

# 108 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：一般行政、一般民政、客家事務行政、人事行政、原住民族行政、法律廉政、財經廉政  
科 目：行政學

甲、申論題部分：

一、行政學奠基學者威爾遜（Woodrow Wilson）對行政學說及政府運作，有何主張？另就今日治理系絡而言，其論述有何不足之處？（25 分）

## 【解題關鍵】

在答題內容上：

- (一)第一段題意：威爾遜的主張，本題是以完整的內容呈現，但如果各位是以下列的粗黑字體及劃線部分來說明，也是正確的概念！
- (二)第二段：請注意「題意是「就今日治理系絡而言，有何不足之處？」因此各位在答覆第二段時，必須緊扣著「治理」的概念來闡述，如以下答題內容。

## 【擬答】：

(一)威爾遜的重要主張：

美國學者威爾遜（後成為美國第 28 任總統）原於 1886 年 11 月 3 日，在康乃爾大學發表專題演講「行政的研究」（The Study of Administration），後來將該篇演講修整並正式於 1887 年 6 月在《政治學季刊》發表，在該文中，主要提出政治與行政二分的理論概念，自此行政學才從政治學的領域獨立成為一門學科，由於其對行政學獨立成為專業學科具有卓越貢獻，因此國內外公共行政社群尊稱其為「行政學之父」。

該文最大的貢獻是促使公共行政獨立成為一門學科，他在文章中勾劃出行政研究的歷史，說明它如何是政治學一項較新的發展，他並且非常有說服力的指出此項研究的必要性及重要性，同時強調此項研究應當採取比較研究法，以學習法國及德國制度的長處。更具體的說，威爾遜在文章中，至少提出以下幾項膾炙人口的主張：

1. 行政學應獨立成為一個學科（行憲比制憲更困難—憲法精神的落實，必須依賴行政）：威爾遜認為，行政學過去一直附屬在已有二千二百多年歷史的政治學領域中，現在已到獨立成為學科的時候了。因為政府功能日漸擴增及複雜，「行憲比制憲越來越困難，他說，「行政問題不是政治問題，雖然政治為行政設立了工作，但政治不應操縱公務機關的活動。政治活動是國家較大及較普遍的活動，而行政活動則是國家個別的、特殊的及較細微的事情。」簡言之，他主張政治應與行政分立，並且分別成為獨立學科加以研究。
2. 行政改革應參酌他國長處並加以本土化：威爾遜說：「今天美國行政上所發現的一些缺點，必須借重法國與德國的經驗及制度來補救，但是必須將它們美國化，而且不只是在形式上及用語上美國化，在思想上、原則及目標上也要加以美國化。」他的這項主張對於日後行政學者呼籲採取比較研究方法、師法他國長處之際，應當加以本土化，具有積極啟發的作用。他認為我們不必害怕研究外國的制度，而應吸取它們的教訓及建議，不過千萬不要盲目的移植外國的制度。換言之，任何外來的行政原則、方法、技術等，只有在本土化之後，才能符合國情需要，也才能有效的運作。
3. 輿論應在行政實務中扮演的適當角色：威爾遜所處的時代已經是一個輿論觸角深入政府每一部分的時代，輿論對政府的每一項措施，從政策制定、執行至評估，「處處都插上一腳」，以致行政的運作在輿論過度干擾下，畏首畏尾，不能發揮應有的效能。同時，由於輿論「七嘴八舌」，使政府官員摸不清真正的民意，而有無所適從之嘆。於是威爾遜呼籲應當抑制輿論的「領導」

地位，強調輿論應在行政的指導上扮演權威性批評及適當監督的角色，而不應過度干預政府的專業判斷，而使政府無所作為。

4. 必須重視行政學的研究—師法企業的濫觴：威爾遜認為，當政府職能日漸擴充，公共事務日漸加劇之後，就必須趕快研究行政學，以便「將政府的事務弄得多像企業經營一樣，加強並淨化政府的機關，對政府的使命冠以更慎重的任務。」他的這項主張，顯示了他不僅呼籲要推動行政學的研究，同時也建議政府的運作，要向企業取經，這可能是一百年後各國政府如火如荼推動「企業型政府」（Entrepreneurial Government）的濫觴吧！
5. 應當強化行政人員的權責：威爾遜認為，「權力並不可怕，除非它是一種不負責任的權力。」所以他建議：賦予公務人員較大的自由裁量權，課以應有的責任，並以選舉制度與輿論加以監督控制。他的基本假定是：公務人員的權力愈大，就愈會小心翼翼的去使用它；權力愈小，就愈會走向疏忽職守的結果。這項主張對後人的啟發是，權力與責任是相對的，有權必有責，有責亦必有權。所以對公務人員只要課以應有的責任，則更多的授權並不值得憂慮。

(二)治理系絡概念下，威爾遜論述的補強：

在今日治理系絡概念下，來衡量當時威爾遜論述的不足之處為：研究課題的複雜度與豐富度更高。自跨入 21 世紀以來，各國公共行政所面臨的主要議題是政府與人民的關係日趨複雜；中央政府權責日漸分權或下授給下級政府及民間社會；管理者必須更具管理此種複雜網絡關係的能力。於是促使傳統的「統治」理念逐漸轉型為「治理」的理念。

目前一些相關的概念及內涵，例如府際關係、府際夥伴關係、跨域治理、公私夥伴關係、公私合產、網絡治理、全球治理等，已經成為當下乃至於未來一段時間，公共行政社群探討的主要課題，也正是目前公共行政研究典範的發展趨勢。

二、請試述政治人物（議員或政務官）與行政人員（即常任文官）在政策和行政管理領域上，可能處於那些類型的角色責任或分工關係？（25 分）

一、【解題關鍵】

本題最近出現是在台北大學公行所 106 年的研究所考試，本題答題架構為：

- (一)說明史跋勒經文獻分析後歸納出有那些政治與行政的互動模式，但必須說明每個模式雖然說明了部分事實，亦有不足之處，如以下劃線部分所示。
- (二)基於上述模式的缺失，因此史跋勒才提出他所建立的「政治／行政分立二元模式」，並說明其內涵。
- (三)基於題意說明政務官與行政人員在該模式的角色應用，圖型只是輔助說明，不過如果能夠劃出這個關係圖則更好。

二、【命中特區】

1. 志光出版社，108 年 3 月出版，AB124 私藏題庫～行政、政策與管理三合一(經典十二章)，pp.2-10~11。
2. 志光出版社，108 版 AB116 私藏題庫～行政學主題式申論題庫精準解題，pp1-42~43。

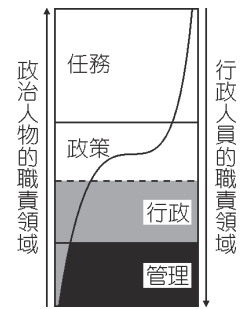
【擬答】：

(一)史跋勒 (Svara) 於 1985 年經文獻分析後，歸納出四種探討政治與行政互動的模式，分別為：政策／行政分立模式、政策混合模式、行政混合模式，及政策夥伴模式等，這四種模式各說明了政治與行政在互動關係上的部分事實，但亦有其缺失或不足之處。基於上述模式的缺失，因此史跋勒再次從四個模式中歸納分析，提出他所建立的「政治／行政分立二元模式」，用以說明現代政治人物（或政務官）與行政人員（或事務官）適當的互動關係。

(二)他的模式中指出，政策過程共有四項功能，包括：

1. 任務：指機關組織的理念、職權、廣泛目標及作為或不作為的抉擇。
2. 政策：指中層政策的決定，例如：預算支應、新編計畫、新設機關、分配服務層次。
3. 行政：指達成政策目標所需要的具體性決定、辦法規章、程序步驟、實務慣例等。
4. 管理：指有關政策及行政功能的支援性行動，例如：人力、物力、資訊、技術的控制與使用。

(三) 針對上述四項功能，政治人物與行政人員各自扮演不同的角色。亦即最先與最後的任務及管理階段是可二分，分別屬於政治人物及行政人員的個別職責領域，中間的政策及行政階段很難分離，是屬於政治人物及行政人員的共同職責領域。上述關係，如右圖所示。



## 乙、測驗題部份：

- (B) 1. 有關黑堡宣言 (Blacksburg Manifesto) 中的主要論點，下列敘述何者錯誤？
- (A) 強調文官集團的代表性及其專業權威 (B) 尊重市場機制，主張小而美政府  
(C) 方法論上強調規範價值與理論的建構 (D) 強調公共利益的重要性及文官應有的角色
- (C) 2. 「新公共服務」是以下列何者作為主要的協調機制？
- (A) 組織層級 (B) 市場價格 (C) 網絡互動 (D) 政治權威
- (B) 3. 流程再造 (reengineering) 複雜而困難，需要投入很多的人力及資源，在推動的過程中，必須遵循一些重要的指導原則，下列敘述何者錯誤？
- (A) 將權力分散到該做決策的人身上 (B) 強調生產者或服務提供者的觀點  
(C) 讓使用產出的人參與流程的改造 (D) 組織應該關注結果
- (A) 4. 有關美國限制行權的傳統，下列敘述何者錯誤？
- (A) 倡導大有為的政府 (B) 人民參與度愈高的政府愈好  
(C) 強調行政職權的限縮 (D) 僵局的存在是必要的
- (A) 5. 貪腐是行政運作常見的弊端，有關貪腐概念的界定，下列何者錯誤？
- (A) 組織或成員使用不合理或不合法的手段，以圖組織或社會目標的實現  
(B) 從事直接或間接的權錢交易，藉以謀取自己或關係人的利益  
(C) 廣義言之，一個人或組織悖離了公共角色的正式職責與相關規範  
(D) 貪腐可區分為個人貪腐和系統貪腐
- (D) 6. 有關弊端揭發 (whistle-blowing) 的概念與實務的描述，下列何者錯誤？
- (A) 屬於「官僚的異議 (bureaucratic opposition)」的一種形式  
(B) 弊端揭發被視為合適，且為行政人員極高道德的表現  
(C) 有賴於行政人員個人批判反省意識 (critical reflexive consciousness) 的培養  
(D) 在美國，民眾或公務人員對不當行政作為皆可以匿名的方式向國會預算區 (Congressional Budgeting Office) 投訴
- (B) 7. 下列何種組織結構型態，其核心組織只專注於本身獨特的長處，而透過委外或聯盟的方式，將產品或服務提供給組織的顧客？
- (A) 事業型結構 (B) 網絡型結構 (C) 功能型結構 (D) 矩陣型結構
- (C) 8. 一個組織的不同內部單位為了爭取資源而參與決策制訂，其過程中最可能出現下列何種現象？
- (A) 反熵作用 (B) 團體盲思 (C) 團體衝突 (D) 殊途同歸
- (D) 9. 我國行政權和立法權的常見互動領域中不包括下列何者？
- (A) 法律制訂 (B) 弊端究責 (C) 業務計畫執行 (D) 預算案之編製
- (C) 10. 下列何者不屬於我國中央行政機關組織基準法對於組織型態的分類？
- (A) 附屬機構 (B) 獨立機關 (C) 國營事業 (D) 行政法人
- (B) 11. 有關我國政府捐助之財團法人，下列敘述何者正確？

- (A)應繳分配盈餘的 30%給國庫 (B)受「財團法人法」之規範  
(C)區分公益型和營利型兩類 (D)應向主管機關登記設立
- (D) 12. 引導現職員工如何執行工作，並允許員工在訓練人員的督導下執行任務，獲得所需知識、技術與能力的學習過程，稱為：  
(A)模擬訓練 (B)評估訓練 (C)職前講習 (D)在職訓練
- (D) 13. 有關我國公務人員保障的規範，下列敘述何者錯誤？  
(A)公務人員非依法律，不得予以停職  
(B)公務人員於停職期間，仍具公務人員身分  
(C)公務人員於休職期間，仍具公務人員身分  
(D)公務人員於留職停薪期間，仍得執行職務
- (D) 14. 下列何者屬於「稅式支出 (tax expenditure)」？  
(A)政府補助低收入戶之全民健康保險費 (B)公債付息支出  
(C)賦稅署之業務預算 (D)所得稅之儲蓄投資特別扣除額
- (D) 15. 國際最高審計組織 (The International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) 認為政府審計應包含例行性審計及績效審計，下列何者最符合 INTOSAI 所指之績效審計的核心原則？  
(A)財務性 (B)合法性 (C)效率性 (D)效能性
- (C) 16. 根據預算法，有關國預備金之敘述，下列何者正確？  
(A)公務機關的單位預算中，應編列第一預備金與第二預備金  
(B)第一與第二預備金編列上限不得超過經常支出 1%  
(C)第一預備金可流用至該行政機關之其他計畫與科目，但經立法審議刪減或刪除的項目不適用  
(D)地方政府有增加支出的需要時，可動支中央政府之第二預備金
- (B) 17. 下列何者不是常用的排程模式 (scheduling models) ？  
甘特圖 (Gantt chart)  
決策樹 (decision tree)  
要徑法 (critical path method)  
計畫評核術 (program evaluation and review technique)
- (C) 18. 有關政府機關行政溝通之敘述，下列何者正確？  
員工在私人社群網絡的資訊傳播為正式溝通的管道之一  
長官電話指示為非正式溝通的形式之一  
下行溝通容易發生被曲解、過濾或擱置的問題  
上行溝通的首要功能在於增強長官的領導權威
- (C) 19. 依據「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」之規定，政府機關若欲開放於其職權內取得之資料，應將資料列示於何處？  
監察院陽光法案主題網 公共政策網路參與平臺 (JOIN 平臺)  
政府資料開放平臺 數位經濟法規諮詢平臺 (vTaiwan)
- (D) 20. 金敦 (J.Kingdon) 提出的多元流架構 (multiple stream framework)，下列敘述何者錯誤？  
係參照垃圾桶模型 政策企業家扮演重要的角色  
包括問題流、政策流、政治流 政策機會窗開啟的關鍵在於政策流的多寡
- (C) 21. 公共政策是為了解決公共問題，有關公共問題之敘述，下列何者正確？  
結構良好的問題是穩定的、常見的、創意的  
結構不良的問題是重複的、獨特的、直覺的  
結構不良的問題有多重的決策策略  
結構良好的問題有單一的決策標準
- (C) 22. 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的多少？

- |         | 10%   | 20% | 30%             | 40% |
|---------|---|-----|-----------------|-----|
| (A) 23. | 下列非營利組織的作為，何者較難直接影響政策制定？  |     |                 |     |
|         | 接受政府委託，進行政策行銷   |     | 動員群眾影響民選官員的政策規劃 |     |
|         | 積極從事政策遊說  |     | 舉辦宣傳活動或抗議遊行     |     |
| (D) 24. | 關於世界咖啡館模式議題討論之敘述，下列何者錯誤？  |     |                 |     |
|         | 對話是整個活動的核心流程  |     | 以彈性的小團體討論方式進行   |     |
|         | 經由深度匯談形成共識  |     | 利用問卷調查減少團體盲思    |     |
| (D) 25. | 公私部門常在政策過程中形成複雜的互動關係，羅迪斯 (Rhodes) 就此提出權力依賴理論 (Theory of Power Dependency)，下列何者不符合其理論內涵？ |     |                 |     |
|         | 每個組織都依賴其他組織提供資源   |     |                 |     |
|         | 為了達成自身目標，每個組織都必須相互交換資源  |     |                 |     |
|         | 優勢聯盟 (dominant coalition) 對政策產出有一定程度裁量權   |     |                 |     |
|         | 國家還是能夠在治理過程中保有其獨特、單向的高影響力地位   |     |                 |     |