

# 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。

## 二 「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）。

## 三 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

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）。

## ❖ 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－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 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」。

- 2 依費雷德利克遜（H. G. Frederickson）的觀點，公共性的理論建構具有四項基本要件，下列何者不在其中？ (101身心四)
- (A)憲政體制 (B)有效率的市場機制  
(C)德性的公民 (D)對集體與非集體公眾之回應

答案：B

【解析】費氏認為公共行政異於其他科學，即因具有「公共性」，其要件為：憲政體制、德行的公民、對集體與非集體公眾的回應、慈悲與大愛。

- 3 以下影響公共行政學發展的學說，依其出現先後順序排列，何者正確？
- (A)權變理論、官僚體制、霍桑研究 (B)霍桑研究、官僚體制、權變理論  
(C)霍桑研究、權變理論、官僚體制 (D)官僚體制、霍桑研究、權變理論 (100原民四)

答案：D

- 4 誰於1962年出版《科學革命的結構》（The Structure of Scientific Revolutions）一書中提出「典範」此一概念？ (100普)
- (A)彼得杜拉克（Peter Drucker） (B)孔恩（Thomas Kuhn）  
(C)賽蒙（Herbert Simon） (D)泰勒（Frederick Taylor）

答案：B

【解析】科學哲學家孔恩（Kuhn）1962年出版《科學革命的結構》，提出「典範」概念。

## Multiple Choice Question

## 選擇題

5 行政學的發展中，若採用典範（Paradigm）以作為行政學的定位，其中典範 III 時期（1950～1970）的主題是下列何者？

- (A)公共行政即管理學 (B)公共行政即政治學  
(C)政治與行政的分立 (D)行政原則的確立 (100地方四)

答案：B

【解析】亨利的典範 III 時期之主題為「公共行政即政治科學」。

6 依據學者亨利（N. Henry）的見解，行政學的發展可以區別為 5 個典範。其中，1970 年迄今係屬下列何種典範時期？ (100普)

- (A)政治與行政分立時期 (B)公共行政即政治科學時期  
(C)公共行政即管理學時期 (D)公共行政即公共行政時期

答案：D

【解析】典範 V（公共行政即公共行政）時期乃自 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。行政學研究，具備明顯的獨立性格，並成為一門專業的學科。

7 在 1926 年出版的《公共行政研究導論》（Introduction to the Study of Public Administration）是美國第一本公共行政的教科書，此書係由何人撰寫？

- (A)威爾遜（Woodrow Wilson） (B)泰勒（Frederick Taylor）  
(C)懷特（Leonard White） (D)賽蒙（H. A. Simon） (101身心四)

答案：C

【解析】1926 年懷特出版美國第一本公共行政的教科書《公共行政研究導論》。

8 由於 50 年代和 60 年代流行邏輯實證論，因缺乏何種研究而使行政學成為公私不分的組織理論與管理之學？

- (A)公共性 (B)公共行政理論  
(C)公共行政文化 (D)公共行政科學 (100地方四)

## 選擇題

## Multiple Choice Question

答案：A

【解析】當時強調行政即行政，「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」，行政學無獨立地位。

9 依丹哈特（R. B. Denhardt）之見，賽蒙（H. A. Simon）所建構的行政理論應被歸為何種典範？

- (A)行政控制 (B)組織學習  
(C)政治教育 (D)政治結構 (100地方四)

答案：A

【解析】丹哈特的行政控制典範，以賽蒙（Simon）的決策理論為代表。

10 奧斯冲（Vincent Ostrom）等人主張以「民主行政」（democratic administration）來取代傳統行政的典範，根據這些民主行政擁護者的看法，下列何者正確？ (101身心三)

- (A)在公部門中建構一個具有單一權力核心的完善層級組織，可以使行政效率極大化  
(B)在多變的環境裡，權威分裂與多元重疊的管轄權是維持政治穩定和提升公共福祉的重要條件  
(C)消費者效用和生產者效率二者獨立而不相干，公共行政應專注於生產者效率之提升  
(D)公共行政應遵循管理主義，以增進公共財的生產和公共服務的提供

答案：B

【解析】歐氏建構的「民主行政」主張重疊的職權、權威的割裂、權威的多元中心。

11 下列何項並不屬於行動典範的觀點？

- (A)面對面的境遇 (B)交互主觀性  
(C)社會意義的理解 (D)行為的科學解釋 (100地方四)

答案：D