

空大113上視訊面授
行政學(上)ZZZ001班 第三次上課

財政預算、 領導激勵溝通

授課老師：賴維堯(空大公行系兼任副教授)

上課日：民國113年11月18日

行政學(上)ZZZ001班

▲同學期中報告成績分布：

90分以上7人	80~89分16人	70~79分20人
	60~69分17人	59分以下12人

▲平時作業繳交：

- (1)葉力熒、鄭翔駿二名同學有繳期中報告、但缺第一次作業，老師特予補繳機會，請於1130前補繳完成
- (2)第二次期限**12/25**，請如期繳交

▲教材內容課後公布於公共行政學系網頁，同學得自行下載，並限自己使用

財政預算

■政府財政預算對公共行政的意涵

- (1)財政(稅賦制度、整體收支、貨幣政策、財務管理)反映政府在**經費性資源**(monetary resources)及**數字**(digital)的管理能力
- (2)財政的不易或窘境凸顯了**開源節流**的重要性 →ex.各國政府財政充裕或盈餘者難能可貴，大多入不敷出舉債赤字，亦不分中央(聯邦)或地方政府皆然
- (3)開放社會使政府財政預算**攤在陽光下接受檢視** →ex.民主及資訊化社會下，政府財政狀況及預算運用常為媒體報導批評，民眾接觸管道益為簡便多元，並予公評
- (4)預算意指政府對民眾及社會的**回應與施政作為** →ex.凸顯執政團隊推動政策之政治傾向(本土教育、非核家園)及利益增減(遺產贈與稅、南科位址橫跨台南高雄二市)

財政預算

4

政府財政收入的來源

- (1)所得稅(個人及營利事業)
- (2)營業稅(稅率5%)
- (3)不動產稅(含地價稅、土地增值稅、房屋稅)
- (4)其他稅收(關稅、貨物稅、證券與期貨交易稅、遺產稅、贈與稅、燃料稅、牌照稅、印花稅、菸酒稅等)
- (5)公債
- (6)行政規費(例如戶政所、地政所之申辦費用)
- (7)罰金(例如交通違規罰款、污染河川罰款)
- (8)營業、財產出售或租金收入
- (9)公營事業移轉民營所取得之價金



注：108.5.21行政院長蘇貞昌(1947~)在工商協進會理監事早餐會上宣布印花稅(課徵書立憑證的契約稅、地方稅)不合時宜將予取消，理由為稽徵成本高、重複課稅，要求財政部盡快提出取消方案，9.12行政院會議通過廢止印花稅法並函請立法院審議廢止、一年減少120億元稅收，立法院雖即列為優先法案、但未排審，109年2月新屆立法委員開議後，須重新提案審議(行政院尚未重新提案)，待三讀通過，始停徵印花稅。現況：印花稅未廢

財政預算

5

■ 中央與地方之財政關係論爭(一)

台灣實施地方自治以來，公共財源大多劃歸中央，賦稅立法權亦由中央決定，地方政府之自有財源比例偏低，需仰上級補助，目前仍屬**中央集權(錢)體制**。關於中央地方之財政關係，向有二種基本主張：1.**財政集權**

- (1)解決**外部性**(externality)問題：某主體的作為影響其他個體的效益或成本的現象，例如河川上游之政府防洪防災作為，影響下游地區之受益或受害
- (2)**公共財**(public goods)生產的規模經濟，例如垃圾焚化爐、高等教育學校及研究機構
- (3)建立整體財政政策
- (4)避免地區發展不均衡
- (5)避免社會福利給付標準不一，例如**金門**福利特別好(三節家戶配酒、幼兒園到高中免費營養午餐、生育津貼)(金門籍同仁透露每月老人年金65歲以上1萬元、55~64歲3千多元→待確認)

財政預算

中央與地方之財政關係論爭(二)

2. 財政分權

- (1) 因地制宜 → ex. 各地不同，地方政府自主提供得緊扣居民需求質量水準
- (2) 促進政府間競爭 → ex. 幸福宜居縣市評比，以腳投票
- (3) 不同公共財各有不同生產規模 → ex. 不同層級政府負責供給不同規模公共財較臻理想境界
- (4) 地區發展不均衡問題得由中央補助予以解決 → ex. 中央補助計畫及經費確能改善各地步調不一或資源不均問題，但不應據此作為反對地方分權的理由
- (5) 外溢問題(spill-over)可循府際合作或上級協調方式解決，彼此分攤或中央要求共承成本或責任

財政預算

■ 預算

1. 涵意：政府施政所需經費的計畫書暨經費使用計畫

2. 本質(特色)

(1) 經費分配經常呈現爭議不斷的衝突

(2) 民主國家依法公開

(3) 權變調整歲入及歲出

(4) 支出深具政治意涵

聞名之政策分析暨預算學者、美國加州柏克萊大學 (University of California at Berkeley) 政治學教授衛達夫斯基 (Aaron Wildavsky, 1930~1993)：「政治體系不許只選擇優惠自己而漠視他人的政策，預算已經朝向利益交換的方向發展」

財政預算

8

■ 預算

- 3.功能：(1)施政計畫之資源配置
(2)督促政府機關就預算資源之運作，擔負責任
(3)監督支出合法篤實，並與政策相符
(4)充作社會與經濟目標的政策工具
- 4.解析：(1)預算是種**政策**(budget as **policy**)
例如非核家園、前瞻基礎建設特別條例
(2)預算是種**管理**(budget as **management**)
例如雪山隧道(近13公里)車行監控科技設備
(3)預算是種**經濟**(budget as **economics**)
例如綠能離岸風電、台積電南科晶圓廠水電
無虞供應計畫
(4)預算是種**政治**(budget as **politics**)
例如**陳水扁**前總統重視本土教育寬列預算

財政預算

■預算 5.制度發展

(1)傳統(單一)預算制度

收入(量出為入)、支出(收支平衡)

(2)複式預算制度：經常預算&資本預算兩預算部門

(3)績效預算制度(Performance Budgeting System, **PBS**)

將傳統之控制重心，導向產出績效(評估)之制度

(4)設計計劃預算制度

(Planning-Programming-Budgeting System, **PPBS**)

目標設計-計畫擬訂-預算籌編之三環相扣預算制度，以設計為中心、分析為手段、提高效率為目的，其與控制為中心的傳統制度、管理為中心的績效制度均不同

財政預算

10

■預算 5.制度發展

(4)設計計劃預算制度(PPBS)

PPBS源於1915美國杜邦公司(Dupont Co.)，1949~1960形成於蘭德公司(Rand Co.)研發空軍武器系統分析，歸功於PPBS之父諾維克(David Novick, 1906~1991)

1961美國國防部長麥納瑪拉(Robert McNamara, 1916~2009)成功推行於國防部，1965總統詹森(Lyndon B. Johnson, 1908~1973)下令聯邦政府全面採行

McNamara

Johnson

財政預算

11

■ 預算 5.制度發展

(5) 零基預算制度 (Zero Basis Budgeting, ZBB)

理念為「經費歸零、籌編重來」，1960美國德州儀器公司會計經理人(accounting manager, Texas Instruments Inc.)皮爾(Peter A. Pyhrr, 1942~)萌生零基觀念，德儀公司採納並成功推行於60年代

1970皮爾於商管期刊《哈佛商業評論》(HBR-Harvard Business Review)撰文鼓吹，1973美國喬治亞州(南方農業州)州長卡特(Jimmy Carter, 1924~)聘為顧問引進州政府，1977卡特更上政治層樓成為總統，下令聯邦政府通行、但只此一屆四年運行→皮爾贏得零基預算創始人之尊稱

領導 Leadership

12

▲ 1.涵義：人際互動＋影響他人＋達成目標

特定情境下，領導者施展各種影響力，以影響他人或團體行為，俾達成目標之過程

French

2.基礎

美國密西根大學(University of Michigan)心理學系胡蘭其(John R. P. French, 1913~1995)、加州 Raven 大學洛杉磯分校(UCLA-University of California, Los Angeles)心理學系雷芬(Bertram Raven, 1926~2020)專長於社會心理學的二位學者，1959合撰「社會權力的基礎」(The Bases of Social Power)論文，列出5種基礎，雷芬後於1965提出第6種，續輩學者增實為7種：

- | | |
|---------------------|------------------------|
| (1)強制(coercive)權力 | (2)獎賞(reward)權力 |
| (3)合法(legitimate)權力 | (4)參照(referent)權力 |
| (5)專家(expert)權力 | (6)資訊(informational)權力 |
| (7)關聯(connection)權力 | |

領導 Leadership

▲ 2. 各項基礎意涵

- (1) 強制權力：懲罰影響力
- (2) 獎賞權力：財貨或非財貨之施恩影響力
- (3) 合法權力：組織法規或團體規範賦與之引領影響力
- (4) 參照權力：敬仰他人學識、技能或做人處事等面向優異表現而生之敬仰學習力量
- (5) 專家權力：別人不及之專業知識、學術創見等影響力
- (6) 資訊權力：擁有或接近具有價值之資訊所生的影響力
- (7) 關聯權力：與組織內或組織外權勢重要人士有所互動或近接關聯所生的影響力，例如機關首長機要秘書(企業董事長特助)被另眼看待

French & Raven: Bases of Power



領導 Leadership

▲ 3. 領導型態

(1) 二分式：結構或體制型(structure)

關懷或體恤型(consideration)

(2) 三分式：獨裁式、民主式、無為或放任式

ex. 盧溫(Kurt Lewin, 1890~1947) Lewin

(3) 四分式：壓榨權威式、仁慈式、諮商式、參與式

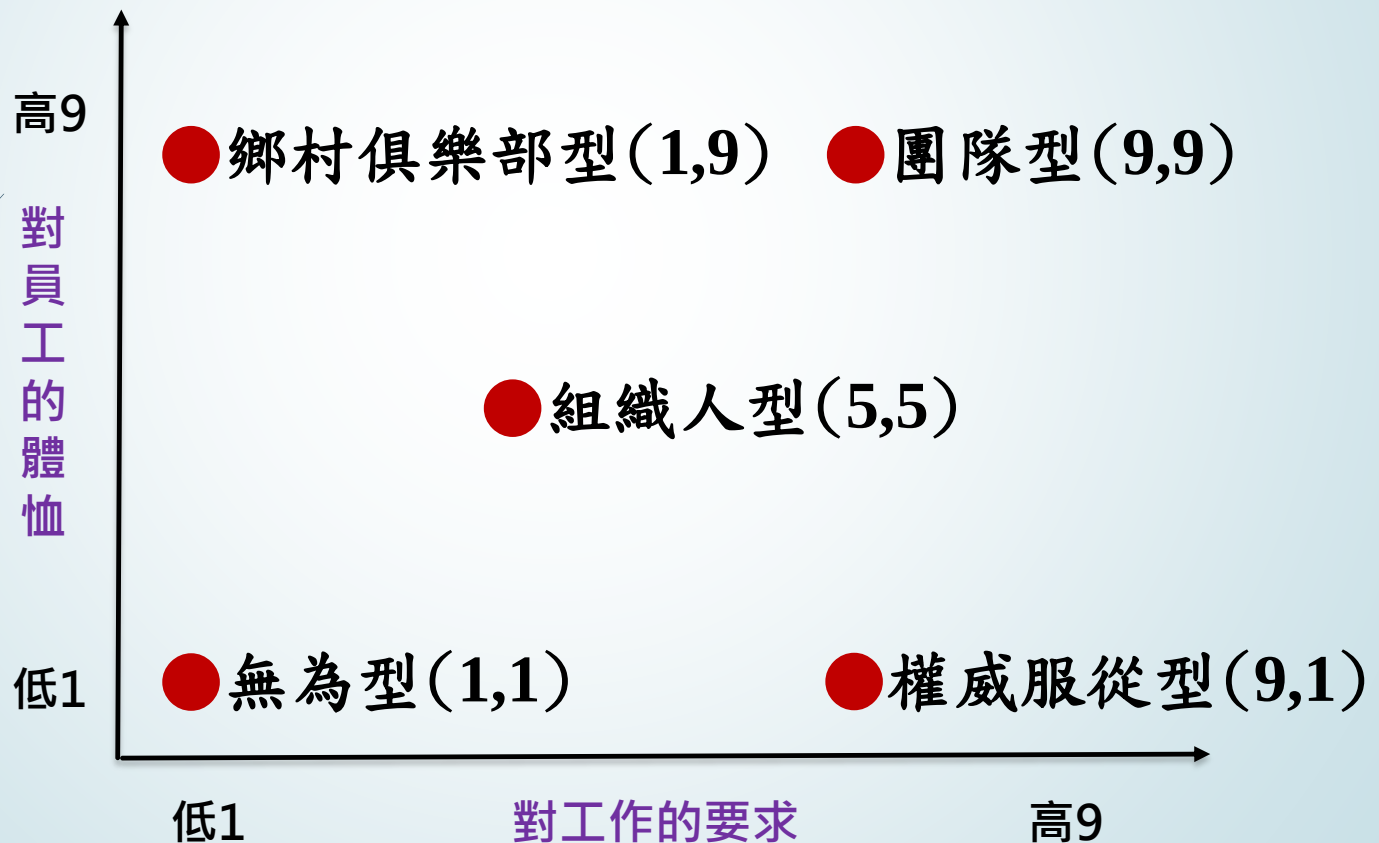
ex. 李克特(Rensis Likert, 1903~1981)

(4) 五分式—管理格道(Managerial Grid) Likert

1964二位管理學者布雷克(Robert R. Blake, 1918~2004)、珍·莫頓(Jane S. Mouton, 1930~1987)合著《管理格道：卓越領導正解》(The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence)專書，以二分式領導型態為基礎，套用數學X、Y軸象限，推論出來的5種代表性領導型態，見下圖

管理格道 (Managerial Grid)

- ①權威服從型 (authority obedience)
- ②鄉村俱樂部型 (country club) 、 ③無為型 (impoverished)
- ④組織人型 (organizational man) 、 ⑤團隊型 (team)



領導 Leadership

17

4. 權變領導

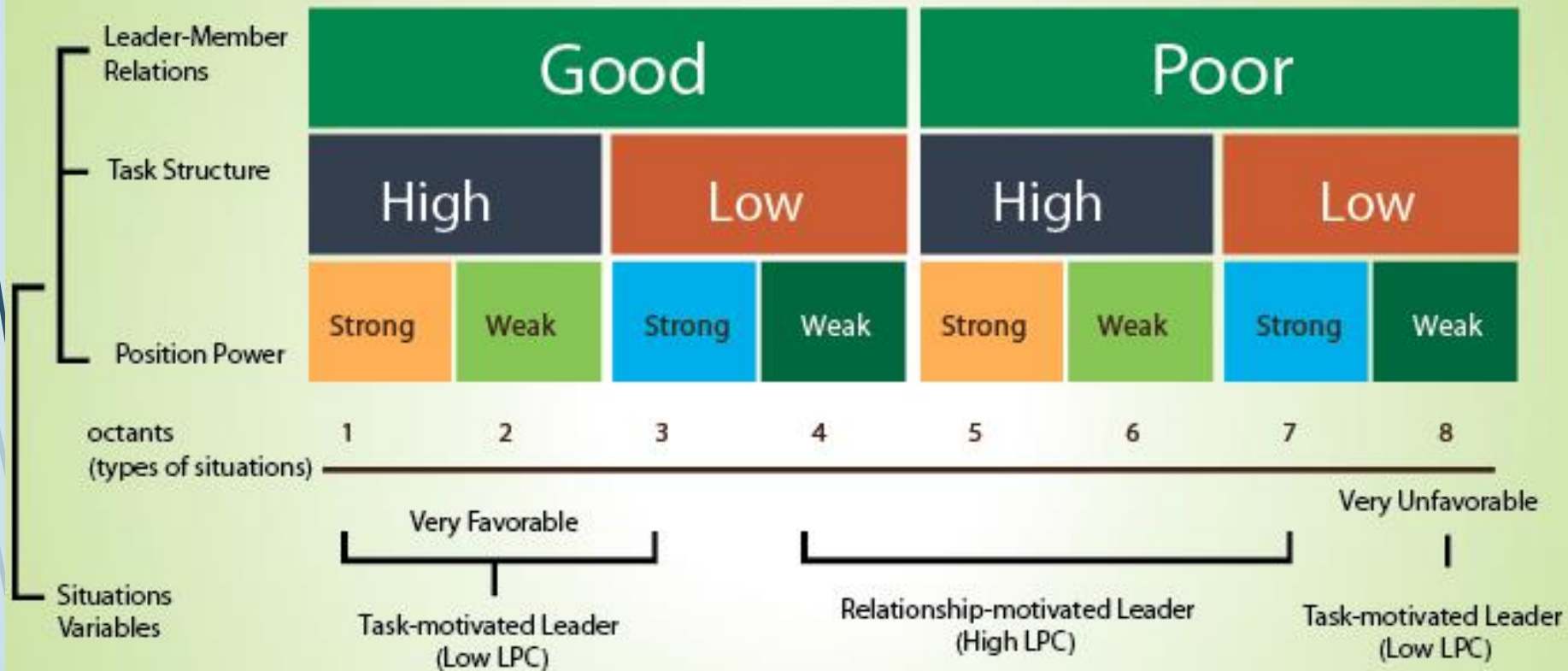
費德勒(Fred E. Fiedler, 1922~2017)作過企業實證研究之後，指出領導者要達成高度績效(領導成功、達成目標)，必須**依據領導情境**而採取適當的領導型態。領導情境包括3變項如下：

- (1)**領導與部屬關係**(relationships)：良好或惡劣
- (2)**任務結構**(task structure)：清晰明確、規律化、後果可測 $\longleftrightarrow$ 模糊不清、複雜多變、後果難預測
- (3)**職位權力**(position power)：獎懲權力之強或弱

↓ 研究發現(結論) ↓

①領導情境屬於有利或不利兩極端時，採取任務導向型領導(Least Preferred Coworker最不喜歡同事(LPC)量表低分者)，始獲高績效。②領導情境處於有利與不利之間(好壞參半)時，採取關係導向型領導(LPC量表高分者)，較有高績效

Fiedler's Contingency Theory



(Ryo Mac, medium.com)

領導 Leadership

19

▲ 5.轉換型領導(transformational leadership)

一般領導概為**交易型領導**(transactional leadership)-貢獻與滿足的平衡，其**進階**和**昇華版**則指轉換型領導：如何透過領導的作用，轉變組織原有的價值觀念、組織文化、行為模式

白恩斯(James M. Burns, 1918~2014)是轉換型領導的奠基者或創建者，將領導研究由傳統的特質或偉人行為焦點，轉向領導者與部屬及追隨者雙方合作互利的動態過程。**貝斯**(Bernard M. Bass, 1925~2007)承續其說，並將之發揚光大，指出轉換過程的3個重點：

- (1)領導者在不同的情境，運用不同的領導型態，應本於個人良知，了解各種領導行為的價值意義和可能結果
- (2)領導者應以超越私利的心情，努力謀求組織更大利益
- (3)實踐過程中，賦與成員更寬廣的自主權力及自我發展空間

領導 Leadership

▲ 6.轉換型領導構成要素

貝斯(Bernard M. Bass)指出4個要素—4 I's

- (1)個別關懷(Individualized Consideration, **IC**)：
發展、親和、輔導
- (2)才智激發(Intellectual Stimulation, **IS**)
- (3)動機啟發或精神感召(Inspirational Motivation, **IM**)
- (4)楷模影響(Idealized Influence, **II**)

領導 Leadership

▲ 7.轉換型領導者的特質

- (1)創造前瞻遠景
- (2)啟發自覺意識
- (3)掌握人性需求
- (4)鼓舞學習動機
- (5)樹立樂在工作價值

▲ 8.轉換型領導者的策略

- (1)透過願景引起注意
- (2)透過溝通傳達意義
- (3)透過定位尋求信任
- (4)自我肯定、施展抱負

激勵

★ 1. 激勵的意涵、研究途徑

激勵係組織針對成員之**生理及心理需求**，適當採取**物質性與精神性鼓勵**方法，設法滿足其需求，激發內在的工作意願，從而產生符合預期行為的一連串活動，得概分為三個面向之研究：

- (1) **內容理論**(content theory)：著重於引起或驅動行為或活動的激勵性因素
- (2) **過程理論**(process theory)：探討激勵作用的選擇、方向及目標等課題
- (3) **增強理論**(reinforcement theory)：專就行為如何持續或停止，以及個體反應等課題

激勵

★ 2. 激勵理論的人性觀

俗語「士為知己者死，女為悅己者容」，春秋時期齊國宰相**管仲**(725~645 BC, 法家)云「衣食足而後知榮辱，倉廩實而後知禮義」

齊桓公與管仲
(拓片)

當代激勵理論之產生，歸功於美國麻省理工學院(MIT)心理學教授**麥克葛瑞格**(**Douglas M. McGregor**, 1906~1964)大作《企業的人性面》(*The Human Side of Enterprise*, 1960出版)，提出**人性的二種不同基本假定**，分別稱為**X理論**、**Y理論**(Theory X & Theory Y)，其說相近於中國戰國時期**荀子**(316~237 BC)的人性本惡論、**孟子**(372~289 BC)的人性本善論：

- (1)X理論：生性好逸惡勞，逃避責任
- (2)Y理論：工作如同遊憩，會學習擔責任

激勵

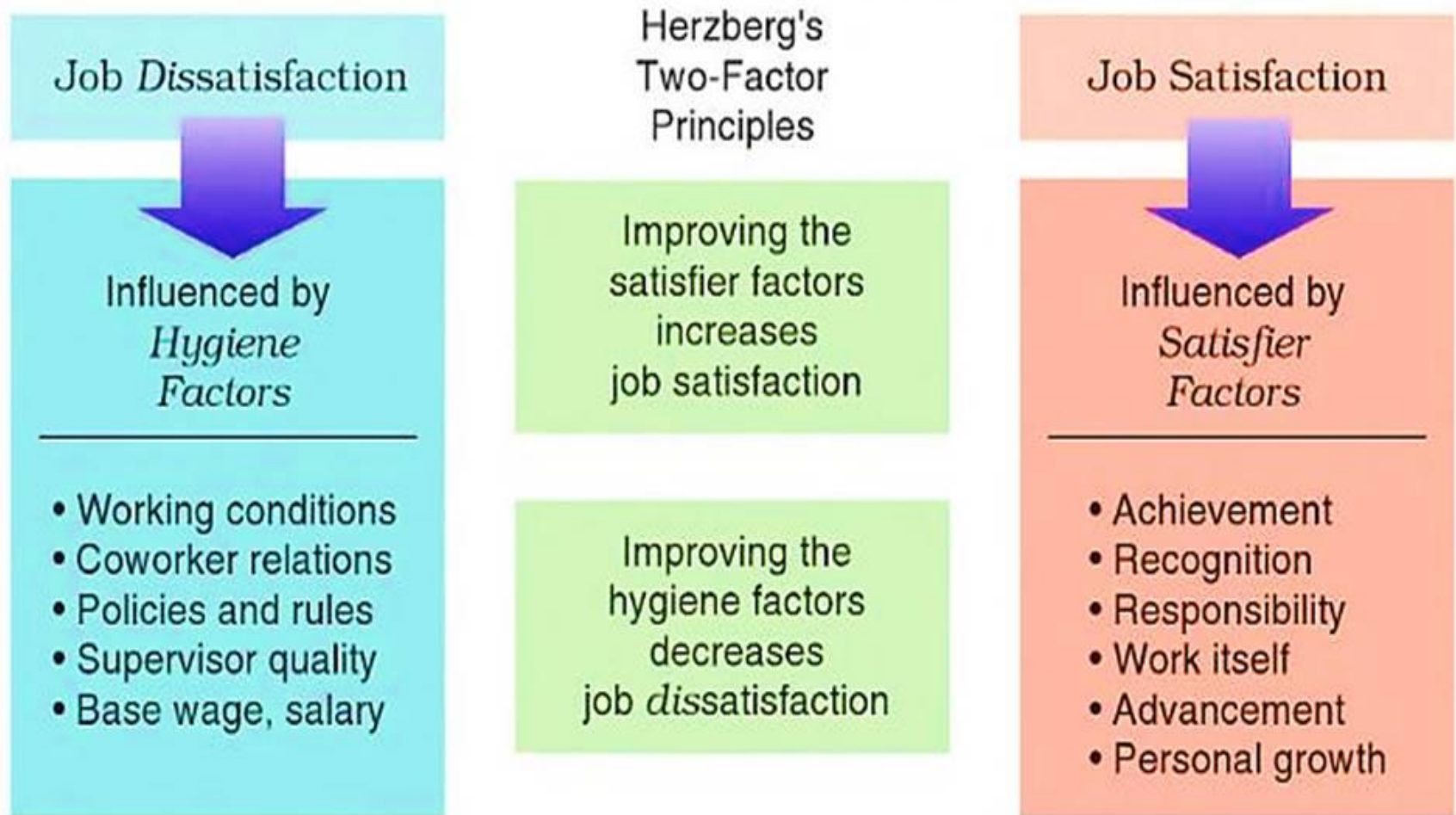
★ 3. 激勵的內容理論

- (1) 馬斯婁 (Abraham H. Maslow, 1908~1970) 之需求(需要)層級(Hierarchy of Needs)理論
- (2) 赫茲柏格 (Frederick Herzberg, 1923~2000) 之激勵保健(Motivation-Hygiene)理論或稱二因(Two-Factor)理論
- (3) 阿特福 (Clayton P. Alderfer, 1940~2015) 之生存、關係、成長理論 (Needs of Existence, Relatedness, and Growth, **ERG Theory**) : 滿足-前進 (satisfaction-progression)、挫折-退縮 (frustration-regression) 之雙向動態途徑

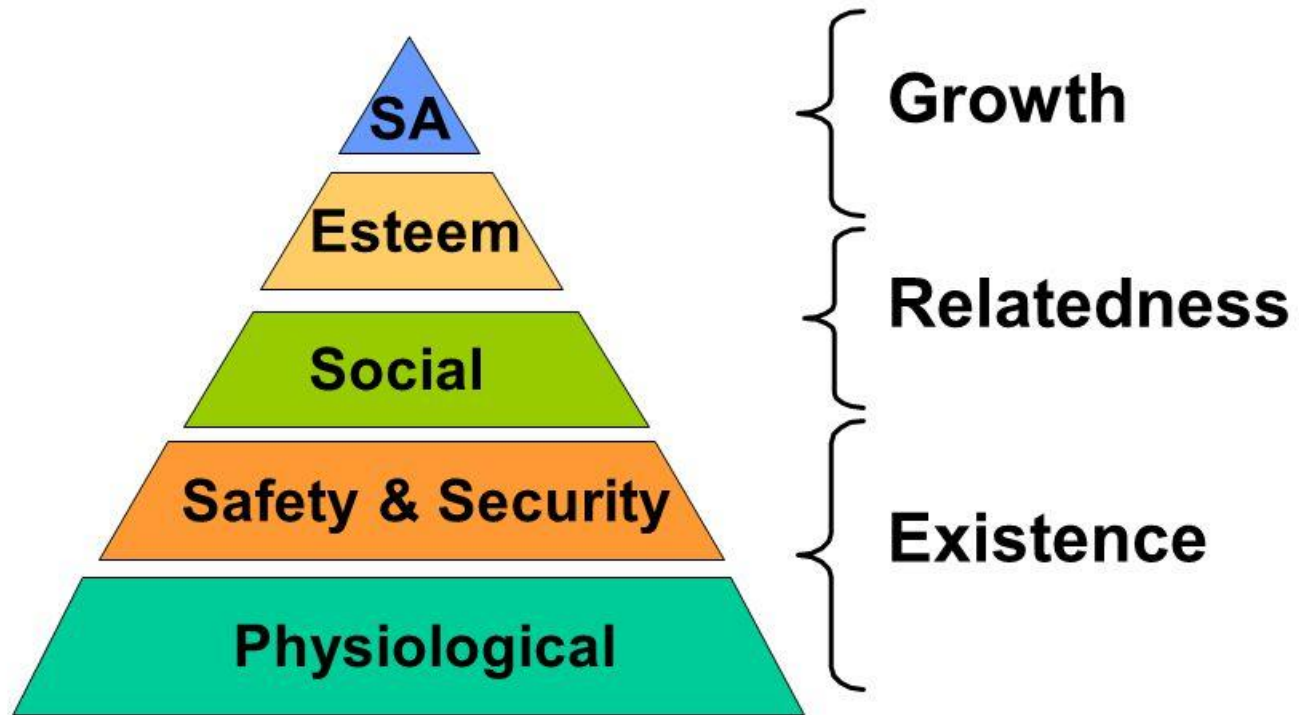
Humanistic Theory & Abraham Maslow

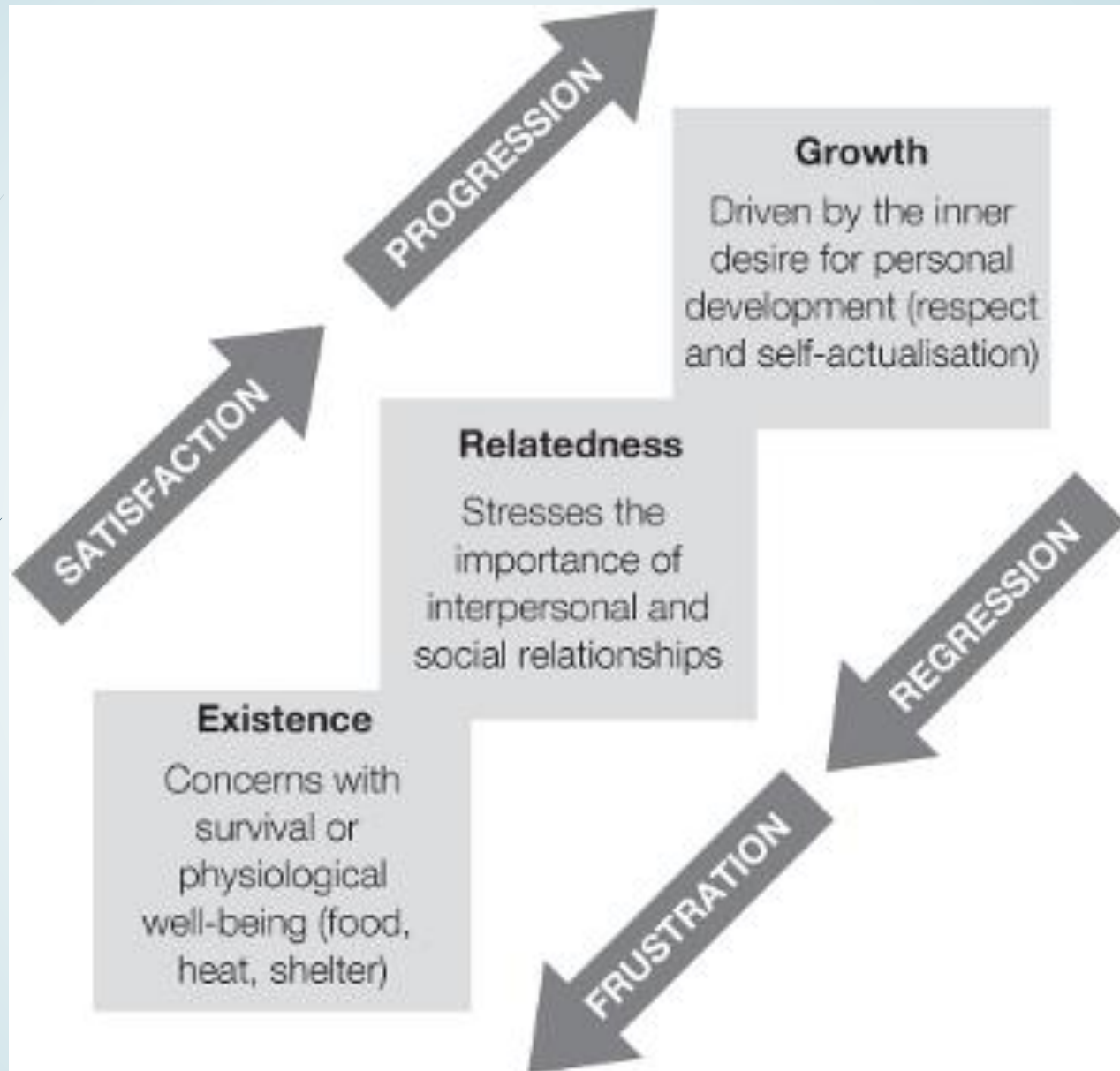


Herzberg's Two-Factor Theory | Motivation- Hygiene



Need Theory compared to ERG Theory



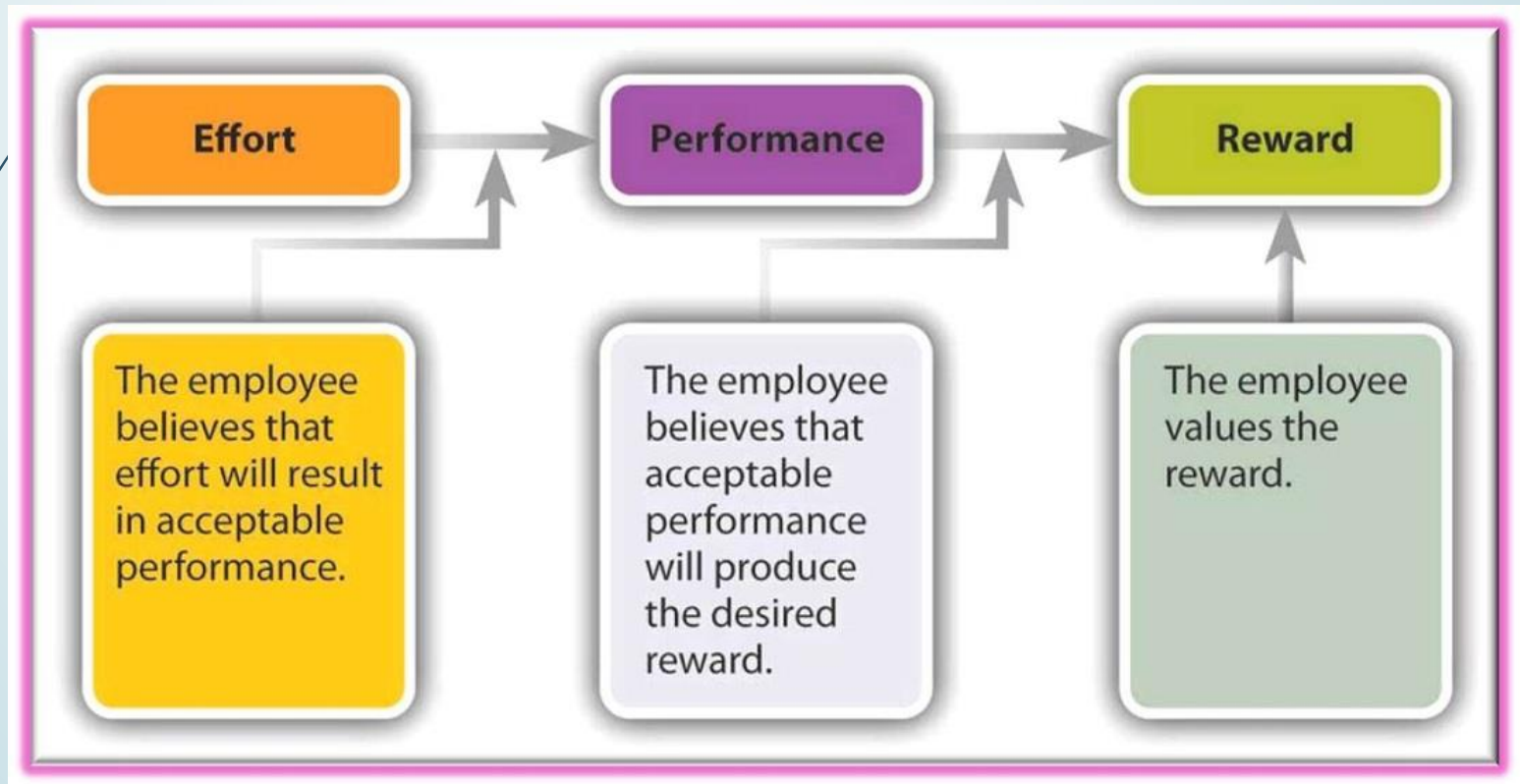


激勵

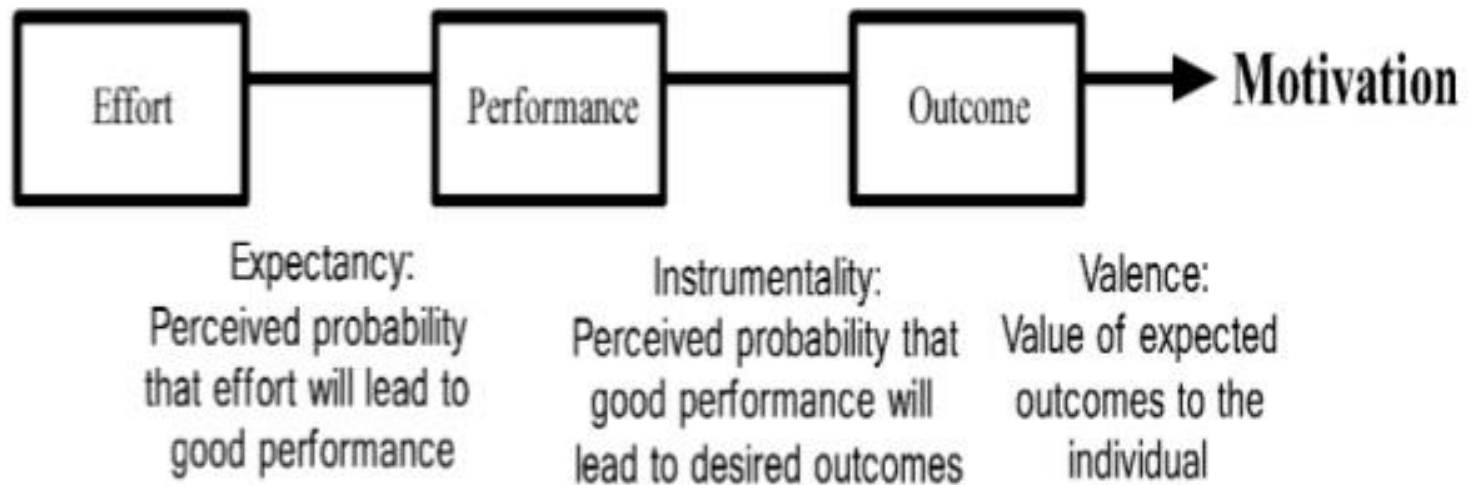
29

★ 4. 激勵的過程理論

(1) 佛洛姆 (Victor H. Vroom, 1932~2023) 期待理論 (Expectancy Theory)：努力工作→績效表現(工作結果)→組織報償之二階段的期望(機率判斷)，以及個人對結果及報償的渴望或好惡程度(亦是機率判斷)



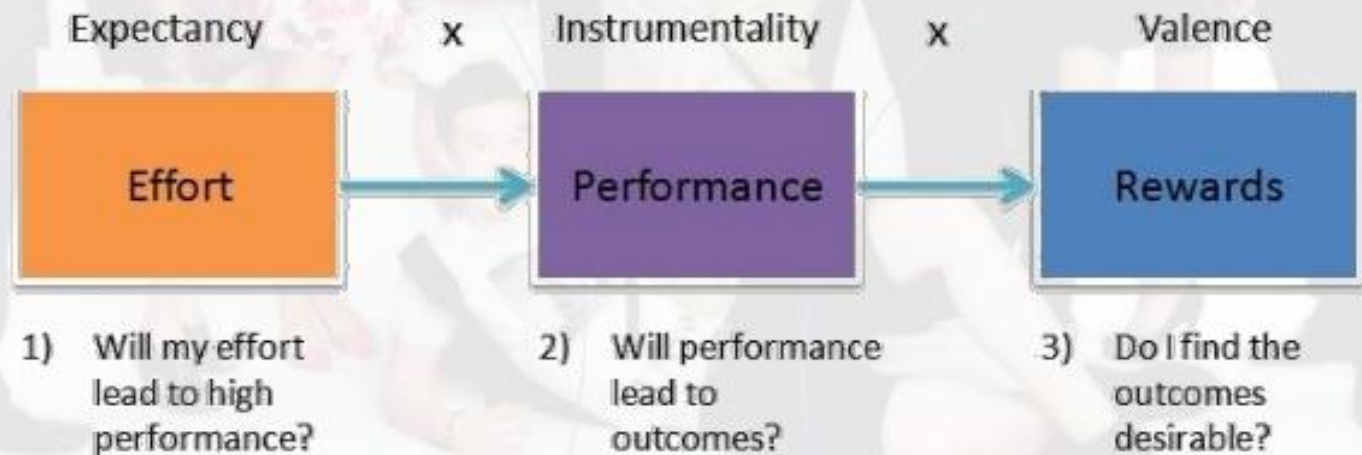
Vroom's theory



期待(Expectancy) 工具(Instrumentality) 價值(Valence)

Expectancy theory

- Victor Vroom concludes that the force of motivation in an employee can be calculated using the formula:



by: Shadi A. Razak

39

激勵

32

★ 4. 激勵的過程理論

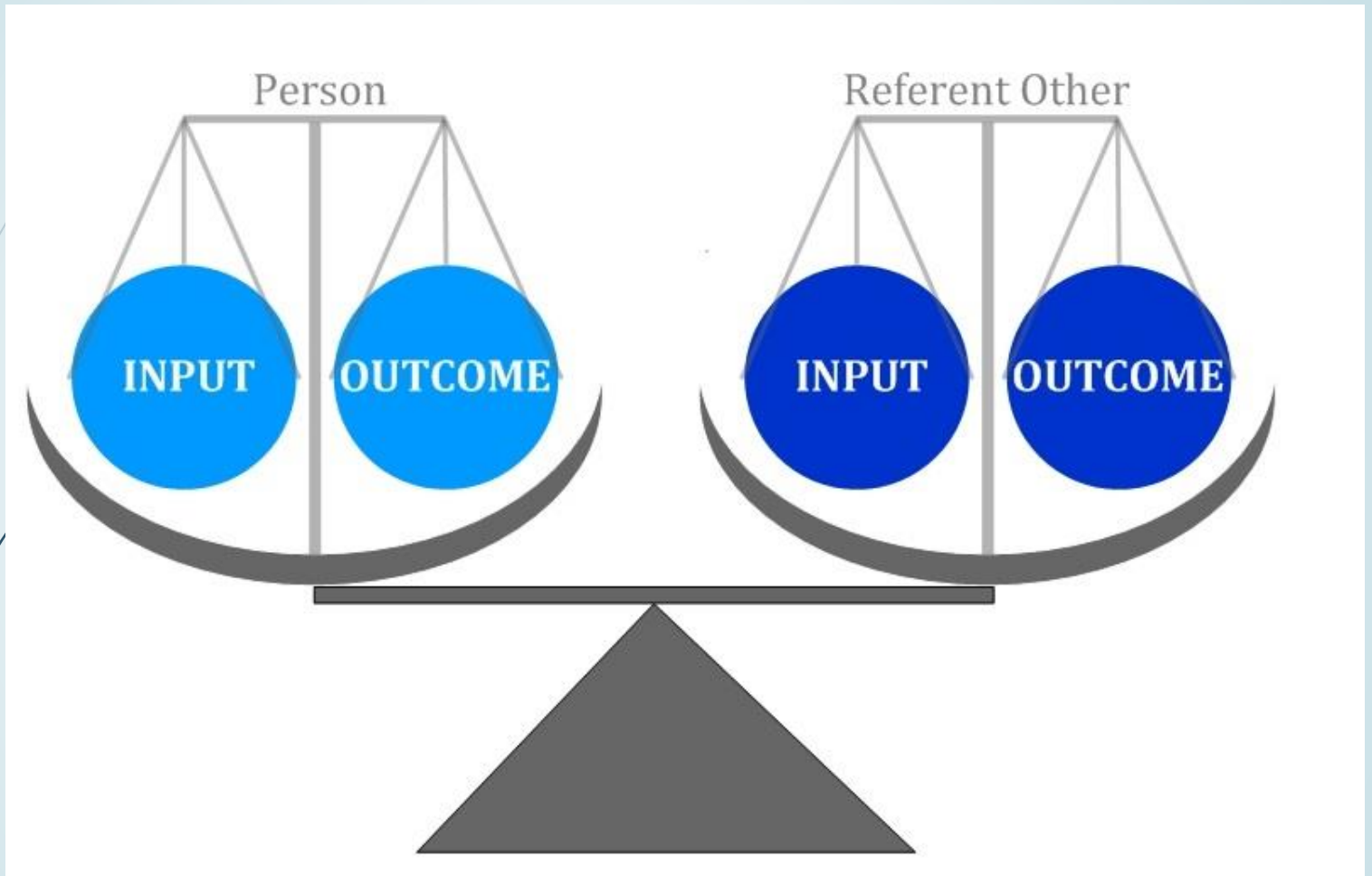
(2) 亞當斯(John Stacey Adams, 1925~1984, 出生於比利時的美國心理學家)之公平理論(Equity Theory)：與他人比較彼此投入與報償之相對關係

John Stacey Adams Equity Theory



- Equity theory is not a new one but focuses on how individuals perceive their reward or pay compared to what others are receiving.
- Individuals compare their job inputs and outcomes with those of others and then respond so as to eliminate any inequities.





castermand88.weebly.com

★ 5. 激勵的增強理論

哈佛大學心理學教授、行為學家**史基納**(**Burrhus F. Skinner**, 1904~1990)之學習理論為依據，可以強化或改變個人行為的增強有4種：

(1) **積極增強** (positive reinforcement)

增加個人重複特定行為的可能性，例如工程師設計新設備，高度努力準時完成，主管審核時稱讚又加薪

(2) **懲罰** (punishment)

減少組織所不希望的行為反應，例如某人午休時間過長，主管責罵之

(3) **迴避學習** (avoidance learning)

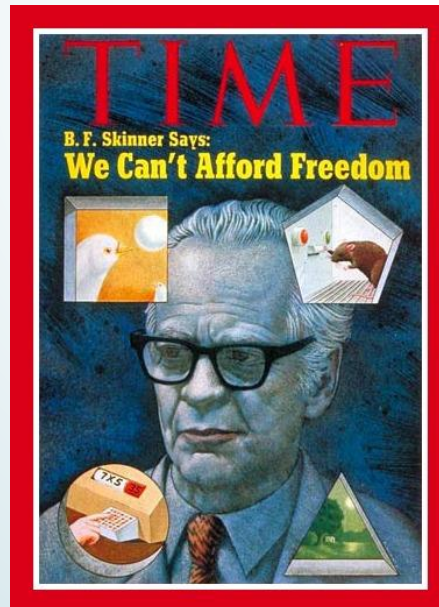
組織預防不欲事情或行為的發生，前例而言，主管責罵對當事人是懲罰，對他人是迴避學習

激勵

★ 5. 激勵的增強理論

- (1) 積極增強、(2) 懲罰、(3) 迴避學習
- (4) **消弱** (extinction)

對於以前滿意行為的反應，現在不予積極增強，因而減緩該行為強度，例如保險或汽車銷售專員的績效獎金，在達標一段期間後取消或減少獎金



www.all-about-psychology.com

溝通

■ 1. 功能的意涵、種類

溝通是人與人之間相互交換意見，進而行為協調有序，謀求良好人際關係及有效管理的先決條件或工具。換言之，溝通就是傳送者(sender)利用各種可行的媒介(media)，將訊息(messages)傳送給接受者(receiver)明白的過程：

(1) 就結構分類：

- ① 正式溝通(formal communication)
- ② 非正式溝通(informal communication)

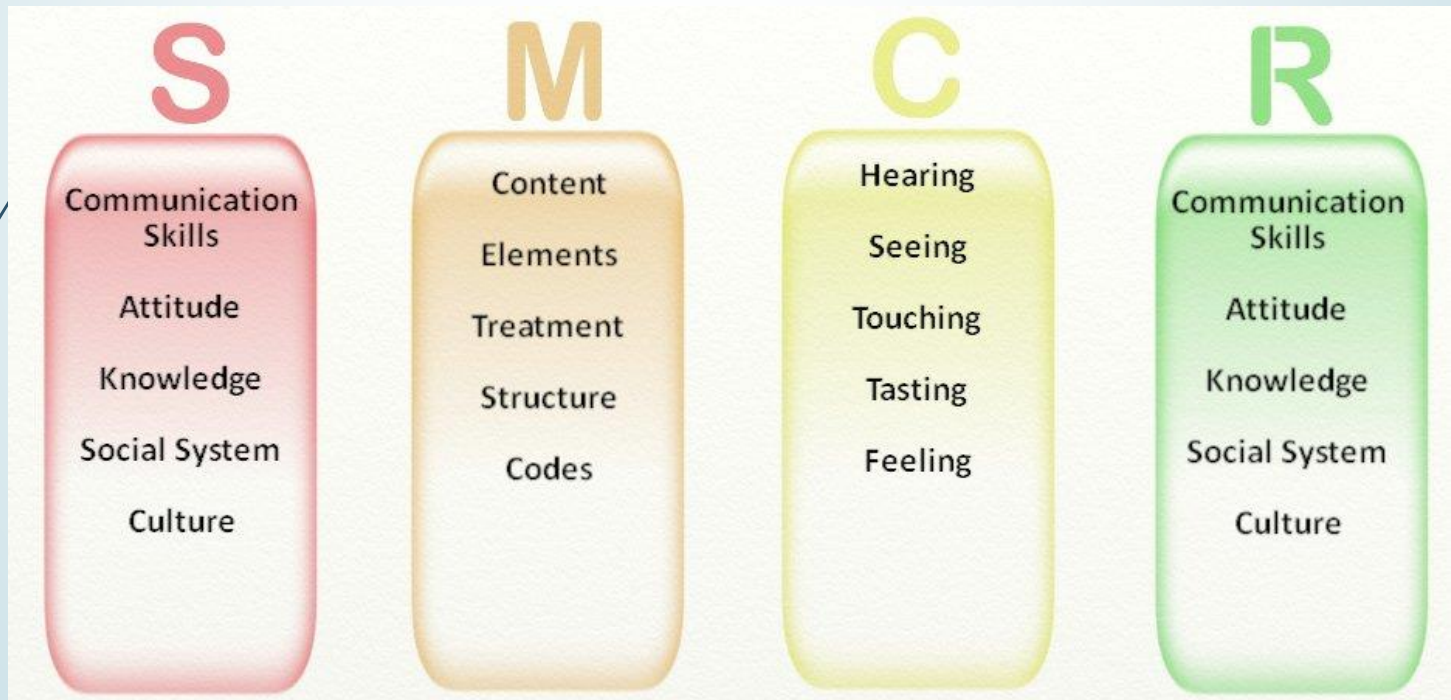
(2) 就管道分類：

- ① 下行溝通(downward communication)
- ② 上行溝通(upward communication)
- ③ 平行溝通(horizontal communication)
- ④ 斜行溝通(diagonal communication)

溝通

2. 溝通模式

當今**主流溝通模式**：美國密西根州立大學(Michigan State University)溝通學者**波洛(David Berlo, 1929~1996)**，1960擴展夏農、魏伯1949原創之線性型溝通模式，提出「**SMCR(傳送信息通道接收)溝通模式**」—SMCR(Sender-Message-Channel-Receiver) Model of Communication，如圖



溝通

■ 3.功能的媒介(通道)

(1)書面、(2)口頭、(3)視聽、(4)肢體語言、(5)網路

■ 4.功能的障礙

- (1)語言方面：辭不達意、誤會原意、口齒不清、
口音過重
- (2)文字方面：有限的文字、文字常具多重意義、
老輩與新世代語文之代溝
- (3)心理方面：個性(開放或保守)、態度及情緒
- (4)地理方面：規模(層級)、總部與分支
- (5)地位方面：主管之硬塞、嚷叫作風及愚民觀念↓
↑部屬鴛鳥心態(多說多錯不說不錯)
及報喜不報憂

溝通

39

■ 5.有效的溝通方法

- (1)如何克服心理的溝通障礙、(2)如何克服語言及文字的溝通障礙、(3)如何克服傾聽及交談的溝通障礙

■ 7.前政府首長溝通不良(失敗)案例

- (1)行政院長蘇貞昌：109.5.4召開擴大紓困記者會，宣布有工作未加勞保者(賣玉蘭花、舉廣告牌、流動攤動等)可到公所請領1萬元，然地方未獲公文、無從受理審核，一團亂
- (2)前行政院長賴清德：國內低薪問題嚴重，107.5.14賴院長召開記者會，表示107年首季實質總平均薪資每月59,852元，創歷史新高，並說由於外勞薪資比較低，所以拉低了全國平均薪資。遭網路酸民痛批幹話王、原來5萬9852元以下的都是外勞
- (3)蔡英文總統：107.6.12蔡英文總統在第31屆國際證券業協會(ICSA)年會暨會員大會，致詞提到「台灣經濟目前處在過去20年來的最好狀態」



授課完畢

謝謝聆聽 敬請指教

行政學 Public Administration

國立空中大學 National Open University