

行政學（下）研讀指引

賴維堯（本校公共行政學系副教授）

一、行政學重要性

「行政學（上）、行政學（下）」二門課程每學年上、下學期開課播出，係公共行政學系的系必修科目，凡本校大學部或專科部學生欲自公共行政學系或行政管理科畢業者，必須修讀及格。

相較於三權分立之立法及司法部門、國防機關及軍隊，以及公權力委託機構（例如海基會處理兩岸事務、律師協會管理律師執照），行政（公共行政）是政府體系或公部門中最明顯的次級系統，也是最可看見的平常面向，更是普羅庶民日常生活當中，最易接觸和感受最深的政府樣貌和實體。關於行政機關推行公務及執行政策之績效評估，論者簡言「路平、溝清、燈亮、蚊蟲少、空氣好」就是政府運作良窳的門檻（績效）指標，同時也是民眾的小確幸！故而行政功能是整個政府系統的基礎，政府如無行政功能則不能稱為政府。公共行政是國人應該關心的事，要明天會更好，最好去關心它，瞭解它，並且要求它。

「黑道的問題不恐怖，白道的問題才要注意！」這是前中央研究院院長李遠哲博士（1936~）在民國 88 年 10 月 20 日前往台灣中部，勘察一個月前台灣浩劫「921 大地震 1」災區，接受媒體記者訪問對於災區重建工程所提出的看法。

李遠哲博士這句話的涵義，換以行政學立場而言，那就是點出了公共行政的

重要性：「民眾福祉除了靠自己，也要、更要靠政府。」「政府做得好，惠澤百姓，德蔭子孫；政府做不好，什麼事都糟糕，至少事倍功半，就算立意良善，但執行不力，馬上招來政府做得愈多、民眾嫌惡愈多的慘窘困境。」台語俗諺〈做到流汗，嫌到流涎！〉正是這個意思。茲舉我國公共治理三個近期實務案例：補充保費、護照、非營利組織，印證如下。

二、公共治理實務案例

(一)實務案例一：健保補充保險費放寬扣費標準（調高扣費門檻）

健保補充保險費（全稱：全民健康保險扣取及繳納補充保險費，俗稱補充保費）係全民健康保險 84 年 3 月 1 日建制開辦以來，為穩健保險財務及安全準備，自 102 年 1 月 1 日起實施的增闢財源新措施。

補充保費施行後，社會評論有褒有貶。行政院、衛生福利部、衛生福利部全民健康保險署等權責機關察納民情，新政未滿三年，改革方案迅予就緒，雖未達朝令夕改窘態，但權變因應民眾心聲終究好事一樁，遂而拍板敲定「自 105 年 1 月 1 日起調高扣取繳納費用門檻」，且為「全面放寬健保補充保險費扣費標準」，包括利息、股利、租金、執行業務收入之單筆扣費下限由 5,000 元調高到 20,000

1 民國 88 年 9 月 21 日凌晨 1 點 47 分，芮氏規模 7.3 級、震源深度 8 公里、以車籠埔斷層為主的逆衝斷層，於日月潭附近的南投縣集集鎮竄出釋放能量，蹦裂大地造成地表破裂長達 85 公里，台灣全島均感嚴重搖晃，災情慘重：全台 2,415 人死亡、29 人失蹤、11,305 人受傷、51,711 間房屋全倒、53,768 間房屋半倒。此次地震為台灣地區自 1898 年有儀器觀測一百多年以來，災情最慘重的第一強震，按交通部中央氣象局之地震命名方法，稱作 921 大地震，又稱集集大地震。

元，以及「非所屬投保單位給付的薪資所得」未達基本工資 20,008 元²者免予扣費，例如：工讀人員日薪及時薪、專業人員演講費、電視節目來賓通告費等給付，受惠人數約達 340 萬人之多。行政院為此「健保補充保費放寬扣費標準」新政，還推出「補充保費降 醫療照護不打折」之政策行銷廣告，顯露自許情懷高昂，品質保證信心十足！

(二)實務案例二：「護照封面加料行為」之官方修法導正與國民鬧劇

護照係國民在國外旅行所使用之國籍身分證明文件，107 年 1 月 30 日查詢外交部全球資訊網>新聞中心>重要議題>免落簽及簽證便利>暢行全球 166 個國家及地區，以及同日另查詢外交部領事事務局全球資訊網>簽證>國人申請外國簽證>中華民國國民可以免(落地)簽證或其他相當簽證便利方式前往之國家(地區)，得悉我國護照目前可適用美國、日韓、歐盟、東南亞、非洲、中亞、中南美洲、澳紐南太平洋共 166 個國家及地區之免簽證、落地簽證或其他簽證（電子簽證）便利待遇。³

「台灣護照暢遊全球趴趴走」榮獲外國免（落）簽及便利簽證待遇，堪稱世界的通行證，是全體國民和涉外機構人員長期共同努力的成果，亦是政府的亮麗施政成績之一。可是護照使用實務上，屢有國人或旅行業者擅自於護照加蓋旅遊地點印章、黏貼旅行社廣告等改變護照原狀、影響護照辨識之行為，致而發生國

² 基本工資近年調整如次：101 年 1 月 1 日起 18,780 元、102 年 4 月 1 日起 19,047 元、103 年 7 月 1 日起 19,273 元、104 年 7 月 1 日起 20,008 元、106 年 1 月 1 日起 21,009 元、107 年 1 月 1 日起 22,000 元。

³ 此 166 國家及地區不含中國及香港。

人在外旅遊及商務行動無法順利搭機或通關之憾事。

〈護照條例施行細則〉自 89 年起即有「護照除持照人依指示於填寫欄填寫相關資料及簽名外，非權責機關不得擅自增刪塗改或加蓋圖戳」之規定，由於此規定涉及人民權益，從行政命令提升至法律位階實較妥適。行政院 102 年送請立法院審議之〈護照條例修正草案〉即予增納為第 5 條第 2 項，嗣於 104 年 5 月立法院三讀通過、6 月總統明令公布，並規定施行日期由行政院定之、施行細則由主管機關（外交部）定之。

為配合最新修正通過之〈護照條例〉，外交部爰於 104 年 11 月 16 日於行政院公報預先公告〈護照條例施行細則〉修正草案全文 26 條，其中第 3 條規定「護照條例第 5 條第 2 項所定不得擅自增刪塗改或加蓋圖戳，指不得擅自自在護照封面及內頁為影響護照原狀之行為」，同年 12 月 30 日修正發布施行細則全文，並配合母法〈護照條例〉均於 105 年 1 月 1 日同步施行。所以，外交部於 104 年 11 月 18 日發布第 266 號新聞稿，澄清兩天前公告修正〈護照條例施行細則〉純係相關子法之配套修正，並無針對特定對象一事，應係中肯之言。

外交部發給一般民眾使用的普通護照⁴，效期以 10 年為限，其封面綠底燙金，由上而下印有「中華民國 REPUBLIC OF CHINA 國徽 TAIWAN 護照 PASSPORT」六列中文英文字樣及圖樣⁵，而護照之格式樣貌（含封面、封底及

4 我國護照分為外交護照、公務護照、普通護照三種。

5 我國護照封面於國名國徽之下，印有 TAIWAN 英文字樣，乃前總統陳水扁先生（1950~）任內政策，於 92 年 9 月 1 日施行之創意新措施。

內頁) 及其更動，各國都必須向外國通知，我國皆然。

國民申領護照後，「護照原狀使用」之守法行為可視為當然，但卻不必然。少數民眾有「**護照加料行為**」，近期登上媒體新聞者應指「台灣國貼紙護照」，將「台灣國 REPUBLIC OF TAIWAN」貼紙蓋住護照封面的「中華民國 REPUBLIC OF CHINA」，另以「台灣島、鯨魚樣式台灣島、台灣黑熊、玉山、蝴蝶」等任一款式圓形貼紙蓋住國徽，並上網 PO 照展示，還恣意宣稱「台灣國貼紙護照」可通行國外。此舉實質含意應為中華民國（中華民國在台灣）國家不認同之意識型態爭鬥，以台灣獨立建國宣揚者及支持者為主。

104 年 12 月 8 日，外交部證實指出有 3 位國人近期前往新加坡手拿「台灣國貼紙護照」入關，遭到新加坡海關攔阻不准入境，其中 2 人雖已撕下貼紙，仍一併拘留後遣返國門。同月 17、25 日，我國「駐美國台北經濟文化代表處（Taipei Economic and Cultural Representative Office in the U.S.，簡稱駐美代表處，設址美國首都華盛頓特區）」發出兩次聲明指出：

- (1)代表處和全美各辦事處向美國國土安全部（Department of Homeland Security, DHS）之海關暨邊境保護局（Customs and Border Protection, CBP）查證，發現尚無國人持此加工護照入境美國案例，但護照加黏貼紙未為美國驗關程序所准許。
- (2)美國受到法國巴黎恐攻事件及國內加州槍擊案影響，旅客入境證照查驗轉趨嚴格，而美國國會日前通過改善「免簽計畫（Visa Waiver Program, VWP）」防恐

審查的相關法案，將對目前 38 個適用免美簽的成員國進行年度評估，審查標準包括檢視適用國家的民眾前一年遭拒絕入境美國的人數，以及適用國家打擊偽造變造護照的能力。

(3)國人若持「台灣國貼紙護照」或其他非官方原狀護照入境美國，輕則被要求移除，重則遭留置問訊或拒絕入境，甚至立即遣返；更為嚴重後果者，將會影響美國給予台灣民眾免簽證的待遇（免簽待遇得否持續之兩年更新審查）。

(4)駐美代表處特此呼籲國人不要嘗試加黏貼紙，擅自變更護照原狀，更不要輕信「台灣護照旅客入境美國可以自動電子通關」不實謠言，免得入境美國遭遇麻煩，進而損害我國護照公信力與國家形象。⁶

我國於 76 年 7 月 15 日解除戒嚴，80 年 5 月 1 日終止動員戡亂時期。為應國家發展之需要，刑法之內亂罪第 100 條條文緊接於 81 年 5 月 16 日修正公布為「意圖破壞國體，竊據國土，或以非法之方法變更國憲，顛覆政府，而以強暴或脅迫著手實行者」，以取代舊法條文「意圖破壞國體，竊據國土，或以非法之方法變更國憲，顛覆政府，而著手實行者」。刑法第 100 條新舊條文不同之處在於新法只增列「以強暴或脅迫」六個字，但其意義卻非常顯著重要，從此我國沒有「思

⁶ 106 年 11 月 1 日是美國提供我國民眾赴美免簽證，屆滿五週年的日子。外交部 106 年 10 月 26 日第 198 號新聞稿〈台美繼免簽證計畫後再次推動機場便利通關互惠機制〉，指出台美雙方於本（106）年 10 月 26 日下午在桃園國際機場舉行美國「全球入境計畫」（Global Entry, GE）及我國「入出國自動查驗通關系統」（e-Gate）互惠機制啟用儀式，我國將正式成為全球第 12 個、亞太國家中第 4 個正式啟用美國「全球入境計畫」的國家，美國則是第 1 個適用我國「入出國自動查驗通關系統」的國家。

想犯」。人民以言論宣揚或以非為強暴或脅迫方法，推動政治意識型態及國家定位宣揚等政治工作，例如推動台灣獨立建國、台灣與大陸統一、台灣成為美國第 51 州、台灣成為日本特區等兼具理想性及艱難性政治訴求者，皆未符合刑法第 100 條內亂罪之構成要件。

台灣是自由多元社會，也是民主政治國家，人民之政治意識型態有獨有統，或不獨不統，或可獨可統。「台灣國貼紙護照」應可看成主張「台灣中國 一邊一國」之台灣獨立建國宣揚者及支持者的「KUSO 版政治主張及抗議行為」。其理可解，其情可楚，但持之入境他國的這種舉止言行終是「鬧劇行為」，有損全體國人（或損其他國人）的國際旅行權益！損人縱有利己，利的應是「政治意識型態的亢奮自爽」！

持平公允而論，我國護照封面是「綠色」且帶點墨綠，又有「TAIWAN」字樣（加印 TAIWAN 英文字樣之施政措施始於 92 年 9 月、迄今已有 15 年之久、阿扁前總統政績之一），「獨願堪慰」，何必另備貼紙，用之黏蓋國號及國徽。這種既傷害同胞國際旅遊權益、又捲涉國家定位前途的「台灣國貼紙護照」鬧劇行為，應該停止。立法院 104 年 5 月修正通過〈護照條例〉部分條文與外交部同年 12 月修正發布〈護照條例施行細則〉全本條文，來的正是時候，見微機先，希望產生導正效果，以免「加料護照」擴染呼應，引發不利後果。

(三)實務案例三：非營利組織的未來重要角色

台灣社會活力充沛，愛心不絕，茲以教育基金會為例，中央立案的教育基金

會逾 700 家，地方主管者更逾 2,000 家。教育部於 2003 年起，指導教育基金會以自發性服務精神，每年以系列多元的活動形式辦理「年會」，號召教育事務各家基金會共同參與；多年來「全國教育基金會年會」已成為近三千家基金會分享交流及專業成長的重要平台。

「2015 年第 13 屆全國教育基金會年會」於 104 年 12 月 14 日在國立台灣科學教育館（館址：台北市士林區士商路 189 號、北鄰台北市兒童新樂園、南鄰台北市天文館）舉行，年會主題為「跨界 Crossover · 創新 Innovation · 社會力 Social Force」。教育部部長吳思華（1955~）受邀致詞表示：「21 世紀不能太依靠政府，或者只相信企業，非營利組織（Non-Profit Organization, NPO）才是未來解決問題的重要主流。透過整合跨界和創新，就可展現社會力量。」「讓非營利基金會和企業整合，既營利又能追求理想和價值；另外公私協力，讓公部門成為民間團體的支持者和協助者，在守法前提下維持一定的社會公平正義。」

在吳部長的上述致詞裡，政府的角色和功能還是很重要，因為「社會力自主發展的相關配套：教育基金會及其他非營利組織的善治營運和彼此合作，渠等與企業整合兼顧營利和理想，以及公部門的協助暨法令規章的妥適調修」，在在需要政府的穿針引線。政府是可退居第二線，但非營利組織的「遊戲規則底線」還是需由政府訂定，其「良性環境系絡」也需政府從旁協助。

三、行政學（下）網路教材單元主題與教科書章名之搭配

現代是資訊社會，最大特色就是網路通訊科技的突飛猛進以及 3 C 產品的普及便民，無分男女老少或者精英平民都能輕易上手操作。所謂 3 C 係指結合電腦 (Computer：筆電、平板等資訊硬體與軟體)、通訊 (Communication：手機、無線通話等訊息傳遞產品與周邊設備)以及消費性電子設施(Consumer Electronics：空調系統、電視機、相機、汽車安全及自動駕駛等消費產品)，三類產品的統稱。

故而行政學必須跟上時代，加快腳步與時俱進，將教科書內容加值轉為網路教材，俾便空大學生不受時空限制，輕而易舉隨時隨地上網學習。謹將「行政學(下)」教科書章名與網路教材之節名及單元主題的對應關係，臚列於下。

教科書章名	網路教材之節名	網路教材之單元主題
第 10 章 環境系絡與 政策投入	環境系絡 政策投入與公眾關係	一般環境系絡與我國個案說明 運作環境系絡與行政文化特質 政策投入機制 政府與環境互動：公眾關係
第 11 章 政策制定	公共政策與政策過程前半階段 (問題、規劃、合法化)	政策是啥東西？政府持何態度？ 規劃涵意及決策途徑 規劃步驟與合法化
第 12 章 政策執行與評估	公共政策與政策過程後半階段 (執行、評估)	徒法不足以自行：執行由冷門變熱門 執行研究分類 政策好壞與評估：意義、種類、標準、 步驟、監測 熱門議題分析：民意、自力救濟、危機 管理、民營化、行銷
第 13 章 公共利益與 行政理念	公共性與公共利益 行政與政治的糾葛及互動	公共性的分析架構與公私管理差異 公共利益的涵意、功能與分析架構 魚與熊掌：兼顧專業理性與政治回應 行政與政治：傳統分立說 行政與政治：現代互動解析模式
第 14 章 責任政府	政府成長與責任	政府規模為何易漲難縮？ 行政責任的意義與內涵分析

	責任的確保途徑與阻礙因素	確保行政責任的分析架構 課責方式與責任政府阻礙因素
第 15 章 新公共行政與 黑堡宣言	兩次敏諾布魯克會議與新公共行政 主張 新公共行政對傳統行政理論的反思 黑堡宣言的提出及其與新公共行政 的淵源 黑堡宣言的重要主張 黑堡宣言對公共行政理念的啟發	第一次敏諾布魯克會議與新公共行政主張 第二次敏諾布魯克會議與兩次會議比較 對傳統行政理論的反思（一） 對傳統行政理論的反思（二） 黑堡宣言產生的時空背景 黑堡宣言與新公共行政的關係 黑堡宣言的重要主張（一） 黑堡宣言的重要主張（二） 黑堡宣言的重要主張（三） 黑堡宣言的重要主張（四） 黑堡宣言的啟發（一） 黑堡宣言的啟發（二）
第 16 章 新公共管理與 政府再造	新公共管理及政府再造的背景因素 新公共管理的論述內涵 新公共管理思維的政府再造	對政府的觀念從大有為轉向小而美 試圖擺脫傳統官僚體制的桎梏 新公共管理的核心觀念 新公共管理的理論基礎及其與傳統公共 管理的比較 新公共管理的政府改革實務特徵 政府再造的重要作為
第 17 章 行政革新與 治理轉型	行政革新概述 治理意涵與治理轉型概述 治理轉型的各種模式 治理的途徑	行政革新的理由 公共組織革新遭遇阻力的原因及解決 治理的基本意涵與傳統治理模式 治理轉型的背景因素 市場模式和參與模式 彈性模式和鬆綁模式 全球化系絡下的全球治理 資訊化系絡下的 E 治理 後現代化系絡下的跨域治理
第 18 章 新世紀的省思 與展望	行政學的省思 行政學的展望	行政學發展的整體回顧 科層體制與民主政治 推動民主行政 行政學的發展方向與本土化

注：網路教材之單元主題雖然多達 51 單元，但每一單元主題的教學時間不超過 10 分鐘，以方便同學學習和順利瞭解。

四、學習方法與態度

同學們已具「行政學(上)」知識，繼續修讀「行政學(下)」，建議一樣採行「反覆式學習方法：教科書→網路教材→教科書→網路教材」並參閱相關資訊，下列事項謹供研讀方法之參考，期能順利學習：

- 1.先作概略性閱讀教科書章節內容。
- 2.上網空大首頁，進入數位學習平台，點選並閱聽本科的網路教材。
- 3.再次閱讀教科書章節內容，並予精讀。遇有不懂或不明之處，先作筆記，等候每學期4次面授時，或者即時善用「行政學(下)」網頁課輔園地，向面授老師、網頁課輔老師發問或留言請益。
- 4.以平時作業題目為當下學習重點。
- 5.注意並瀏覽空大官網>公共行政學系>最新消息>課業補充教材和研讀指引。
- 6.有空時，多多閱讀教科書，點閱網路教材，便能多一份瞭解，長一份知識，並能做出舉一反三的學習效果。
- 7.«行政學(下)»的期中、期末兩次考試，會有開放性試題。同學們遇到開放試題，毋須保守，反要勇於論述，樂於提出自己的意見和看法，而批判擲地有聲，更受歡迎。
- 8.最後尚有一項要求，那就是經常上網 Yahoo 或 Google，瀏覽訊息。除了「影藝明星、流行歌手、職業賽事、電玩軟體、精品及八卦等休閒軟性訊息」外，更要

關心「國家事、社區事以及國際事等知識常識硬性訊息」。

9.修讀「行政學（下）」同學中，可能有極少數同學尚未修讀「行政學（上）」就直接進入「行政學（下）」學習園地。請免慌張，但請備妥「行政學（上）、（下）」兩本教科書，專注「行政學（下）」之餘，撥點時間概要式瀏覽「行政學（上）」以補相關知識。

如此這般付出，同學們的公共行政理論素養和實務知識，必定深耕厚植，「行政學（下）」當能快樂學習，收獲滿行囊，而兩次平時作業分數和期中期末兩次考試成績，自然亮麗滿意，開懷長笑！