

伍、行政學理論精論

一、傳統時期管理理論

(一)行政－政治二分：

1. 緣起：

以1887年威爾遜（Woodrow Wilson）發表〈行政的研究（The Study of Administration）〉一文為代表。認為行政與政治的區別在於「政治涉及價值判斷，而行政則屬價值中立」，行政應恰當的居於政治範圍之外，行政問題並非政治問題，儘管政治設定行政工作，但政治卻不應操控行政。

2. 代表學者：

(1)威爾遜（Woodrow Wilson）：

①代表著作：

〈行政的研究（The Study of Administration）〉一文，威爾遜素有「行政學之父」之稱。

②主要論點：

A. 行政不涉及價值判斷，主要關注在「技術（管理）」面向，故行政的目的在於追求效率，據此威爾遜認為應「師法企業（Business Like）」以建構公共行政領域當中的行政管理原則。

B. 為使行政機關有效率的運作，行政必須與反覆不定的政治過程相互隔離，做到行政與政治二分。

C. 管理的方法不管在公部門和私部門皆是相同的。

D. 技術不僅應應用至機械層面，也應被應用至人員管理的層面上。

E. 為了追求民主，政府必須追求師法企業，即使其中會出現不民主的情況。

(2)古德諾（Frank Goodnow）：

①代表著作：

《政治與行政》一書，其素有「美國公共行政之父」之稱。

②主要論點：

認為「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行」，政治活動主要經由政黨活動、選舉、政治議價過程所產生，而行政活動係單純的政策執行過程。

(二)科學管理學派：

1. 產生背景：

- (1) 18世紀末英國發生工業革命，對社會造成巨大的衝擊。
- (2) 政府為追求效率（但泰勒並未主張將科學管理用於公部門）。
- (3) 研究方法的轉變，重視客觀的歸納法、實驗法則。

2. 代表學者：

泰勒（Frederick W. Taylor）在1895、1903年分別發表〈論件計酬〉與〈工廠管理〉之文章。到了1911年其在《科學管理原理》一書中提出科學管理的概念，其素有「科學管理之父」之稱。

3. 理論假定：

- (1) 人是經濟的動物，只會對外滋報償產生直接回應。
- (2) 人是消極被動，只會規避責任，不會主動負責，因此不能放任個人自創工作方式。
- (3) 要明確界定管理階層與作業層之工作內容，由專業分工達成組織任務。
- (4) 知識必須藉由經驗性的驗證，以追求最佳的管理方法。

4. 主要論點：

- (1) 對員工每個工作的動作進行科學研究，代替過往單憑經驗從事工作的經驗法則。
- (2) 以科學方法甄選工人，並進行教育培訓。
- (3) 與操作工人合作，使生產作業標準化。
- (4) 管理層負責作業流程之規劃，作業層負責實際作業之生產。
- (5) 以「按件計酬」的方式，使員工依循管理階層的指示而工作。

概念補充

◆其餘科學管理學派代表學者

1. 甘特 (Gantt) :

- (1)發展出「工作進度表」也就是「甘特圖」，以查詢工作完成或進行的進度。
- (2)設立獎金計畫—今日企業所採用的獎勵根據。

2. 吉布萊茲 (F. Gilbreth) :

- (1)別稱：動作研究之父。
- (2)主要內容：
 - ①發明「最佳方法」。
 - ②從事「動作研究」以設計最好的方法與工具來生產。
 - ③設立「升遷三職位計畫」，員工的升遷必須考慮三種因素：他以前的職位、目前的職位、升遷後的職位。
 - ④吉布萊茲的夫人被稱為「管理第一夫人」。

3. 魏勞畢 (Willoughby) :

- (1)首位承認科學管理適用於公部門。
- (2)科學方法可以應用於公共行政研究。
- (3)科學能夠成為公共行政的相關行動指引。
- (4)科學的標準可以增進組織效率，並作為判斷組織工作的主要標準。

(三)行政管理學派：

1. 費堯 (Henri Fayol) :

費堯是行政管理學派的代表學者之一。行政管理學派主要針對組織內中、上層的管理人員及管理方式做研究。費堯於1914年出版《一般管理和工業管理》一書，此書分為兩大部分，第一部分先談管理的理論，第二部分談管理技術的訓練。

(1)費堯將工商企業的工作分為六大類：

技術工作、商業工作、財務工作、保全工作、會計工作、管理工作。

(2)費堯又將管理工作分為五種：

組織、協調、命令、控制、計畫。

(3) 提出行政的五大要素，亦稱組織原則，簡稱為「OSCAR」：

- ① 目標 (Objective)：組織目標應要明確。
- ② 專業化 (Specialization)：組織員工從事的工作必須嚴格限定於一種。
- ③ 協調 (Coordination)：組織必須建立各種協調方式。
- ④ 權威 (Authority)：組織應有一位最高的權威者，建立明確的權威。
- ⑤ 職責 (Responsibility)：組織成員職責必須要相當。

(4) 另外其提出十四點管理原則：

專業分工、統一指揮、層級節制、權力集中、權責相當、紀律嚴明、目標一致、組織至上、酬勞合理、公平公正、積極進取、人事安定、團隊精神、依法行事。

概念補充

◆ 泰勒和費堯之比較

	泰勒 (Frederick W. Taylor)	費堯 (Henri Fayol)
學派	科學管理學派	行政管理學派
國籍	美國	法國
出身	米德威鋼鐵公司工人	科費德公司工程師
最高職位	總工程師	總經理
代表著作	科學管理原則	一般管理與工業管理
研究焦點	基層員工、動時研究	中高階層、行政組織管理
主要學說	科學管理原則、動時研究	14點管理原則、管理5大功能 (OSCAR)
譽稱	科學管理之父	現代管理學之父、組織理論之父、管理理論之父

2. 古立克 (L. Gulick) 和尤偉克 (L. Urwick)：

古立克和尤偉克也是行政管理學派的代表學者，兩人於1937年合著《行政科學論文集》，古立克在書中提出「POSDCORB」，歸納了

當時公共行政所代表的精神。

- (1)計畫 (Planning, P)：提出能夠成達組織目標之方法。
- (2)組織 (Organizing, O)：建立組織垂直和水平的組織結構，以達成目標。
- (3)雇用 (Staffing, S)：指組織當中的人事措施，例如：選才、訓才、用才、晉升、留才。
- (4)指揮 (Directing, D)：組織中的權責劃分，以保障上下之服從關係。
- (5)協調 (Coordinating, CO)：指組織層級和部門之間的聯繫、協調。
- (6)報告 (Reporting, R)：報告工作上之進度，使組織成員皆知。
- (7)預算 (Budgeting, B)：達成組織目標所需之預定花費，以及財務運用方面之活動。

(四)官僚型模學派：請參閱前述：參、行政學的傳統知識—官僚型模。

(五)動態管理學派：

1. 背景：動態管理學派以傅麗德 (Mary Parker Follet) 為代表，是在傳統理論時期首位針對人性做研究之學者，其主要著重於人類行為的心理因素，以及集體工作時的情緒反應作用。傅麗德關於管理方面的著作都是演講稿，後由麥卡福&尤偉克收編成《動態的行政》一書，其主要學說下列加以說明。

2. 理論內涵：

(1)團體額外價值論：

她認為團體生活可以使人產生一種強烈的集體情感，使得團體間成員會彼此影響，這種情感是個人自己無法享受到的，因此透過加入團體得以享受，所以「額外價值 (plus value)」意指對團體所產生的認同與歸屬感。

(2)團體中之衝突調和：

其認為團體成員之間有衝突是必然的現象，應該要加以重視，透過協調的方式去解決，而不是使用妥協或是支配的方式。

(3)協調的原則：其認為協調是管理的核心，須依詢下列四個原則：

- ①直接交涉原則：協調應由有關的人面對面直接接觸。
 - ②早期原則：協調應該於剛開始的階段立即做好，整個方案才有辦法適時修改，以免情況惡化至無法處理的狀態。
 - ③互惠原則：在協調的過程中尋找雙方皆可接受的處理方式。
 - ④連續原則：協調是一種持續性、無終止的過程。
- (4)對權威的觀點：
- ①情勢法則：（轉換到修正理論時期的關鍵）
不同於一般命令和權威的看法，根據情勢來運用權威，權威是因為情勢所需才下命令，人員才願意遵守。所以權威必須除去人的因素，而完全針對情勢發布、行使。
 - ②最後權威：
不同一般認為最後權威都是在管理者或是高階主管身上，在組織中每個人在其工作範圍內，都有其特定的責任與權力，組織真正的權力，是由許許多多的小權力綜合。所以「最後權威」只是整個決策過程的最後一刻，這個過程可能從基層員工就已經開始了。

→ 考題觀摩

■ 申論題

1. 古立克 (L. H. Gulick) 曾杜撰「POSDCORB」七字箴言，藉以描述行政的意義，其意涵為何？又這些意涵今昔有何基本觀點之改變？請一併對照說明。 (93地方特考)
2. 試說明傳統理論時期學者傅麗德 (Mary Parker Follet) 的基本主張？其理論主張和傳統理論時期其他學派有何差異？ (筆者自編)

■ 測驗題

1. 以「POSDCORB」一字來說明行政管理意涵的學者是誰？ (A)古立克 (L. H. Gulick) (B)狄馬克 (M. E. Dimock) (C)費堯 (H. Fayol) (D)賽蒙 (H. A. Simon)。