

《公共管理》

試題評析	此次公共管理的題目與歷屆命題型態有明顯不同，四題皆屬活用題型，考驗同學是否能將所學予以靈活運用的能力，並無標準答案，皆可自由發揮與延伸。各題所涉及的相關概念雖然不難，但要如何寫好則考驗同學的臨場反應與論述能力。
------	---

- 一、「公民參與」常是今日政府處理公共事務時所考量的重要因素。請根據「公共治理」(governance)觀點分析：當公務人員執行政策欲落實公民參與概念時，應考量那些因素？而這些因素又會產生什麼影響？(25分)

試題評析	此題結合了公共治理與公民參與的概念，同學可整合治理、治理失靈、善治，以及行政學中實質參與型的公共治理等概念，加以回答。
考點命中	1.《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁233，266-271。 2.《高點·高上行政學講義》第七回，趙杰編撰，頁20-23。

答：

「公共治理」(governance)為新近崛起的研究途徑，主張新的治理架構應該是國家、市場與公民社會三者間的協力合作體系，並且利用「參與」及「互動」的運作方式來形成合作與負責的夥伴關係，以共同處理解決公共管理課題。在此觀點下，非常重視國家與公民社會之間的責任、透明和參與，因為公民不僅是消費者，更是國家的公民，公民有權要求政府必須對其行動負責、保持行政運作的透明性，更有權要求參與決策過程。因此，「公民參與」(citizen participation)即為朝向「善治」(good governance)的重要基礎，其意為「人民具有權力與權利去參與國家政務及公共事務活動的理論與實際」，藉此形成公民、公共官僚與政治精英的合作與夥伴關係。茲依題意說明如下：

(一)公務人員落實公民參與之考量因素

- 1.社會問題的複雜性與專業性：誠如Rousseau所言，積極主動的公民參與，只適合在小型的社會及經濟同質性高的地方實行。而當代社會問題之複雜性和專業性，人們普遍質疑公民追求公善的良知和能力，往往造成公共決策欲達成共識的困難度升高，以及民眾參與能力的受限。
- 2.自利個人主義與公益的調和：自由主義反對任何暴政假公善優於個別利益之和為名，遂行極權統治之實，此種對於個人權利的主張，使個人主義的觀念盛行，然而，社會目標的達成，不可避免地要以多數個人的些許自由為代價。
- 3.利益團體的壟斷與法令規章的限制：當代盛行的多元主義獨厚於有組織的團體，卻不利於公民扮演實質的政策角色。是以，寡頭支配幾乎無所不在，而吸納(cooptation)變成了無可避免的情況。不論公共官僚對於積極的公民參與有多大的興趣，在實務上他們卻受制於僵固的結構和過程，諸如法令規章或黨派的協商等因素，從而，導致他們只能將共通的標準套用在個別的公民身上。
- 4.公共官僚的中立和專業取向形成與公民對話的阻礙：傳統治理模式的核心在於行政與政治分離論，以及此種價值引導下產生的專業主義，這導致公共官僚的中立和專業立場與庶民大眾的期待格格不入，公共官僚根本無法與公民展開真誠的對話。
- 5.夥伴關係建立的困境：
 - (1)合作與競爭關係間的矛盾：雖然參與各方是希望能夠合作共榮，但仍可能存在有競爭關係。當若碰到競爭的情形出現時，其間關係的取捨便成問題。
 - (2)開放與封閉的矛盾：公共治理的精神是希望開放更多的政策利害關係人參與，但開放愈多則利益、意識型態等將愈複雜，協商愈不容易。但若緊縮參與，則有些應納入協商者將無法進入協商之中，造成代表性不足。
 - (3)可治理性與管理彈性間的矛盾：參與者太多將會超出可管理的範疇，若不足則又會導致資訊不足，喪失對環境的適應性及變遷性。
 - (4)責任與效率的問題：參與者太少會違背公共治理模式的協商精神，參與者太多則會造成責任不夠清楚，效率又不是很高的困境。

(二)考量上述因素之影響

- 1.促使社會正視不同理念的良性競爭，減少浮誇不實的口水和口號政治，緩解社會的對立和衝突。
- 2.設計不只侷限於公民投票或是選舉的公民參與機制，例如：現下已有實務採行的公民議會、或將原有的村里民大會加以改造、或強化及貫徹公聽會程序、以及運用資訊網路提升公民參與的便利性等，引導公民進入實際的政策運作過程，讓他們不但參與政策制定，甚至參與執行。
- 3.將公民視為公共事務運作的主角，不再是冷漠的旁觀者以及消極的媒體節目之消費者，讓他們真正能夠做決策、參與方案規劃、甚至成為政策執行者。
- 4.除強調公共決策參與者發言的權利亦重視發言的責任，避免弱勢者遭到邊緣化也避免光說不練。是以，培養公民對於公民社會的正確認知並具備公民德行亟為重要。
- 5.減少黑箱作業的政策運作模式，強化公民對政府的信賴感和效能感。
- 6.鼓勵公共行政人員經由與公民的對話不斷地反省政策目標，且在政策過程中與公民發展夥伴關係，避免政策與公民的實際需求漸行漸遠而違背了民主的真諦。是以，適當類型的政策採取由下而上的執行模式應該更受重視和受到更為廣泛的實踐。

二、一般企業常採行組織學習 (organization learning) 或學習型組織 (learning organization) 策略來因應社會環境變動。請問各級政府機關與公務人員若要使用相同方法，有那些異於企業的思考？又應採行何種執行作為？(25分)

試題評析	此題可由學習型組織的五項修練來說明公部門與企業有何差異，並以此五項修練來說明公部門應如何作為。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁210-216。

答：

組織學習是組織面臨變遷的動態環境時，藉由集體學習與知識創新，以達成組織目標、創造組織績效的過程。學習型組織則是不斷在學習與轉化的組織，其學習的起始點在成員個人、工作團隊、整體組織，甚至亦發生在與組織互動的社群中。組織學習本質上是一種創造、學習、轉化及修正知識的行為，反映出新知識型塑的過程。此過程係透過整個團隊來完成，此團隊就是學習型組織。茲依題意說明如下：

(一)公務人員運用組織學習的思考面向

公私部門組織學習與學習型組織的差異，可由聖吉 (P. Senge) 所提出的五項修練來加以思考：

- 1.系統思考：學習型組織著重整體觀，認為「整體大於部分的總和」、「集體的智慧高於個人的智慧」，因此應以「關照全體」、「看見整體」的角度對問題做全盤考量，而非顧此失彼的片面探討。然而，公部門強調複雜的專業分工與分權制衡，再加上太重視各部門或地域的政經利益，容易形成本位主義與地方主義，難以具備全局觀點與宏觀視野。
- 2.心智模式：是一種深植人心、根深蒂固的既成觀念，影響我們如何去理解、看待、認知這個世界，形成問題的處理模式。官僚體制中，由於法令規章、標準作業程序、層級節制與有限經驗的限制，公務人員往往趨於保守、被動、僵化、自我防衛與服從權威，不易擴充、改變與重組心智模式。
- 3.自我超越：此能力來自創造性的張力與實現願景的意志力。創造性張力來自願景拉向實際的一方，自我超越就是要認清並設法縮小願景與現況的差距，並以堅強的意志力求自我的成長與突破。在公部門中，因為永業制的文官保障，某些公務人員久任其職，具有鐵飯碗的心態，因此故步自封，抗拒變革，無法創新與突破，再加上官僚體系缺乏足夠的誘因與明確的績效指標，較難促成主動學習與成長。
- 4.團隊學習：組織中學習的基本單位是團隊，不是個人；除非團隊能夠學習，否則組織便失去前進的動力。公部門由於著重劃分個人權責，指派個人工作，考核個人績效，再加上嚴格的法規與層級節制，成員缺乏參與決策機會與管道，因此較難建立團隊。
- 5.建立共同願景：願景代表願望的景象，是理想、目標和希望之所在，也是組織向上發展的動力。公部門由於缺乏明確的目標，公共利益與公共福祉的界定亦模糊不清，再加上目標界定往往是由上而下形成，因此無法凝聚個人願景為組織願景，組織目標難以獲得吸引成員的投入與承諾。

(二)公務人員運用組織學習的執行作為

(註：此部分亦可以五項修練來加以說明)

- 1.在組織內推展行動學習：在許多實施學習型組織的經驗中顯示，組織欲能實際且有效地提高組織績效

- 時，其最好的方法就是鼓勵組織中的每位成員皆能親自參與、付諸行動來學習。
- 2.增進組織成員「學習再學習」的能力：在許多研究學習型組織的學者指出：個人從事「學習再學習」是發展自我超越與強化及加速學習能力的關鍵因素。
 - 3.在組織內進行對話的訓練：對話訓練在組織學習中是相當重要的，因為它能強化及提高團隊的學習能力，同時對話可以凝聚組織的共識。
 - 4.規劃組織成員的生涯發展：組織內的每一位成員應該擁有全方位的生涯發展計畫，並且依計畫時間表按步就班地逐一完成。藉此，組織裡的人力資源部門應盡可能地提供成員學習的相關資源，例如：學習課程、師資、討論會等。管理者應該扮演鼓勵成員持續學習的角色，提供更多的支持、時間、機會與完善的規劃。
 - 5.建立團隊學習的技巧：團隊和學習型組織的關係就如同家庭對社群的關係，團隊所扮演的角色是連結個人與組織學習的媒介，因此團隊若要促使組織能夠學習、成長及發展，就要嘗試建立團隊來達成組織創新性及全面性的學習。
 - 6.鼓勵組織成員實踐系統性的思考：在學習型組織中，最重要的策略之一就是系統性的思考。鼓勵組織成員擁有系統性的思考能力，對於組織具有下列價值：
 - (1)系統性思考有助於提高組織的效能。
 - (2)能瞭解組織內的動態關係，而非僅止於靜態的事物。
 - (3)分析整個組織的運作過程，而非只是組織中的一小部分而已。
 - (4)能夠瞭解各種問題在整個系統中所扮演的角色為何。
 - (5)能清楚區別系統性思考與片斷式思考的不同。
 - (6)處理問題避免陷入治標（表面的癥候）不治本（潛在的危機）的困境。
 - 7.改善學習的心智模式：學者Cannon認為組織成員不願意從事更深入的學習，這和過去既有的學習經驗有關，除非能改變組織成員的學習模式，否則若欲建立學習型組織只靠管理者的推動仍是事倍功半，甚至是徒勞無功的，當務之急就是盡量改變過去消極、被動的學習經驗，而給予成員積極、主動、有活力的學習，使組織成員與組織全體一起成長。
 - 8.鼓勵組織成員發展多元化、國際化的視野：學習型組織應運用多元的觀點及途徑來從事組織的學習工作，並且在其他方面開放更多新的價值、理念與參與機會，促使個人及團隊學習能予以實現。除此之外，尚可運用其他先進的管理技術，例如：全面品質管理（Total Quality Management, TQM）、組織再造工程（Business Process Reengineering）、授能員工（Employee Empowerment）等，使組織能夠持續不斷地學習。

三、A行政機關將推動「電子化政府」政策作為未來3年工作重點。請問上級機關應採行那些作為，才能評估A機關是否確實能落實該政策目標？（25分）

試題評析	此題除了運用電子化政府的概念外，可再結合目標管理與績效管理的作法，說明如何落實與評估電子化政府的政策目標。
考點命中	1.《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁160-161；194-196。 2.《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁58-59；63。

答：

電子化政府係指建立一個與各界網網相連的資訊網路，把政府的公務處理及服務作業，從現在的人工作業及電腦作業轉為數位化及網路化作業，便利各界在任何時間、任何地點都可以經由網路查詢政府資訊、即時通訊，並且直接在網路上申辦。而一個行政機關欲落實電子化政府政策目標，可將其過程區分為規劃、建置、運作及產出四大發展階段，各階段皆各自對應不同的評估構面，而上級機關則可依此構面來加以評估。茲依題意說明如下：

(一)機關落實電子化政府政策的評估構面

- 1.規劃階段：機關是否進行策略規劃，是否進行成本效益分析、是否進行可行性分析，包括分析機關的資源、環境、資訊系統、法律制度、組織人力、標的服務對象、協力執行機關與廠商的參與情形、機關目標是否符合上級目標等。
- 2.建置階段：此時需投入相關資源，包括經費、工作人力、專業技術與設備、政治與管理的支持等有形與

無形的資源。同時，政策的管理是否良善、政策執行中遭遇何種困難事件及如何加以解決也是評估的重點。

3. 運作階段：電子化政府服務的運作方式，包括資訊公布、線上申辦與電子民主，因此，機關應發展出具體的中介平台，供標的服務對象採行與使用，使電子化政府政策能產生了實質的影響。此時需對機關網站的內容是否完善可得、是否具備多元的E化管道，以及後端管理系統是否有能力整合與維護等面向加以評估。
4. 產出階段：包括產出（outputs）、影響（impacts）與成果（outcome）等構面。產出包括機關藉由電子化政府系統所產生的服務內容與流程，如資訊、決策、行動、服務、交易等。影響則包括對服務對象的效益與價值，對組織運作與制度結構的實際影響程度等。成果則是指機關的公共目標有無達成。

(二)上級機關應採行的作為

1. 機關資訊專業人力配置的增加：電子化政府的落實需要仰賴資訊專業人力的協助，因此上級機關應增加資訊專業人力的配置，並協調業務單位共同執行。
2. 多元化的政策評估資訊來源：由於電子化政府需要各協辦參與機關以及合約協力廠商的分工與互動，未來除了以原有的機關、承辦單位之立場來檢討成效之外，亦可同時透過瞭解政策過程中各類協同參與組織的意見與需求，以有效發覺與檢討政策推展過程中的問題。
3. 加強政策參與組織之間的協調與溝通：網站與資訊系統管理過程，仍須仰賴跨職能（資訊－業務）、跨機關、跨層級，甚至是跨公私組織（委外契約管理）的合作。實際上，政策執行中的困難事件亦是多半在於跨機關、單位及跨職能之間協調配合與溝通所衍生的困境為主。
4. 針對服務對象定期進行評估調查：針對政策的影響與效益，政策承辦機關應定期針對服務標的對象進行調查，並依據服務標的對象的性質，來定義服務成效與目標。
5. 服務流程的通盤檢視與評估：在實際評估政策對服務流程的影響程度上，必須回歸到政策執行成果對資源、人力配置、行政流程、組織結構，甚至對法規層面的變動與影響程度予以整體評估。
6. 政策成果評估的重新檢討與確立：電子化政府政策評估必須透過政策目標、任務本質、服務對象以及服務特性的通盤考量，來確立特定政策的成果與效益，而非僅是呈列各式未經與前期或傳統服務相比較的數據成果或描述性文字，以更切實的評估政策的成果與效益。

四、近年電腦網路運用發達讓政府資訊更易取得，但也讓行政機關各項運作除了要接受立法部門監督外，更要承受來自各界的壓力。請從「課責」（accountability）角度分析行政機關面對此情境時，應採行那些作法以回應外界影響。（25分）

試題評析	此題亦可由行政責任的確保途徑，包括內部正式、內部非正式、外部正式與外部非正式等途徑加以說明。另外也可以層級、法律、專業、政治的課責關係作為論述架構。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁92-93；98-105。

答：

課責指的是組織中的某個人必須因為其決策或行動而接受責難或獎勵。從最低層次的公務員到最高階層的官員，每一層級的成員皆有受監督者課責的義務，課責是一種外在的判斷標準，亦即外在的計算或順從。在民主治理的發展過程中，如何使政府向人民負責是一個重要的課題，因此，公部門課責的核心概念是指具有公共職責的人，應該能夠向「人民」回答其在職務上的績效表現。Romzek & Dubnick認為，公部門課責即公部門機構和員工回應組織內部和外部的多項期待。而隨著資訊通信科技的發達，政府資訊公開與政府資料開放已成為民主課責的主要機制，行政機關必須對此情境有所回應。茲依題意說明如下：

(一)傳統模型的課責

目前我國公務人員課責的主要內涵為層級課責(hierarchy accountability)，指涉公務人員在科層體制下，主要責任就是向所屬長官解釋、報告與說明其行為與行動，若其承辦業務有所違失，亦由所屬長官依現行懲處制度或懲戒制度來辦理。相對地，有關政治課責(political accountability)的部分，則由政務人員或民意代表來承擔，來完成一連串的課責鍊(accountability chain)，並形成一套民主課責的架構。但這種典型的民主課責操作方式，放在今天的社會上，恐不能滿足現代政府運作的要求。

(二)管理主義模型的課責

受到新公共管理之影響，管理主義模型的課責主要是以行政組織以外的外控機制解決公共管理者的課責問

題，課責的標準是績效（performance）與成果（results）。此種課責模型主張：應該負責的行政機關必須具顧客導向的精神，以顧客滿意做為衡量民眾是否滿意公共服務的標準，行政機關與立法機關事前可以協商出一份「績效承諾書」公告大眾週知，並且鼓勵民眾批評與建議，以昭公信，最後則由負責的行政機關根據績效承諾書，向立法機關提交績效成果報告書，此即評定主管機關是否實現課責的主要依據。前美國總統Clinton向國會所提出的美國績效評鑑就是課責性的代表作。然而，強調顧客至上與顧客滿意度標準並不符合做為國家主人的公民，既然公民是國家的主人，則顧客滿意度的指標無法充分表達國家治理的責任性，基此，有必要引進新的課責機制予以改進。

(三)新的課責機制

行政機關若能從公民觀點設計資訊透明與公開的機制，除了可以達到與人民溝通、向人民負責的效果外，也可以減少政府提供過多的或不必要的資訊給人民，造成資源的浪費和增加公民的負擔。一如所知，由於資訊科技的不斷創新，也創造出許多新的課責機制，打破層級節制的藩籬，讓行政機關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）：行政機關將統計數據電腦化，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。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，行政機關可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監督行政機關，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。
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行政機關採取行動或為其政策負責，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。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絡提出創新提案，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。

綜言之，在創新的課責模式下，是將焦點放在政策的品質和效能上，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，且由下而上的公民提案可以查核政府的行動。此外，這些新興的課責機制讓政府能夠直接和公民溝通，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！】