

類 科：一般行政、績效審計

科 目：公共管理

一、「民營化」和「促進民間參與」是兩種市場導向管理方式。請問：兩者相同之處為何？以臺灣為例，若從內涵、適用法規、實施方式上來看，兩者之差異有那些？

擬答

「民營化」是指政府將部分職能業務交由民間部門經營，惟政府仍需負責財政籌措、業務監督以及績效成敗之責任。「促進民間參與（以下簡稱促參）」則係指將傳統由政府自辦的公共建設，開放給民間來投資興建。

「民營化」及「促進民間參與」兩者都是屬於市場導向的管理策略，因此都具有「減輕政府財政負擔」及「提高公共服務品質」之優點。但兩者在內涵、適用法規、實施方式等方面皆有所不同，以下分述：

(一)內涵方面

1.促參較具有「創意」和「彈性」

民營化的承包業者與政府之間悉依簽訂的合約辦事，毫無彈性與創意發展的空間；促參則強調公、私部門之間的合夥平等關係，公、私部門間的契約具有彈性，鼓勵參與的企業發揮創意與活力。

2.促參主要以「基礎建設」為範圍

促參方式中所謂的公共建設係以基礎建設為範圍；但民營化則範圍甚廣，原則上只要不涉及政府核心職能者，都可以外包。

3.促參具有若干「優惠條款」

促參方式為鼓勵民間企業的參與，通常都會設定若干優惠條款，希望能夠透過誘因設計，給予參與企業若干合理報酬，鼓勵其增加資金或增加服務項目，使其發揮民間企業的創意與活力；民營化中的簽約外包則無優惠條款之設置，完全必須精準估計報酬與勞務之間的對價關係。

(二)適用法規

民營化的承包業者與政府之間是一種勞務付出與報酬取得之間的對價關係，適用「政府採購法」，公、私部門悉依簽訂的合約辦事。

促參則強調公、私部門之間的合夥平等關係，適用「促參法」，公、私部門間的契約具有相當彈性，亦鼓勵參與企業自行提出創意方案。

(三)實施方式

1.民營化

我國行政院人事行政總處於 2001 年編訂《推動政府業務委託民間辦理實例暨契約參考手冊》，將政府委託民間辦理業務由參與程度（即不涉入公權力的行使）由淺到深共分為：

(1)機關內部業務委外

係指政府機關將內部業務或設施委託民間辦理或經營，機關支付費用，民間受託者對機關提供服務之方式，不涉及對外公權力行使。

(2)行政助手

係指機關為達特定行政目的，於執行職務時委託民間協助，實際負責職務執行者仍為機關本身，民間之角色乃提供專業技術、人力與設備，機關則依政府採購法等相關規定向民間購買勞務，尚未涉及公權力之委託行使。如違規車輛拖吊業務、路邊停車場收費業務、警局筆錄之錄音繕寫等。

(3)公共設施服務委託經營

係指行政機關將本應由機關本身親自執行對人民提供服務之設施資產或業務，委託民間經營管理。此模式又可因其間政府與民間對於經營權及資產設備所有權擁有程度不同而有不同的樣態；如部分公營、部分民營，公辦民營、BOT、補助民間機構提供服務等。

(4)行政檢查業務委外辦理

係指政府為實現特定行政目的（如管制、查驗等），針對個別事件，委託民間蒐集、查察、驗證，據以認定一定事實是否符合規定所作之檢查行為。如建築物安全檢查、汽機車檢驗、商品檢驗、消防安全檢查、衛生檢查、各種產品安全試驗等。

2. 促參

依據促參法第八條之規定，民間機構參與公共建設之方式可分為以下幾種：

- (1)由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。
- (2)由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (3)由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (4)由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (5)由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。
- (6)為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

二、何謂「公共管理 3P」原則？其中，「公私協力」觀念在實務運作上常會遇到那些困境？

擬答

「3P 原則」出自新公共管理理論，意指「民間參與 (Participation)」、「民營化 (Privatization)」及「公私協力 (Partnership)」，此原則強調政府應該減少其對社會與市場的干預，並學習企業管理之基本理念與做法，使其體制更具活力及競爭力。讓市場機制得以發揮，使政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求。

「公私協力」又可稱為協力治理，乃近年來政府尋求提昇治理能力、改善治理效應的主流思維。這是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者間 (政府、營利部門與第三部門) 的動態「互動」關係。這種互動關係的孕育主要是緣自於具有互動互賴共同關係的一群人，基於共同利益、共同問題、共同需要而逐漸產生共同意識的凝結與集體行動。但公私協力的運作上有諸多限制，分述如下：

(一)政府機構層級複雜，私部門難以配合或貫穿

為了有效整合社會資源，有賴公私部門充分的互動。然而，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。因此私部門在此一情況下，無法找到專責機構共同協商，或者因政府制式的溝通而造成政策的延誤，都使得具時效性的決策失去意義。

(二)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。再者，許多議案不見得都能順利排上議程，即使排上議程，每一方案也都須經過議會的通過，凡此種種都容易因為時間的延誤而降低了企業商機。

(三)公私部門對公共事務的認知存在差距

公部門總是從國家整體利益來考量，以追求全民的公共利益為使命；而私部門則是以本身的考量為重，亦即追求最大利潤。兩者對利益著眼點的不同，將形成公私部門互動的障礙。

(四)公部門資訊具壟斷性，無法流通

在公部門方面，資訊壟斷有時是為了公平性的考量；在私部門方面則是為了競爭因素。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。

(五)協力機構的承接能力問題

當政府思考要將某種業務交由民間辦理，需先評估民間機構是否有能力承接該業務，由於這些業務過去多屬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，就沒有交由民間辦理之必要。

三、社會企業（social enterprise）和傳統的非營利組織（NPO）有什麼不同？它具有那些特色？

擬答

所謂非營利組織，是指其設立之目的並非在獲取財務上之利潤，亦即其淨盈餘不得分配予其成員，另外，其主要的功能在於以提供公共服務、促進公共利益為目的，彌補政府部門和民間企業的不足，因此常常又稱之為「第三部門」（政府為第一部門、企業為第二部門）。

社會企業則是指以公益或解決特定社會問題為核心目標的企業型態組織。雖然社會企業同樣是由非營利組織所運作，但社會企業主要收入並不是靠外界捐贈，而是透過日常營運，在市場機制中自給自足。透過企業本身所提供的產品、服務等商業方式，使組織自己擁有足夠的經費資源來永續經營。進而達到公益目的。

社會企業是以傳統的企業方法推動非營利目標的社會取向企業或社會目標企業。其所擁有的特色如下：

- (一)社會企業所獲取的利益是不能分配的，而應重新投資以實踐社會企業目標。
- (二)強調利害關係人，而非股票持有人概念，故重視民主參與和企業化組織。
- (三)堅持經濟與社會目標。
- (四)主張經濟與社會革新。
- (五)市場規則的觀察。
- (六)經濟持續性。
- (七)具有高度的獨立財源。
- (八)強調回應未經滿足的社會需求。
- (九)勞力密集活動。

四、公部門與非營利組織都非常強調社會行銷的重要性。何謂社會行銷？社會行銷必須擔負那些任務？其內容為何？各有那些例證可循？請說明之。

擬答

社會行銷的概念最早是由學者 Kotler & Zaltman 所提出，認為社會行銷是一種透過設計、執行與控制方案的過程。運用行銷的組合（產品、價格、通路、促銷等）與行銷研究，來使目標團體接受社會的某些觀念、理想與措施。也就是說，社會行銷的目的在於使目標團體接受觀念的轉變，並且影響其行為。

社會行銷所欲促成民眾的改變，大致可分為四種：

(一) 認知改變

就認知改變而言，社會行銷的重點在於喚起民眾對於某項議題或價值的注意。例如政府對反毒的宣導。

(二) 行動改變

社會行銷活動的目的在於促成人們某一特殊的、短期的行動改變，例如：引發人們捐血、參加健康檢查等。但對人而言，改變行動必須支付成本，因此社會行銷活動必須設計較具誘因之策略，賦予目標顧客更多的誘因，才能促使他們在特定行動上的改變。

(三) 行為改變

就行為改變而言，社會行銷活動之目的在促成人們改變長期以來的行為模式，又比單純改變某一特定行動更加困難。例如鼓勵戒菸、戒酒與改變飲食習慣等。

(四) 價值改變

社會行銷試圖改變人們的價值觀，然而人們的價值觀通常牽涉甚廣，不但與個人的生長環境有關，且與學習環境有關，是一種長期的接受知識、訓練及經驗等學習過程而來，若試圖加以改變，可說是「社會行銷工作的最大挑戰」。例如我國統獨意識型態的改變。