

第一章

行政學的基本概念

私塾重點提示區

- 一、本章係屬於公共行政的總體概念，若不粗心應可掌握分數，歷年出題比例約為6%，其重要性高，評價為★★★★☆☆。
- 二、本章重點如下：
 1. 出題方式已逐漸改為同派學者間的差異點，應特別注意。
 2. 公共行政的意義、歷程、定位、界說等，經常出題，亨利的典範發展與丹哈特的典範分析之各階段內容，要分別清楚。
 3. 行政管理與企業管理的差異，也是重點。





內文教學區

第一節 行政學的意義與特性

行政學乃是一門研究「公共行政」(public administration)的社會科學，自美國學者威爾遜(Woodrow Wilson)於1887年發表〈行政的研究〉(The Study of Administration)一文的120餘年來，在眾多學者的努力之下，行政學已正式邁入學科領域，成為研究政府組織、運作、管理的重要學門，而威爾遜也被稱作「行政學之父」。

行政即公務機關為了實現政策和推行公務所運用的各種方法，廣義的說，行政就是政府各部門推動政務所採行的一切作為；由行政學的發展歷程來看行政學的意義，可分為「政治」、「管理」、「公共政策」、「公共性」及晚近的「綜合」等5個階段。而行政學即對行政現象與事實做科學的研究，所獲致的一套有系統的知識與學問，故具有「方法性、工具性」、「系統性、組織性」、「客觀性、實在性」、「創新性、進步性」、「綜合性、科際性」、「正義性、公平性」等6項特性。

壹、行政學在各發展歷程中的意義

從行政學發展的歷程來看，其意義可由下列5種觀點加以說明：

一、政治觀點

以政治觀點來解釋行政，可分為2派，一派立論於「三權分立」，如魏勞畢(Willoughby)認為：「行政就是政府行政部門所管轄的事務。」將行政限縮於行政部門，而有別於立法與司法部門。事實上，政府無論各部門均可能涉及其組織、運作、管理等行政現象，故此觀點過於狹隘。

另一派則將行政包括於政治之內加以解釋，如古德諾(Frank J. Goodnow)認為：「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；事實上政治與行政難以嚴格劃分，且會相互影響，行政官員在推動政策時，也須一併考量政治因素。

二、管理觀點

自科學管理之父泰勒(Frederick Winslow Taylor)提出「科學管理」(scientific management)觀念後，歐美工商企業產生了「科學管理」運動，



政府開始將企業界注重效率與成本之經營觀念，引入公部門，藉以提升政府效率，達成組織目標，許多行政學者即以此觀點來解釋行政的意義。

- (一) 李帕斯基 (Lepawsky) 認為：「行政是各組織在履行責任及執行方案時，所需運用的某些行政實務與管理技術。」
- (二) 懷特 (White) 主張：「行政是為完成某種目的時，對許多人所作的指揮、協調與控制。」
- (三) 迪馬克 (Dimock) 夫婦指出：「行政特別著重於管理方法之程序與具體部分，故行政主要是研究政府做些什麼及如何的做法。」
- (四) 費堯 (Henri Fayol) 則以：計畫 (to plan)、組織 (to organize)、領導 (to command)、協調 (to coordinate)、管制 (to control) 等5項功能，來說明行政的內涵。
- (五) 古立克 (Luther H. Gulick) 與尤威克 (Lyndall Urwick) 2人以「**POSDCORB**」來代表行政。P = Planning計畫、O = Organizing組織、S = Staffing人員、D = Directing領導、CO = Coordinating協調、R = Reporting報告、B = Budgeting預算。
- (六) 我國「行政學之父」、「行政學的建基人」張金鑑於1935年著有第1本有關公共行政論著為《行政學的理論與實際》，張氏曾以「**15M**」來說明行政的意義：即目標 (Aim)、計畫或方案 (Program)、人員 (Men)、金錢 (Money)、物材 (Materials)、組織 (Machinery)、方法 (Method)、領導 (Command)、激勵 (Motivation)、溝通 (Communication)、士氣 (Morale)、協調 (Harmony)、時間 (Time)、空間 (Room)、改進 (Improvement)。

三、公共政策觀點

許多學者於1970年代後，開始以「公共政策」觀點來解釋行政的意義，認為政府是公共政策規劃、執行、評估之主體，而此一連串運作之過程，即是行政，也因此發現行政與公共政策密不可分。戴伊 (Dye) 認為公共政策就是「政府選擇作為或不作為的行為」，此一概念已包含所有的政府活動。我國公共政策學者吳定認為公共政策運作包含5個階段，即問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估，其中政策合法化之主要機關為立法院。

陳德禹認為在此觀點下，行政的內涵性質可就「任務取向」及「內涵要素」兩方面來區分，前者包含政務、行政、管理等3個層次，後者包含目標與價值、組織結構、行動人員、運作過程、資源與科技方法等5個部分。



四、公共性觀點

公共行政的「公共性」在於對公共福祉公共利益的追求，其目標則為實現公共目的；公共性對於公共行政而言，公共利益是它的目的，公共性是它的實質，所以公共行政既是實現公共性的行政，也是公共的行政，也就是說公共行政是**被公共信託者**。有關公共性判別準則，全鍾燮（Jong S. Jun）提出應具有8項標準，即公民權利、倫理道德標準、民主程序、專業知識、非預期的後果分析、普遍利益、尊重輿論、充分開放。

「公共性」觀點與1968年**瓦爾多（Dwight Waldo）**倡導「新公共行政」運動息息相關，瓦爾多強調社會公平、正義、自由等理念，企圖超越傳統公共行政「技術理性」的偏差，並在紐約**雪城大學**研討公共行政學科所面臨的重要問題與未來發展，及出版《邁向新公共行政》（*Toward a New Public Administration*）一書，主張行政研究應與行政實務相結合，共同來解決社會實際問題；行政學者不應只強調「價值中立」，而更應主動伸張重要的價值觀點，引領社會的價值認同；行政人員不僅要效忠於抽象的國家與政府，更要積極發掘民瘼，對民眾的需要負起責任，而行政人員在決策過程中，對於公共利益不確定本質的看法，常見的3種類型或風格為：行政理性型、行政理想型、行政實務型。

在民主政體的國家中，政府的主要功能即在維護並創造公共利益、實現公共目的，並且應著重「**以人為本**」的內涵，管理上除了要注重效率與效能，更要關注公眾的需求與期望，積極發揮**哈蒙（Harmon）**之主張，由**效率（efficiency）、回應力（responsiveness）、前瞻性（proactive）**等3個核心概念來理解公共行政，並發揮其角色功能。

五、綜合觀點

「公共行政」可從政治、管理、公共政策、公共性等觀點予以解釋，但奈格羅父子（Felix A. Nigro & Lloyd G. Nigro）認為宜採綜合觀點來解釋行政，較為周全。而吳定等亦以此觀點將公共行政界定為「行政指政府或公共團體的組織與人員，透過政策運作過程，採取各種管理方法，處理與公眾有關的事務，完成政府機關任務與使命的所有活動」。「行政」乃是與政府或公共團體的一切活動有關，故無論採上述何種觀點，實際上都脫離不了政府或公共團體之範疇；這也就是行政與企業管理最大的不同處。



貳、行政學的特性

由行政學的意義中，可以得知行政學具有6大特性，如下：

一、方法性、工具性

行政學乃是由複雜的行政現象與事實中，探尋出共通的條理與法則，據以作為治理機關業務與解決問題的工具，故行政學是一種方法性及工具性的知識。

二、系統性、組織性

行政學是運用科學方法為基礎，對於各種行政現象與事實做有組織、有系統的觀察、實驗、分析、比較及研究所得到的知識，可以構成一門整體的行政知識，而非分散的理論。

三、客觀性、實在性

政府各機關所發生的問題、現象或事實，經由行政學研究後，所提出的解決之道，大多經過學者的詳盡分析與客觀印證，是一門實際的學科。

四、創新性、進步性

環境時時在改變，行政現象亦隨著時代演進而變化，所以行政學所採用的理論、法則、方法，也須不斷創新改進，才能夠解決新的問題。

五、綜合性、科際性

行政問題龐雜，影響層面極廣，故行政學之研究需要擷取各種學科之理論作為基礎，諸如政治學、心理學、法律學、人類學、經濟學、統計學、歷史學、管理學，及倫理學等相關知識，故行政學是一門綜合性、科際性的學問，也被傅德瑞克森（H. Frederickson）稱為「借用的學科」（a borrowing field）。

六、正義性、公平性

公共行政的主要目的在於追求公共利益與全民福祉，行政學則促進了該等目的達成，正如同羅爾斯（Rawls）在《正義論》（A Theory of Justice）中所言：「公平與效率的結合，才能真正促進效率。」在行政學的發展過程中，除了強調效率以外，也積極主張應重視正義性與公平性，羅氏也提出了「無知之幕」（the veil ignorance）的概念，即當我們要進行一項公共決策時，應當先設定自己是無知的，只有如此才能做出公平的決策。



第二節 行政學的範圍與內容

行政學乃是「對各種行政現象做有系統研究的學問」，所以行政學的範圍與內容，大致包含了行政組織、行政運作、人事行政、財務行政、公務及資訊管理等5大部分。

壹、行政組織

組織乃是一群人為達特定目標，經由一定的程序所組成的團體。行政學的主要內容之一，就在於研究政府組織的各種現象與問題，包含以下4部分：

一、組織理論

探討組織的基本概念，採取不同研究途徑來解釋組織，以研究組織的一套理論架構，包含傳統時期的組織理論、行為科學時期的組織理論、整合時期的組織理論。

- (一) **傳統時期**認為組織是一個注重分工、**層級**、目標導向、**法令規章**，及**指揮**的體系；對組織的研究以**結構**、技術、經濟、生理的觀點為主。
- (二) **行為科學**的修正理論時期認為組織乃是一個具有**互動**、**動態平衡**、決定過程、相互影響、尊重人格、及**溝通協調**的社會系統；係以其行為、心理、社會，及**動態觀點**來研究組織。
- (三) **整合時期**則將組織視為一個與外部環境保持**互動**的開放系統，由若干**次級系統**所構成，可隨著時代變遷而不斷的適應與調整；係以**開放**、生態、綜合，及**權變觀點**來研究組織。

二、組織結構

組織結構乃是組織的架構，用以顯示出組織活動之功能與部門間之關係，而結構與功能是組織的兩個最主要部分；組織結構主要區分為**縱向與橫向**的分工狀態，前者稱為**垂直分化**，也就是**層級化**，以**層級節制**體系為代表；後者稱之為**平行分化**，也就是**分部化**，主要以**功能**來劃分部門。

三、組織動態

「人」是組織構成的最基本單元，而人是社會性動物，必然與他人有所**互動**，故組織動態即是探討組織人員的**互動現象**，包含諸如合作協調行為的**正面互動**，與衝突抵制行為的**負面互動**，以及組織文化與組織氣候等，均在研究之列。



四、組織發展

隨著時代不斷變遷，組織應如何運用理論與技術來促進組織更新，以因應未來發展；包括個人發展、團體發展、組織發展等面向，及相關理論之探討。

貳、行政運作

乃研究機關組織的動態現象，也就是研究行政行為，如政策制定過程之計畫決定、授權、目標管理及人員互動行為的領導監督、溝通協調等；其最終目標在於完成機關之任務與使命。包括：

一、行政領導與行政監督

領導者之功能乃在於透過適當的領導方式，組合、監督、協調部屬共同完成工作，並解決組織成員間之衝突、矛盾、磨擦等問題。健全的組織不僅是要有合理的權責分配關係，更仰賴正確有效的領導與監督；有關領導的基礎、領導的型態、領導的理論、成功領導者的條件等，皆是行政學研究的範圍。

二、行政計畫與行政決定

要能順利達成機關組織的任務與目標，就必須仰賴周延的計畫以及明確的決定，然而要決定機關應做何事及如何去做，便是一門涉及許多因素的大學問。

三、行政授權

機關組織內的所有事務，不可能由首長單獨一人來完成，必須授予一定的事權與責任，委由各層級人員加以處理；此部分涵蓋了授權的原則、授權的障礙、及授權的時機等。

四、行政溝通與協調

無論是組織的內部人員或是與外部組織間的互動，都須仰賴溝通與協調來以達成，溝通乃是雙方意見與想法的交流，協調則著重於步調的一致，如此才能革除本位主義、合作無間，完成機關組織的目標。

五、行政運作觀念的革新

新公共管理及全球化（globalization）風潮於1980年間興起，帶動了國際間對於行政運作觀念的交換與學習，直至今日許多行政運作之觀念仍不斷改進，諸如行政革新運動（administrative reform）、政府再造（REGO, Reinventing Government）、企業型政府（entrepreneurial government）等，專注於組織



政治學的附庸或同義語，並非獨立的學科，也就是「有公共的無行政」。本時期因二次大戰後，許多受美援之亞非國家貪污盛行、行政效率低落，行政研究改以實際取向，著重於「個案研究法」、「比較行政研究」，以改進行政實務為目的，但成效不佳。

(四) 典範Ⅳ (公共行政即管理學)：約自1956年《行政科學季刊》(Administrative Science Quarterly) 創刊至1970年，季刊宗旨強調行政就是行政，「公共行政」與「企業行政」沒有區分，行政學研究等同於「組織理論與管理」研究，也就是「有行政而無公共」，與典範Ⅲ時期一樣，行政學並無獨立地位，公共組織理論非但沒有探討「公共性」，反而視企業組織理論與管理為模仿學習之對象。

(五) 典範Ⅴ (公共行政即公共行政)：乃自1970年美國「全國公共事務與行政學聯盟」(NASPAA) 成立迄今，代表公共行政學發展至獨立自主的階段。社會科學揚棄了「邏輯實證論」，而形成「實證的」、「詮釋的」、「批判的」3大研究典範，使得行政學超越了「技術理性」的狹隘，且由於該聯盟致力於改善政府管理人員的教育背景與技術能力，使得行政學的研究，具備了較明顯的獨立性格，並成為一門專業的學科。

二、丹哈特 (Robert B. Denhardt) 的公共行政研究典範分析

丹哈特或譯為譚哈德，在《公共組織理論》書中分析，認為公共行政的晚近發展，可由主觀與客觀、政治與組織等2大面向，分成組織理論分析的4個典範，如下附圖1-1：

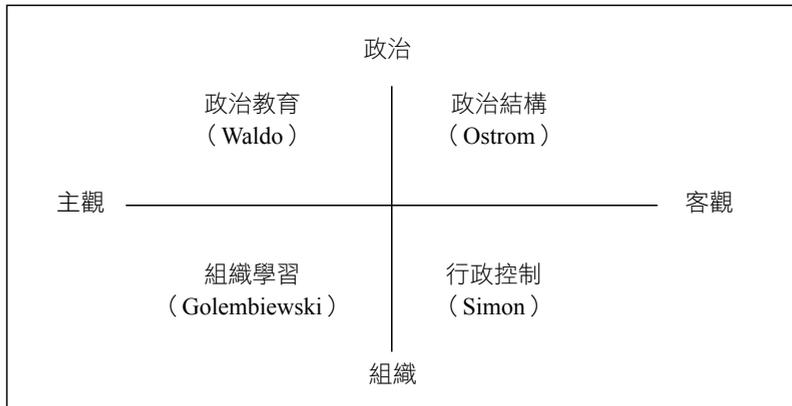


圖1-1 組織理論分析的4個典範圖



九、公眾批評

在民主政治下，一切行政措施須以民意為依歸，行政措施的得失利弊將受到公眾的批評與檢驗，不可不慎。

十、國際影響

交通科技進步，縮短了空間的距離，國際間的來往頻繁密切，尤其「e時代」的來臨，國際間之相互影響更為快速，行政措施自應作適當調整與適應。

捌、公共行政的致命傷

雷飛龍曾指出現代政府行政面臨3大困境，即民眾對政府期望過高、政府的權威下降、政府的能力不足等，而管理大師杜拉克（Peter Drucker）於1980年發表〈公共行政的致命傷〉（Deadly Sins in Public Administration）一文，力陳公共行政績效不彰的因素如下：

- 一、政策目標過於理想化，缺乏明確衡量對象，充其量僅為一模糊的口號。
- 二、政策想畢其功於一役，不思建構優先順序，並予以堅持。
- 三、政策相信「大就是美」，不顧其資源有限、過重負荷。
- 四、政策缺乏實驗，過於教條與僵化，沒有學習不同方式的創新勇氣。
- 五、組織與人員不能從經驗中加以學習，亦不能作前瞻性的思考，並對期望的結果加以反饋，以致未能發現自己的能力、缺失與盲點。
- 六、行政人員不能及時放棄過時之物，逕自盲目擁抱而不思改變。

實力養成區

申論題部分

- 一、試分別就政治的、管理的、公共政策的、公共性的觀點，闡述「行政」的意涵。
(92原民三)

▶▶【解析】

請參閱第一章第一節之壹「行政學在各發展歷程中的意義」。

- 二、根據美國學者亨利（Nicholas Henry）歸納，行政學的發展迄今，曾歷經那幾個典範時期？試略述各個典範時期的名稱、期間及主要論點為何？
(92普)

▶▶【解析】

請參閱第一章第三節之貳「行政學的定位」。

- 三、行政管理與企業管理之差別為何？試比較說明之。
(90高三)



►►【解析】

請參閱第一章第五節「行政管理v.s.企業管理」。

測驗題部分

- () 1. 威爾遜 (W. Wilson) 在「行政的研究」(The Study of Administration) 專文中，所強調的主旨是：
 (A) 行政與政治的合一 (B) 行政與政治的分立
 (C) 行政與管理的分立 (D) 行政與管理的合一 (92 普)
- () 2. 民主國家中，下列何者最能突顯公共行政「公共性」的意涵？
 (A) 公共行政是政府代理人 (B) 公共行政是被公共信託者
 (C) 公共行政是紛爭的仲裁者 (D) 公共行政是資源分配者
 (93 身心四)
- () 3. 從行政學發展的歷程來看，最初是由何種觀點來剖析行政？
 (A) 政治 (B) 管理
 (C) 公共政策 (D) 公共性 (92 地方四、90 身心四)

►►【解析】

行政學的發展歷程依序為政治、管理、公共政策、公共性。

- () 4. 政府機關的績效包含「效率」與「效能」(有效性)。所謂效能的主要意義是指下列何者？
 (A) 「投入－產出」的比例觀念
 (B) 以最少費用獲致最多收益
 (C) 以最短的時間生產最多產品
 (D) 管理措施適合目標的需求，能達成管理的目標 (94 普)
- () 5. 下列那一位學者的理論，強調「效率與公道」的結合，並成為重要的經典著作？
 (A) 賽蒙 (H. A. Simon) (B) 聖吉 (P. M. Senge)
 (C) 羅斯 (J. Rawls) (D) 道爾 (R. Dahl) (94 普)

►►【解析】

羅斯著有《正義論》，強調只有公平與效率的結合，才能真正促進效率。

- () 6. 部分行政學者常借用何人所倡導的「典範」(paradigm) 觀念來描述行政學的發展？
 (A) 孔恩 (T. Kuhn) (B) 韋伯 (M. Weber)
 (C) 威爾遜 (W. Wilson) (D) 歐斯壯 (V. Ostrom) (92 普)
- () 7. 下列何者不屬亨利 (N. Henry) 所建構之公共行政即管理典範時期的主要著作？ (94 普)
 (A) 馬區和賽蒙 (J. G. March & H. A. Simon) 合著的《組織學》
 (B) 湯普森 (J. D. Thompsons) 所著的《行動中的組織》



- (C) 丹哈特 (R. B. Denhardt) 的《公共組織理論》
(D) 賽特和馬區 (R. Cyert & J. G. March) 合著的《廠商的行為理論》

- () 8. 亨利 (N. Henry) 將公共行政學的發展分成五個典範，第一個典範是：
(93 身心四)
(A) 公共行政學即政治科學 (B) 公共行政學即管理學
(C) 政治與行政分立時期 (D) 建構行政原則時期

▶▶【解析】

亨利主張的5個典範時期為典範 I 的政治與行政分立時期、典範 II 的行政原理時期、典範 III 的公共行政即政治科學時期、典範 IV 的公共行政即管理學時期、典範 V 的公共行政即公共行政時期。

- () 9. 行政學的發展中，根據亨利 (N. Henry) 的敘述，典範 III 時期 (1950~1970) 是指涉下列何者？
(94 身心四)
(A) 公共行政即管理學 (B) 公共行政即政治科學
(C) 政治與行政的分立 (D) 行政原則的確立

- () 10. 傅德瑞克森 (H. Frederickson) 稱行政學為一門「借用學科」 (borrowing field)。試問，第一個被行政學借用的學科是？
(92 地方四)
(A) 科學管理理論 (B) 行為科學理論
(C) 人群關係理論 (D) 官僚組織理論

▶▶【解析】

行政問題龐雜，影響層面極廣，故須擷取各種學科理論作為基礎，所以行政學是一門綜合性、科際性的學問，被傅德瑞克森稱之為「借用的學科」。

- () 11. 下列那位學者被丹哈特 (R. Denhardt) 認為是組織學習研究典範之代表？
(93 普)
(A) 瓦爾多 (D. Waldo) (B) 歐斯壯 (V. Ostrom)
(C) 哥倫筆斯基 (R. Golembiewski) (D) 賽門 (H. Simon)

- () 12. 學者 Jong S. Jun 所提民主行政的主要特質為何？
(92 身心四、90 身心四)
(A) 市場機制 (B) 顧客導向
(C) 開放參與 (D) 立法監督

- () 13. 歐斯洞 (V. Ostrom) 在《美國公共行政的知識危機》 (The Intellectual Crisis in American Public Administration) 一書中係針對何種觀點的批判而發？
(94 普)
(A) 韋伯 (M. Weber) 的合法—理性官僚
(B) 瓦爾多 (D. Waldo) 的公正國家
(C) 歐斯朋 (D. Osborne) 的政府再造
(D) 全鍾燮 (J. S. Jun) 的民主行政