

《公共管理概要》

甲、申論題部分：（50分）

一、請申論民營化的意涵及民營化實施成功之要件。（25分）

試題評析	民營化一直都是出題的重點所在，類似題目在108年薦任升等考、100年退伍軍人轉任三等特考皆出現過，老師上課時也有提供口訣幫助同學記憶。此題只問民營化的意涵及成功要件，為避免答題篇幅太少，在回答意涵時可加上民營化的特質或類型，結論則可說明民營化的優點及缺點。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第四回，趙杰編撰，頁54-55；66-69。

答：

民營化的概念最早出現在Peter Drucker於1969年所著《斷續的年代》（The Age of Discontinuity）一書，惟首次付諸實施則起源於1979年英國首相柴契爾夫人對英國公營事業的改革，俾能發揮市場機能。此外，自1980年代中期以後，公共事務民營化已經形成一種趨勢，遍布各個國家與領域。茲依題意論述民營化之意涵及其成功要件如后：

（一）民營化的意涵

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，惟政府仍須負擔財政籌措、業務監督及績效成敗之責任。基此，民營化的概念具有下列四項特質：

- 1.民營化基本上係由「公部門」轉由「私部門」提供公共服務。
- 2.民營化有不同程度之別，可能是完全的民營化，政府完全退出市場；也可能是部分民營化，政府仍具有某種支配力量。
- 3.民營化的極端就是市場的自由化，因此民營化並不代表自由化。
- 4.民營化意味著政府角色的轉變——從「實際操盤者」轉變為「指揮領航者」。

（二）民營化成功之要件

公共服務民營化政策之首要目的是節省政府的運作成本和服務品質的提升，為達到民營化的目標，必須創造有利的條件，俾使民營化工作能順利推行。一般而言，民營化的成功與否端賴下列條件之配合：

- 1.健全的市場環境：政府必須確保市場環境的健全，關於公共服務的特性、合約商之信譽及其過去的績效、提供服務的方式以及有關成本等市場訊息應該相當的「靈通」，以免受制於廠商。
- 2.公平的遊戲規則：政府的招標與決標程序應具備公開、公平、公正的競爭原則，讓真正有誠意、有績效、信譽好的廠商能夠進入公共服務體系。因此，必須設定公平的遊戲規則。
- 3.持續的監督組織：政府官員必須建立功能性的監督組織，俾持續監督私部門的活動，而且必須援引及發展一套客觀的評估標準及回饋系統，以隨時改善私部門不當或越軌的服務。
- 4.精確的成本效益：在決定公共服務民營化時，政府官員必須考慮哪一種方式較符合成本效益。因此，對於成本與效益的預估一定要準確，為達此目標，不妨平時就應該蒐集相關資料，以做為計算民營化成本與效益的參考。
- 5.高度的服務品質：從民眾的立場而論，最關心的是服務品質有沒有提高，如果政府能夠督促民間提高服務品質，民眾支持該項公共服務的可能性就大為增加。
- 6.評估相關影響：政府官員必須考慮一項服務之提供是否會對其它服務產生不利之影響，如果有產生影響，應如何克服？例如，垃圾清運的民營化是否會造成原有清潔工的失業？
- 7.研擬應變措施：政府官員必須要求廠商研擬緊急應變措施，以免發生意外事件時，民間無法解決，反而成為政府的責任，必須負責善後。

綜言之，政府若能妥善運用民營化，將可達到以下效果：(1)彈性增加，成本降低；(2)借重民間專才；(3)落實服務對象受惠原則；(4)選擇性增加；(5)增加參與機會，整合資源網絡；(6)資訊透明化；(7)運作健全化；(8)對政府產生示範效果。

【參考書目】

- 1.《新公共管理》，一品，孫本初編著，2013年，頁419；431-432。
- 2.《公共管理》（三版），智勝，丘昌泰編著，2014年，頁428-433。

二、對政府機關而言，什麼是危機事件？其特質與類型為何？面對危機的公共關係處理原則為何？（25分）

試題評析	今年全球面對新冠肺炎危機之衝擊，老師一再強調危機管理絕對是準備考試時的重中之重。危機的類型是第一次出申論，但曾出過選擇題，至於政府面對危機的公共關係處理原則，只要以公共關係的原則來回答即可，只是回答內容需著重於危機發生時的處理。再者，此題總共問了四個子題，同學需精減各子題的回答內容，即大題小作，才不會發生在答題時間內無法答完的情況。
考點命中	《高點·高上公共管理講義》第二回，趙杰編撰，頁125-128；第五回，頁58-59；61-62。

答：

對政府機關而言，危機管理係對於自然與人為危機進行預防、準備、因應與回復的管理程序與方法。由於自然與人為危機的發生具有不可測性與急迫性，往往不是例行的決策程序與層級節制的官僚體系所能因應，故須特別注意。茲依題意說明如下：

（一）危機事件之意涵

危機（crisis）事件是指政府機關因內外環境因素所引起之對組織生存具有立即且嚴重威脅性的事件。

（二）危機的特質

- 1.階段性：Fink將危機發展階段區分為：(1)潛伏期；(2)爆發期；(3)後遺症期；(4)解決期。
- 2.威脅性：威脅性的強弱視可能受到損失價值的大小而定，而其認定過程全依決策者的認知而定。
- 3.不確定性：包括狀態的不確定、影響的不確定與反應的不確定等，其對組織管理者立即的應變措施形成極具挑戰性的考驗。
- 4.時間緊迫性：當危機突然發生時，決策者必須立即對情境做出適當反應，但在時間壓力及資訊不足的情形下，往往會影響決策品質。
- 5.雙面效果性：「危機就是轉機」，代表危機隱含「危險」與「機會」之雙重意義。危險指危機即將產生負面效果，對組織的生存目標或價值造成威脅；反之，危機也可能形成新的契機，藉助成功的處理經驗，使組織功能更加健全。

（三）危機的類型

- 1.從危機發生原因而言，可分為「自然災難危機」與「人為災難危機」：前者是大自然所發生的危害，如水災；後者則起因於人類行為或科技活動的失靈，導致對社會產生巨大衝擊事件，如戰爭。
- 2.從危機對基礎建設的毀損程度而言，可分為「傾圮性」與「功能性」災難危機：前者指因為災難導致建築結構的毀損，使建築物無法執行其原來功能，必須重建才能回復；後者指由於災難導致部分建築結構物功能的損害，並不影響其原來設計的功能，如颱風僅造成屋頂漏水或部分農作物的損毀等，可透過適當的修復或重建回復。
- 3.從災難發生地點而言，可分為「固定現場」與「非固定現場」災難：前者指災難發生於某一固定地點，如車禍；後者指發生地點沒有固定，受害地點也難以確定的危機，如森林大火。
- 4.從危機發生於國內或國外而分為「國內危機」或「國際危機」。
- 5.依危機的來源區分，可分為物質界造成的危機（如天然災害、環境問題、科技發展與應用所造成的危機）、人類趨勢演進形成的危機（如人類各種對立、衝突與競爭）、管理疏失造成的的危機。

（四）面對危機的公共關係處理原則

公共關係是個人或組織為強調內外關係溝通之管理功能，藉以承擔社會責任，走入公眾之間，並建立善意關係。面對危機的公共關係則是針對突發狀況做及時有效的處理，使組織因該狀況所導致的危害程度降至最低，其處理原則包括：

- 1.真實、公開的原則，保障公眾知情權：政府應該及時、真實地提供資訊，尤其是對涉及公民自身生命財產安危的重大公共問題。當危機發生時，利害關係人會強烈要求瞭解事情的真實狀況及其與自身的關係，若政府不能準確回答實質性的問題，勢必會影響民眾對政府的信心。因此，有真實、準確的傳播，才能獲得公眾的信任，爭取公眾的配合才有可能將不利因素轉變為有利因素，盡快解決問題，維護社會

穩定。

- 2.即時、迅速的原則：政府怠慢處理的態度，將會令人懷疑相關當事人對人民的誠意和負責的程度。只有通過第一時間掌握資訊，盡快發布資訊，才能避免資訊在傳播過程中被歪曲，使民眾瞭解事情的發展狀況，樹立責任政府的形象。

綜上所述，政府公關的原則是為避免危機的發生或擴大，及時控制議題，並在面對媒體時能有臨危不亂、準確明白的回應，因此應秉持相互信任、誠實無欺、言行一致與坦誠溝通的原則，組織才能夠營造出最有利的環境，也才能夠順利完成公關目標。以此次新冠肺炎的危機而言，中央流行疫情指揮中心每天召開記者會，提供即時與真實的資訊給媒體與民眾，方能繳出亮麗的防疫成績。

【參考書目】

- 1.《公共管理》（五版），智勝，孫本初編著，2010年，頁310-311。
- 2.《公共管理》（三版），智勝，丘昌泰編著，2014年，頁284。
- 3.《公共管理》（增訂二版），巨流，林淑馨編著，2017年，頁354-359；592-602。

乙、測驗題部分：（50分）

- (D) 1 平衡計分卡（Balanced Scorecard）的四大衡量構面為：
 (A)生產力、顧客、效用、學習及成長 (B)財務、人力、內部流程、學習及成長
 (C)生產力、人力、內部流程、效用 (D)財務、顧客、內部流程、學習及成長
- (D) 2 以公共政策為取向的公共管理研究途徑，下列敘述何者錯誤？
 (A)透過管理者的親身經歷或個案研究來發展所需之知識 (B)偏向前瞻性、規範性的理論研究
 (C)拒絕傳統的公共行政研究成果 (D)將基層人員的執行成果視為政府的績效關鍵
- (C) 3 有關治理的敘述，下列何者正確？
 (A)科層與權威即將被完全取代 (B)完全排除非營利組織的涉入
 (C)網絡治理是治理機制的一種樣貌 (D)治理機制的轉變僅需要民眾參與
- (B) 4 關於公部門與私部門管理的比較，下列敘述何者正確？
 (A)公私部門管理者所需要的管理知識、技能及工具是完全不同的
 (B)公私部門的權利與責任分配不同，公部門是分散的，私部門是集中的
 (C)公私部門管理者皆須同樣面對急迫性問題及受到各方利益的干擾
 (D)公私部門的管理都必須攤在陽光下，同受公眾監督
- (C) 5 下列敘述何者不是為推動行政革新，所建構之企業型政府的特質？
 (A)為解決國家債務危機及政府預算赤字，應重視成本效益關係
 (B)為使政府產出極大化、資源利用最適化，應重視績效結果評估
 (C)為保證行政人員達成工作目標，應制定一套清晰的績效標準，並加強控制
 (D)為滿足民眾對公共服務的需求，應提供民眾多元選擇機會，並強調競爭的手段
- (C) 6 強調理想性、價值面的公民精神，符合下列何種理論？
 (A)傳統公共行政 (B)交易成本理論 (C)新公共服務 (D)策略管理
- (A) 7 有關行政院組織改造方案所涉及之法律，規範行政院機關組織數量，係屬下列何者？
 (A)中央行政機關組織基準法 (B)行政院功能業務與組織調整暫行條例
 (C)行政法人法 (D)中央政府機關總員額法
- (D) 8 下列敘述何者是公部門採行全面品質管理的限制？
 (A)提升員工士氣 (B)提高工作品質及降低生產成本 (C)提高顧客滿意度 (D)強調依法行政
- (A) 9 標竿學習著重由他人經驗中看清自己，其目的最符合下列何者？
 (A)瞭解自己，避免陷入盲目地模仿 (B)熟悉對方，可以加快經驗複製
 (C)瞭解自己，避免針鋒相對 (D)熟悉對方，伺機超越
- (D) 10 有關顧客導向的特質，下列敘述何者錯誤？
 (A)由外而內改造 (B)顧客永遠優先 (C)雙重課責要求 (D)法令規章至上
- (D) 11 府際管理乃期待透過非層級節制的網絡行政，以協商談判與化解衝突來達成特定政策目標。下列敘述何者錯誤？

- (A)問題焦點與行動導向 (B)體制變遷與工具導向
(C)發展網絡與溝通導向 (D)官僚機制與管制導向
- (C) 12 下列敘述何者不是危機的「時間有限性」？
(A)危機突然發生，無法依照標準作業程序處理 (B)具有時間壓力與資訊不足的情況
(C)重視組織層級參與決策 (D)決策者必須立即對於情境做出適當反應
- (B) 13 下列敘述何者不屬於公部門人力資源管理之特色？
(A)深受法律規章和規則程序限制 (B)行政績效容易衡量
(C)受到政治因素的影響甚深 (D)行政目標追求大且廣泛的公共利益
- (B) 14 關於360度績效評估的敘述，下列何者正確？
(A)資料來源方式為由上而下 (B)各效標之間的區辨大
(C)過去取向且重視成果 (D)由管理者單獨完成
- (C) 15 下列敘述何者可用質化途徑衡量政府的績效？
(A)生產的單位成本 (B)設備的使用率 (C)服務對象的滿意態度 (D)公文辦理天數
- (A) 16 政府與非營利組織分享共同的價值目標，以及達成目標的手段，係屬下列那一種互動模式？
(A)合作模式 (B)競逐模式 (C)臣屬模式 (D)衝突模式
- (A) 17 就公部門培育知識管理人才而言，下列敘述何者最不適當？
(A)堅守標準作業程序 (B)培養跨組織協調溝通能力
(C)強調資訊系統的運用技巧 (D)容忍犯錯的學習環境
- (D) 18 關於BOT (Build-Operate-Transfer) 和PFI (Private Finance Initiative) 的敘述，下列敘述何者正確？
(A)BOT的收入來源來自政府給付服務的對價
(B)在PFI模式中，政府無法直接監控民間業者的服務收益
(C)BOT的服務定價由私部門全權決定
(D)在PFI模式中，政府可以直接監控民間業者的服務品質
- (C) 19 下列敘述何者較屬於形塑具備企業精神的行政環境所應採行的措施？
(A)重視績效而低度容忍錯誤 (B)設計新組織結構以加強控制
(C)高階管理者願意承擔較多風險 (D)賦予執行者更多課責及較少裁量權
- (A) 20 資訊科技進入公共管理領域最初是以電子化政府 (e-government) 的概念出現，後續演變成電子治理 (e-governance) 概念主要是因為加入那一個元素？
(A)電子參與 (B)客製化服務 (C)大數據分析 (D)政府開放資料
- (D) 21 有關民意特性，下列敘述何者錯誤？
(A)複雜性 (B)多變性 (C)不一致性 (D)絕對性
- (C) 22 政府為減少因「鄰避情結」(NIMBY) 而引發自力救濟活動，下列敘述何者錯誤？
(A)讓標的人口適當參與政策運作過程 (B)讓政策運作過程參與者適切互動
(C)政策以達成政府目標為主要考量 (D)慎選政策方案，使其內容周延可行
- (C) 23 「不同層次或轄區的政府間，在處理相同公共問題時，應採取超越府際藩籬的觀念，納入同一組織網絡當中」之主張，是指跨域治理的何種特質？
(A)系統層次的意涵 (B)微觀層次的意涵 (C)宏觀層次的意涵 (D)參與者具相依性
- (D) 24 下列敘述何者不是行政機關進行政策溝通時，促使標的團體政策順服的策略？
(A)教育與說服 (B)設立獎懲機制 (C)政策宣傳與督導 (D)選擇單一媒體管道
- (D) 25 參與式預算是一種民主審議與決策過程，給予公民有關公共資金將如何使用的實質決策權力，下列敘述何者不是其成功的要素？
(A)政府首長的大力支持 (B)標準作業流程的設計
(C)與基層社區資源結合 (D)所有政府支出預算均採用