



# 一般行政

## 《公共管理》

### 試題評析

本年度公管試題題目變化幅度較大，除第一題有關公、私部門比較及第四題有關組織發展趨勢為典型考題外，第一題之「電子化政府」及第三題之大眾傳播可能是同學較難發揮的題目，以電子化政府一題為例，同學若，非現任公務員或曾上網與公部門進行業務接觸，恐無法取得高分，第三題可於世新大學黃榮護教授等編著之「公共管理」一書取參考答案。今年試題難度較高，一般能拿60分即屬不易。

一、宗才怡女士於今年三月請辭經濟部長，並發表聲明指出自己「像一隻誤闖叢林世界的兔子」；對照於前哥倫比亞大學教授謝爾（Wallace Sayer）的說法：「在一切無關緊要的面向上，企業與政府行政是相似的。」以及哈佛大學教授艾立森（Graham Allison）的主張：「差別的重要性，遠勝於其相似之處。」據此，請申論公部門叢林世界與私部門叢林世界兩個領域管理的異同，以及是異大於同或是同大於異？（二十五分）

**答：**

公部門的管理與私人企業管理差異性之爭議，向來是行政學中重要的議題，我國前經濟部長宗才怡女士在請辭聲明中指出「自己像一隻誤闖叢林世界的兔子」，意味著企業主管在公部門中所產生之文化衝突問題，顯示公、私部門的差異性頗大；但亦有學者如艾立森主張「差別的重要性，遠勝於其相似之處」，表示公、私部門確實存在重大差異，不論如何，兩者間的確存在相同及相異之處，一般而言，兩者是異大於同，謹詳述如次：

#### 1.公共行政與企業管理之共同點

- (1)管理對象與方法相似：兩者雖有「公益」與「私利」之分，但處理對象同為人、財、事、物；且所需手段與方法均為有系統、有條理之科學方法。
- (2)治事組織及運用相同：政府行政機關組織之治事與運用，以全體國民為主體，各機關在人民管理政府的原則下，將國家權力分為由人民代表選舉之議會以及由官僚所組成之行政機關；企業則是以客戶為服務主體，以股東大會為權力機關（類似監督機關），並選舉董監理事代為決策與監督，董事會並聘請總經理及經理負責處理實際業務。

#### 2.公共行與企業管理之不同點

- (1)目的與動機不同：政府施政主要求「公共利益」；工商企業主要在謀求私人利益。
- (2)強調一貫與權變之不同：政府施政必須具有始終一致之精神；私人企業則可隨時變通、調整。
- (3)對外在環境因應程度不同：政府因受立法監督，並須「依法行政」，故對環境反應之靈敏性不若民間企業高。
- (4)所有權不同：行政組織為全民所共有，即所謂「公眾」；私人企業則為私人所擁有。
- (5)獨占與競爭之不同：政府行政具獨占性、在轄區內之行政具有排他性及優越性。私人企業則面臨與他人企業之競爭。
- (6)政治考慮與管理因素不同：政府須受民意代表及輿論的批評；私人企業較不須考慮政治因素。

二、自從電子化政府（digital/electronic government）的入口網站（<http://www.gov.tw>）正式啟用後，民眾可以透過網際網路（Internet）接受中央及地方政府所提供至少三個方面的網路服務（Online governmental services），與電子民主（digital democracy）。首先，請針對此三層次的線上政府服務各舉一例，並簡要說明其運作方法；其次，如同傳統的政策或施政計畫，這些網路政府服務於實施一段時日後也須審慎評估其成效，請嘗試從效率（efficiency）、效能（effectiveness）、公平（equity）的觀點，評估其前述屬於線上申辦的案例。（二十五分）

**答：**

(一)有關電子化政府入網站建制，可提供之三種服務之運作方式，試分述如下：

#### 1.資訊公布

透過政府各部門入口網站建制，各部門可以將各項施政、法規等與民眾生活息息相關的資訊公布於網站，民眾可快速取得，不僅可以降低民眾資訊取得的成本，亦達到透明化、公開化政府的目標。

#### 2.線上申辦

過去民眾向政府機關申辦各項案件，必須親自前往辦理，目前已有部分機關之部分業務採線上電辦方式，民眾可透過網路直接填寫資料線上直接辦理。可免去舟車勞頓之苦，例如網路報稅即線上申辦之典型措施。

#### 3.電子民生

民主政治貴於民眾可以透過各種管道表達必聲，由於網際網路技術的成熟，提供民眾另一種更快速、更直接、更不受拘束的表達民意管道，有鑑於此，我國中央各一級單位及地方政府首長大多數皆沒有機關有首長專屬電子信箱，以廣徵民意，達到所謂「電子民主」之目標。

(二)試從效率，效能及公平等觀點，評述線上申報措施：

- 1.效率觀點：效率是基本且最重要的行政價值之一，效率係產出（out-put）與投入（input）的比值，從此角度而言，網路報稅得以免除民眾親赴稅捐機關之苦，大大減少民眾報稅的時間成本，可謂具體達成提升效率的目標。
- 2.效能觀點：效能係目標的達成度，以網路報稅而言，其目的在於減少民眾報稅成本，並於規定日期內，促使民眾按時申報，並能達到誠實、正確等納稅原則，不過因民眾透過網路報稅並無法與稅捐機關人員作面對面溝通，恐有損效能目標之達成。
- 3.公平觀點：公平意味一般民眾皆能享受同樣的服務水準，成分配符合正義原則的價值，或取得各種資訊，以網路報稅等線上申報措施而言，其先決條件是民眾必須擁有或容易取得電腦網路設備，而且必須會使用，此對於部分文盲，低收入之民眾，恐是一項「看得到、吃不到」的服務措施，進而造成知識經濟時代所謂之「知識差距」，故恐違反公平正義原則。

三、大眾傳播媒體是政府與民眾間的溝通橋樑，也是公共管理者藉以進行政府公關、社會行銷與形象塑造的重要管道。試問公共管理者有那些具體方式來運用大眾傳播媒體達成政府公關、社會行銷與形象塑造等目標？而在運用大眾傳播媒體時又應謹守那些基本原則？（二十五分）

**答：**

- 1.一般而言，公共管理者可藉由以下諸種運用大眾媒體的方式，以達公關、社會行銷及形象塑造等目標：
  - (1)政治語言符號的運用：公共管理者會發現其在塑造有利形象時，往往是一種語言的塑造，而非事實的陳述，公共理者必須認識到語言、稱呼對形象的重要性，例如「原住民」比「山地同胞」來得正面。故公共管理者必須培養詮釋情境的語言或訊息的能力。
  - (2)CIS的設計：公共管理者要援引企業識別系統（CIS）概念，為組織設計綜合識別系統，以傳播分享其中所蘊念的組織理念、精神，以達成形象塑造最基本的建構，即文化工程再造或心靈工程再造。
  - (3)傾聽：社會行銷首重瞭解群眾想法與需求，所謂知己知彼、百戰百勝，故須進行民眾意見的調查，包括二手資料蒐集分析、深度訪談、焦點團體取樣等。
- 2.公共管理者在運用大眾傳播媒體時，宜謹守以下原則：
  - (1)腳踏實地，實事求是，在工作表現上儘量要做到「零缺點」，讓別人無法挑剔。
  - (2)爭取機關首長對大眾傳播媒體關係的重視與支持。
  - (3)熟悉機關業務。有關機關業務的發言，分寸務須拿捏得恰到好處。
  - (4)面對新聞媒體，務須謹言慎行；絕不要對新聞媒體講出任何事後會後悔的話。
  - (5)主動向大眾傳播媒體提供充分新聞材料。新聞記者整天找材料寫新聞，情急時就像一頭餓虎，因此，若能將其「餵飽」，就能與之和平共處。
  - (6)向大眾傳播媒體提供簡明扼要且有憑據的新聞材料。所謂「數字說明一切（numbers speak for themselves）」，因此，有統計數據支持的新聞材料才具說服力。
  - (7)向大眾傳播媒體提供有創新、生動活潑的新聞材料。
  - (8)向大眾傳播媒體要以禮相待；和其打交道時，態度要誠懇，不可高高在上，自以為是。愈能放下身段和記者傾心交談，則愈可得到其合作與配合。
  - (9)絕對不要存有賄賂、收買記者的心理。
  - (10)一旦爆發醜聞，務須冷靜處理，有錯認錯，以示負責；不可一味護短，文過飾非。
  - (11)對攝影記者與文字記者一視同仁。
  - (12)與大眾傳播媒體打交道時，應力求周全，不可厚此薄彼。

四、公共管理的新趨勢之一為重視運用組織發展（organization development）中的干預策略（intervention）。準此而言，試從理論與實務兩方面論述組織發展的新趨勢為何？

**答：**

組織發展未來的發展可從理論與實務兩方面論述，試分述如下：

(一)理論方面

- 1.OD之概念愈來愈廣

- (1)一九五〇年代至一九六〇年代，組織發展的主要研究焦點是組織的社會面，並使用人際過程的干預方法，例如敏感性訓練法、過程諮商法、及團隊建立等；此時組織發展的目的乃是在追求人性的價值，例如開放、信任、與合作等。
- (2)一九七〇年代的組織發展的研究焦點則在於兼顧組織的社會面技術／結構面，並使用技術結構的干預法，例如結構設計、工作設計等；此時組織發展的目的不僅強調人性主義，而且也在追求組織的效能效率。
- (3)一九八〇年代迄今，組織發展的研究焦點則大幅的擴散，例如在人力資源的研究領域中就使用了酬賞制度、生涯規劃與發展、及壓力管理等方法。而在組織發展的概念與理論方面，不僅注意到組織結構、組織與環境之關係，同時亦注意到組織文化，以及策略規劃與執行等，例如文化改變、策略變革、自我設計的組織，以及轉換式組織的發展等方法的使用。這些干預活動尚擴及對環境關係和外利害關係人的關注，例如：政府、顧客、競爭者等。

#### 2.OD將趨向建立整合性權變理論

主張策略變遷管理權式係整合有關技術、政治及文化層面之組織活動管理模式。

#### 3.OD趨向於視組織為複合重疊的系統（組織鬆散、權力分散）

例如Brown和Covey兩人認為未來的組織發展應該把組織看成為一個複合的重疊系統，並容許組織具有重疊的目標與服務對象。例如政府機構、公用事業、大學、醫院等組織就具有重疊的目標與服務對象。單一組織無法解決複雜的層面性的問題時，可以與其他組織結盟，這種組織的結構乃稱為「轉換式的組織系統」。

### (二)實務方面

#### 1.從組織診斷走向組織學習

一九六〇年及一九七〇年代強調組織診斷、幫助組織矯正偏差行為，即所謂「單回饋圈學習」。一九八〇年代以後，組織為因應複雜及變遷劇烈環境，採取改變組織和價值之作法，進行所謂「雙回饋圈學習」。

#### 2.從諮商走向企業取向

Beer和Walton兩人指出：「組織發展中有許多較新的概念與方法皆強調，組織發展中的干預活動，應從傳統中以管理顧問為中心走向由一般管理人員來負責，亦即一般管理人員皆具備OD能力。」

#### 3.從適應環境走向管理環境

目前組織發展的方法已從只注重組織如何及時適應其系統與交易環境，走向以前瞻性的眼光去察覺「創訂的環境」，並試圖將其改變為組織所喜愛的環境，達到主動管理環境的目的。