

# 《行政學》

甲、申論題部分：(50分)

一、試以「從政府到治理(From government to governance)」這句話，闡述數十年來公共行政典範移轉的歷程。(25分)

試題評析	自1990年代末以來，治理一直是公共行政學術領域經常討論的重要概念。因此，幾乎每一本教科書及補習班考試用書均具有治理相關章節。即便如此，治理相關試題仍為考生的頭疼部分。本次地特第一題算是個「大哉問」題目，考生必須非常廣博地對各種治理途徑分別論述。預估中上程度考生較能獲得高分。
考點命中	《高點·高上行政學講義》第四回，譚士林編撰，頁24-30。

答：

從「政府」到「治理」(“From Government to Governance”)意指從「政府獨力解決公共問題、獨力生產及輸送公共服務」，轉變為「由政府與民間協力解決公共問題、協力生產及輸送公共服務」。

(一)治理之意涵：聯合國全球治理委員會(Commission on Global Governance)將治理界定為「眾多公共或私人機構及個人，處理其共同事務之諸多方式的聚合。在治理過程中，具不同利益或價值衝突之多元行動者，將得以相互協調並採取集體行動。此外，治理包括各種可確保行動者順服的正式制度及結構，以及種種非正式配置規則。」治理具以下特徵：(1)治理並不是一套規則或一個活動，而是一種過程。(2)治理過程的基礎不是控制，而是協調。(3)治理的範圍同時涵蓋公部門及民間部門。(4)治理是多元行動者持續互動所形成之機制。

(二)治理之類型：依據H.G. Frederickson & Kevin B. Smith (2003)之觀點，治理一詞意指「對公共行政所進行之重新定位(“the repositioning of public administration”)」。而當代公共行政之發展可以下述三種治理途徑做為代表：

- 1.市場導向治理：依據C. Hood & M. Jackson之界定，此種治理途徑具有以下特質：(1)重視專業管理人員在治理過程中所扮演的角色；公部門組織中須具有熟練的專業管理人員，以利長期策略之規劃及擬定。(2)分權化的執行過程；重視各基層執行機關的產出成果，以達顧客導向、因地制宜之效果。(3)績效導向--重視效率、效能之追求；「以較少資源成就更大功效(Do More with Less)」。(4)使用私部門管理方法→藉績效管理對政府機關的產出表現從事評量。(5)引入市場競爭機制→促成機關之間，以及政府與民間之間競爭關係。(6)結果導向--重視結果勝於流程。(7)簡化行政流程→去除官樣文章、繁文縟節(red tape)。
- 2.網絡途徑治理：依據Rhodes之界定，此種治理途徑具以下特質：(1)相互依賴性--在治理過程中，公、私、志願部門之間具資源互依性，必須藉合作、協力方式共同解決公共問題，以及達成共同目標。此種因資源互依所產生的合作關係，將導致公、私、志願部門的功能及責任界線日趨模糊。(2)持續互動--為達成共同目標，網絡成員將進行持續地互動及資源交換。(3)近似於賽局的互動--網絡成員以相互信賴感作為基礎，藉協商而制定共同同意的遊戲規則。(4)具相對自主性--網絡成員可以自行界定目標，以及採取合作方式而達成目標，從而無需政府提供直接引導。
- 3.全球化趨勢下之治理：Keohane & Nye認為，全球治理(Global Governance)是在全球化趨勢下，多元公共、私人行動者以協力方式管理其共同事務的持續過程；在此協力過程中，將涉及持續地衝突與協商。此種過程為超國家(supra-national level, 國際)、國家(national level, 中央政府)、次國家層次(subnational level, 地方政府)治理的總和。

二、試說明「基層官僚(street-level bureaucracy)」之定義與困境，並且闡述基層官僚面對困境時，會發展出那些應對行為。(25分)

試題評析	近年來，地特行政學不斷出現公共政策領域的申論試題。本題亦不例外。基層官僚相關概念已在公共政策考科出現多次，但出現於行政學則屬近十五年來第一次。即便不是艱澀冷僻的考題，但多數考生仍會有措手不及之感。對一般行政類科考生而言，中等程度者應可獲得合理分數。其他不須考公共政策之類科考生，則較難獲得高分。
------	---

**考點命中** 《高點·高上公共政策講義》第二回，譚士林編撰，頁69-71。

**答：**

依據Michael Lipsky (1980) 之界定，基層官僚乃位居官僚系統中最底層，且與公民（顧客）面對面地進行頻繁互動的公職人員。在美國行政制度中，第一線官僚人員並不限於基層文官，凡與民眾進行密切互動的基層公職人員，例如：基層員警、消防隊、國民兵、社工人員、公立中小學教師等--均屬之。在我國文獻中，則多用以指涉基層文官及基層員警。

- (一) 基層文官之特質：(1) 基層官僚與顧客之間具「資訊不對稱」的關係，從而可藉由資訊優勢而操控或引導顧客行為。(2) 在「僅此一家，別無分店」的業務壟斷情形下，基層官僚可以強迫顧客接受既有服務內容或品質，以及操控顧客之態度與行為。由於顧客的選擇極為有限，所以通常會在非志願狀態（non-voluntary status）下，以相對順服於第一線官僚人員的方式來換取較有效率的服務結果。(3) 基層官僚人員將自行對顧客進行類別劃分；針對不同類別各課提供不同處置，但對同一類別的顧客則提供一致處置。(4) 即使位居官僚系統的底層，基層官僚，尤其是具有「準專業性（semi-professional）」的社工、基層教師以及警消人員，仍然具有自由裁量權（discretion），可以自行詮釋政策內容、自行選擇執行手段，以及自行決定資源配置方式。
- (二) 基層官僚所面對之困境：基層官僚人員將產生以下矛盾、衝突：(1) 個人理念、價值與法令內容、組織慣例之間的衝突。(2) 積極回應顧客與一視同仁的衝突。(3) 自我期許與權力妥協的衝突。(4) 專業自主與回應顧客之衝突。
- (三) 基層官僚面對困境時的因應策略：基層文官為處理龐大工作壓力及價值衝突現象，將：(1) 傾向優先處理固定、明確的問題，從而犧牲複雜、無慣例可循的問題。(2) 採行「抹奶油（creaming）」策略：選擇處理較可能成功、但卻不見得是最需要處理的個案來處理。此外，Hudson (1989) 認為，基層官僚具有三項行為策略：(1) 修正顧客的需求，藉使工作方便進行。(2) 修正自身認知狀態以迎合實務環境需求。(3) 將顧客劃分為不同類別，藉以提供不同處置方式。

**乙、測驗題部分：（50分）**

- (D) 1 新公共行政學派是在傳統關切的效率價值之外，再加上一些不同的價值，下列何者最受新公共行政學派的重視？  
(A) 自由 (B) 多元化 (C) 個人主義 (D) 社會公正
- (C) 2 下列何人認為新公共管理所強調之政府角色，並不能滿足人民對於政府的高度期待，從而主張應該重視公共行政當中的「服務」觀念？  
(A) 賽蒙 (H. Simon) (B) 薛瑞 (W. Sayre) (C) 丹哈特 (R. Denhardt) (D) 李普斯基 (M. Lipsky)
- (C) 3 「新公共服務」理論係以下列何者來描述接受政府服務的對象？  
(A) 代理人 (B) 選民 (C) 公民 (D) 顧客
- (A) 4 從追求效率的目標而言，1980 年代興起的新公共管理 (New Public Management) 和下列那一派管理理論之間有著共同核心要素？  
(A) 科學管理 (B) 新公共行政 (C) 系統理論 (D) 後邏輯實證論
- (C) 5 「網絡型組織」可以被歸類為美國公共行政學者彼得斯 (B. G. Peters) 所謂的四種新治理模式的那一類型？  
(A) 市場式的政府 (market government) (B) 垂直式的政府 (vertical government)  
(C) 彈性化的政府 (flexible government) (D) 管制式的政府 (regulatory government)
- (C) 6 有關行政院幕僚長的名稱及內涵，下列敘述何者錯誤？  
(A) 名稱為秘書長 (B) 特任職 (C) 對外代表行政院 (D) 綜合處理行政院幕僚事務
- (D) 7 「團體人員彼此提供的相互協助並不相稱，下級人員多寄生於上級主管，只享權利而不盡義務」，此種非正式組織一般稱為：  
(A) 水平攻擊集團 (B) 水平防守集團 (C) 垂直共棲集團 (D) 垂直寄生集團
- (D) 8 我國公務人員俸給種類之加給項目，並非反映下列何種薪資決定因素？  
(A) 職務的責任 (B) 知識與技能 (C) 工作危險性 (D) 社會均衡性
- (C) 9 下列有關我國公務人員俸給制度之敘述，何者錯誤？

- (A)俸給項目分為本（年功）俸、加給 (B)加給區分為職務、技術或專業、地域等三類加給  
(C)最高與最低俸點相差800 俸點 (D)薦任六職等本俸分為五級
- (D) 10 下列何者不屬於我國中央政府可支用的稅收？  
(A)營業稅 (B)證券交易稅 (C)贈與稅 (D)房屋稅
- (D) 11 下列那項改革與財政課責改革沒有關係？  
(A)財政透明 (B)權責會計 (C)財政紀律 (D)公私協力
- (B) 12 下列何者是學理上主張財政分權的主要理由？  
(A)促進地方政府間之均衡發展 (B)因地制宜  
(C)強化中央對地方政府之監督 (D)可達成年度預算平衡
- (B) 13 下列那位學者較早提出政策科學一詞，主張重視政策取向的研究來解決社會問題？  
(A)賽蒙（Herbert Simon） (B)拉斯威爾（H. D. Lasswell）  
(C)羅爾斯（John Rawls） (D)唐恩（William Dunn）
- (A) 14 某一領域的政策問題經常會影響另一領域的政策問題，這是屬於政策問題的那一種特性？  
(A)互賴性（interdependence） (B)主觀性（subjectivity）  
(C)人為性（artificiality） (D)動態性（dynamics）
- (C) 15 有關唐恩（W. Dunn）所提出結構不良的政策問題的概念，下列敘述何者錯誤？  
(A)結構不良的政策問題通常決策參與者眾多，方案後果亦呈現高度不確定性  
(B)結構不良的政策問題亦可稱之為第二類型的政策問題  
(C)結構不良的政策問題對政策方案的偏好順序具有遞移性  
(D)我國核四廠應否續建的問題是屬於結構不良的政策問題
- (C) 16 社會中存在某些平時並不顯露的民意，只在政府採取某種政策後才表現出來，請問這是民意的何種特性？  
(A)同質性 (B)多變性 (C)潛在性 (D)容忍性
- (B) 17 下列何者不是層級組織（官僚體制）出現的主要理由？  
(A)降低交易成本的考量 (B)豐沛的社會資本 (C)提升組織效率 (D)因應組織規模的逐步擴大
- (D) 18 國家機關各級政府之間垂直或水平的互動關係，稱為下列何者？  
(A)自治協調關係 (B)府會關係 (C)公共關係 (D)府際關係
- (B) 19 有關知識形成的過程與層級性，包括智慧、資料、知識、資訊等概念，其由低至高階層級的順序為何？  
(A)資料、智慧、知識、資訊 (B)資料、資訊、知識、智慧  
(C)資料、資訊、智慧、知識 (D)資訊、資料、知識、智慧
- (C) 20 下列何者係指政府機關中，隱藏於組織成員腦海中的經驗、技術、文化習慣等，無法以書面文字顯現出來的知識類型？  
(A)客觀的知識 (B)外顯的知識 (C)默會的知識 (D)命題的知識
- (D) 21 下列那一種溝通系統主要是建立在組織成員的社會關係上？  
(A)上行溝通 (B)下行溝通 (C)水平溝通 (D)非正式溝通
- (A) 22 在實務上，一項公共政策究竟能否實現公共利益總是難以判斷。學者全鍾燮（Jong S. Jun）建議公共利益可以用八種判準加以衡量，下列那一組不在他所提出的判準之列？  
(A)政黨衡平、全球視野 (B)輿論民意、充分開放  
(C)民主程序、專業知識 (D)公民權利、倫理和道德標準
- (C) 23 按羅森布倫（D. H. Rosenbloom）觀點，公共行政主要涉及那些面向與途徑？  
(A)政治、經濟、社會 (B)政治、經濟、管理 (C)政治、法律、管理 (D)經濟、管理、法律
- (D) 24 下列何者較符合「由下而上」政策執行模式的特質？  
(A)由中央政府主導，地方政府配合執行 (B)委外機關對承包商具有監督權責  
(C)機關首長對部屬採取嚴密的管理監督 (D)基層政府機關較有自主裁量權
- (A) 25 下列何者形容行政組織及團體社會化對於成員態度與主張的本位主義副作用，亦即「職位決定立場」？  
(A)邁爾斯定律（Miles' Law） (B)墨菲定律（Murphy' s Law）  
(C)白京生定律（Parkinson' s Law） (D)不稀罕效應（BOHICA）