**行政學筆記**

**Ch1行政學基本概論-**

1-1基本概念、1-2三大理論、1-3 NPA+NPM+NPS、1-4政府再造

**Ch2組織理論-**

2-1組織概論、2-2組織結構、2-3行政組織、2-4組織文化、

2-5非正式組織

**Ch3人事與財務-**

3-1人事行政、3-2財務行政

**Ch4公共政策與決策理論-**

4-1公共政策(4-1.1政策規劃與政策合法化、4-1.2政策問題、

4-1.3政策執行、4-1.4政策分析、4-1.5政策評估)、

4-2政策行銷、4-3決策理論、4-4政策環境系落與重要名詞

**Ch5行政環境-**

5-1公眾關係、5-2府際關係

**Ch6行政運作與管理技術-**

6-1(6-1.1行政領導、6-1.2行政監督、6-1.3行政計畫、6-1.4行政激勵、

6-1.5行政溝通)、6-2危機管理、6-3行政績效

**Ch7行政倫理-**

7-1行政責任、7-2行政倫理、7-3行政裁量、7-4行政文化

**名詞解釋**

**補充-**政治學、地方自治、公共管理

**人物統整表**

1. 美國聯邦政府原主張小而美政府→大蕭條
2. 羅斯福新政、**凱因斯主義**(政府介入經濟)

行政國 提供大量官員職位(政治任命)→政治分贓→1939赫奇法(政治中立)

1. 福利國1960年代 詹森大社會計畫GreatSociety

政策失敗、越戰失利、停滯性通膨→赤字、生產效率下降

1. 海耶克Hayek**新古典經濟學**(政府制須介入公共財、優等財)《通往奴役之路(1944)》歐斯洞Ostrom**公共選擇論**《公共行政的知識危機(1971)》→**新公共管理**(新右派)

Ch1 ****行政學基本概論****

1. 行政學起源：1887年**威爾遜**《**行政的研究**》政治行政分立、價值中立、行憲比制憲更困難、效率與效能。
2. 意義
3. 政治觀點：政府中行政機關管轄的事務。

魏勞畢Willoughby

古德諾Goodnow　「政治是國家的展現(表達)，行政是國家的執行。」

1. 管理觀點(1900~)：行政是事務處理之方法與技術。

費堯Fayol**POCCC、OSCAR**

古立克Gulick+尤偉克Urwick　**POSDCORB**

1. 公共政策觀點(1970~)：行政是政策之規劃與執行的過程。

戴伊Dye　政府選擇作為或不作為

伊斯頓Easton　權威性分配

1. 公共性觀點(1968~)：行政為公共利益服務。

瓦爾多Waldo　**新公共行政NPA**《**明布魯克觀點**》

萬斯來Wamsley+顧賽爾Goodsell　**黑堡宣言**

1. 綜合性觀點：行政是政府與公共團體以管理方法，經過政策運作的活動過程，維護公共利益並實現公共目的。
2. 公共行政界說新解

羅聖朋Rosenbloom政治、管理、法律三途徑

夏弗瑞茲+羅素政治、管理、法律、職業四界說

1. 行政學研究目的
2. 提高行政效率與效能
3. 使行政現代化
4. 培養行政通才
5. 促進行政的公平正義
6. 典範發展
7. 亨利的公共行政五大典範
8. 政治與行政分立時期(1887-1926)
9. 行政原則的確立(1927-1937)
10. 公共行政即政治科學(1950-1970)
11. 公共行政即管理學(1956-1970)
12. 公共行政即公共政策(1970-現今)
13. 定義：典範是信念(系統)、世界觀、觀察方式、普遍觀點、最高共識單位
14. 丹哈特的公共行政典範類型
    * 1. 行政控制典範(1950-1960)：

從方法學出發，以理性方式提升效率

* + 1. 組織學習典範(1960-1980)：

重視組織成員的感受，以實現雙贏目標

* + 1. 政治教育典範(1980-1990)：

認為行政作為須考量政治目的及架構

* + 1. 政治結構典範(1990-現今)：歐斯洞Ostrom

1. 行政國與大政府
2. 特色：政府職能擴張、組織龐大、公務員人數驟增、預算驚人、行政權擴張
3. 代表：瓦爾多Waldo、馬可仕Marx
4. 政府達成任務的執行工具
5. 政府成長理論
6. 行政學發展與定位

1900~1930 效率觀念與傳統理論、科學管理、行政控制

↓

1930~1960 人性觀念與修正理論、行為科學、人際關係

↓

1960~至今 動態觀念與整合理論、權變途徑與開放系統、系統分析

1. 公共性與民主行政
2. 羅聖朋Rosenbloom公共行政四面向

(公主釋憲)

1. 憲政體制
2. 公共利益
3. 市場機能
4. 主權特質
5. 公共利益的表達
6. 開放性
7. 代表性
8. 超越派閥黨團
9. 參與
10. 嚴防專業主義
11. 全鍾燮民主行政六特質

(公開帶團參訪)

**1-1基本概念**

行政意義的不同觀點

|  |  |
| --- | --- |
| **政治觀點** | * **魏勞畢Willoughby**　政治組織論-三權分立   認為「行政就是政府**行政部門所管轄的事務**」   * **古德諾Goodnow** (公共行政學之父)　政治運用論-二元分立   「政治是國家的展現(表達)，行政是國家的執行。」  行政則是扮演**政策執行**的角色 |
| **管理觀點**  1900-  受科學管理影響 | 將工商企業界注重效率及成本的觀念引進政府機關，以提高政府的績效，達成機關組織的目標(行政乃**事務處理之方法與技術**)。<109地四>   * **費堯Fayol**(現代管理學之父) 《一般管理與工業管理》 * **行政五大功能POCCC**：計劃Plan、組織Organize、領導Command、   協調Coordinate、控制Control   * **組織結構五大原則OSCAR**：目標Objective、專業化Specialization、Coordinate、權威Authority、職責Responsibility * **古立克Gulick**+尤偉克Urwick《**行政科學論文集**》 * **POSDCORB**解釋行政原則：Plan、Organize、人事Staff、指揮Direct、Coordinate、報告Report、預算Budge * **懷特White**「行政是為完成某種目的時，對許多人所作的指揮、協調與控制」 * **賽蒙Simon**「行政原則只不過是一堆行政諺語」 * 加森Garson+奧爾門Overman   **五項公共管理原則PAFHRIER**：  政策分析**P**olicy **A**nalysis、財務管理**F**inancial、人力資源管理**H**uman **R**esource、資訊管理**I**nformation、對外關係**E**xternal **R**elations |
| **公共政策**  1970- | 認為政府機關是政策制定、執行與評估的主體，行政是政策由制定到評估的**過程**。   * **戴伊Dye**「公共政策是政府選擇作為或不作為的任何行為。」 * 伊斯頓Easton「行政是政府對社會價值從事權威性分配的行為。」 |
| **公共性**  **1968-**  受NPA影響 | 行政為公共利益服務，認為行政人員應關注公眾的需求與願望，積極發揮「績效」、「回應」與「前瞻」三種角色功能。   * **瓦爾多Waldo**　**新公共行政NPA**《**明布魯克觀點**》 * **萬斯來Wamsley**+**顧賽爾Goodsell**　**黑堡宣言** * 雷內Rainey * **羅聖朋Rosenbloom**　管理、政治、法律三途徑 |
| **綜合性** | * 奈格羅父子Nigro * **張潤書** |

行政學研究途徑

1. **羅聖朋Rosenbloom** 三大研究途徑

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **管理途徑** | | **政治途徑** | **法律途徑** |
| **傳統管理途徑** | **新公共管理途徑** |
| 經濟、效率、效能 | 成本效能分析、**顧客**回應 | 代表性、回應性、課以責任 | 憲政權益、正當法律程序、個人平等權、公平性 |
| 官僚體制 | 競爭、形同廠商 | 組織多元論 | 裁決(抗辯) |

1. **行政學研究途徑─方法論**

|  |  |
| --- | --- |
| 制度研究途徑 | 從制度角度切入，探討政府機關結構、特性、權責狀況、實際運作狀況等層面。 |
| 結構功能分析途徑 | 從機關組織的結構面(靜態)與功能面(動態)探討。 |
| 系統理論途徑 | 對系統運作所涉及的要素加以研究。 |
| 模式研究途徑 | 透過建構模式的方式，以了解行政問題的前因後果及各變數的彼此影響關係，進而預測未來的運作。 |
| 個案研究途徑 | 以田野調查為基礎，建立第一手的接觸。為事實研究法。 |
| 比較研究途徑 | 行政生態研究途徑，透過不同國家、政府相似的行政問題進行分析比較。他山之石可以攻錯。 |
| **行為研究途徑** | 運用科學分析、解釋、預測個人或團體態度及行為、社會事實與政務實作的一種途徑。 |
| **實證研究途徑** | 採取實證調查方式，對行政問題所涉及的各項變數，進行科學的、量化的分析，目的是從描述性的瞭解及推理性的作用作規範性建議。Ex.胡桑實驗 |

公共行政典範分析

＊**亨利Henry**公共行政典範概念：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **I** | **政治與行政分立時期**  (1887-1926) | **【經濟與效率的研究】強調政治與行政分開，前者是政策制定，後者乃政策執行，兩者應嚴格區分。**  公共行政學的研究定向在政府的官僚體制。   * **威爾遜Wilson**《**行政的研究**》：政治與行政應二分、行憲比制憲困難、**價值中立** * **古德諾Goodnow**《**政治與行政**》   「政治是國家意志的表達，行政是國家意志的執行」   * **懷特White**《**公共行政研究導論**》 |
| **II** | **行政原則的確立**  (1927-1937) | **【機械的效率觀】建立放諸四海皆準之行政原則，以達成組織的目標。**  行政學研究定位在於政府的組織體制，焦點放在研究定向的確立。<107初>   * **魏勞畢Willoughby**《公共行政的原則》 * **古立克Gulick**與**尤偉克Urwick**《**行政科學論文集**》**POSDCORB** |
| **III** | 公共行政即**政治科學**  (1950-1970) | **【個案研究與比較行政】行政學是政治學的附庸(次等公民)、行政學的低潮期**  公共行政成為政治學研究的重點或興趣範圍之一   * **高斯Gaus**《公共行政理論趨勢》**個案研究法與比較研究法** * **雷格斯Riggs**《**公共行政生態學**》 |
| **IV** | 公共行政即**管理學**  (1956-1970) | **【類同管理】公共行政與企業管理相同，應學習企業經營效率，缺乏對「公共性」的探討**。強調以**管理科學及量化**的方法從事公共事務的研究。  組織發展OD   * 韓德森Handerson《當代美國公共行政綜論》 * 馬奇March《組織手冊》 * 湯普遜Thompson《行動中的組織》 |
| **V** | 公共行政即**公共政策**  (1970-現今) | **【多元典範】**公共行政脫離政治學和行政學，多元化呈現公共性  **全美公共事務與行政學院聯盟NASPAA**「公共行政獨立自主的里程碑」 |

<107、105地五>

＊**公共行政思想演變過程**(最新)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **I** | **公共行政的萌芽**(1887-1930) | 政治行政二分、行政科學化 |
| **II** | **行政原則的整合**(1930-1945) | POSDCORB |
| **III** | **行政原則的瓦解**(1946-1950) | 賽蒙Simon對行政原則的批判，強調行政應重視客觀驗證的事實問題。 |
| **IV** | **行政的智識危機**(1950-1970年代) | 行政學被視為政治科學與管理科學 |
| **V** | **公共行政的自我定位**(1970年代-) | 出現NPA、NPM及治理 |

＊**丹哈特Denhardt公共行政典範類型**：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **客觀** | **主觀** |
| **組織** | (一)**行政控制典範**(1950-1960) (實證主義)  從方法學出發，以理性方式提升效率   * **威爾遜Wilson** * **泰勒Taylor**：科學管理 * **韋伯Weber**：合法理性的官僚制度 * **古立克Gulick**與**尤偉克Urwick POSDCORB** * **賽蒙Simon理性決策理論**：「傳統行政學的行政原則是行政諺語。」<106初> | (二)**組織學習典範**(1960-1980) (人文主義)  重視組織成員的感受，以實現雙贏目標   * **哥倫比斯基Golembiewski組織發展理論**   工作與倫理的接合、倡導合作及共識體系  道德管理(人文主義價值為核心的管理)  「**分權**」是解決核心道德問題之良方  行政人員必須懸置「行政實體單由經驗事實構成」的想法(客觀→主觀)<108身五> |
| **政治** | (四)**政治結構典範**(1990-現今)   * **歐斯洞Ostrom**的**公共選擇途徑觀點**為代表   **經濟學**運用於公共行政，強調理性和效率  博弈理論  提出**民主行政典範**  多元、分權：多元權威決策中心、行政政治不可分  **<補充如下>** | (三)**政治教育典範**(1980-1990)  認為行政作為須考量政治目的及架構   * **瓦爾多Waldo民主行政**   批判理論與教育方式  「政治是希臘的，行政是羅馬的」  「服務性官僚、參與性官僚、代表性官僚」以專業菁英角色主導政策制定 |

* **孔恩典範**

典範變遷順序：常態科學→異例→危機→革命

哈伯瑪斯(Habermas)的認知旨趣

《**知識與人類旨趣**(1971)》

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **哈伯瑪斯**  三旨趣 | **丹哈特**  行政模式 | 內容 |
| **技術**旨趣 | **理性模式**  經驗－分析的科學研究 | 1. 實證論的社會科學(控制) 2. 理性決策過程 3. 工具性行動   ※導引人們注重新科技與新科學知識的不斷學習，會側重對技職養成教育與職場的教育訓練的重視 |
| **實踐**旨趣 | **詮釋模式**  歷史－解釋學的科學研究 | 1. 詮釋理論(現象學)(理解) 2. 情感─直觀 3. 表達性行動   ※導引人們著重理性批判、溝通行動、相互討論的學習 |
| **解放**旨趣 | **批判模式**  批判傾向的科學研究 | 1. 批判論的社會科學(解放) 2. 價值─批判 3. 教育性行動   人類要從權力跳脫出來，避免受到僵化的制度、科層體制、意識型態的宰制，追求**自主**和負責。  ※鼓勵人們透過論證去反省任何言詞行動，與規範制度的理由、背後的權力關係，批判任何被認為理所當然的不合理教條或意識型態，使公共領域所形成的共識更趨近理想。 |

**解放**旨趣＞＞**技術**旨趣和**實踐**旨趣。

Q：**行政的理性模式**在哈伯瑪斯Habermas看來是被**技術旨趣**所引導。<94普>

行政國與行政權力

1. **立法退卻的原因**
2. **行政部門是提案的主要來源**：

世界各民主國家大多數的政策或法案均由行政部門提出。

Ex.以我國為例，立法院審理之法案中，由行政院提案占75%。

1. 立法機關議事運作最重正當程序。
2. 議員不以議事為唯一事業。
3. 議會之幕僚組織及其人力不足，無以協助議員深入瞭解政策問題。
4. **政府成長理論** <99初>
5. 價值轉變
6. 社會發展
7. 經濟混合
8. 政治過程
9. 科層習性

★公共利益與公共行政

1. **公共利益所指公共的對象 傅德瑞克森Frederickson**

<101初、104原三、102+103+106身四、106地五>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **多元主義**模式 | **利益團體** | * 多元主義的政治運作就是一種利益團體對政府機關遊說施壓，以及利益團體彼此競爭的過程。 * 大多只反映優勢團體或強勢團體的利益，而忽略弱勢團體的利益。 |
| **公共選擇**模式 | **理性選擇者** | * 公眾會對政府的公共政策或是對候選人的政見進行評估 * 凡是符合其利益者便加以抉擇，即理性抉擇者。 |
| **代議政治**(立法)模式 | **民選首長**及  **民意代表** | * 民眾選出立法人員以代表公共利益 * 行政人員執行立法人員所訂定之法條。 |
| **服務提供**模式 | **受惠者** | * 所有接受政府服務的民眾皆屬受恵者。 * 認為公眾就是第一線行政人員服務的對象，亦即公眾乃是接受政府提供直接服務之受惠者   EX.接受公立醫院醫生診治的病患。 |
| **公民意識**模式 | **公民** | * 公民意識是指一種願意主動參與並熱中於公共事務，且對於憲法及立國精神具備一定知識者。具有公民意識的公眾其所追求者並不只是個人的自利，其還兼顧公共利益。 * 將公眾視為公民，乃是建構良善社會(good society)的基礎。 |

1. **公共利益的意涵** 梅爾Mayer <100初>

|  |  |
| --- | --- |
| 政治學 | 1. 整體利益 2. 社區利益 3. 個別利益 |
| 經濟學 | 對公共財作最佳的分配 |
| 社會學 | 1. 整體特性 2. 關係特性 3. 個人特性 |

1. 傅雷曼Flathman對公共利益的主張 <103普>
2. 將公共利益作為抽象哲學的思考，而非務實的手段。
3. 公共利益並非是政治科學維分析的目的而開發的工具，是政治對談的一環。
4. **公共利益的價值要素** **顧賽爾Goodsell**〈公共利益與公共行政〉

公共利益不僅是公共對談，亦是種公共行政。

1. 合法性與道德：依憲政與法令行事。
2. **政治回應性**：符合民眾和相關團體期望。
3. 政治共識
4. 關注邏輯性：建立政策倡導與規範目標的有效連結。
5. **考量結果**：須就政策的可能效果之有效性與利益提出說明，政策的推薦是建構在可檢證的利益與效能基礎之上。
6. 議程的察覺：關照到社會的需求。
7. **公共行政主要具公共本質 傅德瑞克森Frederickson** <101初、101身四、105普>

1997年針對公共行政中的一般理論提出四個要素

1. **憲政體制**：羅爾Rohr認為政府的正當性來自接納憲法原始的初衷，包括立國精神，而非民主選舉。
2. **德性的公民**(the virtuous citizen德性公民理論)：

哈特Hart指出，實踐德性公民四面向：

(1)民眾須了解國家立國文獻 (2)信念

(3)承擔個人的道德責任 (4)謙恭有禮。

1. **對集體與非集體公眾的回應**。
2. **慈悲與大愛**：對憲法尊敬及慈悲展現服務意識。
3. **公共行政的獨特性質** <108原四>
4. 公共行政的活動深受法律規章與規則程序的限制(即依法行政)
5. 權威的割裂許多公共組織除了要向上級行政單位負責外，同時亦得考量其服務對象、立法機關、司法單位和其他人民團體的需求。
6. 公共行政受到高度的公共監督
7. 公共行政受到政治因素的影響甚深
8. 公共行政的**組織目標**大多**模糊不清**而不易測量
9. 公共行政較不受市場競爭的影響
10. 公共行政較具有強迫性

* 索洛夫Sorauf：「公共利益是一個有效**政治迷思**」，價值在於意義無法明確界定，它的功用是在政治辯論時，將特定利益披上道德外衣，較易為人接受。<103地五、105原三>

行政人員的行政類型

1. **舒伯特Schubert**三種行政類型

|  |  |
| --- | --- |
| **行政理性型** | 1. 行政人員的權威就是**專家權威** 2. 受科學管理之影響，強調效率與理性、主張價值中立→公共利益可由理性化決策過程取得 3. 堅信公共政策所能實現之公共利益必須以客觀、實證的科學方法加以測量評估，並以此方法對政策方案進行抉擇。<104原三> |
| **行政理想型** | 1. 行政人員視為**公共利益的核心** 2. 擴張自己的自主權與裁量權，主張政治獨立與文官中立，並自許為專業人員。 |
| **行政現實型** | 1. 行政人員視為**觸媒**或轉化劑 2. 以政治過程來界定行政過程，將自己視為是各種特定利益之間的轉化劑，使之能符合公共利益行動，行政人員的功能即在維持各種利益團體間的均衡狀態。 |

<98原五>

1. **哈蒙Harmon**以回應性、前瞻性為面向，提出五種行政類型格道：

高前瞻性

低前瞻性

高回應性

低回應性

**前瞻型**(理想型)：

公共服務相關決策都做成共識性決策，並將它制度化。

**理性型：**具高度理性，能明確區分手段和目的；執行工顧政策；對民代和上司負責。

**反應型**：基於策略考量才制定政策，視情況決定採取行動。

中回應+中前瞻

**專技型**(專業技術官僚)：

運用專業知識去影響公共政策的制定。

**被動型**：

組織單位是他效忠的對象。

<104原五、105原三、105原四>

1. 哈特Hart行政人員須謹遵四項公民義務 <108初>

①鼓勵公民自主自律 ②藉說理而行統治

③超越權力腐化 ④作為公民的表率

公務人員有義務以「信任」而非以「強制力」作為公共事務運作的基礎，強調與公民間夥伴關係的建立，期許公務人員能成為**道德企業家**的理想角色。

公共財與私有財

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **有競爭性/獨享(私有財)** | **無競爭性/共享(公共財)** |
| **有排他性** | **私有財**  Ex.電力服務 | **俱樂部財(準公共財/地方性公共財)**(廣義公共財)  Ex.公立學校、公立道路 |
| **非排他性** | **共同財/準私有財** (廣義公共財)  Ex.自然資源、公海的魚、公園 | **純公共財**(狹義公共財)  Ex.國防 |

<104原三、108原四、110身五、110原五>

* 公共財的特質：

1. 非排他性：任何人皆可享受，易產生搭便車型行為。Ex.空氣、水、公園
2. 非敵對性(非競爭性、非對立性)：不會影響他人對利益的享用。Ex.國防、警政
3. 外部性(外溢效果)：隱性、不可預期的正面或負面影響。Ex.汙染
4. 利益均霑
5. 擁擠性：使用財貨或服務的人數增加，導致消費的社會成本增加。Ex.假日公園

★行政與企業管理之比較

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **行政(公部門)** | **企業管理(私部門)** |
| 相同  <108身四> | 1. 管理對象與方法 2. 治事組織及其運用 3. 行政**效率**與服務品質的提高 4. 均要面對外在環境之變化並適應它 5. 高階人員所具備之條件 | |
| 目的與動機 | 謀求公共利益 | 追求個人私利 |
| **一貫與權變** | 一貫  政府行政需保持一致的精神，一切作為平等對待 | 權變  企業經營可**隨時變通** |
| 獨占與競爭 | 獨占 | 競爭 |
| 政治考慮與  管理因素 | 行政會受政治因素影響 | 以管理因素的考慮為重 |
| 外在環境因應程度 | 因應較慢，受立法監督與預算控制 | 因應較快 |
| 所有權 | 全民大眾 | 私人所有 |
| 管理重點 | 強調法令規章 | 追求利潤 |
| 組織目標的評估 | 目標模糊不清，低度相容 | 目標為利潤，可明確計算 |
| 決策程度 | 政府決策權力分散，決策程序過於冗長(權威割裂) | 企業事權有效集中，  決策程序具有彈性 |
| 目標評估性質 | 講求道德面(公益) | 績效面(效率) |
| 受公眾監督程度 | 公眾批評監督 | 股東監督為主 |

<111普>

* **金魚缸效應**：公部門接受全民監督，講究公開透明。<110國五>

**公共管理者的能力與角色**

1. **卡茲Katz**認為身為管理人員應具備三種技能：**術人念**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **概念化技能** | 高層 | 具備宏觀視野，從事形而上、抽象化與策略性思維的能力(包括抽象思考)，特別指組織作為整體，該如何因應環境變化和全方位的運作能力。 |
| **人際間技能** | 中層 | 有效溝通、協調、互動模式，建立信任與合作的人際關係。情緒商數EQ為衡量指標。 |
| **技術技能** | 低層 | 對達成目標之方法、程序和技術的了解和嫻熟。 |

1. **明茲柏格Mintzberg**管理者的三大類十種角色：**資策人** <103身三、106原四>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **資訊角色**  資-監傳發 | **決策角色**  決-企談危資 | **人際角色**  人-頭連領 |
| 資訊蒐集、監督及傳播。 | 管理最重要的角色。 | 著重人際關係之建立與維繫。 |
| 1. 監理者 2. 傳播者 3. 發言人 | 1. 資源分配者 2. 企業家 3. 談判者 4. 危機處理者 | 1. 頭臉人物：象徵性角色 2. 連絡人 3. 領袖 |

行政功能的特質

1. **基礎性**：政府無行政則不能成為政府
2. **服務性**：政府提供各種公用事業 Ex.電力自來水
3. **強制性**：行政功能在其職權範圍內皆有管轄權 Ex.勒令停工、罰鍰
4. **行動性**：對實際事物作徹底的實行
5. **完整性**：各級政府之間是上下一體行政系統，中央與地方應互相配合
6. **藝術性**：社會變遷，問題複雜，須憑藉行政人員聰明才智作隨機應變、因事制宜的運用、「運用之妙，存乎一心」 Ex.與抗爭群眾談判

<103原四、106身三、106地四>

1-2三大理論

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **傳統理論時期** | **修正理論時期** | **整合理論時期** |
| 時間 | 1887~1930 | 1930~1960 | 1960~1980s |
| 中心理論 | 科學管理(程序途徑) | 行為科學 | 系統途徑/權變理論 |
| 研究方式 | 靜態(法制/工具) | 動態(實證) | 生態(系統) |
| 人性看法 | X理論 | Y理論 | Z理論(權變) |
| 研究觀點 | 經濟/技術(機械性) | 心理/社會(人性) | 整合(開放系統的有機體) |
| 組織看法 | 封閉 | 封閉 | 由封閉到開放的連續體 |
| 效率觀 | 機械效率觀(基層技術層) | 社會效率觀(管理層) | 層次效率觀(三層次) |
| 組織管理  原則 | 1. 系統化 2. 計畫化 3. 效率化 4. 協調化 5. 標準化 | 1. 人格尊重原則 2. 相互利益原則 3. 積極激勵原則 4. 意見溝通原則 5. 人人參與原則 6. 相互領導原則 | 1. 整體觀念 2. 環境適應 3. 開放系統 4. 反饋作用 5. 新陳代謝 6. 穩定發展 7. 權變法則 |
| 缺失或限制 | 1. 過分強調機械效率觀，抹殺人性尊嚴 2. 過分重視組織靜態面，忽視動態面 3. 將機關組織視為封閉系統 4. 對人類行為做了不確實際的假設 5. 經驗及有限的觀察力下的原則，禁不起普遍的考驗 6. 過分重視機關組織形式上的功能 | 1. 重視事實及資料蒐集分析，卻限於支離破碎不易貫通 2. 忽略或根本否定組織結構及法令規章的重要性 3. 追求客觀性，避免價值判斷，有為社會科學研究的宗旨 4. 以機關內部的人員為主，絕少涉及外在環境對人員的影響 | 1. 心理及社會次級系統無法理性化的控制與掌握 2. 理論未獲經驗證明 3. 界限問題過於抽象 4. 易限於決定主義 5. 忽略個別目標之存在 6. 系統理論隱含偏袒管理者的意識形態 7. 基於生物學假設，過度簡化組織生命週期之分析 |

★傳統理論時期(1900~1930)

依法行政，工業革命後衍生

|  |  |
| --- | --- |
| **政治行政二分理論** | * **威爾遜Wilson** (行政學之父)   **政治與行政分立**、行憲比制憲困難、**價值中立**   * **古德諾Goodnow** (公共行政學之父)   「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行。」  ※台灣的國家意志是透過選舉制度表現<101身四> |
| **科學管理學派**  (管理技術)  **泰勒Taylor** | 改進基層工作方法，減低成本、提高效率  一場完全的心智革命   * **泰勒Taylor** (科學管理之父)  1. **科學管理原則** 2. 動作科學化：以科學方法代替原有經驗法則(摸索法或嘗試錯誤法)→工作標準化 3. 用科學方法徵選人力 4. 管理者應誠心與工人合作 5. 工作應分工，發揮最大效率 6. 論件計酬制、工廠管理  * **甘特Gantt**  1. 甘特圖(工作進度管制表) 2. 獎金計畫  * 吉爾布勒斯(動作研究之父) |
| **行政管理學派**  **費堯Fayol** | * **費堯Fayol**  1. 行政五大功能**POCCC** 2. 組織結構五大原則**OSCAR** 3. **十四點原則**  |  |  | | --- | --- | | 工作劃分 | 分工、管理統一、秩序 | | 權力劃分 | 權威與責任、命令統一、中央統一、層級節制 | | 人力資源管理 | 紀律、員工酬勞、公平、員工任期的安定、自動自發、團隊精神 | | 組織與個人目標 | 個人利益應置於團體利益下 |  * 古立克Gulick+尤偉克Urwick   **POSDCORB** |
| **官僚體系學派**  **韋伯Weber** | 1. **權威三類型**：   傳統權威、超人(魅力)權威、合法理性權威   1. **科層體制**：   層級節制、依法行政(作業程序)、對事不對人(非人情化)、專業分工、功績管理、永業化、地位年資  ※重視公務檔案文獻的建檔與留存紀錄   1. 「官僚體制的日益發展和膨脹將導引社會邁向**鐵的牢籠**」 2. **墨頓**對官僚體制的批評：**目標錯置** |
| **動態管理學派**  **傅麗德Follet** | 最早研究組織中有關人的問題。   1. **額外價值論**：認為人為群體動物，受團體影響具有強烈之團體情感，進而產生一種額外價值之生命，此乃人類行動之基礎。 2. **衝突與調和**：團體中成員之衝突為必然現象，解決衝突之道應透過整合，尋求同時解決雙方問題的辦法。 3. **協調**原則：早期、直接交涉、互惠、連續原則 4. **情勢法則**： 5. 權威非具有絕對性，依不同情勢而給予，以**職能合作**為基礎 6. 主張每個人在其工作範圍內都有最後權威 |

* **後官僚組織模型** **哈克契Heckscher** <99高普、106地四>

修正韋伯式官僚體制

1. **權威形成**來自組織成員間制度性對話和溝通，並非依照權威。
2. 組織的目標強調使命感和認同，經由資訊的流通與分享，使個人目標和組織使命達成一致。
3. **強調彈性**的原則而非固定的法規，人員可在基本行動原則下，發揮創意解決不同的問題，更能按照問題實況彈性運用。
4. **組織分工**或作業流程採取跨功能、跨層級的方式進行。
5. **績效評估**講求公開及參與的程序。
6. 人員流動頻繁，永業保障不再可取。
7. **對變革存有預期心理**，針對環境易變複雜，思考如何即時且有效解決未來問題。

* **行政政治分立二元模式 史跋勒Svara** <92原五、103原三>

主張任務制定為**政治人物**的職責，機關管理為行政人員職責，應明顯區分，介於當中的政策、行政採雙方適當分工與聯手合作。

政務官與行政人物的互動關係

1. 亞伯赫Aberbach <95身五>

|  |  |
| --- | --- |
| 政治/行政關係(二分) | 政務官制定政策，文官執行政策 |
| 利益/事實關係 | 共同參與政策，各有不同的貢獻和功能 |
| 衝勁/平衡關係 | 政務官和文官均從事政策制定，政務官負責代表無組織群眾之利益；文官負責協調有組織利益團體之特定性利益 |
| 純然混合關係 | 結合實質專業和政治承諾的純和角色，無法明確區分 |

1. 英格拉漢及邊恩 <105原四>
2. **管理模式**：中立模式、回應能力模式、管理能力模式
3. 道德倫理模式
4. 政策模式
5. **彼得斯Peters** <107原四>
6. **正式(法律)**模式：政務官掌握政策制定權，文官遵命辦事。
7. **村落生活**模式：政務官與文官具有類似的價值與目標。
8. **功能**模式：特定領域的政務官與高級文官會結盟，與其他領域菁英抗衡。
9. **敵對**模式：雙方彼此不信任。
10. **行政國**模式：文官主導政府政策的形成與效率。

★修正理論時期(1930~1960)

人群關係、**行為科學**

1. 背景：
2. 1930年代起**行為科學**在美國興起。
3. 強調社會現象的**實然**研究(傳統：應然面→修正：實然面)。
4. 觸及人員的心理面(心態)，尤其是對人與人間所發生的交互行為。
5. 靜態描述和法制研究都不見得和實際的政治或行政現象相符。
6. 教育文化水準普遍提升，組織對於成員的鼓勵必須運用新方法才能保持員工的有效參與(動態)。
7. 定義：<105地四>
8. 以科學方法研究**人類行為**問題的科學。
9. 運用某些自然科學的研究方法以研究社會現象與事實之科學。
10. 是在建立科學中之「**通用法則**」或「一般理論」。(**賽蒙**批評傳統理論學者提出行政原則，不過只是行政諺語)
11. 以實驗求證(驗證)的方法進行研究的學問，凡事站在「**價值中立**」(Value Free)的立場。
12. 是透過**科際整合**(多學科性)來研究人類行為的高度綜合性科學。
13. 行為科學有時與「**行為研究途徑**」通用，被視為是一種**方法論**。

行為科學運用心理學、社會學、統計學、人類學及政治學等學科的方法，研究機關組織人員的問題，再以實驗印證，確認人乃是管理的中心，認為組織中的社會、心理等與人有關的因素，才是管理者應該重視的問題。

|  |  |
| --- | --- |
| **胡桑實驗學派**  **梅堯Mayo** | 由**梅堯Mayo**、Roethlisberger、Whitehead在電器公司所作的實驗，發現社會與心理因素才是決定員工生產的主要原因。   1. **接力裝配**試驗(**繼電器**裝配實驗)→人格尊重的重要性 2. **面談計畫**→ 參與及情緒發洩 3. **接線室**工作研究實驗→發現非正式組織的存在 4. 組織中有「社會平衡」(縱使受到外來的逆境，其工作人員之間仍能繼續合作的運行)及「非邏輯的社會規則」存在；<111原四>   Roethlisberger提出士氣觀念 |
| **動態平衡學派**  **巴納德Barnard**  《**主管人員的功能**》 | 反對過去研究組織制度靜態面，研究機關人員的心理與行為   1. **互動體系論**：組織是由人群間互動關係所組成 2. **非正式組織**：快速地傳遞訊息、維持組織團結、減少正式組織的控制，保有自尊、人格完整 3. **貢獻與滿足平衡**(C=I)：成員的努力貢獻來自組織賦予的滿足感 4. **權威接受論**：權威應在受命者手上，若符合四項條件權威自然落入無異議區。(受命者了解命令、合於組織目標、受命者有能力執行、不危害受命者利益) 5. **責任道德觀** 6. **溝通** 7. **主管的職能**：建立溝通系統、制定組織的目標、促使成員為目標努力、建構創造性的道德 |
| **理性決策學派**  **賽蒙Simon**  《**行政行為**》 | 1. **決策三過程**：情報活動、設計活動、選擇活動 2. **滿意決策模式**：<108地四、110台電> 3. **有限理性**、行政人模型 4. 決策者無法全盤了解行動方案的後果 5. 無法找出所有的替選方案 6. 決策者無法採取純粹理性的經濟人觀點 7. 難以在替選方案間，準確排列優先順序 8. **行為科學**的意涵： 9. 傳統行政學試圖建立的行政原則，只不過是一些**行政諺語**。 10. 行政學是以**事實**問題為對象的**實證研究**。<107+108地四> 11. **區分**事實與價值因素，並以此來區分政策與行政。 12. 建立科學原則必先發展概念工具。 13. 以心理學、社會學、經濟學的發現去研究行政行為。 14. 行政學的**發展方向**：<103地三> 15. 以社會心理學為基礎的純粹行政科學 16. 結合政治學、社會學、經濟學等研究成果，解決實際公共政策問題之應用行政科學 |
| **人性本善學派**  麥克葛瑞格McGregor | **X理論**(人性本惡)：   1. 生而懶惰，好逸惡勞 2. 缺乏遠大志向、抱負，設法逃避責任，接受他人的安排與領導，最重要企求為安全。 3. 管理者可採獎賞與懲罰、嚴密的監督及控制   **Y理論**(人性本善)：   1. 並非天生厭惡工作，人會自我指揮及自我控制 2. 願意接受責任且尋求責任 3. 智慧只獲得部分發揮，有待管理者激發 |
| **需求層次學派**  **馬斯婁Malow** | ※第六層為超越個人(自我)或靈性審美需求。  安全70%  生理80%  社會50%  自尊40%  自我實現10%  激勵因素  保健因素  成長需求  匱乏需求激勵因素   1. 滿意累進模式 2. 較低層次需求滿足後(不須百分之百滿足)，會轉向高層次需求 3. 一個需求滿足後，喪失激勵作用(動機) 4. 需求架構複雜，眾多需求可能同時影響單項行為，即各種需求雖有高低層次之分，但需求可能同時存在並同時影響項行為(強調人類個別差異性) |
| **ERG理論**  **阿德福Alderfer** | **生存E→關係R→成長G**  需求可同時滿足，退而求其次   1. **需要滿足**：在同一層次的需要中，當某個需要只得到少量滿足時，會強烈地希望得到更多的滿足。這裡，消費需要不會指向更高層次，而是停留在原有的層次，向量和質的方面發展。 2. **需要加強**：低層次需要滿足得越充分，高層次需要就越強烈，消費需要將指向更高層次。 3. **需要受挫**：高層次需要滿足得越少，越會導致低層次需要的膨脹，消費支出會更多地用於滿足低層次需要。 |
| **成就動機理論**  麥克里蘭McCelland | 又稱三需求理論：成就、權力、親和需求  人有避免失敗的動機、不工作就不會失敗 |
| **激勵保健學派**  **(二元因素理論)**  **何茲伯格Herzburg**《**工作及人性**》 | 欲增進組織績效，應同時注意成員生理與心理的需求。  **保健因素(生理)**：薪水、考核、組織制度管理、工作環境、人際關係  **激勵因素(心理)**：成就、認同、工作本身、責任、工作升遷與發展(工作帶來的滿足感)<111身四>  ※提供工作豐富化的基礎 |

* **工作豐富化**(job enrichment)：

1. 給予工作者對於所擔任工作具有較多機會以參與規劃、組織及控制。工作豐富化因增加工作者之內在意義，對工作者具有較強烈的激勵作用。
2. 以更廣泛工作內容，知識與技術給予工作人員更多自主權與責任，增加工作人員「**垂直性**」工作特質，提供員工成長與發展機會。
3. Hertzberg的「激勵保健理論」為工作豐富化理論基礎。

EX.原本單純執行工作的辦事人員，給予權限規劃工作SOP等。

* **工作擴大化**(job enlargement)：

透過在職訓練，擴大工作人員專業工作領域，增加工作人員「**水平**」的活動種類，有利於實施工作輪調。

EX.收文人員加以訓練校對工作，該人員就可以學會收文及校對兩項技能，有利人員調派彈性。

人群關係學派

|  |  |
| --- | --- |
| **人群關係學派** | 胡桑實驗學派、動態平衡學派、激勵保健學派   1. 研究重點： 2. 人員行為與工作效果關係：胡桑實驗 3. 機關利益與人員利益間的相互平衡：C=I 4. 機關人員間和諧相處的關係 5. 主要內涵：   1.人際關係的現象 2.管理者的一套工具  3.科學上的研究領域 4.一種倫理取向   1. 人群關係管理原則：   1.人人參與原則    2.相互領導原則 3.意見溝通原則  4.積極激勵原則 5.尊重人格原則    6.相互利益原則   1. 實施管理方法：<103原四>   1.人事諮詢服務 2.員工建議制度 3.員工態度調查  4.個人接觸計畫 5.鼓勵團體活動 6.人事動態設計  7.員工訓練發展  ※史考特Scott批評為**母牛社會學**，認為人群關係學派對人員的關懷僅是工具性的觀點，目的是為了提高生產力以增進效率。 |
| **後人群關係學派**  **(組織民主論)**  **全鍾燮** | 受人際關係影響啟蒙，對其以效率、生產力為主之理念不滿。   1. **組織的人文主義**內涵 2. 講究工作滿足及增加生產力的效率的人文主義 3. 提升員工參與、力求組織結構變遷的人文主義 4. 基於倫理道德考量，以促進責任意識的人文主義(人際關係學派的缺失) 5. 成為新公共行政之啟蒙者，及燃起民主行政之理念 |

整合理論時期(1960)

人群關係、科學管理並用

|  |  |
| --- | --- |
| **一般系統理論**  貝特蘭菲Bertalanffy | 系統分為開放與封閉系統。  將組織視為與外在環境保持互動的**開放系統**，自外在環境投入所需資源、能量，然後加以轉換而產生產品或服務，向外在環境做產出。 |
| **環境系統理論**  卡斯特Kast+  羅森威Rosenzweig | 1. 環境系統可分為兩類：  |  |  | | --- | --- | | **一般(社會)環境系統** | **特殊(任務)環境系統** | | 凡組織系統界限外之各種事物皆屬之，對組織產生間皆影響的環境因素。  ①文化 ②科技 ③教育 ④政治環境  ⑤法律體制 ⑥天然資源 ⑦社會  ⑧人口特質 ⑨經濟環境 ⑩國際情勢 | 對組織決策、運作有影響力之特定環境因素。  ①顧客 ②供應者 ③競爭者  ④技術 ⑤政治社會因素 |  1. 次級系統論：組織的內環境中包含若干次級系統 2. **結構**次級系統：組織人員權責分配、上下關係、平行關係的正式化說明 3. **技術**次級系統：組織要達成目標，必須用技術來完成任務Ex.輸入、轉換、輸出<107原五> 4. **心理社會**次級系統：由人的交互行為構成 5. **目標價值**次級系統：目標與價值須符合社會需求，考慮對社會的貢獻 6. **管理**次級系統：貫穿整個系統，整合、協調、設計及控制組織 |
| **社會系統理論**  **帕森斯Parson** | 系統是一種概念，指部分與部分之間及規律化過程之間的相互依賴性所形成的集合體，同時也指涉一集合體與外在環境的相互依存性。   1. 組織的社會功能：**AGIL模式**   **適應**(A)：促使組織與外環境有一致的方向(主動積極)<110地四>  **達成目標**(G)：執行功能  **整合**(I)：協調與團結  **模式維持**(L)：補充新成員、社會化，保障內部平衡(被動消極)   1. 組織階層(三個次級管理系統)：   **策略**次級系統：適應A+模式維持L，開放狀態  **管理(協調)**次級系統：適應A+整合I，半開放半封閉狀態  **技術(操作)**次級系統：達成目標G，封閉狀態 |
| **生態系統理論** | * **高斯Gaus**《政治生態學》   用生態觀點研究政府行政現象之第一人(理論先驅)   * **雷格斯Riggs**《**行政生態學**》、《**開發中**國家的行政》  1. 創造生態模型與比較行政研究基礎 2. **鎔合-稜柱-繞射模型**以社會的功能分化程度為分類標準 3. **鎔合**：農業國家，社會組織功能不明確 4. **稜柱**：開發中國家，行政文化特質：  * **重疊性**：由不同結構履行相同功能 * **異質性**：同時間同時顯現不同制度、不同行為與觀點 * **形式主義**：理論與實際嚴重脫節，應然與實然間有一大段距離 * 貪污腐化  1. **繞射**：工業國家，社會功能明確 |
| **權變理論** | 1. **否定兩極論**：組織是封閉到開放的連續體，沒有極端兩分法。 2. **彈性**運用 3. 效率與效果並重 4. **殊途同歸性**：條條大路通羅馬，**沒有最佳方法或萬靈丹** 5. 管理層次性：考量達成良好的適應 6. 相同組織為完成不同任務，應採不同管理途徑   不同環境形態下，需要不同的組織種類   1. **假如…則**(If…then)：盧生Luthens   假如情境不同，則有不同的管理作法。<106初>  「**假如**」是自變數，指組織所處的**環境**  「**則**」是依變數，指組織形態及**管理方案**，就是假定說的因應對策 |
| 系統理論的特性：   1. **開放體系(界限性)**：可滲透且具過濾功能、確定組織活動範圍、構成與環境的交切面 2. 次級系統 3. **反饋系統** 4. **動態均衡** 5. **反熵作用/反能趨疲**(Negative Entropy)：新陳代謝、永續發展    * 熵/能趨疲(Entropy)：源自熱力學，指封閉體系會因能量遞減，而趨向退化和死亡(走向衰敗)。 6. 必要的多樣性：體系內部的複雜程度 7. 殊途同歸性 8. 系統演化   ※系統理論的最大限制為不確定性  ※組織內部結構分化程度愈高代表專業化程度(系統轉換功能)愈高<110高> | |

★一般環境與特定環境對組織系統的關係圖

**一般環境**

文化的

經濟的

社會的

人口特質

自然資源

法律的

政治的

教育的

工藝

技術的

**任務環境**

顧客

(服務

對象)

供應者

社會政治的

工藝技術的

**策略**次級系統

**協調**/**管理**次級系統

**運作**/**技術**

次級系統

<106地五>

1-3NPA+NPM+NPS

★新公共行政+黑堡宣言

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **新公共行政**(New Public Adminstration) | **黑堡宣言**(Blacksburg Manifesto) |
| 時間 | 第一次1968年、第二次1988年、  第三次2008年 | 1983年正式發表宣言 |
| 發起者 | **瓦爾多Waldo** | **萬斯萊Wamsley**、顧賽爾Goodsell |
| 會議地點 | 雪城大學明諾布魯克會議中心 | 美國維吉尼亞州立大學 |
| 出版品 | 馬里尼Marini  《邁向新公共行政：明諾布魯克觀點》 | 萬斯萊《公共行政與治理程序》 |
| 主張 | 1. 主張入世相關的公共行政 2. 主張**後邏輯實證論**：反對價值中立，強調社會正義，捍衛民主價值，應以事實、價值、規範並重 3. 適應環境的動盪不安情況 4. 主張建構新的組織型態「**協和式組織**」 5. 發展以服務對象為中心的組織 6. 著重公共性、平等、自由、公道等抽象的**行政哲學** | 1. 公共行政人應成為有自我意識的**公共利益受託者**。 2. 行政組織係達成公共利益的機構(制度性寶庫)。 3. 行政管理係憲政治理過程的參與者。 4. 治理過程應代表多元利益，促進公共利益的實現 5. 落實「新公共行政學派」之管理體制 |
| 共同點 | 1. 糾正「多元民主」的缺失與建構「**民主行政**」規範理論 2. 嚴正反駁政治行政二分 3. 彰顯「**主權受託者**」的理念角色 4. 行政人員必須秉持專業知識的良知，善用行政職權，位政治體系的弱勢族群爭取社會公平，實踐「**守護型**(倡導型)的行政」的真義 5. 強調常任文官應以「**專業責任**」積極參與與治理過程 | |
| 相異點 | 1. 行政理念的「**個人面**」 2. 行政人員五種角色：<106退四>   巴頓Barton   1. **社會公平促進者** 2. **機關變遷催生者** 3. **代表性行政人** 4. **倡議性行政人** 5. **非單一性行政人**(**多向度行政人**)：指行政人員要同時扮演多重角色，或經常轉換角色。 | 1. 奠定「**制度**」的明諾布魯克觀點 2. 呼籲常任文官應扮演五種角色： 3. 執行與**捍衛憲法**的角色 4. **人民受託者**的角色 5. **賢明少數**的角色 6. **平衡輪**的角色 7. **分析者與教育者**的角色 |
| 重大影響 | 使行政學有正當性與獨立性的地位 | **憲政**、民主行政與官僚結構與角色的重視及強調 |

1. **新公共行政NPA**

強調公共性、受益者取向、較多規範性(倫理價值)的倡導、較少中立與事實描述。

* **邏輯實證論v.s後邏輯實證論** <110普>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **邏輯實證論** | **後邏輯實證論** |
| 事實與價值關係 | 事實價值分立 | 事實價值並重 |
| 對政治研究影響 | 政治學的  行為主義研究途徑 | 政治學的  後行為主義研究途徑 |
| 對行政研究影響 | 政治行政二分(傳統PA) | 政治行政合一(NPA) |
| 對組織研究影響 | 修正時期管理理論  組織發展 | x |

* **公共行政的獨特性** 吳瓊恩 <106初>

1. 公共行政的活動深受法律規章與規則程序的嚴格限制
2. 中央與地方的分權，**權威的割裂**
3. 公共行政必須受到高度的公共監督
4. 公共行政常受政治因素影響相當深遠
5. 公共行政之組織**目標大多模糊不清**且難以測量
6. 公共行政較具有「**強制性**」強迫、獨占與不可避免之本質
7. 公共行政提供**公共財**，故較不受市場競爭之影響

* **明諾布魯克會議之主張差異** <100普、106原五>

|  |  |
| --- | --- |
| **第一次明諾布魯克會議** | **第二次明諾布魯克會議** |
| 1. 相關性 2. 反邏輯實證主義 3. 不滿意學科狀態 4. 改變與創新 5. 改善人際關係 6. 調和公共行政和民主政治 7. 受益者取向和社會公正 | 1. 採較溫和的心態去正式民主法治和制度的實際運作 2. 對民主價值強烈關注 3. 規範性觀點和行為主義觀點間之爭論仍未稍減 4. 務實規則的接受 5. 公共行政的科際整合仍有艱辛漫長的道路要走 6. 對企業採強烈反對態度 7. 要求改革人事制度，建立有限雇用制度 8. **不願提及科技**問題 9. 不願正視政府應做的細節 |

* **公共利益具有四項功能** NPA**顧塞爾Goodsell**
* **凝聚**功能：公共利益具有模糊的符號作用，可吸納不同觀點的利益作為公共利益的範疇。
* **合法**功能：公共利益可使政策產出具備合法化基礎，提昇政策執行力與民眾順服度。
* **授權**功能：公共利益內涵的缺乏準確，眾說紛紜莫衷一是，才能使立法機關架構一個模糊的彈性授權空間，讓行政機關再授權範圍內，裁量使用。
* **代表**功能：「主權受託者」的角色觀念。
* **傅德瑞克森Frederickson**對新公共行政的歸納 <102普>

1. 研究焦點從機關管理轉移至關注宏觀和範圍更廣的**政策議題**上
2. 除經濟與效率外，增加**社會公正**作為政策立場的立論基礎
3. 政府中倫理、誠信和責任再度成為公共行政的重點
4. **變遷而非成長**已被視為重要議題
5. **公共行政之意義**由具備主動和參與精神的公民所界定
6. **理性模式**的正確性和嚴密**層級節制**之概念的有用性，已受到嚴厲的批判與挑戰

※新公共行政仍強調科學的重要，稱為「第二代行為主義」

1. **黑堡宣言**
2. 重建公共行政(官僚)在治理過程中的正當地位
3. 將公共行政視為第四部門
4. 正視治理中政治與行政二分的複雜關係
5. 重新定義專業主義
6. 以制度為根基
7. 理想─過程取向的公共利益界定途徑兼顧集體與個體

* 第四部門v.s第四權<106初>

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **第一部門** | 政府組織 | **第一權** | 行政權 |
| **第二部門** | 企業組織 | **第二權** | 立法權 |
| **第三部門** | 非營利組織 | **第三權** | 司法權 |
| **第四部門** | **行政部門** | **第四權** | 媒體 |

將公共行政視為憲政的第四部門

* **施為觀點**(agency perspective)

批評傳統行政官僚過於拘泥於「默、順、隱」的政策執行與聽令角色。

期許文官體制的公共利益施為，應以專業之與與傳承，追求長遠的公共利益而不是譁眾取寵和短視近利。→勇於創新和前瞻 <102地三、105原五>

彰顯對於公共行政的理解不應只從個體的角度，亦應強調總體(制度)的層次；公共行政人員與制度處於一種「**行動—結構**」往返互動的關係。<110普>

* 從政治系絡角度說明公共行政的本質 <97身五>

1. 公共服務的主要決策者產生自「政治制度」
2. 憲政體制下各部門互動的「政治本質」
3. 多元民主的政治過程導致公共服務方案「政治色彩」濃厚
4. 公共服務傳輸過程的「政治因素」

民主行政

最早為韋伯Weber提出

1. 兩大途徑

|  |  |
| --- | --- |
| 途徑一NPA | 途徑二NPM |
| **新左派**─主權/公共利益受託者 | **新右派**─自利的官僚 |
| * **瓦爾多Waldo**  1. **政治與行政的調和**：「政治是希臘的，行政是羅馬的」 2. 社會性效率：效率需與公共利益、個人主義、自由、平等及其他人文價值  * **全鍾燮Jong S. Jun**   民主行政的特質為開放參與：  **→公開帶團參訪**   1. **公共利益之表達** 2. **開放性**：行政機關原則上應該將專業資訊公開 3. **代表性**：重視代表性科層體制 4. **超越派閥黨團** 5. **參與的強調**：擴大參與層面 6. **嚴防專業主義對民主原則的傷害** | **歐斯洞Ostrom**   1. **公共選擇理論** 2. 以**經濟學**的市場法則加以應用 3. **公共選擇途徑**：假定人是理性自利的，追求個人利益的最大化(經濟人) 4. 透過個人自利的追求和理性的計算，使公共問題得到解決並符合消費者的需求 5. **民主行政**   《美國公共行政的知識危機》「認同危機」   1. **多元的決策中心**(權威的多元中心)：給予民眾服務選擇權 2. **複式的組織制度**(多元重疊權威)，非層級節制金字塔結構 3. **分權**(權威的割裂) 4. **自我管理**，非命令指揮 5. **行政的政治色彩**(兩者結合)，非政治與行政分立：行政有顧客回應的政治色彩 |

1. **歐斯洞Ostrom**以1970年為界，將行政學的發展區分為「傳統行政典範時期」和「民主行政典範時期」：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **傳統行政典範** | **民主行政典範**  **(democratic administration)** |
| 代表  人物 | 威爾遜Wilson、古德諾Goodnow、魏勞畢Willoughby、古立克Gulick及賽蒙Simon等人 | 漢彌爾頓Hamilton、麥迪遜Madison、林布隆Lindblom、布坎南Buchanan及尼斯坎南Niskanen等人。 |
| 共同  理念 | 重視組織內部的管理問題，尋求完善「官僚體制」的運作，只講求效率行政。 | 缺乏「消費者效用」的生產者效率是沒有經濟意義的。 |
| 重要  主張 | 1. 權力一元 2. 政治與行政二分 3. 政府結構的普遍相似性 4. 層級節制 5. 效率的追求 | 1. **多元的決策中心**(權威的多元中心) 2. **複式的組織制度**(重疊的職能) 3. **分權與自我管理**(權威的割裂) 4. **行政的政治色彩**(重視民眾偏好的分歧與回應) |

布坎南：人性以自利為原則，利他為例外

杜洛克：一個追求自利的個人，不會因為穿上政府的制服，就去追求公共利益。

Q：新公共行政與黑堡宣言均**強調民主行政的規範理論** <95初>

★新公共管理(New Public Management)

**1980年代**　**新右派**　英國首相柴契爾夫人 「私人就是好的；公共就是壞的」

邊沁Bentham 功利主義「最大多數人的最大幸福」(自利個人利益的總和)

各國**政府再造**的實務被統稱為「新公共管理運動」

|  |  |
| --- | --- |
| 出現的原因  <105地四、107地五> | 1. **財政危機**：福利國家需負擔龐大的財政支出。 2. **經濟危機**：1973年出現石油危機，世界經濟呈現不成長、蕭條衰退的不景氣。 3. **官僚危機**：為分配龐大福利，勢必建立龐大官僚體制來執行，政府愈大效率愈低。 4. **合法性危機**：國家出現經濟危機、財政負荷過重，人民的需求又增加，政府無法因應，喪失民眾的信賴感。   柯林頓在國家績效評估委員會報告中公開承認：美國政府不僅面臨削減開支問題，而且還面臨信任赤字。迫使西方政府開展「新公共管理運動」。 |
| 理論基礎  <95地五> | * **公共選擇理論**  1. 以市場經濟學為基礎，主張行政組織是獨占的，缺乏市場機能，應加強市場機制活化市場，走向小而美政府，但導致空洞化國家的危機 2. 人民是經濟人(自利、理性、追求效用極大化)，應視人民為顧客，給予公共服務的選擇權  * 委託人-**代理人理論**：缺乏契約關係，產生代理問題  1. 怠職問題 2. 課責問題 3. **資訊不對稱**問題 4. **道德風險**：代理人假借委託人名義而行謀個人利益之實，造成委託人利益損失。 5. **逆向選擇**(不適當選擇)：委託人缺乏資訊或專業知識，以致無法選擇適當的代理人為其服務。<110身四>  * **交易成本理論**  1. **有限理性** 2. **環境的不確定性**：有限理性在複雜環境裡，偏好內部組織的形式 3. **投機主義**：為促進自己的利益，會用一些謀略方式，以欺騙來謀私利 4. 少數成員情境與資訊影響：交易環境並非任何人都能輕易辨認和操作   **降低交易成本機制**：寇斯Coase，組織內部可能存在權威(命令體制與法制)的關係和價格(競爭)的機能，來降低交易成本<101地四> |
| 主張  <106初> | 1. 最小政府即好的政府(小而美國家) 2. 市場動力極大化，政府角色極小化 3. 國營事業民營化 4. 採個人主義為其理論的基本假定 5. 以市場比喻政治 6. 公共即理性之選擇者 |
| NPM七項要點(實務特質) 胡德Hood <96身五、103初、103原三> | 1. **專業管理** 2. **績效管理**：目標必須明確，明確的績效標準與測量 3. **結果導向** 4. **分權組織**：打破本位主義，公部門各單位的解組，建構網路型合作(推動組織分權與合作) 5. 引進**市場競爭機制** 6. 運用**私部門**管理風格 7. 強調**資源有效使用**(資源轉少但服務更多) |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **傳統公共管理** | **新公共管理NPM** |
| 價值 | 經濟、效率、效能 | 成本效能、對顧客的回應 |
| 結構 | 官僚體制 | 競爭、師法企業 |
| 對個人觀點 | 非個人的個案、  理性行動者 | 顧客 |

★新公共服務(New Public Service)

**丹哈特夫婦Denhardt** 《新公共服務：服務而非導航》

又稱「**網絡治理**」(Network Governance)

NPA及NPM的修正理論，強調「民主的公民資格理論」

|  |  |
| --- | --- |
| 基礎 | 1. 新公民精神 2. **社群主義** 3. **公民社會**：民眾不但是政府服務的接受者，更是政策的共同生產者(政策共同制定者) 4. **組織人文主義** 5. 論述理論 |
| 主張 | 依人民的利益而非利己主義的公民資格，主張人民應該關心廣泛的公眾利益且應主動參與，並承擔責任；亦即人民將在民主制度中維繫政府的運作，不僅對社會有所貢獻，同時亦會成為主動且負責任的個體。 |
| 核心概念<108普、110身四、107原四、109地三> | 1. **服務公民，而非顧客**：公職人員所要回應的是公民的需求而非顧客，焦點應在於人民之信任與合作的關係。 2. **公共利益的追尋**：公共行政者必須致力於建立共享的公共利益觀念。此目標並非透過個人選擇可以找到的速效良方，而須經由共享利益與責任分攤的制度所創造。 3. **重視公民資格**更勝於企業精神：公共利益會更加提昇，因為這是透過公職人員與公民對做出有益社會的貢獻產生認同，而不是假定公職人員如同企業管理者，將公共財視為己有，來提昇公共利益的。 4. **策略思維、民主行動/戰略地思考，民主地行動**：達成公共需求，政策與方案必須透過集體努力與合作程序，有效且負責地達成。 5. **理解「課責」並不容易**：公職人員除了注意市場外，必須同時注意法律、憲法、社群價值、政冶常規、專業標準與公民利益。類似強調憲政價值 6. **服務而非領航**：公職人員應以共享的價值為基礎的影響力，協助公民表達意見並追求共同利益，而非運用新的方式領航社會。 7. **重視人民，而非只重視生產力**：公職人員所參與的公共組織及其網路，若具能透過基於尊重人民的合作流程與共享的領導上，組織與網路的運作終將成功。 |

將公共行政的治理模式分為三類：傳統公共行政、新公共管理、新公共服務

* **公民資格**：公民權利、政治權力、社會權力
* **社會網絡理論**：20世紀初，探討人際互動關係的社會結構對特定個體所產生的影響，強調制度規範與文化因素的延伸形式。

三要素：**行動者**(點)、**關係**(線)、**連帶** <106普>

傳統公共行政vs 新公共管理vs 新公共服務

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **傳統公共行政NPA** | **新公共管理NPM** | **新公共服務NPS** |
| **年代** | 1970年代 | 1980年代 | 2000年代 |
| **公共利益** | 國家意志的展現，藉由行政達成 | 個人利益的集合，個人利益則是理性、自利、追求效用極大化 | 政府與公民社會共享的價值 |
| **公共服務者** | 視人民為**委託人或選民** | 視人民為**顧客** | 視人民為**公民** |
| **政府角色** | 操槳者 | 領航者 | 提供服務者 |
| **主要理性** | 有限的理性  「**行政人**」 | 經濟技術的理性  「**經濟人**」 | 多元理性，可隨時進行「**抵換(trade-off)**」 |
| **治理型態** |  | 市場治理(新治理) | 社群治理(**網絡治理**) |
| **基本理論** | 政治理論 | 經濟理論 | 民主理論 |
| **協調機制** | 層級/權威 | 價格/競爭 | 網絡/信任 |
| **行政裁量** | 行政人員具有限的裁量 | 行政人員被授能從事企業創新 | 裁量必須受到多元面向的課責 |
| **激勵基礎** | 薪資與福利  文官永業保障 | 要求企業精神，  以實際績效來激勵 | 透過公共服務精神  的內化 |
| **達成政策目標**  **的機制** | 由政府各機構達成 | 由市場與誘因結構達成 | 建立公、私、非營利部門的聯盟，以共享權力的治理方式達成 |
| **組織結構假定** | 強調由上而下，  權威服從的**官僚體制** | 分權的公共組織  組織內部有主控權 | 行政網絡組織(社群組織)  內外共同領導的合作 |
| **課責途徑** | **層級節制**式  向政治首長負責 | **市場趨利**式  向市場中個人自利的總合負責 | **多元面向**式  向市場負責，同時兼顧法律道德、外部網路、社群價值與公共利益 |

新公共行政(官僚-入世-公共性)→新公共管理(企業-效率-顧客)→新公共服務(服務-公民)→**治理(去中心化-夥伴)**

* **公共治理三途徑** <100原五>

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **政府中心途徑** | 層級節制 | 重視科層體制與菁英控制  權力向上移轉 | 政治性詮釋模式 |
| **市場中心途徑** | 市場 | 自由競爭與專業主義  權力向下移轉 | 經濟途徑分析模式 |
| **社會中心途徑** | 網絡 | 重視共同信念與公民治理  權力向外移轉 | 公共商議模式  實踐社會建構的交互主觀共識 |

行政學研究趨勢

1. 理論→事實 / 靜態→動態 / 生理→心理
2. 比較(靜態制度)→生態(各國國情不同)
3. 間接(秀才不出門能知天下事)→直接

|  |  |
| --- | --- |
| **詮釋理論**  (解釋理論學)  <108初> | 1. **區分行動與行為**：行動具特定意識與動向，行為是不帶意義的刺激反應過程 2. 瞭解個人如何賦予自身行動、他人行動、所處社會情境意義(並非強加一個意義在人上) 3. 以**理解(同理心)**為研究方法 4. **嚮往個例性知識**而非社會性的通則。 5. 重視**語言**在社會互動的重要性(**非**以經驗感官所得知識為基礎=實證主義) |
| **批判理論** | 1. 強調公共行政處理的是有意志與有意識的人類活動，經由**交互主觀過程**，建立共識性的典範 2. **重視理論與實務的關係**，意圖透過批判、多樣研究從而促進現狀之改善，拉近兩者距離。 3. **辯證思考**：主要形式為否定的否定=「正、反、合」<94普> 4. 導引個人超越組織控制，成就自我負責的個體 5. 社會科學應**以行動為分析單元**，關注人在日常生活的主觀意義 6. **不應區分經驗的和規範的理論** 7. 揭發層級體制強化宰制現象的社會過程，並說明個人異化的趨向(受到組織的宰制，逐漸物化) 8. 從辯證和反思中，找矛盾和不公平，修正錯誤、改善現狀 9. **重視歷史演化的觀點** 10. 反對操縱行為 11. 不執著經驗量化的客觀研究，反而設法了解表現背後的深刻意義 |
| **行動理論** | 詮釋+批判   * **解釋與預測人類的行動** * 行為是人與環境互動的結果。 * 從人性假定出發，主張人的本性是主動的 |

* **決策理論**：人類在何種**理性程度**下所作出的決策

★哈蒙(Harmon)的公共行政學典範

<105地五、107初、108地四、110退四>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **實證(**理性)**典範** | **行動典範**action paradigm |
| **時期** | 三大時期，**NPM** | **NPA、黑堡、NPS** |
| **主要目的** | 重視解釋和預測的作用，詳細描述研究的過程 | 強調規範層面，企圖整合各類理論以改進實務 |
| **基本分析單元** | 個人、團體、組織，到國家 | 面對面的遭逢情境 |
| **自我假定** | 被動-社會的、被動-原子式的  、主動-原子式的 | 積極(主動)-社會的 |
| **認識論** | **客觀性** | **交互主觀性** |
| **描述重點** | 行為的觀察 | 行動者的主觀與社會意義 |
| **解釋方法** | 行為的原因、目標或系統功能 | 行動者預想的動機和計畫 |
| **動機來源** | **自利**與系統的存續 | 愛與相互滿足 |
| **思想學派代表** | 行為主義、系統理論、公共選舉、實證論 | **現象學**、詮釋社會學、**批判理論**、符號互動論 |
|  |  | 實務上重視道德與倫理的關懷，具有充分的**人文主義**精神 |

* **現象學** <99原四>

**全鍾燮**將人文主義的行政研究途徑分為二種觀點，工業心理和企業管理的組織民主；基於哲學和政治理論的**現象學**的行政。為詮釋理論與行動理論的應用。

1. 強調行政周遭的價值、意義與行動(非行為)
2. 任何組織不是客觀的既存結構，而是成員們**主觀**意識的社會實體建構。
3. 將現象學應用至公共行政中，以哈蒙的**行動典範**為代表

★彼得斯(Peters) 四種治理模式

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **解制式政府**  (鬆綁模式)  <108+106退四、104地四> | **市場式政府**  <106地四、107身四> | **參與式政府**  (新左派觀點) | **彈性化政府**  <107初、109原四、106地三> |
| 內涵 | 鬆綁官僚，使其有更多自由裁量，快速回應民眾需求 | 以公共選擇理論為基礎，變革重點於組織上層，決策者具企業精神 | 重點於基層員工及公民上，黑堡宣言與公民治理為基礎 | 對傳統政府持久性的反動。追求彈性的治理模式與公共組織設計 |
| 傳統  矯正 | 過度管制 | 官僚體制的獨佔性 | 層級節制模式 | 官僚常業化 |
| 組織  設計 | 無特別偏好 | **分權化**的組織結構 | **扁平化**的組織結構 | **虛擬組織**(網絡型) (臨時性任務編組) |
| 管理  方式 | 賦予管理者更多主裁量權 | 績效薪給制 | 員工參與  (全面品質管理) | 團隊式管理 |
| 決策  機制 | 更多決策責任 | **競爭** | 協商 | 彈性、應變 |
| 公共  利益  (成果) | 增進政府創新力和行動力 | 提供低成本與高品質的公共服務 | 增進文官與民眾的參與度 | 降低施政成本、增進合作團結 |

1-4政府再造與行政革新

企業型政府十大原則

1992年**奧斯本Osborne**和**賈伯樂Gaebler**在《新政府運動Reinventing Government》，主張小而能政府，提出**新政府運動十大運作原則**：

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **導航式**=**觸媒式**政府<110原五> | 契約外包、抵用券、特許權、公私合夥、志願服務 |
| 1. **社區性**   (授權社區) | 透過社區自治委員會提供公共服務  鼓勵民間參與地方事務。 |
| 1. **競爭性**   (市場競爭) | 引進市場競爭機制，讓政府行政機構與單位可以彼此競爭福利服務的提供。 |
| 1. **分權式**   (組織扁平化) | 推動品質圈  員工發展方案  參與管理  授權基層員工→自我決策。 |
| 1. **前瞻性**(預防) | 注重災害預防如自然災害的預警制度  注重金融危機的預警制度 |
| 1. **任務導向**(使命驅動)   <108退四> | 簡化不合時宜的人事、預算、採購等法規制度。 |
| 1. **結果導向** | 強調服務品質與成果  對於預算與基金的分配→以政策成效為衡量標準。 |
| 1. **顧客導向**的政府 | 建立服務需求調查問卷  建立顧客服務標準作業程序 |
| 1. **企業導向**   (開源的政府) | 透過使用者付費、企業融資貸款、創新基金、工程受益費→解決財政困境 |
| 1. **市場導向** | 藉由稅制誘因如→污染費、環境保護費減少行政管制 |

政府再造的作為

行政院的組織改造先從現行公共任務進行全面檢討：

＊**去任務化**：

國家任務中若有侵害人權之嫌的業務即不再辦理；或由政府辦理沒有效率就由**民間辦理**→將不應該繼續辦理「**解除管制**」

＊**地方化**：

適宜由地方自治團體(地方政府)辦理者

＊**法人化**：

不宜由傳統行政機關實施者，就改由公共法人辦理，並且引進企業經營的精神

「**行政法人化**」：與民營化較無關聯，介於官營和民營之間Ex.國家表演藝術中心

＊**委外化**：

將借重民間效能，即是指業務委託民間辦理　Ex.BOT案

組織再造(organizationre-engineering)

1990年韓默Hammer與錢辟Champy兩人合著《改造企業》，提出**流程再造**概念，意指根本的從新思考，徹底的翻新作業流程，使關鍵之因素如成本、品質、服務、速度等得到戲劇性改善

**組織再造主要特徵**： <107地五、106身四>

1. 整合工作流程
2. 由員工下決定
3. 同步進行工作
4. 彈性化的作業流程
5. 破除部門間的藩籬
6. 減少監督和審核的控制過程
7. 減少折衝協商
8. 提供單點接觸
9. 集權與分權並存

流程再造

1. 五要素：
2. 以流程為中心
3. 以**顧客**為導向(強調顧客觀點) <108高>
4. 以目標為取向
5. 運用系統思考
6. 資訊科技作為輔助工具
7. 內涵：
8. **釐清組織顧客與任務**：

流程再造必須以顧客導向為基礎，設計能回應與提供顧客良好品質的產品及服務之流程，將組織的內在顧客與外在顧客釐清，並且排列優先順序

1. **單一接觸點**：

為加強顧客滿意與落實顧客至上的觀念，組織與外在顧客的接觸需保持單一管道，運用專案經理人的設置，提供顧客需要的資訊與全程完善的服務，使顧客獲得滿意的服務。

1. **追求顧客滿意**：為流程再造目標之一。
2. 特徵：
3. 澈底重心設計工作流程
4. 再造後的流程在績效上快速及大幅的改善
5. 資訊科技的大量運用，為了達到**3F**的效果
6. 更**快速**的服務(Faster)
7. 更**扁平化**的組織(Flatter)
8. 對使用者更**友善**(Friendlier)

**單一窗口**目的是為了滿足「顧客導向」

「資訊科技」是主要應用因素

行政革新

1. **解釋**：　張潤書 組效風業

行政革新就是行政業務現代化或科學化、行政風氣的革新、行政效率的提高、

行政業務制度化以及行政組織與人事的革新。 <108地四>

1. **面向**
2. 革新設備：購買新型電腦
3. 制度：調整組織結構與職掌
4. 運作：流程的簡化
5. 觀念：實施行政中立的教育
6. 研究：學術性的研究 <106地四>
7. **目的**：　吳定
8. 因應國內外環境急速變化，透過行政革新增強行政系統的**生存發展**
9. 提升政府**行政績效**，滿足人民期望需要，重拾人民對政府的信任
10. 有效**執行**現代**政府角色**的需要，政府必須執行**5R角色**(回應性、責任性、代表性、可靠性、務實性)
11. 改善國家財政及國際形象與提升**國家競爭力** <107初>
12. **行政革新方式**：
13. **結構**革新：民營化與分權化
14. **技術**革新：預算與財政管理之變革、減少文書作業、簡化流程
15. **關係**革新：減縮永業化官僚體制之弊、增加政治官員對官僚之控制

以「關係革新」最能突顯公、私組織的差異。 <98地四>

行政改革主要影響因素

《全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視》

由全球化的觀點分析，公共行政改革主要受到四個因素的影響：

1. **全球化經濟的競爭**：全球化經濟的競爭主要在於降低財政赤字，解決經濟危機，EX.紐西蘭工業政府及加拿大政府改革。
2. **民主化**：南非的種族主義的結束促使政府科層體制的改革，分權成為重要的行政改革措施。EX.1989年波蘭之團結工聯所導引的地方分權運動；匈牙利、捷克以及中南美、巴西及智利。
3. **信息革命**：最明顯的是信息革命使得國家得以分享政治辭彙與改革運動的實況，EX.OECD國家分享其網站 www.oecd.puma.org，相互瞭解相互的改革進展。同時，公部門與私部門間之信息交流，亦刺激了政府改革績效的需求。
4. **績效匱乏**：感受到政府績效不足的趨力影響，因為施政績效不足是最容易被觀察的。『**最弱因素**』<107初>

Ch2 組織理論

2-1組織概論

組織意涵

1. 組織意義

|  |  |
| --- | --- |
| **靜態**觀點 | 組織結構、組織系統表、官僚體制(層級節制) |
| **動態**觀點 | 組織人員之交互行為 |
| **心態**觀點 | 心理或精神研究，組織為人員思想溝通、情感交流的團體意識 |
| **生態**觀點 | 有機生長體「制度是生長的，而非製造的」 |

1. **莫根Morgan《組織意象》**

|  |  |
| --- | --- |
| 組織是「**機器**」 | 官僚制度(以官僚型模與科學管理作為基礎)  「機械」、以組織的分化與整合來達成目標。 |
| 組織是「**有機體**」  <104初、105普> | 不同環境下應採行**不同的組織型態**  「生物」、強調順應環境的變化，自我調整。 |
| 組織是「**大腦**」  <106普、107原四> | 全像圖作用，為相互分立卻合作的全方位運作  「神經中樞體系」隨時注意環境變化，透過負向回饋，有矯正作用的**學習型組織** |
| 組織是「創造社會實體」 | 什麼樣的社會造就什麼樣的組織、制度(聚焦於組織文化面向) |
| 組織是「政治體系」 | 強調團體間的反抗、統治聯盟的形成、不同利益需求的匯集和表達(迷你國家) |
| 組織是「**心靈囚籠**」  <107原五> | 「**井底之蛙**」只就意識部分加以分析，漠視潛意識、無意識  人們經常深陷於慣常的思考模式中而不自知。(只習慣於某種方式，而無法接受其他思考方式) |
| 組織是「流變與轉變」 | 自我形成或創生「你不可能兩次踏進同一條河，因其他河水不停流過來」 |
| 組織是種「**宰制工具**」 | 對環境汙染、職業病、災害的形成，對於員工的剝削和跨國企業對地主國的宰制  米勒Miller《**推銷員之死**》和伯曼的死於工作<93普> |

* **異化Alienation**的病象：無力感、無根感、無規範感、自我疏離感
* 過度順服的病象：訓練有素的無能、**目標錯置**
* 缺乏反應能力：照章行事、無情無義
* 批評：過度流於陰謀論與負面觀點、忽視「理念」之重要性。

1. **莫根Morgan全像圖組織設計** <98原四、101身四>
2. 將整體植入所有部分
3. 重疊的重要性
4. 必要的多樣性
5. 適中的規範
6. 學習如何學習(創造自我組織的能力)
7. 莫根認為**組織變遷的邏輯**有：
8. 組織乃自我形成與創生的體系
9. 就混沌和複雜的邏輯將組織變遷視為是種主流型態
10. 組織變遷**並非**過去機械的因果關係，而是互為因果的邏輯

以辯證變遷的邏輯來描述組織本身就是正、反、合的作用

賽蒙與馬奇(Simon+March) 衝突

1. 影響**團體衝突**三因素：個人參與目標 <106地四>
2. 「**參與決策的需要**」：一個組織的次級單位之間為了「參與決策的需要」而常起衝突，依賽蒙Simon的看法有兩種因素：資源的分配、時間的配合。
3. 「**目標的差異**」：組織由於分工制度的結果，各個單位的目標集合成組織的總目標。各下級單位的工作行為自然以其本單位的利益為中心，忽略了組織的總目標與其他單位的目標。
4. 「**個人認知的差異**」：是指不同的個人對組織決策認知過程所發生的差異，它在一單位中發生作用時，亦會導致單位間的衝突。
5. 藉以衡量**個人對組織的認同程度** <109地四、106退四>
6. 對組織的認知與認同越大，則衝突越小
7. 對組織目標的分享與認知越大，衝突越小
8. 成員之間交流互動的程度越大，對組織的認同越強
9. 組織成員間的競爭越小，認同越強
10. 組織中個人獲得的滿足越大，認同越強

→組織、目標、互動、個人滿足越大／競爭小，越認同

1. **解決**個人或團體間的**衝突**
2. 問題解決：針對引發衝突的問題，提出方法加以解決。
3. 說服：遊說衝突雙方，能接受另一方意見。
4. 協商：以協商方式，使雙方認知趨於一致。
5. 政治手段：運用各種政治手段，以解決團體間的衝突。

組織衝突

1. 組織衝突**主要成因**
2. 薛爾Shull：功能主義、部門化、非正式組織之影響
3. 賽蒙Simon：**建立王國**(各單位都想擴充職權爭取經費)、背景不同、不同之團體意識
4. 衝突正負功能

|  |  |
| --- | --- |
| **正功能** | **負功能** |
| 1. 產生更多構想，增進決策品質 2. 可尋求新方法，以便解決問題 3. 釐清許多觀念 4. 衝突緊張可激發成長與創造力 5. 強化個人及團體績效 | 1. 有壓力或倦怠 2. 人與人間距離加大使溝通不良 3. 形成一種不信任及猜忌風氣 4. 降低工作滿足感及績效 5. 較多成員對組織變遷的抗拒 6. 可能因見組織如此混亂而失去忠誠感而離開 |

1. **吳瓊恩** 組織內**團體衝突因素**
2. **目標的無法並存**：最主要的原因。
3. **直線與幕僚間的衝突**：各單位之間因專業分工的不同，形成人員的技術、人際取向和時間架構的區別，造成溝通的困難，潛伏了衝突的可能性。
4. **工作的互依性**：互依性愈高，為免等待工作浪費時間，因此衝突的可能性也增加。<106地五、107高>
5. **競爭有限的資源**：各單位為了實現他們的目標，就必須爭取有限的資源，因而引起衝突。各單位的資源增加衝突小，反之增加衝突。
6. **權力分配的差異**
7. **不確定與曖昧的部門關係**：如果環境變化得太快，新問題出現時，各單位對之職權不明，最易引起衝突。
8. **激勵與報酬系統**：如果在合作團體中，每個成員考績都相同，則彼此增加合作、減少衝突；如果在競爭性團體中，每個成員考績不同，則合作減少、衝突增加。
9. 史安Schein**解決衝突方法**
10. 強調組織整體效率
11. 增加團體間的溝通與交互活動
12. 各團體間員工輪換
13. 避免造成輸贏的場合
14. 雷辛Rahim**衝突管理途徑** <105原四>
15. Neilson**解決衝突方法** <99+102原四>

|  |  |
| --- | --- |
| **行為改變**  **↓**  **態度改變** | 1. **身體分離**：雙方不再互動 2. **官僚方法**：高階層以法規與權威解決或壓制衝突 3. 有限互動 4. 整合者 5. 會面與協商 6. **第三者協商**：雙方嫌隙很深，彼此無法信任，請第三者仲裁 7. **人員輪調**：暫調對方部門 8. **工作互賴與上級目標的確立**：建立共享願景 9. **團體間的訓練** |

組織發展(Organization Development)

1. **組織發展(OD)源起**
2. 受到**李文Lewin**的**實驗室訓練法**及調查研究與回輸方法影響，被稱為OD理論先驅者。
3. 為增進組織績效，運用**行為科學**之知識，經由外部專家協助，採用適當干預方法，將團體目標與個人目標整合的一種**計劃性變革**，使組織能隨時解決問題。
4. 組織發展之特性 <102身四>

①一種進行中之互動過程 ②應用行為科學之型態 ③變動的再教育過程

④以系統途徑觀察組織 ⑤以資料為基礎之有計畫的改變 ⑥以經驗為基礎 ⑦著重目標設定與規劃 ⑧活動集中在內部工作團隊，強調參與管理

⑨需藉外力刺激達到目的 ⑩解決問題為取向

※組織發展途徑之一強調「策略性介入」，將組織策略、結構與文化與外在環境相互配合。

1. **策略方法**(技術)

|  |  |
| --- | --- |
| 發展**個人**的方法 | 1. **敏感性訓練**(實驗室/T團體)：使參與訓練人員在一種無結構的安排下，在交互影響中學習，利用團體討論以達成行為改變的目的。屬於干預技術，可促進團隊合作，有效矯正本位主義。 2. 工作豐富化 3. 人際溝通分析 4. **管理格道**：訓練管理人員 |
| 發展**團體**的方法 | 1. **團隊建立**：(四目的)設定目標與目的、決定角色與責任、設定政策與程序、改進人際關係<103普> 2. 面對面會議 |
| 發展**組織**的方法 | 1. 團體間的討論 2. 組織協調會議 3. 培養組織發展人才 4. 調查研究與回輸方法(組織診斷) |

1. **組織變革** <103初、108地三、108身三、108身五、109警三>

|  |  |
| --- | --- |
| **解凍** | 打破成規，讓人員認知到變革之需要與尋找新的解決方案。  方法：製造內疚與焦慮、引發內心不安全感 |
| **移動** | 發展新的行為、價值及態度。  方法：重組成員認知、重建人際關係 |
| **結凍** | 維持成果，制度化或將變革深植成組織文化。  方法：將新認知成為理所當然的深層假定 |

特洛皮克斯測試法(TROPICS Test)

佩頓Paton及麥克卡爾曼McCalman提出特洛皮克斯測試法(TROPICS Test)，以協助了解組織變革衝擊的規模，以及最適當的因應變革方法。

**TROPICS**：十隻木刃，立制來(十隻木刃，立馬製造過來) <104地四、106普>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **硬策略**(機械問題) | **軟策略**(複雜問題) |
| 解決方法 | 系統與機械解決方法  Ex.員額精簡 | 組織發展解決方法  Ex.政府再造 |
| **T**ime scale時間量尺 | 清楚界定/短至中期 | 界定不清楚/中至長期 |
| **R**esources資源 | 清楚界定且相當固定 | 不清楚且變異 |
| **O**bjectives目標 | 明確且可量化 | 主觀且曖昧 |
| **P**erceptions認知 | 受影響者所共同持有 | 產生利益衝突 |
| **I**nterest利益 | 有限且界定良好 | 普遍的且議定不良 |
| **C**ontrol控制 | 掌握在管理群手中 | 管理群外的人共同 |
| **S**ource來源 | 源自內部 | 源自外部 |

組織學習

1. 意涵
   1. 為促進長期效能與發展，而在回應環境變化中，對根本信念、態度行為、結構安排所作之調整活動。
   2. **阿吉利斯Argyris**+熊恩Schon組織對其**行動理論**的持續反省與修正。
2. 障礙/困境
3. 受制於組織規範
4. 人際間組織防衛機制
5. 組織功能執掌限制
6. 金字塔型組織結構
7. 技術作法
8. **單圈學習**：在既定組織目標、政策、規範下所為之矯正錯誤的過程，範圍受限於組織結構、人際關係。(工具性學習) 近理性抉擇理論觀點

ex.組織執行實用理論

1. **雙圈學習**(雙回饋圈學習)：進一步探究關於組織規範、目標認知的錯誤並予以矯正的過程。近行動理論觀點
2. **組織學習風格** <104普、106警三、106地五>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 他人經驗學習 | 直接經驗學習 |
| 開發  新領域 | **獲取能力型**  著重他人的經驗與探討新的可能性，鼓勵個人與團隊獲取新的能力，其策略包括與大學/顧問公司建立創造性的工作安排等方式獲取能力。 | **實驗型**  主要學習來源是顧客與員工的直接經驗，透過控制的實驗，**嘗試**許多新的觀念，並接受新產品與流程的實驗。 |
| 利用既有機會 | **標竿學習型**  發現他人如何操作，試圖採用並將此知識應用於自己的組織中。學習表現卓越績效或在特定流程中發展最好的實務。 | **持續改進型**  持續改進型，對於現成的實務與直接經驗精益求精，強調員工高度參與  Ex.品管圈 |

1. **學習型組織 五項修練技術** **聖吉Senge**
2. **自我超越**
3. **改善心智模式**：要求主管改變權威，要求部屬改變學習心態，矯正層級節制之人際互動關係的扭曲。<110外四>
4. **建立共享願景**
5. **團隊學習**：團隊是個人與組織的中介，最重要的單位
6. **系統思維**：學習型組織精隨。<99普、108原五>

①體認事務互為因果循環關係 ②破除二分法的價值思維習慣

③把握動態系統回饋 ④培養整體性思考習慣

⑤發揮以小搏大的槓桿作用

1. **組織學習能力** <108原五>

①有能力提出創新能力 ②有能力普及創新觀念 ③有能力找出學習障礙

組織學習能力=創新觀念\*普及觀念-學習障礙

* **世界咖啡館**：國際間過廣泛運用的團隊學習方式，透過分組討論、交互輪替方式，運用發言與聆聽並重原則和換桌，激盪多元豐富觀點與意見。強調代表性與多元的公民參與。<108高、110地四>

組織病象

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **規模龐大** | 1. 溝通不易，缺乏了解 2. 首長控制幅度太大，天高皇帝遠 3. 失去個人自我價值感 4. 決策上推、首長獨裁 5. 個人難以發揮創造力及工作潛能 | 行政組織簡化 |
| **法規森嚴** | 1. 缺乏彈性，造成組織僵化 2. 形式主義 3. 目標移置 4. 造成官僚作風的科員政治 | 法令規章簡化 |
| **權力集中** | 多做多錯、不做不錯的消極心態 | 分權制度 |
| **白京生定律**  (帕金森定律) | 1. 行政首長偏好增加部屬(冗員)，形成自己權勢 2. 成立年代愈久，成員素質愈低 3. 開會時間長短與議題的重要性**成反比** 4. **委員會型態**愈來愈多 5. 行政效率日漸低落，設備卻日趨豪華 6. 有可用之錢必然盡量用完 | |
| **寡頭鐵律** | 1. 增加溝通困難 2. 少數人決定多數人的命運，不合民主要求，違反時代潮流 3. 少數領導人間因爭權奪利，造成嚴重鬥爭，影響行政運作和組織目標的達成 | |
| **不稀罕效應** | 1. 成員**抗拒革新**，只要忍耐即可不受影響 2. 對革新保持抵制或陽奉陰違的態度 | |
| **墨菲定律** | 1. 看似細微或不起眼之處，經常是問題根源，小問題經常釀成大災禍，管理必須「防微杜漸」、「精益求精」、「相信差錯、致力無錯」 2. 做事過分自信、滿腹樂觀，一定會出紕漏(假如事情會出錯，一定會發生) 3. 唐斯Downs依據墨菲定律推論出**不完全控制定律**，沒有人能完全控制大型組織的行為 | |
| **邁爾斯定律** | 1. 換了腦袋位置換了腦袋 2. 七定律：①**職位決定立場**   ②權責不相當，責大於權 ③向上爭權，向下攬權 ④侍從多名上司非難事 ⑤愛說話，不耐聽  ⑥夾處上司部屬兩面光 ⑦服務惡化，不滿就多 | |
| **彼得定律** | 社會上各種組織體系均發現成員有能力不足的病態，才能不足無法勝任更高階層的工作，終致組織退化。(強調教育訓練的重要) | |
| **格勒善定律** | 劣幣逐良幣，庸碌者多於優異者，奸佞排擠賢才 | |
| **過度官僚化病象** | 1. **異化(組織疏離感)** 2. 無力感：只能依規章行事，行為與報酬間只有低掌握力 3. 無意義：對組織運作缺乏了解，個人無法充分運用能力 4. **無規範**：為達目的，不擇手段 5. 孤立感：缺乏團體認同感 6. **自我疏離**：工作中失去意義或榮譽感，只將工作看成謀生工具。<92原五> 7. **過度順服**→**目標的替代作用**(訓練有素的無能) 8. **無反應力**：對公眾或民眾的需求無力回應 9. **無情無義**：因分工緣故，導致人員在無人文主義精神下的工作，失去活力，對民眾缺乏耐心、回應僵化及缺乏關懷。<95地四> | |

★非營利組織(Non-Profit Organization，NPO)

1980年福利國家過度擴張，至政府財政不堪負荷

※公益勸募條例所稱**勸募團體**為公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人、重大災害或國際救援<108原四>

1. **特徵(定義)** <105地五、111普>

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **正式組織** 2. 民間組織 3. **扁平式組織**(層級節制少) 4. 免稅組織：具有合法免稅地位 5. **非政府組織**(NGO)、獨立部門 6. 服務取向，行動取向 7. 非利益的分配 8. 公共利益屬性(志願性團體)：不致令個人利己營私的管理制度 9. 自己治理 10. 具有可提供捐助減稅的合法地位 11. 組織收入**依賴募款**能力，而非組織績效 12. 低度手段理性與高度團結一致(不重形式化) | |
| 沃爾夫Wolf  <107地五、109普> | 1. 具有公共服務的使命 2. 必須在政府立案，並接受相關法令規章的管轄。 3. 為不營利或慈善的法人組織 4. 排除營私的管理結構(經營結構必須排除私人利益或財物之獲得) 5. 免除政府稅收。 6. 捐助者享有免(減)稅的優惠待遇(捐助者的捐款可列入免稅或減稅的範圍)   ※可以向服務對象收取費用，只是不能放入組織口袋裡 |

1. 非營利組織**三項目標** Hall<109普>
2. 執行政府委託之公共事務。
3. 執行政府或營利組織所不願或無法完成之事務。
4. 影響國家營利部門或其他非營利組織之政策方向。
5. 非營利組織之**存在原因**：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **經濟**層面 | **政府失靈理論**  直代分機  <105地四、105身四、108退三> | 1. **直接民主**：投票困境(棄保效應) 2. **代議政府**： 3. 競租行為：民代利用特權影響政策以爭取個人利益。 4. 議員區域代表性：滾木立法、肉桶立法 5. **分權政府** 6. 權責分散，多手問題 7. 財政外部性：用腳投票 8. **機關供給財貨**(官僚體制)：服務產出難評量、有限競爭、文官保障僵化性 |
| **市場失靈理論**  外公獨資  <110身四、地三> | 1. **外部性**(外溢效果)：可能正面或負面 ex.環境汙染 2. **公共財供給** 3. **自然獨占** 4. **資訊不對稱**：資訊不全、參與障礙、風險、規模漸增、不穩定性 |
| **政治**層面 | 1. **第三者政府理論**(The third party government)：<104地三、105地四>   薩拉門批評市場與政府失靈不能解釋非營利組織存在原因而提出，公共服務的輸送上，必須仰賴非政府的機構，即政府透過代理人來運作。   1. **組織位置論**：<105身四>   **組織惰性**：任何組織在面對市場競爭壓力下，都有可能選擇迴避競爭與不確定結果的風險。即組織缺乏回應性及效率。如果長期缺乏應變能力，將面臨淘汰。第三部門的組織行為較不重視效率及回應性，使得第三部門能緩和民主政治系統之合法性困境，這也代表非營利組織的適當位置。 | |
| **社會**層面  **(志願主義)** | 1. **利他主義**：助人為樂 2. **需要滿足論**：個人成就感、自我實現 3. **社會化理論**：個人行為受周遭環境的影響，而加入志願服務。 | |

1. 非營利組織在現代國家的**角色與功能**

|  |  |
| --- | --- |
| 克拉瑪Kraemer<107初、105高> | 1. 發展公共政策 2. 監督市場 3. 監督政府 4. **提供政府不能提供之服務**：心靈歸屬、強化社會道德的價值。<105初、105身四、105身五> 5. 支持地方利益及少數團體 6. 創造新想法與變遷 7. 溝通各部門 8. **促進積極的公民資格與利他主義**：可提供更多參與機會。<100身五> |
| 1. **先驅者**代號(開拓與創新者)：豐富創意或示範性構想<99原五> 2. 改革倡導者 3. **價值守護者**：本著倡導、參與及改革的精神，主動關懷少數團體。<103身五> 4. **服務提供者** 5. 擴大社會教育 6. 協助政策推行 7. 提醒與諮詢 8. 監督與制衡 |

1. 非營利組織的**分類**

|  |  |
| --- | --- |
| 比特Bitter  <102身四、106初> | * **公益類**：以提供公共服務為目的，對任何人開放。   Ex.**慈善事業**、教育文化機構、科技研究組織、**私立基金會**、社會福利機構、宗教團體、政治團體。   * **互益類**：以提供成員間互益目的，僅對會員開放。   Ex.社交俱樂部、**消費合作社**、互助會、**商會**、**職業團體**。 |
| **韓斯曼Hansman**  <107警三> | * 依**財源籌措**的方式來分─   **捐贈型**：其財源來自捐贈或補助Ex.紅十字會等慈善機構。  **商業型**：大部分所得來自財貨或勞務的銷售收入Ex.醫院、療養院。<106地五>   * 依**組織控制**的方式來分─   **互助型**：贊助人擁有選舉董事會的權力Ex.俱樂部。  **企業型**：組織的運作不受贊助人正式的監督或控制，通常是由一永久設立的董事會所控制Ex.醫院。 |
| **人民團體法**<104地五、105身五、107高、> | * **職業團體**(互益性)：同行業之從業人員 Ex.工程技師公會 * **社會團體**(公益性)：以社會服務或公益為目的 Ex.中美文化經濟協會<105身三> * **政治團體**(政治性)：促進國民政治參與為目的   ※發起人須成年**18歲**，應有30人以上。<105原五> |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **會員控制** | **董事控制** |
| **捐助** | 聯合勸募協會、服務性社團 | 民間博物館、公益基金會 |
| **收費** | 聯誼會、會員俱樂部 | 社區醫院、安養院 |

<102地五>

1. 非營利組織**與政府的互動**
2. **「4C模式」吉爾登Gidron**：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 手段相同 | 手段不同 |
| 價值目標  相同 | **合作**(**C**oeration)模式：  手段目的相同。互惠平等。多數均屬之。 | **互補**(**C**omplementary)模式：  手段不同，目標相同，以利合  Ex.地震時慈濟佛光會、世界展望會提供緊急救濟 |
| 價值目標  不同 | **吸納/競逐**(**C**o-optation)模式：  手段相同，目標不同也是以利合。Ex.無車日活動 | **衝突**(**C**onfrontation)模式：  目標差距太大，缺乏合作空間。  Ex.董氏基金會對菸害防治法的影響 |

1. 從經費與服務提供來看 <102原五、103高、107原四、108地四、107普>

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **政府主導模式** | **雙元模式**  **(雙重主導模式)** | **協力模式**  **(合作模式)** | **第三部門**  **主導模式** |
| 經費提供者 | 政府 | 政府與非營利組織 | 政府 | 非營利組織 |
| 服務提供者 | 政府 | 政府與非營利組織 | 非營利組織 | 非營利組織 |
| 內容 | 福利國家  Ex.為弱勢提供房子 | 並無經費的交集，兩主處於平行競爭狀態  Ex.提供弱勢與身障福利 | 政府提供資金，非營利組織負責服務傳送，易權責不清  Ex.公立托育中心 | 政府幾乎不介入服務領域  Ex.反核議題 |

1. 互動關係
2. **政府對非營利組織**的影響(政府協助非營利組織發展方式)：補助、租稅誘因、委辦公共事務、法令管制、輔導監督
3. **非營利部門對政府**之影響：提供公共服務、影響公共政策、勞力再生產、資源使用與分配的改變、增進政府合法性、促進社會和諧與穩定、協力合作
   * 非營利組織**接受政府的資源挹注**：<103地五>

**制度性**資源：補助款與獎勵金；**非制度性**資源：場地與設備的借用

1. 非營利組織**過度依賴政府經費**：官僚化、不當管制、自主性威脅、財務不確定
2. 非營利組織與政府之**互依程度**(資源依賴)<102普>

①資源的重要性 ②資源的可替代性

③資源擁有者的決定 ④驅使對方提供資源的能力

* + **資源依賴理論**：組織受限於許多不同的外部壓力，為求生存便必須對外部的需求與期望予以回應。依賴程度愈高，資源富有組織擁有愈大權力去影響資源依賴的組織。<103身五>

1. 非營利組織**對政策制定的影響策略**
2. **聯盟策略**：和別的團體結盟
3. **資訊策略**：主動提供有效的資訊，協助政府
4. **困窘策略**：揭露政府的不良決策，引發社會輿論的聲討，刺激政府部門的改革<110身四>
5. **遲滯策略**：對政策表示反對，或提出修正的意見(討價還價)<107原五>
6. **訴訟策略**：訴訟的提出與裁決
7. **選區壓力策略**：給予候選人壓力
8. 非營利組織**壓力與挑戰**

|  |  |
| --- | --- |
| **社會課責**的壓力 | 展示其服務效率與效能，同時必須放棄管制的豁免權。<107身五> |
| **志願性社會服務失敗**  的壓力 | 民間營利性的社福機構成立加入競爭，帶來服務品質的比較。 |
| **社會服務專業化**  的壓力 | 社會問題複雜難解，不借助專業化知識技術難解決。 |
| **結構性限制**  特足餘干(特煮魚干) | 1. 慈善的**特殊性(排他主義)**：非營利組織偏重特殊的次級人口或團體。<109原四> 2. 慈善的**不足**：無法提供足夠的集體性財貨或服務。 3. 慈善的**業餘性**：常欠缺專業主義與管理主義。<110原四> 4. 慈善的**干涉主義**(父權、**家長主義**)：由掌控慈善組織資源者決定服務對象。<106初、108普、109地四> |

→**非營利/志願失靈現象** 薩拉門Salamon

(十) 根據Salamon(1995)，在近年來非營利組織的蓬勃發展與驚人的擴張，可以歸納為**四大危機與二大革命**的出現。 <109普、108退四>

* 四大危機：

|  |  |
| --- | --- |
| **福利國家危機**  (the crisis of welfare state) | 二次大戰後，西方國家紛紛走上福利國家的形態，但一方面要解決社會問題，一方面又要兼顧經濟發展，使得大政府成為無效率的國家機器。 |
| **發展的危機**  (the crisis of development) | 由於政府組織的運作模式是由上而下的方式，政策決定的過程冗長且繁複，而且是否能符合民眾的實際需求也相當令人質疑，因此，大眾開始認為，非營利組織的效率要比政府執行的更好，所以造就非營利組織的興起。 |
| **環境危機**  (the crisis of environment) | 全球環境的惡化造就許多環保面向、災難面向的非營利組織興起。這樣的結過肇始於開發中國家為求生活，而大量的求取經濟發展，破壞自然生態，且已開發國家不懂的如何節制資源的濫用，都是造成全球天氣巨變的原因之一。 |
| **社會主義危機**  (the crisis of socialism) | 在1970年代，由於經濟衰退，使得很多共產國家開始體認共產制度的設計，並不如原先預期的美好，因此，共產制度紛紛崩潰，許多國家開始引進市場導向的制度，人民也開始體認到非營利組織的出現同樣可以提供需求的滿足，及另一個社會建議的發聲管道。 |

* 兩大革命：

|  |  |
| --- | --- |
| **通訊設施革命**  (the communications revolution) | 通訊社備的變革與普及，使一般社會大眾容易溝通，能相互交換意見，並能方便的組織動員，形成非營利組織產生的巨大動力。 |
| **中產階級革命**  (the bourgeois revolution) | 隨著經濟的發展，中產階級成為社會決策的決定性角色，而非營利組織與社區發展結合成第三部門治理的概念，成為公共行政及政治運作上一個重要的政策工具。 |

(十一)**非營利組織社會事業化** <107原五、108原四>

為追求自有財源，販賣服務與商品為組織資金來源(可獲取利潤)。

|  |  |
| --- | --- |
| **正面影響** | **負面影響**<107地三、109身三> |
| 1. 提高財務的穩定性 2. 改善服務品質 3. 提供弱勢團體工作機會 4. 促進非營利組織的專業化 | 1. 組織使命遭到質疑 2. 組織文化落差 3. 不公平的競爭 |

《[財團法人](file:///C:\\Users\\USER\\Desktop\\國考一般行政、民政\\Note\\行政法筆記.docx" \l "行政法人法)法》

|  |  |
| --- | --- |
| §2  <110地四> | 1. 本法所稱**財團法人**，指以從事公益為目的，由捐助人捐助一定財產，經主管機關許可，並向**法院登記**之**私法人**。<110原五> 2. 本法所稱**政府捐助之財團法人**，指財團法人符合下列情形之一者：    1. 由政府機關(構)、公法人、公營事業捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額**50%**。<110地五>    2. 由前款之財團法人自行或前款之財團法人與政府機關(構)、公法人、公營事業共同捐助成立，且其捐助財產合計超過該財團法人基金總額百分之50%。    3. 由政府機關(構)、公法人、公營事業或前二款財團法人捐助之財產，與接受政府機關(構)、公法人、公營事業或前二款財團法人捐贈並列入基金之財產，合計超過該財團法人基金總額50%。    4. 由前三款之財團法人自行或前三款之財團法人與政府機關(構)、公法人、公營事業共同捐助或捐贈，且其捐助財產與捐贈並列入基金之財產合計超過該財團法人基金總額50%。 3. 中華民國34年8月15日以後，我國政府接收日本政府或人民所遺留財產，並以該等財產捐助成立之財團法人，推定為**政府捐助**之財團法人。其以原應由我國政府接收而未接收之日本政府或人民所遺留財產，捐助成立之財團法人，亦同。 4. 本法所稱民間捐助之財團法人，指政府捐助之財團法人以外之財團法人。 5. 本法所稱基金，指應向法院登記之財產，其範圍如下：    1. 捐助財產。    2. 經財團法人董事會決議列入基金之財產。    3. 依法令規定應列入基金之財產。 6. 第二項及前項所定基金之計算方式、認定基準、應列入基金之財產項目、額度、比例及相關應遵行事項之辦法，由行政院定之。 7. 本法所稱**地方性財團法人**，指捐助章程規定其主要業務或受益範圍僅及於單一直轄市、縣(市)行政區域，並由地方主管機關許可設立之財團法人。 8. 本法所稱**全國性財團法人**，指捐助章程規定其主要業務或受益範圍非僅及於單一直轄市、縣(市)行政區域，並由中央主管機關許可設立之財團法人。 |
| §48 | **政府捐助之財團法人**應設**董事會**。董事會置**董事**7~15人，董事人數應為單數，其中一人為董事長，並得視需要置副董事長一人。但經主管機關核准者，董事總人數得超過15人，副董事長人數得超過一人。<110地五> |
| §49 | 政府捐助之財團法人置**監察人2~5人，**得互選其中一人為常務監察人。但經主管機關核准者，監察人總人數得超過5人。<110地五> |
| §52 | 政府捐助之財團法人**董事及監察人**均為**無給職**。但董事長係專職，且未支領其他薪資、月退休金(俸)、月退職酬勞金或其他性質相當給與者，不在此限。<110地五> |

2-2組織結構

**組織結構**：機關組織各部門與各層級間所建立之一種相互關係的模式。<107初>

正式關係與職責的一種模式，即機關組織圖再加上工作說明書或職位說明書。

組織結構原則

|  |  |
| --- | --- |
| 慕尼Mooney+  雷利Reiley | ①階梯原則 ②機能原則 ③幕僚原則 ④協調原則 |
| 古立克Gulick+  尤偉克Urwick | ①目的 ②專業化 ③協調 ④權限 ⑤職責  ⑥定義 ⑦一致 ⑧控制幅度 ⑨平衡 ⑩繼續性 |

組織布局

明茲伯格Mintzberg <110身五>

|  |  |
| --- | --- |
| **策略高層** | 最高決策者，指揮與協調 |
| **中階管理** | 事業部門主管，接受高層指令，執行與協調 |
| **操作核心** | 專業人員，基本生產功能 |
| **技術結構** | 技術幕僚，專業技術之分析、操作 |
| **行政支援** | 支援幕僚，解決諮詢與協助之幕僚 |

控制幅度(span of control)

1. 控制幅度由**萊卡列斯**首先提出「一個主管所能直接指揮監督部屬的數目」

「一個主管人員之控制幅度，應不超過六人。」是因為主管與部屬的關係十分複雜，包含有 : 「單純上下關係」、「平行關係」及「個人與團體的關係」等。

「**控制幅度公式**」為 :「f = n ( 2 n / 2 + n - 1 )」。

當**部屬人數**呈**算數級數**的**增加**，但**上級**與**部屬**的關係卻**呈幾何級數增加**。

<108初>

1. W.H. Newmen的觀點 <107身四>
2. 工作反覆性越高，控制幅度應越大
3. 權責劃分的程度越明確，控制幅度越大
4. 部屬的能力越高，控制幅度越大
5. 幕僚的幫助越高，控制幅度越大
6. 在監督工作上花的時間越多，控制幅度越小
7. 工作越複雜，控制幅度越小

組織水平分化(分部化)

1. 分部化方式(古立克Gulick**分部化原則4P**)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 分部化 | 內涵 | 優缺點 | 舉例 |
| **功能**  (目的Purpose) | 將相同或相似的活動歸類成一個組織單位。最普遍的方式  目的為專業化。 | 優點：專業分工、職權明確 | 企業製造、人事、採購或教育部綜合規劃司、高教司 |
| 缺點：導致集權、功能單位分化過多，協調困難、**本位主義**濃厚 |
| **程序或設備**  (過程Process) | 基於經濟及技術方面的考慮。 | 高度利用知識技術、有效分工、節省成本，大量生產 | 企業的**製造業**(生產線)及國營事業或財務部門 |
| 重視技術輕視政策、重手段忽略目的、易破壞首長領導和控制功能 |
| **顧客或物**  (服務對象Person) | 根據服務對象和處理事務和物材。 | 關係簡化、因地制宜 | 退輔會、原民會、百貨公司 |
| 犧牲技術專業化、不易維持有效分工 |
| **地區**  (地點Place) | 按組織所在地區為基礎設置的單位。  就地解決 | 提供地區主管磨練發展的機會(可培養全國性管理人才) | 經濟部檢驗局各地分局、百貨公司分公司 |
| 易產生地域觀念，發生離心現象、不利於全國一致政策 |

1. **組織整合途徑**
2. 領導：使組織成員彼此合作的最直接有效的方式 <92身五、100國五>
3. 協調：使成員間協同一致步調
4. 溝通：協調整合的途徑，如血液循環之於人體生理組織結構般
5. 監督
6. 紐曼Newman組織分部化的**主要考慮因素** <107電>

①利用專業化優點 ②促進控制 ③易於協調溝通

④獲得充分注意及重視 ⑤適合因地制宜及事實情況

⑥節省開支並避免浪費

1. 明茲伯格Mintzberg組織五種**協調性機制** <95地四、102原四>

①互相調適 ②直接監督 ③工作過程的標準化

④產出的標準化 ⑤技術的標準化

有機式組織v.s機械式組織

1. **有機式組織v.s.機械式組織**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **有機式組織** | **機械式組織** |
| **控制幅度** | 寬(大) | 狹(小) |
| 權力層級 | 少 | 多 |
| 管理員與生產員比例 | 高 | 低 |
| **集權程度** | 低 | 高 |
| 不同單位的互動程度 | 高 | 低 |
| **正式法令規章數目** | 低 | 高 |
| 工作活動目標明確性 | 低(因彈性) | 高 |
| 地位權力基礎 | 低(合法權力) | 高 |
| 知識權力基礎 | 高(專家權力) | 低 |
| 適合環境 | 複雜多變 | 穩定 |
| 管理重點 | 彈性 | 效率 |
| **僵化程度** | 低 | 高 |
| **複雜化程度** |
| **正式化程度** |
| **集權化程度** |

1. **柏恩斯Burns**+**史塔克Stalker** 面對環境變遷的管理型態 <93初、93高>

1950 年代針對四家廠商面對各異的環境變遷，建**機械式**和**有機式**光譜，用以區分其組織與管理型態，從此奠定權變理論的學術地位。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **機械性**──────────────────────────>**有機性** | | | |
| **人造絲工廠** | 轉換接合器公司 | 收音機及電視機製造公司 | **電子公司** |
| 有效生產標準產品 | 基本產品的有效生產與銷售，及按顧客要求修正 | 在高度競爭環境下，力求新產品的有效設計、生產和銷售 | 對新市場情況的創發研究，以開拓快速的技術變化 |

1. 格蘭納Greiner組織生命週期理論 <101高>
2. **分化與整合**的平衡：組織分化可加快專業化，又引起本位主義，需從結構中謀求整合。
3. **集權與分權**的平衡：權力集中會伴隨恐龍症候群現象，導致組織行動遲緩無效。
4. **標準化與機動調適**的平衡：標準化作業程序會與現實脫節，與服務對象的需求脫節。

組織結構型態

* 組織型態

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **功能型組織**  <110普、108退四> | 按照企業各個單位所執行的工作性質來構造的，該組織結構一般根據人們共同的專門知識、經驗或使用相同的資源而將其組合在一起。同樣專業者比較容易溝通，易於形成凝聚力。  Ex.行政院14部 | 專精化、團體凝聚力、運作效率 |
| 忽視組織整體、難發展大格局視野 |
| **事業型組織** | 依據產品(或服務)、服務地區或服務對象來分部。聚焦於特定的產品或服務，依據目標整合資源。  Ex.交通部高速公路局、中央氣象局、郵政公司、**區域聯合服務中心**、客委會、原民會 | 缺點：重複配置人員與資源、事業體間協調困難 |
| **矩陣型組織**  <107原三、110身五> | 專案組織，因應特殊任務或專案而招集不同部門的人員。適用時機：   1. 當動盪不安的環境且任務複雜 2. 當組織結構呈現出複雜性、正式性、集權性低度時(有機性結構) 3. 當組織單位間因目標、利益功能不同產生衝突時 4. 為因應科技環境變遷時及特殊問題時   Ex.交通部性別平等專案小組(專家+工作人員)、**中央疫情指揮中心** | 可同時關注兩個以上的重要面向。 |
| 執行過程複雜、人員須聽從兩個以上上司指揮(雙重忠誠) |
| **網絡型組織**  <108高+地三+身三、110原四> | 以**契約**關係的建立和維持為基礎，依靠外部機構進行製造、銷售或其他重要業務經營活動的組織結構形式。透過互惠互利機制來進行合作。  專注於本身獨特的長處，結合許多來自組織外部的合作對象，透過**委外**或聯盟的方式提供產品或服務。  Ex.考試院**國家文官學院** | 可利用槓桿原理以小搏大。 |
| 片段而難控制、難培養參與者的忠誠度 |

<110普、108退四>

* **明茲柏格Mintzberg** 五種**組織結構型態**<94+103普>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 任務複雜 | 任務單純 |
| 環境單純 | **專業化官僚**  任務複雜+穩定環境  依賴專業知識與技能，以製造出標準化的產品及服務。  Ex.**大學**、**醫院**、政府研究機構 | **機械官僚制度**(行政機關)  任務單純+穩定環境  正式化與專業化，傾向集權決策 |
| **事業分部化形式**(一般企業)  生產及效率導向  依市場別、產品別、消費客戶群別為中心，而結合產銷機能於一體之獨立營運單位。適用於市場多樣性 |
| 環境複雜 | **臨時性任務編組**(矩陣組織)  任務複雜+複雜環境  有機式、自由變動性的組織結構，以支援性幕僚為主，強調相互調適。  Ex.**專案委員會**、功能小組組織 | **簡單結構**(新成立組織)  任務單純+複雜環境  人員及單位很少，也沒有嚴明之工作劃分及協調指揮系統。  Ex.一般的小企業(20人以下) |

* 近代組織型態

|  |  |
| --- | --- |
| **同心圓型態組織** | 組織**民主化**，組織成員的教育水準及專業技能提升，不論地位高低均有頻繁的溝通、主管人員由選舉產生。  Ex.大學、學術機構 |
| **直立橄欖球型組織** | 頂層為少數通才之高級主管及具有高學位之功能專家、中層為一大群大專程度知識工作者、下層為作業人員，組織分為三個互不流通之部分。 |
| **雙層金字塔結構** | 大金字塔(作業人員)上加上小金字塔(管理人員和專業人員)。 |
| **鐘型組織** | 極端集權的集體領導，少數決策者居於最頂端而實施集體領導的首長群，因資訊發達而異常集權化，中層管理人員日益萎縮。 |
| **變形蟲組織**  (自由型組織) | 權變觀點設計，隨時因需要而變形。 |
| **虛擬組織** | 運用網際網路協調工作，適合成員工作地點分散。 |
| **事業部門制**  <107原四> | 最先由美國通用汽車公司的總裁史隆Sloan設計，目的在培育有自治能力的單位。適用於規模龐大、品種繁多、技術複雜的大型企業。按**產品**、**按地區**、**顧客**等來劃分事業部，基本原則是「集中決策、分散經營」，即重大事項由集團公司最高決策層進行決策，事業部獨立經營。Ex.交通部下**公速公路局**、民航局、鐵道局、航港局(對外業務單位)   1. 產生背景 2. 多角化經營 3. 合併經營的風潮 4. 集權化和分權化的調和 5. 組織設計要點(特質) 6. **集權式政策**和**分權化管理** 7. 產品中心=服務中心 8. 利潤中心 9. 陣容堅強的幕僚群  |  |  | | --- | --- | | **優點** | **缺點** | | 1. 減輕高級主管的負擔 2. 各職能間工作更密切配合 3. 更彈性處理所負責的事務 4. 更能整體考慮全盤業務 | 1. 資源的重疊和浪費 2. 同一區生產相同產品，在利潤績效下易形成競爭而不易合作 | |

* **協合式組織**(1968年NPA) 科哈特Kirkhart <107原四>

基於對抗和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。

1. **專案團隊**
2. 多元權威結構
3. 解決特定問題有時間急迫性
4. 以不同的次級(專業)計畫來處理相同的基本問題
5. 社會關係是以高度獨立自主和相互倚賴為特徵
6. 服務對象的需求得以在組織中表達
7. 講究**短暫雇用**，而非終身職
8. 以電腦保存文獻紀錄
9. 專業角色注重技術技能外，避免形成額外的社會階層

★組織分類

1. **艾尊尼Etzioni**以人員順服度(主管使用的權力基礎)區分

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **強制性**組織 | 運用**強制權**(威脅強迫、懲罰、紀律)  部屬疏離性參與 | Ex.**監獄**、軍隊(雙重順從?) |
| **功利性**組織 | 運用**獎勵權**(物質報酬)  部屬計較性參與(權利義務均衡) | Ex.**銀行**、工廠、保險公司 |
| **規範性**組織 | 運用**規範權**(榮譽感)  部屬道德性參與(有共識、追求文化目標) | Ex.**政黨**、教會、**學校** |

<104普、105+107初、105身五>

**過渡型**：開發中的稜柱社會特性→異質性、重疊性→規範多、組織疊床架屋

→容易形成**高架型**組織結構

**已開發**→民主分權→**扁平式**組織結構

1. **帕森斯Parsons**提出任何一種組織都具備四項基本功能：<106普、105普>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **經濟性組織**  適應(A) | * 以動員資源來解決適應環境問題。 * 從事**經濟性或勞務性生產**以供社會消費的組織。 | **企業公司**、飯店、娛樂機構(團體) |
| **政治性組織**  達成目標(G) | **權力**的產生與**分配**以達社會價值目標的組織。 | **政府機關** |
| **整合性組織**  整合(I) | **協調衝突**、促進合作，以達團體期望的組織。 | 公會(律師)、工會、**法院**、**政黨**、**利益團體** |
| **模式維持組織**  模式維持(L) | * 一面補充新成員，另一面又以社會化使成員接受系統的特殊模式。 * 藉由**教育文化及活動**來維持社會持續性的組織。 | **學校**、教會、文藝機構(博物館) |

1. 布勞Blau+史考特Scott 以主要受惠者區分 <100身五>

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **互利組織** | 機關參與者與成員 | 促進全體成員所追求的利益  加強內在民主程序 | **政黨**、工會、商會、**宗教團體** |
| **服務組織**  <103普> | **特定**社會大眾 | 協調專業人員與行政人員之衝突   1. 專業化 2. 受惠者不能了解本身真正利益 3. 提供服務者與受惠者目標一致 4. 提供服務者權力觀念較淡薄 | **學校、醫院、社會福利機關** |
| **企業組織** | 所有者、股東、經理人員 | 以最小成本謀求股東最大利潤、效率問題 | **企業公司**、銀行、製造公司 |
| **公益組織** | 整個社會大眾 | 加強外在民主控制 | 行政機關、警察機關等**政府組織** |

1. 以人員是否自由參加或脫離為區分

|  |  |
| --- | --- |
| **自願性組織** | 學會、**政黨**、協會 |
| **半自願性組織** | **行政機關**、企業組織 |
| **非自願性組織** | 監獄、軍隊 |

1. 史塔寧Starling以行政機關的**回應力**，分為四種組織類型：<105地四>

|  |  |
| --- | --- |
| **無回應性**組織 | 機關不採取行動，不理會、不服務民眾的需要or偏好。 |
| **謹慎回應性**組織 | 機關表現出願意知悉、了解民眾的需求。 |
| **高度回應性**組織 | 機關試圖用各種方法去回應外界意見並採取措施，以調整服務及程序。 |
| **完全回應性**組織 | 機關將民眾奉為衣食父母，不分你、我、他。  Ex.好的教會和工會等組織 |

2-3行政組織

行政機關具有政策影響力，雖是彌補縫合相關政治制度所移出的權力漏洞，但是並不能獨占或篡奪政策功能，而是在政策過程中扮演一個策略性角色。學者盧爾克將行政機關此一權力關係的微妙性角色稱之為否決團體

**政治的領導四項限制因素**：<108初>

1. 任期太短
2. 缺乏政策相關的知識(議會幕僚作業能力不足?)
3. 缺乏鑽研及管理政策的時間(立法機關提案能力不足?)
4. 可政治任用的職位有限

一個對政策的影響力大小視在政務官的通才領導能力和事務官的專業能力，而事務官越專業越能彌補政務官上的通才能力不足，故越能增加影響力。

業務機關v.s幕僚機關

|  |  |
| --- | --- |
| **業務機關** | **幕僚機關** |
| 1. 權力單位 2. 管轄性質 3. 實作部門 4. 決定性質 | 1. 輔助單位 2. 事務單位 3. 調劑性質 4. 參贊性質 |
| 法務部、教育部 | 行政院**主計總處** |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **一般性**幕僚 | 經由過濾和選擇作用，替首長解決瑣碎和不重要的問題 | **秘書**室 |
| **諮議性**幕僚 | 具有供首長諮詢的功能 | 顧問、參議 |
| **輔助性**幕僚  <107高> | 有若干控制指揮權，促進與業務單位的協調與合作 | **總務**處、**人事**處、**會計**處 |
| **技術性**幕僚 | 具特殊知識是為了解決特殊問題或工作 | 參事室、**法制**室、研究 |
| **報導性**幕僚 | 為機關首長的耳目喉舌 | **新聞**處、發言人 |
| **監督性**幕僚 | 代替首長考察實況 | **政風**室、視察室 |

<106原三、107普、108退四、108+109初>

★民營化

1. 依薩瓦斯Savas的分類：<106初、108退四、109地四、110地三、111普>

|  |  |
| --- | --- |
| **撤資**(divestment) | 公營事業轉交給民間經營，出售、無償移轉、清理結算 |
| **委託**(delegation) | 政府透過簽約外包、特許、補助、抵用券、強制民間機構辦理 |
| **替代**(displacement) | 民間機構自行提供，退離、解除管制、功能不足  Ex.保全業、民間郵局 |

1. 分類：

|  |  |
| --- | --- |
| **財產民營化**(撤資) | **財產私有化**，公共資產轉民營　Ex.**中華電信** |
| **組織民營化** | **形式民營化**，私法人提供公眾服務  Ex.**中華郵政**<107初>、台電、台水 |
| **功能民營化**(委託) | **部分民營化**，但任務權限與責任歸屬公部門Ex.**BOT**、業務委外 |
| **任務民營化**(替代) | **實質民營化**，完全由民間辦理  Ex.開放民間設置電廠 |

1. 依林鐘沂的看法(民90)<109初>

* **撤資出售**：將原本政府所經營的公營事業透過如出售股權方式將「經營權」轉交給民間
* **契約外包(契約委外)** (委託)：最普遍的方式。指政府機構和民間簽訂契約關係，由政府提供相關經費或協助，由民間履行契約中規定項目或提供服務。民間供應者將以契約規定的價格相互競爭，引導提供更好的服務。Ex.民營拖吊車、公立游泳池
* **特許權**(委託)：<108地四、110+109普>

指政府授予民間機構權利以經營或提供特定的公共服務，但政府仍保有「價格率之核准權」，費用則由廠商對所提供服務的民眾收取。Ex.電力提供、有線電視

* **補助或減免**(委託)：以補助的方式鼓勵民間團體執行相關工作Ex.孩童照顧服務
* **抵用卷**(委託)：由地方政府給予民間特訂數量的服務。持有者可藉由使用優待券的方式，購買公家或民間的貨品，而優待券經由收取的單位歸還政府，以換取費用。

Ex.消費券

* **合產(公私合作)**：透過居民的志工活動(公民參與)，來替代政府的運作。

Ex.BOT、義警義消<106地五>

1. 以下動詞針對民間視角 <109地四、110初、110高>

|  |  |
| --- | --- |
| **BOT**  (Build -Operation-Transfer)  **民辦民營** | 政府提供土地，由民間機構投資興建並營運，營運期滿，該建設所有權移轉給政府。  Ex.台灣高鐵 |
| **BOO**  (Build-Operation-Own)  **民辦民營** | 配合國家政策，民間機構自備土地及資金興建營運，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。Ex.九族文化村纜車、垃圾焚化廠 |
| **ROT**  (Reconstruction-Operation-Transfer)  **民辦民營** | 政府舊建築物，由政府委託民間機構或由民間機構向政府租賃，予以擴建、整建、重建後並營運，營運期滿，營運權歸還政府。 |
| **OT**  (Operation-Transfer)  **公辦民營** | 政府投資興建完成，委由民間機構營運，營運期滿，營運權歸還政府。  Ex.海洋生物博物館 |
| **無償BTO**  (Build-Transfer-Operate) | 由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。 |
| **有償BTO** | 由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。 |

* **民間融資提案**(private finance initiative，**PFI**)：**民辦民營**

政府與民間以長期契約方式約定，由民間投資興建公共設施，營運期間政府再向民間購買符合約定品質公共服務，並給付相對費用。將公共基礎設施之設計、興建、營運與資金調度全部交給私人完成，要求民間機構提供「物超所值」的服務。<107地四、108退四、111身四、111原四>

* **公私協力夥伴關係**(public-private-partnership，**PPP**) <110初>

廣義：公部門與私部門形成平等互惠、共同參與及責任分擔的關係。有相同決策權，形成一種相互依存與共生共榮的關係。

狹義：又稱**合產**，政府部門與民間部門共同進行政府服務或財貨的生產，減輕政府負擔。

公營事業

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 政府獨資經營 | **行政組織式**公營事業 | | 組織、人事、財務、工作均與其他行政機關相同，須受上級機關監督，不具獨立地位。  Ex.**鐵路局** |
| **特別組織式**公營事業 | | 設置一種專營機構經營某項事業，不隸屬行政系統，但在行政上仍受限制。較具獨立性，在人事、預算自成一體。  Ex.美國管理局 |
| **公司組織式**公營事業 | | 與行政部門完全分離，不受嚴密法令規章限制，具有獨立的會計、人事及監督機構。  Ex.**台電**、台糖、中國石油公司、台水 |
| **公私合營**公營事業 | | 政府與人民合資經營，政府資金超過50%者，與政府獨資之營業機構受同樣控制與管理；政府資金不足50%僅能依公司法管轄。 | |

★我國中央行政機關

<107普、110身四、109地三>

|  |  |
| --- | --- |
| **十四部** | 內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟能源部、交通建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部 |
| **八委員會**  (**首長制**)  <104地三> | 1. **國家發展委員會★**：政府資訊管理 2. 前身行政院經濟建設委員會+研究發展考核委員會<109身四> 3. 可視為我國中央政府組織的知識執行長機構<107原三> 4. 業務包括我國電子化政府計畫的規劃與執行<108身四> 5. **公共政策網路參與平台**2014年成立，參考美國白宮聯署網站「We the people」建立民眾表達意見的平台；提案必須兩個月內有**5千人**附議才能成案，成案後政府須七天內找提案人協商，並在兩個月內由政府回應。<109地四、111身五> 6. 「**政府資料開放進階行動方案**」政府資訊公開、資料開放透明，規劃政府資料開放具體作法，引領政府機關深化推動資料開放，及改善政府與民間資料協作治理模式。<110身三> 7. **檔案管理局**：檔案法，區分永久和定期保存。<106國五> 8. 大陸委員會 9. 金融監控管理委員會 10. **海洋委員會** 11. 僑務委員會 12. **國家退除役官兵輔導委員會**(名為委員制，實為**首長制**)<103地四> 13. 原住民族委員會 14. **客家委員會**   ※僑委會、原委會、客委會皆是政治回應性的具體實踐<109地三> |
| **三獨立機關**  (**委員制**、不受行政機關干擾) | 1. 中央選舉委員會 2. **公平交易委員會**：準司法性質，為混合性組織，委員9人均為政務官，任期3年，任滿得連任，不受內閣改組之人事影響。<104身四> 3. **國家通訊傳播委員會**：建置無障礙網路空間服務網，除介紹無障礙網頁標章、無障礙網頁開發規範等資訊外，各機關可申請無障礙網頁標章，一般民眾亦可查詢各機關無障礙網頁的檢測日期與狀態。<108普> |
| **兩總處**(**幕僚機關**) | 人事行政總處、主計總處  ※行政院人事行政總處人事長為特任<108普> |
| **一行一院** | 中央銀行、故宮博物院 |

※**總統府**：中央研究院、國史館、國父陵園管理委員會<111身三>

※**勞資爭議調解委員會**不具機關地位，但調解結果視為當事人與團體契約，具有強制力，能代表行政權力的延伸。<105身三>

1. **行政院組織改造五法** <109初>

行政院組織法

中央行政機關組織基準法

行政院功能業務與組織調整暫行條例

中央政府機關總員額法

行政法人法

1. **任務編組** <105高、110地四>

|  |  |
| --- | --- |
| **常設性任務編組** | ①東部聯合服務中心 ②南部聯合服務中心  ③雲嘉部聯合服務中心 ④中部聯合服務中心  ⑤食品安全辦公室 ⑥資通安全辦公室  ⑦科技會報辦公室 |
| **輔助單位** | ①秘書處 ②政風處 ③公共關係處 ④人事處  ⑤主計處 ⑥資訊處 |
| **業務單位** | 國土安全辦公室、綜合業務處、消費者保護處、  外交國防法務處、教育科學文化處、  交通環境資源處法規會、災害防救辦公室、  性別平等處、新聞傳播處、內政衛福勞動處、  經濟能源農業處、財政主計金融處 |

1. 依法律規定設立

|  |  |
| --- | --- |
| **任務編組** | **幕僚機關或單位** |
| 行政院緊急公害糾紛處理小組 | 行政院環境保護署 |
| 國家化學物質管理會報 |
| 中央災害防救會報 | 行政院災害防救辦公室 |
| 中央災害防救委員會 |
| 行政院消費者保護會 | 行政院消費者保護處 |
| 行政院技職教育審議會 | 教育部 |
| 中央癌症防治會報 | 衛生福利部 |
| 行政院兒童及少年福利與權益推動小組 |
| 行政院身心障礙者權益推動小組 |
| 行政院食品安全會報 |
| 行政院全民防衛動員準備業務會報 | 國防部 |
| 行政院文化會報 | 文化部 |
| 行政院離島建設指導委員會 | 國家發展委員會 |
| 行政院國家永續發展委員會 |

1. 依業務需要設立

|  |  |
| --- | --- |
| **任務編組** | **幕僚機關或單位** |
| 行政院國家資通安全會報 | 行政院資通安全處 |
| 行政院性別平等會 | 行政院性別平等處 |
| 行政院國土安全政策會報 | 行政院國土安全辦公室 |
| 行政院科技會報 | 行政院科技會報辦公室 |
| 行政院能源及減碳辦公室 | |
| 行政院洗錢防制辦公室 | |
| 行政院智慧國家推動小組 | 行政院科技會報辦公室 |
| 行政院經貿談判辦公室 | |
| 行政院金馬聯合服務中心 | |
| 打擊非法與未報告及不受規範漁業專案小組 | 行政院農業委員會 |
| 行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報 | 內政部 |
| 行政院新住民事務協調會報 |
| 行政院毒品防制會報 | 法務部 |
| 中央廉政委員會 |
| 行政院青年諮詢委員會 | 教育部 |
| 行政院產學研連結會報 |
| 行政院推動桃園航空城核心計畫專案小組 | 交通部 |
| 行政院促進民間參與公共建設推動小組 | 財政部 |
| 行政院長期照顧推動小組 | 衛生福利部 |
| 行政院穩定物價小組 | 國家發展委員會 |
| 行政院年金改革辦公室 |
| 行政院花東地區發展推動小組 |
| 行政院開放政府國家行動方案推動小組 |
| 行政院亞洲水泥股份有限公司新城山礦場租用原住民族土地真相調查小組 | 原住民族委員會 |

* **分層級設機關**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **中央行政機關** | **直轄市政府** | **縣(市)政府** | **鄉鎮市、原住民區公所** |
| 一級機關 | 院 | 局、處、委員會 | 局 | 隊、所、館 |
| 二級機關 | 部、委員會、中央銀行 | 處、大隊、所、中心 | 隊、所 | X |
| 三級機關 | 署、局 | X | X | X |
| 四級機關 | 分署、分局 | X | X | X |

* **內部單位**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 一級業務單位 | 二級業務單位 | 輔助幕僚單位 |
| **一級(院)** | 處 | 科 | 處、室 |
| **二級(委員會)** |
| **二級(部)** | 司 |
| **三級(署、局)** | 組 |
| **四級(分署、分局)** | 科  (業務繁重可設股) | X |

中樞機關v.s派出機關

1. 事權劃分原則
2. 中樞機關決定政策及方針，派出機關執行
3. 重要性事務由中樞機關統理，因地制宜事務由派出機關辦理
4. 中樞機關規定工作進度和標準，派出機關按進度完成
5. 派出機關之人事經費由中樞機關核准
6. 控制方式
7. 制定規範與獎懲人員
8. 報告
9. 視察(最常用)
10. 召訓

|  |  |
| --- | --- |
| **派出機關** | **地方政府** |
| 功能性業務 | 地域性行政組織 |
| 單純管理組織 | 綜合性統治組織 |
| 上級機關之代理人  無本身權力 | 具法律規定之權 |

<102原三>

★《[中央行政機關組織基準法](../行政法筆記.docx" \l "中央行政機關組織基準法)》

|  |  |
| --- | --- |
| §2  適用機關 | 1. 本法適用於行政院及其所屬各級機關(以下簡稱機關)。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。 2. 行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。<107普> |
| **§3**  定義 | 1. **機關**：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令(以下簡稱組織法規)設立，行使公權力之組織。<110身五> 2. **獨立機關**：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。<110身三> 3. **機構**：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。<110身三> 4. **單位**：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。<110初> |
| §4  組織法規 | 1. 下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：<110身五>    1. 一級機關、二級機關及三級機關。    2. 獨立機關。 2. 前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。 |
| §5  法規名稱 | 1. 機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。 2. 機關組織以命令定之者，其組織命令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。 3. 本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。 |
| §6  機關名稱 | 1. 行政機關名稱定名如下： 2. **院**：一級機關用之。 3. **部**：二級機關用之。 4. **委員會**：二級機關或獨立機關用之。Ex.國家發展委員會 5. **署、局**：三級機關用之。Ex.國家發展委員會檔案管理局 6. **分署、分局**：四級機關用之。 7. 機關因性質特殊，得另定名稱。<109地三> |
| **§7**  **機關組織法規**  <109初、107高> | 機關組織法規，其內容應包括下列事項：  一、機關名稱。  二、機關設立依據或目的。  三、機關**隸屬關係**。  四、機關**權限及職掌**。  五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。  六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。  七、機關置**幕僚長**者，其職稱、官職等。  八、機關依職掌設有次級機關者，其名稱。  九、機關有存續期限者，其期限。  十、屬獨立機關者，其合議之議決範圍、議事程序及決議方法。 |
| §8  **內部單位之分工職掌** | 1. 機關組織以**法律**制定者，其**內部單位之分工職掌**，以處務規程定之；機關組織以**命令**定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。<109初、110退四> 2. 各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。 |
| §11 | 1. 機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：    1. 一級機關：逕行提案送請立法院審議。    2. 二級機關、三級機關、獨立機關：由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。 2. 機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。 |
| §12 | 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：   1. 機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。 2. 機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。 |
| §18 | 1. 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。 2. **一級、二級機關首長**列政務職務；**三級機關首長**除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；**四級機關首長**列常務職務。<110身三> 3. 機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。 |
| §19 | 1. **一級機關**置**副首長**一人，列政務職務。 2. 二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。 3. 三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。 |
| §20  <107普> | 1. 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書或秘書，綜合處理幕僚事務。 2. 一級機關得視需要置副幕僚長一人至三人，稱副秘書長；其中一人或二人得列政務職務，至少一人應列常任職務。 |
| §21  <109地五> | 1. **獨立機關**合議制**之成員**，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。 2. 一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。 3. 第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以5人至11人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。 |
| §22 | 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。 |
| §23  <107普> | 機關**內部單位分類**如下：   1. **業務單位**：係指執行本機關職掌事項之單位。 2. **輔助單位**(幕僚)：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。 |
| §24 | 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。 |
| **§25**  **名稱** | 1. 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下： 2. 一級內部單位：    1. **處**：一級機關、相當二級機關獨立機關及二級機關委員會業務單位。<105初>    2. **司**：二級機關業務單位。<107普>    3. **組**：三級機關業務單位。<107普>    4. **科**：四級機關業務單位。    5. **處、室**：各級機關輔助單位。 3. 二級內部單位：**科**。 4. 機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立。但四級機關內部單位之設立，除機關業務繁重、組織規模龐大者，得於科下分股辦事外，以設立一級為限。 5. 機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。 |
| **§29**  **部** | 行政院依下列各款劃分各部主管事務：  一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、  統合性之政策業務。  二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之  業務，則應由不同部擔任。  三、各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。  **部**之總數以**14個**為限。 |
| §30  **司** | 各部組織規模建制標準如下：  一、業務單位設六司至八司為原則。  二、各司設四科至八科為原則。  前項**司**之總數以112個為限。 |
| §31  **委員會**  <104原三> | 行政院基於政策統合需要得設**委員會**。  各委員會組織規模建制標準如下：  一、業務單位以四處至六處為原則。  二、各處以三科至六科為原則。  第一項**委員會**之總數以**8個**為限。 |
| **§32**  **獨立機關**  <109原三> | 相當二級機關之**獨立機關**組織規模建制標準如下：  一、**業務單位**以4~6處為原則。  二、各處以3~6科為原則。  前項**獨立機關**總數以**3個**為限。  第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。 |
| §33  附屬機關 | 1. 二級機關為處理技術性或專門性業務需要得設附屬之機關署、局。 2. 署、局之組織規模建制標準如下：    1. 業務單位以四組至六組為原則。    2. 各組以三科至六科為原則。 3. 相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬之機關，其組織規模建制標準準用前項規定。 4. 第一項及第三項**署、局**之總數除地方分支機關外，以**70個**為限。 |
| §34 | 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。 |

★《[地方行政機關組織準則](../地方自治筆記.docx" \l "地方行政機關組織準則)》

(地治)

|  |  |
| --- | --- |
| §6  <109身三> | 地方行政機關及其內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中之原則設立或調整；其業務性質相同或相近者，應劃由同一機關或單位掌理。 |
| §10  <109普> | 1. 直轄市政府置市長一人，對外代表該市，綜理市政；置副市長2人，襄助市長處理市政；人口在250萬人以上之直轄市，得增置副市長一人，職務均比照簡任第14職等，由市長任命，並報行政院備查。 2. 直轄市政府置秘書長一人，由市長依公務人員任用法任免之；置副秘書長二人、參事、技監、顧問、參議；人口在250萬人以上之直轄市，並得增置副秘書長一人，均由市長依法任免之。 |

地方行政機關依下列規定，分層級設機關：

* **直轄市**政府所屬機關以分二層級為限：<105+110初>

一級機關：**局**、**處**、**委員會**。處限於輔助兼具業務性質之機關用之。

二級機關：處、大隊、所、中心

* **縣(市)政府**所屬機關以分二層級為限：

一級機關：局

二級機關：隊、所。

* **鄉(鎮、市)公所**所屬機關以一層級為限，其名稱為隊、所、館。

《[行政法人](file:///C:\\Users\\USER\\Desktop\\國考一般行政、民政\\Note\\行政法筆記.docx" \l "行政法人法)法》

國立中正文化中心為我國設立之第一個行政法人<104初>

|  |  |
| --- | --- |
| 全國性 | 地方性 |
| 1. **國家災害防救科技中心**   國家災害防救科技中心設置條例(§31:科技部)   1. **國家運動訓練中心**   國家運動訓練中心設置條例(§31:教育部)   1. **國家中山科學研究院** <110身四、110原五>   國家中山科學研究院設置條例(§43:國防部)   1. **國家表演藝術中心** <110身四>   國家表演藝術中心設置條例(§42:文化部)   1. **文化內容策進院**   文化內容策進院設置條例(§33:文化部)   1. **國家住宅及都市更新中心**   國家住宅及都市更新中心設置條例(§32:內政部)   1. **國家電影及視聽文化中心**   國家電影及視聽文化中心設置條例(§31:文化部) | 1. 高雄市專業文化機構 2. 臺南市美術館 3. 高雄市立圖書館 4. 高雄市流行音樂中心 5. 台北市流行音樂中心 6. 苗栗縣苗北藝文中心 |

|  |  |
| --- | --- |
| §2  <108退四> | 1. 本法所稱行政法人，指國家及地方自治團體以外，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立之公法人。 2. 前項特定公共事務須符合下列規定：    1. 具有專業需求或須強化成本效益及經營效能者。    2. 不適合由政府機關推動，亦不宜交由民間辦理者。    3. 所涉公權力行使程度較低者。 3. 行政法人應制定個別組織法律設立之；其目的及業務性質相近，可歸為同一類型者，得制定該類型之通用性法律設立之。 |
| §5 | 1. 行政法人應設**董(理)事會**。但得視其組織規模或任務特性之需要，不設董(理)事會，置首長一人。<109地三> 2. 行政法人設董(理)事會者，置董(理)事，由監督機關聘任；解聘時，亦同；其中專任者不得逾其總人數1/3。 3. 行政法人應置監事或設監事會；監事均由監督機關聘任；解聘時，亦同；置監事三人以上者，應互推一人為常務監事。 4. 董(理)事總人數以15人為上限，監事總人數以5人為上限。 5. 董(理)事、監事，任一性別不得少於1/3。但於該行政法人個別組織法律或通用性法律另有規定者，從其規定。 |
| §17  績效評鑑之內容  <110初> | **績效評鑑之內容**如下：  一、行政法人年度執行成果之考核。  二、行政法人營運(業務)績效及目標達成率之評量。  三、行政法人年度自籌款比率達成率。  四、行政法人經費核撥之建議。 |
| §36 | 行政法人所**舉借之債務**，以具自償性質者為限，並先送監督機關核定。預算執行結果，如有不能自償之虞時，應即檢討提出改善措施，報請監督機關核定。<110身四> |
| §40 | 行政法人因**情事變更或績效不彰**，致不能達成其設立目的時，由監督機關提請行政院同意後解散之。<110身四> |
| §41 | 1. 本法於行政院以外之中央政府機關，設立行政法人時，準用之。 2. 經中央目的事業主管機關核可之特定公共事務，直轄市、縣(市)得準用本法之規定制定自治條例，設立行政法人。<110身四、108退三> |

2-4組織文化與氣候

組織文化定義

文化的主要內涵包括三大部分： <104地四、106普>

|  |  |
| --- | --- |
| **典章制度** | 為**社會文化**的主軸  Ex.**法令規章**、行政模式、人際關係、**生活方式**、**價值觀念**。 |
| **技藝知識** | 為**物質文化**的主軸  Ex.**工具**、機械、設備、衣物、家具、車船、飛機。 |
| **意識形態** | 為**心智文化**的主軸  Ex.**文學藝術**、**思想信仰**、音樂美學、哲學知識。 |

1. 定義

* **雪恩E. Schein**認為組織文化是由特定團體發展出來之行為基本假定，用以適應環境並解決內部整合問題。
* 哈契Hatch認為雪恩的模式並未描述到各層次間的動態關係，進而提出組織文化動態模式：基本假定、價值觀、器物與符號象徵四元素。<105身四>
* 威廉大內William Ouchi：組織文化透過符號象徵、儀式、與秘思等將組織中的基本價值與信念傳遞給組織中的成員。
* 史瓦茲Schwartz與戴維斯Davis：組織中成員共同持有的信念與期望的模式，以形成規範，而有力地影響組織中個人與團體的行為。<106身四>

1. Robbins(1993)認為組織文化的要素： <106退四>
2. 個體的創制性：組織成員所擁有的職責、自由、獨立性與自主權及互相信賴的程度。
3. 風險的容忍程度：鼓勵員工積極進取、創新及冒險的程度。
4. 指導：組織給予成員清楚的目標和績效期望的程度。
5. 整合：鼓勵組織內各單位彼此拹調運作的程度。
6. 管理支持度：管理者提供明確的溝通、援助及支持其部屬的程度。
7. 控制：利用規定、管制及人員直接監督來控制員工行為的程度。
8. 認同：成員對整個組織的認同程度，而非對自已的工作類型或所屬專業領域認定程度。
9. 衝突容忍度：組織允許成員公開表達衝突及公開批評程度。
10. 酬償制度：組織酬償是根據員供的績效而不是年資、偏好等不同標準。
11. 溝通模式：組織溝通受到官僚及權威限制的程度。

★組織文化分類

1. **雪恩E. Schein** <106+108身三、106原四、107身四、108地四、110警三>

|  |  |
| --- | --- |
| **器物與創造物** | 最易被看見，外顯的、最表淺的層次(實質內涵不易觀察)  Ex.**人員行為**、組織結構、**制度**、規則及硬體設施 |
| **價值觀念(信念)** | 策略、目標和哲學信念 |
| **基本假定(前提)** | 無意識、理所當然的信仰、認知習慣、內隱的、潛意識(價值和行動的最Z終來源)，為組織文化內在精髓 |

※文化動態過程：假定影響價值，價值轉化成器物；動態組織文化的循環方向為雙向。<106原五>

1. 拉亞南Narayanan和耐斯Nath 組織文化的內容五層次：
2. **器物**層次：明顯可觀察的**人員行為**、組織結構、程序、制度、規則、硬體設施。<107普、109地四>
3. **信念**層次：組織理念、知識、迷思、名言、傳說。
4. **規範**層次：人員行為準則。
5. **價值**層次：價值觀、普遍被接受的是非對錯標準。
6. **前提**層次：組織成員共同的思考模式、理解事物的認知架構、無法言明卻指導決策的組織潛意識。
7. **奎恩Quinn**和**麥格里斯McGrath**的**組織文化**

<104原四、105原五、105地四、106身五、106普、106退四、107原三>

依組織對環境認知程度、行動的迫切度分成四種類型

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **環境穩定**(對環境認識**高**) | **環境複雜**(對環境認識**低**) |
| **行動**  **急迫性高** | **理性組織文化**  「**績效取向**」   * 強調效率、生產力與利潤與成本控制 * 追求組織績效極大化 | **發展組織文化**  「**外部競爭與成長**」   * 組織必須以抽象的願景和領袖的個人魅力來維持士氣。 * 運用創新方法爭取外界支持 |
| **行動**  **急迫性低** | **層級組織文化**  「**權力集中**與內部整合」   * 人員受法規約制限制 * 強調組織的穩定性、行為的可預測性 * 類似科層體制。 | **共識組織文化**  「**人員參與**、團隊合作」   * 共識的達成、友善信任的價值 * 充分授權活動分化著重內部系統交互行動與維持，類似Z理論文化。 |

1. **雷曼Reimann**和**韋納Weiner**的組織文化 <105原四、106身五、107地五、107地四>

以兩大構面(組織價值來源、組織價值判斷的焦點)和四個變數(來自個人領導魅力、來自組織的傳統、功能價值、菁英價值)，區分為四種：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **功能價值** | **菁英價值** |
| 價值來自  **個人魅力** | **企業家型文化**：個人領導魅力   * 組織價值觀念來自於組織的創辦人或最高領導人，人治的色彩較濃，容易造成「人亡政息」的危機。 * 決策焦點放在部門功能的發揮，與適應環境的問題，並適時調整。 | **盲從型文化**：菁英價值   * 組織價值觀念為菁英少數菁英領導者的洞見，而少做理性之分析。 * 人員表現出對組織領導者的盲目崇拜，對儀節的過度重視，易形成團體盲從的現象。 |
| 價值來自  **組織的**  **傳統** | **策略型文化**：功能價值   * 組織價值觀念已透過制度化的過程確立，決策作成主要依循經驗例規，以理性來進行策略性的規劃。 * 對環境的變動狀態較敏銳，能夠被相關部門即時處理解決 Ex.日本企業 | **排他型文化**：組織的傳統   * 組織價值觀念來自經驗傳統，但並非源於成員互動交流，而是由少數領導菁英操縱。 * 領導菁英有強烈的排他傾向，決策獨斷、不容異議，一切皆以領導集團馬首是瞻。 |

1. **哈里生Harrison**的分類 <101身四、104原四、108初>

* **權力**取向：組織崇尚弱肉強食的叢林法則
* **角色**取向：組織重視合法性、正當性與責任歸屬的價值
* **工作**取向：組織內部能否達成上級交付任務為最高美德
* **人員**取向：倡導關懷、互助、體恤的價值，偏好集體共識的決策型態

1. 雪夏Sethia和葛利納Glinow 的組織文化 ※吳瓊恩獨門暗器

根據「關懷績效」和「關懷人員」兩個面向，將組織文化分成四種類型：

口訣：切漠求合(切莫求合) <105地四>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 關懷人員高 | 關懷人員低 |
| 關懷績效高 | **整合**的文化(人員高/績效高)  人員受到尊重，期待他們發揮能力，貢獻組織。人員有自主性、重視團體而非個人的成功，著眼於長期的意義，強調合作、創新、冒險、自我導向、鼓勵實驗等價值。 | **苛求**的文化(人員低/績效高)  報酬與**個人**表現有直接關係，基本價值是成功、競爭、風險、創新、進取。失敗將受嚴厲處罰，因而隱藏資訊和資源，不顧同伴而獲得成功，也能受賞。 |
| 關懷績效低 | **關切**的文化(人員高/績效低)：  組織哲學是**家長制**的(paternalistic)，人員忠誠、服從領導，使組織能運作順利。 | **冷漠**的文化(人員低/績效低)  組織中充滿諷刺、黨同伐異、互不信任、特權統治而無效率效能，只有運用政治鬥爭的手腕操縱人與法規。 |

1. 丹尼森Denison和密斯拉Mishra的組織文化

根據「外部取向/內部整合」和「穩定與方向/變遷與彈性」兩個面向，區分為四種：口訣：應與調任(應予調任)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 變遷與彈性 | 穩定與方向 |
| 外部取向 | **適應文化**   * 創造改變、客戶至上、組織學習 * 組織對外部環境中各種信號迅速做出反應的能力。 | **任務文化-使命**   * 策略導向-戰略/意圖-方向、目標、願景 * 判斷組織是注重眼前利益，還是著重制訂戰略行動計畫。 |
| 內部整合 | **參與文化**   * 能力發展、團隊導向、授權 * 培養員工、與員工溝通，使其參與並承擔工作，涉及培養員工能力責任感。 | **調和文化-一致性**   * 協調整合、配合、核心價值 * 組織是否有凝聚力的內部文化 |
|  | **參與**與**適應**為彈性、開放性、反應性的指標，對**組織成長**有很強的預測力。 | **調和**與**任務**為整合、方向、遠見的指標，對**利潤**有很好的預測力。 |

→與組織效能之間有很強的相關性。 <105地四>

1. 迪爾和甘乃迪的組織文化 <96原五>

|  |  |
| --- | --- |
| **長線風險**組織文化 | 環境風險高，獲取回饋慢，作為保守、重視權威、過去經驗與專家判斷。 |
| **硬漢式**組織文化 | 環境風險高，獲取回饋即時，現實和個人主義盛行，以成敗論英雄，以績效論賞。 |
| **強調過程**組織文化 | 決策風險低，獲取回饋慢，官僚因循作風，重視形式、程序，但求穩定、平安無事。 |
| **辛勤工作盡情享樂**組織文化 | 成敗立竿見影，強調即時行動，先做再修正、不斷嘗試。 |

1. 企管觀點組織文化 <104地四>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 控制傾向**彈性** | 控制傾向**穩定** |
| 注意力焦點  **內部** | **派閥文化**(彈性/內部)  強調人力資源的內聚力，使員工積極並有彈性而效命組織。  Ex.日本企業 | **官僚文化**(穩定/內部)  權責劃分明確，運用正式規章與標準作業程序來管理員工。  Ex.政府組織 |
| 注意力焦點  **外部** | **創業文化**(彈性/外部)  鼓勵創造力、變革與風險承擔，尊重成員個人獨特性。  Ex.網路基礎企業、高科技業 | **市場文化**(穩定/外部)  尋求競爭力與利潤導向的價值觀，強調獨立性與個體性。  Ex.美式企業 |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **奎恩**和  **麥格里斯** | **雷曼**和**韋納** | 丹尼森和  密斯拉 | 雪夏和  葛利納 | 宋納菲Sonnenfeld | 哈里生 | 迪爾和  甘乃迪 |
| 理性的文化  發展的文化  共識的文化  層級的文化 | 企業家型  策略型  盲從型  排他型 | 適應  任務  參與  調和 | 關切的文化  冷漠的文化  苛求的文化  整合的文化 | 學院型  俱樂部型  棒球隊型  堡壘型 | 權力取向  角色取向  工作取向  人員取向 | 長線風險  硬漢式  強調過程  辛勤工作盡情享樂 |

Z理論

**大內Ouchi**在1981年沿用X 理論與Y 理論觀念，提出了更具人性化管理的Z 理論，代表**日本式**管理的理論。

* **全局取向**：重視團隊合作而非個人表現→強調「**全人**」觀點。
* **參與的與共識的決策**：公司期待員工是通才而不是專才，員工在各部門間輪調，以對公司的整體運作有更深和更廣泛的了解。
* **緩慢升遷率**：員工的升遷是緩慢而按部就班的→「生涯取向」。
* **長期僱用**：公司更注重與員工的長期雇傭關係→「組織效命」。
* **對團體的決定負責**：員工對公司有責任感→「信任與相互支持」。

<102身四、103普、105原五、106初、106原四、106退四、106地四>

2-5非正式組織

1. 組織成員加入原因(**形成的原因**)： <107地五>
2. **滿足友誼追求認同**：經由非正式組織，人們可以取得社會地位、得到認同，進而產生歸屬感。
3. **取得保護**：一個人的力量是有限的，人們必須藉著團體的力量來維護自己的利益。
4. **謀求發展**：人們在組織中謀求地位要高升，影響力要擴大，於是人們就要結合成團體，相互支援，來達到升官發財之目的。
5. **彼此協助**
6. 特徵
7. 順乎自然：彼此瞭解認同
8. 交互行為
9. **民主取向**：基於平等原則彼此交往，無法律限制，沒有地位高低
10. 社會距離縮短
11. 感情移入(感情親密)
12. **團體壓力**(團體規範下的約束力)
13. 附著力及統一力：產生認同的力量，將大家緊密團結
14. 以**影響力**來領導
15. 主要價值(優點)： <106高>

|  |  |
| --- | --- |
| **優點** | **缺點** |
| 1. 提供人員社會滿足感 2. **社會控制**(團體拘束力) 3. 彌補正式命令之缺陷 4. 有效的溝通：速度較快且有效。 5. 高度彈性(伸縮性)：不受工作上程序的約束，解決問題速度較快。 6. 維持組織所抱持的文化價值：成員抱持相同的價值觀念，增強團體向心力。 7. 可分擔主管領導責任，減輕負擔。 | 1. 阻礙正式組織變革 2. 角色衝突 3. 傳布謠言 4. 產生團體順適：成員為依附團體而不敢說實話 |

* **葡萄藤效應**：非正式的組織溝通網路。藉了解葡萄藤的流向，管理者可了解員工所關心的事。葡萄藤上的謠言是無法完全遏止的。<103地五>
* **小團體理論** 小舒爾<104高>：①複雜社會系統中無所不在的要素

②人格發展與形成的重要部分 ③社會化與控制的主要因素

④與許多大規模的社會系統**相似** ⑤可被運用而成為激勵力量

1. 相關理論研究

|  |  |
| --- | --- |
| **巴納德Barnard** | 非正式組織之先驅 |
| 霍桑實驗 | 發現非正式組織對人員之影響 |
| Tavistock Institute  塔夫研究所 | 對英國煤礦工人之工作行為研究  短牆法(小團體)產量勝於長牆法 |
| **墨里諾Mereno** | 社交測量圖 |
| **戴維斯Davis** | 工作人員實際相互接觸之關係  組織交互作用圖 <101普> |
| Mason Haire | 意見溝通原理  六種小團體溝通型態 |
| 霍曼斯Homanns | 社會測量理論  利用直接法觀察團體成員之互動 |

Ch3 人事與財務

3-1人事行政

1. 定義與內涵 <99原四、101普、105地五、110國五>
2. **人事行政**：涉及全盤人事的規劃、調整、協調等功能，範圍較大。
3. **消極性**人事行政：防治任用私人、阻擋劣才
4. **積極性**人事行政：延攬與培育人才，工作品質的改善，工作豐富化
5. **人事管理**：人事政策的執行，事務性工作，範圍較少、層次較低。
6. 目的 張金鑑 <105普>

* **經濟目的**：人人有定事，事事有定人。
* **社會目的**：重視人群關係的推行。
* **個人目的**：培養德、智、體、群四育平衡發展，消除身上不良與不適待遇，使其才智得到最大的利用與發揮。
* **技術目的**：以科學方法研究人事行政以求標準化、效率化、合理化。
* 公務員管理制度

**更新機制**：人事分類制度、考選制度、任用制度、培訓制度、退休制度

**激勵機制**：報酬制度、考績制度、保障制度<105普>

☆美國文官制度

仕紳制

分贓制

**功績制**

傑克遜總統

1883年 **文官法**(**潘德頓法**) 設置邦聯文官委員會

1939年 **赫奇法(Hatch Act)** 規範公務人員參與政黨活動

1978年

1989年 **弊端舉發人保護法** 特設專責機關特別檢察官辦公室

1997年 倫理行為通則

**文官改革法** 將文官委員會改組

規定服務於行政、立法、司法的指定人員都要申報財產，並由權責單位公開

**政府倫理法**

美國制度之演變

1. **美國人事制度歷史發展** <95地五、110原五>

|  |  |
| --- | --- |
| **恩賜制** | 專制君主 |
| **贍循制** | 資產階級權貴 |
| **仕紳制度**(1789-1828) | **華盛頓**總統重視**品格**合適的用人標準，上流階層的仕紳菁英自然成為文官。<94高>  缺點：   1. 仕紳制下的長久任期，將使文官與民眾疏離 2. 聯邦文官深染上流階的偏見 3. 聯邦行政人員久任其位將導致文官體系的老化 |
| **分贓制度**(1829-1882) | 政黨政治，**傑克遜**總統，同黨與支持者獲得出任公職為回報。  「一朝天子一朝臣」、「一人得道，雞犬升天」、「官職輪換」、「分肥者即勝者」<93高> |
| **功績制度**(1883-1977) | 常任文官，重視用人唯才，知識、技術、能力為標準  永業制之靈魂 |
| **卡特文官改革**(1978-1993) | 1978年文官委員會改組   1. **功績制保護委員會**：對違法聯邦人員制裁，為受不利對待的公職人員申訴，保障其權益。特別檢察官保護公務人員權益、保護弊端舉發者。 2. **聯邦勞動關係局**FLRA 3. **平等就業機會委員會**EEOC：應具社會代表性，達成政治回應性與**社會衡平**性。   **權益平等促進活動(Affirmative Action)** ：將不同社會特徵納入人事行政，與功績制背道而馳。<97原三、98高、109身三、109身四>   1. **人事管理局**OPM：似行政院人事總處 |
| **再造的人事行政**(1993~) |  |

1. 美英文官制度的比較 <104地三>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **美國** | **英國** |
| 文官考選 | 專才 | 通才 |
| 整體制度 | 實驗、動態、內部競爭、團結性差 | 秩序、平衡、嚴謹 |
| 職業地位 | 與他職無異 | 較獲尊敬 |

1. 美國文官法律 <109原三、108高>

|  |  |
| --- | --- |
| **赫奇法**  (Hatch Act)  <103身三、105地四> | 1939年制定，**政治中立**，原名為《聯邦政治活動法》  公務員可登記參與競選或在選舉中投票；但另規定公務員不得運用職權或影響力，去干擾或影響選舉結果，亦不能對政治管理或活動積極參與。 |
| **倫理法典**  (Code of Ethics) | **公務員倫理守則**  美國公共行政學會之倫理法典計有32條條文規範，並歸為五大項：實踐公共利益、尊重憲法法律、展現個人廉潔、倡導倫理組織、追求專業卓越。 |
| **文官法**(**潘德頓法**) | 1883年公開競爭的考試、文官去政治化、職位任期的保障<103地四> |
| **文官改革法**  (Civil Service Reform Act) | 重視**社會公正**(平等就業機會)、**政治回應**(代表性組織)  修正**文官法**(**潘德頓法**)，強調設置相關人事機構，促進聯邦公務人員行政效率，並維護功績制原則之實行，以保障聯邦公務人員相關權利。 |
| **政府倫理法**  (Ethics in Government Act) | **防止公務員貪污收賄**  政府倫理法規定自總統以下的民選和任命的重要官員，都必須在規定的時間內公佈財産、收入、受禮等資訊。 |

* **資深文官職**/美國高級文官制(SES)：擴大高級文官的能力與運用彈性。<100原三>
* **性別主流化**：性別統計、性別預算、性別影響評估、性別分析、性別意識培力、性別平等專案小組運作為主要推動工具<109地五>

人事行政機構

* 世界各國人事訓練機構

**法國**：國家行政學院<97地三、100薦升> 美國：聯邦主管研究院

英國：文官學院 德國：聯邦公務員研究所 日本：人事院公務員研修所

* 我國人事行政機構

|  |  |
| --- | --- |
| **考試院** | 1. 組織 2. 由院長、副院長和考試委員組成，由總統提名，立法院同意任命，考試委員**7~9人**，任期4年。<104身三、108初> 3. 決策機構，統籌有關考試事項，合議制。<99原四> 4. 職掌情形 <103原三、107身三、109地四、109身五、110原五> 5. **法制+執行權(完全執掌)**：考保撫銓退(考包袱全退)   考試、銓敘、保障、退休、撫卹   1. **法制權(部分執掌)**：免績級褒陞(免積極包升)   任免、考績、級俸、褒獎、陞遷  ※執行已移至行政院人事行政總處   1. **考選部**：掌管全國考選行政事宜。 2. **銓敘部**：掌管公務人員**任用資格**的**審定**及各級人事管理機構的指揮監督權，為我國第一個成立公務人員協會的中央機關。<110身五> 3. **公務人員保障暨培訓會(保訓會)**：掌管公務人員之保障與文官訓練(含中立訓練)事宜，設有**國家文官學院**：<108地三、109普>   ①負責考試錄取、升任官、行政中立訓練 ②高階中長期培訓  ③訓練、進修 ④終身學習 ⑤培訓國際交流、與國內學術機構合作 |
| **行政院**  **人事行政總處** | 1. 組織：為行政院人事幕僚機關，有關考銓業務受考試院監督。 2. 內部單位業務職掌： 3. 綜合規劃處 4. 編組人力處 5. 培訓考用處：訓練進修、考試分發、考核獎懲 6. 給與福利處：所屬機關有公務人力發展中心、地方行政研習中心，負責中央及地方中高階人員培訓事宜。 7. **公務人力發展學院**：由公務人力發展中心、地方行政研習中心整併而成，中央及地方機關中高階人員培訓、一般公務人員專業訓練服務、提供支援數位學習的方法等。<108身四、109初> |

* 類型：就內部結構類型及功能 <97原四、100原五>

|  |  |
| --- | --- |
| **決策性**人事機構 | ①解釋公務員基本法規 ②制定人事管理細則  ③立法倡議 ④協調內外關係  ⑤制定和審批人事計畫 Ex.**考試院** |
| **執行性**人事機構 | 專門性機構負責推行和落實決策性人事機構制定政策和規則。Ex.行政院**人事行政總處** |
| **裁決性**人事機構 | 政府與公務員間的糾紛，如服務條件、工作環境、紀律處分及工作活動等原因引起之糾紛。Ex.**保訓會** |
| **輔助性**人事機構 | 一類是參謀性，一類是後勤性工作 |

人力資源管理

* **策略性人力資源管理**

1. 著重點不在於單一的人力資源功能，例如績效評估、招募甄選、薪酬、訓練發展、員工關係，而是從系統性的觀點來看待選育用留對組織效能間的影響。
2. 由上而下管理與整合人力資源管理理念、策略和政策、制度、實務運作，到同仁們的觀感。
3. 特徵：<109普、109原四>
4. 充分認識外在環境的衝擊影響
5. 充分認識勞力市場的競爭與動態的衝擊影響
6. 長遠的視野(3~5年)
7. 著重選擇與決策的問題
8. 考量所有人事
9. 與整體企業(機關)策略與功能策略的整合

* **員工協助方案EAPs** <107普、108地四、109身四、109地五>

協助員工解決因為個人因素而導致生產力下降的各項問題。凡與組織議題有關的諮詢或員工本人及家屬所遭遇的困難，透過有效預防或解決因應的方式，以提升組織效能。

* **三人法則**：主要用在**遴選**，指選用應徵申請者的過程，通常會選出三位符合條件者，供主管圈選決定。

《公務人員考試法》

|  |  |
| --- | --- |
| §3 | 1. 公務人員之考試，應依用人機關年度任用需求決定正額錄取人員，依序分配訓練。並得視考試成績增列增額錄取人員，列入候用名冊，於正額錄取人員分配完畢後，由分發機關或申請舉辦考試機關配合用人機關任用需要依考試成績定期依序分配訓練。 2. 遇有同項考試同時正額錄取不同等級或類科者，應考人應擇一接受分配訓練，未擇一接受分配訓練者，由分發機關或申請舉辦考試機關依應考人錄取之較高等級或名次較前之類科逕行分配訓練。 |
| §9 | 1. 考試院得依用人機關任用之實際需要，規定公務人員考試**實施體格檢查**，以及公務人員特種考試應考人之年齡、兵役及性別條件。 2. 前項體格檢查不合格或逾期未繳送體格檢查表者，不得應考、不予錄取、不予訓練或不予核發考試及格證書。 3. 體格檢查醫療機構範圍、體格檢查之內容、程序等有關事項之辦法，由考選部報請考試院定之。 |
| §10 | 1. 公務人員考試，得採筆試、口試、心理測驗、體能測驗、實地測驗、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明或其他方式行之。除單採筆試者外，其他應併採二種以上方式。<101地五>   ※**實地考試**(技能測驗)：對應試者的能力做實際考察。Ex.打字員輸入速度<108身四>   1. 筆試除外國語文科目、專門名詞或有特別規定者外，應使用本國文字作答。 2. 因懷孕或生產前後無法參加體能測驗者，得保留筆試成績並於下次逕行參加相同考試類科之體能測驗，有關保留筆試成績及其限制等相關事宜，由考選部報請考試院定之。 |
| §12 | 1. 中華民國國民，年滿18歲，具有本法所定應考資格者，得應本法之考試。但有下列各款情事之一者，**不得應考**：    1. 動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。    2. 曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。<109地三>    3. 褫奪公權尚未復權。    4. 受監護或輔助宣告，尚未撤銷。 2. 依法停止任用者，經公務人員考試錄取，於依法停止任用期間仍不得分配訓練或分發任用為公務人員。 |
| §15 | 中華民國國民年滿**18歲**者，得應公務人員**初等**考試。 |
| §21 | 1. 應考人有下列各款情事之一，考試前發現者，**撤銷其應考資格**。考試時發現者，予以扣考。考試後榜示前發現者，**不予錄取**。考試訓練階段發現者，撤銷其錄取資格。考試及格後發現者，撤銷其考試及格資格，並註銷其考試及格證書。其涉及刑事責任者，移送檢察機關辦理：    1. 有第12條第一項但書各款情事之一。    2. 冒名頂替。    3. 偽造或變造應考證件。    4. 以詐術或其他不正當方法，使考試發生不正確之結果。    5. 不具備應考資格。 2. 應考人有前項第二款至第四款情事之一者，自發現之日起5年內不得應考試院舉辦或委託舉辦之各種考試。 |
| §24 | 特種考試**退除役軍人轉任公務人員考試**，其及格人員以分發國防部、國軍退除役官兵輔導委員會、海洋委員會及其所屬機關(構)任用為限，及格人員於服務6年內，不得轉調原分發任用機關及其所屬機關以外之機關任職；上校以上軍官外職停役轉任公務人員檢覈及格及國軍上校以上軍官轉任公務人員考試及格者，僅得轉任國家安全會議、國家安全局、國防部、國軍退除役官兵輔導委員會、海洋委員會及其所屬機關(構)、中央及直轄市政府役政、軍訓單位。<111身四> |

《公務人員訓練法》

|  |  |
| --- | --- |
| **公務人員訓練進修法** | |
| §2 | 1. 公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。 2. 公務人員**考**試錄取人員訓練、**升**任官等訓練、**高**階公務人員中長期發展性訓練及行政**中**立訓練，由**公務人員保障暨培訓委員會**辦理或**委託相關機關(構)**、**學校**辦理之。※考升高中<105地四、107身四、110退四> 3. 公務人員**專**業訓練、**一**般管理訓練、進用**初**任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員**在職**訓練與進修事項，由各**中央二級以上機關、直轄市政府或縣(市)政府**(以下簡稱各主管機關)辦理或授權所屬機關辦理之。※專一初在職 4. 各主管機關為執行本法規定事項，有另定辦法之必要者，由各該機關以命令定之。 |
| **公務人員考試錄取人員訓練辦法** | |
| §6 | 1. **基礎訓練**由公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)所屬**國家文官學院**(以下簡稱文官學院)辦理或委託訓練機關(構)學校辦理。 2. 實務訓練由保訓會委託各用人機關(構)學校辦理。但實務訓練期間，得實施集中訓練，並由保訓會委託相關機關辦理。 3. 性質特殊訓練得由保訓會委託申請舉辦考試機關辦理。 4. 前三項訓練得按錄取等級、類科或考試錄取分發區集中或分別辦理。 |
| §18 | 受訓人員具有下列情形之一者，應由實務訓練機關(構)學校於其報到後7日內，依報到時所填載之資料，函送保訓會核准**免除基礎訓練**：   1. 經公務人員考試錄取，最近**3年內**曾受同等級以上考試錄取人員基礎訓練成績及格。 2. 經公務人員考試錄取，最近**3年內**曾受次一等級以下，且訓練期間相同或訓練課程相當之考試錄取人員基礎訓練成績及格。<108地四> |

《公務人員陞遷法》

|  |  |
| --- | --- |
| §9 | 1. 各機關辦理公務人員之陞遷，應由人事單位就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，並檢同有關資料，報請本機關首長交付甄審委員會評審後，依程序報請**機關首長**就前三名中圈定陞補之；如**陞遷2人以上時**，就陞遷人數之**2倍**中**圈定陞補**之。本機關具擬陞任職務任用資格人員，經書面或其他足以確認之方式聲明不參加該職務之陞任甄審時，得免予列入當次陞任甄審名冊。<102軍> 2. 機關首長對前項甄審委員會報請圈定陞遷之人選有不同意見時，得退回重行依本法相關規定改依其他甄選方式辦理陞遷事宜。 |
| **§12**  **不得辦理陞任** | 各機關下列人員**不得辦理陞任**：<105地四>   1. 最近**3年**內因故意犯罪，曾受有期徒刑之判決確定者。但受緩刑宣告者，不在此限。 2. 最近**2年**內曾依公務員懲戒法受撤職、休職或降級之處分者。 3. 最近**2年**內曾依公務人員考績法受免職之處分者。 4. 最近**1年**內曾依公務員懲戒法受減俸或記過之處分者。 5. 最近**1年**考績(成)列**丙等**者，或最近1年內依公務人員考績法曾受累積達一大過以上之處分者。但功過不得相抵。 |

3-1.1人事分類+任用制度

★品位分類V.S職位分類

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **品位分類** | **職位分類** |
| 區分 | 因人設事/資歷 | 工作性質及品評職務的責任輕重、繁簡難易與資格條件高低<110地四> |
| 優點 | * 人事組織結構富於彈性，方便機關職務調整 * 比較簡單易行 * 保障文官工作的穩定性 | * 強調「同工同酬」 * 重視科學管理的方法 * 提供考試任用的客觀標準 * 預算易於編製及控制 * 建立公平合理的薪給制度 |
| 缺點 | * 資歷、年資重於才能 * 對人不對事(以身分作為分類標準，未考慮工作性質及能力高低) | * 忽視通才 * 人事組織結構沒有彈性 |
| 強調 | 人(年資)，因人設事  以名譽/名分激勵  晉升幅度大、容易 | 事，因事設職  以利益/工作激勵  晉升幅度小、較難 |
| 職等劃分 | 等級少  委任、薦任、簡任 | 職等多  1~14職等 |
| 適合工作 | 一般性 | 技術性 |
| 專業程度 | 忽視專業化 | 「專才專用」重視專業化 |
| 國家 | 英、德、日 | 美、加拿大 |

<109初>

公務員任用法§5 <110原四>

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **委任(1~5)** | | | **薦任(6~9)** | | | | **簡任(10~14)** | | | | |
| 1~2 | 3~4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 書記 | 辦事員 | 科員 | 科員 | 股長 | 專員 | 科長 | 專門委員 | 副司委員 | 司、處長 | 局(署)長 | 常次 |

公務人員俸給法§6+公務員任用法§13 <105地五、108地四、110原四、111身四>

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **初等** | **普考** | **高考三級** | **高考二級** | **高考一級** |
| **初任** | **委**任1職等 | 委任3職等 | 委任5職等 | 薦任6職等 | 薦任8職等 |
| 取得任用資格 | **薦**任6職等 | 薦任7職等 | 薦任9職等 |

職位分類結構

公務員任用法§3

1. 以**範圍**來區分：<111身五>

職門＞職組＞職系＞職位 EX.行政職門＞衛生職組＞治療職系＞主任

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **職位(職務)**  (Position) | 1. ( 最小 ) 基礎/最基本的元素 ( 構成要素、單位 )。 2. 分配同一職稱人員所擔任之工作及責任。 | **辦事員**、科員、書記、科長、處長、局長等。 |
| **職系**  (Series) | 1. 工作性質及所需學識相似，但責任輕重和困難程度不同之職位系列→同職系 2. 錄用、考核、晉升、培訓員工時，從專業性質上進行考核的依據 3. **專門職業**<103高> | **一般行政**、一般民政、人事行政、政風、電子工程、會計審計等 |
| **職組**  (Group) | 1. 工作性質相近的職系的集合→同職組 2. 方便於職位之分類，並不是分類結構中不可或缺之因素，可省略 | **普通行政**、教育新聞行政、法務行政、外交事務、交通技術、衛生技術 |
| **職門**  (Service)  <109地五> | 1. 若干工作性質大致接近的職組→同職門 2. 範圍最廣、最具多元性的區分單位 | **行政**職門、**技術**職門 ( 部門 )… |

1. 以**等級分類**來區分：

職等＞職級 EX.委任一職等＞課長

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **職等**  (Grade) | 1. 職責程度及所需資格條件之區分  * 工作性質或主要業務不同 * 但在不同職系間，把困難程度、職責輕重、工作資格條件充分相同的所有職位→歸納 成同一職等  1. 同一職等，勞動報酬相同 2. 工資、待遇、獎懲、調整的依據。 | **書記**(委任一職等)、  辦事員(委任三職等)…… |
| **職級**  (Class)官等?  <107地四> | 1. 工作種類、困難程度、職責輕重及工作所需資格條件相似 之職位→職級。 2. 結構最重要的概念 3. 職級的職位數量並不相同→少至一個，多至數個。 4. 錄用、考核、培養、晉級人員時，從專業程度和能力上考慮的依據。 | **不同工作性質**的課長→但都是**課長級**。 |

1. 實施步驟：職位調查→職系區分→職位品評→編制職級規範→辦理職位歸級<107高>

我國特殊人事分類制度

|  |  |
| --- | --- |
| **官職分立制** | 官予以保障，職得任意調整。Ex.**警察人員**<105原三> |
| **聘任制** | 公立學校及臨時機關，以學歷與資歷為條件。 |
| **資位制** | 因本身具備資格而取得之品位，兼採公開競爭考試與內部升資考試。Ex.**交通事業機構**<106國五> |
| **職位評價制** | **經濟部**所屬**公營事業機構**人員 |
| **官稱職務制** | **關務人員** |

部外制與部內制

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **部外制** | **部內制** |
| 內容 | 人事行政權**集中**由各部會平行的機關統一行使。 | 人事行政權分由各部會**自理**其人事行政業務。 |
| 優點 | 1. 不受政黨與行政首長的干預控制，較能客觀公正的為國選才。 2. 較集中人力、財力、物力，對人事行政做通盤周詳的籌劃。 3. 採用公開競爭的考試方法，可避免徇私舞弊。 | 1. 各部門的人事機構，對本部門情形有相當了解，措施較能切合時弊，配合實際需要。 2. 各行政部門兼含人事權，職權上既無衝突，且易收事權統一，增進效率。 3. 工作無須往來協調商榷，較能掌握時機。 |
| 缺點 | 1. 行政部門時常不能與人事機構密切配合，或受制太多，而未能發揮功能。 2. 對實際行政的需要，並不十分了解，所採措施常常不能對症下藥。 3. 人事業務中一旦強行分出，削弱領導權，且破壞組織功能及行政責任的完整性。 | 1. 人事行政事務之處理，各部各自為政，步調不一。 2. 各部自成人事行政體系，政府整體人事行政不易配合改革。 3. 人事組織分散於各部，則各部人才設備均易產生不足。 |

<98高、98+108初、103身四、107電、109身五、110原五>

★《公務人員任用法》

|  |  |
| --- | --- |
| §3 | 1. 官等：係任命層次及所需基本資格條件範圍之區分。 2. 職等：係職責程度及所需資格條件之區分。 3. **職務**：係分配同一職稱人員所擔任之工作及責任。 4. **職系**：係包括工作性質及所需學識相似之職務。<106地四> 5. **職組**：係包括工作性質相近之職系。 6. **職等標準**：係敘述每一職等之工作繁簡難易，責任輕重及所需資格條件程度之文書。<103身三> 7. 職務說明書：係說明每一職務之工作性質及責任之文書。 8. 職系說明書：係說明每一職系工作性質之文書。 9. **職務列等表**：係將各種職務，按其職責程度依序列入適當職等之文書。<109外四> |
| §5 | 1. 公務人員依官等及職等任用之。 2. 官等分**委任**、**薦任**、**簡任**。 3. 職等分第1至第14職等，以第14職等為最高職等。 4. **委任**為第1~5職等；**薦任**為第6~9職等；**簡任**為第10~14職等。 |
| §6 | 1. 各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。必要時，**一職務**得列二個至三個職等。<108原四> 2. 前項**職等標準及職務列等表**，依職責程度、業務性質及機關層次，由考試院定之。必要時，得由銓敘部會商相關機關後擬訂，報請考試院**核定**。 3. 各機關組織除以法律定其職稱、官等、職等及員額者外，應依其業務性質就其適用之職務列等表選置職稱，並妥適配置各官等、職等職務，訂定編制表，函送考試院核備。 4. 前項**職稱及官等、職等員額配置準則**，由**考試院會同行政院**定之。<110身四> 5. 各機關組織法律原定各職務之官等、職等與中華民國85年1月考試院平衡中央與地方薦任第八職等以下公務人員職務列等通案修正之職務列等表不一致時，暫先適用該職務列等表之規定。但各機關組織法律於本條文修正施行後制定或修正者，仍依組織法律之規定。 |
| §9  積極資格 | 1. 公務人員之任用，應具有下列資格之一：<99原四、103身四、110普>    1. 依法考試及格。    2. 依法銓敘合格。    3. 依法升等合格。 2. 特殊性質職務人員之任用，除應具有前項資格外，如法律另有其他特別遴用規定者，並應從其規定。 3. 初任各職務人員，應具有擬任職務所列職等之任用資格；**未具擬任職務職等任用資格**者，在同官等高**2職等**範圍內得予**權理**(低資高就)。權理人員得隨時調任與其所具職等資格相當性質相近之職務。<92初、97地五、107+109高> |
| §10 | 1. 各機關初任各職等人員，除法律別有規定外，應由分發機關就公務人員各等級考試正額錄取，經訓練期滿成績及格人員分發任用。如可資分發之正額錄取人員已分發完畢，由分發機關就列入候用名冊之增額錄取人員按考試成績定期依序分發，經訓練期滿成績及格後予以任用。 2. 已無前項考試錄取人員可資分發時，得經分發機關同意，由各機關自行遴用具任用資格之合格人員。 |
| §11 | 1. 各機關辦理**機要職務之人員**，得不受第9條(考試、銓敘、升等)任用資格之限制。 2. 前項人員，機關長官得隨時免職。機關長官離職時應同時離職。 |
| §13  <108地四、109高> | 1. 考試及格人員之任用，依下列規定：    1. **高考一級**考試或特考一等考試及格者，取得**薦任第9職等**任用資格。    2. **高考二級**考試或特考二等考試及格者，取得**薦任第7職等**任用資格。    3. **高考三級**考試或特考三等考試及格者，取得**薦任第6職等**任用資格。    4. **普考**或**特考四等**考試及格者，取得**委任第3職等**任用資格。    5. **初考**或**特考五等**考試及格者，取得**委任第1職等**任用資格。 2. 中華民國85年1月17日公務人員考試法修正施行前，考試及格人員之任用，依下列規定：    1. 特種考試之甲等考試及格者，取得簡任第10職等任用資格；初任人員於3年內，不得擔任簡任主管職務。    2. 高等考試或特種考試之乙等考試及格者，取得薦任第6職等任用資格。高等考試按學歷分一、二級考試者，其及格人員分別取得薦任第7職等、薦任第6職等任用資格。    3. 普通考試或特種考試之丙等考試及格者，取得委任第3職等任用資格。    4. 特種考試之丁等考試及格者，取得委任第一職等任用資格。 3. 第一項第一款至第三款及第二項第一款、第二款各等級考試及格人員，無相當職等職務可資任用時，得先以低一職等任用。 4. 第一項及第二項各等級考試職系及格者，取得該職系之任用資格。 5. 第一項及第二項各等級考試及格人員，得予任用之機關及職系等範圍，依各該考試及任用法規之限制行之。 |
| §15 | 升官等考試及格人員之任用，依下列規定：  一、**雇員升委任**考試及格者，取得**委任第1職等**任用資格。  二、**委任升薦任**考試及格者，取得**薦任第6職等**任用資格。  三、**薦任升簡任**考試及格者，取得**簡任第10職等**任用資格。 |
| §18  **調任** | 1. 現職公務人員**調任**，依下列規定：    1. **簡任第12職等**以上人員，在各職系之職務間得予調任；其餘各職等人員在同職組各職系及曾經銓敘審定有案職系之職務間得予調任。<110地四>    2. 經依法任用人員，**除自願者外**，不得調任低一**官等**之職務。**自願調任低官等**人員，以調任官等之**最高職等**任用。<109地三、109高、108原四>    3. 在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。但有特殊情形，報經總統府、主管院或國家安全會議核准者，不在此限。 2. 前項人員之調任，必要時，得就其考試、學歷、經歷或訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任。 3. 考試及格人員得予調任之機關及職系等範圍，依各該考試及任用法規之限制行之。 4. 現職公務人員調任時，其職系專長認定標準、再調任限制及有關事項之辦法，由考試院定之。 |
| §20 | 1. 初任各官等人員，未具與擬任職務職責程度相當或低一職等之經驗**6個月**以上者，應先予**試用**6個月，並由各機關指派專人負責指導。試用期滿成績及格，予以實授；試用期滿成績不及格，予以解職。<92初、98地五> 2. 試用人員於試用期間有下列情事之一，應為試用成績不及格：    1. 有公務人員考績法相關法規所定年終考績得考列丁等情形之一者。    2. 有公務人員考績法相關法規所定一次記一大過以上情形之一者。    3. 平時考核獎懲互相抵銷後，累積達一大過以上者。    4. 曠職繼續達二日或累積達三日者。 3. 試用人員於試用期滿時，由主管人員考核其成績，經機關首長核定後，依**送審**程序，送銓敘部**銓敘**審定；其試用成績不及格者，於機關首長核定前，應先送考績委員會審查。 4. 考績委員會對於試用成績不及格案件有疑義時，得調閱有關平時試用成績紀錄及案卷，或查詢有關人員。試用成績不及格人員得向考績委員會陳述意見及申辯。 5. 試用成績不及格人員，自機關首長核定之日起解職，並自處分確定之日起執行，未確定前，應先行停職。 6. 試用人員不得充任各級主管職務。 |
| §25 | 各機關**初任**簡任、薦任、委任官等公務人員，經**銓敘部**銓敘**審定**合格後，呈請**總統任命**。<108原四、109高、110初> |
| §26  **迴避任用** | 1. 各機關長官對於配偶及**三親等**以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應**迴避任用**。<95+105普、110身四> 2. 應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項之限制。 |
| §26-1 | 1. 各機關首長於下列期間，**不得任用或遷調人員**：<107普>    1. 自退休案核定之日起至離職日止。    2. 自免職或調職令發布日起至離職日止。    3. 民選首長，自次屆同一選舉候選人名單公告之日起至當選人名單公告之日止。但競選連任未當選或未再競選連任者，至離職日止。    4. 民意機關首長，自次屆同一民意代表選舉候選人名單公告之日起至其首長當選人宣誓就職止。    5. 參加公職選舉者，自選舉候選人名單公告之日起至離職日止。但未當選者，至當選人名單公告之日止。    6. 憲法或法規未定有任期之中央各級機關政務首長，於總統競選連任未當選或未再競選連任時，自次屆該項選舉當選人名單公告之日起至當選人宣誓就職止。地方政府所屬機關政務首長及其同層級機關首長，於民選首長競選連任未當選或未再競選連任時，亦同。    7. 民選首長及民意機關首長受罷免者，自罷免案宣告成立之日起至罷免投票結果公告之日止。    8. 自辭職書提出、停職令發布或受免除職務、撤職、休職懲戒處分判決確定之日起至離職日止。    9. 其他定有任期者，自任期屆滿之日前一個月起至離職日止。但連任者，至確定連任之日止。 2. 駐外人員之任用或遷調，必要時，得不受前項規定之限制。 3. 考試及格人員分發任用，不受第一項規定之限制。 4. 第一項規定期間內，機關出缺之職務，得依規定由現職人員代理。 |
| §28  **不得任用**公務人員  (消極資格) | 1. 有下列情事之一者，**不得任用**為公務人員：    1. 未具或喪失中華民國國籍。    2. 具中華民國國籍兼具外國國籍。但其他法律另有規定者，不在此限。    3. 動員戡亂時期終止後，曾犯內亂罪、外患罪，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。    4. 曾服公務有貪污行為，經有罪判決確定或通緝有案尚未結案。    5. 犯前二款以外之罪，判處有期徒刑以上之刑確定，尚未執行或執行未畢。但受緩刑宣告者，不在此限。    6. 曾受免除職務懲戒處分。    7. 依法停止任用。    8. 褫奪公權尚未復權。    9. 經原住民族特種考試及格，而未具或喪失原住民身分。但具有其他考試及格資格者，得以該考試及格資格任用之。    10. 受監護或輔助宣告，尚未撤銷。 2. 公務人員於任用後，有前項第一款至第九款情事之一者，應予免職；有第十款情事者，應依規定辦理退休或資遣。任用後發現其於任用時有前項各款情事之一者，應撤銷任用。 3. 前項撤銷任用人員，其任職期間之職務行為，不失其效力；業已依規定支付之俸給及其他給付，不予追還。但經依第一項第二款情事撤銷任用者，應予追還。 |
| §30 | 各機關任用人員，違反本法規定者，銓敘部應通知該機關改正，並副知審計機關，不准核銷其俸給；情節重大者，應報請考試院逕予降免，並得核轉監察院依法處理。 |
| §32 | 司法人員、審計人員、主計人員、關務人員、外交領事人員及警察人員之任用，均另以法律定之。但有關任用資格之規定，不得與本法牴觸。 |
| §33 | 教育人員、醫事人員、交通事業人員及公營事業人員之任用，均另以法律定之。 |

3-1.2政務官與事務官

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **政務官**  <104地三、106警三、110身五> | 由政黨提名經合法程序任命，或藉由選舉產生，須向民意機關或人民負政治責任。  ①瞭解情勢與界定問題 ②尋求或選擇方案  ③運用政治資源 ④溝通說服與妥協  ⑤掌握與推動組織活動   1. 學理：    1. 與政黨共進退    2. 無固定任期    3. 僅指中央官 2. 法制(政務人員退職撫卹條例§2)： 3. 依憲法由總統任命之人員。 4. 依憲法由總統提名，經立法院同意任命之人員。 5. 依憲法由行政院院長提請總統任命之人員。 6. 前三款以外之特任、特派人員。 7. 其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第12職等以上職務之人員。   Ex.行政院長、台北市長、監察委員、考試委員、  審計長(法制上政務官，學理上事務官)、**人事總處人事長** | 不適用考績法  不適用懲戒法的**記過、降級、休職** |
| **事務官**  <105原五、108普> | 因考試及格取得任用資格，須向機關首長負行政責任。Ex.OO市主計/人事處處長、**總統府局長**、立法院**預算中心主任**   1. **免除職務** 2. **撤職**：1年以上、5年以下停止任用 3. **剝奪、減少退休(職、伍)金** 4. 休職：6個月以上、3年以下停止任用 5. 減俸 6. 罰款：1萬元以上、100萬元以下 7. 降級 8. 記過 9. 申誡 | 考績法只適用現職公務人員 |
| **離職或退休之公務員**適用剝奪、減少退休(職、伍)金、減俸、退 | | |

* 1701年英國**吏治澄清法**：區分政務官與事務官<95原五>
* 人事、主計、廉政與警政機關採**一條鞭制**<105警三>

3-1.3薪給制度

* 原則

1. **平等性**：即同工同酬，最為重要。

|  |  |
| --- | --- |
| **實質公平**  (分配公平) | 1. **內在衡平性**：追求同工同酬、不同工同酬<102身三、104原三> 2. **外在衡平性**：政府俸給應與民間市場俸給相對稱<104普> 3. **個人衡平性**：依員工個別的工作狀況表現，給予各種獎金報償。<92高> |
| **程序公平** | ①一致性 ②無謬誤性 ③正確有據性  ④可改正性 ⑤參與代表性 ⑥決定倫理性 |

1. **適應性(適應情勢原則)**：薪給與**物價指數**平衡。<110薦任>
2. **平衡性**：即官民平衡，與其他行業之比較保持平衡。<104普>

※雙重失衡：公務人員初任人員之薪資高於外界初任人員之薪資，但主管人員之薪資又低於民間企業同等級主管之薪資)

1. **效率性**：薪給不只用於維持溫飽，亦得使公務人員有餘錢從事休閒活動。
2. **年資性**：年資增加，薪給亦應增加。
3. **合理原則**：兼顧薪資水準及國庫負擔能力。
4. **激勵原則**：薪資能產生激勵效果。
5. **實惠原則**：重視實際報酬的提升而非金錢數字增加。
6. **責酬相符原則**：責任越大，俸給越豐。

《公務人員俸給法》

|  |  |
| --- | --- |
| **§2** | 本法所用名詞意義如下：   1. **本俸**：係指各職等人員依法應領取之基本給與。<96+98初> 2. **年功俸**：係指各職等高於本俸**最高俸級之給與**。<107地四、110身五> 3. **俸級**：係指各職等本俸及年功俸所分之級次。 4. **俸點**：係指計算俸給折算俸額之**基數**。<104原四> 5. **加給**：係指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。 |
| §3 | 1. 公務人員之俸給，分本俸(年功俸)及加給，均以月計之。 2. 服務未滿整月者，按實際在職日數覈實計支；其每日計發金額，以當月全月俸給總額除以該月全月之日數計算。但死亡當月之俸給按全月支給。 |
| §4  俸級  <107普> | 1. 公務人員**俸級**區分如下：    1. **委任**分五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三職等、第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分十級。    2. **薦任**分四個職等，第六至第八職等本俸各分5級，年功俸各分六級，第九職等本俸分五級，年功俸分七級。<106地三>    3. **簡任**分五個職等，第十至第十二職等本俸各分五級，第十職等、第十一職等年功俸各分五級，第十二職等年功俸分四級，第十三職等本俸及年功俸均分三級，第十四職等本俸為一級。  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | |  | **委任** | | | | | **薦任** | | | | **簡任** | | | | | | 職等 | 一 | 二 | 三 | 四 | 五 | 六 | 七 | 八 | 九 | 十 | 十一 | 十二 | 十三 | 十四 | | 本俸 | 7 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 3 | 1 | | 年功俸 | 6 | 6 | 8 | 8 | 10 | 6 | 6 | 6 | 7 | 5 | 5 | 4 | 3 | 0 |  1. 本俸、年功俸之俸級及俸點，依所附俸表之規定。(最低俸點160、最高俸點800)   ※最高為最低之五倍，兩者相差640俸點。 |
| §5  加給 | 加給分下列三種：  一、**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。  二、**技術或專業加給**：對技術或專業人員加給之。  三、**地域加給**：對服務邊遠或特殊地區與國外者加給之。 |
| §21 | 依法停職人員，於**停職期間**，得發給半數之本俸(年功俸)，至其復職、撤職、休職、免職或辭職時為止。<107普> |

3-1.4考選+考績制度

1. 基本要求
2. **正確性**(**效度**)：考試內容與工作所需知識有關。指測驗分數的正確性與有效性。議及測驗能測量到他所想測量心理特質的程度。效度乃測驗最重要之特徵，測試能力結果與需求符合。<109普、109+110地四>

|  |  |
| --- | --- |
| **內容效度** | 衡量考試內容是否契合於工作內容，以考試所能反映的工作知識、能力 |
| **建構效度**  (本質效度) | 與良好工作表現有關的**心理特質**，或性向測驗設計，即考試是否能反映出應徵者的誠實、信賴感、機智力等內外向等等心理本質 |
| **表面效度** | 所關注是測驗或考試本身，從表面上看來是否具有**合理性** |
| **協同效度** | 對已在職者施以測驗，然後找出考試分數與績效間的統計關係，然而測驗分數中存有太多變數，而且績效表現也很難客觀衡量。 |

1. **可靠性**(**信度**)：考試反映考生程度高低。如重複考試仍得出一致性或穩定性之結果。<91原四、94身五>
2. 客觀性
3. **廣博性**：考試能測出擔任工作的每一種能力，且每一科目的試題應是廣泛而非偏狹的。<106電>
4. 特色 <107普、109身三>
5. 考用合一甄補程序(**任用考**)
6. 有限式的外補制度
7. 集權式的考選制度
8. 強調專業知能性的筆試考選方法

考績與紀律制度

|  |  |
| --- | --- |
| **考績**  (公務人員考績法) | 1. 種類：年終考績、另予考績、專案考績 2. 等第   **甲等**(80分以上)︰晉本俸一級，並給與1個月俸給總額之一次獎金。  **乙等**(70~80分↓)︰晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金。  **丙等**(60~70分↓)︰留原俸級。  **丁等**(60分↓)︰免職，平時考核獎懲累積達二大過。   1. **平時考核**： 2. 獎勵分嘉獎、記功、記大功 3. **懲處**分申誡、記過、記大過(只適用現職公務人員) 4. 平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過，年終考績丁等 5. 專案考績   平時考核**不得**與專案考績功過相抵銷。 |
| **懲戒**  (公務員懲戒法) | 1. 方式 2. **免除職務** 3. **撤職**：1年以上、5年以下停止任用，2年內不得晉敘 4. **剝奪、減少退休(職、伍)金** 5. 休職：6個月以上、3年以下停止任用，2年內不得晉敘 6. 減俸：1年內不得晉敘 7. 罰款：1萬元以上、100萬元以下 8. 降級 9. 記過：1年內不得晉敘 10. 申誡：書面   ※**政務員**不適用懲戒法的**記過、降級、休職**  ※**離職或退休之公務員**適用剝奪、減少退休(職、伍)金、減俸、退   1. 制度 2. **10職等以上**(簡任)的懲戒，先移送**監察院**，通過彈劾案後送懲戒法院 3. **9職等以下**的懲戒，主管機關首長可**逕行**移送司法院懲戒法院 4. **刑懲並行制度**：刑事裁判與懲戒處分同時進行審理，同一違法行為可同時分別處罰。 |

考評模式

1. **柯克派翠克Kirkpatrick四層次評估模型** <108退四、109原四、111身四>
2. **反應**評估：評估被培訓者的滿意(喜好)程度(滿意度調查)<108普>
3. **學習**評估： 測定被培訓者受訓前後的知識或技術的差異程度(學習獲得) <107地四>
4. **行為**評估：考察被培訓者的工作行為是否改變(知識運用)<109原四>
5. **成果**評估：計算培訓產出的經濟效益(是否達到訓練目標)
6. 人事行政考評方式

|  |  |
| --- | --- |
| **定錨評估量表** | 將同一職務工作可能發生的各種典型行為進行評分度量，建立一個錨定評分表，以此為對員工工作中的實際行為進行**測評級分**的考評辦法。 |
| **核對清單法** | 要求評核人以「是」或「否」來回答一系列有關被評定員工的行為問題。 |
| **目標評量表** | 根據預先建立的標準，據以來衡量工作績效，包括品質、數量乃至於完成時限。<100軍四> |
| **關鍵事件法**  (**重大事件法**) | 由主管對員工工作表現做成紀錄，記載與目標相關之績效優良或不佳的代表事例，為考核依據。<98+110地四> |
| **多元評估模式**(**360度績效評量**) | 評估過程結合多元的集體智慧，考評者包括主管、同儕、部屬及可能外在與內在的顧客等，偏重發展功能。我國並未採用360度評估。<109地四、110普> |

1. 績效評估方法：<100身五>
2. 排列法
3. 分等法
4. 人與人相互比較法
5. **因素品評法**：選定適當因素，給予不同程度者分數。<97原四>

我國採用因素品評法，工作、操行、學識、才能。<102身四、108電>

1. 圖尺測量法
2. 考績結果功能<103普>
3. **行政性功能**(消極)：作為員工調新、升遷的人事管理政策之決定依據。(傳統績效考評方式)我國偏重此功能
4. **發展性功能**(積極)：協助員工了解自己的能力，進而作為訓練與發展或生涯發展的等事項的規劃基礎。(360度評估模式)

判斷扭曲因素

|  |  |
| --- | --- |
| **刻板印象**  (定型化) | 根據對某群體的認知來判斷屬於群體的成員。 |
| **暈輪效果**  **(月暈效應)** | 根據單一特徵來產生對某個人的整體印象，正面評價的以偏概全。<103身四、104原五、106高、110身五> |
| **尖角效應** | 因某種特殊事件或觀念，對受評人能力低估之偏誤，負面評價的以偏概全。<102地三> |
| **盲點偏失** | 考評者容易因自己的缺點，而忽視受評者同樣缺點。<108身三> |
| **近期偏誤**  (近因偏誤) | 對剛發生的事印象深刻，因此考評者容易平最近印象來打考績。<108升> |
| **相似效應**  (近似誤差) | 考評者因受評者的特性、專長與本身相似，而給予較高評價。<109原四> |

★《公務人員考績法》

|  |  |
| --- | --- |
| §3 | 公務人員考績區分如下：   1. **年終考績**：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。 2. **另予考績**：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。 3. **專案考績**：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。 |
| §5 | 1. **年終考績**應以平時考核為依據。**平時考核**就其工作、操行、學識、才能行之。<110普> 2. 前項**考核之細目**，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。 |
| §6 | 1. 年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如下：   **甲等**：80分以上。  **乙等**：70分以上，不滿80分。  **丙等**：60分以上，不滿70分。  **丁等**：不滿60分。   1. 考列甲等之條件，應於施行細則中明定之。 2. 除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有下列情形之一者，不得**考列丁等**：    1. 挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。    2. 不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。    3. 怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。    4. 品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確    5. 實證據者。 |
| §7  年終考績獎懲 | 1. 年終考績獎懲依下列規定︰    1. **甲等**︰晉本俸一級，並給與1個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與1個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與2個月俸給總額之一次獎金。    2. **乙等**︰晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。    3. 丙等︰留原俸級。    4. **丁等**︰免職。 2. 前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。 |
| §8另予考績人員之獎懲 | 另予考績人員之獎懲，列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金；列丙等者，不予獎勵；列丁等者，免職。 |
| §9 | 公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。 |
| §10 | 年終考績應晉俸級，在考績年度內已依法晉敘俸級或在考績年度內升任高一官等、職等職務已敘較高俸級，其以前經銓敘審定有案之低官等、職等職務合併計算辦理高一官等、職等之年終考績者，考列乙等以上時，不再晉敘。但專案考績不在此限。 |
| §11 | 1. 各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有下列各款情形之一者，取得**同官等高一職等**之任用資格：    1. 二年列甲等者。    2. 一年列甲等二年列乙等者。 2. 前項所稱任本職等年終考績，指當年一至十二月任職期間均任同一職等辦理之年終考績。另予考績及以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，均不得予以併計取得高一職等升等任用資格。但以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，得予以併計取得該併資之較低官等高一職等升等任用資格。 |
| §12 | 1. 各機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依下列規定：    1. **平時考核**：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。    2. **專案考績**，於有重大功過時行之；其獎懲依下列規定： 2. 一次記二大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。 3. 一次記二大過者，免職。 4. 前項第二款一次記二大功之標準，應於施行細則中明定之。**專案考績不得**與平時考核**功過相抵銷**。 5. 非有下列情形之一者，不得為**一次記二大過處分**： 6. 圖謀背叛國家，有確實證據者。 7. 執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，致政府遭受重大損害，有確實證據者。 8. 違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽，有確實證據者。 9. 涉及貪污案件，其行政責任重大，有確實證據者。 10. 圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者。 11. 脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大，有確實證據者。 12. 挑撥離間或破壞紀律，情節重大，有確實證據者。 13. 曠職繼續達四日，或一年累積達十日者。 |
| §13 | 平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下；曾記一大功人員，考績不得列丙等以下；曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。 |
| §14 | 1. 各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。 2. 考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。 3. 考績委員會對於擬予**考績列丁等**及**一次記二大過**人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。 4. 第一項所稱主管機關為總統府、國家安全會議、五院、各部(會、處、局、署與同層級之機關)、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣(市)政府及縣(市)議會。 |
| §16 | 公務人員考績案，送銓敘部銓敘審定時，如發現有違反考績法規情事者，應照原送案程序，退還原考績機關另為適法之處分。 |
| §18 | 年終辦理之考績結果，應自次年一月起執行；一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績，自主管機關核定之日起執行。但考績應予免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。 |
| §21 | 派用人員之考成，準用本法之規定 |
| §22 | 不受任用資格限制人員及其他不適用本法考績人員之考成，得由各機關參照本法之規定辦理。 |
| §23 | 教育人員及公營事業人員之考績，均另以法律定之。 |
| **公務人員考績法施行細則** | |
| §24 | 1. 本法第18條但書所稱自確定之日起執行，指受考人自收受一次記二大過專案考績免職令、考列丁等免職令之次日起30日內，未依法提起復審，自期滿之次日起執行；或收受復審決定書之次日起2個月內，未依法向該管司法機關請求救濟，自期滿之次日起執行；或向該管司法機關請求救濟，經判決確定之日起執行。所稱未確定前，應先行停職，指受考人自收受一次記二大過專案考績免職令、考列丁等免職令之次日起，停止其職務。 2. 依本法第18條規定應先行停職人員，由權責機關長官為之。先行停職人員，經依法提起救濟而撤銷原行政處分並准予復職者，其**停職期間**併計為任職年資；依其他法律停職人員，亦同。<107普> 3. 依法停職人員應俟停職原因消滅後，始得依規定補辦停職當年度之考績。 |
| **考績委員會組織規程** | |
| §2  <111普> | 1. 考績委員會委員之任期**1年**，期滿得連任。 2. 考績委員會置委員5人至23人，除本機關人事主管人員為當然委員及第六項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定1人為主席。主席因故未能出席會議者，得由主席就委員中指定1人代理會議主席。 3. 考績委員會組成時，委員任一性別比例不得低於**1/3**。但受考人任一性別比例未達1/3，委員任一性別人數以委員總人數乘以該性別受考人占機關受考人比例計算，計算結果均予以進整，該性別受考人人數在20人以上者，至少2人。 |
| §4  <111普> | 考績委員會應有全體委員**過半數**之出席，始得**開會**；出席委員半數以上同意，始得決議。可否均未達半數時，主席可加入任一方以達半數同意。 |

★《[公務員](C:\\Users\\USER\\AppData\\Roaming\\Microsoft\\法學\\法學筆記.docx" \l "公務人員懲戒法)[懲戒法](file:///C:\Users\USER\AppData\Roaming\Microsoft\行政法筆記.docx#公務員懲戒法)》

|  |  |
| --- | --- |
| §2  <107普> | 公務員有下列各款情事之一，有懲戒之必要者，**應受懲戒**：  一、違法執行職務、怠於執行職務或其他失職行為。  二、非執行職務之違法行為，致嚴重損害政府之信譽。 |
| §3 | 公務員之行為非出於故意或過失者，不受懲戒。 |
| §5 | 1. 懲戒法庭對於移送之懲戒案件，認為情節重大，有先行停止職務之必要者，得裁定先行停止被付懲戒人之職務，並通知被付懲戒人所屬主管機關。 2. 前項裁定於送達被付懲戒人所屬主管機關之翌日起發生停止職務效力。 3. 主管機關對於所屬公務員，依第24條規定送請監察院審查或懲戒法院審理而認為有免除職務、撤職或休職等情節重大之虞者，亦得依職權先行停止其職務。 4. 懲戒法庭第一審所為第一項之裁定，得為抗告。 |
| §6 | 依前二條規定停止職務之公務員，在**停職中**所為之職務上行為，不生效力。  EX：停職期間不得任用人員<107普> |
| §7 | 1. 依第4條第一款或第五條規定停止職務之公務員，於停止職務事由消滅後，未經懲戒法庭判決或經判決未受免除職務、撤職或休職處分，且未在監所執行徒刑中者，得依法申請復職。服務機關或其上級機關，除法律另有規定外，應許其復職，並補給其停職期間之本俸(年功俸)或相當之給與。 2. 前項公務員死亡者，應補給之本俸(年功俸)或相當之給與，由依法得領受撫卹金之人具領之。 |
| §8 | 1. 公務員經依第23條、第24條移送懲戒，或經主管機關送請監察院審查者，在不受懲戒、免議、不受理判決確定、懲戒處分生效或審查結束前，不得資遣或申請退休、退伍。 2. 監察院或主管機關於依第23條、第24條第一項辦理移送懲戒或送請審查時，應通知銓敘部或該管主管機關。 |
| §9  懲戒處分 | 1. 公務員之懲戒處分如下：<110身五>    1. 免除職務。    2. 撤職。    3. 剝奪、減少退休(職、伍)金。    4. 休職。(政務員不適用)    5. 降級。(政務員不適用)    6. 減俸。    7. **罰款**。    8. 記過。(政務員不適用)    9. 申誡。 2. 前項第三款之處分，以退休(職、伍)或其他原因離職之公務員為限。 3. 第一項第七款得與第三款、第六款以外之其餘各款併為處分。 4. 第一項第四款、第五款及第八款之處分於政務人員不適用之。 |

3-1.5保障制度

特別權力關係

**公務員和國家**處於權力不對等的關係。<101身五、102高、108+109原四、110初>

1. **雙方地位不平等**：行政機關係立於國家高權之地位，強調在特別權力關係下之人民的服從義務。
2. **不適用法律保留原則**：行政機關可以透過命令限制人民基本權，不需法律授權。
3. **公務員工作範圍不確定**：由於不需法律授權可逕以命令限制人民基本權，等於由機關任意為之。
4. **得懲戒公務員**
5. **不得尋求司法救濟**：不適用一般的權利保護，自不得提起訴願與訴訟。只能透過機關內部提供的管道救濟。
6. **不能像普通公民充分行使憲法所賦予的基本人權**

※我國現行國家與公務員間的法律關係為**公法上職務關係**<103高、104身五>

《[公務人員保障法](../行政法筆記.docx" \l "公務人員保障法)》

|  |  |
| --- | --- |
| §2 | 公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等有關權益之保障，適用本法之規定。<91原五、94身四> |
| §3 | 本法所稱公務人員，係指法定機關（構）及公立學校依公務人員任用法律任用之有給專任人員。※不包括政務員與民選公職人員 |
| §9-1  <108高> | 1. 公務人員非依法律，**不得**予以停職。 2. 公務人員於**停職**、**休職**或**留職停薪**期間，仍具公務人員身分。 3. 但不得執行職務。 |
| §12-1 | 1. 公務人員之**辭職**，應以書面為之。除有危害國家安全之虞或法律另有規定者外，服務機關或其上級機關不得拒絕之。→服務機關基於國家安全考量，得拒絕辭職申請<108地四> 2. 服務機關或其上級機關應於收受辭職書之次日起30日內為准駁之決定。 3. 逾期未為決定者，視為同意辭職，並以期滿之次日為生效日。但公務人員指定之離職日逾30日者，以該日為生效日。 |
| §17  <106高、110退四> | 1. 公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如**認為該命令違法**，應負報告之義務；該管**長官**如**認其命令並未違法**，而以書面署名下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有**違反刑事法律**者，公務人員無服從之義務。 2. 前項情形，該管**長官非以書面署名下達**命令者，公務人員得請求其以書面署名為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。 |
| §18 | 各機關應提供公務人員執行職務必要之機具設備及良好工作環境。<110初> |
| §25 | 1. **公務人員**對於服務機關或人事主管機關(以下均簡稱原處分機關)所為之**行政處分**，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起**復審**。**非現職公務人員**基於其原公務人員身分之請求權遭受侵害時，亦同。 2. 公務人員**已亡故**者，其**遺族**基於該公務人員身分所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依本法規定提起**復審**。 |
| §44  <106退四> | 1. **復審**人應繕具復審書經由原處分機關向保訓會提起復審。 2. 原處分機關對於前項復審應先行重新審查原行政處分是否合法妥當，其認為復審為有理由者，得自行變更或撤銷原行政處分，並函知保訓會。 |
| §78 | 1. **申訴之提起**，應於管理措施或有關工作條件之處置達到之次日起**30日**內，向**服務機關**為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起30日內，向**保訓會**提起**再申訴**。 |
| §81 | 1. 服務機關對申訴事件，應於收受申訴書之次日起30日內，就請求事項詳備理由函復，必要時得延長20日，並通知申訴人。逾期未函復，申訴人得逕提再申訴。 2. 申訴復函應附記如不服函復者，得於30日內向保訓會提起再申訴之意旨。 3. 再申訴決定應於收受再申訴書之次日起3個月內為之。必要時得延長一個月，並通知再申訴人。 |
| §94 | 保障事件經保訓會審議決定，除復審事件復審人已依法向司法機關請求救濟者外，於**復審決定或再申訴決定確定**後，有下列情形之一者，原處分機關、服務機關、復審人或再申訴人得向保訓會申請**再審議**：   1. 適用法規顯有錯誤者。 2. 決定理由與主文顯有矛盾者。<106普> 3. 決定機關之組織不合法者。 4. 依本法應迴避之委員參與決定者。 5. 參與決定之委員關於該保障事件違背職務，犯刑事上之罪者。 6. 復審、再申訴之代理人或代表人，關於該復審、再申訴有刑事上應罰之行為，影響於決定者。 7. 證人、鑑定人或通譯就為決定基礎之證言、鑑定或通譯為虛偽陳述者。 8. 為決定基礎之證物，係偽造或變造者。 9. 為決定基礎之民事、刑事或行政訴訟判決或行政處分，依其後之確定裁判或行政處分已變更者。 10. 發現未經斟酌之證物或得使用該證物者。但以如經斟酌可受較有利益之決定者為限。 11. 原決定就足以影響於決定之重要證物漏未斟酌者。 |

3-1.6退休制度+集體協商

1. 退休金籌集方式
2. **政府籌款制**(恩給制)：民84年前<101普>
3. 個人籌款制
4. **聯合籌款制**：民84年後，政府65%，公務人員35%
5. 公務員退休金管理方式
6. 現金交付式
7. **年金儲入式**(**儲金制**)：政府與公務員預先逐年撥儲金額，建立基金。<99高、103身三、106地五>
8. 年金給付制度<108外四、108原四>
9. **確定提撥制**─**個人帳戶制**：減輕財政負擔，員工退休時不保證任何金額的給付。最適用高齡化社會Ex.勞退新制
10. **確定給付制**─**大水庫概念**(現行退撫制度)：有破產問題，能更早確定退休金額。

《公務人員退休資遣撫卹法》

|  |  |
| --- | --- |
| **§2** | 本法之主管機關為**銓敘部**。 |
| §4 | * 1. **退撫新制**：指中華民國84年7月1日起實施之公務人員退休撫卹制度；該制度係由政府與公務人員共同提撥費用建立公務人員退休撫卹基金(以下簡稱退撫基金)之「**共同儲金制**」。<109高>   2. 本(年功)俸(薪)額：指公務人員依銓敘審定之俸(薪)點，按公務人員俸給法規定所折算之俸(薪)額。但機關(構)所適用之待遇規定與公務人員俸給法規定不同者，其所屬公務人員銓敘審定之俸(薪)點，應比照公務人員俸給法規定，折算俸(薪)額。   3. 俸給總額慰助金：指公務人員退休或資遣當月所支領下列給與項目之合計數額：      1. 本(年功)俸(薪)額。      2. 技術或專業加給。      3. 主管職務加給。   4. 退休所得替代率(以下簡稱替代率)：指公務人員退休後所領每月退休所得占最後在職同等級人員每月所領本(年功)俸(薪)額加計一倍金額之比率。但兼領月退休金者，其替代率上限應按兼領月退休金之比率調整之。   5. 每月退休所得，依公務人員支領退休金種類，定義如下：      1. 於支領月退休金人員，指每月所領月退休金(含月補償金)加計公務人員保險(以下簡稱公保)一次養老給付優惠存款利息(以下簡稱優存利息)，或於政府機關、公立學校、公營事業機構參加各項社會保險所支領保險年金(以下簡稱社會保險年金)之合計金額。      2. 於兼領月退休金人員，指每月按審定比率所領月退休金(含月補償金)，加計一次退休金及公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。      3. 於支領一次退休金人員，指每月所領一次退休金優存利息，加計公保一次養老給付優存利息或社會保險年金之合計金額。   6. 最低保障金額：指公務人員委任第一職等本俸最高級之本俸額與該職等一般公務人員專業加給合計數額。   7. 退離給與：指按公營事業機構移轉民營條例或其他退休(職、伍)、資遣規定，辦理退休(職、伍)、資遣或年資結算並領取相當退休(職、伍)金、年資結算金、資遣給與或離職給與等給付。 |
| §7  <108原四> | 1. 第六條所定**退撫基金**，由公務人員與政府共同按月撥繳退撫基金費用設立之，並由政府負最後支付保證責任。 2. 前項退撫基金費用按公務人員本(年功)俸(薪)額加一倍12%至18%之提撥費率，按月由政府撥繳**65%**；公務人員繳付**35%**。 3. 公務人員依法令辦理留職停薪，借調至其他公務機關占缺並依公務人員俸給法令支薪者，其留職停薪期間之退撫基金費用撥繳事宜，由借調機關按其銓敘審定之官職等級，比照前項規定辦理。 4. 公務人員具有本項公布施行後，依法令辦理育嬰留職停薪之年資，得選擇全額負擔並繼續繳付退撫基金費用。 |
| **§16** | 1. 公務人員之退休，分自願退休、屆齡退休及命令退休。 2. 依法銓敘審定之法官，不適用第19條屆齡退休及第20條命令退休之規定。但合於本法所定退休條件者，得申請退休。 |
| §17  **自願退休** | 1. 公務人員有下列情形之一者，應准其**自願退休**：    1. 任職滿5年，年滿**60歲**。    2. 任職滿25年。 2. 公務人員任職**滿15年**，有下列情形之一者，應准其**自願退休**：    1. 出具經中央衛生主管機關評鑑合格醫院(以下簡稱合格醫院)開立已達公教人員保險失能給付標準(以下簡稱公保失能給付標準)所訂半失能以上之證明或經鑑定符合中央衛生主管機關所定身心障礙等級為重度以上等級。    2. 罹患末期之惡性腫瘤或為安寧緩和醫療條例第三條第二款所稱之末期病人，且繳有合格醫院出具之證明。    3. 領有權責機關核發之全民健康保險永久重大傷病證明，並經服務機關認定不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作。    4. 符合法定身心障礙資格，且經依勞工保險條例第54條之一所定個別化專業評估機制，出具為終生無工作能力之證明。 3. 第一項第一款所定年滿60歲之自願退休年齡，於擔任具有危險及勞力等特殊性質職務(以下簡稱危勞職務)者，應由其權責主管機關就所屬相關機關相同職務之屬性，及其人力運用需要與現有人力狀況，統一檢討擬議酌減方案後，送銓敘部核備。但調降後之自願退休年齡不得低於50歲。 4. 前項危勞職務之認定標準，由考試院會同行政院另定之。 5. 前項危勞職務之認定標準及依第三項規定送銓敘部核備之危勞職務範圍、年齡，應予公告。 6. 第一項第一款所定年滿60歲之自願退休年齡，於具**原住民**身分者，降為55歲。但本法公布施行後，應配合原住民平均餘命與全體國民平均餘命差距之縮短，逐步提高自願退休年齡至60歲，並由銓敘部每5年檢討一次，報考試院核定之。 7. 前項所定原住民身分之認定，依其戶籍登載資料為準。 8. 第三項所稱權責主管機關，於中央指中央二級或相當二級以上機關；於直轄市指直轄市政府及直轄市議會；於縣(市)指縣(市)政府及縣(市)議會。 |
| **§18**  **機關裁撤之自願退休** | 公務人員配合**機關裁撤、組織變更或業務緊縮**，經其服務機關依法令辦理精簡並符合下列情形之一者，應准其**自願退休**：  一、任職滿20年。  二、任職滿10年而未滿20年，且年滿55歲。  三、任本職務最高職等年功俸最高級滿3年，且年滿55歲。 |
| **§19**  **屆齡退休** | 1. 公務人員任職滿5年，且年滿**65歲**者，應辦理**屆齡退休**。<109高> 2. 前項所定年滿65歲之屆齡退休年齡，於擔任危勞職務者，應由其權責主管機關就所屬相關機關相同職務之屬性，及其人力運用需要與現有人力狀況，統一檢討擬議酌減方案後，送銓敘部核備。但調降後之屆齡退休年齡不得低於55歲。 3. 前項危勞職務之認定標準，由考試院會同行政院另定之。 4. 前項危勞職務之認定標準及依第二項規定送銓敘部核備之危勞職務範圍、年齡，應予公告。 5. 第二項所稱權責主管機關，比照第17條第八項規定認定之。 6. 公務人員應予屆齡退休之至遲退休生效日期(以下簡稱屆退日)如下：   一、於一月至六月間出生者，至遲為七月十六日。  二、於七月至十二月間出生者，至遲為次年一月十六日。 |
| §20 | 1. 公務人員任職滿5年且有下列情事之一者，由其服務機關主動申辦**命令退休**：    1. 未符合第17條所定自願退休條件，並受監護或輔助宣告尚未撤銷。    2. 有下列身心傷病或障礙情事之一，經服務機關出具其不能從事本職工作，亦無法擔任其他相當工作之證明：       1. 繳有合格醫院出具已達公保失能給付標準之半失能以上之證明，且已依法領取失能給付，或經鑑定符合中央衛生主管機關所定身心障礙等級為重度以上等級之證明。       2. 罹患第三期以上之惡性腫瘤，且繳有合格醫院出具之證明。 2. 服務機關依前項第二款第一目規定主動申辦公務人員之命令退休前，應比照身心障礙者權益保障法第33條規定提供職業重建服務。 3. 第一項所稱服務機關，於人事、政風及主計人員，指具有考核權責之機關。 |
| §22  **資遣** | 1. 公務人員有下列各款情事之一者，應予**資遣**：    1. 機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，不符本法所定退休條件而須裁減之人員。    2. 現職工作不適任，經調整其他相當工作後，仍未能達到要求標準，或本機關已無其他工作可予調任。    3. 依其他法規規定，應予資遣。 2. 以機要人員任用之公務人員，有前項第二款情事者，不適用前項資遣規定。 |
| **§24** | 1. 公務人員有下列情形之一而**申請退休或資遣**者，應**不予受理**：    1. 留職停薪期間。    2. 停職期間。    3. 休職期間。<109高>    4. 動員戡亂時期終止後，涉嫌內亂罪或外患罪而有下列情形之一者：       1. 所涉犯罪尚未判決確定。       2. 所涉犯罪經檢察官為不起訴或緩起訴處分，尚未確定。       3. 所涉犯罪經檢察官為緩起訴處分確定，尚未期滿。    5. 涉嫌貪污治罪條例或刑法瀆職罪章之罪，且經法院判處有期徒刑以上    6. 之刑，尚未確定。    7. 因案經權責機關依法移送懲戒或送請監察院審查中，或已經權責機關    8. 依法為懲戒判決但尚未發生效力。    9. 其他法律有特別規定。 2. 前項第四款至第七款人員，自屆退日起，應先行停職。 3. 第一項第二款及前項人員自屆退日至原因消滅之日，得比照停職人員發給半數之本(年功)俸額。 |
| §26 | 1. 退休人員之退休金分下列三種：<106身五>    1. 一次退休金。    2. 月退休金。    3. 兼領1/2之一次退休金與1/2之月退休金。 2. 公務人員依前項第三款兼領月退休金之退休金，各依其應領一次退休金與月退休金，按比率計算之。 |

《公務人員協會法》

1. **勞動三權**<102地四、109普>
2. **團結權**(勞工團結權)：指的是保障勞工自由組織工會、運作工會的權利。同時，勞工除了可以積極加入工會以外，也可以選擇消極不加入工會。
3. **團體協商權**：指的是勞工有可以透過工會這個團體，來與公司針對勞動條件等議題進行協商的權利。
4. **爭議權(罷工權**/團體行動權)：，當有勞資爭議事件發生時，勞工可以在符合一定要件下以罷工的手段，組織集體行動抗議的權利。

※**法國**享有完整勞動三權<94原五>

1. **丹哈特**反對罷工權的理由<109電>
2. 罷工違反國家主權，將行政權屈服在利益團體下，違反公共利益
3. 公共服務是基本的，重要且不能中斷的
4. 已因工會存在，不須有罷工權
5. 公部門罷工屬政治性質，會造成大眾不便

|  |  |
| --- | --- |
| §1 | 1. 公務人員為加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作，得組織公務人員協會。<104地四> 2. 公務人員協會之組織、管理及活動，依本法之規定；本法未規定者，適用民法有關法人之規定。 |
| §2 | 1. 本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構(以下簡稱機關)擔任組織法規所定編制內職務支領俸(薪)給之人員。 2. 前項規定不包括政務人員、機關首長、副首長、軍職人員、公立學校教師及各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任以外之人員。 |
| §3 | 公務人員協會為法人。 |
| §4 | 1. 公務人員協會之組織分為下列二級：    1. 機關公務人員協會。    2. 全國公務人員協會。 2. 前項機關公務人員協會包括：    1. 國民大會、總統府、國家安全會議、五院之機關公務人員協會。    2. 各部及同層級機關之機關公務人員協會。    3. 各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會。 |
| §5  主管機關 | 1. 公務人員協會之**主管機關**如下：    1. 全國公務人員協會、國民大會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級之機關公務人員協會，其主管機關為**銓敘部**。    2. 各直轄市、縣(市)之機關公務人員協會，其主管機關為各該直轄市政府、縣(市)政府。 2. 公務人員協會所興辦之事業應受各該目的事業主管機關之指導、監督。 |
| §6 | 公務人員協會對於下列事項，**得提出建議**：<100原四、106原五>   1. 考試事項。 2. 公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項。 3. 公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。 4. 公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項。 5. 有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項。 6. 工作簡化事項。 |
| §7  <109地三> | 1. 公務人員協會對於下列事項，得提出**協商**：    1. 辦公環境之改善。    2. 行政管理。    3. 服勤之方式及起訖時間。 2. 有下列各款情形之一者，**不得提出協商**：    * 1. 法律已有明文規定者。      2. 依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項。      3. 為公務人員個人權益事項者。      4. 與國防、安全、警政、獄政、消防及災害防救等事項相關者。 |
| §9<104身三> | 公務人員**得**依本法組織及加入機關公務人員協會。(公務員並非當然會員) |
| §31 | 公務人員協會依第28條規定提出協商，而受理機關未於期限內進行協商，或協商不成，或未完全履行協商結果時，公務人員協會得向其主管機關**申請調解**。 |
| §38 | 1. 全國公務人員協會或機關公務人員協會之主管機關於接獲調解申請後，未依期限進行調解或調解不成立時，原申請調解之公務人員協會得於期限屆滿後或收到調解不成立證明書之日起7日內向其主管機關申請爭議裁決。 2. 全國公務人員協會或機關公務人員協會申請爭議裁決時，全國公務人員協會、總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會之主管機關應於接獲申請之日起14日內組成爭議裁決委員會處理之。各直轄市、縣（市）機關公務人員協會之主管機關應於接獲申請之日起10日內提出爭議裁決申請書，函請銓敘部組成爭議裁決委員會，銓敘部應於接獲爭議裁決申請書之日起14日內組成爭議裁決委員會處理之。 |

★新修《公務員服務法》

|  |  |
| --- | --- |
| §2 | 長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。<110退四> |
| §3  不同長官所發命令之效力 | 公務員對於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準；  主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官之命令為準。<106初、107地四、110退四> |
| §4  保守機密義務 | 1. 公務員有**絕對保守**政府機關**機密之義務**，對於機密事件，無論是否主管事務，均不得洩漏；退職後亦同。 2. 公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話。<107地四> |
| §8  就職 | 公務員接奉任狀後，除程期外，應於**一個月內就職**。但具有正當事由，經主管高級長官特許者，得延長之，其延長期間，以一個月為限。 |
| §9  出差 | 公務員**奉派出差**，至遲應於**一星期內**出發，不得藉故遲延，或私自回籍，或往其他地方逗留。 |
| §11  <110初> | 1. 公務員辦公，應依法定時間，**不得**遲到早退，其有特別職務經長官許可者，不在此限。 <107地四> 2. 公務員每週應有二日之休息，作為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。 前項規定自民國90年1月1日起實施，其辦法由行政院會同考試院定之。 |
| §13 | 1. 公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額**未超過**其所投資公司股本總額**10%**者，不在此限。<109地四> 2. 公務員非**依法**不得兼公營事業機關或公司代表官股之董事或監察人。 3. 公務員利用權力、公款或公務上之秘密消息而圖利者，依刑法第131條處斷；其他法令有特別處罰規定者，依其規定。其離職者，亦同。 4. 公務員違反第一項、第二項或第三項之規定者，應先予**撤職**。<104地三、106初、108地四> |
| ★**§14**  **兼職之限制** | 1. 公務員除法令所規定外，**不得兼任**他項公職或業務。其**依法令兼職**者，**不得兼薪**及兼領公費。<107地四、109普> 2. 依法令或經指派兼職者，於離去本職時，其兼職亦應同時免兼。 |
| ★**§14-1**  **旋轉門條款** | 公務員逾期**離職後3年內**，不得擔任與其**離職前5年內**之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。※刑事責任 |
| **§14-2**  兼任之許可(一) | 1. 公務員**兼任非以營利為目的**之事業或團體之職務，受有**報酬**者，應經服務機關許可。機關首長應經上級主管許可。<109普> 2. 前項許可辦法，由考試院定之。 |
| **§14-3**  兼任之許可(二) | 公務員**兼任教學或研究工作**或非以營利為目的之事業或團體之職務，應經服務機關許可，機關首長應經上級主管許可。<109普> |
| §15<110初> | 公務員對於屬官**不得**推薦人員，並不得就其主管事件有所關說或請託。 |
| §16  餽贈 | 1. 公務員有隸屬關係者，無論涉及職務與否，不得贈受財物。 2. 公務員於所辦事件，不得收受任何餽贈。 |
| §17迴避 | 公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，**應行迴避**。<110身四> |
| §19<110初> | 公務員非因職務之需要，**不得**動用公物或支用公款。 |
| §22-1  <109普> | 1. 離職公務員違反本法第14-1條者，處2年以下有期徒刑，得併科新臺幣100萬元以下罰金。(刑責) 2. 犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。 |
| §23 | 公務員有違反本法之行為，該管長官之情而不依法處置者，處受懲處。<109普> |
| ★**§24**  適用本法其他人員  <109原四、106高、108退三> | 本法於受有俸給之文武職公務員及其他公營事業機關服務人員，均適用之。   1. 服務於行政機關及公立學校之職員(含聘用人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用之聘僱人員) 2. 公立學校兼任行政職務之教師 3. 警察、現役軍(士)官、依法令從事公務之義務役士兵 4. 公營事業機關服務人員(含受有俸給代表民股之董事或監察人，不包括純勞工) 5. 擔任政府投資民營事業機構且受有俸給之官股董事。   ※民意代表是公職人員而非公務員，不適用公服法 |

3-2財務行政

財務專有名詞

* **預算的三類資訊(核心功能)**：

1. 描述：臚列政府的政策及活動計畫。
2. 解釋：政府收入、支出的管理。
3. 偏好：表現人民的政策偏好。

|  |  |
| --- | --- |
| **概算**  <101高、110國五、104+110原五> | 政府財務收支編列預算時，還未完成法定程序。(初步估計)   * **歲出額度**：由行政院先行確立預算政策以及預算收支方針後，議定中央政府總預算案歲出規模，再就歲出規模範圍內，核定分配各主管機關歲出概算額度，以作為各機關編制概算之範圍。為行政院訂定各機關之概算範圍上限。 |
| **預算** | 個人或機關對某一定期間內收入支出數字所作的預計方案。   * **擬定預算**：概算經行政首長核定但未經立法程序者。 * **實行預算**：會計年度已開始，預算案沒通過或被國會擱置不管，所以政府暫時延用上個年度的預算當做過渡。<94地五、106普> * **暫行預算(偽預算)**：會計年度已開始，預算案仍在議會審議中，編制臨時預算支應。  1. 先按上年度預算1/2為本年度1個月經費(法國) 2. 按實際需要編製臨時預算，送請國會議決(美國) |
| **法定預算**  (預算審議) | 預算案經立法部門審查通過後，由總統公布。  政府預算審議的最終報告書。<110身五> |
| **分配預算**  (預算執行) | 政府預算**執行**收支之計畫書。在法定預算範圍內，由各機關按月或按期分配執行。 |
| **決算** | 機關就其會計年度的執行預算**結果**的結算報告。 |

<105地五、108退三、110原五>

* **肉桶分肥**(pork barrel allocations)：考量選區利益的分贓立法。漸進主義基於利益均霑與政治妥協的預算思維。<98原三、102身四>
* **滾木立法**(Logrolling)：政黨或立委彼此間以投票贊成或反對議案，取得互惠式的同意、利益交換的現象。為**議價協商型**之形式之一。<99國五、103外四、105原五>
* **政治回應性**：指政府對於人民透過民選官員所表達的意志，必須做出適當的回應，基此政府在用人方面，要將忠誠、學歷、經驗等因素一併進行考量，以作為選才的指標，以確保文官對民選官員的忠貞。實踐途徑：

1. 恩寵分贓制度。
2. 資深文官職。
3. 國家的忠貞調查制度。

|  |  |
| --- | --- |
| **綠色國民所得帳**<108地三、110普> | 1. 國際通稱「環境與經濟帳」 2. 綠色國民所得帳要**低於**國富淨額 3. 考量自然資源折耗、考量政府所運用資源之規模 |
| **稅式支出**  <97原三、108高、110普> | 1. 指由各項稅收優惠和**稅收減免**而減少的國家財政收入 2. 透過租稅條款上的優惠措施提供給**特定對象**的租稅讓與(租稅優惠)，一種屬於**間接性**的政府支出；又稱為看不見的國家預算或隱藏性的公共支出。   Ex.儲蓄投資特別扣除額、退職所得定額免稅 |
| **移轉性支付**  <108地三> | 1. 負所得稅，用於社會福利支出，屬政府支出之一種經濟性分類項目。 2. 政府對於家庭、人民團體、企業的無償支出，對收受者而言，則增加當期所得   EX：政府對青年購屋利息補貼、對貧窮家庭、榮民、幼兒、老人的醫療、教育、生活補助。 |

* **循環性赤字**(Cyclical Deficit)：經濟循環內，繁榮時期因稅收充裕，政府歲入大於歲出；**景氣**低迷時期則因稅收短缺，政府歲入無法支應歲出，造成赤字，因而此種赤字勿庸畏懼。<110身五>
* **結構性赤字**(Structural Deficit)：非政策性或常規的稅收調整和支出變動引起的赤字。公共支出逐年增加，租稅負擔比重卻逐年降低，財政收支趨向長期性失衡，我國目前之赤字預算正屬此類。<104軍三、110警三、110退四>
* OECD國家面對**結構性赤字**所採**預算改革**：<104軍三>

①訂定減少預算赤字的目標 ②支出刪減 ③支出上限

④基線預算 ⑤多年度預算制度 ⑥加強預算編製前準備作業

* **稅基**：租稅課徵時的經濟基礎，即可用來作為計算稅額依據的財產或權益

如所得稅的稅基為所得，關稅的稅基為進口貨品的價值等。<108初>

* **財政幻覺**：政府支出給人民帶來好處，但人民卻忽略自己付出的代價。原因在於複雜的預算過程中真實成本與人民可觀察到的成本間存在差距(預算透明度不足)。高估公共支出的利益，低估成本。解釋政府規模增長理論。<106高、108地四、110地三>
* **凱因斯主義**：1930年代經濟大恐慌，主張長期預算平衡，增加公共支出(**赤字預算**)，擴大需求(行政權擴大原因)<94地四>
* **供給面經濟學**：政府應採較少管制，較低稅收及有限預算支出，民營化政策與解除官僚化。<107身三>
* **租稅負擔率**：政府稅收占國民生產毛額（GNP）或國內生產毛額（GDP）之比率。<111原四>

3-2.1預算制度

功能：

1. 政治控制：預算皆須經立法機關的通過(具議會控制政府功能)
2. 法律拘束：議會通過的預算，具有拘束力，行政機關不得變更
3. 財務統制：在財務支出有確定的標準，使用上均有嚴格的限制
4. 財政政策：以「量出為入」為原則，所以預算可作為實現財務收支平衡的工具
5. 經濟政策：打破傳統收支平衡，以**追求經濟繁榮**(放棄短期收支平衡，實現長期經濟平衡)
6. 具有行政管理，考核工作績效的機能

政府預算之內容

1. 特質(內涵)<103身四、104身三>
2. 預算是一種「**政策**」：預算有時可理解為政府所欲達成的**目標**，並據以分配資源的政策文書。一部內容完整且具體的預算說明書，即為指涉一個國家公共政策的基本藍圖。
3. 預算是一種「**管理**」：經由預算分析，當可了解一個國家或機關將以何種**方法和手段**執行其政策。EX.在青少年犯罪防治方面，觀察政府到底編列多少預算去執行加強警察巡邏、家庭救助、學校教育輔導、社區守望相助等，即可推知政府對於青少年犯罪防治的管理作為。
4. 預算是一種「**經濟**」：一個國家所要採取的**經濟**政策和方向，經常可在預算的內容找到合理的說明與定位。EX.政府擬加強公營事業民營化政策的推動，預算即會編列推動措施與經費，以及預計的盈餘收入。
5. 預算是一種「**政治**」：就**資源分配**的權力作用而言，預算係屬於一種記載了「**誰在何種政策上獲得了多少利益，和承擔多少成本**」的政治文件。即預算中的每個項目，均具體地**反映**了**某個**階層、團體或**組織的利益及主張**，是否受到政府的青睞和照顧。<99+104+105+107初>
6. 特徵<104普>
7. 政府預算所要履行的公共目的相當多元
8. 面對社會不可預知狀況需調整歲入與歲出
9. 預算與支出依法公開
10. 預算受到法律與外在環境的限制
11. 政府預算深具**政治意涵**<105初>
12. 功能

**馬斯葛雷夫夫婦**《**公共財政的理論與實務**》認為政府財政的收入與支出應有下列四項功能：

1. **配置**功能：確保合適的基金能夠流向所需的經濟部門。(資源合理配置)<105初>
2. **分配**功能：確保政府預算能在不同地區、人口、公私、政府和企業間維持平衡，以反應公共政策。(資源公平分配)
3. **穩定**功能：使用政府支出以穩定總體經濟或其若干部分。
4. **成長**功能：透過政府的大量支出以促進經濟成長和創造。<100地五>

★財務行政四大機構

|  |  |
| --- | --- |
| **行政院主計處**  **(主計機關)**  <109身四> | 1. 預算籌編 2. 概算編擬 3. 會計控制 4. 國情及政績統計 5. 負責中央政府總預算的**編制**與審核<104地三> 6. 掌管**歲計-會計-統計**事宜(主計三聯制)<110退四+退三> |
| **財政部**  **(財政機關)**  <106退四> | 1. 負責稅收 2. 釐訂財務法規<106退四> 3. 公款財物收支保管及運用之行政 4. 掌管財務調度與管理工作<102原四> 5. 依法指導監督中央銀行 6. 主管總預算案中**財政收入**部分的編製工作<110初> 7. 公債行政 |
| **監察院審計部**  **(審計機關)** | 1. 負責執行監察工作 2. 綜理全國審計業務 3. 負責**監督**預算之執行及決算的**審核** 4. 考核財務效能 5. 核定財務責任 |
| **中央銀行** | 負責國庫出納及保管(財政部委由央行辦理) |

我國財務行政流程

1. 行政院會計年度開始**9個月前**公布**施政計畫**，8個月前各機關編列預算，並交由行政院主計總處彙整(§30)
2. **預算法**主計總處應於開始**4個月前**將**總預算案**→立法院

(**憲法§59**規定為3個月前)

1. 立法院於**1個月前**(11月底前)完成立法程序=審議完成
2. 立法院咨請總統開始15日前公布實施
3. 主計總處於結束後**4個月內完成決算**(彙編成總決算書)→審計部<109原五>
4. 審計長**3個月內**完成最終審計，至立法院報告並咨請總統公布。

預算考核：行政考核、監察考核、立法考核

* **立法院審議預算流程**：立法院院會聽取行政院長報告→委員會分組審查→財政委員會彙整審查總報告<109初>

國庫(公庫)制度

1. 公庫是經營公款的機關，政府收入均由公庫經收；支出由公庫提付。(收支管理)<92地五>
2. 功能：<110高>
3. 統籌公款的調度
4. 統一公款的管理
5. 溝通財政與金融的關係
6. **國庫集中支付制度**：一種機關主管只須按分配預算，執行各項行政計畫，不再經管經費，而由國庫直接對政府機關的債權。<96退四、108身五>

①集中管理庫款 ②統一簽發支票 ③查對**預算**餘額 ④審核支付憑證

⑤應用電子機械 ⑥加強支票信用 ⑦規定支付責任 ⑧採用**零用金制**

美國預算制度

1. 美國總統策訂預算收支的基本方針：
2. **經濟部顧問委員會**：由經濟學者提供總統有關預算及經濟問題的建言
3. **管理預算局**：編列預算需求、概算與預算，扮演**黑臉**角色刪砍預算(=**主計總處**)<105高>

(1921年前預算由**國會**編制)<108地四>

1. **財政部**
2. 美國國會的預算過程：<95普、98原四>
3. **國會預算局**：檢視總統預算的基本構想，並據以發展成一套不同的歲出歲入方案(=**立法院預算中心**) <106警三>
4. 眾議院與參議院的**預算委員會**
5. 眾議院與參議院的**撥款委員會**
6. 美國預算赤字上升，形成無法控制的**強制支出**：<93普、93退四>
   1. **公債**的支應
   2. **資格權益的開銷** 社會保險、醫療補助、**退伍軍人優惠**
   3. 政府依法履行簽約的**契約義務** 外包與委外民間處理的費用

預算原則

|  |  |
| --- | --- |
| 傳統原則 | 1. 公開原則 2. 明確原則 3. 事前原則 4. 嚴密原則 5. 限定原則 6. 單一原則 7. 不相屬原則 8. 完全(總括)原則 |
| 近代原則 | 1. 計畫原則 2. 責任原則 3. 根據報告原則 4. **適當權力原則**：行政部門須具備分配預算、設置預備金等必要權限。<96普> 5. **多元程序原則**：政府職能擴張，預算程序應分別適應各種行政行動，無須強求一致。<97地四> 6. **自由裁量原則**：立法院對預算支出項目不應加以苛限。 7. **適應彈性原則**：為適應經濟情況，預算中應包括適當條款使行政部門可視實際作調整，彈性增減。 8. 預算機關關聯原則 |

★預算制度

|  |  |
| --- | --- |
| **傳統(項目)預算制度(CBS)**  **=單式= 費用預算制度**  (~1930) | ─創始於英國，最早的預算制度，1930 年以前使用【以投入為取向】   1. 目的：**量出為入**；**收支平衡** 2. 以**控制**為中心(主要目的為控制支出) 3. **1年**為期 → 預算編列：由下而上。 |
| **複式預算制度**  (1930~) | ─1930 年~經濟大恐慌   1. 目的：促進經濟發展 2. 按收支之性質將預算分別編成以下兩個預算 ：  * **普通預算( 經常預算 )** * **資本預算( 投資預算 )**  1. 有助於達成「預算平衡」(預算法§23 ，政府經常收支應保持平衡) 2. 預算編列：**由上而下** |
| **績效預算制度( PBS )**  **= 成本預算**  (1949~) | ─1949年**胡佛委員會**提出【以產出為取向】   1. 目的：績效衡量與效率(產出與投入的衡量與比較)<107身四> 2. 以**管理**為中心；以**機關**為對象 3. 將企業之**科學管理**方法用於政府之預算   基於政府職能、業務與計畫所編之預算(預算法§37受其影響)<98普>   1. 以單一年度的**工作計畫**為基礎； **1年**為期→預算編列採由下而上 2. 強調**成本效益分析**的運用 3. 缺點：計畫常流於形式、工作難以量化，績效衡量困難、不願辦理深遠計畫、對國家資源之整體規劃較忽略<106高>   ※為現代化預算的起源 |
| **設計計畫預算制度( PPBS ) =企劃預算**  (1966~)  <107原四、108退三、111身三、111普> | ─杜邦公司引進，蘭德公司諾維克發展形成<101地三>  ─1961 年**美國國防部**麥納瑪拉採用  ─1965年總統**詹森 Johnson大社會計畫**實施，1971總統**尼克森**取消   1. 目的：整體性目標設計與達成與效能<103原五> 2. 以**設計**為中心，以**分析**為手段；以**國家**為對象 3. 將目標設計、計畫擬定與預算籌備合而為一<102身三、109身四、110退四> 4. 加入**中長期**和**跨機關**之宏觀視野 ：**5年**為期分年實施→預算編列採**由上而下** 5. 強調**不同決策**的**成本效益分析** 6. 太側重管理科學及經濟分析等數量分析→成本不容易精確衡量<106普> |
| **零基預算制度 ( ZBBS)**  (1977~)  <110初> | ─**皮爾 Pyhrr** 創始，1970 年**美國德州儀器公司**試行  ─1977 年總統**卡特 Carter**實施，1981 年總統**雷根Reagan**停止(4年)   1. 目的：革除消化浮編預算惡習 2. 提升預算支出效益為中心，從零開始，**決策**案為單位<109原五> 3. 每一年度的預算審核都要從零開始重新評估(強調任何一項**新增**或**既有**的計畫，欲獲得預算編列，均需重新受到審查以證明其存在的必要性) 4. 預算編列：由下而上；訂定年度目標→建立決策單位→編製決策案→審核→排列優先順序→彙編年度預算<100原四、103地四、110外四> 5. 授權基層管理人員參與，設計、評估與預算成為單一程序 6. 成本效益分析的延伸<103身五>   ※「**落日條款**」具零基預算制度精神 |
| **新績效預算制度(New-Performance Budget)**  **=成果 /任務/目標取向**  **=企業化預算**  (1993~)  <111身四> | ─1993 年總統**柯林頓 Clinton**推行**國家績效評鑑(NPR)**」時所採取   1. 目的：衡量決定政策方案的**質化成果** 2. **過程原則**：<106普>   ①強化成果的課責精神 ②授能管理者 ③合理改善預算發展過程   1. 一種強調追蹤財政支出多寡，考核其所達成績效的預算制度   關切及於目標範圍內每個政策、方案或機關長期影響的評估<99原五>  著重年度內每一項政策、計畫的實現  以施政成果與績效衡量作為預算分配的依據→統籌調整   1. 預算編列：**由上而下**，主要隨歲入不同而調整的預算制度<102軍三> 2. 特徵：  * **節流分享：**提供管理者更多彈性做法，允許年度結餘50%預算保留至下年度(我國未使用)<106高、108身四> * 革除各機關消化預算的弊病 * 小項目間的**流用**，可使機關在資金運用上更具有彈性 * 重視產出的實際**結果**，使行政人員追求**績效**  1. 優點：<100軍四>   ①鼓勵職員節省政府預算 ②賦予主管因應改變的能力  ③釋放資源嘗試新構想 ④省下審查和預算官員的經費  ⑤使立法者專注在重要議題上   1. 以前的預算改革：以提供資訊、協助資源的最適配置為目標；   企業化預算：給行政管理者足夠誘因，以求善加執行支出計畫，而績效資訊的作用，在於完成課予責任的要求 |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **績效預算制度( PBS )** | **設計計畫預算制度( PPBS )** | **新績效預算制度(New-Performance Budget)** |
| 推行 | **胡佛委員會** | **詹森Johnson** | **柯林頓 Clinton** |
| 強調 | 以「管理」為中心  以「機關」為對象 | 以「設計」為中心  以「國家」為對象 | 彈性、績效成果與  企業化原則 |
| 預算編列 | 由下而上 | 由上而下 | 由上而下 |
| 預算期間 | 1年 | 數年度(5年) | 長期 |
| 範圍 | 機關內部 | 跨機關 | 每項政策、計畫 |
| 目標 | 績效衡量+效率  (**科學管理**) | 目標達成+效能  (**管理科學**) |  |
| 關注焦點 | 政策實施的過程 | 1. 政策的目的 和結果 2. 以施政計畫的最適化作為改革宗旨 3. 著重在預算優先順序排列的決策階段 | 1. 執行績效的追求 2. 藉預算制度的變更，促使公務員對績效負責 3. 重視執行績效的追求 |
| 優點 | 注重投入&產出間關係，可作為管理工具 | 計畫逐年檢討，可彈性適應 |
| 缺點 | 強調依成本表現效率，忽略國家資源整體規劃 | 太側重管理科學&經濟分析  數量分析技術，公務員難接受 |

* **漸進主義預算**(政治途徑)<100地四>

根據過去決策經驗及基礎上作小幅度修正，成為新的決策。而項目預算便是最適合漸進主義的預算制度。因為它只需參考過去的數據資料，在各機關的常態支出項目上做金額的增刪微調。

1. 代表性
2. **利益均霑**的特性有助於共識與聯盟的建立：肉桶分肥
3. **國會**成為漸進主義的決策權力所在

※**項目預算**最適合於漸進性決策<100初、108身五>

* **資本預算** <100+101身四>
  1. 生命週期較長、單位價格較高、非經常性購買、消耗性較長

Ex.重大公共建設、公共設施和設備、國家安全保護

* 1. 支援資本預算的財務來源：<103普>
     1. **隨收隨付**：穩健保守，等有充裕資金，始進行資本建設
     2. **使用時付費制**：採借款或發行公債方式籌資，缺失為造成大量利息與債務還本支出。
* **歲出額度制** <104高、108身四>

行政院依年度收支之估測後，決定總預算之規模，並在規模範圍內核定各單位機關歲出概算之上限。**支出上限**(似美國精簡管理預算)，加強由上而下的概算編列管理。

★《預算法》

* **預算變化因應方式**

1. 維持預算總額不變，但**變動經費分配**<99原五>
   * 1. 設立預備金
     2. 經費流用
2. 總減預算總額：追加預算須基於法定原因並經立法院審議

→**預算執行的彈性運用**四方式：設立預備金、經費流用、追加預算、特別預算<108身四、109原三、110高>

* **總預算政事別支出類別**<110初、110地四>

①社會福利 ②教育科學文化 ③國防(警政) ④經濟發展

⑤一般政務⑥退休撫卹 ⑦債務還本付息 ⑧社區發展及環境保護

⑨其他支出：第二預備金與無法歸入前述之支出

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **普通基金** | | | | 單位預算及分預算(歲入歲出全部編入總預算) |
| **特種基金** | **營業基金** | | 業權型基金 | 附屬單位預算及分預算(歲入歲出應部分編入總預算) |
| 非營業基金 | 作業基金 |
| **債務基金** | 政事型基金 |
| 資本計畫基金 |
| 特別收入基金 |
| **信託基金**(預算外收支，不編入總預算) | | |

<104地三、109高、107+111身三>

* **經費流用**

1. 總預算內**各機關**、**各政事及計畫或業務科目間**之經費，**不得互相流用**。

但經常門剩餘得流用至資本門，資本門不可流入經常門。

但法定由行政院統籌支撥之科目及**第一預備金**得流用。

1. 各機關之**歲出分配預算**，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，得辦理**流用**，流入與流出數額不得超過原預算數額**20%**。
2. 下列經費，**不得流用**：
3. 歲出經常門與臨時門之經費
4. **用人經費**
5. 經立法院審議刪除或刪減之預算項目
6. **各種基金**之經費
7. 單位會計機關與附屬單位會計機關之分配預算數額各有用途

* **預備金制度**(§22)

集中制、分散制、集中分散並用制

|  |  |
| --- | --- |
| **第一預備金**  (分散制)  <102普、106地四、105+107地三> | * 於公務機關**單位預算**中設定之，其數額**不得超過**經常支出總額**1%**。 * 各機關**動支預備金**，其每筆數額超過5千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。 * 各機關執行歲出分配預算遇經費不足時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得支用**第一預備金**，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。(§64) * 法定第一預備金得流用。 |
| **第二預備金**  (集中制) | * 於**總預算**中設定之，其數額視財政情況決定之。 * 各機關有下列情形之一，得經行政院核准動支**第二預備金**及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，送請立法院審議︰(§70)  1. 原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。 2. 原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。 3. 因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。 |

**立法院審議刪除**或刪減之預算項目及金額，**不得**動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。

|  |  |
| --- | --- |
| **第一章 總則** | |
| §2  <108退三> | 各主管機關依其施政計畫初步估計之收支，稱**概算**；  預算之未經立法程序者，稱**預算案**；  其經立法程序而公布者，稱**法定預算**；<109初、110地三、111身五>  在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計畫，稱**分配預算**。 |
| ★**§4**  **基金**  <109高> | 1. 稱**基金**者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。基金分下列二類︰ 2. **普通基金**︰歲入之供一般用途者，為普通基金。 3. **特種基金**︰歲入之供特殊用途者，為特種基金，其種類如下︰ 4. 供營業循環運用者，為**營業基金**。Ex.國營事業預算<108身>三 5. 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為**債務基金**。 6. 為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為**信託基金**。Ex.公務人員退撫基金<104軍四、108原三、110原三> 7. 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為**作業基金**。Ex.國立大學校務基金、民航作業基金<105地四、108身三、108地五> 8. 有特定收入來源而供特殊用途者，為**特別收入基金**。(**非營業循環基金**) <107警三> 9. 處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為**資本計畫基金**。 10. 特種基金之管理，得另以法律定之。 |
| §5  **經費** | 1. 稱**經費**者，謂依法定用途與條件得支用之金額。經費按其得支用期間分下列三種︰<109地五、111身四>    1. **歲定經費**，以一會計年度為限。    2. **繼續經費**，依設定之條件或期限，分期繼續支用。    3. **法定經費**，依設定之條件，於法律存續期間按年支用。 2. 法定經費之設定、變更或廢止，以法律為之。 |
| §6 | 1. 稱**歲入**者，謂一個會計年度之一切收入。但不包括**債務之舉借**及以前年度歲計賸餘之移用。<111高> 2. 稱**歲出**者，謂一個會計年度之一切支出。但不包括債務之償還。<110原四> 3. **歲入、歲出之差短**，以公債、賒借或以前年度歲計賸餘撥補之。<106原五> |
| §7 | 稱**未來承諾之授權**者，謂立法機關授權行政機關，於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。 |
| §8 | 1. 政府機關於**未來4個會計年度**所需支用之經費，立法機關得為未來**承諾之授權**。<92原五、104地三> 2. 前項承諾之授權，應以一定之金額於預算內表達 |
| §10  <109普> | 1. 歲入、歲出預算，按其收支性質分為**經常門**、**資本門**。 2. 歲入，除減少資產及收回投資為**資本收入**應屬資本門外，均為經常收入，應列經常門。Ex.出售官股收入 3. 歲出，除增置或擴充、改良資產及增加投資為**資本支出**，應屬資本門外，均為經常支出，應列經常門。(除資本門，其餘經常門)Ex.發行公債收入<111高> |
| §12  **會計年度** | 政府**會計年度**於每年1月1日開始，至同年12月31日終了，以當年之中華民國紀元年次為其年度名稱。 |
| §13 | 政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。 |
| §16  預算種類 | 預算分下列各種︰  一、總預算。  二、單位預算。  三、單位預算之分預算。  四、附屬單位預算。  五、附屬單位預算之分預算。 |
| §17 | 1. 政府每一會計年度，各就其歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還全部所編之預算，為**總預算**。<109原三、110地三> 2. 前項總預算歲入、歲出應以各單位預算之歲入、歲出總額及附屬單位預算歲入、歲出之應編入部分，彙整編成之。 3. 總預算、單位預算中，除屬於特種基金之預算外，均為普通基金預算。 |
| §18 | 下列預算為**單位預算**︰  一、在公務機關，有法定預算之機關單位之預算。  二、在特種基金，應於總預算中編列全部歲入、歲出之基金之預算。 |
| §19 | 1. 特種基金，應以歲入、歲出之一部編入總預算者，其預算均為附屬單位預算。 2. 特種基金之適用附屬單位預算者，除法律另有規定外，依本法之規定。 |
| §20 | 單位預算或附屬單位預算內，依機關別或基金別所編之各預算，為**單位預算之分預算**或**附屬單位預算之分預算**。Ex.國營企業為經濟部之附屬單位預算<110薦> |
| **★§22**  **預備金種類**  <108地四、108高、108身四、109原三> | 1. 預備金分第一預備金及第二預備金二種： 2. **第一預備金**(分散制)於公務機關**單位預算**中設定之，其數額**不得超過**經常支出總額**1%**。<102普、106地四、105+107地三> 3. **第二預備金**(集中制)於**總預算**中設定之，其數額視財政情況決定之。 4. **立法院審議刪除**或刪減之預算項目及金額，**不得**動支預備金。但法定經費或經立法院同意者，不在此限。 5. 各機關**動支預備金**，其每筆數額超過5千萬元者，應先送立法院備查。但因緊急災害動支者，不在此限。 |
| §23 | 政府經常收支，應保持平衡，非因預算年度有異常情形，資本收入、公債與賒借收入及以前年度歲計賸餘不得充經常支出之用。但經常收支如有賸餘，得移充資本支出之財源。 |
| §24 | 政府徵收賦稅、規費及因實施管制所發生之收入，或其他有強制性之收入，應先經本法所定預算程序。但法律另有規定者，不在此限。 |
| §27 | 政府非依法律，不得於其預算外增加債務；其因調節短期國庫收支而發行國庫券時，依國庫法規定辦理。 |
| §28 | 中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關及其他有關機關應於籌劃擬編概算前，依下列所定範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院：   1. **中央主計機關**應供給以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料，與下年度全國總資源供需之趨勢，及增進公務暨財務效能之建議。 2. 中央經濟建設計畫主管機關應供給以前年度重大經濟建設計畫之檢討意見與未來展望。 3. **審計機關**應供給審核以前年度預算執行之有關資料，及財務上增進效能與減少不經濟支出之建議。 4. **中央財政主管機關**應供給以前年度收入狀況，財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度。 5. 其他有關機關應供給與決定施政方針有關之資料。 |
| **第二章 預算之籌劃及擬編** | |
| §29 | 1. 行政院應編製國富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告。<108地三> 2. 前項報告內容應於政府網站公開。 |
| §30 | 行政院應於年度開始9個月前，訂定下年度之**施政方針**。 |
| §34 | **重要公共工程建設及重大施政計畫**，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。 |
| §44 | **中央財政主管機關**(財政部)應就各主管機關所送歲入預算，加具意見，連同其主管歲入預算，綜合編送**中央主計機關**。<110初> |
| §45 | **中央主計機關**將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算，彙核整理，編成中央政府總預算案，並將各附屬單位預算，包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，連同各附屬單位預算，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。  前項總預算案歲入、歲出未平衡時，應會同中央財政主管機關提出解決辦法。 |
| §46 | 中央政府**總預算案**與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始**4個月**前提出立法院審議，並附送施政計畫。<110退四> |
| **第三章 預算之審議** | |
| §48 | 立法院審議總預算案時，由行政院長、主計長及財政部長**列席**，分別**報告**施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過。<106地四、110原四> |
| §49  預算案之審議 | **預算案之審議**，應注重**歲出**規模、**預算**餘絀、**計畫**績效、優先**順序**，其中**歲入**以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；**歲出**以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。<110原五> |
| §50  特種基金預算 | 特種基金預算之審議，在**營業基金**以業務計畫、營業收支、生產成本、資金運用、轉投資及重大之建設事業為主；在**其他特種基金**，以基金運用計畫為主。 |
| §51 | **總預算案**應於會計年度開始**1個月前**由**立法院議決**，並於會計年度開始**15日前**由**總統公布**之；預算中有應守秘密之部分，不予公布。 |
| §52 | 1. 法定預算**附加條件或期限**者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。 2. 立法院就預算案所為之**附帶決議**，應由各該機關單位參照法令辦理。 |
| §54  <105身三> | 總預算案之審議，如不能依第51條期限完成時，各機關預算之執行，下列規定為之：   1. **收入**部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。 2. **支出**部分： 3. 新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第88條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。<108退四> 4. 前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。 5. 履行其他法定義務收支。Ex.國民年金 6. 因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。 |
| **第四章 預算之執行** | |
| §55  **分配預算** | 1. 各機關應按其法定預算，並依中央主計機關之規定編造歲入、歲出分配預算。 2. 前項分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。 |
| §61 | 各機關執行歲出分配預算，應按月或分期實施計畫之完成進度與經費支用之實際狀況逐級考核之，並由中央主計機關將重要事項考核報告送立法院備查；其**下月或下期之經費**不得提前支用，遇有賸餘時，除依第69條辦理外，得轉入下月或下期繼續支用。但以同年度為限。<108升> |
| **§62**  **不得互相流用** | 總預算內**各機關**、**各政事**及**計畫或業務科目間**之經費，**不得互相流用**。但法定由行政院統籌支撥之科目及**第一預備金**，不在此限。<108普、108原四、109地四> |
| §62-1 | 基於**行政中立、維護新聞自由及人民權益**，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金50%以上成立之財團法人及政府轉投資資本50%以上事業，編列預算辦理政策宣導，應明確標示其為廣告且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。<108退四> |
| **§63**  **流用** | 各機關之**歲出分配預算**，其**計畫或業務科目之各用途別科目**中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，得辦理**流用**，流入數額不得超過原預算數額**20%**，流出數額不得超過原預算數額20%。  但不得流用為用人經費，且經立法院審議刪除或刪減之預算項目**不得流用**。<106+108高、109原三、109原四、109地四> |
| §64  **第一預備金** | 各機關執行**歲出分配預算**遇**經費有不足**時，應報請上級主管機關核定，轉請中央主計機關備案，始得**支用第一預備金**，並由中央主計機關通知審計機關及中央財政主管機關。<92原四、110初> |
| §67 | 各機關重大工程之投資計畫，超過4年未動用預算者，其預算應重行審查。 |
| **★§70**  **第二預備金**<105地四、108高、108初> | 各機關有下列情形之一，得經行政院核准**動支第二預備金**及其歸屬科目金額之調整，事後由行政院編具動支數額表，**送請立法院審議**︰  一、原列計畫費用因事實需要奉准修訂致原列經費不敷時。  二、原列計畫費用因增加業務量致增加經費時。  三、因應政事臨時需要必須增加計畫及經費時。 |
| §71 | 預算之執行，遇國家發生特殊事故而有裁減經費之必要時，得經行政院會議之決議，呈請總統以令裁減之。 |
| **第五章 追加預算及特別預算** | |
| **★§79**  **追加歲出預算** | 各機關因下列情形之一，得請求提出**追加歲出預算**︰<105身四、105+109地四、109原三、109地五、109+110普>  一、依法律增加業務或事業致增加經費時。  二、依法律增設**新機關**時。  三、所辦事業因重大事故經費**超過法定預算**時。  四、依有關法律應補列追加預算者。 |
| §80 | 前條各款追加歲出預算之經費，應由中央財政主管機關籌劃財源平衡之。 |
| §81 | 法定歲入有**特別短收之情勢**，不能依第71條規定辦理時，應由中央財政主管機關籌劃抵補，並由行政院提出追加、追減預算調整之。<110身四> |
| §82 | **追加預算之編造、審議**及執行程序，均準用本法關於總預算(第46條)之規定。<108+110地三> |
| **★§83**  **特別預算**  <106退四、109地五、110身四、110原五> | 有下列情事之一時，行政院得於年度總預算外，提出**特別預算**︰  一、國防緊急設施或戰爭。<110初>  二、國家**經濟**重大變故。Ex.經建基金、貨幣整理基金、工業貸款基金…<107身四>  三、重大**災變**。  四、不定期或數年一次之重大政事。Ex.**前瞻基礎建設**重大建設<107普、109身五> |
| §84 | **特別預算之審議程序**，準用本法關於總預算之規定。但合於前條第一款至第三款者，為因應情勢之緊急需要，得先支付其一部。<110退四、110地三> |
| **第七章 附則** | |
| §91  **相對財源原則** | 立法委員所提**法律案大幅增加歲出或減少歲入**者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。<110身五> |
| §92 | 未依組織法令設立之機關，不得編列預算。 |
| §93  司法概算 | 1. 司法院得獨立編列**司法概算**。 2. 行政院就司法院所提之年度司法概算，得加註意見，編入中央政府總預算案，併送立法院審議。 3. 司法院院長認為必要時，得請求列席立法院司法及法制委員會會議。 |
| §97 | 預算科目名稱應顯示其事項之性質。歲入來源別科目之名稱及其分類，依財政收支劃分法之規定；歲出政事別、計畫或業務別與用途別科目之名稱及其分類，由中央主計機關定之。 |

3-2.2會計制度

1. 功能：<99地五、104普>
2. 可防止經營收支之人員營私舞弊(取信於民)
3. 作政府決定施政計畫的參考
4. 控制預算的工具
5. 供各級政府做為收支的考核
6. 可確定執行的責任
7. 特性：<104地四>
8. **不設**資本帳戶：政府為公共經濟團體，無私人投資。
9. **不設**損益帳戶：為民謀福，不計損益。
10. 設置預算帳戶：為監督財政工作。
11. 固定資產單獨設帳：方便記錄固定資產處分。
12. 按基金別區分處理：因應歲入用途不同，分設各種基金，以顯示基金收支狀況。
13. 基礎：
14. **現金基礎**：凡收入現金及支付現金，均須記帳。
15. **應計基礎**：除收入現金及支付現金，均須記帳外，應收未收或應付未付，均須記帳。(我國與美國皆採此制)<103原四、105普>
16. **契約責任基礎**：政府會計遇有年度預算內請求權或責任之發生，均須記帳。

3-2.3決算制度

1. 行政機關藉以向立法機關表明責任
2. **決算書**由主計總處負責編製，**決算審查報告**由**審計部**負責。
3. 功能：
4. 作為編製下年度預算的參考
5. 考核各機關財務之效能
6. 彌補政府機關事前監督之不足
7. 解除財務執行人員之責任
8. 取信於民，達到財務公開之目的

《決算法》

|  |  |
| --- | --- |
| §21 | 1. **中央主計機關**應就各單位決算，及國庫年度出納終結報告，參照總會計紀綠，編成總決算書，並將各附屬單位決算包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，隨同總決算，一併呈行政院，提經行政院會議通過，於會計年度**結束後4個月內**，提出於**監察院**。<104地三> 2. 各級機關決算之編送程序及期限，由行政院定之。 |
| §22 | 1. **特別預算之收支**，應於執行期滿後，依本法之規定編造其決算；其跨越兩個年度以上者(代表特別預算可以跨年度)，並應由主管機關依會計法所定程序，分年編送年度會計報告。<110身四、110地三> 2. 政府捐助基金累計超過50%之財團法人及日本撤退臺灣接收其所遺留財產而成立之財團法人，每年應由各該主管機關將其年度決算書，送立法院審議。 |
| §28 | 立法院應於**審核報告**送達後1年內完成其審議，如**未完成**，**視同審議通過**。<111普> |

3-2.4審計制度

1. 優點：<98高、99普>
2. 五權憲法的分工合作精神
3. 全國統一的審計制度
4. 嚴密的稽查制度
5. 功能：<106普>
6. 防止行政機關之不法收支：審查財政行為之「合法性」
7. 防止中飽與浪費：審核財務行為之「忠實性」
8. 解除行政機關之財務責任：審查財務人員之「責任性」
9. 增進行政績效：審核財務行為之「效能性」
10. 方式：<105普>
11. **送請審計**
12. **就地審計**
13. **委託審計**
14. **績效審計**：國家審計機關對政府及其部門、其他組織所發生的境活動進行得經濟性、效率性和效能性審查和評價。

《政府採購法》

|  |  |
| --- | --- |
| §4  <108地三> | 法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，**適用本法**之規定，並應受該機關之監督。 |
| §15  <109初> | 1. 機關承辦、監辦採購人員離職後3年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前5年內與職務有關之事務。 2. 機關人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、二親等以內親屬，或共同生活家屬之利益時，應行迴避。 3. 機關首長發現前項人員有應行迴避之情事而未依規定迴避者，應令其迴避，並另行指定人員辦理。 |
| §18  採購招標方式 | 1. 採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。 2. 本法所稱**公開招標**，指以公告方式邀請**不特定**廠商投標。<110初> 3. 本法所稱**選擇性招標**，指以公告方式預先依**一定資格**條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。<111身四> 4. 本法所稱**限制性招標**，指不經公告程序，邀請**二家以上**廠商比價或僅邀請**一家**廠商議價。<102薦升、109地三、110地五、111高> |

* **道德風險**是在「事後」(契約簽訂或交易完成後)

因交易雙方握有不同程度之資訊而存在資訊不對稱，資訊充份一方為追求自身利益極大下作出損害對方之作為。

* **逆選擇**是在「事前」(契約簽訂或交易完成前)

因交易雙方握有不同程度之資訊而存在資訊不對稱，資訊缺乏一方為避免因資訊缺乏而受損害下反而作出損害自身之選擇。<110身四>

《行政院主計總處組織法》

行政院主計總處負責中央政府總預算的籌劃

|  |  |
| --- | --- |
| §1 <108地四> | 行政院為辦理全國歲計、會計及統計業務，特設行政院主計總處(以下簡稱總處)。 |
| §2  <108地四> | 總處掌理下列事項：   1. 主計制度之建制、研究發展及管制考核。 2. **預算**、**會計**、**決算**與**統計**等法規之擬訂、修正、廢止及解釋。 3. 公務預算、附屬單位預算之籌劃、審編、執行考核與中央對地方補助制度之規劃及監督。 4. 政府會計與決算報告之審編及內部審核實施狀況之督導。 5. 國民所得、總資源供需估測、產業關聯、物價、社會指標、綠色國民所得統計之編布、分析及提供。 6. 政府統計調查之核議、農林漁牧、工商、服務業、人口、住宅普查、人力資源、薪資、家庭收支調查與國富統計之編布及分析；普查地理資訊系統之建置及維護。 7. 政府主計業務資訊化之規劃、開發建置、輔導推廣及維運管理。 8. 直轄市、縣(市)政府歲計、會計及統計業務之監督。 9. 全國主計人事管理及人員訓練。 10. 其他有關歲計、會計及統計事項。 |

3-2.5稅收分類★

1. **國稅與地方稅**區分(地治) 財政收支劃分法 ※**共分稅**

|  |  |
| --- | --- |
| **國稅** | **地方稅** |
| 屬於中央政府可支用的稅收 | 屬於地方政府可支用的稅收，  包括直轄市及縣(市)稅 |
| 1. **所得稅**(直接)：營利事業所得稅與綜合所得稅為兩稅合一<101普> 2. **遺產及贈與稅**(直接) 3. **貨物稅**(間接)：特種貨物及勞務稅(奢侈稅) 4. 關稅(間接) 5. 證券交易稅(直接) 6. 期貨交易稅(直接) 7. 礦區稅(直接) 8. **營業稅**(間接)：稅基最廣泛<101身五、108初> 9. **菸酒稅**(間接) | 1. **地價稅**(直接) 2. 田賦(直接) 3. **土地增值稅**(直接) 4. **房屋稅**(直接) 5. 契稅(直接) 6. 使用牌照稅(間接) 7. **娛樂稅**(間接) 8. 印花稅(間接) |

<106高、106地四、109普、109+110原五、110地四、110高、110身五、111身四+身五>

1. **政府財政收入**<100軍三、109初>

|  |  |
| --- | --- |
| **賦稅收入**  **(稅課收入)** | 最重要歲入來源   1. **所得稅**：個人所得稅 2. **消費稅**：關稅、營業稅、印花稅、貨物稅 3. **財產稅**：地價稅、房屋稅、土地增值稅、遺產稅、贈與稅 |
| **非賦稅收入** | 1. **企業收入**：公營企業 2. **行政收入** 3. **特許金**：私人部門欲經營某特定經濟活動時，為先得到政府之許可所需繳納的數額。 4. 特殊賦課 5. 罰款 6. 規費(使用者付費) 7. **財產收入** 8. **公債收入**：政府以國家信用為擔保發行債券，向人民其他國家借債，取得財政收入，屆期再為本利償還之支出，故稱有償收入，屬於非實質收入<97高、98高、107地三> |

1. 性質：<96地四>
2. **強制收入**：稅課收入、工程受益費、獨占與專賣收入
3. **自由收入**：信託管理收入、財產收入、營業盈餘(公營事業)、捐款贈與
4. **中間收入**：罰款與賠償收入、規費收入等半強制半自由

Ch4 公共政策與決策理論

4-1公共政策

1. 源起：1951年**拉斯威爾Lasswell**「**公共政策之父**」《**政策科學**》
2. 定義：<100原四、101地四、104普、105身四、105初>
3. **伊斯頓Easton**：公共政策是政府對整個社會的價值作權威性分配。
4. **戴伊Dye**：政府選擇作為或不作為的行動即是公共政策。
5. 丹哈特：合法性政府對於公共問題所作的權威性陳述。
6. 安德森：政府對於公共問題採取的有目的行動方案。<103地四>
7. 政策問題的形成與認定→政策規劃→政策合法化→政策執行→政策評估
8. 史達林Starling公共政策的位階：政策→計畫→實施方案<102高>

* 研究公共政策的三個理由

**安德森Anderson** <93+98地五、94地四、97身五、101普>

1. **科學**理由：對公共政策的肇因及其過程加以瞭解，並獲取它對社會發展與影響的知識。將公共政策視為依變項(政策決定)或獨立變項(政策影響)。
2. **專業**理由：應用科學知識以**解決實際**的社會問題。
3. **政治**理由：確保政府採行「**正確的**」政策以達成「**正確的**」目標。社會科學家應倡導正確的政策，從事政策的價值論證。

5R特性

一個有為、有效的政府應具備五項特性(5R角色)，而政府欲具備此五項特質，便必須研究公共政策，健全公共政策運作過程：

1. **回應性**(Responsiveness)：政府必須適時的、充分的回應民眾的需求。
2. **代表性**(Representation)：政府的作為必須代表大部分民眾的意願。
3. **責任性**(Responsibility)：政府必須竭盡所能負起應盡的責任。
4. **可靠性**(Reliability)：政府應言而有信、令出必行，獲得民眾信賴。<100地五、101普>
5. **務實性**(Realism)：政府任何作為均應實際可行，而能達成目標。

回應性、責任性、代表性為3R特性。

政策的特色

政策是指一致性的行動方案；而決定是指在特定時空的行動承諾：<94身五>

1. **決策網絡**較為**複雜**：公共政策涉及多元利害關係人的互相競爭，而且是長期的糾結。
2. **必須是一長串的決定才能界定**：公共政策並非單一的決定所能表達，而是須集結。
3. **會隨著時間而轉變**：由於政策在執行時的經驗，也會回饋給政策制定，從而促成價值的改變。

※ 因此，政策過程是「動態的」而非靜止的。

1. **發展很難產生政策終結**：政策與問題之間有其相依性，也就是互為因果關係。
2. **研究應考慮非決策的檢視**：非決策制定在近代政策運作中益形重要→ 因此要更重視其政治意涵。
3. **應深入其有行動卻無決策的政策領域**：
4. 這是指基層人員的執行態度及行動
5. 基層人員是影響政策制定和政策執行的成敗關鍵
6. 若缺乏基層人員的分析，將無法清楚瞭解其政策制定過程的真正原因

★政策分類理論

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **分配性政策** | **管制性政策** | **重分配性政策** | **自我管制性政策** |
| 定義 | 將利益、服務或成本，義務分配給不同標的人口享受或承擔的政策。 | 設立一種特殊原則或規範，以指導政治機關及標的人口從事某些行動，或處理不同利益的政策。 | 將某一標的人口利益或成本轉移給另一標的的人口享受或承擔政策 | 對某一標的人口的活動僅予以原則性規範，而由該標的人口自行決定活動進行方式的政策。 |
| 特性 | 非零和賽局 | 零和賽局 | 零和賽局 | 非零和賽局 |
| EX | 社會福利、醫療補助、誘因性政策、重大計劃計畫、義務教育、補助款 | **空氣汙染管制**、  外匯管制、  **出入境管制**、  交通管制措施 | 綜合所得稅政策等所有**稅收政策** | **大學自治**、專門職業團體管理、同業公會自行檢驗管制出口商品 |

<103+105初普、105高、106原三、106地五、109地四、105+110原四、110身四>

政府管制

定義：行政單位在實際執行管制政策時，經過法定程序之授權，針對特定或一般性對象的事務或活動，制定出一套有約束性效果的規則。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **經濟管制** | **社會管制** |
| 定義 | 對全體國民的公共財或服務，因具有獨占性或資訊不對稱，恐影響資源分配效率，阻礙全體國民經濟發展，予以事前防止。 | 保障特定社會價值或權利(如健康、安全、服務品質)所採取之管制行為。 |
| 介入理由 | 經濟效率 | 社會正義 |
| 目的 | 經濟成長(發展) | 公序良俗 |
| 關聯性 | 與特定經營者，產業主或市場有關 | 與消費者，勞工或弱勢族群有關 |
| 利弊評估 | 如何避免管制失靈 | 原則上屬於保護性管制 |

知識與政策的關係

|  |  |
| --- | --- |
| **實證主義**  (positivism) | * 指社會科學家對公共問題能準確描述事實；並為其建立通則。 * 指政策發生的問題→能準確描述事實，將「事實面」以「經驗性」的印證，以期做成最佳決策   ※「**事實本身能為自己說話**」 |
| **工程模式**  (the engineering model) | * 指身為一位學術研究者不應僅作象牙塔式研究，而應以行動對社會關懷。 * 能知能行、即知即行去解決人民痛苦。 * 主張應以有限的知識來達成學術報國或解決社會問題的目的。 * 政策研究乃在提出**政策方案的改善或改進的建言**。   ※ 如巴柏Popper「零星社會工程論」即是如此主張。 |
| **啟蒙模式** (the enlightenment model) | * 即利用對公共政策之研究來教育→決策者或人民去學習和理解政策的基本概念、前提、問題性質、爭議、未來可能發展方向，並能累積洞悉力、新觀念、分析問題的方式。 * ※ 如韋達夫斯基Wildavsky：「希望人民及決策者能從政策中學習，以使自己成為分析家」。 |

<93初>

★政策政治環境分類

**威爾遜J.Q.Wilson**依公共政策執行結果成本與效益的集中或分散為標準，將利益團體政治環境分為四類：<92+98高、107身三、107初>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **成本分散全民** | **成本集中少數人** |
| **利益分散**  **全民** | **多數人政治型態**  多數獲利或承受成本。  與利益團體誘因較無關而無誘因爭取。  Ex.**國防**、教育、稅改政策 | **企業家政治型態**  多數獲利，少數企業承受成本。  利益團體誘因強  Ex.**環保政策**(菸害防制法、徵收工廠空汙稅)、**消費者保護政策**(商品成分標示) |
| **利益集中**  **少數人** | **顧客(客戶)政治型態**  少數獲利，多數承受成本。  利益團體強烈提倡，但一般民眾也缺乏誘因反抗，使政策通過。  Ex. **社會福利政策**(**老農津貼**、**老人年金**、殘障津貼) <107初、110地五> | **利益團體政治型態**  少數人獲利，少數人承受成本。  利益團體間的零和關係  Ex.**醫藥分業**、我國"商業會計法"，使報稅代理人就地合法  <106身五、108退四、108退三> |

行政權力擴張的來源

**行政機關在政策產出過程的政策影響力**的來源：<108初>

1. **政府成長理論**。
2. **政治系統相關制度的限制**：
3. **立法機關係提案能力不足**：於立法機關而言，行政部門是提案的主要來源，立法機關被動審議。

**幕僚作業能力不足**議員主要在選區經營，不以議事為唯一事業，而且幕僚不足無從協助。

1. 政務官受到四項因素限制導致權力擴張(權力漏洞)：
2. 政務機關人員任期不長。
3. 缺乏政策相關的專業知識。
4. 缺乏了解管理政策的時間。
5. 政治任用的職位有限。
6. **官僚體制的自我條件成熟**：文官不再只是單純的政策執行者，也扮演影響政策制定的重要角色，此一影響力來自於科層組織的專業特性與文官久任經驗。

全鍾燮(Jong S. Jun)公共利益八項判別準則

**全鍾燮Jong S. Jun**建議可以用此判斷一項公共政策究竟能否實現公共利益。

1. **共同普遍利益**
2. **專業知識**
3. **充分開放**
4. **尊重輿論民意**
5. **非預期後果分析**
6. **倫理與道德標準**
7. **公民權利**
8. **民主程序**

**→同事分明非禮公主**

<106地三>

★政策工具★

「政策工具」指政府機關為執行政策以達成政策目標，可以自由選擇應用之各種技術的總稱，亦即將政策目標轉化成具體政策行動所使用的工具或機制。

1. 政策工具的分類 豪利Howlett、雷米斯Ramesh

|  |  |
| --- | --- |
| **自願性工具**<108退四> | 核心特徵是它很少或幾乎沒有政府干預，它是在自願的基礎上完成預定任務。  Ex.家庭與社區，志願者組織、市場 |
| **混合性工具** | 兼具自願性工具和強制性工具的特徵。混合型工具允許政府將最終決定權留給私人部門的同時，可以不同程度地介入非政府部門的決策形成過程。  Ex.信息與勸解、補貼、產權拍賣、徵稅與用戶收費 |
| **強制性工具** | 強制工具也稱直接工具，國家機關由上而下的直接管制與干預行動。  Ex.法令、公營事業、直接提供(國防、警政、消防)  →偏向普及於全民的強制、提供 |

1. Linder+Peters

國家能力與政策層次系統的複雜程度

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 國家能力高 | 國家能力低 |
| 複雜程度高 | **市場型工具**  政府間接提供  業務委外 | **志願型工具**  政府無法有效干預標的人口，只能培養當事人能力 |
| 複雜程度低 | **強制型工具**  政府單方面提供服務或公權力介入容易 | **混合型工具**  政府看著辦 |

1. 威瑪Weimer及文寧Vining

以解決市場失靈與政府失靈問題的角度來劃分公共政策，認為政府機關可以使用的政策工具有下列五項：**市非誘管保**

<105+108普、106原四、103原五、108身三、105地三、107地四、103+109+110地五>

|  |  |
| --- | --- |
| **市場機制政策**  (民營化) | * **市場自由化**：包括解制、行為合法化及**民營化**。 * **市場便利化**：包括由政府分配既有財貨及創造新的市場財貨。Ex.期貨、証券交易 * **市場模擬化**：包括經由拍賣方式提供財貨。 |
| **非市場機制**  **提供財貨**<110地五>  (市場失靈→外包) | * 直接由政府機關供給：包括由獨立機關或公有公司供給Ex.**公營事業**、獨賣 * 由特區供給。 * 採**簽約外包**的方式供給 Ex.民間協助 |
| ★**誘因性工具** | 利用補貼與租稅方式改變**誘因**(改變當事人行為)   * **供給面租稅**(生產者徵收)：**汙染排放稅**<109地五>、關稅 * **供給面補貼**(生產者補助)：產業租稅減免、配合補助款 * **需求面補貼**(消費者補助)：現金給付、抵用劵、個人租稅減免、非營利組織的免稅 * **需求面租稅**(消費者徵收)：消費稅、貨物稅菸酒稅、使用者付費 |
| **管制(設定規則)** | * **法律架構**規定：包括民法及刑法相關規定。 * **管制規章**(具體的)：包括物價管制、產量管制、直接與間接提供市場資訊。 |
| **提供保險**  **與保障** | * 保險：包括強制保險與補助保險Ex.**全民健保** * 保障(**救助**)：①囤積計畫ex.農產品囤積 ②移轉性協助ex.公務員18%優惠利率   ③現金補助ex.房屋拆遷補助 |

(強制=立法、管制=許可、自願=獎勵、資訊=以上皆非)

* 政策設計

1. 政策設計的四**要素**：結果、標的團體、執行機構、法令
2. 三項政策設計的**連鎖**：工具、規則、假定 <107警三>

多元主義(Pluralism)

1. 意涵：主張社會應具備多元價值的意識形態均應在社會中自由地表達。即團體競爭後均衡之意。<102初、104地五>
2. 政策制定過程：公共政策是團體間鬥爭的結果(利益妥協的均衡點)
3. 政府的角色：政府只是中立仲裁者<109原四>
4. **缺失和限制**：<105+107普、109電>
5. 對社會現狀的支持和對有權者的維護，使得許多被遺忘的團體，權益無法獲得重視與保障。
6. 團體理論強調國家中立、仲裁的角色，忽略國家自主性和積極主動的角色。
7. 忽略公民參與與低估公民意識。
8. 多元論觀點下政策制定所表現的**特點**：<104初>
9. **漸進主義**：僅做小規模的改變。
10. **集體決策的複雜性**：較個人決策更為複雜，多元主義用來達成集體決策程序或標準都將某些團體獲利和另些團體失利，使投票、協商及隨之而來的問題都有缺陷，但卻達成集體決策必須的途徑。
11. **黨派間相互調適**：相互調適獲致彼此的合意。
12. **利益表達的可能性**：每個團體皆可表達其偏好及利益。

4-1.1政策規劃與政策合法化

* **政策規劃流程** <108初>

問題形成→政策形成(政治鐵三角)→政策採納→政策執行→政策評估

七項政策規劃原則

**卡普蘭 Kaplan**

1. **公正 無私 原則：**
2. 從事政策規劃時，應秉持**無私無偏**的態度
3. 對當事人、利害關係者、社會大眾等，均予以**通盤**慎重的考慮。
4. **個人受益原則：**
5. 從事**政策規劃**時，應考慮無論是採行何種方案解決問題，**最終的受益者**都必須落實到**一般人民**的身上。
6. **劣勢者利益最大化原則**=**弱勢族群原則：**
7. 從事政策規劃時，應考慮使社會上居於**劣勢**的弱勢團體及個人能夠得到最大的照顧，享受最大的利益。

EX.我國教育政策中對原住民、女性及殘障者等立法保障。

1. **分配普遍原則：**
2. 從事政策規劃時，應考慮儘量使受益者的**範圍擴大**
3. 儘量使利益**普及**於一般人而非僅侷限於少數人。
4. **持續進行原則：**
5. 從事政策規劃時，應考慮事務處理的**延續性**
6. 對事務及解決問題的方案，從過去、現在及未來的角度「研究方案」的可行性，不能使三者脫節，否則即不切實際。
7. **人民自主原則：**
8. 從事政策規劃時，應考慮該政策問題是否可交由**民間**處理；
9. 這也是公共事務民營化呼聲高漲的理由。
10. **緊急處理原則：**
11. 從事政策規劃時，應考慮各項公共問題的**輕重緩急**後，對於較緊急的問題，應即刻加以處理解決
12. 以免今天不做，明天就後悔。

政策合法化

1. 五面向意義
2. **正當性**意義：須經人民同意
3. **政治性**意義：政策合法化是政策過程中政治性最強的環節
4. **權威性**意義：只有公部門決策具有強制力
5. **公共性**意義：對政策利害關係人成本與利益的重分配問題<110外四>
6. **選擇性**意義：集體選擇的過程(多數決)
7. **政府集體決策三型態**<107身四>
   1. **議價協商型**：兩個以上具有權威與權力互相調整，制定一項彼此不滿意，但可接受之行動方案過程(妥協同意的結果)。
8. 滾木立法<97初、109電>
9. 副報償法
10. 妥協法
    1. **說服型**：設法說服他人相信其觀點正確，而改變立場的作法。不改變自己立法，設法讓對方相信。
    2. **命令型**：上級採強制方式(獎勵與處罰)，要求部屬強化或順從上級立場。
11. 策略類型

|  |  |
| --- | --- |
| **包容性**策略 | 1. 諮商策略 2. 聯盟建立策略 3. 妥協策略 |
| **排除性**策略 | 1. **繞道策略**：面臨重大障礙時，採取繞道以避免或延緩爭鬥。<106身四> 2. 保持秘密策略 3. 欺騙策略 |
| **說服性**策略 | 1. 雄辯策略 2. 政策分析策略 3. 抗議策略 |

4-1.2政策問題

1. 定義：公共問題經由政策分析人員採取問題認定途徑與方法，針對公共問題本質、原因與背景予以分析研究後，確認政府主管機關有必要採取行動，制定政策加以解決者。<106地四>
2. 特性：<98高、101身五>
3. **主觀性**：政策問題是人類以概念詮釋問題情境的感覺產物
4. **人為性**：人類主觀判斷的產物
5. **互賴性**：一領域的政策問題經常會影響另一領域的政策問題<106地三>
6. **動態性**：政策問題與解決方案經常相互流動
7. **歷史性**：新舊問題間常存在因果關係，因此問題的歷史性決定了問題本質
8. 種類 <96身三、106地三、106普、108身五、110原四>

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **結構優良問題**  (單純性問題) | **結構適度問題**  (結構中度) | **結構不良問題**  (複雜性問題) |
| 決策者 | 一個或少數個 | 一個或少數個 | 許多參與者 |
| 解決方案 | 有限(少數方案) | 有限(少數方案) | 無限多 |
| 目標價值 | 共識 | 共識 | 衝突 |
| 後果 | 確定或風險 | 不確定 | 未知 |
| 決策模式 | 廣博理性決策  方案少，後果可預測，進而排序(偏好順序遞移性)，最佳決策 | 1. 混合掃描決策 2. 滿意決策   ex.兩岸經貿談判協商的賽局理論 | 1. 政治性決策   ex.選前油電凍漲   1. 漸進決策   ex.直航、陸客開放   1. 垃圾桶決策   ex.奢侈稅 |

政府對公共問題抱持之態度

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 消極─────────────────────────→積極 | | | |
|  | **扼阻事件發生** | **任由事件發生** | **鼓勵事件發生** | **促其發生** |
| 意涵 | 權力第二面向  政府基於形象或利益考量，設法扼阻，不使其進入政府機關的政策議程內。 | 消極被動，不積極主動予以發生。 | 政府積極協助當事人界定問題並處理。 | 政府機關主動設法讓問題發生，製造輿論，積極予以處理。 |
| 方法<101普> | 1. 武力 2. 權力 3. 動員社會偏差 4. 塑造或加強偏差 |  | | |

<94+99地五、100高、109電>

政策問題認定途徑

1. **樣本調查法**：對問題當事人進行抽樣調查，了解當事人對問題的感受、看法、需求、建議。
2. **間接評量法**：
3. 引用他人對該問題的評量結果。
4. 由政策分析人員依已知部分或對已知部分作調整後的資料，經深思熟慮後自己再作評量。
5. 利用某項單一相關的數量以評量另一個問題可能涉及的數量。
6. 問題製模法：
7. 相關性與因果關係法：

類比分析法

|  |  |
| --- | --- |
| **個人**類比 | 政策分析家將自己想成利害關係人 |
| **直接**類比 | 直接將兩種或多種問題情境比較，加深對於想探討的問題情境之了解。 |
| **象徵**類比 | 若無法找到實際問題狀況，不如將某既定問題情境與象徵的過程比較。 |
| **想像**(奇想)類比 | 政策分析家完全發揮自由想像力。<97身四> |

政策議程設定

1. 定義：指一個公共問題成為議題，引起社會注意，決策者認為有必要對此公共問題採取行動，而被政府機關採納，列入處理解決議程的整個過程。<109原四>
2. 種類：
   1. **系統議程**(討論議程)：所有社會成員普遍認為值得大家注意的議題，且認為此類議程政府有適當管轄權，又稱大眾/公共議程。<106普>
   2. **政府議程**(制度議程)：特定且具體，因政府可能對之採取具體行動又稱行動議程。<96高>
3. 議程設定模式 <100原四>

|  |  |
| --- | --- |
| **外在催生模式**  **(外在創始模式)** | * 出現於**多元主義**國家 * 系統議程發展到政府議程的過程 * 利益團體發動議程(關鍵力量) |
| **動員模式** | * 獨裁專制國家 * 首長發動問題向社會宣傳，透過媒體受支持，再進入政府 * 政府官員所動員與發動 |
| **內在催生模式** | * 統合主義國家 * 議題催生、形成與發展完全在政府內部 * 由政府與全國代表性的利益團體協商決定議程 |
| **議題階段模式** | 議程設定分為議題認知、議題採納、議題優先順序化、議程維持四階段 |
| **多元流程模式**  **金敦Kingdon** | * 垃圾桶決策修正模型，問題、政治、政策三流匯合導致政策議程形成。<108地五、109身五、109+110原五、110原四> * 關鍵在於政治流(獲取政治支持)的多寡<108高> |

4-1.3政策執行

1. 意涵：指政策方案在經過合法化後，擬定施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預訂目標或目的之所有相關活動的動態過程。

「上有政策、下有對策」、「徒善不足以為政，徒法不足自行」

1. 主要活動 瓊斯Jones <105原五、109電>
2. **闡釋性活動**：將政策方案或用語轉換成可接受或可行的行動指令。
3. **組織性活動**：確定權責機關與工作方法，以執行方案的相關活動。
4. **應用性活動**：所有提供服務、給付、管制及其他為達方案目的所作的相關活動。
5. 影響成敗因素 <102初、103地五>

|  |  |
| --- | --- |
| **政策問題所具特質** | ①標的人口行為的分殊性 ②標的人口的數目多寡  ③標的人口行為需要調適的程度 |
| **政策本身的條件** | ①政策規劃的合理程度 ②政策合法化周延程度  ③執行者對目標共識程度 ④執行機關所具特性  ⑤組織間的溝通與執行活動的強化狀況  ⑥政策執行的監督情況 |
| **政策本身以外的條件** | ①標的團體順服政策的程度 ②政經社文等環境因素 |

1. 政策執行不利之因素 **全鍾燮Jun**<96原四、103初>
2. 使用錯誤理論
3. 不必要的層級
4. 缺乏交互主觀性與對話
5. **行政裁量權**的問題：有政策無法律，因裁量權過大
6. 缺乏法律的順服
7. 課責及評估的問題
8. 管理技術過度使用
9. 執行發展目標的問題

* **基層官僚理論**(Street-level Bureaucrats) **李普斯基Lipsky** (1980)<106初>

主要在強調基層行政人員在政策制訂及執行上的重要性。

在提供服務過程中須直接與人民互動，且享有相當行政裁量權的第一線行政人員 ex.警察、消防員、教師、社會工作者。其執行意願、態度、作法等，均影響政策執行成效。

三項行為特徵：<106原五>

1. 顧客需求的修正行為
2. 工作概念的修正行為
3. 顧客概念的修正行為

政策執行力模式

**愛德華Edwards Ⅲ**提出： <94普、104原四、104原五、105身五、105地三>

1. **溝通**因素
2. **資源**因素
3. **執行者意向**因素
4. **官僚結構**因素(**機關結構**)：<104原四、105警三>
5. **標準作業程序**(**SOP**)：指行政機關為有效處理繁雜的日常事務所發展出來的一套例行化的慣例規則。但如嚴格遵守標準作業程序辦事，也可能不利於政策執行，其原因：
6. 限制執行人員的能力及行為，無法適應客觀環境變化需求。
7. 執行人員為嚴格遵守標準作業程序，以致放棄達成政策目標的任務，造成「目標錯置」的弊端，亦即將手段視為目標本身。
8. 執行人員可能以遵守標準作業程序為藉口抵制變遷，而難適應變局的需要。

|  |  |
| --- | --- |
| 優點 | 缺點<106初> |
| * 節省時間→高效率 * 節省資源的浪費→環保效應 * 獲致穩定性→使組織持續存在 | * 抗拒變遷→無法因應環境需要而適時調整 * 延誤時機→無法滿足多數人需求 * 造成新政策與舊實務間的矛盾，難推動改革 |

1. **執行權責分散化**(**分離化**)：分散化=分離化，即政策權責分散於各個機關單位，則容易因事權不專，而導致政策協調困難、資源浪費的現象。

政策執行理論

**艾爾摩Elmore**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **第一代研究**  (1970~1980)  普利斯曼Pressman+  衛達夫斯基Wildavsky | * **由上而下**政策執行「向前推進」 * 上令下行，上級制定政策，基層負責執行 * 偏重實務(個案) * 1973年《**執行**》簡稱**奧克蘭計畫** | 個案研究  適用管制性政策與重分配性政策  零和政策 |
| **第二代研究**  (1980~1990)  <103地四、105初、106地三、108原五> | * **由下而上**政策執行「向後推進」 * 政策制定上下合作協商，執行上賦予基層裁量權 * 偏重理論(分析架構)，重視協商互惠 * 政策執行力模式 | 理論模式的建立  適用自我管制性政策與分配性政策  非零和政策 |
| **第三代研究**  (1990~2000)  **Goggin** | * **整合權變** * 主要解釋為何政策執行行為會隨者時間、空間、政策、執行機關之不同而有所差異 * 認為第一代理論太少個案、太多變項 * 第二代理論認為政策執行始於基層官員間互動 * **政府間政策執行溝通模式** * **政策倡導聯盟架構**(ACF)  1. 外在因素：相對穩定變項、外在系統事件 2. 內在因素：政策次級系統 3. 深度核心理念 4. 政策核心理念(成員對問題成因擁有的共同想法)<109初> 5. 次級觀點的信仰系統 | 整合理論與實務  個案研究與理論模式並重 |
| **第四代研究**  (1990~2000)  **迪里昂deLeon** | * **商議式民主** * 兼顧微觀由上而下執行與宏觀由下而上執行 * 多元參與民主 * 強調採取後邏輯實證論，以獲取辯論式民主、溝通理性，並以社會對話達到政策學習 |  |

* **「規劃過程/執行成果」模式 溫特Winter** <106初>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **自變項** | **中介變項** | **依變項** |
| 政策規劃與立法過程 | 政策執行過程 | 政策執行結果 |
| 1. **衝突程度** 2. 因果理論 3. 象徵性行動 4. 注意力 | 1. **基層官僚行為** 2. 組織與組織間的執行行為 3. **標的團體行為** | 主要受執行過程影響，而政策規劃與立法過程透過中介變項間接影響政策執行結果。 |

* **政策執行組織模式** **艾爾摩Elmore** <101警三>

1. 系統管理模式：組織藉層級節制控制體系，理性價值追求擴大化。
2. 官僚過程模式：問題源於執行者自由裁量與例行化處理事務原則。
3. 組織發展模式
4. 衝突與議價模式：須視參與者之互動狀況

政策制定與政策執行間權力互動模式

中村+史謨伍德Smallwood

1. **傳統技匠**：上令下行
2. 指導性授權：上級決定目標，下級執行者有裁量權去決定與手段
3. 協商者：上下共同協商目標與手段
4. 裁量性實驗者：上級決定抽象性目標，下級執行者決定明確目標與手段
5. **官僚企業家**：一切事務均由執行者主導<100身四>

政策順服

1. 意涵：政策執行有關的人，包括執行者、標的人口、執行機關等，願意正面的接受、配合推動政策，以求達到政策目標。<103+107原五、107初>
2. 提高標的人口對政策的順服度的策略做法：<99原四、107地五>

|  |  |
| --- | --- |
| 政策制定  階段 | ①政府機關自行辦理或委託學術機構蒐集民意  ②建立政府機關與民眾充分溝通管道 ex.公聽會  ③普遍設立並強化公眾關係室  ④運用大眾媒體形塑有利民意  ⑤加強政府各機關間溝通協調  ⑥政策分析家應確實運用專業知識研判民意  ⑦充分利用各種社會化方法，影響人民意見及看法  ⑧必要時採取吸納的策略 |
| 政策執行  階段 | ①採取教育與說服策略 ②採取宣導策略  ③執行機關貫徹政策的決心與信心  ④積極的激勵措施 ⑤消極的懲罰措施  ⑥加強進行必要的溝通 |

政策監測(Policy Monitoring)

|  |  |
| --- | --- |
| 主要目的  <93身五、108退四> | 1. 評估**政策順服**的程度 2. 發現政策**意外效果** 3. 認清政策**執行的障礙** 4. 釐清不同單位間的**責任範圍** |
| 主要工作 | 1. 比較不同方案被採用之後，未來社會可能發展之相關資訊。 2. 深入瞭解政策的：<107初> 3. 未來價值 4. 可能的結果 5. 可能的限制 6. 政治可行性 |
| 功能  <101+108初> | 1. **順服**功能：相關行政官員、執行人員、專責機關、標的人口等是否遵守訂定的標準、程序及規定。 2. **審計**功能：政策所提供資源與服務是否真正到達被服務者手中。 3. **會計**功能：是否因公共政策的執行，在政治、社會、經濟及文化上產生何種改變及改變的程度如何。 4. **解釋**功能：解釋為什麼解決某一公共問題不同方案在執行後，會產生不同的結果。 |
| 方法 | 1. 社會系統敘述法 2. 社會實驗法 3. 社會審核法 4. 社會研究累積法 |

政策網絡

1. 意涵：政府機構與不同的政策社群，對於某特定議題所形成的互動關係。
2. 特性：<104+106地五、108原五>
3. **互賴性**
4. 多元行動者與目標
5. 持久性關係型態：有的關係緊密持久、有的關係鬆散不易持久
6. 類別

①**政策網絡**(關係穩定度、整合度、互賴度最高，封閉)

②專業網絡 ③府際網絡 ④製造者網絡

⑤**議題網絡**(關係穩定度、整合度、互賴度最低)

4-1.4政策分析

1. 定義：

1958年**林布隆Lindblom**提出

|  |  |
| --- | --- |
| **政策分析**  **(Policy Analysis)** | 狹義實證性政策分析，指解釋不同政策的原因與結果之活動。<100身四、106原四> |
| **政策倡導**  **(Policy Advocacy)** | 廣義規範性政策分析，規範政府去追求被視為好的政策活動。政策分析人員應為政策從事推薦、提倡與辯護工作，使理想政策能順利制訂與推行。 |

換言之，其乃著重於發展公共政策因果關係之有關科學知識。

1. **政策科學**：一切與公共政策研究有關知識。<96退四>
2. **政策研究**(建構政策理論)：探求基本社會問題為目的，為政策制定者提供有用的、行動取向的政策建議，以緩和社會問題的專業知識。(學術界)
3. **政策分析**：分析政策制定者如何制定政策及分析政策制定過程的專業知識。(實務界)

政策科學＞政策研究＞政策分析(層次內涵比較)

1. **戴依Dye**之政策分析活動
2. **描述**性活動：描述政策方案內容、過程、階段。
3. **解釋**性活動：建立推薦或提倡政策方案的可靠立論基礎。
4. **規範**性活動：討論公共政策的價值倫理與運作原則，促使政府得因正確政策的實施而解決政策問題。 <106地四>
5. **戴伊Dye**政策分析三個要素(特性、活動、方法)：
6. **強調政策的解釋、描述與了解**，而非規範性之探討
7. **針對政策因果進行研究和推理(**追求公共政策的前因與後果)
8. **檢定政策命題累積相關研究** <107地五>

★政策分析模式

1. 1994年**唐恩Dunn**《公共政策分析》提出**政策分析模式**，強調問題建構與認定為核心。<92+93原四、94原五、97普、101地四、107原四、107身四>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **政策相關資訊**  (問來行成績) | **政策分析方法** |
| **政策的問題建構** | 1. **政策問題**   經由政策行動解決尚未實現的價值、需求。 | 1. **問題建構**   對價值假定、原因的發掘。 |
| **政策未來的預測** | 1. **政策未來**   對政策實施後，想像政策未來的可能及限制。 | 1. **政策預測**   比較不同方案被採用後，未來社會可能發展之相關資訊。 |
| **政策方案的推薦** | 1. **政策行動**   政府為達成理想狀態所採取的政策方案；為了能推薦最好的政策方案，必須對政策方案做正負面的評估，以決定方案的可行性。 | 1. **政策推薦**   針對政策可能達成的成果，預測其成本與利益，以幫助決策者採行政策 |
| **政策行動的監測** | 1. **政策監測**   監督政策是否按原訂計畫進行 |
| **政策的成效評估** | 1. **政策成果**   政策產出的結果。 | 1. **政策評估**   對政策實際績效與預期績效間的差距，予於判斷的過程 |
| 1. **政策績效**   政策執行後是否達成預期的價值。 |

1. 政策分析模式之**評論**：<107身四>

|  |  |
| --- | --- |
| 優點 | 1. 以政策問題為核心的政策分析觀 2. 極力主張以多元研究方法、政策論證或公共辯論方式，促成對政策問題的真正認知。 |
| 缺點 | 1. 缺乏總體層次分析 2. 缺乏對複雜政策互動關係的理解 |

政策論證

1. 意涵：在政策運作過程中，政策參與者尋找有利的資訊，以強化本身的政策主張，並提出反證，其目的為促使決策者接納或拒絕某項方案。是方案設計思維的邏輯基礎，並能在政策採納及合法化過程中，產生理性說服之功能。<96退四>
2. **唐恩Dunn六段式論證結構**(六大要素)：<106初>

|  |  |
| --- | --- |
| **政策資訊I** | 指政策分析所需要的資訊。 |
| **政策主張C** | 政策論證的結論及相關資訊邏輯推理的結果，進行政策辯論的目的。EX.主張「實施老人年金制」<102地四> |
| **根據W**  (**立論理由**) | 一項政策論證所依據的假定或理由，使政策相關資訊轉換成各種不同的政策主張。  EX.支持「老人年金制」這項政策主張的立論理由是：「台灣社會的老人比例已超過聯合國訂定的7％標準」 |
| **支持B**  **(立論依據)** | 證明立論理由成立的理由。  EX.經過學術界的調查，老人比例超過7％的國家中，至少有80％以上的絕對多數都已經實施老人年金制 |
| **反證R** | 立論理由無法被接受的原因、結論或假定。反證理由可能不指一個，每一項反證理由也可以提出立論依據說明該反證理由成立的原因，以加強其說服性。  EX.實施老人年金制的國家多數集中於已開發的福利國家，台灣是開發中國家，百廢待舉，不應實施如此耗費國家資源的紅包政策 |
| **評斷標準Q**  **(可信度)** | 對於政策主張確信的程度。  EX.至少有76％以上的民眾「絕大多數」支持「實施老人年金制」 |

1. **政策論證模式**
2. **權威模式**：ex.諾貝爾得主說法<96退四>
3. 統計模式：樣本論證
4. 類別模式
5. 直覺模式
6. **分析模式**：方法論證
7. **解釋模式**：因果論證<105原四>
8. 實用模式：動機、比較或類比論證
9. **價值批判模式**：倫理道德的論證。<103原四>

梅茲納(Meltsner)政策分析人員

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 高分析能力 | 低分析能力 |
| 高  政治技巧 | **企業**型 : **高政治**、**高分析**  著重長期與短期之平衡  講究知識、溝通與協調技巧，  嚴謹分析提出高品質的**可行**方案，為最受各界歡迎的政策分析類型。 | **政客**型 : **高政治**、低分析  著重短期效果  促成自我擢升機會，滿足自己或自己的親密對象，擅長**溝通協調**以求得最可行方案，但由於重視權力勝於問題解決，因此易受輿論批評。 |
| 低  政治技巧 | **技術**型 : 低政治、**高分析**  著重**長期效果**  客觀與非政治的分析，  講究細節與知識以求得**最佳**方案，政策往往太過理想而在實踐過程備受阻礙。 | **虛偽**型 : 低政治、低分析  無實際影響效果  謀求個人利益與政治生存空間，  毫無技巧，僅僅抓住機會做投機行為，嚴格來說並不是真正的政策分析家，為最不受歡迎的類型。 |

<92初、94+102身四、104普、107地四>

《政策分析的動機與方法》

**芭德絲 Bardes**+**杜尼克 Dubnick**<93初、93+103高>

|  |  |
| --- | --- |
| **科學家** | 政策研究的動機為尋求理論、規則與真理。  ※以**建構理論**為主 ，**並非「問題」的「解決」**。 |
| **專業性分析家** | 強調政策的設計，較注重政策的改善，導致希望應用知識與策略分析來達成與改善目的，較強調「**策略運用**」。強調問題的解決及決策分析技術。 |
| **政治性分析家** | 以政治利益及**價值極大化**為主，蒐集有用的證據及有效的表達，易採行政策倡導立場，以論證處理政策問題。 |
| **行政性分析家** | 注意政策能否**有效執行**，  為了有效能和效率的政策管理→強調「**執行**面向」應具備的才能。 |
| **個人的分析家** | 考慮政策對**生活**的影響，與他人辯論政策對錯與自己親身感受，使其對理論、設計、管理與知識應用產生全面性關懷→ 採取**混合途徑**的模式與技術。 |

政策分析的內容與活動

侯伍德Hogwood+岡恩Gunn將政策分析研究分成七種(公共政策的研究範圍)：

①**政策內容研究**：描述特定政策的發生背景與發展。<107原五>

②政策過程研究 ③政策產出研究

④**政策評估研究**：對政策行動的價值和政策方案的成敗做判斷的過程。最為兼具描述性與規範性，同時包含政策分析與政策倡導。<98退三>

⑤**政策制定的資訊分析**：決策者心理有所意圖，而分析者為其蒐集相關資訊，使決策合理化，為幫助決策者達成政策決定而從事資訊的蒐集與分析。

⑥過程倡導 ⑦政策倡導

衛達夫斯基(Wildavsky)

1. 提醒我們要有所謂的「重歷過去」的能力。
2. 在《**向權力說真話**》中，「**政策評估**的最好方式為**自我評估**的組織。」
3. **政策分析**是「2/3的政治」再加上「1/3的規劃」的混合。

<91普、94地三四>

總體層次的政策分析

1984年**漢姆C.Ham**與**希爾M.Hill**《現代資本主義國家的政策過程》採用總體層次的政策分析，分成三個分析層次來進行<93地三四>

1. **組織決策**-組織中的決策制訂層次
2. **政策規劃**的**中程分析**
3. **政治系統**的**總體分析**

**邊森**和**魏柔**認為，未來從事組織間的政策分析應重視以下幾個面向：

1. 組織間的政策網絡會與資本主義的發展階段密切結合。
2. 組織間的互動必然會形成各種利益團體的聯盟關係出現。
3. 政策執行使用的制度或工具，會和廣泛的政經體系結構關聯起來。
4. 政策執行時組織間的權威關係，容易促進階級利益的形成。

4-1.5政策評估

★政策評估的標準

根據**唐恩W. Dunn**及**波伊斯特T. Poister**的論點：

＊**效能性：**

指政策**達成預期結果或影響的程度**，效能所指涉的意涵是政策執行後是否對環境產生期望的結果或影響。

＊**效率性：**

指政策**產出與所使用成本間的關係**。效率著重於以較佳方法執行政策。效率分成兩類：技藝性效率與經濟性效率。前者指在成本受限下，尋求政策期望影響的最大化。而後者著重於對資源作分配及使用，並使人民因此所獲得的滿足最大化。

＊**充分性：**

指政策目標達成後，**消除問題的程度。**雖然有時候政策目標的設定，是為消除整個問題，但由於各種因素的限制，政策執行後，目標常被迫縮小成一小部分，或是對問題只能作部分的解決。如此，則政策並未能充分的解決問題或滿足公眾的需求。<104地四>

＊**公正性：**

指政策**執行後導致與該政策有關的社會上資源、利益及成本公平分配的程度。**由於每個人與團體均有不同的需求，任何一項政策均難以滿足每個人或團體，只能謀求社會的福利最大化，凡是政策能達到四種結果之一者，即符合公正的評估標準：

1. 使個人福利最大化。
2. 保障最少量的福利。
3. 使淨福利最大化。
4. 使再分配的福利最大化。

＊**回應性：**

指政策**執行結果滿足標的團體需求、偏好或價值的程度。**此標準甚為重要。

<104地三、105地五、108身四>

＊**適當性：**

指**政策目標的價值對社會是否合適、及此些目標所根據的假設的穩當性如何。**適當性標準**應優先**於其他標準。

<94地三四、99原五、107初、108身四>

★政策評估類型

1. **預評估**

＊**規劃評估**：執行前規劃的評估。對各替選方案之可行性、影響及成本等進行評估

＊**可評估性評估**：執行中檢討執行現況。評估一政策**是否可被評估、值不值得評估**。

1. **過程評估**：對政策問題的認定、政策方案的規劃、政策的合法化、政策的**執行**，以上四種過程皆進行評估。
2. **結果評估**：指對於政策方案的執行結果加以評估

＊**產出評估**：涉及執行機關對標的人口的服務、金錢補助等，以數量的方法呈現出來。/針對政策所提供的公共財貨、服務數量多寡、品質高低所進行評估。

＊**影響評估**：政策執行後，研究某一政策方案**造成**標的人口或標的事務產生何種有形或無形、預期或非預期的**影響程度**。

<108初、108普、108退四、109初+地五>

* 古巴Guba+林肯Lincoln「**回應性評估**」(responsive evaluation)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 第一代評估 | **實驗室實驗** | 測量(測量工具的提供)  Ex.智商測驗 |
| 第二代評估 | **實地實驗** | 描述(實地描述)  Ex.員工服務態度 |
| 第三代評估 | **社會實驗** | 判斷(價值判斷)  Ex.將公平納入政策評估中 |
| 第四代評估 | **回應性評估** | 協商(促成利害關係人協商出共識)  Ex.審議式民主 |

<93普、95高、104高、105地三、107普+原四、108身四>

* 學者**唐恩Dunn**認為政策評估有三大類：

1. **虛擬評估**：描述如何可靠有效─學者

主要是應用描述性的方法，產生具信效度的政策品質資訊，至於政策成果是以個人、團體、組織或整個社會等之何種價值為標準，則不在關注的範圍內。

※政策評估乃利用社會實驗或社會監測型式等描述性方法，產生有效可信的政策結果之相關資訊→虛擬評估方式。

1. **正式評估**：機關首長和成員評估

＊**總體性評估**：政策已執行一段時間後，就目的或目標達成程度進行監測。

＊**形成性評估**：在政策達成目的或目標之過程中持續地進行監測。

1. **決策理論評估**：外界多元價值觀點評估

以多元價值觀點來評估政策與計畫的結果，是一種多元化利害關係人觀點的政策評估，具代表性且較可被接受，以彌補前二種評估多元性的不足：

* 評估資訊的低度使用與不被使用
* 績效目標的模糊
* 多元衝突的目標

<108初>

唐恩(Dunn)政策評估主要特徵

**唐恩W. Dunn**在《**公共政策分析**》的說法：

1. **以價值為核心**

公共政策的價值是表現在目標上，故政策評估必須質疑政策目標的妥當性與適切性

1. **事實與價值的互依性**

對公共政策的評鑑以價值來判斷目標的成效，須以事實(概念)經驗為基礎

1. **目的與過去取向**

不僅要分析當前發展狀況，也要去和過去發展經驗做比較，看是否發展路線有按照預期路線進行

1. **價值二元論**(內外在價值的雙重性)

內在：價值目標─外部效果

外在：與政策本身有關的間接目標

<104初>

4-2政策環境系絡

影響公共政策制定的特殊環境系絡因素，包含公民參與、民意、利益團體、政黨、媒體、選舉、智庫等因素。

公民參與

1. **公民參與的階梯** 安蕬甜S.Arnstein <103原三、105原五、105+110地五>

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **高**  **低** | 公民權利  程度高 | **公民控制** | 公民直接治理公共事務。 |
| **授予權力** | 公民享有大程度的決策權。 |
| **夥伴** | 政府欲公民共同擁有決策權。 |
| 象徵程度 | **安撫** | 公民在決策中發揮影響力，但決策權在政府手中。 |
| **諮詢** | 公民可表達意見，但意見未必一定被政府採納。 |
| **通知** | 政府單向地向公民傳達政策，公民難以參與。 |
| 公民非參與 | **教化** | 政府以不同方式誘導公民接受政策。 |
| **操縱** | 有活動無力量。 |

1. **公共政策網路參與平台** <109地四>

2014年成立，當初是參考美國白宮聯署網站「We the people」建立民眾表達意見的平台；提案必須兩個月(60天)內有**5千人**附議才能成案，成案後政府必須七天內找提案人協商，並在兩個月內由政府回應。

提供四項網路參與服務功能：<109+110原四>

1. 政策形成前的「**政策諮詢**(眾開講)」
2. 計畫執行中供各界監督的「**重大施政計畫**(來監督)」
3. 徵集群眾智慧的「**國民提議**(提點子)」
4. 便利民眾反映意見之「**首長信箱**(找首長)」
5. **聽證會**：規定較嚴格，進行行政處分、討論法規命令或行政計畫時。

**公聽會**：無明確限制。

1. **審議式民主**

|  |  |
| --- | --- |
| 意涵 | 1. 採取各種社會對話的方式，透過社會公民間的理性反思及公共判斷，共同思索重大公共議題解決方案。 2. 強調由專家學者、政府官員、利害關係者(民眾)共同商議公共議題。 |
| 原則 | 1. 公開性、課責性、互惠性、平等性 <100身三> 2. 公平參與、知情討論、互惠思考、政策連結 <107地四> |
| 方式  <107原四、110原五> | 1. **公民會議**：源於丹麥，逐漸推行至他國。 2. **公民陪審團**：由美國傑弗遜中心研發，設計並選擇不同替選方案。 3. **審議式民調**：由費希金發展。由隨機抽樣方式，抽取具代表性樣本的公民進行商議式民調。提供參與者理性思辨與充分資訊，建構出審議後的民意。可減少理性無知問題。 4. **願景工作坊** 5. **世界咖啡館** |

民意

1. **特性**： <105地四、106初、105+106地五>

* 複雜性：一個議題，有許多意見
* **多變性**：隨時間改變支持的強度方向
* 不可靠性：言行不一致
* 不一致性：對相關問題所表示的意見前後不一，缺乏一致性
* **不普及性**：並非人人均關心政治
* **潛在性**：有些民意只在某些事件才表現出來
* **容忍性**：真正的民意是多元的，可容忍不同意見的表達

1. **民眾意見表達** <104普>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **直接表達** | **主動表達** | **選舉**、投書、扣應、陳情、示威抗議、**遊行**或**遊說**   * 三種遊說方式： <107初>   1. 直接遊說：遊說對象→行政首長或決策機關   2. **半直接遊說**：遊說對象→行政首長身邊親信的人   3. **間接遊說**(**草根遊說**)：遊說對象→基層選民影響政府政策   ※影響力：直接>半直接>間接 遊說 |
| **被動表達** | 舉辦**座談會**與**公聽會**的方式(參與)，邀請與該政策議題有關的學者專家及相關代表，就政策問題有關事項提供質詢、交換意見，甚至進行辯論以蒐集民意。 |
| **間接表達** | **正式管道** | ※有時選舉也被認為是間接表達。 |
| **非正式**  **管道** | **透過**政黨、利益團體與媒體。   * 政黨是匯聚各界與民眾的意見，再透過提名候選人，取得政府的公職。 * 利益團體則是透過利益表達與利益匯集，來影響政府部門。 * 媒體的功能之一則是透過新聞報導來反映民意。 |

利益團體

|  |  |
| --- | --- |
| 分類 | 1. **公益團體**：促進公益為目的，無特定服務對象   ex.人權保障、野生動物保護團體   1. **私益團體**：促進私人為目的，有固定服務對象 ex.公會 |
| 功能 | 1. 提供資訊與民情 2. 補救區域代議制之不足(議會代表性不足) 3. 表達民眾的需要 4. 形成可行的政策議程與備選方案 5. 監督政府施政 6. 協助建立聯盟，暢順政策制定過程 |
| 活動方式 | ①進行宣傳 ②協助競選 ③草擬法案  ④**進行遊說**(運用最多ex.公民1985行動聯盟白衫軍運動)  ⑤請願活動 ⑥遊行活動 ⑦罷工活動 |

選舉

1. 選舉是民主政治的主要特徵之一。主權者意志表達的工具之一。作為行政運作的投入機制。
2. 功能：<104身五>
3. 決定國家主要執政者與政策取向
4. 提供公民參與的管道
5. 作為社會動員(社會運動)及政權合法化的工具
6. 作為民主政治教育的機制

* **政治立場**：憲政治理過程的主要參與力量。包括政務官、立法(國會)、司法(法院)<107身五>
* **智庫(Think Tank)** 或稱智囊團 <102身四、105警三107身五、108原四>

為當代政策研究組織之別稱，由專業人員組成的跨學科、跨領域的綜合性政策研究組織，對改善政策系統和環境、促進政策質量之提升有積極的影響。

Ex.布魯金斯研究所、蘭德公司、中華經濟研究院

* **尋租(rent-seeking)** <96身三、107普>

私利追求者與政府代理人之間資源交換問題。只有政府才有權力決定競爭的規則，但企業往往會利用各種手段(Ex.遊說、賄賂官員、政府壟斷)促使政府做出對自己有利(Ex.給予經營許可證、專利權)或不利於競爭對手的規定，以獲取額外的利益。

* 政策行銷

|  |  |
| --- | --- |
| **政府行銷** | 將公部門與轄下的組織，視為促進公共利益與福祉的行銷者或業務員，以有效的溝通、價值化與傳遞造福民眾或顧客。  **目的**：改變人民的刻板印象、爭取人民的支持。政府行銷必須反映民意需求。 |
| **政策行銷** | 政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或表示贊同的動態性過動態性過程  **目的**：增加政策執行成功機率、希望取得民眾對該政策的順服、提高國家競爭力。 |
| **社會行銷**  <104高、107地五、108原五> | 應用商業行銷原則與技術(產品、價格、通路、溝通)去影響目標對象，讓這些目標對象能**自願**接受、拒絕、修正或放棄某項行為，進而促進**個人**、**團體**或**社會整體**的福祉提升。  **目的**：有意識地改變目標人群(消費者)行為。   1. 社會行銷的產品為**行為改變** ex.改善環境、減少菸害 2. 希望顧客能接受新行為的改變、修正 3. 不會訴諸法律、經濟等方式，使顧客自願發生 4. **價值改變**屬於面對最嚴峻挑戰<106原五> |

1. **核心概念**(**6Ps**)：

產品、價格、地點、促銷、夥伴、政策<106原五>

1. 功能：
2. 加強公共政策的競爭力
3. 建立良好的公共形象
4. 促使公共服務價格的符號化(公共服務化商品化)
5. 創造民眾的需求
6. 程序或步驟 <108初>

市場定位→認定標的顧客→市場區隔化→選擇促銷手段與策略→注意估共市場的政治限制

1. **STP流程** <106初>

Segment=市場區隔，Target=目標市場，Position=市場定位

要進行好的市場區隔，必須要**組內的差異最小**、**組間的差異最大**(區隔內同質，區隔間異質)

Ex.雞精是一個異質大市場，業者將雞精調配成適合小孩、老人、學生、男性、女性、上班族的配方，分別販售，就是切割成多個同質小市場

* 政策網絡

互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，以形成政策問題或政策計畫。

1. **互賴性為政策網絡存在的先決條件**：任何一個網絡中的每一行動者都必須依賴其他行動者提供支持，沒有例外，行動者乃形成交互依賴的互動關係。例如針對犯罪防治，警政機關，法務機關與法院即形成一互動網絡。
2. **網絡中必然存在多元的行動者與目標**：任何一個網絡必然包含許多的行動者，且各行動者本身都各自擁有其目標與利益，隨時與對手進行策略性的交易與聯盟。
3. **網絡包括或多或少的持久性關係**：所謂或多或少是一種程度問題，有些關係相當穩定，且高度整合，有些關係則相當薄弱。但無論如何，政策網絡所強調的關係型態具有某種程度的持久性。

<104+106地五>

4-3決策理論

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 高理性  ↓  低理性 | **廣博理性決策模式**  (根本途徑) | 1. 假設人類為經濟人，追求最大經濟利益，決策者能依據完整資訊，對問題作詳細考慮，制定最佳決策。 2. 先確定目的再找手段，太依賴理論。 3. 「上窮碧落下黃泉」有盡全力蒐集資訊之意。<104身五> |
| **滿意決策模式**  **賽蒙Simon** | **有限理性**的滿意決策。 |
| **混合掃描決策模式**  **艾尊尼Etzioni** | 理性與漸進的綜合。先採理性途徑立下基本決策方向，再以漸進方法制定詳細執行辦法。 |
| **垃圾桶式決策模式**  柯漢Cohen+馬屈March+歐爾森Olsen | 於**組織化的無秩序**下作成。組織的決策過程就好像是將許多解決方案、問題與決策者丟置在一個容器中隨機碰撞的結果。   1. 組織特質：有疑問的偏好(組織目標模糊)、不明確的特質(手段與目標關係不明確)、流動式參與(參與者不明確) 2. 四種量流：問題、解決方案、參與者、抉擇機會 |
| **漸進性決策模式**  (**枝節途徑**)  **林布隆Lindblom**  《漸進調適的科學》 | 1. 只是對過去政策的修正，經由團體彼此互動妥協而逐步的修剪增訂。 2. 1977年《**政治與市場**》 主張**非權威取向**的決策途徑，認為在人類社會有兩種社會控制：<95普、98身五>  |  |  |  | | --- | --- | --- | |  | **模式1**  **(權威體系)** | **模式2**  **(非權威 取向)** | | 基本假設 | 充實、**樂觀** | 不充實、悲觀 | | 解決基礎 | 真理(客觀) | 意願(主觀) | | 解決標準 | 正確(先驗的) | 同意(經驗的) | | 人際關係 | 不平等 | 平等 | | 決策單元 | 一個單元 | 多元 | | 政策需求 | 和諧一致 | 分岐衝突 | | 解決問題  途徑 | **知識思考**  (廣博的、決定的) | **社會互動**  (交易的、議價的) | | 態度 | 規避 | 修改 |  1. 批評： 2. 由協商議價達成的決策，只代表團體或個人的利益，並非代表全民 3. 注重短程目標，忽略社會創新需求 4. 無法適用重大與基本問題，ex.宣戰案、緊急避難 5. 無法應付快速經濟成長下產生的問題 |
| **政治性決策模式** | 依據政治目的及政治權力而運作，不依理性、客觀、科學的成本利益計算結果作決策，而依自身的政治目的作決策。 |

☆組織決策模式

目標的偏好=問題的認定、達成目標的手段之因果關係=解決問題的方法

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 目標**一致** | 目標**不一致** |
| 解決問題的方法**明確** | **管理科學**(系統分析)模式  **理性途徑/計算方法**  目標**一致**+方法**明確** | **卡內基**模式(The Carnegie Model)  **交易/形成**  目標**不一致**+方法**明確**  為促使目標一致，管理者採取協議的方式或建立聯盟，以取得共識 |
| 解決問題的方法**不明確** | **漸進決策**模式  **判斷/直觀**  目標**一致**+方法**不明確**  運用過去的經驗或直觀的判斷，不斷地試驗，找出可成功解決問題的解法 | **垃圾桶決策**模式  **靈感/模仿**  目標**不一致**+方法**不明確** |

<99普、106初、107地五、107原五>

決策技術

|  |  |
| --- | --- |
| **理性決策**方式 | **非理性決策**方式 |
| 左半腦功能   1. 常識判斷 2. 邏輯推理 3. 科學方法 4. **電腦模擬**與應用 5. **線性規劃**：尋求有限資源的最佳分配(確定性情境之決策技術) <107原三、108初> 6. **作業研究**：投入與產出的分析控制 7. **博弈理論**：由機率原理發展而來，常用於競爭性與國防、外交 | 右半腦功能   1. 求神問卜 2. 訴諸權威<108初> 3. 直覺判斷<109地四> |

決策環境

|  |  |
| --- | --- |
| **確定性情境**  決策技術 | 確知環境的變動、可能解決問題的途徑與後果，易選取滿意的途徑。   1. **償付矩陣法**：將各種替選方案之確定後果列表比較，選擇獲利最高方案。 2. **線性規劃法**：研究如何在有限資源下做最事當的調配，使機關或至最佳利益/最少損失。<107原三> 3. **成本利益分析法**：強調在一定條件下尋求最低的投入或最高的產出。 |
| **風險性情境**  決策技術 | 對環境與後果無法知道發生與否，但能得知每種情況發生的機率。   1. **決策樹法**：利用樹形圖，表明各替選方案的風險性及可能結果，計算每一方案的**數學期望值**(報酬×機率的加總)。<101地三、103警三> 2. 最可能發生情況決策法。 3. 平均期望值決策法。 |
| 衝突-競爭情境 | 面臨敵我對立的衝突情況。決策者需考慮對手競爭者的策略。 |
| **不確定性情境**  決策技術 | 無法知道行動的結果與情況發生的機率，決策者能掌控的程度最低。<100地四>   1. **悲觀原則**(保守/小中取大原則/大中取小原則)   決策者做決策時，將各種方案在各情境下利潤最低者挑出比較，選擇其中利潤最大的方案(小中取大)；將成本最大者挑出來加以比較，選擇成本最小的方案(大中取小)。   1. **樂觀原則**/進取原則/小中取小原則/大中取大原則：   作法：決策者做決策時，將各種方案在各情境下利潤最高者挑出比較，選擇其中利潤最大的方案(大中取大)；將成本最小者挑出來加以比較，選擇成本最小的方案(小中取小)   1. **主觀機率原則**：    * 假設：對於相互排斥事件列舉清單，如果不能指出任一件事件較其他事件的發生更有可能性時，則每件事情發生的機率，應視為相等。    * 作法：決策者依此而計算每一方案的可能後果，然後選擇獲利最多或成本最少的方案。 2. **遺憾最少原則**(大中取小原則)：   將每一方案在各種情況下可能造成的最大遺憾挑出比較，然後選擇遺憾最少的方案。 |

團體決策方法及技術

|  |  |
| --- | --- |
| **決策樹**  (Decision Tree)  <108高、111原三> | 利用樹形圖，表明各不同決策案的風險性+可能結果，決策者計算每一方案可能結果之**數學期望值**(報酬×機率)，以選擇最佳方案。三節點：機會節點、決策節點、終結點 |
| **德菲法**  (Delphi Technique)  <102薦升、109原四> | 採書面方式，但成員**不面對面**接觸，把問題以書面告知團體成員，提供解決方案，匯總並作成摘要，把此結果寄回給所有團體成員，請回應並排序(交叉問卷)。專家討論的**集體 ( 群體 ) 決策**。①匿名原則 ②複述原則 ③控制回饋原則  ④團體回答統計原則 ⑤專家共識原則 |
| **政策德菲法**  (Policy Delphi)  <107普、107初> | 當決策者面臨政策問題結構不良、相當複雜、資訊不足、性質專精、後果難以預測估計時，可邀請專家、行政機關、民代、當事人等進行腦力激盪式的政策德菲作業，將**團體決策**的結果提供決策者做為選擇方案的參考。  為德菲法之修正，引進新原則：  ①選擇性匿名 ②多面倡導 ③回答統計兩極化  ④衝突的建構 ⑤電腦的輔助 |
| **腦力激盪法(**Brainstorming) | 運用於決策初期，必須容忍模糊和曖昧的情況，會中人人皆可大膽想像，甚至提出不切實際的概念，彼此激盪，以鼓勵成員突破常規，從各種不同角度來理解問題。 |
| **具名團體法/**  **名目團體技術法**  (Nominal Group Technique)  <105地四、109身三> | 1. 團隊決策改善方法，防止團體迷思。 2. 目的在整合個人思考與**團體互動**，個人的意見不直接被討論，常用作腦力激盪法的替代方案。 3. 適用於決策環境複雜，要通過個人偏好的彙總來進行小組的決策。 4. 主要適合於小型決策小組的方法。 |
| **魔鬼代言人** | 決策過程中主持人會指名某位成員，扮演質疑批評與吹毛求疵的角色，避免團體盲思現象。<109升> |
| **系統分析法**  (Systems Analysis) | 把要解決的問題作為一個系統，對系統要素進行綜合分析，找出解決問題的可行方案的諮詢方法。蘭德公司認為，系統分析是一種研究方略，它能在不確定的情況下，確定問題的本質和起因，明確諮詢目標，找出各種可行方案，並通過一定標準對這些方案進行比較，幫助決策者在複雜的問題和環境中作出科學抉擇。 |
| **層級分析法**  (Analysis Heirarchy Process，AHP) <109身三> | 應用在不確定情況下即具有多數個評估準則的決策問題上。目的是將複雜的問題系統化，由不同層面給予層級分解，並透過量化運算，找到脈絡後評估。 |

財政政策規劃的重要意涵

1. 財政政策是**政策導向的活動**

這些重大政策是民選政治領袖在競選期間向選民所為之政治承諾，因此，財政政策規劃是以「健全政府財務狀況」為主體，但是若忽略推動已承諾的重大政策，那麼，在未來的選舉中將須付出政治代價，難以繼續執政。

1. **財政狀況的健全並非指僵化的年度預算實質平衡**

即實質財政收入等於實質財政支出，財政下能有赤字。雖然高赤字是必須避免的財務管理方式，但是在某些狀況下，短期間有赤字發生對政府財務尚不致於構成太大的問題。因此，現代政府中「赤字」是「常見的現象」，有時決策者也刻意地運用「赤字政策」，但重要的是如何不讓赤字的幅度和增長速度失控。

1. 財政政策規劃必須**兼顧收入面與支出面**著眼

僅依賴單方面的規劃途徑是無法有效地運用財政以達成「重大政策目標」之理想。譬如說，為推動重大的政策必然使得政府總支出規模增大，若又要避免赤字發生，這時可採用的方式包括如增加政府財政收入，或不增加收入但減少其他事項之支出。

1. 財務狀況必須**重視管理效率**

<94初>

Ch5 行政環境

5-1公眾關係

|  |  |
| --- | --- |
| **正確的理念**  <106退四> | 1. 公眾關係之基礎在於政府機關有**良好的表現**(政策績效)<103地三> 2. 公眾關係是一種長期有計畫的努力之結果 3. 公眾關係的良窳端賴機關的溝通能力 4. 公眾關係施作的對象包括該組織的管理者與員工 |
| **推展共同原則** | * 1. 內部做起：先求機關本身有良好的表現。   2. 雙向溝通：組織內「上情下達，下情上達」，組織與外環境「內外交流」。   3. 誠信為本：公眾關係必須建立在「信譽」及「互信」的基礎之上。   4. 公開透明：推展公眾關係應公開透明，而非隱惡揚善。   5. 平時發展：良好之公眾關係並非是「臨渴而掘井」，需注意三項原則：   普遍平衡(廣結善緣)  自然發展  對等互惠 <101地五、104身五、105原五、108初>   * 1. 不斷創新：要做好公眾關係，必須力求創新以迎合公眾心理。   2. 社會責任：不僅不能傷害公眾利益，更要積極造福社會大眾。   3. 服務大眾：提供服務是建立良好公眾關係之最佳方法。   4. 全體動員：推展公眾關係人人有責，而不僅是主管的責任。   5. 方略靈活：推展公眾關係應視公眾特性、環境情勢而定，不可一成不變。 |
| **錯誤觀念**  <101地五、101身三> | 1. 視公眾關係為文過飾非之手段 2. 抱持為而不宣或宣而不為、不理公眾之態度 3. 視公眾關係是一種能夠產生有利報導的魔術 4. 手段與目的混淆不清 5. 只能以宣傳能量作為衡量公眾關係成效之標準 6. 一般人認為公眾關係的媒介物僅限於報刊、廣播與電視 |
| **目標**<100身四、103+104原五> | ①宣揚政令與了解輿情(主要目標) ②維持國際地位 ③宣揚立國理念  ④確定政策方向 ⑤便利政令推展 ⑥促進政治和諧 ⑦結合民間力量 |
| **步驟** | 調查與研究(最重要)→規劃與方案設計→進行溝通與活動(只聚焦/最易見)→評估與檢討<91+96地四、103外四> |
| **功能** | 唐恩Dunn<104高>   1. 管理功能：促使組織和公眾間建立和維持相互的溝通瞭解、接受及合作的關係。 2. 溝通功能 3. 行銷功能 |

1. **公共治理中參與模式**(participatory model)的內涵： <109地四、106退四>
2. 認為治理的過程比治理的結構更為重要
3. 參與模式意味著決策制定的分權化
4. 將內部參與視為激勵員工的有效途徑
5. **政府與民眾溝通的功用**： <107地四>
6. 制定合理的決策以滿足人民的願望
7. 減少消息的誤傳及耳語的流傳

電子化政府與電子治理

* **電子化政府三大層次 席克斯Perri6**

|  |  |
| --- | --- |
| **電子化管理** | 管理電子化、流程簡化、人力資源管理 |
| **電子化政府** | 1. **電子化服務** ex.單一網路窗口 2. **電子化社會** |
| **電子化治理(E治理)** | 1. **E民主**：按鈕式民主政治 ex.線上公民會議、線上滿意度調查、線上投票 2. **E服務供給** ex.線上申請案件、線上申報所得稅 3. **E管理** ex.利用組織內部網絡傳遞公文 |

* **聯合國電子參與(e-participation)的指標** <110身五、110原四>

1. 電子化資訊公開(e-information)
2. 電子化政策諮詢(e-consultation)
3. 電子化**決策制定**(e-decision-making)

* **我國架設電子化政府網站** <110原五>

1. 不動產交易實價查詢服務網
2. 公共政策網路參與平台(參2-3+4-2)：屬於國家發展委員會
3. 政府資料開放平台

* 政府電子化服務類型

①政府對民眾(G2C) ②政府對企業(G2B)

③政府對公務員(G2E) ④政府對國際人士(G2F)

⑤政府對非營利組織(G2A) ⑥政府對數位落差(G2D)

* **開放政府**

1. 要素 <110身四、110退四>
2. **透明**
3. **參與**
4. **課責**
5. **涵容**：公共議題涉及的面向很廣，如果在議題的討論過程中，公部門能讓受到政策直接影響的多方利害關係人充分表達意見，並彼此聆聽對話，就能收集盡可能多元的意見，減少政策發生錯誤的可能。
6. **政府開放資料**(government open data, GOD)<111普>

指政府以開放格式於網路公開，提供外部使用者，依其需求連結下載及利用，資料型態包含文字、數據、圖片、影像、聲音、詮釋資料等，可強化民眾監督政府的力量

我國以免費為原則、使用者付費為例外

我國表現曾獲世界第一<108身四>

* **群眾外包**(crowds ourcing)/眾包： <107普、108退四、110原五>

**開放政府**思潮下所主張採用的最新策略。通過將工作先分配給很多參與者再合成為最終結果的模式，在電子時代來臨前就已經取得了成功。Ex.維基百科、賞金獵人、公開徵件、動物園取名活動

* **公民1985行動聯盟** <106地四>

2013年7月陸軍下士**洪仲丘受虐死亡事件**發生後，由醫師柳林瑋等39位互不相識、各行各業的網友發起(網路串連)的公民團體，希望藉由訴求讓事件真相出爐，並且要求國軍改革，屏除以往的陋習及潛規則。

5-2府際關係

1. 府際關係的**形容**

1890-1930：夾心蛋糕式

1930-1950：斑紋蛋糕、水龍頭式聯邦

1950-1970：花草繁盛式

1970-1985：柵欄式、虛有其表

1985-迄今：自衛性聯邦制度

<95身五、106退四>

1. 府際關係**區域劃分原則** <106身四、106原四>
2. **同質性**：以自然與人文條件劃分 ex.高度、土地、降雨量
3. **異質性**(動態性原則)：居民通勤、旅遊、購物、通學等動態頻率的範圍
4. **功能性**：著重於地理空間的流動 ex.行政的、經濟的、休閒娛樂區域
5. **統計性**
6. **規劃性**
7. **協調機制**：

行政院在全國各地成立區域聯合服務中心，地位級別相當於省級，以服務、協調為主，決策部分仍以法定行政程序，由各主管機關或提報。包括南部、中部、東部、雲嘉南、金馬離島服務中心。<103普>

補助款制度

1. 一種上級政府對下級政府的府際轉移支付。
2. 實施理由：<102高、103身五、105警三、106軍四>
3. 鼓勵生產具外溢效果的公共財
4. 提供最基本水準的服務
5. 解決州和地方政府間的財政不平衡現象
6. 舒緩地方稅收的壓力

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **類別**補助款 | 針對特定計畫給予的專項補助，是被動獲得，嚴格限制將補助款項挪作他用。<93地五、94身五> | 中央偏愛 |
| **綜合**補助款 | 提供一筆基金供一般業務之所需，無限制資金用途，保留運用彈性。 | 地方偏愛 |
| **配合**補助款 | 自行提計畫爭取，需配合提撥自己經費支應執行的支出。 |  |
| **公式化**補助款(歲入分成) | 由立法機關針對分配公式決定補助金額。<93地四> | 統籌分配款 |
| **專案式**補助款 | 中央政府採開放競爭方式，針對地方政府提供之計畫草案進行專案補助。 |  |

**中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法** <109地四>

|  |  |
| --- | --- |
| §3 | 中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣(市)政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：   1. **一般性補助款**補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。 2. **計畫型補助款**之補助範圍，以下列事項為限： 3. 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。 4. 跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。 5. 具有示範性作用之重大建設計畫。 6. 因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣(市)政府配合辦理之事項。 7. 中央對於直轄市及縣(市)政府**重大事項之專案補助款**。 |
| §8 | 中央對直轄市及縣(市)政府之**計畫型補助款**，應依財力級次給予不同補助比率，除臺北市政府列為第一級外，其餘直轄市及縣(市)政府應依最近三年度決算審定數之自有財源比率之平均值為其財力，並依序平均分列級次如下：…… |

★美國聯邦主義(federalism)

**夏福利茲Shafritz**和**羅素Russell**將美國聯邦主義的發展劃分為五個階段 ：

|  |  |
| --- | --- |
| **雙軌式聯邦主義**  Dual federalism **(~1930 )** **共同劃分** | 兩者間的功能和責任的劃分相當明確   1. 聯邦政府不能剝奪州政府的權限；而州政府也不能逾越聯邦政府的權限。 2. 兩者關係是**衝突**的，而且互動程度極低。　　　　　　　　　　<106地四> |
| **合作式聯邦主義**Cooperative federalism  **(1930 ~ 1950 )**  **彼此合作** | **羅斯福「新政計畫」**　 <106身四>   1. 聯邦政府、州政府和地方政府彼此**合作**，形成互動團隊，共同解決國家所面臨的重大問題。 2. 推動目的是為了因應 ：  * 1930年代經濟大恐慌 * 第二次世界大戰期間的緊急需要  1. 重要措施：    * 凱因斯革命    * **補助款制度「綜合補助款」** |
| **創設式聯邦主義**  Creative federalism  **(1950 ~ 1970 )**  **共同規劃** | **詹森Johnson「大社會計畫」**   1. 聯邦政府、州政府和地方政府共同規劃與制定各種「府際計畫方案」，目的在提昇美國窮人的生活水準及教育水平 2. 補助方式是採開放競爭， 由各州政府、地方政府各自提出計畫草案向聯邦政府申請補助→「**專案補助款**」 3. 重要措施：  * **啟智計畫** * **抗貧計畫** |
| **新聯邦主義**  new federalism  **(1970 ~1985 )**  **半開放地方分權** | **尼克森Nickson**   1. 政府企圖將自主權 還給州政府，但是仍然維持中央政府具有聯邦補助的重大權力 2. 政府一方面透過**一般歲入分成**的方式來達成聯邦政府的分權管理「**公式化補助款**」；另一方面將聯邦的區域管理劃分為10個相接壤的區域→讓每個區域均有其共同的區域中心 |
| **新新聯邦主義**  new new federalism  **(1985~ )**  **開放地方分權**  <106普> | **雷根Reagan「分權治理」**   1. 基本上是尼克森所推動的新聯邦主義的延伸 2. 主張 ： 3. 裁縮聯邦的補助 4. 將許多的治理功能轉移給州政府 5. **歐斯朋Osborn+蓋伯勒Gaebler**所提出的「**新政府運動**」，是在反映政府推動新新聯邦主義。<105普> |

美國聯邦主義洲際關係

羅聖朋Rosenbloom

1. **完全信任與信用條款**：各州對他州的相關法律規範與作為應給予尊重和信任。
2. **商務領域**：聯邦政府應致力於管制與涉入國家大部分經濟活動，使州的考量符合聯邦法律規定。
3. **平等保障條款**：禁止各州對非住民或新住民的歧視。<105地四>
4. **州際協定**：正式解決爭議方式和沒有聯邦政府涉入下，各州互助合作安排。

跨域治理

1. 意義：

指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此之間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明。

1. 狹義：跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理作為。
2. 廣義：藉由地方政府(第一部門)、私人企業(第二部門)、社區團體及非營利組織(第三部門)的結合。
3. 特質<111身四>
4. 蘊含**系統思考**的理念：強調綜觀全局(整體性)的視野，應採取跨越轄區合作的思考模式。
5. 兼具**宏觀與微觀**兩種層次
6. 組織內部(微觀)：組織內部各功能部門的僵硬界線予以打破，採取整合性觀點和作為。
7. 組織間(宏觀)：府際關係中合作，不同轄區與層級的政府部門，納入同一個組織網絡中。
8. 參與者兼具**相依性**：跨域治理會形成一種組織網絡，促使參與者合作。<110原三>
9. 醞釀**後現代化**的環境系絡
10. **區域發展三大理論**<105原四>
11. **部門成長理論**：主要為傳統部門理論，包含農業與非農業部門理論、輸出基礎理論、發展階段理論。
12. **聚集經濟成長理論**：強調區域內部空間結構特性，將區域空間向度導入，以聚集經濟特性解釋對區域成長的影響，包含成長極限理論、累積因果理論。
13. **總和經濟成長理論**：整個區域或國家層面的成長來解釋區域成長的過程。

Ch6 行政運作與管理技術

6-1.1行政領導

行政領導研究途徑(學派)

|  |  |
| --- | --- |
| **人格特質研究法(屬性論)** | 1. 戴維斯Davis領導人物應具備特質 <92+102地四>   ①智慧 ②社會的成熟與廣博性  ③內在的動機與成就感 ④人際關係的態度   1. 英雄創造時代 |
| **環境決定領導論** | **巴納德Barnard**、李皮特Lippett  時勢造英雄，領導是由環境決定 |
| **功能研究法** | 1. 重視機關人員之功能或專門技術 2. 輕視機關之領導權力或地位 |
| **交互行為學派** | 1. 領導是由人員交互行為之過程而產生 2. 不限於上下之命令與服從關係，任何人均有領導權 |
| **權變領導學派** | 否定最佳領導，須視工作性質、對環境之反應、員工個人看法與工作慣例性等因素而定。 |

★領導權力基礎

1. **傅蘭琪French**/**吳瓊恩**教授觀點
   * **報酬(獎勵)**權：追隨者感知有權者具有獎賞能力。<111身四>
   * **強制**權：追隨者感知有權者具有懲罰能力。Ex.調職、解雇
   * **正當(合法)**權：追隨者內化的價值(=法治信念、法律)，使他們相信有權者(職位)具有正當的影響力，而他們必須接受。Ex.總經理、主任<109地五>
   * **參照(歸屬)**權：追隨者願意認同、盲信一位有魅力的領導者。與職位高低無關。<107+108地四、108退四、109身三、110原五>
   * **專家**權：追隨者感知領導者有特別的知識或專才，有助於滿足追隨者的某種需要。與職位高低無關。**自然領袖**<92原五、94地五>
   * **代表**權：追隨者對領導者民主的授權，代表他們的利益，並為他們作決定。
   * **關聯**權：因親近權威人物而產生領導權。與職位高低無關。Ex.機要人員(秘書、助理)<107初>
2. **賽蒙Simon**觀點 <105地四>

信任權威、認同權威、制裁權威、合法權威

1. 領導者產生影響力之方式 <92地五>
2. 見賢思賢：不須直接與被影響人接觸，成為大家模仿的對象
3. 開誠建議：牽涉人員間的直接意識接觸
4. 理性說服：誘發慾望或略帶壓力
5. 強制命令：武力迫使接受
6. 領導修練方式(卓越領導者主要特徵) <97初>

①哲學思考 ②辯證思考 ③內省真理的體驗

④培養全人的人格 ⑤理性與直觀能力的互補

* **瓦稜達效應**：指一位成功的領導者必須對事件的結果採取正面和樂觀的看法，而非將全副心思花在避免錯誤上，若不幸有所失敗，亦能將失敗看成開始、希望出發點，而勤加學習。<101身四>

領導型態

1. 懷特White+李皮特Lippett

|  |  |
| --- | --- |
| **權威式領導** | 決策權集中於首長，以權威推動，部屬被動配合。 |
| **民主式領導** | 首長理性指導，使部屬自動自發，相互尊重。 |
| **放任式領導** | 組織缺乏明確運作規範制度，無為而治。 |

1. 李克特Likert依**人性本質假定**(X理論到Y理論)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| X  ↓  Y | **剝削─權威**(壓榨權威型) | 領導者採取嚴厲監督，專斷與權威。 |
| **仁慈─權威**(仁愛專制型) | 員工仍被動消極，領導者會考慮員工立場。 |
| **諮商─民主**(諮商式領導) | 成員自動自發，領導者會詢問他們意見。 |
| **參與─民主**(參與式領導) | 領導者非常尊重員工意見，給予同等權利參與決策。 |

行政領導面對趨勢影響

1. 全球化→去本土化
2. 民主化→去認同化
3. 科技化→去人性化
4. 企業化→去倫理化
5. 民營化→去管制化
6. 專業化→去階層化(組織扁平化)
7. 自由化→去責任化
8. 多元化→去原則化

領導v.s管理

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **領導** | **管理** |
| 目標 | 1. 重視個人遠見、價值觀 2. 強調變遷 3. 事前反應 | 1. 重視非人情化 2. 強調組織文化的影響 3. 事後反應 |
| 工作 | 1. 視工作為以新途徑解決積弊 2. 針對新議題提出新選擇 3. 關注**組織願景**，情感與精神上的資源 4. 藝術家 | 1. 視工作為執行過程，善盡監督之責 2. 促進成員互動以制定策略 3. 關注組織**物質資源**(資金、人力、技術) 4. 估算得失、減少衝突、善用談判及獎懲手段 |
| 人際關係 | 注重直覺，情緒化  關心工作對成員的意義 | 接近人群，不喜孤獨  關心工作完成的方法 |
| 自我 | 雙生人格、孤立分離 | 單生人格，隨遇而安 |

權變領導學派

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **權變領導理論**  **費德勒Fiedler**  <100原四、104地五、106警三、107身五> | 1. 情境因素： 2. 職位權力：領導者職位所有的實際獎懲權力 3. 任務(工作)結構：工作例行性程度、單純 4. 領導者與成員關係(上下關係) 5. 領導者情境處於有利與不利極端時，採取工作導向；   領導者情境處於有利與不利之間時，採取關係導向。   |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | 領導情境 | Ⅰ | Ⅱ | Ⅲ | Ⅳ | Ⅴ | Ⅵ | Ⅶ | Ⅷ | | 兩者關係 | 好 | 好 | 好 | 好 | 壞 | 壞 | 壞 | 壞 | | 工作結構 | 高 | 高 | 低 | 低 | 高 | 高 | 低 | 低 | | 職權 | 強 | 弱 | 強 | 弱 | 強 | 弱 | 強 | 弱 | |
| **路徑目標領導理論**  **豪斯House** | 以佛洛姆Vroom**預期(期望)理論**為基礎，領導者可藉激勵部屬達成任務，並提供必須的協助與指導。   1. 主張： 2. 提高部屬個人酬勞 3. 協助員工達成目標 4. 為部屬澄清並減少可能的障礙與陷阱 5. 增加部屬工作滿足感 6. **原因變數**(四種領導者行為)：<100原四>  |  |  | | --- | --- | | **工具行為**  (**指導型**領導) | 部屬的行動予以計畫、組織與協調。(部屬為外控型人格)。 | | **成就取向**行為 | 為部屬設定挑戰性目標，期望其有好表現與尋求改進。 | | **支持**行為 | 給予部屬支持性關心、滿足 | | **參與**行為 | 領導者與部屬共享資訊，部屬對自主與成就有高需求(內控型人格或無結構性工作情境)。 |  1. **中介變數**(情境因素) <98地三、96+104身五> 2. 部屬特質：經驗、能力與內外控人格特質 3. 工作環境特質：工作結構、正式化程度與團體規範 4. **結果變數**：部屬的工作滿足感與工作績效<98原三> |
| **情境領導模式**  (生命週期領導)  赫賽+布蘭查  <98地五> | 領導風格取決於被領導者的成熟度。※對領導者來說   1. **授權**：低任務、低關係，成員有能力且有意願(M4，成熟度最高) 2. **參與**：低任務、高關係，成員有能力但無意願(M3，成熟度中高) 3. **推銷**：高任務、高關係，成員無能力但有意願(M2，成熟度中低) 4. **告知**：高任務、低關係，成員無能力也無意願(M1，成熟度最低) |

* 艾凡雪維琪Ivancevich《組織行為與績效》，領導者在運用領導行為時，應注意下列情境因素：組、團、部、管(組團不管) <105地四>

1. **管理者**特性：人格特質、需要、過去的經驗
2. **部屬**特性：同上
3. **團體**因素：團體發展、結構、工作
4. **組織**因素：權力、結構、目標、法令規則

轉換型領導

又稱變革型領導，由**柏恩斯Burns**《領導》提出，貝斯Bass提倡。

主張一種領導者與部屬間相互影響關係的演進過程，透過人際互動得以促進組織社會系統的改變、組織體制的改革。透過領導作用來**轉變**組織原有的價值觀、人際關係、組織文化與行為模式。組織處於不穩定但仍能控制的環境。

1. 源於魅力領導與交易型領導：

|  |  |
| --- | --- |
| **魅力領導** | 組織處於高度不安的環境時。領導者擁有**參照權**。 |
| **交易領導理論** | 追溯**巴納德Barnard**的**貢獻與滿足平衡理論**，影響力來自領導者能使部屬相信貢獻與報償是公平合理的，部屬的忠誠建立在交換互惠上，並非完全指物質金錢或職務升遷，還包含情感性的交易。組織處於穩定環境。   1. 「士為知己者死」可視為公平交易的結果 2. 誘因理論 3. 資源交換理論：認為家庭所需的物質基礎，會因資源、權力、勞務上的交換，即藉由婚姻關係中最大化報酬&最小化成本的理性選擇 |

1. 四要素
2. **個別關懷**：發展面向、親和面向、輔導面向
3. **動機的啟發**與精神感召
4. **潛能的激發**
5. **相互的影響關係**
6. 轉換型領導特質

①創造前瞻遠景 ②啟發自覺意識 ③掌握人性需求

④鼓舞學習動機 ⑤樹立個人價值 ⑥樂在工作

6-1.2行政監督

行政監督：**工作指派**、**工作控制**、**工作指導**、**工作考核**，指監督工作產生的步驟與程序。

6-1.3行政計畫

1. 本質 <106原四>
2. 領先性：強調事先的預防性
3. **抉擇性**：利用管理科學方法，如線性規劃、作業研究。<100國五>
4. 邏輯性：運用分析綜合的方法以進行計畫作為。
5. 整體性：上下一體、前後一貫，才能達成整體目標的要求。
6. 效率與效果性
7. 管理性與管制性
8. 時間分類
9. 即時計畫：立即處理 ex.2008年金融危機
10. 年度計畫：1年為期
11. 短期計畫：2年以下
12. 中期計畫：2~5或3~6年
13. 長期計畫：6年以上，原則性與分析性計畫
14. 種類
15. 策略性計畫：長期性計畫，涵蓋事務較廣、不特定，強調因應環境。
16. 營運性計畫：執行時間較短(月、週)，範圍小且特定，達成已知目標。
17. 效用性計畫：對各種資源與時間有效運用。
18. 預防性計畫：預防可能發生之事故。

6-1.4行政激勵

激勵理論

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 認知途徑 | | 非認知途徑 |
| **內容理論** | **過程理論** | **增強理論** |
| 激起、發動或進行有動機行為的因素。<103初、106普> | 激起行為的因素，及行為模式的過程或選擇。 | 探討員工被激發的行為如何可以長久維持。 |
| 1. 需要層級理論 **馬斯婁Maslow** 2. 激勵保護理論 3. **ERG理論** **阿德福Alderfer**   挫折─退縮  滿足─前進   1. **三需要理論**   成就、權力、親和(歸屬)需要 | 1. **期望理論** 2. **公平理論**(衡平理論)   成員會以他投入努力和產出結果的比率與他人比較，若感覺所得報酬的數量與其努力間有差距，將會設法減少差距。 |

「**胡蘿蔔與棍子**」=恩威並施=皮鞭與糖的管理哲學，屬激勵理論的運用。<94原五、95地四>

|  |  |
| --- | --- |
| **需要層級理論** | 在《邁向存在心理學》中「自我實現需求」具有以下意象  1.對實體有效認知 2.接受自性、別人及自然 3.自發性  4.以問題為中心(而非以「自我」為中心) 5.獨立及追求隱私  6.自主性及抗拒奴化 7.持續新的感知和豐富的情緒反應  8.頻繁的高峰或神秘經驗 9.認同人類物種的共同性  10.深層的人際關係 11.廣泛增加的創造力 12.價值系統的若干改變 |
| **期望理論**  **佛洛姆Vroom** | 一個人的行為反應是一種意識選擇，為基於對不同行為策略予以比較評估的結果。<106身四>   * 1. 激勵M=期望E x 期望值V x 媒具I <97地四、97地五、101初>  1. **期望**：努力將會產生績效或報酬的主觀信念。<111高> 2. **期望值**：個人對組織的報酬或誘因所給予的正面或負面的評估。 3. **媒具**：若績效對心中期望報酬產生觸媒作用，就會形成工作的動力。   是否發生激勵取決於：有無完成任務的可能性、完成報酬、報酬是否是迫切期望的   * 1. 三項變數：努力E→績效P→結果或報酬O <109原四>  1. 努力與績效的關聯性Ex.績效給薪制，績效決定報酬高低<109警三> 2. 績效與報酬的關聯性 3. 吸引力    1. 個人努力→個人績效→組織報酬→個人目標 |
| **公平理論**  (**衡平理論**)  **亞當斯Adams** | 成員會以他投入努力和產出結果的比率與他人比較，若感覺所得報酬的數量與其努力間有差距，將會設法減少差距。  成員可能採取行為模式：   1. 要求增加結果 ex.要求加薪 2. 設法減少投入 ex.要求減少工時、不賣力工作 3. 改換其他情況較差的參考人，「比上不足，比下有餘」 4. 設定改變參考人的投入或結果 ex.想辦法讓同事薪資降低<101身四> 5. 離開工作場域 |
| **增強理論**  **史金納Skinner** | 源自於心理學的**學習理論**(操作制約理論)   * 1. 運作在績效管理中，有助於主管刺激員工展現出好的工作行為，降低不好的工作行為，以提升工作績效。<108退三>   2. **基本因素**：<109普>  1. 人是**被動的**，屏棄人會主動、自動自發等行為之說法 2. 注重可以觀察及測量的行為本身，屏棄內容與過程理論中「需求」、「壓力」、「目標」(無法測量)為基礎的行為解釋 3. 人在行為上持續改變來自於增強的行為或經驗，經過增強，希望行為會增加，不希望的行為可以減少    1. 四種基本類型：  |  |  | | --- | --- | | **正增強** | 增加給予員工喜歡的刺激，來增強員工好的行為。  EX.當員工有好表現時，就給予贊許或獎勵。 | | **懲罰**  <111原四> | 增加給予員工不喜歡的刺激，來減低員工不好的行為。為了減少個人重複產生組織不希望的行為。  EX.員工出現不佳表現時，就給予責難或處罰，員工會避免。 | | **消弱** | 降低給予員工喜歡的刺激，來減低員工自以好但其實不好的行為。  EX.員工會期望有主管有熱烈的反應，但當主管不理會他的意見時，該員工就會降低這種行為。 | | **負增強** | 降低給予員工不喜歡的刺激，來增加員工好的行為。  EX.員工會提高工作效率，以避免主管的責難，或不再加班、托延工作，來換取主管的贊美。 |  * 1. 增強技術：  1. 固定比率：成員必完成某個數量結果才有的報酬，可得到很高的反應率。Ex.論件計酬制、傭金比例<96原四> 2. 可變比率 Ex.賭場輸贏率 3. 可變時距 Ex.學校臨時小考 4. 固定時距 Ex.月初領薪水 |

有效激勵管理方法

依學者之意見大致有三大項：

1. 在**改善管理方式**方面：
2. 採取權變領導方式
3. 撤底實施分層負責逐級授權
4. 採取各種物質的與心理的激勵作法
5. 鼓勵工作人員進修及參加各種訓練：

* 職前進修訓練
* 在職進修訓練

1. 舉辦各種競賽活動
2. 實施**參與管理**。
3. 在**改善工作條件**方面：
4. 改善人事管理措施
5. 改善工作環境及設備
6. 在**改善工作設計**方面：
7. 無缺點計畫
8. 目標管理
9. 工作擴大化
10. 工作豐富化
11. 彈性工作時間制
12. 工作輪調

官僚人格分類理論

**黨斯**(**唐斯**)**Downs**五種理念型官僚人格類型 <102身四、108身五>

|  |  |
| --- | --- |
| **攀爬者**(Climbers)  (**擴大權力**) | 機關為可以達成個人目標的場所，參與公共事務的動機為爭取與擴大權力、所得、名望。<106退四> |
| **保守者**(Conservers)  (**維持權力**) | 官僚不喜歡變革，維持既有權力、所得與威望。 |
| **熱心者/狂熱者**(Zealots)  (**獲得權力**) | 將自己奉獻於追求自認對國家有利的政策目標，促進某種理念及政策的實現，並希望從做事和影響政策中獲取權力。<106初> |
| **倡導者/贊助者**(Advocates)  (**享有權力**) | 對機關組織做貢獻，執著於大原則方向，從政策運作享有權力。 |
| **政治家**(Statesman)  (**利他主義**) | 考量總體福利，真正效忠於所謂的公共利益。<100初> |

公共服務動機(PSM)

1. **意涵**

裴利Perry等人將公共服務動機(public service motivation)定義為「是一種個人傾向或動機，主要在回應一些嚴重或特別的公共制度及組織管理的問題」，強調這種個人行動的誘因，只有公共事務才能滿足。公共服務動機專指個人透過政府或其他公共部門，實現為民眾提供「公共服務」的願望。

1. **構面** <107原四、110身五、110普>
2. 對公共政策制訂的興趣(參與公共事務的興趣)
3. 對公共利益的承諾
4. 同情心
5. 自我犧牲
6. **特徵**
7. 公共服務動機深受文化和制度的影響，因為動機是在個人社會化的過程中逐漸形成的。
8. 公共服務動機是個人從事公共服務的動機，它是一內建於心中的服務取向，因此一個人並非只有進入公共部門才能從事公共服務。
9. 公共服務動機是一種內在的誘因或激勵感，此動機較高的人追求的是內在報酬而非外在的利益誘因。<111普>

組織行為人格

|  |  |
| --- | --- |
| **內控人格** | 相信自己是命運主宰。<100軍> |
| **外控人格** | 自己的命運是被主宰的。 |
| **權威主義** | 員工的理念認為組織影友地位與權力的差別。不屈不饒，對高職位者謙恭，不易相信別人，不喜變革。  權威取向高的員工會有較高的績效。<107身四> |
| **權術主義** | 保持自己與他人的距離，為達目的不擇手段。  工作需談判技巧或成功有實質報酬，高權術主義的人較有生產力。 |
| **冒險主義** | 作決定較快，不會根據太多資訊做選擇。 |

☆知識轉化(創造)模式

Nonaka & Konno

* **內隱知識(默會知識)**：指企業人的經驗、技術能力、文化、習慣…等等這類的知識，較難以模仿與移轉的知識，也往往是企業競爭力的重要來源。
* **外顯知識**：指已被文件化的知識，相對容易保存、複製與分享。

Ex.：傳統的書面文件、電子檔案、各種報告、聲音影像…

簡單地說，**知識螺旋的運作**，在於下列四股力量的持續性的進行，讓四種知識得以有效的交互移轉與創造。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **內隱知識(默會知識)** | **外顯知識** |
| **內隱**  **知識** | **社會化**(Socialization)  內隱知識→內隱知識  **共鳴的知識**  人與人間的知識分享，內隱知識和內隱知識的交流  Ex.**師徒制**、共識營、走動管理 | **外部化**(Externalization)  內隱知識→外顯知識  **觀念性知識**  將默會知識傳播並將它轉化成能為他人所理解的模式  Ex.演繹、引喻、武功秘笈 |
| **外顯**  **知識** | **內在化**(Internalization)  外顯知識→內隱知識  **操作性知識**  「學習、訓練」  將新創的外顯知識內化成組織的內隱知識  Ex.**做中學**、個案教學、教學手冊 | **綜合化/合併化**(Combination)  外顯知識→外顯知識  **系統化知識**  「溝通、擴散、知識系統化」  知識合併，將具體化的外顯知識和現有知識結合，擴大知識的基礎  Ex. 研討會、公聽會、期刊、發表會 |

<97+104地三、109普、110退四、110地三四>

6-1.5行政溝通

1. 目的 <95地四、102身三>

①加強人員間的團結 ②改進業務處理的方法 ③可了解彼此間的需要

④減少不必要的浪費 ⑤有效達成組織的使命

1. 特性 <103身五>

①互動性(相互交往) ②媒介性(文字、語言、手勢)

③期待性(希望獲得反應) ④目的性(有結果)

1. 主要功能 <103+106身四>

①控制 ②激勵 ③情緒表達 ④資訊

1. **組織溝通三目的**(由低位階至高位階)

傳遞足夠資訊→建構共識→創新結構 <102地五>

1. **政府與民眾溝通之理論基礎**
2. **人格尊重理論**：施政以民意為依歸，了解民意的途徑即為溝通。
3. **動態組織理論**：組織內部及環境的互動均以溝通為中心，藉以掌握內外訊息，妥善因應。
4. **決策制定理論**：政府與民眾溝通及內部人員充分溝通，提高決策品質。
5. **民主參與理論**：民主政治以民意為依歸，以參與為手段。
6. **哈伯瑪斯Habermas**在建構其「理想的言談情境(the ideal speech situation)」時，曾提出**四個溝通原則**做為基礎。<103普、106地四>
7. **真誠性**(sincerity)
8. **真實性**(reality)
9. **正當性**(legitimation)
10. **可理解性**(comprehensibility)

哈及特(Hodgetts)有效溝通四階段

1. 有效溝通四階段：注意→理解→接受→行動 <107地五>
2. 溝通過程的模式：<108身三>
3. **傳訊者**：觀念or訊息
4. **編碼**：傳訊者將觀念具體化
5. **溝通網路**：口頭、書面、肢體、網路
6. **解碼**：受訊者主觀解釋(解讀) ex.左耳進、右耳出<100國五>
7. **反饋**：接收方接收並翻譯信息後，向發送方求證理解是否正確的過程。反饋使溝通過程變成一個閉合迴圈的過程，也使得信息傳遞雙方在發送方和接收方兩個角色之間進行不斷切換，是雙方實現準確信息交換目的的重要環節。
8. **噪音**：指阻礙訊息傳達的因素(即溝通障礙)

正式與非正式溝通

|  |  |
| --- | --- |
| **正式溝通** | **非正式溝通** |
| 1. **下行溝通**：主管傳達給下屬。   主要目的：<102軍、103原四>   1. 提示工作指示 2. 促成所屬了解工作本身和任務關係的 3. 提供工作程序與實務的資訊 4. 對所屬回饋本身工作的績效 5. 闡明組織目標，以增強其任務感 6. 促進組織各層級的協調聯繫 7. **上行溝通**：下屬傳達給主管。 8. **平行溝通**(橫向溝通)：平行單位與人員間意見交換。 9. **斜行溝通**：不同層級單位或人員溝通。 | 1. 謠傳 2. 閒談 3. 單線傳播 4. 隨機傳播 5. 內圈傳播   優點：速度快且多為直接溝通  缺點：容易扭曲引起誤會、妨礙正式權力的行使、使令推行受阻、影響組織工作績效 |

溝通風格

**吳瓊恩** <97+101地四、98國五、107身四>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 支配性低 | 支配性高 |
| 社會性高 | **支援者**  低支配+高社會，敏感、忍耐、善聽者  ex.高僧   1. 專注地聽 2. 避免權力的運用 3. 以周到的、深思的方式決策與表達 | **煽動者**  高支配+高社會ex.政客   1. 展現行動取向行為 2. 喜歡非正式性 3. 有自然的說服力 |
| 社會性低 | **深思者**  低支配+低社會，文靜、孤獨，決定慢  ex.愛因斯坦   1. 以正式的、深思的方式表達意見 2. 似乎全神貫注某事 3. 喜歡有秩序性 | **指導者**  高支配+低社會，行為坦承，苛求進取與決斷 ex.柴契爾夫人   1. 表現嚴肅態度 2. 表達堅強的意見 3. 可能投射出冷漠的態度 |

行政溝通障礙與扭曲

* **溝通障礙**

|  |  |
| --- | --- |
| **語意**上障礙 | 語言：鄉音過重、口齒不清、誤會原意 EX：隔行如隔山<108初>  文字：文字有多重意義，或新時代產生誤會 |
| **地理**上障礙 | 組織規模大、層級多，溝通易延誤，同層級間過濾失真。<104普> |
| **心理**上障礙 | 1. 個人好惡不同，對內容任意歪曲與曲解 2. 依個人價值判斷 3. 以個人推測 4. 因抗拒改革惰性，以致對新事物、觀念產生抗拒心理 |
| **地位**上障礙  <105+107地五> | 1. **主管**方面 2. **硬塞理論**：由上而下直接下命令，不願進行溝通。<103原五> 3. **嚷叫理論**：主管自傲心理，不屑聽取部屬意見。 4. **愚民政策**：「民可使由之，不可使知之」認為部屬聽命行事就好，不必多問。 5. **部屬**方面 6. **鴕鳥心態**：部屬多說多錯、自卑自保心理。<109原四> 7. **表功主義**：對上司只，報喜不報憂蒙蔽真相。<106地五、109電> 8. **地位差距**：部屬與主管觀念不同，造成隔閡。 |

* **溝通扭曲** 林鍾沂教授 <106原五>

1. **接受者的屬性**：不同的人對於同一訊息可能產生不同的反應。
2. **選擇性的認知**：人皆有一傾向，只聆聽訊息的一部分，而摒棄其他資訊。EX：因為感知到他的人拒絕與迫害，所以**選擇性疏忽**，造成**知覺扭曲**的現象(無意識自己是錯的)<105身四、108地四>
3. **語意的問題**：
4. 有的字詞過於籠統或抽象，而引起不同的解釋。
5. 不同團體各自發展其特有的技術語言或慣用語。
6. **時間的壓力**：管理人員往往由於時間的不足，導致溝通的走樣，使得若干預期的結果可能因之而發生。

* 溝通中**防衛行為**：溝通者感受或擔心來自別人的威脅。希望贏得別人的贊同，在對方心目中塑造良好形象，逃避問題核心以免受到抗議或懲罰。防衛行為一旦發生很難專心聆聽對方的訊息，甚至會曲解溝通訊息。

EX：因自尊心或地位關係產生溝通問題<102地五>

★6-2危機管理

* **危機(crisis)** 不間段覆多異效果(不間斷複習多益效果佳) <102+111普>

|  |  |
| --- | --- |
| **不確定性** | 1. 狀態不確定：組織對外在環境不了解，因此無法掌握環境變化。 2. 影響不確定：組織無法評估環境改變對組織造成的影響。 3. 反應不確定：危機一旦發生，該採取何種行動及行動的可能效果無法預測。 |
| **時間急迫性** | 由於危機往往突然爆發，迫使決策者需在有限的時間及資源下做出決定，決策品質因而受到影響。 |
| 危機的形成具有**階段性** | 分為舒緩、準備、回應、復原等四階段。 |
| **反覆性** | 危機是動態、持續的過程，並非一發生立即結束。 |
| **多樣性** | 危機須由多個部門共同解決。 |
| **無預警性**及危機的感受**因人而異** | 危機通常沒有事前徵兆，即使有也容易被忽略；每個人對危機的感受都不一樣。 |
| **雙面效果性** | 危機及轉機，負面效果是指危機會威脅到組織的生存或目標；正面效果是指危機會促進組織學習，並更能適應外在環境。 |

※**不可逆轉性** ex.核災發生不可能回復狀態

* **災難**或**災害**：突然而至的大災禍，是問題的潛伏、紓緩、準備期，問題未妥適處理或紓解所造成的後果。

問題

衝突

危機

災害

轉機

<105地四>

* **風險**：潛在影響組織之事件及發生之可能性與嚴重程度

風險=災害x災害發生機率<103原四>

1. 危機管理的活動

|  |  |
| --- | --- |
| **爆發前** | 1. **危機感應系統** 2. **危機計畫系統**：<106原五>   ①增進危機處理專業知識 ②指揮官的理想人格特質  ③促使機關決策者對危機相關事宜保持高度關切   1. **草擬危機處理劇本**：<108身五>   ①危機管理的作業程序 ②影響危機的關鍵因素  ③完整的危機發展過程   1. **危機訓練系統** |
| **爆發時** | 1. 設置**危機指揮中心**：包含機關首長(指揮官)和相關幕僚、危機處理小組與危機管理專家<106初> 2. 危機情境監測系統 3. 危機資源管理系統 |
| **爆發後** | 1. 成立評估系統進行評估 2. 加速復原工作的進行 3. 從教訓中學習與危機管理計畫的再推動 |

1. 美國聯邦危機管理局FEMA**整合危機管理系統四大階段** 紓備回復

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 爆發前  (潛伏期) | **紓緩(減災)**  保護、限制、控制 | **規劃**足以減輕災難損害的各種因應措施(減災策略制定)。   1. 結構性：推動興建水壩防洪計畫、改善鎮暴裝備及技術 2. 非結構性：研擬房屋建築法規增強抗震能力、訂定災難保險給付規則(推動巨災保險?)、規劃土地使用規則、改革獎勵及處罰性稅制誘因 |
| 爆發前  (爆發期) | **準備(整備)**  計畫、警告、訓練 | 主要是在**發展**因應危機的運作能力  ①危機運作計畫 ②危機**警報**系統(發布颱風警報)  ③危機資訊溝通網路 ④資源管理計畫  ⑤緊急事件處理**中心** ⑥緊急事件處理人員訓練計畫及模擬 |
| 爆發中  (擴散期) | **回應(應變)**  救災、中心、再防 | 強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應採取的**行動**  ①醫療救援系統 ②緊急事件處理中心運作 ③救災及撤離計畫  ④災民**收容** ⑤第二波災難發生可能性預防措施 |
| 爆發後  (解決期) | **回復(復原)**  重建、信任、聲譽 | 1. 短程回復(修復性復原)：**重建**基本民生支援系統 ex.水源、電力恢復至最起碼的運轉程度 2. 長期回復(轉型性復原)：重建交通運輸系統、疾病衛生控制等。 |

<104原三、106普、107地四、107高、108+109地五、110身五>

1. FEMA危機管理四發展

潛伏 > 爆發 > 延續 > 善後

1. 康佛特Comfort危機管理三應變

變遷 > 持續 > 整合

1. 米卓夫Mitroff危機管理五動態 <99地四、104國五、106原四>

訊息偵測>準備與預防>損害控制及處理>進行復原工作>修正及學習

1. 危機管理**策略思維的基本假定**  <99普>

①生存至上 ②功利意識 ③理性選擇 ④憂患意識

1. 危機溝通策略及技巧 <101地四、108地三>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **危機爆發前** | **危機發生時** | **危機發生後** |
| 1. 分享與強調願景 2. 建立互信組織文化 3. 善用走動式管理 4. 暢通資訊流通管理 5. 開誠布公溝通風格 6. 減少組織層級 7. 建立危機預警機制 | 1. 媒體的溝通策略 2. 成立危機應變小組： 3. 成立對外發言人 4. 成立24小時熱線 5. 設置新聞專責人員 6. 適時召開記者會 7. 內部危機訊息傳遞，建立完整通報系統 | 1. 信心重建 2. 召開有效檢討會議 3. 經驗知識化分享 4. 公布後續改善措施 |

1. 公部門危機管理所**面臨的課題** <104原三>
2. 政府組織受到科層結構的限制，缺乏彈性授權
3. 公部門「本位主義」作祟
4. 「依法行政」限制公務人員的思維
5. 民意機構容易假借監督之名，使危機管理工作泛政治化
6. 危機超出標準作業流程，無法即時因應。
7. 環境不確定性的限制
8. 決策者認知的限制
9. 組織的限制
10. 資源的限制
11. 民眾配合的限制

《災害防救法》

1. 中央、直轄市縣(市)、鄉(鎮市)三層級體系，各層級平時設立災害防救會報，災害發生時成立災害應變中心
2. 明訂各類災害防救工作的主管機關「**單一災害防救模式**」<103普>
3. 將民防團隊、後備軍人、國軍納入應變體系

|  |  |
| --- | --- |
| §2 | 本法專用名詞，定義如下：   1. 災害：指下列災難所造成之禍害：    1. 風災、水災、震災(含土壤液化)、旱災、寒害、土石流災害、火山災害等天然災害。    2. 火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等災害。 2. 災害防救：指災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施。 3. 災害防救計畫：指災害防救基本計畫、災害防救業務計畫及地區災害防救計畫。 4. 災害防救基本計畫：指由中央災害防救會報核定之全國性災害防救計畫。 5. 災害防救業務計畫：指由中央災害防救業務主管機關及公共事業就其掌理業務或事務擬訂之災害防救計畫。 6. 地區災害防救計畫：指由直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救會報核定之直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)災害防救計畫。 |
| §3  中央災害防救業務主管機關與權責 | 1. 各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關： 2. 風災、震災(含土壤液化)、火災、爆炸、火山災害：**內政部**。 3. 水災、旱災、礦災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：**經濟部**。<107地四> 4. 寒害、土石流災害、森林火災、動植物疫災：行政院**農業委員會**。<108升> 5. 空難、海難、陸上交通事故：**交通部**。 6. 毒性化學物質災害、懸浮微粒物質災害：行政院環境保護署。 7. 生物病原災害：衛生福利部。 8. 輻射災害：行政院原子能委員會。 9. 其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。 10. 前項**中央災害防救業務主管機關**就其主管災害防救業務之權責如下： 11. 中央及直轄市、縣(市)政府與公共事業執行災害防救工作等相關事項之指揮、督導及協調。 12. 災害防救業務計畫訂定與修正之研擬及執行。 13. 災害防救工作之支援、處理。 14. 非屬地方行政轄區之災害防救相關業務之執行、協調，及違反本法案件之處理。 15. 災害區域涉及海域、跨越二以上直轄市、縣(市)行政區，或災情重大且直轄市、縣(市)政府無法因應時之協調及處理。 |
| §4 主管機關 | 在中央為**內政部**；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。<104原四、106地五、109初> |
| §6  **中央災害防救會報** | 行政院設**中央災害防救會報**，其任務如下：<108身四>  一、決定災害防救之基本方針。  二、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。  三、核定重要災害防救政策及措施。  四、核定全國緊急災害之應變措施。  五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。  六、督導、推動災後復原重建措施。  七、指定本法或其他法律未規定之其他災害及其中央災害防救業務主管機關。  八、其他依法令規定事項。 |
| §7 | 1. **中央災害防救會報**置**召集人**、副召集人各一人，分別由**行政院院長**、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、秘書長、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。<109身四、110退四、110地三、110高> 2. 為執行中央災害防救會報核定之災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，行政院設**中央災害防救委員會**，置**主任委員**一人，由行政院副院長兼任，並設行政院災害防救辦公室，置專職人員，處理有關業務；其組織由行政院定之。 3. 行政院災害防救專家諮詢委員會、國家災害防救科技中心提供中央災害防救會報及中央災害防救委員會，有關災害防救工作之相關諮詢，加速災害防救科技研發及落實，強化災害防救政策及措施。 4. 為有效整合運用救災資源，中央災害防救委員會設行政院國家搜救指揮中心，統籌、調度國內各搜救單位資源，執行災害事故之人員搜救及緊急救護之運送任務。 5. 內政部消防署執行災害防救業務。 6. 中央災害防救業務主管機關執行災害資源統籌、資訊彙整與防救業務，並應協同相關機關執行全民防災預防教育。 |
| §8  **直轄市**、**縣 (市)** **災害防救會報** | 直轄市、縣 (市) 政府設**直轄市**、**縣 (市)** **災害防救會報**，其任務如下：  一、**核定**各該直轄市、縣 (市) 地區災害防救計畫。  二、**核定**重要災害防救措施及對策。  三、**核定**轄區內災害之緊急應變措施。  四、**督導、考核**轄區內災害防救相關事項。  五、其他依法令規定事項。 |
| §9 | 1. **直轄市、縣(市)災害防救會**報置召集人一人、副召集人一人或二人，分別由直轄市、縣(市)政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣(市)長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。<108初> 2. 直轄市、縣(市)**災害防救辦公室**執行直轄市、縣(市)災害防救會報事務；其組織由直轄市、縣(市)政府定之。 3. 直轄市、縣(市)災害防救專家諮詢委員會提供直轄市、縣(市)災害防救會報災害防救工作之相關諮詢。 |
| §10  **鄉(鎮、市)災害防救會報** | 鄉(鎮、市)公所設**鄉(鎮、市)災害防救會報**，其任務如下：<110原五>   1. **核定**各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫。 2. **核定**重要災害防救措施及對策。 3. **推動**疏散收容安置、災情通報、災後緊急搶通、環境清理等災害緊急應變及整備措施。 4. **推動**社區災害防救事宜。 5. 其他依法令規定事項。 |
| §11 | 1. **鄉(鎮、市)災害防救會**報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉(鎮、市)長擔任；副召集人由鄉(鎮、市)公所主任秘書或秘書擔任；委員由鄉(鎮、市)長就各該鄉(鎮、市)地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。 2. 鄉(鎮、市)**災害防救辦公室**執行鄉(鎮、市)災害防救會報事務；其組織由鄉(鎮、市)公所定之。 3. **區**得比照前條及前二項規定，成立**災害防救會報**及**災害防救辦公室**。 |
| §13 | 1. 重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應視災害之規模、性質、災情、影響層面及緊急應變措施等狀況，決定**中央災害應變中心**開設時機及其分級，應於成立後，立即報告中央災害防救會報召集人，並由召集人指定指揮官。<109普、110國五> 2. 前項中央災害應變中心得視災情研判情況或聯繫需要，於地方災害應變中心或適當地點成立前進協調所，整合救災資源，協助地方政府執行救災事宜。 |
| §16 | 內政部災害防救署特種搜救隊及訓練中心、直轄市、縣(市)政府搜救組織處理重大災害搶救等應變事宜。 |
| §17 | 1. 災害防救基本計畫由中央災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣(市)政府據以辦理災害防救事項。 2. 前項災害防救基本計畫應定期檢討，必要時得隨時為之。 3. 行政院每年應將災害防救白皮書送交立法院。 |
| §22  <110初> | 1. 為減少災害發生或防止災害擴大，**各級政府平時應**依權責**實施**下列**減災事項**：    * 1. 災害防救計畫之擬訂、經費編列、執行及檢討。      2. 災害防救教育、訓練及觀念宣導。      3. 災害防救科技之研發或應用。      4. 治山、防洪及其他國土保全。      5. 老舊建築物、重要公共建築物與災害防救設施、設備之檢查、補強、及都市災害防救機能之改善。      6. 災害防救上必要之氣象、地質、水文與其他相關資料之觀測、蒐集、分析及建置。      7. 災害潛勢、危險度、境況模擬與風險評估之調查分析，及適時公布其結果。      8. 地方政府及公共事業有關災害防救相互支援協定之訂定。      9. 災害防救團體、災害防救志願組織之促進、輔導、協助及獎勵。      10. 災害保險之規劃及推動。   十一、有關弱勢族群災害防救援助必要事項。  十二、災害防救資訊網路之建立、交流及國際合作。  十三、其他減災相關事項。   1. 前項所定減災事項，各級政府應依權責列入各該災害防救計畫。 2. 公共事業應依其災害防救業務計畫，實施有關減災事項。 3. 第一項第七款有關災害潛勢之公開資料種類、區域、作業程序及其他相關事項之辦法，由各中央災害防救業務主管機關定之。 |
| §24 | 1. **公共事業**應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。 2. 中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。 |
| §30 | 1. 民眾發現災害或有發生災害之虞時，應即主動通報消防或警察單位、**村(里)長**或村(里)幹事。<108地四> 2. 前項之受理單位或人員接受災情通報後，應迅速採取必要之措施。 3. 各級政府及公共事業發現、獲知災害或有發生災害之虞時，應主動蒐集、傳達相關災情並迅速採取必要之處置。 |
| §34 | 1. 鄉(鎮、市)公所無法因應災害處理時，縣(市)政府應主動派員協助，或依鄉(鎮、市)公所之請求，指派協調人員提供支援協助。 2. 直轄市、縣(市)政府無法因應災害處理時，該災害之中央災害防救業務主管機關應主動派員協助，或依直轄市、縣(市)政府之請求，指派協調人員提供支援協助。 3. 前二項**支援協助項目及程序**，分由各中央災害防救業務主管機關、縣(市)政府定之。 4. 直轄市、縣(市)政府及中央災害防救業務主管機關，無法因應災害處理時，得申請國軍支援。但發生重大災害時，國軍部隊應主動協助災害防救。 5. 國防部得依前項災害防救需要，運用應召之後備軍人支援災害防救。 6. 第四項有關申請國軍支援或國軍主動協助救災之程序、預置兵力及派遣、指揮調度、協調聯絡、教育訓練、救災出勤時限及其他相關事項之辦法，由國防部會同內政部定之。 |
| §48 | 災害救助種類及標準，由各中央災害防救業務主管機關會商直轄市、縣(市)政府統一訂定之。 |

* **餘裕的原則**：透過餘裕或是備用的元件以提高系統的可靠性，寧可資源與人力多做準備以避免臨時突發情況。以備不時之需→防止中央災害應變中心無法運作時，至少還有其他地點的應變中心可以運作。<110身四>

美國危機管理模式發展

美國的**聯邦危機管理總署FEMA**於2001年911恐攻事件新成立，隸屬國土安全部。<104普>

階段一 全盤型緊急管理

階段二 災害防禦與災害復原社區管理

階段三 永續發展和永續危險減輕

階段四 無懈可擊的發展

階段五 **全盤型弱點管理**(當前防救思維)：美國911事件後，取代無懈可擊發展概念。<100身四、103地四>

6-3行政績效

☆策略管理

* 強調**長期**、整體目標的達成，著重在達成目標的可測量性，特別著重組織與其外環境之間的關係，涉及組織的存在原因與未來目標的達成。
* 策略管理是整個組織流程，從規劃到執行到評析的全面性管理。
* 策略規劃是策略管理其中的一個階段程序。<109初>

1. **策略管理的基礎**，依層次高低排列： <108地四>
2. 願景Vision
3. 使命Mission
4. 目標Goal
5. 目的Objective
6. Khalil(2002)認為，策略管理是一項包含三個重要且彼此相互連結之過程。
7. **策略規劃**：遠景的設立和策略的制度系統化。

* **策略地圖**屬於策略規劃的工具之一，為達成特定價值主張之行動方針路徑圖，要能夠訴說「策略的故事」， 並且清楚的說明策略的因果關係。<104高>

1. **策略執行**：分配所需從事行動，以及指派功能單位完成營運活動和策略專案所需的責任。
2. **策略評估**：績效衡量、回饋機制、持續改善和組織學習過程。此要素是在於策略與修正計畫間細微的區別。
3. **策略管理的過程**：

確認組織目前的使命、目標與策略→內部與外部環境分析(SWOT)→制定策略→執行次略→調適與評估成果 <97地三>

|  |  |
| --- | --- |
| **策略管理** | **策略規劃** |
| 重視長期的管理方針 | 以長期為規劃基礎 |
| 重視**結果** | 強調最適決策的產出 |
| 設定明確的績效 | 設定目標+擬定策略或計劃 |
| 私部門率先採用 | 觀念源自私部門 |

<107地四、110身四>

1. **策略規劃之正面效益**： <109高>
2. **提供策略性的發展方向**：策略管理集中於組織本身的能力與外部環境，對於組織未來的發展願景提供策略性的前瞻思考。
3. **指導資源優先順序使用的排列**：資源不足一直是任何組織必須面對的問題，策略管理是在資源有限的狀況下，依據策略性議題的優先順序加以設計的活動，有助於我們排列資源使用的優先順序。
4. **設定卓越標準**：策略管理是為組織的未來設計一套願景與共同的價值信仰，可以為組織的運作設定卓越的標準，提供組織發展之方向。
5. **對抗環境的不確定性與變遷性**：策略管理非常重視組織外部環境特性的分析，並且根據該特性研擬務實的策略，此有助於組織對抗外在環境的不確定性與變遷性。
6. **提供控制與評估的客觀基礎**：策略管理通常都有設置策略執行的議程、行動計畫、控制機制與評估研究，此皆有助於檢視策略是否實現與是否需要修正。

目標管理MBO

=「參與管理」=「整體管理」

1954年**彼得‧杜拉克(Drucker**在著作《**管理實務**》一書中所提出

1. 特色：
2. 一套整體、有系統的管理過程
3. 兼顧組織與個人目標
4. 具備成果或目標導向
5. 重視**成員參與**
6. 對人性看法Y理論
7. 強調成員的自我評鑑
8. 實施步驟：
   1. **目標設定**：

由上司提供結構、指定範圍→部屬在結構範圍內主動設定他們的目標

* 1. **部屬參與**：上下階層彼此討論獲致協議
  2. **執行**
  3. **成果評估及回饋**：由部屬檢討執行情形→以完成組織總目標

1. 目標管理過程四階段(版本一)

目標設定→行動計畫→自我控制→定期考核

1. **戴明循環**(Deming wheel)=**PDCA循環**(版本二)

計畫Plan→執行Do→檢查Check→檢討與改進Action

1. 實施建議作法： <109地三>
2. 高層主管的支持與投入將是影響成敗的關鍵。
3. 支持性組織氣候之建立。
4. 目標的設定應兼顧量化與質化的目標。
5. 目標的設定應整合短期目標與長期計畫。
6. 目標管理應融入共同願景。
7. 應採用多元的管理方法。

SMART理論

由**彼得·杜拉克Peter Drucker**於1954年提出，《彼得‧杜拉克的管理聖經》裡建議主管在設定目標時，應該把握下列5個原則： <110身四、109身三>

1. 明確的目標(**S**pecific)

2. 可衡量、測量的(**M**easurable)

3. 可達成的(**A**ttainable)

4. 和組織、策略相關的(**R**elevant)

5. 截止日期、時限性(**T**ime-based/bound)

全面品質管理TQM

1. 基本概念<107地特>
2. **顧客導向**
3. **事先預防**

全面品質管理重視事前預防，而非事後檢測，因此，全面品質管理強調每一次、第一次就把事情做對，以事先預防為前提，不以事後補救來彌補。

1. **全面參與**

全面品質管理強調品質不單僅是品管部門的責任，而是需要組織成員及部門全面參與品質的改進與提昇，全員都負有品管的責任。

1. **教育訓練**

教育訓練是採用人事心理學的觀點，強調在組織中要發展個人潛能，重視員工的在職進修與訓練。

1. **持續改進**

為掌握顧客長期的需求，對於產品必須不斷地創新求變，推陳出新，才能獲得顧客的欣賞與符合顧客的期待。

1. **事實管理**

掌握社會脈動是全面品質管理的特徵，因此，組織對於品質的改進，必須隨時掌控最新及可靠的訊息和資料，才能持續滿足顧客的需求。

1. **品質承諾**

強調品質文化的建立，組織系統中的所有人員均應對品質有所意識，由上而下對品質有所承諾，而在系統中形成品質的文化。

1. **推動TQM的原則**

**張潤書教授**

1. 行政機關的服務品質係由民眾所定義
2. 機關首長的支持與領導
3. 妥善策略規劃
4. 全面品質管理的推行必須**重視團隊合作**，而非個人表現
5. 強調**事先預防**而非事後檢測的觀念
6. 機關上下整體的承諾
7. 持續的努力
8. **TQM四大絕對原則**-P.Crosby提出，強調「零缺點」
9. 品質的定義為符合需求
10. 確保品質系統之中心功能是預防
11. 品質之標準為零缺點
12. 品質之評估是確保符合需求必須付出代價

管理技術與排程模式

|  |  |
| --- | --- |
| **計畫評核術** (PERT)  **要徑法** (CPM) | 均為**網狀圖**或流程圖，以控制工作進度，非為決策技術。  **計畫評核術** PERT為1958年美國海軍發展北極星飛彈計畫所設計，以網狀作業圖表示計畫進度與每一作業間之關係。  **要徑法**為美國杜邦公司提出，主要功能在減低成本，掌握計畫進度。 |
| **評鑑中心法**  (Assessment center method) | 是一套行為評鑑技術，其包含多種評鑑工具、多重向度、多重方法、多位受評者、多位評量者，利用團體決議討論方式，考評受評者的表現，並將受評者成績結果回饋給受評者，以作為**甄選、升遷或訓練**的參考。 |

生產力衡量指標

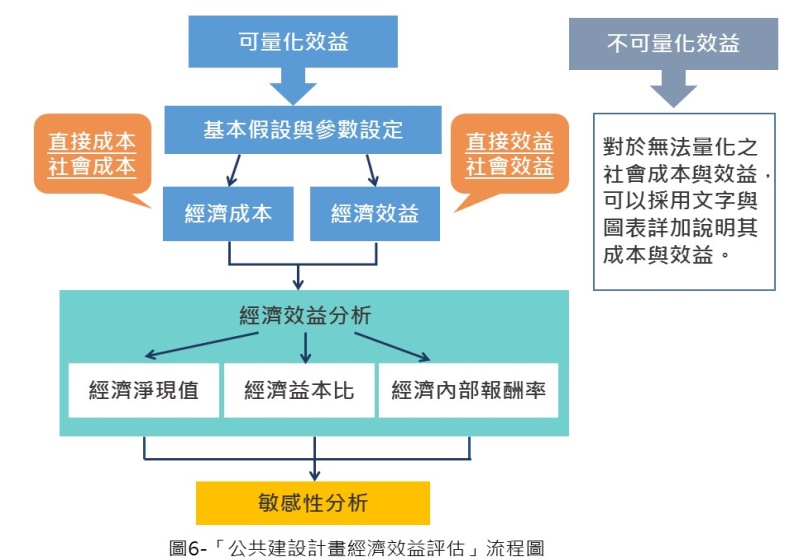
生產力衡量的重要性是能提供計畫分析、資源編制、目標設定所需之有用及可靠的資訊，但惟在生產力程度的相互比較後，其數據才能呈現重大意義。

生產力衡量的正面功能有：<105+108初>

1. 確定管理目標
2. 促進預算合理
3. 刺激成本降低
4. 允許作業控制
5. 提昇成員激勵
6. 改進責任歸屬

成本效益/效能分析的比較

|  |  |
| --- | --- |
| **成本效益分析CBA**  (cost-benefit analysis) | **成本效能分析CEA**  (cost-effectiveness analysis) |
| 針對政策運作的全部投入與產出，用數量方法轉換成貨幣成本和利益計算，得出政策的淨利益。 | 彌補政策產出利益無法用市場幣值表達的情況。計算達成相同目標的單位成本或相同單位成本達成目標的效能程度。 |
| 重視經濟理性 | 重視技術理性 |
| 成本及效益皆以貨幣化衡量(但不易) | 成本以貨幣衡量；效益以價值衡量 |
| 1. 從多元利益關係人角度認定政策衝擊 2. 對風險與不確定性的評估：利用**敏感度分析**，衡量影響成本與利益變動因素之敏感度。 3. 將時間與風險予以折現化(**折現率**)：將方案未來的效益與成本折算成現值，貼現率高低與現值大小成反比→低貼現率有利長期投資<102薦> 4. 選擇最有效率之方案，**益本比大於一**<103身三、110初> 5. 適合處理變動成本與變動效果的政策問題 | 適合處理固定成本與固定效果的政策問題 |

<110原五、111身三>

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 政策問題 | 理性 | 目的 | **計算成本** | **計算效益** | 操作 | 分析 | 計算方式 |
| **成本效益分析CBA** | 變動 | 經濟  理性 | 以最小的成本求取最大淨社會效益 | 貨幣 | 貨幣 | 難 | 考量市場機制、機會成本 | 總效益÷總成本＝政策的淨效益  益本比需**大於**1  (有效率) |
| **成本效能分析CEA** | 固定 | 技術  理性 | 從許多替代方案中，抉擇最適計畫 | 貨幣 | 價值 | 易 | 外在與無形的效能 |  |

行政授權的限制

主管採取行政授權時，最應保留或不宜授權的工作

＊**張金鑑**認為：

1. 決定機關目標與政策
2. 決定機關的行政計畫
3. 核定工作成果
4. 幹部培養與鼓勵
5. 對部屬有計畫接觸
6. 對工作人員的**考核與獎懲**

＊**尤瑞斯Uris**認為：

1. 懲戒權力
2. 維持士氣
3. 全部控制
4. 棘手事情
5. 過分技術的事
6. 信賴的職務
7. 秘密的職務

工作簡化

1. 程序：

訂定計畫→完成準備工作→實施→評估

1. 實施步驟：

選擇需要改進的工作項目→調查與紀錄工作內容→分析工作內容→研擬改進方案→正式實施方案

1. 功用：
2. **增加工作量**與**提高工作品質**
3. 符合工作進度的要求
4. **節省人力**、節省時間、節省經費以及**減少浪費**情事
5. 使工作方法更趨**合理**，**減少意外事故**發生
6. 建立**標準**的工作方法與**程序**
7. 利用**工作簡化技術**做為在職訓練的工具
8. 利於安排工作計畫及利於**控制工作計畫**
9. **激勵**工作人員的士氣

顧客滿意經營五大原則

1. 傾聽、瞭解與反映顧客需求。
2. 明確界定卓越服務的標準。
3. 設定績效衡量指標，作為檢討顧客滿意的參考。
4. 訓練與授權員工，賦予更多的自主權與自主能力
5. 建立獎賞制度。 <110身四>

Ch7 行政倫理

7-1行政責任

☆行政責任大辯論

|  |  |
| --- | --- |
| **內部控制**  **費德瑞區Friedrich** | **外部控制**  **范納Finer** |
| 靠**個人主觀道德** | 透過**倫理立法** |
| 行政是政府的核心。 | 曾言：「民眾可能不智，但不會不非。」 |
| 認為行政責任的實踐不應只是外部制度的驅使，還須依賴兩點：   1. 技術知識 2. 百姓感受 | 藉由外部的政治運作與制度設計，以有效強化管理上的控制與強化績效評估。 |
| 對民主政府之施政所提出的主張：   1. 人民是國家的主人翁 2. 必須建立一定的制度使民意得以表達並運用其權威 3. 人民和民意機關有權監督政府官員促使其遵守法律   主張應縮小行政人員的裁量權，遵守依法行政。 |
| 行政人員應具備相當程度的專業知識與技能，才能使被交付的行政事務(或任務)得以順遂執行。  專業知識與技能、敏銳的察覺能力，均屬於個人內在的行為表徵，而非外顯的行為表現。 |
| 人員甄補機制採**部外制**。 | 人員甄補機制**部內制** |

<105+106普>

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **內部**  **費德瑞區Friedrich** | **外部**  **范納Finer** |
| **正式** | 1. 行政控制 ex:懲處、考績 2. 主計、人事、政風(管理監督) 3. 調查委員會 ex:廉政委員會 | 1. 議會控制 2. 司法控制 3. 行政監察員(監察) 4. 選舉 |
| **非正式** | 1. 專業倫理 2. 弊端舉發 3. 代表性組織(多元公共利益) | 1. 媒體 2. 資訊自由 3. 公民參與 |

<110高、110普>

★三元責任論和監督策略

1. **三元責任論**

**哈蒙Harmon**綜合了范納Finer(主張外控)和傅德瑞區Friedrich(主張內控)的論述，提出政治責任、專業責任、個人責任的「三元責任觀」(對行政權力的控制)：

|  |  |
| --- | --- |
| **個人責任**  (內部控制) | 「重視行為者內在」的看法，強調負責的行動是行為者個人意志的實踐。  ─**哈蒙 Harmon**： 一個有義務感的公務人員，當其不慎違法失職，愧疚之情是來自其內心自我責備=「**受煎熬的靈魂**(tortured soul)」。   1. **自我反省的能力( the self-reflexivity ) :**   一位公務人員，除守法外，亦應秉持個人之道德執著與知識專業，設身處地與去幫助他人解決問題。   1. **人與人之間的交互主觀性( intersubjectivity ) :**   即培養個人人格之社會性格，彼此相互尊重與瞭解，共同營造一個不分彼此之社會。※避免成為沙特 Sartre所形容的「唯我主義之沙洲」(the reef of solipsism)。 |
| **專業責任**  (外部控制) | 以「新公共行政」和「黑堡宣言」最具代表性。  ─**費德瑞區 Friedrich**：一位外行的政治人物擬對日益專精的行政業務作到嚴密控制，無異是緣木求魚，是以倒不如讓其發揮主觀責任，向其技術知識和大眾輿論 負責，來得符合實情。  **─莫雪 Mosher**：現代國家已步上專業化國家，是以應讓行政人員預留更多彈性空間、發揮其專業長才，而不是削足適履地讓其行政專業侷限在政治主人的命令之下作出各種被動的因應。  專業責任的落實須體現**黑堡宣言四大主張**：   1. 行政人員應成為具有自我意識的「公共利益受託者」。 2. 行政組織是具有特定能力提供特定社會功能以達成公共利益的寶庫。 3. 公共行政應成為憲政秩序下的「正當參與者」。 4. 公共行政的權威實繫於行政過程中能夠涵蓋不同的利益，促進公共利益的實現。 |
| **政治責任**  (外部控制) | 又稱「**科層責任**」，強調政治責任的觀點是「傳統行政學」的見解   ─**傳統行政學者**如威爾遜 、韋伯、賽蒙，以**政治行政二分論**為基礎。   1. 權責能夠明確地劃分 2. 嚴格的層級服從關係(科層性) 3. **有限的控制幅度** 4. 鼓勵部屬對組織目標和上級長官忠誠產生認同 5. 厲行正式的紀律體系 6. 重視財務和員工績效的內部稽核 7. 國會的監督 8. **預算的控制** |

1. **監督策略**

根據**范納 Finer**的說法，須有適當的策略之推動上述這些責任要實踐，可採取厲行管理、政治、司法和相關的監督策略：

|  |  |
| --- | --- |
| **管理監督** | 1. 此為傳統的途徑，其目的在達成以下原則：   **效率**原則； **效能**原則； **經濟**原則。   1. 強調： 2. 權力責任明確界定 3. 嚴格服從的必要性 4. **有限的控制幅度** 5. 鼓勵部屬忠於組織與主管 6. 仰賴正式的紀律制度 7. 內部的稽核 <108退三> |
| **政治監督** | 1. 從外在環境中課責行政機關的機制。 2. 方法： 3. 一般立法監督 4. **預算控制** 5. 職務輪調 6. 代表性與大眾參與 7. 公開化 8. **陽光法案措施** Ex.美國資訊自由法 <109普> 9. 防止利益衝突的制度 10. 平等就業的機會<108退三> |
| **司法監督** | 1. 法院相當重視民眾之憲政權利的保障，以免被行政機關肆意迫害 2. 也要求行政機關應對被害人民有所補償 3. 司法機關可確保行政機關依法行政，並對違法失職的公務人員行使**懲戒處分**   →**羅爾  Rohr**符合司法監督的精神 |

公共行政三研究途徑

**吳瓊恩**教授

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **管理途徑** | **政治途徑** | **文化途徑** |
| 背景 | 政治-行政二分 | 政治行政二分受挑戰  源自羅斯福**新政** | 重視主體面文化研究 |
| 主要人物 | 威爾遜、懷特、泰勒 | 歐斯洞、瓦爾多、熊彼得 | 席恩、聖吉、丹哈特 |
| 主要論點 | 科學原則：  強調效率、效能、經濟  忽略人性→層級結構組織 | 回應性  責任性(為民負責)  代表性  →「政治多元論」 | 文化  心靈轉變  超越理性的管理  尋求組織的基本轉變 |
| 組織結構 | **韋伯官僚型模** | **代表性官僚組織** | **平坦式的管理層級**  工作性質改變  政策規章變少  組織分權、責任、自主性加強 |
| 人性觀點 | 人為機器附屬品 |  | 高級的靈性  整全的人The whole person |
| 方法論基礎 | 牛頓物理典籍  經驗的**科學研究** | **公共選擇理論** | **全觀性觀點**、Z理論組織 |

<108初>

公共服務人員應扮演治理的積極參與者

1. 具備整合各方勢力的能耐
2. 不但要執行政策，還應該闡明政策的價值
3. 倡導公共生活的理念(扮演教育公民的角色)
4. 將抽象的政策理念轉化為具體施政計畫的能力<104地四>
5. 具備系統性的決策思維能力

四種課責型態

梁瑞克Romzek和英格拉漢Ingraham

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **層級式課責(行政)** | 上級/下屬 | 效率 | 遵守組織的裁量 |
| **法律式課責(司法)** | 立法者/執法者  委託人/代理人 | 法律規費 | 服從於外部命令 |
| **專業式課責** | 外行/專家 | 專業 | 區分個人判斷與專業 |
| **政治式課責** | 選民/民代 | 回應性 | 回應關鍵的外部利害關係人 |

<106地四>

7-2行政倫理

1. 背景
2. 行政權的擴大：為了防止行政人員有違法亂紀之情事
3. 行政倫理受**新公共行政NPA**提倡公共性的價值與**黑堡宣言**的影響，並已成為當今判別行政運作好壞的標準。
4. 受**後行為主義**(第二代行為主義)

※行為主義(1930~1960)，強調價值中立與事實取向，與行政倫理的價值判斷截然不同。

1. 內涵

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **防制性行政倫理**  (消極性的倫理作為) | 1. 公共服務的道德標準與行為操守，是一種禁制性的行為規範，主要在矯治負面的不倫理行為。 2. 探討如何防杜公務員貪汙、賄賂、濫權、瀆職、竊盜詐欺等行為。 | EX：**旋轉門條款**、**公務人員行政中立法**等法規範，廉政、政風、監察制度之建置…… |
| **促進性行政倫理**  (積極性的倫理作為) | 1. 由於受到兩次新公共行政研會的倡導，行政倫理的內涵逐漸與社會正義、多元利益、公民參與、政治回應及專業精神等理念相契合，行政倫理的內涵不再侷限於負面不法行為之禁止，逐漸擴及至正面思維的價值提倡。 2. 焦點於公平正義、道德、良善、慈悲與關懷、公益等多元憲政價值的思考、反省與實踐。 | EX：權益平等促進行動、**弊端揭發**…… |

<106初、110原四>

全鍾燮(J.S.Jun)促進行政倫理責任策略

**全鍾燮J. S. Jun**認為若要促進行政人員倫理責任，倚賴對不法行為的控制或懲處以及向首長報告等方式，並不能得到事半功倍的效果。

在日常公務中，行政人員本身能實踐對於民主政治的價值，如公開、平等、參與、正義、自由等觀念，並以大眾為先，組織次之，來達成公共利益的考量，則可提昇行政倫理。

1. 厲行**管理、政治、司法**和相關**監督**
2. 建構**行政倫理守則**
3. 設置**調查委員會**
4. **培養批判意識**與舉發弊端

<93地>

羅威(Lowi)的政治鐵三角理論

**羅威  Lowi**所提出，在**多元主義**運作之下最大的特徵，是由「行政機關」、「利益團體」、「國會委員會」所形成的**「鐵三角**(Iron Triangles)**」**，並在政策制定上表現以下特點：<110原五>

1. 採用**漸進主義：**決策者只作現行政策小幅度的改變，而不會廣泛找尋最佳解答。
2. **集體決策的複雜性：**達爾 Dahl 認為，社會福利的極大化是無用單一形式來表達，而是只有透過「投票」、「協商」獲得。

※雖然此種方式有其缺憾，但這也是唯一解決問題的方式及必須的途徑。

1. **黨派間相互調適：**在社會中尚難對一種議題存有共識，許多決策也是以斷續性的方式進行，因此採用黨派間的調適來獲致社會的共識。

利益團體遊說國會議員通過相關法案，國會議員為連任也會討好利益團體爭取資源及選票，行政部門則儘量配合國會議員擬定相關政策和財政補助、以俾確保預算。由鐵三角所形成**封閉決策圈**，壟斷各項政策領域、相互交換利益以保持彼此權力基礎的結構宛如「地下政府」(subgovernment)，行政部門在此結構中成為「被俘機構」(captive agency)，而對美國自由**民主體制**造成**嚴重傷害**。

* **統合主義**：政府、資方雇主、工會勞工
* **三角聯盟**： 政府、國外資本家、國內資本家

<108普+109地五>

《公務員廉政倫理規範》

**法務部**廉政署<110身五>

|  |
| --- |
| 二、本規範用詞，定義如下：   1. 公務員：指適用公務員服務法之人員。 2. 與其職務有利害關係：指個人、法人、團體或其他單位與本機關(構)或其所屬機關(構)間，具有下列情形之一者：    1. 業務往來、指揮監督或費用補(獎)助等關係。    2. 正在尋求、進行或已訂立承攬、買賣或其他契約關係。    3. 其他因本機關(構)業務之決定、執行或不執行，將遭受有利或不利之影響。 3. **正常社交禮俗標準**：指一般人社交往來，市價不超過新臺幣**3千元**者。但同一年度來自同一來源受贈財物以新臺幣1萬元為限。<111普> 4. 公務禮儀：指基於公務需要，在國內(外)訪問、接待外賓、推動業務及溝通協調時，依禮貌、慣例或習俗所為之活動。 5. 請託關說：指其內容涉及本機關(構)或所屬機關(構)業務具體事項之決定、執行或不執行，且因該事項之決定、執行或不執行致有違法或不當而影響特定權利義務之虞。 |
| 三、公務員應依法公正執行職務，以公共利益為依歸，不得假借職務上之權力、方法、機會圖本人或第三人不正之利益。 |
| 四、**公務員**不得要求、期約或收受與其職務有利害關係者餽贈財物。但有下列情形之一，且係偶發而無影響特定權利義務之虞時，**得受贈**之：   1. 屬公務禮儀。 2. 長官之獎勵、救助或慰問。<106普> 3. 受贈之財物市價在新臺幣**5百元以下**；或對本機關(構)內多數人為餽贈，其市價總額在新臺幣**1千元以下**。 4. 因訂婚、結婚、生育、喬遷、就職、陞遷異動、退休、辭職、離職及本人、配偶或直系親屬之傷病、死亡受贈之財物，市價不超過**正常社交禮俗標準**。<108退四、110身五、111普> |
| 五、公務員遇有受贈財物情事，應依下列程序處理：   1. 與其職務有利害關係者所為之餽贈，除前點但書規定之情形外，應予拒絕或退還，並簽報其長官及知會政風機構；無法退還時，應於受贈之日起三日內，交政風機構處理。 2. 除親屬或經常交往朋友外，與其無職務上利害關係者所為之餽贈，市價超過正常社交禮俗標準時，應於受贈之日起三日內，簽報其長官，必要時並知會政風機構。   各機關(構)之政風機構應視受贈財物之性質及價值，提出付費收受、歸公、轉贈慈善機構或其他適當建議，簽報機關首長核定後執行。 |
| 六、下列情形推定為**公務員之受贈財物**：  (一)以公務員配偶、直系血親、同財共居家屬之名義收受者。  (二)藉由第三人收受後轉交公務員本人或前款之人者。 |
| 七、公務員**不得參加**與其**職務有利害關係者**之**飲宴應酬**。但有下列情形之一者，不在此限：   1. 因公務禮儀確有必要參加。 2. 因民俗節慶公開舉辦之活動且邀請一般人參加。 3. 屬長官對屬員之獎勵、慰勞。 4. 因訂婚、結婚、生育、喬遷、就職、陞遷異動、退休、辭職、離職等所舉辦之活動，而未超過正常社交禮俗標準。   公務員受邀之飲宴應酬，雖與其無職務上利害關係，而與其身分、職務顯不相宜者，仍應避免。 |
| 八、公務員除因公務需要經報請長官同意，或有其他正當理由者外，**不得涉足不妥當之場所**。  公務員**不得與**其職務有利害關係之相關人員為**不當接觸**。 |
| 九、公務員於視察、調查、出差或參加會議等活動時，不得在茶點及執行公務確有必要之簡便食宿、交通以外接受相關機關(構)飲宴或其他應酬活動。 |
| 十、公務員遇有第七點第一項第一款或第二款情形，應簽報長官核准並知會政風機構後始得參加。 |
| 十一、公務員遇有請託關說時，應於三日內簽報其長官並知會政風機構。 |
| 十二、各機關(構)之政風機構受理受贈財物、飲宴應酬、請託關說或其他涉及廉政倫理事件之知會或通知後，應即登錄建檔。 |
| 十四、公務員**出席演講**、座談、研習及評審(選)等活動，支領鐘點費每小時不得超過新臺幣5千元。  公務員參加前項活動，另有支領稿費者，每千字不得超過新臺幣2千元。  公務員參加第一項活動，如屬與其職務有利害關係者籌辦或邀請，  應先簽報其長官核准及知會政風機構登錄後始得前往。 |
| 十八、本規範所定應由政風機構處理之事項，於未設政風機構者，由兼辦政風業務人員或其首長指定之人員處理。 |
| 十九、公務員違反本規範經查證屬實者，依相關規定懲處；其涉及刑事責任者，移送司法機關辦理。 |

7-3行政裁量

行政裁量(民主行政)倫理原則

**華偉克Warwick**認為一個健全的行政裁量，應考慮以下五個倫理原則：

1. **公共取向**

此項原則所指的是公共利益的實現，也就是盧梭Rousseau主張的局部意見不可以超越公意志(全意志the general will)，應以共善(Common Good)為主。

1. **反省性的選擇**

要求行政人員應深入瞭解政策所處理的性質與底蘊，不可以開始對問題有錯誤的認知，而貽害政策作為。

1. **真誠**

因此必須做到下列三點：

1. 避免說謊
2. 向上級提供相當可信的訊息
3. 尊重他人的觀點和對自己看法的懷疑
4. **程序的尊重**

此為要求行政人應依法辦事，遵守法規和遵守程序。

1. **手段的限制**

行政手段如果使用過當，常會破壞法律的規定、違反人權、形成管制不公、產生身體、精神或社會的傷害，以及對政府的不信任。<106身四>

行政裁量的倫理困境

1. **權威/責任(價值)衝突**：主觀(個人認知)、客觀(不該違法)。主要來自主觀責任與客觀責任之間的衝突，前者為價值認知與行政人員內在期望的不一致，如主管與部屬的觀點差異；後者則指法律要求及組織的層級節制引發的權威性衝突，通常為被要求逾越法律規定，作不合理的服從。
2. **角色衝突**：既是下屬又是長官。亦即從個別單位的組織任務到所處大環境的實際狀況，二者間有時存在不一致的判斷標準。
3. **利益衝突**：個人私利(賄賂)、公共利益。也就是行政人員的私利可能影響到裁量的結果，例如濫用個別的影響力、靠關係、送禮與招待、圖利他人、不當得利、賄賂等等，其衝突程度端視行政人員屈於私利誘惑以致犧牲公共利益的情況而定。

<107地四、106退四>

行使裁量權的理由

公共行政人員(基層公務人員)行使裁量權的理由：

1. 工作情境的複雜性
2. 對個體情境進行判斷(服務對象特殊性)
3. 上級主管無法親臨現場
4. 強化自信並提升民眾的信任度(人員自我實現)

7-4行政文化

行政文化的特質

**白完基**

1. **開發中國家**的行政文化特質：(因特官權家式人才) <105地五>
2. **權威**主義：強調統治與服從關係
3. **家族**主義：將公家社群視為家族型態、易形成公私不分現象
4. **因緣**主義：強調人際間血緣、地緣、學緣等特殊排他關係
5. **形式**主義：理論與實際的嚴重脫節；應該的與事實的之間有一大段距離
6. 墨守法令規章
7. 流行循例故習
8. 有明顯的教條性
9. 對變異有敏感的排斥心理 <106地四>
10. **人情**主義：著重人群紐帶關係，輕忽人際間職務關係
11. **官運**主義：傾向神化式的領導，不重視理性領導
12. **通才**主義：相信世上有傑出人才，常有官大學問大的意識
13. **特權**主義：官職非為一種生涯職業，而是光耀門楣與爭權奪利的工具
14. **已開發國家**的行政文化特質：相公禮貌忠實(相功理冒中實)

<104+106地四、105普>

1. **功績**主義
2. **冒險**主義
3. **理性**主義
4. **事實取向**主義
5. **相對**主義：任何價值都沒有永遠性、不變性與固定性
6. **行政中立**主義
7. 我國行政機關之行政文化問題(政大版本) <105普>

由從業人員帶進各機關行業，因而在行政機關產生重視家族、服從權威及形式主義等文化問題。(偏開發中國家的特質)

7-6行政中立

* **行政中立**：指公務人員在推動政策的過程中，應保持中立立場，遵循依法行政、人民至上、專業倫理三項原則。<102+107初>

1. 應忠實推行政府政策<110地五>
2. 不得對任何團體或個人予以差別待遇
3. 不得利用職務上權利要求他人不參加政黨安排之選舉活動

西方國家的行政中立制度

1. **界定**公務人員之責任、角色、立場
2. **保障**公務員的身分及地位**(工作權)** →永業制
3. **限制政治**活動、**政黨**活動 、參與競選或**選舉**活動

《公務人員行政中立法》

|  |  |
| --- | --- |
| §1 | 1. 為確保公務人員依法行政、執行公正、**政治中立**，並適度規範公務人員參與政治活動，特制定本法。<105地三> 2. 公務人員行政中立之規範，依本法之規定；本法未規定或其他法律另有嚴格規定者，適用其他有關之法律。 |
| §2 | 本法所稱**公務人員**，指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員。 |
| §3 | 公務人員應嚴守行政中立，依據法令執行職務，忠實推行政府政策，服務人民。 |
| §4 | 公務人員應依法公正執行職務，不得對任何團體或個人予以差別待遇。 |
| **§5** | 1. 公務人員得加入政黨或其他政治團體。但**不得兼任**政黨或其他政治團體之職務。<105地三> 2. 公務人員**不得利用職務上之權力**、機會或方法介入黨派紛爭。 3. 公務人員**不得兼任**公職候選人競選辦事處之職務。<110身五> |
| §6<110身五> | 公務人員**不得利用職務上之權力**、機會或方法，使他人加入或不加入政黨或其他政治團體；亦不得要求他人參加或不參加政黨或其他政治團體有關之選舉活動。 |
| §7 | 1. 公務人員**不得於上班或勤務**時間，從事政黨或其他政治團體之活動。但依其業務性質，執行職務之必要行為，不在此限。<105地三、110身五、111身五> 2. 前項所稱上班或勤務時間，指下列時間：    1. 法定上班時間。    2. 因業務狀況彈性調整上班時間。    3. 值班或加班時間。    4. 因公奉派訓練、出差或參加與其職務有關活動之時間。 |
| §8 | 公務人員**不得利用職務上之權力、機會或方法**，為政黨、其他政治團體或擬參選人要求、期約或收受金錢、物品或其他利益之捐助；亦**不得阻止或妨礙他人**為特定政黨、其他政治團體或擬參選人依法募款之活動。<110退四> |
| ★**§9**  <107普+身四+身三、105地三、109+110初> | 1. 公務人員**不得**為支持或反對特定之政黨、其他政治團體或公職候選人，**從事**下列**政治活動或行為**： 2. 動用行政資源編印製、散發、張貼文書、圖畫、其他宣傳品或辦理相關活動。 3. 在辦公場所懸掛、張貼、穿戴或標示特定政黨、其他政治團體或公職候選人之旗幟、徽章或服飾。 4. 主持集會、發起遊行或領導連署活動。<109初、110退四> 5. 在大眾傳播媒體具銜或具名廣告。但公職候選人之配偶及**二親等**以內血親、姻親只具名不具銜者，不在此限。 6. 對職務相關人員或其職務對象表達指示。 7. 公開為公職候選人站台、助講、遊行或拜票。但公職候選人之配偶及**二親等**以內血親、姻親，不在此限。 8. 前項第一款所稱行政資源，指行政上可支配運用之公物、公款、場所、房舍及人力等資源。 9. 第一項第四款及第六款但書之行為，不得涉及與該公務人員職務上有關之事項 |
| §10 | 公務人員對於公職人員之選舉、罷免或公民投票，**不得利用職務上之權力**、機會或方法，要求他人不行使投票權或為一定之行使。 |
| §11  <107高、105地三> | 1. 公務人員**登記為公職候選人**者，自**候選人名單公告之日起**至投票日止，應依規定請事假或休假。<108地五、110身五> 2. 公務人員依前項規定請假時，長官不得拒絕。 |
| §12 | 公務人員於職務上掌管之行政資源，受理或不受理政黨、其他政治團體或公職候選人依法申請之事項，其裁量應秉持公正、公平之立場處理，不得有差別待遇。 |
| §13 | 各機關首長或主管人員於選舉委員會發布選舉公告日起至投票日止之選舉期間，應禁止政黨、公職候選人或其支持者之造訪活動；並應於辦公、活動場所之各出入口明顯處所張貼禁止競選活動之告示。 |
| §14 | 1. 長官不得要求公務人員從事本法禁止之行為。 2. 長官違反前項規定者，公務人員得檢具相關事證向該**長官之上級長官**提出報告，並由上級長官依法處理；未依法處理者，以失職論，公務人員並得向**監察院**檢舉。<110普、107地三> |
| §15 | 1. 公務人員依法享有之權益，不得因拒絕從事本法禁止之行為而遭受不公平對待或不利處分。 2. 公務人員遭受前項之不公平對待或不利處分時，得依公務人員保障法及其他有關法令之規定，請求救濟。 |
| §16 | 公務人員違反本法，應按情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之。 |
| §17 | 下列人員準用本法之規定：   1. **公立學校**校長及公立學校兼任行政職務之教師。 2. 教育人員任用條例公布施行前已進用未納入銓敘之公立學校職員及私立學校改制為公立學校未具任用資格之留用職員。 3. **公立社會教育機構**專業人員及公立學術研究機構兼任行政職務之研究人員。 4. 各級行政機關具軍職身分之人員及各級教育行政主管機關軍訓單位或各級學校之軍訓教官。 5. 各機關及**公立學校**依法聘用、僱用人員。 6. **公營事業**對經營政策負有主要決策責任之人員。 7. 經正式任用為公務人員前，實施學習或訓練人員。 8. 行政法人有給專任人員。 9. 代表政府或公股出任私法人之**董事及監察人**。 |

《公職人員利益衝突迴避法》

|  |  |
| --- | --- |
| §1 | 1. 為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化及不當利益輸送，特制定本法。 2. 公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定。 |
| §2  **公職人員** | 1. 本法所稱**公職人員**，其範圍如下：    1. 總統、副總統。    2. 各級政府機關(構)、公營事業總、分支機構之首長、副首長、幕僚長、副幕僚長與該等職務之人。    3. 政務人員。    4. 各級公立學校、軍警院校、矯正學校校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。    5. 各級民意機關之民意代表。    6. 代表政府或公股出任其出資、捐助之私法人之董事、監察人與該等職務之人。    7. 公法人之董事、監察人、首長、執行長與該等職務之人。    8. 政府捐助之財團法人之董事長、執行長、秘書長與該等職務之人。    9. 法官、檢察官、戰時軍法官、行政執行官、司法事務官及檢察事務官。    10. 各級軍事機關(構)及部隊上校編階以上之主官、副主官。    11. 其他各級政府機關(構)、公營事業機構、各級公立學校、軍警院校、矯正學校及附屬機構辦理工務、建築管理、城鄉計畫、政風、會計、審計、採購業務之主管人員。   十二、其他職務性質特殊，經行政院會同主管府、院核定適用本法之人員。   1. 依法代理執行前項公職人員職務之人員，於執行該職務期間亦屬本法之公職人員。 |
| §3  公職人員之  關係人  <110地四> | 1. 本法所定**公職人員之關係人**，其範圍如下：    1. 公職人員之配偶或共同生活之家屬。    2. 公職人員之**二親等**以內親屬。<108退四、109地四、110身四>    3. 公職人員或其配偶信託財產之**受託人**。但依法辦理強制信託時，不在此限。    4. 公職人員、第一款與第二款所列人員擔任負責人、董事、獨立董事、監察人、經理人或相類似職務之營利事業、非營利之法人及非法人團體。但屬政府或公股指派、遴聘代表或由政府聘任者，不包括之。    5. 經公職人員進用之**機要人員**。    6. 各級民意代表之助理。 2. 前項第六款所稱之助理指各級民意代表之公費助理、其加入助理工會之助理及其他受其指揮監督之助理。 |
| §4 | 1. 本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。 2. **財產上利益**如下：    1. 動產、不動產。    2. 現金、存款、外幣、有價證券。    3. 債權或其他財產上權利。    4. 其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。 3. **非財產上利益**，指有利公職人員或其關係人在第二條第一項所列之機關(構)團體、學校、法人、事業機構、部隊(以下簡稱機關團體)之任用、聘任、聘用、約僱、臨時人員之進用、勞動派遣、陞遷、調動、考績及其他相類似之人事措施。 |
| §5  利益衝突 | 本法所稱**利益衝突**，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。<110身四> |
| §6 | 1. 公職人員知有利益衝突之情事者，應即**自行迴避**。 2. 前項情形，公職人員應以書面依下列規定辦理：    1. 民意代表應通知各該民意機關。    2. 第2條第一項第六款、第七款之公職人員，應通知指派、遴聘或聘任機關。    3. 其他公職人員，應通知其服務之機關團體。 3. 前項之公職人員為首長者，應通知其服務機關團體及上級機關團體；無上級機關者，通知其服務之機關團體。 |

《公職人員財產申報法》

|  |  |
| --- | --- |
| §1 | 為端正政風，確立公職人員清廉之作為，特制定本法。<110地三> |
| **§2**  <107地四> | 1. 下列**公職人員**，應依本法**申報財產**： 2. 總統、副總統。 3. 行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。 4. 政務人員。 5. 有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。 6. 各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第10職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第10職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。 7. 各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。 8. 軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。 9. 依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉(鎮、市)級以上政府機關首長。 10. 各級民意機關民意代表。 11. 法官、檢察官、行政執行官、軍法官。 12. 政風及軍事監察主管人員。 13. 司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。 14. 其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。 15. 前項各款公職人員，其職務係代理者，亦應申報財產。但代理未滿三個月者，毋庸申報。 16. **總統、副總統**及**縣(市)級以上公職之候選人**應準用本法之規定，於申請候選人登記時**申報財產**。 17. 前三項以外之公職人員，經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關(構)之核可後，指定其申報財產。 |
| §3 | 1. 公職人員應於就(到)職**3個月**內**申報財產**，每年並定期申報一次。同一申報年度已辦理就(到)職申報者，免為該年度之定期申報。 2. 公職人員於喪失前條所定應申報財產之身分起2個月內，應將卸(離)職或解除代理當日之財產情形，向原受理財產申報機關(構)申報。但於辦理卸(離)職或解除代理申報期間內，再任應申報財產之公職時，應依前項規定辦理就(到)職申報，免卸(離)職或解除代理申報。 |
| **§4**  受理財產申報之機關  <108原四、110身五> | **受理財產申報之機關**(構)如下：   1. 第二條第一項第一款至第四款、第八款、第九款所定人員、第五款職務列簡任第12職等或相當簡任第12職等以上**各級政府機關首長**、公營事業總、分支機構之首長、副首長及代表政府或公股出任私法人之**董事及監察人**、第六款公立專科以上**學校校長**及**附屬機構首長**、第七款軍事單位少將編階以上之各級主官、第十款本俸六級以上之**法官、檢察官**之申報機關為**監察院**。 2. 前款所列以外依第二條第一項各款規定應申報財產人員之申報機關(構)為申報人所屬機關(構)之**政風單位**；無政風單位者，由其上級機關(構)之政風單位或其上級機關(構)指定之單位受理；無政風單位亦無上級機關(構)者，由申報人所屬機關(構)指定之單位受理。 3. **總統、副總統**及**縣(市)級以上公職候選人**之申報機關為**各級選舉委員會**。 |
| §5  應申報之財產 | 1. 公職人員應申報之財產如下：    1. 不動產、船舶、汽車及航空器。    2. 一定金額以上之現金、存款、有價證券、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產。    3. 一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。 2. 公職人員之配偶及未成年子女所有之前項財產，應一併申報。 3. 申報之財產，除第一項第二款外，應一併申報其取得或發生之時間及原因；其為第一項第一款之財產，且係於申報日前五年內取得者，並應申報其取得價額。 |
| §14 | 依本法所處之罰鍰，由下列機關為之：  一、受理機關為**監察院**者，由該院處理。  二、受理機關(構)為**政風單位**或經指定之單位者，移由法務部處理。  三、受理機關為各級**選舉委員會**者，由該選舉委員會處理。 |
| §15 | 依本法所為之罰鍰，其**裁處權**因**5年**內不行使而消滅。 |
| §17 | 本法所稱**一定金額**及其他**具有相當價值之財產**，由行政院會同考試院、監察院定之。 |

Q：所謂：「政者正也，子率以正，孰敢不正」。這句話凸顯一個為政者應堅守並確保：

(A)行政中立 (B)行政責任 **(C)行政倫理** (D)行政裁量 <97初>

解析：季康子向孔子請教為政之道。孔子回答說：「政是群眾的事，應當以正道治理，不能偏邪。你若以正道來領導，在下面的部屬人民，誰敢不正？」

→文官的行為應正直，符合倫理道德=**行政倫理**

Q：根據何種理論之敘述認為，行政官僚會以明顯偏袒的方式來保護與他們同具相似背景、收入和利益的利益集團或企業聯盟？

**(A)激進菁英理論** (B)民主菁英理論 (C)多元主義 (D)新右派 <93地三四>

解析：

許多學者從現實的層面來批評**「激進菁英主義」**是無視於歐美社會的真相。

EX.高伯瑞Galbraith、羅威Lowi、麥克康乃爾Mc Connell等學者，都從實際觀察美國的政治社會，發現所謂民主政治多元菁英的競爭並沒有產生社會正義，相反的，沒有組織或組織較差的社會大眾，根本沒有辦法使其意見在決策過程中反映，他們的利益往往被壟斷政壇的菁英所犧牲，也因此造成社會大眾對政治的冷漠與疏離感→**「行政官僚」**會以**明顯偏袒方式自利**

名詞解釋

* **凱因斯理論： (1-1基本概論)**

英國經濟學家凱因斯提出。主張經濟蕭條萎縮時，政府應**增加公共支出**及**減稅**，強調發行公債與赤字預算。因其係以以需求面來刺激景氣發展，被認屬需求面經濟學。<104普>

* **奧地利學派：**反對凱因斯理論，理論核心是主觀價值論，要求政府減少管制、保護私人財產、並捍衛個人經濟自由。邊際效用價值論。
* **華格納法則**： **(1-1基本概論)**

德國學者華格納所提出。認為經濟活動熱絡會增加稅收而促進政府成長，主張為回應工商業界擴張投資需求，國家必須提供產業必須的資金以應其技術升級、經濟規模、對外競爭等超出私部門的大量資本需求。<104普>

* 稅賦擴張的**移位效果**：動亂或戰爭時期，社會唯有依賴政府解決困境，因此人民對政府賦稅的忍耐程度會增強，一旦危機解除，由於社會習慣新的賦稅和支出，政府不會降低支出到原來的標準，而是利用新增稅收去挹注新的施政計畫，所以人民忍稅能力每經一次社會危機就會上移。
* **行政國**：形容政府組織與管理的重要性發展到無與倫比的境界
* **鐵的牢籠 韋伯** <110退四>

若社會上組織過度**官僚化**，將會導致專業宰制的狀況，所有事情將會以專家為意見，排除公眾的參與，使得一般公民限於「鐵一般的牢籠」(Iron Cage)，造成公民無形中的限制。

* **托佛勒Toffler的《第三波》**

1. 農業文明(第一波)
2. 工業文明(第二波)
3. 資訊文明(第三波) <106初>

* **平衡計分卡**(**B**alanced **S**core-**C**ard，**BSC**) **(1-5政府再造+6-3行政績效)**

由卡普蘭與諾頓提出，以**財務**、**顧客**、**內部流程**、**學習與成長**四個構面，平衡地評估組織的績效，並連結目的、評量、目標及行動的系統，轉化成可行方案的一種策略管理的工具，可發展策略地圖。<111身四+身五>

* **供給面經濟學：**美國總統雷根於1980年競選時，採經濟學家亞瑟‧拉佛的觀點─認為稅率過高會影響工作意願，因此降低租稅可以提高工作誘因，所得與稅收收入將會隨之增加，而以減稅為主要政見之一。
* **零和賽局**：贏者全拿，損人利己 **(4 -1公共問題)**
* **非零和賽局**：雙方獲益
* **柏拉圖改善**：在不損及他人下，又有利於某些人
* **柏拉圖最適**：不可能再發生不損失就獲益的情況，替代、生產與轉換都是最佳。
* **柏拉圖最劣**：「損人不利己」發生損害他人，還不能讓自己獲利情況。<110普>
* **滾木立法**<政治學> **(4 -1公共問題)**

立法人員間彼此以投票贊成或反對議案的方式，取得互惠式的同意後均同蒙其利

* **肉桶立法**<政治學> **(4 -1公共問題)**

立法機關決議撥給地方的補助款，只是為了下次選舉而討好選民以獲取選票

* **俘虜現象**

主管機關制訂出來的公共政策，因特定利益團體與其互動和刻意運作，造成公共利益損害但該團體受益的現象。<111普>

* **策略鐵三角(VCS)** **穆爾Moore (4-1 政策規劃)**

Value公共價值、Capacity運作能力、Support正當合法性支持<107原四、110地五、110退四>

* **闡釋性活動 (4-1 政策執行)**

根據鍾斯Jones的見解，將政策方案的行政用語，有效轉化為執行人員可以接受及可行的行動指令，是屬於**政策執行的闡釋性活動**<92普>

* **寇樂門報告 (4-1 政策分析)**

社會學家**寇樂門**及其同僚從事經驗研究發現學校的的設備投資、老師的待遇、課程的品質等似乎對學生的學習成就並無太大的關連；相反的**學生的家庭背景，**及與同學朋友的相處，才和學生的學習成就、學習態度有密切關係。<93普>

* **沉澱成本 (4-3 決策理論)**

為形容行政決策受到已投入的設備及其他成本之限制，不能隨心所欲的作合理的決定。 <109普、94、95初>

* **標竿學習**(Benchmark/ Benchmarking) **(6 -3行政績效)**

「固定對象的標記，諸如用石柱來說明高出海平面之高度，作為調查中的參考點」，有基準之意，其構想是尋找學習的對象，以他們既有成就為基準，透過合法管道學習，以「**見賢思齊**」的手段，達到改善自己經營體質之目的。

* **360 度績效評估**(全方位評估) <111普>

指由員工自己、上司、直接部屬、同仁同事與顧客等全方位的各個角度來瞭解個人的績效：溝通技巧、人際關係、領導能力、行政能力。

* **團體盲思** 詹尼斯Janis <99原三、99+105普、101高>

發生於高度凝聚力團體的成員努力企圖達到一致性，而壓抑個人獨立思考判斷的能力。

|  |  |
| --- | --- |
| 類型一-**對團體的高估** | ①對團體充滿無懈可擊的錯覺 ②道德崇高的理念 |
| 類型二-**閉塞自封的心態** | ①集體合理化，排斥可能動搖信念之警訊  ②視競爭對手為邪惡、脆弱與愚蠢的刻板印象 |
| 類型三-**一致性的壓力** | ①自我過濾 ②全體一致的錯覺 ③對異議者的直接壓力，打擊不同意見 ④自動扮演心理衛士，防止成員受不同意見影響 |

架構階段：前提要件、尋求一致性傾向、外顯過程<99原四>

防範之道：鼓勵質疑批評

* **陽光法案(7-1行政責任)** <109普>

政治途徑認為公部門公開、透明化的處事原則為確保公務人員接受課責與行事合宜的重要方式，包括一系列的行政程序立法、資訊自由立法、機密檔案立法、政治捐獻立法、遊說行為立法等施政作為，才能真正將政府施政的過程及內容，公開在社會民眾面前共同檢視，才能達到端正政風的目的。依據「**資訊自由法**」(The Freedom of Information Act)民眾擁有自由取閱許多類型的聯邦檔案或文件的權利等。

Ex. 公職人財產申報法、公共工程公開招標規定、政府預算在網站上公開

* **功利主義**：政策作為的結果是否能創造「最大多數人的最大幸福」<111身四>

**形式主義**：面對倫理困境，所有的決定都應建立在一個形式原則上

**權利倫理(7-3行政倫理)**：面對倫理困境，須考量哪些事項是屬於人民不可剝奪的自然權利。<110退四>

* **懸置中立 (7-6行政中立)**

文官扮演專業中立與政治回應角色時會產生矛盾現象，故要求文官在部長未作成決策之前，依其專業向部長提供無私的建言，據理力爭，及至部長作成決定，便要依其意志確實執行

* **申訴官**的設置，乃在調查某一特定的錯誤行政作為，最早源於**瑞士**
* **落日法**(sunset law) <109地三>

立法機關以法律規定某行政機關經過特定年限的運作後，除非再通過法律延長時效，否則將自動裁撤。

* **社會企業**是指用商業模式來解決某一個社會或環境問題的組織，

例如提供具社會責任或促進環境保護的產品或服務、為弱勢社群創造就業機會等。

可以營利公司或非營利組織之型態存在，並且有營收與盈餘。<110地三>

盈餘主要用來投資社會企業本身、繼續解決該社會或環境問題，而非為謀取利益。

補充

全球治理的**層級**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **私人公司** | **政府機關** | **第三部門** |
| **超國家** | 跨國公司 | 國際政府組織 | 非政府組織 |
| **國家** | 公司 | 中央政府 | 非營利組織 |
| **次國家** | 分公司 | 地方政府 | 地方社團 |

<104地五>

17項永續發展目標SDGs

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **終結貧窮** | 消除各地一切形式的貧窮 |
| 1. **消除飢餓** | 消除飢餓，達成糧食安全，改善營養及促進永續農業 |
| 1. **健康與福祉** | 確保健康及促進各年齡層的福祉 |
| 1. **優質教育** | 確保有教無類、公平以及高品質的教育，及提倡終身學習 |
| 1. **性別平權** | 實現性別平等，並賦予婦女權力 |
| 1. **淨水及衛生** | 確保所有人都能享有水及衛生及其永續管理 |
| 1. 可負擔的**潔淨能源** | 確保所有的人都可取得負擔得起、可靠的、永續的，及現代的能源 |
| 1. 合適的工作及**經濟成長** | 促進包容且永續的經濟成長，達到全面且有生產力的就業，讓每一個人都有一份好工作 |
| 1. 工業化、創新及**基礎建設** | 建立具有韌性的基礎建設，促進包容且永續的工業，並加速創新 |
| 1. **減少不平等** | 減少國內及國家間不平等 |
| 1. **永續城鄉** | 促使城市與人類居住具包容、安全、韌性及永續性(城鄉) |
| 1. 責任消費及**生產** | 確保永續消費及生產模式 |
| 1. **氣候**行動 | 採取緊急措施以因應氣候變遷及其影響 |
| 1. 保育**海洋生態** | 保育及永續利用海洋與海洋資源，以確保永續發展 |
| 1. 保育**陸域生態** | 保護、維護及促進陸域生態系統的永續使用，永續的管理森林，對抗沙漠化，終止及逆轉土地劣化，並遏止生物多樣性的喪失 |
| 1. 和平、**正義**及**健全制度** | 促進和平且包容的社會，以落實永續發展；提供司法管道給所有人；在所有階層建立有效的、負責的且包容的制度 |
| 1. **多元夥伴關係** | 強化永續發展執行方法及活化永續發展全球夥伴關係 |

<110初、110地四>

中程理論(middle-range theory)

又稱中層理論，**墨頓Merton**提出的一種社會學理論範式，它主要是為解決在這之前社會學理論在宏觀與微觀方面極端化發展的困境應允而生的。

1. 墨頓批評導師帕森斯的結構功能主義這種過於抽象和龐大的理論體系背離了社會學實證主義的傳統，並認為當時社會學界對宏大理論的熱衷是不切實際的，是對科學的誤讀，他認為社會學研究，應當回歸經驗實在性。
2. 特點：<106地五>
3. **實踐經驗性**：中層理論範式，強調理論的可驗證、可觀察性，要求能夠從日常生活中找到理論的依據。
4. **範圍有限性和開放性**：中程理論對象只涉及有限範圍內的事物，不要求能解釋所有現象，只要能在一定條件中沒有邏輯矛盾和事實衝突就可被認為是有效地和有建樹的。即中層理論不能完全局限在個別孤立的範圍內，而是可運用、可發展的。
5. **聯繫性**：強調能夠建立起宏觀理論和微觀理論之間的對話橋樑，成為微觀理論抽象總結的有效途徑。

中層理論並非不主張去發展綜合性強的社會學理論體系，而是認為在這之前，必須重視科學研究的階段性和知識的積累性。故此，莫頓指出：「需求只是發明之母，社會積累的知識才是其父。除非兩者結合起來，否者只有需求本身是無用的。」

資訊管理

|  |  |
| --- | --- |
| **電子資料處理** 1950年代 |  |
| **管理資訊系統(MIS)** 1960年代<101+103警三> | 背景：資訊爆炸時代、電腦功能擴大、管理科學觀念的運用  分析  整合：系統設計與資源評估  建制 |
| **決策支援系統(DSS)** 1970年代  **史考特Scott**<94+95原五> | 1. 能夠支援**非結構化**的決策 2. 能夠支援**整個**決策過程 3. 對環境的變化具有**適應力**及迅速回應的能力 4. 能夠提供充分的彈性使決策者表達其**主觀**的意見 5. 能夠提供決策者使用「假如…如何」權變關係的功能 6. 容易使用 |
| **辦公室自動化(OA)** 1980年代 | 目的：提高工作績效、減少執行業務費用、提高工作有效性、提高工作成就感 |
| **電子化政府** 2000年~ |  |

* **垃圾進，垃圾出**：資訊界名言，資料輸入不可信或有誤，而非資訊處理的問題。強調資料來源正確的重要性。<110普>

《文書處理手冊》

四、文書處理，指文書自收文或交辦起至發文、歸檔止之全部流程，分為下列步驟：

1. **收文處理**：簽收、拆驗、分文、編號、登錄、傳遞。
2. 文件簽辦：擬辦、送會、陳核、核定。
3. **文稿擬判**：擬稿、會稿、核稿、判行。
4. **發文處理**：繕印、校對、蓋印及簽署、編號、登錄、封發、送達。<108初>
5. **歸檔**處理：依檔案法及其相關規定辦理。

關於文書之簡化、保密、流程管理、文書用具及處理標準等事項，均依本手冊之規定為之。

**公文處理時限**：最速件1日，速件3日、普通件6日<108身五>

五十、**國家機密文書**區分為「絕對機密」、「極機密」、「機密」；**一般公務機密文書**列為「**密**」等級。不同等級之機密文書合併使用或處理時，以其中最高之等級為機密等級。<101身三、108初>

※絕對機密與極機密由機關首長親自處理，機密由機關首長交由單位主管處理，密由單位主管或經辦人員處理。

《國家機密保護法》

|  |  |
| --- | --- |
| §3 | 本法所稱機關，指中央與地方各級機關及其所屬機構暨依法令或受委託辦理公務之民間團體或個人。<106初> |
| §4  <106初> | 國家機密等級區分如下：  一、**絕對機密**：適用於洩漏後足以使國家安全或利益遭受非常重大損害之事項。  二、**極機密**：適用於洩漏後足以使國家安全或利益遭受重大損害之事項。  三、**機密**：適用於洩漏後足以使國家安全或利益遭受損害之事項。 |
| §5 | 1. 國家機密之核定，應於必要之最小範圍內為之。 2. 核定國家機密，不得基於下列目的為之：    1. 為隱瞞違法或行政疏失。    2. 為限制或妨礙事業之公平競爭。    3. 為掩飾特定之自然人、法人、團體或機關(構)之不名譽行為。    4. 為拒絕或遲延提供應公開之政府資訊。 |
| §6 | 各機關之人員於其職掌或業務範圍內，有應屬國家機密之事項時，應按其機密程度擬訂等級，先行採取保密措施，並即報請核定；有核定權責人員，應於接獲報請後30日內核定之。<106初> |
| §7 | 1. 國家機密之**核定權責**如下：<108初>    1. **絕對機密**由下列人員親自核定：<107初>       1. 總統、行政院院長或經其授權之部會級首長。       2. 戰時，編階中將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。    2. **極機密**由下列人員親自核定：       1. 前款所列之人員或經其授權之主管人員。       2. 立法院、司法院、考試院及監察院院長。       3. 國家安全會議秘書長、國家安全局局長。       4. 國防部部長、外交部部長、行政院大陸委員會主任委員或經其授權之主管人員。       5. 戰時，編階少將以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。    3. **機密**由下列人員親自核定：       1. 前二款所列之人員或經其授權之主管人員。       2. 中央各院之部會及同等級之行、處、局、署等機關首長。       3. 駐外機關首長；無駐外機關首長者，經其上級機關授權之主管人員。       4. 戰時，編階中校以上各級部隊主官或主管及部長授權之相關人員。 2. 前項人員因故不能執行職務時，由其職務代理人代行核定之。 |
| §11 | 1. 核定國家機密等級時，應併予核定其保密期限或解除機密之條件。 2. 前項保密期限之核定，於**絕對機密**，不得逾30年；於**極機密**，不得逾20年；於**機密**，不得逾10年。其期限自核定之日起算。<106初、106原五> 3. 國家機密依前條變更機密等級者，其保密期限仍自原核定日起算。 4. 國家機密核定解除機密之條件而未核定保密期限者，其解除機密之條件逾第二項最長期限未成就時，視為於期限屆滿時已成就。 5. 保密期限或解除機密之條件有延長或變更之必要時，應由原核定機關報請其上級機關有核定權責人員為之。延長之期限不得逾原核定期限，並以二次為限。國家機密至遲應於30年內開放應用，其有特殊情形者，得經立法院同意延長其開放應用期限。 6. 前項之延長或變更，應通知有關機關。 |

政治學

典型總統制

1. 總統不僅是國家元首，同時亦是**行政首長**
2. 行政權與立法權是分立的
3. 總統與國會各對人民負責
4. 總統與國會是相互制衡→總統得對國會**行使否決權**
5. 總統可以向國會提出國情咨文
6. 行政部門的官吏不能兼任國會議會；行政部門的官吏也不得列席國會替自己的政策辯護或備詢

政治經濟名詞

* **結構性赤字/充分就業赤字**

預算赤字與實際赤字之間的最大差值。是由政府財政政策的變數決定的，體現了財政政策變數對經濟的影響。

Ex.稅收下降了，但政府的支出並沒有相應地減少，從而導致的政府預算赤字。

* **循環性赤字**

經濟循環內，繁榮時期因稅收充裕，政府歲入大於歲出；景氣低迷時期則因稅收短缺，政府歲入無法支應歲出，造成赤字。<110身五>

* **民主赤字**

又稱民主逆差。指表面上運作被定位成民主的組織或機構(特別指的是政府))，其運作或實踐已無法滿足基層的需要，民主所產生的代表與人民之間的鴻溝持續擴大，人民在民主機制上亦形疏離，對決策無力，參與感降低，反映在現實中就是投票熱情的急速衰退。

政府資料開放的用詞

政府資料開放的作為是推動陽光反腐的重要基礎，根據「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」

1. **政府資料開放**：政府資料以開放格式、開放授權方式於網路公開，提供個人、學校、團體、企業或政府機關等使用者，依其需求連結下載及利用。
2. **資料集**：一群相關電子資料之集合，為政府資料開放之基本單位。
3. **開放格式**：不需使用特定軟體或硬體即可取用資料集內容之檔案格式。
4. **開放授權**：以無償方式，不限制使用目的、地區及期間，且不可撤回之方式授權利用。<109普>

《政治獻金法》

|  |  |
| --- | --- |
| §1 | 為規範及管理政治獻金，促進國民政治參與，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展，特制定本法。 |
| §3 | 本法之**主管機關**為內政部。 |
| §4 | 1. 受理政治獻金**申報之機關**為監察院。 2. 監察院得委託直轄市、縣(市)選舉委員會辦理第12條第一項第四款所定擬參選人之政治獻金申報與專戶許可、變更及廢止事項。 3. 前項委託所需費用，由監察院支付之。 |
| §5<110普> | **得收受政治獻金**者，以政黨、政治團體及**擬參選人**為限。 |
| §7 | 得捐贈政治獻金者，以下列各款以外之個人、政黨、人民團體及營利事業為限：   1. 公營事業或政府持有資本達20%之民營企業。 2. 與政府機關(構)有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商。 3. 有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業。 4. 宗教團體。 5. 其他政黨或同一種選舉擬參選人。但依法共同推薦候選人政黨，對於其所推薦同一組候選人之捐贈，不在此限。 6. 未具有選舉權之人。 7. 外國人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。 8. 大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為大陸地區人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。 9. 香港、澳門居民、法人、團體或其他機構，或主要成員為香港、澳門居民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。 10. 政黨經營或投資之事業。   十一、與政黨經營或投資之事業有巨額採購契約，且在履約期間之廠商。 |
| §8 | 政黨、政治團體及擬參選人不得收受前條所定得捐贈者以外對象之政治獻金。 |

地方自治

《[地方制度法](../地方自治筆記.docx#地方制度法)》

|  |  |
| --- | --- |
| §7-1 | 1. **內政部**基於全國國土合理規劃及區域均衡發展之需要，擬將縣(市)改制或與其他直轄市、縣(市)**合併改制**為直轄市者，應擬訂改制計畫，徵詢相關直轄市政府、縣(市)政府意見後，報請行政院核定之。<110地三> 2. 縣(市)擬改制為直轄市者，縣(市)政府得擬訂改制計畫，經縣(市)議會同意後，由內政部報請行政院核定之。 3. 縣(市)擬與其他直轄市、縣(市)合併改制為直轄市者，相關直轄市政府、縣(市)政府得共同擬訂改制計畫， 4. 經各該直轄市議會、縣(市)議會同意後，由內政部報請行政院核定之。 5. 行政院收到內政部陳報改制計畫，應於6個月內決定之。 6. 內政部應於收到行政院核定公文之次日起30日內，將改制計畫發布，並公告改制日期。 |
| **§63**  **直轄市**收入  **§64**  **縣(市)**收入  **§65**  **鄉(鎮、市)**收入  <111普 > | 下列各款為**直轄市**／**縣(市)**／**鄉(鎮、市)**收入：   1. 稅課收入。 2. 工程受益費收入。 3. 罰款及賠償收入。 4. 規費收入。 5. 信託管理收入。 6. 財產收入。 7. 營業盈餘及事業收入。 8. 補助收入／**補助及協助收入**／補助收入。 9. 捐獻及贈與收入。 10. 自治稅捐收入。   十一、其他收入。 |
| **§68Ⅰ**  預算收支之差短 | **直轄市**、**縣(市)**預算收支之差短，得以發行**公債**、借款或移用以前年度歲計賸餘彌平；**鄉(鎮、市)**預算收支之差短，得以借款或移用以前年度歲計賸餘彌平。 |

《[財政收支劃分法](C:\\Users\\USER\\AppData\\Roaming\\Microsoft\\地方自治筆記.docx" \l "財政收支劃分法)》

※**中央統籌分配**來源：所得稅、營業稅、貨物稅、土地增值稅<111原四>

※**共分稅**：所得稅、遺產及贈與稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅

|  |  |
| --- | --- |
| §4 | * **中央收入**  1. 稅課收入：    1. 所得稅：占總收入90%。    2. **遺產及贈與稅**：在直轄市占徵起收入50%；在縣(市)占徵起收入20%。    3. 關稅。    4. 營業稅：減除依第八條第二項由中央統籌分配直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)款項後之收入。    5. 貨物稅：占總收入90%。    6. 菸酒稅：占總收入80%。    7. 證券交易稅。    8. 期貨交易稅。    9. 礦區稅。   (十) 臨時稅課：依第19條舉辦之臨時性稅課。   1. 獨占及專賣收入。 2. 工程受益費收入。 3. 罰款及賠償收入。 4. 規費收入。 5. 信託管理收入。 6. 財產收入。 7. 營業盈餘及事業收入。 8. 協助收入。 9. 捐獻及贈與收入。 10. 其他收入。  * **直轄市/收入** <111普>  1. 稅課收入：    1. 土地稅。    2. 房屋稅。    3. 使用牌照稅。    4. 契稅。    5. 印花稅。    6. 娛樂稅。    7. **遺產及贈與稅**：由中央在該直轄市徵起收入50%給與。    8. **菸酒稅**：依第8條第四項規定，應由中央分配該直轄市之稅課收入。    9. **統籌分配稅**：依第16-1條第二項第三款及第四款規定，應由中央統籌分配該直轄市之收入。   (十) 特別稅課：依第12條第一項第七款舉辦之稅。  (十一) 臨時稅課：依第19條舉辦之臨時性稅課。   1. 工程受益費收入。 2. 罰款及賠償收入。 3. 規費收入。 4. 信託管理收入。 5. 財產收入。 6. 營業盈餘及事業收入。 7. 補助收入／補助及協助收入／補助收入。 8. 捐獻及贈與收入。 9. 自治稅捐收入。 10. 其他收入。  * **縣(市)收入**   一、稅課收入：   1. 土地稅： 2. 地價稅：在縣占總收入50%；在市全部為市收入。 3. 田賦：在市全部為市收入。 4. 土地增值稅：占總收入80%。 5. 房屋稅：在縣占總收入40%；在市全部為市收入。 6. 使用牌照稅。 7. 契稅：在市全部為市收入。 8. 印花稅。 9. 娛樂稅：在市全部為市收入。 10. 遺產及贈與稅：由中央在該市徵起收入80%給與。 11. 菸酒稅：依第8條第四項規定，應由中央分配該縣(市)之稅課收入。 12. 統籌分配稅：依第16-1條第二項第三款及第五款規定，應由中央統籌分配該縣(市)之稅課收入。   (十) 特別稅課：依第12條第一項第七款舉辦之稅。  (十一)臨時稅課：依第19條舉辦之臨時性稅課。  二、~十一、同直轄市   * **鄉(鎮、市)收入**   一、稅課收入：   1. **遺產及贈與稅**：由中央在該鄉(鎮、市)徵起收入80%給與。 2. **地價稅**：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入30%給與。 3. **田賦**：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入全部給與。 4. **房屋稅**：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入40%給與。 5. **契稅**：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入80%給與。 6. **娛樂稅**：由縣在該鄉(鎮、市)徵起收入全部給與。 7. 統籌分配稅：依第16-1條第二項第三款、第六款及第四項規定由中央及縣統籌分配該鄉(鎮、市)之稅課收入。 8. 臨時稅課：依第19條舉辦之臨時性稅課。   二、~十一、同直轄市 |
| §8  國稅  <110地三四五、110國五、111原四> | 下列各稅為**國稅**： ※共分稅 ※中央統籌分配來源   * 1. **所得稅**：總收入**10%**應由**中央統籌分配**直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)   2. **遺產及贈與稅**：應以在直轄市徵起之收入**50%**給該直轄市；在市徵起之收入**80%**給該市；在鄉(鎮、市)徵起之收入**80%**給該鄉(鎮、市)。   3. 關稅。   4. **營業稅**：總收入減除依法提撥之統一發票給獎獎金後之**40%**應由**中央統籌分配**直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)   5. **貨物稅**：總收入**10%**應由**中央統籌分配**直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)   6. **菸酒稅**：應以其總收入**18%**按人口比例分配直轄市及臺灣省各縣(市)；**2%**按人口比例分配福建省金門及連江二縣。   7. 證券交易稅。   8. 期貨交易稅。   9. 礦區稅。 |
| §12  地方稅  <110地五、111原四> | 下列各稅為**直轄市及縣(市)稅**： ※中央統籌分配來源   * 1. 土地稅，包括下列各稅：      1. 地價稅：縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入**30%**給該鄉(鎮、市)，20%由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)      2. 田賦：縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。      3. **土地增值稅**：在縣(市)徵起之收入20%，應繳由**中央統籌分配**各縣(市)。   2. **房屋稅**：縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入**40%**給該鄉(鎮、市)，20%由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。   3. 使用牌照稅。   4. **契稅**：縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入**80%**給該鄉(鎮、市)，20%由縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)。   5. 印花稅。   6. **娛樂稅**：縣應以在鄉(鎮、市)徵起之收入全部給該鄉(鎮、市)。   7. **特別稅課**：指適應地方自治之需要，經議會立法課徵之稅。但**不得**以已徵貨物稅或菸酒稅之貨物為課徵對象。 |
| §30 | 1. 中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：    1. 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。    2. 跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。    3. 具有示範性作用之重大建設計畫。    4. 因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。 2. 前項各款補助之辦法，由行政院另定之。 |
| §31 | 縣為謀鄉(鎮、市)間之經濟平衡發展，對於鄉(鎮、市)得酌予**補助**；其補助辦法，由縣政府另定之。 |
| §33 | 各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府得取得**協助金**。前項協助金，應列入各該下級政府之預算內。 |

中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法§3 <105地三、110身三、110身五>

1. 中央為謀全國之經濟平衡發展，得視直轄市及縣(市)政府財政收支狀況，由國庫就下列事項酌予補助：
   1. **一般性補助款**補助事項，包括直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)基本財政收支差短與定額設算之教育、社會福利及基本設施等補助經費。
   2. **計畫型補助款**之補助範圍，以下列事項為限：
      1. 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
      2. 跨越直轄市、縣(市)或二以上縣(市)之建設計畫。
      3. 具有示範性作用之重大建設計畫。
      4. 因應中央重大政策或建設，需由直轄市或縣(市)政府配合辦理之事項。
   3. 中央對於直轄市及縣(市)政府重大事項之**專案補助款**。
2. 中央對下列事項應優先予以補助：

一、前項第一款規定之直轄市、準用直轄市規定之縣及縣(市)基本財政收支差短。

二、對於跨區域之建設計畫或合作事項。

《[地方稅法通則](file:///C:\Users\USER\AppData\Roaming\Microsoft\地方自治筆記.docx#地方稅法通則)》

|  |  |
| --- | --- |
| §3  <106警三、108升、109原三、110退四> | 1. 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所得視自治財政需要，依前條規定，開徵**特別稅課**、**臨時稅課**或**附加稅課**。但對下列事項**不得開徵**：    1. 轄區外之交易。    2. 流通至轄區外之天然資源或礦產品等。    3. 經營範圍跨越轄區之公用事業。    4. 損及國家整體利益或其他地方公共利益之事項。 2. **特別稅課及附加稅課**之**課徵年限**至多**4年**，**臨時稅課**至多**2年**，年限屆滿仍需繼續課徵者，應依本通則之規定重行辦理。 3. **特別稅課不得**以**已課徵貨物稅**或**菸酒稅**之貨物為課徵對象；臨時稅課應指明課徵該稅課之目的，並應對所開徵之臨時稅課指定用途，並開立專款帳戶。 |
| §4 | 直轄市政府、縣 (市) 政府為辦理自治事項，充裕財源，除**印花稅**、**土地增值稅**外，得就其地方稅**原規定稅率(額)上限**，於30%範圍內，**予以調高**，訂定徵收率 (額) 。但原規定稅率為累進稅率者，各級距稅率應同時調高，級距數目不得變更。<110身五> |
| §5 | 1. 直轄市政府、縣 (市) 政府為辦理自治事項，充裕財源，除關稅、貨物稅及加值型營業稅外，得就現有國稅中**附加徵收**。但其徵收率不得超過原規定稅率**30%**。<108高> 2. 前項附加徵收之國稅，如其稅基已同時為特別稅課或臨時稅課之稅基者，不得另行徵收。 3. 附加徵收稅率除因配合中央政府增減稅率而調整外，公布實施後2年內不得調高。 |

《[公共債務法](C:\\Users\\USER\\AppData\\Roaming\\Microsoft\\地方自治筆記.docx" \l "公共債務法)》

|  |  |
| --- | --- |
| §4<105地三> | 各級政府舉借公共債務除法律別有規定外，應以調節資本支出為目的。 |
| §5  <105地三> | 1. 中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上**公共債務未償餘額預算數**，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額**平均數**之50%；其分配如下： 2. 中央為40.6%。 3. 直轄市為7.65%。 4. 縣(市)為1.63%。 5. 鄉(鎮、市)為0.12%。 6. 前項第二款各直轄市所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，扣除其於中華民國101年12月31日未償餘額預算數後之數額，占前三年度名目國內生產毛額平均數之比率，不得超過下列二款之合計數：    1. 臺北市百分之零點六二、高雄市百分之零點一五、新北市百分之零點一五、臺中市百分之零點一零、臺南市百分之零點一零、桃園縣百分之零點一零。    2. 按各直轄市前三年度自籌財源占其歲入比率之平均數為權數所計算之分配比率。 7. 前項第二款之分配比率及各直轄市於中華民國102年6月27日修正之本條文施行前、後合計可舉借之一年以上公共債務未償餘額占前三年度名目國內生產毛額平均數之比率，每年由財政部公告之。**縣(市)**及**鄉(鎮、市)**所舉借之**一年以上公共債務未償餘額預算數**，占各該政府總預算及特別預算歲出總額之比率，各不得超過**50%**及**25%**。 8. 前四項所定公共債務未償餘額預算數，不包括中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)經公共債務管理委員會審議評估通過所舉借之自償性公共債務。但具自償性財源喪失時，所舉借之債務應計入。另各級政府向所設之各項基金調度周轉金額應充分揭露。 9. 前項所稱**自償性公共債務**，指以未來營運所得資金或經指撥特定財源作為償債財源之債務。<110身三> 10. **中央總預算及特別預算**每年度**舉債額度**，不得超過其總預算及特別預算歲出總額之**15%**。<111高> |
| §11<105地三> | 1. **中央及直轄市**為加強債務管理、提高財務運用效能，得**設立債務基金**籌措財源，辦理償還到期債務、提前償還一部或全部之債務及轉換高利率債務為低利率債務等財務運作之相關業務。<111高> 2. 前項債務基金來源如下：    1. 總預算及特別預算每年所編列債務之償還。    2. 收回逾法定期限不再兌付債券之本息。    3. 債務基金之孳息及運用收入。    4. 其他有關收入。 3. 債務基金為應債務還本或轉換需要，得在不增加原有債務之前提下，以發行公債、向金融機構舉借、向各特種基金專戶調借資金之方式，籌措資金配合運用。 4. 第一項債務基金用途如下：    1. 償還未償債務本金。    2. 償付前項籌措資金之本金、利息及相關手續費。    3. 管理及總務支出。    4. 其他有關支出。 5. 債務基金得辦理總預算及特別預算所編債務利息及相關手續費之支付。 |

* 《[公益彩券發行條例](file:///C:\Users\USER\AppData\Roaming\Microsoft\地方自治筆記.docx#公共債務法)》<106警三>

主管機關為財政部

公益彩券之發行，由主管機關指定銀行辦理之。

**獎金支出**不得超過發行彩券券面總金額**75%**

**彩券銷管費用**不得超過善出彩券券面總金額**15%**

**盈餘**專供政府補助國民年金、全民健康保險準備及社會福利支出之用。

人物統整表

|  |  |
| --- | --- |
| Ch1 基本概論 | |
| **威爾遜Wilson**  行政學之父 | **行政控制典範**《**行政的研究**》   * **政治與行政分立**、行憲比制憲困難、價值中立 * 效率為公共行政核心價值，師法企業 * 廢除分贓制度，實施功績制度 * 行政改革應參酌他國長處並加以本土化 * 輿論應在行政實務中扮演適當角色 * 應強化行政人員的權責 |
| **古德諾Goodnow**  公共行政學之父 | 政治運用論-二元分立   * 「政治是國家意志的展現，行政是國家意志的執行。」 |
| **泰勒Taylor**  科學管理之父 | **行政控制典範/科學管理學派**   * **科學管理原則**：   動作科學化原則、工人選用科學原則、誠心合作與和諧原則、發揮最大效率與成功原則(分工)   * 論件計酬制、工廠管理 * 改進基層的工作方法 * 標準化、科學化 |
| **費堯Fayol**  現代管理學之父 | **行政管理學派**   * **行政五大功能POCCC**：   計劃Plan、組織Organize、領導Command、協調Coordinate、控制Control   * **組織結構五大原則OSCAR**：   目標Objective、專業化Specialization、Coordinate、權威Authority、職責Responsibility   * **十四點原則** |
| **懷特White** | 《**公共行政研究導論**》美國第一本公共行政教科書，主張政治不應侵犯行政，管理應成為行政研究。 |
| **張金鑑** | 《**行政學之理論與實際**》我國第一本行政學教科書 |
| **魏勞畢Willoughby** | 政治組織論-三權分立   * 帶動行政管理學派 |
| **古立克Gulick+**  **尤偉克Urwick** | **行政控制典範/行政管理學派**《行政科學論文集》   * 層級化權威需藉由控制幅度確保 * 「行政與政治不應兩分」 * 試圖提出一套四海皆準的行政組織管理原則   **POSDCORB解釋行政原則**：  Plan、Organize、人事Staff、指揮Direct、Coordinate、報告Report、預算Budget |
| **分部化4P原則(2-2)**：目的Purpose、過程Process、顧客Person、地點Place |
| **韋伯Weber**  資產階級價值觀的旗手 | **行政控制典範/官僚體制學派**   * 提出**理想官僚型模**，追求永業化的組織結構 * 層級節制、依法辦事，對事不對人、專業分工、功績管理、目標錯置 * 「官僚體制的日益發展和膨脹將導引社會邁向**鐵的牢籠**」<110退四> |
| **巴納德Barnard** | **動態平衡學派**《主管人員的職能》  互動體系論、非正式組織、貢獻與滿足的平衡、權威接受論(無異議區)、溝通、主管職能(建立溝通系統、導入合作關係、界定組織目標)、責任道德觀 |
| **環境決定研究法(6-1)**時勢造英雄 |
| **麥克格瑞格McGregor** | **人係本善學派/內容理論(6-1)**《企業的人性面》   * **X理論**：人性本惡、工作(物)、消極 * **Y理論**：人性本善、員工(人)、積極 |
| **賽蒙Simon** | **行政控制典範/理性決策學派**《**行政行為**》提出**滿意決策途徑(4-3)**   * **決策三階段**：情報→設計→抉擇活動 * 「人類是**有限理性**，只能成為追求理性的行政人」 * 行政學是以**事實問題**為對象的**實證研究** * **區分事實與價值**因素，並以此來區分政策與行政 * 行政學做要建立科學原則必先發展**概念工具** * 重視以心理學、社會學、經濟學的發現去研究行政行為 * 「傳統行政學試圖建立的行政原則，只不過是一些**行政諺語**」 * 「衝突，不但不足怕、不足恨，而卻可愛。若從領導者的立場而言，衝突乃是獲取內部控制的主要工具。」**(2-1)** |
| **馬斯洛Maslow** | **需求層次學派/內容理論(6-1)** 滿意累進模式  生理→安全→愛與歸屬→自尊→自我實現→審美(靈性、後設) **(6-1)** |
| 《邁向存在心理學Toward a Psychology of Being》將「自我實現需求」描述為具有意象**(6-1)** |
| **阿德福Alderfer** | **ERG理論/內容理論(6-1)**可同時滿足   * 生存Existence→關係Relatedness→成長Growth) * 三大命題：需要滿足、需要加強、需要受挫 |
| **麥克里蘭McClelland** | **成就動機理論(三需求理論)/內容理論(6-1)**   * 成就、權力、親和 * 「人有避免失敗的動機，甚至以為不工作就不會失敗」 |
| **何茲柏格Herzberg** | **激勵保健學派(二因子理論)/內容理論(6-1)**   * **保健**因素：薪水、考核、人際關係、工作環境、組織政策 * **激勵**因素：成就、責任、工作本身、賞識、升遷、發展 |
| **帕森斯Parsons** | **社會系統理論**   * **社會系統四功能AGIL**：   適應Adaptation、目標達成Goal-attainment、整合Integration、模式維持Latency   * **三次級系統**：策略(A+L)→管理/協調(A+I) →技術/運作(G)次級系統 * 以**生產**(企業)**、政治目標**(政府)**、社會整合**(法院)**、模式維持**(學校)分類組織**(2-2)** |
| **卡斯特Kast+**  **羅森威Rosenzweig** | **社會系統理論**   * **五次級系統**：結構、技術、心理社會、目標價值(符合社會需求)、管理(整合、協調、設計、控制)次級系統 |
| **高斯Gaus** | **生態系統理論**最早使用生態觀點研究行政學   * 「行政學淪落為政治研究的次等公民」 * 組織為開放的有機體，會隨環境與時間而調整內部以適應環境。」 * 「水土不服，橘逾淮為枳」 |
| **雷格斯Riggs** | **生態系統理論**《行政生態學》   * **鎔合-稜柱-繞射模型**：農業-過渡(異質性、重疊性、形式主義)-工業社會 |
| **柏恩斯Burns+**  **史塔克Stark** | **權變理論**   * 否定兩極論 * 殊途同歸性：無最佳方法，「條條大路通羅馬」 * 效率與效能同樣重視 * 強調彈性 |
| 組織結構分為**機械式組織**(官僚組織)與**有機式組織**(專案組織)**(2-2)** |
| **費德勒Fiedler** | **權變理論**   * **領導情勢(團體-任務情境)**：發生領導行為所處的人際關係，須透過領導與成員間的關係、任務結構、職務權力三要素配合才能得到最理想領導效能。 * **最不受歡迎的工作夥伴量表(LPC)**用來測量任務(工作)或關係(團體)導向**(6-1)** |
| **羅聖朋Rosenbloom** | * **公共組織**的**管理、行政、法律三大研究途徑** * **公共行政運作四項原則**：**公主釋憲**   **憲**政體制(分權制衡)、**公**共利益、**市**場機能、**主**權特質   * 「在高度理性的前提下，要使現代化組織成為人類最好的僕人，而不是最壞的主人，則在組織設計過程中應盡量減低組織成員的疏離感。」→分權參與 |
| 夏弗利茲Shafritz+  羅素Russell | * **公共行政四界說**   **政治**：執行公共利益  **管理**：官樣文章的米老鼠(過分拘泥的官僚作風，毫無效率)  **法律**：管制、國王恩典、竊盜行為  **職業**：文稿競賽   * 將「政府再造」的影響，類比為**1789年法國大革命**「自由、平等、博愛」的口號 |
| * 將**美國聯邦主義**的發展劃分為五個階段：**(5-2)**  1. 雙軌式(-1930) 2. 合作式(1930-1950)　**羅斯福「新政計畫」**　綜合補助款 3. 創設式(1950-1970)　**詹森「大社會計畫」**　專案補助款 4. 新聯邦(1970-1985)　**尼克森**　公式補助款 5. 新新聯邦(1985-)　**雷根「分權管理」** |
| **哥倫比斯基Golembiewski** | **組織學習典範**   * 提出**組織發展理論** |
| ★**瓦爾多Waldo** | **新公共行政運動NPA**《**明布魯克觀點**》最早提出**行政國**  **政治教育典範　民主行政**  《**公共行政的事業**》14要點重建公共行政理論與實務<104身四>   * 「政治是希臘的，行政是羅馬的」 * 「以工具哲學為基礎的**政治與行政分離**公式猶如自製的束身襯衣，限制了自己的胸懷與呼吸」批判傳統行政的理性模式 * 「**公共行政**面臨著認同危機，雖大肆擴張其邊緣，卻沒保留並創造其核心」<93初+高> * 「行政與政治的關係是**公共行政**最**核心**的問題。」<97普> * 「**公共行政**是人與物的組織和管理；**公共行政**是用於國家事務的管理藝術和科學。」 * 「應設計符合時代需求的公正國家；社會效率性；未來的官僚應兼顧服務性官僚、參與性官僚、代表性官僚。」 * 「**組織理論**的研究宛如瞎子摸象，各說各話。」 * 「**公私組織**的明顯區分已漸漸成為過去，這兩者正朝向模糊與結合的方向發展。」<95地四> |
| **馬可仕Marx** | **行政國**   * 「行政權成為權力中心並持續擴張；並非指司法與立法部門不再並存」 |
| **顧賽爾Googsell** | * 1983年與**萬斯來Wamsley黑堡宣言** * **五M**說明行政價值：任務Mission、手段Means、倫理Morality、市場Market、民眾Multitude <105警三> * **公共利益的功能**： 凝聚、合法、授權、代表 * 發表**再發現政府的十個原則** |
| **歐斯洞Ostrom** | **政治結構典範**   * 提出**公共選擇途徑觀點** * 將行政學的發展區分為「傳統行政典範時期」和「**民主行政典範時期**」 |
| **全鍾燮Jong S. Jun** | **民主行政六點特色**：(主要特質為開放參與)**公開帶團參訪**  **公**共利益之表達、**開**放性、**代**表性、超越派閥黨**團**、**參**與的強調、嚴**防**專業主義對民主原則的傷害 |
| **公共利益八項判別準則(4-2)**  共同普遍利益、專業知識、充分開放、尊重輿論民意、非預期後果分析、倫理與道德標準、公民權利、民主程序 |
| **促進行政倫理責任策略(7-3)**：   * 厲行管理、政治、司法和相關監督 * 建構行政倫理守則 * 設置調查委員會 * 培養批判意識與舉發弊端 |
| **亨利Henry** | 將公共行政分成五大典範時期：   * **政治與行政分立**時期(1887-1926) * **行政原則的確立**時期(1927-1937) * 公共行政即**政治科學**(1950-1970) * 公共行政即**管理學**(1956-1970) * 公共行政即**公共政策**(1970-現今) |
| **丹哈特Denhardt** | * **新公共服務NPS** * 以主/客觀、政治/組織四面向區分**公共行政典範類型** |
| **詹森Johnson** | **現代政府達成任務的工具**：  現金給付、基礎 結構建設與養護、服務提供、行為管制、執政能力 |
| **哈伯瑪斯Habermas** | 1971年《**知識與人類旨趣**》**認知旨趣**：技術、實踐、解放 |
| **理想的言談情境**的溝通原則**(6-1)**：真誠性、真實性、正當性、可理解性 |
| **彼得斯Peters** | **四種治理模式**   * **解制式政府**(鬆綁模式)：增進政府部門的創新能力和行動力 * **參與式政府**：增進公職人員和民眾對政府施政的參與度 * **市場式政府**：降低施政成本 * **彈性化政府**：增進組織成員的合作團隊 |
| **奧斯本(歐斯朋)**  **Osborne** | * 1992年與**賈伯樂Gaebler**提出**政府再造十項原則** * 與傅瑞祺Plastrik提出**政府再造五C策略**：核心、顧客、控制、文化、結果 |
| **國家績效評鑑NPR** | 1993年**政府再造四大原則**：  刪減法規，簡化程序｜顧客至上｜提高效能，撙節成本｜授能員工，成果導向 |
| **李文Lewin** | **組織變革三階段**：解凍→移動→復凍 |
| * 推動**組織發展**的主要先驅學者**(2-1)** * **組織發展**發展個人方面-**敏感性訓練法(Sensitivity Training)**：   又稱實驗室訓練、感應訓練，訓練認清自己、洞察他人、增進人際關係**(2-1)**   * 陌生人實驗法、堂兄弟訓練法(同組織、無工作關係)、家庭實驗法(同組織、上下屬) |
| 與懷特、李皮特提出**三分式領導(6-1)**：獨裁式、民主式、放任式領導 |
| \*韓默Hammer+  錢辟Champy | 1990年**組織再造**(organizationre-engineering)  提出流程再造概念，意指根本的從新思考，徹底的翻新作業流程 |
| **艾里森Allison** | 「公私兩域之管理只在細微末節上相似雷同。(本質上有極大差異)」<95普> |
| **謝爾Sayre** | 「在無關緊要的面向上，企業與政府是相似的」<94高> |
| \***波則曼Bozeman** | 公共管理的研究途徑可分為：<99高普>  **P途徑**(**公共政策**)：重視政策分析，較忽略政策執行或量化等管理工具  **B途徑**(**企業管理**)：偏量化分析的管理工具ex.全面品質管理、績效管理、策略管理 |
| 羅斯Rose | 政府的觀念是五個元素組成的多元抽象概念：畫公主睡法  計畫、公務員、組織、稅賦、法律<107身四> |
| **邊垂斯Ventriss** | 「行政雖是政府的核心，但**公共**才是國家的重心」<102原五> |

|  |  |
| --- | --- |
| Ch2 組織理論 | |
| **彼得‧杜拉克Drucker** | * 1954年**目標管理MBO (參與管理)**《**管理實務**》：參與、激勵、民主**(6-1)** * **民營化**《斷續的年代》 |
| **績效管理(6-3)** ：1990年提出績效評估   * 強調個人目標、單位目標、組織目標結合，強調系統整合 * 公部門引進目的：改進效率、預算決策、財務透明度與課責、節約支出 |
| **莫根Morgan** | * 《**組織意象**》 * **組織變遷的邏輯** |
| 葛羅斯Gross | * 與**艾尊尼Etzioni**提出**現代化組織**的內涵及特徵　　　　　<107初、106地四> * 主張**組織**是人類為了達成某些共同的目標而**刻意創造**的社會單元 |
| **彼得‧聖吉Senge** | * 《**第五項修練**》建構**學習型組織**，須從以下著手：   自我超越、改善心智模式、建立共同願景、團隊學習、系統思考   * **雙圈學習**是生產力學習，是一個產生創意及成長過程。 * **七種組織學習的障礙**：經驗中學習的錯覺、管理團隊的迷思、煮蛙譬喻、負起責任幻想、專注個別事件、本位主義的思考模式、歸罪於外態度 |
| **艾吉里斯Argyris** | **單圈學習**(適應性學習)，不嘗試質疑既定方針及背後假設。 |
| **白京生Parkinson** | **白京生定律**(**組織麻痺症**)：冗員增多、成員素質差、委員會組織增多、行政效率降低、硬體設備豪華、消化預算 |
| **邁爾斯Mile** | **邁爾斯定律**：「職位決定立場、屁股決定腦袋」 |
| **彼得Peter** | 與哈爾提出《彼得原理》  **彼得定律**(**才能遞減病態**)：成員均有能力不足，無法勝任，導致組織退化 |
| **唐斯Downs** | **五種理念型官僚人格(1-1)**：攀爬者、保守者、狂熱者、倡導/贊助者、政治家 |
| **不完全控制定律** |
| **空間理論**：認為選民的投票行為就像是在一個個的議題或意識型態的「空間」裡做討論，選民透過自己對價值與政策的喜好，在理性的思考後，選擇對自己在乎的議題能帶來最大利益的候選人或政黨。<111身三> |
| **墨頓Merton** | * **目標錯置**：員工不把辦好事情當作目標，將法規的嚴格遵守視為目標。 * **中程(層)理論** |
| **慕尼+雷力** | 組織結構四原則：階梯(層級節制)、機能(分部化)、幕僚(業務/幕僚)、協調 |
| \***哈克契Heckscher** | **後官僚組織模型The Post-Bureaucratic Model(2-2)**   * 修正韋伯式官僚組織 * 制度性對話、重視創新活力、強調多項專業、允許流動頻繁 |
| **艾桑尼Etzioni** | * 組織分類：強制性、功利性、規範性、(雙重順從) * 提出**混和掃描決策途徑(4-3)** |
| **明茲柏格Mintzberg** | * 組織分類：簡單結構、機械官僚制度、專業化官僚制度、事業部門化形式、臨時性任務編組 * 管理者的三大角色：**資策人** <103身三、106原四>  1. **資訊角色**：監理者、傳播者、發言人(口訣：資監傳發) 2. **決策角色**：企業家、談判者、危機處理者、資源分配者(口訣：決企談危資) 3. **人際角色**：頭臉人物、連絡人、領袖(口訣：人頭連領) |
| **席恩Schein** | 組織文化三層次：器物與創造物(制度)、價值觀念、基本假定(信念) |
| **奎恩Quinn+**  **麥克葛雷斯McGrath** | 依環境認識程度/行動迫切度分成組織四類型：  理性(高/高)、發展(低/高)、層級(高/低)、共識(低/低) |
| **布萊克Blake+**  **毛頓Mouton** | * 《**管理格道Managerial Grid**》解釋**組織氣候**：   對工作(生產)及員工(人)的關心程度   * **五分式領導(6-1)**：   放任式(1，1)、鄉村俱樂部型(1，9)、中庸型(5，5)、工作管理型(9，1)、團隊管理(9，9) |
| **寇夫曼Kaufman** | * 「美國的行政組織形成效率與回應的**鐘擺效應之循環**，而且鐘擺週期約為三十年一循環」<93地五、94普> |
| \*總統**林肯Lincoln** | * 「七人反對，一人贊成，贊成者勝利。」(**林肯式獨斷**) |

|  |  |
| --- | --- |
| **Ch3 人事與財務** | |
| **馬斯葛雷夫** | 《公共財政的理論與實務》預算四項功能：配置、分配、穩定、成長 |
| **胡佛委員會** | 提出**績效預算制度(PBS)**=成本預算 |
| 總統**詹森 Johnson** | * 1966 年全面實施**設計計畫預算制度(PPBS)** * 1970年所推行**大社會計畫(Great Society)**促使**政策評估研究**快速興起的背景。 |
| 總統**卡特 Carter** | 全面實施**零基預算制度 ( ZBBS)** |
| 總統**雷根Reagan** | 停止實施**零基預算制度 ( ZBBS)** |
| 總統**柯林頓 Clinton** | * 提出強調師法企業精神的再造模式的行政改革運動**(Ch1)** * 1993 年推行**新績效預算制度**(New-Performance Budget)=**成果預算** |
| **凱依V. O. Key** | 1940年撰文質疑「到底基於什麼基礎將費用花在甲政策而非乙政策上」 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Ch4 公共政策** | |
| **戴伊Dye** | * 「公共政策是政府選擇作為或不作為的任何行為。」 |
| **伊斯頓Easton** | * 「行政是政府對社會價值從事權威性分配的行為。」 |
| **拉斯威爾Lasswell**  公共政策研究之父 | 1951年與**賴納Lerner**合著《**政策科學：範圍與方法的新近發展**》，開啟政治科學運動，被認為是**公共政策的里程碑** |
| **吳定** | 研究公共政策的目的：   * 解決**3E危機**：環境Environment、能源Energy、經濟Economy * 扮演**3R角色**：回應Responsive、代表Representative、責任Responsible * 使政府具**5R特性**：回應Response、代表Representation、可靠Reliability、   責任Responsibility、務實Realism   * **現代公共行政的指導原則**：法治原則、服務原則、效率原則(政府活動的有效性、政府活動的成本效益分析)、責任原則<106原四> |
| **羅威Lowi** | **分配性政策**(非零和)：　Ex.社會福利政策  **重分配性政策**(零和)：　 Ex.全民健保、累進稅率的綜合所得稅  **管制政策**(零和)：　 Ex.**環保政策**<107地三>、出入境管制  **自我管制政策**(非零和)： 　Ex.大學自治 |
| **威爾遜J.Q.Wilson** | **政策政治環境分類**：(利益/成本)  多數人型(多/多)、顧客型(少/多)、企業家型(多/少)、利益團體型() |
| **安德森Anderson** | 研究公共政策的三個理由：科學、專業、政治理由 |
| **衛斯C. H. Weiss** | 探討政策立場基礎，提出**I-I-I決策模型**：人們在政策抉擇過程中會受利害關係(interest)、相關資訊(information)、意識型態(ideology)影響。<110身四> |
| **卡普蘭Kaplan** | **七項政策規劃原則** |
| **穆爾Moore** | 提出**V.C.S.策略鐵三角分析架構**作為公部門的策略規劃應兼顧三個要素：  價值Value、能力Capacity、供應Supply/Support |
| **溫特Winter** | 「**規劃過程/執行成果」模式**  **自變項**：為政策規劃與立法過程；**中介變項**：為政策執行過程；  **依變項**：為政策執行結果 |
| **衛達夫斯基Wildavsky** | * 在《向權力說真話》「一個理想的組織是個自我評估的組織。」 * 提醒我們要有所謂的重歷過去的能力。 * 「政策分析是2/3的政治再加上1/3的規劃的混合。」→政治方式是解決問題的有力工具→**漸進主義**<105原五> * **政府預算過程**反應出漸進決策模式與各團體黨派間的協商、妥協、談判等政治過程。<97地四> |
| \***芭德絲Bardes +**  **杜尼克Dubnick** | 《**政策分析的動機與方法**》  以**科學家**(建構理論)、**專業性分析家**(策略運用)、**政治性分析家**、**行政性分析家(**有效執行)、**個人分析家**(混合途徑)的立場主張 |
| **梅茲納Meltsner** | **政策分析人員**  **政客型** : 高政治、低分析｜**企業型** : 高政治、高分析  **虛偽型** : 低政治、低分析｜**技術型** : 低政治、高分析 |
| **唐恩Dunn** | 1981年《**公共政策分析簡介**》   * 「**政策分析**是一門在論證和公共辯論的系絡下，使用多元的研究方法，去創造、批判性地評估與溝通政策相關知識的應用性社會科學之學科。」 * **已問題為中心的政策分析模式**(**政策資訊/政策分析方法)**：   1. 政策問題的建構  2. 政策未來的預測  3. 政策行動的推薦  4. 政策成果的監測  5. 政策績效的評估   * **六段式政策論證** * 與波伊斯特Poister的論點提出**政策評估標準**：   效能性、效率性、充分性、公正性、回應性、適當性   * 在《**公共政策分析**》提出**政策評估主要特徵**：   1. 以價值為核心  2. 事實與價值的互依性  3. 目的與過去取向  4. 價值二元論(內外在價值的雙重性) |
| **漢姆Ham+希爾Hill** | 1984年《現代資本主義國家的政策過程》採用總體層次的政策分析，分成三個分析層次來進行   1. 組織決策-組織中的決策制訂層次 2. 政策規劃的中程分析 3. 政治系統的總體分析 |
| **古巴Guba+**  **林肯Lincoln** | 將政策評估的演進分成：第一代評估(測量)、第二代評估(描述)、第三代評估(判斷)、第四代評估(協商)又稱回應-建構性評估 |
| **拉普勒斯Laplace** | 提出**同等可能原則**(主觀機率準則)：機會均等，應選期望值(機率\*報酬)最大者 |
| **柯漢Cohen+馬區March+歐爾森Olsen** | * 提出**垃圾桶決策途徑** * 組織常處於**無政府狀態**：目標模糊、不確定達成目標方法、流動性參與 * **組織化的失序**：有問題的偏好、不明確的技術、流動式的參與 |
| **林布隆Lindblom** | * 1977年《**政治與市場**》主張非權威取向的決策途徑，認為在人類社會有兩種社會控制：   模式一「智識指導社會模式」(權威體系/樂觀)  模式二「社會互動模式」(非權威取向/悲觀)   * 提出**漸進決策途徑**(枝節途徑) |
| **金頓Kingdon** | 提出**垃圾桶決策途徑的修正模式**，組織決策由問題、政治、政策方案三項支流會合，**政策窗口**便會打開。 |
| **\*艾里森Allison** | 《**決策的本質(Essence of Decision)**》對決策理論有重大貢獻　　<94地> |
| **林鍾沂** | **決策三判斷**：價值、事實、後果判斷。　　　　　　　　　　　<94初> |

|  |  |
| --- | --- |
| **Ch6行政運作與管理技術** | |
| **戴維斯Davis** | **人格特質研究法**英雄造時勢 |
| **傅蘭琪French** | **領導權力的基礎**：獎勵權、強制權(Ex.調職、解雇)、**專家權**(Ex.自然領袖)、合法權、**參照/歸屬權**(個人特質)、資訊權、**關聯權**(親近權威人物) |
| **卡茲Katz** | 認為身為**管理人員應具備三種技能**：<94初、96高、100普>  低層-技術→中層-人際→高層-概念(抽象) |
| **李克特Likert** | **四分式領導**：剝削/獨裁式、仁慈/獨裁式、諮商/民主式、參與/民主式  <106地四、110初> |
| **赫塞Hersey+**  **布蘭查德Blanchard** | **情境領導理論**(領導生命週期)   * 領導風格取決於被領導者的成熟度(對自己行為負責的能力與意願) * 依工作行為及關係行為分成四階段：告知式(高，低，M1)、推銷式(高，高，M2)、參與式(低，高，M3)、授權式(高，高，M4) |
| **豪斯House** | **權變理論　路徑─目標理論**   * 建構在期望理論上，領導者需指明實現工作目標的途徑 * 四種領導：指導型、支持型、參與型、成就取向型 |
| **柏恩斯Burns** | **轉換型(變革型)領導**《**領導**》結合交易型+魅力型領導  建立共同願景、個別化關懷、心靈鼓舞、激發員工潛能 |
| **格林利夫Greenleaf** | **僕人式領導(服務領導)**先服務而非先領導 |
| **亞當斯Adams** | **公平理論(交換理論)/過程理論**  員工覺得待遇公平時，才會受到激勵 |
| **佛洛姆Vroom** | **期望理論/過程理論**  激勵(Motivation) =期望(Expectancy) x價值(Valence) x媒具(Instrumentality) |
| **洛克Locke** | **目標設定理論/過程理論**  認為特定目標本身就具有激勵作用，可提高工作績效 |
| **史金納Skinner** | **增強理論**由心理學的操作制約說、社會學習理論衍生  正增強(增加喜歡)、負增強(降低不喜歡)、懲罰(增加不喜歡)、消弱(降低喜歡) |
| 麥哥里Megley | **Z理論**：對XY理論的種種缺點，進行補充且改善，而發展出現在化管理觀念。 |
| \***大內Ouchi** | **Z理論**   * 沿用X 理論與Y 理論觀念，提出了更具人性化管理的Z 理論，代表日本式管理的理論。 * 全局取向、參與的與共識的決策、緩慢的升遷率、長期僱用、對團體的決定負責 |
| **哈及特Hodgetts** | **有效溝通四階段**：注意→理解→接受→行動 |
| **戴明Deming** | **全面品質管理十四點原則** |
| **比爾蓋茲Gates** | 《數位神經系統》：「如果80年代的主題是品質，90年代是企業再造，那麼西元兩千年的關鍵是**速度**。」 |
| **彼得斯Peters+**  **沃爾曼Waterman** | 《**追求卓越**》來探討美國一些具有成就的公司的管理文化特質。 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Ch7 行政倫理** | |
| 菲斯勒Fesler+  凱多Kettl | 行政責任由負責行為(依法辦事)與倫理行為(道德標準)構成。 |
| 史塔林Starling | 以行政機關的回應力，分為四種組織類型：**(2-2)**  無回應性、謹慎回應性、高度回應性、完全回應性 |
| **行政責任六種內涵**：回應、彈性、負責、廉潔、勝任能力、正當程序 |
| **吉伯特Gilbert** | **行政責任的確保途徑**：　　　　　　　　　　　　(內部指行政內部；正式-各部職責)   * **內部正式**：行政控制、調查委員會、人事主計政風雙重隸屬監督體制 * **外部正式**：議會(立法)控制、司法控制、行政監察員、選舉 * **內部非正式**：代表性科層體制、專業倫理(規範)、弊端揭發 * **外部非正式**：公民參與、傳媒、資訊自由 |
| **哈蒙Harmon** | * 將公共行政學分成二大典範(理論)：實證典範、**行動典範(1-1)** |
| * **三元責任論**   **政治責任**(外控)：遵守科層體制的職責  **個人責任**(內控)：受煎熬的靈魂，需依賴自我反省、交互主觀能力  **專業責任**(外控)：與新公共行政和黑堡宣言主張相符 |
| **范納 Finer** | * 1940年與**費德瑞區 Friedrich**在討論行政責任之實踐上，曾就外部責任和內部責任進行大辯論，主張**外部控制** * **監督策略**(為推動三元責任需有適當策略)   **管理途徑**  **政治途徑**  **司法途徑** |
| **費德瑞區 Friedrich** | * 1940年與**范納 Finer**曾就外部和內部責任進行大辯論(行政倫理精彩對話) ，主張**內部控制** * 行政責任的實踐應倚賴技術知識、百姓感受兩種標準 |
| **羅爾  Rohr** | 《**行憲**》   * 「現代行政國家不僅要配合《憲法》，更要進一步**實現《憲法》願景**。」 * 認為政府最主要的目的應是確保國家的立國精神能及於全體公民。   →行政人員的主要道德義務，即是成為「**立國精神的捍衛者**」   * 符合**司法監督**的精神 |
| **羅威  Lowi** | * **鐵三角理論**由行政機關、利益團體、國會委員會所形成 * 《**自由主義的終結**》說明利益團體對美國民主政治運作的危害 |
| **美國公共行政學會ASPA** | 1994年《倫理法典》**行政倫理守則**   1. 實踐公共利益 2. 尊重憲法法律 3. 展現個人廉潔 4. 倡導倫理組織 5. 追求專業卓越 |
| **華偉克Warwick** | **行政裁量倫理原則**：公共取向、反省性的選擇、真誠、程序的尊重、手段的限制 |
| **羅爾斯Rawls** | 《**正義論A Theory of Justice**》**(Ch1)**   * 行政倫理的靈魂是社會正義 * 強調「效率與公道」的結合，並成為重要的經典著作　　　　　　　<94普> * **正義兩原則**：自由原則、平等原則(差別原則、機會均等原則) |
| **金斯萊D. Kingsley** | 1944年《**代表的文官制**》   * 「所謂常任文官中立化無異是要文官『**出家當和尚**』，乃是錯誤的，不切實際的。」 |
| **瑞得利Ridley** | 政治中立會涉及兩層面   * **專業中立**：公正無私 * **變色龍**：當執政黨更換時，事務官需如變色龍，忠誠執行不同觀點政策   →有時會產生**懸置中立** |
| 總統**麥迪遜Madsion** | * 「假如人類是天使，那麼就不需要政府，假使天使治理人類，那麼對政府的外在控制或內在控制通通不需要。在設計一個由人來統治人的政府體制時，最大困境就在於，一方面政府要有能力治理人類；另一方面，政府本身須能夠**自我控制**。」<93退四、103外> |
| **溫斯頓** | **民主治理實踐者之道德能力**之人類特質：<104地四>  ①公共利益的忠誠 ②公民課責 ③謙恭的義務 ④審慎 ⑤精通社會結構 |
| **狄馬克Dimock** | * 「如果公務人員所推行的計畫方案原本是政治性的，試問他們怎能不涉及政治而保持中立？」 |
| **費雪J. Fischer** | 〈**回復到分贓制度**〉，大肆抨擊常任文官行政中立的觀念，主張行政首長對其部屬擁有完全自主的任免權，藉以確定其行政責任。 |
| 總統**傑佛遜Jefferson** | * 「當一個人承擔公共信託之後，那麼他就應將自己視為**公產**。」 |
| **奈格羅父子Nigro** | **價值中立的虛幻**(Illusion of Value-free)：「行政中立乃是要求公務人員要放棄其政黨色彩，須排除自己價值觀念的左右，保持職業上的公正，這種觀念根本不可能，也沒有必要。」<104普、110身四> |
| **吳瓊恩** | 界定**公共行政三個途徑**   * **管理**途徑：源於政治-行政二分理念，強調效率、效能、經濟，運用科學原則而忽略人性，形成層級結構組織。 * **政治**途徑：源自羅斯福**新政**，強調回應性、責任性和代表性，重視「政治多元論」、「代表性官僚組織」。 * **文化**途徑：1970年開始重視以人為主體的研究，強調內在價值，是學習型組織的心靈轉變，採用「全人」的哲學基礎，為平坦式的管理層級。 |
| **傅德瑞克生Frederickson** | * 認為公共行政精神的精髓在於**公共性**。 * 行政學是一門借用性科學**。** * **對於未來世代子孫**應具備的**四項義務**：   1. 不能做出任何危害他們生存的事情。   2. 不能做出任何危害他們作為人應擁有尊嚴之基本權利的行為。   3. 應致力於縮減危害現今人類的事情。   4. 對於子孫應作出**道德**的承諾，以作為世代正義的基礎。 * **公共利益所指公共的對象** <106地五、104原三>  1. 多元主義的觀點：公共=利益團體 2. 公共選擇的觀點：公共=理性選擇者 3. 立法(代議政治)的觀點：公共=民選首長及民意代表 4. 服務提供的觀點：公共=受惠者 5. 公民意識的觀點：公共=公民(將公眾視為公民，乃是建構良善社會的基礎)  * **公共行政主要具公共本質** <105普>   憲政體制、德性的公民、對集體與非集體公眾的回應、慈悲與大愛 |