

2 0 2 0

讀家補習班

高普考

公共管理 - 許遠

一般行政

重點整理



# 2020 公共管理考前重點整理

- 許遠 -

## 主題 1 績效管理

因為目標、結構、任務的特性，公部門實務上落實績效管理並不容易。請先論述公部門績效管理的各種可能限制，再應用我國對 2019 新冠肺炎的相關防疫政策為例說明之。(109 身障四等公管)(102 地特)(109 身障四等選擇)

解析：

本題基本上屬於萬年考古題型，前半部就是測驗大家行政機關實施績效管理的限制(以下提供兩種答案，請各位自行服用)

### 孫本初老師觀點

一般民主國家之政府之績效常被民眾所批評，其主要原因乃因政府在從事績效管理時，常會遇到一些限制。茲分述如下：

- (一)、從績效管理制度本身論述：
- (二)、從績效資訊層面論述：
- (三)、從績效評估措施論述：
- (四)、從績效指標設計論述：

### 林淑馨老師觀點

(一)目標設定不一致

政府機關皆有多元利害關係人，彼此間的目標經常是衝突的

(二)績效指標難以量化

公部門所肩負的公共性、社會性等價值，使政府機關的目標通常是難以量化的，例如平等

(三)資訊掌握的不實與不完整

計畫的資訊經常是片面的且泛政治化的，這些都將使績效評估無法正確且客觀地進行

(四)有關品質績效指標難以制定

品質須經由顧客認定，透過即時性與回應性及成本等概念界定顧客所需需求，而難以單純用客觀指標衡量

(五)政府績效的因果關係難以確認

政府部門往往必須面對複雜環境所產生的擾亂性因素，導致真實的效果與影響無法精確掌握

至於後半部衍生的新冠肺炎，則是按考生是以孫本初或是林淑馨老師的版本而有所不同，舉例來說，如果你是以孫本初老師的版本為作答基礎的話，那你就必須將新冠肺炎的政策實例運用至四個標題之中

## 完整解題模板

前言（論述績效管理的起源，可與 1980 年代的新公共管理學派結合）

(一)績效管理的意涵

1. 績效管理是一種管理工具

績效管理是組織達成目標的一種管理工具，管理工具包含四個基本步驟：

- (1) 確立標準
- (2) 衡量績效
- (3) 檢測績效是否符合標準
- (4) 修正偏差

2. 績效管理是一種政治溝通的過程

民選行政首長的施政方針就是績效標準，公共管理者將這些施政目標轉化為具有管理意義的績指標，民代和人民根據這些指標來檢驗政府的施政。

3. 績效管理具有引導的作用

過去政府的績官理係強調由上而下的控制，而現今的績效管理則是由政府扮演積極的角色，從操槳轉變成領航、引導的角色。

4. 績效管理做為一種誘因機制

以績效評估作為檢驗政府生產力的改變，再配合適當的獎懲措施，則可強化績效評估的激勵效果。

(二)公部門中實施績效管理的限制

## 孫本初老師觀點

1. 從績效管理制度本身論述

- (1) 績效管理的泛政治化現象，政黨或利益團體可能利用績效管理的資訊當作政治鬥爭的手段。
- (2) 績效管理本身就是政治運作的產物，政策評估的結果端賴誰執行這項評鑑？其觀點為何？
- (3) 績效管理的一個重要前提就是必須將所有績效均以量化方式呈現，再據此進行績效衡量。此項作法對私部門並不構成問題，因為私部門的服務可用金錢來衡量，但對公共部門將面臨如何將公共服務量化的問題。

(4) 政治的考量經常是資源分配的重心，所以要獲得客觀的績效衡量，仍值得商榷。

### 2. 從績效資訊層面論述

(1) 绩效管理做的好不好，是否正確，有賴可靠的資訊，如果所蒐集的資訊錯誤，不夠全面，就無法真正反映機關的實際績效。

(2) 績效資訊的提供對於基層的工作人員而言，似乎過於集中在例行的文書作業。因此，對於不同類型的顧客及不同的服務都無法提供有效的幫助。

(3) 資訊回饋的時效性問題：對企業界而言，有每日、周、月報表的機制使得管理者能針對缺失迅速加以改進，然而政府卻必須與立法機關或統計部門相互的配合，以致降低了回饋的時效性。

(4) 內部失能的反功能或分析背景的限制：每一個組織的績效衡量，理論上都應該量身訂做，但公部門內部缺乏具有分析背景的專業人才，使得績效的衡量變得眼高手低。公部門的績效很少能控制環境的因素，因此績效能量往往只限於直接輸出項。

### 3. 從績效評估措施論述

(1) 組織績效如何與個人績效相互連結的問題，如果無法連結或連結不當，很容易造成組織成員的抗拒。

(2) 績效評估基本上是一政治過程，理性化的指標衡量過程是不可能的。

(3) 政府績效成因關係難以認定。公部門的計畫往往很難衡量，因為公務通常無法分到不同的單位，所以公共輸出不易描述，產出的價格與單位成本也不易衡量。

### 4. 從績效指標設計論述

(1) 功能相同的公共組織有地區性的差異，其規模大小不一，以同樣的績效指標來衡量它們之間的績效，並做比較，似乎並不公平。

(2) 如何訂定與品質績效有關的指標是績效評估的主要限制，亦即大多數的公共服務品質好壞很難用客觀具體的數據來衡量。

(3) 绩效管理或評估制度的成效，取決於績效指標的制定是否周延、是否合理、是否客觀、是否能涵蓋該組織的重要績效。

### 林淑馨老師觀點

1. 目標設定不一致  
政府機關皆有多元利害關係人，彼此間的目標經常是衝突的
2. 績效指標難以量化  
公部門所肩負的公共性、社會性等價值，使政府機關的目標通常是難以量化的，例如平等
3. 資訊掌握的不實與不完整  
計畫的資訊經常是片面的且泛政治化的，這些都將使績效評估無法正確且客觀地進行
4. 有關品質績效指標難以制定  
品質須經由顧客認定，透過即時性與回應性及成本等概念界定顧客所需需求，而難以單純用客觀指標衡量
5. 政府績效的因果關係難以確認  
政府部門往往必須面對複雜環境所產生的擾亂性因素，導致真實的效果與影響無法精確掌握

#### (三)行政機關實施防疫政策績效管理的限制說明

1. 從績效管理制度本身論述：
2. 從績效資訊層面論述：
3. 從績效評估措施論述：
4. 從績效指標設計論述：

### 衍生考題重點

#### 一、克服公部門績效管理限制之作法 (102 地特四等)

##### 通用版本

績效管理制度面臨困難，必須以更精緻周延的細部工程加以克服，諸如：

- (1) 針對機關業務性質設計客觀且實用的績效指標。
- (2) 織績效評估為主、個人考績為輔，逐步推行，阻力較小。
- (3) 獎懲制度須事先規劃周詳，考慮完整。
- (4) 先挑選易於衡量績效與民眾直接接觸的業務單位，作為試行的單位，以累積行政部門績效管理之經驗。
- (5) 機關首長、高層主管的支持與積極鼓勵員工參與等，都是公部門推行績效評估不可或缺之重要工程。

## 孫本初老師觀點

(一)績效管理制度的建立有其一定的方法、程序和步驟

根據英美等先進國家的經驗，績效管理制度的建立有其一定的方法、程序和步驟，主管人員與制度改革者不能逾越這些基本操作程序，否則將事倍功半。

(二)打破舊思維，以新的管理觀念來建構具有管理作用的績效指標

近年來各國政府在發展績效指標時，均不再只限於財務觀點的績效指揮，以英國為例，其同時也發展組織觀點和服務觀點的績效指標。如平衡計分（BSC）。

(三)應整合主計、研考及人事等部門來發展績效管理制度

國內各級政府在發展績效管理制度時，有一種相當偏差的現象，就是主計、研考及人事單位各吹各的調。這種多頭馬車的情形，十分不利於績效管理制度的建立和執行。

(四)設置政策執行機關，俾利於組織或方案績效管理的成功

政策執行機關的建制，是組織或方案績效管理突破衡量技術困境和獲致成功的關鍵；因此，績效管理的功能發揮，係有賴於組織結構變革作為前提要件。

(五)加強績效報告的品質，妥善運用績效資訊

一份品質優良的績效報告，其所提供的績效訊息，可作為管理者改善行政流程的管理工具、政府機關與議會機關進行政治互動時的溝通工具，以及成為政府改善服務品質和提高施政滿意度的治理工具。

(六)政治領導者應該勇於突破績效管理的迷思

政府績效管理的成敗關鍵，在於政治領導者是否能夠支持一套合理的績效管理制度。許多民選的行政首長，往往在推動績效管理時，出現以下幾項迷思：

1. 迫於選舉壓力，重視短期績效以提高選民的滿意度，輕忽發展具有改善行政流程的績效管理制度。
2. 偏好施政滿意度的提高，而偏廢了績效指標建構和統計品質的重要性。
3. 在財務績效管理方面，偏重內部審計而輕忽外部審計。
4. 報喜不報憂的績效報告。

## 二、實施績效管理的成功要件（丘昌泰老師觀點）(104 退除役三等)

根據美國會計總署的調查，績效管理成功的要件為：

(一)對於績效資料要有清晰的期望

許多實施績效管理的經驗顯示：各機關的領導者與資深管理者對於績效資訊提供有相當疑慮，構成阻礙推動績效管理的阻力。

(二)對於績效資料的蒐集與應用要有足夠的誘因：績效管理過程如果沒有提供強有力的誘因，事實上很難推動績效管理活動。

- (三)對於績效管理要有熟練的技巧：需要接受有關績效管理的訓練。
- (四)對於績效管理者要有公正的權威性：負責推動績效管理的管理者是否有足夠的權威決定那些項目應該建立績效指標。
- (五)最高決策者的認同與支持。
- (六)必須培養互信與自主的組織文化。

### 三、平衡計分卡 (TheBalancedScore-Card 簡稱 BSC) (109 警察三等)

是把組織的使命和策略轉化為一套全方位的績效量度，做為策略量度與理管體系的架構，以整個組織的策略或願景為核心，而非各部門或個人的績為對象，所做的整體績效評估。BSC 架構是將績評估指標分為四個重要的構面，包含財務構面、顧客構面、內部流程構面以及學習與成長構面。

四大構面：

- (一)財務構面
- (二)顧客構面
- (三)內部流程構面
- (四)學習成長構面

#### ◎ 360 度評估模式與傳統評估模式的差異 (102 地特 /103 地特 /108 身障四等)

360 度評估模式

1. 資料來源：全方位（自己、上司、屬下、同事、客人來評估，方便了解自己不足與需求之處。）
2. 資料的正確性：能夠清楚將員工不同水準的工作表現作明確的區分與辨識
3. 資料的有效性：各效標之間的區辨大，效度較高
4. 資料的完整性：可以兼顧全方位的觀察角度與觀察機會所得到的結果，完整性較高
5. 考評焦點：未來取向，重視工作過程，著重於行為、技術與能力，可評鑑員工私下的工作表現

傳統評估模式

1. 資料來源：由上而下
2. 資料的正確性：不同員工之間的評鑑結果區辨小
3. 資料的有效性：各效標之間的區辨小，會受到各種偏誤的影響而降低效度
4. 資料的完整性：僅限於直屬主管一人之判斷，觀察機會與角度有限
5. 考評焦點：過去取向，重視工作成果，著重於結果或期望評鑑是員工公開的工作表現

### 四、策略管理的特性 (107 普考)

- (一)它是未來的導向
- (二)策略管理是獨特的思考與行為模式

- (三)策略管理是持續性與循環性的流程
- (四)策略管理是設定架構，指引其他管理活動的重要功能
- (五)策略管理並非容易實現，但有其必要性

## 五、策略管理的過程

### (一)環境分析 SWOT (109 身障四等公管選)

機關組織內部環境包括優勢與劣勢條件的分析，外部環境包括機會與威脅的分析，簡稱 SWOT。

內部環境 – 優勢 Strength · 劣勢 Weakness

外部環境 – 機會 Opportunity · 威脅 Threat

### (二)策略規劃

這個階段是將 SWOT 分析的結果研擬策略的過程，也就是將策略意圖轉化為策略計畫的階段。

### (三)策略執行

這階段是建立行動議程的能力與機制，希望能將書面上或對話上的構想付諸實際執行的過程。

### (四)策略評估與調適

這個階段是控制策略執行的進度與回饋機制，並且對策略實施的績效進行系性的評估。

#### 策略規劃

係組織爲了在競爭的環境中求生存，對於其外在環境對組織的影響，以及對組織本身的能力作一番的檢討分析，進而規劃出組織的價值、任務、目標，以及一系列的實施策略和具體作法，使組織未來的發展具有整體性及前瞻性

## 六、策略管理（規劃）的特性（108 地特四等）

- (一)策略規劃是未來取向的
- (二)策略規劃是客觀分析的過程
- (三)策略規劃是批判與重建組織任務與目標的過程
- (四)策略規劃必須得組織內部全面性的支持

## 七、策略管理（規劃）的優點（效益）(107 普考)

- (一)提供策略性的發展方向
- (二)指導資源優先順序使用的排列：資源有限
- (三)設定卓越標準：設計一套共同的願景和價值
- (四)對抗環境的不確性與變遷性
- (五)提供控制與評估的客觀基礎：有助於檢查策略是否實現與是否需要修正

## 八、策略規劃的缺點（缺失 / 限制）

- (一)策略管理的概念過於簡化、直線式的思考
- (二)策略管理所強調的確定性、控制性、平衡性與持續性，不足以因應混沌的社會現象
- (三)策略管理採取科學理性途徑，無法適應政治環境
- (四)策略管理強調單純的手段目標連鎖關係，適用於私部門，但卻無法適用於複雜的公部門

## 九、目標管理 MBO 起源與定義

彼得·杜拉克《管理實務》提出，指由各階層人員共同設定組織及各部門目標，經由集體努力與自我控制，來完成共同目標。Drucker 認為目標管理與自我控制不是是一種管理方式，也是一種管理哲學。

歐迪旺 Odiorne 的觀點

目標管理是一種程序，藉由組織中上、下層級的管理人員一起確定組織的共同目標，並以對組織成員的期望成果來界定每位成員的主要責任範圍，同時依此來指導各部門的活動，並評估每位成員的貢獻。

## 十、目標管理的實施方法（程序）

### 孫本初老師觀點 PDCA

P-Plan 計畫，D-Do 執行，C-check 檢查，A-Action 檢討改進

#### (一)計畫階段

目標設定是目標管理最重要的一環。目標設定是透過組織上下級人員共同設定組織整體目標、單位目標與個人目標。

#### (二)執行階段

主要工作是行動方案的執行主管人員此時期採用的是「例外管理」，員工在其職責圍內能有適度的裁量權，以便自我控制、自我指導。

#### (三)檢查階段

主要的工作是效果的確認。在目標執行的過程中，除了員工的自我控制，主管也應負起查核、監督的工作，必要時甚至要修改目標。

#### (四)檢討與改進階段

主要的工作是標準化、檢討與改進以及選定下次的目標。

## 十一、行政機關（公部門）實施（適用 / 運用 / 推動）目標管理的限制（105 地特三等）

#### (一)適用體系而言

政府機關是開放系統特性，目標具有變化性，所以比不宜適用目標管理

#### (二)時間成本而言

MBO 需投入更多的時間進行目標協商，容易引起員工反彈。

(三)信任問題而言

MBO 理是建立在信任的基礎上，管理必須具開誠布公，鼓勵大家參與。

(四)政府本質而言

政府會面臨官僚體系的僵化習性與政治阻力，政府目標也常因為政務官輪調而更換。

(五)績效評鑑而言

公部門的目標多元化與模糊化，因而在績效評鑑上較顯得困難。

**十二、行政機關實施目標管理的作法（建議策略）(106 地特)**

**孫本初老師觀點**

- (一)高層主管的支持與投入將是影響成敗的關鍵
- (二)支持性組織氣候的建立
- (三)目標的設定應兼顧量化與質化的目標
- (四)目標的設定應整合短期目標與長期計畫
- (五)目標管理應融入共同願景
- (六)應採用多元的管理方法

**丘昌泰老師觀點**

- (一)高層管理者的支持、參與和認同
- (二)獎勵與成果的密切結合
- (三)採用參與管理、授權管理與責任管理的精神
- (四)目標的設定必須可測量化
- (五)要有良好的情報資訊回饋系統
- (六)自我評鑑與主管考核必須公正，就事論事
- (七)要實施人性化的民主領導方式
- (八)願意接受挑戰的組織文化

## 主題 2 跨域管理

1. 跨域治理的概念可以包含幾個層次？以臺灣為例，各地方政府所進行的跨區域合作事項有那些類型？並各自舉出一例加以說明。(108 普考 /104 普考 /102 原民四等 /103 高考)
2. 何謂跨域治理？其目的為何？請舉例說明影響跨域治理成效之因素。(108 地特)

### 擬答

傳統公共管理強調於狹隘的管理，也就是政府與企業或是政府與非營利組織的單面向互動，對於實務上彼此間的整合討論卻是少之又少。然而近代由於全球化影響下造成國家統治議題的多元性、資源分散與管理困境，於是近代公共管理開始從過往狹隘的管理過渡到治理的概念。換句話說，部門之間不再只重視單向度的關係，取而代之的是如何整合各部門資源，以達到治理效果的最大化，尤有甚者，又以跨域治理的概念最為重要。

#### 一、跨域治理的意涵

跨域治理的意涵可分別就狹義與廣義來討論：

(一)狹義的跨域治理：指跨越轄區、機關藩籬的整合性治理作為。

(二)廣義的跨域治理：指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區因彼此業務、功能與疆界的相接與重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理，藉由地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決單一力量難以處理的問題。此外，跨域治理兼具宏觀與微觀兩種層次的意涵，分別為組織內部與組織間，敘述如下：

##### 1. 組織內部（微觀）之跨域治理

組織內部各功能部門的僵硬界線予以打破，採取整合性觀點和作為，去解決政策問題，如同於 Morgan 的全像圖組織設計一般，此乃因公共問題影響的範圍及性質超越了一個功能的政府部門。

##### 2. 組織間（宏觀）的跨域治理

指涉的是府際關係合作，不同轄區與層級的政府部門，納入同一個組織網中。

#### 二、跨域治理出現的背景因素

學界認為跨域治理出現的背景因素如下：

##### (一)全球化下的城市變遷

因為全球化的關係，國家的角色變得模糊，發展策略明確且地位清楚的城市一發引人注目，進而使城市之間的競爭與合作不再侷限於本國周邊地區，而競爭的對象也擴散到全世界。

### (二)快速競爭的經濟發展

國家經濟發展的競爭力除了依賴私人企業的不斷創新與積極開拓之外，政府公部門職能統整與否及對問題處理的敏捷性，同樣也是影響的因素。

### (三)資訊傳播的便利迅捷

基於電腦科技的快速發展、網際網路的興盛以及通訊產業的發達，讓資訊的擷取與流通得以即時傳送，大大縮短過去因傳遞上的不便而降低資訊的即時性。

### (四)生活環境的品質要求

因為工業化產生的屋產影響到人類自身的生活環境，導致人們開始尋找產業轉型的念頭，並開始有所謂的環保意識型態，對此，政府除了全盤規劃之外，還需要民間團體的配合與支持。

### (五)公共政策的複雜多變

當下公共政策所涉及的問題相當複雜，已非單一部門所能解決，因此需要多部門的合作來面對。

## 三、跨域合作的類型

目前地方政府跨域合作的類型具有數種，分別敘述如下：

### (一)資源的共同分享

台灣因為受限於地形地貌的天然因素，在每年颱風季節期間，都將牽涉到水資源的分配使用，萬一如果沒有帶來足夠的雨水，都會地區就會面臨輪流分區供水的課題。例如水庫的興建就牽涉對於流域管理、水資源共享、熱門觀光景點的設立等議題。

### (二)公共設施的共同興建

政府興建之公共設施如體育設施、垃圾焚化爐等，都可以區域整合方式經營，以符合成本效益。各地方首長基於地方自治區域內之全民福祉與公共利益，大多以「較無爭議，容易推行，共蒙其利」的議題為主，進行合作事宜。

### (三)共營公用事業

換言之，公用事業可由跨域政府合辦，以減少經營之最低成本。

假設公用事業如果能夠公營跨域化，也就是公用事業可由跨域政府來合辦，就可以減少經營的最低成本，這不外乎是節省政府支出的可行做法。這些公用事業的合產事項又可以包含下列各種類型：

#### 1. 環境保護類

簡單來說，像是對於垃圾清運或者是代為焚化、廢棄物處理、河川污染整治、河川流域管理整治、空氣污染防治，以及下水道系統管理等等事項皆是。舉例來說，北基共同處理垃圾合作一案即是最明顯的個案。

2. 大眾運輸類

例如捷運的興建與營運，或者是公共汽車與聯外交通道路等項目。以目前來說，例如台北市捷運公司會將其轄區內的捷運路線、公車路線與輕軌等整合。

3. 生態保育類

最為明顯的案例就是國家公園的管理，例如各個國家公園彼此之間的動植物棲地保護與監測研究計劃的推行等皆是。

**衍生考題重點**

**一、影響跨域治理成效因素（108 地特）**

- (一)土地管轄權的本位主義引發衝突
- (二)政黨屬性不同造成黨同伐異之爭
- (三)法令不足進而影響跨區域之合作
- (四)參與對象眾多而增加協商的成本而未對外發放而弊端叢生。

**二、治理（公共治理）產生的原因**

- (一)國家財政危機
- (二)意識型態轉向市場（新右派意識型態）
- (三)全球化
- (四)政府失靈
- (五)新公共管理 NPM 出現

**三、完善跨域治理的方法（跨域治理達成的策略途徑）（109 身障四等選）（104 年退除役三等）**

- (一)以全局性的思維攜手解決問題  
把政策、管制、服務的提供，以及三者的監督整合在一套架構中。
- (二)打造互利的對話平台以化解彼此歧見  
打造一個互利對話平台，使區域內的縣市首長體認到，唯有合作才能發揮最大效益。
- (三)增訂修改法令促進協力合作  
可考量的方式包括：
  - A. 健全地方制度法；
  - B. 制訂跨域合作專法、法規命令行政契約。
- (四)建立夥伴關係的績效課責制度
  - A. 檢視夥伴評估制度的優點以及潛在的威脅。
  - B. 檢視參與的人員，包含行政部門，應負起夥伴績效的責任。
  - C. 考慮特殊議題的風險處理。
  - D. 考慮志願部門、私部門和社區團體在夥伴關係的角色。

#### 四、G·Peters 的未來治理模式（新治理模式）

##### (一)解制式政府

意指政府應該擺脫嚴密的法令規章之束縛，擁有自由裁量的權限可以隨機應變，快速而且適切的回應民眾需求，美國 REGO 政府再造運動就是此模式的展現。

##### (二)彈性化政府

追求較大彈性的治理模式與公共組織設計，如人事雇用的彈性、減少全職永業的員工、大量僱用臨時人力以降低成本

##### (三)參與式政府

將重點置於公共組織的基層員工，以及公共組織直接服務的顧客或全體公民身上。

##### (四)市場式政府

認為公部門會產生問題是因為自利的官僚，市場模式強調將變革重點置於公共組織的上層，希望決策者具有企業家精神，藉以解決治理問題。

#### ◎三大結構的比較（傳統、NPM、NPS）

##### 一、傳統行政官僚治理

韋伯的科層體制一直是公部門組織維繫治理的核心概念，官僚體系憑藉著法規程序及層級節制的架構，建立了國家政府機關合法有效管理社會形象。

##### 二、NPM 的新治理或市場治理

新公共管理主張市場治理模式，透過市場機能與價格競爭主導公共資源的分配。認為個人利益的加總等於社會的整體利益，但忽略了公民互動參與的過程。

##### 三、NPS 的社群治理

新公共服務強調人際間的網路關係，涉及組織內外多面向的社會關係，主張層級節制與市場機制種治理模式，都不適用於公共服務，因而強調社會資本的累積，建立人與人之間的互信感，有助公民參與。

#### 四、公共治理興起的原因（109 身障四等選）

(一)公共問題性質日益複雜且範疇廣闊

(二)採取全球治理途徑以因應全球化所衍生的議題

(三)基於對善治（good governance）及理想政府（sound government）的期盼  
**錯誤觀念**

需要政府再造，以微觀治理途徑推動改革（新公共管理的概念）

#### 五、Rhodes 治理的七種內涵與治理的特徵

(一)作為公司治理的治理（governance as corporate governance）；

- (二)作為新公共管理的治理 (governance as corporate governance) ；
- (三)作為善治的治理 (governance as good governance) ；
- (四)作為國際互賴的治理 (governance as international interdependence) ；
- (五)作為社會控制論系統的治理 (governance as a socio-cybernetic system) ；
- (六)作為新政治經濟的治理 (governance as the new political economy) ；
- (七)作為網絡的治理 (governance as networks) 。

### ◎治理的特徵

1. 組織間的互賴
2. 網絡成員的不斷互動
3. 如遊戲般的互動 (game-like interactions)
4. 享有不受國家控制的高度自主性。

## 六、政策網絡

Rhodes 與 Marsh 的分類

- (一)會員性質：包括參與者的數目與利益的型態；
- (二)整合情形：包括互動的頻率、關係的穩定性與共識建立情形；
- (三)資源：包括在網絡之內及再各參與組織之內的資源分配情形；
- (四)權力分配情形。

Rhodes 的分類

Rhodes 復就關係的穩定程度、成員的整合程度、資源互賴的程度等三項指標將政策網絡劃分為五種類型：

1. 政策社群  
這是指中央與地方政府機關所執行的政策領域中，具有高度穩定性與限制性成員的網絡、垂直性的互賴關係，以及通常社群中水平性的意見表達受到限制；這是具有高度整合性的政策網絡。
2. 專業網絡  
這種網絡具有高度穩定性與限制性的成員，形成垂直的互賴關係、限制性的水平意見表達，主要是滿足專業的利益
3. 府際網絡  
這是指地方政府之間，代表性的組織所構成的網絡關係，成員具有相當的限制性、垂直的互賴關係與水平的意見表達也受到限制，希望擴張水平式的影響力，因此特別強調水平的意見表達
4. 製造者網絡  
這是基於經濟利益所構成的網絡關係，網絡成員具有相當的流動性、限制性的垂直互賴關係，主要是在滿足製造者的經濟利益。

5. 議題網絡

這是相當不穩定、低度整合性的網絡，成員雖然很多，但來來去去，無法呈現成熟而穩定的網絡組織；此外，垂直的互賴關係受到限制，水平的意見表達雖然並未受限，但意見並未整合，因而未形成堅強的網絡系統。

**七、全觀型治理**

◎全觀型政府應該做到

- (一)政策層次的整合 (policy-level integration)
- (二)中央政府勇於創新並擴大授權
- (三)審慎運用整合型預算 (integrated budgets)
- (四)負責監督者須重塑新價值
- (五)中央與地方政府皆應傳播新知
- (六)政府應更新資訊科技系統
- (七)人事行政之改革
- (八)政治人物要勇於處理整合工作之困境

◎全觀型治理的概念架構

全觀型治理所牽涉的整合，包含三種面向

- (1) 治理層級之整合。如全球與國家層級的整合（例如：WTO 規範的制定與執行）、中央與地方機關的整合、全球層級內環保與資訊保護組織的整合。
- (2) 治理功能之整合。機關內功能之整合，如行政院之各部會，或功能性機關間之整合，如健保與社福功能之整合。
- (3) 公私部門之整合。公部門業務採取委外、民營化、去任務化、行政法人化等做法，運用更多非營利組織與私部門接軌，而使公私合夥關係產生漸層合作的關係。

◎全觀型治理的四個面向（四個要素）(108 普考選)

整合型的政府在現代資訊科技的協助下，技術上已越來越見可行性，但是政府運作的整合涉及到的面向仍是多元而複雜的，例如

- (1) 政策  
從政策制定、政策內容到政策評估、檢測。
- (2) 規章  
個人、公私部門規章的內容、組織架構與衝擊。
- (3) 服務  
服務的內容、安排與影響。
- (4) 監督  
對以上三者之評估與解釋。

### 主題 3 企業型政府

1. 企業型（精神）政府（entrepreneurial government）已蔚為新政府運動中熱門的主題之一，試說明其內涵與特質。（102 普考公共管理）
2. 何謂企業型政府？企業型政府具有那些特質？又「新公共行政」學派對於企業型政府有那些批評？試分別論述之。（104 高考公共管理）
3. 企業型政府之原則（十項政府再造原則）（109 身障四等公管選）
  - （1）導航性政府（又稱領航性政府與觸媒式政府）
  - （2）競爭性型政府
  - （3）任務導向型政府
  - （4）結果導向型政府
  - （5）顧客導向型政府
  - （6）企業型政府
  - （7）分權化政府
  - （8）社區型政府
  - （9）前瞻性政府
  - （10）市場導向型政府

#### 衍生考題重點

##### 一、企業型政府的特質（102 普考 /104 高考公管）

- （1）重視成本效益
- （2）重視績效評估
- （3）對執行者授權並課責
- （4）重視選擇與競爭
- （5）主張創新與改革
- （6）主張法規鬆綁
- （7）主張顧客導向

##### 二、企業型政府的缺失與限制

- （1）結構誘因的差異
- （2）結構因素的限制
- （3）對私部門企業管理的迷思
- （4）創新與彈性的風險

##### 三、企業型官僚的行為特徵

企業型政府乃由一群具企業精神之公職人員所組成，其運用各種策略手段，讓

素來僵化的官僚體制得以發揮彈性，展現績效。而此類企業型官僚人員據分析，可歸納行為特徵如次：

1. 主動創造任務
2. 善用組織內部資源
3. 表現其擅長專精領域
4. 積極拓展專屬之公共政策領域
5. 努力擴展機關的政治影響力
6. 洞燭先機創造優勢

企業型官僚的行為特徵的另外一種答案

李懷適 (Lewis) 曾與胡佛 (J.Hoover)、李克河 (H.Rickover) 及牟雪書 (R.Moses) 等三人，歸納出五項企業型官僚的共同行為特徵如下：

- (1) 建立符合公共利益的志業
- (2) 專精某些社會關注的領域
- (3) 善用組織力量
- (4) 營造社會的信賴
- (5) 設法擴展專屬的公共政策範圍

#### 四、企業型官僚行為特徵的反思

綜合以上六項對企業型官僚行為特徵的觀察，可見企業型官僚具備積極、創新、靈活的行為特質，惟學者 C.J.Bellone 與 G.F.Gorel 二人探討上述特質時，提出四個「對張」vs. 說明企業型官僚與民主政治間可能會產生的緊張關係：

- (1) 企業自主對張 vs. 民主課責
- (2) 個人遠見對張 vs. 公民參與
- (3) 企業秘密對張 vs. 民主公開
- (4) 擔負風險對張 vs. 監護公共財

#### 五、創造企業精神的行政環境

李文 (Lewin) 和辛格 (Sanger) 兩人曾提出企業型官僚創造新環境以利成功的八大步驟，茲將其分述如下：

- (1) 容忍錯誤
- (2) 具有創造才能與對承擔風險的支持
- (3) 賦予執行者自由裁量權與達成績效的責任
- (4) 重視分析和評估
- (5) 藉由新的組織結構來加強彈性
- (6) 獎酬制度能彈性的被使用
- (7) 建立外在的擁護者
- (8) 媒體

## 六、政府再造的理論

### (一)流程再造

#### 1. 流程中心

現有流程予以重建，此項為再造的核心。

#### 2. 顧客導向

#### 3. 目標取向

先依組織能力訂定所欲達成的目標，並依績效衡量指標控制關鍵因素

#### 4. 系統性思考

以整體的觀點重建流程再造，才能跳脫功能部門的分割，避免本位主義帶來的問題。

#### 5. 資訊科技

科技是支援再造的力量，並可促進部門間的連繫，迅速傳遞訊息。包含建立整且織的網絡系統，

一處受理，全程服務（單一窗口），專家系統的運用（會計程式、法律程式）。

### (二)充分授能

將權力下放到基層及地方政府

### (三)企業精神

以「創新變革」為價值核心

## 七、政府再造的策略途徑（5C 策略）

### (一)核心策略

係指公共組織的職集中在領航而非操槳，行政體系應著重於正確的政策制訂與施政方向的設定，而不是一味講求例行服務的傳輸

### (二)結果策略

係在設計公平、客觀及科與的績效酬賞制度，以利獎優懲劣。是政府再造中最具影響力的策略

### (三)顧客策略

提供顧客選擇權，聽取顧客心聲並確保服務品質，藉以加速回應、強化責任

### (四)控制策略

係指行政組織將內部主要的決策權逐級下授，必要時可對外授權社區。

### (五)文化策略

是 5C 中最難明白的部份。要維繫政府再造的成果，就必須刻意改變行政人員的心思意念及行為習慣

## 八、我國政府再造實務（四化策略）

- (一)去任務化
- (二)法人化
- (三)地方化
- (四)委外化

## 主題 4 新公共服務

### 一、新公共服務核心概念

- (一)服務公民，而非顧客
- (二)公共利益的追尋
- (三)重視公民資格更勝於企業精神
- (四)策略思維，民主行動
- (五)理解「課責」並不容易
- (六)服務而非領航
- (七)重視人民，而非只重視生產力

### 二、新公共服務理論基礎

- (一)公民資格（公民意識、新公民精神）
- (二)公民社會
- (三)社群主義
- (四)社會資本  
社會資本的要素：1. 規範、2. 網路、3. 信任
- (五)審議式民主

## 衍生考題重點

### 一、新公民精神之意涵（98 三等公管）

新公民精神本於「參與民主」的思維，提出以下之理念

- (一)公民應認識其責任和所扮演的角色，而有強烈的社區參與感
- (二)強化公民參與有助於個人的發展和公民精神的實踐
- (三)所有的公民應不分立場，參與和自身權益相關之決策。

在此理論中，公共行政者應將自己視為容許他人提出意見的公共服務者，使政府成為可與人民良性互動，並友好合作的治理者。

### 二、對新公共管理的批判

- (一)弱化人民的政治參與
- (二)公共行政者不該自我侷限為市場管理者
- (三)不該讓人民成為被動的選擇者

### 小提醒

- A. 可思考與新公共服務的關係
- B. 另外再論及新公共服務或新共民精神對公共管理的批判時，可與公共管理中 Bellone 對企業型政府的四個對張一併思考

## 主題 5 全面品質管理

1. 全面品質管理興起原因 (109 身障四等公管 /108 地特四等)  
請說明全面品質管理之意義與興起原因。(108 地特四等公共管理)
  - (一)爲了拯救公共服務的品質危機
  - (二)爲了創造忠實的顧客
  - (三)基於品質是免費的理念
  - (四)期盼品質管理與人類服務價值的結合

### 全面品質管理的定義

#### Cohen 的觀點

1. 全面  
指每一作業部門均應努力，追求產品品質。
2. 品質  
意指迎合甚至超越顧客的期待。
3. 管理  
意指發展和持續組織的能力去穩定地改進品質。

#### 丘昌泰老師觀點

1. 強調工作與人性之整合管理哲學
2. 續不斷的改進
3. 滿足顧客需求目的的品質概念
4. 團隊合作的全員參與爲管理原則
  - A. 品管圈  
最低層級的組織，是「永久性」工作團隊，一般是由從事例行性業務、依據標準化作業的基層人員而言，可以採取自願方式組成品管圈。
  - B. 品質改進團隊  
中間層級的組織，是「臨時性」的任務編組，由機關首長直接選任，主要任務是解決品管圈的問題，多數工作是「回應式改進」工作。
  - C. 跨功能團隊  
最高層級的組織，只是一種臨時任務編組，也是由機關首長任命組成的跨功能團隊，屬於「前瞻性改進」的工作

2. 試說明公部門組織採行全面品質管理的意涵、重要性及其優缺點。(103 高考公共管理)
3. 「全面品質管理」強調以全面參與作為最高管理原則。請問在實務方面，有那些作法來落實全面參與？請詳細說明並舉例之。(108 身障特考四等)

### 擬答

#### (一)品管圈

這是最低層級的組織，是永久性的工作團隊，通常是那些從事例行性業務、依據標準化作業的基層人員而言，可以採取自願方式組成品管圈。其全部任務都是針對工作缺點從事「回應式改進」工作。

#### (二)品質改進團隊

這是中間層級的組織，只是一種臨時性的任務編組，通常是一個機關內部的中層主管所構成的團隊，由機關首長直接選擇任命，主要任務是解決品管圈之間的問題，因此多數工作是屬於「回應式改進」的工作。

#### (三)跨功能團隊

這是最高層級的組織，也是一種臨時任務編組，也是由機關首長任命組成的跨功能團隊。絕大多數是從事「前瞻性改進」的工作，極少部分是「回應式改進」的工作。

### 衍生考題重點

#### 一、全面品質管理特色

- (一)顧客導向
- (二)高層管理者的領導與支持
- (三)全員的參與
- (四)重視教育訓練
- (五)加強團隊工作協調合作

#### 二、全面品質管理原則

- (一)顧客導向
- (二)不斷改善
- (三)團隊合作

#### 三、行政機關推動全面品質管理的實施步驟

- (一)機關首長的支持與領導
- (二)妥善的策略規劃
- (三)全面品質管理的推行必須重視團隊合作
- (四)改變組織文化
- (五)民眾滿意度調查
- (六)考評與分析
- (七)訓練與獎賞

四、政府應用全面品質管理的限制

(一)法規限制

行政機關必須依法行政，所以在組織結構的設計、人的管理或財務運用皆受侷限，無法完全配合全面品質管理。

(二)不確定因素

政權更變問題、社會變更快速、立法部門問題，都使行政機關難掌握民眾需求動態。

(三)產品和服務的性質

政府提供無形的服務，服務品質往往因人而異，不易控制。

(四)顧客界定的困難

滿足顧客為目的，但公共事務種類繁多，顧客範圍界定較模糊。

(五)官僚體制的文化

私人企業組織設計較彈性，行政機關與之不同，所以很難透過體制的重組來改變官僚文化。

**主題 6 標竿學習**

一、公部門標竿學習之動機 (109 身障四等)

(一)改善公部門營運績效

標竿學習為比較與學習之績效管理工具，若將其運用於公部門之中，將有效協助組織了解其他部門之長處，進而發展改善組織績效理念或資訊

(二)增進公共服務資訊品質

標竿學習能夠有效改善公共服務之資訊品質，使公部門能夠以這些資訊做為公共課責或義務之依據

(三)促進公部門間之競爭與合作

就競爭面向而言，公部門設定競爭標竿，不只可以督促自身朝標竿邁進，甚至可以促進組織間之競爭心理，而就合作面向來看，標竿學習促進實務經驗的分享，有效去除公部門之本位主義

二、某機關首長何某某為提升機關行政效率，決定著手流程改造工程，但苦無經驗，於是決定向國內外在此方面具備成功經驗的組織取經，要求機關的研考部門擬定計畫，組織成員前往參訪觀摩，將其成功經驗帶回機關運用。請問上述情節係屬公共管理當中何種理念與技術的體現以及其意義為何？而此一管理理念與技術有何優點與限制？(108 退除役三等公共管理)

**擬答**

(一)標竿學習的定義

所謂標竿學習係指一種系統性、持續性的確認，藉由引進標竿對象的過程，透

過比較、分析、瞭解本機關與其他機關在績效、服務品質、運作程序和策略上之差異，藉以獲取新的觀念、途徑、機會，其主要目的在於提昇組織的績效。據此，標竿學習涵蓋「系統性、持續性」、「比較、分析與瞭解」、「確認並引進最佳標竿」、「學習」、「流程」及「提昇績效」等特性，為系統化與結構化的改善活動，其活動的參考點（標竿對象）必須是最佳運作實務者。

### (二)標竿學習的優點

標竿學習的優點有以下幾項

#### 1. 型塑組織文化，驅動競爭力與學習力

標竿學習的優勢在於從事學習的過程中，即使無法改善目標，仍相當具有價值，可藉由模仿、超越最佳實務典範，促使組織追求更卓越表現，進而驅動競爭力、學習力、榮譽感、認同感等，以型塑卓越的組織文化與行為。

#### 2. 促使團隊建立，取得績效評估的共識

標竿學習所有重點皆建立在「顧客」，為提昇顧客滿意度，促使團隊的形成並增進團隊合作，並鼓勵組織關心顧客、服務的優先順序，藉以對績效評估產生共識。

#### 3. 刺激另類思考，以尋求最佳實務典範

即使已凌駕於競爭對手之上，標竿學習可藉由不同面向的思考，不斷改進與學習，以求自我超越，並跨越學理上的侷限，持續尋求最佳實務的恆心，以改善心智模式。

#### 4. 建立績效成果，作為預算與資源分配的依據

標竿學習所建立的績效報告，強調組織服務次序與責任，有助於將管理聚焦於課責之上，作為預算抉擇與資源分配的依據。

#### 5. 引導組織改善，創造符合顧客滿意的價值

為避免組織因「夠好的」與「最多就只有這樣」之現狀為滿足而不求上進，標竿學習須不斷成長與進步，藉以引導組織改善，並評估品質與價值，進而創造更具符合顧客滿意之價值。

### (三)標竿學習的限制（缺點）

標竿學習雖有上述優點，但運作上亦非萬靈丹，相對而言亦有下列各項限制

#### 1. 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身上，但「最佳實務典範」過於理想化，諸如不同國家的環境或組織類型等導致認定困難，且管理者往往預定難以達成的學習目標，造成誤用標竿學習，此種情形在公部門或私部門皆會發生。

#### 2. 成果無法量化、資料蒐集困難

標竿學習強調「學習」，舉凡剽竊、模仿等形式皆可被接納、效法，但有些資料是無法經由學習而獲得，使得成果無法量化，加上資料蒐集所面臨的瓶

頸，造成評估與衡量上的困難。

### 3. 組織工作多元化，浪費時間與成本

因組織工作多元化，在持續尋找與認定最佳運作實務過程中，若選錯標竿對象，所得到的資料與報告，對組織來講不僅毫無意義，且浪費時間與花費昂貴，即使組織本身已是公認的最佳典範。

### 4. 學習觀點評斷困難

標竿學習僅是公開向各行業翹楚公司或組織學習的一種選擇，公經理人憑藉何種指標去選定標竿，使其與革新策略配合無間，又符合組織需要與文化，對其創造力而言，將是一大考驗。

## 衍生考題重點

### 一、公部門標竿學習之課題

(一)需高階主管的領導與支持

(二)慎選最佳實務學習對象

其選擇的方式可以透過大眾媒體或是其他部門組織網站，甚至是企業實地參訪等

(三)了解人性因素

一般而言，組織引進新管理體制會引起員工的排斥，故員工的認同與配合也是標竿學習計畫之關鍵因素之一

(四)缺乏合作意識，而引發此種原因的理由有三：

A. 由於公部門資源有限，容易因分配資源造成衝突與對立

B. 公部門存在本位主義，使其不願意與其他部門分享經驗

C. 機關首長基於政治利益，擔心實行標竿學習後會成為其日後施政的壓力

(五)政治組成份子支持

由於標竿學習為持續改善與評估之過程，在執行中必然涉及到許多利害關係人，因此其成效亦會受到利害關係人影響

(六)組織文化的配合問題

因為不同組織具有不同的文化，若是未能充分理解該組織的制度文化與價值，可能會導致制度過度移植的反效果，甚至造成員工反感

### 二、標竿學習對政府再造的啓示

標竿學習對我國政府再造的啓示，可以從以下兩方面說明：

(一)從學習對象為企業界而言

標竿學習的價值，有助於提升政府再造的成效，在流程觀上，標竿學習著重在政府績效的提升，在全面品質觀上，政府必須重視服務品質的提升，最後在輔以學習觀以改善官僚體制的習性

(二)從學習對象為政府部門而言

標竿學習的目標為政府部門的成功實務經驗，可以細分為兩個主題，一為他國政府再造成功經驗，二為對政府部門良好的運作流程，前者係指標竿學習雖然要複製他國成功經驗，但也要注意我國民情文化是否適合，後者則係指學習國內部門值得效法的運作流程

三、類型

Anderson & Pettersen 依據比較標的、與比較對象加以區別

(一)比較標的

A. 績效標竿

意指針對績效測量加以比較

B. 流程標竿

意指針對企業流程之執行方法與實務的比較，目的在於學習最佳實務，以改善自身流程缺失

C. 策略標竿

意指與其他企業從事策略選擇與比較，其目的在於蒐集資訊，以改善自身策略規劃其學習的程度由上而下，分別是策略標竿、績效標竿、流程標竿

(二)比較對象

A. 內部標竿

內部標竿是在相同公司內，從事部門、單位間之比較，目的在於發覺內部績效之標準

B. 競爭標竿

競爭標竿是指與製造相同產品或提供相同服務的最佳競爭者，直接進行績效或結果之間的比較

C. 功能標竿

功能標竿係指與相同產業或技術領域的非競爭者，從事流程或功能的比較

D. 通用標竿

通用標竿係指不限組織規模與行業類別，只要是市場龍頭或企業典範，都可以被學習引用，其通常將焦點放在優異的工作流程上

四、核心價值

(一)全面品質觀

品質為全面品質觀點之中心思想，其具體表現則為顧客滿意度，故標竿學習同樣重視提升顧客對於組織所提供的服務與產品的滿意度

(二)流程觀

標竿學習在運作上相當重視流程，一般而言，流程代表兩種意涵：

1. 標竿學習欲效法者，為對象之營運流程
2. 標竿學習重視流程的管理，該流程包含部門的運作流程以及推行標竿計畫之流程

(三)學習觀

學習觀點所指涉之內涵包含兩種，一是向他人學習，亦即向最佳典範取經，二為自我學習，亦即標竿學習所稱的自我超越

## 主題 7 顧客導向 (101 普考)

### 一、顧客導向策略 (特質)

- (一)由外而內改造
- (二)顧客永遠優先
- (三)雙重課責要求
- (四)建立溝通機制
- (五)小眾市場區隔
- (六)多重顧客角色

### 二、顧客滿意經營策略

顧客滿意經營的策略：從事顧客滿意經營的策略，有下列以下作法

(一)積極推動 ABCD 模式的四 S 服務

- A. 售後服務 (After Service)。
- B. 售前服務 (Before Service)。
- C. 顧客諮詢服務 (Consultant Service)。
- D. 主動出擊服務 (Detective Service)。

(二)建立顧客抱怨迅速處理的靈活機制

(三)提高「品牌忠誠度」，降低「品牌轉換率」，企業發展 = 品牌忠誠度 + 品牌轉換率，以公共政策而言，當然也要固守「品牌忠誠者」與吸收「品牌轉換者」，前者稱為「死忠支持者」，後者則稱為「中間選民」。

(四)堅守服務的五大原則：

- A. 傾聽、了解與反映顧客需求。
- B. 明確界定卓越服務的標準。
- C. 設定標準與績效衡量指標。
- D. 訓練與授權員工與顧客在一起。
- E. 建立獎賞制度。

(五)進行作業流程的再造：將行政作業流程中，重複的、不必要的工作階段加以

撤除或簡化，甚至以資訊科技加以取代，如此設計的流程才能符合顧客的期望水準。

### 三、顧客導向運用在公部門的限制

#### (一)資訊不對稱

行政機關若未公開政府資訊，很容易與顧客間的資訊不對稱，使客導向無法落實。

#### (二)利益團體的宰制

政商良好的利益團體，往往可獲得較豐富的資訊。如果利益團體彼此結盟後，則會破壞顧客導向所期待的去政治化平等服務系統。

#### (三)引發部際衝突

行政服務輸送過程中，政府往往出現本位主義，導致整合困難而有部際衝突。

#### (四)缺乏誘因機制

公共服務部門具有獨占壟斷性質，許多顧客導向的財貨和服務，多屬第一線基層人員直接面對顧客，如警政、地政、戶政等，基層人員若未能被賦予實權，則顧客導向難以落實。

## 主題 8 非營利組織

### 一、非營利組織之角色功能與特徵

#### (一)先驅者 (vanguard)

即具有「開拓與創新的角色功能」，非營利組織常先會有豐富創意或示範性的構想，再被政府接受採用；換言之，此種組織較具彈性，功能自發性，民主代表性，故對大眾之需求較敏銳、能發展出應時之策略。

#### (二)改革或倡導者 (improver or advocater)

即具有「改革與倡導的角色功能」，組織被期待成為批評者、看守者、或給予壓大者，以促使政府改善或建立合乎需要的服務。

#### (三)價值守護者 (value guardian)

即具有「價值維護的角色功能」，非營利組織被期待本著倡導、參與、及改革的精神，來改善社會，並能主動關懷少數團體。

#### (四)服務提供者 (service provider)

即具有「服務提供的角色功能」，非營利組織的服務是有彈性的，經常是選擇政府未做、不想做或較不願意做但符合大眾需要的服務來做。換言之，當政府礙於資源與價值優先順序之限制，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。

## 二、營利組織之特徵

非營利組織除顧名思義其「非營利」之特徵外，還具有許多與一般民間企業組織及政府官僚組織不同之處。茲將其特徵分述如下：

### (一)正式組織

非營利組織必須有某種程度的制度化，非營利組織必須同時得到國家法律的合法承認；這種法人團體才能爲了團體的託付訂定契約和保管財務。簡言之，非營利組織必須向有關官署辦理登記並取得成立許可證書者，亦即具有法人資格者。

### (二)民間組織

非營利組織必須與政府區隔開來，即不是政府組織的一部份，也不由政府官員充任的董事會所管理。

### (三)非利益的分配

非營利組織在特定時間內聚集利潤，但是要將其使用在機構的基本任務上，而不是分配給組織內的財源提供者，這是非營利組織與其他私人企業最大不同之處。

### (四)自己治理

非營利組織能監控他們自己的活動，他們有內部管理的程序及章程，除受政府相關法令的約束外，不受外在團體的控制。

### (五)志願性團體

非營利組織包括某些程度的志願參與機構活動的導引或事務的管理，特別是志願人員組成負責領導的董事會。

### (六)公共利益屬性

非營利組織爲公共目的服務，並提供公共財 (publicgoods)。

### (七)組織收入依賴募款能力，而非組織績效

非營利組織的資金來源較少依賴顧客，主要的資金來源是「捐贈」；而組織收入係根據組織募款之能力，並非其服務績效。因此，組織收入之多寡與其提供公共服務間，並非是一「正相關」之關係。

### (八)服務取向、行動取向

非營利組織多直接提供服務予服務對象。

### (九)扁平式組織、層級節制少

非營利組織本身爲一正式組織的架構，但其相較於其他正式組織（政府組織或私人企業組織）而言，其組織層級通常較少或甚至全無層級節制體系。因此，非營利組織多具有高度的彈性 (flexibility) 的特性，能迅速做出決策，並能因應環境而做適當改變。

### (十)低度手段理性與高度團結一致

非營利組織在組織原理上，存在著低度手段理性 (means rationality) 與形式化 (formality) 及高程度的團結一致 (solidarity) 與直接交易形式 (direct exchange type)。

## 三、非營利組織在公共服務上扮演之角色

### (一)發展公共政策

非營利組織廣泛地運用影響力，塑造政府的決策，對於長程政策，尤能持續地研究並分析，並提供資訊與觀點，具有釐清並協助地方，區域及全國性公共事務的功能。

### (二)監督市場

在政府或立法委員無法充份發揮功能的範圍內，非營利組織即可扮演市場的超然監督者。在許多方面，非營利組織可以直接提供選擇方案，並成為其他方案的評比標準。

### (三)監督政府

政府最根本的限制是在於組織上的限制。雖然組織內部有制衡的作用，但難保公正無私。非營利組織則不斷刺激民主政府與社會公民，使政府與公民在「社會責任」下能夠表現得更好，更關心並投入社會的服務。

### (四)提供政府不能提供之服務

有些領域，例如宗教性的非營利組織能提供人們心靈的歸屬，強化社會道德的價值，並有穩定社會的功能，而這是政府不能做到的。

### (五)支持地方利益及少數團體

對於多數決或偏見所排斥的社會運動及公共利益，非營利組織都能給予支持。而政府高層決策在決定地方事務上，往往缺少決策判斷之基礎。相反的，非營利組織卻能在小規模的問題上，更具敏感、效率與運作能力。

### (六)創造新的想法與變遷

政府部門習以現有的策略解決問題，不易採用新的問題研究方向與分析模式。非營利組織在沒有選民壓力的情況下，得以不斷獲得充份的機會與經驗，而成為新理念的開拓先鋒。

### (七)溝通各部門

由於非營利組織不具有政府型態與不營利之特性，非營利組織更能協助溝通政府部門與企業部門的活動，追求公共利益。

### (八)促進積極的公民資格與利他主義

非營利組織提供了公共精神的創造與活動的出口，在利他活動上扮演相當有效

的媒介，持續鼓勵利他主義，積極介入公共目標，代表了健康的民主社會中最  
重要的精神。

#### 四、政府協助健全非營利組織發展之作法

有關政府與非營利組織建構公私協力的策略或協助其健全發展的作法，包括：

1. 強化第三部門的基礎建設
2. 協助第三部門資訊化
3. 協助第三部門國際化
4. 鼓勵第三部門產業化

#### 五、非營利組織在發展上之困境

##### (一)社會課責的壓力

現代社會已邁入「課責的時代」、「透明化的時代」，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。

##### (二)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，而競爭必然會引起服務品質的比較。

##### (三)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，若不借助專業化的知識與技  
術來處理，非但事未能成，更會造成公眾對所提供服務之「有效性」、「可  
信賴性」產生質疑。

##### (四)結構性的限制（志願失靈 //108 普考）

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  
其往往會：

- A. 因為「慈善的不足」，而無法提供足夠的集體性財貨與服務。
- B. 因為「慈善的特殊性」，而偏重特殊的次級人口或團體。
- C. 因為「慈善的干涉主義」，而由掌控慈善組織資源者來決定服務對象。
- D. 因為「慈善的業餘性」，而無法由專業人力來提供相關的服務等。

#### 六、非營利組織與政府的互動模式

非營利組織（non-profit organization）與政府部門的關係十分密切，試就兩  
者的互動關係說明之。（109 國軍轉三等行政學）

##### • Najam 四 C 模式

- (1) 合作模式（Cooperation）
- (2) 互補模式（Complementarity）
- (3) 吸納模式（Cooptation）

(4) 衝突模式 (Confrontation)

- Gamwell 依據「組織偏好的價值目標」與「達成目標偏好的手段」兩大構面，區分成以下四大模式

(1) 合作模式

係指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。

(2) 衝突模式

係指政府與非營利組織彼此間有著不同的價值目標以及達成目標的手段。

(3) 互補模式

係指當政府與非營利組織有著共同的目標，而透過不同的手段來各取所需。如：政府提供法規；非營利組織提供多樣化的服務。

(4) 競逐模式

係指政府與非營利組織間雖看似擁有共同的手段，但卻在所欲達成的目標上迥然相異。

- 吉爾登 Gidron 政府與非營利組織互動模式

(1) 政府主導模式

政府扮演經費提供以及公共服務執行的雙重角色。

(2) 雙元模式

非營利組織與政府處於平行的競爭狀態，由消費者自行選擇服務提供者。

(3) 合作模式

由政府擔任經費的主要提供者，而非營利組織擔任服務的提供者。

(4) 非營利組織主導模式

非營利組織具備服務執行以及經費提供的能力，不受政府在經費與服務上的限制。

## 七、社會企業

近年來國內對於社會企業 (social enterprise) 的推動極為積極和熱絡，是分別說明社會企業的理念、特色與類型。(105 地特四等公共管理)

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？(108 高考)

### 擬答

社會企業 (social enterprise) 是一種全新的企業典範變革，由非營利組織所運作，並生產能夠實踐其使命的資本，乃基於永續性及企業精神的新典範。此種非營利組織的新改革運動並非僅是營利行為或追求財源自主性的表象，社會企業試圖扭轉傳統非營利組織缺乏效率、服務或生產品質不佳、公共服務欠缺多元選擇

及補助角色的刻板印象，希望為非營利組織注入更多的活力及創新能力。茲依題意說明如下：

(一)社會企業的理念 社會企業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。

(二)社會企業的特色

社會企業的特色在於：

1. 社會企業所獲取的利益是不能分配的，而應重新投資以實踐社會企業目標。
2. 強調利害關係人，而非股票持有人的概念，故重視民主參與和企業化組織。
3. 堅持經濟與社會目標。
4. 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。

(三)社會企業的類型 Deeds、Emerson, & Economy 提出社會企業的光譜，認為可以分成三種不同型態的社會企業：

1. 慈善型：

主要是追求社會聲譽，以使命為導向，期盼創造社會價值。基本上，此種社會企業之專業人員不求任何報償。

2. 商業型：

主要是追求自利，以市場為導向，期盼創造經濟價值。基本上，此種社會企業之專業人員要求依市場行情支付等額之報酬。

3. 混合型：

此種社會企業具有混合的動機、使命與目標，強調社會和經濟價值的平衡，至於專業人員兼採補助或無報償之間的混合方式，但往往低於市場薪資行情。

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，也是一種新型態的社會投資 (social investment) 模式。(enterprises) 或社會目標企業 (socially-purpose enterprises)，是在多元經濟體制國家中國家與市場力量之外的「第三部門」，足以整合市場與非市場的力量，是非營利組織中一種新發展的型態。

◎社會企業在台灣有非常多樣的型態，暫且可以有六種分類：

1. NPO 事業投資
2. 企業社會化轉型
3. 社區互助團體
4. 合作經營組織
5. 社會創業
6. 公平貿易事業

### 主題 9 民營化與促參

「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？(108 高考)

#### (1) 相同點

- A. 兩者均為市場導向管理策略，期望藉由引入民間資金以及資源，減緩公部門在財政上的負擔，同時亦可提升公共建設的經營效率
- B. 兩者皆以提升服務公共服務品質以及提升為民服務，作為整體施行目標

#### (2) 差異點

##### A. 在內涵上

兩者之間的差別在於有無對等關係，民營化為一種對價關係，公部門支付報酬，而由民間提供公共建設，兩者之間具有指揮與命令關係，而促參法則是強調公私部門之間平等互惠之關係，民間可自行主導要如何提供公共建設，在運作上較為彈性

##### B. 在適用法規上

促進民間參與訂有促進民間參與公共建設法作為法規基礎，基本上係以政府所要提供的公共建設作為其施行範圍，而民營化則涵蓋甚廣，舉凡政府內部例行性業務，或是公共設施的委外經營，均屬於民營化，皆由相關行政機關訂定法規執行之

c. 在實施方式上

爲了鼓勵民間參與公共建設，促參法訂有獎勵條款，例如租稅優惠、補助等，但民營化的性質係屬於簽約外包，期望用最低成本達到最高服務品質，往往造成政府與民間之間的衝突

## 衍生考題重點

### 一、民營化配套措施

#### (一)健全的市場環境

政府必須確保市場環境的健全，對於公營事業過去的績效、提供的服務方式等市場訊息皆須完整的公開

#### (二)公平的遊戲規則

政府的招標與決標程序必須具備公開、公平、公正等價值，讓真正有誠意的廠商能夠進入公共服務體系

#### (三)持續的監督組織

政府官員必須建立一套完整的監督制度、評估系統與評估標準，使其能夠在民營化後持續監督民間部門的經營狀況與成效

#### (四)精確的成本效益

在決定要將公共服務民營化時，必須考量哪一種方式較符合成本效益，另外，對於公營事業原本的公共特質，例如：公平，亦須列入考量範圍內

#### (五)高度的服務品質

對於政府來說，民營化不外乎是期望藉由市場機制來提升服務品質，而對人民來說亦然，故政府民營化措施如能夠提升服務品質，人民自然而然即會支持該計畫

#### (六)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他服務產生不利影響，例如：垃圾清運民營化會不會使機關內部原有的清潔工失業

### 二、優點

#### (一)增加彈性，成本降低

民營化的支持者相信，民營化可以造成彈性的人力資源與獎懲制度，並樽節龐大的人事與經常性費用

#### (二)借重民間專才

若以社會福利而言，非營利組織大多比政府更具有專業與經驗，而政府大多因爲人手不足，而無法給與案主更多的照顧與輔導

### (三)增加參與機會，整合資源網絡

運用民間的人力與財力，來解決民間的需求與問題，同時亦可縮短貧富差距，並促進社會和諧

### (四)資訊透明化

民營化通常會藉由公開招標的方式選任負責人，此時政府就必須將全部成本及決策相關資訊予以公開，使民眾更可以對政府為有效的監督

### (五)運作健全化

公共服務交由民間提供，一方面削弱了官僚體制，加強其靈活性，另一方面，藉由競標等作業，加強政府官員的辦事能力

### (六)示範效果

民營化的有效運作，將會對政府的執政產生壓力，迫使政府官員必須改善經營效率，以換取民眾的支持

## 三、缺點

### (一)政策性限制

公營事業移轉於民營，首先須修改並制定相關法制，例如台電民營化，必須先將電業法通過後始得進行，但其通過常充滿不確定性，而產生政策性限制

### (二)以制度內改革進行技術性拖延

有些公營事業會抗拒民營化，而轉用多角化經營或是轉包業務等制度內改革來取代民營化的需求，但這往往可能會造成虧損，而增添未來民營化的困難

### (三)周延的配套措施

雖然民營化已蔚為世界風潮，但若是過度急於進行民營化，而忽略事前的審慎評估以及研擬相關配套措施，可能日後仍會產生其他問題

### (四)不確定改革方向

民營化所牽涉的內容繁雜，故其推動必須依賴政府推動改革的決心，否則會使政策朝令夕改，而錯失民營化良機，例如：台鐵從 1995 年決定要民營化，但直到現今都未有明確定論

### (五)過度重視績效而輕忽公共性

民營化強調將公共服務轉移至民間以提升事業經營效率，但同時可能也會促使公營事業原本的公共特質消失，例如：中華電信的民營化，首先考慮的是中華電信是否會財團化與員工權益的保障，卻忽略了偏鄉保障，以及後續相關的監督機制

整理各家學者的看法，認為電子化政府可歸納出最狹義、狹義、廣義、最廣義等四層意涵，分述如下：(100 高考公共管理)

1. 最狹義－電子化政府即政府單一入口網站
2. 狹義－電子化政府為利用網路提供行政服務
3. 廣義－電子化政府及其相關計畫
4. 最廣義－電子化政府係以資訊溝通科技 (ICT) 和其他科技共同結合的行政服務系統

## 主題 10 電子化政府

### 一、電子化政府的發展階段

電子化政府的發展固然朝向理想的範型發展，但以現階段的定義來說，仍以狹義的界定方式較能為人接受。針對政府部門的通訊和資訊技術 (ICTs) 發展階段，主要階段有二種：四階段和五階段。

#### (一)四階段

四階段模式的第一階段為政府將資訊公佈於網站上，互動情形為使用者單向接收電子化政府提供的訊息。第二階段為使用者可透過電子化政府網站，與政府官員互動，也可透過網站使用政府服務，但無法在線上完成服務。第三階段為可透過電子化政府網站完成線上服務或交易，第四階段為民眾透過單一入口完成跨部門、無接縫的整合式服務。無接縫整合式服務是透過單一登入方式，不必知道服務的負責機關為何，即可完成所需服務。

#### (二)五階段

五階段模式的第一階段為初始期，政府具有網站並提供有限和靜態的資訊。第二階段為進階期，政府網站的內容與資訊經常更新。第三階段為互動期，使用者能透過網站下載表單、連絡政府官員、預約和請求服務。第四階段為交易期，使用者可在線上付費和進行交易。第五階段為整合期，政府服務跨越組織界線，而完全整合。

### 二、電子化政府功能 (103 地特四等選)

- (一)電子化政府可以增進效率
- (二)電子化政府可以促進服務
- (三)電子化政府有助於達成政策成果
- (四)電子化政府可以對改革有重大貢獻
- (五)電子化政府可以協助政府建立公民的信任

### 四、電子民主 (103 地特四等)

### (一)電子民主的出現背景

透過讓民眾參與公共政策的制訂，提升決策過程的透明度，因而產生的參與途徑，如：線上政策討論、線上投票等，一般稱之為電子民主（e-democracy）或線上公民參與（e-participation）。電子民主期望藉由資訊科技的快速、公開、正確與便宜的資訊接近方式，使得民主政治過程更為活絡，更有可能進入直接民主的型態。電子民主的出現背景如下：

#### A. 改革代議民主的缺點：

代議民主政治雖然強調代表性、參與性與對談性，但目前的實際運作呈現許多缺點，如限制性的民眾參與、政客扭曲公共利益，以及資訊的欠缺與壟斷等。

#### B. 加強資訊革命下的民眾參與：

資訊革命的特徵是民眾可以透過資訊科技與電子通訊設備進入政府資訊系統，以參與政府的政策過程，電子民主正反映這種時勢需要。

#### C. 提高政府服務民眾的品質與效率：

新公共管理成為政府再造運動的理論背景，民眾對於政府機關要求提高行政效率與服務品質，電子民主正好足以達成此種目標，滿足民眾的需求。

### (二)資訊落差的現象與因應之道

隨著資訊化社會的到來，「資訊」成為另一種權力的化身，亦將改變社會的平衡。在未來的社會中，是否善於利用電腦與資訊科技將會形成社會上另一種形式的貧富差距，並非所有民眾都能享受到電子化政府與網路化行政的良法美意，更可能因為政府的措施而在無意間侵犯了資訊缺乏者的權利，此種現象稱之為「資訊落差」或「數位落差」（digital divide）。因此政府必須採取適當措施維繫社會資訊使用權的平等與普及。資訊落差的另一個層面則是開發中國家的民眾比起已開發國家的民眾，較不具與政府連結的能力，這點加劇了富國與窮國之間的差距。針對資訊落差的問題，其因應之道如下：

#### 1. 普及服務：

要求政府應該儘可能以合理的價格提供全國人民快速、有效率、無區域限制的電信服務，因此，國家資訊基礎建設（National Information Infrastructure, NII）即成為各國戮力的目標。換言之，政府應普及城鄉收訊與上網基礎建設與相關應用服務之推廣，不論社會層級、教育程度或所在地理位置如何，皆能使用政府所提供的各項服務，讓每個人皆能有機會使用新研發的資訊與電信系統，以有意義、有效率的參與社會、經濟、文化、政治生活的全部面向。例如：解決原住民與偏遠地區收訊死角問題，普及偏遠地區寬頻網路建設，廣設公共資訊服務站，降低網路連線費率，

有效運用電信普及服務資源，提升網路使用普及率。運用學校及公共圖書館資訊資源，提供偏遠地區民眾及各弱勢族群使用。加速推動對身心障礙者之無障礙網路空間服務，推廣身心障礙者上網輔具、軟硬體開發、申請補助及教育訓練等。

### 2. 普及取用：

意指在社會打造網路硬體的同時，也應該致力於提升國民的網路使用能力，並提供與使用者切身相關的資訊內容，使其得以接近使用該資訊。又包括三項內容：

- (1) 可取得性：是讓想要連上網路的人都能夠連結上網路。
- (2) 可負擔性：指使用網路的經濟負擔必須在一般使用者的能力範圍內。
- (3) 可使用性：是指網路能夠讓社會大眾方便的使用，而不致發生操作上或內容讀取上的困難。

例如：運用學校及公共圖書館資訊資源，並結合民間資源，支援偏遠地區民眾及各弱勢族群資訊及網路教育訓練推廣。提升中小企業 e 化應用及電子商務應用能力。提升農漁民數位應用能力，普及農業產銷班 e 化應用等。

## 四、電子民主的限制 (100 高考)

### (一)消費者的選擇問題

電子資訊的使用者與非使用者之間，對於資訊的取得差異甚大，如何協助後者進入政府資訊系統，不僅是政府政策而已，更牽涉消費者意願問題。

### (二)政府機構是否願意運用個人資料的信心問題

公民進入政府資訊系統，如何確保民眾所提供的資訊是可信賴的，沒有假造的情事發生，乃是當前非常重要的議題。

### (三)服務提供效率的問題

政府部門面對許多的服務要求，仍然需要人手處理，如何盡速回應民眾的需求乃是相當關鍵的課題。

### (四)資訊開放程度問題

民主政治非常強調資訊的開放，但是政府究竟能將資料開放到何種程度？哪些資料可以上網？哪些民眾可以直接索取參閱相關資料？這些都是問題。

### (五)資訊基礎建設的執行問題

電子民主非常仰賴資訊科技設備的充分性與廣布性，但這是一項投資浩大的工程，短期間內要讓資訊電腦普及化相當不易，如果不夠普及，根本無法實現全民政治的理想。

#### (六)電子欺騙行為的預防問題

資訊科技畢竟是高科技的產物，政府部門如果要有心欺騙或民眾故意提供不實的假資料，則這些行為都距離民主的真諦愈來愈遠。

## 主題 11 危機管理

### 一、危機管理之運作與活動（種類）學者 Nunamaker 觀點

承前述，由於危機管理為一種動態的規劃過程，因此須針對危機發展的三個階段，即危機爆發前、爆發時與爆發後來進行探討。以下就此三階段的運作與活動，說明如下：

#### (一)危機爆發前之運作與活動：

1. 建立危機感應的機制，及早預警，消弭危機於無形。
2. 建立危機計畫系統，以發展出應變的行動準則。
3. 草擬危機計畫說明書，亦即針對可能發生的危機進行沙盤推演。
4. 建立危機訓練系統，使組織成員對於因應策略有所瞭解，並從中學習獨立並培養決策判斷的能力。

#### (二)危機爆發時之運作與活動：

1. 成立危機管理小組，來主導危機爆發時的緊急處理，以及爆發後的重建工作。
2. 建立危機情境監測系統，對危機進行追蹤，並提供相關情報給危機管理小組進行評估，以決定需採行的因素步驟。
3. 建立危機資源管理系統，進而建立資源管理的資料庫，以供危機管理小組運用。

#### (三)危機爆發後之運作與活動：

1. 成立評估系統並進行評估，以供組織修正危機計畫時的參考。
2. 加速復原工作的進行，減低危機帶來的傷害，以獲取成員的認同。
3. 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、危機管理階段其他分類

芬克的四階段論（也是美國聯邦危機管理總署的定義）

芬克使用病理的概念比喻說明危機的四個階段，即：

1. 徵兆—潛在危機開始出現的線索或徵象；
2. 危機爆發或顯現—危機事件發生並帶來傷害；
3. 後遺症—即使危機已經消除，危機的後果仍持續作用；
4. 解決—當利害相關人士不再關切該一事件時，危機就算結束了 (Fink, 1986)。

危機管理專家 Steven Fink 在「危機發展階段論」所主張，任何一項危機之產生必經過以下四個時期：

(1) 潛伏期 (prodromal crisis)：

指危機發生前的階段，通常在此一時期會出現一些細微的徵候，對於這些將導致迫切性危機的徵兆，唯有較敏銳的人才會察覺到。

(2) 爆發期 (acute crisis)：

此為危機發生的初始階段，在此一時期唯有迅速、即時的反應以及落實的危機管理作為才能將危機的傷害減至最低，甚至化危機為轉機。

(3) 延續期 (即「後遺症期」) (chronic crisis)：

此一階段為危機爆發後的延續階段，延續階段並非只限於危機的惡性延續，在這個時期，良好的危機管理將會有良性的延續期及危機的控制期，反之將會直接造成衝擊個人生涯及企業永續的災難。

(4) 解決期 (crisis resolution)：

此一階段乃針對組織或個人恢復正常的狀態後，一直到下一個危機發生前這段時期。

另外，他將危機管理簡單的界定為，任何為防止危機發生、為消除危機產生的風險與疑慮，所為之應變準備措施即是危機管理，危機管理程序包括：危機的預測、擬定危機應變計畫、發現危機、隔絕危機、處理危機等五項。

IEMS 將危機管理分為以下四大階段的政策規劃及執行過程

(1) 紓緩政策 (mitigation policy)

此一階段之政策包括規劃足以減輕災難損害之各種因應措施。危機管理中之紓緩性政策可分為兩種類型：

(2) 準備政策 (preparedness policy)

此類型政策主要是在發展因應危機的運作能力。其計畫包括：

(3) 回應 (反應) 政策 (response policy)

此一階段的政策特色在於強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應採取之行動。例如：

(4) 回復政策 (recovery policy)

短程回復政策包括重建基本民生支援系統，例如：將水源、電力恢復至最起碼之運轉程度。而就長期回復政策言應重建交通運輸系統、污染放射物之控制、疾病衛生控制等。

### 密卓夫 (I.I.Mitroff) 的觀點

- (1) 危機訊息的偵測
- (2) 危機的準備及預防
- (3) 損害的控制與處理
- (4) 危機的復原工作
- (5) 不斷的修正與學習

### 茲將危機對組織及對成員兩方面論述如下

#### (一) 危機對組織成員的影響

##### 1. 資訊處理的緊縮：

危機會帶來人員心理上的壓力，當壓力過大時，個人往往因認知的限制而無法以更寬廣的視野，來檢視周遭各種可能解決危機之替選方案。

##### 2. 欠缺決策上的準備：

當危機情境愈不為決策者所熟悉時，決策者所從事的事前準備的可能性就愈低，亦比較容易制定無效的決策。

##### 3. 自我價值的混亂：

危機會使得組織成員的基本價值產生混淆，困擾著人們的認知，而經常產生緊張、焦慮等狀況。

#### (二) 危機對組織的影響：

##### 1. 決策權威的集中：

當組織發生危機時，決策者為了能有效處理危機，通常會收歸組織的決策權，然而此舉容易使組織產生團體盲思 (Groupthink) 的現象。

##### 2. 資訊流程的緊縮：

在決策權威集中的影響之下，容易造成資訊流程的緊縮，使得決策者因使用錯誤的資訊或在資訊不足的情形下作出不當的決策。

##### 3. 對危機的僵化反應：

當組織發生危機時，若組織成員墨守成規或事事向層峰請示，如此一來常會延宕危機處理的時機。

##### 4. 企圖處理危機的壓力：

在危機情境下，因受限於時間的緊迫，將使得主管與部屬彼此之間減少溝通，產生更多的焦慮與挫折，此種情境更不利於危機處理。

##### 5. 資源管理的壓力：

組織發生危機時，常會傾全力將組織的資源用於危機事件的解決，但是這樣的資源重組常會引起某些既得利益者的反彈，並引發組織內部衝突。危機情境的發生固然會對組織管理帶來莫大的影響，使組織的生存發展面

臨威脅，但只要針對實際可能發生的狀況擬訂危機處理的計畫，落實各種危機處理的訓練，即可將危機發生所造成的傷害降至最低，甚至消弭危機於無形。

### 衍生考題重點

#### 一、公部門進行危機管理時必須面臨的問題（限制）

##### (一)政府組織受到科層結構的影響，缺乏彈性授權

政府組織因深受法令與科層結構限制的緣故，因此容易造成缺乏授權與彈性，以致無法因應危機管理所需要的時效性與應變性，例如 1999 年 921 地震，由於中央與地方政府之間的權責劃分不清以及協商聯繫機制的失衡，致使賑災工作受到極大影響。

##### (二)公部門本位主義作祟

公部門面臨危機時常常因「本位主義」的作祟，而忽略了救災工作必須有整體配合的作為，例如 2000 年發生的「八掌溪事件」，就是因為空中警察隊與國軍救難中心執著於既定的分工程序，因此造成四位民眾喪生，甚至最後引發了內閣的政治危機。

##### (三)依法行政限制了公務人員的思維

公部門因行政法規嚴格限定職權與責任，容易造成公務人員在執行時欠缺系統性思考或全觀性視野，過度強調依法行政可能因此忽略救難為先或緊急處理的重要性，以致於失去了原先防災體制的終極目的。

##### (四)民意機構容易假借監督之名，使危機管理工作泛政治化

由於國會或地方議會可能將政黨競爭與危機議題連結，以致於產生假監督之名，使危機管理工作泛政治化，干擾到行政機關的危機處理，例如 1999 年的 921 地震賑災時，因為南投縣府會失和及鄉鎮公所各行其事，以致於影響到賑災工作的進行。

##### (五)危機超出標準作業流程，無法及時因應

基本上，公部門對於所處理的業務都有一套標準作業程序，可是當危機超出這套標準時，政府對危機的處理又顯得手足無措，甚至引發新的危機，例如：2011 年發生的日本 311 地震之所以災情嚴重，就是地震所引發的海嘯與核幅射外洩等危機規模，已超過危機應變計畫所設定的範圍，形成新的複合式危機，致使相關人員無法及時因應，造成了危機的蔓延。

##### (六)環境不確定性的限制

危機的發生常常是事出突然，即便公部門已做了極為完善的準備，但環境的不確定性與動態，導致政府對危機的情境無法充分掌握。

(七)決策者認知的限制

當危機發生時，常因決策者認知的感受程度差異而產生不同的作為，而決策者的認知則取決於是具備豐富的危機處理經驗，如果經驗不足導致認知有限，可能會妨礙危機管理工作的推動；而且當危機即將到來時，也可能錯失處理的先機。

(八)組織的限制

危機處理需要充分的組織架構來因應，但危機的發生又非經常，如果在平時就要維持如此龐大的組織，勢將造成人事成本的鉅額負擔。

(九)資源的限制

所有組織在面臨危機的執行時，如何投入適當的資源則成為最大的挑戰，包含時間及資源的分配。

(十)民眾配合的限制

政府對危機計畫不管規劃的再完善，畢竟資訊仍然有限，更重要的是危機動員組織訓練都需要民眾的配合，但如果民眾不具共識或不配合，將造成危機管理無法發揮預防或適時消除危機的效果。

## 主題 12 組織創造力 (107 地特四等)

### 一、基本概念

組織創造力是組織能力的一種，其功能在於使組織在抉擇與制定策略上，可以與過往相異，並展現新的風格與能力，其具有以下具體內涵：

- (一)新的問題解決方案
- (二)新的運作方法或技能
- (三)新的服務
- (四)新的產品
- (五)新的思維
- (六)新的觀念

### 二、組織創造力包含 (109 身障四等選)

- (一)想像力
- (二)概念力
- (三)敏銳力
- (四)洞識力
- (五)反省力
- (六)學習力

### 三、效應

#### (一)提升競爭優勢

組織爲了生存，必須競爭稀有的資源，故須透過豐富的創造力與生產力，製造競爭優勢，使競爭對手摸不著頭緒，而無法與之競爭

#### (二)增進組織效能

豐富的創造力，可以幫助組織衝破舊時代的枷鎖，亦可以使組織策略更符合當代潮流，以實現組織目標

#### (三)推動組織變遷

創造力可以帶動組織改革以及思維體系的更新，促使組織進行變遷，以因應現代環境

#### (四)強化組織應變

創造力可以減低與消弭危機發生的可能性，使原本帶有危機傾向的組織設計，轉變爲可以預防一切危險的組織

#### (五)創造組織價值

創造力使組織不致過於落伍，並使其跟得上時代潮流，透過爭取顧客支持與信任以及履行社會責任等，創造組織特有的價值

#### (六)診治組織病態

組織可能因爲環境不良，導致內部調整不善，此時，可以透過創造力來減輕或化解，由其來思索組織病態的解方

## 主題 13 參與式預算 (109 身障四等選)

### 1. 參與式預算的意涵

參與式預算係指讓地方居民直接介入公共預算的支出與優先順序的決策，目的在於增加預算的透明度、政府的課責、民眾的認識，以及社會的包容。實務上，參與式預算提供公民資訊，讓他們可以對於地方社區有關新公共服務與方案的建議予以辯論並排列優先順序，以民主與透明方式制訂預算。透過居民或社區代表對於政府支出計畫的討論與投票，使公民在政府預算過程中扮演仔細檢查與監督的角色。一般而言，參與式預算包括四個步驟：

- (1) 社區成員確定支出優先順序與選出代表。
- (2) 代表們透過專家的協助研擬特定的支出建議。
- (3) 社區成員對於那些支出建議進行投票，並決定預算。
- (4) 城市政府或機構執行那些列爲優先的建議。

## 2. 實施參與式預算的成功關鍵如下

- (1) 公民意識與社區主義的加強
- (2) 預算透明度的強化
- (3) 政府首長的大力支持
- (4) 實施範圍的選擇

## 3. 參與式預算制度須避免的問題

- (1) 必須避免被利益團體俘虜
- (2) 不宜讓團體動態暴政壓倒良好的意圖
- (3) 不能因而排斥其他民主方式

## 衍生考題重點

### 預算的觀念與名詞

#### (一)由上而下預算與由下而上預算

由上而下預算 (top-down budgeting) 是指由中央行政首長先訂定預算方針、政策目標或預算額度，而各機關的預算需求須依此方針、目標或額度編列；

由下而上預算 (bottom-up budgeting) 則並無預先訂定的預算政策，預算完全是彙總各機關需求而成。

#### (二)細目預算與計畫預算

細目預算 (line item budgeting) 的格式，是將支出金額按會計項目予以分別編列，預算的每一行代表會計的每一項目。細目預算只提供某一行政單位或部門的服務成本資料，並未告知該單位以此預算進行哪些計畫及計畫的成本與效率如何。今日大部分的政府預算係採取計畫預算 (program budgeting) 格式，即強調每一單位所執行的計畫，並幫助機關在計畫間作優先順序的選擇並表現在預算內。

#### (三)單一預算與複式預算

單一預算是指在一個會計年度內，政府各類歲入、歲出全部編列在一個預算案內。複式預算則是將政府收支按性質編列兩個或更多個預算，一為經常預算，包括一般經常性支出，以租稅收入為主要財源；另一為資本預算，包括一切公共投資支出，以公債或其他借款收入來支應。

### 單位預算

各單位之歲入與歲出總額皆編入總預算者，原則上以其組織係單獨立法者為限。

### 附屬單位預算

係指政府各種營業或分營業循環基金之一部分歲入與歲出編列入總預算。

### 經費

依法定用途與條件得支用之金額。

**歲入**

指一個會計年度之一切支出，不包括舉債及歲計剩餘移用。

**歲出**

指一個會計年度之一切支出，不包括債務之償還。

**歲入歲出差距之填補**

歲入歲出之差距，以公債、賒借或以前年度歲計剩餘撥補之。

**未來承諾之授權**

立法機關授權行政機關於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。

**因擔保等可能產生的未來支出**

預算法第 9 條規定政府因擔保、保證貨契約可能造成未來會計年度內之支出者

**院編決算**

行政機關於年度結束後編制的預算執行報告書。

**審定預算**

經審計機關審核完成的預算執行報告書。

**其他預算制度**

(一)傳統單式預算制度 — 目的：收支平衡

意涵：將國家一切財政收支編入單一預算中，不區分經常費或資本性支出

優點：編制簡單，易於控制，經費控制達到表面均衡

資源分配不同：以現在為基礎

計畫期程：一年

預算流向：由下而上

作業技術：以控制為中心

計畫對象：以費用為基礎

缺點：僅注重逐年費用減的比率，不計較成效之高低，導致消化預算之惡習形成，浪費公帑

(二)複式預算制度 — 目的：促進經濟發展

意涵：將預算分為「經常預算」與「資本預算」，以達經濟政策任務目標的預算制度

優點：財政不再受年度預算平衡觀念拘束，走向長期預算平衡

資源分配不同：資本支出，具多年期效益

計畫期程：多年度

預算流向：由上而下

作業技術：赤字預算（舉債）·增加建設投資作為挽救經濟的工具

計畫對象：費用為基礎·以一個機關為對象

缺點：以舉債方式投資，債留子孫，政府算赤字膨脹，財政惡化

(三)績效預算 一 目的：績效衡量與效率

意涵：以政府之「工作計畫」為基礎而編製的預算。1949年故佛委員會對國會報告時首先使用。是基於政府職能、業務與計畫所編之預算

資源分配不同：以工作計畫為基礎

計畫期程：一年

預算流向：由下而上

作業技術：以管理為中心

計畫對象：工作計畫為基礎·以一個機關為對象

缺點：1. 政府行政活動，有時涉及無形成本與抽象成本，工作難以量化，績效衡量困難

2. 強調依成本表現效率，對國家資源整理規劃比較忽略

(四)設計計畫預算 PPBS 一 目的：目標達成與效能

意涵：將整個政府工作之業務作整體分析與計畫，再依計畫制定預算（不是以機關為單位）

資源分配不同：以長程計畫為基礎

計畫期程：多年（一般5年）

預算流向：由上而下

作業技術：以設計規畫為中心

計畫對象：以國家整體為對象（跨機關·跨部門）

缺點：1. 不同單位各有本位主義，難以達成 PPBS 成效

2. 太重經濟分析，一般基層公務員難以接受

(五)零基預算 ZBBS 一 目的：革除消化浮編預算惡習

意涵：預算的規畫以零為基礎，無論新舊支出均以成本效益分析作為工具。預算的編製是

依據目的、方法與資源作重新評估，不需參考以往的內容。

卡特總統任內使用，雷根總統取消該制度實施

資源分配不同：以支出效益為基礎，重新評估價值

計畫期程：一年

預算流向：由下而上

作業技術：以支出效益為中心，一切從零開始

計畫對象：以國家長期發展計畫為對象（考量年度預算編制優先順序）

- 缺點：1. 排列各決策案的優先順序不容易，且預算編制過程繁雜  
2. 需各階層參與，增加人成本

(六)任務與結果導向制度（新績效預算）（企業化預算制度）

起源：1993 年美國國家績效評鑑委員會 NPR 所採的預算制度，源自於《新政府運動》一書提倡之企業化預算制度，指進行預算時，以結果而非投入為目標。而為了達成結果，必須給予各部會人員努力的誘因，再授權部會管理者充分的決策彈性，最後依「權責賞罰分明」原則，完成課予責任的要求。

- 特徵：1. 彈性  
2. 結果導向  
3. 績效掛帥（強化成果課責）

- 原則：1. 強化成果的課責精神，政治領導者除應界定政治的優先順序外，還應針對管理者所擬實現的成就和如何加以衡量達成合意。  
2. 決策一旦作成，便須授能管理者透過必要的資源，是其在沒有額外限制下來達成預期的結果。  
3. 合理化和改善預算發展過程，讓管理者有更多時間去管理政策。並在政策的優先順序下，有效使用資源。

◎企業化預算制度的特質

1. 協助資源的合理配置

對於國會議員與民選首長而言，績效測量對於決定算優先順序是非有幫助的管理工具。當他們思考國防外交與社會福利之間預算應如何配置時，透過明確的績指標將較容易決定其優先順並得到選民支持。

2. 推動機關內部資源的有效管理對

機關首長而言，如何有效管理內部的資源是非常具有挑戰性的任務，透過績效指標的建立與評比，都可以順利的掌控內部的運作狀況。

3. 做為財務報告的依據

績效基礎的預算可以做為向民選首長與決策者進行財務報告的基礎。