

《公共管理概要》

試題評析

第一題：為基本題，若詳讀任何一公共管理專書的考生，大多能獲得不錯的分數。

第二題：為流行題結合趨勢題，「政府改造」是近年公共管理考試必出題型，經常獲得出題老師青睞，林光隆老師在課堂上也一直提醒學員，相信高點學員應能輕鬆過關。

甲、申論題部分：

一、何謂團隊建立？並請舉出五項建立團隊的途徑，論述說明之。（25分）

答：

團隊建立的管理方式，現在已成為廣受矚目的管理策略，團隊是一種具有高度信任感的團體，成員之間講求溝通、意見參與，相互支持合作，彼此的才能相輔相成，共同為團隊的使命及目標而努力，這與團體只是人群的組合是大不相同的。

(一)團隊參與獲得共識、決策的過程，可分為以下幾項途徑：

- 1.匯整意見：即由團隊成員提出問題以共求解決的方法，通常以腦力激盪、想到就寫、分類圖及德菲法（Delphi method）四種方法最常用。
- 2.排定優定順序：當蒐集到眾多的意見時，還須對它們進行分析與篩選，以排列出幾項最為眾人所認同的意見，如此才有利於共識決策之產出，而常用的有多層次投票法（Multi-voting）及名目團體法（Nominal Group Technique, NGT）兩種。
- 3.分析想法：團隊成員需檢查某項工作如何完成，或是某個問題為何會發生。讓成員比較彼此的流程圖，將有助於團隊瞭解流程中的瓶頸何在。讓他們可將重心放在流程中的關鍵步驟，並鼓勵應用科學而公正的方式來解決問題。
- 4.發展所有可能的解決方案：一旦團隊界定了最重要的問題後，可以運用矩陣圖來回答關鍵性的問題，但另一方面亦須做成本效益的分析。

(二)在組織成員方面

對於欲推行參與管理的組織而言，組織成員首先需學會如何正面的、理性的回應環境的改變，即如何使其樂意接受改變並學習新的技能，茲分管理人員及一般員工說明之。

1.管理人員

主管人員在組織實施參與管理時，會面臨改變認知及參與行為的雙重挑戰。

(1)改變認知：傳統管理者認為參與管理是一種允許的（答應任何要求）、柔軟的（妥協）領導方式，此會造成績效不彰，而且無疑是鼓勵分裂、對抗及放棄他們對擔負重大責任所需擁有的控制權。管理者必須改變上述錯誤的認知，且需了解下列作為，即引導、協調成員，並且以其本身之作為來強化其對成員的影響；多向基層人員請益，因為他們對第一線工作的實況有更深切地了解，需要他們主動參與及協調問題的解決；需改用支持性而非權威性的督導作風，因為成員的滿足感越高，對組織目標越能認同（Fox, 1974: 240）；需把領導當作一種責任，使領導階級和員工互相融合，因為兩者對達成組織目標的貢獻是同等重要的（譚家瑜譯，1993: 245）。

(2)改變參與行為：管理者願意分享權力和責任、詢問問題、傾聽、保持開闊的心胸、接受分權式的決策方式等；建立一個公平、公開且自由的組織氣候，鼓勵組織成員勇於投入行動。

2.一般員工

一般員工必須接受訓練，以吸收新的工作觀念及團隊合作的能力。

(1)改變認知：要讓員工知道在獲得參與權後，必須對自己的行為負責；要不斷的學習、吸取新知，充實參與之效果；要本於理性和平的方式，為組織作最佳的選擇。

(2)選擇成員：即需選擇具有團隊合作能力及社會技巧的成員，藉以增加團隊的凝聚力，有利參與行為的產生。

(3)加強訓練：可配合獎酬的誘因，提供成員有關支持型（Pull）的訓練，如人際關係、坦誠直接的溝通方式等，使全體成員能主動參與團隊之運作。

(三)在組織文化方面

當參與管理成爲一項持續推動改革的方法時，則參與本身就必須被視爲是組織內的一種文化，且參與的機制必須是一常態性的設置，因爲一旦參與成爲一種達成目標的方式時，員工自然而然就會改變他們的認知，真正的「參與」活動。因此，在維護傳統文化型態的同時，除了必須顧及環境與組織型態的改變外，更應重視文化的創新，否則將有礙組織在員工參與方面的成長。至於參與管理制度需要什麼樣的文化來配合呢？以下分別說明之。

1. 平等主義

講求高度投入的參與管理組織，是肯定各個成員的能力與貢獻的，它將以往凡事均集中於管理階層作決定的情況加以改變，並經由對成員解決問題能力的肯定而下放權力。此時成員不再只是如機械般操作一些簡單且重複的工作而已，他們亦擔負起思慮、建議、處理與解決問題的重要角色。由於他們是組織的重要資源，因此必須給予相當的尊重與平等的對待，故舉凡薪資、獎酬、參與機會、資源分配及物資設備等，都需具備公平性，如此方能真正創造出平等的民主氣氛。

2. 互信合作

推行參與管理的組織必須以互信爲基礎，參與是一種講求坦誠和開放的管理技術，若成員間缺乏對彼此的信任時，根本無法達成。因此，就管理者而言，須先樹立並展現信任與合作的態度，使成員能信任管理者，進而信任組織。其次，必須積極建立成員間的互信與合作風氣。正如前述，參與管理制度是以團隊爲單位來進行參與的，若缺乏互信與合作，則不僅能量相互抵銷，團隊亦無法有效運作。正如「囚犯困境」(Prisoner's Dilemma)的決策分析模式，任何作爲若不能獲得參與成員一致的認同與互信合作的話，則在個人自利心理的驅使下，必然使組織與成員同時陷入兩敗俱傷的窘境。

3. 企業家的冒險犯難精神

相對於傳統組織官僚、保守的文化，施行參與式管理的組織，必須建立一種企業型的組織文化，其特徵爲：

- (1) 創造 (Creation)：就是尋求更有效率、更周延的解決方法。
- (2) 勇敢 (Courage)：就是勇敢地承擔責任。
- (3) 自治 (Autonomy)：就是主動、積極、自律的態度。

事實上，企業精神往往也因組織的管理制度，形成所謂「企業家精神之循環」(Entrepreneurship cycle)，而如此正好有利於參與管理的施行。

【參考書目】

林光隆老師，公共管理講義第十章，第27-32頁。

二、各國政府改造運動風行草偃，其改革經驗對我國政府再造提供那些具體建議？試分析說明之。(25分)

答：

政府再造係指「政府部門自行引進企業管理精神，從根本改革政府組織結構與職掌分工，從理念改進公務人員的工作態度，活化法規制度與時俱進的生機，讓政府有更好的服務績效，也更能具彈性、並適應環境的變遷。」

以下特舉二個國家改革運動：

(一) 美國政府再造經驗

1983潘德頓法案(The Pendleton Act)通過，美國的文官職位分類與保障制度建立，也燃起了「政府再造」的火苗；1984年學者金士敦(J. W. Kingdon)提出「政策視窗」(policy window)理論，對公共政策展開檢視的作爲，接續了美國政府的改造運動，1998年的「全面品質管理」(TQM)導入公共部門，延續了這股潮流，直到1993年時，美國政府面臨後冷戰時期國際環境的挑戰與國內財政赤字的壓力，以及民眾對政府的信任低落的窘境，終於提出了「國家績效評估」(NPR)，進行政府改造工程。其後，又在1997年底，提出政府再造績效具體政策，措施如下：

1. 組織強化工作流程再造

基於政府可能有浪費及繁文褥節的情況，當時美國績優企業界提供三項策略：

- (1) 刪除不必要的法規與簡化業務的程序。
- (2) 以鼓勵創新來取代責罰錯誤，賦予公務員新的績效觀念。

(3)從機關外部引進簡化工作流程的專門技術。

2.組織員額精簡

美國政府「全國績效評鑑委員會」在柯林頓總統和國會高度的支持與配合下，整個政府再造計劃在「組織員額精簡重整革新」成果輝煌。

3.解除過度管制

由於過去美國政府的聯邦政府的作為，經常陷溺在行政程序有過度管制的情形，以致法令規章繁文縟節，在執行的時候卻感到繁重，亦未見行政效率的相對提升，也無法達成顧客的需求與滿足，甚至引發人民的不便與抱怨。所以人民要的是政府的實際成果，繁文褥節應廢除，而不合實際的法規也應汰除。

4.顧客導向法則

美國政府全國績效評鑑委員會於1995年12月出版「顧客至上：九五年服務美國民眾的標準」作為提升聯邦政府服務品質的指導方針。

5.運用資訊科技重新設計流程以提升服務品質

由於電腦的日新月異，已使資訊科技的運用成為趨勢，而資訊科技的運用帶動了組織流程的重新設計，並以顧客滿意為起點，進而滿足其未來需求，如此才有意義，資訊科技的運用才有價值。

6.賦權公務員

意指決策者應善用執行者的能力，使其參與決策的過程，賦予相當的自主權，以促進彼此間的合作，強化團隊的功能，並獲得公務人員對組織的承諾，而不再只是上級的交辦。

7.改善政府與社區互動的方式

是由聯邦政府授權各州政府，採取鼓勵創新以爭取競爭績效，所以革新衛生醫療及社會福利等服務，以利各地方政府能用最佳的方式追求政府再造的成果，而不是侷限於過去繁雜瑣碎的工作流程。應將聯邦政府和地方建立協力合作的關係，發揮社區自主(了解自身需求)，而政府為輔(只負責財政補助，而不負責實際規劃，執行的工作)。

8.健全文官制度

政府必須採取立法行動來建立新的文官制度，包括逐步汰除老舊規章、賦予各機關更多考選任用人員之權力、簡化政府職位分類制度、擴大機關績效管理與獎勵制度的權限、強化公務人力訓練、重視在職訓練、建立以成果為導向的策略管理辦法，創造績效型政府。

9.建立績效型政府

健全的課責制度，美國國會於1993年通過並實施「政府績效暨成果法案」，目的在建立一套新的課責制度，由過去強調控制投入(Controlling Inputs)轉換為對政府施政成果的測量(Measuring Results)，藉由以成果為導向的策略管理，使各機關之政策方案或計劃執行成果成為客觀的課責標的，以檢測政府對人民需求的回應能力。

(二)英國政府再造經驗

英國自1979年保守黨執政，在柴契爾夫人採取新右派改革途徑的新右派政治理念，強調個人權利與價值，鼓吹建立新自由主義的政體，因而主張「小而能的政府」(Minimal State)，期望能建立一支具有下列三個特色的「效率團隊」：

1.該團隊由首相主導並直接向首相報告。

2.該團隊執行一系列迅速、小規模的特別支出方案。

3.激勵文官熱忱、鼓勵奉獻與經驗分享，並改變官僚的管理文化。

由柴契爾夫人領軍的新政府，之後陸續推動了各項方案如下：

1.1979年起的人事精簡方案。

2.1982年的「財務管理改革法」(Financial Management Initiative, FMI)。

3.1988年的「續階計畫」(the Next Steps)：

是一種組織結構重組與管理權下授的變革組合，將政府機關明確分為政策制定與執行兩大類，部會本身只負責政策與策略之決定。執行工作則交由新設立的執行機關負責，並由一執行長領導、負成敗之責。

4.1991年的「公民憲章」(Citizen's Charter)白皮書：

1990年梅傑繼任首相，持續推動政府再造。1991年出版的「公民憲章」設定施政目標以「回應」消費者一意即「民眾」的需求為宗旨。

5.1994年的「文官永續變革」(The Civil Service: Continuity and Change)白皮書：

白皮書中指出「文官未來不僅須具備專業政府的技能，同時必須具有民間績優公司員工相同的績效與成

就的承諾」，在此理念之下，文官考選不再集中由政府辦理，漸漸踏上民營化的腳步。

【參考書目】

林光隆老師，公共管理講義第二章，第5-9頁。

乙、測驗題部分：

- C 1 下列那位學者主張公部門與私部門在重要之處不相同，在不重要之處相同？
 (A)歐斯壯 (V. Ostrom) (B)波茲曼 (B. Bozeman) (C)艾里遜 (G. Allison) (D)威爾遜 (W. Wilson)
- B 2 下列何者並非英國政府再造過程所提之政策？
 (A)財務管理方案 (B)願景小組 (C)續階計畫 (D)公民憲章
- C 3 下列有關知識工作者 (knowledge worker) 之敘述，何者正確？
 (A)所在組織必須建立高度層級節制關係 (B)具有低度移動性
 (C)高度自我管理 (D)工作生涯不長
- B 4 以下何者不屬於區分電子化政府的連結類型？
 (A)政府對民眾 (G2C) (B)企業對企業 (B2B) (C)政府對政府 (G2G) (D)政府對企業 (G2B)
- C 5 下列何者不是企業管理學派「B 途徑」的公共管理之特徵？
 (A)重視策略管理與組織間的管理 (B)偏好運用企業管理的原則
 (C)對公私部門的差異做嚴格的區分 (D)以量化的實驗設計做為主要的研究方法
- B 6 有關全面品質管理內涵之陳述，下列何項組合正確？①全面品質管理非常重視教育訓練 ②組織的全體成員，均應接受密集訓練 ③教育訓練在全面品質管理中可有可無 ④建立在職訓練制度有助全面品質管理目的的達成
 (A)①②③ (B)①②④ (C)①③④ (D)②③④
- C 7 下列何者不是營利組織影響政府政策制定的策略？
 (A)聯盟策略 (B)資訊策略 (C)營利策略 (D)選區壓力策略
- B 8 那一國提出著名的公民憲章 (Citizen's Charter)，作為政府施政品質的標竿？
 (A)法國 (B)英國 (C)瑞典 (D)瑞士
- B 9 歐斯本 (Osborne) 與傅瑞祺 (Plastrik) 從各國政府再造的經驗中歸納出五種策略，簡稱五 C 策略 (Five Cs)，分別為核心策略、後效策略、顧客策略、控制策略、以及：
 (A)鬆綁策略 (B)文化策略 (C)重組策略 (D)精簡策略
- D 10 在無法有效控制公共官僚體制的情形下，勢必造成三種負面後果，不包括下列何者？
 (A)不正確的公共財觀念 (B)過度消費 (C)官僚政治是竊盜行為 (D)努力建立和維繫組織信譽

- B 11 選擇在政治議題上無知是人民基於下列何者之考量？
 (A)公共財 (B)機會成本 (C)民意 (D)公投
- C 12 下列何者為 1989 年美國的伏爾克委員會 (The Volcker Commission) 的主要訴求？
 (A)男女平權，公平參政 (B)監督部屬，強勢領導 (C)解除管制，提昇績效 (D)行政中立，加強順從
- D 13 彼得·聖吉 (Peter Senge) 所著「第五項修練」一書中所稱五項修練為：系統思維、自我超越、改善心智模式、建立共同願景與：
 (A)終身學習 (B)參與管理 (C)流程再造 (D)團隊學習
- A 14 新公共管理認為政府對外的績效應由何者決定？
 (A)顧客 (民眾) (B)立法部門 (C)民選首長 (D)決策者
- D 15 下列有關「策略規劃」與「策略管理」的敘述那一項錯誤？
 (A)「策略規劃」強調未來性 (B)「策略管理」強調結果
 (C)「策略管理」可以同時應用在公私部門 (D)「策略規劃」從 1990 年代被「策略管理」所取代
- B 16 新公共管理運動的主要哲學基礎，係來自新古典經濟學的幾個相關理論，不包括下列何者？
 (A)公共選擇理論 (B)立法中心論 (C)代理人理論 (D)交易成本理論
- D 17 下列何者不是杜拉克 (Peter Drucker) 對知識工作者與組織間關係的主張？
 (A)信賴關係的建立 (B)強調自我的管理 (C)工作生涯的移動性 (D)講求明顯的分工
- D 18 美國的全國績效評鑑委員會 (簡稱 NPR) 成立後，以四大原則作為政府再造的行動方向，下列何者錯誤？
 (A)刪減繁文縟節 (B)顧客第一 (C)授能 (D)策略規劃
- D 19 針對績效測量作比較，以決定組織之良善標準屬下列那一種標竿？
 (A)策略標竿 (B)流程標竿 (C)競爭標竿 (D)績效標竿
- C 20 下列那一種組織的「公共性」(publicness) 最高？
 (A)小規模自願組織 (B)商業組織 (C)研究大學 (D)獨資合夥企業
- D 21 公共管理者應具備「資源管理」能力。下列何種管理不屬於其範圍？
 (A)人力資源 (B)公共財務 (C)行政資訊 (D)決策規劃過程
- C 22 米茲柏格 (H. Mintzberg) 研究發現，多數管理者是在以下何種情況下完成決策的？
 (A)決策時間與資訊均充分 (B)決策時間充分但資訊不足 (C)決策時間與資訊皆不充分 (D)決策資訊充分但時間不足
- B 23 下列何者最強調人是理性與自利的？
 (A)社群意識 (B)公共選擇 (C)新公共行政 (D)黑堡宣言
- C 24 組織發展之干預技術很多，其中生涯規劃、報酬系統及壓力管理等技術，主要是屬於那一方面的範疇？
 (A)結構功能方面 (B)組織文化方面 (C)人力資源方面 (D)策略管理方面
- D 25 下列何者為民營化之目的？
 (A)民營化意味著將公有財產全部移轉給私部門
 (B)民營化的目的是希望能保障弱勢族群的利益
 (C)民營化意味著政府完全退出市場，不能介入
 (D)民營化期望經由收費、契約外包、去國有化來減輕政府負擔