



行政學析論

吳定、林鍾沂、趙達瑜、盧偉斯、吳復新、黃一峰、蔡良文
黃臺生、施能傑、林博文、朱金池、李宗勳、詹中原、許立一 著
黃新福、黃麗美、陳愷、韓釗、林文燦、詹靜芬

本書
特色

行政學析論

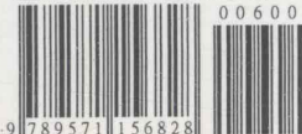
本書內容共計七篇二十章，論述行政組織與管理的傳統及現代議題，包括行政學概念、行政組織理論、行政組織人力資源與財務管理、公共政策運作、公共行政環境、公共行政管理技術，以及公共行政倫理規範等七大議題，在行政學探討上具有相當的廣度。另者，本書各章並非一般泛泛之論，而是較為專精的分析論述，故將書名訂為《行政學析論》，以突顯本書之深度。因此，本書乃一本兼具廣度與深度的行政學論著。又所有作者均具有博士學位，均為學有專精、研究精神極佳、斐然有成的學者，並且均在各大學公共行政領域的系所擔任專任或兼任教學工作，其中多人曾擔任國家高普考試及特種考試相關類科之典試委員、命題委員、審題委員或閱卷委員。故本書可做為公共行政研習者之教科書或參考書，亦可做為準備參加國家考試者之用書。



五南文化事業

ISBN 978-957-11-5682-8 [572]

00600



9 789571 156828

五南圖書出版公司



行政學析論

吳定、林鍾沂、趙達瑜、盧偉斯、吳復新、黃一峰、蔡良文
黃臺生、施能傑、林博文、朱金池、李宗勳、詹中原、許立一 著
黃新福、黃麗美、陳愷、韓釗、林文燦、詹靜芬

行政學析論 / 吳定等合著. 一初版.

—臺北市：五南，2009. 09

面；公分.

含參考書目

I S B N · 978-957-11-5682-8 (平裝)

1. 行政學

572

98010848



1PT6

行政學析論

作 者 — 吳定(58) 林鍾沂 趙達瑜 盧偉斯
吳復新 黃一峰 蔡良文 黃臺生
施能傑 林博文 朱金池 李宗勳
詹中原 許立一 黃新福 黃麗美
陳 愷 韓 釗 林文燦 詹靜芬

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇堯 蔡卓錦 程于倩

封面設計 — P. Design 視覺企劃

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02) 2705-5066 傳 真：(02) 2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04) 2223-0891 傳 真：(04) 2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07) 2358-702 傳 真：(07) 2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2009 年 9 月初版一刷

定 價 新臺幣 600 元

序 言

羅貫中在所著《三國演義》一書第一回開頭寫道：「話說天下大勢，分久必合，合久必分」，行政學與政治學的分合關係就是如此。政治學早在古希臘時代就已萌芽並逐漸成型，距今已有兩千三百多年的歷史，而行政學一直附屬在政治學的領域裡。直到1887年美國行政學者威爾遜（Woodrow Wilson）發表〈行政的研究〉（The Study of Administration）一文，公共行政的研究才開始從政治學獨立成為行政學科。可是到了1930年代，美國發生經濟大蕭條（The Great Depression），論者認為欲解決相關的棘手問題，便不能截然劃分政治與行政，於是政治學與行政學又合在一起研究。而自1960年代後，美國各種環境系絡發生劇烈的變化，為求有效率、有效能的解決各種問題，行政學再從政治學分離出來成為專業的研究領域，此種情況一直延續至今。台灣公共行政教育及學術的發展，也就在1960年代躬逢其盛，開始制度化的邁步向前走。首先是1962年國立政治大學在密西根大學的協助下，成立了公共行政暨企業管理教育中心，次年成立公共行政學系、1964年又設立公共行政研究所，創所所長為張金鑑先生。本人於1966年進入該所攻讀碩士學位，正式踏進公共行政研究的領域，碩士論文指導教授即為張金鑑老師。其後又前往美國南加州大學攻讀公共行政碩士及紐約州立大學攻讀公共行政博士學位，完成學業後，回國做一名園丁，從事台灣公共行政園地的耕耘及灌溉工作。屈指算來，自開始鑽研公共行政學術迄今已四十餘年。唯行政學術與實務內容廣泛、複雜萬端，即使窮一人畢生之力，亦難窺其堂奧，況僅四十餘年乎。所幸因曾在政治大學本部及附設空中行政專校、中山大學、東華大學、空中大學、東海大學及文化大學等校擔任專兼任教席，可謂「作育英才」無數，其中繼續傳承行政學術發展及從事行政實務者不計其數，多已成器，皆為國家棟樑，誠個人畢生最大安慰者也。

本人於2008年2月自政大退休的半年多前，多位受業門生集會商討

提議舉辦學術研討會以紀念本人退休。本人原先覺得退休一事不值得張揚，更不敢勞煩大家而擬予推辭。後來在盛情難却及想藉機鼓舞年輕學者撰寫研討會論文，利己利人的情況下，始勉予同意。旋由林鍾沂、賴維堯、朱金池三位教授組成策劃小組，展開商訂研討主題與邀稿事宜。經過研商後，決定訂名為「探索公共行政真義：吳定教授榮退紀念學術研討會」，政大公共行政學系孫本初主任聞訊，立刻允諾籌資主辦。在溫世仁文教基金會與薇閣文教公益基金會慷慨贊助下，由政大公共行政學系主辦的學術研討會，如期於2008年1月5日假政大公共行政及企業管理教育中心舉行，共有十六位年輕學者就不同主題提出十六篇學術論文以供研討。是日與會者近四百人，並蒙政大校長吳思華博士及溫世仁文教基金會董事、台灣聯合大學系統校長曾志朗博士前往致詞，場面可謂熱烈感人，令本人倍感光榮、終生感激難忘。

由於籌辦研討會時，即已考慮準備將研討會論文結集成書，並以教科書或參考書的型態展現，以為行政學術略盡棉薄之力，故論文議題便儘量涵蓋公共行政各面向。然而，學術論文之體例、格式、論述方式及字數等，與一般教科書顯有不同，如欲出版成書，必須重行整編。於是在研討會結束後，煩請政大公行所博士生張智凱先生協助聯繫，將研討會中的十五篇論文送請原作者作必要的刪減及修改，但修改事宜因故一再延宕，致影響出版進度。迨2009年春天，五南圖書出版公司主事者獲悉本項出書計畫，立即表示樂意合作出版，至此大勢已定，乃緊鑼密鼓展開相關作業。首先，因本書各章大多並非一般泛泛之論，而是較為專精的分析論述，故決定將書名訂為「行政學析論」。其次，為增加本書內容的廣度，於是除研討會十五篇論文外，另由我本人及施能傑、黃一峰、林博文、黃麗美教授各再撰寫一篇增強之，最後全書合計為二十章。復次，為統一文章體例、格式及字數等，特煩請朱金池與盧偉斯兩位教授費心負責全書的整理及主編工作，並由本人進行總校正。

本書共計七篇二十章，約三十八萬字，內容涉及諸多行政組織與管理的傳統及現代議題，有些章節去蕪存菁、平鋪直敘；有些則深入淺出、推理分析，但均值得讀者研讀省思，故本人認為本書可做為公共行政研習者

之教科書或參考書。另者，二十位作者除本人外，其餘十九位均為學有專精、研究精神極佳、斐然有成的年輕學者；他們全部是本人在大學部或研究所的受業學子，本人還擔任其中十二位作者的碩博士論文指導教授。本人年屆退休之時，一事無成，頗覺汗顏，然眼見彼等孜孜不息埋首研究，成果豐碩，亦足堪告慰矣！而對後繼有人，持續致力以行政學術發展為志業，本人尤感欣慰！

本人代表所有作者對促成本書出版的個人及單位謹表衷心的謝忱，包括撰寫文章者、主協辦研討會者、印行本書者等等。本書內容疏漏及錯誤之處，在所難免，尚祈士林方家不吝海涵指正！當然，若有錯失之處，自應由相關作者自行負責！是為序。

吳 定 謹序

2009 年 8 月

作者簡介

第一章

吳 定 美國紐約州立大學公共行政博士
政治大學公共行政學系
東華大學公共行政研究所兼任教授

第二章

林鍾沂 政治大學法學（公共行政）博士
東海大學行政管理暨政策學系客座教授

第三章

趙達瑜 政治大學法學（公共行政）博士
暨南國際大學公共行政學系副教授

第四章

盧偉斯 政治大學法學（公共行政）博士
中央警察大學行政管理學系副教授

第五章

吳復新 政治大學政治學（公共行政）博士
空中大學公共行政學系副教授

第六章

黃一峰 政治大學公共行政博士
淡江大學公共行政學系副教授

第七章

蔡良文 政治大學法學博士
文化大學、世新大學行管系兼任教授、考試委員

第八章

黃臺生 政治大學公共行政博士
美國紐約大學公共行政博士班結業
玄奘大學公共事務管理學系副教授

第九章

施能傑 美國匹茨堡大學公共政策博士
政治大學公共行政學系教授

第十章

林博文 政治大學公共行政博士
玄奘大學公共事務管理學系副教授

第十一章

朱金池 政治大學公共行政博士
中央警察大學行政警察學系副教授

第十二章

李宗勳 政治大學公共行政博士
中央警察大學行政管理學系教授

第十三章

唐中原 美國匹茲堡大學公共政策博士
政治大學公共行政學系教授、考試委員

第十四章

許立一 政治大學公共行政博士

國立空中大學公共行政學系副教授

第十五章

黃新福 政治大學公共行政博士

銘傳大學企業管理學系助理教授

第十六章

黃麗美 國立台灣師範大學工業科技教育博士

臺北市立教育大學社會暨公共事務學系兼任助理教授

第十七章

陳 愷 政治大學公共行政博士

龍華科技大學商學與管理研究所副教授

第十八章

韓 釗 美國紐約州立大學公共行政暨政策學系博士

淡江大學公共行政學系助理教授

第十九章

林文燦 政治大學公共行政博士

臺北大學公共行政暨政策學系兼任副教授

第二十章

詹靜芬 政治大學公共行政博士

臺北大學公共行政暨政策學系助理教授

目 錄

第一篇 行政學的基本概念 1

▶ 第一章	行政學研究的內涵	3
第一節	行政學研究的意義與重要性	3
第二節	公共行政研究典範的演進	5
第三節	行政學研究途徑與方法	17
第四節	公共行政研究的先驅者	22
第五節	行政學研究的範圍	28
第六節	本書主要內容及章節安排	29
	本章參考書目	33
▶ 第二章	科層官僚制的發展	35
第一節	科層官僚制的前緣：軍事組織的建構	35
第二節	科層官僚制的範型：Weber 的理想型態	39
第三節	科層官僚制的變異：新公共行政	44
第四節	科層官僚制的取代：新公共管理	52
第五節	科層官僚制的復甦：黑堡宣言與新公共服務	57
第六節	科層官僚制的整合：治理的轉型	64
第七節	結論	69
	本章參考書目	71
▶ 第三章	行政學與行政法學	75
第一節	公共行政與公法間的「鴻溝」	75
第二節	行政與行政法之關係	76
第三節	行政學與行政法學之交集	83
第四節	行政學與行政法學研究的交流	87

第二篇 行政組織理論 93

▶ 第四章	行政組織理論的演進	95
	第一節 行政組織理論的基本觀念	95
	第二節 行政組織的知識管理系統	102
	第三節 行政組織疆界的拓展——行政網絡組織	109
	第四節 行政組織設計的特性	114
	第五節 「稜柱型」社會的再現	118
	本章參考書目	121
▶ 第五章	行政組織的變革理論	127
	第一節 變革的時代	127
	第二節 變革的本質	133
	第三節 變革的策略與技術	137
	第四節 變革成效的評估	156
	本章參考書目	165

第三篇 行政組織人力資源與財務管理 167

▶ 第六章	行政組織的人力資源管理	169
	第一節 核心能力	170
	第二節 人事人員	174
	第三節 選才	178
	第四節 用才	186
	第五節 育才	191
	第六節 留才	198

第七節 議題與展望	203
本章參考書目	208
▶ 第七章 知識管理與人力資源運用	211
第一節 知識經濟時代與網絡社會	211
第二節 知識管理與國家競爭力	212
第三節 公部門推動知識管理概述	221
第四節 公部門推動知識管理暨對人力資源運用之評析	234
本章參考書目	238
▶ 第八章 公務人員的勞動基本權	241
第一節 勞動基本權的意涵	242
第二節 公務人員在勞動關係中的地位	244
第三節 主要民主國家公務人員勞動基本權概述	247
第四節 我國公務人員勞動基本權概述	250
第五節 檢討分析	256
第六節 改進建議	265
本章參考書目	271
▶ 第九章 行政組織的預算管理與財政	275
第一節 政府財務行政的範疇	276
第二節 預算本質與預算過程	278
第三節 預算編製制度	283
第四節 政府財政收入	287
第五節 政府財政狀況	292
本章參考書目	299

第四篇 公共政策運作 301

▶ 第十章 政府行銷與政策行銷	303
-----------------	-----

第一節	政府行銷觀念的本質	303
第二節	政府行銷的相似概念：社會行銷與公部門行銷	309
第三節	政府行銷的產物：公共政策行銷暨公共政策與行銷	312
第四節	政府行銷的異次元概念：政治行銷與地方行銷	317
	本章參考書目	325

▶ 第十一章	策略規劃與策略課責	331
第一節	策略與策略規劃的意涵	331
第二節	公部門策略規劃的特性	336
第三節	公部門策略課責的挑戰	342
第四節	公部門策略課責的機制與困境	353
	本章參考書目	361

▶ 第十二章	網絡治理與政策執行	367
第一節	網絡社會的安全治理	367
第二節	「以人為中心」的安全網絡理論	373
第三節	社會網絡分析	377
第四節	台灣推動治安社區化的歷程	382
	本章參考書目	389

第五篇 公共行政環境系絡 395

▶ 第十三章	全球化與公共治理	397
第一節	全球化的風潮與理論	397
第二節	全球化之公共行政意涵	400
第三節	全球公共行政改革運動	403
第四節	全球化與公共行政之個案分析：峇里島路徑圖	405

本章參考書目	412
▶ 第十四章 民主參與和公共治理	413
第一節 對多元論的審視	413
第二節 實質參與型的公共治理之哲學基礎一： 蘊含互助精神的社群觀念	420
第三節 實質參與型的公共治理之哲學基礎二： 蘊含利他精神的公民意識	422
第四節 實質參與型的公共治理之理論與實踐	429
本章參考書目	437
▶ 第十五章 公設財團法人的治理困境	443
第一節 資源依賴理論	443
第二節 公設財團法人	447
第三節 政府機構對公設財團法人之監督	452
第四節 公設財團法人的治理困境	459
本章參考書目	467
▶ 第十六章 政府與非營利組織	469
第一節 非營利組織的發展與定義	469
第二節 政府與非營利組織之互動關係	476
第三節 政府與非營利組織互動之效益	484
第四節 我國政府與非營利組織互動關係之展望	488
本章參考書目	491

第六篇 公共行政管理技術 493

▶ 第十七章 行政領導理論的演進	495
第一節 領導在公共行政學典範發展上的理論演進	495
第二節 行政領導在實務上的特點	501
第三節 從趨勢看行政領導的意義與危機	503

第四節	行政領導的期待與未來方向	507
	本章參考書目	509
▶ 第十八章	行政溝通的理論與實際	511
第一節	行政溝通的意義與問題	511
第二節	行政溝通的研究途徑	515
第三節	行政溝通概念的變遷	523
第四節	三種溝通研究途徑的整合	527
	本章參考書目	530
▶ 第十九章	策略性績效管理	535
第一節	績效管理重要概念與辯證	535
第二節	策略績效管理制度理論與實務發展	540
第三節	公部門策略性績效管理思維的實踐	546
	本章參考書目	564

第七篇 公共行政倫理規範 569

▶ 第二十章	行政倫理理論的演進	571
第一節	古典行政與新公共行政時期的 行政倫理理論	571
第二節	新公共管理與新公共服務時期的 行政倫理理論	578
第三節	各理論時期之比較	591
第四節	行政倫理的二元內涵	593
	本章參考書目	597

第一篇

行政學的基本概念