



行政學的基本概念 與思潮演進



此篇是行政學的基礎理論，考生除了要對行政學的意義有所了解之外，三大發展時期的特色以及官僚制度更是場場考試命題的重點。

壹、行政學的基本概念

一、行政學的起源

(一)起源：

行政學的起源最早可以追溯到1887年威爾遜（Woodrow Wilson）發表〈行政的研究（The Study of Administration）〉一文。威爾遜反對分贓制，認為行政應獨立於政治之外，即所稱的「行政—政治二分」，並提出「師法企業（Business Like）」，追求效率，確立行政學日後發展之地位，故其有「行政學之父」之稱。

(二)行政研究一文的重要內容：

1. 行政學的研究目的在於了解政府必須做那些事，以及如何以最有效率的手段完成政府必須做的事情。
2. 行政應獨立於政治之外，意即政治與行政分立。
3. 行憲比制憲更為困難。
4. 師法企業，以經濟、效率的手段來處理公共事務。
5. 廢除分贓制（spoils system），改採功績制（merit system）。

二、行政學的意義

(一)版本一：

「行政」的意義若從廣義的角度來看，係指整個政府「組織與管理」的活動，就如同賽蒙（H. Simon）所言：「行政係一般泛指將事情完成的藝術」，而行政的主體包括行政、立法、司法、監察、考試各部門。所謂的「行政學」，係指研究整個政府組織與管理的一門學科，若從行政學的發展演進來看，可以區分為「政治觀點的行政」、「管理觀點的行政」、「公共政策觀點的行政」以及「公共性觀點的行政」。

1. 政治觀點的行政：

(1)意涵：

政治觀點解釋行政係認為，行政的範圍小於政治的範圍，故政治的層次較高，意即行政受到政治的控制，而行政的主要功能在於忠實的執行公共政策或法律，不可插手政治。

(2)代表學者：

- ①威爾遜（Woodrow Wilson）主張「政治—行政」二分。
- ②古德諾（Frank Goodnow）：「行政為國家意志的執行，政治為國家意志的表現」。

2. 管理觀點的行政：

(1)意涵：

此觀點發源於工業革命後的「科學管理運動」，政府鑒於企業重視效率、成本的觀念，使得生產效率、利潤提高，而引進追求效率的技術於政府部門，以提高政府行政效率。

(2)代表學者：

- ①費堯（Henri Fayol）提出管理（行政）的五大要素：組織（organization）、協調（coordination）、指揮（command）、控制（control）、計畫（plan）。
- ②古立克（L. Gulick）提出管理（行政）的七項功能「POSDCORB」：計畫（Planning，P）、組織（Organizing，O）、雇用（Staffing，S）、指揮（Directing，D）、協調（Coordinating，CO）、報告（Reporting，R）、預算（Budgeting，B）。
- ③李帕斯基（Albert Lepawsky）：「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。」
- ④我國「行政學鼻祖」張金鑑教授提出「15M」：目標（Aim）、方案（Program）、人員（Men）、金錢（Money）、物材（Materials）、組織（Machinery）、方法（Method）、指導（Command）、激勵（Motivation）、溝通（Communication）、士氣（Morale）、協調（Harmony）、時間（Time）、空間（Room）、改進（Improvement）。

3. 公共政策觀點的行政：（詳細內容請參考第八章：公共政策）

(1)意涵：

在1970年代以後，許多學者紛紛從公共政策的觀點解釋行政，認為政府機關從事「政策問題認定」、「政策規劃」、「政策合法

化」、「政策執行」、「政策評估」等的一系列循環過程就是行政，政策的過程必須要行政人員的積極投入，才能貫徹成功。

(2)代表學者：

戴依 (Thomas. R. Dye)：「公共政策是政府的作為或不作為」。

4. 公共性觀點的行政：

(1)意涵：

近代，也有學者從公共性的角度解釋行政，公共性係指公共行政本身所具備的獨特屬性。其獨特之處在於公共行政為追尋公共利益，實踐公共目的，因此行政人員不但要追尋公共利益，亦須考慮行政管理的效能和效率，積極發揮「績效」、「回應」、「前瞻」三種角色的功能。

(2)代表學者：

哈蒙 (Michael M. Harmon)：「和其他各種社會實務相比較來說，公共行政還是滿特別的；畢竟這項社會實務的由來得自於公共目的，其所關切的重點也是公共目的，而它更應該為國家的意志負責。」

5. 綜合觀點的行政：

奈格羅父子 (Felix Nigro & Lloyd Nigro) 綜合政治、管理、公共政策、公共性的角度，對行政作以下界定：

- (1)公共行政是公共社群中合作的努力的結果。
- (2)公共行政包含行政、立法、司法部門間的互動關係。
- (3)公共政策在行政的過程中具有重要角色，且為政治過程的一部分。
- (4)公共行政在某些方面與私部門有所顯著不同。
- (5)公共行政提供服務時，與許多私人團體、個人有密切關係的互動。

(⇒)版本二：

羅聖朋 (David Rosenbloom) 從「政治」、「管理」、「法律」三個途徑來界定公共行政，日後夏福利茲 (J. M. Shafritz) 和羅素 (E. W. Russell) 在羅聖朋之觀點下再加上「職業」的途徑，來解釋公共行政。

1. 政治的界說：

- (1) 公共行政無法跳脫政治的影響，其是一種立法、司法與行政的互動關係。
- (2) 公共行政是政府的作為。
- (3) 公共行政是公共政策制定的一個階段。
- (4) 公共行政可以協調多元利益團體間之衝突。
- (5) 公共行政具有代表性、回應性、責任性。

概念補充

① 代表性：

係指公共行政組織具有代表性，意即「代表性官僚（representative bureaucracy）」，行政組織（官僚）的人口組成結構，必須符合社會上的人口組成結構，以符合公平性，使其具有代表性。

② 回應性：

係指政府文官（公務員）必須致力於滿足服務對象的需求及價值。

③ 責任性：

課予文官及行政組織為其一切決策、行動以及行政結果負責，承擔一切的政治、行政、法律責任。

2. 管理的界說：

旨在探討、追求各種管理手段，以提升政府之行政效率。羅聖朋在管理界說下又可再分為兩種意涵：

(1) 傳統管理途徑：

- ① 重視經濟效率，以利於追求最佳的本益比。
- ② 利用傳統官僚結構以及科學管理來追求效率。

(2) 新公共管理：

- ① 公部門之價值在於追求行政績效。
- ② 利用市場機制及競爭導向之管理技術來追求績效。

概念補充

1. 效率（efficiency）：