

《公共管理》

一、SWOT是一種常用的策略規劃方法，試舉例說明如何應用SWOT分析，擬定一項實踐特定目標的行動計畫？（25分）

試題評析	SWOT分析歷屆已多次出題，概念內容應該都很熟悉，惟此題的重點乃在舉例說明如何應用，端視同學是否能即時舉出一項實例回答。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁11-13。

答：

策略規劃簡單來說，就是指「一方面先行瞭解自己的優勢條件與弱勢條件，另一方面則注意外在環境變遷的特質，掌握機會，逃避威脅，以研擬可行創意的行動策略，就是SWOT」。以下依題意說明SWOT分析之意涵並舉例說明之：

(一)SWOT分析之意涵

所謂SWOT分析乃是組織對應於環境的改變，所做主觀與客觀條件的自我評估，包括：

- 1.組織內部能力的優勢（S）與劣勢（W）分析：這兩項是屬於組織內部環境的分析，也是一種主觀條件的評估，是組織可以改變的環境條件。S（strength）表示「優勢」—是組織目前執行良好之處，或是可以運用的資源。W（weakness）表示「劣勢」—是組織目前有待改進之處，或是缺乏的資源。
- 2.組織外部環境的機會（O）與威脅（T）分析：這兩項是屬於組織外在環境的分析，也是一種客觀條件的評估，是組織必須加以因應且管理的環境條件。O（opportunity）表示「機會」—正面的外部資源，可促成組織目標的達成。T（threat）表示「威脅」—負面的外部環境因素，阻礙組織目標的達成。

(二)SWOT分析之應用—台北市綠能發展SWOT分析（註：此案例引自<http://mymkc.com/article/content/21533>）

1.SWOT分析：朝向綠能產業發展為目前全球趨勢，台北市長期積極推動綠色能源，將綠能產業列為未來重點發展產業之一。以下透過城市競爭力及綠能產品發展環境，進行SWOT分析台北市推廣綠能產品：

(1)優勢分析：

- ①台北市城市定位：國內—政治、經濟、文化中心；國際—亞太營運樞紐。
- ②基礎建設完善、資源豐富的城市。
- ③擁有豐富資源及優秀的人才。
- ④政府政策支持。
- ⑤民眾環保意識高、認知度高、購買意願高。

(2)劣勢分析：

- ①天然資源有限。
- ②土地面積小、人口密度高、在高度發展下，造成房地價格高漲。
- ③高度都市化造成都市環境生態系統之負荷量增加。
- ④非生產、製造中心，企業的經營屬產業價值鏈末端，綠色生產屬被動式。

(3)機會分析：

- ①曾榮獲亞洲綠色競爭力評比第2名。
- ②與鄰近的新北市、桃園市之綠能產業屬性互補。
- ③國際趨勢的驅使及國內政府積極的推動。
- ④企業追求綠色創新商機及正面形象。

(4)威脅分析：

- ①六都升格，對台北市的資源拉扯。
- ②未掌握關鍵技術，易受國際其他國家威脅。
- ③綠能產品涵蓋廣泛，未有明確定義。
- ④品質差異化不明顯，易受同質性商品低價競爭。

2.行動計畫：透過城市競爭力及綠能產品發展環境兩大要項來檢視台北市綠能產品發展優劣勢以及外部機會及威脅，接著展開進行策略擬定：

(1)爭取中央資源持續朝永續環境發展。

- (2)提升整體綠色績效。
- (3)持續支持或擴增獎勵頒獎措施。
- (4)結合其他產業資源共同推廣。
- (5)整合地方資源，壯大國內產業，放眼國際市場。
- (6)掌握綠能關鍵技術。
- (7)產品差異化。
- (8)發展臺北市利基綠能產業：①發展智慧綠建築；②積極發展服務性質活動為主的綠色產業，提供整合性服務。
- (9)落實食、衣、住、行節能生活：①建立與綠能產學合作夥伴計畫書；②建立行動造能樂活示範屋計畫；③實施綠能運輸與交通。

二、何謂內隱知識 (tacit knowledge)？何謂外顯知識 (explicit knowledge)？並進一步闡釋知識管理的定義及核心意涵。(25分)

試題評析	此題主要考知識管理相關名詞之定義，包括內隱知識、外顯知識與知識管理，同學應該都很熟悉。至於知識管理的核心意涵，則可延伸至論述公部門知識管理或如何建構知識型組織皆可。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁120-121，131-132，137-140，142-145。

答：

當代社會是一個資訊爆炸的知識經濟社會，「知識」密集工業已取代傳統的「勞力」與「資本」密集工業而成為當代社會中的主流產業。隨著知識經濟的來臨，如何強化政府內部的知識管理，並透過政策知識的創新、學習、分享與擴散，進而提升政府的能量及服務品質，已是政府所需要積極重視之處。茲依題意說明如下：

(一)內隱知識與外顯知識之意涵

Polanyi 將知識分為內隱知識與外顯知識：

- 1.內隱知識 (tacit knowledge)：內隱知識存在於人類的心智與組織中，必須透過知識的推引與行為的觀察而艱難的、間接的接近。在政府機關中，內隱知識係隱藏於主管或員工部屬腦海中的經驗、技術、文化、習慣等，無法以書面文字顯現出來的知識型態。這種知識通常包括兩類：
 - (1)技術性構面：指無法文件化的技術秘笈、獨家手法、專門技術。
 - (2)認知性構面：指直覺、感受、判斷、遠見等主觀性的隱性知識類型。
- 2.外顯知識 (explicit knowledge)：外顯知識存在於文件或電腦中，很容易接近，同時常是組織良好並證明為正式的知識來源。在政府機關中，外顯知識是一切以文件、報告、圖片、聲音及影像等有形方式呈現的知識，可供他人觀察、學習、分享、使用。這種知識類型甚多，包括：(1)知其何的事實知識 (know-what)；(2)知其因的原理知識 (know-why)；(3)知其然的技術知識 (know-how)；(4)知其誰的人際性知識 (know-whom)。

(二)知識管理的定義

- 1.知識管理是指有系統的去發現知識、瞭解知識、分享知識與使用知識，以創造價值的方法，讓資訊與知識能在適當的時間流向適當的人，使這些人可以工作得更有效率與效能。
- 2.公部門的知識管理係透過資訊科技或其他適當方式，將公部門的內隱知識或外顯知識，予以創造、分類、儲存、分享及更新，俾為公共組織成員產生實質應用價值的流程。

(三)知識管理的核心意涵

基於前述定義，公部門的知識管理且有下列幾項重要特點：

- 1.知識管理的活動，包括知識創造、分類、儲存、分享及更新等階段，缺一不可。很多政府機關花費龐大的預算建制一套知識管理系統，將創造出來的知識予以儲存與分類，也經常更新知識，但在「知識分享」活動方面，則讓組織成員自動參考學習、自動分享，至於組織成員到底有沒有進行知識分享，並沒有一套管理制度予以規範，這當然不是完整的知識管理系統。
- 2.知識管理所謂的知識，包括內隱知識與外顯知識，故其知識面向甚廣，不宜狹義地界定外顯知識為法規、公文、計畫、報告、論文等。很多政府機關以為只要到官方網站上傳很多的書面資料，供大家分享取閱，就達到知識管理的目的，這是錯誤的想法。事實上，政府機關必須建立的制度是「經驗傳承」而非「知識上網」。經驗是非常重要的內隱知識，但我們往往忽視其重要性。

- 3.知識管理工具不僅包括資訊科技，更包括組織成員的學習方式、互動行為與溝通型態。網際網路是顯現知識非常有效率的方式，但很多機關的內隱知識則是必須透過心靈的互動與深沉的感受，才能體會它的存在價值。因此，知識管理工具包含科技與人文的特性。
- 4.知識管理的目的是多重的，最終目標是希望強化公共組織的效率與效果，實踐公平與正義。換言之，公部門的知識管理就是透過系統性的方法將知識予以系統性地創造、分布與應用於公共事務管理上的功能性活動，以提升效率、效果與公平目標。這些重要的知識管理活動包括：(1)創造組織知識庫；(2)強化知識環境；(3)增進知識存取；(4)管理知識使其成為一項可貴的資產。

總之，知識管理的目的是要讓每位組織成員能夠適時（right time）為需要知識的人（right person）提供適當資訊（right information），採取適當行動（right action），以強化公共組織的效率與效果、實踐公平與正義的多重目標。

三、試闡釋目標管理的核心意涵與主要特色，並評析公部門推動目標管理時可能遭遇到的主要障礙為何？（25分）

試題評析	此題的內容歷屆考古題已出過多次，應該不難發揮。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁26-27，29-30，42-44。

答：

自1954年P. Drucker在《管理實務》（The Practice of Management）一書中揭櫫「目標管理及自我控制」的觀念以來，目標管理（Management by Objectives, MBO）遂廣為公私部門所採行，並蔚為風潮。茲依題意說明如下：

(一)目標管理的核心意涵

- 1.歐迪旺（G. Odiorne）指出，目標管理是一種程序，藉由組織上、下層級的管理人員一起確定組織的共同目標，並以對組織成員的期望成果來界定每位成員的主要責任範圍，同時依此來指導各部門的活動，並評估每位成員的貢獻。
- 2.整體而論，目標管理是藉由提昇員工的承諾及參與，以達成組織目標的一種進取策略。換言之，目標管理是利用激勵原理與參與法則，使各級人員能親自參與目標設定過程，將個人期望與組織目標相結合，並透過自我控制、自我指導等管理方式，建立各級人員的責任心與榮譽感，以促進組織績效的一套管理系統。

(二)目標管理的主要特色

- 1.目標管理是一套整體、有系統的管理過程：目標管理不僅強調目標的設定，更重視目標完成過程的管理或控制。一套完整的目標管理須包含目標設定、參與和回饋三要素。
- 2.兼顧組織與個人目標：目標管理利用成員參與訂定目標的方式，結合成員期望與組織任務，以期在達成組織目標的同時也能兼顧個人目標，進而提升組織績效，促進個人成長。
- 3.具備成果或目標導向：實施目標管理的首要工作在訂定明確的目標，而「目標」是指在一定期間內所必須達到的「成果」，組織成員的活動均以達成「成果」為中心，並將目標化為具體行動計畫加以執行。
- 4.重視成員參與：在設定目標時，透過成員參與組織目標及個人目標的訂定，以尊重成員的工作意願與尊嚴，並使其清楚瞭解自身工作對組織的重要性，以建立其榮譽感和責任心。
- 5.對人性的看法趨於正面：目標管理對人性多抱持「人希望能有機會親身參與、能享受職務上的滿足、能有個人成長機會，以及希望獲得讚許與鼓勵」的正面假設。
- 6.強調成員的自我評鑑：在目標管理下，組織成員獲得適當授權。成員在執行目標的過程中，以自我評鑑方式對本身的工作進度及目標達成度予以檢討改進，主管僅從旁協助，期能建立成員主動負責的精神。

(三)公部門推動目標管理的主要障礙

由於行政機關與企業單位在本質上的差距，公部門採用目標管理除了可能會面臨和一般企業相同的難題之外，並會遭遇其本身特有的困境，茲說明如下：

- 1.在「適用體系」方面：目標管理的程序在封閉體系的組織中較易實行，原因在於目標管理為一規劃、執行、考核的循環過程，強調按部就班的管理策略，因此並不適用於變動迅速且難以預測的動態環境中。
- 2.在「時間成本」方面：目標管理的實施需投入時間進行目標設定的協商，且隨之而來的是一連串的文書作業，包括各種目標設定、執行及查核的表格，諸如此類繁瑣、耗時的額外工作均易引起員工反感。因

此，Odiorne 指出：「目標管理在政府部門中之所以失敗，最重要的理由在於將目標管理視為一文書作業的系統，而非面對面的管理系統。」

- 3.在「信任問題」方面：目標管理的實施要求打破組織上、下層級間互不信任的心態，強調組織必須建立在信任的基礎上，而在層級節制的行政體系中較難建立此種信任關係。
- 4.在「政府本質」方面：目標管理在政府部門的實施會面臨官僚體系與政治阻力，加以行政機關與私人企業在本質上並不相同，例如多元目標的取捨、質化目標應如何轉換成可衡量的標準、目標設定需有法源依據、目標與社會需求的相關性等，都會限制目標管理在政府部門的運用成效。
- 5.在「績效評鑑」方面：傳統的目標管理只著重於可量化的績效衡量指標，難以適用於當今強調「品質」的社會。而在公部門中，目標的多元化與模糊性，更使得目標管理無論在目標的設定及績效的衡量上，都顯得格外困難。此外，目標管理在績效評鑑上尚有促使員工狹隘的界定其工作，缺乏對組織整體性的貢獻與關懷；往往受限於只評量個人績效而不鼓勵相互合作與團隊工作；以成果為焦點而非過程，使得員工將其同僚視為競爭對手，而未能共同學習；通常以一年為期來進行，難免會有短視近利之弊。

為使行政機關能落實目標管理並發揮其成效，可依下列建議加以修正，包括高層主管的支持與投入將是影響成敗的關鍵、支持性組織氣候之建立、目標的設定應兼顧量化與質化的目標、目標的設定應整合短期目標與長期計畫、目標管理應融入共同願景、應採用多元的管理方法等。

四、現行公務人員考績制度存在諸多的缺失，其中考核項目不適當是考績效度不足的問題根源。請先闡釋考績制度的考核項目不適當問題；再從工作績效導向的評核制度，提出改善考核項目設計之具體建議。（25分）

試題評析	此題考我國公務人員考績制度之問題分析與改革建議，較屬人事行政的出題範圍。同學可結合行政學中有關公務人員考績制度之說明，以及公共管理中有關績效指標設計之討論，從現行工作、學識、操行、才能的考核項目來論述其為何不適當，並提出如何加強工作績效的評核之建議。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁58-65。

答：

從現行公務人員考績制度來分析，在考績制度設計方面，考核項目不適當是考績效度不足的問題根源，主要在於現行考績制度是一套以公務人員個人為考績標的，且一體適用中央與地方其它所有行政機關公務人員之制度，茲分別說明其意，並提出建議如下：

(一)考核項目不適當的問題

- 1.以公務人員個人為考績標的：考績法第 5 條規定年終考績應以平時考核為依據；平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。然而，這些考核項目是以人格特質為主，偏向個人的綜合評價，不同於工作績效導向的評核制度(performance-based rating system)，強調根據員工個人特質、組織目標、資源多寡及外在環境等因素綜合評量。相較而言，個人特質的考核途徑較無法直接做為改變行為、提升團體績效的管理工具。另外，操行和學識表現不易明確區分高下或者在短期間觀察到變動，也造成平時考核執行上的困擾，連帶影響考核結果的信度與效度偏低。
- 2.考績方式一體適用：現行考績制度的特色是以公務人員個人為考核對象，一體適用到中央與地方所有的行政機關，考核項目與標準呈現高度集權化與同質化現象，一體適用難免產生削足適履的弊病。以考績表格為例，現行規定由銓敘部統一訂定考核細目，雖然考績法施行細則第 3 條授權各機關得視業務特殊需要另行訂定，但實務上各機關的考績表格格式幾乎沒有差異。

(二)改善考核項目設計的具體建議

1.加強工作績效之考核：

- (1)考績係考核受考人考績年度之服務績效，為凸顯考績獎優汰劣功能，使考績確能綜覈名實、激勵人員士氣及提昇行政效率與效能，宜著重公務人員平時工作表現成績，並應以受考人之「工作表現」為主要考核要點，較能反映人員工作成效優劣現況，且較為合理。據此應強調績效考核，將現行考核項目之「工作」修正為「工作績效」。而學識及才能，係屬公務人員為成就所任職務工作績效所應具備之基本能力，均能從實際工作中表現出來，故目前將學識及才能均單獨列為考績項目，並占考績總分數之一定比例，不甚合理，似應包括在「工作績效」中併予考量。
- (2)操行、學識及才能等三項之考核偏向個人特質的衡量，不易判定與工作績效的關聯性，且考核標準難

以量化，執行上易流於形式，因此，品德操守項目應可回歸行政倫理或公務員服務法另行處理。而考績項目應該以工作態度、工作核心職能（如領導、溝通協調、合作、創新變革等）及工作績效三面向為主軸。

2. 考核標準的訂定：

- (1) 現行公務人員考核表及考核細目，除性質特殊之考核，得視各職務需要，由各機關訂定並送銓敘部備查外，均由該部訂之。惟在實務上，大多數機關均依銓敘部訂定之公務人員考績表格式及考績細目辦理考核，少有針對機關特性及業務需要而訂定不同之考核細目者，致考績功能未能彰顯。對此，吾人建議法律上只訂定核心考核項目，但考核項目採行分權化作法，因應不同官等、主管與非主管、業務特性與核心能力需求的差異，授權各機關自行研定不同考核項目。
- (2) 考評因素的設計，應考慮職務性質與職位高低，對於不同機關與職位應規劃不同的考評因素，使考績的辦理，對於公務人員是否能勝任現職，以及是否適合擬晉升職位之需要，都能達到切實之考評。英、美、法等國公務員考績制度，對於考評因素之訂定因職位高低與職務性質之不同，而有不同的考績項目，似乎值得我國研究參採。為達到上述之目標，筆者建議採下列二種方式為宜：第一，考核的細目與成就水準，應該由各機關於年初自行訂定，以真正符合機關業務的需要。第二，各機關在訂定考評因素時應由主管與部屬共同參與協商的方式為之，使其符合目標管理的宗旨。

高
上

【版權所有，重製必究！】