

《公共管理》

試題評析

第一題：本題考的是「電子民主」(electronic democracy)的概念；而非僅是「電子化政府」(E-government)的觀點。主要為北大丘昌泰教授《公共管理》一書第14章之內容。本題作答方向明確，只要依「電子民主」的出現背景因素，以及應用上的限制二方面論述，相信必能拿到高分。

第二題：本題出題方向以課責(accountability)的內涵為主軸，故必須先針對「課責」的不同途徑加以說明與比較，否則即無法充份說明其概念。此外，由「課責」的內涵說明公部門在本質上異於私部門的特徵，算是相當程度之考題。若能輔以論述新公共服務(New Public Service)理論的話，相信能掌握更多分數。

第三題：本題主要為政大孫本初教授《新公共管理》一書第6章之內容。只要考生能論述「標竿學習」(Benchmarking)的理念、意涵、以及「標竿學習」對政府再造的啓示，要拿高分並非難事。

第四題：本題解答方向，擬先由「委託人與代理人」(principal and agent)之基本意涵與方法切入為佳。此外，「委託人與代理人」理論應用在公共管理上可能發生的問題，如逆向選擇(adverse selection)或道德風險(moral hazard)等議題，亦為論述之重點所在。若能再輔以實例說明，取得高分可能性將更大。

一、電子民主出現的背景因素有那些？面臨那些應用限制？（25分）

答：

(一)「電子民主」(electronic democracy)的出現背景因素如下：

1.改革代議民主的缺點

代議民主政治雖然強調代表性、參與性與對談性，但目前的實際運作出現許多缺點，如限制性的民眾參與、政客扭曲公共利益，以及資訊的欠缺與壟斷等。

2.加強資訊革命下的民眾參與

資訊革命的特徵是民眾可以透過資訊科技與電子通訊設備進入政府資訊系統，以參與政府的政策過程，電子民主正反映這種時勢需要。

3.提高政府服務民眾的品質與效率

事實上，資訊科技的發達，穿透了組織與組織的界限，當然更穿透公民與政府部門之間的界限，使得公民只要一個按鈕，就輕易地透過網際網路，更直接進入政府所提供的資訊系統並與該部門進行對話，因此，有人認為未來的民主政治將是「按鈕式的民主政治」(push-button democracy)，而電子民主下的公民則稱爲是「網路公民」(netizens)。

基此，學者指出：電子民主與科技資訊對於民主政治的發展至少可以產生下列益處：可以產生品質更佳的資訊、公民與行政官員的直接溝通、更爲透明化的公共行政以及創造開放性的想像環境，有助於公共政策的認知與理解。

(二)不過，作爲一個劃時代的產物，「電子民主」於應用上也有若干的限制與缺點：

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。

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.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，如何盡速回應民眾的需求乃是相當關鍵的課題。

4.資訊開放程度問題

民主政治非常強調資訊的開放，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，短時間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，政府部門如果要有心欺騙或民眾故意提供不實的假資料，則這些行為都距離民主的真諦愈來愈遠。

二、公部門的某些獨特性往往與私部門有著基本上的重大差異，使得公共管理在課責與績效的方法與技術也必須適時調整。試論述公部門在本質上有那些異於私部門的特徵？(25分)

答：

(一)課責(accountability)的內涵，可由以下不同途徑加以說明與比較：

1.傳統公共行政(OPM)途徑

主要是指行政組織內部的內控機制(internal control mechanism)，以解決公共行政者的課責，課責的標準是公務員是否符合效率、效果與經濟的準則，至於課責的機構，則是層級節制系統。

2.政治途徑

有別於傳統公共行政途徑採取內控機制的課責作法，政治途徑則採取外控機制(external control mechanism)，以達成行政機關的課責目的，這些外控機制包括：立法監督、預算控制、行政官員的定期職務輪調制度、公眾參與、示威抗議、陽光制度(sunshine)以及利益迴避原則等。

3.司法途徑

主要是依據司法系統所建立的外控機制，司法權的獨立是實施主權分立的民主國家所強調的制度特色之一，司法權的獨立乃是促使行政官員能夠負責非常重要的外控機制。如美國法院所強調的法律正當程序(due process of law)與體制價值(regime value)等。這種途徑之下的課責機構主要是法院，以憲法作為最高準繩，所做成的判例經常成為公務員必須遵守的規範。

4.新公共管理(NPM)途徑

主要是以行政組織以外的外控機制解決公共管理者的課責問題，課責公共管理的意涵的標準是績效(performance)與成果(results)。如前美國前總統Clinton向國會所提出的美國績效評鑑(NPR)就是課責性的代表作。

5.新公共行政(NPA)途徑

學者Frederickson曾指出，公共管理應該是要向公民負責，在任何民主國家中，公務員都必須在各憲法與法律基礎下，向公民負責。所謂公共管理應該是為民而治的管理(management for people)，而不是治民的管理(management of people)。

(二)根據以上不同途徑下「課責」的內涵，可知公部門在本質上異於私部門的特徵如下：

1.行政人員課責的對象為公民而非僅是顧客

新公共管理途徑將行政人員視為企業家，將人民視為顧客，使得行政人員角色狹隘化，就新公共服務(New Public Service)的觀點而論，行政人員不應只照顧到以短期利益為優先考量的顧客族群，而應將焦點放在廣大的民眾身上，以實踐公共利益。

2.公部門提供公共服務之課責標準難以量化

新公共管理途徑強調提昇公部門的績效，然而公部門所提供的公共服務難以量化，如何建立具備可信用度與效度之績效指標，當作課責行政人員的工具，評定行政人員之績效，其可行性仍有待觀察。

3.公部門引用私部門課責概念，易衍生若干問題

管理主義的課責概念源自於私部門，而私部門課責的理論基礎就是「委託人—代理人」(principal agent)理論，在該理論下，由於委託人與代理人處在「資訊不對稱」的情形下，將產生「不適當的選擇」與「道德風險」的弊病，亦即管理者的運作往往是為了自身的利益，而非人民的利益。

4.公部門的活動深受法律規章或程序所限制

公部門的許多行動時常受到各種法律規章的限制，因而阻礙了其本身的自主性與彈性。例如，一般公部門的執掌和服務對象都已明文規定，不能更改或擴張。此外，公部門的行動必須讓民眾得以預見其對本身權益的影響，因此各種行政法規和命令不能朝令夕改，徒增民眾的困擾。相對而言，私部門雖然亦得遵守相關法律的規定，但可以視實際需要調整內部組織的結構和人事，更改交易的對象。

三、在全球化的潮流下，各國政府之間競相師法學習彼此的治理模式，論者或謂此即「標竿學習」(Benchmarking)的管理模式。試問標竿學習的理念，對政府再造有何重要啟示？試扼要說明之。(25分)

答：

(一)標竿學習的意涵：

所謂標竿學習(Benchmarking)的定義，指的是為了進行組織改善，針對一些被認定為行業翹楚的公司或組織，以一種持續的與系統化的流程，評估與瞭解其作業方式或產品的連續過程。據此，標竿學習涵蓋以下的關鍵概念：

- 1.標竿學習注重「流程」，包括了標竿學習計畫本身的流程，同時亦涵蓋了組織運作的流程。
- 2.標竿學習注重「學習」，任何形式的學習都是可以被效法的。
- 3.標竿學習講究「不斷的改善」。
- 4.標竿學習是系統化與結構化的活動，此活動必須有「參考點」亦即標竿對象，而此對象又必須是最佳的。

(二)標竿學習對政府再造的啟示如下：

1.自標竿學習的對象為企業界而言

在倡議政府再造所追求的企業型政府(Entrepreneurial Government)理念下，標竿學習所指引的，便是市場機制的運作流程與績效的追求，而非企業化的營利觀點。質言之，「流程觀」則是著重政府運作效率的提昇，而「全面品質觀」則在於服務品質的認可，兩者確有助於政府運作績效的改善，再輔以「學習觀」以改善官僚體制既有的習性，「標竿學習」便是一套內外兼具、務實可行的方法。

2.自標竿學習的對象為政府部門而言

此處所謂的政府部門，即政府部門成功的實務經驗，可細分為兩個主題，一為他國政府再造成功的經驗，另一為對政府部門間良好運作流程的學習，這些都是學習的對象。首先，在各國的政府再造或行政革新計畫中，如此大規模的計畫是透過標竿學習的方式，萃取成效卓著的案例經驗，由於各國的民情文化、法令規章並不相同，往往亦是「制度移植」最大的致命傷；因此，透過標竿學習中的「全面品質觀」具體落實符合我國民情文化的顧客需求，進而追求服務品質的高滿意度；而「流程觀」則可以從他國經驗的成功歷程找出值得學習之處，是以，標竿學習並非制度移植，而是一種制度的反省與經驗的學習。

四、試從「委託人與代理人」理論，析論其在公共管理之應用。(25分)

答：

(一)「委託人與代理人」之基本意涵與應用方法：

「委託人與代理人」(principal and agent)理論最基本的假定是認為：社會生活乃是一連串的契約所構成，人性被認為其自利傾向、有限理性、和厭惡風險，而且在組織中，每個人的目標與利益著眼處也不盡相同，因此在組織的生產過程中，雖然大家會共同合作生產，但仍會有一些怠情、欺瞞、與濫竽充數的情況發生。為了解決這些問題以及使大家的投入和報酬公平起見，最好的方法就是任用一個管理者來負責監督組織成員的投入和產出。

亦即，在「委託人與代理人」理論中，一般均假定組織的管理者就是所謂的代理人(agent)，而公司組織的所有者就是所謂的委託人(principal)，委託人跟代理人之間的關係是一種契約關係，簡言之，委託人跟代理人簽定某項契約，聘請其完成某項工作，即管理整個組織的生產過程。一般而言，可透過以下的方法實際應用於上述理念：

1.結果取向的契約：

就是支付管理者正常的薪水外，只要公司賺錢，就會把一些剩餘的紅利全歸給這位管理者所有，藉此提高管理者誘因的方法，使得管理者與股東的偏好(preference)趨於一致，如此一來管理者也會努力賣命的工作，以創造公司更多的利潤。

2.行為取向的契約：

就是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，使得管理者的行為無所遁形。若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)「委託人與代理人」理論應用在公共管理上可能發生的問題：

1.逆向選擇或反淘汰(adverse selection)

由於我們往往無法觀察或切實知曉他人行動背後所根據的資訊、價值、信念和意圖，亦即錯估他人主觀的條件，就會產生「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，委託人通常只能就應徵者自己所提供的一些資料或根據一些概略的標準選才，代理理論認為，事實上只有應徵者真正瞭解自己夠不夠格擔任所應徵的工作，因此，即使委託人提高選才標準，應徵者仍然可以謊報或掩飾自己的才能以獲得此項職位。

2.道德風險(moral hazard)：

當委託人與代理人簽定雇傭契約之後，便有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以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，並不會刻意做出超越標準的工作表現，除非他是另有所圖。總之，由於委託人無法時時刻刻去觀察代理人的工作行為，所以代理人會有偷懶的機會，並且會試圖在工作中追求自我的利益，例如有些研究人員會在上班時間，趁主管不注意時，偷偷從事自己的研究計畫，這種欺瞞行為發生的原因，就是在於委託人與代理人之間「資訊不對稱」的關係所致。