

威爾遜與行政的研究

吳定

摘要

威爾遜（Woodrow Wilson）被一般行政學者尊稱為「行政學之父」，主要是因為他在一八八七年於美國「政治學季刊」（Political Science Quarterly）發表「行政的研究」（The Study of Administration）一文，對以後行政學的發展產生積極催化的作用。

威爾遜的生平究竟如何？「行政的研究」之大要為何？該文對我國的行政發展具有何種意義？這些論題是本文的重點。

壹、前言

行政學究於何時從政治學獨立出來成為一門學科，迄今雖尚無確切的日期可考，但一般政治及行政學者似已漸同意威爾遜（Woodrow Wilson）於一八八七年所發表的「行政



的研究」(The Study of Administration)一文，縱使不是行政學的濫觴，也應該是行政在成為一門學科的演進歷程中，一篇具有劃時代意義的文獻。而對於該文所具意涵的爭執，也眾說紛紜，莫衷一是。本文之主旨不在參與「行政的研究」意涵的爭論，而在簡略介紹威爾遜的生平、「行政的研究」一文的發表經過及內容大要，並探討該文在我國行政發展上的意涵。

貳、威爾遜的生平

威爾遜於一八五六年生於美國喬治亞州的奧古斯塔城(Augusta)。十四歲時舉家遷往南卡羅萊納的哥倫比亞，後來又遷往北卡羅萊納的威明頓(Wilmington)。一八七五年就讀普林斯頓學院(Princeton College)，二年級開始對研究政治發生興趣，側重於理論的探討，對實際的選舉政治則不感興趣。畢業後，於一八七九年至一八八一年在維幾尼亞大學(University of Virginia)讀法律碩士。一八八一年，威爾遜開始實習法律，參加一位年青的律師阮尼克(E. I. Renick)在亞特蘭大所開的法律事務所工作，但因顧客稀少，生意很差，並未賺什麼錢。後來在一個偶然的場合，威爾遜前往喬治亞州的羅馬(

Rome) 拜訪其表兄弟時，在一間長老教會教堂邂逅一位女子，名爲Ellen Axson，驚爲天人，乃展開追求，時爲一八八三年四月。他們於是年九月訂婚，而直至一八八五年六月二十四日才結婚。

威爾遜訂婚後，決定放棄學習法律。若非他經濟情況不佳，加上訂婚之故，他很可能走當時高級知識份子所走的路，即前往德國大學繼續深造。他選擇了巴爾的摩的約翰霍浦金斯大學 (Johns Hopkins University) 攻讀政治，期間爲一八八三年至一八八五年。該大學創立於一八七七年的十一月，是美國當時歷史及政治方面的先驅大學。在一八八一年該校才首次聘任兩位專任的社會科學教授，在研究所授課。這兩位教授是亞當斯 (Herbert B. Adams) 及艾禮 (Richard T. Ely)，他們都剛在幾年前才在德國海德堡大學獲得博士學位 (註一)。威爾遜先後上過兩人的課。也就是在艾禮的課堂上，威爾遜才第一次聽到有關行政的論題 (註二)。同時，由於受兩位教授大陸法系的歷史、政治、經濟及哲學思想的影響，使威爾遜日後的政治思想也趨向於大陸法系。這段期間他埋首於圖書館撰寫「國會政府」 (Congressional Government) 一書，該書於一八八五年春天出版。

此時因經濟及健康關係，威爾遜準備放棄博士學位的課程，後因未婚妻的堅持，兼以獲得學校獎學金，遂繼續留校，並接受大家的建議，將已出版的「國會政府」作爲博士論文

送審，卒獲通過。可謂三喜臨門：一為獲得博士學位；二為完成終身大事；三為應聘前往 Bryn Mawr College 執教，講授比較行政制度。

一八八八年至一八九六年威爾遜應邀在約翰霍浦金斯大學擔任行政學的兼任客座講座。此外，一八九〇年至一八九三年，他也在普林斯頓大學講授類似的課程。此期間，在美國各大學開設行政方面課程的，除前述二校外，只有賓州大學（University of Pennsylvania）及哥倫比亞大學（Columbia University）兩校而已。

威爾遜於一九〇二年至一九一〇年擔任普林斯頓大學校長；一九一〇年至一九一三年擔任紐澤西州州長；一九二三年被選為美國第二十八任總統，在位八年，於一九三一年任期屆滿。一九三四年逝世，享年六十八歲（註三）。威爾遜的主要著作有如下八本：

Congressional Government (1885).

The State (1889).

Division and Reunion, 1829 — 1889 (1893);

An Old Master and Other Political Essays (1893).

Mere Literature and Other Essays (1896).

George Washington (1896).

A History of the American People (1902).

Constitutional Government in the United States (1908).

卷一、「行政的研究」發表經過

一八八六年十月十三日，康奈爾大學（Cornell University）校長亞當斯（Charles Kendall Adams）致函威爾遜，邀請他前往向有關聽眾作行政或政治方面的演講。該信部分內容如下（註四）：

親愛的威爾遜教授：

我們最近成立一個「歷史與政治學學會」（Historical and Political Science Association），我希望今年內本學會能夠舉辦幾次演講會，我寫此信給你的目的，即在確定您是否能就行政專題或比較政治方法有關的題目作一演講，相信此類演講對會員將大有裨益……。

查理士·亞當斯

威爾遜欣然應邀於一八八六年十一月三日晚上，在康奈爾大學對「歷史與政治學學會

」的會員發表專題演講。題目爲：「行政的研究」。此項演講十分成功，使他聲名大噪。美國紐約晚郵（New York Evening Post）於一八八六年十一月四日曾對該項演講作如下的報導：

十一月三日晚上威爾遜教授對「歷史與政治學學會」宣讀了一篇非常優異的文章，題目爲：行政的研究。威爾遜大略的勾劃出行政研究的歷史，顯出它如何是政治學一項較新的發展，非常有說服力的指出此項研究的必要性及其價值，並指出此項研究必須採用的方法（註五）。

此篇演講文章後來經過修改，登載於一八八七年六月的「政治學季刊」（Political Science Quarterly），其後在一九四一年十二月的該刊又重新刊載一次。這篇文章在定名爲「行政的研究」之前，曾經兩次的改名，第一次稱爲「行政要點」（Notes on Administration），後來改爲「管理的藝術」（The Art of Government）。由該文首次發表的時間可獲知，它較美國第一本行政的教科書的問世，還要早六年。該教科書係由古德諾（Frank J. Goodnow）於一八九三年所出版的「比較行政法」（Comparative Administrative Law）。所以，威爾遜對行政學發展所作的貢獻，應該是可以肯定的。

肆、「行政的研究」內容大要

「行政的研究」一文甚長，此處僅擇其較重要者，摘譯如下（註六）：

一、行政研究的重要及目的

我認為沒有一種實用科學會在不需要知道它的情況下，被提出來研究。因此，著名的行政實用學正在找門路要擠進大學的課程裏面這件事實，證明美國需要知道更多行政學方面的知識。目前的文官制度改革在完成其初步目標後，必須擴展其改革的努力，不僅改革人事制度而已，更要改進政府機關的組織與方法。

行政學研究的目的乃是要發現：第一、政府可以適當而成功的做那些事情？第二、政府如何能以最大的效率及最少的金錢或精力上的成本來做這些適當的事情？對於這兩點我們顯然需要更多的瞭解，而只有謹慎仔細的研究，才能提供我們那種瞭解。從事這項研究，我們必須注意以下幾個主題：（一）明瞭其他有什麼人曾從事類似的工作

，也就是明瞭這項研究的歷史背景。(二)確定此項研究的主題爲何。(三)決定發展此項研究的最好方法，及從事此項研究的最清晰的政治概念。

二、行政研究的演進

行政學乃是開始於大約二千二百年前的政治學研究的最晚近成果。它是我們這一世紀的產物，幾乎可以說，就是我們自己這一代的產物。

爲什麼它來得這麼遲呢？爲什麼一直到這麼一個非常忙碌的世紀才要求我們注意它呢？行政是政府最明顯的一部分，是政府的實際運作情況。它是政府最可見的一面，因此它當然如同政府本身一樣的久遠。也就因此，我們很自然會想到它應當早已捕捉並激起政治學者的興趣和研究。

但是事實並非如此，一直到現在，尙沒有人有系統的把行政當做政府學的一支來進行研究。我們所讀過的所有政治學者所想、所爭論、所主張的只是政府的憲法、國家的本質、主權的要義、人民權利、君主特權等等。也就是只研究這些問題：誰應當制定法律？應當制定什麼樣的法律？至於另一個問題：法律如何才能開明的、公平的

、迅速的被執行（行政學部分）？常被認為是枝節問題而被撇開不談。這種情況當然是有其時代背景的，在此以前，一般人認為政府的功能是單純的，因為生活的本身很單純。政府以命令式、強制式的方式統治人民，從未想到要諮詢人民的願望。但是今天情形不同了，雖然對於憲法原則的爭辯仍未結束，但已不比行政問題更迫切更實際了，因為要執行一部憲法比制定它要難得多。主要是政府的功能日漸擴增，複雜性日甚，故對行政學的研究不得不特加注意。

今天美國行政上所發現的一些缺點必須借重法國與德國的經驗與制度來補救。但必須將它們美國化（Americanize），而且不只是在形式上及用語上美國化，在思想、原則及目標上也要加以美國化。

從現在世界幾個主要國家的憲法歷史發展來判斷，所有高度開發國家的政府制度都曾經過三個發展的時期：第一、專制統治者時期，為行政制度迎合專制統治者時期。第二、憲法之制度在排除專制統治者而代之以大眾控制時期，在此時期行政因其他更重要的事情而被忽略。第三：具有主權的人民在新憲法下發展行政的時期。

英國和美國的政治歷史一樣，不是行政發展史，而是立法監督史；不是政府機關的進步史，而是立法與政治批評的進步史。所以我們要學習德國和法國，應全力發展

並改進行政制度、組織及技術等。

三、行政研究的範疇

行政學其實就是處理事務的學問，它基本上不涉及憲法研究的立場辯論。它是政治生活的一部分，但又不只是涉及技術細節、枯燥無味之事而已，而是在原則指導下，與政治格言及政治進步的真理連在一起的。

讓我再把行政的範疇引申一下，那就是行政應立於政治的適當範圍之外（即政治與行政分立）。行政問題不是政治問題，雖然政治為行政設立了工作，但政治不應操縱公務機關的活動。政治是國家較大及較普遍的活動，而行政則是國家的個別特殊工作及較細微的事情，目前這種行政與政治的區分已經太明顯，以致不需進一步的討論。

另外有一項區別必須弄清楚：那就是憲法問題與行政問題的區別。公共行政可說是公共法律較詳細及系統性的執行，每一項一般法律的特殊應用，就是一項行政活動，例如稅捐徵收、信件遞送等等。簡單的說，政府行動較廣闊的計畫並非行政，而計

畫的詳細執行便是行政的範圍。因此憲法應只涉及國家控制一般法律的機關的問題，可惜美國憲法對憲法與行政功能之區別未曾提及。

權力並不危險，除非它是一種不負責任的權力。如果權力被分割分給許多人共享時，它就會變得模糊不清，那就不知責任的歸屬了。但是如果我們把權力集中在服務部門首長的身上，那我們就容易加以管制並加以記載。如果一個官吏想要保有他的官職，他就必須在行使權力時能做到公開且誠實。同時，如果他覺得自己被賦予較大的自由裁量權，那麼他的權力越大，他就越不會濫用它，他就越會小心翼翼的去使用它。相反的，他的權力越小，他越會覺得他的地位是模糊不清的，是不被注意的，於是他就越會回復到疏忽職守的情況。由此我們顯然又發現一個較大的問題，那就是輿論與行政之間的適當關係。

官吏的信賴究竟應向誰表示呢？而這種信賴應由誰來加以酬謝呢？是由官員自己向大眾尋求應得的報償及要求升遷呢？還是只有向他的上司提出要求？是否把人民召集起來，以解決行政獎懲問題就像把他們召集起來解決憲法原則的問題？諸如此類的問題很清楚的根源於整個研究的基本問題。那就是：輿論在行政的實作方面應扮演什麼樣的角色？正確的回答是：輿論應扮演權威性評論的角色。

我們很難指出某些非常獨斷主觀的例子，以證明公務員在單一行政首長下從事服務，而那些首長正如我們所期望的必須真正為人民服務。但另一方面，我們却可以容易的舉出像斯坦因（Stein）這位普魯士政治家對普魯士的影響例子。在那兒，一個真正以人民為主的政治家把傲慢自大的、敷衍塞責的政府機關轉化為公正的政府，真正以民意為依歸的政府。

我們的理想是需要具有足夠修養及自我意識，且精力充沛去工作的公務員，並且他們還需與公眾的想法緊密的結合在一起。至於擔心公務員會產生武斷的或階級性的精神，在選舉制度及輿論不斷的勸導下，並不是一個問題。

四、學習他人長處的必要

政府是那麼的接近我們，是那麼一件我們每天都熟悉的事情，以致我們很難看出它有任何研究的必要。或者如果這項工作需要做，我們很難看出到底要研究些什麼？我們使用我們的腳太久，以致我們不會研究走路的藝術。我們是一個很實際的民族，是那麼合適且熟練於幾百年實驗而成的自治型態，以致我們很少再有能力去思考我

們所將採行的特殊制度的笨拙，因為我們很容易去採行任何制度。我們並未研究管理的藝術，但是我們似乎都會管理。不過，如只使用非正統性處理事務的方法，將無法避免發生行政上的錯誤。雖然由於長期的繼承及反覆選擇的結果，我們成爲所謂民主人士，但我們仍是相當粗陋的民主人士。民主政治雖有長久的歷史，但其規模就今日的觀念及情況而言，可說仍是一件未完成的工作，民主國家還須進一步準備好去負起行政上的重擔。

我們必須瞭解所有類似的國家，其行政的合法性目的都是一樣：爲的是不要害怕研究外國行政制度，而應吸取其教訓及建議；爲的是要避免擔心我們可能會偶然盲目借取與我們原則不一致的東西。宣稱要把外國制度移植到美國來的人，可說是一個盲目的迷途者。那是不可能的，因爲它們並非是這兒生長出來的東西，但是爲何不採用我們所需要的而由外國人所設計的部分呢？

只要我們對重要政治信念的情況及其基本區別有所瞭解的話，我們就可很安全且有利的借用外國所發展出來的行政學。只要用我們的憲法來把它加以過濾，只要把它放在批評的爐火上慢慢的烤，並且把它那外國的氣味蒸發出來就可以了。我知道在某些愛國者的心中有一種卑怯的恐懼，認爲學習外國的制度可能意味著外國的方法比美

國的方法要好。這種恐懼是很容易瞭解的，但却很少被大家公開承認過。

看起來在整個政治領域中，如果以自己的東西來比較自己的東西，將無法發現其缺點與優點。因為我們對自己制度的面貌及程序太習慣了，以致看不出它真正的意義。甚至英國制度也可能太像我們的制度，以致很難有利的參考採行。就整體言之，最好能把我們自己的氣氛全部排除開，並最好仔細的研究像法國和德國那樣的制度。

應當注意的是，行政與政治的區別已經劃清了，它使得行政的問題可以安全的採用比較研究方法來進行研究。當我們研究法國與德國的行政制度時，我們知道我們並非在找尋政治原則。當解釋法國和德國制度在我國的應用時，我們不要管他們憲法或政治因素對其行政實務的刺激情形。如果把研究行政作為將我們的政治導入較方便的實際作法，作為把民主政治變成生活主流，及把行政變成每一事務的處理方法，那我們就完全站在安全的立場，並且就能正確無誤的學習到外國制度可以教給我們的東西。

美國行政學所根據的原則必須是以民主政治的政權為主的原則，同時為迎合美國的習慣，所有作為背景的一般理論必須要謙遜合宜，不只公開辯論時如此，即使在我們自己心中也需如此。

我們的任務是要提供聯邦政府組織及各級組織最好的運作方式，要使每一鎮、市、郡、州和聯邦政府以類似的力量及同樣的健全而一起運作，使他們都變成自己的主人，而同時又能相互依賴的、合作的，以共同互助的方式，將獨立的部分結合起來。這種將地方自治與聯邦自治交織在一起的作法是一種很新的觀念。

我們的問題是，如何使我們各級政府能被好好治理，使政府官吏的興趣不只在服務他的上司而已，並且還要服務整個社區，他要盡其所能基於良知作最嚴肅的服務。如何使這種服務經由進一步發揮他的野心而變成最需要的興趣？如何使這種服務經由提高他的榮譽心及建立他的特性而變成他最高的興趣？以及如何使這項工作能在各方及聯邦政府同樣的被完成？

如果我們能解決前述諸問題，我們將再度領導這個世界。現在有一種趨勢：中央集權已漸被取代，地方分權已廣為大家所容忍。美國政府也有一種趨向，那就是各級政府彼此間基於誠摯平等及隸屬關係而聯合起來追求共同的目的。

假設對政府的運作方法從事比較研究，而希望能夠提出如下建議：「接受大眾嚴厲批評的政府行政能結合公開與強有力的特性而運作」，則這種比較研究法必須先證明他們值得列入政治研究的許多最偉大與最有成就的研究方法中，而我很有信心的期

待比較研究方法會提出這種建議。

五、「行政的研究」在我國行政發展上的意涵

威爾遜發表「行政的研究」將近一百年來，學者們對該文的精義迭有爭論。尤其是二十世紀以來，由於政治背景的差異，大家的看法更是見仁見智，無法趨於一致。有許多學者認為該文最重要的貢獻就是促使行政發展成為一門獨立的學科，例如當代的比較行政著名學者黑廸（Ferrel Heady）就說：威爾遜一八八七年「行政的研究」一文被認為是美國有系統研究政府事務的起點（starting point），自那時之後，公共行政無論是就作為政治學的一個研究範圍來說，或是就它本身變成一門學術性學科而言，已經被大家確認為是一個具有特殊興趣的研究領域（註七）。而莫雪（Frederick C. Mosher）則以為該文最主要論點，乃在於威爾遜提出了政治與行政分立的主張（註八）。凱登（Gerald E. Caiden）也採取類似看法（註九）。不過行政生態家雷格斯（Fred Riggs）則提出相反的看法，他認為威爾遜的意思是，不僅政治與行政糾纏不清，而且行政行為並不只是執行由政治方式所制定的一般政策而已（註十）。除此之外，布納（John C. Buechner）從

另一個角度來看該文。他以為威爾遜的主要意思是在強調以企業的「經濟」(economy)、「效率」(efficiency)、「效能」(effectiveness)精神，來處理公共行政事務（註十一）。儘管學者對威爾遜該文精義的體認有相當的歧異，但它對美國甚至全世界的行政學術發展的影響與貢獻，應該是不容置疑的。

的確，就目前正致力於「行政發展」(administrative development)的我國來說，威爾遜「行政的研究」中若干論點，自然具有某種啟發參考的意涵。華力進教授認為，「所謂行政發展就是普通行政機關能力的發展」（註十二）。筆者以為行政發展與行政現代化(administrative modernization)的意義相同。所謂行政現代化，乃是一種調整與行政有關的各項變數，使政府的相關作為適應在現代時空環境下，人類維持合理生活品質的變遷過程。而行政變數包括行政決定、法規、制度、態度、觀念等有關因素在內（註十三）。茲將威爾遜觀點與我國行政發展或行政現代化有關者，舉其犖犖大者略作論述。

一、政治與行政分立問題

威爾遜在「行政的研究」一文中，最受人重視與最受爭論的主張，就是所謂政治

與行政分立的問題。他認為「行政問題不是政治問題，雖然政治為行政設立了工作，但政治不應操縱公務機關的活動。政治是國家較大及較普遍的活動，而行政則是國家的個別特殊工作及較細微的事情」。雖然提出政治與行政分立的是威爾遜，但實際上集其大成的是古德諾（Frank Goodnow）。他在一九〇〇年所著「政治與行政」（*Politics and Administration*）一書中，對政治與行政作了功能性的劃分。前者指涉及政策或國家意志的表示（expressions of the state will），後者則指涉及這些政策的執行。古德諾認為當時美國的政治控制（political control）很嚴重，它使得公眾的利益臣服於政黨的利益，並且有害於有效行政的達成（註十四）。因此之故，古德諾和威爾遜一樣，主張行政首長對行政內部的控制應予加強，同時應減低立法機構對行政機關的控制與干擾。此種政治與行政兩分法的主張，一直持續到第二次世界大戰之後。

任何一種政治思想或主張，都是當代政治現象的具體反映。十九世紀後半期的美國政治特色是，政黨對政治的影響力太大，以致盛行所謂「分贓制度」（spoils system）；立法機構的權力太大，不只涉及立法等決策事項，並且對行政機構執行決策的過程也加以嚴密的監督與干預。於是導致了一八八三年文官法，亦即潘德頓法（

The Pendleton Act) 的通過，與「功績制度」(merit system)的採行。同時也產生了政治應與行政分離的論點，進而形成政務官與事務官角色的釐清，及所謂「事務官中立化」問題。

然而，自從第二次世界大戰之後，政府職能不斷的擴張，而在政府完成服務功能的過程中，由於行政人員所具專業知識的特性，使得往昔所謂立法機構與政務官制定政策，事務官僅執行政策的主張，變得不切實際。事實上，誠如謝爾（Wallace S. Sayre）所說：「行使自由裁量權，及從事價值的抉擇，乃是行政官員一項獨特與漸增的功能，因此他們深深涉及政治。」（註十五）簡言之，行政官員在許多情況下已替立法機構及政務官（行政首長）提供了決策的架構。不過，若從事務官應獨立於政黨鬥爭之外而論事務官中立化，則此論點仍具價值。所以奈格羅父子表示：「在功績制度下，政黨政治不應指涉政府官職的遞充，而也僅在此意義下，才是所謂行政與政治的分立。」（註十六）

就我國目前的行政發展情況而言，行政權有逐漸擴大、行政官員的決策權有日漸增加的趨勢，故就決策權行使的層面以論政治與行政的分立，並不具意義。倒是事務官職位應不受政黨政治影響一點，似有值得討論之處。理論上，自各部常務次長、司

長以下的行政人員均屬於事務官，其職位受法律保障，不因部長之更換而更換。但實際上我國的情形並不完全如此，當每次部長或政務官有異動時，若干事務官職位亦常隨著更換，亦即不但政務次長換人，常務次長、甚至司長亦有所更動。除此之外，這些高級事務官亦常因政治因素的考慮，而由缺乏任官資歷者充任。此等現象究竟合理與否，各人看法不同，如果我們的文官制度並不接受此種政務官與事務官嚴格區分的原則，則目前的作法自無可厚非。若是認為政務官與事務官確應具有適當的分際，則目前作法值得商榷，值得檢討改進，以免啓人疑竇，貽人口實。

二、行政改革宜參酌他人長處而本國化問題

十九世紀下半葉，美國開始經歷經濟成長所加諸的痛苦，及國際地位漸增的影響。於是大幅度增加公共支出，以因應此種變遷。但當時的情況是，公共服務在質和量方面，均不合要求；財政結構甚差；公務員聲譽不佳；於是要求從事行政改革、澄清吏治、嚴懲貪污、提高行政效率的聲浪日益增高。而威爾遜乃是當時進步改革派（Progressive reform movement）的健將，是「全國文官改革聯盟」（National

Civil Service Reform League) 的主要成員（註一七）。他極力主張採取歷史及比較研究法，將美國的行政制度與歐洲的行政制度加以比較，從而擷取德國和法國行政制度的優點，而將它們美國化（Americanize），以便在美國建立一個政治中立、行政專業化、道德無瑕疵、行政有效能的理想行政型態。

我國對於西方文明科技的引進，一向有「全盤西化」、「中體西用」、「汲長捨短」、「取其精華、棄其糟粕」等種種說法，但如何使外來的知識與科技「中國化」，迄今尚無具體的原則可循，以致參考應用之後，常不免遭致失敗或缺陷百出的後果，如衆所周知的「三考三卡」、「職位分類」、「目標管理」等制度即然。威爾遜指出，引用外國優良的行政制度，並非全盤移植，也非僅在形式上及語言上本國化而已，而是要在實質上加以本國化。其結果是，某一國家行政上的良好原則或方法，可以由另一個完全不同性質（例如民主與獨裁兩種迥異的政體）的國家予以參酌應用。

從系統途徑（systems approach）的觀點來說，每一個國家行政制度的運作，必深受其外在環境與內在環境的影響。換言之，只有適合該國內外在環境需求的行政制度，才是一個有效的制度。因此之故，任何外來的行政原則、方法、技術等，只有在本國化之後，才能符合國情，才能有效的運作。就此而言，威爾遜主張吸取他人長處

並本國化以從事行政改革的論點，就我國目前正努力不懈的行政革新工作，實具有極大的意義。

三、輿論在行政實作方面扮演何種角色問題

威爾遜所處的是一個輿論（public opinions）的觸角伸入政府每一部分的時代。輿論對政府的每一項措施，從政策的制定、執行到評估，「處處都插上一腳」，以致行政的運作在過度的干擾下，畏首畏尾，不能發揮應有的效能。同時，由於輿論的「七嘴八舌」，使政府官員摸不清真正的民意，而有無所適從之嘆。於是威爾遜呼籲抑制輿論的「領導」地位，強調輿論應在行政的指導上扮演權威性評論的角色。如此，行政才能在各方面接受輿論適當的監督，而行政人員也不致過分跋扈狹隘。

對一個行政正邁向現代化的國家而言，輿論過分囂張或過分無能，都不是正常的現象。我國輿論界對行政方面的批評與監督，問題不在如威爾遜所擔憂的過於囂張，而在於未能充分發揮其應有的功能。張金鑑教授認為輿論與民意同義，並說：「民意在今日民主政治的運用中實佔著重要的地位，具有重大的功用。民主政治就是以民意

爲依歸的政治。立法是民意的表現，行政是民意的執行，司法是民意的保障。」（註一八）雖然輿論的運作在立法、行政、司法各方面都非常的重要的，但我國輿論過去的表現並未盡如人意。其理由一則爲輿論未體認監督批評政府行政的重要性，另則爲公務員未具尊重輿論的素養。所幸近年以來，此種現象已獲改善，政府官員不僅開始尊重輿論，甚至主動尋求輿論。而輿論界也逐漸加重對政府施政提供建議、批評、監督的功能。然而由威爾遜的大作中，我們應有所警惕防患未然，切勿讓輿論過分囂張，

對政府作不當干涉而使政府無所作爲。換言之，在我國邁向現代化國家的過程中，政府許多政策或措施難免影響某些利益團體或個人的不當利益或既得利益，爲防範此些利益團體或個人利用輿論阻擾政府施政，以遂私欲，行政部門似可採納威爾遜的建議；掌握機先、教育民衆、說服民衆、導正輿論。

四、重視行政學研究問題

威爾遜「行政的研究」中的若干論點，雖然未獲學者一致的看法，但對於他向世人介紹行政的概念及呼籲進行行政學研究的貢獻，則給予正面的肯定。懷特（

Leonard D. White) 對該文的結論是：「威爾遜他只是向美國介紹了行政的概念。」而史梯爾曼 (Richard J. Stillman, II) 接着懷特的話表示，如果認為威爾遜該文的貢獻不只是介紹行政的概念而已，那就誇張該文的影響力了（註一九）。威爾遜認為當政府的職能日漸擴充，公共事務日漸加劇之後，我們就必須要研究行政學以便「將政府的事務弄成多像企業一點，加強並淨化政府的機構，對政府的使命冠以更慎重的任務」 (to make its business more businesslike, to strengthen and purify its organization, and to crown its duties with dutifulness.) 目前公共行政已獨立成為一門學科，雖然它仍面臨「內涵認同」的問題，但至少它有了基本的研究內容與方面，他也確實在許多方面，參酌應用企業管理學 (business administration) 的理論與技術。然而就我國公共行政學術的研究情況以觀，實未獲應有的重視。我國七十年代的政府職能將繼續擴充，服務項目及內容將繼續增加，對私人企業的干預將較前加強，政府必須扮演「三R」的角色：即 Representative (代表民衆的利益)、Responsible (負責完成政府所應執行的任務)。而政府如欲扮好此三種角色，必須注意下面二件事：

第一、行政管理企業化：政府凡百庶政的推展，無不受制於人力、物力、金錢、

時間及其他資源。故必須採取企業化的管理精神與方法，對資源作經濟有效的分配使用：對人、財、事、物，作有效的管理監督。在公共政策制定方面，應以科學化的決策方法，代替昔日的臆測法（intuition）、普通常識法（common sense）、摸索法（rule of thumb）等。同時應參考採用企業的方法對公共政策加以執行、管理與評估。

第二、行政研究學術化：為使行政學術日新月異，為使行政實務精益求精，更為使行政學術與行政實務相結合，未來行政方面的研究發展工作應積極加強。是以政府研考單位應與學術界加強合作關係，共謀行政學術的精進。

五、強化行政人員權責問題

威爾遜認為「權力並不危險，除非他是一種不負責任的權力。」所以他建議：賦予行政人員較大的自由裁量權，課以應有的責任，並以選舉制度與輿論加以監督控制。他的假設是：行政人員的權力越大，就越會小心翼翼的去使用它；權力越小，就越會走向疏忽職守的結果。

行政人員究竟應賦予多大的自由裁量權，才能有效的處理日益繁劇、日漸專精的行政事務，一向是一個爭論紛紜的問題。我國是一個正逐漸邁向現代化的開發中國家，而按照雷格斯的看法，開發中國家的行政特徵是：形式主義、異質性與重疊性（註二十）。在此些特徵影響下，行政機關與人員便產生「功能重疊」、「權責不明」的情況。

究實言之，權力與責任是相對的，有權必有責，有責亦必有權。所以只要課行政人員以應有的責任，則更多的授權並不值得憂慮。在我國的行政革新措施中，「分層負責、逐級授權」一向被列為重點工作之一，但成效似不彰顯。其理由甚多，諸如：主管不肯授權、主管不信任部屬、部屬不敢接受授權等。而行政人員由於未獲充分的授權與自主權，所以處理事務時完全遵循嚴密而複雜的法規行事，「舉凡遇到法規之阻礙，即放手不做，致使工作停滯不前，無法預期完成。」（註廿一）進一步分析，吾人可發現，當遵守法規制度變成行政人員辦事唯一準繩時，他就把遵守法規制度當作目的本身，而非達成工作目標的手段，也就是將手段和目的弄顛倒了。此種現象美爾頓（Robert K. Merton）稱之為「目標錯置」（Goal displacement）或「目標替換」（Goal replacement）（註廿二）。

威爾遜強化行政人員權責的主張，對我國的行政發展，仍具有極大的參考價值。吾人希望，各級行政主管切實檢討現行「分層負責、逐級授權」的作法，加以改進。應當深刻體認：只要做到權責一致，就沒有必要擔心行政人員的自由裁量權太大。

陸、結語

威爾遜「行政的研究」一文，為行政學的發展樹立不朽的里程碑。雖然該文發表於一八八七年，而且以美國當時的行政狀況作為檢討分析的背景，然而他所闡發的某些論點，對於今天世界各國的行政發展仍具有歷久彌新的啓發作用。尤其是，我國目前許多影響行政發展的相關因素，與當年的美國極為類似，因此威爾遜所揭示的美國行政經驗與行政主張，對我國具有極大參考價值的意涵，值得執政者、公務員、學者專家給予應有的重視。

本文摘自「中國行政」第三十二期，政大公企中心出版，民國七十年十二月。

作者簡介

吳定，臺灣雲林人，政大公共行政研究所碩士、美國南加州大學公共行政碩士、美國紐約州立大學公共行政博士，曾任政大公共行政系主任及公共行政研究所所長，現任政大企中心主任及公教中心主任。

附註

註一：Herbert B. Adams於一八五〇年生於美國麻諸塞州的Shutesberg，一九〇一年

去世，享年五十一歲。他於一八七二年獲Amherst學院學士學位；一八七四年至一八七五年在德國柏林大學（University of Berlin）研究；一八七六年獲德國海德堡大學（Heidelberg）博士學位；自一八七六年至一九〇〇年執教於約翰霍浦金斯大學。Richard T. Ely於一八五四年生於美國紐約州的Ripley，一九三三年去世，享年七十九歲。他於一八七六年獲哥倫比亞大學學士；一八七九年獲德國海德堡大學博士；自一八八一年至一八九二年執教於約翰霍浦金斯大學。他們兩人對威爾遜的政治思想影響甚大。

註 1 .. Richard J. Stillman, II. "Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay," The American Political Science Review, Vol. LXVII, June 1973, No. 2, P. 583.

註 2 .. 關於威爾遜的生平，可參閱下圖一輯。

Alfred B. Rollins, Jr., Woodrow Wilson and the New America, (New York Dell Publishing Co., Ind., 1965).

註 3 .. Richard J. Stillman, II, op. cit., P. 582.

註 4 .. Ibid.

註 5 .. 六 .. 讀者如欲閱讀全部原文，可參閱Political Science Quarterly, Vol. 56, Dec. 1941, PP. 481-506. 摘要的標題係由筆者所擬。

註 6 .. Ferrel Heady, Public Administration: A Comparative Perspective (New York: Marcel Dekker, Inc., 1979), P. 1.

註 7 .. Frederick C. Mosher, Democracy and the Public Service, (New York: Oxford University Press, 1968), P. 68.

註 8 .. Gerald E. Caiden, The Dynamics of Public Administration: Guidelines to

Current Transformations in Theory and Practice, (Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1976), P. 34.

註十 .. Fred W. Riggs, " Relearning Old Lessons: The Political Context of Development Administration, " Public Administration Review, 25, March 1965, P. 71.

註十一 .. John C. Buechner, Public Administration, (Dickson Publishing Co., 1968), P. 6.

註十二 .. 華力進著，政治學，經世書局，六十九年，三七一頁。

註十三 .. 吳定撰，行政現代化——帶動國家現代化的主力，黃河雜誌，廿二期，七十年五月出刊，四十五頁。

註十四 .. Frank Goodnow, Politics and Administration, (Macmillan Co., 1900).

註十五 .. Wallace S. Sayre, " Premises of Public Administration: Past and Emerging, " Public Administration Review, 18, No. 2 Spring 1958, P. 104.

註十六 .. Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration, (New York: Harper & Row, Publishers, 1980), P. 10.

註十七 .. Gerald E. Caiden, The Dynamics of Public Administration, P. 33.

註十八 .. 張金鑑著，動態政治學，中友出版公司，六十六年，頁八九。

註十九 .. Richard J. Stillman, II, op. cit., P. 588.

註二十 .. 見格雷斯著，金耀基編譯，行政生態學，臺灣商務印書館，六十四年，頁八十。

註廿一 .. 姜占魁著，行政學，五南圖書公司，六九年，頁四九五。

註廿二 .. Robert K. Merton, Social Theory and Social Structure, 3rd ed. (New York: Free Press, 1968), pp. 252-253.