

壹、課責與課責管理

(資料來源：修改自孫本初(2006)「公共管理含概要」，一品出版，PP.548-551。)

一、意涵

課責 (accountability) 常與責任 (responsibility) 混用，故概念很難界定：

1. 課責指組織中成員必須因為決策或行動而接受獎勵或懲罰，每一層級均有受監督的義務，是一種外在的判斷標準，亦即外在的計算或順服。
2. 責任因透過層級節制進行，其方向為對下屬的行動負有責任，但究屬誰負責、範圍多大等，並無明確界定。

二、課責模型

(一) 傳統課責模型

1. 政治課責：政治課責是一個複雜的系統概念，原則上公民透過投票，使國家機器的運作有其正當性與合法性，而透過課責體系使利益回溯到人民身上。
2. 官僚課責：若政治人物與行政人員能明確劃分，行政人員必須中立且不涉入政策事務，因此只有政治人物才有真正的課責性。

然而，實務上課責路線必定有政治與官僚交會的層面，此即傳統模型政治與行政二分下，可能出現問題的交界面。

(二) 管理主義模型

1. 內涵：以顧客為中心

- (1) 行政人員與顧客的關係視為平常責任的一部份，機關本身必須處理其與顧客之間的關係，並改善對顧客的服務。
- (2) 其目標在獲取更大的回應性，並提升機關與顧客之間互動的品質。

2. 作法：課責管理的落實

課責管理以機關成果為導向，過程中並重視善用有限資源的程度，最後強調落實在自己的決策責任上。惟仍有幾點有待注意：

- (1) 透明化：業務內容與成果達成等應明確列出，俾使課責有本。
- (2) 個人面：課責最終必須落在個人之上，而非組織的最高階層。
- (3) 回溯性：透過績效資訊的回饋，使公共管理者能確實為其行動結果負起責任。

三、管理主義課責模型的省思

(一) 管理主義課責模型與民主之間的關係

管理主義的課責就回應顧客而言，在提供服務的假定上無可厚非；惟管制與治理政策在國家與社會的系絡下，以民主行政的回應公民較顯貼切，兩者略顯緊張關係。

(二) 過度強調市場課責的重要

市場課責固然重要，為層級體系卻能詳列目標與相關義務，將使課責更加透明。

(三) 課責模型源自私部門的隱憂

管理主義的課責源自私部門，其自利的假定在公部門或將更趨明顯，致使機關運作強調的是官僚利益而分公民利益，且決策單位因此更加績效不彰。

(四) 管理主義使官僚體制獲致更大權力的探討

政治課責相對減少，必須透過落實管理主義課責予以補足，其要點為朝向更透明的課責運作邁進。

解題要點：課責可用在治理、績效、公共管理趨勢等。

在治理部分，傳統課責即 OPA，管理主義課責即 NPM，全局治理課責便是網絡（或 NPA），網絡部分各社會行動者（social actors）也需課以責任，故信任、多方監督、系統課責途徑等亦可入答。

貳、社會資本

一、意涵

布特南（Putnam）與福山（Fukuyama）從社群或國家的分析層次探討社會資本的意涵，如下述：

1. 布特南：社會資本乃社會組織所具有的長期特徵，如信賴、規範等。此等特徵有助於促成自發性的合作與協調，故可用於改善社會。
2. 福山：促使成員合作的共通非正式價值或規範。信賴是團體成員運作順暢的關鍵。

二、社會資本在 NPO 與政府的互動上

1. 水平網絡觀點：NPO 提供社群參與途徑，為培養公民資格之最佳場域。社群自治能力為建構公民社會之基礎。
2. 垂直網絡關係：協助非營利組織資源整合，政府與非營利組織的協力關係，有助於社會資本的累積。

社會資本是可以「投資」的，亦可透過適當的制度設計加以經營。

三、社會資本與網絡治理的關係

（一）網絡治理：

1. Rhodes 定義的治理概念中，其自我組織的網絡，以及指涉社會控制系統的觀點，即是網絡治理。
2. Kooiman 是治理為一種複雜的網絡結構，所有成員均需共同承擔政策良窳所帶來的責任。

（二）網絡治理的社會資本

1. Putman：「信賴」是核心價值，互惠與公民參與的網絡互動使社會資本得以呈現。
2. Fukuyama：組織成員或團體為達組織共同目標一起合作的能力。

（以上修改自江明修（2002）非營利管理，智勝文化，chap.1；孫本初（2005）公共管理，chap.14 智勝文化）

參、災難管理

（部分資料參考自丘昌泰（2000）災難管理學：地震篇。元照出版。）

一、官僚系統出現缺失至災難出現：

1. 過度注重組織的生存
2. 回應災難速度與整合功能缺失
3. 職權分工造成本位主義
4. 冗長標準作業程序與文書主義

二、災難管理架構（蘇梅玲，1999，專論災難管理框架，PP.169-171）

1. 災難發生前 ~ 增加人民應災能力
2. 災難期間 ~
 - （1）結合當地人參與
 - （2）當地夥伴合作，調動資源、訓練自救
 - （3）利用外資援助與海外交流
3. 災難發生後 ~ 復建與重建

觀念解說與解題要領

1. 社會資本是網絡治理當中，各個行動者關係的強弱程度之展現，反之可塑造行動者的緊密結合。因此，在網絡治理下，必定論及社會資本；行動者必論及 NPO；反之亦然。再者，本循環課程補充講義之全球治理，乃多層次治理的展現，注意「釋權」（Devolution）的運用，分析層次若界定在國內政策，則多層次性與釋權過程要將地方政府及其特質寫入，NPO 與社區已是行動者之一。
2. 災難者，危機之不止也，禍患起於乎微，故可從危機管理架構論述，只因危機不止（通常是最高原則未掌握、危機處理小組資訊判斷錯誤、決策失誤、資源配置不當所致），影響層次更大謂之災難。