

◎ 第一章

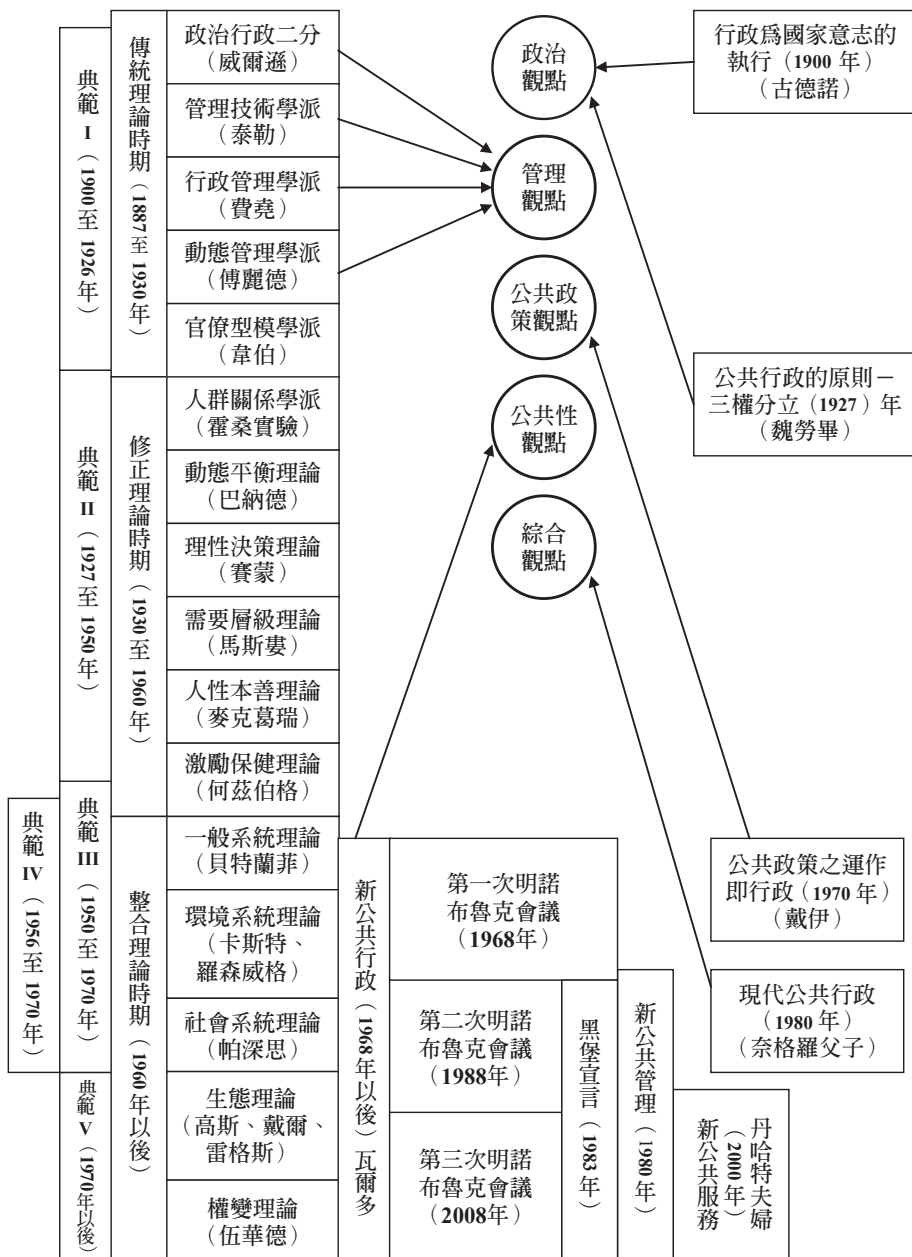
行政學的基本概念

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%，評價為★★★☆☆。

- 第一節 行政學的意義與特性
- 第二節 行政學的範圍與內容
- 第三節 行政學的發展與定位
- 第四節 行政學的目的
- 第五節 行政管理vs.企業管理

行政學各時期之發展

◎ 行政學各時期之發展



第一章

行政學的基本概念

本章學習指南

- 一、出題方式已逐漸改為同派學者間的差異點，應特別注意。
- 二、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。
- 三、行政管理與企業管理的差異，也是重點。

第一節

行政學的意義與特性

1-3

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」。

行政即公務機關爲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爲；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。

上揚最關鍵 ★★★★★

所謂政府，包含行政、立法、考試、監察各部門。

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，如高德諾（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）、物料（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

上榜最關鍵 ★★★★★

由於具有「公共性」的本質，使得公共行政得以成為一獨立學科。

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，對民衆的需要負起責任，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種類型或風格爲：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「以人爲本」的內涵，管理上除了要注重效率與效能，更要關注公衆的需求與期望，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。

傅德瑞克生（H. G. Frederickson）認爲公共行政異於其他科學，即因具有「公共性」，而公共性要件爲：憲政體制、德行的公民、對集體與非集體公衆的回應、慈悲與大愛。

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）認爲宜採綜合觀點來解釋行政，較爲周全，其在1980年所著《現代公共行政》（*Modern Public Administration*）一書中將公共行政定義爲：

- （一）是公共環境中，群體合作性的努力。
- （二）爲行政、立法、司法三個部門的彼此關係。
- （三）乃公共政策形成過程中的重要角色，亦爲政治過程中的一部分。
- （四）在某些方面與私部門的管理，顯著的不同。
- （五）提供社區服務時，與私人團體及個人的關係密切。

而吳定等亦以此觀點將公共行政界定爲「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，處理與公衆有關的事務，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，專注於組織功能調整；又如全面品質管理（TQM, Total Quality Management）、危機管理（emergency management），則注重行政運作流程的改進與控管。

參 人事行政

人事行政（personnel administration）又稱為「文官制度」或「公務人力資源管理」，係指「政府公部門內，對其所需人力資源之引用、管理、發展等，所訂定的一套政策、運作與制度，以獲取人才並達成組織之使命與任務。」其範圍包括公務人員的考選、銓敘、職位分類、任用、薪俸、考績、獎懲、訓練、升遷、福利、保險、撫卹、退休等，十分複雜且多變化，目前除了對人事法令規章之熟悉運用外，更注重於人員心理及精神層面之關切。

肆 財務行政

所謂「巧婦難為無米之炊」，政府推動各項政務與國家建設，經費是不可或缺的，但在國家整體資源有限的情況下，如何建立一套制度來進行編列、管理、稽查、審核，便是財務行政關切之重點；範圍包括預算制度、會計制度、決算制度、審計制度等。

伍 公務及資訊管理

行政機關除了人力、經費之外，對於各項公務流程與技術之改進，也屬行政學研究範疇，比如辦公廳舍布置與改善、環境與空間管理、自動化機具使用、資訊安全管理、文件檔案管理等，以提高工作人員之工作情緒，增進行政效率。

第三節

行政學的發展與定位

就行政學發展的歷史來觀察，自1887年起迄今，主要區分為「傳統理論時期」、「修正理論時期」、「整合理論時期」等3大演進階段，本節僅初步說明，將另闢章節詳述之；另行政學者亨利（Henry）等更以科學史家孔恩（Kuhn）之典範（paradigm）概念來為行政學加以定位。

壹 行政學的發展

自20世紀以來，行政學發展的過程，概分為3大階段：

一、傳統理論時期（1887～1930年）

18世紀歐洲工業革命後，西方社會制度與經濟結構發生重大變化，市場競爭與生產管理問題層出不窮，於是興起「科學管理運動」，政府為了提升行政效率，也積極引進科學管理方法來進行革新，經過不斷研究而成為專門學科，此為公共行政的傳統理論時期。強調效能（effectiveness）、效率（efficiency），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：即政治行政二分理論、管理技術學派、行政管理學派、動態管理學派、官僚型模學派。

二、修正理論時期（1930～1960年）

行為科學（behavioral sciences）係採自然科學的研究方法研究人類行為，興起於1930年之美國，強調社會現象不應只是規範性的原理原則，而應從人與人間的交互行為及社會、心理等因素深入探討，故主張以人類行為與工作動機進行研究，來修正彌補傳統理論的不足與缺失，

又稱為「人群關係學派」（human relations school），以追求效率為唯一目標，曾被譏為「母牛社會學」。本時期重要理論為：霍桑實驗（Hawthorne experiments）、動態平衡理論、理性決策理論、需要層級理論、人性本善理論、激勵保健理論。

三、整合理論時期（1960 年迄今）

1960年代社會科學研究進入了「整合時期」（integration era）又稱「系統時代」（systems age），乃是為改進傳統理論與行為科學的缺失，人類知識擴展迅速且變成高度專化與分化，同時亦是知識發展至綜合、調和、整合階段，所以系統理論（system theory）應運而生。傳統時期認為組織是封閉的，本身將逐漸趨於「熵」而死亡或解體，系統理論時期認為組織是開放的，與外在環境有互動的關係，可以輸入它所需要的資源、能量、與訊息，使組織得以永不墜落，此現象被系統理論家稱為「反熵作用」（negative entropy）。本時期的重要理論為：一般系統理論、環境系統理論、社會系統理論、生態理論、權變理論。

貳 行政學的定位

。若以應用科學哲學家孔恩的「典範」（paradigm）概念，來回顧行政學理論的建構，可以用以下幾個典範來定位行政學：

一、亨利的5個典範發展

亨利認為行政學是由5個相互重疊的典範階段，所構成的一門學術研究領域。

（一）典範I（政治與行政分立時期）：約自1900年古德諾出版《政治與行政》至1926年懷特出版《公共行政導論》為止，此時期的研究定向偏重於政府官僚體系，認為政治與行政是分開的，政治是國家意志的表現或政策問題，行政則與政策的執行有關。本典範期強調行政研究可以「價值中立」（value free），研究目標在於「經濟」與「效率」。

。（二）典範II（行政原理時期）：約自1927年魏勞畢出版《公共行政原理》至1937年古立克與尤威克合著《行政科學論文集》為止，此時期認為行政原理具有放諸四海皆準的普遍性，行政科學在於追求行政

上揚次關鍵 ★★★

典範變遷過程：

典範I→常態科學→
異例→危機→革命→
典範II。

上揚最關鍵 ★★★★★

賽蒙所批評的行政諺語即屬此典範時期。

上揚最關鍵 ★★★★★

高斯、雷格斯等人所提出的行政生態學，即屬此一時期。

現象的「類似性」(similarity)通則，而不重視其「差異性」(difference)的比較研究，行政研究偏重機械的效率觀，缺乏「公共性」的探討，使得公共組織與企業組織的研究無所差別。由方法學上看，此「行政原理」只是一種規範性的原理，並非真正的經驗原理。

- (三) 典範III (公共行政即政治科學)：約自1950年至1970年之間，為行政學的低潮期，公共行政成為組織研究的類別之一，行政學成為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，如附圖1-1：

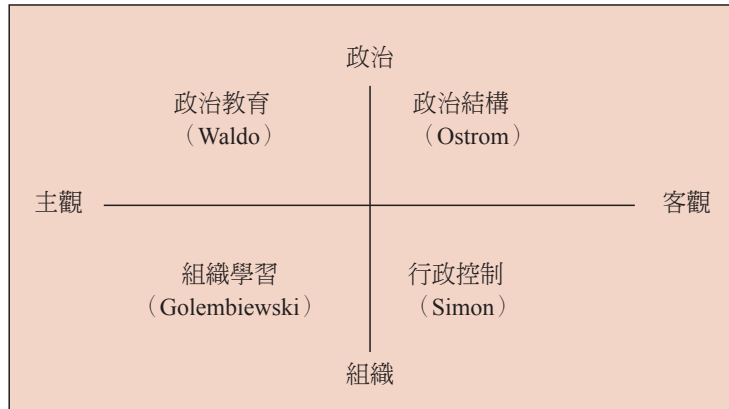


圖1-1 組織理論分析的4個典範圖

- (一) 行政控制典範：以賽蒙的決策理論為代表，賽蒙並主張「價值中立」，即主張事實與價值在邏輯上應加以區分。該典範之基本假定為：「科學可以提供工具性的陳述，管理者能使用該陳述來控制員工行為，或處理環境的不穩定。」此乃是一種技術理性，「倡導權威接受論」且過於偏執於外在客觀，產生了非人性和僵化的困境，逐漸增加「客觀性」並減低「反省性」，帶來了機關組織的疏離。
- (二) 組織學習典範：以哥倫比斯基（Golembiewski）的組織發展為代表，基本假定為：「人性尊嚴與平等人格的保障；人類情境逐漸朝向完美與穩定；組織的利得來自於成員，應分配給這些行動的成員；組織制定決策和建構控制，應以成員的合意為基礎；組織變遷來自參與者的瞭解和共識。」認為應建立意義分享的關係，組織運作應考量其成員對組織的感受，一個良好的組織運作應該結合個人需求與組織要求，在組織目標達成的同時，也實現個人的自我；此種觀點又稱為「組織的人本主義」（organizational humanism）或「人本主義的行政」（a humanistic administration），分為3類，即講究工作滿足和增加生產力效率、提升員工參與及力求組織結構變遷、基於倫理和道德的考量來促進自由與責任意識。

(三) 政治教育典範：以瓦爾多的民主行政（democratic administration）為代表，視政治與行政互依，基本假定為：「任何行政運作均難以脫離國家政治結構的影響。」瓦氏認為民主政治是可欲的，官僚制度卻又是必須的，兩者來源雖不同，卻又能夠加以調和，而使民主行政得以建制，所謂「民主行政」即指以符合民主開放精神的原則和機制，強化行政官僚與變遷環境之互動，使國家成為接近人民的國家，讓社會成為可以參與的社會。主張公共行政應重視內部的「政治多元論」，行政機關須代表或反映社會各利益團體的政治價值，即代表性、政治回應力、為民負責，而效率必須以公共利益、個人主義、公平、自由等價值結合才有意義。哈特（Hart）認為行政人員提供公共服務必須具有下列公民義務：

- 1** 鼓勵公民從事自主自律（to encourage civic autonomy）。
- 2** 藉由說理而行統治（to govern by persuasion）。
- 3** 必須超越權力腐化（to transcend the corruptions of power）。
- 4** 行政人員須做公民表率（to be a civic exemplar）。

(四) 政治結構典範：以歐斯洞（Ostrom）的公共選擇理論（public choice theory）為代表，歐氏於1973年著有《美國公共行政知識的危機》（The Intellectual Crisis in American Public Administration），以孔恩的典範理念，將威爾遜典範稱之傳統行政典範，並批判韋伯的合法—理性官僚體制，認為民主政治發展公共行政的典範，將朝向民主行政發展，亦稱為民主行政典範。基本假定為：「人是理性自利的，追求個人利益最大化」、「若全體皆願為公共財奉獻心力，則每個人可獲得的幸福，將比每個人皆不奉獻來得多」、「政府制度的設計應多元而分權」。該論點源自於經濟學，強調以經濟學或政治經濟學的研究方法，來解決行政問題。歐氏建構的「民主行政」的特徵為：多元的決策中心、複式的組織制度、分權與自我管理、行政的政治色彩，而其8項基本命題如下：

上榜最關鍵 ★★★★★

歐斯洞受到英國哲儒艾克敦爵士（Lord Acton）名言：「權力有腐化的傾向；絕對的權力，絕對的腐化」，深信政治決策者有腐化的可能性。