



107

公務人員高等考試試題(三等)

類科：一般行政

科目：公共管理

- 一、面對新興議題的快速變遷，公共管理者唯有採取跨域協調合作模式，方能有效因應全球化時局的變遷，請析論跨域協調的意義及如何有效進行跨域協調。

擬答

(一)跨域協調的意義

所謂跨域協調，即跨域治理，係指跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為。進一步來說，跨域治理是指當兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能或疆界相接及重疊而逐漸模糊，而導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決難以處理的問題。從公共管理的實務面向而論，許多公共政策的規劃和執行必須採取跨越轄區的宏觀視野，例如：台北市與新北市共同整治淡水河。

此外，許多公共問題影響的範圍及其性質也往往超越了某種特定功能的政府部門，例如興建北宜高速公路所涉及的層面，不僅與交通部的職掌有關，也與環保署職司的環境影響評估息息相關。

(二)有效進行跨域協調之作法

1.全局性合作的思維：

- (1)全局性合作的思維意味著一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果。
- (2)在實際的作為上則是把政策、管制、服務的提供，以及前述三者的監督整合在一套基礎架構中，而且須由各地方政府共同合作解決，始能克竟全功。



2. 溝通平台的建立：

- (1) 由於國內公共議題易導向泛政治化的爭論，因此要消弭對立的政黨立場與意識型態，恐非易事。若要解決此一困境，應逐步建立地方自治團體跨域合作之默契與信心，而其重點在增加非正式互動，以累積合作的社會資本。
- (2) 在具體作法上，可以打造一個互利的對話平台，使得區域內的縣市首長能夠體認，唯有相互合作才能發揮更大的效益。

3. 建立績效評核的制度：

- (1) 夥伴關係向來為人所詬病之處，乃是參與者眾多，使得成本增加而且績效難以衡量。
- (2) 因此，建立一套夥伴關係的課責制度，藉此評量參與者的績效表現，以免發生搭便車(free rider)的問題發生。同時相關的績效評核結果，亦可作為其他縣市辦理跨域合作時推動之依據或借鏡。

4. 藉由法制面之建構與增修，促進協力合作：

為促進跨域之協力合作，可藉由以下幾種法制之建構與增修等作法來進行：

- (1) 修正地方制度法：似可考量延續地方制度法第 21 條及第 24 條之規定，重新修訂地方制度法，或另增訂地方制度法施行細則，擬訂各種促進跨域合作之規定，使得法制面更加健全。
- (2) 制訂跨域合作專法：由於跨域合作涉及地方自治團體自治權的行使，以及跨域間權力分配及資源共享之法律關係，因此，如透過地方制度法之授權，以法規授權之方式另定專法，作為建立與推展跨域合作之依憑，則有其積極必要之需求。
- (3) 訂定跨域合作法規命令：如果認為依法授權下制定跨域合作專法，有違一般授權立法之慣例，可根據行政程序法第 150 條，訂定法規命令，俾使地方自治團體間，乃至民間團體可資使用，亦是法治上值得思索的努力方向之一。
- (4) 訂定跨域合作行政契約範本：針對有關跨域事務之合作，係至少由兩個以上平行地方自治團體間之合意行為，而其比較可行之法治作為，似以訂定行政契約為最簡便之途徑；再者，因行政程序法中有多達 15 條係規範行政契約，似乎顯示出行政契約在法制上已趨向周延化，或可提供跨域事務合作之參考。



二、政策溝通是公共管理得以有效落實的重要環節，政府政策必須有效運用溝通、宣導與說服等行銷方法，以爭取利害關係人的理解與配合。請說明政府外部溝通可採取之策略，並請分就議會、媒體及民眾之溝通策略加以論述。

擬答

政府從事公關與行銷的主要任務在於，贏得社會公眾的了解、好感與支持，另一方面，則是負責將社會公意引入管理決策部門。政府外部溝通可採取之策略，茲分就議會、媒體及民眾之溝通策略論述如下：

(一)議會之溝通策略：

1.在「政治知識」方面：

(1)要能精確掌握主要人物：

公共管理者不可能去應付每一個委員，實際上也不需要，因此公共管理者要能精確掌握這些主要的人物，包括支持者與反對者。掌握主要人物之後，公共管理者必須了解其真正關心的問題所在，進行溝通，各項資源也才可以集中使用。另外，除了議題上的主要人物外，各黨的黨鞭也是公共管理者必須溝通的人物，因為他們對於議程的安排，也有相當的影響力。

(2)要能精確掌握委員所關心的問題：

每一個委員都有他特別關心的議題，這些議題往往也是與其本身利益有密切關係者，因此在這些議題上與委員打交道，要特別的注意，因為這是衝突與合作的關鍵點。除此之外，也要瞭解議題在委員間支持分佈的情況以及意見的強度，這些都是公共管理者採取行動的重要資訊。

(3)遇到強力反對，能適時採取迂迴戰術：

要避免、減輕或轉移民意機構所帶來的壓力，一個很重要的策略，就是將自己的立場與意見透過媒體來向社會大眾說明，或者是找尋法案潛在的支持者，或者是尋找其他立委來聲援。

(4)要能善用議題設定的優勢來擴大支持的力量：

推動政策的過程，其實就是一種尋求支持的過程。為爭取更多的偏好支持，議題的設定非常重要，而公共管理者實際上有相當的優勢來設定議題，並爭取足夠多數的支持。



2.在「政治溝通」方面：

(1)要能迅速回應委員的要求與問題：

迅速回應代表一種重視，是建立雙方信任關係極為重要的一環。

委員的要求有書面的，也有口頭的，有公開的，也有私下的；公共管理者要能區分輕重緩急，來加以回應。

(2)與立委幕僚建立良好之關係：

我國立委大多私務繁忙，很多問政資料的蒐集都要靠幕僚人員協助，因此幕僚人員可說是具有「資料庫」的功能。

如果能藉由經常提供資訊、對政策問題交換意見，或出席參加立委舉辦的公聽會，與立委幕僚建立良好的關係，就比較可以接近立委的「資料庫」，以掌握民意代表質詢的議題，亦可發揮協調的功能。

(3)建立信任的關係：

公共管理者與民意代表及其助理的關係中，雙方的信任感是一個很重要的面向。要建立信任關係，必須避免不可預期的狀況出現，而且提供的資料必須真實。

3.在「專業主義」方面：

就是要提供專業的援助。立委本身的專業性不足，相對地，公共管理者則擁有較多的資訊，專業的程度也比較高，如果可以提供專業的協助，包括資料的提供，問題的討論，不僅有助於關係的建立，亦可強化或改變立委或其助理對議題的認知與態度。

4.在「政治中立」方面：

就是要避免過度的黨派色彩。公共管理者實際上很難避免黨派色彩，但是由於公共管理者必須爭取各黨的支持，因此也不能表現出太過強烈的黨派色彩。因為如此雖然可以得到一方的支持，但卻引起另一方強烈的反對，對工作的推動，不見得有利。此外，專業主義本身就是一種政治中立的表現，如果真能建立專業形象，而且避免黨派色彩，公共管理者的影響力將大幅增加。(以上引自馬紹章，民意機構與政務領導，收錄於黃榮護等，公共管理，1998：196-201)



(二)媒體之溝通策略：

媒體是民主社會資訊的傳播者，幫助人民在最短的時間內，了解周遭發生的事，然而，媒體也站在資訊傳播的樞紐位置，總是為我們選擇應該關注什麼樣的議題。因此，媒體在公共事務領域當中，是重要的議程設定者。不論媒體從何種途徑來影響公共議程，對於公共管理者而言，面對媒體有下列三項策略：

1. 媒體與政府是一種長期的互利共生的關係。互信的建立是任何政府媒體關係的起點，從個人、團體乃至於制度上的關係建立，都是必要的。
2. 公共管理者必須隨時準備為政策說明。即便再複雜的事件，官僚體系都要有提供大眾淺顯易懂政策資訊的準備，因此，當危機發生時，能夠不慌不亂面對媒體與民眾溝通，從某一個層面來看，就是政府最好的公關作為。
3. 設置專責的公關幕僚機構。任何一個公部門，都必須有媒體策略，但並非部門中的每一個人都要接觸媒體。換言之，由專責的部門負責為大眾提供統一的資訊，比起同一部門當中各說各話，來得有效。

(三)民眾之溝通策略：

1. 政府各部門遇有制訂或發布重要政策，或重大事件及政令宣導需要時，均可隨時直接向公眾發布新聞予以說明。其較常見的方式包括召開記者會、主動發布新聞稿，或舉辦政策說明會、公聽會等。也可利用社群媒體及 Youtube 等傳播政策訊息。
2. 隨時注意網路上民眾對政策之反應，但要過濾並篩選有建設性意見，以避免民意受到政客之操縱而形成民粹。
3. 與政策直接影響之民眾面對面溝通，瞭解其實際狀況並說明政策目的，以避免政策實施後之衝突。
4. 採取各種社會對話的方式，如公聽會、社區論壇、溝通辯論會等，透過社會公民間的理性反思及公共判斷，共同思索重大公共議題的解決方案。



三、網絡管理於公共管理日趨重要，請舉實例說明羅迪斯 (R. A. Rhodes) 的政策網絡概念。

擬答

- (一)在政策執行過程中，政策問題往往涉及到多個不同的政策部門和社會部門的參與，以及它們之間差異化的現實認知、利益訴求以及價值立場。政策網絡指的是在政策制定過程上，政府與私人組織之間的穩定關係。包括一個政策領域所有參與政策規劃與執行的行動者，其主要特性是公共與私人之間的非正式關係，但是具有相互依賴的利益，努力尋求在集中的、但並非是層級節制的層次上，集合行動解決問題。
- (二)由治理的角度而言，政策網絡的治理模式，意謂著權力下放，更多的政府參與服務傳遞，在每個層次上的政府與非政府的夥伴關係模式加速發展，使得政府既往平行的關係發展，尋求與非政府組織夥伴關係的協調與整合；也往垂直的關係發展，透過傳統官僚組織與憲政制度，平行的關係不足以取代垂直的關係，而是平行的連結關係與垂直的關係互相補足。例如長照政策中，中央衛福部社會照顧與發展司、各直轄市及縣(市)衛生主管機關、社會局、長照管理中心、醫療院所等機關之間，交相依賴，並有各自任務與目標。
- (三)羅迪斯 (R. A. Rhodes) 將政策網絡分為五種類型：
- 1.政策社群：嚴格限制成員數量，由中央與地方政府組織所構成，是一種具有高度整合及穩定性的政策網絡，成員間著重垂直的互賴關係，因此水平性的意見表達受到限制。
 - 2.專業網絡：由具專業素養的專家參與政策制定，具有高度穩定性，成員間著重垂直的互賴關係，整合程度不如政策社群高，主要在提供專業人員利益。
 - 3.府際網絡：成員數量有限制，由地方政府間代表性的組織所構成，特別強調水平的意見表達，意見表達不受限制。
 - 4.製造(生產)者網絡：成員數量不固定，是基於經濟利益所構成的網絡關係，主要在提供製造者的經濟利益。



- 5.議題網絡：成員眾多且組成複雜，是一種穩定性低且鬆散的政策網絡，垂直互賴關係受限制，水平意見表達未受限，常出現意見分歧現象。

四、機關推動績效管理之立意，在於提高機關自主管理能力，使其能夠做到自我比較，自我要求逐年進步，並透過資訊公開，促請各機關首長對外承諾施政目標，落實施政課責。請析論績效管理的內涵與具體作為。

擬答

(一)績效管理之內涵：

績效管理本身就是「如何執行策略，以達成組織目標的管理過程」。對於私部門而言，由於經營目標單純，顧客對象和競爭對手都比較容易確認，因此，管理者很容易由上述來實施績效管理。但是，對於政府組織而言，由於公共目標多元，且績效往往難以衡量，在實施績效管理時就顯得比較複雜。就績效管理的功能面，進一步說明其內涵：(孫本初，2009：591-593)

- 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)績效管理之具體作為：

- 1.依照學者芬維克(Fenwick)的見解，一個好的績效管理體系必須具備下列幾項要件：(1)明確說明服務的目標、(2)必須建立一致性的量化績效指標、(3)保證資料的可比較性、(4)建立結果公佈的機制等。



2.依學者卡特(Carter)之見解，好的績效指標應具備下列之特質：

- (1)界定清楚而有一致性。
- (2)必須和組織的需求或目標有關。
- (3)必須要有廣博性(涵蓋管理行為的所有面向)。
- (4)必須為組織各級人員所接受，因此應符合組織文化。
- (5)應由組織之所有者使用。
- (6)被評估的單位或個人不可影響績效指標的運作。
- (7)建立績效指標所使用的資訊必須正確和廣泛。



107

公務人員普通考試試題

類科：一般行政

科目：公共管理概要

甲、申論題部分

一、請說明策略管理的意涵、特性及優點。

擬答

(一)策略管理的意義：

- 1.策略管理是管理者有意識的政策選擇、發展能力、詮釋環境，以集中組織的努力，達成既定的目標。(吳瓊恩等，2006：186)
- 2.策略管理著重在達成目的的可測量性，與過去的「功能管理」有所不同，策略管理強調長期的、整體的目標達成，特別著重組織與外在環境之間的關係；而功能管理則強調各功能單位的權責分明，至於所要達成的目標，並無主要的重點。(吳瓊恩等，2006：187)
- 3.所謂策略管理係指「規劃、執行、追蹤與控制組織策略的過程」，其要義有三：(丘昌泰，2000：216-217)
 - (1)策略管理的首要階段是「策略規劃」或「策略分析」。
 - (2)策略管理的重心在於「策略選擇」。
 - (3)策略管理不可忽視「策略的執行與追蹤」。

(二)策略管理的特性：(丘昌泰，2000：216-217)

- 1.策略管理是「未來導向」的：
策略管理是將組織未來發展的規劃藍圖付諸實踐，並且追蹤修正策略方案的過程。
- 2.策略管理是「獨特的思考與行為方式」：
策略管理的思考模式是目標導向的，組織策略一旦設計出來，必定會採取具體行動加以實踐，並且檢討與修正。



3.策略管理是「持續性與循環性的流程」：

策略管理的過程無論是四個階段或者是三個階段，它都是不斷循環、永無止境的管理過程。

4.策略管理是「設定架構，指引其他管理活動的重要功能」：

策略管理是組織生存發展的命脈，其他所有的管理活動，如計畫擬訂、預算編列、資源管理、政策行銷與政策評估等活動都必須以該策略為指導綱領。

5.策略管理「並非容易實現，但是有其必要性」：

當前公私部門面臨競爭日趨激烈，外在環境挑戰日益增加的情形下，更須進行策略管理，以營造組織未來的發展生機。

(三)策略管理的優點：

1.提供策略性的發展方向：

策略管理集中於組織本身的能力與外部環境，對於組織未來的發展願景提供策略性的前瞻思考。

2.指導資源優先順序使用的排列：

資源不足一直是任何組織必須面對的問題，策略管理是在資源有限的狀況下，依據策略性議題的優先順序加以設計的活動，有助於我們排列資源使用的優先順序。

3.設定卓越標準：

策略管理是為組織的未來設計一套願景與共同的價值信仰，可以為組織的運作設定卓越的標準，提供組織發展之方向。

4.對抗環境的不確定性與變遷性：

策略管理非常重視組織外部環境特性的分析，並且根據該特性研擬務實的策略，此有助於組織對抗外在環境的不確定性與變遷性。

5.提供控制與評估的客觀基礎：

策略管理通常都有設置策略執行的議程、行動計畫、控制機制與評估研究，此皆有助於檢視策略是否實現與是否需要修正。



二、新公共管理在公共行政思潮轉變中占有重要地位，也是各國行政革新與政府再造的重要理論基礎，請說明新公共管理的內涵？

擬答

新公共管理的內涵說明如下：

(一)定義

所謂新公共管理(New Public Management, NPM)係指相對於傳統以機械觀點為中心的公共組織管理策略(如泰勒的科學管理)。在基本觀念方面，新公共管理是屬於新右派的思想，也就是強調政府應該減少其對社會與市場的干預，讓市場機制得以發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，至於達成此一目標的首要途徑就是，為政府注入企業家精神。(孫本初，新公共管理，2009：41)

(二)主要特徵：

綜合學者 Hood、Franham 和 Hontan 之相關論述與新右派公共管理之觀點，新公共管理的主要特徵：

1.引進「市場機制」來提供服務：

- (1)對內，政府組織必須進行重組，並強調競爭，以提升服務品質。
- (2)對外，強調以契約關係來取代傳統的信託關係。

2.解除管制、法規鬆綁：

- (1)在管理方面，主張讓公經理人有更大的自主權來進行專業管理。
- (2)突破傳統法規的限制，建立以績效成果為導向的預算制度，且員工的薪資將根據績效表現來彈性給予。

3.強調產出、重視結果：

- (1)重視產出的控制，而非程序的遵守。
- (2)更重要的是，產出的結果必須要能滿足顧客的需求。

4.顧客導向、充分授能：

- (1)視人民如顧客，強調顧客的選擇權(顧客授能)。
- (2)除了顧客授能，另外主張對成員個人以及組織進行授能。



5.重視私部門的管理實務：

- (1)主張引進「創新冒險」的企業精神來活化政府。
- (2)偏好運用「私部門的管理技術」來提升政府的效率與效能。

(三)核心觀念：

新公共管理乃是揉合了市場理論，試圖修正官僚體制弊病的行政論述。歸納其論述，可以三項核心觀念涵蓋：(孫本初，新公共管理，2009：42)

1.顧客導向：

新公共管理以市場取向為起點，強調將人民視為消費者，標榜以顧客導向做為政府行動的方針。

2.公共組織內部市場化：

新公共管理論者相信市場的運作較官僚體制更為有效率，因此將市場的競爭概念注入公共組織當中，論者謂之「組織內部市場化」，其實務上之作為即學者薩維斯(Emanuel S. Savas)所謂的「將政府民營化」(to private government)。

3.企業型政府：

新公共管理論者認為政府的成敗與民選首長、政務官，以及行政人員是否具有企業家精神息息相關，此一概念意謂大膽創新、追求變革、前瞻的視野、以及接受挑戰應成為公經理人(Public Manager)的特質，論者將具有此種企業家精神的政府稱為「企業型政府」(Entrepreneurial Government)。

乙、測驗題部分

1. 有關公共管理的意涵，下列何者正確？

- (A)公共管理與科學管理的傳統無關，是一種應用性的社會科學
- (B)公共管理的重點，是將公共行政視為一種專業
- (C)公共管理重視組織內部運作程序，不重視組織與外部環境的關係
- (D)公共管理的領域，不包含非營利組織(或稱為第三部門)

2. 英國首相布萊爾(Tony Blair)所主張的公共管理改革模式，力主讓個別工會涉入政黨事務，此種主張被稱為何種主義的政經模式？

- (A)團體競合主義
- (B)自由放任主義
- (C)利害關係人主義
- (D)社會統合主義



- (C)市場係以消費者為導向 (D)重視生產過程的技術改造
11. 依據 B. Andersen & P. Petterson 之見解，就比較標的區分標竿學習的種類，下列何者錯誤？
(A)功能標竿 (B)績效標竿 (C)策略標竿 (D)流程標竿
12. 顧客導向的執行方式與經營策略中，下列何種組合較為正確？①有效處理顧客抱怨 ②第一次服務就零缺點③找出顧客的期望與偏好④回應最有影響力的顧客 ⑤依法行政善用行政裁量 ⑥異業學習企業標竿
(A)①②③⑥ (B)①②③⑤ (C)②③④⑥ (D)③④⑤⑥
13. 下列何者並非 20 世紀後期新公共管理改革浪潮出現的原因？
(A)出現於後冷戰時期新的世界局勢
(B)新興國家民主轉型的治理需求
(C)全球化之下國家間競爭日趨激烈
(D)金融海嘯所需要的跨國合作機制
14. 依據管理學者布拉克 (R. Blake) 與莫頓 (J. Mouton) 所提出的管理格道理論，下列何者是「團隊式管理」所具備的特質？
(A)對生產關切的程度低，對員工關切的程度低
(B)對生產關切的程度高，對員工關切的程度高
(C)對生產關切的程度低，對員工關切的程度高
(D)對生產關切的程度高，對員工關切的程度低
15. 美國政府績效與成果法案 (Government Performance and Results Act, GPRA) 是在下列何者擔任總統時所推動的法案？
(A)雷根 (B)柯林頓 (C)歐巴馬 (D)老布希
16. 一項服務對於接受者所產生的衝擊或影響程度，係指下列何種績效指標？
(A)投入指標 (B)過程指標 (C)回饋指標 (D)結果指標
17. 下列何者不是非營利組織自律規範中的重要原則？
(A)誠信募款 (B)訂定服務目標及流程評估
(C)財務資訊保護 (D)利益迴避
18. 老手與新手之間的經驗傳承，其知識屬性最屬於下列何者？
(A)內隱知識 (B)內隱知識與外顯知識的綜合
(C)外顯知識 (D)有時內隱知識，有時外顯知識



19. 有關知識地圖的主要元素，不包含下列那一項？
(A)知識社群 (B)知識執行長
(C)知識專家 (D)知識庫
20. 下列何者不是電子化政府發展趨勢所面臨的困境？
(A)過度浪費與未具效益的問題
(B)步調不一的電子化過程
(C)資料庫的累積與整合問題
(D)高層管理者過度重視資訊科技知識與策略
21. 下列何者不是非營利組織的特徵？
(A)非利益的分配
(B)非正式組織
(C)服務取向、行動取向
(D)組織收入依賴募款能力，而非組織績效
22. 下列何者不是成功行銷的關鍵要素組合？
(A)組織應採取「多做少說」的原則
(B)組織的基本目的在於滿足顧客的需要
(C)要滿足顧客需要，整個組織必須同心協力
(D)組織應強調長期的掌握顧客
23. 英國政府自 1970 年代末期，發展出一套協力規劃的執行策略，下列何者並非是此執行策略的主要作法？
(A)市場式協調規劃 (B)聯合規劃
(C)聯合財政 (D)結構塑能與法律授權
24. 政府業務委託民間辦理包括四大模式，下列何者屬於「機關內部業務委外」的類型？
(A)消防安全檢查委外 (B)訓練業務委外
(C)違規車輛拖吊業務委外 (D)宜蘭傳藝中心民營
25. 某民間廠商投資 6,000 萬元，與某縣市政府簽約擴建某國小現有的游泳池設備，並增建 25 公尺室內溫水訓練池，廠商取得營運權一定期間後，再將營運權歸還政府。此民間機構參與公共建設的方式，稱為：
(A)ROT (B)BOO (C)OT (D)BOT



試題答案

題號	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
解答	B	C	A	D	D	C	A	B	C	C
題號	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.	18.	19.	20.
解答	A	A	D	B	B	D	C	A	B	D
題號	21.	22.	23.	24.	25.					
解答	B	A	A	B	A					