

108 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：一般行政、績效審計

科 目：公共管理

一、「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？（25 分）

【解題關鍵】

本題出自丘昌泰教授《公共管理》一書，本題已經在選擇題型考過了。就此，再次證明公共管理這個科目，在申論題與選擇題型是會互換的！

【擬答】：

促進民間參與公共建設（簡稱「促參」）與民營化，兩者的相同與相異之處在於：

(一)促參與民營化的相同之處：

1. 兩者都是屬於市場導向的管理策略，皆是將民間資源引進政府部門當中，以減輕政府獨立興建公共建設的過重負荷。
2. 兩者的管理目標都是一樣的，都期望能夠提高公共建設的使用效率，加強為民服務品質。

(二)促參與民營化相異之處：

1. 民營化的承包業者與政府之間是一種勞務付出與報酬取得的對價關係，適用政府採購法，公私部門悉依簽訂的合約辦事，毫無彈性與創意發展的空間；但促參則強調公、私部門之間的合夥平等關係，適用促參法，公私部門雖有簽約，但該契約具有相當彈性，必要時還鼓勵參與的企業自行提出創意方案，盡量發揮民間企業的創意與活力。
2. 促參方式中所謂的公共建設係以基礎建設為範圍；但民營化則範圍甚廣，幾乎無所不包，原則上只要不涉及政府核心職能者，都可以外包，事實上，勞務的外包是經常看到的型態。
3. 促參方式為鼓勵民間企業的參與，通常都會設定若干優惠條款，希望能夠透過誘因設計，給予參與企業若干合理報酬，鼓勵其增加資金或增加服務項目，使其發揮民間的創意與活力；但民營化的簽約外包則不允許，完全必須精確估計報酬與勞務之間的對價關係

二、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？（25 分）

【解題關鍵】

本題係綜合兩位教授教科書而成，其中第一段出自丘昌泰教授的《公共管理》，第二段則是出自林淑馨教授的《公共管理》；但與第一題相同，本題事實上在選擇題已經考過了，相信各位應該都可以順利答覆本題的內容。

【擬答】：

(一)公共管理的 3P 原則：

所謂公共管理的「三 P 原則」指的就是「污染者付費原則」(Polluters Pay Principle)。污染者付費的春發點乃是對於傳統管制汙染方式的反省，他們認為：過去環境管制機構花費過多的人力、財力與物力於環境汙染，但效果不見得很好；為了能降低汙染管制成本，最好採取經濟誘因的管理方式，此即是汙染者付費原則的最初概念。而汙染者付費在我國環保與能源政策的運用，包括：空氣汙染放防制費的徵收、水汙染防治費的徵收，以及碳稅等。

(二)公私協力在實務運作上的困境：

公部門與私部門的協力關係在運作上會遇到下列幾項困境：

1. 政府機構層級複雜，私部門難以配合或貫穿：政府機關的龐大和層級複雜，同一任務往往由許多不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊及不明確。私部門往往因為此種因素而無法在政府機構裡找到適合的專責機構一起共同協商，而制式的溝通方法（即公文往返）造成政策的延遲效果，使得許多時效性的決策最後便失去了意義。
2. 協力過程監督、審議太多，削弱競爭契機：公私部門在協力過程中，要接受雙方的監督、審議。尤其是公部門議會審核合作方案的程序必須經三讀通過後，才能進入執行階段。然而，許多議案常常無法順利地排上議程，因此在推動協力關係時，若每一方案都須經過議會的通過，就容易因為時間的延誤而降低了企業商機。
3. 公私部門對公共事務認知差距：公部門與私部門兩者對利益著眼點的不同，也會形成公私部門互動的障礙。不管是主張國家利益或人民利益優先，政府都是從總體層面來考量，追求全民利益是基本使命；而私部門則以本身的利益考量為重，追求利潤才能維持他們的日常運作，因此在公共事務管理的體認方面，公私部門在認知上有很大的不同。
4. 公部門資訊具壟斷性，無法流通：在公部門方面，資訊壟斷有公平性的考量；在私部門方面則是為了競爭的因素。為了達到公平性與競爭性的目的，公私部門的資訊往往無法以開誠布公的精神相互交流達成協力關係。
5. 協力機構的承接能力問題：政府思考要將某種業務交由民間辦理時，需先評估民間機構是否有能力提供的問題。由於部分協力或委託業務，過去多屬於由政府獨占經營或具有特殊性的事業，若民間機構沒有承接的能力，或是承接的結果比政府自己辦理還差的情形下，就沒有交由民間辦理的必要性。

三、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？（25分）

【解題關鍵】

本題出自丘昌泰教授《公共管理》一書。同時本題類似概念不論是申論題或是選擇題都已經考過了，但是與過去考題不同者在於：本題第一段先問社會企業與非營利組織有何差異？因此各位在作答時應先回答社會企業的定義概念，然後再回答主要的不同之處，如以下劃線部分所示。

【擬答】：

(一) 社會企業的意涵及其與非營利組織的差異：

如果說非營利組織是公共行政研究的新議題，那麼社會企業就是非營利組織研究的新希望。

所謂「社會企業」，是指以公益或解決特定社會問題為核心目標的企業型態組織，它不靠捐贈，而靠日常的營運，在市場機制中自給自足。透過所提供的產品、服務、作業的流程或雇用的員工，解決社會問題，創造社會公益；換句話說，就是以商業手法，達到公益的目的。

申言之，社會企業同樣是由非營利組織所運作，但與非營利組織最大的不同之處就在於：生產能夠實踐其使命的資本，即在市場中對外營運，使得組織擁有足夠的經費資源來永續經營與繼續承擔公共服務的使命。

(二) 社會企業的特色：

社會企業乃是以傳統的企業方法推動非營利目標的社會取向企業或社會目標企業。其所擁有的特色，包括：

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

6. 經濟持續性。
7. 具有高度的獨立財源。
8. 強調回應未經滿足的社會需求。
9. 勞力密集活動。

四、公部門與非營利組織都非常強調社會行銷的重要性。何謂社會行銷？社會行銷必須擔負那些任務？其內容為何？各有那些例證可循？請說明之。(25分)

【解題關鍵】

本題出自翁興利教授《政策規劃與行銷》一書，並且已經在選擇題中已經考過了。惟就題意的審題而言，本題的第二段、三、四段—即社會行銷的任務、內容與例證，事實上都是同一組概念，也就是要各位說明社會行銷的任務有哪些？這些任務內容是什麼？並請舉例說明。

【擬答】：

(一)社會行銷的意涵：

最早提出社會行銷的是 Kotler & Zaltman，他們認為「社會行銷乃是一種透過設計、執行與控制方案的過程，『運用行銷的組合（產品、價格、通路、促銷）與行銷研究』，希望能使目標團體接受社會的某些觀念、理想與措施」，因此，社會行銷的目的在於目標團體接受觀念的轉變，並且影響其行為的結果。

(二)社會行銷的任務內容：

社會行銷所欲促成民眾的改變，大致包括認知改變、行動改變、行為改變與最終的價值改變等四種：

1. 認知改變：就認知改變而言，社會行銷的重點在於喚起民眾對於某項議題或價值的注意。例如政府對反毒的宣導
2. 行動改變：
 - (1)就行動改變而言，社會行銷活動的目的在於促成人們某一特殊的、短期的行動改變，例如：引發人們捐血、參加健康檢查等。
 - (2)一般而言，促成人們行動的改變比單純的增進認知知覺更加困難，因為對人們而言，改變行動必須支付成本，因此其困難度較高，所受之阻力也較大，社會行銷活動就必須設計較具誘因之策略，賦予目標顧客更多的誘因，才能促使他們在特定行動上的改變。
3. 行為改變：就行為改變而言，社會行銷活動之目的在促成人們改變長期以來的行為模式，顯然又比單純改變某一特定行動更加困難。例如鼓勵戒菸、戒酒與改變飲食習慣等
4. 價值改變：社會行銷試圖改變人們的價值觀，然而人們的價值觀通常牽涉甚廣，不但與個人的生長環境有關，且與學習環境有關，是一種長期的接受知識、訓練及經驗等學習過程而來，可謂根深蒂固，若試圖加以改變，可說是「社會行銷工作的最大挑戰」。例如我國統獨意識型態的改變。