

## 目錄

序言-----	P.8~P.12
一、 作者簡介	
二、 國考-自讀與補習差別	
三、 自讀考生國考準備方式	
四、 本筆記特色	
第一章、公共管理發展概論-----	P.12~P.17
一、 背景	
二、 意涵	
三、 研究途徑	
四、 特性	
五、 要素	
六、 公共管理與企業管理比較	
七、 公共管理的公共性	
八、 範疇-史達林觀點	
九、 公共管理者如何面對政治行動者	
十、 公共管理 3P 原則	
第二章、新公共管理-----	P.17~P.21
一、 背景	
二、 新公共管理論點	
三、 新公共管理哲學基礎	
四、 新公共管理與公共行政的比較	
五、 新公共管理優點	
六、 新公共管理限制	
七、 新公共管理提供公共服務的方式	
八、 公共管理未來展望	
第三章、組織精簡-----	P.21~P.23
一、 定義	
二、 特性	
三、 策略	
四、 政府進行組織精簡時應考量的因素	
五、 齊頭式組織精簡	
第四章、政府再造-----	P.23~P.28
一、 背景	
二、 定義	
三、 核心特質	

- 四、 理論基礎
- 五、 政府再造五 C 策略
- 六、 政府再造原則
- 七、 各國政府再造趨勢
- 八、 各國政府再造特色
- 九、 政府再造新治理模式
- 十、 政府再造困境
- 十一、 我國經驗的探討-中央行政機關組織基準法的精簡
- 十二、 開發中國家的政府再造
- 十三、 組織流程再造

#### **第五章、企業化政府-----P.28~P.33**

- 一、 背景
- 二、 企業型政府的意涵
- 三、 企業型政府十項原則
- 四、 企業型政府特質
- 五、 形塑具企業精神的環境
- 六、 企業型政府的省思
- 七、 新公共行政對於企業型政府的批評
- 八、 使用者付費
- 九、 組織創造力

#### **第六章、新公共服務-----P.33~P.36**

- 一、 背景
- 二、 定義
- 三、 傳統公共行政、NPM 與 NPS 之差異
- 四、 新公共服務理論基礎
- 五、 新公共服務的核心概念
- 六、 新公共服務對政府再造啟示
- 七、 新公共服務的實踐
- 八、 新公共服務困境

#### **第七章、課責-----P.36~P.39**

- 一、 定義
- 二、 內涵
- 三、 公部門課責的理由
- 四、 公部門課責的目標
- 五、 課責要素
- 六、 課責類型
- 七、 責任的意涵
- 八、 管理主義的課責

**第八章、顧客導向-----P.39~P.43**

- 一、 背景
- 二、 定義
- 三、 影響顧客導向因素
- 四、 顧客導向功能
- 五、 顧客導向特質
- 六、 顧客導向執行方式
- 七、 顧客導向經營策略
- 八、 如何檢視顧客導向的推動情形(PZB 服務品質模式)
- 九、 顧客導向的限制
- 十、 顧客導向的課責問題
- 十一、 我國行政機關如何提升服務品質

**第九章、全面品質管理-----P.43~P.48**

- 一、 興起背景
- 二、 意義
- 三、 特性
- 四、 全面品質管理 vs 傳統管理
- 五、 全面品質管理 vs ISO9000
- 六、 全面品質管理優點
- 七、 全面品質管理缺點與限制
- 八、 公部門如何運用全面品質管理
- 九、 全面倫理管理

**第十章、電子化政府-----P.48~P.55**

- 一、 背景
- 二、 定義
- 三、 類型
- 四、 功能
- 五、 我國電子化發展過程
- 六、 電子化政府挑戰
- 七、 電子化政府的層次
- 八、 電子化政府的展望
- 九、 資訊科技對於官僚的衝擊
- 十、 數位落差
- 十一、 電子化政府的績效指標
- 十二、 政府提供電子化政府的考量因素

**第十一章、績效管理-----P.55~P.64**

- 一、 定義
- 二、 績效管理的功能性活動

- 三、 績效管理的功能
- 四、 績效管理的做法
- 五、 原則
- 六、 績效指標的建立
- 七、 績效評估工具
- 八、 績效管理成功要件
- 九、 績效管理限制
- 十、 我國績效管理現況
- 十一、 我國績效管理檢討
- 十二、 我國績效管理制度展望
- 十三、 傳統官僚體制對於績效所造成的瓶頸
- 十四、 績效管理的激勵工具
- 十五、 考績制度的評析

**第十二章、目標管理-----P.64~P.67**

- 一、 定義
- 二、 要素
- 三、 特色
- 四、 功能
- 五、 理論體系
- 六、 目標管理施行步驟
- 七、 行政機關運用目標管理之限制
- 八、 目標管理的運用原則

**第十三章、策略管理-----P.67~P.72**

- 一、 策略的層次
- 二、 定義
- 三、 特性
- 四、 策略管理的理論
- 五、 策略規畫
- 六、 策略執行 7S 架構
- 七、 策略評估的四項準則
- 八、 策略管理的正面效益
- 九、 策略管理的限制與批評

**第十四章、標竿學習-----P.72~P.77**

- 一、 定義
- 二、 特性
- 三、 類型
- 四、 功能
- 五、 核心價值

- 六、 應用程序
- 七、 公部門標竿學習之動機
- 八、 公部門標竿學習之課題
- 九、 標竿學習對政府再造的啟示

**第十五章、知識管理-----P.77~P.81**

- 一、 發展背景
- 二、 知識意涵
- 三、 知識分類
- 四、 知識管理定義
- 五、 知識管理的趨勢
- 六、 知識管理的目的
- 七、 知識管理的程序
- 八、 知識型組織意涵
- 九、 知識型組織的建構
- 十、 我國推動知識管理現況
- 十一、 我國推動知識管理困境
- 十二、 公部門推動知識管理困境
- 十三、 公部門運用知識管理的解決之道

**第十六章、危機管理-----P.81~P.86**

- 一、 危機定義
- 二、 危機特性
- 三、 危機成因
- 四、 危機管理定義
- 五、 危機管理的目的
- 六、 危機管理的政策階段
- 七、 危機管理的建置與運作
- 八、 公部門進行危機管理所面臨的課題
- 九、 公部門進行危機管理時應有之作為
- 十、 危機對組織的影響

**第十七章、學習型組織-----P.86~P.91**

- 一、 發展背景
- 二、 定義
- 三、 構成要素
- 四、 目的
- 五、 學習層次
- 六、 組織學習的特徵
- 七、 組織學習的類型
- 八、 學習型組織特點

- 九、學習型組織與傳統型組織差異
- 十、學習型組織五項修練
- 十一、公部門形塑學習型組織之障礙
- 十二、公部門形塑學習型組織之策略

**第十八章、非營利組織-----P.91~P.101**

- 一、興起背景
- 二、定義
- 三、特性
- 四、功能
- 五、發展週期
- 六、理論基礎
- 七、志願失靈
- 八、非營利組織與政府的協力關係
- 九、非營利組織與政府協力之挑戰
- 十、非營利組織的相關名詞
- 十一、挑戰與限制
- 十二、非營利組織影響公共政策的策略
- 十三、非營利組織課責(參考江明修老師 非營利管理)
- 十四、非營利組織行銷管理
- 十五、非營利組織未來發展-社會企業

**第十九章、公部門志工管理-----P.101~P.102**

- 一、定義
- 二、公部門運用志工的理由
- 三、公部門考量志工管理的因素
- 四、志工管理的困境
- 五、志工管理的建議作法

**第二十章、民營化與解除管制-----P.102~P.106**

- 一、定義
- 二、目的
- 三、類型
- 四、民營化配套措施
- 五、優點
- 六、限制
- 七、民營化與自由化區別

**第二十一章、BOT 模式-----P.107~P.108**

- 一、意義
- 二、特性
- 三、BOT 個階段可能產生的風險

四、優點

五、缺點

六、實例

**第二十二章、公私協力-----P.108~P.113**

一、發展背景

二、定義

三、要素

四、理由

五、類型

六、業務委託

七、公私部門協力關係策略

八、協力關係優點

九、公私協力運作困境

**第二十三章、治理-----P.113~P.119**

一、治理觀點

二、良善治理特質

三、治理的三個層次-政治權力的移轉

四、治理途徑的公共管理

五、全球治理

六、政策衝突與治理(公共政策考題)

七、全球治理中之代理人如何影響他國政策規劃(公共政策考題)

**第二十四章、跨域治理-----P.119~P.123**

一、跨域治理的基礎概念

二、跨域治理特性

三、跨域治理的驅力

四、導致地方政府跨域合作之因

五、地方政府面臨跨域治理的問題

六、跨域治理的問題根源

七、跨域治理的影響因素

八、因應之道與措施

**第二十五章、風險管理-----P.123~P.124**

一、風險意義

二、風險管理定義

三、與危機的不同

四、風險管理的科學性活動

五、風險管理策略

六、風險類型

**第二十六章、社會資本-----P.124~P.126**

一、 定義	
二、 社會資本應用於公共管理	
三、 社會資本失靈原因	
四、 社會資本-普特南觀點	
<b>第二十七章、團隊</b>	<b>P.126~P.130</b>
一、 團隊定義	
二、 類型	
三、 團隊管理(團隊建立)	
四、 高績效團隊	
<b>第二十八章、參與管理</b>	<b>P.130~P.132</b>
一、 定義	
二、 功能	
三、 參與管理的前提條件	
四、 參與管理的限制	
五、 實施參與管理的面向	
<b>第二十九章、多元化管理</b>	<b>P.132</b>
一、 意義	
二、 特色	
三、 建構多元文化主義組織策略	
<b>第三十章、公部門人力資源管理</b>	<b>P.133~P.135</b>
一、 定義	
二、 關心的議題	
三、 特色	
<b>附錄、速讀筆記</b>	<b>P.135~P.155</b>

## 序言

### 一、 作者簡介

筆者為法政相關學系畢業，畢業後全職準備國考，從準備到考上大概花費 1 年半左右的時間，最後成功於 108 年考取高考一般行政，名次位於中間。在準備過程上屬於半自讀，僅有補習民刑總，其餘皆為自讀

### 二、 國考-自讀與補習差別

在國考準備上，是否補習困擾了大部分考試，筆者嘗試分析自讀與補習的優缺點，作為考生準備國考路上的建議與參考:

#### (一) 自讀分析

##### 1. 優點

- (1) 花費更少金錢(補習費很貴)
- (2) 考上超有成就感
- (3) 學會查資料將有助於您的公職生涯

## 2. 缺點

- (1) 大學教授的著作非國考取向，換言之，只讀一本高考申論題最多只能回答一半，選擇題應該很高機率有一半以上無法回答
- (2) 不懂的問題基本上只能自行查資料，尤其法科很難單靠自己看懂(此亦為筆者僅補民刑總的原因，而行政法是因為本科系畢業，比較有把握)

### (二) 補習分析

#### 1. 優點

- (1) 由補習班老師快速協助整理重點
- (2) 若是面授將有機會詢問老師問題

#### 2. 缺點

- (1) 很貴
- (2) 影片出的速度不見得會跟上高埔以及地特

### (三) 結論

綜上所述，自讀最大缺點在於資料嚴重不足，若以行政學來說，光是有在出題的教授所寫的著作就有 40 多本，短時間是無法全數熟讀的，這也是補習班之所以在國考上佔有不可或缺地位的原因之一，故此本筆記針對自讀可能會產生的缺點與問題，以過來人的身分提供如何解決辦法，以此作為迷途考生路上的一種參考與建議

## 三、自讀考生國考準備方式

### (一) 貫徹一本書主義

所謂一本書主義並非是要考生不念其他書，而是必須挑一本適合自己的書，該書可能是自己看得懂、容易閱讀的書作為該科的基底，筆者所提供的筆記皆由一本書製成，然後再根據本書之不足處，再加入考古題，當考古題以及該書已經讀得滾瓜爛熟，此時可以開始參考補習班以及其他教授所著書籍，為可能的全新考點做準備

\*註:筆者基本上整理完所有考古題大概就花一年多的時間，基本上補習班資料僅是用來補充考古題內容，甚少做為基底使用

### (二) 考古題重要性

考古題的重點在於讓考生可以快速補足教授書中所無論述的章節，例如林淑馨教授的行政學即缺乏財務行政相關論述，透過考古題可以快速發現國考熱門考點

\*註:筆者剛讀完教授的書就興沖沖去寫考古題，發現有關預算的部分考一堆然後沒一題會寫，此時就會發現考古題很重要(對自讀來說)

### (三) 選擇與申論準備

#### 1. 選擇

筆者普考沒上(大概差 0.幾分)，初考沒考過，對於選擇題唯一能提供的建議就是購買補習班的題庫書，然後全部寫完

\*註:筆者行政法考前一個月寫普考考古題還錯一半，但是買完補習班題庫書瘋

狂寫普考就進步到 82 分，高考選擇題也拿 42，可以看出題庫書還是非常有功效的

## 2. 申論

筆者準備方式分兩種，一為申論題筆記的撰寫以及熟讀(此亦為本筆記誕生之原因)，以及速讀筆記的背誦(本筆記最後將會附上)

### (1) 申論題筆記的撰寫以及熟讀

撰寫筆記是做為將來申論題答題的模板，透過反覆閱讀將有助於加深記憶，在考場寫題目時亦可以較為快速，大學教授論述因為過於繁雜，不適合反覆閱讀，所以建議考生整理申論題筆記，以作為申論題的答題解方

\*註:筆記的撰寫看似繁雜且耗時，但是成效顯著，筆者之前偷懶沒做筆記整理，高考以及地特三等總是差一點，但之後發憤圖強將筆記做出，下一次考試即上榜

### (2) 速讀筆記的背誦

速讀筆記是整理申論題筆記的重點黑字部分，平常坐車時可以拿來背誦，速讀筆記將有助於選擇題，而在申論題部分，重點黑字即是下標的方式，當考生在考場發現考題熟悉，但不知如何下筆時，可以先以重點黑字作為標題設定方式，在撰寫內容

\*註:筆者親身經驗是僅靠速讀筆記甚難上榜，必須加入申論題筆記始能完成申論題標題、內容以及選擇題一把罩

### (3) 結論

速讀筆記必須每天背誦才不會忘記，而申論題筆記亦須每天看才有辦法在考場寫出完整內容，而筆者的準備方式即是以一個禮拜做為單位，每天重複閱讀申論題筆記以及速讀筆記，例如:行政學速讀有 21 頁、申論題筆記有 132 頁，每天就須背 3 頁速讀筆記以及熟讀 17 到 18 頁的申論題筆記

\*註:筆者水母腦，東西過一個禮拜就會忘，所以設一個禮拜為單位，實際情況可以依個人情況調整

## (四) 法科準備方式

筆者在行政法、民刑總以及法學緒論的準備上，傾向應用做題目的方式來加深記憶力以及解題技巧，若是遇到沒看過的重要判例或是條文，通常會整理在一本筆記上反覆背誦，在選擇題部分，唯一能提供的建議就是勤勞做題目

## (五) 一般科目準備方式

### 1. 國文

#### (1) 公文

請參考青草茶部落格，筆者按照其所教的格式寫皆有 10~11 分

#### (2) 作文

國考作文大都屬於論說文，故筆者的作法是先破題，在寫案例可能缺點，之後再寫優點，最後做結論，分數大都有 30 分左右

#### (3) 選擇題

勤練考古題

## 2. 英文

勤練考古題

### (六) 念書目標設定

筆者建議可以以一年上榜作為目標，並設計讀書計畫表，準備步驟可以參考筆者經驗：

1. 念教授的書打該科目的基礎，並勤勞的將內容整理成筆記(6 個月)
2. 勤做考古題以補足筆記所欠缺部分(4 個月)
3. 最後兩個月則開始背誦速讀筆記以及熟讀申論題筆記
4. 若仍未上榜建議加入其他教授、以及補習班所預測之新考點

### (七) 學習資源提供

#### 1. 阿摩(收費，但可以做任務換取做題目所需的 y 幣)

一個可以練選擇題練到天荒地老的網站，但需支付一定費用

#### 2. 考古題詳解(免費)

各大補習班皆有提供歷屆考古題的詳解，有需求者可以上網查詢

#### 3. 青草茶部落格(免費)

教你如何寫公文

## 四、本筆記特色

本筆記特色在於：

### (一) 基礎

本筆記是以北大林淑馨教授所著之公共管理教科書作為基底，而郭雋的公共管理則是作為補充考古題之用，考生在準備時可以以此作為參考書

### (二) 每章節最後皆收錄 97 年到 108 年公共管理申論相關考古題

收錄的內容包含高普考、地特 3 等、原住民 3 等、身心障礙 3 等以及升官等公共管理相關題目

### (三) 申論題模板的建議與提供

本筆記的撰寫方式，係以申論題建議擬答的方式編成，例如題幹詢問何謂公共管理，可以做如何之解答，故內容雖不多，但此為筆者認為此為教授書中最精華以及可以拿來論述的部分

### (四) 速讀筆記的提供

速讀筆記讓考生能夠快速掌握寫題重點，同時亦可應付選擇題，若是在考場一時不知所措，亦可以先行撰寫速讀筆記內容，在思考如何將內容補上

### (五) 整合性章節

本筆記將內容相同的理論整合在一單元，故其餘筆記仍有部分公共管理相關知識，以下章節內容建議讀者閱讀：

1. 政治學申論題筆記(第 26 章)
2. 公共政策申論題筆記(第 12、13、14、18、27 章)
3. 行政學申論題筆記(第 2、9、13、15、16、17、18、22、23、24、27 章)

## (六) 書單

1. 林淑馨 公共管理 2012 初版 巨流出版 (必讀)
2. 郭雋 公共管理知識圖解 2019 志光出版 (選讀)

## 第一章、公共管理發展概論

### 一、背景

孫本初老師指出，公共管理出現的原因，可分別從理論面與實務面觀之，前者係指公共管理是一種對公共行政舊典範進行挑戰的後官僚典範，企圖擺脫傳統官僚典範限於層級節制的嚴密控制、狹隘的效率觀、空泛的行政執行程序和抽象的公共利益問題，而後者指的是，受到 1980 年代新公共管理浪潮及各國行政改革運動的影響，而導致公共管理誕生。

### 二、意涵

孫本初老師綜合多位學者見解，提出公共管理是繼承科學管理傳統，為一種應用性社會科學，反映出科技整合取向，且其雖自公共政策與企業管理知識領域中獲取知識，但卻未自限於政策執行的技術性質，以及企業管理者追求營利的目標。公共管理的重點在於將公共行政視為是一種專業，並將公共經理人視為專業執行者，不僅重視組織內部運作的效率性，亦關注組織與外在環境關係。

### 三、研究途徑

1980 年代為公共管理萌芽時期，學者 BOZEMAN 在雪城召開的第一屆全國公共管理研究會議之後，指出公共管理的研究途徑可分為 P 途徑與 B 途徑，茲說明如下：

#### (一) P 途徑(公共政策取向途徑)

##### 1. 概念

公共管理應該與公共政策結合，故成為政策管理，該途徑強調問題取向而非量化取向研究問題，研究焦點在於高層管理者的職位上，且關心公共政策的成果

##### 2. 特徵

根據 KETTL 的看法，有以下特徵

##### (1) 對傳統式的公共行政及政策執行研究予以拒絕

強調以自我原有學科專長來研究公共管理，並將公共行政或政策執行的研究成果予以排除

##### (2) 偏向於前瞻性、規範性的研究

公共管理的研究著重於方案結果的形成

##### (3) 著眼於高層管理者所制定之策略研究

##### (4) 透過個案研究來發展所需知識

即從實務運作中管理者親身經歷來萃取最佳管理原則

#### (二) B 途徑(企業管理取向途徑)

##### 1. 概念

該途徑下的公共管理與傳統公共行政較為接近，且倡導的學者亦大都受過企業

管理或一般管理課程教育

## 2. 特徵

BOZEMAN 認為其主要特徵如下:

- (1) 較偏好企業原則的運用
- (2) 對公私部門的差異不做嚴格區分，並以經驗性理論作為公私差異解釋基礎
- (3) 對策略管理及組織管理予以重視，而並非如同政策途徑強調對政策及政治的研究
- (4) 以量化實驗設計為主要研究方法

### (三) P 途徑與 B 途徑差別

#### 1. 相同點

- (1) 不在只關注行政機關內部行政問題，而開始**關注組織外在環境因素影響**
- (2) **尊重管理過程政治因素所演的角色**
- (3) **強調規範性取向**，關切如何改進管理效能
- (4) 對於**經驗性學習的欣賞**，特別體現在**個案研究上**
- (5) **強調科學與藝術間取得平衡**

#### 2. 相異點

##### (1) 與公共行政的關係

政策途徑企圖撇清與傳統公共行政關係；企業途徑認為公共管理與公共行政有密切關係

##### (2) 公私部門是否有分別

政策途徑認為公私有別；企業途徑則認為沒有

##### (3) 研究方法上之差異

政策途徑完全依賴個案研究獲取知識；企業途徑則兼採個案研究與量化研究獲取知識

##### (4) 研究對象差異

政策途徑以高階管理者為主；企業途徑則以具備文官資格的公共管理者為對象

##### (5) 理論或實務取向

政策途徑擅長於實務個案的編纂與羅列；企業途徑則重視學術的研究與理論建構

## 四、特性

學者丘昌泰老師歸納公共管理的幾個特質，如下:

1. 將私部門管理手段運用在公部門之上，**卻未改變公部門主體性**
2. 選擇性地運用市場機制手段，**並非將公共服務完全市場化**
3. 既非公共行政，亦非政策執行並非排斥兩者內涵，**主張予以吸收修正**
4. 重視外部環境關係，**強調最高管理者的策略設計為焦點**
5. 公共管理不完全等於政府管理，是與私部門、非營利組織、公民社會或個人進行**公私合夥**的合作模式
6. **公共管理與政策分析具有密切關係**，不可分離

## 五、要素

傳統上以古立克的 POSDCORB，轉化成葛森與歐默曼的 PAFHIER，甚至延伸至葛萊翰與漢斯的 PAMPECO:

### (一) POSDCORB

計畫、組織、組織人員、領導、協調、報告、經費

### (二) PAFHIER

PA(政策分析)、F(財務管理)、HR(人力資源管理)、I(資訊管理)、ER(對外關係)

### (三) PAMPECO

規劃、分配、市場、生產力、熱忱、協調

## 六、公共管理與企業管理比較

### 1. 底線

公共管理者很少有一清楚底線，亦即沒有損益考量限制

### 2. 時間水平

公共管理者面對政治需求與政治時效性，經常只有較短時間做決策

### 3. 人事任免

在政府機關中，無論是升等、考試、任免、考績等均有詳細的法令規章與一定作業程序，故無法以效率觀善用人力

### 4. 分權與負責

公部門基於憲法均權與制衡設計，公部門的權力通常較為分散

### 5. 決策過程

公部門管理者面對急迫性問題，常需暴露於各方利益干擾下，故無法有計畫的擬定政策

### 6. 公開性

政府管理須接受人民、媒體、立法委員的公共監督，故較為公開

## 七、公共管理的公共性

### 1. 遵守憲法

政府之行政組織都必須依照憲法架構下來組織與設置，但企業部門的各種組織，大部分都可以依照領導者的意思而為立即性的變化

### 2. 部分市場制約

公部門的運作不能完全依靠市場機制來決定，而是常常必須受制於預算經費編制與審議

### 3. 服從政治主權

民主國家重視的即是主權在民的實現，亦即人民才是治理國家的主人，而公部門只是服務其的公僕而已，但是私部門即是為上層利益者與自己謀取福利。

### 4. 公共利益導向

公部門講求公共利益，但因為公共利益的概念過於模糊，所以最簡單的說法即是追求最大多數人的最大幸福，但是企業則重視董事、股東的利益，故其目標較為明確

## 八、 範疇-史達林觀點

史達林在其出版的著作中，將公共管理的範圍分為三種：

### (一) 政治管理

政治管理是公共管理最廣泛的活動，其內容包括行政與政治關係、府際關係、行政首長、政黨協商、民意等活動

### (二) 資源管理

基本行政支援系統的建立，例如：預算與財務管理、採購與補給、資訊管理等

### (三) 方案管理

係針對組織轄區所作的需求確認，包括政策規劃、政策執行、政策績效評估以及可選擇分案的分析等

## 九、 公共管理者如何面對政治行動者

### (一) 民意機構如何影響公共管理者

民意機構干涉公共管理者的方式，可以分為正式與非正式的方式，茲說明如下：

#### 1. 正式的方式

##### (1) 立法程序

國會所制定的法律，牽涉到行政機關組織的變革、政策方案的法制基礎以及職權上的變動

##### (2) 預算程序

任何公共政策的執行都是必須涉及到經費預算，沒有錢即無法辦事，而民意機構把持著行政機關預算是否通過之關鍵，公共管理者不得不謹慎面對，例如我國行政院為了與立法機關在預算上達成共識，在提出預算前皆會辦理數場座談會，邀請議員出席，表達其對預算上的訴求與意見

##### (3) 監督程序

民意機構可以透過議場內對政府官員的質詢以及國會委員會內的備詢，來監督行政機關，而且質詢與備詢的內容往往會被媒體作為新聞的內容，故公共管理者必須謹慎面對質詢，並充分掌握委員所關切的議題，以建立彼此之間的信任

#### 2. 非正式的方式

所謂非正式機制的方式，係指在正式機制以外，對公共管理者主管的事務所作的意見表達與訴求，例如：對於人事或政策事項所為之關說等

#### 3. 結論-公共管理者所具備之功能

##### (1) 政治知識

公共管理者要能精確掌握與該項議題有關之重要人物，若是遇到議員的強力反對，必須採用迴避戰術，以避免造成雙輸局面產生

##### (2) 專業知識

公共管理者因為具有較多資訊，專業程度亦較高，如果可以將相關資訊皆傳遞給議員，將有助於建立與議員的關係

##### (3) 溝通技巧

公共管理者必須迅速回應議員問題，並與議員以及其幕僚建立良好關係

## 十、公共管理 3P 原則

學者吳英明認為所謂 3P 原則即是公民參與(participation)、民營化(privatization)以及公私協力(partnership)三種，以下分述之：

### (一) 公民參與(participation)

政府在制定公共政策時，為了更貼近人民需求，應加入公民參與，讓所有民眾皆有機會表達自己的立場以及需求

### (二) 民營化(privatization)

係指民間可以透過市場機制參與公共服務的提供，換言之，即市政府將市場機制引進公共服務的運作中，期望藉由民間資金以及技術，提升公共服務運作效率

### (三) 公私協力(partnership)

以往公部門注重內部的組織管理以及營運，但現代公共管理主張必須重視外部環境的需求，例如民意等，故公部門在提供公共服務時，亦須考量是否有與民間合作的可能性

## 附錄、歷屆試題

1. 何謂「公共管理 3P」原則？其中，「公私協力」觀念在實務運作上常會遇到那些困境？(108 高考 公共管理)
2. 政府機關因為具備那些特性，導致在推動公務時有一定的限制，無法像企業有效率且彈性地執行？並請舉實例扼要說明之。(106 高考 公共管理)
3. 請分析民主國家國會監督行政部門的方法。(104 身障 4 等 政治學)
4. 若將公共管理視為政治管理 ( political management )、方案管理 ( program management ) 與資源管理 ( resources management ) 三種範疇的合成，請就此三大範疇各應包括那些核心議題加以析論之。(103 地特 3 等 公共管理)
5. 1980 年代以來的新公共管理主義蔚為政府再造風潮，主張政府應師法企業 ( businesslike )。但也有論者持相反看法，認為政府組織與私人企業並不相同，不可一體適用。試比較公共管理與企業管理的異同，並論述你對此一爭議的看法。(102 退除役 4 等 公共管理)
6. 試從組織目標、規劃時程、人事任免、分權負責、決策過程以及公開程度等六個面向分析公私部門管理上可能出現的差異。(102 地特 4 等 公共管理)
7. 近年來，隨著世界各國積極推動政府改造運動，政策執行有從傳統「公共行政」導向轉變成為當代「公共管理」導向的趨勢。試分別說明這兩種不同導向的意義與特質。(102 原民 3 等 公共政策)
8. 學者認為公共管理的研究途徑包括 P ( 公共政策 ) 途徑與 B ( 企業管理 ) 途徑，請分別敘述其意義以及特徵。(101 原民 4 等 公共管理)
9. 公部門的某些獨特性往往與私部門有著基本上的重大差異，使得公共管理在課責與績效的方法與技術也必須適時調整。試論述公部門在本質上有那

些異於私部門的特徵？(100 高考 公共管理)

10. 在民主政治體系中，公務人員要處理與民意代表的關係，必須培養與發揮那些能力？(100 地特 4 等 公共管理)
11. 請問在公部門與私部門從事管理工作，有何重要的差異？(99 身心障礙 4 等 公共管理)
12. 民主政治的治理環境中，民意機關影響公共管理者的途徑有那些？而公共管理者面對民意機構的策略又有那些？(99 高考 公共管理)
13. 公共管理的發展與公部門變革有密切關係，其中「公部門受到抨擊」為造成公部門變革的要素之一。試說明公部門受到那些抨擊？(98 退除役 4 等 公共管理)
14. 請分析說明民意機構有那些干涉公共管理者的機制？(97 身心障礙 4 等 公共管理)

## 第二章、新公共管理

### 一、背景

新公共管理的興起，乃是肇因於兩股力量，首先，受到反國家主義思潮的衝擊，導致以市場機制為基礎的公共選擇理論崛起，並將其小而美政府觀念納入公共管理論述中，另外，隨著 1970 年代石油危機導致的全球性經濟不景氣，並造成福利國家危機，由美國柯林頓所發起的政府改造計畫，使得行政文化管理產生轉移，即從公共行政變為公共管理。

### 二、新公共管理論點

新公共管理主要是引進市場機制、推動企業性政府，即指公共行政必須追求有效率、彈性與回應性的制度，其核心概念即是競爭、授能、績效與顧客優先而非官僚體制命令，其主要論點可以歸納如下：

#### 1. 顧客導向

新公共管理以市場取向為起點，強調人民為消費者

#### 2. 公共組織內部市場化

新公共管理認為市場運作較官僚體制更有效率，因此行政改革的道路應是將市場競爭注入公共組織中

#### 3. 企業型政府

此一概念意味者大膽創新、追求變革、前瞻視野以及接受挑戰應成為公共經理人的特質

### 三、新公共管理哲學基礎

從 1970 年代以後，主張自由市場、個人責任與個人主義的新右派崛起，加上主張市場機制極大化、政府角色極小化的新古典經濟理論興起，其主要理論包含三種：

#### (一) 交易成本理論

交易成本理論由威廉斯提出，他認為買賣雙方在交易過程中皆須負擔交易成

本，例如：蒐集情報等。若要降低交易成本，則必須仰賴制度來降低議價過程中的風險。因此，對於公部門而言，為了減少交易所構成的行政成本，須盡量將公共事務簽約外包給民間部門，並提供適當競爭，以降低交易成本。

## **(二) 代理人理論：**

### **1. 主張**

探討委託人(買方或是股東)與代理人(賣方或管理)之間的關係。該理論假定股東與經理兩者的目標不一致，前者追求利潤極大化，後者追求長期成長與薪資。因此，該理論非常重視課責的問題，因為代理人代表的是委託人利益，故委託人都希望建立一套誘因機制，以促使代理人完成委託人目標。

### **2. 限制**

為建立誘因機制，常會面臨代理人與委託人間目標不一致，以及委託人與代理人間資訊不對稱現象，使得委託人會盡量減少代理人裁量權

### **3. 代理人理論特性**

- (1) 兩者都是自我利益極大化者
- (2) 兩者資訊不對稱
- (3) 委託人面臨如何誘導的問題
- (4) 代理人契約是自我執行的，不需任何強制力量
- (5) 契約有參與上限制，避免代理人不履行契約內容

### **4. 代理人在新公共管理上之應用**

其問題在課責問題會比私部門要來的複雜，由於公共機構的委託人是選民，而選民利益是分散的，實難以有效控制代理人，無法保證代理人能實現本身願望。因此，代理人主張縮減政府規模，採取契約外包方式，以確保履行承諾問題。

## **(三) 公共選擇理論**

### **(四) 新右派思潮**

因應 1970 年代出現凱因斯社會民主主義的明顯失敗，以及對社會秩序崩解和權威衰退的關注，新右派思潮帶來極大轉變，並在 1980 年代以柴契爾主義出現，都是在支持一個強盛但管理最少的國家

## **四、 新公共管理與公共行政的比較**

1. 相對而言，新公共管理更**注重顧客需求**
2. 新公共管理認為公共組織的設計應該彈性化，而此一彈性化的措施則是引入市場的競爭機制於公共組織中，而被喻為**公共組織內部市場化**
3. 新公共管理將傳統上公共服務對象之認知意涵，由**非人化個案轉換為顧客**
4. 新公共管理**基於小而美國家概念**，不再著重於理性—廣博的政策規劃，並且不認為大有為政府是公共行政的使命

## **五、 新公共管理優點**

一般而言，新公共管理突出為人肯定之處，在於其因應過去經濟不景氣、財政惡化以及正當性危機環境裡，提出解決良方，並期望藉由釋放官僚，使治理工

作更具彈性，其優點主要如下：

1. **裁撤多餘人力**，生產力確實提高，且公服品質並未下降
2. 公服決策制定更能採取理性與策略設計導向，並以**契約管理兼顧品質與責任**
3. 公服對消費者**更具回應力**，公開管道使顧客參與
4. 將公共管理權力由專業者與工會，轉移至管理者與主雇團體，**減低工會對公部門的決策影響力**
5. 使公共部門**保持更大彈性**，能夠提供各種創新與改進計畫

## 六、新公共管理限制

1. **未注意公共行政政治本質**，而陷入傳統公共行政只追求效率的工具理性迷思
2. 新公共管理**無法達成社會正義**，其將所有大小團體一視同仁，頂多達成平等
3. 使社會大眾無法參與決策
4. **公共利益遭到棄置**，行政人員僅會選擇容易達成的公共管理指標，而避開任何可能對社會更有利但不容易達成之任務
5. 新公共管理認為決策方向仍由最高管理者負責，故容易**限縮中下人員的思考範圍與倫理角色**
6. **忽視社區意識的培植**，新公共管理將人民視為是追求個人最大利益，在此情形下，人民沒有意願參與公共事務
7. 為解決財政困難等問題，勢必賦予官僚體制更大裁量權，而導致官僚自主性提升，新公共管理即會**產生課責問題**

## 七、新公共管理提供公共服務的方式

### (一) 合產

所謂合產係指為提升社會服務的質與量，人民主動與政府合作，共同提供公共服務，其方式包括特許、外包以及合資

### (二) 外包

係指透過政府與民間機構簽訂契約關係，由政府提供經費與相關協助，而由民間履行契約中之規定項目，雙方所簽定之契約中通常會詳載雙方之義務、責任以及服務內容等。簽約外包通常涉及較為單純之公共服務，但近年來漸漸擴及較為複雜的公共服務

### (三) 特許

係指政府授與民間機構特許權來經營或提供特定公共服務，而由廠商就其提供的公共服務向民眾收費。特許權的授與方式可以分為以下兩種：

#### 1. 排他性的特許

亦即政府將一壟斷性特權授與特定民間企業，並由政府負責價格管制的作用

#### 2. 非排他性的特許

非排他性特許是指任何民間企業都可以爭取的，通常顯現在政府將其公共建設、土地租賃給私人企業從事商業活動

### (四) 異同

綜上所述，合產的範圍最廣，特許、外包皆在其實施方式的範圍裡，而就特許

與外包做進一步的分析，發現兩者的差別在於生產者支付方式的不同，在特許裡，消費者向取得特許經營權的民間企業支付價金，但在外包裡，價金的支付方式則是由政府負責，以換取民間企業提供公共服務

## 八、公共管理未來展望

公共管理雖然為公共行政的一環，但卻有企圖成立一門獨立學科，學者 BEHN 即指出，公共管理想成為獨立學科，即須研究下列三大問題：

### (一) 微觀管理問題(Micromanagement)

根據研究顯示，行政機關過分強調依法辦事，欠缺行使裁量權的自主性時，便可能將有限資源浪費在對法令規章的順服下，無法對特殊情境作出適當因應，此即為微觀管理問題，亦即公共管理必須研究如何突破憲政體制與程序規則等微觀管理的循環

### (二) 激勵問題(Motivation)

即公共管理者如何激勵組織成員盡心盡力來達成公共目的，因為從代理理論來看，不論是在官僚、市場與網絡治理模式之下，皆強調如何確保代理人能作出符合委託人利益的代理問題，亦即公共管理需要研究如何透過激勵手段誘使適當的代理行為

### (三) 績效衡量問題(Measurement)

公部門追求公共利益，但何謂公共利益卻沒有明確論述與評估標準，導致行政部門常以我們無法控制一切作為政策失敗推卸責任的方式，故公共管理者必須研究如何能夠測量出本身及機關績效，包括輸入、產出、結果及影響等方面的測量

### (四) 結論

學者 Behn 認為上述三個問題是環環相扣的，例如：當立法者不知道如何有效激勵行政機關去達成特定目標時，便會退而求其次，將關注點放在微觀管理上面，但同樣的，若是行政機關的政策績效可以有效衡量時，則不但可以激勵員工努力工作，亦可以提供立法機關與行政彼此間之信任感，進而打破微觀管理的問題

### (五) 對政府再造的啟發

艾莫特與新格華從未來學概念，歸納出公共管理未來環境系絡如下

#### 1. 社會與組織將會日趨複雜

受到科技網絡與全球化的互動發展，組織管理與運作必須與時俱進

#### 2. 民營化與公私部門間互動日趨頻繁

公共管理主張師法企業，迫使公部門必須回應市場需求，故政府與私部門之間的互動亦會日趨頻繁

#### 3. 持續的技術變革

由於高科技時代來臨，發生資訊超載與資訊整合問題，必須改變傳統流程，以加強應用資訊技術能力

#### 4. 公部門資源及成長將受限

由於資源有限、慾望無窮，使得政府服務規模受到限制，為提升政府治理能力，將迫使政府透過契約外包等方式經營公共服務，因此，公部門的資源以及成長亦會受到限制

### 附錄、歷屆試題

1. 如果將市場治理模式運用於行政組織中，往往會被批判為忽略行政倫理的面向，試申其義。(107 行政警察人員 行政學)
2. 新公共管理在公共行政思潮轉變中占有重要地位，也是各國行政革新與政府再造的重要理論基礎，請說明新公共管理的內涵？(107 普考 公共管理)
3. 試從「委託人與代理人」理論，析論其在公共管理之應用。(100 高考 公共管理)
4. 新公共管理改革風潮的焦點之一，就是公部門與私部門之間，為了提供公共服務所建構的合作關係，請舉例並說明下面三種模式的異同：(一)合產、(二)外包、(三)特許。(98 退除役 3 等 公共管理)
5. 學者 Robert D. Behn 曾指出，倘若公共管理想要成為一門學科，就必須學會從尋找問題開始，而當代的公共管理，則必須認真思考並處理 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？(98 高考 公共管理)
6. 公共管理這門學科近十年來的最新發展趨勢為何？試析論之。(98 地特 3 等 公共管理)
7. 在批評公共管理思潮的眾多論述中，最強烈的批判之一，當屬其對於現代民主的衝擊，請列舉三點負面影響，並舉例說明。(98 地特 4 等 公共管理)
8. 「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？(97 高考 公共管理)

## 第三章、組織精簡

### 一、定義

學者狄威特認為，組織員額精簡係指當組織面臨本身及對外環境有所調整時，組織的管理者為促進組織績效，所從事對於組織人力及預算應用之縮減，簡言之，即是組織有計畫地裁減組織中的職位及工作，以達到組織塑身的目的

### 二、特性

#### 1. 為一種刻意採取的行動

組織員額精簡乃是人為、具有意圖的活動，亦即組織是有目的的進行工作，並非只是偶發於組織的突發事件，因此組織精簡有別於組織衰退

#### 2. 不僅只侷限於人事精簡

組織精簡除了人事的精簡外，亦包含預算等精簡

#### 3. 為一種工具手段

組織精簡是達成組織效率、效能的工具手段，其目的在於對於組織環境進行防衛性回應，以防範組織衰退

#### **4. 必然影響工作流程**

當組織面臨人力減少時，其業務活動的執行優先順序以及方法，必然需進行全盤重新檢討

### **三、 策略**

學者梅林海夫、勞倫斯以及蘇頓認為，組織員額精簡策略可以分為以下三種：

#### **1. 自然耗損**

自然耗損較不影響職員現狀，係指對退休人員或離職人員所遺留下來的空缺加以凍結，而暫時不聘請新進人員

#### **2. 誘導性離職**

通常係由雇主提供一項誘因或使用其他方法來促請雇員自動離開現職，例如財務誘因、轉調其他工作或地區等

#### **3. 非自願性離職**

包括降級、離職等，此種方法最節省短期的成本，但是此策略往往涉及組織大幅度的變動，故面對成員的反彈亦最大

### **四、 政府進行組織精簡時應考量的因素**

學者孫本初認為如果要避免組織精簡的負面影響，政府推動過程可以考量以下做法：

#### **1. 以過去案例作為參考**

政府應參考過去實施的精簡案例，以及汲取國外經驗，以達到好的精簡結果

#### **2. 主動和員工進行溝通**

在進行組織精簡政策擬定時，應該賦予員工更高的參與，並開設管道使其可以發表意見，以凝聚共識

#### **3. 提供自助餐式的補償方案**

設計多種權益補償方案，讓被精簡員工可以依照本身需求做出選擇

#### **4. 安排被精簡員工之面談**

進行面談的優點在於，可以更了解員工需求，同時亦可以對員工過去的付出表達感謝之意

#### **5. 安置及協助被精簡員工**

例如：提供第二專長訓練等

#### **6. 短期與長期策略並行**

前者例如組織精簡策略，後者例如人力資源規劃與發展策略

### **五、 齊頭式組織精簡**

#### **(一) 齊頭式精簡的謬誤**

由於政府體制本身的限制，政府機關在處理人力精簡議題上，未能如私人企業般的靈活，值得在予檢討，針對我國歷年推動組織員額精簡的措施中，最引人批評的即是未落實績效管理制度以及未依各組織之性質、功能、職掌、人力資

源狀況與績效做為精簡標準，而採齊頭式精簡而產生謬誤，亦及將所有組織皆進行員額精簡，而沒考慮究竟哪些組織需要精簡，而那些組織不須要精簡

## (二) 改善齊頭式精簡的方法

組織員額精簡可以透過以下幾種面向作為衡量基礎，藉此改善齊頭式謬誤：

### 1. 工作變化性

根據工作職位所居具備的專業知識與技術做為衡量基準

### 2. 工作重要性

係指該項職務對於整個組織的生存是否具有重大意義

### 3. 工作自主性

係指工作職務上可以自由裁量的程度而言，裁量程度愈大代表對組織愈為重要

### 4. 工作回饋程度了解性

指員工對於工作成果給予的回饋是否了解

## 附錄、歷屆試題

1. 何謂組織精簡（downsizing）？它有那些特性？通常有那幾種實施策略？試分別說明之。(100 普考 公共管理)
2. 試闡釋組織員額精簡強調的「塑身」(rightsizing) 理念，並以此論點評析齊頭式精簡的謬誤？(100 地特 3 等 公共管理)
3. 組織員額精簡向來被視為是我國節省政府人力及經費的重要策略。請問組織員額精簡的意涵是什麼？而政府推動行政組織員額精簡的策略時應該注意什麼原則？(98 退除役 3 等 公共管理)
4. 金融海嘯狂襲各國，「組織員額精簡」(Downsizing) 成為企業營運保本的策略之一。請說明何謂「組織員額精簡」？政府推動此策略時應有何考量？(98 身心障礙 4 等 公共管理)

## 第四章、政府再造

### 一、背景

政府面對劇變的外部環境與日增的公民需求，從而擴張其規模與職能以求因應，但擴張後的官僚體系在效率上以及效能上並未顯著提升，預算的支出與財政負擔日益沉重，面對此種困境，1980 年代產生的小而美、民營化的政府革新風潮，希望以減少支出或增加服務的方式，增加政府運作效能，而形成另一波改革風潮

### 二、定義

根據漢默的定義，再造係指對組織過程的徹底再思考及根本性的巨幅再設計，以促進組織績效劇烈進步。由以上可知，政府再造是一項政府工作過程、概念及方法的全程革命，目的在期望為人民創造生活資源附加價值

### 三、核心特質

#### 1. 生產力

政府必須在有限資源或是更少的財政收入裡為人民提供服務

## 2. 市場化

係以市場機制代替命令控制的官僚體系

## 3. 服務取向

為使政府更具回應性，進而徹底改造服務提供系統，並將為民服務視為首要

## 4. 分權

為提升政府回應能力，政府再造重視授權給基層政府單位

## 5. 政策能力

意即將政府做為服務採購者以及服務提供者之功能加以劃分

## 6. 結果責任

從由上而下之責任系統，改為由下而上、結果導向的責任系統所取代

## 四、理論基礎

### 1. 策略規劃

透過策略規劃以界定組織關鍵流程，重新安排這些流程用以迎合消費者與市場需求

### 2. 品質管理

根據價值的附加性來檢視工作流程，並測試流程每一步驟對顧客而言是有附加價值的

### 3. 參與管理

再造工程從參與管理角度檢視組織如何跨功能運作

### 4. 專案管理

將組織重視從高度專業分工，轉移至流程管理，並透過流程管理之改革，促進工作能齊頭式進行，而並非循序漸進，以縮短作業循環時間

## 五、政府再造五 C 策略

奧斯斯本與傅瑞琪在其 1997 年合著的(解放科層體制:政府再造的五項策略)中，具體提出五項策略，作為政府再造手段，以徹底改造政府染色體:

### (一) 核心策略(THE CORE STRATEGY)

公共組織的職能集中在領航而非操槳，其焦點著重於釐清目標、構築願景

### (二) 後效策略(THE CONSEQUENCE STRATEGY)

係在設計公平、客觀及科學的績效報酬制度，其焦點著重於考評績效以及獎優汰劣

### (三) 顧客策略(THE CUSTOMER STRATEGY)

調整行政人員與民眾互動方式，以顧客導向方式處理行政業務，其焦點著重於加速回應以及強化責任

### (四) 控制策略(THE CONTROL STRATEGY)

係指行政組織將內部重要決策權下放，必要時可對外授權社區，其焦點著重於授能成員以及提升能力

### (五) 文化策略(THE CULTURE STRATEGY)

是五 C 策略當中最晦澀難明的，係指若要維繫政府再造成果，就需刻意改變行

政人員心思意念以及行為習慣，其焦點著重於改變心態以及調整行為

## 六、政府再造原則

根據 OECD 的研究，政府再造之具體行動，可以歸納出幾項原則：

1. 運用企業管理技術：例如：推動行政資訊管理系統
2. 強化服務與顧客導向觀念
3. 將市場機制與競爭功能導入政府部門
4. 透過文化加強再造工程之共識與強制力量，例如：美國制定績效成果法，即透過訂定一套法律文件，作為政府在造之強制力

## 七、各國政府再造趨勢

雖然各國在政府再造上，有名稱、細部規畫上之差異，但細究其內容，其實各國政府之策略皆大同小異，歸納各國計畫，可以整理出以下幾種趨勢：

### 1. 顧客導向文化

例如：美國副總統高爾即宣稱政府要服務的是我們的顧客

### 2. 組織精簡

例如：我國政府再造也是以人力精簡、組織調整為兩大改革方向

### 3. 分權

傳統中央政府統籌一切事務之原則，以逐漸轉向由地方政府以及利益團體負責

### 4. 績效管理

為了確保將有限資源運用在政策所規劃的方向，並發揮預期之功效，績效管理成為政府再造不可或缺的手段

### 5. 民營化

為了提高政府資源使用效率，各國政府改革皆將民營化列為重要方針

### 6. 常任文官領導管理之重要性

意即常任文官的領導管理角色日漸受到重視

## 八、各國政府再造特色

1. 各國引發政府再造背景因素相似，皆是對於政府效能不彰、規模過大之反動
2. 各國政府再造目的趨於一致，也就是以減少成本以及提升效能為主
3. 各國政府再造路徑一致，皆強調顧客導向以及重視績效
4. 組織精簡成為樽節施政成本的必然手段
5. 大幅進行文官體制改革，永業化文官已逐漸被契約雇用制取代
6. 廣泛運用市場的自由競爭機制，例如民營化、契約外包
7. 顧客導向的公共服務已成為政府再造基本理念
8. 建構績效型政府以成為各國政府再造共同目標
9. 憲政體制和政治因素仍將考驗各國政府再造活動，因為新公共管理強調賦予政治菁英更大職權

## 九、政府再造新治理模式

美國學者彼得觀察 1980 與 1990 各國政府再造實況，發現當代政府治理模式和傳統科層體制治理有很大差別，故新治理具有以下特質

## 1. 市場式政府

此一模式肯定市場優越性，認為傳統治理結構的問題在於官僚體制獨佔性，致使文官體系缺乏足夠誘因而缺乏效率。因而市場式政府強調分權、市場競爭等作法

## 2. 參與式政府

因為官僚體制容易產生層級性與本位主義等弊病，因而參與式政府強調對抗傳統官僚的層級節制體系，主要特徵在於力求組織扁平化、運用協商等作法

## 3. 彈性化政府

此一模式主要著眼於現代環境變遷劇烈，因而強調政府必須以任務及目標導向，其特徵為採行團隊式管理以及建構網絡型組織

## 4. 解制式政府

此一模式並非是解除經濟政策上的管制，而是專指政府內部管理上的解制，其特徵在於賦予管理者更多的自由裁量權。

## 十、 政府再造困境

### 1. 企業化與企業家精神有待釐清

企業精神政府主要是強調政府部門學習企業之若干機制，如誘因、競爭等，藉以改變政府體質，以繼續執行公平正義使命，但必須謹記不得完全以成本效益來衡量

### 2. 顧客導向適當性

公部門的顧客認定不易，顧客之間各自擁有不同的服務期望，而公部門本身所提供的服務又大都有一制性，很難滿足不同顧客需求

### 3. 利潤(營收)觀念之合宜性

政府再造雖以裁併機構、刪減員額、節省減少支出為其部分內涵，此作法雖可能可以提高政府效能，但減少支出不一定代表提高效能，實施政府在造也不一定可以提升績效以及增加營收

## 十一、 我國經驗的探討-中央行政機關組織基準法的精簡

中央行政機關組織基準法雖規定行政院部會，應精簡為 13 部、4 委員會及 5 個獨立機關，但其所定之變化是在於數量的改變與配置，而並非針對整個中央行政機關作業流程所做的改變，故嚴格來說，僅可稱之為組織精簡而非組織再造

## 十二、 開發中國家的政府再造

雖然目前世界各國都熱衷於進行政府再造，其中，開發中國家也致力於進行政府再造，但是這些國家首要面臨的問題，並非政府再造，而是如何提升國家治理能力，世界銀行認為，開發中國家必須先具備以下先決條件，才能進行政府再造:

1. 有效率的文官以及有回應能力的立法人員
2. 獨立審計人員以及司法制度
3. 有責信的運用公共資金
4. 各層級政府對於法律和人權的尊重

## 5. 多元制度與言論自由

### 十三、 組織流程再造

#### (一) 意義

新公共管理的興起引進了顧客導向、企業型政府跟組織再造等理念基礎，並根據組織再造提出了下列五項的再造方式：

##### 1. 流程導向的再造

以精簡與強化流程作為改造重點

##### 2. 目標導向的再造

預先訂定一個期望完成的目標，並根據該目標擬定策略執行

##### 3. 資訊科技的再造

透過將資訊科技引進公部門的方法，改造政府處理事務的過程

##### 4. 系統思考的再造

以長遠方向的思考模式做為思考方向

##### 5. 顧客導向的再造

組織的改造要符合顧客的期望與要求

#### (二) 我國政府如何運用組織流程再造

資訊科技為所有組織流程再造之關鍵，而將資訊科技運用在公共服務上，即是電子化政府

### 附錄、歷屆試題

1. 探討公共管理的學者，往往重視政府再造的觀念。綜合學者的看法，政府再造的核心特質有那些？請詳細解釋並舉例說明之。(108 身障 4 等 公共管理)
2. 1980 年代新公共管理興起，激發了許多國家先後採取各種管理工具進行政府組織再造工作；試述我國政府如何運用組織流程再造（Business Process Reengineering, BPR）於政府再造？並造成那些方面的影響？(106 地特 3 等 公共管理)
3. 過去數十年全球各國政府推動一系列的政府再造運動，請問該運動的核心特質為何？有何具體成果？而就開發中國家而言，這政府再造運動所面臨的問題與挑戰又有那些？(99 地特 3 等 公共管理)
4. 1980 年代末為風潮之政府再造，其主要論點為何？論者對於其的批判及反思又為何？(99 高考三級 行政學)
5. 組織再造的意涵為何？中央行政機關組織基準法規定行政院各部會，應精簡為 13 部、4 委員會及 5 個獨立機關，此一規定是否符合組織再造之精神？精簡部會將面臨何種困難？(98 年 高考三等 行政學)
6. 各國政府改造運動風行草偃，其改革經驗對我國政府再造提供那些具體建議？試分析說明之。(98 普考 公共管理)
7. 各國公共管理變革的背景因素有何相似之處？試以當前縣市整併為例申論之。(98 原民 4 等 公共管理)
8. 在「新公共管理」概念指引下，全球各地自八〇年代起掀起一波波的政府改

造運動，試問英、美、紐、澳等先進國家之政府改革運動有那些相同之處或共同特色？請詳列說明之。(98 升官等 公共管理)

9. 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。(97 高考 公共管理)
10. 政府再造活動幾乎是全球性的，請整合歸納英、美、紐、澳等先進國家改革經驗，說明各國政府再造的共同特性。(97 身心障礙 4 等 公共管理)

## 第五章、企業化政府

### 一、背景

企業型政府的形成背景，可以從理論與實務兩層面來探討，

#### 1. 就理論上而言

(1) 社會大眾對於公共服務需求的質與量的大幅成長，但官僚體制卻不能滿足民眾需求

(2) 因科技進步擴大服務範圍，並促使其多樣化，不僅提高政府施政成本，同時降低其效能

(3) 官僚體系行事遲緩、缺乏效率等特質，使得社會大眾對於政府普遍不信任

#### 2. 就實務上而言

大多數政府領導者皆面對**雙環困境(catch-22)**，對內，改革須樽節成本，如刪減員額、裁撤機關，容易造成公務員的抗拒，對外若要提高政府效能，是必要擴大稅基與增加稅賦，容易造成民眾的抗議以及立法機關的質疑

### 二、企業型政府的意涵

所謂企業型政府，係指政府在既有文官體制中，培育政府企業精神與企業型官僚，前者係指在政府體制運作中，具有某些變遷導向內在性質，這些特質能夠引發改革，並以實際行動體現在協助公部門處理公共事務上。

### 三、企業型政府十項原則

依奧斯本與蓋伯樂所言，企業型政府運作或治理須遵循下列十項原則：

#### 1. 導航型政府

強調領航而非操槳

#### 2. 社區型政府

授權公民參與監督政府

#### 3. 競爭性政府

鼓勵公共服務機構提供者之間的競爭

#### 4. 任務導向政府

以目標和任務導向，而非以法規命令為策令

#### 5. 結果導向政府

以實際成果為施政重點

#### 6. 顧客導向政府

強調建立立即回應系統並重視顧客滿意度

#### **7. 企業型政府**

強調開源，而非一味節流

#### **8. 前瞻性政府**

具有防患未然的能力

#### **9. 分權化政府**

講求分權，並鼓勵參與式管理

#### **10. 市場導向政府:強調市場機能優於官僚體制**

### **四、 企業型政府特質**

#### **1. 重視成本效益關係**

企業型政府必須改進過去只重視預算而不關心產出的作法，重視政策或計畫的成本效益關係

#### **2. 重視績效評估**

企業型政府運作講究產出與績效，因此必須重視評估工作，以衡量政府機關是否達到產出極大化

#### **3. 對執行者授權與課責**

企業型政府的管理者必須賦予執行者自由裁量權來完成其所執行的計畫，並保證能達成清楚、具體目標的責任

#### **4. 重視競爭與選擇**

競爭是市場運作的主要手段，企業型政府若欲滿足民眾對公共服務需求，則可考慮透過競爭手段，在公私部門尋求多元選擇機會

#### **5. 強調創新與改革**

企業型政府重視解除枷鎖、打破結構慣性、活化官僚思維等創新、改革之先決條件

#### **6. 主張法令鬆綁**

官僚體系常透過繁複行政作業程序與規定限制公部門，造成其為了遵守規定，而必須花費更大的交易成本，因此，如何簡化法規與流程，改以較具彈性的方式，成為企業型政府的目標

#### **7. 重視顧客導向**

為了達成為民服務之目標，藉由顧客導向的行政管理模式，改善目前作業流程，朝向顧客導向目標邁進

### **五、 形塑具企業精神的環境**

李文和辛格提出企業型官僚塑造新環境八大步驟

#### **1. 容忍錯誤**

管理者應表達容忍錯誤的訊息，並授予行政人員適當自主權

#### **2. 有創造才能與對承擔風險的支持**

管理者必須尋找官僚體制中抑制才能的結構因素予以改善，並設法塑造基本價值和獎酬系統以改變組織誘因

3. **賦予執行者自由裁量權與達成績效責任:**管理者必須賦予執行者足夠資訊與裁量權
4. **重視分析和評估:**分析的主要工作是在創新方案實施中加以衡量，以達成方案目標，而評估則是藉由反饋系統，將錯誤即時修正
5. **藉由新組織結構來加強彈性:**因為大型層級節制組織有較多法規限制，但若組織改而建立扁平式組織，就較能適應環境變遷，且能以自由而非傳統的方式來組織人員、資源關係
6. **獎酬制度能彈性運用:**報酬除了基本上之物質獎勵，亦包括聲望共享、尊榮感等
7. **建立外在擁護者:**公共服務之創新，單靠政府是難以達成的，故需透過公私協力才能達成目標
8. **建立好的公共形象:**欲尋求外在擁護者的支持或反對，就需要建立良好公共形象，通常會透過媒體來達成

## 六、企業型政府的省思

### 1. 誘因結構差異

驅使企業提高品質討好顧客的動機是市場機制，但對於公部門來講，因為其具有獨佔性質，且常任文官受到制度的保障，基本心態是防弊重於興利，故任內只追求不出事即可，無須有任何積極的創新

### 2. 主觀意志論的限制

企業型政府的成功在於建立企業型官僚的積極創新的行為上，亦即十分強調人的重要性，但除了人，系統或政府體制等結構因素亦有重要影響。企業型政府認為現行傳統文官體制有可能阻礙企業官僚創新

### 3. 對私部門管理的迷思

私部門令人稱羨的服務品質，部分是因為政府存在的結果，政府管制干預的功能是針對市場機能失調，而企業型政府卸下管制角色，向市場學習，似乎有些角色混淆

### 4 創新與彈性風險

企業型政府致力與創新與改革同時，時空環境的不確定性亦增加，造成風險增大，因此可能面臨改革失敗命運。另外，授予執行者彈性裁量權也可能產生道德風險問題

## 七、新公共行政對於企業型政府的批評

新公共行政學者 FREDERICKSON 認為企業型政府並非改善官僚體制的最佳良方，理由如下:

### 1. 政府非市場

美國市場機制運行的結果是造成政府大舉舉債與工人低薪，可見政府須停止將市場作為改革的榜樣

### 2. 人民是主人而非顧客

顧客只能被動的要求哪些服務，但公民為國家主人，可以主動要求政府提供某

些服務

### **3. 縮編會導致貪腐**

當縮編與解除管制合在一起執行時，即會產生貪腐，即一個單位所能擁有的權力，可能比原始的權力還要來的高

### **4. 政治與權力應該最先被改善**

怪罪官僚體制只是治標不治本的解決方法，因為官僚體制重視依法行政，而法律又多由立法機關訂定，故政策係由立法機關與最能影響立法之利益團體透過政治手段與權力運作而來

### **5. 不應該節省經費**

節省經費是一個簡化且誤導的作法，亦即此種作法僅能治標而不能治本，因為羊毛出在羊身上，根本之道還是必須對於官僚文化做徹底的再改造

## **八、使用者付費**

### **(一) 基本概念**

係指當使用者享受某項公共設施時，相對地必須分攤一些使用的經費，以達到以價制量的效果，其原因在於公部門所提供的公共財，大多具有消費的非敵對性、不可排他性以及擁擠性，且又大多是免費提供，導致社會出現搭便車的效應，使公共財使用上嚴重欠缺效率，故使用者付費透過向顧客酌收使用費用，使權力分享與責任負擔間可以找出平衡，避免公共財使用陷入搭便車之惡性循環中

### **(二) 應考量的因素**

使用者付費的設計必須符合三項原則：

#### **1. 符合效率原則**

亦即用最少的行政成本來達成最大的經濟效益，不要為了進行使用者付費而大量的去浪費行政人力以及財務成本

#### **2. 符合公平原則**

例如有使用者收費，反之，未使用者則不得收取費用；使用頻率愈高者，收費愈高，反之，則愈低

#### **3. 符合效果原則**

收費的目的要達到減少搭便車的效果，否則該經濟工具及無法發揮預期效果

### **(三) 限制**

#### **1. 必須要有法律規定**

依法行政是使用者付費的基本，沒有法律規定即不能向人民課徵費用

#### **2. 必須要有民意機構支持**

收費的多寡所牽涉人民的權利義務甚大，必須將收費標準以及費用送交議會審查，以符合民主政治原則

#### **3. 盡量採用專款專用方式**

使用者付費既然是針對特定公共設施所徵收之費用，其所徵得之金錢應該用來維護該特定公共設施

#### 4. 將所徵得之費用用來支付徵收成本

行政機關不應該再另立預算科目，而是要貫徹統收統支原則

### 九、組織創造力

#### (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：

1. 新的問題解決方案
2. 新的運作方法或技能
3. 新的服務
4. 新的產品
5. 新的思維
6. 新的觀念

#### (二) 效應

##### 1. 提升競爭優勢

組織為了生存，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

##### 2. 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

##### 3. 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

##### 4. 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，轉變為可以預防一切危險的組織

##### 5. 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

##### 6. 診治組織病態

組織可能因為環境不良，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

### 附錄、歷屆試題

1. 何謂組織創造力？其具體內涵有那些？組織創造力會為組織帶來那些 效應？試分別論述之。(107 地特 4 等 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. 試闡述企業型政府 (entrepreneurial government) 的原則與特質。(102 身心障礙 4 等 公共管理)

4. 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)
5. 「企業型政府」概念對政府改造曾產生重大影響，請分析在落實企業型政府概念時會遭遇何種限制？又欲真正落實企業型政府之概念時，則須具備何種前提？(99 地特 3 等 公共管理)
6. 「使用者付費」是將市場機制應用在公部門的典型策略，請舉例說明此一策略在政策設計時應該考慮的因素與限制。(99 地特 4 等 公共管理)

## 第六章、新公共服務

### 一、背景

有鑑於近世以來政府治理受到新公共管理的影響，而導致過分傾向管理主義的危機，部分人士不斷呼籲致力於尋找新的公共行政價值，重視社群主義與憲政精神，以矯正過度偏重管理主義的不當價值傾向。隨後丹哈特夫婦所提倡的新公共服務遂成為改變的契機，強調以服務取向來取代績效導向的政府。

### 二、定義

根據丹哈特夫婦在(新公共服務:服務而非導航)一文中，指出新公共服務的核心主題有二，一為提升公共服務的尊嚴與價值，二為重視公民、公民權與公共利益等價值內涵與實踐。公共服務不僅應該提供服務給社會大眾，更要運用公民對話與公民參與來強化公民精神。

### 三、傳統公共行政、NPM 與 NPS 之差異

1. 傳統公共行政以**權威**作為主要協調機制，偏向**層級節制**治理模式  
傳統公共行政強調由上而下的治理，政府應該扮演操盤者的角色，著重單一的政治目標以及執行
2. 新公共管理以**價格**做為主要協調機制，偏向**市場**的治理模式  
新公共管理則強調政府應該保持領航者角色，並扮演市場力量的媒介，創造內外部門皆可共享利益的合作結構
3. 新公共服務以**網絡互動**為主要協調機制，偏向**社群**治理模式  
新公共服務強調政府角色由領航者轉變為服務提供者，並站在公民的立場提供真正的需求與服務，以創造公共利益與價值

### 四、新公共服務理論基礎

#### 1. 民主與公民資格

係指公民應主動積極參與治理

#### 2. 社群與公民社會

社群具有凝聚共識與整合各種團體的作用，而公民社會則是一群具有社群意識、情感與共同意見的公民組成，在建構社群上，政府扮演關鍵性角色，在於促進公民與其他社群的連結

#### 3. 組織人文主義與新公共行政

係指行政機關不應該受到權威與控制所主導，更要注意公共行政人員與公民的

需求與觀點

#### **4. 後現代公共行政**

其觀點特別強調對話概念，認為公共問題透過對話來面對問題，會比透過客觀的觀察或理性分析更容易解決問題

#### **五、新公共服務的核心概念**

新公共服務的核心理念，根據 ROBERT DENHARDT 夫婦的說法，主要有以下七項：

##### **1. 重視公共利益**

公共行政人員要建立一個集體共享的公共利益，不同於傳統公共行政僅是扮演恪守本分、依法行政及價值中立的消極角色，而是必須扮演建立共享公共利益的積極角色

##### **2. 重視公民精神更勝於重視企業家精神**

有別於傳統公共行政重視權力集中，以及新公共管理強調師法企業精神與作為，新公共服務則強調公民應涉入政府決策過程，真正的參與、改善與審議式的決策過程

##### **3. 人民是公民而非顧客**

公共行政應該著重於公共利益，所要回應的是公民需求而非顧客，其焦點在與公民建立信任與合作關係

##### **4. 民主行動與策略思考**

新公共服務認為政策執行的重點，在於促進公民聯盟與社群建立，政策執行是政府與公民兩者共同的責任

##### **5. 重視課責且課責並非簡單之事**

有別於新公共管理過於強調利潤與成果的追求，忽略課責的重要性，新公共服務則體認到課責是複雜且多面向的。

##### **6. 重視人性價值**

新公共管理強調以誘因而達成生產力，而新公共服務則認為公共組織的成功有賴於人性價值的重視及透過合作共享的領導

##### **7. 服務而非掌拓**

新公共服務強調公共行政人員要運用共享價值為基礎的領導，政府作為公民的公僕，應該幫助公民並共享利益，而不是控制與領導政府作為與政策方向

#### **六、新公共服務對政府再造啟示**

學者丘昌泰針對新公共服務之論點，提出幾項討論，以探悉新公共服務對政府再造之啟示：

##### **1. 彌補新公共管理過度重視顧客缺失**

新公共服務可以扭轉公共管理過於重視顧客，過分強調服務提供者與顧客之間之關係，以至於忽略公民作為國家主人的角色

##### **2. 避免陷入管理主義瓶頸**

新公共服務可以彌補新公共管理忽視公民精神與民主內涵兩面項，不致陷入管

理主義瓶頸。國家目標通常較多元，且強調公平正義與照顧弱勢族群，但這些目標皆無法透過公共管理實現，而必須運用彰顯國家多元目標之新公共服務始能達成

### 3. 拓展公務員視野，改變其角色增加貢獻度

新公共服務眼中的公務員，其責任是以謙虛態度為各種不同利害關係人建構一個公平對話平台，最終目標是培養民主公民精神與社區意識

## 七、新公共服務的實踐

新公共服務強調公民資格、公共利益與公共服務，其中，公民參與具有重要地位，因此培育成熟公民乃是公共行政最重要的任務。協助公民創造與分享公共利益，並藉由平等對話形成公共利益之共識，以累積互信互惠的資本。而關於新公共服務之實踐可分為五點：

1. 教育及改變公共行政人員的公共服務觀
2. 提供資源鼓勵與補助公民結社參與公共事務
3. 鼓勵社區居民參與社區公共事務提振公共意識
4. 政府必須體認到公民參與相關制度的缺乏
5. 透過教育從小灌輸與培育人民實踐公共事務之知識與能力

## 八、新公共服務困境

### 1. 分析架構方面

新公共服務的理論僅選取數位學者作為 1990 年代前之代表，並賦予支配行政學的意象，實有以偏概全與過度化約之嫌

### 2. 批判內容方面

新公共服務理論的口號是服務而非領航，乃是對於傳統公共行政與新公共管理的批評，而領航、划槳、服務之意象便是符號化結果。但言過其實的符號化是否會導致傳統公共行政與新公共管理被汗名化

### 3. 知識啟發方面

新公共服務依年代劃分三個主要理論體系，此種歷史演進與重要理論之歸結，看似具有學術歸納之意義，但歸納後卻導向價值批判，此種連結是否有邏輯過度跳躍之爭議

### 4. 理論運用方面

有學者認為，新公共服務不過是新公共行政學派之觀點，在融合後現代主義、批判主義思維，並無有創新之處，實難以稱為一個研究途徑

### 5. 在實務運用方面

新公共服務的公民觀點過於理想，是一種應然面思維，在實然面卻難以做到

## 附錄、歷屆試題

1. 學者 R. Denhardt 與 J. Denhardt 對新公共服務（New Public Service）的主張，除了促進公共服務的尊嚴與價值之外，旨在重申民主價值、公民資格與公共利益等三者是公共行政的無上價值，面對今日充滿不確定的政治環境，公共管理者從事政治管理應具備那些認知。(106 普考 公共管理)

2. 何謂新公共管理（New Public Management）？何謂新公共服務（New Public Service）？兩者在核心理念與具體實踐的主要差別為何？試以具體實例說明之。(106 地特 4 等 公共管理)
3. 試論述並比較傳統公共行政、新公共管理、新公共服務對於「政府角色」的主張；在從事公共管理時，如何攫取上述三種論點之精華？(99 高考 公共管理)
4. 請說明 ROBERT DENHARDT 夫婦所提新公共服務的核心觀念，並加以論述。(98 年 地特三等 行政學)
5. 請問何謂「新公民精神」(New Citizenship)？其對當代所流行之「新公共管理」(New Public Management) 概念和實務有何批評？試請解析之。(98 退除役 3 等 公共管理)

## 第七章、課責

### 一、定義

所謂課責(accountability)，係指當行政人員或政府有違法或失職之情勢發生，必須要有某人對此負責。而狹義解釋則是採用命令與控制概念，所謂課責指向高層權威負責，要求向某種權威解釋說明個人行動的過程，處理的是有關監督和報告之機制。

### 二、內涵

NANCY ROBERTS 所提之行政課責模式指出公部門課責包含三種課責機制，並認為此三種課責機制，可以詮釋並涵括幾乎各個層面的公部門活動：

#### 1. 以目標導向為基礎的課責

確保組織目標與政治權威及選民利益都相符合

#### 2. 以績效導向為基礎的課責

清楚釐清組織產出和結果，以備後續的成果評估

#### 3. 以程序導向為基礎的課責

建立法律、規則與模範，以限制和引導政府執行方向

### 三、公部門課責的理由

1980 年代隨著新公共管理的崛起，公部門開始積極導入企業化管理模式與精神，並將部分公共服務交由私部門或非營利組織來提供，致使公私部門間的界線越來越模糊，如何課責的問題就顯趨重要。

### 四、公部門課責的目標

英國學者 MATTEW FLINDER 提出，政府課責的目標有下列七項：

#### 1. 避免公權力受到濫用、腐化

#### 2. 確保公共資源依其公共目的來使用，並堅持公共服務價值

#### 3. 改善公共政策效率與效能

#### 4. 增強政府正當性，以及提升對於政治人物與政治制度的公眾信任

#### 5. 記取教訓，避免錯誤重蹈覆轍

6. 提供可達成、具改善效果的社會功能

7. 在複雜政策網絡中釐清錯誤

## 五、課責要素

由 Koppell 提出:

### 1. 透明度

組織必須能夠解釋行動

### 2. 義務

偏向績效議題，著重懲罰

### 3. 控制能力

建立在透明度與義務上，此面向著重於控制

### 4. 責任感

組織必須受到法律、規則、規範限制

### 5. 回應性

組織直接訴諸顧客或服務對象需求，此面向著重顧客導向

## 六、課責類型

ROMZEK&DUBNICK 根據課責關係的權威來源，以及官僚機構受控制程度高低，亦即組織本身的自主性程度兩項關鍵要素，提出下列四項課責關係:

### 1. 層級節制

權威來自於組織內部，且自主程度亦低，其特徵在於個人時常受到上級監督，而工作上許多行動需依照作業程序來辦理

### 2 法律

權威來自於組織外部，且自主性程度亦低，其特徵在於個人對於是否要依照外部權威(例如國會制定的法律)所制定之規則或期待來辦事，沒有很大的自主裁量權

### 3. 專業

權威來自於內部，且自主程度高，其特徵在於強調對行政專業知識的尊重，只要在可接受的範圍內，皆給予公務人員充分的自由裁量權

### 4. 政治

權威來自於外部，且自主程度高，其特徵在於公務人員擁有自由裁量權決定是否要回應利害關係人的關注與期待

## 七、責任的意涵

所謂責任的履行，係透過層級節制的方式進行，其方向為對下級的行動負有責任，而責任的意義通常較為含糊，其負責的範圍有多大亦無法給予明確解釋，課責則大多有實質評判標準，例如:是否服從命令等

## 八、管理主義的課責

### (一) 背景

管理主義出現的原因，在於認知到傳統的課責所帶來的失敗，傳統課責包括政治課責與官僚課責，說明如下:

## 1. 政治課責

該理論認為官僚體系的所有行動皆可透過課責體系回饋到選民身上，例如：公民可以透過投票來要求政府負責，或是藉由法律來約束政府行動等

## 2. 官僚課責

官僚透過層級節制使公務人員在技術上必須向政治領導者負責，而最終則是需向人民負責，而該理論亦講求政治與行政分立，屬於政治人物的政策事務，以及留給公務人員執行的行政事務，是可以進行嚴格區分的

### (二) 管理主義的課責內容

#### 1. 以顧客為中心

在傳統的課責模型中，唯一的課責途徑即是透過政治領導者，如今則將直接的連結接通到民眾身上，亦即機關本身必須處理與顧客之間的關係，並改善對他們的服務

#### 2. 課責管理

公共經理人對自己的行動，以及所屬機關的行動，均負有課責義務，亦即他們不在能將所有責任都歸類為政治課責，而否認自己的責任

### (三) 管理主義課責方式

管理主義採取回溯性課責方式，公共經理人必須對於他們所做以及所達成的結果負起責任。管理主義強調透明性以及公開，使委託人(民眾)對於受託人(公務人員)具有更多資訊，也使課責性更容易彰顯

### (四) 管理主義課責問題

#### 1. 管理課責與民主之間的緊張關係

管理主義強調創新，可能產生創新與課責之間的問題

#### 2. 行政人員的課責對象為公民而非顧客

將人民視為顧客，會使行政人員視野變得狹隘，行政人員應該為公益而努力，而並非少數人之利益

#### 3. 忽略法律規範

管理主義認為市場課責比起議會監督與司法審查等機制來得重要，導致管理主義的課責是經由市場機制而非議會監督，大大降低議會機關的功能與代表性

#### 4. 管理主義引用私部門課責觀念衍生的問題

在資訊不對稱的情形下，可能會產生道德風險與反向選擇，亦即管理者會為了自身利益著想，而非人民利益

### 附錄、歷屆試題

1. 績效管理與課責機制的設計是提升民主治理品質與效能的基礎，亦是一種透過設計與協力的公共創新類型；試從公民參與和資訊科技的運用，舉出目前已出現具有民主意涵的課責機制，並說明在此等機制下公民的角色轉換。

(106 地特 3 等 公共管理)

2. 課責 (accountability) 與責任 (responsibility) 常相互混用，因此其概念甚難界定。請分別舉例說明何謂課責及責任？又管理主義模型的課責會產生那

些問題？(105 身心障礙 4 等 公共管理)

3. 近年電腦網路運用發達讓政府資訊更易取得，但也讓行政機關各項運作除了要接受立法部門監督外，更要承受來自各界的壓力。請從「課責」(accountability) 角度分析行政機關面對此情境時，應採行那些作法以回應外界影響。(105 高考 公共管理)
4. 解釋名詞：(一) 課責 (accountability) (98 退除役特考 3 等 公共政策)

## 第八章、顧客導向

### 一、背景

顧客導向會在公部門受到關注，是民主行政強調政府回應性的必然結果。在奧斯本與蓋伯樂合著的新政府運動一書中，政府再造的內涵是顧客導向與企業精神，而政府應該是一個有效回應大多數民眾的公共組織

### 二、定義

所謂顧客導向，是一種企業文化，而每個員工都代表者組織形象。因此，組織需將顧客導向內化成為全體員工的信念，再經由第一線服務人員將此信念落實於提供實質服務，並創造出更具顧客價值的服務內容

### 三、影響顧客導向因素

#### 1. 領導者態度

追求顧客導向的目標需要以改變組織行為來配合，而居於組織首位的高階領導者對顧客導向的看法，則攸關推動成敗

#### 2. 組織文化

當政府部門將顧客導向視為組織文化一環，即代表組織將以顧客做為策略規劃與執行的焦點，使該文化會遍及整個組織，進而影響組織成員表現

#### 3. 資訊科技

資訊科技之所以在公共服務扮演重要角色，主要是因資訊科技能改善組織運作效益，並提升內部溝通

#### 4. 行銷觀念

係指組織的策略與運作皆以顧客導向為中心，亦即將顧客導向視為是最重要的行銷觀念

### 四、顧客導向功能

1. 促使服務提供者對顧客真正負起應有責任
2. 組織成員制定政策時，能減少政治不當干預
3. 對組織成員激發創新思維
4. 產生較能符合大眾的需求，並且較不容易產生浪費
5. 培養顧客選擇能力，並協助了解本身應有權益
6. 創造更多公平機會
7. 提供民眾更多選擇

### 五、顧客導向特質

## 1. 由外而內改造

政府行動依循由外而內路徑，即顧客期望決定政策設計藍圖

## 2. 顧客優先

政府應將顧客所欲，常在我心的理念化為行政管理重心與目標

## 3. 雙重課責

官僚組織需面臨兩大群顧客，一為人民，二為政治首長

## 4. 政府顧客對話

顧客導向試圖建構一個新型決策模式，透過與顧客諮商與互動，進而開發新的政策議題與行動方案

## 5. 小眾市場區隔

顧客導向為了避免顧客範圍太廣導致認定不易，透過小眾市場區隔策略，以反應顧客異質性及多元性。

## 6. 多重顧客角色

政府不僅需面對異質且多元顧客組合，同時也需了解任何單一或團體顧客皆具備多重角色。

### (1) 顧客是資源者

顧客是社會資本以及智識資本的擁有者

### (2) 顧客是主權者

公共組織與顧客之間並非對立，而是委託人與代理人關係

### (3) 顧客是合產者

公共組織與顧客本身皆具有專長及資源，雙方若結合就可增加服務效率與效能

### (4) 顧客是購買者

假設公共服務可以定價，顧客則有能力根據其需求彈性，站在主動者地位決定公共服務種類與數量

### (5) 顧客是使用者

假定公共服務產出是為了顧客，為了提高使用公共服務的頻率，公共組織要站在顧客角度思考事情

### (6) 顧客是受造者

假定公共服務皆有特定目的，人本身亦為公共服務最終產品之一部分，例如：性別平等

## 六、顧客導向執行方式

### 1. 找出顧客期望、品質與偏好

2. 蒐集顧客意見及員工意見：因為顧客與員工是最接近本業的一群，其意見應具有可行性，平日即須蒐集與注意

3. 異業學習的企業標竿：例如：公部門近年來經常效法企業經營理念與精神做為提升效率與服務的方向

4. 第一次服務就做到零缺點：以顧客導向為宗旨的服務，就必須將以客為尊的觀念烙印在員工心中，便可做到零缺點

## 5. 有效處理顧客抱怨

### 七、顧客導向經營策略

根據李宗勳在顧客導向的新服務觀中指出，顧客導向經營策略如下所述：

#### 1. ABCD 服務模式

顧客導向應該重視售前服務、售後服務、顧客諮詢服務與主動出擊服務(例如出去推銷服務)

#### 2. 確立顧客申訴迅速處理機制

為強化顧客對組織的認同，應建立一條快速、靈活的管道供顧客申訴

#### 3. 訂定服務標準與服務倫理手冊

訂定的手冊的目標在於使政府部門與社會大眾對於公共服務生產的品質與績效達成共識

#### 4. 確保服務選擇權，才能透過市場機制不斷提升服務品質

#### 5. 永續改善的服務團隊

在職位互動與工作設計上強調團隊合作的相互參與及真正投入

#### 6. 建構完善政府服務網絡

在知識經濟時代，政府被期待積極建構完善政府網絡，以提供民眾查詢與申請，此種做法有助於提升顧客忠誠度以及降低品牌轉換率

#### 7. 更人性化使用方式與公開資訊

把過去需要填具很多申請表格的服務整併為單一窗口，並將各種基礎建設以及服務公開給大眾知悉

### 八、如何檢視顧客導向的推動情形(PZB 服務品質模式)

#### 1. 實體性

大部分行政機關在推動服務品質的提升，均先從機關硬體設備改善以及業務流程簡化做起，例如：洽公區櫃台矮化

#### 2. 反應性

衡量顧客要求服務時是否有積極回復，以及服務人員服務的敏捷性，例如：完成服務後是否能立即按下燈號

#### 3. 關懷顧客

部分政府機關多以延長服務時段，或提供特殊服務系統等方式來增加民眾接觸機關的管道，例如：電話語音客服系統

#### 4. 可靠性

政府所提供的服務是否具有正確性以及完整性，例如：對於民眾陳情案件，是否有一次做對要求以及對於補件規定是否有注意一次告知給民眾知情

#### 5. 保障性：重視服務的禮貌要求以及服務提供的安全性

### 九、顧客導向的限制

#### 1. 資訊不對稱問題

因為官僚具有行政裁量的空間，故對於行政程序的運作，有解釋、執行法令的權力，最後成為政府資訊的獨佔者，並在依法行政的基礎上，會做出有利於官

僚利益的決定

## 2. 利益團體宰制

顧客導向本來是期望朝向去政治化的方式去運行，但資源豐沛的利益團體可以透過不平等的策略聯盟方式，獲得較高的發言地位與多元的接近政治管道

## 3. 引發部際衝突

政府部門欲落實顧客導向目標，很難僅靠單一部門及能達成，但現行政府體制中的本位主義，常常會使行政服務的輸送過程產生困難，甚至引發部際衝突

## 4. 缺乏誘因機制

顧客導向所面臨的最大困境莫過於獨佔壟斷的性質，導致服務人員不具有如市場機制的誘因去提供服務，另外，顧客導向大多必須由第一線服務人員負責執行，但受限於權限的限制，而無法使顧客服務被全面落實

## 十、顧客導向的課責問題

公部門若採行顧客滿意制度，勢必會導致課責上的問題，大致問題類型如下：

### 1. 忽視法律規範

行政人員執行政策時勢必必須遭受議會監督與司法約束，若完全放任市場機制之運作，將會導致立法與司法對行政的制衡力下降，而導致政府濫權情形發生

### 2. 行政人員課責的對象為公民而非顧客

根據新左派的看法，行政人員被視為是企業家，而人民則被視為是顧客，企業家必須滿足眼前顧客之需求，但依此之分類，會使行政人員重視短期利益而忽視長期利益

### 3. 公共服務難以量化問題

公共服務應具有公共利益之性質，無法單純利用量化指標予以測量績效，例如實施國民教育

## 十一、我國行政機關如何提升服務品質

隨著資訊科技與全球化的發展，人民對於政府服務品質的要求逐漸增加，我國行政院為了有效提升政府效率與品質，於民國 85 年開始推動全面提升服務品質方案，以新公共管理中全面品質管理與顧客導向之理念，作為督促各級政府精進自我的基礎，而政府服務品質獎即是行政院為因應此情形所做出的配套措施，透過獎勵激勵行政機關積極提升服務品質，並擴大為民服務基礎，讓各項公共設施可以更貼近人民需求

## 附錄、歷屆試題

1. 請就「提升服務品質」議題，分析政府與企業在考量本議題時，會有那些相同點與相異點。又，請以我國行政機關為例，分析在提升服務品質過程中，需要採行的配套作為及其內容。(108 原民 3 等 行政學)
2. 儘管「顧客滿意」(customer satisfaction) 概念是公共管理長期重視的課題，但是若運用至政府運作，仍需要評估可能產生的多元影響。請分析行政機關採行顧客滿意所可能產生的課責 (accountability) 問題。(106 退除役 3 等 公共管理)

3. 在各國努力提升政府競爭力時，政府服務的優質具有決定性的影響力。因此，顧客導向的策略在政府改造策略中扮演極重要的角色。請試就下列二點申論之：(101 高考 公共管理)
  - (一) 顧客導向策略的特質。
  - (二) 顧客導向策略的管理途徑和策略設計內容為何？
4. 顧客導向的意義為何？其重要特質有那些？公部門推行顧客導向理念時，有那些限制？試說明之。(101 普考 公共管理)
5. 請問政府行政人員在實施顧客導向管理時，應注意的要點為何？又可能出現什麼問題？(98 地特 3 等 公共管理)

## 第九章、全面品質管理

### 一、興起背景

全面品質管理係由美國戴明博士首先提出，認為產品、服務的優良會造成利潤提高，而公部門之所以重視全面品質管理的原因，有以下四點：

#### 1. 拯救公共服務品質的危機

研究顯示，政府部門所提供的服務品質普遍不佳，民眾對於政府所提供的服務品質多表示不滿。

#### 2. 為了創造忠實顧客

全面品質管理可以創造出忠實顧客，若顧客滿意該組織所提供的服務，則會進而為該組織提供捐款或是參與志工活動，對執政黨來說，顧客意味著實質選民，若提供良好服務，即會成為忠實的選票基礎

#### 3. 基於品質是免費的概念

實施全面品質管理成功的組織，必然可以提高生產力，以及大副降低生產與服務的成本。換言之，創造高服務品質與產品的成本為零，而低服務品質與產品的成本，即是把事情做對以及應付不滿意顧客的加總

#### 4. 期盼品質管理與人類服務價值相結合

可以從以下三個面向觀察

- (1) 全面品質管理強調運用**顧客回饋**作為品質改進的依據，依此將顧客作為其首要任務
- (2) 全面品質管理強調**員工自我價值**、雇主與員工之間的合作共識
- (3) 全面品質管理重視對於**補救行動的預防措施**，使得組織不會花太多時間與成本在補救措施上

### 二、意義

所謂全面，指的是透過各功能與各階級所有相關人員的參與，而品質則指的是組織中，符合和超過顧客期望，且每一項行動皆是卓越的。而管理則是指品質管制過程以及追求品質結果。因此全面品質管理可以說是全方位、從有形到無形、從實質到程序所為之管理

### 三、特性

### **1. 顧客至上**

全面品質管理強調組織成員需持續滿足顧客需求與期望，甚至要超越其原先需求

### **2. 事前預防，而非事後檢視**

全面品質管理強調第一次即以正確的方法完成任務，以往品管皆重視事後查驗商品缺陷後再加以檢視，但全面品質管理反其道而行

### **3. 教育與訓練的重視**

所謂教育，指的是讓員工不斷成長，並提高品質意識，而所謂訓練，則是指讓員工學習運用持續性改善工具與技術

### **4. 高階管理人員支持與承諾**

高階管理人員必須直接且積極投入全面品質管理的活動中，建立一項變革及為所有顧客而持續改善的環境

### **5. 持續改善**

所謂改善，乃是一種顧客導向策略，所有改善的活動都是以增進顧客的滿足作為唯一目標，因此持續改善即是要求組織成員不斷的追求改良與進步

### **6. 全員投入**

包含所有的人員參與，舉凡高階、中階管理人員，甚至是顧客和供應商均在其中

### **7. 團隊合作**

在全面品質管理中，將所有參與人員視為是一個團隊，彼此間不再以命令與服從作為管理基礎，而是以相互支援的團隊觀念做為替代

## **四、 全面品質管理 vs 傳統管理**

### **1. 組織結構**

傳統管理強調金字塔型和層級節制的權威結構，全面品質管理則是重視水平管理和彈性組織

### **2. 組織文化**

傳統管理重視個人主義，而全面品質管理重視團隊合作

### **3. 溝通方式**

傳統管理的溝通方式是下行溝通，而全面品質管理是全員參與、跨部門的溝通，其溝通方向是全方位的

### **4. 參與方式**

傳統管理的成員沒有參與權，完全由主管決策，而全面品質管理重視以團隊來參與決策

### **5. 變革態度**

傳統管理對於組織變革的態度是保守的、抗拒的，而全面品質管理則是追求持續變革以及顧客滿意

## **五、 全面品質管理 vs ISO9000**

### **(一) ISO9000 的定義**

係由國際標準化組織所提出的通用管理系統標準，是一個專門為公私組織進行品質管理認證的系統，凡經過 ISO9000 認證的組織就表示品質管理已經達到國際標準。

## (二) 全面品質管理與 ISO9000 的相同點

### 1. 管理原則相同

如顧客導向、持續改善、全員參與等

### 2. 管理模式相同

全面品質管理的迴圈為 PDCA，意即計畫、執行、考核和行動，而 ISO9000 亦提出計畫、執行、考核、行動之管理循環模式，PDCA 模式由戴明博士發明，故又可稱之為戴明圈：

#### (1) 計畫(Plan)

當前的服務過程出現甚麼問題，應如何加以矯正

#### (2) 執行(Do)

執行問題改善計畫

#### (3) 檢查(Check)

檢視該計畫是否有助於改善該問題，並提高服務品質

#### (4) 行動(Act)

正確的修正前述過程所找出之問題，然後加以修正，若是前項過程無助於改進品質，則重新進行該迴圈，直到找出良好結果為止

### 3. 管理責任相同

皆重視管理者的承諾，也就是管理者必須使人確信其品質的重要性

### 4. 顧客導向相同

兩者所重視的顧客，不只強調組織外部的顧客，亦包含組織內部所有顧客

### 5. 持續改善相同

全面品質管理者認為品質改進是一項永無休止的任務，而 ISO9000 認為組織應隨時監控內部品質管理系統並持續改進

## (三) 全面品質管理與 ISO9000 的相異點

簡單而言之，全面品質管理屬於機動性組織，重視高階管理人員的策略性決策，自始強調統計技術的運作，而 ISO9000 則屬於制度性組織，重視文件化與資源管理，而自 2000 年版才開始重視統計技術的運作

## 六、全面品質管理優點

### 1. 提升員工工作士氣

全面品質管理改良組織內部的溝通，以及賦予員工更多參與決策的機會，有助於提升士氣

### 2. 全面品質管理帶來更高品質與較低生產成本

### 3. 提高顧客滿意度

### 4. 全面品質管理為公部門帶來生存發展轉機

公部門管理者普遍面對行政效率的考驗，以及財政困窘的挑戰，全面品質管理

能夠帶來不一樣的轉機

#### **5. 提升員工素質**

全面品質管理可以使員工思考更具有彈性，以應付日益繁雜的環境

#### **6. 增加員工參與決策的機會**

### **七、全面品質管理缺點與限制**

#### **1. TQM 本質與公共服務無法相容**

全面品質管理的設計是為了因應工業的操作環境，故只適用可經由重複過程所製造出之商品，但公部門所提供的均屬勞力密集型的服務，且該服務會受到顧客行為因素等影響

#### **2. 公部門的本質排斥 TQM 運用**

公部門本身因長期固有的概念，故對改變抗拒力量大，且公部門即使績效提升，仍不易獲得獎勵

#### **3. 公部門組織文化與 TQM 相違**

公部門講究層級節制，而此等官僚體制有礙全面品質管理向下授權給員工的精神

#### **4. 對公部門而言，顧客是一種有問題的概念**

全面品質管理係以顧客滿意作為服務標準，但政府機構必須在多元顧客以及顧客目標中找出妥協的辦法，使顧客至上名存實亡

#### **5. 公共服務品質與成本關係比私人企業複雜很多**

全面品質管理追求在不增加成本情形下，提高服務品質，但公部門預算由立法者掌握，在選票考量下，可能會作出完全相反的決策

### **八、公部門如何運用全面品質管理**

#### **1. 機關首長的領導與支持**

#### **2. 策略性規劃**

其目的在於促使組織進行持續性改善

#### **3. 顧客導向**

顧客概念包含外在與內在顧客，前者是指組織外部的顧客，而後者則是指組織運作過程中各級單位人員，良好的全面品質管理必須同時注意此兩種顧客的需求

#### **4. 機關間配合**

#### **5. 改變組織文化**

可以透過訓練及教育，改變個人思維與態度，進而影響團體，最後促使組織具有品質導向的組織文化

#### **6. 民眾滿意調查**

定期對民眾進行問卷調查，可以了解全面品質管理的施行成效，發現問題並進而改進

### **九、全面倫理管理**

#### **(一) 全面倫理管理背景**

由於政府過度重視全面品質管理，導致人與人之間的互動關係日漸薄弱，但在現今社會中政府已不得再以重視競爭作為主要目標，同時亦須重視政府與各種企業、人民的合作與相處

## (二) 全面倫理管理定義

全面倫理管理是由學者李克特所倡導，係指一個企業將傳統的倫理道德融入企業經營的模式當中，並建立一套透明的道德機制作為該管理的基礎，使企業可以永續經營

## (三) 全面品德管理如何解決政府貪腐問題

學者李克特認為必須在以下領域確實進行：

### 1. 領導統御

上位者必須力行最高倫理標準，激勵成員學習

### 2. 管理

道德原則常牽涉法律層面的問題，領導者必須將這些知識徹底灌輸於成員，並嚴格要求其奉行該原則，易言之，若單單只是保持倫理楷模上不足以達成品德管理的最高境界，尚須將品德管理徹底執行於員工當中，才能發揮應有之成效

### 3. 媒體

媒體身為公眾的守門員，透過監督政府官員弊端，以達成守護公共利益的角色，並可以向人民樹立正確的倫理道德觀念

### 4. 公共關係

公共關係是人民獲取政府資訊最主要的管道，但政府所面臨的最大的挑戰，在於其是否可以公開透明的呈現所有資訊

### 5. 勞工

政府必須採用高倫理的選才標準，並盡力吸收優秀人才，並思考如何充分授權員工

## 附錄、歷屆試題

1. 「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 4 等 公共管理)
2. 全面品質管理 (total quality management) 乃從顧客觀點去找出最重要服務面向。一般而言，有那些方法可以了解顧客需求？再者，有效推動全面品質管理應重視那些要素？(106 高考 公共管理)
3. 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)
4. 如何透過「全面倫理管理」或稱「全面品德管理」(Total Ethic Management) 來減少政府部門可能發生的貪腐問題？(103 原民 4 等 公共管理)
5. 公部門為何要實施全面品質管理？在實施時可能出現那些限制或困難？(101 地特 3 等 公共管理)

6. 何謂 PDCA 模式？請以政府服務品質為例，說明 PDCA 模式如何應用於政府服務品質的改進過程？(100 地特 3 等 公共管理)

## 第十章、電子化政府

### 一、背景

近 40 年來，資訊科技的發展相當迅速，尤其是 1990 年代後網際網路的出現，帶動行政資訊管理系統的重大轉變，電子化政府首見於 1993 年美國政府在「運用資訊科技改造政府」報告中所提出的概念，強調利用資訊科技來革新政府

### 二、定義

根據我國研考會的定義，所謂電子化政府即是透過資訊與通訊科技，將政府機關、民眾與資訊相聯結在一起，建立互動系統，讓政府資訊及服務更加方便。簡而言之，即是希望可以透過網際網路提供更為便民的服務

### 三、類型

#### (一) 政府提供民眾(G2C)

直接透過網際網路提供人民所需要的服務，並簡化民眾洽公程序

#### (二) 政府提供企業(G2B)

在進行市場交易時能減少採購的行政成本，以及擴大市場交易的機會

#### (三) 政府各部門之間(G2G)

應用軟體設備，改善政府的內在運作，其中包含會計、人力資源等領域

### 四、功能

#### 1. 增進效率

應用資訊科技的政府，一方面可以簡化工作處理流程，另一方面可以促進行政作業的快速運作

#### 2. 促進服務

在新一波的公共管理改革中，許多國家皆以顧客導向為其中心議題，電子化政府提供了一個整合式的虛擬組織，並能無間隙的提供公共服務

#### 3. 達成政策效果

電子化政府提供政策利害關係人更多的資訊與溝通管道，有助於政策的發展，例如：資訊公開

#### 4. 可對改革有重大貢獻

當今個政府均面臨全球化、財政困難以及日益增加的公民期待等問題，電子化政府可以提供更多的方法以解決問題

#### 5. 建立公民信任

電子化政府可促使公民樂於參與政治，有助於塑造公開和課責的政府形象

### 五、我國電子化發展過程

#### (一) 第一階段(1998)

為了因應電子化浪潮，行政院開始推動網路化政府中程推動計畫，其計畫內容有以下幾項：

1. 基礎建設
2. 策略性與關鍵性
3. 主要作為包括電子認證、電子郵遞等

## **(二) 第二階段(2001)**

我國於 2001 訂定電子化政府推動方案，後因經費不足，遂又制定數位台灣 e 政府計畫，該階段的主要目標如下：

1. 服務效能提升
2. 辦公效率提升
3. 決策品質提升

## **(三) 第三階段(2008)**

面對外在環境的快速變遷，創新變革為該階段主要目標，因此政府以發展好環境、好產業、好生活的目標為願景，並由研考會統籌規劃達成優質網路政府，協調各機關依三大目標與五項策略制定優質網路計畫

## **(四) 第四階段(2012)**

該階段以建構政府服務的 DNA 為核心理念，並以彰顯民眾服務、運作效率、政策達成三大價值為主軸：

1. D-設備，發展可攜式行動裝置上的服務
2. N-網路，因應無線寬頻網路應用發展便捷服務
3. A 應用，善用 WEB2.0 社會網絡發展貼近民眾的創新服務

## **六、 電子化政府挑戰**

### **1. 安全**

任何一政策推行的成敗與否往往取決於人民的信賴度與機制本身的安全性，網路使用雖然方便，但其資料遭到竊取以及遺失毀損等安全性風險甚高，加深政府使用的挑戰

### **2. 隱私**

電子化政府必須驗證對方身分，以防他人冒名傳送，但同時亦必須保持資料內容完整，以防資料被竊取或遺失

### **3. 企業 IT 管理**

政府必須針對資訊人才、基礎建設、領導方式等，制定合宜的 IT 策略

### **4. 公民接近和參與保證**

目前電子化政府僅重視增加民眾與政府的溝通管道，但卻忽略政府除了提供管道，亦須適時給予民眾反饋，亦即政府必須思考如何建立良好的雙向溝通

### **5. 合作、資訊分享和整合**

電子化政府如需應用在刑事司法、衛生保健等領域，資訊共享和整體化即成為執行是否成功之之關鍵，但在技術上、組織上和政治上均具有挑戰性

### **6. 資訊管理**

包括電子紀錄建檔與管理，在技術可能改變或消失的環境下，必須學習如何保存資料，其目的在於保護未來使用者

## 七、電子化政府的層次

由我國建立電子化政府的歷程觀之，共分為三層次，由低至高依序為電子化管理(e-management)、電子化政府(e-government)至電子化治理(e-governance)，以下分述之：

### (一) 電子化管理(e-management)

此階段著重於政府內部的管理電子化、流程簡化等

### (二) 電子化政府(e-government)

此階段包含電子化管理、電子化服務(e-survice)以及電子化社會(e-society)，電子化服務主要內涵為提供顧客導向增值服務，而電子化社會則是應用資訊科技提升政府與非政府、組織與社群的關係

### (三) 電子化治理(e-governance)

#### 1. 背景

電子化治理的興起主要有三項因素：

##### (1) 資訊社會的形成

資訊科技影響人民生活甚鉅，而民眾反過來要求政府提供資訊服務

##### (2) 知識經濟時代的來臨

在知識經濟時代，政府治理自然必須根據充分知識做出適當決策

##### (3) 全球化所帶來的無國界資訊交流

#### 2. 定義

所謂電子化治理，係指應用當代資訊科技所施行的治理，其目的在於提升政府的績效，亦有研究指出，電子化治理是以網際網務作為政府與公民的技術媒介，代表的是一種新的政策規劃、新的公民參與形式。電子化治理與其他層次不同的地方，在於強調民主化決策流程、開放政府與決策透明化等理念，亦即較為重視電子化民主與電子化政治等議題

#### 3. 面向-電子化民主(edemocracy)

電子化治理所包涵的面向極為廣闊，舉凡電子化管理、服務以及民主皆在其討論範圍內，而其中電子化民主所帶來的影響最為龐大：

##### (1) 背景

電子民主出現的原因，有以下三種：

##### ● 改革代議民主的缺點

代議民主雖強調代表性，但現行政客均過度曲解公共利益，導致實際操作上有許多缺點

##### ● 加強資訊革命下的公民參與

資訊革命即是期望民眾可以透過資訊科技進入政府資訊系統，並參與決策

##### ● 提高政府服務民眾的品質與效率

##### (2) 定義

所謂電子化民主，即是透過資訊科技的應用，達到反應民意以及民眾參與公共決策的目的

### (3) 功能

- 即時的結果
- 遞增的服務
- 單位成本降低
- 增加人民參與公共事務的信任

### (4) 限制

#### ● 消費者選擇問題

現階段政府有關資訊服務皆以習慣使用網路的族群為主，忽略其他公眾之接觸

#### ● 電子民主理念多停留在規範性討論

民眾無法透過線上參與預期有效的政府回應，使線上參與淪為情緒發洩管道

#### ● 服務提供效率問題

政府資訊人手不足，無法盡速回應民眾需求

#### ● 資訊開放程度問題

政府對於資訊能夠開放至何種程度，以及那些民眾可以索取資料尚未有足夠判斷標準

#### ● 資訊基礎建設的執行問題

電子民主仰賴資訊科技設備的充分性與廣布性

### 4. 電子治理追求的價值

電子治理追求以下三種公共價值：

#### (1) 操作性價值

該價值係指政府運作是否有效率，以及是否有達成政策目標

#### (2) 政治性價值

該價值包含透明度、公平以及正義等

#### (3) 社會性價值

電子治理期望透過資訊科技提升人民的生活品質

## 八、電子化政府的展望

### 1. 改善數位落差與安全問題

過去學者的研究發現，電子治理的推行與特性大致受到科技擴散程度的影響，亦即部分城市之所以未建置政府網站，其原因為上網人口比例偏低

### 2. 提供公共服務與建立評估機制

電子化政府必須以加強服務為目標，即改變以往威權的做法轉變為顧客導向

### 3. 設立資訊官與建立資訊管理

電子化政府不能改變人與人之間的互動關係，還是需要依靠 IT 人才加以管理

### 4. 重視數位公民與建立單一入口網站

電子化政府整合入口網站之推動，即扮演民眾與網路化政府間單一溝通橋樑，提供民眾高品質資訊查詢及線上申辦服務

### 5. 進行流程再造與重視跨域治理

重新界定政府與政府跨域合作之府際關係概念，以及政府與利害關係人之夥伴

關係，形塑良好的互動，以調整政府電子化政策方向及服務之設計

## 九、資訊科技對於官僚的衝擊

### (一) 資訊科技的意義

所謂資訊科技，係指通過電子媒體，以取得、管理與利用資訊的科學技術，電子媒體主要是指電腦與電子通訊科技，而網際網路就是其中最重要的一環

### (二) 資訊科對公部門的衝擊

資訊科技的應用，從單純的儲存、計算與處理資料，開始轉變為發展政策計畫的資訊基礎，也因此資訊科技勢必對公部門的發展產生相當衝擊與影響：

#### 1. 公民接觸與公民涉入

公民可以透過資訊科技與政府、民代對話，並取得政策相關資訊

#### 2. 單一窗口式的整合服務

民眾可以透過單一網站入口，即可以線上申請各項服務專案

#### 3. 互動式電子服務

民眾可透過多媒體設備，直接與政府官員進行資料交易、溝通與移轉等

#### 4. 接觸點資料的進入

例如員警對於犯罪資料的取得、法院對於交通紀錄的索取、民眾對於不動產資料的查詢，皆可透過多媒體設備來取得

#### 5. 人工智慧與專家系統

資訊科技的進化創造了更新穎，功能更完整的系統，可以做為決策制定與政策規劃基礎

#### 6. 資訊儲存

資訊科技最基本的功能即是進行資訊儲存

#### 7. 收入創造

許多政府機關透過資料提供來獲取並創造各種收益

## 十、數位落差

### (一) 基本概念

所謂數位落差，係指因為資訊科技的資源分配不平均，造成資訊科技運用不平等，並導致國與國之間、個人與個人之間產生擁有與未擁有的現象，簡言之，資訊科技的取得，會因為不同的宗教、社經條件而有所不同

### (二) 原因

數位落差出現的原因，主要有以下幾項

#### 1. 城鄉差距

偏遠地區的家庭，其電腦擁有率會較城市來的低，接觸數位資訊的機會也大幅落後給都市

#### 2. 世代落差

青少年對網際網路的使用遠高於長者，因為年長者在使用網際網路時，會有排斥現象產生

#### 3. 教育背景

教育程度愈高者，所具備的資訊科技知識以及資訊取得率愈高

#### **4. 貧富不均**

收入不高的家庭往往無法購買電腦以及申辦網路

### **(三) 改善數位落差策略**

#### **1. 政府角色**

政府透過法律和政策方面的興革，可以改善數位落差，另外政府應扮演科技中立與確保系統開放性的立場

#### **2. 必要資訊服務提供**

在資訊服務提供方面，政府應該要能確保公民可以獲得生活上所有必要資訊

#### **3. 上網費用降低**

數位科技的使用與上網費用必須在大多數人民可以負擔的金錢範圍內

#### **4. 資訊素養提升**

有些數位落差的出現，導因於資訊弱勢者缺乏資訊素養，故政府應該積極透過教育來提升人民資訊素養

### **十一、 電子化政府的績效指標**

哈佛大學與世界經濟論壇以經濟面、社會面與政策面觀點建構出網路整備指標，該指標包含以下五項：

1. 整體網路使用程度
2. 網路存取能力
3. 網路政策能力
4. 網路社會能力
5. 網路經濟能力，亦即電子商務的執行程度

### **十二、 政府提供電子化政府的考量因素**

#### **1. 普及性**

應讓所有民眾都可以獲得政府所提供的資訊，並改善數位落差現象

#### **2. 安全性**

為使民眾能安心與政府進行資訊互動，政府對於個人安全及隱私的保障應該更全面

#### **3. 方便使用性**

為讓所有民眾都可以使用政府資訊系統，最簡單的方式，即是建立單一入口網站，使政府機關的所有資訊皆可在該網站上完成

#### **4. 正確無誤性**

政府除了應提供資訊給民眾使用與了解，同時亦須確保該資訊的正確性

#### **5. 立即性**

網際網路通常具有立即性的功能，故政府必須善用該優勢，立即對民眾需求做出反應

### **附錄、歷屆試題**

1. 電子治理（e-Governance）可應用在不同公共議題，例如環境、能源、勞工

等，請問何謂電子治理？以前述或其它議題為例，論述電子治理的推動在追求何種公共價值？(107 身障三等 行政學)

2. 電子民主參與已經成為電子治理中相當重要的一環，也是公共管理者政治管理的新途徑。請依照公民參與政策制定的深淺（政府與公民互動的程度），說明電子民主參與的三個層次？並以我國政府的實例闡述之。(106 高考 公共管理)
3. 何謂「電子民主或數位民主（electronic / digital democracy）」？何謂「開放政府資料（open government data）」？請舉一個實際案例，闡述開放政府資料如何在數位民主中扮演重要的功能，同時也凸顯數位民主可能的限制與困境？(106 升官等 公共管理)
4. 何謂電子化政府（Digital/Electronic Government）？我國最新階段（2017-2020 年）的電子化政府計畫中，特別揭示資料驅動（Data Driven）的理念以創新公共服務，試以實際案例說明具備此理念的開放資料（Open Data）、巨量資料（Big Data）以及個人資料自主管理與數位服務（My Data）。(106 地特 4 等 公共管理)
5. 電子治理概念的興起，對我國各階段之政府發展有何影響？並請從電子治理的角度，對我國電子化政府提出建議。(105 行政警察人員三等 行政學)
6. 政府機關透過電腦網路來服務民眾時，應考量那些因素？同時也應採行什麼作為才能有效提升效能（effectiveness）？(105 普考 公共管理)
7. 依隨著資訊通訊科技的發展，新型的媒體逐漸地改變了政治的面貌，形塑所謂的電子化民主（e-democracy），試說明電子化民主的意涵為何？這些新媒體究竟如何改變政治？(105 地特 3 等 政治學)
8. A 行政機關將推動「電子化政府」政策作為未來 3 年工作重點。請問上級機關應採行那些作為，才能評估 A 機關是否確實能落實該政策目標？(105 高考 公共管理)
9. 一般言之，在推動電子化政府時，可能會遭遇那些潛在問題？試分別說明之。(104 身心障礙 4 等 公共管理)
10. 請舉例並說明 E-management、E-governance、E-government、E-democracy、E-service 等 E 化過程在公共治理上的意涵。(104 升官等 公共管理)
11. 近年來，資訊與通信科技（Information and Communication Technologies）快速發展，對於人類生活以及政府治理產生多面向的影響，試闡述此種發展對於政府蒐集民眾政策意見帶來的機會與挑戰。(104 地特 3 等 公共政策)
12. 近年來，政府部門嘗試利用資訊與通信科技（Information and Communication Technologies, ICTs）經營公民關係。請說明公民關係的意涵及重要性，並闡述 ICTs 運用帶來的效益與挑戰。(103 高考 公共管理)
13. 資訊鴻溝（information gap）或數位落差（digital divide）為資訊社會重要議題之一。請解釋何謂數位落差？其主要的形成原因為何？面對此一數位落差

- 的現象，政府機關如何與企業、非營利組織與社區協力合作予以改善？請舉出一個實例並加以說明。(103 地特 3 等 公共管理)
14. 請列舉及解釋電子民主的出現背景，並探討資訊落差的現象及因應之道。(103 地特 4 等 公共管理)
  15. 雖然電子化政府（e-government）已是各國政府的發展趨勢，但也面臨許多發展上的難題，試請評述這些難題及其發展原則。(102 退除役 3 等 公共管理)
  16. 近年來電子化政府所推出的線上公共服務（例如戶籍謄本線上申請、e 管家…等），有時面臨民眾實際使用率偏低的困境，請問其可能因素為何？並提出解決策略。(102 升官等 公共管理)
  17. 請論述資訊通訊科技的變遷對官僚體制的衝擊，並請舉實例說明之。(101 地特 4 等 公共管理)
  18. 何謂電子化政府？政府部門的資訊和通訊技術（ICTs）發展主要經歷那些階段？試說明之。(100 普考 公共管理)
  19. 近年來電子民主（electronic democracy）已成為電子化政府下的新興議題，試分別說明電子民主產生的背景，及其運作上可能產生的問題。(100 原民 4 等 公共管理)
  20. 電子民主出現的背景因素有那些？面臨那些應用限制？(100 高考 公共管理)
  21. 電子化政府與公共管理改革之間的關係為何？試申論推行電子化政府的過程中存在那些潛在問題？(98 升官等 公共管理)
  22. 試說明科技在行政環境系絡的意涵，並從網際網路發展的角度，論述科技對行政運作的衝擊。(97 年 地特三等 行政學)

## 第十一章、績效管理

### 一、定義

依據學者孫本初的說法，是指一套如何有效執行策略，達成組織目標的管理過程，而績效管理的目的，在於希望透過績效目標與標準之規劃、執行、考核與改善來增進員工及組織之績效成果，並關注於員工能力與心態之發展

### 二、績效管理的功能性活動

績效管理對於公共服務或計畫目標進行設定與實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程，此過程包含三項活動：

#### 1. 績效評估

係指一個組織試圖達成某項目標、如何達成與是否達成目標的系統化過程

#### 2. 績效衡量

為了進行績效評估，必須設計一套足以衡量組織目標實現程度之指標系統，以進行不同機關與不同時期的比較

#### 3. 績效追蹤

係指對於公共計畫的過程與目標所進行的持續性考核與紀錄

### 三、 績效管理的功能

1. 強化管理與公眾溝通
2. 落實策略規劃
3. 健全財務管理
4. 反映計畫活動效益
5. 發揮目標管理綜效
6. 踐行全面品質管理
7. 健全外包合約管理

### 四、 績效管理的做法

#### 1. 建立願景

願景建立是任何組織永續發展的關鍵，主要在於釐清機關的未來發展和機關之基本任務

#### 2. 策略規劃

策略規劃一般是指中、長程規劃，通常都採用 SWOT 分析

#### 3. 目標管理

當組織設立願景與策略後，則據以訂定目標

#### 4. 績效標竿管理

組織在設定目標的同時，組織往往也會嘗試找出績效卓越的政府機關、私人企業或非營利組織

#### 5. 設定績效指標

包含量化指標與質化指標，量化通常包含單位成本、投入產出等，而質化則是如抱怨分析、個案評鑑等

#### 6. 績效評估與報告

根據評估個人、單位或是組織績效，以了解組織是否達成既定目標，此系統化評估過程即是績效評估

#### 7. 獎酬制度

績效評估制度的結果除了作為課責依據外，也應與獎酬制度做結合，以達激勵作用，促使績效好的繼續維持，績效不佳者可進行改善

### 五、 原則

#### (一) 總體原則方面

進行績效管理最重要的原則為得到上層管理者的全力支持，並且必須要求部屬參與

#### (二) 設定目標與標的

必須界定相關使用者，並且研擬中程與年度計畫

#### (三) 績效資訊的蒐集

須以正確的資訊科技，針對量化與質化的績效資訊進行蒐集

#### (四) 績效成果的回饋

將回饋的訊息與標的結合再一起觀察，要特別注意同儕、績效使用者與資深管理者的參與

## 六、 績效指標的建立

### (一) 定義

所謂績效指標，係將組織願景、目標以及任務，轉化成可以具體明確之量化指標，以用來衡量員工之工作概況，並根據績效指標給予獎勵與懲罰，而員工亦可以將績效指標，作為工作的依循標準

### (二) 內涵

#### 1. 投入

係指組合公共服務所需的資源，包括實質投入與準投入，前者通常以貨幣化形式呈現，例如:營運成本，而後者則是指公共服務的特性與幕僚個性，通常不加以評鑑

#### 2. 產出

係指組織活動所製造出來的財貨與勞務

#### 3. 結果

係指組織活動產出對接受者所產生的衝擊與影響

### (三) 類型:4E

如何建構績效指標，芬維克指出，績效測量包含了三層面，經濟(economy)、效率(efficiency)、效能(effectiveness)，而福林則再加上公平(equity)指標，而成為4E:

#### 1. 經濟

係指政策資源(人力、預算)應用於一項公共事務活動的水準，例如:針對幕僚人員薪資水準進行比較，看看哪個機關在人事費用上運用比較經濟。經濟指標關心投入項目，亦及如何以最低可能成本，供應與採購既定服務品質與服務

#### 2. 效率

此處所關心的問題是，該機關在既定時間內，預算是否有效運用以及產生了哪些效果。效率指標關心手段，亦即投入轉化為產出的比率，通常以貨幣方式加以表達

#### 3 效能

係指公共服務實現標的的程度。效能關心目標或結果的問題，亦即公共服務符合目標的程度，例如:使用者滿意度

#### 4. 公平

係指團體或個人接受公共服務的過程是否公平公正，以及弱勢團體是否受到更多的服務

### (四) 公部門績效指標與企業之差別

#### 1. 目的與動機不同

公共組織的目標大多具有抽象性，而私人企業很明確的是以利潤作為績效指標的標準

## 2. 回應對象不同

公共組織所要回應的對象為多元行動者之需求，而企業只要回應顧客以及股東之要求即可

## 3. 交易狀態不同

公部門非如企業以營利作為經營重點，而是追求公共利益的實現，故其績效指標不宜以營利作為焦點

## 4. 政治考慮與管理因素不同

公部門績效指標的訂定，除了須考量管理因素，亦須重視政治考慮，例如政策會不會有沒有與標的團體進行足夠溝通，而企業僅需考量管理因素即可

## 5. 不確定性程度不同

公部門的手段與結果間之因果關係不確定，而企業部門的手段與結果之間卻很明確

## 6. 財務指標重視程度不同

企業較重視利潤指標，而公部門將公平、正義、回應性放在評價首位

## 7. 決策程度不同

公部門的權力分散，呈現權力割裂狀態，績效指標的訂定必須由多個機關制定，而企業則權力集中，績效指標皆由董事會訂定

## (五) 行政績效(Administrative Performance)(公共政策相關考題)

行政績效又可以稱之為行政表現，包含了效率與效能，前者係指投入與產出之間的關係，亦即政府是否可以用最少成本來達成最大利益，關注的焦點為執行的數量，而後者係指政府的政策解決問題的程度，較重視執行的品質

## 七、 績效評估工具

### (一) 標竿學習

### (二) 全面品質管理

### (三) 六標準差

#### 1. 基本概念

六標準差是一種邏輯理念，運用策略、文化改變及各種管理與統計工具，達到顧客滿意、成本降低等目標。其應用模式為以流程為導向，著重於流程關鍵輸入控制，而達到越多越好的輸出

#### 2. 推動步驟

##### (1) 界定(define)

定義高品質的必要條件，指顧客對於一項產品感到滿意之必要條件

##### (2) 衡量(measure)

了解顧客與現狀間的差異

##### (3) 分析(analyze)

了解流程造成失誤的原因及關鍵變數

##### (4) 改善(improve)

修正流程使其保持在可接受的範圍內

## **(5) 控制(control)**

將改善的成果持續維持下去

## **(四) 平衡計分卡(Balanced Scorecard, BSC)**

### **1. 基本概念**

由 Kaplan 與 Norton 首創，將企業制定的策略與關鍵性績效評估指標相互結合，能在長期與短期目標下，對財務性與非財務性、外部構面與內部構面、落後指標與領先指標及主觀面與客觀面等具體指標績效間取得平衡之工具

### **2. 重要性**

在於能克服指標選擇問題，將指標之選擇與策略目標連結，並以策略地圖的方式呈現指標與策略間的關聯性

### **3. 建構策略核心組織五大法則**

- (1) 策略轉化為執行面語言
- (2) 以策略為核心整合組織資源
- (3) 將策略落實為每個人的日常工作
- (4) 讓策略成為持續性的循環流程
- (5) 由高階領導帶動變革

### **4. 四大構面**

#### **(1) 顧客構面**

政府機關必須致力符合民眾期望，為民眾創造最高之價值與利益

#### **(2) 財務構面**

對於政府機構而言，經費之提供者為納稅義務人，為了確保經費之持續投入，必須重視納稅義務人的權利

#### **(3) 內部程序構面**

政府機關必須在業務運作流程上表現卓越，例如:強化服務品質

#### **(4) 學習成長構面**

學習與成長構面為其他三個構面的目標，提供了基礎架構

## **八、 績效管理成功要件**

### **1. 對於績效資料要有清晰的期望**

研究顯示，各機關領導者對於這些資料準備對外公布皆有一定疑慮

### **2. 對於績效資料的蒐集與應用要有一定誘因**

### **3 對於績效管理要有熟練技巧**

調查顯示，部分官員認為績效管理需進行一定訓練，例如:策略規劃、組織文化改變技巧等

### **4. 獲得最高決策者的認同與支持**

### **5. 必須培養互信與自主的組織文化**

績效管理可以是一種學習的動力，亦可以是一種懲罰的措施，關鍵就在於培養實施績效管理的文化

## **九、 績效管理限制**

要有效地衡量政府績效並不容易，主要乃是實務上績效衡量常常有以下之限制:

### 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

## 十、我國績效管理現況

1. 落實從計畫階段即強調成本、結果導向與顧客導向概念
2. 與中層及年度施政計畫結合，以強化策略及績效管理
3. 從個別計畫績效管考轉變為對部會整體的策略績效管考
4. 建立以衡量指標為主體之施政績效評估體系
5. 結合國家競爭力指標，提升施政績效評估的客觀性
6. 各機關每年的年度績效報告皆須上網公告，以便大眾檢閱

## 十一、我國績效管理檢討

### (一) 現行績效制度

目前我國於績效管理的實施方式，只在績效衡量層次即停止，意即只對公務人員的執行結果做出量化標準與做出相關評分，但卻未針對衡量結果作进一步的追蹤與改善，使績效管理制度淪為打分數的工具，而不是可以實際提升組織績效的良善工具

### (二) 原因

我國自民國 91 年實施績效管理制度以來，雖各機關實施績效管理的比率有逐漸上升，但仍有許多改善空間，

1. 許多公務員未能充分了解其運作程序，故仍**停留在觀念啟發階段**，尚未顯現明確管理成效
2. **策略績效指標與衡量指標的連結仍待強化**  
因目前的衡量指標過度偏向效率面，故無法完全體現兩者之間的連結
3. **績效目標與衡量指標挑戰度不足**  
由於現行制度對於機關達成目標未有實質獎勵，以致各機關訂定目標偏向保守
4. **施政計畫與預算編列尚難結合**

我國預算編列應於會計年度開始六個月前完成，然而績效評核在年度結束後 4.5 月才能完成，以致於評核結果無法立即修正下年度預算

#### 5. 施政管理及評估資訊建立不夠完整

受評核機關可能有感於評核機關無足夠時間及能力進行細部了解，則在不違背現實之範圍內，盡可能隱匿不利機關之資訊

#### 6. 評估專責單位及評估人員專業能力有待持續提升

現行行政機關皆未設有專責績效評估單位，加上評估人員大多為兼任性質，皆會影響制度推動成效

#### 7. 機關績效與激勵制度仍待持續結合

### 十二、我國績效管理制度展望

#### (一) 建構完整績效指標體系

1. 績效指標適度彈性調整，例如：應配合施政業務或是社會環境變遷需求等
2. 建構衡量指標資料體系，目的在於提升衡量指標在各層面之效度，以及擴增其涵蓋範圍

#### (二) 加強績效評估者之專業度

1. 強化機關內部評估能力，績效評估之確定，須透過多次個別及團隊討論，以增加組織成員對績效結果之認同度
2. 設置外部績效評估專責單位，並設法減少受評機關與被受評機關間之資訊不對等

#### (三) 健全績效評估體制

1. 強化績效評估之內部溝通協商
2. 擴增績效評估之外部參與管道

#### (四) 多元化運用績效評估方法

1. 實際驗證執行成效正確性，各機關可以在平時建立動態查證機制，當發現執行進度落後時，可以及時修正
2. 兼顧量化衡量指標與質化衡量指標

#### (五) 加強績效評估結果的運用

1. 強化資訊公開以促進外部參與監督
2. 提升機關自主管理與主動回饋修正，為強化回饋效果，未來整體績效評估作業時程應縮短，期望能有效回饋與未來年度施政計畫中

### 十三、傳統官僚體制對於績效所造成的瓶頸

#### 1. 結構僵化的惰性

文官體系因存有程序性及結構性的法令規章，常使文官表現無法受到即時的獎懲，而造成文官普遍存有多說多錯，少說少錯的心態

#### 2. 事不關己的心理

公共部門在推動各項業務所需的經費，因並非為主事者負責提供，故對於成本以及效果考量較缺乏同理心，而呈現對績效事不關己的心態

#### 3. 競爭結構的欠缺

由於公部門對於公共服務的提供較具壟斷性，而缺乏市場機制的考量，故難以激發鬥志改善服務效率與品質

#### **4. 永續保障的依賴**

任職者因受有永業制度之保護，非依法律不得免職，會促使某些不具有公共服務動機之人員選擇不去主動提供服務，以規避自己觸法之可能

#### **5. 激勵系統的疲軟**

我國考績制度呈現輪流評以甲乙等的缺點，不論表現好壞，皆有可能得到甲之平等，而丁等比率人數亦過少，進而造成考績制度無法激勵服務動機的現象產生

### **十四、 績效管理的激勵工具**

#### **1. 績效獎賞**

給予員工準物質的獎賞，例如:帶薪休假

#### **2. 精神鼓勵**

給予員工非物質上的報酬，例如:讚美

#### **3. 額外分紅**

除了例常性薪資外，對於員工良好表現，給予額外獎金

#### **4. 利得分享**

當員工的工作水準達到一定水準，配發一定比例之公司利潤予員工

#### **5. 績效薪資**

根據員工的整體績效，來決定薪資的高低

#### **6. 績效契約**

管理者透過事前與員工簽訂契約，約定其應提供之工作與服務水準，若是達到目標，則給予獎勵，反之，則給予懲罰

#### **7. 效率負擔**

逐年減少行政機關一定比例之預算，因為預算之減少，將會促進機關提高生產力，以提供既定的服務水準

#### **8. 績效預算**

以績效高低分配機關預算

### **十五、考績制度的評析**

#### **(一) 台灣現行考核制度的缺失**

台灣現行的考績制度的評比項目，分別是學識、才能、操守與工作表現，可看出過去的績效考評還是相當重視公務員個人的人品道德，而不是將評分重點放在工作表現上。立法機關因應績效考評過度重視人品相關項目，推出了以工作表現為首的績效考評制度，但是現今仍遭受眾多批評與阻攔，故尚未在我國行政部門實施

#### **(二) 工作績效考核的具體建議**

##### **1. 增加業務性質的考核**

在現行考核項目中，雖然有工作表現一環作為公務員在工作中整體績效的評

分，但是過度重視品德操守反而會弱化工作表現的重要性，故應降低，並改以業務性質，亦即分成幕僚與業務單位依各自功能進行評比

## 2. 增加主觀感受指標

在現行公務人員績效制度中，民眾對於公務人員的服務態度是很難影響其考評的，故有些公務人員並不重視服務民眾所需的態度，此情形會使政府重視顧客導向的原意消失殆盡，故需引進民眾對服務態度滿意程度之民意調查

## 3. 賦予首長考核的權利

打考績為首長領導權的展現，再加上首長為直接與公務人員共同辦公的夥伴，故應賦予首長考核的完整權限，並刪除甲、乙、丙、丁既定比例

## 4. 設立關鍵 KPI

除了基礎的工作表現與績效，公務人員是否有發揮興利的現象，例如：減緩失業率、申訴件數等，也可以列為客觀趨勢指標

## 附錄、歷屆試題

1. 機關推動績效管理之立意，在於提高機關自主管理能力，使其能夠做到自我比較，自我要求逐年進步，並透過資訊公開，促請各機關首長對外承諾施政目標，落實施政課責。請析論績效管理的內涵與具體作為。(107 高考 公共管理)
2. 我國只有績效衡量，沒有績效管理，試評論之。(106 行政警察人員 行政學)
3. 近來，許多政府機關都引用平衡計分卡（the Balanced Scorecard）進行組織績效管理。請說明何謂平衡計分卡？平衡計分卡主張從那些構面來規劃組織的策略、績效與發展策略？(106 身心障礙 4 等 公共管理)
4. 現行公務人員考績制度存在諸多的缺失，其中考核項目不適當是考績效度不足的問題根源。請先闡釋考績制度的考核項目不適當問題；再從工作績效導向的評核制度，提出改善考核項目設計之具體建議。(105 地特 3 等 公共管理)
5. 何謂績效管理（Performance management）？公部門運用績效管理的成功要件有那些？其可能的缺失又有那些？試分述之。(104 退除役 3 等 公共管理)
6. 新公共管理的重要機制之一是建立績效導向的管理工具，而具體化的內容就是績效指標的設計，但公私部門的績效指標設計考量重點未必全然相同，試問其主要差異為何？(104 高考 公共管理)
7. 績效管理在各國推行以來，已產生若干問題，試說明實施績效管理所產生之問題與改善措施。(102 地特 4 等 公共管理)
8. 一般民主國家都會被批評績效不彰，試說明其原因及解方？(101 身障三等 行政學)
9. 在許多推動政府改造運動的國家中發現，因為受到科層體制的制約，出現了績效突破的瓶頸，成為改善生產力的障礙，請試就下列二點申論之：(101

高考 公共管理)

(一) 傳統官僚科層體制對績效造成的瓶頸有那些？

(二) 針對上述瓶頸，績效管理的激勵作法可以採取那些工具？

10. 各國施政重視績效已蔚為氣候，績效管理為公共管理相當重要之一環，請就績效管理之意義、目的與原則分別說明之。(101 普考 公共管理)
11. 有關績效指標之類型，有「四 E：Economy、Efficiency、Effectiveness、Equity」的說法，試說明其內涵為何？(101 地特 4 等 公共管理)
12. 請說明政府績效指標設計的主要問題，以及好的政府績效指標應符合那些特質？(100 退除役 3 等 公共管理)
13. 請說明公部門實施績效管理時的問題，並以我國當前公務人員考績制度改革為例論述之。(100 退除役 4 等 公共管理)
14. 常用的績效衡量指標包括：經濟 (economy)、效率 (efficiency)、效能 (effectiveness) 與公平 (equity)，試闡釋這些績效指標的意義與內涵，並舉例說明之。(100 升官等 公共管理)
15. 政府實施績效管理具有多重的正面價值，但績效衡量活動也可能發生謬誤或存在某些的陰暗面；試舉出三個實例說明公部門實施績效管理的困境與限制？(100 地特 3 等 公共管理)
16. 在當代公共管理的強調下，全面品質管理與績效管理常為管理實務者所重視，試就兩者的意涵分別加以深述？(98 年 原民 3 等 行政學)
17. 四、請將下列公共政策相關名詞翻譯成中文並加以解釋：(一) Administrative Performance (97 身心障礙 3 等 公共政策)

## 第十二章、目標管理

### 一、定義

目標管理的概念是由美國管理大師彼得杜拉克在 1954 年提出，用以糾正專業化、層級化及個人主義的缺陷。而根據 Odiorne 的定義，目標管理是一種程序，藉由組織上、中、下階層的管理人員共同來確定組織目標，並以對組織成員的期望來界定每一位成員的主要責任範圍，同時以此目標來指導各部門的活動，並評估每個人的貢獻

### 二、要素

#### 1. 目標設定

實施目標管理首先要設定目標。依目標的層級，大至組織的總目標，小至員工的個人目標均需環環相扣

#### 2. 預算

目標的達成與資源配置息息相關，而預算的充沛與否，將影響目標設定的順序與目標執行程度

#### 3. 自主性

在目標執行的過程中，賦予部屬適當之責任與權力，使其可以自己控制自己的

行為與活動

#### **4. 回饋**

管理階層必須定期告訴員工目標執行情形，並針對員工完成目標的情形進行績效評估

#### **5. 獎賞**

任何管理制度一味追求高績效，而未給予適當獎賞，終究會歸於失敗

### **三、 特色**

1. 目標管理是一套完整且有系統的管理過程，因此只訂目標，卻無管理絕不是目標管理
2. 兼顧組織及個人目標，期待在達成組織目標的同時，也能兼顧個人目標
3. 具備成果導向或目標導向，實施目標管理即是期望達到目標所欲的結果
4. 重視成員參與，目標管理認為投入會導致承諾，進而對員工造成激勵，使其對組織目標達成直接的貢獻
5. 採取正面看待人性的態度，對人性看法通常採較為寬容、信任的方式
6. 強調成員的自我評鑑，而主管僅是從旁協助，期能建立員工自動自發的精神

### **四、 功能**

#### **1. 提升管理者與員工之間的關係**

各部門人員透過達成個人目標，來達成部門總目標，如此一來，即可提升管理者與員工之關係

#### **2. 消除組織中的集權現象**

目標管理採用分權概念，使每位員工皆有其所需完成的目標與權力，有效降地組織集權現象

#### **3. 充分運用人力**

目標管理需要所有成員參與並達成協議，所以員工是在集體分工合作下完成組織總目標

#### **4. 維護員工人格尊嚴**

目標管理重視員工與管理者面談，藉由討論了解員工個人目標，以尊重員工意見

#### **5. 考核標準明確**

考核標準即是員工有無達到目標，使員工有明確可以努力的方向

#### **6. 加強員工自我控制能力**

目標管理的實施過程皆有自我評價的要求，使員工可以透過自我約束，來激勵自己達成個人目標

### **五、 理論體系**

目標管理乃根基於行為科學之管理原則，但不僅是一種管理技術，還包含激勵的人性論、相互依存協力合作的社會觀、溝通、民主參與等各種思想融合而成之理論，其通常包含以下理論：

1. 行為科學

2. 人人參與
3. 潛能激勵
4. 溝通參與
5. 充分授權
6. 互動(共識型決策決定)
7. 協力合作
8. 評估
9. 彈性
- 10.宏觀

## 六、目標管理施行步驟

### 1. 目標設定

目標管理最重要的步驟，若無法制定合理且可以測量的目標，則後續及無實行的可能

### 2. 執行計畫之擬訂

在目標確認後，勢必要擬定一套達成目標的執行方案及計畫，否則將流於空談

### 3. 自我控制

員工在執行的過程中，主動修正策略與方針，朝組織目標而努力

### 4. 定期評鑑

對員工的定期評核，通常可以達到以下效果:

- (1) 了解行動目標的進程
- (2) 適時導正偏離的組織目標
- (3) 檢討得失並善用回饋，可以激勵員工自我實現

## 七、行政機關運用目標管理之限制

### 1. 目標管理不適合變遷劇烈的環境

目標管理為一規劃、執行、考核的循環過程，強調按部就班的策略，因此不適用於快速變遷的環境

### 2. 個人目標與組織目標難以配合

主管與員工對於目標重點的考慮並不相同，所以個人目標的總和未必等於組織目標

### 3. 目標管理過分強調文書作業，且需投入大量時間成本

目標管理作為一種決策雖然簡單，但是其實施需投入許多時間進行目標設定協商，且隨之而來為一連串的文書作業，例如:執行或查核表格等

### 4. 目標多由高層管理者單方決定，不容易建立信任關係

在傳統層級節制的政府體系中，由於組織傾向官僚化與集權化，上下級人員的地位呈現不對等關係，因此目標皆由高層管理者片面決定

### 5. 政府部門本質特性，未必適用在目標管理

行政機關具有目標多元、以及必須符合法規等限制，會降低目標管理在公部門運用的成效

## 6. 績效評鑑無法完全客觀，且標準難以建立

公部門無法將目標的達成視為是唯一衡量標準，故難以建立客觀的績效評估標準

## 八、目標管理的運用原則

### 1. 高階主管的態度是影響成敗的關鍵

高階主管對於目標管理是否有全盤認知，以及帶頭實行，甚至塑造合適的組織文化，對推行目標管理成功與否具有重要影響

### 2. 建立參與管理的行政哲學觀

目標的訂定，應擴大內部成員的參與，同時建立良好的溝通管道，使組織成員在參與的過程中，可以得到被尊重的感覺

### 3. 目標的設定須符合政府機關特性

例如目標應兼顧量化與質化目標，因政府除了政策除了重視效率以外，亦須符合公平與正義

### 4. 強化計畫、執行、考核的行政過程

以避免計畫未能落實、執行欠缺績效，以及考核流於形式等弊病

### 5. 有效運用自我控制、回饋與激勵的技巧

雖然政府受限於法規限制，無法如企業般有如此彈性的回饋制度，但若是將其重要概念引至行政管理中，同樣有助於目標管理的達成

## 附錄、歷屆試題

1. 試闡釋目標管理的核心意涵與主要特色，並評析公部門推動目標管理時可能遭遇到的主要障礙為何？(105 地特 3 等 公共管理)
2. 請說明目標管理（MBO）的意義與內涵，並舉實例評析目標管理能否提升政府之工作效能。(99 高考 公共管理)

## 第十三章、策略管理

### 一、策略的層次

所謂策略係指政府部門所採取的行動綱領，以實現其所設定的目標，其策略通常可以分成三種層次

#### 1. 總體策略

此為最高首長所提出有關組織為發展的總體性以及宏觀性的策略

#### 2. 部門策略

部門策略是實現總體策略的關鍵步驟，是策略規劃中的中游工程計畫

#### 3. 功能策略

係指各個功能性單位所研擬的具體行動策略

### 二、定義

結合管理之科學方法，規劃組織的目標方向，定位且創造競爭優勢，並設計出一連串的行動已達到組織目標的過程。策略管理的功能在於運用績效，讓組織營造良好的經營環境和營運系統，使組織成員全心投入，創造競爭優勢，實現

策略目標

### 三、特性

根據研究顯示，策略管理具有以下特性

1. 策略管理是**未來導向**的，是為組織未來發展的藍圖規畫，付諸實踐
2. 策略管理是**獨特的思考方式與行為方式**，其注重未來導向以及目標導向
3. 策略管理是**持續性與循環性的流程**
4. 策略是**設定架構**，指引其他管理活動的重要功能，一旦建立策略以後，所有活動都會依據此策略進行編排
5. 策略管理**並非容易實現**，但有其必要性

### 四、策略管理的理論

#### (一) 內容模式

著重於策略管理的要素建構與應用，而 John Alord 提出以內容模式為主的代表性架構，並歸納出以下四項內容：

##### 1. 策略是設定長期方向

現代政府體制較難以因應長遠問題，而策略管理可以協助設定長期方向

##### 2. 策略是定位或範疇

策略管理可以促進政府部門在政治環境中，找出核心價值並加以定位

##### 3. 策略校準

持續性檢視環境、組織能力、核心價值之間，是否有妥適的結合

##### 4. 策略是擴充特有能能力

政府不能自限於由內部機制生產公共財貨或服務，而應運用政府外部的潛在合作者，擴充組織特有能能力

#### (二) 過程模式

著重於關注策略管理的要素如何在管理過程被妥善運用，通常分為幾個階段

##### 1. 界定組織目標

任何組織必須先確定其組織目標和使命，才能使成員了解組織未來應努力的方向

##### 2. 進行 SWOT 分析

###### (1) 基本概念

S 代表優勢、W 代表劣勢、O 代表機會、T 代表威脅，通過調查列舉各種優劣勢以及機會威脅，並依照矩陣方式排列，然後運用系統思考分析目前情勢，以研擬出最可行的策略方案

###### (2) 分析途徑

###### ● 內在環境分析

優勢與劣勢屬於此分析，主要著眼於組織自身的實力

###### ● 外在環境分析

機會與威脅屬於此分析，主要著眼於組織外部的環境變化以及對組織可能的影響

### **(3) 在策略管理所扮演的角色與功能**

策略管理過程係由 SWOT 分析開始，其主要的角色在於協助組織研擬適當的策略，而制定依據，即是根據內外環境以及機會與威脅的分析，了解組織自身情況與未來發展，並提出具體可行的策略，使組織達到目標

#### **3. 形成策略**

為了達到組織目標，必須提出許多可行的策略，然後加以分析與評估，最後選擇最佳策略

#### **4. 執行策略**

策略形成後，所選擇的策略及制定的政策需要化為行動

#### **5. 成效評估**

策略執行後，需要把實際績效與所期望的績效予以比對，以了解得失，作為未來修正目標或改進計畫的參考

在上述五項管理過程中，可以將前三項歸類為策略規劃，而策略規劃強調的是做出最適當的策略決定，而後兩項為策略管理，其強調產生策略上的結果，換言之，策略管理即是策略規劃再加上策略執行與評估

## **五、策略規畫**

### **(一) 基本概念**

學者布萊森認為，所謂策略規劃，係指一種足以產生公共組織基本決策與行動的紀律性努力，在法定權責規範下，形成與指導該組織的活動方向，換言之，策略觀畫係對於組織未來發展，在法定的權責範圍內進行一系列系統性思考的過程

### **(二) 特性**

#### **1. 策略規劃是未來取向**

策略規劃是設計組織未來發展方向藍圖的管理過程，其目的在於替組織創造生機

#### **2. 策略規劃是客觀分析的過程**

策略規劃必須秉持者科學方法，客觀地認定組織所具備的優勢與劣勢，並規畫有效的行動策略

#### **3. 策略規劃是批評與重建組織任務與目標的過程**

策略規劃必須以批判精神找出組織任務為何，以及排列組織目標的優先順序

#### **4. 策略規劃必須得到組織內部的全面性支持**

策略規劃不僅要受到組織內部高層領導者的支持，亦須爭取組織內部成員的共識

### **(三) 工具**

#### **1. 目標管理**

目標管理的設定要符合 SMART 的原則，S(明確)、M(可衡量的)、A(可達成的)、R(適切的)、T(有時間性的)

#### **2. 策略地圖**

策略地圖的主要重點有二，一為策略，亦即為達成特定目標之行動方針規畫，而二為地圖，亦即將規畫方針以地圖方式呈現，基此，策略地圖可以理解為達成特定價值主張之行動方針路徑圖

### 3. 五力分析

Porter 認為影響競爭即決定組織強度的因素可以歸納為五種力量

- (1) 新進入者的威脅
- (2) 供應商的議價能力
- (3) 購買者的議價能力
- (4) 替代品或服務的威脅
- (5) 現有廠商的競爭程度

### 4. 總體環境分析

為明確掌握外在環境變動的差異，都會考量總體環境分析，以便盡早發現外在環境威脅：

- (1) P(政治)
- (2) E(經濟)
- (3) S(社會)
- (4) T(科技)

### 5. SWOT 分析法

#### (四) 公共組織所要考量的策略規劃因素

學者 Moore 認為公共組織策略規劃應兼顧以下三種要素，並提出策略鐵三角：

#### 1. 公共價值

亦即政府施政的實質內容，必須考量社會群體所共同追求的價值，例如公平

#### 2. 運作能力

亦即政府是否有足夠資源、設備、人力以及管理流程，來達成策略所要創造公共價值

#### 3. 正當合法性與支持

政府所欲實現之公共價值與計畫，必須具有正當合法性，亦即獲得社會大眾與政治利益團體的支持

### 六、策略執行 7S 架構

在策略執行時，所面臨的最大挑戰便是策略與組織內其他相關因素的配合，而 7S 架構即是一個良好的指引：

1. 組織結構
2. 共享價值
3. 人才
4. 領導風格
5. 技能
6. 體制
7. 策略

## 七、 策略評估的四項準則

### 1. 一致性

策略不應該出現不一致的目標與政策

### 2. 調和性

策略必須是對外在環境的回應，以及促成外在環境產生改變

### 3. 可行性

檢視組織過去所擁有的技能、核心競爭力、能力及專長等是否足以完成某特定策略

### 4. 優勢性

策略必須能創造以及維持競爭優勢，而競爭優勢通常可以在下列三者中體現：

(1) 資源

(2) 地位

(3) 技能

## 八、 策略管理的正面效益

### 1. 提供策略性的發展方向

策略管理可以對未來發展願景提供策略性的前瞻思考

### 2. 指導資源優先順序使用的排列

策略管理是在資源有限的情形下，依據策略性議題的優先順序，加以設計排列的活動

### 3. 設定卓越標準

策略管理為組織的未來設計一套願景與共同價值信仰，可以為組織運作設計追求卓越標準

### 4. 對抗環境不確定性與變遷性

策略管理非常重視組織外部環境特性的分析，並且根據該特性研擬務實策略

### 5. 提供評估與控制基礎

策略管理重視策略執行、控制與評估的問題，以檢視策略是否實現與是否需要修正

## 九、 策略管理的限制與批評

### 1. 忽略公部門與私部門本質的差異性

策略管理過度重視競爭力分析，但卻忽略公部門本身的特質即是缺乏競爭者

### 2. 難以適用於手段目標關係複雜的公部門

策略管理所強調單純的手段目標連鎖關係，不適用於目標模糊不清、政治經常干預之公部門

### 3. 策略管理的概念過於簡化、直線性思考，難以用於公部門

### 4. 策略管理所強調的確定性、控制性與持續性，不足以因應混沌的社會現象

策略管理一連串手段，不適用於一個動盪不安、充滿複雜性與不可預測性的渾沌世界裡

### 5. 策略管理採取科學理性途徑，無法適應政治環境的多元性與複雜性

策略管理希望透過理性分析組織內部與外部環境而做成客觀未來發展策略，但在現實的政治環境中，由於利益團體以及政黨所扮演的角色，會使政治對話遠比策略更受到重視

### 附錄、歷屆試題

1. 請說明策略管理的意涵、特性及優點。(107 普考 公共管理)
2. 民國 107 年年底地方公職人員選舉完成之後，各縣(市)、直轄市政府都將面臨新局。試以某縣(市)、直轄市為例，說明擬訂四年期的中程施政計畫重點內容、規劃步驟，並從策略規劃與管理角度，分析各局(處)業務應該如何整合並強化中程施政計畫的執行力。(107 地特 3 等 公共管理)
3. 請闡述策略規劃模式 SWOT 分析之內涵，試舉一公部門實例說明之。(106 高考 公共管理)
4. SWOT 是一種常用的策略規劃方法，試舉例說明如何應用 SWOT 分析，擬定一項實踐特定目標的行動計畫？(105 地特 3 等 公共管理)
5. 公共組織的策略規劃有何特色？而公共組織進行策略規劃可分為那些層次？試分別說明之。(105 地特 4 等 公共管理)
6. 試述策略管理中的 SWOT 分析？並請運用 SWOT 分析申論一個實際的公共政策。(104 升官等 公共管理)
7. 何謂「SWOT 分析法」？試自選一實例進行 SWOT 分析。(101 原民 4 等 公共管理)
8. 何謂策略規劃？其特性為何？正面效益為何？試分別說明之。(100 身心障礙 4 等 公共管理)
9. 何謂 SWOT 分析？政策分析人員進行 SWOT 分析的主要目的為何？SWOT 分析法可應用於政策運作過程的那些階段？試分別說明之。(100 身心障礙 3 等 公共政策)
10. L. Bossidy & R. Charan 在《執行力》(Execution)一書中提到：「成功達成執行力的三個步驟：任用對的人才，採取對的策略，以及完成對的營運。」試評論此一觀點在公共管理上之應用。(98 升官等 公共管理)
11. 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？(97 高考 公共管理)
12. 試說明 SWOT 分析的內容，以及其在策略管理的過程中所扮演的角色與功能。(97 原民 4 等 公共管理)

## 第十四章、標竿學習

### 一、定義

根據林淑馨老師的定義，所謂標竿學習，係指一種系統性、持續性地確認，藉由引進標竿對象的過程，透過比較、分析、了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，藉以獲取觀念，其主要的目的在於提升組織績效

## 二、 特性

### 1. 系統性、持續性

標竿學習會透過系統性的搜索以找尋最佳標竿，而此種搜索並非一次性的

### 2. 比較、分析與了解

標竿學習會比較組織本身與其他組織的差別，並深入分析與了解兩者之間的差異

### 3. 確認並引進最佳標竿

標竿學習需要有一比較之參考點，而該參考點通常是組織努力的方向與目標

### 4. 學習

標竿學習除了比較績效與服務品質，也在於了解最佳標竿的運作與策略，以做為學習與分析的目標

### 5. 流程

標竿學習重視流程，包含了標竿學習本身的計畫流程，以及組織運作的流程

### 6. 提升績效

標竿學習的主要目標即是要提升組織績效

## 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

#### 1. 績效標竿

意指針對績效測量加以比較

#### 2. 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

#### 3. 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

#### 1. 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

#### 2. 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

#### 3. 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

#### 4. 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、 功能

##### 1. 協助組織設立目標

標竿學習透過外部的比較與評量，能夠協助機關組織進行目標設定

##### 2. 改變組織文化

由於標竿學習挑戰舊有的思維與運作模式，當組織結構、管理、運作發生改變時，組織文化也會產生變化

##### 3. 滿足顧客需求

由於其目標設立是以最高標竿為指標，組織若能達成最高標竿的要求，亦能回應顧客需求

##### 4. 提高生產力與績效

標竿學習可以透過引進其他表現優良的組織的運作模式，使機關思維及運作有所突破，並提高生產力

##### 5. 促進組織間的學習

標竿學習可以避免機關組織陷入本位主義的自滿情境，並願意接納其他機關好的表現，並互相學習

##### 6. 促使組織持續改進

因為顧客的需求並非永遠一成不變，因此組織必須不斷改進才可以持續提供顧客高品質的服務

##### 7. 維持競爭力

標竿學習將重點放置於產品與服務的競爭上，不僅發覺競爭者的優勢，同時將該優勢列為組織目標，並設計策略來達成，以維持競爭力

##### 8. 改進工作流程

任何目標必須透過實際執行才能實現，所以執行的流程深深影響產品與服務品質，也因此如果要提升績效，勢必要改進工作流程

#### 五、 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

#### 六、 應用程序

標竿學習的重點在於不斷改善，故 Anderson&Petterson 提出標竿學習輪的觀點，來詮釋標竿學習流程內容：

### **1. 規劃**

為所有階段中最为重要之一環，其側重於選擇、紀錄標竿學習過程以及發展績效評量之方法

### **2. 搜尋**

其目的在於尋求適當與確定的學習標竿，藉以獲得對於自身組織運作的啟發

### **3. 觀察**

此階段著重調查與研究所選出來的學習標竿，以了解經營過程與成功模式，通常包含以下層次：

#### **(1) 績效層次**

即用來顯示與自身組織相較之夥伴優秀程度

#### **(2) 實務與方法層次**

即達成績效層次之可能方法

#### **(3) 促成層次**

即藉由實務與方法，使整個過程得以完成

### **4. 分析**

在蒐集資料完成後，需進一步將這些資料加以進行分析，在此階段應著重之部分有：

(1) 了解自身組織與學習對象流程間所產生之績效落差

(2) 了解造成此種落差之原因為何？

(3) 了解績效落差的媒介為何？

### **5. 適用**

標竿學習的主要目的在於創造變革與改善，所以在此階段主要的目標是選用適合組織之最佳實務並從事改革

## **七、公部門標竿學習之動機**

### **1. 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

### **2. 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

### **3. 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

## **八、公部門標竿學習之課題**

### **1. 需高階主管的領導與支持**

## 2. 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

## 3. 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

## 4. 缺乏合作意識，而引發此種原因的理由有三：

- (1) 由於公部門資源有限，容易因分配資源造成衝突與對立
- (2) 公部門存在本位主義，使其不願意與其他部門分享經驗
- (3) 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

## 5. 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

## 6. 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

## 九、標竿學習對政府再造的啟示

標竿學習對我國政府再造的啟示，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

## 附錄、歷屆試題

1. 試析論標竿學習（Benchmarking learning）的要義，以及公部門運用標竿學習提升治理能力時須克服的困境？(104 退除役 3 等 公共管理)
2. 標竿學習的核心價值有那些？並請說明標竿學習的優點與限制。(104 高考 公共管理)
3. 政府組織從事標竿學習時，應包含那些流程？(104 地特 3 等 公共管理)
4. 何謂標竿學習？標竿學習的流程為何？請說明之。(102 退除役 4 等 公共管理)
5. 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。(102 高考 公共管理)

6. 在全球化的潮流下，各國政府之間競相師法學習彼此的治理模式，論者或謂此即「標竿學習」(Benchmarking)的管理模式。試問標竿學習的理念，對政府再造有何重要啟示？試扼要說明之。(100 高考 公共管理)
7. 解釋名詞:(二) 標竿管理。(100 警察三等 行政學)
8. 何謂績效標竿學習(benchmarking learning)？如何進行績效標竿的設計？試舉例說明之。(100 原民 4 等 公共管理)
9. 為了改善組織運作及績效，有些政府機關採行標竿學習(Benchmarking Learning)方法。試問：標竿學習的核心價值為何？其施行的流程步驟又如何？(100 地特 4 等 公共管理)
10. 為了進行組織改善有許多機關採用標竿學習(Benchmarking)的方法，請問何謂標竿學習？採用此種方法的優點與限制為何？(98 身心障礙 4 等 公共管理)

## 第十五章、知識管理

### 一、發展背景

自 1990 年代開始，以知識為基礎的經濟浪潮在公部門擴散，隨著知識經濟時代來臨，如何強化政府內部的知識管理，並透過政策知識的創新、學習、分享與擴散，進而提升政府能量及服務品質，已是政府所需要積極重視之處

### 二、知識意涵

#### (一) 資料

資料又可稱之為數據，本身無法提供行動化和判斷之依據，卻是創造資訊的重要原料

#### (二) 資訊

資訊是資料經過有系統、有目的的處理後，具有意義或系絡的資料或數據

#### (三) 知識

知識來自於資訊，猶如資訊來自於資料一般，需要經由思考、認知、學習與應用有用資訊，而資訊轉變成知識的過程中，是透過比較、結果、關連與交談方式進行，幾乎所有環節都需要人的親自參與

#### (四) 智慧

智慧是以知識為基礎，在應用知識的過程中有效運用自身經驗與判斷所形成具有分析、執行、應變的綜合能力，並領悟其中道理，而產生更多有用的知識

### 三、知識分類

學者 Polanyi 將知識分為內隱知識(Tacit knowledge)與外隱知識(Explicit knowledge)，以下分別闡述之：

#### (一) 內隱知識

##### 1. 基本概念

內隱知識多存於個人身上，其深植於個人的理想、價值和情感上，也蘊藏在個人的行動與經驗中，屬於主觀性且難以藉由具體形式向外傳遞的知識，必須藉

由人際間互動，才能成為組織共同知識

## 2. 特徵

- (1) 主觀性
- (2) 經驗的(實質的)
- (3) 同步的(此時此地的)
- (4) 類比的(實務)

## (二) 外隱知識

### 1. 基本概念

外顯知識則是具體客觀存在於文件或電腦中的知識，此類知識是有系統、有規則可循的，可以透過形式化、制度化以及語言明確傳達

## 2. 特徵

- (1) 客觀的
- (2) 理性的(心智的)
- (3) 連續的(非此時此地的)
- (4) 數位的(理論)

## 四、 知識管理定義

根據美國生產力品質中心的說法，所謂知識管理是有系統地去發現、了解、分享與使用知識，以創造價值的方法，讓資訊與知識能在適當時間流向適當的人，使這些人可以工作的更有效率與效能

## 五、 知識管理的趨勢

### 1. 重視知識管理的哲學面向

知識管理亦重視營造創新的可能性，因此任何有可能阻礙創新的限制都應避免，故知識管理的重點在於營造可供創新的環境，所以哲學面向勢必增多

### 2. 強調創新價值與核心能力建立

知識經濟時代重視價值創造，並強調以能力為基礎的競爭模式，因此人力資源重心不在於人力的單位產量，而是創新適用與問題解決

### 3. 確立中階主管的組織地位

知識管理有別於傳統由上而下與由下而上的管理方式，即為了有利於知識的創造與轉化，中階主管應負擔重責大任，開啟承上啟下的管理模式

## 六、 知識管理的目的

在於讓所有員工的經驗能夠傳承，促使資深員工的隱性知識外顯成為組織資產，用以縮短新進員工的學習曲線，減少員工重複犯錯的發生機率，並改善個人或企業績效

## 七、 知識管理的程序

### 1. 建立

組織產生新知識

### 2. 辨識

辨識在組織中對組織或個人有用的知識

### **3. 蒐集**

將有用的知識與以蒐集與儲存

### **4. 組織**

將知識有系統的分類以方便存取

### **5. 分享**

將知識傳播給使用者

### **6. 採用**

對於所分享的知識加以採用

### **7. 運用**

將知識應用到工作、決策或有利時機上

## **八、 知識型組織意涵**

意指在知識管理的浪潮上，為因應知識管理的需求，所提出的一種組織設計型態，亦有研究將其定義為將無順序或分散的特定組織，根據一定的原則與方法，使之有序、集中，以方便知識的探索、提供與利用

## **九、 知識型組織的建構**

### **1. 規劃完善的教育訓練**

藉由完善的教育訓練，可以開發成員潛力，並增強智慧與能力

### **2. 建置誘因機制**

可藉由誘因機制，來消弭成員不願意分享知識所帶來的阻礙

### **3. 提供知識分享途徑**

知識型組織必須建立資料庫來蒐集、保存及傳遞組織經驗與知識，以使知識可以廣泛地傳遞給所有成員

### **4. 協助組織成員與外界專家接觸**

組織必須對外開拓交流管道，以便向外界專家請益

### **5. 形塑樂於學習的組織文化**

透過組織文化的轉變，讓組織能夠接受新知，以因應外在環境的改變

### **6. 設置知識執行長**

知識管理是一個完整、有系統且持續不間斷的過程，因此組織必須設置知識執行長，負責統籌與規劃相關知識管理的行動，以發揮知識功能

## **十、 我國推動知識管理現況**

1. 半數政府機關未導入知識管理機制

2. 較少成立專責單位，且多以建立知識庫系統為核心工作

3. 缺乏知識社群分享概念

4. 缺乏共識與對知識管理認識不足

## **十一、 我國推動知識管理困境**

1. 各機關多未訂有知識管理相關法規

2. 知識建檔與儲存不足

大部分機關仍以書面文件儲存於檔案室為主，或者僅將過程資料放置於內外部

網站

### 3. 多數未運用交流與分享活動增加知識擴散

各機關的業務經驗傳承仍是最傳統的主管人員傳授或參考手冊為主，而交流則大多以要求學者演講以及辦理研討會為主

## 十二、公部門推動知識管理困境

學者丘昌泰認為，公部門普遍存在傳統官僚體制迷思，導致知識管理的推行遇到以下困境：

1. 公部門知識過於繁雜，難以有系統地蒐集、整理與分享
2. 機關首長欠缺知識管理認知，未必支持該項活動
3. 礙於官僚文化的保守心態，導致員工不願意進行知識分享

官僚文化向來重視階級權威與倫理順序，且公部門普遍呈現少做少錯的組織文化，以及嚴重的本位主義，導致組織在分享上出現困難

### 4. 缺乏有效的知識管理制度與教育訓練

知識管理制度必須具有誘因，使員工了解此系統有助於提升工作效能，其次，針對個別成員教育訓練，使其明瞭如何操作知識管理系統，如此方能推行知識管理制度

### 5. 目前資訊系統仍存有穩定性、安全性與方便性之多方疑慮

### 6. 對知識管理概念認知不足，窄化知識管理系統意義

目前公部門將機關網站視為是知識管理系統，但知識管理所重視的是制度的建立，以及追求知識的組織文化，其最終目標是建構知識型政府組織

### 7. 過度重視外顯知識的建構與運作

目前公部門的知識管理系統，僅重視申辦表格、法規章程等外顯知識，卻忽略內隱知識的傳承與分享

## 十三、公部門運用知識管理的解決之道

### 1. 高階主管重視

知識管理強調由上而下、由下而上的循環參與文化，因此高階管理者對於知識管理的成敗具有重要地位

### 2. 全員參與的組織文化

知識管理的推動必須要受到組織全員的關注與體認，才能激起自動自發的精神，因此公部門應該建立信任的環境，以便推動知識管理

### 3. 成立知識管理小組

因知識管理為一種跨單位的偕同運作，故須一知識管理小組，協助確立各職務需求為何，並整合相關知識與擬定適當知識管理結構

### 4. 培育知識管理人才

知識管理人才除了強調知識系統的運用技巧外，還須具有跨組織的協調溝通能力，以及活用知識資料的習慣

### 5. 獎勵機制的落實

為了鼓勵員工分享如何利用知識，必須給予員工適當的報酬，其措施包含內在

報酬與外在報酬，前者例如使員工受到肯定與尊敬，而後者則是給予實質報酬，例如：金錢等

### 附錄、歷屆試題

1. 何謂內隱知識（tacit knowledge）？何謂外顯知識（explicit knowledge）？並進一步闡釋知識管理的定義及核心意涵。(105 地特 3 等 公共管理)
2. 何謂知識管理？在實務運作上管理者欲成功實現知識型組織可以採行那些策略？試論述之。(102 普考 公共管理)
3. 試由知識管理之角度，分別闡釋資料、資訊、知識與智慧四個概念之意涵。(98 升官等 公共管理)

## 第十六章、危機管理

### 一、危機定義

根據孫本初老師所說，所謂危機係指組織因內、外環境因素所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅的情境或事件

### 二、危機特性

#### 1. 階段性

危機可以分成潛伏期、爆發期、後遺症期與解決期四階段

#### 2. 不確定性

現代科技雖可對颱風、暴雨、乾旱等氣象災害發出預警，但對受災之時地與規模，仍無法準確預測

#### 3. 突發性

危機通常是突發的緊急事件，是不在決策者的預期之中

#### 4. 時間有限性

當危機突然發生時，決策者在時間壓力下，必須立即做出適當決策

#### 5. 威脅性

危機的發生會威脅到組織的基本價值或目標

#### 6. 雙面效果性

危機就是轉機，代表危機隱涵危險與機會之雙重意義

#### 7. 反覆性

危機有持續、動態的發展過程，而非個別發生立即結束，經常相互影響造成更大的傷害

#### 8. 多樣性

當某一危機需要由兩個以上的部門共同行動解決問題時，該危機及具有多樣性特徵

### 三、危機成因

可分為內在成因與外在成因

#### (一) 組織外在環境因素

##### 1. 國際情勢變遷

2. 勞工意識抬頭
3. 傳播媒體壓力
4. 不法份子的破壞

## **(二) 組織內在環境因素**

1. 組織文化
2. 組織結構
3. 管理風格
4. 人員因素
5. 技術因素
6. 財務因素

## **四、 危機管理定義**

依據丘昌泰老師的看法，危機管理係指在危機狀態下所實施之管理程序與方法，乃是公共組織對於自然與人為危機下進行預防、準備、因應與回覆的管理程序與方法，其目的在於降低危機情境的威脅，換言之，即是透過不斷學習、不斷回饋的動態過程，以避免或降低危機所帶來的威脅

## **五、 危機管理的目的**

### **1. 危機訊息的偵測**

危機管理有助於增強機關組織預防及判斷危機的感應能力

### **2. 危機的預防與準備**

為了避免危機所帶來的負面影響及損失，組織必須事前做好周全的應變計畫

### **3. 損害的控制與處理**

危機發生後，依危機管理計畫來執行相關的損害控制，以減少危機所帶來的傷害

### **4. 危機的復原**

妥善的復原工作可以使危機所造成的傷害降至最低

### **5. 不斷的學習與修正**

危機管理的主要精神在於組織能夠針對危機經驗進行持續不斷的檢討與學習

## **六、 危機管理的政策階段**

危機管理可以分為以下四大階段的政策規劃與執行:

### **1. 舒緩政策**

此一階段之政策包括規劃足以減輕災難損害的各種因應措施

### **2. 準備政策**

此類型的政策主要是在發展因應危機的運作能力，如設立危機運作計畫、緊急事件處理中心等

### **3. 回應政策**

此一階段之特色在於強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應採取的行動，如醫療救援系統、災民收容等

### **4. 回復政策**

又可分為短程與長程，前者包括基本民生支援系統，例如：水源、電力回復，後者則包含重建交通運輸系統、疾病衛生控制等

## **七、 危機管理的建置與運作**

國內學者根據危機發生的時間，將危機分成危機爆發前、危機爆發時與危機發生後三個階段，以作為危機管理運作與處理的論述基礎

### **(一) 危機爆發前的預防階段**

#### **1. 積極建立預防系統**

組織若能及早發現危機，並採取適當措施，便能將危機消弭於無形

#### **2. 危機訓練系統**

訓練目的在於使組織成員對既有的因應策略有所了解，並透過訓練培養成員應付危機的能力

#### **3. 危機感應系統**

組織發展能夠事先感應或是預測危機的系統，來防止危機的發生

#### **4. 草擬危機管理說明書**

### **(二) 危機爆發時的處理階段**

#### **1. 設置危機指揮中心**

由組織內部的負責人召集各部門專業共同組成，以承擔危機狀況的統籌決策與各項行動的總指揮責任

#### **2. 設立危機情境監測系統**

危機情境監測系統依據危機管理計畫所列之指標進行監控，並將情報向指揮中心回報

#### **3. 危機資源管理系統**

危機資源管理系統的作用在於支援危機處理小組，負責有關解決危機時所需的資源安置、分配及取得等

### **(三) 危機解除時的回復階段**

#### **1. 成立評估調查系統以確認危機成因**

在危機結束後，組織需成立一個調查及評估小組，針對危機管理活動作評估及調查，以供組織修正危機計畫時的參考

#### **2. 加速復原工作的進行**

組織對其內外部受到傷害之利害關係人，應給予適當救助與補償，就外部利害關係人，組織應勇於向社會大眾說明危機發生原因與處理情形，就內部利害關係人而言，管理者應該透過溝通來治癒組織成員的心理創傷

#### **3. 繼續推展下一波的危機管理計畫**

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，以利危機管理活動之再推動

## **八、 公部門進行危機管理所面臨的課題**

### **1. 政府組織受到科層結構限制，缺乏彈性授權**

因政府組織深受法令與科層限制，缺乏授權與彈性，導致無法因應危機的突發

性與時效性，例如：921 救災工作中，各項指揮調度顯得緩不濟急以及聯繫困難

## **2. 公部門本位主義作祟**

公部門常常會依持著自己的專業，而排斥與他人合作，而導致在危機發生時，無法採取最全方位、最有效率的方式處理

## **3. 依法行政限制公務人員思維**

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公務時欠缺系統性思考，無法站在整體角度思索自身職權與角色

## **4. 民意機構容易假借監督之名，使危機管理工作泛政治化**

雖然危機處於突發狀態，但政府機關在處理過程中仍須受到民意機構之監督，也因此，民意機關容易假借監督之名，將政黨競爭與危機處理連結，使危機管理泛政治化

## **5. 危機超出標準作業流程，無法及時因應**

公部門對於所處理的業務都有一套標準的作業流程，但危機都是超出這套標準作業程序的偶發事故，當危機超出標準流程時，就會手足無措，而無法即時因應

# **九、公部門進行危機管理時應有之作為**

## **(一) 危機的預測**

1. 觀察社會動態
2. 聽取民眾意見
3. 實施例外管理，基層人員負責日常業務之執行，而主管人員專心於例外事件的處理即可
4. 加強企劃作業與環境監測，妥善的事前規劃，能增加管理者的信心
5. 建立良好的溝通管道，有助於內部意見的表達，同時亦能獲得外部民眾的資訊

## **(二) 危機的處理**

### **1. 成立智庫供決策者諮詢**

智庫可協助決策者蒐集資訊，並發揮諮詢的功能

### **2. 預防團體盲思，提高決策品質**

為了防止團體盲思，決策者的認知結構必須重新調整，並且加強心理建設，適當引進外部建議以提高決策品質

### **3. 加強幕僚人員訓練**

由於外在環境的不確定性，使得決策者無法評估每一項危機發生的情形，故加強幕僚人員的即時應變能力是有必要的

### **4. 制定危機應變計畫，舉辦實地模擬演練**

### **5. 強化決策者的危機辨識能力**

決策者往往礙於以往成功經驗及自我能力上的限制，未能對危機警訊採取適當措施，因此必須強化決策者危機辨識能力以及態度

### **6. 動員民間力量協助處理危機**

危機常需大量人力協助與資源，故有效整合民間力量協助處理危機，將可提高危機處理的績效

## 十、 危機對組織的影響

若是充分理解危機對組織的影響，方可對危機對症下藥以解決問題，以下分別從組織與成員兩方面討論危機對於組織的影響：

### (一) 危機對組織的影響

#### 1. 決策權威集中

當組織發生危機時，決策中會傾向集中所有權力，以有效應對危機情境，而容易產生團體盲思的現象產生

#### 2. 資訊流程緊縮

組織為了因應危機以及對資訊有效運用，會設計機構審核資訊，導致成員僅願提供部分資訊，再加上決策權威集中，使得僅有極少部門資訊提供給決策者，而造成資訊緊縮

#### 3. 對危機的僵化反應

當組織發生危機時，用以處理危機的標準作業流程若不具有解決問題的能力，將會使危機處理延宕，造成更大損害產生

#### 4. 企圖處理危機壓力

在危機情境下，受限時間因素考量，使得組織內部溝通管道關閉，將不利於危機處理

#### 5. 內部人員壓力

組織發生危機時，會傾向將組織所有資源與資訊皆用來解決危機，此舉可能會引起內部既得利益者的反彈，而造成組織衝突

### (二) 危機對成員的影響

#### 1. 資訊處理的緊縮

當危機壓力過大時，個人會因壓力而產生認知錯誤，或是對於資訊做出錯誤判斷，而導致個人不敢發揮創造力，而僅是依靠標準作業程序解決問題

#### 2. 自我價值混亂

危機會使組織成員的價值觀出現混淆，並困擾其認知，被危機影響的成員在事後可能須付出心理上代價，例如憂鬱症發作等

## 附錄、歷屆試題

1. 2016 年 6 月桃園市空服員職業工會針對中華航空公司發起罷工行動，儘管事後已經處理告一段落，但任何公司或組織，都應該汲取經驗，努力做好危機預防與應變。試以本案為例，說明危機的預防與管理的作為。(106 身心障礙 4 等 公共管理)
2. 何謂危機？何謂危機管理？請從公部門的角度分析危機的類型，並舉一個案例，探討公部門如何以階段論的觀點面對及處理危機。(104 升官等 公共管理)
3. 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。(102 高考 公共管理)

4. 何謂「危機管理」？請列舉並說明在危機發生前，我們可以透過那些方式預測危機的發生？(102 原民 4 等 公共管理)
5. 當前世界各國都面臨了各種不同的天然災害、政治、經濟、社會等等危機，每一種危機的類型與管理作為均不相同，請試從危機管理五階段（如：評估…等）的分類，申論各種危機在各階段中共通性的內容與做法。(101 高考 公共管理)
6. 何謂危機管理？政府機關可以透過何種方式預測危機的徵兆？又如何管理危機？(101 警察三等 行政學)
7. 請說明危機管理的目的，並分析公部門在進行危機管理時所可能面臨的問題。(101 地特 3 等 公共管理)
8. 解釋名詞：(一) 危機管理。(100 警察三等 行政學)
9. 危機管理工作可以分為危機爆發前、危機爆發時及危機爆發後三個階段，請分述各階段之重要工作及活動。(98 退除役 4 等 公共管理)
10. 何謂危機管理？危機管理有那些基本的共識？完整的危機管理應變計畫應包含那些元素？(98 退除役特考 3 等 公共政策)
11. 何謂國際政治中的「危機處理」？危機處理會經過那幾個階段？成功的危機處理原則為何？(98 調查局特考 3 等 政治學)
12. 試問危機發生時，對組織所產生的可能影響有那些？請從對組織及對成員兩方面論述。(97 地特 4 等 公共管理)

## 第十七章、學習型組織

### 一、發展背景

隨著全球經濟、社會環境的變遷，以及知識時代的來臨，傳統組織面臨僵化、缺少彈性等缺失，長久下來必會造成無法適應環境而被淘汰，在此一背景下，型塑學習型組織或許提供了傳統官僚組織一個重生的契機

### 二、定義

根據孫本初老師的說法，學習型組織意味著一種不斷學習與轉化的組織，其學習的起點在成員個人、工作團隊、整體組織及其他組織交互作用的社群中，為一種持續性過程，而學習的結果將導致知識、行為及信念的改變，並且可以強化組織創新與成長的能力

### 三、構成要素

學者魏惠娟指出學習型組織有以下構成要素：

1. 學習型組織的核心概念為**改變**
2. 學習型組織的學習首重**知行合一**，換言之，不只要創造知識或獲取知識，更要轉化知識而變成實際作為
3. 學習型組織講求**持續學習**、轉化與改變，是一種發展與演進的過程

### 四、目的

學習型組織的最終目的不是在建立學習的組織，而是在建立學習的觀念，進行有意義的學習，使組織成員在工作中能夠盡力突破自己能力的上限

## 五、學習層次

### 1. 個人學習層次

組織學習必須先透過個人學習，因為只有個人具有思考能力，但不保證個人的學習就一定可以達到組織學習

### 2. 團隊學習層次

團隊學習影響整個組織甚深，一個成功的團隊可以在其團隊間分享成功經驗，並嘗試與組織中其他團隊共同創造未來的願景與成長

### 3. 組織學習層次

所謂組織學習，根據 Simon 的書法，係指組織為了因應科技、政治等外在環境影響而從事之結構重組

## 六、組織學習的特徵

1. 組織學習是一種獲得、接近與修正組織記憶的過程
2. 組織學習來自於組織經驗累積
3. 組織記憶包括對於許多不同意義的分享，在一個組織中，其記憶包括個人記憶、正式文件、資料檔案等
4. 組織記憶包含三種對於共享了解的形式
  - (1) 組織認同
  - (2) 因果圖
  - (3) 組織常規
5. 組織學習的過程會受到組織設計影響

## 七、組織學習的類型

### (一) 單圈學習與雙圈學習

學者 Argyris&Schon 將組織學習的型態依是否涉及改變既有價值與規範來劃分，可區分為單圈學習與雙圈學習:

#### 1. 單圈學習

當組織成員發現組織實際行動與個人期望不合時，成員傾向於只修正其行動策略和手段來達成組織目標，而不涉及行動背後之價值問題，亦即成員只會檢討行動，但不會去檢討是否認定問題時產生錯誤

#### 2. 雙圈學習

雙圈學習與單圈學習最大的差別就在於反思，組織成員除了修正其行動策略和手段之外，也需進而質疑組織目標及其規範，並進行必要調整

### (二) 學習再學習

指組織成員從過去的學習經驗中得到失敗的教訓時，便要尋找正確的學習方式，當組織進行學習再學習時，成員較能夠掌握到學習技巧，並且對於環境的變遷也較能夠因應

## 八、學習型組織特點

1. 重視改進
2. 不斷實驗而尋找最後答案
3. 尋找並思考設計新的行動方案，而不是防衛傳統的做法
4. 組織成員寧有爭論也不會保持沉默
5. 鼓勵懷疑並找出組織行為或運作中的矛盾
6. 視策略性改變為學習必經之路

## 九、學習型組織與傳統型組織差異

1. 領導者用心經營
2. 組織成員被高度授能以完成任務
3. 策略係由下而上或由外而內的方式產生
4. 組織文化中充滿合作、融合的團體意識
5. 溝通管道暢通，各項資訊得以充分分享
6. 組織結構彈性，內部不一定要按照職能分工

## 十、學習型組織五項修練

彼得聖吉對於如何邁向學習型組織，提出五項修練，內容如下：

### (一) 自我超越

即是從組織中個人開始，強調組織中每一個成員都必須要有積極心態和追求卓越的想法，並不以當前績效為足，而是持續全力投入，期望在增進自己績效的同時，亦提高組織績效

### (二) 改善心智模式

所謂心智模式，係指根深蒂固於心中的各種假設、成見，而改善心智修練，主要是用來矯正傳統層級節制的管理方式對於人性的扭曲以及對溝通所形成的障礙，使組織可以跳脫傳統的窠臼，避免個人的偏執與過度主觀的想法，其方法有以下兩種

#### 1. 反思

係指個人在戒慎恐懼的心境下，對自己所執著的心智模式加以檢視或反省

#### 2. 探索

是指個人實事求是的態度下，藉由與外在人、事、物互動的機會，來尋求最佳解的過程

### (三) 建立共同願景

建立共同願景主張藉由組織全體成員共同參與，訂定個人目標與組織目標，並且使得個人目標與組織目標能夠融合，在完成個人目標的同時，也能增進組織目標得達成

### (四) 團隊學習

團隊學習即是要整合組織整體力量，透過組織成員共同與相互的學習，培養成員之間進行對話和討論的能耐，使全體成員均進入學習狀態，一同思考交流

### (五) 系統性思考

系統思考是學習型組織最重要的精隨，此修練強調組織必須從問題的整體層面

加以思考，以統觀立場來審視問題，避免所謂頭痛醫腳，腳痛醫頭的現象，如此，便可認清整個問題變化，以及確認問題背後的真正原因

## 十一、公部門形塑學習型組織之障礙

### (一) 消極面:Argyris 之組織防衛

指組織中個人為使自己與團體間免於威脅所採取的策略，此及組織防衛:

#### 1. 儀式性會議

人員受傳統上下權威節制的約束，使其在會議上不敢提出有挑戰性或創新性的意見

#### 2. 防衛賽局

行政人員不願因提起不同意見而受批評或排擠，轉而迎合他人

#### 3. 自欺行為

指行政人員即使知道自己所執行的是一項錯誤決策，仍會繼續執行

### (二) 積極面:彼得聖吉之七項障礙

#### 1. 本位主義的思考方式

由於受到組織專業分工影響，組織成員只關注自己的工作內容，形成侷促一隅思考模式

#### 2. 歸罪於外之態度

由於組織成員慣以片段思考推斷整體，但任務無法完成時，常歸咎於外在原因

#### 3. 負起責任幻想

組織領導者常認為自己能對自己所提出的方案負責，而忽略與其他組織成員共同討論問題

#### 4. 專注於個別事件

由於人類生活是一系列事件的演變過程，每件事情皆有其明顯原因，如果人們專注於短期事件，在組織內就無法維持創造性學習，頂多在事件發生前，預測其情形而已

#### 5. 煮蛙隱喻

意旨組織成員應保持高度覺察能力，並且重視造成組織危險的那些緩慢因素

#### 6. 從經驗中學習錯覺

組織中許多重要決定的結果，往往需要時間才能呈現，而員工皆有學習範圍的限制，所以員工難以單純透過工作經驗學習

#### 7. 管理團隊迷思

組織團隊由不同專業的成員所組成，但有時為了維持團結假象，會不願意去抨擊不同意見

## 十二、公部門形塑學習型組織之策略

依學者孫本初的見解，組織若欲成為學習型組織，可以採用以下策略:

### 1. 推動行動學習

鼓勵組織中每位成員皆能親自參與、付諸行動來學習，亦即在組織中建立一個行動學習團隊

## 2. 增進組織成員學習再學習的能力

學習再學習是發展自我超越及加速學習能力的關鍵因素，包括以下幾點技術：

- (1) 蒐集新資訊
- (2) 避免複雜思考及不必要的工作
- (3) 真正了解的程度
- (4) 整合工作、生活與學習的經驗

## 3. 進行對話訓練

對話訓練在組織學習中是相當重要的，因為它能強化及提高團隊的學習能力，同時，對話可以凝聚組織共識

## 4. 規劃成員的生涯發展

組織內的每一位成員都應該擁有全方位的生涯發展計劃，並且依照計畫時間按部就班地逐一完成

## 5. 建立團隊學習的技巧

團隊若要是能促使組織學習、成長及發展，就要嘗試建立團隊來達成組織創新性及全面性的學習

## 6. 規劃組織成員實踐系統性的思考

鼓勵組織成員具有系統性思考能力，以整體性的分析來看待問題，以避免出現治標不治本的情況發生

## 7. 改善學習的心智模式

若欲建立學習型組織，除了依靠管理者之推動，也同時必須改變過去消極、被動的學習經驗，而給予員工積極、主動、有活力的學習

## 8. 鼓勵組織成員發展多元化、國際化視野

學習型組織應運用多樣觀點及途徑來從事組織學習工作，並且在其他方面引進更多新價值

## 附錄、歷屆試題

1. 當代公部門的挑戰之一，即在於妥善管理日新月異的施政知識，並提升組織學習的能力。請設想為了在政府機關中推動知識管理與組織學習，須要克服那些困境？以及如何克服這些困境？(106 升官等 公共管理)
2. 某機關首長欲導入「學習型組織」(learning organization) 概念，並希望形成固定的組織文化。請問若您是承辦人，應對首長提出那些建議，才可望有效達成目標？(106 退除役 3 等 公共管理)
3. 一般企業常採行組織學習 (organization learning) 或學習型組織 (learning organization) 策略來因應社會環境變動。請問各級政府機關與公務人員若要使用相同方法，有那些異於企業的思考？又應採行何種執行作為？(105 高 考 公共管理)
4. 何謂學習型組織？其實現之策略為何？(103 原民 4 等 公共管理)
5. 請就個人、團體與組織等不同的學習層次，分析組織學習在政府組織之應用。(102 升官等 公共管理)

6. 「組織學習」(Organizational Learning) 是改善組織氣候、增加運作績效重要的觀念，試說明其主要概念為何？並由組織學習層次(個人、團體、組織)說明組織學習應如何落實？(102 退除役 3 等 公共管理)
7. 試就聖吉所論學習型組織五項修練，詳述學習型組織的主要運作內含有哪些？(98 年 原民 3 等 行政學)

## 第十八章、非營利組織

### 一、興起背景

學者 Salmon 認為非營利組織興起的背景，可以歸類為四大危機與二大革命，所謂四大危機包括福利國家危機(福利支出過多)、發展危機(南北差距)、環境危機(全球環境惡化)和社會主義危機(官僚制度的無效率)，而兩大革命則包括因通訊技術改善而產生的資訊革命，以及因 1960 年代中產階級產生而生於第三世界各國的市民革命

### 二、定義

所謂非營利組織，是一群具有共同理念的公民，所自動自發組成的團體，其設立目的並非是獲取財務上的利潤，而是以獨立的地位去促使社會議題可以被改善與解決，而依據丘昌泰老師的看法，有以下四個面向：

#### 1. 法律規範面向

亦即從法律對於非營利組織所為之規範界定，凡符合稅法免稅規定的法人組織，就是非營利組織，故科學、宗教、教育等均屬之

#### 2. 經濟財務面向

從此面向界定非營利組織，指的是非營利部門的收入並非來自於市場上的財貨與勞務的銷售，而是支持者的贊助

#### 3. 運作功能面向

非營利組織是由一群具有共同價值而集合的一群人，其目的是為了要促進公益

#### 4. 結構運作面向

以結構面向來界定非營利組織，其具有以下特性：

- (1) 組織性的
- (2) 私人性的
- (3) 非營利分配
- (4) 自我管理的

### 三、特性

根據 Salmon 的定義，非營利組織具有以下特徵

#### 1. 正式的組織

意旨非營利組織必須要具有某種程度的制度化，若僅是暫時性、非正式的民眾集合則不能稱為非營利組織

#### 2. 私人性質

意旨非營利組織必須要與政府部門有所區隔，並非隸屬於政府部門，且亦不受

政府官員掌控

### **3. 非營利且不得分配盈餘**

意旨非營利組織並非為組織擁有者爭取財務上的利益而存在，非營利組織雖可爭取財務上的利益，但其利益必須用於實現組織宗旨，而不得分配給組織成員

### **4. 自主管理**

意旨非營利組織具有能夠管理自身活動之能力

### **5. 志願性質**

意旨非營利組織在組織行動與事務管理上，應有某種程度是具有志願性質的志工來參與

### **6. 公益屬性**

意旨非營利組織的成立目標，應具有公共利益性質

## **四、功能**

### **1. 開拓與創新功能**

非營利組織因有豐富的創意與彈性，對社會變遷與大眾社會需求較為敏銳，故能及時發展因應策略，並從實際行動中去實現組織目標，進而達成組織使命

### **2. 改革與倡導功能**

非營利組織往往從社會各層面的實際參與行動中了解社會需求，故得運用其服務經驗所得的資訊，展開與政府部門的遊說，以促使政府改善或建立社會需要的服務

### **3. 價值與維護功能**

非營利組織透過實際運作，並以有系統的方式激勵民眾對社會事務的關懷，並藉由各種可行的方案，提供人們學習社會價值的機會

### **4. 服務與提供功能**

非營利組織的出現彌補了政府因資源有限，無法充分保障到社會中所有人民之限制，而提供多元服務以滿足特定民眾，使其適時獲得需要的幫助

## **五、發展週期**

### **1. 開創期**

非營利組織的興起多是透過成員的熱情、對理想的號召或對於公共議題的關懷而開始組織發展

### **2. 過渡期**

此階段的特色為內部可能出現衝突，組織成員流動率可能偏高等現象

### **3. 正式期**

又可稱之為科層化期，當非營利組織經歷過渡期的混亂與壓力後，便會開始制度化與建立秩序

### **4. 僵化期或更新期**

當組織穩定經營一段時間過後，即可能面對組織的僵化，但隨著有越來越多專業人員進入組織服務，成員便會開始追求進步，則組織則脫離僵化期而邁向更新期

## 六、 理論基礎

### 1. 市場失靈

該理論假定人性是自利的，當人們處於自由競爭的市場中，每個人都會為自己的利益做最佳決定，進而達到供需平衡，該機制即稱為市場機制，但市場機制有時會因為資訊不對稱、外部性等原因，而產生市場失靈的現象。而非營利組織因為不追求本身利益，故比較不會出現市場失靈的現象

### 2. 政府失靈

政府的出現與功能被認為可以彌補市場缺點，並提供市場所無法提供的集體性財貨，然而由於經濟、社會等因素，政府亦會發生失靈現象。基於此，非營利組織因具有公益性質，可協助政府解決部分公共問題，改善政府資源有限之事實

### 3. 第三者政府理論

由學者 Salmon 所提出，認為由於政府行動的轉變及多樣性，在公共服務的輸送上，必須仰賴非營利組織來加以提供，及政府必須透過代理人來運作，在此意義下，非營利組織在服務提供上並非僅為次要的，而是一種優先機制

### 4. 志願服務理論

非營利組織乃是基於志願主義的精神，積極投注在社會救助等工作上，然而志願工作者，其動力並非基於獲得金錢或物質上的報酬，而是本著自由意志與積極奉獻的精神，以及利他主義，來從事非營利工作

### 5. 社群主義理論

社群主義強調在利他主義的引導下，建立共同成員的信賴關係，以及培養其社群意識，而非營利組織即是一種社群類型，透過公民自發結社的力量，以及公共關懷，進而促使公民社會的形成

## 七、 志願失靈

即使非營利組織可以彌補政府與市場的不足，但其自身也有失靈的時候，其失靈的原因如下：

### 1. 慈善不足性

非營利組織往往無法獲得充分的資源以及人力來滿足民眾需求

### 2. 慈善特殊性

非營利組織雖以公益為使命，但並非如政府一般可以顧及多方位的服務，而僅能受惠於特定少數次級團體

### 3. 慈善家長制

非營利組織的資源常需仰賴外界捐助，故組織中掌握最多資源之人，對於組織的決策及未來運作方向具有極高影響力

### 4. 慈善業餘性

非營利組織的服務多經由未受過正式訓練的志工來加以執行，即使聘請正式員工，也會因為欠缺足夠資源，而無法給予更多專業的訓練與發展

## 八、 非營利組織與政府的協力關係

## **(一) 理論模式**

### **1. 紀登斯模式**

紀登斯在探討非營利組織與政府之間的互動模式時，根據服務經費的提供與授權以及實際服務運送者兩面向，分為以下四種模式：

#### **(1) 政府主導模式**

在此模式下，政府為經費與實際服務的提供者，此為一般福利國家模式，而非營利組織只能就政府尚未介入的領域提供服務

#### **(2) 雙元模式**

政府與非營利組織各自提供服務，兩者間無經費上之交集，不互相干涉且鮮少合作，兩者處於平行競爭狀態，在自身活動上通常具有一定自主性

#### **(3) 協力模式**

在此模式下，雙方各司其職，由政府提供資金，非營利組織負責實際服務的傳送

#### **(4) 第三部門主導模式**

在此模式下，非營利組織同時扮演資金提供者與服務傳送者角色，政府部門幾乎不介入服務領域

### **2. 蓋威爾模式**

蓋威爾從組織偏好的價值目標以及達成目標偏好的手段，分為以下四種模式：

#### **(1) 合作模式**

此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**

此模式係指政府與非營利組織不具有共同的價值目標以及達成目標的手段，例如：非營利組織認為政府限制它的發展，以及政府認為非營利組織公開向政策對抗

#### **(3) 互補模式**

此模式係指政府與非營利組織具有共同的價值目標，而根據兩者之間的比較利益，而各自採取不同達成目標的手段，例如：政府提供法規的功能，而非營利組織則負責提供服務

#### **(4) 競逐模式**

此模式係指政府與非營利組織採取相同的手段，但兩者在所欲達成的目標迥異

## **(二) 協力特點**

一般來說，政府與非營利組織協力具有以下特點

### **1. 提供公共服務範圍**

透過非營利組織的參與，可以彌補政府提供服務的不足，同時可以開發政府尚未注意到的領域，使得公共服務的範圍提供更為豐富及多元

### **2. 提升政府回應性**

透過政府與非營利組織的合作，政府人員將有機會聽到民眾實際的心聲、偏好以及對公共服務的評價，促使過去由上而下的溝通，轉變為由下而上的理解，

提升政府對民眾的回應性

### **3. 議題倡導功能**

在協力關係下，非營利組織為政府與民間之溝通橋梁，一方面使政府所欲執行之政策議題，順利傳達給服務對象，另一方面，也將服務對象之所需反饋給政府部門

### **4. 資源整合共創利益**

此為協力價值最具價值之處，透過政府與非營利組織的協力合作，使得雙方資源得以整合與投入，促使資源利用得以極大化

### **5. 強化政府與民間連繫**

協力強調資源分享、責任分擔精神，行政人員必須要去回應民眾需求，並創造公民參與的機會，而公民應該積極的負起參與公共事務的責任，透過公私協力，才能使民眾與政府間建立更深的合作與聯繫

## **(三) 協力策略**

### **1. 強化第三部門的組織基礎**

目前我國第三部門除了少數體制健全，其餘因為民間捐款以及政府補助日益減少，大部分的第三部門皆面臨經濟困境，故政府與其建立協力關係，以強化第三部門的體質，使其能提供高品質的公共服務予人民

### **2. 協助資訊化**

透過 E 化第三部門，不但可加速提供服務的效率，更可依照建立資料庫來提升服務品質

### **3. 發展國際化**

政府應積極推動非營利組織與非政府組織間的互動，使其與國際接軌，進而發揮其在國際事務的影響力

### **4. 鼓勵產業化**

透過建立協力關係以促使其產業化，可以使其在財務上自給自足

## **九、非營利組織與政府協力之挑戰**

### **(一) 認知上的差異**

#### **1. 對公共事務認知的差異**

公部門與非營利組織的利益著眼點不同，前者會以國家公益或人民利益為優先，而後者雖也以公益為其使命，但會優先考量案主的利益，而並非以整體公益考量為優先

#### **2. 對目標認知差異**

許多公私協力的雙方雖承認彼此在大方向的目標為一致的，但卻對於細節性目標卻不清楚，這樣的結果可能導致雙方彼此的誤解，甚至是衝突

### **(二) 體制上差異**

政府機關因為龐大的組織和層級的複雜，加上公共事務範圍廣泛，所以同一任務往往由不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊、不明確

### **(三) 過度依賴政府的財源**

政府為了精簡組織，而有更多的委外經營及公設民營的活動，這些雖會擴展了非營利組織的活動空間，但也會促使非營利組織過度依賴政府財源的情形

#### **(四) 不對等權力關係**

非營利組織與政府的協力關係通常是建立在經費的補助關係上，也因此，非營利組織容易喪失經營的自主性

#### **(五) 資訊不足的疑慮**

多數非營利組織並非不想與政府部門合作，而是缺乏相關資訊與管道，不知該如何與政府合作

#### **(六) 避免養成慣性依賴與既得利益化**

政府與非營利組織協力關係結束時，須留意終止兩者的關係，此即關係的有效性，以避免雙方產生慣性關係，使得特定的非營利組織成為既得利益者

### **十、非營利組織的相關名詞**

#### **(一) 慈善部門(Charitable Sector)**

這是強調部門運作資金以及資源，主要來自於私人的慈善捐助

#### **(二) 獨立部門(Independent Sector)**

這是強調該部門的獨立性，它是政府部門以及私人企業以外之第三勢力

#### **(三) 自願部門(Voluntary Sector)**

這是強調該部門管理與作業人力的供給主要是來自於完全義務性與自動自發的志工

#### **(四) 免稅部門(Tax-emempt Sector)**

這是從該部門可以享受免稅待遇的角度，來界定非營利組織部門的概念

#### **(五) 非政府組織(Nongovernmental Sector)**

通常是指開發中國家、政府部門以外，從事跨國性民間事務的國際組織，如綠色和平組織，而非營利組織與其的差別，即是非營利組織通常是指地方性的、草根性的國內組織而言

#### **(六) 公設財團法人**

所謂公設財團法人，係指由政府捐助成立的財團法人，其目的是希望透過民間力量從事社會公益性事業，以補充政府力量之不足，例如：學務研究等

### **十一、挑戰與限制**

#### **1. 社會課責的壓力**

因為非營利組織享有免稅優惠，因之有必要向公眾或相關部門展示其服務效率

#### **2. 志願性社會服務失敗的壓力**

過去非營利組織形成自然獨佔，但現今營利性的社會服務機構加入服務行列，將使非營利組織的功能必須面對環境壓力，另外，非營利組織亦會發生志願失靈的現象

#### **3. 社會服務專業化的壓力**

由於社會問題日益複雜，不藉助專業技術將無法有效解決，而非營利組織則較不具有專業能力，故其服務之可信度與有效性將遭受質疑

## 十二、 非營利組織影響公共政策的策略

### 1. 聯盟策略

所謂聯盟，是團體間為達成某一公共政策目標，而存在的明顯工作關係，目前公益活動呈現一種弔詭情形，大的公益團體不願分享資源給小的公益團體，而小的公益團體亦不願成為大公益團體的魁儡，故又會呈現分離傾向

### 2. 資訊策略

基於政府可能會對政策資訊認識不足，非營利組織主動提供資訊，協助政府做出更趨理性的政策

### 3. 困窘策略

所謂困窘策略，是指揭露政府不良決策，引發社會輿論探討，以刺激改革，或是透過政府官員對某議題的強烈反應，喚醒社會的關注，以進行該政策的改革或制定

### 4. 遲滯策略

係指非營利組織透過大眾媒體與學者對政策表示反對，或是透過具有影響力的民代在議案審查各階段給予壓力

### 5. 訴訟策略

司法是政策執行的一個環節，透過訴訟提出，除了能使正義獲得伸張以外，法官對於政策價值的解釋，亦會實際影響政策的走向

### 6. 選區壓力策略

非營利組織可以透過刊登廣告、發行刊物以及動員較有影響力之人員遊說政府等方式，來促使政府注意到某些社會議題

## 十三、 非營利組織課責(參考江明修老師 非營利管理)

### (一) 公共課責對非營利組織自主性的影響

以最狹義的課責觀念來看，課責指的是向高層權威負責，並向其解釋說明個人行動的過程，由此觀之，非營利組織的課責是期望藉由遵守明確的法規命令等正式機制的運用，避免違法或不當的行為，並對財務進行完善的管理，因此政府與非營利組織間成為一種層級節制關係，而非平等的、自主的協力關係，而扼殺非營利組織的自主性，可能會形成目標錯置、使命混淆與形式主義的現象，而最終消滅組織創意，並導致組織僵化

### (二) 非營利組織應從自律優先或是他律優先

在公共課責的觀念裡可以得知非營利組織若是過於仰賴他律，則為扼殺組織自主性與創意，但此並非指非營利組織無須依靠他律的力量，事實上，自律的形成應該有賴於他律，他律負責扮演輔助性的腳色，以協助非營利組織發展為主，而以規制非營利組織的行動為輔，亦即自律與他律必須找出均衡點並維持一定合理程度，才不會使他律過度干涉非營利組織的運作，而失去組織本身的初衷

## 十四、 非營利組織行銷管理

### (一) 非營利組織與營利組織在行銷上的差異

### **1. 行銷內容不同**

營利組織追求的是以金錢交換有形產品或服務，而非營利組織則追求理念、價值等無形的產品與服務

### **2. 追求目標不同**

營利組織通常以追求利潤為主要目標，而非營利組織則是以追求使命實現為目標，並運用行銷來加強民眾對於組織使命的認同感

### **3. 資源來源**

非營利組織的資源來自多元捐助者，故其需受到較高的社會審查，而營利組織的資源大多來自顧客，故其需受到的社會審查較低

### **4. 顧客來源**

非營利組織的顧客來源大多為社會上的弱勢者，而營利組織則是在潛在性市場裡的所有顧客，皆為其顧客來源

### **5. 績效評估**

非營利組織所行銷的大多為無形的服務，例如公平，故績效難以量化，而營利組織則多以利潤作為參考，其績效則較易量化

## **(二) 非營利組織在行銷上的困難**

### **1. 消費者特性難以掌握且資料取得不易**

由於非營利組織消費者的特性、行為與觀點缺乏相關資訊，一般難以取得可靠資料以作為行銷研究基礎

### **2. 產品常是無形的，且無法快速依照消費者的要求改善**

非營利組織行銷的產品通常為無形的，難以根據消費者的需求加以改善，例如：慈濟雖以環保回收作為其提供的服務，但多數人可能無法理解其運作模式，而認為其可能搶奪了一般社會弱勢所能做的工作

### **3. 消費者無法在消費後獲得顯而易見的利益**

個別犧牲的結果對於消費者本身並無益處，或是該益處是顯現在公益上，故個人亦對於該利益毫無感覺

## **十五、 非營利組織未來發展-社會企業**

### **(一) 社會企業的意義**

所謂社會企業，指的是一個用商業模式來解決某一個社會或環境問題的組織，換言之，即是以公益或解決特定社會問題為目標的企業，它不靠捐贈，而是靠日常的營運，在市場機制中自給自足

### **(二) 社會企業的特色**

1. 強調獲得的利益不能分配，必須再回饋社會
2. 追求社會聲譽，並以建立社會價值為目標
3. 是以企業方法推動非營利組織的社會目標
4. 強調自給自足的市場規則
5. 獨立自主的永續性
6. 解決未經滿足的社會需求

### (三) 社會企業的型態

有學者將社會企業的型態分為以下三種:

#### 1. 慈善型

此類組織的社會使命感最高，以追求社會聲譽、建立社會價值為目標

#### 2. 商業型

此類組織追求自我利益，以市場機制、創造經濟價值為目標

#### 3. 混合型

此類組織具有混合動機、使命與目標，強調社會價值與經濟價值的平衡

### (四) 非營利組織社會企業化的影響

#### 1. 正面影響

##### (1) 提高非營利組織財務穩定性

透過社會企業化的活動，可以使非營利組織的收益來源多元化，不會因外在環境的變動而過度影響非營利組織的營運

##### (2) 改善非營利組織的服務品質

非營利組織必須開始借用商業的概念與技巧，來滿足日益迫切社會需求，而市場競爭力會使非營利組織運作更為有效率以及更有能力去回應社會需求

##### (3) 提供弱勢團體工作機會

非營利組織所成立的社會事業，可以提供長期受助者一個工作的機會，例如:喜憨兒福利基金會成立庇護工場，雇用心智障礙者在麵包坊與餐廳工作

##### (4) 促進非營利組織的專業化

為了因應非營利組織社會企業化的推行，非營利組織內的營運管理會變得更為專業複雜，分工也會更精細，因此必須透過更專業的人才來負責組織的運營

#### 2. 負面影響

##### (1) 組織使命遭受質疑

非營利組織一旦社會企業化後，必須仿效企業以市場為主要營運目標，有可能會偏離當初所預定的社會公益使命

##### (2) 組織文化落差

非營利組織在從事社會企業活動後，若是組織內部員工缺乏企業經營的商業知識，必定需延攬其他員工，而新進員工即會與原本員工產生文化上的落差，甚至可能造成衝突產生

##### (3) 不公平競爭

非營利組織享有多重競爭優勢，包括免稅地位、志工參與等，有可能會對市場上其他同業造成不公平競爭的現象發生

### 附錄、歷屆試題

1. 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 公共管理)
2. 近年來由於國家力量的衰退，學者紛紛主張必須依賴非營利組織以彌補公共服務之不足。但是亦有部分學者憂慮「志願失靈」的現象。何謂志願失靈?

有那些現象？請解釋並舉例說明之。(108 普考 公共管理)

3. 近年來曾發生慈善組織濫用捐款或中飽私囊等舞弊事件，不僅造成社會爭議，更衝擊公民社會的建構。請論述非營利組織設立的特徵與目的、非營利組織的課責特性與方式(107 原民 4 等 公共管理)
4. 請問何謂非營利組織（Nonprofit Organization）？試舉一例，說明非營利組織所能發揮之功能與可能出現的運作困境。(107 身障 4 等 公共管理)
5. 近年來國內對於「社會企業」(social enterprise)的推動極為積極和熱絡，試分別說明「社會企業」的理念、特色與類型。(105 地特 4 等 公共管理)
6. 非營利組織與政府如何建立協力關係，已逐漸成為學術界與實務界所關心的課題。試問非營利組織與政府之間所建構的協力關係經常存在那些限制？請論述之。(104 退除役 3 等 公共管理)
7. 近年來非營利組織成為政府提供公共服務的協力對象。請問非營利組織與政府間的協力有那些特點？可能會面臨那些問題？試申論之。(104 高考 公共管理)
8. 請問非營利組織與營利組織在行銷上的差異為何？以及非營利組織行銷的困難為何？並舉實例說明之。(104 普考 公共管理)
9. 何謂非營利組織？請論述其意涵、類型、特徵、功能與侷限，並舉例說明其與公部門及私部門的互動關係。(104 升官等 公共管理)
10. 何謂非營利組織的社會事業化？試舉出一個實例來說明。非營利組織在從事社會事業化過程中，可能會帶來那些正面影響與負面衝擊，試分析之。(104 地特 3 等 公共管理)
11. 請說明非營利組織影響公共政策制定之主要策略。(102 退除役 3 等 公共管理)
12. 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。(102 高考 公共管理)
13. 非營利組織的存在可以彌補政府失靈與市場失靈，但其本身卻也可能發生志願失靈的問題。請問非營利組織的功能為何？又為何會發生志願失靈的情形？試說明之。(102 地特 3 等 公共管理)
14. 何謂非營利組織（Non-profit Organization）？其有什麼特徵？並請說明非營利組織在公共服務上扮演的角色與限制為何？(102 升官等 行政學)
15. 非營利組織在公共服務上扮演什麼角色？與政府部門應該如何互動？(102 原民三等 行政學)
16. 何謂非營利組織？非營利組織的類型為何？與政府合作有甚麼限制(102 身障 3 等 行政學)
17. 非營利組織功能可以彌補政府與市場之不足，但亦有「志願失靈」(voluntary failure)之虞，請說明其內涵並舉實例闡述之。(101 身心障礙 4 等 公共管理)
18. 試釐清慈善部門 (charitable sector)、獨立部門 (independent sector)、志願

部門 (voluntary sector)、非政府組織 (nongovernmental organizations) 與免稅部門 (tax-exempt sector) 等概念意涵。(99 高考 公共管理)

19. 政府再造非常重視民間資源的運用，而非營利組織就是最好的民間力量，但是目前非營利組織本身也遭遇到許多發展上的問題，試問非營利組織目前有那些發展上的困境？(99 地特 3 等 公共管理)
20. 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？(98 高考 公共管理)
21. 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。(97 高考 公共管理)
22. 請從法律、經濟與結構三個角度界定非營利組織的概念？(97 原民 4 等 公共管理)
23. 試說明非營利組織的功能有那些？(97 地特 4 等 公共管理)

## 第十九章、公部門志工管理

### 一、定義

為實現與增進公部門行政效率、提升服務之能量，以及減少政府與人民之間對於公共服務之供給與需求落差，而自願參與公部門，其與一般志願服務人員最大的不同之處，在於他們的服務與奉獻是透過公部門的途徑來進行

### 二、公部門運用志工的理由

#### 1. 社會環境的劇烈變遷

由於近代政府處於劇烈變動的政治與社會環境，使得政府運作必須具備更多專業知識，導致政府職責不斷擴張，且因受限於法令與組織上之約束，政府在人力運用上亦沒有太大的彈性空間，故為減緩公共政策輸出與民眾需求間之落差，妥善運用非政府資源，亦即志工就顯得格外重要

#### 2. 公民參與的增加

近代學者提出共同生產模式，亦即強調公民與政府，共同負擔公共服務的提供，藉此改善政府服務品質和範圍，此種理念的實踐，使得政府開始採用公部門志工，以兼顧公民參與與提高服務品質

### 三、公部門考量志工管理的因素

一般而言，推動公部門志願服務工作時，除考量機關本身運用志工的目的為何，應考量的因素有二，一為機關本身所需支付的成本與對志工之需求現況，例如訓練、督導、獎勵等成本支出與確認需求人員之資格條件，二為組織環境營造的問題，例如：如何安排合適工作與如何建立可以使志工成長與發展的機會

### 四、志工管理的困境

#### 1. 徵募方面

志工來源不穩定是管理上首須面對的問題

## 2. 訓練方面

由於志工資質不一，若僅施以固定的訓練，會造成訓練資源重複以及浪費

## 3. 工作方面

在工作的部分，所面臨的最大問題莫過於如何區分志工與一般正式員工的職責範圍，以及如何協助工作不如預期的志工進行調整與改善

## 4. 人際關係

志工人員與一般正式人員不僅在專業工作認知上有所差異，在其服務的心態上亦有不同，如何調解因此差異而生的緊張與衝突，實為志工管理的一重要課題

## 5. 流失率

志工的高流動率與不穩定性常常造成志工管理的不便

## 五、 志工管理的建議作法

### 1. 提升持續工作的意願

除給予物質上的鼓勵外，來自服務機關與服務對象之精神上的肯定與鼓勵，可以有效提升志工對組織的承諾度

### 2. 落實評估制度

對志工的考核內容除服務時數外，應兼顧服務品質與服務態度，以使志工理念與實務吻合

### 3. 加強訓練

志工管理可以透過兩方面去增加志工能力，一為資深志工的經驗傳承，可以使新進志工對於服務工作快速上手，二為志工生涯規畫，使志工處於職業倦怠期時，可以有不同的發展空間

### 4. 重視志工管理者

除了志工本身的訓練，對於負責管理志工的主管亦須提供良好訓練，以理論與實務加強其在管理上之必要知能，另外，賦予其管理權限亦是提升管理者能力的一種方式

### 5. 建立支援性志工制度

所謂支援性志工，係指那些無法固定時間值勤，又期望奉獻自己的服務熱情的志工，而由機關依其可用時間，規劃適合志工的服務方式，其優點在於可以使志工人力資源獲得充分的利用

## 附錄、歷屆試題

1. 何謂公部門志工？公部門可以透過那些途徑以有效推動志工管理？(103 普考 公共管理)
2. 何謂公部門志工管理？公部門運用志工的主要理由何在？其考量因素為何？試分別說明之。(102 身心障礙 4 等 公共管理)

## 第二十章、民營化與解除管制

### 一、 定義

依據學者遠山嘉博的定義，可以從三個角度觀之：

## 1. 狹義

狹義的民營化係指解除國有化或私有化，具體來說，即是將公營企業至少過半數的資產移轉給民間

## 2. 廣義

廣義的民營化則不在將民營化限制在所有權的移轉，而將其擴大到將自由化、市場競爭引進至市場中，換言之，即使未解除國有，亦藉著民間的參與，來進行民營化

## 3. 最廣義

最廣義的民營化即是將醫療、衛生或教育等原本是交由國家提供的公共服務，全數或部分轉由民間來經營，當國家公共服務的供給倒退時，即由民間參與補上政府職責

## 二、目的

民營化的目的在於解除市場不當的管制，尊重自由競爭市場，以達到經營效率的提升，與籌措公共財源的目的，而實務上，民營化除了經濟性目的的達成，亦包含政府部門應該退出事業之經營與人事的任免

## 三、類型

按照 SAVAS 的定義，民營化政策包含撤資、委託與替代三種類型

### (一) 撤資(divestment)

指公營事業或資產轉移至民間，通常透過以下方式來達成：

#### 1. 出售

主要是指出售股權或資產

#### 2. 無償移轉

其無償移轉的對象為現有事業機構的員工、社會大眾，而方式為員工無償或優惠配股

#### 3. 清理結算

對公司現有之資產、負債及未來獲利能力進行評估，並對外公開拋售

### (二) 委託(delegation)

又稱為部分民營化，政府部門將公共服務的全部或一部委託給民間部門執行，並由自己負起公共服務效率以及品質的責任，其方式如下所述：

#### 1. 簽約外包

公營事業所提供的服務或產品，係以簽約外包方式，委託私人企業代為生產

#### 2. 特許權

政府核准私部門提供服務，例如：天然氣，但政府保留價格核准權

#### 3. 補助

乃由政府透過免稅、低利貸款等方式鼓勵民間積極參與

#### 4. 抵用券

政府透過發行代用券，將先前國家經營的勞務委託給合格對象，而該對象通常為消費者而非生產者，例如：發放消費券，或美國發放糧券等

## 5. 法令強制

政府以命令方式要求私部門支付強制性服務，例如失業保險金

### (三) 替代(displacement)

是一種消極和間接的過程，即政府在公共服務的提供上逐漸被民間所取代，其方式有以下幾種：

#### 1. 功能不足之替代

例如：因為社會治安日漸敗壞，而由民間保全取代維護個人人身安全的服務

#### 2. 退離之替代

公共部門縮減規模及資源投入，並開放民間企業參與競爭

#### 3. 解制之替代

經由法律修訂，解除經濟上的管制，如：開放民間經營電信相關的服務

## 四、 民營化配套措施

### 1. 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

### 2. 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

### 3. 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

### 4. 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

### 5. 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

### 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

## 五、 優點

### 1. 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

### 2. 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，而政府大多因為人手不足，而無法給與案主更多的照顧與輔導

### **3. 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

### **4. 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

### **5. 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

### **6. 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

## **六、 限制**

### **1. 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

### **2. 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

### **3. 欠缺周延的配套措施**

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

### **4. 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

### **5. 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

## **七、 民營化與自由化區別**

所謂自由化是指將特定產業開放競爭，而民營化則是將原本由政府壟斷的公共服務轉由民間經營，兩者的區別在於市場競爭程度的差異，亦即自由化是將公共服務完全交由市場機制去運行，而民營化則是交由民間經營，但不見得會完全交由市場機制去競爭與運作，故自由化可以說是民營化的極端形式

## **八、 民營化與促進民間參與比較**

### **(一) 相同點**

1. 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
2. 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

## (二) 差異點

### 1. 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

### 2. 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

### 3. 在實施方式上

為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

## 附錄、歷屆試題

1. 「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 公共管理)
2. 若欲在公部門成功地推動「民營化」(privatization)，請問應有那些配套條件？(106 退除役 4 等 公共管理)
3. 解釋名詞:(四) 民營化。(104 身障三 行政學)
4. 試說明民營化的意涵；並敘述贊成與反對公營事業民營化之理由。(104 退除役 4 等 公共管理)
5. 依行政院「促進民間參與公共建設法」辦理的促參案件，可採 BOT (Build-Operate-Transfer) 或設定地上權開發方式辦理，請問兩者在目標、目的、核心價值、開發原則、招商或競標方式、招商或競標條件有何不同？試申論之。(104 退除役特考 3 等 公共政策)
6. 「民營化」(privatization) 業已成為新公共管理的重要改革工具，請區分其與「自由化」之間的差異。政府在推動民營化時，又須先建立那些配套措施以免興利不成，反受其害？(100 退除役 3 等 公共管理)
7. 八〇年代以來，民營化似乎被視為是解決公營事業經營效率不彰的萬靈丹。請問：(97 普考 公共管理)
  - (一) 何謂民營化？
  - (二) 實施民營化政策所可能產生之優點與引起之疑慮為何？試申論之。

## 第二十一章、BOT 模式

### 一、 意義

所謂 BOT(Build Operate Transfer)模式，即是指民間籌資進行公共建設(Build)，在政府特許年限內，由特許公司獲得經營權(Operate)，在特許公司營運期滿後再將所有權歸還給政府(Transfer)

### 二、 特性

1. BOT 財務風險及負擔由政府轉移給民間投資者
2. BOT 目標是期望減輕政府財政負擔，並將原本投資在該建設上的資金，可以轉移給更需要的公共建設
3. BOT 的財力來源為民間投資者
4. 民間投資 BOT 的原因為利潤及商機

### 三、 BOT 個階段可能產生的風險

#### (一) 規劃階段

在投標規畫時期，因為 BOT 計畫可能涉及的政治、法律等各種因素影響，而導致主管機關可能因為欠缺相關人力，進而導致審標期過長的結果

#### (二) 建造階段

BOT 計畫所涉及的土地，大多是由政府負責徵收，若是徵收遇到民眾抗議極有可能使建造工程延後，而政府在進行 BOT 以後雖退居於監督角色，但對於民間業者若是有設計不良的現象發生，仍需給予監督與指導，而這監督指導極有可能使民間業者的建設進度不如預期

#### (三) 營運階段

主管機關可能面臨民間投資者經營不善而產生的營運問題，或是實際提供的服務不如預期，而產生後續的賠償問題等

#### (四) 移轉階段

當民間業者產生收入未達預期的情形發生時，政府若無設計合理的退場機制，可能會使某項公共服務無法或是只能提供低品質的服務，而導致 BOT 的良善美意盡失

### 四、 優點

1. 建設成本完全由民間負擔，可以減緩政府的財政支出
2. 政府可在有限資源與時間裡，同時推動多項公共建設
3. 引進民間管理技術，可以有效提升公共建設的經營效率

### 五、 缺點

#### 1. 承擔風險

由於民間必須承擔建造期及營運期風險，因此政府需給予足夠誘因始能吸引民間投資，例如:給予免稅優惠或是收入補貼等

#### 2. 政府具有法規解釋權

現行促參契約的訂定往往過於模糊，且政府又具有法規解釋權，造成業者投資

意願降低

### 3. 政府過多監督

政府為了提高 BOT 的服務品質，往往對於民間業者設計過多的監督機制，並刻意壓縮簽約期限，由於簽約期限短，業者所能獲利的期間亦短，故大大降低業者簽約的意願

## 六、 實例

台灣高鐵即是採用 BOT 的例子，高速鐵路系統於規畫完成後，交由民間負責集資興建，政府則行使公權力代為取得土地，並特許其經營一段時間獲取合理利潤後，再將高速鐵路的經營權歸還給政府

## 附錄、歷屆試題

1. 何謂 BOT？以 BOT 方式來完成重大公共建設的優點與缺點各為何？(104 身心障礙 4 等 公共管理)
2. 試說明 BOT 的意涵；並舉例說明採用此模式對政府的潛在風險。(100 身心障礙 4 等 公共管理)
3. 何謂 BOT 模式？政府當局為何採用 BOT 模式？操作上有何挑戰？試舉實例說明之。(99 原民 4 等 公共管理)
4. 以 BOT 模式推動公共建設，曾在世界各國蔚為風潮，請問此一模式的主要意涵和特徵為何？它具備那些優點？而我國政府在推動過程中，曾遭遇到那些主要的阻礙或限制？試逐一說明之。(97 地特 3 等 公共管理)

## 第二十二章、公私協力

### 一、 發展背景

公私協力的產生背景因素有以下三種：

#### (一) 公民參與的興起

公民參與亦成為現今政府推動公共事務不可或缺的要害與重要資產，其主要原因是民眾的需求日益多樣，而政府卻無法一一滿足，進而體認到必須與民間合作才能因應人民的多元需求

#### (二) 民營化風潮的衝擊

民營化的主要精神在於強調私部門參與公共服務的輸送，亦即在民營化過中，不在只有企業部門輔助政府，非營利組織亦加入合作行列，共同提供公共服務

#### (三) 公共管理型態改變

90 年代以後，公部門興起了以小而美政府取代大有為政府的改革，政府開始引進民間技術進入，以加深服務提供的效率與品質，並且改變以往只有政府提供服務的型態，改由委託民間經營及運作公共服務，於是公私合夥形式應運而生

### 二、 定義

公私協力係指在公部門與私部門互動過程中，公部門與私部門所形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係，在此關係中，合夥的彼此在決策過中均基於平等地位，有著相同決策權，而形成一個共生共榮的關係

### 三、 要素

1. 兩個或兩個以上參與者
2. 每個參與者都是主角
3. 成員間存有持久性關係
4. 每個參與者對協力項目皆必須提供一些物資或非物資資源
5. 所有參與者共同分享成果，承擔責任

### 四、 理由

#### 1. 透過資源整合，使雙方互蒙其利

公、私部門透過彼此資源的整合與共同投入，提高資源的使用效率，此為公私協力最具價值的理由

#### 2. 強化民主決策與民主參與效果

協力關係的建立可以透過集結公、私部門人員與技術來組織協力網絡，以達到民主化決策與民間參與的成果

#### 3. 改善傳統公共行政缺失，有效解決社會問題

公、私部門的協力引進企業的管理技術，使公部門更具行政效率，有效改善行政部門無效率、僵化等缺失，進而更能反映民眾需求，並解決社會問題

#### 4. 解決市場失靈現象

在實務上，經濟運作無法完全依照市場競爭方式運行，此時政府必須介入市場，以期達到柏瑞圖改進的境界，故會透過公私協力之運作，保障更多人的權益，並使市場失靈降至最低

### 五、 類型

#### (一) 公辦公營

公共建設的建設、管理、營運角色均由公部門擔任

#### (二) 公辦民營

其方式有 OT 與 ROT，OT 是指由公部門負責建設，但由私部門擔任公共基礎設施之管理與營運角色，政府單位提供民間機構足以運行的硬體設施與相關設備，而私部門負責提供營運，ROT 則是指由政府委託民間，或由民間向政府租賃現有設施，並予以擴建，整建完成後開始營運，營運期滿歸還給政府

#### (三) 民辦公營

由私部門負責興建公共建設，但由公部門負責擔任管理與營運腳色，包括兩種類型：

##### 1. 設施借用

私人興建公共建設，並將設施借與行政營運與管理，通常是由政府負擔建設與營運費用

##### 2. 設施讓受

私人興建公共建設，之後將設施讓受給行政營運與管理，通常是由政府負擔建設與營運費用

#### (四) 民辦民營

係指公共建設的設計、建設、管理與營運均由私部門擔任，而根據其做法又可以分為以下幾種類型：

### **1. PFI(Private Finance Initiative)**

意旨民間資金主導公共建設，我國將其翻譯為民間融資提案，這是將公共基礎設施之設計、興建、營運與資金調度交給私部門來完成。PFI 在實務上的運作，即是指將由傳統政府提供以及用 PFI 方式提供作比較，如民間提供之服務品質較高或是成本較低，則交由民間提供，此為民辦民營最極致的狀態

### **2. BTO(Build-Transfer-Operate)**

係指公共基礎設施、興建、營運與資金調度完全交由私部門負責，但建設完成後所有權須歸還給政府，有可以分為無償的取得所有權與有償的取得所有權兩種方式

### **3. BOT(詳見前述 BOT 章)**

### **4. BOO(Build-Own-Operate)**

係指公共基礎設施之設計、興建、營運與資金調度全部交由私部門負責，但是建設完成以及營運期滿後，並不需要將所有權歸還給政府

### **5. PFI 與 BOT 差別**

兩者皆是引進民間資金於公共建設的一種作法，但 PFI 由政府保證對價購買服務，並於合約期間每年支付使用費用，故風險由公私雙方負擔，但 BOT 則是向使用者收取費用，風險由私部門負擔

## **六、業務委託**

### **(一) 基本概念**

係指政府與民間簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，由民間履行契約規定項目，提供服務，契約載明雙方權利義務與考核機制，簡言之，業務委託是不涉及公權力行使的委託，在實務上通稱簽約外包、委外等，例如：自來水供應等

### **(二) 類型**

#### **1. 機關內部業務委外**

係指政府機關將內部業務或設施委外經營，由機關支付費用，依其性質可以分為：

##### **(1) 內部事務性工作委外辦理**

例如機關清潔工作

##### **(2) 內部設施或資產委託民間經營**

例如：餐廳、福利社等

#### **2. 行政助手**

係指行政機關為達成特定行政目的，於執行職務時委託民間協助，實際負責職務者仍為機關本身，故其並未涉及公權力之行使，例如違規車輛之拖吊

#### **3. 公共設施服務委託經營**

係指行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之設施或業務，委由

民間經營管理，其主要有兩種方式，一為政府提供設施與土地，而由受託者負責經營，並由其自付盈虧，二為政府不提供設施與土地，僅給予補助或是特許權，例如：民辦民營、BOT 等

#### **4. 行政檢查業務委外辦理**

係指政府為實現特定行政目的(例如管制)，針對個別事件，委託民間蒐集、驗證等，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查，例如汽機車檢驗

### **七、公私部門協力關係策略**

#### **1. 增加利害關係人參與**

公私協力は出於處理公共事務的需求，由於公共事務範圍廣大，因此民眾一定為利害關係人，推動協力關係勢必要有民眾參與

#### **2. 加入中介團體來協助推動，並賦予合法地位**

公私協力關係的推動有時須透過公益型或專業型的中介團體來協助，而這些中介團體必須針對某種議題提供實用原則來促使公私部門間的資源整合，而這些中介團體通常皆為社會上的非營利組織等

#### **3. 透過立法規範公私部門協力運作**

在協力過程中，若是雙方沒有遵守誠信原則，容易流於無秩序狀態，因此政府必須訂定相關法案，來約束公私部門的協力運作，例如：監督制度、控制幅度等

#### **4. 利用全民教育推廣，使民眾具有公私協力的概念**

公私協力關係的建立必須要有民眾參與的精神，故公私部門應該透過不同媒介激勵公民，並提供人民最新資訊和觀念

### **八、協力關係優點**

1. 創造更多附加價值
2. 促使創新
3. 預防重複公共服務出現
4. 解決複雜需求
5. 提升永續經營能力
6. 更容易回應地方問題
7. 促成社會凝聚

### **九、公私協力運作困境**

#### **1. 政府機構層級複雜，私部門難以配合或貫穿**

政府因為層級龐大且複雜，對同一任務又往往由許多不同單位負責，造成權責模糊不清，導致私部門無法在政府部門裡順利找到可以合作的對象

#### **2. 協力過程監督、審議太多，削弱競爭契機**

公部門所制定的法案，必須經過議會三讀通過，才能進入執行階段，若是公私協力雙方所需要的重要法案無法快速通過，可能會因為時間延誤而錯失商機

#### **3. 公私部門對公共事務認知差距**

公部門與私部門對於利益著眼點之不同也會造成雙方衝突，公部門必須以公益為優先，而私部門則以自身利益為優先，追求利潤最大化，兩者間認知不同會

造成公私協力無法順利運作

#### 4. 公部門資訊具壟斷性，無法流通

對公部門來說，資訊壟斷是出於公平性考量，而對於私部門來說，則是出於競爭考量，如何讓兩者對於其所擁有的資訊開誠布公，是雙方協力時所需考量的重點

#### 5. 協力機構承接能力問題

政府必須思考如果要將自身業務交給民間執行，民間是否具有足夠能力來承接，甚至有辦法超越由公部門自己辦該項業務的水準，公部門協力的業務因為過去皆具有獨佔性與特殊性，民間可能容易缺乏相關能力而導致無法承接

#### 附錄、歷屆試題

- 1、近年來在探討政府與民間關係中，政府業務委託民間辦理相當盛行，我國政府業務委託民間辦理主要有那幾種模式？每種模式民間參與程度為何？試舉例說明之。(107 地特 4 等 公共管理)
- 2、處理公共事務，不見得需要花大量經費。試以下列石頭湯的故事，闡述如何透過公私協力夥伴關係以促成地方治理？政府所應扮演的角色與策略為何？(107 地特 3 等 公共管理)  
甲、一個飢累交迫的和尚走進貧瘠村莊，想向村民化緣，但是害怕陌生人的村民紛紛把門關起來。和尚無奈，向村民借來大鍋煮水，水慢慢沸騰時投入石頭，好奇的村民問：「您要煮什麼湯？」和尚說要煮石頭湯止飢。村民們心想石頭湯怎麼喝，於是貢獻各自擁有的些許雜糧、蔬菜、肉與麵粉等，每人貢獻一點，湯就煮好了，大家也都分享好喝的湯。次晨，和尚向村民告別，村民對和尚說：「從今以後，我們再也不會挨餓了。我們會煮石頭湯了。」
- 3、請問面對未來「高齡化」社會趨勢，政府應如何運用公私協力（public private partnership）策略，才能一方面彌補公私部門特性不同的可能衝突，另一方面也能提供高齡國民最高品質的服務？(106 退除役 3 等 公共管理)
- 4、在我國外交關係中，非常重視政府與非政府組織（NGO）的公私夥伴係，藉以建立多層次、多方位的民間交流。請說明公私夥伴關係的內涵與策略，並舉外交或國際實例說明之。(106 特種考試外交.民航.稅務.原住民 行政學概要)
- 5、請在零經費上的基礎上，說明如何透過公私部門夥伴關係概念進行政策規劃？(106 原民三等 行政學)
- 6、近年來公私協力的管理模式蔚為風潮，不過實際運作經驗也發現了許多問題。請詳論我國公部門與私部門協力關係運作過程所遭遇到的困境？(106 原民 4 等 公共管理)
- 7、請舉例說明三種常見的「公私協力（public private partnership）」類型？並進一步闡述政府機關在妥善管理這些公私協力的專案時，通常會面臨那些挑戰？(106 升官等 公共管理)

- 8、受到政府財政困境日益加深的影響，公私協力儼然成為政府提供公共服務的重要選項之一。請問公私協力的意義為何？公私協力在運作時可能面臨那些困境？(101 地特 3 等 公共管理)
- 9、試說明 ROT (Rent-Operate-Transfer)、BOT (Build-Operate-Transfer)、BOO (Build-Operate-Own) 之意義與內涵。(100 退除役特考 3 等 公共政策)
- 10、請問公私夥伴關係 (public-private partnership) 的意義、目的及作法為何？試舉一實例加以說明。(100 身心障礙 3 等 公共政策)
- 11、面臨二十一世紀「無疆界的世界」的來臨，企業、政府及非營利組織等將分享權力，進行協力治理。試問如何以公私協力夥伴關係提昇公共服務品質？(99 地特 3 等 公共管理)
- 12、公私協力 (public-private partnership) 意指政府、企業、第三部門及公民，共同合作參與公共服務。試問公私協力成功的關鍵因素有那些？並以一個公私協力實例說明之。(98 地特 3 等 公共管理)

## 第二十三章、治理

### 一、治理觀點

治理簡單來說就是探討政府與民間社會的互動關係與現象，可以分三個不同面相來加以說明：

#### 1. 將治理視為是一種結構

官僚體制因為層級節制的關係，無法彈性的運作以因應社會需求，故政府治理必須與網絡、市場及社群等觀念相聯結，例如：為有效利用資源，而結合市場結構，將適合的業務委外

#### 2. 將治理視為是一種過程

組織結構中行動者彼此間的關係，是治理績效與結果的關鍵要素，就政治系絡而言，中央與地方之府際關係、公部門與私部門、第三部門之互動關係皆屬治理關心的重點之一

#### 3. 將治理視為是一種分析架構

亦即不同的治理模式會影響不同的治理結果，在此假定下，政府治理至少具備以下特性

- (1) 多重治理
- (2) 多元治理
- (3) 資源或權利互賴
- (4) 網絡管理

### 二、良善治理特質

1. 有效率的文官以及有回應能力的立法人員
2. 獨立審計人員以及司法制度
3. 有責信的運用公共資金
4. 各層級政府對於法律和人權的尊重

## 5. 多元制度與言論自由

### 三、 治理的三個層次-政治權力的移轉

#### (一) 向上移轉到國際行動者與組織

國際行動團體的重要性日益增加，其原因有三

1. 目前政治菁英所遇到的社會議題大都是區域性或是全球性的
2. 國際統合乃是解除管制的必要方式
3. 不同國家所提出的政策問題日益相似，因此促進跨國政策學習制度

#### (二) 向下移轉至區域、城市或社區

係指國家分權給地區性與地方性機構，其目的在於使公共服務可以更貼切地回應地方需求

#### (三) 向外移轉至其他眾多行動者

指將傳統上由國家控制的權力，移轉給遠離政治菁英所控制的機構與組織，例如：移轉給非營利組織以從事公共服務的輸送

### 四、 治理途徑的公共管理

#### (一) 基本概念

政策網絡理論的興起促使了政府責任擴大以及公共事務的複雜化，而導致政府部門走向分割化與專業化，使當代公共管理朝向治理方向前進，亦即從事治理的公共管理者，不得再以單向權威角度來解釋公共問題與認定政策利害關係人，相對地，必須採用國家社會共同治理論點來對利害關係人之間的複雜結構進行管理

#### (二) 當代的網絡管理模式-國家社會共同治理論

在現今社會中，治理者所面對的是複雜的橫向水平網絡，使國家無法再單獨治理政策網絡，有效地治理必須確實針對網絡所存在之特性對症下藥始能完成，而且國家與社會等組織已開始進行各種綿密的互動，基此，國家治理必須由公部門、私部門以及第三部門互相建構關係來進行治理，學者即指出公私合夥、跨域治理等方式，是有效促進公部門與私部門彼此合作的策略，藉由雙方的互賴關係與共同目標，來共同治理

#### (三) 治理網絡蔚為風潮的原因

##### 1. 全球化下的城市變遷

全球化下，國家的角色日益模糊，取而代之的是城市之間互動，使得城市之間的競爭合作不在侷限於本國周邊地區，而是擴及到全球

##### 2. 快速競爭的經濟發展

一國經濟發展程度的高低，除了依靠該國企業的經濟實力，亦須配合政府對於各項問題的靈敏度，例如：各國投資協議的簽訂等

##### 3. 資訊傳播的便利迅捷

基於資訊科技的快速發展，使得資訊的擷取與流通可以即時傳送，大大縮短過去因傳訊耗時所帶來的不變，例如：因地形阻隔而帶來的資訊傳遞問題，進而使傳統國家的疆界消失

#### **4. 生活環境品質的要求**

工業革命雖然帶來快速的經濟發展，也帶來環保等相關問題，解決環保問題的方式除了依靠政府全盤規劃，尚需藉由民間團體與非營利組織的參與，才能使國家永續發展

#### **5. 公共政策的複雜多變**

公共問題所牽涉的複雜程度已非單一部會職能始能因應，公部門必須透過全局性思維，透過與民間行動者之間的合作，才能應付現代社會的公共事務，例如:SARS 牽涉衛生、疾病等相關問題，必須藉由跨部會以及民間團體的合作始能遏止

#### **(四) 公共管理者選擇治理網絡或是科層組織的考量點**

##### **1. 適合網絡組織**

- (1) 彈性的需求
- (2) 對顧客提供具有差異性的回應
- (3) 需要多樣化的技巧
- (4) 許多潛在的私部門參與者
- (5) 善用私部門的資產是十分重要的

##### **2. 適合科層組織**

- (1) 穩定的偏好
- (2) 對顧客提供具有一致性的回應
- (3) 需要單一的專業技巧
- (4) 政府是公共服務的主要提供者
- (5) 外部的資源以及能力是不那麼重要的

#### **(五) 政府在治理網絡下所需扮演配合的改變**

##### **1. 權力不對等的改變**

過去政府對於民間行動者皆扮演權威控制的角色，兩者處於權力不對等的地位，但是治理網絡下的政府應與民間行動者互動，政府與民間行動者之間的關係應該要建立在平等與互惠基礎上

##### **2. 結構的改變**

過去官僚結構係採取層級節制方式，此種結構將不適合治理網絡的建構，若要翻轉此一困局，勢必要將政府結構從層級化轉變為扁平化

##### **3. 資訊分享的改變**

過去政府可以壟斷所有資訊，政府與民間之間常處於資訊不對稱的狀況，但是治理網絡強調政府與民間行動者共同建立政策網絡，故政府必須釋放自己所掌控的資訊，才有利於政治網絡的持續進行

#### **(六) 治理與新公共管理的比較**

##### **1. 相同點**

##### **(1) 限制民選官員權力**

兩者皆主張削弱民選官員權力，以具有企業精神的管理者取代之

## **(2) 打破公私部門差別**

強調公部門不應該孤立於公民社會以外，而應該積極地與民間合作

## **(3) 強調競爭**

競爭之目的在於提升行政效率

## **(4) 重視產出結果**

兩者皆認為傳統公共行政過度強調政策輸入項，而忽略結果

## **(5) 重視領航概念**

政府應扮演領導公共服務運作的腳色，而並非親自執行

## **2. 相異點**

學者彼得斯認為新公共管理與治理有所區別:

### **(1) 對公共服務意涵界定的不同**

治理認為公共服務是公共利益的延伸，而新公共管理則認為公共服務不管由公部門或私部門提供皆可，其差別僅有在產品本質不同而已

### **(2) 注重面向差異**

治理重視過程，亦即將多元行動者納入公共服務的生產，而新公共管理重視結果，亦即公共服務的生產過程應納入顧客導向以及管理技術等

### **(3) 理論層次不同**

治理屬於政治理論，著重在國家與社會的關係，而新公共管理則屬於組織理論

### **(4) 對於政治控制的差異觀點**

治理仍重視政治控制，主張應在相當的政治控制下維持公部門的發展，而新公共管理則即欲擺脫政治控制

### **(5) 意識型態的差異**

治理不具有明確意識形態，而新公共管理則有濃厚新右派意識形態

## **五、 全球治理(Global Governance)**

### **(一) 基本概念**

依據聯合國全球治理委員會的定義，全球治理係指許多個人與機構、私人與公共的結合，管理他們共同的事務，全球治理唯一持續性過程，在這過程中，各個參與者會不斷的進行衝突、合作等互動。全球治理並非意味者各國致力於如何統治全球或是某國如何稱霸全球，而是指在全球化的趨勢下，各國政府為了因應此一洪流所作出的對策與努力

### **(二) 全球化對地方政府的影響**

全球化對地方政府最大的影響在於，中央政府必須將權力分權給地方政府，過去的治理體系中，中央政府是高度集權的，但為了因應全球化所帶來的快速變遷，政府為了達到善治的目的，必須增加地方與區域政府的權力，以便彼此建立合作網絡。但在現今國家中，地方政府普遍缺少一套自治架構與規則，因此，行政人員未來所需面臨的挑戰，即是如何幫助地方政府建立一套自治規則，使中央的分權可以達到善治的目的

### **(三) 全球公民社會**

## 1. 歷史脈絡

傳統政治學有關國家與公民社會的分析多侷限於國內範疇，隨著全球通訊科技的發展、網際網路的普及等因素，原本以國內範疇的國家社會分析已漸漸開始轉變，例如原本屬於國內議題的人權狀況，因為資訊科技的普及，使得其他國家的人民可以關注他國人權事務，並進一步聲援該國受人權迫害者

## 2. 與全球治理的關係

在全球公民社會中，許多跨國性議題，例如氣候變遷、水資源汙染等，促使公民社會與國際非政府組織的跨國性合作，共同尋求全球性的解決方案，此類全球公民社會聯盟的成立，顯現了非政府組織在全球治理中扮演重要的角色，一方面可以共同對主權國家施壓，一方面可以在全球範圍內促成國際建制的產生，協調解決國際議題的重要方案

### (四) 全球治理的行動者

在全球化的驅使下，各式各樣的新興行動者紛紛投入國際間的事務中，而根據不同的判別標準，全球治理的行動者可以分成以下幾類：

#### 1. 依據會員資格區分

按此標準可以區分為政府間國際組織以及非政府組織，兩者差別在於會員資格是否為政府代表

#### 2. 依據地理範圍區分

按此標準可以區分為全球性或地方性國際組織，兩者差別在於全球性所處理的事務通常為全球性議題，例如：世界衛生組織

#### 3. 依據組織功能區分

按此標準可以區分為一般性以及專門性國際組織，兩者的區別在於處理的事務是否需具有一定程度專業

## 六、 政策衝突與治理(公共政策考題)

### (一) 何謂政策衝突

衝突係指兩個行動主體以上，因互動行為所導致的不和諧狀態，由於資源有限慾望無窮，當資源不足以分配給所有人時，衝突即會產生，而政策衝突則是指兩種以上的利害關係人，對於政策認知不同所導致的衝突，該認知包含了利益不同、理念不同等

### (二) 政策衝突對治理所產生的影響

#### 1. 政策無法落實

政府對於政策問題認知的不同，會導致政策無法被制訂與落實，例如年金改革必須同時傾聽公務員以及一般民眾心聲，導致政府不易設定政策目標，更遑論將其落實

#### 2. 造成社會對立

若政策衝突造成民眾對於利益認知不一，社會對立將會產生

### (三) 如何化解政策衝突

政府官員應扮演企業家角色，在對內對外均須透過良好傾聽以及積極溝通，來

化解衝突創造雙贏局面，對內必須建立專門行政團隊，協助辦理溝通協調角色，並積極整合各地方政府以及行政機關討論溝通取得共識，對外則需促成政府與利害關係人達成夥伴關係，並傾聽人民意見並設法回應社會需求

### 七、全球治理中之代理人如何影響他國政策規劃(公共政策考題)

全球治理中的代理人包括國際組織與國際非政府組織，其通常可以透過各種全球化模式影響他國政策規劃，以下分別所述

1. 協助該國政黨候選人進行競選活動
2. 透過該國立法委員協助推動政策議程，將全球治理代理人所欲之方案送入議會審核
3. 向行政部門請願，期望將其化為實際政策
4. 全球化下促成資訊流通更為方便，故透過社群媒體的使用，可以成功引起當地人民的注意
5. 透過簽訂國際條約，並設定不履行之懲罰，以此作為強制力迫使該國政府必須有所作為

### 附錄、歷屆試題

1. 晚近有關全球治理的議題，有很多討論。在全球治理的架構下，有傳統的行為者，也有些新的行為者。請分別詳述之，並舉出一個與臺灣相關的實際案例說明之。(108 調查局 3 等 政治學)
2. 政策衝突是近年來公共政策理論與實務上令人關注的重要議題。試論析政策衝突對政策治理會產生怎樣的衝擊？又有那些對策可以緩和政策衝突所帶來的衝擊？(107 地特 3 等 公共政策)
3. 公共管理者常跳脫傳統科層組織，轉利用契約與提供資金的權力建構網絡組織（network organization）來執行政策。請論述網絡組織模式蔚為風潮的原因？公共管理者若要在傳統科層組織與網絡組織兩者間選擇其中之一時，考量因素有那些？(106 原民 4 等 公共管理)
4. 試述全球治理之意涵，並評述全球化對地方政府的影響。(106 地特 3 等 公共管理)
5. 政府機關若採行「治理網絡」（governance network）策略來推動各項政策，請問公務人員應配合進行那些改變？(105 普考 公共管理)
6. 全球治理中的代理人（agents）含蓋國際政府間組織（含歐盟及美國政府）、跨國企業及國際非政府組織，請問它們如何影響臺灣基因改造食品管制政策在「政策規劃」階段的政策制定？(104 退除役特考 3 等 公共政策)
7. 試問「治理」的基本界定與意涵為何？何謂「跨部門治理」？跨部門治理應用在我國公共政策的環境之中可以得出那些啟示？(103 地特 3 等 公共管理)
8. 由於當前許多全球性議題已經無法完全以傳統的國家政府為中心，而必須將其他的非國家行為者納入運作範疇之下，例如全球公民社會的重要性愈來愈受到矚目。請問全球公民社會發展的歷史脈絡為何？全球公民社會與

全球治理之間又有何關係？(102 地特 3 等 政治學)

9. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再加以解釋。(一) Global Governance (102 高考 公共政策)
10. 何謂全球治理 (global governance)？全球治理中有那些新興角色出現？試舉例申述之。(102 升官等 政治學)
11. 請分別說明「治理 (governance)」與「善治 (good governance)」的意涵？而「跨域治理」又應具有那些特質？(101 地特 3 等 公共管理)
12. 治理雖為晚近政策運作的核心理念，但在功能上，政府部門、第三部門與私部門也應適當分工。請對政府部門、第三部門與私部門大致各適合從事那些範疇的工作，加以敘述之。(100 一般警察人員三等 公共政策)
13. 近來公共管理的理論與實務深受「治理」(governance) 概念之影響，甚至強調「毋需政府的治理」(governance without government)，而這也意味著政府的角色與功能在公共管理的過程中可能會逐漸式微。試問政府能在「治理途徑的公共管理」過程中扮演何種角色？(98 地特 3 等 公共管理)
14. 請問何謂「治理」(Governance)？其與「新公共管理」(New Public Management) 間有何相同與相異之處？(97 地特 3 等 公共管理)
15. 請將下列公共政策相關名詞翻譯成中文並加以解釋：(三) Global Governance (97 身心障礙 3 等 公共政策)

## 第二十四章、跨域治理

### 一、跨域治理的基礎概念

係指兩個或兩個以上不同部門、團體、行政區，因彼此之間業務、功能、疆界相接及重疊而導致權責模糊、無人管理與跨部門問題發生時，藉由公私部門與非營利組織的結合，透過公私協力、社區參與或契約等聯合方式，共同解決棘手問題

### 二、跨域治理特性

#### 1. 跨域治理蘊含系統性理念

系統思維強調綜觀全局的視野，亦即政府治理不應侷限於單一機關或政府，而是應採取一種機關之間、府際之間以及跨轄區合作的思考模式

#### 2. 跨域治理兼具宏觀與微觀意涵

以微觀來說，即是將組織內部各功能部門的疆界與以打破，並採取一種整合性觀點來解決問題，以宏觀來說，則指涉府際關係當中的協力合作，由不同層級或不同轄區的政府，採取超越府際藩籬的理念，將不同轄區與層級融入同一網絡中

#### 3. 跨域治理的參與者兼具相依性

參與跨域治理的組織會形成一種組織網絡，而組織網絡的意涵即在凸顯跨域治理的參與者彼此間具有相依性，而產生彼此合作的概念

### 三、跨域治理的驅力

### **1. 跨行政區域的公共建設**

許多公共設施與服務的提供，往往難以由單一縣市作為區分單位，故必須透過兩個以上甚至更多的單位來合作，例如：高速鐵路便是一跨區域建設

### **2. 政策議題的跨區域特質**

政策議題本身涵蓋範圍往往不是以行政範圍就能劃分，例如：SARS，而為了處理日益增多的跨區域議題，地方治理不應該僅立足於競爭的觀念下，而是應朝向合作思維邁進

### **3. 生產公共財的規模效益**

為了使資源發揮最大效益，且基於最小規模成本考量，必須透過資源整併，將資源有效集中於最有利地點，以發揮最大乘數效果

## **四、 導致地方政府跨域合作之因**

### **1. 資源分布未與行政區域合一**

地方資源分配不平均，且又因行政區域的限制，導致地方籌措固定財源的難度甚高，其解決途徑即是透過跨域合作，以避免地方建設重複投資的浪費

### **2. 行政區劃未與地方發展同步**

因行政區劃久未調整，使得地方發展已與行政區劃完全脫離，此情形比照都會區與鄉村即可發現，但在現今行政區劃尚無重劃之可能性下，跨域合作是比較可行的途徑之一

### **3. 建設需求未與行政區劃同調**

地方財政不足，除了可以透過節流減少不必要的支出外，亦可以透過跨域合作興建公共工程之方式，以推動經濟建設，例如：新北市與基隆市以及宜蘭縣合作跨縣市藍色公路航運

### **4. 建設應用未與地方版圖齊一**

政府對公共設施的思維，應該拋棄單一行政區劃的狹隘觀念，亦即採用多核心區域發展觀念，以解決台灣以往公共建設效能不彰的問題

## **五、 地方政府面臨跨域治理的問題**

當前地方政府如欲進行跨域合作，可能面臨以下協力課題：

### **1. 自然資源共享**

若以水資源為例，為了解決都會區的用水問題，合作興建水庫使得水資源分配更為合理，且以提供額外之附加價值，例如觀光等

### **2. 公共設施合用**

台灣各地受限於行政區劃，導致公共設施重複投資，浪費公帑的情形屢現不鮮，雖然可以透過政府共同興建公共設施來解決，但其所涉及的問題，例如經費籌措、責任分擔等，在現行法制均未有制定明確規範下，可能會使雙方合作產生極高不確定性

### **3. 公用事業合產**

公用事業若能公營跨域化，即公用事業由跨域政府合辦，以減少經營之最低成本，將是節省政府支出的可行作法，例如以巴黎、紐約為例，其地下鐵是不計

里程的一票到底服務

## 六、 跨域治理的問題根源

官僚體系為何會產生分工但不合作之問題，可從制度上與行為上來分析：

### 1. 制度上

其又可以分為組織與政策兩方面來探討

#### (1) 組織面

防弊的組織設計往往造成各政府間難以合作之障礙來源，因為公部門設計，本身即是以制衡的觀念來設計，例如：立法權與行政權，另外透過人事與財政的獨立，也可以促使主管單位不會擁有過多的職權，而兩者產生的衝突即會對官僚合作上產生傷害

#### (2) 政策面

從政策分工來看，有些府際與部際的關係，先天就存在組織目標上的矛盾，例如環保署與經濟部，另外則是權責認定問題，例如：有關融資公司是經濟部亦或是財政部之權責

### 2. 行為上

指的是官僚體系內行為人的問題，亦即公共管理者的自利問題，若是行為人願意為集體利益而犧牲，就不會存在部際與府際衝突，但是行為人在一般情況下，基於趨利避害的考量，常常容易導致組織關係的衝突

## 七、 跨域治理的影響因素

### 1. 地方主義與本位主義

地方主義係指地方自治團體在推動政策時，太重視個別地域的政經利益，而忽略以整個都會或區域作為發展基礎，地方自治團體固然要具有本位主義，但若涉及非公權力行使之事項，應該基於公益之地位，而互相合作

### 2. 政黨屬性不同造成黨同伐異之爭

歷經多次選舉，形成不同政黨分治政府的現象發生，各政府間常基於不同政黨或意識形態，以至於無法合作，另外，地方政府所制定的法規必須經地方議會的認同，故府會關係是否良好，對於跨域治理亦有重大影響

### 3. 法治不備進而影響區域之合作

我國起採草地方制度法時，是以如何落實地方自治為焦點，以致地方自治法制化後，無法找到明確的跨域治理制度

### 4. 參與對象眾多進而增加協商成本

跨域治理的行動者眾多，舉凡利益團體、社會大眾、第三部門等皆屬之，政府往往必須花費相當時間進行溝通與協調，而導致協商成本不斷提升，終將導致跨域治理破局

## 八、 因應之道與措施

### 1. 全局性的合作思維

全局性的合作思維意謂者一種共同強化的意義與目標，在相互認同中達成彼此同意的結果，例如：透過專家與地方研議確立水資源議題，每一項議題都要有共

識其均涉及跨域治理議題，必須透過所有行動者共同合作解決，始能達成

## 2. 溝通平台的建立

由於國內公共議題常容易導致政黨對立與意識形態爭論，故其溝通重點應該放在非正式的互動，以增加社會資本，具體做法是建立一個互利的溝通平台，使得區域內首長能夠體認，唯有彼此合作才能發揮最大效益

## 3. 建立績效評估制度

夥伴關係的缺點在於參與者眾多，使得成本增加而且績效難以衡量，因此，須建立一套課責制度，藉此評量參與者表現，以避免搭便車問題出現

## 4. 藉由法制面之建構與增修以促協力合作

可以藉由修正地方制度法來促進跨域合作，例如明定可設立國家派出機關於地方自治團體中，以整合相關跨域治理業務與職能，另外，參考實務上跨域合作的運作方式，大多以簽立行政契約為主體，可以訂定行政契約的範本，以供需要的地方自治團體參考，以有效推動跨域事務

## 附錄、歷屆試題

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 公共管理)
2. 何謂績效預算？其編製預算的基礎為何？又具有那些功用？(108 原民 4 等 公共管理)
3. 面對新興議題的快速變遷，公共管理者唯有採取跨域協調合作模式，方能有效因應全球化時局的變遷，請析論跨域協調的意義及如何有效進行跨域協調。(107 高考 公共管理)
4. 「新南向政策」是政府近日積極推動的重大方案。請從「跨域治理」角度，分析各級政府機關的運作或管理模式應如何調整，才能符合本政策需求？(106 退除役 3 等 公共管理)
5. 試以從政府到治理，闡述公共行政的典範移轉歷程？(106 地特三等、行政學)
6. 解釋名詞：(五) 跨域治理。(104 身障三 行政學)
7. 何謂跨域治理 (Across boundary governance)？影響跨域治理的因素有那些？以及跨域治理達成的策略途徑又為何？試分述之。(104 退除役 3 等 公共管理)
8. 跨域治理乃環境系絡變遷下，當代政府治理的新途徑，造成此途徑的環境驅動力因素為何？試問這些因素對公共管理者帶來那些問題？應該如何回應？(103 高考 公共管理)
9. 請就跨域治理相關研究，說明我國在推動跨域治理事務時，所遭遇的問題，並以 921 大地震救災及重建論述之。(103 地特 4 等 公共管理)
10. 何謂跨域治理？跨域治理受到重視的背景為何？試說明之。(102 原民 4 等 公共管理)
11. 近來公共管理理論強調政府、市場與公民社會三者間的合作治理關係，試從「跨域合作」的角度來解析政府應採取那些策略，以達成合作治理的理想。

(102 升官等 公共管理)

12. 為什麼官僚體系存在「跨域管理」(boundary-spanning management)問題？透過那些途徑可以改善這類問題？試以盜採砂石為例論述之。(99 原民 4 等 公共管理)

13. 何謂跨域治理？試以加強原住民人才培育為例，闡述跨域治理之重要性。(97 原民 3 等 公共政策)

## 第二十五章、風險管理

### 一、風險意義

所謂風險，係指負面影響發生機率與嚴重程度，故風險的成立要件包含發生機率與影響範圍，換言之，風險即是發生機率與影響範圍的乘積

### 二、風險管理定義

風險管理是一個管理過程，包括對風險的定義、測量、評估和發展風險因應策略，其目的是為了要將可避免的風險、成本以及損害極小化，理想的風險管理會先處理造成最大損害以及發生機率最高的事件

### 三、與危機的不同

所謂風險係指潛在影響組織目標之事件，及其發生之可能性與嚴重程度，而危機則係指發生威脅到組織重大價值之事件，在處理時具有時間壓力，迫使決策者必須做出決策，由上述兩項定義可看出，風險與危機的區別在於是否已經發生，簡言之，還沒有發生的危險就是風險，一旦風險發生就變成危機

### 四、風險管理的科學性活動

#### (一) 風險評估

##### 1. 風險分析

係指風險特質的分析，例如：各類型損失的原因與計算損失金額等

##### 2. 風險估計

係指將風險分析資訊，依損失發生的可能性與可能發生幅度，與以數據化統計的過程，又可分為損失發生的可能性與嚴重程度兩方向

##### 3. 風險評價

係指人們對於風險來源與風險估計值之認知，亦即對風險整體的判斷過程

#### (二) 風險溝通

##### 1. 技術

藉由專家依據科學方法，對風險進行認定、評估與分析

##### 2. 藝術技巧與社會

係指政府根據風險評估結果，研擬降低或避免風險的方案，通常必須找到人民都能接受的解決方法

### 五、風險管理策略

#### 1. 風險規避(針對高機率與高嚴重性)

藉由停止從事以規避該風險的產生，迴避風險係指主動避開損失發生之可能

性，雖然迴避風險可以從根本上消除隱患，但這種方法具有很大的侷限性，因為並非所有的風險都可以迴避，或是應該進行迴避

### **2. 風險降低(針對高機率低嚴重性)**

亦即想盡辦法降低從事該活動所會產生的風險，係指採取預防措施，以減少損失發生的可能性與嚴重程度，預防風險適用於當潛在風險遠大於預防成本時，例如:興建水利或建造防護林等

### **3. 風險移轉(針對低機率高嚴重性)**

藉由風險轉嫁來降低風險發生時的損失，移轉風險係指透過某種安排，把自己面臨的風險全部或部分轉向另一方，並通過轉移風險來獲得保障，例如:保險

### **4. 風險接受(針對低機率低嚴重性)**

接手風險的現狀通常分為非理性與理性地主動承擔風險上，前者係存在僥倖心裡，或是對於潛在風險估計不足，從而讓自己暴露在風險之中，後者則是透過正確分析認為潛在風險對自身影響不大

## **六、 風險類型**

依據風險測量的方式，可以將風險區分為:

### **1. 客觀風險**

係指以客觀數據衡量風險對於健康、生態或是社會經濟的不良影響，亦即風險衡量的依據是客觀統計資料

### **2. 主觀風險**

係指邀請專家或是民眾，依其專業知識來判斷風險的危害程度

### **3. 知覺風險**

知覺風險基本上屬於主觀風險的一種，但強調用心裡測量方式，測量每個人對於風險所可能產生的恐懼感覺

## **附錄、歷屆試題**

1. 民國 107 年 10 月 21 日發生台鐵普悠瑪 1021 事故，造成多人死傷。之後陸續發現，在事故前已有許多被忽略的重大警訊。不過，危機與災難很少是單一原因，試從風險預防與管理角度，說明平日組織該如何認定、評估風險並加以防範？(107 地特 3 等 公共管理)
2. 任何外交危機，其事前並非毫無徵兆，若及早偵測與因應，可望降低危機對國家利益的衝擊。請說明風險管理的策略，並以我國近年來外交事務的實例闡述之。(106 特種考試外交.民航.稅務.原住民 行政學概要)
3. 請從風險預防與管理的角度，說明如何在原鄉及部落推動防災政策(106 原民三等 行政學)
4. 在概念上，風險與危機的主要區別為何？從風險測量的方式來區分，風險可劃分為那三種類型？試闡釋說明之。(100 升官等 公共管理)
5. 風險管理是整合「風險評估」與「風險溝通」兩種功能性的活動；「風險評估」涉及技術層面與科學專業，「風險溝通」則需考量社會層面與藝術技巧。試申論其重要意涵為何？(100 地特 3 等 公共管理)

## 第二十六章、社會資本

### 一、 定義

學者普特南指出，所謂社會資本係指任何有助於幫助提升社會合作及促成共同目標的社會關係特質，社會資本產生自公民對於社會網絡的涉入與互惠信條，亦即信賴是社會資本的核心價值

### 二、 社會資本應用於公共管理

1. 由社會資本的意義可知，社會資本最重要的概念是建立公共管理者與民間之間的信賴感，學者普特南即認為信任最容易產生自水平連結及自願形成的組織，而且這種組織比垂直連結的之組織更具生產力
2. 綜上所述，公部門可以建立水平組織，並透過其所產生的社會資本來促進公民承諾，產生一般化的社會信任，這種一般化的社會信任可以進一步促使人民自願參與組織，以及對於一般人之信任，而成為一個信任循環

### 三、 社會資本失靈原因

社會資本在二十世紀 90 年代興起，隨即成為當代炙手可熱的議題，學者專家將其視為是解決囚徒困境以及草原悲劇的良藥，但該理論的發展尚不足以因應實務所發生的困境，其原因如以下所述：

#### (一) 在網絡管理上

社會資本認為個人可以透過與具有高社會資本之人交流，以獲取向上流邁進的機會，但事實上，社會資本的總量在社會網絡裡通常是不變的，且具有高社會資本的官員亦排斥低社會資本之人，導致該理論在實務上無法發揮作用

#### (二) 在行政組織上

社會資本論者認為參與社群將有助於產生信任，進而提升社會資本，而政府治理的水平亦增加，但社群中因為成員利益多樣，除了彼此互相合作，亦有可能有競爭甚至互相攻擊的情形產生，不見得皆會以合作互惠作為其互動的結果，導致社會資本最後將提升政府能力的結果遭受質疑

#### (三) 參考資料

馬得勇 社會資本理論兩大困境 二十一世紀雙月刊 2008 年 6 月號 總第 107 期

### 四、 社會資本-普特南觀點

#### (一) 研究發現

普特南的發現，可以從美國與義大利的不同來做論述，義大利北部因為民眾皆熱衷於參與社團活動，使社會充斥者互助合作的精神，社會資本提升的結果是地方政府推動政策皆比南方政府要來的順暢。而普特南則以獨自打保齡球作為美國的社會網絡現況，其發現雖然打保齡球的人數上升，但保齡球社團數量卻下降，顯示人民逐漸對他人事務冷漠，導致社會資本的下降

#### (二) 社會資本對民主政治的影響

普特南的研究再再顯示社會資本對民主政治將帶來正面影響，首先，社團將提供場域讓成員可以互相交流意見，並深化彼此間的信任，從而建立信任循環，

除此之外，社團提供成員建立政治性聯結，培養參與公共事務的興趣以及加深公民精神，皆有助於民主素養的提升

### (三) 參考資料

林聰吉、楊湘齡，〈台灣社會資本的分布及其民主效果〉，《東吳政治學報》，2008年，第26卷，第2期，頁39-49

### 附錄、歷屆試題

1. 何謂「社會資本」(social capital)？美國政治學者普特曼 (Robert Putnam) 使用社會資本的概念分析美國與義大利，請敘述他的觀點，並評論之。(108 普考 政治學)
2. 以信任所累積的社會資本為基礎的社群組織，在實務運作上可能會由於那些原因而導致失靈，請從行政組織理論及組織網絡等，詳予述之。(107 行政警察人員 行政學)
3. 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那些？(98 高考 公共管理)

## 第二十七章、團隊

### 一、 團隊定義

學者孫本初認為，團隊乃是一個具有高度信任的團體，成員之間彼此支持合作，以每個人本身的才能相輔相成，共同為績效的設定及達成貢獻才華，而學者張潤書則認為團體的設計僅是組織目標的達成手段或過程，其基本考量仍不脫個人與組織兩大群體，亦即就個人而言，團體的作用在將相當職位的人員組合起來，就組織而言，是將分散的個人努力加以初步整合，以達成組織總體目標

### 二、 類型

以品質改善的過程，日本將全面品質管理的團隊由下而上區分為以下數種

#### 1. 品管圈(QCC)

品管圈是整個組織中的基層團隊，其編制較其他團隊來的永久，主要的功能在於針對工作上的缺點從事回應式的改進

#### 2. 工作團隊

該團隊屬於中層的主管，其編制較屬臨時性質的組織，其主要任務在於協助解決品管圈無法解決之任務，故其工作內容也是從事回應式改進的部分

#### 3. 跨功能方案團隊

部隊屬於高層的決策主管，其編制也屬於臨時性的組織，其主要任務在於制定較具前瞻性的決策，指導整體組織的運行方向該朝哪一部分前進

### 三、 團隊管理(團隊建立)

#### (一) 定義

所謂團隊管理，係指針對如何組成最佳團隊、如何激勵團隊士氣、如何解決團隊成員問題、如何提高團隊競爭力以及如何讓團隊持續不斷進步等課題進行有

效管理的過程

## (二) 內涵

### 1. 必須組成最佳團隊

組合成為一個優秀團隊是團隊管理的首要目的

### 2. 必須激勵團隊士氣

一個對團體整體有效的激勵，比起個人激勵來得重要

### 3. 必須解決團隊成員問題

團隊領導者必須先學會傾聽成員困擾，一旦領導者拿出誠懇態度，問題極有可能迎刃而解

### 4. 必須提高團隊競爭力

領導者通常扮演影響全體士氣與績效的角色，故必須先從自身做起，方能有效帶動員工

### 5. 必須讓團體持續不斷的進步

進步的方式，包括建立團隊績效評估制度、進行組織發展或是進行 swot 分析等

## (三) 重要性

對公共管理者而言，團隊建立後最重要的步驟是進行團隊管理，因為有效的團隊管理，可以使成員之間互相支持合作，並以每個人本身相輔相成的才能，共同為組織目標積極努力

## (四) 途徑

組織建立團隊，可以透過以下途徑來達成：

### 1. 促進人際互動途徑

此途徑主要強調團隊成員與其他成員之間的互動，藉由確保團隊成員可以基於誠實而與其他成員保持互動，來提升團隊成員的高標準社會知覺

### 2. 角色分擔職責途徑

此途徑藉由確定對每個角色的期待、團隊規範以及不同團體成員所需承擔的責任，來讓個人明了自己所應在的位置、角色與責任，並提升團隊效率

### 3. 團隊價值共識途徑

該途徑強調發展十分詳盡的職務說明，並要求成員在工作行動中必須反應出這些價值，來提高團隊效率

### 4. 成員工作奉獻導向途徑

該模式不重視個人所應當扮演的角色，而是強調成員如何運用其特有技能分享給整個組織，故成員之間的資訊交流，以及完成工作的步驟落實，成為組織需重視的焦點

### 5. 培養社會承諾感途徑

此途徑主要透過建立明確的團隊界線來培養堅實的團隊認同感，透過有效率的溝通來提升凝聚力，以及透過成就與專業來鼓勵成員以團隊為榮

## 四、高績效團隊

### (一) 內涵

學者布蘭查認為，一個高績效團隊進行團隊管理的方式，應包含以下七種技巧：

**1. 對組織目標與價值具有共識(Purpose and Value)**

係指建立清晰明確的團隊目標與價值，且在團隊中的所有成員對於該目標皆了解，並具有共識

**2. 授能(Empowerment)**

係指組織中的政策、規劃以及流程，是用來協助成員能夠愉快且更有效率的工作

**3. 良好的工作關係及溝通(Relationships and Communication)**

開誠布公的溝通一直是高效率團隊的目標，可以透過深度對話、傾聽與討論溝通的方式建立良好的工作關係

**4. 彈性(Flexibility)**

係指團隊成員的行事須具有彈性，亦即根據不同環境需求分派不同任務，使團隊作業流程不再僵化

**5. 追求最適生產力(Optimal Productivity)**

高標準與高品質的產品與勞動力是高績效團隊一致的心願，如果團隊成員皆熟悉解決問題的方法，那麼要達成高績效團隊是指日可待的

**6. 肯定與讚賞(Recognition and Appreciation)**

係指團隊成員彼此要互相接納與欣賞，對於表現良好的成員，主管以及成員皆要給予鼓勵

**7. 高度的士氣(Morale)**

係指要有高昂的工作士氣，成員們皆樂意投入團隊工作，而且所有成員皆以組織的一分子為榮

**(二) 與團隊管理的差別**

團隊管理的目的，即是要達成高績效團隊，亦即團隊管理是達成手段，著重領導者如何針對團隊組成、激勵、內部問題以及士氣方面，進行有效的管理，而高績效團隊則是其領導者所欲達到的結果

**五、 團隊與團體的差異**

綜觀國內外學者的研究，並非所有學者皆有區分團隊與團體的差別，有些甚至將團體做為團隊內的一份子，但亦有學者提出不同看法，Katezenbach 和 Smith 就提出以下幾種構面作為兩者的區分：

**1. 在領導者構面上**

團體內部通常有一個正式且強而有力的領導者，但團隊的領導者則沒有統一領導者，而是由內部成員輪流擔任

**2. 在成員責任構面上**

團體重視個人導向，僅具有個人責任與績效，但團隊則是由所有成員共同負擔策略執行成敗

**3. 在目標構面上**

在團體裡，目標就等於組織使命與願景，而對團隊來說，則是創立屬於團隊自

己的目標，並非以組織使命做為依歸

#### **4. 在工作成果構面上**

團體僅注重個人的工作成果，而團隊則具有合作意識，注重團隊共同執行目標的成果

#### **5. 在會議過程構面上**

團體僅會進行有效率的會議，而對於團隊來說，通常採用參與式管理，亦即鼓勵所有成員發言討論，在充分溝通後一起解決工作難題

**\*資料來源 Katzenbach & Smith(1993)**

### **六、社會性偷懶(Social Loafing)**

#### **(一) 基本概念**

所謂社會性偷懶(又可以稱之為社會性散漫)，跟據國家教育研究院雙語詞彙中的解釋，係指參與集體的工作時，個人出力的程度低於單獨工作時，該現象首見於「與別人一起」的實驗，實驗發現當人們跟別人一起拍手鼓掌的熱烈程度，遠低於個人單獨拍手鼓掌的程度

#### **(二) 造成原因**

發現此現象的原因，可以依據不同的激勵理論分別解釋:

##### **1. 社會衝擊論**

該理論認為個人與別人一起鼓掌時熱烈程度下降，主要是因為原本要求個人盡力的壓力，轉移為由多數人承擔，導致個人不須承擔原來的壓力，所造成的散漫現象

##### **2. 期望與價值理論**

該理論認為個人覺得自己的努力，並非集體成就的關鍵，故選擇減少付出，造成社會性偷懶發生

##### **3. 公平理論**

持該論者認為，個人預期他人在集體行動上會減少付出，故會決定減少自己的付出，以使自己處於公平的情形

#### **(三) 改善方式**

##### **1. 分派有意義且獨特的工作**

當員工從事有意義的工作時，其努力所換得的榮譽感以及報酬越高，越不容易選擇偷懶

##### **2. 告知個人貢獻**

當個人貢獻可以單獨被檢視時，可以增加需要表現好的壓力，以減少集體行動的影響

##### **3. 提供團體目標**

為團體設定目標將有助於提升團體士氣，同時使員工更願意為團體付出

##### **4. 減少團體人數**

當團體人數減少時，個人表現與團體貢獻的聯結程度將會提升，若是打混摸魚，將很容易被發覺

## 附錄、歷屆試題

1. 請試述團體（Group）與團隊（Team）的差異。(108 退除役 4 等 公共管理)
2. 試述組織中常見的團隊類型有那些？並以「品管圈（QCC）」為例，說明此類團隊之功能。(106 地特 3 等 公共管理)
3. 請說明各組織領導者必須重視「團隊管理」的意涵。又其與「高績效團隊」的異同為何？(105 原民 4 等 公共管理)
4. 何謂團隊？高績效團隊有何特質？(104 退除役 4 等 公共管理)
5. 組織的工作團體常出現所謂社會性偷懶（social loafing）的現象，造成團隊運作的困境。試問何謂社會性偷懶？造成此一現象的主要因素為何？有何改善策略？試分別說明之。(102 地特 3 等 公共管理)
6. 何謂團隊建立？並請舉出五項建立團隊的途徑，論述說明之。(98 普考 公共管理)

## 第二十八章、參與管理

### 一、定義

所謂參與管理，係指讓員工與部屬可以參與組織中之決策制定，並使員工及部屬與上級決策者位於同一地位，共同研議組織問題，並共同決定組織未來走向，其目的在於，期望透過員工與上司之間的交流，帶動公司整體績效

### 二、功能

參與管理的功能，以下分別所述：

#### 1. 激勵人員工作動機

亦即員工可以得到更多的獨立自主性，而激發工作動機

#### 2. 改善決策品質

決策過程中的共同參與，可以集思廣益，讓思考更為周全

#### 3. 提高工作績效

參與管理使員工發揮創造力，並使其專心投入工作中，進而提高行政效率

#### 4. 減少員工離開

員工如果能參與決策，勢必大幅降低離職可能

#### 5. 改善上司與部屬間之關係

分權可以降低員工反抗，使上下關係更為融洽

### 三、參與管理的前提條件

1. 員工要有充分時間參與討論
2. 應考量參與所需花費的時間與金錢，若是耗費甚鉅，則不宜使用參與權
3. 員工必須了解到參與對於自身利害影響甚鉅
4. 參與權的應用，必須要在員工工作自主權的範圍內
5. 非機密性事務，始得給予員工參與權

### 四、參與管理的限制

雖然參與管理帶給了組織決策層不同的衝擊，並使原本位於不同地位的成員，

可以位於同一地位互相表達看法，可以使組織決策更具有通盤性考量也更可以兼顧基層員工的看法，但仍有需考量的條件與限制，以下分別所述

1. 機關工作若是較為複雜與專業，員工必需要有一定程度專業知識始得參與
2. 由於雙方知識差距，員工往往只能給予一些輔助知識，而無法對於核心議題給與精闢建議
3. 參與管理應藉由良好的溝通，若是員工與主管間缺乏信任，將無助於參與的應用
4. 參與管理制度僵化，導致員工只是形式上參與，而非對整體組織決策有所貢獻
5. 員工可能不願對其建議負起責任

## 五、實施參與管理的面向

### (一) 在組織設計方面

#### 1. 扁平的組織設計

強調成員在組織內部的水平發展，使其具有較大的控制幅度與較具彈性的工作方式

#### 2. 保持暢通的溝通系統

例如訂定眾所周知的溝通系統等

#### 3. 獎酬系統

獎酬系統為一種肯定員工能力的表現，通常以四種方式呈現，亦即技術、股份持有、彈性利益選擇(自由選擇物質或精神報酬)以及利潤分享等

### (二) 在組織成員方面

#### 1. 管理人員方面

透過改變主管認知，使主管願意多向基層請益，或是願意主動傾聽、分享權力責任等

#### 2. 一般員工方面

改變員工自己的行為認知，願意為了自己的所作所為負責

### (三) 組織文化方面

有效管理方法都必須在一個合適的組織文化環境推動，若無就必須重新塑造一個新文化以利實施參與管理

## 附錄、歷屆試題

1. 「參與管理」是以參與概念為基礎的管理方式，請說明其主要功能為何？實施此一策略時，應該考慮的前提條件與限制為何？(105 身心障礙 4 等 公共管理)
2. 參與管理在行政上可能產生那些功能（作用）？參與管理在應用上受到那些限制？試說明之。(102 高考 行政學)
3. 組織欲提昇績效，必須能創造一個能使組織成員知道更多、投入更多的組織環境，也就是要實施「參與管理」(participative management)，試從「組織設計」的角度，申論如何建構出一個健全的組織參與管理環境。(100 退除

## 第二十九章、多元化管理

### 一、 意義

多元文化重視不同文化之間的整合，使不同文化的人可以基於同等地位討論事情，並藉由建立彼此之間的良善關係，使組織容忍不同文化的忍受度提升，此種管理方式強調的是尊重多元文化，而非僅是容忍，所以不僅能保持文化的獨特性，亦能欣賞與學習不同文化

### 二、 特色

1. 培養重視文化差異的組織文化
2. 完全的結構整合
3. 整合非正式網絡
4. 由於多元化管理講究前瞻性的去察覺多元文化，故有助於降低衝突

### 三、 建構多元文化主義組織策略

#### 1. 建立多元主義

##### (1) 成員訓練計畫

使用覺察性與技巧的訓練，藉由組織中不同文化的混合來促進對其他文化的尊重

##### (2) 弱勢選用與採納

促使組織中的所有階層與決策皆有多元文化參與，其方式可以透過提升弱勢團體參與的機會來完成

#### 2. 完整結構整合

- (1) 在技術與資源分配上注重公平
- (2) 採取弱勢優先計畫

#### 3. 整合非正式組織

##### (1) 顧問輔導與社會活動

針對弱勢團體提供顧問諮詢，使其可以融入組織中的非正式網絡裡

##### (2) 支持性團體

協助弱勢建立職業工會，不僅可以提供其獲得資訊與獲得社會上的支持，亦可以提供受到排擠的成員情緒上的支持

#### 4. 建立無偏誤組織

##### (1) 平等研討會

例如性騷擾研習會、種族主義討論等

##### (2) 監督組織不平政策

### 附錄、歷屆試題

1. 何謂多元文化組織 (multi-culture organization) ? 其特色包括那些面向? 若欲建構多元文化組織可採取那些執行策略? 試分析論述之。(104 原民 4 等公共管理)

## 第三十章、公部門人力資源管理

### 一、 定義

所謂策略性資源管理，係指整合組織中有關人的管理與組織所欲達到結果之決策，以使二者成為策略性的關係，具體而言，策略性人力資源管理，係指組織透過對人有關的管理實務、政策與策略的一種整合的安排

### 二、 關心的議題

學者丘昌泰指出策略性人力管理研究包含 5p 問題

#### 1. 人力資源哲學(Philosophy)

哲學的用意在於界定組織價值與文化，人力資源哲學必須表達出如何對待員工以及如何表現的人價值

#### 2. 人力資源政策(Policy)

政策的用意在於提出分配性價值的指導綱領，人力資源政策必須建立與人有關的議題與人力資源計畫行動綱領

#### 3. 人力資源計畫(Program)

計畫的用意在於說明人力資源策略，人力資源計畫必須協調所有促進組織目標達成的行動可以被確實進行

#### 4. 人力資源實務(Practice)

實務係指績效評鑑、幕僚作業與獎勵報酬，人力資源事務必須激勵必要的角色行為

#### 5. 人力資源過程(Process)

過程係指其他活動的形成與執行，人力資源過程必須界定這些活動如何執行，例如:由哪一個機關負責該項人力計畫的執行

### 三、 特色

學者吳瓊恩認為，公部門人力資源管理應該具有以下特點:

#### 1. 受到政治因素影響甚深

公部門人力資源比起企業，更容易受到政治因素所影響，以政務官來說，每一年的選舉結果都會影響其去留

#### 2. 深受法律規章和程序限制

政府人力的選用通常必須受到法律規章的限制，例如必須經由考試始具任用資格，另外，因為法規的修改曠日廢時，往往會使公部門人力政策無法及時因應環境變化

#### 3. 追求廣泛公共利益

政府的行政行為必須以全民的利益為宗旨，但人民利益往往互相分歧甚至衝突，再加上公共利益的内容模糊，導致政府人力資源管理往往無法發揮預期效用

#### 4. 決策程序冗長

民主政體講究依法行政與正當程序，故政府重要人事案通常不只由管理者一人

決定，有時亦須經過立法以及民意的審核始能通過，例如：獨立機關主任委員的任命經行政院提名後，須經立法院同意始得任命

#### **5. 較不受市場競爭影響**

政府是公權力的執行者，一個國家不會存有兩種以上公權力，故政府的行政行為通常不需接受市場機制的考驗，導致公部門在人力資源管理的因為缺乏競爭，而在處理人事業務上缺乏效率

#### **四、與舊傳統人事行政的比較**

以往的人事行政強調將員工當作商品，要求以最低成本來換取最有效率的人力資源，而對於現代人力資源管理來說，則是期望透過員工與上司之間的良好互動關係，來提升整體營運績效，其差別如以下所述：

##### **1. 在管理哲學上**

當代人力資源管理採用 Y 理論的人性觀，認為上司與員工建立良好關係將有助於提升績效，而傳統人事行政則採用 X 理論的人性觀，強調採用科學管理的方式來提升營運效率

##### **2. 在政治與行政關係上**

當代人力資源管理認為行政人員與政務官之間應是互相合作且相互影響的，而傳統人事行政則認為行政人員只需將政務官所做的政策忠實執行即可，不須互相溝通

##### **3. 在組織層次上**

當代人力資源管理大都採用參與式管理，鼓勵員工多與上司溝通，並主動發表意見，而傳統人事行政則採取由上而下途徑，目的是期望透過科學技術與管理，來提升組織效率與績效

##### **4. 在個人層次上**

當代人力資源管理強調個人責任與權利一樣重要，並以利他主義、員工工作滿足感作為主要改革重點，而傳統人事行政則僅重視個人責任，並認為員工皆為自利主義的主張者

##### **5. 在社會環境上**

當代人力資源管理認為組織需與外部環境有所互動，但傳統人事行政則不重視組織外部環境，強調人力資源需在封閉的體系環境中運作

#### **附錄、歷屆試題**

1. 公部門涵蓋許多機關、機構及學校，彼此人事制度略有差異。請試述公部門人力資源管理的特色。(108 退除役 4 等 公共管理)
2. 試比較舊公共人事行政與公共人力資源管理的異同。(108 原民 4 等 公共管理)
3. 現今許多大學生需要利用暑假或寒假完成大約一個月的實習活動，才能取得畢業資格，但因時間過短、管理不當等問題也會造成組織負擔。若您負責某縣(市)、直轄市公部門寒暑假實習生業務，可否從策略性人力資源管理角度，提出實習生的招募與管理策略，以提高政府治理品質。(107 地特 3 等

## 附錄、速讀筆記

### 第 1 章 公共管理發展概論

1. 公共管理發展背景:孫本初，理論(對公共行政舊典範進行挑戰的後官僚典範)、實務(受到 1980 年代新公共管理浪潮及各國行政改革運動的影響)
2. 公共管理:繼承科學管理傳統，為一種應用性社會科學，反映出科技整合取向，且其雖自公共政策與企業管理知識領域中獲取知識，但卻未自限於政策執行的技術性質，以及企業管理者追求營利的目標
3. P 途徑:公共管理應該與公策結合，故成為政策管理，該途徑強調問題而非量化取向問題，研究焦點在於高層管理者職位上，且關心公共政策的成果
4. P 途徑主張:自我專長(拒絕傳統公行研究方式)、規範與前瞻性、高層管理、個案研究(從實務研究者中萃取最佳管理原則)
5. B 途徑:該途徑下的公共管理於傳統公共行政較為接近，且倡導的學者亦大都受過企業管理或一般管理課程教育
6. B 途徑主張:企業原則、經驗性理論(公私不嚴格區分)、過程取向(並非只重視結果)、量化
7. P 與 B 之比較:相同(注重外在環境、尊重政治因素、強調規範性、強調個案研究、科學與藝術間平衡)、相異(撇清與公行關係 VS 公行=管理學、公私有別 VS 公私相同、個案 VS 個案+量化、政務官 VS 事務官、實務 VS 規範)
8. 公共管理特性:丘昌泰，並未改變公部門主體性(並未否定公益)、並非完全市場化、同時吸收政策執行(以公共計畫為基礎)與公行(管理程序)、重視外部環境(強調最高管理者)、公私合夥、公共管理與政策執行有密切關係
9. PAFHRIER:葛森&歐莫曼，PA(政策分析)、F(財務管理)、HR(人力資源管理)、I(資訊管理)、ER(對外關係)
10. PAMPECO:規劃、分配、市場、生產力、熱忱、協調
11. 公共管理 VS 企業管理:底線(無損益考量)、時間水平(較短時間決策)、人事(無善用人力)、分權(權力分散)、決策過程(無法有計畫)、公開性(公共監督)
12. 公共管理公共性:遵守憲法(以及根據其所制定之法律)、公共利益、部分市場制約、服從政治主權(人民)
13. 公部門管理三大範疇:史達林，政治管理(民意、政治技巧、學習民主)、方案管理(規劃、決策、組織、領導、執行)、資源管理(人力、財務、資訊)
14. 民意機構如何影響公共管理者:正式(立法、預算、監督)、非正式(人事關說)
15. 行政如何影響立法機關:政治知識(掌握主要人物、迴避戰術)、政治溝通(回應委員與建立信任)、政治中立、專業
16. 公共管理 3P 原則:公民參與、民營化、公私協力

### 第 2 章 新公共管理

1. 新公共管理背景:1980，反國家主義(公共選擇小而美政府興起)、政府再造

(1970 年代石油危機導致全球性經濟不景氣，並造成福利國家危機)

2. 新公共管理主張:顧客導向、公共組織內部市場化(民營化)、企業型政府
3. 交易成本理論:威廉斯，制度降低議價風險(不確定性、少數人談判、限制理性、機會主義-自利、反向選擇-買方較差選擇、道德淪喪-賣方利益極大化)
4. 代理人理論:探討委託人(買方或是股東)與代理人(賣方或管理)之間的關係。該理論非常重視課責的問題，因為委託人都希望建立一套誘因機制，因為代理人代表的是委託人利益
5. 代理人限制:目標分歧與資訊不對稱
6. 代理人特性:利益極大化、資訊不對稱、如何誘導、不需強制、參與限制
7. 如何建立代理人誘因:問題在課責問題會比私部門要來的複雜，由於公共機構的委託人是選民，而選民利益是分散的，實難以有效控制代理人，因此，代理人主張縮減政府規模，採取契約外包方式，以確保履行承諾問題
8. 公共行政 VS 新公共管理:顧客、民營化、顧客導向(由非人化轉向)、小而美
9. 新公共管理優點:降低冗員(生產力亦提升)、契約管理(兼顧服務品質、效率、責任)、更具回應力、權力轉移管理者(降低公會影響)、更具彈性
10. 新公共管理限制:未注意政治(陷入工具理性迷思)、無法達成社會正義(頂多達成平等)、大眾無法參與決策、公共利益遭到棄置、限縮中下人員思考(忽略倫理角色)、忽視社區意識(不參與公共事務)、課責(官僚自主性提升)
11. 新公共管理提供服務方式:合產(人民主動與政府合作)、外包(政府與民間簽訂契約)、特許(排他性-將壟斷性特權授與特定企業、非排他性)
12. 合產外包特許差別:合產範圍最廣，特許、外包皆在其實施的範圍裡，而特許與外包的差別在於生產者支付方式不同，在特許裡，消費者向取得特許經營權的民間企業支付價金，但在外包裡，價金支付方式則是由政府支付價金，以換取民間企業提供公共服務
13. 公共管理未來展望:微觀管理(如何突破體制與程序規則)、激勵、績效衡量
14. 公共管理未來展望結論:Behn，上述三個問題是環環相扣的，例如:當立法者不知道如何有效激勵行政機關去達成特定目標時，便會退而求其次，將關注點放在微觀管理上面，當政府績效可以有效衡量時，不但可以激勵員工努力，亦可以提供立法與行政彼此間信任感，進而打破微觀管理的問題
15. 公共管理對政府再造的啟發:社會與組織將會日趨複雜、民營化與公私部門間互動日趨頻繁、持續的技術變革、公部門資源及成長將受限

### 第 3 章 組織精簡

1. 組織精簡:狄威特，當組織面臨本身及對外環境有所調整時，組織的管理者為促進組織績效，所從事對於組織人力及預算應用之縮減，簡言之，即是組織有計畫地裁減組織中的職位及工作，以達到組織塑身的目的
2. 組織精簡特性:為一種刻意採取的行動、不僅只侷限於人事精簡、為一種工具手段、必然影響工作流程
3. 組織精簡策略:自然耗損、誘導性離職、非自願性離職

4. 政府進行精簡時應考量因素:參考過去案例、主動和員工進行溝通、提供自助餐式補償方案、安排面談、安置及協助被精簡員工、短與長期策略並行
5. 齊頭式精簡的謬誤:亦即將所有組織街進行員額精簡，而沒考慮究竟哪些組織需要精簡，而那些組織不需要精簡
6. 改善齊頭式精簡:工作變化性、重要性、工作自主性、工作回饋程度了解性

#### 第4章 政府再造

1. 政府再造背景:隨著政府職能擴張，全球性財政萎縮，以及行政環境快速變遷，再加上民眾對政府的期望提高，導致各國政府相繼開始進行
2. 政府再造:漢默，再造指對組織過程徹底再思考及根本性巨幅再設計，以促進組織績效劇烈進步，政府再造是一項過程的全程革命，創造全新價值
3. 再造特性:生產力(更好服務)、市場化、服務取向、分權化、政策能力(服務採購與提供的改革)、責任
4. 政府再造理論基礎:hale&hyde，策略規劃(界定關鍵流程)、品質(附加性)、參與、專案管理(專業分工)
5. 五希策略:奧思斯本與傅瑞其，核心(釐清目標)、後效(公平績效報酬制度)、顧客(加速回應)、控制(授能成員、提升能力)、文化(改變心態、調整行為)
6. 政府再造原則:運用企業管理技術、顧客導向、市場機制與競爭、訂定法律(美國政府績效成果法)
7. 再造趨勢:顧客導向、精簡、分權、民營化、績效管理、文官管理能力日增
8. 各國政府再造特色:相似背景(政府功能不彰)、目的一致(降低成本)、路徑相同(顧客導向)、組織精簡、文官改革(永業制-契約制取代)、市場競爭機制、顧客導向、績效型政府、憲政體制考驗
9. 政府再造新治理模式:彼得，市場式(肯定市場優越性)、參與式(力求組織扁平化)、彈性化(採行團隊式管理)、解制式(賦予管理者更多的自由裁量權)
10. 政府再造困境:企業家精神釐清、顧客導向適當性(顧客認定不易、顧客目標不一致、公部門服務卻一致性)、利潤觀念探討(減少支出不等於提升效率)
11. 中央行機組織基準法:適用範圍(行政院及其所屬各級機關)、機關型態(機關、獨立、附屬機關、附屬機構、行政法人)、統一機關及內部名稱(院-部或委員會-署局-分署分局)、明定組織法規(一二三級法律定，其餘命令定)、明定獨立機關法源及其合議制成員任命程序(最為重要，增加組織彈性)、明定規模及建置標準(13部、4附屬、5獨立、50三級)、增訂行政法人法源
12. 開發中國家的政府再造:開發中國家也致力於進行政府再造，但是這些國家首要面臨的問題，並非政府再造，而是如何提升國家善良治理能力
13. 組織流程再造:流程、目標導向、資訊科技、系統思考、顧客導向

#### 第5章 企業型政府

1. 企業型政府背景:理論(公服要求提升、科技進步提高服務範圍、官僚行事緩慢)、實務(政府領導者皆面對雙環困境-catch-22)
2. 企業型政府定義:政府在既有文官體制中，培育政府的企業精神(政府體制中

具有變遷導向特質，並化為實際行動方案)、企業型官僚

3. 企業型政府十項原則:奧斯本與蓋伯勒，導航型(領航而非操槳)、社區型(授權公民參與)、競爭型(提供者競爭)、任務導向、結果導向(實際成果)、顧客導向(立即回應)、企業型(開源而非節流)、前瞻性(防患未然)、分權化(參與式管理)、市場導向
4. 企業型政府特質:重視成本效益(除了預算，還有產出)、重視績效評估、執行者授權與課責、重視競爭、強調創新、法令鬆綁、顧客導向
5. 型塑企業型政府環境:容忍錯誤、稱擔風險支持、賦予自由裁量權與績效責任、重視分析、新組織加強彈性(扁平式組織)、獎酬制度彈性運用、建立外在擁護者(公私協力)、好的公共形象(媒體)
6. 企業型政府限制:誘因結構差異(文官防弊重於興利)、主觀意志論(現行組織結構與制度無法提升效率)、私部門管理迷思(不能只強調效率)、創新風險
7. 新公共行政對於企業型政府的批評:政府非市場、人民是主人而非顧客、縮編會導致貪腐、政治與權力應該最先被改善、不應該節省經費
8. 使用者付費:使用者享受某項公共設施時，相對地必須分攤一些經費，以達到以價制量的效果，其原因在於公部門所提供的公共財，大多具有消費的非敵對性、不可排他性以及擁擠性，導致社會出現搭便車的效應
9. 使用者付費應考量因素:符合效率、符合公平、符合效果
10. 使用者付費限制:法律、民意機構、採用專款專用、徵得費用支付徵收成本
11. 組織創造力: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
12. 組織創造力內涵:新問題解決方案、運作方法、服務、產品、思維、觀念
13. 組織創造力效應:提升競爭優勢、增進組織效能、推動組織變遷、強化組織應變、創造組織價值、診治組織病態

## 第 6 章 新公共服務

1. NPS 背景:有鑑於近世以來政府治理受到新公共管理的影響，而導致過分傾向管理主義的危機，部分人士不斷呼籲致力於尋找新的公共行政價值，重視社群主義與憲政精神，以矯正過度偏重管理主義的不當價值傾向
2. NPS:提升公服尊嚴與價值及重視公民、公民權與公共利益等價值實踐，公服不僅應提供服務給社會大眾，更要運用公民對話與參與來強化公民精神
3. 傳統公共行政、NPM 與 NPS 之差異:傳統公共行政(權威協調機制、層級節制治理模式)、NPM(價格、市場)、NPS(網絡互動、社群)
4. NPS 理論:民主公民資格(公民主動參與)、社群與公民社會、組織人文主義與新公共行政(不受權威所主導)、後現代公共行政(對話來解決問題)
5. NPS 理念:服務公民(非顧客)、追求公益、重視公民精神(公民涉入決策)、民主行動與策略思考(促進社群建立)、強調課責、服務非掌拓、重視人性價值
6. NPS 對政府再造啟示:彌補過度重視顧客、避免管理主義、拓展公務員視野
7. NPS 實踐:教育行政人員、鼓勵與補助公民結社、鼓勵社區參與、建構制度

8. NPS 困境:韓保中，分析架構(以偏概全)、批判內容(批判過去的學說)、知識啟發(價值批判)、理論應用(=新公共行政)、實務運用(公民觀點過於理想化)

## 第 7 章 課責

1. 課責:當行政人員或政府有違法或失職之情勢發生，必須要有某人對此負責。而狹義解釋則是採用命令與控制概念，所謂課責指向高層權威負責，要求向某種權威解釋說明個人行動的過程
2. 課責內涵:Nancy Robert，目標導向(目標與選民利益相同)、績效導向(釐清組織的產出和結果)、程序導向(法制、規則)
3. 公部門課責理由:1980 年代隨著 NPM 崛起，公部門開始積極導入企業化管理模式，並將部分公服交由私部門或非營利組織來提供，致使公私部門間的界線越來越模糊，如何課責的問題就顯趨重要
4. 政府課責目標:MATTEW FLINDER，避免公權力濫用、確保公共目的、改善效率、增強正當性、記取教訓、改善功能、釐清錯誤
5. 課責要素:KOPPELL，透明度(解釋行動)、義務(懲罰)、控制能力、責任感(法律、規則、規範)、回應性(顧客導向)
6. 課責類型:ROMZEK&DUBNICK，層級節制(內部、低度自主)、專業(內部、高度自主)、法律(外部、低度自主)、政治(外部、高度自主)
7. 責任:責任的履行，係透過層級節制的方式進行，其方向為對下級的行動負有責任，而責任的意義通常較為含糊，其負責的範圍有多大亦無法給予明確解釋，課責則大多有實質評判標準，例如:是否服從命令等
8. 管理主義課責背景:政治(官僚體系的所有行動皆可透過課責體系回饋到選民身上)、官僚(透過層級節制使公務人員在技術上必須向政治領導者負責)
9. 管理主義課責內容:以顧客為中心、課責管理(不能為卸責而否認自己責任)
10. 管理主義課責問題:管理課責與民主之間緊張關係、課責對象為公民而非顧客、忽略法律規範、引用私部門課責觀念衍生的問題(道德風險)

## 第 8 章 顧客導向

1. 顧客導向背景:民主行政強調政府回應性的必然結果，在奧斯本與蓋伯樂合著的新政府運動一書中，政府再造的內涵是顧客導向與企業精神，而政府應該是一個有效回應大多數民眾的公共組織
2. 顧客導向:是一種企業文化，而每個員工都代表者組織形象。因此，組織需將顧客導向內化成為全體員工的信念，再經由第一線服務人員將此信念落實於提供實質服務，並創造出更具顧客價值的服務內容
3. 影響顧客導向因素:領導者態度、組織文化、資訊科技、行銷觀念
4. 顧客導向特質:由外而內、顧客優先、雙重課責(人民與政治首長)、政府顧客對話、小眾市場區隔(反應顧客異質性多元性)、多重顧客角色(資源者、主權者-代理人關係、合產者、購買者、使用者)
5. 推動顧客導向正面影響:奧斯本&蓋伯樂，負起責任、減少政治不當干預、激發創新、符合需求、了解本身權益、創造公平機會

6. 顧客導向執行方式:找出顧客期望、偏好-蒐集顧客員工意見-找出學習標竿-第一次就做到 0 缺點-有效處理抱怨
7. 顧客導向經營策略:李宗勳, ABCD 模式(售後、售前、顧客諮詢、主動出擊)、建立申訴處理機制、訂定服務標準手冊、確保服務選擇權、永續改善、建構完整服務網絡(培養品牌忠誠)、更人性化(單一窗口)
8. PZB 服務模式:ZEITHAML&BERRY, 實體性(流程、設備)、反應性、關懷顧客(延長服務時段)、保障性(服務禮貌與安全性)、可靠性(能否一次做對)
9. 顧客導向限制:資訊不對稱(有利官僚方向)、利益團體(聯合聯盟)、引發部際衝突(本位主義)、欠缺誘因(公共服務壟斷與沒有市場)
10. 我國如何提升服務品質:隨著資訊科技與全球化的發展, 人民對於政府服務品質的要求逐漸增加, 行政院為了有效提升政府效率與品質, 於民國 85 年開始推動全面提升服務品質方案, 以全面品質管理與顧客導向之理念, 作為督促各級政府精進自我的基礎

## 第 9 章 全面品質管理

1. 全面品質管理背景:拯救公服品質、創造忠實顧客、品質=免費、品質+人類服務(顧客回饋、員工自我價值、預防措施)
2. 全面品質管理:全面(透過各功能與各階級所有相關人員的參與)、品質(符合和超過顧客期望且每一項行動皆是卓越)、管理(品質管制過程以追求品質結果), 因此 TQM 可以說是全方位、從有形到無形、從實質到程序所為管理
3. TQM 特性:顧客至上、全員投入、高階管理人員支持、事先預防(第一次即正確)、團隊合作、持續性改善、教育(學習知識)與訓練(運用工具與技術)
4. 全面品質管理與傳統管理:組織結構(僵硬 V.S.彈性)、組織文化(個人 V.S.團隊)、溝通方式(下行 V.S.多向)、參與方式(不可 V.S.可以)、變革態度(保守 V.S.開放)、員工對上級(老闆 V.S.指導或輔助者)
5. ISO9000:國際標準化組織所提出的通用管理系統標準, 是一個專門為公私組織進行品質管理認證的系統, 凡經過 ISO9000 認證的組織就表示品質管理已經達到國際標準
6. 全面品質管理 V.S.ISO9000 相同點:管理原則(顧客導向)、管理模式(又稱戴明圈, P-計畫、D-執行、C-檢查、A-行動)、管理責任、顧客導向、持續改善
7. TQM V.S.ISO9000 相異點: TQM 屬機動性組織, 重視高階管理人員策略決策, 強調統計技術運作, ISO9000 屬制度性組織, 重視文件化與資源管理
8. 公部門採行 TQM 優點:提升員工士氣、更高品質與較低生產成本、提高顧客滿意度、生存發展轉機、提升員工素質、增加員工決策機會
9. 公部門運用 TQM 限制:TQM 本質與公共服務無法相容(工業製造業與政府差別)、公部門排斥 TQM 運用(抗拒力量大、不易獲得獎勵)、公部門組織文化與 TQM 相違(官僚體制)、顧客概念、品質與成本比私人企業複雜很多
10. 公部門如何運用 TQM:首長支持、策略性規劃(持續性改善)、顧客導向(包括機關內部員工)、機關間配合、改變組織文化(訓練及教育)、民眾滿意調查

11. 全面倫理管理背景:由於政府過度重視全面品質管理，導致人與人之間的互動關係日漸薄弱，但在現今社會中政府已不得再以重視競爭作為主要目標，同時亦須重視政府與各種企業、人民的合作與相處
12. 全面倫理管理:李克特，一個企業將傳統的倫理道德融入企業經營的模式當中，並建立一套透明的道德機制作為該管理的基礎，使企業可以永續經營
13. 全面品德管理如何解決貪腐:領導統御、管理、媒體、公共關係、勞工

## 第 10 章 電子化政府

1. 電子化政府背景:近 40 年來，資訊科技發展相當迅速，尤其是 1990 年代後的網路，帶動行政資訊系統重大轉變，電子化政府首見於 1993 年美國政府在運用資訊科技改造政府報告中所提出，強調利用資訊科技來革新政府
2. 電子化政府:研考會，透過資訊與通訊科技，將政府機關、民眾與資訊相連結在一起，建立互動系統，讓政府資訊及服務更加方便
3. 電子化政府類型:政府民眾(G2C)、政府提供企業(G2B)、政府各部門間(G2G)
4. 電子政府功能:增進效率、促進服務、達成政策效果、改革、建立公民信任
5. 我國電子化政府發展過程:第一階段(1998，網路化政府中程推動計畫，基礎建設，策略性關鍵性，電子認證)、第二階段(2001，數位台灣 e 政府計畫，服務效能、辦公效率、決策品質)、第三階段(2008，優質網路政府，好環境、好產業、好生活，三大目標、五項策略，影音多媒體分享)、第四階段(2012，D-設備 N-網路 A 應用，民眾服務、運作效率、政策達成)
6. 電子化政府挑戰:安全隱私、企業 IT 管理(資訊設施人才成本計算)、公民參與(建立互動式網絡)、合作資訊分享整合、資訊管理(電子紀錄建檔與管理)
7. 電子化政府層次:電子化管理(政府內部電子化)、電子化政府(電子化管理、電子化服務-提供顧客導向增值服務、電子化社會-應用資訊科技提升政府與非政府關係)、電子化治理(e 民主等)
8. 電子化治理背景:資訊社會形成、知識經濟時代、全球化
9. 電子化治理:應用當代資訊科技所施行的治理，其目的在於提升政府的績效，亦由研究指出，電子化治理是以網際網路作為政府與公民的技術媒介，代表的是一種新的政策規劃、新的公民參與形式
10. 電子化治理面向:E 民主(IVOTIONG)、E 服務(開放資料)、E 行銷、E 管理(決策資源系統)
11. 電子民主背景:改革代議民主、加強資訊革命(參與)、提高服務品質與效率
12. 電子化民主:透過資訊科技應用，達到反應民意以及民眾參與公共決策目的
13. 電子化民主功能:即時結果、遞增服務、成本降低、增加參與公共事務信任
14. 電子民主限制:消費者選擇(僅能瞄準有使用網路習慣的消費者)、停留規範性討論(尚未進入實際領域)、服務效率、資訊開放程度、資訊基礎建設不足
15. 電子化政府展望:改善數位落差、提供公共服務(以顧客導向為主)、建立資訊管理系統(培養資訊長)、建立單一入口網站、重視跨域治理
16. 資訊科技:通過電子媒體，以取得、管理與利用資訊的科學技術，電子媒體

主要是指電腦與電子通訊科技，而網際網路就是其中最重要的一環

17. 資訊科技對政府的衝擊:公民涉入、單一窗口、互動式服務、接觸點資料(警察犯罪紀錄的取得)、人工智慧、資訊儲存、收入創造
18. 數位落差:因為資訊科技的資源分配不平均，造成資訊科技運用不平等，並導致國與國之間、個人與個人之間產生擁有與未擁有的現象，簡言之，資訊科技的取得，會因為不同的宗教、社經條件而有所不同
19. 數位落差產生原因:城鄉差距、貧富不均、世代落差、教育
20. 數位落差因應:政府角色、資訊服務提供、上網費用降低、資訊素養提升
21. 電子化政府績效指標:整體網路使用程度、網路存取能力、網路政策能力、網路社會能力、網路經濟能力(亦即推廣電子商務能力)
22. 提供電子化政府考量:普及性、安全性、方便使用性、正確無誤性、立即性

## 第 11 章 績效管理

1. 績效管理:孫本初，一套如何有效執行策略，達成組織目標的管理過程，而績效管理的目的，在於希望透過績效目標與標準之規劃、執行、考核與改善來增進員工及組織之績效成果，並關注於員工能力與心態之發展
2. 績效管理功能性活動:績效評估、績效衡量、績效追蹤
3. 績效管理功能:強化管理、落實策略規劃、健全財務管理、反映計畫活動效益、發揮目標管理、踐行全面品質管理、健全外包合約管理
4. 績效管理原則:總體(全體成員參與)、設定目標、績效資訊蒐集、成果回饋
5. 績效管理做法:建立願景、策略規劃、目標管理(時間)、績效標竿管理、設定績效指標(成本)、績效評估、獎酬制度
6. 績效指標:將組織願景、目標以及任務，轉化成可以具體明確之量化指標，以用來衡量員工之工作概況，並根據績效指標給予獎勵與懲罰，而員工亦可以將績效指標，作為工作的依循標準
7. 績效指標內涵:投入、產出、結果
8. 績效指標類型 3+1e:芬維克，效率、效能、經濟(政策資源)、公平(福林)
9. 公部門績效指標與企業之差別:目的與動機不同、回應對象、交易狀態(公益)、政治考慮與管理因素、不確定性程度、財務指標重視程度、決策程度
10. 行政績效:行政表現，包含了效率(投入與產出)、效能(執行品質)
11. 六標準差:一種邏輯理念，運用策略、文化改變及各種管理與統計工具，達到顧客滿意、成本降低等目標。其應用模式為以流程為導向，著重於流程關鍵輸入控制，而達到越多越好的輸出
12. 六標準差步驟:DMAIC，D-界定、M-衡量、A-分析、I-改善、C-控制
13. 平衡計分卡 BSC:KAPLAN&NORTON，將企業制定的策略與關鍵性績效評估指標相互結合，能在長期與短期目標下，對財務性與非財務性、外部構面與內部構面、落後指標與領先指標及主觀面與客觀面等指標績效間取得平衡
14. 平衡計分卡重要性:能克服指標選擇問題，將指標與策略目標做結合，並以策略地圖的方式呈現

15. 平衡計分卡四大構面:內部程序(有甚麼程序是必須改進的)、學習成長(為了達到願景,政府是否有積極提升自我能力)、財務構面(降低成本與創造價值)、顧客構面(回應民眾需求或是獲得支持)
16. 績效管理成功要件:清晰期望(績效資訊之提供)、績效蒐集誘因、熟練技巧、最高決策者支持、培養互信組織文化
17. 績效管理限制:目標設定不一致、績效指標難以量化(公共性)、資訊掌握不實、品質指標難以制定(是否滿足客人需求)、因果難以確認(環境不確定性)
18. 績效評估現況:與獎懲做結合,強調顧客導向、中程及年度計畫結合、整體績效管考、以衡量指標為主體、結合國家競爭力指標(具客觀性)、公開檢視
19. 我國現行績效制度:我國於績效管理的實施方式,只在績效衡量層次即停止,亦即只對公務人員的執行結果做出量化標準與做出相關評分,但卻未針對衡量結果做近一步的追蹤與改善,使績效管理制度淪為打分數的工具,而不是可以實際提升組織績效的良善工具
20. 績效管理制度檢討:觀念啟發階段、目標與衡量指標未有連結、挑戰度不足(目標與衡量指標)、預算與施政計畫無法結合、評估資訊不完整、評估人力不足,機關績效與激勵制度未結合
21. 我國績效制度展望:建構完整績效指標(適度彈性、建立衡量指標資料庫)、強化評估者專業(內部機關能力、設置外部單位)、健全績效評估制度(內部溝通協商、外部參與管道)、多元績效評估辦法(實際驗證、兼顧質化與量化)、加強績效評估結果運用(資訊公開、自主管理)
22. 傳統官僚體制對於績效所造成的瓶頸:結構僵化惰性、事不關己心理、競爭結構的欠缺、永續保障的依賴、激勵系統的疲軟
23. 績效管理激勵工具:績效獎賞、精神鼓勵、額外分紅、利得分享、績效薪資、績效契約、效率負擔、績效預算
24. 台灣現行考核制度缺失:台灣現行的考績制度的評比項目,分別是學識、才能、操守與工作表現,可看出過去的績效考評還是相當重視公務員個人的人品道德,而不是將評分重點放在工作表現上
25. 考績制度評析:增加業務性質的考核、增加主觀感受指標、賦予首長考核的權利、設立關鍵 KPI

## 第 12 章 目標管理

1. 目標管理 MBO:Odiorne, 是一種程序,藉由組織上、中、下階層的管理人員共同來確定組織目標,並以對組織成員的期望來界定每一位成員的主要責任範圍,同時以此目標來指導各部門的活動,並評估每個人的貢獻
2. 目標管理要素:目標設定(高階主管為起點)、參與、回饋
3. 目標管理特色:完整有系統、兼顧組織及個人目標、具備成果導向、重視參與、正面看待人性、強調自我評鑑
4. 目標管理功能:提升關係、消除極權、充分運用人力、維護人格、考核明確、加強自我控制

5. 目標管理理論:行為科學、人人參與、潛能激勵、溝通參與、充分授權、互動(共識型決策決定)、協力合作、評估、彈性、宏觀
6. 目標管理步驟:目標設定-計畫擬定-自我控制-定期評鑑
7. 行政機關目標管理限制:不適合變動環境、個人與組織目標難以配合、強調文書作業、目標多由高層決策(官僚體制)、政府特性(目標多元化、難以量化等)、績效評鑑不客觀(難以適用品質社會)
8. 行政機關如何運用 MBO:高層態度要正面、建立參與管理、目標符合政府特性(目標加入短長期計畫，因應政事務官任期不同)、強化計畫執行考核過程、有效運用自我控制-激勵-回饋

### 第 13 章 策略管理

1. 策略層次:總體(宏觀性)、部門(實行總體的關鍵步驟)、功能(具體行動策略)
2. 策略管理:結合管理之科學方法，規劃組織的目標方向，定位且創造競爭優勢，並設計出一連串的行動已達到組織目標的過程。策略管理的功能在於運用績效，讓組織營造良好的經營環境和營運系統，使組織成員全心投入，創造競爭優勢，實現策略目標
3. 策略管理特性:未來導向、獨特思考方式(目標+未來)、持續性、設定架構、不容易實現
4. 內容模式:JOHN ALFORD，長期方向、定位範疇、校準(持續檢視)、擴充特有能(結合外部潛在合作者)
5. 過程模式:界定目標、SWOT 分析、形成策略、執行、評估
6. SWOT 分析: S(優)W(劣)O(機)T(威)，通過調查列舉各種優劣勢以及機會威脅，並依照矩陣方式排列，然後運用系統思考分析目前情勢
7. swot 分析類型:so(行銷策略)、wo(補救策略)、st(克難策略)、wt(靜止策略)
8. 策略規畫:布萊森，一種足以產生公共組織基本決策與行動的紀律性努力，在法定權責規範下，形成與指導該組織的活動方向，換言之，策略觀畫係對於組織未來發展，在法定的權責範圍內進行一系列系統性思考的過程
9. 策略規畫特性:未來、客觀分析、批評與重建組織任務與目標的過程、得到組織內部的全面性支持
10. SMART 原則:S(明確)、M(可衡量)、A(可達成的)、R(適切的)、T(有時間性的)
11. 策略地圖:策略(達成特定目標之行動方針規畫)、地圖(將規畫方針以地圖方式呈現)，基此，策略地圖可以理解為達成特定價值主張之行動方針路徑圖
12. 五力分析:MICHAEL PORTER，新進入者的威脅、供應商、購買加議價能力、替代品威脅、現有廠商競爭
13. 總體環境分析 PSET:P(政治)、S(社會)、E(經濟)、T(科技)
14. 公共組織所要考量策略規劃因素:公共價值、運作能力、正當合法性與支持
15. 策略執行 6S:組織結構、共享價值、人才、領導風格、技能、策略
16. 策略評估準則一致性(目標)、調和性(對外部的回應)、可行性、優勢性
17. 策略管理為公部門帶來正面效益:提供策略性方向、指導資源優先順序、設

定卓越標準、對抗環境不確定性、提供評估基礎

18. 公部門策略管理限制:忽略本質差異、目標關係複雜、概念簡化(線性思考)、不足以因應渾沌社會現象、無法應用在政治裡

#### 第 14 章 標竿學習

1. 標竿學習定義:一種系統性、持續性地確認,藉由引進標竿對象,透過比較分析、了解本機關與其他機關在績效上差異,其目的在於提升組織績效
2. 標竿學習特性:持續性、比較、引進最佳標竿、學習、流程改造、提升績效
3. 標竿學習類型:比較標的(績效、流程-實務運作、策略-最難、大環境)、比較對象(內部、競爭、功能-相同產業非競爭者、通用-沒特定對象)
4. 標竿學習功能:設立目標、改變組織文化、滿足顧客需求、提高績效、促進組織學習、持續改進、維持競爭力、改進工作流程
5. 標竿學習價值:全面品質(顧客滿意)、流程觀(營運流程、流程管理)、學習觀
6. 標竿學習應用程序:ANDERSON&PETTERSEN, 規劃(選擇、記錄過程、發展績效評量)、搜尋(尋求適當標竿)、觀察(績效、實務、促成)、分析、適用
7. 公部門標竿學習動機:改善績效、增進公服資訊品質(公共課責依據)、促進各部門間競爭與合作
8. 公部門標竿學習課題:高層主管支持、慎選最佳學習對象、了解人性因素、缺乏合作意識(資源對立、本位主義、政治利益考量)、利害關係人支持、組織文化配合(先型塑學習組織文化)
9. 標竿學習對政府再造啟示學習對象為企業界(政府績效提升、重視服務品質、改善官僚體制習性)、學習對象為政府部門(政府部門成功實務經驗)

#### 第 15 章 知識管理

1. 知識管理背景:自 1990 年代開始,以知識為基礎的經濟浪潮在公部門擴散,隨著知識經濟時代來臨,如何強化政府內部的知識管理,並透過政策知識的創新、學習、分享與擴散,進而提升政府能量及服務品質,已是政府所需要積極重視之處
2. 知識意涵:資料(本身無法提供為判斷標準)、資訊(處理後的資料)、知識(經過比較、關聯與交談等須透過人來傳遞)、智慧(應用知識+自身經驗)
3. 內隱知識:多存於個人身上,其深植於個人的理想、價值和情感上,也蘊藏在個人的行動與經驗中,屬於主觀性且難以藉由具體形式向外傳遞的知識,必須藉由人際間互動,才能成為組織共同知識
4. 內隱知識特性:主觀、經驗、同步、類比(透過實務做出比較)
5. 外隱知識:具體客觀存在於文件或電腦中的知識,此類知識是有系統、有規則可循的,可以透過形式化、制度化以及語言明確傳達
6. 外隱知識特性:客觀、理性、連續、數位
7. 知識管理:美國生產力品質中心,有系統地去發現、了解、分享、使用知識以創造價值的方法,讓資訊可以給適當的人使用
8. 知識管理趨勢:重視哲學(知行落差)、創新價值、確立中階主管地位(承上啟

下管理模式)

9. 知識管理目的:在於讓所有員工的經驗能夠傳承，促使資深員工的隱性知識外顯成為組織資產，用以縮短新進員工的學習曲線，減少員工重複犯錯的發生機率，並改善個人或企業績效
10. 知識管理程序:建立、辨識-有用、蒐集、組織-存取、分享、採用、運用
11. 知識型組織:在知識管理的浪潮上，為因應知識管理的需求，所提出的一種組織設計型態，亦有研究將其定義為將無順序或分散的特定組織，根據一定的原則與方法，使之有序、集中，以方便知識的探索、提供與利用
12. 知識型組織建構:完善教育訓練、建置誘因、提供分享途徑、與外界專家接觸、樂於學習文化、設置知識執行長
13. 我國推動現況:半數政府未導入、較少成立專責單位(多以建立知識庫為主)、缺乏知識社群分享、對知識管理認知不足
14. 我國推動困境:未有相關法規、知識建檔不足、未有交流
15. 公部門知識管理困境:知識過於繁雜、首長欠缺認知、保守官僚(員工不願分享)、缺乏教育訓練、穩定性安全性疑慮、錯誤認知(機關網站為知識管理系統)、過度重視外顯知識(申辦表格)
16. 困境解決之道:高層重視、全員參與、成立知識小組、培育人才、獎勵機制

## 第 16 章 危機管理

1. 危機:組織因內外環境因素所引起的一種對組織生存具有立即危害的情境
2. 危機特性:階段性(潛伏、爆發、後遺症期、解決)、不確定性、突發性、時間有限性、威脅性、雙面效果性、反覆性、多樣性
3. 危機成因:外在(國際變遷、勞工意識、傳播媒體、不法份子)、內在(組織文化、組織結構-規則無法反應、管理風格、人員因素、技術、財務)
4. 危機管理:丘昌泰，危機狀態下所實施之管理程序與方法，是公共組織對於人為與自然危機所進行的預防與準備
5. 危機管理目的:危機偵測、危機預防、損害控制、危機復原、持續學習
6. 危機管理政策階段:舒緩(規劃足以減輕災難措施)、準備(設立危機運作計畫)、回應(所應採取的行動)、回復(水源電力回復運轉)
7. 危機管理處理:預防階段(積極預防、危機訓練系統、危機感應系統、危機管理說明書)、處理階段(危機指揮中心、危機情境監測系統、危機資源管理系統)、回復階段(確認危機成因、加速復原工作、下一波危機管理計畫)
8. 公部門進行危機管理困境:缺乏彈性授權(中央地方權責)、本位主義、依法行政(欠缺系統性思考)、議會濫權(假借監督使其泛政治化)、無法及時因應
9. 公部門危機管理應有作為:危機預測(觀察社會、聽取意見、例外管理-主管人員任務、加強企畫作業、建立溝通管道)、危機處理(成立智庫、預防團體盲思、幕僚人員訓練、實地模擬演練、決策者辨識能力、動員民間)
10. 危機對組織影響:組織(決策權威集中、資訊流程緊縮、對危機僵化反應、企圖處理危機壓力、內部人員壓力)、成員(資訊處理緊縮、自我價值混亂)

## 第 17 章 學習型組織

1. 學習型組織背景:隨著全球經濟、社會環境的變遷,以及知識時代的來臨,傳統組織面臨僵化、缺少彈性等缺失,長久下來必會造成無法適應環境而被淘汰,型塑學習型組織或許提供了傳統官僚組織一個重生的契機
2. 學習型組織:一種不斷學習與轉化的組織,其學習的起點在成員個人、工作團隊、整體組織及其他組織交互作用的社群中,為一種持續性過程,而學習的結果將導致知識、行為及信念的改變,並且可以強化組織創新的能力
3. 學習型組織要素:魏惠娟,改變、知行合一、持續的學習
4. 學習型組織目的:不是在建立學習的組織,而是再建立學習的觀念,進行有意義的學習,使組織成員在工作中能夠盡力突破自己能力的上限
5. 學習層次:個人(個人不等於組織)、團隊(最能影響整個組織)、組織
6. 組織學習特徵:修正組織記憶、經驗累積、不同意義的分享、共享了解(因果圖、組織認同、組織常規)、組織設計影響
7. 學習類型:單圈學習(不涉及價值問題)、雙圈學習(反思)、學習再學習
8. 學習型組織特點:重視改進、不斷實驗、設計新方案、不會沉默、鼓勵懷疑、策略性改變
9. 學習型組織與傳統型組織差異:領導者用心經營、成員被高度授能、策略由下而上或由外而內、組織文化中充滿合作、溝通管道暢通、組織結構彈性
10. 學習型組織五項修練:彼得聖吉,自我超越(從個人開始)、改善心智模式(反思-去除心中既定價值、探索-向外人互動)、建立共同願景、團隊學習(對話與討論)、系統思考(事物的因果關係、破除二分法、動態回饋)
11. 公部門學習型組織消極面障礙組織防衛:ARGYRIS,儀式性、防衛賽局(各提不同意見)、自欺行為
12. 公部門學習型組織積極面:彼得聖吉,本位主義、歸罪於外、負起責任幻想、專注個別、煮蛙譬喻(慢性自殺)、經驗學習錯覺(難以單純靠經驗學習)、管理團隊迷思(不敢抨擊他人)
13. 公部門形塑學習型組織策略:推動行動學習、增進學習再學習能力、進行對話訓練、規劃成員發展、建立團隊學習、培養系統性思考、改善心智模式、鼓勵多元國際化

## 第 18 章 非營利組織

1. 非營利組織背景:四大危機(福利國家、發展-藉由參與途徑幫助其他國、環境、社會主義-促成公民社會產生)、兩大革命(資訊革命、市民革命)
2. 非營利組織:丘昌泰,法律(對於非營利組織所為之規範)、財務(收入為贊助)、功能(促進公益)、結構運作(組織性、私人、非營利分配、自我管理)
3. 非營利組織特性:正式、私人、非營利、自主、志願、公益
4. 非營利組織功能:開拓與創新、改革倡導、價值維護、服務提供
5. 非營利組織發展週期:開創期(理想的號召)、過渡期(衝突)、正式期(科層化期)、更新期(是否能創新)

6. 非營利理論基礎:市場失靈(資訊不對稱、外部性)、政府失靈、第三者政府理論(政府必須主動委託代理人)、志願服務(志願主義)、社群主義(利他)
7. 志願失靈:慈善不足、特殊(集中某些團體)、家長制(掌握資源者掌權)、業餘
8. 非營利組織與政府協力模式:GIRDON, 政府主導(經費與服務提供者)、雙元模式(各自提供服務且經費沒交集)、協力模式(政府提供資金、非營利負責服務)、第三部門主導模式(非營利同時提供服務與資金)
9. 非營利組織與政府協力關係:蓋威爾, 合作(目標+手段)、衝突、互補、競逐
10. 非營利組織與政府協力特點:提升公服範圍、提升回應性、議題倡導、資源整合、強化政府與民間聯繫
11. 協力策略:強化第三部門組織基礎、協助資訊化、發展國際化、鼓勵產業化
12. 非營利組織與政府協力困境:認知差異(宏觀 vs 微觀)、體制差異(權責模糊)、過度依賴政府財源、不對等權力關係(不能因補助而喪失自主性)、資訊不足(不知如何與政府合作)、避免慣性依賴與既得利益
13. 慈善部門:強調部門運作資金以及資源, 主要來自於私人的慈善捐助
14. 獨立部門:強調該部門獨立性, 它是政府部門以及私人企業以外之第三勢力
15. 自願部門:強調該部門管理與作業人力供給是來自於完全義務性的志工
16. 免稅部門:從該部門可以享受免稅待遇角度, 來界定非營利組織部門的概念
17. 公設財團法人:由政府捐助成立的財團法人, 其目的是希望透過民間力量從事社會公益性事業, 以補充政府力量之不足, 例如:學務研究等
18. 非營利組織影響政府策略:聯盟(兩個以上民間團體合作)、資訊(團體主動提供有效的資訊協助政府做出更趨理性的可行策略)、困窘(揭發政府不良決策, 以形成政策壓力)、遲滯(透過大眾傳播媒體、學者、或民代)、訴訟、選區壓力(刊登廣告、發行刊物、動員團體)
19. 公共課責對非營利組織自主性的影響:政府與非營利組織間成為一種層級節制關係, 而非平等、自主協力關係, 而扼殺非營利組織自主性, 可能會形成目標錯置、使命混淆與形式主義的現象, 而最終消滅組織創意
20. 非營利組織應從自律優先或是他律優先:自律的形成應該有賴於他律, 他律負責扮演輔助性的腳色, 以協助非營利組織發展為主, 而以規制非營利組織的行動為輔, 亦即自律與他律必須找出均衡點並維持一定合理程度, 才不會使他律過度干涉非營利組織的運作
21. 非營利與營利行銷差異:內容(使命 vs 財貨)、目標(公益 vs 利潤)、資源來源(捐款 vs 顧客)、顧客(經濟弱勢 vs 潛在市場)、績效評估(易量化 vs 難量化)
22. 非營利組織行銷困難:產品常是無形的、消費者無法在消費後獲得顯而易見的利益、消費者特性難以掌握且資料取得不易
23. 社會企業:一個用商業模式來解決某一個社會或環境問題的組織, 換言之, 即是以公益或解決特定社會問題為目標的企業, 它不靠捐贈, 而是靠日常的營運, 在市場機制中自給自足
24. 社企特色:高度經濟自主性、不分配盈餘、公益導向、回應社會、改革創新

25. 社會企業光譜:慈善型(追求公益，創造社會價值)、商業型(追求自利，創造經濟價值)、混合型(混合動機與使命，創造社會與經濟價值平衡)
26. 非營利組織社會化影響:優(提高財務穩定性、改善服務品質、提供弱勢工作機會、促進專業化)、缺(使命遭受質疑、組織文化落差、不公平競爭)

#### 第 19 章 公部門志工管理

1. 公部門志工定義:為實現與增進公部門行政效率、提升服務之能量，以及減少政府與人民之間對於公共服務之供給與需求落差，而自願參與公部門
2. 公部門運用志工的理由:社會環境的劇烈變遷、公民參與的增加
3. 公部門考量志工管理的因素:機關本身所需支付的成本與對志工之需求現況、組織環境營造的問題
4. 志工管理困境:徵募(來源不穩定)、訓練(志工資質不一)、工作(如何區分志工與一般正式員工的職責)、人際關係、流失率
5. 志工管理作法:提升持續工作意願、落實評估制度、加強訓練、重視志工管理者、建立支援性志工制度(無法固定時間值勤，由機關規劃適合志工時間)

#### 第 20 章 民營化與解除管制

1. 民營化:狹義(解除國有化)、廣義(將自由化、市場競爭引進至市場中)、最廣義(將醫療、衛生等原本由國家提供的，全部或一部轉由民間來經營)
2. 民營化目的:在於解除市場不當的管制，尊重自由競爭市場，以達到經營效率的提升，與籌措公共財源的目的，而實務上，民營化除了經濟性目的的達成，亦包含政府部門應該退出事業之經營與人事的任免
3. 民營化類型:撤資(公營事業移轉民間-出售、無償移轉、清理結算)、委託授權(部分民營化-外包、特許權、補助、抵用券、法令強制)、替代(功能不足、退離、解制)
4. 民營化配套:持續監督、公平遊戲規則(決標程序應公開、公平、公正)、健全的市場環境、精確的成本效益、高度服務品質、評估相關影響
5. 民營化優點:增加彈性、借重民間專才、增加參與、資訊透明化、運作健全化、示範效果
6. 民營化限制:政策性限制(相關法制)、技術性拖延(只有組織內改革)、欠缺配套(安全監督)、不確定改革方向(台鐵 10 年都未民營化)、過於重視績效
7. 民營化與自由化區別:自由化(將特定產業開放競爭)、民營化(將原本由政府壟斷的公共服務轉由民間經營)，兩者區別在於市場競爭程度差異，亦即自由化是將公共服務完全交由市場機制去運行，而民營化則是交由民間經營，但不見得會完全交由市場機制去競爭與運作
8. 民營化 vs 促進民間參與相同點:市場導向管理、提升服務品質
9. 民營化 vs 促進民間參與相異點:內涵(指揮與命令 vs 平等互惠)、法規(促參法 vs 涵蓋甚廣)、實施方式(獎勵 vs 最低成本)

#### 第 21 章 BOT 模式

1. BOT:指民間籌資進行公共建設(Build)，在政府特許年限內，由特許公司獲得

經營權(Operate)，在特許公司營運期滿後再將所有權歸還給政府(Transfer)

2. BOT 特性:財務風險由政府轉移給民間投資者、減輕政府財政負擔、財力來源為民間投資者、投資 BOT 的原因為利潤
3. BOT 風險:規劃(行政機關可能欠缺相關人力)、建造(徵收衝突)、營運(民間投資者經營不善)、移轉(無設計合理的退場機制)
4. BOT:優(建設成本完全由民間負擔、同時推動多項建設、提升建設經營效率)、缺(承擔風險、政府具有法規解釋權、政府過多監督)
5. BOT 實例:台灣高鐵即是採用 BOT 的例子，高速鐵路系統於規畫完成後，交由民間負責集資興建，政府則行使公權力代為取得土地，並特許期經營一段時間獲取合理利潤後，再將高速鐵路的經營權歸還給政府

## 第 22 章 公私協力

1. 公私協力背景:公民參與、民營化、公共管理型態改變(小而美)
2. 公私協力:在公部門與私部門互動過程中，公部門與私部門所形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係，在此關係中，合夥的彼此在決策過中均基於平等地位，有著相同決策權，而形成一個共生共榮的關係
3. 公私協力理由:資源整合(互蒙其利)、強化民主決策、改善官僚缺失(繁複行政程序)、解決市場失靈(達到伯瑞圖改進)
4. 公私協力類型:公辦公營、公辦民營(OT，公部門建設，但由私部門管理營運，營運期滿再回給政府)、民辦公營(設施讓受、設施借用)、民辦民營
5. PFI:民間資金主導公共建設，我國將其翻譯為民間融資提案，這是將公共基礎設施之設計、興建、營運與資金調度交給私部門來完成。PFI 在實務上的運作，即是指將由傳統政府提供以及用 PFI 方式提供作比較，如民間提供之服務品質較高或是成本較低，則交由民間提供，為民辦民營最極致狀態
6. BTO:公共基礎設施設計、營運、資金調度權全部委由私部門完成，但建設後將所有權交給政府，興建完成後，政府一次或分期給付建設費以取得所有權，並交由私部門營運
7. BOO:公共建設之設計、營運與資金調度權委由私人完成，但是營運期滿後，所有權不必歸還政府
8. ROT:政府委託民間，或是由民間機構向政府承租現有設施，並予以擴建與整建後並為營運，在營運期滿後再交還給政府
9. PFI 與 BOT 差別:兩者皆是引進民間資金於公共建設的一種作法，但 PFI 由政府保證對價購買服務，並於合約期間每年支付使用費用，故風險由公私雙方負擔，但 BOT 則是向使用者收取費用，風險由私部門負擔
10. 業務委託:政府與民間簽訂契約，政府全部或部分提供經費或硬體設施，由民間履行契約規定項目，提供服務，契約載明雙方權利義務與考核機制，簡言之，業務委託是不涉及公權力行使的委託，在實務上通稱簽約外包
11. 業務委託類型:機關內部業務委外(事務性、內部設施)、行政助手、公共設施服務委託經營、行政檢查業務委外辦理

12. 公私協力成功要件:清晰目的、對等關係、互信互敬、目的共有
13. 公私協力關係策略:增加利害關係人參與(民眾參與)、加入中介團體(第三部門)、建立法制、全民教育推廣
14. 公私協力優點:創造更多附加價值、促使創新、預防重複公共服務出現、解決複雜需求、提升永續經營能力、更容易回應地方問題
15. 公私協力運作困境:政府機構層級複雜(權責模糊)、監督審議太多、對公事務認知差距、公部門資訊具壟斷性(資訊不對稱)、協力機構承接能力

## 第 23 章 治理

1. 治理意涵:政府與民間社會的互動關係與現象，結構(官僚+市場)、過程(行動者互動)、分析架構(多重治理、多元關係)
2. 善治:有效率文官、獨立審計、立法回應、有責任運用公共資金、言論自由
3. 治理三層次:由上移轉(國際組織)、由下移轉(區域、城市-分權)、向外移轉(其他眾多行動者-非營利組織)
4. 治理途徑的公共管理:政策網絡的興起促使了政府責任擴大以及公共事務的複雜化，而導致政府部門走向分割化與專業化，使當代公共管理朝向治理方向前進，亦即從事治理的公共管理者，不得再以單向權威角度來解釋公共問題與認定政策利害關係人
5. 國家社會共同治理論:治理者所面對的是複雜橫向水平網絡，使國家無法再單獨治理政策網絡，有效地治理必須確實針對網絡所存在之特性對症下藥始能完成，而且國家與社會等組織已開始進行各種綿密互動，基此，國家治理必須由公部門、私部門以及第三部門互相建構關係來進行治理
6. 網絡組織:政府選擇透過契約與提供資金的方式，創造出一個非政府組織網絡用以執行政策。在網絡的體系當中，官僚組織開始被不同的機制所取代，且這些機制的名聲與績效均比官僚政府還要來的好
7. 網絡組織蔚為風潮的原因:全球化下的城市變遷(國家的角色日益模糊，開始逐漸發展概念明確與策略規劃的城市治理)、快速競爭的經濟發展(政府是否具有足夠敏捷性)、資訊傳播加快(政府與民間差別日漸模糊)、生活品質要求、公共政策複雜多變(SARS 與狂牛症)
8. 網絡組織所需考量因素:彈性需求 VS 穩定偏好、顧客要求差異 VS 顧客要求一致、多樣化專業 VS 單一化專業、潛在私部門合作者 VS 政府單一提供者、善用外部資產 VS 外部資產不重要
9. 管理網絡組織所需技巧:全局性思維、談判、風險分析、專案管理、團隊建立、人際溝通
10. 治理網絡下公務員之改變:認知權力不對等、資訊不對稱、主動積極參與者
11. 治理與新公共管理比較:相同點(限制民選官員權力、打破公私部門差別、強調競爭、重視產出結果)、相異點(對公共服務意涵界定的不同、注重面向差異、理論層次不同、對於政治控制的差異觀點、意識型態的差異)
12. 全球治理:聯合國全球治理委員會，許多個人與機構、私人與公共的結合，

管理他們共同的事務，全球治理唯一持續性過程，在這過程中，各個參與者會不斷的進行衝突、合作等互動。全球治理並非意味者各國致力於如何統治全球或是某國如何稱霸全球，而是指在全球化的趨勢下，各國政府為了因應此一洪流所作出的對策與努力

13. 全球治理行動者:會員資格(政府、非政府)、地理範圍(全球、地方)、組織功能(一般性、專門性)
14. 政策衝突:兩種以上的利害關係人，對於政策認知不同所導致的衝突，該認知包含了利益不同、理念不同等
15. 政策衝突對治理所產生的影響:政策無法落實、造成社會對立
16. 如何化解政策衝突:政府應扮演企業家腳色，在對內對外均須透過良好傾聽以及積極溝通，對內建立專門行政團隊，對外與利害關係人達成夥伴關係
17. 全球化對地方影響:中央政府必須將權力分權給地方政府，過去治理體系中，中央政府是高度集權的，但為了因應全球化帶來的快速變遷，為了達到善治的目的，必須增加地方與區域政府的權力，以便彼此建立合作網絡
18. 全球公民社會:隨著全球通訊科技的發展、網際網路的普及等因素，原本以國內範疇的國家社會分析已漸漸開始轉變，例如原本屬於國內議題的人權狀況，因為資訊科技的普及，使得其他國家的人民可以關注他國人權事務
19. 全球公民社會與全球治理的關係:許多跨國性議題，例如氣候變遷，促使公民社會與國際非政府組織的跨國性合作，共同尋求全球性解決方案，此類全球公民社會聯盟成立，顯現了非政府組織在全球治理中扮演重要的角色
20. 全球治理下如何影響他國政策:協助競選、透過立法委員協助、向行政部門請願、社群媒體、簽訂國際條約

## 第 24 章 跨域治理

1. 跨域治理定義:兩個或兩個以上不同部門、團體，因彼此間業務、功能或疆界相接而導致權責模糊，藉由公私部門與非營利結合以解決跨部門問題
2. 跨域治理特質:系統性(整體性)、兼具宏觀與微觀(組織內部-組織間)、參與者間相依性
3. 跨域治理趨力:跨行政區域公共建設、政策議題跨區特質、公共財規模效益
4. 地方實施跨域治理背景:地方資源分配不均、行政區劃劃分不宜、建設需求未與區域相合、建設應用不彰(公民會館)
5. 地方政府所面臨的治理課題:自然資源共享(水資源)、公共設施合用、公用事業合產(地鐵)
6. 跨域治理問題根源:制度上(組織-防弊、政策分工矛盾-經濟 VS 環保)、行為上(效率 VS 政治)
7. 跨域治理影響因素:本位主義、黨派之爭、法制不備(僅有地方自治，沒有跨域法治)、參與對象眾多
8. 促進跨域治理方式:全局性合作、建立溝通平台、建立績效評核、建立法制

## 第 25 章 風險管理

1. 風險定義:測量負面影響發生機率與嚴重程度，內涵:發生機率乘以影響範圍
2. 風險與危機的不同:風險(潛在影響組織目標之事件，及其發生之可能性與嚴重程度)、危機(發生威脅到組織重大價值事件，在處理時具有時間壓力，迫使決策者必須做出決策)，由上述可看出，風險與危機的區別在於是否已經發生，簡言之，還沒有發生的危險就是風險，一旦風險發生就變成危機
3. 風險管理定義:包括對風險的識別、評估和發展因應風險的策略，目的是為了要避免風險對帶來的成本與損失
4. 風險管理的科學性活動:風險評估(風險分析-各類型損失的原因、風險估計-損失發生的可能性、風險評價-對風險整體的認知)、風險溝通(技術-藉由專家與民眾溝通、藝術與政治技巧-找到大家都能接受的解決方法)
5. 風險管理策略:風險規避(針對高機率與高嚴重性，停止從事以規避該風險的產生)、風險降低(針對高機率低嚴重性，想盡辦法降低從事該活動所會產生的風險，並採取預防措施)、風險移轉(針對低機率高嚴重性，藉由風險轉嫁來降低風險發生時的損失)、風險接受(針對低機率低嚴重性，接手風險現狀通常有，非理性-存在僥倖、理性-正確分析認為潛在風險對自身影響不大)
6. 風險類型:客觀(數據)、主觀(專家)、知覺(每個人對風險可能產生的恐懼)

## 第 26 章 社會資本

1. 社會資本:普特南，任何有助於幫助提升社會合作及促成共同目標的社會關係特質，產生自公民對於社會網絡的涉入與互惠，亦即信賴是其核心價值
2. 社會資本應用於公共管理:最重要的概念是建立公共管理者與民間之間的信賴感，學者普特南即認為信任最容易產生自水平連結及自願形成的組織，而且這種組織比垂直連結的組織更具生產力
3. 社會資本失靈原因:網絡管理(資本總量不變)、行政組織(合作亦有可能競爭)
4. 社會資本研究發現:義大利北部(熱衷參與社團活動)、美國(對他人事務冷漠)
5. 社會資本對民主政治的影響:社會資本對民主將帶來正面影響，社團提供場域讓成員可以互相交流意見，並深化彼此間的信任，從而建立信任循環

## 第 27 章 團隊

1. 團隊:孫本初，是一個具有高度信任的團體，成員之間彼此支持合作，以每個人本身的才能相輔相成，共同為績效的設定及達成貢獻才華
2. 團隊類型:日本，品管圈(最低層級，永久性、回應式改進)、品質改進團體(臨時性、解決品管問題)、跨功能團隊(前瞻性)
3. 團隊管理:對如何組成最佳團隊、如何激勵團隊士氣、如何解決團隊成員問題、如何提高團隊競爭力及如何讓團隊持續不斷進步等進行有效管理過程
4. 團隊管理內涵:如何組成最佳團隊、如何激勵團隊士氣、如何解決團隊成員問題、如何增加團隊競爭力、如何促使團隊不斷競爭
5. 團隊建立途徑:海斯，人際(強調團隊成員間互動)、角色界定(確定對每個角色期待、團隊規範及不同成員所應分擔的責任)、價值(發展團隊成員共享的價值觀)、工作導向(強調成員之間工作才能上的互補，重視不同成員間資訊)

- 的交流)、社會認同(揉合現存其他途徑,建立明確團隊界限及堅實認同感)
6. 團隊管理重要性:團隊建立後最重要是進行團隊管理,因為有效團隊管理可以使成員互相合作,並以每個人本身相輔相成才能,共同為組織目標努力
  7. 高績效團隊 PERFORM:BLANCHARD, P(對組織目標與價值具有共識)、E(授能)、R(良好的工作關係及溝通)、F(彈性-能在不同的情境做出適當的領導行為)、O(追求最適生產力)、R(肯定與讚賞)、M(高度的士氣-個人以身為團隊的一份子為榮,個人受到鼓舞並擁有自信自尊,組員以自己的工作為榮)
  8. 團隊 vs 團體:領導者(正式 vs 輪流擔任)、責任(個人 vs 所有成員)、目標(使命願景 vs 團隊目標)、成果(個人 vs 團隊)、會議過程(效率 vs 參與式管理)
  9. 社會性偷懶:社會性散漫,國家教育研究院雙語詞彙,參與集體的工作時,個人出力的程度低於單獨工作時
  10. 社會性偷懶原因:社會衝擊論、期望與價值理論、公平理論
  11. 社會性偷懶改善方式:分派有意義且獨特的工作、告知個人貢獻、提供團體目標、減少團體人數

## 第 28 章 參與管理

1. 參與管理:讓員工與部屬可以參與組織中之決策制定,並使員工及部屬與上級決策者位於同一地位,共同研議組織問題,並共同決定組織未來走向,其目的在於,期望透過員工與上司之間的交流,帶動公司整體績效
2. 參與管理功能:激勵人員動機、改善決策品質、提高工作績效、減少員工離開、改善上司與部屬間之關係
3. 參與管理前提條件:有充分時間參與討論、考量參與所需花費、了解到參與對於自身利害影響甚鉅、在員工工作範圍內、非機密性事務
4. 參與管理限制:需要專業知識、雙方知識差距、缺乏信任、僵化、不願負責
5. 實施參與管理:組織設計(扁平組織設計、保持暢通溝通、獎酬系統)、組織成員(主管多向基層請益、員工改變行為認知)、組織文化(重塑一個新文化)

## 第 29 章 多元化管理

1. 多元文化組織:重視不同文化之間的整合,使不同文化可以基於同等地位討論事情,並藉由建立彼此之間良善關係,使組織容忍不同文化的能力提升
2. 多元文化組織特色:重視文化差異、結構整合、整合非正式網絡、降低衝突
3. 建構多元文化主義組織策略:建立多元主義(成員訓練、弱勢選用)、完整結構整合(技術與資源輔助)、整合非正式組織(支持性團體-協助弱勢建立職業工會)、建立無偏誤組織(平等研討會、監督組織不平政策)

## 第 30 章 公部門人力資源管理

1. 策略性資源管理:整合組織中有關人的管理與組織所欲結果之決策,使二者成為策略性關係,亦即組織透過對人有關的管理與策略的一種整合的安排
2. 策略性資源管理議題:人力資源哲學(界定組織價值)、政策(提出分配性價值的指導綱領)、計畫(人力策略)、實務(績效評鑑)、過程(哪一個機關負責)
3. 公部門人力資源管理特色:受到政治影響、深受法律規章和程序限制、追求

廣泛公共利益、決策程序冗長、較不受市場競爭影響

4. 公部門人力資源管理 vs 舊傳統人事行政:管理哲學(Y 理論 vs X 理論)、政治與行政(合作 vs 執行)、組織層次(參與式管理 vs 由上而下)、個人層次(利他 vs 自利)、社會環境(與外部環境有所互動 vs 封閉的體系)