

# 《公共管理》

一、政府機關因為具備那些特性，導致在推動公務時有一定的限制，無法像企業有效率且彈性地執行？並請舉實例扼要說明之。（25分）

試題評析	本題旨在說明公私部門管理之異同，在公共管理與行政學中已考過多次，同學應能輕鬆回答。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁82-85。 《高點·高上公共管理總複習講義》，趙杰編撰，頁21-23。

**答：**

在理論發展的過程中，公部門的「公共特質」（公共性）（publicness）當成為區分政府機關與企業組織的重要指標。因此，公共管理的公共性可說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。綜合各家學者的看法，可以歸納出政府機關的公共特質如下，並以警察機關為例說明之：

(一)公部門的活動深受法律規章和規則程序之限制

公部門的許多行動時常受到各種法律規章的限制，因而阻礙了其本身的自主性與彈性。例如，一般公部門單位的執掌和服務對象都已明文規定，不能擅自更改或擴張。以警察機關為例，其在執行勤務時，必須受到「警察法」、「警察法施行細則」、「警察職權行使法」、「警察勤務條例」等法規程序之限制，不得任意為之。

(二)權威的割裂

許多公部門組織除了要向上級行政單位負責外，同時亦得考量其服務對象、立法機關、司法單位和其他人民團體的要求。一般來說，政治愈民主的國家愈注重政治權威的分立和制衡，行政部門雖然較注重層級節制的權威，但相對地亦得接受來自於立法和司法部門以及轄區內人民或各利益團體的監督。以警察機關為例，其需受到檢察機關指揮監督與司法機關之制衡，若有違法與不當，人民亦得依法訴請行政救濟。

(三)公部門受到高度的公共監督

主要指公部門的公開透明性。民主政府的工作須接受輿論或大眾的批判檢證，其所作所為好像是在金魚缸裡的活動一樣，必須公開透明。以警察機關為例，尤其在3C產品普及的今日，其職權行使時之言行常被民眾與媒體攝錄公開，受到媒體與人民的高度監督。

(四)公部門受到政治因素的影響甚深

在民主國家中，公部門的運作不僅要在各級政府間的網絡中折衷協調，亦得受到許多利益團體或意見領袖的政治壓力，因為公部門的高層官員大多是透過選舉或政治任命而產生的，他們對於政治的敏感度常會影響公共政策的設計和方向。以警察機關為例，高階人事異動與政策方向往往會受到政治因素的干擾，在各種陳抗事件的秩序維護上，其尺度拿捏也會受到各方政治壓力而無所適從。

(五)公部門的組織目標大多模糊不清而不易測量

公部門的目標就是要去創造公共利益（或公共價值），但是公共利益太過於抽象模糊，它似乎只是作為行政人員提醒自己負有公共責任，以及需要為大多數人民服務的一種象徵符號。以警察機關為例，警察法規定：「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」然此項目標廣泛而模糊，難以用具體的量化指標來加以衡量。

(六)公部門較不受市場競爭的影響

在民主國家中，基於自由經濟的理念，政府所提供的財貨或服務大多是屬於公共財（public goods）或集體財（collective goods）的性質。由於公共財具有生產與消費的不可分割性、無排他性、無競爭性，因此很少有私人會樂意去提供，因為一旦生產出來，不管有沒有付費，任何人均可享用，造成所謂「搭便車」（free-rider）的現象，類似這些財貨或服務大多由政府提供生產。像這些財貨和服務，很少有私人願意賠本去生產，由於政府幾乎是唯一的生產者，自然沒有市場競爭的問題。以警察機關為例，公共秩序與社會安全的維護是以廣大民眾為對象，且無法向民眾收取費用，因此私人企業不願提供，政府機關責無旁貸。

(七)公部門較具有強迫性

許多政府活動具有強迫的、獨占的和不可避免的本質，例如人民有納稅的義務，即使對於稅捐機構不滿，也無法再找其他家機構或另立新的機構。以警察機關為例，為達成其法定任務，於執行職務時，可依法採取查證身分、鑑識身分、蒐集資料、通知、管束、驅離、直接強制等公權力之具體措施。

公共管理是公共利益的執行，與私部門重視利潤的追求不同，因此Allison指出，公私部門差別的重要性，遠勝於其相似之處。Rosenbloom亦指出，公共性的概念包括：憲政體制、公共利益、主權特質，以及部分市場制約。這些特性導致政府機關在推動公務時無法像企業般有效率且彈性，而需受到一定的限制。

二、電子民主參與已經成為電子治理中相當重要的一環，也是公共管理者政治管理的新途徑。請依照公民參與政策制定的深淺（政府與公民互動的程度），說明電子民主參與的三個層次？並以我國政府的實例闡述之。（25分）

試題評析	電子民主的觀念在電子化政府中是主要重點之一，本題的三個層次可從電子化政府的發展階段將其分成公民非參與、公民象徵性參與與公民實質參與三個層次來論述。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁112-116。 《高點·高上公共管理總複習講義》，趙杰編撰，頁171-174。

答：

透過讓民眾線上參與公共政策的制訂，提升決策過程的透明度，因而產生的參與途徑，如線上政策討論、線上投票等，都屬於這類功能，一般稱之為電子民主（e-democracy）或線上公民參與（e-participation）。電子民主期望藉由資訊科技的快速、公開、正確與便宜的資訊接近方式，使得民主政治過程更為活絡，更有可能進入直接民主的型態。一般而言，根據允許互動的程度，特別是網頁上的互動，電子民主的參與可以分成三個層次：

#### （一）公民非參與

可稱為電子化資訊公開，亦即政府製造與傳遞資訊給公民，包括主動提供與公民要求，是一種單向的關係。目前大多數政府機關已經建立網站，提供有關政府部門的資訊，例如組織功能和聯繫方式等靜態資訊。此層次強調：(1)利用資訊科技來加強政府資訊公開的機制，並維持行政成本的收支；(2)在資訊傳遞過程中維持內容的真實性與正確性；(3)給與民眾閱覽與自身有關的資訊，並修改有誤資料的權利；(4)各種不同電子化資訊系統之間的相容與未來標準化的措施；(5)增加提供電子化資訊的管道。例如：有心參加公職考試的民眾，可透過考試院的網站，得知政府各項考試訊息。

#### （二）公民象徵性參與

又稱電子化政策諮商，亦即公民對政府施政有提供意見以及回饋意見的管道，這是一種雙向的關係。這類網站是雙向溝通的工具，允許民眾提供更多意見與資訊，網站的內容也較豐富，最常見的應用是首長信箱或供民眾發表意見的電子郵件信箱，例如，目前總統府網站設有「國是論壇」及「民意信箱」，讓民眾對公共事務有表達意見的機會；此外，我國行政院網站之「院長信箱」，以及各部會首長的「部長信箱」等均為此層次的範例。目前國內各機關已建立處理電子信箱反應意見的標準作業流程和反應機制，如果民眾對首次回應不滿意，還有第二次追蹤管制機制的設計。

#### （三）公民實質參與

又稱電子化決策參與，亦即公民積極參與政策議程設定與政策對話，但是最終決定的責任仍在政府，這是一種雙向的夥伴關係。例如目前台北市政府針對市府人事與公共政策進行了數次的線上公民投票（i-voting），將部分的決策權交由市民決定。此外，行政院目前設有「公共政策網路參與平台」，提供民眾提供點子、進行附議與連署，以及進行政策討論與監督，目的即是希望與民眾建立夥伴關係。

綜括來說，電子民主是21世紀公共管理者所應該面對的重要民主治理改革的議題之一，值得持續關注與應用；當然，不論未來科技與民主的發展會進入那一個情境，公共管理者仍然應該謹慎地面對實體政治運作所帶來的問題，這就是為何學者Barber認為，未來電子民主發展的關鍵因素，仍然是在實體的政治制度品質以及公民素養，他說：「如果將要來的世紀是一個科技主導我們生活的世紀，我們希望民主政治的發展可以因此獲益，科技發展的酸甜苦辣必須受到民主價值的引導，使科技成為我們可貴民主的輔助者而非侵蝕者。但是，這樣的期望是否成真的關鍵不是在於科技的格調與品質，而是在於我們政治制度的品質，以及公民的格調。」如何在虛實之間進行合理的整合，進而提升台灣民主治理的績效，是台灣公共管理者共同的責任。

三、請闡述策略規劃模式SWOT分析之內涵，試舉一公部門實例說明之。（25分）

試題評析	本題與去年地特三等的題目幾乎一樣，且已多次成為考題，同學應可輕易作答。
------	-------------------------------------

## 考點命中

《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁11-13。  
 《高點·高上公共管理總複習講義》，趙杰編撰，頁116-119。

## 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。

四、全面品質管理 (total quality management) 乃從顧客觀點去找出最重要服務面向。一般而言，有那些方法可以了解顧客需求？再者，有效推動全面品質管理應重視那些要素？(25分)

<b>試題評析</b>	全面品質管理的內容已多次成為考題，故此題回答應可駕輕就熟。要素部分可以TQM的共同原則、特性、實施方式、實施步驟來回答皆可。
<b>考點命中</b>	《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁21-22；68-69。 《高點·高上公共管理總複習講義》，趙杰編撰，頁68-71。

**答：**

TQM並非單純的一套特別管理技術和工具，而是包含組織文化和環境之管理方式，因為TQM是許多組織為改進其產品和服務品質而採用完全以顧客為導向之系統，它也是一種包括從高層管理者到第一線人員的所有階層之管理方式，經由所有員工不斷改進組織的工作程序而達到顧客的滿足。茲依題意說明如下：

(一)了解顧客需求的方法

- 1.經營顧客需求必須要將顧客對於產品或服務的需求系統地調查出來，並且納入產品製造或服務提供過程中，方能製造或提供顧客滿意的產品或服務。為此，我們必須進行顧客訪視 (customer visitation) 以瞭解顧客要求 (customer requirement)。
- 2.顧客的需求通常有兩種型態：
  - (1)顧客聲明 (customer statement)：是那些已經浮出檯面並且做了明確意思表示的明示需求，這是顧客明確表達出他內心的想法與期望。
  - (2)顧客印象 (customer image)：是那些根本沒有明確表達出來，對於產品或服務僅含有一種模糊的期望或需求，這是顧客的潛在需求。
- 3.顧客需求就如同一座冰山，只有五分之一浮出水面，另外的五分之四則是在水底深處，有待服務提供者去開發。我們如果只重視五分之一的顧客聲明，則永遠無法滿足顧客的需求；唯有以前瞻性作法將顧客的潛在需求與印象創造出來，轉化成購買商品或服務的實際行動，才是顧客滿意經營的最高境界。
- 4.顧客要求可從顧客聲明中就其所表達的聲音或行動加以蒐集，亦可透過市場調查將顧客印象所可能顯示出的產品或服務印象表達出來，然後再納入產品製造或服務提供過程中。

(二)有效推動TQM的要素

TQM和傳統管理途徑相較之下，其有效推動的基本要素有以下幾項：

- 1.顧客導向：由於員工的主要任務在滿足顧客需求與期望，甚至要超越顧客原先的要求，以增加其滿意度，而產品或服務品質的達成與否也是由顧客決定的。且TQM強調與顧客及供應者間的溝通，著重持續、雙向與開放的溝通，以確保顧客及供應商的需求能被正確接收，有關的問題與事項能被雙方清楚瞭解。
- 2.高層管理者之領導與支持：高層管理者必須直接且積極地投入TQM的活動中，建立鼓勵變遷、革新與冒險之精神，以及為了顧客需求而勇於持續改善組織之環境、文化與管理哲學。
- 3.全員參與：組織中所有成員皆參與品質訓練，每位成員皆具有力求品質改善之觀點、目標以及必要之工具與技術。惟有人人對「品質」表現承諾與責任，TQM才能有效進行。而品質文化之塑造，也必須獲得組織全員の投入與承諾才能達成。
- 4.重視教育與訓練：持續不斷對全體成員進行教育訓練，並強化全體成員「第一次就做好」、「追求零缺點」及「以顧客為導向」之觀念，使每個人在「品質共識」下能發自內心地追求與改善品質。「教育」的目的在於使員工不斷成長，提高品質的意識，瞭解施行步驟；「訓練」則是讓員工學習運用持續性改善的工具與技術。

- 5.加強團隊工作：在組織改善過程中，品質問題的解決特別需要團隊工作與所有相關成員之通力合作。因此，必須授能員工可以自主決定與改善所從事之工作，方能確保每位成員皆能順利且卓越地完成所擔負之職責。
- 6.事先預防而非事後檢視：以往的品管方式是在生產過程後查驗產品的缺陷再加以修正，TQM則強調「第一次即以正確的方法完成任務」的工作觀，著重在事先便找出問題與缺陷所在，並立即加以處理。亦即，品質需建立在生產過程的起始階段（上游階段），而非在生產過程結束後才建立。
- 7.持續性改善：「改善」（improvement）乃是一種顧客導向的策略，所有改善活動都是以增進顧客的滿意為唯一目標，因此改善即是要求組織成員從不間斷地追求改良與進步。持續性改善之推行必須由上而下，而改善建議的提出則必須由下而上，因為基層的員工最瞭解問題，也最有資格提出具體的建議。

高  
點  
·  
高  
上

【版權所有，重製必究！】