



102年公務人員高等考試三級考試試題

代號：30160
32260

全一頁

類 科：一般行政、績效審計

科 目：公共管理

考試時間：2小時

座號：_____

※注意：(一)禁止使用電子計算器。

(二)不必抄題，作答時請將試題題號及答案依照順序寫在試卷上，於本試題上作答者，不予計分。

- 一、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。(25分)
- 二、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。(25分)
- 三、政府公關與行銷的意義為何？而一位稱職的公共管理者要能發揮公關與行銷的效果，應具備那些基本技能？試分析論述之。(25分)
- 四、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。(25分)



申論題解答

答：危機（Crisis）乃是政府或組織在未預警之情況下，所突發之情境及事件；此種情境及事件可能威脅到國家之生存發展或帶給人民生命、財產之嚴重損失或其它不良後果，並迫使決策者在極短時間內必須採取行動，以使災害或損失降至最低的程度。而危機管理（Crisis Management）則是危機的一系列動態管理過程，包括危機訊息的偵測、危機的準備及預防、損害的控制及處理、復原工作的進行、不斷的學習及修正的動態等過程。

(一)危機管理的階段運作：

學者努納梅克（Nunamaker）提出危機發展的三階段，即危機爆發前、危機發生期間及危機解決後等三個階段為探討指標，行政組織可以依此指標來規畫各階段所需的管理活動：

1.危機爆發前之活動：

- (1)危機感應系統：當外界環境傳達的危機訊息超出組織所能承受的程度時，此系統便會將此警訊傳達到危機小組，使該小組能採取適當的措施予以回應。
- (2)危機計畫系統：在事前對可能發生的潛在危機，預先加以討論，以發展出應變的行動準則。
- (3)草擬危機計畫說明書：對危機情境作沙盤推演的過程。
- (4)危機訓練系統：透過此種訓練的過程，使成員能培養出分析的能力與知識取得的能力，以便在危機的情境下能作出決策，解決危機。

2.危機爆發時之活動：

- (1)危機管理小組：能針對特殊個案作出評估的專家所組成。
- (2)危機情境監測系統：使危機管理小組能掌握可靠的訊息來對危機情境作評估。
- (3)危機資源管理系統：建立資源管理系統的資料庫，以供危機小組運用。

3.危機爆發後之活動：

- (1)進行評估：成立一個調查及評估小組作評估。
- (2)加速復原工作進行。
- (3)從危機事件中學習教訓。

(二)危機管理帶來之啟示與應用：

對公共管理者而言，危機是因為自身或公眾的某種行為，導致組織環境突然惡化，而可能危及生命、財產的事件。然而，危機本身所代表之意義便有「危機」和「機會」、「轉機」之意。因此公部門面臨危機時，不僅要消極的避免危機帶來的損失，更重要的是由危機的發生中確保公共利益及福祉，以化危機為轉機。危機很少是突發的，通常根源自先前事件的伏筆，或是早先存在的條件。故公共管理者在危機管理的應用上，可以透過下列方式早先徵測到危機的徵兆並預先進行有效的準備：

- 1.觀察社會動態：觀察當前社會的趨勢、變遷及動態，可以藉以評估政府單位的內部控制制度。這些資訊亦可提供警示，讓政府單位檢討是否有相關的問題癥兆。
- 2.聽取民眾意見：民眾或許比政府單位人員更了解危機徵兆，因為民眾比較客觀，民眾也能協助政府發覺社會的變遷趨勢。



- 3.實施例外管理：預先設置好組織例行化運作的程序，例如績效標準、工作程序、政策目標等，以使主管人員可以專注於例外事件的處理，以預先發掘缺失或危機徵兆。
- 4.加強企劃作業與環境預測：妥善的事前計劃與預測工作，能增加管理者的信心，減低恐懼感與時間壓力，如能事前準確預測危機，即可直接修訂有關方案或擬訂適當的危機應變計畫。
- 5.建立良好的溝通管道：內部溝通方面，政府單位應建立適當溝通管道，使員工意見能以書面或口頭往上傳達。良好的溝通也包括外來的資訊，如民眾或其他有關群體所提供的資訊。因此若能建立良好的溝通管道，則員工將能立即陳報潛在的危機狀況，以消弭危機於無形。

二、

答：非營利組織，又有論者稱之為「慈善部門」、「獨立部門」、「自願部門」、「免稅部門」、「第三部門」、「非政府組織」等，是現代民主社會運作的重要參與者，它們關切弱勢團體或關懷社會的福利議題，因而與公民社會保持密切的關係；但是為了吸納運作資金，它們必須與政府保持密切關係，爭取補助、免稅地位或設法遊說國會議員與政府官員；同時，非營利組織也必須時時與營利性組織保持密切聯繫，俾向它們募集資金，以充裕財源，實現組織目標。因之，非營利組織是公民社會、政府與私人企業交織而形成的產物，旨在提供公共服務無隙縫的接軌。

(一)現代社會中非營利組織面臨之困境：

然而，學者霍爾（Hall）指出，現代社會中非營利組織逐漸面臨兩大困境：第一、許多政府機關開始大量減少對於非營利組織的經費補助、免稅地位撤銷、管制項目的加強等；第二、面對競爭力日強的私人企業，非營利組織欠缺專業的管理制度，無法與政府及企業分庭抗禮，維持獨特的社會地位。

(二)非營利組織面臨的五種經營上壓力：

非營利組織當前正面臨以下五種經營上的壓力：

- 1.任務困境：究竟非營利組織的社會、文化或經濟任務為何？它應該與政府企業保持密切或獨立的關係？
- 2.財務困境：非營利組織的經費來源如何解決？民間個人或企業的捐助、政府的補助或自行經營業務與收費之比例應該如何分攤？
- 3.權力困境：非營利組織可以影響政府或營利部門決策過程之底線為何？
- 4.效能困境：非營利組織本身效能為何？如何改進其組織效能？
- 5.治理困境：非營利組織可以在不影響其貢獻社會秩序多元主義的前提下，對不同的利害關係人負責嗎？如何擔當治理過程中的責任精神？

(三)解決經營上壓力的因應之道：

為此，我國學者蕭新煌甄對台灣非營利組織所面臨問題，提出下列因應之道：

1.加速非營利組織內部的改革：

非營利組織的領導模式必須更民主化，設立理事會或董事會必須更有效率，除了要避免組織的停滯發展外，更需要設法促進組織的革新，此外，非營利組織必須提高其本身的責任感外，也要設置社會的監督機制。

2.提升非營利組織管理的品質與增進專業化的程度：

許多非營利組織缺乏專業人才來管理組織的運作與規劃未來的發展，反過來說，人力資源的不穩定和缺乏制度用以提升管理人員的素質，便是台灣非營利組織所面臨的第二個問題。

3.解決財政來源的不穩定問題：



長期以來，許多台灣非營利組織其財政來源多為社會大眾的捐贈或企業的捐款，只有極少數來自於政府的補貼。然而，對許多非營利組織來說，大眾的捐款通常是既不穩定，也不足夠。因此，積極透過公私協力及公關行銷的協助，解決自身財源的不穩定，才能根本解決組織運作的問題。

三、

答：(一)政府公關與行銷的意義：

政府的公關與行銷是公共管理者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，協助界定並產生公共價值、塑造有利形象，以爭取公眾最大支持。

(二)公共管理者應具備的技能：

我國學者陳敦源和魯炳炎認為，在民主治理的環境中，公共管理者應著重如何引進企業公關及行銷的專業技能，配合政府的管理模式與策略，以發展出政府公關與行銷的策略思考模式與管理能力，協助公共管理的運作與推行。因此，一位稱職的公共管理者，要能發揮公關與行銷的效果，至少應具備下列六種政治管理的技能：

- 1.企業精神倡導：指公共管理者運用創新作法，使政策被採納，並且獲得最大支持。此意味著必須部署一個綿密有力的聯盟網絡，確保其偏好的政策能順利通過。
- 2.管理政策發展：管理者著重於如何提高決策品質，而非僅是被接納，所以要使任何決策都獲得高正當性、授權和實質的正確性。
- 3.談判：在分權體制下，公共管理者必須說服他人一起合作，否則很難達成，並且對談判重新認識，致使談判能成為一項重要技能。
- 4.公共集思廣益、社會學習與領導：
 - (1)公共集思廣益：它假定與個人有關的公共價值、利益和觀點，皆能經由社會互動而改變，所以政府有責任提供一種環境，允許遭遇集團問題的市民能一起來決定他們該怎麼做。
 - (2)社會學習與領導：政府領導的型態，是從權威的解決，轉變為指定議題以便引起公共討論，以創造一個是民能獨立自主、充分行動於期間的環境。
- 5.策略傳播：公共管理者必須策略性地針對政策主題內涵予以增強，以建立民眾內在形象，使民眾在潛意識中接受政策內容。
- 6.危機處理：
 - (1)政府公關旨在型塑政府有利形象，如果危機事件處理不當，則會對政府形象造成傷害，因此危機處理與政府公關的關係至為密切。
 - (2)面對危機時，應該有下列做法：
 - ①認清問題，不要逃避。
 - ②瞭解組織立場，界定危機標準，分析問題的嚴重性，並預期問題可能的發展，及早準備因應做法。
 - ③應成立危機處理小組，成員涵括步驟小組、公關小組、人力資源小組、法律專才及人事人員等。
 - ④組織要明快地確定齊一的處理步驟。
 - ⑤及時發布正確訊息，對於組織負面影響的報導要迅速澄清處理。
 - ⑥對於已發生的問題，應表示關心及遺憾。
 - ⑦建立發言人制度，代表組織的發言人應確實掌握危機狀況。



(3)良好組織的形象，也是危機處理的重要資產；政府應致力為民服務累積形象資產，作為一旦發生危機處理不當時的提存資本。

四、

答：(一)標竿學習的意義：

標竿學習 (benchmark learning) 是一項透過衡量比較來提升組織競爭地位的過程，強調的就是以卓越的組織作為學習的對象，透過持續改善來強化本身的競爭優勢。

(二)標竿學習的運行：

在標竿學習的過程中，必須先決定出某些組織功能領域（例如生產、行銷、財務、服務等等）的績效衡量標準，然後再去尋求在這些特定的領域內表現卓然有成的其他組織，比較組織本身與這些標竿組織之間的績效差距，並透過分析轉換其作業流程的作法來達到改善績效，縮短差距的目的。也就是以一種系統化、架構化的方式來持續尋求最佳作業典範，並將其作為學習對象，汲取對方精華的過程。目的在使組織能夠藉此過程有效的提昇績效，以期與設定之學習典範並駕齊驅，甚至凌駕其上。

(三)行政機關採行標竿學習所面臨的限制：

然有部分學者認為，現行許多公部門組織，上至中央機關下至地方政府，莫不跟隨歐美各國政府的風潮，奉行師法企業之標竿學習，形成一股「標竿學習熱」(Benchmarking Craze)，但其施行成果是否符合預期？獲得了怎樣的成果？在我國的實務運行上，由於我國公部門組織之特殊性，使得我國行政機關在實務上推行標竿學習時，面臨到下列的限制與問題：

- 1.基於組織文化及環境的差異使得所師法的管理工具難以有效運行
- 2.往往盲目推崇成功典範之卓越績效，忽略自身機關的條件及體質，而選定標準門檻過高或公務內容執行不相當的標竿機關。
- 3.由於既有官僚組織本位主義之偏見，進而排斥任何改革的方案，阻礙標竿學習的進行。
- 4.由於公共服務難以完全量化與系統化分析，而缺乏有效的衡量工具來評估標竿學習的績效與成果。