

《公共管理概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、公共關係在組織體系可以發揮何種功能？政府推動公共關係又應遵循那些原則？試以我國政府對新冠肺炎（COVID-19）疫情的防疫政策為例，分析論述之。(25分)

試題評析	政府公關與行銷之主題在歷屆考題中已出現多次，今年高考考了政府行銷管理的作用與原則，普考亦考了政府面對危機的公共關係處理原則，老師也多次提醒公關與行銷是目前政府的施政重點。至於新冠肺炎的防疫政策已在高考出現過，更是今年政府面對的最重要議題，相信應該不難發揮。
考點命中	《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁249-250。

答：

公共關係是個人或組織為強調內外關係溝通之管理功能，藉以承擔社會責任，走入公眾之間，並建立善意關係。英國公共關係中心則將公共關係簡潔的定義為「名譽管理」。茲以我國政府對新冠肺炎疫情的防疫政策為例，說明政府組織公共關係的功能與原則：

(一)公共關係的功能

公共關係在組織體系中，可以發揮下列幾種功能：

1. 訊息的功能：公共關係首先要發揮蒐集訊息、監測環境的作用，即作為組織的預警系統，透過各種調查研究方法，蒐集訊息、監視環境、回饋輿論、預測趨勢、評估效果，以幫助組織在複雜多變的公眾環境中保持高度敏感性與警覺性。針對此次疫情，政府在第一時間派員至武漢蒐集第一手資訊，成立「中央流行疫情指揮中心」，透過多元管道嚴密掌握國際疫情動態，統籌蒐集國內外相關訊息，並建置「口罩供需資訊平台」供民眾查詢。
2. 監測的功能：組織環境不斷變化，公共關係希望透過訊息的蒐集、處理和回饋，以達成監測作用，而得以掌握組織內部和外部的各種變化，合理制定或調整組織本身的目標。針對此次疫情，中央流行疫情指揮中心下設「疫情監測組」，建立透明、即時的媒體溝通平臺及輿情監測回應機制，並彙整防疫所需醫療器材之產品清單及許可證資訊，主動調查國內供需銷售情形，也應用健保大數據，協助一線發掘個案，以監測國內外疫情的最新變化，審慎研判趨勢，隨時調整各項防疫作為。
3. 宣傳的功能：乃是在為組織樹立良好形象，透過各種傳播媒體將訊息即時、準確、有效的傳播出去，大力宣傳組織做出的成績，從而影響或引導公眾輿論，使之有利於組織本身。在此次疫情中，中央流行疫情指揮中心成立之後，每日即時發布新聞稿及召開記者會，並透過官方Line及Facebook社群軟體，持續發送疫情相關數據及疫調結果，也即時發布最新政策與澄清不實資訊，同時設計各種自我防護措施之衛教宣導，以多國語言於不同媒體管道露出。此外也利用捐贈國外相關物資之機會，宣傳我國的防疫成果。
4. 決策的功能：公眾是否會接受組織提出的決策，是當今社會組織決策時應考慮的重要因素，公共關係部門必須就有關組織環境問題、公眾關係問題，向組織決策機構提供諮詢，參與組織決策的整個過程。為統籌防疫政策，政府在第一時間將新冠肺炎列為法定傳染病，成立「中央流行疫情指揮中心」，並於極短時間內提升至一級開設，以「情報、作戰、後勤」三大範疇分組進行各項防疫作為，及時邊境管制，同時成立專家諮詢小組，邀集專家學者研議醫療及防疫專業技術面建議。

(二)公共關係的運作原則

公關原則係指在公關活動中處理關係、進行傳播活動時所依循的根本法則和價值標準取向，其深刻制約著公關活動的出發點、目的、方法等，是使公關活動更具自覺意識的理性依據。以下分述公共關係的四項原則：

1. 信任：相互信任是良好公共關係的基礎，要他人相信自己，就先要相信他人。在現實社會中，比較正確的做法是先肯定他人，而非先否定他人的一切。
2. 誠實：公共關係忌諱的是，組織為了爭取公眾的好感或產品的銷路，竟不惜以虛假偽造的訊息欺瞞公眾，這種欺騙行為不但會使組織形象毀於一旦，也無法再取信於大眾。誠實原則並不意味著「知無不言，言無不盡」，當真有難言之隱或基於某些原因無法說明情境時，組織應該說明理由，相對的，組

織也不應一味的以業務機密為由，不願對外透漏任何有關訊息。

- 3.言行一致：組織的任何作為都看在大眾眼裡，代表一種訊息，組織發出的訊息必須前後連貫並保持一致性，才不會讓公眾的認知混淆，無所適從。
- 4.溝通：縮短人際間的距離就是溝通，溝通也是促進互相瞭解的手段，溝通應以坦率的心態來進行，藉著交換意見而更瞭解對方。同時，公關人員在溝通時應牢記對等的理念，因為對等的目的是要獲得大眾的瞭解與接納，唯有讓大眾接納組織，組織才能夠營造出最有利的環境，也才能夠順利完成公關目標。

就此次政府新冠肺炎的防疫政策而言，大致上符合上述四項原則，中央流行疫情指揮中心秉持著資訊公開透明的原則，每日即時發布新聞稿及召開記者會，宣布各項防疫措施與訊息，整體防疫成效也獲得多數民眾的信任與支持，因而願意加以配合。

二、委託人—代理人理論 (principal-agent theory) 是公共管理的重要基礎理論之一，試說明其理論要點，並請舉一實例說明其在公共部門之應用。(25分)

試題評析 此題為100年高考三級的考古題，有練習考古題的同學，想必能輕鬆應付。

考點命中 《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁49-50。

答：

委託人—代理人理論主要探討委託人（買方或股東）、代理人（賣方或管理）與契約之關係，該理論對於「課責」問題特別重視，主要靈感來自私部門中作為代理人的管理者與作為委託人的股東之間如何分享責任的情形。以下分別說明理論之意涵及其在公共管理之應用：

(一)委託人—代理人理論之意涵

- 1.基本假定：社會生活是由一連串的契約所構成，人性被認為具自利傾向、有限理性和厭惡風險，而且在組織中每個人的目標與利益也不盡相同，因此在組織的生產過程中，難免會有怠惰、欺瞞與濫竽充數的情況發生。為了解決這些問題並使大家的投入與報酬公平起見，最好的方法就是任用一位管理者來負責監督組織成員的投入和產出。
- 2.代理問題：代理理論著重於「委託人與代理人之間的契約」，但由於兩造之間的資訊不對稱，將衍生出下列兩項代理問題：
 - (1)逆向選擇 (adverse selection)：由於我們往往無法觀察或知曉他人行動背後所根據的資訊、價值、信念和意圖，因而產生逆向選擇的問題。例如：由於委託人對應徵者過去的工作經驗、能力表現與知識性向等一無所知，通常只能就應徵者自己所提供的資料或根據一些概略的標準來選才，因此往往選出資格不符期望標準的應徵者。
 - (2)道德風險 (moral hazard)：當委託人與代理人簽定僱傭契約之後，便可能發生道德風險的問題，因為委託人無法確實掌握代理人工作狀況的真正資訊，即使委託人會設定一些標準或程序要求代理人確實執行，但代理人往往只求達成近似這些標準的努力，而不會刻意做出超越標準的工作表現。
- 3.契約形式：雖然管理者是由公司股東聘請來監督員工的生產過程，但是除了員工之外，管理者本身也會偷懶，為了使管理者的行為對股東有利，股東可以運用兩種契約方式來達成：
 - (1)結果取向的契約：除了支付管理者正常薪水之外，只要公司賺錢，就將一些紅利分給這位管理者，藉由此一提高管理者誘因的方法，使管理者與股東的偏好趨於一致，如此一來，管理者也會努力工作，為公司創造更多利潤。
 - (2)行為取向的契約：股東可藉由投資一些資訊系統，例如：預算稽查制度、報告程序、監督委員會的設立等，使管理者的行為無所遁形。假如管理者的工作所得大部分是依據其行為的資訊來訂定，他就不敢偷懶。

(二)委託人—代理人理論在公共管理之應用

以政府勞動基金委託代操作為例，攸關百萬勞工權益、規模高達4.4兆元的勞動基金，除了勞動基金運用局操盤之外，也交由國內投信代操和投資，近十年來已傳出四次不法炒股的重大弊案。日前更爆發勞動基金國內投資組組長不僅接受邀宴，且與基金管理委託業者聯合炒股，坑殺勞退基金醜聞。以委託人—代理人理論分析之，此次事件是因政府（委託人）面對資訊不對稱之情況下，任用操守不佳之國內投資組組長及委託管理不佳之投信公司（代理人），因此種逆向選擇而產生道德風險之事件。而欲避免代

理人怠職及違背公共利益，政府可強化結果與行為契約的課責，亦即透過提高誘因或加強監督系統的方式來解決代理問題：

- 1.就提高誘因而言，代操投信參與政府基金代操業務主要有兩大誘因，一為報酬，二為聲譽。政府應將績效與薪資連結，調高報酬費率，以吸引優秀管理人才與委外代操團隊，並建立有效資產配置，提高投資報酬率，並適時給予表揚。
- 2.就加強監督而言，一方面應建立投資政策書，擬定妥適資產配置，追求最佳投資報酬，並建立公開透明的資訊揭露平台，使決策風險降低，監理有其依準。另一方面應制訂明確法規規範，加重刑責、追討賠償，以降低監理弊端，並加強內控，設立獨立會計師或精算師扮演吹哨者角色，以及參與基金所投資公司之公司治理，落實委外代操基金稽核工作，對於管理不佳的投信公司除收回基金外，必須予以公布。

綜上而論，委託人—代理人理論認為要達成效率的目標，必須除去不確定性因素，擴大追蹤與控制交易成本的能力，使買賣雙方的交易成本能夠降低。因此，委託人最重要的任務是如何透過制度的安排，以追蹤與控制代理人忠實履行契約的責任。

乙、測驗題部分：（50分）

- (D) 1 關於公共管理的敘述，下列何者正確？
- (A)公共管理是行政系絡中的「政治研究」
(B)公共管理研究應完全排除政策分析方法的應用
(C)公共管理完全跳脫關於科學管理面向的討論
(D)公共管理探討公共行政學中理性及技術性的層面
- (B) 2 1980年代以來新公共管理所引領的政府再造風潮，是緣自於福利國家所面臨的種種危機，下列何者不是其危機之一？
- (A)因公共財過度供給所引起的官僚危機
(B)因政黨輪替過於頻繁所引起的政治危機
(C)因石油能源短缺所引起的經濟危機
(D)因經濟蕭條、國家收支不均衡所引起的財政危機
- (D) 3 造成政府失靈的原因，下列何者最不適當？
- (A)投票困境 (B)官僚尋租 (C)本位主義 (D)自然獨占
- (A) 4 為避免公共組織的結構惰性，形塑具有企業精神的行政環境，下列何者不是其方法之一？
- (A)為控制財務成本，應力求避免錯誤 (B)為加強彈性，採用扁平式的組織結構設計
(C)為創新公共服務，建立外在多元的擁護者 (D)藉由媒體，塑造政府受歡迎的正面公共形象
- (D) 5 下列何者不是新公共管理強調的重點？
- (A)效率導向 (B)顧客導向 (C)組織精簡 (D)公平正義
- (B) 6 「解除管制」指政府機關不再負有執行部分業務的任務，以節約公共資源，是下列那一項策略？
- (A)地方化 (B)去任務化 (C)法人化 (D)委外化
- (D) 7 有關全面品質管理的特性，下列何者錯誤？
- (A)全員投入 (B)高階管理人員的支持與承諾 (C)持續性的改善 (D)強調事後的檢視
- (B) 8 下列何者敘述最符合標竿學習的特點？
- (A)動態性與權變性 (B)確認並引進最佳典範
(C)促進公部門間競爭與合作 (D)改善公部門營運績效
- (D) 9 關於影響政府提供顧客導向服務之因素，下列何者錯誤？
- (A)領導者態度 (B)組織文化 (C)行銷觀念 (D)公民精神
- (C) 10 下列關於團隊的敘述，何者錯誤？
- (A)團隊具有共同的目標為成員導航
(B)團隊成員能夠將個人目標與團隊目標相結合
(C)僅是一群人的組合，群體等於個體之和
(D)團隊成員具有專業知識外，並具備信任與合作能力
- (B) 11 在危機管理三階段論中的危機預防階段出現「見樹不見林」情形時，係指下列那一種問題？
- (A)主觀化 (B)局部化 (C)操作化 (D)邊緣化

- (C) 12 關於公部門人力資源管理之特色，下列何者錯誤？
(A)決策程序較冗長 (B)受到政治因素影響較深
(C)全盤移植企業的作法 (D)深受法律規章和規則程序限制
- (B) 13 關於策略規劃 SWOT 分析的敘述，下列何者錯誤？
(A)組織成員的動機是機關可能的優勢來源 (B)組織文化是機關可能的外在威脅
(C)經濟環境是機關可能的機會 (D)公務人力資源是機關可能的弱勢條件
- (C) 14 對於平衡計分卡的敘述，下列何者最正確？
(A)是一套人力管考系統，例如透過打卡制度盤點人員缺勤
(B)是一套物流檢核制度，例如透過流程稽核平衡責任歸屬
(C)是一套績效管理制度，例如透過策略連結建置績效體系
(D)是一套知識管理系統，例如透過數據分析提供決策參考
- (C) 15 「主管可以發現員工所遭遇的瓶頸，進而相互研擬改善之道」。此說法最符合績效管理的那一種功能？
(A)回應負責對象 (B)評估績效程度 (C)進行員工導航 (D)作為升遷依據
- (C) 16 非營利組織透過大眾媒體與學者對公共政策表示反對，或是透過有影響力的民意代表，在議案審查的各階段，對法案提出修正意見，藉此從事討價還價的行動，係屬下列那一種策略？
(A)選區壓力策略 (B)困窘策略 (C)遲滯策略 (D)聯盟策略
- (A) 17 下列那一種策略特徵不屬於創新性學習？
(A)強調相同性 (B)系統化 (C)變革 (D)轉化
- (A) 18 公共關係的功能不包括下列何項功能？
(A)司法功能 (B)管理功能 (C)溝通功能 (D)行銷功能
- (A) 19 我國於2017-2020年時，在執行何種電子化政府計畫？
(A)第五階段-數位政府計畫 (B)第四階段-優質網路政府計畫
(C)第三階段-數位臺灣計畫 (D)第二階段-e 化政府計畫
- (B) 20 透過公私協力進行公共服務品質提升與促進產業發展，係屬下列那一項政府數位治理的工作？
(A) G2G 服務 (B)政府開放資料 (C)數位身分認證立法 (D)戶役政系統的建置
- (A) 21 下列何者為民眾向政府機關直接表達意見的管道？
(A)公聽會 (B)政黨 (C)利益團體 (D)民間社團
- (A) 22 下列何者不是實踐跨域管理的方式？
(A)由政府指定單一部門全權處理 (B)委託民間團體或個人
(C)合營事業 (D)成立跨域治理事務推動委員會
- (A) 23 下列何項政策議題不具有跨域治理的特質？
(A)興建縣立國民小學 (B)淡水河流域管理 (C)臺三線交通流量管理 (D)查緝十大槍擊要犯
- (B) 24 有關政策行銷的主要工作，下列何者錯誤？
(A)政策資源整合 (B)政策專業化 (C)政策推銷 (D)政策宣傳
- (C) 25 下列何者不是積極負責的公民意識？
(A)自主性 (autonomy) (B)利他精神 (altruism)
(C)去人性化 (dehumanization) (D)判斷能力 (judgement)

【版權所有，重製必究！】