

# 《公共管理》

一、何謂企業型政府？企業型政府具有那些特質？又「新公共行政」學派對於企業型政府有那些批評？試分別論述之。（25分）

試題評析	企業型政府之意涵、特質與限制為往年考古題的重點，應能輕鬆掌握，唯此題指定新公共行政學派之批評，故批評部分應扣緊新公共行政之價值主張，由此論點來加以批評。
考點命中	《高點公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁170、174-175、105-106。

答：

## (一)企業型政府之意涵

所謂「企業型政府」，係指政府在既有的文官體制中，培育「政府的企業精神」與「企業型官僚」：

1. 「政府的企業精神」係指在政府體制及運作中具有某些變遷導向的內在特質，這些特質能夠積極引發革新理念，並將此種革新理念轉化成具體的方案設計，並以實際行動體現方案設計，協助政府部門處理公共事務、解決政策議題與善用行政資源。
  2. 「企業型官僚」係指在公共部門內從事構思、設計和執行革新理念之成員。
- 換言之，企業型政府是指政府應用新的方法來處置有限的資源，以達到最大生產力的效能與效率。

## (二)企業型政府之特質

1. 重視成本效益關係：企業型政府必須改變過去重視預算而不關心產出的做法，使某項政策或計畫的成本效益關係能連結起來。而要求政府重視成本與效益的關係，係源自各國普遍面臨預算赤字與債務危機。
2. 重視績效評估：企業型政府的運作講究產出與績效，因此必須重視評估工作，以衡量政府機關是否達到產出極大化、資源利用最適化的目標。
3. 對執行者授權與課責：企業型政府的管理者必須給予執行者自由裁量權來完成其所執行的計畫，並保證其能達成清楚、具體目標的責任。亦即，企業型官僚在擁有較多裁量權的同時，也必須履行達成績效結果的責任。
4. 重視選擇與競爭：競爭是市場運作的主要手段，而企業型政府對於公共服務需求的滿足，亦要求以競爭的手段在公私部門尋求多元選擇的機會。選擇與競爭的意義不光是簽約外包，還包括政府機關之間的競爭，從而促進整體行政效能之提升。
5. 主張創新與改革：創新與改革乃是企業型政府的主要特徵，因此，解除規則枷鎖、打破結構慣性、活化官僚思維便成為創新與改革之先決條件。創新與改革的需求來自環境變遷的壓力與現實問題之困境，以致無法使用舊方法加以解決；或政府體系本身過於保守、僵化，以致未能提出因應之道。創新與改革必須根據環境的特性與發展找尋另外一條出路，故具有權變的意涵。
6. 主張法令鬆綁：一般官僚體系最受詬病之處乃是其藉由各式各樣的作業程序、管理手冊，以及數不清的規定，來達到管理控制的目的。但如此往往造成公部門為了遵守這些規則，必須花費更大的交易成本而得不償失。法令鬆綁的意義在於授權管理者或下級以彈性做法來因應各種狀況之變化，取代法令僵化的缺點，進而達到活化官僚體系的目標。
7. 主張顧客導向：企業型政府標舉為民服務的口號，希望藉由顧客導向的行政管理方式，改善目前的作業流程，朝向結果導向的目標邁進。顧客導向是成果導向的另一種形式，因為顧客乃是公共服務的消費者或接受者，呈現在他們面前的即是最終形式的服務成果。

## (三)新公共行政學派之批評

新公共行政主張社會正義、公共利益、公民參與、行政倫理與民主行政等價值的重要性，反對政治與行政二分之觀點，因而對企業型政府提出以下批評：

1. 未注意公共行政的政治本質：企業型政府從管理技術面向改善政府績效，只能治標不治本，未能就公共行政的政治面向所應追求的價值如公平、正義等進行深入探討，將導致行政人員成為缺乏倫理思維的技術官僚，再次陷入傳統行政理論只重視工具理性的迷思中。
2. 企業型政府無法協助達成社會正義：企業型政府強調以市場機制和競爭使生產效率與生產成果更高，行政機關在此觀點下以生產為導向，充其量僅能達到平等的目標，對所有大小團體一視同仁，卻無法達到調處社會中各種團體勢力之社會目的，使各團體立足於平等的社會公正目標。

- 3.使社會大眾無法參與決策：行政人員被期望成為具有前瞻性遠見和創新能力的公部門企業家，而此種特質與民主政治鼓勵人民參與決策過程相悖離。其次，行政人員想保有競爭力，勢必在決策中保密，此與民主政治要求開放資訊，容許人民參與的精神相左。最後，企業型政府視人民為顧客，剝奪人民參與決策、分享權力的基礎。
- 4.公眾利益遭到棄置：在強調績效的體制下，企業型政府只重視行政方法問題而非行政目標問題，此為以往政治行政二分觀點，為提昇行政效率將犧牲政治，無論國會議員或人民的觀點都將遭到忽視。簡言之，欲求有效率的服務觀點，行政人員會盡量選擇容易達成的工作做為目標管理的指標，使得公共利益成為被棄置的概念。
- 5.限縮行政人員的思考範圍與倫理角色：企業型政府強調企業取向，希冀行政人員成為有效率的生產者，此種角色要求將壓抑行政人員的施展空間，限縮行政人員的思考與角色，忽視其所擔任更廣泛的教育與代表的倫理角色。此外，中下階層行政人員雖被賦予一定裁量權，但並未改變科層體制，整體運作仍是由上而下，中下階層行政人員仍處在被動狀態。
- 6.忽視社區意識的培植：企業型政府視人民為同質性高的市場內個體，均在追求個人的最大利益，在此情況下，人民沒有意願參與公共事務，也不願和他人、行政人員分享觀點，建立整體的社區意識。
- 7.企業型政府產生課責問題：政府面對日漸拮据的財政狀況，勢必賦予官僚體制更大的行政裁量權，運用企業手段解決財政上的困境。為使官僚體制更具效率與效能，促使官僚擁有的自主性越大，越讓民主課責更難發揮制衡能力，民主課責越受到威脅與挑戰。

二、近年來非營利組織成為政府提供公共服務的協力對象。請問非營利組織與政府間的協力有那些特點？可能會面臨那些問題？試申論之。（25分）

<b>試題評析</b>	此題出自林淑馨的《公共管理》一書，同學亦可由公私協力的角度加以論述。
<b>考點命中</b>	《高點公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁24-25。

**答：**

所謂非營利組織，是指其設立之目的並非在獲取財務上之利潤，且其淨盈餘不得分配予其成員及其他私人，因而具有獨立、公共、民間等性質之組織或團體。由於非營利組織具有自主管理、公共性質與不分配盈餘等特性，因此可如政府一般肩負起提供公共服務的角色，又因其組織運作較政府部門更具彈性，且不以追求利潤為目的，因而往往成為政府部門在考慮協力夥伴時的首要對象。茲依題意說明如下：

(一)非營利組織與政府協力的特點

一般而言，政府與非營利組織進行協力具有幾項特點：

- 1.擴大公共服務的範圍：透過公民與非營利組織的參與，一方面彌補政府的不足，另一方面也創造新的公共服務領域。非營利組織創新、彈性、多元化且具實驗性質的服務，可以直接對民眾提供較為多樣的服務，使得公共服務範圍的提供更為豐富與多元。
- 2.提升政府回應性：透過政府與非營利組織的溝通與合作，政府第一線人員將有機會直接瞭解基層民眾的偏好、期待及對公共服務的評價，同時提供政府與非營利組織之間，以及各個民間非營利組織之間相互了解及彼此學習的機會。
- 3.議題倡導的功能：在協力關係下，非營利組織可謂為政府與民間之溝通橋樑，一方面使政府所欲執行之政策議題，順利傳達給服務對象甚至社會大眾；另一方面，也將服務對象或社會大眾之所需反饋於政府部門，其雙向之溝通有賴非營利組織。
- 4.資源整合共創利益：此為協力最具價值之處，透過政府與非營利組織的協力合作，使得雙方資源得以整合與投入，促使資源利用得以極大化，並透過利益與權力的分享，使得公私部門的參與者互蒙其利，故為一「恆贏策略」。
- 5.強化政府與民間之聯繫：協力強調「資源分享」、「責任分擔」的精神，亦即政府與非營利組織在面對公共問題的界定與解決上，要共同承擔責任。因此行政人員不僅是在回應人民的需求，更要發展公民參與的能力，並與之合作，而公民也負起實踐與參與公共事務的責任。透過公私協立在提供服務方面的合作，使得人民的需求可直接透過非營利組織進行表達，以增進人民在政策上的參與及回應。

(二)非營利組織與政府協力之問題

非營利組織雖有彈性、自主、公益性與不追求利潤的特質，得以彌補政府官僚體制不足之處，近年來更被

視為是協助政府提供公共服務的好夥伴，但非營利組織與政府間所建構的協力關係，由於制度等因素，出現了以下之限制：

1. 認知上的差異：

- (1) 對公共事務認知的差異：公部門與非營利組織雙方對於利益著眼點的不同會形成兩者互動之障礙。大抵而言，公部門視追求全民利益為政府的基本使命，基本上是從大層面的環境來考量，亦即「宏觀公共性」；而非營利組織多基於案主本身來考量，強調的是「微觀公益性」。因此，在公共事務管理的體認方面，雙方會產生認知上的不同。
  - (2) 對目標認知的差異：協力的成功關鍵要素之一在於協力雙方能否有共同的目標。研究指出，許多公私協力雙方雖承認彼此在大方向的目標是一致的，但對於細部目標卻不清楚，或是彼此間對於細節部分有不同的認知。如此可能導致協力過程中的誤解與衝突，進而影響協力的成效。
2. 體制上的差異：公私部門協力關係的推動是為了有效整合社會資源，而社會資源的整合有賴公私部門資源充分的互動。然而政府機關的龐大和層級複雜，加上公共事務範圍廣泛，所以同一任務往往由許多不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊與不明確。
3. 過度依賴政府的財源：為因應政府組織的調整，未來可能會有更多委託經營及公設民營的活動空間，這些雖會同時擴展非營利組織的活動空間，但也容易產生部分組織對政府財源形成過度依賴的情形。
4. 不對等的權力關係：主要原因在於非營利組織與政府的協力關係通常是建立在「經費」的補助關係上，因而非營利組織容易喪失經營的自主性。
5. 資訊不足的疑慮：研究顯示，對非營利組織而言，「資訊不足」是阻礙其與政府部門協力的主要因素。多數非營利組織皆表示，並非不想與政府部門合作，而是缺乏相關資訊與管道，不知該如何與政府合作。
6. 避免養成「慣性依賴關係」與「既得利益化」：對政府而言，若第一次與非營利組織的協力情況良好，在能信賴的前提下，之後的協力對象可能傾向找同一組織。如此一來，就形成「慣性關係」，減少其他同質性非營利組織與政府協力的機會與經驗，容易造成特定非營利組織的「既得利益化」，同時也阻礙服務品質或效率的提升與改善。

三、新公共管理的重要機制之一是建立績效導向的管理工具，而具體化的內容就是績效指標的設計，但公私部門的績效指標設計考量重點未必全然相同，試問其主要差異為何？（20分）

<b>試題評析</b>	此題可由公私部門的差異性著手說明，唯須說明其與績效指標設計的關聯性，且本題配分只有20分，故篇幅不需太多。
<b>考點命中</b>	《高點公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁53-54。

**答：**

績效指標係指用以衡量績效的分析項目，包括量化指標與質化指標。由於公私部門組織特性不同，因此設計的績效指標自然有所差異。N. Carter、R. Klein和P. Day提出下列變項說明公私部門在設計績效指標時考量重點的差異：

- (一) 所有權：公部門係在共同限制之下運作，追求的是政治和社會目標，因此績效衡量的困難度遠高於私部門。例如：警政的所有權屬於公共的，而銀行則屬私有的。私人企業可用利潤（金額、產量）來衡量績效，但公共組織則不能有太多營利性績效指標。
- (二) 交易狀態：公部門多不具經濟交易狀態，私部門則具交易狀態。如警政在經濟制度方面就不具交易狀態，而銀行就有交易狀態。非交易狀態的組織即不宜設定營利性績效指標。
- (三) 競爭程度：公部門的競爭程度較低，私部門的競爭程度較高。如警政的競爭程度較低，而銀行的競爭程度則由中等趨向高等競爭程度。
- (四) 政治責任：公部門具政治責任，私部門不具政治責任。受公眾監督的組織所設定的績效指標必須考慮與政治責任有關的因素。
- (五) 異質化程度：指提供不同產品或服務的數量而言，公部門的異質性程度較私部門高。產品單純的組織較產品異質性高的組織容易設計其績效指標。
- (六) 複雜化程度：指組織在提供服務或生產財貨時所能運用的技術數量，公部門的複雜性程度較私部門高。可運用的技術愈多，其相互依賴度就愈高，則績效所有權就較難被確認。

- (七)不確定性程度：指手段與目的間的關係，亦即輸入資源與達成既定目標間的因果關係。公部門的不確定性程度較私部門高，不確定性愈高，績效指標就愈不易設計。
- (八)管理的結構：指中央與周邊的制度性關係，有些組織駢枝機關眾多，有複雜的管轄結構和責任劃分，例如：軍隊和教育機構的管理結構皆會影響其績效指標的設計。
- (九)自主性程度：如有專業社群以專業知識來為組織設定目標、規章及考核其績效者，則組織的自主性較低。公部門的自主性程度較私部門低。

雖說公部門的績效指標不易建立，但要促使公部門注意績效及建立績效衡量工具，適當的誘因機制是需要的。此誘因機制除了來自行政部門的深切反思之外，來自行政部門外的機制，尤其是立法部門，可能才是最大的力量，而公部門的績效衡量工具亦應根據組織的特性和服務對象來訂定。其績效衡量制度更須和現代科技結合，因為現代資訊工具的進步將使得組織績效的記錄、考核評估更為快速、詳實、正確和保持一定的客觀性。

#### 四、標竿學習的核心價值有那些？並請說明標竿學習的優點與限制。(30分)

<b>試題評析</b>	此題也是考古題的內容，但因配分為30分，故內容應稍為多些。
<b>考點命中</b>	《高點公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁47、49-50、56-57。

**答：**

所謂標竿學習，依M. J. Spadolini的定義，指涉「為了進行組織改善，針對一些被認為行業翹楚的公司或組織，以一種持續的與系統化的流程，評估與瞭解其作業方式或產品的連續過程。」茲依題意說明如下：

##### (一)標竿學習的核心價值

標竿學習是由「全面品質觀」、「流程觀」與「學習觀」此三者所構成，不但三者之間相輔相成，同時亦彌補了標竿學習可能存在的缺陷：

- 1.全面品質觀：此論點源於「全面品質管理」(TQM)的啟發，其中「品質」是TQM的中心思想，而品質則以「顧客滿意度」為主。所以「標竿學習」的「全面品質觀」係定位於「達成顧客全面性的滿意」此一基礎之上，再輔以流程觀與學習觀，成為標竿學習的基本原則。
- 2.流程觀：標竿學習在運作上相當重視「流程」，而其同時又彰顯了雙重的意義：
  - (1)標竿學習所效法他人者，是標竿對象營運的流程，而此一論點超越了產業別的差異或不同部門的限制。
  - (2)標竿學習同時注重本身流程的管理，所謂本身的流程包含部門或產業運作的流程及推行標竿計畫的流程兩項。
- 3.學習觀：主要包含兩種學習精神，分別為向他人學習與自我學習：
  - (1)所謂向他人學習與原先標竿學習所標榜的基本意義相同，亦即向最佳實務學習。
  - (2)至於自我學習的部分，則是指標竿學習的自我超越，強調標竿學習的積極意義，目的在使組織透過學習，凌駕於競爭對手之上，成為其他組織的學習標竿。

更進一步而言，標竿學習的理念本身具有循環性，故能不斷地改進與學習。即使組織本身已是公認的最佳實務，仍有不同的面向可以向他人學習，以求自我超越，同時也跨越了標竿學習本身在學理上可能的侷限。

總之，標竿學習的理念基礎中，「學習觀」主要在於組織內部的改造，例如：組織文化、主事者及員工的心智模式等；而「流程觀」則說明了學習的方向與內部運作的改善，「全面品質觀」則是達成對內的服務或產品的高標準要求及對外顧客的滿意。

##### (二)標竿學習的優點

- 1.從事標竿學習的過程，即使無法達成所欲的改善目標，其實也是相當具有價值的。此乃因藉由持續性地尋找與認定最佳者，並且模仿或超越最佳目標者，亦即一個組織可藉以型塑其追求卓越的組織文化與行為，進而驅動強烈的競爭力、榮譽感、信任感、精力等，來促使組織的表現更為卓越。
- 2.標竿學習促使團隊的形成並增進團隊合作，鼓勵組織關心顧客、組織服務的優先順序，並且能夠對績效評估取得共識。
- 3.標竿學習也可以刺激另類的思考與持續尋求最佳實務的恆心。
- 4.藉由標竿學習所建立的績效報告，可以提醒組織的服務次序與責任，更有利於將管理焦點置於課責之上，同時也可以作為預算抉擇與適當分配額外資源的依據。

【版權所有，重製必究！】

- 5.標竿學習可以避免組織因為「夠好的」選擇就滿足，也不會因此僅針對「最多就只有這樣了」而不知上進。亦即標竿學習可以引導組織改善，並且評估品質與價值，使組織明瞭什麼對顧客、組織成員與評估者而言是最重要的。

### (三)標竿學習的限制

- 1.最佳實務典範過於理想難以達成：標竿學習所有重點都鎖定在標竿上，但「最佳實務典範」過於理想化，往往因不同的國家環境或組織類型而導致認定困難而難以達成。此外，高層管理者往往預定了難以達成的學習目標而誤用了標竿學習，此種情形在公私部門皆可能發生。
- 2.成果無法量化，資料蒐集困難：標竿學習強調「學習」，任何形式皆可被接納、效法，但有些資料無法經由學習而得，尤其是關鍵性資料，如此將使得成果無法量化，再加上資料蒐集所面臨的瓶頸，造成評估與衡量上的困難。若是硬要將資料量化，則標竿學習可能使組織陷於評量的數字遊戲，反而忽視真正需要的績效表現，尤其當績效難以量化時。當目標多元且主觀或成果和過程一樣重要時，評量的指標往往容易失真，反而錯用了原本就有限的資源。
- 3.組織工作多元化，浪費時間與成本：因為組織工作的多元化，在持續尋找與認定最佳實務過程中，若選錯標竿對象，所得到的資料與報告上會變得毫無意義，且浪費時間與花費昂貴。
- 4.學習觀點評斷困難：標竿學習僅是公開向其他組織經驗學習的一種選擇，公共管理者憑藉何種指標選定標竿，使其與革新策略配合無間，且能符合組織需要與文化，將是一大難題。而且由於很多因素的影響，不同組織間的比較就很困難。
- 5.資料蒐集困難：資料蒐集經常困難重重，尤其當資料蒐集者就是績效被評估者時，許多人謀不臧的事便會發生。雖然工作量化指標的確有所改善，可是工作的品質卻變得更糟。
- 6.成為政治人物做秀工具：標竿學習有時容易成為政治人物做秀的工具，超越競爭對手的績效以討好選民似乎成了風尚。至於這些被選擇做為標竿的工作項目是否是重要施政項目，卻不是一般民眾所能理解或關切之事。

高  
上

【版權所有，重製必究！】