

## 「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，政府運作的質與量與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「台灣護照暢遊全球趴趴走」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 年後輩尊稱為「行政學之父」的美國先驅學者威爾遜（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五名編撰團隊成員（另四名為：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章如下，內容分述如下：

上學期：《行政學（上）》

第一篇：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）。

第二篇：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）。

第三篇：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）》

第四篇：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）。

第五篇：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）。

第六篇：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 政府行政組織	行政組織理論 行政組織結構 我國行政組織剖析	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

	組織病象	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
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
第6章 政府管理技能	行政領導  行政激勵	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

	行政溝通	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」二字來代表「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，猶如圓形球體，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，行政學自行發展以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，我們中文用語有二：①指向學術，稱為「行政學」；②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）