

# 《公共管理》

一、有學者建議，若公共管理者欲得知民意，可採用專業民調或審議式民調的方式。試分述二者之意涵並比較其優缺點。(25分)

試題評析	審議式民調(deliberative poll)的概念較不易掌握。
考點命中	《高點公共管理講義》，翁明耀編撰，第五篇：4-8。

**答：**

(一)專業民意調查的意涵與優缺點：

專業民意調查(opinion poll)是一種針對特定對象採取抽樣的方式來調查意見的作法，從全體所擬調查的對象中(母體)，以科學的方法(隨機的方法)，抽出一部分足以代表母體的對象(樣本)來進行調查，其所獲意見，在一定誤差範圍內，可用以推論全體所擬調查者的整體意見。民意調查的設計與執行過程如果合乎科學的精神，的確可以透過相當小的樣本精確地推估母體的意見，瞭解民意的趨向。

專業民意調查優點如下：

- 1.專業民意結合統計原理，抽取小部分具代表性的樣本，再依據樣本結果對全體(母體)進行推估。
- 2.此外，尚有專業的資訊技術，結合電腦與通訊科技，運用這種技術可以在短時間內獲知民眾對公共政策的意見，且成本甚低。
- 3.在訪問時使用的測量工具，就是問卷題目，也是經過嚴謹的測試與反覆的分析所得到的。至於訪問的執行，也需要採用標準化的程序，並先對訪員進行訓練。
- 4.最大的好處就是速度快、成本低；一般政策民調的進行若由民調公司利用「電腦輔助電話訪查」(Computer-Assisted-Telephoned-Interview, CATI)大約只需三天即可。

一般來說，專業民意調查民調的缺點如下：

- 1.民調的結果，是相對的確定，而非絕對的確定。
- 2.民調的過程是可以操控的。
- 3.民調的傳播是可以控制的。
- 4.民調表達的意見是受限的。
- 5.民調結果的理性程度是受質疑的。
- 6.民調表達的利益是自利的。
- 7.民調的結果可能是受到操控的。

(二)審議式民調的意涵與優缺點：

在一般民意調查的過程中也出現了許多的弊端，有兩種主要的缺失：

- 1.理性的無知(rational ignorance)。
- 2.民調上常出現的不表態。

近年來關於審議式民主理論的探究在歐美國家逐漸受到重視，對於現今紛擾的政治運作，確實提供一個新的角度。因此在具體的實踐過程中，審議式民主理念已在當今美國關於全民健康保險政策，福利政策，環保政策以及社區安全等公共政策面向中落實。

(三)審議式民調的優點如下：

**【版權所有，重製必究！】**

- 1.促進人民參與的積極作用以及民意調查的功能，期望他們能促進更具深度及廣度的審議民主形式。
- 2.審議式的民調在營造更多思考議題的機會。
- 3.一般民調是描述性的(descriptive)，它立即性地呈現出未經反思的大眾對相關議題的偏好；審議式民調是規約式的(prescriptive)，他反映出在某些特定的條件下，人民值得聆聽的意見。
- 4.為了避免有人質疑是否在討論的過程中，會受到高學歷以及具豐富知識及表達能力的人所主導，因此在問題的設計上盡量簡明，並將專業的語言轉換成一般常民使用的語言，使得參與者在作判斷時不會有社會壓力。

(四)一般來說，審議式民意民調的缺點如下：

1. 討論過程可能陷入團體盲思(groupthink)。
2. 受訪者人數有限，缺乏科學的代表性。
3. 一般政府機關可能沒有專業的討論室，大部分官員對於審議式民調的主持也缺乏認知及經驗。
4. 官員對於焦點團體所產生龐大資料的處理，除非過去曾受過相關的訓練，否則並不易在短時間內培養。

二、組織的工作團體常出現所謂社會性偷懶 (social loafing) 的現象，造成團隊運作的困境。試問何謂社會性偷懶？造成此一現象的主要因素為何？有何改善策略？試分別說明之。(25分)

<b>試題評析</b>	社會偷懶(social loafing)偏向組織理論與團隊運作概念的結合。
<b>考點命中</b>	《高點公共管理講義》，翁明耀編撰，第二篇：53-59。

**答：**

(一)社會性偷懶(social loafing)的意涵：

社會性偷懶指參與集體的工作時，個人出力的程度低於單獨工作。根據社會心理學家拉坦尼(B. Latane)與同事在一篇研究報告指出，實驗對象與別人一起吶喊或鼓掌時，不如單獨吶喊或鼓掌熱烈，他們解釋是個人的動機削弱的結果，並稱之為社會性偷懶。

(二)社會性偷懶的成因：

1. 從公平論(Equity Theory)觀點看，社會性偷懶是因為個人預期其他人會偷懶，所以自己少付出以求公平。
2. 就績效評估的觀點言，個別工作時易於顯示個人的努力，集體工作時成就在眾人，不必由個人單獨負責，也不會獨得應有的報酬，所以才會發生偷懶的現象。
3. 根據期望與價值論的解釋，集體成就與所得報酬的決定因素較多，個人因而降低追求結果的期望，並減少努力與付出。另外有學者認為在集體工作中不盡力，是因為覺得個人的努力並非集體成就的關鍵。

(三)社會性偷懶的改善策略：

從組織的文獻中，可以整理出四種團隊建立的主要途徑，分別為人際途徑(Interpersonal Approach)、角色界定途徑(Role-Definition Approach)、價值途徑與工作導向途徑。另外，Hayes 則在揉合(Incorporate)了其他途徑的觀點後，提出了第五項途徑--社會認同途徑(Social Identity Approach)，以下茲就上述五種團隊建立途徑，分別說明如下：

1. 人際途徑

此途徑主要強調團隊成員與其他成員間的互動。團隊建立運用此模式在於欲確保(Ensure)團隊成員可在誠實與個人的基礎上，與其他成員保持互動，目的則在追求團隊成員間高標準的社會與個人知覺。

2. 角色界定途徑

本途徑之焦點乃在於存在團隊之中的角色與規範，當中指出了角色與團體流程的各種類型，其目的在於使個人可以瞭解對組織有貢獻的類型，同時也使團隊瞭解認識有利於組織發展、但經常在職場上被遺忘的特定類型。

3. 價值途徑

此途徑則強調團隊應有其明確價值觀的重要性，而這些價值必須為所有團隊成員所共享，並藉此引領個人以一致(Coherent)、協調的方式來採取行動。在此模式下，團隊管理有一相當重要的特色，亦即發展出十分詳盡的職務說明(Mission Statement)，並由參與團隊的成員所共享。基於每個人均秉持共同的價值，並於行動中反映出這些價值，將有助於使團隊成員更有效率地工作。

4. 工作導向途徑

在此途徑下，主要強調團隊工作與每個團隊成員可以完成被交付任務的特有方式。易言之，它不再特別重視個人應如何扮演其角色，而是強調成員如何運用其特有技能來奉獻整個組織。

5. 社會認同途徑

上述四種途徑僅能被視為有效率地完成工作的需要工具之一，而團隊建立的社會認同途徑則是揉合現存的其他途徑而成。當然這不必然是否定後者；相反地，上述四種途徑(甚至其他途徑)均有一項共同點--即與社會認同的心理機制作相當緊密的聯結，而此途徑主要透過建立明確的團隊界限來培養堅實的團隊認同感，透過有效率的溝通來提昇凝聚力，以及透過成就與專業來鼓勵成員以團隊為榮。

(四)此外布蘭查(Blanchard)認為一個高績效團隊的建立必須具備P.E.R.O.R.M七項特質，茲分述如下：

1. 「P」指的是對組織「目標與價值」(Purpose and values)的共識

對於成員所希望達成的願景，團隊可以規劃出具體的藍圖，並在團隊中的每一個人都能清楚地瞭解在執行過程中所應扮演的角色。

2. 「E」指「授能」(Empowerment)

在團隊中，每個人在學習與成長，並願意為其他成員付出，承擔責任，並自動自發迎接新挑戰。

3. 「R」指良好的「關係及溝通」(Relationships and communication)

高效率團隊必須開誠佈公、深度對話，因此傾聽與討論都是建立良好溝通與合作的工作關係中非常重要的技巧，如此才能使團隊間提供真誠的回饋與相互諒解。

4. 「F」指「彈性」(Flexibility)

團隊成員執行工作上必須保有彈性，且應視情況的需要來分派不同的任務，發揮不同的功能，使團隊的政策和作業流程不致僵化，隨時能因應情勢變遷而調整。

5. 「O」指追求「最適的生產力」(Optimal productivity)

高標準和高品質的產品或勞動力是高績效團隊的一致心願，如果團隊的成員都能熟悉解決問題的方法，並能有效率地達成目標，便可建立高績效的團隊。

6. 「R」指「肯定與讚賞」(Recognition and appreciation)

在一個高效率的團隊內，主管或其他成員都不吝於對表現傑出的個人與團隊給予鼓勵及肯定，如此不僅可以激發成員的榮譽心與責任感，同時也產生不可分割的一體感。

7. 「M」指高度的「士氣」(Moral)

在高效率的團隊內，每個人都很樂意投入團隊的工作，且每一位成員都以身為團隊的一份子為榮。

三、非營利組織的存在可以彌補政府失靈與市場失靈，但其本身卻也可能發生志願失靈的問題。請問非營利組織的功能為何？又為何會發生志願失靈的情形？試說明之。(25分)

試題評析	各種失靈現象的成因亦是耳熟能詳，但如何與非營利組織(NPO)結合即是勝負的關鍵。
考點命中	《高點公共管理講義》，翁明耀編撰，第四篇：5-6；15-18。

答：

(一)「市場失靈」(market failure)的原因：

大致言之，造成市場失靈的原因可歸為以下數端：市場失靈的原因：

1. 公共財的提供問題

此類公共財如：國防、外交、治安、清新空氣、清澈水源等，一般企業界或私人通常不願意或不可能提供此類公共財，必須由政府予以解決。

2. 外部性所造成的問題

外部性(externality)指某一個經濟主體的經濟行為影響了其他個體的效益或成本的現象。外部性的結果可能是正面的，也可能是負面的。一旦發生外部不經濟情形，而受害者未能在市場上向施害者求償時，使產生市場失靈情形，此時政府使須以政策工具介入市場的運作。

3. 自然獨占所造成的問題

在市場上，某些產品因為生產者擴大規模，使平均成本持續下降，因此具有規模報酬遞增的行業，在規模愈大，平均成本愈低的情況下，遂透過市場競爭、逼迫小廠離開該種行業，最後形成獨占情形，此稱為自然獨占(natural monopoly)。因為此種情形扭曲了資源分配的效率，所以政府必須進行干預。

4. 資訊不對稱所造成的問題

資訊不對稱(information asymmetry)指消費者沒有足夠的訊息與專業知識，判斷產品或所接受服務的數量及品質是否合理，因此消費者在議價的過程中與生產者相比，處於不公平及不合理的地位。

(二)「政府失靈」的原因為：

1. 直接民主所造成的問題

長久以來，直接民主(direct democracy)一直存在難以解決的問題，選舉的結果雖然可以為特定政策提供明確的選擇方向，但是多數決策制度卻面臨功能性問題。

2. 代議政府所造成的問題

民主制度下的代議政府(representative)係透過選舉而產生各級行政首長、民意代表、司法官等。此些民選公職人員的主要任務是制定與執行公共政策，為人民謀取最大福利。然而這些人民可能受到本身利益、時間與財務限制等因素的影響，產生所謂「競租」(rent-seeking)的行為。

## 3.機關供給財貨所造成的問題

政府機關為因應市場失靈問題，必須提供各種公共財，諸如：國防、外交、治安等，稱為機關供給(bureaucratic-supply)，但是因為預算受到民意機關的控制、預算支用未受有效監督、機關功能未發揮效率性、行政人員能力不足、本位主義濃厚等原因，也使政府無法過當提供人民所需要的財貨。

## 4.分權政府所造成的問題。

目前絕大多數國家都採取分權(decentralization)與權力制衡(check and balance)的制度，於是政府不同部門間，如：行政、立法、司法部門，以及機關、中央與地方政府之間，均有分權的設計。此種設計固然有其優點，但卻因此可能造成遷延時日的結果，並產生資源分散、政策不易執行、監測困難等問題。

## (三)非營利組織的功能

根據R. M. Kramer的見解，非營利組織在現代國家之角色與功能可歸納為(孫本初教授，2006)：

- 1.開拓與創新的角色功能。
- 2.改革與倡導的功能。
- 3.價值維護的角色功能。
- 4.服務提供的角色功能。

## (四)此外，非營利組織與公部門的關係十分密切，雙方具有相輔相成的「互補關係」與「非零和關係」。非營利組織值得公共行政參考的精神與作法為：

- 1.加強公共服務的精神。
- 2.掙脫經濟效率牽制的枷鎖。
- 3.設計更民主、更開放的組織。
- 4.提昇志願服務的意願。

## (五)非營利組織失靈的原因：

- 1.因為慈善的不足(Philanthropic Insufficiency)，而無法提供足夠的集體性財貨與服務；
- 2.因為慈善的特殊性(Philanthropic Particularism)，而偏重特殊的次級人口或團體；
- 3.因為慈善的干涉主義(Philanthropic Paternalism)，而由掌控慈善組織資源者來決定服務對象；
- 4.因為慈善的業餘性(Philanthropic Amateurism)，而無法由專業人才來提供相關的服務，因而形成所謂的「志願服務失敗」之現象。這種結構上的問題並無法完全藉由內部管理來加以解決，因而需要政府的介入與贊助。

## (六)此外，非營利組織的財務和活動也往往需要政府、企業與民間的挹注與支持。由此可知，非營利組織的興起，固然可分擔政府與企業的社會責任，但吾人卻不應冀望其成為解決社會病端的萬靈丹。如何整合政府機關、私人企業、非營利組織與民間社會的力量，才是未來從事社會改革所應致力的方向。

## 四、在伴隨政府再造的浪潮下，新績效預算(new-performance budget)成為政府機關擰節成本、提升效能目標的重要機制之一。請問新績效預算有那些特質與功能？(25分)

試題評析	新績效預算較容易作答，屬基本題型。綜合而言，今年題目難易適中，且題目分佈範圍平均，平日認真考生應可拿到不錯分數。
考點命中	《高點公共管理講義》，翁明耀編撰，第三篇：41-46。

## 答：

## (一)新績效預算之特質

【版權所有，重製必究！】

自一九九〇年代以來，在政府再造運動的啓迪下，新績效預算(或績效基礎預算)已成為一種新趨勢，伴隨著政府再造的運動浪潮下，新績效預算(New-Performance Budget)乃應運而生。新績效預算的精神乃源自企業管理的「向績效看齊」的哲學，基本上有兩項特質：

## 1.結果導向

結果導向預算也可稱之為「任務導向預算」(mission-driven budgeting)，其意係指進行預算決策時，以「結果」(results)，而非「投入」(inputs)或「過程」(process)為專注的目標。企業化預算認為過去傳統預算制度的問題癥結在於「防弊心態」，使得公務人員推展政策綁手綁腳。因之，企業化預算主張把防杜弊端的監控制度拿掉，改以結果導向的預算制度。

## 2.企業性政府精神

企業性政府想要改變官僚機關「只重投入，不重產出」的現象，主張必須以「績效」(performance)決定撥款。過去的官僚機關不重視績效，只要根據其他標準獎勵職員，如年資、預算、人員編制、職位高低等，因之，人人無不企圖求取更多的預算、更大的編制和更高的職位，而不在意機關的績效。新績效預算主張建立可衡量的目標(measurable objectives)和績效指標(performance indicators)來對機關主管課責，才能同時信任授權。換言之，新績效預算十分強調績效評估。

### 3. 逐漸重視預算執行的績效

亦即思考如何將納稅人的錢用在刀口上，新績效預算(或稱績效基礎預算，performance-based budgeting)成為政府再造的一個重要支柱。新績效預算強調機關必須設定政策目標，由政策計畫決定預算的編製；預算執行後進行績效評估，以做為計畫延續、調整或終止的參考依據；如此一來，計畫目標、績效評估與預算配置的關係連結在一起，成為密切的互動關係。

(二) 一般而言，新績效預算具有下列功能：

#### 1. 協助預算資源的合理配置

對於國會議員與民選首長而言，績效測量是決定預算優先順序非常有幫助的管理工具。當他們面臨國防外交與社會福利之間的預算如何配置問題時，透過明確的績效指標就比較容易決定其優先順序，並且得到選民的支持。

#### 2. 推動機關內部資源的有效管理

對於機關首長而言，如何有效管理內部的資源是非常挑戰性的任務，特別是當該機關有許多全國性的分支機構，究竟哪一機構的績效最好，工作負擔最重，透過績效指標的建立與評比，都可以順利地掌控內部分支機構的運作狀況。美國聯邦、州與地方政府甚至根據組織與個人的績效指標之測量，以作為績效報酬制度(pay-for-performance)的基礎。

#### 3. 作為財務報告的依據

績效基礎的預算可以作為向民選首長與決策者進行財務報告的基礎；以美國聯邦政府而論，1990年首席財務官法(The Chief Financial Officers Act of 1990)與聯邦會計標準諮詢委員會(Federal Accounting Standard Advisory Board)都規定應該針對公共計畫發展系統性的績效指標，向機關首長進行財務報告。以州與地方政府而言，政府會計標準委員會(GASB)鼓勵各州與地方政府研擬以績效測量為基礎的服務努力與成就(SEA)財務報告。

(三) 此外，根據1993年美國國家績效評估報告，績效管理(Performance Management)指「利用績效資訊協助設定彼此同意的績效目標，進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，以成功符合目標的管理過程」。換言之，績效預算係將組織的努力予以系統整合俾達成組織目標的管理途徑，其於特別強調系統的整合，並著重對組織績效的所有面向進行宏觀的控制、審核與評估，其中的主要因素為：

1. 清楚而可衡量的組織目標。

2. 系統的使用績效指標或組織績效的衡量標準，以評估組織的產出。

3. 應用個別成員的績效考評，以調和成員間的努力，並導向於組織的目標。

4. 使用績效的激勵，如績效獎金，以獎酬對組織目標有特別貢獻的個人成就。

5. 將人員和財政的資源分配加以聯結，以形成年度的管理或預算循環。

6. 就每一規劃循環之結束實施定期考核，俾以實現目標並瞭解績效比預期好或差的原因，且透過回饋的形成以幫助新的循環開始。

【版權所有，重製必究！】