



## 【公共管理】

一、跨域治理乃係環境系絡變遷下，當代政府治理的新途徑，造成此途徑的環境驅力因素為何？試問這些因素將對公共管理者帶來哪些問題？應該如何回應？

### 【擬答】

自一九九〇年代以來，在新政府運動(reinventing government)以及後來新公共管理(new public management)的改革風潮中，各級政府機關就跨越行政區域的公共事務採行府際關係分權模式與公私協力合產機制，最能突顯富有彈性與多元化治理的趨勢。囿於傳統科層體制的官僚組織之設計與以往行政區劃的管轄權限之配置，政府的產能與成本之間形成嚴重落差，區域發展的問題與需求日益複雜，因而無法因應現今的巨變。且由於全球化與都市化的影響，都會區域之公共事務問題日趨複雜，民眾對政府之服務需求品質的要求越來越高，地方政府面對這些壓力日漸沈重，因而試圖找尋解決之道，於是跨域治理提供都會區域內政府解決問題之途徑。

#### (一)跨域治理的發展過程：

跨域治理之發展可見如江岷欽等多位學者，將地方政府間發展合作關係的理論大致分為傳統時期、功能整合時期以及現今區域治理三個階段：

- 1.第一階段的傳統時期：主要為處理都市化及都市成長的問題，往往會透過行政區域合併的方式與策略來解決此一問題。
- 2.第二階段：是強調功能整合時期，除了因應都市化及都市成長的問題之外，希望能透過進一步提升地方政府的能力，以滿足市民多元與多樣化的需求，通常是透過地方政府間的功能整合效益。
- 3.第三階段：為目前強調區域治理，因為目前地方政府除了受到都市化的衝擊之外，也面臨到全球化的挑戰，希望能透過區域治理跨越行政區域的界線，透過以政策議題為導向、進行資源整合以使其發揮綜效為手段，提升整體區域的競爭力。

#### (二)跨域治理所面臨的問題：

跨域與治理途徑兩者皆有多元行動者與互賴性之意義，加上跨域問題充滿複雜性、動態性與多元性，並非能由傳統公共行政層級節制所解決，而需藉由治理的多元行動者創造彈性、創新與彼此分享之機制，進而解決跨域所遭遇之難題，以及滿足公民之需求。

#### (三)公共管理者的回應之道：

- 1.建立長期互動：理論對於組織間的合作問題，最常提供的藥方之一，便是建立長期互動。長期的良好互動，會使部門間或政府間得以建立名聲以增加互信，進而建立穩定的互動模式。
- 2.良好的溝通機制：跨域協調之間，最明顯存在的問題，便是每個組織對資訊的掌握度都不相同。據此，利益衝突雖然難以化解，若有良好的協商機制，便有機會異中求同，找到合作的空間。
- 3.善用非正式組織：過去層級節制的官僚體系，要透過權力的集中與統一而達成效率的要求，因而沒有協調上的問題。
- 4.強化領導功能：領導者本身對於跨域協調方式的態度與選擇，具備著決定性的因素。
- 5.培養跨域管理者：過去由於一條鞭式的組織設計，無培養具協調能力的跨域管理者之需要。



二、公共管理者必須面對複雜多元的政治環境，請舉出公共管理者所必須面對政治環境中的三類行動者，並說明面對這些行動者所需具備的策略技能。

【擬答】

(一)政黨：

政黨在臺灣的環境中，有三種途徑影響公共管理者的議程設定權力：

- 1.藉由黨部組織系統，向從政同志發出依照黨綱制訂政策的要求。
- 2.政黨可以藉由民選首長與議員，由行政領導與民意機關監督的角色，影響官僚體系的政策作為。
- 3.政黨可以直接召集人民，經由請願、示威遊行等方式，向行政機關直接施壓。

(二)傳播媒體：

媒體有三種途徑影響公共議程設定：

- 1.媒體可為中立的信差，將人民的需要與批判藉由民調、深入訪談等方式，從民眾個人、利益團體的意見中，萃取重要訊息傳達給官僚體系。
- 2.藉由放大新聞議題的強度與爭議面，並經營、搜尋，甚至創造獨家議題。
- 3.媒體本身可能具有立場或價值偏好，一方面影響民眾觀念，進而影響政府施政。

(三)利益團體：

利益團體可分為三類，其傳達意見之方式也不同：

- 1.單一事件型利益團體通常對他們的事件積極且關注，因此他們是公共管理者較難招架的對象。
- 2.公民組織型利益團體關注的焦點通常不是那麼集中，較致力於整個政府以及政策改善。
- 3.職業協會型利益團體多是由於公共管理部門中的雇員所受的教育及實際培訓的內容，而與他們聯繫。

(四)公共管理者面對此三類行動者的策略與技能：

1.公共管理者面對政黨的策略，走向雙贏的策略有六步驟：

- (1)先告知對方對於他們所憂心的問題充分了解。
- (2)鼓勵對方共同參與與尋找問題癥結與解決方案的工作。
- (3)減少並願意補償可能的負面影響。
- (4)接受並負起責任。
- (5)做一個讓人可以信任的溝通者。
- (6)強調長期的關係建立。

2.政府面對媒體的策略，有以下三項是公共管理者必須知曉的：

- (1)媒體與政府是長期的互利共生關係，互信的建立是政府媒體關係的起點。
- (2)公共管理者必須隨時準備為政策說明，當危機發生時，要能不慌不亂的面對媒體與民眾溝通。
- (3)設置專門的公關幕僚機構。

3.政府面對利益團體的策略，有以下三項是公共管理者必須知曉的：

- (1)首先認清責任內的政策是哪一型，以能預期將受到的壓力來源，知己知彼才能從容應對。
- (2)面對偏好強度大的少數，減輕壓力的方法就是將互動公開化，讓民眾經由媒體知道整個過程。
- (3)執著專業是公共管理者最佳的策略，公共管理者的責任是告訴大眾與受民意所託的政治人物，該政策的優劣緩急。



三、試說明公部門組織採行全面品質管理的意涵、重要性及其可能產生之優缺點。

【擬答】

全面品質管理（Total Quality Management，簡稱 TQM）從 1980 年代末期以來已對企業界的經營管理面向產生了極大的影響，其主要策略係鼓勵企業採行一種廣博性的、以顧客為導向的經營管理方法來強化其產品及服務的品質。

(一)全面品質管理的意涵：

依據孫本初教授的說法，全面品質管理(TQM)本質上係由機關組織所採行的一種具廣博性的( comprehensive)、顧客導向式( customer-focused system)系統的方法，而以能提升產品與服務的品質，並且他認為這種管理方法是要動員組織中的所有上下階層的成員，以對工作及服務過程進行不間斷的改善，而最終企圖達成民眾需求或要求下的全面性滿意狀況。

(二)全面品質管理的重要性：

透過 TQM 的概念指引，公部門組織應以考量民眾的需求或要求為核心，對於公共服務品質基本上可由七個向度來優化：

- 1.績效：即提升公部門所提供服務的可達程度水準。
- 2.特徵：即創造公共服務的特色。
- 3.可信度：即提升能符合民眾期望及可信賴的程度。
- 4.持久性：即加強民眾能夠享受服務之時間的持續性。
- 5.一致性：即注重民眾所享有的產品或服務之績效與性質，與事先所設定之標準的符合程度。
- 6.變動性：即政府的服務性質及能力能夠隨著時空的變異和民眾的需求與期待相配合。
- 7.及時性：即政府的服務能夠配合時間性效能，以滿足民眾及時性的需求。

(三)全面推行全面品質管理的優點及缺點：

1.可能產生之優點：

- (1)擴大管理範圍：全面品質管理之內容，除服務品質之提昇外，尚包括改善行政組織之一切行為。
- (2)提升服務品質：全面品質管理要求不斷改進創造程序，促使公部門組織的服務品質持續提升。
- (3)強調團隊精神：將公共服務品質視為組織內每一位成員之責任，全體公部門人員必須發揮團隊精神，才能提昇全面品質。
- (4)立場較為客觀：以事實根據的指標作為任何決策與評估之依據，可避免因主觀之意見所造成之錯誤。

2.可能產生之缺點：

- (1)由於牽涉到公部門內部必須全面改變舊有之組織文化，故可能遭受既有成員之抗拒，導致成效降低。
- (2)須於既有行政法規、命令之限制上多所研擬，並輔以組織流程的再造，故短時間內難以全面推行。
- (3)投入於 TOM 的資源可能影響其他公部門活動之推展。
- (4)由於社會變遷快速，必須時時調整政策，以掌握民眾之需求，故難以有效設立合於時勢的指標。



四、近年來，政府部門嘗試利用資訊與通信科技（Information and Communication Technologies, ICTs）經營公民關係。請說明公民關係的意涵及重要性，並闡述 ICTs 運用所帶來的效益與挑戰。

【擬答】

近年來，世界各先進國家政府莫不戮力推動「電子化政府」，加強利用時興的資訊與通信科技（Information and Communication Technologies, ICTs），透過二十四小時便捷的網路及資訊系統，讓各種政府資訊與服務更容易為民眾使用，進而強化政府與公民的互動關係，提升公民參與公共事務的能力，促進公民社會的發展。以下將逐項說明 ICTs 對於新興公民社會的發展及政府經營公民關係新型態之背景與影響，並透過三個層面來論述 ICTs 運用所帶來的效益與挑戰：

(一)背景——「個體」崛起與「數位公民」興起：公民社會的成員、社區組群，可以在網路上快速成群結社，不同的價值、政策主張可以在網路公共論壇或其他的電子管道上自由、公開地討論、辯論及分享政。數位時代的網路公民資訊管道極為暢通，同時可以掌握全球化的訊息，提升其視野。網路公民可以因為掌握更多的資訊主動出擊，快速集結眾人之力，更勇敢地採取行動和爭取權益。

(二)發展——擴大公民參與：公民參與是民主政治的基石，數位公民的電子參與則是電子民主的核心。新興資訊與通訊科技正進一步推導「互動式民主」（interactive democracy）的發展。電子化政府將政府資訊開放成為全民共享的公共財及公共資源，間接開拓了人民參與政策制定及影響決策的公共空間，讓公共政策制定可以在民眾、利益團體、非政府組織、公民社會等共同參與下，彌補政府專業能力與思慮的不足，進而提升政策的理性化及精緻化。

(三)目標——建構電子民主與治理環境：現代 ICTs 可以讓被治者可以為自己做出許多的選擇，被治者不但是公民，也是「公民-治理者」，被治者可以在支配公共資源的分配、國家權力的行使，及權利的保護方面，扮演自主的角色。

(四) ICTs 運用帶來的效益與挑戰：

- 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是「網路公民」（netizens）。