第一章 行政學的基本概念

私塾重點提示區

一、本章係屬於公共行政的總體概念，內容難度適中，但須記憶，若不粗心應屬送分題，歷年出題比例約為3%，仍有重要性，評價為★★☆☆☆。

二、本章重點如下：

1.威爾遜的行政研究著作、理論內容及其談話，一定別忘。

2.公共行政的意義、歷程、典範、界說等，經常出題。

3.行政管理與企業管理的差異，也是重點。

內文教學區

第一節　行政學的意義與特性

行政學乃是一門研究「公共行政」（public administration）的社會科學，自美國學者**威爾遜（Woodrow Wilson）於1887年發表〈行政的研究〉（The Study of Administration）**一文的120年餘來，在眾多學者的努力之下，行政學已正式邁入學科領域，成為研究政府組織、運作、管理的重要學門，而威爾遜也被稱作**「行政學之父」**。

行政即公務機關為了實現政策和推行公務所運用的各種方法，廣義的說，行政就是政府各部門推動政務所採行的一切作為；由行政學的**發展歷程**來看行政學的意義，可分為**「政治」、「管理」、「公共政策」及「公共性」**等4個階段。而行政學即對行政現象與事實做科學的研究，所獲致的一套有系統的知識與學問，故具有**「方法性、工具性」、「系統性、組織性」、「客觀性、實在性」、「創新性、進步性」、「綜合性、科際性」、「正義性、公平性」**等6項**特性**。

壹、行政學在各發展歷程中的意義

從行政學發展的歷程來看，其意義可由下列4種觀點加以說明：

一、政治觀點

以政治觀點來解釋行政，可分為2派，一派立論於「三權分立」，如魏勞畢（Willoughby）認為：「行政就是政府行政部門所管轄的事務。」將行政限縮於行政部門，而有別於立法與司法部門。事實上，政府無論各部門均可能涉及其組織、運作、管理等行政現象，故此觀點過於狹隘。

另一派則將行政包括於政治之內加以解釋，如古德諾（Frank J. Goodnow）認為：**「政治為國家意志之表現；行政為國家意志之執行。」**兩者可以分開研究；事實上政治與行政難以嚴格劃分，且會相互影響，行政官員在推動政策時，也須一併考量政治因素。

二、管理觀點

自**科學管理之父**泰勒（Tayloy）提出**「科學管理」（scientific management）**觀念後，歐美工商企業產生了「科學管理」運動，政府開始將企業

界注重效率與成本之經營觀念，引入公部門，藉以提升政府效率，達成組織目標，許多行政學者即以此觀點來解釋行政的意義。

（一）李帕斯基（Lepawsky）認為：「行政是各組織在履行責任及執行方案時，所需運用的某些行政實務與管理技術。」

（二）懷特（White）主張：「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。」

（三）迪馬克（Dimock）夫婦指出：「行政特別著重於管理方法之程序與具體部分，故行政主要是研究政府做些什麼及如何的做法。」

（四）費堯（Fayol）則以：**計畫（to plan）、組織（to organize）、領導（to command）、協調（to coordinate）、管制（to control）**等5項功能，來說明行政的內涵。

（五）古立克（Luther H. Gulick）與尤威克（Lyndall Urwick）2人以**「POSDCORB」**來代表行政。P = Planning計畫、O = Organizing組織、S = Staffing人員、D = Directing領導、CO = Coordinating協調、R = Reporting報告、B = Budgeting預算。

（六）**我國「行政學之父」**張金鑑於1935年著有第1本有關公共行政論著為《行政學的理論與實際》，張氏曾以**「15M」**來說明行政的意義：即目標（Aim）、計畫或方案（Program）、人員（Men）、金錢（Money）、物材（Materials）、組織（Machinery）、方法（Method）、領導（Command）、激勵（Motivation）、溝通（Communication）、士氣（Morale）、協調（Harmony）、時間（Time）、空間（Room）、改進（Improvement）。

三、公共政策觀點

許多學者於**1970年代**後，開始以**「公共政策」觀點**來解釋行政的意義，認為政府是公共政策規劃、執行、評估之主體，而此一連串運作之過程，即是行政，也因此發現行政與公共政策密不可分。**戴伊（Dye）認為公共政策就是「政府選擇作為或不作為的行為」**，此一概念已包含所有的政府活動。我國公共政策學者吳定認為公共政策運作包含5個階段，即**問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估**，其中政策合法化之主要機關為立法院。

四、公共性觀點

公共行政的「公共性」在於**對公共利益的追求**，其目標則為實現公共目的；公共性對於公共行政而言，公共利益是它的目的，公共性是它的實質，所

以公共行政既是實現公共性的行政，也是公共的行政。有關公共性判別準則，全鍾燮（Jong S. Jun）提出應具有8項標準，即公民權利、倫理道德標準、民主程序、專業知識、非預期的後果分析、普遍利益、尊重輿論、充分開放。

「公共性」觀點與1968年**瓦爾多（Dwight Waldo）倡導「新公共行政」**運動息息相關，瓦爾多強調社會公平、正義、自由等理念，企圖超越傳統公共行政「技術理性」的偏差，並在紐約**雪城大學**研討公共行政學科所面臨的重要問題與未來發展，及出版《邁向新公共行政》（Toward a New Public Administration）一書，主張行政研究應與行政實務相結合，共同來解決社會實際問題；行政學者不應只強調「價值中立」，而更應主動伸張重要的價值觀點，引領社會的價值認同；行政人員不僅要效忠於抽象的國家與政府，更要積極發掘民瘼，對民眾的需要負起責任。

在民主政體的國家中，政府的主要功能即在維護並創造公共利益、實現公共目的，並且應著重**「以人為本」**的內涵，管理上除了要注重效率與效能，更要關注公眾的需求與期望，積極發揮**哈蒙（Harmon）**之主張，由**效率（efficiency）**、**回應力（responsiveness）**、**前瞻性（proactive）**等3個核心概念來理解公共行政，並發揮其角色功能。

貳、行政學的特性

由行政學的意義中，可以得知行政學具有6大特性，如下：

一、方法性、工具性

行政學乃是由複雜的行政現象與事實中，探尋出共通的條理與法則，據以作為治理機關業務與解決問題的工具，故行政學是一種方法性及工具性的知識。

二、系統性、組織性

行政學是運用科學方法為基礎，對於各種行政現象與事實做有組織、有系統的觀察、實驗、分析、比較及研究所得到的知識，可以構成一門整體的行政知識，而非分散的理論。

三、客觀性、實在性

政府各機關所發生的問題、現象或事實，經由行政學研究後，所提出的解決之道，大多經過學者的詳盡分析與客觀印證，是一門實際的學科。

四、創新性、進步性

環境時時在改變，行政現象亦隨著時代演進而變化，所以行政學所採用的理論、法則、方法，也須不斷創新改進，才能夠解決新的問題。

五、綜合性、科際性

行政問題龐雜，影響層面極廣，故行政學之研究需要擷取各種學科之理論作為基礎，諸如政治學、心理學、法律學、人類學、經濟學、統計學、歷史學、管理學，及倫理學等相關知識，故行政學是一門綜合性、科際性的學問。

六、正義性、公平性

公共行政的主要目的在於追求公共利益與全民福祉，行政學則促進了該等目的達成，正如同羅爾斯（Rawls）在**《正義論》（A Theory of Justice）**中所言：「公平與效率的結合，才能真正促進效率。」在行政學的發展過程中，除了強調效率以外，也積極主張應重視正義性與公平性，羅氏也提出了「無知之幕」（the veil ignorance）的概念，即當我們要進行一項公共決策時，應當先設定自己是無知的，只有如此才能做出公平的決策。

第二節　行政學的範圍與內容

行政學乃是「對各種行政現象做有系統研究的學問」，所以行政學的範圍與內容，大致包含了行政組織、行政運作、人事行政、財務行政、公務及資訊管理等5大部分。

壹、行政組織

組織乃是一群人為達特定目標，經由一定的程序所組成的團體。行政學的主要內容之一，就在於研究政府組織的各種現象與問題，包含以下4部分：

一、組織理論

探討組織的基本概念，採取不同研究途徑來解釋組織，以研究組織的一套理論架構，包含傳統時期的組織理論、行為科學時期的組織理論、整合時期的組織理論。

（一）**傳統時期**認為組織是一個注重分工、**層級**、目標導向、**法令規章**，及**指揮**的體系；對組織的研究以**結構**、技術、經濟、生理的觀點為主。

（二）**行為科學**的修正理論時期認為組織乃是一個具有互動、**動態平衡**、決定過程、相互影響、尊重人格、及**溝通協調**的社會系統；係以其行為、心理、社會，及**動態觀點**來研究組織。

（三）**整合時期**則將組織視為一個與外部環境保持互動的開放系統，由若干**次級系統**所構成，可隨著時代變遷而不斷的適應與調整；係以**開放**、生態、綜合，及**權變觀點**來研究組織。

二、組織結構

組織結構乃是組織的架構，用以顯示出組織活動之功能與部門間之關係，組織結構主要區分為**縱向與橫向**的分工狀態，前者稱為**垂直分化**，也就是**層級化**，以**層級節制**體系為代表；後者稱之為**平行分化**，也就是**分部化**，主要以**功能**來劃分部門。

三、組織動態

「人」是組織構成的最基本單元，而人是社會性動物，必然與他人有所互動，故組織動態即是探討組織人員的互動現象，包含諸如合作協調行為的正面互動，與衝突抵制行為的負面互動，以及組織文化與組織氣候等，均在研究之列。

四、組織發展

隨著時代不斷變遷，組織應如何運用理論與技術來促進組織更新，以因應未來發展；包括個人發展、團體發展、組織發展等面向，及相關理論之探討。

貳、行政運作

乃研究機關組織的動態現象，也就是研究行政行為，如政策制定過程之計畫決定、授權、目標管理及人員互動行為的領導監督、溝通協調等；其最終目標在於完成機關之任務與使命。包括：

一、行政領導與行政監督

領導者之功能乃在於透過適當的領導方式，組合、監督、協調部屬共同完成工作，並解決組織成員間之衝突、矛盾、磨擦等問題。健全的組織不僅是要有合理的權責分配關係，更仰賴正確有效的領導與監督；有關領導的基礎、領導的型態、領導的理論、成功領導者的條件等，皆是行政學研究的範圍。

二、行政計畫與行政決定

要能順利達成機關組織的任務與目標，就必須仰賴周延的計畫以及明確的決定，然而要決定機關應做何事及如何去做，便是一門涉及許多因素的大學問。

三、行政授權

機關組織內的所有事務，不可能由首長單獨一人來完成，必須授予一定的事權與責任，委由各層級人員加以處理；此部分涵蓋了授權的原則、授權的障礙、及授權的時機等。

四、行政溝通與協調

無論是組織的內部人員或是與外部組織間的互動，都須仰賴溝通與協調來以達成，溝通乃是雙方意見與想法的交流，協調則著重於步調的一致，如此才能革除本位主義、合作無間，完成機關組織的目標。

五、行政運作觀念的革新

新公共管理及全球化（globalization）風潮於**1980年**間興起，帶動了國際間對於行政運作觀念的交換與學習，直至今日許多行政運作之觀念仍不斷改進，諸如**行政革新運動（administrative reform）**、**政府再造（REGO, Reinventing Government）**、**企業型政府（entrepreneurial government）**等，專注於組織功能調整；又如全面品質管理（TQM, Total Quality Management）、危機管理（emergency management），則注重行政運作流程的改進與控管。

參、人事行政

人事行政（personnel administration）又稱為**「文官制度」或「公務人力資源管理」**，係指「政府公部門內，對其所需人力資源之引用、管理、發展等，所訂定的一套政策、運作與制度，以獲取人才並達成組織之使命與任務。」其範圍包括公務人員的考選、銓敘、職位分類、任用、薪俸、考績、獎懲、訓練、升遷、福利、保險、撫卹、退休等，十分複雜且多變化，目前除了對人事法令規章之熟悉運用外，更注重於人員心理及精神層面之關切。

肆、財務行政

所謂「巧婦難為無米之炊」，政府推動各項政務與國家建設，經費是不可或缺的，但在國家整體資源有限的情況下，如何建立一套制度來進行編列、管

理、稽查、審核，便是財務行政關切之重點；範圍包括預算制度、會計制度、決算制度、審計制度等。

伍、公務及資訊管理

行政機關除了人力、經費之外，對於各項公務流程與技術之改進，也屬行政學研究範疇，比如辦公廳舍布置與改善、環境與空間管理、自動化機具使用、資訊安全管理、文件檔案管理等，以提高工作人員之工作情緒，增進行政效率。

第三節　行政學的發展與定位

就行政學發展的歷史來觀察，自**1987年起迄今，主要區分為「傳統理論時期」、「修正理論時期」、「整合理論時期」**等3大演進階段，本節僅初步說明，將另闢章節詳述之；另行政學者亨利（Henry）等更以科學史家**孔恩（Kuhn）**之**典範（paradigm）**概念來為行政學加以定位。

壹、行政學的發展

自20世紀以來，行政學發展的過程，概分為3大階段：

一、傳統理論時期（1887～1930年）

18世紀歐洲工業革命後，西方社會制度與經濟結構發生重大變化，市場競爭與生產管理問題層出不窮，於是興起**「科學管理運動」**，政府為了提升行政效率，也積極引進科學管理方法來進行革新，經過不斷研究而成為專門學科，此為公共行政的傳統理論時期。強調**效能（effectiveness）、效率（efficiency）**，核心價值為**穩定、理性、效率、技術、控制**，係層級節制的治理模式，以**權威**為協調機制，分為5個理論學派：

（一）政治行政二分理論：學者威爾遜被尊稱為「行政學之父」，於1887年發表〈行政的研究〉（The Study of Administration），為**現代公共行政研究之鼻祖**，強調**「政治與行政分立」**，認為行政不應受政治的干擾，而行政言就之目的乃是「政府可以成功的做何事？」及「政府如何以最大效率及最少成本來做好這些事？」本理論之4項論證基礎為：

1.政府是由政治與行政2個不同過程所構成。
2.行政可以成為獨立於政治以外的一門科學。
3.行政的科學研究可以找出類似物理學的普遍原則。
4.應用行政原則可增進政府管理的效率與經濟。

（二）管理技術學派：代表人物為**「科學管理之父」泰勒**，1911年出版**《科學管理原理》（Principles of Scientific Management）**，注重基層工作的改進，其內容包含動時研究、報酬制度、職能管理分工制、完全的心理革命；為工業生產引進科學管理觀念與系統化分析方法，促使大規模生產，其目的在於追求產業的生產效率。

（三）行政管理學派：代表人物之一為**「現代管理理論之父」**費堯，以組織之**中、上階層管理為研究重點**，1916年出版《一般管理與工業管理》（General and Industrial Management），認為管理工作包含組織、協調、領導、控制、計畫，又列舉14項管理原則：專業分工、指揮統一、層級鎖鏈、權力集中、權責相當、紀律嚴明、目標一致、組織至上、酬勞合理、行事有序、公平公正、積極進取、人事安定、團隊精神。另2位代表人物為古立克與尤威克，以著名的「POSDCORB」來代表行政，即計畫（Planning）、組織（Organizing）、人員（Staffing）、領導（Directing）、協調（Coordinating）、報告（Reporting）、預算（Budgeting）。

（四）動態管理學派：代表人物為**傅麗德（Follett）**，乃由政治學家、**社會工作者**，轉而成為企業組織與管理實務的研究者，將**「人性」**帶入科學管理中，以行為觀點來研究組織，是首先瞭解**團體與團體運作**的重要學者，認為人是社會性動物，在團體中尋求**「額外價值」**的認同與成就感，主張以「分享權力」取代「支配權力」，反對組織依賴「專斷式的命令」，而應將命令的發布去個人化，遵從「情境法則」，以「整合」來解決衝突，並強調「領導者的特質」。

（五）官僚型模學派：代表人物為**「組織理論之父」**韋伯（Max Weber），他提出**「官僚組織的理念型」**，對近代的組織理論有深遠的影響；認為官僚制度（bureaucracy）只能在合法理性的權威下運作，而理想的科層組織具備6項特徵：

1.各有**固定與正式職掌**而一切**依法辦事**。
2.組織型態是一種**層級節制**的組織體系。
3.強調**專業分工**與技術訓練。

4.人員間之關係應**對事不對人**。
5.依工作**能力與年資**來決定任用與升遷。
6.工作程序的制度化與系統化。

二、修正理論時期（1930～1960年）

行為科學（behavioral sciences）係採**自然科學**的研究方法研究人類行為，興起於1930年之美國，強調社會現象不應只是規範性的原理原則，而應從人與人間的交互行為及社會、心理等因素深入探討，故主張以人類行為與工作動機進行研究，來修正彌補傳統理論的不足與缺失，又稱為**「人群關係學派」（human relations school）**，以追求效率為唯一目標，曾被譏為**「母牛社會學」**。本時期重要理論如下：

（一）霍桑實驗（Hawthorne experiments）：又譯為胡桑實驗，乃1924年美國國家研究委員會在西方電器公司所屬的霍桑工廠，研究工廠**照明**對產量影響之實驗計畫，最終雖未能獲致結論，但參與實驗之學者梅堯（Mayo）、羅次力斯柏格（Roethlisberger）卻發現許多**直接、間接影響生產之因素**，也開創了「人群關係學派」。

（二）動態平衡理論：巴納德（Barnard）於1938年出版**《主管人員的功能》（The Functions of the Executive）**一書，由組織**高層人員的**心理與行為進行研究，強調組織就是一個合作的系統，其主要內容包括**互動體系論、非正式組織、貢獻與滿足的平衡、權威的接受論**、責任的道德觀、溝通問題、主管的職能等。

（三）理性決策理論：以賽蒙（H. A. Simon）為代表，1947年其鉅著**《行政行為》（Administrative Behavior）**問世，將決策研究與行為科學融為「行政研究的科學化」，認為行政行為是組織中決策制定的整個過程，並批判傳統理論時期的行政原則，將之稱為**「行政諺語」**。主張人類是**「行政人」（administrative man）**，屬**「有限理性」（Bounded Rationality）**，只能採取「滿意途徑」（satisficing decision waking），選擇滿足最低決策標準的解決方案。而組織的存在，乃是組織與其成員間彼此保持「貢獻」與「滿足」的平衡，反之則否。

（四）需要層級理論：為馬斯婁（Abraham H. Maslow）於1943年所提出，認為人類有5種基本需求：**生理需求、安全需求、愛的需求、自尊需求、自我實現需求**，至1954年則修正提出了**認知需求、審美需求**；於其逝世前一年（1969年）又提出了**Z理論（theory Z）**，即所謂

的超越需求，而希望滿足此需求之動機就是**「超越動機」（meta-motivation）**，又稱為**自我靈性實現**，宣告了超個人心理學典範的來臨。本理論應用於行政學上，組織可根據員工不同的**人性需求**，來**實施激勵**措施，使組織成為自我實現的工作環境，最後成為一個高綜效的組織系統。

（五）人性本善理論：代表人物為麥克葛瑞格（Douglas McGregor），1960年出版《企業的人性面》（The Human Side of Enterprise），對人性提出2項基本假定即**X理論（theory X）**、**Y理論（theory Y）**，而組織管理人員對人性的不同假定，將產生管理上的不同差異；故他主張應採用人性激發的管理方式，以結合個人與組織之目標：

1.X理論：認為人性是好逸惡勞、厭惡工作，只追求物質需要的滿足，故領導者須採取強迫、控制、指揮、懲罰、威脅等手段，促使員工為組織效力，以達成組織目標；一般人寧願被領導而不願負責任，只是消極的企求安全而已。

2.Y理論：認為人並非天生的厭惡工作，而工作所費的心力與遊玩或休息所需的一樣，工作可以視環境之不同而成為樂趣之源或是痛苦之源，人們是否致力於組織目標實與報酬及成就函數有關，人在適當條件下會接受及尋求責任，人們都有解決組織問題的等力，其智慧也只獲得部分之發揮。

（六）激勵保健理論：又稱為**「兩因理論」（two factor theory）**，代表人物為**何茲柏格（Frederick Herzberg）**，係何氏於1950年代後期和匹茲堡心理學研究所研究人員，從事訪問工作中之滿意與不滿意之因素所獲得之歸納結論，發現不滿意因素多與「外在環境」有關，能防止該等因素者稱為「保健因素」（hygiene factors）；而滿意因素均屬工作本身，能帶來滿意因素者，稱為「激勵因素」（motivators）。

1.保健因素：是消極的維持原有狀況，對提振績效並無幫助，卻易導致員工不滿，亦稱**「不滿因素」（dissatisfiers）**；而若對這些因素感到滿意，則能維持原有狀況，故又稱為**「維持因素」（maintenance factor）**。

2.激勵因素：是積極的激發員工自動自發的精神，提振其工作意願，亦稱之為**「滿意因素」（satisfiers）**。

（二）公共行政是**文稿競賽**：所有行政組織都強調行政人員的寫作能力，只要有優美的文章與字句，便是升遷的保證。

（三）公共行政是行動中的理想主義：理想的公共行政並不侷限個人利得的考量，而是糾結眾人的意志，來達成公共利益的志業。

（四）公共行政是種學術領域：自1887年威爾遜提倡以來，即成為一門學術研究領域，涵蓋了政治學、社會學、經濟學、管理學、心理學、法律等知識，成為一門正式的學科。

（五）公共行政是專業活動：即「具備規範、行為期望和倫理典則」、「涵蓋全職」、「設立專業組織」、「專業知識係以教育訓練為基礎並經正式鑑定始可證明」、「以服務為導向」、「具備專業決策的自主性」等6項。

柒、公共行政的致命傷

雷飛龍曾指出現代政府行政面臨3大困境，即民眾對政府期望過高、政府的權威下降、政府的能力不足等，而管理大師杜拉克（Peter Drucker）於1980年發表〈公共行政的致命傷〉（Deadly Sins in Public Administration）一文，力陳公共行政績效不彰的因素如下：

一、政策目標過於理想化，缺乏明確衡量對象，充其量僅為一模糊的口號。

二、政策**想畢其功於一役**，不思建構優先順序，並予以堅持。

三、政策相信**「大就是美」**，不顧其資源有限、過重負荷。

四、政策缺乏實驗，過於教條與僵化，沒有學習不同方式的創新勇氣。

五、組織與人員不能從經驗中加以學習，亦不能作前瞻性的思考，並對期望的結果加以反饋，以致未能發現自己的能力、缺失與盲點。

六、行政人員不能及時放棄過時之物，逕自盲目擁抱而不思改變。

實力養成區

(　　) 1. 下列對行政學的描述，那一項是錯誤的？
(A) 行政學具方法性和工具性
(B) 行政學具創新性和進步性
(C) 行政學只談價值不談手段
(D) 行政學是一門科際整合的學科　（93原民五）

1.C

( ) 2. 我國行政學鼻祖張金鑑於民國二十四年所著第一本有關公共行政論著為：
(A) 行政典範 (B) 行政學原理
(C) 行政學之理論與實際 (D) 行政學之研究 （90身心五）

( ) 3. 行政學是由於美國學者威爾遜（W. Wilson）1887年發表以下那一篇文章之後，才開始受到世人的重視？
(A) 行政的濫觴 (B) 行政的研究
(C) 行政管理 (D) 行政科學論文集 （92原民五）

( ) 4. 美國第一本有關公共行政學教科書「公共行政研究導論」（Introduction to the Study of Public Administration）的作者是誰？
(A) 威爾遜（W. Wilson） (B) 古德諾（F. Goodnow）
(C) 懷特（L. White） (D) 古立克（L. Gulick）
（91原民五）

▶▶【解析】
亨利的典範 I 時期懷特出版的「公共行政研究導論」為第1本公共行政學的教科書，倡導政治不應侵犯行政，反應了傳統公共行政的理論觀點。

( ) 5. 請從下列的選項中，挑選出正確的敘述？
(A) 瓦爾多（D. Waldo）是政治行政分立論的代表人物之一
(B) 威爾遜（W. Wilson）的著作《行政行為》（Administrative Behavior）是政治行政分立論的經典之作
(C) 政治行政分立論意謂公共行政不僅是政策執行者也是政策制定者
(D) 古德諾（F. J. Goodnow）之名言：「政治是國家意志的展現；行政是國家意志的執行」，乃是政治行政分立論的寫照 （93初）
▶▶【解析】
瓦爾多倡導政治行政互依；威爾遜著有《行政的研究》；政治行政分立謂公共行政是政策的執行者，而政治才是政策的制定者。

( ) 6. 卡茲（D. Katz）認為身為管理人員應具備那三種技能？ （94初）
(A) 概念、技術、知識技能 (B) 概念、專業、技術技能
(C) 概念、人際、技術技能 (D) 知識、專業、人際技能

( ) 7. 政府機關的績效包含「效率」與「效能」（有效性）。所謂效能的主要意義是指下列何者？
(A)「投入－產出」的比例觀念
(B) 以最少費用獲致最多收益
(C) 以最短的時間生產最多產品
(D) 管理措施適合目標的需求，能達成管理的目標 （94初）

( ) 8. 在某一特定時期，參與某一個科學研究工作的學術社群，所共同接受的基本觀點與研究方法為以下那一項概念的意涵？

 2.C 3.B 4.C 5.D 6.C 7.D 8.C

(A) 理論　(B) 技術
(C) 典範　(D) 權威　（93地方五）

(　) 9. 羅爾斯（J. Rawls）利用何種概念來建構其正義理論？
(A) 無知之幕（the veil of ignorance）
(B) 公共轄區（public jurisdiction）
(C) 公共領域（public sphere）
(D) 社會共同體（social community）　（93初）

(　) 10. 「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行」是下列那位學者的名言？　（94初）
(A) 威爾遜（W. Wilson）　(B) 泰勒（F. W. Taylor）
(C) 古立克（L. H. Gulick）　(D) 古德諾（F. Goodnow）

(　) 11. 下列那位學者不贊同政治與行政二分的概念？
(A) 威爾遜（W. Wilson）　(B) 瓦爾多（D. Waldo）
(C) 懷特（L. White）　(D) 古德諾（F. Goodnow）（92初）

(　) 12. 下列那一位學者提出行政學有「認同危機」（identity crisis）？
(A) 威爾遜（W. Wilson）　(B) 古力克（L. Gulick）
(C) 古德諾（F. Goodnow）　(D) 瓦爾多（D. Waldo）　（92初）

(　) 13. 部分行政學者常借用何人所倡導的「典範」（paradigm）觀念來描述行政學的發展？　（97地方五、90初）
(A) 孔恩（T. Kuhn）　(B) 韋伯（M. Weber）
(C) 威爾遜（W. Wilson）　(D) 歐斯壯（V. Ostrom）

(　) 14. 就現代行政學演進的典範觀點來看，「行政原則的追尋」屬於下列那一個時期的論點？
(A) 黑堡宣言時期　(B) 政治與行政分立的時期
(C) 政治與行政復合的時期　(D) 新公共行政時期　（93身心五）

(　) 15. 行政學者亨利（N. Henry）認為公共行政是由五個相互重疊的典範，延續發展所構成的學術領域。其中典範 II 指的是：
(A) 政治與行政的分立　(B) 行政原則的確立
(C) 公共行政即管理學　(D) 公共行政就是公共行政
（94原民五、92原民五）

(　) 16. 美國「全國公共事務暨行政學院聯盟」（National Association of Schools of Public Affairs and Administration）的成立預示著亨利（N. Henry）所云何種典範的到來？　（93初）
(A) 行政與政治分離　(B) 公共行政即政治學
(C) 公共行政即管理　(D) 公共行政就是公共行政
▶▶【解析】
「全國公共事務與行政學聯盟」（NASPAA），即代表公共行政學發展

9.A　10.D　11.D　12.D　13.A　14.B　15.B　16.D

至獨立自主的階段，也就表示公共行政具備較明顯的獨立性格，並成為一門專業的學科。

( ) 17. 賽門（H. A. Simon）所建構的行政理論，依據丹哈特（R. B. Denhardt）之見被歸為何種典範？
(A) 行政控制 (B) 組織學習
(C) 政治教育 (D) 政治結構 （93地方五）

( ) 18. 下列何者不屬於歐斯洞（V. Ostrom）所倡導的「民主行政」（democratic administration）典範的主張？
(A) 政治為行政設定工作，行政在政治範圍之外
(B) 權威的割裂
(C) 權威的多元中心
(D) 重疊的職權 （93地方五）

( ) 19. 有關（哈蒙）行動理論（Action theory）研究的基本假定，下列何者為非？ （98初、94身心五、93普、91普）
(A) 人類自我的本質是主動的、社會性的
(B) 應以「行為」作為研究的分析單元
(C) 應注意人們在建構事物意義時的「交互主觀性」
(D) 在實務上應重視道德與倫理層面的考量，以發揚人文主義的關懷

( ) 20. 歐斯洞（V. Ostrom）基於何種立場提出美國公共行政的知識危機之覺醒？
(A) 倫理學 (B) 公共選擇
(C) 生態學 (D) 社群民主 （93身心五）

( ) 21. 就自由放任主義而言，公共行政乃在進行社會資源的重分配，此種說法是在表達下列何種觀點？ （93地方五）
(A) 公共行政是種職業類別 (B) 公共行政為國王恩典
(C) 公共行政為管理專業 (D) 公共行政是竊盜行為
▶▶【解析】
夏福利與羅素指出公共行政是竊盜行為，也就是進行社會資源的重分配。

( ) 22. 所謂公共行政為「國王的恩典」，比較會是下列何種界說的範疇？
(A) 法律 (B) 政治
(C) 職業 (D) 管理 （93地方五）

( ) 23. 公共行政是種管制，這比較會是下列何種界說的範疇？
(A) 職業 (B) 管理
(C) 法律 (D) 倫理 （93初）

( ) 24. 下列何項是公共財的特徵？ （92身心五、90身心五）
(A) 具有排他性
(B) 必須利用稅收來支付其生產或提供服務

17.A 18.A 19.B 20.B 21.D 22.A 23.C 24.B

(C) 能夠計算出單位成本
(D) 公私部門均樂意生產或提供該勞務

(　　) 25. 有關政府管理的特性，下列敘述何者錯誤？
(A) 政府機關所受的法令限制較多
(B) 政府機關追求的唯一目標是效率
(C) 政府機關常遭致較多的公共監督
(D) 政府機關的績效很難衡量　（93初）
▶▶【解析】
政府追求效率的同時，也應顧及公共利益。

(　　) 26. 關於公共行政與企業管理的比較，下列何項敘述有誤？
(A) 謝爾（Sayre）認為「在一切無關緊要的面向上，企業與政府是相似的」
(B) 政府行政是較具獨占性的，企業經營則是講求自由競爭的
(C) 與企業相較，政府施政績效不易評估
(D) 兩者皆以公共利益為其主要目的　（97地方五、92普、91初）

(　　) 27. 下列何者不屬公共管理異於企業管理的特徵？
(A) 法令限制較多　(B) 目標單一高度相容
(C) 公共監督　(D) 績效難評　（90初）

(　　) 28. 公共行政與企業管理有何相似處？　（94原民五）
(A) 目的與動機相同　(B) 組織目標的評估相同
(C) 治事組織及其運用相同　(D) 政治考慮與管理因素相同

(　　) 29. 史塔寧（G. Starling）指出，公私部門管理最大的差異，乃在於公共管理者需花費較多的時間在於：
(A) 資源管理　(B) 資訊管理
(C) 政治管理　(D) 方案管理　（90初）

) 30. 行政學者羅聖朋（D. H. Rosenbloom）認為公共行政研究最好採取那三種途徑？　（97身心五、93初、93地方五、93原民五）
(A) 政治、倫理、管理　(B) 政治、法律、管理
(C) 生態、法律、管理　(D) 倫理、法律、管理

(　　) 31. 依據羅聖朋（D. H. Rosenbloom）的分析，公共行政具備四項運作原則，下列何者為非？　（98初、94身心五）
(A) 憲政體制（constitution）　(B) 公共利益（the public interest）
(C) 治理（governance）　(D) 主權（sovereignty）

(　　) 32. 下列關於公共行政獨特性的敘述，何者錯誤？
(A) 公共行政受到政治因素的影響甚深
(B) 公共行政受到高度的公共監督
(C) 公共行政較具有強制性

25.B　26.D　27.B　28.C　29.C　30.B　31.C　32.D

(D) 行政組織的目標清楚且容易測量

（97身心五、95初、94身心五、92初、90初）

▶▶【解析】

由於社會需求多元化，且問題錯綜複雜，使得公共行政的目標不易聚焦且不易清楚的測量。

( ) 33. 根據學者雷飛龍的見解，政府難以令人滿意，亦即公共行政的困境，主要有三項因素，下列所述哪一項並非其所稱的因素？
(A) 民眾的教育程度不夠 (B) 政府的能力不足
(C) 民眾對政府的期望過高 (D) 政府的權威下降 （90身心五）

( ) 34. 管理學大師彼得．杜拉克（Peter Drucker）認為公共行政所以績效不彰有六大因素，下列何者不屬之？
(A) 政策目標太過理想，且模糊不易測量
(B) 未建構政策優先順序，力量分散
(C) 缺乏實驗、學習與創新的勇氣
(D) 組織僵化，缺乏彈性 （92身心五）

( ) 35. 在行政學對公共性的討論中，由經濟學來看最重視的是下列何種觀點？
(A) 多元主義的觀點 (B) 公民意識的觀點
(C) 公共選擇的觀點 (D) 服務提供的觀點 （92身心五）

33.A 34.D 35.C