

《公共管理》

一、非營利組織究竟具有那些特質，使其得以成為政府的協力對象？而非營利組織在與政府協力時應考慮的問題為何？（25分）

試題評析	今年的考題都是考古題一出再出的主題，並沒有特別困難的題目，同學應該都能有所掌握與發揮。非營利組織一向都是熱門的考點，要拿高分不難。
考點命中	1.《高點·高上108地方特考重點題神-公共管理》，趙杰編撰，頭號重點8。 2.《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁9-10、30-31。

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，因而具有獨立、公共、民間等性質之組織或團體。茲依題意說明如下：

(一)非營利組織的特質

- 1.組織性的：非營利組織必須要針對組織章程、會員幹部、定期會議、資金來源等事項有明確的規定，臨時性的人群組織並不能算是非營利組織。
- 2.私人性的：非營利組織雖然接受政府資助，但不能被政府所控制，是民間的獨立部門。
- 3.非營利分配：非營利組織所獲取的利益不能分配給該組織的成員，而必須回歸到任務與目標的實現上。
- 4.自我管理：非營利組織必須獨立自主，自己管理自己，不能受制於外在力量。
- 5.自願性：非營利組織的成員都是自願性奉獻與參與，不能被強迫而加入。

(二)非營利組織與政府協力時應考慮的問題

非營利組織雖有彈性、自主、公益性與不追求利潤的特質，得以彌補政府官僚體制不足之處，近年來更被視為是協助政府提供公共服務的好夥伴，但非營利組織與政府間所建構的協力關係，由於制度等因素，出現了以下問題：

- 1.認知上的差異：
 - (1)對公共事務認知的差異：公部門與非營利組織雙方對於利益著眼點的不同會形成兩者互動之障礙。大抵而言，公部門視追求全民利益為政府的基本使命，基本上是從大層面的環境來考量，亦即「宏觀公共性」；而非營利組織多基於案主本身來考量，強調的是「微觀公益性」。
 - (2)對目標認知的差異：協力的成功關鍵要素之一在於協力雙方能否有共同的目標。許多公私協力雙方雖承認彼此在大方向的目標是一致的，但對於細部目標卻不清楚，或是彼此間對於細節部分有不同的認知。
- 2.體制上的差異：公私部門協力關係的推動是為了有效整合社會資源，而社會資源的整合有賴公私部門資源充分的互動。然而政府機關的龐大和層級複雜，加上公共事務範圍廣泛，所以同一任務往往由許多不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊與不明確。
- 3.過度依賴政府的財源：為因應政府組織的調整，未來可能會有更多委託經營及公設民營的活動空間，這些雖會同時擴展非營利組織的活動空間，但也容易產生部分組織對政府財源形成過度依賴的情形。
- 4.不對等的權力關係：主要原因在於非營利組織與政府的協力關係通常是建立在「經費」的補助關係上，因而非營利組織容易喪失經營的自主性。
- 5.資訊不足的疑慮：研究顯示，對非營利組織而言，「資訊不足」是阻礙其與政府部門協力的主要因素。多數非營利組織皆表示，並非不想與政府部門合作，而是缺乏相關資訊與管道，不知該如何與政府合作。
- 6.避免養成「慣性依賴關係」與「既得利益化」：對政府而言，若第一次與非營利組織的協力情況良好，在能信賴的前提下，之後的協力對象可能傾向找同一組織。如此一來，就形成「慣性關係」，減少其他同質性非營利組織與政府協力的機會與經驗，容易造成特定非營利組織的「既得利益化」，同時也阻礙服務品質或效率的提升與改善。

二、何謂跨域治理？其目的為何？請舉例說明影響跨域治理成效之因素。（25分）

試題評析	跨域治理的考題也是一出再出，去年高考三級與今年普考也出過，同學對於此一主題應該都不陌生，只要記得舉例說明，分數應該不差。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第五回，趙杰編撰，頁25-26、40-41。

答：

(一)跨域治理的意涵

- 1.狹義：係指跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為。
- 2.廣義：係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生時，藉由公部門、私部門及非營利組織的結合，透過協力（collaboration）、社區參與（community involvement）、公私合夥（public-private partnership）或契約（compact）等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。

(二)跨域治理的目的

跨域治理之目的，乃是為了解決目前因經濟發展及拜當代科技所賜，使得原有區域空間型態與規模發生重組與變化，地方基礎設施規模和社區結構發生重大轉型，進而對原有地方行政管理模式提出新要求與挑戰的回應。此種回應，凸顯出當今面對公共政策上棘手困難問題（wicked problems）和跨部門議題（cross-cutting issues）時，跨域治理理念與機制建立之需求性與必要性。

(三)影響跨域治理成效的因素

- 1.地方主義與本位主義：地方自治團體在推行政務時，太重視個別地域的政經利益，而忽略整體區域的政經利益。以地方自治而言，各地方政府往往以個別行政區域為施政轄區，以致於在業務的推動上常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸多的對立與錯亂現象。若地方政府缺乏公益本位，將難以推動跨域合作，甚至是跨域合作的絆腳石。
- 2.政黨屬性不同造成黨同伐異之爭：歷經多次的中央與地方選舉，形成不同政黨執政的分治政府現象，分屬不同政黨的中央、地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識型態的不同，常無法有效合作，甚至迭生衝突齟齬。此外，跨域治理合作須有法規、人事及財務之支持，作為地方政府行政監督之責的地方議會，府會關係的互動亦常成為跨域合作是否順利的重要因素之一。換言之，倘若政黨間或府會關係無法和諧運作，將因此錯失共同協力解決區域性問題的契機。
- 3.法治不備進而影響區域之合作：由於起草地方制度法時，似聚焦於如何落實地方自治為前提，以致地方自治法制化後，卻無法由該法治為依循推動跨域合作。就我國現行法令中，有關於地方自治團體跨區域合作的相關條文僅以地方制度法第21條與第24條簡略提及，行政程序法第19條第1款和第135條的條文也具有類似的概念。簡言之，縱使地方自治團體有心辦理跨域合作事務，卻也受限於目前相關法律的配套措施不夠完備詳盡，導致實際執行時的困難。
- 4.參與對象眾多進而增加協商的成本：在跨域治理的網絡中，參與者除了政府部門（中央及地方）之外，還包括私人企業、利益團體、壓力團體、專業性團體、第三部門的非營利組織與廣大的公民。當所面對的問題相當複雜，且牽涉眾多的行動者時，往往需要花費相當的時間進行協調與溝通，加上大量資訊的產生，致使協商成本不斷增加甚至不堪負荷，終將導致治理協商的失敗。

三、請說明公、私部門提到的顧客概念有何不同？顧客導向在公部門中該如何執行？其限制為何？（25分）

試題評析	顧客導向是公共管理中的主要核心概念，也曾多次成為考題，只要能焦點置於公部門的特性，應該能有不錯的分數。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁38、50-51、56。

答：

「顧客導向」（customer orientation）係以顧客的利益為優先，讓員工能破除本位立場解決問題，進而設身處地為顧客著想。對公部門來說，外部顧客就是指人民整體或社會大眾，而內部顧客則是政府部門組織的各級公務人員。茲依題意說明如下：

(一)公私部門顧客概念的不同

顧客對企業而言，是收益的主要來源，也是其產品服務獲取財物財源的對象，因此，顧客導向概念在企

業本身及其員工心目中是一項極為自然且必然的價值觀。然而，顧客導向觀念在公部門中卻存在若干嚴重模糊不明的問題，主要原因如下：

1. 收支不對等問題，政府提供服務與收取服務費用的對象，往往不一致也不對等。
2. 政府施政的「嘉惠目標與對象」通常相當多元，「真實的顧客」不易明白辨識。
3. 政府對顧客既提供服務也同時要求管制。

(二)顧客導向在公部門的執行方式

1. 進行顧客滿意度調查：應發展顧客滿意度的指標系統，並蒐集顧客對於服務品質評量的資料。
2. 瞭解顧客的需求與期望水準：利用問卷調查或實地訪查，設法瞭解民眾對於政府的期望與需求，並瞭解該需求達到何種水準才會令市民滿意。
3. 結合機關之「關鍵價值主張」與「顧客期望水準」，研擬行動計畫：每位機關首長都有關鍵價值主張作為施政的指南。
4. 加強第一線官員的訓練，並設法提高其士氣：第一線基層官員由於必須時時面對民眾的各種需求，民眾的不滿與抱怨都會對政府的公共政策產生不良影響，因此，如何提高基層官員的士氣與工作技能，乃是落實政府計畫最迫切的工程。
5. 消弭顧客「事前期望值」與「事後評價值」間的落差：必須特別注意顧客事前的期望水準與事後的評價態度所造成的落差問題，以修正顧客滿意的經營策略。
6. 建立以顧客為導向的組織：必須得到高層管理者的完全支持與充分承諾，以免顧客滿意淪為口號；也必須設置直屬高層管理者的顧客導向專責單位；同時要有一套誘因制度，以充分鼓勵努力經營顧客的人員。

(三)顧客導向在公部門的限制

1. 資訊不對稱問題：官僚掌控行政程序運作，有解釋、執行法令的權力，成為政府權力與資訊的獨占者，會在依法行政的基礎上，造成與顧客間的資訊不對稱，朝向有利於官僚自身的利益，或回應最有影響力的顧客。
2. 利益團體的宰制：資源豐沛、政商關係良好的利益團體往往可獲得較豐富的資訊、較高的發言地位，以及較廣的接近管道，這些利益團體彼此結盟後，勢必破壞顧客導向所期待的平等服務系統，製造利益團體「綁架」全民的可乘之機。
3. 引發部際衝突：政府部門欲落實顧客導向的目標，往往需要依賴各部門通力合作、相互溝通協調，才能有好的績效與服務品質。然而，政府部門往往出現本位主義、整合困難的問題，甚至引發部際衝突，致使顧客導向流於形式並淪為口號。
4. 缺乏誘因機制：公共服務都具有獨占壟斷的性質，公務人員也沒有來自「市場」的實質誘因去實現顧客導向策略。其次，許多顧客導向所需提供的財貨與服務，多屬於第一線基層人員直接和顧客打交道的下游服務，其若未被賦予實質權限，顧客導向服務將難以全面落實。

四、請說明人力資源管理的重要性及公部門人力資源管理之特色。(25分)

試題評析	公部門人力資源管理的問題，去年地方特考三等、今年退伍軍人轉任特考四等和原住民特考四等皆出過，有準備考古題的同學應該不難回答。
考點命中	1.《高點·高上108地方特考重點題神-公共管理》，趙杰編撰，頭號重點2。 2.《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁175。

答：

人力資源管理(Human Resource Management, HRM)一詞約出現於1920年，顧名思義是對組織的人力進行管理，較廣泛而言，是指組織內所有人力資源的開發、發掘、培育、甄選、取得、運用、維護、調配、考核與管制的一切過程和活動。茲依題意說明如下：

(一)人力資源管理的重要性

1. 隨著知識社會的來臨，人力資源成為創造更高價值的核心來源。資訊時代人力資源成功的秘訣，需要以知識為基礎來創造最大的價值，因此，人力資源的價值源泉主要以才能(competence)為主，包括和工作相關的知識、技術和悟性。人的價值不再被視為生產過程中的一種投入，人本身就是一種有價值的資產。
2. 在本質上，HRM屬於管理的一環，有其一套系統的知識範圍，是一門科際整合的學問，因此，管理

者在實際處理人的問題，除了必須有專業知識外，尚需依賴其直覺判斷、推理、想像等。有效的HRM乃是結合了管理、技術、行為三方面的知識，不僅是一門科學，也是一種藝術。如何藉由HRM為組織找到合適的人才，並留住優秀的人才，便考驗人力資源管理部門和人員的智慧。

(二)公部門人力資源管理的特色

- 1.受到政治因素的影響較深：民主國家政府的運作會受到議會監督，也常受到利益團體及意見領袖的影響，選舉和高層人事的異動也會改變政府的相關運作。
- 2.深受法律規章和規則程序限制：政府的行動常受到各種法律規章的限制，因而阻礙了HRM行動的自主性與彈性；加上法律規章的修訂經常曠日費時，因此在管理時效上與企業有很大差距。
- 3.行政目標追求大且廣泛的公共利益：政府的目的是在為民服務，並謀求公共利益，但是政府服務對象差異性大且期望多樣化，再加上公共利益內容過度抽象和廣泛，都使得政府的HRM較企業困難。
- 4.行政績效難以衡量：由於政府並非以營利為目的，以致其施政績效、組織績效或員工績效，皆難以量化或論定成效，造成在採行適當人力資源管理行動上的困難。
- 5.決策程序冗長：民主政體講究「正當程序」與「依法行政」的原則，加上官僚組織的影響，使得事權分散，行政程序冗長，行政效率不彰。
- 6.較不受市場競爭的影響：政府在其管轄區域內，可以統一施行某些行政行為，政府也是公權力的遂行者，私人不能與之抗衡或競爭，導致對環境的回應力不足，行政效率欠佳。
- 7.預算有限且常受限制：政府行政運作皆需預算經費才能即時且有效地推動，但因其經費必須受財源限制與議會審查，且可能因為政治或政黨衝突等非理性因素，以致無法或太慢通過預算經費。
- 8.公務人員身分保障：「永業化」的設計成了公務人員的護身符，加上法律對於公務人員身分與職位的保障，也限制了公共人力資源管理對其人員之激勵、績效、升遷及懲罰等作為。公務人員的過度保障，對激勵士氣、績效管理、獎優汰劣等管理作為，增加了許多難度與挑戰。

高上

【版權所有，重製必究！】