



# 「行政學（下）」學習指引

/ 賴維堯

## 一、「行政學（上、下）」二冊改寫重製之緣由與課程要略

「行政學（上）」與「行政學（下）」是本校公共行政學系每學年度上、下學期的網頁教材課程，原先名稱係為「行政學（一）」與「行政學（二）」，是公共行政學系的唯二必修課程，本校學生欲自公共行政學系畢業者，必須修讀及格或抵免通過。

舊版行政學教科書於民國83年付梓發行，迄今已逾10年，顯露老舊徵兆，另外衡諸時序進入21世紀，國內外環境瞬息萬變，各種新趨勢與新議題，不斷衝擊行政組織結構與功能運作的變革，也因此擴充了行政學的研究範圍，故決定改寫重製，並配合現代電腦科技與網路普及的特性，將教學節目由傳統的電視播放型態，與時俱進地改為網路教材型態，重新製作網頁教材。

行政學之理論發展與實務應用的茁壯成長，歷經100多年來，獲得行政社群的共識，已經跨過「專業（profession）」、「專科（field）」，而邁入「學科（discipline）」的領域繼續深造。本教材分（上）、（下）兩冊，乃針對傳統上與新近的重要研究課題，儘量作提綱挈領的介紹，以讓讀者對行政學具有廣博性、通盤性的瞭解。教材的內容及章節安排，係由5人撰寫小組共同研商、研定，屬於團隊合作的智慧權產品，全書共計6篇18章，分為上、下兩冊，每冊各3篇9章：

行政學（上）	第一篇 導論——行政學本質與發展（第1、2章） 第二篇 行政組織與資源管理（第3、4、5章） 第三篇 行政運作管理（第6、7、8、9章）
行政學（下）	第四篇 公共政策運作過程（第10、11、12章） 第五篇 行政核心價值論述（第13、14、15、16章） 第六篇 結論——行政變革與展望（第17、18章）

## 二、學習方法與態度

同學們修讀行政學，建議採行「三明治式學習方法：網頁教材→教科書→網頁教材」。首先，上網進入學校首頁，接下來依序點選：「教學入口網站→數位學習（網路教材）→數位學習平台→帳號及密碼→課程科目名稱：行政學（下）→單元主題或自我評量等其他網頁教材→收看、收聽網頁教學節目」。第一遍接觸網頁教材時，重心在概覽，不求精讀。其次，上網看（聽）網頁教材後，閱讀教科書之對應章節內容，這時需要仔細咀嚼課本文字語句的涵義，遇有不懂處要作筆記記錄，等候再次點選網頁教材及4次面授，或者利用課輔電話及課輔網頁，求得釋疑。第三，再次收看、收聽網頁教材，檢視自己是否看懂、聽懂，並能舉一反三的學習效果。

另外，尚有一點有關學習態度的小小要求，那就是經常翻閱報紙、雜誌，除了「影歌星、職棒、色腥辣八卦等休閒訊息」，也要關心「國家事、社區事」。如能這般，同學們的公共理論素養與政府運作知識，會打下深厚根基，修讀成績也會漂亮。在此預祝學習快樂，成績High得滿意！

## 三、期中暨期末考之題源和題型

### （一）題源

1. 網頁教材之自我評量題目及其他教材。
2. 教科書。

### （二）題型

1. 選擇題和填空題（網頁教材之自我評量）占50至70%。
2. 其他題型（問答、簡答題等）占50至30%。若有變動，以考前公告為準。

## 四、修讀行政學的好處（價值）

「行政學（上）」和「行政學（下）」之教科書內容及網頁教材將為修讀者帶來以下的5項好處（價值）：

### （一）挹助公民社會早日形成

現代民主國家非常強調「主權在民」的原則，也就是強調政府的施政應以民意為依歸，而真正的民意應當來自一般民眾普遍的、積極的、理性的參與公共事務的結果。換言之，人民基於主權的認知及實踐，對於政府的政策及行動可得充分的資訊，同時也有健全的參與管道，進而將感情、知識、行



動在所生活的社會中做出累積性的付出，使公民社會（Civic Society）早日形成。欲達此目標，《行政學》是公民瞭解政府運作並品評優缺的良好書籍。

### （二）公務員公益私利兩相宜

身為公務員，不論服務於行政機關、公立學校或公營事業，想必都知道政府管理的活動涉及了「眾人之事的管理」及「公權力的行使」。政府所提供的管制與服務，主要來自於法律的授權與各機關的施政計畫，對國家或社區的生命共同體或公共目的具有非常重要的關係，而人民是民主政治的主人、政府官員的頭家，如何使政府成為具有民主特色的「責任政府：有能力、知權變、守法制、不腐化、回應於社會脈動。」的確是每位公務員責無旁貸的本分！修讀「行政學」既能充實自己，又能促進行政績效之提升，私利公益兩相宜。

### （三）教科書內容完整及網頁教材生動活潑

為求成人繼續教育的活潑生動，空大教科書《行政學》與時更新內容，納入本土資料及案例，而教學節目更適時轉進網路時代，作成網頁影音教材，還增添不少紙本教科書無法展現的資訊（例如：行政學者和政治人物的圖像、選擇題及填空題的自我評量、訪談、國內外公共行政相關研究所總覽，以及台灣紙幣古今面貌等多篇補充教材、相關網站的超連結、重要書籍及期刊文章的原貌。）置於空大網址（[www.nou.edu.tw](http://www.nou.edu.tw)）之教學入口網站，全天候播出，提供同學隨時隨地上網點選學習，打破傳統隔空學習的限制，大幅提升學習的及時性與方便性。

### （四）公務人員考試用書暨其他大學指定書籍

「行政學（上）、（下）」二書除能深廣政府管理的實務瞭解和理論知識外，還有一項受用無窮之與有榮焉校外重要訊息，那就是國家考試行政學科目的必讀參考書之一，亦是一般大學公共行政、公共政策、行政管理、公共事務管理、政治學系的主要中文指定教科書，這些學校包括：政治大學、台北大學、台灣大學、暨南國際大學、中正大學、成功大學、東華大學、警察大學、世新大學、東海大學、東吳大學、淡江大學、文化大學、玄奘大學、佛光大學、中華大學、銘傳大學、開南大學、義守大學。所以，已經修讀舊版「行政學（一）」和「行政學（二）」課程的同學，以及通過抵免學分的同學，雖不須再修「行政學（上）」和「行政學（下）」課程，但不妨購買新版「行政學（上）、（下）」二冊教科書，以備國家考試之用，或者充實學識更是好事一樁！

### (五) 創新獨步的學者及政治人物生、卒年資料及圖相

為方便讀者瞭解每位行政學者觀點論著的時空背景，空大《行政學》教科書盡最大可能蒐集了300名以上學者的生、卒年資料，敘明於作者之後，俾助讀者察考，例如：我國行政學建基人張金鑑教授（1902至1988年），外國的威爾遜（Woodrow Wilson, 1856~1924）、韋伯（Max Weber, 1864~1920）、瓦爾多（Dwight Waldo, 1913~2000）、賽蒙（Herbert A. Simon, 1916~2001）、杜拉克（Peter F. Drucker, 1909~2005）、林布隆（Charles E. Lindblom, 1917~）、唐斯（Anthony Downs, 1930~）、紀登斯（Anthony Giddens, 1938~）、胡德（Christopher Hood, 1947~）。

另外，教科書提到的中外政治人物，約有30名，其生、卒年資料亦依此便民原則處理，例如：我國李登輝前總統（1923年~）、陳水扁總統（1951年~），美國布希總統（George W. Bush, 1946~）、甘迺迪前總統（John F. Kennedy, 1917~1963），英國前首相奈契爾夫人（Margaret Thatcher, 1925~），俄羅斯前總統葉爾欽（Boris Yeltsin, 1931~），德國總理梅克爾夫人（Angela Dorothea Merkel, 1954~）。

除了生、卒年資料，空大《行政學》網頁教材更是窮盡心血，網羅搜尋上述學者及政治人物的圖相，搜尋成功率達80%以上，而且絕大多數為彩色圖相，掛置於空大的教學入口網站，提供讀者瀏覽，但不能下載或拷貝。

## 五、行政學的發展

維基線上百科（Wiki Encyclopedia）的另類相似說法：

### (一) 公共行政的意義

公共行政（Public Administration）又稱行政學，是社會科學的一個範疇。行政即是公務的推行，舉凡政府機關或公務機關的業務，如何使之有效的加以推行，即是行政。行政學關注重點在於如何透過政府機關有效運用資源的情況下，為社會提供最具效益、適切且合理的公共服務。有別於政治學，行政學者比較關注資源分配、社會公義、經濟效益等議題，而政治學者則比較著重權力分配與取得、國際關係等議題。

### (二) 行政學發展歷史

行政學的發展可以分為「一個發展前時期和三個發展階段時期」，概述如下：



### 1. 發展前時期

發展前時期的主要思想家包括了柏拉圖（Plato, 427~347 B.C.）、亞里斯多德（Aristotle, 384~322 B.C.）和馬基維利（Machiavelli, 1469~1527）。西方國家直到15世紀民族國家（national state）產生，開始重視道德、政治原則及行政組織，但是行政運作往往是較不急迫的議題。馬基維利在《君王論（The Prince）》一書中，為歐洲各國統治者，提出政治指引；《君王論》不只討論政治組織，也包括行政運作在內，都在書中有所闡述。

到了16世紀，民族國家成為歐洲國家的標準模式，這些國家都需要執行法律、維護秩序及對抗外敵的行政系統及組織，非常需要擁有稅賦、統計、管理和軍事擴展等知識的熟練公務員。

至18世紀，對於行政專家的需求進一步擴大，也因此普魯士王國君主腓特烈·威廉一世（Friedrich Wilhelm I, 1688~1740）在法蘭克福（Frankfurt）建立了一個名為「Kameralwissenschaft」的經濟學暨社會學學校，以改革普魯士社會。其中最知名的教授是尤斯蒂（Johann Heinrich Gottlob Justi, 1717~1771），他將授課理論和自然法（natural law）概念連結起來。這所學校的理論被稱為「宮庭行政主義（Kameralism、Camerarism）」，成為了現代公共行政學的先驅。

宮庭行政主義盛行於16世紀中葉至18世紀末葉的普魯士和奧地利，其目的在建立統一的國家、有效的行政制度，以及推行稅制與財政的改革，具體主張有3項：(1)建立完整有效的行政制度和方式；(2)培育優秀人才擔任公務員；(3)加強國家及政府的權力，強調人民對國家的服從。

### 2. 第一代發展時期

1855年，時年40歲的維也納大學教授馮斯坦（Lorenz von Stein, 1815~1890）被視為是歐洲公共行政學的創立者，享有「歐洲行政學之父」美譽。當時公共行政被當作是行政法的分支和一種形式，但馮斯坦認為這種看法太過侷限，他提出了以下幾點的創新性觀點：

(1)公共行政學是融合了幾種學科的結果，相關學科包含：社會學、政治學、行政法學及財政學，行政學是多種學科的綜合。

(2)公共行政學是政治理論與政府實踐之間的互動，馮斯坦將行政學視為是政府實踐過程的領導部分，但行政學必須先有一個理論根基。

(3)公共行政學應該儘量採取科學的研究方法。

在大西洋彼岸的美國，威爾遜（Woodrow Wilson, 1856~1924）是第一個重視公共行政學重要性的學者，後來學而優則仕當上美國總統（任期1913年至1921年）。威爾遜對於公共行政學的影響比馮斯坦更大，公認為「美國行政學之父」、全球化觀點的「現代行政學開山祖師」，主要是因為威爾遜在1887年發表了「行政的研究（The Study of Administration）」一篇文章，提出3個概念：

- (1)政治與行政分離。
- (2)以企業的角度來考慮政府的問題。
- (3)訓練公務員，改進公共人力素質，以提高行政效能。

### 3. 第二代發展時期

學者古立克（Luther Gulick, 1892~1990）和尤偉克（Lyndall F. Urwick, 1891~1983）二人結合了早期理論家的概念，例如：法國費堯（Henri Fayol, 1841~1925）的管理5功能（組織、協調、領導、控制、計畫）及管理14原則（其中以專業分工、指揮統一、層級鎖鏈、權力集中、權責相當5項原則較為重要），成為一個廣泛的行政學理論。二人相信費堯等學者的管理論述除了能應用於企業之上，也能應用在政府的行政管理。

### 4. 第三代發展時期

1945年以後，第三代發展開始於爭論威爾遜和第二代發展的觀點，政治與行政是否持續分離的爭論依舊。在美國，由於越戰失敗及水門事件醜聞而使政治的聲名敗壞，公共行政必須從政治分離出來，謀求本科的獨立及專業。

### 5. 小結：公共行政學的學科

在美國學術領域中，政治學與法律學的研究於1900年代分離，但早在18世紀後半葉獨立建國時期的《聯邦黨人論文集（Federalist Papers）》，便多次提及良好行政的重要性。在歐洲，尤其是英國和德國，則於1890年代開始分離學科，但早在1720年代大學裡便已開始講授行政。

就研究領域而言，公共行政可與企業管理相比，而公共行政碩士（MPA）被視為和企業管理碩士（MBA）類似，係給那些希望追求政府或非利潤職業的人研讀。比起企業管理碩士，公共行政碩士通常較少技能取向，較多觸及商業學科不常見到的哲學和社會學觀點。

至於公共行政理論研究（public administration theory），則是對於政府目的、官僚、預算、政府組織及公共事件的研究。近年來，公共行政理論研究新興批判理論取向，並與後現代主義對於政府、管理、權力之概念相連結。



## 六、師資團隊

### (一) 教科書撰寫師資團隊

師資	出生年	學經歷
吳定教授	1942年	國立政治大學公共行政學系退休教授 美國紐約州立大學(SUNY)公共行政學博士
張潤書教授	1939年	國立政治大學公共行政學系退休教授 國立俄亥俄州立大學政治學碩士
陳德禹教授	1941年	國立台灣大學政治學系名譽教授 國立台灣大學法學士
賴維堯教授	1957年	國立空大公共行政學系副教授 國立政治大學政治學博士
許立一教授	1967年	國立空中大學公共行政學系副教授，兼台中中心主任 國立政治大學公共行政學博士

### (二) 網頁教材製作師資團隊

1. 賴維堯副教授：第10、11、12、13、14、18章單元主題。
2. 許立一副教授：第15、16、17章單元主題。

## 七、網頁教材單元主題與教科書之搭配

教科書章名	網頁教材節名	網頁教材單元主題名稱(共計51單元)
第10章 環境系絡與政策投入	環境系絡	一般環境系絡與我國個案說明(10-1-1) 運作環境系絡與行政文化特質(10-1-2)
	政策投入與公眾關係	政策投入機制(10-2-1) 政府與環境互動：公眾關係(10-2-2)
第11章 政策制定	公共政策與政策過程前半階段(問題、規劃、合法化)	政策是啥東西？政府持何態度？(11-1-1) 政策規劃涵義及決策途徑(11-1-2) 政策規劃步驟與合法化(11-1-3)
第12章 政策執行與評估	政策過程後半階段(執行、評估)	徒法不足以自行：政策執行由冷門變熱門(12-1-1) 政策執行研究分類(12-1-2) 政策好壞要評估：意義、種類、標準、步驟、監測(12-1-3) 熱門議題分析：民意、自力救濟、危機管理、民營化、行銷(12-1-4)
第13章 公共利益與行政理念	公共性與公共利益	公共性的分析架構與公私管理差異(13-1-1) 公共利益的涵義、功能與分析架構(13-1-2)
	行政與政治的糾葛與互動	魚與熊掌：兼顧專業理性與政治回應(13-2-1) 行政與政治：傳統分立說(13-2-2) 行政與政治：現代互動解析模式(13-2-3)

教科書章名	網頁教材節名	網頁教材單元主題名稱（共計51單元）
第14章 責任政府	政府成長與責任	政府規模為何易漲難縮？（14-1-1） 行政責任（公共責任）的全觀性意義（14-1-2）
	責任的確保途徑與阻礙因素	確保行政責任的分析架構（14-2-1） 課責方式與責任政府阻礙因素（14-2-2）
第15章 新公共行政 與黑堡宣言	兩次明諾布魯克會議 與新公共行政主張	第一次明諾布魯克會議與新公共行政基本主張（15-1-1） 第二次明諾布魯克會議與兩次會議比較（15-1-2）
	新公共行政 對傳統行政理論的反思	對傳統行政理論的反思（一）（15-2-1） 對傳統行政理論的反思（二）（15-2-2）
	黑堡宣言的提出 及其與新公共行政的淵源	黑堡宣言產生的時空背景（15-3-1） 黑堡宣言與新公共行政的關係（15-3-2）
	黑堡宣言重要主張	黑堡宣言重要主張（一）（15-4-1） 黑堡宣言重要主張（二）（15-4-2） 黑堡宣言重要主張（三）（15-4-3） 黑堡宣言重要主張（四）（15-4-4）
	黑堡宣言 對公共行政理念的啟發	黑堡宣言的啟發（一）（15-5-1） 黑堡宣言的啟發（二）（15-5-2）
第16章 新公共管理 與政府再造	新公共管理及 政府再造實務的背景因素	對政府的觀念從大有為轉向小而美（16-1-1） 試圖擺脫傳統官僚體制的桎梏（16-1-2）
	新公共管理論述內涵	新公共管理的核心觀念（16-2-1） 新公共管理的理論基礎及與傳統公共管理的比較（16-2-2）
	新公共管理 思維下的政府再造	新公共管理的政府改革實務特徵（16-3-1） 政府再造的重要作為（16-3-2）
第17章 行政革新與治理轉型	行政革新概述	行政革新的理由及作法（17-1-1） 公共組織革新遭遇阻力的原因、解決及行政革新做法（17-1-2）
	治理意涵與治理轉型概述	治理的基本意涵與傳統治理模式（17-2-1） 治理轉型的背景因素（17-2-2）
	治理轉型各種模式	市場模式和參與模式（17-3-1） 彈性模式和鬆綁模式（17-3-2）
	治理新途徑	全球化系絡下的全球治理（17-4-1） 資訊化系絡下的E治理（17-4-2） 後現代化系絡下的跨域治理（17-4-3）
第18章 新世紀的省思與展望	行政學的省思	行政學發展的整體回顧（18-1-1） 科層體制與民主政治（18-1-2）
	行政學的展望	推動民主行政（18-2-1） 行政學的發展方向與本土化（18-1-2）

註：網頁教材之單元主題播授時間，為方便同學學習，多數單元在6至10分鐘之間，少數單元短於6分鐘或長於10分鐘。

（作者為本科目學科委員）