

論行政機關如何劃分部門

蘇江海

壹：研究動機

一、藉專題討論方式來引導同學掌握住研究方向

筆者自六十八學年度開始擔任中興大學公共行政學系行政學一課，在教材準備過程中，不僅深受紛紜衆說所困^①，抑且因為如何引導同學邁向正途而時時耿耿於懷。寫一本教科書，這個念頭不免油然而生。待落筆爲文，頓覺力有未逮。蓋行政學本身正在急遽成長^②，概念和理論日新月異，蔚然成爲當代「顯學」^③。概念和理論既然層出不窮，若以教科書形式來介紹，恐怕不是顯得緩不濟急，就是各有所偏。筆者因此不揣孤陋，願意嘗試以專題討論方式來逐一列述，愚見以爲這種方式或許較能帶領同學就某一課題跟上腳步而掌握住研究趨勢。

儘管行政學研究領域各有所鍾，如果審度若干年來已出版著作，卻仍然可以理出一個頭緒。由於分工日漸精細，許多專業問題實非民選立法人員或行政首長所能置喙，而偶發事件更有待行政機關擺脫政治行政二分束縛去機動應付。如今，行政學者眼前擺開的是龍諾頓 (Norton E. Long) 渥爾 (Peter Woll) 費德瑞森 (H. George Frederickson) 等人所體認的事實：行政機關如果袖手旁觀，美國目前這種立法程序根本產生不了作用^④，行政機關已經成爲美國政府和老百姓之間溝通意見的主要橋樑，其代表性甚且超過總統和國會^⑤。面臨這種趨勢，行政學者自然不能再以管理知識爲已足，如何提昇行政人員政策制訂能力，毋寧是一種自然現象。二次大戰結束後，行政學第一本教科書，馬克斯 (F. Morstein Marx) 在其所編「行政學要素」(Elements of Public Administration) 一書中即創先注意行政人員在政策制訂過程中擔任甚麼角色，在序文中，編者一再強調該書係從政治觀點著眼討論，而不把行政學局限於從技術觀點來討論如何執行政策^⑥。一九四九年艾波培 (Paul H. Appleby) 在其名著「政策與行政」(Policy and Administration) 一書中更果敢而富有道理地指出「行政」是可以和「總統提名」、「其他公職候選人提名」、「投票」、「立法」、「司法」、「政黨活動」、「民間運動」相提並論的「第八種政治過程」(The Eighth Political Process)^⑦。一九五二年，史坦恩 (Harold Stein) 又進一步利用個案來印證行政人員如何扮演政治性角色，而且在序論中精闢地分析爲何行政宛如政治^⑧。從此以後，政策這個名詞便經常出現於行政學著作中。迨一九七〇年，夏坎斯基 (Ira Sharkansky) 以之作爲定向概念來寫作行政