

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：人事行政

科目：行政學（包括人事行政學）

一、行政學向來重視理論與實務的結合，並據以推動行政改革，試就「典範變遷」的觀點，析評我國行政革新的過去、現在與未來。（25 分）

【擬答】

就「典範變遷」觀點而論，吾人可將我國行政革新的過去、現在與未來類比為公共行政發展歷程之傳統公共行政、新公共管理、新公共服務三大途徑；以下就我國行政革新的三個歷程與典範一一分述如后：

(一) 傳統公共行政的行政革新—過去

1. 行政革新就是行政業務現代化或科學化
2. 行政革新就是行政風氣的革新
3. 行政革新就是行政效率的提高
4. 行政革新就是行政業務制度化
5. 行政革新就是行政組織與人事的革新

(二) 新公共管理的行政革新—現在

1. 政府再造綱領

以「法制再造」、「人力及服務再造」、「組織再造」三大途徑進行改革，是以企業型政府之績效管理精神所進行的政府改造運動！

2. 政府改造委員會

換黨執政後，由總統陳水扁先生親自主持之「政府改造委員會」宣示以「行政四化」（亦即法人化、地方化、去任務化、委外化）為其改造目標與方向！

二者可說是「新公共管理」途徑的行政革新策略。

(三) 新公共服務的行政革新—未來

新公共服務的概念，依照 Denhardt 與 Denhardt 所指出（2000：552-553），有七個核心概念：

1. 以服務取代導航：公經理人日益重要的角色在於幫助公民達致其共享的利益，而非企圖控制或引領社會前往新的方向。
2. 公共利益是目標，而非副產品：公共行政者必須致力於建立集體與共享的公共利益觀念。此目標並非由個人可選擇的速效藥，而是共享利益與責任。創造。
3. 策略思維、民主行動：達成公共需求，政策與方案必須透過集體努力與合作程序，有效且負責地達成。
4. 服務公民，而非顧客：公共利益乃源自共享價值的對話，而非個人自利的集合。因此，公經理人所要回應的是公民的需求而非顧客。
5. 課責並非易事：公經理人除了注意市場外，必須同時注意法律、憲法、社區價值、政治常規、專業標準與公民利益。
6. 重視人民，而非只重視產品：公經理人所參與的公共組織及其網絡若其能透過基於尊重人民的合作流程與共享領導上，終將成功。
7. 重視公民精神與公共服務，勝於企業精神：公共利益將更提昇，乃是透過公經理人與公民對做出有益社會的貢獻產生認同時，而不是基於公經理人將公共財視為己有的假定上。

二、「課責」（accountability）問題，已成為公共行政之重大課題，試就傳統公共行政、新公共管理及新公共服務等不同觀點，析評其內涵。（25分）

【擬答】

(一)自1980年代開始，風行全球的「新公共管理」（New Public Management），或「政府再造」（reinventing government）運動，確實解決當下各種行政生產效率不彰及績效不足等問題，但其偏重市場、組織面向之本質，卻使公共行政未能由廣泛政治社會角度思考問題，亦限縮公民與行政人員間參與及對話的機會。因此，遂有學者提倡「新公共服務」之觀點，作為反思新公共管理之論述，此亦即當前公共行政發展之新趨勢。

(二)為彌補新公共管理理論於公民倫理之不足，Denhardt夫婦即引用傳統公共行政及新公共管理之若干理論基礎，提出「新公共服務」（New Public Service）之概念，茲說明其理論基礎如次：

1. 民主公民資格 (democratic citizenship)：

係指公民應積極主動參與治理之事務，培養前瞻性的眼光，而將公共利益置於私我利益之上，並具備參與公共事務的知識與能力，養成公民對國家之認同與歸屬感，並明白社員彼此間乃休戚與共之共同體。

2. 社群與公民社會 (community and civil society)：

須強化民主社會的凝聚力（cohesion），使社會產生穩定的力量；而在建構社群上，地方政府即須扮演支持社區與創立社區之角色，以便促發各類自願性（volunteering）團體組成「公民社會」之機制。

3. 組織人性主義與對談理論 (organizational humanism & discourse theory)：

對組織的觀點應能跳脫傳統官僚主義（Bureaucratism）或實證主義（positivism）之框架，而改採詮釋論、批判理論或後現代主義作為組織之研究；政府更能與各式團體對談，作為其治理之模式。

(三) Denhardt所提出之新公共服務，係在檢討傳統公共行政與新公共管理之缺失，茲比較三者差異如下：

1. 由「基礎理論」、「政府角色」及「人類行為模式」觀察：

- (1) NPA：著重政治理論與社會科學之評論，政府並扮演「操盤者」的角色，且講求「理性行政人」之模式。
- (2) NPM：重視經濟理論，以實證論社會科學為對話基礎，政府角色為「領航者」，並重視「經濟人」之思維。
- (3) NPS：看重民主理論與多元知識途徑，政府為「提供服務者」，並鼓勵政治、經濟、組織等策略理性。

2. 由「公共利益」、「公共服務者角色」及「行政人員之激勵基礎」觀察：

- (1) NPA：認為公共利益就是政治之表現，並於法律層次中展現：注重文官之福利，並視人民為委託人。
- (2) NPM：認為公共利益乃個人利益之總合；講究企業精神及縮減政府規模，並視人民為顧客。
- (3) NPS：認為公共利益乃共享價值及對話的結果；倡導公眾服務與社會貢獻，並重視公民角色之精神。

茲將傳統公共行政、新公共管理、新公共服務的課責途徑與其他各面向比較如下表：

比較面向	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
基本理論與認識論的基礎	政治理論，以樸實的社會科學所延伸的社會與政治評論。	經濟理論，以實證的社會科學為基礎的更精緻對話。	民主理論，知識的多元途徑，包含實證的、詮釋的、批判的以及後現代的。
主流理性及其相關的人類行為模型	概要的理性，「行政人」。	技術與經濟理性，「經濟人」，或自利的決策者。	策略理性，理性的多元檢測（政治的、經濟的、組織的）。
公共利益的概念	公共利益乃政治的體現，並於法律層次中展現。	公共利益乃個人利益之整合。	公共利益是共享價值其對話的結果。
接受「公共服務」者	委託者與選民	顧客	公民
政府角色	操槳者（注重單一的政治界定之目標，其政策的設計與執行）	領航者（扮演市場力量的媒介）	提供服務者（公民與社群團體利益的談判與協商）
達成政策目標的機制	政府反構的方案行政。	透過民營化與非營利機構創造機制與誘因結構。	建立公、民營、非營利機構聯盟以滿足相互需求。
課責的途徑	層級節制—行政人員向民選的政治領袖負責。	市場趨力—自利的加總將導致廣大的公民團體（或顧客）其所要求的結果。	多面向的—公共服務人員必須關注法律、社群的價值、政治規範、標準與公民利益。
行政裁量	允許行政官員有限的裁量。	寬廣的幅度以達成企業的目標。	裁量是必須的，但必須受限並負責。
組織結構的假定	官僚體系的特徵，機構內由上而下的威權，及對服務對象的控制與管制。	分權的公共組織，機構內保有主控權。	內外共同領導的合作結構。
公共服務者與行政人員激勵基礎的假定	薪資與福利，文官服務的保障。	企業精神，意識型態上要求縮減政府規模。	公共服務，要求貢獻社會。

資料來源：R. B. 與 J. S. Denhardt (2003: 28-29)。

三、公部門結合志工之具體作法為何？有何效用？有何問題？(25分)

【擬答】

(一)公部門結合志工之具體作法

1. 確定需求人員的資格條件
2. 預估必要的成本支出
3. 依志工之興趣與專長分配合適的工作
4. 機關本身的預算問題應先予以規劃與安排
5. 提供成長、學習與發展的機會

(二)公部門結合志工之可能效用

1. 提高政府的成本效益
2. 提高大眾對政府運作的知覺
3. 改進政府的服務品質與生產力
4. 增加額外的支持者
5. 減輕正式工作人員的負擔
6. 弥補正式人力之不足

(三)公部門結合志工之可能問題

1. 年紀大之志工易因健康問題而受限
2. 志工的缺席問題不易解決
3. 志工工作效益不如預期
4. 如何招募安排與訓練志工
5. 志工流失率高，專業性不足
6. 難以界定志工的職責範圍

四、「核心職能」為公部門人力資源管理之重要改革課題，試以英、美高階文官之實例，說明其核心職能規劃內容為何？並據以析評台灣現況之發展。（25分）

【擬答】

(一)以美國高階文官之實例：其核心職能規劃內容為：

能力面向	變革領導 (Leading Change)	員工領導 (Leading People)	成果導向 (Result Driven)	企業敏銳 (Business Acumen)	聯盟建立與溝通 (Building Coalitions/Communication)
能力定義	整合國家的主要與計畫目標、優先次序、價值和其他因素後，發展與執行組織遠景的能力。變革領導能力的核心重點是在持續與變革間取得平衡，即能致力改善對顧客的服務與計畫的績效，能創造鼓勵創造性思考的工作環境，以及在逆勢環境中仍能維持	極大化員工潛力和要求員工具備高度倫理標準以符合組織遠景、職掌與目標的各項策略設計與執行之能力。	作成及時和有效的決定，並經由策略規劃與計畫和政策執行與評估途徑產生成果的能力。成果導向能力強調責任性與持續改善。	以贏得大眾信任和達成組織職掌的方式，獲致與管理人力、財務、物品和資訊資源，並運用新科技能力決策的能力。	運用說明方式解釋、倡導和表達事實與想法，和內外環境中個人與團體協商，和其他組織建立密切的專業網路，以及發掘影響組織工作的內外部政治之能力。

	其焦點、熱誠與耐力。				
具體需要的能力	創造力與創新力、持續學習力、掌握外界環境變化力、接受變革彈性力、服務動機力、策略思考力、遠見力、壓力克服力。	衝突管理力、文化差異掌握力、廉潔與誠實力、團隊建立力。	責任性、顧客服務力、果斷力、企業精神力、問題解決力、技術專業力。	財產管理力、人力資源管理力、科技管理力。	影響說服與協商力、口頭溝通力、人際互動技巧力、夥伴建立力、文字溝通力、政治洞察力。

(二)我國依據 93.2.25 行政院核定所屬機關核心價值及中高階主管的核心能力，分述如下：

1.核心價值：包括創新、進取、專業。

2.主管職務管理核心能力：

- (1)高階（12 職等主管管理核心能力）：包括創意、形識、願景、策略分析、變格與危機處理、團隊紀律與領導、跨域協調、績效管理。
- (2)中階（9 職等）主管管理核心能力：包括顧客導向服務、知識管理與運用、流程與時間管理、衝突、折衝與溝通、指導與經驗傳承、目標設定與執行。

