

增訂四版

行政學

Public Administration

吳瓊恩 著

 三民書局

Administration

自六〇年代起，我國行政學的發展已有五十年之久。多年來，行政學作為一門獨立學科，始終難以突破學術西方化的限制。本書宏旨即在因應本學科的特性，透過吸收西方理論的精華，而以哲學的角度透析理論的預設及條件，並批判過度理性主義的謬誤，藉此擺脫韋伯預言的「鐵的牢籠」，從而提出具有人文特色，亦即中國式的行政學理論，允為治行政學研究者最重要的參考依據。

本書四版在內容上補充「研究公共行政的社會建構途徑」、「全球化的新公共行政系統的轉變」及「當代E-mail溝通所可能發生的問題」等部分，乃因應時代環境的變遷而有新的調整，可為讀者之重要參考。

Administration

ISBN 978-957-14-5410-8

(572)



9 789571 454108

NT. 760



增訂四版

行政學

吳瓊恩 著

 三民書局

Administration

國家圖書館出版品預行編目資料

行政學 / 吳瓊恩著. — 增訂四版一刷. — 臺北市:
三民, 2011
面; 公分
參考書目: 面
含索引
ISBN 978-957-14-5410-8 (平裝)
1. 行政學

572

99019856

◎ 行 政 學

著 作 人 吳瓊恩
發 行 人 劉振強
著作財產權人 三民書局股份有限公司
發 行 所 三民書局股份有限公司
地址 臺北市復興北路386號
電話 (02)25006600
郵撥帳號 0009998-5
門 市 部 (復北店) 臺北市復興北路386號
(重南店) 臺北市重慶南路一段61號

出版日期 初版一刷 1996年9月
增訂四版一刷 2011年1月
編 號 S 571020
行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 978-957-14-5410-8 (平裝)

<http://www.sanmin.com.tw> 三民網路書店

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。

增訂四版序

時間過得真快，又到了每五年修正新版的時候了。本書第四版，除了修正第三版中的錯別字，更就第二章第一節界定公共行政的途徑，增加四個「研究公共行政的社會建構途徑」，並補充「全球化的新公共行政系統本質的轉變」這一部分。

同時，在第十九章「溝通問題與有效溝通的建立」一章中，引用《紐約時報》2007年10月22日的一篇研究成果報導，補充當代E-mail溝通所可能發生的問題，提醒讀者不要忘了電腦的使用，雖然方便有用，但也有它的限制和不便之處。人與人之間面對面往來的社會性關係，還是相當重要，不可或缺的。

本書在第二十三章「知識管理經濟與知識管理」一章結束後，特別附上附錄四「知識工作者的考績與績效管理政策——考試院長關中的改革方向」一信，很有參考價值，敬請讀者留意。

本書自1996年出版第一版以來，每隔五年修正一次。此第四版的出版，因應時代環境的新變遷而有新的調整。感謝此書成長過程中，學術界的先進師友們經常提供的指教與討論，使作者增益甚多，他們的貢獻將銘記心中，永誌不忘。

吳瓊恩

於二〇一〇年十月一日

推薦序

行政學是研究處理行政事務的學問，行政事務的處理，我國歷史上的主流思想，是儒家的德治主義。孔子說：「政者，正也；子率以正，孰敢不正？」所以為政者只要修身齊家，就可以治國平天下。但是，孔子是處於班固所謂：「國籍十世之基，家承百年之業，士含舊德之名氏，農服先疇之畎畝」的時代，修齊治平之道也許可行。後世封建廢除、井田不再，治者與被治者的關係完全改觀，德治主義能否施行，便成疑問了。

在我國行政思想中，名義上雖非主流，實際上頗為見用的是道家和法家。道家主張統治者無私無欲，對人民無為而治，「我無為而民自化，我好靜而民自正，我無事而民自富，我無欲而民自樸」。道家所主張的統治者無私無欲，與儒家所主張的「恭己正南面」相似，但是否「我無為而民自化」，似乎並非必然。荀子說：「人生而有欲，欲而不得……則不能不爭，爭則亂。」恐怕更近乎事實。為了定亂止爭，「導之以政，齊之以刑」，便無可避免。

荀子門下有李斯、韓非，儒家之演變為法家，似乎是理有固然，事有必至。但是我國的法家，在封建既廢、君王獨尊的情況下，君王立法而不必守法，遂使管子所謂「君臣上下皆從法」為空言，張釋之強使漢文帝守法為絕響。法家變成只是教君王以威勢臨民，以法術馭下，真正的法治，並未建立。民國以來，君主專制雖除，民主尚待落實，不獨法令制度未臻完備，政府依法行事，人民唯法是遵的習慣並未養成。行政學的研究，令人難免有捨本逐末之感。

推源現代的行政學，似乎始自普魯士的「官房學」(Cameratism)，這個自日本傳來的名稱，乃是普魯士以行政法為基本的訓練文官的學門。普魯士原名布蘭登堡 (Brandenburg)，是選舉神聖羅馬皇帝的九個日耳曼侯國之一。由 1640–1688 年在位的大選侯 (the Great Elector) 開始，經過在 1701 年改布蘭登堡為普魯士王國 (Kingdom of Prussia) 的菲特烈三世 (Frederick III, 1688–1713 在位)、正式大改革的菲特烈威廉一世 (Frederick William I,

1713–1740 在位) 到菲特烈大王 (Frederick the Great, 1740–1786 在位), 四位無我無私、崇法務實的君主、前後一百四十六年的改革, 建立了受專門訓練、經考試任官、依法律辦事、負責而守紀的文官制度, 普魯士的行政效能、經濟建設、軍事力量和人民的國家觀念, 在當時乃是世界首屈一指的, 雖然其後敗於拿破崙, 但在打敗拿破崙的滑鐵盧之役中, 以及後來俾士麥打敗拿破崙三世, 在凡爾賽宮宣布成立德意志聯邦帝國, 可說都是以這一百四十六年所建立的基礎為憑藉的; 後來韋伯 (Max Weber) 的理想型官僚體制, 也可說就是以普魯士的文官為摹本而創造的。

美國是追求自由民主的人到美洲建立的國家, 和德國處於歐洲, 時時需與比鄰各國爭衡的情況不同, 德國基於普魯士的傳統, 認法不認人, 根據一項通則而演繹推理適用於個案, 故行政人員所作的個別決定, 人民縱不樂意, 但只要所依法律無誤, 也能接受。威爾遜企圖將此種作法移用於美國, 說政治是決定大事的、通則性的; 行政是處理小事的、將通則適用於個別案件的。美國與德國的政治雖有不同, 但行政事務的處理應無二致, 所以可以學習德國經驗, 建立經考試任官、依法律辦事的制度。不過, 由於美國的崇尚自由民主, 壓力政治和分贓政治流行, 美國的行政績效仍然不如德國。

但是, 美國的行政雖然很受政治的影響, 美國企業卻較遠離政治, 而受科學管理運動的影響, 效率大為增加。科學管理運動主張為事擇人、重視層級節制及物質報酬, 和韋伯的官僚體制理論有其類似之處, 至於美國霍桑實驗 (Hawthorne Experiments) 開始的行為科學, 乃至所謂人群關係學派、X 理論、Y 理論、權變理論等, 德國的管理學家, 似乎無動於衷, 仍以他們的法制為本的管理學, 並無肆應為難之處。

照阿爾蒙 (Gabriel Almond) 的說法, 行為科學似是為了補救以往純依法制來研究政治的偏失而起的。事實上政府的運作, 在法治國家必須以法制為基本, 至少在研究上視法制與行為同等重要。美國政治學者梅立特 (John D. Millett) 說: 「在研究政治制度與研究政治行為之間, 不需要有任何敵視, 我們如要瞭解政府的運作過程, 上述兩種研究都很重要。政治制度

建立了政治決策所由制作與執行的骨架，設定並限制了政治衝突的場域；還有，這個骨架本身，也是不時發生的政治辯論的話題。」

我國人民的守法精神不足，官員們認法不認人的習慣也尚待養成。健全法制，使政府「上下皆從法」，似為首要之途。黃梨洲所謂「有治法而後有治人」，即以法制為先，人才及治術其次；威爾遜區分政治與行政，明言美國政治的民主不成問題，待改進的乃是文官制度和分贓政治。我國的政治民主，近年雖有進步，但法制不夠健全，法治精神不足，仍甚顯著。必須群策群力，積以歲月，使守法重紀成為習慣，庶幾行政學者之倡導科學管理，提高行政效能，不致有捨本逐末之憾。

吳教授瓊恩學貫中西，其國學之造詣於儕輩尤為特出，主張建立中國式的行政學甚力，值其大著《行政學》增訂出版，徵序於余，爰書淺見，以就教於吳教授及海內賢達。

雷飛龍

書於二〇〇一年三月五日

初版序

當三年多前，作者寫完《行政學的範圍與方法》一書時，繆承讀者厚愛，短短期間內，竟成為暢銷書。然而，作者也接到不少反應的意見，認為該書頗有深度，不易閱讀，往往需再三詳讀，才能逐漸理解。

對於這樣的反應，作者深感抱歉。本來，該書之著作原非為一般教科書，既然有此反應，當時就決心再寫一本內容深度較為淺顯的《行政學》，以應學子好學之便。

回顧行政學發展史，的確卑之無甚高論。早期的行政學既談不上科學的水準，也無多大實用性，這或許是學科發展的初期現象。然而，在一九七〇年以後，由於邏輯實證論的退潮，各種各樣反實證論的觀點崛起，行政學內容有逐步加深加廣的現象，幾有應接不暇之趨勢。尤其是二十世紀新物理學典範的影響，行政學的詮釋理論、批判理論，和非均衡理論日漸發展，予人啟發甚大，並逐漸瞭解到，在文化差異性的系絡下，西方行政學理論的確有其侷限性，作為中華文化的一份子，沒有必要照單全收，應有批判選擇的獨立精神。

在五月二十日，新任民選總統就職之日，作者終於寫完這本《行政學》教科書，環顧最近幾天臺灣的政經文化現象，的確令人憂心忡忡，一方面經濟面臨嚴重的不景氣，而政治人物黨同伐異的權謀傾軋此起彼落，立委彭紹謹被殺未遂，屏東縣議會議長補選黑道介入，中正機場圍標綁標案及臺中市警局八十九名警官涉嫌收賄，而官僚們爭寵諂媚、口是心非、出爾反爾已屬司空見慣，甚至於黑道介入政治，還有部長為黑金辯護，甚至揚言「黑道自古已有」、「失去政權就失去一切」等等光怪陸離、醜態百出而不自以為醜的言行，使人心渙散，所謂「亂邦不居」早已成為口頭禪。

在這樣的政經結構下，已無責任政治可言，行政革新已欲振乏力，充份顯現人心貪得無厭、文化衰退的徵兆。而作為所謂清流象徵的學術界又是如何光景呢？在近年來校園民主風潮下，教授治校，幾乎已成為「有民

主，無是非」的可悲現象。有的學校選舉校院長，竟然也搞起請客吃飯縱橫捭闔或談判交易的勾當，而若干教授們雖有其專才，卻不甘寂寞，「小人之學也，以為禽犢」，不是向政客們搖尾乞憐，以求一官半職，就是向資本家拍足馬屁以賣身投靠，完全忘了孔子所說：「人不知而不愠，不亦君子乎！」而專業社群同行同事，更有只顧突出自己，以貶抑他人為樂。偶有心得，不願分享；利用學生，以圖壯勢；種種投機取巧心態，令人不得不慨嘆古人所謂：「仗義每從屠狗輩，負心多是讀書人。」誠不我欺也。

這些文化衰退現象，依作者淺見，多年來我們培植的精英份子，一方面對自己祖國的傳統文化沒有信心，也未深刻反思其高明在何處，另一方面到了歐美國家，早已喪失了獨立自主的批判精神，默默地接受西方文化的標準，而在人格實踐上卻未能有效整合，使清初小說《儒林外史》筆下的讀書人一一重現當今的學術社群，著實令人浩嘆。

中國文化重視「形而上的道」，故為人處世以此為標竿，實踐愈多愈深者，則由小人而君子，由君子而賢人，由賢人而聖人，層層上達。為官亦如此，孟子：「將大有為之君，必有所不召之臣，欲有謀焉，則就之。」其上對下敬道尊道有如此者。孔子：「以道事君，不可則止。」其下對上亦如此重道敬道。「故君子無爵而貴，無祿而富，不言而信，不怒而威，窮處而榮，獨居而樂！」（《荀子·儒效》）。必得如此重道而耐得住寂寞，才能「權利不能傾也，群眾不能移也，天下不能蕩也。生乎由是，死乎由是，夫是之謂德操。德操然後能定，能定然後能應，能定能應，夫是之謂成人。天見其明，地見其光，君子貴其全也」（《荀子·勸學》）。

善哉！君子貴其全也，也就是孔子所謂「君子不器」之意。這種「全人」性格的養成，是儒家也是道家的理想人格，當然後來的佛家亦與此相通。今天的政治或行政人才問題就出在這裡。我們號稱擁有許多高學歷的政治人物與行政人才，仔細反思，這些以高學歷為驕傲的人，不是因為過於「專」門而「鑽牛角尖」，就是工具理性發達，一枝獨秀，但在怡情養性的陶冶上，在「舉世譽之而不加勸，舉世毀之而不加沮」的定力培養上，均甚欠缺，無法形成智仁勇三者均衡的人格，無怪乎耐不住寂寞，忙於作

秀打知名度；挺不住權力和金錢的誘惑，而貪污受賄；出賣朋友黨同伐異，而忘恩負義，或官商勾結，或學官勾結等等作為，不以為恥，「古之君子，過則改之；今之君子，過則順之。……今之君子，豈徒順之，又從為之辭」（《孟子·公孫丑下》）。

由此可見，一切的行政革新如果不反省到主體生命的境界提升，徒慕西洋五花八門的理論解釋，已失其本，何來整合眾說紛紜的觀點？又如果光有書本上的理論知識，卻乏日常生活的豐富常識與人情世故，已成冥頑的書呆子，何來指點實務的智慧？最後，如果未能將行政理論放在中西文化盛衰起伏的系絡背景上來理解其意義，則已徒託空言，何能向國人賣弄一己之專長而沾沾自喜？

行政學是一門相當複雜的學科，既要有理論素養，也要有實務經驗，更要有中西文化歷史的知識，以及人情世故的認識和實踐。行政學博士的辦事能力，未必勝過常識豐富、神智清明的普通人，青年學子允宜記住孔子所說：「如有周公之才之美，使驕且吝，其餘不足觀也矣。」因此而虛心求進，隆師親友，日積月累，自然學問會下學而上達，止於至善，願與天下學人共勉之。

本書因時間與篇幅的限制，尚有許多問題如方案評估技術、行政倫理、人力資源管理與發展等皆不及納入，俟將來適當時機再作補充。

本書之完成，首先要感謝政大公共行政系博士生張世杰同學，作者自一九八八年返國任教後，即與張生共學論道，彼此都有收穫。張同學去年考取留英公費「社會政策」學門，即將赴英留學，在此謹祝他順利成功，早日返國，貢獻所學於下一代的青年學子。是為序。

吳瓊恩

序於一九九六年五月二十四日

歲次丙子農曆四月八日

行政學

目次

增訂四版序

推薦序

初版序

I

導論：二十一世紀的公共行政

1

公共行政的「公共性」意涵

第一節 公共行政的意義 3

第二節 公共行政的獨特性質 7

第三節 變遷中的公共行政：公共性的困惑 12

2

公共行政的再界定及其全球化向度

第一節 界定公共行政的四個途徑 16

第二節 從三個核心概念界定公共行政的意義 47

第三節 公共行政的全球化向度 58

附錄一 上無道揆 下無法守 黃光國 72

附錄二 自發的制度改革和有意的制度模仿 楊小凱 74

附錄三 按件計酬 讓醫師忘了誓言 高瑞和 77

3

公共行政學發展的歷史：理論建構的回顧與展望

第一節 典範與典範轉移的意義 79

第二節 行政學者提出行政學的典範 83

第三節	典範理念在行政研究的限制	96
第四節	兩次新公共行政與黑堡宣言	100
第五節	新公共管理與公共行政的展望	114

4

公共行政學發展趨勢的探究：理論重建與實務反思 (A)

第一節	從四個學科典範發展趨勢探討行政學理論 建構的方向	146
第二節	行政學理論建構所面對的基本問題	153
第三節	行政學界未來的努力方向：典範共識與理 論建構	162

5

公共行政學發展趨勢的探究：理論重建與實務反思 (B)

第一節	「公共行政」過時了嗎？	169
第二節	三種治理模式的比較	173
第三節	層級節制體系的問題及其存在的理由：政 治經濟學與社會學的觀察	177
第四節	市場模型的政治理論基礎及其反思批判	183
第五節	網絡或社群組織的建立及新公共服務的理 論基礎	194
第六節	對治理的挑戰與未來趨勢	210

II

行政學研究的方法論

6

問題意識、研究態度與研究方法

第一節	問題意識	215
第二節	研究態度	217
第三節	研究方法	220

7

行政科學的哲學基礎

第一節	方法論的檢討	227
第二節	行政科學本質的基本假定	235

8

行政理論建構的反思

- | | | |
|-----|-----------------------|-----|
| 第一節 | 行政理論建構的反思 | 241 |
| 第二節 | 穩定與變遷 / 成長，效率與正義 / 公道 | 243 |
| 第三節 | 技術與人文精神（或道），控制與自主性 | 252 |
| 第四節 | 發展無預謀的行政理論 | 262 |

9

政策評估：質化與量化的分析

- | | | |
|-----|-------------------|-----|
| 第一節 | 評估研究的實驗典範與自然論典範 | 269 |
| 第二節 | 量化與質化評估途徑在方法論上的差異 | 274 |
| 第三節 | 質化評估途徑對政策分析的意涵 | 283 |



公共組織理論及組織學

10

公私部門組織理論的異同

- | | | |
|-----|-----------|-----|
| 第一節 | 何謂組織 | 291 |
| 第二節 | 何謂組織理論 | 293 |
| 第三節 | 公私部門組織的異同 | 294 |

11

從官僚組織到後官僚組織

- | | | |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 人力資源時代（後現代）的工作環境 | 298 |
| 第二節 | 對官僚組織的批判 | 311 |
| 第三節 | 修正的官僚組織 | 314 |
| 第四節 | 後官僚組織的理念型 | 317 |

12

組織政治學

- | | | |
|-----|--------------------------|-----|
| 第一節 | 組織政治學的理论背景及其哲學假定 | 325 |
| 第二節 | 權力與權威的基礎及組織中各層級的權力
來源 | 329 |
| 第三節 | 組織的政治過程與衝突的管理 | 336 |

13

組織經濟學

- | | | |
|-----|-------|-----|
| 第一節 | 組織的本質 | 346 |
|-----|-------|-----|

第二節	代理理論	350
第三節	交易成本經濟學	354
第四節	批評與建議	362

14 組織的社會心理學

第一節	工作團體的特質及影響團體績效的因素	366
第二節	組織的病態現象	372
第三節	組織的符號互動論	379

15 組織教育學

第一節	學習型組織的起源、定義及相關名詞的解釋	386
第二節	傳統型組織與學習型組織的比較	391
第三節	組織學習的障礙與學習型組織的建立	394
第四節	組織的保守與革新：策略更新觀點的組織學習架構	402
第五節	組織的學習能力	409

16 組織文化學

第一節	組織文化的定義及其哲學基礎	419
第二節	組織文化層次的靜態性與動態性	422
第三節	組織文化的類型	433

IV

管理哲學與管理技術

17 領導問題與領導者的修練

第一節	領導的定義及其研究途徑	442
第二節	領導行為的型模與理論類型	447
第三節	高階層領導與管理的角色功能	459

18 決策問題與決策者的思惟傾向

第一節	決策的意義與決策的類型特徵	468
-----	---------------	-----

	第二節 決策規則與決策方法	480
	第三節 決策者的思惟傾向：前瞻性思考的管理	486
19	溝通問題與有效溝通的建立	
	第一節 溝通的定義與過程、媒介與種類	496
	第二節 溝通的障礙與有效溝通的建立	505
	第三節 溝通風格型模與彈性的調整	512
20	動機理論與激勵的技術	
	第一節 動機的定義、循環圈與一般型模	518
	第二節 動機理論的類型	519
	第三節 科層體制系絡的動機理論與激勵的技術	531
21	公部門的策略管理	
	第一節 什麼是策略管理	539
	第二節 策略管理的過程與特徵	541
	第三節 公部門策略管理所面臨的各種挑戰	546
	第四節 平衡計分卡與策略管理	552
22	策略性人力資源管理與發展：規劃的內涵與方向	
	第一節 策略性人力資源管理的實務與專業技能	563
	第二節 人力資源發展的意義、歷史沿革與角色 動態	566
	第三節 人力資源發展理論的趨勢	569
	第四節 人力資源發展的教學策略與課程規劃	577
	第五節 作一位「有附加價值民眾服務」的行政人員	579
23	知識經濟與知識管理	
	第一節 知識工作者的崛起及其特徵	584
	第二節 知識的意義、種類與知識管理的定義	587
	第三節 組織的知識基礎理論：作為知識整合的組 織能力	600
	第四節 組織的知識創造理論	609

附錄四 知識工作者的考績與績效管理政策：考試院
長關中的改革方向

626

V

公共行政的未來

- 24** 政府再造與行政革新：組織學習與渾沌理論的觀點
- 第一節 政府再造運動的反思及其政治理論的基礎 634
 - 第二節 行政革新的背景與意義 642
 - 第三節 行政革新的類型與規範面向 645
 - 第四節 行政革新與組織學習 650
 - 第五節 從渾沌到公共行政自我組織的轉化 655
- 25** 行政理論與實務的分與合
- 第一節 概念的澄清：理論、實務與實踐的意義 671
 - 第二節 理論與實務的辯證關係：方法論的探究 674
 - 第三節 行政理論的反思前瞻：理論與實務整合的方向和步驟 683
- 26** 行政學中國化與中國的管理哲學
- 第一節 行政學中國化的問題與意義 697
 - 第二節 儒家與法家的管理哲學 705
 - 第三節 道家與佛家的管理哲學 720

參考書目

索引