

公共管理講義

第一回

401080-1



社團
法人
考試
證照
考試
升學
考試
檢定
考試

考友社

出版
發行
考試
證照
考試
升學
考試
檢定
考試

公共管理講義第一回 目錄

第一講 公共管理導論·····	1
✦精選試題✦·····	7
第二講 公共組織理論·····	29
✦精選試題✦·····	35

第一講 公共管理導論

❖ 命題重點 ❖

一、公共管理之源起

(一)公共管理之主要根源可以溯自於公共行政學的鼻祖威爾遜在一八八七年〈行政學研究〉(The Study of Administration)一書。

(二)美國行政學者亨利將公共行政的典範變遷分為五個時期，以說明公共管理重點的演變：

1. 第一個公共行政學的典範為政治與行政的分立，其時間從一九〇〇～一九二六年。
2. 第二個公共行政學的典範則是行政原理，其時間從一九二七～一九三七年。
3. 第三個公共行政學典範為公共行政學即政治科學，時間從一九五〇～一九七〇年。
4. 第四個公共行政學典範為公共行政學即管理學，時間從一九五〇年～一九七〇年，此典範與第三典範是同時並存的。
5. 第五個公共行政學典範為公共行政學即是公共行政學，時間從一九七〇年到現在。

二、公共管理之意涵

(一)根據Shafritz & Hyde所著的〈公共行政古典文選〉中指出較早討論公共管理的文章是美國大學的Catheryn Seckler Hud-

son 在一九五五年所著〈公共管理研究的基本概念〉。她提出了有關管理技術與方法的細節，可歸納如下：

1. 如果公共行政學要有效率，必須有一個以人民目標和目的的控制要素之明確國家政策。
2. 應該有一個明確的結構性組織，當作有效運作的架構。
3. 應該有一個督導中心，作為公共管理的系統。
4. 應該建立與發展適當的運作方法，以便達成政策。
5. 應該提供一種相互作用的完整手段，如溝通管道。
6. 應該承認公共行政所做的工作必須回應動態的環境。

(三) James L. Perry 與 Kennet L. Kraemer (1983) 之定義：

「公共管理」是一種新的途徑，它是傳統公共行政的規範取向及一般管理的工具取向之結合體。

(四) Garson 與 Overman (1984) 之定義：

1. 當代的公共管理強力的連結行政之科學管理傳統。
2. 公共管理附著在公共行政學的理性與技術性之解釋。
3. 在評估標準相當狹隘的組合中，公共管理反應行政的古典原理。
4. 公共管理是政治系統中的行政研究。
5. 公共管理的研究緊密的結合公共政策分析的方法論上及技術上的應用。
6. 公共管理是一種應用的社會科學，伴隨著基礎理論研究主張的科際整合之資料來源。

(四) Overman (1984) 之定義：

1. 一般管理的包含，例如規劃、組織、控制、替代官僚體制和民主體制之社會價值與衝突的討論。
2. 一種手段取向，偏好經濟和效率的指標，代替公正、責任或政治特性。

3. 一種中層管理者的實用取向，替代政治或政策菁英之看法。
4. 一種考慮管理為共屬性的傾向，或是至少減少公共與私有部門之不同，代替了強調它們的不同。
5. 一種特別的著重組織與外在環境之關係，並以同樣理性的態度處理內部的運作，以替代著重法律、制度和政治官僚的過程。
6. 一種與科學管理傳統的強有力哲學之結合，以替代對政治科學與社會學的緊密關係。

(ㄣ) Jr. Lynn (1987) 之定義：公共管為政策管理。

(ㄤ) Jay M. Shafritz (1988) 之定義：公共管理是強調組織如何去執行公共政策，其首務即在運用規劃、組織、控制等方法來型塑政府的服務。

(ㄨ) Bozeman與Straussman (1990) 之定義：公共管理是對於「政治權威」的管理。

(ㄨ) J.O. Ott、A. C. Hyde & M. Shafritz (1991) 之定義：公共管理是公共行政或公共事務的一個分支，是一種透過預算制度、財務管理、人力資源管理及方案評估與審計等應用方法，來進行方案設計、組織重建、政策與管理規劃以及資源分配等活動之科學與藝術。

(ㄨ) Robert E. Crew (1992) 之定義：公共管理必然與公共政策的形成具有密切的關係，公共管理活動本身是設定公共政策過程的一部分。

(ㄨ) Barry Bozeman (1993) 之定義：公共管理重視「軟性面」，本質上應是一種藝術，而非學科，當代公共管理者必須強調實用性與效用性。

(ㄨ) C. B. Graham & S. W. Hays (1993) 之定義：公共管理較偏重於政府機關內部之行政活動的研究，其所關切的重點在於政

策的執行。

三、公共管理之研究途徑

(一) P 研究途徑的公共管理：其主要特徵有：

- 1 對傳統式的公共行政及政策執行的研究予以拒絕。
- 2 偏向於規約性的理論研究。
- 3 著眼於高層級管理者所制定策略的研究。
- 4 透過個案研究來發展所需之知識。

(二) B 研究途徑的公共管理：其主要特徵有：

- 1 較偏好企業管理原則的運用。
- 2 對公私部門間的差異不作嚴格的區分，並以經驗性的理論發展作為公私組織差異的解釋基礎。
- 3 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、人事、預算等方面過程取向的研究。
- 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。

(三) 社會途徑的公共管理。

四、公共管理與其他學科之比較

(一) 公共管理與公共行政：公共管理係衍生自公共行政，但有其獨特的性質。

(二) 公共管理與公共政策：公共管理即針對公共政策的管理，以改進管理效能為職志，強調策略領導、環境的變化及資訊的精煉，公共政策與公共管理是息息相關的，公共政策制定後，必須要有專業的經理人在其中掌控、推動，公共政策的執行才有可能成功。

⊕ 精選試題 ⊕

一、試論述公共管理之源起。

答：公共管理雖然是現代公共行政學的新重點，但其主要根源可以溯自於公共行政學的鼻祖－威爾遜在一八八七年的〈行政學研究〉（*The Study of Administration*）一書。在威爾遜的文章中，他呼籲建立一種新的行政科學，使政府的事業更像私人的企業，以改進政府人事制度的品質及政府機關的組織及方法。這行政科學的重點著眼於政府的行政功能，因為這功能超過政治的適當範圍，而行政學研究的主要目標是「有助於行政執行之方法，使其免於實驗嘗試的困擾及浪費，並將其置於穩定原理的基礎上」，因此威爾遜創設了四個行政學研究的基礎，並賦予今日公共管理之特色，這四個基礎分別是：

- (一) 政府機關如同最基本的組織設置。
- (二) 行政功能為適當的重點。
- (三) 更有效管理之原理與技術的發現為發展行政能力之關鍵。
- (四) 比較法是促進學術研究與進步的方法。

二、公共管理一詞首先由何人提出？其所論述之公共管理內涵為何？

答：「公共管理」的名詞沒有很明確的跡象顯示它是自何時開始出現，但是根據 Shafritz & Hyde 所著的〈公共行政古典文選〉（*Classics of Public Administration*）中指出較早討論公共管理的文章是美國大學（*The American University*）的 Catheryn Seckler-Hudson 在一九五五年所著〈公共管理研究的基本概念〉（*Basic Concepts in the Study of Public Management*）；

Seckler-Hudson 提出「公共管理」的概念，而這些概念都出現在八〇年代的公共管理之探討中。她在公共行政學的方向中，指認了政策和政治的應用，但是主要的是重視公共管理的問題。她認為「管理將被關切為有效處理人的資源和物質，以達成所知的目標」，因此她提出了有關管理技術與方法的細節，可歸納如下：

- (一) 如果公共行政學要有效率，必須有一個以人民目標和目的為控制要素之明確國家政策。
- (二) 應該有一個明確的結構性組織，當作有效運作的架構。
- (三) 應該有一個督導中心，作為公共管理的系統。
- (四) 應該建立與發展適當的運作方法，以便達成政策。
- (五) 應該提供一種相互作用的完整手段，如溝通管道。
- (六) 應該承認公共行政所做的工作必須回應動態的環境。

三、何謂公共管理？試綜合歸納各家學說為其下一定義。

答：(一) James L. Perry 與 Kennet L. Kraemer (1983) 之定義：此二者認為：「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) 的工具取向 (instrumental orientation) 之結合體，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。其主要的核心 (focus) 係將公共行政視為是一種專業，並將公共管理者視為此專業的執業者 (practitioner)，而非政治家或政客。

(二) Garson 與 Overman (1984) 之定義：此二位學者在一九八一