

## 106 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、公私部門的界線有越來越模糊的趨勢，但有時維持其界線是值得的。試就結構 (structures)、誘因 (incentives)、背景 (settings)、目的 (purposes) 申述公私的不同。

### 【解析】

(一)公私部門在結構上的差異

在依法行政的原則下，公部門的權威範圍與行使方式、組織設計與人員配置，皆須有法定的基礎，並受法規的限制。使得管理制度的改變較無彈性，各階層管理者的自主空間有限。

(二)公私部門在誘因上的差異，包括：

1. 公共行政較不受市場競爭的影響

在民主國家中，政府所提供的財貨或服務大多是屬於公共財 (Public Goods) 或集體財 (Collective Goods) 的性質。並且由於公共財具有生產與消費的不可分割性、無排他性，以及無競爭性等特性，將會造成所謂「搭便車」 (Free Rider) 的現象，因此很少有私人會樂意去提供。

2. 公共行政的組織目標大多模糊不清而不易測量

公部門的目標就是要去創造公共利益 (或公共價值)，但是公共利益太過於抽象模糊，以致於只是形成一種象徵符號，因此，很難評斷對公務員工作上的績效。相對而言，私部門企業組織的市場區隔清楚，服務對象明確員工績效就是以其對組織利潤的貢獻為標準，由於利潤是以金錢的價值來衡量，因此它們非常清楚自己的目標和績效水準。

(三)公私部門在背景上的差異，又包括：

**【註】：settings 除了翻譯為「背景」外，又可譯為「環境」。如果本題以「環境」的概念出題，相信同學就可能知道應該從哪個方向去答題了！**

1. 權威的割裂 (Fragmentation of Authority)：公部門設計的是政治權威的分立和制衡。

2. 公共行政受到高度的公共監督 (Public Scrutiny)：公部門的工作須接受輿論或大眾的批判檢證，其所做所為好像是在金魚缸裡的活動一樣，必須公開透明。

3. 公共行政受到政治因素的影響甚深：在民主國家中，公共組織的運作不僅要在各級政府間的網絡中折衷協調，亦得受到許多利益團體或意見領袖的政治壓力。相對而言，私部門組織雖然亦會受一國政治大環境的影響，但是它們可以不用去考慮相關政治上的壓力。

(四)公私部門在目的上的差異

公部門所有行政舉措的目的在為公共利益，其動機在於加強為民服務；但私部門，其目的與動機在於追求「個人私利」，以達成其「賺錢」的目的。

二、官僚的企業家角色 (the entrepreneur role) 是推動公共管理的核心課題，試申其意涵及在運作上有何困境？

### 【解析】

(一)官僚的企業家角色之意涵

所謂官僚的企業家角色，就公共管理而言指的就是企業型官僚。而根據學者羅蘭詩與金恩 (Nancy C. Roberts and Paula J. King) 的定義，所謂企業型官僚是指凡在公共領域內，從事創發、

## 公職王歷屆試題 (106 國軍上校轉任)

設計和執行革新理念者。並且又將企業型官僚區分為政治企業家、主管企業家、官僚企業家和政策企業家等，並說明他們在促進政府部門革新過程的職能。

### (二)企業型官僚與民主政治的緊張關係

根據學者貝隆 (C. J. Bellone) 與葛爾 (G. F. Gorel) 的分析，企業型官僚與民主政治會出現以下的緊張關係：

#### 1. 企業自主對張 (vs.) 民主課責

(1) 企業型官僚鼓勵行政人員重視自己為機關的主體性，企圖突破預算控制和法規的約束，以促進機關更具效率與效能，這使得企業型官僚所擁有的自主性越大，越讓民主的課責更難以發揮制衡的力量。例如美國聯邦調查局(FBI)在 Hoover 任內不斷擴增職權，而且就理論層次而言，Hoover 應受總統、司法部長及國會三方面的節制與約束，但實際上他卻不受任何機關管轄。因此 Lewis 指出，當 1972 年 Hoover 死於任內時，不論敵友莫不額手稱慶。

#### 2. 個人遠見對張 (vs.) 公民參與

企業型官僚被認為是具有創新能力的公部門企業家，他必須具有前瞻性的遠見，才足以突破現有困境、開創新局面，這種特質卻與民主政治鼓勵公民參與和大眾諮商的決策過程相悖離。

#### 3. 企業秘密對張 (vs.) 民主公開

企業型官僚想要在市場上具有競爭力，在決策中必須先保有祕密性，方能掌握機先，拔得頭籌；然而，這與民主政治被要求政策制定過程須開放資訊，以及容許民意參與的精神不一致。

#### 4. 擔負風險對張 (vs.) 監護公共財

在民主政治的前提下，行政人員應該是公共財的監護者；亦即，他們必須保證一切的行政作為可以促成長、短期目標的達成，並最終可獲致公共利益。但相對的，企業型官僚為突破景氣循環的困局和可觀的短期利益，經常會從事一些必須擔負風險的行為，而這些措施不被保證可以獲致長期的公共利益。

綜上，雖然，企業型官僚與民主政治存在上述的緊張關係，但在貝隆與葛爾看來，他們兩者是可以調和的，他們認為：企業型官僚如能謹慎地運用其政治權威，並且遵循民主政治的原則，同時投入更多的心力來貫徹行政責任，包括致力於促進公民教育和引導公民參與，那麼，企業型官僚定能更具有「公共性」。他們稱此為「尊重公民的企業精神」(Civic-Regarding Entrepreneurship)。

三、研究行政倫理大致以功利主義 (the utilitarian ethic)、義務論 (deontology)、德性論 (virtue theory)、權利倫理 (the rights ethic) 來涵蓋，試說明相關的意涵。

### 【解析】

#### (一)功利主義

功利主義又稱為「目的論或「結果論」(Consequentialism)，亦即一個行動的善惡判斷標準是根據所導致的結果而決定。換言之，目的論認為目的或目標是道德行動的最終判準，所以如果行動有助於達成善的目的，則行動便可被視為善行，也就是一種道德的行動。

在政治哲學上，目的論的道德哲學最具代表性的論述就是功利主義 (Utilitarianism)。功利主義主張，如果某種行動可以促成所有人的最大幸福，這種行動就是一種道德上的善行。因此就公務倫理的角度思考，最理想的行政作為，就是促成社會上所有人的最大利益，其次如果無法是「所有人」的最大利益，也應該是「多數人」的最大利益。例如邊沁的功利主義重視幸福的數量主張多就是善，成本利益分析就是此一觀點在公共政策實務上的應用。

#### (二)義務論的內涵

義務論認為某一行動是否合乎道德並非取決於結果，而是道德原則。換言之，義務論觀點下所謂的道德行動意指合乎道德原則的行動，而不論這些行動的目標或所導致之結果的好或壞。所

## 公職王歷屆試題 (106 國軍上校轉任)

以義務論假定有所謂「普世接受」的道德原則存在。即使這些道德原則可能無法完全清楚地為人所瞭解，人們還是有義務盡最大努力去理解並遵循這些原則。所以義務論主張行動的倫理性質並非外附於結果（外附於結果者為目的論），而是內在於「行動本身」。

當代義務論的代表應屬羅爾斯（John Rawls）的正義論，他提出兩項原則作為正義論的核心，並且可以作為公務倫理直接導引的方針：

1. 每一個人擁有平等的基本自由權利。
2. 社會與經濟的不平等，以如下兩項次原則予以調處：
  - (1) 獲得地位職位的機會應向所有人開放。
  - (2) 促使劣勢者獲得最大利益。

### (三) 德性論的內涵

德性論的內涵深受到古代希臘哲學家亞里斯多德（Aristotle）之思想影響。簡單地說，所謂德性即美德的人格特性（Character Traits）。亦即德性論主張，人的倫理行動根源於人內在所具有的某些良善人格特質，即一般所稱之「美德」（Virtues）。因此，探討公共行政人員的美德（或道德人格特質）以及這些美德如何促成公共價值，就構成了德行論之行政倫理的主要內涵。依據這個概念，我國考試院所提出的五大核心價值，包括專業、效能、廉正、關懷、忠誠等，就是我國公務員應具備的美德。

### (四) 權利倫理

此理論認為決策時必須保護所有相關人員的基本道德權利。其中需要考量的一些權利包括：

1. 了解與自己有關情事真相的權利。
2. 隱私權（在不侵犯他人權利的情形下）。
3. 免於傷害的權利（除非是承擔已知的風險）。
4. 對於已承諾之合約或協議事項的權利。

四、何謂公共選擇理論（public choice theory）？並請舉兩個相關學理說明之。

#### 【解析】

自維琴尼亞科技大學公共選擇研究中心(The Study of Public Choice, Virginia Polytechnic University)的學者提出公共選擇途徑後，這個途徑非常受到學術界重視，並且成為目前當紅的研究途徑之一。該途徑主要是運用新古典經濟學的原理於政治行為研究上，他們以個人為分析單元，基本假定是：任何一位政治行動者，正如經濟行動者一樣，是追求效用極大化的理性行動者。

由於理性行動者的假定，公共選擇學派的學者相信，官僚的行動主要在增加自己的權力、聲望以及安全，從而運用層級節制的結構所得到的收穫並非在於完成組織目標，而是在成就個人目的。因此，該學派便基於個人自由和效率的理由，極力倡導選擇的極大化（Maximization of Choice）之觀念，鼓吹在公共事務的決策和運作方面，引進市場競爭的機制，應讓民眾個人擁有最大的選擇權。

該學派重要的學者包括圖拉克(Tullock,1965)與尼斯坎南(Niskanen,1973)等，茲說明其學理概念如下：

#### (一) 圖拉克(Tullock,1965)的主張

圖拉克曾經服務於美國國務院，根據他的觀察，國務院具有服務自己(serving self)，而非服務公共利益的傾向。他認為：官僚機構、政治活動與政策制定都可以用公司企業與消費者的自利動機行為來加以解釋：

1. 政黨為了贏得選票，做出過多的政治承諾；
2. 掌權政客為了贏得支持必須犧牲某些機關的預算，造成預算吃緊；
3. 行政官僚只對擴大機關利益的項目感到興趣，至於公共利益則束之高閣；因此，行政官僚會

## 公職王歷屆試題 (106 國軍上校轉任)

積極追求機關預算的極大化；

4.自由民主國家無法控制政治與官僚權力的成長。

基此，國家乃出現「大政府」的傾向，解決之道惟有引進市場機制，加強官僚體系的競爭，因此，諸如：簽約外包、民營化、政府部門之間的績效評比等都是重要的解決手段。

### (二) 尼斯坎南的主張

尼斯坎南以新古典經濟學為理論基礎，但基本假設仍是相同：自利傾向的極大化動機。正如企業公司以追求最大利潤為導向，行政官僚也是同樣的表現，以追求預算與組織規模的極大化為目標。因此，預算的成長與機構規模的增大是官僚自利動機的行動結果。

何以會產生這樣的結果呢？因為官僚具有分配資源的權力，正如市場具有相同的機制一樣，只不過市場是希望能夠擴大邊際利益與成本的差距，但官僚機構不是市場，無從知悉邊際利益，因此，只有以擴大機構的預算與規模作為決策制定的結果。

公  
職  
王