



第一部分 命題範圍掌握

行政學的基本概念

三大組織理論(傳統/修正/整合)

行政組織與運作

組織型態(垂直/水平)

組織類型(功能式/事業部/專案式/矩陣式)

組織病象(白金生定律/不稀罕效應.....)

行政運作

權力基礎

各式領導理論

激勵

行政溝通

行政權力運作

行政責任

行政倫理

行政中立

行政革新與政府再造

政府再造各項議題

公共管理

民營化

策略管理

危機管理

人事與財務行政

人事制度設計

各式預算制度

公共政策

政策制定的各階段(問題建構/政策規劃/政策合法化/政策執行/政策評估)

政府與市場失靈

三民補習班



第二部分 重要考點整合複習

考點 1 行政學三大學派及其主張 傳統理論

1. 科學管理學派(又稱管理技術學派)

(1). 泰勒(Taylor):

科學管理之父，也被視為「工人之敵」

強調科技、工作與組織三者結合

出身基層，研究基層人員工作方法的改進

重要著作:《論件計酬》、《科學管理的原理》

科學管理的原理一書提出四項基本原理

- 以動時研究發展科學法則取代傳統資識，履行**唯一最好的方法**
- 以科學方法遴選工人
- 按件計酬鼓勵工人
- 重心設計工作流程，促成效率工程科學興起

主張「動時研究」(鐘煤科學)

吉布萊茲(Gilbreth)

動態時間研究之父

- 發明最佳方法
- 動作研究四要素:

活動能量

活動速度

活動持久性

1993 Mogensen 更名為工作簡化

c. 創立升遷三職位計畫

甘特(Gantt)

創立獎金計畫

提出工作進度控制表(甘特圖)



2. 行政管理學派(又稱程序學派)

(1). 費堯(Fayol)

現代管理理論之父

14 點原則，5 大功能(POCCC)計畫、組織、指揮、協調、控制

OSCAR: 目標、專業化、協調、職權、責任

重視組織高階人員的研究

(2). 古立克(Gulick):

1937 古立克(Gulick): 《組織理論注解》POSDCORB

P 計畫、O 組織、S 用人、D 指揮、CO 協調、R 報告、B 預算

1983 Garson & Overman: 《美國公共管理》PAFHRIER

PA 政策分析、F 財務管理、HR 人力資源管理、I 資訊管理、ER 對外關係

1993 Graham & Hays: 《管理公共組織》PAMPECO

P 計畫、A 分配、M 市場 P 生產力、E 熱忱、CO 協調

3. 官僚型模學派(又稱科層體制學派)

(1). 韋伯(Weber): 《經濟與社會》、資產價值觀的旗手

認為權威的演變為: **傳統 --- 超人(奇魅)--- 合法合理權威**

傳統權威: 服從我，因為我們的人民一直這樣作

超人權威: 服從我，因為我能改變你們的生活

合法合理權威: 服從我，因為我是你們的法定長官

理想型官僚型模的特徵:

a. 層級節制

b. 人員有固定正式職掌，依法行使職權: 會造成目標錯置(Merton)

c. 依法辦事，對事不對人

d. 專業分工和技術訓練

e. 永業化的傾向: 會造成成就與年資的衝突



f. 薪資給付、依人員之年資和地位

◎韋伯認為官僚制度之發展，將會使人的熱情與自信被禁錮他稱為：**鐵的牢籠**

後官僚組織

海克契（C.Heckscher）所提出，做行政機關修正韋伯式官僚組織的參考，其用意是趨近消費者導向、服務導向，認為政府該當具有消費者（即人民）需要的能力，和方便使用者的、動態性的、競爭性的價值提供者，這種組織型態的特質如下：

- 1.權威的形成來自組織成員間制度性對話和溝通，並非依照權威、法規和傳統進行決定。
2. 組織的目標強調使命感和認同，經由資訊的流通與分享，使個人目標和組織使命達成一致。
- 3.強調彈性的原則而非固定的法規，人員可在基本行動原則下，發揮創意解決不同的問題，更能按照問題實況彈性運用。
- 4.組織分工或作業流程採取跨功能、跨層級的方式進行。
- 5.績效評估的標準不是刻板的職務內容，而是個人完整的事功表現和具體貢獻價值，講求公開及參與的程序。
6. 人員流動頻繁，永業保障不再可取。
7. 對變革存有預期心理，針對複雜且易變的環境，思考如何即時且有效解決未來問題。

4. 動態管理學派

(1). 傅麗德 (Follett)

傳統時期第一位注意到人員的心理層面學者

額外價值：個人生活在團體中，一定會受到團體影響

三民補習班



組織衝突與調合的解決方式：整合

協調原則：直接交涉原則---早期交涉原則---互惠原則---連續原則

情勢法則：主管人員發號施令必須去除人的因素

權威來源的比較

Barnard (巴納德) 權威接受論：權威不在發令者而在受命者(由下對上)

形式理論：法律規範授予權威的產生 (由上對下)

職能合作：長官與部屬的關係不再是命令與服從的關係，而是職能合作的關係

傅麗德 (Follett) 情勢法則：主管人員發號施令必須去除人的因素，強調上下合致

傳統理論的重要原則

1. 系統化
2. 效率化
3. 標準化
4. 計劃化
5. 協調化

傳統理論的缺失

1. 過分強調機械效率觀，抹煞人性的尊嚴
2. 過分強調組織的靜態面，忽略心理動態面
3. 將組織視為封閉系統
4. 對人性作了不切實際的假設
5. 憑個人經驗所歸納之知識，經不起普遍的驗證

修正理論時期

1. 霍桑實驗

在西方電器公司在**芝加哥霍桑工廠**所作的一項實驗

實驗內容：

繼電器裝配實驗：發現**人格尊重**的重要性，**社會與心理**因素才是決定員工生產的主要原因

面談計畫：**參與及情緒發洩**



接線室工作研究實驗：發現**非正式組織**的存在

羅次力斯伯格(Roethlisberger)提出**士氣**觀念

開創人群關係學派

人群關係學派行為主義的研究途徑

是依「胡桑實驗學派」的成果而衍生出的學派。現代人群學派已經不只是一套處理人的技術組合；而是一種瞭解人群的分析途徑(approach)。近年來「組織行為」(organizational behavior)研究，即往這方向研究並以「組織行為」、「人力資源」取代「人群關係」。

評價

- 一、把目標鎖定於提升生產力而非以成員福祉為最終價值。因而遭到史考特(Scott)批評成「母牛社會學」。
- 二、研究重點在組織成員個人行為並未考量組織整體、組織和外界的關係。

後人群關係(Later Human Relation)學派

亦稱「組織民主論」(Organizational Democracy)。

意涵

後人群關係學派受「人群關係」啟蒙但是不滿其學派以效率、生產力的理念。後人群關係學派脫離人群關係學派的功能論原則，開始以組織之中個人為中心強調個人需求，質疑組織目標是否是個人目標，提倡組織民主化；是「人文主義」的組織理論。

組織人文主義

內容

- 一、人性尊嚴必須在平等的基礎上予以保護、培養。
- 二、人類有追求至善的天性。
- 三、組織利益就是個人利益應該適當、公平分配給利益創造者，不該由管理者獨享。
- 四、組織的決策、考核者的權力，應該來自員工的同意。
- 五、組織變革應該是「組織成員對所有備案的充分了解」和「凝聚共識」的後果。

2. 激勵保健理論(兩因理論)

赫茲博格(Herzberg)提出

保健因素 = 不滿足因素 = 維持因素 ex. 薪資、人際關係....



激勵因素 = 滿足因素 = 可以提昇 ex. 成就、責任、工作本身
兩因理論提供了**工作豐富化**的基礎

屬激勵理論的內容論

3. 激勵(動機)理論: 紅蘿蔔與棍子

(1). 內容理論:

Maslow: 生理需求、安全、愛及隸屬、自尊、自我實現

Herzberg 激勵保健理論

Alderfer ERG 理論: 生存關係成長

麥克里蘭提出三需要理論: 成就、親和、權力

(2). 過程理論

◆Vroom 期望理論: $M = E \times V \times I$ (期望 x 期望值 x 工具)

期望: 其值 0 ~ 1

期望值: 其值 -1 ~ 1

工具: 其值 0 ~ 1

House 途徑目標理論由 Vroom 的期望理論引申而來

Adams 公平理論: 源於巴納德貢獻與滿足的平衡理論

增強理論(行為改變途徑): Skinner

正增強、負增強、消弱、懲罰

* 與貢獻與滿足理論有關的學者有 3 人:

Barnard (巴納德)、**Adams** (亞當斯)、**Simon** (賽蒙)

4. 動態平衡理論

(1). 巴納德(Barnard): 《主管人員的功能》

互動體系論

非正式組織 (巴納德被尊稱為非正式組織理論的先驅學者)

貢獻與滿足平衡

權威接受論: 權威不在發令者而在**受命者**, 權威之接受須符合四個條件

a. 受命者確已瞭解



- b. 合於組織目標
- c. 不違背受命者的利益
- d. 受命者有能力完成

每個人均有一個**無異議區**，符合上述四個條件，受命者將無條件接受命令

◇ 責任道德觀(創造性道德)

◇ 溝通: 溝通是組織中的核心問題

- * 霍桑實驗奠定了非正式組織研究的基礎
- * 巴納德為非正式組織理論的先驅學者
- * 非正式組織易形成**六回**關係: 同學、同事、同鄉、同宗、同好、同個性

5. 理性決策理論(滿意決策、有限理性)

(1). 賽蒙(Simon): 《行政行為》獲得諾貝爾**經濟學獎**

(2). 決策包含三個階段:

- a. 情報活動
- b. 設計活動
- c. 抉擇活動(所花時間最少)

(3). 對行政學研究的主張

- a. 事實與價值可以區分
- b. 目的---手段的連鎖
- c. 認為行政原則只不過是**行政諺語**
- d. 認為溝通如同人的血液
- e. 認為人類有限理性的原因有 3:

社會的多元價值、注意力的限制、未來不確定因素

(f). 被丹哈特(Denhardt)歸納為**行政控制**典範

(g). 行政乃是將事情完成的藝術

6. 需要層級理論 (滿意累進模式)

(1). Maslow 人本主義心理學之父《健全心理管理》，人的需求共五種:生理需求、安全、愛及隸屬、自尊、自我實現 需要的滿足程度與該需要成為激勵因素之強度成反比。



- (2). 匱乏性需求: 生理需求、安全、愛及隸屬
成長性需求: 自尊、自我實現

(3). 第六層次需求: **審美需求(後設激勵)**

7. 人性本善理論

- (1). 麥克格瑞格(McGregor): 《企業的人性面》提出 X、Y 理論

- (2). X 理論: 人性本惡

Y 理論: 人性本善

修正理論的缺失

- 1. 過分重視實然面的研究
- 2. 過分重視動態的，非正式組織的研究
- 3. 過分強調客觀性
- 4. 仍然視組織為一個封閉系統

整合時期

- 1. 社會係統理論:

- (1). 帕森斯(Parsons)提出四種功能 A G I L

A 適應作用

G 目標達成

I 整合

L 模式維持: 一方面甄補新成員，另一方面使其社會化接受系統的特有模式

- (2). 帕森斯(Parsons) 三個次級系統:

策略次級系統: 適應作用、模式維持。 與外在環境的關係: **開放**

協調次級系統: 適應作用、整合。 與外在環境的關係: **半開放、半封閉**

技術次級系統: 目標達成。 與外在環境的關係: **封閉**

- 2. 次級系統論: 卡斯特和羅森威(Kast & Rosenzweig) 分成 5 個次系統，

- (1). 結構次級系統 : 工作說明書、辦事細則



- (2).技術次級系統
- (3).心理社會次級系統: **組織氣候**
- (4).目標價值次級系統
- (5).管理次級系統: **貫穿整個組織**，主要作用是整合、協調、設計、控制

3. 環境系統理論

席爾(Sill)，特定環境因素包括 5 個:

- (1). 顧客
- (2).供應者
- (3).競爭者
- (4).技術
- (5).政治社會因素

4. 生態系統理論

- (1). 制度不能生硬的移植、水土不服、**橘逾淮為枳**
- (2). 高斯(Gaus) **第一位使用生態觀點研究行政學的學者**
- (3). 雷格斯(Riggs)，《行政生態學》、**行政生態理論集大成者**

雷格斯認為在稜柱型的行政模中，有**異質性**(指在同一個社會的同一時間、同一地區內，並存有許多不調和的現象)、**重疊性**、**形式主義**(指理論與實際的嚴重脫節，事實的與應該的之間有一大段距離)三大特色。

鎔合(未開發—農業社會)---稜柱(開發中—過渡)---繞射(已發—工業社會)

雷格斯(Riggs)認為**稜柱**社會在經濟體制上是市場食品店、政治體制是鬥雞場、行政體制是沙拉。

5. 比較行政制度的類型

開發國家

- (1). 開發國家的行政文化特質為，

- 理性主義
- 功績主義
- 相對主義
- 冒險主義
- 事實取向主義



➤ 行政中立主義

(2).根據黑第(Heady)從政治文化角度的劃分，將開發國家行政系統分類分為四類

(A).古典行政系統：以法(國家行政學院)、德(基爾特)為代表。

(B).公民文化的行政：以英、美為代表。英國文官制度的特色是貴族化；美國文官制度的特色有四點，民主化、分權化、政治化、專業化。

(C).邁向現代化的行政：以日本為代表，高級文官具有「貴族化」、「學閥化」的傾向。

(D).共產主義下的行政

開發中國家

(1). 開發中國家的行政文化特質為，

- 權威主義
- 家族主義
- 因緣主義
- 形式主義
- 人情主義
- 官運主義
- 通才主義：認為官大學問一定大

整合理論的缺失

1. 心理及社會次級系統無法加以理性化控制與掌握
2. 系統理論所提出的各種相互關係的理論並未獲的經驗的證明，只是一種合理推論
3. 系統理論所提出的界線的概念相當模糊
4. 系統理論雖然提出整合的架構，卻容易陷入法定主義
5. 系統理論將所有的組織系統看成是有系統、有目的的互動體系，卻否認組織份子之間有個別目標的存在



6. 系統理論有物化嫌疑
7. 系統理論隱含偏袒管理者的意思心態
8. 系統理論高估同型主義的適用性
9. 系統理論是基於成長假設的思維方式，顯然有過度簡化組織生命週期的分析

考點 2 Morgan 組織意象

1. 組織是「機器」(machine)的隱喻(官僚型模與科學管理作為基礎)
2. 組織是「有機體」(organism)的隱喻
3. 組織是「大腦」(brain)的隱喻(屬於雙圈學習組織)

1、意義：組織就如同大腦一般，可以有如下功能。

☆補充 Morgan 大腦全像圖的(holographic)組織設計

設計原則

- (1) 將整體植入所有部分(全觀視野的建立)
建立組織願景與文化。
建立情報網絡。
重塑組織結構。
設定團隊的分殊化功能。
- (2) 創造連結與重複：資訊處理的重疊性；工作設計與技術分配的重疊性。
- (3) 設計必要的多樣性(工作、任務)：用以適應環境的多變性。
- (4) 規範與授權的平衡：對組織各部的任務、功能進行適當的界定。
- (5) 學習如何去學習：檢視與預測環境；雙圈學習；隨時浮現的設計靈感。

4. 組織是「創造化的社會實體」(creating social reality)的隱喻(聚焦於組織文化面向，指涉社會建構的實體)

5. 組織是「政治體系」(political systems)的隱喻



6. 組織是「心靈囚籠」(psychic prisons)的隱喻
7. 組織是「流變與轉變」(flux and transformation)的隱喻
8. 組織是種宰制工具:

考點 3 組織分類

以人員的順服度為標準

艾桑尼(Etzioni)分為三種

1. 強制型組織: ex. 監獄、集中營
2. 功利型組織: ex. 銀行、保險公司
3. 規範型組織: ex. 學校、教會、政黨

以主要受惠者為標準

布勞(Blau)和史考特(Scott)分為四種

1. 互利組織:
例如: 政黨、工會、商會、宗教團體
主要課題: 維持內部民主程序
2. 服務組織
例如: 大學、醫院
主要課題: 協調專業人員與行政人員之間的衝突
3. 企業組織
例如: 組織的所有者或股東
主要課題: 謀求利潤和效率
4. 公益組織
例如: 警察機關、行政機關、軍事機關
主要課題: 加強外在民主控制

以組織的社會功能為標準

帕森士(T. Parsons)分為四種

1. 生產組織: 從事經濟性或勞務性生產以供社會消費的組織
如: 企業公司、飯店、娛樂機構等
2. 政治組織: 分配權力以達社會價值目標的組織
如: 政府機關
3. 整合組織: 協調衝突、促進合作, 以達體期望的組織



如：政黨、法院、工會

4. 模式維持組織：藉由教育文化及活動來維持社會持續性的組織

如：學校、教會、文藝機關等

以是否能自願參加或脫離為標準

1. 自願性組織：參加與脫離可隨心所欲，不受限制
例如：政黨、協會、學會
2. 半自願性組織：參加時並無充分自由，但脫離時不受任何限制
例如：行政機關和企業公司
3. 非自願性組織：脫離與參加均受到嚴格限制
例如：監獄、精神病院

以創辦與受惠者區分為標準

1. 合作組織：成本由會員負擔、價值亦由會由分享
例如：合作社、工會
2. 營利組織：價值所需成本由受惠者負擔、而且受惠者尚需付出比成本更高的代價
例如：企業公司
3. 服務組織：服務成本均由創辦人負擔
例如：文教機構
4. 壓力組織：活動目的在於影響政府決策
例如：利益團體

Ross A. Webber 的各種組織結構

- 1、傳統組織型態：出現於組織草創時期，由一小群領導人帶領多數作業層級人員，中層管理人員與幕僚少。
- 2、理性的官僚體制：參見官僚型模之內容
- 3、雙金字塔型結構：作業人員與業務主管+管理人員與專業人員。
- 4、專案組織---矩陣組織：依特殊任務編組

意義：又稱為矩陣組織（matrix organization），意指組織部門之間的團隊組合，用以達成特定組織目標。其組織成員是由各功能部門所借調而來，藉以完成特定或臨時賦予之工作；在任務完成之後，專案組織中的成員將各自歸建。

特性

- (1) 為臨時性之動態組織。



- (2) 具有開放屬性。
- (3) 組織成員之間互動頻繁。
- (4) 為特殊目的而成立。

優點

(1) 任務明確；(2) 可用來培訓具通才之管理人員；(3) 可使人員發揮所長；(4) 具彈性；(5) 可消除部門之間的本位主義。

缺點

- (1) 專案主管於功能主管之間易生職權衝突。
- (2) 專案組織成員易生角色混淆與衝突問題。

5、鐘型組織結構---極端集權的領導形式：少數重要的決策者（專業人士）位居組織頂端，形成「首長群」；中層部人萎縮，基層人員的工作高度制式化。

6、直立式橄欖球型---專家擴增：組織頂端為少數通才，中層為大量的專業人士，底層為作業人員。

7、同心圓型---組織民主化：主管與部屬互動密切，僅有核心-非核心之分，而無上下層級之區分。

8、自由式：組織有如變形蟲一般，視環境需要而變化其組織結構。

自由式組織(多重型式組織): 阿米巴(變形蟲)(採用權變觀點)

補充: 事業部門制: 史龍(Sloan)

- (1).集權式的政策
- (2).分權式的管理
- (3).產品中心、利潤中心
- (4).堅強的幕僚群

網絡型組織

在政府中，網絡組織(network organization)指政府選擇透過其簽定契約與提供資金的



權力，所創造出來的一個非政府組織網絡以執行政策。在網絡所支撐的政府中，官僚體系被許多不同的機制所取代，這些機制的名聲幾乎都比官僚體系的政府更好，有時績效也更為良好。在網絡所支撐的政府中，政府不再嘗試自己去做每一件事；相反的，政府提供資金給其他組織來做政府想要完成的工作。數量繁多的組織都屬於這種網絡所支撐的政府之一環，包括教會、實驗室、非營利組織，乃至營利公司都被要求承擔政府的一部分工作。

網絡組織模式蔚為風潮的原因

1. 全球化下的城市變遷：

全球化下，國家角色逐漸模糊，發展策略明確且地位清楚的城市益顯出色，進而使得城市之間的競爭與合作已不再侷限於本國周邊地區

2. 快速競爭的經濟發展：

3. 資訊傳播的便利迅捷：

4. 生活環境的品質要求：

5. 公共政策的複雜多變：

考點 4 非正式組織與非營利組織

非正式組織

非正式組織分類由道爾頓(Dalton)提出

1. 垂直集團

(1). 垂直共棲集團：人員之間有高度的依賴性，長官多維護其部屬，部屬也維護長官的利益。

(2). 垂直寄生集團：下級人員多寄生於上級主管，只享權利不盡義務。(一人得道、雞犬升天)

2. 水平集團

(1). 水平防守集團：為維護本身的權利地位，多由資深，既得利益者組成

(2). 水平攻擊集團：多由新進的人員組成

3. 非正式組織優點

(1). 維護團體所抱持的文化價值

(2). 非正式組織的成員彼此抱持而增強了團結的力量。

(3). 提供人員社會滿足感

(4). 有效溝通

(5). 社會控制

(6). 高度的伸縮性

(7). 非正式組織可以安定組織

(8). 彌補正式命令之不足

(9). 使員工的挫折得到發洩，進而使員工在精神上得到補償。

(10). 非正式組織可制衡正式組織之管理者的濫權。

4. 非正式組織的缺點

(1). 反對改變

(2). 角色衝突

(3).傳播謠言

(4).順適(即在團體裡大家如果都說好，即使自己覺得不好，也不敢發表意見，會和大家一起說好。)抹煞創造性、抹煞人員的個性。

(5).循私不公

非營利組織

一、非營利組織的意義

(一) Thomas Wolf 認為，非營利組織為那些合法組成的非政府實體，在國家法制下，組成慈善或非營利的法人團體，以公共服務為目的，並根據稅法而給予免稅的條件。其應具備下列五種特徵：

- 1、具有公共服務的使命。
- 2、為不營利或慈善的法人組織。
- 3、排除自利營私的管理結構。
- 4、免除聯邦稅。
- 5、捐助者享有減稅的優惠待遇。

二、非營利組織的角色與分類

(一) 非營利組織的角色

根據克拉馬的看法，非營利組織扮演角色包括：

- 1、先驅者：即非營利組織常先會有豐富創意或示範性的構想，再被政府接受採用。
- 2、改革或倡導者：即非營利組織被期待成為批評者、看守者或給予壓力者，以成政府改善或建立合乎需要的服務。
- 3、價值守護者：非營利組織被期待本著倡導、參與及改革的精神，來改善社會，並能主動關懷少數團體。
- 4、服務提供者：非營利組織的服務是有彈性的，經常是選擇政府未做、不想做或較不願意做但符合大眾需要的服務來做。

三、非營利組織存在原因（NPO 之經濟、政治、社會面理論基礎）

(一) 市場失靈（market failure）理論：H. Hansmann 提出「契約失靈」理論，以解釋非營利組織產生之原因。此契約失靈理論類似私人部門之市場失靈。而市場失靈之原因，分述如下。

1、外部性（externality）

2、市場不完美性（market imperfection）：

- (1)「資訊不全」（imperfect information）：消費者對於品質與價格沒有完善的資訊或不具判斷能力。
- (2)「參與障礙」（barriers to entry）：因鉅額成本或管制性條件，使新企業無法參與競爭。（入門門檻過高、不利市場的形成）
- (3)「風險」（risk）：產業計畫隱藏了大規模的風險，使得一般民間部門不願承擔風險，拒絕進入市場。



- (4)「規模漸增」(increasing returns to scale)：當產量漸增，成本降低，會產生大規模生產、獨佔或寡佔的情形。(缺乏競爭的特性)
- (5)「不穩定性」(instability)：市場因經濟景氣與否，產生恐慌，增加市場混亂與瓦解的可能。

(二)政府失靈(government failure)理論：政府失靈即是政府在提供公共服務上不足或無效率之現象，其原因分述如下。

(三)第三者政府理論(the third party government theory)
代表學者：Lester M. Salamon 批評市場與政府失靈不能解釋非營利組織存在因素，而提出「第三者政府理論」。

(四)組織利基理論(the niche theory of organization)
Seibel 認為第三部門的組織行為較不重視效率及回應性，因此使得第三部門能緩和民主政治系統之合法性的困境，而這也正代表非營利組織的適當位置(niche)(利基)。

(五)「志願主義」(voluntarism)：志願主義同於志願服務，亦為政府輸送財貨與服務之重要途徑

補充：志願失靈

- 1、慈善的不足
- 2、慈善的特殊性
- 3、慈善的干涉主義(慈善的家長制)
- 4、慈善的業餘性

四、非營利組織的功能

Kramer (1981) 曾指出，非營利組織具有四項社會功能，分述如下：

- 1、開拓與創新的角色功能：借重其對社會需求面的敏銳度。
- 2、改革與倡導的角色功能：擔負政府部門監督者、批評者的角色。
- 3、價值維護的角色功能：有助民主社會理念及其他正面價值觀的維護。
- 4、服務提供的角色功能。(直接從事公共服務的提供)

五、非營利組織與政府的互動

1. Gamwell 的互動模式

政府與非營利組織的互動模式，學者 Gamwell 依據「組織偏好的價值目標」與「達成目標偏好的手段」兩大構面，區分成以下四大模式：

1. 合作模式：係指政府與非營利組織分享共同的價值目標以及達成目標的手段。
2. 衝突模式：係指政府與非營利組織彼此間有著不同的價值目標以及達成目標的手段。



3. 互補模式：

係指當政府與非營利組織有著共同的目標，而透過不同的手段來各取所需。如：政府提供法規；非營利組織提供多樣化的服務。

4. 競逐模式：係指政府與非營利組織間雖看似擁有共同的手段，但卻在所欲達成的目標上迥然相異。

2. Kramer 的互動模式

1、政府主導模式（Government - Dominant Model）

即政府扮演掌握經費提撥與服務提供的雙重角色。

2、雙元模式（Dual Model）

即政府與非營利組織各自提供福利服務的需求，兩者間並無經費上的交集，而是處於平行競爭的範圍上，同時由政府及非營利部門廣泛的包含資金及傳輸人類服務，但每個有其不同的明確範圍。

3、合作模式（Collaborative Model）

由政府提供資金，第三部門實際負責服務的傳送，但兩者相反，在理論上也是可能的。

4、第三部門主導模式（Third-Sector Dominant Model）

志願組織同時扮演資金提供和服務傳送的角色，對抗政府所進行的社會福利供應。

考點 5 組織文化與組織氣候

組織文化

席恩(Schein)將組織文化區分為，器物與創造物、價值觀念和基本假定三個層次。

美日兩國組織文化的特性

(1). 威廉大內(W.Ouchi)所著《Z 理論》一書，認為日本式的管理稱為 Z 組織文化，具有：

長期雇用

緩慢升遷

參與共識的決策

對團體的決策人負責

全局取向

(2). Peters & Waterman 《追求卓越》一書為 80 年代最暢銷之企業管理與組織文化論

三民補習班



著。

- 「傾向行動派」
- 「接近顧客」(Close to the customer)
- 「自主性與創業精神」(Autonomy and entrepreneurship)
- 「透過人來提高生產力」(Productivity through people)
- 「建立積極實踐的價值觀」(Hand-on, value driven)
- 「做專精的事」(Stick to the kitting)
- 「形式單純，幕僚人員極少」(Simple form, lean staff)
- 「寬嚴並濟」(Simultaneous loose-tight properties)

(3).內發式的組織文化

一、哈理生(Harrison)之依決策過程文化分類

- 1.工作取向的組織文化-以能否達上級交付任務為最高美德。
- 2.人員取向的組織文化-關懷、互助、體恤，偏好集體共識的決策型態。
- 3.權力取向的組織文化-控制、競爭、弱肉強食。
- 4.角色取向的組織文化-合法性、正當性、權責歸屬。

二、雷曼(Reiman)與韋納(Wiener)之分類

1. 企業家型文化：組織價值文化主要來自於創辦人或最高領導人，人治色彩濃厚，組織能掌握環境動向並做適時調整，有人亡政息的危機。
2. 策略型文化：組織的價值觀念，已經透過制度化的過程加以確定，決策做成主要依循經驗例規，以日本企業為代表。
3. 排他型文化：組織價值來自經驗傳統但非成員互相交流而得，而是少數領導菁英操縱，為維繫此一文化風格而有強烈排他傾向，決策獨斷不容異議。

盲從型文化:少數菁英領導者來領導，對環境判斷取決少數菁英洞見，人員對於領導者是盲目崇拜，過度重視儀節，易形成團體盲從。

(4).外引式的組織文化

一、迪爾(Deal)與甘乃迪(Kennedy)之分類

- 1.長線風險：重視層級權威、過去經驗與專家判斷。
(因環境風險高，環境回饋速度慢，所以戒慎恐懼，作風保守)
- 2.硬漢式：現實主義、個人主義盛行，以績效論賞。
(環境風險高，卻能獲得即時回饋，環境回饋速度快)
- 3.強調過程：官僚因循作風，重視形式、程序。
(環境風險低，環境回饋速度慢)



4. 辛勤工作、盡情享樂：成敗立竿見影，強調即時行動，先做、再修正、不斷嘗新。
（環境風險低，環境回饋速度快）

二、奎恩(Quinn)與麥克葛雷斯(McGrath)之分類

1. 發展的組織文化：權力分權，組織強調外部競爭及成長，因此必須培養危機意識、願景和領袖魅力。

採取行動的迫切程度”高”，對環境認知的確定程度”低”

2. 共識的組織文化：著重內部系統維持，交互行動建立在參與、共識的達成、團隊合作及信任的價值，類似 Z 理論。

採取行動的迫切程度”低”，對環境認知的確定程度”低”

3. 層級的組織文化：組織的穩定性 行為的可預測性 協調合作 責任感的價值。
採取行動的迫切程度”低”，對環境認知的確定程度”高”

理性的組織文化：權力集中，績效取向文化，利潤 效率 生產力 成本控制的價值。

採取行動的迫切程度”高”，對環境認知的確定程度”高”

組織氣候

在一個特定環境中個人直接或間接的對這一環境之**察覺狀態**。組織氣候是內部環境持久的特質，組織成員會感受到這種特質，而行為也會受其影響。但組織文化，則指組織共同的信仰、價值觀與基本假設。組織氣候只是一種組織氣氛，可以刻意營造。而組織文化則比氣候更為深刻，更無法意識的意義體系。

塔古里認為：組織氣候是代表一個**機構內部環境的一種較久性之特質**，特徵為一成員的經驗，影響他們的行為，可利用一系列的組織特色加以描述。

席斯克於管理的原則一書中提出衡量組織結構的過程是否適當，這些變項是：組織人員的多寡、員工交往程度、員工的個性、目標的一致性、決策層級的高低、組織的狀態。

李克特認為組織有四種系統：**壓榨、仁慈、諮商、參與式**（系統一、二—生產低、效率低；系統三、四—生產高、效率高）。

白萊克及毛頓以**關心工作及關心人員**兩變數來衡量組織氣候，最具代表的有：權威服從式管理（主管關心產量大於員工）；鄉村俱樂部式管理（對員工關心大過於產量）；無為式管理（對員工及產量的關心都很少）；組織人式管理（以中度關心的方式關心員工及產量，此方法最多人使用）；團隊式管理（又稱是理想型的管理，主管以最大的關心程度關心員工及產量）。



考點 6 組織病象

(一)、規模龐大所產生的病象

- 1.人員之間溝通不易
- 2.天高皇帝遠的現象
- 3.失去個人的自我價值感
- 4.決策上推，首長獨裁

(二)、法規森嚴所產生的病象

- 1.形式主義
- 2.目標錯置: 莫頓(Merton)錯把手段當目標
- 3.官僚作風和科員政治
- 4.紅包現象

(三)、權力集中所產生的病象

多作多錯，少做少錯，不做不錯。(規避錯誤)

(四)、白京生定律

1.行政首長喜好增加部屬，即組織中所謂的建立王國，人員每年總要增加百分之五、六。

2.機關成立越久，其成員素質越低，因為首長用人都選不如自己的人

3.機關開會時間的長短與議題的重要性成反比

4.機關採用委員會型態的組織必越來越多

5.機關內部行政效率低落，但外面的建築及辦公設備卻日趨豪華

6.機關可用之錢必然用完，因為如果不用完，下年度預算必被減少

(五)、寡頭鐵律

密歇爾(Michels)認為寡頭政治是最普遍的制度。於《政黨》一書認為，領導者權力的增加與組織之龐大成正比，與成員之權力成反比。

(六)、莫非定律

問題常起於看似細微之處，「小疏忽會釀成大災禍」，因此必須「防微杜漸、見微知著」，否則「小蝦米會吃掉大鯨魚」。另外黨斯(Downs)提出「不完全控制定律」，行政主管



或高階主管越想控制部屬行為，部屬越會挖空心思去逃避或反制此一行為。

莫非定律：

1. 會出錯的事一定會發生
2. 會出錯的事一定在最糟糕的時候發生
3. 事情絕不像外表看起來那麼簡單
4. 假如眾多事情都有機會出錯，那出錯者一定是危害最大的事
5. 每件事情都會托拖拉遲
6. 不管事情放任他去 只會讓事情更糟
7. 老天總是偏袒隱性缺失
8. 假如任何事情看起來都運作順利，那你一定忽略了某些事

(七)、彼得定律

在層級節制的體系中，每一位成員傾向被擢昇至其無法勝任的職位上

(八)、麥爾斯定律：職場決定立場

(九)、不希罕效應

(十)、格勒善定律(Gresham's Law)

機關組織之中庸碌者多於優異者，常有奸佞排賢的現象。也就是劣幣驅逐良幣的現象。

(十一)、不完善控制定律(Law of Imperfect Control)

唐斯 (A. Downs)認為，沒人可以完全控制大型組織的行為

(十二)、生還者症候群(Survival Syndrome)

組織精簡(Downsizing)之後，未被裁撤的人員在心態常有心胸狹窄、自我中心、保守現狀的傾向。

(十三)、華格納法則(Wagner's Law)

德國學者華格納(Adolph Wagner)早在一八七七年就提出產業工業化過程會以三種途徑導致政府成長：

- 經濟富裕增加政府稅收，連帶促進政府增加支出。
- 人口增加、都市密集化、依賴人口增加，政府介入社會活動是必然的結果，政府支出勢必大幅增加。
- 政府成長是為回應工商業界擴張投資的需求，國家必須提供產業必須的資金以應技術升級、經濟規模、對外競爭等超出私部門的大量資本需求。(十



(十四)、普勒現象(Pogo Phenomenon)

人民容易要求政府增加支出提供更多的公共財貨和服務，而難以表達減少公共產出的要求，形成「由儉入奢易，由奢返儉難」的情況。

(十五)、包默病症—科層習性→又稱勞魔惡疾

政府機關幾乎沒有競爭者，難以控制效率及生產力；預算過程中超編、浮報、協商等情形外界難以了解；政府越龐大，越難革新；公務人員本身若要被裁員，相關人員當然會反對，屬政府成長的原因之一。

(十六)、工作異化

- 1.無力感：個人對行為後果之發生及其報酬只有低度的掌控能力，無力感高的人認為一切命中注定，再怎麼努力也沒用，因此只要注重風水、拜拜、依附權貴。
- 2.無規範感：為了達成既定的目標，對於社會不允許的手段，認為是必要的。例如，為達目的不擇手段、為求升官而行賄。
- 3.自我疏離感：指在工作中失去內在意義或榮耀感，工作只是為了外在價值。

改進之道

- 1.分權制度
- 2.簡化方化
- 3.民主化

考點 7 組織領導

權力的類型

傅蘭其(French)和雷芬(Raven)提出獎勵、強制、合法、歸屬(參照)和專家的權利。

- (1). 獎勵的權力
- (2). 強制的權力: 擔心受到懲罰不得不接受領導
- (3). 合法的權力
- (4). 參照的權力: 組織成員對部份成員高尚德行的景仰
- (5). 專家的權力: 源於專家知識，會形成自然領袖
- (6). 資訊的權力
- (7). 關聯的權力: 例如: 機關首長的機要秘書或司機，也被稱為連針人



領導的類型

- (1). 二分式的領導方式: 體制型與體諒型的領導
- (2). 三分式的領導方式: 由李文(Lewin)、懷特(White)、李皮特(Lippit)三人提出，分為獨裁式領導、民主式領導、放任式領導
- (3). 四分式的領導方式: 李克特(Likert)提出，分為
系統一：剝削權威
系統二：仁慈權威(X 理論)
系統三：咨商民主
系統四：參與民主 (系統四最好的)
- (4). 五分式的領導方式: 由布來克(Blake)和毛頓(Mouton)於《管理格道》一書中提出兩個變數來衡量組織氣候。一是對人員的管理、二是對生產工作的關懷。共產生了 $9 \times 9 = 81$ 種管理型態。
無為式管理(1, 1)
鄉村俱樂部式管理(1, 9)
業績中心式管理(9, 1)
組織人式管理(5, 5)
團隊式管理(9, 9)
- (5). 明茲伯格指出領導者需扮演的三種角色：人際關係的角色、資訊的角色、決策的角色。

權變領導理論

首先由費德勒(Fielder)提出，以 LPC 量表(最難共事同仁量表)為測驗的工具。

LPC 量表分數高採員工導向的領導，LPC 量表分數低採工作導向的領導。這兩種風格取決於 3 項變數：

1. 職位權利
2. 工作結構
3. 領導者與部屬的關係

三民補習班



若以上三種變數處於有利或不利兩個極端，採工作取向的領導方式；三種變數處於處於中度有利或不利時，採員工取向的領導方式。

目標途徑理論

豪斯(House)由佛洛母(Vroom)的期望理論($M=ExVxI$)引申而來的，領導者應以 4 種行為作架構：

- 1.工具行為
- 2.支持行為
- 3.參與行為
- 4.成就導向行為

團體的形成有 4 個階段：形成期、風暴期、規範期、績效期

情境領導模式(生命週期的領導理論)

赫賽(Hersey)和布蘭查(Blanchard)視被領導者的人格成熟度，分為 4 種領導型態：

- 1.授權式領導
- 2.參與式領導
- 3.推銷式領導
- 4.告知式領導

轉換型領導

轉換型領導=變革型領導(交易+魅力領導)

轉換型領導，1990 首先由伯恩斯(Burns)提出，結合交易領導(ex.士為知己者死)和魅力領導(Weber)。

轉換型領導的構成要素：

- 1.個別的關懷 (考試常改成集體的關懷)
- 2.動機的啟發和精神感召
- 3.才智的激發
- 4.相互的影響力

轉換型領導者的特質：

- 1.創造前瞻願景



- 2.啟發自覺意識
- 3.掌握人性需求
- 4.鼓舞學習動機
- 5.樹立個人價值
- 6.樂在工作

考點 8 行政溝通

行政溝通意涵

(一)行政溝通之基本角色：巴納德曾說：「組織的結構、廣度和範圍幾被溝通的技巧所決定。」而且，賽蒙曾說：「沒有溝通即無組織可言。」然而組織溝通所應扮演的基本角色為何？一般而言，有下列幾項：

- 1.引導行動：即讓別人按照自己所冀求的加以行為。
- 2.協調行動：組織行動並非單獨的努力，而是借助溝通以達成一致的行為。
- 3.資訊的分享：藉由溝通的媒介，組織成員才能夠分享他人的經驗與資訊，形成組織的智慧。
- 4.人際關係的形塑：透過溝通方能將組織中的個人加以凝聚。
- 5.發展友誼和建立信任：若無法有效的溝通，組織將形同散沙一般。

(二)溝通之障礙：在溝通之進行過程中，由於許多因素之阻礙，往往造成溝通之效果不彰，其障礙因素甚多，大致歸納如下：

- 1.察(知)覺感官上的障礙：
- 2.語意上的障礙：
 - (1)在語言方面：
 - A.由於鄉音過重之緣故。
 - B.由於口齒不清之緣故。
 - C.由於誤會原意之緣故。
 - D.由於辭不達意之緣故。
 - (2)在文字方面：

三民補習班



- A.有限文字難以表達無限之意思。
- B.文字常具多重意義，易生誤會。
- C.因為使用文言文之緣故。

3.地理上的障礙：

- (1)由於機關龐大、層級多，溝通時易受延誤。
- (2)由於機關組織內各單位之間距離遙遠，溝通不易。
- (3)由於各機關組織或各工作單位本位主義濃厚。

4.心理上的障礙：

- (1)由於個人之好惡不盡相同，故在進行溝通時，往往會根據個人之好惡而加以任意歪曲或增刪。
- (2)由於溝通者未完全瞭解溝通內容之前，便太早下結論。
- (3)由於人類具有抗拒改革的惰性。
- (4)由於溝通者在情緒、態度等方面的個別差異。
- (5)由於溝通者可能會以個人之推測將溝通內容當成事實來溝通。

5.地位上的障礙：組織中之成員，若其在機關組織中的地位不一樣，對問題之看法、其心態也不一，故容易在溝通作法及訊息方面產生障礙。如：

- (1)嚷叫理論：主管多存有自視自傲的心理，認為他的看法及作為一定比部屬強，因此表現出不屑聽取部屬意見的態度。
- (2)硬塞理論：主管不了解溝通的重要性，認為只要由上面直接下命令，部屬照章行事即可，因此不願推動溝通工作。
- (3)愚民政策：主管常存有「民可使由之，不可使知之」的觀念，認為部屬只要聽命行事就好，不必多問。
- (4)駝鳥主義：部屬常存有自卑自保的心理，在「多說多錯，不說不錯」觀念下不願表示意見。
- (5)表功主義：部屬對上司常常只報喜不報憂、歪曲事實、矇蔽真相。



(6)地位差距：主管與部屬可能因需要不一致、觀念不同、利害不一、地位有別等，而造成隔閡，難以坦誠溝通。

6.溝通方法上的障礙：從事溝通有時會因為溝通方法選擇不當而產生不良現象。例如，當我們要傳達內容繁複的意念時，如果選擇使用口頭的溝通方法，自然無法清楚的表達。

7.時間壓力所造成的障礙：在時間緊迫的壓力下，許多事情往往未經過充份的溝通，即作成決定，此種情形在各種開會場合最容易發現，故易生誤會。

8.下行溝通的障礙：當上級人員向下級人員下達指示或命令時，往往為顧及安全及控制因素，而不願向部屬多作說明，以致於部屬無法充分瞭解該指示或命令，影響執行的效果；再加上承轉過程過多，造成逐層損失之缺點。

9.上行溝通的障礙：當部屬向上級傳送意見或訊息時，常會採取保留態度，不願將真相完全傳達，以免增添上級麻煩，因而使主管無法了解全部的事實。同時其亦可能造成與下行溝通同樣的「承轉損失」缺陷。

10.平行溝通的障礙：由於組織趨向專業化而設立許多功能不同的單位，此種情形也會造成溝通障礙。如：專業忠誠之對立；權責劃分之不明確等均屬之。

(三)改善溝通的技能：

1.使用可理解與簡單扼要的語言或文字：艱澀文字看似典雅，但很容易為人所誤會。

2.設身處地為對方著想：就是「移情作用」(empathy)。移情作用就是傳訊者能夠感受到對方的觀點與情緒。

3.鼓勵反饋：在面對面的溝通過程中，傳訊者須不時徵詢對方對溝通內容是否了解，以改善溝通的效果。

4.有效的傾聽：「傾聽」意指主動地搜尋對方話中的意義，此時雙方都在思考，因此傾聽須全神貫注。

5.敏於感知部屬心境：在進行溝通時，溝通的雙方除借助於語言外，亦往往會借助非語言訊息以產生加強的效果，以傳遞所欲表達的訊息。

1. 避免壞的聽訊習慣：大多數的主管都是不善於聽訊，其原因有下列數端：

- (1) 注意力不集中
- (2) 聽得太快
- (3) 過於激動
- (4) 欠缺耐心

三民補習班



- (5) 欠缺宏觀的理解
- (6) 因人廢言
- (7) 易受外物影響而分心

7.保持自己的信譽：溝通者必須使自己成為可信賴的人，每一次的承諾或指示，皆是建立自身的信譽。

考點 9 行政責任

所謂行政責任係指公務員在執行公務時能夠「遵守法令」和「符合民意」，就是行政責任的落實，因此行政責任是在研究如何監督非民選人員所能取代的常任文官與政府民治原則的和諧議題。

回應: (responsiveness) :

彈性(flexibility) :

情境差異。

勝任能力(competence)：行政機關要有足以履行任務的能力

正當程序(due process)：負責或責任

廉潔

一、內部正式

1. 行政控制: 確保行政責任途徑中，**法制性最強**
2. 調查委員會
3. 人事、主計、政風之雙重隸屬監督體系: 人事、主計、政風一條鞭

二、內部非正式

1. 代表性科層體制:
2. 專業倫理:
 - A.我國**公務員服務法**是公務員倫理行為的主要法律依據及倫理規範。
 - B.**禁止旋轉門條款**--公務員離職**後三年**不得擔任與其離職**前五年**之職務直接關之營利事業

3. 弊端揭發: 公務員弊端揭發，美國於 1978「文官改革法」受到正式的保護

三、外部正式



1. 議會控制
2. 司法控制
3. 行政監察員: 最早見於**瑞典**
4. 選舉: 人民主權課責的最後手段

四、外部非正式

1. 公民參與
2. 傳播媒體: 媒體又稱為**社會的第四權**
3. 資訊自由

五、內控與外控

1. 房納的觀點

房納主張「**外在控制**」是不可避免的，其對民主政府之施政所提出的主張應基於三大原則：

人民是國家的主人翁

人民主權需要有制度以表達其意願並運用其權威

人民和民意機關應致力於權力的行使，有權監督政府官員促使其遵守法律。官僚制度在如此層層機構的監督下，方不至成為「**新的專制王國**」，其活動僅止於法律許可的範圍之內。

2. 費德瑞區的觀點

官僚制度的外部控制相當有限。由於政府性質的改變、行政業務的龐雜、專業知識的壟斷，非正式關係的建立、政治支持的動員等，均使得總統、國會、法院、甚至大眾媒體想要有效的控制官僚制度，遭到重重的困難。因此，**如何使官僚制度富有民主色彩，不能單從外部控制下手，而應兼施內部平衡。**

Friedrich 認為行政責任有雙重標準，**技術知識與百姓感受**，若是行政人員違反了其中一個標準，便要被課以行政責任。

六、哈蒙的三元責任

哈蒙(Harmon) 三元責任:



1. 政治責任:

嚴格的層級服從關係。

有限的控制幅度。

厲行正式的紀律體系。

國會的監督。

預算的控制。

2. 專業責任:

行政人員在法律授權範圍內，揮灑專業責任，由其向技術、知識和大眾輿情負起責任。關於專業責任鼓吹和闡述，當以「新公共行政」和「黑堡宣言」最具代表性。

3. 個人責任:

個人責任並不講究外在的標準和原則，而是重視行為者內在的看法。學者哈蒙(M.Harmon)將此種負責任的行為表現稱為「受煎熬的靈魂」。仰賴二種機制發生作用：自我反省能力+交互主觀能力

考點 10 行政倫理

行政權的擴大：政部門擁有大量的政策建議權和自由裁量權。

行政學以往研究的缺失：行政的研究一直著重在技術、過程、結構等價值中立的事實

面向上，未涉及價值

這就是第佛林和西蒙斯所謂的「不平衡的危機」。因此，我們必須探討價值問題，檢證其正確性與適當性。今後我們對行政的研究的觀點，須從「如何」改變為「應當」。因此，行政倫理的倡導應為新公共行政(NPA)提倡公共性的價值以後，黑堡宣言的倡導，使其主題更加彰顯。

貪污：行政貪污，是行政運作最為常見的弊端，也是行政倫理研究最常涉及的議題。

多手、髒手、「俘虜性組織」：

多手係指一個組織(尤其是大型組織)的諸多單位不能就其行動負起個別責任，只能將自己視為整體的一部份，由於涉及決策的部門多，由何者承擔政策運作的全部責任，為行政倫理與責任的主題。

髒手係指一件事情的處理，往往會透過某單位或個人的不義之手才能圓滿成功，導

致發生不符倫理的行為，而為實現組織目標，故將此不道德行為予以合理化。亦即在「目的使手段合理化」的驅使下，使用不合理的作法，以圖組織目標的達成，如此不合法化或不合理的行為仍被認為可以寬恕或期待的。「俘虜性組織」在美國的政治運作上，有一種奇特現象，那就是行政組織有時會成為利益團體的利益守護神、變成「俘虜性組織」。其中以美國的「軍事—工業複合體」最為人熟知。感染了「行政的動脈硬化症」

說謊、欺瞞與溝通扭曲

考點 11 行政中立

我國行政中立法考試重要法條

第一條（立法目的）

為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法。

公務人員行政中立之規範，依本法之規定；本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律

第二條（公務人員之定義）

本法所稱公務人員，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。

第五條（參與政治活動之權限）

公務人員得加入政黨或其他政治團體。但不得兼任政黨或其他政治團體之職務。

公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法介入黨派紛爭。

公務人員不得兼任公職候選人競選辦事處之職務。

第六條（利用職務之禁止行為）

公務人員不得利用職務上之權力、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。

第七條（從事政治活動之時間限制及例外）

公務人員不得於上班或勤務時間，從事政黨或其他政治團體之活動。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。

前項所稱上班或勤務時間，指下列時間：

一、法定上班時間。



- 二、因業務狀況彈性調整上班時間。
- 三、值班或加班時間。
- 四、因公奉派訓練、出差或參加與其職務有關活動之時間

第九條（從事政治活動或行為之禁止）

公務人員不得為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，從事下列政治活動或行為：

- 一、動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。
- 二、在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。
- 三、主持集會、發起遊行或領導連署活動。
- 四、在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。
- 五、對職務相關人員或其職務對象表達指示。
- 六、公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及二親等以內血親、姻親，不在此限。

前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。

第一項第四款及第六款但書之行為，不得涉及與該公務人員職務上有關之事項。

第十四條（違反中立行為之舉發）

長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為。

長官違反前項規定者，公務人員得檢具相關事證向該長官之上級長官提出報告，並由上級長官依法處理；未依法處理者，以失職論，公務人員並得向監察院檢舉。

第十七條（準用對象）

下列人員準用本法之規定：

- 一、公立學校校長及公立學校兼任行政職務之教師。
- 二、教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。
- 三、公立社會教育機構專業人員及公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員。
- 四、各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。
- 五、各機關及公立學校依法聘用、僱用人員。
- 六、公營事業對經營政策負有主要決策責任之人員。
- 七、經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。
- 八、行政法人有給專任人員。
- 九、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。

第十八條（獨立行使職權之政務人員準用本法）

憲法或法律規定須超出黨派以外，依法獨立行使職權之政務人員，準用本法之規定。

美國行政中立法

1. 赫奇法（Hatch Act）— 主要跟行政中立有關
美國於一九三九制定，後經修正補充的「赫奇法」（the Hatch Act）規定：公務員可登記參與競選或在選舉中投票；但另規定公務員不得運用職權或影響力，去干擾或影響選舉結果，亦不能對政治管理或活動積極參與。
2. 倫理法典（Code of Ethics）— 公務員倫理守則
美國公共行政學會之倫理法典計有 32 條條文規範，並歸為五大項：實踐公共利益、尊重憲法法律、展現個人廉潔、倡導倫理組織、追求專業卓越。
3. 政府倫理法（Ethics in Government Act）— 防止公務員貪污收賄
政府倫理法規定自總統以下的民選和任命的重要官員，都必須在規定的時間內公佈財產、收入、受禮等資訊。
4. 文官改革法（Civil Service Reform Act）— 重視社會公正、政治回應
主要是修正 1883 年的文官法（潘德頓法），強調設置相關人事機構，促進聯邦公務人員行政效率，並維護功績制原則之實行，以保障聯邦公務人員相關權利。

英國行政中立法

英國文官不介入政治紛爭（主要指選舉活動）之傳統，可回溯到一七一〇年議會頒布法令禁止郵政人員參與選舉活動；一九一〇年，樞密院令禁止文官介入政治紛爭，一九六〇年復規定文官不得公開發表演說，或以公開之方式自行或透過第三者宣布自己為目前或未來選舉之候選人。有關文官政治活動之限制，主要規定在一九五三年財政部發表之白皮書；一九九六年公布的「文官管理準則」（Civil Service Management Code）則綜合以前的規範作最新的補充。其具體作法是將文官予以分類，規定不同程度的政治參與範圍

考點 12 政府再造

一、政府再造的背景因素

依據學者 O.E.Hughes 歸納各先進工業化國家自 1980 年代以來陸續進行政府改造之背景因素，主要有四項原因，分別為

- 一、政府功能不彰，統治正當性遽降；
- 二、新古典經濟學崛起，理論指引改革行動；



- 三、企業部門變革成功，刺激公部門跟進；
- 四、技術環境急速變遷，衝擊政府之運作方式。而綜結各國政府改造之目的，亦不脫離擷節施政成本及提高政府效能兩項。

二、政府再造的迷思

Osborne 與 Plastrik 認為政府再造並非「萬靈丹，而且具備下列迷思

- (一) 自由主義論者的迷思
- (二) 保守主義論者的迷思
- (三) 市場機能論者的迷思
- (四) 員工取向的迷思
- (五) 人力資源論者的迷思

三、政府再造的理論模式與內涵

一、理論模式：

學者杜尼克(Melvin J.Dubnick)，試圖從近年來一般國家實施行政改革的途徑進行分析比較，以釐清當代政府再造的策略途徑。

- (一) 最低限度的國家論:
- (二) 管理再造的政府論:
- (三) 解除管制的政府論:

民營化

民營化之優點：

1. 彈性增加，成本降低
2. 借重民間專才
3. 落實服務對象受惠原則
4. 選擇性增加
5. 增加參與機會，整合資源網路
6. 資訊透明化
7. 運作健全化
8. 示範效果

民營化之限制：

- 1.適用性之困境
- 2.缺乏政治責任
- 3.不穩定因素之干擾
- 4.管理困境
- 5.營利機構參與之弊端

所謂「民營化」(privatization)，係指將公共服務移轉由民間提供或將公營事業之所有權或經營權移轉給民間的過程，學者薩瓦斯(Savas)將其分為三大類型，茲說明如下：

(一)撤資 (divestment)

(二)委託 (delegation)

- 1、簽約外包
- 2、特許權
- 3、補助
- 4、專用券
- 5、強制

(三)替代 (displacement)：當政府所提供生產或服務不能滿足社會之需求，而由私人部門取代供應。替代可分為：

- 1、功能不足之替代
- 2、退離減縮之替代
- 3、解除管制之替代

三民補習班

考點 13 各式預算制度種類補充

一 傳統預算制度 = 單式 / 項目 / 項目控制 / 項目列舉 / 費用預算制度(CBS)：



1. 創始於英國(最早有預算)
2. 1930 年以前之預算制度
3. 投入為取向
4. 原則：量出為入、收支平衡
5. 目的：控制支出
(根據支出項目加以歸類，唯對各個項目何以須要某一支出水準之資訊付之闕如，因此它僅具控制功能)
6. 1 年為期→流向的編列：採由下而上方式進行
* 漸進性決策：根據過去決策的經驗及基礎上作小幅度修正，成為新的決策
最適合漸進主義的預算制度。它只需參考過去的數據資料，在各機關的常態支出項目上做金額的增刪微調
7. 以現在為基礎，來考慮預算數量之增減

二 複式預算制度：

1. 1930 年經濟大恐慌
(福利國家觀念的興起：1927 年丹麥施行；1930 年瑞典實施成效最好)
2. 1936 年：經濟財政理論發展
3. 目的：達成經濟政策任務
4. 政府接收支之性質將預算分成：
 - (1) 普通預算 (經常預算)
 - (2) 資本預算 (投資預算)
5. 有助於達成預算平衡

三 績效預算制度 (PBS) = 計劃 / 成本 / 成本分析預算：

1. 20 世紀初期
2. 1949 年胡佛委員會提出(首先使用)
* 現代化預算的起源
3. 1950 年明文規定：預算會計程序法
4. 1951 年推行
5. 目的：管理 (控制 + 管理)
6. 以產出為取向；以管理為中心
7. 重視產出的績效之預算，以實現科學管理效果為目標
8. 基於政府職能、業務與計畫所編之預算
* 依據政府的工作計畫，針對完成工作計畫中每一項工作所需之成本而編製
9. 注意一般重要工作之執行或服務之提供，而不著眼於人員勞務、用品、設備等事物之取得
10. 特色：
 - (1) 對具體工作活動項目的確定
 - (2) 對單位成本的計算
 - (3) 工作績效衡量指標的選定
11. 1 年為期→流向的編列：採由下而上方式進行



* 績效預算：注重個別機關之年度計畫

設計計畫預算：加入中長期和跨機關之宏觀

12. 評估方法：

(1) 將企業的成本觀念引用到政府機關

(2) 尋求工作衡量單位：計算每一單位所耗成本

(政府首先制定有關的事業計畫和工程計畫，再依據政府職能和施政計畫制定計畫實施方案，併在成本效益分析的基礎上確定實施方案所需費用來編製)

(3) 就過去成果與現行計畫比較考核費用：有無增減

(4) 將各機關同性質的工作所耗經費相互比較，藉以考核行政管理的效率，並加以改進

(5) 比較各項工作費用的高低及相互關係，以明瞭在總預算中所佔之比重

13. 主要精神：

(1) 對機關組織於特定時間內之計畫和方案進行規劃

(2) 著眼於計畫成本和資源的連結

(3) 重視成本考量

14. 特性：

(1) 強調資源投入與產出之間的關係

(2) 重視預算與計畫的結合

(3) 強調成本效益分析的運用

四 設計計畫預算制度(PPBS, Planning Programming Budgeting System)=企劃預算制度：

1. 原始發明人：諾維克(成本分析及設計計畫預算之父)

* 強調：不同決策的成本效益分析

2. 源於 1915 年：杜邦公司引進的計畫預算觀念(當時不受重視)

3. 1949~1960 年：蘭德公司發展為 PPBS

4. 1961 年：國防部長麥納瑪拉首次推行於國防部(實行成功)

5. 1965 年：美國總統詹森採行(要求聯邦政府 21 個行政部門推行)

* 美國於 1966 年在聯邦政府全面實施

6. 精髓：明瞭一國經濟的現狀與潛能，利用一切分析工具→評估各種公共計畫的成本與效益，以協助政府擬訂出最佳決策，以利國家資源的合理分派使用

(集中在如何選擇替代案以達成政府機關的計畫目標；藉由各種有力的分析工具，保證資金的配置能達到最大的理性與效率)

7. 強調：以設計為中心；以分析為手段

8. 目的：提高行政效率

9. 5 年為期→流向的編列：由上而下方式進行

* 允許預算期間：延續數個年度，但仍分年實施

10. 將政府的多年度施政計畫及不同計畫方案的理性分析加以整合

(置於長程計畫之日標體系內，而就國家整體需要予以策劃，著重各項目標計劃間資源分配之競爭性，常使各項資源因配合計劃而有所更張)

11. 資源分配：將預算置於長程計畫體系內



12. 範圍：跨機關方式編制
13. 焦點：政策結果
14. 三大步驟：
 - (1) 目標的設計 = 設計的策定 = 政策目標之規劃 (Planning)
 - (2) 計畫的擬訂 = 計畫的作成 = 釐訂其細目計畫 (Programming)
 - (3) 預算的籌編 = 預算的編列 (Budgeting)
15. 系統分析四個階段：
 - (1) 問題明確化
 - (2) 調查
 - (3) 分析
 - (4) 解釋與評價

* 1971 年自美國聯邦政府預算中消失：太重視管理科學及經濟分析等的數量分析技術

五 零基預算制度(ZBBS)：

1. 1970 年美國德州儀器公司開始試行，結果成功
2. 復由創始人：彼得·皮爾→為文鼓吹
3. 1977 年美國總統卡特採用
4. 1979 年美國聯邦政府全面實施
5. 目的：提升效率
6. 流向的編列：採由下而上方式進行
7. 每一年度的預算審核都要從零開始重新評估
8. 單位主管：申請預算，應自計畫起點開始
9. 重心：決策案 = 決策 (包 / 套組 / 綱目表 / 計劃表)
* 最重要的核心：決策
10. 將每一個獨立的部門活動作為一個決策包
11. 各替選方案的先後順序排列 = 排列各決策案的優先順序
12. 重要效益：
 - (1) 集中注意預算程序於目標的綜合分析，與達成目標的計畫發展
 - (2) 綜合設計、評估與預算成為單一程序
 - (3) 鼓勵基層管理人員參與設計、評估與預算
 - (4) 促使各級主管人員能仔細評估其新舊施政與特定業務，清晰辨認成本效果
 - (5) 辨認配合目標所需的抉擇方法
 - (6) 辨認計畫間與計畫內的調換
 - (7) 提供各級主管人員以結合預算請求與決策有關優先的良好資訊
13. 缺點：
 - (1) 以零為基礎來編製預算，初期會增加主計人員及各主管人員工作負擔
 - (2) 如設計計畫預算一般，零基預算對某些難以數量化之政務活動亦難以衡量其效益
 - (3) 刪除舊有計畫或裁減機關員額人數易增加人事上之困擾

* 1981 年：由雷根總統停止

* 落日條款具零基預算制度精神

六 由上而下的精簡預算制度：

1. 1980 年以來，環境快速變遷，許多國家財政失衡與預算赤字遽增，開始減少施政成本及提高服務效能之預算改革，提高施政規劃及財政管理績效，成為各國焦點；並強調各機關在提出預算前，由中央預算主管機關事先確定預算目標，作為各機關編製預算準則
2. 1981 年美國政府推動由上而下預算，由行政首長與預算主管決定各機構的支出限額，再由各機構在限額範圍內，採行最有效能之計畫執行方式來編列預算，以達成目標

七 新績效預算 = 績效基礎 / 企業化 / 企業精神 / 成果 / 成果取向(導向) / 結果取向(導向) / 任務取向(導向) / 目標取向(導向)預算：

1. 1993 年美國總統柯林頓推行國家績效評鑑(NPR)採取：

- (1) 目標導向
- (2) 結果導向

2. 統籌調整：以施政成果與績效衡量作為預算分配的依據

3. 方式：偏重績效成果與企業化原則

4. 由上而下的預算：隨著歲入的不同而調整

5. 不只關切生產力與單位成本，包含目標範圍內每個政策、方案或機關長期影響的評估

6. 過程原則：

- (1) 強化成果的課責精神
- (2) 授能管理者
- (3) 合理改善預算發展過程

7. 做法：

- (1) 去除會計年度預算的浮報：同意將預算賸餘移為下年度使用
- (2) 重新研擬公帑運用的彈性
- (3) 實施標的取向的預算
(總量管制：超過水平刪除；未達水平則保留)

8. 特徵：

- (1) 彈性：不細分部門預算項目；允許年度結餘預算保留至下年度
- (2) 結果導向
- (3) 績效掛帥

* 表面上，與設計計畫預算都重視成本效益分析與績效評估等技術
不同點 - 設計計畫預算：以施政計畫的最適化作為改革宗旨；

企業化預算：藉預算制度的變更，促使公務員對績效負責

(* 以前的預算改革：以提供資訊、協助資源的最適配置為目標；



企業化預算：給行政管理者足夠誘因，以求善加執行支出計畫，而績效資訊的作用，在於完成課予責任的要求)

(* 設計計畫預算：著重在預算優先順序排列的決策階段；

企業化預算：重視執行績效的追求)

考點 14 公共政策之類型

(1).分配性政策

- a.指政府機關將利益、服務或成本，義務分配給不同的標的人口享受或承擔的政策。
- b.非零和賽局：一方之所得不會造成另一方的損失
- c.各種社會福利政策

(2).重分配性政策

- a. 指政府機關將某一標的人口利益或成本轉移給另一標的人口享受承擔的政策。
- b. 零和賽局：一方之所得會造成另一方的損失
- c.例如：綜合所得稅（所有的稅收政策均是）

(3).管制性政策

- a. 指政府機關設立一種特殊的原則或規範，以指導政府機關及標的人口從事某些行動。
- b. 零和賽局：一方獲利，而另一方失去利益
- c. 例如：空氣汙染管制、出入境管制政策

(4).自我管制性政策

- a. 指政府機關對於某一標的人口的活動僅予原則性的規範
- b. 非零和賽局
- c. 例如：政府授權各出口同業公業自行檢驗管制出口商品品質的政策

政策方案決策途徑

(1).政治性決策模式

(2).漸進決策模式(枝節的途徑)：林布隆 (Lindblom) 的《政治與市場》，著重從現在已有的政策或措施，去找尋漸進的代替性政策，而不做大幅度的政策變動。承平時代最常使用，因為爭議少；預算政策為代表。

➤ 林布隆：「民主的智慧寓於社會互動之中」

(3).**垃圾桶式決策模式**：決策乃於**組織化的無秩序**狀態下作成【**組織的無政府狀態**】。由**柯漢(Cohen)**、**馬區(March)**和**歐爾森(Olsen)**提出，指組織的決策過程就好像是將許多解決方案、問題與決策者丟置在一個容器中**隨機**碰撞的結果。組織化的無秩序其特質為：有問題的偏好、不明確的技術、流動式的參與。

垃圾桶中決策形成的四個要素：PPSC (a).問題 **problems** (b).解決方案 **solutions**
(c).參與者 **participants** (d).選擇的機會 **choice opportunities**

➤ 政策窗口：金頓，有三流，政治量流、政策量流、問題量流。

(4).**混合掃瞄決策模式**：政策為**理性與漸進**的綜合。由艾桑尼(Etzioni)所提倡。一方面可顧及長遠目標又可兼顧現實考量。

(5).**滿意決策模式**：又稱有限理性決策模式，由賽蒙所提出，反對古典經濟學家所主張「經濟人」的觀點，而認為人是「行政人」，行政人只追求滿意的或夠好的決策。

(6).**廣博理性決策模式**：又稱綜合理性模式，認為人是經濟人，即人是追求最大經濟利益者。

8. 政府對公共問題所抱持的態度（由消極到積極）

(1).**扼阻事件發生**（非決策、偏袒性決定）：除非絕對必要，否則應盡量避免此種情況的發生，因此種情況如處理不當，可能會引起更大的不滿及反抗。（又稱為權力的第二面貌）

(2).**任由事件發生**：政府機關對於已發生的問題，採取消極被動的作法，並不積極主動的予以處理

(3).**鼓勵事件發生**：政府機關積極協助當事人界定問題並加以處理；並鼓勵當事人積極提出問題及參與處理

(4).**促其發生**：政府機關主動設法讓問題發生，製造輿論，並積極予以處理。

9.政策規劃原則

卡普蘭(Kaplan)提出七項原則：

(1).公正無私原則

(2).個人受益原則：應考慮方案最終的受益者都必須**落實到一般人民**身上。

(3).劣勢者利益最大原則：考慮使社會上弱勢團體，能夠受到最大的利益

(4).分配普遍原則：考慮儘速使受益者擴大，即儘量使利益普及於一般人



- (5).持續進行原則
- (6).人民自主原則
- (7).緊急處理原則
- 10. 政策執行力的研究

政策執行

Pressman 和 Wildavsky 於 1973 年合著《執行》，定義為「**介於設定目標及達成該目標行動之間的一種互動過程**」。執行基本上是種演化和調適的過程，實非嚴格控制 監督所可奏效。

第一代政策執行研究【又稱由上而下執行模式】：由學者沙巴提爾提出，其主要內涵為：**A** 上級機關對下級機關負起政策執行的指揮與監督責任。**B** 機關首長對部屬採取嚴密的監督與管理態度，以達成預定的目標。

第二代政策執行研究【又稱由下而上執行模式】：由學者沙巴提爾提出，此模式強調政策的執行工作，主要是由下層人員，尤其是基層人員負責，因此應賦予基層執行人員與機關更多的自主權及自由裁量權，使他們能夠因應複雜的政策運作情況。

第三代政策執行研究：郭謹（Goggin）等人建構了「政府間政策執行溝通模式」來說明第三代的政策執行研究。這個模式將焦點置於聯邦及州政府之行政人員、立法人員、利益團體等，在動機與興趣方面的差異，並以此類變項預測及解釋政策執行行為及其影響。他們認為政策執行行為會因為政策、執行者、執行機關及執行環境特性的不同而有所差異，亦即採取權變執行理論的觀點。

第四代政策執行研究：由迪里昂（Peter DeLeon）所提出，迪里昂（Peter DeLeon）在 1999 年發表〈重訪失落的連結：當代執行研究〉一文，他檢視了過去三代政策執行的主要內涵及缺失，最後他提出了若干未來政策執行的主要

內涵及缺失，最後他提出若干未來政策執行研究的強調重點，並說那些重點已為第四代執行研究立下充分的基礎。

政策評估

一、「1930年」之「霍桑實驗」已具有「評估研究」之「雛形」：

真正奠定「評估研究」的「基礎」而為此一「領域」之「濫觴」者，為史蒂芬(Stephan)為「美國」羅斯福總統 → 「新政」計劃之「成效」所作之「分析」。

二、「政策評估」之「特徵」(主要屬性)：

依學者唐恩(Dunn)在《公共政策分析：導論》一書中對「政策評估」特性的看法有四：

(一)政策評估以「價值」為「核心」：

即「政策評估」較強調「政策」與「計畫」之「可欲性」或「價值」的「判斷」。

(二)政策評估乃「事實」與「價值」之「互依性」：

即「政策評估」之「訴求」所「憑藉」之「基礎」乃「事實」與「價值」→「並重」。

(三)政策評估乃「目前取向」與「過去取向」之「結果」：

即指「評估」具有「回溯性」。

(四)政策評估乃「價值二元性」：

即「政策評估」所「處理」之「價值」具有「雙重特性」→既是「目的」，亦屬「手段」。

三、「政策評估」之「功能」：

依學者唐恩(Dunn)之「看法」認為有三：

(一)政策評估可以提供有關「政策績效」之「可靠」及「有效」的「資訊」：

即「需求」、「價值」及「機會」透過「公共行動」所「達成」的「程度」。

(二)政策評估有助於「澄清」及「批判」其「目標」與「目的」之「選擇」所「繫」的「價值」：

基本上，「政策」的「價值」：

1. 可透過「界定」及「操作化」之「目標」與「目的」的「方式」而獲得「澄清」；
2. 其亦可透過「處理問題時」對「目標」與「目的」→「適當性」之「系統性質疑」而獲得「批判」。

(三)「政策評估」有助於「其他政策分析方法」的「應用」：

1. 包括：

(1)「問題建構」(problem structuring)；

(2)「政策推薦」(recommendation)。

2. 面對「政策績效不彰」時，可以藉由「重新界定目標」與「目的」之「方式」，以「助益」於「政策問題」的「重新建構」。

四、分類

預評估

規劃評估

可評估性評估

基於**增加評估研究被應用的實用性**，主張政策評估 不宜盲目評量那些華而不實的政策，導致毫無結論及 效用可言。

政策執行評估與監督

政策評估的方法演進

W. Dunn 政策評估一般標準適用於任何政策之評估的六項一般標準，分述如後：

- (一) 效能性：指某項政策達成預期結果或影響的程度；亦即將實際達成者與原訂的預期水準相比，藉以瞭解政策是否已產生所預期的結果。



(二) 效率性：指政策產出與所使用成本間的關係，可進一步分成兩類：

1. 技藝性效率：指以最少努力或成本完成某項活動或產品。

2. 經濟性效率：指政策整體成本與整體利益間的關係。

(三) 充分性：指政策目標達成後，消除問題的程度。（例累進稅率的推行）

(四) 公正性：指政策執行後導致與該政策有關的社會上資源、利益及成本公平分配的程度。

其作法有下列四種：

1. 個人福利最大化。

2. 保障最少量的福利。

3. 淨福利最大化

4. 再分配福利最大化

(五) 回應性：指政策執行結果滿足標的團體需求、偏好或價值的程度

(六) 適當性：指政策目標的價值如何、對社會是否合適

根據 Guba 和 Lincoln 的分類

第一代（1910 年~第二次世界大戰期間）強調「測量」

第二代（第二次世界大戰~1963 年）著重「描述」

第三代（1963 年~1975 年）注重「判斷」

第四代（1975 年~）主張「回應—建構性」評估

3people

三民補習班



第三部分 歷屆試題精選解析

- 亨利(N. Henry)提出 5 個公共行政典範(paradigm)，下列何者有誤？
 - 典範一:政治與行政分立時期
 - 典範二:行政原理時期
 - 典範三:公共行政即行政科學時期
 - 典範四:公共行政即管理學時期
- 在系統理論時期(system theory)，認為系統具有反熵作用(negative entropy)係指下列何者？
 - 次要系統各自獨立運作，可以排除不利因素之入侵
 - 系統可以排拒所有外在環境因素
 - 系統具開放性，能生生不息、永續發展
 - 組織需促進系統靜態的平衡，以具備面對內外環境改變之能力
- 下列何者不符合集體決策中議價協商型之特質？
 - 滾木立法(logrolling)為常見的形式之一
 - 兩個以上權威者的妥協過程
 - 憲法實務造成議價協商的必要
 - 政策被行政機關所控制
- 下列何者非文官制度中「品位分類制」的特質？
 - 薪俸合理，同工同酬
 - 以「人」為中心
 - 以名激勵，適合管理職位
 - 易培養通才
- 有關黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)之敘述，下列何者有誤？
 - 行政人員為公共利益受託者
 - 公共對話除應擴大個人自由的理念外，亦需兼顧社會公平正義
 - 主張「好的政府」和「好的管理」必須兼顧
 - 在憲政體制下堅守服從政務領導
- 有關跨域治理(Across Boundaries Governance)之敘述，下列何者正確？
 - 跨域治理參與者各自承擔風險
 - 跨域治理以機關利益為優先
 - 跨域治理蘊含系統思維的觀念
 - 跨域治理參與者首重競爭性
- 有關非營利組織之敘述，下列何者有誤？
 - 可扮演對市場的超然監督者
 - 避免支持少數團體利益



- (C)政府失靈亦是非營利組織存在的原因
- (D)政府官員也可能是非營利組織的董事

8. 混合掃描決策途徑(mixed-scanning decision-making approach)是下列哪兩種決策途徑的混合?

- (A)混合決策途徑、掃描決策途徑
- (B)滿意決策途徑、漸進決策途徑
- (C)漸進決策途徑、理性廣博決策途徑
- (D)菁英決策途徑、掃描決策途徑

9. 下列何者為政府之「非實質收入」?

- (A)公債收入
- (B)捐獻及贈與收入
- (C)罰款收入
- (D)菸酒稅收入

10. 瓦爾多(D. Waldo)發起「新公共行政」以檢討公共行政問題及未來發展，其主要論點為何?

- (A)反對建構新的組織型態
- (B)建立政府導向的組織
- (C)反對採用後邏輯實證論
- (D)主張入世的公共行政

11. 公民參與對政府活動與施政相當重要，有關公民參與之敘述，下列何者有誤?

- (A)落實民粹主義的精神
- (B)可使政府的政策較符合民眾的需求
- (C)提升政府公共政策合法性的基礎
- (D)可使不同階層者受到考慮與保障

12. 當公共問題發生後，政府機關因某些理由，極力尋求社會特定意見者的支持，使該公共問題 無法排入政府的政策議程內，此作法稱為下列何者?

- (A)緩衝作用(Buffering)
- (B)遏阻性決定(Nondecision)
- (C)吸納策略(Cooptation)
- (D)逼避作法(Avoiding)

三民補習班



第四部分 全真模擬試題詳解

1. 下列有關行政學學說的敘述，何者最正確？(A)韋伯 (Max Weber) 認為官僚體制的最大特徵是缺乏效率(B)美國羅斯福總統推行新政，促進新公共行政的出現(C)霍桑效應 (Hawthorne Effect) 是指增加組織公平性會帶來績效提升的效果(D)泰勒主義 (Taylorism) 就是由手工生產轉變為生產線生產
2. 下列有關科學管理 (scientific management) 理論的描述，何者最正確？(A)開創者為威爾遜 (W. Wilson) (B)主張經驗法則是科學管理的一切基礎(C)主張論件計酬(D)開創者為韋伯 (M. Weber)
3. 傅莉德 (M. Follett) 開創了動態管理學派，下列有關該理論途徑的敘述，何者最正確？(A)提倡額外價值論，認為公共行政是人類行動的基礎(B)認為團體中成員之意見或利益衝突，乃是必然現象(C)主張協調工作應以管理者利益優先(D)認為組織的最後權威是掌握在組織最高主管手中
4. 「組織運用系統性的科學知識，有計畫地發展和強化組織策略」的作法，係指何意？(A)組織文化(B)組織溝通(C)組織課責(D)組織發展
5. 依據我國中央行政機關組織基準法規定，辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等，其分類名稱為：(A)業務單位(B)輔助單位(C)決策單位(D)直線單位
6. 我國中央政府總預算案之歲入與歲出，不包含下列何種基金？(A)營業基金(B)作業基金(C)債務基金(D)信託基金
7. 以人為中心，就公務人員所具有的資歷作為分類標準的人事體制，稱之為：(A)職位分類制度(B)品位分類制度(C)官職分立制度(D)公務分類制度
8. 「政策規劃時應考慮方案的持續性，以長遠的眼光設計方案內容」，此為卡普蘭 (A. Kaplan) 所主張的那項原則？(A)人民自主原則(B)持續進行原則(C)公正無偏原則(D)緊急處理原則
9. 針對公共問題本質、原因以及背景等，進行系統化與科學化的分析，以決定要如何處理，主要指下列何項活動？(A)政策規劃(B)政策問題認定(C)政策分析(D)政策研究



10. 政策分析的目的在尋找如何制定較佳的決策，以解決實際問題，此乃是指那一種的政策分析？(A)描述性(B)規範性(C)客觀性(D)技術性
11. 下列關於管制性政策（regulatory policy）的敘述與案例，何者錯誤？(A)政府以法規指導或限制標的人口之行動(B)政府授權同業公會認定其會員資格與權利義務(C)通常會使特定方受益，另外一方有損失(D)常見的案例如出入境或外匯管制
12. 彼得斯（G. Peters）所提出的「市場模式」治理，下列何者不是該模式的管理發展方向？(A)鼓勵參與決策(B)重視政府干預(C)彈性獎勵(D)靈活預算制度
13. 下列對於全球治理（global governance）之敘述，何者最正確？(A)意涵等同於全球化(B)研究如何將國家發展成世界霸權(C)探討政府如何運用各種治理策略回應全球化(D)強調自由貿易的重要性
14. 在行政責任確保途徑中，下列何者是人民主權的課責手段？(A)議會控制(B)司法控制(C)行政監察員(D)選舉
15. 依據公務員服務法第 14 條之 1 規定，公務員於離職 3 年內，不得擔任與其離職前幾年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問？(A)2 年(B)3 年(C)4 年(D)5 年
16. 庫珀（Terry L. Cooper）在《負責任的行政人員》一書中，建議避免提供任何合乎倫理的正確解答或行動，而是要求行政人員讓每個倫理選項通過四道篩檢關卡，下列何者非屬之？(A)法令規章(B)倫理原則(C)預先練習辯護(D)預先自我評估
17. 下列何者是公務人員行政中立法之適用對象？(A)政務官(B)民選地方行政首長(C)職業軍人(D)公立學校職員
18. 進行政策評估時，評估者重視利害關係人的主張、關切與議題之分析，此種觀點最接近下列何種評估類型？(A)實驗室實驗(B)實地實驗(C)社會實驗(D)回應性評估
19. 關於新公共行政之敘述，下列何者錯誤？(A)關注於規範理論、道德價值(B)主張建構顧客導向、回應性強的組織型態(C)主張行政研究應價值中立，建構可應用性理論(D)主張以決策、角色、群體為研究對象，發展中程理論



20. 立法院在 2017 年通過「前瞻基礎建設特別條例」，此一「重大建設」之預算編列，係採用下列何者？(A)第一預備金(B)第二預備金(C)追加預算(D)特別預算



3people

三民補習班