



第一章

公共行政的基本概念

第一節 研習公共行政有何實際效益 / 002

第二節 行政學的發展源起 / 005

第三節 行政的意義與行政學的範圍 / 008



第一節 研習公共行政有何實際效益

行政學是對行政現象與事實作有組織、有計畫的研究而獲得的原理、法則，和系統的知識。內容包含政府公務部門，行政、立法、司法及三者間之互動關係，公共政策的制定，與企業管理的異同，及和一般民間組織之密切關係……等。因而修習公共行政可了解以上內容之理論與實務，結合技術與管理訓練，掌握企業、非營利組織與政府的互動，兼通法政與社會教育精神、人與自己、社會之圓融，以具有法治人文素養之通識。實際效益上，可以為公私組織行政職位作準備，更可以參加公職行政類科考試，影響公共組織及公共決策，成為助益行政革新與行政發展之力量。具體而言，研習公共行政可獲得的知識與能力的培養有：

- 一、當代組織與管理理論的演進。
- 二、行政組織結構與運作的知識。
- 三、行政發展的問題與解決之道。
- 四、多元民主環境的公共參與能力。
- 五、參加公職行政類科考試的實力。
- 六、擔任公私組織行政職位的要領。

行政學與我國國家公務員考試有相當密切的關係，是下列眾多國家考試行政類科應試科目之一，可見其重要性：

- 一、公務人員高考三級——一般行政、一般民政、客家事務行政、人事行政、原住民族行政、消費者保護、法律廉政、財經廉政、客家事務行政等類科。
- 二、公務人員升官等考試薦任升官等考試——一般行政、一般民



- 政、人事行政、外交事務、廉政、交通行政等類科。
- 三、特種考試地方政府公務人員考試三等考試——一般行政、一般民政、人事行政、原住民族行政、法律廉政、財經廉政、客家事務行政等類科。
- 四、公務人員特種考試原住民族考試三等考試——一般行政、一般民政、原住民族行政等類科。
- 五、公務人員特種考試身心障礙人員考試三等考試——一般行政、一般民政、人事行政等類科。
- 六、特種考試退除役軍人轉任公務人員考試三等考試——一般行政、一般民政、人事行政、法律廉政、財經廉政等類科。
- 七、公務人員特種考試國家安全局國家安全情報人員考試三等考試——政經組等類科。
- 八、公務人員普考——一般行政、一般民政、客家事務行政、人事行政、原住民族行政等類科。
- 九、公務人員特種考試原住民族考試四等考試——一般行政等類科。
- 十、特種考試退除役軍人轉任公務人員考試四等考試——一般行政等類科。
- 十一、特種考試地方公務人員考試四等考試——一般行政、一般民政、人事行政等類科。
- 十二、公務人員特種考試身心障礙人員考試四等考試——一般行政、人事行政等類科。
- 十三、公務人員初等考試——一般行政類科。
- 十四、公務人員特種考試身心障礙人員考試五等考試——一般行政類科。
- 十五、公務人員特種考試原住民族考試五等考試——一般行政類科。
- 十六、特種考試地方政府公務人員考試五等考試——一般行政類



科。

十七、公務人員特種考試國家安全情報人員考試五等考試——行政組類科。

考選部為配合 109 年 1 月 16 日起全面實施之公務人員職組職系新制，循法制程序擬定公務人員高考三級暨普通考試規則修正，擬調整考試類科與應試科目，未來行政學做為應試科目會有所更動，但其重要性應仍將維持。所以，有志加入公務人員行列，行政學是很多考生必讀的科目。另外有許多類科應試科目無行政學，但研習行政學，如上述，可對當代組織與管理理論的演進，行政組織結構與運作的知識，與行政發展的問題與解決之道，有相當的了解，考上公務人員後，可以很快掌握行政職位的要領。

作者擔任過二十幾年的公務人員，發現許多公務人員考試前，熟讀行政學，一旦成為公務人員後，將書中知識丟到腦後，以前手的經驗或組織潛規則，等因奉此，在官樣文章中，忘卻研習公共行政學革新精進的初衷。作者期待，欲成為國家公務人員，宜以服務國人，振興國力為志為榮，進而言之，必須具備誠實、熱情和信念，真誠面對自己，持續努力，達成共享價值。下列一段話，值得在研習公共行政時再三反思：

「假使我們要以公共服務作為一生的職業，那我們就要自問，是否可以在我們的生活中，找到更有意義、更高的目標和更重要的事情。當我們為了讓世界及我們的社會更加美好而工作、為他人而服務，以及追求比我們自己更為重要的東西時，我們可以獲得很多機會和極大的滿足。做為一個人、一個公務人員、以及一個國民，我們都必須具備誠實、熱情和信念，真誠地面對自己，並且持續努力來達成我們共享的價值」。¹

1 Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, not Steering*. M. E. Sharpe. 轉引自李宗勳，2011，〈新公共服務：是服務而非導航〉，《公務人員月刊》，第 175 期，頁 47。



第二節 行政學的發展源起

在中國，大禹治水的故事人盡皆知。帝堯時，中原洪水氾濫造成災禍，堯命令鯀治水，鯀受命治理水患，設河堤圍堵，歷時九年無效，被處死。鯀的兒子禹繼任治水，以疏導河川為法，經過了十三年治理，三過家門而不入，終於四方之宅可居、九州名山有道路相通、九州之川滌除無壅塞、九州之澤已陂障無決溢。這些治水事蹟，從現在角度來看，正是公共行政所關切的跨域治理。堯、舜為天下蒼生鯀、禹父子治理水患，前者是國家政治，後者是水利工程的管理，管理即是行政；在遠古時代的中國朝代治理，就可看出政治與行政不可分割，密切相關的現象。

二千一百多年前輔助漢高祖劉邦建立漢朝的功臣蕭何，早年任秦朝沛縣獄吏，為縣令所倚重。當時秦國御史到沛縣察看各郡國事務狀況，召喚官員問話，蕭何上論泗水周邊情勢，以各項歷史典故作終，頭頭是道，為秦國御史評為第一。楚後懷王讓劉邦攻取關中，劉邦攻克咸陽後，諸將皆爭奪金、帛、財物，蕭何卻獨入府庫，搜尋秦國各種內政資料，接收典藏律令、圖書，掌握全國山川險要、郡縣戶口，做為日後制定政策的依據，並使劉邦對於天下關塞險要、戶口多寡、強弱形勢、風俗民情都瞭若指掌。楚漢相爭五年，漢軍亡眾，喪失不少兵將。但是蕭何卻從關中遣軍補足士兵的不足；楚漢相爭在滎陽時，漢軍面臨缺糧危機，蕭何利用關中的漕運，兵糧不絕。雖然蕭何沒有隨軍，卻守在關中支援，這些事蹟都是行政管理的性質。漢代建立後，以蕭何功勞最高封為侯，位次第一。蕭何任丞相定法制，採摭秦六法，重新制定律令制度，做為《九章律》（《盜律》、《賊律》、《囚律》、《捕律》、《雜律》、《具律》，增加《戶律》、《興律》、《廄律》），奠定了漢朝江山的



基業。蕭何從一介基層公務人員參與地方治理，到位居丞相掌理國家治理，其智慧與能力，已證明了中國很早就重視公共行政的理念與實務。

明末清初黃宗羲（1610～1695年）所著《明夷待訪錄》，很多學者認為是黃宗羲的政治理想，但從全書 21 篇，其中〈學校〉、〈取士上〉、〈取士下〉、〈田制一〉、〈田制二〉、〈田制三〉、〈兵制一〉、〈兵制二〉、〈兵制三〉、〈財計一〉、〈財計二〉、〈財計三〉、〈胥吏〉來看，這些都是各種國家制度的實際行政措施，可見傳統中國知識分子一直以來，治理天下（即治理國家）的理想，以當代的政治學或行政學的觀點而言，一直是政治行政不分，但也說明了中國知識分子對行政的知識與重視，幾千年一直存在著。

〈論語·顏淵第十七〉：「季康子問政於孔子。孔子對曰：政者，正也。子帥以正，孰敢不正。」政就是正道，用正道來治理國家，在下臣民誰敢不走正道。〈論語·為政第二〉：「為政以德，譬如北辰，居其所而眾星共之。」影響中國深遠的儒家文化，其所謂「為政」包括了現在政治及行政的概念。

雖然中國有很長歷史的國家治理經驗及知識，與西方相較，毫不遜色，但終究政治與行政融合一體，行政並未獨立成為一門學科。因此行政學的發展源起，學者大多溯及西方柏拉圖（Plato, 429~347 B.C.）、亞里斯多德（Aristotle, 384~322 B.C.）和馬基維利（Niccolò di Bernardo dei Machiavelli, 1469~1527）的思想。馬基維利在《君王論》（*The Prince*）一書中，不只闡述政治組織與領導，也包括了行政的運作。到了 16 世紀，西歐民族國家盛行，這些國家需要嚴謹的組織設計，以執行法律，也需要擁有稅賦、統計、行政、和軍事等嫻熟各種管理知識的公務員。在 18 世紀，對於行政人才的需求進一步擴大，也因此腓特烈·威廉一世（Friedrich Wilhelm I, 1688~1740）在法蘭克福建立了一個名為 Kameralwissenschaft 的經濟學和社會學的學校，以改革普魯士社會。其中最知名的教授是約翰·海因里希·哥特洛布·尤斯蒂（Johann Heinrich Gottlob Justi, 1717~1771），他將學校裡的理論和自然法的概



念連結起來，被稱為「官房主義」（Kameralism）。

1855年擔任維也納大學教授的羅倫斯·馮·史坦恩（Lorenz von Stein, 1815~1890）是德國經濟學家、社會學家、公共行政學家，認為當時公共行政被當作是行政法，太過侷限。他主張公共行政學是多種學科的綜合，涉及政治學、行政法、社會學、以及財政，是政治理論與實踐之間的互動，應採科學的研究方法。所以有些文獻視他為公共行政學的創立者。在1882年，日本首相伊藤博文（1841~1909）率領代表團赴歐學習西方政府系統，其代表團曾特地至維也納大學，就學於史坦恩。史坦恩對日本代表團建議，國家應該重於社會，且國家的目的應當是率領一種自上而下的社會改革，影響了日本明治時期的維新改革。從此歷史可知，一國之強盛，不只在於船堅砲利，公共行政之良窳也占舉足輕重的地位。

美國威爾遜（Woodrow Wilson, 1856~1924）具有歷史與政治科學的哲學博士學位，曾經在大學任教，也擔任過普林斯頓大學校長，紐澤西州州長等職，以及美國總統。他在1887年發表文章〈行政的研究〉（The Study of Administration），提出將政治與行政分離的概念，行政學才真正從政治學領域獨立出來，同時期工商企業科學管理蔚為風潮，政府效法學習，也促使了行政學的蓬勃發展，威爾遜對於公共行政學的影響似乎比史坦恩更大，被稱為「行政學之父」。此以政府的運作與管理為研究主體的學問，後來成為一門受到重視的學科。



本章參考文獻

司馬遷撰，〈夏本紀第二〉，《史記》卷二。臺北市：大申出版社（1978年再版）。

司馬遷撰，〈蕭相國世家第二十三、第二十四〉，《史記》卷五十三、五十四。

臺北市：大申出版社（1978年再版）。

吳定等合著，2017，《行政學（上）》（修訂再版），新北市：國立空中大學。

-----等合著，2018，《行政學（下）》（修訂再版），新北市：國立空中大學。

林淑馨，2015，《行政學》，臺北市：三民書局股份有限公司。

林鍾沂，2018，《行政學：理論的解讀》（增訂二版），臺北市：三民書局股份有限公司。

張潤書，2009，《行政學》（修訂四版），臺北市：三民書局股份有限公司。

黃宗義撰、王夫之撰，《黃梨州王船山書》，臺北市：世界書局（2009年）。

維基百科，自由的百科全書，〈公共行政學〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E5%85%B1%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%AD%A6>

維基百科，自由的百科全書，〈洛倫茲·馮·施泰因〉，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B4%9B%E4%BC%A6%E5%85%B9%C2%B7%E5%86%AF%C2%B7%E6%96%BD%E6%B3%B0%E5%9B%A0>

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, not Steering*. M. E. Sharpe. 轉引自李宗勳，2011，〈新公共服務：是服務而非導航〉，《公務人員月刊》，第175期，頁47。

Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk 原著，呂育誠、陳恆鈞、許立一譯，2002，《行政學：管理、政治、法律的觀點》（初版），臺北市：麥格羅希爾出版。

Rosenbloom, David H., Robert S. Kravchuk and Richard M. Clerkin. 2014. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 8th ed. N. Y.: McGraw-Hill Education.



重要考題

1. Rosenbloom、Kravchuk and Clerkin 認為公共行政可從管理、政治以及法律途徑分析之。
 - (1) 請說明 Rosenbloom 等人如何透過這三個途徑界定公共行政的意涵？
 - (2) 若公共行政是管理學、政治學與法學的綜合應用，那麼公共行政算是一門獨立的學科嗎？有人批評公共行政是一門「借用的學科」（意即許多公共行政相關理論都源自於其他領域），您同意這種說法嗎？同意或不同意的理由為何？（107 學年度國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士班一般入學考試行政學試題）
2. 有關「公共行政」意義的敘述，下列何者正確？
 - A. 專指立法機關
 - B. 主責私有財生產
 - C. 涉及公共政策的執行
 - D. 僅重視實務（107 年公務人員普通考試試題；類科：一般行政、一般民政、客家事務行政、人事行政、原住民族行政；科目：行政學概要）
3. 下列那一項公共行政研究途徑，強調「效率、效能、理性、穩定」等價值？
 - A. 政治途徑
 - B. 管理途徑
 - C. 法律途徑
 - D. 文化途徑（107 年公務人員普通考試試題）
4. 公部門與私部門管理的比較，一向是公共行政研究的重要領域，關



- 於「公私管理差異」，下列何者錯誤？
- A. 經費來源不同
 - B. 提升服務品質的內涵截然不同
 - C. 只有公部門才能進行管制
 - D. 所有權的概念不同（108 年公務人員特種考試關務人員、身心障礙人員考試及 108 年國軍上校以上軍官轉任公務人員考試試題；考試別：身心障礙人員考試；等別：四等考試；類科：一般行政、一般民政；科目：行政學概要）
5. 羅聖朋（D. H. Rosenbloom）認為公共行政包含那三種途徑？
- A. 管理、政治與治理途徑
 - B. 管理、政治與法律途徑
 - C. 政治、經濟與社會途徑
 - D. 政治、經濟與心理途徑（108 年公務人員特種考試關務人員、身心障礙人員考試及 108 年國軍上校以上軍官轉任公務人員考試試題）
6. 行政機關的人力組成符合該社會人口組合特性的制度，稱之為：
- A. 積極平權體制（affirmative action system）
 - B. 代表性科層體制（representative bureaucracy）
 - C. 策略性人力系統（strategic manpower system）
 - D. 開放性政府體制（open government system）（108 年公務人員特種考試關務人員、身心障礙人員考試及 108 年國軍上校以上軍官轉任公務人員考試試題；考試別：身心障礙人員考試；等別：四等考試；類科：一般行政、一般民政；科目：行政學概要）
7. 美國行政學者傅德瑞克森（H. G. Frederickson）認為未來世代利益的保障，在公共行政的精神中應被視為一種義務，下列何者不是這