

Chapter 1

行政學的基本概念

● 關鍵焦點

1. 本章係屬公共行政的總體概念，歷年出題比例約為5.78%。
2. 行政學發展歷程之公共性、行政學定位（典範），行政管理VS.企業管理，公共行政運作特性，出題率高。
3. 本章重要學者：索洛夫、傅德瑞克森、全鍾燮、孔恩、亨利、丹哈特、哈蒙、羅聖朋、夏福利茲，其個別理論或主張不可混淆。

申論題

Essay Question

- 一、思考「公共」（public）對「公共行政」（行政學）的重要性及其雙層基本涵義；並說明公共行政應追求那些價值？（96身心三）

【解析】

➡ 公共對公共行政（行政學）的重要性

「公共」的特性是「公共行政」亙古不變的本質，雖然傅德瑞克森（Frederickson）將「行政學」形容為是「一門借用性學科」，但由於有著「公共」本質，使得公共行政（行政學）有別於其他學科，而成為一門獨立研究的學科。因為公共職責具有不可替代性，公部門的管制與服務不同於私部門，依法行政的理則不同於經濟理則，所以行政的學術與實務絕不能忽略「公共」一詞的重要性。



「公共」的雙層基本涵義

- 1 這裏所指的雙層基本涵義，包含實質意義與指涉對象。「公共」的實質意義就是「公共利益」，儘管公共利益的概念模糊不清，索洛夫（Sorauf）曾指出公共利益是一個「有效的政治祕思」，其價值就在於意義無法明確界定，但公共利益卻也是團體生活的準則與追求目標。行政機關的所有作為均應有益於民衆福祉，有關公共事務的所有價值或期待，均可統含在「公共利益」概念之下，例如我國《憲法前言》所提的「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」等，即為「公共利益」的用語與揭示之一。
- 2 「公共」的第二層意義就是「公共利益的指涉（或服務）對象」，對此，傅德瑞克森將之歸納為5種觀點：即多元主義觀點（利益團體）、公共選擇途徑觀點（理性消費者）、立法的觀點（代議政治人物）、服務提供觀點（受惠者）、民主行政觀點（公民）。



公共行政應追求的價值

在「公共」的特性下，使得公共行政追求的價值是多樣化的，而顧塞爾（Goodsell）指出現代行政人員除是技術專家外，亦是價值處理者，顧氏以5M來形容這相互競爭之多元行政價值的挑戰：

1 手段（Means）

行政人員執行法律及服務命令乃職責所在，且要表現出效率、效能、及時、忠誠的行為。

2 倫理（Morality）

行政措施不僅依民主行政而行，也要維護正義、平等、誠實、個人權益等高層的倫理價值。

3 民衆（Multitude）

行政人員應直接立即回應民衆需求，讓民衆參與公共管理，影響機關決策，主動發掘民瘼，協助弱勢團體取得應有的服務及權益。

4 市場 (Market)

公共行政要以市場經濟觀念來主導公共規模，例如使用者付費、解除管制、服務契約外包、公營事業民營化等措施，阻止政府無限度成長。

5 任務 (Mission)

機關職掌雖明定於組織法律中，但行政機關是政府治理過程中的合法參與者，要適應多變環境，使法律意義與時有展，並秉持長期累積的專業知識去界定公共利益及機關任務的內涵。

四 結語

從顧塞爾的說明，不難發現公共行政必須同時重視「公共面」或「政治面」，追求行政民主化，以及「行政面」或「管理面」，追求行政專業化。

申論題

Essay Question

二、試闡述公共性 (Publicness) 的要義，以及實現公共利益之途徑。

(101高三)

【解析】

一 「公共」的雙層基本涵義

包含實質意義與指涉對象。

- 1 「公共」的實質意義就是「公共利益」，儘管公共利益的概念模糊不清，索洛夫 (Sorauf) 曾指出公共利益是一個「有效的政治祕思」，其價值就在於意義無法明確界定，但公共利益卻也是團體生活的準則與追求目標。行政機關的所有作為均應有益於民衆福祉，有關公共事務的所有價值或期待，均可統含在「公共利益」概念之下，例如我國《憲法前言》所提的「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」等，即為「公共利益」的用語與揭示之

—。

- 2 「公共」的第二層意義就是「公共利益的指涉（或服務）對象」，對此，傅德瑞克森將之歸納為5種觀點：即多元主義觀點（利益團體）、公共選擇途徑觀點（理性消費者）、立法的觀點（代議政治人物）、服務提供觀點（受惠者）、民主行政觀點（公民）。



實現公共利益的途徑

乃以全鍾燮（Jun）提出公共性判別準則的8項標準為途徑。

1 公民權利

應考量個別公民權利與整體社群利益的衡平關係，不宜偏廢。

2 倫理道德標準

政策內容是否禁得起倫理與道德層面之檢驗。

3 民主程序

應聆聽民衆意見，並將意見納入對話過程，並鼓勵參與。

4 專業知識

政策擬定應充分考量專業意見。

5 非預期的後果分析

應對各項建議充分分析，並注重短期價值與長期效果。

6 普遍利益

政策應該反應整體社群之利益，而不只是特定利益。

7 尊重輿論民意

應能察覺社會爭論之議題，並納入考量。

8 充分開放

政策形成過程之相關程序內容，應可供外界檢視。

申論題

Essay Question

三、美國公共行政學者亨利（N. Henry）在其所著之《公共行政與公共事務》一書中，將公共行政學的演進與發展區分為五個典範（paradigms）。試舉出亨利所提出的五個典範及其大意，並針對其論點加以闡述與評論。（96地方三）

【解析】

亨利（Henry）的5個典範發展：

一 典範 I（政治與行政分立時期）

自1900年古德諾出版《政治與行政》至1926年懷特出版美國第一本公共行政的教科書《公共行政導論》為止。研究定向偏重政府官僚體系，認為政治行政分開，政治是國家意志表現或政策問題，行政則與政策執行有關。強調行政研究可以「價值中立」，研究目標為「經濟」、「效率」。

二 典範 II（行政原理時期）

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。認為行政原理具有放諸四海皆準的普遍性，行政科學在追求行政現象的「類似性」通則，不重視「差異性」的比較研究，偏重機械的效率觀而缺乏「公共性」探討，使公共組織與企業組織的研究無所差別。

三 典範 III（公共行政即政治科學）

自1950年至1970年間為行政學的低潮期，公共行政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而非獨立的學科，即「有公共而無行政」。二次大戰後，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「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）

自1956年《行政科學季刊》創刊至1970年，該刊宗旨強調行政即行政，「公共行政」與「企業行政」沒有區分，行政學研究等同「組織理論與管理」研究，即是「有行政而無公共」，與典範Ⅲ一樣，行政學無獨立地位，公共組織理論非但無探討「公共性」，反而視企業組織理論與管理為模仿學習對象。

五 典範Ⅴ（公共行政即公共行政）

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「技術理性」的狹隘，也因該聯盟致力改善政府管理人員的教育背景與技術能力，使得行政學研究，具備明顯的獨立性格，並成為一門專業的學科。

申論題

Essay Question

四、公共服務是一種公共資源分配的過程，此亦表示公共服務乃處於政治系絡之中。請就公共服務人員在此政治系絡中的自我定位為何？試析論之。

（98身心三）

【解析】

- 一 公共服務處於政治系絡之中，該政治系絡的特色為：公共服務的主要決策者產自政治制度、憲政體制下各部門的制衡互動、多元民主的政策過程導致公共服務方案充滿濃厚的政治色彩、公共服務的傳輸兼具政策執行與政治運作。因此公共服務人員扮演關鍵角色為：影響民衆對政府施政範圍與內容的認知、認定民衆接受公共服務或施予懲罰的資格、舉措影響民衆對政府的觀感。
- 二 公共服務人員身處此政治系絡之中，其人性假定的自我定位可分為4種類型：

1 主動－社會的自我

個體與整體無邏輯上先後次序之分，個體之間的社會互動所形成的關係網絡就是整體；其行動具有「創造力」、「意向性，並與他人有關」、「有效率」、「回應力」、「前瞻性」，屬於理想型。

2 主動－原子論的自我

個體先於社會互動而存在，但與社會互動無關；其行動具有「創造力」、「相信人定勝天」、「追求自利為動機」，獨善其身。

3 被動－社會的自我

個體先於社會互動而存在，但與社會互動無法脫離關係；其行動無創造力、受制於社會規範，且片面地依賴整體，無前瞻性。

4 被動－原子論的自我

個體先於社會互動而存在，但與社會互動無關。其行動無創造力、受到外界刺激而做出反應，無回應力。



哈蒙（M. Harmon）在1981年出版的《公共行政的行動理論》提出行動典範的概念；認為人是具有主動性，也就是人的主觀意識進而驅策人類的行動，基本假定為：「主動的一社會的自我」、「以面對面的境遇作為分析單元」、「強調互為主體性」、「實務上重視道德與倫理的關懷」。也就是說，身為公共服務人員，除了外在的行動外，也要注重內在的動機，更要從其行動所在的系絡中加以觀察，將自身定位為「主動－社會的自我」，使其成為有效率、回應力、前瞻性的公共服務者，以改進行政實務，造福社會大眾。

選擇題

Multiple Choice Question

1 「行政」之最簡單亦是最核心的意義是：

- (A)公共事務的推行 (B)機關的内部管理
(C)公共政策的規劃 (D)公眾利益的實踐 (99身心四)

答案：A

【解析】行政即公務機關為了實現政策和推行公共事務所運用的各種方法。

2 下列有關行政意義之敘述，何者錯誤？

- (A)行政僅指政府的行政部門所管轄的事務
(B)行政是指整個政府各公務機關推動政務的一切作為
(C)行政的意義可從政治、管理、公共政策三種觀點加以剖析
(D)行政是政府官吏推行政府功能時的活動 (99地方四)

答案：A

【解析】行政就是政府各部門推動政務所採行的一切作為，可從政治、管理、公共政策等觀點來剖析。

3 從廣義的角度來說，「行政」一詞所指意義為何？

- (A)政府的行政部門所管轄的事務
(B)整個政府（包括行政、立法、司法、考試、監察各部門）各公務機關推動政務所採取的一切作為
(C)專指行政與立法部門推動政務的相關作為
(D)特指各地方政府公務機關推動政務所採取的一切作為 (97普)

答案：B

【解析】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。

4 從行政學發展的歷程看，公共性、政治、管理及公共政策等四種不同研究角度之先後出現順序是：

- (A)公共性－政治－管理－公共政策
(B)管理－公共性－政治－公共政策
(C)公共政策－政治－管理－公共性

Multiple Choice Question

選擇題

(D)政治－管理－公共政策－公共性

(100地方四)

答案：D

【解析】依發展歷程來看，順序為政治－管理－公共政策－公共性。

- 5 所謂行政就是政府行政部門所管轄的事務，此為何種觀點對於公共行政的界定？

(A)政治與行政分立

(B)三權分立

(C)管理學

(D)公共政策學

(100地方三)

答案：B

【解析】魏勞畢（Willoughby）：立論於「三權分立」，認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」。

- 6 下列何者不是政治行政二分理論所產生的效應？ (97普)

(A)重視行政中立

(B)追求行政科學化

(C)行政學應研究憲政精神

(D)應用行政原則管理公共組織

答案：C

【解析】研究憲政精神屬政治觀點，行政應由政治範圍中獨立出來。

- 7 行政與政治二分的概念，為傳統行政學帶來何種影響或貢獻？

(A)應用行政原則無法增進政府管理的效率與經濟

(B)行政的科學研究未能找出類似於物理學的普遍原則

(C)行政可以成為獨立於政治以外的一門科學

(D)政府是由政治與民意兩個不同的過程所構成

(96地方四)

答案：C

【解析】「行政學之父」威爾遜，強調「政治與行政分立」，行政研究應特別注意使行政學從政治學領域獨立出來成為一門學科。

- 8 行政學能夠成為一門獨立研究的學科，與其他學科有所區別，其關鍵原因為何？

(A)新公共服務學派之影響

(B)大政府主義之盛行

選擇題

Multiple Choice Question

(C)「小而美政府」理念之落實 (D)公共性之本質 (98高三)

答案：D

【解析】傅德瑞克森認為公共行政異於其他科學，即因具有「公共性」。

9 公共行政中「公共」(public)的實質意義，最主要是指下列何者？(99普)

(A)公共利益 (B)公共關係 (C)公共服務 (D)公共能力

答案：A

【解析】以「公共性觀點」來看，公共行政的公共性在於對公共福祉與公共利益的追求，目標為實現公共目的。

10 根據全鍾燮(J. S. Jun)的看法，假若行政要符合公共利益，下列何者非應重視之事項？

(A)公民權利與民主程序 (B)倫理與道德的標準
(C)專業知識 (D)公務員的福利 (99身心四)

答案：D

【解析】全鍾燮提出公共性判別準則的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、尊重輿論民意、充分開放。

11 下列何者為公務人員之根本使命（亦即努力之最終目標）？(99原民三)

(A)依法行政 (B)行政革新
(C)維護並促進公共利益 (D)以最小之投入，取得最大之產出

答案：C

【解析】瓦爾多認為政府的主要功能為維護創造公共利益、實現公共目的。

12 下列有關現象學的行政(phenomenological administration)之敘述，何者錯誤？

(A)根據全鍾燮(J. S. Jun)的分析，現象學的行政屬於人文主義的行政研究途徑之一