

《公共管理》

<p>試題評析</p>	<p>一、本次高考題型，就整體的分配上，仍然離不開，一半在書本上可以輕易找到的「基本題型」(第二、四題)，一半則是必須在書本的基礎上，作靈活思考的「彈性題型」(第三題)與「時勢題型」(第一題)的傳統出題型態。例如：</p> <p>第一題：有關「政府危機管理」的題型，就屬於「時勢題型」，不過，由於林光隆老師不僅在講義中有提到，甚至在上課或總複習時，都有強調此乃目前政府管理，經常遇到的問題，十分流行，且“必考無疑”，因此，只要稍有聽講，朝「美國聯邦緊急救難總署」(FEMA)的五階段危機管理方式切入作答，此題實不足為奇。</p> <p>第二題：與「民意」相關的問題，則是林光隆老師總複習的「第十三講行政關係管理」，有一模一樣的題目，解釋也十分詳盡；也就是講義中所例舉之學者Key所言：民主社會中，政府應對民意的重視與了解，並透由民意調查理解民意的內涵與趨勢，才能有效管理行政關係，從而計劃政策、推動政務，滿足民眾需求，進而達到政府的效率與效能。</p> <p>第三題：「顧客導向策略」的題目，則是屬於需略作思考的「彈性題型」，特別是顧客導向在日前的普考剛出現過，很容易誤導學生直接做錯誤的回應，因而該題必須稍加思考，而林光隆老師的講義「第八章標竿管理與人力資源管理」該章中，曾提及「顧客關係管理」(CRM)該種策略特質，或「第十三章行政關係管理」中對該議題的說明，可以在本題中運用；此外，「民國88年六月第十期的政治科學論叢319-354頁」，也有六個特質的詳細解說，兩者可擇一運用，當然也可併用。</p> <p>第四題：有關「績效管理」的問題，也是所謂傳統的「基本題型」，主要乃探討官僚體系在效率與效能發揮上的問題與解決之道；本題的題目與解答，在林光隆老師講義第七章「績效管理」有詳細解說，可採用講義中所提及美國學者彼得布拉克與國內學者孫本初的說法應答。</p> <p>二、總體而言，本次高考公共管理的題目，並沒有特別困難，不過題型卻很細緻，大部分同學雖都能應答，但若細心不足，就可能掛萬漏一，答題未能圓滿、詳實；因此，平時努力用心，加上考試時的穩健、細心，應該就能高分過關。</p>
<p>高分命中</p>	<p>第一題：《高點公共管理上課筆記第六講【目標管理與危機管理】》，林光隆編撰</p> <p>第二題：《高點公共管理上課講義第十一講【組織決策與策略管理】》，林光隆編撰，頁19-20</p> <p>第三題：《高點公共管理上課講義第五章【電子化政府】、第十二章【新公共服務】、總複習講義》 林光隆推薦《公共管理新解》一書第八章「標竿管理與人力資源管理」頁274。</p> <p>第四題：《高點公共管理上課筆記、總複習講義》，皆有提到，林光隆編撰。 林光隆推薦《公共管理新解》一書第七章《績效管理與多元化評估》頁5-7。</p>

一、當前世界各國都面臨了各種不同的天然災害、政治、經濟、社會等等危機，每一種危機的類型與管理作為均不相同，請試從危機管理五階段（如：評估…等）的分類，申請各種危機在各階段中共通性的內容與做法。（25分）

答：

危機管理主要的目的在於避免危機的發生，故危機管理可說是政府或組織，為避免潛在、當前或未來的危機情境所帶來的危害，所為的一種有計畫、持續性、動態性的管理過程，於危機發生前、中、後的各個階段，採取計畫、訓練、組織、溝通、協調等多種方式，以因應危機情境之急迫性需求，並可藉由資訊的回饋不斷地學習、修正、調整，以預防危機的發生，或適時地應變處理已產生的危機及進行有效的災後復原重建，以減輕危害或使危機消弭於無形。危機專家米特洛夫(Mitroff, 1994)的五階段論。米特洛夫將危機管理分為五個階段：

- (1) 訊息發現危機的警訊，並且採取行動來避免危機的發生。
- (2) 探索與避免組織成員尋找已知的危機風險的要素，並且想辦法降低可能帶來的傷害。
- (3) 當危機發生時，盡量使危機不擴大到組織的其他部分或週遭環境，以避免危機傷害。

- (4)復原使組織儘快恢復正常的運作
 (5)學習反省與批判危機的處理過程，從而增加組織的記憶(Mitroff,1994)。

二、我國政府施政與行政作為常常受到輿論的影響，行政官員輒以「社會觀感不佳」而將政策或作為改弦更張，對於此一以民意為依歸的現象，請試就以下列二點申論之：

(一)民意的定義。(5分)

(二)間接和直接表達民意的方式有那些？其限制性與不足為何？(20分)

答：

民意的定義：即民意並不是指「所有」人民共同的想法，因為這是很難在真實世界中存在的，所謂「公說有公有理，婆說有婆有理」適足說明人很難有共同的想法。學者凱伊對「民意」所下的定義是：「民意是指那些由私人意見所構成，而政府應慎重加以注意的意見。」亦有學者認為民意是「民意是民眾對當前特定議題及事件的反應。」談到民意探討，最早可溯自美國學者羅威爾在一九一三年發表的〈民意與民主政府〉為代表。李普曼出版《民意》更使民意成為政治學者所重視的課題。

(一)間接表達和直接表達民意方式：

1.間接表達民意方式

(1)正式管道

民眾表達意見的正式管道是選舉，透過投票所選出的行政首長與民意代表，往往被認為是民意的具體表達。有民粹主義傾向且獲得選民支持的政治人物特別強調與重視這種方式表達出來的民意，甚至會認為：「只要得到選民的支持，當選各級公職人員，自己便成為人民的『精粹』，自己的權力就有了正當性的基礎，就可以為所欲為」，這種觀念其實並不正確。透過投票選舉與簡單多數決所表達出來的民意，雖是民主制度下政治權力分配的依據，但其所展現之民意，卻未必具有絕對的價值，也不是高於一切的至高主權。

(2)非正式管道

民意除了透過上述選舉的正式管道間接表達外，尚可透過政黨、利益團體與大眾傳播媒體等非正式的管道來間接表達。政黨的主要功能則是匯聚各利益團體乃至一般民眾的意見，對各種公共議題採取立場，以形成政綱，再透過推舉候選人，取得政府的公職，進而掌握整個國家的執政權。利益團體係指一個有共同態度的團體，其主要功能是在政策制定過程中，透過「利益表達」(interest articulation)和「利益匯集」(interest aggregation)，來影響行政機關或立法部門，制定符合該團體成員利益的公共政策。

(3)間接表達民意限制性

多數民眾認為民意代表在審查法案時，並非以人民福祉為第一優先考慮，而係以個人或黨派利益為主。由此可見，透過正式管道所表達的民意是有其限制與不足，民選行政首長與民意代表的政策抉擇未必完全代表民意，不難理解無論是透過正式管道或非正式管道間接表達的民意，極有可能不是多數民眾真正的意見。如果間接表達的民意有這麼多的問題與限制，那麼直接表達的民意是否就比較能代表多數真實的民意呢。

2.直接表達民意方式

(1)主動表達

民眾對公共事務的意見，除了可以透過代理人間接表達外，亦可由本人主動直接予以表達。民眾可以主動透過投書、叩應、遊說、請願、申訴、連署、示威抗議與遊行等方式來直接表達意見。當民眾採取這些方式來主動表達意見時，不但能讓他人瞭解其意見偏好(preference)，更能令人感受到其意見的強度(intensity)。

(2)被動表達

在民主國家政策制定過程中，民眾常常有機會被詢問到其對特定公共事務的意見，這種民意的表達是直接但被動的。例如，政府機關在針對特定問題研擬政策時，常常會透過舉辦座談會與公聽會的方式，邀請與該政策議題有關的學者專家及相關代表，就政策問題有關事項提供諮詢、交換意見，甚至進行辯論以蒐集民意。但座談會與公聽會所能容納的人數有限，少數有管道、被信賴的學者專家及應邀參與的代表，由於本身的主觀性與獨立性，其對特定政策議題的認知與評價，不但可能與一般民眾不同，有時甚且會迥異於其所屬學術或專業社群的主流意見。尤有甚者，有些學者專家與政策分析師

或決策者之間過度親密的互利共生關係，使其在政策諮詢過程中扮演著揣摩上意，為既定政策提供合理化論述與證據的角色，其所提供的意見，不代表多數民眾的意見，甚至也不是他本人經多方考量後「面對權威、直言不諱」的建言。

(3)直接表達民意限制性

民意是公共政策制定的重要依據，也是在政策分析過程中不容忽視的一項要素，但是，民意的表達卻有著太多的問題與限制，很難斷言何者才是多數人民的真正心聲。或許，我們可以給民意一個貼切譬喻：民意有如神意（Riker, 1980; 陳敦源, 民89年）。人民的聲音好似神靈從乩童降旨或需要透過抽籤、卜卦、擲筊等媒介來傳譯。然而，沒有任何一位傳譯的人士或一種傳譯的制度，可以客觀精確地告訴我們什麼是「真」的神意。政策分析師與決策者必須瞭解所有這些民意的正當性與不足之處。

三、在各國努力提升政府競爭力時，政府服務的優質具有決定性的影響力。因此，顧客導向的策略在政府改造策略中扮演極重要的角色。請試就下列二點申論之：

(一)顧客導向策略的特質。(5分)

(二)顧客導向策略的管理途徑和策略設計內容為何?(20分)

答：

顧客導向策略備有下列六點重要特質：

- (一)由外而內改造：傳統科層制講究政策制定與執行均由上而下（top-down）來貫徹，而參與型政策模式則講究由下而上（bottom-up）傳輸。但在顧客導向的改造文化上，政府的行動依據依循由外而內（from-the-outside-in）的路徑而行。換言之，顧客的期望決定政策設計的藍圖；顧客的需求決定財貨和服務的供給內涵；顧客的滿意度決定政策執行的成效；顧客的評價則決定政策變遷的方向。
- (二)顧客永遠優先：顧客是行政與管理的中心、政策與服務之標的。顧客導向策略使公共組織的焦點從「過程」轉向「人」身上，因此反映行政改革中的民主取向，使政府、顧客與公務員的參與心、投入情、權能感及責任識得以建立，透過顧客優先的理念，提高顧客對公共服務的滿意度，進而建立改革的口碑。
- (三)雙重課責要求：官僚組織面臨兩大群顧客：首先是一般人民，其次是政務首長與立法人員。雖然在名義上，人民應是頭家與主權者，但實際上這兩大團體各有不同的行動邏輯與利益關懷，因而形成雙重課責（dual accountability）的現象。代議政治假定代議士或民選官員具有良好的代表性，並根據其良心與判斷力行使職權，為人民謀取最大福祉。然而代議政治不免遭受利益被扭曲，或假民意之名遂行個人私利，因此顧客導向策略強調官僚組織也應直接向人民負責述職，以彌補代議制度之不足。因此，顧客導向策略形成雙重課責機制，從制度面確保公共組織和顧客之間的連帶關係，以增強公共組織的責任意識。
- (四)政府顧客對話：顧客導向策略之所以發揮功效的前提之一，便是政府能否建立充分的溝通機制，進行雙方的對話與互動，以使雙方反省固有視框的限制，得以重新調整彼此視框，並且互相適應與諒解，否則「外情無法內達」，則政策設計將無法呼應顧客的心聲與需要，政策產出勢必與傳統的決策模式並無二致。
- (五)大眾市場區隔：由於民間企業的產品和服務均有特定標的階層與對象，因此容易掌握顧客的特質與需求。但公共服務浩瀚無邊，政府所面對的顧客涵括各個階層、團體，他們的需求與利益又彼此不同，甚至互相衝突，因此公共政策亦常面臨價值衝突的窘境。
- (六)多重顧客角色：政府不僅須面對異質且多元的顧客組合，同時也應瞭解任何單一或團體顧客均具備多重角色，如此方能設計出合宜的顧客導向策略。

顧客導向策略之管理途徑及設計：

Osborne和Plastrik指出：「顧客導向策略的最佳運作模式，厥為民選官員能根據顧客滿意的觀點，設定公共組織的目標，並要求服務提供者向顧客的滿意度負責。」因此，顧客導向策略的設計以顧客為標的，以滿意度為標準，而綜合性指標便是政府能否提出結果導向的成就，以建立全面品質管理、全面倫理管理與績效管理週期。此外，基於許多公共服務必須執行公權力，而具有強制與壟斷的性質，因此顧客導向策略應和結果導向策略（Consequences Strategy）與灌能導向策略（Control Strategy）互相結合應用，以收相輔相成之效。為了實現顧客導向策略，本文認為可從下列管理途徑著手：

(一)政治管理

高點·高上高普特考 goldensun.get.com.tw 台北市開封街一段2號8樓 02-23318268

1.目標中正當性與合法性 0號14樓·03-4256899

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

2.策略設計：當對標的團體提供服務成為公共服務的焦點時，將有助於注入民主精神，使行政改革不是行

【另有板橋·淡水·三峽·林口·羅東·逢甲·東海·中投·雲林·彰化·嘉義】

政部門純然追求效率的工具。

3. 法制再造：行政改革若未獲民意機關支持，在法制上配合改革與改造，則往往面臨諸多窒礙難行之困難。法制再造可使牽涉到法律保留的行政改革事項，獲得合法的基礎，特別是牽涉到擴張行政裁量權所需的法律授權。

(二) 服務管理

1. 目標：品質與效能

2. 策略：訂定服務標準

訂定顧客服務標準是提升服務品質的一項重要策略。以美國總統柯林頓於1993年9月所發佈的第12862號行政命令為例，他要求各聯邦機關均應建立並執行顧客服務標準。這些顧客服務標準皆屬於具體且技術性的服務時間、流程與品質規定，因此可做為顧客課責與績效評估的標準。

3. 傾聽顧客聲音：政府和顧客之間若無互動與對話，則顧客的期望與實際之間的落差勢必增大。

(三) 課責管理

1. 目標：回應與負責

2. 策略：建立服務回應系統

3. 建立第二課責管道

顧客導向策略應顧及雙重課責的特性，於是公共服務除了向政務首長與立法機關負責外，另外將焦點放在對顧客負責身上。所謂課責是一種透過述職義務之講究，以展現對有權課責機關負責的過程，它和責任（responsibility）、回覆（answerability）、回應（responsiveness）、影響力（influence）、自主性（autonomy）和透明性（transparency）等概念均有關聯。

(四) 信任管理

1. 目標：合夥與承諾

2. 策略聯盟：此處策略聯盟（strategic alliance）是指政府與顧客雙方在共享的目標與信任基礎上，以契約或非正式的合作方式完成共同目標。

(五) 接近管道管理

1. 目標：多樣性與平等性

2. 策略：電子化政府

據統計在1998年底，國內上網人數已正式突破三百萬人，而提前八個月達成國家資訊基礎建設（NII）計畫所訂定的「三百萬人上網」之目標。

3. 單一窗口：隨著政府規模不斷擴大、業務日趨繁雜，乃使複雜的行政流程造成許多證照或許可的申請，必須經過繁瑣而冗長的公文旅行與文書作業。

(六) 利害關係人管理

1. 目標：認定顧客與協調衝突

2. 策略：顧客調查

3. 建立代表機制

四、在許多推動政府改造運動的國家中發現，因為受到科層體制的制約，出現了績效突破的瓶頸，成為改善生產力的障礙，請試就下列二點申論之：

(一) 傳統官僚科層體制對績效造成的瓶頸有那些？（15分）

(二) 針對上述瓶頸，績效管理的激勵作法可以採取那些工具？（10分）

答：

一般傳統官僚體制管理常見問題，可歸納如下：

(一) 目標設定一致問題：政府機關目標與私人企業目標有很大的不同，私人企業以追求利潤為主，政府機關的目標經常是無法量化的。加上政府機關的利害關係人有許多，正如同多重委託人般，彼此的目標可能是衝突的，因此如何透過政治妥協，取得共識並非易事。而目標的確定，卻是績效評估的先決條件，如無法確定目標，即無法訂定績效指標。

(二) 績效指標量化問題：績效指標無法量化是績效評估的老問題，對於無法用金錢價值衡量的項目，如何予以評估？如何具體化？對於那些不知如何量化的重要計畫，如果勉強為之，是否造成衡量結果的嚴重扭曲？

(三) 資訊的完整性問題：計畫執行的資訊可能是片面的與泛政治化的，而蒐集資訊經常係為不同目的，這使得

績效評估無法正確理性且客觀地進行。又蒐集績效資訊來源的不同會產生績效衡量基礎不一致的現象。

(四)評估結果的回饋問題：評估結果是否將作為計畫改進的參考，以及未來計畫取捨與預算編列之考量因素。有關績效管理基礎理論與工具分述如下：

1.屬於探討人類需求內涵

(1)需求理論 (Need Hierarchy Theory)

Maslow (1943) 提出，其將人類需求分為五個層次，他主張基本的需求滿足後，才能追求更高層次的滿足。

(2)雙因理論 (Two-Factor Theory)

Herzberg (1966) 提出，其簡化需求內容，提出激勵因素與保健因素，根據Herzberg 的理論，缺乏保健因素無法使員工有所行動，但保健因素只能使員工維持一定的工作水準，必須加上激勵措施才能使績效提升。此理論提示雇主必須在設定能充分滿足員工基本需求的薪俸之外，提供激勵因素，使員工追求更高層次的滿足。

2.強調個人行動與結果之關係

(1)預期理論 (Expectancy Theory)

Vroom (1964) 提出，其主張員工是否採取某項行動，是由三項預期因素所決定。首先是員工對工作所須付出努力的認知與判斷，其次是對於績效與員工貢獻之間的信念，最後則是這些績效對於員工的價值，若員工對這三者當中的任何一項考慮有所質疑，將失去動機來達成團體的任務。

(2)學習強化理論 (Reinforcement Theory 或 Learning Theory)

Skinner (1953) 在其控制實驗所提出，並由Luthaus及Kreitner等學者，將其由實驗室應用到職場，這個理論認為任何行為將由其結果所決定，當員工的酬勞取決於員工的績效時，酬勞的增加將提高員工的績效，清楚地定義員工行為，縮小報酬給與和行動間的時間差距（快賞快罰），都將強化行動與報酬間的關係。

(3)公平理論 (Equity Theory)

Adams (1965) 提出，其認為雇主和員工之間是一種交換關係，僱主提供各種報酬，員工提供相對的績效和人力資源，當員工認為報酬與其貢獻大致成比例時，員工將對其交換關係感到滿足。除了比較個人績效與個人貢獻的比例關係之外，員工也會和同一組織其他人或不同組織的人做比較，並依據其個人所認知的公平情況調整其個人績效投入，以達到個人認知的平衡。績效待遇的主要目標是在提供績效及待遇的平衡關係，使得員工的績效提高。

(4)目標設定理論 (Goal-Setting Theory)

Locke (1968) 提出，根據這個理論，當組織目標明確、具挑戰性並能為員工接受時，員工績效最容易被激勵起來。因此績效待遇得以創造對團體目標的認同，促進更遠大目標的設定，以及更多不同目標的追尋。

以上這些理論提供績效管理及績效獎金制度重要理論基礎，需求理論、雙因理論強調績效待遇的必要性，雖然基本薪俸使員工得以維持基本生計，但除基本需求外，主管應以更多激勵措施使員工達到更高層次滿足。預期理論、學習強化理論、公平理論、目標設定理論主張員工績效和預期結果必須能有明確定義，主從兩者之間必須緊密的結合，而待遇必須達到個人內在的衡平及外在的衡平，且績效報酬必須做到快賞快罰。