

行政學申論題進階課程①－補充教材一

【選擇題型與申論題型的差異】

行政學高考(三等)試題涵蓋 25 題選擇題與 2 題申論題，各佔 50%比重。兩者在準備及應對上有很大的差異。

1.測驗本質

(1)申論題式的測驗是以長篇文章來論述對某一問題的看法，並表達其所具有的知識。申論題可以考察應試者的邏輯思考能力、組織架構能力、理性分析能力。但缺點是缺乏客觀性，評分無統一的標準；評分者容易受到不相干因素的影響，如字跡、錯別字、潦草等影響。

(2)選擇題式試題主要測驗記憶力為主，透過許多試題考察應試者對零碎問題、片段知識是否瞭解或記憶清楚。優點是客觀公正、試卷易於評閱；缺點則是偏重記憶力，無法測量推理能力，且作答不無猜度之可能。

2.命題方向

有鑑於此，兩者在命題的方向上就有顯著的不同，像申論題式試題是以各章節中的「重要理論或核心議題」作為依據，所以較細微末節瑣碎的內容，就不會被拿來命題。相反的，測驗式試題，則不論是重要或次要的內容，甚至是細節的議題都有可能成為考題，命題的內容可謂是「包山包海」。

3.準備方式

(1)申論部分的準備應採由面到點，像蓋房屋先有結構再有內容。亦即先有架構，再分層、分點敘述。閱讀課文時應確實瞭解每個理論的背景、意義、特質、類型、優缺點與評論影響等，並做成簡要筆記，以利考試準備與複習。

(2)選擇題部分的準備應由點到面串連起來，廣泛閱讀，採劉姥姥遊大觀園方式、走馬看花、增廣見聞，散彈打鳥策略。亦即用全面式涵蓋方式研讀，不放棄任何片段，所有可能被拿來命題內容均不能放過，並應先熟記 80%的考古題，唯有如此才能獲取高分。

【另類視野:考生VS 閱卷委員】

針對申論題的書寫，考生與批閱者存在本質上的差異：

- 1.考生未必受過傳統學界訓練，參加高考同時要面對八種考科，需準備多時且大多要背誦記憶，過程相當艱辛。因此，一上考場看到試題，就拼命的一股腦兒地把能記住的內容全寫出來。
- 2.閱卷委員即評閱試卷的委員，其遴選根據「典試法」有嚴格規範，通常來自學界，擔任教授多年且學有專精者。其每日從事教學與學術研究，偏重邏輯思考。

※應試者的重點是要讓閱卷委員對你(妳)的論述有好感，或說服他，喜歡或認同你(妳)的答案，如此才能獲取高分。(秘訣:投其所好)

【正統:閱卷規則】

第一閱閱畢之試卷，其評分欄應由試務工作人員予以彌封，俟第二閱閱畢後，始得拆封。採分題平行兩閱時，以兩閱之平均分數為該題之成績。但各題兩閱分數相差達該題題分三分之一以上時，得另請閱卷委員一人評閱，並以分數相近之二位委員評分總和之平均分數為該題之成績；如三位委員分數差距相等時，則以三位委員之平均分數為該題之成績。

分配試卷時，同一委員以評閱同一科別之同一科目試卷為原則。

單閱或平行兩閱時每一委員之閱卷本數，以不逾六百本為原則。但同一考試同一科別同一科目到考卷數在九百本以內者，得由同一委員評閱。

【閱卷委員給分方式】

國家考試申論題分數的高低，掌握在閱卷委員手中，而閱卷委員應如何閱卷？有何規範可遵循？主要根據《閱卷規則》辦理，如試卷評閱前，應由分組召集人會同典（主）試委員、命題委員及閱卷委員共同商定評分標準，並由召集人分配試卷之評閱。

※評分標準包括:有沒有寫到重點、有沒有邏輯性、有沒有專業性、有沒有獨特見解。其他標準則包括印象分數(塗塗改改、文字潦草、火星文、填空題或猜猜看)。

批閱給分:優良:20~25分、中等 11~19分、劣等 10分以下。

※申論題給分均相當嚴格，如果答非所問、自由發揮或只抄題目通常拿不到分數。幸運一點給 2、3 分，也有可能 0 分。

【國家考試試卷格式】

申論題型一律是由左到右橫式書寫，紙張都是固定的，像是行政學是 8 頁紙，每頁 22 行，從第 1 頁開始寫，考試時間共 2 小時(120 分鐘)。

※答題時間分配:

準備作答與檢查時間 20 分鐘

選擇題答題時間 30 分鐘。

申論題每題答題時間 25~30 分鐘。

【在答題前的準備】

- 1.先瀏覽題目與考試規定。
- 2.審題:一定要看清題目，瞭解題意再作答，否則全篇皆錯。
立意:確立申論要表達的思想內容，然後決定文體，發揮己意。
- 3.安排答題時間和文章長度。
- 4.先擬稿，思考一下答題大綱與順序。
- 5.尋找關鍵字與題目精神。

6.組織答案與重點。

【答題正確態度】

申論題不是簡答題，而是一篇小論文，應包括起承轉合，雖然時代已不同，不用像過去那麼樣八股，或用毛筆或文言文方式書寫，但至少也要像論文一樣，有一定的架構來遵循。

東海大學政治系陳建仁教授曾提出「對於申論題應有的正確態度：

- 1.申論題不是簡答題，而是一篇小作文；
- 2.申論題不是抒情文或記述文，而是論說文；
- 3.申論題不是照本宣科，必須要有個人的見解；
- 4.申論題不是字多就好，而須簡潔有力；
- 5.申論題不是只寫給自己看得懂。

【申論題答題格式】

目前學界、補教業普遍採用三段論證法：

第一段前言(提綱挈要)

所謂破題，求畫龍點睛之效，對題旨稍作解釋，或交代背景、意涵，甚至引述學者、專家的名言都可以。

第二段主要論述(綱舉目張)

應條理分明，並列舉實例。為答題核心、主軸或主文，亦即題目問什麼就答什麼，切忌答非所問，所以審題、破題就顯得特別重要。

第三段結語(簡單扼要)

應對前面論述作一總結，或提出補充、建議、反證，亦即補充上面所沒提到的，最好能前後呼應。

※三段論述，第一段寫「引言」，即與題目相關的意旨、歷史沿革、背景資料、或簡單意涵等，不用寫太多，有稍作交待即可，表示您對本題的來龍去脈有所了解，也對此作一破題；第二段則是回答的「主體」，針對題目所要問的問題條列分明，詳予解說；一針見血，不用扯到其他不相干的內容，亦即「簡答題的延伸答案」；第三段則是「結論」，就您的觀點，提出對本題的簡單評述、或者加以引申建議，以做為本題的結束，簡捷有力，以強化或回應題目的問題。

※答題原則：陳述簡潔、強調重點、詳細說明、講求邏輯、善用圖表、增加可信度和務實、避免主觀論述。

【寫作要領】

1.提綱挈領

作答時切忌一下筆就從第一行寫到最後一行，其間全不分段。因為這種寫法會讓閱卷者難以看

出答案的重點，加上一大塊的文字全擠在紙上，也欠缺清晰。

最好是能綱舉目張、分段書寫，條理分明，而且數字也有一定的格式，列舉如下：

一. -----

二. -----

(一).-----

1. -----

2. -----

(1).-----

(2).-----

(二).-----

2.字跡端正

字體美醜業已定型，但書寫時力求端正整齊，總可以辦到。喜歡寫「行草」或「草書」的同學宜在家自行練習，但不宜「秀」在試卷上。

3.保持美觀

進入試場最好準備修正帶或立可白作為塗改之用。試卷最忌信筆塗改，東一塊西一塊，像貼膏藥一樣，殊欠美觀。以修正液修改後要記得把字寫回去，千萬不要出「填充題」給閱卷老師練習。

4.依序作答

答案紙一定要清楚標明答題的題號，不要弄錯。雖然規定答題可以不用照題號順序來作答，亦即可以先作答想要先回答的題目。但還是建議依序回答會比較妥當。

5.善後檢查

作答完畢後應留幾分鐘從頭到尾再檢查一遍，看有無錯字或漏字。

※**答題基礎知識**:字跡工整、段落分明、排版清楚、句讀明確、答題順序確實、適當修正錯字、禁寫簡體字或錯別字、不要使用火星文(網路語言)。

【應注意事項】

- 1.把重要會考的部分編成口訣並熟背，答題時依大標題、小標題方式，再闡釋(記住關鍵字，可以適時加以延伸)。
- 2.儘量用條列式，並避免長篇大論，因閱卷委員並沒有太多的時間詳細看內容。
- 3.能引述學者的意見，才能突顯出理論的專業性與權威性。外國人名如果記得其原文的話最好附上。
- 4.避免用口述或太直白的方式作答，一定要使用專業語言論述。
- 5.敘述要適切，不宜出現過度偏激或獨斷的內容陳述。
- 6.要與別人不一樣，才能增加辨識度拿高分。
- 7.行政類科(行政學、公共政策、公共管理)理論都可以相互為用。

- 8.如果可以的話，甫以案例說明。
- 9.如果是比較題整理成圖表，也是不錯的技巧。

【高考準備要領】

如何準備考試，王平湘教授提出學習經驗可提供參考：

- 1.一本書主義：至少需精讀一本教科書，行有餘力在涉略他書。俗話說：「貪多嚼不爛」，請引為殷鑒。
- 2.做筆記：邊讀邊在卡片或活頁紙做筆記，將來複習時一定可以節省很多時間。
(現在已經進入資訊時代，可將筆記寫在電腦裡，所謂「寫」包括打字和掃描)
- 3.編口訣：將課本大綱式的標題找出關鍵字加以排列組合，使之成為一句有意義的句子或打油詩。例如，開發中國家特質：「家人因官才形特權」，如果還背不起來，你可就遜斃了。
- 4.注意考古題：重要題目再出現的機率並不算低，過去的訊息實不宜忽略。
- 5.平常應勤加練習申論題的寫作，並請老師批改，指出需要改正的地方。
- 6.過度學習：簡單的說就是要你多讀幾遍，也不厭倦。

【範例說明】

一、基層官僚與公民直接接觸具有一定程度的裁量權與自主性，請探討基層官僚在實際執行公務時可能形成的政治與社會影響。(109年地特三等)

第一段前言(提綱挈要)

所謂破題，求畫龍點睛之效，對題旨稍作解釋，或交代背景、意涵，甚至引述學者專家的名言都可以。

參考寫法:

☞交代背景、引述學者名言

根據李普斯基(Lipsky)的觀察，政府的政策大部分是由基層官僚負責執行，他們不僅在其工作範圍內擁有自主權，也可以控制其為人民服務的方式，其所作的任何決定與程序，都能有效的影響政策執行的成果。

第二段主要論述(綱舉目張)

應條理分明，並列舉實例。為答題核心、主軸或主文，亦即題目問什麼就答什麼，切忌答非所問，所以審題、破題就很重要。

☞問什麼就答什麼

(一)基層官僚的意涵

基層官僚（the Street-level Bureaucrats）是指在行政體系中與民眾直接接觸的第一線行政人員，而他們通常是屬於省、縣、鄉、鎮等低層次執行單位的人員。如警察、中小學的教師、戶政事務所的戶政人員等。

(二) 基層官僚的影響

李普斯基教授曾對於第一線行政人員扮演的關鍵性角色，提出深刻的觀察，可藉以闡明公共服務人員角色的重要性，其行動與舉措與民眾的權益以及民眾對於政府的觀感息息相關，更直接或間接地影響公共服務的良窳。其影響如下：

1. 公共服務人員影響民眾對政府施政範圍與內容的認知

民眾所接受的公共服務乃是經由公共服務人員的傳輸而獲得，是以公共服務人員之任何作為都會影響民眾對政府施政的觀感，例如公共服務的質與量、實際的成效、民眾的滿意度等。有時候政策本身可能沒有什麼問題，卻是執行的過程造成民眾疑慮或不滿；有時候政策方案設計不夠周延，卻由於執行得當，使民眾大感滿意，因而彌補了政策的缺陷。

2. 公共服務人員認定公共服務或懲罰的資格

基於職責，公共服務人員擁有一種法定的職權：決定標的民眾是否接受公共服務或施以懲罰。易言之，公共服務人員必須根據法律的規定去決定要求政府提供服務的民眾是否具備了法定的資格，相反地，公共服務人員也必須判斷哪些民眾違反了法令而必須施以懲罰措施。例如，交通警察必須對車輛駕駛人的各種行為作出判斷，以決定是否必須開單告發。

3. 公共服務人員的舉措影響民眾對政府的觀感

公共服務人員經常必須承受來自於民眾的壓力，並必須對這些壓力做出適當的回應。是以，公共服務人員經常身處國家機關與人民之間衝突的火線上，其舉措因而在在決定了政府與民眾的關係究竟能否和諧，而他（她）們在執行公務時的舉措也成為民眾對政府觀感良窳的主要來源之一，甚至可能是導致政策成敗的重要原因之一。

第三段結語(簡單扼要)

應對前面論述作一總結，或提出補充、建議、反證，也就是補充上面所沒講到的，最好能前後呼應。

📌 提出補充

在探討基層官僚執行公務時可能形成的政治與社會影響，李普斯基（M. Lipsky）同時提出基層行政人員所具有的特徵：1.因要直接面對人民之需求，故常對此深感強大之壓力；2.由於中央集權之故，普遍缺乏豐富之資源；3.其處事往往依例行(routine)或樣板(stereotype)形之於表面上，一切依規定辦事。針對基層官僚的研究，都將有助於行政首長了解他們的困境，並謀求解決之道。

📌 結論也可以這樣寫：

李普斯基的「基層官僚理論」主要是從現象學的研究途徑，希望能夠瞭解行動者的主觀心靈狀態及所帶來的影響，該理論確實對於政策執行理論有很大的貢獻，可惜並未提出對策。是以後

進學者指出，既然基層官僚的認知與態度會影響其行政行為，似乎應從組織文化改變著手。因為組織文化的改變是長期性的、累積性的工作，影響深遠且全面性。

二、公部門和私部門在施行績效管理時，其機制設計和組織所面臨的內外環境之差異為何？

第一段前言(提綱挈要)

參考寫法:

👉交代背景、引述學者名言

績效管理一詞源自於私部門領域，是一種企業用來強化員工表現的管理技術，以及如何執行策略、達成目標的管理過程。績效管理對於公、私部門的意義顯然不盡相同。對於政府組織而言，績效管理的意涵顯得複雜，主要在於民主政治體制中，政府績效管理的意涵至少須滿足民選首長、民選的議會代表、文官體系內從事革新工作的管理者、一般執行政策的文官四類行動者的需求。

第二段主要論述(綱舉目張)

👉問什麼就答什麼

(一)機制設計的差異

公部門目的在謀求公共利益，但公共利益意涵過於抽象，以致施政績效不易評量。相對的，私部門的目標以利潤為考量，可以金錢數字計算，較易衡量。

所以公部門的績效指標除了效能、效率、經濟以外，還要兼顧公平性，即關心：「服務對象有否受到公平待遇、有無照顧弱勢團體權益」，但公平指標通常無法在市場機制中加以界定出來。

(二)組織所面臨環境的差異

- 1.在民主政治下，政府施政須受民意與輿論監督，因此，政治考量極為重要；企業經營比較不須考慮政治因素，而是以管理因素為考慮重點。因此，公部門在施行績效管理時，需回應多元價值的需求；而私部門則只需回應顧客需求。
- 2.公部門因受立法監督與預算控制，無法如私人企業那樣彈性。所以，公部門在誘因提供與誘因結構的設計上，難以設計出有效誘因的機制。

第三段結語(簡單扼要)

👉提出補充

績效管理在各國行政機關推行以來，已產生若干問題，許多學者指出：績效管理的問題主要在於(Fenwick,1995):

- 1.並非每一項績效都可以量化。

- 2.標準與標的可能是相互衝突的。
- 3.資訊可能是不存在的，可能必須花費太多的成本去蒐集或先天上是不可信賴。
- 4.績效衡量可能無法測出政府績效的所有層面。

爰此，根據美國會計總署的調查，績效管理成功要件為：

- 1.對於績效資料要有清晰的期望。
- 2.對於績效資料的蒐集與應用要有足夠的誘因。
- 3.對於績效管理要有熟練的技巧。
- 4.對於績效管理者要有公正的權威性。
- 5.最高決策者的認同與支持。
- 6.必須培養互信與自主的組織文化。

【寫作練習】

- 一、請問非營利組織的意義與功能為何？近年來部分非營利組織開始進行事業化（企業化），此項作為是否違反該組織的成立宗旨？請說明之。
- 二、何謂「政策行銷」(policy marketing)？其功能及核心概念為何？

【各章節申論題重點提示】

彙總十餘年來各種考試，各單元會考申論題的地方，加以整理如下：

- 行政學基本概念
- 公共行政核心價值
- 行政學學說發展
- 行政組織理論
- 組織動態與發展
- 行政管理與技術
- 公共政策
- 行政環境系絡
- 行政倫理與責任
- 行政資源管理
- 公共管理