

《公共管理》

試題評析

就題型而言，本次公管高考的題型，分布於兩個極端，一部分是流行題型、另一部分是公共管理入門考題；例如，第一、二題就是林光隆老師平時上課經常提到學術界與實務界經常會討論到的題目，尤其是林光隆老師曾經說過：「慈善部門（charitable sector）、獨立部門（independent sector）、志願部門（voluntary sector）、非政府組織（nongovernmental organizations）與免稅部門（tax-exempt sector）是最近因應政府失靈與市場失靈而流行的一種“第三部門”的新公共行政概念，他們名詞龐雜，但其實是一樣的東西，如果知其原理則能一通百通…」，而「公部門與民意機構關係的處理，基本上就是“公共關係”的概念，如知其（公-私之間）關係存有許的複雜與矛盾的情結，與當中的危機與轉機的相輔相應關係，便能對政府的公共關係處理相關的題目，輕鬆以對…」；而三、四題則是公共管理基本核心概念與原理的應用，換言之，這四題全都在林光隆老師上課、講義與推薦專書的範圍內，而且均都再三提醒同學，內容應該算是簡易。以下簡單以2點分析本次高考題型模式：

1.一般概念題型與基礎題型：是公共管理必學必知的題型，申論第三、四題就是很簡單的名詞解釋題型加上對概念的擴大大解釋，林光隆老師幾乎每次總複習上課時都會再三提醒。

2.流行題型與延伸性題型：是目前學界流行的名詞、議題與概念，例如：選擇題中的非政府組織、慈善部門、民主治理等題型，如：申論第一題，就是鮮明的例子。申論第二題，公眾關係課題，已考多年，但因概念重要又不太老舊，因此題目大家雖不覺陌生，卻有延伸性。

總的來說，本次考題是在考考生的基本功力，所以只要有準備應該容易應答，例如：非政府組織的部份，林光隆老師上課時特別再三強調，第三部門是當前最流行的議題，每年幾乎都會命中一題；此外，公眾關係的問題，從林光隆老師幾乎兩三堂課便提醒一次，要同學們特別注意，由於政府為改善與民眾間關係，會加強與民意機關溝通的功能，另外目標管理及傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的差異……，這些問題不僅在課堂上一再提及，在講義、考前總複習與模考題目，幾乎也都有數度提到，只要同學認真聽講，且有複習、溫書，必能輕鬆過關。因此，若就林光隆老師上課的內容與講義，以及推薦的書籍來看，命中率毫無疑問的是100%，也就是說，只要能在上課時仔細聽講、下課後細讀林光隆老師的講義與推薦專書，本次高考考題，必能穩健踏實的迎刃而解。

一、試釐清慈善部門（charitable sector）、獨立部門（independent sector）、志願部門（voluntary sector）、非政府組織（nongovernmental organizations）與免稅部門（tax-exempt sector）等概念意涵。（25分）

答：

(一)意涵

Brown與Kalegaonkar指出當代在描述國家與社會的關係上，常將一國之內劃分為偏「公領域」的「政府部門或政府組織」，以及「私領域」的「市場部門或企業組織」；而在此兩個部門之外，還有另外第三勢力或第三部門的存在，這第三部門則兼具雙重性質；一方面它代表公共福祉與社會正義的追求，因為它不以市場利益為導向，而以社會公益為目標，彌補政府失敗(失靈)後所造成的困擾；另一方面，它又可以減低政府部門科層體制的錯綜複雜，而以較具自由彈性的民間組織，對某些事件或議題能較為深入地探索，且掌握而有效率的原則。此種第三勢力或三部門的存在，其實正扮演著政府、企業、社會大眾三者間的樞紐。

(二)名詞的混用：

最早非營利組織是以「第三部門」的名稱出現，主要是為了與政府部門和企業部門作區別。同時，與第三部門意義相近的名詞，在國外也包括了慈善部門（charitable sector）、獨立部門（Independent Sector）、志願組織（Voluntary Organization）、公益組織（Philanthropic Organization）、基金會（Foundation）、社區組織（Community Organization）、免稅組織（Tax-free Organization）等等。

(三)特徵

1.正式的組織：它必須具有某種程度的制度化，而非臨時或非正式民眾的集合體，同時也要得到政府所制

【台北】台北市開封街一段2號8樓·(02)2331-8268

高上高普特考

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

www.get.com.tw/goldensun

【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓·07-235-8996

【另有淡水·三峽·中壢·逢甲·東海·中技·台南】

- 定法律的合法承認。因而具有法人團體的資格，可以組織之名訂定契約和保管財務。
- 2.民間私人性質：它必須與政府機構有所區隔，既不屬於政府的部門，也不應由政府的財源或是政府官員充當董事會成員，但此並不意味著非營利組織就不能接受政府的財源，或是政府官員絕對不能夠擔任董事。簡言之，一個重要的關鍵就是：非營利組織基本的架構必須是民間私人性質的組織。
 - 3.利潤不能分配：組織本身可以生產利潤，但必須將組織的利潤運用在機構宗旨限定的任務。再者，組織內部的工作人員不能分配利潤，這與營利組織運作的情形有很大的不同。
 - 4.能夠自我治理：非營利組織要能夠自我管理自己的活動，組織本身要有內部的治理程序，且不受外在團體的掌控。
 - 5.志願人員的參與：非營利組織應有某種程度的志願人員參與機構活動，特別是由志願人員所組成具有領導與治理性質的董事會。
 - 6.公共利益的屬性：非營利組織所提供的服務應具有公共利益的性質，並以服務大眾為職志。

二、民主政治的治理環境中，民意機關影響公共管理者的途徑有那些？而公共管理者面對民意機構的策略又有那些？（25分）

答：

民意機關影響公共管理者的途徑：

在一個民主國家裡，政策的形成必須要以民意為依歸，似乎是理所當然，但要如何探訪到真實與多數的民意，卻不是一件容易的事。民眾對特殊公共事務意見之表達，可分成「直接表達」與「間接表達」兩大類。間接表達係指民眾透過他人來表達其對公共事務之意見，又可分為透過正式管道，例如：選舉出行政首長與民意代表，與非正式管道，例如：政黨、利益團體、大眾傳播媒體等兩種方式。直接表達係指由民眾親身表達出其對特殊公共事務之意見，其表達方式則有主動與被動之別，前者包括了投書、叩應、遊說、請願、申訴、連署、示威、抗議與遊行等作為，後者則係透過座談會、公聽會、民意調查與公民投票等途徑來表達。

公共管理者面對民意機構的策略：

- (1)舉辦施政座談會
各級政府如能經常舉行「施政座談會或研討會」不僅可以擴大民眾參與的層面，更可以改進行政的缺失，充分發揮政府與民眾溝通的效果。
- (2)進行各項民意調查
政府機關為了解民眾願望，可自行或委託學術機構及民意調查機構進行民意調查，此項調查經過統計分析以後，即可發現民眾所希望於政府者是什麼？對政府感到滿意的是什麼？不滿意的是什麼？
- (3)改進文宣技巧、強化溝通效果
政府各文宣部門在溝通技巧上要力求改進，今後政府的出版品、宣傳資料，及視聽媒介（如：影片、電視劇）要在內容與技巧上多充實與改進，一定要讓人有樂意接受的水準，這樣才能達到溝通的效果。
- (4)政府首長多與民眾接觸
一個良好的政策制定，必有賴於充分的情報與資料訊息，其中最可靠的、最直接的消息來源，就是從民眾身上發掘，所以政府首長要多與民眾接觸，以便了解民情民隱。
- (5)多舉行記者招待會
透過大眾傳播的媒介來傳達政令或進行溝通，是現代化政府常用的手段之一。機關首長不知道或懷疑此一媒介的運用功能，必失掉不少的宣傳機會。
- (6)強化公共關係的功能
公共關係主要的工作就是溝通，一方面向外界報導機關的實況以期獲得支持與同情；一方面蒐集有關的資料與消息，以做為首長決策時的參考。
- (7)普設意見箱或溝通信箱
各機關應設置意見箱供民眾提供意見，但絕不可流於形式，要指定專人負責處理，一定要給民眾一個滿意的答覆。
- (8)強化里民大會的功能
里民大會是與民眾切身利益關係最密切的溝通場所，今後要想增進政府與人民的溝通，里民大會是個重要場地；要開好它，關鍵所在即在於民眾的意見是否受到重視。

三、請說明目標管理（MBO）的意義與內涵，並舉實例評析目標管理能否提升政府之工作效能。（25分）

答：

（一）意義

G.S.Odiome認為目標管理是一種程序，上下階層的人員一起確立組織的共同目標，且用對成員期望的成果，來確立每個人的核心任務，並評估每個人的績效與貢獻，目標管理的「目標」是共同產生的，平衡個人目標和組織目標，並藉此來界定每個人的工作任務，評斷每個人的績效成果。

（二）內涵

目標管理的基本內涵有五大部分：

- 1.目標設置（goal setting）：各級行政人員先與主管對預期結果達成協議及共識。目標可設定成兩種形式：操作型目標（operational goals）的設定應為可測量的項目，而非目標達成的狀態描述；策略型目標（strategic goals）應有指標，但是指標不一定可以測量，若是指標過多應由專人負責管理。政府部門運用MBO時，最好設有兩組目標：長程（long-range）及短程（short-range）；前者在編列預算或分配資源前規劃，後者則開始於預算決定後。
- 2.預算（budgeting）：也就是財務及資源的配置。若無足夠的資源就必須修正所設定目標；為了使資源有效彈性的運用，相關人員應面對面討論。對預算的規劃包括了對未來、潛在威脅、可能風險及機會的判斷，必須考慮所有可能、不可能、預期及非預期的情形。
- 3.自主性（autonomy）：在執行政策過程中賦予部屬適當的權利及責任；在授權範圍內決定工作方式、主動執行、解決問題，並對結果負責。部屬必須明確了解目標；若是未達成目標，應了解理由並儘快採取行動、記取教訓；並能適時要求協助，告知主管階層，依MBO自主性原則，將一般性事務交由較低層級負責，各地方事務因地制宜，資源依需求彈性分配，可創造出更人性化、更具回應性的政府體制。
- 4.回饋（feedback）：透過資訊的回饋以確保目標的達成，或是進行修正補救。績效目標的設定最好以程度或範圍表示；對績效測量的本意是為了對不當的管理方式做修正。部屬應隨時提出執行進度報告，主管則應隨時提供相關資訊協助部屬確認目標的達成。
- 5.獎賞（payoffs）：基於激勵的原理，獎賞制度的設計對績效表現有正面的影響。政府部門應以績效表現為獎賞基點，並與組織部門的特殊性相關，確保公平、公正、公開原則。獎賞應與績效表現確實有關，且有效客觀的評定標準，不應使用形容詞式的評分方式。

（三）目標管理在提升政府工作效能之限制與考慮因素：

1.限制原因

（1）在「適用體系」方面

目標管理的程序較適用於封閉的組織中，因其較易管理。而較不適用於變動迅速難以預測的動態環境。

（2）在「時間成本」方面

目標管理之所以會在政府部門中失敗，主要是因將目標管理視為一文書作業系統，而非面對面的管理系統。

（3）在「信任問題」方面

傳統層級節制的官僚體系中，目標的設定往往由高層片面決定，員工甚少參與，執行的過程中，往往受到監控，易發生不信任的情形。目標管理的實施需打破組織上、下層級間互不信任的心態，亦即目標管理是建立在信任的基礎上。

（4）在「政府本質」方面

目標管理制度可能會隨政務官的輪調而存廢，因而受到若干限制。

（5）在「績效評鑑」方面，有以下的缺失：

- A.促使員工狹義界定其工作。
- B.受限於只評量個人績效。
- C.以成果為焦點而非過程。
- D.通常以一年為期來進行。

2.考慮因素

（1）高層主管的支持與投入將是影響成敗的關鍵組織引進、實施新的管理制度勢必經過一段調整期，期間

【台北】台北市開封街一段2號8樓·(02)2331-8268

高上高普特考

【台中】台中市東區復興路四段231-3號1樓·04-22298699

www.get.com.tw/goldensun

【高雄】高雄市新興區中山一路308號8樓·07-235-8996

【另有淡水·三峽·中壢·逢甲·東海·中技·台南】

- 所必須投注的資源、人力。
- (2)支持性組織氣候之建立。
 - (3)目標的設定應兼顧量化與質化目標。
 - (4)目標的設定應整合短期目標與長期計劃。
 - (5)目標管理應融入共同願景。
 - (6)應採用多元管理方式。

四、試論述並比較傳統公共行政、新公共管理、新公共服務對於「政府角色」的主張；在從事公共管理時，如何攫取上述三種論點之精華？（25分）

答：

傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的差異：Denhardt 與Denhardt採比較觀點，區分傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的差異，指出「新公共服務」具有下列新意涵：

- (一)傳統治理模式著重由上到下，但新公共服務之政府治理模式則由下到上。政府的角色從領航者，轉變為服務提供者，其不干預市場與社區的發展，而是站在社會的立場提供人民真正的需求與渴望。
- (二)過去認為個人利益的總和為社會的整體利益，卻忽略的公民參與的過程，新公共服務理論的出現，為一種動態的調和模式，而不是簡單的、靜態的從個人利益的加總就可得到公共利益。
- (三)新公共服務強調的是人際關係網絡，牽涉到組織內外多面向的社會關係，因此強調社會資本的累積，建立人際間的信賴感，有助於公民參與，並建立以公民為中心的治理，培養長期的專業規範與合作信任。
- (四)新公共管理理論多視公民為「顧客」，新公共服務卻認為政府應該視服務對象為「公民」，而非「顧客」。
- (五)新公共管理理論認為，利益的創造是靠私部門與非營利組織的合作，才能產生最大效益，公部門涉入程度越少越好。但是新公共服務理論卻認為，公部門、私部門、非營利機構三者應該互相合作，用不同的角度觀察社會現況，匯整多元意見而設計出來之政策才能有效的解決問題，並滿足不同的需求與期待。
- (六)新公共管理認為，組織只要能達到目的，其可以無限擴大權力範圍，以完成組織最終目標。但新公共服務主張，公務人員的權力是有限度的，且權責分明。而行政人員必須主動為民服務，積極回應人民需求，其不僅要關心社會發展，對於法律、社會價值、公共利益等議題也需要做多方面的觀察與了解，以提供人民全方位的服務。

對於「政府角色」的主張差異：

- 1.傳統公共行政：操槳者（注重單一的政治界定的目標，其政策的設計與執行）
- 2.新公共管理：領航者（扮演市場力量的媒介）
- 3.新公共服務：提供服務者（公民與社群團體利益的談判與協商）

從事公共管理時如何應用上述三種論點：

- (一)新公共服務的主張未必是針對公共服務的論點修正而來，因公共服務的本質為「政府活動型態與功能之總和」，這是相當中性的定義，而從實務上來看，當今對公共服務的探討，其實多以「新公共管理」為基礎。
- (二)Denhardt夫婦二人所提之新公共服務觀點，係檢討傳統公共行政與新公共管理而為其論述之基礎，與新公共行政的主張極為相近。
- (三)對於「企業型政府」論點的批判，新公共行政學派所持的批判立場，與新公共服務的主張其實相當一致。
- (四)不論新公共行政或新公共管理的主張為何，新公共管理主張在各國改革浪潮之中，獨領風騷的數十年反映著實務界的提擇。

新公共服務如Denhardt氏二人所主張者，或多或少有對新公共行政價值主張修正的意味；反之亦然，即亦同時隱含對新公共管理當今困境的解套途徑。新公共服務理論為現今管理模式提供了幾個可供參考的論點，它的出現並不會取代新公共管理理論，而是修正實務執行上的缺失與困境，畢竟政府再造運動實行這麼多年，仍有其價值與貢獻的存在。組織的效率與生產力的價值不會被否定，而是包含在民主、公民、社區與公共利益中。假設政府的責任是在創造公民關係、公開對話機制、和產生公共利益，那公部門將可以採取不同與以往的行動方式創造新的政府與社區互動模式。

【參考書目】

林光隆老師公共管理上課筆記。

