

《公共管理》

一、危機爆發前、爆發中及爆發後，組織各應從事那些運作？並請申論危機管理對於公共管理之啟示與應用。(25分)

試題評析	危機爆發前、中、後的運作已考過數次，可說是基本題目，不應答不出來。而危機管理對公共管理之啟示與應用，則應說明公部門從事危機管理時應有之作為。
考點命中	《高點公共管理講義第二回》，趙杰編撰，頁96-97；頁99-100。

答：

危機管理（crisis management）係指一種有計畫、連續動態的管理過程，機關組織針對潛在或當前的危機，於事前、事中、事後所採取的一連串因應措施。茲依題意說明如下：

(一)危機管理應從事的運作

1.危機爆發前之運作

- (1)危機感應系統：組織若能針對早期的危機警訊加以察覺，並採取適當的因應措施來遏止其發生，則組織便能將危機消弭於無形。
- (2)危機計畫系統：即在事前對可能發生的潛在危機，預先加以研究討論，以發展出應變的行動準則。
- (3)草擬危機計畫說明書：即對危機情境作沙盤推演的過程。組織應設置專責機構來負責草擬有關危機計畫說明書，以供危機計畫與危機訓練之用。
- (4)危機訓練系統：目的在使組織成員除了對既有的因應策略有所瞭解及熟悉外，其最主要的目的是想透過此種訓練的過程，使其成員能夠培養出分析的能力與知識取得的能力，並從中學習及培養獨立判斷的能力，以便其在危機的情境下能作出創造性的決策，並能以彈性的行動來解決危機。

2.危機爆發中之運作

- (1)危機管理小組：是由各種對危機情況十分瞭解，並能針對特殊個案作出評估的專家所組成的智囊團。
- (2)危機情境監測系統：可運用特有的監控技術及良好的溝通網路，對危機作追蹤並將所得的情境向危機管理小組報告，使得該小組能夠掌握可靠的訊息來對危機情境作評估，並決定其所需採行的因應步驟。
- (3)危機資源管理系統：包括資源的種類、數量、配置地點等，從而建立資源管理系統的資料庫，以供危機管理小組運用。

3.危機爆發後之運作

- (1)成立評估系統並進行評估：在危機結束後，組織需成立一個調查及評估小組，在危機發生後針對整個危機管理活動作評估及調查的工作，以供組織修正危機計畫時的參考。
- (2)加速復原工作的進行：危機發生後，組織對其內、外部遭受到傷害的利害關係者，應予以適當的救助與補償。
- (3)從教訓中學習與危機管理的再推動：在危機爆發後，最主要的工作還是要從危機事件中學習教訓，並將此學習回饋至危機前的準備工作，以利危機管理活動的再推動。

(二)危機管理對公共管理之啟示與應用

1.危機爆發前的危機預測

危機無所不在，若能及早探知危機徵兆，在危機發生前開始未雨綢繆，將有助於決策者瞭解及應付重大危機狀況。對政府機關而言，平日可透過以下方式發掘社會中可能的潛在危機：

- (1)觀察社會的動態：觀察當前社會的趨勢、變遷及動態，可藉以評估政府單位的內部控制制度。這些資訊亦可提供警示，讓政府機關檢討是否有相關的問題徵兆。
- (2)聽取民眾的意見：民眾或許比政府機關人員更了解危機徵兆，此外，民眾也能協助政府機關發覺社會的變遷趨勢，進而協助政府機關避免潛在的災禍。
- (3)實施例外辦理：主管人員專注於例外事件的處理，將可增進績效，並預先發掘缺失或危機徵兆。
- (4)加強企劃作業與環境預測：妥善的事前計畫與預測工作能增加管理者的信心，減低恐懼感與時間壓

力。

(5)建立良好的溝通管道：公開溝通是政府機關了解真實狀況的必要條件。

2. 危機爆發後的危機處理

危機處理係指危機爆發後所採取的因應措施。政府機關必須考量社會、政治、法律、經濟及科技等面相而對危機做權變處理。欲有效處理危機，可以採取下列做法：

- (1)成立智庫供決策者諮詢：由於能力、智力及時間上的限制，決策者有賴智庫協助蒐集資訊，發揮諮詢功能，提供適切建言。
- (2)預防團體盲思，提高決策品質：為預防團體盲思，必須重新調整決策者的認知結構，並加強心理建設，以提高危機的辨識能力，祛除決策中的盲點，提高決策品質。
- (3)加強幕僚人員的訓練：決策者除了事前的因應計畫外，還需不斷進行實地演練及模擬，並不斷檢討、修正及學習，以訓練幕僚人員對危機的應變能力。
- (4)制定危機應變計畫，舉辦實地模擬演練：組織應對於未來可能發生的危機訂定應變計畫，並定期以模擬方式操作演練，以期危機發生時發揮最大的管理效果。
- (5)強化決策者的危機辨識能力：若能強化決策者的危機辨識能力及改善其所持態度，不但能面對危機的挑戰，更能主動將危機視為轉機，進而創造良機、解除危機。
- (6)動員民間力量協助處理危機：危機事起突然，常需要大量人力協助應變及善後。因此，若能善用民間潛在資源，將人民適當的訓練、組織，使其於事故發生時能自救救人。如此，將可大大提高危機處理的績效，發揮「生命共同體」的團隊精神。

二、現代社會的非營利組織（NPO）主要面臨那些經營壓力？並說明其因應之道。（25分）

試題評析	非營利組織面臨的壓力與挑戰也是曾經考過數次的基本題目，同學應能輕鬆應答。至於非營利組織的因應之道，此部分為自由發揮題，對同學較具挑戰性，可從非營利組織如何強化本身的體質與競爭力加以論述，老師曾於總複習中提供相關資料供同學參考。
考點命中	1.《高點公共管理講義第四回》，趙杰編撰，頁21-22。 2.《高點公共管理總複習講義》，趙杰編撰，頁137-138。

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，因之而為具有獨立、公共、民間等性質之組織或團體。茲依題意說明如下：

(一)非營利組織面臨的經營壓力

由於社會快速的轉型，從過去重視工業經濟生產到現在強調社會平等與服務，以及公眾期望的日益加深，使得非營利組織必須面臨相當的經營壓力，茲闡述如下：

- 1.社會課責的壓力：儘管非營利組織是以公益為導向的自發性組織，並因而享有免（減）稅的優待地位，得以免除不必要的政府規範。然而現代社會已邁入課責的時代，非營利組織有必要向公眾或相關政府部門展示其服務的效率與效能，證明其妥善運用有限社會資源的能力。
- 2.志願性社會服務失敗的壓力：隨著社會的發達與服務需求的膨脹，所謂營利性的社會服務機構（如老人安養中心）紛紛成立，加入服務的競爭，競爭帶來服務品質的比較，所以非營利組織必須面對開放系統的環境壓力，適時進行計畫性的組織更新和變革，才足以迎接新的挑戰。
- 3.社會服務專業化的壓力：高度發展的社會帶來益形複雜難解的社會問題，由於社會問題的經緯萬端、因果難明，若不借助專業化的知識與技術而習以經驗法則來處理，非但事未能成，更會造成公眾對所提供服務之有效性與可信賴性的質疑。
- 4.結構性的限制：透過非營利組織的內部管理，固然可提昇其服務績效、加強其社會貢獻，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：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。
 - (2)慈善的特殊性：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。
 - (3)慈善的干涉主義：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。

(4)慈善的業餘性：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，因此難以吸引專業人員參與，進而影響組織運作成效。

(二)非營利組織的因應之道

面對日益競爭的環境與資源時，非營利組織必須認知本身是一種使命導向的事業，採取更具企業化與競爭力的管理策略，才能獲得成功，包括：

- 1.建立可實現的使命：非營利組織的首要法則就是使命，並且必須遵守使命，因此需要一個可以激勵、合理、獲得支持、隨時更新，以及能滿足各種需求的使命。
- 2.組成企業化的董事會：非營利組織需要一群從事管理的志工，他們知道、瞭解，並且追求組織與社區相互銜接的使命，他們負責信守政策，以及在員工與捐助者間取得平衡。董事會需要資訊、經驗、成功的管理特徵和支持，以便瞭解如何快速與有效地決定關鍵政策。
- 3.培養強有力且受過良好教育的員工：奉獻自己於使命的人，是管理組織從上到下的人，亦是不斷接受訓練與訓練他人的人。員工的教育與訓練比任何一項投資都更為重要，但卻容易被忽視。
- 4.瞭解電子化與科技的能力並妥善運用：非營利組織使用科技，可以更快、更好並且低本地完成更多的使命。
- 5.成為社會企業家：願意承擔風險完成使命的非營利組織，會不斷地嘗試檢視不同的市場需求，同時提供不同的服務，以維護他們的使命，而不是建立官僚組織、延續過去的作法。
- 6.重視行銷：非營利組織瞭解到他們所做的每一項行動，都是追求使命的行銷機會。
- 7.財務授能：非營利組織有各種的收入，包含來自於非傳統的收入與捐贈，因此，財政自主的能力可讓組織對使命產生影響力，並且不需要等待他人的協助。
- 8.具有組織未來發展方向的願景：一個具有明確流程與文字說明的策略性計畫是當中成功的關鍵。
- 9.建立一套嚴格的控管機制：包括人事、財務、營運、品質控制與維護管理的政策。一套好的控管機制能使非營利組織自在地完成使命，而不需要瞻前顧後。

三、政府公關與行銷的意義為何？而一位稱職的公共管理者要能發揮公關與行銷的效果，應具備那些基本技能？試分析論述之。（25分）

試題評析	此題亦是考古題，老師在班上模擬考也曾出過同樣題目，是平常就應充分掌握的內容。
考點命中	《高點公共管理講義第五回》，趙杰編撰，頁35-36；頁51-53。

答：

政府從事公關與行銷，可追溯至1930年代美國總統羅斯福為推動新政所採取的「爐邊談話」，惟在今日已成爲政府管理部門的一項重要職能，其主要任務在於贏得社會公眾的了解、好感與支持；另一方面，負責將社會公意引入管理決策部門。茲依題意說明如下：

(一)政府公關與行銷的意涵

政府公關與行銷係指公共管理者為因應日益變動的政治與任務環境挑戰，以「顧客導向」為中心思想，運用各種公共資訊的傳播技術，協助組織界定並生產公共價值、塑造有利形象，以爭取公眾最大支持。

(二)公共管理者從事公關與行銷的基本技能

一位稱職的公共管理者，要能發揮公關與行銷的效果，至少應具備下列六種政治管理的技能：

1.企業精神倡導

指公共管理者運用創新作法，以推動擬議中的政策被採納並且獲得最大的支持。這意味著政治管理必須部署一個綿密有力的聯盟網路，以確保其所偏好的政策能順利通過。在此目標下，公共管理者首要工作是確認誰是政策過程參與者，以及參與者的各種立場。

2.管理政策發展

政策管理者的角色著重在如何提高決策的品質，而非在某一特定的政策被接納而已，其目標在於管理一個過程，使得任何決策都能獲得高正當性、授權和實質的正確性。政策管理的技術常用在兩個不太相同

的系絡：

- (1)爲了使單一而重要的政策制定得好，管理者必須邀組織外的公眾，例如：國會議員、學者專家、相關民眾等共同集思廣益。
- (2)政策管理的焦點在於組織內設計、發展和運作一個持續決策過程，以便在管理者的權責內，有效地處理所有決策。

3.談判

公共管理者希望某一政策被接納，但在分權的體制下，除非說服別人一起合作，否則很難達成，這是談判對管理者潛在的價值。並且由於對談判的重新認識，致使談判漸漸成爲一項公共管理者在政府公關與行銷中的重要管理技能。

4.公共集思廣益、社會學習與領導

此途徑尋求更廣的範圍，其假定與個人有關的公共價值、利益和觀點，皆能經由社會互動而改變，它也允許公眾作爲一個整體直接針對問題來行動。這個途徑並不是利用政府的權威來制定公共政策，而是政府有責任提供一種環境，允許遭遇集體問題的市民能一起來決定他們該怎麼做。換言之，政府領導的型態，是從提供權威的解決，轉變爲指定議題以便引起公共注意和公共討論，以創造一個市民能獨立自主、充分行動於其間的環境。

5.策略傳播

旨在協助政府成功回應民眾願望，所以其目的在於加強政府的責任與社會動員。策略傳統係用來強化機關、監督者和顧客間的溝通效能，透過機關在大眾媒體所顯現的形象，以及透過與機關接觸中觸發民眾的動機與能力。換言之，公共管理者須策略性地針對政策主題內涵予以增強（傳播），以建立民眾內在的形象，例如：在宣傳「道路交通管理處罰條例」中有關酒後駕車相關政策的措施，不須說明所有政策內容，如此反而增加民眾不易記住相關政策重點，只須不斷強化民眾「酒後不開車，開車不喝酒」的內在形象，使民眾在潛意識中接受政策內容，即爲策略傳播的適例。

6.危機處理

政府公關與行銷旨在形塑政府有利的氣象，如果對於危機事件處理不當，則對政府形象將會造成斷傷。而在危機處理時運用公關與行銷的策略，尤其是媒體的公關與行銷技巧，將更有助於危機處理。因此，政府公關行銷與危機處理的關係至爲密切。

四、政府部門經常透過觀摩參訪，將他方極具成果的制度設計引進機關中，但這樣的制度移植模式之成效，未必盡如人意。請以具體案例，說明機關在採行標竿學習時可能面臨的限制。（25分）

試題評析	此題問的是標竿學習的限制，只是要同學舉實例說明，此種題型在公共管理中很常見，同學只要舉出一具體案例，在每項限制中加以說明即可。
考點命中	《高點公共管理講義第二回》，趙杰編撰，頁49。

答：

依M. J. Spadolini的定義，標竿學習指涉「爲了進行組織改善，針對一些被認定爲行業翹楚的公司或組織，以一種持續的與系統化的流程，評估與瞭解其作業方式或產品的連續過程」。標竿學習雖然有助於改善公部門的營運績效及服務品質，但也可能面臨以下的限制：

(一)最佳實務典範過於理想難以達成

標竿學習所有重點都鎖定在標竿上，但「最佳實務典範」過於理想化，往往因不同的國家環境或組織類型而導致認定困難而難以達成。此外，高層管理者往往預定了難以達成的學習目標而誤用了標竿學習，此種情形在公私部門皆可能發生。

(二)成果無法量化，資料蒐集困難

標竿學習強調「學習」，任何形式皆可被接納、效法，但有些資料無法經由學習而得，尤其是關鍵性資料，如此將使得成果無法量化，再加上資料蒐集所面臨的瓶頸，造成評估與衡量上的困難。若是硬要將資料量化，則標竿學習可能使組織陷於評量的數字遊戲，反而忽視真正需要的績效表現，尤其當績效難以量化時。當目標多元且主觀，或成果和過程一樣重要時，評量的指標往往容易失真，反而錯用了原本就有限

的資源。

(三)組織工作多元化，浪費時間與成本

因為組織工作的多元化，在持續尋找與認定最佳實務過程中，若選錯標竿對象，所得到的資料與報告上會變得毫無意義，且浪費時間與花費昂貴。

(四)學習觀點評斷困難

標竿學習僅是公開向其他組織經驗學習的一種選擇，公共管理者憑藉何種指標選定標竿，使其與革新策略配合無間，且能符合組織需要與文化，將是一大難題。而且由於很多因素的影響，不同組織間的比較就很困難。

(五)資料蒐集困難

資料蒐集經常困難重重，尤其當資料蒐集者就是績效被評估者時，許多人謀不臧的事便會發生。雖然工作量化指標的確有所改善，可是工作的品質卻變得更糟。

(六)成爲政治人物做秀工具

標竿學習有時容易成爲政治人物做秀的工具，超越競爭對手的績效以討好選民似乎成了風尚。至於這些被選擇做爲標竿的工作項目是否是重要施政項目，卻不是一般民眾所能理解或關切之事。

【版權所有，重製必究！】