

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：少將轉任考試

類科：一般行政

科目：行政學研究

一、韋伯 (M. Weber) 所提倡的理想型官僚組織有何主要特徵？何以具有這些特徵的官僚組織經常招致許多負面批評？試說明之。(25 分)

【擬答】：

(一) 韋伯理想型官僚組織的特徵

韋伯在目睹大規模組織的興起，現代資本主義生產方式及管理上專業化分工原則的建立之後，認為必須要有一種科層體制以資因應，於是根據以往的科層體制型態和現行的科層體制，加以分析，進而推斷未來的型態。韋伯的理想型官僚組織(或科層體制)，就是在這種情況下產生。韋伯的理想型官僚組織，乃是基於合法理性的權威所建構的，並具有下列特徵：

1. 專業分工：組織中的人員按其專業而分工，並施以訓練。
2. 層級節制：組織型態，係一層級節制的組織體系(Hierarchy)，依地位高低來規定人員間命令與服從關係。除最高上級之外，每一人員只有一位上司。
3. 作業程序：組織中的人員具有固定和正式的職掌，依法行使職權。亦即，人員的工作行為，依據標準化作業程序。
4. 非人情化：人員的工作行為和人員之間的工作關係，乃是「對事不對人」的關係 (Impersonality)。
5. 永業傾向：人員的任用，採公開方式甄選。一旦錄用後，除非犯錯，否則人員有永業化傾向。
6. 地位年資：薪資的給付與陞遷，依人員的能力、年資和地位。

在韋伯心目中，這些特徵乃植基於法規。這些「法規」，乃是在擴大組織效率的前提下，根據技術知能而訂定的，用以規範整個組織的結構和運行的過程。值得我們注意的是，韋伯的法規甚重視內容及素質，和封建制度中純為傳統約束，未經理性思考的法規，大不同。韋伯的法規，是根據知能和理性思慮而得的結果。

(二) 韋伯理想型官僚組織的缺點(或批評)

韋伯的組織理論，不僅對行政(管理)學的發展貢獻極大，亦為世界各國政府的公部門帶來了鉅大的衝擊，然而，此一理論在運作上亦出現下列缺失：

1. 組織內的成員依照專業分工，容易造成「本位主義」，只專注自己部門或分內工作的重要性，不容易與其他部門或人員合作；此外，專業分工也容易形成「受過訓練的無能」(Trained Incapacity)，因為專業人員往往只能在特定的環境之中工作，一旦環境改變即無以為適。
2. 層級節制的體系，削弱了上級對下級的影響力，使得上級必須經由嚴密的監督來管理下級，而下級卻以陽奉陰違、敷衍了事，來表達對上級的不滿。
3. 過分重視法令規章的結果，使組織內成員的行為受到法規的束縛而行事僵化，缺乏應變能力。
4. 過分強調機械性正式組織的功能，忽略了非正式組織的存在；亦即，未考慮到組織內的成員

公職王歷屆試題 (104 國軍上校以上軍官轉任公務人員考試)

其相互之間的互動行為對組織所可能產生的影響。

5. 永業化的傾向，固然是一種保障，卻也往往使得組織內的成員喪失了爭取更完美、更理想的奮鬥精神。
6. 陞遷和薪資給付，依照年資與地位，固然可以減少內部的競爭，卻也使得成員們只注意保護既有的利益，而忽略了服務對象(Clientele)的利益。

基於上述組織結構與運作的缺失，因此學者海克契(C. Heckscher)於1994年提出所謂「後官僚組織型模」(The Post-Bureaucratic Model)，做為行政機關改造韋伯式官僚組織的參考。

二、「由政府到治理」(from government to governance)乃是現今公共行政的重要發展趨勢。請說明此一現象之主要意涵與其對我國政府運作的實際影響。(25分)

【擬答】：

(一)治理途徑的公共管理之意涵

「治理」途徑乃是超越了傳統以政府為核心的公共管理觀點，亦即認為國家的管理不再由政府所獨力承擔，「由政府統治到治理」便是這種管理思維的具體呈現。

申言之，治理途徑的主要意涵在於：1. 去中心化；2. 國家釋放權力給社會；3. 打破官僚可以主控一切的迷思。

這個新的治理架構應該是國家、市場與公民社會三者間的協力合作體系，並且利用「參與」及「互動」的運作方式，來形成相互互動與負責的夥伴關係，以共同處理解決公共管理課題。

因此，Kooiman等學者將治理視為「對利害相關人之間複雜的關係結構進行管理的過程」是有意義的。換言之，當代的治理途徑應為「國家社會共同治理論」。

(二)治理途徑下政府角色的轉變—國家社會共同治理論

既然國家與社會中的許多組織已經綿密互動，形成交互依賴的政策網絡；當代國家機關就應該正視這種事實的存在，採取新的管理模式—「國家社會共同治理模式」(Collaboration Mode of Governance)。

基此，公部門、私部門與公民三者所構成的關係(Public-Private-Citizen)已經成為當代重要的治理模式。更有學者進一步發展出公私合夥(Public-Private Partnership)策略，以落實民間社會與國家機關共同治理的合作關係；公私合夥關係的形成開始於公私的互賴關係與共同的目標，其次透過中間人或捐客等連鎖性機制的運作，發展出合夥關係。由此看來，公私合夥成功的要件應該是互利互信、目標清楚、責任明確、分工確實，否則很容易產生衝突。

三、推動績效評估的主要目的為何？在公部門推動績效評估時，最常碰到的障礙和困難有那些？試說明之。(25分)

【擬答】：

(一)績效管理的目的

【註】本段有兩種版本，同學任選其一回答均可！

版本一—著重外部關係

績效管理係對於公共服務或計畫目標進行設定與實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程，而這個過程主要在實現下列目的：

1. 主權在民的趨勢下，民眾對於責任文化的要求：在人民主權的民主社會中，公共部門必須向民眾負起三項責任：(1)預算的支出必須經過議會的同意；(2)預算的支用必須遵守程序正義；(3)資源的使用必須要有效率。無論是何種責任，都必須要有明確的指標加以測量。
2. 民主參與政治過程中，利害關係人對於政策績效的期望：目前已進入以民眾參與為導向的民主政治，利害關係人都希望參與政府所制定的公共政策，為了滿足他們的期望，最好的表達方

式就是以績效衡量的方式加以表達。

3. 公共管理潮流下，強調結果導向的管理方式：目前的公共管理講求「結果導向」更甚於「程序導向」；換言之，遵守程序正義已不足以表達公共政策的內涵，現在更要求最後的結果是否產生好的結果，是否滿足人民的需要。
4. 網路關係社會中，個人與組織績效的雙重要求：過去行政機關評鑑個人績效已有多年歷史，但隨著集體意識的增強，以及個人與組織互動關係的日益密切，許多人認為組織績效也應該被列入評鑑的對象之一；凡是組織績效表現好的，則個人績效部分就可以加分，以創造組織與個人的雙贏結果。

版本二—著重內部關係

績效管理係對於公共服務或計畫目標進行設定與實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程，而這個過程主要在實現下列目的：

1. 行政管理的目的：績效管理的資訊（即考績的分數），尤其是績效評估的結果，可提供組織作為薪資、陞遷以及調任等行政管理決策上的參考依據。
2. 員工發展的目的：績效管理不僅是評估員工的績效表現，也希望可以瞭解員工為何績效不佳的原因，並藉此可以知道需要進行那些改進，才可以使員工績效有所提昇。
3. 策略性目的：進行績效管理的重要目的之一，就是希望能將員工的行動與行為模式與組織目標相連結。從角色行為的觀點來看，員工在工作環境中被期待的行為表現，就是策略要有效的執行的方向。

(二) 行政機關實施績效管理的可能的限制

績效管理基本上是理性主義的產物，這種管理模式可能存在的問題，經綜合分析歸納為以下四大層面：

1. 從績效管理制度本身論述

- (1) 績效管理的泛政治化現象，政黨或利益團體可能利用績效管理的資訊當作政治鬥爭的手段。
- (2) 績效管理本身就是政治運作的產物，政策評估的結果端賴誰執行這項評鑑？其觀點為何。
- (3) 績效管理的一個重要前提就是必須將所有績效均以量化方式呈現，再據此進行績效衡量。此項作法對私部門並不構成問題，因為私部門的服務可用金錢來衡量，但對公共部門將面臨如何將公共服務量化的問題。
- (4) 政治的考量經常是資源分配的重心，所以要獲得客觀的績效衡量，仍值得商榷。

2. 從績效資訊層面論述

- (1) 績效管理做的好不好，是否正確，有賴可靠的資訊，如果所蒐集的資訊錯誤，不夠全面，就無法真正反映機關的實際績效。
- (2) 績效資訊的提供對於基層的工作人員而言，似乎過於集中在例行的文書作業。因此，對於不同類型的顧客及不同的服務都無法提供有效地幫助。
- (3) 資訊回饋的時效性問題：對企業界而言，有每日、周、月報表的機制，使得管理者能針對缺失迅速加以改進，然而政府卻必須與立法機關或審計部門相互的配合，以致降低了回饋的時效性。
- (4) 內部失能的反功能 (Internal Incapacity Dysfunction) 或分析背景的限制：每一個組織的績效衡量，理論上都應該量身訂做，但公部門內部缺乏具有分析背景的專業人才，使得績效的衡量變得眼高手低。
- (5) 公部門的績效很少能控制環境的因素，因此績效衡量往往只限於直接輸出項。例如公務員無法控制和公共安全及公共健康有關的所有因素，所以要求公務人員負責，亦值得商榷。

3. 從績效評估措施論述

公職王歷屆試題 (104 國軍上校以上軍官轉任公務人員考試)

- (1)組織績效如何與個人績效相互連結的問題，如果無法連結或連結不當，很容易造成組織成員的抗拒。
- (2)績效評估基本上是一政治過程，理性化的指標衡量過程是不可能的。
- (3)政府績效的因果關係難以認定。公部門的計畫往往很難衡量，因為政府的政策必須經過長時間才能顯現效果。

4.從績效指標設計論述

- (1)功能相同的公共組織有地區性的差異，其規模大小不一，以同樣的績效指標來衡量它們之間的績效，並作比較，似乎並不公平。
- (2)如何訂定與品質績效有關的指標是績效評估的主要限制，亦即大多數的公共服務品質好壞很難用客觀具體的數據來衡量。
- (3)績效管理或評估制度的成效，取決於績效指標的制定是否周延、是否合理、是否客觀、是否能涵蓋該組織的重要績效。

四、為招募優秀人才進入政府服務，必須注重文官考選制度之公平性。請分別由「程序公平」和「實質公平」兩個面向來評估我國文官考選制度之公平性。(25分)

【擬答】：

以成就取向為標準的用人，強調擇優錄用。而為了達到擇優錄用的目的，就必須依循「廣收慎選」的方式進行。因此，西方國家的擇優錄用制，強調三個基本原則，而此三原則就涵蓋了程序與實質公平兩項概念在內：

(一)公開競爭原則—程序公平

又有雙重涵義：

- 1.考試的公開性：考試程序與錄用條件要公開，考試名次要公布於眾，報考人的成績應通知應考者本人。若對考試評分有疑問，允許依法提出申訴，要求覆核。
- 2.考試的競爭性：報考人的錄用，是按其考試分數排列名次，鑑別優劣，優者獲勝。

就此一原則來評斷我國目前的考選制度，實際是著重於考試的公開與競爭性，亦即確實已達到「程序公平」的基本要求。

(二)一律平等原則—兼具程序與實質公平

即公民在任公職方面具有平等的權利與機會。不論個人的政治派別、種族、膚色、宗教、信仰、性別、年齡和婚姻家庭狀況如何，人在分數面前平等，對他們錄用的條件只是看其是否具備任職所需的知識和技能。

雖然目前有舉辦特種的原住民、身心障礙與退除役等特考，限定特定族群始可報考，然其目的在於實踐「權益平等促進行動(或弱勢優先)(Affirmative Action)」之政治途徑的人事行政理念。總體而言，就現行強調功績原則的高普初考試而言，仍是強調只要符合報考資格者，每人都有出任公職機會，並且只就其是否符合所任職位的專業，而不論其出身背景，確實仍符合一律平等之「程序與實質公平」要求。

(三)人才主義原則—實質公平

挑選出類拔萃的人才來為政府提供高效能的服務和支持，乃是擇優錄用的核心原則。此一原則又可表現為：

- 1.人員錄用的擇優性：一個文官候選人要經過嚴格考試，層層篩選，合格後才予錄用；否則，寧缺勿濫。
- 2.人才使用的廣泛性：各國對人才的需求均選用有專門知能的人員。

就此項原則來評斷我國目前的考選制度，應分二個層面來論述：

首先，就「人才使用的廣泛性」而言，雖然各類科錄取人員完全是基於該類科的合格人員，

公職王歷屆試題 (104 國軍上校以上軍官轉任公務人員考試)

但直得思考的是目前考試科目的內容效度，即考試科目與其未來任職之工作內容是否相符，仍有待商榷；

其次，就「人員錄用的擇優性」，合格人員除考試成績擇優外，尚須經過基礎訓練與實務訓練等階段，惟目前在基礎與實務訓練中，仍未能秉持訓練與服務成績來評斷，因此筆試錄取者大多數最後仍為合格實授者，意即錄取等同合格。為評鑑並甄拔優秀且有服務熱誠的文官為國服務，這是我國未來應努力之處。

總之，就此項「人才主義原則」而論，我國現在的考選制度仍有努力的空間！

公 職 王