

大學叢書

行政學之理論與實際

張金鑑著

商務印書館發行

大 學 叢 書

行政學之理論與實際

張 金 鑑 著

商務印書館發行

中華民國二十四年八月初版
中華民國二十七年六月四版

(32178平)

大學叢書
(教本) 行政學之理論與實際 一冊

平每冊實價國幣貳元肆角

外埠酌加運費匯費

著者 張金鑑

發行人 王長雲
長沙南正路五

印刷所 商務印書館
長沙南正路

發行所 商務印書館
各埠

版權所有
翻印必究

*F一七九六

自序

現代之政府行政極明顯的表現有兩種重要趨勢：第一是因社會經濟之發展，統制主義代放任主義而勃然興起，政府之活動範圍於是日趨擴大與增加；第二是因科學知識之進步，專業精神凌副業精神而蒸蒸日上，政府之工作內容因之日形技術化與特殊化。事務繁重，工作複雜，非有極精密之科學方法以管理之，自不足以言行政效率而完政府責任也。爲消除行政上之一切浪費，思以最經濟之手段獲得最大之效果計，世之人士頗多萃其心志於行政學一科之研究者。吾國年來之行政措施，頗多浪費及不經濟處，更應本科學管理之精神對此爲有系統之研究，以期節公帑蘇民困。奈揆之實際，吾國對此不但尙少具體之改革與研究，卽出版界亦不多有論此之專書。承此虛乏，著者乃不揣棉薄，根據平日個人研究之心得，並參照行政專家之著述成爲此書，一以作有志斯學者升堂入室之梯階，復以供熱心政府效率者改舊佈新之參考焉。

本書之內容除緒論外其分爲六編：卽（一）普通行政，（二）行政組織，（三）政府財政，（四）物材統制，（五）公務人員，及（六）行政研究是也。對每種問題皆先就普通原則爲學理上之探討，繼就實際運用爲具體之分析，既免空洞之弊，復防乾燥之苦。本書之立論觀點雖係以我國之行政事例爲主幹及對象，然對外國之現行行政制度亦皆有所引述以便比較而資參考。著者原意總期此書在實質上能事理並重，在範圍上能中外兼包。似此區區之作雖

不足言應有盡有，然大體無缺，或可謂粗具規模也。

在本書之完成上，著者所當感謝之第一人，當推克卓爾先生（Professor Edwin A. Cottrell）。克氏現任美國士丹佛大學（Stanford University）政治系主任，爲著者大學生時代之指導教授，對本書內容組織之規劃及參考材料之搜集，皆曾給予著者以不少之指示及幫助。甚即著者今日具有滄海一粒之行政學知識，亦多得力於克氏平日之教導。本書所用參考材料達百餘種，此處雖未能一一提名向各作家致意，但是諸士之著作，凡爲著者在書中所引用或參考過者，對之皆敬致十分之感佩。惟就中以古德諾（J. F. Goodnow）、魏勞畢（W. F. Willoughby）及惠德（L. D. White）所著關於行政學上之幾種鉅作，爲著者參考引用者特別之多，理當特別提出向三先生另致敬謝之厚意。此外承監察院及考試院寄贈相當之參考材料，使著者對吾國現行之監察制度及考試制度之敘述得稍有所依據，亦當敬謝當事者之費心。

此書之範圍太廣，著者之知識極爲有限，在屬稿期間，隨時感有以小御大力量不足之苦，則謬誤所在，在所難免。尙望省覽斯書者，不吝教誨，賜以指正，使來日有修改之機會也。倘因本書之刺激，吾國人士能發動熱烈踴躍之行政效率改進運動及刊行連三接四的討論行政問題之專著，則拋輒引玉投桃報瑤之願，以償著者固悉心而嚮往之矣。

目次

序言

緒論

一 行政學之意義與範圍·····	一
二 行政學之迫切與重要·····	七
三 政府行政與私業經營·····	一三
四 科學管理與行政效率·····	一八
五 現代行政之重要趨勢·····	二一
六 行政學所研究之問題·····	三〇

本論

第一編 普通行政·····	二三
---------------	----

第一章 行政統率.....二二二

第一節 行政元首.....二三三

一、行政分立制之弊害——二、行政元首制之運動——三、行政元首應有之職權——四、行政元首之法律

地位

第二節 行政總樞.....四二二

一、行政總樞之重要——二、行政總樞之地位

第三節 政務官員.....四六六

一、政務官之性質——二、政務官之資格

第四節 行政道德.....五一

一、行政道德的性質——二、行政道德之敗壞

第二章 行政管理.....五八

第一節 新的管理.....五八

一、根本方針——二、各項管理

第二節 行政法規.....六五

一、行政法規之制定權——二、法規制定權之範圍——三、法規制定應注意之點

第三節 行政工具……………七

一、行政法典——二、工作專覽——三、服務珍本——四、大綱及圖表——五、工作分配及進行報告——

六、行政報告——七、政府公報

第二編 行政組織……………八五

第三章 行政組織之原則……………八五

第一節 組織上之根本標準……………八五

一、完整爲第一要義——二、完整制之條件——三、完美組織之試金石

第二節 各部設置之基礎……………九一

一、誰應決定各部之設置——二、各部劃分之原則——三、如何促成各部之合作

第三節 各部組織之要點……………九七

一、責任之確定——二、職務之分工

第四章 行政組織之形式……………一〇二

第一節 組織形式之概說……………一〇三

一、自治制及吏治制——二、集權制及分權制——三、集約制及擴散制——四、首長制及合議制

第二節 集權制之行政組織·····	一〇六
-------------------	-----

一、集權制之趨勢——二、集權制之形式——三、集權制之限制——四、集權制之問題

第三節 完整制之行政組織·····	一一六
-------------------	-----

一、完整制之理論——二、完整制之實例——三、完整制之問題

第五章 行政組織之運用機關·····	一二七
--------------------	-----

第一節 本部機關·····	一二七
---------------	-----

一、部長制與委員制——二、部與會之混合制——三、委員會之組織——四、各部之內部關係

第二節 顧問機關·····	一三一
---------------	-----

一、顧問機關之作用——二、顧問機關之要則

第三節 派出機關·····	一三五
---------------	-----

一、派出機關之設置法令——二、派出機關之適當分級——三、派出機關之上級統制——四、派出機關

之應有權力

第四節 營業機關·····	一三九
---------------	-----

一、營業機關之特別性質——二、營業機關之經濟自主——三、營業機關之行政組織

第六章 行政組織與外界關係·····	一四四
--------------------	-----

第一節 行政組織與人民	一四四
-------------	-----

一、基本民權與行政——二、公民政權與行政——三、公共意見與行政——四、人民團體與行政

第二節 行政組織與政黨	一五〇
-------------	-----

一、政黨之產生——二、政黨與行政

第三節 行政組織與立法機關	一五三
---------------	-----

一、立法部與行政部之關係——二、立法部對行政部之統制

第四節 行政組織與監察機關	一五七
---------------	-----

一、監察部獨立之必要——二、監察部之行政控制

第五節 行政組織與考試機關	一五九
---------------	-----

一、考試部獨立之必要——二、考試部之行政關係

第六節 行政組織與司法機關	一六一
---------------	-----

一、法院與行政——二、行政之自主

第七章 各國現行之行政組織	一六五
---------------	-----

第一節 英國的行政組織	一六五
-------------	-----

一、行政元首及內閣——二、各部組織及職權——三、行政組織系統表

第二節 美國的行政組織	一六九
-------------	-----

一、行政元首及內閣——二、各部組織及職權——三、行政組織系統表

第三節 法國的行政組織……………一七二

一、行政元首及內閣——二、各部組織及職權——三、行政組織系統表

第四節 蘇俄之行政組織……………一七六

一、蘇俄政制之性質——二、行政之權力機關——三、政治關係系統表——四、行政組織系統表

第五節 中國之行政組織……………一七七

一、政制性質——二、行政組織——三、行政系統

第三編 政府財政……………一八五

第八章 國家支出……………一五八

第一節 國家支出之性質……………一八五

一、歷史的發展——二、私人支出與公共支出

第二節 國家支出之種類……………一八八

一、分類之必要——二、分類之方法——三、分類之實例

第三節 國家支出之劇增……………一九四

一、劇增之事實——二、劇增的原因——三、控制之方法——四、應有之注意

第四節 國家支出之學說	二〇三
-------------	-----

- 一、個人主義派——二、國家主義派——三、折衷主義派

第五節 國家支出之效果	二〇五
-------------	-----

- 一、生產及非生產的支出——二、國家支出與社會購買力——三、國家支出與財富分配

第九章 國家收入	二〇九
----------	-----

第一節 國家收入之概念	二〇九
-------------	-----

- 一、國家收入之意義——二、國收之歷史發展——三、國家收入之分類

第二節 國家之直接收入	二二三
-------------	-----

- 一、土地——二、富源

第三節 國營實業之收入	二二七
-------------	-----

- 一、國營實業之目的——二、國營實業之特質——三、國營實業之種類

第四節 國家之租稅收入	二二二
-------------	-----

- 一、租稅之意義——二、租稅之要件——三、租稅之分配——四、租稅之轉嫁——五、各種租稅

第五節 政府之行政收入	二三四
-------------	-----

- 一、罰款——二、規費——三、執照費——四、特別估値稅

第十章 國家公債……………二三八

第一節 公債之性質……………二三八

一、公債是暫時之救濟——二、公債是一種借貸——三、公債與私債之別

第二節 公債之原則……………二四〇

一、借債之合理基礎——二、借債之合法時間

第三節 公債之效果……………二四三

一、樂觀派之觀察——二、悲觀派之主張——三、折衷派之意見

第四節 公債與戰爭……………二四七

一、戰爭借款之意義——二、軍事借款之利弊——三、戰時財政之健全政策

第五節 吾國之公債……………二五一

一、歷史的發展——二、內容的分析

第十一章 預算制度……………二六〇

第一節 預算之意義及其重要……………二六〇

一、預算之意義及演進——二、預算與預算制度——三、預算案在財政上之功用——四、預算制度在財

政上之地位

第二節 國家預算之內容及範圍……………二六四

- 一、預算案應有之內容——二、預算案外之其他要文——三、吾國預算案之內容

第三節 預算案之成立及執行……………二八二

- 一、綜括的觀點——二、成立的步驟——三、預算之執行

第四節 我國現行之預算制度……………二九二

- 一、預算之編造——二、預算之決定——三、預算之執行——四、現制之批評

第五節 世界各國之預算制度……………二九八

- 一、英國之預算制度——二、美國之預算制度——三、法國之預算制度——四、德國之預算制度——

- 五、日本之預算制度

第十二章 會計制度……………三一七

第一節 政府會計之基本觀念……………三一七

- 一、會計制度之意義及作用——二、政府會計與公司會計之別

第二節 辦理會計之政府機關……………三二一

- 一、會計機關之組織原則——二、會計機關之基本責任——三、吾國現時之會計機關

第三節 現計之內容及程序……………三二七

- 一、收支程序——二、收支報表——三、月份計算

第四節 決算之實質及內容	三三八
--------------	-----

- 一、決算之特質——二、決算之編定——三、決算之內容

第五節 簿記組織系統	三四一
------------	-----

- 一、簿記組織系統之設計——二、簿記組織系統之處理——三、原始憑證或單據——四、傳票性質及種類——五、分錄簿及登記簿——六、分戶賬——七、總清賬戶——八、正表及附表

第十三章 審計制度	三五二
-----------	-----

第一節 審計制度之基本觀念	三五三
---------------	-----

- 一、審計制度之意義——二、審計工作之種類

第二節 吾國現行之審計制度	三五五
---------------	-----

- 一、審計之機關——二、審計之程序

第三節 其他國家之審計制度	三五七
---------------	-----

- 一、英國之制度——二、美國之制度——三、法國之制度——四、日本之制度

第四編 物材統制	二六三
----------	-----

第十四章 物材之購置	二六三
------------	-----

第一節 物材購置之理論……………三六三

一、集中購買制之必要——二、集中購買制之利弊

第二節 物材購置之程序……………三六六

一、所購物品之決定——二、市場行情之決定——三、獲得競賣之全利——四、貨物品質之特定——

五、招標問題之解決——六、購置合同之擬訂——七、承標商號之招徠——八、合同之談判及簽訂——

九、購置合同之履行——十、收貨時之檢驗——十一、付款及單據處置

第三節 物材購置之限制……………三七八

一、對於招標方法之限制——二、對於購辦官吏之限制——三、對於承標商人之限制——四、對於支用

經費之限制

第四節 集中購置之實例……………三八二

一、紐約市之制度——二、費城市之制度——三、洛神磯之制度——四、聖路易之制度

第十五章 物材之處理……………二八七

第一節 物材處理之機關……………三八七

一、運作機關——二、總樞機關——三、供應機關——四、購置機關——五、會計機關

第二節 物材處理之實施……………三九二

一、政府設備之監護——二、公家器具之管理——三、物料之支配

第五編 公務人員……………三九七

第十六章 吏治制度之基本觀念……………三九七

第一節 吏治問題之特質……………三九七

一、吏治問題之困難點——二、吏治研究之總歸宿

第二節 吏治制度之種類……………四〇〇

一、官僚制——二、貴族制——三、民主制

第三節 公務與終身職業……………四〇三

一、公務之專業化——二、公務中之技術人員——三、公務中之普通人員

第十七章 公務人員之訓練……………四〇六

第一節 考選前之訓練……………四〇六

一、普通學校與公僕訓練——二、考試機關與公僕訓練——三、訓練公僕之特別學校

第二節 考選後之訓練……………四〇九

一、選後訓練之意義——二、選後訓練之實施