

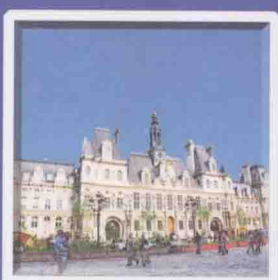
行政學

——海洋法系、大陸法系與中華法系
國家行政之通觀

Administration Studies:

A broad examination of the public administration systems of
countries using common law, civil law, and Chinese law respectively

朱愛群◎著



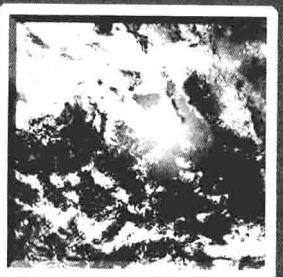
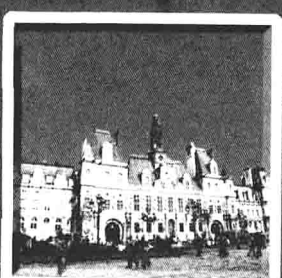
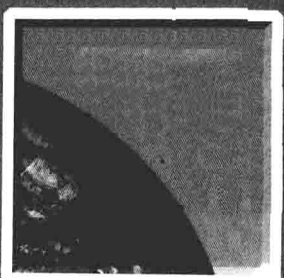
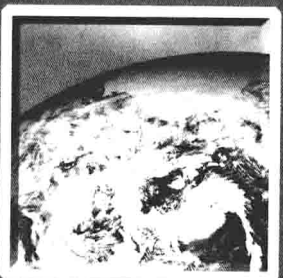
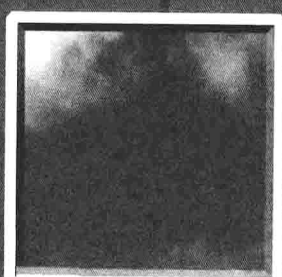
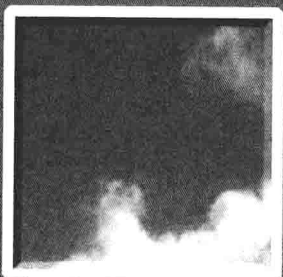
行政學

——海洋法系、大陸法系與中華法系
國家行政之通觀

Administration Studies :

A broad examination of the public administration systems of
countries using common law, civil law, and Chinese law respectively

朱愛群◎著



國家圖書館出版品預行編目資料

行政學 / 朱愛群 著. -- 初版. --

新北市 : 揚智文化, 2012. 09

面 : 公分.

ISBN 978-986-298-056-9 (平裝)

1. 行政學

572

101015513

行政學 — 海洋法系、大陸法系與中華法系 國家行政之通觀

著 者 / 朱愛群

出 版 者 / 揚智文化事業股份有限公司

發 行 人 / 葉忠賢

總 編 輯 / 閻富萍

編 輯 / 宋宏錢

登 記 證 / 局版北市業字第 1117 號

地 址 / 新北市深坑區北深路三段 260 號 8 樓

電 話 / (02)8662-6826 (02)8662-6810

傳 真 / (02)2664-7633

E-mail / service@ycrc.com.tw

印 刷 / 鼎易印刷事業股份有限公司

I S B N / 978-986-298-056-9

初版一刷 / 2012 年 09 月

定 價 / 新台幣 650 元

* 本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換 *



自序

民國62年余就讀中央警官學校行政系，校址在臺北小南門的廣州街，司法院及中樞機關皆在附近，學校也很容易延聘許多博學鴻儒之士前來教授，除了許多大法官外，還有幸受教於張金鑑、張劍寒、湯絢章等行政學耆學。民國68年負笈德國海德堡大學，70年續研修於史拜爾行政大學（二德合併後更名為史拜爾德國行政大學），研讀行政學、公法及社會學。75年回國任教。

回國以後才發現國內行政學的環境，基本上是以美國行政學為主，而德國這一方面就統歸之於行政法。事實上，德國行政學的表現也是以行政法為訴求，法國也是同樣的狀況。個人一方面震懾於美國行政學的求新求變，另外一方面又被德國行政法的傳統所束縛，故而困思多年不得正解。

行年望六，積累三十九年的認識後，個人才逐漸擴清各項疑惑，透過全面而深入的閱讀和思索，瞭解世界上的國家行政類型中，最重要的有三大原型，其中英、美海洋法系的是「管理型行政」、「公共利益的行政」，而德、法大陸法系的是「傳統型行政」、「法治型行政」。在海洋法系的國家行政和大陸法系的國家行政之間的碰撞、齟齬、尖銳對話，是行政學發展最重要的原動力，也是行政學思想史最重要的篇章，如果能夠將這一個道理瞭解的話，¹行政學的理解才算完整，學術研究才得以融會貫通；反之，如果單單執持於美國行政學的思想來看世界，甚或定義其他思想，則只能得一家之言、一己之見，當然就不能理解為什麼歐盟和英國之間齟齬不斷的原因。中華法系的我國行政（請見涂懷瑩《法學序論》）傳統，是僅有的「行政」與「政治」、「治權」與「政權」分庭抗禮的重大歷史公案，內外朝、宰相制度就是政道與治道的歷史辯證（請參閱牟宗三），再加上監察制度、考選制度等等，構成了我國行政的特質。三個行政原型的輝映下，公共行政的本質就更清晰的浮現出來，行政學研究的圖像也更趨於真實及完整。





註 釋

- ¹例如英、美對官僚體系強力的抨擊，而官僚體系卻成就了德、法公共行政的聲譽。
「不同的視角看世界，就得到不同的世界圖像」。



目 錄

自 序 i

導 論 1

**第1章 公共行政的歷史與發展 5**

第一節 英國公共行政的歷史與發展 6

第二節 美國公共行政的歷史與發展 11

第三節 法國公共行政的歷史與發展 15

第四節 德國公共行政的歷史與發展 20

第五節 我國公共行政的歷史與發展 23

**第2章 公共行政的本質與分析 33**

第一節 大陸法系國家行政的特質 34

第二節 海洋法系國家行政的特質 36

第三節 中華法系國家行政的特質 37

第四節 通 觀 42

第五節 行政的本質 43

**第3章 公共行政的定義與原型 53**

第一節 行政學的演進 54

第二節 公共行政意義的界定 69

第三節 公共行政的三個原型 71

**第4章 公共行政的功能與任務 95**

- | | | |
|-----|-------------|-----|
| 第一節 | 公共與非公共任務 | 96 |
| 第二節 | 任務的發展與變遷 | 102 |
| 第三節 | 當前公共任務的發展趨勢 | 108 |

**第5章 公共行政任務的新趨勢與任務評鑑 113**

- | | | |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 國家與市場間的第三部門（NPO） | 114 |
| 第二節 | 公私協力 | 118 |
| 第三節 | 公共任務的認知 | 122 |
| 第四節 | 任務評鑑 | 126 |

**第6章 行政組織 139**

- | | | |
|-----|-----------|-----|
| 第一節 | 行政組織的原理 | 140 |
| 第二節 | 行政組織的內部建構 | 155 |
| 第三節 | 中央政府的組織 | 181 |
| 第四節 | 地方政府的組織 | 190 |

**第7章 人事行政 205**

- | | | |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 英美德法人事機關（構）體制 | 206 |
| 第二節 | 我國人事機關體制 | 210 |
| 第三節 | 英美德法文官考選制度 | 216 |
| 第四節 | 我國公務人員的考選 | 228 |
| 第五節 | 公務人員任用制度 | 244 |
| 第六節 | 公務人員考績制度 | 249 |



第8章 財務行政的規範與實踐 271

- | | |
|-------------|-----|
| 第一節 前 言 | 272 |
| 第二節 財務行政的規範 | 273 |
| 第三節 財務行政的實踐 | 280 |
| 第四節 結論與建議 | 283 |



第9章 行政決策 287

- | | |
|--------------------|-----|
| 第一節 行政決策的概念與基礎 | 288 |
| 第二節 行政決策的類型、功能與侷限性 | 297 |
| 第三節 法治主義下的決策形式與方法 | 300 |
| 第四節 行政決策的情境與對應 | 308 |
| 第五節 行政決策的執行 | 349 |



第10章 行政的價值、文化與倫理 359

- | | |
|----------------|-----|
| 第一節 公共行政的價值思考 | 360 |
| 第二節 行政文化與價值的運作 | 361 |
| 第三節 公共行政的職業倫理 | 368 |
| 第四節 行政倫理的彰顯 | 375 |



第11章 行政倫理的實踐 383

- | | |
|-----------------|-----|
| 第一節 倫理作為溝通媒介 | 384 |
| 第二節 行政倫理的要求 | 387 |
| 第三節 我國行政倫理實踐的檢視 | 401 |



第12章 行政革新 425

- | | | |
|------------------|-----|-----|
| 第一節 概 念 | 426 | |
| 第二節 行政改革從結構到範圍 | | 431 |
| 第三節 政府再造 | 443 | |
| 第四節 政府再造步驟——德國案例 | | 455 |
| 第五節 政府再造運動的省思 | | 463 |



第13章 全球治理的概念——論善治 483

- | | |
|--------------------|-----|
| 第一節 從全球化到全球治理 | 482 |
| 第二節 聯合國的治理觀 | 489 |
| 第三節 世界銀行論善治 | 496 |
| 第四節 OECD的SIGMA治理途徑 | 503 |



第14章 全球治理在發展中國家的推行 515

- | | |
|------------------------------|-----|
| 第一節 北非伊斯蘭國家（Maghreb）的法治行政與民主 | 516 |
| 第二節 發展中國家的地方治理與行政文化 | 519 |
| 第三節 綜 論 | 528 |

參考文獻 543



導 論

本書的體例係以德國和法國的「法治型行政」，以及我國傳統行政的精神，作為主體架構，所以和目前國內通行多年的美國行政學體例，略有不同。¹ 本書以歷史經緯作為開端，一則是瞭解公共行政是如何形成的，再則是將重要的國家行政原型作一個本體的敘述，使讀者瞭解原來德國官僚行政就是普魯士軍國主義的沿襲；德國與法國就是傳統警察國與行政國的延伸；英國沒有行政歷史的包袱，所以今天的政府再造幅度可以這麼大；而我國的行政本質的確非常獨特，曾經長期存在行政VS.政治的設計。以上等等的歷史敘述，延伸為今日公共行政的態樣，然後敘述行政的任務、組織、人事等，進而討論行政革新的議題，最後以展望的觀點來談論「全球治理」——論善治，作為一個敘事性的、娓娓訴說公共行政的篇章，以提供讀者一個親切的、有生命力的文本，並作為認識行政這一個學術系統的途徑。

以下為各主要章節之安排：

1. 公共行政是什麼？這是第一個問題以及最後一個問題。這裡，讓歷史主義來敘述公共行政的族譜。歷史事件與大敘事，將烘托出公共行政已然結晶化的歷史意義，本質就清晰而明白。
2. 公共行政必須定義，此為基本綱領。行政學的研究則是敘述國家行政的一貫脈絡，並且說明國家行政之所以然的道理。雖然同為海洋法系的國家，但英國和美國的行政學卻是大不同的；而德、法行政學的發展，從警察國到行政法、行政國，是國家行政的正宗；至於我國的行政模型，雖兼容並蓄兩者之特點於一身，卻沒有不適，因為它就是一個獨立原型。
3. 在上述的歷史脈絡與本質下，來談公共行政的任務、組織與人事，則皆有所本。
4. 行政決策部分的前半部，敘述了「法治型行政」的決策邏輯，然後再加上通用的行政決策論述。
5. 財務行政則請留德的黃鉦提教授執筆，在此致謝。
6. 行政文化與行政倫理必須回歸到行政價值的層面來探討，價值的釐清與定位，是行政倫理從「應然」到「實然」最重要的力量之所在。
7. 行政革新談公共行政的「變」。
8. 全球治理這一章，則是從全球化的危機與風險作為起點，來解釋國際間對



全球化問題的對治，以及發展行政的著力。治理——這一個概念突破了國家行政的框架應運而生，全球治理的普化與深化，以及善治概念的興起，象徵了公共行政開向未來更美好新境界的一道光芒。

註釋

¹本書出版前曾請數位先生看過，想瞭解其看法。其中一位先生建議加入行政學的範圍與方法，以及行政學的研究方法，並且簡明的定義行政學的意義等。對於此一看法，個人的回應是：所謂的「範圍與方法」意涵廣泛可以各自表述，並未回歸到國家行政的本體與實然，至於國內談行政方法論者，內容尚未能與行政學作充分的結合，仍有待深入。其見解在德國、法國、與英國行政研究中亦未見之。而德國哲學、法國後現代、英國社會學研究，則直接融入行政學的內容中，故而可曰，體例建構，仁智互見爾。行政學的系統建構，一則不能過簡，以條列式的方法帶過；另一則又須系統的、深刻的、突破性的發展，同時具備可讀的故事性，這是本書用心用力之所在，而未殆之處，則是個人更當奮勉之處也。



第

1

章

公共行政的歷史與發展

- 第一節 英國公共行政的歷史與發展
- 第二節 美國公共行政的歷史與發展
- 第三節 法國公共行政的歷史與發展
- 第四節 德國公共行政的歷史與發展
- 第五節 我國公共行政的歷史與發展



開啟公共行政的研究與認識，第一個問題就是：「公共行政是什麼？」

為何要從這個問題開始？因為將公共行政作為一個認識的對象時，這一個實存的結構體與邏輯架構體系，當下的一切作用和未來的發展趨勢，不可能是任意的、無限制的，而只可能侷限於某些可能性而已，因為它受到歷史結構性的制約，也就是說「未來是開放的，但不是任意的，因為有歷史文化的制約」，¹即如馬克思（K. Marx）所言：「人們創造他們自己的歷史，但他們不是任意地在其所選擇的條件下進行創造，而是在直接給予和繼承的過去條件進行的」。²正因為歷史結構性和偶然性交互作用的結果，每一個國家行政的態樣、組織、運作情形都不一樣，就會使得公共行政這一個實體與邏輯架構體變的難以理解與掌握，所以研究公共行政的第一個問題必須要問「公共行政是什麼？」。

在這一個問題之下的基本線索，必須依循歷史起源、創建過程、演變發展，來掌握一個國家行政的歷史結構、文化與現象，然後在這個脈絡上來進行各種行政論述，才能有所本並知其所以然。以下茲就最重要的幾個國家行政的歷史與發展鋪陳於後。



第一節 英國公共行政的歷史與發展

壹、英國早期的行政發展史

西元五世紀中葉至1066年的諾曼征服期間，盎格魯薩克遜人建立了一個王權統治體系和地方政府組織網，這是一個**中央集權與地方分權折衷並立**的設計。1066年征服者威廉橫跨英倫海峽入主英國時，將薩克遜諸伯爵之地產依封建制度辦法分封予部屬，使佃耕之人對國王更為順服。

十一至十二世紀英國的政治行政體系，由威廉經史帝芬（Stephen, 1135-1189）、亨利二世（Henry II, 1154-1189）至安基溫（Angerin），漫長的一個世紀統治，封建君主肆其才幹所獲得之集權成果，使地方對中央負有賦稅之義務，加上對司法裁判權之讓與，讓中央透過財政以及司法二權來貫徹其權威。除此之外，仍然為封建貴族的統治勢力範圍，此為集權與反集權勢力競爭的第一階段。這一個階段以**西元1215年為一個分水嶺**，英國在1215年以前，國家權力集中於國王一身，表現為完全的集權（centralization）形式。至1215年，貴族不堪英王統治，強迫英王約翰（John）簽署大憲章（Magna Carta），³分權（decentralization）贏得勝利。



但是王室的君權與地方權力互爭雄長的歷史不曾停止，觀諸英國後來的整個行政發展史，封建君主企圖加強控制以擴張王權，故而力行中央集權。然則努力雖多，因為山川河流地形多阻的因素，以及封建諸侯勢力的頑強，使中央集權始終難以完全如願。英國之所以如此發展，心理背景因素即為：英國人民始終都抱持著一種看法，認為地方的權力，如同個人的權力一樣，是原始的，是不可讓渡與剝奪的。在過去，這種觀念曾經被地方仕紳及封建領主用來對抗王室。

貳、早期統治體系結構——行政與立法的平衡發展

因為外交和內政上的困難，國王約翰於1213年召集大會議，有騎士、地主及有分子參加，對王室課稅稅額賦予同意權。1254年亨利三世仍然召開，並於會中與男爵爭吵，繼而發生戰爭，南爵獲得勝利，並由其領袖蒙特福（Simon de Montfort）為攝政。中古時期英國君主封建統治階段，因為地方貴族、仕紳富豪、騎士、教會的勢力龐大，真正專制的中央集權就不容易萌芽茁壯。相對的，地方勢力處處與君權相互制衡成鼎立之局。地方勢力既不受制於專制君主，民權意識亦乘機而進，藉經濟、政治、社會的影響力，迫使君權割讓政權與治權，並於拉鋸戰爭中醞釀了國會立法的特殊形式。

在英國統治體系發展的歷史中，中央集權無法得遂，政權被王室與地方（包括：地方貴族、仕紳富豪、騎士、教會等）二個拉鋸的勢力所分享，治權的行政如財稅、內政、外交等，就無法施行於全國。而實際上，使英國走上議會民主與法治道路的重要轉折是：十七世紀的40年代，查理一世要求保持國王厲行統治的「神權」，結果導致一場內戰，1648年12月，下院審訊了他，並於1649年將他處死，宣布取消君主，成立共和國。1660年，下院使查理二世復位，條件是要他與下院合作。詹姆士一世要超越許多習慣法和權力，使自己凌駕於法律之上，在由誰來組織政府的問題上雙方都不讓步，結果導致另一場內戰。詹姆士二世又重申他的「神權」統治，結果於1688年被趕跑，1689年下院通過了「權利法案」，確立了它的最高權力。在通過這一立法後，下院才讓威廉三世和瑪莉二世登上王位。該法取消了許多皇室特權，使下院控制了立法、財政、軍隊和領導權。在這場政治革命中，國王特權遭到了致命的削弱，並從新的秩序中產生了新法律，把下院鬥爭的勝利成果用法律固定下來。從此，英國國王在權力的角逐中一蹶不振，後來，甚至王位的繼承、退位以及婚姻，都納入了下院的立法。

政治權力鬥爭並沒有因為王權的削弱而停止，非常重要的一點是，公民權不斷擴大，使選舉不再控制在國王與上院貴族的手中，這是選民能參政、議政的先決



條件。1832年的改革法是擴大英國公民權的突破，首先把投票權擴大到中、下層階級，並取消了貴族提名下院成員的權利。1872年的秘密投票法直接打擊了貴族在選舉中的腐敗和壟斷行為。1884年的改革法把公民權再次擴大到鄉村的工人。1918年婦女有了公民權，至1928年就享有與男人同樣條件的選舉權。1918年一人一票制，取消了一些特殊的席位。

參、歷史辯證

以上的歷史發展經過可以分成兩部分來看待，前一部分對國王君權的鬥爭，國王敗戰政治權利被削減，並予以法制化使其無法到退回過去的歷史；後一部分是人民權利對國王及上院的鬥爭，透過階級利益鬥爭後，使人民取得參政權，獲得權利再分配的勝利。

肆、近代的英國行政史

英國的行政發展史有一個重要的里程碑，就是文官制度的建立。

一、文官制度的肇興

政務官和事務官的分化，是英國文官系統形成的第一步。為了防止國王通過其所任命的官員來干預議會的活動，議會從十七世紀末就開始通過一系列的法律、法令，限制國王的官員任命權，如1694年規定稅務局官員不得參加議會、1699年推廣到其它部會、1701年在「王位繼承法」中重申「凡受國王的任命及得國王年金者，皆不能當選為下院議員」等。從此以後，英國公務員就區分為「政務」和「事務」二類，此一區別乃淵源自英國。⁴

英國文官系統形成的第二步，是從改革東印度公司的職員任用制度開始。東印度公司The East India Company在1813年於哈利布里（Haleybury）的地方設立一個訓練學校，經過考試合格者予以錄用外，使得東印度公司徵得了全國最優秀的人才，英國能夠強力擴張其殖民帝國，就是得力於嚴格選拔最優秀的人才來效力之故。

當時「英國東印度公司」為了推展帝國殖民的企圖，招募了大批人才。1853年，英國議會任命瑪考萊組織一個委員會，調查東印度公司的職員任用制度。經過調查之後，瑪考萊寫成報告書。報告書中基本架構就是通才教育和擇優取仕兩大項。這一個階段的文官制度（亦即所謂的Civil Service）取法自中國，當中包括考試制度，⁵時年為1855。