

《公共管理》

一、從政府公關與行銷的方面來看，行政部門推動的政策或法案，若要獲得議會的支持，有那些技巧可加以運用？（25分）

試題評析	公共管理者公關與行銷的技巧已多次成為考題，此題的重點在於將論述內容扣緊如何獲得議會對政策或法案的支持，因此可將公共管理者面對議會的策略整合進論述中。
考點命中	《高點公共管理講義》第五回，趙杰編撰，頁62-63；66-67。

答：

政府公關與行銷係指公共管理者為因應日益變動的政治與任務環境挑戰，以「顧客導向」為中心思想，運用各種公共資訊的傳播技術，協助組織界定並生產公共價值、塑造有利形象，以爭取公眾最大支持。行政部門若要發揮公關與行銷的效果，獲得議會支持其所推動的政策或法案，公共管理者至少應具備下列七種政治管理的技能：

(一)企業精神倡導

企業精神倡導指公共管理者運用創新作法，以推動擬議中的政策被採納並且獲得最大的支持。這意味著政治管理必須部署一個綿密有力的聯盟網路，以確保其所偏好的政策能順利通過。在這樣的目標下，公共管理者首要工作是確認誰是政策過程參與者以及參與者的各種市場。

(二)管理政策發展

管理者重在如何提高決策的品質，而非在某一特定的政策是被接納而已，其目標在於管理一個過程，使得任何決策都能獲得高正當性、授權和實質的正確性。政策管理的技術常用在兩個不太相同的系絡：

- 1.為了使單一而重要的政策制定得好，管理者必須邀組織外的公眾，例如國會議員、學者專家、相關民眾等共同集思廣益。
- 2.政策管理的焦點在於組織內設計、發展和運作一個持續決策過程，以便在管理者的權責內，有效地處理所有決策。

(三)談判

公共管理者希望某一政策被接納，但在分權的體制下，除非說服別人一起合作，否則很難達成，這是談判對管理者潛在的價值。並且由於對談判的重新認識，致使談判漸漸成為一項公共管理者在政府公關與行銷中的重要管理技能。

(四)公共集思廣益、社會學習與領導

第四種政治管理的途徑尋求更廣的範圍：它假定與個人有關的公共價值、利益和觀點，皆能經由社會互動而改變，它也允許公眾作為一個整體直接針對問題來行動。這個途徑並不是利用政府的權威來制定公共政策，而是政府有責任提供一種環境，允許遭遇集體問題的市民能一起來決定他們該怎麼做。換言之，政府領導的型態，是從提供權威的解決，轉變為指定議題以便引起公共注意和公共討論，以創造一個市民能獨立自主、充分行動於其間的環境。

(五)策略傳播

公共管理者須策略性地針對政策主題內涵予以增強（傳播），以建立民眾內在的形象，例如在宣傳「道路交通管理處罰條例」中有關酒後駕車相關政策的措施，不須說明所有政策內容，如此反而增加民眾不易記住相關政策重點，只須不斷強化民眾「酒後不開車，開車不喝酒」的內在形象，使民眾在潛意識中接受政策內容，即為策略傳播的適例。

(六)危機處理

政府公關與行銷旨在形塑政府有利的氣象，如果對於危機事件處理不當，則對政府形象將會造成斷傷。而在危機處理時運用公關與行銷的策略，尤其是媒體的公關與行銷技巧，將更有助於危機處理。因此，政府公關行銷與危機處理的關係至為密切。

(七)政治溝通

- 1.迅速回應委員的要求與問題：迅速回應代表一種重視，是建立雙方信任關係極重要的一環。公共管理者

要能區分要求的輕重緩急，予以迅速之回應。

- 2.與議員幕僚建立良好的關係：幕僚人員具有資料庫的功能，如果能藉經常提供資訊、對政策問題交換意見，或出席參加議員舉辦的公聽會，與議員幕僚建立良好的關係，比較可以掌握民意代表質詢的議題，亦可發揮協調的功能。
- 3.建立信任的關係：公共管理者與民意代表及其助理的關係中，雙方的信任感是一個很重要的面向。要建立信任關係，必須避免未預期的狀況出現，提供的資料必須真實。

二、何謂非營利組織的社會事業化？試舉出一個實例來說明。非營利組織在從事社會事業化過程中，可能會帶來那些正面影響與負面衝擊，試分析之。（25分）

試題評析	此題出自林淑馨《非營利組織管理》一書，惟近來「社會企業」在社會與媒體上乃屬熱門議題，若能結合教材中非營利組織的相關內容，應不難發揮。
考點命中	《高點公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁26-28。

答：

所謂非營利組織，是指其設立之目的並非在獲取財務上之利潤，且其淨盈餘不得分配予其成員及其他私人，因之而為具有獨立、公共、民間等性質之組織或團體。茲依題意說明如下：

(一)非營利組織社會事業化之意涵

非營利組織社會事業化，即是非營利組織藉由商業性賺錢的策略來獲取組織經營所需的資金，以實踐組織的慈善和社會使命。這種將企業部門與社會部門融合在一起的混合型態，為的便是希望解決福利國家的危機，且能夠更積極的介入公共事務及服務的輸送。

(二)非營利組織社會事業化之實例

喜憨兒基金會為了提供心智障礙者有效的工作訓練場所及工作機會，成立了喜憨兒烘焙屋及烘焙餐廳，接受名顧問技術指導，提升產品品質，使商店得以有效經營，而有市場競爭能力，並讓心智障礙者藉由工作，與社區民眾建立關係，增加互動，爭取支持與認同。

(三)非營利組織社會事業化之正面影響

- 1.提高非營利組織財務的穩定性：透過社會事業化的活動，非營利組織所獲得的收益，將提供組織一個新的資金募集管道，使得外在環境的變動不致過度影響非營利組織的營運，如此非營利組織才能追求更多社會使命的達成。
- 2.改善非營利組織的服務品質：非營利組織的社會事業化意味著非營利組織必須借用商業的概念與技巧，利用市場力量以滿足日益迫切的社會需求，而市場的競爭力量將使得非營利組織的運作更有效率及更能回應需求。另外，非營利組織在社會事業化成功之後，通常回過頭檢視組織本身的運作，藉以提高品質管理的精密度，同時有助於組織的長遠發展。
- 3.提供弱勢團體工作機會：非營利組織所成立的社會事業不僅能提供這些長期受助者適應勞動市場的機會，同時非營利組織也透過對嚴重或多重障礙者的訓練與雇用，促使就業市場能提供適合此類障礙者長期工作，對於弱勢族群的個人成長與整體社會公益的促進皆有很大的幫助。
- 4.促進非營利組織的專業化：為了因應非營利組織社會事業化的推行，非營利組織內的營運管理會變得更加專業複雜，分工也會更精細，因此必須透過專業人才來負責相關業務的規劃與執行，才能使組織的社會事業化得以順利進行。

(四)非營利組織社會事業化之負面衝擊

- 1.組織使命遭受質疑：一旦非營利組織從事社會事業化活動之後，組織不得不仿效企業，把「市場」列為第一優先順序，但如是作法可能有違非營利組織不以追求利潤為目的之使命。所以，非營利組織在考量是否從事社會事業化活動時，應將事業內容與組織使命進行整合性評估，並與內部人員進行充分溝通。
- 2.組織文化落差：非營利組織在從事社會事業活動後，若是組織內部員工缺乏事業經營、商務專業等知識，必定需延攬瞭解、執行新任務的員工。然組織一旦聘用這些新員工，就必須處理非營利組織與企業文化差異所造成的衝擊。因此，如欲使非營利組織在進行事業化後，內部還能維持和諧的運作，則非營利組織的管理者先要找出此種文化落差可能產生的衝突，同時推動內部教育與溝通，把衝突的負面影響

減到最低。

- 3.不公平的競爭：非營利組織享有多重的競爭優勢，包括免稅地位、志工的參與，以及社會大眾對非營利組織的認同與利他的心態等。但非營利組織即使有企業部門所認為的「優勢」，但因組織本身特質的影響，如低生產力和較高的人事支援，反而造成社會事業活動的市場競爭弱勢，無法和民間企業進行「公平的競爭」。

學者Dees認為，非營利組織從事社會事業化，就是在取得資源或是配送產品服務的過程中以商業的方式來運作。相較於營利的商業組織，非營利組織的事業化不僅能提供案主產品與服務，同時也運用案主的技巧與能力提供更多服務或產品給顧客，將服務人群視為一種投資，故營利應是一種手段而非目的。基此，非營利組織並不被禁止從事商業活動，只是必須將盈餘用作合乎公益的目的，即「禁止分配盈餘」與「利益不得歸自然人」。

三、政府組織從事標竿學習時，應包含那些流程？（25分）

試題評析	標竿學習的流程亦已多次成為考題，應為同學十拿九穩的題目。
考點命中	《高點公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁52-54。

答：

所謂標竿學習，依M. J. Spendolini的定義，指涉「為了進行組織改善，針對一些被認定為行業翹楚的公司或組織，以一種持續的與系統化的流程，評估與瞭解其作業方式或產品的連續過程。」對於政府從事標竿學習的流程，茲引述著名的標竿學習輪（Benchmarking Wheel），說明如後：

(一)規劃

經驗顯示，規劃階段是所有階段中最重要的一環，因為良善的規劃能為有效的標竿研究建立基礎。透過確定組織重要的成功因素與評鑑影響企業流程的主因，可為標竿學習選擇適當的流程。而在觀察標竿學習的對象之前，最重要的莫過於先瞭解自己的組織，例如組織流程、步驟、方法、實務，以及每項活動涉入的人員與績效的衡量等。

(二)探尋

探尋階段主要是為了尋求與確定適當的學習標竿，因為與其視標竿學習為一種方法或技巧，不如說標竿學習是在組織之間做比較，建立可接受與合法的環境或網絡。在執行數個標竿研究後，後續研究將因組織彼此的聯絡與接觸而受惠，同時亦可在尋求學習標竿階段中節省許多時間成本。

(三)觀察

觀察階段的目的是在於研究所選擇的學習標竿，以瞭解其運作流程。除了觀察標竿對象的流程表現有多好外，更應發覺標竿對象的表現是「如何」與「為何」可以表現良好。

(四)分析

分析階段的主要目的是為了瞭解組織本身與學習標竿之間的流程所產生的績效落差，以及導致績效落差的根源為何。在此值得注意的是，有些數據資料通常不易自學習標竿中獲得，因而導致量化分析的減少，所以與其先決定績效落差，不如先直接確定為何學習標竿可以優於組織本身。

(五)適用

標竿研究的主要目的應該是為了創造變革與進行改善，否則就表示標竿學習的潛在優勢並未完全發揮。因此，從分析階段所獲得的發現，必須能夠適用在組織本身。

(六)循環

標竿學習不應僅是短暫的事件，而應是持續性改善組織績效的過程，才能促使「標竿學習輪」運轉。唯有讓標竿學習的過程得以循環，才能確定標竿學習的潛力得以完全發揮。

標竿學習是由「全面品質觀」、「流程觀」與「學習觀」此三者所構成，三者之間相輔相成。「流程觀」是著重政府運作效率的提昇，而「全面品質觀」則在於服務品質的認可，兩者確有助於政府運作績效的改善，再輔以「學習觀」以改善官僚體制既有的習性，「標竿學習」便是一套內外兼具、務實可行的方法。

四、古立克與尤偉克（L. H. Gulick & L. Urwick）曾以「POSDCORB」來形容公共行政活動的內涵，試問個中活動所指為何？如以公共管理觀點觀之，各項活動所對應的管理議題為何？試就

己見分析之。(25分)

試題評析	POSDCORB的內涵應該不可能答不出來，至於其在公共管理的對應議題，只要將同學在公共管理課程所學到的內容分類歸入即可，可由PAFHRIER的內容或方案管理、資源管理與政治管理來思考，應可輕鬆掌握。
考點命中	《高點公共管理講義》第一回，趙杰編撰，頁19-22。

答：

所謂非營利組織，是指其設立之目的並非在獲取財務上之利潤，且其淨盈餘不得分配予其成員及其他私人，因之而為具有獨立、公共、民間等性質之組織或團體。茲依題意說明如下：

(一)POSDCORB之意涵

古立克與尤偉克(Gulick & Urwick)曾以POSDCORB代表公共行政的七項主要活動：

- 1.P代表「計劃」(Planning)：擬出待完成工作的大綱與完成的方法。
- 2.O代表「組織」(Organizing)：建立正式的權責結構，以從事部門與單位的分工及協調，達成預期目標。
- 3.S代表「用人」(Staffing)：全部的人事作業，包括甄選、任用、訓練及待遇福利等。
- 4.D代表「指揮(領導)」(Directing)：權責之分配、指揮監督系統的明確，以及服從層級的建立。
- 5.CO代表「協調」(Coordinating)：組織上下左右之間工作的聯繫與協調。
- 6.R代表「報告」(Reporting)：使組織成員知曉組織之運作及進展情況，近似費堯的「控制」功能。
- 7.B代表「預算」(Budgeting)：從事預算籌編、經費運用、會計作業、審計查核等財務資源方面的管理活動。

綜言之，公共行政即在制訂切實可行的計畫(P)，建立合理的組織架構(O)，運用有效的人力資源(S)，經由適切的指揮(D)及協調(CO)，定期或適時向有關單位、人員及公眾作報告(R)，妥善的運用經費(B)以執行業務並進行必要的管制與考核。

(二)POSDCORB在公共管理中對應的管理議題

- 1.計劃(Planning)：公共管理者必須與公共政策的形成與制定密切相關，公共管理研究與政策分析方法和技術的應用必須緊密結合。公共政策分析對於公共部門改革具有十分重要的意義，政策分析主要是關切政府做些什麼(what)的課題，公共管理則關切如何做(how)的問題，兩者密切相關。因此，公共管理者必須具備策略規劃、策略管理、目標管理等技術，以擬定切實可行的計劃。
- 2.組織(Organizing)：公共管理在組織方面必須建立人人平等參與、相互信任合作的高績效團隊，因此主要管理議題包括如何建立與管理團隊、如何實施全面品質管理、參與管理、流程再造、組織學習與發展等，或是以行政法人的彈性組織型式、民營化與簽約外包等方式補層級式組織之不足。
- 3.用人(Staffing)：人力資源管理的基本前提是肯定人力資源為最重要的組織資產，因而必須以策略性觀點充分予以運用，以達成組織目標，而策略性人力資源管理也成為人力資源管理的最新趨勢。人力變革的核心在於人力資源的提升，唯有政治領導者體認到策略、結構、人力資源與政府績效間的互動關連，進而重視與支持人力資源的發展時，公務人力資源系統才有脫胎換骨的可能，才能為社會創造出最大的公共價值。其主要管理議題尚包括縮編、志工管理與多元化管理等議題。
- 4.指揮(Directing)：公共管理者為能有效領導指揮，必須扮演多項角色並具備多項技能，例如Mintzberg將管理者的角色區分為三大類一人際角色、資訊角色與決策角色，其中又以決策角色最為重要。又如Katz認為管理者必須具備三種技能一技術性技能、人際間技能與概念化技能。
- 5.協調(Coordinating)：公共管理應兼顧內部與外部關係的溝通協調，公共管理者不應只是埋首於組織內的經營管理，更要重視組織外部的問題，特別是如何與其他組織間的協力合作以貫徹執行政府方案，解決公共問題，因此涉及跨域治理與公私協力等議題。而不論對內或對外協調，資訊通信科技的發展已改變了政府行政操作的基本面貌。自1990年代起，政府大量採用資訊通信科技，使得公部門資訊的處理和分享方式大不同於以往，這些技術被視為改善政府部門操作和提供民眾服務方式的重要工具，而為達成電子化政府的目標，資訊管理就成為不可或缺的一環。
- 6.報告(Reporting)：公共管理旨在建立績效導向與結果導向的政府，公共管理者報告的對象不只是上級長官，更包括向議會與人民負責，因此涉及績效管理與課責的議題，包括公共管理者應該如何衡量其施政成果，以顯示達成目標的績效？公共管理者如何協助公民定義正確的與實際的測量指標？公共管理者

應該如何運用公部門的績效指標，以創造更大的施政績效？

7.預算 (Budgeting)：近年來政府財政日益困窘，預算赤字不斷增加，公共管理者必須提升公共財務管理的知能，以改善公共財務管理的績效。各機關任何的政策與計畫，皆涉及財務問題，就預算而言，各機關的政策與計畫之推動，皆與財務管理密切相關，透過財務管理提供政府再造重要的資訊。未來的財務管理必須具備企業性與策略性，並運用強調彈性、結果導向與績效掛帥的新績效預算，協助資源的合理配置與有效管理。

公共管理是公共行政或公共事務廣大領域中的一部分，可謂綜觀了公共行政的方案設計與組織重建、政策與管理規劃，經由預算制度進行資源分配、財務管理、人力資源管理，以及方案評估與審核等應用方法的科學與藝術。Overman因此指出，公共管理學係將管理學的規劃、組織、控制等功能與人力、財力、物力、資訊、政治資源的管理加以融合的一門新興學科。

高點
·
高上

【版權所有，重製必究！】