

# 行政行為的涵義及其研究發展

華力進

## 一、前言

「行政行為」是行政學上一個比較新的名詞，一九四七年賽蒙氏（Herbert A. Simon）名著「行政行為——行政組織中決策程序之研究（Administrative Behavior—A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization）」（1）出版後才在行政學界逐漸流行（11）。

談到這名詞的涵義，首先要避免兩種常有的望文生義的誤解：

第一、不是專指國家行政機關人員處理公務的行為，所以與行政法上所稱具有法律意義的「行政行為」一詞有別，其涵義非「行政」與「行為」兩概念所能盡，且此詞所指的「行政」，其意義亦非傳統觀念上與「立法」，「司法」相對稱之「行政」。

第二、「行政行為」不是與「行政組織」、「人事行政」、「財務行政」、「行政法」等相對稱的在行政學大範圍下的分枝範圍（sub-field）。

這名詞並無學術界一般同意的解釋，首倡「行政行為」這名詞並為研究「行政行為」最著名的學者賽蒙氏在一九六八出版的「國際社會科學百科全書（International Encyclopedia of the Social Sciences）」中所撰「行政行為」的解釋至少在目前也不能說是標準的解釋（111）。

雖無一般同意的解釋，但是這名詞却代表某些方面相當肯定的涵義。本文目的即在說明這名詞各方面的涵義，並進而說明其研究發展概況。

## 二、行政行為與行為科學

美國社會科學界近數十年來發展的新的主要學術趨向，是「行爲主義（behaviorism）」，或「行爲運動（behavioral movement）」，由此產生所謂「行爲科學（behavioral science）」。這行爲主義與由威特遜（John B. Watson）發展的一度有重大影響力的心理學上的「行爲主義（behaviorism）」不同，也非此心理學上行爲主義的進一步發展。（社會科學上）的行爲主義英文是behaviorism，其形容語是behavioral，心理學上行爲主義英文是behaviorism，形容語是behavioristic。（四）。但行爲科學非社會科學中一門新學科，不論新舊學科，只要符合下述兩個條件就可稱為行爲科學。一、是以人類行為的；二、是以科學態度從事研究的。（五）因此，不論那一門科學，只要在研究上符合這兩條件即可成為英文單數用法行爲科學（behavioral science）之一部份，英文多數用法的行爲科學（behavioral sciences）之二。（六）

行政行爲是對人類社會行爲的一部份的研究，而且是以科學態度從事研究的，因此，行政行爲研究是行爲科學研究的一部份，也就是美國社會科學界行爲主義發展中的一部份。（七）所謂行爲科學，有時只是指心理學、社會學、人類學三學科而言，因這三門學科最符合行爲科學的基本條件，不是說其他研究不能包括在行爲科學內。

從行爲主義、行爲科學觀點去看行政行爲是對行政行爲涵義的最基本了解，從這基礎上才能進一步了解後述的涵義。

### III、行政行爲研究的方法

行爲主義或行爲科學的基本精神是在方法上。行爲主義不是對任何一門社會科學的內容提出新的主張，只是在研究方法上對各科傳統方法的一種反抗及提出新的主張，其基本主張是用科學態度，以行爲材料去研究社會科學。這種方法主張通常稱為「行爲途徑（behavioral approach）」。所以行爲主義或行爲科學的基本涵義就是方法意義。稱一個政治學者、行政學者為行爲主義者（behavioralist）不表示他對政治學或行政學本身有任何看法，只表示他主張以行爲主義的方法精神，即以「行爲途徑」從事研究政治學或行政學。行政行爲研究既為社會科學上行爲主義發展的一部份（或說行政行爲是行爲科學的一部份）

，所以用這名詞時也就與其方法意義不可分。說一個學者從事政治行爲或行政行爲的研究，與說他以行爲途徑從事研究政治學或行政學的意義是一樣的。所以行爲主義派政治學家戴爾氏（Robert A. Dahl）直接稱「政治行爲」為「行爲途徑」的同義詞（八）。「行政行爲」就其方法涵義言亦即等於「行爲途徑」。

「科學」與「行爲」只是行爲途徑的兩個基本準則，各學科就其內容的不同可在基本準則下提出其他研究方法原則，換言之，各學科可以自行發展其更精細的，不同的「行爲途徑」（九）。就政治學研究上之行爲途徑言，除「科學」與「行爲」外，各行爲主義政治學者提出多種進一步的主張，較重要的如・科際匯合研究，實證理論的建立，新研究技術方法如調查（survey）之應用等，各家說法在文字上頗有歧異，但基本原則很是接近。行政行爲常視為政治行爲的一部分，故政治學上的行為途徑亦即行政學上行為途徑，對行政行爲方法涵義的了解應自了解政治行爲途徑着手。（十）

賽蒙氏針對行政科學的研究提出方法意見，在「科學」與「行爲」大原則下，特別強調下列幾點：（十一）  
一、傳統行政學研究不科學，傳統研究得到的「行政法則（administrative principles）」只是一些「行政諺語（administrative proverbs）」。

- 二、事實與價值的區分，並依此區分為基礎區分政策與行政。
- 三、行政科學與各社會科學以及自然科學相同，都是以事實問題為對象的實證研究，研究方法無基本差異；
- 四、建立科學原則，必先發展概念工具（conceptual tools）；
- 五、重視名詞的運作定義（operational definition）；
- 六、重視應用心理學，社會學，經濟學的發現去研究行政行爲；
- 七、重視應用數學從事研究及表達理論。

他這些方法原則與政治學上行為途徑原則是完全一致的，且是促成政治行爲途徑發展之基本理論之一，不過，他這理論本是對行政學之研究而發，對行政學研究之關係特別密切，並為一般研究行政行爲的學者所遵循。因此，談到行政行爲的方法意

義，不僅要了解一般所稱政治行爲研究途徑的意義，還必須特別了解賽蒙氏的方法主張。

政治行爲及行政行爲的方法意義，即行爲途徑的了解是了解與衡量行爲派政治學者、行政學者的著作、研究的基礎。對賽蒙氏各種著作及受其影響的著作之了解與衡量自亦以了解其方法理論為基礎。

#### 四、行政行爲研究的基本概念

政治行爲研究途徑重要原則之一是建立實證理論，建立這種理論，先要尋求基本分析單位（basic units of analysis），這種分析單位在理想上應是重複的，普遍的，一律的，個別而非整體的，即如同物理、化學上原子、分子，可以作建立物理、化學理論的基本單位。這種分析單位也就是指一些基本概念，因這分析單位或基本概念只是分析某種問題，建立關於某問題理論的工具，非有關某問題理論本身，故常稱為「概念工具」。此種概念非任意提出，提出某一概念作某種問題的研究工具時，其本身是一種理論。每種概念理論必包含一組相關概念，由一組概念構成的理論常稱為一個「概念方案（conceptual scheme）」，引用某一概念方案從事某種問題的研究，亦即從某觀點看問題，具有方法意義，故一種概念方案便成為一種「概念途徑（conceptual approach）」（十二）。在政治行爲研究上，現有多種為人重視及應用的概念，如體系分析（systems analysis），團體（group），決策（decision-making），交連（communication），權力（power），角色（role），優秀分子（elite）等都是。（十三）傳統政治學者與行爲派政治學者間明顯差異之一即在研究時應用概念的不同，傳統學者多自傳統概念即國家、制度、法的觀點觀察、解釋政治現象，而行爲派學者却用新觀點觀察、解釋。

政治行爲研究之方法原則均適用於行政行爲研究，但上舉各概念未必完全適用為研究行政行爲之工具，所以上述各種概念，在行政行爲研究上不如在其他政治行爲研究上受到同樣的重視。

行政行爲研究最受到重視與為人應用的概念是「決策」。決策概念在現代心理學、社會心理學、社會學、經濟學、政治學及其他社會科學上都用到，各科決策理論互有關係，不能嚴格區分，但又各有重點（十四）。投票行爲、立法行爲、司法行爲

國際政治行爲研究上都常用決策概念，但研究這幾種政治行爲時應用決策概念與研究行政行爲時之應用有一點重要差別，即後者通常以「理性（rationality）」為理論中心，前者則否（十五）。

以理性為理論中心的決策理論，是賽蒙氏所提出的，以理性為理論中心並非認為人的決策行爲都是合於理性之意。其理論要旨如下：（十六）

一、理性決策形式理論（the formal theory of rational decision making）——亦即客觀理性決策（objectively rational decision making）理論。其理論內容是提出一種決策模式，依此模式作決定應符合三個條件：（一）在決策時知道所有可供抉擇的可能行動；（二）知道每一種可能行動所產生的全部結果；（三）依價值體系選取結果上能達到最大功用的一種行動。此種理性決策模式非實際決策模式，只是為實際決策提供一個準則。理性一詞即指依此模式決策之能力，是有程度之別的，客觀理性則指完全依上述模式決策的能力。

二、有限理性論（theory of bounded rationality）——只有如上帝的全知者才能依上述模式決策，人不具備此客觀理性（能力），因人的理性能力有限，人的理性受非理性的（non-rational）因素如感情、下意識、反射作用等所限制。

三、人的理性有限，但此限度並不固定，在認識、研究各種限制後可以設法放寬此種限度。

四、個人在組織中就組織目標而言可藉組織作用放寬其理性限度，其限度又繫於組織情況，因此才有研究行政理論、組織理論的需要。行政理論或組織理論即為關於如何使個人在組織中決策達到較高理性或較接近客觀理性的理論。

運用決策概念研究行政組織與管理問題均可視為行政行爲的研究，在某些用法上，行政行爲的研究即專指依此概念研究行政組織與管理問題而言，如梅立克（Sidney Malick）與耐斯（Edward H. Van Ness）所編「行政行爲的概念與問題（Concepts and Issues in Administrative Behavior）」（十七）即完全自決策概念出發，而且特別重視賽蒙氏理性決策理論。

## 五、行政行爲研究的範圍

前已說明行政行爲非行政學之分枝範圍之一，其主要涵義是關於研究方法的。但「種研究途徑」就是一個研究題材取捨的標準，一個研究基本概念也是一個題材取捨標準（故稱為概念途徑），所以根據行爲途徑及由此產生的決策概念途徑與根據傳統研究途徑及概念研究行政學在題材取捨上頗有差異。某些題材與研究結果為傳統行政學者所重視者，行爲派學者可能不重視，甚或視為沒有意義，反之亦然。在這意義上也可視為有其獨立研究範圍，但這區別與「行政組織」，「人事行政」等行政學的分枝研究範圍的區別顯然是不同的。在這意義上所指的「行政行爲」研究範圍在行爲派學者大致有下列二種主要不同用法：

第一、與投票行爲、立法行爲、司法行爲、國際政治行爲等相對稱，將行政行爲視為政治行爲研究之分枝範圍之一。即凡依政治學上行爲途徑精神對政治問題之研究均稱為政治行爲，對行政組織管理問題之研究即稱為行政行爲。這意義的行政行爲研究範圍可包括傳統行政學的全部範圍，但對同一性質問題之研究在所取題材上則與傳統行政學者不同，傳統學者多自制度、法律、歷史等觀點取材，並重規範理論（normative theory）；行爲派學者則重自心理學、社會學，個人在行政組織中之行爲等方面取材，或引用新概念從事研究，並重實證理論（empirical theory）。如對行政組織問題之研究，關於某一行政組織結構之歷史變遷，自法規觀點剖析其組織結構，自制度觀點討論首長制、委員制之區別等即屬傳統行政學範圍，如自社會學、心理學觀點研究人類組織形態，研究個人參加組織，脫離組織的動機，附隨正式組織之非正式組織之形成及其情形等即屬行政行為範圍；如對公務員問題之研究，關於公務員地位之歷史變遷，公務員之法律地位，公務員應具何種操守等為傳統行政學範圍，關於公務員之行爲模式，公務員間之人羣關係（human relation），組織認同（organizational identification）等即屬行政行為範圍。尤勞氏（Heinz Eulau）撰在國際社會科學百科全書中「政治行爲」條下之「行政行爲」及尤勞、艾德斯維德

( Samuel J. Eldersveld ) 、秦諾維茲 ( Morris Janowitz ) 合編「政治行爲——理論與實際讀本 ( Political Behavior-A Reader in Theory and Practice ) 」(十八) 中所列「行政行爲」即屬此種意義。

第二、專指對在組織背景下的人的行爲，特別是指有關在組織中的決策行爲及影響他人行爲之行爲研究。此意義的行政行為之研究，目前大體可分為四個主要項目。

甲、關於官僚組織 ( bureaucracy ) 的研究，是沿韋伯氏 ( Max Weber ) 官僚組織理論之研究；

乙、人羣關係的研究，集中於激勵 ( motivation ) 及關於增進工作的滿意及生產力之研究；

丙、引用巴納德 ( Chester I. Barnard ) 與賽蒙之組織平衡 ( organizational equilibrium ) 理論，就參加組織人員的激勵之相互關係觀點解釋組織之存在與發展的研究；

丁、關於決策程序的研究 ( decision-making process )，重點在行政行爲的理性成分及可知程序 ( cognitive processes )。

這是賽蒙氏撰在國際社會科學百科全書中「行政行爲」條的解釋。

第三、專指對個人在組織中決策程序的研究，即專指第二種說法中「丁」項之研究，亦即指專自決策概念出發的個人在組織中之行爲的研究。這是賽蒙氏最重要著作「行政行爲」一書所指的意義。此書中未提到官僚組織與人羣關係，有專章論及組織平衡，但在第二版介紹中談本書結構時明確指出討論組織平衡一章「在性質上是離題的討論 (十九)」。前舉梅立克與耐斯合編「行政行爲的概念與問題」所指行政行爲亦為此種意義。

上述三種研究範圍說法，從文字看似乎可以分清三種說法的不同及分別，問題是否屬於行政行爲的研究範圍 (不論就那一種說法看)，但問題並非如此簡單，下列幾點必需了解：

第一，上述第一種說法純自研究途徑及政治觀點着眼，凡依政治行爲途徑原則對行政學的研究即為行政行爲研究；第二、三種說法除自行為途徑着眼外，並自組織，決策概念着眼，這組織指一切社會組織，不限政府組織。即第一種說法範圍受研究

途徑及政治觀點限制，不受特殊概念限制；第一、二兩種範圍受研究途徑及概念限制，不受政治觀點的限制。但在實際用法上並無此明顯區分。因爲現代一般政治學者（包括反行爲主義政治學者）所指行政學的研究範圍均不限於有政治意義的政府機關行政，只有在用「公共行政」一詞時才指政府機關行政。因此視爲政治行爲之一的行政行爲亦涉及一切組織行爲，與專自組織概念出發者無別。專自組織、決策概念出發從文字上看也許容易認爲範圍很小，但在行政行爲研究上，組織、決策是作廣泛解釋的，這組織概念並不只就組織結構而言，凡因組織而發生人事、財政管理及其他有關問題均包括在內，所以並不小於傳統行政學研究範圍。故賽蒙氏與斯密斯堡（Donald W. Smithburg）、湯浦遜（Victor A. Thompson）合著「公共行政學」（二十）雖專自組織行爲立論，其內容與一般行政學同樣論及人事行政、預算等問題。賽蒙氏的兩種說法在文字上有明顯區別，第二說比第三說範圍大，實際上也沒有明顯區別，前已言之，賽蒙氏的「行政行爲」一書已論及組織平衡，書中決策理論本是一個組織理論，其中論非正式組織亦即人羣關係。

第二、賽蒙氏認爲依某些以公共行政學爲應用科學之學者說法，凡與公共行政學有關問題均應討論，正如飛機設計師不能因爲空氣動力學與生理學無關而在設計上不考慮飛行員生理問題，行政學者也就不能忽略主權理論、代表理論，如此則公共行政學併吞整個政治學還不够，還要併吞經濟學、社會學。因此，公共行政學也失去了有一定研究範圍的獨立學科的地位。（二十一）瓦爾多（Dwight Waldo）與毛斯坦（Fritz Mortein）氏亦認爲公共行政學發展太廣，牽涉其他學科範圍太多，有完全消失的危險。（二十二）因此賽蒙氏與其他一些不同意將公共行政學研究範圍擴大至失去本身成爲一個獨立學科地位，而同時又不滿意傳統行政理論的學者提出以一個關於在組織中，尤其是政府組織中的人的行爲之純粹科學爲行政學範圍。（二十三）依藍道氏（Martin Landau）意見，賽蒙氏「行政行爲」一書「代表建立公共行政學『研究範圍』的重大貢獻——面對業已發生的整個解體的情形下，此項貢獻尤具重大意義。賽蒙氏是試求對公共行政學重下定義使之有一個『固定的中心（solid center）』，有一個合適的標準，有一組運作概念——簡言之，要使公共行政學有一研究『範圍』。這是決策方案的功能。」（二十四）如果依藍道氏所指賽蒙提出的決策方案是爲公共行政學提供一個研究範圍，而且爲行政學界所接受，則上述第三種範圍說法即爲

標準的說法，實際上，目前許多學者用行政行爲一詞時，除所包含的方法意義外，即指個人在組織中的決策行爲而言。所以，就行政行爲範圍意義言，上述第二、第三兩說法，即賽蒙氏的說法，是值得特別注意的。但自另一方面看，依賽蒙氏說法所定研究範圍是基於他的決策概念理論，如果行政行爲研究上有其他人提出爲人重視及引用的概念，則將如政治行爲一樣不能依一種概念定研究範圍，賽氏說法即失去意義。這是牽涉整個行政學定義、範圍的問題，在目前行政學缺乏共同同意的概括理論（comprehensive theories）情形下是得不到結論的。

第三、行政行爲研究範圍與反行爲學派行政學者的行政學研究範圍並無嚴格區別。反行爲主義行政學者的著述中常引用行政行爲研究的有價值結果。另一方面，自社會學、心理學、社會心理學等觀點關於行政組織、管理問題的研究（如關於官僚組織、人羣關係的研究），在行爲派行政學者看來即屬行政行爲的研究，在反行爲主義行政學者則視爲行政學關係科學之研究結果，不視爲行政行爲研究。

第四、行政學本屬政治學的一支，早期行政學者都是政治學者。現在則公共行政學通常仍視爲政治學的一支，行政學是否爲政治學一支抑應脫離政治學成爲一獨立學科，在學術上尚無定論。賽蒙氏等視行政行爲爲人類社會行爲一部份，即視爲行爲科學之一部分，可爲各學科共同研究對象，政治學者、社會學者、心理學者及其他學科學者均可研究，則不能視爲政治學研究的一部分，嚴格言之，亦不能視爲行政行爲的一部分。如社會學者對官僚組織的研究，（官僚組織泛指一切大組織，不限於政府組織），雖與政治學有關，但非研究政治學，祇可包括在賽蒙氏意義的行政行爲中。前面說明視爲政治行爲一部分的行政行爲與賽蒙氏意義的行政行爲實際上亦無大區別，但在觀念上是有區別的。政治行爲中自可列行政行爲，但嚴格言之，應以有政治意義的行政行爲爲限，即公共行政行爲。如果將賽蒙氏意義的行政行政爲視爲政治行爲分析一部分，則政治學將無限擴大，終將失其爲一獨立學科的地位。

第五、賽蒙氏意義的行政行爲自組織、決策出發，指涉甚廣，可包括組織、決策及與二者有關的管理（management）上

醫院行政

第六、行政學（administration）在賽蒙氏以及一些反行為主義行政學者（如瓦爾多）都用以指包括一切組織行政問題的學科，即包括公共行政問題，企業行政問題（business administration 通稱企業管理），以及二者之外關於教會等種種民間組織行政問題（瓦爾多氏稱為非經濟 non-economic 或私人 private 行政問題）（一十六）。賽蒙氏則就政府組織與非政府組織區分為公共行政與私人行政（private administration）。〔一十六〕公共行政學自政治學發展（過去行政學一詞即指公共行政學，我國習慣上目前仍如此），為政治學之一支，亦為行政學的一支；企業管理自經濟學發展，為經濟學的一支，亦為行政學的一支；關於非政府組織亦非經濟組織之一般社團組織行政屬於行政學的範圍，亦有人從事研究，但尚未就其特質成為一學科，故無非經濟行政學或私人行政學之說。在理論上言，所謂行政學者自當廣泛包括從事上述三部份研究的學者，賽蒙氏無疑為行政學之一。但在一般用法上，公共行政學者稱為行政學者，也是政治學者，企業管理學者由於久已有其獨立性，常不稱為行政學者而保持其企業管理學者名稱。賽蒙氏之研究涉及企業管理部分多於公共行政部分，但他是政治學者出身，其「行政行為」一書主要以公共行政學者為對象，故公共行政學界視他為行政學者，企業管理學界則稱他為企業管理學者。行政行為研究範圍包括行政學全部範圍，自社會行為一部分之觀點，可由社會學者，心理學者研究，但在行政學者及他們本身均不因他們從事此種研究而稱為行政學者。在研究行政學或行政行為的學者中，公共行政學者與企業管理學者成為明顯的兩個集團，各有研究中心與觀點，其他社會學者、心理學者等各屬其學科集團內，不在行政學或行政行為名義下成一集團，亦無共同研究中心。這說明概括性的行政學顯未取得如政治學、經濟學、社會學等的獨立地位，因此，在傳統觀念上，從事行政學研究者為行政學者，現在則從事行政學或行政行為研究者不一定稱為行政學者，即研究範圍與從事研究者的名義常不一致。故一種著作或專論是否屬於行政行為範圍應自內容判斷，不能自研究者銜稱及發表雜誌性質判斷（討論行政行為文字常見於社會學、心理學雜誌）。

## 六、行政行為之研究發展

行爲主義是美國整個社會科學界的運動，但各學科又各有其發展過程，相互影響激盪而成爲今日美國社會科學界之主流。

行政學成爲一門獨立學科是從美國發展的，一九二〇、一九三〇年代可說是美國正統行政學時期（period of orthodoxy），在這時期行政學者對行政學有一些普遍同意的基本信念，並對行政學有相當的自信。一九四〇年代產生許多對一九一〇、一九二〇年代的批評，提出各種新的研究途徑與研究重點，迄今未綜合成新的正統。（二十八）也就是說，目前行政學界是各依各的理論觀點從事研究各種問題，但缺乏共同同意的概括理論。（二十九）行政行爲研究就在這背景下發展。賽蒙氏首於一九四四年初在美國「公共行政評論（Public Administration Review）」發表「決策與行政組織（Decision Making and Administrative Organization）」一文（三十），其中即包括一九四七年出版的「行政行爲」一書之理論輪廓及主要名詞，「行政行爲」一書引起罕見的不同的反應，在批評舊正統的各種主張中，此書的批評最重要，也最徹底，同時也將社會科學的行爲主義首先介紹到行政學界，並主張以行爲主義的方法精神取代傳統研究途徑，因此在各種批評舊正統提出新意見的學者中成爲獨立的，從方法至理論有一完整體系的一派，即所謂行爲主義派。賽蒙氏方法理論基於哲學上的邏輯實證論（Logical positivism），所以有人稱之爲政治學或行政學中之邏輯實證論者（三十一）。其他批評舊正統者都只是部份批評與修正，沒有系統理論亦不能領導一部分人成爲一派。

所謂行爲主義運動非出自任何一個人，而是各科學中許多反傳統研究方法者集體形成的運動。在行政科學的行爲主義發展上自亦不限於賽蒙氏一人。以行政行爲爲組織行爲之觀點看，許多社會學者，心理學者著作都可視爲行政行爲之研究。這些著作與賽蒙氏著作一樣，都在二次大戰後出現，但其中著名著作大都可以追溯出戰前淵源，如牟屯（Robert K. Merton）等社會學者關於官僚組織之研究即受到德國社會學者麥克斯·威伯（Max Weber）著作影響（三十一）。公共行政與企業管理之行爲研究受到巴拿德（Chester I. Barnard）所著「行政人員的職責（The Functions of the Executive）」（三十二）及一九一七年至一九三一年由梅育（Elton Mayo）主持之浩桑實驗（The Hawthorne Experiments, the Western Electric Studies）（三十四）之影響（賽蒙氏之理論受巴著影響），社會心理學者對行政現象的注意則受到浩桑實驗及魯溫（

Kurt Lewin) 領導之戰前各種實驗的影響。(三十五)

有關行政行爲的著述，大部分出自社會學者、心理學者、社會心理學者。但他們都是就有關問題分別研究，而且並非在行政行爲概念下的研究，當然也未提出行政行爲研究的概括理論。公共行政學者從事行爲研究者並不多。賽蒙氏的理論雖本對公共行政學者提出，並未吸引很多公共行政學者，在企業管理上發生影響較大，但對較年青的、受行爲主義精神影響較大的公共行政學者較具吸引力。(三十六)

如專就決策問題之研究看（包括決策理論及決策技術，因此可包括運作學、管理科學、電腦學、啓發式解決問題技術 heuristic problem-solving technique），則二、三十年來實大有成就，賽蒙氏認為在一般人感嘆社會科學的缺乏成就中，唯關於決策這一部分社會科學「我們可在談到我們現有的知識時毋庸慚愧。」（三十七）賽蒙氏雖然將決策技術包括運作學以至電腦學都概括在行政決定，亦即概括在行政行爲之研究範圍內，但在其他行政學者觀念上行政行爲未必概括如此之廣，電腦之研究則可說是自然科學範圍。所以能否視為是行政行爲研究的成就當視各人看法而異。也許這些成就視為決策學之成就而非行政行爲研究之成就更為妥當。

在整個研究發展過程中，賽蒙氏無疑處於最重要，最顯著地位。他在「行政行爲」一書所提出的理論不僅是關於行政行爲研究理論的先鋒，而且是對行政行爲研究的概括理論，亦即為行政行爲研究提出指導原則（三十八）；他的決策理論為行政行為指出一個研究中心，也就是指出一個研究範圍；他在理論中明白表示要以基於其理論的行政行爲研究取代傳統行政學的研究，目前雖未能取代傳統行政學，但已形成獨立的一派；一些社會學者、心理學者關於組織行爲的研究雖可列為行政行爲的研究，而且對行政行爲研究有其重大貢獻，但在他們本身只是自社會學、心理學立場研究社會行爲的一部分，非在行政行爲概念下的研究，且根本不用「行政行爲」這名詞，賽蒙氏及依據他的理論的研究才是在行政行爲概念下的研究，「行政行爲」「決策」等名詞在行政學界的流行，行政行爲能成政治行爲之一，有其獨立地位，實由賽蒙氏的倡導。賽蒙氏本人在一九四七年後的研究都在發展他的理論，繼續在行政行爲研究上發生影響。總之，「行政行爲的研究與賽蒙氏實在有不可分的關係，他

顯然是行政行爲研究上最有貢獻，最具代表性的人物，研究行政行爲實應以了解他的理論爲基礎。反行爲主義名政治學者史都靈氏（Herbert J. Storing）在一本批評政治行爲研究的書中，寫一篇關於行政行爲研究的批評即專門批評賽蒙氏一人的理論，且在文中第一段即指出：「在行政學研究上最重要的近來的貢獻無疑出自賽蒙氏。……即使這種對行政問題的研究途徑尚未取代傳統途徑，看來很可能會支配這研究範圍（指行政學）好多年」。（三十九）可見不贊成他理論的人亦同樣承認他的貢獻與影響。

## 七、行政行爲研究的爭論

雖然現代行政學者多不再同意一九二〇、三〇年代的正統行政學諸信念，但正如政治行爲之研究並未取代傳統政治學之研究的情形一樣，行政學者也未普遍接受以行政行爲研究取代傳統行政學之研究。而比較言之，公共行政學界取行爲途徑研究者的勢力遠不如政治學界取行爲途徑研究者之勢力。許多批評正統研究之行政學者（如名行政學者瓦爾多）亦對行政行爲多所批評。因此，行政行爲研究在目前尚是一個爭論未定的問題。

心理學者、社會學者、社會心理學者關於組織，人羣關係的研究結果非爭論所在，前已指出此種研究結果常爲反行爲派行政學者所吸收而不視爲行政行爲的研究。

這爭論主要在兩方面：一方面是關於行爲途徑的爭論，這是一次大戰後整個美國政治學界以至社會科學界最大的爭論，這純粹是關於研究方法問題的爭論，在整個方法問題上不同意行爲途徑的學者，自然也不同意以這種途徑研究行政學；另一方面是關於賽蒙氏行政學方法理論及決策理論即基本概念的爭論。行政學的傳統研究，在方法問題及基本概念上無大爭論，行政行為的研究既有方法上及基本概念上的爭論，則應了解爭論所在及各學者的看法並決定自己的看法，才能決定是否從事這種研究及衡量這種研究的價值。

## 附 註

1. New York: Macmillan, 1947 | 一九五七年第二版，但除加一長達二十頁之第二版介紹外，其他內容與第一版完全相同。現有台灣文星書局第11版翻印版。

11. Herbert A. Simon, "Administrative Behavior," International Encyclopedia of the Social Sciences (New York: The Macmillan and the Free Press, 1968), Vol. I.

111. 英文辭典與百科全書中列「行政行為」一詞者，筆者所知只有國際社會科學百科全書一種，如Julius Gould and William J. Kolb, editors, A Dictionary of the Social Sciences, 及 Joseph Duner (ed.), Dictionary of Political Science (New York: Philosophical Library, 1964)都只有「政治行為」而無「行政行為」。但從其他學者此詞的用法上可知賽蒙氏的解釋不是通用的解釋。就國際社會科學百科全書來看就可了解。在 Heinz Eulau 所撰「政治行為」(Vol. 12, pp. 203—214)一節中，將「行政行為」在研究範圍中與「投票行為」，「立法行為」，「司法行為」，「社區政治行為」，「國際政治行為」並列而未加解釋，即將「行政行為」視為政治行為之一種。這是行政行為常見的用法，所以闡釋「政治行為」而不必分別闡釋各種政治行為，上述 Gould, Duner 兩書只有「政治行為」而無「行政行為」觀點亦當如此。但賽蒙氏對「行政行為」一詞的解釋並不視為是政治行為的一種。國際社會科學百科全書對「政治行為」一詞所列各種政治行為除「行政行為」另列專項由賽蒙解釋外，其他未另立專項亦即說明賽蒙所解釋之「行政行為」與 Eulau 所用「行政行為」一詞。

12. David Easton, "Introduction: The Current Meaning of 'Behavioralism' in Political Science," in James C. Charlesworth, ed., The Limits of Behavioralism in Political Science (Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1962), pp. 2—3; Bernard Berelson, "Behavioral Sciences," International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 2, p. 44.

13. Bernard Berelson, "Introduction to the Behavioral Sciences," in Bernard Berelson, ed., The Behavioral Sciences Today (New York: Basic Books, 1963), pp. 2—3; Rollo Handy and Paul Kurtz, A Current Appraisal of the Behavioral Sciences (Great Barrington, Massachusetts: Behavioral Research Council, 1963), p. 4.

14. Handy and Kurt, op. cit., 即將傳統學科人類學、社會學、歷史學、經濟學、政治學、法學、心理學、教育學均列為行為科學，但與

包括新學科如機縱學 (cybernetics) 等，表面看來是以「行為科學」代替「社會科學」，但這不是任意換用新名詞，而是指這些學科都是以科學方法研究人類行為的。

Δ· Herbert A. Simm. "Administrative Behavior," International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. I, P. 74; Bernard Berelson, Behavioral Sciences Today, P. 6.

Δ· Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for A Monument to A Successful Protest," The American Political Science Review, vol. 55, Dec. 1961, P. 763.

九· Handy and Kurtz, op. cit.,所述十六種行為科學中，均分別說明其各種研究途徑，但每科中至少有一種可視為是行為途徑，雖然名稱不一定稱為行為途徑，但在政治學、行政學通常即用「行為途徑」一語。

十· 討論行為途徑意義的文字頗多，如··Dahl, op. cit., PP. 767—768; Handy and Kurtz, op. cit., PP. 60—61; Easton, op. cit., Vernon Van Dyke. Political Science-A Philosophical Analysis (Stanford, California: Stanford University Press, 1960), P. 159; Evan M. Kirkpatrick, "The Impact of the Behavioral Approach on Traditional Political Science," in Austin Ranney (ed.), "The Essays on the Behavioral Study of Politics (Urbana: University of Illinois Press, 1962), P.12; Evan M. Kirkpatrick, "The 'Political Behavior' Approach" PROD, Vol. 2. November, 1958, P.10; Sidney Ulmer (ed.) Introductory Readers in Political Behavior (Chicago: Rand McNally, 1961), PP. 2—3; Samuel J. Eldersveld et al., "Research in Political Behavior," The American Political Science Review, Vol. 46, Dec. 1952, reprinted in Eulau, op. cit., pp. 64—65; David Easton, "Political Behavior," International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 12, P. 203. 中文方面可參閱··張劍寒「政治行為研究法述要」政興第一卷第三期（五十三年九月）現編入「動態政治」（商務人人文庫），連載「政治學的新方面」，中央月刊，革新第一卷第五期，五十八年三月，拙作「政治行為研究途徑」，國立政治大學學報第十三期（五十四年十一月）。

十一· 主要理論家 Simon, Administrative Behavior, chps. II. III. and Appendix. 但在其他書文中有所補充。

十二· 以上各名詞各家因應用習慣，場合而異，基本意義則一。參閱··David Easton, op. cit., PP. 15—18; Vernon Van Dyke, op. cit.,

- PP. 95—98; Heinz Eulau, "Political Behavior" P. 207; Arnold Brechet, "Political Theory, Approches," International Encyclopedia of the Social Science, Vol. 12, pp. 313—314; Simon, Administrative Behavior, p. 37; Ulmer, op. cit., pp. 125 ff.
- 十一、回前註及各書釋義後文。
- 十二、James A. Robinson and R. Roger Majak, "The Theory of Decision-Making," in James C. Charlesworth (ed.), Contemporay Political Analysis (New York: The Free Press, (1967) pp. 175—176.
- 十三、Ulmer, op. cit., pp. 255—256.
- 十四、(本題要旨是其決策理論之最簡單的歸屬，其基本觀點即行政 Adminisistrative Behavior, Chps. IV. V. )但在下列各書中有所發揮  
指出：(1) Models of Men (New York: John Wiley, 1957), Plv, "Rationality and Administrative Decision Making"; (1) Donald W. James G. March & Organizations (John Wiley, 1958), chp. 6, "Cognitive Limits on Rationality"; (1) Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson & Public Administration (New York: Alfred A. Knopf, 1950), Chp. 23, "Evaluating Administrative Efficiency," (2) "Administrative Behavior" pp. 76—78.
- 十五、Englewoodcliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1932.
- 十六、Glencoe, Illinois: The Free Press, 1956.
- 十七、Simon, Administrative Behavior, P. ti.
- 十八、Public Administration 業編集體教學用書第十八年廿二年本。
- 十九、Simon, "A Comment on 'The Science of Public Administration,'" Public Administration Review, Vol. VII, Summer, 1947, PP. 201—202.
- 二十、Martin Landau, "The Concept of Decision-Making in the 'Field' of Public Administration," in Mailick and Van Ness, op. cit., P. 1.
- 二十一、Simon, "A Comment on 'The Science of Public Administration,'" P. 202.

1114 · Landau, op. cit., P. 15.

1115 · Handy and Kurtz, op. cit., 論述「組織理論」與政治學、經濟學、社會學等學科並列視爲行爲科學的新範圍。組織問題有許多學者從事專題研究，亦形成「新科學」，費蒙氏以決策理論亦歸入組織管理論。

1116 · Waldo, *The Study of Public Administration*, (New York: Random House, 1955) P. 22.

1117 · Simon et al., *Public Administration*, P. 10.

1118 · Waldo, "Public Administration," *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 13, pp. 148-149. *The Study of Public Administration*, pp. 40-43.

1119 · Luther Gulick, "The Twenty-fifth Anniversary of the American Society for Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. XXV, March, 1965, P. 1.

11110 · Public Administration Review, Vol. IV, Winter, 1944, PP. 16-30.

11111 · Waldo, *The Study of Public Administration*, PP. 43-45; Les Cameron McDonald, *Western Political Theory: The Modern Age* (New York: Harcourt, Brace, 1962), PP. 482-484.

11112 · 甚要有關著作「1911年至今之組織理論發展」(The Theory of Social and Economic Organization) · · · A. M. Henderson and Talcot Parsons, New York: Oxford University Press, 1947 著譯者。

11113 · Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938, 1962.

11114 · 寶鑑哥斯林 Fritz J. Roethlisberger and William J. Dickson, *Management and the Worker: An Account of A Research Program Conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1939, 1961).

11115 · Simon, "Administrative Behavior," P. 74.

11116 · Eulau, "Political Behavior," P. 206; Waldo, "Public Administration," P. 155.

- 三十一· Simon, "Administrative Decision Making," *Public Administration Review*-Vol. XXV, March, 1965, P. 31.
- 三十二· Eulau, "Political Behavior," P. 206.
- 三十九· Storing, "The Science of Administration: Herbert A. Simon," in Storing (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics* (New York: Rinehart and Winston, 1962), P. 65.