

104 年公務人員特種考試關務人員考試、
104 年公務人員特種考試身心障礙人員考試及
104 年國軍上校以上軍官轉任公務人員考試試題

考試別：國軍上校以上軍官轉任公務人員考試

等別：上校轉任考試

類科：一般行政

科目：行政學

一、請說明何茲伯格 (F. Herzberg) 激勵保健理論的內容，並舉例分析政府部門可以如何運用此理論的內容。(25 分)

【擬答】：

(一)何茲伯格激勵保健理論的內容

1950 年代的後期，何茲伯格和他在匹茲堡心理學研究所(Psychological Service of Pittsburgh)的研究人員，對匹茲堡地區的十一個專業機構的工程師及會計人員進行訪問。他們請受訪者列舉他們在工作中有些什麼因素使他們覺得滿意或不滿意。

分析結果顯示：受訪者覺得不滿意的項目，大多與工作的「外在環境」有關；而受訪者感到滿意者，則一般均屬於工作本身。對於能防止不滿的因素，何茲伯格稱之為「保健因素」(Hygiene Factors)，而對於那些能帶來滿足的因素，稱之為「激勵因素」(Motivators)，這就是何氏著名的「激勵保健理論」(Motivation-Hygiene Theory)或稱「二元因素理論」。

依據何茲伯格的分類：所謂激勵因素，包括褒獎、工作本身、陞遷、自我實現、責任等；而所謂的保健因素，則包括工作場所、公司政策、薪水、工作保障、與上司的關係、人際關係。

更重要的是，何茲伯格的研究發現，要維持組織成員達到最基本的工作水平，應充分提供保健因素，否則組織成員的表現會低於基本要求。他進一步指出，若保健因素使成員得到充分滿足，則成員的表現頂多達到最基本的要求而已，因此此項因素又稱為「維持因素」；相反地，若要成員有超乎水準的表現，就要給予激勵因素，方可獲致正面取向。

(二)激勵保健理論對政府部門管理上的啟示與應用

首先，就管理實務上，主管人員應優先給予保健因素的滿足，並再實施激勵因素的誘導，如此方可產生良好的激勵效果。

其次，就工作設計(Job Design)上，應實施工作擴大化(job enlargement)、工作豐富化(Job Enrichment)和工作生活品質(Quality of Work Life, QWL)等管理策略。

二、請說明民主行政 (democratic administration) 的主張與特色，並舉一例說明這些特色如何應用在政府決策過程。(25 分)

【擬答】：

(一)民主行政的內涵

公共行政的基本核心，乃是在回應人民的需求、講求過程的正當性、重視公道的分配，以及避免權力的濫用、貪污與無能。而民主行政的主張即在把握上述價值內涵，並善盡「主權受託者」之職責。其重要內容有：

1. 公共行政的核心價值，不僅重視行政資源的有效利用，更著重行政服務的公平配置、社會正義的實現，以及參與精神的落實。
2. 行政與政治無法嚴格予以區分，只有行政的民主才能確保政治民主的持續。
3. 不能單獨將行政視為政策執行工具，更不可盲目執行缺乏民主參與公平考量的政策。
4. 在組織體制方面，除重視機構內部的改革與調整，更強調組織內、外部民主環境的改造。

公職王歷屆試題 (104 國軍上校以上軍官轉任公務人員考試)

5. 反對以任何政治或經濟目的為藉口，將權力完全集中於行政的作法，應透過分權與參與、合作與共識，來促成政策有效與公平地落實。

(二) 民主行政的特色

韓裔美籍學者全中燮 (Jong S. Jun) 提出「民主行政」應具備下列幾項特色：

1. 公共利益的表達：公共行政應在日常的公務推動過程中，強調體現大眾 (The General Public) 最大利益的責任感。
2. 代表性：行政機關的人力組成結構應考慮社會母群體人口組合的特性，人力甄補應開放給社會各階層、各群體，使有志者均能「應考試服公職」。公共行政不應被「中立才能」 (Neutral Competence) 的概念所限，應公平、有效地反映出社會各階層的需求。
3. 開放性：公共行政對專業上的資訊，雖擁有獨占性優勢，但不可以專家自居，用機密做藉口而不允許百姓有所知悉，甚或欺瞞。反而要開誠布公，讓民眾藉由各種管道來獲取他們所想要的資訊。
4. 超越派閥黨團 (Beyond Syndication)：公共行政的精神既在體現公共利益，就不可為某一特定的個人、團體或黨派的私利所困。
5. 嚴防專業主義 (Professionalism) 對民主原則的傷害：當行政問題愈趨複雜化，愈需依賴理性、技術的分析，這導致我們愈加倍依靠專家的幫助。而專家有可能是一群「自我界定的精英」 (Self-Defined Elite)，他們雖會研究問題，卻也常自我設限，不與基層民眾互動，不願進行科際間對話，因而對民主造成威脅、傷害。
6. 參與 (Participation) 的強調：讓與政策相關的各地區、各階段的利害關係者參與其中，這不僅擴大了理念的寬廣度，增加找出解決方案的可能性，更可增加民眾的認同感。此外，參與也指機關內部的權力分散於組織內的各個成員，組織基於民主的原則來運作，這可使組織成員有較程度的自我實現，對組織有較大的使命感。

三、解釋名詞 (每小題 10 分，共 50 分)

(一) government failure

(二) iron law of oligarchy

(三) representative bureaucracy

(四) planning programming budgeting system

(五) global governance

【擬答】：

(一) government failure—政府失靈

Weimer & Vining 以經濟學的觀點，說明政府失靈的意涵為政府為解決市場失靈所產生的各種問題，於是採取各式各樣的政策工具與干預行動，以補救市場失靈的缺失。但是由於政府在制度上、結構上及運作上，具有許多先天性的缺陷，因此並無法充分達到預定的目的，而造成政府失靈的狀況。

至於，造成政府失靈的原因，包括：(1) 選票結構無法真實反映選民意志的「直接民主」的問題；(2) 民意代表圖謀個人私利的「代議政府」的問題；(3) 官僚體制因獨占、永業保障產生無效率、資源浪費的「官僚體制」的問題；以及(4) 中央政府制定的政策地方政府並不會貫徹執行，以及地方政府間基於本位主義產生「分權政府」的問題等。

(二) iron law of oligarchy—寡頭鐵律

寡頭鐵律為組織病象之一，為德國政治學者密歇爾 (Robert Michels) 所提出，他認為，領導者權力的增加與組織之龐大成正比，與成員之權力成反比。易言之，機關組織愈大，領導階層權力愈大，而被領導者之權力愈小，此趨勢稱為「寡頭鐵律」。

公職王歷屆試題 (104 國軍上校以上軍官轉任公務人員考試)

寡頭鐵律將造成組織以下病象，包括：(1)增加溝通的困難，使下情不能上達，上令也不能貫徹實行；(2)少數人決定多數人的命運，不合乎民主的要求；以及(3)寡頭領導人之間，往往因為爭權奪利，造成嚴重的傾軋與鬥爭，對政治安定及行政運作產生不利的影響。

(三)representative bureaucracy—代表性科層體制

所謂代表性科層體制是指行政機關的人力組成結構應該具備社會人口的組合特性。所以負責政策規劃與執行的行政官員（政務官與事務官）的人力組合應兼具社會上各種人口特性（但絕非機械式按人口母體的組成比率配置行政官員），方得以反映出社會多元性的思維和偏好，行政權力的運作始與民主價值有所實質性相稱，否則政策過程會有不公平或偏袒的現象。

代表性科層體制的人力組成首要主張乃是「弱勢性」社會族群的代表問題，因此發生所謂「優惠僱用行動(或弱勢優先)」(Affirmative Action)的公務人力甄補措施。

(四)planning programming budgeting system—設計計畫預算制度

所謂設計計畫預算制度，是指審視一國長期的政策目標與機會，以及國家當前所欲達成之目標與可運用之資源，利用一切分析工具，評估各種公共計畫的成本與效益，協助國家最高當局擬訂最佳決策，以利國家資源合理分配的預算制度。

其之所以稱為設計計畫預算制度，係包括目標之設計(Planning)、計畫之擬訂(Programming)與預算之籌編(Budgeting)，三者結合為一的一種預算制度；亦即這套預算制度係以設計為中心，以分析為手段，藉以達成提高行政效率的目標，它與以控制為中心的項目列舉式預算，以及以管理為中心的績效預算制度均不相同。

(五)global governance—全球治理

「全球治理」乃相對於全球化所產生的治理作為，它並不是意味著國家機關如何致力於「治理全球」—某國如何稱霸全球，而是意指在全球化的趨勢下，各國政府為因應此一洪流所應做出的回應與努力。

而其具體意涵，依聯合國全球治理委員會的定義，係指許多個人和機構、公共和私人的集合，管理他們的共同事務。這是一個持續的過程，而在過程中會納入衝突或各種不同的利益以及採納合作的行為。例如 1997 年為抑制全球氣候暖化，世界主要工業化國家在日本京都簽定的「京都議定書」就是全球治理的適例。