

目錄

序言-----	P.6~P.10
一、 作者簡介	
二、 國考-自讀與補習差別	
三、 自讀考生國考準備方式	
四、 本筆記特色	
第一章、行政-----	P.10~P.11
一、 定義	
二、 意義	
三、 特性	
第二章、行政學-----	P.11~P.15
一、 定義	
二、 意義	
三、 目的	
四、 特性	
五、 行政管理與企業管理的相似之處	
六、 行政管理與企業管理的相異之處	
七、 實現公共利益的途徑	
第三章、行政學理論發展:傳統時期(1887~1930) -----	P.15~P.22
一、 理論背景	
二、 基本主張:	
三、 政治行政二分論	
四、 管理技術學派	
五、 行政管理學派	
六、 動態管理學派	
七、 官僚模型學派	
八、 民主行政	
九、 後官僚組織	
十、 傳統理論缺失	
第四章、行政學理論發展:修正時期(1931~1960) -----	P.22~P.27
一、 理論背景	
二、 基本主張	
三、 霍桑實驗	
四、 動態平衡理論-巴納德	
五、 決策理論	
六、 修正理論的影響	

七、修正理論的缺失

第五章、行政學理論發展:整合理論(1961 以後)-----P.27~P.32

一、理論背景

二、系統理論

三、生態理論

四、權變理論

五、整合理論功用

第六章、新公共行政-----P.32~P.37

一、背景

二、第一次明諾布魯克會議

三、第二次明諾布魯克會議

四、兩次會議的比較

五、新公共行政的影響

六、新公共行政對於行政人員角色的看法

七、新公共行政的評價

八、黑堡宣言

第七章、現代政府體系-----P.37~P.45

一、政府的垂直分權:中央與地方

二、中央與地方的權限劃分

三、直轄市原住民行政區

第八章、人事行政-----P.45~P.57

一、演進

二、定義

三、政務官與事務官

四、人事行政管理體制

五、任用制度

六、俸給制度

七、考績制度

八、人事管理制度的缺失

九、人事管理制度的新趨勢

十、人事行政的研究途徑

十一、美國高級主管制（Senior Executive Service；SES）

第九章、行政組織-----P.57~P.71

一、組織的意義

二、組織的特質

三、組織分類-首長制與委員制

四、組織特性

五、組織病象

- 六、組織病象改進之道
- 七、組織衝突管理
- 八、組織結構的分化-層級化
- 九、組織結構的分化-分部化
- 十、業務部門與幕僚部門
- 十一、組織類型-專案組織
- 十二、組織類型-艾桑尼(Etzioni)
- 十三、我國行政組織之現況
- 十四、授權

附錄、議題觀摩-新南向政策

第十章、非正式組織-----P.71~P.73

- 一、定義
- 二、類型
- 三、非正式組織形成原因
- 四、非正式組織優缺點

第十一章、組織文化-----P.73~P.74

- 一、定義
- 二、內涵層次
- 三、類型

第十二章、組織氣候-----P.74~P.75

- 一、意涵
- 二、類型

第十三章、組織發展-----P.75~P.77

- 一、定義
- 二、方法與策略
- 三、組織發展的挑戰與困境
- 四、有效的組織變革作法

第十四章、行政溝通-----P.77~P.81

- 一、定義
- 二、內涵
- 三、功能
- 四、特性
- 五、種類
- 六、行政溝通風格型模
- 七、行政溝通障礙
- 八、改善溝通障礙的技能
- 九、行政溝通角色

第十五章、政策溝通-----P.81~P.84

- 一、 定義
- 二、 要素
- 三、 政治傳播對民意的影響
- 四、 二階段傳播理論
- 五、 影響政治溝通的因素

第十六章、傳播媒體-----P.84~P.89

- 一、 定義
- 二、 作用
- 三、 功能
- 四、 傳播媒體對政治的影響
- 五、 傳播媒體類型-網際網路
- 六、 傳播媒體類型-電視
- 七、 傳播媒體對公共管理者的影響力
- 八、 傳播媒體的優缺點
- 九、 政治偏袒（ political bias ） (heywood 344)
- 十、 大眾媒介與治理的關係(heywood 344~347)

第十七章、行政資訊管理-----P.89~P.91

- 一、 定義
- 二、 公部門與私部門在資訊管理的差異
- 三、 資訊管理系統的定義
- 四、 管理資訊系統的運用原則
- 五、 決策支援系統的定義
- 六、 決策支援系統的主要架構
- 七、 影響資訊系統成敗因素與對策

第十八章、行政倫理-----P.91~P.99

- 一、 定義
- 二、 內涵
- 三、 功能
- 四、 核心內涵
- 五、 實踐
- 六、 強化行政倫理的方法
- 七、 行政倫理困境
- 八、 行政裁量標準
- 九、 現代政府為甚麼重視行政倫理
- 十、 開放政府
- 十一、 行政中立
- 十二、 行政文化
- 十三、 開發中國家之行政生態

第十九章、行政領導-----P.99~P.105

- 一、 定義
- 二、 功能
- 三、 型態
- 四、 領導的權力基礎
- 五、 權變情境領導理論
- 六、 郝賽與布蘭查的情境領導理論
- 七、 豪斯的路徑目標理論
- 八、 轉換型領導
- 九、 領導者與管理者之差異

第二十章、行政責任-----P.105~P.110

- 一、 定義
- 二、 內涵
- 三、 行政權力的擴張原因
- 四、 行政責任確保途徑
- 五、 三元責任論
- 六、 行政責任障礙
- 七、 課責困難增加的原因
- 八、 行政權力控制的方式(亦可以透過吉伯特責任途徑論述)

第二十一章、行政革新-----P.110~P.114

- 一、 理由
- 二、 定義
- 三、 目的
- 四、 範疇
- 六、 行政革新類型
- 七、 行政革新途徑
- 八、 行政革新的策略
- 九、 我國行政革新評析

第二十二章、公共關係-----P.114~P.117

- 一、 定義
- 二、 功能
- 三、 公共關係的對象
- 四、 公共關係的溝通理論模式
- 五、 公共關係的運作原則
- 六、 公共關係的方式

第二十三章、府際管理-----P.117~P.119

- 一、 府際關係意義
- 二、 定義

三、 內涵	
四、 特質	
五、 府際管理途徑	
六、 府際關係衝突來源	
七、 如何改善府際衝突	
第二十四章、財務行政	P.119~P.128
一、 政府預算制度	
二、 預算審計制度	
三、 政府財政政策	
第二十五章、激勵	P.128~P.133
一、 意義	
二、 學派	
三、 激勵在管理上的運用	
第二十六章、行政法人	P.133~P.135
一、 定義	
二、 特性	
三、 英國政署制 度(Executive Agency)	
四、 我國行政法人	
附錄、 議題觀摩-公立大學改制行政法人	
第二十七章、參與式預算	P.135~P.137
一、 起源	
二、 定義	
三、 參與式預算對政府預算的影響	
四、 參與式預算對官僚組織所帶來的影響	
五、 參與式預算與傳統地方政府預算的區別	
六、 參與式預算的發展條件	
附錄、速讀筆記	P.137~P.159

序言

一、 作者簡介

筆者為法政相關學系畢業，畢業後全職準備國考，從準備到考上大概花費 1 年半左右的時間，最後成功於 108 年考取高考一般行政，名次位於中間。在準備過程上屬於半自讀，僅有補習民刑總，其餘皆為自讀

二、 國考-自讀與補習差別

在國考準備上，是否補習困擾了大部分考試，筆者嘗試分析自讀與補習的優缺點，作為考生準備國考路上的建議與參考：

(一) 自讀分析

1. 優點

- (1) 花費更少金錢(補習費很貴)
- (2) 考上超有成就感
- (3) 學會查資料將有助於您的公職生涯

2. 缺點

- (1) 大學教授的著作非國考取向，換言之，只讀一本高考申論題最多只能回答一半，選擇題應該很高機率有一半以上無法回答
- (2) 不懂的問題基本上只能自行查資料，尤其法科很難單靠自己看懂(此亦為筆者僅補民刑總的原因，而行政法是因為本科系畢業，比較有把握)

(二) 補習分析

1. 優點

- (1) 由補習班老師快速協助整理重點
- (2) 若是面授將有機會詢問老師問題

2. 缺點

- (1) 很貴
- (2) 影片出的速度不見得會跟上高埔以及地特

(三) 結論

綜上所述，自讀最大缺點在於資料嚴重不足，若以行政學來說，光是有在出題的教授所寫的著作就有 40 多本，短時間是無法全數熟讀的，這也是補習班之所以在國考上佔有不可或缺地位的原因之一，故此本筆記針對自讀可能會產生的缺點與問題，以過來人的身分提供如何解決辦法，以此作為迷途考生路上的一種參考與建議

三、 自讀考生國考準備方式

(一) 貫徹一本書主義

所謂一本書主義並非是要考生不念其他書，而是必須挑一本適合自己的書，該書可能是自己看得懂、容易閱讀的書作為該科的基底，筆者所提供的筆記皆由一本書製成，然後再根據本書之不足處，再加入考古題，當考古題以及該書已經讀得滾瓜爛熟，此時可以開始參考補習班以及其他教授所著書籍，為可能的全新考點做準備

*註:筆者基本上整理完所有考古題大概就花一年多的時間，基本上補習班資料僅是用來補充考古題內容，甚少做為基底使用

(二) 考古題重要性

考古題的重點在於讓考生可以快速補足教授書中所無論述的章節，例如林淑馨教授的行政學即缺乏財務行政相關論述，透過考古題可以快速發現國考熱門考點

*註:筆者剛讀完教授的書就興沖沖去寫考古題，發現有關預算的部分考一堆然後沒一題會寫，此時就會發現考古題很重要(對自讀來說)

(三) 選擇與申論準備

1. 選擇

筆者普考沒上(大概差 0.幾分)，初考沒考過，對於選擇題唯一能提供的建議就是購買補習班的題庫書，然後全部寫完

*註:筆者行政法考前一個月寫普考考古題還錯一半，但是買完補習班題庫書瘋狂寫普考就進步到 82 分，高考選擇題也拿 42，可以看出題庫書還是非常有功效的

2. 申論

筆者準備方式分兩種，一為申論題筆記的撰寫以及熟讀(此亦為本筆記誕生之原因)，以及速讀筆記的背誦(本筆記最後將會附上)

(1) 申論題筆記的撰寫以及熟讀

撰寫筆記是做為將來申論題答題的模板，透過反覆閱讀將有助於加深記憶，在考場寫題目時亦可以較為快速，大學教授論述因為過於繁雜，不適合反覆閱讀，所以建議考生整理申論題筆記，以作為申論題的答題解方

*註:筆記的撰寫看似繁雜且耗時，但是成效顯著，筆者之前偷懶沒做筆記整理，高考以及地特三等總是差一點，但之後發憤圖強將筆記做出，下一次考試即上榜

(2) 速讀筆記的背誦

速讀筆記是整理申論題筆記的重點黑字部分，平常坐車時可以拿來背誦，速讀筆記將有助於選擇題，而在申論題部分，重點黑字即是下標的方式，當考生在考場發現考題熟悉，但不知如何下筆時，可以先以重點黑字作為標題設定方式，在撰寫內容

*註:筆者親身經驗是僅靠速讀筆記甚難上榜，必須加入申論題筆記始能完成申論題標題、內容以及選擇題一把罩

(3) 結論

速讀筆記必須每天背誦才不會忘記，而申論題筆記亦須每天看才有辦法在考場寫出完整內容，而筆者的準備方式即是以一個禮拜做為單位，每天重複閱讀申論題筆記以及速讀筆記，例如:行政學速讀有 21 頁、申論題筆記有 132 頁，每天就須背 3 頁速讀筆記以及熟讀 17 到 18 頁的申論題筆記

*註:筆者水母腦，東西過一個禮拜就會忘，所以設一個禮拜為單位，實際情況可以依個人情況調整

(四) 法科準備方式

筆者在行政法、民刑總以及法學緒論的準備上，傾向應用做題目的方式來加深記憶力以及解題技巧，若是遇到沒看過的重要判例或是條文，通常會整理在一本筆記上反覆背誦，在選擇題部分，唯一能提供的建議就是勤勞做題目

(五) 一般科目準備方式

1. 國文

(1) 公文

請參考青草茶部落格，筆者按照其所教的格式寫皆有 10~11 分

(2) 作文

國考作文大都屬於論說文，故筆者的作法是先破題，在寫案例可能缺點，之後再寫優點，最後做結論，分數大都有 30 分左右

(3) 選擇題

勤練考古題

2. 英文

勤練考古題

(六) 念書目標設定

筆者建議可以以一年上榜作為目標，並設計讀書計畫表，準備步驟可以參考筆者經驗：

1. 念教授的書打該科目的基礎，並勤勞的將內容整理成筆記(6 個月)
2. 勤做考古題以補足筆記所欠缺部分(4 個月)
3. 最後兩個月則開始背誦速讀筆記以及熟讀申論題筆記
4. 若仍未上榜建議加入其他教授、以及補習班所預測之新考點

(七) 學習資源提供

1. 阿摩(收費，但可以做任務換取做題目所需的 y 幣)

一個可以練選擇題練到天荒地老的網站，但需支付一定費用

2. 考古題詳解(免費)

各大補習班皆有提供歷屆考古題的詳解，有需求者可以上網查詢

3. 青草茶部落格(免費)

教你如何寫公文

四、 本筆記特色

行政學是一個包羅萬象、涵蓋甚廣的學科，其內容包含了政治、心理、社會、管理等領域，由於知識複雜，故考生準備起來容易手足無措，更別說是沒補習完全自讀的考生，但此筆記將有助於協助考生，更容易快速準備並上榜，本筆記特色在於：

(一) 基礎

本筆記是以北大林淑馨教授所著之行政學教科書作為基底，並輔以張潤書教授所著之行政學修定四版所綜合而成，考生在準備時可以作為參考書

(二) 每章節最後皆收錄 97 年到 108 年行政學申論相關考古題

收錄的內容包含高普考、地特 3 等、原住民 3 等、身心障礙 3 等、外交特考 4 等以及升官等行政學相關題目

(三) 申論題模板的建議與提供

本筆記的撰寫方式，係以申論題建議擬答的方式編成，例如題幹詢問何謂行政，可以做如何之解答，故內容雖不多，但此為筆者認為此為教授書中最精華以及可以拿來論述的部分

(四) 速讀筆記的提供

速讀筆記讓考生能夠快速掌握寫題重點，同時亦可應付選擇題，若是在考場一時不知所措，亦可以先行撰寫速讀筆記內容，在思考如何將內容補上

(五) 整合性章節

本筆記將內容相同的理論整合在一單元，故其餘筆記仍有部分行政學相關知識，以下章節內容建議讀者閱讀：

1. 政治學申論題筆記(第 25、26 章)
2. 公共管理申論題筆記(第 2、4、6、8、10、11、14、16、17、18、20、22、24、25、26 章)
3. 公共政策申論題筆記(第 8、9、18、19、21、23、27、28 章)²²²

(六) 書單

1. 林淑馨 行政學 2015 初版 三民書局出版 (必讀)
2. 張潤書 行政學 2017 修訂 4 版 三民書局初版 (選讀)

第一章、行政

一、定義

從學理上的論點來看，根據張金鑑老師的看法，行政當中的政是指眾人之事，而行則是指執行或推行，行政就是公眾事務的推行，各行政機關為了達成目的所為之集體活動，均屬於行政。若從實務上的觀點來看，舉凡各種國防、外交、社會福利等有涉及眾人之事的管理或是公權力行使均屬於行政的範圍

二、意義

1. 政府機關所能提供管制與服務必須要有**法律的授權**
2. 政府機關為能提供管制與服務，必須具備**管理能力**，亦即有能力用最少資源達到最高水準
3. 行政是發生在公共環境的**政府機關組織系統**中，需協調眾人工作，展現群體努力，以達成任務
4. 政府機關執行公務時，不同團體或個人會透過政治手段影響政策執行，故政府須具有**強制力**以貫徹政策主張
5. 人民是民主政治的主人，政府所執行的公務，必須**回應民眾**，當有違法失職發生時，亦須負起責任

三、特性

1. 行政活動受到**法律規章和規則程序限制**：行政部門的職掌皆已明文規定，不得任意更改
2. 公部門除了要向高層權威負責，同時亦須考量其立法機關以及司法單位的要求，有時甚至聯合立法機關抗衡上級行政的指令，而呈現上級無法有效控制下級的**權威割裂**的狀態
3. 行政受到**高度的公共監督**(金魚缸)
4. 行政受到**政治因素影響**甚深
5. 公部門的**目標大都模糊不清**且不易測量：公部門的目標係在爭取公共利益，但因公共利益太過模糊，導致公部門所追求的目標成為一種僅具象徵的符號
6. 行政較不受**市場競爭影響**(因為政府提供的是公共財)

7. 行政較具**強迫性**(人民必須納稅)

第二章、行政學

一、定義

依據張金鑑老師的看法，行政學是就行政現象與事實做有組織、有計畫的研究，而獲致原理與法則的系統性知識。

二、意義

又可以分為傳統觀點以及現代觀點

(一) 傳統觀點

1. **政治觀點**(皆強調政治與行政分立，但魏勞畢認為政治的範圍與行政同寬，而古德諾則認為政治的範圍比行政寬)

又可以分為兩派

(1) 此派以魏勞畢為代表，並以**三權分立**作為基礎，政治是人民經過其所組成的政黨，來影響政府活動，而行政乃是政府官吏推行政府功能時的活動

(2) 此派以**古德諾**作為代表，認為政治範圍較大，行政範圍較小，而政治是國家意志的表現，而行政是國家意志的執行

2 管理觀點

學界嘗試用管理觀點解釋行政學，起因於科學管理的風潮，主要以**古立克**的**POSDCORB**為代表，行政學是釐清訂定可行計畫(P)，建立合理組織(O)，選拔及管理人員(S)、並對人員施以正確領導(D)、協調各單位意見及活動(CO)、定期向有關單位及人員報告(R)、並有效運用經費(B)

3. 公共政策觀點

以戴伊為代表，其認為所謂公共政策是政府選擇作為或不作為，而這一連串選擇會涉及各種人、財、事、物的選取，故從公共政策的觀點來看行政，及是政府資源的管理與運用

4. 公共性觀點

公共性強調行政本身的特殊性，以羅森布隆的看法，公共性旨在彰顯公益，實踐公共目的，公共行政應具有積極負責的特性，也要關注公眾的需求以及願望能否獲得滿足

(二) 現代觀點

1. 效率觀點

以賽蒙的觀點來看，行政是如何建構與操作組織，以便有效完成工作

2. 回應

以丹哈特為代表，行政必須與民主配合，並回應民眾需求

3. 前瞻性

以全鍾縣為代表，行政除了回應民眾與適應外在環境變遷，尚要具有引導社會變遷的能力

三、目的

1. 為行政職位做準備

政府的職位中皆設有政策分析人員、行政管理人員，而這些職位勢必都要與政府各部門與立法部門等進行互動，故須具備相關知識才能勝任愉快

2. 建立管理科學，提高行政效率

行政學即是研究如何透過管理，來提升最大經濟效率

3. 影響公共組織

隨著行政規模擴大，政府政策對於人民的影響日漸增加，故了解政府部門，才能有效監督

4. 了解企業與政府的互動

企業日漸重視與政府的互動，舉凡政府的環保、經濟政策皆對於企業運營影響重大，故均設有相關職位與政府互動

5. 採取行動讓事件發生

不論學習行政學的目的是為了影響公共組織還是取得行政職位，其最重要目的皆是運用行政學相關知識解決社會危機，並開創新局

6. 結合技術與管理訓練

在公部門中，工程師、技師等均屬於技術類職業，但不見的具有管理能力，故透過行政學可以在其日後佔據管理位置時，有所助益

四、 特性

1. 方法性與工具性

行政學系針對複雜的行政現象與事實，尋找共通的條理與法則

2. 系統性與組織性

行政學係以科學方法為基礎，即對各種行政現象進行有組織、有計畫地的觀察與分析所獲得之系統知識

3. 實際性與客觀性

行政學所研究的問題，多為各機關最常出現的問題

4. 進步性與創新性

行政學隨著時代的演進而不斷改變與進步

5. 綜合性與科技性

行政學系一種包羅萬象的學問，須採取全方位觀點以擷取各種學科的理論與方法

6. 正義性與公平性

行政學所追求的目的在公共利益與全民福祉上充分展現

五、 行政管理與企業管理的相似之處

1. 管理對象與方法相近

雖然政府與企業有公益與私利的差別，但所處理的對象仍是對於人、財、事、物所為之管理

2. 治事組織及其運用相同

政府部門中的政策運行，是由人民選出重要官吏負責，而對於官吏運作政策的

監督，則是由人民選出民意機關來監督，在企業中，則是由股東做為人民角色，選出最高董事會來運行公司，而由監事會負責監督公司

3. 行政效率與服務品質提高相同

政府受到企業管理強調顧客至上的概念影響，與企業同樣重視顧客導向的重要性

六、行政管理與企業管理的相異之處

1. 目的與動機不同

政府推行行政的主要目的與動機在謀求公共利益，而企業則是追求個人私利

2. 一貫與權變不同

政府的行政運作上通常強調依法行政，且法律規章皆具有固定性與不變性，而企業則除了要遵守法令外，可隨時改變公司政策

3. 獨占與競爭不同

政府所實施某些具有強制力的活動，例如：義務教育，除非得到政府許可，不然不得為之，故具有獨佔性，但企業運營不具有強制力，而是依據市場自由競爭原則運行

4. 政治考慮與管理因素不同

政府的行政運作不得忽視民意與一意孤行，但相反的，企業不需重視政治因素，只需將管理措施做好即可，例如：提高效率等

5. 對外在環境因應的程度不同

對政府來說，受到預算與法律的限制，故不能像企業一樣在運營上可以擁有充分彈性

6. 所有權不同

政府是由全體人民所共同擁有，而企業的擁有者為股東

7. 管理重點不同

政府(理論性知識為主，例如：政治)、企業(實用，例如：成本效益分析)

8. 決策程序不同(決策運作環境)

公共行政的高層不見的具有較高的權威，且常會受到環境的複雜性以及穩定性低所影響，而企業管理則相反，其高階管理人員皆較高權威可以面對突發狀況，且受到環境影響的程度較低

9. 受公共監督程度的不同

公部門有所謂金魚缸效應，意即政府的任何決策，須秉持著公開透明原則，接受社會大眾監督

10. 績效管理不同

公部門的績效無法單純以量化指標作為基礎，舉凡教育、治安等，均很難僅靠單純的就學率或是犯罪率來作為政策是否有效的依據，往往必須透過量化與質化兼具始能衡量

七、實現公共利益的途徑

韓籍學者全鍾燮（Jong S. Jun）提出八項判別標準，作為衡量公共利益的參考：

1. 公民權利

是否有明確資訊顯示新的政策有助於保障公民的基本權利，例如：參政權、受益權等

2. 倫理與道德標準

此標準為公共利益的表面效度，亦即新政策是否禁得起人民道德倫理方面的檢驗

3. 民主程序

新政策制定的過程中，是否有遵循既定行政程序，以及廣納各方意見，尤其是政策執行標的團體的意見

4. 專業知識

現代社會專業分工已是常見的現象，新政策的執行是否有廣納各專業的意見，將會決定政策執行的成效

5. 非預期的結果

對於新政策在進行政策分析時，是否有符合短期的價值以及長期的政策效果，以此做為政策能否執行的重要依據

6. 共同利益

新政策的制定，是為了保護特定族群的利益，還是以整體公益作為考量基準

7. 輿論民意

民主政治是民意政治，任何新政策必須經由人民或是人民代表的同意，始符合正當性

8. 充分開放

公部門通常具有金魚缸效應，亦即在政策的形成過程中，應該完全公開透明，開放給全民以及媒體檢視，而不是由政府關起門來自行擬定

附錄、歷屆試題

1. 論者指出公共行政的意義，是從政治、管理、法律、公共性等四個面項闡述之。(105 原住民特考 3 等 行政學)
2. 古立克與尤偉克（L. H. Gulick & L. Urwick）曾以「POSDCORB」來形容公共行政活動的內涵，試問個中活動所指為何？如以公共管理觀點觀之，各項活動所對應的管理議題為何？試就已見分析之。(104 地特 3 等 公共管理)
3. 試從公共行政與企業管理的比較觀點，討論公共組織的組織目標、結構設計、決策運作環境與績效管理特性。(103 身三 行政學)
4. 學者指出公共行政與企業管理之所以有所差異，其原因來自於公共行政特有的「公共性」，請舉例說明何謂公共性？其次，請比較說明公共行政與企業管理二者之差異。(103 原民 3 等 行政學)
5. 公共管理應以公共利益為目的，此包含兩個關鍵要素：公眾與公共利益。試述公眾的意義？並指出那些準則可用於檢視公共利益的內涵？(103 地特 3 等 公共管理)
6. 假如公共行政系為了公共利益而服務，那麼行政應注重何種價值，藉以實現

之。(101 原三 行政學)

7. 試闡述公共性的要義，與實現公共利益之途徑?(101 高考 3 級 行政學)

8. 「公共性 (publicness)」是政府組織和企業組織間最大的差異，請以實例討論政府組織所面臨的環境因素、組織與環境的互動及組織所扮演的角色等面向說明二者的差異。(100 退除役 4 等 公共管理)

第三章、行政學理論發展:傳統時期(1887~1930)

一、理論背景

傳統理論是以科學管理為基礎，科學管理之產生源自於工業革命所帶來的工廠管理問題，為了解決一系列因工業革命所帶來的問題，各種專家制定改革方案，促成科學管理興起，爾後被政府引進，而成為傳統時期的管理科學

二、基本主張:

1. 強調標準化以達效率目標，其目的在於減少不必要的時間與人力的浪費
2. 主張有系統、有計畫，並充分協調，才能有效達成組織目標

三、政治行政二分論

(一) 學說背景-行政研究

該理論可追溯至美國文官改革風潮，在一開始文官的選拔制度係以恩寵式的任命制度為主，呈現政治分贓的情況，故改革者主張政府部門的文官任命應該要回歸企業經營而非政治化任命，而是以文官的功績與稱職程度為主。在上述的氛圍中，威爾遜提出行政的研究，對日後的行政管理產生重大改變。

(二) 重要內容-行政研究

1. 行政研究的目的

- (1) 政府可以適當而成功地做哪些事
 - (2) 政府如何能以最大效率及最小成本做好這些適當的事情
2. 在行政的範疇方面，行政應立於政治的適當範圍之外，即政治與行政分立，**行政問題不是政治問題**
3. 學習他人長處的必要，**良好的行政並無民主與不民主之分**

(三) 對行政的影響-行政研究

以實務上來看，將行政從政治腐敗中解放出來，以追求行政自律性，從理論上來看，確立行政學與政治學的差異，使行政學成為獨立領域

(四) 集大成

古德諾在其 1900 年出版的政治與行政一書中指出，所謂政治是國家意志的表現，例如:政黨活動、民意表達，而行政則是國家意志的執行，例如:純粹的政策執行工作

四、管理技術學派

(一) 背景

延續威爾遜的觀點，公行政的意義在於追求效率，擺脫政治人物的形象，再加上 1910 年代興起的科學管理運動，使公部門追求效率的觀念轉變成一套所謂的

科學原則

(二) 代表人物-泰勒(科學管理之父)

1. 基本主張

科學管理學派著重在改善基層工作的改造，並以人性的好逸惡勞以及有錢能使鬼推磨的假設為基礎，其主張主要有以下五項：

(1) 工作研究

經由對工作人員的動作與時間進行研究，可以找出最好的工作方法

(2) 工人的選擇與訓練

找出個人所擅長的技術，並加以訓練

(3) 工具標準化

(4) 監督

工作人員應受不同專家的指揮監督

(5) 依產量支付工資

工資應按每人的工作成果支付工資

2. 方法

(1) 對於員工工作的每一要素，均應發展出一套科學

(2) 應以科學方法甄選工人，並加以訓練與發展

(3) 應誠心與工人合作

(4) 對於任何工作，管理階層與工人均有相等的分工與責任

(三) 優缺點

該學派的優點在於重視生產標準與效能，且強調勞資雙方和諧與合作，並採取獎懲方式提升員工潛能，有助於企業大量生產，但其缺點在於忽略心理以及社會因素對員工的影響

五、行政管理學派

(一) 代表人物-費堯(現代管理理論之父)

不同於管理技術學派著眼於基層工作改進，行政管理學派的研究中心是以中、上階層工作為研究核心，強調管理人員管理方法之改進

1. 對行政採一般研究途徑，將各種管理視為一致，且道理相同，皆包含財務、管理、會計、保安、技術以及商業

2. 行政訓練應該持續進行，若無法順利進行，其原因在於行政原理的缺乏，因此，對於各種經驗、原則以及實施方法的匯集極為重要

3. 14 項管理原則

(1) 專業分工

工作專精能提升專業能力

(2) 指揮統一

一個部屬只接受一個上司命令

(3) 層級鎖鏈

組織從上到下有明確權力層級及溝通管道

(4) 權力集中

最高權力握在最高領導者手上

(5) 權責相當

4. 組織固定原則

組織雖然原則無限，但仍有一些固定原則

(1) 組織為一法人團體，同樣大小的組織，其層級結構應類似

(2) 命令統一

(3) 命令雖需統一，但首長精力有限，而須仰賴其他幕僚協助

(4) 權責相稱

(5) 搭橋溝通:溝通應由單位直接進行，而並非仰賴上級輾轉傳遞

(二) 代表人物-古立克

1. POSDCORB

(1) P(計畫)

提出能夠達到組織目標的方法

(2) O(組織)

透過正式的權威結構(垂直分工等)從事各部門的安排

(3) S(人員)

組織當中的人事措施，例如福利

(4) D(領導)

組織的權責劃分以及指揮系統

(5) CO(協調)

指組織層級與部門之間的聯繫

(6) R(報告)

報告工作上的進度，使組織成員了解組織進展狀況

(7) B(經費)

達成組織目標所預定之花費

六、動態管理學派

此學派以傅麗德為代表，著重在人類行為的心理基礎，以及集體工作時的情感反應作用

1. 團體額外價值論

主張團體生活可以使人產生集體情感，而影響團體中各分子的每一行動，亦即人必須加入團體才得以享受，該情感即是團體的額外價值

2. 團體中的衝突與調和

團體當中對於利益以及意見的衝突為必然現象，可以透過三種方式解決:

(1) 控制:勝者控制

(2) 妥協:雙方讓步

(3) 整合:各得其所，皆獲滿足

3. 協調的原則

傅麗德認為協調是管理的核心，好的協調須具備以下 4 種：

- (1) 直接交涉：相關的人面對面直接接觸
- (2) 早期原則
- (3) 互惠原則
- (4) 連續原則：協調是一種持續性的

4. 對權威的觀點

(1) 情勢法則

權威非由組織層級鍵，而是由情勢本身而來的，在組織中能發號施令者，不一定要有最高頭銜，而是最懂工作狀況之人

(2) 最後決定

相較於一般權威是掌握在最高權威者，傅麗德認為組織中每個人都有特定責任與職權，因此，權力應該是分散的，故雖然通常將最後決定視為是最高權威者的決定，但事實上決策早就從基層員工開始了

七、 官僚模型學派

此學派以韋伯作為代表，又可稱之為科層體制，韋伯將官僚制度視為一種理想型，並須建立在合法合理的權威上

1. 三種正當支配的權威類型

韋伯認為依照歷史發展，合法權威的演變可以分為三種階段

(1) 傳統型

其正當合理的來源源自於世襲，權威是來自對歷史文化的感情、信仰，例如古代埃及王朝等

(2) 魅力型

其正當合理的來源源自於奮鬥，以救世主的方式領導統御，權威是來於對個人的神聖性以及超凡特質

(3) 合法合理型

其正當合理來源源自於法律，人們之所以服從領導者，並非因其人之故，而是源自於領導者地位所賦予的法定權威

2. 理想官僚體制的特徵

(1) 依法行政

組織中的行政人員有固定與正式的職權範圍，依法行使職權

(2) 層級節制

將權威區分為不同等級層次，上級監督下級，而下級應對上級負責

(3) 去人性化

人員的工作行為和人員之間的工作關係應遵循法規，而不得參雜個人好惡或情感

(4) 專業分工

根據人員專長進行合理分配，且每位人員的工作範圍也以法律明定

(5) 永業化

人員任用採用公開及客觀方式甄選，依但錄用，非依法律不得免職

(6) 年資地位計算薪資

人員皆有固定的薪俸制度，以穩定工作情緒

3. 官僚體制的缺失

(1) 過度強調正式組織的功能，卻忽略非正式組織的影響力

(2) 專業分工限制與本位主義

(3) 永業化和按年資升遷，容易形成鐵飯碗心態

(4) 在層級節制體系下，必會產生嚴密監督現象，會導致下級產生不滿情緒，進而減弱上級對下級的影響力：

(5) 過度重視法規，導致組織和個人行為趨於僵化以及缺乏彈性

(6) 實用性疑慮：瑋柏對於機關組織體系的分析，並非根據實驗主義而來，而是僅憑主觀觀念建構

八、民主行政

(一) 基本概念

民主行政抽象解釋為一套能夠實踐人類理想生活形式的治理機制，其主張政府必須回應人民需求，並須重視公道之分配，以實現社會正義，行政人員必須把握前述價值，並且履行主權受託者的角色

(二) 特色

學者全中縣認為，民主行政應該具備以下六種特色

1. 公共利益的表達

在民主社會中，各方利益表達不得僅侷限於選舉所產生的少數政治人物，為數眾多的公務人員也要承擔公共利益的責任

2. 代表性

行政機關的人力組成應符合社會人口結構的特性，亦即人力甄補應開放給社會各階層的人員參與，簡言之，即是人人皆有應考試、服公職的權利

3. 開放性

行政機關經常獨佔當前或規劃中的工作資訊，且經常自視專家而操弄專業知識，進而抹殺民眾參與公眾事務的能力，故公部門應該將其專業知識，讓民眾可以根據各種管道來獲取

4. 超越黨派

公共行政的精神為實現公共利益，故不可為了某一黨派或是團體利益，而犧牲大多數人民應得之利益

5. 嚴防專業主義對民主的傷害

現代社會事務日趨複雜，往往需仰賴專業以及技術菁英來負責，專家學者雖然可以處理公共政策的技術問題，但對於政治性問題，例如與民眾的溝通，往往是傾向不與民眾互動的，故民主行政強調政府必須遏止專業主義的膨脹對民主所造成的傷害

6. 參與

參與包含兩層面，首先是內部員工參與，可以使決策的做成不會過於獨斷，而可參考更多的專業意見，另外，藉由外部民眾參與，可以增加民眾的認同感，並產生政策順服，使政策執行時所面對的阻礙較低

(三) 官僚組織與民主行政差別

1. 在核心價值上

官僚組織重視行政效率的增進，追求的是經濟效率的考量，而民主行政則是強調公平，追求的是人性尊嚴與行政倫理

2. 在政治關聯上

官僚組織認為行政手段與政治目標應該分離，追求的是行政中立，而民主行政則認為政治與行政無法嚴格區分，不能因此而規避政治民主和社會監督的要求

3. 在政策分工上

官僚組織在政治與行政分離的思維下，行政的工作是負責政策執行，對於政策規劃與制定應該不予插手，而民主行政則認為行政人員應該基於自己的專業知識，協助政策制定與規畫

4 在發展方向上

官僚組織主張行政發展工作應重視行政組織內部重組與改革，而民主行政則認為應進行行政組織之外部政治、社會與經濟的本質改善

5. 在權力分布上

官僚組織認為為了達成某一目標，應賦予行政人員更多權力，而民主行政則認為權力應該分散，並重視公民參與

(四) 官僚組織與民主行政的調和

學者葛特納提出五項建議，作為官僚組織與民主行政調和的方式

1. 代表性官僚組織

亦即公務人員的任用，應該要反應一般社會上人口的組合

2. 採取保障弱勢措施

例如美國的弱勢族群優惠政策，即給予少數民族、婦女工作保障，使之可以有服公職的權力

3. 主張公共行政人員應積極參與政策過程

尤其重視在政治體系內尚未有代表人的團體，行政人員應積極扮演代表該人口團體的角色

4. 社區參與公共機構的決策與執行

只有公眾可以解釋其所得到的公共服務，故賦予公眾參與政策的制定，將使政策執行更為有效

5. 官僚組織內部從事組織發展

運用行為科學的方法，以促進公開、互信的風氣，使公務機關更具有人性，並以民主的方式解決問題

九、 後官僚組織

(一) 基本概念

所謂後官僚主義，是對於韋伯官僚體系所做的反省以及批評，官僚制度論點過度強調法律層級權威、專業分工、無人情傾向等偏重效率價值的考量，而忽略人文社會互動，導致公部門呈現僵化、目標錯置等現象，後官僚主義期望對此現象進行改革

(二) 特性

根據學者海契克的觀點，後官僚組織具有以下特點

1. 在權威的形成上

後官僚組織的權威來自於制度化對話，成員之間彼此的影響，來自於互信關係與專業知識上，而不僅僅是來自於層級節制的法定職位

2. 在組織目標上

後官僚組織的使命為其共同努力的方向，而非短視的績效目標

3. 在法規制度上

後官僚組織強調彈性的原則，而原則本身的概念是抽象的、理論的，故其內容由行政人員在不違背基本原則下，發揮創意運用之

4. 在組織分工上

後官僚組織的權威系建立在互信基礎上，故其組織分工須具備相當彈性，或是必須透過跨部門等方式進行

5. 在績效評估上

後官僚組織的績效評估，講究公開參與，除了上級長官為考評者之外，員工本身以及同一工作團隊亦在考核者的行列中

6. 在官僚生涯規劃上

後官僚組織不再強調要求行政人員按階晉升，而是強調發揮其專業能力，開拓更多事業機會

7. 在對變革的預期心理上

後官僚組織的設計，有助於面對快速變動的環境，使組織可以即時而有效的解決未見之問題

十、傳統理論缺失

1. 因為傳統理論追求無情的效率而忽略工人意願，在過分強調機械的效率觀念下，導致抹煞了人性尊嚴
2. 過分重視組織的靜態面，而忽視組織的動態面，例如僅重視制度，卻不探討人本身的行為
3. 將機關組織視為是封閉系統，認為組織不會受到外在環境的影響
4. 對人類行為作了不切實際的假設，但事實上人除了錢，還會需要心理滿足
5. 僅憑個人知識經驗立下原則，經不起普遍的考驗

附錄、歷屆試題

1. 行政學奠基學者威爾遜（Woodrow Wilson）對行政學說及政府運作，有何主張？另就今日治理系絡而言，其論述有何不足之處？(108 高考三等 行政學)

2. 近年民眾參與公共事務已經成為常態，民意甚至可能直接影響政策規劃與執行。請從「民主行政」(democratic administration)觀點，分析此現象對今日我國公共行政的可能影響，以及各級政府可以採行的因應策略。(108 原民 3 等 行政學)
3. 依據德國社會學家 Max Weber 的觀點，「官僚組織」(bureaucracy)的六項特性為何？(106 調查局 3 等 政治學)
4. 民主行政與官僚組織有和本質的差異？又該如何調和，以實例舉之？(106 升官等 一般民政 行政學)
5. 韋伯 (Max Weber) 提出的理想性官僚組織有那些特點？其又有那些限制？請試從相關論點檢討我國現行之中央政府行政組織。(105 身障 3 等 行政學)
6. 試闡述韋伯的官僚制度理論。(105 高考三等 行政學)
7. 後官僚組織 (The Post-Bureaucratic Model) 的特性為何？試舉一例分析之。(104 地特三 行政學)
8. 韋伯 (Max Weber) 在論述人類群體中的權威 (authority) 是如何產生時，曾提出所謂正當性 (legitimacy) 的概念，並提出三種正當性的類型，請說明之。(104 普考 政治學)
9. 韋伯 (Max Weber) 官僚學派的主要特徵為何？何謂後官僚組織學派？其對韋伯官僚體制的論點有何批評？(103 警察 3 等 行政學)
10. 民主行政的主要特色？要如何與官僚組織相融合？(101 警察三等 行政學)
11. Max Weber 將權威 (authority) 分為那三類？另請敘述官僚組織的主要角色為何？(101 調查局特考 3 等 政治學)
12. 請解釋下列名詞，並扼要說明該名詞在公共政策制訂或政策執行過程的意涵：(二) 官僚型塑模型 (100 高考 公共政策)

第四章、行政學理論發展:修正時期(1931~1960)

一、理論背景

自 1930 年代開始，行為科學在美國興起，對傳統行政學術產生巨大影響，在傳統行政學術裡，皆只重視規範性理論，亦即應如何，而忽略事實是如何，而導致理論與實際存在差距

二、基本主張

1. 重視非正式團體的影響

人的行為除了受到法令規章影響外，同時也會受到文化傳統、社會風俗、個人際遇以及其所屬非正式團體所影響

2. 實然面研究的重視

3. 研究方法的轉變

傳統研究僅重視法律以及制度面探討，而行為科學針對此種現象予以補充，加入對於人與人之間交互行為的探討

4. 科際整合

行為科學是一種結合其他學科，例如心理學、精神病學以及物理學等，從中吸取自然科學的研究方法，並將之應用到社會科學的研究當中

三、 霍桑實驗

1. 人格尊重

發現工作場合的社會情境(例如:榮譽感)與監督者的督導方式(嚴厲轉為和緩)，有助於提升生產力。該實驗結果證實人除了物質上的滿足，亦須精神上的滿足

2. 參與及情緒發洩

發現工人在面談中以抱怨的方式宣洩不滿，有助於改善工作情緒，並可以協助組織改善工作情況

3. 小團體及其約束力

發現組織中非正式組織是普遍存在的，且小團體的規範會影響成員的生產力

4. 社會平衡與士氣

梅堯認為，當組織維持社會平衡狀態，即便受到外來逆境干擾，工作人員之間仍得繼續合作。而是士氣對於組織是否維持平衡均有重大影響力，故提高生產力的方法，就是要研究如何提升士氣與維持社會平衡

四、 動態平衡理論-巴納德

1. 互動體系論

組織是人員互動的關係而組成的系統。這個系統是由人員以下因素所結合的:

- (1) 共同的目標
- (2) 貢獻心力的意願
- (3) 互相溝通的能力

2. 非正式組織

所謂非正式組織，是指無意識、不定型的，透過自然因素而結合的組織，通常非正式組織可以為政治組織擔任三項功能:

- (1) 傳遞資訊
- (2) 維持團結
- (3) 保持人格尊嚴

3. 貢獻與滿足平衡

人們之所以對特定組織貢獻心力，乃是因為該組織能給予精神與物質的滿足，前者所稱的滿足，其種類有:

- (1) 物質的誘因
- (2) 名望及個人權力
- (3) 所追求的實質工作條件(空調設備)
- (4) 心理感受(成就感)

4. 權威接受論

巴納德認為，所謂權威係指正式組織中之命令之所以被接受的特質，意即命令是否具有權威，需視受命者是否接受，而非下命者發布命令。通常願意被接受

之命令具有以下特質:

- (1) 受命者確實了解命令內容
- (2) 命令不違背組織目標
- (3) 命令符合本身利益
- (4) 受命者有能力加以執行

另外，巴納德亦提出無異議區的概念，在這區域裡的命令皆會被成員無條件的接受。

5. 責任道德觀

所謂責任，係指特定的私人道德觀，當成員違背時會產生內在的愧疚感

6. 溝通問題

巴納德認為溝通是行政工作中極為重要的一部分，也是促進組織中人員凝聚力的主要途徑。要做到良好溝通，須注意以下幾點:

- (1) 明確的溝通管道，管道必須廣為人知
- (2) 建立正式的溝通管道
- (3) 溝通路線應直接且簡短
- (4) 主管人員已足夠能力勝任溝通重任
- (5) 溝通路線不能中斷
- (6) 不可越級溝通
- (7) 應給予溝通者具備正式溝通權威的確認

7. 主管職能

巴納德認為在一正式組織中，主管人為一關鍵人物，並須具備以下四項職能:

- (1) 維繫組織溝通
- (2) 確保員工提供必要服務，並使其維持在一定的工作狀態
- (3) 規劃組織目標與目的
- (4) 建構創造性道德:主管應成為道德的標竿

五、 決策理論

(一) 基本概念

由賽蒙提出，在以往古典經濟學派主張經濟人，亦即人類行為乃是追求最大經濟利益的自利行為，故決策者必須蒐集所有資訊，以找出最佳備選方案。但賽蒙認為現實生活中應為行政人，亦即人類因為具有太多心理與組織方面的障礙，而無法蒐集所有資訊，行政人員充其量僅能選擇令人滿意的方案而已。

(二) 人類決策上的限制

1. 心理限制

決策者可能會欠缺有關決策的所有知識或技巧

2. 多元價值的限制

社會中的價值太過多元且繁雜，根本無法加以評比

3. 組織限制

縱使決策者可以克服前兩項障礙，仍無法克服組織所造成的限制，例如:高度專

業化，導致無法從整體面找出組織問題，造成決策盲點

4. 成本限制

決策者的資源、時間都相當有限

5. 情境限制

決策者不是在真空中做成決策，他受到慣例影響、受制於當前有權勢者等

(三) 賽蒙為何以決策作為理論核心

賽蒙認為所謂的行政行為，就是組織中決策制定的整個過程，決策理論是研究行政學的工具，理由如下：

1. 傳統行政學只重視執行，而忽略執行前的決定。但事實上，任何活動都包括決定與執行兩方面
2. 組織目標的達成，是由組織最低層與最高層配合的結果。因此，政策決策者的決定是否合理，對於組織目標具有重大影響
3. 若要實際了解組織，必須對於每一成員如何做決定，以及決策時受到那些因素影響加以深究
4. 決定組織中哪些行為符合效率，最簡單的方法即是看行政組織中每個人決策理性的程度而定
5. 行政活動是用多數人的力量去完成某種工作的活動，而此活動就是決策過程

(四) 決策過程

1. 情報

亦即在決策之前，先觀察和蒐集各方面資訊

2. 設計

基於前項結果，再進一步深入研究問題，研擬並評估解決問題的可行方案

3. 抉擇

基於前項設計活動提出各種可能解決方案，並擇一方案予以實施。在全部決策活動中，耗費在此項活動時間是最少的

(五) 決策型態

賽蒙將決策分成兩種型態

1. 計劃型決策

這是例行性、重複性的與標準化作業程序的決策

2. 非計畫型決策

這是新興的、非例行性的，沒有標準化作業程序可以處理的類型，必須透過啟發性的問題解決工具

(六) 新管理決策科學

賽蒙認為應該將公共組織分成三個層級

1. 底層負責生產、分配等基本工作
2. 中層負責例行性計畫型決策
3. 上層負責非計畫型決策

(七) 決策理論缺點

1. 過度遷就事實，是對於既得利益者的妥協
2. 對於政治與社會制度因素關注相當有限，無法看出政治與制度對於決策制定的影響

六、修正理論的影響

(一) 在基本觀念上

行政學的研究從應然面轉向實然面的研究

(二) 在組織理論研究上

1. 由靜態研究到動態研究:行為科學強調人員間的交互行為
2. 非正式組織理論:發現在正式組織外還有非正式組織
3. 組織平衡論:唯有組織能滿足成員需求時，成員才會努力為組織貢獻心力
4. 群組角色的重視:組織中每個人都有其重要性，不能因為地位高低而有差別待遇

(三) 在管理方式上

1. 由監督制裁到人性激發
2. 由消極懲罰到積極激勵
3. 由專斷領導到民主領導
4. 由唯我獨尊到意見溝通

(四) 在權力觀點上

認為權力的大小，必須視下屬對上級權力的接受程度而定

(五) 在人事行政上

過去人事行政的目的在於製造一個有效率的工具員，現在則為培養一個快樂的工作員，亦即從過去重視管人的學問，轉變為治事的學問

七、修正理論的缺失

1. 過於重視事實真相的研究，無助於問題的解決

雖得知眾多事實，但因過於破碎，無法加以貫通，到頭來仍對問題束手無策

2. 過於強調行為研究而忽略組織結構與法令規章的重要性

人員行為與組織結構對整個組織皆發生密切關係，故不得只重視組織人員的行為研究，而忽略法規層面的研究

3. 過於追求客觀而避免價值判斷，有違社會科學的研究宗旨

社會科學本來就是注重好與壞，以便提出最好的方法來解決社會問題

4. 視組織為封閉系統，忽略環境因素的影響

行為科學雖然研究的對象為人，但卻僅以組織內部的人員為主，絕少涉及外在環境人員的影響

附錄、歷屆試題

1. 試分析賽蒙以決策作為分析行政行為的理由，他主張行政機關實際上僅能達成滿意決策，試述其涵意與原因(104 年 行政警察 3 等 行政學)
2. 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。(103 年 高考三等 行政學)

第五章、行政學理論發展:整合理論(1961 以後)

一、理論背景

系統理論崛起的背景主因有二，一是為了同時改進傳統理論和行為科學皆因對組織與環境缺乏考量而產生缺失，二是為了由於知識不斷累積並迅速擴展，產生高度專業化與分化，因而亟欲發展新理論進行結構整合

二、系統理論

(一) 定義

根據林淑馨老師所說，所謂系統是指一種個體，在其中所有元素與其他元素之間都具有互動關係。簡而言之，任何相依存分子的組合，就是系統

(二) 特性

1. 部分間之交互依賴

組織中每一部份皆受到整體的影響，而透過此一影響過程，使各部分得以交互關聯，同時，在此過程中，一切資源交換，皆屬彼此交換，而非單向行為

2. 系統需求

組織若要綿延不絕的存在，就必須滿足其需求，組織除了有目標達成的需求外，尚有許多非正式的需求，有待達成，故組織是一個尋求資源進行自我滿足的系統

3. 系統行為

系統既然要滿足其需求，勢必必須採取某些行動，而有論者認為真正行動的應該是組織當中的個人，亦即個人將其特徵加諸在社會結構上所產生的行動

4. 開放系統

組織既然為系統，則組織本身可以成為整個社會系統當中的部分，故社會可以被視為是由複雜性不同的次級社會系統所組成，故每一組織系統皆有輸入、轉換與輸出的功能，且不斷與其他系統進行資源交換

5. 反饋作用

又可稱之為新陳代謝作用，組織為了生存，會不斷的與不同次級系統進行資源交換，以維持組織的存在，就像是人體不斷進行代謝作用，將壞的資源排除，引進好的資源以維持成長

(三) 一般系統理論

一般系統理論可以說是所有系統理論的基礎，是由德國生物學家巴特蘭非所提出，而後由鮑丁發揚光大，鮑丁將系統分為 9 個層次:

1. 靜態結構

為其他系統的立論基礎，又可以稱之為架構層次

2. 可預訂的簡單動態系統

機械性或規律性的運轉屬之，又可以稱之為鐘錶裝置層次

3. 自動控制的調整系統

以自我調節來維持平衡，又可以稱之為恆溫器層次

4. 開放系統或自我維持系統

這是開始與無生物發生區別的層次，又稱細胞層次

5. 遺傳及社會層次

植物是最典型的代表

6. 動物系統層次

其特徵是有目的的行為、流動性增大與自覺

7. 人類層次

即把人類個人當作是一完整的系統

8. 社會系統或人類組織系統層次

其特點是注意訊息的內容和意義，注意價值系統的性質和面相

9. 形而上系統或超越性系統

它是終極、絕對以及無以逃避的不可知

上述九個層次中，前三個屬於物理以及機械系統，故可以提供物理科學家知識，中三個為生物系統，因此是生物學家以及植物學家最感興趣的層次，而後三者則是人類及社會系統，是社會科學家及藝術人文所關心的

(四) 開放系統理論

由卡斯特與羅森威所提出，又可以稱為環境系統理論。此理論關切外在環境的重要性，認為組織為了生存，須對外在環境開放，並與外在環境維持適當關係，環境系統可以分成兩大類：

1. 一般(社會)環境

凡是組織界線以外的各種事物皆為組織環境，

(1) 文化

即一個社會的歷史背景、意識形態、價值標準

(2) 教育

一般人民識字程度、教育制度專業化

(3) 科技

一個社會的科學與技術發展程度

(4) 政治

一個社會的一般政治文化，例如：政治體制、政治組織(政黨)

(5) 法律

對憲法尊重的程度、政府各部門的管轄區分

(6) 天然

涵蓋天然資源的性質

(7) 人口

一個社會可以運用的人力資源有多少

(8) 經濟

一般經濟結構、財政政策

(9) 社會

階級結構和流動性以及社會制度發展

2. 特定(任務)環境

任何一組織雖然受到外在環境因素影響，但是卻不必對所有環境都加以反映，因為它只需選擇對其決策或運作有特別關係之因素加以反應即可

(1) 顧客

顧客喜好與特質

(2) 供應者

例如物料、設備、零件等

(3) 競爭者

對顧客與供應商的競爭者

(4) 社會政治

政府對各種組織的管制法規以及影響政府的其他組織(例如工會)

(5) 技術

對某一組織的工作程序、生產方法產生特定影響的新技術

(五) 社會系統理論

由帕森斯所提出，認為任何一種組織，本身就是一個社會系統，且社會系統內包含許多小的社會系統。社會系統具有四項功能，且這些功能的實現有賴於社會系統內三個次級管理系統來達成

1. 社會系統四項功能

(1) 適應

當內外環境變動時，系統必須具有適當的準備，以因應新的變化

(2) 目標達成

所有系統都具有界定目標的功能，並設法達成目標

(3) 模式維持

系統一方面補充新成員，另一方面又以社會化使成員接受系統的特有模式

(4) 整合

維持系統內各部分間的協調團結，以保護系統並對抗外在重大變故

2. 社會系統內三個次級管理系統

(1) 策略次級系統

如企業董事會、行政首長等，皆處於組織高層的地位，與外部社會環境直接發生關係，其功能為模式維持與適應

(2) 管理或協調次級系統

主要任務為協調組織內部各單位的工作活動，使組織成為一完整工作體，同時也負責維持組織與外在社會團體的接觸，故其功能為整合與適應

(3) 技術或運作次級系統

又稱之為操作層次，此階層主要任務為目標達成，如企業的生產部門，因不直接與外在環境發生關係，故屬於封閉狀態

(六) 限制

1. 系統理論純屬研究者的推論卻未經實證，其所提出的各種相互關係理論，並未獲得經驗的證明
2. 系統理論過度強調開放系統觀點，但在組織的運作過程中，尚有內部的各種規範及其自我控制等封閉面向
3. 系統理論隱含偏袒管理者的意識形態，因系統理論強調穩定，雖有助於既得利益階層的管理，卻甚少關心民主參與和大眾諮商
4. 系統理論高估同形主義的適用性，卻忽視組織文化的重要，所謂同形主義，即是成功存在的有機體，其活動模式會被其他有機體所仿效。但組織文化論者認為組織是成長的，而非移植的，同形主義存有其限制
5. 系統理論過度簡化其方法論與分析層次，其所強調的有機生命體為一單一現象，而社會整體則為整體現象，不同分析單位在轉換過程中，容易產生以偏概全或是以全概偏的現象

三、生態理論

(一) 理論背景

二次大戰結束以後，許多殖民地紛紛獨立建國，因此，西方的行政制度、官僚組織等大量被移植到這些國家，但整體而言，實施效果並不理想，究其原因，此乃是因為東西方國家生態環境有所差異而造成的緣故

(二) 生態模型

雷格斯在其著作比較行政模式中，提出三種行政模式，即農業型、工業型以及中間型，並進一步提出鎔合模式、繞射模式以及稜柱模式來做為解釋社會功能分化程度的標準。

1. 鎔合模式

這是農業社會的行政型態，通常被歸類低度開發國家，各方面皆告落後，並無顯著專業化與分工

2. 繞射模式

這是工業社會的行政型態，通常被歸類為高度開發國家，知識與技術皆有專精研究，所以行政組織與行政功能有相當細緻的分工

3. 稜柱模式-開發中國家之行政制度與行為

這是處於農業社會與工業社會的過渡型，通常被歸類為開發中國家，雖有分工，但不如高度開發國家明顯，簡單來說，稜柱模式明顯表現新舊並存的現象，其特徵為：

(1) 異質性

指極為不同的體制、習俗和觀點同時並存

(2) 形式主義

即政府制定法律和政策徒具形式，難以實施

(3) 重疊性

係指行政機構重疊，行政組織不一定產生應有功能，而由非行政組織代替行政

功能

四、 權變理論

(一) 理論背景

行政學的理论可證實者大多普遍性低，普遍性高者又難以證實，故有人主張暫時放棄追求普遍適用的行政學法則，先找出能適用於個別情勢的知識

(二) 理論假定

由勞倫斯和洛西所提出，權變理論有三項假定，分別是：

1. 組織及其管理並無最佳管理方法或萬靈丹
2. 任何組織方法並非均等有效
3. 好的組織方法端視組織所處的實際狀況與環境條件而定，進而採取因應對策

(三) 主要論點

1. 否定兩極論

權變理論認為並無組織是完全封閉的或完全開放的，應視其內部結構或是技術次級系統而定，且會受到外在環境因素影響而進行調整或改善

2. 彈性的運用

權變理論強調無一套絕對的組織原則，任何原則只有在特定情形下才有其效用，例如：組織的控制幅度應該廣還是窄，端視主管能力而定，若善於分工指揮，則能廣，反之，則為窄

3. 效率與效果

前者指的是為達成目標所運用資源的情況，亦即手段問題，而後者則是指達成目標的程度。最理想的管理必須兼顧效率與效果，缺一不可

4. 殊途同歸性

組織應經充分研究後選擇最適合組織之管理方法，不必也不應拘泥於某一原則，此乃是條條大路通羅馬的真意

5. 管理的階層

權變理論認為組織不僅由許多次級系統所構成，而且組織的管理亦有階層性。一般而言，管理有技術層次、協調層次以及策略層次，每一個層次的管理方法與運用手段皆不一樣

6. 管理人員職責

管理人員應對不同的情境加以分析，選擇適合該情境的決策、組織設計、資訊或領導方式，同時配合內外環境變遷與員工需求改變，不斷尋求改善方法

7. 假如.....則的解釋

在權變理論下，假如代表環境，而則是管理，簡而言之，即是假如產生某種環境，則應運用某種管理方式，以有效達成組織目標

(四) 重要性

1. 打破單一面向的思維模式，提出權變的彈性思維

權變取向的管理，認為組織的結構、規模、目標以及型態皆不同，所面臨的內外環境皆有所差異，因此提出管理方法的適用性應該依情況不同而有所不同

2. 整合理論與經驗研究，提供管理者實務性參考

不同於模糊的系統理論，權變理論因強調組織的多變性，以及彈性、多元的管理方式，成功的整合理論以及經驗

五、整合理論功用

1. 系統理論彌補過去對外環境因素的忽視，使其能夠更明確地解釋組織現象
2. 系統理論對組織的研究產生整合作用，一方面採取開放觀點，將環境因素納入組織，另一方面研究組織內在次級系統並加以整合，藉以形成更完整的理論
3. 權變理論使組織的管理具有彈性

附錄、歷屆試題

- 1、何謂組織「權變理論」？其理論基礎為何？試詳析之。(106 年 身障特考三等、行政學)
- 2、將組織視為是種系統理論 (Systems Theory)，其基本要旨有那些？試請說明之。(99 身障 3 等 行政學)

第六章、新公共行政

一、背景

1. 對傳統公共行政的反思

傳統時期、修正時期以及系統理論初期皆偏向價值中立的觀點，無助於解決 1960 年代美國徬徨迷惘的社會困境

2. 公共政策學科的激盪

傳統公共行政鮮少觸及公共政策，故新公共行政學派主張應將組織管理思維轉向公共政策問題

3. 社會情境因素的影響

1960 年代是二次世界大戰後政治社會環境劇變的時期，社會上因越戰、種族衝突、吸毒等原因而動盪不安，而滋生民眾對政府的不信任

4. 公共倫理與社會政治的援引

二、第一次明諾布魯克會議

(一) 背景

學者瓦爾多發現現行學術研討論與社會期刊顯然與社會環境脫節，且論點了無新意，再加上當時公共行政的研討會幾乎無年輕學者的參與，為解決上述問題，瓦爾多於 1968 年邀請年輕學者至紐約雪城大學召開會議，其討論結果命名為第一次明諾布魯克會議

(二) 主要內容

1. 主張入世相關的公共行政

新公共行政認為公共行政不應該侷限於學術象牙塔內，行政應走向理論切合實際，合乎社會需要

2. 倡導後邏輯實證

新公共行政學者反對價值中立，認為行政應從事價值判斷，強調社會公平、正

義，故以社會公正做為主要研究的價值

3. 適應環境的動盪不安

新公共行政學者認為面對社會與日漸增的複雜性及不可預測的挑戰，應重新調整組織型態與設計新的工作程序，例如顧客導向、參與式管理等

4. 發展新的組織型態

基於行政的相關性、對抗、動盪不安的環境考量，傳統官僚制度愈來愈無法迎合時代需求，對此，學者柯哈特提出協和式模式組織型態，其通常具有以下特徵：

- (1) 專業團隊是基本的工作單元
- (2) 多元的權威結構
- (3) 顧客的需求得以在組織中表達
- (4) 組織講究短暫雇用，而非終身職
- (5) 以電腦來保存文獻

5. 建立顧客導向組織

新公共行政學者認為除了須重視服務提供的效率面與維持服務水平外，還應了解服務對象的真實需求，以促進服務可以更趨向社會公正的方向發展

三、 第二次明諾布魯克會議

(一) 背景

1972 年水門事件後，人民對於政府的信任大跌，故開始運用各種方式進行減稅，並透過選舉的方式，對腐化的行政首長提出抗議，故在第一次會議召開後 20 年，第二次會議即在 1988 年再次展開

(二) 主要內容

古依將第二次會議的結果歸納為以下十一點

1. 以較溫和態度來改進民主法治
2. 著重焦點在行政倫理、行政責任以及行政領導上
3. 規範性觀點以及行為主義之爭論從未消滅
4. 同意社會和勞力多樣性，並表現在三方面
 - (1) 專才和通才對比
 - (2) 種族和民族多元
 - (3) 性別差異
5. 對於公共行政抱持者審慎的希望
6. 以較務實的方法去探討公共問題，並尋求可著手解決的辦法
7. 由於本位主義盛行，公共行政的科際整合尚有漫漫長路
8. 對企業採取強烈的反擊態度
9. 對人事體系感到不滿，故主張改革人事制度
10. 不願提及科技議題
11. 不願正視政府所應做的種種細節

四、 兩次會議的比較

(一) 共同點

1. 對於公共行政及未來有深刻承諾
2. 深切關懷社會與存在其中的問題
3. 對於公共行政能夠創造美好未來保持者樂觀態度
4. 認真看待社會理論的啟發性
5. 重視公共行政人員、學者的真誠態度

(二) 相異點

1. 第一次直指公共行政過度偏重官僚組織之窠臼，而第二次較為蕭規曹隨，未更改主調
2. 兩者雖都注重解決社會困境，但第二次會議則更深入於民主、法治與制度之實踐層面
3. 第一次會議開宗立派，但是必須到第二次會議才有守經達權，而與政府再造的論點較為契合

五、新公共行政的影響

1. 公共行政的研究重點已經從機關管理移至政策議題上
2. 開始注重社會公平
3. 拒絕行政中立的觀點
4. 行政人員應培養倫理自主性，除了重視長官命令，還須回應自身專業技術所效命的服務對象
5. 行政人員應為公眾信託者，為民眾公平分配成本與利益
6. 應配合公共需求的改變而裁撤不需要的機關，導致精簡管理文獻遽增
7. 著重變遷而非成長，當機關提供的服務不在重要時，政府要學習如何管理變遷
8. 透過公民的主動參與，界定更有效率的公共行政
9. 應重視如何執行決策
10. 層級節制遭受到嚴厲批評

六、新公共行政對於行政人員角色的看法

巴頓認為現今社會中，行政人員應扮演以下角色，以提升公共利益:

1. 社會公平的促進者

行政人員必須考量不同團體利益，以實踐社會公平正義

2. 機關變遷的催生者

行政人員應促使機關自我調節以適應外在環境

3. 代表性官僚

行政機關之組成份子應能適度代表社會母體結構，以公平回應多元族群的要求

4. 倡議性行政者

行政人員應致力於宣揚憲政價值與理念，教導人民民主概念

5. 非單一性行政者

行政人員代表的是多重的多元利益，因此並非單一角色的行政者，而是多元利

益的協調者或是危機處理的管理者等

七、新公共行政的評價

1. 政治與行政二分法的迷思

有學者批評政治行政二分只是概念上的分離，實際狀況中，政治是無所不在的

2. 欠缺原創性與可行性

新公共行政雖提倡社會正義，但僅是延續瓦爾多之民主行政觀點，欠缺原創性，另外，公民參與雖然立意良善，但是後續與政府的專業將會產生衝突，故其欠缺可行性

3. 過於理想化而陷於形式主義

其所強調的社會公平、正義本身太過抽象，往往需仰賴行政人員透過自我意志判斷

4. 規範性價值難以界定

新公共行政的價值大多為漸進的，並非短期可以看到成效的

5. 無法解決行政實務雙環困境

6. 需要組織結構及法令制度的大變革作為配套

新公共行政意圖打破組織規模的成長模式，需具有組織結構與法令制度的變革作為基礎，否則在實務上將會較難推動

7. 零散的公共行政觀點

新公共行政學者具有不同論述的分歧情況

八、黑堡宣言

(一) 時代背景

黑堡宣言，又稱制度化的明諾布魯克宣言，由學者萬斯來所提出，在 1970 年到 1980 年間，政治人物輕視與敵視常任文官，政治對話中充斥者一股反官僚、反權威、反政府的風氣，並且新公共行政的倡議已有時日，卻未被落實，故萬斯來召集學者，以腦力激盪的方式做成一份宣言，即黑堡宣言

(二) 主要內容

行政改革的面向不應僅限於管理技術的提升，重新檢視公共行政在民主憲政的運作地位和角色也是不可或缺的一環，黑堡宣言提出幾項核心價值，以下分述之：

1. 公共行政的意義

黑堡宣言認為公共行政一詞不應僅止於政府、官僚體系，而是應以更宏觀角度界定，並應從憲法確定其位階

2. 公共行政的權威特質

黑堡學者認為公共行政異於企業管理，原因如下：

(1) 政府不須追求利潤與市場

(2) 公部門所互動的市民與利益團體，與企業的供應商與消費者不同

(3) 行政體系所需運作的技能、關注焦點以及工作特質，例如：需考量公平正義，與私部門不同

3. 機關觀點

機關的立場與觀點皆有表達的權利，雖有可能造成本位主義，但行政人員通常在表達時，須兼顧公共利益，故影響不大

4. 公共利益

黑堡學者所定義的公共利益觀點，為決策時所需的幾種心智：

- (1) 試圖處理問題的多面向，而非刻意選擇少數
- (2) 試圖從長程觀點來思考決策的利弊得失
- (3) 考量不同利益團體的需求與衝突
- (4) 在決策過程中盡可能蒐集資訊與知識
- (5) 體認公共利益並非絕對完美，但也非完全無意義

5. 常任文官應扮演的角色

黑堡學者認為文官集團比民代與民選官員更具代表性，故其呼籲常任文官應扮演以下角色：

(1) 扮演執行與捍衛憲法的角色

法律賦予文官行使裁量權時，需以憲政價值為依歸

(2) 扮演人民受託者的角色

文官不得短視近利，需以全民利益為依歸

(3) 扮演賢明少數的角色

文官藉由激發公共利益的理性討論，促進公民實質的進入治理過程，以理性態度說服喧嚷多數

(4) 扮演平衡輪角色

文官應以其合法權力以及專業判斷在治理過程中各種勢力中，例如：民代、利益團體等，扮演平衡輪角色

(5) 扮演分析者與教育者角色

文官應讓所有治理過程中的參與者了解公共政策和公共事務要義，提出專業分析並做好教育人民的角色

(三) 重要主張

1. 行政人員應成為具有自我意識的公共利益受託者
2. 行政組織基本上是一個具有專業能力來提供特定社會功能，以達成公共利益的制度性寶庫
3. 公共行政應可成為憲政秩序下政府治理過程的正當參與者
4. 公共行政的權威繫於政府治理過程中可以涵蓋不同利益，藉以促進公共利益的實現

(四) 與新公共行政的關係

1. 理念上志同道合

黑堡宣言大多依循第一次明諾布魯克會議的價值和主張，諸如對於社會公正之承諾、關注更為廣泛的參與等，但黑堡學者認為新公共行政的主張僅寄望於行政人員個人實踐，而忽略任何社會變革除了要有個體行動，亦需有集體的制度

結構，才能有效改革

2. 以制度為根基論述彌補新公共行政的不足

黑堡宣言一方面認為公共行政應作為治理的核心，但另一方面，又強調公共對話的重要性，主張公共行政在治理過程的正當性，來自於公共行政有能力服務公眾，促成公共利益，且這些能力應受到憲政傳統、法律以及人類歷史的約束

九、新公共行政與黑堡宣言重視常任文官的原因

行政學者韋伯指出，在現代國家中，真實的政府之所以能使其自身發生效力者，既不在於國會辯論，亦不在於皇帝敕令，而是繫於日常生活中行政事務的推行，這等事必操之於公務員手中。故在現代治理的過程中，常任文官是國家真正的治理者，也是擁有專業智識的統治者，因此其角色與重要性備受新公共行政學派和黑堡宣言學者重視。

附錄、歷屆試題

1. 1968 在公行學者瓦爾多資助下，多位公行學者於美國紐約州雪城大學招開研討會，討論公行面臨的問題與發展方向，由於其所提觀點有別於傳統公共行政，一般稱為新公共行政，請說明新公共行政的論點？(104 升官等 行政學)
2. 解釋名詞：(三) 黑堡宣言。(100 警察三等 行政學)
3. 試說明黑堡宣言對公共行政人員與公共行政人員專業主義的詮釋為何？以及這些詮釋對當前我國運作之啟示為何？(100 升官等 行政學)
4. 新公共行政學派和黑堡宣言的擁護者十分重視常任文官體系，原因為何？他們主張常任文官中在治理過程中，應該扮演哪些重要的角色？(98 年 高考三等 行政學)
5. 公共服務是一種公共資源的分配過程，此亦表示公共服務乃處於政治系絡之中。請就公共服務人員在此政治系絡中的自我定位為何？試析論之。(98 年 身障 3 等 行政學)
6. 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。(97 年 高考三等 行政學)

第七章、現代政府體系

現代憲政民主國家為防止獨裁政權復活，依權力分立理論來組織政府，其中，權力分立又可分為垂直的以及水平的，前者係指政府的權力分屬兩個層級以上的政府組織分別行使，例如：中央與地方，而後者則是指將某一層級的權力分配給同一層級之不同政府機關行使，例如：立法、行政與司法

一、政府的垂直分權：中央與地方

(一) 地方政府定義

所謂地方政府，是一個得到授權的公共組織，在一個國家相對較小的領域範圍內，依憲法或中央法令之規定，自行處理地方區域事務，決定和執行有限的公共政策，且建立在地方民意基礎上及無主權之地方統治機關

(二) 中央與地方的區分原則

1. 以管轄區域的廣狹為標準

凡統治全國領土的，屬於中央，反之，則為地方

2. 以統治權來源為標準

統治權力由憲法所賦予，且其他國家機關不得任意更改者，屬於中央，反之，統治權力由中央法令所賦予者，且中央可以任意更改規定者，屬於地方

3. 以管轄事務的性質為標準

管轄事務涉及全國人民或整個國家利益者，屬於中央，反之，管轄事務僅涉及地區部份人民者，屬於地方

4. 以有無主權為標準

主權為國家最高的統治權，對外代表國家，對內代表人民，具有此種性質的即屬中央，反之則是地方

(三) 地方政府特性

1. 地方政府乃是政府

亦即地方政府是一個依法行使公權力，且具有某些統治作用的制度化結構體

2. 地方政府乃是地區性的政府

其公權力所及的範圍，空間上受限於本身管轄的領域內

3. 地方政府乃是層級性的政府

特定層級之政府有其法定職權及功能，且不可排除其他層級之統治權

4. 地方政府是地位及職權不及於國家政府的政府

但不等於中央完全凌駕於地方，地方仍會受到制度上的諸多保障

5. 地方政府無國防與外交職權

即使是涉及經濟或交通事務，也較屬於地區性質

6. 地方政府因其管轄領域內依制度管道表現出民意而組成，亦即所謂地方自治

(四) 地方政府功能

1. 減輕中央政府負擔，適應地方特殊環境

一個國家的政務通常皆相當繁雜，因此設定地方政治組織，為之分擔

2. 奠定建國基礎，保障人民權益

地方自治的健全，實為民權與民生主義實現的基礎

3. 促進地方民主實現，培養民主政治人才

民主與自治為一體兩面，推行自治制度，才可促進民主政治，故地方政府為通行民主制度的基礎

4. 發展地方經濟，解決民生問題

地方政府本身即負有經濟上的任務，解決人民民生問題亦為其主要職權

(五) 中央與地方的關係-聯邦制

1. 基本概念

所謂聯邦，係指聯盟或盟約，聯邦制的基本概念即是指政治實體之間一種永久的契約，並藉此創造出一個新的政治實體，但同時並未廢除原有的單元。聯邦

制把權威在中央與地方之間劃分，保證雙方都不能完全除去對方，各自擁有一定的自主權

2. 特色

(1) 權力分立

在聯邦制中，權力為中央政府和地方政府所瓜分

(2) 成文憲法

大部分採行聯邦制的國家，皆有規定中央和地方政府基本權限的成文憲法，但其規定各有不同

(3) 憲法解釋

基於地方和中央之間在憲法理論上可能產生不少衝突，設立某些仲裁制度就顯得非常重要

(4) 分享責任的共識

聯邦制不僅劃分權力的法定契約而已，還標示者中央和地方領導者需分享責任的共識，例如:美國的憲法修正需要全國與地方的行動始能完成

3. 採用聯邦制的背景因素

(1) 歷史相似性

聯邦制經常是由一些既有的政治社群結合而成，期望可以保有個別社群認同以及自主性

(2) 領土廣大

一個國家的領土若是過度廣大，就無法指望只由一個政府管理所有事情

(3) 外在威脅或期望集中力量

例如:埃及多次嘗試和鄰國組成聯邦，以統一阿拉伯世界

(4) 文化與族群異質性

聯邦制是一個可以反映社會差異以及多元特定的制度

4. 聯邦制優點

(1) 賦予地方利益在憲法上擁有政治發言權

(2) 可分散政府權力，並保障個人自由

(3) 提供了制度性機制，使多元社會可以團結

5. 聯邦制缺點

(1) 分權政府的架構助長了分離勢力，例如:加拿大的法裔魁北克省

(2) 各地方政府間可能產生權力的矛盾與鬥爭

6. 聯邦制的類型

(1) 美國

美國憲法將特定權力賦予聯邦政府，而未賦予的權力則保留給各州與人民

(2) 加拿大

加拿大憲法則將特定權力授予省級政府(地方政府)，而將其他權力賦予中央政府

(六) 中央與地方的關係-邦聯制

1. 基本概念

它是一種較為鬆散的綜合體，主要由地方單位保留主權權力，而非將主權交與中央政府，換言之，邦聯制是由許多自主的分子國組成，而這些國家是為了促進和完成某些目的，例如：共同對付外敵等，而成立的一種聯合組織體

2. 特徵

- (1) 主權仍在各自國家手中且有各自的政府
- (2) 中央政府的權力必須靠加盟國的支持，否則政策無法推行
- (3) 邦聯的組成較為鬆散，因為其可能是基於經濟或軍事上的聯盟或條約
- (4) 邦聯成員國法律即使違背中央的法律，也不構成無效

3. 邦聯制優點

- (1) 邦聯是以共同利益下所簽訂的條約所組成，故有利於合作
- (2) 中央政府的權力行使，係由各分子國所授予，故會受到分子國的監督與限制

4. 邦聯制缺點

- (1) 因其行動必須建立在共同利益上，故會限制中央政府政策的執行
- (2) 邦聯制較不穩定，因為分子國可以隨時因為自己的利益而退出

(七) 中央與地方關係-單一制

1. 基本概念

所謂單一制，係指中央政府具有最高統治權，並可依其意志隨意變更地方單位，相對地，地方政府不具有權威，其所作的一切必須得到中央政府的授權和認可

2. 特徵

- (1) 國家政策明確
- (2) 權責不致混亂
- (3) 避免國會官僚制度與計畫重疊
- (4) 不致使各級政府資源分配失衡

3. 優點

- (1) 全國立法統一
- (2) 對於地方施政，中央可以隨時救濟
- (3) 單一國只有一重機關，財政上比較經濟
- (4) 單一國外交比較圓滑而強勢
- (5) 單一國各地方常在中央權力得宰制下，不會產生山頭主義

4. 缺點

- (1) 難以因地制宜
- (2) 單一制過度集中於中央政府，有失民治理念

(八) 邦聯制與聯邦制的比較

1. 在邦聯制下，邦聯國對各分子國人民不得直接命令或指揮，反之，聯邦制則可以直接指揮
2. 邦聯條約若要修改，須經分子國全體同意，反之，聯邦制只需多數邦批准即

可

3. 邦聯制之政府若有違法行為，分子國得將之宣布無效，且分子國具有隨時退出之權力，反之，聯邦政府若有違法行為，各邦只得訴之法院，更不得自由退出聯邦

4. 邦聯只有議事機構，沒有行政及司法機關，反之，聯邦政府有國會、法院以及行政部門

(九) 聯邦制與單一制的比較

1. 就中央與地方權限劃分而言

聯邦多以憲法來劃分中央與地方，而單一制國家中，則由中央來決定

2. 就對地方政府地位保障而言

由於聯邦與各邦政府之權力皆由憲法規定，故地方保障地位較強，而在單一制中，地方政府權力多由中央賦予，地方雖享有一定自治權，但此種自治權因非憲法所賦予，故地位保障較弱

3. 就地方政府有無自主組織權而言

聯邦地方政府有自行決定其根本組織法之權，而單一國則無，其根本組織法係由中央制定

4. 就地方政府有無參與中央政治的權力而言

在聯邦制中，各邦為使其權力得有保障，可推派代表參加聯邦國會，反之，單一制國家不得推派代表

5. 就地方政府體制而言

因聯邦地方政府具有自主組織權，故其地方制度會較為分歧，而單一制中，因地方政府的根本組織法皆由中央制定，故其地方制度大致上統一

(十) 美國聯邦主義發展情形

1. 現代聯邦主義

(1) 聯邦政府扮演更積極的角色，其職權之擴張受到人民的認同

(2) 聯邦政府取代州政府處理經濟與社會事務的角色，再加上跨區事務的增加，更助長了中央集權的產生

(3) 聯邦對於國民的直接財政補助計畫，削弱了州勢力

2. 雙重聯邦主義

聯邦憲法造就了兩個獨立部分的政府，彼此有明顯的責任範圍，當兩者有競爭的現象發生時，應由最高法院負責協助調解。因此，其對於聯邦政府透過財政補助款擴大權限，保持者反對的態度

3. 協力聯邦主義

又可稱之為創新式聯邦主義，該主義強調不同層級的政府之間，在提供公共服務的夥伴關係，在此原則下，聯邦政府不只直接和州合作，也直接與地方政府合作。協力聯邦主義在美國詹森總統之大社會計畫時取得正式地位

4. 新聯邦主義

由尼克森總統所提出，其作法是透過國會立法(歲收分配法)，將聯邦政府的財

政收入中之一定比例，撥給州政府而不需任何限制及附加條件。同時，在這一定比例的撥款中，又在規定有一部分直接撥給地方政府

5. 新新聯邦主義

由雷根總統所提出，包括以下三個事項：

- (1) 從 1983 年起，聯邦政府負起所有窮人的醫療保健，而州政府則負責所有的主要社會福利制度的支出，例如：食物卷的發放
- (2) 聯邦貨物稅與石油收入提撥部分成立信託基金，並補助給州和地方政府負責提供 43 項計畫，例如：技職教育、地方交通等
- (3) 前項基金預計於 1991 年用罄，屆時州和地方政府以增加自己的地方稅收，繼續推動這些工作

二、中央與地方的權限劃分

若從中央政府與地方政府間權力控制與分配來區分，大致分為中央集權制、地方分權制以及均權制

(一) 中央集權制

1. 基本概念

所謂中央集權制，係指認定國家政治是一整體，一切權利皆為中央政府所有並集中於中央政府掌握，地方政府只是中央政府為便利施政所分設地派出機關，對於事務的處理皆必須聽命於中央的一種制度

2. 特質

- (1) 中央與地方的分權，實際上僅為分治，故權力仍為中央政府所有
- (2) 地方政府一般很少有裁量權，因地方政府只是中央政府之派出機關，主要職能是代理中央執行任務
- (3) 地方與中央以行政上的隸屬關係為主，其權利之行使，大多基於中央行政機關的指揮命令
- (4) 國家政策並無分為中央或地方，一般均由中央政府規劃

3. 優點

- (1) 治權集中於中央政府，不易造成地方割據的局面，並提高全國法律、行政上的統一性
- (2) 事權集中於中央政府，不致造成中央與地方步調不一，有礙行政效能
- (3) 事權集中於中央，中央即須負起國家興亡責任，不易造成權責不清
- (4) 中央政府統籌全局，可以迅速調配全國各地方之資源分配

4. 缺點

- (1) 中央政府集中所有權力，容易形成層級節制的官僚系統，最後導致中央政府專制的可能
- (2) 權力高度集中於中央，會導致政策只見整體而忽略部分，進而無法因地制宜
- (3) 地方政府官吏只是中央代表，難免為討好上司而犧牲地方利益，甚至違反地方人民意志

(4) 中央集權可能漠視地方民眾的需求，對於人民自治之發展產生不良影響

(二) 地方分權制

1. 基本概念

所謂地方分權制，係指一個國家，將其治權的一部分賦予地方政府，授權地方政府自行處理，而中央政府僅立於監督地位的一種制度。地方分權制大多為聯邦制國家，且通常先有地方自治之實，在聯合起來組成聯邦，因此，地方自治權力常常優先於中央權力

2. 特質

- (1) 地方政府的權力多源自憲法或法律
- (2) 地方政府機關為地方統治權的行使者，有很多自由裁量權
- (3) 中央對地方僅有立法監督權，而無指揮權，且該監督權必須依法為之

3. 優點

- (1) 國家政事由中央與地方分別負責，可以避免濫權
- (2) 施政決策取決於地方，得以因地制宜
- (3) 地方由人民自治，讓人民勇於表達自己意見，有助於促進地方民主
- (4) 地方政府遇事可以自行處理，不須請示中央，故可回應地方民眾需求，行政效率亦提高

4. 缺點

- (1) 地方擁有高度自治權，容易導致不同地區所接受到的服務不同，造成地方失衡發展
- (2) 地方分權制雖有助於制衡中央權力，但卻無法確定保障個人或弱勢團體的利益
- (3) 地方政府職權擴大，難免尾大不掉，形成地方割據狀態
- (4) 地方政權容易遭受少數土豪劣紳所掌握，而導致地方派系孳生

(三) 均權制

1. 背景

當前世界各國因應全球化趨勢，開始互相學習地方自治經驗，許多中央集權制國家開始採納地方分權之優點，而地方分權制國家亦開始能吸納中央集權制的優點，因而朝向整合制的方向發展，在此趨勢下，均權制即是最典型的代表

2. 基本概念

所謂均權制，係指以事權之性質作為中央與地方權限劃分之標準，簡言之，凡事務具有全國一制之性質者，劃歸中央，有因地制宜性質者，劃歸地方，而不偏於中央集權制或地方分權制

3. 優點

(1) 適合國情

過度中央集權容易造成專制，而過度地方分權容易造成地方割據，而均權制可以使中央與地方關係適當

(2) 避免極端

均權制取中央集權與地方分權之所長，而去其短，避免走向極端困境

(3) 富有彈性

均權制僅將中央與地方權限做概括性規定，使此項劃分具有彈性，能因事務性質，隨時改變

4. 缺點

現行地方政府分具國家官署及自治體的雙重性格，一項業務是屬委辦事項還是自治事項，難以一概而論，故有論者認為採行中庸之道的均權制，其意義雖高，但實則唯一空泛思想，標準過於抽象而不具有實效性

三、直轄市原住民行政區

(一) 背景

原住民行政區起源於 2014 年政府所制定之地方制度法，依據本法第 83 條之 2 之規定，直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區為地方自治團體，設區民代表會及區公所，分別為山地原住民區之立法機關及行政機關，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項

(二) 設置地點

其所適用的範圍包含:新北市烏來區、桃園市復興區、台中市太平區、高雄市那瑪夏區、高雄市桃源區、高雄市茂林區(前 3 個多為泰雅語，後 3 個多為布農語)

(三) 特色

直轄市原住民行政區的設立，賦予原住民等同於直轄市的立法權與行政權以保障其族群特色，並導致了次級地方政府組織邁向雙軌制的方向前進，簡言之，行政區的設立有以下四種特色：

1. 在法律地位上

賦予原住民區地方自治法人的地位，不再僅是直轄市之派出機關

2. 在行政組織上

原住民行政區的區長及區民代表係由區民選舉產生，由區公所負責地方行政事務，而區民代表會則掌管地方自治法規的運作

3. 在自治權能上

地方制度法第 83 條之 3 賦予原住民在其行政區內，享有社會服務、事業經營、環境衛生等事項之自治權，同時亦保障原住民區之財政自主權

4. 在民意上

一般直轄市區長通常必須秉承上命，較無法因地制宜，但原住民行政區區長因握有立法以及行政權，對於地方自治事務能夠快速做出因應

附錄、歷屆試題

1. 試由「分權制」申論直轄市所轄「原住民行政區」的運作特色為何？並舉例說明之。(107 外交特考 4 等 行政學)
2. 根據權力集中程度，政府類型可分為單一制與聯邦制。何謂單一制政府？其優缺點各為何？(107 身障 4 等 政治學)

3. 聯邦制（Federalism）的特徵為何？並請分析其優點與缺點。(106 原民 3 等 政治學)
4. 何謂「權力下放」(devolution)？請說明其定義，並舉例闡述權力下放有那些類型。(106 原民 4 等 政治學)
5. 試闡述府際關係，並比較「單一制」與「聯邦制」的差異。(105 高考三等 行政學)
6. 一般而言，「國體」可區分為兩種，第一種區別為君主國體與共和國體，第二種區別國體的標準是根據政治權力在中央與地方的分配，根據此一標準，全球各國可分為「邦聯國家」、「聯邦國家」與「單一國家」，試比較這三種國體的差異性。(104 地特 4 等 政治學)
7. 依中央與地方的權力關係，一般可以分為聯邦制與單一制，請分別敘述其特徵。(103 原民 4 等 政治學)
8. 試說明地方政府有那些特性？並請分析地方政府縱向及橫向之關係。(102 高考 政治學)
9. 美國憲政制度設計採「分而治之」(divide & rule)原理，其核心架構為中央與地方權限分配採「聯邦制」，聯邦政府權力採分權制衡原則。請分別詳述之。(102 調查局特考 3 等 政治學)
10. 單一制國家與聯邦制國家，在中央與地方權限分配上基本差異何在？試說明之。(100 調查局特考 3 等 政治學)
11. 許多人將現代國家的政府體制，區分為「聯邦制」與「單一國制」，請問兩者的設計與運作有何基本差異？並請就這兩類體制，各列舉三個國家。(99 身心障礙 4 等 政治學)
12. 何謂單一制政府 (unitary government)？試分別說明單一制政府之優、缺點及其發展趨勢。(98 升官等 政治學)

第八章、人事行政

一、演進

(一) 專制君主:恩賜制

該時期的文官，其官職的獲得，多由國王恩賜

(二) 資產階級權貴:瞻詢制

任用私人以及賣官鬻爵

(三) 政黨政治:分贓制

在分贓制度下，政黨候選人一旦當選，其同黨或支持者皆可獲得出任公職的回報

(四) 常業文官:功績制

1. 背景

美國社會步入工業化後，政府事務日漸複雜與多元，須具備專業能力與知識之公務人員來解決複雜問題，但分贓制所造成的弊端，無法解決日漸複雜的問

題，故重視專業能力與知識的功績制開始發展，而 1883 年文官法通過後意味著功績制將變成主流

2. 基本概念

功績制的實施主要是希望透過公開考試任用公職人員、文官制度去政治化、職位任期的保障以及設置文官執行委員會以保護公職人員免受政策之迫害等方式，來增加政府處理專業問題的能力

3. 內涵

(1) 公開競爭的考試來選用公務人員

公開競爭的考試可以避免分贓制任用私人的弊病，且考試成績亦可以作為分發工作的依據

(2) 文官制度去政治化

公務人員權威的來源與合法性基礎，應該是專業能力，而非政黨活動

(3) 職位任期保障

公務人員應該依據自己的專業能力來完成工作，並根據工作表現來決定是否留任，此內涵在於強調公務人員不應該基於政黨忠誠而獲得任期繼續的機會，而是根據其是否適合該職位而決定留任

(4) 專責獨立人事機構

該機構的責任在於保護公務人員免於受到恩寵式政客的政治迫害，導致失去繼續任職的機會

4. 原則

(1) 同工同酬與績優獎賞

(2) 才能取向公平競爭

(3) 健全訓練培育措施

(4) 保護公務員於執行職務時，不受政治迫害以及選舉干預

(5) 揭弊機制保護勇於揭發弊端之公務員

(6) 維持工作效能

5. 我國推動功績制所遇到的障礙

我國考試院於 98 年提出文官興革方案，其中，即有指出我國文官制度現行運作的障礙與問題，茲說明如下：

(1) 在人事法制上

基礎性法律即待建制，亦即對於整體公務人員的權利義務，尚未完成立法

(2) 在考選與任用制度上

目前考試的評判標準多依據口試與筆試，未能依職位需要設定多元評量，另外，應試科目與實際需具備的能力有所差距，導致考選出來的人才無法與機關需求相符

(3) 在考績制度與激勵方式上

我國甲等人數比例過高，導致績優獎賞的效果大打折扣，且考績制度必須被評為丁等才能依法免職，而使淘汰機制不彰

(4) 在培訓制度上

我國在職務升調限制過多，導致無法擴大職務歷練，另外，培訓體系整合不足，缺乏有系統的培訓高階文官的體系

6. 功績制在我國法制上的實踐

(1) 公務人員行政中立法

行政中立法是功績制的防火牆，旨在保護公務人員免於受到長官要求從事該法禁止的行為，也不會因為拒絕長官不合法的要求而受到懲處

(2) 公務人員考試法

該法規定公務人員考試，必須採用公開競爭的方式，其考試成績不能因為考生身分而有所差別

(3) 公務人員任用法

公務人員之任用必須秉持著專才專業以及適才適所的宗旨，其升遷以及銓敘亦須符合規定

(4) 公務人員考績法

該法規定公務人員之考績必須秉持著信賞必罰的精神，作準確客觀之考核

(5) 公務人員升遷法

該法規定各機關職務出缺時，除依法分發考試及格或是依本法得免於甄審之人員，應就具有該職位任用資格之人員，本功績原則評定升遷

二、 定義

學者傅肅良認為，人事行政系各機關為達成人盡其才，事盡其功目的，在設立組織體制、選用考訓、激發潛能意願、保障生活安定方面，所採取的各種措施

三、 政務官與事務官

(一) 基本概念

現代政府行政部門由政務官與事務官組成，前者負責國家大政政策分針之決策，並隨著選舉成敗或政策改變而進退，而後者則是依照既定方針執行政策之永業制公務員，負責政策執行

(二) 相同點

1. 皆具公僕角色

政務官與事務官都是政府的官吏、公務員，皆扮演為民服務的角色

2. 皆屬於治者角色

雖然政務官與事務官角色有異，但皆以公共政策的制定與執行作為其主要職能

(三) 相異點

1. 角色與功能不同

政務官是決策者，而事務官是執行者

2. 責任制度不同

政務官須負政治責任，亦即根據政策的取向與成敗決定去留與進退，而事務官不具有政治責任

3. 任期不同

政務官任期多屬於短暫性或非久任性，但事務官則受永業制度保護，以維持行政安定

4. 產生方式不同

政務官的產生是政治任命或是選舉，但事務官則是透過考選方式任用

5. 人事管理方式不同

政務官無須受政務官相關管理法之規範，而事務官必須受到公務員法以及一般人事法規之規範

6. 政治權利不同

政務官具有黨政取向，其政治權力極為明顯，而不受限制，如參加政黨活動等，但事務官政治權力受到限制，得入黨但不得參加政黨活動

7. 權責體制不同

政務官多居政要職，例如機關首長，而事務官則多居行政職，不論主管或屬員，接受政務官領導，且必須執行政務官所制定之政策

(四) 衝突來源

(1) 經驗差別

事務官比政務官待在該部門的時間都會比較長，而政務官大都並非原屬該部會的成員，故在決策上，事務官不見得願意完全聽命行事，甚至有可能產生消極執行的問題產生

(2) 背景不同

事務官必須經由考試任命近來，並一路隨著制式的升遷管道升遷，故事務官可謂某個領域的專家，但政務官則是在各領域磨練，所訓練出來的政治通才，故在決策上會有所矛盾

(3) 動機

對於政務官來說，取得個人榮譽往往會大於機關榮譽，畢竟政務官會隨著政治責任隨時下台，但事務官則因永業制保障，機關榮譽等於個人升遷保證，故會較為重視機關榮譽

(4) 角色

政務官的任務為政策的領導與管理，但事務官則負責政策的執行與分析，兩者在分工上才因意見不合而產生衝突

(五) 我國政務官與事務官例子

1. 行政院所屬部會

(1) 政治首長

各部部長(例如勞動部長)、政務次長(各委員會副主任委員)

(2) 事務官

各部常務次長

2. 直轄市之一

(1) 政治首長

一級機關局處首長(台北市民政局局長)

(2) 事務官

秘書長、科長

(六) 彼得斯政務官與文官之政策互動關係

學者彼得斯認為政務官與高階文官之間之互動關係，是當代民主政治中相當重要的一塊領域，此一互動關係可以分成以下五種模式：

1. 正式模式

該模式的理論基礎為威爾遜的政治與行政二分論，係指政策制定由政務官負責，而高階文官則遵命執行

2. 村落生活模式

係指事務官與政務官有相同的價值與目標，而兩者之差異僅在生涯發展不同以及時間視野的廣狹而已

3. 功能模式

該模式為村落生活模式延伸，但村落模式係指所有政務官與事務官水平整合，但功能部門是指各功能部門(經濟或是教育等)內兩群官員垂直整合，以及與其相關之利益團體(例如國會)的密切聯繫，但是不同功能部門之間甚少聯繫，此模式類似於歐洲的統合主義

4. 敵對模式

敵對模式與村落生活模式相反，政務官與高級文官是權力及政策控制的競爭對手，亦即政務官與事務官處在對立面，前者重視解放組織，後者重視保護組織

5. 行政國模式

因現今政府業務量的擴增與質的複雜，以使立法與政務官無法掌握政府決策，而高階文官因其專業與經驗，對於政策制定慢慢處於主導地位，該理論與敵對模式的差異，在於行政國模式的事務官已經完全掌握政策主導權，而敵對模式的文官則是與政務官有輸有贏

四、 人事行政管理體制

(一) 品位分類制度

1. 基本概念

所謂品位分類制度，係指政府文官官階等第之區分，以人為中心的分類制度，其基本特徵是重人而非重事，即將個人所具有的條件，如學歷、資歷等作為等級畫分的標準與依據

2. 特徵

- (1) 結構富於彈性，適應力強，有利於人事機構調整文官職務
- (2) 由於官階存在，能夠保證文官在行政工作上的穩定性
- (3) 比較簡單易行，無須有經驗專家參與，只需進行充分準備即可
- (4) 品位分類制度劃分較少，晉升幅度較大
- (5) 品位分類以名分為重，因為只要取得較高品位，便可獲得較高報酬

(二) 職位分類制度

1. 基本概念

職位分類是依據職位的工作性質、工作的繁簡難易、責任輕重以及所需資格條件高低，將職位區分為若干具有共同特徵和運作便利的分類，以作為人事處理基礎的一種科學方法，亦即職位分類是以事為中心，等級隨職而定，而非隨人而走。

2. 特徵

- (1) 因事設職，按職擇人，人盡其才，同工同酬
- (2) 重視專家功能
- (3) 強調權責分明
- (4) 執行職位分類必須先完成工作評價，故難度較高
- (5) 強調多負擔責任，越多責任者越多報酬

3. 要素

(1) 職位

分配給職員或官員，包括有職務與責任的工作，其為職位分類結構基礎

(2) 職系

指工作性質相同，而責任輕重和困難程度不同的職位系列，簡言之，一個職系即一個專業

(3) 職組

指工作性質相似的若干職系的集合

(4) 職門

若干工作性質相似的職組歸納為職門

(5) 職級

工作性質、職務、責任、技術或教育等因素相同的職位組成職級，不同職級所包含的職位數量不同

(6) 職等

工作性質或主要事務不同，但困難程度、職責輕重、工作所需資格條件充分相同的所有職位歸納為職等

總之，職位分類結構，以職系、職組作為橫向座標，以職級職等作為縱向座標，交叉構成，每個職位都可以在分類結構中找到自己的位置

五、任用制度

(一) 定義

所謂任用，係指求職者或應徵者經過遴選程序後，由有任用權者決定進用為組織一員的過程，如以公部門來說，則是各機關首長對經由考選合格之人員，適才適所派以適當職務的過程

(二) 任用方式

1. 內升制

是指當機關職位有空缺時，由該機關內在職且職位較低的人員來升任補充之制度

(1) 優點:

- 在職公務人員升遷機會較多，因此肯安心工作，效率自然提高
- 新任為原有舊同事，對機關傳統較為熟悉，易於保持機關安定
- 在長期服務的過程，對一人才能、品行之優劣，更能完全理解，較易實施因材施教原則

(2) 缺點

- 難以吸收卓越人才，因為具有能力的人會不願意從政府基層開始做起
- 不符適才適所原則，即使內部人員已擁有相當年資，也並不代表適宜於較高職務
- 公務人員如無新血加入，會導致內部死氣沉沉，而不易於進行改革
- 由於可供選擇的對象不多，因此難以招收的理想人才

2. 外補制

指機關職位有空缺時，不從內部的低職等員工進行升任，而是由外界挑選具有公務人員資格者以資遞補的制度

(1) 優點

- 能吸引優秀人才到政府服務
- 因事選才，因才任使，可以發揮適才適所之效能
- 機關內有新血加入，才有改革與進步

(2) 缺點

- 由於晉升困難，降低工作效率與熱情
- 前途發展有限，難以安心服務
- 新進人員與原有部門毫無關係，容易造成同事間不合的現象

3. 折衷制

折衷制為考量其相對適用性，在機關內有職缺時，部分採外補制、部分採內陞制，其方法主要有三：

(1) 限定界線法

初階公務人員以外補制為主，而中、高階公務員則由內陞制為主

(2) 規定比例法

即職位出缺時，規定內陞制與外補制各占一定比例

(3) 升等考試法

公務人員以任職到某個最高職位，可參加升等考試，經考試及格者予以高一等的職位

六、俸給制度

(一) 定義

俸給是指國家對經任用之公務人員為酬勞其服務，安定其生活，維持其地位，而定期給予之待遇

(二) 總類

1. 一般俸給
2. 各種加給

(1) 職務加給

對主管人員或職責繁重或工作具有危險性者加給之

(2) 技術加給

對技術或專業人員加給之

(3) 地域加給

對服務邊遠地區或特殊地區與國外者給予

(三) 原則

1. 公平性

薪給應該本於同工同酬原則，無論任何部門，從事相同工作或相同等級之人員，其薪給應給相同，才不至於產生差別待遇的現象。薪給又可以分為實質衡平或程序衡平，前者係指某一分配結果本身是否公平，而後者則指的是做成該分配決定過程是否公平。

而薪給的實質公平原則可以從三面向來評估：

(1) 內在衡平

追求的是同工同酬理念，也就是使俸給能反映出因不同職務所需具備不同條件的相對價值

(2) 外在衡平

強調的是某一職務工作者所獲得之俸給水準，應與外部市場中從事相當工作者獲得相同的薪給

(3) 個人衡平

指績效俸給制度，是根據員工個別的工作表現狀況，給與各種形式的獎金報酬

2. 適應性

薪給應給與物價指數保持平衡

3. 效率性

薪給不能只夠維持公務人員的三餐溫飽，尚有育、樂方面的需求

4. 年資性

公務人員年資增加，雖未獲得陞遷，但俸給仍應增加，用以獎勵人員工作的辛勞

(四) 障礙

俸給制度在公平原則上有分為程序公平與實質公平兩種，但政府機關在落實此兩種公平時，亦會面對各種阻礙，以下申論之：

1.在實質公平上

(1) 績效指標設計問題

績效指標的設計必須考量不同等級人員，以及不同工作內容量身打造，始能符合個人績效表現的正確性

(2) 績效評量不夠客觀

目前我國績效評量採用上對下的評量方式，上級主管對下級部屬的評量可能淪為主觀評價，而失去績效公平性

2. 在程序公平上

(1) 財政資源問題

雖然政府機關皆有定時對實資薪資水準進行調查分析，但礙於政府財政或是民意，可能無法立即進行薪資調整

(2) 參與代表性問題

實質薪資的決定往往由上級人員負責，但下級部屬對於薪資的重視程度不會低於上級，缺乏下級部屬參與的薪資調整可能不具有公平性

(3) 決定倫理性問題

薪資調整應綜合外界薪資與物價水準，以及國家財政狀況做為考量，不應僅以選舉作為調升或調降因素

七、考績制度

(一) 意義

即是公務人員的工作成績與服務狀況，在一定期間內，由監督人員作出總評。考評之結果，將作為升遷、調職以及獎懲的依據

(二) 功用

1. 健全人事制度基礎

理想的人事制度，在於開發公務人力資源，使人盡其才，適才適所

2. 提升行政效率

藉由考績制度使得人員為了爭取更好的調升與獎勵，或是避免降級與懲罰，將勤奮工作來取得更佳的考績結果

3. 有利於發現人才與培養人才

考績制度會促使上級主管更加了解部屬的品行與能力，作為人事運用上的參考

4. 強化上級主管的領導，增進與部屬間的關係

上級掌握對部屬的考核權力，可以強化上級領導權，而健全合理的制度可以使部屬信任主管，進而增進部屬與主管間之關係

(三) 公務人員權利(張潤書 行政學修訂四版 570~571)

公務人員具有受保障、受俸給、受職務上費用償還以及受保險、退休、撫卹等權利，以下分述之：

1. 受保障之權利

亦即公務人員在執行職務時應受法律保障，使其在身分上以及職務上，均不會因為長官好惡或是個人情緒而遭受影響

2. 受俸給之權利

公務員為國家貢獻心力與智慧，國家必須給予相應回報，除了作為努力的獎賞，亦具有讓公務員可以安定生活的作用

3. 受職務上費用償還之權利

公務員所獲得之俸給，應作為讓其安定生活之用，不應要求代墊職務相關費用，例如要求公務員自行負責出差所需經費

4. 受保險、退休與撫卹之權利

該權利屬於公務員積極上之權利，其意義在於國家除了要對於公務員的勞動給予報酬，亦須照顧公務員的生老病死，如此以來公務員始能安心為國家服務

5. 其他權利

該權利包含依法執行職務不受非法妨害之權利、受獎勵之權利等

八、 人事管理制度的缺失

我國前考試院院長關中即指出台灣的文官制度具有三項缺失：

1. 文官體制相對封閉與僵化
2. 公務人員激勵與發展性的功能不足
3. 行政中立文化有待建立

九、 人事管理制度的新趨勢

1. 人事行政由消極邁向積極

人事行政的發展由過去的消極控制與防範，以防止政府任意任用私人，現則漸漸邁向積極性的成長，注重培訓專業人才

2. 人事行政法制化

現代文官只對法律或法定職權負責，若行政行為超出法律授權之規定與範圍，便是違法瀆職

3. 人事行政功績制

功績制打破過往文官的升遷是根據主管好惡來決定，改由公開考試、嚴格考核等方式來做為文官升遷與獎懲的方式

4. 人事行政專業化

各國都對於文官的任用訂定學歷標準，以應付政府公務日漸複雜及專門化的趨勢

5. 人事行政科學化

面對越來越龐大的文官數量，管理文官之工作將日趨複雜，故須透過科學管理的方法以因應此情況發生

6. 人事行政民主與人性化

人事行政從過去的集權制度，轉變為少數主管集思廣益的分權制度，一直到近代更引進共同參與的集體管理，讓所有員工都有表達意見的機會。而人性化則是指不在透過操縱機器的手段來管理人員

7. 公務倫理的重視

公務倫理乃指公務人員對於國家、機關、上司、同事、部屬與民眾，還有公務所應有的態度及行為規範，而當前政府認為對公務人員最好的控制，即是透過員工的自我內在控制來約束自己的行為

十、 人事行政的研究途徑

學者羅聖彭將公共組織分成三種類型討論：

(一) 公共組織管理途徑

管理途徑在於強調對組織進行理性的設計，以及兼具效率與效能的組合，以便成功地達成目標，其具有以下課題：

1. 組織設計:透過將組織的分化與整合，重新設計組織結構
2. 目標管理與作業管理(最常以流程圖方式呈現)
3. 組織發展與組織文化
4. 績效管理
5. 全面品質管理

(二) 公共組織政治途徑

1. 前提

學者羅聖彭指出，該途徑具有以下三項前提:

- (1) 假定公共組織不同於私人組織，亦即公共組織雖然追求一般管理，但是有其限度，而這限度表現在政治性格、公共責任上
- (2) 政治途徑強調權力發展，亦即在政治途徑的框架下，權力為行政機關的核心
- (3) 政治途徑重視代表性，亦即人事行政的措施中，必須反映社會母體結構，而非像功績制一般，只追求中立人選

2. 特徵

(1) 多元主義

公共組織的設計必須反映社會中多元的利益

(2) 自主性

各公共組織皆有其自主職能與權力，才能不受到高層權威控制，而阻礙公共利益的正確表達

(3) 與國會聯繫

各個組織為了維持自身的永續生存，必須爭取國會的支持與認同

(4) 分權

分權有兩種層面，第一為管理者分權給基層執行者，第二種為分享給社會大眾，使人民可以參與政府決策

(三) 公共組織法律途徑

1. 前提

該途徑的著眼點，主要有以下三點:

- (1) 建立公平的裁決與化解爭議的結構
- (2) 透過抗辯程序使雙方皆有公平的討論空間
- (3) 可運用協商、調解程序來化解衝突

2. 特徵

(1) 行政獨立

公共組織履行裁決功能，應不受其他機關干預

(2) 委員會形式

當公共組織履行準司法功能時，其形式是採用委員會而非首長制

(3) 禁止片面接觸

亦即接觸平等原則，決策者不得只接觸某一團體或個人

(4) 獨立聽證

聽證的行政法官應本於獨立地位，並適時地在機關內進行輪調，以免過度以同一機關的論點看待事情，另外，應該也要禁止公共組織首長片面接觸行政法官

(5) 另類爭議化解

強調比傳統性裁決更具彈性的衝突處理制度，亦即透過協商以及權力分享而非命令來解決彼此間的爭議

(6) 裁決人事配套

公共組織的裁決活動類似審判程序，除了行政法官外，尚須搭配相關配套措施，如調查或是起訴，另外，起訴人員在審查案情時，亦可以提供人員協助進行報告、分析以及研究

十一、 美國高級主管制（Senior Executive Service；SES）

(一) 基本概念

在過去美國的文官體制中，為了避免政治分贓所帶來的政治酬庸，亦即一人得道，雞犬升天的現象，美國採用功績制作為文官之選才標準，但功績制的結果，造成高階常任文官都只能依靠內升制度選拔，導致美國文官體系運作起來缺乏適度彈性與難以因應外在環境變化，故美國高級主管制的採用，使總統可以任命一定數量之高階常任文官，等於總統將文官之政治甄補與任命權限收回

(二) 特性

1. 政治任命更具彈性
2. 公共管理技術可以在不同部門間流動
3. 公共管理者可以培養多元視野

十二、 弱勢族群優惠政策

(一) 基本概念

弱勢族群優惠政策定義:人生而平等是現代國家所遵奉之信條，但是在現今社會中，因工業革命帶來的經濟不平等，導致了社會上弱勢族群之出現，故要求企業必須重視女性、少數團體、身心障礙人士之聘僱與基本生活保障。

(二) 評論

1. 避免過度影響市場機制
2. 固定配額反而可能造成反向歧視

附錄、歷屆試題

1. 請試述政治人物（議員或政務官）與行政人員（即常任文官）在政策和行政管理領域上，可能處於那些類型的角色責任或分工關係？(108 高考三等 行政學)
2. 為了達成俸給公平，並建立誘因引導公務人員追求績效，公務人員俸給制度之設計應符合那些原則？政府部門要落實這些原則時，可能面臨那些障礙？(108 身心障礙三等 行政學)
3. 試申論公務人員的權利類別及其內涵為何？並以相關公務人力法制舉例說明之。(107 原民三等 行政學)

4. 一個良好的官僚科層組織必須能若實功績制，請問功績制的主要原則與內涵為何？我國政府目前推動之功績制，所遭遇的障礙或不足之處有哪些？請說明之。(105 地特三等 行政學)
5. 解釋名詞：(一) 職位分類制度。(104 身障三等 行政學)
6. 政府部門人事任用，其甄補行為分為內陞制、外補制，試說明這兩種制度之內涵，並比較其優劣。(104 原民三等 行政學)
7. (一)、試以我國現行行政院所屬部會及直轄市之一為例，各舉出下列兩個職位名稱，政務官首長及直接隸屬政務官之事務官。(103 地特三等 行政學)
8. (二)、政務官於事務官衝突來源(103 地特三等 行政學)
9. 政務官與文官之政策互動關係，是當代民主國家治理制度的核心之一，請討論學者彼得斯（B. Guy Peters）所提五種模式的內涵。(103 外交四等 行政學)
10. 在現代人事行政正由消極性邁向積極性的潮流中，各國之人事行政在運作上有何明顯的共通趨勢？試列舉說明之。(102 升官等 行政學)
11. 行政機關可以分為政務部門與事務部門，請就學理說明政務官與事務官兩者職位的區別，並分別說明政務官與事務官的功能。(101 原民四等 政治學)
12. 人事行政的研究，一般而言有管理、政治與法律等三大途徑。試就管理途徑說明人事行政的內容。(100 原住民三等 行政學)
13. 試申述功績制的意義，及其在我國實踐的情形？(100 身障三等 行政學)
14. 美國昔日的人事改革曾設置高級主管制（Senior Executive Service；SES）；並曾推動弱勢族群優惠政策（Affirmative Action Policy），其主要用意各為何？請加說明並評論之。(99 身障三等 行政學)
15. 俸給原則必須符合公平性，請問在制定俸給政策時，必須符合哪些原則，才能體現俸給政策的公平性？(97 年 原民三等 行政學)
16. 何謂政務官與事務官？民主國家在制度設計上，對二者的課責方式有何不同？請詳述之。(97 調查局特考三等 政治學)

第九章、行政組織

一、組織的意義

1. 靜態的

這是從組織結構上來研究，認為組織是由許多不同的部分所共同構成的完整體，正如一個沒有發動的機器。而行政組織即是一種具有權責分配或層級節制的體系

2. 動態的

這是從組織人員的交互行為來說明組織，而所謂動態組織，是將組織看成一活動體，乃一群人為了完成工作時的一致動作或行動。而行政組織即是指機關人員在執行職務時，分工合作的狀況

3. 生態的

所謂制度是生長出來的，而不是製造出來的，即將組織是為一有機體，並會

隨著時代環境演變而調整

4. 心態的

這是由心理或精神觀點來解釋組織，認為行政組織不只是權責分配關係，同時也是組織機關成員對權責觀點，由感情交流與思想溝通所形成的一種團體意識

二、組織的特質

1. 組織是一群人的組合，而通常需要有兩個以上的人共同組成
2. 組織需有共同的目標，而這些目標通常是個人難以達成，或是由團體來執行較有效率
3. 組織需有一定結構，該結構可能是正式或非正式的，其區別標準乃是根據是否經由組織正式認可而定
4. 組織是一種過程，組織要透過各種過程從事生產、溝通以及分配資源
5. 成員與組織的權責關係類似長期契約，但並非意指終身的成員身分，而是非有正當理由，組織不可無故終止該項契約

三、組織分類-首長制與委員制

(一) 首長制

1. 基本概念

又稱獨任制，若行政機關的管理職權由一人單獨負責，處理者乃是首長制，其以美國為代表

2. 優點

- (1) 事權集中，責任明確
- (2) 指揮靈敏
- (3) 易於保守秘密
- (4) 易於減少不必要衝突與摩擦

3. 缺點

- (1) 首長易於專斷獨行
- (2) 一人思慮有限，對問題思考可能欠缺周詳
- (3) 一人精力有限
- (4) 無人牽制監督，易於營私舞弊

(二) 委員制

1. 基本概念

又稱合議制，是指行政機關的管理職權操諸於若干人數的委員，並由其共同負責處理者，其以瑞士聯邦政府為代表

2. 優點

- (1) 能容納各方意見，集思廣益
- (2) 彼此相互牽制監督，不容易營私舞弊
- (3) 多數人分工合作，可以減輕負擔
- (4) 不受上級長官過分干涉，符合民主精神

3. 缺點

- (1) 責任不確定，**事權不專一**
- (2) 委員之間地位相同，容易造成**互相排擠**的現象產生
- (3) 彼此意見不同會造成**效率降低**
- (4) 多人參加，**難以保守秘密**

四、組織特性

根據 Boyne 的分析架構，討論行政組織實務方面特性：

1. 環境複雜程度較高

行政組織面對的是無法以市場區隔加以選定的民眾，因為民眾的需求會跟著不同利害關係人的意見不同而不同，其意見往往是矛盾而非統一的，使組織策略制定顯得較為困難

2. 環境穩定程度較低

隨著資訊流通的發達，行政組織面對的是對需求認知不穩定、政策偏好時常改變的動態環境

3. 受不特定社會事件影響程度高

行政組織的作為受多方行動者的矚目，亦須留心各種不同得社會事件，任何風吹草動皆有可能成為公共問題

4. 組織目標設定的凝聚程度較低

行政組織必須以公共利益作為目標，但因公共利益往往過度模糊，甚至僅是一種道德訴求，造成目標與執行的手段無法產生一致性的邏輯

5. 組織績效考評的合理性較低

行政組織因為目標抽象，不易設定績效考評標準，例如：警察的高破案率並不等於提高公民對治安良好的感受

6. 組織結構設計的彈性程度較低

在依法行政的基礎下，行政組織的權威與行使方式，皆須受到法規的限制，此原則造成行政組織的決策範圍較為狹窄，管理制度因此變得較無彈性

五、組織病象

(一) 五大病象

1. 由於規模龐大所引起之病象

- (1) 人員之間**溝通不易**，缺乏了解，故無法共同努力
- (2) 機關組織首長**控制幅度過大**，超過能力範圍
- (3) 在龐大組織當中，個人相對地顯得渺小，因此而失去**個人自我價值感**
- (4) 因大家缺乏勇於承擔責任的精神，造成**首長獨裁**的現象產生
- (5) 由於組織凡是持有一致性及制度，個人**難以發揮其創造力與工作潛能**

2. 由於法規森嚴所引起之病象

- (1) 法規的修正往往曠日廢時，以致**無法配合社會變遷**及時代需要
- (2) 職員一切依法辦公，**喪失志氣與創造力**
- (3) 法規往往**缺乏彈性**，使組織無法隨機應變、因地制宜
- (4) 法規森嚴造成了行政手續繁瑣，產生了**嚴重的形式主義**

3. 由於權力集中所引起之病象

- (1) 凡事由首長定奪，然而首長時間與精力有限，常常會造成首長思慮不堪負荷的情形
- (2) 缺乏民主精神，使部屬不能發揮自己的長處
- (3) 組織成員因聽命於首長，而欠缺主動任事的精神，而呈現消極態度
- (4) 增加部屬自卑感

4. 白京生定律下的病象

- (1) 行政首長均喜好增加部屬，以形成自己的權勢，此及一般組織所謂得建立王國傾向
- (2) 機關成立年代越久，成員素質越低，因為首長大多任用私人
- (3) 機關開會時間長短，與議題重要性成反比，其原因為小事通常無關責任，故大家都踴躍發言
- (4) 機關採用委員會型式越來越多，而委員的數目亦越來越多
- (5) 機關內部行政效率日漸低落，但建築外觀及辦公設備日漸華麗
- (6) 機關有可用的錢必定花完，因為如果用不完，下年度必定刪減

5. 寡頭鐵律下的病象

密歇爾認為，領導者權力的增加與組織之龐大成正比，但與成員權力成反比，而導致以下病象：

- (1) 增加溝通困難，使下情不能上達，而上命也不能貫徹
- (2) 少數人決定多數人命運，不合民主要求
- (3) 少數領導人之間，往往因為爭權奪利，造成內部嚴重鬥爭

(二) 其他組織病象

1. 莫非定律

看似微小或不起眼之處，經常是問題的根源，換言之，小問題經常釀成大災禍，故管理必須要防微杜漸，精益求精，無微不至，始能止於至善，實現無缺點目標

2. 邁爾斯定律

其係用來形容組織及團體社會化對成員態度及主張本位主義的副作用，其原意及為職位決定立場，以下是邁爾斯所歸納的七項定律：

- (1) 職位決定立場
- (2) 權責不相當
- (3) 向上爭權，向下攬權
- (4) 伺候多名上司非難事
- (5) 愛說話，不耐聽
- (6) 夾處上司與部屬之間
- (7) 服務惡化，不滿就多

3. 不稀罕效應

所謂不稀罕效應是指，組織成員對革新計劃的抵制態度，認為只要忍耐即可不

受影響。將組織的革新計劃視為舊瓶裝新瓶的伎倆，只要員工刻意忽視，久而久之，革新計劃最後必會無疾而終

4. 彼得定律

彼得指出社會上各種組織體系均發現其成員有能力不足的病象，亦即庸碌者多而賢才少，才能不足而無法勝任更高階層工作，終致組織退化

六、 組織病象改進之道

(一) 分權

學者布拉克認為採用分權制度，可以改善某些組織病象：

1. 聯邦分權制

這是將美國聯邦分權用於一般行政組織上，亦即決策單位指負責訂定長期決策，而執行機關也可以自行制定辦事方法

2. 功能分權制

即按照機關之性質與工作橫向分權，此種分權與聯邦分權並無衝突，但有可能造成各單位之本位主義

(二) 民主

為了避免官僚權力過度集中所造成的組織病象，可以採取以下民主手段：

1. 多讓部屬參與決策
2. 人員廣受人文教育，培養民主風度與素養
3. 提高人民政治教育程度，以便發揮民主控制力量
4. 機關組織民主化，培養人民責任心

(三) 簡化

現代行政組織包括組織龐大、法規及手續繁雜等，因此改進之道可以採用如行政組織簡化、人員減少、法令規章簡化或是流程簡化等

七、 組織衝突管理

(一) 組織衝突

依據賽蒙的觀點，組織衝突可以分為以下三種

1. 建立王國

組織由於分工結果，造成許多不同功能單位，而各單位都想爭取擴充職權，而導致不同單位的衝突孳生

2. 背景不同

在一個組織中，如果個人背景不同，即容易因價值觀念不同而產生衝突，例如：保守份子與激進份子彼此間容易因意識形態而產生爭執

3. 不同團體意識

一組織中各個專業單位都會將自己的工作目標認為比其他單位的工作目標對整個組織的貢獻更為重要，而造成不同單位在團體意識上的衝突

(二) 團體衝突

一個團體致力於其目標達成時，與其他團體可能常形成衝突，並造成競爭：

1. 影響團體衝突的因素

一般而言，影響衝突有三個主要因素：

(1) 參與決策的需要

一個組織的團體為了參與決策，而引發與其他團體的衝突，賽蒙認為有可以分為兩個原因，其一為資源分配的衝突，亦即資源有限而慾望無窮，各個團體為了爭取更多資源，就必須參與決策制定，在此決策過程中即會導致衝突，另一為時間配合，亦即當團體所要參加決策的時間點相同時，即會產生衝突，若是參與決策的時間點不同，則不會產生衝突

(2) 目標的差異

組織由於分工制度而區分成不同單位，而各自有不同的工作目標，各團體自會以自己目標為中心，而忽略組織總目標與其他單位目標，進而造成該團體與其他團體之間的衝突

(3) 個人認知的差異

係指不同個人對組織決策認知過程所產生的差異，例如：甲首長覺得 A 方案可行，但乙首長認為 B 方案最可行，兩單位即有可能因為首長認知差異不同而產生衝突

2. 團體衝突的正面功能

(1) 團體束縛功能

係指經由團體的敵對，使團體中的成員對團體產生更多的認同感，加強了團體自我意識，使團體成員的向心力更加強大

(2) 團體凝聚功能

團體間的衝突往往會造成雙方更加團結一致，成員會團體更加效忠，成員彼此間的距離更加接近，使團體的工作效率亦提升

3. 團體衝突的反面功能

衝突雖然有增加團體意識與團體向心力的功能，但此一功能必須用在整體組織上，若是用在組織中的各個團體，徒然增加組織負擔，亦即衝突的目的是為了要達成整體組織目標，而非團體目標

4. 團體衝突的解決

學者勞倫斯認為解決團體衝突的方式有以下三種：

(1) 面對或解決問題

亦即由上級居中協調，使衝突雙方不在各執己見，進而消弭紛爭，此為最有效的方式

(2) 滑潤歧異

亦即減少雙方摩擦，猶如在機器內加入潤滑油一般，但僅能暫時減緩衝突，卻不能完全根絕衝突因子

(3) 強迫決定

亦即採用強制手段終結衝突，但因其效果不能持久，而僅能用於一時，故非到不得已不會使用

(三) 個人衝突

1. 個人角色衝突

當個人扮演的角色，不能符合他人期望或是社會要求時，就會產生角色衝突，而角色衝突發生的原因除了不符他人期待外，對一個角色有數種期待或是角色轉換時皆會造成衝突產生，例如：工廠工頭必須同時扮演監督者角色，也要同時為底下工人爭取權益，當兩者責任有所矛盾時，即會產生角色衝突

2. 個人目標衝突

(1) 基本概念

個人參加組織有其需求以及目標，當需求滿足，目標達成時，就無所謂衝突發生，當目標未能順利達成時，即會產生目標衝突，其衝突有以下三種：

- **雙趨衝突**

係指個體在一活動中，同時有兩個並存的目標，且兩目標對個人皆具有同等吸引力，當個人因事實而無法兼得時，心理上即會產生魚與熊掌無法兼得之目標衝突

- **雙避衝突**

兩個目標皆對個人具有威脅性，而個人因為事實限制，必須接受其中一項威脅來避免另一威脅時，在抉擇上即會產生雙避衝突

- **趨避衝突**

對於單一目標同時具有趨近與躲避兩種動機，形成愈趨之又避之的矛盾心理
上述皆為個人心裡目標衝突，在論及個人目標衝突時，亦還有包含個人目標與組織目標間的衝突

(2) 挫折模式

當個人無法達到目標時，即會產生挫折，學者路聖斯以挫折模式來解釋個人目標衝突的行為：

- **攻擊反應**

個人在組織當中遇到挫折後，第一個反應即是對人或對物進行攻擊

- **退讓反應**

有兩種反應方式，一為退化，亦即回復原始反應傾向，而表現出一種欠缺成熟的行為，另一為情緒孤立，是遭受挫折後，不表露自我情感，久而久之造成情緒上的冷漠

- **固著反應**

個人在團體生活中遭受挫折，需要有一種隨機應變的能力，始能順利解決問題，而導致即使以後情境改變，仍會採用同一種反應方式

- **折衷反應**

個人遭遇挫折後，既不能採取攻擊行動，亦不能表示退讓，就產生了折衷反應，其有兩種表現形式，一為文飾作用，亦即個人遇到挫折後採取自我解嘲或是自圓其說方式，另一為補償作用，個人目標未能達成時，可以改用其他方式代替，以彌補因挫折而損傷的自信

八、組織結構的分化-層級化

所謂分化，乃是將組織結構系統分割為若干分支系統的一種狀態，每一分支系統皆與外在環境發生特定關係，分化表現在兩種層面，即平行的分化與垂直的分化，前者係指建立組織的各部門，又稱分部化，後者係指建立組織的層級節制與階梯系統，又可稱之為層級化，兩者構成組織的正式結構

(一) 基本概念

所為垂直分化，即依據組織的垂直面向進行分化，該面相包含個人對組織的權力大小、對組織活動所具有的责任程度以及其控制幅度

(二) 階層化與控制幅度的關係

1. 控制幅度意義

所謂控制幅度，係指一個主管，直接所能指揮監督的部屬數目，是有一定限度的，超過該限度，不但不能充分管理部屬，部屬也會感到不滿

2. 決定部屬人數的要素

學者孔茲提出以下幾點，作為決定部屬人數的因素：

(1) 部屬的教育與訓練

訓練越健全時，需要指點的地方就愈少，而下階層工作越是專門化，就越容易教會，以上兩者都適合放寬控制幅度

(2) 授權的程度與性質

下級工作內容劃分的越清楚，而且權責亦很明確時，控制幅度可以放寬

(3) 計畫的程度與性質

方針、計畫皆訂定清楚，控制幅度可以放寬

(4) 充滿活力的組織

歷史久或是富有安定性亦或是工作內容變化少的組織，可以放寬控制幅度

(5) 業績標準

若業績標準明確，且指望成果又非常一定，工作管理可以更輕易進行，當然可以放寬控制幅度

(6) 傳達指示的技術

溝通若良好且充分，傳達技術越佳，控制幅度自然可以放寬

九、組織結構的分化-分部化

(一) 基本觀念

學者海曼認為，分部化乃係一種將各式各樣的活動歸類到個別單位之中的過程，俾使各單位皆有明確的工作範圍，而每一工作範圍的主管皆有管轄的權力和負責的義務，易言之，分部化即是界定機關的基本部門，如將一個企業劃分成財務部、生產部等

(二) 分部化基礎

1. 依功能(目的)分工

(1) 基本概念

係指將同一性質的工作置於同一部門下，由該部門全權負責該項功能之執行，例如依照教育、醫療，

(2) 優點

- **合乎邏輯且為人所沿用**

各單位依功能設置，對問題之考慮會更為周全

- **符合專業分工原則**

每一部門僅負責某項工作，工作上手與熟練會更為容易

- **工作更易協調**

因同一類工作皆由同一主管負責，會使工作更容易協調

- **經營更符經濟原則**

專業化之優點在於可以提高行政效率與經濟上的利益，使現有設備、資源以及人力可以運用得更經濟

- **事權劃一、職責明確**

因同一性質的工作由同一部門管理，故不論計畫、執行和管理均由該部門負責，使事權專一、職責明確

(3) 缺點

- **權責過分集中，易導致集權**

- **若是功能單位劃分過多，容易導致協調困難**

- **本位主義濃厚，各單位為了達成團體目標，而忽略組織目標**

- **通才培養不易，因為功能分部化以培養專業人才為主**

2. 依程序或設備(過程)分工

係指按工作程序或設備之不同為基礎而設置部門負責的分工方式，例如：工程、會計，優點在於強調技術專業，缺點則是模糊組織重要目的

3. 依人或顧客(服務對象)分工

係指機關根據其所服務的人群，或是其所管轄的事物或資源為基礎來設置部門或單位，例如：農人、窮人，優點在於提供服務對象直接接觸，缺點則是降低專業分工優點

4. 依地區(地點)分工

係指機關按地區或處所為基礎設立部門或單位，例如：區域、城市，優點是彈性，缺點則是眼光偏狹

十、業務部門與幕僚部門

(一) 基本概念

業務部門又可以稱之為實作部門，乃行政組織中實際執行及推動工作之部門，其負責擔任直接完成組織目標的任務，而幕僚部門係相對業務部門而言，乃行政組織中負責襄助或是支援業務部門的單位，通常不直接發生執行關係

(二) 衝突

1. 社會背景的差異

又可以分為以下三種因素：

(1) 年齡結構差異

一般機關的幕僚人員普遍比業務人員年輕，所以無論是在財富累積、職業地位

上，皆很難產生彼此間的認同感

(2) 教育背景不同

幕僚人員大多在其專業領域上工作，自有其工作上之語言，容易使業務人員在與其溝通合作時產生疏離感

(3) 專業意識分歧

幕僚人員所受到的教育訓練較多，使其重視理論與知識居多，恰與業務人員重視實務經驗的習性相悖，進而造成衝突

2. 組織結構因素

(1) 功能分化差異

幕僚與業務會各自發展出自己的工作類型以及心理過程，造成功能偏差，使得兩團體難以形成共識

(2) 服務變成控制

行政首長喜歡利用幕僚控制下屬，因為首長若是透過授權給下屬容易造成不意控制的現象發生，但是透過幕僚則可以在不授予權威下，協助其控制下屬

(3) 幕僚對首長的主動爭取

幕僚人員大多樂於承擔首長所託付的業務，因為幕僚可以透過該機會打進首長圈子中

(三) 調和

針對業務部門與幕僚部門之間的衝突，可以透過以下幾種方式進行調和：

1. 加深業務人員與幕僚人員對自身工作的了解

任何一位業務單位或是幕僚單位人員，都必須清楚了解自身工作範圍

2. 業務單位主管必須聽從幕僚意見並善加利用

業務單位因為負責政策執行，故無暇研究與進修，故對於由專家單位所組成的幕僚單位應該要予以重視

3. 業務單位必須對幕僚單位提供資料

業務單位人員必須提供政策相關資料給與幕僚，使之全盤了解業務狀況

4. 幕僚工作必須完整，以便受用採行

幕僚工作應完整詳細，使業務主管可以清楚明確知道政策利弊，而只須作可與不可的裁示

5. 幕僚人員必須了解全局

幕僚人員所作的建議，除了須具備本身專業知識外，也需考量機關本身目標，切勿眼光狹窄

6. 幕僚人員須能說服業務單位接受變遷

業務單位普遍不願意接受組織變遷，故幕僚必須具有完善的說服技巧，誘導業務人員去順應變遷

十一、 組織類型-專案組織

(一) 基本概念

又可以稱之為矩陣組織或是欄柵組織，係指若干部門之間的團隊配合，用以達

成某種特定性的工作，亦即為解決某項特殊問題所採取的團隊或工作小組，該小組人員皆是從各功能部門借調而來，當任務完成後，工作人員將歸還原來部門

(二) 特性

1. 是一種臨時性的組織

人員一旦完成任務，專案組織即予以裁撤

2. 該組織具有動態性

其組織並非為傳統組織上下節制的型態，而是具有彈性，隨時接受變遷的組合

3. 是一種開放性團體

亦即人員可以隨時增加或減少，其標準端視專案性質及規模大小判斷之

4. 人員之間互動頻繁

專案組織人員因為任務關係而結合，彼此之間大多居於平等地位，故交互行為亦較為頻繁

5. 為特殊目的而設立

專案組織之成立，通常是為了解決原有組織無法處理的特殊問題

(三) 優點

1. 專案組織是為了解決特定問題而成立，故任務內容十分明確

2. 能夠訓練通才管理人員

3. 具有彈性，可以依據實際情況調整

4. 可消除各部門間之本位主義

(四) 缺點

1. 專案主管與功能部門主管可能產生職權衝突

2. 人員變動大，容易造成心理不安

3. 部分人員產生雙重忠貞問題，造成人員徬徨感

十二、 組織類型-艾桑尼(Etzioni)

(一) 基本概念

學者艾桑尼認為以機關人員下級對上級的順從程度，以及上級對下級權力運用的關係來建立組織分類標準，並認為機關長官掌握了三種權力，亦即強制權力、功利權力以及規範權力，而部屬同樣對於主管的權力運用，同樣有三種參與情況，分別是疏遠型、計利型以及道德型

(二) 調和順從組織

學者艾桑尼認為，當機關長官運用權力預期的部屬參與情況，與部屬實際的參與情況相同時，即是調和順從組織，主要有以下三種：

1. 強制型組織

以鎮壓與威脅等強制手段做為控制部屬的方式，而部屬對上級的權力亦保持者漠不關心的態度，例如監獄或是集中營等，其通常特別重視法律與懲罰的應用

2. 功利型組織

以功利或報酬的方式，作為管理部屬的手段，部屬對機關則抱持者計較的心

態，例如：銀行、保險公司等工商業組織

3. 規範型組織

以榮譽的方式，作為管理部屬的手段，部屬對機關也抱持著承諾的心態，例如政黨、教會等

十三、我國行政組織之現況

(一) 缺失

1. 機關事權不夠確實，未能把握機能一致的原則

亦即未能將性質相同的工作，完全交由一個機關全權負責，導致各機關常互相衝突以及推卸責任

2. 駢胝機構及冗員過多

就前者而言，有些機構早已沒有存在必要，但為了遷就現實，而仍然保留存在，就後者而言，有些人員並非因為業務需要而進用，反而是因為機關首長為了鞏固自己權力，而選擇安插自己親信進入機關，導致機關冗員過多

3. 偏重中央集權的組織型態，影響地方基層人員工作情緒

我國中央機關人員的地位普遍高於地方，且地方人員輪調機會亦少於中央人員，容易導致中央與地方的隔閡與衝突

4. 機關名稱混亂，體例不一

現行政府機關所使用的名稱，往往不能以名指實，且上下混淆，例如：中央有人事行政局、新聞局，但同樣地方亦有財政局與教育局，容易使人無法判斷何為地方和為中央

5. 機關之設置未能根據業務需要

現代政府機關的設立，大多交由主管的主觀判斷以及政治考量，於是許多事權衝突的機構同時並存

6. 機關之間人員溝通不足

溝通是機關人員思想交流，意見交換的過程，但我國各行政組織中之人員卻不能盡量溝通，導致上下之間有隔閡，同事之中亦造成意見衝突的現象產生

(二) 改進之道

1. 依機能一致，嚴格劃分機關事權

凡性質相同的工作或活動，應完全交由一個機關或組織單位去全權處理，同時對於一個機關的權力也要有所分配，權力大者責任也愈大

2. 加強分層負責與授權

所謂授權，係指首長將日常工作的決策權力，分散給下級人員，使其具有自主權，但現在我國首長普遍有一錯誤認知，即是首長對機關一切工作需負全責，所以往往不敢授權

3. 各機關的組織、編制應具有彈性

目前各機關組織與編制非常嚴格，往往不能應付實際需要，例如新北市三重人口已突破 50 萬，但因三重警察局的編制系以鎮為基礎設計，故警員僅有 500 多人，往往不足以處理地方事務

4. 地方政府的組織法應具有彈性，使能因地制宜，符合需要

我國可以採取特別法案制，即由中央政府立法機構制定一個總方案，再由各縣市政府的議會自行依據該法規，制定符合地方情況的組織法

5. 切實實行國父均權制度

亦即應嚴格遵守具有全國一致性質的事務劃歸中央，而有因地制宜之性質的則劃歸地方，使中央與地方政府有明白的權限劃分

6. 嚴格實施員額評鑑淘汰冗員

根據科學化的員額評鑑來施行淘汰機制

(三) 實際改革-中央行政機關組織基準法

1. 適用範圍

行政院及其所屬之各級機關

2. 名稱統一

中央機關只設四級，一級為院、二級為部或委員會、三級為署或局、四級為分署或分局

3. 組織型態

機關、附屬機關、附屬機構、獨立機關、行政法人等五類

4. 明訂法規名稱

一級、二級、三級及獨立機關之組織以法律定之，而四級機關之組織則以命令定之

5. 明定機關規模

5 獨立機關、4 附屬委員會、50 個三級機關及 13 個部

6. 明定獨立機關法源以及合議制任命程序

最為重要，增加更多組織運作的彈性

7. 增訂行政法人法源

十四、 授權

(一) 定義

所謂職權，係指管轄權的範圍，行政機關可以根據其法定職權去訂立自己的責任範圍，並根據自己的責任範圍負有積極的興利與消極的除弊等功用，而所謂授權定義:則是指上級賦予下級一部分的職權，去執行上級所交付的命令

(二) 要素

1. 不能超出授權範圍
2. 上級負責指揮與監督
3. 被授權向授權者負責
4. 並非最高職位才得授權

(三) 阻礙授權因素

授權的情境因素考量

1. 心裡

(1) 主管

害怕失去權力地位與一切自己來

(2) 員工

不想負責任以及缺乏自信跟資源

2. 客觀

(1) 上司作風

(2) 部屬能力

(3) 工作重要性

3. 技術

(1) 繁文縟節

(2) 權責不清

附錄、議題觀摩-新南向政策

(一) 歷史背景

新南向政策起源於蔡英文政府執政時期，主張政府應致力深化與東南亞、南亞、澳大利亞及紐西蘭等國的關係，除了經貿領域，更進一步涵蓋科技、文化、觀光、教育及人民互動等方面，最終目標是期望可以互惠互利，共同創造雙贏結果

(二) 新南向政策-對於行政組織的衝擊

1. 垂直分化

新南向政策的四大面向，包含了經貿合作、人才交流、資源共享以及區域鏈結，該領域同時由多個國家部門掌控，故必須建立一個整合協調機構，以便整合所有資源以及人才，例如:由經濟部國際貿易局所設立的新南向政策專網，負責統籌規劃所有新南向政策業務

2. 水平分化

新南向政策的區域鏈結目標，期望擴大與新南向國家的多邊及雙邊制度合作，為了有效提升雙方經貿，除了國家與國家間之合作，與民間團體、非營利組織的合作亦是達成目標所不可或缺的重要因素

(三) 參考資料

邱顯忠，(蔡英文時期「新南向」政策的意涵與成效之研究)，(新北市:淡江大學中國大陸研究所碩士在職專班論文，2019 年 6 月)，頁 76

附錄、歷屆試題

1. 為因應「新南向政策」，各級行政機關或部門可能需要調整組織分工。請從行政組織設計的「水平分化」(horizontal differentiation)與「垂直分化」(vertical differentiation)兩構面，分析可以採行的變革作法，以及需要連帶考量的配套作為。(108 外交特考 4 等 行政學)
2. 無論個體或組織在追求目標的道路上，皆有可能衍生「攻擊、退讓、固著、折衷」(aggression, withdrawal, fixation, compromise)等挫折反應，試申論前述四類反應的內涵為何？並舉例說明之。(107 外交特考 4 等 行政學)

3. 造成組織中團體衝突的因素為何?有哪些解決途徑?試舉例說明(106 升官等一般民政 行政學)
4. 試說明職權的意義，以及授權的功用與授權的情境考量因素。(105 年 外交行政人員四等 行政學概要)
5. 試說明組織在整個平行分化之分布化基礎為何，並以我國政府組織為例說明之。(104 年 外交人員 4 等 行政學)
6. 試闡述個人在組織中可能產生的衝突類型，以及組織衝突的正功能與負功能。(104 高考三級 行政學)
7. 行政授權對機關的運作有其重要性，試闡述阻礙行政授權的因素為何?(104 原民三等 行政學)
8. 試說明在設計行政機關的組織結構時，若依功能（function）為標準來設計各部門（分部化），有何優缺點?(102 地特三等 行政學)
9. 試分析業務部門與幕僚（輔助）部門間發生衝突的原因?及其有效調和之道?(102 警察三等 行政學)
10. 何謂控制幅度?控制幅度應注重哪些因素，試分析之?(101 原民三等 行政學)
11. 矩陣組織（matrix organization）是一種彈性的組織結構，試說明此種組織型態的特性、優點與缺點。(100 高考三級 行政學)
12. 學者葉強尼（A. Etzioni）認為，主管人員掌握強制、獎勵與規範三種權力，因權力運用的偏好不同，將形成「強制性的組織」、「功利性的組織」、「規範性的組織」三種組織類型，請分別舉例與說明上述三類組織的意涵與特性。(100 升官等 行政學)
13. 行政院所屬各機關施政績效評估自民國 91 年開始推動，迄今已經 9 年多，試評析這項績效管理制度已實踐的成就與現存的運作缺失。(100 升官等 公共管理)
14. 何為組織結構之分化?組織結構之分化可以分為哪些部分?機械的與有機的組織結構特徵差異為何?試分別說明之。(99 高考三級 行政學)
15. 試扼要說明中央行政機關組織基準法的重要說明為何?行政組織的主要缺失有哪些?及相關改進之道為何?(98 年 地特三等 行政學)
16. 何謂組織衝突?請說明組織中部門間衝突的解決途徑?(97 年 地特三等 行政學)

第十章、非正式組織

一、定義

根據巴納德的說法，其將組織分為正式與非正式組織，所謂正式組織，係指組織中的個人地位與權責關係是透過精心設計的，故正式組織中的成員皆有法定職位與權責，並依據法令規章行事，而非正式組織則是附隨在正式組織中而存在，屬於一種無意識、不定型的組合，非正式組織是組織中個人交互影響，自

由結合所產生的認同關係而形成之結果

二、 類型

Nigro 將非正式組織成員所屬的組織單位，分為以下四種

1. 水平內部團體
2. 水平部際團體
3. 垂直內部團體
4. 垂直部際團體

三、 非正式組織形成原因

非正式組織形成的原因，主要有以下幾種：

1. 滿足友誼

在馬斯洛的需求層級理論提及人類基本都有人際關係需求，建立社會關係乃是人的通性

2. 追求認同

人們期望在組織當中獲得認同，進而產生歸屬感

3. 尋求保護

亦即人們藉由非正式組織來保障自己的權益，不受他人侵奪

4. 謀求發展

此為非正式組織產生的積極性原因，人們期望透過合作，取得升官發財的機會

5. 彼此協助

前述幾點的達成，有賴於人們互相合作始能達成

四、 非正式組織優缺點

(一) 優點

1. 維持團體所抱持的文化價值

非正式組織成員通常會保持者相同的價值與情感

2. 提供人員社會滿足感

非正式組織能夠給予其屬員地位之承認，及與其他人員聯繫之機會

3. 有效溝通

非正式組織有利於建立迅速傳播消息之網狀體系，使參與者能夠快速了解資訊與訊息

4. 社會控制

係一種約束成員的力量，又稱為團體拘束力

5. 高度彈性

非正式組織不受工作程序約束，對於臨時急迫問題可以透過非正式途徑予以解決

6. 分擔主管人員領導責任

主管若與非正式組織保持良好合作關係，則人員會主動與主管合作並自動自發的工作

(二) 缺點

1. 反對改變

非正式組織成員會為了保持現狀而不願意改變

2. 角色衝突

一般人會在正式組織扮演一定角色，但同時亦會在非正式組織扮演一定角色，在此種多元關係下，容易產生角色衝突的現象

3. 傳播謠言

在非正式組織中，成員經常有頻繁的溝通，造成訊息流通往往不夠真實

4. 順適

非正式團體應具有社會控制，成員會順應團體行為標準，而將自己的特色收斂起來

5. 徇私不公

非正式組織凝聚力強，上級容易偏袒下屬，造成舞弊現象產生

附錄、歷屆試題

1. 試述非正式組織（informal organization）的意義、形成原因，及其對機關運作的影响。(108 退除役 3 等 行政學)

第十一章、組織文化

一、定義

根據 Schien 的說法，所謂組織文化，係指由特定的組織團體發展出來的一種行為基本假設，用在適應外在的環境，並解決內部整合問題。因此，組織文化可以指涉一種人員行為規律、工作團隊規範或是組織信奉的價值等

二、內涵層次

1. 器物層次

該層次是文化中最容易被看見層次，包括地理位置、技術、產品與說話語言等，惟成員不必然了解這些器物，而是僅加以觀察而已

2. 價值層次

該層次是指個人或團體社會所偏好的事物、行為方式或有關生存的終極目標，例如：正派經營、追求卓越等

3. 基本假定層次

該層次為組織文化的內在精隨，如果假定的特質在問題解決中一再地呈現，及會被視為是理所當然，而不被質疑，並無形中內化為成員心中的基本假定，例如：組織經營的哲學心法

三、類型

(一) 奎恩與麥克葛雷斯的分類

依據組織對環境的確認程度以及組織行動的迫切程度，分為以下四種類型：

1. 理性文化

環境穩定，行動急迫性高，其核心價值是效率、生產力與利潤

2. 發展文化

環境複雜易變，且亟需採取行動，組織強調外部成長與競爭，因此必須培養危機意識

3. 共識文化

環境複雜多變，但行動急迫性低，該文化著重系統維持、交互行動建立在討論、參與、共識的基礎上，類似 Z 理論文化

4. 層級文化

環境穩定，且行動急迫性低，其重視內部的系統維持，行為的推動受刑事法規的執行所限制

(二) 雷曼與韋納

依據組織價值觀念的焦點區分為功能價值與菁英價值，將價值觀念的來源分為來自於個人領導魅力，及來自於組織傳統，分成以下四種情形：

1. 企業家型文化

組織的價值文化主要來自於最高領導者，組織決策判斷的焦點在於能夠掌握環境動向並作適時調整

2. 策略型文化

組織的價值觀念已透過制度建立，以理性進行策略性規劃，對環境的變動狀態較為敏銳

3. 盲從型文化

組織的價值來自於少數領導菁英所做的分析，人員對領導盲目崇拜，對儀禮過度重視

4. 排他型文化

組織的價值來自於傳統，但非經由成員交流而產生，而是由少數領導菁英所操縱

第十二章、組織氣候

一、意涵

所謂組織氣候，係組織內部環境持久特質，成員會感受到這種特質，而行為也會受其影響，這種特質可以用一組特別的價值與以描述，換言之，組織成員對於組織中最重要者為何(服務或安全)的認知，就是組織氣候

二、類型

(一) 李克特

李克特曾以四種不同類型的組織來說明組織氣候

1. 系統一(壓榨式的權威式領導)

又稱剝削-權威領導，部屬被假定為性惡者，亦即厭惡工作與逃避責任，故領導者不信任部屬，部屬不能參與決策，常以威脅方式貫徹命令

2 系統二(仁愛權威式領導)

又稱仁慈與權威領導，領導者以謙遜態度對待部屬，部屬可以在規定範圍內負擔決策，對員工是懲罰與獎勵兼具

3. 系統三(諮商式領導)

又稱諮商與民主領導，員工被視為是性善者，亦即相當自動自發，故管理階層對於部屬具有相當的信任，但仍對部屬決策有若干控制，對員工是以獎勵為主，懲罰及參與為輔

4. 系統四(參與式領導)

又稱參與式民主領導，管理階層對於部屬有完全信任，對員工的是慘採取參與和獎勵方式

(二) 布萊克與毛頓管理管理格道理論

由布萊克與毛頓提出，認為管理者為了達到特定目的，在從事管理活動時，必須具有某種程度關心產量與關心員工的態度，並以兩項變數，一為關心工作，二為關心人員，來決定所採取的領導型態與使用職權方式：

1. 業績中心型(權威服從型管理)

又稱為 9.1 型領導，此種領導方式是對產量最大關心，但對員工顯示最小關心的管理方式

2. 懷柔型

又稱 1.9 型領導，此為對員工最大關心，但對產量最小關係

3. 無為型

又稱 1.1 型領導，此種管理方式對於員工及產量均為最小關心

4. 中庸型(平衡型)

又稱 5.5 型領導，此為主管同時對產量與員工顯示中度關心的管理方式

5. 理想型(團隊型)

此為主管同時對產量與員工展現最大關心並整合最高績效水準的管理方式，重視團隊合作

第十三章、組織發展

一、 定義

學者班尼斯指出，組織發展乃是對組織變遷的一種反應，是一個複雜的教育策略，其目的在改變組織信仰、態度、價值觀念以及結構，以求適應最新技術與市場挑戰，並適應本身千變萬化的高度變動率，換言之，組織發展是以行為科學與技術作為基礎的教育性策略，是為了要增進組織效能，以因應外在環境的快速變化

二、 方法與策略

依勞倫斯與勞西的說法，組織發展的策略與方法有以下三種：

(一) 發展個人

發展個人技術與態度的訓練方法眾多，其中工作豐富化為一兼顧發展個人與管理者的方式，所謂工作豐富化係指透過良好的工作設計，賦予員工更具挑戰性的工作與自主性，以擴大員工的工作效率與工作滿足感，進而使員工在工作中有更多成長空間，其與工作擴大化的差別，在於後者只是在工作上作橫的擴

張，但前者卻是在工作上作縱的擴張

(二) 發展團體

團體的形成是正式組織的必然現象，如何使團體之間消除隔閡，增進了解，乃是組織發展中有關發展團體重要的目的，例如可以透過團隊建立方式，使組織目標可以經由各種不同的團體來完成，發揮一加一大於二的效果

(三) 發展組織

組織發展不但是將不同團體與個人發展技術作結合，亦包含整體組織發展的技術與方法，例如:透過團體間的討論，促使團體不只能競爭亦能合作

三、 組織發展的挑戰與困境

1. 威脅傳統規範與價值的改變

若一項改革會促使機關成員所奉行的規範與價值觀念改變時，將遭受組織保守主義者的反彈

2. 群際關係的改變

改革若是會影響團體成員的人際關係，而成員對該改變具有疑慮時，即會抵制該改變的發生

3. 威脅個人經濟利益

改革若是威脅某些成員失去目前的既得利益，將會促使其嚴重反抗

4. 工作技術方法的變革

改革導致工作執行的難度提升，或是技術方法的改變，都會引起員工恐慌

5. 產生不安全的感覺

改革可能會產生員工心理上、生理上的不安全感，如何消除不安全的產生，有賴領導者的審慎評估

6. 權力結構失衡

改革可能會促使某些人失去權力，此為擁有權力的既得利益者所不樂見的，當然會採取抵制手段做為抗衡方式

四、 有效的組織變革作法

學者吳定認為，可以透過以下方式降低員工抗拒變革的可能性:

1. 增加機關成員參與革新方案的擬定
2. 增加機關對成員的溝通，消除其對改革的疑慮
3. 增加機關成員對革新方法的認同與支持
4. 採物質與精神獎勵方式，鼓勵成員共同努力進行組織改革
5. 應用李文的力場分析理論，亦即增加推動革新的驅策力，而降低抗拒革新的抑制力

五、 組織變革方式

學者李文對於組織文化的變革，提出計畫型變革三步驟，以下分述之:

(一) 解凍

該步驟強調領導者腳色，由於領導者對組織文化的塑造具有關鍵性地位，當組織面對困境與挑戰時，領導者必須透過自身領導力與魅力，努力帶動組織進行

變革

(二) 移動

該步驟的焦點在於變革的幅度，領導者的努力獲得成效，成員的價值觀已開始鬆脫，並逐漸轉移到成員的工作行為上，由於組織變革亦會改變現有權力結構，故變革不宜過度激烈，以免觸發成員抗拒變革的意識

(三) 再結凍

此步驟的重點在於持續變革後的組織文化，員工接受組織文化的變革後，領導者必須善用獎懲措施，以激勵員工持續變革其行為

附錄、歷屆試題

1. 因應二十一世紀各項新興公共事務，政府機關實在有必要重塑更積極主動的組織文化。請從行政管理角度，分析決策者應關注的變革層面或範圍，以及可以採行的作為。(108 外交特考 4 等 行政學)
2. 請針對公部門組織舉例說明何謂「組織發展」與「組織變革」？同時列舉政府機關在推動上述的組織變革時可能面臨的挑戰與困境、以及如何克服？(106 升官等 公共管理)
3. 解釋名詞：(四) 組織發展。(100 警察三等 行政學)
4. 何謂組織發展（Organization Development）？組織發展的策略與方法有那些？試析述之。(99 原民三等 行政學)

第十四章、行政溝通

一、定義

係指在組織中，為達成某種目標或特定使命而進行團體合作行動時，民眾或機關成員對於機關問題、目標、任務、作法等事項獲得共同了解，使觀念與想法趨向一致，以利工作推展之過程

二、內涵

1. 溝通至少是兩個人以上的互動
2. 溝通必須是有意義內容的傳送過程
3. 溝通的內容相當廣泛，包括各種資料、觀點的交換
4. 溝通的目的是為尋求共同了解、信任與行動

三、功能

學者羅賓斯認為，溝通至少具有以下四功能

1. 控制

期望透過溝通，控指指引其所屬成員表現出合於期待的行為

2. 激勵

組織透過溝通使成員了解任務目標、工作績效及改善方法，使其產生激勵效果

3. 情緒表達

員工在團體中分享快樂、訴說痛苦，使情緒得以宣洩

4. 資訊

溝通有助於個人及團體決策過程中獲致有效決策資訊的重要管道

四、 特性

學者張潤書將溝通特性歸納為下列四點

1. 互動性

溝通為人員間相互交往的過程

2. 媒介性

溝通必須使用文字、語言等媒介加以完成

3. 期待性

溝通是一種期待行為，希望獲得對方的某種反應

4. 目的性

溝通是一種有結果的行為，如無結果則需再進行溝通

五、 種類

(一) 依溝通的結構分類

1. 正式溝通

乃是依據相關法規與組織層級節制結構所建立的一套溝通系統，並規範每位成員所扮演的溝通角色，其目的在於使全體成員了解機關的目標、政策、計畫及個人職責

2. 非正式溝通

泛指正式溝通以外所進行的任何形式的溝通，屬於組織成員間私下訊息交換與傳遞，也就是因人與人間的互動關係而產生的，通常不受組織層級節制約束，成員個人可任意選擇其溝通對象及途徑

(二) 依溝通發動的職務方向分類

1. 下行溝通

指上層主管對其轄下的部屬下達命令、指派工作與交辦任務等

2. 上行溝通

指下層人員透過正式指揮權責系統向直屬上層主管表達其想法、建議、態度或事實溝通的過程

3. 平行溝通

指組織結構體系當中同一職級的單位或人員所作的橫向訊息交換或意見交流，透過平行管道建立共識之過程

4. 斜行溝通

指在組織中不同層級及不同部門成員間的溝通行為，亦即不同單位且職位不相當的人員之間的溝通

(三) 依溝通的回饋情況分類

1. 單向溝通

僅由發訊者單方傳遞給收訊者，沒有回饋與檢核機制，通常軍事、警察與消防等單位比較常使用

2. 雙向溝通

是指組織成員進行溝通時，雙方彼此互發訊息，發訊者可以當收訊者，收訊者也可以當發訊者，彼此之間有較多訊息交流之回饋機制

六、 行政溝通風格型模

里斯以及布蘭特依人類行為的支配性及社會性高低，將溝通風格區分為四種類型，其中，支配性所欲衡量的是人是否為合作性的且易於助人的，而社會性則是要衡量是否易於與他人尋找並建立友誼的社會關係，以下分別所述：

1. 煽情者

這一類型具有高支配性與高社會性，如一般的政客，平時會到處與民眾宣揚理想，同時亦會想辦法操控政策議程的走向

2. 指導者

這一類型具有高支配性與低社會性，其行為展現了坦承、苛求進取與決斷，例如：英國首相柴契爾夫人

3. 深恩者

這一類型具有低支配性與低社會性，其行為通常是文靜的、孤獨的以及決定很慢的，例如：已故物理學大師愛因斯坦

4. 支援者

這一類型具有低支配性與高社會性，其特徵是敏感、忍耐的與善聽的，例如：得道高僧

七、 行政溝通障礙

1. 語意上的障礙

又可分為語言上的障礙與文字上的障礙，前者例如口齒不清、鄉音過重等，而後者則是因為文字本身可能有多層涵義以及使用文言文等緣故，造成溝通對象無法完全理解欲傳達的內容

2. 心理上的障礙

造成溝通心理障礙的原因，有以下幾種：

- (1) 因個人好惡不同，而對溝通內容進行扭曲
- (2) 以溝通者的價值觀來評斷溝通內容
- (3) 溝通者可能在尚未完全理解內容時即妄下判斷

3. 地理上障礙

由於機關組織龐大所造成的層級過多，容易延誤溝通，同時，各層級可能會基於某些理由，而選擇將溝通內容加以過濾，以致造成溝通障礙

4. 地位上障礙

由於工作人員在機關組織中的地位不一樣，因此對問題的看法也不一樣，例如：主管不了解溝通的重要性，認為只要上級直接命令下級採取行動，部屬照章行事即可，因此不願意與部屬溝通，在學說上亦稱此情形為硬塞理論

5. 溝通方法上的障礙

溝通有時候會因為溝通方法選擇不當，而產生不良現象，例如：當傳達較為繁複的資訊時，書面就會比口頭傳達來的完整與仔細

6 時間壓力上的障礙

由於每個人的時間都相當有限，所以在時間壓迫下，許多事情即有可能未經過充分溝通，即作成決定

八、改善溝通障礙的技能

組織中的管理者必須排除溝通障礙，確保其所為的指示可以被全體員工及顧客了解，故須建立或學習有效的溝通技術，以下分別所述：

1. 盡量使用客觀、易理解的詞彙，以避免產生抗拒

在進行溝通時，盡量不採用強迫性、命令性的語言，同時也要盡量減少專門術語的使用，以免刺激對方採取抗拒態度

2. 設身處地為對方著想

管理者在傳達訊息以前，應先就部屬的價值觀、經驗作考量，俾使下屬對於訊息能充分理解，而部屬亦須站在管理者的角度，了解其作決定的初衷

3. 重視雙向溝通，鼓勵反饋

雙向溝通是一種互動過程，以確認雙方訊息是否皆能被彼此理解，亦才能衡量溝通效果以及是否需要進行修正

4. 有效的傾聽

傾聽意指主動地搜尋對方話中的意義，主管必須透過傾聽的方式，主動去詢問並理解部屬的想法，而非以聽而不聞的態度來進行溝通

5. 選擇適當的訊息呈現方式

溝通媒介的選擇，需視不同情境使用最適當的傳遞方式，其評斷標準包括人員多寡、場地以及訊息內容來進行決定

九、行政溝通角色

1. 引導行動

亦即讓別人按照自己所冀求的加以行為

2. 協調行動

組織行為不能單靠個人努力，必須是借助溝通而達成組織一致的行為

3. 分享資訊

藉由溝通渠道，可以使組織成員能夠分享自己的經驗與智慧

4. 型塑人際關係

透過溝通才可以使組織中個人加以凝聚，並增進彼此間的關係

5. 建立友誼基礎

若無法建立良好的溝通管道，將會使組織對問題無法達成共識，組織將形同散沙一般

十、電子溝通(e-communication)

一、定義

電子溝通是以電腦技術與電子通訊技術連結起來的溝通方式，舉凡網際網路、社群媒體等均為其溝通型態的一種

二、特色

1. 電子溝通為人類世界成長最快的一種溝通方式
2. 電子溝通重新塑造人類生活方式，不論是公共網路資源的分享，抑或是組織建置的資訊系統等均屬之
3. 以往提供公共服務受限於地理空間，惟透過電子通訊科技有助於打破障礙

三、對行政機關的影響

電子溝通技術有助於強化行政機關的內部溝通，甚至外部溝通，但同時亦會對行政機關本身產生影響，以下分述之：

(一) 有利影響

1. 即時溝通

電子溝通的型態不只多樣，且可以同時傳遞多種訊息，大大提升溝通的可能性，使任何訊息皆能被即時傳遞

2. 打破地理空間障礙

資訊科技使得溝通不在受限於地區與距離，並隨著翻譯科技等技術的產生，使溝通可以橫跨不同語言，提升溝通的豐富性

(二) 不利影響

1. 增加成員的壓力

即時溝通雖然有利於長官隨時傳遞訊息，但同時會使成員在下班時仍處於必須處理工作相關業務的狀態，進而加深員工工作壓力

2. 缺乏面對面溝通

電子溝通強調電子通訊技術的使用，可能會使溝通者忽略最重要的人際溝通，在重大的爭議性公共政策議題中，可能無法適用

附錄、歷屆試題

1. 近年來，行政機關與外界或其內部溝通的新興方式之一，即是電子溝通（e-communication），試說明其意義、特色，以及對於行政運作有利與不利影響。(108 退除役 3 等 行政學)
2. 試說明行政溝通的基本角色、障礙即其有效改進之道?(100 身障三等 行政學)

第十五章、政策溝通

一、定義

又可稱之為政治傳播，是指個人或團體透過表達管道，把政治性訊息傳達給其他個人或團體，並希望藉此管道能影響他人或其他團體對於政治事務的看法之過程，該個人或團體可能是一個國家的領導人、媒體或是民眾等

二、要素

1. 溝通者

任何人或團體採取行動，試圖影響政府政策便可稱為政治溝通者，例如：政黨、利益團體

2. 訊息

指溝通者所發出的符號，如文字、圖性與手勢等

3. 媒介

指溝通者發出訊息所使用的工具，例如電視節目、廣播節目等

4. 接收者

指收到溝通訊息的人，也可稱之為受眾或閱聽人

5. 回應

政策溝通主要是對於接收者產生某種溝通期待之效果，故接收者的回應，即為衡量溝通成敗的主要標準，一般來說，有以下四種回應：

(1) 啟發

若接收者從未接觸過此問題或是未有先入為主的價值觀，則通常會較願意接受溝通的內容

(2) 改變

指接收者本身對於某項問題持反對立場，但在接受溝通訊息後，立場有所改變

(3) 強化

指接收者原本與傳訊者對同一問題持相同立場，在接受溝通訊息後，使其立場更為堅定

(4) 付諸行動

此指接收者與傳訊者對同一問題持相同立場，但原本不打算付諸實際行動，但接受溝通訊息後，願意付諸行動支持傳訊者

三、政治傳播對民意的影響

依據 Paletz 的說法，政治傳播對民意具有以下影響：

1. 議題設定效果

議題設定是指傳播媒體所選擇的報導內容，會影響民眾對議題的認知，亦即民眾會覺得這是需要被優先解決的社會問題

2. 預示效果

指政治傳播所傳達的內容，會影響人民對政府、總統以及政策的標準，也就是說，政治傳播可以促使人民去評斷政府優劣之作用

3. 框架效果

是指政治傳播所報導事件的歸因，會影響民眾態度看法，例如：對於貧窮的歸因放在整體經濟社會環境或是個人行為上，會影響民眾對貧窮的看法

4. 樂隊花車效果

意指西瓜偎大邊，認為民眾總是支持民調領先的候選人

5. 沉默螺旋效果

是指民眾害怕孤獨的心理因素，若是主流意見愈旋愈緊，會使民眾不敢為與他人不同的看法，而是周遭政治氛圍永遠無法改變

6. 第三人效果

是指民眾認為政治傳播的內容，對於自己或是自己相似者的影響效果，遠低於對其他人的效果，亦即民眾認為政治傳播是不好的，而須予以限制，例如：

《紐約時報》1975 年 9 月刊登了一則消息，指出煙霧噴洒器可能會對大氣產生有害效果。製造商的反應非常快，立刻改用液體噴洒劑和壓縮容器。戴維森認為，一個可能的解釋是，制造商預計該報導會讓人們拒絕使用煙霧噴洒器，如果不採取行動加以改進，將有害無利。制造商的第三人認知促成了他們採取行動。

四、二階段傳播理論

(一) 基本概念

該理論由美國學者所提出，其發現大眾媒體對於投票行為不具有影響力，而是藉由家人與朋友閒談來作為影響投票行為的要素。基此，他們認為政治溝通需經過兩階段，第一階段為意見由傳播媒體流至少數意見領袖，第二階段則從意見領袖以口語傳播至朋友與其周圍的人

(二) 修正-多階段傳播

後續學者發現在現實社會中，二階段傳播理論對於描繪資訊的傳播有其不足的地方存在，因為許多民眾並非全然是被動的，有時反而會主動的進行資訊搜尋，亦即除了經過少數意見領袖的傳達，還會主動透過電腦、電視以及社群媒體得知相關資訊

五、影響政治溝通的因素

1. 政治信任感

所謂政治信任感，係指人民是否信任政府的所做所為，當人民對政治不具有信任感時，政治菁英所做的溝通就有可能徒勞無功

2. 政府正當性

當一個執政黨欠缺人民支持時，政權正當性即會下降，代表舊民意的政治菁英所做的溝通，就無法發揮預期的效果

3. 傳播媒介特性

政治菁英選擇用甚麼大眾媒介作為溝通方法，將會影響政治溝通的效果，例如：對於重大災難議題，若是採用報紙等書面媒介，可能無法達到良好溝通效果

附錄、歷屆試題

1. 政府和政治人物每天都在對民眾進行政治溝通，政治溝通的效果與那些因素有關？試申論之。(108 高考 3 等 政治學)
2. 政策溝通是公共管理得以有效落實的重要環節，政府政策必須有效運用溝通、宣導與說服等行銷方法，以爭取利害關係人的理解與配合。請說明政府外部溝通可採取之策略，並請分就議會、媒體及民眾之溝通策略加以論述。(107 高考 公共管理)
3. 試論述政治傳播對民意有那些影響效果？(107 普考 政治學)
4. 政府往往透過媒體向民眾傳達公共政策的相關內容，並試圖透過與民眾溝通，讓民眾瞭解相關的公共議題。這種政治溝通的過程，對於民意是否被影響，往往學者之間有不同的看法。試詳述媒體所傳播的政治資訊，對於民意具有那些效果。(107 調查局 3 等 政治學)

5. 傳統的政治傳播理論中，有「二階段溝通」(two-step flow of communication)的說法，其內容為何？在 21 世紀的現代，「二階段溝通」理論對政治傳播的效果仍然有解釋力嗎？(104 身障 3 等 政治學)
6. 試說明政府與民眾溝通的重要性、功用及具體作法。(100 原住民三等 行政學)
7. 政府與民眾溝通有何功用？其溝通之作法有哪些？試析論之。(97 年 身障三等 行政學)
8. 何謂民意？傳播媒體會對民意產生那些重要的效果？試說明之。(104 高考 政治學)
9. 政治溝通主要的媒介有那些？試說明之。(102 地特 4 等 政治學)
10. 何謂大眾傳播的兩階段流程 (two-step flow of mass communication)？近年來學者對於這種理論有何修正？(100 地特 4 等 政治學)
11. 政治溝通 (political communication) 是什麼？大眾傳播媒介的功能為何？對公共政策的制定有何影響？試說明之。(97 身心障礙 3 等 政治學)

第十六章、傳播媒體

一、定義

是指發出訊息之溝通者可以同時發出單一訊息給大批接受者，而溝通者與接收者卻不必面對面對接觸，其種類甚多，如電視、報紙、雜誌等均屬之

二、作用

媒體對公共政策有以下作用：

1. 形成發展風氣

傳播媒體可以擴大民眾視野，報告全球各地消息，激起見賢思齊的作用

2. 協助發展計畫訂定

傳播媒體可以協助民眾與政府間之對話通道順暢，有助於幫助擬定完善的發展計畫

3. 傳播發展所需知識

傳播媒體可以補充學校教育之不足，並協助民眾建立公民意識

4. 奠定現代人人格基礎

傳播媒體可以運用新聞、評論等方式，改變人民的價值觀及態度，協助建立正確的人格特質

5. 監督發展工作之進行

傳播媒體可以作為決策者與發展對象之間的橋樑，並作為監督者，以利國家發展計畫的修正與改善

三、功能

1. 作為民意表達者

傳播媒體可以主動或被動地匯集民意並有系統地予以表達

2. 作為民意形塑者

傳播媒體除了匯集民意外，亦可以基於公益地位，主動地去形塑民意

3. 作為民眾與政府溝通橋樑

傳播媒體可以主動地報導政府活動，促進民眾對政府施政的了解

4. 作為民眾教育工具

傳播媒體可以發揮社會教育的功能，主動提供人民政策的相關專業知識

5. 作為政府施政及官員作為的監督者

傳播媒體可以扮演政府守門員的腳色，協助民眾監督政府施政

四、 傳播媒體對政治的影響

主要分為四種模式：

1. 多元主義模式

此模式主張傳播媒體是提供所有政治見解相互辯論及討論的場域，亦即傳播媒體的作用是在促進民主政治的發展

2. 市場模式

此模式主張傳播媒體並非強行宣傳其自有的觀點，而僅是在反應閱聽人的想法

3. 菁英價值模式

此模式主張傳播媒體連結了各團體的價值，但卻不成比例地反映少數菁英的看法，該菁英包括保守派的中產階級或是自由派的知識份子

4. 主流意識形態模式

此模式主張傳播媒體是在傳播資產階級的觀點，以及維繫資本主義霸權地位

五、 傳播媒體類型-網際網路

(一) 網路民主意義

資訊科技的發展，穿透了組織與組織的界線，而公民與政府界線也因為一連串的資訊革命而有所變動，公民可以透過網際網路，直接進入政府所提供的資訊系統，而與政府部門進行對話，故現行的民主政治，已前進至網路民主的世代

(二) 網路民主的類型

依據德國學者哈根的分類，可以分為以下三種類型：

1. 遠端民主

係指利用各種資訊科技協助直接民主的進行，例如：線上連署

2. 網路民主

係指利用網路科技實踐直接民主，例如：線上投票，但線上投票常會面臨以下風險：

(1) 數位落差問題

選民之間對於資訊取得差異甚大

(2) 安全性問題

線上投票可能會造成隱私侵犯等問題

(3) 身分確認問題

選民可能會使用不實假身分，而影響選舉的公平性

(4) 無記名問題

線上投票如果為了確認身分而進行記名投票，及有可能會違反無記名原則

(5) 計票問題

使用網路逃票的缺點即是有可能產生資安問題，例如:駭客攻擊計票系統等

(6) 信任問題

選民可能不信任資訊系統的安全性

3. 電子民主化

係指利用電子媒介的科技發展，使一國之內的公民能克服時空與地理上障礙，提高公民政治參與的程度，例如:線上審議等

六、 傳播媒體類型-電視

(一) 電視媒體對民意不具有重大影響力

有論者認為，電視媒體的影響力在於強化人民既有的觀點，亦即電視媒體僅有強化效果而不具有改變的能力。由於人民的政治觀點大都經由家庭社會化而來，其思想觀點一經塑造成功，就不易輕易改變，並可抵擋來自不同政治觀念的推銷。因此，人們只會聽自己想要聽的東西，而不會去記得與自己截然不同的政治觀點

(二) 電視媒體對民意具有重大影響力

1. 議題設定效果
2. 框架效果
3. 預示效果

七、 傳播媒體對公共管理者的影響力

(一) 大眾媒體為政策議程的設定者

大眾媒體為現代民眾對於政府相關資訊的主要來源，對於民意的形塑及匯集常常扮演重要角色，由於現代科技的發達，促使傳播媒體的影響力更為無遠弗屆，其所重視的議題往往會成為政府議程

(二) 大眾媒體影響公共管理者的途徑

1. 媒體可以成為中立的信差

媒體可以將人民的需要與意見，以民調、專題報導等方式傳達給政府

2. 媒體可為商業競爭追逐議題

藉由放大議題或是創造獨家新聞，給予執政者壓力

3. 媒體可以以本身偏好影響政府施政

媒體可以以菁英的價值，影響政府施政，例如透過社論或是扮演政治評論家提供政府意見

(三) 公共管理者對於媒體的策略

1. 與媒體建立互信基礎

互信的建立是任何政府與媒體關係的重點，透過長期關係的培養，使政府可以與媒體建立良好的合作關係

2. 公共管理者隨時準備為政策說明

對較為難以理解的公共政策提供一套簡單論述，以方便大眾媒體傳遞資訊

3. 設置專門公關幕僚

公部門可以透過設置新聞室或公共關係室，作為擬訂媒體關係策略的專責部門

八、 傳播媒體的優缺點

(一) 優點

1. 直接參與民主

提供民眾直接參與政治事務的管道，使民眾不須完全依靠民意代表的幫助

2. 監督官員施政

扮演政府守門員的角色，對官員的不當行為予以監督

3. 修正民眾觀點

提供政策相關資訊與專業知識以建立人民的公民意識

(二) 缺點

1. 壟斷媒體接近使用權

民主政治中，成員應當享有平等的媒體接近使用權，但隨著資本主義的發展，傳統媒體日益擴大，其掌控權往往由一人或少數人把持

2. 操控政治訊息

傳播媒體不僅能夠傳遞訊息，亦能夠以自己的價值觀製造訊息，以塑造公共輿論

3. 具強大社會影響力

學者杭亭頓指出，美國後工業社會中，是由政治領袖、行政人員與大眾媒體三者掌握主要政治權力

4. 非中立的特定立場

傳播媒體若是無法保持中立立場，即會使閱聽者無法獲得最正確的政策資訊，而陷入意識形態的爭論當中

5. 不受制衡的第四權

傳播媒體身為第四權來監督政府，但其本身卻不受到來自於任何方面的控制與課責，而僅能仰賴傳播媒體的自我約束

6. 侵害個人隱私權

傳播媒體可能標榜人民有知的權利，而將個人資訊完全置於檯面上來探討，而侵害個人隱私權

九、 政治偏袒 (political bias) (heywood 344)

(一) 基本概念

又稱之為政治偏差，係指在政治觀點的表達上系統性地偏袒某一團體的價值觀或利益，該偏差的產生，基本上跟溝通者的意見相關，但卻與事實相差甚遠，例如：中天報導偏向國民黨，而三立報導偏向民進黨

(二) 造成原因

政治偏袒主要出自於編輯、記者等各種大眾媒體的價值與意見，抑或源自於大眾媒介與經濟、社會菁英間利益的結盟，當溝通者懷有一定目的，可能是某種利益、價值觀或是意見，導致報導不夠客觀，皆會造成政治偏袒的產生

(三) 政治偏袒的形式

1. 政黨的偏差

係指透過大眾媒介對於某些政黨進行明顯且刻意提倡，例如：中天新聞完全以韓國瑜做為報導對象

2. 宣傳的偏差

此種偏差往往具有以偏概全的目的，例如：公務員皆為米蟲

3. 無意的偏差

此種偏差的出發點為專業，亦即大眾媒介基於專業對於資訊進行優先順序排列，例如：以該新聞是否具有話題性作為是否播報的基礎

4. 意識型態的偏差

其與無意偏差皆為非蓄意的且是隱藏的，意識形態通常根基於大眾媒介的價值觀，例如民主是所有國家所不可或缺的

十、 大眾媒介與治理的關係(heywood 344~347)

(一) 改變政治領導方式

在大眾媒介尚未完全普及的年代，人民關注政治領導的方式是了解其所提出的政見，以及觀看與其他領導人進行的嚴肅辯論，但大眾媒介卻將人民的焦點，轉往關心政治人物私生活，或是個人舉止

(二) 衝擊政治文化

大眾媒介為了促使播報更引人注目，同時為了商業考量，內容可能會隱含各種對於政治人物的不實指控，或者是某個偏激政治評論家對於政策的看法，此種作為會導致公眾對政治普遍疏離，以及對政府各種政治人物缺乏信任

(三) 影響政策制定過程

此種影響方式可以從兩面向論述之，首先，資訊社會的來臨將會導致資訊爆炸，政府知道越多的同時，並不代表政策分析就會更容易被落實，有時可能會被假的資訊所誤導，導致所做的決策不當或錯誤，另外，政府有可能強烈依賴大眾媒介，後果即是大眾媒介會漸漸取代政府在政策制定的角色，變成隱藏在政府身後的決策者

附錄、歷屆試題

1. 隨著現代科技發展，網路與社群媒體的政治影響力與日俱增。請分析論述社群媒體正面及負面的政治影響力？網路世界可以讓一般大眾獲得更多及正確的消息嗎？(108 原民 4 等 政治學)
2. 大眾媒介在民主之中，具有相當的功能，它會從各種不同的面向影響治理，試問大眾媒介影響治理的主要方式有那些？(108 退除役四等 政治學)
3. 大眾傳播媒體對公共政策制定有何正面與負面的影響？請舉例說明之。(108 原民 4 等 公共政策)
4. 有些人認為大眾媒介雖有實現民主治理的能力，然它所提供的政治觀點、內容，亦常充斥著明顯的政治偏袒 (political bias)。何謂政治偏袒？其造成的原因為何？通常會以那些形式加以呈現？(106 地特 4 等 政治學)

5. 民主社會中，電視媒體對民意是否具有重大的影響力？請列出支持與反對的理由。(101 原民 4 等 政治學)
6. 大眾傳播媒體對一般人民的政治意見、傾向會產生什麼樣的作用（效果）？媒體對於民主政治發展有何利弊？試分別說明之。(100 調查局特考 3 等 政治學)
7. 媒體對於民眾與政府的影響力日益增加，對於公共管理者而言，媒體究竟可以扮演何種角色？公共管理者又應如何因應？(98 高考 公共管理)
8. 大眾傳播媒體對於政治的影響為何？(98 升官等 政治學)
9. 試就所知，說明大眾傳播媒體在公共政策運作各階段所扮演的角色；並依己見，敘述大眾傳播媒體對政策過程正常運作所具的正負功能。(97 身心障礙 3 等 公共政策)

第十七章、行政資訊管理

一、定義

依據學者張潤書的看法，係指機關組織為了有效達成行政目標，針對影響組織運作有關的內外環境因素，所進行之資訊蒐集、資訊分析、資訊解釋以及資訊分派等管理活動，其目的在促進行政效率、提升行政決策品質以及有效解決公共問題

二、公部門與私部門在資訊管理的差異

1. 因為公部門組織的互賴性本質，公部門對於專案目標、領導與特定責任，會較私部門高
2. 因公部門高層人員的高離職率以及官僚限制，對於說服公務人員改變既定流程的難度亦比私部門更高
3. 因為政府決策的漸進本質，公部門進行科技調整的革新標準，比私部門更加嚴苛
4. 公部門的資訊主管相對於私部門主管更缺乏權威，如何選取具有科技專業能力與熟悉政治風向的領導者，就成為一重要條件

三、資訊管理系統的定義

學者林淑馨指出，管理資訊系統是機關組織為了日常決策所需以及為了提高決策品質，而藉助電子資訊工程處理大量繁雜資訊的科技能力，並針對資料蒐集、分析、選擇、處理、儲存及流通等活動，所建立的一種管理程序與制度

四、管理資訊系統的運用原則

管理資訊系統強調人類智慧軟體與硬體的整合，以發揮管理效果，然而，管理資訊系統基本上是用於營利性企業機構，故均以成本與利益考量為主，但是公部門基於其公共特性，不然單純只用成本利益來考量，尚須考慮如公平、公正等，所以資訊管理系統應只能用來處理例行性事務

五、決策支援系統的定義

美國學者史考特指出，決策支援系統即是一個以電腦為基礎的交談式系統，目

的是在協助決策者使用資料及模式，解決非結構性的問題，且期望當決策者陳述一個問題後，決策支援系統能夠自動化分析工作，向決策者提出建議

六、 決策支援系統的主要架構

1. 語言系統

即是使用者個人與電腦系統間相互溝通的媒介系統，使用者可以用簡單的指令輸入系統並快速找到相對的答案

2. 知識系統

此系統為決策支援系統中最重要的一部，其內容應該能涵蓋所有可供決策參考的大量資訊，不僅要能提供靜態與動態的資料，還必須展現出決策的模擬效果，並提供決策者各種可能的組合，以方便決策者進行判斷

3. 問題處理系統

問題處理系統是介於前述語言系統與知識系統的一種橋梁，問題處理系統透過語言系統來了解決策者的需要，而後根據此一決策前提，從相關問題領域選取恰當知識資訊，供決策者判斷

七、 影響資訊系統成敗因素與對策

(一) 影響成敗因素

依照組織階層的不同，可以分為以下三種：

1. 策略階層

亦即高階決策人員對資訊系統的影響，若是高階決策者具有改變的勇氣、關切人際關係與使用新穎技術的特徵，則將有助於資訊系統使用的成功，反之，則容易失敗

2. 管理階層

亦即中階管理人員對資訊系統的影響，若是中階管理人員具有重視工作技術層面、積極學習以及希望表達參與等特徵，將會使資訊系統的管理更為有效

3. 技術階層

亦即低階執行人員對資訊系統的影響，若是低階執行人員具有了解改變的原因、希望被注意與肯定以及接受新系統的特徵，將會使資訊系統的執行更為有效

(二) 影響資訊系統成敗因素的因應對策

1. 運用多元標準評估資訊系統的功效

私部門的管理資訊系統係以經濟效率作為評估標準，而公部門則應以公平、正義等多元標準加以評估

2. 盡量避免將資訊系統作為個人報償

公共管理資訊系統的使用應基於公益為目的，而不得流於私用，例如洩漏個人資訊給大眾媒體

3. 資訊系統的規劃必須是漸進權變，而非理性的

由於公共管理者所面對的政治環境是複雜多變的，故其規劃必須採用漸進主義模式，隨著政治氛圍做出適當的調整

4. 資訊系統的設計應注意與組織外在因素的連鎖關係

公部門之間的資訊聯繫在政府資訊系統中扮演重要角色，例如：警察隊於犯罪線索的掌握，可以透過資訊系統的建立，與司法與檢察部門分享，加快破案速度

附錄、歷屆試題

1. 請列舉說明可能影響政府機關中資訊系統成敗的人性因素？(97 普考 公共管理)

第十八章、行政倫理

一、定義

學者陳德禹認為，所謂行政倫理是指行政生活中，主體間(行政人員與行政機關)正當關係及正當行為準則之一種規範秩序，亦可說是行政人員與行政機關推動政務、處理公務時，應有之倫理道德規範，從消極地有所不為而無害於人(例如不貪污)，到積極地有所為而有益於人(為人民謀求利益)。

二、內涵

有研究根據行政倫理的性質將其區分為防制性和促進性行政倫理兩類：

1. 防制性的行政倫理

係指公共服務的道德標準與行為操守，是一種有關於禁制性規定的行為規範，主要在矯正負面的不倫理行為，其焦點多在防範公務人員貪污、賄賂等

2. 促進性行政倫理

行政倫理的內涵逐漸與社會正義、多元利益與公民參與等理念結合，使行政倫理不在侷限在負面不法行為的禁止，還擴及正面思維的提倡，例如公平、正義、良善與慈悲等

三、功能

1. 維持公務紀律

為使公務人員行止有序、工作表現符合組織目標以及增強公益的服務與責任，除形而下的出勤差旅管理外，形而上的核心價值與專業倫理更為重要

2. 活化創新公務團隊

公務人員如具有正確的倫理價值觀，公務道德則得以張揚，力行實踐，並使公務團對於富有活力與創新力，以持續維持競爭優勢

3. 提升政府治理能力

公務人員如各個皆能恪遵行政倫理規範，不僅廉潔自持且全心奉獻，組織的士氣必定高昂，同時還能提高行政生產力，並形成一個強而有為的行政團隊

4. 增進人民對政府的信任

政府存在的使命是為人民提供服務，一切施政以實現公共利益與社會價值做為依歸，對人民而言，沒有依法行政與廉潔的政府，就不可能提供優質的公共服務

四、核心內涵

1. 價值

所謂價值，是對某種事物在感情上的深度確認，不但是人類行為背後的驅策動力，也具有規範作用，影響人們的行為與期望

2. 道德

道德是社會行為規範的累積，是公眾認可的準則，所以服從道德也是服從社會，故道德與倫理是相互影響與作用的，道德與倫理的差異，主要展現在以下幾點：

- (1) 道德標準較高
- (2) 道德具有正式社會角色
- (3) 道德具有特定客觀觀念

3. 責任

若要公務人員的行為合於行政倫理的標準，勢必要對其課以責任，也就是說行政倫理若要有效執行，便須靠責任的實踐，才能達成他人對公務人員角色的期望

五、 實踐

關於我國行政倫理的實踐，學者邱華君認為可以以下透過幾種方式完成：

1. 個體面和總體面

此面向是依據行政倫理考量對象不同而區別，前者是對個別行政人員所做的指引，後者是面對社會中各種衝突的取捨與判斷，例如：公平、正義等

2. 靜態面和動態面

此面向是從行政倫理的結構上來做為區別，前者是從法規的、制度的角度來觀察，而後者則是從社會變遷、民眾需求等動態過程來觀察

3. 實體面或過程面

此面向是根據行政倫理是否抽象作為區分，前者是從行政倫理的一套實質原則來判斷行政倫理，例如：對人民的尊重，後者是由於行政倫理的實質標準往往過於抽象，故須透過一連串檢定、質疑的思考過程來驗證

4. 消極面和積極面

此面向是根據行政人員對於行政倫理的積極度做為區別，前者認為行政人員只要不違反規定，即符合行政倫理，而後者除了必須要不違反，甚至還要積極地提升倫理水準

六、 強化行政倫理的方法

可以以促進性與防治性行政倫理作為行政倫理實踐的基礎，加以制定提升行政倫理的方式：

1. 法制化的建構

透過法令規範的訂定與執行，可以有效防止行政人員貪汙以及不公平，而對於促進性行政倫理的，亦可以透過法令規範加以保障，使行政人員可以安心地為公益而服務

2. 教育功能的發揮

以防制性的角度來看，教育功能具有教育行政人員以避免其誤觸法網的問題，

而以促進性的角度觀之，教育功能啟發基層公務員的自覺意識及倫理自主性，同時，在教育中高階主管必須以身作則，並成為成員們的典範

3. 執行機關有效配合

以防制性的角度來看，我國的重點工作為達成廉能政治，並由我國法務部統籌規劃，並輔以政風、調查及檢查部門，而以促進性角度觀之，銓敘部等部門應倡導公務人員須依法行政、公正無私等行政倫理核心價值

4. 統合法規以資明確

就學理而言，在行政倫理法制中，具有統合性質的倫理法典，為一重要基石，而就實務而言，參照英、美等國家的做法，倫理法治的特色即在於主要規範集中立法，而補充規範採分散立法，故我國應盡速推動行政倫理法的制定，以提升國人對於政府的信任

七、行政倫理困境

行政裁量的倫理衝突，包含了權威、腳色、與利益衝突，以下分述之：

1. 權威衝突

所謂權威衝突，即是個人價值與法律價值之衝突，易言之，個人之內在權威可能認為自己必須要完成某些事情或是不去做某件事，但是外在的權威(例如法律或是組織)則要求必須去做某件事或是不去做某件事，即會產生權威衝突

2. 角色衝突

又可分為角色內與角色外及角色內之間之衝突，在前者，行政人員可能同時兼顧機關政務官與非營利組織執行長的角色，兩者之間因地位不同，故其所需考量的點亦不同，而在後者，依行政主管可能同時必須向上級負責與為下級爭取福利，而產生角色衝突

3. 利益衝突

亦即個人利益與公務人員義務之衝突，例如：親戚請你幫忙向長官求情，但以公務人員義務來說，卻是不可為之事

八、行政裁量標準

行政裁量之標準，根據華偉克的定義，主要有以下幾項：

1. 公共取向

係指行政裁量的目的是促成公共利益的實現

2. 反省性的選擇

首先，必須要先審視公共問題的性質，不要以本位主義作為思考方式，次者，行政裁量需正確闡述所要保護的價值，例如公平或正義

3. 真誠

行政人員要避免說謊，以及提供正確訊息，對於他人的意見與觀點，亦需給予尊重

4. 程序尊重

對於行政程序法規，不要完全死守，但也不要過度輕視

5. 手段限制

在行政裁量的手段上，必須符合比例原則

九、 現代政府為甚麼重視行政倫理

1. 誰來監督護國衛士

現今大政府與福利政府時代來臨，使政府職能不斷擴大，人民對其的依賴也日益加深，行政人員對於公共利益的實踐扮演重要角色，此時即面臨如何監督行政人員的問題，而行政倫理即是檢視行政人員職責的重要課題

2. 官僚體制課責

官僚體制是否具有回應社會需求的能力，成為行政革新的重要課題，其可以從課責與責任兩個規範性概念來探討，前者係指客觀責任，即行政人員必須服從命令與遵守法律，後者則係指主觀責任，亦即行政人員是否具有專業與道德素養，不論法律如何訂定，皆必須將回應需求做為首要考量

十、 開放政府

(一) 基本概念

開放政府的意義在於將政府的資訊與資料，開放給民眾申請取得，目的是為了增加人民對政府的信任與認識。開放政府的概念不只是讓人民可以取得政府的資訊，最重要的是透過資訊科技設備讓人民可以更為方便的取得電子資訊

(二) 特徵

1. 政府透明度與課責性

政府資料的開放，促使了人民可以透過政府過去的施政資料或者統計資訊監督政府施政，除了監督，政府的公開資料的行為，也有助於避免黑箱的問題產生，有助於提升政府施政透明度

2. 提升人民生活品質

開放資料有助於提升人民生活品質，例如對餐廳業者是否友善導盲犬或是釋放公車班次等行為，都大幅提升人民生活的便利性

3. 促進經濟發展

近期大數據分析在各行各業中帶起了一陣旋風，企業可以透過資料的蒐集與分析，了解顧客的潛在需求，若政府也願意釋放自己所收集的資料，相對性可以使企業有更高誘因去改善民眾的生活。例如:台北等公車 APP 的出現

(三) 內涵

行政透明內涵的意義有兩個層次，在第一個層次裡，公部門有釋放與公開足夠的資訊，使社會大眾可以充分了解政府即將要進行的政策與法案。在第二層次裡，行政透明更強調政府必須積極的去與民眾溝通協商，而不只是單純的公開資訊，因為現今民眾大都認為自己無法改變公共政策走向或是根本沒有意識到自己是政策的直接利害關係人，故政府須主動與其溝通，以達到行政透明精神

(四) 我國在開放政府上的措施

1. 推動目的

依據國家廉政行動建設方案所提及的透明政府，其目的為落實陽光法案，並實行課責透明，期望藉由陽光法案的執行，例如:公務人員財產申報法等，提升公

務人員的廉潔，並使大眾便於監督與向政府課責

2. 推動措施

我國於 2005 年制定政府資訊公開法，做為政府資訊公開的法源依據，並作為開放資料政策運作與原則的雛型，隨後於 2013 年制定相關作業細則，並由國家發展委員主導政府開放資料的推動與策畫，期望落實無償提供與開放格式等原則，大大提升了其在我國的地位。但是目前尚有許多限制，例如並未全面性開放政府資料的取得，且並未設置入口網站，且格式不一

3. 陽光法案(Sunshine Laws)

民主社會中，人民有知道政府在作什麼的權利以及政府如何做成決定。易言之，即是人民有知的權利，例如:利益迴避法

(五) 我國開放政府四大精神

1. 透明(Transparency)

開放政府必須將政府資訊公開並讓民眾方便取得，促使大眾可以了解政府正在做以及未來打算做的事

2. 參與(Participation)

在政策規劃的階段裡，納入民眾參與討論，並發表對於該問題的意見，將有助於產生政策順服，使政策執行更為有效

3. 涵容(Inclusion)

公共問題所涉及的議題面向涵蓋甚廣，故開放政府亦重視多元利害關係人聲音的傾聽，期望政策可以匯集多元意見

4. 課責(Accountability)

民眾可以透過政府資訊了解政策施行成果，當對成果不甚滿意時，可以回頭檢視錯誤來源，並要求政府能對症下藥解決問題

十一、 行政中立

(一) 基本概念

所謂行政中立，係指使公務員可以根據專業能力推動政務，並在推動政務時能夠保持超然政治中立與公平正義。而學者陳德禹則從行政體系以及個人討論，以行政體系觀之，即是公務員對於政治事務保持中立，若以個人角度觀之，在責任上，應盡忠職守，在立場上，應不偏不倚，在態度上，應無所徇私，在角色上，應盡心盡力

(二) 目的

行政中立的倡導，在於促使行政機關在執行與推動政務時，可以秉持著公平正義與超然中立的立場，並做到以下幾點:

1. 超越個人政治理念，不偏袒某一政黨或政治團體(政治中立)
2. 避免立法機關或是利益團體的干擾
3. 超越個人價值理念，以中立能力處理政務

(三) 作法

學者陳德禹認為可以透過制度建立、文化培養、行政程序以及行政倫理等方式

推動行政中立，茲說明如下：

1. 制度建立

- (1) 在政治結構上，必須使政黨與政府機關有界限
- (2) 在文官制度上，政務官與事務官各有不同角色，且不要於離職後安插進事務官或是公營事業機構內

2. 文化培養

- (1) 在事務官方面，必須要有實踐行政中立之價值觀，若無此前提，則行政中立制度將難以落實
- (2) 在政務官方面，其有無遵守行政中立之意願，將會對事務官發生一定程度的影響

3. 行政程序

政府可以透過制定行政程序法，對行政裁量權加以限制

4. 行政倫理

行政倫理是實踐行政中立之意願與價值取向，例如民國 99 年考試院訂定之行政核心價值(或公務人員應遵守之價值)，即包含廉政、忠誠、專業、效能、關懷，以下分述之：

(1) 廉政

公務員應以清廉、公正、行政中立自持，自動進行利益迴避，針對長官交辦任務應公平執行

(2) 忠誠

公務員應重視榮譽、誠信並具道德感與責任感，並應嚴格遵守法律規範，依法執行行政業務

(3) 專業

公務員應積極充實領域內的專業知識，並熟悉主管法令及相關政策措施，並時時刻刻警惕自己，必須給予人民最佳最完善的服務

(4) 效能

公務員應以對的方法，做對的事，主動改善不合時宜的行政程序，並運用成本效益分析方法，打造最完整的行政運作方式

(5) 關懷

公務員對人民之需要及所遭遇之困難，以同理心及時提供必要之協助與照護，增進人民信賴感，並應重視多元文化，不論任何族群、膚色、性別皆為政府所續服務的人民

(四) 我國行政中立措施

我國藉由訂定行政中立立法促使行政中立在我國可以確實的執行，以下為行政中立立法所帶來的影響，可以從兩個層面來探討：

1. 符合行政中立的行為

例如：公務人員配偶或是一等親參選時可以助選，其餘時間與其他對象皆不得公開參與，另外，公務人員亦可以請事假參與競選

2. 不符合行政中立的行為

例如:運用職務上的權力使他人加入或不加入其他政黨，或是使他人不得行使投票權等

(五) 我國在行政中立上尚待改進之處

有論者認為，文官中立之落實可以以制定相關公務人員基準法來加以輔助，其內容可以包含以下幾點:

1. 旋轉門條款

又稱競業禁止條款，公務人員離職 3 年內後不得從事與離職前 5 年職務直接相關之營利事業董事、總經理等

2. 相對服從主義

行政人員對於長官的命令有服從之義務

3. 應禁止的行為

例如:不得罷工、不得從事以營利為目的之私人公司職員、不得關說與請託等

十二、 行政文化

(一) 定義

所謂行政文化，係指在某特定時空環境下，政府機關公務員與民眾對行政體系及其運作所具有的理念、行為模式、人際關係、生活方式、價值信念等。因此，文化因素與行政運作及政策過程間有密切的互動關係

(二) 已開發中國家行政文化特質

1. 理性主義

問題的解決與行動皆仰賴科學知識

2. 功績主義

對人才的選用，採用績效、資格、才能等客觀指標

3. 事實主義

行政系統用客觀事實來說服人民以及行政人員樂於追求客觀事實

4. 行政中立主義

要求行政人員不得介入政治過程

5. 冒險主義

行政人員追求公益的企圖旺盛，且勇於冒險不怕犯錯

6. 相對主義

強調沒有永恆不變的價值，故此種文化對應環境適應力較強

(三) 開發中國家行政文化特質

1. 權威主義

強調政治與服從關係

2. 家族主義

將公機關視為家族的一部份，形成公私不分的情況

3. 因緣主義

強調人與人之間地緣以及血緣等身分上之關係

4. 形式主義

行政行為執著於程序、先例以及規則，但不重視行為所產生的實質效果

5. 人情主義

重視人情紐帶關係，並輕視職務關係

6. 通才主義

常有官大學問大的意識形態，故甚難產生專業主義

7. 特權主義

認為官職是為了光耀門楣與爭權奪利

8. 官運主義

官位的取得取決於運氣而非能力

十三、開發中國家之行政生態

1. 政治菁英有致力發展決心
2. 社會高度依賴公部門領導
3. 社會初期政治不穩定
4. 各項政治面貌均發展不均衡

附錄、歷屆試題

1. 何謂「開放政府」？請說明我國推動「開放政府」的四大核心精神對政策制定之影響。(108 原民 4 等 公共政策)
2. 公務人員應重視行政倫理，其內涵為何？行政倫理責任的實踐策略又為何？試說明之。(106 年 身障特考三等 行政學)
3. 開放政府的重要意涵與特徵為何？並說明近年來我國政府為了達成開放政府的理想，有何具體作為？(106 行政警察人員 行政學)
4. 民主國家為何推動行政中立？我國行政中立法制化任務，達成了哪些重要結果，另上有何者尚待努力，試申論之。(105 原住民特考 3 等 行政學)
5. 民國 101 年 6 月 7 日行政院函頒國家廉政行動建設方案，其中政策的方向之一為透明政府。試述政府推動行政透明的目的；並述行政透明的內涵，以及行政機關應如何對其運作進行透明度檢視？(104 年 行政警察 3 等 行政學)
6. 何謂行政文化？已開發國家及開發中國家的行政文化各有何特質？試分別說明之。(102 高考 行政學)
7. 解釋名詞：請將以下名詞翻譯成中文並加以解釋：(一) Sunshine Laws (101 原民 3 等 公共政策)
8. 請問常見的行政裁量倫理困境有何？行政裁量之衡量標準為何？(101 高考 3 級 行政學)
9. 行政倫理與道德規範有何異同？為何現代政府必須特別重視行政倫理之規範？以我國政府而言，如何才能有效推動行政倫理之提昇？(100 地特三等 行政學)
10. 公共部門必須建立組織的核心價值，試問公共部門組織的核心價值有那些？現行公務人員的核心價值又為何？如何強化公務人員的核心價值？(100 退

除役 3 等 公共管理)

11. 試舉實例論述公共管理者如何在組織內部形塑重視廉政倫理的文化。(99 普考 公共管理)
12. 開發中國家的行政生態、行政文化及行政制度與行為，各具有那些特質?是分別說明之。(99 地特三等 行政學)
13. 試從政制結構、文官制度、行政程序、行政倫理 4 個途徑談論我國如何推動行政中立?(99 地特三等 行政學)

第十九章、行政領導

一、定義

學者張潤書歸納三種觀點以闡釋領導的意義:

1. 從權力觀點來看

此觀點是從層級節制的角度來分析，即領導是上級人員以命令、指示或要求等方式，對部屬施以強制力，來迫使部屬服從及接受的過程

2. 從管理觀點來看

在組織中的某人能促使它人以合作的方式來達成組織使命，即稱為領導，此處所稱之某人，即是組織的首長或是部門的主管等

3. 從影響力觀點來看

此為較新且較廣義的看法，凡組織中的成員，具有能夠改變他人或團體思想或行為的能力者，即是領導，故領導不限於上級對下級施以影響力，亦包含下級透過自身影響力來影響上級主管而為之領導

二、功能

1. 保持團體關係

領導可以使領導者和部屬接近，並消除部屬與領導間的緊張關係

2. 達成團體目標

領導者的基本責任，除了要制定團體目標並使員工可以充分了解，亦須監督員工的行為以達成團體目標

3. 增進屬員的交互行為

領導者應該要藉由溝通，以增進組織成員彼此間的交互行為，以凝聚組織士氣

三、型態

(一) 三分式領導

由 Levin、White&Levin 共同提出，分為以下三種類型:

1. 獨裁式領導

又稱為專制的領導，其作法是將決策權集中於首長一人，並以權力與威勢來強迫下屬服從

2. 民主式領導

較獨裁式更有人性，首長與部屬兩者會相互給予尊重，且彼此間關係密切，首長會出於理性的考量下，鼓勵部屬自動自發

3. 放任式領導

此種領導方式是指首長不把持權力，一切運作順其自然，組織中也缺乏明確運作制度與規範，行事制度皆由部屬自行摸索

(二) 四分式領導(參照組織氣候-李克特)

(三) 五分式領導(參照布萊克與毛頓管理格道)

四、 領導的權力基礎

既然領導是以影響力為其先決條件，那麼便須探討影響力的來源，亦即行政權力的基礎：

1. 獎賞權力

指他人之所以願意接受領導者的影響，是基於如果接受其領導，將可獲得獎勵的認識

2. 強制權力

指他人之所以願意接受領導者的影響，乃是了解若不願意接受，將會受到某種程度的懲罰

3. 合法權力

指機關人員基於正式職位之結構，依照組織規定或團體行為規範，使某些人具有合法領導他人的作用，例如：老師指導學生

4. 參照權力

指由於某人在學識、能力、技術等方面表現優異，使他人對其升起景仰之心，願意以他為學習榜樣

5. 專家權力

指某人之所以能夠影響他人，乃因其具備別人所未擁有的專業知識與學術技能等。在某些情況裡，此種權利比起法定職位更具影響力，其往往可以被稱呼為自然領袖

6. 資訊權力

指由於領導者擁有或可接近具有價值的資訊，而被領導者想要分享資訊，因此在領導者願意分享的情況下，便可發揮其影響力

7. 關聯權力

指由於某人與組織內的重要人士有相當的關連性，而成為所謂的連針人，他人基於尊重的想法，而接受其影響，例如：首長的機要秘書

五、 權變情境領導理論

1. 基本概念

該理論由學者費德勒所提出，其基本假設是領導績效的優劣，有賴於領導風格與權變因素之間能否相互配合，並設計出最難共事同仁量表(LPC)，其分數高者為關係導向領導，分數低者為任務導向領導

2. 決定領導效能三變數

費德勒的研究結果，顯示領導者若想達到良好的領導結果，必須因應不同情況採取適當的領導方式，而採取的方式主要視三項變數而定：

(1) 領導者與部屬間的關係

指部屬對領導者的信任和忠心程度

(2) 任務(工作)結構

指部屬所擔任的工作性質是否清晰明確或是模糊化，前者代表易於領導，後者則代表不利於領導

(3) 職位權力

指領導者所擁有之獎懲力量，即其自上級與整個組織所得到的支持程度

3. 八種領導情境

費德勒根據三項變數組合而成八種領導情境，並認為若是領導情境介於有利與不利領導者的情況下，最好採取關係導向的領導(亦即民主式)，而若是領導情境介於有利與不利兩個極端時，最好採取任務導向領導(亦即獨裁式)

六、 赫賽與布蘭查的情境領導理論

1. 基本概念

此派學者認為，領導型態並無好壞，領導者究竟要採取何種領導方式，需視被領導人的人格成熟度而定，其判斷方式主要有三：

- (1) 領導者在工作上所做的指引
- (2) 領導者所提供之社會情感支持
- (3) 部屬執行工作的成熟度，包含部屬承擔工作的能力與意願

2. 研究結果

領導者應視上述三種人格成熟度，採取不同領導方式：

- (1) 對於能力低而意願低者，採取督導方式
- (2) 對於能力低而意願高者，採取推銷方式
- (3) 對於能力高而意願低者，採取參與方式
- (4) 對於能力高而意願高者，採取授權方式

七、 豪斯的路徑目標理論

1. 基本概念

根據佛洛姆的期望理論而來，有效的領導者須充分了解部屬所欲追求的目標，並找出部屬為了達成目標時所須遵循的路徑，進而協助部屬排除障礙，換言之，領導者是否能率領部屬完成目標，即決定領導好壞的關鍵

2. 三項變數

(1) 原因變數-領導者的行為

其基本類型可區分為：

● 指導型領導

可釐清部屬期望，給予特定方向

● 成就取向型領導

為部屬設定目標，強調持續改進

● 支持型領導

表達關懷，重視部屬福祉

- **參與型領導**

要求部屬諮商，並在決策前採用部屬意見

- (2) **中介變數-部屬特質與環境特質**

- **部屬特質**

包含部屬經驗與人格特質等

- **環境特質**

包含工作結構、正式化程度等

- (3) **結果變數-績效與部屬的工作滿足**

領導行為如果能改善部屬工作滿足感，並促成良好績效，該領導即被視為是有效的領導

八、轉換型領導

(一) 意義

根據學者伯恩斯的說法，領導是一種領導者與部屬之間相互影響關係的演進過程，透過此一歷程，領導者與部屬的工作動機與合作道德得以提升，透過人際互動得以促進組織社會系統的改變與組織體制的變革

(二) 理論基礎

1. 魅力型領導

韋伯認為合法權威需經歷三個階段，其中，魅力權威源自於領導者的個人天賦、超世俗的人格特質，透過個人意見與遠見，吸引追隨者景仰並願意跟隨

2. 交易型領導

由巴納德所提出，領導影響力源自於領導者能夠使部屬相信貢獻與報酬是公平的，而部屬對於領導者所交付的順從與忠誠，也是建立在此一互惠互利的基礎上

3. 交易型領導、魅力型領導與轉換型領導的比較

(1) 轉換型領導固然肯定領導作用基本是一種交易結果，但更希望透過領導者的個人魅力與遠見，從精神、觀念與道德層面獲得部屬的信仰與認同。故轉換型領導雖吸收交易特質，但其所謂的交易除了物質上的報酬，亦包含對領導價值觀念的認同

(2) 綜上所述，轉換型領導是交易型領導的擴大與延伸，兩者雖有不同，但並非彼此排斥，一個領導者可以同時表現兩種領導行為，同時轉換型領導也可能結合魅力型領導的特質，故領導者會有自信地為組織定位遠景

(三) 構成要素

學者吳定等人以貝斯所提出的構成要素為基礎，歸納出四項構成轉換型領導的要素：

1. 個別關懷

轉換型領導同時關心工作與人員兩個層面，前者除了工作績效外，亦關心員工的工作道德，而後者除了關心人員的心理感受，願意透過引導來促進其人格成長

2. 動機啟發與精神感召

轉換型領導與傳統理論的差別即在於工作動機的啟發，領導者藉由建立願景，並配合個人目標，以啟發動機，而精神感召，係指部屬對於領導者的認同，該認同來自於兩者間具有共同的目標與哲學，而不僅止於部屬對於領導者的個人崇拜

3. 才智激發

領導者的職責，在於建立一種能夠激發組織上下才智互動，並透過彼此意見的交換，使腦力激盪與思考概念多元化，組織才能夠應付詭譎多變的環境

4. 相互的影響關係

領導者與部屬的互動，是超越層級職位權力的，兩者間的相互影響，是基於平等互惠、彼此尊重的基礎下所產生的

(四) 特質

1. 創造前瞻性願景

轉換型領導的魅力來源，在於其能創造組織前瞻之願景，而該願景係以人員的體認與自我需求為基礎，由下而上逐步形成，使人員可以有期待的目標，不至於徬徨無措

2. 啟發自覺意識

轉換型領導並非透過強制性權力來促使人員完成工作，而是能夠洞察人員特質與個人，循循善誘並加以啟發

3. 掌握人性需求

轉換型領導必須能夠了解人員需求個別差異，予以適當回應，以馬斯洛需求層級理論來說，即是除了要滿足低層次的生理需求，也要滿足高層次的自我歸屬需求等

4. 鼓勵學習動機

在現今社會裡，資訊和知識是組織生存的利基，轉換型領導除了本身必須要有極高學習動機，同時亦須具備鼓勵員工學習的能力

5. 樹立個人價值

轉換型領導必須樹立個人價值，例如：公平、正義等，並透過身體力行，以教化員工改變作為

6. 樂在工作

轉換型領導要求部屬投入工作，自己也必須展現相同的工作熱情，並擴散感染所有員工

(五) 轉換型領導的修練

領導者的修練主要不在於向外追求知識，而是應勤於反思自我，提升應變能力，故學者吳瓊恩提出以下幾點建議：

1. 哲學思考

即所謂下學而上達，領導者應該從經驗層面學習，並上達到內心的自我反思與應變能力

2. 辯證思考

高階領導人不能流於單方面思考，而是運用系統性思考，將人類行動的主觀面以及組織生活的客觀面思考其彼此間的差異性質

3. 內省真理的體驗

領導人必須重視內在價值，並強調深刻的自我反省，以此做為領導改善的基礎

4. 培養全人人格

成功的領導人必須是通才而非專才，具備認知的複雜，並以多面向觀點詮釋問題

5. 理性與直觀能力的互補

高階領導人除了須具備理性的技術分析，同時也須透過直觀能力以統籌全局，直觀能力的培養可以透過打坐、文學等來完成

(六) 轉換型領導的策略

邊尼斯與納魯斯於 1995 年出版的(領導者)一書，提到轉換型領導的四項策略:

1. 透過遠景引起注意

領導者在訂立遠景上，必須要有先見之明，亦即判斷如何隨著環境異動改變遠景，再來必須要有後見之明，使願景不會違背組織傳統與文化，最後，也要制定修正遠景的過程，以使願景可以合乎現狀

2. 透過溝通傳達意義

願景必須是出於整個組織的需求，須由全體參與者所共享的，領導者在進行溝通時才能有效將該願景灌輸於每個成員的腦海中

3. 透過定位尋求信任

領導者應使組織在外在環境中，保有一個恰當可運作的地位，而這樣的著力過程就是組織定位，其關鍵在於領導者必須根據環境的變遷，迅速找到因應策略，並扮演內外環境的溝通者角色

4. 自我肯定並施展擠身才能

領導者必須在成功與失敗上表現勝不驕敗不餒的精神，並隨時有建設性的施展本身才能

九、 領導者與管理者之差異

傳統對領導採用管理者的觀念，現代管理思考則對領導者的價值重新予以定位，學者卓茲尼克針對兩者之間的差異，做出以下幾點分析:

1. 在目標取向上

管理者係依實際需要設定，而領導者則係依個人理念型塑目標

2. 在工作取向上

管理者會促發成員與創意之間的互動，以制定策略，而領導者會針對議題作出新的選擇，亦即以新穎的途徑來解決問題

3. 在人際關係取向上

管理者會接近人群，並關心其工作完成之方法，而領導者則關心工作對成員的意義

4. 在自我取向上

管理者偏向單生人格，故隨遇而安，而領導者則偏向雙生人格，故孤立分離

附錄、試題演練

1. 一、領導的影響力能否發揮，有其權力基礎，請說明影響領導的權力有那些？(107 高考三等 行政學)
2. 試以費德勒的領導基礎，說明領導情境的幾項重要因素，並闡述這些因素與領導型態之間的關係(104 年 外交人員 4 等 行政學)
3. 何謂「轉換型領導」(Transformation leadership)？其特質有那些？並說明其與魅力領導(Charismatic leadership)及交易領導(Transaction leadership)的關係。(103 警察 3 等 行政學)
4. 何謂轉換型領導？轉換型領導的構成要素為何？其與魅力型領導和交易型領導的關係為何？試分別論述之。(101 地三 行政學)
5. 試比較領導者與管理者之差異？並說明欲成為有效的領導者，應有那些特質、條件及作法？(100 地特三等 行政學)
6. 請說明「轉換型領導(Transformation Leadership)」理論的要旨，並討論實務應用上可能的管理作法。(99 原民三等 行政學)
7. 試分別說明交易型領導、魅力型領導與轉換型領導的意義，並比較其異同。(97 年 身障三等 行政學)

第二十章、行政責任

一、定義

從廣義的角度來看，行政責任係指行政人員對國家所需承擔的職責和義務，即國家法律所規定的應由行政人員所履行的社會責任，而從狹義的角度來看，指行政人員在代表國家實施行政管理活動時，因其違法或未履行職務相應職責與義務，所應承擔的政治的、行政的與法律的後果

二、內涵

史塔寧將行政責任的內涵分成六項：

(一) 回應

行政機關能快速熟悉民眾需求，除了能夠後應民眾的要求，更具有先應的主動行為，亦即主動解決公共問題，行政機關的回應能力可以分成以下四種：

1. 無回應性

意即完全不理會也不分析民眾需求或認知

2. 謹慎回應性

行政機關願意理解、知悉民眾的需求與認知

3. 高度回應性

行政機關運用系統化資訊收集方法，收集民眾的需求與認知，並整合結果用以調整服務與程序

4. 完全回應性

行政機關完全接受民眾的需求與認知，並沒有區別你們和我們的差別

(二) 彈性

行政機關人員在進行政策規劃時，可以根據不同的地理位置、人口特性以及社會背景，適時調整政策內容

(三) 職能

係指行政機關必須要有完成任務的能力，而且必須要履行一定程度的績效

(四) 正當程序

係指政府必須依法行政，例如：舉辦聽證或是給予人民陳述意見的機會

(五) 課責

當行政人員或政府機關有違法失職之情事發生時，必須要有某人對此負起責任

(六) 廉潔與誠信

廉潔的積極意義是指在政府運作上必須要公開透明，消極意義則是指必須要去抑制腐敗

三、行政權力的擴張原因

(一) 對自由放任思想的修正

原本西方政府採用的亞當斯密的經濟哲學，亦即政府最好，管事最少，但經濟大恐慌以後，開始放棄放任經濟思想，改採羅斯福總統的以國家力量擴大創造內需投資方式

(二) 社會經濟貧富不均

工業革命以後，社會經濟環境產生重大改變，受到高度資本主義影響，社會上開始產生貧富不均與勞資對立等問題，在此際，唯有透過政府權力加以限制才得以解決問題

(三) 立法權的分散與失能

基於以下四項要素，立法權失去監督行政權的能力

1. 立法程序耗時

立法的程序受到各方角力的影響，常常會過於耗時

2. 國會議員專業程度

許多議員既非專職亦不專業，無法審核日漸專業分工與具備成熟經驗行政人員所提出之法案

3. 幕僚隊伍不足

國會議員的助理人數不足，以我國為例，議員一月助理補助費僅有 24 萬，要能請起足夠且專業的助理，略顯不夠

(四) 司法權退縮

在資訊科技高度發展的社會，法官僅是法律專家，但面對資訊社會，仍會有技術不足的問題，另外，司法程序較為繁雜，且大多僅是維護私人權益，而導致人民傾向支持行政部門而非司法部門

四、行政責任確保途徑

學者吉伯特以正式與非正式及內部與外部兩個面向，構築行政責任確保途徑，

茲說明如下：

(一) 內部正式確保途徑

1. 行政控制

行政控制是行政責任最強制的方法，有以下幾種方式：

(1) 古典責任動線

即層級節制中，自上級行政首長控制下層基層人員所形成的監督網絡

(2) 決策程序

以法令、規定作為行政運作主要依據

(3) 機關協調

政府機關之間各有其職掌，但卻都無法專斷獨行，必須與其他機關合作始能達成

2. 調查委員會

當政府組織運作發生重大缺失時，由首長聘請產官學界組成委員會，對事件進行徹底調查

3. 人事、主計、政風之雙重隸屬監督體制

我國各行政機關均設有人事、主計、政風，其各有主管單位，並同時層層隸屬於各機關首長，形成雙重隸屬監督體制

(二) 內部非正式確保途徑

1. 代表性科層體制

是指行政機關的人力組成結構應該具備社會人口組合特性，才能反映出社會多元的思維與偏好，行政運作才能與民主價值有實質性關聯

2. 專業倫理

因為政府太過複雜，只有專業人士才能做出正確的決定，故倫理內涵的法典化，是確保專業責任的進一步工作，使相關人員有明確倫理標準可以遵循

3. 弊端揭發

係指公務員將機關之違法失職之情事，釋放消息給外界知情，通常最主要之外露對象為媒體，其次是議會、檢調(政風)或是上級單位，而釋放該消息給外界人知情的人，則稱之為弊端揭發人

(三) 外部正式確保途徑

1. 議會控制

議會可以審查行政部門所提出法案與預算，故如行政部門有不法，可以立即給予指正與要求改善

2. 司法控制

法院雖可以透過解釋法律、命令等來監督行政部門行為，但仍需遵守不告不理的被動原則

3. 行政監察員

其功能是在於接受民眾請願，並調查行政部門不當情事，類似於我國監察委員

4. 選舉

選舉是人民最後的課責手段，但也是最緩慢的方式

(四) 外部非正式確保途徑

1. 公民參與

公民參與行政運作的方式頗多，例如：透過利益團體給予行政部門施壓，或是進行示威遊行等均屬之

2. 傳播媒體

媒體除了作為民意表達與政府資訊提供的腳色外，亦可以成為政府施政的監督者，揭發政府違法且失職的情事，故又可以成為社會上之第四權

3. 資訊自由

民眾可以要求政府公開施政相關資訊，以作為民眾監督政府的一項管道

五、 三元責任論

哈蒙對於外部控制與內部控制分別提出了政治責任、專業責任與個人責任，其中前兩者屬於外部控制，而後者屬於內部控制，以下茲就這三種責任分析如下：

1. 政治責任

所謂政治責任，又稱為科層責任，是傳統政治學的見解，主張以政治行政二分論為基礎，認為政治責任的履行，並需建立在以下前提上：

- (1) 政治與行政兩者各有界限，彼此分立
- (2) 政治不但設定目標，而是明確陳述目標並設定優先順序
- (3) 行政的首要責任是忠實地執行政策，並以客觀、科學、效率的方法為之
- (4) 行政應該設計一套嚴明的職責規範與獎懲制度，使政策產生順從，達到負責的目的

2. 專業責任

其以新公共行政與黑堡宣言最具代表性，因為公共事務錯綜複雜，實非有限條文或法律所能窮盡釐清，故需授予行政人員必要的裁量權限，使其憑藉著專業知能與倫理道德，針對特定情況，做出妥善因應

3. 個人責任

個人責任不講究外在標準和原則，而是重視內在行為者的看法，強調負責的行動是行為者個人意志的展現與實踐

六、 行政責任障礙

(一) 責任動線衝突

1. 兩難困局

在揭發弊端前，公務員要面對自我倫理責任以及傷害機關名譽兩者間進行自我掙扎

2. 徘徊踱步

民選首長與民選議員對行政機關要求不同，造成公務員在兩者間選擇服從之困境

3. 政府夾層困窘

當上級規定不符地方民情或施政時，地方公職員即面對夾層困擾

(二) 責任內涵模糊不清

1. 無臉的政府

政府組織因應公共問題的動態性質，各自形成複雜議題網絡，促使政府形成無臉政府，不易確定違法失職的人員

2. 多手問題

行政機關基於專業分工，每項公共問題皆由數個機關共同完成，而產生多手問題與責任渾沌現象

七、課責困難增加的原因

1. 專業知識、技術、和資訊的增加

公務人員在工作上依據其經驗累積專業，外人無法輕易挑戰，另一方面，公務員因職務之便，便會掌握許多重要決策資訊，使監督者無法輕易監督

2. 專職地位的優越性

絕大部分公務人員都屬於專職的人員，而立法者對於行政活動的監督，因為投入時間有限，往往無法完全發揮監督功用

3. 人事制度的保護

多數國家的人事制度大多採用永業制，且即使公務人員違法而需撤職，其程序亦屬繁雜且耗時，導致課責無法被迅速的被落實

4. 反制的法則

由唐斯所提出，決策者越是致力於控制部屬，而部屬就會愈致力於規避或是反制這些控制

5. 行政規模與範圍的擴大

由於福利國家追求大政府，導致各行政部門的規模不斷擴大，最後導致監督日行困難

八、行政權力控制的方式(亦可以透過吉伯特責任途徑論述)

1. 議會控制

議會對於行政部門掌握監督、預算與質詢等功能，當行政權力有擴張可能時，及能夠即時給予控制

2. 法院控制

在依法行政的原則下，若是行政機關有違法亂紀之情事，人民可以透過行政訴訟，針對行政違法行為，請求法院作出宣判

3. 公民控制

公民控制的方式有透過公民投票，或是由利益團體代為發聲，但前者通常必須公民有所自覺此發揮功效，故通常以後者作為主要控制行政權力的方式

4. 行政自律

行政官員的自律，首先可以透過訓練制度培養其道德水準與專業能力，再者，建立行政倫理相關規範與行政中立法也有助於官員自我節制，最後，建立內部監督部門，例如主計處負責控制預算等方式，皆有助於促使行政官員自動自發地進行自我約束

5. 民營化

為防止行政權力的不斷擴張，將若干行政業務交由民間經營，已成為 80 年代後的潮流，政府除了可以將公營事業交由民間營運外，亦可以透過業務外包、特許等方式進行

附錄、歷屆試題

1. 解釋名詞：(三) 弊端揭發。(104 身障三 行政學)
2. 當代行政責任確保途徑各有所不同，是以我國中央政府體制為例，分類並說明我國中央政府體制如何確保行政責任。(103 地特三等 行政學)
3. 十九世紀末葉以來，行政機關功能已大為改變與擴張，試問行政權擴大的原因為何？為了防止行政權力不當濫用，有何制衡之方法？試分別說明之。(103 原民 3 等 政治學)
4. 如何施以有效的課責（accountability）乃是當代民主國家確保政府忠實履行職責之重要環節，學者吉伯特（Charles E. Gilbert）從課責來源（內部／外部）及性質（正式／非正式）兩個構面，提出四種確保行政責任之途徑。請敘述其內涵並說明各途徑下之課責方式為何。(103 原民 3 等 行政學)
5. 就政府發展趨勢而言，行政權力有日益擴張的現象。試就行政權力擴張的原因，以及吾人對於行政權力控制的機制為何？試析論之。(98 年 身障 3 等 行政學)
6. 世界各國的一項普遍趨勢是行政權力日益擴張，試問題理由何在？當前用以控制行政權擴大的方式有哪些？試析論之。(97 年 原民 3 等 行政學)

第二十一章、行政革新

一、理由

一個國家為了使自己的服務可以有效滿足當代社會和民眾的需求，會不斷進行行政革新，整體而言，國家進行行政革新的理由如下：

1. 環境因素：因應國內外環境急速變遷

隨著全球化與資訊化發展，整個社會宛如一個地球村，政府為解決環境變遷所帶來的衝擊，勢必要進行一連串行政革新

2. 管理因素：提升政府績效以及滿足人民期望

人民要求政府不得擴大政府規模與預算，卻要求政府不斷提升服務項目與品質，使政府在面對此雙重環境下，必須進行有效的行政革新

3. 有效實踐現代政府角色

現代政府必須扮演以下五 R 角色，茲說明如下：

(1) 回應性

政府要適時的回應民眾需求

(2) 代表性

政府的作為必須反應大多數人民的利益

(3) 責任性

政府有義務扮演保國衛民的角色

(4) 可靠性

政府應讓民眾對其施政具有一定信心

(5) 務實性

政府的作為應實際可行，並能有效達成目標

4. 改善國家的國際形象以及提升國家競爭力

首先，如果一個國家行政效率低落以及內部貪汙腐敗，即甚難建立良好國際形象，另外，隨著全球化時代來臨，幾乎所有國家都必須與其他國家產生關聯，故政府必須透過行政革新不斷提升競爭力，以利國家在全球化下生存

二、 定義

學者凱登指出，所謂行政革新，是刻意地運用權威及影響力，所引導之行政轉變作為，由此可知，行政革新並不由公務員自己推動，而必須借助政府領導者，除此之外，亦可以透過結合外在革新盟友與開明文官共同進行

三、 目的

學者陳德禹認為行政革新的目的有三項：

1. 為履行國家發展的責任，即透過行政革新帶動國家新面貌
2. 為有效履行現代政府角色與功能
3. 為增強行政系統之生存與發展的生命力

四、 範疇

(一) 行政革新就是行政業務科學化

主張此一論者認為，係立基於傳統科學管理學派，應使用科學方法來處理行政業務，另外，亦有管理科學學派主張以計量方法、系統分析來實施行政業務

(二) 行政革新就是行政風氣革新

有學者認為，機關內部和機關間的人際關係、士氣、團結等團隊精神，才是行政革新的關鍵

(三) 行政革新就是行政效率提高

由於效率化是現代化的一種特徵，所以行政現代化的首要改變之道乃是提高行政效率

(四) 行政革新就是行政業務制度化

有學者認為行政的缺點，在於沒有建立健全的制度所造成，或雖有制度而不能嚴格遵守，即等於沒有制度，故行政革新就是針對行政業務，以制度詳加規定，並嚴格落實

(五) 行政革新就是行政組織與人事革新

有些行政組織當初成立有其背景所在，但隨著時代演進與社會需求改變，部分行政組織因功能退化而遭裁併，例如：中華電信原本屬於交通部所屬機構，後來為了因應世界電信改革，而改採用民營化的方式

五、 造成行政革新的影響因素

(一) 內在環境因素

1. 行政職能擴張，導致業務專業化日漸提高以及組織越形龐雜

隨著行政職能的擴張，組織越顯龐大，但是同時亦會發生溝通困難、難以分工的情形發生

2. 公務人力有待加強，才能因應繁複行政需求

現今民眾的知識水準提高，對於公共服務的要求也日益嚴格，行政機關的人事制度也必須改革，才能更積極地延攬人才，以提供民眾更優質的服務

3. 機關組織封閉老化，缺乏創新性

政府播遷來台已久，有些機關在觀念上與業務上都有其行政慣例存在，即須採用改革將不合時宜的陋習去除，另外，對於成立較短的機關，也須盡速訂立完整制度

(二) 外在環境因素

1. 社會整體情勢快速變遷，造成行政部門沉重壓力

經濟快速成長、國民生活水準提高以及教育程度提高，使民眾對於公共服務的要求日益增加，行政部門感受此壓力，勢必需要以行政革新來作為回應民眾需求的方式

2. 國際情勢大幅變動，面臨更具挑戰局面

全球化時代來臨，任何國家所做的政策與決定都會牽連附近國家的經濟、社會與政治，行政機關須隨時保持靈敏度，以行政革新作為應變情勢變遷的方法

六、 行政革新類型

以我國為例，說明行政革新的幾項途徑

1. 結構革新

強調革新政府的結構、組織與規模，例如:政府組織精簡

2. 技術革新

指的是革新政府運作與官僚體制本身，這些革新包含預算管理變革、減少文書作業與繁文縟節等

3. 關係革新

此類革新包含縮減永業化文官體制對政策執行過程影響力的革新，例如:美國高級文官制度

七、 行政革新途徑

1. 官僚組織體制改進

官僚體制因為有官僚化弊端，往往被視為是革新的重要標的，所謂官僚化，係指官僚組織僵化與官僚行為醜化，前者因行政組織受到層級節制與依法行政的影響，而導致的僵化，後者則是指官員未能克盡公僕角色，以做官而非做事為其首要目標，其改善方式如減少權力集中、改善決策過程等

2. 中央與地方機關並重

我國地方機關的組織效能、地位、權限與資源，與中央相比皆處於劣勢，另一方面，由於中央與地方的分權制度尚未健全，故行政革新應朝向提升地方機關的自主性與專業性為其目標

3. 行政管理制度的確立

我國行政管理制度長期受到人情行政的影響，必須依靠行政革新作為打破陋習的破口，其改善方式，例如以行政倫理與責任體制的確立來強化管理功能制度等

4. 行政中立的維護

我國行政中立上有幾項問題

- (1) 泛政治化型態鞏固，政治因素不斷進入行政領域
- (2) 因強調行政與政治須配合，而扭曲行政中立意涵
- (3) 即大多數政務官由高階文官升任，**事務官多為權位不願保持行政中立**
- (4) 由於專業立法的政策數量提升，政務官必須積極**借助高級文官的經驗與技術**，而導致高階文官參與政治的腳色日重

上述問題皆須透過行政革新，以制定行政中立立法的方式才能加以因應

八、 行政革新的策略

學者林淑馨參照凱登觀點，整理分析行政革新的重要策略，說明如下：

1. 民營化

二次大戰後，政府大規模介入國內經濟，導致施政成本大幅提高，所以各國政府興起了以民營化的方式，藉由轉移所有權給民間，來縮減政府規模、國家控制幅度與政府預算

2. 簡化行政作業流程

政府若想有效進行行政革新，減少決策集體化與消除過多控制是必要的目標，方式可以透過簡化行政作業程序以及輔以新的資訊處理技術，來加快行政流程，以減少民眾和政府打交道之成本

3. 落實分權與授權

落實分權與授權是現今行政革新必然的趨勢，其目的在減少瑣碎項目，並且對例行事項不需再逐一斟酌，故行政人員可以承擔更多責任，以加速行政作業流程

4. 組織調整

組織調整的重點在於裁併的小的單位和整合過細的措施，期望藉由組織精簡來減少行政成本並提升行政效率

5. 公務人員教育訓練

即使行政機關針對行政作業流程、授權等作出革新，但行政人員若不改變舊有心態，並勇於向傳統挑戰，人民依舊無法感受行政革新所帶來的改變與效率

九、 我國行政革新評析

(一) 背景

我國近 10 年的政府改造過程，可以由陳水扁政府的四化策略作為主軸，其基本精神在於民間可以做的，政府不做，地方可以做的，中央不做，期望透過政府再造，活絡行政體系運作

(二) 四化策略

1. 去任務化

亦即解除管制，政府不在從事某些業務，以節約公共資源

2. 法人化

即是將原本由政府執行的業務，交由行政法人來負責進行，以打破以往民間與政府二分法的迷思，使得政府在政策執行上，可以更富有彈性

3. 地方化

將現行中央行政機關辦理的業務，交由地方政府去完成，使政策執行更富有地域性，例如制定地方制度法以加強地方政策執行能力以及財政自主能力

4. 委外化

將政府的某些業務委由民間辦理，例如業務外包、BOT、公營事業民營化等

(三) 改革評析

1. 欠缺務實問題診斷

若是政府僅是為了改造而改造，則失去改造的意義，例如：國立中正文化中心在行政法人化後，依然接受教育部高額補助，但效率亦未見提升

2. 政府腳色定位問題

政府應該從較高層次的改造開始，亦即先進行政府定位，以釐清政府與市場界線，次進行政府結構再造，亦即針對定位進行應裁撤之機關，最後在行政業務再造，例如：那些業務可以民營化等

3. 太過依賴法律修訂

政府再造亦須基於法律而進行，惟我國立法院立法程序過於冗長，無法及時因應外在環境而制定，另外，立法院亦不見的有足夠素質進行政府再造相關法案的審理

4. 再造工程受政治影響太深

政治力的介入往往會導致政府再造失去本意，例如基於選票考量而進行的改造，另外，改造提出者之政治意識形態或政黨歸屬亦會影響政府再造的成效

附錄、歷屆試題

1. 請從行政學的觀點，說明我國在過去十年的政府體制和行政改革內容，及其最主要的措施為何？並加以評述。(102 警察三等 行政學)

第二十二章、公共關係

一、定義

學者林淑馨指出，公共關係是政府部門為了建立及鞏固本身和其他成員、相關單位與其他受惠人關係的專業管理和雙向溝通技術與藝術，藉以爭取組織成員與社會大眾的認同、了解與接受，進而與之合作，故公共關係是屬於組織的外部環境管理，具有很強的社會互動性

二、功能

公共關係的功能可以分為直接與間接功能：

(一) 直接功能

1. 宣揚政府部門理念

政府部門為使更多人理解，認同政府政策，可以透過定期出版刊物、說明政策目標等方式進行溝通

2. 協助了解公眾需求

公眾關係可以針對與組織有關的公眾，探討其想法、態度等

3. 與環境進行溝通

溝通是公共關係最原始的功能，透過有效的溝通，才能發現民眾需求

4. 塑造社會形象

透過公共關係可以有計畫性地塑造組織在社會上之形象

(二) 間接功能

1. 輔助危機管理

當政府部門面對危機時，公關活動即成為降低損失的重要策略，可使政府形象不致受嚴重打擊

2. 深化個人作用

深化公眾承擔責任，參與公益活動的社會公民精神

3. 進行政策遊說

透過公關活動，使民眾可以影響政府法律或政策制定

三、 公共關係的對象

1. 內部員工

在討論公共關係之前，政府機關應先著重員工關係，藉以健全內部與強化向心力，雖然公部門無法任意給予金錢上之獎勵，但仍可透過鼓勵、關心等方式鼓舞人員

2. 民意代表

由於民意機關能對各行政機關和行政工作產生制衡作用，故行政機關必須和民意機關維持良好關係，否則將遭杯葛或抵制，使政令難以順利推行

3. 大眾傳播界

政府機構除了能透過與傳播媒體建立良好公共關係以獲致相當影響力，尚可以透過大眾媒體與社會大眾溝通，使民眾可以了解政府欲推動的政策與目標

4. 社會大眾

政府機關為了求政令可以順利進行，應與社會大眾直接溝通，並與社會大眾保持密切關係，以利隨時掌握民意動向，另外，民眾若遇困難，也會尋求政府幫助，此時政府必須基於為民服務之立場，協助解決問題，以博取民眾的好感

四、 公共關係的溝通理論模式

克魯尼和漢特就溝通的方向和目的提出公共關係的溝通模式，並將組織與公眾之間的溝通區分為四種模式：

1. 新聞代理模式

此種模式是公共關係早期的做法，係指以宣傳手段，透過媒體將組織理念賣給公眾，以提升組織形象，其特色在於僅重視與民眾之單向溝通，而不注重反饋

訊息

2. 公共資訊模式

此模式也是以單向溝通為主，但相較於新聞代理模式，其目的在告知大眾正確資訊，而非試圖說服大眾

3. 雙向不對等模式

此模式雖然強調組織與大眾雙向溝通，但組織係透過採用大量科學調查，以說服民眾，其目的並非在了解公眾需求，而只是於已有利的宣傳，故稱為不對等溝通

4. 雙向對等模式

雙向對等模式以互蒙其利為前提，故採組織與大眾雙向交流方法，目的在促進雙方間彼此相互理解，故有較頻繁的資訊交流與回饋

五、 公共關係的運作原則

1. 信任

相互信任是良好公共關係的基礎，要他人相信自己，就要先相信他人

2. 誠實

公共關係最忌諱的是，組織為了爭取公眾好感，竟不惜以虛假的訊息欺瞞公眾，一旦欺瞞一事被發現，將再也無法取信於大眾，故誠實是公共關係的一大重點

3. 言行一致

組織發出的訊息必須前後連貫保持一致性，才不會使公眾產生認知混淆、無所適從的現象產生

4. 溝通

溝通是促進互相了解的手段，公關人員應牢記對等理念，因為對等的目的是要獲得大眾的理解與接納，唯有大眾接納組織，公共關係的建立才得以持續進行

六、 公共關係的方式

1. 新聞傳播

公共關係人員可以透過新聞傳播組織重要訊息給公眾，使其了解組織狀況，其優點在於簡便而且能廣為流傳，但其缺點在於新聞媒體僅能提供單向溝通，而缺乏雙向交流的機會，故組織必須設立回饋機制和管道，例如：新聞室的設立

2. 當面溝通

當面溝通就是透過舉辦說明會、座談會等方式，邀約相關民眾與會，說明組織的某些政策與做法，以促進彼此的了解並尋求支持，此種方式講求溝通的技巧、方式，才能達到預期效果

3. 行銷活動

行銷活動是組織將政策、計畫透過行銷等概念，將訊息傳給大眾的一種方法，政府機關可以透過行銷活動，將政策推銷給大眾，以尋求支持

附錄、歷屆試題

1. 試說明政府公共關係的涵義，以及政府處理公共關係運作的原則。(104 原

第二十三章、府際管理

一、 府際關係意義(Intergovernmental Partnership)

根據夏福利茲和羅素的界定，所謂府際關係係指政府間交互關係的複雜網絡，其中高層級的政府單位會將收入和其他資源分享給低層級單位，並責其符合某些條件以獲得補助，其範圍包含上下層級政府、平行間之政府以及不同層級不相隸屬之政府

二、 定義

府際管理關注政策執行面的問題與解決，乃期待透過非層級節制的網絡行政，以協商與談判化解衝突，並達成特定目標

三、 內涵

1. 府際管理指為達成特定目標，而對於府際關係的管理與協調
2. 府際管理是一種整合性過程，將為了實現特定目標有關之人員結合再一起並進行協調
3. 府際管理是一種管轄權間的管理，此種管理需要匯集各單位的權力，以解決問題
4. 府際管理是一種行動取向的過程，此過程促使各級政府人員做些具有建設性的事

四、 特質

1. 目標導向

府際管理是為了達成特定目標所為之管理

2. 行動取向過程

府際管理是促使行政人員必須去達成完成某些政策的管理

3. 管轄權間管理

府際管理所欲達成之目標，須有賴跨越各單位與各層級權力之結合與匯集，才能有所成就

4. 政策網絡管理

府際管理必須掌握政策中，各種參與者之關係與資源交換情形，進而在政策規劃、合法化與執行過程中產生助力

5. 涵蓋公私組織間的互動關係

府際管理典型的參與者雖為各級政府與行政人員，但是隨著民營化與第三部門的發展，愈來愈多政策已由民間部門執行或共同參與，而使府際管理的範圍擴大至公私合夥

五、 府際管理途徑

學者陳金貴以美國為例，提出下列幾項途徑：

1. 政策管理

經由政策之作用，達到府際關係之和諧與合作，例如：制定資源分配政策等

2. 方案管理

例如在補助款方案中，明列資金提供者所關切之事項，以及資金接受者的要求，將兩者之間做出有效整合，以解決衝突，並加強合作

3. 規範管理

上級政府基於管轄權制定規範以影響或約束另一個政府，例如：上級訂定法律約束下級的管理方式

4. 規劃管理

針對如何透過州與地方政府達成聯邦政府所建立的目標所做的規劃與策略

5. 發展管理方案之能力

此處之能力係指政府在裁決權方面的運用才能，包括吸收與管理資源、發展方案與執行策略等

六、 府際關係衝突來源

1. 權力不對等

以我國中央集權為例，中央挾持人事、財政權優勢，常常干預並支配地方行政事務

2. 本位主義

各級政府普遍存著本位主義，故大多為自己著想，當然不利於跨域問題的處理

3. 資源不對稱

中央在財政、人才及資訊等方面，皆比地方政府更佔優勢，因此對於跨域問題的協商與處理，未能以對等地位加以解決

4. 權責不清

由於法令規章規則混亂，常常導致府際間權責不清或是權責分散等情況產生

七、 如何改善府際衝突

1. 權責分明，一切依法行政
2. 尊重地方自治權的行使
3. 建立夥伴關係，例如透過自然資源共享，互蒙其利
4. 培養行政一體的文化
5. 設立溝通聯繫機制，以化解彼此間的歧見
6. 善用府際管理

八、 府際衝突協調過程

政府之間為了有效促成合作，或是解決彼此間的衝突，必須透過協議機制來建立良好府際關係，該機制包含以下三項：

(一) 準備（preparing）

所謂準備，係指研究並分析自己與對方的利益以及立場，其思考的問題包含有哪些先例、對手的利益以及參與談判者有哪些優缺點等

(二) 探查（probing）

所謂探查，即是探詢最主要對手的關鍵資訊，在府際衝突裡，必須了解對手是誰，始能對症下藥，找出最適當的解決方法。在進行探查時，雙方言詞必須直

接了當，漸少使用政治語言，另外，切勿對對手的人格、隱私進行攻擊，並專注於談判的議題，衝突才能被順利解決

(三) 提議 (proposing)

所謂提議，即是衝突雙方最早提出來的議題，該議題的特性在於皆為根據自身立場所做之政策，故通常較為極端，換言之，提議的政策皆是雙方的底線，但若想將衝突化為合作，勢必必須經過溝通找出雙贏決策

(四) 案例-以台北基隆跨域垃圾合作為例

該次跨域合作起源於基隆市天外天垃圾掩埋場容量即將飽和，未免基隆市垃圾面臨無法清運現況，故與北市合作跨域處理垃圾之可能性，若以前述協議機制來論述，基隆市政府必須先了解有哪個縣市，有額外的垃圾清運容量可供基隆市使用，再來，必須積極與台北市就垃圾清運問題進行溝通，最後，找出台北與基隆皆能理解的提案，例如由基隆付錢，交由北市政府協助燃燒垃圾，始能順利解決府際衝突

附錄、歷屆試題

1. 府際間為解決衝突或促成合作，常運用協議 (Negotiating) 的機制。該
2. 機制包含「準備 (preparing)」、「探查 (probing)」、「提議 (proposing)」等過程，試舉一府際協議案例，說明如何經由此等過程解決府際關係問題。(107 地特三等 行政學)
3. 跨域治理中府際關係之意涵為何？府際互動過程中發生衝突問題的根源為何？試說明之。(104 普考 公共管理)
4. 四、請將下列名詞，先翻成中文後再解釋之：(二) Intergovernmental Partnership (100 身心障礙 3 等 公共政策)

第二十四章、財務行政

一、政府預算制度

(一) 定義

係指國家在一定時間內，由行政機關預計政府經費支出的需要與收入財源，使之收支平衡而編擬計畫，並經立法院透過，作為該時期政府收支的準則，預算通常以一年為期間

(二) 功能

1. 政治控制

預算須經由立法程序，系主權在民的展現，亦即預算使人民具有監督與控制政府財政的政治意涵

2. 實現經濟政策

預算的制定得以實現經濟繁榮，即放棄短期的收支平衡，而追求長期的經濟平衡

3. 行政管理樞紐

各個政府業務的推動，皆必須倚賴足夠預算，故有錢才能辦事，同樣地，預算

也可以作為監督行政機關是否有行政績效的衡量標準之一

4. 維持財政

國家財政以量入為出的原則，盡量維持收支平衡，以免民窮財盡

5. 法律拘束

預算是政府的財政計畫，對人民影響甚鉅，故須經議會同意，使其具有法律基礎，預算經議會同意即可稱之為法定預算

6. 財務控制

預算使政府支出具有一定標準，對於財務上不合理的支出與浪費，給予嚴格的限制

(三) 預算類型

1. 績效預算制度(PBS)

(1) 出現時間

該預算制度首見於 1949 胡佛委員會向國會的報告書

(2) 改革原因

該套預算制度出現的原因，係基於項目列舉式預算(亦即傳統預算)僅作支出平衡的控制，無法說明各項計畫的成本，亦不能說明所花經費是否有造成期待的工作效果，且無法得知未來政府的施政計畫，故建議聯邦政府改採績效預算

(3) 基本概念

預算編制是以政府應做的工作或應提供的服務事項為基礎，並彙總每一工作與服務事項所需的工作成本，以便政府能於會計年度完成工作計畫

(4) 特徵

- 以工作計畫為基礎，就完成每一項工作計畫所需之成本編列預算
- 運用成本會計原理
- 運用企業管理的科學管理程序

(5) 優點

- 事前能了解某一工作計畫所需成本

立法機關易於判斷是否應執行該計畫

- 注重投入與產出關係

以往的傳統預算只注重投入，例如應僱多少僱員，績效預算則開始重視與產出之關係，將有助於評估人員績效等

- 便於審理

立法機關在審議預算以及審計機關在審核經費上，將會因明確成本，而更易判斷績效

(6) 缺點

- 績效預算常流於形式，因此實施常須配合其他條件使其更容易實行
- 行政機關的工作常常是抽象無形的，難以量化
- 各機關有可能過分重視績效，而盡量訂定易顯成果之工作計畫，對於價值較深遠的工作計畫，反而不願辦理

2. 設計計畫預算制度(PPBS)

(1) 出現時間

此套預算制度淵源於 1915 年之杜邦公司，爾後由美國蘭德公司所採用，並首見於 1961 的美國國防部預算中，應施行相當成功，美國詹森總統遂於 1965 年正式採納，並應用在美國行政機關預算中

(2) 改革原因

美國國防部在以往將預算與軍事計畫作為兩個不相干的業務，故常常導致預算與計畫無法相符之情形，故美國國防部聘請蘭德公司協助發明設計計畫預算制度

(3) 基本概念

係將目標的設計、計畫的擬定以及預算的籌編三者相結合在一起的一種預算制度，所謂目標設計，係指將機關目標予以明確設定，並擬定達成該方案之各種計畫，然後在運用經濟分析以及科學管理程序，評估選出最佳方案，最後在籌措執行該方案之經費，簡言之，本制度是以設計為中心，以分析作為手段，其最終目的是期望提高行政效率

(4) 優點

● 多年度設計

對長期經建計畫，提供了有效的技術，使政府可以排列計畫的優先順序

● 持續檢視

經常檢討工作計畫，而不僅限於一年一度之改善

● 彈性

計畫可以隨時依財務狀況變動

● 重視提升行政效率

將目標設計、計畫擬定與編製預算三種作業結合在一起，並輔以精密數量計算方法，使預算更趨完善，有助於提高行政績效

● 容易發現錯誤

設計計畫因為具有一定編制程序，對於過於主觀或是政治考量的計畫，可以隨時被發現並改正

(5) 缺點

● 目標模糊

全面建立目標設計相當困難，導致理想與實務無法配合，因為某些目標無法明確界定，例如：如何提升公平性等

● 明確量化過度偏重經濟層面

設計計畫預算制度重視透過經濟分析與科學管理程序進行方案抉擇，將會使政府過度側重有形的經濟面，而忽略無形的因素，例如政治、社會等

● 公務員不易接受

參照美國實施該制度的後果，常呈現各單位衝突的情形，因為一般預算支出的需求往往大於收入來源，而且需求往往皆具有其正當理由，很難對計畫作適當

的衡量需求，使各單位衝突不斷

3. 零基預算制度(ZBBS)

(1) 出現時間

由德州儀器公司所發明，並於 1977 年由卡特總統正式實施於聯邦政府

(2) 改革原因

基於設計計畫預算制度雖強調目標導向，但國家總目標難以認定，且政府規模持續擴大，財政赤字日益嚴重，為削減政府財政負擔，而採用該預算制度

(3) 基本概念

係將每一項業務以及活動均視為是一項個別之決策案，然後以系統化分析方法，就各個決策案加以評估，在按其重要程度，逐一評定各決策案之排名高低與優先順序，實際上，零基預算是以設計計畫預算為基礎，只是在決定預算分配之方法更為有效

(4) 特徵

- 每年的預算皆從 0 開始
- 機關成員共同編製
- 編制程序複雜
- 預算編制的順序是由下而上
- 長短期預算皆兼備

(5) 編列程序

- 訂定年度目標
- 建立決策單位

通常為分配有預算之最低階單位，該單位之業務必須具有可以獨立計算及個別分析成本之特徵

● 編制決策案

所有決策案皆須從零點開始，重新逐項詳加檢討評估，分別編制為個別之決策案

- 審核決策案
- 排列各決策按優先順序

審核決策案會根據方案的不同要求水準，分成現有、最低以及精進水準，並排列優先順序

● 彙編年度預算

(6) 優點

- 不受往年約束

零基預算採用零基的概念，對預算編列皆從零點開始，並不以前年度預算作為基礎，此可革除行政機關消化預算以及預算逐年膨脹之現象

● 刪除效益最低方案

持續使用動態觀點檢視方案效益，使效益較低的方案可以被發現並刪除

- 長期且整體預算

零基預算為方案導向，不只重視長期目標的配合，同時亦兼顧短期目標的效益，使預算編製更為整體

- **預算分配彈性**

零基預算在評定各項決策案價值時，需做可行性衡量，並應列舉不同備選方案，在核定預算時，可參酌當情況，彈性選擇適當的方案

(7) 缺點

- **增加編制負擔**

零基預算因為每年度皆須重新編列，且須各階層人員參與，此將影響編制之時間與效率

- **難以量化**

要排列各方案的優先順序頗為複雜，因計畫之性質與目的皆不相同，不易建立適當衡量標準，故審核時容易受主觀見解與本位主義影響

- **適用業務有其限制**

並非任何業務活動均可適用零基預算的作業程序，須能確定該項活動之成本與效益具有直接關聯者，方可適用

4. 結果導向預算(又稱企業化預算制度)

(1) 出現時間

此預算制度源自於奧斯本與蓋伯樂之著作，而於 1993 年被柯林頓總統採用

(2) 基本概念

進行預算決策時，以結果而非投入為專注目標。為達成結果，必須給予誘因以及授權各部會管理者彈性，最後依循有權有責與賞罰分明原則，課予責任

(3) 特徵

- **彈性**

又稱支出控制預算，包括不細分部門預算項目及允許年度結餘預算保留下年度

- **結果導向**

又稱任務導向型預算，主張把防弊措施去除，改以決策者向結果而非過程負責，並授權主管決定預算

- **績效掛帥**

主張以績效決定撥款，衡量目標並進行績效評估

(4) 功能

- **協助預算資源合理配置(國會)**

對於國會議員及民選首長而言，績效測量對於決定預算優先順序是非常有幫助的工具，當其開始思考國防、經濟以及社會福利的支出應以何者為優先時，透過明確績效指標將較容易決定優先順序，並可以獲得更多的選民支持

- **推動機關內部資源有效管理**

對於機關首長而言，如何有效管理內部資源是非常具挑戰性的任務，特別是當該機關具有很多全國性分支機構時，透過績效測量，可以明確知道哪一個機關效能最好

- **作為財務報告基礎**

績效做為基礎的預算可以作為向民選首長或決策者進行財務報告的基礎，亦即可以透過明確的績效指標，來向首長表明該計畫的預期效益

(五) 與傳統預算的差別

傳統預算與新績效預算最大的差別在於，傳統預算重視防弊，而新績效預算重視興利，傳統預算為了防止委託與代理人之間的道德風險，會透過各種層級預算法規、程序和命令來防止弊端，以致被批評為缺乏彈性，而新績效預算主張以彈性、績效等原則，進行預算改革

(四) 預算程序

1. 預算編制

(1) 基本概念

預算編制即是各個機關根據專業將自己現有政策或是未來可能執行政策以項目方式編製，也是整個預算過程最為重要的階段，而編制的方式也有不同模式，例如:以科學管理編制的績效預算制度、與每個年度從零開始之零基預算制度等

(2) 缺失

- 由上而下得政策性決策可能缺乏通盤規劃，未充分考量下級的意見
- 由下而上則可能出現各自為政，各自編列所屬預算，並導致本位主義

2. 預算審議

(1) 基本概念

該過程主要為立法委員為民眾把關納稅錢使用的關卡，而同時各方利益團體也會透過各種政治手段企圖接近立法機關，因為政府政策的走向常常會使不同的利害關係人受益或是受害。另外，立法機關視預算案為法律案的一種，故也必須通過三讀程序

(2) 缺失

- **政黨協商**

預算可能流於各政黨之間的利益交換，而忽略人民需求與公共利益

- **政策買票問題**

議員為了鞏固選票，可能濫開福利支票，或大幅舉債興建不必要之公共建設，造成政府財政上之負擔

3. 預算執行

(1) 基本概念

預算執行的過程通常為一年，在執行過程中，首要考量的是如何將年度預算換成實際執行預算，政府通常透過分配預算作為執行預算的發給，亦即設定月或季預算作為各機關可使用的上限，並經由各上級機關核定後始得實施。另外，當機關產生經費不夠計畫支出或是發生緊急危難時，也必須要有適當制度協助各機關度過難關，而方式則有不變動預算總額與變動預算總額之方式，前者如政府通常通過預備金與經費流用作為緊急危難時所需的經費，而後者例如追加預算制度使行政機關可以申請增減預算總額，但必需經過立法機關之審議始得

為之

(2) 缺失

● 追加預算

預算編制因計畫不同，造成與執行產生落差，最後不得不增加預算以執行計畫

● 執行進度落後

因規劃不周，或是執行不力，而導致執行進度落後

● 消化預算

機關部門皆有把錢用完之傾向，原因在於若是不在本年度將預算用完，下年度極有可能會拿不到前年度所配給之預算額度

● 工程或採購作業弊端

倘若承辦人員操守不佳，洩漏競標底價給廠商，將會使預算無法達到原訂計畫的目標

4. 預算決算

(1) 基本概念

在預算的最後一階段包含了決算與審計，所謂決算，即指政府執行預算的統計結果，以確定法律責任歸屬與效能情況，而審計則是在會計年度後所實施之政府運作正確適當與否之總體審查，審查內容包含財務運作是否健全、是否符合法令、運作有無良好績效等

(2) 缺失

我國預算對於行政機關工作計畫的效果缺乏整體績效評估，導致監察院對於決算的審核，偏重財務收支或是會計項目的審核，而使決算流於預算進度報告

二、 預算審計制度

(一) 基本概念

所謂審計制度，係指政府於行政機關以外，特設獨立審計機關，根據國家預算法、審計法及有關法令，運用科學方法，對政府財政收支活動、報表為審核，查明有無錯誤、不忠或是不法之情事，以考核其施政成果，並提供積極性的改進意見，簡言之，政府審計乃是對於政府財政收支的監督行為，是控制預算的利器

(二) 功能

審計功能主要在於監督政府預算運作是否健全，其判斷是否健全主要根據下列三項因素

1. 財務健全

主要檢查行政機關與地方自治團體在收入與支出部分是否有重大落差，或是舉債上限超出該機關所能負荷的範圍內

2. 依據法令

任何法治國家從行政處分到預算都必須堅守依法行政原則，故預算執行上必須符合預算相關法律的規定，例如不得追加預算的內容即不得申請追加預算

3. 政府施政績效

各國行政實務上常出現把經費用完的現象，但該經費的使用是否真的用在提升公共利益上民眾很難掌握的清楚，透過審計機關的職權可以確實衡量政府是否把預算用在對的地方

(三) 我國審計機關設計

我國因為採行五權分立的制度，故審計獨立於立法機關另外隸屬於監察機關，其審計長由總統任命，並經立法院同意後產生。另外，監察院對於採購案的招標決標也扮演主動稽查而不是被動審查的角色

(四) 審計在我國預算中所扮演的角色

審計在我國所扮演決算審核的角色，決算為行政機關自行統計一年來所支出與收入的預算，審計部根據決算結果做出最後的監督，並協助立法機關審視政府在這一年來所獲得的經費流用過程，並找出不符合法律與公益所允許的行為，進行刑事或行政法上的裁處

三、 政府財政政策

我國公共財源大多集中於中央，地方財政幾無自主性且自有財源比例偏低，每年皆須仰賴上級補助款，但隨著地方自治的興起，是否賦予地方財政自主權，成為各國政府所需重視的議題，以下就財政是否分權論述之：

(一) 主張財政集權的理由

1. 避免地區發展不均衡

2. 解決外部性問題

地方政府許多活動將產生外部性，但其資源可能不足以處理

3. 公共財的生產規模經濟

部分公共財需要很多人使用才能符合其經濟價值，例如大型焚化爐通常須由中央統籌辦理

4. 避免社會福利給付標準不一

有關社會救助與福利若是給付標準不一，將會造成公共選擇流派所稱之以腳投票現象，亦即人民會選擇搬遷至福利提供較好的地方，而造成該地方政府更大的負擔

5. 可以建立整體財政政策

由中央政府決定整個政府的財政收支，將有助於整體財政政策的建立

(二) 主張財政分權的理由

1. 因地制宜

地方公共財主要在服務地方需求，故賦予地方財政自主性較有可能達到因地制宜的結果

2. 不同公共財有不同生產規模

理想的制度是不同層級的地方政府，生產不同規模的公共財

3. 促進政府間的競爭

以腳投票雖然導致某些政府負擔加大，但同時也促進各地方政府的良性競爭，使彼此提供公共財的效率提升

4. 以補助款解決地方發展失衡問題

因資源不均所造成之地方發展不均的問題，可以透過中央給予補助來解決，不應以此做為反對財政分權的藉口

5. 以協調合作解決外部性

有關公共財生產所造成之外部成本，可以透過跨域治理或是上級政府協調的方式處理

附錄、歷屆試題

1. 請說明零基預算制度（Zero-Base Budgeting System）的起源、概念與運用，並請以中央或地方政府機關預算編列為例，闡述零基預算的優勢及限制。
(107 身障三等 行政學)
2. 請說明我國審計機關的功能及組織設計，並闡述在我國預算中所扮演的角色？(106 高考三級行政學)
3. Osborne 與 Gaebler 在《新政府運動》一書中，不斷強調「企業化預算」（entrepreneurial budgeting）的重要性，請問其有何特徵？(106 退除役 4 等公共管理)
4. 政府預算過程包含預算編制、預算審議、預算執行、決算審核四大階段。請問目前我國政府預算過程之運作有哪些主要缺失？請依階段說明之。(105 地特三等 行政學)
5. 試闡述各個預算過程的重要性與細節。(104 高考三級 行政學)
6. 解釋名詞：(二) 績效預算制度。(104 身障三 行政學)
7. 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？(103 年 高考三等 行政學)
8. 一個良好的政府預算制度，應能發揮那些功能？試闡述之。(102 原民三等 行政學)
9. 在伴隨政府再造的浪潮下，新績效預算（new-performance budget）成為政府機關撙節成本、提升效能目標的重要機制之一。請問新績效預算有那些特質與功能？(102 地特 3 等 公共管理)
10. 何為零基預算制度？該預算制度有何優點？有何限制？(101 身障三等 行政學)
11. 就預算改革的發展歷史而言，從 20 世紀初期控制（control）導向的項目預算（Line-item Budgeting），歷經 30-50 年代管理（management）導向的績效預算（Performance Budgeting），60 年代規劃（planning）導向的設計計畫預算（Planning Programming Budgeting System），以迄於 1990 年代強調課責（accountability）的結果導向預算（Results-Oriented Budgeting）。試闡釋前述每一階段改革，預算制度的特徵與任務導向。(100 升官等 公共管理)
12. 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。(97 年 高考三等 行政學)
13. 自「企業型政府」的概念流行之後，政府預算管理制度正逐漸朝向「新績效

預算」(new performance budget) 的模式發展。請問何謂「新績效預算」？其與傳統績效預算制度之間有何不同？(97 地特 3 等 公共管理)

第二十五章、激勵

一、意義

學者卡斯特與羅森威認為所謂激勵，係指促使某人以某些方式去行動，或是至少去發展某些特殊行為的方法，此種促使行動的動力可以是外在刺激引起，也可以是個人內在心理所激發

二、學派

當代激勵理論可以分為內容理論學派、過程理論學派以及增強理論學派，以下說明如下：

(一) 內容理論學派

1. 基本概念

重點集中於何種因素可以激發或引起人員從事行為，也就是探究人員內心深處到底有那些需要、動機及欲望等，這些因素被認為是個人的一種內在屬性，例如生理需要、自尊等

2. 理論-馬斯洛需求層級理論

(1) 基本概念

由馬斯洛所提出，認為人類有五種基本需要，分別為生理、安全、愛與歸屬、尊重以及自我成就需要，這些需要由低而高，循序漸進，組織必須要設法滿足成員這些需要，才能發揮最高工作績效，當其需要獲得滿足(不一定是完全滿足)，才會開始追求更高的需要

(2) 五種需要

● 生理需要

亦即組織成員要吃得飽，穿得暖

● 安全需要

組織應保障員工之工作權不受剝奪及威脅

● 愛與歸屬需要

組織中成員希望別人愛他，也渴望別人喜歡他，即所謂認同感

● 尊重需要

人們皆有自尊心及榮譽感，希望得到別人的稱讚、誇獎、尊敬

● 自我成就需要

亦即希望能憑自己的力量，在機關所賦予的權限內，將自己的能力發揮到極致

3. 理論-激勵保健理論

(1) 基本概念

係由學者赫茲伯格所提出，用於衡量影響員工對於工作滿意或不滿意的因素，對於能夠防止不滿的因素，赫茲伯格將其稱為保健因素，而對於那些能帶來滿足的因素，赫茲伯格將其稱為激勵因素

(2) 保健因素

保健因素是消極的，亦即在於維持原有狀況，對進一步改善並無幫助，換言之，欠缺保健因素會使人不滿意，但具有保健因素，僅會讓員工覺得不會不滿意，但仍未達滿意程度，其因素有五項：

- 機關組織政策與管理
- 上司監督
- 報酬待遇
- 人際關係
- 工作環境與條件

(3) 激勵因素

激勵因素是積極的，可以激發員工的工作意願，並產生自動自發的工作精神，故也稱為滿意因素，其因素有五項：

- 成就
- 賞識
- 工作本身
- 責任
- 升遷與發展

3. 理論-ERG 理論

(1) 基本概念

阿特福的 ERG 理論是針對馬斯洛需求層級理論的補充與修正，並將馬斯洛的五種需要簡化為三級，由低至高分別為生存、關係與成長需要

(2) 三種需要

● 生存需要(Existence needs)

係指人們的各種生理以及物質慾望的追求，等同於馬斯洛理論的生理與安全需求

● 關係需要(Relatedness needs)

係指在工作場所人們所追求之良好人際關係，等同於馬斯洛的愛與歸屬需求

● 成長需要(Growth needs)

係指一個人努力以追求工作上有創造性與個人成長，例如權力的獲得，升遷等，等同於馬斯洛之成就與尊重需求

(3) 命題

- 每一層級的需要愈不滿足，則對他的慾望愈大
- 較低層級的需要愈滿足，則對較高層級的需要欲望愈大
- 較高層級愈不滿足，對於較低層級欲望愈大

(4) 與馬斯洛的差別

● 強調挫折退縮途徑

馬斯洛的層級理論中，忽略人在追求高層級時可能產生失敗，而 ERG 理論則提供解釋，認為高層級需求若未獲滿足，會退而求其次，追求次一層級之需要

- **同時具備兩種以上需求**

ERG 理論認為一個人在某一個時間，可以具有一個以上之需要

(二) 過程理論學派

1. 基本概念

激勵過程理論在於解釋人們為了甚麼選擇以一種特殊的行為模式來達成工作目標，亦即探討用甚麼方法與手段來激發人們工作意願

2. 理論-期望理論

(1) 基本概念

由學者佛洛姆所提出，係指一個人的行為反應是一種意識的選擇，而此種意識的選擇乃是基於對不同的行為策略，予以比較評價的結果，例如工作五天還是工作三天能獲得較高薪資

(2) 理論運作

佛洛姆以下列五項變因作為基礎:

- **期望(Expectancy)**

一種關於特定行為會有一種特定結果的信念，例如某人認為努力就會有好績效

- **價量或期望值(Valence)**

即一個員工對偏好特定結果的強度，例如:員工渴望升遷

- **結果(Outcome)或獎酬(Reward)**

即一種特定行為的產物，可分為兩種層次的結果，第一種層次指某些方面的績效，例如:工作目標達成，第二種層次則是第一層次結果期望產生的期望，例如目標達成可以導致加薪

- **工具(Instrumentality)**

指第一層結果與第二層次結果的關係，亦即若是第一層次導致第二層次，則具有期望值為 1，反之，則為 0

- **選擇(Choice)**

係指個人就選擇一種特定行為可能得到的特定結果，來衡量該行為的價量與結果

3. 理論-公平理論

(1) 基本概念

由亞當斯所提出，認為員工如果感覺所得報酬與其努力間有所差距，將會設法為了減少差距而努力，另外其差距愈大，就會愈努力去減少差距，而比較對象可能是同一單位的成員，或是另一個單位的成員，也有可能是機關組織以外的任何人

(2) 如何減少不公平

當員工認為投入與工作結果較參考人為低時，即會產生不公平，並透過以下方式減少不公平的產生:

- 要求增加結果，例如:加薪
- 設法減少投入，例如:減少工作

- 改換其他情況較差的參考人，以產生對自己較有利的比較
- 設法改變參考人的投入與結果，例如：要求主管減少參考人的薪資
- 離開現職，另謀高就

(三) 增強理論學派

1. 基本概念

該理論係以史金納學習理論作為基礎，其重點在於探討工作人員被激勵的行為如何長久維持，其具有以下三項要素：

(1) 人是被動的

增強理論排除人可能會自動自發的行為，認為必須靠各種激勵，以增加產出

(2) 關注焦點為行為本身

認為行為產生並非是因為不可觀察的壓力或目標，而是可觀察且可測量的行為本身

(3) 人們行為的改變來自於增強行為或經驗

經過適當增強，希望行為的表現可能性即可增加，而不希望行為的表現可能性即可減少

2. 四種強化類型

(1) 積極增強

此類型的增強應用於一定反應或行為，可以增加個人重複特定行為的可能性，例如：員工不遲到，主管給予加薪與讚美

(2) 懲罰

此類型的措施是用來減少個人重複做機關組織所不希望的行為，例如：員工遲到，主管責罵他

(3) 迴避學習

此一增強類型與積極增強同為增加希望行為的做法，其目的在於預防不希望刺激的發生，例如：員工為了避免受到懲罰，而不遲到

(4) 消滅

對於以前的滿意行為反應不給予積極增強，因而減少該行為反應出現，例如：員工不遲到給予加薪與讚美，改為不加薪與不讚美

3. 批評

- (1) 此理論僅重視增強技術，卻忽視個人行為特色與複雜性，彷彿將人視為動物一般
- (2) 過分重視外在報酬制度，忽略個人可以由工作本身(增加工作挑戰性)予以增強或是激發的事實
- (3) 增強理論偏向實驗室研究，但未有實務經驗

三、激勵在管理上的運用

(一) 在改善管理方式方面

1 採權變式領導及轉換式領導方式

基於人員個別差異的考慮，領導者不應再使用一成不變的領導方式，而改採權

變式領導，另外，亦需考量部屬與主管間之信任，而採轉換式領導方式

2. 對部屬授權與授能

前者係指給予部屬工作的自主權，而後者則是指給予部屬充分發揮自我的能力

3. 訂定良好獎酬制度

組織如欲提高成員的工作士氣，可以藉由訂定一套良好的獎酬制度，提升組織績效

4. 鼓勵進修學習

為增進員工工作知能，應給予員工完善的培訓計畫，供員工進修學習之用

5. 實施參與管理

所謂參與管理，係指一種採取民主領導與激勵方式的管理制度，其目的在於使機關組織成員有機會參與機關決策，以激發其責任心，並使之願為達成機關目標而奉獻，其包涵以下三種概念：

- (1) 參與是成員精神與感情的灌注，而不僅是身體活動
- (2) 參與是激勵成員對工作目標的貢獻，允許員工有表現與創造的機會
- (3) 參與是鼓勵成員可以在其工作團體中勇於承擔責任

(二) 在改善工作條件方面

1. 改善工作環境與設備

機關組織成員每天花費大量時間花在工作地點，其情緒將會受到工作設備的影響，而所謂工欲善其事，並先利其器，提供良好的工作設備將有助於提升機關績效

2. 建立良好績效評估制度

績效評估在應用上如要具有實用性及可行性，除了需具備效度、信度及時間因素(即時衡量)外，還要採取工作分析，讓員工可以明確了解工作內容

(三) 在工作設計方面

1. 工作輪調

亦即使員工在不同工作間輪調或增加人員從事不同工作的機會，其目的在於使人員能夠接觸及觸及新工作，而減少工作上的倦怠感

2. 工作擴大化

對人員工作做衡的擴張，亦即使人員從事較多種類的工作，以增加員工的新技能

3. 工作豐富化

所謂工作豐富化係指透過良好的工作設計，賦予員工更具挑戰性的工作與自主性，以擴大員工的工作效率與工作滿足感，進而使員工在工作中有更多成長空間，其成功因素有以下六種：

(1) 對資源控制

賦與工作人員對其工作上所需資源的控制權

(2) 責任擔負

工作人員應對其工作績效負起責任

(3) 反饋

績效評估應明確，並時常舉行

(4) 工作進度

人員應具有在組織目標範圍內自訂其工作進度的能力

(5) 成就

工作本身應該是讓員工覺得是值得完成的事

(6) 個人成長及發展

工作豐富化需具有使人員學習及嘗試新工作的機會

附錄、歷屆試題

1. 「需要層級理論」、「激勵保健理論」為行政激勵重要的理論基礎，試述這兩個理論的主要論點，並說明能否適用於我國公務人員之激勵措施。(105 身障 3 等 行政學)
2. 試請分別從管理方式、工作條件、及工作設計等三方面，析論組織推動有效的管理方法。(103 身障三等 行政學)

第二十六章、行政法人

一、定義

所謂行政法人，係指為執行特定公共任務，以法律設置具有公法性質的法人，希望藉由法律的創設，打破以往政府與民間體制的二分法，使不適合由行政機關推動的公共任務，可以由一個不受行政機關人事以及預算所限制的行政法人來完成

二、特性

(一) 以合議制為原則，首長制為例外

行政法人的意思決定機關，原則上採取董事會的方式組成之，董事皆由行政機關定期聘任，必要時得公開遴選之，之所以由行政機關聘任，主要是確保行政法人以解決特定公共問題為目的，惟聘任後行政機關對其不具有指揮以及隸屬權

(二) 人事及財務自主

1. 在人事方面

由行政法人自行制定規章聘任之，而非進用公務人員

2. 在預算方面

除了對於舉債以及自有不動產處分予以限制外，行政法人可自行編列預算，惟若是涉及監督機關所編列的預算補助，屬於監督機關的預算問題，並非由行政法人負責

(三) 目標管理及資訊公開

行政法人應負有履行法定義務之責任，在賦予彈性及自主權限時，亦應要求其績效與效能，另外，行政法人亦須公開其年度財務報表及年度營運資訊

(四) 監督機關的任務

監督機關具有以下責任:

1. 給予財務支持

行政法人制度不以減輕國家財政負擔為首要目標，相反的，為了使其有效達成公共任務，常會提供經費支持

2. 避免過度干預

意思決定機關的成員應秉持客觀角度，且不得政治酬庸

3. 進行定期績效評鑑

監督機關負有確保行政法人達成公共任務的義務，故須對其效能以及績效，設置績效評鑑制度

4. 進行業務監督

監督機關對於行政法人的年度財務報告、自有不動產處分以及舉債或是其違法疏失情勢，皆予以必要之處分

三、 英國政署制度(Executive Agency)

Executive Agency 可稱執行署或是執行機構，英國於 2008 年採行續階計畫時，所設立的政署也是此機構的代表，而在我國，最類似英國政署制度的執行機構為行政法人

四、 我國行政法人

(一) 我國行政法人的背景

根據中央行政組織基準法之規定，我國機關之組織型態包含機關、獨立機關、附屬機關、附屬機構、行政法人五種，並明訂行政法人的法源，並規定採合議制方式進行。而根據前述之基準法，衍生而出的即是民國 100 年訂定之行政法人法，並明訂行政法人為政府推動可能不符經營效率、公共利益與專業能力，但是又不宜交由民間組織來推動，故獨立出一個較具彈性之行政法人機構，獨立行使該涉及較低公權力之公共任務

(二) 我國行政法人現況

目前行政院配合組改完成的行政法人推動案，分別由以下幾個:

1. 國家中山科學研究院(其監督機關為國防部)
2. 國家運動訓練中心(其監督機關為教育部)
3. 國家表演藝術中心(其監督機關為文化部)
4. 國家災害防救科技中心(其監督機關為科技部)

附錄、 議題觀摩-公立大學改制行政法人

(一) 背景

在行政法人草案中，明定應修訂大學法，以將公立大學改制為行政法人，但引發學界抗議，認為公立大學與一般行政機關相差頗大，不應適用相同法律，應另設專門法統一規定，而非直接修改大學法

(二) 改制後可能面臨的挑戰

公立大學改制成行政法人，雖然具有避免行政機關過度干預等優點，但同時須面對各種挑戰:

1. 政府控制權力擴大

綜觀大學法的修訂細則中，由教育部負責訂定的條文就多達十多項，可看出教育部對於大學的掌控正逐漸提升

2. 社會資產淪為財團牟利工具

大學法修正草案非常重視大學的經營管理，例如董事會的設立，此舉是否會導致教育初衷被營業牟利所取代

3. 校內民主面臨危機

大學法修正草案賦予校長人事權，對於學校教授可以直接提案解聘，且只需經過校評會議審核通過即可開除教授，嚴重影響教師工作權

4. 有權無責的體制外機構

大學法修正草案的施行內容，包括創立高等教育審議委員會以及增加國立大學董事會的權力，此舉等同創造兩種全新權力，卻沒相對應負擔的責任，大學自治精神將消失殆盡

5. 耗費立法、行政成本過度

要將所有國立大學行政法人化，所需耗費的立法以及行政成本相當巨大，若沒有經過審慎評估就一意孤行，將會導致國家資源嚴重浪費

(三) 參考資料

周祝瑛 臺灣地區大學行政法人化爭議之探討

<http://www3.nccu.edu.tw/~iaezcpc/C-%20university.htm>

附錄、歷屆試題

1. 何謂行政法人？請問公立大學若改制為行政法人，其在組織管理和運作上，將面臨那些重要的改變和挑戰？(107 高考三等 行政學)
2. 何謂“Executive Agency”？在我國對應、最相近的法制設計及其施行狀況為何？(104 地特三 行政學)

第二十七章、參與式預算

一、起源

參與式預算起源於巴西，巴西於 1985 年恢復民主政體後，人民依然受到傳統官僚與貪污所苦，於是巴西當地的人民轉而訴諸像參與式預算的相關理念與訴求，以期望能給巴西的民主帶來改變，而巴西亦在加入參與式預算等民主化理念後，漸漸改善其政府體制，並廣興公共建設，促使世界各國爭相仿效，參與式預算於是成為各國關注的焦點

二、定義

台北市政府公民提案參與式預算資訊平台提及，所謂參與式預算，是一種讓民眾透過公民審議及溝通協調方式，將政府公共資源做有效合理分配的決策程序，換言之，公民在政府預算決策過程中可以直接參與並決定公共資源應如何配置，並交由公部門負責將該預算執行成實際成果

三、參與式預算對政府預算的影響

參與式預算的興起改變以往公部門在辦公室內決定公共政策的生態，轉為以民意作為焦點的預算決定模式，此轉變對預算帶來正面與負面影響：

(一) 正面影響

如前述所言，人民可以自由決定如何使用政府預算，使政策可以更符合民意，例如原本政府認為人民欠缺公園，但實質上人民卻期望興建醫院

(二) 負面影響

人民可以決定政府預算的使用方式，其立意雖良善，但有些民眾的提案可能不切實際，亦或是過於耗費成本，皆會使參與式預算難以被執行

四、 參與式預算對官僚組織所帶來的影響

政府官員離開辦公室做出更貼近民意的政策，雖然實現更高的公共利益，但同時對傳統官僚組織帶來巨大衝擊

(一) 正面影響

學者葉瑜娟所著的文章《當熱情的參與式預算遇到冷靜的公部門……》中，提及以往公部門都只顧自己業務範圍內的工作，但是隨著參與式預算的推動，開始與其他部門進行跨領域的合作

(二) 負面影響

民眾因為缺乏行政專業，其所提出的政策可能因為預算、法規或是人事相關問題而導致無法執行，政府部門勢必需要花費更多時間與民眾溝通，而人民往往因此而屈就或妥協，此情形可能會導致參與式預算全民參與的初衷消失殆盡

五、 參與式預算與傳統地方政府預算的區別

1. 政治本質不同

參與式預算的政治本質為直接民主，亦即人民直接決定預算的使用方式，而傳統地方政府預算則是代議民主

2. 實施範圍不同

參與式預算的決定由一個區域負責，例如台北市的預算就分 12 個區負責進行，而傳統地方政府預算則是以地方整體為基礎，進行預算分配

3. 公民學習動機不同

參與式預算的理論基礎為審議式民主，亦即由人民通過討論決定預算分配，故可以促進公民學習，而傳統地方政府預算則是由民意代表與政府進行溝通，容易產生公民理性無知的情形

4. 課責方式不同

參與式預算由人民決定預算分配，並根據政策施行成果，直接向政府課責，反之，傳統地方政府預算必須透過立法部門向行政部門進行協商與課責

六、 參與式預算的發展條件

學者徐仁輝綜觀各國實施參與式預算的成果，認為其發展成功的要件主要有以下幾項：

1. 首長大力支持

參與式預算對各國政府皆屬於全新制度，市長必須扮演政治企業家的角色，全

力支持屬員執行，以及傾聽民意

2. 公民社會能力

參與式預算的理論基礎為公民參與，亦即由公民來決定預算的使用，故人民具有越高的公民精神，該國的公民社會能力越高，其所作出的政策就會越符合公共利益

3. 立法部門包容

參與式預算有可削弱立法議員對於預算的審議權，進而導致立法議員抗拒新制度的實施，但在實務上來說，大部分議員為了更了解民意趨向，多半是願意與政府合作推動參與式預算

4. 財政資源彈性

參與式預算是否能順利被推動，財政資源的多寡佔有不可或缺的地位，當一個政府具有更多的財政資源，人民所能提出的政策就愈多元

5. 實施範圍的慎選

參與式預算通常以一個區作為單位，通常會要求人民不得提議跨區事項，以免政府在預算以及人力上會無法因應

附錄、歷屆試題

1. 我國某些中央部會和地方政府都曾推動「參與式預算」(participatory budgeting)，請問它對於我國的政府預算資源配置以及官僚組織可能帶來那些影響？(108 身心障礙三等 行政學)
2. 何謂參與式預算 (participatory budgeting)？此種預算機制與傳統地方政府預算過程有何不同之處？(107 地特三等 行政學)
3. 近年來，中央部會和若干地方政府開始推動「參與式預算」制度。請問：其主要意涵是什麼？有那些條件可以幫助其成功推動？(107 原民 4 等 公共管理)

附錄、速讀筆記

第 1 章 行政

1. 行政定義:張金鑑，行政當中的政是指眾人之事，而行則是指執行或推行，行政就是公眾事務的推行，各行政機關為了達成目的所為之集體活動，均屬於行政。若從實務上的觀點來看，舉凡各種國防、外交、社會福利等有涉及眾人之事的管理或是公權力行使均屬於行政的範圍
2. 行政意義:法律的授權、管理能力(有能力用最少資源達到最高水準)、政府機關組織系統(協調眾人工作)、強制力、回應民眾
3. 行政的特質:受到法律與規章限制、權威的割裂(多元利害關係)、高度公共監督、政治影響、目標模糊不清、無市場競爭、強迫性

第 2 章 行政學

1. 行政學定義:張金鑑老師，行政學是就行政現象與事實做有組織、有計畫的研究，而獲致原理與法則的系統性知識

2. 行政學的意義:政治(三權分立 vs 古德諾)、管理(提升政府的行政效率, 古立克)、公共政策(戴伊、政府選擇去做或不做)、公共性(彰顯公益、實踐公共目的)、現代(效率、回應、前瞻性)
3. 行政學定位:典範一(行政與政治分立, 古德諾)、典範二(行政原則時期, 尋求放諸四海皆準, 古立克)、典範三(重新研究官僚體制, 但比較行政的興起)、典範四(沒有企管跟行管, 只有一般管理)、典範五(出現較明顯區別, 例如:地方政府、公共利益、行政倫理)
4. 古立克 posdcorb:計畫、組織、組織人員、領導、協調、報告、經費
5. 費堯 5P:計畫、組織、指揮、協調、控制
6. 行政學特性:方法性(共同原則)、系統性(個案分析)、實際性、進步性、綜合性(科際整合)、正義性(公共利益與公民福祉)
7. 研究行政學目的:行政職位、管理+技術、企業與政府互動、af 公共組織、採取行動、建立管理科學(提高行政效率)
8. 行政管理與企管相同點:對象與方法相近(人財事物)、治事組織(民意、股東)、行政效率與服務品質(顧客至上)
9. 行政與企管差別:目的動機(公益 vs 私利)、一貫與權變(依法行政 vs 機動)、獨占與競爭、政治(民意)與管理、對外在環境的因應(立法控制、隨時因應)、所有權、管理重點(理論 vs 實用)、決策程序(分權與集權)、公眾監督
10. 公共利益的達成途徑:全鍾燮, 公民權利(是否有助於保障公民的基本權利)、民主程序、倫理道德、專業知識、非預期結果(符合短期的價值以及長期的政策效果)、民意、普遍利益、公開性

第 3 章 行政學理論發展:傳統時期(1887~1930)

1. 理論背景:以科學管理為基礎, 科學管理產生源自於工業革命所帶來的工廠管理問題, 為了解決一系列因工業革命所帶來的問題, 各種專家制定改革方案, 促成科學管理興起, 爾後被政府引進, 而成為傳統時期的管理科學
2. 理論主張:標準化、有系統、有計畫、充分協調
3. 行政研究背景:威爾遜, 可追溯至美國文官改革, 在一開始文官選拔制度以恩寵式的任命制度為主, 呈現政治分贓的情況, 故改革者主張政府部門的文官任命應該要回歸企業經營而非政治任命, 以文官功績與稱職程度為主
4. 行政研究內容:目的(以最有效率的方法作適當的事)、範疇(行政問題不是政治問題)、良好行政不分民主(台灣可以學習中共的行政)
5. 行政研究對行政的 af:實務(將行政從政治腐敗中解放出來, 以追求行政自律性)、理論(確立行政學與政治學的差異, 使行政學成為獨立領域)
6. 行政研究集大成:古德諾, 政治(國家意志之表現)、行政(國家意志之執行)
7. 管理技術學派背景:泰勒(科學管理之父), 延續威爾遜的觀點, 公行政的意義在於追求效率, 擺脫政治人物的形象, 再加上 1910 年代興起的科學管理運動, 使公部門追求效率的觀念轉變成一套所謂的科學原則
8. 泰勒主張:工作研究(動作與時間)、工人選擇、工具標準化、監督、工資

9. 管理技術學派方法:發展出一套科學(對工人工作每一要素)、以科學甄選工人、誠心合作、管理階層與工人均有相等的分工與責任
10. 管理技術學派:優(重視生產標準與效能)、缺(忽略心理及社會因素的影響)
11. 行政管理學派概念:費堯(現代管理理論之父),不同於管理技術學派著眼於基層工作改進,行政管理學派的研究中心是以中、上階層工作為研究核心
12. 行政管理學派內容:行政研究採一般途徑(技術、商業、財務、會計、管理、保安)、14 項管理原則(專業分工、指揮統一、層級鎖鏈、權力集中、權責相當)、組織固定原則(法人團體、命令統一、依賴同僚、權責相稱、搭橋溝通)、找出各種行政原理
13. 動態管理學派:傅麗得,團體額外價值論、衝突(控制、妥協、整合)、協調原則(直接、早期、互惠、連續)、權威觀點(情勢法則、最後決定)
14. 官僚模型學派:韋伯,官僚制度唯一理想型,並建立在合法權威上,三種權威(傳統、領袖魅力、合法合理)
15. 理想官僚體制特徵:依法行政、層級節制、去人性化、專業分工、永業化、年資地位計算薪資
16. 官僚體制缺失:忽略非正式組織、本位主義、鐵飯碗、減弱上級影響力、過度重視法規、實用性疑慮
17. 傳統理論缺失:強調機械觀念、重視靜態(忽略人)、封閉系統、不切實際(人除了錢還要有心理滿足)、僅憑個人知識經驗立下原則
18. 民主行政:抽象解釋為一套能夠實踐人類理想生活形式的治理機制,其主張政府必須回應人民需求,並須重視公道之分配,以實現社會正義,行政人員必須把握前述價值,並且履行主權受託者的角色
19. 民主行政特色:公共利益的表達、代表性、開放性、超越黨派、嚴防專業主義對民主的傷害、參與
20. 官僚組織與民主行政的差別:核心價值(經濟 vs 人性尊嚴)、政治(行政中立 vs 政治與行政不分開)、政策分工(執行 vs 執行+規畫)、發展方向(內部結構重組 vs 外部經濟社會環境改善)、權力分布(集中 vs 分散跟公民參與)
21. 如何調節官僚組織與民主行政:代表性、保障弱勢、公務人員積極參與決策、社區參與決策、官僚內部組織發展
22. 後官僚組織:對於韋伯官僚體系所做的反省以及批評,官僚制度論點過度強調法律層級權威、專業分工、無人情傾向等偏重效率價值的考量,而忽略人文社會互動,導致公部門呈現僵化、目標錯置等現象
23. 後官僚組織特性:海契克,權威(互信關係 vs 層級節制)、組織目標(重視組織使命)、法規制度(強調彈性)、組織分工(重視跨部門)、績效評估(講究公開參與)、官僚生涯規劃(不要求行政人員按階晉升,而是積極發揮專業能力)、變革的預期心理(有助於面對變動環境)

第 4 章 行政學理論發展:修正時期(1931~1960)

1. 理論背景:自 1930 年代開始,行為科學在美國興起,對傳統行政學術產生

巨大影響，在傳統行政學術裡，皆只重視規範性理論，亦即應如何，而忽略事實是如何，而導致理論與實際存在差距

2. 理論主張:重視非正式團體 af、重視實然面研究、研究方法轉變、科際整合
3. 霍桑實驗:人格尊重、情緒發洩(面談)、重視小團體、社會平衡(梅姚)、士氣(凱茲、共同目標與目標接受度)
4. 動態平衡理論:巴納德，互動體系(組織是人員互動的關係而組成的系統)、非正式組織(無意識、不定型的，透過自然因素而結合的組織)、貢獻與滿足平衡、權威接受(命令是否具有權威，需視受命者是否接受，而非下命者發布命令)、責任道德、溝通、主管職能
5. 權威接受原因:了解命令內容、命令不違背組織目標、命令符合本身利益、受命者有能力加以執行
6. 決策理論:賽蒙，古典經濟學派主張經濟人，亦即人類行為乃是追求最大經濟利益的自利行為，但決策理論認為現實生活中應為行政人，亦即人類因為具有太多心理與組織方面的障礙，而無法蒐集所有資訊，行政人員充其量僅能選擇令人滿意的方案而已
7. 決策假設:欠缺足夠資訊與知識、無法找出所有備選方案、找出備選方案亦無法排列優先順序
8. 以決策作為組織重點之原因:過去只講究執行、組織目標的達成必須透過相互配合、傳統未對組織成員如何做決策與影響其決策的因素做更深入探討、傳統行政學認為好的行為在本質上即是有效率的行政行為、行政活動是透過多數人來決定要如何去做的行為
9. 決策理性限制:心裡限制(欠缺決策技巧)、多元價值(不可能定理)、組織(本位主義)、成本、情境(慣例 AF)
10. 決策分類:賽蒙，計畫型(例行性的)、非計畫型的(透過啟發性問題解決工具)
11. 新管理決策科學:底層(負責生產)、中層(處理計畫型)、高層(處理非計畫型)
12. 滿意決策批評:既得利益妥協、忽略政治、忽略社會因素
13. 決策過程:情報(資訊蒐集)、設計(研究並評估)、抉擇(有限理性及滿意決策)
14. 修正理論的檢討:基本觀念(應然-實然)、組織理論研究(靜態到動態、非正式組織、組織平衡、群組腳色)、管理(監督到激發、消極到積極、專斷到民主、專權到溝通)、權力(下級接受度)、人事行政(管人到治事)
15. 行為科學的缺失:過於重視事實、忽視法律規章、避免價值判斷(有違社會科學)、忽略環境因素

第 5 章 行政學理論發展:整合理論(1961 以後)

1. 理論背景:系統理論崛起的背景主因有二，一為了同時改進傳統理論和行為科學皆因對組織與環境缺乏考量而產生缺失，二為了由於知識不斷累積並迅速擴展，產生高度專業化與分化，因而極欲發展新理論進行結構整合
2. 系統理論定義:林淑馨，所謂系統是指一種個體，在其中所有元素與其他元素之間都具有互動關係。簡而言之，任何相依存分子的組合，就是系統

3. 系統理論特性:部分間之交互依賴(屬於雙向行為)、系統需求、系統行為、開放系統、反鐫作用
4. 一般系統理論:鮑丁,靜態結構、可預訂的簡單動態、自動控制調整、開放、遺傳及社會層次、動物系統層次、人類層次、社會系統層次、形而上
5. 開放系統理論:卡斯特與羅森威,一般(文化、科技、教育、政治、法律、天然、人口、社會、經濟)、特定(顧客、供應者、競爭者、社會政治、技術)
6. 社會系統功能:帕森思,適應(彈性)、目標達成、模式維持(穩定性)、整合
7. 次級系統類型:經濟性組織、政治性組織、整合性組織、模式維持性組織
8. 次級管理系統:策略(模式維持與適應)、管理(整合與適應)、技術(目標達成)
9. 社會系統模式:霍曼斯,內外環境相依相存且相互影響,活動(人員執行)、互動(執行產生交互關係)、情緒(情感)
10. 系統理論限制:未經實證、過度強調開放、偏袒管理者、忽視組織文化、過度簡化方法與分析
11. 生態理論背景:雷格斯,二次大戰結束以後,許多殖民地紛紛獨立建國,因此,西方的行政制度、官僚組織等大量被移植到這些國家,但實施效果並不理想,究其原因因為是東西方國家生態環境有所差異而造成的緣故
12. 生態模型:農業(鎔合模式)、工業(繞射模式)、過渡期(稜柱模式)
13. 稜柱模式:異質性(不同體制同時並存)、刑式(政府制定法律)、重疊性
14. 權變理論背景:行政學理論可證實者大多普遍性低,普遍性高者又難以證實,故主張暫時放棄追求普遍適用的法則,先找出能適用於個別情勢知識
15. 權變理論主張:否定兩極、彈性(無絕對原則)、效率與效果、殊途同歸(條條大路通羅馬)、管理階層(分成策略、技術、管理層次)、管理人員職責、假如....則的解釋(假如代表環境,而則是管理)
16. 權變理論重要性:打破單一面向、整合理論與經驗
17. 整合理論研究功用:明確解釋組織現象、整合作用、管理更具彈性

第6章 新公共行政

1. 背景:對傳統公共行政的反思、公共政策學科的激盪、社會情境因素的影響、公共倫理與社會政治的援引
2. 第一次明諾布魯克會議背景:學者瓦爾多發現現行學術研討論與社會期刊顯然與社會環境脫節,且論點了無新意,再加上當時公共行政的研討會幾乎無年輕學者的參與
3. 第一次明諾布魯克會議主張:馬里尼,入世相關(走向實務)、後邏輯實證(社會公正為主)、適應環境動盪、新組織型態(協和式組織)、顧客導向組織
4. 新公共行政的影響:機關-議題、注意社會公平、拒絕行政中立、倫理自主性(對抗長官)、公眾信託者(文官)、精簡管理、著重變遷而非成長、主動參與(公民)、如何執行政策
5. 新公共行政對行政人員:社會公平促進者、機關變遷(促使機關自我調節)、代表性官僚(適度代表社會母體結構)、倡議性行政、非單一性(多重利益)

6. 新公共行政評價:打破政治與行政二分(但政治無所不在)、欠缺原創與可行性、過於理想、規範性價值難以界定、無法解決行政實務雙環環境(內部科層抗拒、外部民眾抗爭)、結構法令配套、零散觀點(不同論述的分歧情況)
7. 黑堡宣言背景:又稱制度化的明諾布魯克宣言，在 1970 年到 1980 年間，政治人物輕視與敵視常任文官，政治對話中充斥者一股反官僚、反權威、反政府的風氣，並且新公共行政的倡議已有時日，卻未被落實
8. 黑堡宣言內容:萬斯萊，公共行政意義(從憲法確定位階)、權威特質(追求目標、互動對象、所需技能)、機關觀點(機關的立場與觀點皆可表達)、公共利益、文官角色(捍衛憲法、人民受託、賢明少數、平衡論、分析與教育者)
9. 黑堡宣言主張:自我意識公益受託者、組織為達公益的制度性寶庫、憲政下治理正當參與者、促進多元公共利益
10. 黑堡與 NPA 的關係:理念上志同道合(重視社會公正與參與)、以制度為根基論述彌補新公共行政的不足(PA 應作為治理核心，且強調公共對話重要性)
11. NPA 重視事務官原因:真實的政府之所以能使其自身發生效力者，既不在於國會辯論，亦不在於皇帝敕令，而是繫於日常生活中行政事務的推行，這等事必操之於公務員手中

第 7 章 現代政府體系

1. 地方政府定義:一個得到授權的公共組織，在一個國家相對較小的領域範圍內，依憲法或中央法令之規定，自行處理地方區域事務，決定和執行有限的公共政策，且建立在地方民意基礎上及無主權之地方統治機關
2. 中央與地方區別:管轄區域廣狹、統治權來源(憲法或法令)、管轄事務(全國或事務)、有無主權
3. 地方政府特性:=政府(依法行使公權力)、地區性、層級性、地位及職權不及於國家、無國防與外交權、地方民意組成
4. 地方政府功能:因地制宜、奠定建國基礎(為民權與民生主義實現的基礎)、促進民主(地方自治)、解決民生問題(經濟)
5. 聯邦制:係指聯盟或盟約，聯邦制的基本概念即是指政治實體之間一種永久的契約，並藉此創造出一個新的政治實體，但同時並未廢除原有的單元
6. 聯邦制特性:權力分立、成文憲法、憲法解釋(美國最高法院)、分享責任共識(美國、澳洲、墨西哥、馬來西亞、加拿大、印度)
7. 聯邦制背景:歷史相似、領土擴大、外在威脅、文化族群異質性(多樣性)
8. 聯邦制優點:地方擁有政治發言權、可分散政府權力、使多元社會可以團結
9. 聯邦制缺點:助長了分離勢力(魁北克省)、可能產生權力的矛盾與鬥爭
10. 聯邦制類型:美國(將特定權力賦予聯邦政府，而未賦予的權力則保留給各州)、加拿大(將特定權力授予省級政府，而將其他權力賦予中央政府)
11. 邦聯制:一種較為鬆散的綜合體，主要由地方單位保留主權權力，而非將主權交與中央政府，換言之，邦聯制是由許多自主的分子國組成，而這些國家是為了促進和完成某些目的，而成立的一種聯合組織體

12. 邦聯制特徵:各自握有主權、中央權力必須依靠盟國支持、結構較為鬆散(因為基於軍事)、即使法律違背中央也會有效
13. 邦聯制優缺點:優(有利合作、中央權力被適當約束)、缺(限制政策執行、政治不穩定-隨時可退出)
14. 單一制:中央政府具有最高統治權，並可依其意志隨意變更地方單位，相對地，地方政府不具有權威，其所作的一切必須得到中央政府的授權和認可
15. 單一制特徵:國會立法不會與地方計畫重疊、政策明確、權責明確
16. 單一制分類:黑吉，雙元制(地方與中央有明確區分，但地方無排除監督權力，英國為代表)、混合制(權力由中央擴至地方，法國為代表)
17. 單一制:優(全國立法統一、可以掌控地方施政、財政上比較經濟、外交比較圓滑、不會產生山頭主義)、缺(難以因地制宜、中央掌權有失民治理念)
18. 聯邦制與單一制比較:權限劃分(憲法 VS 中央)、地位保障(強 VS 弱)、自主組織權(自行決定 VS 中央制定)、有無參與中央(可 VS 無)、體制(分歧 VS 統一)
19. 邦聯制與聯邦制比較:對各分子國(不可以直接指揮 VS 可以)、條款修改(全體同意 VS 多數決)、違法行為(直接宣布無效 VS 訴之法院)、國會(無 VS 有)
20. 美國聯邦主義發展:現代聯邦主義(聯邦政府扮演更積極角色)、雙重聯邦主義(聯邦憲法造就了兩個獨立部分的政府)、協力聯邦主義(詹森創新式聯邦主義，強調不同層級的政府之間在提供公服的夥伴關係)、新聯邦主義(尼克森，國會立法將聯邦政府得財政收入中之一定比例撥給州政府)、新新聯邦主義(雷根，聯邦負起所有窮人醫療保健、成立信託基金、用完靠地方自己)
21. 中央集權制:認定國家政治是一整體，一切權利皆為中央政府所有並集中於中央政府掌握，地方政府只是中央政府為便利施政所分設地派出機關，對於事務的處理皆必須聽命於中央的一種制度
22. 中央集權特質:權力為中央所有、地方僅是派出機關、基於中央行政機關的指揮命令而行動、政策均由中央統一規劃
23. 中央集權制:優(不易造成地方割據、事權整齊劃一、不會權責不清、有效資源分配)、缺(政府專制、無法因地制宜、犧牲地方民意、阻礙地方自治)
24. 地方分權制:一個國家，將其治權的一部分賦予地方政府，授權地方政府自行處理，而中央政府僅立於監督地位的一種制度
25. 地方分權特質:權力源自憲法或法律、有自由裁量權、中央僅有立法監督權
26. 地方分權制:優(阻止專制、因地制宜、地方民主、回應民眾)、缺(地方失衡發展、無法保障弱勢、地方割據、地方派系)
27. 均權制背景:當前世界各國因應全球化趨勢，開始互相學習地方自治經驗，許多中央集權制國家開始採納地方分權之優點，而地方分權制國家亦開始能吸納中央集權制的優點，因而朝向整合制的方向發展
28. 均權制:以事權之性質作為中央與地方權限劃分之標準，簡言之，凡事務具有全國一制之性質者，劃歸中央，有因地制宜性質者，劃歸地方
29. 均權制:優:適合國情、避免極端、富有彈性

30. 直轄市原住民行政區地點:新北市烏來區、桃園市復興區、台中市太平區、高雄市那瑪夏區、高雄市桃源區、高雄市茂林區
31. 直轄市原住民行政區特色:法律地位(自治法人)、行政組織(選舉區長及區民代表)、自治權能(享有各項自治權)、民意(首長能快速因應)

第8章 人事行政

1. 演進:恩賜(專制)、瞻詢(資產主義)、分贓(政黨政治)、功績制(常任文官)
2. 功績制背景:美國社會步入工業化後,政府事務日漸複雜與多元,須具備專業能力與知識之公務人員來解決複雜問題,但分贓制所造成的弊端,無法解決日漸複雜的問題,故重視專業能力與知識的功績制開始發展
3. 功績制:透過公開考試、文官制度去政治化、職位任期保障以及設置文官執行委員會保護公職人員免受政策迫害等方式,增加政府處理專業問題能力
4. 功績制內涵:公開競爭考試、去政治化(依據專業能力達成任務)、職位任期保障(公職任期基於工作表現而非政治酬庸)、專責獨立人事(免於政客迫害)
5. 功績制原則:同工同酬、才能取向、健全訓練、不受政治迫害、揭弊機制的保護、維持工作效能
6. 我國推動功績制的障礙:人事法制(基礎性法律即待建制-對於整體公務人員的權利義務)、考選與任用制度(未能依職位需要設定多元評量)、考績與激勵(甲等人數比例過高、淘汰機制不彰)、培訓制度(職務升調限制過多、缺乏有系統的高階文官)
7. 功績在我國法制實踐:行政中立法(使公務員不去執行該法禁止行為)、考試法(成績不因考生身分而有差別)、任用法(秉持專才專業及適才適所)、考績法(信賞必罰)、升遷法(應就具有該職位任用資格人員,本功績制評定升遷)
8. 政務官與事務官:前者負責國家大政政策分針之決策,並隨著選舉成敗或政策改變而進退,後者依照既定方針執行政策之永業制人員,負責政策執行
9. 政務官與事務官相同:皆具公僕角色(為民服務)、皆屬於治者角色(政策制定)
10. 政務官與事務官相異:角色與功能不同、責任制度不同、任期不同、產生方式不同、人事管理方式不同(事務官須受到一般人事法規之規範)、政治權利不同(前者有黨政取向)、權責體制不同(政務官多居政要職)
11. 政務官與事務官衝突來源:經驗、背景(通才 vs 專才)、動機(個人榮譽 vs 機關榮譽)、角色(領導 vs 執行)
12. 政務官與文官之政策互動關係:彼得斯,正式模式(政策制定-政務官、遵命執行-事務官)、村落生活模式(事務官與政務官有相同的價值與目標,兩者之差異僅在生涯發展不同)、功能模式(村落生活模式延伸-村落是所有政務官與事務官垂直整合,但功能部門是各功能部門內兩群官員整合及與其相關之利益團體)、敵對模式(政務官與事務官處在對立面,前者重視解放組織,後者重視保護組織)、行政國模式(因現今政府業務量的擴增與質的複雜,以使立法與政務官無法掌握政府決策,該理論與敵對模式的差異,在於行政國模式的事務官已經完全掌握政策主導權)

13. 人事行政研究三大面向:羅聖朋, 管理(理性設計組織、效率+效能、達成組織目標、對理性執著)、政治(公共不等於私人、政治權力、代表性)、法律(公平裁決、抗辯程序-平等論述、運用協商與調解)
14. 管理面向特徵:組織設計(分化跟整合)、流程圖+目標管理、組織發展與文化、TQM、績效管理
15. 政治面向特徵:多元主義、自主性、與國會聯合、分權
16. 法律面向特徵:行政獨立、委員會、禁止片面接觸(平等原則)、獨立聽證(司法)、另類爭議化解(培養專業人才協商)、裁決人事配套(起訴簡報分析研究)
17. 品位分類:政府文官官階等第之區分, 以人為中心的分類, 其特徵是重人而非重事, 即將個人所具有的條件, 如學歷、資歷等作為等級畫分標準
18. 品位分類特徵:結構富於彈性、工作穩定(官階存在)、較簡單、等級劃分少(晉升幅度大)、名分為主
19. 職位分類:依據職位工作性質、工作繁簡難易、責任輕重以及所需資格條件高低, 將職位區分為若干具有共同特徵和運作便利的分類, 以作為人事處理基礎的一種科學方法, 亦即以事為中心, 等級隨職而定, 而非隨人而走
20. 職位分類特徵:責任輕重作為分類依據, 同工同酬、重視專家、權責分明、職務劃分多、職務有詳細說明
21. 職位分類結構:職位(工作)、職系(一個專門職業)、職組(相似職系組成)、職門(類似職組組成)、職級(工作性質相同)、職等(工作性質或主要事務不同, 但因難程度、職責輕重、工作所需資格條件充分相同)
22. 內陞制:當機關職位有空缺時由該機關內在職且職位較低人員來升任補充
23. 內陞制:優(升遷多、保持傳統、因材施教)、缺(不符適才適所、無改革產生、無法招收理想人才)
24. 外補制:機關職位有空缺時, 不從內部的低職等員工進行升任, 而是由外界挑選具有公務人員資格者以資遞補的制度
25. 外補制:優(吸引優秀人才、適才適所、易於改革)、缺(內部晉升困難、前途有限、同事不合)
26. 折衷制:為考量其相對適用性, 在機關內有職缺時, 部分採外補制、部分採內陞制, 其方法主要有限定界線法、規定比例法、升等考試法
27. 薪給原則:公平性(內在衡平-同工同酬、外在衡平-與外部相同、個人衡平-績效俸給)、適應性、效率性、年資性
28. 俸給制度障礙:實質公平(績效指標設計、績效評量不夠客觀)、程序公平(財政資源、參與代表性、決定倫理性)
29. 考績制度:公務人員的工作成績與服務狀況, 在一定期間內, 由監督人員作出總評, 考評之結果, 將作為升遷、調職以及獎懲的依據
30. 考績制度功用:健全人事制度、提升效率、利於發現人才、強化領導
31. 公務人員權利:受保障、受俸給、受職務上費用償還、受保險、退休、撫卹、其他(執行職務不受非法妨害)

32. 人事管理缺失:文官體制相對封閉與僵化、公務人員激勵與發展性的功能不足、行政中立文化有待建立
33. 人事行政趨勢:積極邁向消極(成長與發展)、法制化、功績制、專業化、科學化、民主與人性化、公務倫理重視
34. 高級文官制度 SES 背景:美國，傳統的功績制強調內升制，所以高階主管的甄補與任命權被總統收回去了
35. 高級文官制度特性:高級文官在不同單位間流通以便展現更廣泛公益視野、政治主管任命彈性、公共管理技能與專業能夠在不同組織間相互交流
36. 弱勢族群優惠政策定義:人生而平等是現代國家所遵奉之信條，但是在現今社會中，因工業革命帶來的經濟不平等，導致了社會上弱勢族群之出現，故要求企業必須重視女性、少數團體、身心障礙之聘僱與基本生活保障
37. 弱勢政策評論:避免過度影響市場機制、固定配額反而可能造成反向歧視

第9章 行政組織

1. 組織的意義:靜態的(組織結構)、動態的(人員的行為)、生態的(隨環境調整)、心態的(心理的觀點-感情交流)
2. 組織意象:莫根，機器(官僚制度)、有機體(隨環境改變)、大腦(全像圖組織設計)、創造社會實體、政治(不同利益)、心靈囚籠(被自己思考局限)、宰制工具(攻擊人類)、流變與轉變
3. 全像圖組織設計原則:講整體植入所有部分(透過組織文化、了解組織願景)、重疊重要性、必要多樣性(應付環境改變)、適中的規範(給予空間)、學習如何學習(對現行運作的質疑)
4. 首長制:管理職權由一人負責，優(事權集中、指揮靈敏、保守秘密、減少衝突)、缺(專斷、不夠周詳、不堪負荷、循私舞弊)
5. 委員制:管理職權由委員會負責，優(集思廣益、彼此監督、分工合作、合乎民主)、缺(事權不專一、彼此排擠、效率減低、不能保守秘密)
6. 行政組織特性:BOYNE，環境複雜程度高、環境穩度程度低、不特定社會事件影響高、目標凝聚力低、績效考評不合理、設計彈性低
7. 組織病象:規模龐大(溝通不易、控制幅度大、失去自我價值、首長獨裁、難以發揮創造力)、法規森嚴(喪失創造力、無法配合社會變遷、缺乏彈性、嚴重形式主義)、權力集中(思慮不夠周詳、缺乏民主、消極態度、自卑感)
8. 白京生定律:建立王國、成立越久員工素質越低、開會長短與議題重要性成反比、採用委員制數目提升、建築外觀與辦公設備日益新穎、將錢用完
9. 寡頭鐵律:密歇爾斯，領導者權力增加與組織龐大成正比，卻與成員權力成反比。溝通困難、不符民主、爭權奪利
10. 莫非定律:看似微小不起眼的事物，經常是問題的根源
11. 邁爾斯定律:職位決定立場、權責不相當、向上爭權向下攬權、伺候多名上司、愛說話、夾處上司與部屬間、服務惡化
12. 不稀罕效應:組織成員對革新計劃的抵制態度，認為只要忍耐就可不受影響

13. 彼得定律:組織皆有其成員能力不足的病象，所以造成組織退化
14. 組織病項改進之道:分權(聯邦或是功能)、民主、簡化
15. 組織衝突類型:賽蒙，建立王國(各單位都想爭取擴充職權)、背景不同(價值觀念不同)、不同團體意識(自己團體目標重要於組織目標)
16. 組織衝突正面 AF:更多點子、問題解決、澄清觀念、激發成長、工作績效
17. 組織衝突反面影響:有壓力、不信任、降低績效、對變革抗拒、離開組織
18. 團體衝突類型:參與決策的需要(資源分配、時間配合)、目標的差異(忽略組織總目標)、個人認知的差異(不同個人對組織決策認知過程所產生的差異)
19. 團體衝突正面功能:團體束縛(向心力更加強大)、團體凝聚(雙方更加團結)
20. 團體衝突反面功能:衝突雖然有增加團體意識與團體向心力的功能，但此一功能必須用在整體組織上，若是用在組織中的各個團體，會增加組織負擔
21. 團體衝突解決:面對問題、滑濶歧異、強迫決定(採用強制手段終結衝突)
22. 個人衝突:個人角色(角色內、角色間)、個人目標(雙趨-2、雙避-2、趨避-1)
23. 個人挫折模式:攻擊(對人或對物進行攻擊)、退讓(退化-回復原始反應、情緒孤立)、固著(用同一種方法解決不同事)、折衷(文飾-自我解嘲、補償)
24. 層級化:又稱垂直分化，即依據組織的垂直面向進行分化，該面向包含個人對組織的權力大小、對組織活動所具有的責任程度以及其控制幅度
25. 控制幅度定義:一個主管，直接所能指揮監督的部屬數目，是有一定限度的
26. 提升控制幅度要素:孔滋，部屬教育好、授權明確、計畫方針明確、工作內容變化少、業績標準明確、傳達指示技術良好
27. 分部化:將各式各樣的活動歸類到個別單位之中的過程，俾使各單位皆有明確的工作範圍，而每一工作範圍的主管皆有管轄的權力和負責的義務
28. 分部化類型:功能(目的)、程序(過程)、人或顧客(服務對象)、地區(地點)
29. 功能分部化:將同一性質工作置於同一部門，由該部門全權負責該功能執行
30. 功能分部化優缺點:優(合乎邏輯、專業分工、工作更易協調、符合經濟原則、職責明確)、缺(極權、單位多造成協調困難、本位主義、無培養通才)
31. 業務與幕僚:前者又稱實作部門，乃行政組織中實際執行及推動工作之部門，其負責擔任直接完成組織目標的任務，而後者係相對業務而言，乃行政組織中負責襄助或是職員業務部門的單位，通常不直接發生執行關係
32. 業務與幕僚衝突原因:社會背景差異(年齡結構差異-幕僚較年輕、教育背景、專業意識分歧)、組織結構因素(功能分化的差異-彼此工作類型不同、服務變成控制-利用幕僚控制下屬、幕僚對首長主動爭取-樂於承擔責任)
33. 如何調解幕僚與業務衝突:加強溝通、聽取幕僚意見、提供幕僚資訊、幕僚須了解全局、幕僚要有良好溝通技巧
34. 專案組織定義:又稱為矩陣或欄柵組織，部門之間的團隊組合，用以達成某種特定性的工作，亦即為解決某項問題而成立之組織
35. 專案組織特性:臨時性、動態(隨時變遷)、開放性、人員互動頻繁、為特殊目的而成立

36. 專案組織優缺點:優(任務明確、訓練通才、彈性、消除本位主義)、缺(職權衝突、人員變動大、雙重忠貞)
37. 組織結構理論定義:葉強尼以順從作為組織分類依據，又稱組織順從理論。所謂順從是在組織中上司對部屬使用各種權力與其所導致的部屬參與情況
38. 組織結構理論權力與參與情形:權力(強制性-生理壓力、功利性-物質資源、規範性-象徵性工具)、參與(疏遠型-懷有消極或敵意、計利型-獲取多少利益、道德型-崇尚組織所追求之價值)
39. 組織結構理論權力與參與互相結合:會產生 9 種情形，其中 3 種將其歸類為調和順從類型，意旨上司運用權力的目的與部屬參與的心態互相吻合
40. 組織結構理論組合情形:強制性組織(強制性與疏遠型的聯結，例如監獄)、功利型組織(功利型與計利型連結，例如工商機構)、規範型組織(規範性與道德性連結，例如：學校、教會)
41. 我國行政組織缺失:冗員、未符合業務、偏向中央集權、機關名稱混亂、溝通不足、法規繁多
42. 我國行政組織改進:機能一致(嚴格劃分事權)、編制彈性、加強分層負責、淘汰冗員、切實實行均權、因地制宜
43. 中央行政組織基準法:適用範圍(行政院及其所屬各級機關)、機關型態(機關、獨立、附屬機關、附屬機構、行政法人)、統一機關及內部名稱(院-部或委員會-署局-分署分局)、明定組織法規(一二三級法律定，其餘命令定)、明定獨立機關法源及其合議制成員任命程序(最為重要，增加組織彈性)、明定規模及建置標準(13 部、4 附屬、5 獨立、50 三級)、增訂行政法人法源
44. 授權的意義:不能超出授權範圍、指揮與監督、被授權向授權者負責、並非最高職位才得授權
45. 授權阻礙:心理(主管一切由自己來、缺乏地位安全感、不想失去權力，部屬-有名無實、怕犯錯、缺乏自信跟資源)、客觀(部屬能力、工作重要性、上司作風)、法制上(權責不清、法令過時、繁文縟節—推責任)
46. 職權:意指管轄權的範圍，行政機關可以根據其法定職權去訂立自己的責任範圍，並根據自己的責任範圍負有積極的興利與消極的除弊等功用
47. 授權定義:則是指上級賦予下級一部分的職權，去執行上級所交付的命令
48. 組織結構的要素:複雜性(依據其分工的精細程度)、正式化(依據規則與管制數量多寡)、集權化(依據決策職權由多少人分享)
49. 組織結構要素組合:機械性(複雜正式集權皆高，僵化、強調例行作業、SOP)、有機性(三要素皆低，結構彈性、迅速改變、不必監督-大家都專家)

第 10 章 非正式組織

1. 非正式組織類型:達爾頓，垂直共棲(長官下屬互相照應)、垂直寄生(下級寄生主管)、水平防守(某一類型人員集結，維護權利)、水平攻擊
2. 非正式組織形成原因:滿足友誼、追求認同、尋求保護、求發展、彼此協助
3. 非正式組織優缺點:優(改變文化價值、提供滿足感、有效溝通、社會控制-

約束力量、高度彈性-急迫問題、分擔領導責任)、缺(反對改變、角色衝突、傳播謠言、順勢-創新消失、徇私不公)

第 11 章 組織文化

1. 錫恩組織文化:器物、價值(事務或行為方式)、基本假定(不被質疑)
2. 揆恩及麥克葛雷斯:理性(效率、生產力、有清晰目標)、發展(抽象的願景、魅力的領導、創新)、共識(充分授權、活動分化、討論參與)、層級(穩定、控制、可預期性)
3. 雷曼與韋納:企業家型(個人魅力、功能價值)、策略型(傳統、功能價值)、盲從(個人魅力、菁英價值)、排他型(傳統、菁英價值)

第 12 章 組織氣候

1. 組織氣候:組織內部環境持久特質，成員會感受到這種特質，而行為也會受其影響，這種特質可以用一組特別的價值與以描述，換言之，組織成員對於組織中最重要者為何(服務或安全)的認知，就是組織氣候
2. 布萊克與毛頓管理格道:業績中心(工作多、關心少)、懷柔型(工作少、關心多)、無為型(工作少、關心少)、中庸型、理想型(工作多、關心多)
3. 李克特人類組織:系統 1(威脅強迫部屬)、系統 2(獎勵與懲罰)、系統 3(獎勵為主，參與與懲罰為輔)、系統 4(參與與獎勵)
4. 組織文化 V.S.組織氣候:特性(深刻、無法意識 V.S.組織氣氛)、方法論(人類學、定質 V.S.心理學、定量)、管理面(不易管理 VS 易於管理)

第 13 章 組織發展

1. 組織發展定義:班尼斯，組織發展乃是對組織變遷的一種反應，是一個複雜的教育策略，其目的在改變組織信仰、態度、價值觀念以及結構，以求適應最新技術與市場挑戰，並適應本身千變萬化的高度變動率
2. 組織發展技術:個人(感應訓練、管理格道、工作豐富化-透過良好工作設計，賦予員工更具挑戰工作內容與更高的自主性，擴大員工個人工作滿足感)、團體(透過團隊建立)、組織(透過團體間的討論)
3. 減少組織發展抗拒:成員參與、增加溝通、爭取成員支持、物質或精神獎勵、Lewin 力場分析理論(驅動力-發動變革的推動力量，例如參與溝通訓練增加信任、抑制力-抗拒驅動力的力量)
4. 組織發展抗拒的原因:傳統規範與價值、群體關係的改變、個人經濟利益、工作技術與方法變革、不安全感、權力結構關係
5. 組織變革方式:李文，解凍(強調領導者角色)、移動(變革幅度)、再結凍(持續變革後的組織文化)

第 14 章 行政溝通

1. 行政溝通:在組織中為達成某種目標或特定使命而進行團體合作行動時，民眾或機關成員對於機關問題、目標、任務、作法等事項獲得共同了解，使觀念與想法趨向一致，以利工作推展之過程
2. 溝通功能:羅賓斯，控制(員工表現合於期待行為)、激勵、情緒表達、資訊

3. 溝通角色:引導行動、協調行動、分享資訊、形塑人際關係、發展友誼信任
4. 溝通特性:互動性、媒介性(透過文字)、期待性(對方展現某種反應)、目的性
5. 行政溝通功能:人際關係核心、組織關係基礎、管理手段
6. 行政溝通種類:依結構(正式-法規層級節制與非正式)、依職務方向(下行、上行、平行、斜行)、回饋情況(單向、雙向)
7. 行政溝通風格型模:里斯和布蘭特，煽情者(高支配、高社會)、指導者(高支配、低社會)、支援者(低支配、高社會)、深思者(低支配、低社會)
8. 行政溝通障礙:語意上、心理上、地理上(組織龐大)、地位上、溝通方法上、時間壓力
9. 改善溝通障礙技能:客觀詞彙、設身處地、重視雙向溝通、有效傾聽、選擇適當訊息呈現方式
10. 電子溝通:是以電腦技術與電子通訊技術連結起來的溝通方式，舉凡網際網路、社群媒體等均為其溝通型態的一種
11. 電子溝通特色:人類世界成長最快、重新塑造人類生活、打破地理空間障礙
12. 電子溝通對行政機關的影響:有利(即時、打破地理空間障礙)、不利(增加成員的壓力、缺乏面對面溝通)

第 15 章 政策溝通

1. 政治傳播定義:PERLOFF，一個國家的政府、媒體及民眾，針對與公共政策相關資訊，所作的妥協與交易過程，個人或團體透過表達管道，把政治性訊息傳達給個人或團體，並希望藉此影響到其他人之過程
2. 政治溝通重要性:民主參與、決策制定、動態組織、人格尊重
3. 政治傳播的要素:傳播者、訊息、媒介、接受者、反應(啟發、改變、強化)
4. 政治傳播對民意影響:議題設定、欲式效果(催化民眾)、框架(影響民眾態度)、樂隊花車、第三人效果(對自己影響遠低於他人及認為政治傳播不好)
5. 二階段傳播理論:投票行為根據家人與朋友閒談間來決定，一階段(大眾媒體傳向少數意見領袖)、二階段(意見領袖透過口語傳播至朋友與周圍的人)
6. 多階段傳播:民眾不全然是被動的，會主動搜尋資訊(電腦、網路、媒體)
7. 影響政治溝通的因素:政治信任感、政府正當性、傳播媒介特性

第 16 章 傳播媒體

1. 大眾媒體:發出訊息之溝通者可以同時發出單一訊息給大批接受者，而溝通者與接收者卻不必面對面對接觸，其種類甚多，如電視、報紙、等均屬之
2. 大眾媒體對政治影響力:多元主義(促進政見相互辯論)、市場模式(僅為反映閱聽人想法)、菁英價值(不成比例地反映自由派知識份子與保守派中產階級想法)、主流意識型態(傳播資產階級觀點)
3. 傳播媒體功用(對國家發展):形成發展風氣(見賢思齊)、協助發展計畫擬定、傳播知識、奠定現代人格基礎、監督發展工作進行
4. 傳播媒體的功能(以行政機關投入要素):民意表達、民意型塑、溝通橋樑、教育民眾、監督官員

5. 傳播媒體的缺失:壟斷、內容偏差、預設立場、過分商業
6. 網路民主:資訊科技的發展穿透了組織間的界線，而公民與政府界線也因為一連串資訊革命而改變，公民可以透過網際網路，直接進入政府所提供的資訊系統，而與政府部門進行對話，故現行民主以前進至網路民主的世代
7. 網路民主類型:遠端(線上聯署)、網路(用電子科技直接實踐，電子投票)、電子民主(利用電子媒介進行公民參與，線上審議)
8. 網路投票風險:數位落差、安全、不實假身分、記名、計票(可被更改)
9. 電視媒體對民意不具有重大影響力:電視媒體的影響力在於強化人民既有的觀點，亦即電視媒體僅有強化效果而不具有改變的能力。由於人民的政治觀點大都經由家庭社會化而來，其思想觀點一經塑造成功，就不易輕易改變，並可抵擋來自不同政治觀念的推銷
10. 傳播媒體對公共管理者的 af:成為政策議程設定者(大眾媒體為現代民眾對於政府相關資訊的主要來源，對於民意的形塑及匯集扮演重要角色，由於現代科技的發達，促使傳播媒體影響力更為無遠弗屆)
11. 大眾媒體影響公共管理者途徑:中立的信差、商業競爭追逐議題、以本身偏好影響政府施政
12. 公共管理者對於媒體策略:與媒體建立互信基礎、隨時準備為政策說明、設置專門公關幕僚
13. 傳播媒體:優(直接民主、監督施政、修正民眾觀點)、缺(壟斷媒體、操控政治訊息、強大社會影響、非中立、不受制衡第四權、侵害個人隱私權)
14. 政治偏袒:政治偏差，在政治觀點表達上系統性地偏袒某一團體的價值觀或利益，該偏差的產生，基本上跟溝通者的意見相關，但卻與事實相差甚遠
15. 政治偏袒原因:主要出自於編輯、記者等各種大眾媒體的價值與意見，抑或源自於大眾媒介與經濟、社會菁英間利益的結盟
16. 政治偏袒形式:政黨、宣傳、無意、意識型態
17. 大眾媒介與治理的關係:改變政治領導、衝擊政治文化、影響政策制定過程

第 17 章 行政資訊管理

1. 行政資訊管理:針對組織運作的內外環境因素，所進行之資訊蒐集、分析、解釋、分派、運用等管理活動
2. 行政資訊管理公私差異:卡斯巴利&湯姆森，責任高(專案目標)、困難度高(官僚抗拒改變)、革新標準高(政策漸進特質)、權威低(公部門較沒權威)
3. 決策支援系統種類:語言(相互溝通)、知識(資料庫-儲存問題領域、資料庫管理-修正問題領域)、問題處理系統
4. 影響資訊系統成敗因素:策略階層(是否具有改變勇氣)、管理(重視工作技術層面)、技術(了解改變的原因)
5. 影響資訊系統成敗因素對策:運用多元標準評估、避免將資訊系統作為個人報償、系統規劃必須漸進權變、資訊系統設計應注意與外在因素連鎖關係

第 18 章

1. 行政倫理:陳德禹，行政生活中，主體間(行政人員與行政機關)正當關係及正當行為準則之一種規範秩序，亦可說是行政人員與行政機關推動政務、處理公務時，應有之倫理道德規範
2. 行政倫理內涵:防制性(矯正負面行為)、促進性(擴及正面思維的提倡)
3. 行政倫理功能:維持紀律、活化創新、提升政府治理、增進人民信任
4. 行政倫理核心概念:價值(對某種事物在感情上的深度確認)、道德(一種意思觀念和行為取向標準)、責任(行政倫理的實踐必須課予行政責任)
5. 道德 VS 倫理:道德標準較高、道德有正式社會角色、道德有特定客觀觀念
6. 行政中立法:符合(加入政黨、配偶或一親等為公職候選人可站台為助講、登記為候選人)、不符合(兼任政黨職務、主持集會、公開站台、遊行)
7. 行政倫理概念實踐:個體和總體面(個人 V.S.公共政策)、靜態和動態面(法規 V.S.社會變遷)、實體面和過程面(一套實質原則-尊重 V.S.檢定質疑思考過程)、消極和積極面(不違反倫理 V.S.提升倫理水準)
8. 強化行政倫理:法制化、教育功能、執行機關有效配合、統合法規以資明確
9. 行政倫理困境:權威衝突(自我價值與法律)、角色衝突、利益衝突
10. 改善行政倫理:華偉克，公共取向(理解公益)、反省性選擇(深入了解政策目的)、程序尊重、手段限制(比例原則)、真誠
11. 現代為何重視行政倫理:誰來監督護國衛士(大政府時代來臨)、官僚體制課責(客觀上是否服從命令遵守法律)與責任(主觀上是否具有專業與道德素養)
12. 行政透明:將政府的資訊與資料，開放給民眾申請取得，目的是為了增加人民對政府的信任與認識。開放政府的概念不只是讓人民可以取得政府的資訊，最重要的是透過資訊科技設備讓人民可以更為方便的取得電子資訊
13. 行政透明的內涵:第一個層次(公部門有釋放與公開足夠的資訊)、第二層次(政府必須積極的去與民眾溝通協商，而不只是單純公開資訊)
14. 行政透明內涵:政府透明度與課責性、提升人民生活品質、促進經濟發展
15. 我國在開放政府上的措施:目的(落實陽光法案，並實行課責透明)、措施(2005 資訊公開法、2013 年制定相關作業細則，並由國家發展委員主導政府開放資料的推動策畫，期望落實無償提供與開放格式)
16. 陽光法案:民主社會中，人民有知道政府在作什麼的權利以及政府如何做成決定。易言之，即是人民有知的權利
17. 我國開放政府四大精神:透明、參與、涵容(重視多元利害關係人)、課責
18. 行政中立定義:陳德禹，以行政體系觀之，即是公務員對於政治事務保持中立，若以個人角度觀之，在責任上，應盡忠職守，在立場上，應不偏不倚，在態度上，應無所徇私，在角色上，應盡心盡力
19. 行政中立目的:超越個人政治理念(不偏袒某一政黨或政治團體-政治中立)、避免立法機關或是利益團體的干擾、超越個人價值(即以中立能力處理政務)
20. 如何改善行政中立:以公務人員基準法為主。旋轉門條款(又稱競業禁止條款，公務人員離職 3 年內後不得從事與離職前 5 年職務直接相關之營利事

業董事)、相對服從主義(行政人員對於長官的命令有服從之義務)、應禁止的行為(罷工、不得請託或關說)

21. 推動行政中立方法:陳德禹, 制度建立(政制結構-政黨與政府機關有界限、文官制度-政務官與事務官各有不同角色)、文化培養(事務官-有實踐行政中立之價值觀、政務官-有無遵守行政中立之意願)、行政程序(對裁量權之限制)、行政倫理(行政核心價值-廉政、忠誠、專業、效能、關懷)
22. 行政文化:在某特定時空環境下, 政府機關公務員與民眾對行政體系及其運作所具有的理念、行為模式、人際關係、生活方式、價值信念
23. 已開發國家行政文化特質:理性、功績、相對、冒險、事實、行政中立
24. 開發中國家行政文化:權威、家族、姻緣、形式、人情、通才、特權、官運
25. 開發中國家之行政生態:政治菁英有致力發展決心、社會高度依賴公部門領導、政治不穩定、各項政治面貌均發展不均衡
26. Z 理論文化:威廉大內, 長期雇用、緩慢的升遷率、參與共識的決策、對團體的決定人人負責、全局取向 (培養全人)
27. 行政計畫時間:即時(立即)、年度(1 年)、短期(1~2)、中期(2~6)、長期(6~)

第 19 章 行政領導

1. 行政領導:權力(層級節制)、管理(促使合作)、影響力(改變他人)
2. 行政領導功能:保持團體關係、達成團體目標、增進屬員的交互行為
3. 行政領導的權力基礎:雷芬, 獎賞、強制(懲罰)、合法(規範)、參照、專家(自然領袖)、資訊、關聯(連針人, 機要秘書因為接近首長他人不敢得罪)
4. 三分式領導:獨裁式(怠工)、民主式(分享權力)、放任式(部屬自行處理)
5. 情境領導理論:赫賽, 視被領導人人格成熟度, 督導(意願低能力低)、推銷(能力低意願高)、參與(能力高意願低)、授權(能力高意願高)
6. 路徑目標理論:豪斯, 原因變數(指導型、成就取向、支持型、參與型)、中介變數(部屬、環境特質)、結果變數(績效及工作滿足感)
7. 權變領導理論:費德勒, 決定領導效能三變數(領導者與部屬-信任、任務工作-工作性質是否明確、職位權力-獎懲), 工作導向(有利、不利情形)、關係導向(有利不利之間), 可透過組織工程來改變情境(改善與部屬關係)
8. 轉換型領導:伯恩斯, 領導是一種領導者與部屬之間相互影響關係的演進過程, 透過此一歷程, 領導者與部屬的工作動機與合作道德得以提升, 透過人際互動得以促進組織社會系統的改變與組織體制的變革
9. 轉換型領導理論基礎:貝斯, 交易型領導的貢獻滿足平衡論的擴大與延伸, 但同時加入魅力型領導的元素
10. 交易型、魅力型與轉換比較:轉換型領導是交易型的擴大與延伸, 兩者雖有不同, 但並非彼此排斥, 一個領導者可以同時表現兩種領導行為, 同時也可能結合魅力型領導的特質, 故領導者會有自信地為組織定位遠景
11. 轉換型領導的構成要素:個別關懷(發展、親合、輔導)、動機啟發(雙向溝通)、才智激發、相互影響

12. 轉換型領導的特質:創造前瞻性、啟發自覺意識、掌握人性(個別差異)、鼓舞動機、樹立個人價值、樂在工作
13. 轉換型領導者修練:哲學思考(批判反思)、辯證思考(立場轉化)、內省真理、培養全人人格、理性與直(文學)觀互補
14. 轉換型領導策略:邊尼斯與納魯斯，遠景(引起注意)、溝通(傳達意義)、定位(增加組織信賴感)、施展己身才能
15. 管理者與領導者之差異:卓茲尼克，目標(依實際需要設定 vs 依個人理念型塑)、工作(促發成員之互動 vs 針對議題作出新的選擇)、人際關係(關心工作完成之方法 vs 關心工作對成員的意義)、自我(隨遇而安 vs 孤立分離)

第 20 章 行政責任

1. 行政責任意義:廣義(行政責任係指行政人員對國家所需承擔的職責和義務，即國家法律所規定的應由行政人員所履行的社會責任)、狹義(指行政人員在代表國家實施行政管理活動時，因其違法或未履行職務相應職責與義務，所應承擔的政治的、行政的與法律的後果)
2. 行政責任內涵:史塔寧，回應(無回應、謹慎、高度-系統化資訊蒐集、完全-全盤接受)、彈性、職能、正當程序、課責(對誰、內容-適當裁量)、廉潔
3. 行政權力擴張:因戰後重建而生，自由思想修正、貧富不均、立法權失能(幕僚不足、程序耗時)、司法權退縮(資訊科技高度發展)
4. 行政責任確保途徑:吉伯特，內部、外部、正式、非正式
5. 內部正式途徑:行政控制(古典責任層級節制-決策程序公平-幕僚機關協助-機關協調分工-上級監督不當行為)、調查委員、人事主計政風雙重隸屬監督制(人事行政總處、主計總處、法務部廉政主管+各級行政機關首長)
6. 內部非正式確保途徑:代表性科層體制(反映社會人口組合、優惠雇用行動-弱勢優先)、專業倫理(法典化)、弊端揭發
7. 外部非正式確保:議會控制(質詢)、司法控制、行政監察員(監察委員)、選舉
8. 外部非正式途徑:公民參與、傳播媒體、資訊自由
9. 三元責任:哈蒙，政治責任(投機主義、形式化、權威物化-搬弄法令規章)、專業責任(為自身牟利、教條化、價值判斷)、個人責任(沒有責任、不獨立)
10. 行政責任障礙:責任動線衝突(兩難困局-自我及機關、徘徊踱步-首長及議員要求、政府夾層-中央與地方)、責任內涵(無臉-不易確認違法、多手問題)
11. 課責監督困難:專業資訊增加(比監督者有優勢)、專職地位優越性(無法監控的範圍)、人事制度保護、反制法則(上級與部屬互相抗衡)、行政規模加大
12. 行政權力控制方式:議會控制、法院控制、公民控制、行政自律、民營化

第 21 章 行政革新

1. 行政革新理由:環境(快速變遷)、管理(提升政府績效滿足期望)、實踐現代角色(回應性、代表性、責任性、可靠性、務實性)、改善國家國際形象
2. 行政革新影響因素:內在(行政職能擴張、公務人力待加強、機關組織封閉)、外在(社會整體快速變遷-民眾期盼高、國際情勢大幅變動)

3. 行政革新定義:凱登，刻意地運用權威及影響力，所引導之行政轉變作為，關鍵在於政府領導者如何結合革新盟友與開明文官
4. 行政革新目的:履行國家發展、履行現代政府角色、增強系統生存
5. 行政革新範疇:行政業務現代化科學化、行政風氣革新、行政效率提高、行政業務制度化、行政人事革新
6. 行政革新類型:殷格瑞和艾森柏格，結構革新(結構組織規模)、技術(減少文書)、關係革新(縮減永業制對政策執行過程的影響)
7. 行政革新途徑:官僚制改進(減少權力集中)、中央地方並重(法制化、稅收、人力、效能、管理體制)、行政管理制度確立(管理功能、人情事物關係)、行政中立維護(泛政治化、政治行政互相配合、借重事務官、權位為主)
8. 革新策略:公私協力、簡化流程、分權、組織調整(組織精簡)、教育訓練
9. 我國過去 10 年改革內容:基本精神(地方可以做的，中央就不做，民間可以做的，政府就不做)、去四化(去任務化-解除管制，不在執行某些業務、法人化-打破政府與民間二分法，行政法人法、地方化-地方制度法-加強跨域治理，促成五都出現、委外化-將業務委託民間辦理，BOT)
10. 我國行政改革評析:欠缺務實問題診斷(國立中正文化中心在法人化後，依然接受教育部高額補助)、政府腳色定位問題(先進行政府定位、次進行政府結構再造、最後在執行行政業務再造)、太過依賴法律修訂(立法院不見的有足夠素質進行政府再造)、再造工程受政治影響太深(選票考量)

第 22 章 公共關係

1. 公共關係:林淑馨，政府部門為了建立及鞏固本身和其他成員、相關單位與其他受惠人關係的專業管理和雙向溝通技術與藝術，藉以爭取組織成員與社會大眾的認同、了解與接受，進而與之合作，故公共關係是屬於組織的外部環境管理，具有很強的社會互動性
2. 公共關係功能:直接功能(宣揚理念、了解公眾需求、與環境溝通、塑造社會形象)、間接功能(輔助危機管理、深化個人作用、進行遊說)
3. 公共關係溝通理論模式:新聞代理、公共資訊模式(告知大眾正確資訊)、雙向不對等(科學說服)、雙向對等模式(互蒙其利)
4. 公共關係運作原則:信任、誠實、言行一致、溝通
5. 公共關係對象:內部員工、民意代表、大眾傳播界、社會大眾
6. 公共關係方式:新聞傳播、當面溝通、行銷活動

第 23 章 府際管理

1. 府際關係:夏福利茲和羅素，政府間交互關係的複雜網絡，其中高層級的政府單位會將收入分享給低層級單位，並責其符合某些條件以獲得補助，其範圍包含上下層級政府、平行間之政府以及不同層級不同不相隸屬之政府
2. 府際衝突:權力不對等、本位主義、資源不對稱(中央錢比較多)、權責不清
3. 如何改善府際衝突:權責分明、尊重地方、建立夥伴關係(自然資源共享)、培養行政一體、溝通、善用府際管理

4. 府際管理:關注政策執行面的問題與解決，乃期待透過非層級節制的網絡行政，以協商與談判化解衝突，並達成特定目標
5. 府際管理內涵:達成特定目標、協調整合過程、管轄權間管理(各單位全力管理)、行動取向
6. 府際管理特質:目標+行動導向、管轄權間管理、政策網絡管理、公私互動
7. 府際管理途徑:政策(發展地區)、方案、規範、規劃、發展(管理能力)、合作、運用(協商)、問題解決、系統調適(合法改變政府間關係-遊說、改革架構、現存組織、程序修改)
8. 府際衝突協調過程:準備(分析自己與對方的利益以及立場)、探查(探詢最主要對手的關鍵資訊)、提議(衝突雙方最早提出來的議題)

第 24 章 財務行政

1. 預算:國家在一定時間內，由行政機關預計政府支出與收入，使之收支平衡而編擬計畫，並經議會通過，作為該時期收支準則，通常以一年為期間
2. 預算的功能:政治控制(經由立法程序，系主權在民的展現)、實現經濟政策、財務控制(監督不必要浪費)、行政管理樞紐(有錢才能辦事)、維持財政(維持收支平衡)、法律拘束(須經議會同意，並具有法律基礎)
3. 績效預算出現時間:1949 胡佛委員會向國會的報告書
4. 績效預算改革原因:因項目列舉式預算(亦即傳統預算)僅作支出平衡的控制，無法說明各項計畫的成本，亦不能說明所花經費是否有造成期待的工作效果，且無法得知未來政府的施政計畫
5. 績效預算:預算編制是以政府應做的工作或服務事項為基礎，並彙總每一工作與服務事項所需的工作成本，以便政府能於會計年度完成工作計畫
6. 績效預算特色:工作計畫為基礎、成本會計、運用科學管理程序
7. 績效預算優缺點:優(事前知道成本、注重投入跟產生、易於審核)、缺(流於形式、難以量化、不願辦理長期計畫)
8. 設計計畫預算 PPBS 出現時間:源於 1915 年之杜邦公司，爾後由美國蘭德公司所採用，並首見於 1961 的美國國防部預算中，應施行相當成功，美國詹森總統遂於 1965 年正式採納，並應用在美國行政機關預算中
9. 設計計畫預算改革原因:美國國防部在以往將預算與軍事計畫作為兩個不相干的業務，故常常導致預算與計畫無法相符之情形，故美國國防部聘請蘭德公司協助發明設計計畫預算制度
10. 設計計畫預算:將目標的設計、計畫的擬定以及預算的籌編三者相結合在一起的一種預算制度，所謂目標設計，係指將機關目標予以明確設定，並擬定達成該方案之各種計畫，然後在運用經濟分析以及科學管理程序，評估選出最佳方案，最後在籌措執行該方案之經費
11. 設計計畫預算:優(多年度設計、持續檢討、彈性、重產出、考慮不同途徑)、缺點(目標模糊、明確量化過度偏重經濟層面、公務員不易接受)
12. 零基預算出現時間:由德州儀器公司所發明，並於 1977 年由卡特總統正式

實施於聯邦政府

13. 零基預算改革原因:基於 **ppbs** 雖強調目標導向，但國家總目標難以認定，且政府規模持續擴大，財政赤字日益嚴重，為削減政府財政負擔
14. 零基預算:將每一項業務以及活動均視為是一項個別之決策案，然後以系統化分析方法，就各個決策案加以評估，在按其重要程度，逐一評定各決策案之排名高低與優先順序，實際上，零基預算是以設計計畫預算為基礎，只是在決定預算分配之方法更為有效
15. 零基預算編製過程:確立機關、確立預算單位、編制(現有、最低、精進水準)、排列優先順序
16. 零基預算特色:以 0 為基礎、共同參與、繁雜、由下而上、長短期兼備
17. 零基預算優點:不受往年約束、刪除效益最低方案、長期且整體預算、預算分配彈性(優先順序)
18. 零基預算缺點:增加編制負擔(從零開始)、難以量化、適用業務有其限制
19. 新績效預算 **NPB** 出現時間:源自於奧斯本與蓋伯樂之著作，而於 1993 年被柯林頓總統採用
20. 新績效預算:進行預算決策時，以結果而非投入為專注目標，為達成結果，必須給予誘因以及授權各部會管理者彈性，最後依賞罰分明課予責任
21. 與傳統預算差別:**NPB** 重視興利，而傳統為了預防道德風險，以防弊為主
22. 新績效預算特色:彈性(允許年度結餘預算保留下年度)、結果導向(防弊措施去除)、績效掛帥(以績效決定撥款)
23. 新績效預算功能:協助預算資源合理配置(國會)、推動機關內部資源有效管理、作為財務報告基礎
24. 政府預算過程:編制(最重要)、審議(三讀、利益團體介入、立法院審議)、執行(分配預算、經費流用+預備金、追加預算)、決算(預算執行結果審核)、審計(預算運作是否正確:財務健全、依照法令、衡量政策績效)
25. 預算困境:編制(由上而下可能缺乏通盤規劃、由下而上則可能出現各自為政)、審議(買票、政黨協商)、執行(追加預算、採購舞弊、執行進度落後、消化預算)、審核(缺乏績效整體評估-偏重財務收支與會計帳目的審核，而流於只是預算進度報告，而非計畫績效報告)
26. 審計:政府於行政機關以外，特設獨立審計機關，根據國家預算法、審計法及有關法令，運用科學方法，對政府財政收支活動、報表為審核，查明有無錯誤、不忠或是不法之情事，以考核其施政成果，並提供積極性意見
27. 審計功能:財務是否健全、依據法令程度、審核政府施政績效
28. 我國審計機關設計:我國因為採行五權分立的制度，故審計獨立於立法機關另外隸屬於監察機關，其審計長由總統任命，並經立法院同意後產生。另外，監察院對於採購案的招標決標也扮演主動稽查而不是被動審查的角色
29. 審計在我國預算中所扮演的角色:審計在我國所扮演決算審核的角色，決算為行政機關自行統計一年來所支出與收入的預算，審計部根據決算結果做

出最後的監督，並協助立法機關審視政府在這一年來所獲得的經費流用過程，並找出不符合法律與公益所允許的行為，進行刑事或行政法上的裁處

30. 主張財政集權的理由:避免地區發展不均衡、解決外部性問題(地方政府產生許多外部性，但其資源可能不足以處理)、公共財的生產規模經濟(需要很多人使用才能符合其價值)、避免社會福利給付標準不一、建立整體財政政策
31. 主張財政分權的理由:因地制宜、不同公共財有不同生產規模、促進政府間的競爭、以補助款解決地方發展失衡問題、以協調合作解決外部性

第 25 章 激勵

1. 內容理論學派:何種因素可以激發或引起人員從事行為，也就是探究人員內心深處到底有那些需要、動機等，這些因素被認為是個人的一種內在屬性
2. 馬斯洛需求層級:認為人類有五種基本需要，分別為生理、安全、愛與歸屬、尊重以及自我成就需要，這些需要由低而高，循序漸進，組織必須要設法滿足成員這些需要，才能發揮最高工作績效
3. 激勵保健理論:赫茲伯格，用於衡量影響員工對於工作滿意或不滿意的因素，防止不滿(保健因素)、帶來滿足(激勵因素)
4. 兩因子理論激勵因素:成就、責任、工作本身、升遷與發展、賞識
5. ERG 理論:生存需要、關係需要、成長需要
6. ERG 與馬斯洛的差別:強調挫折退縮途徑、同時具備兩種以上需求
7. 過程理論學派:激勵過程理論在於解釋人們為了甚麼選擇以一種特殊的行為模式來達成工作目標，亦即探討用甚麼方法與手段來激發人們工作意願
8. 期望理論:佛洛姆，一個人的行為反應是一種意識的選擇，而此種意識的選擇乃是基於對不同的行為策略，予以比較評價的結果
9. 期望理論運作:期望(特定行為會有特定結果信念)、價量或期望值(對偏好特定結果的強度)、結果或獎勵(分兩層次，某些方面的績效、第一層次結果期望產生的期望)、工具(第一層次導致第二層次期望值為 1)、選擇(選擇一種特定行為可能得到的特定結果)
10. 公平理論:亞當斯認為員工如果感覺所得報酬與其努力間有所差距，將會設法為了減少差距而努力，另外其差距愈大，就會愈努力去減少差距
11. 公平理論如何減少不公平:要求增加結果、設法減少投入、改換其他情況較差的參考人、設法改變參考人的投入與結果、離開現職
12. 增強理論學派:以史金納學習理論作為基礎，其重點在於探討工作人員被激勵的行為如何長久維持
13. 增強理論要素:人是被動的、關注焦點為行為本身、人們行為的改變來自於增強行為或經驗
14. 四種強化:積極增強(增加個人重複特定行為)、懲罰(減少個人重複行為)、迴避學習(預防不希望刺激的發生)、消滅(對於以前滿意行為不給予積極增強)
15. 增強理論批評:忽視個人行為特色、過分重視外在報酬、偏向實驗室研究
16. 激勵在管理上運用:改善管理方式(採權變式領導、對部屬授權與授能、訂定

良好獎酬、鼓勵進修、實施參與管理)、工作條件(改善工作環境與設備、建立良好績效評估制度)、工作設計(工作輪調、工作擴大化、工作豐富化)

17. 工作豐富化成功因素:對資源控制、責任擔負、反饋、工作進度、成就

第 26 章 行政法人

1. 行政法人:為執行特定公共任務，以法律設置具有公法性質的法人，希望藉由法律的創設，打破以往政府與民間二分法，使不適合由行政機關推動的政策，可以由一個不受行政機關人事以及預算所限制的行政法人來完成
2. 行政法人特性:以合議制為原則、人事及財務自主(人事-自行制定規章聘任、預算-自行編列預算)、目標管理及資訊公開、監督機關的任務(給予財務支持、避免過度干預、進行定期績效評鑑、進行業務監督)
3. 英國政署制度(Executive Agency):可稱執行署或是執行機構，英國於 2008 年採行續階計畫時，所設立的政署也是此機構的代表，在我國為行政法人
4. 我國行政法人背景:根據中央行政組織基準法規定，機關之組織型態包含機關、獨立機關、附屬機關、附屬機構、行政法人五種，並明訂行政法人的法源，並規定採合議制方式進行，並於民國 100 年訂定行政法人法
5. 我國行政法人現況:國家中山科學研究院(國防部)、國家運動訓練中心(教育部)、國家表演藝術中心(文化部)、國家災害防救科技中心(科技部)

第 27 章 參與式預算

1. 參與式預算起源:巴西，巴西於 1985 年恢復民主政體後，人民依然受到傳統官僚與貪污所苦，於是巴西當地的人民轉而訴諸像參與式預算的相關理念與訴求以期望能給巴西的民主帶來改變
2. 參與式預算:台北市政府公民提案參與式預算資訊平台，一種讓民眾透過公民審議及溝通協調方式，將政府公共資源做有效合理分配的決策程序
3. 參與式預算對預算影響:正面(自由決定如何使用預算)、負面(提案不切實際)
4. 參與式預算對官僚組織的影響:正面(跨領域合作)、負面(缺乏行政專業)
5. 參與式 vs 傳統:政治本質(直接 vs 代議)、實施範圍(區域 vs 整體)、公民學習動機(人民 vs 民意代表)、課責方式(人民 vs 立法部門)
6. 參與式預算發展條件:首長大力支持、公民社會能力、立法部門包容、財政資源彈性、實施範圍的慎選

本筆記歡迎轉貼、
分享，但不得作為

營利之用