

# 《公共管理》

一、公共管理應以公共利益為目的，此包含兩個關鍵要素：公眾與公共利益。試述公眾的意義？並指出那些準則可用於檢視公共利益的內涵？（25分）

試題評析	有關公共性與公共利益的問題，在行政學與公共管理中都已出現多次，有行政學基礎的同學應能駕輕就熟才對。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，第69頁-第70頁。

答：

公共管理的公共性可說是其核心特質，失去了公共兩字，公共管理與企業管理無異，亦無成為一門獨立學科之可能，而公共性的核心即為公共利益。哈蒙（M. Harmon）將公共利益界定為在民主政治體制中，個人和團體之間不斷變遷的互動所形成的結果。他特別強調「過程」之動態觀點的重要性，經由過程才能使行政人員瞭解社會價值與利益。茲依題意說明如下：

（一）公眾的意義

關於公共利益的公眾對象究何所指的問題，傅德瑞克森（H. G. Frederickson）認為雖無一致性理論，但有各種見解和看法，可歸納為以下五種模式：

1. 多元團體模式：

公眾對象是指利益團體，社會上利益相同的個人會組成各種利益團體，競相向政府遊說及施壓，以謀自我利益的取得、增強及維護，「眾多團體互動的淨值」就是公共利益。

2. 公共選擇模式：

該派理論試圖將市場經濟學應用在公部門的分析，主張公共社會就是經濟市場，公共或社會的利益就是每個成員依其功利本位觀點計算個人利益的總和。公眾對象是指政府功能的消費者（consumer），政府的職責在於提供一個安全秩序的穩定環境，好讓個人（消費者）依其功利理性，自由計算追求自我利益。

3. 代議政治模式：

公眾對象是指民選首長及民意代表，他們因是民選，故最具資格代表民眾。行政人員必須執行國會通過的法律，服從上級命令，行使裁量行為時亦須唯首長是瞻。

4. 服務顧客模式：

公眾對象是指得到第一線行政人員服務或管制的個人及團體，例如：學校兒童是教育機關、校長與教師的服務顧客（client）；犯罪者及受害者是檢警與監所人員的服務顧客（前者服刑；後者保護）；有所得者是稅務人員的服務顧客；心理或生理障礙者是醫衛人員的服務顧客。

5. 公民資格模式：

公眾對象是指具有知識又肯參與公共事務的公民，這些「德行的公民」（virtuous citizen）不僅關心個人利益，也會關心公共利益。行政機關應廣開大門，透過多樣方法（社區集會、資訊公開、民意訪問等）去發掘、教育與擴大兼具能力和意願的公民，協助他們積極參與公共管理。

（二）檢視公共利益內涵的準則

為了解決公共利益在概念上的隱晦困境，者全中變（J. S. Jun）提出八項判別標準作為檢視公共利益內涵的準則：

1. 公民權利：公共政策內容必須充分考量公民的各種權利及政策可行性，適度調和「個別的公民權利」與「整體的社群利益」。

2. 倫理與道德的標準：公共政策與執行機關的活動必須經得起倫理與道德標準的檢驗，這是公共利益的「表面效度」。

3. 民主程序：公民對政策制訂應有適當的參與權和發言權，行政機構必須提供「政策對話」的機會，儘量尊重各種相關的意見做為決策的基礎。

4. 專業知識：政策規劃人員必須秉持專業良知，針對經手負責的業務事宜提出專業的推薦意見。

5. 非預期的後果分析：公共政策具有「外部性」（externality），因此必須充分推論各種可能產生的後果，並建構有效指標，俾利評估短期利弊與長期得失。

6. 普遍利益：行政機構所推薦的政策不應針對少數特殊利益團體，而應考量廣大社群的集體利益。
7. 尊重輿論：行政機構要從公共問題、聽證會和傳播媒體等層面得到政策反饋，充分考慮民意與輿情，不可閉門造車，抱殘守缺。
8. 充分開放：在政策形成過程中，有關協商決策、背景資料和專業意見等，均應由行政機構彙整後公開，以利社會大眾檢視；不可利用繁複的行政手續、刻意造假、公文旅行與其他手段加以欺瞞隱匿。

二、試問「治理」的基本界定與意涵為何？何謂「跨部門治理」？跨部門治理應用在我國公共政策的環境之中可以得出那些啟示？（25分）

試題評析	跨部門治理即跨域治理，其在我國公共政策環境中的啟示，可以我國跨域治理的問題與因應之道來加以說明。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，第172頁-第175頁；第190頁-第191頁。 《高點·高上公共管理講義》第五回，趙杰編撰，第26頁-第31頁。

答：

人類社會在全球化趨勢影響下，所處環境已不同於以往，所面對的問題與挑戰更是前所未見，在各種複雜課題相繼出現及糾結不清之際，以國家和政府為主體的傳統治理機制似已顯得疲態盡露與左支右絀。因此，重新思索及建構新的治理機制乃勢在必行，新的治理機制應該是一個參與者涵蓋範圍更廣、問題解決能力更好的系統與制度，是傳統「國家行為者」（即政府）與「非政府行為者」（企業或非政府組織等）所共同組成的合作協力體系，以共同處理全球化所帶給人類社會的問題。茲依題意說明如下：

(一) 治理的基本界定與意涵

對於治理的界定可分由主體與運作兩部分說明：

1. 治理的主體：包括國家與非國家行動者。
2. 治理的運作：由於治理主體的多元，其形成政策網絡的治理型態將導致治理過程的複雜與無慣性，因此，治理的運作意指以一種協調、領控的機制來統合所有功能，並透過持續的互動關係來達成治理。簡言之，「治理」被視為一種政府與社會共同管理的理念型（ideal type），指涉公私部門間互動之過程，透過彼此協調、互動、協力等關係來決定社會價值如何分配、社會政策如何執行。Rhodes 指出此種治理概念具有四個特點：
  - (1) 組織之間的相互依賴：治理比政府的概念更廣泛，涵蓋非國家行動者，而國家界限的改變意味著公部門、私部門及志願部門之間的界限已變得更容易更動和模糊。
  - (2) 互動的持續：由於需要相互交換資源與協商共同目標，網絡成員間的互動持續進行。
  - (3) 賽局的互動關係：以信任為基礎，透過網絡參與者協商彼此同意的遊戲規則來約制。
  - (4) 相當程度的自主性：自組式網絡不需對國家負責，但是國家基於主權立場仍間接引導網絡。

(二) 跨部門治理的意涵

1. 狹義：係指跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為。
2. 廣義：係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。

(三) 跨部門治理應用在我國公共政策環境中的啟示

1. 影響我國跨部門治理的因素：

- (1) 地方主義與本位主義：因為地方自治團體在推行政務時，太重視個別地域的政經利益，而忽略整體區域的政經利益。以地方自治而言，各地方政府往往以個別行政區域為施政轄區，以致於在業務的推動上常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸多的對立與錯亂現象。若地方政府缺乏公益本位，將難以推動跨域合作，甚至是跨域合作的絆腳石。
- (2) 政黨屬性不同造成黨同伐異之爭：歷經多次的中央與地方選舉，形成不同政黨執政的分治政府現象，分屬不同政黨的中央、地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識型態的不同，常無法有效合作，甚至迭生衝突齟齬。此外，跨域治理合作須有法規、人事及財務之支持，作為地方政府行政監督之責的地方議會，府會關係的互動亦常成為跨域合作是否順利的重要因素之一。換言之，倘若政黨間或府會關係無法和諧運作，將因此錯失共同協力解決區域性問題的契機。

(3)法治不備進而影響區域之合作：由於起草地方制度法時，似聚焦於如何落實地方自治為前提，以致地方自治法制化後，卻無法由該法治為依循推動跨域合作。就我國現行法令中，有關於地方自治團體跨區域合作的相關條文僅以地方制度法第 21 條與第 24 條簡略提及，行政程序法第 19 條第 1 款和第 135 條的條文也具有類似的概念。簡言之，縱使地方自治團體有心辦理跨域合作事務，卻也受限於目前相關法律的配套措施不夠完備詳盡，導致實際執行時的困難。

(4)參與對象眾多進而增加協商的成本：在跨域治理的網絡中，參與者除了政府部門（中央及地方）之外，還包括私人企業、利益團體、壓力團體、專業性團體、第三部門的非營利組織與廣大的公民。當所面對的問題相當複雜，且牽涉眾多的行動者時，往往需要花費相當的時間進行協調與溝通，加上大量資訊的產生，致使協商成本不斷增加甚至不堪負荷，終將導致治理協商的失敗。

## 2.因應之道與措施：

(1)全局性合作的思維：這意味著一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果。在實際的作為上則是把政策、管制、服務的提供與監督整合在一套基礎架構中。

(2)溝通平台的建立：由於國內公共議題易導向泛政治化的爭論，要消弭對立的政黨立場與意識型態，恐非易事。因此應逐步建立地方自治團體跨域合作之默契與信心，而其重點在增加非正式互動，以累積合作的社會資本。具體作法上，可以打造一個互利的對話平台，使得區域內的縣市首長能夠體認，唯有相互合作才能發揮更大的效益。此外，更進一步在此基礎上，逐步納入區域內的公民、企業團體與非營利組織。

(3)建立績效評核的制度：夥伴關係向來為人所詬病之處，乃是參與者多，使得成本增加而且績效難以測量。因此，應建立一套夥伴關係的課責制度，藉此評量參與者的績效表現，以免發生搭便車的問題。此外，相關的績效評核結果，亦可作為其他縣市辦理跨域合作時之借鏡。

(4)藉由法制面之建構與增修以促協力合作：

①修正地方制度法：似可考量延續地方制度法第 21 條及第 24 條之規定，重新修訂地方制度法，或另增訂地方制度法施行細則，擬訂各種促進跨域合作之規定，使得法制面更加健全化。

②制訂跨域合作專法：由於跨域合作涉及地方自治團體自治權之行使，以及跨域間權力分配及資源共享之法律關係，如透過地方制度法之授權，以法規授權之方式另定專法，作為建立與推展跨域合作之依憑，則有其積極必要之需求。

③訂定跨域合作法規命令：根據行政程序法第 150 條訂定法規命令，俾使地方自治團體間，乃至民間團體可資使用，亦是法治上值得思索的努力方向之一。

④訂定跨域合作行政契約範本：針對有關跨域事務之合作，係至少兩個以上平行地方自治團體間之合意行為，而其比較可行之法治作為，似以訂定行政契約為最簡便之途徑。

三、若將公共管理視為政治管理（political management）、方案管理（program management）與資源管理（resources management）三種範疇的合成，請就此三大範疇各應包括那些核心議題加以析論之。（25分）

<b>試題評析</b>	此題只要將三種範疇的內涵加以說明，並列出其核心議題同時加以簡短說明即可，應不會太難。
<b>考點命中</b>	《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，第19頁-第20頁。

**答：**

史塔林（G. Starling）在1998年《管理公部門》（Managing the Public Sector）一書中，將公共管理的範圍分為政治管理、方案管理與資源管理三大範疇，茲說明如下：

### (一)政治管理

在民主政治下，公共管理者必須面對許多頭家，如一般民眾、朝野政黨、利益團體、大眾媒介、民意機關及行政首長等，此外，與各級政府及相關部會之互動亦是一大學問。如何與這些頭家或利害關係人建立良性與理性的溝通互動，其所需的知能與策略，是公共管理者欲圓滿達成任務所不可或缺的。史塔林指出，公私部門管理的最大差異，在於公共管理者須花費較多的時間與精力於政治管理之上。而想要做好政治管理的工作，公共管理者不但要具備政治知識，更要具備政治技能。其核心議題包括：

#### 1.民意與公共管理

【版權所有，重製必究！】

2. 跨域管理
3. 政府公關與行銷
4. 民意機構與政務領導

(二) 方案管理

即公共管理者必須發揮的管理功能，包括規劃、決策、執行、評估、組織、領導與溝通。其核心議題包括：

1. 顧客導向管理與全面品質管理
2. 目標管理
3. 績效管理
4. 策略管理
5. 參與管理與團隊建立
6. 危機管理

(三) 資源管理

將資源彙整起來用以解決政治社群所面臨的挑戰與難題之程序，而所需管理的資源包括人力資源、公共財務與行政資訊等。其核心議題包括：

1. 公務人力資源管理
2. 公共財務管理
3. 行政資訊管理與電子化政府
4. 知識管理
5. 民營化與委外管理
6. 非營利組織

四、資訊鴻溝 (information gap) 或數位落差 (digital divide) 為資訊社會重要議題之一。請解釋何謂數位落差？其主要的形成原因為何？面對此一數位落差的現象，政府機關如何與企業、非營利組織與社區協力合作予以改善？請舉出一個實例並加以說明。(25分)

<b>試題評析</b>	數位落差的概念若能掌握，不難推出其形成原因為何。至於實例說明的部分，恐怕很多同學無法舉出具體實例，因此平時報章雜誌的資料閱讀整理也是不可或缺的功課。
<b>考點命中</b>	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，第94頁：101-106。

**答：**

電子化政府是近年來各國政府大力推動的政府再造工作之一，在政府的努力下，雖然民眾上網的人數有大幅度的成長，但是社會上仍有很多人無法上網，未來也不太可能可以上網，這個問題讓沒辦法上網的公民受到忽視，此即數位落差的問題。茲依題意說明如下：

(一) 數位落差的意涵

隨著資訊化社會的到來，「資訊」成為另一種權力的化身，亦將改變社會的平衡。在未來的社會中，是否善於利用電腦與資訊科技將會形成社會上另一種形式的貧富差距，並非所有民眾都能享受到電子化政府與網路化行政的良法美意，更可能因為政府的措施而在無意間侵犯了資訊缺乏者的權利，此種現象稱之為「資訊鴻溝」或「數位落差」。因此政府必須採取適當措施維繫社會資訊使用權的平等與普及。資訊落差的另一個層面則是，開發中國家的民眾比起已開發國家的民眾，較不具與政府連結的能力，這點加劇了富國與窮國之間的差距。

(二) 數位落差的形成原因

造成數位落差的原因很多，包括教育文化、科技發展、政府政策、資源分配、社會結構等層面，其主要因素大致可歸納如下：

1. 城鄉差距：偏遠地區的家庭，其電腦擁有率較城市為低，接觸數位資訊的機會亦較城市為少；以台灣為例，台北市民眾的資訊使用率，遠高於偏地區的鄉鎮。
2. 社經地位：收入不高的家庭較無購置電腦設備能力，往往也就大幅降低使用電腦與網路的機會。
3. 教育程度：教育程度越高者，使用數位資源的機會就越多。
4. 弱勢團體：身心障礙者（例如視覺障礙、肢體障礙等），因先天的限制，使其接觸電腦的機會較一般人

來得困難，因而造成極大的數位落差。

5.年齡層次：青少年對電腦網路的使用較年紀較長者，因年長者在適應新科技的環境時，會有排斥或產生障礙之現象。

(三)改善數位落差的實例說明

我國政府自1996年開始推行「國家資訊通信基礎建設」，希望利用網路達成全民資訊普及。此外，我國政府近幾年規劃與推動運用網路以建構「電子化政府」的構想，為了確實達到方便民眾使用電腦的目的，行政院研考會進行「村里便民服務資訊化」的籌劃，試圖運用現代化資訊科技與網際網路資源環境，以達到「村村有電腦，里里上網路」的境地。在政府大力建構資訊通信基礎建設的基礎上，2002年5月，台灣微軟公司與聯強國際在蘭嶼成立「學習e樂園」，捐贈20台電腦軟硬體及列印設備給「蘭恩文教基金會」，同時也協助其完成電腦安裝並建置網路設備，以提供當地居民使用。蘭嶼原住民「學習e樂園」座落於蘭嶼青少年文化中心，為台灣微軟公司在外島建立的第一所「學習e樂園」，藉由提供當地居民免費電腦學習及上網的空間，推動全民基礎資訊教育，縮小數位落差。

高點  
·  
高上

【版權所有，重製必究！】