

組織中的行政過程

陳志華

一、「過程」的意義

「過程」(或程序)(process 或 procedure)一詞,在社會科學中,因學科的不同而有不同的意含。

政治研究,「過程」多用於指某種互動(interaction)或變遷(change)或發展(development)的現象。例如政治系統中權力運用過程之研究,即為互動行為的探討。最早使用「過程」一詞的政治學名著—A. F. Bentley 於一九〇八年出版的政府過程論(Process of Government)—即在研討政府權力運用的交互影響^①,再如,個別的政治行為—如投票、立法及決策等行為—過程之研究旨趣,為政治成員的角色與態度之間的交互作用^②,均屬互動行為的研究。至於政治發展與政治社會化等過程之研究,「過程」殆指「變遷」、「發展」之義。如政治發展,有視為是政治系統獲致穩定與秩序的變遷。而政治社會化,依D. Easton及J. Dennis較健全的說法,乃「根據個人獲取政治的行為定向及行為模式之發展過程」。^③均著重發展的時間面向。

社會或心理研究,「過程」(或歷程)多用於社會情境的轉移或學習狀態改變的經過。社會過程的研究概念,是由美國芝加哥學派所建立,其發展,代表一種對社會學靜態理論和結構理論研究的反動。過程,是一種具有運動、變遷和流動的概念^④。

比較而言,法學研究「程序」的使用範圍與涵義的界定是相當明確的。遠自一三五五年,英國的倫敦自由律第一次將「正當法律程序」刊佈於法條伊始^⑤,各國憲法和法律莫不翕然揭示之。我國憲法第八條的「法定程序」,美國憲法第五條的「正當法律程序(或手續)(due process of law)」,及我國民事訴訟法和刑事訴訟法,均為「程序」規定之典型。「程序」一詞,幾乎與法條規定同義。即使是行政程序法,雖為行政法中規定行政權行使之程序,包括三部分:一為

註①: A. F. Bentley, The Process of Government (Chicago: University of Chicago University of Chicago Press 1908; Bloomington, Ind, Principia Press, 1949)。而後尚有 David B. Truman, The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion (New York: Alfred A. Knopf, 1951)。

註②: 雲五社會科學大辭典,第三冊(政治學),臺灣商務印書館,民國六十年二月初版,頁一九五。

註③: 「政治發展」,請參閱雲五社會科學大辭典,政治學冊,頁一九三至一九五。「政治社會化」,請參閱易君博著,政治學論文集:理論與方法,臺灣省教育會,民國六十六年八月二版,頁一一五,一二二。

註④: Julius Gould and William L. Kolb, A Dictionary of the Social Sciences,臺北馬陵出版社,民國六十四年五月印, P. 538 - 539。

註⑤: 荆知仁著,美國憲法人身自由條款要義,臺灣商務印書館,民國六十六年七月初版,頁八。

行政立法權行使之程序;二為行政司法權行使之程序,即行政裁決之程序;三為司法審查之程序,即法院對行政作用加以最終審查決定是否違法之程序;然不論是法條或實際研究,多以行政權的司法控制手續為要旨^⑥,其範圍是相當狹隘的。

行政研究,從行政管理觀點,「過程」概指各種技術、方法、步驟所構成的運作體(a sequence of operations)。H. A. Simon的理性決策過程理論,即為探求行政組織中各分子在決策時,如何獲致最佳的或滿意的決定之步驟、方法或技術之基本理請^⑦。C. I. Barnard 於提出專業化的五種基礎時,亦將過程視同一種方法^⑧。機關管理上的「過程」,亦即是由人員的操作步驟、運用技術,所構成的訊息流程(information flow)。所謂作業制度或系統,乃各種過程的組合(A network of procedures)^⑨。

然從機關組織體系觀察,「過程」不僅是一種技術方法和步驟,更是組織的行為模式。D. Waldo謂:「行政過程是,組織成員共同處理業務行為的,一種規約的或習慣的方式。」^⑩析言之,行政過程,是組織行為的一種規約的或習慣的方式(a prescribed or customed manner);它是組織內各種活動聯結(the coordination of the various activities)的一種模式;其功能與限制單視所獲致組織目標的情形而定⁽¹⁾。可以說,在行政組織中,行政過程不唯是組織技能的理性層次,更具有行為的動態面向的意義。

本文擬以行政機關處理人民申請案件為範圍,探討行政過程。

二、行政過程的特質

在選取行政過程的要素以建立研究變項(variables)之前,需先探討行政過程的特質,以為

註⑥: Robert S. Lorch, Democratic Process and Administrative Law (Detroit: Wayne State University Press, 1969), P. 60, PP. 95 - 96。參閱張劍寒著,「民主程序與行政法」評介,文載「憲政思潮」,第二十四期,國民大會憲政研討會民國六十二年十月出版,頁一六三至一七。

又如「申請案件」(application cases),行政法研究中,殆指對行政機構措施的司法控制,參閱 Peter Woll, Administrative Law: The Informal Process, (Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1963). ch III PP. 62 - 103。

註⑦: 雲五社會科學大辭典,第七冊(行政學),臺灣商務印書館,民國六十二年五月四版,頁五九。

註⑧: Chester I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, Mass: Harvard Univ. 1938) PP. 128 - 129。

註⑨: George R. Terry, Office Management and Control, (Illinois: Homewood, 1966), PP. 197 - 201。

註⑩: Dwight Waldo, Government by Procedure, in Fritz Morstein Marx, ed., Elements of Public Administration (N. J.: Englewood Cliffs, 1959), P. 353。

註⑪: Ibid。