

# 108 年年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：一般行政

科 目：公共管理

一、非營利組織究竟具有那些特質，使其得以成為政府的協力對象？而非營利組織在與政府協力時應考慮的問題為何？（25 分）

一、考題難易：

★★★★

二、解題關鍵：

本題爭點在於「非營利組織與政府協力應考慮之問題」，該概念屬於較為新穎的思維，同學需深刻論述政府與非營利組織的體質落差，再論述其合作可能發生的問題，至於「非營利組織具備成為政府協力對象之特質」，並不限於本題給予之標準答案，同學可自不同論述非營利組織特質學者，如克拉馬(R. Kramer)、伍夫(T. Wolf)之描述，延伸如何建立與政府之協力關係。

【擬答】：

當前政府在邁入治理的趨勢下，藉由公民參與與公私協力達成公共服務的情形日益增加，亦導致非營利組織與政府合作之質量逐步提升，非營利組織以志願服務的精神與貼近民意的特質，可殘補政府提供公共服務之局限性，惟其不具備公權力之特質與資源有限性亦可能導致雙方合作的瓶頸，以下茲就題旨析論如次：

(一)非營利組織具備成為政府協力對象之特質

- 1.發揮互補功能，擴展公共服務：非營利組織具有規模小、彈性大、人性化、地區性的優點，可避免政府部門官僚體制遲緩、無效率的缺點。因此，政府可善用其優點加強擴展公共服務參與及服務的點、線、面，以提高公共服務的品質與效能。
- 2.廣納政策建言，凝聚共識與支持：非營利組織類別廣泛，亦如政府部門各有所司，政府若能於公共政策過程不同階段善用非營利組織，將有助於政策的規劃與執行。此外，相關公益團體亦可擔任政府智庫的角色，透過非營利組織對公共政策的參與和影響，使政府易於發掘這些組織參與公共事務背後所代表的民間需求與價值，使得政府廣納各方政策建言，如此所擬訂的政策將更為周延，有利於政策的推動與執行。
- 3.閒置勞力再生產，提昇政府行政效率：參與非營利組織的志願人力中，有為數不少是社會閒置的勞力，用其正職以外時間從事志願服務、參與公共事務、增強社會總勞動力產出、對社會公益奉獻。而政府只需補助少許經費，不但活化閒置的勞力，創造生產力，同時也促使非營利組織協助政府推動重大的社福與公益活動，以減輕政府龐大的行政業務，增進行政效率，提供更多服務。
- 4.促進公民參與，社區發展：非營利組織參與政府政策的制定與業務推展，不但具有充分運用國家資源於加強社會慈善福利的功能，並可藉由公民參與各類型非營利組織的活動，有助於提昇公民的素質，進而促進社區自主、社區發展、社會和諧與穩定，以助於「公民社會」的形成。
- 5.形成政府參與國際事務的另類途徑：此項效益尤其是對我國的政治實務而論。自 1970 年代以來我國孤立的外交處境，亟待重新建立與國際間聯繫。若能以非營利組織為先鋒代表，可降低政治敏感性，有助於為我國晉身國際舞臺鋪路，或替代政府建立間接與國際接軌的途徑，同時可提高我國的國際能見度，建立國際的友好關係，有助於我國的外交或經濟等利益，進而以謀求全民的福祉，如「亞太公共事務論壇」、「喜馬拉雅基金會」、「國際展望基金會」等組織紛紛開始推動國際事務，積極促成國內外非營利組織的聯結。

## (二)非營利組織與政府協力應考慮之問題

### 1. 認知上的差異：

(1)對公共事務認知的差異：大抵而言，公部門無論是主張國家利益優先或人民利益優先，基本上都是從大層面的環境來考量，亦即強調的是「宏觀公共性」；而非營利組織雖然也是以追求公益為使命，但其公益多是基於案主本身來考量，強調的是「微觀公共性」。因此，在公共事務管理的體認方面，雙方會產生認知上的不同。

(2)對目標認知的差異：有研究指出，許多公私協力的雙方雖承認彼此在大方向的目標是一致的，但對於細節目標卻不清楚，或是對於細節部分有不同認知。這樣的結果可能導致協力過程中的誤解，有礙整合，甚至形成衝突，進而影響協力的成效。

2. 體制上的差異：政府機關的龐大與層級複雜，加上公共事務範圍的廣泛，所以同一任務往往由許多不同單位負責，造成權責歸屬的模糊、不明確。為了彌補上述缺失，或許可以參考國外經驗，設立處理非營利組織事務的單一窗口，或在正式編制中設置專門單位，例如：「NPO 課」。

3. 過度依賴政府的財源：為因應政府組織的調整，未來可能會有更多的經營委託及公設民營的活動空間，這些雖會同時擴展非營利組織的活動空間，但卻也容易產生部分組織對政府財源形成過度依賴的情形。

4. 不對等權力關係：在多數夥伴／協力關係中，都有不對等的權力關係存在。主要原因在於，非營利組織與政府的協力關係通常建立在「經費」的補助關係上。也因而，非營利組織容易喪失經營的自主性，最後淪為政府的下級單位。

5. 資訊不足的疑慮：多數非營利組織皆表示，並非不想跟政府合作，而是缺乏相關資訊管道，不知該如何跟政府合作。基此，政府若欲藉助非營利組織的公益特性來提供良好的服務，首要之務當是「公開資訊」。

6. 避免養成「慣性依賴關係」與「既得利益化」：政府與非營利組織的協力關係結束時，需留意終止兩者關係，此即「關係的有效性」，以避免雙方產生「慣性關係」，使特定非營利組織成為既得利益者。這種情況尤其容易發生在大規模的非營利組織與政府的協力個案中，主要的原因乃是對政府而言，若第一次與非營利組織的協力情況良好，在能信賴的前提下，就形成上述的「慣性關係」，減少其他同質性非營利組織與政府協力的機會與經驗，容易形成特定非營利組織的「既得利益化」。

## 二、何謂跨域治理？其目的為何？請舉例說明影響跨域治理成效之因素。(25 分)

### 一、考題難易：

★★★

### 二、解題關鍵：

跨域治理的概念並不困難，本題惟需注意在跨域治理晚近已有多位學者外延了跨域治理的定義，另外，影響跨域治理成效因素，請務必以「中央-地方」在治理困境的難題著手（請不要從地方-地方的合作問題著手，較難論述完整），才能夠從規劃執行面、法制面、文化面等層次逐步論題。

### 【擬答】：

在邁入後現代化社會下，由於環境日益變化，社會問題日趨複雜，已非單一機關能夠解決，爰此，政府在處理公共問題時，無法再僅以本位或專業主義之思維，而需以跨域治理下超分化（既分化又整合）的系統思維觀點，審慎通盤解決，惟該治理模式於公部門實務運作時，仍可能受限於法規或公務文化形成治理困境，以下茲就題旨分項論述如次：

### (一)跨域治理之意涵：

1. 狹義觀點：係指跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為，例如淡水河整治實際上牽涉了臺北市及新北市兩個城市之間的合作，以及興建北宜高速公路坪林交流道或蘇花段所涉及的層面，不僅與交通部的職掌有關，也與環保署職司的環境影響評估息息相關。
2. 廣義觀點：針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能與疆界相接（Interface）及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門（Cross-Cutting）的問題發生時，藉由公部門、私部門以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或契約等聯合方式，以解決棘手難以處理的問題。

(二) 跨域治理之目的：

跨域治理的形成乃為了解決目前因經濟發展及拜當代資訊科技之賜，使得原有區域空間形態與規模發生重組與變化，地方基礎設施和社區結構發生重大轉型，進而對原有地方行政管理模式提出新要求與挑戰的回應。

(三) 實例說明影響跨域治理成效因素：

1. 土地管轄權的本位主義引發衝突：

- (1) 各地方政府，往往以各別行政區域為施政轄區，以致在業務的推動上，常受限於轄區割裂而未能以區域或都會發展為基礎，造成諸多摩擦及對立的錯亂現象。此外，許多跨縣市的相關問題，協調工作亦每每困難重重。甚至，來自如此緊密生活圈的民意代表，也因行政區劃造成的選區利益衝突，彼此嚴重對立。
- (2) 以九二一大地震為例，各地方政府都希望爭取中央更多的賑災金，卻不願意配合中央政府的統一作業規定。

2. 政黨屬性不同造成黨同伐異之爭：

- (1) 臺灣歷經多次的中央與地方選舉之後，儼然形成不同政黨執政的分治政府現象，各政黨間的互動仍處於緊張的磨合期，分屬不同政黨的中央、地方政府或地方政府間，基於政黨屬性或意識形態的不同，常無法有效合作，甚至迭生衝突摩擦，因而錯失共同協力解決區域性問題的機會。
- (2) 以九二一大地震為例，當時執政的國民黨，與災區分屬不同政黨的地方政府之間就出現不一致的救災與重建步調。

3. 法令不足進而影響跨區域之合作：我國現行法令中，有關於地方自治團體跨區域合作的相關條文僅有地方制度法第 21 條與第 24 條簡略提及；換言之，縱然地方自治團體有心辦理跨區域合作事務，但也受限於目前相關法律的配套措施不夠完備詳盡，成功的案例也不多見，因此在實際的執行上依然困難重重。

4. 參與對象眾多而增加協商的成本：

- (1) 在跨域治理的網絡中，參與者除了政府部門（中央、地方）之外，還包括私人企業、壓力團體、專業性團體、第三部門的非營利組織，以及廣大的公民。面對為數不少的參與對象，所處理的事務又相當複雜時，曠日費時的折衝協調，以及大量產生的資訊，使得協商的成本不斷增加，導致治理協商的失敗。
- (2) 以九二一大地震為例，各地救濟物資與人力源源不斷進入災區，卻因缺乏統一的指揮協調機制，除了導致多頭馬車、各自為政的現象外，更使得若干地方政府首長因擅自儲存救濟物資而未對外發放而弊端叢生。

三、請說明公、私部門提到的顧客概念有何不同？顧客導向在公部門中該如何執行？其限制為何？  
(25 分)

一、考題難易：



★★★★★

## 二、解題關鍵：

本題較難之處有二，其一在於將較多的篇幅內容精簡，考驗同學大題小作的能力，務須「點到為止」（如顧客導向於公部門執行方式概念甚多，僅能精要論答）以避免時間及篇幅不足，其二在「顧客導向於公部門應用限制」，本概念屬於較為困難且新穎之概念，同學必須從區分公私部門顧客性質的不同著手，再處理如何「差別對待」公部門面對之顧客。

### 【擬答】：

顧客導向之觀點，係源自 1980 年中期以來全球所盛行的「全面品質管理」（Total Quality Management，簡稱 TQM），因為就 TQM 而言，組織「高品質」目標之達成，就是指「對顧客需求的滿足」。1980 年代中期後，全球盛行的全面品質管理（Total Quality Management，簡稱 TQM）則將顧客導向的觀念推向高峰，今日對於顧客導向的強調可說即是導源於此。以下茲就題旨分述如次：

#### (一)公私部門對顧客概念之差異：

1. 對公部門而言，外部顧客就是人民整體或社會大眾，而內部顧客則是政府部門組織的各級公務人員。
2. 企業的營運來自於顧客，但政府機關的經費來自於立法機關，對於一項獨門生產供給的政府機關而言，顧客根本沒有選擇的機會。因此，政府機關的「顧客」比較著重於規範性定義（要有顧客導向的觀念），而非經濟性定義（沒有市場的價格交易行為）。

#### (二)顧客導向於公部門執行方式：

1. 積極推動 ABCD 模式的 4S 服務：公共政策本身必須能夠充分反應顧客的內心需求，這是最根本的作法；有了好的公共政策，接下來就必須從事以 ABCD 模式（售後服務（After Service）-售前服務（Before Service）-顧客諮詢服務（Consultant Service）-主動出擊服務（Detective Service））為基礎的 4S 服務。
2. 建立顧客抱怨迅速處理的靈活機制：為了創造忠實的顧客，強化顧客對於組織的認同，對於顧客抱怨的迅速處理非常重要。原本是組織的客戶，最後因所提抱怨不被處理，而竟然變節為其他組織的客戶，這種顧客稱為「顧客變節」；相反地，如顧客經過抱怨處理程序後，仍然成為組織的忠實客戶，則稱為「顧客駐留」。一個成功的抱怨處理機制，應該是能夠將顧客變節率降到最低，而將顧客駐留率提至最高的方式。因此，建立一個靈活的、迅速的抱怨處理機制，是非常重要的顧客滿意經營策略。
3. 提高「品牌忠誠度」，降低「品牌轉換率」：要經營顧客滿意，首先必須瞭解相當根本的一個觀點：「品牌忠誠度」與「品牌轉換率」。一個企業要能創造利潤、生存發展，必須要提高顧客對於產品「品牌忠誠度」而且要想辦法降低對方之「品牌轉換率」。因此，一個成功的企業必然是品牌忠誠度的顧客越多越好，品牌轉換率越低越好，以公共政策而言，當然也要固守「品牌忠誠者」與吸收「品牌轉換者」，前者稱為「死忠支持者」，後者則稱為「中間選民」。
4. 堅守服務的五大原則：根據研究，提供高服務品質的公司，大都遵循以下顧客滿意經營的五大原則：包含傾聽、瞭解與反映顧客需求（充分瞭解顧客的立場），明確界定卓越服務的標準，設定標準與績效衡量指標，訓練授權員工與顧客在一起（提高員工服務素質），建立獎賞制度。
5. 進行作業流程的再造：進行流程再造就是要將行政作業流程中，重複的、不必要的工作階段加以撤除或簡化，甚至以資訊科技加以取代，使民眾即使在家中也可以提出服務的申請，惟在進行流程再造過程中，也應該讓顧客進入，讓其意見能夠反映在作業流程的精簡中，如此設計的流程才能符合顧客的期望水準。

#### (三)顧客導向於公部門應用限制：

1. 利益團體宰制：顧客導向策略假定透過政治管理，便可塑造一個去政治化的公共行政市場，且

可依循市場邏輯致使選擇與競爭機制自行建立。然而資源豐沛、政商關係良好的利益團體，往往可獲得較豐富的資訊、較高的發言地位，以及較廣的接近管道，因此造成不平等的策略聯盟關係。這些利益團體彼此結盟之後，勢必破壞顧客導向策略所期待的去政治化的平等服務系統。

2. 行政權力擴大：雖然顧客導向策略重視政府與顧客之間的互動與平等關係，但實際上仍由政府主控並引導，顧客固然是政府服務的焦點所在，但政府總更重視內部的產品品質與運作效率上，何況行政機關憑藉著較優勢的資源、資訊，因此和顧客之間的權力不平等性依舊存在。再者，顧客導向策略賦予行政部門更大之彈性與裁量空間，使公共組織有可能假顧客服務之名，行濫用裁量權之實。
3. 引發部際衝突：公共組織必須建立以亮麗的管理建立本身聲譽，但政府部門間的績效常是通力合作的結果，亟待進行橫向的溝通及協調。因之，績效管理如果不慎，將導致部際關係衝突。雖然理論上服務系統必須重視協調管理階層的重要性，但在實際行政過程上，往往出現整合困難的問題。
4. 缺乏誘因機制：顧客導向策略所面臨最大的困境，便是公共服務大都具有壟斷性質，例如在管制性政策裡，被管制者恐難被視為顧客對待。事實上，企業拼命討好顧客是市場制約的結果，但顧客導向的政府無可避免地面臨一大問題：公務人員以民為尊的誘因在哪裡？顧客如果不能向公務人員課責，公務人員便沒有來自「市場」的實質誘因去實現顧客導向策略。

#### 四、請說明人力資源管理的重要性及公部門人力資源管理之特色。(25 分)

一、考題難易：★★★

二、解題關鍵：

本題算是本次三等考試中較為困難的題目，該題並非考在「策略性人力資源管理」，同學可運用行政學「修正理論時期」中後人群關係學派的論點，論述員工屬於資產而非消費財貨，以及人力運用得當能為組織帶來之裨益著手；其次，公部門人力資源管理之特色，亦可思索利用行政學中「公共性」（公私部門之差異）比較公務人力與企業人力之差異回答，即可獲致高分。

【擬答】：

所謂人力資源管理（Human Resources Management），乃指組織內人力資源的管理。簡言之，亦指組織內所有人才資源的取得、運用和維護等管理過程和活動。具體而言，乃是透過人力資源分析策略、規劃及作業，並配合其他管理功能，達到組織的整體目標；以下茲就題旨，分述人力資源管理之重要性、公部門人力資源管理之特色：

(一)人力資源管理之重要性：

1. 人力資源具特質性（Idiosyncratic）交易：物質資源價值是由供給和需求所決定，而人力資源不僅如此，它在利益相關者中還產生了特殊和象徵資源（例如：地位、工作、組織永續、信任等等）的特質性交易，而特殊和象徵資源的意義與重要性，則由參與的交換者來決定。
2. 人力資源的運用與發揮可達無限的境界：人力資源的定義包含人類產生更多的知識和才能的能力。藉著研發過程，新知識和新才能不斷地取代舊知識而達到組織目的。
3. 人力資源可以產生雙贏的效果：純經濟性的物質和財務資源對交換者只會產生零和效果（Zero-Sum Gain），一方獲得，另一方必失去。人力資源是經由人賦予形體的，亦即知識和才能等資源透過不同機制分配，收到或購買該資源不會減少購買者和賣方該項資源，甚而特殊與象徵式的人力資源會產生正面效果（Positive-Sum Gain），造成交易者皆大歡喜的現象。
4. 人力資源無法儲存：原物料與財務資源可以儲存，人力資源價值應同步產生與消費。否則「閒置」的人力資源將逐漸喪失原有的能力與價值。
5. 人力資源必須不斷地維持或提昇，才能保持其價值：人力資源不會消耗或磨損，但有兩種方法

會使人力資源折舊：

(1)閒置或缺乏實際操作容易使人力資源退化，例如外科醫生需不斷的練習以保持敏捷的技能。

(2)對其他的知識人力資源過時，而此項是現代人力資源的核心管理問題。

## (二)公部門人力資源管理之特色：

- 1.受到政治因素的影響較深：在民主國家中，政府的運作會受到議會、民意代表的批評與監督，而且也常受到既得利益團體及意見領袖的影響。此外，每次的選舉和高層人事的異動，也會改變政府的相關運作。
- 2.深受法律規章和規則程序限制：政府的許多行動時常受到各種法律規章的限制，因而阻礙了人力資源管理行動的自主性與彈性，甚或產生窒礙難行的情況；再加上法律規章之制（修）訂，經常曠日廢時，因此在管理的時效上與企業有很大的差距。
- 3.行政目標追求大且廣泛的公共利益：政府行政作為之目的與機動，是在為民服務，並謀求公共利益，但是政府服務的對象不僅差異性大，而且對於行政人員的期望亦趨多樣化；再加上公共利益內容過度抽象和廣泛，也都使得政府無法如同企業般，專心一致地以利潤為主要導向。
- 4.行政績效難以衡量：由於政府並非以營利為目的，以致其施政績效、組織績效或員工績效，皆難以利用利潤作為唯一的指標，甚至也難以量化或論定成效，造成在採行適當人力資源管理行動上的困難。
- 5.決策程序冗長：在民主政體下，講究「正當程序」與「依法行政」的原則，加上政府本身官僚組織的影響，使得事權分散、行政課責不易，進而釀成爭功諉過的情形。再者，冗長的行政程序，更是行政效率不彰的主要原因。
- 6.較不受市場競爭的影響：政府行政具有其獨特性，在其管轄區域內，可以集中統一的施行某些行政行為，政府也是公權力的遂行者，私人不能與之抗衡或競爭，加上績效難以衡量，皆造成政府不必過度與他人競爭，因此導致對環境的回應力不足，以及行政效率欠佳的情況產生。
- 7.預算有限且常受限制：政府行政或人力資源管理之運作皆需預算經費才能即時且有效地推動，但因其經費必須受財源限制與立法機關的嚴格審核，有時尚可能因為政治或政黨衝突等非理性因素，以致無法或太慢通過預算經費。
- 8.公務人員身分保障：原本「永業化」的設計，是為了讓公務人員能夠安心地工作，但卻也成了公務人員的護身符，再加上法律對於公務人員身分與職位的保障，也限制了公共人力資源管理對其人員之激勵、績效、升遷及懲罰等作為。公務人員過度保障，對激勵士氣、績效管理、獎優汰劣等管理作為，增加了許多難度與挑戰。