

第一章 行政學概論

▲行政學的目的何在？試加說明。

答：行政學的目的主要有四：

一、提高行政效率（效果）：可從下列三點來衡量效率的標準。

- (一)就技術與經濟的觀點看：凡是能以最少的「投入」獲得最大的「產出」者，即是效率。
- (二)就管理與計劃的觀點看：凡能按照機關或組織原訂的計劃完全促其實現者，或在既定情勢下作最佳的抉擇，能及時有效解決問題或困難者，即是效率。
- (三)就組織與系統的觀點看：現代組織理論是採開放系統之理論觀點，因此，效率除顧及達成組織的目標外，更要考慮其對社會之貢獻（價值）。此外，凡能迅速而適當的因應外界變化的組織，也必然是一個有效率的組織。

二、促進行政的現代化：行政現代化的觀念在於以科學的、系統的、實用的、人性的原則去推動政務，如能遵循行政學的原理原則來推行政務，此政府必是現代化的政府。關於行政現代化之條件有六：

- (一)科學化：係指科學的思維方法與科學技術而言，而科學思維又是促成科學技術的原動力，沒有科學的思維方法，就不可能產生科學技術與發明。政府公務員在處理公務時，要具有科學化的精神和運用現代科技，這樣才能使政府的業務現代化。此外，科學化的行政還可表現在公務設備與器材方面，例如電腦設備即是。
- (二)制度化：制—法也，度—標準也。所謂制度化是指政府及所屬公務員在推行政務或執行業務時，皆須有法令規章及標準為依據，



不能隨心所欲，為所欲為，當然更不能濫用特權。

(三)民主化：民主化不僅是一個現代國家所應具備的特徵，也是一個政府所應追求的目標。就國家而言，現代化的民主國家表現出開放性、參與性、平等性和多元性等特徵，全國人民可自由表達意見，不論出身與背景皆能享有立足點的平等。

(四)專業化：現代化的公務員必須由具有專門知識的人來擔任，因為現代行政性質複雜，包羅萬象，絕不是一般具有普通常識的人所能勝任的，因此，現代化政府的公務員都須經過各種專業考試及格方能任用，以達到專業化的要求。

(五)適應性：現代行政不再是墨守成規或閉關自守，而必須適應時代的變遷而作多方面的調整，從公務員觀念的革新到現代科技工具與設備的應用，都表現出行政的適應性。例如公務員在觀念上不能再以「官員」自居，而必須有「公僕」的觀念，始能竭盡其能並樂於為民服務。

(六)效率性：效率即是用最少的投入，達到最大的產出。行政學的知識是科學的、合理的，只要據之以行，政府的效率一定可以提高，成為一個有能的政府，而這個政府也必然是一個全民擁護與支持的政府。

三培養行政通才：現代化的特徵之一即是專業化，然專家常有「知偏不知全」、「見樹不見林」及「本位主義」的缺點，為矯正這些缺點，行政通才的培養十分重要，凡是精通行政學的人，必然對許多學科皆有瞭解，更會注意整體之配合。

四促進行政的公平與正義：行政學大師瓦爾多（D. Waldo）等學者認為，行政學不只是在「以最小的投入獲致最大的結果」的狹義效率觀，而更為重要的是在增進公部門的服務對象—全民大眾的福祉與利益，一切的行政投入與產出皆是以公平、正義為目的。所以行政學的目的不應侷限在公部門本身的組織與管理，應放眼於顧客導向

的公共利益。

▲試述行政學的特性？

答：行政學的特性有六：

- 一、行政學是方法的、工具的：行政學乃是就複雜的行政現象與事實來尋求共通的條理與法則，並據此作為治理機關業務及解決機關問題的工具，所謂「執簡以馭繁，據一以止亂」是也。
- 二、行政學是系統的、組織的：行政學是以科學方法為基礎，即對各種行政現象與事實作有組織的觀察、實驗、比較、分析、及研究所得到的系統知識，他們所得到之各種結論，可以共同構成一個整體的學問，而不是支離破碎的理論。
- 三、行政學是實在的、客觀的：行政學所研究的問題皆是各機關中最常見的問題，而行政學所提出的解決之道則是經詳盡的分析與客觀的印證，所以是一種實在、可行的學問。
- 四、行政學是進步的、創新的：行政學乃是隨著行政現象的改變而演進。行政學在七、八十年的歷史中改變的非常迅速，幾乎每隔五、六年，就有完全創新之理論出現。
- 五、行政學是綜合的、科際的：行政學是一種包羅萬象的學問，研究行政學必須具有政治學、心理學、法律學、人類學、統計學、經濟學、管理科學、歷史學及倫理學等相關的知識，乃是一種綜合性、科際性的學問。
- 六、行政學是正義的、公平的：行政學所追求的目的是在求公共利益與全民福祉的充分實現，其所運用的手段皆是為達成此等目的所設計者，在行政學的發展過程中，雖然十分強調效率，最終目標在求公共目的的達成，不管是過去的「大有為」政府或是新近的「小而美」的行政理念，皆是如此。



▲行政學的發展共經歷了三個階段，試簡要說明此三階段的重點及特色？

答：行政學的發展共經歷了傳統理論時期、修正理論時期及系統理論時期等三個階段，茲說明其重點及特色於下：

一、傳統理論時期：是以「科學管理」為基礎，約自一八八七年至一九三〇年代。而科學管理的學者專家們，由於其著眼方式的不同，又可分為下列學派：

(一)政治與行政二分理論：行政學之父（W. Wilson）指出，行政是在政治的適當範圍之外，行政問題不是政治問題，雖然政治設定了行政的工作，但政治不應該操縱行政的運作。另外，素有「美國公共行政之父」的古德諾（F. J. Goodnow）認為，「政治」是指政策或國家意識的表示，「行政」是指政策或國家意志的執行。

(二)管理技術學派：以著重改進基層人員的工作方法為著眼點，他們研究如何減低成本、增進效率。其代表人物為泰勒（F. Taylor）。另有甘特（H. Gantt）者，發展出「工作進度控制表」，使得生產量大為提高。

(三)行政管理學派：著重中、上層管理人員的管理方法的改進，以費堯（H. Fayol）、古立克（L. Gulick）等人為代表。費堯認為行政之要素有五：組織、指揮、計劃、協調、控制。如何做到這五點正是管理人員之職責。此外，他也創造了十四點管理原則。

(四)機關組織體系學派：以德人韋伯（Max Weber）為代表，韋伯的官僚體制論是建立在「法定權力」上，他認為機關組織是一層級節制體系的組織，組織內一切業務，完全依照法令規章處理，並應依各人的專長作合理分工，對於人員的選用，亦應依公開考選的方式為之，並主張嚴格的獎懲制度。此學派又稱為科層型模、官僚體系學派。

(五)動態管理學派：以傅麗德（Mary Parker Follett）為代表，其主要

學說有：1.額外價值論、2.團體中之衝突與調和、3.協調的原則、4.對權威的看法。

二修正理論時期：是以「行為科學」為基礎，約自一九三〇年代至一九六〇年代。此一時期主要在修正及彌補傳統理論的缺失與不足，此一學派主張以人類行為及工作動機作為研究的重點，此學派被稱為「人群關係學派」。代表人物有梅堯（F. Mayo）、馬斯婁（A. H. Maslow）、羅斯力次柏格（F. J. Roethlisberger）、巴納德（C. I. Barnard）、賽蒙（H. A. Simon）及麥克羅格等。

此派學者，運用了心理學、社會學、統計學、人類學及政治學等方法，來研究管理中人的問題，甚至透過了實驗的印證，確認了人才是管理的中心，認為組織中的社會、心理等與人有關的因素，才是管理者應該重視的主要問題。

三系統理論時期：以「開放系統」及「權變途徑」為基礎，約自一九六〇年開始，以迄目前。最具代表性的人物是卡斯特（F. Kast）及羅森威（J. E. Rosenzweig），他二人合著《組織與管理》（Organization and Management）一書，透過使用系統概念，而將傳統的管理原則和組織理論的發展整合起來，此整合的過程是依照各個次級系統加以整合，即：(一)目標導向：組織人員皆有其目標、(二)社會心理系統：人員在組織內工作、(三)技術系統：人員利用知識和技術完成目標、(四)結構性活動的整合：經過整合之後，才能將組織的各種面向包含在內，而不致產生只知其一，不知其二的缺陷。系統方法的另一要點是將組織視為與外在環境保持互動的開放系統，它自外在環境「輸入」其所需要的各種資源、能量與資訊，然後加以轉變而產生產品或服務，向外在環境「輸出」，如此生生不息的循環，形成整個社會各組織間的相互依存關係。同時，外在環境的變化亦造成對組織的衝擊，它必須設法適應此等變化，因此，便產生了所謂「權變途徑」與生態觀念，任何一個組織都有其自己



的一套運作方法，巧妙各有不同，但達到成功的目的則並無二致。

▲何謂科學管理運動？何謂管理科學？二者在發展上有何關係？試說明之。

答：一科學管理運動：科學管理乃是指以科學方法執行管理工作，使其有計劃、有條理，而達成減少消耗、增進效能之目的。重要的學說有泰勒的「動作與時間之研究」、「論件計酬」和「差別計件比率」，甘特的「獎金計劃」及「工作進度控制表」、基爾布勒斯的「最佳方法」觀念和「升遷三職位計劃」。

二管理科學：

- (一)強調科學方法，以有系統的途徑解決問題。
- (二)是種數學的模式建構，使用數學和統計程序。
- (三)強調經濟—技術面，並以電腦為使用工具。
- (四)在不同程序和不確定的情況下，尋求合理的決策。
- (五)傾向於規範性而非描述性的模式。

三兩者的關係：在行政學之演進上，二者關係密切，科學管理產生於一九〇〇年左右，而管理科學產生在一九七〇年以後，現代管理科學的若干技術如電腦作業研究，均得自於科學管理的啓發，若無科學管理的發明，則無管理科學的出現。

▲試依所知，簡述現代行政的主要特質。

答：現代行政的特質，政府機關就實際現象，約有下列幾點：

- 一規模龐大（Hugeness）：現代政府的職能日見擴張，政府的組織結構相對日益膨脹，須更多公務人員來處理公務。
- 二性質複雜（complexity）：政府有四種功能：
 - (一)保衛功能：是政府最基本的功能—保衛國家及維護社會安定。
 - (二)輔助功能：以各種方法及技術來輔助各行各業的發展。例如農產品種改良。

(三)管制功能：促進公家利益，保障全體人民福祉，對妨礙公益活動加以限制或檢查，如外匯管制。

(四)服務功能：政府舉辦各種福利事業以供人民使用。例如電力、自來水。

三利害錯綜（**Conflict Interests**）：政府每項行政措施，牽涉到多方利益，造成利益衝突。所以政府的行政措施須謹慎，制訂符合民意的公共政策。

四專業化（**Specialization**）：現代政府行政包羅萬象，性質複雜，須由具有專門知識的公務人員來擔任，絕非僅具有普通知識的人所能勝任的。

五相互依存（**Mutual Dependence**）：各單位各人員彼此相互生存，相互配合，工作才能順利推行。

六對事不對人與人情味缺乏（**Impersonality**）：由於組織規模龐大，人員眾多，相對造成人員之間感情日趨淡薄，彼此並不太熟悉，形成一種人情味缺乏的現象，而公務人員依法辦事，講求法治，注重程序，只問手續合不合理而不問當事人是何種身分或有無私人關係，這種情形看起來是不講人情的，所以說「對事不對人」。

七法律限制（**Legal Restriction**）：現代行政的基本特性是「依法行政」，政府的施政及業務的推行，都要依法律的規定行事，不得違反法令，和過去那種以「人治」為主的時代大不相同了。

八社會目的的重視（**Social Goals**）：現代政府行政不只為行政目的，還必須重視整個社會目的，謀求社會公益及全國人民的幸福與整個社會的和諧。

九公眾批評（**Public Criticism**）：在民主政治下，一切行政措施必須以民意為依歸，符合人民的需求，解決人民的問題。如果有困難或是誤解之處，也應婉轉向人民解說，這樣才能得到人民的支持和諒解。

十國際影響（International Impact）：現代社會科技發達，國與國間互動頻繁，彼此交流，政府的許多行政措施都會受到國家間的國際協定或條約影響，其行政措施自應作適當的調整以求適應。

▲我國目前正致力於行政現代化工作，其理由安在？試從政府組織結構與行政運作兩方面加以論述。又行政現代化應從哪些方面著手努力？

答：一我國致力行政現代化的理由：目前我國政府致力於行政現代化，其目標乃期望使行政工作之執行達到科學化、制度化、民主化、專業化、適應性與效率性之要求，茲將其理由從政府組織結構與行政運作說明於下：

(一)行政組織結構方面：由於近年來我國經濟快速發展，社會變動大，政府功能大為擴張，職責亦日益繁重，人民對政府服務品質之要求亦不斷提昇，然而現行政府組織結構卻未配合政府功能之擴張而作適當調整。許多重要政務因主管機關位階過低，經費人員配置皆不足而未能及時因應突發事件，致使國家利益與人民福祉得不到適當關注，再者，許多機關之權責，不夠明確或有功能重疊現象，致使遇事相互推卸責任，倘政府組織結構未能隨實際環境需要而作適當調整，則行政事務之推動必緩不濟急，甚至與時代脫節而弊端叢生，是故以政府組織結構之功能強化觀點來看，行政現代化應屬當急之務。

(二)行政運作方面：所謂行政運作，係指政府政策制訂過程及組織中人員的領導、溝通、激勵等等所有活動的表現，故又稱為行政行為。行政學者賽蒙（Simon）認為，政府機關之所有行政行為係屬整個行政決策之過程，是以行政決策良窳與否，實以政府功能之達成與提高行政效率與效能為前提。倘欲使行政決策能滿足國家社會之需要，並能迅速回應環境之需求，自應以科學化的思維方法與科學技術，並以法令為執行公務之準繩，實施民主領導，

這些即屬行政現代化之終極目標，目前我國正步入後工業社會，欲使機關之行政運用更臻理想，行政現代化之推動更具必要性。

二我國行政現代化應努力的方法：欲使我國行政走上現代化，應從下列六個方面去努力。

- (一)行政組織現代化：此係行政現代化之第一步，惟有現代化的行政組織才能帶動整體行政功能現代化。就行政組織之調整而言，自應以調整中央行政組織結構為重心，目前行政院八部二會組織顯已無法滿足社會變遷之需要，有關農業、環保、衛生、勞工、科技等重大問題更宜提昇其決策層次。
- (二)行政設備現代化：古語云：「工欲善其事，必先利其器。」凡是與處理行政事務有關的器具與設備，均須盡量添置或汰舊換新，推動「辦公室全面自動化」，當可大幅提高行政績效。
- (三)行政制度現代化：凡是行政法令規章、組織結構、工作程序等不合時宜者，應當隨時檢討修訂。應以「權變理論」的觀點，對行政組織結構與制度作較富彈性的規定，不宜過於僵化，或呆滯化，以便於政務的有效推動。
- (四)行政運作現代化：凡是處理行政事務有關的方法、流程、手續等實務層面，均應不斷的檢討、改進或加以簡化。尤其應當注意管理新知的吸取與管理方法的改善，乃是行政運作圓潤順利的必要條件。此外，政策過程的暢順運作，也是提高行政績效的不二法門。
- (五)行政觀念現代化：凡執行公務、從事為民服務之公務員，均應秉持「公僕」的觀念，積極主動的發揮服務的精神，不應有「官吏」心態或衙門觀念。也不應只為遵守法令規章而捨本逐末，從而發生「目標錯置」的現象，即不應將手段看成了目標本身。又一般民眾對於公務員身分、地位、人格等，也應給與適當的尊重，使公權力得以伸張。此外，政府對公務員應本著「組織平



衡」原則，給與合理的報酬與適當的照顧，使公務員覺得他對機關組織所作的貢獻與從機關組織所獲的報酬大致上是平衡的，因而願勤力從公。

(六)行政學術現代化：凡與行政法規、制度、運作有關的事項及問題等，經由政府機關與教育學術界作充分交流，以理論為依據，作學術性的研究，來解決實際行政問題，並提昇我國的行政學術水準。

▲試述現代行政之發展趨勢？

答：一行政效率思想的改變：

(一)「由效率重於民主」到「效率與民主並重」：傳統的行政學者，如哲斐生、魏勞畢等，皆主張要保持高度的效率，就不能不相當的犧牲民主。他們認為只要能為人民做事、能為人民造福，便是民主的，這種為了效率就不能不相當的犧牲民主的說法，是不甚正確的，因為民主與效率乃是一致的不可分的。祇有在人人負責、人人作主的民主政府下，才會產生自動自發的精神，積極的努力工作，發揮高度的效率。因此，在現代有關行政學的著作中，「權力」的效率觀念已漸被「合作」的效率所取代。也就是現代行政已由「權力」的「效率重於民主」觀念轉到「效率與民主並重」的觀念。

(二)由「機械的效率觀」到「社會的效率觀」：以前的行政學者多只從機械的觀點講求行政效率，以為效率就是以最經濟的手段獲得最大的效果，在免除浪費，力求人力、物力、財力的節省。而現代行政學者已從這種機械的效率觀點進入廣義的社會效率觀點，認為行政不能離開政治而視之為孤立的或獨立的東西。換句話說，行政效率不能僅從狹義的機械效率觀點估量之，省錢、省力、省物的本身不能算有效率，行政效率必須於廣泛的社會關係

中及政治目的上評定之。

二、政治與行政的分與合：早期的行政學者，主張政治與行政的關係，兩者應作嚴格的劃分，故在行政的實施上，則明白劃分政務官與事務官的界限。但近二十年來，此種理論與思想遭到嚴厲的批評，認為兩者是不能分離的，尤其從公共政策的觀點看，政治與行政是根本無法劃分的。如奈格維父子合著「現代行政學」即認為政策制訂與執行是一貫性質，不能將政策制訂視為政治，而將政策執行視為行政，兩者有連帶的關係，甚至可看作一體的兩面。

三、現代行政的特色是專家與通才的結合：在基層、中層工作的公務人員所需具備的條件是以專門知識為主，而高層公務人員則是通才，即需具備廣博的知識、平衡的思想、領導的能力，及溝通與協調的技巧等。換言之，現代政府的行政，一方面走向專業化，一方面卻又需要行政通才，兩者各有其功能，不可偏廢。早期的行政學者主張行政應由專業化的人員來推動，並未考慮到通才的需要，後來發現專業化的結果又造成許多問題，例如本位主義，便是一項嚴重的缺點，於是逐漸開始重視行政通才的培養。

四、公務員中立的問題被質疑：公務員地位中立的思想，一直是吏治改革者及早期行政學者所堅持，此一問題又與「政治與行政」的分離與否有著密不可分的關係。此一觀念近年來發生動搖。現代行政學者認為公務員既是執行政策的工具，對決策者的執政黨，自須作絕對忠實的支持與服從，公務員既是人民的公僕，其一切行動自應以民意為依歸，人民選擇了某政黨，官吏便須對某一政黨負責。公務員地位中立的思想，不足以確定政黨的政治責任，且亦有悖民主政治的精神。總之，公務員中立的觀念已被公務員須無條件的效忠執政黨的思想所代替，他們應忠誠熱烈的擁護憲法，遵行法律，為民服務，決不可有消極的思想或觀念。

五、行政權力有日益擴張的現象：就政府發展的趨勢來看，行政權有日