

類 科：一般行政

科 目：行政學

甲、申論題部分

一、行政學奠基學者威爾遜（Woodrow Wilson）對行政學說及政府運作，有何主張？另就今日治理系絡而言，其論述有何不足之處？

擬答

「行政學之父」威爾遜（Woodrow Wilson）於 1887 年發表《行政的研究》（The Study of Administration）一文後，行政學開始從政治學的領域中獨立，成為現代公共行政研究的濫觴。茲依題意論述如下：

（一）威爾遜的主張

《行政的研究》的主要論點是提出行政不應受政治干擾之「政治與行政分立」的政治行政二分主張，其重要觀點如下：

1. 行政學是一門實用的科學，主要為研究政府可以適當而成功地做些什麼事情，以及政府如何能以最大的效率及最少的金錢或成本來做好這些事情。
2. 因政府功能日漸擴增及複雜，行憲較之制憲困難，故對行政的研究必須特別注意。
3. 政治應與行政分立。行政問題不是政治問題，雖然政治設定了行政的工作，行政的運作不應受到政治的操縱。
4. 每一項法律的特定應用就是一項行政活動。但是規範這些事項的法律，是在行政範圍之外與行政層次之上。亦即政府行動的廣泛計畫不是行政，廣泛計畫的詳細執行才是行政的範圍。
5. 政府必須建立一套兼具效率及效能的行政制度，才是良好行政的共通原則。在學習和借鏡國外的行政制度之外，也必須在形式、用語、思想、原則及目標上，將其優化。
6. 行政學應盡量採取比較研究方法，吸收他人長處，並改正本身的缺點。

7.我們需要具有自我意識、修養、結合民意且工作時精力充沛的公務員。

8.在行政實務方面，輿論應扮演權威性批判的角色。

(二)威爾遜論述的不足之處

公共行政的過程即一種治理的過程，包含管理和政治的雙重面向。公共行政人員應以公共利益做為行政行為的基本目標和準則、培養負責任的專業精神、審慎回應公民的需求，並充分展現憲政第四權的自主性與服務風格，運用其法定權力和裁量權，維繫憲政秩序的均衡。公共行政人員扮演的角色內涵如下：

1.具備參與治理的正當性：

民選首長與政治任命人員應承認且尊重行政人員的正當地位，永業文官的專業經驗勢必在治理過程中扮演更重要的角色，以維持施政的穩定性與一貫性。

2.公共行政人員為憲政運作的第四權：

在憲法分權制衡設計下，當行政、立法、司法有所衝突時，公共行政應扮演積極的折衝角色，誠如羅爾 (Rohr) 所言：「行政人員應運用裁量權，維繫憲政權力的均衡，以確保個別部門的權力。」

3.服務於多元的老闆：

總統、國會以及法院都是公共行政應提供服務的部門，他們向多重的上級負責，對於人民的忠誠自然也高於前述各個憲政部門。

4.扮演教育者角色：

公共行政人員所提供的服務乃以人民的福祉為依歸，因此學者巴斯 (Barth) 主張，公共行政人員應扮演教育者的角色。提倡自主意識與專業主義，以捍衛憲政及公共利益為己任，提供真實的資訊、關懷和教導民眾公共抉擇的利弊得失與代價。

5.公共行政人員為行政智慧和經驗的寶庫：

公共行政人員的專業能力以及工作所累積下來的經驗，應被珍視與尊重，將之視為政府機關的無形資產。

二、請試述政治人物（議員或政務官）與行政人員（即常任文官）在政策和行政管理領域上，可能處於那些類型的角色責任或分工關係？

擬答

政治人物包含立法部門的議員與行政部門的政務官，議員係經由選舉產生，有固定任期，政務官則是指參與重大政策方針之決策，並隨政黨選舉成敗或政策改變而進退之公務員，例如行政院各部部長、各縣市首長等。行政人員則是指依照既定方針執行之永業性公務員，原則上政務官以外之一般公務員均屬之，亦稱為事務官或常政文官。茲依題意說明如下：

(一)政治人物與行政人員的關係類型

有關政治人物與行政人員的角色責任或分工關係，史跋勒（J. H. Svava）經由文獻分析，認為各家理論大致可歸為四大模式：

1.政策行政二分模式：

是傳統的主流理論，起源於威爾遜、古德諾之「政治行政分立說」。主要論點係強調政府的民主控制及依法治理，政治人物制定政策，行政人員執行政策，雙方各自獨立不僅有助於消除政府腐敗，亦能避免政治干預行政運作所衍生的無效率。其缺失為忽略行政人員確實影響政策制定之事實證據及其價值抉擇之重大後果。

2.政策混合模式：

隨著政府職能及行政體制的急速擴張，此模式認為在政策領域，雙方角色完全混合，但行政領域則仍是行政人員之天下，掌握真正的自主權。其缺失為過於誇大行政人員對政策的主導。

3.行政混合模式：

是政策混合模式的反向邏輯推論模式，強調議會或政務首長對行政要有影響力並深入，如人事任用或契約審核等事務之管理。此模式並非要議會或政務首長去干預行政，而是重新肯定他們過問行政之權利主張，以及經由立法監督及立法否決等措施，以抑制無法控制之科層體制持續惡化的積極必要性。其缺失為無法確定議會參與行政運作的適當界限。

4.政策夥伴模式：

是由新公共行政運動學者所提倡，此模式如同政策混合模式一般，政策領域是政治人物與行政人員的共同職責，但行政領域則仍為後者優勢主控，所不同的是增加行政人員是政府運作驅動力量及公共利益保護者之倫理規範。其缺失為忽視政治人物正式權威的意義及範圍。

(二)史跋勒行政與政治關聯的理論建構

學者史跋勒 (J. H. Svava) 的「政治、行政分立二元模式理論」 (Dichotomy-Duality Model)，可做為當代對民主行政與民主政治關聯詮釋探討的代表性說明。政策過程可用兩類工作與四項功能來說明之：

1.兩類工作為：

- (1)基本任務與具體政策。
- (2)做好行政與管理事務。

2.從抽象價值到細節技術之四種功能：

- (1)任務：指機關組織的理念、職權、廣泛目標及作為或不作為的抉擇。換言之，是指政府在最廣泛層次上的應不應該作為的決定，例如：預算興革及編製、中央與地方財政劃分關係。
- (2)政策：指中層政策的決定，例如：預算支應、新編計畫、新設機關、分配服務層次。
- (3)行政：指達成政策目標所需要的具體性決定、辦法規章、程序步驟、實務慣例等。
- (4)管理：指有關政策及行政功能的支援性行動，例如：人力、物力、資訊、技術的控制與使用。

政策制定需要政治人物及行政人員的聯手合作，政治人物雖有最終決定權，但應承認並鼓勵行政人員的政策貢獻。政治人物及行政人員的適當分工，亦即任務與管理的職責分立，以及政策與行政的職責共享，不僅使雙方人力的才能及資源獲得最大的效用，同時也確保民主政府運作條件的持續存在。