

行政學申論題進階課程①－補充教材二

【範例說明與寫作練習】

-寫作練習擬答-

一、請問非營利組織的意義與功能為何？近年來部分非營利組織開始進行事業化（企業化），此項作為是否違反該組織的成立宗旨？請說明之。

【擬答】

八〇年代國家過度擴張，致使政府財政不堪負荷，加上官僚體系的無效率，反應緩慢，導致政府在扮演公共服務提供者的角色上並不稱職。近年行政學者強調「民主行政」、「公共性」、「民營化」等理念，都是強調「小而美」與「社會優於國家」的觀念。因此，一些普遍存在我們生活周遭的組織，諸如各種公益組織、學術研究機構、醫院、各類型的基金會等不以營利為目的組織出現，適時填補了政府與民眾的落差，稱之為「非營利組織」(NPO)或「第三部門」。

(一)非營利組織的意義

根據美國聯邦法規定：「非營利組織是一種組織，該組織限制將盈餘分配給任何監督與組織經營者」。另依伍夫(T.Wolf)的觀點，非營利組織至少應具備以下五項特徵：

- 1.具有公共服務的使命。
- 2.為不營利或慈善的法人組織。
- 3.排除自利營私的管理結構。
- 4.免除聯邦稅。
- 5.捐助者享有減稅的優惠待遇。

(二)非營利組織的意義

根據克拉瑪(R.Kramer)的分析，非營利組織須扮演以下角色或功能：

- 1.先驅者(vanguard)：即非營利組織常先會有豐富的創意或示範性的構想，再為政府所採用，亦即具有「開拓與創新的角色功能」。
- 2.改革或倡導者(improver or advocater)：即非營利組織被期待成為批評者、看守者或給予壓力者，以促使政府改善及建立合乎需要的服務。
- 3.價值守護者(value guardian)：即非營利組織被期待本著倡導、參與及改革的精神，以改善社會，並主動關懷少數團體。
- 4.服務提供者(service provider)：即非營利組織是有彈性的，經常是選擇政府未做、不想做

或較不願意做，但符合大眾需要的服務來做。

(三)對非營利組織的社會事業化(企業化)的看法

個人認為非營利組織社會事業化並不會違反該組織的成立宗旨，因非營利組織的社會事業化可帶來以下的正面影響：

- 1.提高非營利組織財務的穩定性:透過社會事業化的活動，非營利組織所獲得的收益，將提供組織一個新的資金募集管道，使得外在環境變動不致過度影響非營利組織的營運，如此非營利組織才能追求更多社會使命。
- 2.改善非營利組織的服務品質:非營利組織的社會事業化意味著非營利組織必須借用商業的概念與技巧，利用市場力量以滿足日益迫切的社會需求，而市場的競爭力量將使得非營利組織的運作更有效率及更能回應需求。
另外，非營利組織在社會事業化成功之後，通常回過頭檢視組織本身的運作，藉以提高品質管理的精密度，同時有助於組織的長遠發展。
- 3.提供弱勢團體工作機會:非營利組織所成立的社會事業不僅能提供這些長期受助者適應勞動市場的機會，同時非營利組織也透過對嚴重或多重障礙者的訓練與雇用，促使就業市場能提供適合此類障礙者長期工作，對於弱勢族群的個人成長與整體社會公益的促進皆有很大的幫助。
- 4.促進非營利組織的專業化:為了因應非營利組織社會事業化的推行，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，因此必須透過專業人才來負責相關業務的規劃與執行，才能使組織的社會事業化得以順利進行。

社會企業（Social Enterprise）在全球已蔚為風潮，強調設計出一套可以財務自主的營運手段並解決社會問題的企業。是一種追求三重盈餘-經濟、環境與社會且永續經營的新商業模式。不過此種模式仍須面對一些負面衝擊，例如組織使命遭受質疑、組織文化落差、不公平競爭等。

二、何謂「政策行銷」(policy marketing)? 其核心概念與原則為何?

【擬答】

近年來，隨著民主思潮與政府職能擴充，傾聽人民的聲音、滿足民眾需求，衍然成為現代國家極重要的課題，也因此，政府政策行銷的策略影響著政府每一個政策的成效，甚至牽動著人民與政府間的關係。

(一)政策行銷的意義

政策行銷是指政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或共鳴的動態性過程。

(二)政策行銷的功能

- 1.加強公共服務的競爭力:良性的競爭是使政府部門發揮效率的最佳策。
- 2.建立良好的公共形象:透過市場機能中行銷廣告的運作，可以樹立公共部門良好的公共形象。

- 3.促使公共服務商品化:政府所提供的服務，可以透過行銷的方式予以商品化，使其能吸引較多民眾的購買與採納。
- 4.博得民眾更多的好感:博得民眾更多好感成為執政當局重要的行銷重點。
- 5.澄清不必要的誤會:民主政治強調言論自由，但傳播媒體經常成為散播謠言的溫床，政策行銷可以澄清不必要的誤會。

(三)政策行銷的核心概念（6Ps）

- 1.產品(Product):以公共組織而言，由於其產品可能是服務的供給或議題的倡導。
- 2.價格(Price):公共組織的價格設定，主要視組織目的所在，因而沒有參與者無法負擔的窘境。
- 3.通路(Place):指民眾接受公共組織服務的管道，如愛心救助物資領取地點。
- 4.促銷(Promotion):乃是組織與社會群眾所進行的一項溝通活動，藉由推廣告知社會大眾服務的可獲取性，或是宣揚組織的理念與使命。
- 5.伙伴(Partnership):借用其他部門的人手推動政策行銷，這種合夥關係愈來愈重要。
- 6.政策(Policy):政策行銷所涉及的公共政策往往不是一個機關所能決定，因此，政策的內涵與主管機關都是政策行銷所必須注意的對象。

政策行銷不僅符合新公共管理思潮下的顧客導向精神，且有助於提高政策的執行效果；運用在投資性的政策上，更能帶來實質性的獲利，改善政府本身的財政狀況，提昇競爭力。

【命題題型介紹】

目前國考申論題常見的題型有以下幾種形式：

1.基本題型

題意直接指出某學者、學派的理論或主張，由於題目本身已經相當明示出題的來源，是屬於最傳統的題型，只要針對題目主題直接鋪陳論述即可。

例如：請分別說明巴納德（Cheater I.Barnard）提出的動態平衡理論，以及賽蒙（Herbert A.Simon）提出的理性決策理論的意涵與主要論點；試闡述韋伯的官僚制度理論。

2.比較題型

分別就比較兩種或多種不同的理論之間的差異，此類題型應先闡釋或說明不同理論的意涵，再進一步比較其間的差異。

例如：

- (1)試闡述府際關係，並比較「單一制」與「聯邦制」的差異；
- (2)請說明行政機關、行政法人和政府捐助之財團法人之組織目的、性質和管理有何差異？
- (3)試分別說明行政溝通與政策溝通之意義與功能。

3.層次題型

題目中有若干個子題，且子題間或有從屬關係或對立關係，因其子題數較多，可先說明其背景，再依題旨作答即可。

例如：

- (1)公務人員應重視行政倫理，其內涵為何？行政倫理責任的實踐策略又為何？試說明之；
- (2)試分別說明垂直分化與平行分化的意義，並論述垂直分化與「控制幅度」二者的關係，及對組織結構的影響。

4.應用題型

基本理論結合時事或實務，時事議題通常是近期學者所關注焦點，可透過媒體、期刊、論文瞭解題。此種題型較難，雖理論容易回答，但重點是要能應用。

例如：民主國家的行政部門主要由常任文官與政治性任命人員等兩大類官員所組成，兩者的協力與否影響政府的治理效能，政務官與事務官的衝突在臺灣的行政史上屢見不鮮。

- (1)試各以我國現行「行政院所屬部會」及「直轄市之一」為例，各舉出下列二個「職位名稱」：

- ①政務官首長
- ②直接隸屬政務官首長之事務官。

說明政務官與事務官衝突的來源。

- (2)何謂行政法人？請問公立大學若改制為行政法人，其在組織管理和運作上，將面臨那些重要的改變和挑戰？

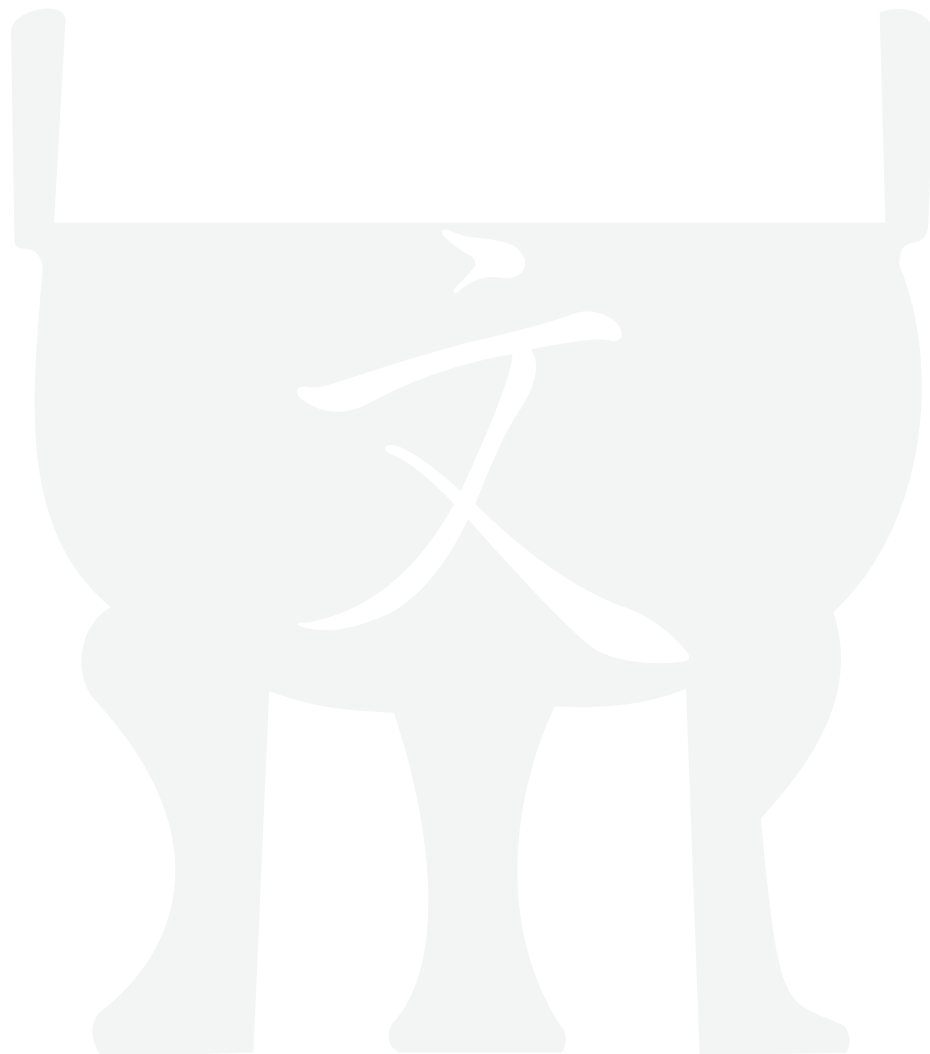
- (3)學者哈蒙（Michael M.Harmon）以回應性和開創性二個構面，提出了「行政類型格道」，將公共行政人員劃分為五種類型。請敘述其五種類型公共行政人員的意涵及其對公共行政可能產生的影響；其次，依已見闡述在抗防新冠疫情時期，此五種類型的公共行政人員各自適合

擔任何種工作（本題所指工作即例如：防疫指揮官、發言人、公衛行政官員、行政管理人員等概念性名稱，不限定使用法定正式職稱）？

5.解釋名詞

針對重要議題、專業名詞要求提出解釋說明，可依題旨逐一清楚解釋即可。

例如，解釋名詞：職位分類制度、績效預算制度、弊端揭發、民營化、跨域治理。



【申論題考古題趨勢分析】

茲羅列 99~111 年地方特考與高考三級與普考行政學申論試題，及出處可供比較參考用途：

99 年

- 1.開發中國家的「行政生態」、「行政文化」及「行政制度與行為」各有那些重要特質？試分項說明之。（99 地特三等）→ 比較行政
- 2.試從政制結構、文官制度、行政程序、行政倫理等四個途徑，析論我國如何推動行政中立？（99 地特三等）→ 行政中立
- 1.何謂組織結構的分化？組織結構的分化可分為那些不同面向？「機械的」與「有機的」組織結構二者特徵差異為何？試分別說明之。（99 高考）→組織結構
- 2.請說明 1980 代以來，採行市場模式的政府再造運動，其主要主張為何？論者對於市場模式的批判及反思又為何？（99 高考）→政府再造

100 年

- 1.試比較領導者與管理者之差異？並說明欲成為有效的領導者，應有那些特質、條件及作法？（100 地特三等）→行政領導
- 2.行政倫理與道德規範有何異同？為何現代政府必須特別重視行政倫理之規範？以我國政府而言，如何才能有效推動行政倫理之提昇？（100 地特三等）→行政倫理
- 1.何謂全球化？全球化對公共行政產生那些挑戰？政府該如何因應？（100 高考）→全球化治理
- 2.矩陣組織（matrix organization）是一種彈性的組織結構，試說明此種組織型態的特性、優點與缺點。（100 高考）→組織結構

101 年

- 1.何謂轉換型領導？轉換型領導的構成要素為何？其與魅力型領導和交易型領導的關係為何？試分別論述之。（101 地特三等）→行政領導
- 2.公共場所禁止吸菸的政策可糾正那一種市場失靈的現象？請說明。除強制禁菸外，還有那些政策工具可以糾正此一市場失靈現象？試比較這些不同政策工具的效果。（101 地特三等）→公共政策
- 1.試闡述公共性（Publicness）的要義，以及實現公共利益之途徑。（101 高考）→公共性
- 2.公務員裁量權的行使，反映著公務員的價值判斷，形成行政倫理的核心問題。試問，常見的行政裁量之倫理問題或困境為何？行政裁量的指引或衡量標準又有那些？（101 高考）→行政倫理

102 年

1. 根據經濟學市場失靈 (market failure) 的理論，試舉五種類型的市場失靈，說明每一類型的原理，並各舉一例說明其與政府機關存在的關係。(102 地特三等) → 公共政策
2. 試說明在設計行政機關的組織結構時，若依功能 (function) 為標準來設計各部門 (分部化)，有何優缺點？(102 地特三等) → 組織結構
1. 何謂行政文化？已開發國家及開發中國家的行政文化各有何特質？試分別說明之。(102 高考) → 比較行政
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) → 行政管理

103 年

1. 民主國家的行政部門主要由常任文官 (事務官) 與政治性任命人員 (政務官) 等兩大類官員所組成，兩者的協力與否影響政府的治理效能，政務官與事務官的衝突在臺灣的行政史上屢見不鮮。
 - (1) 試各以我國現行「行政院所屬部會」及「直轄市之一」為例，各舉出下列二個「職位名稱」：
 - ① 政務官首長
 - ② 直接隸屬政務官首長之事務官。
 - (2) 說明政務官與事務官衝突的來源。
(103 地特三等) → 人事行政
2. 當代政府體制對於行政責任的確保有各種不同的途徑，試以我國中央政府體制為例，分類並說明各種不同確保行政責任的途徑與機制。(103 地特三等) → 行政責任
1. 中央與地方財政關係常有論爭，請從學理上來分析主張財政集權與分權的理由各為何？(103 高考) → 財務行政
2. 請分別說明賽蒙 (H.A.Simon) 理性決策理論，以及馬師婁 (A.H.Maslow) 需要層級理論的內涵；並依據此二理論，提出我國政府決策過程與人事政策應如何設計較為理想的看法。(103 高考) → 行政修正理論 + 人事行政

104 年

1. 何謂 “Executive Agency”？在我國對應、最相近的法制設計及其施行狀況為何？(104 地特三等) → 組織結構 + 行政法人
2. 後官僚組織 (The Post-Bureaucratic Model) 的特性為何？試舉一例分析之。(104 地特三等) → 行政理論發展
1. 試闡述個人在組織中可能發生衝突的類型，以及組織衝突的正功能與負功能。(104 高考) → 組織衝突

- 2.各國依其法律規定，預算過程的每個階段或有細節與時間上的差異，但大體上不外乎幾個重要的階段循環不已。試闡述預算循環過程各階段的主要內容。(104 高考) →財務行政

105 年

- 1.政府預算過程包含預算編製、預算審議、預算執行和決算審核四大階段。請問目前我國政府預算過程之運作有那些主要缺失？請依階段順序說明之。(105 地三) →財務行政
- 2.一個運作良好的官僚科層組織必須能落實功績制 (merit system)。請問功績制的主要原則與內涵為何？我國政府目前推動之功績制，所遭遇的障礙或不足之處有那些？試說明之。(105 地三) →人事行政
- 1.試闡述韋伯的官僚制度理論。(105 高考) →行政理論演進
- 2.試闡述府際關係，並比較「單一制」與「聯邦制」的差異。(105 高考) →府際關係

106 年

- 1.試以「從政府到治理 (From government to governance)」這句話，闡述數十年來公共行政典範移轉的歷程。(106 地三) →治理轉換
- 2.試說明「基層官僚 (street-level bureaucracy)」之定義與困境，並且闡述基層官僚面對困境時，會發展出那些應對行為。(106 地三) →公共服務人員
- 1.請說明「由上而下」與「由下而上」的執行模式之區別，並以我國實例闡述之。(106 高三) →公共政策
- 2.請說明執行我國審計功能的機關及其組織設計，並闡述審計在我國預算制度扮演的角色。(106 高三) →財務行政

107 年

- 1.何謂參與式預算 (participatory budgeting)？此種預算機制與傳統地方政府預算過程有何不同之處？(107 地三) →財務行政
- 2.府際間為解決衝突或促成合作，常運用協議 (Negotiating) 的機制。該機制包含「準備 (preparing)」、「探查 (probing)」、「提議 (proposing)」等過程，試舉一府際協議案例，說明如何經由此等過程解決府際關係問題。(107 地三) →府際關係
- 1.領導的影響力能否發揮，有其權力基礎，請說明影響領導的權力有那些？(107 高考) →行政領導
- 2.何謂行政法人？請問公立大學若改制為行政法人，其在組織管理和運作上，將面臨那些重要的改變和挑戰？(107 高考) →行政法人

108 年

- 1.請說明行政機關、行政法人和政府捐助之財團法人之組織目的、性質和管理有何差異？(108 地三)→行政法人
- 2.公部門和私部門在施行績效管理時，其機制設計和組織所面臨的內外環境之差異為何？(108 地三)→行政績效
- 1.行政學奠基學者威爾遜（Woodrow Wilson）對行政學說及政府運作，有何主張？另就今日治理系絡而言，其論述有何不足之處？（108 高考）→治理轉換
- 2.請試述政治人物（議員或政務官）與行政人員（即常任文官）在政策和行政管理領域上，可能處於那些類型的角色責任或分工關係？(108 高考)→→人事行政

109 年

- 1.請問非營利組織的意義與功能為何？近年來部分非營利組織開始進行事業化(企業化)，此項作為是否違反該組織的成立宗旨？請說明之。(109 地三)→非營利組織+社會企業
- 2.請分別說明行政溝通（administrative communication）與政策溝通(political communication）之意義與功能，並各舉一例說明其溝通方式。(109 地三)→行政管理+公共政策
- 1.新公共管理帶動政府再造趨勢，請問「資訊科技」運用於政府機關對公部門的內部管理有何影響與衝擊？（109 高考）→政府再造+資訊科技應用
- 2.基層官僚與公民直接接觸具有一定程度的裁量權與自主性，請探討基層官僚在實際執行公務時可能形成的政治與社會影響。（109 高考）→公共服務人員

110 年

- 1.學者哈蒙（Michael M.Harmon）以回應性和開創性二個構面，提出了「行政類型格道」（administrative style grid），將公共行政人員劃分為五種類型。
請敘述其五種類型公共行政人員的意涵及其對公共行政可能產生的影響；其次，依己見闡述在抗防新冠疫情時期，此五種類型的公共行政人員各自適合擔任何種工作（本題所指工作即例如：防疫指揮官、發言人、公衛行政官員、行政管理人員等概念性名稱，不限定使用法定正式職稱）？(110 高考)→公共服務人員
- 2.行政機關推動「績效管理」（performance management）必然會帶來正面效益嗎？如何確保績效管理的正面效益大於負面成本？請闡述之。(110 高考)→行政績效

111 年

- 1.當代公私部門的界限逐漸模糊，公私協力成為相當普遍的治理模式，請探討公私協力對於公部門的影響，以及對於私部門（包括企業、公民團體與社區）的影響。（111 高考）→治理模式+公私協力

2.美國行政學者賽耶（Wallace Sayre）曾說過，為了提升組織的效率與效能，公部門與私人企業的管理「在所有不重要的面向上，大多是相同的。」請問以上所謂相同的部分是指那些功能？公共行政又有那些與企業管理不同的重要面向？（111 高考）→公共行政與企業管理異同

歸納近十年來，地特與高考申論命題的趨勢，每 4~5 年會考試重點會有改變。當然，有一些考點仍然會持續的出現。

原民考試最近三年試題

1.在績效管理領域中，已先後發展出多項績效管理工具。請以一項績效管理工具為例，說明何以在政府機關中，要有效的推行績效管理並不容易。（109 原三）

2.請以政府機關之資訊業務委託民間辦理為例，說明此一業務委外所可能涉及的重要交易成本及其面臨的主要挑戰。（109 原三）

1.請問何謂代表性官僚（representation bureaucracy）？請論述在行政運作上可以發揮的功能？（110 原三）

2.請論述行政組織成員抗拒組織變革的原因？請論述可以透過何種做法改善？（110 原三）

1.政府訂 108 年為臺灣地方創生元年，試說明地方創生的意義，並以原住民地區為例，舉一個地方創生的領域，討論其具體推動策略。（111 原三）

2.政府機關運作過程中，常考量的公共價值有那些？這些公共價值的意義為何？請舉實例說明政府那些政策或措施，能助於這些公共價值的實現？（111 原三）

身障考試最近三年試題

1.請分別說明巴納德（Cheater I. Barnard）提出的動態平衡理論，以及賽蒙（Herbert A. Simon）提出的理性決策理論的意涵與主要論點。（109 身三）

2.請從產生原因、主要目標、組織型態、結構基礎、溝通基礎、權力基礎、控制力量等面向說明非正式組織與正式組織的差異，並說明個人參加非正式組織的原因，以及非正式組織的特性。（109 身三）

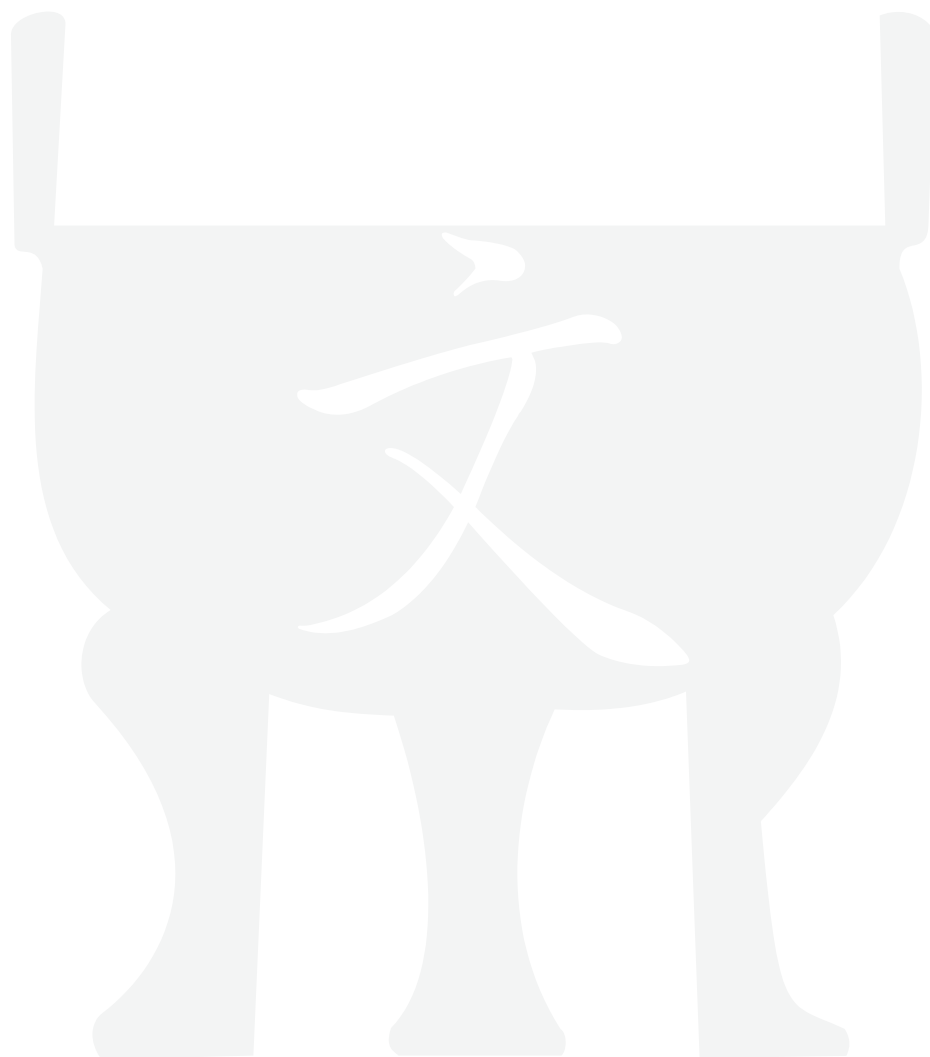
1.行政機關中影響團體績效的主要因素有那些？請就每項因素各自舉例闡述其內涵。（110 身三）

2.由於財政緊迫、人民期待日益升高以及科技創新日新月異等因素影響，驅使公部門必須變革，此一變革的重要趨勢有那些？請闡述之。（110 身三）

1.請問非營利組織在公共服務推展上可以扮演何種角色？請論述非營利組織在實踐上可能遭遇的限制與挑戰？（111 身三）

2.請論述當代民主國家可以透過何種機制對於政府機關行政運作課責（accountability）？（111 身三）

根據「典試法」及其施行細則規定，依法舉行考試時，除檢覈外，其典試應依法組成典試委員會，並冠以各該項考試名稱，辦理該項考試之典試事宜。特種考試、高普考、初等考試舉辦會依法組成「典試委員會」，因此，在命題取向並沒有絕對的相關性。不過有若有出現一些新議題仍值得關注。



【延伸練習】

1. 請說明行政機關、行政法人和政府捐助之財團法人之組織目的、性質和管理有何差異？

【擬答】

行政機關、行政法人和政府捐助之財團法人同樣是執行公共事務，以公共利益為目的的機構，但三者之目的、性質與管理方式，仍有不同。

(一)意涵

- 1.行政機關:乃就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織。(中央行政機關組織基準法第3條)
- 2.行政法人:指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。前項特定公共事務須符合下列規定：
 - (1)具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。
 - (2)不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。
 - (3)所涉公權力行使程度較低者。(行政法人法第2條)
- 3.財團法人:指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向法院登記之私法人。本法所稱政府捐助之財團法人，指財團法人符合下列情形之一者：
 - (1)由政府機關(構)、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。
 - (2)由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機關(構)、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。
 - (3)由政府機關(構)、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關(構)、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額百分之五十。
 - (4)由前三款之財團法人自行或前三款之財團法人與政府機關(構)、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額百分之五十。(財團法人法第2條)

(二)三者比較

項目\類別	行政機關	行政法人	政府捐助財團法人
組織目的	行使公權力的組織	專業需求或強化經營效能	特殊公益目的
性質	公法人	公法性質的法人	私法人
管理	強調依法行政	重視專業自主	重視透明公開

行政法人和政府捐助之財團法人同樣可以遞補政府功能不足，與更具彈性。但仍有不足，例如設置行政法人單位，對於目前行政法人化的法制要件及其配套措施不足，感到無奈與憂慮。政府捐助成立財團法人，其初衷為希冀透過比較有人事、會計與採購彈性機構，協助行政部門執行公共政策、推動公共任務。但長期下來，許多政府捐助的財團法人早已變調，不僅規避監督、與民爭利、甚至淪為人事酬庸。因此，監督課責機制的設計至關重要。

2. 嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19，另稱新冠肺炎)疫情持續在全球蔓延，已造成 6.2 億人感染，死亡人數 657 萬人。我國由於早期防範得宜，並未實行大規模封鎖行動，至今也無大規模疫情爆發，醫療體系也仍能正常提供民眾服務，顯示台灣的防疫政策正確而有效，也獲得世界各國高度肯定。此次經驗，當思如何將策略思維運用於危機管理過程，可採取哪些共同取向？

【擬答】

危機管理是一種有計畫、連續動態的管理過程，機關組織針對潛在或當前的危機，於事前、事中、事後所採取一連串的因應措施；其目的在針對危機的急迫、威脅與不確定的特性，危機發展的不同階段，進行預測、計畫、檢討和調整，務期有效預防危機、處理危機、消弭危機於無形。

危機管理就策略取向，具有四個共同取向：

(1)整體取向

策略家研究問題時，必須認清問題本身所具有的整體性，並以宏觀眼光看問題，依問題的本質決定研究方法。亦即先考慮整體，而後考慮部分。

(2)行動取向

強調思考與行動應具有積極主動的精神，而非消極被動的反應。

(3)未來取向

孫子強調「先知」，孔子關注「遠慮」，蓋明者遠見於未萌，智者避危於無形，危機應能在尚未形成前即予化解，而毋須爆發時急忙處置。

(4)務實取向

策略思考固然須高度理論化，卻不宜過度抽象化，必須認清時空環境，避免與現實脫節，必須具備適當性、可行性、合理性。

國家衛生研究院群體健康科學研究所與感染症與疫苗研究所合作，利用真實數據與數學模型證實，良好的邊境管控，詳盡的疫情調查，確實的隔離與檢疫，以及民眾遵行防疫措施，實為台灣抗疫四大支柱。危機管理的本質上就是一種循環不斷的活動，危機管理的主要精神在於機關組織能夠針對危機經驗進持續不斷的檢討學習。接下來重點仍應聚焦在疫苗全面接種上，防疫工作無法鬆懈。

3. 近年來「跨域治理」在公共問題的解決上，扮演非常重要的角色。請說明我國在推動跨域治理事務時，所遭遇的問題？及如何因應？

【擬答】

跨域治理狹義係指政府間與機關間的整合作為，廣義則指政府與民間部門的合作與整合作為。因此，跨域管理事實上涵蓋了府際與部際合作、公私協力、社群參與等內容。

(1) 遭遇的問題

我國在推動跨域治理事務時，常遭遇的問題：

- ① 地方主義與本位主義：地方自治團體在推行政務時，太重視個別地域的政經利益，而忽略整體區域的政經利益。以地方自治而言，各地政府往往以個別行政區域為施政轄區，以致於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，造成諸多的對立與錯亂現象。
- ② 政黨屬性不同造成黨同伐異之爭：歷經多次的中央與地方選舉，形成不同政黨執政的分治政府現象，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型態的不同，常無法有效合作，甚至發生衝突。
- ③ 法治不完備進而影響區域之合作：由於起草地方制度時，似聚焦於如何落實地方自治為前提，以致地方自治法制化後，卻無法由該法治為依循推動跨域合作。簡言之，縱使地方自治團體有心辦理跨域合作事務，卻也受限於目前相關法律的配套措施不夠完備詳盡，而導致實際執行時的困難。
- ④ 參與對象眾多進而增加協商的成本：在跨域治理的網絡中，參與者除了政府部門之外，還包括私人企業、利益團體、專業性團體、第三部門的非營利組織以及廣大的公民。當時所面對的問題相當複雜，且牽涉眾多的行動者時，往往需要花費相當的時間進行協商與溝通，加上大量資訊的產生，致使協商成本不斷增加甚至不堪負荷，終將導致治理協商的失敗。

(2) 解決之道

跨域治理問題因應之道與措施：

- ① 全局合作的思維：意味著一種共同強化的意義與目標，在相互認同的方式中達成彼此同意的結果。在實際的作為上則是把政策、管制、服務的提供，以及前述三者的監督整合在一套基礎架構中。
- ② 溝通平台建立：國內公共議題易導向泛政治化的爭論，因此應逐步建立地方自治團體跨域合作之默契與信心，具體做法，可打造一個互利的對話平台。
- ③ 建立績效評核的制度：夥伴關係向來為人所詬病之處，乃是參與者多，使得成本增加而且績效難以測量。因此，建立一套夥伴關係的課責制度，藉此評量參與者的成效表現，以免發生搭便車的問題。
- ④ 藉由法制面之建構與增修以促進協力合作：可透過修正地方制度法、制定跨域合作專法、訂定跨域合作法規命令、訂定跨域合作行政契約範本，藉由法制面之建構與增修來促進協力合作。

4. 何謂行政中立？有論者謂行政中立乃欲要公務員成為「變色龍」(chameleon)，對此觀點，您的看法？另我國目前落實行政中立的難題為何？該如何改進？

【解析】

行政中立係行政系統中事務官對政治事務，保持超然地位，亦即行政人員應嚴守政治與行政二分，公正無私執行公務，不對任何黨派有所偏袒。

(1)意涵

吳定認為行政中立是：「政府機關中的公務人員在推動各項政策及行政活動的過程中，應保持中立立場，並遵循依法行政、人民至上、專業倫理三項原則，不受政黨、派系、民意代表、利益團體、上司的操縱、支配與關說之影響。

(2)評述

①學者瑞得利(F.Ridley)認為行政中立會涉及專業中立與變色龍層面意涵。專業中立強調：文官基於憲政規則、專業和公共利益的考量之下，應客觀而公正地提出政策的建言，不受任何政黨、團體或個人的影響。

變色龍：文官的角色隨著政黨的更迭，宛如「變色龍」(Chameleon)般地推動貫徹由執政黨所制定的政策。

②時至今日，事實上行政政治很難清楚劃分。爰此，史跋勒(J.Svara)提出「行政政治分立二元模式」理論，主張任務制定是政治人物職責，而機關管理則是行政人員的職責，至於介乎當中的政策與行政二階段，應是雙方的適當分工。

(3)我國目前落實行政中立的難題

①傳統政治文化及社會理念不利於行政中立：我國長期在君主專制及威權政體下，缺乏行政中立的價值觀與需要感。

②不合行政中立的政治結構：長期以來，執政黨為便於以黨領政，或維護黨的利益，黨政關係密切，甚至國家、政府及政黨混為一體而無分際。

③政務官與事務官關係不明確：政務官與事務官的角色混淆不清，甚至是相互轉換，破壞文官制度。

④地方行政受派系或政黨左右：地方行政首長常會受其政黨屬性，或地方派系、財團的影響。

⑤相關法制欠完備或規範不明：相關法規尚欠完整周延，如「公務人員基準法」、「政務人員法」或規範不明等。尚未建立完整的法制，據以執行。

(4)推動途徑

政治結構途徑：

①要劃清國家、政府、政黨三個概念。政黨不一定等於政府，應視執政與否而定，因此三者必須明確區分。

②在政治結構上，使政黨的組織體系與政府的組織體系徹底分離，文官不可兼任政黨的負責人或幹部。

- ③政府行政人員分為政務官與事務官，各自扮演不同角色，依不同方式進入政府系統。
- ④使考試院真能獨立運作:若欲使事務官的選拔能客觀中立，則須考試機關能力排可能的外力干擾；並須得到社會或其他機關的尊重與支持。

文官制度途徑:

- ①政務官的進退及服公職，以制定專法規範之。
- ②事務官之任用與遷調應本著成就或才能取向，而不考慮政治或特殊關係。
- ③簡併改善現行多軌任用制度的缺失。
- ④應於規劃研擬改善我國文官制度，參照民主先進國家文官制度做改善。

行政程序途徑:

行政程序乃指行政機關處理與人民權利義務有關事項之過程及手續。在行政程序運作中，承辦的行政人員被賦予行政裁量權並配有自由心證主義，故在此過程中，若無基本規範加以限制，則可能造成行政的不中立。

行政倫理途徑:

行政中立應由心理紮根，使其變成公務員倫理之一環。這需要各方面不斷強調、說服、示範及教育。

其他相關配合途徑:

包括:相關法制的配合與實際運作的配合。

5. 何謂參與式預算 (participatory budgeting) ? 此種預算機制與傳統地方政府預算過程有何不同之處 ?

【擬答】

參與式預算 (participatory budgeting) 由巴西倫敦於 1989 年首先試行，近年來受到世界各國的關注，並已逐漸形成風潮。

(1)意涵

「參與式預算」是一種透過公民審議及溝通協調方式，以進行公共資源分配的決策過程 (Wampler,2007)。它允許公民在政府預算決策過程中扮演直接的角色，有機會參與並決定公共資源應如何配置。

(2)參與式預算與傳統地方政府預算過程的差異

- ①參與式預算的核心價值在於「公民參與」；而傳統地方政府預算是「代議式」民主體現。
- ②參與式預算配置資源被認為是一種重分配政策，可提升社會正義，讓社會中低層人士直接參與決定如何使用預算資源；傳統地方政府預算過程是一般傳統菁英決策模式的預算配置。
- ③參與式預算能激勵行政改革，如提升財政透明度，降低政府的貪腐及無效率。傳統地方政府預算過程常採漸進主義，參考舊有預算來做增減。
- ④參與式預算須動員民眾參與和形成共識的時間和人力成本高昂；傳統地方政府預算過程成本

相對較低。

- ⑤參與式預算的議題核心多以地區性的政策問題為主，缺乏區域間的整合；而傳統地方政府預算過程能針對地方區域做整體規劃。

6. 近年來，世界各地發生許多過去無法想像的問題，包括恐怖主義、重大傳染疾病、食品安全、金融風暴等，使得領導者經常必須在危機中頻繁地進行對外的溝通或傳播。請說明你會如何規劃危機溝通的不同階段，以及如何運用危機溝通的技巧來讓組織的危機溝通獲得最好的效果。

【擬答】

危機溝通（Crisis Communication）是指以溝通為手段、解決危機為目的所進行的一連串化解危機與避免危機的行為和過程。政府在危機發生時的溝通，可依不同階段規劃不同的策略：

(1)危機發生前的溝通策略

- ①願景的分享與持續強調。
- ②建立互信的組織文化。
- ③擅用走動式管理。
- ④傾聽式管理。
- ⑤暢通的資訊流通管理。
- ⑥開誠佈公的溝通風格。
- ⑦重現言外之意。
- ⑧有效會議。
- ⑨減少組織層級。
- ⑩默會知識之外顯化。
- ⑪建立吹口哨者。
- ⑫建立危機預機制。

(2)危機發生時的溝通策略

媒體的溝通策略：

- ①巧遲不如拙速。
- ②直接針對問題。
- ③強調目前所能掌握的訊息。
- ④不可持高傲與防衛態度。
- ⑤控制資訊。
- ⑥採用人性化的語氣。
- ⑦誠實是最好的政策。

成立危機應變小組：

- ①成立對外之發言。
- ②成立 24 小時熱線。
- ③設置危機新聞專責負責人。
- ④適時召開記者會。

內部的危機訊息傳遞：

- ①資訊蒐集。
- ②災害發生時何人進駐中心（who）。
- ③何時通報（when）。
- ④決定通報內容（what）。
- ⑤向何處通報（where）。
- ⑥通訊管道為何（how）。
- ⑦通訊之確保。

(3)危機發生後的溝通策略

- ①信心重建:此時首長或各級主管必須信心喊話，技巧性使用「圓圈式思考」策略，導引組織成員將危機轉化為轉機。
- ②召開有效檢討會議:應立即在危機過後召開有效檢討會議，讓所有參與危機處理之人員提供經驗與心得，並做成完整具體的會議紀錄。
- ③經驗的知識化分享:所有危機處理的經驗最好都能進行「知識外顯化」工作，亦即成為方便管理之文件，許多的客觀的資訊或統計數字必須在消化整理為知識，以利後續的知識分享。
- ④公布後續改善措施:政府必須跨部門的協商統整，對民眾公布後續的善後措施。

【重要觀念補充】

1. 黑堡宣言的施為觀點(agency perspective)

黑堡宣言的特色之一在於其提出了一種所謂「施為觀點」的概念，用以彰顯對於公共行政的理解不應只從個體的角度，亦應強調總體（制度）的層次；其次，此一概念也指出，公共行政人員與制度處於一種「行動—結構」往返互動的關係。換言之，黑堡宣言所謂之施為觀點意指，公共行政的各種政策作為不應脫離其所屬系絡，包括空間、歷史、人事、制度等因素，如此方能使公共行政更具長遠的視野，據此亦同時確立了公共行政作為導引社會發展的核心地位（林鍾沂，2001：704-705）。黑堡的學者 Orion F.White 指出，黑堡觀點中的施為觀點所呈現意涵為：「對於將行政的各種施為視作公共價值的核心之堅定信念，實意味著對於行政施為及施為者的理性和專業的信任，並且相信前者必然基於『民之所欲，長在我心』的價值，促成或嘗試促成符合全民利益的政策」。

以下臚列黑堡宣言對於施為觀點的一些主張（Wamsley et al., 1990: 38-39）：

- (1)施為（agency）意指在行政部門所有層級之中發展而成的「制度」，它們也是追求公共利益的「行動」。是以，對於公共行政特質的理解，必須將之置於寬闊的系絡之中瞭解行政機關的發展史，即一行政機關的政治經濟史。
- (2)行政機關可以視為是專業知識、歷史經驗、經得起時間試煉之智慧的寶庫，並且值得人民信任。更重要的是，行政機關及其人員扮演公共利益的捍衛者，已經獲得某種程度的共識。是以，施為觀點可謂為在較大的政治系統中鬥爭多年的結晶，並且在治理的程序中達成和創發具體公共政策的某種共識。
- (3)施為觀點希望將公共行政人員定位為政策執行的重心所在或導引者，但是他（她）們必須關注範圍更為廣泛的公共原則和價值。易言之，即公共行政人員雖是公共政策的導引者，但其所有作為必須以公共利益為依歸。
- (4)晚近，公共行政著重於政策或計畫的「產出」（output），而對於「公善」（public good）缺乏深思，並且錯誤地將二者等同而論。甚至，一項政策施為之產出所帶來的短期利益可能對於公共利益造成長期的傷害。所以，施為觀點的特質之一，應該是對於政策施為的績效審慎與理智地予以評估，兼顧短期與長期的效應、質與量並重，並且拒絕所謂良好的公共行政有其底線。

2. 我國行政法人的緣起與瓶頸

我國推動行政法人制度的發端，是 2002 年 5 月 29 日行政院成立之「行政院組織改造推動委員會」在其第二次委員會議通過機關業務檢討原則，提出「行政法人化」之改革目標。行政院法規委員會及組改會因之先後擬定「行政法人基準法立法原則」、「行政法人建置原則」。行政院與考試院兩院會銜研訂「行政法人法草案」，於 2003 年 4 月 22 日送立法院審議。2004 年 1 月 9 日「國立中正文化中心設置條例草案」經立法院三讀通過，成為我國第一個行政法人。行政法人係指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法設立之公法人。目前我國推動行政法人成果與瓶頸，依劉坤億教授研究，我國推動行政法人

化，具有一定成效但仍有改進空間：

- (1)國立中正文化中心改制為行政法人，雖有部分制度運作需要再釐清和進行調整，但整體而言已經具有顯著的成效。
- (2)經過三年多來的推動，多數優先改制或設置行政法人單位，已逐漸熟悉行政法人制度，並配合行政院和主管機關依照法人化作業程序，研擬相關法律規章草案和加強對組織成員的溝通宣導。
- (3)多數優先改制或設置行政法人單位，對於目前行政法人化的法制要件及其配套措施不足，感到無奈與憂慮。
- (4)由於政策環境不確定性高，優先改制（設置）行政法人單位的組織成員，對於行政法人制度仍抱持許多疑慮。
- (5)推動行政法人化之相關機關，以及行政部門與立法部門間，對於行政法人制度及其推動工作的共識程度並不高。
- (6)台灣目前的政治氛圍並不利於行政法人制度的推動。

3.政府公關與行銷

政府公關與行銷係指行政部門為因應日益變動的政治與任務環境挑戰，以「顧客導向」為中心思想，運用各種公共資訊的傳播技術，協助組織界定並生產公共價值、塑造有利形象，以爭取公眾的最大支持。而政府公關的主要策略：

- (1)內部做起：要做好公眾關係，其前提是，先求機關本身有良好的表現。亦即要先充實本身內涵，把本份工作做好，然後再透過適當的溝通，以贏得公眾好評。
- (2)雙向溝通：公眾關係建立，須建立於平等地位，重視雙向溝通。亦即組織內要做到「上情下達，下情上達」，而組織與外在環境之間則要做到「內外交流」。
- (3)誠信為本：公眾關係的基礎，必須建立在「信譽」及「互信」之上。亦即一切的公眾關係，必須本諸誠信原則，腳踏實地，如此才能贏得公眾的信任，關係自然會增進。
- (4)公開透明：公眾關係大敵之一就是不公開，若欲去除公眾疑慮，增進好感，事事透明化則是一項重要原則。
- (5)平時發展：良好之公眾關係並非是「臨渴而掘井」，對於任何機構或個人而言，其關係是多面向的。因此，要做好公眾關係，應廣結善緣、善於把握時機於平時建立良好關係，勿使對方感覺到你是有所為而來。
- (6)不斷創新：要做好公眾關係，必須力求創新以迎合公眾心理。由於外在環境不斷在改變，因此政府在推展公眾關係時，要在觀念、政策與方法上要不斷創新。
- (7)社會責任：所謂「社會責任」，不僅是消極方面不損害公眾，同時更要積極方面的造福社會大眾。
- (8)服務大眾：服務具有作他人所需要的事及對他人有利之事意涵。而服務態度在消極上須做到「有求必應」；在積極上應做到「盡心盡力」。
- (9)全體動員：公眾關係的成敗人人有責，上至首長下至基層人員，其言行都對機關團體的公眾關係，產生或好或壞的影響。

(10)方略靈活：不論是策略、方法、技巧或媒介，均應視公眾特性、環境情勢、公眾關係主體目的及條件不同，而有所差異，並非一成不變。

4.政策網路

指政府機關與各種不同的政策社群對於某特定政策議題，所形成的不同政策領域間的互動關係。政府機關本身會形成政策網路，而各政策社群也會形成不同的政策網路，公私部門結合起來又形成整體的政策網路。

(1)核心概念

政策網路是指：「互賴行動者之間或多或少的社會關係型態，以形成形策問題或政策計畫。」具有以下三種特質：

- ①資源互依性：政策網路中的成員彼此在資源上具有相互依賴的特性。
- ②多元性：政策網路中存在多元的行動者與目標。
- ③持久性或穩定性：政策網路成員之間互動關係具有或多或少的持久性或穩定性。

(2)類型

羅迪斯（R.A.Rhodes,1992）根據關係的穩定程度、成員的整合程度、資源互賴的程度三項指標，將政策網路劃分為五種類型：

- ①政策社群：這是指中央與地方政府機關所共同執行的政策領域中，具有高度穩定性與限制性成員的網路，呈現出一種垂直性的互賴關係以及水平性的意見表達受到限制；這是具有高度整合性的政策網路。
- ②專業網路：這種網路具有高度穩定性與限制性的成員，形成垂直的互賴關係，限制性的水平意見表達，主要是滿足專業的利益；但這種網路的整合程度不如政策社群那樣具有高度凝聚力。
- ③府際網路：指地方政府之間代表性的組織所構成的網路關係，成員具有相當的限制性、垂直的互賴關係與水平的意見表達也受到限制，希望擴張水平式的影響力，因此特別強調水平的意見表達。
- ④製造者網路：是基於經濟利益所構成的網路關係，網路成員具有相當的流動性、限制性的垂直互賴關係，主要是在滿足製造者的經濟利益。
- ⑤議題網路：這是相當不穩定、低度整合性的網路，成員雖然很多，但來來去去，無法呈現成熟而穩定的網路組織；此外，垂直的互賴關係受到限制，水平的意見表達雖然並未受限，但意見並未整合，並未形成堅強的網路系統。

5.行政倫理的內涵

行政倫理是指行政機關及行政人員，對其行為與決策的對錯好壞，所進行之一種反思與原則取向的規範性判斷。行政倫理若就性質區分，應有二層內涵：

- (1)防制性行政倫理（the defensive administrative ethics）：指公共服務的道德標準與行為操守，是一種有關禁制性規定的行為規範，主要在矯治負面的不倫理行為。焦點多在探討如何防杜公務員貪污、賄賂、濫權、瀆職、竊盜詐欺等行為。
- (2)促進性行政倫理（the affirmative administrative ethics）：受到現代管理思潮的影響，以及 1968

年、1988 年兩次新公共行政研討會的倡導，行政倫理內涵逐漸與社會正義、多元利益、公民參與、政治回應及專業精神等理念相結合，使行政倫理不惟負面不法行為的禁止，並應擴及正面思維的提倡，焦點多在對公平、正義、道德、良善、慈悲、公益等多元憲政價值的深思、反省與實踐上。

6. 公共服務動機 (Public Service Motivation ; PSM)

公共服務動機 (PSM) 一詞起源 1970 年代美國社會對公共服務倫理的討論，主張公務人員具有自利以外之利他性或親社會性的動機，而此一動機對其工作態度、行為，以及其公共組織皆有重大的影響。

(1) 意涵

裴利 (James Perry) 等人將公共服務動機定義為「是一種個人傾向或動機，主要在回應一些嚴重或特別的公共制度及組織管理的問題」，強調這種個人行動的誘因，只有公共事務才能滿足；其他人則將公共服務動機定義為：「一種服務於團體、地方、國家或全人類的一般性、利他性動機」。總之，相較於與其相似的「利他主義」與「親社會動機」而言，公共服務動機專指個人透過政府或其他公共部門，實現為民眾提供「公共服務」的願望。

(2) 特徵

公共服務動機之特徵：

- ① 公共服務動機深受文化和制度的影響，因為動機是在個人社會化的過程中逐漸形成的。
- ② 公共服務動機是個人從事公共服務的動機，它是一內建於心中的服務取向，因此一個人並非只有進入公共部門才能從事公共服務。
- ③ 公共服務動機是一種內在的誘因或激勵感，此動機較高的人追求的是內在報酬而非外在的利益誘因。

(3) 測量指標

公共服務動機是由 24 項指標所組成，總共包含四大面向，包括：「對公共政策制訂的興趣」、「對公共利益的承諾」、「同情心」，以及「自我犧牲」等構面。(黃朝盟、黃東益、郭昱瑩合著《行政學》，2018)

7. 電子治理 (e-Governance)

電子治理可應用在不同公共議題，例如環境、能源、勞工等，乃是意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，而此一治理途徑使用的範圍遍及公共組織內部與外部的各種作為，也見諸於各種層級政府（中央與地方）與專業部門之中。

電子治理依學者 Oakley 的界定為「一系列的科技傳遞過程，這個過程改變了公共服務的輸送過程，以及提供公民與政府之間更廣泛的互動」。電子治理追求的價值包括：

- (1) 操作性價值 (Operational Values)：包括效率、效能等。
- (2) 政治性價值 (Political Values)：包括透明度、參與和公平等。
- (3) 社會性價值 (Social Values)：包括生活品質、意識型態等。

因此，電子治理的各項政策推動，都必須盡可能去呼應上述的價值，提供良好、有效率的基礎設施與政府入口網站，暢通公民線上參與的管道與增進官僚的回應性，最後擴及到人民的生活

面向，提高人民的生活品質以及追求社會的互信程度。(黃朝盟等(2018)，《行政學》)

英國諾丁漢崔斯特大學 (Nottingham Trent University) 阿六教授 (Perri 6) 歸納 E 治理所運用的資訊科技具以下列功能：

- (1)獲致相互理解：透過資訊系統可以建置完整的資料庫，讓不同組織或專業景的政策參與者，瞭解各種專業領域的專業術語，減少彼此間溝通的障礙，進而促成共識做為決策。此外，亦可應用資訊網路系統進行線上諮詢活動，例如從事政策行銷、利用電子意見信箱廣徵民意等，皆為增進瞭解的途徑。
- (2)幫助溝通：E 治理所應用的資訊科技可以達到幫助溝通的目的，例如透過電子郵件系統、線上視訊會議、線上交談等，進行電子會議、傳遞公文書、建置民意論壇、舉行公聽會等等。
- (3)蒐集資料：透過資訊科技的協助，政府可以蒐集更為周延的資料做為決策的參考材料。
- (4)組織與分析資料：E 治理所應用的資訊科技，經過資料蒐集的步驟，可將繁複和多樣的資料分析並整合，發展出有益於 E 治理的資訊或知識。
- (5)模擬決策的可能結果並據以提出建議：E 治理所應用的資訊科技能夠協助 決策者模擬決策可能產生的結果，並且進一步還能根據模擬的結果提出建議，此種技術即所謂的決策支援系統(DSS)。

8.全球化與治理

- (1)全球化 (globalization)意義:全球化意指一種「過程」：國家疆界的嚴格界線逐漸模糊，導致濟體、文化、科技乃至於政治漸次跨越大陸與國界的藩籬，走向整合或融合，而此種整合或融合產生複雜的相互依存關係。
- (2)全球化(全球主義)的特徵
 - ①全球主義指涉網絡的複雜連結(多重的關係)而非單一的連結。
 - ②一個關係網絡之所以被視為是全球性的，其在空間距離上必須是洲際性的 (multicontinental)連結，而不能僅是區域性的網絡關係。
 - ③全球主義並不意味著全面性(universality)，也就是其並非意指包含地球上全部的國家或所有的區域。
- (3)全球化(全球主義)的面向
 - ①經濟：意謂財貨、服務、以及資本遠距離與洲際性的流通。
 - ②軍事：意謂遠距離與洲際性的軍事網絡，在其中的關係可能是合作的同盟也可能是威脅性的相互抗衡，例如冷戰時期美、蘇為首兩大陣營的恐怖平衡。
 - ③環境：意謂環境當中各種物質遠距離與洲際性的傳輸，例如禽流感、口蹄疫、狂牛症、或是非典型肺炎(SARS)等疾病的蔓延。
 - ④社會和文化：包括理念、資訊、意象、以及人物的遠距離與洲際性的傳佈、交流和知曉，例如電影明星知名度遍佈全球，或是某種知識和宗教在全世界擴散。
- (4)全球治理常見的作為
 - ①對於涉及主權層次的限制，採取彈性的作法，避免對國際性的合作造成阻力，或是形成爭端。例如世界貿易組織的成員國對於關稅的看法，已經擺脫傳統主權神聖不可 侵犯的觀

點，採取一種協商互惠的作法。

②政府透過代理人從事全球治理相關事務，例如國際航線航權的談判，就是經常由於跨國航空公司出面進行，政府僅居於幕後。

③增訂或修改法律以達成有效的治理。例如制訂規範網際網路的相關法律。

9.公私協力夥伴關係(Public-Private Partnerships,簡稱 PPPs)

公私協力泛指公部門與私部門共同處理事務之情形。其產生的背景，依林淑馨教授的整理，包括以下因素:公民參與的興起、民營化風潮的衝擊、公共管理型態的改變。

(1)意義:孫本初教授認為：「公私協力係指公私部門藉由資源之整合與資訊的交流藉以達到創增經濟利益，提供民間私部門參與建設之管道，降低公部門的財政負擔，以追求公私雙贏策略。」

(2)類型:公私部門在公共基礎設施的興建管理與營運合作協力之上，隨著不同角色扮演，一般可以有所謂「公辦公營」(全由行政擔當、部分業務委託私人)、「公辦民營」(管理營運委託、設施出租、設施轉讓)、「民辦公營」(設施讓受、設施借用)、「民辦民營」(PFI、BTO、BOT、BOO)。

(3)優點:吳英明教授認為公部門與私部門逐漸朝向公私協力關係，其優勢為：

①透過資源整合，使雙方互蒙其利:此為公私部門協力最具價值的理由。公、私部門彼此透過資源的整合與共同的投入，提高資源的使用效率，如遇到彼此間利益之衝突而無法推行工作，就透過合理的「衝突求解」而得以協力合作。

②強化民主決策與民主參與的效果:協力關係的建立，可集結公、私部門的專才或技術而形成協力組織或網絡，不但可以整合社會資源，也達到民主化決策與民間參與的成果；此協力關係的建立可由關係、網絡或契約來達成。

③改善傳統公共行政的缺失，有效解決社會問題:透過公私部門協力關係的建立，可使傳統公共行政的諸多缺失，如膨脹的組織、繁複的行政程序等作風得到改善。取而代之的是將私部門企業型的公共管理納入行政體系，使公部門更具行政效率、市場性與企業機制，進而能有效反映和解決民眾需求。

④解決市場失靈的現象:市場失靈是立基於競爭市場運作的問題，在真實世界中，經濟運作不可能完全符合競爭市場的假設，以致達成「柏瑞圖效率」，故有市場失靈的現象。在某些必要的情況下，政府必須藉由公共政策介入市場之運作，以期達到「柏瑞圖效率改進」的境界。而透過公私部門合夥協力關係之運作，能將社會資源與國家資源予以重新配置或有效整合，以改善社會整體福利，並保障更多人的權益，而將市場失靈的可能性降到最低。

(4)實行困境: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。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，政府都是從大層面的環境來考量，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體認方面，公私部門有很大的認知不同。

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。因此，如何將公私部門各自壟斷的資訊變成共同分享的資訊，是推動公私協力關係時必須考量的重點。

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，就暫時沒有交由民間辦理的必要性。如欲解決此問題，政府除應積極創造協力誘因外，還應培養私部門承接業務或協力經驗。

(5)成功要素:吳英明教授認為推動公私協力關係的成功策略包括:

①增加利害關係人的參與:任何一項公共事務，都必須涉及許多利害關係。而政策利害關係人可分為三類:政策制定者、受益者與受害者，每個利害關係人都必須緊緊相扣，如有缺一，便會阻礙整個政策發展。

②加入中介團體來協助推動，並賦予準合法性地位:公私協力關係的推動有時需要透過公益型或專業型的中介團體來協助。這些中介團體必須針對某種議題提供實用的原則或模式來促使公私部門行動和資源的結合。

③透過立法規範公私部門協力的運作:在協力過程中，若雙方沒有確實遵守誠信原則，便很容易流於無秩序狀態。因此政府必須訂定相關法案或在法案中訂定相當條文來約束公私部門協力的運作。

④利用全民教育的推廣，使民眾具有公私協力的觀念:公私協力關係的建立必須要有民眾參與的精神，才能展現它真正的力量。