

書評

公共管理：組織、治理及績效

呂佩安*

書名：Public Management: Organizations, Governance, and Performance.

《公共管理：組織、治理及績效》

作者：Laurence J. O'Toole, Jr. & Kenneth J. Meier

出版年：2011

出版社：Cambridge University Press (New York)

頁數：331 頁

在近年「有事（甚至幾近凡事）找政府、沒事罵政府」、「官不聊生、全民買單」的社會氣氛中，「管理是否要緊？（Does management matter?）」，成為公共管理者「難以承受之輕」的大哉問。Laurence J. O'Toole, Jr. 與 Kenneth J. Meier 這二位長期合作且聲譽卓著的公共管理學界泰斗，在本書中，以多年積累研究成果為基礎，將政治與行政之間糾葛難解的複雜議題暫放一邊，運用其擅長之循證研究（evidence-based）途徑，聚焦剖析公共管理者的管理施為與組織運作、政策成效之間的關係。公共管理學界「講道理」的規範性研究可謂汗牛充棟，本書作者嘗試藉由審慎的循證研究，評估眾人習以為常的「管理箴言」，亦即 H. Simon（1846）所指稱的「行政諺語」，力求去蕪存菁之餘，尚能析辨哪些「前人智慧」的確足堪應

* 世新大學行政管理學系博士。

Ph.D., Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, email: u3204004@ms121.hinet.net.

用於管理實務。

「管理是否要緊」，端視論者對於管理與績效之間關連性的思考基模：在種群生態學（population ecology）的觀點，管理其實無足輕重，組織成敗誠乃機運所致，所謂機運是指某些組織剛好處於友善的環境、擁有豐沛的資源，且自身業務及任務目標也相對較易，此論近似華人傳統「一命二運三風水」的思維；公共選擇（public choice）理論則基於理性自利的行為者假定，認為公共管理者舉措其實是提供公共財貨與勞務的障礙（尋租者），或至少是無效率的來源；新公共管理（New Public Management, NPM）屬於高度肯定管理功能的另一極端立場，認定管理是組織運作及方案效能的關鍵，若政府能採用新公共管理向私部門取經的改革模式，民眾將能以較低成本獲得更好的政府——充分反映出一種「管理主義」或「經理人主義」（managerialism）的觀點，相信公共管理堪為轉敗為勝的一帖良藥。若將組織視為一有機體，無論是將其運作成敗傾向內歸管理者能為的經理人主義，抑或外歸環境、機運的種群生態學視框，皆使吾人更難看清任務目標多元、服務對象繁雜、權責範圍交疊的公共管理者面貌、及其管理施為與組織績效之間的關係。兩位作者在本書統整其歷年針對公共管理與績效，系統性的理論探討及實證研究，嘗試為公共管理及管理者的多重面向，提供更為明確、循證的解答。

當代民主國家的政治承諾，原則上應可等同於藉由具代表性、正當性的組織，將承諾內容化為實際公共服務，因此當責之組織必須具備轉化人民意向為方案設計及政策成效的能力。不過今日政府在政策執行上的挑戰，乃是與日俱增的政策目標與相對應之方案啟動，再加上面對大量的服務對象、需求，管理者必須在有限資源的現實條件之下，反覆斟酌考量，也同時突顯出公共管理的重要性。據此，本書的公共管理概念為：在多層次、大規模的公共組織中，管理者協調人力、物力藉以達成集體目標，同時還必須面對與組織相互依存的環境，使組織目標之履踐得到外部支持，並保護組織運作成效盡量不受外在動盪影響，此皆公共組織管理者的基本職責所在。

至於本書作者所關注的「被解釋項」，即績效，其概念也常在備受重視之餘產生諸多不求甚解的混淆。績效意指公共方案和組織的成效，即其產出與結果；如再細究，績效包括許多構面，如效率、效能、公平及民眾滿意度等（Boyne, 2003）。本書研究觀點乃著重績效構面，並同時考量可資組織運用、以利達成目標之資源且

能兼顧對公平此一價值觀的分析。當代公共管理的處境，乃是政策執行時有二個以上的集體行動者（包含政府、營利或非營利組織）共同參與，而日趨複雜，用以描述此等集體行動模式的「治理」（governance）一詞便應運而生。多元化、網絡化組織參與的行動常態意味著，公共管理者的任務除了必須關注組織內的責任之外，還得留意組織內外及跨組織之間的協調。因此，本書對於公共管理的探討，正是檢視組織、治理和績效三者交集之處，以及管理者的對應之道。

作者檢閱過往研究文獻，發現公共管理的研究設計與成果與日俱增，不過針對當代政府體系的有效管理及績效衡量標準，卻是缺乏共識；而針對公共管理者的作為及其如何形塑組織產出與成果的個案分析，時常顯露出一種管理者行動並非直接影響結果，而是發揮催化作用的論點，亦即管理者對於公共組織績效的貢獻並非線性關係，而是反映出管理與其他因素交互作用之後，間接影響的結果。公共管理本身已是極具複雜性、多面向的主題，當前學界不乏形式各異且競相爭鳴的理論，對於組織績效更缺乏全面性、可資比較的測量基準。因此，本書作者為了能更為妥切地評估公共組織與方案的績效、探討管理與績效之間的關係，主張採取針對諸多公共組織的大樣本、系統性量化研究方法；在研究設計上則搭配選取對於特定績效的測量方式具有高度共識之領域，且該領域具有足以測量績效的持續性、系統性、依時間序列積累之實證資料。如能充分收集與績效測量及各控制變項相關的資料，應能據此探究管理對績效所產生的影響。基於前述種種考量，本書選取公共服務中的教育領域作為實證分析對象，主要使用美國德州學區十年縱橫斷面的追蹤資料（panel data）；此外，由於德州學區資料無法包含所有組織及環境相關變項，因此本書還加入英國地方警政與地方政府、美國州政府失業保險局的資料分析，以為輔證。

自行發展一個描述管理與績效之間關係的精簡量化模型，雖是為了增益模型及結論之效度，卻也必將面臨顧此失彼的質疑，如管理者人格特質、組織文化、使命對成員的感召力、對業務單位成員的激勵等管理議題皆須摒除不計。作者的考量為：一、將公共管理者的行為與權衡策略置於研究核心；二、以大樣本實證資料，對應文獻所提及網絡關係與公共管理相關變項；三、著重可明確測量的變項，難以觀察或界定者只能捨棄。經由歸納文獻及縝密演繹所得研究假設與精簡模型，充分反映本書旨趣明確聚焦於公共組織及方案的產出與成效，以及根本性的、引導產出

與成效的管理效能。所謂「精簡模型」是以公共管理案例分析文獻為基礎，在現實世界中的複雜樣貌簡化為管理、公共組織內部及其自身趨於穩定之特性、組織外部環境中對方案產生機會或限制之各種力量、以及績效等幾組變項。該模型的基本觀點為公共組織績效在本質上易受組織慣性所影響，且視管理為一種多功能的活動，指出管理者針對外部環境與組織內部的不同管理作為，各自有其對於組織績效的（非線性）影響—如管理者設法由組織所處環境吸納資源、獲取有利機構及執行方案的機會，保護組織核心業務避免遭受外部衝擊損害，運用多種管理技巧鼓勵及支持組織內部的工作成果等。本書研究模型還反映出作者另一鮮明觀點：在各方普遍讚譽組織變革與再造的今天，公共組織績效仍多所得益於穩定度，原則上穩定度增加仍有助於提升組織績效，直到其邊際性趨於零，便開始產生負相關的影響，開始浮現管理者考慮變革方案的時機，因此組織穩定度並非等同因循陳腐、一無是處，而應拿捏得當。

儘管本書精簡模型的實證分析結果，無法為所有公共管理議題下定論，也難以適用於所有公共組織，然而在作者縝密的理論建構、假設檢證、循證分析之下，仍有良好信度與外部效度的研究貢獻，並提供後人更為成熟、精確的實證研究基礎。首先，在對應公共組織所處外部環境方面，研究發現高階管理者投注更多心力與外部行動者進行互動、建立網絡（networking），而經營網絡的手法基本上與組織及環境系絡的特性無關，主要是管理者個人特質所決定，且其行為模式維持長期穩定。至於經營網絡與組織績效的關連性，乃是呈現一種交互作用之下所達成的多重功能：管理者可經由對外網絡經營，取得組織所需資訊（如方案、政策、創新等）、協商以及技術上的協助，爭取其他組織參與合產，強化組織的政治地位，而且這些成效也有助於組織抵禦外在威脅與衝擊。由此可見，網絡經營與組織績效之間並非線性關係，而是藉由提升從環境中獲取資源與機會的成果，間接增益組織績效的綜效。然而，水可載舟覆舟，高階管理者對網絡經營的投入，也有其過猶不及的疑慮：在網絡關係達到較佳狀況時，高階管理者經營網絡的邊際效益將遞減。此外，針對外部環境的管理作為，即便有益於組織績效，實質成果將更多嘉惠於優勢、有力的利害關係人。

環境因素的另一重點為外部衝擊對公共組織運作的影響，以及組織本身如何緩解來自動盪環境的影響。作者依據實證資料考量，採取預算刪減及天災二類衝擊，

並以非預期性大量東歐移民進入英國的情況，作為探討環境因素的案例分析輔證。整體而言，源於環境的負面衝擊，無論是否涉及預算刪減，皆將妨礙組織績效；當外部衝擊殃及組織內部時，管理者可透過管理技巧減緩對績效的負面衝擊，尤其是藉由微妙操作預算及人事運作模式，可使組織成員專注核心業務上，然而管理者為應急所採取的整頓手段，仍不宜一再使用，避免導致部屬習於看短不看長的副作用。作者認為，稱職的公共組織管理者應當能在複雜環境系絡中區辨出目前必須妥善處理的博弈格局，具備此等分析能力，並搭配外界夥伴對於組織成效及資源的助益，將可共伴增益於經營網絡對組織績效的幫助。

正所謂「攘外必先安內」，內部管理與組織績效之間的關係，仍為組織運作的根本。研究結果發現：公共組織內高階管理者與第一線專業人員人事穩定，對於組織績效具有正面助益，亦即肯定組織穩定度的效用；至於在內部管理各式作為對於組織績效的影響方面，作者推估在各種組織型態中，高階管理者及其作為對於績效的影響約為 20% (Meier & O'Toole, 2009)，而針對模型所含納管理品質、管理者網絡經營、管理階層人事穩定度、專業人員人事穩定度、緩解外界衝擊、整體管理能量等面向的測量結果顯示出：首先，各種管理功能對於組織績效的貢獻，基本上可視為累加性的效果；其次，各面向之間的「無顯著相關性」，象徵所謂「良善管理」本身所蘊含的內容相當繁雜，更精確地說，管理本質上就是多重面向、多元功能的。在實務上，管理者精於某一面向，未必在其他面向也同樣擅長，雖然公共組織管理者的工作意向和努力經常是高貴的、值得尊崇的，但這群人不是超級英雄，無法面面俱到、盡如人意，同樣的，也別過於低估甚或貶抑管理者及其作為對於組織績效的影響。

本書除了展示嚴謹、縝密的循證研究之外，作者基於實證研究結果，歸納出「錦囊十三計」，在實務層面向公共管理者提出建言：

- 一、對外經營網絡關係，有助於從環境中增益技術知識或推展政治性、民眾的支持，提升組織績效。
- 二、管理者經營網絡，可與部分組織資源產生交互作用，產生多重影響力。管理者應基於如何從環境中爭取更多機會的考量，抉擇與組織既有資源得以產生連結的網絡經營。
- 三、管理者對外經營網絡，必將產生邊際效益遞減；優秀的管理者會在產生效益遞

減之前有所節制。

- 四、管理者經營網絡的策略，預示著一種可欲的、互惠的資源分配結果；素質強健或資源豐富的個人或團體，乃是管理者意欲建立關係的優先對象。
- 五、管理者經營網絡的影響力，依其組織結構而定；網絡經營，在組織的結構性網絡中較能突顯其價值。
- 六、為面對外界衝擊和無可預期的環境因素，應預先建立充足的管理能量。
- 七、管理能量可增益於管理者經營網絡的影響力。
- 八、管理者必須體認到，建立管理能量本身就是一種取捨，尤其是對增進管理能量的投資，會限制組織現有生產力水準。
- 九、模組化、富彈性的組織型態，一般而言績效較好，特別是針對弱勢服務對象的業務。
- 十、業務單位成員的穩定性帶來更高的組織生產力，此等關係在弱勢服務對象相關方案中更加明顯。
- 十一、管理上的穩定度與組織績效呈正相關。
- 十二、發展人力資本是對組織績效最具潛在助益的管理行為。
- 十三、各種管理行為彼此之間基本上無甚關連，因此某方面的管理優化，未必能帶動其他方面的管理能力。

在個案分析多不勝數的公共管理研究領域中，本書特意採取理論建構、假設提出、循證研究的大樣本分析途徑，顯示出公共管理的實證研究雖有其主、客觀條件上的門檻，卻仍可透過有心人的適當創意設計有所突破，尤其是研究者所需的實證資料，高度依賴實務工作者的用心積累與協力提供（在不違反專業倫理的前提下）。吾人若欲持續探究何謂「良善管理」（good management），仍須實務與研究雙方攜手合產良好的研究議程（good research agenda）。

作者指出本書卷末依據研究結果所歸納管理實務建言，也是嘗試回應其他管理經典文獻對於「良善管理」內涵的思辨。誠如 Rainey（2009）主張，許多眾人宣稱為「良善管理」的原理、原則，仍須經由審慎檢證，試著將麥子從糠粃中篩出來，確認哪些內容適足應用於管理實務，方能避免落入巷議街談或某些行政諺語「想當然爾」的誤導。本書分析結果顯示，管理者對外經營網絡及組織穩定度對於組織運作與績效的影響，皆過猶不及，仍須管理者善巧掌握、拿捏得當－管理者在不同工

作面向及技巧上所需掌握的「度」，便成為值得持續探索的研究議題。儘管今人時以「管理『科學』」指稱，然而每一位管理者自身以及在工作中所面對的，皆為身懷「知、情、意」的人（sentient），因此管理在本質上既是科學也是藝術，管理者如能有系統地接受專業知識與理論層面的素養培塑，必能增益於實務上的管理工具運用，並藉由適切的理論架構與分析途徑，不斷地在「認識、領悟、實踐」三部曲中，循序精進管理實務的職能和技巧。

綜觀公共管理的現場，不可否認，同樣以管理為職志，公共組織的管理者毋寧面臨更為複雜而艱鉅的挑戰。理想上，既要確保官僚體系的有效運作，也需接受民主程序的節制，同時維持組織效能與民主治理的平衡，經常形成管理者必須承擔的壓抑或限制，日久漸生劃地自限的念頭，對於扮演如同一般企業經理人的管理角色，僅止於心嚮往之。此外，出自民選或政治任命的官員，都必須面對有限任期、龐雜法令對於變革的限制，時有震盪的外部政治壓力，政見承諾與民眾深不見底的需求，以及有時自身可能未臻成熟的管理能力。推行公共政策及其方案，在現實上可能是花更多力氣在對外網絡經營，甚或政治作秀，關注職權內機構與專案內部管理的時間與精力相對有限。至於公共組織內的中階主管和常任文官，經常是上有長官號令、下有民意投訴，左逢法規限制、右遇媒體指教，積極投入管理的權力、動機與熱情逐漸流失。當前公共組織管理者既有心又有力已殊為難得，還需要有管理素養及施展專業的空間，如何在履踐有效管理、提升績效之餘，避免「管得太多」或「績效主義」之弊？本書作者除了藉由循證研究結果回答了「管理是否要緊」，還指明管理者更應慎重看待「管理在何時（何地）重要」（施展管理的時機與情境）以及「哪些因素足以左右管理之重要性」（與管理共伴形成影響績效之交互作用）等，公共組織運作中所涉及的系絡因素（O'Toole & Meier, 2015）。

參考文獻

- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr., L. J. (2009). The proverbs of new public management: lessons from an evidence-based research agenda. *The American Review of Public Administration January*, 39(1), 4-22.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations* (4th Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- O'Toole Jr., L. J., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: in quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237-256.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6, 53-67.