

# 《行政學》

## 試題評析

第一題：相當傳統的考古題；在坊間所有教科書中均可找到參考解答。一般程度考生應可得12-15分。

第二題：也是傳統的考古題，但卻擴大了提問範圍。熟悉「預算制度沿革」的考生應可獲得12-18分；僅熟悉「個別預算制度」，但卻不熟悉「沿革發展」的考生可能無法獲得較佳的分數。

測驗題：今年測驗題全無艱澀或冷門的題目。考題與選項設計上偏重理解而少記憶，靈活而不失鑑別考生之能力，出題水準相當不錯。一般程度考生應可答對18-20題。

### 甲、申論題部分：

一、何謂新公共行政(New Public Administration)？其主要論點為何？對我國當前行政運作有何啟示？試分別析論之。(25分)

#### 答：

(一)新公共行政的意義：新公共行政是1968年Waldo與一群年輕的公行研究者(Kirkhart, Fredrickson等)在雪城大學的Minnowbrook會議廳舉行一學術會議。該會議的目的在於：提出與傳統行政研究途徑所不同的研究重點與取向，藉以對傳統途徑提出批判。

(二)新公共行政的論點：

- 1.行政與政治合一的觀點：行政無法自絕於權力運作之環境外；行政官員也必須承擔界定、捍衛公共利益價值之責任。
- 2.公共行政的探討面向應予以擴充—
  - (1)重視環境、社會的變化情形。
  - (2)關懷行政人員所遭遇的問題(例如：倫理困境)。
- 3.以後邏輯實證論取代邏輯實證論的「價值中立」觀點；主張在行政研究上，研究者應力求事實與價值並重，進而為公共行政實務運作提供規範性之價值建議。
- 4.公共行政必須適應變動環境的需求；行政研究者應考量政府與外在環境之間的互動關係。
- 5.建構新的組織型式—Kirhart的「協和式」組織(consociated model)：以臨時性、任務導向之組織取代傳統的官僚結構。
- 6.行政組織應回應服務對象的需求；主張「弱勢優先」之價值，積極促進公民參與。
- 7.藉由政治教育強化行政官員對於民主價值的支持與實踐程度。

(三)新公共行政對於我國當前行政運作的啟示：

- 1.強調民主參與的重要性，可促進我國行政運作走向民主化之路徑。
- 2.重視實質價值的反思與辯證，有助行政官員擺脫物化思考的困境。
- 3.主張對文官施予適當之政治教育，使其由內而外地產生內在之責任感，如此將有助我國文官提升其內在倫理意識之建構。
- 4.提出彈性、任務導向之協和是組織架構，可謂傳統、僵化的官僚結構提供替選架構。
- 5.重視弱勢優先、公平正義等價值論述，有助我國行政官員對服務對象產生實質關懷，進而使公共行政成為捍衛正義價值的第一道防線。

二、自二十世紀初至今，政府預算制度歷經多次改革變化。請依照時間順序，說明政府預算制度的沿革發展、改革原因及各項預算制度的特徵。(25分)

#### 答：

(一)傳統(單一)預算制度(～1930年代初期)

- 1.改革原因：以建構行政預算作為其改革原因。傳統預算純為人民對政府的支出予以適當的限制，其重點在避免支出浪費，與禁止徵斂；終極目的則在減輕人民的負擔。
- 2.特徵：
  - (1)以「控制」(便於議會審核監督)作為其主要精神。

(2)政府預算編製，原則在於「量出為入」與「收支平衡」。

(3)內容上只在將國家一切收支全部編入單一預算中，無區分政府支出之屬性。

(二)複式預算制度(1930年代~1940年代末期)

1.改革原因：

- (1)改革單一預算制度無區分政府支出屬性之缺失。
- (2)經濟大恐慌以及羅斯福新政的影響。
- (3)凱因斯經濟理論的影響。

2.特徵：

- (1)將政府支出區分為資本支出與經常支出。
- (2)不再追求政府年度預算平衡，而改追求預算之長期平衡。
- (3)有利於長期經濟計畫，允許政府以舉債支應大型經濟計畫。

(三)績效預算制度(Performance Budgeting System, PBS；1950年代初~1960年代中期)

1.改革原因：

- (1)政府開始追求預算使用效率之問題。
- (2)複式預算無法呈現出政府施政計畫為何。
- (3)1949年胡佛委員會提出改革建議。

2.特徵：

- (1)以科學管理作為理論基礎，旨在追求預算經費使用之效率性。
- (2)以政事、施政計畫、工作計畫或業務計畫為預算科目的分類，使施政計畫與支出預算兩相適應與控制。
- (3)以「管理」作為其核心精神。

(四)設計計畫預算制度(Planning-Programming-Budgeting System, PPBS；1965~1977)

1.改革原因：

- (1)績效預算忽略政府施政計畫多具有跨年度、跨機關之屬性，從而無法有效呈現長期計畫的經費支應情形。
- (2)PPBS 在國防部的成功使用經驗。

2.特徵：

- (1)全然「由上而下」的預算編制過程，符合廣博理性精神。
- (2)將 A.目標的設計、B.計畫的擬訂、C.預算的籌編，三者相結合而成的預算制度。
- (3)以「設計」為中心，以「分析」為手段，而以提高行政效率為目的。
- (4)對長期經建計畫提供了有效的技術。
- (5)將預算作業與長期策略功能相結合。

(五)零基預算制度(Zero Basis Budgeting System, ZBBS；1977~1981)

1.改革原因：

- (1)PPBS 過度著重長期計畫而導致預算配置產生僵化、不易調整的現象。
- (2)卡特總統主張使用 ZBB。

2.特徵：

- (1)要求每一單位主管於申請預算時應自計畫之起點開始。採取動態觀點衡量公共支出，以效益來顯示決策案，使效益低的計畫得以刪除，可發揮總體支援的最大效益。
- (2)將審核與驗證工作仍由各單位主管負責，詳為說明需求預算之適當性；藉以賦予預算過程「自下而上」的參與精神。
- (3)為方案導向，重視長期目標的配合與整體的觀念，亦兼顧短期目標之效益。

【參考書目】

1. 譚士林講義，第1回，第36-38頁，及上課筆記。
2. 譚士林講義，第4回，第32-38頁，及上課筆記。

## 乙、測驗題部分：

- B** 1. 下列那一項其實就是我國行政院研究發展考核委員會所指稱的「事中評估」？  
 (A)預評估 (B)政策監測 (C)政策影響評估 (D)政策產出評估
- A** 2. 艾賽尼 (A. Etzioni) 認為做決策時，一方面要顧及基本決策，另一方面也要考慮漸進決策。此即為下列的那一種決策模式？  
 (A)混合掃描模式 (B)綜合理性模式 (C)行為模式 (D)直覺模式
- C** 3. 受到政府政策直接或間接影響，並對政策下了「賭注」的個人或團體，一般稱之為何？  
 (A)政策競爭者 (B)政策有力人士 (C)政策利害關係人 (D)政策評估者
- B** 4. 若干國家規定在進行預算審查時，必須遵循「隨收隨付」(pay-as-you-go, 或譯為「收支相抵」)原則，在此原則之下的說法，下列何者最為恰當？  
 (A)由受益者支付增加的計畫經費 (B)提案增加某項計畫經費時，必須指明相對財源以為挹注  
 (C)依據能力原則，由納稅人分攤該年度新增計畫的經費 (D)如歲入短收，必須等比例的刪減各個支出計畫的經費
- C** 5. 下列何者為政府之「非實質收入」？  
 (A)菸酒稅收入 (B)罰款收入 (C)公債收入 (D)捐獻及贈與收入
- D** 6. 公務人員考績法規定，年終考績考列那一個等第，即予以免職？  
 (A)甲 (B)乙 (C)丙 (D)丁
- B** 7. 一般而言，矩陣式組織係由那兩種次級組織交織而成？  
 (A)功能性組織與地區性組織 (B)功能性組織與專案性組織 (C)程序性組織與專案性組織 (D)程序性組織與地區性組織
- D** 8. 組織需要進行「部門化」的最基本原因在於：  
 (A)形成非正式組織 (B)促進創新活動 (C)形成策略 (D)分工合作
- D** 9. 在非正式組織中，個人權力的主要基礎為何？  
 (A)長官的授予 (B)合法的權威 (C)職位的權力 (D)認同的權力
- D** 10. 比較而言，下列何者不是「首長制」組織的優點？  
 (A)事權集中 (B)行動迅速 (C)減少衝突摩擦 (D)不易營私舞弊
- C** 11. 英國新右派與下列何者理念最不契合？  
 (A)新自由主義 (B)新古典經濟學 (C)黑堡宣言 (D)公共選擇理論

- B** 12 下列何種觀點或理論最強調人是理性與自利的？  
 (A)公共管理 (B)公共選擇 (C)新公共行政 (D)黑堡宣言
- B** 13 下列何者不是黑堡宣言 (Blacksburg Manifesto) 所強調對於文官的期許？  
 (A)捍衛公共利益 (B)落實顧客導向 (C)發揮專業責任 (D)扮演賢明少數
- C** 14 著名行政學研究者巴納德 (C. I. Barnard) 為下列何項之代表人物？  
 (A)理性決策理論 (B)胡桑實驗學派 (C)動態平衡理論 (D)人性本善理論
- C** 15 依照系統理論的觀點，下列何者並不是組織的特性？  
 (A)組織維持動態的平衡 (B)組織兼顧適應及生存的目標  
 (C)組織的管理不具有彈性 (D)組織是開放型的，與其環境充滿互動的關係
- D** 16 有關政府推展公眾關係所應遵循的原則，下列何項敘述錯誤？  
 (A)方略不可一成不變 (B)須有社會責任觀念 (C)重視雙向溝通協調 (D)應該盡量隱惡揚善
- B** 17 由許多自主的分子國組成，為了某些特殊目的所形成的聯合組織體，這種政府體制稱之為：  
 (A)單一制 (B)邦聯制 (C)聯邦制 (D)混合制
- B** 18 下列關於公共事業民營化的敘述，何者正確？  
 (A)民營化後機關的經費來源，仍需仰賴政府的撥款 (B)民營化可以改善公營事業資產與服務功能的經濟績效  
 (C)民營化是源自於社會主義的精神，一種大政府的思維 (D)一般認為，所有的公營事業皆可民營化
- A** 19 下列何者並非「全面品質管理」的核心概念？  
 (A)由管理者與專家決定品質 (B)以不斷持續改進為目標  
 (C)以全面參與為原則 (D)強調工作與人性的整合管理哲學
- C** 20 關於組織非正式溝通的特質，下列敘述何者錯誤？  
 (A)是由人員間的社會交互行為而產生  
 (B)來自人員的工作專長及愛好閒談之習慣，其溝通並無規則可循  
 (C)對於消息的傳遞比較緩慢  
 (D)大多於無意中進行，可以發生於任何地方、任何時間，內容也無限定
- D** 21 一般機關首長的秘書，因為能夠隨時接近首長，便被他人另眼看待有所巴結，從而具有下列何種權力？  
 (A)獎賞權力 (B)參照權力 (C)資訊權力 (D)關聯權力
- C** 22 根據我國預算法之規定，供特殊用途之歲入，若是付出後仍可收回，且非用於營業者，屬於那一類基金？  
 (A)營業基金 (B)信託基金 (C)作業基金 (D)資本計畫基金
- A** 23 所謂「政策規劃及執行不可忽略個別團體以及地方關懷的情境差異」，係指行政責任的那項系統性意涵？  
 (A)彈性 (B)敬業 (C)正當程序 (D)勝任能力
- C** 24 公務員服務法規定公務員於離職後三年內，不得擔任與離職前五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。此謂之為什麼條款？  
 (A)漂白門 (B)百樂門 (C)旋轉門 (D)羅生門
- D** 25 官僚體制 (Bureaucracy) 發展的極致，被學者認為是有「建立王國」(empire building) 的傾向，並有違民主原則，其原因為何？  
 (A)官僚體制的專業分工設計，將使人員的工作生活品質降低  
 (B)官僚體制的非人情取向要求，將使人員感到枯燥乏味、士氣低落  
 (C)官僚體制的永業取向設計，將會產生工作績效與資深年資兩方面的衝突  
 (D)官僚體制將利用其專業知識和公務機密，擴大其利益與權力，擺脫外界的監督