

2022



讀家補習班

ReaderPlace

班 別： 讀家講座

主 題： 111 高普考行政學

申論解析暨寫題技巧

授課教師： 莊沐

111 年高考三級行政學申論題解題講義

莊沐老師製作

壹、當代公私部門的界線逐漸模糊，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。（25分）

一、審題關鍵字：公私協力、治理、公部門、私部門(企業、公民團體、社區)、影響

二、作答架構：開頭（鋪陳「治理新模式」）→內文（開標）→結語（再次強調「公私協力的治理模式重要因素」）

三、擬答：

自 1990 年代開始，各國均透過擴大民營化之方式尋求提昇公共服務品質與減輕財政負擔的解方；而近年來，在全球化趨勢與資訊科技環境快速變遷之影響下，無論是公、私抑或是第三部門，均處於一個既複雜而又綿密的社會環境網絡體系中；然而，基於相互單一職能與資源有限，更加凸顯多重組織間合作之需要；且民意政治之興起亦提升民間參與公共事務之渴望，公私部門共同參與提供公共服務之「公私協力」，即被視為政府尋求提昇治理能力、改善治理效果的主流思維。以下試就公私協力對公部門與私部門(企業、公民團體與社區)之影響，分述之：

(一)公私協力之意涵：

公私協力係指公私部門(更甚至是第三部門)共同提供公共服務。在公私協力關係中,公私部門均基於平等的地位,有著相同的決策權,而形成一種平等互惠、共同參與及責任分擔的關係;針對公共事務之參與而言,既不單屬於公部門、亦非單屬於私部門,而是屬於公私部門結合而成的關係,其參與者對該事務之處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐。

(二)公私協力對公部門之影響

1、資訊透明化：

傳統的公共服務係由政府獨資並負責提供服務項目,生產此項服務之收益與所需之成本對政府而言,屬於獨占資訊,外界無法評估資源使用的多寡;但姊遊公共服務民營化的競標過程,迫使政府必須公開全部成本及決策的相關資訊,從而降低政府黑箱運作之情形。

2、提升政府內部運作效率：

透過公私協力關係之建立,可使傳統公共行政膨脹的組織、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精神納入行政體系,使公部門更具行政效率、市場性與企業機制,進而能夠有效地反映和解決民眾需求。

(三)公私協力對私部門(企業、公民與社區)之影響

1、公私協力對企業之影響

(1)透過資源整合,雙方互蒙其利：

公私部門透過資源整合與共同投入，提高資源的使用效率(政府樽節成本，企業透過經營公共事業或提供公共服務而獲得利潤與商機)，進而達成雙贏效果。

(2)解決市場失靈的現象：

在現實世界中，經濟運作因市場失靈時，可能造成企業損害顧客利益之情形，因此必要時，政府必須藉由公共政策介入市場之運作，將社會資源與國家資源予以重新配置或有效整合，以改善社會整理福利並保障更多人的權益。

2、公私協力對公民與社區之影響

(1)顧客選擇權增加：

藉由公私協力之下，政府政策可藉由多種提供管道，使民眾擁有更多比較、「貨比三家」的機會，從而選擇更符合自身需求者。

(2)增加公民參與機會，整合資源網絡：

公共服務業務交由民間辦理，政府督導、協調工作，使資源不會重疊而造成無謂的浪費；並藉此建立社會資源之網絡平台，加強宣導與溝通，使各個社區都能享有相同的服務品質，讓真正需要幫助者能獲得協助。

綜上所述，推動公私協力之推動契機與成功要件，在於政府與民間部門團體及社區間有清晰之目的以及清楚分享目的之願景，以及瞭解協力所欲達成之目標，且公私部門間具有對等、資源分享、互利互惠、互信互重等良性互動關係，在協力過程中不斷累積社會資本，才能夠在政府治理的浪潮中，藉由公私協力改善公共服務之品質並減輕社會整體所負擔之成本，達成公民社會之境地。

一、公私協力之緣起

(一)公民參與之興起：公民參與是現代政府推動公共事務不可或缺的要素或重要

資產，強調公民基於自主權、公共性及對公共利益與責任之重視，而投入感

情、知識、時間與精力；藉由公民參與，政府可使民眾之意見充分表達，減

少或降低對日後行程之公共政策的衝擊。

(二)民營化風潮的衝擊：民營化政策的實施代表著政府公共服務活動及資產所有

權的縮減，意即，在民營化觀點下，政府的角色與職能應被縮減，並強調私

部門參與公共服務的輸送，而該等公共服務輸送者，除企業部門外，非營利

組織也可以藉由直接或間接參與達到相同的效果；因此在民營化風潮的衝擊

下，政府部門逐漸放棄過去在公共服務輸出的獨占局面。

(三)公共管理型態的改變：1990's 各國公部門改革之期待為「小而美政府」取代

「大有為政府」，方法為將民間企業的管理方式倒是公部門，用以改善公部門

的無效率和提升公共服務之品質，並使行政行為更具效率與市場性。因此改

變公共服務由政府獨占之型態，除委託民間來經營外，亦將民間力量導入公

共服務的供給中，公私合夥之型態應運而生。

二、公私協力之定義與內涵

(一)定義：公私協力關係乃指公私部門互動過程中，公部門與私部門形成平等互

惠、共同參與及責任分擔的關係。在公私協力關係中，公私部門均基於平等

的地位，有著相同的決策權，而形成一種相互依存共生共榮的關係；針對公共事務之參與而言，既不單屬於公部門、亦非單屬於私部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務之處理具有目標認同、策略一致及分工負責的認知與實踐。

(二)公私協力關係之內涵

- 1、透過資源整合，使雙方互蒙其利：此為公私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，提高資源使用效率；如遇彼此利益衝突時，亦可以透過合理的「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：公私協力集結了公、私部門的專才或技術而形成協力組織或網絡，不僅可以整合社會資源，亦可達到民主化決策與民間參與的成果。
- 3、改善傳統公共行政的缺失，有效解決社會問題：傳統公共行政的諸項缺失，如膨脹的組織、繁複的行政程序等，透過公私部門協力關係之建立獲得改善，取而代之的是將私部門企業型的公共管理精神納入行政體系，使公部門更具行政效率，進而更能有效反映和解決民眾需求。
- 4、解決市場失靈現象：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降至最低。

三、公私協力之類型與互動模式

(一)公私協力之類型

1、公辦公營：最常見之類型，公共基礎設施之建設、管理與營運的角色均由公部門擔任，但不排除將部分業務透過契約委託私部門辦理。

2、公辦民營：亦稱為「公設民營」，由公部門負責建設，但由私部門擔任公共基礎設施之管理與營運的角色；換言之，政府提供民間機構足以運作業務之硬體設施及相關設備，民間因免費提供之場地與設備等，可以節省許多開支(如我國之「促進民間參與公共建設法」)。又可細分為以下2種模式：

(1)ROT (Reconstruction 重建-Operation 營運-Transfer 移轉)：政府舊建築物，由政府委託民間機構或由民間機構向政府租賃，予以擴建、整建、重建後並營運，營運期滿，營運權歸還政府。

(2)OT (Operation 營運-Transfer 移轉)：政府投資興建完成，委由民間機構營運，營運期滿，營運權歸還政府。

3、民辦公營：由私部門負責興建公共設施，但由公部門擔任管理與經營角色；又可區分以下2種態樣：

(1)設施讓受：由私人興建公共設施，之後將該設施讓受予公部門，而由公部門擔任管理與營運之角色。

(2)設施借用：由私人興建公共設施，之後將該設施出借予公部門，而由公部門擔任管理與營運之角色。

4、民辦民營：指公共設施的設計、建設、管理與營運均由私部門擔任，而根據

作法之不同，可分為以下 4 種類型：

(1)PFI(Private Finance Initiative)

A.民間資金主導公共建設，我國官方翻譯為「民間融資提案」。

B.基本理念：VFM(Value For Money)，即物超所值或政府支出最佳化，換句話說，即政府運用民間的資金、經營管理能力與技術，以最低的價格提供最高品質的公共服務」。

C.模式：政府與民間業者以長期契約方式，由民間業者投資公共建設資產，於民間業者開始利用公共設施資產提供服務時，政府向民間業者購買符合約定品質之公共服務，並相對給付費用的的一種民間參與公共建設模式。

(2)BTO(Build 興建-Transfer 移轉-Operation 營運)：公共基礎設施之設計、興建、營運與資金調度權全部委由私部門完成，但是建設完成後將所有權移轉給政府。

(3)BOT (Build 興建-Operation 營運-Transfer 移轉)：政府提供土地，由民間機構投資興建並營運，營運期滿，該建設所有權移轉給政府。

(4)BOO (Build 興建-Operation 營運-Own 擁有)：配合國家政策，民間機構自備土地及資金興建營運，並擁有所有權，業者可享減免稅及優惠融資等好處，相對要提供回饋條件，例如雇用在地員工等，回饋內容由業者與政府協調產生。

(二)公私協力之互動模式

1、公私部門垂直分隔互動模式：公部門居於上層主導指揮，私部門處於下層配

合服從；此等公私協力的互動模式會傾向相互對立或互相利用，較無法與公共利益建立緊密合作的關係。

2、公私部門水平互補互動模式：公部門雖處於主導地位，但已不具有完全的指揮或是控制權，私部門雖處於配合的角色，但也非完全處於服從或無異議的地位，在此種模式中，公私部門相互配合的程度增加，試圖嘗試共同提供公共服務。

3、公私部門水平融合互動模式：強調私部門再也不是依存或是偏向公部門之下之附合體，公私部門間的互動模式為「協議、合作、合夥」的平等協力關係，由公私部門相互學習的行為，共同尋求解決公共事務的方法，進而達成雙贏之局面。

四、公私部門協力關係之策略與成功要件

(一)策略

1、增加利害關係人(Stakeholders)的參與：公私協力常出自於處理公共事務之需求，由於公共事務範圍擴大，民眾是當然的利害關係人，推動協力關係實必要有民眾參與。

2、加入中介團體來協助推動，並賦予準合法性地位：公益型或專業型之中介團體屬於公私部門以外的「第三部門」，可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，授予其一定程度之法地權利，亦可減少協力過程中許多執行上之障礙。

- 3、透過立法規範公私部門協力的運作：公私協力關係必須制度化，透過訂定相關法令或在法令中訂定相當條文來約束公私部門協力之運作，避免模稜兩可與私相授受之情形發生。
- 4、利用全民教育的推廣，使民眾具有公私協力的觀念：公共事務既然是全民的事務，人民自然對其有知的權利和行動的義務；公私部門應透過不同媒介激勵公民，提供人民最新的資訊與觀念，加深民眾參與之精神。

(二)要件

- 1、清晰的目的：目的清晰有助於任何協力參與者都能清楚分享目的之願景，以及瞭解協力所欲達成之目標。
- 2、對等之關係：公私部門如欲達成共通之目標，應尊重彼此的立場而行共同事業，彼此應以充滿信賴，且處於「對等」關係為前提。
- 3、互信與互敬：信任與敬意會使公私部門之溝通、分享敏感性資訊與學習更加順暢，改善雙方的關係並提昇協力的成效。
- 4、目的共有：因公共問題之解決是以解決不特定多數的第三者利益為目的，爰此，公部門與私部門雙方需共同瞭解合夥的目的究竟為何，並予以確認。

五、公私協力對公部門與私部門之影響

(一)對公部門之影響

- 1、借重民間專業人才：政府業務必須由具備公務人員資格者擔任，但該等人員未必具有相關領域之專業知識，爰此，必須借重民間機構對於該領域有專門

知識與經驗者，提供政府在員額、專業技術及工作經驗上之不足。

- 2、資訊透明化：傳統的公共服務係由政府獨資並負責提供服務項目，生產此項服務之收益與所需之成本對政府而言，屬於獨占資訊，外界無法評估資源使用的多寡；但姊遊公共服務民營化的競標過程，迫使政府必須公開全部成本及決策的相關資訊，從而降低政府黑箱運作之情形。
- 3、提升政府內部運作效率：透過公私協力關係之建立，可使傳統公共行政膨脹的組織、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精神納入行政體系，使公部門更具行政效率、市場性與企業機制，進而能夠有效地反映和解決民眾需求。
- 4、政府運作健全化：透過公私協力，政府的功能將僅限於監督，而不再是公共服務生產者，如此可削減官僚體制之規模，加強靈活性；並藉由競標與決標作業，使政府官員客觀分析各項成本與收益的相關資料，強化本身工作能力。

(二)對私部門之影響

1、對企業之影響

- (1)透過資源整合，雙方互蒙其利：公私部門透過資源整合與共同投入，提高資源的使用效率(政府樽節成本，企業透過經營公共事業或提供公共服務而獲得利潤與商機)，進而達成雙贏效果。
- (2)解決市場失靈的現象：在現實世界中，經濟運作因市場失靈時，可能造成企業損害顧客利益之情形，因此必要時，政府必須藉由公共政策介入市場之運作，

將社會資源與國家資源予以重新配置或有效整合，以改善社會整理福利並保障更多人的權益。

2、對公民及社區之影響

- (1)公共服務貼近民眾需求：公部門因正式化、層級化與形式主義等特徵，服務對象通常要接受繁瑣的程序或服務，民間的親和力、專業化、彈性與競爭備受肯定，能提供有效之公共服務。
- (2)顧客選擇權增加：藉由公私協力之下，政府政策可藉由多種提供管道，使民眾擁有更多比較、「貨比三家」的機會，從而選擇更符合自身需求者。
- (3)增加公民參與機會，整合資源網絡：公共服務業務交由民間辦理，政府督導、協調工作，使資源不會重疊而造成無謂的浪費；並藉此建立社會資源之網絡平台，加強宣導與溝通，使各個社區都能享有相同的服務品質，讓真正需要幫助者能獲得協助。

貳、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哪些功能？公共行政又有哪些與企業管理不同的重要面向？（25分）

一、審題關鍵字：公部門與私人企業管理、相同、不同、重要面向

二、作答架構：開頭（鋪陳「重要的不同面向」）→內文（開標）→結語（再次

強調「重要的不同面向」)

三、擬答：

關於政府與企業之運作均具有組織之原理與態樣此一特徵，然而二者所追求之目的並不相同；企業追求績效與利潤，政府除了追求績效外，更應達到公共利益(公共價值)之目標，此即政府具有「公共性」之特徵，此亦係與企業最根本相異之處。以下針對公共行政與企業管理之異同之處分述之：

(一)政府與企業相同之處

1、管理對象與方法相似：

行政管理與企業管理處理者均為「人」、「財」、「事」、「物」；且所需運用之手段與方法均為科學方法，以減少浪費並提升效率。

2、治事組織及其運用相同

(1)組織運作模式均基於「權能區分」之原理

政府行政機關之治事及運用係依照「權能區分」之原理，將國家權力分為政權機關與治權機關；由人民選舉民意代表組織民意機關(政權機關)管理政府，並由人民選舉重要官吏組織治權機關來推行行政事務。

(2)企業組織權力運作原理與政府相同

企業組織則是以股東大會或代表大會為最高權力機關，再由其選舉的董監事會，代表股東為決策或監督機關，董事會聘請總經理、經理及重要職員負責處理實際業務，其組織原理與運用係與政府相同。

3、行政效率與服務品質之提高相同

二者均將顧客(服務對象)之滿意度列為優先考量，且均要求工作效率之提高、服務之良好品質與提升。

(二) 政府與企業相異之處

1、組織目標不同

政府追求公共利益，(或公共價值)，惟公共利益過於抽象模糊，無法量化。；企業追求利潤，而利潤得以金錢價值加以衡量。

2、政治考慮與管理因素之不同

在民主政治下，政府行政措施必須受到民意代表與輿論之批評與監督；企業則無需考慮政治因素，經營者僅需以管理因素作為考慮重點(如：降低成本、調度財務、產品創新等)。

3、組織目標的評估不同

政府欠缺明確的組織目標，施政績效不易評量；企業目標為「利潤」、「獲利」，可以用明確的金錢數字加以計算與衡量。

4、決策程序不同

在民主政治下，政府決策過程講求「正當程序」和「依法行政」，使決策程序較為冗長；企業因事權得以有效集中，其決策程序可依實際需要加以簡化。

5、受民眾監督的程度不同

在民主政治下，政府任何舉措均須秉持公開透明原則(即金魚缸效應，

Fishbowl Effect)；企業則無需落實公開透明，近年來企業讓外界瞭解其內部運作狀況僅係為塑造企業良好社會形象。

綜上所述，政府具有「公共性」此一特質，因為人民期盼政府追求「公共利益」(Public Interest)，而不僅只於追求「效率」，亦須重視「回應性」與「前瞻性」，此一特質必會造成政府在重要面向上與企業不同之處，並且確保政府在提供公共服務時必定會朝「公共利益」之方向前進。

【專題】公、私部門異同之辯（孫本初，2000：8-9）

一、緣起：屬於對於典範四公共行政學即管理學(1956-1970's)之反思

二、典範四：

(一)代表人物暨著作

1、<行政科學季刊> (Administration Science Quarterly)：於 1956 年創刊，其立

論前提即假定公共的、企業的和組織的行政並無區別，行政就是管理。

2、馬區&賽蒙(J. March and H. Simon)：於 1958 年合著<<組織學>>一書。

3、賽特&馬區(R. Cyert and J. March)：合編<<廠商的行為理論>>一書。

4、馬區(J. March)：1965 年編<<組織手冊>>一書。

5、湯普森(James D. Thompson)：1967 年著<<行動中的組織>>(Organization in Action)一書。

(二)典範內涵：

1、行政學研究幾乎等同於「組織理論與管理」的研究，而組織理論與管理之研

究往往成為「企業組織理論與管理」。

2、公私領域並無差異，強調一般管理(類同管理)(generic management)，兼容並蓄

公私部門的行政管理。

3、兩項前提基礎：

(1)企業管理與公共行政無異。

(2)企業經營績效優於政府經營績效，因而主張政府必須向企業學習，以提升績效。

三、對於公、私部門異同之辯

(一)學派一

1、代表人物：波茲曼(Barry Bozeman)

2、意涵：公部門與私部門在重要處相同，在不重要處不同→「公部門管理與企

業管理在本質上並沒有差異」。

(二)學派二

1、代表人物：薛瑞(Wallace Sayre)及艾里遜(Graham T. Allison)

2、意涵：公部門與私部門在重要處不相同，在不重要處相同→「公部門管理與

企業管理本質上有極大差異」。

四、公私部門異同分析

(一)孫本初(2000：79-81)

1、公共性觀點

(1)企業：僅追求效率和經濟價值。

(2)政府：除追求效率經濟外，更要增加公民意識、衡平、公正、正義、倫理、回應等價值。

2、政治性觀點

(1)企業：處於經濟系絡的管理作為。

(2)政府：處於政治系絡的治理行為。

3、管理性觀點

(1)企業：管理目標僅侷限於追求營利。

(2)政府：必須緊扣著公共行政的公共性價值去達成管理的目標。

4、法律性觀點

(1)企業：無受法律嚴格之管制。

(2)政府：公共行政為國家主權觀念之作為，其運作無不涉及法律之規範(如：依法行政)。

(二)吳瓊恩(2006：8-11)

1、公共行政的活動身受法律規章的規則程序所限制

(1)企業：在遵守相關法律規定下，得視實際需要，調整內部組織的結構和人事，更改交易對象。

(2)政府：行動受到各種法律規章之限制，服務對象已明文規定，不能擅自更改或擴張；且各種行政法規和命令不能朝令夕改。

2、權威的割裂(Fragmentation authority)

(1)企業：僅需向上級單位負責。

(2)政府：除注重層級節制之權威(Hierarchical Authority)外，亦須接受立法、司法部門及人民、各利益團體之監督。

3、公共行政受到高度的公共監督(Public scrutiny)

(1)企業：無需公開透明，可主張營業秘密。

(2)政府：公共組織具公開透明性(Visibility)，其所作所為如同在金魚缸裡的活動一樣，必須公開透明(金魚缸效應，Fishbowl Effect)。

4、公共行政受到政治因素的影響甚深

(1)企業：不須考慮選票的後果，其一舉一動亦不受太多民意和輿論之壓力。

(2)政府：高層官員大多透過選舉或政治任命而產生，其政治敏感度常會影響公共政策之設計和方向。

5、公共行政的組織目標大多模糊不清而不易測量

(1)企業：組織目標為追求利潤，而利潤得以金錢價值加以衡量。

(2)政府：組織目標為追求公共利益(或公共價值)，惟公共利益過於抽象模糊，無法量化。

6、公共行政較不受市場競爭之影響

(1)企業：提供之財貨或服務大多屬於私有財，具有排他性。

(2)政府：提供之財貨或服務屬於公共財或集體財，其具有「生產與消費不可分割

性」、「無排他性」及「無競爭性」三種特性。

7、公共行政具強迫性(Coerciveness)

(1)企業：可貨比三家，隨時更改交易對象。

(2)政府：政府活動具強迫性、獨占性與不可避免之本質(如：納稅義務)。

(三)張潤書(1998：35-39)

1、公私部門相同之處

(1)管理對象與方法相似：

政府與企業管理的對象與方法分別為行政管理與企業管理，目的上雖有「公益」與「私利」之分，但處理者均為「人」、「財」、「事」、「物」；且所需運用之手段與方法均為科學方法。

(2)治事組織及其運用相同

A.政府行政機關之治事及運用係依照「權能區分」之原理，將國家權力分為政權機關與治權機關。

B.企業組織則是以股東大會或代表大會為最高權力機關，再由其選舉的董監事會，代表股東為決策或監督機關，董事會聘請總經理、經理及重要職員負責處理實際業務，其組織原理與運用係與政府相同。

(3)行政效率與服務品質之提高相同

二者均將顧客(服務對象)之滿意度列為優先考量，且均要求工作效率之提高、服務之良好品質與提升。

2、公私部門相異之處

(1)目的與動機不同

政府追求公共利益，動機在於使民眾獲得最好的福祉；企業追求個人私利，行動決策以物價或其生產之價格為決定因素。

(2)一貫與權變之不同

政府之行政作為必須注意「平等」，以及始終一致之貫徹精神；企業去權變性與機動性，可隨時變通、調整與交易。

(3)獨占與競爭之不同

政府行政具獨占性，非經許可或授權，其他團體或人民不能同時從事該行政活動；企業經營為自由競爭，任何人不得壟斷市場及操控物價，市場內之來往完全基於自由平等之原則。

(4)政治考慮與管理因素之不同

在民主政治下，政府行政措施必須受到民意代表與輿論之批評與監督；企業則無需考慮政治因素，經營者僅需以管理因素作為考慮重點（如：降低成本、調度財務、產品創新等）。

(5)對外環境因應的程度不同

雖然二者均為與外在環境保持互動的開放體，但本質上仍有差異；政府必須受到立法監督與預算控制，企業則無。

(6)所有權(ownership)的不同

政府之施政係以民意為依歸(亦即「人民是政府的頭家」);企業組織則為私人所有。

(7)管理重點的不同

政府行政組織強調者為法令規章之訂定、組織權責之劃分、公共政策之制定、行政領導之運用與財政收支之分配等;企業強調者為追求利潤、生產管理、成本會計、市場研究、廣告行銷、品質管制與財務管理等。

(8)組織目標的評估不同

政府欠缺明確的組織目標,施政績效不易評量;企業目標為「利潤」、「獲利」,可以用明確的金錢數字加以計算與衡量。

(9)決策程序不同

在民主政治下,政府決策過程講求「正當程序」和「依法行政」,使決策程序較為冗長;企業因事權得以有效集中,其決策程序可依實際需要加以簡化。

(10)受民眾監督的程度不同

在民主政治下,政府任何舉措均須秉持公開透明原則(即金魚缸效應, Fishbowl Effect);企業則無需落實公開透明,近年來企業讓外界瞭解其內部運作狀況僅係為塑造企業良好社會形象。