

《公共管理》

試題評析

本次試題深度夠但廣度略顯不足，所幸並無出乎意外的題目，幾乎全都在老師上課講義、總複習資料，與模考題目中看到，相似度高達95%，題型也不外是平時所用以分析的幾種原則性模式。

- 一、第一題屬於時事與流行題(參見講義第十講、總複習講義及模考題目)，是與當前國家公共管理重要課題有關的題型。
- 二、第二題概屬一般基本概念、理論題(參見講義第一講)，雖為不斷翻考多年的議題，但因新右派的改革理念屬公共管理基本概念，只要掌握題型主軸，困難度不高。
- 三、第三題亦屬一般基本概念、理論題(參見講義第十一講)，為歷年考古題熱門之題型，屬容易掌握的題目概念。
- 四、第四題屬於時事與流行題(參見講義第四講)，是目前學界流行的公共管理名詞、議題與概念，「第三部門」、「非營利組織」不僅是目前國際間學界與實務界都討論不休的重要概念，老師於課堂上也不只一次提醒此般概念的重要性。

總結而言，只須詳讀總複習的講義、牢記林光隆老師的重點提示，再加上模考題目的練習，同學應能輕鬆作答。

- 一、當前許多公共管理學者已經開始進行多元觀點之研究，企圖將傳統公共管理由效率單一主導的理論觀點予以擴張，請藉Guy Peters所提出之四種政府未來之治理模式予以詮釋，並比較分析。(25分)

答：

具體而言，治理是各種或公或私的個人和機構，在處理他們共同事務，所使用的諸多方式總和。根據G. Peters的觀察，當代政府的新治理模式或特質約有下列四種模式：

(一)市場式政府：

1. 肯定市場機能的優越性。
2. 認為傳統結構的問題在：官僚體制的獨占性、文官體系缺乏誘因以致效率太低、缺乏成本壓力以致生產過度。
3. 所以認為應採：
 - (1) 分權化組織結構
 - (2) 運用企業管理技術
 - (3) 採用績效薪給制
 - (4) 引進市場競爭的誘因結構
 - (5) 提供公共利益降低施政成本

(二)參與式政府：

1. 傳統組織的層級節制，造成內部成員日漸疏離、上下溝通阻塞、本位主義，對外部環境的反應遲鈍，並漠視人民的需求。
2. 參與式政府的特徵：
 - (1) 扁平化的組織結構
 - (2) 運用全面品質管理與策略
 - (3) 注重溝通與協調的決策
 - (4) 增進成員與人民對政府施政的參與度

(三)彈性化政府：

1. 資訊時代環境變遷急遽，倘若政府仍維持傳統的治理方式，將導致政府失靈的情況日益嚴重。
2. 彈性化政府特徵：
 - (1) 運用「虛擬組織」
 - (2) 以任務及目標為導向
 - (3) 採工作團隊式的管理

(4)降低施政成本和增進成員的合作團結

(四)解制式政府：

- 1.解除管制又稱「鬆綁」，非指經濟政策上的解制，而專指政府內部的管理解制。
- 2.基本假定：若政府能排除運作上的過度管制，將使其更具效率功能，法規束縛一旦解除，將更具創新能力來從事改善社會集體福利的行動。
- 3.管理面→強調管理者應賦予更多的裁量權；
決策面→強調企業型官僚應擔負更多決策責任。

	市場式	參與式	彈性化	解制式
主要診斷	獨占	層級節制	常業化	內部管理
結構	分權化	平坦式組織	虛擬組織	無固定形式
管理	績效薪給制；運用其他私部門的管理技術	全面品質管理；團隊	採臨時性僱用的人事制度	最大的管理自由
決策	內部市場；市場誘因	協議；磋商	實驗性的應變式決策	企業型政府
公共利益	低成本	員工投入；諮詢	低成本；協調	創新；行動力

二、「新公共管理」(New Public Management)概念與實務的出現向來與所謂的「新右派」(The New Right)思維或意識形態密切相關，試問新右派的核心思想究竟為何？其核心的政府改革策略又為何？(25分)

答：

(一)新右派的核心概念：

1979年柴契爾夫人成為首相，是英國政治和文官制度發展的一個重要分水嶺。她在1980年代所進行的一連串政府改革計劃，到了1990年代已經顯現效果。她不僅引進許多新的管理技術，並且破除公私部門的界限，積極改變文官系統的傳統價值；她要求官員應該重新定位自己，成為專業的管理者，揚棄爭功諉過的舊習，拿出魄力與幹勁，忠誠地實踐部會首長所擬定之政策；同時強調追求預算支出效益(value for money)、效能、分權與行政課責等新的政府管理文化。由於改革的幅度鉅大且影響深遠，故被稱之為「柴契爾革命」。簡單的說，其核心概念：視「國家」(the state)為獨占、壓抑創新精神、限制公民選擇權、以及浪費和無效率的代表；相信「市場」(market)為鼓勵競爭、引進企業創新精神、重視顧客自由、強調擴大消費者選擇，並且能夠增進經濟、效率和效能。

(二)新右派之改革策略：

- 1.視人民如顧客(clients)，並強調顧客有選擇誰來為自己服務的權力權。
- 2.創造市場或準市場的競爭機制，以眾多的公共服務供給者(PO/NPO)取代單一獨占的供給者。
- 3.擴大個人及私部門的自理範圍，而志願性團體(voluntary associations)可扮演更積極的角色。
- 4.政府不能同時兼任購買者與供給者的角色；在較符合經濟效益的前提下，政府部門應盡量擔綱購買者的角色。
- 5.增加契約或半契約(contractual or semi-contractual)配置的運用。新右派改革者則強調藉由契約來控制購買者與供給者的關係，取代原有的「官僚層級指揮體系」。
- 6.由市場來檢測績效目標。對內，管理者的責任即在績效的達成；對外，部門績效的良窳係決定於顧客的滿意度。
- 7.實施績效薪支制度，使薪支待遇成為一項有效的激勵工具。

三、所謂策略管理過程即在滿足策略的必然性下，向前推展組織的願景與使命。請問策略管理的過程包括那些步驟？(25分)

答：

(一)策略管理的步驟：

Johnson&Scholes指出策略分析、選擇、執行是相互依賴的分析，不做階段的切割而是同時發生。茲分述如下：

1.策略分析

策略分析包含三要素檢視外部環境、內部資源能力、組織文化和成員期望。常用的SWOT分析即屬於此部

分。以SWOT為例；SWOT 分析意指同時分析組織內部之強勢、弱勢以及外部之機會及威脅，藉以界定組織得以開發的利基，由SWOT 分析而產生出來的策略方案，應建立在組織的優勢上，而得以利用機會對抗威脅，並且克服組織的劣勢。

2.策略選擇

經過組織對內外部環境的分析後，即策略選擇的過程。策略選擇是利用策略性思考，綜合自我評估和環境分析的結果後，發展屬於組織的策略過程。策略選擇包含發展策略方案、評估策略之可行性，及最後形成策略的關鍵。Valentine(1991)訂定了策略選擇的發展表，使策略的項目能具體陳述。

發展策略方案。

- 1.檢視部門系統發展策略的程序
- 2.部門策略規劃的資料來源?
- 3.使用腦力激盪法列出達到部門目標可能的策略

資料來源: Valentine(1991)

3.策略執行

策略明定後，必須執行以下三項任務：

(1)規劃分配組織資源(2)組織結構設計(3)管理策略變遷。

(二)公共部門運用策略管理的限制

然而，私部門所謂的「策略規劃」與「策略管理」概念，在公部門未必完全適用，甚至會產生更多的問題與限制，例如：其範圍從憲法安排，到立法與司法的權限、整個政府的規則與管制、管轄權的界線、稀有資源、政治氣候的因素，乃至顧客與選民的利益都包括在內。

根據近來一些相關的研究以及作者進行的實證調查結果，政府機關之所以較缺乏策略分析的制度或文化，最主要的還是常在導入相關制度時，出現以下的錯誤：

- 1.策略管理(規劃)制度與實質組織決策過程的連結不足
- 2.獨立於其他管理功能以及相關單位之外
- 3.政治領導階層錯誤示範
- 4.一味模仿私人企業的策略管理制度

四、以公益為導向之非營利組織逐漸成為政府重要的合作夥伴，並被統稱為第三部門。請以志願服務、社群主義及第三者政府等三個面向論述非營利管理的基礎理論。(25分)

答：

「第三部門」(the third sector)最早是由一些美國學者在1970年代所提出，並在1980年代隨著社會型態轉變，快速的蓬勃發展。因為其數量愈來愈多，號召力也愈來愈大，所匯集的人力、物力與組織資源日益豐沛，已茁長成獨立於政府(公部門)，和企業(私部門)之外的一個自成一體的部門。非營利組織的理論，各方學者均提出許多看法，以下分別以「志願服務」、「社群主義」以及「第三政府」等三個面向，來論述第三部門的基礎理論：

(一)志願服務面向

志願主義(voluntarism)乃指由個人、團體或正式的非營利組織，依其自由意願和興趣，以協助他人、改善社會為意旨，不求私人報酬或利益所進行的人類服務。

Schram(1985)指出七個論點可解釋人們參與志願組織的原因，同時可說明第三部門的形成^{註1}：

- 1.利他主義(altruism)：被公認是人們參與非營利組織的主要原因，人們參與志願服務時，可藉由利益他人同時滿足自己，不求回報。
- 2.效用理論(utility)：經濟學中所謂的「效用」即是將資源置於最有利的地方，求其最大化。易言之，透過志願服務可得到個人的最大效益。
- 3.人群資本理論(human capital theory)：強調付出與獲得的關係，認為參與志願服務可增進本身人際關係的技巧與拓展。
- 4.交換理論(exchange theory)：認為人的行為是利益取向的，此說的利益並非純然指金錢、物質上的利益，亦包括愛、成就感等精神上的利益。當人們認為參與志願服務的報酬大於成本時，他們就願意成為志願

^{註1}潘文文(1995)，非營利組織公共關係策略之研究，中興大學公共政策研究所碩士論文。

服務者。

5. 期望理論(expectancy theory)：認為人們的行為植基於對未來可能報酬的期待，即參與者預期可藉由奉獻己力得到心靈滿足、改善社會等。
6. 需要滿足理論(need fulfillment)：從Maslow的需求層級理論可瞭解人類不僅有生理、安全的需求，還有較高層次的相互信任、愛、自我實現的需求。這也確實是相當多人參與志願服務的動機。
7. 社會化理論(socialization)：係指把自己的行為融入社會價值體系的過程。人們受到社會化的影響，認為參與志願服務是個人角色的一部分，是己身的責任。

由上可知：人們參與志願組織可能有利他主義、Maslow需求滿足理論，或是社會化理論等動機，志願組織和志願服務者(志工)為第三部門的重要組成，人們的志願奉獻也使第三部門蓬勃發展。這個解釋與前面提到經濟學觀點中的「供給面的解釋」似有異曲同工之妙。

(二) 社群主義面向

社群主義(communitarism)不同於自由主義(liberalism)的傳統，旨在建立共同體成員之間的信賴關係，及培養社群意識。事實上，非營利組織就是一種社群類型的組織，透過公民自發性結社的力量，從中散發公共關懷，故非營利組織勢必將成為塑造「公民社會」的主要途徑。西方政治思想中，融和「社群意識」(sense of community)與「公民資格」(citizenship)概念的「公民共和主義」(civic republicanism)的傳統主張。它所強調的不是社群中個人彼此之間的不同，而是他們與其他人共享了什麼，以及什麼整合他們成為一社群。Oldfield(1990：145)便確切地指出，公民共和主義就是社群主義。公民社會理論強調的不僅是民主社會重視的參與精神，它更突顯出第三部門是獨立於市場、國家之外，長久持續存在人類社會的公共領域。

(三) 第三者政府理論

學者Lester M. Salamon認為：第三部門應該是一種優先機制(preferred mechanism)，提供集體性的財貨或服務，結合民間資源、人力，接受政府的委託授權及經費補助，執行部分政府的職掌，取代部分政府的功能。因為長久以來，人民已經厭倦政府的組織、權力不斷擴大，效率卻日益低落，無法滿足、回應人民對公共服務的渴望；透過第三政府的機制，可以舒緩人民望治心切，與對政府職掌擴大的疑慮間的矛盾，而人民所迫切需要的公共服務又可以獲得。

Lester M. Salamon 同時也提到四種第三政府「志願服務失靈」(voluntary failure)的現象：

1. 公益資源的不足(philanthropic insufficiency)：非政府、非營利事業組織在現代工業社會中，無法提供足夠的、穩定的、持續的資源，與服務來支撐龐大的社會需求。加上現代經濟變動日劇，民間資源極易受到經濟景氣的影響，越是需要援助的地方，資源越是不足；因此無法依賴非政府、非營利事業組織提供可靠的資源。
2. 公益的特殊性(philanthropic particularism)：公益活動雖以社會全體為目標，但在實際的執行過程中卻難免於宗教、種族、世俗的考量，而獨厚於某特別對象，造成服務資源不夠普及、重複或浪費的現象。
3. 公益的父權心態(philanthropic paternalism)：公益的資源往往由少數的非政府、非營利事業組織負責人所掌控，並決定了資源運用的對象與數量的多寡，而評議審查的過程中常帶有濃厚的個人偏好。私人捐助有免稅的優惠，並不能單純的視為私人的資源，嚴格的說，私人捐助也是公共資源的一環，非民主或偏狹的決策程序與心態，更凸顯了非政府、非營利事業組織負責人常見的父權心態。
4. 公益的業餘性(philanthropic amateurism)：當前社會問題的嚴重性與複雜性已然超越志工的愛心與奉獻所能處理；此外，非政府、非營利事業組織的低薪政策無法於人力市場中招聘專業人員，這將是非政府、非營利事業組織邁向現代化、專業化最大的挑戰。

當失衡的狀況發生時，第三部門也需要政府的協助與介入，政府和第三部門各有長短，兩者是互補又合作的關係，在提供公共服務及實現公益的目的上，第三者政府成為公、私部門以外的新機制，提供多元化且具競爭性的公共服務，而這個概念也成為第三部門和政府互動時的發展趨勢。

第三部門的興起，除滿足社會各種的需求，也提供被邊緣化弱勢族群的照顧，對整個社會的經濟與安全有直接與間接的助益。近年來，第三部門更因可避免追求最大利潤與科層組織的缺失，又兼具市場的彈性(flexibility)、效率(efficiency)與政府公部門的公平性(equity)和可預測性(predictability)的優點，更直接涉入社會各種重要議題與價值之倡導、參與公共事務或提供公共服務，已實質成為社會不可或缺的部門。