

《公共管理》

一、「民營化」和「促進民間參與」是兩種市場導向管理方式。請問：兩者相同之處為何？以臺灣為例，若從內涵、適用法規、實施方式上來看，兩者之差異有那些？（25分）

試題評析	98年國考曾經出過合產、外包與特許三種模式的比較，老師上課時曾以此題為例，說明民營化與促參之區別，並以表格呈現，相信有熟記筆記的同學應能輕易回答。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁66。

答：

「民營化」(privatization)是指民間部門參與公共服務的生產及輸送的過程。申言之，政府部門藉由簽約外包(contracting out)、業務分擔(load shedding)、共同生產(coproduction)或解除管制(deregulation)等方式，將部分職能業務轉由民間部門經營，唯政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任。「促進民間參與公共建設」(Private Participation in Infrastructure Projects, PPIP)簡稱「促參」，是公私部門合夥關係的實質展現，其意義是指將傳統由政府自辦的公共建設，開放給民間來投資興建，並給予一定的營運期間，透過民間的資金、創意及管理技術，讓公共服務品質更好。根據「促進民間參與公共建設法」(簡稱促參法)第1條規定：「為提升公共服務水準，加速社會經濟發展，促進民間參與公共建設，特制定本法。」根據這個定義，促參與民營化相當類似，區辨如下：

(一)民營化與促參的相同點

- 1.兩者皆屬於市場導向的管理策略，都是將民間資源引進政府部門當中，以減輕政府獨立興建公共建設的過重負荷。
- 2.兩者的管理目標相同，皆期望能夠提高公共建設的使用效率，加強為民服務的品質。

(二)民營化與促參的相異點

- 1.內涵方面：促參強調公、私部門之間的合夥平等關係，公私部門雖有簽約，但該契約具有相當彈性，必要時還鼓勵參與的企業自行提出創意方案，盡量發揮民間企業的創意與活力。但民營化的承包業者與政府之間則是一種勞務付出與報酬取得之間的對價關係，公私部門悉依簽訂的合約辦事，毫無彈性與創意發展的空間。
- 2.適用法規方面：促參適用「促參法」，促參方式中所謂的公共建設係以基礎建設為範圍。民營化適用「政府採購法」，範圍甚廣，幾乎無所不包，原則上只要不涉及政府核心職能者，都可以外包，事實上，勞務的外包是經常看到的型態。
- 3.實施方式方面：促參方式為鼓勵民間企業的參與，通常都會設定若干優惠條款，希望能夠透過誘因設計，給予參與企業若干合理報酬，鼓勵其增加資金或增加服務項目，使其發揮民間企業的創意與活力，因此促參的契約性質是「合夥契約」，政府與參與業者基於平等關係而簽訂合作關係。至於民營化中的簽約外包則不允許優惠條款，必須精準估計報酬與勞務之間的對價關係，因此民營化的契約性質則是「承攬契約」，委託人(政府)往往有要求承攬人(業者)履行某種義務的權利。政府機關由於受制於民意壓力，往往刻意增加或擴大大解釋業者應辦事項，若此項新增應辦事項涉及較高成本的投入，自然容易造成業者履約上的困難。

二、何謂「公共管理3P」原則？其中，「公私協力」觀念在實務運作上常會遇到那些困境？（25分）

試題評析	公共管理3P原則已考過多次選擇題，只要能知道3P是指參與、民營化與協力，其內容就很容易說明。至於公私協力的困境已多次命題，熟練考古題的同學也應能輕鬆答題。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁45-47；80。

答：

公共管理的新經營理念就是活化參與(participation)、運用民營化(privatization)及營造協力(partnership)三P關係的重新建立。茲依題意說明如下：

(一)公共管理3P原則的意涵

三P是「三位一體」同一核心內涵表現於外的闡述分析，分由三個面向切入：

- 1.活化參與：公民參與可被界定為政府有關機構在規劃、制定與執行政策過程時，相關民間團體透過公民意識表達參與某種事務的行動，同時也透過各種手段與方法，適切表達其主張與需求而影響公共政策的訂定或公共事務的決策。公民參與可以培養公民對生活環境的認同意識，彌補政策資訊的不足，整合社會資源，及建立人民與政府依存之感受。
- 2.運用民營化：民營化是指民間部門以市場機能參與公共服務的生產及輸送。申言之，政府部門經由簽約外包、業務分擔、共同生產或解除管制等方式，將部分職能業務由民間部門經營，惟政府仍須負責財政籌措、業務監督及績效成敗之責任。民營化亦可視為官僚規模精簡，引進市場機能，把更多社會資源放在民間，民間可以在市場機制中發揮創意與活力。
- 3.營造協力：公私協力關係乃指在公私部門互動過程中，公部門與私部門形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係。在此關係中，合夥的彼此在決策過程均基於平等的地位，有著相同的決策權，而形成一種相互依存共生共榮的關係。公私部門在發展協力關係的過程中，其實就是在做社會營造及市民活化的工程，使公私部門和人民均能釋放出維持協力關係所需的能量，造成推動發展動力的持續進化。

(二)公私協力的運作困境

- 1.政府機構層級複雜，私部門難以配合或貫穿：政府機關的龐大和層級複雜是因為公共事務範圍廣泛，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及不明確。私部門往往因此而無法在政府機構裡找到適合的專責機構共同協商，而制式的溝通方法造成政策的延遲效果，許多具時效性的決策最後便失去了意義。
- 2.協力過程監督、審議太多，削弱競爭契機：公私部門在協力過程中要接受雙方的監督、審議。公部門議會審核方案的程序必須三讀通過才能進入執行階段，許多議案常常無法順利排上議程，因此在推動協力關係時若每一方案都須經過議會通過，將容易因時間的延誤而降低了企業商機。
- 3.公私部門對公共事務認知差距：公私部門對利益著眼點的不同也會形成公私部門互動的障礙。政府是從大層面的環境來考量，追求全民利益是政府的基本使命；私部門則以本身的考量為重，追求利潤才能維持生存。因此，如何做好政策溝通與政策倡導的工作，是政府縮短公私部門認知差距的辦法。
- 4.公部門資訊具壟斷性，無法流通：在公部門方面，資訊壟斷有時是為了公平性的考量；在私部門方面則是為了競爭的原因。為了達到公平性與競爭性的目的，公私部門的資訊往往無法以開誠布公的精神相互交流達成協力關係。因此，如何將公私部門各自壟斷的資訊變成共同分享的資訊，是推動公私協力時必須考量的重點。
- 5.協力機構的承接能力問題：政府思考要將某種業務交由民間辦理時，需先評估民間機構是否有能力提供等於乃至於高於政府原本自辦該業務的水準。若民間機構沒有承接的能力，或是承接的結果比政府自己辦理還差的情形下，即暫無交由民間辦理的必要性。因此，政府除應積極創造協力誘因外，還應培養私部門承接業務或協力的經驗與能力。

三、社會企業 (social enterprise) 和傳統的非營利組織 (NPO) 有什麼不同？它具有那些特色？(25分)

試題評析	105年地方特考曾經考過社會企業的理念、特色與類型，非營利組織的主題更是歷屆國考的命題重點，因此有熟練考古題的同學應該不難掌握。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁33。

答：

(一)社會企業與非營利組織的不同

- 1.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。
- 2.社會企業則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。

3. 社會企業與非營利組織的目的皆在解決社會問題，但是在資金來源上，非營利組織主要依靠補助與捐款，而社會企業則與一般企業一樣能夠靠企業本身自給自足。因此，社會企業兼具了「獲利」與「公益」的特質。

(二) 社會企業的特色

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，也是一種新形態的社會投資（social investment）模式。目前歐洲經濟合作發展組織（OECD）十五個會員國也開始大力發展社會企業，期望透過財貨與勞務的提供以協助弱勢團體重新投入勞力市場，以因應那些未經滿足的社會需要，實現國家的社會目標。社會企業的特色在於：

1. 社會企業是不能分配盈餘的，而應將盈餘重新投入社會企業活動，以實踐社會企業目標。
2. 強調利害關係人，而非股票持有人，故重視民主參與和企業化民主組織。
3. 兼顧經濟與社會目標。
4. 同時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。

四、公部門與非營利組織都非常強調社會行銷的重要性。何謂社會行銷？社會行銷必須擔負那些任務？其內容為何？各有那些例證可循？請說明之。（25分）

試題評析	以往有關行銷的命題重點在於政策行銷或是政府公關與行銷，社會行銷是第一次入題，如果沒有特別注意，可能在回答社會行銷的任務時會有點困難。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第五回，趙杰編撰，頁61-62。

答：

P. Kotler與G. Zaltman首先提出「社會行銷」（social marketing）一詞，主張將有關推廣社會理念與解決社會問題的行銷活動納入行銷領域之中，並認為企業除追求顧客需要的滿足、公司利潤的創造之外，更須兼顧社會福祉的提升層面。茲依題意說明如下：

(一) 社會行銷的意義

根據Kotler的定義，社會行銷是「應用行銷的原則與技術去影響標的群眾自願接受、拒絕、修正或放棄有助於個人、團體或整體社會的一種行為」。Andreason指出，社會行銷乃為改善個人及社會福利，就特定目標群眾的自願性行為方案，運用商業行銷技術，予以分析、規劃、執行與評估。社會行銷以改變「消費者行為」為目的，其作法不僅是單純的溝通、宣傳或教育民眾而已，必須更進一步的運用商業行銷技巧，促使民眾知而易行。此外，社會行銷也應摒棄以組織為中心思考的傳統行銷作風。

(二) 社會行銷的任務

社會行銷主要是行銷有益社會福祉的理念，旨在透過民眾認知與行為的某些改變，獲致社會改革的目標。社會行銷所欲促成民眾的改變包括以下四種：

1. 認知改變：社會行銷的重點在於喚起民眾對於某項議題或價值的注意，惟在認知改變過程中，須注意下列各點，以免社會行銷之失敗，包括：
 - (1) 選擇性注意：意指人們對資訊的接觸有所選擇。通常人們傾向於接觸他們感興趣的訊息，而逃避或跳過他們不感興趣或無關的訊息。
 - (2) 選擇性扭曲：意指人們可能因其信念或價值觀的不同，而對相同的資訊做不同的解讀。
 - (3) 選擇性儲存：意指人們是否將其所獲致的資訊儲存於記憶之中，端視這些資訊能否支持或符合其所持固有的態度與信念之程度而定。新資訊不符合或不支持原態度與信念，則面臨無法儲存的傾向。

例如：同志團體透過街頭遊行、發起連署與公投，或是透過法律訴訟與釋憲，引起民眾對於同志婚姻

合法化議題的關注。

2. 行動改變：社會行銷活動的目的在於促成人們某一特殊的、短期的行動改變。一般而言，促成人們行動的改變比單純的增進認知更加困難，因為對人們而言，改變行動必須支付成本，因此，其困難度較高，所受之阻力也較大，社會行銷活動就必須設計較具誘因之策略，賦予目標顧客更多的誘因，才能促使他們在特定行動上的改變。例如：政府提供40至64歲民眾只要至健保特約醫療院所，每3年可免費健檢一次；35歲以上小兒麻痺患者、55歲以上原住民、65歲以上年長者，每年皆可享有免費健檢一次的服務。藉由免費健檢的誘因，再加上主動寄信提醒，希望符合資格的民眾能夠採取行動支持政府的預防保健政策。
3. 行為改變：社會行銷活動之目的在促成人們改變長期以來的行為模式，顯然又比單純改變某一特定行動更加困難。一般而言，長期行為改變必須經過下列過程，包括：(1)戒除舊習慣；(2)學習新行為；(3)長時間維持新行為而形成新習慣等三過程。例如：台北市政府透過垃圾費隨袋徵收的政策，養成台北市民垃圾不落地及資源分類回收的習慣。
4. 價值改變：社會行銷試圖改變人們的價值觀，然而人們的價值觀通常牽涉甚廣，不但與個人的生長環境有關，且與學習環境有關，是一種長期的接受知識、訓練及經驗等學習過程而來，可謂根深蒂固，若試圖加以改變，可說是社會行銷工作的最大挑戰。就像宗教團體透過各種管道宣揚教義，將宗教的價值觀普及於信眾，甚至影響整個社會，例如：基督教對歐美國家的影響。

高上

【版權所有，重製必究！】