

台灣公共行政發展史研究— 理論演進與實務發展

詹中原*

《摘要》

西方之公共行政 (public administration) 發展自 Woodrow Wilson 以來，已逾百年的歷史；而台灣公共行政之發展，在張金鑑教授等人的努力之下，也已邁入了半個世紀之久。在經濟成長、社會發展之後，公共行政與行政管理角色有何轉變，未來又該向何去？台灣的這些歷史經驗是否可作為未來學科發展之重要參考？在回答這些問題之前，實有必要針對台灣的公共行政學科做一系統性的回顧。本文第一部份試圖回顧台灣公共行政的發展，並以「公共行政發展的歷史」、「公共政策的發展」、「公共行政教育的發展」，以及「專業學會的發展」四個主題加以探討。在第二部分，則從「課程設計」、「學術期刊」，與「新興研究議題」等面向，分析了台灣目前公共行政學科的主要研究趨勢。第三部份，筆者試圖描繪未來台灣公共行政可能發展之重要議題，其中包含了政策哲學、全球治理、發展史的研究、資訊科技對公共行政的影響，以及行政法之強化等五項。最後，綜合性的提出未來發展的建議與展望。

一、前言

西方之公共行政發展自 Woodrow Wilson 以來，已逾百年的歷史；而台灣公共行政之發展，在張金鑑教授等人的努力之下，也已歷經了半個世紀之久。1991 年十二月，政治大學公共行政研究所舉辦「紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰行政學術研討會-公共行政教育內涵之精進」。在此會議之中，學者們從不同面向指出台灣公共行政教育面對之問題與發展的方向。時至 2002 年十一月，在「張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會」中，學者們對於台灣公共行政之教育再次進行了回顧與討論。

關於台灣公共行政與行政管理的角色有何轉變？未來又該向何去？在回答這些問題之前，實有必要針對台灣的公共行政學科做一系統性的回顧。是以筆者在此，首先對台灣公共行政的發展，透過公共行政、公共政策、教育發展，及專

* 作者為美國匹茲堡大學公共政策哲學博士，現為政治大學公共行政研究所教授。

業學會進行回顧，其次將對台灣公共行政當前的研究趨勢進行檢視，最後則試圖對台灣公共行政學科未來之展望，提出些許建言。

二、 台灣公共行政的歷史演變與發展

此處筆者將從「學術發展之回顧」、「研究典範」，及「行政改革實務」等三個部分來做探討。

（一）學術發展之回顧

台灣公共行政學早期的研究，仍屬於政治學的範疇之一；至 1960 年代左右，行政學始開始獨立設系。回顧台灣的公共行政學術之發展，緣起於被譽為「中國行政學之父」的張金鑑教授等人的努力，初步可將台灣公共行政學術的發展區分為下列三個時期：

1. 初始期

本時期自 1960 年代至 1980 年代初，重要的學者及其著作包含如張金鑑教授（1956、1960）的《行政學》與《人事行政原理與技術》，奠定了台灣公共行政學科發展的根基。姜占魁教授（1965）之《人群關係》，為台灣行政組織理論發展建立基礎。華力進教授（1967、1971）的《各國立法機關分析說明》及《美國公共行政的改變》，促進了台灣比較行政研究。傅宗懋教授（1967）之《清代軍機處組織及執掌之研究》，則令吾人瞭解台灣行政之研究與清朝之行政組織之關聯性。繆全吉教授（1969）之《明代胥史》，以及雷飛龍教授（1972）之《英國文官制度》等研究，實已成為台灣人事行政之重要基礎。

1970 年代，隨著台灣自行培育之師資，以及國外留學回台之學者漸增，公共行政的領域也逐漸擴展。誠如張潤書教授（1973）的《行政學》延續了張金鑑教授研究，成為台灣公共行政經典的教科書。彭文賢教授（1977、1983）的《權變研究法的組織設計之分析》及《組織原理》，為台灣組織理論的研究紮根。就台灣公共行政學科中，行政法研究的先驅，則為張家洋教授（1977）之《行政法概要》一書。除此之外，許濱松教授（1978）之《人事行政》為台灣人事行政研究的重要參考著作，而吳定教授（1979）在《機關管理》一書中，也對組織管理有許多深入且重要的見解。最後，薄慶玖教授（1979）的《地方政府》一書，為台灣地方政府研究的早期重要著作。

從上述初始時期的重要學者之相關著作，可發現台灣公共行政在初始時期的重要研究領域，歸類包含如：行政學理論基礎、組織理論與管理、行政法、人事行政，及地方政府等。

2. 充實期

至 1980 年代末起至 1990 年代中期，隨著台灣社會改革，以及越來越多的海外留學者返台，為台灣公共行政的學術發展帶來豐富、多元，且不同風貌之發展。在此時期中，除了初始時期的重要研究領域外，許多新興的研究議題，也不斷的受到不同學者的關注。簡述相關重要的議題與著作如下：(1) 行政學研究之方法論（吳瓊恩，1992；顏良恭，1992）；(2) 民營化政策（詹中原，1993）；(3) 公共財政及預算（蘇彩足，1994）；(4) 非營利組織（陳金貴，1994；江明修，1995）；(5) 公共組織理論（江岷欽、林鍾沂，1995）；(6) 人力資源管理（施能傑，1994、1995；彭錦鵬，1995）；(7) 危機管理（詹中原，1990）；(8) 管制行政（周育仁，1994）；(9) 地方自治與法治化（黃錦堂，1995）；(10) 公共環境與事務（汪明生，1996）；(11) 行政資訊管理（PMIS）（詹中原，1992；2004）；(12) 公共管理（孫本初，1997；詹中原，1999）等各項議題的研究，紛紛受到重視。

上述這些研究的產出，除反映出行政學界研究領域的急速擴大外，也反映出了行政學的研究正逐漸的與台灣社會的多元發展逐漸結合。

3. 多元發展期

在 1990 年代中期之後，隨著新一批學者的學成，此時台灣社會亦邁入另一改革的階段。尤其進入二十一世紀之後，全球化及數位化的影響，也促使著行政學界發展新的議題與研究來加以因應。學者們或基於上述的議題繼續進行深入的研究，或對於新興的議題展開探索，茲舉如下：(1) 行政倫理（顧慕晴，1996；蕭武桐，1998）；(2) 公共財務管理（徐仁輝，1998）；(3) 電子化政府（項靖，1999；黃朝盟，2001；蕭乃沂，2003）；(4) 新制度理論（湯京平，1999；陳敦源，2002）；(5) 政府管制行政（莊國榮，1999；張其祿，2002）；(6) 組織網絡與治理（史美強，2000）；(7) 第三部門的本土發展（官有垣，2000）；(8) 行政治理（余致力，2000）；(9) 府際關係（趙永茂、孫同文、江大樹，2001）；(10) 社會資本（social capital）與社區安全（李宗勳，2001）；(11) 簽約外包與民營化（李宗勳，2002；林淑馨，2003）；(12) 績效管理（黃朝盟，2003；張四明，2003）；(13) 全球治理（宋學文，2004），以及 (14) 公部門之知識管理（劉宜君，2004）等相關議題。

從上述多元發展時期的研究議題來看，可發現台灣公共行政之研究，隨著社會時代之演進，而有了更豐富的內涵。除此之外，本時期的研究，例如電子化政府、第三部門、社會資本、全球治理、及知識管理等主題，也更加呈現了台灣公共行政學科當前跨科際研究與整合的特質。

（二）研究方法

論及研究方法，則不可不回顧 1990 年代初台灣公共行政學界之討論。由於

西方在 1920、30 年代的行為主義（behaviorism）開始之後，實證論（positivism）對公共行政產生了莫大的影響，其強調科學化的測量，以及理論通則之建立，主張價值中立（value-free）及量化（quantitative）研究方法。然而，在 1990 年代左右，新一批自國外返台的學者，對於量化研究中的價值中立紛紛提出了反思甚至批判。例如，吳瓊恩（1992）、江明修（1997：89-94）等人，均曾對量化的研究方法提出質疑與批判。基於此，吳、江二位學者提出應該重視以自然論、詮釋論為主的質性（qualitative）研究方法，並進一步建構屬於台灣本土的公共行政學研究。

這種針對何種研究方法較「好」的問題，經過學界幾年的論戰之後，學者們也漸漸同意研究方法是探求社會科學現象的工具角色，其性質為中性的，而非質化一定較量化好，亦或量化途徑優於質化途徑。換言之，在不同的研究目標、取向、系絡中，則應當考量到不同的研究方法之設計。由此點觀之，學者們對於方法論有了最基本的共識後，也開啟了公共行政的多元研究。在量化的研究上，關於台灣行政菁英的政策議題調查（余致力，1999）、行政人員專業化程度（孫同文，1999），及電子化政府實踐程度（項靖，1999）等實證的研究資料逐漸的累積；而在質性的研究中，例如丘昌泰（1994）、官有垣（2000）、朱景鵬（2004）等許多不同的個案深度訪談、田野調查等，在台灣的公共行政也日亦受到重視。

（三）行政改革實務

以實務的行政改革而言，在 1955 年黃季陸先生即組成「行政院及其所屬機關組織權責研討委員會」，然論及規模與影響者，在 1958 年由王雲五先生所主持的「臨時行政改革委員會」，係台灣改革開放前所推動的行政改革規模最大、成效最佳，影響也最深遠者。回顧其成立之緣起，是由於在 1957 年，王雲五先生代表台灣參與聯合國大會。在他回台後，將其在美國所見之資料及調查結果，彙整提出關於科學管理與行政效率之報告，並獲蔣中正先生認同，旋即成立行政改革委員會（江明修、蔡金火，1996；張潤書，1998）。「王雲五委員會」從成立到結束有六個月時間，在此階段中，則分別設立行政、教育、財政金融等十個組別，並提出八十八項行政改革之建議方案，對當時台灣的行政管理產生重大之影響。

自上述的王雲五委員會之後，台灣行政實務界自 1955-1998 年間，又歷經了陳雪屏、蔣經國，及孫運璿等人主持的行政改革方案，歷次均有不同的重點與成效。學者張潤書（1998）綜合分析指出這些時期的行政革新，具體的成效如：1. 推動研究發展、建立管考制度；2. 強化行政組織、貫徹分層負責；3. 例行公文改革、精簡法令規章；及 4. 健全人事制度、刷新行政風氣。

三、台灣公共政策學科的發展

(一) 發展背景

根據台灣公共政策研究的早期學者指出，台灣公共政策研究的起源，可回溯自 1970 年代初期起，主要有兩個相關背景：其一為政治大學的客座教授馬克白（Gerald A. McBeath）¹在政治大學政治學研究所開設一系列公共政策相關的課程；其二，國內的部分，除政治大學的郎裕憲教授及張彝鼎教授外，當時中興大學（現為台北大學）的湯絢章教授，也在中興大學開設公共政策一系列相關的課程、創立公共行政暨政策研究所，並且邀請學者薛偉爾（Wendell E. Scheaffer）來台進行一系列演講²。至 1970 年代末期，國科會設置了「公共政策教育研究計畫」，以及教育部在 1979 年由曹俊漢教授的建議下，設置了公費留考的科目，皆有助於公共政策學科的發展（詹中原，2003：357）。

詹中原（1996）檢視台灣早期的公共政策著作來看，對於公共政策意涵的界定，被引用次數最多的是 Lasswell 對公共政策的界說，這顯然與 Lasswell 在公共政策研究史上的先驅性地位有直接的關係。綜合言之，台灣公共政策初期的發展，以理論介紹為主，實務的課程較少。而主要的架構，則以國外學者 Charles Jones 與 James Anderson 等人的階段人為主，主要的目的為引介國外重要的政策知識（詹中原，2003：357）。

(二) 發展階段

按筆者近二十年來對台灣公共政策之研究，以下將台灣公共政策學科的發展區分成三個階段來加以介紹（詹中原，2003）：

1. 初始階段

在初始階段(早期)，公共政策之發展是靠個人的能力，而非學有專長的社群力量，政策的定義也多半繼受自國外學者，同時較不強調科際性的特色。這個時期的存續大約在 1970 年代。

早期公共政策的起源顯然與當時政治環境有關，學者曾表示，台灣政策學科係因應政府的需求而產生，其他學者也多有因應潮流與時勢的看法。這可以看出，公共政策的產生實在符合「統治能力」擴張的需求，就公共政策的特性來看，便是解決問題能力的需求。揆諸台灣公共政策早期歷史，似已印證政策科學的實用性價值。

¹ 馬克白教授目前為美國阿拉斯加大學政治系教授，近年並曾再訪台灣進行座談與演講。

² 可參見湯絢章(1993)所著之《公共政策一書》，頁 19-20。

至於在分析架構方面，由於早期研究者多半為政治學科出身，因此也多使用政治的途徑，一部分學者則嘗試以管理的途徑作為分析的架構。可以看出，這個時期公共政策的定義較為模糊，也多半屬於介紹國外理論的層次。所謂科際性於此階段並不明顯。在研究方法論和研究方法上，早期並無一具有優勢（domain）的主體，這和整個社會科學的發展有極大的關係。從前文公共行政的研究典範亦可得知，台灣社會科學早期並不注重方法論，連帶地使政策科學的引介也受到若干限制。

2. 充實階段

在 1980 年代起的充實階段(中期)，政策科學在積極的需求下加速發展，學術社群也持續地增多、增廣，從當時期刊論文的出版數量即可了解這個事實。在這個時期，社會的多元性已更加顯著，政治亦然，例如異議人士開始組成正式政治團體，威權體制開始鬆動，其後解除戒嚴、開放報禁、集遊法及人團法相繼通過，此時政策意涵已不盡如前期之單純，政策的類型也開始轉變。諸如，管制性政策受到挑戰，重分配性政策頻頻進入政府議程。此變動也促使政策研究愈發受到重視。

當時由於台灣政府鼓勵歸國學人的政策，許多專攻政策的學者紛紛返國，並引進公共政策的傳統觀念，在分析架構上，以階段論為主，方法論則和其他社會學科一般，以邏輯實證論為優勢的典範，當然研究方法也主張量化的法則。事實上，邏輯實證論亦難免有所大限制，尤其進行政策規劃研究者，不但在指標選取上較為困難，也無法以實證研究支持較大範圍的計畫，。也正因如此，政策研究雖然不斷充實，但實際在應用上仍然不多，尤其是一些技術和方法，部分看法指出，在此時期的部分政策研究，於實務的應用上仍有所困難。

3. 擴展階段

自 1990 年代初期起的第三個階段為擴展階段(當前的發展)，之所以稱為擴展，係因此一時期不僅只是知識的累積階段，包括政策定義、分析架構在內的政策相關概念，均已產生實際的變遷，而學術理念也呈現多元化的現象。此階段的擴展，已不單是學科深度的累積，還涉及學科廣度的擴充，就整個社會科學來說，科際交流頻繁，而政策理念也不斷突破與創新，批判論、詮釋學觀點的加入，都使政策科學的發展呈現新貌。

此時期固然已引進非階段論的觀點，並強調質量整合的方法，但需注意的是，此發展趨勢似與目前公共政策實務的情境有所差距，例如，在有關台灣政策個案分析中，即已說明了實務界的政策過程仍以階段論為其主體。此外，如執政者的理念及人民的觀念是否已達政策科學發展的水準，皆已受到重視。最後，在研究上也按上述的方向作適度的調整，以針對台灣特有的系絡，進一步提出有用的（useful）公共政策之學科知識。

（三）台灣公共政策之專書

回顧台灣公共政策的專著，可回溯至 1978 年由湯絢章教授彙整的「公共政策之研究」，其內容包含了薛偉爾教授（Scheaffer）來台演講、主持研討會議的彙整，以及草擬公共政策碩士班課程之計畫等。此外，1979 年由朱志宏教授所寫的「公共政策概論」，實為台灣公共政策研究的兩個主要奠基著作。

在充實階段，部分台灣公共政策研究的先驅者也出版了重要的著作，例如魏鏞教授（1983）的《政策規劃的理論與實務》、林水波與張世賢（1984）二位教授的《公共政策》、伍啟元教授（1985）的《公共政策》，以及曹俊漢教授（1990）的《公共政策》等專書，初步描繪了公共政策規劃與研究的理論輪廓。吳定教授（1989）年的《公共政策個案集》，為台灣第一本關注公共政策個案之專書。

自 1990 起的擴展階段，公共政策相關著作逐漸的有了多元豐富的內容，例如柯三吉（1991）的《政策執行：理論與台灣經驗》，將焦點至於政策階段論的執行過程上。林鍾沂（1994）的《政策分析的理論與實踐》一書，利用批判理論為架構，將焦點至於政策分析。丘昌泰（1995）的《公共政策—當代政策科學理論之研究》之書，則透過方法論來為台灣公共政策科學研究定位。鄭興弟教授（2003）也綜合了過去 20 餘年的研究成果與心得，出版了《政策規劃—理論與方法一書》。

詹中原（2003）審視了新世紀的公共政策研究趨勢，提出了「新公共政策」（New Public Policy, NPP）的概念，並出版了《新公共政策—史、哲學、全球化》一書。其所提出之新公共政策之意涵並非只代表時間較新，更不意指在內容上超越了古典公共政策對政策學科的貢獻，其主要意義在於 1980 年後，公共政策知識典範變移的事實。在 1980 年代之後各國政府的治理模式，受到以新右派(The New Right)為名的新自由主義(New Liberalism)與新保守主義(New Conservatism)政策哲學衝擊，其政府管理思惟產生劇變。對於醫療、教育、老人、消費者、民營化、電訊、國防政策的規劃、執行、及評估範圍方法，都產生了有別於古典公共政策的根本轉變。

四、台灣公共行政教育之發展

（一）相關系所的設立

近年來，台灣地區的公共行政教育推動成為政府和大學相關系所的重要主題。由於在時代環境的變換下，公共行政教育正面臨一個轉換時期，其原因是政府大規模推動公務人員的訓練，成為另一個公共行政教育的推動手，以及許多新

的公共行政相關系所紛紛成立（陳金貴，2002）。

關於台灣公共行政相關系所之演變與發展，在初期是緣起於 1960 年代，並是由政治學系中脫離而設系。1963 年，原先在政治大學政治學系下設的「公共行政組」，正式獨立設為「公共行政學系」。1955 年，省立法商學院設有行政學系，而至 1961 年，省立法商學院更名為中興大學（現為台北大學），至 1967 年，中興大學行政學系正式改稱為「公共行政學系」。上述政治大學與中興大學，乃為台灣最早設立公共行政學系之大專院校。

1963 年，文化大學設有行政管理系夜間部，而淡江大學也於 1964 年設立公共行政系夜間部，乃屬於進修教育之一。此二個系在 1997 年也改變學制，成為日間部的正規教育。在 1980 年代，設有公共行政學系的大學漸增，例如東海大學在 1986 年，公共行政系由政治系獨立出來。1986 年，空中大學成立公共行政學系。

（二）博士班之教育

以博士教育而言，在台灣各大學公共行政相關領域中，最早成立博士班者是於 1956 年的政治大學政治學研究所。1962 年，由於政治大學與美國密西根大學建教合作，推行公共行政學及企業管理教學計劃，在政治學系增設公共行政組，至 1963 年成立公共行政學系，並於 1964 年成立碩士班，但是博士班還是設置在政治學研究所公共行政組之下。此外，台灣大學亦於 1976 年成立博士班。上述的博士班皆設立在「政治學」之次領域中，而關於公共行政博士班的正式設立，則係在 1989 年，由政治大學始於台灣設立第一所「公共行政博士班」。儘管如此，1980 年代末正是台灣社會轉型的階段，隨著社會的脈動，公共事務也更加受到重視。反映至學術界，一些大學也開始設立了公共行政相關系所博士班，例如，台北大學（1994）、中山大學（2001）、世新大學（2005 年起開始招生）等，紛紛成立公共行政相關領域的博士班（謝俊義、王俊元，2004）。

（三）MPA 公共行政在職專班之教育

近年來，為建立多元彈性之高等教育回流體系、強化公務人員在職進修，以及落實終身學習的理念，在台灣的許多大學紛紛成立了公共事務在職專班（master for public administration）。例如，政治大學社會科學院於 1999 年開始招收「行政管理碩士學程」之在職研究生，學程中包含有兩岸研究組、財經研究組，及一般行政組，招收的對象為公務員、或具有一年以上工作經驗之在職人員。東海大學於 1999 年開辦了公共事務碩士專班，並區分為公共管理組、公共政策組，及地方政府與政治組等三個組別。中山大學也於 1999 年設立公共事務研究所在職專班，成立公共事務管理碩士學程在職進修專班，以提供南部地區各公營機

構人員進修與強化政策單位決策人員的培訓管道。

除此之外，台北大學也於 2000 年設立了公共行政暨政策學系碩士學程，主要課程包含了公共政策、公共行政等專題。台灣大學政治學研究所於 2001 年成立了政府與公共事務在職專班，主要係基於公共管理理論及各國政府革新經驗，培養公私部門中高階主管之宏觀視野與專業技能。其餘各校之公共事務碩士在職專班，例如世新大學（2001）、淡江大學（2003）等，也都已陸續提供各地公務人員進修管道。

五、專業學會的發展

台灣目前公共行政學界中重要學會說明如下³：張金鑑教授於 1954 年在台成立中國行政學會，並於當年十月二十四日於台北市舉行成立大會。此學會於 1943 年七月，曾由杭立武先生、張匯文先生、張金鑑教授等三十餘人在重慶成立，當年會員資格以在大學曾任行政學教授者為限（張金鑑，1972：359），而在台之中國行政學會仍以學校教授學者為主體。中國行政學會出版《中國行政》半年刊，由吳志道及雷飛龍教授等人先後擔任主編（張金鑑，1972：360）⁴。此外，此學會亦曾先後辦理多次學術研討會，而此學會目前由吳定教授擔任理事長。

第二個重要專業學會為「公共行政學會」（The Chinese Public Administration Association），此學會之成立可溯自 1954 年起，並可區分為三個階段，自 1954 年至 1970 年，由吳英荃教授等人發起，成立『臺灣省普通行政學會』，到了 1970 年 10 月，則更名為『臺灣省公共行政學會』。至 1988 年，在臺灣省公共行政學會及社會各界的全力支持下，成立了『公共行政學會』。⁵觀諸近十餘年來，公共行政學會舉辦過多次的學術研討會及座談會，亦曾接受相關單位之委託，從事學術的研究調查，而更重要的則係於 1991 年開始出版《中國行政評論》的學術期刊（詹中原，2003；謝俊義、王俊元，2004）。

近期新興之學會有「中華國家競爭力研究學會」（Chinese Association of National Competitiveness）。其成立於 1998 年十月，由詹中原、陳金貴、汪明生教授等二十餘人發起成立。其以非營利為目的，並積極提升國家競爭力之人民社會團體。主要任務包含，參考瑞士洛桑管理學院（International Institute for Management Development, IMD）及世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）之年度競爭力評估指標，進行關於行政及政府治理管理之研究，並推展產、官、

³當然，公共事務相關協會不止這文中所述這些，目前已登記而較重要者尚包含公共事務學會、公共事務管理學會、公共事務與政策研究會、公共政策學會、人事行政學會，以及台灣透明組織等。

⁴《中國行政》目前由政治大學公企中心發行。

⁵官方網站為 http://211.21.17.26/paaroc_org.htm

學理論與實務之驗證。

至 2003 年六月廿一日，台灣公共行政與公共事務系所聯合會（Taiwan Association of Schools of Public Affairs and Administration, TASPAA），在台北政治大學公企中心舉辦成立大會。此聯合會為仿照美國公共行政與公共事務系所聯合會（National Association of Schools of Public Affairs and Administration, NASPAA），主要成員涵蓋台灣將近二十個相關公共行政與公共事務以及行政管理學系等系所。在成立大會上，由於落實民主治理暨推動行政改革實為台灣刻不容緩的工作，爰積極策劃辦理「民主治理與臺灣行政改革」學術研討會，期以觀念的倡導、實務的反省，以及各界意見的交流，為台灣當前的重要行政改革暨政府改造工作提供具體建言，並期藉以提振公共行政等相關系所的學術研究風氣、提升學術研究水準，培育新世代行政管理人才（詹中原，2003）。

六、台灣公共行政的當前研究趨勢

關於台灣公共行政學科目目前的研究趨勢，以下擬從「教育課程設計」、「學術期刊主要議題」，以「目前新興議題」來加以探討之。

（一）公共行政教育之課程設計

綜觀台灣公共行政系所教育的課程設計，主要課程可區分為下列幾類（詹中原，2003：445-451）：

1. 公共行政相關課程，如行政學、公共行政研究、地方公共事務專題等。
2. 公共組織相關課程，如組織理論與管理、組織設計、官僚組織專題等。
3. 行政管理相關課程，如行政管理、績效管理、公共財務管理、政府再造專題、公共經濟學等。
4. 公共政策相關課程，如公共政策、政策分析、政策規劃、政策執行等。
5. 人事行政（人力資源管理）相關課程，如人事行政、政府人力資源管理、現行考銓制度等。
6. 非營利組織管理相關課程，如第三部門、非政府組織管理等。
7. 行政法相關課程，如行政法專題、地方自治與法治、政策與公法等。
8. 研究方法學，如研究方法、應用統計、科學哲學等。
9. 綜合性課程，如政治學、法學、經濟學等基礎課程或選修課程。

除此之外，謝俊義與王俊元（2004）分析台灣公共行政博士教育的課程設計後，也指出了具有下列三項特色：

第一，在 1990 年代以前，將公共行政視為主要領域之博士班仍顯少數，此時的公共行政學科，仍屬於政治學中的次領域，或係政治學博士班之其中一個組別。

第二，1990 年代左右，台灣公共行政學科相關的博士班的成立漸漸成立。其中系所的名稱，包含如政治大學、東海大學之公共行政系所、台北大學之公共行政暨政策系所、世新大學之行政管理系所、中山大學之公共事務所等。一方面凸顯了科際間理論的應用與發展有助於公共行政學科中，不同次領域的互補性；而從另一面觀之，究竟台灣公共行政博士教育的主體性在未來將如何定位，值得吾人深思。

第三，在 1990 年代後的台灣公共行政相關系所博士班之課程的設計來看，反映出「組織理論與管理」及「公共政策」為多數博士班的主要核心課程，其次則如方法論（研究方法）、公共行政理論等相關課程。

綜合言之，誠如曹俊漢（2003）所指出的，台灣公共行政的課程設計，突顯出了實用性、在地性、科技性，以及變遷性的特質。實用性者例如人力資源管理可應用於公、私部門；在地性者如暨南大學等在各地方縣市設立，強調地方色彩；科技性指的係研究方法與電腦應用技術的結合；最後，變遷性則則強調研究焦點的轉變，例如過去強調人事行政，目前則重視人力資源管理，以及新興議題如非營利組織、電子化政府等課程的出現。

（二）學術期刊之主要議題

1. 相關期刊

近十年餘來，由於台灣公共事務的領域逐漸受到重視、民眾參與的程度日益提高，公共行政相關系所的設置也愈來愈多元。在此現象下，在學術界相對而來的，則是學術期刊也更加的豐富化。盱衡目前學術期刊中，在公共行政領域較有歷史者如：政治大學公共行政學系出版之「公共行政學報」，此刊並也被收入至「台灣社會科學引文索引資料庫」（Taiwan Social Science Citation Index, TSSCI）中。另外，由公共行政學會出版之「公共行政評論」、台北大學公共行政暨政策學系出版之「公共行政暨政策學報」、政治大學公企中心出版之「中國行政」、空中大學出版之「空大行政學報」等皆是主要的研究期刊，其中「中國行政」甚至已發行 40 餘年。此外，在政治學領域中，例如「人文及社會科學集刊」、台大「政治科學論叢」、「東吳政治學報」、「台灣政治學刊」、「政治學報」、「理論與政策」、「議題與研究」等，亦多有公共行政相關之論文。最後，在公共行政相關的領域中，也有「公共事務評論」、「競爭力評論」（包含管理、財經、政治等相關議題）

等期刊。

2. 研究議題

孫同文（1998b）檢視了台灣二十餘年來公共行政相關學術論文的研究成果與內容，發現了最主要的研究依序是公共政策，其次依序分別為組織結構、工具層面（含人事行政、行政領導、財務管理等）、系統層面（含行政環境、行政法政府間關係等），最後才是學科層面（含方法論、公共行政之範圍，及公共行政之教育）。在公共政策論文快速增長的原因，主要也是受到西方關於此類研究方興未艾，以及台灣改革之後的影響所致。

七、台灣公共行政新興議題之探討

時序進入公元 2000 年後，諸多的社會現象也帶給了公共行政新的探討議題。在台灣的學界中，筆者整理出台灣當前新發展的一些議題：

1. 政策哲學

台灣的公共政策研究，發展已近半世紀之久，當前的研究途徑，主要包含如公共政策階段論（吳定，1991）、政策網絡（policy network）（劉宜君，2001）、新制度論（李宗勳，1995；陳敦源，2001）等。然而必須指出的是，無論在理論或實務上，台灣許多的政策研究取材自西方政策科學之研究，缺乏在地化系絡的思考，因而形成了上游哲學基礎不穩固，或甚至是嚴重衝突的現象。例如，台灣的全民健保係基於左派社會福利的呼籲；然而，民營化的政策，如中華電信的釋股等，卻是基於新右派的政策哲學。此種現象已受到學者們的重視，並且開始檢討、反思，以為台灣公共政策的哲學基礎加以定位。

2. 全球治理

由於全球化（globalization）的來臨，當代無論是政治、經濟，及社會等體系，自然無法自外於其中。關於全球化的文獻已有諸多論述，筆者在此也不再加以探討。而無可否認的，當代的資本主義與資訊科技對於全球化係為重要之驅策力，而全球化的浪潮也確實帶給各國的行政體制改革的動力⁶。

以政府部門而言，全球化擴大了政府的職能，例如在國際公共政策學層面，公共政策以前不必談到國際層次，政府只要處理國內的市場失靈，但全球性的市場經濟化和市場經濟的全球化使市場失靈出現了新的內容—全球性的市場失靈，也就是「世界市場失靈」（The World Market Failure）。這就意謂著政府必須要有相對應的準備（詹中原，2002；曹俊漢，2004）。在兩岸加入 WTO 之後、

⁶ 可參閱筆者 2002 年，《全球化與公共行政之改革：知識經濟觀點之檢視》，《國家發展研究》，第 1 卷第 2 期，頁 1-35 一文。

在京都議定書（Kyoto Protocol）於 2005 年二月正式生效後，以及在歐盟對全球政治經濟影響越來越大時，全球化的議題，尤其在全球公共政策的議題上，可預期的是將在台灣引起更大的關注。

3. 發展史的研究

台灣公共行政學界對於發展史的重視，已逐漸提高。誠如前文提到的兩場紀念張金鑑教授的研討會，其中有部分論文即針對台灣公共行政的教育發展進行了回顧與檢視。除此之外，對於台灣公共行政的研究活動（孫同文，1998a、1998b）、公共政策的回顧（詹中原，2003）、博士論文的檢視（謝俊義、王俊元，2004）等議題，皆是近幾年重要的成果之一。

4. 資訊科技對公共行政的衝擊

回顧台灣數位化政府的研究，起始於 1990 年代前後，約略可分為四個階段：（1）萌芽期：政府部門初嘗引進「電腦基礎資訊系統」（Computer-based information system）。此階段強調科技轉移，亦多借用「管理資訊系統」（management information system, MIS）的概念。（二）定位期：試圖建立屬於台灣特色的本土性「行政管理資訊系統」（public management information system, PMIS）。（3）發展期：因應公部門管理資訊系統的出現，政府與社會間的網路互動更為頻繁，因此「網路行政」（network administration）的概念擴大了原本 PMIS 的範圍。（4）豐富期：進入 21 世紀，隨著電腦資訊的高度運用，數位化政府的議題已涵蓋了數位趨勢對社會公平正義的影響，例如數位落差、資訊隱私等議題。

筆者於十餘年前即已投入「行政管理資訊系統」（Public Management Information System, PMIS）之研究（詹中原，1992；Jan, 2002；Jan, 2004；詹中原等，2005）。隨著電子科技的發展，台灣也越來越多學者投入電子化政府及績效管理（黃朝盟，2003）之研究，相關的議題包含電子化政府對行政組織的影響、數位化民主（digital democracy）（蕭乃沂，2003；黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003）、資訊落差（information divide）（項靖，1999）等。

5. 行政法之強化

行政法在法律學界當中，長期以來皆是主要的研究領域之一。誠如林紀東（1955）、城仲模（1980）、陳新民（1991），及董保城（1995）等。然而，由法律學門為出發點來探究行政法學，仍舊與公共行政為出發點有所差距。換言之，法律學門對於行政法之研究，主體在為法律本身；然而，公共行政對於行政法之研究，其主體為行政官僚體系。在公共行政領域當中，行政法受到重視，始於 1970 年代末期的張家洋教授。至 2000 年左右，學者們也開始結合行政體系加以

探討，例如黃錦堂（1995）、陳銘祥（2001）等。從行政法二十餘年來的發展，可以預見的是，在台灣行政程序法於 1999 年二月通過之後，未來關於行政法相關研究的需要性，必然更加強化。

三、 台灣公共行政的未來展望

關於台灣公共行政暨行政管理未來之展望，筆者此處提出下列三個面向作為建議：

（一） 歷史的縝密回顧與檢視

歐、美等國之公共行政已逾百年的時光，而台灣的公共行政學科發展也已超過五十多年。細數這些發展不僅難以與社會學與經濟學等幾百年研究歷史的學科無法相題並論，即使與性質相近的政治科學相較，仍有一大段路要走。

就欲建立一個學科的成熟度、本土性的研究，並以這些本土案例通則化而形成理論，則勢必然需對學科進行科學化的檢證與回顧。對於本土化學科的發展，必須重視環境系絡、應用相關知識與擴散、注重社群（community）與網絡（network）之概念、結合理論和實務性，並且投入台灣本土問題的解決等方能對台灣公共行政本土研究有所貢獻（詹中原，2003：363）。固然筆者以簡短的篇幅，試圖為台灣公共行政的發展進行一次精要的回顧與檢視；然而，就此議題來說，確實仍需要更多學者的投入，以為台灣公共行政的發展奠定更紮實的基礎。

（二） 行政與治理哲學的紮根

台灣的公共行政與公共政策經歷了五十餘年的發展，其相關研究，也逐漸更為成熟，政策分析的應用價值，也更普遍存在於政治與社會中。前文曾提及政策哲學係目前台灣的研究趨勢之一；然而，更重要的是，未來必須要釐清、界定公共政策的的上、下游關係，亦即尋找出公共政策學科中，政策哲學為何，如此方能為公共政策學科紮根。

依據學者 Jack Rothman（1980）及 William Dunn（2004）等人的概念，公共政策的上游知識源頭如同「知識之林」（the forest of knowledge），包含有政策哲學與政策意識型態，如共有制、平等主義、普遍主義等。就中游而言，則係「製木場」（lumber mill），包含有各種主義或主張，例如社會民主主義、新自由主義等。最後，在下游則為實際的「組裝公司」（construction company），包含著各種實際的行政改革策略及公共政策產出，如民營化、社會福利、醫療政策等。

綜觀台灣的行政及政策科學之發展，在不同的時期有不同的研究方法或途徑之焦點，並且引介西方不同學術理論之研究。然而可惜的是，對於公共行政及政

策論述之哲學基礎，卻較少有深入而系統性的探討。如前言所述，就公共行政及政策哲學與公共政策而言，如同河流之上下游之關係。若在未完全瞭解東西方系絡之不同，以及哲學價值觀的差異之情況下，完全的移植國外的政策科學之研究，則容易造成政策「錯置」的的矛盾現象產生（詹中原、王俊元，2004）。

（三） 全球化的視野

D. Waldo (1980: 2) 曾言及行政與文明之間的關係：文明興起與進步的原因是為了要因應環境的挑戰，而隨著文明的發展，社會越趨有秩序的複雜 (ordered complexity)，更需要行政的方法以利運作。由此可知，文明的發展會帶給行政體系一些應有的變遷；而行政體系在文明的演進中亦扮演了一個重要的角色，甚至更有權力來從事些行為。誠如學者 Wolfgang Reinicke (1998)、Grace Skogstad (2000)、等人的論述，「全球公共行政」、「全球公共政策」等議題，重新界定與擴大了公共行政傳統之範圍，這些論點也影響到台灣的公共行政學界。舉例而言，關於歐盟 (European United, EU) 的探討，在台灣逐漸受到重視，其中包含如歐盟的運作、歐盟與各國的互動、歐盟的公共政策等。因此，關於全球經濟體系，則需要有宏觀的格局視野，並深入分析吾人該如何在全球體系中佈局。在實際的公共政策上，則必須能夠提供未來全球治理途徑必要的法律與哲學基礎（詹中原，2004）。

筆者相信，歷史回顧的史觀、治理哲學的哲學觀，以及全球佈局的宏觀觀點，將是未來台灣公共行政全球視野的必備要件。最後，在歷史的轉折點上，若能充分瞭解自我，並掌握環境系絡的變遷，對於台灣的公共行政來說，無論是對於在學術研究、教育發展，以及政府實務界的運作上，在未來將累積更堅實之理論知識與實務經驗的基礎。

《參 考 文 獻》

史美強，2000，「組織網絡與治理」。發表於行政管理學術研討會，空中行專主辦，五月十三日。

丘昌泰，1994，環境管制政策衝擊下的石化工業發展，台北：國科會。

-----，1995，公共政策：當代政策科學理論之研究，台北：巨流。

朱志宏，1979，公共政策概論，台北：三民。

朱景鵬，2004，地方政府治理能力評估模式之建構，台北：行政院研考會。

伍啟元，1985，公共政策，台北：商務。

江明修，1995，「非營利組織領導行為之研究」，政治學報，25：17-60。

- ，1997，**公共行政學：理論與社會實踐**，台北：五南。
- ，2002，「台灣公共行政教育之省思」，**張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會**，政治大學公共行政學系主辦，11月16日。
- 江明修、蔡金火，1996，「王雲五委員會初探：兼論其對當前行政革新之啟示」，**空大行政學報**，Vol.6：137-168。
- 江岷欽、林鍾沂，1995，**公共組織理論**，台北：空大。
- 吳定，1979，**機關管理**，台北：華視。
- ，1989，**公共政策個案集**，台北：政大公企中心。
- ，1991，**公共政策**，台北：華視。
- 吳瓊恩，1992，**行政學的範圍與方法**，台北：五南。
- 宋學文，2004，『全球化與全球治理之互動之模型分析：以人文與社會科學之「科際整合」為例』，**理論與政策**，17（3）：59-75。
- 汪明生，1995，**環境管理與都會發展**，台北：淑馨。
- 李宗勳，2001，「社會資本與社區安全之初探」，**中國行政評論**，11（3）：1-44。
- ，2002，**政府業務委外經營**，台北：智勝。
- 余致力，1999，**行政菁英對當前重大政策議題之意見調查**，台北：國科會。
- ，2000，「論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示」，**公共行政學報**，Vol. 4：1-29。
- 周育仁，1993，**政治與經濟之關係：台灣經驗與其理論意涵**，台北：五南。
- 官有垣，2000，**非營利組織與社會福利：臺灣本土的個案分析**，台北：亞太。
- 林水波、張世賢，1984，**公共政策**，台北：五南。
- 林紀東，1955，**行政法**，台北：大東。
- 林淑馨，2003，**鐵路電信郵政三事業民營化：國外經驗和台灣現況**，台北：鼎茂。
- 林鍾沂，1994，**政策分析的理論與實踐**，台北：瑞興。
- 施能傑，1994，「文官中立：從概念化到法制化」，**人事行政**，19（6）：19-26。
- ，1995，「績效俸給制度：概念理論與實踐理論的分析」，**考銓**，1：55-65。
- 姜占魁，1965，**人群關係**，台北：政治大學公企中心。
- 孫本初，1997，**公共管理**，台北：時英。
- 柯三吉，1991，**政策執行：理論與台灣經驗**，台北：時英。
- 孫同文，1998a，「臺灣公共行政研究的智能活動與主旨」，**理論與政策**，第十二卷第二期：96-108。
- ，1998b，「臺灣公共行政研究成果的回顧與評估」，**暨南大學學報**，第二卷第一期：133-159。
- ，1999，**台灣公共行政人員專業化程度之實證研究**，台北：國科會。
- 城仲模，1980，**行政法之基礎理論**，台北：三民。
- 華力進，1967，**各國立法機關分析說明**，台北市。
- ，1971，**美國公共行政的改變**，台北市：中研院中美人文社會科學合作委員會。
- 徐仁輝，1998，**公共財務管理**，台北：智勝。

- 莊國榮，1999，「數位化時代的廣播電視管制革新」，發表於**管制革新學術研討會**，中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，1999年12月29~30日。
- 張四明，2003，**績效衡量與政府預算之研究**，台北：時英。
- 張其祿，2002，「環境管制--經濟誘因工具的選擇與評估」，**中國行政評論**，11(3)：45-62。
- 張金鑑，1956，**行政學**，台北：中國地方自治函授學校印行。
- ，1960，**人事行政原理與技術**，台北：商務。
- ，1972，**明誠七十自述**，台北：中國行政學會出版。
- 張家洋，1977，**行政法概要**，台北：五南。
- 張潤書，1973，**行政學**，台北：中華出版社。
- ，1998，**行政學**，台北：三民。
- 曹俊漢，1990，**公共政策**，台北：三民。
- ，2004，「兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析」，**理論與政策**，17(3)：1-36。
- 許濱松，1978，**人事行政**，台北：華視。
- 傅宗懋，1967，**清代軍機處組織及職掌之研究**，台北：嘉新水泥公司文化基金會。
- 陳金貴，1994，**美國非營利組織的人力資源管理**，台北：瑞興。
- ，2002，「台灣地區推動公共行政教育之展望」，**張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會**，政治大學公共行政學系主辦，11月16日。
- 陳敦源，2001，**民主與官僚新制度論的觀點**，台北：韋伯。
- 陳新民，1991，**行政法總論**，台北：三民。
- 陳銘祥，2001，「綜論網際網路的法律規範」，**月旦法學雜誌**，Vol. 72。
- 雷飛龍，1972，**英國文官制度**，台北市。
- 湯絢章，1978，**公共政策之研究**，台北：代言經銷。
- ，1993，**公共政策**，台北：華泰。
- 湯京平，1999，「鄰避性環境衝突管理的制度與策略--以理性選擇與交易成本理論分析六輕建廠及拜耳投資案」，**政治科學論叢**，Vol.10：355-382。
- 董保城，1995，**行政程序中程序行為法律性質及其效果之探討**，台北：國科會。
- 彭文賢，1977，**權變研究法的組織設計之分析**，臺北：中研院三民主義研究所。
- ，1983，**組織原理**，台北：三民。
- ，1995，「台灣公共行政的生態環境與適應方向」，**中國行政評論**，4(4)：25-42。
- 彭錦鵬，2002，「行政學的未來與挑戰」，**張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會**，政治大學公共行政學系主辦，11月16日。
- 黃東益、蕭乃沂、陳敦源，2003，「網際網路時代公民直接參與的機會與挑戰：台北市「市長電子信箱」的個案研究」，**東吳政治學報**，Vol.17：121-151。
- 黃朝盟，2000，「公共策略規劃暨績效預算--從美、澳的執行經驗建立適當之評估架構」，**理論與政策**，14(1)：23-41。

- , 2001, 「電子化政府網站的可用性原則」, **行政暨政策學報**, Vol. 3。
- , 2003, 「績效管理的困境與轉機--外在控制 V.S 專業倫理」, **海巡**, 3:24-29。
- 黃錦堂, 1995, **地方自治法治化問題之研究**, 台北: 月旦。
- 項靖, 1999, 「理想與現實: 民主行政之實踐與地方政府網路公共論壇」, **東海社會科學學報**, Vol. 18: 149-178。
- 彭錦鵬, 1995, **行政機關工作考成與人事考績結合之研究**, 台灣省: 研考會。
- 詹中原, 1990, 「美國政府之危機管理: 組織發展與政策架構」, **美國月刊**, 頁 96-105。
- , 1992, 「行政管理資訊系統(PMIS)初探」, **中國行政**, 頁 47-60。
- , 1993, **民營化政策—公共行政理論與實務之分析**, 台北: 五南。
- , 1996, **台灣公共政策研究及發展之後設分析(Meta Analysis)**, 台北: 國科會。
- , 1998, 「新公共管理與國家發展」, **政府再造與國家發展研討會**, 政治大學公共行政系主辦。
- , 1999, **新公共管理: 政府再造的理論與實務**。台北: 五南。
- , 2002, 「全球化與公共行政之改革: 知識經濟觀點之檢視」, **國家發展研究**, 1 (2): 1-35。
- , 2003, **新公共政策: 史、哲學、全球化**, 台北: 華泰。
- , 2004, 「全球治理下的新行政視野」, **公務人員**, Vol. 97: 1-5。
- , 2005, 「公部門資訊管理」, 數位化政府, 賴世培等人合著, 台北: 空大。
- 詹中原、王俊元, 2004, 「再訪民營化—新右派政策哲學之初探」, **公共服務改革與民營化的現代課題研討會**, 東海大學公共行政系主辦。
- 詹中原等, 2005, **數位化政府**, 台北: 空大。
- 趙永茂、孫同文、江大樹, 2001, **府際關係**, 暨大: 府際關係中心。
- 鄭興弟, 2003, **政策規劃—理論與方法**, 台北: 商鼎。
- 劉宜君, 2001, 「全民健康保險政策分析--國家機關自主性與政策網絡的觀點」, **空大行政學報**, 11: 161-211。
- , 2004, **公部門知識管理之探討**, 台北: 韋伯。
- 薄慶玖, 1979, **地方政府**, 台北: 華視。
- 謝俊儀、王俊元, 2004, 「美國與台灣公共行政博士教育研究品質的對照分析」, **中國行政**, Vol. 74: 135-164。
- 繆全吉, 1969, **明代胥史**, 台北: 中國人事行政月刊社。
- , 1990, **人事行政**, 台北: 空大。
- 魏鏞, 1983, **政策規劃的理論與實務**, 台北: 研考會。
- 顏良恭, 1992, 公共行政理論與實際的關係: 實証論. 詮釋學與批判理論的比較, **政大學報**, Vol. 64: 293-315。
- 蕭乃沂, 2003, 「政府採購電子化的成效評估: 透明化觀點的指標建立」, **空大行政學報**, Vol. 13: 161-184。

- 蕭武桐，1998，**行政倫理**，台北：空大。
- 蘇彩足，1994，「政府預算決策模式之探討：從政府總預算案之編製談起」，**中山學術論叢**，Vol.12：229-244。
- 顧慕晴，1996，「行政人員倫理行為之維持--德性(Virtue)途徑的探討」，**中國行政評論**，6（1）：27-42。
- Cleary, Robert E.（1992）.“Revisiting the Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990,” **Public Administration Review**, 52（1）:55-61.
- Dunn, William, 2004, **Public Policy Analysis: An Introduction**, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Jan, Chung-Yuang, March 2002 , **Information and Communication Technologies and the Delivery of Public Services** ,The British Council international seminar, London School of Economics.
- Jan, Chung-yuang, 2004, “Toward Digital Equality: The Study of Information and Communication Technology and the Effective Public Service”, world conference on “**The Role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance**”, held by Asian Development Bank and National Institute of Public Administration (INTAN)-Malaysia, Dec. 6-8.
- Kickert, W.（ed）, 1997, **Public Management and Administrative Reform in Western Europe**, U.K.: Edward Elgar Publishing, Inc.
- McCurdy, Howard E. and Robert E. Cleary（1984）.“Why Can’t We Resolve the Research Issues in Public Administration ? , ” **Public Administration Review**, 44(1): 49-55.
- Reinicke, Wolfgang H., 1998, **Global Public Policy: Governing without Government?**, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Rothman, Jack, 1980, **Social R & D: R & D in the Human Services**, NJ: Prentice Hall, Inc.
- Skogstad, Grace, 2000, Globalization and Public Policy: Situating Canadian Analyses”, **Canadian Journal of Political Science**, 33（4）：805-828.
- Stillman, R. J. II, 1991, **Preface to Public Administration: A Search for themes and Direction**, New York: St. Martin’s Press.
- Waldo, D., 1980, **The Enterprise of Public Administration: A summary view**, CA: Chandler & Sharp.
- White, Jay D.（2001）. “Issues in Doctoral Education,” in Kuotsai Tom Liou (ed.) **Handbook of Public Management Practice and Reform**, pp. 663-674, New York: Marcel Dekker, Inc.