

《行政學》

一、中央與地方財政關係常有論爭，請從學理上來分析主張財政集權與分權的理由各為何？（25分）

試題評析	我國坊間公共行政教科書及考試用書均有府際關係及財務行政單元，但卻少有相關書籍系統性的論述財政集權及分權的內涵及優缺點。本題擬答乃參考財政學教科書。但申論題並無真正標準答案，考生可參考及改寫單一制（集權制代表）及聯邦制（均權制代表）府際關係之內容，若轉化得宜，亦可被視為適當之作答內容。
考點命中	《高點行政學講義》第五回，譚士林編撰，頁69-70。

答：

- (一)財政集權之意義：財政集權指財政權力集中在中央政府，地方政府僅具有少量的財政權力，地方政府財政對中央政府具有較強的依賴性。
- (二)財政分權的意義：財政分權是指各級政府有相對獨立的財政收入與支出範圍，以處理中央政府與地方政府及各政府間關係等的財政體制
- (三)支持財政集權之理由：
- 1.財政集權具有高度的統一性和一致性：中央政府具有高度的經濟調控能力，在公共產品的供給上居於支配地位，有利於中央政府對全國性公共產品及對國計民生有重要影響的公共產品的統一供給。
 - 2.有利解決地方公共財貨服務供給之外部性問題：由於公共服務具外部性，特定公共服務的提供，將可能導致某個行政區域獲利，但其他行政區域則遭致損失。例如，在某個縣市設立科學園區，導致至鄰近縣市青年人口外移現象。若由中央協調具有較強外部性的公共產品供給，有助於減輕或處理外部性問題。
 - 3.有利於提升公共服務生產、提供之公平性：由於行政區域或地方政府的條件、資源不一，導致公共服務數量、品質產生差異，形成不公平現象。例如：我國中小學教育資源分配呈現之城鄉差異現象。若由中央政府對公共服務進行生產、輸送，有助於協調不同地區在公共服務供給上的差異，以維護公共產品供給的公平。
 - 4.有利於稅收徵收：由中央統一對流動性較大的稅收進行徵收，有利於提高稅收徵收之效率及公平。以公司所得稅為例，許多公司並非在一個地區而是跨地區經營的，單一地方政府難以準確地確定公司所獲得的利潤。中央政府進行統一徵收則可以最大限度獲取相關信息，從而提高效率。因而，流動性較強的全國性稅收由中央政府來徵收更有效率，地方政府只應該對地區流動性較小的稅種進行徵收。
- (四)支持財政分權的理由：
- 1.財政職能性與收支具相對獨立性：因各級政府職能明確，使相應各級政府的收入與支出範圍亦相對明確。
 - 2.提升公共服務之生產輸送績效：由於事權與財政權相統一符合現經濟學之成本與收益原則。各級政府使用轄區居民的稅收為其提供適當的公共服務，有助提升政府回應性。
 - 3.確保地方政府相對自主性：財政分權可確保中央政府不能隨意干預地方政府。地方政府不是或不完全是中央政府的代理機構或派出機構，而是具有獨立意思表示能力之主體。
 - 4.協調利益及價值：分權體制既須確保地方政府利益與中央政府利益的協調，亦須確保地方政府與轄區住民之利益協調一致，有利於激發及促進價值協調

二、請分別說明賽蒙（H. A. Simon）理性決策理論，以及馬師婁（A. H. Maslow）需要層級理論的內涵；並依據此二理論，提出我國政府決策過程與人事政策應如何設計較為理想的看法。（25分）

試題評析	本題屬於老題新考，要求考生分別回答兩項傳統理論，以及說明其對當今政府運作的影響。多數考生應能掌握前半部學理內容，差別僅在於作答完整與否。後半段延伸部分，嚴格說來並無標準答案。在配分比例上不高（正常而言應各為五分）的前提下，考生其實無須長篇大論，僅需點出兩者在原則上可產生何種應用或啟示即可。
------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

考點命中 《高點譚士林〈行政學〉講義》第一回，pp. 31-32，pp. 47-49.

答：

(一)H. Simon在《行政行為》一書中指出，一個完整的決策理論，須包含以下要項：

1. 人類理性之特質：Simon主張，社會行動者為時間、精力、認知能力均有所限制的行政人（administrative man），僅具有有所不知、有所不曉的認知之能力，有限理性（Bounded Rationality），且僅能求取主觀上的滿意決策（satisfied decision）。在組織中，具有有限理性的組織成員將具有注意力無法全然集中、對未來具不確定及不安全感、多元價值衝突等特質。
2. 決策行為的要素：
 - (1) 情報：廣泛地蒐集組織內外不知的相關資訊。
 - (2) 設計：依據所蒐集到的資訊為基礎，設計各項可用以解決問題、達成目標之替選方案。
 - (3) 選擇：預測各項替選方案未來可能產生之結果，以選擇最佳選案做為決策基礎。

(二)A. Maslow需要層級理論之內涵：

1. 意義：將人類的需要由低到高區分為五個層級；在滿足較高層級的需要之前，必須先行滿足較低層級之需要。當較低層次之需求的滿足程度愈高（但毋須全然滿足），行動者將會對較高層級之需求產生愈高程度之渴求。
2. 五種需要層級的界定：
 - (1) 生理需要（physiological needs）：飲食、衣著等維生必需品。就組織而言，係指薪資以及基本工作環境等之需要。
 - (2) 安全需要（safety needs）：身心不受傷害、安全、穩定、免於痛苦。就組織而言，係指工作安全、任期穩定、醫療保險、退休制度等使員工獲得心理安全的條件。
 - (3) 社會需要（social needs）：歸屬感、愛等感覺。就組織而言，係指非正式團體的歸屬、上級的體恤，以及被團體所需要的感覺等。
 - (4) 尊榮的需要（esteem needs）：自尊與被人尊崇。就組織而言，係指受到組織及組織成員（上級、同僚、下屬）的重視與推崇。
 - (5) 自我實現之需要（self-actualization needs）：成就感。就組織而言，係指在工作中能獲取自我成就，可以發揮自身潛能、實踐所欲理念等。

(三)Simon對我國政府決策過程之啓示：Amitai Etzioni深受Simon所影響，其所提供之混合掃描模式（mixed scanning）可做為我國公部門決策者之參考。Etzioni將政策區分為：策略（基礎）性問題，涉及設定價值、平衡多元利益的問題。操作（漸進）性問題（較低層次），涉及選取技術、方法面向的問題。凡涉及策略性政策者，儘量使用廣博理性模型；至於涉及操作性政策者，則應用漸進決策途徑即可。

(四)Maslow對我國人事政策之啓示：Maslow屬於激勵理論鐘之內容途徑，試圖藉由界定人類需求之類型而分別加以滿足，進而產生激勵系效果。此種觀點對於公部門人力管理具重要影響，公部門組織須了解其員工之差異需求，已分別加以滿足、形成激勵。因此，在公務人力政策中的薪俸、考績、發展、保障等項目，均需建立在對員工需求之了解上。

【版權所有，重製必究！】

乙、測驗題部分：(50分)

- D 1 就行政院層級而言，下設「原住民族委員會」，係屬下列何種分部化的方式？
 (A)按程序分部化 (B)功能分部化 (C)地區分部化 (D)按服務對象分部化
- B 2 民主國家通常具有公民投票機制，以確保民意為執政當局所重視，這是屬於彼得斯 (B. Guy Peters) 以下何種治理模式對公共利益實踐的主張？
 (A)市場模式 (B)參與模式 (C)彈性模式 (D)鬆綁模式
- A 3 興盛於 1980 及 1990 年代的新公共管理 (new public management)，下列那一項不是其主張的要點？
 (A)行政的公共性與公平正義 (B)向企業管理取經 (C)引進競爭 (D)強調機關產出的成果
- C 4 下列那項不是現代科層組織的特點？
 (A)專業分工 (B)功績管理 (C)恩庇侍從 (D)依法辦事
- A 5 新公共管理的經濟分析途徑中，認為集體利益就是個人利益的加總，此主要是忽略集體利益形成過程中，個人與團體間的何種過程？
 (A)協商與妥協 (B)競爭與效益 (C)合作與分工 (D)對立與剝削
- A 6 根據管理學者明茲伯格 (H. Mintzberg) 的論述，下列何種組織類型在不穩定的環境狀況下運行最為有效？
 (A)簡單結構 (simple structure) (B)機械官僚制度 (machine bureaucracy)
 (C)專業化官僚制度 (professional bureaucracy) (D)分部化形式 (divisionalized form)
- C 7 支配我國現行國家與公務員間的法律關係之理論為何？
 (A)特別權利關係 (B)特別權力關係 (C)公法上職務關係 (D)公法上特別監督關係
- A 8 某單位原有工作人員 9 名，現增加為 18 名，機關首長因而將原單位增設為兩個單位，其原因為何？
 (A)因考慮一位主管人員所能統領的部屬與事務數目有限 (B)因考慮一位部屬人員所能接受的主管指導數目有限
 (C)因考慮一位工作人員所能服務的民眾數目有限 (D)因考慮一位民眾所能面對的公務人員數目有限
- A 9 一般人所說的「xxx 情節」，領導者所說所做的無論對錯，總是不變的效忠他，這是源於何種權威的基礎？
 (A)魅力型權威 (B)正式的權威 (C)功能的權威 (D)傳統的權威
- D 10 就職位分類制度而言，一種專門職業就是一個：
 (A)職級 (B)職門 (C)職組 (D)職系

【版權所有，重製必究！】

- C 11 公務人員因工作上具有危險性，所給的加給是：
 (A)地域加給 (B)技術加給 (C)職務加給 (D)專業加給
- C 12 有關美國聯邦政府績效預算制度的敘述，下列何者錯誤？
 (A)基於政府職能、業務與工作計畫所編之預算 (B)注重一般重要工作之執行或服務之提供
 (C)著眼於人員勞務、用品、設備等事務之取得 (D)工作或服務之完成及該項工作或服務將付若干成本
- B 13 行政倫理主要是在建立適當和正確的行政行為，而行政倫理守則的基礎，在於：
 (A)倫理的意涵 (B)道德的價值 (C)行政的目標 (D)政策的規劃
- C 14 下列那一類型的政策分析家最著眼於政策實施是否會帶來價值的最大化，故較容易採行政策倡導的立場，並以論證的途徑來處理政策問題的討論？
 (A)專業的分析家 (B)行政的分析家 (C)政治的分析家 (D)個人的分析家
- C 15 下列四種政策模式中，新公共管理學派偏好以那一種模式來解決政策問題？
 (A)行政管制 (B)政府自行生產製造 (C)向民間購買 (D)向民眾進行道德呼籲
- D 16 組織在執行策略時，需考量該策略是否能吸引並留住重要之利害關係人，主要是考量到何者？
 (A)行政可行性 (B)方案效果 (C)公平性 (D)政治可行性
- C 17 我國個人綜合所得稅政策屬於那一類型的公共政策？
 (A)管制性政策 (B)自我管制性政策 (C)重分配性政策 (D)零基性政策
- C 18 下列何者不是傳播媒體所扮演的角色？
 (A)民意表達者 (B)政府施政監督者 (C)公共政策的執行者 (D)民意的形塑者
- B 19 行政權與立法權的關係有多種不同型態，但主要的型態不包括下列那種？
 (A)總統制 (B)君主立憲制 (C)內閣制 (D)混合制
- C 20 政府與非營利組織互動過程中，從經費與服務提供的角度來看，政府擔任經費主要提供者，非營利組織擔任服務提供者，此屬於下列何種模式？
 (A)政府主導模式 (B)互補模式 (C)合作模式 (D)非營利組織主導模式
- B 21 我國各級公務機關推行「職務代理制度」多年，就學理而言，最接近下列何者？
 (A)工作豐富化 (B)工作擴大化 (C)工作標準化 (D)工作彈性化
- B 22 複式預算包括那兩類預算？
 (A)中央預算、地方預算 (B)經常預算、資本預算 (C)永久預算、臨時預算 (D)普通預算、特別預算
- B 23 管理格道理論 (managerial grid theory) 是以那兩個構面來界定領導方式？
 (A)控制幅度、對部屬關心程度 (B)關心工作、關心人員
 (C)工作結構化、領導者與部屬關係 (D)工作結構化、領導者職位權力
- D 24 下列何者不是美國公共行政學會所訂定之倫理法典的主要內容？
 (A)實踐公共利益 (B)尊重憲法法律 (C)展現個人廉潔 (D)主張權威服從
- B 25 依據凱頓夫婦 (G. E. Caiden & N. J. Caiden) 的分析，貪污是指一個人為了私己的金錢利得或地位獲取，悖離了公共角色的正式職務相關規則，這是從那一取向界定貪污？
 (A)公共利益取向 (B)公共職責取向 (C)市場取向 (D)個人利益取向