

目錄

Contents

第一章	行政學的基本概念與發展	1
01	行政學的意義與範圍	3
02	行政學的發展	15
03	行政學的典範發展變遷	65
04	行政與企業管理的差異（公共性）	75
第二章	行政組織與運作	83
01	組織的概念	85
02	公共組織設計的三大途徑	95
03	組織結構與型態	99
04	組織病象	120
05	組織衝突	129
06	組織文化與組織氣候	134
07	組織發展與組織學習	142
第三章	行政運作	151
01	行政計劃	153
02	行政決策	157
03	行政溝通	167
04	行政領導	177
05	行政授權	191
06	行政激勵	196
07	行政績效	205
第四章	行政權力的運作	209
01	行政權力的擴張	211
02	行政權力的控制（行政責任）	216
03	行政倫理	223
04	行政中立	239



Contents

目錄 ②

- 第五章 行政運作的新觀念..... 249
 - 01 新公共管理 251
 - 02 政府再造 261
 - 03 企業型政府 269
 - 04 新公共服務 273
 - 05 治 理 277
- 第六章 行政運作的投入..... 285
 - 01 公民參與 287
 - 02 公眾關係與民意 292
- 第七章 公共管理..... 299
 - 01 危機管理 301
 - 02 民營化與 BOT 308
 - 03 非營利組織 318
 - 04 全面品質管理與標竿學習 328
 - 05 策略管理與知識管理 336
 - 06 績效管理 341
 - 07 電子化政府 347
- 第八章 人事行政..... 353
- 第九章 財務行政與預算制度..... 385
- 第十章 公共政策..... 413
 - 01 公共政策概論 415
 - 02 公共政策運作過程 418
- 第十一章 公務資源管理與相關行政學議題 445
 - 01 開發國家與開發中國家的行政 447
 - 02 行政學相關議題補充 449



附錄一 模擬試題..... 459

第一回 461

第二回 467

附錄二 最新試題..... 473

107年第一次臺電新進僱用人員試題暨解析 475

107年第二次臺電新進僱用人員試題暨解析 481

目錄

Contents[®]



01 行政學的意義與範圍

考點掃描

(一)行政學的意義：

1. 威爾遜 (Woodrow Wilson) 在 1887 年發表「行政的研究」一文後，使行政學成為一門探討政府組織、運作與管理的獨立學科。→主張行政政治二分
2. 行政學發展歷史一分為最初的「政治」、經歷「管理」、後來的「公共政策」及最近的「公共性」觀點：
 - (1) 政治觀點：
 - ① 魏勞畢 (Willoughby)：以三權分立為基礎，認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」。
 - ② 古德諾 (Goodnow)：「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行」。
 - (2) 管理觀點：
 - ① 懷特 (White)：「行政是為完成某種目的時，對許多人所做的指揮、協調與控制」。
 - ② 費堯 (Fayol)：計劃、組織、領導、協調與考核監督 (POCCC)。
 - ③ 古立克 (Gulick)：POSDCORB。
 - ④ 張金鑑 (我國行政學鼻祖)：15M，目標、計劃、人員、金錢、財物、組織、方法、時間、空間、改進、領導、溝通、協調、激勵、士氣。
- (3) 公共政策觀點：戴伊 (Dye)：「公共政策是政府選擇作為或不作為的行為」。
- (4) 公共性觀點：
 - ① 為行政與企業最大不同處，與 1968 年瓦爾多 (Waldo) 提倡「新公共行政」密不可分。

常考
關鍵字

- 借用的學科
- 公共性觀點
- 官樣文章的米老鼠
- 國王的恩典
- 盜竊行為
- 文稿競賽

重要程度



②公共性係「公共行政為彰顯公益和實踐公共目的，並積極負責的一種特性，不僅使行政具「正當性」，更成為評判行政機關是否具有「效能」的唯一標準。

3. 羅聖朋（Rosenbloom）：

(1) 政治觀點：

- ①公共行政是指政府的行為。
- ②公共行政涉及直接和間接的向民眾提供服務。
- ③公共行政為公共政策制定循環的一個階段（Dunn）。
- ④公共行政是執行公共利益。
- ⑤公共行政是種「社群精神」的表徵。

(2) 管理觀點：

- ①公共行政涉及政府行政部門作為：重要工作為「有效的管理」。如古德諾所言：「政治是國家意志的展現；行政是國家意志的執行」。
- ②公共行政是種管理專業。
- ③公共行政是種官樣文章（Red Tape）的米老鼠（Micky Mouse）。
- ④公共行政是種藝術，而非科學。

(3) 法律觀點—公共行政涉及國家主權觀念的作為：

- ①公共行政是法律的運作：政府行動依據是由法律授權。
- ②公共行政是種管制：管制是最古老的政府功能之一（漢摩拉比法典）。
- ③公共行政是國王的恩典：最早是指國王所恩賜的一切現代國家的福利制度。
- ④公共行政是盜竊行為：社會資源的重分配。

(4) 夏福利茲與羅素（Sharfritz & Russell）—職業觀點：

- ①公共行政是種職業類別。



- ②公共行政是文稿競賽。
- ③公共行政是行動中的理想主義。
- ④公共行政是學術領域。
- ⑤公共行政是種專業活動。

●總結：公共行政：①以法定權限為基礎的「法律界說」；②著重公共政策及管理的「政治運作」；③力行政策執行的「管理經營」；④履行責任的「職業理想主義」。

(二)行政學的特性：

- 1.方法的、工具的。
- 2.系統的、組織的。
- 3.實在的、客觀的。
- 4.進步的、創新的。
- 5.綜合的、科際的。
- 6.正義的、公平的。

(三)行政學的目的：

- 1.提高行政效率（效果）。
- 2.促進行政的現代化。
- 3.培養行政通才。
- 4.促進行政的公平與正義。



一、行政學的意義

行政學乃是研究「政府作為」的專業領域，自威爾遜（Woodrow Wilson）在 1887 年發表「行政的研究」一文後，引領公共行政的發展風潮，更使得行政學得以成為一門探討政府組織、運作與管理的獨立學科。同時，行政學也被學者形容為一門「借用的學科」（A Borrowing Field），係指行政學具有濃厚的科際整合色彩。

(一)用行政學發展的歷史來看，分為最初的「政治」、經歷「管理」、後來的「公共政策」以及最近的「公共性」觀點：【張潤書版】

1. 政治觀點—三權分立、政治行政分立：

- (1) 魏勞畢 (Willoughby)：以三權分立為基礎，認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」，如《辭源》謂「凡國家立法司法以外的政務總稱為行政」。
- (2) 古德諾 (Goodnow)：「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行」。

2. 管理觀點：政府有鑑於工商界注重效率及成本觀點，而使得生產力與利潤倍增，於是將這些觀念與方法引進政府，以使政府效率提高。

- (1) 懷特 (White) 說：「行政是為完成某種目的時，對許多人所做的指揮、協調與控制」。
- (2) 費堯 (Fayol) 「五項功能」：計劃、組織、領導、協調與考核監督。
- (3) 古立克 (Gulick) 和尤偉克 (Urwick) 的 POSDCORB。
- (4) 張金鑑 (我國行政學鼻祖)：
 - ① 《行政學之理論與實際》、《行政學典範》。
 - ② 提出 15M：目標、計劃、人員、金錢、財物、組織、方法、時間、空間、改進、領導、溝通、協調、激勵、士氣。

3. 公共政策觀點：

- (1) 這派學者認為政府是政策的釐訂者與執行者，其政策的規劃與執行的結果，這一連串的過程就是行政，所以行政和公共政策不可分割。
- (2) 戴伊 (Dye) 認為：「公共政策就是政府選擇作為或不作為的行為。」
註：積極推行某些政務（健保），或消極的不去做某些事（不製造核武）。

4. 公共性觀點—行政與企業管理（公部門與私人企業）的最大不同：

- (1) 乃行政本身的「獨特個性」，也是公共行政所追求的重要價值。
- (2) 公共性觀點與 1968 年瓦爾多 (Waldo) 提倡「新公共行政」密不可分。
- (3) 公共性指的是「公共行政為彰顯公益和實踐公共目的，並積極



負責的一種特性，不僅使行政具「正當性」，更成為評判行政機關是否具有「效能」的唯一標準。

5. 綜述：

- (1) 行政係政府主要職能，對公共活動計劃的管理。
- (2) 使命：維護並創造公共利益、有效實現公共目的。
- (3) 行政人員一方面要考慮管理觀點的「效率」與「效能」外，另一方面「公共性」觀點提出更要關注公眾的需求與願望，積極發揮「績效」、「回應」和「前瞻」三種功能。

(二) 羅聖朋 (Rosenbloom) 運用法律、政治與管理三種觀點解釋公共行政：【林鍾沂版】

1. 政治觀點：公共行政不能跳脫政治系絡，有別於企業管理，具「公共性」：

- (1) 公共行政是指政府的行為：涵蓋政府部門所從事的各種活動與功能。
- (2) 公共行政涉及直接和間接的向民眾提供服務：「直接服務」公共行政不只是由政府機關本身提供各式的財貨或服務，如公立學校的設置；「間接服務」有時由委託的機構代為提供和執行服務，如汽機車的拖吊、民營化（郵局、中華電信）。
- (3) 公共行政為公共政策制定循環的一個階段：雖然政治負責決策，行政負責執行，但行政不只侷限於政策執行，仍會涉及政策決定、議程設定和政策評估等。因此，公共行政與公共政策是一個錢幣的兩面，密不可分。
- (4) 公共行政是執行公共利益：公共利益界定較模糊，簡言之即不特定的社會成員所享有的利益。
- (5) 公共行政是指集體的力量去完成個人無法單獨為之的事情：公共行政是種「社群精神」的表徵，旨在提供公共財，是以公共行政的主要活動，為關係全體民眾福祉的基礎建設。

2. 管理觀點—公共行政需要從政治學獨立出來，發展獨特的管理方法：

- (1) 公共行政涉及政府行政部門作為：行政部門不只是政策執行的角色，而企圖來影響和對抗國會或司法部門等，重要工作為「

有效的管理」。

- (2)公共行政是種管理專業：一般行政運作的推動落在中層管理者身上，由他們負責高階官員所制定的政策之執行與解釋，以及日常事務的管理運作。
- (3)公共行政是種**官樣文章**（Red Tape）的**米老鼠**（Micky Mouse）：米老鼠給人印象是費了很大的力氣，卻總一事無成，事事都作，卻無下文。若用在政策或管制上，便讓人覺得行政運作沒有需要、空洞或令人厭煩。而「官樣文章」則是指僵硬、拘泥小節卻不知變通的行政運作。
- (4)公共行政是種藝術，而非科學；反之亦然：行政運作僅有藝術卻欠缺技能，恐也無法有所作為，故惟有擁有更多科學知識，才越有可能成為好的行政管理人員；相反地，若想要成為好的管理人員，不僅要學習管理知識，也需要有藝術修養和社會歷練。

3. 法律觀點—公共行政涉及國家主權觀念的作為：

- (1)公共行政是法律的運作：公共行政是執法的工具，所有立法應由國會同意通過。所以，公共行政的行動依據是由法律授權。
- (2)公共行政是種管制：管制是最古老的政府功能之一，政府應告訴民眾與企業何者當為，何者不當為（如酒測、安全帶與安全帽、食品衛生）。
- (3)公共行政是**國王的恩典**：最早是指國王所恩賜的一切。傳統君王和帝制下，如醫院、學校或公園是國王對子民的恩賜；現代行政運作受此影響，主管階層有意無意讓聽話的部屬得到好處或關愛；現代國家的福利制度也源於此道理，政黨對那些失業者恩賜，才能得到選票，利益施捨即成為社會福利救濟制度。
- (4)公共行政是**盜竊行為**：社會資源的重分配，將一個人的福利與利益加以重新分配而轉移給另一個人，無疑是種盜竊，如福利政策、所得稅。

4. 職業觀點：係由夏福利茲與羅素（Sharfritz & Russell）所增加：「公共行政泛指政府機關服務的公務員，且積極建構公共行政研究的學術認同，追求理論與實務結合的卓越發展」。



- (1)公共行政是種職業類別：在政府機關中工作的人，都被稱為行政人員。
- (2)公共行政是**文稿競賽**：在科層生涯中一個人的成敗興衰和寫作能力有密切相關，優美文句和引人入勝的文章，便是陞遷的良好保障。
- (3)公共行政是行動中的理想主義：一方面想一展長才，另一方面想濟弱扶貧，藉著組織力量完成個人志業和服務社會。
- (4)公共行政是學術領域：公共行政為獨立學科，應發展自己的研究，使不同學科貢獻能夠相互接合。
- (5)公共行政是種專業活動。

二、行政學發展的起源

一般而言，大部分學者多同意行政學開始從政治學獨立為一門學科，係以 1887 年威爾遜（Woodrow Wilson）發表〈行政的研究〉（The Study of Administration）一文，主張「政治行政二分」，後世尊稱為「行政學之父」。

三、行政學的特性【張潤書版】

(一)行政學是方法的、工具的：

行政學是就複雜的行政現象與事實來探尋共通的條理與法則，根據這些條理、法則，可以作為治理機關業務，與解決機關問題的工具，所謂「執簡以馭繁，據一以止亂」是也，所以行政學是一種方法的和工具的知識。

(二)行政學是系統的、組織的：

行政學是以科學方法為基礎，即對各種行政現象與事實作有組織的觀察、實驗、比較、分析及研究所得到的系統知識，它是具有科學性質的學問。

(三)行政學是實在的、客觀的：

行政學所研究的問題都是各機關裡最常見的問題，而行政學所提出的解決之道係經過詳盡的分析與客觀的印證，所以它是實在且行得通的一門學問。

(四)行政學是進步的、創新的：

行政現象是隨時代的演進而改變的，故行政學也是日新月異，二十

年前所建立的法則已不再適用，必須提出新的理論，才能符合時代的需要，促進政府效率的增加。

(五)行政學是綜合的、科際的：

研究行政學必須具有許多學科（如政治學、心理學、社會學等）相關知識，所以行政學是一門綜合性、科際性的學問。

(六)行政學是正義的、公平的：

行政學所追求的目的是在求公共利益與全民福祉的充分實現，其所運用的手段皆是為達成此等目的所設計者。效率與民主並不衝突，強調效率但最終目標是達成公共目的。

四、行政學的研究途徑

羅聖朋和克拉夫丘克（Rosenbloom & Kravchuk, 2002）用三種途徑解釋和分析公共行政，其一是「管理途徑」，採取類似私部門的標準；其二是「政治途徑」，強調公共行政的「公共性」；其三是「法律途徑」，著重在主權的重要性，以及憲法、法令與公共行政的關係等。

特 質	管 理 途 徑		政 治 途 徑	法 律 途 徑
	傳統管理途徑	新公共管理途徑		
價 值 觀	經濟、效率、效能	成本效能分析、回應顧客	代表性、回應性、課責	憲法尊嚴、正當法律程序、健全實質權力、個人平等權、公平性
組 織 結 構	理想型官僚組織	競爭、企業型	組織多元主義	裁判，反覆辯證
個 人 的 觀 點	非人稱的、理性行動	顧客	利益團體	獨立的或者階層的成員、有理性的個人
認 知 途 徑	理性的、科學的	理論、觀察、測量、實地驗證	形成共識、民意、辯論	歸納的個案分析、演繹式的法學分析、規範性的推理、逆向操作過程
預 算	理性的成本利益分析	績效基礎預算制度、市場導向	漸進決策	依權力撥款
決 策 制 定	廣博理性	分權、成本最小化	漸進決策	依司法判例為基礎的漸進主義
政府主要功能	行政	行政	立法	司法



五、行政學的目的

(一)提高行政效率（效果）：

組織因應外在環境變化的能力與程度也被認為是衡量效率的標準，凡是能夠迅速而適當的因應外界變化的組織，且在既定情勢下作最佳的抉擇，能夠及時而有效的解決問題或困難者，也必然是一個有效率的組織。

(二)促進行政的現代化：

行政現代化的條件包含科學化、制度化、民主化、專業化、適應性、效率性。

(三)培養行政通才：

因為行政學的內容包羅萬象，同時也是一種實用、具體的科學，所以凡是精通行政學的人，必然對許多學科都有瞭解，更會注意整體的配合。

(四)促進行政的公平與正義：

凡不能謀取最大多數人的最大幸福就不是好的行政，同時還要考慮到弱勢團體的特別照顧，所以行政學的目的不應侷限在公部門本身的組織與管理，應放眼於顧客導向的公共利益。

試題檢測

test questions

1. 從行政學發展的歷程來看，最初是由何種觀點來剖析行政？ (A)
 (A)政治 (B)管理 (C)公共政策 (D)公共性
解析：用行政學發展的歷史來看，分為最初的「政治」、經歷「管理」、後來的「公共政策」以及最近的「公共性」觀點。
2. 將「成本」與「利潤」等觀念引進到政府工作的推行上，以提升政府效率，達成組織目標，這是從何種觀點來解釋公共行政？ (B)
 (A)政治 (B)管理 (C)公共政策 (D)公共性
解析：選項(A)政治行政二分；選項(C)政策的規劃與執行的結果，這一連串的過程就是行政；選項(D)公私差異性，即公部門本身的獨特個性。
3. 下列有關界定公共行政定義的觀點，何者與「新公共行政」有密切的關聯？ (B)

- (A)政治觀點 (B)公共性觀點
(C)公共政策觀點 (D)管理觀點

解析：新公共行政強調公部門的獨特性與追求公共利益。

4. 學者威爾遜 (W. Wilson) 主張的「政治行政分立論」，係從下列何種觀點來了解「行政」的意義？ (A)

- (A)政治的觀點 (B)管理的觀點
(C)公共政策的觀點 (D)公共性的觀點

解析：政治觀點—三權分立、政治行政分立：

- (1) 魏勞畢 (Willoughby)：以三權分立為基礎，認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」，如《辭源》謂「凡國家立法司法以外的政務總稱為行政」。
(2) 古德諾 (Goodnow)：「政治是國家意志的展現；行政是國家意志的執行」。

5. 學者羅聖朋 (David H. Rosenbloom) 提出的公共行政研究途徑，並不包含下列何種觀點？ (D)

- (A)管理 (B)政治 (C)法律 (D)社會

解析：另外，由夏福利茲與羅素 (Shafritz & Russell) 增加第四個觀點「職業觀點」。

6. 羅聖朋 (D. Rosenbloom) 認為「公共行政是一種管制」，這是從何種觀點來看行政？ (C)

- (A)政治觀點 (B)管理觀點 (C)法律觀點 (D)政策觀點

解析：(1) 選項(A)公共行政不能跳脫政治系絡，有別於企業管理，具「公共性」。
(2) 選項(B)公共行政需要從政治學獨立出來，發展獨特的管理方法（官樣文章的米老鼠）。
(3) 選項(D)公共行政涉及國家主權觀念的作為（管制、國王恩典、竊盜行為）。

7. 根據夏福利茲 (Shafritz) 與羅素 (Russell) 之見，現在的福利制度源於公共行政的何種敘述？ (D)

- (A)法律運作 (B)文稿競賽 (C)管理專業 (D)國王恩典

解析：此乃「法律的觀點」，最早是指國王所恩賜的一切。傳統