

《公共管理》

一、公部門為何要實施全面品質管理？在實施時可能出現那些限制或困難？（25分）

試題評析 本題屬於典型考古試題，中等程度考生應該均能掌握此題。

考點命中 譚士林《行政學講義第三回》，頁44-55。

答：

(一)全面品質管理的意義及特質：

1.意義：依據 S.Cohen & R. Brand 之界定，全面品質涉及三項核心精神：(1)全面 (Total)：每一個組織成員及作業單位均應致力於提升產品品質。(2)品質 (Quality)：組織所生產之財貨或服務必須滿足或超越顧客之期待。(3)管理 (Management)：發展及更新組織能力，藉以持續追求品質。

2.特質：

- (1)顧客導向 (customer-driven)：TQM 的首要原則→品質良窳是由內部顧客與外部顧客共同決定。
- (2)高層管理者的領導與支持：高層管理者應建立鼓勵變遷、革新、冒險之文化，並在口頭、行動上直接投入全面品質管理活動。
- (3)全員參與：組織中所有成員均參與品質訓練、擔負追求品質之責任。唯有人人對「品質」表現承諾與責任，全面品質管理才能有效進行。
- (4)重視教育訓練：強化全體成員「第一次就做好做對」、「追求零缺點」、以及「以顧客為導向」的觀念，使其在品質能發自內心的追求品質、改善品質。
- (5)加強團隊工作：以團隊作為確保品質的基礎單位。

(二)公部門組織重視全面品質管理之原因：

- 1.為拯救公共服務品不佳的危機
- 2.為創造忠實的顧客、忠誠的選民。
- 3.«品質是免費的»主張：創造品質財貨或服務的成本為零；但創造低品質財貨或服務的成本則等同於「把事情做對」與「應付顧客不滿情緒」之成本總和。
- 4.期盼將品質管理與社會價值予以結合。

(三)全面品質管理應用於公部門的限制：

- 1.全面品質管理之本質與公部門服務無法相容：TQM 適用於反覆性高，以及有形產品之生產流程。公共服務多屬無形產品，因而具適用困難。
- 2.公共管理之本質排斥使用 TQM：(A) 公部門組織抗拒變革之力量高於私部門。(B) 公部門人員無法藉提升績效而獲取實質獎勵，因而缺乏追求品質之動力。(C) 公部門人員須依法行事，無法自行變更管理及生產模式。
- 3.部門組織文化與 TQM 相斥：(A) 公共服務不應僅以追求顧客滿意為目標。(B) 公部門組織存在層級、權威性文化。
- 4.顧客概念的模糊性：公部門組織通常具有多元（甚至相互衝突）之目標，從而衍生出多元顧客。(B) 公共服務內容反映多元價值衝突、協商之結果，導致顧客概念模糊不清。
- 5.公共服務之成本-品質關係較私部門服務複雜：(A) 預算制度鼓勵行政機關消化預算。(B) 政務首長漲多偏好短期、可迎合選民偏好之政策，導致公共服務難以持續追求品質。

【版權所有，重製必究！】

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

【中壢】中壢市中山路100號14樓·03-4256899

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

【台南】台南市中西區中山路147號3樓之1·06-2235868

【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓·07-2358996

【另有板橋·淡水·三峽·林口·羅東·逢甲·東海·中技·彰化·嘉義】

二、受到政府財政困境日益加深的影響，公私協力儼然成為政府提供公共服務的重要選項之一。請問公私協力的意義為何？公私協立在運作時可能面臨那些困境？（25分）

試題評析	公私協力屬於散見於各公共行政教科書之概念，訪問教科書多有介紹，但內容多不完整。以一般教科書之內容作為答題腳本，可能較難獲得高分。本題屬於看似不難，但卻未必好答之試題。
參考文獻	1.廖俊松（2006）〈公司協力：重建區社區總體營造計畫之案例觀察〉，《社區發展》，第115期，頁324-334。 2.陳敦源、張世杰（2010）〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》第二卷第三期：頁17-71。

答：

- (一)公私協力的意義：依據Erik-Hans Klijn & Geert R. Teisman，公私協力意指，「公私行動者之間的長期合作關係，在其中他們發展共同的产品或服務，並且共享風險、成本和利潤。這些都是建立在彼此共享附加價值的觀念基礎上。」依據陳敦元與張世杰之界定，公私協力乃建立於以下三項基礎上：
- 1.平等互惠關係：協力式網絡關係的形成通常基於相互依賴的需要，強調參與者之間資源、資訊和目標價值的共享，處於平等且無主從之分的地位。參與者對協力關係會具有相互承諾與義務感，認為須關照到彼此的利益，否則協力關係將無以為繼。
 - 2.協力過程：整個協力過程必須被有效治理，期能在集體目標與個人利益之間求取適當的平衡點，使得參與者都可雨露均沾，維持一個穩定發展且互相學習的協力過程。
 - 3.信任與社會資本：信任是指參與者對彼此信守承諾之態度均抱持有高度的信心，且相信彼此不會有犧牲對方而成就己利的投機行為。當信任關係形成之後，便成為一個可資利用的資源，其不僅可以減少後續協力過程的交易成本，也能創造額外的非正式聯繫管道以彌補正。
- (二)公私協力可能面臨的困境：我國廖俊松教授指出，公私協力可能面臨以下困境。
- 1.政府政策缺乏明確取向，阻礙民間部門參與意願：政府政策不是受限於制訂過程的保守，未能充分開放民間參與的機會與管道，就是政策訊息的傳播模糊，民間部門無法適當認知政策內容，甚或缺乏整體長遠的規劃，願景朦朧，使得民間參與合作的意願低落。
 - 2.成本效率與社會責任之兩難：政府部門積極推動公私協力的理由之一是成本與效率的追求，惟效率與公平存在抵換的關係；是以在公私協力的過程中，政府一方面要求成本與效率的控制，另一方面卻又期待民間部門承擔部份社會責任的負擔，成為以利潤為導向的民間部門之不可承擔之重，結果不是造成民間部門合作上的退卻，就是政策建設品質的犧牲。
 - 3.政府部門層級複雜，行政作業繁瑣：政府部門機關組織眾多，層級複雜，業務責任分散，權責歸屬模糊，使得民間部門難以配合；加上公部門行政流程冗長、作業（核銷）手續繁瑣，更經常增加民間部門行政作業上的成本困擾，徒增合作上的困難。
 - 4.公私部門間的信任問題：信任為合作之基石與先決條件，協力的雙方需要建立起互信的條件與基礎。然政府由於重重視法規限制，業務的委託常會害怕圖利他人的批評，無形間對於受託者的資格與條件有著諸多的限制與不信任之要求，使得公私部門間的信任基礎薄弱，彼此間難以密切合作。
 - 5.公私協力關係的法律規範問題：公私部門協力關係的維繫不能僅停留在理想或道德性的結合，而是必須建基於合法性的基石之上，彼此訂定相關法規或契約承諾，明訂兩造雙方的權利與義務。然由於民間部門多欠缺相關的法律專才，使得法規契約的訂定明顯偏袒政府部門的利益，造成民間部門實質利益的損失，心生與政府合作的畏懼。
 - 6.民間部門資源依賴與組織自主性的困境：民間部門若過度依賴政府資源，自主性便會降低，易受政府所左右，甚或可能影響到組織的發展與使命達成；但若要維持組織的自主性，便需要降低對於政府資源的依賴，減少與公部門間的合作接觸機會。
 - 7.公私部門間的語言與文化差異。民間組織或專業團體的語言及組織文化與政府部門有著相當大的差異，彼此間容易產生認知上的誤解，造成公私協力的過程困難重重，障礙叢生。

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

【中壢】中壢市中山路100號14樓·03-4256899

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

【台南】台南市中西區中山路147號3樓之1·06-2235868

【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓·07-2358996

【另有板橋·淡水·三峽·林口·羅東·逢甲·東海·中技·彰化·嘉義】

三、請分別說明「治理 (governance)」與「善治 (good governance)」的意涵？而「跨域治理」又應具有那些特質？(25分)

試題評析	本題屬於治理相關題目中的初階試題一僅止於名詞界定及說明。相較於稍微困難的第二題，一般程度考生應多能掌握本題。
考點命中	譚士林《行政學講義第四回》，頁18-29。

答：

- (一)治理的意義：依據聯合國全球治理委員會 (Commission on Global Governance) 之界定，治理為「眾多公共或私人機構及個人，處理其共同事務之諸多方式的聚合。在治理過程中，具不同利益或價值衝突之多元行動者，將得以相互協調並採取集體行動。此外，治理包括各種可確保行動者順服的正式制度及結構，以及種種非正式配置規則。」治理具以下特徵：
- 1.治理並不是一套規則或一個活動，而是一種過程。
 - 2.治理過程的基礎不是控制，而是協調。
 - 3.治理的範圍同時涵蓋公部門及民間部門。
 - 4.治理是多元行動者持續互動所形成之機制。
- (二)善治之意義：世界銀行 (world bank) 將「治理」界定為「行使政治權力，藉以管理國家事務」的過程。世界銀行建議低度或開發中國家師法 NPM 改革策略來提升文官效率--大量引入市場境之機制、民營化、組織精簡、分權化、大量利用 NGO 之功能。良善的治理應具備五項特質：
- 1.具效率的文官以及獨立的司法系統，以確保各項契約之履行。
 - 2.妥善、負責地應用公共資金。
 - 3.向國會負責且超然獨立的審計人員。
 - 4.尊重司法與人權。
 - 5.確保言論自由。
- (三)跨域治理之特質，依據 RAW Rhodes 之界定，跨域治理具以下特質。
- 1.相互依賴性：在治理過程中，公、私、志願部門之間具資源互依性，必須藉合作、協力方式共同解決公共問題，以及達成共同目標。此種因資源互依所產生的合作關係，將導致公、私、志願部門的功能及責任界線日趨模糊。
 - 2.持續互動：為達成共同目標，網絡成員將進行持續地互動及資源交換。
 - 3.近似於賽局的互動：網絡成員以相互信賴感作為基礎，藉協商而制定共同同意的遊戲規則。
 - 4.具相對自主性：網絡成員可以自行界定目標，以及採取合作方式而達成目標，從而無需政府提供直接引導。

四、請說明危機管理的目的，並分析公部門在進行危機管理時所可能面臨的問題。(25分)

試題評析	危機管理屬於一考再考的萬年考古題，一般程度考生應多能掌握本題。
考點命中	譚士林《行政學講義第二回》，頁87-91。

答：

- (一)危機管理之內容：依據Nunamaker等之界定，危機管理包含三大步驟：
- 1.危機爆發前之運作與活動：(1)建立危機感應系統。(2)建立危機計畫系統，預先對可能發生的潛在危機加以研究討論，以發展出應變準則。(3)草擬危機計畫說明書，對危機情境作沙盤推演。(4)建立危機訓練系統，反覆操演、演習。
 - 2.危機發生時之運作與活動：(1)成立危機管理小組（緊急應變中心），採集權決策機制。(2)建立危機情境監測系統，對危機情境進行監測，使得危機管理小組能夠掌握可靠訊息，並對對危機情境作適當評估。(3)建立危機資源管理系統（資料庫），以供危機管理小組運用。
 - 3.危機發生後之運作與活動：(1)成立評估系統並進行評估。(2)加速復原工作的進行。(3)從教訓中學習，持續推動危機管理。
- (二)危機管理之目的：(1)監測及控制可能發生而尚未發生之風險。(2)有效因應已經發生之危機。(3)持續推動危機管理之學習過程。
- (三)公部門組織從事危機管理可能遭遇之問題：林口、羅東、逢甲、東海、中技、彰化、嘉義

1.對組織成員的影響

- (1)資訊處理的緊縮：危機將帶給組織成員心理壓力，導致其產生錯誤認知，以及降低其對環境資訊之判讀能力。
- (2)欠缺決策上的準備：危機具急迫性。決策者在準備不周之情形下，僅能依據過往經驗及例行性過程加以處理，從而導致不當決策的出現機率增加。
- (3)自我價值混亂：危機將威脅組織成員之自我價值及信念。

2.對組織的影響

- (1)決策權威的集中：(A)為加速決策制定，危機時多採集權決策方式。(B)當決策權威集中於少數人身上，較容易產生團體盲思現象。
- (2)資訊流程的緊縮：危機將使決策者在資訊不足或資訊扭曲的情形下從事決策，從而產生不當決策。
- (3)對危機的僵化反應：採取例行方式處理危機，或墨守成規地等待上級指示，導致延宕危機處理時機。
- (4)處理危機之壓力：受限於時間急迫及權威集中等因素，組織內之溝通機會將形減少，從而衍生更多焦慮與挫折。
- (5)資源管理的壓力：組織傾其所有資源處理危機，引發既得利益者不滿。

【版權所有，重製必究！】