

# 《公共管理》

一、跨域治理乃環境系絡變遷下，當代政府治理的新途徑，造成此途徑的環境驅力因素為何？試問這些因素對公共管理者帶來那些問題？應該如何回應？（25分）

**試題評析** 此題可結合跨域治理與跨域管理的內容加以論述，其中跨域管理的原因與策略為考古題。

**考點命中** 《高點公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁188-191。

**答：**

跨域治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。茲依題意說明如下：

(一)跨域治理的環境驅力

- 1.全球化下的城市變遷：全球化下，國家角色逐漸模糊，發展策略明確且地位清楚的城市益顯出色，進而使得城市之間的競爭與合作已不再侷限於本國周邊地區，競爭對象也從鄰近國家擴散到全球各大都市。
- 2.快速競爭的經濟發展：一國經濟發展程度的高低和優勝劣敗的競爭力，除了倚靠私人企業的不斷創新與積極開拓外，政府公部門職能統整完備與否以及對問題處理的敏捷性，同為影響因素。
- 3.資訊傳播的便利迅捷：資訊傳遞的便利影響了傳統上地理疆界的區隔分離，更使得彼此界線模糊不清。
- 4.生活環境的品質要求：隨著產業逐漸轉型與環保意識抬頭，以及無煙函工業（如：觀光休閒、生態保育）的提倡，除需政府的全盤規劃外，還需民間團體的參與並和公部門形成夥伴關係。
- 5.公共政策的複雜多變：公共政策所涉問題處理的複雜程度已非單一職權所能完全因應，公部門若仍以傳統一次解決一件事的觀念來面對多變複雜的環境變遷，而且缺乏全局思維，將導致嚴重災難且難以收拾。

(二)公共管理者面臨的問題

上述因素使得跨域管理成為必要，唯在推動時卻也面臨了下列問題：

- 1.地方主義與本位主義：地方自治團體在推行政務時，太重視個別地域的政經利益，而忽略整體區域的政經利益，造成諸多的對立與錯亂現象。
- 2.政黨屬性不同造成黨同伐異之爭：分屬不同政黨的中央、地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識型態的不同，常無法有效合作。此外，跨域治理合作須有法規、人事及財務之支持，地方府會關係的互動亦常成為跨域合作是否順利的重要因素。
- 3.法治不備進而影響區域之合作：由於起草地方制度法時，似聚焦於如何落實地方自治為前提，以致地方自治法制化後，卻無法由該法治為依循推動跨域合作。縱使地方自治團體有心辦理跨域合作事務，卻也受限於目前相關法律的配套措施不夠完備詳盡，導致實際執行時的困難。
- 4.參與對象眾多進而增加協商的成本：跨域治理的參與者除了中央及地方政府之外，還含括私人企業、非營利組織與廣大公民。當所面對的問題相當複雜，且牽涉眾多的行動者時，往往需要花費相當的時間進行協調與溝通，加上大量資訊的產生，致使協商成本不斷增加甚至不堪負荷，終將導致治理協商的失敗。

(三)因應之道

- 1.形塑協力經營型政府：「協力經營型政府」係指中央政府嘗試提出跨越部門界線的不同議題，促使政策能夠發展出更多的整合途徑，並且創造出介於公私部門之間的夥伴關係，此項政府系統得以持續強化目標並超越組織與部門疆界的合作。
- 2.發展部門橫跨政策：部門橫跨政策強調的是制度上或組織疆界或管轄權間所忽略或漠視的議題之解決，並且檢視介於灰色地帶的政策發展與政策執行，能夠把適當的情況轉換成部門橫跨政策，以導入協力型服務遞送的模式。
- 3.以新公共服務的精神形塑催化型領導：領導要與人類重要價值結合，包括自由、公平與正義，透過領導的過程，人們共同合作以達成其所期望決定的選擇。因此，公共行政人員應共同領導，以催化型領導來促進公民團體之間的合作與結盟，形成各式網絡，而在這些政策網絡環境中，公部門不但是參與者，同時還須負起打造對話平台的責任，以促進公民團體的對話及商議，且協調參與者彼此間的利益，或將資源做有效的分配。

二、公共管理者必須面對複雜多元的政治環境，請舉出公共管理者所必須面對政治環境中的三類行動者，並說明面對這些行動者所需具備的核心技能。(25分)

試題評析	公共管理者所面對的行動者包括：民意機構、政務領導、利益團體、政黨、媒體等，同學只要任選三類分別說明其因應之道即可，其中民意機構、政務領導與媒體皆為考古題內容。
考點命中	《高點公共管理講義》第五回，趙杰編撰，頁15-17；56-61。

**答：**

公共管理者的工作具有相當高的環境敏感性，尤其是在一個民主而多元的政治體系之中，因此，公共管理者對環境的認知以及面對環境的策略與作為，相當程度決定了他工作的成敗。在公共管理者的環境中，參與政策過程最深入、影響最大者，內部環境中以政務領導為最，外部環境中則屬民意機構為最，此外，利益團體的影響力也不容小覷。茲依題意論述如下：

#### (一)民意機構

在民主政治體系中，民意是行政權正當性的唯一基礎，而民意機構是制度設計中，反映多元民意的一個常設管道。換言之，民意機構必然成為政策制定過程中一個十分重要的參與者，同時也是政策執行過程中一個十分重要的監督者。對於一個政策的參與者與監督者，公共管理者要處理與民意代表的關係，除了必須善盡溝通與資訊公開的基本義務外，還必須培養與發揮四種能力：

- 1.政治知識：包括：(1)要能精確掌握主要人物。(2)要能精確掌握委員所關心的問題。(3)遇到強力反對，適時採取迂迴戰術。(4)要能善用議題設定的優勢來擴大支持的力量。
- 2.政治溝通：包括：(1)迅速回應委員的要求與問題。(2)與議員幕僚建立良好的關係。(3)與民意代表及其助理建立信任的關係。
- 3.專業主義：提供專業的援助。公共管理者擁有較多的資訊，專業的程度也比較高，如果可以提供專業的協助，不僅有助於關係的建立，亦可強化或改變立委或其助理對議題的認知與態度。
- 4.政治中立：避免過度的黨派色彩。公共管理者由於必須爭取各個政黨的支持，不能表現強烈的黨派色彩。此外，專業主義本身就是一種政治中立的表徵，如果真能建立專業形象，而且避免黨派色彩，公共管理者的影響力將大幅增加。

#### (二)政務領導

政務領導是指透過選舉產生的以及政治任命的行政首長而言，也就是擔任首長職務的政務官。由於公共管理者與政務官彼此的角色、背景、視野、認知與期待不同，因此容易產生衝突。在民主的政治體系內，公共管理者首先要具備的基本認識，就是政務領導有完全正當合理的權力來變更政策。但是，公共管理者也有三種資源可資運用，以取得政務領導對其推動工作的支持：

- 1.資訊：公共管理者對於所主管的事務，有比較充分的資訊，包括專業的資訊、組織的文化、內部的人群關係，以及實務的操作等等。這些資訊對想推動政策變革的政務領導而言，十分的重要。公共管理者可以透過提供這些資訊的時機以及完整性，來影響政務領導的決策。
- 2.內部的支持：公共管理者之間的關係往往比較具有時間的基礎，雖然這並不代表他們之間沒有競爭性，但在面對政務領導企圖改變政策時，他們是有互相支持的可能性。如果一項政策變更，不能爭取到大多數公共管理者的支持，是很難推動的。
- 3.外部的奧援：公共管理者最後一項武器，就是爭取外部的奧援，包括媒體、利益團體、立法機構等等。換言之，就是透過利益相關團體的壓力來影響政務領導的決策，或者是引起公眾對政策問題的關注與討論。

#### (三)利益團體

利益團體常被稱為壓力團體，意指這些團體向握有議程設定權的政府部門施壓，以求政策產出能滿足各自所代表的社會利益。因此，公共管理者在面臨利益團體的遊說與壓力時，應具備下列核心技能：

- 1.首先認清責任內的政策是何種類型，俾能預期將受到的壓力來自哪方面、強度如何，知己知彼才能從容應付。
- 2.利益團體的組織誘因，以負擔成本的少數為最大（企業政治型態），其次是少數獲得利益（客戶政治型態），相對於這些，成本負擔者與利益獲得者為全民，因為集體行動的問題，較難組織動員與之抗衡，因此，面對偏好強度大的少數，減輕壓力的方法就是將互動公開化，讓民眾經由媒體知道整個過程。
- 3.身處利益團體與多數決政治環境之下的公共管理者，最重要的就是堅守專業，並將政策建議與議程設定權

分離，將後者交由民選的、有政黨利益考量的政治人物。而公共管理者的責任則是，告訴大眾與受民意所託的政治人物該政策的優劣緩急，亦即執著專業是公共管理者的最佳策略。

### 三、試說明公部門組織採用全面品質管理的意涵、重要性及其優缺點。(25分)

<b>試題評析</b>	各種管理方法的意涵與優缺點是最基本該掌握的內容，且本題亦為考古題，因此本題對考生而言應能得心應手。
<b>考點命中</b>	《高點公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁2-3；21-22。

**答：**

#### (一)TQM 之意涵

TQM 並非單純的一套特別管理技術和工具，而是包含組織文化和環境之管理方式，因為 TQM 是許多組織為改進其產品和服務品質而採用完全以顧客為導向之系統，它也是一種包括從高層管理者到第一線人員的所有階層之管理方式，經由所有員工不斷改進組織的工作程序而達到顧客的滿足。

#### (二)公部門實施 TQM 的重要性

- 1.為了拯救公共服務的品質危機：公民對於政府服務的不滿意並非因為政府服務「計畫」本身發生問題，而是政府組織的「績效」出現問題，因此，政府面藝民眾對於服務品質的不滿意，應實施 TQM 以解決品質危機。
- 2.為了創造忠實的顧客：顧客決定產品或服務的品質。因此，產品或服務品質必須符合顧客期望與評價才能受到肯定。對於服務性組織或政黨而言，忠實顧客則會為組織提供支持與資源。
- 3.基於「品質是免費」的理念：研究顯示，凡實施 TQM 成功的組織必然提高生產力，大幅降低成本。換言之，創造高品質服務與產品的成本為零，而創造低品質服務與產品的成本則等於「把事情做對」與「應付不滿意顧客」成本之總和。
- 4.期盼品質管理與人類服務價值的結合：服務性組織若能徹底實施 TQM，必能提高服務效率，強化服務品質。

#### (三)公部門實施 TQM 的優點

- 1.提昇員工工作士氣：由於工作中不良工作關係所帶給內部員工的壓力，將因工作改善而減少，而組織內部溝通的改良以及有更多機會參與決策等，將使員工士氣顯著改善，組織生產力也會因而提高。
- 2.帶來更高的工作品質及較低的生產成本：工作品質的改善及成本的降低，來自於合理的工作安排及改善的原物料供給。
- 3.提高顧客滿意度：TQM 為組織提供評估顧客偏好的工具，使組織提昇滿足顧客需求的能力。
- 4.為公部門帶來生存發展的轉機：公部門管理者普遍面臨提昇工作效率的挑戰，以及解決財政困窘所帶來的生存危機，一般民眾對於提高政府施政品質的要求也日益迫切，而 TQM 能有效為公部門帶來生存與發展的轉機。
- 5.提昇員工的素質：員工是組織永續發展所依賴的競爭優勢來源，TQM 能刺激組織中每個人的腦力成長，使組織產生綿延不絕的學習及再生能力。TQM 使員工變得更有彈性，更有思考能力，以應付日益複雜的環境需求。
- 6.增加員工參與決策的機會：現代組織的員工不再單方面的奉命行事，他們經常會對決策的合理性提出質疑。TQM 提供結構上的機制，來汲取、彙整員工的專業技術、知識及意見，提高員工參與決策所帶來的工作滿足感。

【版權所有，重製必究！】

#### (四)公部門實施 TQM 的缺點

- 1.TQM 的本質與公共服務無法相容：TQM 適用領域為可經由重複過程製造的有形產品，而公共組織提供的多為勞力密集的服務。服務與產品最大不同在於服務的產出與使用往往在同一時間，因此使得服務品質的統一難以控制。且消費者評估服務品質的標準常常除了服務的結果外，還受到服務者的行為甚至外貌影響，因此使得品質管制工作難有可靠的基礎。
- 2.公共管理的本質排斥 TQM 的運用：亦有論者認為 TQM 與公共服務的相斥性並非源自 TQM 的本質，而是由於公部門本身的特性，包括：(1)公部門抗拒改變的力量較大。(2)公共管理者即使績效提昇也不易獲得實質的獎勵。(3)公共管理者並無任意改變管理模式的自由。
- 3.公共組織專業人員之工作文化與 TQM 相斥：此種觀點主要基於三個理由：(1)公共組織中多種專業人員的

並立，造成本位主義。(2)許多專業的公共服務不應以顧客的滿意為目的。(3)公共組織中明顯的上下級關係與權威性組織文化，與 TQM 追求授能與廣泛參與相抵觸。

- 4.對公共組織而言，「顧客」是一個相當有問題的概念：對許多公共組織而言，由於顧客對象的多樣性與顧客目標的衝突性，「顧客至上」便成了非常不明確的無用口號。
- 5.公共服務品質與成本的關係較私人企業複雜許多：TQM 的最重要目的之一，是在不增加成本的前提下提高產品的品質，但對於公共服務而言，提高品質而不增加成本卻有相當的困難。

四、近年來，政府部門嘗試利用資訊與通信科技 (Information and Communication Technologies, ICTs) 經營公民關係。請說明公民關係的意涵及重要性，並闡述 ICTs 運用帶來的效益與挑戰。(25分)

<b>試題評析</b>	本題強調的重點在於公民關係，考生可由公共管理所強調的顧客關係著手，並引申至公民關係。至於 ICTs 帶來的效益與挑戰，則可以電子民主所帶來的效益與挑戰加以論述，如此亦可與公民關係有所連結。
<b>考點命中</b>	《高點公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁97-98。

**答：**

(一)公民關係的意涵及重要性

企業發展的基礎在「顧客」，因而企業界大力推動顧客滿意策略，希望能從生產到消費過程中滿足顧客的需求，以發展企業的生機。因此，如何發展良好的顧客關係實為企業發展的基礎。就政府部門而言，既然將人民視為顧客，則如何維持顧客與政府機關之間的關係也可適用之，基此，顧客關係管理同為企業與政府必要的管理工具。然而，人民除了作為公共政策及公共服務的需求及接受者角色外，更應作為民主政治機制下公共政策與公共服務的監督者與擁有者，亦即作為「公民」的角色。為此，ICTs 可促使公民樂於參與政治與政策，有助於塑造公開和課責的政府形象，如能更進一步克服若干限制和難題，甚至由公共辯論中探求人民的真意，則在可預見的未來，資訊提供、政策諮詢和公共參與等方式都可能改變，促成電子民主的實現。

(二)ICTs 運用之效益

- 1.即時的結果。
- 2.遞增的服務。
- 3.單位成本的降低。
- 4.減少資料的流入。
- 5.對環境有利。
- 6.促進組織的創新。
- 7.擴大政策參與。
- 8.藉資訊公開提升人民對公共事務的瞭解與對政府機關的信任。

(三)ICTs 運用之挑戰

- 1.消費者的選擇問題：電子資訊的使用者與非使用者之間對於資訊的取得差異甚大，如何協助後者進入政府資訊系統，不僅是政府政策而已，更牽涉消費者意願問題。現階段政府所推動的電子化政府相關架構較偏重原本即習慣網路使用之族群需求，而忽略其他公眾接觸之面向。
- 2.政府機構是否願意運用個人資料的信心問題：公民進入政府資訊系統，如何確保民眾所提供的資訊是可信賴的，沒有假造的情事發生，乃是當前非常重要的議題。
- 3.E 化服務提供效率的問題：政府部門面對許多的服務要求，仍然需要人手處理，如何儘速回應民眾的需求乃是相當關鍵的課題。
- 4.資訊開放程度的問題：民主政治非常強調資訊開放，但是政府究竟能將資料開放到何種程度？哪些資料可以上網？哪些民眾可以直接索取參閱相關資料？這些都是問題。
- 5.資訊基礎建設的執行問題：電子民主非常仰賴資訊科技設備的充分性與廣布性，但這是一項投資浩大的工程，短期內要讓資訊電腦普及化相當不易，如果不夠普及，根本無法實現全民政治的理想。
- 6.電子欺騙行為的預防問題：資訊科技畢竟是高科技的產物，政府部門如果有心欺騙或民眾故意提供不實資料，則這些行為都距離民主的真諦愈來愈遠。

7. 電子民主理念多停留在規範性討論：民眾無法透過線上參與預期有效的政府回應，因而認為此途徑僅是抒發情緒的管道，參與功能並不顯著，無法藉此進入實際的政策過程中，帶來實際的政策影響。

# 高點 · 高上

【版權所有，重製必究！】