

《公共管理》

一、公共管理成為一門學科與學派，請界定之並說明其特徵為何？自1970年迄今，公共管理的發展趨勢為何？（25分）

試題評析	此題為基本題，有關（新）公共管理的特徵有許多版本，同學可以擇一論述。至於公共管理的發展趨勢曾於88年與98年高考出現過，應該不難掌握。
考點命中	《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁38-39；47-49。

答：

根據 Bozeman 的看法，公共管理的研究起始於 1970 年代末，1980 年代初，改變了公共行政學術理論與實務的原本面貌，成為世界各國行政管理學政兩界矚目的焦點。茲依題意論述如下：

(一)公共管理之意涵

公共管理是一門新興的學科與學派，旨在幫助公共管理者獲致解決公共問題、滿足民眾需求及處理公眾事務所需的知識、技能與策略。

(二)公共管理之特徵

- 1.公共管理是將企業管理手段運用於公部門，並未改變公部門的主體性。
- 2.公共管理選擇性運用市場機制手段，並非將公共服務完全市場化。
- 3.公共管理既非公共行政，亦非政策執行，惟並未排斥兩者的內涵，只是進行修正。
- 4.公共管理重視與外部環境的關係，強調最高管理者的策略設計。
- 5.公共管理不完全等於「政府管理」，它是與私部門、非營利部門、公民社會或個人進行「公私夥伴」的合作模式。
- 6.公共管理與政策分析具有密切關係，不可分離。

(三)公共管理的發展趨勢

- 1.持續充實公共管理的概念內涵：公共管理此一學科領域的主要工作是為研究政府部門的再造，其概念內涵暫時不宜作嚴格或具體的界定，必須持續擴充。
- 2.公共管理所採取的研究途徑是兼具實務性與規範性，在發展具有實際效用的治理工具同時，也不忘建立其核心的價值規範。
- 3.公共管理並不排斥私部門所使用的方法，凡能達到目的者皆為好的管理方法。所以公共管理最大的挑戰，乃在如何發現更有效的方法來整合公私部門兩者所使用的管理工具。
- 4.重視虛擬網絡組織對公共部門所造成的影響：由於資訊及通訊科技的發達，形成許多虛擬網路組織，勢必對公部門的工作環境造成莫大衝擊，因此公部門應及早規劃適當的管理方法。
- 5.公共管理強調創新與系統思考，才能夠提出正確的變革方向，設計出新的治理系統，俾利創新的政策產生實際功效。
- 6.公共管理重視人力資源管理，試圖藉由提昇公共部門的人力素質與工作力來提振國家競爭優勢。其主要的變革方向，是將傳統的「人事管理」轉換為強調分權化、彈性化及具有市場競爭機制的「人力資源管理」系統。
- 7.重視服務的品質與績效的評估方法：在「顧客至上」的年代，公共部門管理者必須主動發展客觀且有效的績效評估方法，以利藉由顧客滿意度來檢測政府績效。
- 8.重視政府再造的方法與過程：政府再造的方法或策略並無定律，重點在於必須配合公共部門的特有生息環境，並且在過程中必須實事求是，不能淪為政治祭儀。
- 9.公共管理強調價值調和與課責，不僅重視效率系統與效能，同時也重視公平、正義和民主，同時在主張行政自主化和彈性的同時，也強調課責的重要性。
- 10.公共管理重視運用組織發展的干預策略，包括：(1)人際過程的干預；(2)技術結構的干預；(3)人力資源管理的干預；以及(4)策略性干預。

綜言之，自 1980 年代以來，由於資訊技術的發達、全球化及強調顧客至上等因素，使得傳統官僚體系的組織與管理方式已不敷政府機關使用。因此，一些行政管理學者及實務界人士於是發展出「公共管理」領域，使政府能因應急遽變化的環境，同時能加速與促進政府的改革及創新，以及突破政府在管理上的困

境。

二、何謂風險與風險管理？風險與危機的關係為何？公部門風險管理的策略有那些？（25分）

試題評析	風險管理的題目曾出現於100年薦任升等考、100年地方三等特考與107年地方三等特考，此題有關公部門風險管理的策略亦可以危機管理的策略作答。
考點命中	《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁139-142。

答：

風險管理（risk management）一詞大約出現於 1956 年《哈佛商業評論》，當時所謂的風險（risk）主要是指保險公司的財務風險而言。1980 年代由於跨國性公共問題的興起，如核電、愛滋病、溫室效應等問題，環保學者與公共衛生專家開始將風險管理的理論應用於公共政策問題上，以制定科學的風險管理政策。風險管理遂逐漸成為公共管制政策的必備工具，同時也成為確保民眾生命健康與財產安全的政策分析工具。以下茲依題意說明之：

（一）風險之意涵

風險係指潛在影響組織目標之事件，及其發生之可能性與嚴重程度。換言之，風險成立的要件必須說明下列兩種內涵：發生機率與影響範圍。基此，所謂風險就是發生機率與影響範圍兩者的乘積。

（二）風險管理之意涵

廣義的風險管理係指為了建構風險預防，所採用的各類監控方法與過程的統稱，各類監控方法係指各別經濟個體與總體社會，針對風險所採取的任何手段。狹義的風險管理則指經濟個體透過辨識與評估風險，整合有限資源，使損失對個體的不利衝擊降至最低的管理過程。換言之，為利用科學方法有效管理，可能發生的事件及其造成的不利影響，所執行的步驟與過程。

（三）風險與危機的關係

「危機」（crisis）是指對於組織、人員與社會造成生命或財產、生理或心理威脅與損害的特殊緊急情況；「風險」是指測量負面影響的機率與嚴重程度。簡言之，還沒有發生的危險就是風險，一旦發生了的風險就變成危機。若將前述的概念轉變為危機概念，則危機是一個發生機率甚低，甚至低到足以鬆懈大家的危機預防意識，一旦發生則其所造成的後果相當嚴重，難以估計。

（四）公部門風險管理的策略

公部門風險管理的策略包含風險認定、風險評估與風險溝通：

1. 風險認定：指發掘可能發生風險之事件及其發生之原因和方式。建構組織內部有效的風險管理機制，只有全盤透析各種風險，找出組織面臨的各種風險，才能夠預測及採取風險處理的有效方法。
2. 風險評估：區分為風險分析、風險估計與風險評價三部分：
 - (1) 風險分析：指風險特質的分析，包括各類型損失原因的了解與計算損失金額基礎的評定，所有有形與無形的實質財產所可能面臨危害性風險，並可分直接損失與間接損失。
 - (2) 風險估計：指將風險分析資訊，依損失發生的可能性與可能產生的幅度，予以數據化的統計過程。可分為損失頻率與損失幅度兩個面向，兩者的機率分配決定了風險總損失分配。
 - (3) 風險評價：指人們對風險的來源與風險估計值之認知判斷過程，會主導人們的風險態度與行為，故對實際風險的評價結果是為認知風險。
3. 風險溝通：係指為降低風險損害度，與社會大眾對話溝通並鼓勵參與風險決策，以因應危機來臨前之緊急應變的事前準備。亦即指所有風險資訊，在來去之間互動流通的過程。人們有權利獲知風險相關資訊，進而實際掌握風險後，克服心理上的恐懼威脅，改變人們對風險的認知與行為，避免以訛傳訛，造成更重大的風險因素。並教導人們了解風險，進而掌控風險而達到保障社會大眾的健康與安全。

三、規劃為組織管理中最重要之一環，而公共管理的規劃可分為操作規劃、方案規劃與策略規劃三種，請就此三種規劃的內容與特性析論之。（25分）

試題評析	有關策略規劃的概念同學應該都很熟悉，而由題意中也應該能夠判斷出操作規劃、方案規劃與策略規劃的層次是由低至高、範圍是由小至大、內容是由具體性至原則性。行政學中亦有營運
-------------	--

	性計畫（操作規劃）與策略性計畫（策略規劃）之區分，亦可用來說明之。
考點命中	《高點·高上公共管理總複習講義》第一回，趙杰編撰，頁161-163。

答：

費堯（H. Fayol）曾明確指出，管理概念的同義詞即為預測與規劃。組織規劃的目的即在為組成及協調各種不同之組織功能提供基礎，使組織得以從容應付環境中的挑戰。組織若無有效的計畫，其他管理活動將趨於無能。正式的組織規劃可依其環境的不確定性程度與內容焦點分為操作規劃（operation planning）、方案規劃（program planning）與策略規劃（strategic planning），茲說明如下：

(一)操作規劃

操作規劃乃是以組織現有的環境與資源為前提，針對可確知之外在需求對組織現有的作業程序作細部的規劃。多數組織雖然處於多變的環境中，但對多數行政機構而言，組織未來三至五年的工作規劃必然包含大多數現行的經常性業務與活動，因此組織便需要對現存之操作方法與各部門之作業程序作妥適安排與計畫，這種性質的組織規劃即為操作規劃。

在時間上，操作規劃並不一定為短程規劃，其涵蓋的時間長短視所規劃之業務性質而有明顯的差異。例如資訊科技日新月異，相關業務的操作規劃若超過2年以上必然不切實際，但若所處市場相當穩定，其操作規劃所能涵蓋的時段便相對較長。

(二)方案規劃

除了經常性作業外，行政組織在任何時候都可能有一些特定的重要政策需要公共管理者規劃方案以執行。方案規劃是指針對組織決定的重大政策，在現行之經常性作業活動之外，發展與評比專案執行計畫的過程。方案規劃所指的方案可能是與現行組織之經常性活動關聯密切的作為，如採用新的考績辦法或制度改變，也可能包括組織完全創新的行動。至於其涵蓋時間則取決於方案的性質。

(三)策略規劃

J. M. Bryson認為策略規劃係指「一種足以產生公共組織基本決策與行動的紀律性努力，在法定權責規範下，以形成與指引該組織活動的方向與性質」。策略規劃具有下列特性：

- 1.策略規劃是未來取向的：策略規劃是針對組織本身的特性與外在環境的變化所設計的未來發展藍圖，其目的在替組織的未來開創生機。
- 2.策略規劃是客觀分析的過程：策略規劃必須以科學精神客觀的批判與肯定組織本身所具備的劣勢與優勢，以及外在環境的機會與威脅，以提出有效的行動策略。
- 3.策略規劃是批判與重建組織任務與目標的過程：策略規劃係以機關組織的任務與目標為導向，因此，必須以批判精神檢視組織任務為何？目標是否扣緊組織所賦予的任務？然後依此排列組織目標的優先順序，研擬相關策略構想，編列相關預算。
- 4.策略規劃必須得到組織內部全面性的支持：策略規劃不僅必須得到重要決策者與意見領袖的衷心支持，同時組織內部所有成員都應該具有實施策略規劃的共識，將所有意見都納入組織發展的未來藍圖。

綜合言之，就對未來的不確定程度而言，策略規劃最高，方案規劃則依方案性質而定，操作規劃若是短程則低，並依時間的加長而遞增。就價值判斷的重要性而言，策略規劃最高，操作規劃最低。就預測錯誤造成的嚴重性而言，策略規劃將造成組織整體的失敗，方案規劃則會喪失資源或有利的機會，操作規劃則僅會降低效率。

四、公民參與和社區充能一直是我國公共政策關注的焦點之一，請從此觀點說明：何謂參與式預算？其核心理念為何？試舉一例說明其辦理的原則。（25分）

試題評析	參與式預算是目前多個縣市力推的政策，曾於107年原住民四等特考出過，也曾於行政學中出過考題，老師也多次強調其重要性，相信同學應該都有所準備。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁175-178。

答：

公共管理的思潮從 20 世紀末的新公共管理，進入 21 世紀初強調的公共治理，重視公民的參與以及政府與

民間的夥伴關係，這種思潮自然也推廣至預算決策與預算制度，因而產生「參與式預算」，容許公民有更多的機會參與公共預算的制訂，讓預算的決策更能符合居民的需求。茲依題意說明如下：

(一)參與式預算之意涵

參與式預算係指讓地方居民直接介入公共預算的支出與優先順序的決策，目的在於增加預算的透明度、政府的課責、民眾的認識，以及社會的包容。實務上，參與式預算提供公民資訊，讓他們可以對於地方社區有關新公共服務與方案的建議予以辯論並排列優先順序，以民主與透明方式制訂預算。透過居民或社區代表對於政府支出計畫的討論與投票，使公民在政府預算過程中扮演仔細檢查與監督的角色。

(二)參與式預算之核心理念

參與式預算制度正在世界各地採行中，其制度設計目的是值得肯定的，因為唯有擴大公民的預算決策參與，才能讓預算更貼近民意，讓預算更透明、課責，也讓公民更有權利義務對等關係，破除財政幻覺。實施參與式預算的核心理念如下：

1. 公民意識與社區主義的加強：參與式預算制度符合當前社區主義與公共治理的思潮，因此必須讓公民有認知參與公共事務是權利，也是義務。又，社區歸屬感與公民意識是可以培養的，其養成公民理性與互相尊重地溝通與思辨，為改善公共利益的預算決策共同努力。
2. 預算透明度的強化：政府預算過程與決策必須更透明，多年來IMF與OECD組織皆有制訂財政預算透明度的作業手冊與指標。唯有確實落實那些規定，才能揭開預算的神秘面紗，讓人民更容易親近政府預算。
3. 政府首長的大力支持：參與式預算制度必須依賴政府機關的專業指導與協助，首長更需要以開闊的胸襟，虛心接受人民的建議與構想，積極地支持與輔導，參與式預算制度才能開展。
4. 實施範圍的選擇：哪些地區或哪一類的公共建設支出較適合公民參與，須視各城市的特性而定。因此，選擇適當的實施範圍，關係著參與式預算的接受度與可行性。

(三)參與式預算之辦理原則

以新北市立黃金博物館「109年金瓜石暨水湳洞社區參與式預算」為例，參與對象以金瓜石及水湳洞18歲以上在地民眾為主，包含戶籍為金瓜石及水湳洞之居民，或能提供在地居住、工作證明者。參與辦法為居民自主提案，共收到5則提案，並分別於金瓜石地區及水湳洞地區各辦一場參與式預算提案說明會暨投票。依投票結果，水湳洞地區兩提案及金瓜石地區三提案皆獲選為今年度執行提案，將由提案人及在地居民執行，黃金博物館從旁輔導協助。由此例子中，可以歸納出參與式預算應該包含以下四大原則：

1. 發聲原則（voice）：參與式預算的宗旨是為弱者發聲，希望藉由制度設計讓在傳統政治制度之下弱勢、被邊緣化的聲音能夠有機會透過審議過程的積極聆聽而有被同等重視的機會，進而激發更有活力的公民參與。
2. 投票原則（vote）：透過比傳統代議政治更寬鬆的投票規定來涵納更多人的聲音，投票也是直接民主的展現，希望藉此達成增加公民權力的關鍵影響。
3. 監督原則（oversight）：參與式預算將公民帶入預算審議的流程中，使得政府必須更加開放、揭示更多資訊供大眾檢視與監督。
4. 社會正義原則（social justice）：公共資源的分配應該以社會正義原則為依歸，經過審議的過程，公民們的確了解也願意把稅收花在最需要的地方，使公共資源有機會重分配，更符合社會正義。

綜上可知，參與式預算是一種民主審議與決策過程，它給予公民有關公共資金將如何使用的實質決策權力，賦予公民思辯、辯論與影響公共事務的權利，也是一種對公民給予教育、參與、授權的工具。

【版權所有，重製必究！】