

《公共管理》

一、面對新興議題的快速變遷，公共管理者唯有採取跨域協調合作模式，方能有效因應全球化時局的變遷，請析論跨域協調的意義及如何有效進行跨域協調。（25分）

試題評析	本題所稱的「跨域協調」即為「跨域治理」或「跨域管理」，而跨域治理或跨域管理在國考中已多次出題，同學應該不難掌握。
考點命中	1.《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁256、266-267。 2.《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁211-213。

答：

(一)跨域協調的意義

政府決策過程並非是靜態一條鞭的組織命令體系，而是動態的部際（interagency）與府際（intergovernmental）的互動關係。在這種關係之下，公共管理者並不只面對一個組織或單位，而是置身於眾多的橫向與縱向組織網路當中，即便要達成一個單純的任務，也必須考慮這些互動關係當中的機會與限制，才能達到管理的目的，這也就是政府部門的管理經驗中統稱為「跨域協調」（boundary-spanning coordination）的問題。

(二)如何有效進行跨域協調

- 1.長期的互動：長期互動使部門間與政府間得以建立名聲以增進互信，進而建立相互間對於合作事宜的互動模式與心理上的互相期望。從垂直管理的層面來看，長期的互動也因應了「日久見人心」這句古諺，組織中的隱藏行動與資訊早晚會被發覺出來。換言之，組織文化的控制力量，在長期互動中焉是成形，將正式組織許多無法觸及的間隙，接著在一起。
- 2.良好的溝通機制：部門與部門，政府與政府之間的溝通，能夠正確傳達彼此對於「合則利不合則兩害」的共識，並訂出合作的細節與權利義務關係，是紓解跨域協調壓力的必要程序。許多跨部會的臨時組織之所以成形，最重要的因素就是要降低建制領域當中，各單位間的協調溝通成本。而政府部門大力推動的電子化政府，除了對外提供快速的官方資訊之外，也是降低內部溝通成本的一種方式。
- 3.有效的賞罰機制：對於單位間互動的獎懲，維繫著平行單位之間的合作順暢度；而垂直單位間誘因結構的設計，也必須依附在有效的賞罰機制之上。賞罰所依據的資訊之獲取，常是管理者最為困擾的問題，可以將組織部分的監控權，直接交給受官僚體系產出影響最大的人民，然而，並非每一個政府部門都能如是行動，要視其業務性質而定。
- 4.非正式組織的應用：從溝通者的角度來看，政策制定的協調過程中，若相關單位之間的首長有同學關係，共識較易達成；從溝通的形式上來看，許多政府重要政策的協調過程，並非在正襟危坐的會議室，而是在醇酒佳肴的餐廳中完成的，影響越是重大、結果越不可知的政策協調，越需要許多非正式的組織協助，才能盡其功。因此，思考跨域協調的問題，不可只限於對正式組織的了解，還必須在管理問題的解決過程中，留一扇非正式互動的窗口。
- 5.領導的功能：跨域協調最重要的面向是領導，領導是關鍵時機選擇政策方向或執行方向的焦點，這種焦點的形成，有時能夠幫助組織減少許多不必要的協調與溝通，從根本紓解許多部際與府際關係當中的既存的壓力。領導以它兼具組織溝通龍頭、獎懲執行者、非正式網路核心、與組織文化象徵等多重角色，成為跨域協調的精神中樞，也是跨域協調成敗所繫。

二、政策溝通是公共管理得以有效落實的重要環節，政府政策必須有效運用溝通、宣導與說服等行銷方法，以爭取利害關係人的理解與配合。請說明政府外部溝通可採取之策略，並請分就議會、媒體及民眾之溝通策略加以論述。（25分）

試題評析	本題涉及政府公關與行銷的範圍，同學可結合行政學、公共管理與公共政策中有關公眾關係與政策行銷的相關內容，加以整合回答。
考點命中	1.《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁303-304、297-298、242、290。 2.《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁226-228。

答：

在現代公共治理過程中，資訊傳輸變得越來越重要，因為大部分民眾並非直接，而是透過來自各種管道的資訊來瞭解公共政策，我們身處在一個媒介化（mediatized）政治的年代，人們對政策的態度取決於他們接受到什麼資訊，以及各種具競爭性的資訊如何被呈現及詮釋。「政策溝通」是指在政策行銷過程中如何透過人際互動及資訊傳輸爭取建立政策的權威性。這當中包含政府行政系統（包含政策主辦機關內部及協辦機關）內部的溝通與外部的溝通（包含議會、媒體及民眾）。而政府外部溝通可採取之策略，以下分就議會、媒體及民眾之溝通策略加以論述：

(一)議會溝通策略

- 1.辨識議會運作中各類關鍵人物及其角色，在平時就培養與議會中關鍵民意代表及中介者（如議員助理）的良好及互相信任的關係；在不同情況下，應用不同人脈進行政策協商。
- 2.在推動政策時，必須深究民意代表在該政策議題中的利害關係及當中矛盾（如選民的反彈），嘗試替他們尋找可行的出路。
- 3.在推動會損害民意代表所代表利益團體之政策時，嘗試在合理合法的情況下，在其他方面作出補償，或構思減輕損失或降低抗拒程度的配套措施，使民意代表能對其選民有所交代。

(二)媒體溝通策略

- 1.在行銷政策時，應主動並持續提供各類資訊（包括故事及影像），製造新話題及亮點，捕捉媒體的注意力，滿足其報導需求。
- 2.在提供資訊時，避免（購買媒體的）獨家報導，應對所有媒體一視同仁。不公平地對待媒體可能會激起對政策的惡意報導。
- 3.對政策相關的負面新聞，應就錯誤報導馬上澄清；若有政策（執行）的失誤，馬上承認及道歉，並作出有效處理；切忌隱瞞真相，縮短媒體對該失誤的關注時間。
- 4.要保持正面的危機意識。當媒體配合機關的政策行銷時，也應意識到其也同時在偵測政策的各種失誤及漏洞；對媒體所揭發的問題及質疑，應抱正面態度，視其為一種政策回饋，且保持高度的警覺性。

(三)民眾溝通策略

- 1.政策行銷的最終對象是廣大民眾，直接訴諸民眾的支持是最為關鍵，故在推動政策上可直接向公眾發佈訊息，在向媒體發佈訊息之前或同時，爭取一般民眾的支持。除製作傳統電視廣告外，也應利用當今流行的社群媒體（所謂web2.0）及Youtube等傳播政策訊息。
- 2.注意網民意見，同時避免民粹。網民可提供快速的政策意見反應，政策管理者應多加關注。但網民意見不見得經過深思熟慮或帶有情緒性的，且反覆無常，故應慎選有意義的意見作參考，以免陷入民粹主義，自陷困境。
- 3.面對面的溝通仍然是必須的，特別是將會受到政策影響的群體，直接走到標的群體中瞭解他們的真實狀況及需求將有助於避免日後發生衝突。
- 4.在確定政策前，政策主辦機關也可舉辦各種審議式民主的討論會，邀請各類利害關係人參與討論，瞭解各種情況，蒐集意見，尋求共識。這將有助於政策行銷之規劃。

三、網路管理於公共管理日趨重要，請舉實例說明羅迪斯（R. A. Rhodes）的政策網絡概念。（25分）

試題評析	有關羅迪斯（R. A. Rhodes）政策網絡類型的題目在公共政策考科中已多次出題，考高考公共管理一科的老師皆有考公共政策，因此對於此題內容應可駕輕就熟。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁247-248。

答：**(一)政策網絡之意涵**

政策網絡是指互賴行動者之間或多或少的社會關係型態，以形成政策問題或政策計畫。在政策制定的過程中，參與政策網絡內的決策的行動者會運用並相互交換法律的、組織的、財政的、政治的與資訊的資源，俾對政策產出有所影響，以達成所欲的目標。政策網絡具有下列三項特徵：

- 1.互賴性為網絡存在的先決條件。

2. 網絡中必然存在多元的行動者與目標。
3. 網絡包括或多或少持久性的關係型態。

(二) 政策網絡之類型

羅迪斯 (R. A. Rhodes) 根據關係的穩定程度、成員的整合程度、資源互賴的程度三項指標，將政策網絡劃分為五種類型：

1. 政策社群：這是指中央與地方政府機關所執行的政策領域中，具有高度穩定性與限制性成員的網絡，垂直性的互賴關係，以及通常社群中水平性的意見表達受到限制；這是具有高度整合性的政策網絡。以我國為例，中央選舉委員會到縣市選舉委員會乃是一個高度穩定成員受限的網絡，且為垂直的互賴關係，水平意見表達受到限制。
2. 專業網絡：這種網絡具有高度穩定性與限制性的成員，形成垂直的互賴關係，限制性的水平意見表達，主要是滿足專業的利益；但這種網絡的整合程度不如政策社群那樣具有高度凝聚力。以我國為例，全民健保政策過程中的專業網絡就是醫師公會與藥師公會。
3. 府際網絡：這是指地方政府之間，代表性的組織所構成的網絡關係，成員具有相當的限制性、垂直的互賴關係與水平的意見表達也受到限制，希望擴張水平式的影響力，因此特別強調水平的意見表達。以我國為例，2005年臺北市與基隆市政府曾經組成「北基垃圾合作處理方案」，共同推動兩市的垃圾焚燒問題。
4. 製造者網絡：這是基於經濟利益所構成的網絡關係，網絡成員具有相當的流動性、限制性的垂直互賴關係，主要是在滿足製造者的經濟利益。以我國為例，國營事業機構的中油公司與其分布於臺灣地區所有分公司與加油站，就構成了製造者網絡。
5. 議題網絡：這是相當不穩定、低度整合性的網絡，成員雖然很多，但來來去去，無法呈現成熟而穩定的網絡組織；此外，垂直的互賴關係受到限制，水平的意見表達雖然並未受限，但意見並未整合，因而未形成堅強的網絡系統。以我國為例，2002年民進黨執政時期，13萬農漁民因為反對財政部推動基層金融改革而上街頭抗議，就形成強大的議題網絡，並導致當時的財政部長與農委會主委因此下臺，但當政策宣布停止後，該議題網絡也就消失了。

四、機關推動績效管理之立意，在於提高機關自主管理能力，使其能夠做到自我比較，自我要求逐年進步，並透過資訊公開，促請各機關首長對外承諾施政目標，落實施政課責。請析論績效管理的內涵與具體作為。(25分)

試題評析	有關績效管理的問題，在國考中一出再出，有練習過考古題的同學，此題應不難發揮。
考點命中	1. 《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁229、256-258。 2. 《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁135-141。

答：

(一) 績效管理的內涵

績效管理係對於公共服務或計畫目標進行設定與實現，並對實現結果進行系統性評鑑的過程。簡言之，績效管理本身就是如何執行策略，達成組織目標的管理過程。對於企業部門而言，由於經營目標單純，顧客對象和競爭對手都比較容易確認，因此，管理者很容易由上述界定掌握績效管理的意涵。但是，對於政府組織而言，績效管理的意涵則顯得複雜些，因為在民主政治體制中，政府績效管理的意涵至少需要滿足以下四類行動者的需求：

1. 對民選的行政首長而言，藉由績效管理可以強化對文官系統的政治控制力。
2. 對民選的議會代表而言，藉由績效管理可確立民主政體的課責制度。
3. 對文官系統內從事革新工作的管理者而言，藉由績效管理可以有效控制行政流程，持續改善生產力和品質，以及提高組織的競爭力。
4. 對於一般執行政策的文官成員來說，績效管理具有引導的作用，藉由明確的績效標準和指標，能夠讓他們更加清楚管理的工作要求和個人的任務重點。

從上所述，可以瞭解到民選行政首長、議會代表、公共管理者及文官成員等，對於「績效」的認知是有所不同的，而這也正是一般政府推動績效管理的困境所在。

(二) 績效管理的具體作為

【版權所有，重製必究！】

1. 績效管理制度的建立有其一定的方法、程序和步驟：績效管理制度的建立有其一定的方法、程序和步驟，主管人員或制度改革者不能逾越這些基本操作程序，否則將事倍功半。因此建議建立績效管理制度時，可遵循控制程序的四個基本步驟來進行，即：(1)確立標準；(2)衡量績效；(3)檢測績效是否符合標準；(4)修正偏差。
2. 打破舊思維，以新的管理觀念來建構具有管理作用的績效指標：過去過分重視宏觀性指標，如主計處每年編訂的「社會指標統計」，許多地方政府皆據以做為績效指標。事實上，這些數據可做為參考，但不一定符合某特定組織的績效指標。再者，近年來各國政府在發展績效指標時，均不再只限於財務觀點的績效指標，如英國也發展出組織觀點和服務觀點的績效指標，同時也可參考「平衡計分卡」的作法發展組織的績效指標。
3. 應整合主計、研考及人事等部門來發展績效管理制度：國內各級政府在發展績效管理制度時有種相當偏差的現象，就是主計、研考及人事單位各吹各的調，這種多頭馬車的情形十分不利於績效管理制度的建立和執行。
4. 設置政策執行機關，俾利於組織或方案績效管理的成功：從英、紐經驗顯示，政策執行機關的建制是組織或方案績效管理突破衡量技術困境和獲致成功的關鍵，因此，績效管理功能的發揮有賴於以組織結構變革做為前提要件。
5. 加強績效報告品質，妥善運用績效資訊：資訊是各類行動者互動時的重要溝通工具，因此，各級政府應效法美國GPR的做法，加強績效報告的品質。一份品質優良的績效報告所提供的績效訊息，可作為管理者改善行政流程的管理工具、行政機關與議會進行政治互動時的溝通工具，以及成為政府改善服務品質和提高施政滿意度的治理工具。
6. 政治領導者應勇於突破績效管理的迷思：政府績效管理的成敗關鍵，在於政治領導者是否能夠支持一套合理的績效管理制度，而不流於選舉與民粹考量之迷思。

高
上

【版權所有，重製必究！】