

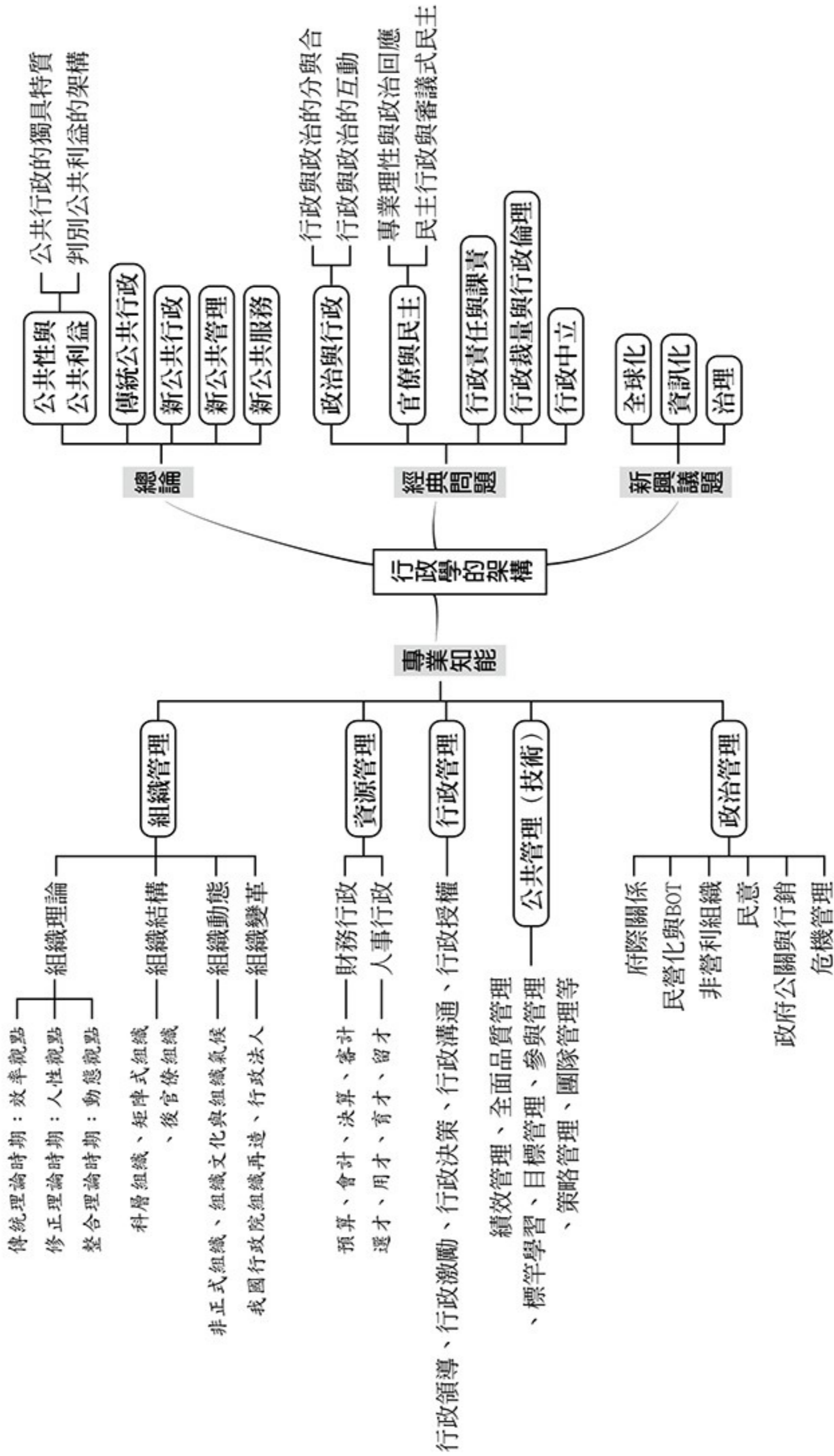
# Chapter 2

## 行政學到底在學什麼？ 行政學的體系建立

---

「行政學」三個字會讓人誤認行政學是一個整合性的學科，存在著一個大一統的概念體系，然而令人挫折的是，此一整合性卻剛好是行政學所沒有的。行政學包含各式各樣的層面以及內容，經濟學、法律學、管理學、政治學、心理學、社會學等學科在某種程度上都會涉及政府運作，因此這些學科的部分研究成果都被納入到行政學學科的範疇當中。

行政學內容龐大與體系紛雜構成讀者學習行政學的最大挑戰，如果讀者要掌握行政學的全貌，就需要發展一套架構。所謂「架構」，可以把它想成是在腦袋中建立表格，一旦有新的資訊進入，就把它歸類到特定表格框架中。換言之，架構是知識的骨架，而新資訊本身是知識的血肉，當血肉可以與骨架進行密切的結合，將能獲得最佳的學習效果。本書將行政學體系整理成四個輪廓清楚的部分，請參考以下的體系圖解，鳥瞰行政學體系的心智圖（mind map）。





行政學體系總覽 ▶▶▶ 考古題

行政學究竟在研究什麼？其主要內容為何？各項主要內容的關係為何？  
【101 台大政研所（推甄）（節錄）】

**析 Analysis.**

光是行政學學科應有的內容，就可以成為研究所考題。可見，到底行政學在學什麼東西，本身就是一個高度爭議性、沒有標準答案、值得探討的問題。如果從字面上來看，可以把公共行政學，拆解成「公共」與「行政」。公共即公共利益，是公共行政追求的終極目標；行政就是公共事務的推行（行是執行，政是眾人之事），舉凡政府機關或公務機構的業務，如何使之有效的推行，即為行政。因此，所謂公共行政即是在追求公益的前提下，為了增進政府經營管理的績效，而研究如何有效處理公務機關中人、財、事、物、時間、空間的系統性知識。

**答 Answer.** 本題字數1008

分數	題號	(答案請從本頁第1行開始書寫，並請標明題號，依序作答)
		<b>前言-破題</b> 指出行政學應包含的內容
		行政學就是對行政現象與事實做有組織、有計畫的科學研究所獲得的原理、法則和系統的知識，如此當可增進政府經營管理的績效，達成追求公共利益之目的。基此，行政學之主要研究內容如下：
		<b>正文</b>
		(一) 總論：公共利益與四大學派
		1. 行政的學術與實務研究絕不忽略「公共」一詞的重要性，否則公共行政教育將失去獨特性，與企業管理教育沒有什麼區別。公共行政不能只重視行政過程及管理技術，不能毫無保

<p>留地接受所謂不分公私組織均可適用的管理科學通則。</p>
<p>2. 公共行政學界主要有四個學派，分別是傳統（古典、舊）公共行政、新公共行政（New Public Administration, NPA）、新公共管理（New Public Management, NPM）、新公共服務（New Public Service, NPS），對於公共利益與政府角色有著截然不同的看法，教科書應詳盡介紹此四個學派的特色與內涵。</p>
<p>(二) 專業知能：五大管理技能</p>
<p>為了增進政府經營管理的績效，一個政府管理者必須要具備以下五大技能：</p>
<p>1. 組織管理：包括組織理論、組織設計、非正式組織、組織氣候與文化、組織學習與發展等課題。</p>
<p>2. 資源管理：人事行政與財務行政。</p>
<p>3. 行政管理：行政領導、行政激勵、行政決策、行政溝通。</p>
<p>4. 公共管理技術：績效管理、目標管理、全面品質管理、標竿學習、策略管理。</p>
<p>5. 政治管理：府際關係、民意、民營化與BOT、非營利組織、政府公關與行銷、危機管理。</p>
<p>(三) 經典問題：政治與行政相關議題</p>
<p>公共行政追求公共利益，基本就是管理眾人的事，它就是一種政治運作，因此公共行政運作是無法脫離政治的，如何尋求制度上政治與行政的調和，一直是公共行政學企圖解答的問題，這些相關的議題包括：政治與行政之關係、官僚與民主之關係、責任政府、行政裁量與倫理、行政中立等。</p>
<p>(四) 新興議題：公共行政面對的挑戰</p>
<p>行政現象是隨著時代的演進而改變的，因此行政學的研究必須日新月異，才能符合時代的需要，才能促進政府效率的增加。目前全球化（globalization）、資訊化（informationalization）及後現代化（post-modernization）是整體大環境的最新趨勢，影</p>



	響的層面既深且廣，衝擊整個政府系統的運作，毫無疑問是公共行政不可迴避的挑戰，因此協力治理、全球治理、電子治理的研究刻不容緩。
	<b>結論-總結公共行政多元知識的作用</b>
	正如瓦爾多 (Waldo) 所言：「公共行政不能、亦不該成為一門嚴格意義的專業，而是要成為有如醫學般地能夠綜合科學與藝術、理論與實務、研究與應用之多學科集合體。」政府行政是人類社會中最錯綜複雜的機制，要有效的管理公部門，必須綜合許多學派與理論的精華，尋找有用的工具，才能洞悉理解問題的本質，並找到解決問題的方法。

## 題 Extension.

1940年代晚期之後，公共行政領域為了因應大環境的需要而引用多種學科的典範、理論模型與分析方法，因此使得整個領域的理論豐富度大增。請舉例說明公共行政學說受到那（編按：哪）些領域的影響，而有別於二次大戰前的狀態。

【110 高考—一般行政（二級）】

►小提示：公共行政是屬於跨領域的應用學科，迄今仍持續將其他社會科學學科的知識運用到公共行政運作上，包括：

1. 經濟學：早期公共行政學說強調公共服務與方案由政府機關來提供。但受到來自新古典經濟學的代理人理論、交易成本理論、以及公共選擇理論影響，帶動政府公共服務委外的風潮，目前藉由公私協力來提供公共服務，已成為行政學的主流學說之一。
2. 管理學：早期行政學對於公部門管理的討論，仍相當仰賴泰勒的科學管理原則。然而受到管理學者所提出來的績效管理、平衡計分卡、標竿學習、策略管理等等多元管理工具啟發，行政

學說對於績效指標設定、績效測量以及績效資訊應用有更細緻的討論。

3. 政治學：早期行政學對於人民角色的界定，比較侷限於人民作為選民或是服務接收者的討論。然而民主政治理論指出，人民作為公民，將對公共事務做出更有意義的貢獻，更在2000年興起了強調公民精神的公共服務學派。
4. 心理學：早期行政學說對於公務員的激勵因子，主要聚焦於外在的物質誘因，例如金錢報酬對於員工生產力的關係探討。但心理學指出員工是否受到激勵其實存在多重機制需要考慮，故行政學理對於公務員的激勵討論，亦擴及到內容層面（如Maslow需求層次理論）、過程層面（如Adams公平理論）以及增強面向（如Skinner學習理論）。

---

有學者形容行政學是個「借用的領域」（borrowing field）。請列舉三項分別源自於心理學、經濟學和社會學的重要公共行政理論，並闡述其內涵。

【105台大政研所（博班）】

► 小提示：亨利（Henry）曾說：「行政學之生父母是政治學，養父母是管理學。」這句話點出了行政學學科內容很大一部分是從政治學與管理學當中移植過來的。

傅德瑞克森（Frederickson）將「行政學」形容為是「一門借用性學科」（a borrowing field），指出行政學不僅從政治學與管理學「借東西」，還從心理學、經濟學、社會學等其他較成熟的學科「借東西」。換言之，只要與公部門的運作相關，幾乎都可以成為行政學的研究範疇，於是乎，來自管理學的「泰勒效率原則」、心理學的「需求層級理論」、經濟學的「公共選擇理論」以及社會學大師韋伯的「理想型官僚組織」都成了行政學的重要支柱。

---



學者史達林 (Grover Starling) 將公共事務的管理分為「方案管理」、「資源管理」、「政治管理」。請說明何謂「政治管理」？在民主化政府中，公共管理者應具備那（編按：哪）些「政治管理」能力。

【106 升官等—一般行政（簡任）】

► **小提示：**Starling 的見解是將公部門管理分為三個部分，分別是政治管理 (political management)、方案管理 (program management) 以及資源管理 (resource management) 三個大項目。其中，政治管理的課題即對公共行政所處的政治環境系絡進行管理，包括與其他各級政府關係（府際關係）、與民間企業之合作協力（民營化與 BOT）、第三部門之經營管理（非營利組織管理）、民意、政府公關與行銷、危機管理等。

另外值得一提的，讀者可能會好奇為什麼「方案管理（或稱政策管理）」並沒有出現在本書框架中。這是因為公共政策與行政學有諸多重疊的主題，像是決策理論、公共利益的探討或是審議民主，在這些主題上，這兩個學科界線不是很明顯。

所以本書的結構安排上不會特別區分行政學與公共政策，在遇到這些共通的主題時，若是從公共政策的考科出來的，再特別標示其考題來源。