

大學用書

行政管理學

傅爾良著

行政管理學

傅 肅 良 著

中興大學、文化大學兼任教授

三 民 書 局 印 行

中華民國七十二年十二月初版

行政管理學

基本定價捌元貳角貳分

著者 傅 肅 良

發行人 劉 振 強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

行政院新聞局登記證 版業字第二〇〇〇號

自序

近年來，國內外學者撰寫的行政或管理學甚多，但對行政或管理學的界說，頗多差異，所包括的主題範圍，亦出入甚大，致研究行政管理學者，頗感困擾。

作者從事行政及教學工作多年，就平日工作上的體會及研讀行政及管理學的心得，撰寫是書，以期對研究行政及管理者，能略有助益。

作者在本書中，先對行政管理學的意義界說為：行政管理學，係研究各組織推行業務之行為與程序，及組織、人事、財務、事務之配合與管理，以遂行任務及達成目標之理論、原則、方法與技術。而後再根據此一意義界說，擬定行政管理學應行研討的主題範圍，並按主題性質歸納為篇、章、節，共計八篇、三十二章、一百三十三節。

本書第一篇，除第一章概說外，以敘述行政管理的理論發展為主，並區分為三個時期，每期以一章的篇幅容納之。

第二、第三篇各章，係敘述行政行為與行政程序者，誠以行政工作的推動，不論為何種專業行政，均須透過行政行為的表現與經由行政程序而完成；故此兩篇的內容並不涉及各種專業行政的實質，而只敘述推行行政的模式。至各種專業行政的實質內容，係因專業的不同而異，須

分別在各種專業行政的專門著作中討論。

第四、第五、第六、第七篇各章，係敘述一般組織的組織管理、人事管理、財務管理、事務管理者，此四種管理工作為各組織所共有，且多屬大同小異，故以敘述其實質內容為主，至推行的模式，仍適用行政行為與行政程序的論點。

第八篇各章，係敘述行政管理的革新，此為一般組織所共同需要者，故其內容係以模式與實質內容兼顧。

本書內容，除根據作者體會所得而撰寫外，引述或參考國內外學者著作之處甚多，作者對之深表感謝。其中須特別一提者，有本書之(一)主題範圍，多係參考老師張金鑑教授所著行政學典範而擬定；(二)第六篇財務管理之分章結構及主要內容，除現行法有規定之部分外，多係參據張則免教授所著財務行政而撰寫；(三)第二、第三、第四章的結構，多係參考張潤書教授所著行政學而設計；(四)第十三章第一節、第十五章第一節，主要係參照姜占魁教授所著行政學而撰述；(五)第八章第四節，係參據徐佳士教授所著大眾傳播理論而撰擬。

本書稿件完成後，紫三民書局劉董事長振強先生慨允出版，特此致謝。作者對行政管理學經驗有限，又成書匆促，疏誤之處在所難免，還望各界先進不吝指正。

傅肅良

七十二年十月於臺北市

行政 管 理 學

目 次

自 序

第一篇 總 論

第一章 概 說	2
第一節 行政管理學的意義	2
第二節 行政管理學的範圍	8
第三節 行政管理的目標、特性與發展	13
第四節 行政管理的研究方法與主管機關	21
第二章 傳統的行政管理理論	27
第一節 科學管理學派	27
第二節 程序管理學派	31
第三節 官僚組織體系學派	41
第四節 傳統行政管理原則與優缺點	46
第三章 人性的行政管理理論	53
第一節 人羣關係學派	53

第二節 激勵動機學派	61
第三節 團體動力學派	67
第四節 人性行政管理的原則與優缺點	78

第四章 系統權變的行政管理理論82

第一節 系統理論	82
第二節 生態理論	89
第三節 權變理論	95
第四節 系統權變行政管理的原則與優缺點	108

第二篇 行政行為

第五章 法規與法治 112

第一節 行政法規	112
第二節 狹義的行政行為	119
第三節 行政制裁與賠償	125
第四節 行政爭訟	129

第六章 領 導 136

第一節 領導的意義與功能	136
第二節 有關領導的學說	141
第三節 領導方式的區分與選用	148
第四節 領導對組織的影響	164

第七章 制作決定 169

第一節	制作決定的意義與區分	169
第二節	影響決定的因素	174
第三節	制作決定的方法	182
第四節	制作理性決定的一般步驟	187
第五節	制作決定的參與	194
第八章	公共關係	199
第一節	公共關係的意義、範圍與目的	199
第二節	推行公共關係的方法	202
第三節	加強新聞聯繫	206
第四節	了解大眾傳播心理	211
 第三篇 行政程序 		
第九章	計 畫	224
第一節	計畫的意義、特性與層面	224
第二節	計畫的種類	229
第三節	擬定計畫的程序	236
第四節	對計畫應有的認識	242
第十章	溝通與協調	249
第一節	溝通的意義、種類與程序	249
第二節	溝通的障礙與其克服	263
第三節	協調的意義、程序與原則	270

第四節	會 議	275
第十一章	管制考核	282
第一節	管制考核的意義與種類	282
第二節	管制考核的程序	289
第三節	管制考核的特種技術	292
第四節	管制考核的障礙與改進	300
第十二章	工作檢討與研究發展	306
第一節	工作檢討	306
第二節	研究發展的意義、目標、計畫與領導	312
第三節	研究發展的實施	317
第四節	專案研究	323
 第四篇 組織管理 		
第十三章	組織的成長、更新、效能與設計原則	328
第一節	組織的產生、成長與停滯	328
第二節	組織的更新	332
第三節	組織的效能	338
第四節	設計組織的原則	342
第十四章	設計組織的程序與組織的型式	353
第一節	演繹的設計程序	353

第二節	歸納的設計程序	358
第三節	傳統的組織型式	362
第四節	人性的組織型式	366
第五節	權變的組織型式	371
第十五章	組織的分類	376
第一節	以受惠者為準的分類	376
第二節	以權力分配為準的分類	381
第三節	以主要功用為準的分類	387
第四節	以政權及治權性質為準的分類	393
第五節	以其他特性為準的分類	398
第十六章	組織內員工的行為	403
第一節	員工態度	403
第二節	團體士氣	410
第三節	組織氣候	416
第四節	非正式組織	424

第五篇 人事管理

第十七章	建立人事體制與選用考訓人員	432
第一節	建立人事體制	432
第二節	人員考選與任用	440
第三節	服務考績與訓練	451

第十八章 激發意願潛能與保障生活安全463

- 第一節 激發意願潛能..... 463
- 第二節 薪 給..... 471
- 第三節 保險、福利與勞工安衛..... 479
- 第四節 撫卹、退休與養老..... 485

第十九章 人事管理的傳統面與人性面 491

- 第一節 講求理性、制度、形式與防弊..... 491
- 第二節 重視員工需要與願望..... 495
- 第三節 運用心理測驗..... 505
- 第四節 應用學習心理與維護心理健康..... 511

第二十章 人事管理的系統面與權變面 518

- 第一節 以系統觀念看人事管理..... 5
- 第二節 各層次系統間的滲透與影響..... 5
- 第三節 人事管理須保持彈性..... 525
- 第四節 人事管理須權變運用..... 537

第六篇 財務管理

第二十一章 預 算 544

- 第一節 預算的意義與種類..... 544
- 第二節 預算的政策、原則與財政收支劃分..... 549
- 第三節 預算的編製、審議與執行..... 556

第四節 預算的改革·····	560
第二十二章 會計與公庫 ·····	567
第一節 會計的意義與種類·····	567
第二節 會計制度·····	570
第三節 公庫制度·····	575
第四節 集中支付制度·····	580
第二十三章 決算與審計 ·····	586
第一節 決算的意義與編造·····	586
第二節 決算的審核、審議與處理·····	590
第三節 審計的意義、方式與機關·····	593
第四節 審計權的行使對象·····	598
第二十四章 財務調整 ·····	604
第一節 財務收支平衡的調整·····	604
第二節 預算執行的調整·····	609
第三節 戰時財務的調整·····	616
第四節 地方財務收支的調整·····	620

第七篇 事務管理

第二十五章 文書管理 ·····	627
第一節 公文製作·····	627

第二節	文書處理	632
第三節	檔案管理	636
第四節	工作檢核	640

第二十六章 財物管理 643

第一節	出納管理	643
第二節	財產管理	646
第三節	物品管理	652
第四節	車輛管理	656
第五節	宿舍管理	659
第六節	財物管理的檢核	661

第二十七章 庶務管理 665

第一節	辦公處所管理	665
第二節	安全管理	669
第三節	集會管理	672
第四節	工友管理	677
第五節	員工福利管理	683
第六節	庶務管理的檢核	686

第二十八章 事務管理的科技面、人性面與權變面 690

第一節	事務管理的科技面	690
第二節	事務管理的人性面	699
第三節	事務管理的權變面	705

第八篇 行政管理革新

第二十九章 確立革新的目標	712
第一節 服務的行政管理.....	712
第二節 效率的行政管理.....	720
第三節 廉儉的行政管理.....	725
第三十章 健全組織與整合法規	732
第一節 辦理組織評鑑.....	732
第二節 實施分層負責與授權.....	741
第三節 推行工作簡化.....	751
第四節 整合法規.....	758
第三十一章 有效運用資源	763
第一節 有效運用資源的需要.....	763
第二節 謀求人與事的配合.....	767
第三節 人才與工作的交互發展.....	772
第四節 根據需求順序決定財務支應.....	775
第五節 根據效益分析決定財務分配.....	779
第三十二章 建立管理資訊系統	784
第一節 制作決定與管理資訊.....	784
第二節 管理資訊系統.....	789

10 行政管理學

第三節 資料處理系統.....	795
第四節 管理資訊與組織.....	801

第一篇 總 論

在總論中擬予研究的問題，包括對行政管理學之概義性的說明，及行政管理之理論的演變過程。大致而言，行政管理學的概說，為研究其他各別行政管理問題之先須加以了解者；而行政管理理論的發展，則可大別為傳統的行政管理理論，人性的行政管理理論，及系統權變的行政管理理論三個時期，每一時期的理論，均有其特性，而此種特性對各別的行政管理問題均發生有若干影響，故對研究行政管理學而言，亦須先加以了解者。茲分概說，傳統的行政管理理論，人性的行政管理理論，系統權變的行政管理理論四章，研究討論之。

第一章 概 說

行政管理學有其一般的意義，亦有其較為固定的範圍，行政管理有其明顯的目標、特性、發展階段，研究行政管理有其可行的方法，行政管理的主管機關甚為分散，茲分節敘述如後。

第一節 行政管理學的意義

欲了解行政管理學的意義，須先將與之有關的數個學科名詞加以解析，再就國內外學者對行政管理意義的界說作一介紹，而後提出作者對行政管理意義的看法。茲分項簡述如後。

第一項 與行政管理學有關的數個名詞

與行政管理學有關的學科名詞，主要有下列四個：

一、行政學 係偏重研究政府機關之一般的共同的行政理論與現象之學，其中又有以行政學典範、行政學概論、現代行政學、公共行政、公共行政學等名之者。在外國通常以“Public Administration”或“Administration”名之。