

《行政學》

試題評析

第一題：行政生態學是很久沒出現在申論題考題的傳統概念，近十年來幾乎僅出現在各級考試的測驗題中。今年地特將其設定為申論題，頗令人意外。即便如此，該題非常基本與單純，且相關內容在所有教科書或考試用書中幾乎都可以找到，因此，多數考生應均能應付此題，差異只在於熟讀程度而已。

第二題：相較於第一題的刻板、無彈性，本題較為靈活，較能測出考生程度高低。由於行政中立這個詞彙的界定並不統一，所以同時朝廣義與狹義界定作答較為保險。若朝廣義方向回答，可將該題作答內容延伸至「課責」面向，使作答內容較具深度。對課責及行政中立概念熟悉且具整合能力的考生，較可能在該題獲得高分。

甲、申論題部份：

一、開發中國家的「行政生態」、「行政文化」及「行政制度與行為」各有那些重要特質？試分項說明之。（25分）

答：

行政生態學者F. Riggs將開發中國家的行政制度及生態環境界定如下：

(一)行政生態：

- 1.社會結構：傳統（立基於血緣、朋黨）與現代（立基於專業分工）結構並存。
- 2.經濟結構：以日常消費經濟行為為主，經濟尚未達到高度成長階段。
- 3.符號系統：傳統價值與現代價值並存。
- 4.政治權力：具現代化之政治結構（國會、司法系統、文官體系），但制度之操作者或執行者為傳統政治行動者（世家豪族、地主、宗教領袖、軍人等）。

(二)行政文化：

- 1.權威主義：強調統治與服從的關係。
- 2.家族主義：將公共資源視為家族之私有資源。
- 3.因緣主義：強調血緣、地緣、裙帶關係。
- 4.形式主義：僅重視執法過程，忽略執法結果是否產生預期功效。
- 5.人情主義：著重人情關係。
- 6.官運主義：文官依賴他人提拔升官，而非自身工作表現。
- 7.通才主義：輕忽專業分工之重要性。
- 8.特權主義：將服公職視為獲取特權的捷徑。

(三)行政制度與行為：

- 1.Riggs認為開發中國家行政行為具有兩項特質：(1)高度形式主義—其公民所實際信奉的深層假定與對外宣稱的價值之間存在高度不一致性。(2)低度合法化—其公民對於執政當局統治正當性的認同、支持程度低。
- 2.Riggs認為開發中國家的行政制度屬於「稜柱型」結構，其具有以下特質：(1)重疊性（overlapping）：傳統社會結構與現代功能性結構並存。(2)異質性（heterogeneity）：同一社會中，會產生因不同社會、經濟、種族、宗教等背景而產生核心價值認同之差異、不協調情形。(3)形式主義（formalism）：所宣稱之價值與實際展現之行為具嚴重脫節、差異。(4)腐化貪污（corruption）：文官藉操控法規制度而圖利於自身。

二、試從政制結構、文官制度、行政程序、行政倫理等四個途徑，析論我國如何推動行政中立？（25分）

答：

(一)行政中立（administrative neutrality）的意義：

- 1.狹義界定：政府常任文官（我國稱事務官）依法行政、依循專業進行處分、從事執行，不受特定政黨或

政治力量所干預。此近似於政治中立（political neutrality）概念，為傳統行政與政治二分觀點之產物。

- 2.廣義界定：政府文官在從事決策或行使自由裁量權（discretion）時，應以公共利益價值為依歸，不偏私於特定個人或團體。此種觀點為新公共行政、黑堡宣言等學說之衍生論述。

(二)政制結構與行政中立：可藉由立法權與司法權的制衡、監督，藉以確保文官得以依循法律行事。其作法如下：

- 1.立法監督：藉議會之預算審查權、調查權、人事同意權以及質詢權制行政體系，藉以確保行政機關與文官能依循法律從事處分。
- 2.司法監督：藉由健全的司法審查（judicial review）制度來確保行政機關不會逾越憲法及相關法規。

(三)文官結構與行政中立：可藉既有的科層制度及其他改革措施來強化行政中立：

- 1.傳統科層結構：以明確的層級權威來確保文官之中立行為。例如：Rosenblom認為，藉由嚴格的從屬關係、適當的控制幅度，以及促使部屬對主管的忠誠等，均有助文官產生倫理行為。
- 2.確保專業自主：以制度結構來確保行政機關或文官得以依其專業追求與實踐公共利益，從而不受政治力量干預。例如：創設獨立自主的行政法人組織，與部會保持「臂長距離」，進而得以依專業從事執行。

(四)行政程序與行政中立：以明確的法規規定行政程序過程中所需符合的行政中立條件。

- 1.行政中立法：制定行政中立法，明文規定行政中立的條件與原則，使文官在進行行政程序過程中具明確的行事依據。
- 2.陽光法案：資訊公開，使公眾得以瞭解行政機關之決策與作為，進而產生監督效果。
- 3.行政程序法：以明確的行政程序法設定各項行政作為與處分的條件。

(五)行政倫理與行政中立：行政倫理（administrative ethic）為行政官員所應恪遵的道德信條。新公共行政以及黑堡宣言等均主張，應建立文官內在之倫理價值，藉以引導其外部行為。

- 1.政治教育：新公共行政主張，應該對文官施予適當教育，使文官瞭解其在民主政治中所應扮演的角色，進而實踐民主精神。透過適當的教育，將使文官瞭解其應扮演「主權受託者」之角色，協助公民界定及實踐公共利益價值。
- 2.專業主義：黑堡宣言主張，文官應扮演賢明少數之角色，不偏私於特定個人或團體，全然以公共利益作為行事依據的專業人士。

結論：政制制度、文官結構及行政程序等面向較著重於「由外而內」地使文官或行政機關產生中立的處分；行政倫理則較重視「由內而外」地建立得以引導文官產生中立行為的內在價值。無論內控或外控面向，均為一體兩面，同為確保行政中立的重要途徑。

【參考書目】

- 1.譚士林《行政學》講義，第四回，P.58-60。
- 2.譚士林《行政學》講義，第五回，P.47-54。

乙、測驗題部份：

- B** 1 相信「民眾可能不智，但不會為非」者，對於行政裁量權會主張下列何者？
(A)擴張 (B)限制 (C)創新 (D)放任
- D** 2 政務人員因案瀆職遭監察院通過彈劾並送公務員懲戒委員會審議，試問如果審議結果通過懲戒，以下何項是可能的懲戒處分？
(A)休職 (B)降級 (C)減俸 (D)申誡
- B** 3 從組織屬性及其經營目的來看，第三部門的性質最接近下列何者？
(A)組織公有、公益目的 (B)組織私有、公益目的 (C)組織公有、利潤目的 (D)組織私有、利潤目的
- C** 4 依據我國中央行政機關組織基準法，「署」、「局」名稱所適用的機關是：
(A)一級機關 (B)二級機關 (C)三級機關 (D)四級機關
- B** 5 為使政府能夠有效履行國家職能，必須分工並發展組織，從縱向所形成的中央與地方政府互動關係，稱之為：
(A)跨域管理 (B)府際關係 (C)公共關係 (D)層級節制
- C** 6 公務員於其離職後3年內，不得擔任與其離職前5年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理等職務。此一規定也被稱為：
(A)迴避條款 (B)自肥條款 (C)旋轉門條款 (D)利益輸送條款
- B** 7 下列何者非我國《公務人員行政中立法》準用之對象？
(A)公營事業機構人員 (B)行政法人有給兼任人員
(C)各機關及公立學校依法聘用、僱用人員 (D)公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師
- C** 8 運用內部和外部的比較評估，從優越的績效中系統化地尋找最佳策略，以刺激更好的績效，是屬於何種績效評估方法？
(A)策略地圖 (B)平衡計分卡 (C)標竿學習 (D)目標管理
- B** 9 下列何者是美國學者萬斯禮（Gary L. Wamsley）等人所提「黑堡宣言」（Blacksburg Manifesto）中對公共行政人員的角色期待？①常任文官在民主治理過程的角色是來自於憲法、人民、本身的專業 ②擁有權力的機關領導者 ③憲政秩序的捍衛者 ④民眾參與的促進者
(A)①②③④ (B)①③④ (C)②③④ (D)①②④
- C** 10 下列何者為管理資訊系統成功的主要條件？
(A)主管應容忍實施後期的錯誤 (B)避免使用者參與設計，以免意見太多
(C)主管應容忍實施初期的錯誤 (D)避免高階主管的參與，以免意見太多

- C** 11 下列敘述，何者並不符合我國公設財團法人之特徵？
 (A)公設財團法人為私法人 (B)政府對公設財團法人的監督密度較一般行政機關低
 (C)公設財團法人不得接受政府補助 (D)公設財團法人的人事制度較行政機關更具彈性
- C** 12 垃圾桶決策模型 (garbage-can decision making model) 的內涵符合下列那一項描述？
 (A)決策參與人數稀少 (B)組織文化同質性太高，缺乏創意
 (C)組織目標模糊不明確 (D)政策工具老舊僵化，無法解決問題
- D** 13 由於生產者或消費者的行為對不相干的第三者產生預期之外的影響，此種影響效果稱之為：
 (A)政府失靈 (government failure) (B)資訊失靈 (information failure)
 (C)集體行動的邏輯 (the logic of collective action) (D)外部性 (externalities)
- A** 14 政府機關將政策方案提經有權核准的機構、個人或團體加以批准，以便付諸實施的動態過程，一般稱為：
 (A)政策合法化 (B)政策規劃 (C)政策執行 (D)政策運作
- C** 15 若將政策分為正確與錯誤兩種，執行效率分為高與低兩類，則下列何種搭配的結果是最壞的結合？
 (A)政策正確效率高 (B)政策正確效率低 (C)政策錯誤效率高 (D)政策錯誤效率低
- B** 16 下列關於預算的敘述何者有誤？
 (A)預算是一種行政控制、管理的技術 (B)預算的執行主要依據行政官員的裁量權而定
 (C)預算程序是民主政治的監督機制，且內容具有強制性 (D)預算書兼具政治性與法效性
- C** 17 凡機關職位有空缺或出缺時，由在職低級人員升任補充者，稱之為：
 (A)瞻徇制 (B)外補制 (C)內升制 (D)折衷制
- A** 18 依學者道爾 (R. Dahl) 和林布倫 (C. Lindblom) 的見解，公共組織與企業組織的運作原理不同，其根本原因為何？
 (A)公共組織的運作屬於政治系統的範圍 (B)公共組織的運作屬於經濟系統的範圍
 (C)公共組織按照市場法則來運作 (D)公共組織的運作資金主要來自於消費者的費用支付
- D** 19 下列關於非正式組織特徵的描述，何者是錯誤的？
 (A)組織型態是平行、側面的 (B)控制力量主要是靠道德與行為規範、影響力
 (C)產生的原因是人們自願結合而成的 (D)權力的基礎是基於合法的權威
- B** 20 行政院研究發展考核委員會自數年前，即在其網頁設有「行政院組織改造專區」，這主要是屬於系統化推動行政革新的那一步驟？
 (A)革新措施的分析和策劃 (B)政策相關人意見交流
 (C)革新推行的過渡階段 (D)政策成果評估與追蹤
- D** 21 賽蒙 (Herbert Simon) 認為，行政組織的決策活動應包括那三項活動？
 (A)設計、執行、領導 (B)設計、協調、領導 (C)情報、溝通、執行 (D)情報、設計、抉擇
- C** 22 有關行政領導理論的敘述何者正確？
 (A)已發展出完整而具體的理論
 (B)在相關理論中，最早發展的是情境理論
 (C)有經驗的管理者不見得比沒有經驗的管理者更有領導效能
 (D)已發展出可以套用在不同情境的公式
- D** 23 賀茲柏格 (Frederick Herzberg) 提出激勵保健理論，下列何者是賀茲柏格所稱的「保健因素」？
 (A)升遷與發展 (B)工作成就感 (C)長官的賞識 (D)人際關係
- A** 24 從知識管理的觀念來分析，造成行政機關內各部門單位「知識類型單一化」的原因在於組織設計主要採行下列何項分化？
 (A)功能別的分化型態 (B)地域別的分化型態 (C)有機式的分化型態 (D)任務小組的分化型態
- D** 25 下列何者不是傳統治理模式的內涵？
 (A)追求行政管理普遍法則 (B)政治與行政分離 (C)官僚體制為基本形式 (D)授權官僚更多決策權