

2010

高普·三等·四等

公務人員高普考·三等·四等特考用書

# 行政學新編

Senior and junior examinations of civil servants 王 濬 編著

- 各家觀點評比彙整
- 理論內涵精湛研析
- 專題補充厚植實力
- 考題觀摩實效演練



保成文化出版

保  
成  
出  
品  
·  
必  
屬  
佳  
作

## ■ 行政學新編

編 著 者：王 濬

出 版 者：新保成出版事業有限公司

展示中心：台北市館前路 2 號 9 樓

台北市開封街一段 18 號

傳 真：(02) 2388-9869

訂書專線：(02) 2388-0103 (代表號)

劃撥帳號：19856404

戶 名：新保成出版事業有限公司

E-mail: editor@paochen.com.tw

網路書局：<http://www.eyebok.com.tw>

(本網站「法規補給站」單元收錄最新

修正法規、釋字、草案，歡迎下載更新)

定 價：新台幣 580 元

二 版：中華民國九十八年十二月

法律顧問：簡榮宗 律師

住址：台北市八德路3段30號9樓

電話：02-25776123 (法律諮詢)



# 序

## 二版

《行政學新編》一書的修訂再版，仍是以公職考生的需求為出發點，除了舊版文字的勘誤與修辭的潤飾外，主要朝下列四個方向增修內容：

第一、針對民國 97 與 98 年的各項公職人員考試，進行微幅的調整。這兩年的國家考試中，關於行政學一科的出題均盡量兼顧課本理論與實際應用，可見命題者的用心，照本宣科的同學較難得到高分。因此本書中針對申論常考的部分多增加一些整合與批判的觀點，不過還是希望讀者在閱讀之後，可以轉變為自己的語言再寫出來。

第二、目前坊間行政學用書介紹我國政府再造的進展，多還停留在民進黨執政時期的觀點。本書此次修訂特別增加馬英九政府的再造理念與擘畫，以使本書內容可以與時俱進，讀者進行申論時方有更多的素材可資運用。

第三、今年（98 年）公告實施的「公務人員行政中立法」是攸關公共行政至鉅的重要法律，本書率先整理其內容，並進行重點分析，使讀者能迅速熟悉該法的精神與內容。

第四、行政學是一門「借用性學科」，內容龐雜，對初學者而言不易吸收。故本次修訂在每一章之前新增章節內容的結構表解說明，使讀者對本章內容一目瞭然，自然較易掌握重點。

此次再版，除了感謝保成出版社鄭督導昆宜與鄧主編彩華的玉成，責任編輯李紀欣先生的協助亦銘感於心，在此一併致謝。希冀藉由本書，能使每位有志於公職的讀者完成自己的理想，也使國家誕生更多優秀的文官。

王濤 98.12.05



## 修訂一版

《行政學新編》是一本專為參加公職考試的讀者而編寫的書籍，內容集國內行政學各名家思想之精華，並針對考題方向不斷調整。修訂一版主要針對民國九十七年各項公職考試的內容進行一些細節的增補，並在參酌國內知名教授當年度著作後，將「行政授權」一節的內容精簡，而在「行政環境」、「公共政策」、「民主行政」、「新公共行政」，以及「新公共管理」等主題中加入更豐富的素材，使讀者得以增加撰寫申論題的深度與分析測驗題的能力；再加上每一章所附的經典測驗題目，本書可說是一本從初等考試（或特考五等）到高普考（或特考三、四等）的全方位參考書。

王濬 98.01.01



## 初版

「行政學」是身為一位公職人員不可獲缺的知識；它能告訴一位公職人員當做什麼，不當做什麼。但行政學與行政法律規範不同，行政學是需要經過個人「內化」之後，形成一種指引公務員行為的內在規範。

由於行政學誕生至今只有一百二十年，是一個相當年輕的學術知識，因此大量借用了管理學中的組織管理理論與政治學中的公共利益論述來豐富本身的內涵，這也使得行政學知識顯得複雜多變，再加上國家考試「一綱多本」的命題取向，讓為了準備國考而研讀行政學的初學者多視之為畏途。

筆者從一個商學院從未接觸過行政學的大學生，到進入公共行政領域的碩士、博士班，一直以行政學為主修領域，但每每想起剛接觸行政學時因生澀死背所產生的焦慮惶恐，仍歷歷在目，因此謹將十數年來學習行政學所得的經驗與諸位讀者分享：

首先，「先理解再記憶」！對於各家的學說，一定要先求「懂」，再去記憶。本書盡可能地將各個理論做最詳細的說明，無非是為了讓讀者能透過理解去吸收這些看來艱澀的理論。

其次，「實戰演練不可少」！題目也是教材的一部分，本書所選的練習題大多出自近五年國家考試的考題，因此作題目可以幫助讀者瞭解自己閱讀的疏漏之處、掌握國家考試的方向、體驗命題的技巧與變化，並重覆在腦中咀嚼課文的知識。

最後，「細節與脈絡並重」！行政學是一門系統性的知識，

切勿知偏而不知全；除了各理論的內容與細節必須理解、記憶，對於學術整體的脈絡發展更要了然於胸。尤其是從著重科層體制的傳統公共行政到當代分庭抗禮的「新公共行政學派」與「新公共管理學派」之間，各自基於何種基礎而產生？有哪些觀念的轉折？如何在學術領域中各擅勝場？能釐清其中的脈絡關係，才能從容地面對各種題目的考驗。

這本「行政學新編」不是學術著作，而是一本準備國家考試的工具書，一切都以幫助讀者通過國家考試為主。書中「專題補充」的部分是針對申論題所補充的延伸知識，至於「註」與「補充」則是針對較難的理論所進行的說明，或是提供國內其他學者對同一理論的相關詮釋，以供讀者參考。若是讀者對於行政學中各專題有進一步的研讀需求，在各章課文最後都附有參考書目，以說明課文的來源出處，有興趣鑽研的同學可逕自參閱國內各名家的原著。

最後，祝福每位有志進入政府體系為民服務的讀者，都能藉由本書而如願以償。

王濬 96.12.05



## 目錄

## Contents

## 行政學新編

## 第一篇 行政學基礎論／1

## 第一章 行政學的基本概念／3

## 第一節 行政學的意義／6

## 第二節 行政學的演進與發展／20

## 第三節 公共行政的運作／32

## 第四節 行政國與大政府／41

## 考題觀摩／49

## 第二章 行政學傳統理論時期／55

## 第一節 傳統理論的重要學派及理論／56

## 第二節 傳統理論的檢討／71

## 考題觀摩／75

## 第三章 行政學修正理論時期／81

## 第一節 產生背景與行為科學的意義／83

## 第二節 重要學派及其理論／84

## 第三節 修正理論的檢討／99

## 第四節 人群關係學派的剖析與發展／109

## 考題觀摩／110



## 第四章 行政學整合理論時期／117

第一節 整合理論與系統方法／118

第二節 重要學派及其理論／124

第三節 整合理論與權變理論的評價／142

考題觀摩／145

## 第二篇 公共組織理論／151

### 第五章 組織結構概論／153

第一節 組織的基本概念／154

第二節 組織結構的分化／158

第三節 組織結構的型態／167

第四節 非正式組織／172

第五節 組織病象／177

考題觀摩／182

### 第六章 組織設計概論／189

第一節 首長制與委員制／190

第二節 業務部門與幕僚部門／192

第三節 中樞機關與派出機關／197

第四節 行政組織的分類／199

第五節 集權制與分權制的行政組織／203



第六節 我國行政組織最新發展／204

考題觀摩／215

## 第七章 組織文化與組織氣候／221

第一節 組織文化的概念／222

第二節 組織文化的類型／226

第三節 組織氣候的概念／230

考題觀摩／238

## 第八章 組織發展與組織學習／243

第一節 組織發展／244

第二節 組織學習／254

第三節 組織喻象／264

考題觀摩／268

## 第九章 公共組織理論的分析途徑／275

第一節 羅聖朋的管理、政治、法律途徑／276

第二節 不同的管理觀點與政治觀點／282

第三節 組織經濟學／289

考題觀摩／291

## 第三篇 行政運作理論／293

### 第十章 行政領導概論／295

第一節 領導的意義、基礎與型態／296

第二節 權變領導理論／304

第三節 轉換型領導／314

第四節 領導者的條件／319

第五節 領導者（管理者）的角色與知能／321

第六節 行政決策／325

考題觀摩／336

## 第十一章 激勵與溝通／343

第一節 激勵理論內涵／344

第二節 有效激勵方法／349

第三節 行政溝通／354

考題觀摩／374

## 第十二章 危機管理與衝突管理／381

第一節 危機管理／382

第二節 衝突管理／394

考題觀摩／400

## 第四篇 行政學當代發展／407

### 第十三章 新公共行政／409

第一節 新公共行政運動／410

第二節 黑堡宣言／419

第三節 民主行政與公共利益／424

考題觀摩／435

## 第十四章 行政責任、行政倫理與行政中立／441

第一節 行政責任／443

第二節 行政倫理／456

第三節 行政中立／472

考題觀摩／487

## 第十五章 公共管理概論／493

第一節 公共管理的概念／495

第二節 知識與資訊管理概論／498

第三節 電子化政府／508

第四節 策略管理／512

第五節 其他重要的公共管理技術／518

考題觀摩／548

## 第十六章 新公共管理／553

第一節 新公共管理概念／555

第二節 政府再造與企業型政府／566

第三節 新公共管理之方略／576

考題觀摩／592

## 第五篇 行政制度理論／599

### 第十七章 人事行政／601

第一節 文官的概念／602

第二節 文官制度的演進／604

第三節 人事行政的管理、政治、法律途徑／610

第四節 人事行政的人員結構類型／619

第五節 人事機關的體制結構類型／624

第六節 政府人事管理實務／626

第七節 人力資源管理／645

考題觀摩／653

### 第十八章 財務行政／659

第一節 政府財務行政概說／660

第二節 預算概論／668

第三節 會計、決算與審計概論／691

考題觀摩／699

## 第十九章 行政環境與府際關係／705

第一節 行政環境系絡／706

第二節 府際關係／713

考題觀摩／724

## 第二十章 公共政策概論／729

第一節 公共政策概論／730

第二節 政策問題認定／737

第三節 政策規劃／745

第四節 政策合法化／752

第五節 政策執行／756

第六節 政策評估／762

第七節 公共政策的重要議題／767

考題觀摩／775

## 第二十一章 事務管理／781

第一節 機關管理概說／782

第二節 文書管理／782

第三節 財物管理／787

第四節 庶務管理／789

考題觀摩／793

## 第六篇 結論／795

### 第廿二章 行政學的核心發展／797

第一節 再論行政與政治分立／798

第二節 專業與民主的弔詭／808

第三節 行政革新／810

第四節 治理／816

第五節 新公共服務／829

考題觀摩／836

1

*PART*

# 第一篇

## 行政學基礎論





## ◎ 本章架構

