

# 109 年公務人員高等考試三級考試試題

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。（25分）

一、《考題難易》

★★★★

二、《解題關鍵》

本題屬於時事題型，於本年度各項課程中，皆有提及新冠肺炎與公共管理實務的連結性，惟本題係以「多層次治理」的概念解題，除超國家、國家、次國家三層是概念需能夠回答外，也應盡量讓防疫措施結合政府、企業、非營利組織之公私協力概念回答，本題實務作法無標準答案，如平時在申論題時常練習論述能力者，必能獲得高分。

【擬答】：

近年來，隨著民主社會與民意政治的興起，民間部門渴望參與公共事務的心志與意願日深，不斷要求政府開放人民參與公共事務的機會與空間；而政府行政管理職能亦在全球公共管理與民營化的風潮之下，不得不逐漸釋放公共事務，邀請民間部門共同參與提供服務，形成當代政府與民間公私協力，以多層次治理的角度解決全球問題。以下茲就題旨析論如次：

(一)多層次治理的意涵：

多層次治理的概念係指國家在面對全球化下，呈現三種權力移轉的形態，其一為向上移轉至國際行動者與組織，其二為向下移轉至區域、城市與社區；其三是向外移轉至其他眾多的社會行動者。

1. 超國家層次向上移轉至國際行動者與組織：指國家將某些政策部門的主要決策權讓渡給國際性政府組織或跨國機構。主要原因為：

(1) 大部分當代西方世界的政治菁英所遭遇的重要問題，例如經濟發展，不再是以國家的疆域為限，而是區域性甚至是全球性的。

(2) 國際間的相互依賴與調適乃是解決共同問題所必要的方式，例如面對全球氣候暖化的問題。

(3) 金融性市場的形成有關，加重諸如世界銀行、國際貨幣基金（IMF）的角色與功能。

(4) 不同國家所遭遇的政策問題日益相似，例如高齡化與少子化問題，因此發展出促進跨國政策學習的制度，進而成為新政策概念的一項重要策略。

2. 國家層次一向向外移轉至其他眾多社會行動者：將傳統由國家所控制的權力，移轉給遠離政治菁英所控制的企業或非營利機構與組織。亦即公共服務的輸送（提供）可以採取不同形式，透過民間社會的代理機構，來執行原本由政府所執行的任務

3. 次國家層次一向向下移轉至區域、城市與社區：係指國家將權力下分給地區性與地方性機構，即賦予地方政府更多影響力及更大財政責任。此外，在權力由中央下授到地方的同時，也能促進了地區更為直接的公民參與，以及對政治議題的掌握。更重要的是，分權化的目的使得服務的提供能更貼切地回應與適應地方的需求。

(二)以多層次治理角度應用進行防疫措施：

1. 超國家層次：透過世界衛生組織，即時掌握全球的疾病傳播情形，並據此作為我國衛福部防疫等級之建議，此外我國亦應表達積極加入世界衛生組織緊急應變計畫，援助國際社會之意願，並在醫療物資上扮演資源提供者的角色，協助其他國家進行防疫；而世界衛生組織亦應建置全

- 球衛生緊急應變人力，籌組全球疫情與災害援助緊急應變醫療團隊，以有效協助各國控制疫情。
2. 國家層次：透過與民間企業合作，在口罩生產、物流配送、醫療物資存量查詢系統、疫苗研發、經濟補助振興方案等措施上，以公私協力共同解決公共問題的精神，落實政府與民間「防疫優先」的使命感。
  3. 次國家層次：地方政府亦應積極配合中央防疫政策，由衛生福利部疾病管制署判定匡列名冊鍵入「接觸者健康追蹤管理系統」，各縣市衛生局由該系統即時檢視，進行追蹤健康關懷，另對於入境旅客須居家檢疫者透過「防疫追蹤系統」，由地方警政及民政單位每日進行健康關懷追蹤，確保疫情有效控制。

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。(25分)

一、《考題難易》

★★★

二、《解題關鍵》

公民參與係屬新公共服務的概念，顧客導向係屬新公共管理下的管理作法，本題建議以新公共服務對新公共管理的評論與改進著手。

【擬答】：

公民參與理念的落實，始於民主行政，集大成於新公共服務的理念，而顧客導向觀點的提供，則源於新公共管理下期望改善行政人員績效不彰之問題；而行政學者丹哈特（R. Denhardt）於2003年提出《新公共服務：服務而非領航》一書，比較傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的內涵，亦認為「公民參與」賦予人民自主權，相較「顧客導向」僅提供人民選擇權，前者更能確保政策的落實真正符合人民期待，以下茲就題旨分項論述：

(一)公民參與及顧客導向之意涵及比較：

1. 公民參與的意涵：強調從政策制定過程中建立民眾參與的機制，賦予民眾表達公共政策意見的機會，使得政府改革計畫與民眾期望不致脫節。
2. 顧客導向的意涵：建立彈性、回應性及學習的公共組織，並發展將大眾視為「顧客」的「公共服務導向」，公共服務不再僅由專業主義的官僚供給，而是以回應人民真正需求（提供顧客選擇權與顧客意見調查）為方向。
3. 公民參與及顧客導向價值之差異：
  - (1) 政府角色：公民參與下，政府扮演服務者的角色，公民與社群團體利益的談判與協商，找尋符合民眾期望的共識，顧客導向下，政府扮演領航者角色，引進市場機制，提供民眾公共服務的選擇權。
  - (2) 達成政策目標的機制：公民參與下，係透過建立公、民營、非營利機構聯盟，以平等互惠方式滿足相互需求，而在顧客導向下，主要透過民營化機制與誘因結構，促使競爭者提供較佳服務。
  - (3) 課責途徑：公民參與下對政府的課責是多面向的，即公共服務人員須關注法律、社群的價值、政治規範、專業標準與公民利益；而顧客導向下，對公共服務的課責是以市場趨力為主，即顧客滿意。
  - (4) 公共服務者與行政人員激勵基礎的假定：公民參與下對文官的激勵為公共服務的使命，即貢獻社會的熱忱；而在顧客導向下，激勵文官的作為為企業精神，然而由於顧客導向屬於新公共管理的理念，因此在意識形態上將縮減政府規模。

(二)公民參與及顧客導向衍生之改革措施：

1. 公民參與衍生的改革措施：公民參與的落實，可以彼得斯 (G. Peters) 的「參與式政府」(代表國家：瑞典) 為典範，常見的作為茲以審議式民主的落實「公民會議」為例。

主辦單位隨機抽選 12 到 18 位自願而不具專業知識的民眾，針對具有爭議性的政策議題，在主辦單位的協助下，事前閱讀相關資料並經過彼此討論後，設定議題領域中欲進一步探查的問題，並在公開的論壇中，針對這些問題詢問專家。最後，他們對於該議題的相關知識及不同觀點有一定的理解後，經過辯論後做成判斷，並將他們討論後的共識與歧異觀點，寫成正式報告，向社會大眾公布。

2. 顧客導向衍生的改革措施：顧客導向的落實，可以彼得斯 (G. Peters) 的「市場式政府」(代表國家：英國) 為典範，常見的作為包含：常見的作為茲以英國首相梅傑的「公民憲章」為例。公民憲章的宗旨在於改善公共服務的品質，並將公共服務的接受者視為消費者，賦予其自由選擇的權力及提供諮詢。例如，英國鐵路旅客服務憲章 (British Rail's Passenger Charter) 規定：凡是班車誤點超過一小時以上的旅客，均可獲得該次旅程票價 20% 以上的折價券；一般通勤列車若有其他輕微誤點情況，旅客亦可得到下一季的季票 5%~10% 的折扣優待。此外，行政機關欲有效執行顧客策略，理應聽取顧客的心聲與需求，應用顧客意見調查技術、焦點團體意見彙集法、親自拜訪懇談、服務評鑑制度、顧客抱怨追蹤處理制度等方法。

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。(25 分)

一、《考題難易》

★★★★★

二、《解題關鍵》

本題問項較為模糊，須謹慎判斷題意。績效管理係屬企業常見的管理技術，屬於管理面向的課責，然而公共課責性係屬多元面向的課責機制，係以公共利益的角度監督行政人員的作為，範圍較廣，因此本題須先陳述兩者的特質後，再另外列點比較，始能完整對應題意。

【擬答】：

績效管理於行政學中的理念提出，源於新公共管理強調結果導向之理念，然而，有鑑於管理主義模型過份強調成果，忽視追求公共利益的過程(如回應性、代表性、多元主義等價值)，倡導新公共服務的學者丹哈特 (R. Denhardt) 認為，除了傳統的層級節制及市場趨力的課責，尚應增加憲法、法規、政治常規、專業知識、公民權利及公共利益的限制，藉「公共課責性」以彰顯公共行政「公共性」之本質，以下茲就題旨分項論述。

(一) 績效管理之意涵：

90 年代的新公共管理思潮及企業性政府的觀念，孕育了績效管理的蓬勃發展；強調績效評估與企業性政府運動的「任務導向」、「成果導向」之方向是一致的。績效評估在當代行政改革的運動中，具有下列兩層意義：

1. 績效評估作為一種誘因機制：政府若欲推動行政革新，落實政府再造運動，非僅憑指導方針或觀念宣導即可；行政革新必須有「誘因機制」，最重要的誘因機制是以績效評估來檢驗行政效率和政府生產力的改變。若再配合適當的獎懲措施(不一定是獎金制度)則更加強化績效評估的激勵效果。

2. 績效評估作為一種管理工具 (Management Tool)：定期的績效評估以瞭解一個組織運用資源之成效，以作為獎懲的依據。公部門引進績效評估，最重要的意義是在政府內部運作上加入成本效益(或效能)的考量。大幅修正或改變過去的行政方式，以消除不必要的消費和延宕。

(二) 公共課責性之意涵：

公共課責性係指政府向人民負責的問題，當人民有管道接受政府的解釋、說明與報告，且政府部門能因此被課以責任，亦即透過課責機制的設計，以達成治理所欲建構的目標，此時民主課責才算是真正獲得落實。根據行政學者史達林（G. Starling）的觀點，公共課責性係為使政府追求回應、彈性、勝任能力、正當程序、負責、廉潔等六項公共利益的價值。

(三) 績效管理與公共課責之關聯性：

1. 績效管理是公共課責的重要理念：在民主治理的發展過程中，如何使政府向人民負責是一個重要課題，特別是1980年代隨著新公共管理風潮興起，公部門開始積極導入企業化的管理模式與精神，並將部分公共服務或業務交由私部門或非營利組織來提供，致使許多公私部門的界限越來越模糊，「如何課責」（How to be Accountable）的問題則顯得重要。
2. 公共課責可修正績效管理之不足：
  - (1) 績效管理強調以顧客至上與顧客滿意度為標準，並不符合作為國家主人的公民，既然公民是國家的主人，則顧客滿意度的指標無法充分表達國家治理的責任性，基此，有必要引進新公共行政途徑的標準予以改進。
  - (2) 績效管理比較傾向於企業管理責任，無法突顯國家作為統治機構的課責特質，因此，新公共行政途徑所主張的公平、正義、公道，以及司法途徑所強調的體制價值，都未能被涵蓋在績效標準內。

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。（25分）

一、《考題難易》

★★

二、《解題關鍵》

政府行銷相對容易，惟本題需請同學注意考點為「政府行銷」，範圍較「政策行銷」為大（包含如法律條文、節慶活動、政績、觀念、形象、服務等皆屬之），雖部分理念尚能相互援用（如行銷原則亦可使用政策行銷的6P概念），但撰寫時務必將用字遣辭使用正確，方能獲得理想分數。

【擬答】：

政府行銷是為公益服務的推廣，促銷政府活動和措施，目的在於促使人民將對政府的瞭解、轉化為對施政的認同，進而獲取人民對政府的支持，從而達成施政成果，增進人民的福祉。以下茲就政府行銷的作用與原則分項論述之。

(一) 政府行銷的作用：

1. 博取民眾更多的好感：現代政府都是以靠選舉取得執政權，所以執政政府非常重視民眾滿意度，如果民眾對於政府施政覺不滿，要取得執政權就很困難。因此，透過政府行銷可以博取民眾更多的好感。
2. 澄清不必要的誤會：民主政治是言論自由的社會，傳播媒體常成為批評政府的公器，但傳播媒體也經常成為散佈謠言的溫床。為了澄清誤會，必須透過政府行銷，以澄清民眾的疑惑。
3. 獲得社會更多的支持：政府施政的基本目的都是為了造福人民，對人民有利的公共服務，如發放消費券，民眾自然願意支持；但若是民眾分攤義務的公共服務，如騎乘機車應戴安全帽或是行車不得酒駕等管制措施，就必須透過政府行銷，才有機會獲得社會更多的支持。
4. 贏取媒體更大的認同：在民主國家中，傳播媒體的影響力不容忽視，號稱是「第四權」。政府行銷必須要透過媒體，獲得媒體更大的支持，才能得到民眾的認同。
5. 建立雙向溝通的管道：過去的政令宣導乃是一種權威式的宣傳方式，但如今政府行銷則強調行

銷是政府與民眾的雙向溝通行為，政府亦將明確訊息傳遞給民眾，民眾則將感受告訴政府，以作為改進的參考。

6. 構築彼此回饋的橋樑：民眾對於政府的回饋乃是政府不斷改進服務的重要來源，不回饋雖然代表民眾的冷漠，但一旦表現在選票上，執政權也就失去了。因此，政府行銷的目的之一是建構一座意見回饋的橋樑。

## (二)政府行銷的原則：

1. 發展與改善熱門計畫與服務：政府行銷的第一步是發展民意導向的公共計畫或服務。換言之，必須要發展出一個受到民眾熱切歡迎的產品（Product），如為振興新冠肺炎疫情而影響國內景氣，發放消費券促進消費則普遍受到歡迎。
2. 制定有效價格、誘因與罰則：政府行銷的價格（Price）有兩種類型：一是金錢性的誘因（如補助購買電動汽機車）；二是金錢性的懲罰（如對於違規者的罰款使其服從交通規則），當我們制定價格策略時，必須要掌握訂定價格的目的，以確保人民願意接納。承接前例，如消費券規定必須負擔 1,000 元先購買方能使用 3,000 元消費，該項措施負擔的金額為多數人民尚可接受。
3. 發展最適化通路：這是指公共組織配送服務或消費者取得公共服務的管道，通常最適化通路（Place）越多越好，最好讓消費者有更多的選擇權。如消費券的發放包含實體的多元通路與電子票券皆屬之。
4. 創造與維持品牌：品牌是代表政府機關的鮮明形象，消費者往往透過這種品牌來認識政府機關所提供的公共服務。因此，如何創造與維持公共服務的品牌是非常重要的。
5. 與目標對象有效溝通：行銷對象必須要掌握有關產品或服務的訊息，才能接受行銷影響，如消費券政策在制訂前，應先進行民意調查，並徵詢專家學者之意見，方能確保民眾接納政策並產生預期影響。
6. 改善顧客服務與滿意度：改善顧客服務，提昇顧客滿意度會產生下列的好處，包括可以提高收益（如悠遊卡、公立停車場等）、有助於未來資金籌措（如募款計畫、認養計畫等）、提高行政效率、改善績效評量標準等。
7. 影響正面的公眾行為—社會行銷：政府行銷的目的是希望改變社會民眾對政府的印象，建立正面支持的行為，這也是社會行銷的目的。如多數民眾皆可認知消費券政策之目的係改善因疫情影響而降低交易行為的困境。
8. 形成策略夥伴：建立行銷夥伴可以提高政府行銷的效果。如目前消費券政策，多數為鼓勵民眾消費，提供更優惠的產品價格，即為適例。