

94 年特種考試地方政府公務人員考試試題解答

等別：三等

科別：一般行政、一般民政、教育行政、政風

科目：行政學

一、何謂行政中立？身為一位行政人員，為了服膺行政中立，應表現出何種行為？我國在推動行政中立時，遭遇何種障礙？（25 分）

【擬答】

(一)行政中立意涵

文官行政中立的意義，指涉政府機關中的公務人員（事務官），在推動各項政策及行政活動的過程中，應保持中立立場，遵循以下三項原則，不受政黨、派系、民意代表、利益團體、上司等之操縱、支配與關說之影響：

1. 依法行政原則：即公務人員應依據憲法及法律相關規定，忠實執行各項政策。
2. 人民至上原則：即公務人員應以全民福祉及國家利益為依歸，摒除偏私及壓力，切實推動福國利民的行政活動。
3. 專業倫理原則：即公務人員應秉持專業技能及道德良知，處理各項行政問題。

(二)就公務員個人行為來看

公務人員個人在行政過程中，應盡何責任、持何立場、態度，及角色才合行政中立之作為要求？分下列四點說明：

1. 就責任言：文官（公務人員）應盡忠職守推動貫徹由政府所制定的政策。即凡由執政者經合法程序所確立之政策就應盡心盡力使其落實，謀求福國利民。
2. 就立場言：行政人員（文官）在處理公務上，其立場應超然、客觀、公正，一視同仁，無所偏愛或偏惡。
3. 就態度言：行政人員在執行法律或政務官所定政策，應採取同一標準，公平對待任何個人、團體或黨派，而無所倚重倚輕之別。
4. 就角色言：行政人員不介入政治紛爭，只盡心盡力為國為民服務，即本著他們所擁有的專門知識、技能與經驗，於政務主管擬訂政策時，提供協助；於政務主管無政策意見時，依自身之專業意見執行政務並建議因應新發生問題的政策方案；同時就所主管之業務注意民意而作適當反應。

(三)我國推動行政中立所遭遇之障礙

1. 公務人員對行政中立的認知與相關法制瞭解之不足
2. 各政黨未能有效遵守或促成行政中立
3. 相關法制，如行政中立法、政治中立法以及配套之陽光法案等，仍未完備
4. 政治領袖或政治人物未能以身作則實行行政中立

二、何謂業務部門？何謂幕僚部門？兩者關係如何？如何調和兩者之間的衝突？（25 分）

【擬答】

(一)業務部門意涵：

又稱「業務機關或運作機關」，乃行政組織中實際執行及推動工作之機關。是擔任直接完成機關目標的工作單位。業務機關是對外的，對社會及人民發生直接的關係與來往，直接對服務對象提供服務及執行管制。如教育部的高教司、社教司、國教司、國際文教處。

(二)幕僚部門意涵：

幕僚機關是對業務機關而稱的，其工作是對內的，與機關目標不發生直接的執行關係。凡不屬於組織中的層級節制體系，而專司襄助或支援實作機關的單位，皆稱為幕僚機關。如機關中的人事單位、總務單位、企劃單位。

公職王歷屆試題 (94 地方政府特考)

(三)二者關係：

- 1.原始關係：幕僚機關的功能，是給實作機關提供服務與建議，在本質上只是一種諮議性的助力，故幕僚職能必須依附於實作職能，本身單獨不能存在。
- 2.實質關係：原始關係的觀念，近年已由集中趨於分散，由權力演變為影響力。故實作機關和幕僚機關之關係著重於實質關係，即權力之施行，必須在對方的「受命區域」之內，才能發揮權力命令的效果。
- 3.衝突：實作和幕僚機關產生衝突的原因，不外為：
 - (1)社會背景的差異。
 - (2)組織結構的因素，這包括功能的分化、服務的控制及幕僚對首長的主動爭取。

(四)衝突調和途徑

- 1.加深對實作與幕僚關係的了解。
- 2.實作單位主管必須對幕僚單位提供資料。
- 3.幕僚工作必須完整，以便受用採行。
- 4.實作單位主管必須聽從幕僚之意見而善加利用。
- 5.幕僚人員必須了解全局。
- 6.幕僚人員利用說服方法，誘導實作人員去順應變遷。
- 7.幕僚人員應能發揮催化作用，使組織運作得更有效。

三、試論非營利組織在公共事務推動上所扮演的角色？及其所遭遇的限制？（25 分）

【擬答】

(一)非營利組織在公共服務上扮演之角色

- 1.發展公共政策：透過非營利組織之影響力塑造政府的決策，尤其對長程政策作持續性研究與分析並提供資訊，故具有協助各項公共事務的功能，如人本基金會或消費者文教基金會。
- 2.監督市場：非營利組織可直接提供選擇方案，並成為其他方案的評比標準，可作為市場的超然監督角色。
- 3.監督政府：可促使政府與公民在「社會責任」下表現更突出，更關心並投入社會的服務。
- 4.提供政府不能提供之服務：如人們心靈歸屬、強化社會道德的價值、穩定社會功能均非政府所能提供，宜由非營利組織來從事。
- 5.支持地方利益及少數團體：由於非營利組織在小規模的問題上具敏感、效率及運作能力，因此對於多數決或偏見所排斥的社會運動及公共利益非營利組織均會給予支持，並提供政府決策的基礎。
- 6.創造新的想法與變遷：非營利組織在沒有選民壓力下得獲得充分經驗與機會，提供新的理念。
- 7.溝通各部門：因非營利組織不具政府型態與不營利之特性，得協助政府部門與企業部門之溝通活動，追求公共利益。
- 8.促進積極的公民資格與利他主義：非營利組織可提供更多參與機會，在利他活動上扮演相當有效媒介，積極介入公共目標，反映健康民主社會中之精神。

(二)非營利組織在公共服務之限制

- 1.性質上的限制：非營利組織乃屬民間組織部分功能，如警察業務不適合由該組織來提供。再者，該組織成立目的非某單一目的，其成員也非皆具專業知識，如環保團體內之成員，因此，受制於本身之能力，性質無法面面俱到。
- 2.範圍上的限制：非營利組織成員之能力與經費來源多寡無法與政府官僚相比，其所關心議

公職王歷屆試題 (94 地方政府特考)

題及所能提供之公共服務有一定範圍，以本身密切相關者為優先，無法普及。組織本身係屬民間組織，不具公權力，其服務範圍自有其限制。

3. 組織本身的限制：組織受其不具公權力之限制，因此較能發揮影響力之政策範圍亦因而受限；如預算政策、稅制改革政策、都市計畫政策、土地政策、外交政策、種族政策及民權抗爭問題等即無法發揮太大之影響力。

四何謂行政法人？為何要實施行政法人制度？較之於傳統的行政機關，其具何種的特色？（25 分）

【擬答】

(一)行政法人之意涵：

1. 行政法人，是藉由法律的創設，在傳統行政機關之外，成立公法性質的獨立體（法人），讓不適合由行政機關來推動的公共任務，由一個與政府保持一定距離的「行政法人」來處理，一方面可以引進企業經營精神，使這些業務的推行更專業化、更講究效能，而不受到現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，另一方面政府仍可確保這些公共任務之實施。
2. 一般所習稱的政府組織，即是依公法所設立的法人；企業組織，即是依民法所設立的營利事業法人；非營利組織，則是依民法所設立的社團法人以及財團法人。政府組織，學者又稱之為「第一部門」；企業組織，又稱為「第二部門」；非營利組織，亦稱為「第三部門」。
3. 就組織而言，行政法人係介於政府組織以及非營利組織(財團法人)之間的組織體。

(二)實施行政法之理由：

行政法人的功能在確保公共任務實施的前提下，透過組織型態和管理方式的改變，達到更高的效能。

1. 增加用人彈性：我國行政機關的組織形態是以公務人員為主力，對於公務人員的進用、考銓與其身分、待遇及權益保障等，有公務人員任用法（及聘用人員聘用條例等）、陞遷法、考績法、俸給法、保障法、保險法、撫卹法、退休法等等綿密的規範。相對而言，對於部分需要相當專業性及技術性人才的業務，例如各類文教、研究機構及博物館等，由於待遇、職位等受限於法令規定，反而形成進用上的窒礙，無法網羅適當人才。行政法人在人事進用、管理及待遇等方面，可以更有彈性。
2. 避免過多會計或採購的限制：為防止貪瀆、浪費並提昇採購效率及品質，有關政府會計及採購作業、目前亦有綿密的規定。不過對於部分性質特殊的業務，例如文物典藏、修復或學術研究等，卻反而可能形成束縛及窒礙，不利業務推展。行政法人在會計及採購上可做特別的處理，解決此一問題。
3. 強化經營責任及成本效益：現行由行政機關實施公共任務的方式，雖然有政治責任及成本效益概念，惟對於部分業務，容易因為行政一體的制度特性而混淆經營責任，對於須特別講究成本效益者亦難以精細衡量，例如公立醫療機構等。行政法人在獨立自主運作及績效評估方面，可以透過相關機制的建立，強化經營責任及成本效益。
4. 容納多元參與決策可能：行政法人在意思決定即策機關的組成上，可以有多元參與，因此比一般行政機關更能有效照顧多元利益；再者，亦可將業務執行由行政機關轉移至行政法人，藉法令規範及業務執行權限分離，避免球員兼裁判的爭議。
5. 建構中央地方夥伴關係：部分業務性質上宜由中央政府及地方自治團體共同合作及決定，以致於可由各地方自治團體共同合作、處理者，以行政機關方式處理，容易因為有隸屬特性而偏執一端，例如港務局等。可以透過行政法人的創設，就此等事務建構合宜的夥伴關

係。

(三)行政法人特色：

1.行政機關的彈性化趨勢

世界各國的改革經驗顯示，傳統科層式的行政機關已不是執行公共任務的唯一選擇，也不見得是最適合的方式。例如，英國有執行機構(Executive Agency)和執行性的非政府公共體(Executive Non-Departmental Public Bodies)，日本有獨立行政法人，德國有公法人，美國有政府法人(Government Corporation)，對於部分公共任務如研究、訓練、服務、檢驗、統計、文教、醫療等之確保與實施，提供了更適宜的方式。

2.強化效率面的公私混合體制

鑒於行政法人執行的仍是公共任務，在制度規劃上乃將其定位為公法性質的法人，機關的決策成員由國家指派，使整體運作方向仍在適當程度內受到國家監督，而保護到人民的權益。又為確保其任務實行不致發生困難，國家仍會給予必要的財務支持及挹注。

然而，行政法人與傳統行政機關最大的不同，在於其經費以及人力運用具有相當充分的決定權，輔以績效評鑑制度，以落實效能管理的精神。尤其在許多強調專業性的公共任務上，行政法人制度的推行，希望能幫助組織與政治保持距離，從專業考量上尋求更大的揮灑空間。

3.要言之，行政法人可歸納以下特徵：

- (1)其所執行之公共任務，國家仍有義務確保其實施；
- (2)其業務之執行有專業化需求，或須強化成本效益及經營績效；
- (3)其所執行之任務不適宜由傳統行政機關會或民間辦理；
- (4)涉及公權力行使之程度較低。