

# 《公共管理概要》

甲、申論題部分：(50分)

一、公共組織的策略規劃有何特色？而公共組織進行策略規劃可分為那些層次？試分別說明之。(25分)

|      |  |
|------|--|
| 試題評析 | 策略規劃的意涵與特性曾經出過考古題，至於策略規劃的層次則以策略的層次作答即可，但記得要聚焦於公共組織，若能簡單舉例說明更佳。 |
| 考點命中 | 《高點·高上公共管理講義》第三回，趙杰編撰，頁2，10-19。                                |

**答：**

策略規劃 (strategic planning) 係指組織為了在競爭的環境中求生存，對於其外在環境對組織的影響，以及對於組織本身的能力作一番檢討分析，並進而規劃出組織的價值、任務、目標，以及一系列的實施策略和具體作法，使組織未來的發展具有整體性及前瞻性。J. M. Bryson 認為公共組織的策略規劃係指「一種足以產生公共組織基本決策與行動的紀律性努力，在法定權責規範下，以形成與指引該組織活動的方向與性質」。以下分別依題意說明公共組織策略規劃的特色與層次：

(一)公共組織策略規劃的特色

1.策略規劃的特性：

- (1)策略規劃是未來取向的：即針對組織本身的特性與外在環境的變化所設計的未來發展藍圖，旨在替組織的未來開創生機。
- (2)策略規劃是客觀分析的過程：必須以科學精神客觀分析組織本身所具備的劣勢與優勢，以及外在環境的機會與威脅，以提出有效的行動策略。
- (3)策略規劃是批判與重建組織任務與目標的過程：係以組織的任務與目標為導向，因此，必須以批判精神檢視組織任務與目標，並依此排列組織目標的優先順序，研擬相關策略構想，編列相關預算。
- (4)策略規劃必須得到組織內部全面性的支持：組織內部所有成員都應該具有實施策略規劃的共識，將所有意見都納入組織發展的未來藍圖。

2.比起企業組織，公共組織由於利害關係人較多、績效評估標準不易釐清、組織規劃期程較短、人力配置較缺乏彈性，以及運作過程須接受公眾檢視等特性，因此，公共組織的確需要從事策略規劃的作為，且應視公部門組織的特性而與企業組織的作法有所異同。M. Moore等人即提倡公共組織的策略規劃應同時兼顧下列三個要素：

- (1)公共價值：意指政府施政的實質內容，應能實現廣大社會群體所共同追求的價值。因此，政府組織必須主動透過各種論辯的方法，異中求同，以實現政府的責任。
- (2)運作能力：指政府為創造公共價值，所需的資源、設備、運作流程及所有相關的管理活動之良窳而言。
- (3)正當合法性和支持：政府所欲實現的公共價值及其可行的行政計畫，必須具有正當合法性，才能獲得政治上及社會大眾的支持。

上述三者構成了「策略鐵三角」(strategic triangle)的模式，可以幫助我們理解公共組織策略規劃的基本概念，亦即聚焦於公共管理者必須回答的三個問題：(1)組織的目標是否具有公共的價值？(2)這一目標能否得到政治和法律方面的支持？(3)以組織管理和運行的角度來看，這個目標是否可行？

(二)公共組織策略規劃的層次

在公共組織中，策略係指政府部門所採取的行動綱領，以實現其所設定的目標，解決公共問題，滿足人民需求。一般而言，公部門中的策略規劃可以分為三個層次：

- 1.總體層次：指最高首長所提出的有關組織未來發展的總體性與宏觀性策略，是所有一級主管機關的「上游工程計畫」，扮演「火車頭」角色，相當重要。
- 2.部門層次：指所有一級主管機關都應有其各自的部門策略，係實現總體策略的關鍵步驟，是策略規劃中的「中游工程計畫」。
- 3.功能層次：指各一級主管機關中各個功能單位所研擬的具體行動策略。

策略規劃無論是採取「由上而下」或「由下而上」的決策模式，一定要將總體、部門與功能策略整合起

來，以形成「三位一體」的策略結構體。

綜上所述，公共組織若能妥善執行策略規劃，將能有效改善組織與環境中利害關係人的關係或相容性、釐清組織未來的方向、界定組織的策略議題，以及整合組織的各種管理功能。此外，成功的策略規劃尚可培養組織管理者策略思考的文化，在此種文化中，組織的策略規劃不僅被視為思考決策的共同基礎，且為統合各種管理功能的重要工具。

二、近年來國內對於「社會企業」(social enterprise)的推動極為積極和熱絡，試分別說明「社會企業」的理念、特色與類型。(25分)

|      |  |
|------|--|
| 試題評析 | 社會企業為國內近年來的熱門議題，扶植社會企業的成立與經營也是政府當前的政策，常見各式媒體報導，同學應不陌生。往昔雖不曾出過申論題，但卻是時事熱點所在，課堂上亦曾提醒注意，同學應有所掌握才是，若能舉例說明更有加分效果。 |
| 考點命中 | 《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁40-42。  |

答：

社會企業(social enterprise)是一種全新的企業典範變革，由非營利組織所運作，並生產能夠實踐其使命的資本，乃基於永續性及企業精神的新典範。此種非營利組織的新改革運動並非僅是營利行為或追求財源自主性的表象，社會企業試圖扭轉傳統非營利組織缺乏效率、服務或生產品質不佳、公共服務欠缺多元選擇及補助角色的刻板印象，希望為非營利組織注入更多的活力及創新能力。茲依題意說明如下：

(一)社會企業的理念

社會企業一般泛指企業或非營利組織透過商業手段，以達特定社會服務的目的。根據經濟合作暨發展組織(OECD)的定義：「社會企業係指任何可以產生公共利益的私人活動，具有企業精神策略，以達成特定經濟或社會目標，而非以利潤極大化為主要追求，且有助於解決社會排斥及失業問題的組織」。換言之，社會企業雖具有企業外貌，然因具有公益本質，故就組織型態而言，社會企業乃被視為是企業與社會部門間的混合體組織。

(二)社會企業的特色

1. 社會企業所獲取的利益是不能分配的，而應重新投資以實踐社會企業目標。
2. 強調利害關係人，而非股票持有人的概念，故重視民主參與和企業化組織。
3. 堅持經濟與社會目標。
4. 主張經濟與社會革新。
5. 市場規則的觀察。
6. 經濟持續性。
7. 具有高度的獨立財源。
8. 強調回應未經滿足的社會需求。
9. 勞力密集活動。

(三)社會企業的類型

Deeds、Emerson, & Economy提出社會企業的光譜，認為可以分成三種不同型態的社會企業：

1. 慈善型：主要是追求社會聲譽，以使命為導向，期盼創造社會價值。基本上，此種社會企業之專業人員不求任何報償。
2. 商業型：主要是追求自利，以市場為導向，期盼創造經濟價值。基本上，此種社會企業之專業人員要求依市場行情支付等額之報酬。
3. 混合型：此種社會企業具有混合的動機、使命與目標，強調社會和經濟價值的平衡，至於專業人員兼採補助或無報償之間的混合方式，但往往低於市場薪資行情。

在歐洲，社會企業強調社會創新(social innovation)精神，兼容社會、經濟與政策三大目的，以解決身心障礙與弱勢族群的失業問題，例如英國的大誌雜誌(The Big Issue)，即為街友創造工作機會，協助他們重回社會。但在美國，社會企業強調社會與經濟目標的融合，除偏重以商業收益補貼非營利組織的財政缺口外，也是一種新型態的社會投資(social investment)模式。

綜言之，社會企業是以傳統企業方法推動非營利目標的社會取向企業(socially-oriented enterprises)或社會目標企業(socially-purpose enterprises)，是在多元經濟體制國家中國家與市場力量之外的「第三部門」，足以整

合市場與非市場的力量，是非營利組織中一種新發展的型態。

乙、測驗題部分：（50分）

- (D) 1 有關公共管理理論的概念，可用 PAFHRIER 英文字加以表示，下列何者錯誤？  
 (A) “PA” 意指政策分析 (Policy Analysis)  
 (B) “F” 意指財務管理 (Financial Management)  
 (C) “HR” 意指人力資源管理 (Human Resource Management)  
 (D) “I” 意指創新管理 (Innovative Management)
- (C) 2 1997 年，在公共管理改革浪潮餘波盪漾之下，英國由新工黨領袖布萊爾 (Tony Blair) 出任首相，其主張「第三條路」(The Third Way) 的理念，可謂是新公共管理改革的延續，下列何者並非該理念的內涵？  
 (A) 主張自由經濟 (B) 主張低賦稅政策  
 (C) 主張統合主義的政經模式 (D) 主張人民自己解決自己的問題
- (A) 3 下列何者最不屬於企業管理學派 (B 途徑) 取向下的公共管理範疇？  
 (A) 高階層管理者的策略制定 (B) 組織再造工程與組織精簡  
 (C) 全面品質管理與團隊建立 (D) 建構績效指標與資訊管理
- (C) 4 羅森布倫 (D. Rosenbloom) 認為，公共組織的公共性，分別為那四大體制的集合體？  
 (A) 社群體制、民主體制、主權在民、三權分立 (B) 憲政體制、主權在民、市場機能、公共利益  
 (C) 憲政體制、公共利益、市場機能、主權特質 (D) 市場機能、小而美政府、公共選擇、憲政體制
- (B) 5 下列何者不是韋伯 (M. Weber) 對科層組織 (bureaucracy) 之敘述？  
 (A) 正式甄選 (B) 彈性有機 (C) 權威結構 (D) 非人稱化
- (B) 6 下列關於公共管理與企業管理二者比較的敘述何者最為正確？  
 (A) 在人力資源管理方面，私部門比公部門更難以達到效率的標準  
 (B) 在技術創新和組織重建方面，私部門比公部門更具變革彈性  
 (C) 在溝通協調方面，私部門比公部門更需花費資源進行外部談判  
 (D) 在對外關係方面，私部門比公部門更具公開性
- (D) 7 下列何者不是新公共管理所主張之鬆綁模式的特徵？  
 (A) 主張分權授能可以帶來更高效率 (B) 較少嚴密控制以及擺脫法令束縛  
 (C) 給予組織成員更多參與決策空間 (D) 公務員缺乏奉獻精神需以課責彌補
- (A) 8 為提升我國政府的服務品質，倡導基層服務機關力行 4S 服務禮貌守則，下列有關 4S 守則何者錯誤？  
 (A) 整理 (Seiri) (B) 起身迎賓 (Standing) (C) 微笑 (Smiling) (D) 顧客滿意 (Satisfying)
- (D) 9 常見的行銷組合中有 4 個較重要變數，下列組合何者最為正確？①產品 (Product) ②公關 (Public Relation) ③流程 (Process) ④通路 (Place) ⑤促銷 (Promotion) ⑥價格 (Price)  
 (A) ①①①① (B) ①①①① (C) ①①①① (D) ①①①①
- (D) 10 下列何者是全面品質管理所形成的基層工作團隊型態？  
 (A) 跨功能團隊 (B) 品質改進團隊 (C) 矩陣式組織 (D) 品管圈
- (D) 11 關於目標管理核心內涵的敘述，下列何者錯誤？  
 (A) 「自我控制」是目標管理的方法之一 (B) 目標管理強調「參與管理」的管理哲學  
 (C) 目標管理重視設定可行的目標階層體系 (D) 目標管理重視以任務為中心
- (D) 12 相較於傳統管理，下列何者是全面品質管理所強調的管理原則？  
 (A) 員工與部門是相互競爭的 (B) 採取錯誤行動比不採取行動還好  
 (C) 管理與專家決定品質 (D) 組織溝通兼採由上而下、由下而上與側面的模式
- (C) 13 有關政策指標與社會指標之區別，下列何者最正確？  
 (A) 社會指標比政策指標更能作為政策建議的參考依據 (B) 社會指標比政策指標更具有法制性的價值  
 (C) 政策指標比社會指標更具有目標取向 (D) 政策指標比社會指標較不重視民意取向
- (B) 14 美國聯邦危機管理局將危機管理體系分成四個階段，①整備 ②減災 ③復原 ④回應，其先後順序是：

- (A)①①①① (B)①①①① (C)①①①① (D)①①①①
- (C) 15 有關顧客導向的績效管理之敘述，下列何者最正確？  
 (A)對內部顧客的滿足應優先於對外部顧客的滿足 (B)對外部顧客的滿足應優先於對內部顧客的滿足  
 (C)應同時滿足內部顧客與外部顧客的需求 (D)國內的納稅人是屬政府服務的內部顧客
- (B) 16 下列那一項是地理資訊系統的英文縮寫？  
 (A) MIS (B) GIS (C) GPS (D) GPRS
- (D) 17 臺灣透明組織協會是國內一個致力於倡廉反貪的非營利組織。下列那一項事務不適合交由該協會來執行？  
 (A)提供廉政署政策諮詢與建議 (B)赴社區辦理反貪宣講  
 (C)開發評估指標，監測政府廉潔程度 (D)針對被檢舉的政風案件進行調查
- (A) 18 根據安德森 (A. Anderson) 知識管理公司的說法，在知識管理的過程中，必須重視四項重要元素，下列何者不在其中？  
 (A)資產 (B)人員 (C)資訊科技 (D)資訊
- (B) 19 下列那一項較不屬於組織推動知識管理的推動要素？  
 (A)知識導向的策略與領導 (B)鼓勵個人主義的組織文化  
 (C)協助知識與資訊傳遞的資訊科技 (D)衡量知識管理與組織績效關聯程度的指標
- (D) 20 下列那一項不適合作為非營利組織的績效評鑑指標？  
 (A)捐款人的滿意度 (B)使命達成度 (C)志工招募成長率 (D)股東盈餘分配比例
- (A) 21 非營利組織所獲取的利潤，必須投入組織的基本使命與任務上，而非分配給組織擁有者和工作人員，稱為：  
 (A)盈餘限制分配原則 (B)利潤導向 (C)層級節制 (D)行銷管理
- (B) 22 有關協力型決策制定之構成要素敘述，下列何者錯誤？  
 (A)以共同目標和詳細界定成果 (B)無須充分考量成本和利益  
 (C)確保政策應具涵容性 (D)強調聚焦與全觀
- (D) 23 Total Quality Management 指的是下列何種管理技術？  
 (A)目標管理 (B)標竿學習 (C)全員參與式管理 (D)全面品質管理
- (B) 24 「危機就是轉機」，代表危機所具有的那種特性？  
 (A)多樣性 (B)雙面性 (C)不確定性 (D)階段性
- (C) 25 跨域治理的發展存在五項驅動力因素，不包括下列何者？  
 (A)全球化下的城市變遷 (B)快速競爭的經濟發展  
 (C)金磚五國的經濟崛起 (D)資訊傳遞的便利迅捷

【版權所有，重製必究！】