

富伯平著

行政管理

富伯平著

行政管
理

商務印書館印行

中華民國三十四年七月初版

(* 32181 渝手)

行政 管理 一冊

渝版手工紙

定價國幣貳元陸角

印刷地點外另加運費

著 者 富 伯 平

發 行 人 王 雲 五

印 刷 所 商 務 印 書 館

發 行 所 各 地 商 務 印 書 館

版 翻 權 印 所 必 有 究

序

民國二十九年秋，著者承乏四川省地方行政幹部人員訓練團行政管理一科講席，因就積年教學心得及實際從政經驗，編爲行政管理講稿，藉作教材。編印之初，以經費有限，只敷學員應用，而外界師友，每欲備書刊認，率多沮輿，因復不揣朴陋，特將講稿重加校訂，爰付剞劂，一以求教於當代賢達，一以貢有志研習行政人士他山之助。當茲建國時期，政府權責日益擴張，行政作業日趨繁劇，斯書之刊行，或不致毫無意義也。

近來，著者對於政治科學之研究，在方法上，常與經濟科學參照搜討。據一己之見地，以爲普通政治學原理既與經濟學原理對立。行政學 (Public Administration) 卽相當於經營經濟學 (Business Economics) 機關管理 (Office Management) 則相當於工商管理 (Business Management) 此二對科學，在研究之對象及目的究有不同，但在科學構成之階段外形觀之，則實相似。因而，各個原則及方法，在若干場合下，均可互相利用。國內學者引用「行政管理」一辭，蓋包括「行政學」與「機關管理」二者。但究實際而論：大之，其外延殊不足以概括行政學之任務，小之，其內包於機關管理之意義亦頗模稜；更不能將行政學與機關管理合併而成行政管理學。此猶如經營經濟學與工商管理各有其科學之分界，固不容彼此參差混淆。著者之歸

見實以「行政管理」一辭不用爲當，但國內學術歷史上則授用已久，在科學譯名尙未有統一修正以前，著者亦不得不從衆引用惟首先應確定其涵義之範圍耳。

「行政管理」之涵義既有廣狹兩方面，廣義則相當於普通之「行政學」，狹義應釋爲「機關管理」。本書因係就地方行政人員講習之用，故內容較偏重於機關實務之指導調整控制。而於一般行政學之理論，鮮加闡述，蓋採狹義之解釋者也。良以目前我國行政效率低下，挽救之道，不在奢談新穎高邁之理論，惟正使一般公務員明瞭，如何用最科學之方法，處理行政，藉以提高效率，是爲首要。當然，就學術之立場理論探討固亦不容忽視，著者亦久嚮心於此，謹先以此書問世，廣義行政管理之著述，請俟異日。

此書付梓前，著者曾以就正於國內行政學泰斗甘乃光先生，及孔大充先生，均多有所直補；付梓時，正當盛暑，復經同學楊祖望君揮汗詳爲校勘，於中間之隙漏及前後重複之處，頗多糾正，並此聲明，用誌謝忱。

民國三十二年八月著者富伯平誌

目次

第一章

緒論

第一節

行政之意義及其形態

第二節

行政之共通性

第三節

行政管理之意義

第四節

科學管理之真諦

第二章

行政管理與行政效率

第一節

行政效率之意義

第二節

研究行政效率之必

第三節

良好行政效率構成之要件

第三章

行政法

第一節

行政與行政法

第二節

官吏行政法之研究

第四章

行政組織與行政機關

第一節

行政組織及其單位

第二節

行政機關之組織

第三節

行政機關之主官

第四節

機關內部組織之類型

第五節

幕僚長制

第五章

人事管理

第一節

行政機關與人事管理

第二節

各機關職員之遷委

第三節

公務員服務道德

第四節

考績與獎懲

第六章

文書管理

第一節

文書之意義及其範圍

第二節

公文之內容與數量

第三節

處理公文之程序

第四節 具有規範性的文書……………一六四

第七章 檔案管理……………一八三

第一節 檔案之意義及檔案室之組織……………一八三

第二節 檔案整理法與分類……………一八五

第三節 檔案之登記與編目……………一九三

第四節 典藏與出納……………一九六

第八章 物材管理……………二〇一

第一節 物材管理之範圍及其重要性……………二〇一

第二節 建築與設備……………二〇五

第三節 用品……………二一一

第四節 購置與保管……………二一七

行政管理

第一章 緒論

第一節 行政之意義及其形態

吾人所討論之課題爲行政管理，依照論理之順序，當然首先要說明：何謂行政？

事實上的行政，雖與國家之歷史同其悠久，然將行政視爲一種專門科學研究之對象，尙屬最近二十餘年之事；因此直到現在，尙有若干人士對於政治和行政之分野，認識不甚清楚。此種現象不但我國極爲普遍，即在行政學發達較早之國家亦然。吾人應當知道，行政與政治有別。政治，乃社會意志之決定，晶化，與宣布；行政之任務則係將此等已經一定政治程序而宣布之意志予以實施。簡言之，行政就是國家公務之執行。不過，如此說法，祇能顯示行政同政治區別之所在，若用以爲研究行政管理之定義，尙嫌不足。良以研究行政管理之目的，乃在如何能使既定國策最經濟的，最迅速的，又最圓滿的成功；因此，吾人固不能將其實現目的過程中所必要的諸因素，捨而不問也。依吾人之見地，行政云者，乃爲完成國家之目的，於現行法

規之下，所爲的種種補充辦法之決定，及運用其所得支配之「人力」，「財力」，「物力」及「工具和程序」以執行國家公務之謂。在近代法治國家，國策一經決定，第一步便應依各該國憲法或其他根本法所規定之程序，制定爲法律，公佈全國。從此以後，便入於實行階段，便屬於行政範圍，亦便成爲行政管理研究之對象。具體言之，例如：法律一經公佈，中央各部，便各就其主管事項，決定施行步驟及補充辦法，咨行各省政府或通令所屬，按步實施；實施之後，又復隨時徵求報告，視察結果，並糾正其違法或不當。各省政府及其所屬各廳處局，則各就其所轄區域及所管事項，根據法令并斟酌地方情形，決定更進一步的實施順序，或更切合需要補充的辦法，逐件督飭各區各縣予以執行，又復隨時徵求報告，視察結果，并糾正其違法或不當。等而下之，而各行政督察區，而各縣政府，其奉行法令之情形，大致亦復如是。至於各個官廳實際上如何執行法令，可從其日常工作形態中見之。

例如各縣政府，每日辦公一經開始，各級員工於陸續簽到後，遂各就其所司，從事工作。縣長或在批閱文電或稿件，或在召集其高級幹部訓話，或與其祕書密商要公，或向某某科長指示處理某特定事件之辦法，或在會客，或在以電話向專員公署報告處理某某案件之經過，或以電話向某鄉鎮公所催詢某某案件處理之情形。祕書則多數時間在批閱收到之文電及呈核之稿件，分別輕重，或提呈縣長親閱核判，或代爲批示辦法或判行，或與各主管科商洽處理辦法，或以電話向各區署，各鄉鎮公所指示或商洽公務，有時尚須接見來賓或縣府各屬職員。各各科

長及室主任於通常情形之下，則多在分配工作，或指示辦法，或核勘稿件，或對外接洽事項。如在整編保甲時期，民政科長或須親到各地考察整編經過，如在修築塘堰時期，建設科長或須躬到工地考察施工情形，如在設有大規模工廠之縣，社會科科長或須親到工廠排解勞資糾紛，如在編製預算時期，會計室主任或須召集小組會議討論分配標準。……在各科員辦事員及雇員方面，除因公出勤者外，或在撰擬文稿，或在整理表冊，或在督繕，或在收發，或在繕校。至實有專司者，如會計佐理員則在辦理會計或歲計事項，督學及指導員，則在整理視察及指導報告，技士則在繪圖，戶籍主任則在整理戶口異動報告……。至於縣政府以外之各級官廳，其辦公形態，雖不無大同小異之處，然大體言之，實相似也。

第二節 行政之共通性

前述各縣政府日常工作之情形，初視之或以感覺其極端繁複，其實前段所描述，已力求簡略，對於各縣政府日常實際工作繁複情形殊未能狀其什一。此尚僅就一個縣政府而言，假如吾人能凌空就全國所有官廳同時作一鳥瞰，千萬之官廳即有其千萬不同之形態，其繁複之情形，或竟千百倍於前之所述，有非筆墨所能形容者。前已言之，凡此皆屬於行政之範圍，即皆為行政管理之對象；則凡此種種繁複行政形態，亦即吾人所應加以觀察者。不過尚應知，此種觀察工作，雖極重要，然僅此殊不足以盡研究之能事也。

任何一種研究之所以能成爲獨立科學，實以能把握其所研究事物之真相——即特徵，幷以此爲指導概念，從事於統一的觀察爲前提。行政管理之研究，自亦未能例外。詳言之，就是說：行政管理之所以能成爲獨立科學，全賴以行政各種繁複形態間之共通抽象要素爲條件，構成一行政概念；非然者所謂一般行政管理學即無存在之餘地。蓋所謂「一般行政」恰如說「一般勞動」或「一般人類」一樣，乃學問的思考之抽象物。例如研究經濟學者，不問工業勞動，商業勞動，或農業勞動，只認定「一般勞動」爲研究之對象；又如研究工商管理學者，不問其爲工業或商業，亦不問其爲製作業或紡織業，只視爲「一般管理」，而研究之；其理均同。故美儒懷特氏(L. D. White)在其所著行政學緒論(Introduction to Public Administration)中劈頭即說：

政府行政之程序，無論在市政府，邦政府，或中央政府之中，均具有一種基本之共通性；是故於此問題，無須作「層次」上之區分。若應用市行政，邦行政，或聯邦行政各名詞，以表示區分，則此種區分在實際上，幷不存在。……

日人蠟山政道，亦說：

……行政亦可依據所謂「事務的名稱」而加以各種考究。例如衛生行政，學校行政，道路行政，與農事行政等種種行政，皆可根據其目的，而加以特殊的考究。但是此等區別，亦如……依據主體來區別行政一樣，並非行政本身的區別，行政乃超越此等區別；在根據此種區別的各行政中，皆有一般行政的存在。……以防疫爲目的的衛生行政，不論由國

家，或由地方團體或都市來執行，都是同一的行政；其根本原因，即因行政本身并無區別的緣故。

總之，不問其主體如何——或爲中央行政或爲地方行政，亦不問其目的如何——或爲衛生行政或爲教育行政，而努力體驗超越此種區別的「一般行政」之存在，就是研究行政管理學之出發點。

然則，所謂「一般行政」之共通性——即行政之本質，亦即其特徵——究爲何物？簡單言之，行政的本質，惟有於行政機能的過程中求之。行政機能之實現本有：（一）目的，（二）實現行程，（三）結果等三個階段。但所謂目的，及結果，實皆爲行政的「外界物」，蓋行政係以努力實現由外部所給與的目的爲目的，直率言之，行政只是實現外來目的之手段而已；至於結果之判斷，無論就財政標準，社會功利，或法律責任等任何一個觀點，以從事觀察，皆非借重其他學問，如財政學，社會政策學，或法律學等理論不可，換言之，行政的結果，已超越於行政範圍以外。故行政之本質，實存在於行政機能之目的與結果兩極限之過程中也。在此等過程中所表現的一切活動，是爲行政要素，或行政本質，亦即爲吾人之研究對象矣。

第三節 行政管理之意義

行政之意義，既已闡明，本節擬進而說明：何謂行政管理？行政管理本有廣狹兩義。本書

係採狹義解釋者，即等於機關管理之意。所謂機關管理云者，蓋以行政官廳為單位，於法規之下，對其作業人員，金錢，物材，工具，和程序所為之指導，調整，與控制之意。茲就下列兩點簡單予以說明。

其一，此處之所謂「機關」，祇就字面上看，最易與行政法學上所謂「行政機關」相混淆。但應知法律上所謂機關云者，乃法人之構成部分，所以表現其一切行為者也，故行政法之所謂行政機關乃係指居於法定之地位，為國家供給意思及其他行為之自然人而已。此固與吾人此處所謂機關之意義絕不相同。至於日常用語之所謂機關，恆係指一個衙門，或公署而言，其著眼在於處理公務之場所。吾人此處所謂機關之意義絕非如此狹隘。總之，行政法所謂機關，著眼在「人」；日常用語所謂機關，著眼在「物」，皆與吾人此處所謂機關不同，吾人檢討機關管理時之所謂機關，實意識到一個有生命的，有積極活動的組織體。總裁曾說：「人，事，時，地，物，五者合理的組織與運用，為主管一切機關的要則。」這是研究機關管理之人士，所最應注意的一句訓示。

其二，管理之本來涵義，厥在指導，調整，與控制。就行政行為而論，係屬支配的行為之一。質言之，所謂管理云者，即在一一定的法令政策之下，就其全般或各個應運行之職務，為之規劃，然後對其所得支配之人力，物力，財力，工具，和程序，予以指導，調整，並控制，以期得到最經濟的效用。

最後吾人於此尚有應說明者一點，即：機關管理是否爲一獨立科學？自科學的管理發達以來，管理已浸漸成爲一獨立科學。管理科學(The Managerial Science)業爲多數學者所承認。機關管理亦管理也，其爲科學，本不待言；但應知管理的實施，技術性極爲濃厚，其充分之發揮，實有賴於人類天才之運用，此亦研究機關管理者，所不可不知者也。

第四節 科學管理之真諦

吾人研究機關管理之主要目的，當然在求行政效率之提高。爲完成此目的計，無疑的必須努力使機關管理科學化。換言之，就是要盡可能的範圍將科學管理之法則應用於機關管理。所謂科學管理云者，就是根據科學的研究，所得到的原理或定律，以從事管理之意。科學

管理之研究，在西洋亦僅有三十餘年之歷史，在我國更無論已。在科學管理未發達以前，自然亦有所謂舊式之管理，不過不合於科學的法則而已。例如，舊日（其實即現在亦然）之爲主官或幕僚者，亦自有其自己從經驗從思考所得到的辦法，但其辦法很少有理論的根據，結果費力耗款縱多，效率反而減少。其錯誤原因，大概如左述：

其一，過度的重視成規。一般公務員心理上最普遍的病態，厥在過度的重視成規或先例。誠然，若干權威家曾主張：經驗之有系統的利用，亦爲管理的原則之一；但此處應特別注意其「有系統的利用」一語，蓋經驗的本身，多少總含有相當的「慣習惰性」，富有經驗的人每偏

於保守，即此之故。所以在利用吾人經驗時，必須時時注意下列各問題：

1 吾人過去經驗之所得，是否與現在最進步的辦法相合？

2 新舊各種辦法之合理性的比較如何？

3 吾人經驗中之舊辦法，有無保存或改善之必要？

蓋必如此，而後始能本「經驗的再決定」之精神，而隨時進步。今則不然，凡事惟知成規或先例是從，而絕不探求該成規或先例之合理性如何。進而予以改善。在我國各官廳，此類現象乃至普遍，直有不勝枚舉之感。例如簽到簿之格式，摘由及編號之辦法，檔案之分類與管理，以及各縣政府辦公房間之分配與布置等之所以不能改良，殆無一不爲此過度重視成規之觀念所誤。

其二，盲目的因襲新說。海通以還，歐風東漸，吾人乃無時無地無事不在仿效西洋人之所爲。在研究機關管理時，亦復有此現象。自科學管理之說興，各官廳之主管或其幕僚，凡稍習聞科學管理之說者，乃摹取西洋方法之糟粕而效尤之。今日製卡片，明日劃格式，早製一圖、夕繪一表，紛然雜陳，直使人不知其所云爲何。費克氏(Fredenick M. Taylor)曾言：「許多企業家誤以形式爲實質；彼等誤信各種表式之填寫與整理爲一種體系，而不知此種表式特真正體系中之機械的工具耳。結果，此類機械的手續，不是形成廢物甚至變成障礙，便是終於完全爲舊式不根據理論之實際規則所打倒。」費氏此言，本是爲西洋，特別是美洲，各工商界之誤解

科學管理者而發，不幸我國今日各官廳之高談機關管理者，正復如此。

以上兩種病態，雖略有新舊之分，然其惟知因襲他人——或古人或外人——之成說而不知就其辦法之合理性及其物質條件加以檢討；其弊正復相同。結果，或失於保守而故步自封，或徒重外形，而貌是神非，即其最進步者，亦只能為枝枝節節之改進，而不能據有系統的有計劃的求機關管理之科學化也。

至於科學管理，則恰與此相反。科學管理之精神，厥在無論何種行政活動，均要根據法則為之處理，而不徒憑一人一時一事之測度或感想。詳言之，下列四點，必須注意：

1 對於集體活動中所需要的各種不同之因素——如手工的及機械的過程，物材，工具及設備，物質的及心理的作業條件等——暨此類各個因素，在所有可能的關係中，所發生的反應，詳盡的予以研究，以期決定一最合目的而技術力（人類的及物質的）又最經濟之組合體。

2 根據研究之所得，制定原理及法則，並以此既定之原理或法則為基礎，確定程序及結果之標準。

3 對於集體活動，努力發展並維持一種正確的，自動的調整與控制，藉期依照既定的程序及結果之標準，以最經濟的力量與時間，完成其預期之目的。

4 依照機能的合作關係之原則，以組織并運用其所得支配的人力，程序，及設備，以期在計劃，監督，及執行的各方面，均能得到最可利用的及具有發展的技巧。