

《行政學概要》

試題評析

綜觀本次行政學考題，有兩題（50%）為行政管理題目；及兩題行政價值之題目（50%），四題題目均為熱門考題，且與時事相關，如第一題之辦公室自動化與「電子化政府」趨勢相關；第二題為「激勵」，與如何提升公務員士氣相關；第三題為「行政中立」，此與我國值第一次政黨輪替，實為考生不得不深究之題目。第四題之「新公共行政」不僅為美國公共行政等歷史之重要里程碑，近年國學者亦有多人鼓吹向美國新公共行政借鏡，反省國內公共行政之弊病。本次四考題全部見於班內上課講義，第一題詳第一回頁156 158；第三題詳第一回頁168 170；第三題詳第二回頁52 54；第四題詳第二回頁64。

一、試說明辦公室自動化的意義及主要內涵。（25分）

答：（一）辦公室自動化的意義：所謂辦公室自動化是指應用現代科學管理知識與技術，透過各種自動化的機器設備，以合乎人性的手段，迅速有效的處理、整合與運用辦公室的各類資訊，以增進工作績效，提高生產力，進而協助機關組織達成目標的一種運作體系。

（二）辦公室自動化的內涵：一個完整的辦公室自動化的體系，通常其內涵，由六大科技理念所組成，茲簡述如下：

1. 資料處理：即利用電腦輸入數字性的資料，從事邏輯性與統計性的處理，而輸出各式各樣的報表，做為決策與管理時的分析依據。資料處理是機關管理的主要工具，其硬體設備為各型電腦及微電腦處理機。
2. 文書處理：即利用電腦協助文件的打字、更正、登錄、複印、連同公文追蹤及檔案管理等各項工作，為辦公室自動化的主要項目。目前其設備已發展到具有完整而多項功能的文字處理機，加上排版機與電報機，可讓使用者在終端機上處理所有的工作。
3. 音訊處理：即將各種聲音訊息，利用電話及電腦設備來傳遞或儲存，避免電話對辦公室工作的干擾，或消除音訊傳遞的等待與失誤。所以音訊處理就是利用電腦設備來防止電話造成生產力的降低，是加強辦公室溝通的新技術。
4. 影像處理：即將繁雜的數字與文字資料及報表，經由各種自動化設備，以簡單的視覺圖像顯示出來，有利作迅速處理和分析。例如：影印機、繪圖機、傳真機、縮影設備等。這些設備配合電腦的處理，可以發展出一套「影像傳輸系統，節省大量製圖及複印的工作，並具有遠地傳輸的功能，以達到傳真的目的。
5. 通訊網路：即將前述的各種設備串聯起來，使數據、文字、音訊或圖形，均可藉網路的設備從事溝通和互換，使資訊作最有效的儲存與運用。其主要設備包括：電訊網路、電話、內部網路結合等。目前區域性線路已經成為辦公室自動化的中樞。
6. 人性因素：即所有辦公室自動化的硬體設備和作業方式之規劃設計，應儘量使工作人員易學及易用，並力求合乎人體工學和人性管理的各種條件，以提供一個適當的工作環境，使機關內的每一成員均具有較大的可塑性、互換性和流動性，並輔以合理的薪資報酬制度，使每個人的能力能作最大的發揮與貢獻。

二、何謂激勵（motivation）？行政機關各級主管為提高行政激勵效果，在改善管理方式方面，可採取那些具體作法？（25分）

答：（一）激勵的意義：機關管理人員經由各種方式激發部屬的工作意願與內在潛能，以提高其工作績效，達成組織的特定目標之行為：一個人的行為總是因為受到某些驅力影響的結果，激勵是一種「刺激」的作用，而行為則是一種「反應」的作用。所以管理者應該瞭解部屬需要所在，以需要的滿足作為利導或引誘，使他產生所期望的行為，而達成組織的目標。

（二）行政機關各主管為提高行政激勵效果，可採取以下具體措施：

1. 改善管理方式
 - (1) 採取權變領導，不執著於特定領導方式。
 - (2) 實施分層負責、逐級授權。
 - (3) 採取各種物質心理的激措施，兼顧員工不同層面需求。
 - (4) 鼓勵工作人員進修及參加訓練，避免人員知識折舊。
 - (5) 舉辦各種競賽活動，不僅可使員工潛能得以激發，亦有助增強團隊意識。
 - (6) 實施參與管理：使成員的精神與感情投入組織、允許成員表現及創造，並鼓勵勇於負責。

2.改善工作條件

- (1)改善各項人事管理措施，建立於人性基礎之上。
- (2)改工作環境與設備。

3.在實施工作設計方面

- (1)實施無缺點計畫：無缺點計畫係由美國馬丁公司於一九六二年所倡，以運用激勵方法，提高人員責任感與榮譽心，要求作任何工作，一開始就要做得對、做得好，並於執行中自行找出缺點並予以改進。
- (2)實施目標管理（MBO）：目標管理由管理學大帥杜拉克（Peter F. Drucker）於一九五四年所著之「管理實務」一書中首次提出的精神，它是由組織上、下級成員共同討論確認組織目標、分目標及個人目標，藉目標以自我管制及評價，以激勵士氣的管理方式。
- (3)實施工作擴大化：以在職訓練方式，水平方向擴大員工專業領域及工作範圍，以增加滿足感，並提高工作興趣。
- (4)實施工作豐富化：增加工作人員垂直性工作內容，即給予員工更高層次技術、自主權及責任。
- (5)實施彈性工作時間制度：此制源於德國一九五〇到六〇年代經濟復興時期，其給予員工選擇上、下班時間的權力，此制係將工作日分為「核心時間」與「彈性時間」，前者時段須全員到齊，後者則可由員工自由選擇，以處理私事。
- (6)實施品管圈運動：由工作性質相似的人員組成一個工作圈，共同自主管理、自主改善本身工作之持續活動，其基本理念有三：尊重人性、發揮人的潛能及改善機關體質。

三、試就所知，說明推動我國行政中立制度的途徑。（25分）

答：行政中立已成為開發中國家行政發展及發展行政之重要基礎。為市國家政務得以持續推動，為市公務員能立於為全體國民服務之立場及促進專業行政目標，行政中立制度之推動是我國政治發展工程中之重要工作，尤其我國去年第一次產生政黨輪替，此正是推動行政中立之大好時機，我國欲推動行政中立制度，有以下途徑可資參考：

- 1.政務官的進退及服公職，以制定專法規範之：政務官的選拔，無資格上限制，但不可有外國籍，以保證其對國家之忠誠。政務官較理想的來源是從黨內或議會中有歷練有貢獻或於某行業有傑出表現的人員當中選拔，或慢慢在黨內培植，等升到某一層次，才轉到政務官中去，成為政府要員。政務官避免從事務官中提任。政務官一旦退職下來，也須回到政黨頭或原來的行業，而不應安插到事務官系統或公營事業機構中去占事務官的職位，才不致影響事務官的升遷機會。
- 2.常務（事務）官之任用與遷調應本著成就或才能取向，而不考慮政治或特殊關係：易言之，須按照其個人是否忠於國家，是否熱忱服務民眾及是否具有學問、有道德、有見解、有成就來決定選任與遷調。事務官必須超出黨派及人情之外，在永業制與功績制度下，形成獨立管理系統，不受外在政治因素干擾，從而保持行政系統的相對穩定。
- 3.簡併改善現行多軌任用制度的缺失：目前我國公務人員的任用，除依公務人員任用法的規定外，尚有十餘種特別的任用法規。此情況容易為任用私人或政治性用人開放方便之門。故為因應文官中立與為事擇人的時代需要，對我國現行公務人員任用制度，需再作整體而前瞻性的規劃改善，以免政治干涉人事行政。
- 4.文官制度之改善：應於即將制定的「公務員基準法」、「公務人員行政中立法」及「公務員服務法」的修訂中，參照民主先進國家的文官制度，而對我國文官制度作如下改善：
 - (1)嚴密保障常任文官的身分、地位及任職之安全。
 - (2)要合理限制文官的政治權利及行為，以期政黨組織體系與政府的組織體系間有明確分隔及釐清，使公務人員不介入政爭。
 - (3)參照美、日、德國對違犯政治活動限制或禁止者訂立罰則，以確保行政中立制度之實效。
 - (4)減除「特別權力關係」增加「平等權力關係」之規範，給予文官有知悉有關切身權益之真相、申辯、及申訴之權。
 - (5)做照美國之設置「功績制保護委員會，而設立類似之公務人員保障機構，以保障公務人員之權益或因遵守行政中立規範所受之傷害的救濟。

此外，我國未來欲推動公務員政治中立，亦可參考以下作法

- 1.我國在公務員中立之作法，應仿英、美等國，捨行政中立名詞而採政治中立一詞。
- 2.為建立國民對政府施政之信賴，不應仿英國分類限制作法，應將全國公營事業構入員皆納入規範。
- 3.我國因無中央與地方公務員之區分，故不宜仿英作法，即依工作性質與職位高低之分類限制。
- 4.英、美等國不僅保障公務員免於被壓迫介入政治活動，亦限制積極介入而我國傾向重視前者值得商榷。
- 5.公務員介入政治活動之限制應無上下班時間之分，我國下班時間不禁止有待商榷。
- 6.應仿英作法，將常任文官統歸常務次長管理，使成為政治與行政之橋梁，發揮政治消毒功能。
- 7.英美等國均規定公務員欲參加選舉應先辭職，值得我國借鏡。
- 8.我國非習慣法國家，故應採一次立法予以完整規範。
- 9.美國聯邦人事管理局對公務員政治中立負一般決策責任外，亦設特別檢察官負責違犯案件調查與公訴並由功績制保護委

員會受理申訴值得我國借鏡。

- 10.參考美國作法，建立申訴制度，使公務員有救濟途徑。
- 11.制訂政治中立法規時，應將公務員團體可否介入政治活動明確規範。
- 12.應仿美日之作法訂定公務員違反政治活動禁止或限制規定之罰則。

四、試說明「新公共行政」(New Public Administration)的產生背景(5分)及其主要論點(20分)。

- 答：**(一)新公共行政之產生背景：由於1960年代以後美國社會動盪不安，婦女解放運動，反戰嬉皮運動，民眾對公共問題的抱怨日深等，使得政府正當性嚴重下降，行政學界於是開始質疑根植於邏輯實證論之行政中立、效率追求、被動負責等行政價值；轉而主張公務員應積極涉入行政過程，表現出主動前瞻之行政風格，並反對政治與行政二分，強調公務員應積極實踐公平、正義等憲政價值，及回應民眾要求，才能重拾政府威信。
- (二)新公共行政的緣起：一九六八年九月，在名學者瓦爾多(D. Waldo)的資助與號召下，二十三位年輕的公共行政學者，齊聚在紐約州雪城大學明諾布魯克會議中心(Minnowbrook Conference Center, Syracuse University)，徹底地對公共行政所面臨的問題，以及未來應發展的方向進行總體檢。由於其中諸多觀點有別於主流行政學及傳統行政學，故自稱(一般人也認為)所提倡者理念為「新公共行政」。
- (三)新公共行政的意義：新公共行政(New Public Administration)運動乃是以新左派(New Left School)為基本精神，在行政學界掀起一波重要的改革，試圖推翻由威爾遜(W. Wilson)所提出之政治與行政分離論，重新為公共行政尋找新的定位和根基，拾起公平、正義、憲政主義在公共行政的中心地位。
- 同時，根據學者馬瑞尼(F. Marini)的分析，新公共行政運動的主要特徵為：
- 1.主張趨向相關的(relevant)公共行政：今後公共行政應致力於研究以下的問題：
 - (1)動盪不安時代的相關問題。
 - (2)社會所面臨的相關問題。
 - (3)行政相關問題。
 - 2.主張後邏輯實證論：反對邏輯實證論的「價值中立觀」，主張社會科學家應以其專業知識及才能從事價值判斷，強調「社會公道」的重要性，認為人文心理學、存在主義、現象學及其他學說，是未來公共行政研究與發展識論主要方向與教育哲學的基礎。
 - 3.主張環境的動盪不安情況：在行政理論與實務方面應修正過去傳統的作法，強調社會的複雜性與互賴性，以坦誠公開方式讓民眾參與決策，甚或採取對抗方式為之。
 - 4.主張建構新的組織型態：傳統的科層體制無法符合對抗式行政、參與式管理、服務對象取向、行政人員價值判斷、社會問題相關性等需求，故應補以協和模式的組織型態。
 - 5.主張發展以服務對象為重心的組織：強調服務對象與機關組織互動的重要性，主張行政人員應比以前更忠於服務對象及忠於計畫。