

類 科：一般行政、績效審計

科 目：公共管理

- 一、公共治理為新近崛起的研究途徑，從全球到社區可以將公共治理分為那三種層次？請論述各層次的內涵，並以「新冠肺炎（COVID-19）」疫情衝擊為例，說明如何應用此三種層次來進行防疫作戰。

擬答

(一)公共治理的三種層次

1.全球層次（向上移轉）

隨著全球化的發展，部分重要議題如氣候變遷、人口高齡化、大規模傳染病等，不再以國家疆域為限，而是區域性或全球性的，而為了應對這些議題，各國家將部分決策權移轉至國際機構，並透過國際機構的決策來決定國家政策的走向。

2.非政府組織層次（向外移轉）

國家透過民營化、公私協力等方式，將部分權力與能力移轉給那些遠離政治菁英控制的非政府機構或組織，也就是讓這些非政府機構代替政府進行部分公共服務的提供。

3.社區層次（向下移轉）

國家將部分權力下放給地方政府或區域機構，使其在行政、財政等方面更具有影響力，同時促進地方上更為直接的公民參與及對政治議題的關心。

(二)如何應用公共治理的三種層次來進行防疫作戰

1.全球層次

以新冠肺炎（COVID-19）疫情而言，在全球化層次上，世界衛生組織（WHO）扮演著掌握並統合全球疫情資料的角色，我國衛福部亦以 WHO 資料作為設立防疫等級等措施的相關參考數據。然而 WHO 在疫情爆發初期，曾被多國指責應對不當，連帶影響到多國內部的防疫政策，亦凸顯出在這類全球性事件上，國際組織的應對會影響到各國如何應對的問題。

2.非政府組織層次

此次新冠肺炎疫情爆發期間，我國透過與民間企業合作，在短時間內完成口罩產能大幅提升、醫療物資存量查詢系統的建立等措施，也在疫苗研發、快篩等方面取得一定成果，使我國在防疫措施上得到相當程度的支援。

3.社區層次

針對此次新冠肺炎疫情，除了我國地方政府積極配合中央防疫政策外，同時衛福部也設立追蹤管理系統，供地方衛生、警政等單位能夠即時追蹤並關懷各區域內居家檢疫民眾或是接觸者的情形。

二、「公民參與」與「顧客導向」皆是近年公共治理改革背後之重要理念。試分析及比較兩者核心價值之差異，及其衍生之改革措施。

擬答

(一)公民參與及顧客導向的核心價值與差異

1.公民參與的核心價值

就民主理論而言，人民是國家的主人，理應對政府運作具有控制權。因此公民參與是由民眾本身直接表達意志與行動，涉入政府的公共事務處理，共同分享政府決策的具體行動。同時政府也應該提供或保障公民參與的管道，鼓勵民眾關心並參與公共事務。

2.顧客導向的核心價值

「顧客導向」是以顧客為中心的服務設想與作業，每個員工都代表著組織的形象，因此組織需將「顧客導向」內化為全體員工的信念。再經由第一線服務人員將此信念落實於提供優質服務，並創造出更具顧客價值的服務內容。

3.公民參與及顧客導向的差異

(1)政府的角色

在公民參與中，政府是擔任服務者的角色，並在與公民互動協商的過程中找尋能符合雙方期望的共識；而在顧客導向觀念中，政府是扮演提供者的角色，除試圖提供能讓民眾滿意的服務內容，也透過市場機制的引進，提供民眾對公共服務的選擇權。

(2)達成目標與課責的途徑

在公民參與中，公民是透過遊說、抗議、利益團體、投票等途徑，影響政府運作；而在顧客導向中，則是透過市場機制等途徑，促使政府改進運作並提供較佳的服務。

(二)衍生之改革措施

1.從公民參與衍生之改革措施

以台北市為例，台北市長柯文哲於 2014 年上任後，提出 i-Voting 平台的設立，提供民眾對公共議題發表意見的管道。同時柯文哲也針對台北市政府過去對於公民參與所設立之相關規定，如「台北市政府所屬各機關辦理公聽會應行注意事項」等進行修正，建置更明確的公民參與制度。

2.從顧客導向衍生之改革措施

以英國為例，1991 年英國首相梅傑發表《公民憲章白皮書》，除將政府所提供公共服務的內涵、標準、責任公布讓民眾知道並得以監督外，並將公民憲章的概念推展至英國各政府單位，以及民營化後的公共服務單位等，促使各單位紛紛設立專屬的公民憲章，標誌出公共服務使用者應享有的權力，針對其所屬業務設定目標並公布相關績效，在民眾監督的壓力下改良其服務，使其更符合民眾期待。

三、公部門改革常導入不同程度的「績效管理」措施；提升「公共課責性」（public accountability）是另一個常在公共治理改革提及之概念。試討論兩者之間的相互關係。

擬答

(一)績效管理的內涵

根據孫本初的觀點，績效管理有以下三種內涵：

- 1.績效管理是組織達成目標的一種「控制程序」，其步驟包括確立標準、衡量績效、檢測績效是否符合標準以及修正運作上的偏差。
- 2.績效管理是一種「政治溝通」的工具，亦是過程。對民選的行政首長而言，其施政方針或目標即是一種績效標準，議（國）會代表和人民則根據這些績效標準來檢驗政府的績效。
- 3.績效管理具有「引導」的作用。新思維下的績效管理仍由政府扮演積極性的角色，而角色也已經調整為「引導者」或「領航者」，在具體作法上則強調「結果導向」與「顧客導向」兩個重點。

(二)公共課責性的內涵

公共課責性的主要內容在說明人民如何對政府課責，也就是強調政府行使公權力的同時，也要承擔責任義務的對稱性。而在公共治理改革上，公共課責性必須透過相關課責機制的設計才能確立，也是各國政府在改革過程中的重點之一，例如提供民眾能接受政府說明、報告、監督的管道等。

(三)績效管理與公共課責性之間的相互關係

- 1.由於公共課責性強調公部門行使公權力的同時，也承擔了相對應的責任義務，因此公部門若要避免人民課責，就必須在施政上讓民眾滿意，因此可透過實施績效管理來督促自身的施政。
- 2.績效管理源於企業管理概念，強調顧客至上，但由於公部門施政必須維持公平與正義，若過度強調顧客至上，容易產生為討好民眾而施政不當的情形，因此需要透過公共課責性來強調政府應負的責任。

四、政府行銷管理是當代政府必須重視的新課題。請舉例並說明政府行銷管理的作用與原則。

擬答

(一)政府行銷管理的作用

根據丘昌泰的看法，政府行銷管理的作用有以下幾點：

1.獲得人民支持

民主政治是以選舉為導向的政治，政黨必須透過民主選舉才能取得執政的機會，故所有行政措施必須得到人民的支持，否則政權無以為繼，因而必須進行政府行銷。例如政府單位透過電視廣告宣揚政策或是施政作為。

2.讓人民瞭解

政府施政內涵愈來愈專業化，一般民眾難以理解，特別是涉及義務分攤的公共政策，如提高健保費率，必須透過政府行銷，讓民眾充分瞭解。

3.使人民能配合

良好的公共服務需要透過政府行銷，才能讓民眾知悉並且配合使用，以達成服務型政府的目標。否則若無系統性的行銷，則必然降低公共服務的使用率，亦無法使民眾滿意。

(二)政府行銷管理的原則

根據孫本初及吳定等人的看法，政府從事行銷與公關應秉持下列幾項原則：

1.內部做起

機關若要做好公共關係，其前提為講求本身有良好之表現，並讓公眾了解、贏得好評。例如在新冠肺炎疫情期間，政府為宣導防疫政策，政府官員在公開場合上力行戴口罩、保持社交距離等作為，以身作則，進而讓民眾願意遵守防疫政策。

2.雙向溝通

推展公眾關係時，必須重視組織內的「上情下達，下情上達」及組織與環境的「內外交流」。

3.誠信為本

公共關係的基礎必須建立在「信譽」及「互信」之上，如此方能贏得對方的信任，關係自然會增進。例如在新冠肺炎疫情期間，衛福部透過每天舉行記者會，說明防疫政策及國內疫情發展，安撫民眾緊張的同時也得到民眾信任。

4.公開透明

公共關係的大敵，就是不公開。其實，即使有缺點和弊端，如能加以公開，示人以坦白，示人以改善的決心，便會贏得公眾的好感。例如在新冠肺炎疫情期間，衛福部透過每天舉行記者會說明疫情及防疫措施，並針對外界疑慮及指責作出說明及改進，進而使民眾對政府的信心提升。

5.平時發展

「臨時抱佛腳」是公共關係的大忌，政府行銷應於平時就要把握時機，與民眾建立關係。例如地方或中央政府會不時透過電視或媒體等管道，撥放廣告行銷自身施政。

6.不斷創新

要做好公共關係，一方面必須迎合公眾心理，引起公眾興趣。除此之外，尋求創新乃是一個重要的方法。

7.社會責任

社會責任是指在消極方面不損害公眾、在積極方面更要造福社會大眾。

8.服務大眾

服務是獲得他人好感與合作的最佳方法。服務之涵義包含：

- (1)做他人（被服務者）所需要的事。
- (2)做對他人（被服務者）有利的事。

9.全體動員

公共關係乃是人人有責，全體動員的協力工作。絕非僅靠公共關係業務人員或專家就能做好。

10.方略靈活

推展公共關係的作為，不論是策略、方法、技巧或媒介，均應視公眾特性、環境情勢、公共關係主體的目的及條件之不同，而斟酌制宜，不宜一成不變。