

## 101年公務人員高等考試三級考試試題

代號：30160  
32160

全一頁

類 科：一般行政、績效審計

科 目：公共管理

考試時間：2小時

座號：\_\_\_\_\_

※注意：(一)禁止使用電子計算器。

(二)不必抄題，作答時請將試題題號及答案依照順序寫在試卷上，於本試題上作答者，不予計分。

- 一、當前世界各國都面臨了各種不同的天然災害、政治、經濟、社會等等危機，每一種危機的類型與管理作為均不相同，請試從危機管理五階段（如：評估...等）的分類，申論各種危機在各階段中共通性的內容與做法。（25分）
- 二、我國政府施政與行政作為常常受到輿論的影響，行政官員輒以「社會觀感不佳」而將政策或作為改弦更張，對於此一以民意為依歸的現象，請試就下列二點申論之：  
 (一)民意的定義。（5分）  
 (二)間接和直接表達民意的方式有那些？其限制性與不足為何？（20分）
- 三、在各國努力提升政府競爭力時，政府服務的優質具有決定性的影響力。因此，顧客導向的策略在政府改造策略中扮演極重要的角色。請試就下列二點申論之：  
 (一)顧客導向策略的特質。（5分）  
 (二)顧客導向策略的管理途徑和策略設計內容為何？（20分）
- 四、在許多推動政府改造運動的國家中發現，因為受到科層體制的制約，出現了績效突破的瓶頸，成為改善生產力的障礙，請試就下列二點申論之：  
 (一)傳統官僚科層體制對績效造成的瓶頸有那些？（15分）  
 (二)針對上述瓶頸，績效管理的激勵作法可以採取那些工具？（10分）

## □ 申論題解答

### 一、【擬答】

(一)危機管理的五階段：米特洛夫將危機管理分為五個階段：

- 1.信號偵測：識別危機發生的警示信號並採取預防措施。
- 2.探測和預防：組織成員搜尋已知的危機風險因素並儘力減少潛在損害。
- 3.控制損害：危機發生階段，組織成員努力使其不影響組織運作的其他部分或外部環境。
- 4.恢復階段：復原使組織儘快恢復正常的運作。
- 5.學習階段：學習反省與批判危機的處理過程，從而增加組織的記憶。

(二)各種危機在各階段中共通性的內容與做法：

- 1.信號偵測：在危機發生之前，常常有一些徵兆會重複發生，而一個好的危機管理者便是能夠察覺這些徵候，並加以妥適的處理。但管理者卻往往受限於自己的能力，以致無法察覺這些徵候，或受限於文化的影響而忽略了這些徵候，以致於無法在危機發生事前能夠偵測到危機的存在，而作一些能消弭危機或降低其帶來影響的工作。
- 2.探測和預防：危機管理人員要做好日常的信息收集、分類管理，建立起危機防範預警機制。危機管理人員要善於捕捉危機發生前的信息，在出現危機徵兆時，儘快確認危機的類型，為有效的危機控制做好前期工作。
- 3.控制損害：在危機發生時，必須按照危機管理計畫去執行，並且盡全力去限縮危機的範圍，防止危機的擴大，同時更要注意避免二次傷害的發生，以免造成更大的損失。危機發生後，危機管理機構快速調查事件原因，弄清事實真相，儘可能把真實的、完整的情況公佈於眾，各部門保證信息的一致性，避免公眾的各種無端猜疑。配合有關調查小組的調查，並做好應對有關部門和媒體的解釋工作以及事故善後處理工作。速度是危機控制階段的關鍵，決策要快速，行動要果斷，力度要到位。
- 4.恢復階段：在處理完危機之後，更須注意到復原的工作，特別是那些因機關不當處理而遭受傷害的人。復原工作，可分為短期的復原計畫與長期的復原計畫兩部分；其中短期的復原計畫，偏重的是因危機發生而直接受影響的部分；長期的復原計畫，強調的是一種前瞻性的眼光，對機關做全面整頓，期能迅速回復或超越到在危機來臨前的狀況。
- 5.學習階段：進行危機總結、評估。對危機管理工作進行全面的評價，包括對預警系統的組織和工作程式、危機處理計畫、危機決策等各方面的評價，要詳盡地列出危機管理工作中存在的各種問題。在危機告一段落後，並不表示工作已終止。組織要從危機的斷垣殘壁中重建起來，更需為下一個危機預作準備。部門或單位要仔細檢討相關的專業知識、技能是否扭曲、不足，需要安排在職教育等。優點要鼓勵，缺點要改進。

### 二、【擬答】

(一)民意的定義：民意是許多人偏好的綜合，在民主的政治體系之內，民意是行政權正當性的唯一基礎，而民意機關是制度設計中反映多元民意的一個常設管道。學者凱伊對「民意」所下的定義是「民意是指那些由私人意見所構成，而政府應慎重加以注意的意見。」

(二)間接和直接表達民意的方式：

- 1.間接表達：係指民眾透過他人來表達其對公共事務之意見，又可分為透過正式管道（例如：選舉出行政首長

與民意代表)與非正式管道(例如：政黨、利益團體、大眾傳播媒體)兩種方式。

2.直接表達：係指由民眾親身表達出其對特殊公共事務之意見，其表達方式則有主動與被動之別，前者包括了投書、叩應、遊說、請願、申訴、連署、示威、抗議與遊行等作為，後者則係透過座談會、公聽會、民意調查與公民投票等途徑來表達。

(三)間接和直接表達民意的限制性：

1.間接表達：正式管道中的投票選舉與簡單多數決所表達出來的民意，雖是民主制度下政治權力分配的依據，但其所展現之民意，卻未必具有絕對的價值，也不是高於一切的至高主權。民意雖然可以被展現，但其結果卻是相對的，並不具有絕對價值，選舉結果並不代表人民意志的「唯一選擇」，而是在特定制度或遊戲規則下所產生的「一種選擇」而已。非正式管道的限制性與不足在於若以委託人與代理人理論來看，在民意表達過程中，民眾是委託人，而政黨、利益團體與大眾傳播媒體則是代理人。委託人與代理人之間最大的問題在於，如果制度設計不當，則代理人未必忠於委託人之意旨與利益。換言之，政黨、利益團體乃至大眾傳播媒體的意見與主張，可能不足以代表民意。其次，各政黨、利益團體乃至大眾傳播媒體間彼此立場不一，主張互異，何者代表多數民意，並不清楚。

2.直接表達：直接且主動表達出來的民意，特別是透過示威、抗議、遊行等較激烈的手段所表達出的民意，往往會受到媒體的報導與全國的關注。也正因為如此，有時即便只是少數人的意見表達，卻會讓人誤以為是全民意旨或是多數民意的表現，迫使政府加速回應。民意調查與公民投票最大缺點在於使用少數文字表示一個政策，要受訪者或公民做「是或否」的截然分明選擇，並無討論內涵與釐清細節的機會。要在非常有限的字句中，表現出一個特定政策或政策建議，要求受訪者或公民表示意見，是件不容易的工作，而受訪者或公民對問題的認知不盡相同，因而可能影響民意測量或表達的信度與效度。

### 三、【擬答】

(一)顧客導向策略的特質：

- 1.由外而內改造：避免結構慣性所導致的改革形式主義。經由外力更容易促進組織、流程與結構的變遷、建立公民意識、保持改革熱度。
- 2.顧客永遠優先：顧客導向策略使公共組織的焦點從「過程」轉向「人」身上，因此反映行政改革中的民主取向，使政府、顧客與公務員的參與心、投入情、權能感及責任識得以建立。
- 3.雙重課責要求：官僚組織面臨兩大群顧客，首先是一般人民，其次是政務首長與立法人員。顧客導向策略強調官僚組織也應直接向人民負責述職，以彌補代議制度之不足。因此，顧客導向策略形成雙重課責機制，從制度面確保公共組織和顧客之間的連帶關係，以增強公共組織的責任意識。
- 4.政府顧客對話：顧客導向策略試圖建構一種新型的決策模式，透過與顧客的諮商與互動，進而開發新的政策議題、明瞭問題本質、研擬行動方案，並做為評估政策成敗的準繩。
- 5.小眾市場區隔：顧客導向策略重視公共服務的小眾市場區隔，以反映顧客的異質性與多元性。
- 6.多重顧客角色：政府不僅須面對異質且多元的顧客組合，同時也應瞭解任何單一或團體顧客均具備多重角色，如此方能設計出合宜的顧客導向策略。

(二)顧客導向策略的管理途徑和策略設計：

Osborne 和 Plastrik 指出：「顧客導向策略的最佳運作模式，厥為民選官員能根據顧客滿意的觀點，設定公共組

織的目標，並要求服務提供者向顧客的滿意度負責。」因此，顧客導向策略的設計以顧客為標的，以滿意度為標準，而綜合性指標便是政府能否提出結果導向的成就，以建立全面品質管理、全面倫理管理與績效管理週期。為了實現顧客導向策略，可從下列管理途徑著手：

- 1.政治管理：顧客導向策略屬於行政改革的一環，由於行政改革不能脫離政治環境而獨立，而政治部門能否衷心支持，則影響行政改革的成敗甚鉅，因此有必要進行政治管理，以追求改革的正當性與合法性的目標。
- 2.服務管理：在服務管理的途徑下，衡量政府的績效標準，不在人力或成本的簡約，而在政府所展現的品質與效能。因此，服務管理有賴上層管理者確實授權，透過服務團隊的協調合作，以建立服務與企業家精神的文化，成就結果導向的政府再造。因此，在顧客導向的服務時代，品質和效能是消弭顧客的期望與現實之間落差的關鍵，也是創造真正顧客的橋樑。
- 3.課責管理：課責管理的目標在建立負責而具有回應能力的政府，以實現政府對顧客的承諾。課責機制是顧客導向的政府再造策略之重要手段，有效的課責管理將可提高公共組織的負責性與回應性。
- 4.信任管理：顧客導向策略重視政府與顧客的雙方對話與互動，因此有助於兩者間信任感的提昇，從而達成建立合夥與承諾關係的目標。當政府與顧客雙方建立此信任基礎時，將可累積相關涉入者的社會資本。
- 5.接近管道管理：顧客在獲得多樣性接近管道的同時，各項接近服務的管道應開放與讓顧客平等接近機會，服務和財貨不致被少數個人或團體所壟斷。因此，接近管道管理的目標之一，便是確保公民獲得平等的服務管道，而不應有任何之偏頗。
- 6.利害關係人管理：為了避免顧客扮演的角色彼此衝突，也為了防止不同顧客之間產生扞格，因此需要利害關係人管理，以妥適處理可能引發之衝突。

#### 四、【擬答】

(一)傳統官僚科層體制對績效造成的瓶頸，從以下四層面說明之：

##### 1.績效管理制度：

- (1)績效管理的泛政治化現象，政黨或利益團體可能利用績效管理的資訊當作政治鬥爭的手段。
- (2)績效管理的一個重要前提就是必須將所有績效均以量化方式呈現，再據此進行績效衡量，對公部門而言將面臨如何將公共服務量化的問題。
- (3)政治的考量經常是資源分配的重心，所以要獲得客觀的績效衡量，仍值得商榷。

##### 2.績效資訊：

- (1)若所蒐集的資訊錯誤，不夠全面，就無法真正反應機關實際的績效。
- (2)績效資訊的提供對於基層工作人員而言，似乎過於集中在例行的文書作業。因此對於不同類型的顧客及不同的服務都無法提供有效地幫助。
- (3)資訊回饋的時效性問題，政府必須與立法機關或審計部門相互配合，以致降低了回饋的時效性。
- (4)每一組織的績效衡量，理論上都應該量身訂做，但公部門內部缺乏具有分析背景的專業人才，使得績效的衡量變得眼高手低。
- (5)公部門的績效很少能控制環境的因素，因此績效衡量往往只限於直接輸出項。

##### 3.績效評估措施：

- (1)組織績效如何與個人績效相互連結的問題，若無法連結或聯結不當，很容易造成組織成員的抗拒。

(2)績效評估基本上是一政治的過程，理性化的指標衡量過程是不可能的。

(3)政府績效的因果關係難以認定，公部門的計畫往往難以衡量，因為公共財通常無法分到不同的單位。

#### 4.績效指標設計：

(1)功能相同的公共組織有地區的差異，其規模大小不一，以同樣的績效指標來衡量它們之間的績效，並做比較，似乎不公平。

(2)如何訂定與品質績效有關的指標是績效評估主要的限制，大多數的公共服務品質難以客觀具體的數據來衡量。

(3)績效管理或評估制度的成效，取決於績效指標的制定是否周延、是否合理、是否客觀、是否能涵蓋該組織的重要績效。

#### (二)針對上述瓶頸，績效管理的激勵作法可採取的工具：

1.績效管理有其一定的方法、程序和步驟：建立績效管理制度時，應遵循前述控制程序的四個基本步驟：確立標準、衡量績效，檢測績效是否符合標準、修正偏差。主管人員進行制度改革，建立績效管理制度時，不能逾越這些基本操作程序，否則將事倍功半。

2.打破舊思維，以新的管理觀念來建構具有管理作用的績效指標：

(1)顧客的觀點：民眾（顧客）是如何看待我們？

(2)內部程序的觀點：我們必須在什麼領域中有傑出的專長表現？

(3)創新及學習的觀點：我們能夠不斷改善及創造價值嗎？

(4)財務的觀點：我們在選民或民意代表（股東）眼中表現如何？

3.應整合主計（統計）、研考及人事等單位來發展績效管理：國內各級政府機關在發展績效管理制度時，有一種偏差的現象，就是主計、研考及人事等單位各吹各的調，這種多頭馬車的情形，十分不利於績效管理制度的建立和執行。管理者應整合主計（統計）、研考及人事等單位來發展績效管理。

4.加強績效報告的品質，妥善運用績效資訊：

一份品質優良的績效報告，其所提供的績效訊息，可作為管理者改善行政流程的管理工具、行政執行機關與議會進行政治互動時的溝通工具，以及成為行政執行機關改善服務品質和提高施政滿意度之治理工具。

5.機關首長應勇於突破績效管理的迷思：

(1)迫於選舉壓力，重視短期績效以提高選民之滿意度，輕忽發展具有改善行政流程的績效管理制度。

(2)偏好施政滿意度的提高，而偏廢了績效指標建構和統計品質的重要性。

(3)在財務績效管理方面，偏重內部會計而輕忽外部機關的審計。

(4)報喜不報憂的績效報告。

6.設置政策執行機關，以利於組織或方案績效管理的成功：從英國和紐西蘭的經驗顯示，政策執行機關的建制，是組織或方案績效管理突破衡量技術困境和獲致成功的關鍵。