

《公共管理概要》

一、绩效管理在各國推行以來，已產生若干問題，試說明實施绩效管理所產生之問題與改善措施。
(25分)

試題評析	在公共管理中，各項管理工具在公部門實施時的限制與改善之道是基本重點，而政府實施績效的問題在歷屆試題中已出現多次，同學應能確實掌握。
考點命中	1.《高點公共管理講義第三回》，趙杰編撰，頁61-62。 引自《公共管理》林淑馨編著，2012，台北：遠流，頁279-281； 《公共管理》（再版），丘昌泰編著，2010，台北：智勝，頁299-301。

答：

绩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。茲依題意說明如下：

(一)政府實施績效管理的問題

公部門由於組織目標、結構與任務的特性，普遍存在績效難以衡量的現象，主要乃是在實務上績效衡量常常有以下之限制：

1.目標設定無法一致

政府機關目標與私人企業的目標有很大不同，私人企業以追求利潤為主，政府機關的目標則經常無法量化。加上政府機關有多元的利害關係人，正如同多重委託人般，彼此目標經常是衝突的，如何透過政治妥協取得共識，並非易事。但目標的確定卻是績效評估的先決條件，如無法確定目標，即無法訂定績效指標，進而影響評估結果。

2.績效指標難以量化

公部門所肩負的「公共性」、「社會性」等規範性價值，以及公務活動本質的特殊性，使組織的施政或運作績效難以用企業經營的成本效益或利潤標準來衡量，因而造成公部門績效指標難以具體化和量化的問題，並影響評估的信度與效度。

3.資訊掌握的不實與不完整

績效衡量是否有效，端賴資訊的提供是否完整與正確。然而，計畫的執行資訊經常是片面與泛政治化的，且蒐集資訊經常是為不同目的，這都將使績效評估無法正確且客觀的進行。而因為蒐集績效資訊來源的不同，可能會產生績效衡量基礎不一致的情形。

4.有關品質績效指標難以制訂

品質指標係指產出的性質與服務的輸送是否適當、是否符合使用者需求以及計畫目標，如：民眾滿意度、服務人員態度等。品質需經由顧客認定，透過即時性、回應性及成本等概念來界定顧客所需的要求，而難以用客觀具體的指標與數據衡量，造成指標設計上的困難。

5.政府績效的因果關係難以確認

公部門往往必須面對複雜環境所產生的擾亂性因素，如：不確定性、多樣性、互賴性等，造成政府政策常有多元甚至衝突的目標，以致公部門的施政或運作結果，以及產出價格和單位成本難以衡量，真實效益與影響無法精確掌握，造成績效指標的設計及操作困難。

(二)政府绩效管理問題之改善措施

1.對於績效資料要有清晰的期望

許多政府機關實施績效管理的經驗顯示，各機關的領導者與資深管理者對於績效資訊的提供有相當的疑慮，特別是當這些資料準備對外公布時，各機關的首長大都有相當疑慮。此外，如果該績效資訊與資源的配置有相當關係，則提供資訊對於爭取預算有所障礙，這也構成阻礙推動績效管理的阻力。

2.對於績效資料的蒐集與應用要有足夠的誘因

绩效管理涉及機關的任務、策略規劃、策略目標、預算編列、績效指標等工作，這一繁複的過程如果沒有提供強有力的誘因，則很難推動绩效管理。而未能充分參與和責任過於沈重都無法激起誘因。

3.對於绩效管理要有熟練的技巧

根據調查，部分政府官員認為需要接受有關績效管理的訓練，其所需的知識與技巧包括：策略規劃、組織文化改變的技巧、面對多元利害關係人的諮詢與妥協技巧、績效衡量的分析與報告方法、提供有關

績效資料的資訊系統、計畫活動的成本分析法、激勵員工使用績效指標資料的方法、績效預算等。

4. 績效管理者要有公正的權威性

負責推動績效管理的管理者應擁有足夠的權威決定哪些目標應該建立績效指標。

5. 最高決策者的認同與支持

績效管理如果沒有最高決策者的認同與支持，無論績效管理者如何努力，都不會產生明顯的成效。

6. 必須培養互信與自主的組織文化

績效管理可以是一種學習的動力，也可以是一種懲罰的措施，關鍵就在於培養實施績效管理的文化，即互信與自主的文化，而非嚴格的控制文化。

二、試從組織目標、規劃時程、人事任免、分權負責、決策過程以及公開程度等六個面向分析公私部門管理上可能出現的差異。(25分)

試題評析	有關公私部門管理上的差異，在歷屆試題中已出現多次，雖然未曾有要求從這六個面向分析，但只要清楚了解公私部門的基本差異，應能輕鬆回答。
考點命中	1. 《高點公共管理講義第一回》，趙杰編撰，頁71-72。 引自《公共管理》(二版)，黃榮護主編，1999，台北：商鼎，頁62-67。

答：

在理論發展的過程中，公共組織的「公共特質」(或稱「公共性」)(publicness)應當成為區分政府組織與企業組織的重要指標。因此，公共管理的公共性可說是其核心特質，失去了「公共」兩字，公共管理與企業管理無異，亦無成為一門獨立學科之可能。茲依題意說明如下：

(一) 組織目標

主張公私管理差異者認為，公共管理者很少有一清楚的組織目標；民間企業經理則有利潤、市場績效或企業的存活為組織目標。

(二) 規劃時程

主張公私管理差異者認為，公部門管理者面對政治需求與政治時效性，經常只有相對較短的時間可做政策制定與改變。相對而言，私部門經理人顯然有較長時間去做市場開發、技術創新、投資與組織重建等。

(三) 人事任免

在政府中有兩層官員：事務官與政務官。事務官受人事法規保障，無論考試、任用、升遷、考績、解雇、退休等，均有詳細的法令規章與一定的作業程序，公部門管理者很難從效率的角度善用人力資源。反之，私部門經理人對於人事的任用、調任與免職皆有很大的權限，可對人力資源作較佳的利用。

(四) 分權負責

主張公私管理差異者認為，公部門基於憲法分權與制衡的設計，公部門組織的權力與責任是分散的，結果是任何公共政策的推動，公共管理者均需不斷的與其他機關進行溝通協調。相對的，私人企業則較無需花時間資源去做外部的談判。

(五) 決策過程

主張公私管理差異者認為，私部門經理人在經過專注研究後做出決定性決策；相對的，公部門管理者則是不斷的在做、重新修正或不做決策，而且是處於草率分散的狀況下。公部門管理者可能面對較多急迫性危機問題，暴露在來自各方利益的干擾下，因此其決策經常無法如私部門經理人一般，可在有計畫的時程表下進行。

(六) 公開程度

主張公私管理差異者認為，政府管理必須攤在公共的目光監督下，因此較為公開；相對的，私部門企業管理皆是在內部進行，不需經過大眾審視，因此較為封閉。

【版權所有，重製必究！】