政論述---傳統公共行政---稱之為「傳統公共管理」；將 1980 年代以後的政府管理論述稱之為「(當代)公共管理」。】

- ▲ 發展與定位：當代公共管理論述是自 1950 年代以來，公共行政學術界重新對「管理」概念付諸關懷的表現。兩氏認為，1950 年代後行為主義與公共選擇影響了公共行政研究，使行政研究者轉而重視「決策制訂過程之研究」(以及新公共行政途徑之影響，使研究者轉而聚焦於實質價值與倫理之探究)。從而導致公共行政研究者忽略理論與實務工作之連結關係。從 1980 年代中期以來，公共行政研究者重新聚焦於管理研究，但卻使用新的修辭與語言來區別其與傳統管理研究之差異，此即「公共管理」概念產生之背景。【George Frederickson & Kevin Smith (2003) *The Public Administration Theory Primer*, p. 123.】

- ▲ 意義：【引自：孫本初 (2010) 新公共管理 (一品)，pp.32-33.】
 - (1) Jay M. Shafritz：公共行政的意涵較公共管理寬廣。(A) 公共行政之研究範圍並未限制於「管理」面向，而是更廣泛地探討各種可能影響公部門管理的政治、經濟、社會、文化等環境因素。(B) 公共管理則是致力於探討「組織如何執行公共政策」之過程；在此過程中，公共經理人之首要工作即在於運用規劃、控制、組織等方法而提升政府服務品質。
 - (2) 孫本初：(A) 公共管理繼承管理科學傳統，屬於應用性學科，具科際整合特質。(B) 雖然自公共正與企業管理領域汲取養分，但並未自限於探究執行技術，以及偏狹地追求私利。(C) 公共管理屬於公共行政

之次領域之一，但卻具有獨立發展之潛力。(D) 公共管理是一門致力於提升績效的專業領域；公共經理人為各種專業之執行者。(E) 公共管理同時重視組織內部以及組織與外環境之互動關係。(F) 公共管理是在民主政治、公共責任以及政治權力之系絡中進行、實踐。

- ◆ 績效 (performance) → 效率 (efficiency) + 效能 (effectiveness)。(A) 效率：追求最佳本益比。(B) 效能：追求產出數量之最大化以及產出品質之最佳化。
- ◆ 管理主義 (managerialism) → 【Polltt (1993), 改寫自：丘昌泰 (2010) 公共管理 (智勝), p. 12】(1) 社會進步是以高度經濟生產力作為基礎。(2) 必須引進先進科技來提高生產力。(3) 由紀律的公務人力操作科技方法，是實踐國家目標的基礎。(4) 政府的經營績效來自於管理者所展現的專業技術。(5) 管理者需擁有權力才能發揮實質功能。
- ◆ 公共管理者 (public manager) = 公共經理人 = 公經理人 (Paula King & Nancy Roberts) → 依據專業，在公共服務生產、輸送過程中提供創新作為及處置方式的行動者。【公共管理者的特質 → 參見：領導與管理章節。】

▲ 傳統與當代公共管理原則之比較【改寫自：Frederickson & Smith (2003) *The Public Administration Theory Primer*, p. 113.】

	傳統原則	當代原則
政府規模	大規模---集權化	小規模---分權化
公共服務之生產、輸送機制	由政府直接生產、輸送 追求最佳本益比	以簽約外包 (contract out) 方式生產、輸送 追求績效
專業化 (功能劃分)	依據工作性質、流程、目的進行劃分 (以機關本位作為考量)	依據顧客特質 (顧客導向) 以及所處地域 (因地制宜) 進行劃分

控制機制	專業實務標準 輸入（預算、員額規模） 產出、過程 權威	結果 管理
裁量權	由法律及主管權威所賦予 訴諸專業判斷	因解制而產生 因勇於承擔風險而產生
雇用關係	以功績導向、弱勢優先、 技術能力作為考量	同左
領導風格	來自於公正中立之立場以 及專業知能	來自於企業家精神
目標	實現法規內容，建立有秩 序、可靠的公共制度	促成變革 創造公共價值

▲ 從傳統公共管理到公共管理的轉變 (Garson & Overman, 1983)【整理、
改寫自：丘昌泰 (2010) 公共管理 (智勝文化), p. 72.】

傳統公共管理 →泛指 1970s 末期以前的公共行政論 述，包括傳統公共行政及新公共行政。	公共管理 →泛指 1980 年代以後的公共行政 論述
聚焦於官僚結構與民主多元價值之間 的衝突與矛盾。	聚焦於公部門之計畫、組織、控制、 評估等管理功能。
重視公平性、回應性、政治重要性 (political significance) 等實質價值標 準。【受新公共行政影響】	重視經濟性、效率性、效能性等工 具價值標準。
重視政治任命者或政治菁英之偏好、 價值。	重視中階層專業管理人員之判斷、 觀點。
重視公部門與私部門組織之間的差異 性。【公共性；受新公共行政影響】	主張公部門與私部門組織不具明顯 差異性。【類同管理】
聚焦於法律、制度以及政治互動過程。	聚焦於公部門組織內部及外部關 係。
與政治學與社會學具密切關係。	與管理學具密切關係。