

# 行政專題論述

增訂二版

林克昌 編著

# 行政專題論述

增訂二版

林克昌 編著

5 7 3 9

## 行政專題論述 (增訂二版)

編 著 / 林克昌

責任編輯 / 黃姣潔

圖文排版 / 張慧雯

封面設計 / 蕭玉蘋

發行人 / 宋政坤

法律顧問 / 毛國樑 律師

印製出版 / 秀威資訊科技股份有限公司

114台北市內湖區瑞光路76巷65號1樓

電話：+886-2-2796-3638 傳真：+886-2-2796-1377

<http://www.showwe.com.tw>

劃撥帳號 / 19563868 戶名：秀威資訊科技股份有限公司

讀者服務信箱：service@showwe.com.tw

展售門市 / 國家書店（松江門市）

104台北市中山區松江路209號1樓

電話：+886-2-2518-0207 傳真：+886-2-2518-0778

網路訂購 / 秀威網路書店：<http://www.bodbooks.tw>

國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>

圖書經銷 / 紅螞蟻圖書有限公司

114台北市內湖區舊宗路二段121巷28、32號4樓

電話：+886-2-2795-3656 傳真：+886-2-2795-4100

2002年9月BOD一版

2003年4月BOD二版

2004年9月修訂一版

2006年7月BOD再刷

2010年9月增訂二版

定價：380元

版權所有 翻印必究

本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回更換

# 作者簡介



林克昌先生，五十七年畢業於政治大學公共行政研究所，曾任職臺北市政府研究發展考核委員會、行政院臺灣北區區域建設委員會，六十年轉職行政院研究發展考核委員會，歷任專員、研究員、主任、研究委員、處長、主任秘書，並先後兼任海洋大學、淡江大學及中央警察大學等校教職，三十餘年來，研究論著甚豐。六十八年及七十八年，奉派赴美國哈佛大學研究及明尼蘇達大學訪問學者。

## 許 序

行政是推動國家政務的根本，也是國家存在與發展的基本要素。一個國家的行政是否健全地在軌道上有效運行，不僅攸關全體國民的權益和福祉，也深切影響國家社會未來的長遠發展。當前世界各國均面臨外在環境自由經濟競爭的衝擊，以及內在環境民主政治思潮的高漲，我國以文官制度為主體的政府行政體系，自亦遭遇前所未有的強烈挑戰，故此，「政府改造」便成為提升國家競爭力的指標，也是新政府的施政主軸之一，如何解決現行行政組織體系紊亂、運作僵化、效率不彰等陳年舊病，以求行政革新，提升國家競爭力，朝向福國利民的目標邁進，正考驗著新政府的智慧、膽識與魄力。

作者林克昌先生，為余就讀政治大學公共行政研究所同班同學，賦性誠純，擇善固執，為人謙沖，才識優越，於求學時期，即好學深思，研讀甚勤，余素甚欽佩。民國五十七年，克昌兄於公共行政研究所畢業後，先後通過國家公務人員高等考試及甲等考試及格，曾任職於台北市政府研究發展考核委員會、行政院台灣北區區域建設委員會、行政院研究發展考核委員會等機關，勤公之餘，深研公共行政相關學識，頗有心得，為求教學相長，理論與實務結合，執教上庠，傳道授業，先後兼任海洋大學、淡江大學及中央警察大學等校教職，陶成多士，士林敬重，論著甚豐。尤於公職期間，任事積極，在艱彌厲，迭著功績，備受長官倚重與同僚愛戴，曾兩度榮膺六十三年度及六十七年度全國保舉最優人員，至八十七年再榮膺行政院模範公務人員，洵為多士之表率，公僕之典範，當之無愧。

今克昌兄，以其集行政、教學、研究在一身，融理論與實務於一爐之學殖素養，彙輯其近年來，鑽研當前國內行政專題重要心得文字共三十餘篇，名曰：「行政專題論述」，內容概為公共行政之範疇，主題涵括：行政組織、公共政策、高級文官、高等教育、行政革新、為民服務、基層人力、計畫作業、公車問題、戶籍行政等，涉及面極廣，其中有系統理論之分析，亦有實務行政現狀之探討，且提出政府機關推行行政功能時，應當遵行的原理原則和具體可行的方法，期能作為解決問題，克致效果的參考。例如：論中

央行政組織問題及論行政組織理論與實際適用的差異——兼析行政院組織法修正的問題兩篇，提出組織設計脫離不了「管理」，二者相互依存，息息相關，行政機關組織欲達成其任務，組織之工作必先作合理之劃分，「結構」並應力求全面整合；公共政策的運作過程及決策模式一篇，也提出決策者應該認知：政策應正確反映形勢、政策標的人口應適當參與、政策方案應慎重選擇，以及政策過程互動應適切，否則，不當的運作與決策，會產生許多不良影響；餘如：當前戶籍行政之探討、談當前行政革新應有的作法、解決基層人力問題之芻見，以及如何落實為民服務之作法等多篇論述，均語重心長地指出公務員必須透過個人反思和自覺，以因應企業性政府的需求，加強「以顧客為導向」的正確服務觀念，提升國家競爭力，均為發人深省之論。中庸哀公問政章云：「博學之、審問之、慎思之、明辨之、篤行之。」克昌兄服公職之餘，留心凡百庶政，發為文章，嘉謨成帙，是真能力學、慎思、明辨、篤行，乃知識報國之有心人也。

總之，該「行政專題論述」，資料豐富，立論平允，見解明晰透闢，分析精細深入，文字簡練暢達，對有志於公共行政問題之研究者，是一項極為重要的資料；對於政府主管業務之決策者及其幕僚作業者來說，尤指出重要的方法與方向，實難能可貴。茲將付梓，余深佩其為人為學，爰綴數語，樂為之序。

考試委員

許漢松

謹識

九十一年八月十五日

## 其他研究論著目錄

1. 台北市政府人事機構之研究（碩士論文），國立政治大學公共行政研究叢刊第六種，國立政治大學公共行政研究所出版，五十七年六月。
2. 專案檢討台北市自來水廠業務狀況報告書，宋玉清、林克昌等，台北市政府研究發展考核委員會編印，五十七年七月。
3. 專案檢討台北市公共汽車管理處工作獎金辦法報告書，宋玉清、林克昌等，台北市政府研究發展考核委員會編印，五十七年十月。
4. 專案檢討台北市公共汽車管理處業務狀況報告書，宋玉清、林克昌等，台北市政府研究發展考核委員會編印，五十八年二月。
5. 台北都會地區問題研究，鄧裕坤、林克昌、許濱松，國立政治大學公共行政研究叢刊第十種，國立政治大學公共行政研究所出版，五十九年四月。
6. 都會地區範圍淺釋，「市政學刊」第二期，五十九年九月。
7. 增進本省公務人員工作知能方案，鄧裕坤、林克昌，台灣省政府委託專題研究，六十二年五月。
8. 建立大都會制度研究——住宅問題，鄧裕坤、林克昌，行政院經濟合作委員會編印，六十三年一月。
9. 台北市議會組織與職權之研究，傅宗懋、林克昌、許濱松，國立政治大學公共行政研究叢刊第十一種，國立政治大學公共行政研究所出版，六十三年十二月。
10. 台北市各區公所地位與職責之研究，傅宗懋、林克昌、許濱松，政治大學公共行政研究所專題研究，六十四年九月。
11. 行政法精義，國防管理學校編印，六十五年二月。
12. 韓戰以來美國總統統帥權運用之探討，七友出版公司出版，六十五年三月。
13. 加強營建管理方案，鄧裕坤、林克昌，光復大陸設計研究委員會六十五年度專題研究。
14. 法學緒論，國防管理學校編印，六十六年四月。
15. 加強基層農業推廣工作實施方案——人事及經費部分，楊家麟、林克昌，經濟

部委託研究案，六十六年四月。

- 16.行政法精義，七友出版公司出版，六十九年九月。
- 17.徹底消除走私、販毒、職業賭博、流氓四大毒害之研究，豐裕坤、林克昌，光復大陸設計研究委員會六十六年度專題研究。
- 18.工業區管理維護問題之研究，傅宗懋、林克昌等，行政院研究發展考核委員會六十六年度研究計畫。
- 19.大陸光復後建立現代化警察組織方案，豐裕坤、林克昌，光復大陸設計研究委員會六十七年度專題研究。
- 20.如何解決行政機關高級公務人員任用問題之探討，行政院研究發展考核委員會編印，六十七年三月。
- 21.台灣地區現代化民意調查研究——第一期計畫，行政院研究發展考核委員會六十七年度研究計畫。
- 22.醫師、律師會計師、建築師及技師等專門技術人員教考用配合問題之檢討及建議意見，行政院研究發展考核委員會六十八年度研究計畫。
- 23.行政院暨所屬各機關公務人員為民服務訓練績效評估調查研究，許濱松、林克昌等，行政院人事行政局六十八年度委託研究計畫。
- 24.台灣地區現代化民意調查研究——第二期計畫，行政院研究發展考核委員會六十八年度研究計畫。
- 25.醫師教考用配合問題之分析檢討及改進建議，行政院研究發展考核委員會六十九年度研究計畫。
- 26.光復大陸後規劃警察組織教育訓練方案，豐裕坤、林克昌，光復大陸設計研究委員會六十九年度專題研究。
- 27.漢學研究資料及服務中心工作成效檢討報告，行政院研究發展考核委員會七十一年度研究計畫。
- 28.行政革新的必要性與近年來成果，研考月刊第十卷第二期，七十五年二月。
- 29.行政計畫之理論與實務，行政院人事行政局編印，七十五年三月。
- 30.我國國家賠償法制頒及施行之研究，林克昌、謝嘉梁等，行政院研究發展考核委員會編印，七十七年五月。
- 31.建立政府機關出版品管理制度之研究，林克昌、謝嘉梁等，行政院研究發展考

核委員會編印，七十七年五月。

- 32.「飆車」問題之成因及防制途徑專案研究綜合報告，林克昌、詹志宏等，行政院研究發展考核委員會編印，七十八年十一月。
- 33.健全我國警政組織體制之研究，林克昌、胡文中等，行政院研究發展考核委員會研究報告，七十九年二月。
- 34.「大家樂」問題之成因及防制途徑專案研究綜合報告，林克昌、詹志宏等，行政院研究發展考核委員會編印，七十九年四月。
- 35.人事人員服務態度調查研究報告，許濱松、林克昌共同主持，銓敘部及行政院人事行政局共同委託研究案，七十九年八月。
- 36.台灣地區中產階級政治傾向之研究，林克昌、吳明燁，行政院研究發展考核委員會研究報告，七十九年十一月。
- 37.行政機關處理人民陳情案件之研究，林克昌、黎小丁等，行政院研究發展考核委員會研究報告，七十九年十二月。
- 38.基層農會承辦農保業務相關問題檢討分析報告，林克昌、古步鋼等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十年三月。
- 39.強化職業同業公會組織功能，擴大委託行政業務分析檢討報告，林克昌、張淑彩等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十年十二月。
- 40.公益彩券發行管理辦法之研究，林克昌、古步鋼、劉上惠等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十一年三月。
- 41.現行水資源管理機關組織調整及相關問題分析報告，林克昌、涂淳惠等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十一年五月。
- 42.畜（野）犬管理問題分析報告，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十一年六月。
- 43.當前未升學未就業青少年問題及其對策分析報告，林克昌、侯乃鳳等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十一年十二月。
- 44.加強職業同業公會管理輔導之研究，林克昌、張淑彩等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十二年一月。
- 45.各級機關基層人力問題之探討，人事月刊第十六卷第二期，八十二年二月。
- 46.土地使用分區變更時程分析，林克昌、張文蘭等，行政院研究發展考核委員會

研究報告，八十二年二月。

- 47.論行政革新的必要性與應有的共識，行政管理論文選輯（公務人員進修讀本）第十輯，銓敘部主編，八十二年五月。
- 48.行政院暨各機關處理關說請託事件要點之研究，林克昌、涂炳深等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十二年五月。
- 49.台灣地區民衆政治傾向與投票行為之研究，林克昌、莫季雍、劉上惠等，行政院研究發展考核委員會研究報告，八十二年八月。
- 50.公務人員升等考試制度暨有關問題之研究，傅宗懋、林克昌共同主持，考試院委託研究計畫，八十五年五月。

## 附錄一：相關論著（收錄於本書所附光碟）

- 一、改善台北火車站前道路交通窳見
- 二、台北市公車發展問題之研討
- 三、戶籍行政發展方向之探討
- 四、有關稻穀產銷及工商營運情況訪問調查報告
- 五、高樓限建措施之檢討（提要）
- 六、行政機關高級公務人員考用問題之探討
- 七、綜論台北市公車問題
- 八、當前戶籍行政之探討
- 九、對教育環境的幾點省思
- 十、推動為民服務工作之整體規劃
- 十一、談當前行政革新應有的作法
- 十二、我國非經濟性計畫的成就
- 十三、赴德訪問觀感
- 十四、德國聯邦公共行政學院簡介
- 十五、掌握民意需求
- 十六、如何落實為民服務工作
- 十七、行政機關計畫作業概述
- 十八、研究報告撰寫
- 十九、行政革新的必要性與近年來的成果
- 二十、論行政革新的必要性與應有的共識

## 附錄二：相關參考資料（收錄於本書所附光碟）

- 一、戶籍登記暨白籍謄本專案調查研究報告（提要）
- 二、出國手續專案調查研究工作綜合報告
- 三、台北米價米市實地調查報告
- 四、今年主要製造業景氣動向與因應措施檢討
- 五、公營銀行放款業務檢討改進報告
- 六、改進都市交通問題之研究（提要）
- 七、改進電宰毛豬措施之研究
- 八、訪問手冊
- 九、加強政治革新方案——警政革新
- 十、行政院七十一年度遴派社會科學人員出國深造實施計畫
- 十一、加強培育及延攬高級科技人才方案
- 十二、加強社會科學發展六年計畫（草案）
- 十三、行政院遴派社會科學人員出國深造六年計畫
- 十四、行政機關組織與人員配置問題研究報告（提要）
- 十五、台灣地區行政區域劃分問題分析報告（提要）
- 十六、人事人員服務態度現況及其改進之研究（提要）
- 十七、現行行政體系層級調整問題分析意見
- 十八、社會福利彩券發行辦法草案
- 十九、公益彩券發行條例（草案）
- 二十、健全警察組織體制分析意見
- 二十一、海洋事務主管權責整合問題探討（提要）
- 二十二、提高行政效率實施方案（草案）
- 二十三、行政革新方案
- 二十四、行政革新推動計畫
- 二十五、行政院暨所屬各機關組織及員額精簡計畫

- 二十六、肅貪行動方案
- 二十七、沿近海漁業相關業務權責整合之研究
- 二十八、政府再造綱領
- 二十九、省功能業務與組織員額調整小組工作計畫
- 三十、台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例
- 三十一、政府改造委員會設置要點
- 三十二、中央政府機關組織基準法（草案）
- 三十三、中央行政機關組織基準法
- 三十四、中央政府機關總員額法
- 三十五、行政院組織法
- 三十六、行政院功能業務與組織調整暫行條例
- 三十七、行政法人法（草案）



## 目 次

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 許 序.....                              | i   |
| 一、台北市公車問題之探討 .....                    | 1   |
| 二、台北市公車路線分佈及站牌設置問題研究.....             | 21  |
| 三、論發展雙層巴士之可行性.....                    | 39  |
| 四、臺灣地區選民抽樣調查研究——我國國民之現代化過程與投票行為 ..... | 47  |
| 五、問卷調查與抽樣方法.....                      | 59  |
| 六、民意調查的功能與限制 .....                    | 75  |
| 七、出口民調.....                           | 87  |
| 八、網路調查.....                           | 95  |
| 九、社會科學質性研究方法 .....                    | 101 |
| 十、赴美專題研究報告.....                       | 109 |
| 十一、美國外籍工科研究生教育效果調查.....               | 113 |
| 十二、當前高等教育問題之探討 .....                  | 123 |
| 十三、有關自願就學輔導方案的淺見 .....                | 129 |
| 十四、我國行政機關高級主管人員任用問題 .....             | 133 |
| 十五、論高級文官考用問題 .....                    | 147 |
| 十六、目前基層人力問題之剖析 .....                  | 153 |
| 十七、解決基層人力問題之芻見 .....                  | 159 |
| 十八、為民服務與戶籍行政 .....                    | 163 |
| 十九、談彈性放假與工作時間制度.....                  | 171 |
| 二十、行政革新的特性與範疇.....                    | 175 |
| 二十一、論行政革新的必要性——由理論與環境因素加以探討 .....     | 183 |
| 二十二、公共政策的運作過程及決策模式.....               | 189 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 二十三、論行政組織理論與實際適用的差異——兼析行政院組織法修正的問題 | 197 |
| 二十四、論中央行政組織設計問題.....               | 207 |
| 二十五、論行政機關內部的分層負責——兼析各級首長的辛勞 .....  | 215 |
| 二十六、現行各種房屋優惠貸款檢討分析.....            | 221 |
| 二十七、打擊「災難性恐怖主義」的戰略.....            | 231 |
| 二十八、專業主義與社區主義之警政改造——英國警政改造方案.....  | 237 |
| 二十九、建立以地方政府為主體之救災組織體系.....         | 243 |
| 三十、金廈地區治安管理之研究.....                | 251 |

## 台北市公車問題之探討

張議長建邦致詞：

各位先生，市府各位首長，本會各位同仁，今天我們舉行第三十次的學術講座，非常高興能夠請到林克昌教授來談臺北市公車問題之探討。林教授是國立政治大學公共行政研究所畢業，曾在美國哈佛大學研究，現在擔任行政院研究發展考核委員會的研究委員兼處長，也在淡江大學以及中央警官學校兼任教授，他有很多著作，我不再一一說明。

現在公車問題，不管在路線經營、服務水準以及票價方面，都是臺北市民、市政府以及我們議會非常關心的問題，所以今天由林教授來談公車問題，我們特別感到高興。現在就請林教授。

林教授克昌：

議長、各位小姐、各位先生，我剛剛到大會來，也是坐公共汽車來的，對於臺北市公共汽車的問題，大概在十多年以前，國內有三大報稱我是公車專家，實際上剛剛議長也跟各位說明過，我不是學公車的，不能稱為公車專家，但是我有豐富的坐公共汽車經驗。今天跟各位報告這個問題，以研究方法來看，可以說是一種探索性的研究，所以我這個題目下得很大，所能向各位報告的可說是面的探討，至於進一步深入的層次，還有更多專家在研究這個問題。以下我分成幾點向各位報告：

### 壹、市民代步工具

多年來，公車一直是臺北市民代步的主要工具，亦是市區大眾運輸的最重要骨幹。雖然由於國民生活水準之提高，而自用車輛（包括小汽車及機車）日益增加，但是公車的營運量仍然逐年上升。在近十餘年間，先後有公車開放民營與實施聯營等重大措施，促使公車之營運量、行駛路線及里程等