

《公共管理》

一、公共治理為新近崛起的研究途徑，從全球到社區可以將公共治理分為那三種層次？請論述各層次的內涵，並以「新冠肺炎（COVID-19）」疫情衝擊為例，說明如何應用此三種層次來進行防疫作戰。（25分）

試題評析	治理理論一向是公共管理的命題重點，此題考的是丘昌泰版本的公共治理三個層次：全球治理、地方治理與社區治理，亦可用孫本初版本的三個層次回答：超國家、國家、次國家。此題的除了說明三個層次的治理意涵外，關鍵在於與新冠肺炎的防疫作為結合，有關注時事的同學應該不難發揮。前言可說明公共治理之意涵，結論則可簡述全球治理所產生的權力移轉現象。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁248-250。

答：

「公共治理」被視為一種政府與社會共同管理的理念型（ideal type），指涉公私部門間互動之過程，透過彼此協調、互動、協力等關係來決定社會價值如何分配、社會政策如何執行。公共治理的運用，可落實於三種不同層次之上，以下試以新冠肺炎為例，說明如何應用此三種層次進行防疫作戰：

(一)國際與國家層次的治理：全球治理（global governance）

1. 「全球治理」意指在全球化趨勢下，各國政府為因應此一洪流所應做出的回應與努力。依聯合國全球治理委員會的定義，所謂全球治理是指各種公、私部門中的個人和機構用以處理其共同事務的諸多方式之總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並且採取聯合行動的持續過程，包括具有強制權力的正式機構和建制，以及各種非正式的關係或安排。
2. 以新冠肺炎防疫為例，各國政府應緊密合作，互相分享疫情與防疫資訊，相互支援防疫物資，進行跨國性政策學習，共同採取適當防疫行動，減少病毒跨國界擴散。對於國際性政府組織，如世界衛生組織（WHO），應該彙整並提供相關資訊，提供各國最佳處理原則，促成國際合作。至於國際性非政府組織與跨國企業，應加強疫苗與防疫物資的研究與生產，早日緩解疫情危機。從國家層次來看，為了因應此波全球化疫情，各國政府必須增訂或修改法律與政策，公民社會、國家機關與市場之間必須相互合作，整合資源，強化危機溝通，以因應危機，達成有效治理。

(二)地方政府層次的治理：地方治理（local governance）

1. 「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。換言之，地方治理是一種非正式的配置或安排，透過此一安排，來自地方公、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。
2. 以新冠肺炎防疫為例，一方面，地方政府必須配合中央政府的統籌指揮，彙報地方資訊，貫徹防疫措施，如強制戴口罩與維持社交距離；另一方面，地方政府也必須視地方情況結合地方公、私部門的資源，推演可能演變並規劃與演練因應方案，廣泛蒐集民意並安撫民心，以及授能社區建構與強化基層防疫網絡。

(三)社區或村里層次的治理：社區治理（community governance）

1. 「社區治理」是指政府機關、社區組織、企業、居民等基於公共利益和社區認同，協調合作，解決社區需求問題，優化社區秩序的過程與機制。社區治理是以社區為中心的「多邊化」決策模式，是一種強調民主協商的網絡關係。
2. 以新冠肺炎防疫為例，鄰里社區官員應動員社區民眾參與，進行社區環境的清潔與消毒，宣導防疫相關資訊，勸導社區商家企業與居民遵守防疫規定，共同提高警覺，落實防疫措施，有效阻斷病毒的擴散管道。

在公共治理的結構中，國家將呈現出三種權力的移轉型態，一者向上移轉至國際行動者與組織，如世界衛生組織就扮演重要的角色，一旦功能不彰，勢將影響全球的防疫成效，而跨國性的政策學習，也成為這次全球防疫的一大特色。再者，國家權力向下移轉至區域、城市與社區，授能地方與社區，使能因地制宜回應與適應地方的需求。最後，國家權力也向外移轉至其他眾多社會行動者，包括私部門與非營利組織，藉由公私合夥解決公共問題並累積社會資本。

【版權所有，重製必究！】

二、「公民參與」與「顧客導向」皆是近年公共治理改革背後之重要理念。試分析及比較兩者核心價值之差異，及其衍生之改革措施。(25分)

試題評析	公民參與在政治學、行政學與公共政策中皆是重要的主題，顧客導向則是新公共管理與政府再造的核心理念，兩者的概念與實踐方式同學應該都很熟悉，有關核心價值的比較則可以用新公共服務與新公共管理的比較來擇要論述。
考點命中	1.《高點·高上公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁226-232。 2.《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁35-40。

答：

以治理途徑進行公民社會、國家機關與市場間互動關係的管理，是目前公共治理改革的新方向。治理途徑不是以政府為中心的途徑，而是以社會中多元行動者所構成的網絡關係為統治方式，這些多元行動者包括國家機關以及公民個人、私部門與非營利組織等非國家機關的行動者，基此，公共治理改革強調「公民參與」與「顧客導向」的理念，茲依題意分析比較兩者之理念。

(一)公民參與和顧客導向之意涵

- 1.公民參與之意涵：現代民主國家強調「主權在民」的原則，政府的施政應以民意為依歸。而真正的民意應當來自一般民眾普遍、積極、理性地參加國家事務的結果，此種參與即為「公民參與」(citizen participation)，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」。
- 2.顧客導向之意涵：「顧客導向」(customer orientation)係以顧客的利益為優先，讓員工能破除本位立場解決問題，進而設身處地為顧客著想，其核心則是以顧客為中心的服務設想與作業。換言之，所有服務項目、內容和進行方式，甚至服務可能產生的感覺，都事先以顧客的立場與角度思考和設計，其終極目標則是創造「顧客滿意」(customer satisfaction)，包括內在顧客與外在顧客。

(二)公民參與和顧客導向之核心價值比較

- 1.公共服務人員回應的對象：公民參與主張政府係由公民所擁有，公民應涉入政府的決策過程，因此，公共服務人員應該服務的是重視公共利益的公民，與公民建立信任與合作的關係；顧客導向則主張公共服務人員應該要像企業一樣，將公民視為自利的顧客，重視顧客滿意。
- 2.政府的角色：公民參與主張政府的角色是提供公共服務，從事公民與社群團體利益的協商與調解，建立一個對話與溝通的平台，創造共享價值，尋求對社會問題與政策方案的共識與共同認知；顧客導向則主張政府的角色是領航而非操槳，主要扮演發揮市場力量的觸媒，透過私人與非營利機構創造達成政策目標的機制與誘因結構。
- 3.公共利益的概念：公民參與主張公共利益乃源自共享價值的對話；顧客導向則主張公共利益來自個人利益的加總。
- 4.課責的途徑：公民參與主張多面向的課責，公共服務人員必須同時關注法律、社群價值、政治規範、專業標準與公民利益，強調透過資訊公開、多元對話、公民授權等途徑，明確化其內外課責性，進而保障公民權益；顧客導向則主張市場導向的課責，強調利潤與成果的追求，課責的標準可以用明確的績效指標加以衡量。

(三)公民參與和顧客導向之改革措施

- 1.公民參與的改革措施：公民參與強調培育成熟的公民乃是公共行政最重要的任務，協助公民創造與分享公共利益，並藉由平等對話形成公共利益之共識，以累積互信互惠的社會資本。其改革措施包括：
 - (1)教育與改變公共行政人員的公共服務觀，培養利他精神；
 - (2)提供資源鼓勵與補助公民結社參與公共事務；
 - (3)鼓勵社區居民參與社區公共事務提振公共意識；
 - (4)政府必須體認到公民參與相關制度的缺乏，發展多元的參與決策模式；
- 2.顧客導向的改革措施：顧客導向的服務理念係在調整行政人員與民眾互動的方式，以「顧客導向」的方式處理行政業務，揚棄舊官僚之思考，藉以提高行政體系對外在環境的敏感度與回應性。其改革措施包括：
 - (1)提供顧客選擇權：顧客如能依據個人偏好選擇行政業務的提供者，並依偏好的選擇給付行政規費，則行政組織必須負責達到顧客的需求，才能繼續獲得資源與支持。
 - (2)品質確保措施：係指公共組織依事實資料與未來趨勢，設定「顧客服務標準」，作為行政人員的行為

規範準則。此外，公共組織亦可設置「顧客意見箱」作為服務品質的改善依據。

目前較新的公共治理架構強調國家、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」的運作方式來形成互賴與負責的夥伴關係，以共同處理解決公共問題。因此，必須超越單純的顧客導向，建構一種各方皆有意願共同尋求公共利益及各方均可接受的議題方案之機制，以求在解決問題的過程中，真正落實公民參與的民主基本價值。

三、公部門改革常導入不同程度的「績效管理」措施；提升「公共課責性」(public accountability)是另一個常在公共治理改革提及之概念。試討論兩者之間的相互關係。(25分)

試題評析	此題要先說明績效管理與公共課責性之意涵，對同學而言，這個部分應該不是太大問題。此題較困難的地方在於說明績效管理與公共課責性的相互關係，同學可以從新公共服務主張的多面向課責來理解，績效標準只是眾多績效標準的其中一種而已，因此績效管理也只是提升公共課責性的一種方法。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁54-55；第五回，頁98-107。

答：

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，此即「公共課責性」的問題。特別是1980年代隨著新公共管理風潮興起，公部門開始積極導入企業化的管理模式與精神，著重「績效管理」，強調利潤與成果的追求，主張課責的標準可以用明確的績效指標加以衡量。茲依題意說明兩者的意涵與相互關係。

(一)績效管理之意涵

根據美國「績效衡量研究小組」的定義，績效管理是指「利用績效資訊協助設定彼此同意的績效目標，接著進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，進而成功符合目標的管理過程。」依此，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。

(二)公共課責性之意涵

公共課責性則是指公部門的行政人員為維持公眾的信任，並且以公共利益為目的，用以獎優汰劣的一套系統，讓行政人員能夠確實負責。其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。

(三)績效管理與公共課責性之關係

1. 績效管理的課責方式只是公共課責的一種類型，Behn認為有三種形式的課責：

- (1) 財政的課責：公共管理者必須有責任與義務去精確地運用納稅人的錢，當其失職時，就應被懲罰。
- (2) 公平正義的課責：公共管理者有責任公平地對待所有公民，當其失職時，就應該被懲罰。
- (3) 績效的課責：亦即公共目標的完成。要掌握公部門對績效的責任，必須建立一些目的、目標及明確的績效標準。

因此，績效管理主要是為了進行績效的課責。

2. 績效管理是新公共管理途徑所強調的公共課責方式，不同學派對於課責有不同的看法：

- (1) 傳統公共行政途徑：課責的標準是公務員是否符合效率、效果與經濟的準則，課責的機構則是層級節制系統。
- (2) 政治途徑：採取外控機制以達成行政機關的課責目的，包括立法監督、預算控制、職務輪調、公民參與、示威抗議、陽光制度與利益迴避等。
- (3) 司法途徑：課責結構主要是法院，以憲法做為最高準繩，所做成的判例經常成為公務員必須恪遵的規範。
- (4) 新公共管理途徑：課責的標準是績效(performance)與成果(results)，主張行政機關必須具備顧客導向的精神，以顧客滿意做為衡量民眾是否滿意公共服務的標準。
- (5) 新公共行政途徑：公共管理者應該要向公民負責，課責標準是公平、公道與正義。

3. 完整的公共課責性包含多面向的課責：公共課責是複雜且多面向的，不只是回應市場與顧客的需求，公共行政人員除了必須依法行政外，還必須恪守憲法、法律、命令、社群價值、政治規範、專業標準與公

民利益。

Frederickson嘗云：「公共行政的核心議題是課責。」以績效與成果做為課責標準固然重要，但公共課責性的真正本質問題乃是公部門如何對人民負責的問題，當人民有管道接受政府的解釋、說明與報告，且政府部門能因此被課以責任，亦即透過多面向課責機制的設計，以達成治理所欲建構的目標，此時民主課責才算是真正獲得落實。

四、政府行銷管理是當代政府必須重視的新課題。請舉例並說明政府行銷管理的作用與原則。（25分）

試題評析	老師上課一再強調，政府這幾年非常重視公關與行銷，尤其是社群媒體的運用，因此這個主題是重中之重，考古題也已出現多次。此題出自丘昌泰的《公共管理》一書，同學亦可以政策行銷的作用（功能）與原則來回答，只是論述時需配合題意，將「政策行銷」一詞改成「政府行銷管理」，同時政府行銷意涵較政策行銷為廣，論述時也應加以注意，更別忘了要舉例說明。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第五回，趙杰編撰，頁69-73。

答：

政府行銷是為了公益服務的推廣，促銷政府活動和措施，目的在促使人民將對政府的瞭解轉化為對施政的認同，進而獲取人民對政府的支持，從而達成施政成果，增進人民的福祉。政府行銷管理就是把管理的程序應用於政府行銷活動，在滿足消費者的過程中來完成行銷的目標；具體言之，它是一種分析、規劃、組織、執行及控制行銷活動的歷程。茲依題意舉例說明如下：

(一)政府行銷管理的作用

1. 博取民眾更多的好感：民主政府是靠選舉來執政，故非常重視民眾滿意度，如果民眾對政府施政不滿，要重新取得執政權就很困難，因此，政府行銷可以博取民眾更多的好感。例如：蘇貞昌院長善於利用社群媒體塑造有魄力的形象，蔡英文總統與網紅合作塑造親民形象，皆能增加民眾的好感。
2. 澄清不必要的誤會：民主社會中，傳播媒體是批評政府的公器，但也經常成為散布謠言的溫床。為了澄清誤會，必須透過政府行銷，以澄清群眾的疑惑。例如：政府協助民間成立「台灣事實查核中心」以澄清假消息。
3. 獲得社會更多的支持：政府施政的基本目的是為了造福人民。對人民有利的公共服務民眾自然願意支持；但若民眾分攤義務的政策，民眾可能會覺得不便而不願意配合。故必須透過政府行銷，才有機會獲得社會更多的支持。例如：政府以「Taiwan can help!」的口號宣傳口罩援外行動，就獲得多數民意的支持。
4. 贏取媒體更大的認同：民主國家中，傳播媒體的影響力不容忽視，號稱是「第四權」。政府行銷必須獲取媒體更大的支持，才能得到民眾的認同。例如：中央流行疫情指揮中心每天召開記者會，公佈最新資訊，就獲得大部分媒體的支持。
5. 建立雙向溝通的管道：過去的政令宣導是權威式的宣傳方式，只要政府公布資訊，就假設民眾一定要瞭解並接納。但如今政府行銷則強調民眾與政府的雙向溝通，政府要將明確訊息傳遞給民眾，民眾則需將感受告訴政府，以做為改進參考。例如：政府會主動召開公聽會或說明會與民眾進行雙向溝通。
6. 構築彼此回饋的橋樑：民眾對於政府的「回饋」是政府服務不斷改進的重要來源，不回饋代表民眾的冷漠，一旦表現在選票上，則將失去執政權。因此，政府行銷的目的之一是企圖建構一座意見回饋的橋樑，政府機關希望其所提供的公共服務能夠滿足人民的需要，若未能滿足，就必須加以改進。例如：國發會建構「公共政策網路參與平台」蒐集民意反映。

(二)政府行銷管理的原則

1. 要影響閱聽人的行為：政府行銷不只是一要影響閱聽人的認知或態度，更要藉著傳播的努力讓消費者有所回應，採取正面的行動。例如：政府不斷宣導勤洗手、戴口罩、保持社交距離，即是要改變民眾的行為。
2. 從閱聽人的角度看事情：政府行銷應盡量避免過去宣傳活動採「inside-out」（由公共組織告知或宣導外部的閱聽人）的模式，而要採取「outside-in」（傾聽閱聽人的心聲）的模式，先瞭解閱聽大眾心裡想什麼，然後再制定宣傳方法，進行服務或產品的訴求。例如：政府會不定期進行民意調查，蒐集民意並加以回應。

【版權所有，重製必究！】

- 3.運用各種管道接觸閱聽人進行宣導：由於媒體愈趨多元化，近來傳播新科技也帶來不少新興媒體，為了避免單一選擇固定媒體，多元媒體的運用是非常重要的，例如：政府近年來愈來愈習於運用網路行銷、部落格行銷、facebook、Twitter、直效行銷、活動贊助與事件行銷等宣傳方式。
- 4.達到訊息一致性：無論是電視廣告、平面媒體廣告、公關報導或各式行銷活動，都必須要求訊息的一致性，說出同一種聲音，如此閱聽人才能累積片段的訊息，並將訊息深植腦海。例如：政府發言人的設置，即是希望能統一發布訊息。
- 5.與閱聽人建立關係：在政府行銷活動中，公共組織為了長期行銷服務，必須刻意與消費者建立密切的互動關係，以獲取其長期的支持。例如：某些政府組織設立FB粉專、Line帳號或開發會員制APP，與服務對象建立密切互動關係。

民主政治以選舉為導向，故所有行政措施必須得到人民支持，否則政權無以為繼；再加政府施政內涵愈來愈專業化，必須設法讓民眾充分理解；同時政府的公共服務必須讓民眾知悉並且配合使用，才能達成服務型政府的目標。凡此種種，都必須要透過政府行銷，方能有效達成。

高
點
·
高
上

【版權所有，重製必究！】