

《公共管理》

試題評析

就題型而言，本次公管高考的題型，還是不離高上林光隆老師平時上課時所用以分析的五種原則性題型模式：

- 1.第一題為趨勢題：因應全球化社會，政府部門公眾關係日趨重要，在林光隆老師上課時都有提到，政府所執行的公共政策必須仰賴媒體宣傳，亦就是公共資本，也是政府與民眾溝通的橋樑。
- 2.第二題為熱門題：社會資本是屬於民間資本，是看不見的資本，相對公共管理及政府再造為運用社會力量補足，多利用社會資本，能讓政府部門結合民間力量，運作更上軌道，此題是近年流行題型。
- 3.第三題為基本理論題：在林光隆老師總複習講義第一章及96年高考均有出題，顯示此題型的重要性，基本功夫要做好就能順利答題。
- 4.第四題為流行題結合趨勢題：非營利組織為社會資本一環，幾乎每年公共管理高普考都有考，而林光隆老師平時上課時也一再強調其高命中率。
- 5.在趙忠傑《公共管理新解》一書均有精闢題型解析。

總括來說，本此考題出得中規中矩，並沒有太多令人意外的地方，林光隆老師的上課時講義、考前總習與模考題目命中率高達95%，其中總複習講義加上模考題目就包辦了考題80-85%，相信本班同學都能輕鬆過關。

一、媒體對於民眾與政府的影響力日益增加，對於公共管理者而言，媒體究竟可以扮演何種角色？公共管理者又應如何因應（25分）

答：

(一)一般而言，公共管理者可藉由以下諸種運用大眾媒體的方式，以達公關、社會行銷及形象塑造等目標：

- 1.政治語言符號的運用：公共管理者會發現其在塑造有利形象時，往往是一種語言的塑造，而非事實的陳述，公共管理者必須認識到語言、稱呼對形象的重要性，例如「原住民」比「山地同胞」來得正面。故公共管理者必須培養詮釋情境的語言或訊息的能力。
- 2.CIS的設計：公共管理者要援引企業識別系統（CIS）概念，為組織設計綜合識別系統，以傳播分享其中所蘊念的組織理念、精神，以達成形象塑造最基本的建構，即文化工程再造或心靈工程再造。
- 3.傾聽：社會行銷首重瞭解群眾想法與需求，所謂知己知彼、百戰百勝，故須進行民眾意見的調查，包括二手資料蒐集分析、深度訪談、焦點團體取樣等。

(二)公共管理者在運用大眾傳播媒體時，宜謹守以下原則：

- 1.腳踏實地，實事求是，在工作表現上儘量要做到「零缺點」，讓別人無法挑剔。
- 2.爭取機關首長對大眾傳播媒體關係的重視與支持。
- 3.熟悉機關業務。有關機關業務的發言、分寸，務須拿捏得恰到好處。
- 4.面對新聞媒體，務須謹言慎行；絕不要對新聞媒體講出任何事後會後悔的話。
- 5.主動向大眾傳播媒體提供充分新聞材料。新聞記者整天找材料寫新聞，情急時就像一頭餓虎，因此，若能將其「餵飽」，就能與之和平共處。
- 6.向大眾傳播媒體提供簡明扼要且有憑據的新聞材料。所謂「數字說明一切（numbers speak for themselves）」，因此，有統計數據支持的新聞材料才具說服力。
- 7.向大眾傳播媒體提供創新、生動活潑的新聞材料。
- 8.對大眾傳播媒體要以禮相待；和其打交道時，態度要誠懇，不可高高在上，自以為是。愈能放下身段和記者傾心交談，則愈可得到其合作與配合。
- 9.絕對不要存有賄賂、收買記者的心理。
- 10.一旦爆發醜聞，務須冷靜處理，有錯認錯，以示負責；不可一味護短，文過飾非。
- 11.對攝影記者與文字記者一視同仁。
- 12.與大眾傳播媒體打交道時，應力求周全，不可厚此薄彼。

【參考書目】

高上林光隆老師公共管理講義公眾關係部分。

二、社會資本(Social capital)有助於強化公共組織的效能，試問何謂社會資本？社會資本運用於公共管理的方法有哪些？(25分)

答：

(一)社會資本意義：

- 1.概括地說，社會資本指的是人們可以運用來解決共同問題的社會信任、規範和網絡之存量。對鄉村和都市社區而言，社會資本表示藉由參與正式和非正式的制度和機制，使社區成員得以產生互動並連結在一起，解決共同問題，達成永續性的目的。
- 2.Bourdieu認為所謂的社會資本指的是個人或團體所擁有的社會關係總體；社會資本的獲取，需要靠關係的建立與維持，即從事社交聯誼活動，像互相邀請、維持共同的嗜好等等。
其社會資本在民間是看不見的資本，也就同公共管理學科中所提到公私協力關係，而其公私協力的定義：國內外學者大多認為：A.協力是「合作」之另一種型態；B.「合作」係指在公私部門水平互動之過程中，公部門扮演支援性角色，私部門扮演配合性角色；C.「協力」關係，係指公私部門互動過程中，雙方形成平等、共同參與及責任分擔的關係；因此，D.公私部門協力關係的互動，應屬於水平雙向而不是垂直單向的，參與者沒有地位的高低之分，而有功能性職責之別，參與者間的溝通要良好，對目標之訂定及達成策略要有很高的共識。

(二)綜上言之，可知公私協力關係的運作，乃希望達到滿足公共社會利益之目的，因此，社會資本運用於公共管理的方法，可歸納如下：

- 1.解決市場與政府失靈的現象：在真實世界中，經濟運作不可能完全符合理性競爭的市場假定—達至「柏拉圖效益」，也就是達到最高的經濟效率，故有市場失靈的現象產生。而在某些必要的情況下，政府必須藉由公共政策介入市場之運作，以期做到「適度調整」，但政府常因政策失誤以及民主超載(democratic overload)等因素，造成政府失靈的狀況。因而，透過公私部門協力之運作的解決方式遂因應而起；其目的乃在於將社會資源與國家資源，予以重新有效配置，以滿足社會更大之需求。
- 2.透過資源整合創造的利益，使公私雙方互蒙其利：這是公私部門協力足以成立最具價值的理由，因為透過公私部門協力之運作，使得公私部門雙方達成更大的利益，並可解決彼此的衝突。公私間協力所推動的計畫，非但不是一種「零和策略」，而是一種「雙贏策略」。公私部門彼此透過資源的整合與共同的投入，可提高資源的使用效率，使原本可能被低度使用的公私資源因而轉變成高度使用，並經由彼此的訊息與資源等分享，也使得公私部門的參與者可互蒙其利。
- 3.強化民主決策與民間參與的效果(民主意識型態的普及化)：透過協力關係的建立，一方面可集結公私部門的專才或技術等資源，而形成協力組織或網絡，整合社會資源；另一方面，透過參與不但可增加民眾的滿足感，也能達到民主化決策和民間參與的效果，最重要的，是藉由參與而可將社會形塑成民主參與型的社會。
- 4.改善傳統公共行政的缺點：透過公私協力關係的建立，可改正組織膨脹、繁文縟節等傳統行政運作等缺失；引進企業型的管理精神納入公共行政體系中，使公部門能在公共管理方式的指引下，能更重視私部門與非營利組織的效率、效能；因此，透過公共管理所強調的公私協力合作關係，是各國發展的趨勢。
- 5.有效解決社會問題：透過公部門與私部門之協力關係建立，民眾可透過來自於社會民間的私部門或非營利組織，更清楚將人民之需要反應給政府部門，提供政府更明確的政策目標與方向，而政府也可適時且正確地予以回應且確實滿足民眾的需求。

【參考書目】

高上林光隆老師公共管理講義第三章53-56頁。

三、學者Robert D. Behn曾指出，倘若公共理想要成為一門學科，就必須學會尋找問題開始，而當代的公共管理，則必須認真思考Micromanagement、Motivation與Measurement等3M問題，試問這3M問題所指為何？其對我國政府再造有何反省啟發？(25分)

答：

杜克大學(Duke University)的Robert D.Behn教授於1995年提出公共管理面臨3M問題：

- (一)微觀管理(micromanagement)：主張國會擁有強大的監控行政部門權力，亦即立法中心論。
- (二)激勵問題(motivation)：如何激勵成員達爭公共目的。

(三)測量問題 (measurement)：如何測量機關及員工績效，以便課予責任。

1.微觀管理對我國政府再造啓示：

可從馬政府上台後所頒布公務人員廉政倫理規範看出行政理念的實踐，有那些策略可以達成，乃為主要的考量，一般而言，它的實踐策略，可舉幾個重要的方式略述如下：

勵行管理、政治、司法和相關的監督：如同Finer所言，行政責任的達成，外在控制是不可避免的，惟外在控制種類繁多，僅就行政、立法、司法和相關的重要監督扼要敘述之：

(1)管理監督：管理監督即傳統的管理途徑之課責，其最基本的目的，即在達成所謂的效率 (Efficiency)、經濟 (Economy) 和效能 (Effectiveness) 的3E和組織的一致性。

(2)政治監督：與管理監督相反，政治監督所強調的課責，是在公部門之外發展一套可以課責行政機關的機制。

(3)司法監督：

A.美國法院相當重視民眾和行政人員憲政權利的保障，以免被行政部肆意破壞；再者，它要求行政人員需對違憲和破壞人權的行政作為加以補償，目的乃在促使行政人員尊重憲政規範的內在德性，切勿隨意破壞。

B.再者，司法監督相當重視依法行政和確保順服的執行機制。法律被視為倫理行政的最低門檻，若行政悖離最低門檻之規定，則有被懲處之虞。甚至當行政有違法失職之情事發生時，法律途徑主張應成立獨立的委員會或特別監察單位加以調查和處置。

(4)其他監督：除上述管理監督、政治監督、司法監督外，尚可括監察監督、媒體監督與公民參與等多項，尤其是透過媒體舉發違法失職情事，往往效果極大。故而媒體又被稱為社會的「第四權」(The Fourth Estate or Branch)。媒體對抗政府不合法之最有名事件，大概可舉美國1972年「水門事件」(Watergate Scandal) 為例。

2.激勵問題對我國政府再造啓示：

近代世界各國的人事行政在有關公務人員的甄補與任用上，逐漸建立一套完備周詳制度，源源不絕的拔擢優秀人才進入「文官體系」，對於國家的進步繁榮有重大的貢獻。美國在西元1993年國家績效評鑑(NPR)就指出「想要創造一個有效的聯邦政府，我們就必須徹底地改革整個人事體系、甄補、任用、職位分類、升遷、薪資和報酬體系」。準此，聯邦政府乃進行以下變革：

(1)刪除聯邦人事手冊和各機關多餘的執行指令，以減低人事政策的管制。

(2)授權各部門和機關對所屬職位得自行甄補和考試，同時取消所有中央集權式的列冊候用登記和標準的申請格式。

(3)大幅簡化目前職位分類體系，俾使機關更具彈性進行員工的職位分類和支薪。

(4)允許機關設計本身的績效管理和報酬體系，以改善個人和組織績效目標。

(5)縮減在一半的時間內，達成裁減聯邦政府管理人員和員工人數之所需。

3.測量問題對我國政府再造啓示：

自90年起，行政院基於營造高績效政府之目標，更參考美國政府績效與成果規劃設計，特別函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並自91年起開始推動績效評核制度，希望促使院屬各機關積極落實績效評核及管理工作，並結合既有的中長程計畫、年度施政計畫的制度，充份有效整合各機關的策略規劃、計畫執行及施政成果評估等環節，從根本提升整體的施政能力及效果。

以下有政府近年可以採納評估方式：

(1)全方位360度評估

員工的工作績效由相關主管、同儕、顧客來評估。此法逐漸受到重視，特別是一些利用團隊管理技術的工作。例如，實施全面品質管理(Total Quality Management)的組織常利用主管、工作同伴、民眾來評估員工的績效。

(2)平衡計分卡模式(Balanced scorecard)

平衡計分卡是由Robert S. Kaplan及David P. Norton兩人首創，主張一個合適的組織績效衡量方式，應具有整體觀，兼顧組織各個面向的功能與運作，以財務、顧客、內部流程及員工學習與成長等四個面向建構組織發展重心。

【參考書目】高上林光隆老師公共管理總複習講義。

四、非營利組織(nonprofit organizations)近年來在我國所扮演的角色愈趨重要，試問其組織特色有那些值得公共組織管理借鏡之處。(25分)

答：

(一)所謂非營利組織，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，因之而為具獨立、公共、民間等性質之組織或團體。

(二)非營利組織的特質

一般文獻常引用Thomas Wolf (1990) 歸納出必須具備六項特質：

- 1.有服務大眾的使命宗旨。
- 2.須向政府立案並接受相關法令規章的管轄。
- 3.不以營利為目的的法人組織結構。
- 4.必須排除私人利益或財物之獲得。
- 5.具有合法免稅之優待地位。
- 6.具有可提供捐助者減免稅的合法地位。

(三)根據R.M.Kramer的見解，非營利組織可供公共組織管理者的借鏡之處可歸納為：

- 1.開拓與創新的角色功能：因為具有組織彈性、功能自發性、民主代表性的特色，非營利組織對社會大眾的需求知覺較為敏銳，常能挾多樣化人才，發展出應時之策略，付諸規劃執行，並從實際行動中驗證理想，發展出合宜的工作方針與方法，引導社會革新。
- 2.改革與倡導的功能：透過社會各層面的參與和服務，非營利組織往往能洞察社會脈動之核心，並運用所累積的聲譽和資源來發動輿論及展開遊說，具體促成社會態度之改變，發動政策與法規的制定或修正，並扮演整個社會體系與政府組織之監督者與批評者的角色。
- 3.價值維護的角色功能：非營利組織透過實際運作，有系統地激勵民眾對社會事項之關懷與參與，提供社會菁英和領袖的培育場所，促進一般大眾人格之提升與生活範疇之擴大，凡此種種均有助於民主社會之理念及各種正面價值觀的維護。
- 4.服務提供的角色功能：當政府礙於資源與價值優先順序的限制，而無法充分踐履其保障與福利功能時，非營利組織多種類、多樣化的服務提供，恰能彌補此種差距，相對的也提供人民更廣泛的選擇機會，發揮人權尊重之本意。
- 5.支持地方利益及少數團體：支持被多數決或偏見所排除之社會運動及局部利益。
- 6.監督市場：以中立客觀角度監督市場運作，有時提供消費者物品評價結果或方案選擇參考。
- 7.監督政府：可刺激政治民主與提昇公民意識，使政府及公民能發揮社會責任。
- 8.溝通各部門：因其本身特性，可以在政府及企業間進行溝通，促進公益。
- 9.促進積極之公民資格與利他主義：鼓勵公民參與，提昇公民意識，並鼓勵利他主義，介入公共目標。

【參考書目】

趙忠傑《公共管理新解》第三章61-70頁。