



綜論：行政學的定位、 本質與發展



本章架構

- 第一節 行政的意涵與重要性
- 第二節 政府行政功能的特質
- 第三節 公共行政的研究途徑
- 第四節 公共行政的功能與價值
- 第五節 公共行政的發展定位－典範論
- 第六節 公共行政的基本定位與本質－公共性
- 第七節 公共行政關切的重點
- 第八節 公共行政學的目的
- 第九節 驅動公共行政的變革趨勢

內容研析

第一節 行政的意涵與重要性

導讀

行政學這個學科自1887年美國學者威爾遜（W. Wilson）發表〈行政的研究〉一文後，始脫離她的母學－政治學獨立成為一門專業的學科。自此行政學即開始找尋其定位屬性，這種定位屬性的尋根過程，首先反應的就是行政的意涵究竟是什麼？本節將會呈現三本不同《行政學》著作的說法，第一為張潤書教授、第二為林鍾沂教授、第三則為吳瓊恩教授等人對公共行政意義的觀點¹。

壹、公共行政的意義（傳統觀點：張潤書版本的界定）

Hint：張潤書教授將行政的意涵按照發展序界定為：政治→管理→公共政策→公共性等。

國考題示

◎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年原住民三等】

所謂「行政」，乃指公務的推行，舉凡政府機關（以我國而論包括行政、立法、司法、考試與監察等各部門）或公務機構的業務，如何使之更有效地加以推行，這是最廣義的行政解釋。

由行政學發展的歷程來看，行政的意義可從四種不同的角度來剖析，即最初的「政治」觀點，經歷「管理」觀點，到後來的「公共政策」觀點，以迄最近強調的「公共性」的觀點。

1 林淑馨教授的《行政學》（2015年）將張潤書教授對行政的界定稱為「傳統觀點」，另將吳瓊恩教授對公共行政的界定稱為「現代觀點」。

一、政治觀點的行政意義

(一)從政治觀點來解釋行政，又可分為兩派：

1. 一派是以「三權分立」為基礎，例如魏勞畢（Willoughby）就認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」，以及我國《辭源》即謂「凡國家立法司法以外的政務總稱為行政」。然而，這是極為狹隘的解釋，事實上，政府業務除了行政部門之外，其他的政府機關或公務機構亦有行政現象的存在。因此，將行政界定為三權分立下的一權，是不符合真正的行政意義。
2. 另一派係「將行政包含在政治以內」，認為政治的範圍較大、層次亦高，而行政範圍小、層次低，例如古德諾（Goodnow）說「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行」，即強調「政治、行政二分」分屬不同的國家功能；惟此種觀點，就政治實際而論，政治與行政實在不易作嚴格區分，兩者可以說是相互包含。

(二)總之，就政治觀點而言，所謂的行政就是在政治的適當控制下，如何能夠中立、客觀、有效地執行政策。

二、管理觀點的行政意義

這是西元1900年「科學管理運動」產生以後的界定。政府鑒於工商界注重效率及成本的觀點，而使得生產力提高、利潤倍增，於是將這些觀念與方法引進政府，以使得政府的效率提高，達成機關組織的目標。亦即，在此種觀點下，「行政就是處理行政事務的方法、程序與技術」。此種觀點下代表性的學者的看法為：

(一)法國學者費堯（Henri Fayol）以五項功能POCCC說明管理（行政）的主要內涵：

1. 計畫（Plan）；2. 組織（Organize）；3. 指揮（Command）；4. 協調（Coordinate）；5. 管制（Control）。

(二)美國學者古立克（Luther Gulick）以POSDCORB七字箴言說明管理（行政）的主要功能：

1. P（Planning）：代表「規畫」；2. O（Organizing）：代表「組織」；3. S（Staffing）：代表「用人」；4. D（Directing）：代表「指揮」；5. CO（Coordinating）：代表「協調」；6. R（Reporting）：代

表「報告」；7.B (Budgeting)：代表「預算」。

而這七字箴言組合的意思為：管理或行政即在制訂確實可行的計畫 (P)，建立合理的組織架構 (O)，選拔及有效管理組織的人員 (S)，經由適切的指揮 (D) 及協調 (CO)，定期或適時向有關單位、人員及公眾作報告 (R)，妥善的運用經費 (B) 以執行業務，並進行必要的管制與考核。

(三)我國行政學鼻祖張金鑑教授則以「十五個M」來說明行政的意義，其相關概念為：

1. 張金鑑教授於民國24年所著《行政學的理論與實務》一書，為我國第一本行政學教科書，因此其被尊稱為「我國行政學鼻祖」。
2. 十五個M包括：Aim (目標)、Program (計畫或方案)、Men (人員)、Money (金錢)、Materials (物材)、Machinery (組織)、Method (方法)、Command (領導)、Motivation (激勵)、Communication (意見溝通)、Morale (士氣)、Harmony (協調)、Time (時間)、Room (空間)、Improvement (改進)。

三、公共政策觀點的行政意義

自1970年代²後，許多學者紛紛從「公共政策」的觀點，解釋「公共行政」的意義。在此觀點下，認為「行政就是政府制定政策與執行結果的一連串過程」。而國內的公共政策學者通常把公共政策運作過程分成五個階段加以研究：

(一)問題的認定：

決策者在面對一個決策情境時，必須先認定其所真正面對的問題及其產生的原因，對症下藥，解決問題。

(二)政策規劃：

政策問題一經認定後，主其事者就要規劃可能解決政策問題的行動方案。亦即，在發展出適當且可以接受的方案之行動過程。

2 此處的「公共政策觀點」是指1973年知名學者普里斯曼 (Pressman) 與衛達夫斯基 (Wildavsky) 所著〈為何華盛頓的偉大期望在奧克蘭破碎？〉一文所倡導的「政策執行」運動。

(三)政策合法化：

政策的行動方案已規劃完成，在政策具有拘束力與執行力之前，尚須經過有權限的機關（如立法機關），依照一定的程序，予以審議與核定，使之達於合法化的地位。

(四)政策執行：

負責政策執行的機關人員，組合各種必備的要素，採取各種行動，透過適當的管理與激勵手段，來完成政策所期望欲達成的目標。

(五)政策評估：

利用有系統、客觀的方法，評斷政策執行的過程，以提供現行政策運作的實況及其成果的資訊，作為政策持續、修正或終結的基礎。

四、公共性觀點的行政意義

(一)公共性的觀點和1968年在美國發展的「新公共行政運動」有著密不可分的關係。此一運動影響了1980、1990年代公共行政學術的走向，強調「民主行政」的相關概念。

(二)所謂的「公共性」，指的是公共行政為彰顯公益、實踐公共目的，並積極負責的一種特性；這項特性不僅使公共行政的學科、專業與實務具備了「正當性」，更成為評判行政機關是否具有效能的唯一標準。

(三)簡言之，在公共性觀點下，「行政是指在於維護並創造公共利益，有效實現公共目的。所以行政人員一方面要考慮管理的效率和效能，另一方面更要關注公眾的需求與願望，積極發揮『效率』、『回應』及『前瞻』三種角色功能。」

五、綜合觀點解釋行政

經過上述四種不同角度的解釋後，可將「行政」的涵義歸納為³：

(一)與公眾有關的事務，須由政府或公共團體來處理者。

(二)涉及政府部門的組織及人員。

3 就申論題的答題格式，如果一個概念（例如何謂行政？試從……角度說明之。）必須從好幾個不同角度來回答，最後的寫法一定就是「歸納綜合定義」。這是寫申論題基本的ABC，類似的概念在行政學非常多。目前除了本單元外，在林鍾沂版本的最後論述，也是如此。

- (三)政策的形成、執行與評估。
- (四)運用管理的方法以完成政府機關的任務與使命。
- (五)以公法為基礎的管理藝術。
- (六)以達成公共福祉與公共利益為目的。

選擇題示

- ◎對於「行政」意涵不同切入觀點之敘述，下列何者正確？ (A)政治的觀點認為「行政」探討行政院之作為即可 (B)管理的觀點關注於探討有效處理公務之方法和技術 (C)公共政策的觀點不探討政府選擇不作為之事項 (D)公共性的觀點主要源自於新公共管理論述之啟發

【113年身心障礙三等】

ANS：(B)

貳、公共行政的意義（林鍾沂版本的界定）

國考題示

- ◎請分別從管理、政治及法律途徑來詮釋公共行政的意涵及特徵。

【96年高考二級】

學者羅聖朋（D. Rosenbloom）以**管理、政治及法律**等三個途徑來界定公共行政，而羅素與夏福利茲（E. W. Russell and J. M. Shafritz）則在此三項基礎上，又加上「**職業**」的途徑，形成以政治、管理、法律及職業等四個角度，來界定公共行政的意涵（林鍾沂，2004:3-19）：

一、公共行政的政治界說

公共行政的存在不能跳脫政治的系絡，也因為政治系絡的考量，使得公共行政有別於企業管理，而深具公共性。在此界說下，有關公共行政的意涵係為：

(一)公共行政指政府的作為：

基本上，公共行政涵蓋了**政府各部門**所從事的各式活動與功能（例如我國為行政、司法、立法、監察、考試等）。根據詹森（W. C. Johnson）的分析，現代政府的職能，計有下列等七項：

述各執行單位以視訊方式進行必要的溝通與協調，使政府與民間業者能以齊一的步調執行計畫。

四、控制

行政控制的目地在於監測執行進度或方案結果，並進行必要的調整，以確保事情依照預定的方式發展。同上例，衛生福利部必須在事前、事中、事後與各分工部門定期召開檢討會，以瞭解預期可能發生的困難、執行的進度，以及執行後實際發生的問題，並將各項意見回饋至原先的執行計畫、以便進行適時修正；此外，應將政府的防制作為與確診人數的數據，透過每日的記者會，告知一般民眾，以免引起民眾無謂的恐慌。

選擇題示

- ◎「根據工作任務的特性分門別類組成各種工作單位，並設法為各單位取得適當的人才，以運用可支配的資源、環境與制度來達成機關的目標」，屬於公共行政的何種功能？ (A)溝通 (B)領導 (C)組織 (D)控制 【111年警特三等】

ANS：(C)

貳、公共行政追求的價值

一、四大價值（黃朝盟等教授的版本）

國考題示

1. 由於社會多元化與政府運作環境的複雜性，公共行政必須處理許多不同價值衝突的問題。試述公共行政所追求的價值為何？【112年上校轉任】
2. 政府機關運作過程中，常考量的公共價值有那些？這些公共價值的意義為何？請舉實例說明政府那些政策或措施，能助於這些公共價值的實現？【111年原住民三等】

由於社會的多元化及政府運作的複雜性，公共行政常常必須處理不同價值衝突的問題。而總的來說，最常考量的重要價值包括：效率、效能、公平，以及回應等。

(一)效率：

這是在公共行政領域中最早被強調的價值。效率指的是產出與投入的比率。亦即，效率就是在有限資源下，我們要如何提高工作的產出。例如目前我國行政院推動之「新青安房貸」的政策，政府的主責機關能否在有限資源下，行銷此項政策讓每位需要的首購民眾知悉？

(二)效能：

指的是投入資源所產生的影響，亦即達到預期結果或影響的程度。亦即，效能就是我們是否解決了原先設定的公共問題。例如「新青安房貸」的政策，能否達到這項政策原先預期要達到的政策目標？

知識櫥窗

管理學已故大師彼得·杜拉克（Peter Drucker）曾就管理的目的，將效率與效能延伸其意涵並說明兩者衝突質的最後選擇：

(一)效率乃是「用對的方法做事」（Doing the Things Right），強調資源的使用，著重於「過程」。

(二)效能乃是「做對的事」（Doing the Right Things），強調方向的正確，著重於「結果」。

(三)他並說，當這兩者發生抉擇的權衡關係時，最後仍以「效能」為主。因為作對的事是方向正確，但用對的方法做事，卻可能方向都錯了，資源都被浪費掉了。

(三)公平：

此項價值可以說是對於效率價值的反省。公平指的是提供給每位公民平等的公共服務，讓不同公民都可以獲得公平的對待。簡言之，公平是指不同的公民是否獲得公平的資源？例如「新青安房貸」的政策，是否能讓真正需要資金需求的「首購自用住宅民眾」獲得，而非是圖利建商或一般的投資客？

(四)回應：

隨著民主化的興起，「回應」也成為公共行政者在決策過程中應該考量的價值。回應指的是政府的決策能夠反映民意或輿情。簡言之，回應是指我們要如何滿足民意的期待？例如「新青安房貸」的政策，是否反映現今社會大多數民眾的需求？