

《公共管理概要》

試題評析

就題型而言，本次公管普考的題型，還是與林光隆老師平時上課時所用分析模式，亦即所謂三階段邏輯推演作答模式（法治、組織與人三個層次的分析），以及三種途徑的分析方法，若仔細剖析就可解答，本次考試的題型解析，略可已以下三點說明：

- 一、測驗題偏重觀念題型：從題目內容分析來看，今年考題偏好以測試考生關鍵性概念的熟悉度，只要考生能理解題目意旨，要選擇正確的答案並不難。
- 二、著重發掘考生對問題的理解程度：由於今年考題著重在測試考生對於理論與實務的理解程度，因此對相關問題能理解而非死背的考生應較有優勢。
- 三、申論第二題：為時事題，若已詳讀林光隆老師所推薦之《公共管理新解》一書的考生，應大多能獲得不錯的分數。

總的來說，本次考題出得四平八穩，應該相當容易應答，例如：民意調查的部分，林光隆老師課時特別再三強調，政府的公共服務與一般營利機構不同，無法有效量化，因此，利用數據分析的量化性民意調查，無法真正有效運用在公共管理上；此外，廉正倫理的問題，從林光隆老師上的第一堂課便一再提醒，2008年新政府上台後便相當重視廉能政府的形象，前行政院長劉兆玄在上台後頒布的第一項公務員守則（98年六月）就是公務員廉政規範；這些問題不僅在課堂上一再提及，在講義、考前總複習與模考題目，幾乎也都數度提到，只要同學認真聽講，且有複習、溫書，必能輕鬆過關。因此，若就林光隆老師上的內容與講義來看，命中率幾乎是100%，即便只詳讀總複習講義加上模考題目的練習，也涵蓋了考題95%命中率。

甲、申論題部分

- 一、請說明將民意調查運用於公共管理時間的限制，並以首長滿意度調查為例論述之。（25分）

答：

一、民意調查起源與意涵

- (一)民意調查(public opinion polls)：調查研究方法實用面向最普及的方式。
- (二)調查研究方法(survey research method)：由一群人對某件事情的信仰、態度或作為，並以此來瞭解這群人或這群人所代表的整體人口或母體特徵的過程。
- (三)民意調查研究
 - 1.評估研究：經由閱聽人或消費者的經驗與看法，評審一個特定的計畫或產品的有效程度。
 - 2.市場研究：應用在商業界，意在瞭解消費者對特定產品之購買與使用的喜好程度，並決定當前的做法與預測未來的方向。
 - 3.政治性調查：描述公眾對政治議體或投票行為的意見。
- (四)調查法的內涵、步驟與操作方法
 - 1.調查法：社會科學研究方法中，使用最普遍的方法。
 - 2.內涵：
 - (1)橫斷調查法（一針法）：瞭解一組樣本人群，在一個特定時間對某個特定事情的看法。
 - (2)縱貫調查法（時間系列設計）：了解樣本人群在不同時間階段內，對特定事情的看法可能產生的改變。
 - 3.步驟：
 - (1)選取具有代表性的樣本人群、(2)設計與製作調查的問卷、(3)進行問卷調查、(4)資料分析。
 - 4.操作：
 - (1)書寫問卷調查、(2)口頭訪談調查、(3)面對面訪談、(4)電話訪談。

二、身為公共管理者，為瞭解民意趨向，去除施政障礙，應對民調的應用與限制有所瞭解：

- (一)民調的結果，是相對的確定。民調者即使在資料收集過程將偏差降到最低，它的結果在統計上還是有失誤的可能，問題我們願意承受多大的錯誤可能性。統計從來沒有試圖告訴我們下次選舉中某候選人「真實」的得票率是多少，它只是在合理的抽樣錯誤之下，推論該候選人得票率的真值可能是多少。

若將民調結果當成投票結果的真值，是違反統計方法的過度推論，因此，民調的結果是相對而非絕對的確定。

(二)民調的過程，是可以操控的。民調的資料收集過程當中，有太多可能影響結果的漏洞。從問題的次序、問題的用詞、訪談的時間、地點，都可能對民調的結果產生決定性的影響，換句話說，這些漏洞也是有心操控民調結果者最好的切入點，因此，民調資訊的消化，不能只看它的結果，還必須知道它資料收集過程，是否有足以導致結果改變的偏差，因此，若是民調在問題設計上出現瑕疵，該結果是不足採信的。

(三)民調的傳播，是可以控制的。民調公佈的時機與方式，可以控制民調對於大眾影響力的強弱與方向。投票期間「西瓜偎大邊」(bandwagon effect)的投票行為是要靠民調來發動的，選舉期間，政黨選擇以「報喜不報憂」的方式的公佈民調，就是試圖利用民調的傳播效應，為自己的候選人造勢。而民調的解釋，更是可以控制的。

若是從「理性無知」的角度來看，公佈民調結果對於一般民眾的影響力是毋庸置疑的，一般人並不願意深究民調方法論的問題，也不一定具有足夠能力瞭解統計的專門知識，因此，人民的主觀意念是可以被包裝後的數字所塑造。對於公共管理者而言，面對民調傳播氾濫的現今台灣社會，因應的策略有下列五點：

- 1.與自己部門事務有關的民調，寧願自己來做也不要讓別人做，但是千萬要找具有公信力的機構做民調(如：蓋洛普或學校單位)。
- 2.選擇什麼時機公佈什麼民調，永遠是政府公關的藝術，而非研發單位的例行公務。
- 3.民調的公佈與否是可以選擇的，不公佈永遠是一個重要的選項。
- 4.若是決定要公佈與自己部門事務有關的民調，最好是第一個上媒體，以搶得在民眾腦海中的先機。
- 5.面對由外人所公佈，對自己單位的負面民調，「虛心受教」的回應會比「氣極敗壞」的回應來得更具有公關效果，當然不回應永遠是一個選擇。

首長施政滿意度的概念可說是一比較新穎的觀點，特別是近年來世界各國極力推動所謂「政府再造」運動，其中的「顧客導向」指標更為多數民主國家所重視，因為它的精神與「建立具有企業精神的政府」非常契合，此乃美國副總統高爾在其報告書中特別指出「政府應強調顧客滿意」的道理。如同企業管理重視顧客的滿意度，民主競爭下的政府同樣也須重視選民對施政的滿意度，得到民眾的支持以取得統治的正當性，不負眾望的政府將為選民投票所否決而下台，如此才符合民主政治最基本「主權在民」的理念。

從政治學或政策科學的角度來看，「施政滿意度」主要是採用民意調查的方式，探求民眾對政府現行政策產出績效滿意與不滿意的程度，進而透過回饋，按照政治系統理論，影響民眾對政府的支持程度和形成新的需求。從民眾參與政策過程的日趨熱烈的程度來看，民意調查也將在我國民主化過程中扮演愈趨重要的角色，而成為衡量社會民眾對政府施政成效的政治溫度計。所以，民意調查必須真實地反映民意對政府政策的滿意度，以作為政策制定者自我惕厲的參考。

政府實際所作所為與民眾對政府認知的關係如何？答案其實尚未十分清楚。但是民眾在評估地方公共服務時的確可能犯錯，因為民眾可能誤以為非提供服務單位為服務單位，或是相反情形。例如：遠見雜誌民意調查顯示，有些別地區或私部門提供的服務，市民還是常誤以為是自己轄區政府所提供的服務，相對於客觀的績效衡量，評估錯誤是第二種民眾可能犯錯的原因。

總之，在這一波各國政府推動行政革新或政府再造，其中最主要的目標之一就是「提高服務效能與品質，滿足民眾需求」，因為政府效率和效能低落久為民眾所詬病，造成民眾對政府能力普遍地不信任，一個民主的政府必須時時以如何爭取民眾的支持為念，顧客至上、服務品質的提昇自然成為各國政府重視和努力的目標。

二、試舉實例論述公共管理者如何在組織內部形塑重視廉政倫理的文化。(25分)

答

廉政倫理規範為我國政府對當前對執行公務的人員所給予規範，行政院為確保所屬公務員執行職務時，能廉潔自持、公正無私、依法行政，並提升國民對於政府之信任及支持，爰參酌美、日、新加坡等國家公共服務者之行為準則及本院所訂「端正政風行動方案」有關防貪方面之內容，擬具「公務員廉政倫理規範」，廉政倫理有二層意涵，其一係指公共服務的道德標準與行為操守，亦即社會倫理體系中有關行政行為的價值觀念與品德生活，如盡忠職守、熱忱服務、保守公務機密、清廉公正、不營私舞弊、不收受賄賂餽贈、不接

受關說請託、不擅離職守等。就此層面而言，則行政倫理是規範公務員行為的準繩，意指公務人員要負責任、守紀律、忠職務；對國家、民眾、主管、同事與部屬，要有合理社會期待的角色扮演與相互關係之分際，是一種有關禁制性規定的行為規範，故謂防制性（消極性）的行政倫理，主要在矯治負面的倫理行為。為矯正許多公務人員的觀念，可從法治（規）訂定、組織結構調整與人員自我廉能要求觀念的提昇三個面向著手改善：

- (一)從法治面著手：立法機關可通過及修改防止公務員貪瀆等不誠實行為的法律；並可透過質詢權、通過法案、審查預算決算的方式，加強對行政權的監督，以防止行政部門濫權及公務員違法失職；司法院所設的公務員懲戒委員會，對於違法失職的公務員，可施予撤職、休職、降級、減俸、記過及申誡的懲戒處分。消極而言，它可矯正公務員的違法及廢弛職務或其他失職行為；積極而言，它可導正公務員朝向從事正當行政行為以免遭受懲戒；我國經由監察院的設置，希望能夠達成監察行政系統的功能。為達此功能，必須加強以下兩種控制權力的運用：1.對違失職的公務員行仗彈劾及糾舉；2.對處置不當的事件行使糾正權。監察院所具有的調查權，如運用得當，將有北歐「行政監察官」（Ombudsman）的功能，當能強化人民對行政倫理的共識。監察院因設有審計部，可對行政機關的支出行使審計權，防止公務員受到金錢的腐化，所以是強化行政倫理，塑造廉能有為政府形象的重要一環。
- (二)組織結構調整：相較其他機關，行政機關之所以越來越有擴張與坐大之勢，而發生層出不窮的濫權、貪污情事，無法做到有效的監督，歸咎於擁有專殊的專業與資訊：公務員通常專精其工作，外人無法運用他們的知識，或者想當然爾地間接揣摩其決策和活動。同時，行政人員又握有一般人難以獲得的資訊，因此，公務人員往往較其監督者更具優勢，得以規避監督，所以必須要組織調整，需有專人監督，才能避免鑽營情事；公務人員依法被任用以後，即取得職務上及身分上的保障，而在執行職務時亦加以保護，必須要建立嚴格的考核淘汰制度，將不適用人員汰除，以確保機關純淨；首長或高階主管控制部屬的行為，會使部屬越會挖空心思去逃避或反制此一作為。其結果有二：一係為了確保行政的課責，越需增用行政人員；另一係行政人員越多，越須成立另一個單位以為控制之用，而政府欲重整廉能政府，就必須將政府再造及企業型政府精神注入現在政府中，如此也才能積極改變缺失，重拾民心。
- (三)人員自我廉能要求觀念的提昇：

- 1.平時必須有相關在職課程的訓練，確保公務員依法辦事的觀念與責任：公務員應抱持「依法行政」職志，認清可能觸犯貪瀆與廉能的刑章，且理解其將嚴重破壞政府及本身的良好形象。又公務人員所負擔的責任是社會所信託的，是社會的公器、百姓的公僕，對本職工作應有強烈的責任感與榮譽心，祛除一切不法之誘惑，並應具道德勇氣，勇於檢舉非法，使貪污瀆職、背離廉能的情形降至最低。
- 2.利用機會宣教、培養公務員良好的自我觀念：犯罪學家雷克利斯曾說「一個人若有良好的自我觀念，則生活在一個足以誘導其犯罪的環境中，亦能發揮絕緣作用」，故公務員在心態上應培養正確的價值觀、自我砥礪、提昇心靈修養，必能排斥外在不良環境的誘因，引導自我以坦蕩的胸襟、合法的手段，達成工作目標。

總結：政務官員原本是代表多數民意監督事務官員執行法令的設計，但是由於政務官員的任期短暫，伴隨公務機關人事制度的保護色彩，政務官對永業文官的監督極為匱乏，而行政機關結構與功能的分化與重疊、公務機關結構的分化以及權責的重疊，使得任何行政行動之確切責任歸屬的認定也變得十分困難。

馬總統上任後，即展現推動廉能政治的決心，新政府有責任樹立廉能典範，重建政商互動關係、防範金權污染、防貪、肅貪須全力以赴，而廉政工作必須三管齊下：「防得住、抓得到、判得下」，比「罰得重」來得重要，更需要貫徹。

【參考書目】

林光隆老師公共管理上課筆記。詳讀《公共管理新解》。

乙、測驗題部份

- 1 下列有關標竿學習分類的敘述，何者為正確？
 B (A)標竿學習依比較標的可分為三種類型：績效標竿、過程標竿、通用標竿
 (B)標竿學習依比較標的可分為三種類型：績效標竿、流程標竿、策略標竿
 (C)標竿學習依比較對象可分為四種類型：內部標竿、競爭標竿、通用標竿、流程標竿
 (D)標竿學習依比較對象可分為四種類型：內部標竿、競爭標竿、績效標竿、策略標竿
- 2 民主理論家道爾 (Dahl) 認為，政府有責任讓人民具備不可剝奪的權利，這些權利不包括下列何者？
 A (A)自由取得政府相關資訊 (B)自由思考以形成個人偏好
 (C)自由表達個人偏好 (D)個人偏好都應被平等地對待
- 3 政府所提供的服務大多是屬於「公共財」(public goods)，下列何者不是「公共財」的特性？
 B (A)不可分割性 (B)不可讓渡性 (C)非排他性 (D)非競爭性
- 4 從代理人理論 (agency theory) 的角度來看，民主政治中所隱含的「委託—代理」關係不包括下列那一種？
 C (A)選民—民選首長 (B)民選首長—官僚體系
 (C)法官—民選首長 (D)上級機關—下級機關
- 5 下列何者顯然不屬於政府以契約方式提供服務的優點？
 D (A)政府試圖創造競爭環境 (B)政府試圖提供民眾多元服務選擇
 (C)政府期望降低經營成本 (D)政府可專注於非核心任務
- 6 下列論述何者不符合公私部門營造協力 (partnership) 的原則？
 C (A)公私部門參與者間的組織性互動 (B)具備目標與任務導向的合作關係
 (C)雖然不一定為層級組織，但是應有主從上下的約束 (D)講求分工、彈性與效率
- 7 論者指出公共管理是一門新興的學科，試問下列何者明確不屬於其特徵？
 D (A)以具備常任文官資格的公共管理者為教學研究對象 (B)以個案研究為教學研究的工具
 (C)主張理論與實務並重 (D)重視結構與過程更勝於施政績效的研究
- 8 政府組織運用各種傳播資訊的管道，以內、外顧客為客體，塑造有利的組織形象，此一作法可稱之為：
 A (A)政府公關 (B)流程再造 (C)行政透明 (D)資訊管理
- 9 下列何者明顯不屬於公共管理的革新主張？
 D (A)拉近管理者與一般民眾之間的課責關係 (B)仿效私部門的管理實務
 (C)公部門人力彈性化 (D)公務人員與政治人物之間保持疏離關係
- A₁₀ 下列何者被視為是「第三次工業革命」？
 (A)知識經濟時代 (B)電子化政府時代 (C)顧客導向時代 (D)知識分享時代

- 11 在新公共服務的理論中，公務人員的回應對象為：
 (A)代理人 (B)選民 (C)顧客 (D)公民
- 12 學者 B. Guy Peters 提出四種政府未來的治理模式，下列何者不包括在內？
 (A)市場式政府 (B)領導式政府 (C)彈性化政府 (D)解制式政府
- 13 傳播媒體對於民意的形塑及匯集具有重要影響力，且對政府政務的推動扮演關鍵性角色，以下有關傳播媒體的敘述何者為非？
 (A)做為民意形塑者 (B)做為民眾與政府間的溝通橋樑
 (C)財團或私人的代言人 (D)做為民眾教育的工具
- 14 Burns (1978) 指出，領導者與成員共同相互提升至較高的人性行動與道德動機層次，並且訴諸於道德價值，如自由、公道、平等來提升成員的意識，進而實踐於行動之中，稱為：
 (A)交易式領導 (B)機械式領導 (C)官僚式領導 (D)轉換式領導
- 15 下列何者與電子化政府資訊安全的議題顯然無關？
 (A)數位簽章 (B)公共鑰匙基礎建設 (C)資料庫檔案分享 (D)資訊落差
- 16 根據 1993 年美國國家績效評鑑的報告，人力資源管理再造的策略，以下敘述何者錯誤？
 (A)鼓勵官僚體制的層級節制 (B)使管理者創造與維持一個高品質、多元化的工作人力
 (C)使管理者授能、發展、訓練、獎賞與規範員工 (D)創造一個自我更新與持續改進的系統
- 17 公共管理學者在主張將私部門的管理方法與技術引進公部門時，也遭遇到不少的批評，下列那一項批評不是針對公共管理而來？
 (A)公共管理是舊酒裝新瓶，了無新意 (B)公共管理造成政府規模的擴大
 (C)公共管理過於強調經濟理性主義 (D)公共管理提出許多定義不明的策略
- 18 下列論述何者不符合公共企業家精神 (public entrepreneurship)？
 (A)勇於推動改變 (B)培養公務人員的創造力
 (C)積極爭取更多政府預算 (D)努力結合民間力量
- 19 在行銷學上常使用的「STP」策略，是指：選定目標市場 (Targeting)、市場定位 (Positioning)，以及：
 (A)官僚運作 (B)企業壟斷 (C)政治操作 (D)市場區隔
- 20 在 1980 年代，全面品質管理在學術界和實務界競相研究及實施，主要是受到那個國家實施成功經驗的影響？
 (A)美國 (B)日本 (C)英國 (D)加拿大
- 21 有關當代人力資源管理新趨勢，何者錯誤？
 (A)強調以動態理想型取代靜態理想型 (B)強調策略性人力資源管理
 (C)強調人力擴編計畫 (D)強調人事政策分權化
- 22 將「使用者付費」的市場法則應用在公部門的服務提供上，最主要是為了達成何種效果？
 (A)創造利潤 (B)以價制量 (C)提升效率 (D)市場區隔
- 23 Osborne 和 Gaebler (1992) 在「新政府運動」一書中，提出了政府再造的十項原則，下列何者不在其中？
 (A)任務導向政府 (B)顧客導向政府 (C)分權化政府 (D)民粹式政府
- 24 下列何者不屬於政府績效管理的活動類型？
 (A)績效迴避 (B)績效衡量 (C)績效追蹤 (D)績效評估
- 25 草擬危機計畫說明書最主要的目的為：
 (A)瞭解組織變革 (B)預訂組織賠償策略
 (C)爭取預算支持 (D)對危機情境作沙盤推演的過程