

《公共管理》

一、處理公共事務，不見得需要花大量經費。試以下列石頭湯的故事，闡述如何透過公私協力夥伴關係以促成地方治理？政府所應扮演的角色與策略為何？（25分）

一個飢寒交迫的和尚走進貧瘠村莊，想向村民化緣，但是害怕陌生人的村民紛紛把門關起來。和尚無奈，向村民借來大鍋煮水，水慢慢沸騰時投入石頭，好奇的村民問：「您要煮什麼湯？」和尚說要煮石頭湯止飢。村民們心想石頭湯怎麼喝，於是貢獻各自擁有的些許雜糧、蔬菜、肉與麵粉等，每人貢獻一點，湯就煮好了，大家也都分享好喝的湯。次晨，和尚向村民告別，村民對和尚說：「從今以後，我們再也不會挨餓了。我們會煮石頭湯了。」

試題評析	此題考的是政府在公私協力中的角色與策略，雖然題目較為靈活有新意，但仍是以結合公私協力與地方治理的概念加以回答，應不難掌握。
考點命中	1.《高點·高上107地方特考題神》公共管理，趙杰編撰，重點8。 2.《高點·高上公共管理講義》總複習，趙杰編撰，頁175-176。

答：

公私協力夥伴關係指在公私部門互動過程中，公部門與私部門形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係。在此關係中，合夥的彼此在決策過程均基於平等的地位，有著相同的決策權，而形成一種相互依存共生共榮的關係。以下先說明公私協力夥伴關係在地方治理中可能遇到的困境，再以「石頭湯」的故事闡述政府應扮演的角色及解決困境的策略。

(一)地方治理中公私協力夥伴關係的困境

在地方治理中，公私協力關係會遇到下列幾項困境：

- 1.政府機構層級複雜，私部門難以配合或貫穿：政府機關公共事務範圍廣泛，同一任務往往由許多不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊及不明確。私部門往往無法在政府機構裡找到適合的專責機構共同協商，許多具時效性的決策最後便失去了意義。
- 2.協力過程監督、審議太多，削弱競爭契機：公私部門在協力過程中要接受雙方的監督、審議。在推動協力關係時若每一方案都須經過議會通過，將容易因時間的延誤而降低了企業商機。
- 3.公私部門對公共事務認知差距：公私部門對利益著眼點的不同也會形成公私部門互動的障礙。追求全民利益是政府的基本使命，私部門則以本身利益的考量為重。
- 4.公部門資訊具壟斷性，無法流通：公部門資訊壟斷有時是為了公平性的考量；私部門則是為了競爭的原因，因此，公私部門的資訊往往無法以開誠布公的精神相互交流達成協力關係。
- 5.協力機構的承接能力問題：政府思考要將某種業務交由民間辦理時，需先評估民間機構是否有能力提供等於乃至於高於政府原本自辦該業務的水準。若民間機構沒有承接的能力，或是承接的結果比政府自己辦理還差的情形下，即暫無交由民間辦理的必要性。

(二)地方治理中政府應扮演的角色

為了解決上述困境，政府必須在公私協力過程中以策略性思考來突破協力的瓶頸與困境。地方治理是將政府角色定位在以地方政府為核心，並與中央政府、私部門、非營利組織與社區間產生結構性的互動關係。因此，在地方治理中，政府應扮演的角色就如同「石頭湯」故事中的和尚，他對貧瘠村莊最大貢獻在於：誘發居民們的參與興趣，並激勵大家想起自己儲存的食物，願意將它貢獻出來，共煮一鍋美味的石頭湯。換言之，在地方治理中，地方政府應被定位為一個民間社會資源整合與合理再分配的觸媒，而非過去凡事事必躬親的權威執行主體。這是一種非正式的配置或安排，透過此一安排，來自地方的公、私部門的參與者將以協力合作的方式，共同完成地方治理的任務，它架構了一個容許公私部門各行為者進行資源交易與合作的協調機制，其所實踐的治理能力與行動效能，自然會比正式政府的權威統治更加有效。

(三)地方治理中政府的策略

在地方治理中，政府為了以公私協力夥伴關係提昇公共服務品質，必須採取以下策略：

- 1.增加利害關係人的參與：公私協力常是出於處理公共事務的需求，由於公共事務範圍廣大，民眾是當然的

- 利害關係人，因此推動協力關係實必要有民眾參與。
- 2.加入中介團體來協助推動，並賦予準合法性地位：公私協力關係的推動有時需要透過公益型或專業型的中介團體來協助，這些中介團體必須針對某種議題提供實用的原則或模式來促使公私部門行動和資源的結合，並被授予一定程度的法定權力，將可減少協力過程中許多執行上的障礙。
 - 3.透過立法規範公私部門協力的運作：在協力過程中，若雙方沒有確實遵守誠信原則，便很容易流於無秩序狀態，甚至發生犯罪的情況。因此政府必須訂定相關法案或在法案中訂定相當條文來約束公私部門協力的運作，才不會有模稜兩可與私相授受的情況發生。
 - 4.利用全民教育的推廣，使民眾具有公私協力的觀念：公私協力關係的建立必須要有民眾參與的精神，才能展現其真正力量。公私部門應透過不同媒介激勵公民，提供人民最新的資訊和觀念，如此公私協力的觀念就能更普及與深化。

二、民國107年年底地方公職人員選舉完成之後，各縣（市）、直轄市政府都將面臨新局。試以某縣（市）、直轄市為例，說明擬訂四年期的中程施政計畫重點內容、規劃步驟，並從策略規劃與管理角度，分析各局（處）業務應該如何整合並強化中程施政計畫的執行力。（25分）

試題評析	此題為應用題，即將策略管理與策略規劃的步驟結合某縣市的四年期中程施政計畫，在短短時間內要構思與寫好稍有難度，但應能拿基本分。
考點命中	《高點·高上107地方特考題神》公共管理，趙杰編撰，重點6。 《高點·高上公共管理講義》總複習，趙杰編撰，頁125-130。

答：

策略管理是一種思維活動，具有前瞻性、宏觀性、行動性，且需要辨識組織所處環境，加以創造競爭優勢的行動方針。因此可將其定義為：結合管理之科學方法，規劃組織的目標方向，定位創造競爭優勢，並設計出一連串的行動以達到組織目標的過程。若就策略管理的本質而言，其為一種策略計畫，屬於未來導向的計畫性活動；就策略管理的運作而言，是策略執行和評鑑，屬於一系列的分析、執行和評鑑策略的活動。茲以台中市為例，擬訂四年期中程施政計畫規劃步驟與重點內容，並說明各局處整合與強化執行力之道。

(一)台中市中程施政計畫規劃步驟與重點內容

1.分析內外環境：

(1)優勢：①位居臺灣中心地帶的中臺區域，地理位置優異。

②蓬勃的文化活力從市民的民俗活動中展露無遺。大甲媽祖遶境盛事，不僅是全國的大事，更名列世界三大宗教活動；梧棲的走大轎、犁頭店的端午木屐踩街、東勢客家莊的新丁板節、原住民族的歲時祭等等，早已名聞遐邇。這些經過上百年陶冶、淬鍊產生的文化精髓，是台中市在國際舞台上的內涵與裝扮，也是台中最值得驕傲的軟實力，更是打造台中獨特品牌不可缺少的要素。

(2)弱勢：空污嚴重，成為市民最關心的民生問題。

(3)機會：21世紀是城市競爭的時代，近來在全球化和區域化的趨勢下，「區域合作」與「跨域治理」的思維已經成為另一項的競爭主流，受到各國的重視。為順應世界潮流，99年12月25日台中縣市正式合併升格為直轄市，正式開啟大台中嶄新的時代，可成為鄰近縣市的領頭羊。

(4)威脅：面對全球與國內其他城市的競爭。

2.釐清組織任務：以本府「幸福首都」為願景，「在地就業、在地就學、在地就養、在地樂活」為總體施政目標辦理彙編。配合市政發展需要，兼顧中、長期整體規劃，考量經費需求及資源分配，規劃108至111年之施政重點、關鍵策略目標、關鍵績效指標及年度目標值，訂定4年內應達成之重要施政成果。

3.擬定實施策略：

(1)跨域治理：以台中直轄市為領頭羊，帶領臺灣中部的彰化縣及南投縣，跨越個別行政區域的疆界，尋求協調合作與資源整合，以解決共同問題，並爭取共同利益，讓中臺區域（包含台中市、彰化縣、南投縣）邁入新的里程碑。

(2)亞太新都心：位居臺灣中心地帶的中臺區域，若善用東北亞到東南亞航線的中點、與中國東南沿海各港呈輻射狀等距離展開的優異地理位置，以高鐵台中站、台中港、清泉崗機場3個重要的陸、海、空交通據點，建構中部區域交通網絡轉運中心，配合臺鐵、國道、快速道路及捷運系統等聯外交通建設，可

以建構「一日生活圈」，無論是在鄰近的中國或東南亞等國家，都可以在一日之間往返，讓台中市發展成為具有國際轉運樞紐的城市，邁向「亞太新都心」的願景。

- (3) 低碳城市：低碳是城市永續發展的基礎，「低碳城市」的施政重點在於建構大眾運輸系統、發展無污染產業及維持環境的友善作為等，讓經濟與環保共存是人類共同的必然依歸。
- (4) 經濟發展：市府將在既有的基礎下，與民間企業建立夥伴關係，並以知識經濟、體驗經濟與綠色經濟為主軸，加強中部產業技術人才的群聚，打造完整的產業鏈，以「中臺區塊」為出發點，結合中、彰、投各縣市的優勢，打造一個具有強大國際競爭力的產業經濟區。
- (5) 智慧城市：隨著資通訊科技的進步，除了建置寬頻網路的基礎設施外，利用無線網路的無遠弗屆及行動裝置的便利性，發展應用系統提供便民、利民、樂民的政府服務，讓市民能夠樂活、永續與創新，才是市府建構智慧城市的目的。

(二) 各局處的整合與強化執行力之道

策略規劃並不涉及策略的執行與評估，如果將策略規劃、執行與評估結合在一起，就成為策略管理。策略規劃是策略管理中的最初階段，也是最為關鍵性的階段，如果規劃出來的策略不可行或好高騖遠，則斷無執行之可能，而其追蹤也將失去意義。因此，基於完整的策略管理，尚應做好下列工作：

1. 協調本府各機關之中程施政目標與策略：各機關之中程施政計畫係經過審酌及分析客觀的環境情勢，按各機關的業務特性，協同中央部會的中程施政計畫，依據市長政見、市政白皮書、民意調查趨勢分析、地方永續發展指標及地方競爭力評比指標等，列出優先發展課題，並結合機關人力與預算資源，擬訂未來4年的發展目標、重點策略與施政計畫。為協調本府各機關的施政方向，應以中程施政綱領為依歸，藉以規劃各機關未來4年的施政藍圖，引領機關業務推動的方向。
2. 建立施政績效評估基礎，以強化施政績效管理：本府各機關中程施政計畫應運用「平衡計分卡」(Balanced Scorecard, BSC)的精神，分別從業務成果、行政效率、財務管理及組織學習等4個面向，擬訂策略績效目標、衡量指標，以建構各機關未來4年施政藍圖。各機關應依中程施政計畫未來4年欲達成之目標值，訂定年度施政目標，並於每年度結束後檢討執行成效，據以評估本府各機關施政績效之良窳，促使各機關落實施政目標、提升施政績效，以建立完備之施政績效管理制度。
3. 以資訊公開及公眾參與，促進民間共同建設市政：本府各機關中程施政計畫將置於本府全球資訊網，透過施政資訊主動公開，接受社會大眾檢視，促進公共參與及監督，以提升民眾參與度並了解本府施政之績效，俾利建立夥伴關係，共創大台中美好的未來。

三、現今許多大學生需要利用暑假或寒假完成大約一個月的實習活動，才能取得畢業資格，但因時間過短、管理不當等問題也會造成組織負擔。若您負責某縣(市)、直轄市公部門寒暑假實習生業務，可否從策略性人力資源管理角度，提出實習生的招募與管理策略，以提高政府治理品質。(25分)

試題評析	此題可先論述策略性人力資源管理的概念，並將焦點放在人力資源發展與績效管理的面向，對一般考生而言，難度稍高，可能不太容易發揮。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁175-180。

答：

(一) 策略性人力資源管理之意涵與特性

策略性人力資源管理係指人力資源管理與組織目標間的有效連結，各項人事作為的最終目的均在支持總體目標的有效達成、創造組織績效與價值，以及發展一種能夠促進創新與彈性的組織文化。換言之，傳統人事管理只是選、用、育、留的例行性行政作業及著重人事管制功能；策略性人力資源管理則強調全觀性與目的性，運用創新及彈性化的人力資源管理策略，達成組織目標。策略性人力資源管理具有以下特徵：

1. 充分認識外在環境的衝擊影響。
2. 充分認識勞力市場的競爭與動態的衝擊影響。
3. 有長遠的視野(三到五年)。
4. 著重選擇與決策的問題。
5. 考量所有人事，而非僅僅計時性或作業性的員工。
6. 與整體企業策略與功能策略的整合。

(二)公部門實習生的招募策略

招募是組織為因應人力之需求，運用各種管道與方法，設法吸引一批有能力又有意願的合格求職者前來應徵的過程。招募最主要的工作在於尋找和吸引合格的應徵者。要做好這項工作，應先清楚工作的性質為何，以及合格的人選在何處。就策略性人力資源管理而言，招募之前應先決定組織目標，之後評估內外環境，預測未來人力需求，同時進行現有人力分析，進而發展執行方案。招募的過程包括：

- 1.擬定招募計畫：應先調查各機關所需實習生的人數多少？擬任職務為何？所需資格要件為何？能否培養作為未來組織所需人力？與組織整體目標關連為何？如何進行筆試與面試？預計招募人數與擬錄取人數各為多少？
- 2.確立人力來源：可與轄區內及鄰近縣市的大專院校合作，確定實習生來源管道。
- 3.選擇招募方法：可在校園內張貼公告，在機關網站與學校網站發佈消息，並至校園內辦理招募活動。
- 4.從事招募活動：準備擬任職務說明書以及各機關或事業概況，藉由招募活動的舉辦，可以同時讓大學生了解公部門的工作內容。

(三)公部門實習生的管理策略

管理策略上應重視如何讓實習生與組織皆能獲益，其中教育訓練與績效管理特別值得重視：

- 1.教育訓練：在實習過程中，除了專業核心能力的培養與服務意識的訓練外，並應培養TLC的能力，即學習如何思考（learning how to think）、學習如何學習（learning how to learn）、與學習如何創造（learning how to create），強化找出問題與解決問題的能力。
- 2.激勵管理：為維持工作興趣與意願，並讓實習生能將公部門作為未來職涯之規劃，需主動了解人員之情況，除提供良好的工作環境與報酬外，尚可以工作豐富化與擴大化提升其公共服務動機。
- 3.績效管理：可以運用平衡計分卡與360度評估的方式進行績效考核與管理，讓實習生制度能整合個人績效、單位績效與組織績效。
- 4.建立人才庫與未來連繫之資料，以便需要時能適時運用人力。

四、民國107年10月21日發生台鐵普悠瑪1021事故，造成多人死傷。之後陸續發現，在事故前已有許多被忽略的重大警訊。不過，危機與災難很少是單一原因，試從風險預防與管理角度，說明平日組織該如何認定、評估風險並加以防範？（25分）

試題評析	100年國考曾經考過風險管理的題目，若有準備考古題，再結合危機管理的運作之道，多數同學應能掌握基本分，但高分可能不易。
考點命中	1.《高點·高上107地方特考題神》公共管理，趙杰編撰，重點16。 2.《高點·高上公共管理講義》總複習，趙杰編撰，頁106-113。

答：

廣義的風險管理係指為了建構風險預防，所採用的各類監控方法與過程的統稱，各類監控方法係指各別經濟個體與總體社會，針對風險所採取的任何手段。狹義的風險管理則指經濟個體透過辨識與評估風險，整合有限資源，使損失對個體的不利衝擊降至最低的管理過程。換言之，為利用科學方法有效管理，可能發生的事件及其造成的不利影響，所執行的步驟與過程。以下分別說明組織如何認定、評估與防範風險：

(一)風險認定

- 1.風險管理的首要步驟是風險認定，指發掘可能發生風險之事件及其發生之原因和方式。建構組織內部有效的風險管理機制，只有全盤透析各種風險，找出組織面臨的各種風險，才能夠預測及採取風險處理的有效方法。
- 2.風險認定工作的重點包括：檢視業務的範圍與職掌，審視行政管理過程的辨識度，檢視業務過程的標準作業模式僵硬程度，檢視物品、財貨相關資源足夠性，檢視人員素質與訓練機率等。訂定風險辨識系統的大綱及細目準則，制定符合屬性之不同的系統流程，持續且有制度的運作，始有辦法預知風險、避免災害的擴大。
- 3.風險認定的主要方法，包括：政策分析法、生產流程分析法、腦力激盪法、SWOT分析法、實際檢視法等。

(二)風險評估

風險評估區分為風險分析、風險估計與風險評價三部分：

- 1.風險分析：指風險特質的分析，包括各類型損失原因的了解與計算損失金額基礎的評定，所有有形與無形

的實質財產所可能面臨危害性風險，並可分直接損失與間接損失。

- 2.風險估計：指將風險分析資訊，依損失發生的可能性與可能產生的幅度，予以數據化的統計過程。可分為損失頻率（極少發生、可能但未曾發生、發生數次、經常發生、幾乎確定會發生）與損失幅度（最嚴重、很嚴重、中等、不嚴重、可不在乎）兩個面向，兩者的機率分配決定了風險總損失分配。
- 3.風險評價：指人們對風險的來源與風險估計值之認知判斷過程，會主導人們的風險態度與行為，故對實際風險的評價結果是為認知風險。

(三)風險防範

- 1.風險防範係指為了降低風險發生的頻率，縮小損失幅度的任何措施而言。風險防範的性質，係因應經濟體特殊性而採取專屬功能的控制措施，能產生直接改變風險暴露體損失特性的效應。兩在風險防範中，不可忽略風險溝通的重要性。
- 2.風險溝通係指為降低風險損害度，與社會大眾對話溝通並鼓勵參與風險決策，以因應危機來臨前之緊急應變的事前準備。亦即指所有風險資訊，在來去之間互動流通的過程。
- 3.利用溝通類型如資訊流程模式之單向溝通、訊息轉換模式之雙向溝通等，產生有效溝通策略。至少時機要適當，意圖與目標要明確，資料準備要齊全及數據引用要謹慎且通俗易懂。善加利用傳播媒體的力量，以同理心關懷利害關係人，取得其信賴與對話並納入規劃策略內。
- 4.人們有權利獲知風險相關資訊，進而實際掌握風險後，克服心理上的恐懼威脅，改變人們對風險的認知與行為，避免以訛傳訛，造成更重大的風險因素。並教導人們了解風險，進而掌控風險而達到保障社會大眾的健康與安全。
- 5.通常使用的風險溝通的模式有兩種，一為技術模式、另一為民主模式：
 - (1)技術模式（technical model）：著重專家及專業，常用統計模擬與風險預測，希望藉專家的權威來傳達知識，以超越外行人的無知，進而達到專家所建議或者政府所擬定的政策目標。
 - (2)民主模式（democratic model）：希望能在決策過程中，邀集所有相關人士參加，其重視一般人對風險的觀感與認知程度，並企求得到大家都能接受的解決方法。

高上

【版權所有，重製必究！】