《公共管理概要》

甲、申論題部分：（50分）

一、近年來由於國家力量的衰退，學者紛紛主張必須依賴非營利組織以彌補公共服務之不足。但是亦有部分學者憂慮「志願失靈」的現象。何謂志願失靈？有那些現象？請解釋並舉例說明之。（25 分）

試題評析	有關非營利組織志願失靈的問題，已多次在國考中命題，因此此題非常簡單，多數同學應能順利拿分。
考點命中	《高點‧高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁32-33。

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)志願失靈的意涵

「志願失靈」係指非營利組織在其志願活動運作過程中出現種種問題，使得志願活動無法正常進行的現象。主要表現為一方面非營利組織不斷展開行動嘗試幫助弱勢群體，社會各界亦給予一定的關注與支持，但另一方面受助群體仍不能有效得到幫助或者某些群體得到過多幫助而另一些群體得不到幫助。總之，受助群體得到的收益遠小於社會付出的資源。

(二)志願失靈的現象

非營利組織可以彌補政府與市場的不足，但其自身也有失靈的時候，Salamon稱之為「志願失靈」（voluntary failure），其原因如下：

1.慈善的不足（philanthropic insufficiency）：非營利組織往往無法獲得足夠充分和可依賴的資源以服務人民需求，且服務也無法涵蓋所有地理範圍，使得需求或問題較為嚴重的區域可能無法取得所需資源。例如「宏道老人福利基金會」提供老人送餐服務，但僅限台中市區、台北市松山區與高雄部分地區，並未普及所有縣市，且採申請之方式，並非針對所有有需求者。

2.慈善的特殊性（philanthropic particularism）：非營利組織在服務或資源提供上，經常集中受惠於少數特定的次級人口群體，因而忽視社會其他次級群體，此一現象可能導致服務資源出現缺口，使得服務不普及，也可能造成資源的重複浪費。例如「陽光基金會」針對燒燙傷者的服務，「喜憨兒基金會」針對心智障礙者的照顧。

3.慈善的干涉主義（慈善的家長制）（philanthropic paternalism）：非營利組織的資源部分是透過外界捐助，因此組織中掌握最多資源者對於組織運作與決策具有相當程度之影響力，造成非營利組織的服務對象與目標由掌握資源者來加以決定，而非經由組織評估審議過程而決定。例如，企業集團或政治人物所成立的基金會，由於捐贈來源較為集中，在組織運作與人事安排上難免受到影響，有時會淪為企業避稅的管道，或是政治人物的選舉動員機器。

4.慈善的業餘性（philanthropic amateurism）：非營利組織的服務多依賴未受過正式專業訓練的志工來加以執行提供，另外由於受限於資源困境，非營利組織較無法提供職工具有競爭力的薪資，因此難以吸以專業人員參與，進而影響組織運作成效。例如報載許多非營利組織的工作條件常是以低薪為常態，加班只能換補休而無法領加班費，因而無法吸引專業人員加入。

針對上述非營利組織所面臨的壓力與限制可知，非營利組織的興起固然可分攤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。

二、跨域治理的概念可以包含幾個層次？以臺灣為例，各地方政府所進行的跨區域合作事項有那些類型？並各自舉出一例加以說明。（25 分）

試題評析	跨域治理的考題近年來屢見不鮮，是重點中的重點，所以相關概念平常就該掌握。跨區域合作事項的類型未曾出過申論題，但選擇題出過，就看同學有沒有熟記。
考點命中	《高點‧高上公共管理講義》第五回，趙杰編撰，頁25、27、41。

答：

狹義而言，「跨域治理」係指跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為。廣義而言，「跨域治理」則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。茲依題意說明如下：

(一)跨域治理概念的層次

從理論與實務的角度而論，跨域治理具有兩種層次的意涵，從微觀到宏觀分別為組織內部（intra-organization）與組織間（inter-organization）：

1.組織內部的跨域治理：意指將組織內部各功能部門的僵硬界線予以打破，採取整合的觀點和作為去解決組織所面對的問題，例如Morgan提出的「全像圖組織設計」即是適切的理論。

2.組織間跨域治理：指涉及府際合作（intergovernment collaboration）的概念。此層次的跨域治理主張，不同層級或不同轄區政府間處理相同或相關公共問題與政策時，應該採取超越府際藩籬的觀念，將不同轄區與層級的政府部門納入同一組織網絡當中。

(二)臺灣地區各地方政府跨區域合作事項的類型

當前臺灣地區各地方政府所進行的跨區域合作事項，就自治事項與公用事業，可概分為下列幾種類型：

1.環境保護類：如垃圾清運或代為焚化、廢棄物處理、河川污染整治、河川流域管理整治、空氣污染防治，以及下水道系統管理等事項。例如台北市曾與基隆市簽訂「台北市與基隆市垃圾處理合作案」，由北市代燒基隆垃圾，基隆市則提供掩埋場處理焚化爐灰渣，為國內第一個正式簽訂合約的府際協力處理垃圾案例。

2.大眾運輸類：如捷運的興建與營運、公共汽車、聯外交通路網等項目。例如臺北大眾捷運股份有限公司即負責營運並管理大台北地區（含台北市及新北市）捷運系統。

3.生態保育類：如國家公園的管理。例如玉山、太魯閣以及雪霸國家公園已開始進行跨域合作，包括研究監測、棲地保護以及環境教育三大主軸，各管理處之間將以不定期開會作經營管理經驗交流。

而這些跨區域合作事項又可以將其分成三類：

1.自然資源的合享：以水資源為例，受限於地形地貌的天然因素，每年夏秋之間的颱風季節將攸關水資源之分配使用，如未能帶來足夠的雨水，都會地區就會面臨輪流分區供水之課題。有關水庫的興建即是一例，興建水庫除能使得水資源分配更加合理，亦能提供其他附加價值，使水庫可以提供多方用途，如成為觀光景點。此種自然資源共享的行政作為，將是解決地方間爭相興建公共設施的比較有效決策取向。

2.公共設施的合用：台灣各地受限於行政區域，公共設施重複投資，浪費公帑的情形屢見報端。此種不符成本效益的情形，究竟如何排除？比較符合經濟規模之考量者，即是政府興建公共設施，如大型體育館、社教中心、圖書館、焚化場等，皆可以區域功能加以設計及施築，尤其重視地方文化之整合。如此一來，該類設施可以少建卻能充分利用，而達到公共設施合理使用的目的。然而，公共設施的合用是一個跨域合作的公共議題，其所涉及的問題，包括：經費的籌措、責任的分擔、管理的歸屬，在現行法律尚未制定的情況下，未來宜在地方制度法設置專章規定，抑或制定專法加以規制之。

3.公用事業的合產：公用事業如能公營跨域化，即公用事業可由跨域政府合辦，以減少經營之最低成本，將是節省政府支出的可行作法。除了政府間透過採取跨域合作，甚至與非營利組織合作，或許可以成為公用事業經營方式的一種選項。地方政府如能落實公用事業的合產觀念，採用區域或市場的思維，以建構公用事業的服務領域，而此服務領域必然可能超出行政區劃的限制。

乙、測驗題部分：（50分）

（A）1 有關傳統公共行政與新公共管理的不同處，下列敘述何者正確？
(A)傳統公共行政較強調官僚與民主的社會價值與衝突
(B)傳統公共行政較主張經濟、效率與效果的工具標準
(C)新公共管理與法學與社會學保持較為密切的關係
(D)新公共管理較堅持公私分立的兩元論主張

（D）2 下列針對公共管理之基本概念，何者錯誤？
(A)公共管理是一種學科專業與管理實務
(B)公共管理不等於公共行政，而是對傳統公共行政的修正
(C)公共管理的研究範圍包含財務管理、人力資源管理等
(D)公共管理只是一種意識形態與政治文化的展現

（B）3 B. Bozeman 提出的 P 途徑與 B 途徑當中，下列何者正確？
(A) P 途徑強調量化取向
(B) P 途徑偏向於前瞻性、規範性的理論研究
(C) B 途徑對公私部門之間的差異做出規範性的區隔
(D) B 途徑主要採取質化研究

（D）4 對於公共管理相關學派之論述，下列何者錯誤？
(A)公共管理採取個案研究途徑，強調實務與理論並重的研究觀念
(B)新公共行政認為高階文官應主動扮演糾正分贓政治之惡的重大角色
(C)公共選擇學派認為政府應當逐漸減少自己承擔的角色，將公共服務交給更有效率市場機制進行
(D)公共管理起於 1887 年威爾遜先生撰寫的 The Study of Administration 一文，並藉此提出政治行政二分的概念

（B）5 ISO 9000 最重要的理論基礎為何？
(A)顧客導向 (B)全面品質管理 (C)組織再造 (D)標竿學習

（A）6 標竿學習的發展沿革與階段中，何者是最初的階段，且重點為產品製造技術的分析方法？
(A)改變製程標竿學習 (B)策略標竿學習 (C)流程標竿學習 (D)網絡標竿學習

（D）7 風險的評估當中，主要是從那兩個內涵進行乘積分析？
(A)成本x效益 (B)技術x溝通 (C)時間x成本 (D)發生機率x損害

（D）8 就追求全面品質管理的組織而言，下列何者不是由下而上所採用的團隊型態？
(A)品管圈 (B)品質改進團隊 (C)跨功能團隊 (D)產值督導團隊

（D）9 有關目標管理與共同願景的關連性，下列敘述何者錯誤？
(A)目標往往流於瑣碎，無法表現出組織的整體期望，因此應建立共同願景進行整合
(B)為實施目標管理，應創造組織成員彼此一體、休戚與共的歸屬感
(C)透過共同願景，目標管理的實施更能獲得成功
(D)建立願景與目標管理無關

（B）10 根據標竿學習輪的概念，下列那一階段之主要目的是為了瞭解組織本身、學習標竿與流程之間所產生的績效落差？
(A)規劃 (B)分析 (C)觀察 (D)適用

（C）11 依我國災害防救體系，下列何者是災害防救組織中的最高單位？
(A)中央災害防救委員會 (B)中央災害應變中心
(C)中央災害防救會報 (D)國家災害防救科技中心

【版權所有 翻印必究！】

（C）12 針對異質性的工作隊伍從事組織本身的變革，以建立一個將自我潛能發揮極大化的工作環境，稱之為：
(A)組織再造工程 (B)變革管理 (C)多元化管理 (D)目標管理

（C）13 行政機關必須對一般社會大眾、新聞媒體、相關非營利組織，以及其他利害關係人說明爭議性的政策決定，此種課責的方式稱為：
(A)行政課責 (B)管理課責 (C)網絡課責 (D)法治課責

（D）14 有關「績效管理」的敘述，下列何者錯誤？
(A)組織內首長、幕僚與基層全體參與 (B)設定績效目標

(C)績效成果的回饋　(D)重視抽象與多元的指標

（B）15 有關電子化民主所帶來主要的正面功能，下列那一項為正確組合？①遞增的服務 ②單位成本的降低 ③網路領袖的塑造 ④促進組織創新
(A)①②③　(B)①②④　(C)②③④　(D)①③④

（B）16 有關公共管理特質之敘述，下列何者錯誤？
(A)將私部門的管理手段運用於公部門　(B)將公共服務完全市場化
(C)重視與外部環境的關係　(D)與政策分析有密切關係

（D）17 根據 E. M. Rogers 的說法，組織創新的過程依序可以分為五個階段，下列排列順序何者正確？
(A)配對、議題設定、清楚闡釋、重新架構、常規化
(B)常規化、重新架構、議題設定、清楚闡釋、配對
(C)清楚闡釋、議題設定、常規化、重新架構、配對
(D)議題設定、配對、重新架構、清楚闡釋、常規化

（B）18 根據威爾遜（J. Q. Wilson）的說法，「政策執行成本由少數廠商負擔，但利益卻由全民均霑，如環保管制與消費者保護措施」，這一段話最符合那一種政治型態？
(A)客戶政治型態　(B)企業政治型態　(C)利益團體政治型態　(D)多數決政治型態

（C）19 下列何種職務之設立是專責用來掌管組織所有知識管理相關工作？
(A)總務長　(B)財務長　(C)知識長　(D)人資長

（D）20 下列何者最不屬於公私協力興起的發展背景？
(A)公民參與的興起　(B)民營化風潮的衝擊　(C)公共管理型態的改變　(D)代議民主的積弊

（B）21 根據 6 Perri 的說法，下列何者非屬於全局治理下所欲整合的四大治理活動？
(A)規章　(B)授權　(C)服務　(D)政策

（D）22 今日政府重視公關與行銷的原因，主要來自於三項再造需求，下列何者錯誤？
(A)價值再造　(B)形象再造　(C)網絡再造　(D)功能再造

（C）23 下列何者是政府行銷管理的第一步驟？
(A)發展最適化通路　(B)創造與維持品牌
(C)發展民意導向的公共計畫與服務　(D)改善顧客服務與滿意度

（D）24 根據 P. G. Joyce 的觀點，績效預算具有幾項的功能，下列何者錯誤？
(A)協助預算資源的合理配置　(B)機關內部資源的有效管理
(C)民選首長進行財務報告的基礎　(D)重視預算投入及執行過程

（B）25 下列敘述何者不符合公共管理者為妥善處理民意代表關係所需的政治溝通原則？
(A)迅速回應民意代表的要求與問題　(B)對民意代表的幕僚維持被動的聯繫
(C)與民意代表建立信任關係　(D)提供民意代表真實的資訊

【版權所有，重製必究！】