

# 《公共管理》

## 試題評析

第一題係以近年來最廣受實務與學術上重視的全球化與治理的角度來出題，第二題，則是較為典型的記憶題，若已詳讀任一公共管理專書的考生，大多能獲得不錯的分數。

第三、四題，則出現在黃榮護老師主編的公共管理一書當中，其中，第四題是考生平日閱讀過程中較不習於背誦或留意到之處。

一、全球化下政府「治理」模式的意義為何？此模式遭遇到何種挑戰與困境？因應策略為何？試申論之。（25分）

**答：**

(一)全球化中政府治理的意義

在全球化的趨勢中，當代政府的治理日益呈現全球治理(global governance)的現況。Held與McGrew即指出全球治理的特點在於多層化(multi-layered)，意指治理是藉由幾個主要治理基礎結構，而形成的制度交織牽制所衍生的結果，包括超國家、區域、跨國、國家、次國家等層級；其中缺乏單一權威核心，政治權威分裂、零散。

另外，根據G. Peters (1996) 的觀察，當代政府的新治理模式或特質約有下列四種：

- 1.市場型政府：分權化組織、績效薪給制、內部市場化決策途徑、降低施政成本。
- 2.參與式政府：扁平化組織、全面品質管理及團隊建立、諮議、協商決策、增進公務人員及人民對施政的參與程度。
- 3.彈性化政府：虛擬組織、任務及目標導向、團隊管理、應變式決策、降低施政成本、增進公務人員團隊合作。
- 4.解制式政府：對於組織結構並無偏好、賦予更多自由裁量權、增進政府部門的創新能力和行動力。

(二)全球化下治理的挑戰與困境

- 1.政策問題日複雜化而難以監控：在全球化時代中，資訊和經濟之無國界，使得傳統定義下的國家所面對的政策問題變得日益模糊、複雜與多層次，連帶地使國家行如何界定問題、規劃、制訂與執行政策更日益困難。
- 2.國家遂行管制性政策的困難：誠如前述，當國家逐漸轉變為多層次的治理網絡之際，傳統由政府遂行管制體系，在面對和解決全球性的議題與問題時，更顯得其侷限性。
- 3.課責的困難與不明確：在公共問題日益全球化之際，民眾以及政府如何對權責機關、或有關人員進行課責，則更顯困難。
- 4.績效評估的模糊與困難：在全球化下，政府日益面臨到「難以治理」(ungovernable)的境況，而日益無法評估個別政策、機關或成員的績效。

(三)因應策略

- 1.國家權力的向上移轉：由於國際組織的重要性日增，國家將某些政策部門或功能讓渡給國際機構。因為，現今國家所遭遇的重要議題，並不以國家的疆界為限，而是區域性或是全球性。
- 2.國家權力向下移轉：國家將權力分給地方性政府與組織，從而可增進更為直接的公民參與及對政治議題的關心。
- 3.國家權力的向外移轉：將所控制的權力與能力移轉給遠離政治菁英所控制的機構或組織，包括跨國或國內的非政府組織、專業政策社群，以及跨國或國內的私人企業。

二、試述企業精神政府(entrepreneurial government)的基本理念及其具體的政策內涵，並評估之。（25分）

**答：**

(一)為了恢復民眾對政府的信心、學習更多地方政府成功的再造經驗、以及改革管理體系，Osborn與Gaebler提出企業型（精神）政府，並亦提出了改造政府的十項策略：

1. 導航型政府
2. 競爭性政府
3. 任務導向的政府
4. 結果導向的政府
5. 顧客導向政府
6. 企業性格的政府
7. 分權化的政府
8. 社區導向的政府
9. 預防性的政府
10. 市場導向的政府

(二)除了為政府挹注市場導向的精神與原則之外，其最基本理念在於（5C策略）：

1. 確立政府核心策略
2. 重視顧客需求
3. 重視結果導向
4. 強調控制
5. 重視文化

(三)而在具體政策內涵與運用成果方面，如1993年由美國副總統高爾主持全國績效評鑑（MPM）亦將之整合為四項原則，作為追求企業型政府的行動方向：1.顧客至上、民眾優先；2.刪減法規、簡化程序；3.授能員工、追求成果；4.擲節成本、提高效能。由1996年NPR報告書中，可發現其以實現五大政策目標，包括：1.由企業流程再造方法有效的簡化官僚體制，2.重建聯邦政府採購流程，3.運用資訊科技再造流程，4.簡化部門之間的行政程序與成本，5.整體方案與各機關的改革並節省經費。

然而，在將企業型精神與作法導入政府甚至進而評估時，仍須留意幾項限制：

1. 誘因結構的差異：不同於政府的獨佔性及常任文官不受選舉壓力的限制等缺乏「以民為尊」的動力，私部門為了在競爭環境下求生存，有強烈的動機去提升服務品質。
2. 主觀意志論的限制：不同於私部門強調企業型官僚（人）的積極、開創性行為之假定，政府部門往往受限於固有的官僚文化、誘因機制及法規限制，而呈現有因循保守之趨勢，因此，必須從文化面予以改變，方能進一步予以評估。
3. 對私部門企業管理的迷信：不同於市場機制所強調的效率與成本的概念，在公平、正義、公益、人道等「市場失靈」的價值層面，政府公權力仍有介入管制的必要，然而此部分企業型政府主張卸下政府管制的角色相違背。
4. 創新與彈性的風險：私部門所強調的創新可能帶來風險，而高風險又可能獲致高獲利的特性，對於處於政治、經濟、國內外多元複雜局勢下的政府而言，更難適切的加以評估。

三、策略性全面品質管理，要求管理者應將以文化為基礎以及以過程為基礎的不同途徑，結合為組織整合行政功能的策略性架構。換句話說，對公共管理者而言，全面品質管理一方面是一個提高操作效能的技術性工具，但在提昇操作效能的過程中，更隱含了轉變官僚系統之基礎邏輯與價值的潛在作用。請就所知，列舉並說明此一策略架構的基本原則。（25分）

**答：**

- (一)由戴明、朱朗、克勞斯比、費根保等人的理論，可歸納出全面品質管理係一種以人（組織成員與顧客為本）的全方位系統管理，其係以清晰的組織目標與顧客需求為前提，主張組織文化的轉型，強調以系統化評量與事先預防來達成品質，並利用組織內外各階層成員的廣泛參與組織的管理來達成組織之目的。
- (二)此策略架構的基本原則：  
顧客為產品（服務）品質的最高裁定者。全面品質管理以顧客導向原則為先決條件，在於組織必探索並認定其各標的顧客（指涉組織內部成員與外部消費者），以符合不同顧客族群的需求，並進而採取各種組織策略來滿足這些需求。
- (三)促進團體精神，並經由組織各階層成員廣泛的參與，以達品質的要求。欲達品質之目標，組織必須進行徹底的文化改變，使人人講求「預防重於治療」的精神與工作流程的持續改進，其中參與及授權可使中下層員工的工作更為豐富，以提升其負責精神與向心力。如「品質圈」模式即是此類原則的基本運用。

- (四)系統化的管理哲學與事實資料為基礎的管理模式。前者為求全面的改進品質，所從事的系統化管理，係強調組織作業流程的持續一致性，以及組織內各部門全面的參與品質管理的過程；後者，只管理對組織操作過程的監控、以及產品或服務的評估，都必須以準確的資訊危機處理，因此，組織必須建立完善的資訊管理系統，以供系統化管理所需的資訊。
- (五)認清訓練與發展的高度價值。全面管理視「人」為組織最重要的資源，故管理者應設法予以開發，除適當的配直之外，訓練與發展更可發揮人盡其才並之求最佳的組織文化。此可藉由，工作相關的專業訓練、以及參與式管理中培養在各種工作小組運作與集體決策之能力。
- (六)品質管理必須基於組織的策略性規劃。組織除應追求品質目標，高層主管的認同與支持，更重要的在於融合聯合、協調組織中的各樣重要功能。因此，成功的品質管理目標與步驟要能融入組織整體規劃之中。

四、公共管理者與政務領導之間是一種動態發展的關係，彼此的關係決定了政府效能的高低。從理性模型來看，政務領導與公共管理者對彼此的期待所造成的落差，是二者互動出現緊張關係的主要因素。試問公共管理者與政務領導對彼此的期待是什麼？對公共管理者而言，縮小政務領導對其期望落差的策略是什麼？（25分）

**答：**

(一)政務官對公共管理者的期待，在於：

- 1.能根據政務官的政策原則，提出解決問題的方案。
- 2.能提供完整而必要的資訊。
- 3.能確實的執行政策。
- 4.謹慎對外關係的處理。

(二)公共管理者對政務領導的期待：

- 1.具有政策領導的能力。
- 2.能對政策展現魄力，尤其是再與其他部會溝通時。
- 3.懂得授權，尊重公共管理者所主管事務的權限。
- 4.強調溝通，追求共識。
- 5.能維護機關的利益。
- 6.資源的分配及賞罰的公平。

(三)公共管理者可運用許多資源的策略性運用，以取得政務官的支持。

- 1.資訊：公共管理則較之政務領導，對其主管的事務有較充分的資訊，包括專業資訊、組織文化、內部人際關係，與實務操作等，其可透過提供這些資訊的時機與完整性的運用，來影響政務領導。
- 2.內部支持：機關內部不同單位的公共管理者之間，雖有競爭關係，但較之政務領導的經常性更替，則相對有較長的關係做基礎，然而一項政策的變更，亦常需要爭取到大多數公共管理者的支持，故可為公共管理者所運用。
- 3.外部的奧援：如爭取媒體、利益團體、獲利法機構，來影響政務領導的決策，或是引起公眾對問題的關注與討論，但此為風險必較高的策略，並需將風險列入評估的成本當中。