

# 《公共管理》

## 一、試述全球治理之意涵，並評述全球化對地方政府的影響。(25分)

試題評析	本題為96年普考考題的變形，題目看似不同，回答內容則相同。有關全球化對地方政府之影響，應從三個層次回答，即地方與中央的關係、地方本身的治理，以及地方與國際的關係，若能掌握這三個層次的影響，高分可期。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁265-266。 《高點·高上公共管理總複習講義》，趙杰編撰，頁46-47。

**答：**

### (一)全球治理之意涵

全球治理意指在全球化趨勢下，各國政府為因應此一洪流所應做出的回應與努力。誠如Finkelstein定義：「全球治理是一種跨越國家藩籬的治理活動，期間沒有主權的權威成分存在。」蓋未來人類社會所處環境及所面對問題將日趨關聯與緊密，而本國事務與國際事務之間的界線區分也將愈來愈模糊，因此在全球化的意涵下，任何一個國家政府的主張與政策，以及其民間社會的行為和活動，都可能產生全球性影響與衝擊，所以無論政府、企業、非政府組織與個人都會成為全球治理過程中的重要參與份子，並且形成一種以全球為場域，地方為行動之多邊（multilateral）與多部門（multi-sectoral）的共同治理。

### (二)全球化對地方政府之影響

整體而言，全球化對於地方政府的影響，將會反映在下列三個問題上面：第一、改寫固有的地方中央關係；第二，確立「地方治理」架構；第三，擴展都市外交的空間。茲分述如下：

#### 1.全球化下的中央與地方關係：

(1)從上下主從到對等協力：按照傳統地方自治觀點，地方只是中央的派出或下屬機關，但是在全球化趨勢影響下，由於中央政府統治權力的向下移轉，以及地方政府亦有能力可以成為全球行動主體的事實，因此現行「上下主從」的中央地方關係已逐漸改變為「對等協力」的關係，亦即打破以往中央與地方上下從屬的概念，並建立協力合作的新治理機制。

(2)形成政策社群：在中央與地方的賽局中，既然中央與地方政府皆僅擁有部分的資源，而必須仰賴對方的交易與合作，所以任一方所設定的政策目標便不能只基於自己的利益來做計算，為了使對方願意合作以達成自身之目標，則政策就必須考慮到對方的利益，如果這種兼顧雙方利益的政策目標可以延續，便會形成一種合作互助的關係，則地方與中央的政策社群便能存在及鞏固。申言之，儘管中央政府原來就坐擁比地方政府更多的資源，但它也不可能片面壟斷所有資源，它必須與地方政府進行交易合作，才能實現本身的政策目標。

#### 2.地方治理：

(1)從社會控制模式到社會生產模式：在地方治理中，地方政府被定位為一個民間社會資源合理再分配的觸媒，而非過去凡事事必躬親的權威執行主體，亦即由「社會生產模式」取代以往的「社會控制模式」。

(2)都市政權理論：「都市政權」模式是一種非正式的配置或安排，透過此一安排，來自都市中公、私部門的參與者將以協力合作的方式，共同完成都市治理的任務。依據「社會生產模式」的分析，「都市政權」模式提供了一個組建治理聯盟的潛在空間，事實上它也就架構了一個容許公私部門各行為者，進行資源交易與合作的協調機制；再者，都市政權模式也強調建立長程、穩定的聯盟關係，這將使協商與交易成本大幅降低。因此「都市政權」模式所實踐的治理能力與行動效能，自然會比正式政府的權威統治更加有效。

#### 3.都市外交：「地方政府」的跨國行動：

(1)地方主義全球化：處於當前複雜互賴的全球化政經環境中，地方政府有更多機會與外部世界直接接觸與往來，而中央政府於某些事務往往也需要借助地方政府辦理有關涉外事務。因此，「都市外交」（即地方政府參與外交事務）乃是基於全球互賴的本質事實與全球治理的現況發展。對地方政府而言，都市外交厚實了自治權的內容，拓展了地方自治的施為空間。尤其是經濟事務，地方政府經由這樣的權力，推進對外經濟交往，促進本地經濟發展，致力於開發國際市場；或推動本地產品的出口貿

易，吸引外國資金及資源。學者已稱此一現象為「地方主義的全球化」（globalization of provincialism）。

(2)全球地方主義：都市作為一個跨國事務的行動角色，它不只是跨國參與全球性議題與政策的協調活動，都市也同時在自己所管轄的區域內，不斷地落實具有全球性意義的政策結果，而這便是「全球地方主義」與「全球—都市連結」（global-urban nexus）的倡議與構想。因此，都市治理與都市外交正是全球治理體系協調運作的構成部分，「全球思考，在地行動」與「在地思考，全球行動」也將並行不悖，相輔相成，共同構築出一體兩面的地方治理發展策略。

二、1980年代新公共管理興起，激發了許多國家先後採取各種管理工具進行政府組織再造工作；試述我國政府如何運用組織流程再造（Business Process Reengineering, BPR）於政府再造？並造成那些方面的影響？（25分）

試題評析	本題考的是組織流程再造的觀念，以往較少命題，對於流程再造運用於政府再造的作法，可以單一窗口或是電子化政府來加以說明。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁76-85。

答：

(一)組織流程再造之意涵

根據Hammer與Champy在《改造企業》（Reengineering the Corporation）一書中所下的定義，組織流程再造（business process reengineering, BPR）是指「根本重新思考，徹底翻新作業流程，以便在現今衡量績效的關鍵上，如成本、品質、服務和速度等，獲得巨大的改善」。

(二)組織流程再造於政府再造的運用：單一窗口服務

1.單一窗口的定義：根據 OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）的定義，「單一窗口服務」（one-stop service）是指「民眾可以從單一窗口得到多種（multiple）或者整合（integrated）的服務」。此外，美國聯邦標竿聯合會研究報告（Federal Benchmarking Consortium Study Report）提出「單一窗口顧客服務」（one-stop customer service）的定義為，顧客只要親自辦理或打電話、傳真或電子郵件等一次要求服務，一次就馬上完成。換言之，「單一窗口服務」的理念包括：

- (1)集中化的電話系統，只要打一通電話即可完成顧客服務。
- (2)顧客只要到一個服務地點，即可完成所有要求服務項目。
- (3)顧客只要面對一位代表或一個團隊的代表，即可得到所需服務。

2.我國單一窗口服務的作法：民國 87 年初蕭內閣就職不久，隨即通過政府再造綱領，並分別從組織再造、人力及服務再造、法制再造等三方面同時推動。其中有關人力與服務再造工作，主要訴求在於公共服務人力與為民服務品質的提升。依據該項提升為民服務品質的再造目標，在人事行政局所研擬因應之重要工作項目之一，為推動全國行政單一窗口化運動。該方案之總體目標設定為展現以民意為依歸的行政取向，暨以企業管理理念再造政府，加強各機關間水平的橫向聯繫，並推動由中央到地方垂直的縱向整合。有關單一窗口的分類的問題，歸納起來主要有三種類：

- (1)跨機關聯合作業的單一窗口，意指一案件之辦理，涉及多個不同職掌、不同隸屬關係機關間的分工。
- (2)跨轄區聯合作業的單一窗口，意指一業務的辦理，涉及一機關內不同轄區分支單位的聯合辦理。
- (3)全櫃員式服務的單一窗口，亦即同一單位不同業務間的單一窗口，因為一案件涉及一機關中多項服務才能完成，過去要在不同的櫃檯分別辦理，實施單一窗口後，民眾到任何一個櫃檯就可以申請，不再有各櫃台勞役不均或民眾在某一櫃台前大排長龍的現象，這個精神就是符合企業界的「單一經理人包辦制」，以行政機關的內部作業取代民眾的往返奔走。這種單一窗口目前各機關都能普遍實施，也都做得很成功。

【版權所有，重製必究！】

(三)單一窗口的影響

- 1.直接財務成本效益方面：減少行政負擔、行政流程簡化、服務效率增快、節省服務時間。單一窗口結合電子化政府帶給民眾減少負擔的好處，以精簡與民眾接觸的第一線官僚介面帶來創新的服務，大大降低外在顧客的行政作業負擔。此外，服務成本的降低也表現在民眾取得政府服務的交通及社會成本上。
- 2.直接非財務成本效益方面：透過個人化服務的提供、服務品質提升、可及性提升等增加使用者滿意度，包括：服務時間更延長、服務據點更普及、服務資訊更即時和準確、服務速度更加快速，以及服務選擇

更多樣。

3.間接成本效益：增加對政府的信任，以及對政府支持的成長。

三、試述組織中常見的團隊類型有那些？並以「品管圈（QCC）」為例，說明此類團隊之功能。（25分）

試題評析	本題亦可以全面品質管理的三種團隊來回答，即品管圈、品質改進團隊與跨功能團隊；至於品管圈的功能則可以全面品質管理的優點來加以說明。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁12、32。

答：

團隊乃是一個具有高度信任的團體，成員之間相互支持合作，以每個人本身相輔相成的才能，共同為團隊的使命及共同目標而努力，成員之間講求溝通與參與，共同為績效的設定與達成而貢獻才華。換言之，團隊不僅代表著人員工作關係上的結合，亦是彼此心理上的契合。茲依題意說明如下：

(一)團隊的類型

Mears與Voehl兩人依據品質改善過程，將團隊分為以下六種：

- 1.品管圈（Quality Circles）：是組織促使員工涉入的方法中，最普遍的一種形式，是由一小群人所組成，從事相類似或相關的工作，同時會定期集會去分析與解決有關產品及流程品質上的問題。
- 2.工作團隊（Task Teams）：是團隊結構最簡單的一種形式，也是品管圈概念的修正。工作團隊本身是一種暫時性的組合，而成員也多半來自相同的部門。工作團隊可以適用在任何層級，不過大部分的議題是被先安排好了，反觀品管圈則較不受限。
- 3.跨功能方案團隊（Cross-Functional Project Teams）：經常是由來自不同部門的員工所組成，他們會被安排在重要但相關的的工作上。許多議題將會在方案團隊中討論，他們所做的承諾必須先經過原來部門的批准。而此種團隊方式亦可提供大部分層級組織下經常會迷失的橫向協調，藉以有效連結不同及多元的活動。
- 4.功能團隊（Functional Teams）：其工作設計是跨各功能部門，其成員是由不同部門的代表所組成，同時被高層管理者賦予決策的全權，而無須獲得原來部門的同意。此外，功能團隊經常也必須和專司像品質會議報告的促進者協調。
- 5.自我導向團隊（Self-Directed Teams）：又稱自主管理團隊（Self-Managed Teams）或授能團隊（Empowered Teams），通常負責更廣泛與工作相關的活動，該類型團隊通常控制他們所有的工作，以期所有流程都能有效的進行，而非只是針對個別的活動，此團隊通常被賦予廣泛需完成的任務，然後團隊成員也必須自行確認一特定步驟來完成。
- 6.設計團隊（Design Teams）：稱一個特定功能的團隊，通常會安排一位領導者來發展組織改善的計畫。此類型團隊雖相似於自主導向團隊，不過其側重在發展計畫而非執行生產安排。

(二)品管圈的功能

品管圈是最低層級的組織，是永久性工作團隊，通常是指由那些從事例行性業務、依據標準化作業的基層人員以自願方式組成，人數由3~12人不等，必須定期召開會議討論品質缺點與改進方法，因此，其全部任務都是針對工作的缺點從事「回應式改進」工作。品管圈的功能可臚列如下：

- 1.使基層管理人員發揮領導作用，發揮小組成員的潛能。
- 2.使全員具有品質意識、問題意識和改善意識。
- 3.全員學習品管手法，自我和相互啟發，瞭解品管真義。
- 4.透過組員的共同努力，達成小組任務和組織目標。
- 5.透過品管圈小組的運作，提升團隊精神和工作士氣。
- 6.降低不良率，提升品質水準，保證產品品質。
- 7.透過改善成果的公開發表，交流品管圈小組活動經驗與心得，創造學習型組織。

四、績效管理與課責機制的設計是提升民主治理品質與效能的基礎，亦是一種透過設計與協力的公共創新類型；試從公民參與和資訊科技的運用，舉出目前已出現具有民主意涵的課責機制，並說明在此等機制下公民的角色轉換。（25分）

試題評析	本題與去年高考第四題的題目近似，除了要回答以公民參與和資訊科技為基礎的課責機制外，更需說明從選民到公民的角色轉變，同學可參考去年的解題與總複習講義。
考點命中	《高點·高上公共管理總複習講義》，趙杰編撰，頁181-182。

**答：**

(一)運用公民參與和資訊科技的民主課責機制

課責是指行政人員為維持公眾的信任，並且以公共利益為目的，用以獎優汰劣的一套系統，讓行政人員能夠確實負責。由於資訊科技的不斷創新，創造出許多新的、可替代的課責機制，打破層級節制的藩籬，讓政府可以直接與人民溝通，更能夠滿足公民需求和提高公民的參與，這些機制包括：

- 1.互動課責（interactive accountability）：政府部門將統計數據電腦化，按日、星期、月份或年度進行階層式彙整，甚至與地理資訊系統（GIS）相互結合，例如：紐約市警察局的績效統計（Performance Stat）、英國首相 Blair 在 2001 年設置首相傳輸小組（PM-Delivery Unit）。在資訊來源多樣化之下，公民可以依其關注的面向，結合不同的資料來源選取其所需要的資訊，勾稽和交叉比對是否有相互衝突之處；或是公共管理者和其委託人可以透過密集的線上公聽會等方式進行互動對話，共同找出問題和決定目標區域，讓公共服務更為及時和有效。
- 2.動態課責（dynamic accountability）：以開放政府資料系統為基礎，例如：針對某項政策設立專屬網站，有關政府績效的資訊可以及時更新，讓公民和利害關係人可以利用這些資料向政府問責，並隨時確保公共服務的傳送和政府的行動是在常軌上，如美國 Obama 政府在 2009 年設立 Recovery.gov 網站，隨時公告政策相關的訊息和進度，以及經費使用流向等；英國大曼徹斯特（Greater Manchester）警察局利用推特日（Twitter Day），隨時和公民溝通，將政府所處理的事情告知公民，讓關心的民眾可以隨時追蹤最新訊息。
- 3.公民提案課責（citizen-initiated accountability）：更進一步提高公民的主體性，公民利用自己的觀察或資料要求政府當局採取行動或為他們的政策負責，公民不僅要求政府負責，自己也在處理社會問題上扮演主要角色，例如：Wikinomeics、Kafka Brigade 的設置，問題、建議或解決方案都是由公民所提出。事實上，美國 Obama 總統除了將政府的文件和資料透過網路公開外，為了鼓勵民眾透過網路提出創新提案，也設置一個「開放政府提案」（Open Government Initiative）的專屬網站和部落格，公開政府在透明方面的新措施和公共參與上的努力，激發公民投入並提出更多與透明相關的建議。我國政府亦有「公共政策網路參與平台」之設置。

(二)公民的角色轉換

在傳統的課責模式下，將焦點放在財務資料和支出的合法性之上，公民僅能扮演選民的角色，以投票來表達支持或是不支持其所選出的代表，但在創新的課責模式下，則是將焦點放在政策的品質和效能上，財務和公平的責任則是扮演次要角色，公民的角色也有所轉變，公民可以扮演顧客或消費者的角色，可以直接向負責特定服務的公共組織表達意見，公民和利害關係人也可以「合產」某項服務，尤其是透過發掘公共場域中不便利或犯罪的現象，或是透過向政府當局提出可能發生公共動亂或暴力的警示，且由下而上的公民提案可以查核政府的行動。除此之外，這些新興的課責機制削弱了政府採取傳統課責機制自證其政策績效的權威，尤其是網際網路和社會媒體的技術發展，讓政府能夠直接和公民溝通，繞過新聞媒體這個傳統的過濾器，也讓公民參與導向的課責模式變成可能，補充傳統課責機制的缺陷。

【版權所有，重製必究！】