

《行政學》

一、中央與地方財政關係常有論爭，請從學理上來分析主張財政集權與分權的理由各為何？（25分）

試題評析	我國坊間公共行政教科書及考試用書均有府際關係及財務行政單元，但卻少有相關書籍系統性的論述財政集權及分權的內涵及優缺點。本題擬答乃參考財政學教科書。但申論題並無真正標準答案，考生可參考及改寫單一制（集權制代表）及聯邦制（均權制代表）府際關係之內容，若轉化得宜，亦可被視為適當之作答內容。
考點命中	《高點行政學講義》第五回，譚士林編撰，頁69-70。

答：

- (一)財政集權之意義：財政集權指財政權力集中在中央政府，地方政府僅具有少量的財政權力，地方政府財政對中央政府具有較強的依賴性。
- (二)財政分權的意義：財政分權是指各級政府有相對獨立的財政收入與支出範圍，以處理中央政府與地方政府及各政府間關係等的財政體制
- (三)支持財政集權之理由：
- 1.財政集權具有高度的統一性和一致性：中央政府具有高度的經濟調控能力，在公共產品的供給上居於支配地位，有利於中央政府對全國性公共產品及對國計民生有重要影響的公共產品的統一供給。
 - 2.有利解決地方公共財貨服務供給之外部性問題：由於公共服務具外部性，特定公共服務的提供，將可能導致某個行政區域獲利，但其他行政區域則遭致損失。例如，在某個縣市設立科學園區，導致至鄰近縣市青年人口外移現象。若由中央協調具有較強外部性的公共產品供給，有助於減輕或處理外部性問題。
 - 3.有利於提升公共服務生產、提供之公平性：由於行政區域或地方政府的條件、資源不一，導致公共服務數量、品質產生差異，形成不公平現象。例如：我國中小學教育資源分配呈現之城鄉差異現象。若由中央政府對公共服務進行生產、輸送，有助於協調不同地區在公共服務供給上的差異，以維護公共產品供給的公平。
 - 4.有利於稅收徵收：由中央統一對流動性較大的稅收進行徵收，有利於提高稅收徵收之效率及公平。以公司所得稅為例，許多公司並非在一個地區而是跨地區經營的，單一地方政府難以準確地確定公司所獲得的利潤。中央政府進行統一徵收則可以最大限度獲取相關信息，從而提高效率。因而，流動性較強的全國性稅收由中央政府來徵收更有效率，地方政府只應該對地區流動性較小的稅種進行徵收。
- (四)支持財政分權的理由：
- 1.財政職能性與收支具相對獨立性：因各級政府職能明確，使相應各級政府的收入與支出範圍亦相對明確。
 - 2.提升公共服務之生產輸送績效：由於事權與財政權相統一符合現經濟學之成本與收益原則。各級政府使用轄區居民的稅收為其提供適當的公共服務，有助提升政府回應性。
 - 3.確保地方政府相對自主性：財政分權可確保中央政府不能隨意干預地方政府。地方政府不是或不完全是中央政府的代理機構或派出機構，而是具有獨立意思表示能力之主體。
 - 4.協調利益及價值：分權體制既須確保地方政府利益與中央政府利益的協調，亦須確保地方政府與轄區住民之利益協調一致，有利於激發及促進價值協調

二、請分別說明賽蒙（H. A. Simon）理性決策理論，以及馬師婁（A. H. Maslow）需要層級理論的內涵；並依據此二理論，提出我國政府決策過程與人事政策應如何設計較為理想的看法。（25分）

試題評析	本題屬於老題新考，要求考生分別回答兩項傳統理論，以及說明其對當今政府運作的影響。多數考生應能掌握前半部學理內容，差別僅在於作答完整與否。後半段延伸部分，嚴格說來並無標準答案。在配分比例上不高（正常而言應各為五分）的前提下，考生其實無須長篇大論，僅需點出兩者在原則上可產生何種應用或啟示即可。
------	---

【版權所有，重製必究！】

考點命中 《高點譚士林〈行政學〉講義》第一回，pp. 31-32，pp. 47-49.

答：

(一)H. Simon在《行政行為》一書中指出，一個完整的決策理論，須包含以下要項：

- 1.人類理性之特質：Simon主張，社會行動者為時間、精力、認知能力均有所限制的行政人（administrative man），僅具有有所不知、有所不曉的認知之能力，有限理性（Bounded Rationality），且僅能求取主觀上的滿意決策（satisfied decision）。在組織中，具有有限理性的組織成員將具有注意力無法全然集中、對未來具不確定及不安全感、多元價值衝突等特質。
- 2.決策行為的要素：
 - (1)情報：廣泛地蒐集組織內外不知的相關資訊。
 - (2)設計：依據所蒐集到的資訊為基礎，設計各項可用以解決問題、達成目標之替選方案。
 - (3)選擇：預測各項替選方案未來可能產生之結果，以選擇最佳選案做為決策基礎。

(二)A. Maslow需要層級理論之內涵：

- 1.意義：將人類的需要由低到高區分為五個層級；在滿足較高層級的需要之前，必須先行滿足較低層級之需要。當較低層次之需求的滿足程度愈高（但毋須全然滿足），行動者將會對較高層級之需求產生愈高程度之渴求。
- 2.五種需要層級的界定：
 - (1)生理需要（physiological needs）：飲食、衣著等維生必需品。就組織而言，係指薪資以及基本工作環境等之需要。
 - (2)安全需要（safety needs）：身心不受傷害、安全、穩定、免於痛苦。就組織而言，係指工作安全、任期穩定、醫療保險、退休制度等使員工獲得心理安全的條件。
 - (3)社會需要（social needs）：歸屬感、愛等感覺。就組織而言，係指非正式團體的歸屬、上級的體恤，以及被團體所需要的感覺等。
 - (4)尊榮的需要（esteem needs）：自尊與被人尊崇。就組織而言，係指受到組織及組織成員（上級、同僚、下屬）的重視與推崇。
 - (5)自我實現之需要（self-actualization needs）：成就感。就組織而言，係指在工作中能獲取自我成就，可以發揮自身潛能、實踐所欲理念等。

(三)Simon對我國政府決策過程之啟示：Amitai Etzioni深受Simon所影響，其所提供之混合掃描模式（mixed scanning）可做為我國公部門決策者之參考。Etzioni將政策區分為：策略（基礎）性問題，涉及設定價值、平衡多元利益的問題。操作（漸進）性問題（較低層次），涉及選取技術、方法面向的問題。凡涉及策略性政策者，儘量使用廣博理性模型；至於涉及操作性政策者，則應用漸進決策途徑即可。

(四)Maslow對我國人事政策之啟示：Maslow屬於激勵理論鐘之內容途徑，試圖藉由界定人類需求之類型而分別加以滿足，進而產生激勵系效果。此種觀點對於公部門人力管理具重要影響，公部門組織須了解其員工之差異需求，已分別加以滿足、形成激勵。因此，在公務人力政策中的薪俸、考績、發展、保障等項目，均需建立在對員工需求之了解上。

【版權所有，重製必究！】