

【一般行政】

《公共管理》

試題評析

今年的高考公共管理有兩大特色：

- 一、考題偏重理論與實務之結合：今年考題的最大特色在於，測試考生對我國行政機關的理解程度。題目本身並不難回答，惟加上實務問題，則可能使平時未注意實務現況的考生難以招架。
- 二、著重發掘考生對問題的理解程度：由於今年考題著重在測試考生對於理論與實務的理解程度，因此對相關問題能理解而非死背的考生應較有優勢。

- 一、全面品質管理（Total Quality Management）的意義為何？戴明（W. E. Deming）在全面品質管理中有何重要論點？我國許多行政機關都有推動「工作圈」的作法，其與全面品質管理究竟有何關係？試評述其得失。（25分）

答：

(一)全面品質管理的意義

「全面」意指每一作業部門都要戮力於品質的改進。「品質」代表迎合顧客的需求，就行政機關而言，品質係指所提供之服務，而為最終使用者所認知之價值。「管理」意指發展和持續組織的能力去改進品質，一言以蔽之，全面品質管理是基於組織全員參與所從事對於流程、產品、服務及文化的改善，使組織成員及至社會均能獲益，透過顧客滿意度之提升以達到長期性成效的一種管理哲學與方式。

(二)全面品質管理的重要論點

全面品質管理最早是由戴明(W. E. Deming)所發展出來的，其認為管理過程中應將品質植入組織的產品之中，而非賣力地根除其日後的缺失。全面品質管理的理論內涵，歷經多年的發展，其論點可歸納如下列三點原則：

- 1.顧客至上：建立一個以顧客為導向的組織文化及作業程序，並增加「內部顧客」觀念，強調以最佳的作業品質，傳遞給組織內下一個作業程序的同仁，以求最終能對「外部顧客」提供最佳品質的產品與服務。
- 2.不斷改進：建立內部診斷機制，培養組織學習能力，持續檢討改進作業程序，發揮創新精神。
- 3.建立工作團隊：打破傳統層級節制作業模式，善用工作團隊，以團隊合作方式，激勵人員創新與增進服務品質。

上述全面品質管理的共同原則，並非獨立存在而是環節緊扣的。換句話說，欲達到「顧客至上」，必須「不斷改進」；欲有效地不斷改進，必須以「顧客需求」為中心。「不斷改進」的對象，是組織的整體程序，超越了層級節制部門的劃分、以及界限，故團隊工作不可或缺。

(三)工作圈與全面品質管理的關係

近年來我國行政機關逐漸將全面品質管理的理念，導入至為民服務的工作中，如由行政院研究發展考核委員會所提出之「全面提升服務品質方案」即為一例。由此可見，全面品質管理影響我國行政機關最重要的面向在於為民服務工作趨向導入以「顧客導向」的觀念。由於顧客導向關係的強調，將促使行政機關更加重視「團隊」的運作方式，是以我國行政機關在推動全面品質管理時，多以工作圈的形式，亦即工作團隊的形式為之。

(四)工作圈作法的得失

1.優點：

- (1)可擴大管理範圍，所有活動包括服務及行政皆包含在內。
- (2)強調品質好壞是每一個成員的責任，故人人都是品管員，此觀念有助瑕疵率之降低。由於防範錯誤比錯誤之後更正重要，故有助品質提昇。

- (3)在全面品質管理之顧客導向的觀念中，所謂顧客包括了內部顧客與外部顧客，因此行政機關不僅只是在觀念上重視機觀的外在因素，更由於此一顧客觀念的延伸，而使行政機關重新思考重視內部的工作流程關係，而促成內部整體運作方式的變革。
- (4)透過工作團隊的建立，使行政機關能打破傳統層級節制作業模式，而達成跨部門跨單位的通力合作，如此「顧客至上」與「不斷改進」的目標才能充分達成。

2.缺點：

- (1)由於全面品質管理並非「萬應特效良方」，而是一套哲學觀念，無法以簡單的方式移植使用，需要整體的組織文化配合調整，方能克奏全功。因此，若無整體組織文化的配合調整，所建立的工作團隊將僅有團隊之名，而無團隊之實。
- (2)團隊工作方式與傳統管理依單位的分工，以及上下權威的運用等觀念有所不同。管理者的是否願意接受新觀念，將有重大影響。
- (3)制度上的衝擊，可能影響機關改革的成效，全面品質管理在管理觀念上與傳統上的重大差別，更可能使慣於「依法行政」、「不告不理」的行政官員難以適應，直至產生抵制。
- (4)高階主管若對工作團隊產生錯誤的引導或抱持不切實際的期望，將有可能使工作團隊的運作不如預期，甚至將遠不如採行傳統管理方式。

二、何謂策略管理？有何特性？SWOT分析與策略管理有何關係？目前許多行政機關非常重視策略管理的應用，其應用有何優缺點？應如何加以改進？（25分）

答：

(一)策略管理的意義：公部門策略管理乃是以問題為導向，旨在尋找適當的解決方案，以便成功地解決問題。一般而言，策略管理包括有四個面向的意涵，分別是：

- 1.關注長期趨勢。
- 2.將目的與目標整合成一貫的層級體系。
- 3.策略管理必須重視組織全體的策略規劃。
- 4.強調外部觀點，此一觀點不僅強調適應環境，而且還要能預期與影響環境的變遷。

(二)特性：策略管理具有下列特性：

- 1.是未來導向的：策略管理為組織未來發展的生機規劃藍圖，付諸實踐，並且追蹤修正策略方案的過程。
- 2.是獨特的思考與行為方式：策略管理的思考模式是目標導向和未來導向的，一旦設計出來目標導向的策略，一定會採取具體行動加以實踐，並檢討修正。
- 3.是持續性與循環性的流程：策略管理是不斷循環、永無止境的過程。
- 4.具備設定架構，指引其他管理活動的功能：組織一旦透過策略管理，確立發展策略，則其他所有的管理活動，都必須以該策略為指導綱領。
- 5.策略管理雖有必要性，但非容易實現。

(三)SWOT分析

SWOT分析是策略規劃的一種模式，其內容包括機關組織內部環境之優勢(strength)與劣勢(weakness)條件的分析；以及機關組織外部環境之機會(opportunity)與威脅(threat)的分析。其名稱來源是取優勢、劣勢、機會、威脅之英文字首組合而成。其對於策略管理的重要性在於透過對組織所處內外環境的理性分析，以研擬可行的行動策略。

(四)行政機關應用策略管理的優缺點

1.優點：

- (1)提供策略性的發展方向：策略管理能對組織未來的發展願景提供策略性的前瞻思考。
- (2)指導資源分配的優先順序：策略管理能使組織在面對資源有限的情況下，依據策略性議題的重要性順序，排列資源分配使用的優先順序。
- (3)設定卓越標準：策略管理可以為組織的運作設計追求卓越的標準，以供組織發展方向的定位。
- (4)對抗環境的不確定性與變遷性：策略管理可協助管理者對抗外在環境的不確定性與變遷性。
- (5)提供控制與評估的客觀基礎：策略管理非常重視策略執行、控制與評估的問題，有助於協助組織檢視策略是否實現與是否需要修正。

2.缺點：

- (1)策略管理的概念過於簡化、直線性的思考。
- (2)策略管理所強調的確定性、控制性、平衡性與持續性，不足以因應混沌的社會現象。
- (3)策略管理採取科學理性途徑，無法適應政治環境。
- (4)策略管理強調單純的手段目標連鎖關係，適用於私部門，但卻難以適用於複雜的公部門。

(五)改進方式

- 1.加強組織能力的培養，包括：領導者必須發展策略能力；必須要加強合作意識與溝通管道，打破職責重複與信任不良的組織結構能力；必須要強調整合途徑，打破部門主意與短期主義。
- 2.需要機關內部的權力與權威、計畫推動、政策執行者的鼎力支持。
- 3.必須發展可評估的績效指標，用以評估策略規劃、執行的成果，以尋求未來進一步的改善。

三、傳統的人事行政與當代的人力資源管理有何不同？我國行政機關運用人力資源管理策略應該注意那些原則？（25分）

答：

(一)傳統人事行政與人力資源管理的不同

人力資源管理(human resources management)，是指組織內所有人力資源的取得、運用、和維護等一切的管理過程和活動。主要的工作內容包括有HRM分析策略、人力政策規劃、招募、選用、訓練、薪資、福利、績效評估及勞資關係管理等。茲將傳統的人事行政與當代的人力資源管理的不同點比較如下：

- 1.人事行政是作業取向，強調人事行政本身功能的發揮；人力資源管理則是策略取向，強調人力資源管理在組織運作中所應有之配合。
- 2.人事行政重視規章管理，依人事管理有關規定照章行事；人力資源管理則側重變革管理與人性管理，依組織利益與員工需求做彈性處理。
- 3.人事行政屬反應式的管理模式，著重目前的問題解決或交辦事項的執行；人力資源管理則屬於預警式的管理模式，著重防患問題於未然，以確保組織目標之達成。

(二)注意原則：我國行政機關運用人力資源管理策略應注意下列原則：

- 1.人盡其才：促使員工能與組織工作配合，使事得其人，才盡其才。
- 2.培養團隊合作觀念：促使組織員工能發揮團隊精神，共同完成使命。
- 3.使個人潛能發揮：使個人潛能得以在組織中獲得充分發揮。
- 4.尊重人性：滿足個人需求，提升工作生活品質。
- 5.推動策略性人力資源管理：現代的人力資源管理是策略性的管理，而非事務性的管理，它要認識各種機會與威脅因素，充分發揮機會，降低威脅的效果。

四、市場導向的公共管理策略核心概念為何？其運用應遵循何種原則？在當前我國相關政策與法制中皆有訂定使用者付費的管理策略，可否舉例說明？（25分）

答：

(一)核心概念：政府面對不同的公共問題，可透過市場機能的自律條理，以舒緩政府機構官僚化的現象。總體而言，市場導向的公共管理是為鼓勵競爭、引進企業精神、重視自由、強調擴大選擇和增進效率，以避免政府合法性獨占的地位，過度壓抑政府創新精神、限制民眾選擇權力，而導致過度生產和鼓勵浪費及無效率。

(二)運用原則：

- 1.視人民如顧客（customers），並強調顧客的選擇權：人民可以在市場機制下，選擇公部門或私部門來提供公共服務。
- 2.創造市場或準市場的競爭機制：以眾多的公共服務供給者取代單一獨占的供給者，故須將私部門納入以提供競爭的機制。
- 3.擴大個人及私部門的自理範圍，使個人更能夠自力更生，志願性的團體（Voluntary Associations）可扮演更積極的角色：增加私部門提供公共服務的機會，政府機關應該專注在那些原先被視為不必要，但卻是人民真正需要的服務上。
- 4.區分購買者的角色與供給者的角色：在所有的公共服務範圍內，購買者與供給者的角色均須被完全分

開，不能在扮演供給者角色的同時，又享有此項供給之服務，以避免球員兼裁判的問題發生。

5. 契約或半契約（Contractual or Semi -Contractual）配置的增加：傳統公部門組織是藉由層級節制及專業主義作為指揮控制的依據，市場導向則強調購買者與供給者的關係是由契約來加以控制。

6. 由市場來檢測績效目標：最佳的監測指標即是顧客的滿意度。

(三) 舉例：政府提供社會大眾各種公共服務，而社會大眾則支付各樣的稅捐、規費等等，使政府有錢提供這些勞務與設施，因此，就最廣泛的意義來說，所有的賦稅都是反映「使用者付費」這個觀念。狹義的解釋則是針對某特定公共勞務所收取的費用，如高速公路過路費、地政事務所規費等等。以高速公路的過路費為例，透過對用路人使用高速公路的收費，才使高速公路局有資源維護舊有道路設施，以及肇建新公路，如此不但能保護用路人的行車安全，亦可經由新道路的肇建而提升使用者行的便利性。