

第 01 章

Public administration



公共行政的定位、 本質與發展

高

單元零

體系表

點

單元壹、必懂知識點

精華一、行政的意涵★

壹、張潤書教授的版本

- 一、政治觀點的行政意義
- 二、管理觀點的行政意義
- 三、公共政策觀點的行政意義
- 四、公共性觀點的行政意義
- 五、綜合觀點解釋行政

貳、林鍾沂版本的界定

- 一、公共行政的政治界說
- 二、公共行政的管理界說
- 三、公共行政的法律界說
- 四、公共行政的職業界說
- 五、綜合觀點

參、現代觀點：吳瓊恩教授版本的界定

- 一、效率（Efficiency）
- 二、回應力（Responsiveness）
- 三、前瞻性（或積極主動性）（Proactive）

精華二、公共行政的研究途徑★★

壹、羅聖朋的界定—管理、政治、法律—主流途徑

貳、吳瓊恩的界定—管理、政治、文化

一、管理途徑

二、政治途徑

三、文化途徑

精華三、公共行政的發展定位—典範論★★★

壹、公共行政發展定位的典範分析之一—亨利（Nicolas Henry）的觀點

一、典範一—政治與行政分立時期（1887（1900）-1926年）

二、典範二—行政原理（1927-1937年）

三、對典範一與典範二挑戰與回應→趨向典範三的建立

四、典範三—公共行政學即政治學（1950-1970年）

五、典範四—公共行政學即管理學（1956-1970年）

六、行政學的分離力量（1965-1970年）→趨向典範五的建立

七、典範五：公共行政即公共行政（1970年以後）

八、典範六：強調治理的重要性（1990年以後迄今）

貳、公共行政發展定位的典範分析之二—丹哈特（R. Denhardt）的觀點

參、公共行政發展定位的典範分析之三—哈蒙（Michael Harmon）的觀點

肆、典範概念評論（典範概念思考）

精華四、公共性—公共行政的本質★★★★

壹、公共性的要義

貳、公共性的形式意義—公共組織與企業組織的區別

參、公共性的實質意義—公共利益

一、公共利益有否必要之辯

二、公共利益的多元題型

肆、行政類型（風格）格道—不同公共利益的實踐者

精華五、公共行政關切的重點★★★★★

- 壹、提昇公共性
- 貳、發展公共政策
- 參、執行公共政策
- 肆、建立民主行政
- 伍、詮釋社會問題
- 陸、瞭解人類的行為與互動
- 柒、探求行政知識

單元貳、秘密考點**秘密一、公共行政的功能與價值★**

- 一、公共行政的「管理」功能
- 二、公共行政追求的價值
- 三、公共行政的主流核心價值－行政績效

秘密二、公共行政發展定位的典範分析－黃朝盟等的觀點★★

- 一、第一階段：公共行政的萌芽（1887-1930年代）
- 二、第二階段：行政原則的整合（1930-1945年代）
- 三、第三階段：行政原則的瓦解（1946-1950年代）
- 四、第四階段：公共行政的智識危機時期（1950-1970年代）
- 五、第五階段：公共行政的自我定位（1970年代以後）

秘密三、驅動公共行政的變革趨勢★★★

- 一、結合績效資訊與行動決策
- 二、風險管理成為行政管理的必要元素
- 三、創新文化的必要性
- 四、使命導向的組織設計
- 五、倍速效率的要求
- 六、領導效能更顯重要

單元壹 必懂知識點

★精華一、行政的意涵

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。

第一、張潤書教授的版本

Hint：張潤書教授將行政的意涵按照發展順序界定為：

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

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」。

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」。

四、公共性觀點的行政意義

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。

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。

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。

第二、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：

國考題示

◎20世紀各國政府大約履行那些基本職能 (Functions)？當前的政府職能又有那些變化？請說明之。

(97年高考二級)

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：

1. 保護民眾生命財產與自由權利；
2. 確保民生資源供給無虞；←在此之前為「小政府」的任務
3. 照顧孤苦無依的民眾；

4. 促進經濟穩定與均衡發展；
5. 提昇生活品質與個人成就機會；
6. 保護自然環境；
7. 獎勵科學技術發展。←至此為「現代政府（大政府－『從出生到死亡』無所不包）」的任務

(二)公共行政涉及直接和間接的向民眾提供服務

(三)公共行政為公共政策制訂循環的一個階段：

雖然政治人物決定政策，行政人員執行決策，但是公共行政並不只侷限於政策執行，其也會涉及政策決定、議程設定和政策評估等。因此，公共行政的活動與公共政策範圍同樣的廣泛，兩者密不可分。即公共行政係為公共政策的制定與執行。

(四)公共行政是在執行公共利益

(五)公共行政係指集體的力量去完成個人無法單獨為之的事情：

公共行政旨在提供公共財，是個人能力所無法承擔者。所以，公共行政的主要活動，就是提供關係全體民眾福祉的基礎建設。

二、公共行政的管理界說

此界說強調的是從政治學中獨立出來，發展出獨特的管理方法，例如其後的泰勒（F. Taylor）、費堯（H. Fayol）、古立克（L. H. Gulick）的管理主張莫不如此，甚至晚近1980年代興起的新公共管理（New Public Management），也多是強調公共行政的管理面向。即在此界說下，有關公共行政的意涵係為：

(一)公共行政係涉及政府中行政部門的作為：

行政部門並不止於政策執行的角色，但其相當重點的工作便是有效的管理。如同古德諾（F. Goodnow）所言：「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行。」⁴韋柏（M. Weber）亦云：「在現代國家中，真

4 古德諾的「政治、行政二分」概念，在張潤書教授的版本被歸為「政治界說」，但在林鍾沂教授的版本則被歸為「管理界說」。對此，各位在面對選擇題時應該如何選擇？答案是：應該就題目的選項來判斷，選項如果是呈現「政治、管理、公共政策、公共性」則是選擇「政治」的界說－此處是偏向政治與行政兩者的區分；但如果是

共制度的結構和功能，主要透過層級節制（Hierarchy）與權威（Authority）來達成目標；治理則是指透過網絡（Network）與權力（Power），整合政府、企業、與公民社會的力量，將工作完成的方式。

選擇題示

1. 有關典範（paradigm）之敘述，下列何者正確？
（A）典範乃某一專業社群共認的專業使命、研究範疇與主題，不會隨著時代變遷而移轉
（B）典範一詞由賽蒙（H. Simon）在其所著的《科學革命結構》一書中提出
（C）公共行政到了新公共服務理論提出之後，才開始成為一個獨立學科
（D）行政學一度與管理學及政治學難以區分，失去獨立性，而被稱為行政學的智識危機（intellectual crisis）（113年原住民四等）
▶▶ (D)
2. 有關亨利（N. L. Henry）所提出的五個行政學典範發展過程，下列敘述何者錯誤？
（A）在政治與行政分立時期，強調行政研究可以價值中立
（B）在行政原理時期，認為行政原理具有放諸四海皆準的普遍性
（C）公共行政學即管理學時期，最重視「比較行政」研究
（D）1970年代開始了公共行政學獨立自主的發展階段（112年普考）
▶▶ (C)

貳、公共行政發展定位的典範分析之二

一 丹哈特（R. Denhardt）的觀點

丹哈特在《公共組織理論》（Theories of Public Organization）一書所建構的類型分析。Denhardt認為公共行政晚近發展可就主觀－客觀面向和政治－組織面向，分為四種類型，如圖1-2所示。

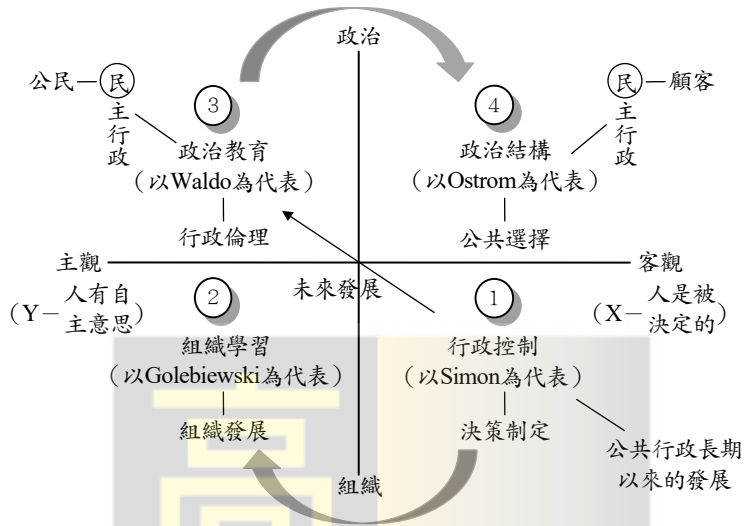


圖1-2 組織理論分析的四個典範

※資料來源：Denhardt, 1993:208；轉引自林鍾沂（2004），《行政學》，頁48。

分類標準的說明：

- 一、所謂「主觀－客觀」乃基於對人性論上的兩項問題，即人是「意志性地」（主動我）或「被決定性地」（被動我）行動。有些學者認為個人可以創造社會世界，有些學者則將個人視為環境結構的產物。在公共行政中，這兩個不同的假定，使得有些論者著重個人角色的價值觀點，有些則著重影響個人行為的結構設計。基本理念，公共行政理論的建立，須就主觀－客觀面向來檢視。
- 二、至於組織－政治的第二面向，乃基於公共行政與政治學長期處於極為微妙和緊張的關係下，一方面要處理如回應和課責的政治問題，另一方面又要面對如效率與效能的組織問題，因此從「政治－組織」的面向切入、分析，而非過去的政治－行政二分論，可作為公共行政研究的主要議題和標準之一。

研究所題示(一)

- ◎請闡述公共性（The Publicness）一詞的意涵，並舉一項政府政策實例，說明「公共性」可能面臨的挑戰與困境。（105年臺大公事所）

提示 方向與學理內容

(一)公共性的意涵：

由於1968年新公共行政運動的反省，始重視公共哲學的建構，並區分公共行政與企業管理在本質上的差異就在於「公共特質」（或稱公共性）。

惟就形式意義而言，公共性乃是區別公私部門的重要指標，例如學者羅聖朋（D. Rosenbloom）即以憲政體制、公共利益、市場機能與主權特質等四項指標，說明公部門的獨特性；惟其實質內涵即在於「公共利益」的精義概念的闡述。因此，公共性是公共行政的核心，而公共利益更是公共性的核心概念。

(二)公共性的挑戰—以民營化政策為例：

自1979年英國柴契爾夫人開始實施的民營化措施，雖然可以增進政府運作的績效，並讓人民有更多的自由選擇權，但民營化也對政府獨有的公共性造成下列的挑戰與困境：

1. 適用性的困境：就政府立場而言，民營化的適用範圍，迄今仍以一般事務（如垃圾清運、交通管制、水電提供、公車營運等）的執行活動為主，此乃政府與民間部門在本質上的差異所導致的結果。事實上，無論具有主權業務（諸如稅賦課徵、對外宣戰、強制執法）或攸關國家安全職能（如核武保管）等，均難以適用民營化，因為此等業務涉及公權力行使，一旦民營化，政府不但喪失統治權的優勢，同時損及公共利益。
2. 缺乏政治責任：缺乏政治責任是民營化最受質疑之處。民間組織的營利取向，例如基於成本利潤的考量，凡是不敷成本或虧損的項目，絕不提供服務，使得民營化的公共服務，在「最高效率、最低成本」的考量下，忽略社會責任與公共利益。
3. 營利機構參與的弊端：這是民營化極易受到批評的第二個問題。如果公共組織業務移轉至民間機構，而民間機構完全憑藉使用者付費能力的高低，