

第三節

行政學的典範

典範是學者用來描述行政學研究發展的一種方式，考試有考過的版本包括亨利（Henry）版本、丹哈特（Denhardt）版本、歐斯壯（Ostrom）版本以及哈蒙（Harmon）版本，其中以亨利（Henry）版本最常出題，請讀者給予較高注意。

壹、典範的意涵

一、提出者

典範的概念是孔恩（Kuhn）在1962年出版的《科學革命的結構》一書中提出的。

二、意涵

孔恩（Kuhn）認為典範是在某一特定時期，參與某一學科研究工作的科學社群所共同接受的基本觀點和研究方法。歸納起來，具有以下五種意義：

（一）典範就是一種信念系統（Belief system）

所謂信念是一個人所接受信以為真，且具有若干事實的基礎，而不必或不願再去證明的看法。當要去觀察問題或解釋某一現象時，信念必然會投射到所觀察的問題或解釋的現象上去，即「信念即所見」的道理。

（二）典範就是世界觀（World view）

典範乃是世界觀，一般性的觀點，以及分析複雜的真實世界的一種方式。典範深根於持有者和研究者社會化過程中，它指出了何者為重要，何者是正當的，何者是合理的，具有指引研究者行為的推動作用。

（三）典範即是一種觀察的方式（A way of seeing）

典範也是一種觀察的方式，或觀察的出發點，這種出發點往往是自明的或隱示的，不經意的流露出來。觀察的出發點雖然可以協助洞悉某些問題或現象，但同時也會忽略或掩蓋某些特點。

(四) 典範也是一種普遍性的觀點 (A general perspective)

典範是學術社群所共同持有的信念系統，為一種普遍性的觀點。這種普遍性的觀點，具有時效性，為某一時空一群人所共同持有的，但能持續多久則沒有一定，要看典範持久性的內外因素而定。

(五) 典範也是最高的「共識單位」 (Unit of consensus)

典範不僅具有信念的普遍性，為一群人所共同持有，更具有共識單位的高度性，亦即為各社群所共享的信念系統，不限於某一單個社群的普遍流行信念。

三、典範的移轉過程

典範變遷的過程順序為：典範 I → 常態科學 → 異例 → 危機 → 革命 → 典範 II，說明如下：

(一) 前典範

在前典範時期，沒有一個主導的典範形成，科學家有自己所偏好的各種形式的理論與研究途徑，在科學家所信仰之理念間相互競逐。

(二) 常態科學

在一個前典範時期，當有一理論得到學術社群的支持，而在此一典範之下研究，即形成一個常態科學。

(三) 異例與危機

當典範遇到不能解釋的事物，便會逐漸失去解釋力，此時便是異例的形成。當異例逐漸大到既存典範無法加以解釋時，便發生了危機，所以異例的出現便開始挑戰學術社群所支持的既存典範局面。

(四) 革命

當在異例對典範挑戰的時期下，主導的典範不能夠解釋新的事物時，便喪失約束力以及支配力，隨後科學家來挑戰舊典範的假設，有可能會形成革命。

(五) 新典範

當舊典範的假設受到挑戰，無法解釋異例，不再受到科學家的認同與支持，這時便有可能出現新典範替代舊典範的局面，於是就產生了所謂的典範革命的變遷。

關於典範 (Paradigm) 的主要意義，下列何者錯誤？

- (A) 是一種信念或信念系統
- (B) 為一群人所共同持有，具有共識單位的高度性
- (C) 是一種獨特信念，超越時效性
- (D) 是一種世界觀，乃分析複雜世界的一種方式

【108 初考—一般行政】



貳、Henry 的典範分類

一、提出者

亨利 (Henry) 在其所著《公共行政與公共事務》一書中，認為公共行政學乃是由五個相互重疊的典範，延續發展所構成的一個學術領域。不同的典範時期有其各異的研究定位 (focus) 與研究定向 (locus)。

二、五個行政學典範

(一) 典範一：政治與行政分立 (1900 ~ 1926 年)

1. 代表學者及著作：古德諾 (Goodnow) 《政治與行政》、懷特 (White) 《公共行政研究導論》。
2. 焦點：聚焦於政府機關的官僚體制、政治與行政截然區分。
3. 方法：邏輯實證論 (事實與價值二分)、公共行政是價值分立，目標在講求效率的達成。

(二) 典範二：追尋行政原則時期 (1927 ~ 1937 年)

1. 代表學者及著作：衛勞畢 (Willoughby) 《公共行政原理》、古立克 (Gulick) 和尤偉克 (Urwick) 《行政科學論文集》。
2. 焦點：追求普遍的管理主義，強調放諸四海皆準的管理原理。
3. 方法：強調規範性命題，提出各種效能的方法。

考試提醒

賽蒙 (Simon) 對於這時期的「行政原則」有著強烈批評：

1. 傳統行政學的研究不夠科學，雖試圖建立「行政原則」，但其實只不過是一些「行政諺語」罷了。
2. 主張區分事實 (fact) 與價值 (value)，並以此來區分行政與政策。
3. 行政學與各社會科學及自然科學相同，都是以事實問題為對象的實證研究。
4. 建立科學原則，必先發展概念工具。
5. 應以心理學、社會學、經濟學的研究發現去研究行政行為。

(三) 典範三：公共行政即為政治學 (1950 ~ 1970 年)

1. 代表學者及著作：雷格斯 (Riggs) 《行政生態學》。
2. 焦點：公共行政成為政治學的次領域，而非獨立的學科。是行政學發展的低潮期。
3. 方法：著重「個案研究法」與「比較與發展行政」。

(四) 典範四：公共行政即為管理學 (1956 ~ 1970 年)

1. 代表學者及著作：湯普森 (Thompson) 《行動的組織》。
2. 焦點：幾乎與典範三並立。公共行政視為管理學的研究焦點之一，被矮化為管理學的旁支。公共組織理論不僅沒有「公共性」的探討，反而以企業組織理論與管理為模仿學習的對象。
3. 方法：強調科學概念，重視實證、量化研究。

(五) 典範五：公共行政即為公共行政 (1970 年 ~ 迄今)

1. 1970 年美國成立「全國公共事務暨行政學院聯盟」(NASPAA)，代表公共行政已獨立成為一自主發展的學科。
2. 焦點：朝組織理論與資訊科學邁進。
3. 方法：社會科學逐漸形成了「實證的」、「詮釋的」、「批判的」三個研究典範，超越了過去狹隘的「技術理性」，行政學研究也與自然科學、人文科學和社會科學的關係更為緊密。

考試提醒

亨利 (Henry) 在其最新出版的《公共行政與公共事務》一書中，將五個典範修正為六個典範，新增治理作為第六個典範時期，目前僅有公費留考出過題，詳參本節後面的申論題示範。

就公共行政思想的演變過程來看，下列何者最接近於 1970 年代之後的發展趨勢？

- (A)主張放諸四海而皆準的法則
- (B)確立行政學成為一個獨立的學科
- (C)重視靜態的組織研究途徑
- (D)公共行政的自我定位

【109 地特—一般行政（三等）】

D

諾貝爾經濟學獎得主賽門（H. Simon）對於公共行政傳統理論時期的「行政原則」論述是採批判的態度，下列何者不是賽門提出的批判論述？

- (A)行政原則無法反映社會所追求的價值
- (B)每一個行政原則都有例外且會相互矛盾，因此原則的重要性降低
- (C)行政原則假定管理者是全然理性掌控一切，是不切實際的
- (D)行政管理必須注意人性因素的限制，這部分與自然科學不同

【107 地特—一般行政（四等）】

A

下列何者是政治與行政分立時期的主張？

- (A)公共行政可以價值中立
- (B)公共行政脫離不了政治的干預
- (C)民主與參與是主導行政運作的主要價值
- (D)行政部門應主動回應外環境的變化

【107 普考—一般行政】

A

公共行政研究典範的演進過程中，在政治與行政分立的時期（1887-1947），公共行政學者追求行政原則的建立成為當時的一種趨勢。下列敘述何者符合當時情境？

- (A)受到人群關係學派的影響
- (B)提出 POSDCORB 等七項行政主管的管理職能
- (C)強調獨特行政個案的重要性
- (D)追求行政原則的代表學者為賽蒙 (H. Simon)

【107 身特—一般行政（四等）】

B

賽蒙 (Herbert A. Simon) 對於《行政行為》的描述，下列何者錯誤？

- (A)建立科學原則，必先發展概念工具
- (B)行政學是以價值問題為對象的實證研究
- (C)傳統行政學的「行政原則」只是一些「行政諺語」
- (D)以心理學、社會學、經濟學的發現研究行政行為

【108 地特—一般行政（四等）】

B

參、Denhardt 的典範分類

丹哈特 (Denhardt) 曾將公共行政的研究典範分成有四個類型：

- 一、行政控制：以賽蒙 (Simon) 的決策理論為主要的代表。
- 二、組織學習：以哥倫筆思基 (Golembiewski) 的組織發展為典型。
- 三、政治教育：強調瓦爾多 (Waldo) 的民主行政。
- 四、政治結構：著重歐斯壯 (Ostrom) 的公共選擇 (public choice) 觀點。

丹哈特 (R. B. Denhardt) 將公共行政分成四個研究典範，其中政治教育典範係以下列何者為典型？

- (A)瓦爾多 (D. Waldo) 的民主行政
- (B)歐斯洞 (V. Ostrom) 的公共選擇理論
- (C)賽蒙 (H. A. Simon) 的決策理論
- (D)哥倫筆斯基 (R. Golembiewski) 的組織發展理論

【95 高考—一般行政（三級）】

A

肆、Ostrom 的典範分類

歐斯壯 (Ostrom) 將行政典範分為「傳統行政典範」與「民主行政典範」：

一、傳統行政典範

強調「權力一元」、「政治與行政二分」、「政府結構的普遍相似性」、「層級節制」、「效率的追求」等基本概念。

二、民主行政典範

民主行政主張「重疊的職權」、「權威的割裂」，以及「權威的多元中心」，並重視「民眾偏好的分歧、差異與反應」。民主行政典範重視組織與外環境之間的互動關係，強調反應民眾的偏好及適應環境的能力，並認為民主行政應與民主政治配合，以糾正傳統行政的不民主。

奧斯沖 (Vincent Ostrom) 等人主張以「民主行政」(democratic administration) 來取代傳統行政的典範，根據這些民主行政擁護者的看法，下列何者正確？

- (A) 在公部門中建構一個具有單一權力核心的完善層級組織，可以使行政效率極大化
- (B) 在多變的環境裡，權威分裂與多元重疊的管轄權是維持政治穩定和提升公共福祉的重要條件
- (C) 消費者效用和生產者效率二者獨立而不相干，公共行政應專注於生產者效率之提升
- (D) 公共行政應遵循管理主義，以增進公共財的生產和公共服務的提供

【101 身特—一般行政（三等）】

B