

《行政學》

試題評析

今年的考題相當平易近人，且題目分佈亦頗為平均，用功唸書的同學應可拿到六十分以上。至於各題之分析如下：

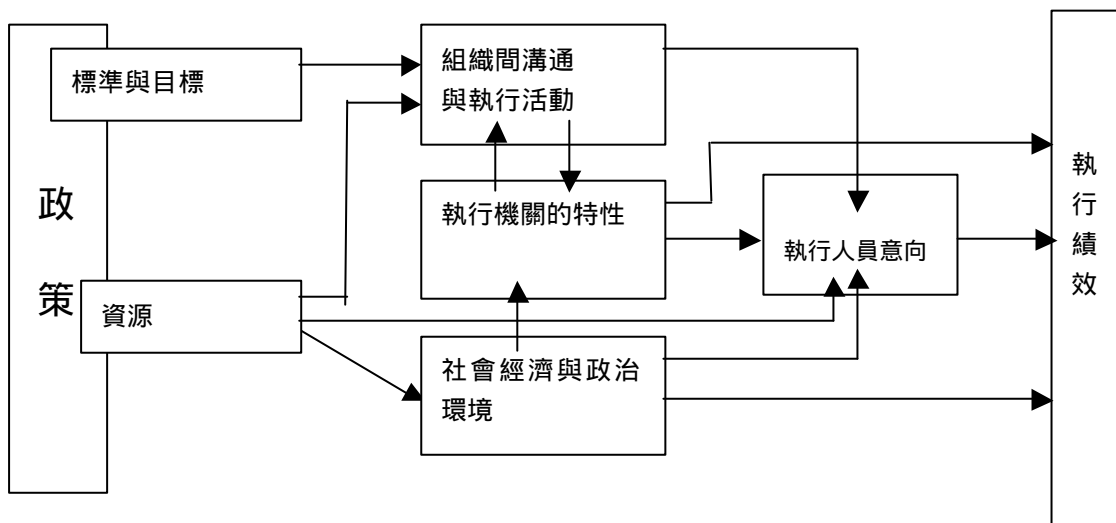
1. 「政策執行」為公共政策的重要階段之一，且為行政人員推動政策關注的重點，考生可從《執行力》一書作引言，以爭取高分。此為政大吳定教授題型，且為歷屆考題常見題型。
2. 行政領導的主要涵義及權力基礎，為政大張潤書教授、北大林鍾沂教授關注題型，考生如要爭取高分，領導涵義部分宜以林鍾沂教授觀點回答。
3. 建構公共人事制度的主要價值，為北大林鍾沂教授題型，考生如要獲致高分，可輔以政大施能傑教授觀點作答。
4. 本題為五個解釋名詞組成，分佈亦屬平均，測驗考生如何將眾多理論知識予以簡要說明。

一、執行力刻已成為熱門之課題，試舉一則政策執行的相關學理予以詳述（15分）並加評論（10分）。

答：

包熙迪（L. Bossidy）和夏藍（R. Charan）2002年所著《執行力》一書，掀起學術界與實務界熱烈探討，該書認為達成執行力的三大基石為「領導者的七大重要行為」、「改變文化，讓組織動起來」及「絕不能將知人善任工作予以授權」，並提出「人員」、「策略」及「業務」等三項流程，為執行的三項核心流程。

俗云：「徒善不足以為政，徒法不足以自行。」任何一項政策或計畫必須透過各種的活動，才能予以落實。此一「政策執行」係指政策方案在經過合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程，為公共政策重要階段之一。茲舉米特（D. S. Van Meter）與洪恩（C. E. Van Horn）的政策執行力模式說明如下（如下圖）：



歸結而言，政策執行力學者如史密斯（T. B. Smith）、米特（D. S. Van Meter）與洪恩（C. E. Van Horn）、愛德華（G. C. Edward）、中村（R. T. Nakamura）和小木（F. Smallwood）、沙巴提爾（P. Sabatier）和梅茲緬尼亞（D. Mazmanian）及郭謹（M. L. Goggin）、包緬（A. O' m. Bowman）、李斯特（J. P. Lester）、歐圖（L. J. O' Toole, Jr.）等人提出政策執行力模式的共同重要因素，似以作為各機關在實際推動相關政策執行上應注意之事項：

- (1) 政策問題所具的特質。
- (2) 政策規劃的合理程度。
- (3) 政策合法化的周延程度。
- (4) 執行者對政策目標的共識程度。
- (5) 執行機關所具的特性。
- (6) 機關組織間的溝通與執行活動的強化狀況。
- (7) 政策執行的監督狀況。
- (8) 標的團體順服政策的狀況。
- (9) 政治、經濟、社會、文化等環境因素。

參考資料：高上伍老師《行政學》第三回第20~24頁。

二、行政領導的主要涵義與權力基礎各為何？試請申述之（25分）

答：

(一)領導的涵義：對於領導的涵義，可從「權力」、「管理」及「影響力」等三種觀點加以探討。其中「影響力」的觀點，是較新且富有廣泛性的看法，凡組織中的成員，具有改變他人或團體的思想或行為的力量者，即是領導。因此領導必然包括影響者及被影響者，任何能夠影響他人或團體的人，即可認為具有影響力。以下提供四個新穎的觀點來分析領導的涵義：

- 1.重視權威者：領導是正式職位所賦予的權威。
- 2.重視影響力者：領導是個人運用非正式影響力。或以Henry（1999）借用「母牛社會學」觀點，將領導界定為「影響成員達成共享目標的行為」。
- 3.強調目標、價值、意義和遠見者：領導是為組織提供想法，並且轉化想法成為事實的一種能力。
- 4.講究輔助者：領導係以調適活動來評估。哈佛大學海菲茲教授（R. C. Heifetz）稱為「調適性領導」。

(二)領導的基礎：傅蘭琪（J.R.P. French）與雷芬（B. Raven）在1959年的「社會權力的基礎」（The Bases of Social Power）一文中，指出領導的基礎有五種：

- 1.獎賞權力（reward power）
- 2.強制權力（coercive power）
- 3.合法權力（legitimate power）：如上司與部屬、老師與學生。
- 4.參照權力（referent power）：成為他人的學習榜樣。
- 5.專家權力（expert power）：專家所具備的專業知能成為他人的「自然領袖」。

1975年雷芬與克魯格蘭斯基（W. Kruglanski）認為領導基礎，除傅蘭琪與雷芬所提出上述五種領導基礎外，尚可加上「資訊權力」（information power），意指組織中擁有資訊的人即擁有權力。及至1979年，赫賽（P. Hersey）與高史密斯（Marshall Goldsmith）提出「關聯權力」（connection power）作為領導基礎之一，此一權力係指具有接近權貴者機會的人，稱為「連針人」（linking-pin person），如首長的機要秘書。故歸結而言，領導的基礎共有七項。

參考資料：高上伍老師《行政學》第三回第43~44、46~47頁。

三、試就相關理論與個人之見闡述建構公共人事制度應依憑那些主要價值？（25分）

答：

(一)建構公共人事制度的核心價值：人事行政學者柯林納（Klingner）和那班迪（Nalbandian）於1998年著有《公共人事管理：系絡與策略》一書中，分析美國公共人事管理長期以來所發展出來的制度，基本上反映出以下幾項價值：

- 1.政治回應
- 2.組織效率與效能
- 3.個人權利
- 4.社會衡平
- 5.個人責任的要求
- 6.有限與分權化的政府
- 7.社會服務的社群責任

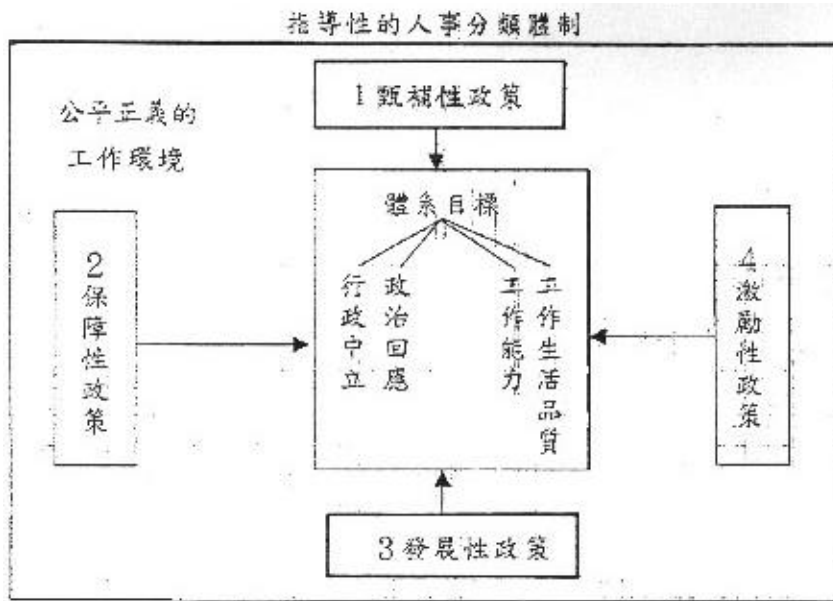
前四項屬於傳統價值，後三項屬於新興價值，此三項新興價值對公共人事制度會有「運用替代性組織提供公共服務」、「增加公共雇用關係的機動彈性」等二項影響。

唯個人以為，公共人事行政價值不應有新舊之分，因為新、舊價值之間，將會因時間遞移而相互更替的重要性。

(二)政府人事政策架構體現的價值目標

政府人事管理工作影響政府能力的表現。針對政府部門人事管理的獨特性提出一個分析架構，強調人事管理工作經由：「人力甄補」、「人力激勵」、「人力發展」、「人力保障」等四個主要政策，達成政府人事管理的四項重要價值目標：(1)提昇工作能力；(2)增進員工工作生活品質；(3)確保公務員行政中立；及(4)回應政治首長的政策理念。各種人事管理政策的內容則會因人事分類體制（職位分類制或品位分類制）而有不同。其重點如下：

- 1.人力甄補主要是經由人力需求分析、招募、考選與任用等程序，期能甄補到足夠數量、合於所需、專業或通才之人力。
- 2.人力激勵的工具很多，待遇是最基本也是最重要的一項，而俸給政策則應求其具備公平性，以產生留才和激勵之功能。
- 3.人力發展主要包括：績效評估與訓練兩大政策，使現有人力的工作能力可以不斷維持和提升，並給予獎懲。
- 4.人力保障是透過管理機關的民主化和權利救濟等途徑，使得公務員在身份權和工作權上均有合理的保障，增進其認同感和安定感。



四、解釋名詞：（每小題5分，共25分）

- (一)組織文化 (organizational culture)
- (二)賽蒙 (H. A. Simon)
- (三)組織決策的垃圾桶模式 (a garbage can model of organizational choice)
- (四)府際關係 (intergovernmental relations)
- (五)零基預算制度 (the zero-based budgeting)

答：

- (一)組織文化：組織文化的研究自1970年代末期興起，以佩提穀 (Pettigrew, 1979) 的著作為其開端，迄1990年代初期，逐漸獨樹一格，自成領域。至於組織文化的意義，以雪恩 (E. Schein) 的觀點最具代表性，其認為組織文化是由特定的組織團體發明或發展出來的一種行為基本假定，用來適應外在環境，並解決內部整合問題。其構成區別為第一層「器物與創造物」（外顯行為模式）、第二層「價值觀念」（意識層次）和第三層「基本假定」（先驗性）等三個層次。其中「基本假定」為組織文化內在精髓，而「器物與創造物」與「價值觀念」為基本假定的外在表現。且組織文化在概念、方法論及管理面向均有異於組織氣候。
- (二)賽蒙：賽蒙為行為科學時期健將，其《行政行為》(Administrative Behavior)一書，奠定其在行政學中的重要地位，也使他獲得1978年諾貝爾經濟獎的最高榮譽。賽蒙認為「行政行為」，就是組織中決策制定的整個過程，包括「情報活動」、「設計活動」及「抉擇活動」等三項決策活動。並基於「有限理性」(bounded rationality)觀點，認為一般的行政人員（即為「行政人」）多由於理性能力不夠，只能做出「滿意的」的決策，稱為「滿意決策」(good enough decision-making)，但如果能做出「最適的」決策時，就不應以「滿足」為已足。此外，賽蒙承襲了巴納德的理論，提出「組織平衡論」，認為組織的存在，實有賴於組織與成員之間彼此保持「貢獻」與「滿足」的平衡。
- (三)組織決策的垃圾桶模式：
1. 垃圾桶決策模式，係由柯漢 (M. Cohen)、馬區 (J. March)、歐森 (J. Olsen)，於1972年發表「組織選擇的垃圾桶模式」(A Garbage Can Model of Organizational Choice)一文中提出。
 2. 此一決策模式認為組織是處於「有組織的混亂狀況」(結構化的紊亂)(organized anarchy)，其具有三項特質：有問題的偏好、不明確的技藝、流動性的參與。並且認為組織的決策結構，如同一個由「問題」、「解決問題的替選方案」、「參與」、「選擇機會」等四項分立的支流所匯集而成的垃圾桶。
 3. 此一模式認為組織決策並無次序性，各決策要素間並無一致的邏輯演繹關係，決策的形成只是機會造成的。
- (四)府際關係：「府際關係」此一名詞最早出現於1935年「社會科學百科全書」。至於其意義，依安德森 (W. Anderson) 的觀點，係將一系列關係和互動類別包含於一個概念中，這些關係或行動係以聯邦-州、州際、州-地方、地方間、聯邦-地方、城市-鎮等各類關係作為設計基礎。如有地方首長的聲望及民意基礎有直逼中央的趨勢，致中央、地方府際關係常起爭論衝突的現象，稱之為「葉爾欽效應」。另謝弗瑞茲和羅素 (Shafritz & Russel, 1997) 將現行府際關係的類型分析如下：

府際關係的類型		
制度類型	簡單定義	代表國家
單一制	所有重要權力集中於中央政府。	丹麥、法國、日本、紐西蘭、英國。
聯邦制	中央政府及地方政府共享權力。	澳州、加拿大、巴西、美國、瑞士、墨西哥、印度。
邦聯制	權力源自於各自擁有主權的邦國；惟邦聯政府仍有若干界定的權力。	歐洲共同體 (歐盟)、前蘇聯的獨立國協。

(五) 零基預算制度

1. 「零基預算制度」(ZBBS)於1970年美國德州儀器公司開始試行，結果十分成功。復由彼得·皮爾(Peter A. Pyhrr)於《哈佛商業評論》為文鼓吹，引起當時喬治亞州長吉米·卡特(Jimmy Carter)的注意，於是彼得·皮爾被延攬至該州，為其設計該州各機關的零基預算作業方法，自始此一預算制度即普遍被民間企業及政府機構採行。1977年吉米·卡特入主白宮擔任總統，同年二月即函令聯邦政府所有部門及機關首長，一律採行「零基預算」，此後，各州政府亦紛紛採行。
2. 零基預算制度是一種規劃及預算之程序，要求每一單位主管於申請預算時，應自計畫之起點開始，故名為「零基」，並將審核與驗證工作由各單位主管負責，詳為說明需求預算之適當性。此一預算制度即將每一項業務或活動均視為一項個別之「決策案」(Decision Package)，然後以系統化的分析方法，就各個決策案加以評估，再按其重要程度，逐一評定各決策案之排名高低優先順序。
3. 美國自1981年雷根總統上臺之後，有關「零基預算」此一名詞，已不再在官方預算文書出現，從各種跡象來看，美國聯邦政府已不熱衷此制。

參考資料：高上伍老師《行政學》第一回64~65、第二回29、32頁、第三回38頁、第四回第111~113、第五回71~72頁。