

# 《公共管理概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、基本的組織設計圍繞著兩種組織型式：一為機械式組織 (mechanistic organization 或稱官僚組織)，另一為有機式組織 (organic organization)。請解釋兩種組織型式的差異，並闡釋影響組織結構選擇的權變因素。(25分)

|      |  |
|------|--|
| 試題評析 | 此題是行政學的內容，今年高考則出了公共服務動機，看來公共管理與行政學已混為一科了。此題在行政學中算是基本觀念，對有上過行政學的同學應該不難。 |
| 考點命中 | 《高點·高上行政學講義》第二回，趙杰編撰，頁22-28。   |

**答：**

組織設計 (organizational design) 係指組織為有效實現其成立目的，對於部門間、層級間、人與人、人與事的關係，如何透過制度加以妥善安排的一種選擇。亦即，主要是針對組織結構加以設計，組織結構乃是組織各部門及各層級之間所建立的一種相互關係的模式，機械式組織與有機式組織即為典型。以下茲依題意論述之：

(一) 機械式組織與有機式組織的差異

組織結構由三種要素構成—複雜性 (組織的分化程度)、正式化 (組織內使用規則及程序來引導員工行為的程度) 與集權化 (組織的決策職權所在階層)。當三種結構要素的程度都極高時，稱為機械式組織 (mechanistic organization)，以官僚組織為代表；當三種結構要素的程度都極低時，稱為有機式組織 (organic organization)，以專案組織為代表。機械式組織強調專業分工，以層級節制為整合機制，權力向上集中，要求標準化的作業，較適合生產、作業部門；有機式組織則採跨專業的團隊工作型態，權力分散到各階層，鼓勵人員嘗試並尋找新的有效辦法，較適合研究、發展部門。

(二) 影響組織結構選擇的權變因素

從事組織結構的設計時，必須考慮以下權變因素：

1. 策略因素：策略係指組織的未來定位與願景發展，倘若組織改變策略，往往會跟著修改其結構。
2. 內部因素：影響組織結構最大之內部因素有三：
  - (1) 組織規模：組織規模愈大，愈應該實行機械式的正式組織結構。
  - (2) 作業的多樣化：提供多樣產品或服務的組織，其結構必與只提供少數產品或服務的組織不同。產品或服務有限的組織，其結構必然簡單；反之，則複雜。
  - (3) 員工的特質：員工的年齡、經歷、所受的教育及訓練均會影響組織結構的選擇，許多組織會根據員工的特質，調整特定部門或工作單位的控制及自主程度。
3. 外部因素：影響組織結構最大之外部因素也有三個：
  - (1) 環境穩定性：環境單純、穩定時，適合採取機械式組織；環境複雜、變動時，適合採取有機式組織。
  - (2) 科技：組織結構隨其技術而調整，技術和組織結構是否搭配，關係到組織績效的好壞，且組織的垂直差異性是隨著技術複雜度增加而增加。
  - (3) 外部壓力：面對外部壓力，組織應設法調適，而非規避。外部壓力包括政府的法規、提供組織資源的供應者、組織的重要顧客與競爭者。

組織結構能夠促進組織的效率、溝通、員工工作滿足與齊一組織，卡斯特 (F. E. Kast) 即指出：「組織結構雖不能代表整個組織系統，但卻是組織最重要的一部分，因其乃是組織的架構，唯有它才能顯示組織活動的功能及關係。」

二、請問分別說明「統治」(government)、「治理」(governance)、「跨域治理」(across boundary governance) 三者概念上有何不同？並舉一公共事務為例，說明跨域治理可能面臨的困難。(25分)

|      |   |
|------|---|
| 試題評析 | 治理與跨域治理的主題一直都是公共管理的熱門考點，在考古題已出現多次，重點就是要能舉例說明。 |
| 考點命中 | 1. 《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁239-240。            |

2.《高點·高上公共管理講義》第五回，趙杰編撰，頁26、47-48。

**答：**

以治理途徑進行公民社會、國家機關與市場間互動關係的管理，是目前公共管理模式的新方向。這種新方向是因為全球化的結果，使得地方必須與全球相互連結，中央政府必須放權給地方政府與民間社會從事此種跨國性的互助合作模式，其核心價值是強調所有行動者的共同參與。茲依題意論述如下：

(一)統治、治理、跨域治理之區辨

1.統治 (government) 與治理 (governance) 之區辨：統治偏向國家合法權力的行使，具有強烈宣示主權的意味，亦即具有偏向政治權威的意涵。治理則是一種社會協調模式或秩序，指涉政治與社會共同管理的過程。其差異如下：

- (1)主體不同：統治的權威來自政府機關本身，因此主體一定是公共部門；治理的主體可以是公共機構，也可以是私人機構，或是公共機構與私人機構的合作。
- (2)權力發動方式不同：統治的權力是由上至下運行，政府運用政府權威，透過行政規章和政策的制定與實施來管理公共事務；治理則是上下互動的管理過程，公私部門係夥伴關係，透過合作、協商等方式確立共同價值與目標來管理公共事務。
- (3)運作特質不同：統治強調典章制度的運作；治理則強調參與者相互調適的過程。
- (4)理論觀點不同：統治偏向以國家為中心的思維；治理則重視國家與公民社會間的相互依賴，為達成目標而彼此信賴與合作，但各自享有自主性。
- (5)活動範圍不同：統治侷限於政府的活動範圍；治理則是更廣泛的現象，包括政府機構與非政府組織都可在治理過程中扮演重要角色。
- (6)權力基礎不同：統治是依靠正式權力來保證其政策能夠貫徹執行；治理依靠的則是共同追求的目標，是一個只有被多數人接受才可能生效的規則體系，未必需要強制性力量來迫使他人服從。

2.跨域治理之意涵：狹義的跨域治理係指跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為。廣義的跨域治理則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 (collaboration)、社區參與 (community involvement)、公私合夥 (public-private partnership) 或契約 (compact) 等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。

(二)跨域治理可能面臨的困難—以新冠肺炎防疫政策為例

- 1.地方主義與本位主義：地方政府推行政務時，往往著重個別地域的政經利益，而忽略整體區域的政經利益。例如：桃園疫情爆發時，澎湖縣政府宣布禁止縣府及所屬機關員工前往桃園出差，呼籲縣民盡可能不要前往台灣本島。此種地方主義的行徑恐將影響全國整體的防疫工作。
- 2.政黨屬性不同造成黨同伐異之爭：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。例如：非民進黨執政縣市要求開放地方政府自行採購疫苗，在野黨也多次質疑中央政府的防疫措施獨厚民進黨執政縣市。
- 3.法制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，卻無法由該法制為依循推動跨域合作。再者，防疫特別條例第7條的空白授權條款，也讓地方政府多次抱怨中央獨斷獨行，並未充分將相關資訊知會地方權責機關或單位，許多措施也未事先進行權責劃分與協調，甚至隨時反覆變更，造成地方政府難以配合。
- 4.參與對象眾多進而增加協商的成本：以新冠肺炎的疫苗採購為例，參與者除了中央與地方政府部門之外，還包括國內外的疫苗製造商與代理商，參與採購的鴻海、台積電與慈濟基金會，甚至還有贈送疫苗的外國政府等等，過程中花費相當多時間進行協調與溝通，再加上大量資訊的產生，致使協商成本不斷增加。

針對跨域治理的可能困境，應該在治理的參與者間培養全局性合作的思維、建立溝通平台與績效評核制度，並藉由法制面之建構與增修來促進協力合作，以達成善治 (good governance) 的理想。

乙、測驗題部分：(50分)

(A)1 下列何者不是公共管理的非營利特性？

- (A)排除專家意見而做決策 (B)具有服務性組織的特質

- (C)欠缺衡量利潤的機制 (D)有目標設定及策略選擇的限制
- (D)2 美國政府的政府績效與成果法，係以何種標準為基礎的績效評估制度？  
(A)職權導向 (B)投入導向 (C)信任導向 (D)結果導向
- (D)3 若接受公共服務者的身分是委託者與選民，最符合下列何種理論的主張？  
(A)新公共行政 (B)傳統公共服務 (C)新公共服務 (D)傳統公共行政
- (C)4 下列何者最不屬於新公共管理發展的原因？  
(A)新右派的出現 (B)新古典經濟理論的崛起  
(C)社會貧富差距的影響 (D)全球化的挑戰
- (C)5 下列何者不屬於政府再造的核心特質？  
(A)生產力 (B)市場化 (C)社會化 (D)分權化
- (B)6 有關新公共管理的哲學基礎，下列敘述何者錯誤？  
(A)基於人類的自利動機，追求個人利益極大化的理性選擇理論  
(B)基於契約過程中人類完全理性的交易成本理論  
(C)基於社會分工及契約關係的代理人理論  
(D)基於造成官僚體系及政府組織規模極大化現象的公共選擇理論
- (A)7 在全面品質管理 (Total Quality Management) 的管理哲學下，下列何者最符合員工教育訓練的意涵？  
(A)價值與投資 (B)成本與財產 (C)代價與機會 (D)利潤與回饋
- (C)8 關於政府策略管理的特性，下列何者錯誤？  
(A)未來導向 (B)全方位的思考  
(C)強調市場性 (D)持續性與循環性的流程
- (B)9 透過比較、分析、瞭解本機關與其他機關在績效、服務品質、運作程序和策略上之差異，藉以獲取新的觀念，主要目的在於提升本組織績效，最符合下列何者？  
(A)顧客學習 (B)標竿學習 (C)品質學習 (D)組織學習
- (B)10 管理者本身必須參與比他自己高一層級的部門目標之發展，係屬下列何者？  
(A)目標設定 (B)目標管理 (C)目標預測 (D)目標追蹤
- (C)11 關於危機之敘述，下列何者正確？  
(A)人類對於危機具有精準的預測能力  
(B)危機僅會個別發生  
(C)妥善的復原工作可以降低危機的損害程度  
(D)組織文化並不會影響危機的發生
- (B)12 邀請專家或民眾依其專業知識來判斷風險，係屬下列何者？  
(A)客觀風險 (B)主觀風險 (C)社會風險 (D)自然風險
- (C)13 下列何者先於策略資源盤點，並可作為策略排序的依據？  
(A)流程管理 (B)人流管理 (C)策略管理 (D)物流管理
- (A)14 下列何者對效率型指標的敘述最適當？  
(A)投入與產出的比例 (B)結果與外溢效果程度  
(C)不同投入資源的比較 (D)達到公平的最佳方法
- (C)15 政府推動績效管理的目的，下列敘述何者錯誤？  
(A)對於民選首長而言，可以強化對文官系統的政治控制力  
(B)對於民代而言，可以確立民主體制的課責機制  
(C)對於文官而言，可以強化指揮命令系統  
(D)對於民眾而言，可以瞭解政府的施政規劃與成效
- (B)16 「非營利且不得分配盈餘」是構成「非營利組織」的特點之一，下列敘述何者最正確？  
(A)非營利組織不能獲取任何利益  
(B)非營利組織可以獲取利益，但必須運用在組織宗旨限定的任務  
(C)非營利組織可以獲取利益，但不能作為員工獎金  
(D)非營利組織可以獲取利益，但必須全數捐出做公益
- (D)17 關於組織推動知識管理的目的，下列敘述何者最正確？  
(A)讓資深員工的外顯知識內化成為組織的默會知識

- (B)拉長員工學習曲線，以利深度學習產生效益  
 (C)增加員工重複犯錯機率，俾使「創新」得以發生  
 (D)提升組織成員潛能與創意，改善績效及競爭力
- (B)18 組織學習的基本單位為何？  
 (A)個人學習 (B)團隊學習 (C)冥想獨處 (D)個人內心修練
- (D)19 民間車廠協助政府代驗汽車，係屬下列何種公私協力模式？  
 (A)機關內部業務委外 (B)公共設施服務委託經營  
 (C)補助民間機構提供服務 (D)行政檢查業務委外辦理
- (A)20 電子化政府作為公共管理的改革工具，下列敘述何者錯誤？  
 (A)資訊透明化，便於個人資料流通與應用 (B)簡化工作流程，促進行政效率  
 (C)民眾直接參與政策過程 (D)增進民眾與政府的互動
- (C)21 有關公民參與，下列敘述何者錯誤？  
 (A)新公共服務 (New Public Service) 強調民眾回應性以及公民參與的過程  
 (B)公民社會是由一群具有社群意識、情感與共同意見的公民所組成  
 (C)新公共管理 (New Public Management) 強調公民精神勝於企業家精神  
 (D)參與式預算是一種公民參與的途徑
- (B)22 政府推動審議式民主，與下列何者最為無關？  
 (A)強調利害關係人間彼此對話  
 (B)強調個人觀點價值中立  
 (C)重視不同利害關係人觀點間的詮釋與協調  
 (D)重視分配正義
- (D)23 下列何者是實施目標管理的首要步驟？  
 (A)執行計畫之擬定 (B)定期評鑑 (C)自我控制 (D)目標設定
- (B)24 有關政府行銷管理，下列敘述何者錯誤？  
 (A)政府行銷管理的作用，消極面可以澄清誤會，積極面可以爭取民眾認同  
 (B)政府行銷是將明確的訊息傳遞給民眾，僅是一種單向的溝通行為  
 (C)政府行銷的價格有金錢性誘因與金錢性懲罰兩種類型  
 (D)政府行銷的目的是希望改變民眾的價值觀與態度
- (D)25 公共建設的設計、興建、營運與資金調度權均委由民間機構完成，同時在建設與營運期間屆滿後，並不將所有權移交給政府。此種公私協力的做法稱為：  
 (A)民間融資提案 (Private Finance Initiative, PFI)  
 (B)興建-移轉-營運模式 (Build-Transfer-Operate, BTO)  
 (C)興建-營運-移轉模式 (Build-Operate-Transfer, BOT)  
 (D)興建-擁有-營運模式 (Build-Own-Operate, BOO)

【版權所有，重製必究！】