

Chapter 16

行政學的回顧與展望

● 關鍵焦點

1. 本章係針對行政學的總回顧，並加入行政學重要觀念等，歷年出題比例約為10.81%。
2. 新公共行政、黑堡宣言、新公共管理、新公共服務等，出題數最多，應仔細研讀記誦。
3. 民主行政、後官僚體制、行政生態學、全球化、跨域治理等課題，也是考試重點。

申論題

Essay Question

一、就政府發展趨勢而言，行政權力有日益擴張的現象。請就行政權力擴張的原因，以及吾人對行政權力控制的機制為何？試析論之。

(98身心三、97原民三)

【解析】

一 行政權力的擴張的原因

自由放任的經濟思想受到質疑、社會經濟環境的變遷發展、立法權分散無力、司法權的退卻。

二 防止行政權力擴張的途徑

1 議會控制

法案雖多由行政部門提出，但所有的法規命令，均應由法律授權，

不得逾越授權範圍與立法精神，此即強化議會控制。議會並可藉由預算審查、施政報告、專案報告、調查委員會、公聽會等方式，來監督行政機關。

2 法院控制

對於行政機關不當之行政處分、公務人員違法犯紀之情事、或是業務失職等行為，可藉由相關法律，如訴願法、刑法、國家賠償法等，向各級法院提起訴訟。

3 公民控制

公民可透過社區意識或利益團體進行，如請願、抗議、示威、遊行等活動，以及運用第四權來對行政機關施加壓力，更可透過各級民意代表問政與投票選舉等方式，來表達對行政機關的支持與否。

4 民營化

藉由民營化將行政機關的所有權或控制權，移轉到私人部門，除增加經營效率，亦可縮減行政權。

5 行政自律

指行政人員自我規範警惕，避免從事不法與不當之行為，可積極提倡行政倫理與行政中立，使公務人員扮演好對國家人民應盡的角色。

申論題

Essay Question

二、開發中國家的「行政生態」、「行政文化」及「行政制度與行為」各有那些重要特質？試分項說明之。（99地方三）

【解析】



開發中國家的行政生態

稜柱型社會已從鎔合的傳統社會邁入分化中的社會，而尚未分化成為繞射的現代社會，屬於過渡時期，如下。

1 人事制度

用人係以歸屬取向為標準，有文憑主義、同工不同酬的現象。

2 財政制度

包括納貢式稅收（窮困、逃稅、轉嫁）、恩寵式的預算（官僚化的分配、擅收歲收、攏斷留存）、捐贈式的給付（造假帳、形式上的稽核、高度的浪費）。

3 官僚權力

官僚權力十分強大，其成因為官僚與政治勢力相互干預、政黨政治形式化、立法權低落、利益團體的表達不切實際、官僚掌控溝通工具與媒體。



行政文化

白完基認為開發中國家行政文化的特質，如下。

1 權威取向

強調統治與服從的垂直關係，表現出官僚支配、特權主義與重官輕民思想，政策決定過程兩極化，一旦決定即難以修正。

2 家族主義

強調相互和諧及階級次序，將公家社群視為家族型態，易形成公私不分的現象。

3 因緣主義

強調血緣、地緣、人緣、學緣等排他的特殊關係，容易造成進用、陞遷、遞補等人事作業的不公。

4 形式主義

重視法律責任所形成的教條秩序，與循例故習的形式主義，對於變異具有敏感排斥心理，表裡不一、言行不一、崇尚教條、排斥變革。

5 人情主義

注重人情裙帶關係而輕忽正式職務關係，即重非正式的信義而輕契約所定的權義，政策受主觀情感和偏見決定，不注重客觀事實。

6 官運主義

認為本身官位能否維持及陞遷，是依靠官運而定，而無關自己能力高低，社會中偏愛神化式的領導，不重視理性化的領導。

7 通才主義

相信傑出者能通曉一切事務，擁戴官大學問大的意識，社會中很難產生專業主義。

8 特權主義

認為官職是光耀門楣及爭權奪利的工具，而非生涯職業的經營，所以常為保障特權而爭權奪利，且將民間企業視為牟取權力的對象，毫無服務精神。



行政系統類型

黑第（Heady）認為開發中國家的政治體制，分為官僚突出體制與政黨突出體制。前者包括傳統精英體制、個人型官僚精英體制、聯盟型官僚精英體制、鐘擺體制；後者包括多頭競爭體制、一黨獨大半競爭體制、一黨獨大動員體制、共黨極權體制。



行政行為的特性

1 重疊性

指一個結構並不一定產生其應有的全部功能，而是由不同的結構履行相同功能。

2 異質性

指同一社會、同一時間內，呈現不同的制度、行為與觀點，既包含農業社會，也包括工業社會的特質。

3 形式主義

理論與實際嚴重脫節，產生儀式化的病態，法律制度雖然明定，卻無法產生完善的規範作用。

4 貪污腐化

其官僚文化注重人情、特權、官運、家族主義，常為了個人私利而發生貪瀆腐化，及濫用親信的惡習。

申論題

Essay Question

三、何謂新公共行政（New Public Administration）？其主要論點為何？對我國當前行政運作有何啟示？試分別析論之。（97高三）

【解析】



新公共行政（NPA）

乃相對於傳統公共行政而言，乃是瓦爾多於1968年在紐約州雪城大學，發起召開明諾布魯克會議，檢視傳統公共行政所面臨的問題，使公共行政研究的視野更為開闊，強調民主、代表性、公正為其價值。



主要論點

馬里尼（Marini）1971年出版《邁向新公共行政：明諾布魯克觀點》，提出下列主張。

1 趨向入世相關的公共行政

致力研究動盪不安時代相關問題、開發行政學術的相關領域、研究與行政實務者相關課題。

2 採取後實證主義的立場

傳統公共行政固守「實證主義」，不重視「相關性的知識」；新公共行政結合社會科學的新近發展，反對價值中立，強調社會公平正義。

3 適應環境的動盪不安

認為行政運作的成敗關鍵，在於如何重新調整組織型態與設計嶄新的工作程序，以調和與適應環境的快速變遷。

4 發展新的組織形式

傳統工具理性模式，已無法適應時代需求，未來應發展結構彈性的組織設計。即柯哈特（Kirhart）所提出以臨時性、任務導向的協和式的組織型態。

5 建立受益者導向的公共組織

在多元的治理過程中，許多政策做為可能忽略少數族群與弱勢團體的需求，故應即建立具有社會正義的受益者導向的公共組織。

◆ 對我國當前行政運作有何啓示

1 倫理價值層面

行政人員不僅要學習各種專門技術以提升效率，更重要的是培養倫理的自主性，強調「社會公道」與「社會正義」，關注代表性官僚體制與弱勢族群優先等議題，並轉變成具有服務民衆、回應民衆能力的公僕。

2 組織結構層面

應符合「民主行政」之價值，調整組織結構，強調民主行政有關之分權觀念，開放由下而上的決策參與管道，並改變主管單一權威式的領導方式，降低行政人員的無力感程度。

申論題

Essay Question

四、新公共行政學派和「黑堡宣言」（**Blacksburg Manifesto**）的擁護者十分重視常任文官體系，原因為何？他們主張常任文官在治理過程中，應該扮演那些重要的角色？
(98高三)

【解析】

一 黑堡宣言擁護文官之原因

- 1 美國1970年代由於受到「反文化」的影響，社會瀰漫反官僚、反權威、反政府的氛圍，加上1980年代政黨輪替，政治人物常以批判文官來爭取選票，稱為「斥責官僚」，對民主治理產生傷害。
- 2 維吉尼亞大學教授萬斯萊等與顧塞爾發表《為官僚辯護》一書，強調公共行政在民主治理過程中具有相當的重要性，認為行政人員為公共利益的受託者，重要內容為：
 - (1) 重視文官集團的代表性及其專業權威。
 - (2) 尊重市場機制，反對小而美的政府。
 - (3) 強調公共利益的重要性及文官應有的角色。
 - (4) 方法論上強調規範價值與理論的建構。

二 黑堡宣言認為文官的角色

- 1 為社會公平促進者
不應行政中立，應主動關懷弱勢團體的需求。
- 2 為機關變遷催生者
應作為集權規劃與分權執行的平衡橋樑，確保行政過程的公正性。
- 3 為代表性行政人
機關人力的組合，應能代表社會人口特質的組合。
- 4 為提倡性行政人
能為關懷對象而進行檢討，以服務為先，並鼓勵民衆參與。
- 5 非單一性行政人
應同時扮演多重角色，實現公共利益，回應社會需求。

申論題

Essay Question

六、何謂全球化？全球化對公共行政產生那些挑戰？政府該如何因應？
(100高三)

【解析】

一 全球化的意義

全球化即全球主義，乃非有國家疆界間的混雜互動，也就是經由國家與社會間關係的相互融合，獲得相當的無距離與無邊界性質的過程；全球化是後資本主義的特色，其結果產生了「世界村」或「地球村」。簡單來說，全球化是一種現象、是一種意識形態、是一種超越現象及過程、是一種國界開放、是一種國際化。

二 全球化對公共行政產生的挑戰

- 1 全球化企業部門的公私領域結構發生改變，政府與公部門的經濟領導角色，被全球化企業菁英所取代，造成公共領域與民衆參與的縮水，公共行政應該抗拒公共服務領域縮水的現象。
- 2 公共行政由傳統市民行政轉向「公共」的非市民行政，強調社會控制及資本累積，而非公共服務。
- 3 公共行政必須在人事精簡等狀況下維持高產出，以破除企業界對政府無效率的刻板認知。
- 4 公共行政以專業化來回應全球化，但過度的全球化與市場失靈，將導致更多的政府干預。
- 5 全球化下的私有化促使腐敗的機會增加，公共行政應拒絕視人民為消費者或市場流通物的概念。
- 6 全球化提倡菁英主義，造成企業權力的大量集中，並產生組織結構的集權化。
- 7 全球化企圖移除地方控制，並影響對民衆深遠的決策，及威脅社群與公共活力。

三 資訊化系絡下的E治理

1 E治理的意義

即「電子化治理」；指應用當代資訊科技所施行的治理；其措施極富多樣性，可涵蓋整個決策過程，目的在提高政府績效。

2 E治理的背景因素

資訊社會的形成、知識經濟時代來臨、全球化帶來無國界的資訊交流。

3 E治理所涵蓋的面向

E民主、E服務供給、E管理。

4 E治理工具的功能

獲致相互理解、蒐集資料、組織與分析資料、幫助溝通、模擬決策的可能結果並據以提出建議。

四 後現代化系絡下的跨域治理

1 跨域治理的意義

指跨越轄區、機關、組織藩籬的整合性治理作為，如高屏溪流域管理委員會、田納西流域管理局；從公共治理的實務面向而論，公共政策的規劃和執行，常須採取跨越轄區的宏觀角度進行，所以妥善處理跨域治理的問題，成為政府提升績效的關鍵面向。未來我國政府組織再造中的環境資源部，即是以跨域治理的理念，來做環境資源管理與治山防洪工作的整合。

2 跨域治理的背景因素

當今環境複雜程度，遠超過現代化初期的社會，因此政府機關界限分明的專業分工方式，已不符現代需求，而績效不彰，現代社會已朝向「後現代社會」系絡發展，社會由高度分工趨向一種「超分工」狀態，即功能融合現象，公共問題已非單一專業部門所能解決，故須整合各種專業能力，以跨域治理方式進行。

3 跨域治理的特質

蘊含系統思維的理念、具有宏觀和微觀兩種層次的意涵、參與者間具有相依性。

申論題

Essay Question

八、何謂行政文化？已開發國家及開發中國家的行政文化各有何特質？試分別說明之。

(102高三)

【解析】

1 行政文化的意義

指在某特定時空環境下，公務員和民衆對行政體系及運作所具有的理念、行為樣式、人際關係、生活方式及價值信念等。

2 已開發中國家的行政文化特質

- (1) 理性主義：依據科學知識而非超自然神秘力量，來解決問題、決定政策行動，以尋求事實真相，避免偏見與情感影響。
- (2) 功績主義：以個人能力、資格、績效等客觀因素，作為人才選用、陞遷、調遣的評價標準，不論其出身、親族、黨派、宗教等身分歸屬因素。
- (3) 相對主義：脫離絕對主義與教條主義，對環境的適應力很強。
- (4) 冒險主義：企圖心旺盛、勇於突破現狀、樂於求新求變，不怕嘗試錯誤。
- (5) 事實取向主義：樂於追求客觀事實，並以事實作為價值判斷的重要基準，與選擇的根據。
- (6) 行政中立主義：政治可促進國家社會進步，行政可維持社會秩序穩定，為避免政治影響行政中立，要求行政人員不得介入政治活動，執行職務應依法超然，平等對待任何政黨、團體、個人，以求客觀、公平、效率。

3 開發中國家的行政文化特質

- (1) 權威取向：強調統治與服從的垂直關係，表現出官僚支配、特權主義與重官輕民思想，政策決定過程兩極化，一旦決定即難以修正。
- (2) 家族主義：強調相互和諧及階級次序，將公家社群視為家族型態，易形成公私不分的現象。
- (3) 因緣主義：強調血緣、地緣、人緣、學緣等排他的特殊關係，容易造成進用、陞遷、遞補等人事作業的不公。
- (4) 形式主義：重視法律責任所形成的教條秩序，與循例故習的形式主義，對於變異具有敏感排斥心理，表裡不一、言行不一、崇尚教條、排斥變革。
- (5) 人情主義：注重人情裙帶關係而輕忽正式職務關係，即重非正式的信義而輕契約所定的權義，政策受主觀情感和偏見決定，不注重客觀事實。
- (6) 官運主義：認為本身官位能否維持及陞遷，是依靠官運而定，而無關自己能力高低，社會中偏愛神化式的領導，不重視理性化的領導。
- (7) 通才主義：相信傑出者能通曉一切事務，擁戴官大學問大的意識，社會中很難產生專業主義。
- (8) 特權主義：認為官職是光耀門楣及爭權奪利的工具，而非生涯職業的經營，所以常為保障特權而爭權奪利，且將民間企業視為牟取權力的對象，毫無服務精神。

Multiple Choice Question

選擇題

- 1 行政學者瓦爾多（D. Waldo）曾直陳，公共行政最核心的問題應該是：

(A)倫理與道德的關係

(B)民主與領導的關係

(C)公益與民意的關係

(D)行政與政治的關係

(97普)

答案：D

- 2 公民社會與政府間互動關係上，強調公民社會任一團體都有平等參與國家事務的機會，而政府扮演中立的角色，此一論述屬於下列何種觀點？

(A)多元主義（pluralism）

(B)菁英主義（elitism）

(C)統合主義（corporatism）

(D)伙伴關係（partnership）

（100原民三）

答案：A

【解析】多元主義否認國家的最高主權，認為社會才是其構成基礎，推崇團體組織的自主，尊重多元衝突、協商存在的價值，並防止國家權力侵犯社團活動，強調公民社會每個團體都有平等參與國家事務的機會。

- 3 今日社會處理公共事務時，有所謂「鐵三角」（Iron Triangles）關係，下列何者不包括在內？

（100地方四）

(A)媒體

(B)行政機關

(C)國會委員會

(D)利益團體

答案：A

【解析】多元主義觀點下，行政運作是由行政機關、利益團體、國會委員會所形成的鐵三角。

- 4 下列具有何種主義的行政人員，其性格的特徵是頑固，偏頗，不肯聽取別人的意見，又不肯自己觀察現實？

（99身心四）

(A)權威主義

(B)本位主義

(C)集權主義

(D)形式主義

答案：B

【解析】由於行政過度重視專業化，使得行政人員養成本位主義觀點，多半自視過高、堅持己見，不易與他人合作，各行其

選擇題

Multiple Choice Question

是、各自為政，力量往往相互抵消，而無法達到行政的目的。

5 以下何者是行政學者全鍾燮（Jong S. Jun）所提出之民主行政的特性？

- (A)追求效率 (B)集權的決策
(C)強調參與 (D)依法行政 (96地方四)

答案：C

【解析】民主行政的特性為：公共利益的表達、代表性、開放性、超越派閥黨團、嚴防專業主義對民主原則的傷害、參與。

6 下列何者不是新公共行政所主張的民主行政之特性？ (99地方四)

- (A)技術治理 (B)公民參與 (C)資訊開放 (D)公共利益

答案：A

7 下列那一項不被視為構成新公共行政之「民主行政」的特徵？

- (A)代表性 (B)開放性
(C)參與性 (D)特殊利益的代言人 (96原民四)

答案：D

8 以下何者是民主行政的主要特色之一？

- (A)集團利益的表達 (B)公共利益的表達
(C)派閥利益的追求 (D)菁英價值的鞏固 (96普)

答案：B

9 根據學者全鍾燮（J. S. Jun）有關「民主行政」的見解，其中「代表性」（representativeness）常與下列何種行政理念相衝突？ (97身心四)

- (A)分配制理念 (B)資深制理念 (C)永業制理念 (D)功績制理念

答案：D

【解析】全鍾燮認為代表性可以反應社會各階層的需求與訴求，卻可能因功績考試制度的實施，使具代表性的人力被過濾在外；

Multiple Choice Question

選擇題

目前已改進考試制度，以特種考試如原住民、身心障礙、客家事務特考，加以平衡。

- 10 行政學者將現代政府職能擴張、人民對其依賴日深，其中又以行政部門扮演舉足輕重的主要角色，稱之為： (97身心四)

(A)行政國 (B)福利國 (C)警察國 (D)社會國家主義

答案：A

【解析】「行政國」並非指稱立法與司法部門不再存在，而是形容國家或政府的發展，已經使行政組織的數量及其運作顯得特別突出。

- 11 下列何項不是行政國的特徵？ (96身心三)

(A)非營利組織眾多 (B)公務員人數龐大
(C)政府預算經費驚人 (D)行政人員具有政策影響力

答案：A

【解析】「行政國」之特徵為：行政機關數量眾多、公務人員人數龐大、預算經費花費驚人、行政人員具有決策影響力、國家的目的達成與問題的解決，均必須藉助行政活動進行。

- 12 學者瓦爾多（Dwight Waldo）所提出的「行政國」概念，其核心的意涵為何？

(A)強調行政已取代立法與司法的職能
(B)強調行政與立法的分立
(C)強調現代行政的成長，可以作為一門學術研究
(D)強調立法與司法功能已完全消失 (99身心三)

答案：C

【解析】瓦爾多1948年出版《行政國：美國行政學的政治理論研究》，強調現代行政的成長，可以做為一門學術研究。

- 13 下列敘述何者最能貼切描述「行政國」的內涵？

(A)行政與政治分立，行政與政治無關

選擇題

Multiple Choice Question

(B)行政、立法、司法三權分立，互相制衡

(C)政府文官為常任職務，但聽命於政務首長

(D)政府職能擴張，行政部門具有舉足輕重地位

(101身心四)

答案：D

【解析】「行政國」之意義為：形容在政府職能的擴張、人民依賴日深之下，行政部門具有舉足輕重地位。

14 現代政府的職能十分多元，請問下列那一項職能屬於古典民主思潮下「有限政府」的職能？ (99原民三)

(A)照顧無依民衆

(B)保護民衆生命財產

(C)保護自然環境

(D)提升生活品質與個人成就機會

答案：B

【解析】現代政府徵收社會甚多，主導社會發展甚鉅，職責中的「保護民衆生命財產與權力」與「確保民生資源供給無虞」，屬「警察國家」或「有限政府」時代的思維。

15 被喻為「行政國衛士」係指下列何者？ (96原民三)

(A)政務團隊

(B)行政人員

(C)國會議員

(D)社會意見領袖

答案：B

【解析】羅聖朋（Rosenbloom）將行政人員稱為行政國的衛士。

16 福利國家時代人民所需求的政府行政為何？

(A)萬能政府的行政

(B)企業型政府的行政

(C)小而能政府的行政

(D)小而美政府的行政

(100普)

答案：A

【解析】現代福利國家時代，人民需求的為萬能政府的行政。

17 西方社會在18、19世紀對政府的價值理念，係認為政府是為維持基本公共生活所不得不有的「惡」，故而政府是個： (100地方三)

(A)無為政府

(B)有限政府

(C)虛擬政府

(D)社會國政府