

空大111上視訊面授
行政學(上)ZZZ002班 第一次上課

行政學基本概念 、學說發展(上)

授課老師：賴維堯(空大公行系副教授)

上課日：民國111年9月21日

Public Administration

行政學(上)ZZZ002班

2

▲平時作業繳交規定：

- (1)第一次期限**111/11/15**、(2)第二次期限**111/12/25**
- (3)作業先以PDF或WORD檔儲存，然後將作業電子檔傳送到數位學習平台ZZZ002班作業繳交區
- (4)第二次作業由面授老師出題，10/10前，賴老師公布於數位學習平台ZZZ002班作業/報告評量區

▲第三項平時成績(視訊課堂出勤參與)規定：

- (1)視訊上課：9/21、10/12、11/16、12/7
- (2) 4次出勤者90分 3次出勤者85分
2次出勤者75分 1次出勤者70分
- (3)視訊上課時，積極參與及回應者，酌予加分

▲教材內容(不含圖片)課後公布於公共行政學系網頁，同學得自行下載，並請限自己使用

行政與生活序曲：名人名言

3

「黑道的問題不恐怖，白道的問題才要注意！」

23年前的今天、千禧年前一年的1999年9月21日零晨1:47，台灣發生芮氏規模7.3級大地震(震央在南投縣集集鎮)，造成2,415人死亡，29人失蹤，11,305人受傷，51,711間房屋全倒，53,768間房屋半倒。不但人員傷亡慘重，也震毀許多道路與橋樑等交通設施、堰壩及堤防等水利設施，以及電力設備、維生管線、工業設施、醫院設施、學校等公共設施，更引發大規模的山崩與土壤液化災害，其中又以台灣中部受災最為嚴重

震後一個月10月20日，中央研究院院長李遠哲博士(1936~)前往台灣中部，勘察台灣浩劫「921大地震」災區，接受媒體記者訪問對於災區重建工程，提出的經典見解「黑道的問題不恐怖，白道的問題才要注意！」

Q：(1)白道指向？

(2)應證新竹棒球場、台鐵太魯閣號等公安事故？

行政與生活序曲：名人名言

「黑道的問題不恐怖，白道的問題才要注意！」

李遠哲院長這句話的涵義正好點出了公共行政的重要性：「民眾福祉除了靠自己，也要、更要靠政府」

「政府做得好，惠澤百姓，德蔭子孫；政府做不好，什麼事都糟糕，至少事倍功半，就算立意良善，但執行不力，馬上招來政府做得愈多，民眾嫌惡愈多的慘窘困境」←台語俗諺〈做到流汗，嫌到流涎！〉正是這個意思

同學們可從中央及地方政府之公共治理實務案例，例如：(1)918台東地震官方救災作為、(2)新冠疫情之口罩提前部署與民間購贈疫苗、(3)台鐵普悠瑪列車出軌事故及太魯閣列車撞擊公安慘案、(4)薪水少漲物價漲，予以印證了解並獲得啟示

行政與生活：小結

相較於三權分立之立法及司法部門、國防機關及軍隊以及公權力委託機構（例如海基會處理兩岸事務、律師協會管理律師執照），行政（公共行政）是政府體系或公部門中最明顯的次級系統，也是最可看見的平常面向，更是普羅庶民日常生活當中，最易接觸和感受最深的政府樣貌和實體

關於行政機關推行公務及執行政策之績效評估，論者簡言「路平、溝清、燈亮、蚊蟲少、空氣好」就是政府運作良窳的門檻（績效）指標，同時也是民眾的小確幸！故而行政功能是整個政府系統的基礎，政府如無行政功能則不能稱為政府。公共行政是國人應該關心的事，要明天會更好，最好去關心它，瞭解它，並且要求它

公共行政與行政學的意義(一)

- (1) **本質**：「公共行政」一詞之行政，具有**管理**、**執行**的意義，對應之英文Administration以及德文Verwaltung，係源自拉丁文Administrare，亦同此義
- (2) **公私有別**：為區別公私部門或者政府機關與企業公司兩者的管理特質和差異，我們慣例分別稱之為「**公共行政**(Public Administration)」與「**企業管理**(Business Administration)」，藉以凸顯政府部門推動公務行使公權力的「公共性」(Publicness)
- (3) **簡語溝通**：另為行文精簡及口語溝通，我們經常以「行政」二字代表「公共行政」，故大學裡有「公共行政、行政管理暨政策、公共事務」學系，開設核心課程「行政學」及碩士學位(學程)MPA $\longleftrightarrow$ 商學企管或經營學系之管理學及碩士學位(學程)MBA

公共行政與行政學的意義(二)

公共行政最簡易的說法，就是**公務的推行**、**公務的管理**或**政策的執行**，亦即如何使政府機關業務能夠有效地推動。從開放系統觀點言，政府公務的推動是指政府對社會的產出及功能表現，此一產出及功能表現大致分為兩大類：

1. **管制(regulation)**：出入境管理、道路安全使用管理、公司登記和餐廳營業管理、私校退場……
2. **服務(service)**：中低收入戶津貼補助、國民年金、大學普設和專校改制升格……

另外，我們也可借用經濟學概念，將政府對社會的產出及功能表現，分為：

1. **財貨(goods)**：學校、公園、河川整治、電力、公債
2. **勞務(services)**：高中歷史課綱調整、出入境查驗及禁帶肉品(杜絕非洲豬瘟)、交通指揮管制

公共行政與行政學的意義(三)

不論是管制類與服務類的產出及功能，或者是財貨與勞務，中華民國在台灣是民主自由的國家，政府推動公務，**行使公權力，必須依法治理(rule of law)**，恪盡職責義務

不過，「公共行政」並非專指或只存在於政府的行政部門，立法、考試、司法、監察等部門，以及總統府、中央研究院、國立故宮博物院、公立圖書館，甚至台電中油等公營事業，意即公部門所有的機關(機構)均有公共行政之存在，諸如政策行銷、組織再造、法令修正、領導溝通等業務，無不存在於任何政府機關(機構)之中

綜上說明，「公共行政」的意義得以界定為：**政府機關(機構)及公務員依法公正有效地處理與公眾有關的事務，提供必要之管制與服務，期能解決社會衝突及公共問題，並對所採取的行動手段與結果目的，承當責任**

公共行政與行政學的意義(四)

公共行政或行政的意義既已明瞭，行政學的意涵不難釐清。簡單來說，行政學係就公共行政的現象和事實，做長期之方法性、系統性、組織性的研究，所獲得的知識體系及理論建構

行政現象複雜萬千，猶如圓形球體，任何的觀察角度或切入面向，都有其長亦有其短，而到目前為止，行政學自行發展以及應用其他學科的學說論述，精彩繁多，生生不息

英文Public Administration，我們中文用語有二：

- (1)指向實務或活動，稱為「行政」或「公共行政」
- (2)指向學術，稱為「行政學」，逾百年來探討及研究之重心發展：①政治→②管理→③政策→④公共性

行政學之研討重心概略

10

★政治觀點

- (1)立法及司法部門以外的政務，即行政部門之管轄職能
- (2)政治層次高、範圍廣，行政層次較低較窄

★管理觀點

- (1)政府機關履行職權所運用的實務及技術
- (2)人民期望政府作何事情，如何使這些事情作成功

★政策觀點

- (1)政策由制定、執行到評估的一連串活動過程就是行政，行政與公共政策實為一體兩面
- (2)政策乃政府選擇作為或選擇不作為的相關活動

★公共性觀點

- (1)行政特殊性來自於公共目的：為民眾福祉及公共利益服務，兼顧整體及個體或優勢及弱勢族群
- (2)行政除考慮管理面效率和效能，亦需關注民眾的需求與願望，發揮公共面回應和前瞻二種角色功能

行政意涵及政府運作之解析(一)

- 1.政府機關所提供的管制與服務，主要來自於**法令的授權與各機關的施政計畫**，對國家及社區的生命體或公共利益，具有重要關係。現代社會中，行政的質量正與人民的日常生活息息相關，食衣住行育樂及生命財產安全，民眾除了自己努力，也要、更要靠政府管制與服務的治理績效表現，比如：今天警察打擊犯罪及公共場所安全檢查徹底執行，下週氣象精準預報颱風來襲及叮囑防颱準備，三個月後台灣海峽兩岸政權關係惡化或突有轉機
- 2.政府機關為能提供管制與服務，必須具備**管理能力**：**取得並配置人力、財力、資訊、技術等能力**，其目的在如何使用最少資源以達到預期產出水準，或充分發揮現有資源以獲得最大或最好的產出水準

行政意涵及政府運作之解析(二)

- 3.行政是發生於公共環境中的政府機關組織系統，須**協調眾人工作**，**展現群體努力**，**始達任務**；少數業務委託民間團體，例如財團法人海峽交流基金會接受大陸委員會委託處理兩岸事務性互動及協商等特定事務。故政府機關之組織內動態與組織間關係，會影響政府的管制與服務的產出質量及受益對象
- 4.社會大眾對管制與服務的如何分配，**因事涉權利義務或興革主張**，**會起不同意見**，**並引發爭議及衝突**。當個人或團體尋求和使用權力(power)，以求贏得己方利益最大化時，行政不免具有政治性質，政府機關具有法定強制力(coercion)，以貫徹執行政策

行政意涵及政府運作之解析(三)

5. 俗諺「**主權在民；民之所欲，長在我心**」，人民是民主政治的主人，也是政府的頭家，**行政必須尊重並重視民意，故行政的政治控制(political control)是連結行政與社會的必要方法**。由外而內的三階轉折政治控制：(1)行政的政治控制始於公民對民選政府首長及民意代表的選舉控制→(2)民選首長繼而延攬政務官籌組執政政府→(3)再來延續至民選首長及政務官對於政府機關及公務員的領導控制
6. 政府機關對於為了推行公務所採取的行動手段與結果目的，必須使政府成為具有民主特色的「**責任政府：有能力，知權變，守法制，不腐化，回應社會脈動**」，民選首長**政治領導風格「真性情、能做事、不怕難、肯負責」或「清廉、勤政、愛鄉土**」，而發生違法及失職情事時，定當受到苛責，承負責任：民選首長及政務官負政治及法律責任，事務官負法律及行政責任，並依情節輕重而下台或懲罰

行政與政治、憲法、法律、 經濟、民眾之概念關聯

行政與**政治**：(1)執行與決策、專業與回應
(2)政治不干擾行政，行政不阻擾政治

行政與**憲法**：(1)行憲比制憲困難(**W. Wilson**名言)
(2)憲法不存，行政法長在(**O. Mayer**名言)

行政與**法律**：(1)裁量運用（有法依法、無法依例、無例創例）與法制規範。(2)依法行政原則（法治國實踐原則）：法律優越、法律保留、信賴保護、比例、平等、從新從輕等原則

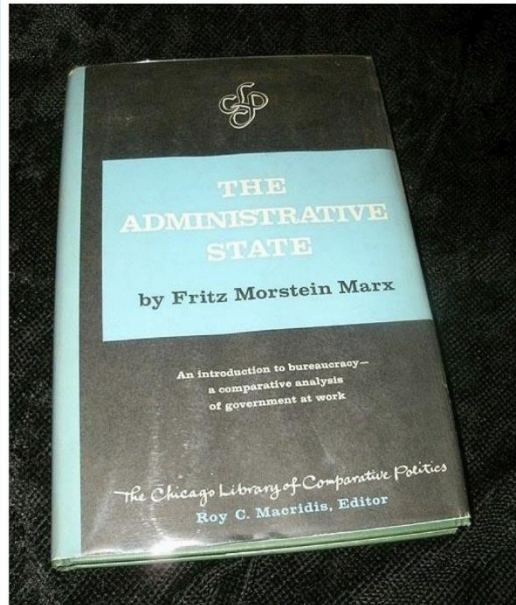
行政與**經濟**：(1)行政管制及指導、市場自由及競爭
(2)公營民生事業、民營謀利事業

行政與**民眾**：(1)治理者與被治者(順民、良民、刁民)
(2)公僕及父母官 $\longleftrightarrow$ 頭家主人及普羅庶民
(3)官民關係：執法者、回應者及教育者 $\longleftrightarrow$
顧客(消費者)、公民、優勢及弱勢族群

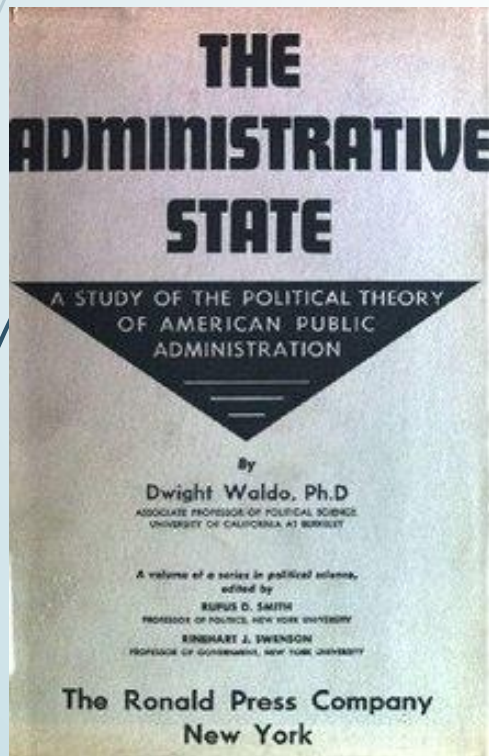
行政國的來臨(一)

美國聞名行政學者**瓦爾多**(**Dwight Waldo**, 1913~2000) **1948**出版學術生涯第一本專書《行政國：美國行政學的政治理論研究》(*The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*)，他是最早使用「行政國」概念的人士，其用意在於強調現代行政的成長，可以作為一門學術研究

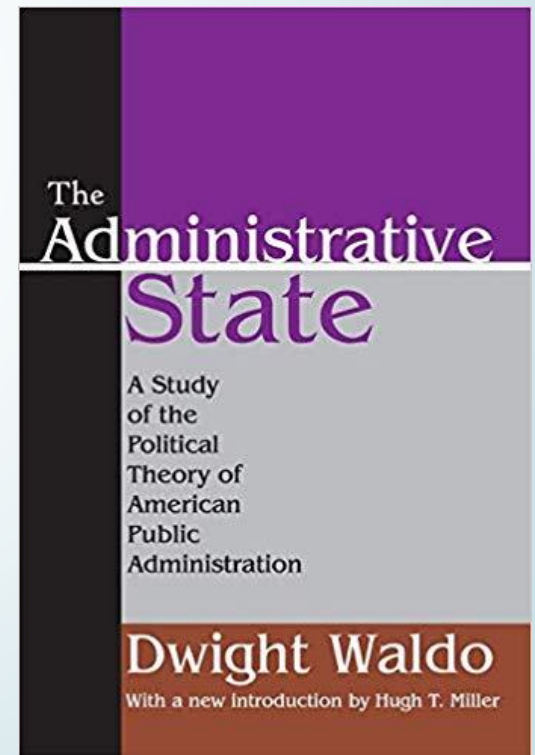
資深的德裔美籍行政學者**馬可仕**(**Fritz Morstein Marx**, 1900~1969) **1957**論著《行政國：科層體制導論》(*The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy*)，力陳「行政國」一語不是指稱立法及司法部門不再存在，而是形容國家或政府的發展狀況，已經到了行政組織及其運作特別的顯著突出，至少在量的方面是無以倫比的嶄新階段



Marx 《行政國》 1957



← 1948 原版
Waldo 《行政國》
2007 重印版 →



行政國的來臨(二)

時至今日，「行政國」一詞被行政學者用來形容政府職能擴張、人民依賴日深的時代潮流下，**行政部門具有舉足輕重地位的用語**。行政國的來臨，不是說立法、司法部門的消失，而是指行政部門的運作特別重要，並張顯現代政府的多項事實：(1)**行政機關眾多**、(2)**公務員人數龐大**、(3)**預算經費驚人**、(4)**國家的目標達成與問題解決必須憑藉行政活動**、(5)**治理雙雄：政務官與事務官都有政策影響力**

此一行政權力的增漲，是全球各國共通現象，深深影響政府的本質，並使憲政體制的權責安排發生微妙的變化

政府新解(一)

「政府」在一般人觀念中，不外乎民主或獨裁政府，立法行政司法三權分立的政府以及我國再增立考試監察的五權政府，或者政黨政治成熟國家的執政黨政府或執政聯盟所組成的執政政府，例如：我們稱呼美國現在政府為拜登政府、以前的川普政府及歐巴馬政府，我國政府為民進黨蔡英文政府(或蔡英文政府)、前任的國民黨馬英九政府(或馬英九政府)、再前的民進黨陳水扁政府(或陳水扁政府)

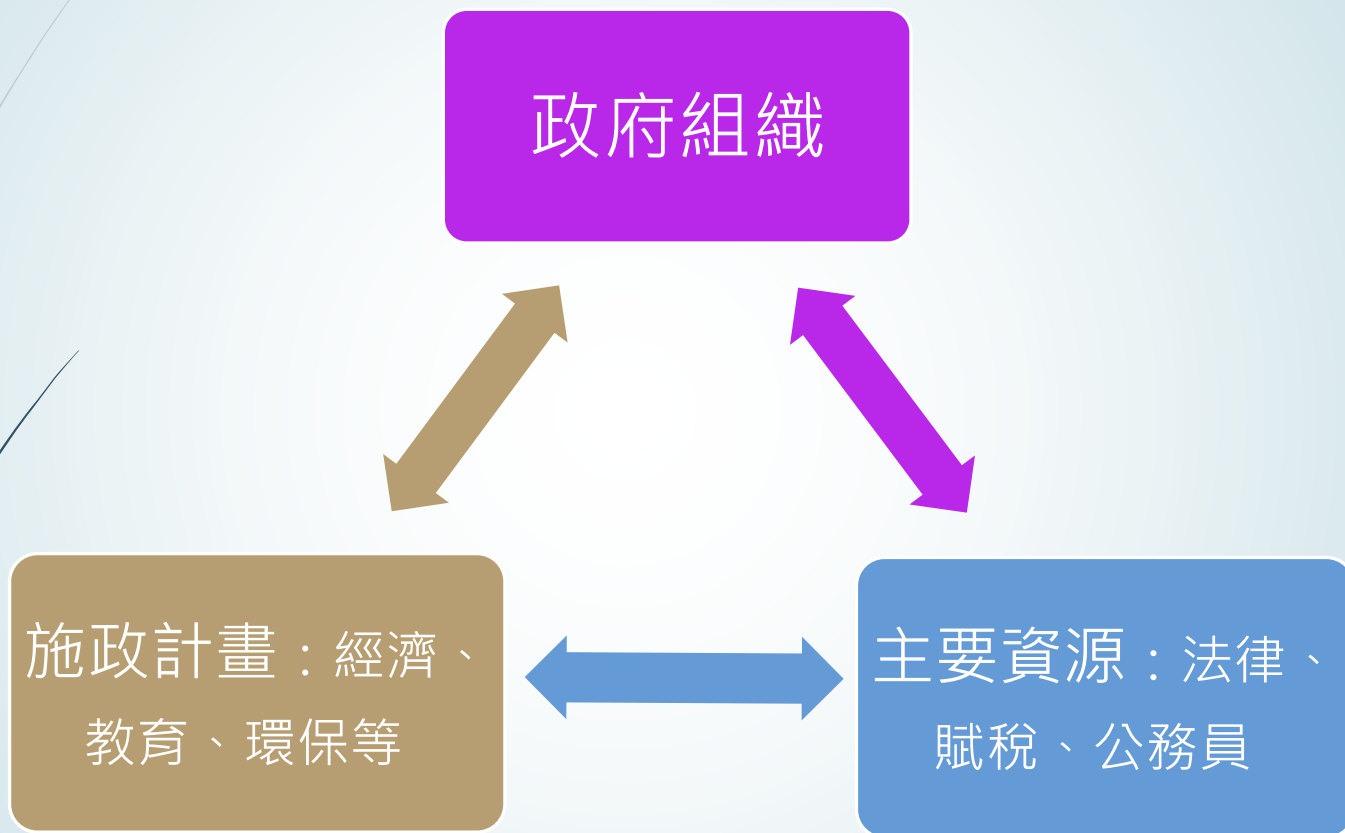
上述認知屬於政治學的觀點，行政學必須為政府概念提出一個適合本科需求的新詮釋

政府新解(二)

英國蘇格蘭University of Strathclyde行政學教授羅斯(Richard Rose, 1933~)1984著書《解析大政府》(Understanding *Big Government*)，論證政府不是一個單一屬性概念，而是一個多元概念的抽象組合。政府是由：(1)法律、(2)賦稅、(3)公務員、(4)組織、(5)計畫五項基本要素所組成，見下頁圖

完整的政府治理過程應為：依法設置的政府機關組織必須動員所需資源（制定法令、課徵稅賦、進用公務員），然後將資源結合並轉換為施政計畫，續而將計畫內涵的財貨、服務或管制，傳輸到預期受惠的標的群體(target population、列為施政計畫之管制或服務對象的民眾及團體)

政府新解(三)



政府組成要素模式

行政學學說發展

- 一、**古典、傳統行政學**（1930年代以前）
管理重心(效率)與法制層面的行政學
- 二、**人群行政學**（1930~1960年代以前）
引進人性及社會心理學說的行政學
- 三、**系統行政學**（1960年代以後）
開放系統、動態環境、權變管理的行政學
- 四、**專業行政學**（1970年代迄今）
追求專業、自我認同、憲政治理的行政學

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

★借用性學科

美國堪薩斯大學(University of Kansas)行政學教授**傅德瑞克森**(H. George Frederickson, 1934~)形容行政學是「**一門借用性學科**」(a borrowing field)，意即行政學的理論內涵經常借用或汲取企業管理、社會、心理、經濟等其他較成熟的學科

一、向企管取經

1. 法國學者**費堯**(Henry Fayol, 1841~1925)

提出**企業管理五功能**：

- | | |
|-----------------|--------------------|
| (1) 計劃(plan) | (2) 組織(organize) |
| (3) 指揮(command) | (4) 協調(coordinate) |
| (5) 管制(control) | |

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

一、向企管取經

2. **POSDCORB**—行政管理七項功能(七字箴言)

美國學者古立克(Luther H. Gulick, 1892~1993)與英國企管顧問尤偉克(Lyndall F. Urwick, 1891~1983)二人將費堯之企管五功能，應用在政府部門，並加進二項政府特色功能，提出POSDCORB：

- (1)P計劃(Planning)
- (2)O組織(Organizing)
- (3)**S用人(Staffing)**
- (4)D指揮(Directing)
- (5)CO協調(Coordinating)
- (6)R報告(Reporting、管考)
- (7)**B預算(Budgeting)**

此見解雖對行政學理論之發展貢獻不大，但對實務界卻極具實用性參考價值，至今仍為人津津樂道

Gulick

Urwick
1967簽名照

古典、傳統行政學

24

管理重心暨法制層面之行政學

二、取經社會學

Weber
30歲照片

◆官僚(科層)體制、Bureaucracy

1.創建者德國社會學家韋伯(Max Weber, 1864~1920)

權威(authority)演進：①傳統權威(traditional)→

②魅力權威(charismatic)→③法理權威(legal-rational)

2.原義→理性社會之組織運作理則：

- (1)專業分工 (2)層級節制 (3)依法辦事 (4)功績管理
- (5)無人情化對事不對人(impersonality)：公務員與民互動及作事風格<既無恨意、亦無熱情>

◆運作特徵

- (1)清楚職權範圍 (2)階層化組織結構
- (3)嚴謹法規及程序 (4)專業化與分工性
- (5)制度化人事管理(薪資、獎懲、升遷) (6)永業化原則

古典、傳統行政學

官僚(科層)體制之當代七種意涵(一)

18世紀法國放任主義(laissez faire)經濟學者**古奈**(**Vincent de Gournay**, 1712~1759)、1751入閣擔任商業部長，早以法文bureaucratie(字義為「辦公桌堆壘的政府-government by desks」)，形容或象徵運作中的政府

當代英國社會學者**阿布洛**(**Martin Albrow**, 1937~)指出官僚體制Bureaucracy該詞的今日相關意涵如下：

- (1)**理性組織**(rational organization)
- (2)**組織管理方法**
- (3)**組織無效率病象**(organizational inefficiency)
- (4)**行政官員掌控的政府**
- (5)**行政制度或文官制度**
- (6)**大型組織**、(7)**當代社會之組織牢籠、鐵的牢籠**

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

三、自我理論：政治行政二分理論(Dichotomy of Politics and Administration)

◆創建者威爾遜(Woodrow Wilson, 1856~1924)

1885完成博士論文《國會政府：美國政治研究》
(*Congressional Government: A Study in American Politics*)並出版成書，1887於《政治學季刊》
(*Political Science Quarterly*)發表〈行政的研究〉
(*The Study of Administration*)

，旨義：

- (1)行政不受政治干擾
- (2)行政學自政治學獨立出來

1885著博士袍



1902~1910
普林斯頓大學校長

1911~1913
紐澤西州長

1913~1921
美國總統

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

三、自我理論：政治行政二分理論(Dichotomy of Politics and Administration)

◆威爾遜成長與學思背景

1. 生於1856，成長階段經歷了南北內戰(Civil War, 1861~1865)與重建時期(Era of Reconstruction, 1865~1880年代)。此時美國社會快速變動(黑奴解放、西部拓荒)暨經濟成長，新興資本、工業寡頭與黨政人士結合形成政商同盟(alliance of government and business)
2. 1880年代前後美國發展概況：
 - ① 戰後統一與茁壯的聯邦政府
 - ② 國會強勢的三權分立與分贓制度(spoils system)
 - ③ 熱絡工商與西部開發
 - ④ 外敵環伺的國際環境

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

三、政治行政二分理論(Dichotomy of Pol. & Adm.)

◆內涵、行政學之父Wilson的主張

(一)行政時代的來臨

- 1.行政學大約始於公元前4世紀誕生的政治學，它是歷史悠久政治研究領域的最新發展成果，亦是19世紀我們這一世代姍姍來遲的產物
- 2.行政是政府最明顯的部分、政府的實際運作情形以及民眾最能看見的一面，但至今尚無系統地將它當作政府學的一支來進行研究。學者們所探索、爭論、主張者，概為憲法、國家本質、主權要義、人民權利、法律制定等，至於另一問題(即行政問題)：憲法、政策、法律、制度如何迅速、公平、公開地推動，則常被認為是枝節而撇開不談

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

29

◆政治行政二分理論內涵、Wilson的主張

(一)行政時代的來臨

3.時代不同了，今日必須特別重視行政的研究。歸根究底，今日政府功能日益擴增又複雜，治理國家面臨「**行憲比制憲更為困難(愈來愈困難)**」(It is getting to be harder to run a constitution than to frame one.)的時代挑戰

4.相應於美國行政學奠基者**威爾遜(Woodrow Wilson, 1856~1924)**之「**行憲比制憲更為困難**」名言，年長十歲的德國行政法學開山祖師**麥耶(Otto Mayer, 1846~1924, 二人同年過世)**，在其鉅著《行政法》寫下膾炙人口廣被引用的佳句「**憲法消逝，行政法長存**」，以形容憲法之理想與基本重要規範，必須仰仗依法行政始竟全功。**威爾遜與麥耶**二人分居大西洋兩岸美國與德國的隔海名言，實乃英雄所見略同，異曲同工！

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

30

◆政治行政二分理論內涵、Wilson的主張

(二)行政與憲法

- 5.美國憲法有「明文憲法與運行憲法」(the constitution of the books & constitution in operation)二種意涵，從政治角度來說，憲政議題是浪潮，行政問題鮮少只是漩渦(Constitutional issues were ever of tides, questions of administrative policy seldom more than the eddies of politics.)
- 6.就哲理而言，行政的研究與憲法權威妥適分配的研究係緊密結合在一起。憲政原則之爭辯雖仍重大且未終結，但與行政問題相比，實務上已不如行政那般地急迫重要
- 7.德國學者尼耶布(B. G. Niebuhr, 1776~1831)說得好：「自由依靠行政的保護遠多於憲法的保護」，人民的自由權利確實不能沒有憲法所定原則而存活著，但經由政府的不自由運作(意指不依法治理、無rule of law)，行政所能給予人民的，只是一張可憐的虛偽自由清單(a pool counterfeit of liberty)

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

31

◆政治行政二分理論內涵、Wilson的主張

(三)行政與政治

8.行政在政治的適當範圍之外(Administration lies outside the proper sphere of politics.)，行政問題不是政治問題，雖然政治設定了行政的工作，但不該操縱行政的運作

9.政治是政治人物的特別領域，行政則是技術官僚的範疇(Politics is the special province of the statesman, administration of the technical official.)—政治人物制定政策及法律，行政人員如何有效執行之

10.行政不同於政治的爭鬥及憲法的論辯，它是政治生活的一部分(It is a part of political life.)，猶如機器是工廠製品的一部分，但同時又不盡然。行政非關技術細節的枯燥層次，而是在重大原則指導下，直接與政治智慧名言及政治進步理想緊扣在一起的一門事業

古典、傳統行政學

32

管理重心暨法制層面之行政學

◆政治行政二分理論內涵、Wilson的主張

(四)行政範疇

- 11.行政研究的目的有二：①首先探討政府可以適當而成功完成的事務(政府職權範圍大小、what government can properly and successfully do)、②其次探討政府如何以最大效率及最低成本來作好這些適當事務(how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost)
- 12.行政是法律較詳細、系統性的執行，法律規定的特定應用就是行政活動，例如稅賦徵收、罪犯懲罰、兒童保護均是明顯的行政活動。理想的公務員應學養豐富、熱誠工作，並與民眾密切互動，其不僅為長官服務，更為公共利益服務

古典、傳統行政學

33

管理重心暨法制層面之行政學

◆政治行政二分理論內涵、Wilson的主張

(四)行政範疇

13. 今日工商貿易時代來臨，民主國家需讓行政承載重責大任。民主國家發展行政確比君主國家困難些(It is harder for democracy to organize administration than for monarchy.)，但對所有政府而言，良好行政有一條共通原則——政府必須建立一套兼具效率與效能之強而有力行政制度
14. 行政學發跡萌芽於歐洲的法國和德國，該二國的政治歷史是政府機關進步史(行政發展史)，不同於美英二國的政治歷史是立法監督及政治批評進步史。今日美國行政的缺失弊病必須借重學習德法二國的行政制度及組織技術，但要先行美國化，不僅形式及用語，連同目標、原則及思想統通都要美國化

古典、傳統行政學

34

管理重心暨法制層面之行政學

◆政治行政二分理論內涵、Wilson的主張

(五)行政願景

15. 美國人民仍是相當粗陋的民主人士，美國政府必須準備承載行政上的重責大任。我們不必害怕學習外國行政制度，只要對本國重要的政治信念及與他國的基本區別有所瞭解，就能**安心且有利地借用外國行政措施**，正如路見凶手磨刀霍霍，可以學其磨刀之技而不懷謀害之心；引進東方稻米，但不用筷子吃飯（按仍用湯匙吃飯）；德國法國公務員是臣僕為王服務，我們美國公務員是公僕為民服務
16. 美國當前任務是提供聯邦政府及地方政府好的運作模式，即**如何好好治理各級政府？行政學必須以民主政治為主要原則**，其各種理論一定要以本國政治為試金石、奠基石
(Our own politics must be the touchstone for all theories.)

古典、傳統行政學

管理重心暨法制層面之行政學

35

◆政治行政二分理論內涵、Wilson的主張

(五)行政願景

17.管理政府的知識正如自由原則般地到處星火燎原，獲得的改進建議如能與民主的公開和活力配合實施，必能經起得輿論與民眾的嚴苛批評，而行政的研究終將證明在政治研究領域之中，是最為崇高及最有成果的一門事業

→ The field of administration is a field of business.

→ 政治：重而緩／行政：輕而急

◆後評：後輩學者對Wilson〈行政的研究〉之評論

(1)組織發展及行政管理指標性學者葛蘭畢耶斯基(Robert T. Golembiewski, 1932~2016)在1984論文集《政治與行政：威爾遜與美國公共行政》(Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration)，推崇為現代行政研究的濫觴

古典、傳統行政學

36

管理重心暨法制層面之行政學

- ◆後評：後輩學者對Wilson〈行政的研究〉之評論
- (2)比較行政學者黑第(Ferrel Heady, 1916~2006)1996發行《比較行政》(*Public Administration: A Comparative Perspective*, 第5版)，肯定為研究美國行政運作的起點，從此不論行政學仍為政治學的一個支系，或者變成為一個學術性學科，已經公認係具特定旨趣的研究領域
- (3)當代行政學大師瓦爾多(Dwight Waldo, 1913~2000)在其1980退休代表作《行政事業：總結論述》(*The Enterprise of Administration: A Summary*)，讚譽為行政發展史上最重要的一篇文獻，也是開啟後代爭辯泉源的曠世作品
- (4)總結：行政學從此在學術上獲得一個令人滿意的概念設計，得以逐漸充實茁壯，獨立衍為一門學科

古典、傳統行政學

37

管理重心暨法制層面之行政學

四、Wilson二分理論對行政學發展之啟發及貢獻

- 1.政府是由政治與行政二個不同的過程、二個不同的次級系統或領域所構成
- 2.行政可以成為獨立於政治以外的一門科學
- 3.行政的科學研究可以找出類似於物理學的普遍原則
- 4.應用行政原則可以增進政府管理的效率及效能
→行政有了政治為其設定適當範圍及目標，並取走價值問題後，行政研究就可許為手段性科學，行政實務也可成為致力於手段與目的配合的一門專業學科

另外，Wilson〈行政的研究〉對美國行政學的意義：

- 1.行政研究(管理政府知識)進展與國家富強之道息息相關
- 2.美國行政是恪遵憲法規範的民主行政
- 3.政治行政二分、政策及法律之制定與執行
- 4.行政研究是為提升政府績效，並向複雜化與專精化發展

古典、傳統行政學

38

管理重心暨法制層面之行政學

五、政治行政二分理論之檢討與修正：概念關聯

(一)政治概念

再釐清

1. 伊斯頓(Easton)：政治是價值的權威性分配
2. 拉斯威爾(Lasswell)：政治是有能力運用權力經由手段達成結果

(二)行政概念

1. 古德諾(Goodnow)：政治是國家意志的表現、行政是國家意志的執行
2. 威爾遜(Wilson)：行政在政治的適當範圍之外、是法律的執行；政治設定了行政的工作、但不該操縱行政的運作

(三)概念關聯：政治不干擾行政、行政不阻擾政治←

賴維堯

古典、傳統行政學

39

管理重心暨法制層面之行政學

六、政治行政二分理論之修潤

史跋勒(James H. Svara, 1943~)提出分立雙元模式(Dichotomy-Duality Model)，論證政府治理過程絕非古典模式「決策、執行」之簡單二分所能詮釋，應視為從抽象價值到細膩技術之連續體，涵蓋二類工作與四項功能：

1. 第一類工作指作何要事(deciding what to do)，包含：(1)願景表述(mission)、(2)政策議定(policy)功能
2. 第二類工作指把事作好(getting work done)，包含：(3)行政運作(administration)、(4)支援管理(management)功能
3. 最先與最後之(1)願景表述、(4)支援管理二項功能是可分立二分，屬於行政首長及政務官、事務官雙方的各別職責功能，但是中間之(2)政策議定、(3)行政運作二項功能則是不易截然劃清，反倒共同屬於彼此分享的雙元職責功能



授課完畢

謝謝聆聽 敬請指教

行政學 Public Administration

國立空中大學 National Open University