

# 《公共管理》

## 試題評析

今年公共管理考題，係由孫本初老師及江岷欽老師出題，其中第一及第三題為考古題。綜觀今年考題均為大題目，無冷僻及細微題目，只要認真準備，一般同學可拿60分以上，而程度較佳同學應可得到70分以上成績。

### 一、綜合學者之論述，新公共管理具有那些特徵？試說明之。(25分)

**答：**

新公共管理相較於傳統公共行政及公共管理，有其特殊之處，以下擬提出不出學者之見解：

(一)新公共管理之特徵：根據哥倫比亞斯基的看法，新公共管理具有以下特徵：

#### 1.解決當代公共部門三項合法危機：

- (1)目前公共行政未突顯「公共」特質。解決方法：以管理觀點使政治與行政合流，即使得公經理人以管理觀點，同時掌握行政運作之政治因素。
- (2)公共部門遭受許多不公平的責難。解決方法：將公共管理研究對象擴大至高級公經理人及政務官，使其真正擔負決策及管理功能。
- (3)政治中立角色之本質脆弱。解決之道：重新思考公共行政在憲政統況中的角色，強調公經理人應主動積極實踐憲政價值。

#### 2.避免以「定義」解決之模式：傳統公共行政強調以定義解決行政問題，如行政與政治的分立來自於政治學與行政學的定義，政務官與事務官也是政治與行政劃分的結果。新公共管理強調以更務實眼光探討公共管理問題。

#### 3.企圖結合「理論」與「實務」：目的在於彌補過去兩者之脫節，尤其是過重理論而輕視實務。

#### 4.企圖平衡「任務」與「維持」：傳統的公共行政一方面強調以科學管理技術完成工作任務，另一方面主張從社會心理層面維持組織的生存，兩者是分立的管理活動。

#### 5.外在價值的紀律：傳統的公共行政並不處理行政體系以外的價值問題，以致於走向專業主義的、管理主義導向的公共行政。

#### 6.建構多元分析與應用層次：傳統的公共行政認為「分析」與「應用」的層次是一致性的，並不相互衝突；以理性分析的程序得到的最佳的方案，透過同樣的理性程序，必然可以發展出次佳的答案。當代公共管理者則認為：公共問題是多面的，在某一層次可以行得通的答案，往往無法適用於另一層次。因而，必須建構多元的分析與應用架構，以處理日趨複雜的公共問題。

#### 7.採取策略性的觀點：傳統公共行政理論並不關心策略性的管理觀點：他們關心的是怎樣以最方便的途徑解決當前的公共問題，但是公共管理理論則以策略性的前瞻觀點出發，以全球性的角度關切從「這裡」到「那裡」所可能遭遇的問題。

(二)Farnham與Horton兩位學者也進一步歸納新公共管理具有以下八項特徵：

- 1.採理性途徑（Rational Approach）的方式處理問題，亦即在設定政策目標的闡明政策議題時，特別強調策略管理（Strategic Management）所扮演的角色及其作用。
- 2.重新設計組織結構，使政策能與行政分離，對於服務的提供建立起一個賦與責任的行政單位。
- 3.促使官僚體制扁平化，下授權責給管理人員，以利績效目標之達成。
- 4.依據經濟、效率及效能（3E標準）來衡量組織的成就。
- 5.改善現行的政策，使公共組織能夠從被傳統公共服務價值所支配的文化中，轉換成能與「新公共服務模式」強調市場及企業價值相調合的文化。
- 6.運用人力資源管理的技術，其目的是在淡化集體主義的色彩而採取個人主義的途徑，包括尋求動員員工的支持與承諾，來持續地進行結構與組織的變革。
- 7.建立具彈性、回應力及學習的公共組織，並視大眾為顧客、消費者及市民的「公共服務的導向」，公共服務不再由專業的供給者來支配。
- 8.以契約關係來取代傳統的信託關係。

參考資料：高上《公共管理講義書頁》P.1-19、1-35~1-36

二、學者布蘭查(Ken Blanchard)等人，認為一個高績效團隊的建立，必須具備[P,E,R,F,O,R,M]等七項特質，試列舉說明各項特質之內涵。(25分)

**答：**

學者布蘭提出團隊建立之「PERFORM」原則，其中每一字母代表一重要概念，擬分述如下：

- (一)對於組織目標與價值具有共識 (purpose and values; P)：對於人們所企望達成的願景，團隊可以規劃出具體的藍圖，並且在團隊中的每一個人都很清楚地瞭解在執行願景的過程中，其所應扮演的角色。
- (二)賦予員工活力 (empowerment; E)：組織中的政策、規則及流程是用來協助成員能更愉快及有效率地工作，在這個團隊內每個人都有學習與成長的機會，願意為其他成員付出，分擔責任，並自動自發地迎接新的挑戰。
- (三)良好的工作關係及溝通 (relationships and communication; R) 開誠布公的溝通一直是高效率團隊欲達成的目標。深度對話、傾聽與討論都是溝通與建立良好工作關係中非常重要的技巧，亦唯有透過它們才能使團隊間提供真誠的回饋及相互諒解。
- (四)彈性 (flexibility; F)：團隊成員的行事應具有彈性，而且應視情況的需要來分派不同的任務，發揮不同的功能，使團隊的政策和作業流程不致僵化，隨時能因應情勢的變化而調整。
- (五)追求最適的生產力 (optimal productivity; O)：高標和高品質的產品或勞動力是高績效團隊的一致心願，如果團隊的成員都能熟悉解決問題的方法，並且能有效率地達成目標，那麼要達成高績效的團隊是指日可待的。
- (六)肯定與讚賞 (recognition and appreciation; R)：在一個高效率的團隊內，只要個人的表現或全體的績效有傑出時，主管或其他成員都應對其給予鼓勵與肯定，這樣不僅可以激發成員的榮譽心與責任感，同時在團隊中也可產生不可分割的一體感。
- (七)高度的士氣 (morale; M)：在一個高效率的團隊內，同仁們很樂意投入團隊的工作，而且每一位成員也都以身為團隊的一員為榮。

參考資料：《公共管理講義書頁》P.3-46-3-47

三、當前政府為期「危機管理」之周全有效，從政府及民間角度思考，須採取那些策略？試析論之。(25分)

**答：**

危機管理係政府必須與民間通力合作之公共事務，從雙方協力的角度，政府可以採取以下執行策略：

- (一)教育的加強：對危機管理而言，在紓緩及準備階段其管理對象為不可知的未來，而各策略成效愈大，損失愈小，人民感受到的危機威脅愈少，也就更不會注意危機政策的迫切性，此間的矛盾性促使危機教育顯得亦發的重要，唯有使民眾時時體認危機的存在，並明瞭手段與目的的關聯才能使危機管理相關措施普遍獲得認同。
- (二)制度的建立：「危機管理」在國內近年來才逐漸受到重視，一般民眾或行政人員對危機管理之真義均不甚瞭解，觀察政府對罷工、環保等突發事件的處理方式，多以臨時成立的專案小組加以因應，但此小組的職掌、功能、決策的方式和效力等均未明文的依據，如何期望其能迅速解決問題或處理善後，面對此狀況，政府應循下列途徑逐步改善：
  1. 制定危機管理相關法令：危機管理於國內尚屬草創階段，尤需依恃健全的法令釐清機關間的權責、賦予人員新的任務、分配有限的資源、並規定應變的流程，才使危機管理工作順利推動。
  2. 設置專責人員：於機關中設危機管理專責人員，負責相關工作的規劃、督導、考核等事宜，使危機管理成為機關正式權責的一部分。
  3. 設立專責機構：應採漸進的方式，先由專責人員做起，再擴展至於機關中設專責部門，待時機成熟若真有需要才籌劃專責機構的設立。但此發展期間，許多危機並非單靠一機關的力量即能化解，還須與其他單位協調合作，因此可先成立常設委員會，負責溝通協調及重大政策的決定。
- (三)動員民間力量：危機事起突然，常需要大量人力協助應變及善後，如果只靠政府來儲存這些人力，將會造成人事、經費上的龐大負擔，政府的力量畢竟有限，權責也有一定的範圍，如果國家所有事情均靠政府出面，行政人員將終日為瑣事纏身，無法致力於良好政策的規劃，因此民眾本有自助人助的體認，政府也應協助各社區舉辦各項活動，增進居民彼此情感的交流和聯繫，然後才能共同為生存的環境貢獻一份心力。
- (四)加強大眾傳播功能：大眾傳播於現代社會中不可忽視的地位，因此對危機管理應扮演積極的角色，其途徑如下：
  1. 提昇本身的專業水準：媒體欲對各項議題作深入的探討，另必須先具有一定的專業水準，因此加強記者的在職訓練應為各媒體普遍的共識和努力的方向。
  2. 主動發掘問題：大眾傳播媒體應不只將報導焦點放在災難發生時的各項災情和救災過程，還應於平時主動發掘問題和缺失，促使相關單位多加注意，即早處理，以達到防範未然的目的。
  3. 發揮社會教育功能：可於平時廣泛蒐集各國危機應變的經驗加以報導，使人民瞭解其他國家的作法，加強政府各項措施的理論基礎，然後相關機關的應變計畫經由適當的包裝後傳達與人民，以便屆時能有效予以配合，至於警訊的傳達

更應把握時效，使人民有足夠的時間採取應變行動。

- 4.健全危難救助體制：災難發生後受害人員或地區的重建是一條漫長的路，但歷年來我國一直缺乏完善的危難救助體制，天然災害補助金的發放，迫於法令無濟於事，人為災害的賠償金則完全倚靠賠償義務人的賠償能力，因此災後社會各界的捐款常成為受害者獲得救助的主要來源之一，但此類捐款一方面常隨事件熱潮的退去而減少並不能持久；另一方面募得款項的分配和發放也易起糾紛，所以危難救助體制的建立實是刻不容緩的工作，參考其他國家的經驗，危難救助包括物質和精神二部分，前者是指對受害者及其家屬的救濟和撫卹，協助他們就醫、辦理喪事、重建家園、解決經濟問題等；後者則是替受害者安排心理復健治療，幫助他們克服心創傷，早日恢復正常的工作和生活。

參考資料：《公共管理講義書頁》P.11-18~11-20

#### 四、企業型政府有賴企業型官僚來落實。試問：企業型官僚有何行為特質？請說明之。(25分)

**答：**

企業型政府是由一群充滿企業精神的公職人員所組成的，他們運用各種策略方法，讓原本僵化的官僚體制再度恢復活力，使績效不彰的政府機關再度有效運作。從相關學者之理論，以下擬綜合提出具企業精神之企業型官僚之行為特質：

- (一)主動創發新的任務：在多元的民主社會中，人們的基本價值經常缺乏共識，立法機關為反映這些衝突和矛盾的社會目標，大多採行折衷妥協的方案，導致行政部門所授受的指令模糊曖昧。面對這種情境，成功的企業型官僚會為機關創發新的任務，運用適當的行政裁量權，越過政客們的競技，直接體現人民的需求。
- (二)擴展專屬的公共政策範圍：企業型官僚的設法擴展專屬的公共政策範圍，例如胡佛、李克河及牟雪書，均曾設法延伸所屬組織的影響力範圍，以獲取更多資源及支持。這種擴張組織的作法，雖然會悖離代議政府的民主程序，但欲能有效地降低組織的不確定性、增加自主性。
- (三)表現擅長專精的領域：企業型官僚通常專精於某些社會關注的領域，他們善於應用傳播媒體、國會聽證會，以及其他各種會議，倡導其專精的領域，在「理」與「勢」方面，成為某些公共政策的代言人。
- (四)善用組織內部資源實現公共目標：企業型官僚善用組織內部的資源及力量，實現公共目標。企業型官僚的目標，並非僅限於加冠晉爵而已，而是要透過組織實踐公共利益的目標。
- (五)擴展所屬機關的政治影響力：企業型官僚會積極運用組織中的影響力爭取成功，而非消極地坐視文官體系成為腐敗無能的淵藪。李懷適指出，企業型官僚在其生涯之中終將體會，龐大複雜的公共組織是進行社會改革、政府改革以及經濟改革最有力的工具。
- (六)洞燭機先創造優勢：企業型官僚對於外部環境具有高度的警覺性，能夠發現民眾未滿足的需求，在危機尚未形成前，預先掌握時機，運用適當的方法加以處理。一如市場上的企業家，他們能夠時時察覺市場的消費趨勢，掌握先機，生產具有競爭性的產品。
- (七)承擔風險開創新局：企業型官僚在創發任何新任務時，都必須承擔某種程度的風險，而這也正是他們成為企業家的要件。勇於承擔風險，可以為他們帶來更多創新的機會，藉由短期風險性任務的達成，可以獲致更多支持他們進行長期性計畫方案的力量。
- (八)擅長溝通的領導才能：企業型官僚經常會提出一套深具說服力的「願景」，不僅藉此來吸引大眾注意他所提出的議題，更重要的是，藉由擅長溝通的領導才能，可以鼓舞組織成員，協力提高政府生產力。論者認為，官僚體制由於缺乏市場機能，個人的績效與報酬難有直接的關係，因此，此種領導方式別具意義。
- (九)堅毅果決勇於行動：相較於企業部門，由於公務部門的行政人員深受政治因素、立法機關及預算限制的羈率，因此，行事作風處處顯得謹慎小心，加以平日的工作，比一般企業部門管理者受到更多的監督與課責，故爾，不僅對錯誤的容忍度低，亦缺乏明顯的行動誘因。對企業型官僚而言，為克服此一困境，他們除了注重個人正直清廉的形象外，並藉由行動過程的透明化，宣示貫徹政策的決心。
- (十)政治結盟策略整合：任何人都無法否認政治支持的重要性，特別是主管企業家和官僚企業家，倘若他們的革新方案要獲致成功，就必須先尋求民選行政首長的支持。
- (十一)建立聯盟組織團隊：主管企業家或官僚企業家都不可能憑藉專業職能，獨立完成革新計畫方案，他們必須對外尋求更多的聯盟關係，爭取利益團體、非營利組織和政策企業家的支持；對內則必須組織工作團隊，協力達成預想的目標。
- (十二)瞭解趨勢善用民意：企業型官僚善用民意市場的力量，塑造「捨我其誰」的形象。企業型官僚不但擅長凸顯問題的重要性，亦善於運用自民的知識及能力，塑造專業形象，營造民眾對其解決問題的信心。
- (十三)開闊胸襟恢宏氣度：觀察現行官僚體制中，任何政策方案都得經過再三評估，實際上欲無助於報行，反倒經常陷入「分析癱瘓症」的窠臼。論者認為企業型官僚應具有大開大闔的格局，採取小處收手的原則。所謂小處收手，即是將瑣碎無謂的限制擺一邊，企業型官僚不應罣礙於過度細微枝節的政策推論，因為這只會遲滯付諸行動的決心。

參考資料：《公共管理講義書頁》P.13-15~13-16、P13-24~13-25