



「行政學（上）」研讀指引

/ 賴維堯

一、行政學重要性與課程概略

「行政學（上）」、「行政學（下）」兩門課程是公共行政學系的系必修科目，分別開在每學年的上學期、下學期，凡國立空中大學之大學部、專科部學生欲自公共行政學系、行政管理科畢業者，必須修讀及格。

在當代社會，政府運作的質與量和民眾的日常生活息息相關，此一互動相關有增無減，「民眾福祉除靠自己，也要、更要靠政府；政府績效良好，普天同慶、雨露均霑；政府做不好，什麼都事倍功半，甚至錯誤政策、浪擲公帑遠比官員貪污還可怕。」茲例示如下：

1. 我國近幾年的油品安全漏洞百出，假油、餿水油、飼料油、皮革脂油等非食用油之摻偽加入，食用油實為「黑心油」，百姓無知及無助地吃下多少問題油。大型企業（頂新集團）和中小型公司（強冠、大統）皆為禍源之無良廠商，中央衛生福利部、食品藥物管理署、地方衛生局、檢疫所等政府機關的管理失當，非常令人失望和憤慨。
2. 在外交部、經濟部及駐外單位的長年對外協商努力下，外國給予我國人民免簽證、落地簽證或其他相當簽證便利方式前往

之護照便利待遇的國家及地區，已經多達 148 個（注：外交部 104 年 8 月 10 日第 151 號新聞稿暨外交部領事事務局同日更新發布之官網資料，148 國家及地區不含中國及香港。）美國、日本、韓國、澳門、英國、新加坡、泰國、布吉納法索、斯洛伐克、古巴、法屬玻里尼西亞（包含大溪地）、直布羅陀、伊朗等國家和地區，國人經常往返，或者神馳嚮往。此一造福台灣人民出國觀光和環球商務活動的「台灣護照暢遊全球 叭叭走」免簽及便利簽證措施，係我國政府的亮麗施政成績。

行政學之理論發展與實務應用的茁壯成長，從 1887 年美國後輩尊稱為「行政學之父」的先驅學者威爾遜（Woodrow Wilson, 1856-1924），發表〈行政的研究（The Study of Administration）〉起算，迄今 130 年，已經獲得中外學術社群的共識：跨過「專業（profession）」和「專科（field）」，而邁入「學科」（discipline）階段繼續發展。

空大的《行政學（上）》、《行政學（下）》兩本教科書之教材編撰，係以闡述公共行政或政府管理的理論知識及實務分析為要旨，針對傳統與新興的重要研究議題，儘量做到提綱挈領的介紹說明，並與台灣本土社會有所連貫，以便校內學生和校外讀者對行政學具有廣博性、通盤性的瞭解。該兩本教科書除已成為國內公、私立大學公共行政、行政管理及公共事務管理等相關學系的共同主要教科書外，更是公務人員國家考試行政類科的重要參考必讀書籍。

行政學教科書之教材內容及章節安排，係由吳定教授領軍的編撰團隊成員（張潤書、陳德禹、賴維堯、許立一）通力合作下完成的智慧財產學術著作，共計 6 篇 18 章，分為上、下兩冊，



每冊各 3 篇 9 章，內容分述如下：

上學期：《行政學（上）》

第 1 篇：導論——行政學本質與發展，包含第 1 章（行政學基本概念）、第 2 章（行政學學說發展）。

第 2 篇：行政組織與資源管理，包含第 3 章（政府行政組織）、第 4 章（政府人事行政：基本理念與制度概論）、第 5 章（政府財政與預算）。

第 3 篇：行政運作管理，包含第 6 章（政府管理技能）、第 7 章（公共服務面向）、第 8 章（行政倫理與中立）、第 9 章（公務員勞動關係）。

下學期：《行政學（下）》

第 4 篇：公共政策運作過程，包含第 10 章（環境系絡與政策投入）、第 11 章（政策制定）、第 12 章（政策執行與評估）。

第 5 篇：行政核心價值論述，包含第 13 章（公共利益與行政理念）、第 14 章（責任政府）、第 15 章（新公共行政與黑堡宣言）、第 16 章（新公共管理與政府再造）。

第 6 篇：行政變革與展望，包含第 17 章（行政革新與治理轉型）、第 18 章（新世紀的省思展望）。

二、「行政學（上）」網路教材單元主題與教科書之搭配

電腦科技突飛猛進與網路傳播普及乃現代資訊社會之特色，故而行政學必須與時俱進，將教科書內容增值轉為網路教材，俾便空大學生突破時空限制，隨時隨地上網學習。謹將「行政學

（上）」教科書章名與網路教材單元主題的對應關係，臚列於下。

| 教科書章名 | 網路教材之節名 | 網路教材之單元主題 |
|------------------|--|--|
| 第 1 章 行政學基本概念 | 行政學（上）導讀 行政學的意義與典範發展 | 師資介紹 課程要覽 行政之四種論點暨綜合見解 行政國、政府新解與行政功能典範的歷史漂泊與行政學理論發展 |
| 第 2 章 行政學學說發展 | 結構法制見長的傳統理論 人本關懷見長的修正理論 環境互動見長的系統與整合 專業路線的新形象 | 重要學說及內涵 檢討與優缺 重要學說及內涵 檢討與優缺 系統概念與整合期望 新公共行政要義 黑堡宣言要義 新公共管理要義 |
| 第 3 章 行政組織理論 | 政府行政組織 行政組織結構 我國行政組織剖析 組織病象 | 組織的意義與要素 整合時期的組織理論 非正式組織 組織結構的意義 組織結構的垂直分化 組織結構的平行分化、分部化 我國行政組織設計 我國行政組織體系 我國行政組織的檢討與改進 白京生定律與寡頭鐵律 墨菲定律 邁爾斯定律與不稀罕效應 |



| 教科書章名 | 網路教材之節名 | 網路教材之單元主題 |
|------------------|---|--|
| 第 4 章 政府人事行政 | 文官與制度演進 人力與制度之分類 | 文官與相關概念 西方文官制度演進 政務官與事務官 行政專家與行政通才 品位制與職位分類制 人事管理機關的制度類型 我國現行人事制度要義 |
| 第 5 章 政府財政與預算 | 財政與預算對公共 行政的意涵 政府財政收入的來 源 我國租稅制度簡介 預算本質與制度類 型 預算過程 | 財政開源節流的重要性及公開 性 財政反映政府的管理能力與回 應性 稅賦 公債、規費、罰金 營業、財產出售或租金收入、 民營化 國稅 地方稅 中央與地方財政權論爭與收支 概況 預算本質 傳統（單一）預算制度 複式預算制度 績效預算制度 設計計畫預算制度 零基預算制度 成果預算 預算循環的基本概念 我國預算過程概述 |

| 教科書章名 | 網路教材之節名 | 網路教材之單元主題 |
|------------------|-----------------------------------|--|
| 第 6 章 政府管理技能 | 行政領導 行政激勵 行政溝通 | 領導的意義、基礎和型態 權變領導理論 轉換型領導 成功領導者的條件 激勵的意義與觀點 激勵理論的內涵 有效的激勵方法 溝通的種類與媒介 溝通的障礙 有效的溝通方法 |
| 第 7 章 公共服務面向 | 公共服務所處之系 絡 公共服務人員 公共服務對象 | 主要決策者與憲政體制下各部門 多元民主與公共服務傳輸過程 公共服務人員的關鍵角色和權力 公共服務人員的自我定位 公共服務人員的倫理修為 公共服務對象的各種意涵 應將公共服務對象視為公民 |
| 第 8 章 行政倫理與中立 | 行政倫理 行政中立 | 啟示性倫理案例 行政倫理意義與法典化 啟示性行政不中立案例 行政中立意義與推動途徑 公務人員行政中立法草案條文 |
| 第 9 章 公務員勞動關係 | 公務員與國家關係 之理論演進 各國公務員勞動權 | 傳統特別權力關係 當今公務職務關係 外國概述 我國概述 「公務人員協會法」重要條文 |

注：網路教材之單元主題雖多達 76 單元，但每一單元主題的教學時間不超過 10 分鐘，以使同學方便學習和順利瞭解。



三、公共行政及行政學的意義

「公共行政」一詞之行政，具有管理、執行的意義，對應之英文 Administration 以及德文 Verwaltung 係源自拉丁文 Administrare，亦同此義。為了區別公、私兩大部門或者政府機關與企業公司兩者的管理特質和差異，我們慣例分別稱之為「公共行政」與「企業管理」，藉以凸顯政府部門推動公務行使公權力的「公共性 (The Publicness)」。

另為行文精簡及口語溝通，我們經常以「行政」二字代表「公共行政」，故大學裡有「公共行政學系」，開設核心課程「行政學」。

「公共行政 (Public Administration)」最簡易的說法，就是公務的推行、公務的管理或政策的執行，亦即如何使政府機關的業務能夠有效地推動。從開放系統觀點而言，政府公務的推動是指政府對社會的產出及功能表現，此一產出及功能表現大致分為兩大類：

1. 管制 (regulation)，例如：出入境管理、道路安全使用管理、公司登記和餐廳營業管理。
2. 服務 (service)，例如：大學普設和專校改制升級、中低收入戶津貼補助、國民年金。

另外，我們也可借用經濟學概念，將政府對社會的產出及功能表現，分為：

1. 財貨 (goods)，例如：河川整治、電力、公債。
2. 勞務 (services)，例如：交通指揮、出入境查驗、高中歷史課綱調整。

不論是管制類與服務類的產出及功能，或者是財貨與勞務，台灣是民主自由的國家，政府推動公務，行使公權力，必須依法

治理 (rule of law)，為社會大眾恪盡職責義務。

不過，「公共行政」並非專指或只存在於政府的行政部門，立法、考試、司法、監察等部門，以及總統府、中央研究院、國立故宮博物院、公立圖書館等政府機關 (機構)，均有公共行政之存在，諸如政策行銷、組織再造、法令修正、領導溝通等業務，無不存在於任何政府機關 (機構) 之中。

綜上說明，「公共行政」的意義得以界定為：「政府機關 (機構) 及公務員依法公正有效地處理與公眾有關的事務，提供必要之管制與服務，期能解決社會衝突及公共問題，並對所採取的行動手段與結果目的，承當責任。」

公共行政或行政的意義既已明瞭，行政學的意涵則不難釐清。簡單來說，行政學係就公共行政的現象和事實，做長期之方法性、系統性、組織性的研究，所獲得的知識體系及理論建構。行政現象複雜萬千，猶如球體，任何的觀察角度或切入面，都有其長亦有其短，而到目前為止，行政學自行發展及應用其他學科的學說論述，精彩繁多，生生不息。英文 Public Administration 一詞，我們中文用語有二：指向學術，稱為「行政學」；指向實務或活動，稱為「行政」或「公共行政」。

四、學習方法與態度

空大同學修讀行政學，建議採行「三明治學習方法：網路教材→教科書→網路教材」：

1. 首先，請上網進入空大首頁，點選「學生→數位學習平台→帳號及密碼→修讀之課程名稱→課程選單→單元主題及評量區等網路教材→閱聽教學節目或進行測驗」。第一次接觸網路教材



時，重心在概略性瀏覽，不必精讀。

2. 其次，閱聽網路教材之後，接著就是閱讀教科書之對應章節內容，這時需要仔細領會課本之文字語句涵義，遇有不懂或不明之處，要作筆記，等候下次點選網路教材，以及每學期4次面授時，或者善用行政學（上）的網頁課輔園地，向面授老師、網頁課輔老師請益或透過網路教材，求得釋疑。
3. 第三，多次上網進入數位學習平台，檢視自己是否看懂、聽懂網路教材，並能做出舉一反三的學習效果。

最後，尚有一項有關學習態度的要求，那就是經常翻閱報章雜誌或者上網瀏覽訊息，除了「影藝明星、職業賽事、精品及八卦等休閒軟性訊息」外，也要關心「國家事、社區事及國際事」。如此這般，同學們的公共理論素養和政府運作知識，定可打下深厚根基，「行政學（上）」當能快樂學習，而兩次平時作業分數和期中、期末兩次考試成績，自然 High 到亮麗滿意。

（作者為本科目學科委員）

