

第二章

行政學的傳統理論

私塾重點提示區

- 一、本章係屬於公共行政的傳統理論時期，內容難度適中，需要區別各學派的重點，歷年出題比例約為7%，其重要性頗高，評價為★★★★☆。
- 二、本章重點如下：
 - 1.傳統公共行政的各個重要學派、學者、著作及其內容，應區分清楚。
 - 2.威爾遜、古立克、古德諾、費堯、泰勒、傅麗德等人，經常出題，尤其是傅麗德又有別於同時期的傳統理論，請注意。
 - 3.韋伯的官僚體制與權威類型，幾乎每年必出。





內文教學區

第一節 產生背景與重要學派

壹、產生背景概述

行政學之傳統理論源自於「科學管理」，而科學管理又可溯自歐洲於14世紀至16世紀興起的「文藝復興運動」，及18世紀初至1789年法國大革命間的「啟蒙運動」，由於長時期的思想文化運動影響，促使人們開始以經驗與理性來思考問題，以往過於主觀的演繹法，被客觀的歸納法與實驗法所取代，科學研究向前邁進了一大步。

18世紀中葉，英國人瓦特（James Watt）改良蒸汽機，由一系列生產技術的改良，帶來了從人力手工轉向動力機械生產模式的轉變，又稱為「工業革命」，隨後擴及整個歐洲甚至北美地區，為西方社會制度與經濟結構帶來重大衝擊，也使市場競爭與生產管理等問題浮出檯面，以至興起「科學管理運動」；當時政府部門為提振行政效率，也積極引進以科學管理的方法來進行革新，經過不斷研究而成為專門學科，此即為公共行政的傳統理論時期，乃自1887年起至1930年止。本時期強調效能、效率，其核心價值為穩定、理性、效率、技術、控制，係層級節制的治理模式，以權威為協調機制，分為5個理論學派，代表人物為威爾遜（Wilson）、泰勒（Taylor）、費堯（Fayol）、傅麗德（Follett）、韋伯（Max Weber）等。

貳、重要理論學派

一、政治行政二分理論

（一）威爾遜（Woodrow Wilson, 1856～1924）為美國政治家、美國第28任總統並連任成功，任期1913年至1921年，於1887年發表〈行政的研究〉（The Study of Administration）一文，為現代公共行政研究之鼻祖，亦被尊稱為「行政學之父」，該文中強調「政治與行政分立」，行政不應受政治的干擾，也由於政府功能日益複雜，行憲比制憲困難，故對於行政研究應特別注意；德國行政學者麥耶（Mayer）曾說過：「憲法消逝、行政法長存。」德國歷史及政治學家尼布爾（Niebuhr）也說過：「自由依靠行政的保護遠多於憲法的保護。」可見行政的重要性。而行政研究之目的乃是「政府可以



成功的做何事？」及「政府如何以最大效率及最少成本來做好這些事？」〈行政的研究〉一文的4項論證基礎為：

- 1.政府是由政治與行政2個不同過程所構成。
- 2.行政可以成為**獨立於政治以外**的一門科學。
- 3.行政的科學研究可以找出**類似物理學的普遍原則**。
- 4.應用行政原則可增進政府管理的效率與經濟。

- (二) 古德諾 (Frank J. Goodnow, 1859~1939) 為美國哥倫比亞大學行政法教授、美國政治學會首任主席，對美國早期行政學有所貢獻，他追隨威爾遜的看法，於1900年出版《政治與行政：政府的研究》 (Politics and Administration: A Study in Government) 將國家的功能區分為政治與行政2種，認為所有政府都包含「政治」與「行政」這2項基本而不同的功能，故「**政治為國家意志之表現；行政為國家意志之執行。**」兩者可以分開研究，行政必須排除政治控制及政黨分贓，才能有效運作。

二、管理技術學派（亦稱科學管理學派）

- (一) 泰勒 (Frederick Winslow Taylor, 1856~1915) 乃首位提出科學管理觀念者，被尊稱為「**科學管理之父**」，曾在美國機械工程協會發表多篇有關管理的文章，如1895年的〈論件計酬制〉 (A Piece Rate System)，1903年的〈工廠管理〉 (Shop Management)。1911年《科學管理原理》 (Principles of Scientific Management) 正式出版，泰勒的管理方式起初受到抨擊，但由於其理論在1910年，律師白蘭第斯 (Brandies) 出席洲際商業委員會為「東方費率案」作證時引用，及美國眾議院組成「泰勒及其他管理系統調查委員會」於1911年10月至1912年2月間展開全面調查，泰勒並於「華特鎮兵工廠罷工案」特別委員會，作證時發表精闢演說，強調科學管理的精義在於對於工作人員的一項完全的心理革命，從此聲名大噪。泰勒**注重基層工作的改進**，其內容包含：動時研究、報酬制度（即論件計酬）、職能管理分工制、完全的心理革命，其目的在追求產業的生產效率，與產業組織的生存發展；泰勒相信管理者可以在實體工作環境因素（如燈光，濕度，溫度）中，找到一個「**最佳的管理方法**」，其《科學管理原理》的4項主張：

- 1.對個人工作中的每一要素，均應發展一套科學方法，取代原先未經科學方法試驗的經驗法則。



- 2.應以科學方法甄試工人，然後加以訓練、教導及發展，以替代工人自己選擇工作及訓練自己的方式。
- 3.管理者應誠心與工人合作，使工作能夠做的符合科學原理。
- 4.任何工作，管理者與工人均有相等的分工與責任。

（二）吉爾博斯夫婦（Frank B. Gilbreth, 1868～1924 & Lillian M. Gilbreth, 1878～1972）分別被譽為「動作研究之父」及「管理學的第一夫人」，專注於工作分析與動作研究，信奉泰勒的科學管理，曾以攝影技術進行研究，以降低工人動作、增進產能，亦提出「最佳方法」的概念，其研究等同於工作簡化；吉爾博斯夫婦為記錄各種生產程序和流程模式，制定了「生產程序圖」和「流程圖」，至今仍被廣泛運用以彰顯組織的整體作為和活動，還制定了人事工作中的卡片制度，為現行工作成績評價制度先驅。

（三）莫根生（A. H. Mogensen）為美國康乃爾大學教授、美國工業工程師，進一步將「時間研究」與「動作研究」，推廣應用於其他工作上，稱之為「工作簡化」（work simplification），使工作分析不僅適用於生產工廠，並逐步擴及至各類型辦公室，用以提高工作績效。

（四）甘特（Henry L. Gantt, 1861～1919）曾與泰勒共事於費城米德威鋼鐵公司，為泰勒創建與推廣科學管理時的助手，重視工作環境中「人」的因素，重視人性關懷，且將科學管理精神由工人延伸至管理者，故被稱為「人道主義之父」，設立了「獎勵工資制度」（即工作獎金），也發明了「甘特圖」，對管理學貢獻極大。

- 1.獎勵工資制度，不同於泰勒的「論件計酬制」；甘特認為工人除了每日的基本工資之外，若能超過標準，則可再多獲得一份額外獎金，並規定凡工人得獎金者，其領班亦能獲得獎金，如此也能鼓勵領班積極領導。
- 2.甘特圖（Gantt Chart），甘特於1917年提出的一種用於管制工作進度的圖表，亦稱「條型圖」或譯為「甘梯圖」，主要是利用橫軸來標明時間，縱軸來代表各項工作項目，使管理者對於工作進度的超前或落後，能一目了然。

三、行政管理學派

（一）費堯（Henri Fayol, 1841～1925）為法國開礦工程師，他不同於泰勒著重於基層工作績效之研究（微觀途徑），而改以組織之中、上階層管理為研究重點（宏觀途徑），被譽為「現代管理理論之父」，



在擔任科費德公司總經理期間，研究管理方法的革新，於1916年出版《一般管理與工業管理》（General and Industrial Management），認為管理工作包含組織、協調、領導、控制、計畫，又列舉14項管理原則：專業分工、指揮統一、層級鎖鏈、權力集中、權責相當、紀律嚴明、目標一致、組織至上、酬勞合理、行事有序、公平公正、積極進取、人事安定、團隊精神。

（二）古立克與尤威克（Luther H. Gulick & Lyndall Urwick）於1937年合編《行政科學論文集》，古立克在書中提出了著名的管理原則，而創造了「**POSDCORB**」這個字來代表行政：

- 1.P代表「計畫」（Planning）。
- 2.O代表「組織」（Organizing）。
- 3.S代表「人員」（Staffing）。
- 4.D代表「領導」（Directing）。
- 5.CO代表「協調」（Coordinating）。
- 6.R代表「報告」（Reporting）。
- 7.B代表「預算」（Budgeting）。

（三）葛森（Garson）與歐培曼（Overman）於1983年從事「全美公共管理研究調查」（National Public Management Research Survey），從諸多公共管理研究文獻中，歸納出現代公共管理的5項實質內涵，將之簡稱為「**PAFHRIER**」：

- 1.PA代表「政策分析」（Public analysis）。
- 2.F代表「財務管理」（Financial management）。
- 3.HR代表「人力資源管理」（Human resource management）。
- 4.I代表「資訊管理」（Information management）。
- 5.ER代表「對外關係」（External relation）。

（四）布蘭查（Ken Blanchard）在「情境領導理論」中，認為一個高績效團隊的建立，必須具備有某些特質，以「**PERFORM**」代表之：

- 1.P代表「明確的目標」（Purpose and values）。
- 2.E代表「賦能授權」（Empowerment）。
- 3.R代表「關係和溝通」（Relation and communication）。
- 4.F代表「彈性」（Flexible）。
- 5.O代表「最佳的生產力」（Optimal productivity）。
- 6.R代表「認可和讚美」（Recognition and appreciation）。
- 7.M代表「士氣」（Morale）。



（五）葛拉漢與漢斯（Jr. C. B. Graham & S. W. Hays）於1993年出版《管理公共組織》一書中，將「PAFHRIER」與行政運作過成的需求加以整合，成為公共管理的6項功能，以「PAMPECO」代表之：

- 1.P代表「規劃」（Planning）。
- 2.A代表「分配」（Allocation）。
- 3.M代表「市場」（Market）。
- 4.P代表「生產力」（Productivity）。
- 5.E代表「熱忱」（Enthusiasm）。
- 6.CO代表「協調」（Coordination）。

四、動態管理學派

（一）以傅麗德（Mary Parker Follett, 1868～1933）為代表，她由政治學家、社會工作者，轉而成為企業組織與管理實務的研究者，將「人性」帶入科學管理中，以行為觀點來研究組織，研究議題集中於衝突、權力、權威、控制和領導，是首先瞭解團體與團體運作的重要學者，主張可以透過「自我治理原則」（self-government principle）來促進個人與其所屬團體的成長；認為人是社會性動物，在團體中尋求「額外價值」的認同與成就感，強調以「分享權力」取代「支配權力」，反對組織依賴「專斷式的命令」，而應將命令的發布去個人化，遵從「情境法則」，以「整合」來解決衝突，並強調「領導者的特質」。

（二）麥卡福（Metcalf）與尤威克收輯傅氏演講稿編成《動態的行政》（Dynamic Administration）一書，理論內容為：

- 1.團體額外的價值。
- 2.團體中的衝突與調和。
- 3.協調的原則：直接交涉原則、早期原則、互惠原則、連續原則。
- 4.對權威的看法。

（三）1995年葛拉漢亦將傅麗德對組織與管理之思想編輯成《傅麗德：管理先知》一書；管理大師杜拉克（Drucker）就曾以「不存在的人」對她發出感嘆。唐金斯（Tompkins）認為傅氏對組織理論的貢獻為：

- 1.為科學管理注入更多的人性化。
- 2.認為職場是一個社會和心理的環境，而非物理環境。
- 3.是第1位突破官僚體系典範的學者。



五、官僚型模學派

- (一) 代表人物為韋伯 (Max Weber, 1864~1920)，乃德國社會學家、宗教家、經濟及政治學家，所提出「**官僚組織的理念型**」(bureaucratic ideal type)，對近代的組織理論有深遠的影響，現代的行政組織也大部分為此種組織型態，是20世紀公共行政學領域中偉大的學者之一，被尊稱為「**組織理論之父**」。
- (二) 韋伯主張官僚制度 (bureaucracy) 只能在合法理性的權威下運作，此一理想型乃建構在「**合法權威**」(legitimate authority) 的基礎上，而合法權威的演進，依歷史發展分為3個階段：
1. **傳統權威** (traditional authority) 階段：來自於對傳統歷史的信仰，乃依靠世襲與繼承取得的權威；如：「聽我的，因為以前就這樣」。
 2. **超人權威** (charismatic authority) 階段：自恃為超人者，憑藉著個人天賦特質，以救世主姿態，經由一番奮鬥而取得的權威；如：「聽我的，因為我能給你依靠」。
 3. **合法—合理權威** (legal-rational authority) 階段：當民智已開，惟有建立法制體系，經由法律來賦予領導者合法權威的地位，才能穩固；如：「聽我的，因為依法令規定」。
- (三) 韋伯認為其「理想型的官僚組織」，乃是建立在合法合理權威的基礎上的最適組織，原因如下：
1. 它提供一個行政連續性 (continuity of administration) 的基礎。
 2. 它是「合理的」，擔任職務者乃是依其才能而被選任的。
 3. 領導者被賦予合法的運用權威。
 4. 所有權威均被明定，且限於為完成組織任務所必要的職能範圍。
- (四) 按照韋伯的說法，組織是否為理想型的官僚組織 (科層組織)，可由6項特徵來加以觀察：
1. 各有固定與正式職掌而一切**依法辦事**。
 2. 組織型態是一種**層級節制**的組織體系。
 3. 強調**專業分工**與技術訓練。
 4. 人員間之關係應對**事不對人**。
 5. 依**工作能力**與**年資**來決定**任用與升遷**。
 6. 工作程序的**制度化與系統化**。
- (五) 學者專家認為韋伯理論的缺點如下：
1. 過分強調機械的組織功能，忽略組織的動態面。



- 2.專業分工易形成本位主義，一旦環境改變，會成為「受過訓練的無能」。
- 3.依照年資升遷，使人員僅保護自己利益，而忽略服務對象的利益。
- 4.層級節制削弱了上級對下級的影響力。
- 5.過分強調法令規章，使得組織與個人逐漸僵化，成為儀式主義（ritualism）者，也可能產生如墨頓（Merton）所說的「目標錯置」（displacement of goals）現象。
- 6.永業化將使組織發展停滯不前。
- 7.對機關組織體系的分析，僅憑主觀想像而來，所構成的理想組織型態，非由實驗而來。

第二節 傳統理論的檢討

壹、傳統理論的重要原則

歸納行政學的傳統理論時期的各派學說，可以發現若干原則，而此5項原則也等於是「科學管理」的重要原則：

一、系統化

此乃依據生理組織運作所得之啟發，機關組織內部要能正常運作，端賴各部門間之協調配合，與工作程序的井然有序，也就是組織系統化，才能達成任務目標。有4點要求：

- （一）自然而準確的工作方法與程序。
- （二）明確的事權分配。
- （三）輕重緩急的先後次序。
- （四）適當安排事務的場所。

二、計畫化

「凡事豫則立，不豫則廢。」機關組織從事任何工作，必然要先有計畫，如年度施政計畫、中程計畫、用人計畫等，才能循序漸進，逐步完成施政。

三、協調化

機關組織各部門間專業分工，既有分工便須協調合作，運用協調機制使得組織步調一致，共同邁向目標、實現願景。



四、效率化

科學管理的最終目標，即在於提升效率。研究以最節約人力、資源、時間的方式，達成同樣的目標或超越目標，是屬於狹義的效率概念；對於行政機關而言，無論是在時限內完成原定計畫、有效的解決施政問題、制定最佳的政策方案等，則是屬於廣義的效率概念。

五、標準化

標準化是指：「為了在行動、操作、材料、技術及行政管理方面取得和維持所需水平的兼容性、可交換性和共同特性，實現互操作性，從而建立和實施各種思想、概念、原則、操作規程以及設計的過程。」也就是在操作或處理時，將每個過程或動作，預先設定某種標準，供所有人員依循；所以**標準化是效率化的前提，效率化是標準化的結果**。

貳、傳統理論的缺失與補救

一、傳統理論的缺失

- (一) 只強調「機械」效率觀念，**抹煞人性尊嚴**。視工人為機器，引發不滿與抗拒。
- (二) 過分注重組織的靜態面，忽略組織動態面。**只研究靜態組織層級**，不探討人類行為的影響，必然有所闕漏。
- (三) **視機關組織為「封閉系統」(closed system)**。未考慮到外部環境對組織之影響，將導致實際運作之困難。
- (四) 對人類行為做了**不切實際的假設**。誤認人性是好逸惡勞，以為人只為錢工作，忽略人的心理與精神需求。
- (五) 憑個人的知識、經驗及有限的觀察，所得到而立下的原理原則，**經不起普遍的考驗**。本時期學者僅從本身專業基礎與工作場所來進行研究，難免因主觀太深，產生偏頗。

二、傳統理論的補救

- (一) 學者發現傳統理論的原理原則，均屬規範性，而忽略事實性，故「行政原則」的有效性便受到質疑，賽蒙(H. A. Simon)就認為所謂行政的原理原則，只是一堆「**行政諺語**」(administrative proverbs)，每項原則均可能有一項「反原則」存在，所以行政原則乃非科學性及實證性的，無法放諸四海皆準。



(二) 為彌補以上缺失，便產生了以行為科學為基礎的「修正理論」，而修正理論並非全盤否定傳統理論，而是用來做補充與修正，使之更為周延。

實力養成區

申論題部分

一、古立克 (L. H. Gulick) 曾杜撰「POSDCORB」七字箴言，藉以描述行政的意義，其意涵為何？又這些意涵今昔有何基本觀點之改變？請一併對照說明。(93地三)

▶▶【解析】

(一) 請參閱第二章第一節之貳「重要理論學派」之三「行政管理學派」。

(二) 請參閱第二章第三節之貳「傳統理論的缺失與補救」。

二、試評述韋伯氏「理想型官僚制度」(Max Weber's Ideal Type of Bureaucracy) 之內涵。(92普)

▶▶【解析】

請參閱第二章第一節之貳「重要理論學派」之五「官僚型模學派」。

三、韋伯 (Max Weber) 所述「理想型官僚制度」主要運作內涵為何？這種官僚組織型態的優缺點各有那些？試說明之。(94高三)

▶▶【解析】

同上題。

四、名詞解釋「官僚體制」。(92原民三)

▶▶【解析】

乃德國社會學家、宗教家、經濟及政治學家韋伯 (Max Weber) 所提出，又稱「科層制」，是一種理性化的管理組織結構，由經任命產生的各個職位所組成的大型組織，必須遵循一套特定的規則與程序而運行，有明確的權責分工，權威與命令自上而下傳遞。

測驗題部分

- () 1. 二十世紀初興起的科學管理思想，其追求的最主要管理目標為：
(A) 科學 (B) 效率
(C) 人性化 (D) 倫理 (90身心四)
- () 2. 傳統行政學理論有一共同論點，其要旨為： (94普、92身心四)
(A) 需考量與環境的平衡關係 (B) 有最佳的管理方式
(C) 與非正式組織的互補關係 (D) 需激勵員工的工作潛能
- () 3. 下列何者是威爾遜 (W. Wilson) 在「行政研究」一文中所表述的觀



點？ (94身心四、91普)

- (A) 行政是目的，政治是手段 (B) 行憲比制憲還難
(C) 政治乃美德的實現 (D) 公共行政像是官樣文章的米老鼠

() 4. 強調「經營憲法」比「制定憲法」更為困難與重要，大力主張公共行政脫離政治學獨立研究的學者為： (92地方四)

- (A) 威爾遜 (W. Wilson) (B) 古德諾 (F. Goodnow)
(C) 懷特 (L. White) (D) 韋伯 (Max Weber)

() 5. 有關科學管理之父泰勒 (F. W. Taylor) 的敘述，下列何者有誤？

- (A) 曾任鋼鐵公司總工程師 (B) 曾發表工廠管理的論文
(C) 重視組織高階層的管理 (D) 強調動作與時間的研究

(94身心四)

() 6. 下列對泰勒 (F. W. Taylor) 的敘述何者錯誤？ (91普)

- (A) 講究「最佳管理方法」的找尋 (B) 重視「高階主管的管理技術」
(C) 被稱為「科學管理之父」 (D) 著有《科學管理之原則》

() 7. 下列那一學派，以著重改進基層人員的工作方法為著眼點？

- (A) 管理技術學派 (B) 行政管理學派
(C) 官僚體系學派 (D) 人群關係學派 (90身心四)

►►【解析】

管理技術學派即科學管理學派，乃著重於改善基層人員的工作方法；而行政管理學派則著重於建立普遍性的原理原則。

() 8. 下列何項是「科學管理」創始人泰勒 (Taylor) 之主張？

- (A) 組織權威的層級節制及規定控制
(B) 注意到員工的工作情緒及參與
(C) 工作的每一要素應發展一套科學
(D) 組織目標與手段連鎖關係的建立 (92身心四)

►►【解析】

泰勒科學管理的主張之一，即認為個人工作中的每一要素，均應發展一套科學方法，以取代原先未經科學方法試驗的經驗法則。

() 9. 科學管理學派主張： (90身心四)

- (A) 人類天生樂於工作 (B) 權變理論
(C) 論件計酬 (D) 組織中小團體的影響很深遠

() 10. 行政學理論中，管理技術學派的重點在於： (93身心四)

- (A) 提高員工士氣 (B) 改進員工的工作方式
(C) 加強員工行政倫理 (D) 改進組織氣候

►►【解析】

管理技術學派即科學管理學派。