

110 年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、基本的組織設計圍繞著兩種組織型式：一為機械式組織（mechanistic organization 或稱官僚組織），另一為有機式組織（organic organization）。請解釋兩種組織型式的差異，並闡釋影響組織選擇的權變因素？（25 分）

一、《考題難易》

★☆☆

二、《解題關鍵》

本次公共管理在申論題上有行政學命題趨勢的情形，第一題與第二題皆屬行政學課本內容即提及之範圍；換言之，只要行政學的內容掌握得宜，本題應可順利作答。

首先，機械式與有機式組織，屬於行政學中「整合理論時期—權變論」中，柏恩斯與史塔克（Burns & Stalker）所提出之概念，此外，組織結構的概念，在「組織理論篇—組織結構」中亦有提到複雜性、正式化與集權化是構成組織結構的三要素，最後，機械與有機組織的選擇，與權變思維下「環境的不同」有極大的關聯，因此同學可針對產業環境的類型分項撰寫，因此本題以行政學的概念回答即可完整作答，嚴格來說，應非屬國內公共管理教科書之內容。

【擬答】：（紀傑老師解題）

奠定權變理論途徑學術地位者，為英國學者柏恩斯與史塔克（Burns & Stalker），他們研究不同的產業公司工作內容、身處環境與組織所採行的管理型態之間的關係，發現當產業環境不同時，所採取的管理型態亦有不同，並認為環境變遷終將為組織需持續面對的課題，如同新技術產生、新的競爭者或顧客偏好改變，都將造成新的問題和挑戰，開放和彈性的組織與管理型態有其必要，以下茲就題旨分項論述如次。

（一）機械式組織與有機式組織的意涵：

1. 機械式組織：以公共管理而論，即為傳統的科層（官僚）組織，其特徵為強調專業分工、以層級節制為整合機制、權力向上集中、要求標準化的作業。
2. 有機式組織：以公共管理而論，後官僚組織或網絡組織，組織結構較為彈性，其特徵為採跨專業的團隊工作型態、權力分散到各階層、鼓勵人員嘗試並尋找新的有效方法。

（二）機械式組織與有機式組織的差異：從組織結構的觀點分析：

1. 複雜性：複雜性與水平、垂直及空間三個向度之分化有關，指組織分得很細，分工愈細，上下層級愈多，則複雜性程度愈高，也就愈難協調人們及其事務。
2. 正式化：亦稱形式化，是指組織內使用規則及程序（手續）來引導員工行為的程度。規定與管制愈多，組織結構就愈正式化。
3. 集權化：指決策職權位於階層之何處。有些組織決策權是集於高階層的中央集權；有些則集權化的程度很低，通常稱為分權化。

若三者皆高，則屬於機械性結構，即官僚—科層結構，管理階層將組織活動區分為各種專業化活動，依據指揮鍊來確保正式權威。若三者皆低，則屬有機性結構，採低度正式化、低度專業化且高度分權化，結構鬆散且具彈性。

（三）影響組織結構選擇的權變因素：

1. 組織策略與環境的變化程度：當組織面對的環境改變時，組織策略須隨之調整，並從而調整組織架構，因此組織會趨向有機式組織（如企業配合顧客需求更新產品）；相反的，若

- 面對穩定環境，策略無須時常變化，則組織將朝向機械化組織發展(如政府運作依法行政)。
2. 規模大小：組織規模越來越大，隨著層級，員工人數而增加，為求有效控制，確保人員行為有所遵循，需建立清楚的法制、部門與層級，亦會使得組織從有機式組織轉變成為機械式組織。
 3. 員工性格：依麥克葛瑞格(D. McGregor)的理論為之，機械式的組織由於制度明確，行事可預期，較符合 X 型人格之員工，而有機式組織重視彈性、參與，賦予成員創新能力以適應環境變遷，較適合有機式組織。
 4. 技術：若適合大量機械化、標準程序化的產業，較適合機械式組織，如電子製造產業、石化及紡織產業，若為配合顧客需求須提供客製化服務或產品的產業，則較適合有機式組織，如餐飲業或教育產業等。

二、請問分別說明「統治」(government)、「治理」(governance)、「跨域治理」(across boundary governance) 三者概念上有何不同？並舉一公共事務為例，說明跨域治理可能面臨的困難。(25 分)

一、《考題難易》

★★☆

二、《解題關鍵》

相較於第一題來說，第二題的出題則為「行政學」、「公共管理」書籍皆有提及之內容，概念尚淺，統治與治理的概念已屬行政學與公共管理常被提及的概念，而跨域治理的定義，要特別留意林水波、李長晏老師的《跨域治理》一書中，除了過往我們熟知的部際與府際關係外，尚須納入公私協力的概念；本題較費力之處，在於須寫出跨域治理的困難性並以實例說明，這部分則考驗同學針對跨域議題的熟悉度。

順帶一提，本次的公共管理選擇題反而較為困難，其中部分選擇題的選項文義較為模糊，很難猜測出題者選項的真實意涵，挑選實屬不易，請同學在作答時務必先將顯有錯誤的二個選項刪除後，再抓出問項的關鍵字進行選擇。

【擬答】：(紀傑老師解題)

在邁入後現代化社會下，由於環境日益變化，社會問題日趨複雜，已非單一機關能夠解決，政府在處理公共問題時，無法再僅以本位或專業主義之統治思維，而須以權力下放的治理角度尋求解決之道。在這種關係下，公共管理者並不只面對一個組織或單位，而是置身於眾多的橫向與縱向的組織網絡當中，須審慎考慮多元參與者之機會與限制，才能達到良善治理的目的，以下茲就題旨分項論述之。

(一)統治、治理與跨域治理概念上的差異：

1. 統治的意涵：統治通常是治理的相對詞，指政府以上對下的命令控制方式，人民無自主性，只有被動服從接受政府政策的義務，通常愈不民主的國家，統治的情形將越強烈。
2. 治理的意涵：治理被視為一種政府與社會共同管理的理想型態，指公共與私人部門間互動的過程，透過彼此間協調、互動、協力等關係，以決定社會價值如何被分配、社會政策如何被執行，從政治學的角度而言，治理亦可視為民主化的象徵，但行政學中的治理，尚包含政府權力委外與企業的「民營化」的型態。
3. 跨域治理的意涵：
 - (1)狹義觀點：係指跨越機關（部際）、轄區（府際）藩籬的整合性治理作為，例如淡水河整治實際上牽涉了臺北市及新北市兩個城市之間的合作，以及興建北宜高速公路坪林交流道或蘇花段所涉及的層面，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。

- (2)廣義觀點：針對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、功能與疆界相接及重疊而逐漸模糊，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、私部門以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，以解決棘手難以處理的問題。

(二)以實例說明不同層次的跨域治理運作問題：

1. 部際之間的問題：

- (1)本位主義：官僚行為帶有強烈領域意識的自利行為，即狹隘的本位主義，導致對官僚體系運作，乃至於對民眾的集體利益造成嚴重損害。
- (2)價值對立：從政策分工的角度，有些府際或部際關係，先天就存在著矛盾，例如經濟部與環保署之間，對於經濟發展與環境保護，常導致執行上產生組織間協調上的高昂成本。以新冠肺炎疫情的振興經濟措施為例，經濟部主張應刺激消費而主張廣發消費卷以刺激需求和景氣，然而財政部則基於國家財政穩定的理由反對政府再舉債支應，兩者間必然產生摩擦。

2. 府際之間的問題：

- (1)利益考量：各地方政府，往往以各別行政區域為施政轄區，以致在業務的推動上，常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸多摩擦及對立的錯亂現象。
- (2)政黨價值：分屬不同政黨的中央、地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識形態的不同，常無法有效合作，甚至迭生衝突摩擦。

以新冠肺炎疫情的防疫措施為例，部分縣市政府基於振興經濟的理由欲開放民眾用餐，然而部分縣市則基於防疫優先而不願開放，造成民眾無所適從。

3. 公私協力下的問題：在跨域治理的網絡中，參與者除了政府部門（中央、地方）之外，還包括私人企業、壓力團體、專業性團體、第三部門的非營利組織，以及廣大的公民。面對為數不少的參與對象，所處理的事務又相當複雜時，曠日費時的折衝協調，以及大量產生的資訊，使得協商的成本不斷增加，導致治理協商的失敗。

以新冠肺炎疫情下資源管控為例，針對口罩發放、疫苗注射、疫情篩檢、防疫旅館等問題，政府與民間業者若因協調與聯繫問題，或現行政策更替速度過快，法令規範不明，皆將造成民間協力者配合不易，甚至無所適從。

乙、測驗題部分：

- (A) 1. 下列何者不是公共管理的非營利特性？
(A)排除專家意見而做決策 (B)具有服務性組織的特質
(C)欠缺衡量利潤的機制 (D)有目標設定及策略選擇的限制
- (D) 2. 美國政府的政府績效與成果法，係以何種標準為基礎的績效評估制度？
(A)職權導向 (B)投入導向 (C)信任導向 (D)結果導向
- (D) 3. 若接受公共服務者的身分是委託者與選民，最符合下列何種理論的主張？
(A)新公共行政 (B)傳統公共服務 (C)新公共服務 (D)傳統公共行政
- (C) 4. 下列何者最不屬於新公共管理發展的原因？
(A)新右派的出現 (B)新古典經濟理論的崛起
(C)社會貧富差距的影響 (D)全球化的挑戰
- (C) 5. 下列何者不屬於政府再造的核心特質？
(A)生產力 (B)市場化 (C)社會化 (D)分權化
- (B) 6. 有關新公共管理的哲學基礎，下列敘述何者錯誤？
(A)基於人類的自利動機，追求個人利益極大化的理性選擇理論

- (B)基於契約過程中人類完全理性的交易成本理論
(C)基於社會分工及契約關係的代理人理論
(D)基於造成官僚體系及政府組織規模極大化現象的公共選擇理論
- (C) 7. 在全面品質管理 (Total Quality Management) 的管理哲學下，下列何者最符合員工教育訓練的意涵？
(A)價值與投資 (B)成本與財產 (C)代價與機會 (D)利潤與回饋
- (C) 8. 關於政府策略管理的特性，下列何者錯誤？
(A)未來導向 (B)全方位的思考 (C)強調市場性 (D)持續性與循環性的流程
- (B) 9. 透過比較、分析、瞭解本機關與其他機關在績效、服務品質、運作程序和策略上之差異，藉以獲取新的觀念，主要目的在於提升本組織績效，最符合下列何者？
(A)顧客學習 (B)標竿學習 (C)品質學習 (D)組織學習
- (A) 10. 管理者本身必須參與比他自己高一層級的部門目標之發展，係屬下列何者？
(A)目標設定 (B)目標管理 (C)目標預測 (D)目標追蹤
- (C) 11. 關於危機之敘述，下列何者正確？
(A)人類對於危機具有精準的預測能力 (B)危機僅會個別發生
(C)妥善的復原工作可以降低危機的損害程度 (D)組織文化並不會影響危機的發生
- (B) 12. 邀請專家或民眾依其專業知識來判斷風險，係屬下列何者？
(A)客觀風險 (B)主觀風險 (C)社會風險 (D)自然風險
- (C) 13. 下列何者先於策略資源盤點，並可作為策略排序的依據？
(A)流程管理 (B)人流管理 (C)策略管理 (D)物流管理
- (A) 14. 下列何者對效率型指標的敘述最適當？
(A)投入與產出的比例 (B)結果與外溢效果程度
(C)不同投入資源的比較 (D)達到公平的最佳方法
- (D) 15. 政府推動績效管理的目的，下列敘述何者錯誤？
(A)對於民選首長而言，可以強化對文官系統的政治控制力
(B)對於民代而言，可以確立民主體制的課責機制
(C)對於文官而言，可以強化指揮命令系統
(D)對於民眾而言，可以瞭解政府的施政規劃與成效
- (B) 16. 「非營利且不得分配盈餘」是構成「非營利組織」的特點之一，下列敘述何者最正確？
(A)非營利組織不能獲取任何利益
(B)非營利組織可以獲取利益，但必須運用在組織宗旨限定的任務
(C)非營利組織可以獲取利益，但不能作為員工獎金
(D)非營利組織可以獲取利益，但必須全數捐出做公益
- (D) 17. 關於組織推動知識管理的目的，下列敘述何者最正確？
(A)讓資深員工的外顯知識內化成為組織的默會知識
(B)拉長員工學習曲線，以利深度學習產生效益
(C)增加員工重複犯錯機率，俾使「創新」得以發生
(D)提升組織成員潛能與創意，改善績效及競爭力
- (B) 18. 組織學習的基本單位為何？
(A)個人學習 (B)團隊學習 (C)冥想獨處 (D)個人內心修練
- (D) 19. 民間車廠協助政府代驗汽車，係屬下列何種公私協力模式？
(A)機關內部業務委外 (B)公共設施服務委託經營
(C)補助民間機構提供服務 (D)行政檢查業務委外辦理
- (A) 20. 電子化政府作為公共管理的改革工具，下列敘述何者錯誤？
(A)資訊透明化，便於個人資料流通與應用 (B)簡化工作流程，促進行政效率
(C)民眾直接參與政策過程 (D)增進民眾與政府的互動

- (C) 21. 有關公民參與，下列敘述何者錯誤？
(A)新公共服務（New Public Service）強調民眾回應性以及公民參與的過程
(B)公民社會是由一群具有社群意識、情感與共同意見的公民所組成
(C)新公共管理（New Public Management）強調公民精神勝於企業家精神
(D)參與式預算是一種公民參與的途徑
- (B) 22. 政府推動審議式民主，與下列何者最為無關？
(A)強調利害關係人間彼此對話
(B)強調個人觀點價值中立
(C)重視不同利害關係人觀點間的詮釋與協調
(D)重視分配正義
- (D) 23. 下列何者是實施目標管理的首要步驟？
(A)執行計畫之擬定 (B)定期評鑑 (C)自我控制 (D)目標設定
- (B) 24. 有關政府行銷管理，下列敘述何者錯誤？
(A)政府行銷管理的作用，消極面可以澄清誤會，積極面可以爭取民眾認同
(B)政府行銷是將明確的訊息傳遞給民眾，僅是一種單向的溝通行為
(C)政府行銷的價格有金錢性誘因與金錢性懲罰兩種類型
(D)政府行銷的目的是希望改變民眾的價值觀與態度
- (D) 25. 公共建設的設計、興建、營運與資金調度權均委由民間機構完成，同時在建設與營運期間屆滿後，並不將所有權移交給政府。此種公私協力的做法稱為：
(A)民間融資提案（Private Finance Initiative, PFI）
(B)興建-移轉-營運模式（Build-Transfer-Operate, BTO）
(C)興建-營運-移轉模式（Build-Operate-Transfer, BOT）
(D)興建-擁有-營運模式（Build-Own-Operate, BOO）