

《行政學》

試題評析

本次行政學考題之分佈尚且注意到分佈廣度，問題題目分屬行政行為、組織理論、財務行政及行政哲學。其中「控制幅度」及「設計計劃預算」兩題對用功的同學自不成問題，但第一題題目靈活，同學須對領導理論融會貫通才能得到高分，第四題非出自傳統行政學教科書，而是林鍾沂教授所著之「公共組織理論」。本次考題中，第一題詳見本班上課講義第一回第十四章；第二題詳見第一回頁60 61及「行政學」考試用書頁4-14至4-15；第三題詳見第一回頁詳第二回頁61 69及「行政學」考試用書頁16-42至16-43。

一、法國拿破崙將軍的名言：「沒有不好的軍隊，只有無能的將領」；又說：「只要有足夠的勳章，我就可以征服世界」；就就「領導學」的觀點加以評述之。（25分）

答：拿破崙將軍是歷史上有名的軍事指揮家，從「領導學」的觀點，其名言「沒有不好的軍隊，只有無能的將領」及「只要有足夠的勳章，我就可征服世界」，其中隱含深刻之領導意涵與學理，以下試從領導學之各種觀點加以評述之

(一)首先就「沒有不好的軍隊，只有無能的將領」而言：

1. 領導係指藉由誘力或強迫力，使他人樂意或勉強循其預期目標而行動之過程，只要領導者本身擁有足夠誘力或強制力，則應可發揮領導功能，因此下屬無法達成任務，領導者之責任最大，故拿破崙之名言似有其道理。
2. 傳統管理理論主張人性惡，故需慎選工人，以免影響組織目標達成，故似乎認為組織績效並非完全繫於領導者本身，惟這種觀點到了行為科學時期及後來之權變思想興起後已有重大改變。
3. 1945年俄亥俄州立大學及1947密西根大學之研究，提出行為理論，主張領導的效能非決定於領導者如何而是「如何做」。意指領導的效能決定在領導者如何領導，而不在部屬之能力。
4. 組織氣候及組織文化研究興起後，多認為組織成員的行為深受組織氣候及文化的影響，而該二者主要來自領導者的影響及刻意塑造。

依上述4點論述，拿破崙之名言在現今時代仍有其值得肯定及發人深省之處。

(二)就「只要有足夠的勳章，我就可以征服世界」而言：

1. 從本句名言中之「勳章」析論，「勳章」意味一種「榮譽」，只有能夠灌輸下屬榮譽感，則所能產生之綜效是無法限量的，雖然拿破崙此言似有言過其實，然按組織成員對組織之三種參與態度（即疏離、計較、道德）而言，若能激起成員道德感及榮譽心，則確實可促使下屬產生毫不計較之努力及投入。
2. 根據二因素之「激勵」因素而言，若要使下屬潛能激發，則需使下屬感受到責任的重大，受主管之賞識之工作之重大意義，若以此名言而言，戰士赴沙場征戰及保家衛國，自有深刻之責任內涵及榮譽感，征服世界自不無可能。且工作本有「外在報酬」及「內在報酬」之分，「勳章」代表之「榮譽」象徵著征戰本身具有強烈之「內在報酬」，自然能鼓舞下屬拋開生理痛苦及物質享受而全心投入。
3. 站在轉換型領導的角度，領導者應該以身作則，並灌輸下屬具有超越物質誘因之高超動機，並經常能誘之以高道德標準之願景與目標，部屬自然能夠發揮潛能，達到轉換的效果。
4. 惟拿破崙此言似乎過重精神誘因，我們必須瞭解領導功能的發揮必須瞭解下屬的不同個性與需求，善用不同的誘因，雖然「榮譽」所能發揮的功效無窮，但有時仍不能忽略物質誘因及強迫力之重要性。

二、試就組織性質、管理方式、成員特性、以及科技的運用等角度，扼要說明「控制幅度」(span of control)的決定因素。（25分）

答：(一)控制幅度係指一個主管所直接得以控制、指揮或命令之下屬的人數，它不僅會影響組織的結構形狀（如尖塔型或扁平型），它也會直接影響工作效率，是管理的要因素之一，傳統行政管理主張找到一個最佳的控制幅度，但最新的管理理論受到權變觀念的影響，則主張應視各種變數來決定之，試分析如下：

(二)決定管理幅度的因素：（以C表控制幅度，C大表示一位主管能管轄的部屬人數多；C小表示一位主管能管轄的部屬人數少。）

(1)就組織的性質而言，包括以下幾項影響變數：

- ①組織的變遷率：變遷快，C小，變遷慢，C大。

- ②地理分布性：分散程度小，C大；分散程度大，C小。
 - ③工作性質：例行性的任務，C大；多元性的任務，C小。
 - ④目標的一致性：部屬目標與整體目標一致者，C大；反之則C小。
 - ⑤員工互動程度：互動程度高，C大；反之則C小。
 - ⑥內部協調溝通情況：溝通良，C大；反之則C小。
 - ⑦集權程度：集權者，C小；分權者，C大。
- (2)就管理方式而言，包括以下幾項影響變數：
- ①監督部屬方式：採嚴密監督；C小；而一般監督者，C大。
 - ②授權程度：授權充分；C大；反之則C小。
 - ③客觀考核標準之建立：標準健全，則C大；反之C小。
 - ④親身接觸的程度：主管與部屬接觸多，則C小；反之則C大。
 - ⑤幕僚襄助的程度：與管理幅度成正比。
- (3)就成員特性而言，包括以下幾項影響變數：
- ①主管的能力、智識：與控制幅度成正比。
 - ②部屬的能力、自主力：與控制幅度成正比。
 - ③部屬受訓練之程度：亦與控制幅度成正比。
- (4)就科技運用而言：若組織能夠善用通訊科技，尤其是電腦網路或電傳視訊等技術，則雖然部屬人數多，可能有效加以掌控；反之，則控制幅度不宜過大。

三、何謂設計計劃預算制度（Planning-Programming-Budgeting System，簡稱PPBS）？其編制程序為何？並比較其與績效預算的差異？（25分）

答：（一）設計計劃預算制度之意義：

- 1.設計計劃預算制度，淵源於一九一五年杜邦公司所引進的計劃預算觀念，一九四九年至一九六一年間，美國蘭德公司（Ran Co.）為美國空軍研究有關武器系統分析之計畫時，方發展形成設計計劃預算。一九六一年美國國防部推行此制後，咸認相當成功。美國總統詹森（L. B. Johnson）於一九六五年八月，指示聯邦政府中若干機關採行。
- 2.設計計劃預算制度（Planning-Programming Budgeting System，簡稱PPBS），乃是默察一國經濟的現狀與潛能，以及國家當前所欲達成的目標與可運用的資源，利用一切分析工具，評估各種公共計畫的成本與效益，協助國家最高當局擬訂最佳決策，以利國家資源的合理分配使用。設計計劃預算制度，亦稱「企劃預算制度」，它不是以政府各機關的工作為制定預算的基礎，而是將整個工作業務作整體的分析與計劃，再依此計劃來制定預算，所以它是以政府的主要政事為預算分配的項目，不是以機關為單位。設計預算是一種設計和管理的程序，具有積極運用國家資源的功用。

（二）編制程序：

設計計劃預算制度設計計劃預算的編製可分為三個階段：

- (1)第一階段為設計的策定（planning）：是指將機關的長期目標予以明確的設定，並擬訂達成該目標的各種可行方案，然後個別予以評價與選擇。
- (2)第二階段為計畫的作成（programming）：就第一階段所擬訂的方案，確定一個對將來比較確實推算的期間（通常為五年），預估可能產生的成果與所需成本，作時間上的妥善分配。
- (3)第三階段為預算的編列（budgeting）：計畫的策訂及細目計畫的作成兩階段所決定的結果，籌措被採行計畫所需的年度經費，予以編製預算。

（三）與績效預算之差異：

設計計劃預算與績效預算之差異比較，經詳列如下表

內容 差異處	設計計畫預算	績效預算
資源分配不同	以長程計畫目標體系為基礎，擬定各種方案，著重各項目標計畫間資源分配的競爭性。	以工作計畫為基礎，對資源分配仍未脫數量的增減。
計畫期程不同	計畫預算期間可包含數個年度，但執行仍分年實施。	以一年為期。

預算流向不同	自上而下的分配國家總資源，將決策與預算逐級下達，可就國家整體利益來分配資源。	由下而上來彙編總預算。
作業技術不同	運用系統分析、作業研究、成本效益（能）等方法來作分析。	運用工作衡量與成本會計等技術來擬訂預算。
計畫中心（對象）不同	以設計為中心，以國家整體為對象，可以跨機關執行。	以管理為中心，以一個機關為對象。

四、試從政治責任、專業責任與個人責任，說明行政責任的內涵。（25分）

答：美國耶魯大學教授菲斯勒（J. W. Fesler）及威斯康辛大學麥迪遜分校教授凱多認為行政責任由二項行為構成：

1. 負責行為，指忠誠地遵循法律、長官指示，以及效率經濟準則。
2. 倫理行為，指堅守道德標準，以及避免不倫理行為的發生。

上述兩項行為分別代表消極之負責及積極之盡責兩項意涵。惟隨著行政學歷史的演進及行政責任內涵之變化，學者曾以「政治責任」、「專業責任」及「個人責任」三者來探討行政責任之意涵，三者各有所理論根據及主張，並具有互補作用，試分述如下：

(一) 政治責任（外在規則與標準）

1. 政治責任觀點之主要特徵包括：

- (1) 政治與行政二分，前者設定目標，後者執行目標。
- (2) 政治不但設置目標，且明確陳述目標、及排列其間之優先順序，使成因果關係，作為執行依據。
- (3) 行政之主要責任在於忠實執行政策，應保持中立、客觀、科學及效率。
- (4) 行政應設計一套嚴明的職責規範與獎懲制度，以增進順服及課責。

2. 對政治責任觀點之檢討

- (1) 實際上、立法部門或行政機關往往將目標訂定得相當模糊，故使得行政人員負有極大裁量空間，亦養成無上級明確指示，何必多做多錯之「投機心態」。
- (2) 行政機關可動員外界支持，或反對政策力量，以影響決策，而非默默執行者。
- (3) 因高階主管不管有無參與實際決策，皆負後果之全責，反而實際規劃之部屬逃避監督，形成責任之「形成化」。
- (4) 造成「權威物化」（reification）

物化係指人類缺乏精神意志或意識的自主性與反省性，希求外界客觀實體作為準則或依據，如行政人員面對民眾要求時，不想設身處地為民眾解決問題，而以上級指示、法令限制等作為推諉責任的藉口，無形中形成官僚之「我群團體」與民間社會之「他群團體」。

(二) 專業責任（外在規則與標準）

1. 主張

- (1) 行政現象錯綜且變化劇烈，非法規命令所能完全規範，故授予行政人員裁量權，憑其專業及專業倫理，視個別狀況因應處理。
- (2) 行政專業與裁量擴大是必然趨勢，只要在憲法規範下，行政人員可以積極造福，實現公益。

2. 與「政治責任」之不同

專業責任強調專業化趨勢之必然，裁量權擴大有助發揮專長；政治責任強調專業化仍必須在政治監控之下運作。