

## 《公共管理》

### 試題評析

本次公共管理考題對同學來講，欲拿高分並不容易，因第一題與第四題均非出自「公共管理」教科書，第一題出自，江岷欽教授所著之公共組織理論；第四題出自行政學教科書；而第二題是綜合性題目，同學須融會貫通才能寫出好答案。第一題可詳見本班公共管理總複習講義之頁64；第三題詳見講義頁27-31；第四題詳見「公共管理」考試用書第五章。

一、公共管理與企業管理的主要差別，在於政府機關所強調「公共特質」（或稱為「公共性」）（the publicness）。請申論公共特質的具體意義。（25分）

**答：**公共管理與企業管理最大的差別在於公共管理脫離不開「公共性」的重視與約束，究竟何謂「公共特質」？一般可分，「憲政體制」、「公共利益」、「市場機能」及「主權特質」四面向，擬分述如下：

#### (一)憲政體制

公共組織之公共性須由憲政體制方能實現，即基於「防止濫權」概念而建構，因此強調分權及多元權力核心，以達到相互制衡之效果。

#### (二)公共利益

學者全中燮（J. Jun）曾提出公共利益八項架構，包括：

- 1.重視公民權利：公務員必須注意其行政行為不能危害憲法所保持之公民的權利，例如平等、自由、參政及受益等。
- 2.符合倫理與道德標準；公務員行政行為必須符合相關倫理與道德標準，除積極之「應為」行為，尚有消極之「不為」行為。
- 3.尊重民主程序：程序正義是民主政治所調者，故公務員行政過程中應尊重行政程序規範，確保程序透明公開。
- 4.秉持專業知識：專業是公務員行政之最主要依據，必須摒除不當政治干預及私利，一切以專業標準行事。
- 5.重視非預期後果之分析：政策施行常有難料之非預期結果，故政策制定過程尤須多加細心規劃，以免造成人民重大損失。
- 6.重視普遍利益：普遍利益意味公務員不可圖利特定團體及人物，行事大公無私。
- 7.尊重輿論：站在民主行政角度，政府施政應重視收集輿論、分析輿論並尊重輿論。
- 8.充分開放：政府政策制定過程須透明公開，並力求民眾之參與。

#### (三)市場機能

政府一般多在財政困難才會考慮應用市場機能，但晚近在「民營化」、「公共選擇」、「全面品質管理」等新右派理論之興起，代表外在環境對政府部門「市場化」之殷求。政府過去基於公共責任，須對社會進行大量管制。但由於政府管制失靈，站在公共利益的角度，政府近年來多主張解除管制及開放市場競爭，以使國家資源之分配與利用達到最高效率。

#### (四)主權特質

行政人員是「主權的信託者」，其角色不只是執行政策之工具，更是憲政精神之詮釋者及實行者，因此公務員要有「主權信託者」的自覺，隨時隨地謹記為人民謀求福利，並體認憲政價值的體現端賴行政人員之積極任事。

二、綜觀行政論者對「政府再造」（Reinventing Government, REGO）的相關理論討論主要集中在四個層面：（一）行政程序（administrative procedures），（二）行政組織（administrative structure），（三）行政願景（administrative vision），（四）行政文化（administrative culture）。請就上述四個層面，分別論述政府再造理論對我國行政體系之啟發與實踐之道。（25分）

**答：**所謂政府再造運動（reinventing government），簡稱「勵革運動」（REGO）或「政府再造」（reinvention），係指文官體系以「技術理性」為基底，引進「競爭的市場機制」以及「具體的變遷策略」，促成行政組織徹底轉型，並藉由「新公共管理」（New Public management, NPM）與「管理主義」（managerialism）的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、應變能力、革新能力，以及治理能力。世界各國的政府再造運動，大多集中在以下四個層面，此四層面對我國行政體系之改革實具有相當啟發作用，且足以引為借鏡，試分析如下：

- (一)行政程序：傳統官僚組織最為人詬病者不外行政程序冗長、黑箱作業，為改變此一現象，政府再造有關行政程序改造之主張如下：
- 1.簡化行政流程：在顧客導向的時代，顧客要求迅速簡便之行政流程，我國過去曾發生申請一個遊樂區要蓋八百多個印章，意味簡化行政流程為我國未來政府再造重點。
  - 2.行政程序透明化：站在民主行政立場，政府行政程序應力求透明公開，並接受外界檢驗，為達此一目標，過去立法院前已完成行政程序法法制工作，政府重大政策之施行均須舉辦說明會或公聽會，是為一大改革。
  - 3.流程再造(reengineering)：為徹底對行政流程作系統性之改造，政府再造理論強調流程再造，對傳統流程進行根本性再省與重塑，這對積弊已深之流程，似有畢其功於一役之效，我國近來所推動之「全功能櫃台」、「單一窗口」及「一處收件、全程服務」等活動，即受到此一觀念之影響。
- (二)行政組織：行政組織結構及功能是政府達成行政目標之最重要手段，行政組織結構首在能夠適應環境需要而適時調整，故各主要國家近年來多大力推動組織重組工作，我國政府及行政組織架構係民國三十六年之產物，已遠不符新時代之需求，研擬十多年之行政院組織法目前仍在立法院審議中，是以我國目前之行政現況係以五十幾年前之「舊機器」來運作，當然行政效能不彰。故朝野政黨應儘速合作通過修正之「行政院組織法」，以大刀闊斧對行政院組織架構進行機關增設、裁併、升格及功能重組等工作。
- (三)行政願景：任何改革著重有清楚且上下共享的願景可資遵循，因此「願景管理」已成為近來重要管理課題，政府是國家領航者，必須為國民及行政系統勾勒一幅明確的願景，才能凝聚公務員士氣與民心，故面對知識經濟時代的來臨、全球化的挑戰，及兩岸日益密切的經貿關係，政府當務之急，便是為我國打造清晰的未來願景，才足以引領改革方向。陳水扁總統上任所提出之「綠色矽島」或可視為國家未來發展願景，但如何具體落實才是另一重要課題。
- (四)行政文化：從生態學的角度，文化是影響人員行為最重要因素，因此如何形塑正向且有助行政目標達成之行政文化至為重要，此即革心首重革心之真義。政府再造理論主張改變行政文化及公務員觀念，「新政府運動」一書作者歐斯朋稱之為「文化策略」，惟有文化改造、公務員的觀念及行為才能改變，才是一勞永逸、可長可久之策略。我國公務員過去普遍存在之舊思維及舊觀念，宜透過有計畫的行政文化改革，才能使行政效能提升。

三、試就所知，論述「全面品質管理」(Total Quality Management)的主要內涵，並評論其可能產生的優缺點。(25分)

答：(一)全面品質管理的內涵

1.意義：

全面品質管理的內容，經由多年的理論轉與實行經驗，已不僅是單純解決組織管理問題的統計技術，更是一套完整的系統途徑與思考方向。美國國防部曾對實施多年的全面品質管理，作了如下的定義：「全面品質管理是一種哲學，亦是一套以『不斷改善組織』為基礎的指導原則。長久以來，全面品質管理運用計量方法與人力資源(管理)方法，改善產品與服務，以滿足組織的需求，並改善組織內的一切過程，使顧客的需求得到相當程度的滿足。全面品質管理基於持續改進的規範，彙整了基本的管理技術、改進現狀之努力、以及各項技術性的工具。」

根據以上定義，全面品質管理是一種綜合的策略，針對組織運作的層面，予以持續的整合與改善。在此定義下，新技術的採用，對管理觀念與策略的變革更加重要。

2.特徵：

一般而言，論證週延、建構良好的全面品質管理學說，幾乎都以策略、遠見，及作業三者，作為概念建構的主要基礎，同時具備下列特徵：

- (1)全面品質管理的範圍，包括組織、社會，及社群，以最佳的選項作為比較的標準，以客觀的眼光決定評價的高低。
- (2)全面品質管理，係一品質改善的整體制度。改善品質的方法，是「依據事實的決策」，而非主觀的臆斷或偏見。
- (3)全面品質管理的內容，不僅限於顧客(或使用者)所得到的產品(或服務)品質而已，也包括改善組織內部績效的一切作為。
- (4)全面品質管理假定，品質是組織內部一切業務的必然結果，所有部門及成員皆應參與；組織不但需要「追求品質的制度」，也需要「追求品質的文化」。
- (5)全面品質管理，是一種管理組織的方法，要求一切的工作、程序能全程無誤地完成。全面品質管理的影響層面，遍及組織全員。

3.TQM之重要原則

(1)顧客至上

建屯一個以顧客為導向的組織文化及作業程序，並增加「內部顧客」觀念，強調以最佳的作業品質，傳遞給組織內下一個作業程序的同仁。

(2)不斷改進

建立內部診斷機制，培養組織學習能力，持續檢討改進作業程序，發揮創新精神。

(3)建立工作團隊

打破傳統層級節制作業模式，善用工作團隊，以團隊合作方式，激勵人員創新與增進服務品質。

(二)全面品質管理的優點

- 1.全面品質管理否證了管理理論中「文化藩籬」(culture-bound)的觀點。全面品質管理原為製造業的「行業文化」，也是日本的「國家文化」，但現在已有許多國家，例如：加拿大、英國、美國等，競相採用而且成效良好。
- 2.擴大管理範圍，所有活動包括服務及行政皆包含在內。
- 3.強調防範錯誤比錯誤之後更正重要，故有助品質提升。
- 4.強調品質好壞是每一個成員的責任，故人人都是品管員，此觀念有助瑕疵率之降低。
- 5.對顧客的新看法，強調內顧客與外顧客兼重。
- 6.顧客導向，組織所提供的產品與服務，必須符合顧客的需要，此為組織的首要之務；組織全體必須以顧客為主。
- 7.強調不斷改進：只有不斷改善產品與服務的創造過程，才能維持顧客滿意。
- 8.強調團隊建立，透過組、顧客、與供應者三方面的通力合作，「顧客為主」與「不斷改善」的目標才能充分達成。

(三)全面品質管理的缺點

- 1.更有管理論者指出，全面品質管理並非「萬應特效良方」，而是一套哲學觀念，無法以簡單的方式移植使用，需要整體的組織文化配合調整，方能克奏全功。
- 2.全面品質管理的反功能：在民間部門方面，施行全面品質管理所造成的負面作用，主要來自下列五點：
  - (1)在短時間內，即採取全面的品質改進行為。
  - (2)對組織運作過程的選擇失當。
  - (3)投入過多的訓練時間與資源，影響其他活動的進行。
  - (4)對工作團體錯誤的引導或不切實際的期望。
  - (5)缺乏對施行成果的適當衡量。

由此可見，品質提昇之意義與內容，雖然經過簡化而成為可達成的目標，但組織若未能在程序或執行上密切配合，則可能適得其反。

相對的，對於亟待革新的公共組織而言，全面品質管理在企業施行成敗互見的結果，同樣提供良好的思考機會。公共組織在本身特殊情境因素下，是否能與全面品質管理主張的策略及技術相互融合？以下擬就公共組織的特性與在行政系絡中施行全面品質管理可能產生的問題，分別討論。

- 3.施行全面品質管理面臨的壓力：公共組織施行全面品質管理時，必須考量下列的強大壓力：
  - (1)組織管理關係的改變：由於施行全面品質管理可能對原有員工之工會制度、集體協商制度產生影響，所以會受到員工之抵制。
  - (2)管理政策與管理哲學的改變：全面品質管理所主張的部分觀念，如：重視團隊、依單位（而非工作）的分工方式、基於組織程序（而非個人意願）的訓練方式等，均與傳統管理的觀念有所不同。管理者的是否願意接受新觀念，將有重大影響。
  - (3)對組織結構的衝擊：全面品質管理主張以組織精簡（downsizing）原則來解決品質問題，公共組織一旦採用，勢必面對原有架構縮減及資源流失之問題；而且公務員未必能從此一轉變中獲利。
- 4.組織成員抗拒的原因：制度上的衝擊，可能影響機關改革的成效，全面品質管理在管理觀念上與傳統上的重大差別，更可能使慣於「依法行政」、「不告不理」的行政官員難以適應，直至產生抵制。墨耕與梅可瑞（Morgan and Murgatroyd）指出人員的抗拒，約可分成下列八種：
  - (1)害怕推行全面品質管理，導致職位減縮以及升遷機會減少。
  - (2)害怕個人的控制力與影響力，因為「授能」（empowerment）等策略而降低。
  - (3)害怕本身工作內容可能變為複雜。
  - (4)害怕施行全面品質管理所承擔的風險，不能從組織現有獎懲制度與認知結構得到補償。
  - (5)害怕本身能力不足。
  - (6)對團隊的疑慮。
  - (7)完全以資料為基礎的決策方式，有礙人際關係的運作。
  - (8)不願承擔所有行動的責任。

四、試就所知，比較「交換型領導」（transactional leadership）與「轉換型領導」（transformational leadership）之內涵，及其對行政組織的可能影響。（25分）

答：(一)交換型領導與轉換型領導之內涵

1.交易型領導：

交易領導理論可以追溯到巴納德（C. Barnard）的貢獻滿足平衡理論，影響力的來源得自於領導者能夠使部屬相信貢獻和報償是公平、合理的，而部屬對領導者所交付的順服與忠誠也是建立在交換互惠的基礎之上。這種因為交易的公平性所產生的領導權力，並非完全是物質、金錢或利益上的交換，還包括精神、情感的交流，所謂「士為知己者死」也可以說是公平交易的一種結果。但無論如何，「賞罰二柄」仍舊是影響領導權威的重要因素。

2.交換型領導

轉換型領導一辭最早出現在柏恩斯（J. Burns）一九七八年所著《領導》（Leadership）一書，他認為：領導是一種領導者與部屬之間相互影響關係的演進過程，透過此一歷程領導者與部屬的工作動機與合作道德得以提升，透過人際互動得以促進組織社會系統的改變、組織體制的變革。之所以稱為「轉換型」領導的原因，乃係柏恩斯將領導的研究焦點放在，如何透過領導的作用來轉變組織原有的價值觀念、人際關係、組織文化與行為模式，其特質包括：

- (1)為組織及成員創造前瞻遠景。
- (2)協助部屬啟發自覺意識、循循善誘。
- (3)充分掌握人性、了解部屬各種需求並分別滿足。
- (4)鼓舞成員學習動機，強調終身學習。
- (5)樹立個人特有價值，如信用、誠實及公正等。
- (6)表現出樂在工作，以身作則

(二)兩種領導而行政組織的可能影響：

- 1.交換型領導之影響：交換型領導首重員工的忠誠是建立在交換互惠的基礎，故容易養成成員對組織的參與態度是「計較」性的，而難以產生發出自情感的道德性參與，無法發揮綜效；此外儘管上下之間有情感交流，但仍建立在交換之上，故成員仍難以自動自發，主管的引導仍屬必要。
- 2.轉換型領導之影響：
  - (1)轉換型領導的理論，固然肯定與領導作用的產生基本上是一種交易的結果，但更希望透過領導者的個人魅力與遠見，從精神、觀念和道德層面獲得部屬的信仰和認同，激發人員超越交易的現實關係，共同追求人格的成長，並有效達成組織使命。
  - (2)轉換型領導肯定人員有自我實現的需求，並有自主自動的能力，領導者透過激勵與引導，喚醒成員自發的意識與自信心，而能心悅誠服的認同組織的目標，肯定組織與自己的未來發展，置個人私利於度外來成就組織整體的事功。
  - (3)轉換型領導的理論基礎雖然源自於交易領導，但其所謂的交易並非物質金錢或是職務升遷，而是基於價值觀念的認同，人際之間對於信任、尊重、承諾等所為之情感性的交易，是一種由內而外所產生的領導關係。相對來說，在組織變革或是組織文化轉換的活動上，轉換型領導的運作比較近似魅力領導，部屬能夠從領導者的精神感召中，戮力與共。
  - (4)組織處於不穩定但仍能控制的環境，所以領導者致力於開發部屬的潛力，透過精神、感情的交易機制來凝聚力量，從而展開組織的計劃性變革。