



Chapter

第一章

公共行政概論

本章重要程度



本章為行政學的基本概念，命題主要以選擇為主，申論的題目出得很少。

在選擇方面，一份考卷通常出二到三題，約佔 5%。

在準備上，必須從「公共」二字開始，瞭解行政學研究的本質和相關主張，尤其是公共利益，因為這是本章申論的重要考點。

然後，公共行政之「典範」是一大重點，必須把常考的學派觀點記牢。

本章命題雖然以選擇為主，惟本章亦是研究公共行政必備的章節，因此不只重點要熟記，亦相當重視理解，尤其是對準備申論的同學而言。因為整體架構的建立從本章開始，因此不可輕忽它！



第一節 公共行政之內涵

壹、前言

所謂「公共行政」，吾人可將其區分為「公共」與「行政」兩方面來加以探討，所謂「公共」就是「公共性」，意指行政的獨特性質；而「行政」之意涵，廣義來說，就是「公共事務之推行」。這兩者為本章之重要概念。

貳、行政基本意涵之四大觀點【選擇：★★★】

從行政學之發展歷程來看，「行政」二字可從「政治」、「管理」、「公共政策」與「公共性」等四大觀點來加以定義，茲分述如下：(張潤書，行政學，2009：3-9)

一、從「政治觀點」來定義

其看法又可分為兩派：

(一)以「三權分立」為論述基礎：

- 1.其代表人物魏勞卑(Willoughby)認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」，言下之意是指行政是專屬「行政部門」管轄的事務。
- 2.然而此一定義過於狹隘，因為所謂的公務並不只限於行政部門，其他的政府機關(例如立法、司法部門)亦有行政現象存在，如：組織結構、財務管理、人事管理等。

(二)以「政治與行政二分」為論述基礎：

- 1.政治、行政二分學派代表人物之一的古德諾(F. Goodnow)曾說：「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行」，言下之意是指政治的工作在於「政策決定」，而行政則是扮演「政策執行」的角色。
- 2.然而，政治與行政不易作嚴格的劃分，因為行政的執行，根本不能脫離政治；相反地，很多所謂政治問題亦不能不顧及行政事實與情況，即使議會在作決策時，亦必須與行政官員保持良好的溝通，這樣所作的決策才具有可行性。



補充說明

政治、行政二分學派【選擇：★★★★】：

政治、行政二分學派之相關重點整理如下：

源起	為改革分贓制度的流弊。
代表人物	<ul style="list-style-type: none"> ■ 威爾遜(W. Wilson)→行政學之父。 ■ 古德諾(F.J. Goodnow)。 ■ 懷特(L.D. White)。
重要著作	<ul style="list-style-type: none"> ■ 威爾遜→行政的研究(1887年)。 ■ 古德諾→政治與行政(1900年)。 ■ 懷特→公共行政研究導論(1926年)。 →美國第一本大學用行政學教科書。
重要主張	<ul style="list-style-type: none"> ■ 主張行政應擺脫政治的束縛，使行政得以建立專業性的研究範圍。 ■ 行政應自政治分離出來，以類似企業的方法來經營憲法。 ■ 認為行政研究不應只在強調人事管理的問題，而且更應重視一般的組織與管理，故主張廢除分贓制度，實施功績制度。
影響	促使行政學於政治學的領域當中獨立出來。
名言語錄	<ul style="list-style-type: none"> ■ 威爾遜：行憲比制憲難。(意思是：落實憲法精神比制定憲法來得更加困難)。 ■ 古德諾：政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行。



立即練習

1.	由行政學發展的歷程觀之，可從四種不同的角度剖析「行政」一詞的意義，但不包括下列何種觀點？(A)政治的 (B)管理的 (C)公共政策的 (D)公開的【95原四】	D
2.	「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行」是下列那位學者的名言？(A)威爾遜 (B)泰勒 (C)古立克 (D)古德諾【95普考】	D
3.	「政治是國家意志的表示，行政則是國家意志的執行」，這句話代表何種觀點？(A)管理觀點 (B)政治觀點 (C)法律觀點 (D)社會觀點【99原四】	B
4.	從廣義的角度來說，「行政」一詞所指意義為何？(A)政府的行政部門所管轄的事務 (B)整個政府(包括行政、立法、司法、考試、監察各部門)各公務機關推動政務所採取的一切作為 (C)專指行政與立	B



	法部門推動政務的相關作為 (D)特指各地方政府公務機關推動政務所採取的一切作為【97普考】	
5.	下列何者是從政治的觀點，對行政一詞作概念說明？ (A)行政是政府對公共問題選擇作為或不作為的行為 (B)行政是國家意志的執行 (C)行政是對公務作有效處理的方法與技術 (D)行政是為公共福祉與公共利益而服務【101地四】	B
6.	下列何者不是從政治的觀點來思考行政的意義？ (A)行政一詞專指立法、司法以外的事務 (B)行政是一門管理和社會科際整合的實務 (C)行政是落實政治目標的各種執行活動 (D)行政與政治通常難以一分为二【100原四】	B
7.	下列有關威爾遜(W. Wilson)的敘述，何者為非？ (A)發表〈行政的研究〉一文 (B)被尊稱「行政管理之父」 (C)主張政治與行政分立 (D)曾任美國第28任總統【101初等】	B
8.	在1926年出版的《公共行政研究導論》(Introduction to the Study of Public Administration)是美國第一本公共行政的教科書，此書係由何人撰寫？ (A)威爾遜(Woodrow Wilson) (B)泰勒(Frederick Taylor) (C)懷特(Leonard White) (D)賽蒙(H. A. Simon)【101身四】	C
9.	「經營憲法比設計憲法更加困難」，此句話是下列那位學者的言論？ (A)威爾遜(Woodrow Wilson) (B)賽蒙(Herbert Simon) (C)古德諾(Frank Goodnow) (D)費堯(Henri Fayol)【101原五】	A
10.	下列那位學者不贊同政治與行政二分的概念？ (A)威爾遜(W. Wilson) (B)瓦爾多(D. Waldo) (C)懷特(L. White) (D)古德諾(F. Goodnow)【100退四】	B

二、從「管理觀點」來定義

由於受到「科學管理」運動之影響，政府欲將民間企業所注重的效率、利潤與成本觀念，而使生產力提高之方法引進公部門，藉以提昇政府的效率，以達成公共行政目標。以下茲列舉幾位代表性的學者，以管理的觀點來解釋行政：

- (一)懷特(L.D. White)說：「行政乃是為完成某種目的時，對許多人所作的指揮、協調與控制」。
- (二)賽蒙(H.A. Simon)認為「最廣義的行政就是，為達到共同目的時所做的合作之集體行動」。



- (三)費堯(H. Fayol)認為行政就是「P.O.C.C.C.」，亦即計畫(Plan)、組織(Organize)、領導(Command)、協調(Coordinate)以及考核監督(Control)等五大項目所構成的功能表現。
- (四)古立克(Gulick)與尤偉克(Urwick)則提出七字箴言「P.O.S.D.C.O.R.B.」來說明行政的意涵，根據這七個字的內容，行政就是：
1. **P**lanning(計劃)：釐清切實可行的計畫。
 2. **O**rganizing(組織)：建立合理的組織。
 3. **S**taffing(用人)：選拔及有效管理組織的人員。
 4. **D**irecting(領導)：對人員施以正確的領導。
 5. **C**oordinating(協調)：協調各人員及各單位間的意見及行動。
 6. **R**eporting(報告)：定期地向有關單位、人員及公眾作報告，使瞭解進度或情況。
 7. **B**udgeting(預算)：有效的運用金錢與經費。
- (五)我國行政學鼻祖張金鑑教授曾以「十五 M」來說明行政的意義，其中所指涉的重點包括目標、計畫、人員、金錢、領導、激勵等內容。



立即練習

11.	古立克(L. Gulick)所提出的「POSDCORB」是從那種觀點來闡釋行政的涵義？ (A)政治的觀點 (B)公共性的觀點 (C)公共政策的觀點 (D)管理的觀點【101地四】	D
12.	「行政是為完成某種目的時，對許多人所作的指揮、協調與控制」，這是下列那一種觀點的行政定義？ (A)政治觀點 (B)管理觀點 (C)公共性觀點 (D)公共政策觀點【100初等】	B
13.	將「成本」與「利潤」等觀念引進到政府工作的推行上，以提昇政府效率，達成組織目標，這是從何種觀點來解釋公共行政？【100身五】 (A)管理 (B)政治 (C)法律 (D)社會	A
14.	費堯(H. Fayol)所界定的管理功能包括： (A)規劃、組織、指揮、協調、控制 (B)規劃、組織、發展、協調、控制 (C)規劃、組織、發展、協調、預算 (D)組織、發展、指揮、協調、控制【101地五】	A
15.	古立克(L. Gulick)提出「POSDCORB」來代表行政管理的七大項職能，S是指： (A)服務(Service) (B)精神(Spirit) (C)研究(Study) (D)用人(Staffing)【99地四】	D



三、從「公共政策觀點」來定義

- (一)此學派的學者認為行政與公共政策實為不可分割之一體兩面，因為政府是政策的釐訂者與執行者，其政策的規劃與執行之一連串過程，就是行政。
- (二)誠如國內著名學者吳定之界定，公共政策係指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為及如何作為的相關活動。



立即練習

16. 「政府選擇作為或不作為之行為」是指「公共行政」採用下列何者途徑作定義？ (A)政治 (B)法律 (C)公共政策 (D)管理【99地五】 C

四、從「公共性觀點」來定義

- (一)此學派的論者認為，不管是從「政治的」、「管理的」或「公共政策的」觀點來看公共行政，仍止於描述性的說明，往往忽略了行政本身的獨特性質。
- (二)此一觀點和 1968 年在美國發展的「新公共行政運動」有著密不可分的關係。此一學派主張行政研究和理論不能偏離民主社會所關切的公平、正義、自由等倫理價值，而公共行政之重點亦是在於實現公共目的。
- (三)換言之，「公共性」已成為公共行政的主要特質。因此，行政在單純的管理活動之外，絕不能片刻忘懷其根本的使命，亦即維護並創造公共利益，進而有效實現公共目的。
- (四)故行政人員一方面要考慮管理之效率和效能，另一方面更要關心公眾的需求與願望，積極發揮「效率」(Efficiency)、「回應」(Responsiveness)及「前瞻」(Proactive)三種角色功能。



立即練習

17. 下列那個學派最強調「公共性」的觀點？ (A)新公共行政學派 (B)傳統公共行政學派 (C)新公共管理學派 (D)人群關係學派【94地五】 A
18. 1968年的新公共行政運動，與下列那一個公共行政的觀點關係最為密切？ (A)政治的觀點 (B)管理的觀點 (C)公共政策的觀點 (D)公共性的觀點【99原三】 D



- | | | |
|-----|---|---|
| 19. | 主張行政人員應該關注公眾的需求與願望，積極發揮「績效」、「回應」及「前瞻」三種角色功能。這是從何種觀點來說明行政的意涵？ (A)政治 (B)管理 (C)公共性 (D)公共政策【95原五】 | C |
|-----|---|---|

五、綜合來說，行政的涵義歸納如下

- (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與人員。
- (三)運用管理的方法(如：計畫、組織、領導、溝通、協調等)完成政府機關的任務與使命。
- (四)政策的形成、執行與評估。
- (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。



立即練習

- | | | |
|-----|--|---|
| 20. | 下列那一項敘述符合公共行政的定義？ (A)與公眾有關的事務，須由政府或公共團體來處理者 (B)以私法為基礎的管理科學與藝術 (C)以保障特定團體或個人的利益為目的 (D)從事公共行政的人員必須具備公務人員任用資格【95地五】 | A |
| 21. | 下列何者是由管理的觀點，對行政一詞所作的說明？ (A)行政是國家意志的表現 (B)行政是為公共福祉與公共利益而服務 (C)行政是對公務作有效處理的方法與技術 (D)行政是政府對公共問題選擇作為或不作為的行為【98地四】 | C |



第二節 公共行政之特性



精選考題

- 一、公共財(public goods)(解釋名詞)【96 交通_員晉高】
- 二、公共行政的獨特性質有那些？請對照私部門，說明其獨特性。【99 國軍中將轉任考】

壹、前言

行政學的發展初期雖然深受「科學管理」運動的影響，而致力於「效率與生產力」提升的研究，然而 1970 年代以後，行政的核心概念卻以公共性的實現為目的。因此，公共行政有何主要特質？它和企業管理有何不同呢？此為本節之探討重點。

貳、公私部門本質異同之探討【選擇：★★】

公部門管理(公共行政)與私部門管理(企業管理)在本質上是否有其差異，有兩派學者持不同之見解，分述如下：

一、艾里森(G.T. Allison)與薛瑞(W. Sayre)之觀點

他們認為公部門與私部門在重要處不同，在不重要處相同，亦即兩者是「異大於同」。換言之，公共行政與企業管理在本質上有極大差異，誠如艾里森所說：「兩者差別的重要性，遠勝於其相似之處」。

二、波茲曼(B. Bozeman)之觀點

認為公部門與私部門在重要處相同，在不重要處不同，亦即兩者是「同大於異」。換言之，公共行政與企業管理在本質上並沒有差異。



立即練習

- | | | |
|-----|--|---|
| 22. | 下列哪位學者指出公私兩域之管理只在細微末節上相似雷同？ (A) 韋伯 (B)費堯 (C)艾里森 (D)杜拉克【95普考】 | C |
| 23. | 公共行政學者謝爾(W. Sayre)與艾立森(G. Allison)認為公共行政與企業管理： (A)異大於同 (B)同大於異 (C)在重要的面向上是相似的 (D)在核心的面向上是相同的【94地四】 | A |



參、公共行政之特性【申論：★★★】【選擇：★★★】

有關公共行政之獨特性質，臚列國內外學者之看法，說明如下：

一、張潤書之觀點

張潤書老師認為，公共行政與企業管理雖然有其相同點，但仍有其相異之處，茲分述如下：

(一)目的與動機不同：

公共行政的主要目的與動機在於，謀求社會的「公共利益」，加強對人民的服務；而企業管理的目的與動機，則在追求「個人私利」，亦即民間企業是以賺錢為目的。

(二)獨佔與競爭的不同：

政府行政是具有「獨佔性」的，許多政府管轄的事務，除非得到政府的許可或授權，否則其他團體與人民是無法從事的；而企業經營強調的是「自由競爭」，任何人都不得壟斷市場。

(三)政治考慮之不同：

在民主政治下，政府施政必須受到民意代表與輿論的批評與監督，絕不能罔顧民意，為所欲為，因此政府行政須考量較多的政治因素；而企業經營則比較不須考慮政治因素。

(四)對外在環境因應的程度不同：

一般而言，民間企業可針對外在環境的變化，迅速因應並調整本身的管理；但政府因受到立法監督與預算控制等影響，自然無法如企業那樣快速反應，其進步與革新的速度亦較企業組織緩慢。

(五)組織目標的評估不同：

政府行政的目的在於謀求公共利益，然而所謂的公共利益，其內容與意涵往往過於抽象，而顯得模糊不清，再者政府由於欠缺明確的組織目標，導致施政績效難以衡量。相對而言，企業組織的目標大多以「獲利」為主要考量，其績效通常也可以明確的金錢數字來衡量。

(六)決策的程序不同：

在民主的政體下，政府行政講究「依法行政」與「正當法律程序」的原則，然而如此將使得決策的程序顯得過於冗長；而企業組織的事權通常得以有效集中指揮，至於決策程序可視實際狀況加以簡化，不受法律之限制。