



102年特種考試地方政府公務人員考試試題

代號：30160

等 別：三等考試
類 科：一般行政
科 目：公共管理
考試時間：2小時

一、有學者建議，若公共管理欲得知民意，可採用專業民調或審議式民調的方式。試分述兩者的意涵並比較其優缺點。

答：(一)傳統的專業民調 (opinion poll)：

專業民調係指用抽樣方式，選擇具代表性的人，以調查他們的立場或看法，並將他們的意見做為全體人民的意見。透過科學化的程序與統計工具的輔助，專業民調得以蒐集到具廣大代表性的公民意見與態度方向，從而成為公共管理者施政規劃與評估的重要依據；但在態度與意見的分析上，則僅能做表面回答的統計與探究，難以瞭解到更深入的態度成因。專業民調依其實施的對象及程序之不同，可分成下列五種類型：

- 1.基點民調 (Benchmark survey)：於候選人確定參選後，對其形象、政見、評價及對應選民結構等進行調查，以作為後續追蹤與比較之基礎。
- 2.出口民調 (Exit survey)：於投票所出口外對剛投完票的選民進行調查，一般被認為具有一定準確度，但其結果是否能在投票截止前公布仍為一大爭議。
- 3.滾動式民調 (Rolling-sample poll)：持續的施作民調以隨時掌握選情脈動，瞭解選民支持意向之變動趨勢，但面臨成本過高的問題。
- 4.壓迫式民調 (Push poll)：指利用扭曲、引導、誤導的方式來影響受訪者意向以操控民調結果，為常見對於民意調查的錯誤做法。
- 5.模擬對決民調 (Trial & heat poll)：指民調問題設計成候選人配對後模擬對決的型式，然而易忽略選民綜合考量及候選人個人以外的因素，而影響其預測性。

(二)新興的審議式民調 (Deliberative opinion poll)

為深化民主社會公共論述精神，美國學者費許金 (Fishkin) 嘗試結合一般民主代議政治所無法兼顧的「平等參與」及「公共審議」等兩種價值，設計出一套結合焦點座談及民意調查的新型民調方式，稱為「審議式民調」。過程中，不僅依然透過抽樣程序選取具代表性的受訪樣本，並以公共審議會的形式取代問卷的填寫，透過政府官員、學者專家及一般民眾間的多元交流與對話瞭解，能夠以更「審慎思辨」的方式來探究重大公共議題，從而獲取不僅具「代表性」、更是「知情」的深入民意。然而，這樣的繁複程序也產生了高昂的行政及時間成本，而在舉辦上須有妥善的準備與因應。

(三)二者的優缺比較：

專業民調的優點在於能以相對較簡單的程序與成本取得具廣泛代表性的意見，但缺點則是難以確切判別公民意見的來源與差異之因。另一方面，審議式民調能夠透過「審慎思辨」的程序來更深入的探究公民意見的來源與差異的比較，但在舉辦上則較為繁複而需耗費更高的人物力及時間成本。在二者皆有其優缺點與功能的情況下，本文認為應就「公共治理的需要」來做二者間運用上的取捨：

- 1.若屬較為重大且影響深遠的公共議題，而時間上相對較不急迫者，應行審議式民調為佳，以求獲取更深切的



公民態度與意見；

2.若屬較不重大的議題或僅做政策研擬與評估的參考之用，則進行專業民調即可。

二、組織的工作團體常會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？造成此一現象的因素為何？有何改善策略？試分別說明之。

答：社會性偷懶 (social loafing)，又稱做社會性懈怠或社會惰化，指出團體合作對於群體績效的負面影響，亦即個人在團體中工作會產生偷懶的行為，且隨著團體規模增大，個人的努力程度愈趨下降。

(一)社會性偷懶的成因：

在實際的研究上，最有名的是法國人瑞格曼 (Ringelman) 於 1913 年做了一個拔河比賽的實驗，他要求受試者在分別單獨的與群體的情境下拔河，同時用儀器來測量他們的拉力。結果發現隨著受試人數的增加，每個被試平均使出的力相應減少。這個實驗的結論發現當一群體共同完成一項任務時，群體人數越多則個人出力越少的現象，後來並在其他研究者的實驗中同樣獲得證實。因此，綜合社會心理學及組織行為學的研究，社會性偷懶的成因主要是出自個人對於己身與其他同僚在為團體付出上的評估，主要可分成下列兩項因素：

- 1.如果個體認為別人偷懶或無能的，那麼為了取得公平，個體會減少自己的努力；
- 2.因為團體的成就無法完全歸功於某一個人，使得個人的努力與團體的成果之間，關係模糊不清。換句話說，當個體認為其貢獻無法衡量時，個人的效率就會降低。

(二)社會性偷懶的改善策略

由於當今民主政府的體制，需要處理多元標的及領域的公眾事務，加上永業制的保障及公共服務績效評估的困難，而難以針對各別公務員進行有效課責，讓公部門相對於私部門要來得更需重視組織行為上的管理，以避免公務員耽於安逸與迴避課責而成了機關內的「搭便車者」，形成社會性偷懶的現象而造成公共管理上的問題。因此，綜合社會心理學及組織行為學的研究，若要避免社會性偷懶的發生，建議可從下列策略著手：

- 1.合理控制各層級機關及團隊成員，例如各課、組成員不宜過多，並可成立專案團隊或透過方案管理以避免各別課責上的困難。
- 2.建立有效的績效評估機制，建議機關間可採用平衡計分卡機制，機關內可採用 360 度績效評分法，以確實的評估各機關及人員的績效貢獻，避免其因得不到應有的評價而心生怠惰。
- 3.無論是部會間、機關間或人員間，皆應進行合理的分工機制，各自權責分明，以避免爭功或推諉的弊病。
- 4.提供共同的願景與適當的分權參與，並透過工作設計來增加人員對其工作職掌的認同感與責任心，建立參與式及學習式的組織文化。

三、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現象。請問非營利組織的功能為何？又為何會發生志願失靈的現象？試說明之。

答：非營利組織存在之原因，有其歷史文化與社經之時空背景，更在國家社會的治理過程中中扮演重要的角色。在學理上，有以「政府失靈」的觀點解釋者，認為非營利組織所提供之財貨與服務，可以彌補政府於公共服務提供上的侷限及不足；另有從「市場失靈」的觀點論述者，認為由於市場的契約失效問題，使得消費者無從監督生產者之實施與服務品質，所以需要透過非營利組織，以提供消費者能夠信賴的集體性財貨與服務。無論從何種觀點來解釋非營利組織的存在與角色，綜合而言，非營利組織具有下列的功能，但也逐漸面臨志願失靈的問題：

(一)非營利組織的功能：



非營利組織在現代國家中，主要具有下列的功能：

- 1.執行國家委派的公共任務。
- 2.提供國家和營利組織都不願提供的社會需求公共服務。
- 3.影響國家、營利組織或其他非營利組織的政策方向。
- 4.保護社會弱勢團體。
- 5.改善社會風氣，扶正倫理價值。
- 6.主動引導社會主張意見。
- 7.在多元化社會意識形態中，維持各方面意見的平衡。

(二)志願失靈的發生原因：

由於非營利組織多基於志願主義的精神，積極投注於社會福利、慈善救助等工作。志願工作者，無論是個人、團體或組織，其動力並非來自有形的金錢或物質報償，主要還是源於積極奉獻的「志願主義」使然。然而，由於下列內外的問題，使得當代非營利組織逐漸面臨「志願失靈」的窘境：

1.對內：組織使命之困境

由於時代的改變和社會趨勢的轉變，非營利組織領導者最重要的是為新的組織尋找使命，建立使命與任務的共識，一般非營利組織在這些使命的定位上，往往會出現搖擺不定，甚至出現理想崇高卻無法落實的窘境。

2.對外：組織服務的限制

學者霍爾（Hall）指出，非營利組織面臨兩大危機：

- (1)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；
- (2)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。

四、在伴隨政府再造的浪潮下，新績效預算制度（new-performance budget）成為政府機關擷節成本、提升效能目標的重要機制之一。請問新績效預算有那些特質與功能？

答：伴隨著政府再造的運動浪潮下，新績效預算（New-Performance Budget）乃應運而生，成為各國政府機關擷節成本、提升效能目標的重要機制。例如美國柯林頓政府在1993年成立「全國績效評鑑委員會」，標舉「創造一個做得更好而且花得更少的政府」之願景（Creating a Government that Works Better and Costs Less），即是新績效預算制度的實際運用。以下將以美國聯邦政府的制度施行為例，分別簡述新績效預算制度的特質及功能。

(一)新績效預算的特質：

新績效預算的精神乃源自企業管理的「向績效看齊」的哲學，基本上有兩項特質：

1.結果導向：

結果導向預算也可稱之為「任務導向預算」（mission-driven budgeting），其意係指進行預算決策時，以「結果」（results），而非「投入」（inputs）或「過程」（process）為專注的目標。企業化預算認為過去傳統預算制度的問題癥結在於「防弊心態」，使得公務人員推展政策綁手綁腳。因之，企業化預算主張把防杜弊端的監控制度拿掉，改以結果導向的預算制度：即授權給決策者快速而彈性處理預算的空間；決策者則須向「結果」負責。如此一來，奧斯本與蓋伯勒相信政府決策者可以「有效且有創意地解決問題」。換言之，結果導向途徑就是授權給主管放手去決定預算，有助於主管專注在重大政策議題上，而非預算管理的細節上。

2.績效導向：



企業性政府想要改變官僚機關「只重投入，不重產出」的現象，主張必須以「績效」(performance)決定撥款。過去的官僚機關不重視績效，只要根據其他標準獎勵職員，如年資、預算、人員編制、職位高低等，因之，人人無不企圖求取更多的預算、更大的編制和更高的職位，而不在意機關的績效。新績效預算主張建立可衡量的目標 (measurable objectives) 和績效指標 (performance indicators) 來對機關主管課責，才能同時信任授權。換言之，新績效預算十分強調績效評估。

換言之，現代政府逐漸重視預算執行的績效，亦即思考如何將納稅人的錢用在刀口上，新績效預算 (performance-based budgeting) 成為政府再造的一個重要支柱。

(二)新績效預算的功能：

依照美國學者喬依斯 (Joyce) 的分析，新績效預算制度具有下列功能：

1.協助預算資源的合理配置：

對於國會議員與民選首長而言，績效測量是決定預算優先順序非常有幫助的管理工具。當他們面臨國防外交與社會福利之間的預算如何配置問題時，透過明確的績效指標就比較容易決定其優先順序，並且得到選民的支持。過去所推動的成本預算強調公共計畫投入成本的評估，但績效預算則重視公共計畫結果的測量，如此一來，就更能了解每項公共計畫的利益如何，是否有必要繼續分配預算資源。

2.推動機關內部資源的有效管理：

對於機關首長而言，如何有效管理內部的資源是非常挑戰性的任務，特別是當該機關有許多全國性的分支機構，究竟哪一機構的績效最好，工作負擔最重，透過績效指標的建立與評比，都可以順利地掌控內部分支機構的運作狀況。

3.作為財務報告的依據：

績效基礎的預算可以作為向民選首長與決策者進行財務報告的基礎；以美國聯邦政府為例，1990年首席財務官法 (The Chief Financial Officers Act of 1990) 與聯邦會計標準諮詢委員會 (Federal Accounting Standard Advisory Board) 都規定應該針對公共計畫發展系統性的績效指標，向機關首長進行財務報告，正是新績效預算的必要元素之一。