

110 年公務人員身心障礙人員考試

等 別：四等考試
類 科：一般行政
科 目：公共管理概要

甲、申論題部分：(50 分)

一、全面品質管理的特性有那些？請說明之。(25 分)

一、《考題難易》



二、《解題關鍵》

本題概念屬全面品質管理基礎題型，在正規課程中無論是行政學或者公共管理皆多次提及其重要性，需要值得注意的是本題需掌握「小題大作」功夫（因題目僅詢問單一子題，要額外延伸其他概念，往前談論 TQM 的歷史背景，向後評論 TQM 在公部門應用的困難性），方能使篇幅適切而獲得高分。

【擬答】：

全面品質管理起源可追溯到 1920 年代。當時，蘇華德 (W. Shewhart) 已經提出「統計程序控制法」，用以協助管理者在生產過程偵測問題，而後於 1950 年代，日本政府邀請戴明 (Deming) 與朱朗 (Juran) 等，到日本指導統計的品質管理技術，結果不但使「重視品質」的觀念在日本生根，直接促成 80 年代日本企業的高度成長與繁榮，全面品質管理的相關策略、技術更經由日本企業的不斷改善而日趨成熟。以下茲就題旨分項論述之。

(一)全面品質管理的特性：

1. 強調「工作」與「人性」的整合管理哲學：科學管理學派重視「工作」的管理方法，人群關係學派則強調對於「人性」的管理方法，全面品質管理結合兩個學派的優點，認為任何一種有關品質的問題，必然都可以找到原因，必須儘可能加以改善，以提高品質。而透過「零缺點」計畫 (Zero-Defects) 制度的建立，將可鼓勵組織成員主動發掘流程瑕疵的產生因素。
2. 以滿足顧客潛在需求為焦點的品質概念：「品質」是全面品質管理的核心概念，而品質概念是經過逐漸轉變而來：講究大量生產的 50 年代品質就是「符合標準」、講求消費者革命的 60 年代品質就是「符合使用」、遭遇能源危機的 70 年代品質就是「符合成本」、強調產品競爭的 80 年代品質就是「符合顧客潛在要件」。而符合顧客潛在要件的品質概念，不僅是顧客已經明顯表示出來的需求必須要符合，而且更要想辦法將顧客的潛在需要激發出來，以購買產品或服務，因此，這是積極創造忠實顧客的品質概念。所以，品質就是滿足顧客的需求。
3. 以持續不斷的改進為目標：全面品質管理強調持續的改進，將改進視為問題解決的過程，尤其是針對顧客的潛在需要所做的前瞻性品質提昇方法。而循環改進的過程則是運用戴明所提出的「PDCA」模式，又稱為「戴明圈」(the Deming Circle)：
 - (1) 計畫 (Plan)：以當前的服務過程或活動分析主要的問題及如何矯正。
 - (2) 實行 (Do)：執行瑕疵改善計畫。
 - (3) 檢查 (Check)：檢查該項計畫的成果是否有助於改進服務品質。
 - (4) 行為 (Act)：正確地修正前述過程，然後加以記錄，看看是否有助於改進品質，若無則繼續修正，直到出現良好的改進結果，最終將此一改善流程建立為標準作業程序。
4. 以強調團隊工作的「全面參與」為管理原則：日本的品管圈只是全面品質管理的最低階層，在中上階層仍有專門負責只是品質改進方向與解決跨單位與跨功能的品質改進團隊。因此，全面

品質管理強調以團隊合作為基礎的全面參與，從上層領導者到下層員工，從業務部門到幕僚部門無一例外，都必須投入改善服務品質的工作行列。而全面品質管理所形成的團隊從上到下共有三種不同形態：

- (1)品管圈：最低層級的組織，是永久性的工作團隊，從事例行性業務、依據標準化作業的基層人員而言，可以採取自願方式組成品管圈。其全部任務都是針對工作缺點從事「回應式改進」工作。
- (2)品質改進團隊：中間層級的組織，臨時性的任務編組，由機關內部的中層主管所構成的團隊，由機關首長直接選擇任命，主要任務是解決品管圈之間的問題，因此多數工作是屬於「回應式改進」的工作。
- (3)跨功能團隊：最高層級的組織臨時任務編組，由機關首長任命組成的跨功能團隊。絕大多數是從事「前瞻性改進」的工作，極少部分是「回應式改進」的工作。

(二)結語：全面品質管理於行政機關應用的限制

全面品質管理雖可有效建立組織內部對於顧客滿意的文化，但由於政府體制與法制的特性，若欲將該管理技術引進，決策者仍須留意以下問題：

- 1.法規的限制：行政機關必須依法行政，所以在組織結構的設計、人事管理、財務運用等都有一定的侷限。
- 2.不確定的因素：全面品質管理強調的策略設計，係在組織環境比較穩定的狀態下，但現代民主政府必須面對政權的更迭、立法部門的監督等不確定因素。
- 3.產品和服務的性質：全面品質管理主要應用在製造業的生產製程上，比較講求組織最終的產出結果；然而，政府機關主要提供的是無形的服務，服務的品質往往因人而異，比較不容易控制。
- 4.顧客界定的困難：私人企業有其明確的市場與顧客群，但行政機關所涉及的業務繁雜，在標的顧客的範圍界定上比較模糊。
- 5.官僚體制的文化：行政機關不像私人企業，在組織設計上擁有比較彈性的調整空間，所以很難透過體制的重組來改變既有的官僚型組織文化。

二、危機管理的政策階段可分為「舒緩政策」、「準備政策」、「回應政策」及「回復政策」。請分述四大階段的政策規劃與執行過程。(25分)

一、《考題難易》

★★

二、《解題關鍵》

本題概念屬危機管理基礎題型，且題旨相當清晰，雖然目前針對危機前、中、後組織應有作為有最詳盡介紹的學者首推為紐納美克（J. Nunamaker）的危機三階段管理，但本題應配合題意使用聯邦緊急災難管理署的四大階段分別論題，其中較需要注意的部分為第一階段的「舒緩（減災）」，主要的目的在於降低風險發生的機率或讓風險根本不發生，要寫出與第二階段「準備」不同之處（強調事前預防工作的）；而結語可從當前時事著手，說明危機的出現即標準作業程序無法解決的狀況，若能針對危機妥善管理，將可使其消弭於無形的理想型態。

【擬答】：

危機（Crisis）是指組織因內外環境因素所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅性的情境或事件，具有「未曾意料而倉促爆發的意外」、「威脅到組織或決策單位之價值或目標」與「可供反應的時間有限」；而危機管理，即是組織為避免或減輕危機情境所帶來的嚴重威脅，而從事長期的規劃及不斷學習、適應的動態過程，亦可說是一種針對危機情境所作的管理措施及因應策略。以下

將茲就美國總統卡特設置之「聯邦緊急災難管理署」，其建立的整合危機管理系統（Integrated Emergency Management System）四大階段分項論述之：

(一)舒緩（又譯為「減災」，Mitigation）階段（或政策）：

1. 危機管理的第一步驟就是災難舒緩（或減災）工作的進行，此階段的目的是有

- (1) 對災害加以控制或修正，改變威脅的本質。
- (2) 保護受災地區的人民和各項設備，減低受害程度。
- (3) 限制災難地區的使用以減少人民暴露在威脅之下。

2. 舒緩兩大類型：

- (1) 結構性類型：例如推動與興建水壩防洪計畫、改善鎮暴設備及技術計畫等。
- (2) 非結構性類型：例如研擬房屋建築法規增強抗震能力，訂定災難保險給付規則，規劃土地（山坡地）使用規則，及改革獎勵及處罰性稅制誘因等。

(二)準備階段（或政策）：

此階段的目的是在發展政府面臨危機時的應變能力，促使各項回應工作能充分運作。為達此目的，應從事下列三項工作：訓練、計畫及警告。其政策內容為：

1. 設計危機的運作計畫。
2. 建立危機資訊溝通網路。
3. 建立緊急事件處理中心。
4. 設立危機警報系統與預警系統。
5. 緊急事件處理人員訓練計畫及模擬。
6. 資源管理計畫。

(三)回應階段（或政策）：

在危機管理過程中，強調當危機已無可避免地轉換成災難時所應採取的行動。意即災難驟臨，管理者於此階段的主要工作就是重建災區秩序，賦予人民危機時的行為準則，將受害程度降到最低。政府於回應階段的工作重點為：

1. 建立危難處理中心。
2. 撤離及收容。
3. 預防二次災難。

(四)復原階段（或政策）：

復原工作依時間長短可分為兩類：

1. 修復性復原：指短期結構性整修，其目的在於早期復原階段，迅速重建基本民生支援系統，解除人民日常生活的困難。
2. 轉型性復原：指長期結構的改造。

揆諸前述，隨著當前民主國家面臨環境的動態變遷，所需處理的危機議題也日益複雜，對外有新冠肺炎疫情影響世界各國民生與經濟情勢，對內則有台鐵重大交通事故與旱災缺水等社會議題，皆為當前政府所需面對的危機管理議題，惟危機的出現係屬標準作業程序所無法解決之難題，倘若政府無法即時並審慎面對，將可能造成災害的擴大，但危機亦具有雙面的效果性（「危機亦是轉機」），藉由經驗中的在學習與集思廣益，針對危機的各階段正確回應，必能爭取民眾的信任和 support 並消弭危機於無形，俾使政府面對環境的動盪而尋求生存發展的利基。

乙、測驗題部分：(50分)

(B) 1. 下列何者是代理人理論關注的問題？

- (A)非正式組織 (B)逆向選擇 (C)集體行動的非理性 (D)社會選擇

(A) 2. 下列何者不屬於羅迪斯 (Rhodes, R. A.W.) 提出治理的定義？

- (A)作為一種官僚組織的類型 (B)作為公司治理
(C)作為自我組織的網絡 (D)作為新公共管理
- (B) 3. 有關市場失靈的原因，下列何者錯誤？
(A)自然獨占 (B)直接民主 (C)公共財 (D)外部性
- (B) 4. 下列何者不是企業型政府的特質？
(A)重視公共服務的選擇與競爭 (B)加強對顧客的授權與課責
(C)主張作業程序及法令的鬆綁 (D)重視政策或計畫的成本效益關係
- (D) 5. 下列何者不屬於新公共管理的限制？
(A)未注意公共行政的政治本質 (B)新公共管理無法協助達成社會正義
(C)使社會大眾無法參與決策 (D)忽視公務人員專業意識的培植
- (C) 6. 綜整各國的政府再造及改革措施，下列何者不是其共同特點？
(A)共同的目標，是建構績效型政府 (B)必然的手段，是組織精簡
(C)必要的策略，是採行功績制文官制度 (D)基本的理念，是強調顧客導向
- (D) 7. 新管理體制（new managerial regime）是跨域治理的理論基礎之一，下列敘述何者錯誤？
(A)體制是一種政治制度的安排 (B)強調行動者之間權力分享
(C)重視公私部門之間有利合夥的誘因結構 (D)主張專業主導的重要性
- (D) 8. 根據安德生（Andersen, B.）及彼得森（Pettersen, P-G.）提出的標竿學習輪流程，下列何者是標竿學習的起始點？
(A)觀察 (B)循環 (C)分析 (D)規劃
- (B) 9. 下列何者符合顧客滿意經營的策略？
(A)沒有必要訪視太多顧客 (B)建立顧客抱怨即時處理機制
(C)提高品牌的轉換率 (D)應用煮蛙原理檢視服務流程
- (D) 10. 下列何者不符合團隊管理的內涵？
(A)團隊成員清楚了解共同的目標與願景 (B)具有高昂的士氣
(C)團隊成員傾聽彼此建議 (D)由上而下決策
- (C) 11. 根據行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準之規定，下列何者應負風險管理績效之責任？
(A)總統 (B)行政院院長
(C)部會首長 (D)各部會所設置之風險管理專責單位及人員
- (A) 12. 有關策略性人力資源管理（Strategic Human Resource Management）的敘述，下列何者錯誤？
(A)不受到外部力量的影響，應專注於組織內部的策略及組織結構與需求
(B)將員工視為達成組織競爭優勢的策略性資源
(C)必須與組織其他功能整合，例如行銷、財務及生產層面
(D)各項人事作為目的均在支持總體目標的達成，創造組織績效與價值
- (C) 13. 學者明茲伯格（H. Mintzberg）等人從 5P 的角度來定義策略，其中強調策略的特殊性與價值性，認為策略是執行和競爭對手差異性的行為，最符合下列那一個定義？
(A)策略是一種計畫（plan） (B)策略是一種模式（pattern）
(C)策略是一種定位（position） (D)策略是一種視野（perspective）
- (C) 14. 下列何者最符合公部門推動績效管理的現況？
(A)政策源自於預算，故績效指標容易量化
(B)公共利益的論述相當明確，故目標設定一致性高
(C)計畫執行的資訊易泛政治化，故績效衡量有多種基礎
(D)政府面對可預期的外在變化，故能建立因果關係清楚的績效體系
- (B) 15. 關於平衡計分卡（Balanced Scorecard, BSC）的敘述，下列何者錯誤？
(A)由 R. S. Kaplan 與 D. P. Norton 所提出 (B)財務性指標為領先指標
(C)能讓管理者隨時校準策略 (D)尋求平衡過去和未來的狀態

- (B) 16. 關於第三者政府理論的內涵，下列何者正確？
- (A)地方發展具多元性，可能導致地方政府分裂危機，故為協力治理的理論基礎
- (B)政府在公共服務的輸送上，必須仰賴非政府機構加以提供，故為非營利組織的理論基礎
- (C)國際間的互助，需仰賴非政府組織的協助，故為國際資源依賴理論的基礎
- (D)任何政策的推動，均需仰賴利害關係人的支持，故為政策網絡的理論基礎
- (C) 17. 關於組織學習理論中「雙圈學習」(Double-loop learning)概念的敘述，下列何者正確？
- (A)成員學習修正達成原目標之執行手段
- (B)成員學習增強達成原目標之執行能力
- (C)成員學習重新審視既有價值及規範的合理性，進行必要的改變
- (D)成員學習從過去經驗中得到的教訓後，再尋找正確的學習方式
- (A) 18. 公部門和私部門在公共基礎設施的興建管理與營運合作協力上，有不同的角色扮演模式，在民辦民營的模式中，用來將公共基礎設施之設計、興建、營運與資金調度權交給私部門完成的類型，下列何者稱之？
- (A) PFI (Private Finance Initiative) (B) BOT (Build Operate Transfer)
- (C) PII (Private Investment Initiative) (D) BOO (Build Own Operate)
- (C) 19. 「違規車輛拖吊業務」的委外項目，以下列何者稱之？
- (A)行政檢察業務委外 (B)機關內部業務委外 (C)行政助手 (D)公共設施服務委託經營
- (B) 20. 國家發展委員會近幾年推出的公共政策網路參與-提點子平台，主要在執行下列那一種電子民主參與機制？
- (A)網路代議投票 (B)網路公民連署 (C)線上公民會議 (D)網路公聽會
- (D) 21. 有關公民投票的敘述，下列何者錯誤？
- (A)公民投票的結果存在被操控或不符合多數民意的可能性
- (B)我國迄今已經舉辦過全國性公民投票
- (C)我國第一次全國性公民投票是在 2004 年，與總統選舉同日同時舉行
- (D)我國迄今舉辦過的全國性公民投票均遭到否決
- (C) 22. 有關民意調查的敘述，下列何者錯誤？
- (A)身為公共管理者的因應策略之一，是不要公布民調
- (B)民調的過程與傳播是可以操控的
- (C)民眾不會存在理性無知 (rational ignorance) 的問題
- (D)民意的議程設定者包括政黨、媒體與利益團體
- (C) 23. 跨域治理的特性之一是界線模糊，有關界線模糊的意涵，下列何者錯誤？
- (A)由於官僚體制界線嚴明的功能分化，導致政府績效不彰
- (B)當今公共問題往往非單一專業部門所能處理
- (C)全像圖組織可為組織外部跨域治理的一種形式
- (D)跨域治理的系統思維是以全觀型的視野處理公共問題
- (B) 24. 「在西門町宣導青少年不要夜遊不歸」的作法，最符合下列何種政策行銷的核心概念？
- (A)產品 (B)通路 (C)推廣 (D)夥伴
- (D) 25. 菲德利克森 (H. G. Frederickson) 在《公共行政的精神》(The Spirit of Public Administration) 一書中界定公共的意涵，下列何者錯誤？
- (A)從公民精神 (citizenship) 的觀點來看，公共是指主動、積極、訊息充分的公民
- (B)從利益團體的觀點來看，公共是利益團體之間互動協調的結果
- (C)從服務提供的觀點來看，公民是被基層官僚服務的顧客
- (D)從公共選擇的觀點來看，行政人員會基於利他而追求公共利益