

104 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、何謂企業型政府？企業型政府具有那些特質？又「新公共行政」學派對於企業型政府有那些批評？試分別論述之。(25 分)

【擬答】

(一)企業型政府的意涵

企業型政府 (Entrepreneurship Government) 係指政府在既有之文官體制之中，培育「政府的企業精神」與「公共企業家」，期能創造革新理念並能將種種革新理念設計成具體之方案，付諸實際行動，用以處理政府部門之事務。

(二)企業型政府共同特質

1. 重視成本效益：應改變過去重視預算投入而不重視產出的作法，特別在非管制性的政策領域內，經濟效益可以減少政府開支，並獲得最大之產出。
2. 重視績效評估：績效評估通常以量化的形式進行，衡量績效的標的有二：一是成果；二是產出。然而政府績效不易量化，此為政府績效評估的困難。
3. 對執行者授權與課責：企業型政府給予行政人員足夠的資訊與裁量權，藉以擴大創新的機會。同時也必須有清晰的績效標準，以履行達成績效結果的責任。
4. 重視選擇與競爭：選擇與競爭機制的重視，促使企業型政府發展「標竿管理」的技術，從而促使行政效能的提昇。
5. 主張創新與改革：主張解除規則枷鎖、打破結構慣性，活化官僚思維，為創新改革的先決條件；改革亦必須根據環境特性，有權變思維加以發展。
6. 主張法規鬆綁：授權管理者或下級，以彈性作法因應各種狀況之變化，取代法令僵化的缺點，進而達到活化官僚體系的目標。
7. 主張顧客導向：要求政府公共服務不應只站在供給面的角度，而應以顧客需求面立場來看。如應要求政府訂定顧客服務標準，藉以確保服務品質。

(三)新公共行政學派對於企業型政府的批評

新公共行政 (NPA) 學者 Frederickson 曾指出：以企業型政府的方法解決政府所出現的問題並不是建立良好政府的良方，因為：

1. 以節省經費來達成良好政府的承諾是簡化的、誤導的，無論這些原理基礎是什麼，政府正如企業一樣，羊毛出在羊身上。
2. 政府不是市場，過去 20 多年來的美國市場已經造就了工人的低工資、集體罷工、惡性倒閉、大量舉債等錯誤，必須要停止將政府視為市場的思考方式。
3. 公民不是顧客，是主人：顧客只能被動地選擇服務提供者所提供的各項服務，但公民是國家的主人，有權利要求政府為我們提供服務項目；顧客至上的政府再造運動將會摧毀公民的神聖概念。
4. 不能老是歸罪於為政府工作的公務員以及政府本身，其實真正的問題在於權力與政治，官僚機構本身是無罪的；因為政府機關的計畫都要有法律依據，再由或國會同意預算；因此，每一機關背後都有利益團體嚴重破壞官僚機構的計畫。
5. 縮編裁員、縮減管理與其他企圖減少政府規模的手段，當與解除管制等方法結合一

起時，很容易出現官僚的腐化。

基此，他認為要解決政府的問題是要「更多的政府」而非「更少的政府」。

二、近年來非營利組織成為政府提供公共服務的協力對象。請問非營利組織與政府間的協力的特點？可能會面臨那些問題？試申論之。(25分)

【擬答】

非營利組織具有彈性、公益性與不追求利潤的特質，得以彌補政府組織的不足，故成為政府考慮協力夥伴的首要對象，以下分別就兩者協力的特點以及可能面臨的問題說明如下：

(一)非營利組織與政府間協力的特點

1. 提昇公共服務的範圍

透過非營利組織的參與，一方面可創造新的服務領域，另一方面可以直接對於民眾提供較為多樣的服務，使得公共服務範圍的提供更為豐富及多元。

2. 提昇政府回應性

透過政府與非營利組織的溝通與合作，政府可直接瞭解基層民眾的偏好以及對公共服務的評價，促進過去由上而下的政策執行，轉化為由下而上溝通合作的執行模式，故公私協力有助於提昇政府的回應性。

3. 議題倡導的功能

非營利組織通常是代表著一般大眾利益，藉以抗衡特定利益團體的特殊經濟利益，因此非營利組織的議題倡導，可讓社會大眾及政府察知受服務對象的權利，以及其所應得的公平待遇。

4. 資源整合共創利益

此為協力最具價值之處，透過政府與非營利組織的協力合作，使得雙方資源得以整合與投入，使得原本可能被低度利用的公私資源因而轉變為高度使用，促使資源利用得以極大化。

5. 強化政府與民間之聯繫

協力強調「資源分享」、「責任分擔」的精神，亦即政府與非營利組織在面對公共問題的界定與解決上，要共同承擔責任，透過公私協力的提供服務方面的合作，使得人民需求可直接透過非營利組織進行表達，以增進人民在政策上的參與及回應。

(二)非營利組織與政府協力的問題

1. 認知上的差異：

公部門主張國家利益，亦即「宏觀公共性」，而 NPO 雖也是以追求公益為使命，但強調「微觀公益性」。因此，在公共事務體認方面，雙方產生認知上的不同。

2. 體制上的差異：

公部門龐大和層級複雜，加上公共事務範圍的廣泛，所以同一任務往往由許多不同單位共同負責，權責分散不利與 NPO 互動。

3. 過度依賴政府的財源：

NPO 應確保組織的自主性並降低對於政府財源的過度依存。

4. 不對等的權力關係：

政府經費補助使非營利組織容易喪失經營的自主性。

5. 資訊不足之疑慮：

公職王歷屆試題 (104 高考)

政府應公開資訊方有助於 NPO 的互動合作。

6. 避免養成「慣性依賴關係」與「既得利益化」：

避免養成「慣性依賴關係」與「既得利益化」：避免雙方產生「慣性依賴關係」，使特定非營利組織成為既得利益者。

三、新公共管理的重要機制之一是建立績效導向的管理工具，而具體化的內容就是績效指標的設計，但公私部門的績效指標設計考量重點未必全然相同，試問其主要差異為何？(20 分)

【擬答】

(一)績效管理與績效指標的意涵

績效管理係指對於公共服務或計畫的結果進行系統性評鑑過程，其過程的核心即為績效指標的設計。績效指標通常指由組織願景、任務與績效目標轉化而來，設定具體可行的量化指標，作為組織衡量績效之指標值，用以衡量組織的工作成效，可做為員工行為依循以及考核賞罰的標準。

(二)公私部門績效指標設計的主要差異

1. 組織目的與動機不同：

公共組織具有公共目標抽象的特性，不易設定績效考評的標準，相對於私部門的目標具體，較易設計量化指標，使得公共組織合理的績效考評較為困難。

2. 回應對象不同

公部門需回應多元行動者的需求、價值與期望，使得公部門績效指標設計較為困難。

3. 交易狀態不同：

公私部門交易狀態的不同，公部門屬於非交易狀態的組織，故不宜設計營利性的績效指標。

4. 政治考慮與管理因素的不同：

相對於私部門指標考量以管理因素為主，公部門必須考量與政治課責有關的因素。

5. 不確定性程度不同

係指手段與目標的因果關係而言，公部門的不確定高，私部門的不確定較低。

6. 財務指標重視程度不同

私部門較重視產量利潤等獲利性財務指標，公部門較重視公平、回應與品質等非財務指標。

7. 決策的程度不同

公部門決策權力分散，具有權威割裂的特性，相對於私部門事權集中，故公部門的指標設計較為困難。

四、標竿學習的核心價值有那些？並請說明標竿學習的優點與限制。(30 分)

【擬答】

(一)標竿學習的內涵與關鍵概念：

標竿學習 (Benchmarking) 係指透過衡量比較來提升組織競爭力的過程，以卓越的組織作為學習的對象，透過持續改善的過程，強化本身的競爭優勢。其關鍵概念說明如下：

1. 標竿學習注重「流程」。

2. 標竿學習注重「學習」，任何形式的學習均可且是取法乎外的。
3. 標竿學習講究「持續性的改善」。
4. 標竿學習是系統化與結構化的活動，此活動必須有「參考點」，亦即標竿對象，而此對象必須是最佳的。

(二)標竿學習的核心價值

1. 全面品質觀：

此論點源於「全面品質管理」(TQM)的啟發，「標竿學習」的「全面品質觀」定位於「達成顧客全面性的滿意」此一基礎之上。

2. 流程觀：

標竿學習在運作上相當重視「流程」，亦即內部運作的改善，同時彰顯出雙重意義：一為效法他人者，二為標竿學習同時注重本身流程的管理。

3. 學習觀：

學習觀主要包含兩種學習精神，分別為向他人學習與自我學習。

(三)標竿學習的優點與限制

1. 優點：

- (1) 簡單明瞭且容易使用，是標竿管理極具吸引力的主因，它不需要長時間或昂貴的訓練或新設備。
- (2) 長期沉浸在追求卓越的氣氛當中，組織文化及行為會有脫胎換骨的徹底改變。
- (3) 型塑組織文化，驅動競爭力與學習力：從事標竿學習的過程，即使無法達成所欲的改善目標，其實也是相當具有價值的。
- (4) 促使團隊建立，取得績效評估的共識：標竿學習促使團隊的形成並增進團隊合作，鼓勵組織關心顧客、組織服務的優先順序，並且能夠對績效評估取得共識。
- (5) 刺激另類思考，以尋求最佳實務典範：標竿學習也可以刺激另類思考與持續尋求最佳實務的恆心。
- (6) 績效成果，預算與資源的依據：藉由標竿學習所建立的績效報告，可以提醒組織的服務次序與責任，更有利於將焦點置於課責之上。
- (7) 引導組織改善，創造符合顧客滿意的價值：標竿學習可以避免組織因為「夠好的」選擇而滿足，也不會因此僅針對「最多就只有這樣了」而不知上進。

2. 標竿學習的限制：

- (1) 標竿管理可能使組織陷於評量的數字遊戲，反而忽視真正需要的績效表現。
- (2) 資料蒐集經常困難重重，尤其當資料蒐集者就是績效被評估的人時，許多人謀不臧的事便會發生。
- (3) 標竿管理有時容易成為政治人物作秀的工具，超越競爭對手的績效以討好選民，似乎已成為風尚。
- (4) 最佳實務典範過於理想難以達成：標竿學習所認定的最佳比較對象往往是過於理想化而難以達成。
- (5) 學習觀點評斷困難：標竿的選擇僅是公開地向其他組織經驗學習的一種選擇，因此很難論斷學習的觀點究竟為何。