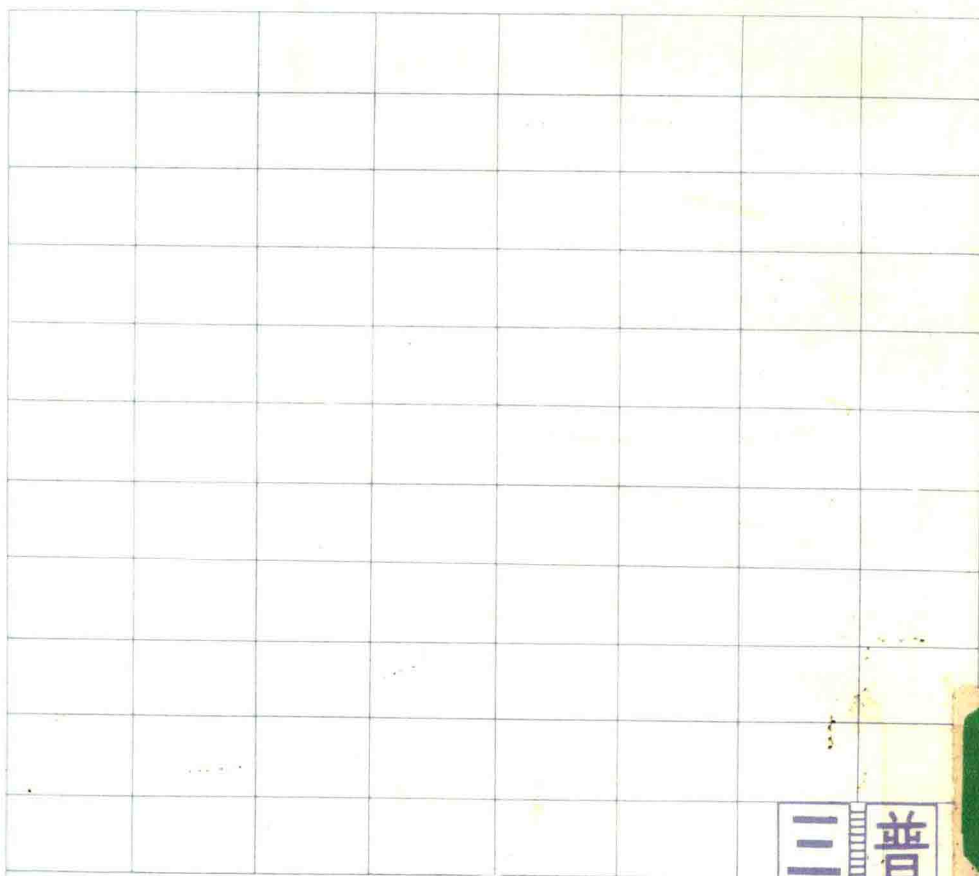


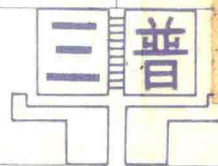
大專參考書●考試用書

行政學講義

許道然 主編



三普圖書有限公司 印行



大專參考書●考試用書

行政學講義

高等考試人事行政人員及格●
國立中興大學公共行政系畢業●
國立政大公共行政研究所碩士●

許道然 主編

三普圖書有限公司 印行

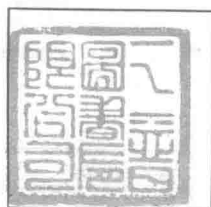


中華民國七十二年11月初版

行政學講義

定價：二四〇元

版權所有



嚴禁竊印

編者：許道然

發行者：鄭國基

發行所：三普圖書有限公司

台北市羅斯福路四段114號二樓

電話：三二一七二四

三九二五六八七

郵撥：52366號

登記證：局版台業字第2508號

印刷所：德美印刷有限公司

地址：台北市大理街一三〇巷二弄三號

致考生

行政學是一門還在發展中的科學，很多理論如雨後春筍一樣，紛紛出現。因此使得行政學的重點每隨時代的移轉而變化。觀之於光復後（民國四十年以後）國內舉辦之大小考試的行政學試題即可略知一二。編者大膽的將歷年來試題重心分爲二期：民國六〇年以前爲傳統行政學時期，出題範圍偏重於人事行政、組織類型、財務行政以及古典組織理論。民國六〇年以後除了人事行政仍保有一席之地外，試題重心已開始偏向於行爲科學和系統理論時期的一些重要概念，以及各種行政地方術，如決策、領導、溝通、計劃、協調等。因此可稱之爲現代行政學時期。這是要考生注意的第一個地方，即擇重點而閱讀，以免事倍功半，甚而徒勞無功。

另外，坊間到處可見的高普考叢書，大都以「幾百題」的方式編寫。這種編寫方式有一個最大的缺點，就是使考生僅能做條列式的記憶，而無法做到整體的、有系統的、全盤的瞭解。例如考生也許知道「科學管理」的意義，但却不明白「科學管理」的時代背景和其他行政學理論。換言之，這類書籍使考生患了「只見樹木，不見森林」的毛病。說實在話，要能有系統、有組織的瞭解一門學科，最好的辦法就是閱讀學者的大作。但是話說回來，在有限的時間和精力之下，要讀完幾本厚如磚頭的行政學，實在不太可能。何況還有其他頭痛的科目，尙待我們去周旋應付。因此在這種二難的狀態之下，我們特地爲諸位考生們編寫了這本完全迥異於坊間類書的行政學。本書主要係取材於目前國內行政學界的二本「熱門」命題專書：張潤書著的「行政學」和「姜占魁」著的

「行政學」。云其「熱門」，乃近年來的高普考試題皆以其為主要出題範圍也。另外，本書還參考若干次要書籍，如「雲五社會科學大辭典」（行政學）、姜占魁的「行政管理論叢」、「機關組織與管理」、「人群關係」、張金鑑的「行政學典範」以及可能命題教授之著作。盡量能將重要的概念作「求完整」和「最有用」的搜錄。因此，本書最大的特色就是資料豐富，而且條理連貫、清晰。因為，我們除了希望考生能見到樹木外，還能瞰視整座森林。

值得一提的是，從民國七一年開始，普考的行政學出題方式起了很大的變化。也就是從原來的申論題改成測驗題。這種出題方式，對考生來說，有利也有弊。有利的地方在於考生不必再像以往考申論題時，花那麼多的時間去背誦。只要有印象，即不難找出正確的答案。但是，不利的地方卻在於出題的範圍擴大，以往申論題時代，較少獲命題委員青睞的地方，如機關管理、財務行政，或者一些不太重要、瑣碎以及不起眼的「小癰三」題目，都列入了出題範圍。讀書比較大而化之的考生，可能要大呼受不了。

本書為了解應付二種迥然不同的出題方式，因此特地採取特殊的編排方式；一方面顧及到高考同學的需要，一方面也顧及到普考同學的要求。我們在每一講裏都有重點的提示，並有劃線部份指出較零碎的重點，供普考同學參考。同時在每一講之後，更附有測驗題精粹，讓普考同學練習，希望達到舉一反三之效。至於高考同學則只需熟記講義裏的內容，即可從容應付。碰到死題目，不用說定能手到擒來（當然，這是假定您已經讀熟了），如果碰到活題目，也可以應用您從講義裏學得的概念，去組織、歸納，得到最好的答案。

其次，關於準備行政學的方式，說實在的僅有一途，即熟記理解。行政學不像會計、微積分或經濟學有很多定律、公式，考生只要理解了之後，就能夠自己分析、解題。行政學裏的資料如果不

把它背起來，在會蓋的人可能會驢頭不對馬嘴。因此，希望考生們好好花點時間加油一番。關於如何記憶，編者願意提供一點自己的讀書心得。那就是將那些煩死人的「列點式」資料，找出其關鍵字編成口訣來背。例如現代行政特質不是有十點之多嗎？分別是「規模龐大」、「性質複雜」、「利害錯綜」、「專業化」、「相互依存」、「人情味缺乏」、「法律限制」、「重視社會目的」、「公眾批評」、「國際影響」。很煩，是吧？不過在煩也沒關係，我們把它們編成「相規性公社，法國人專利」，不相信就背不起來！編口訣有一要點：找關鍵字，同時編出來的東西愈歪（甚至愈色）愈好。我想大家都有經驗：學外語，那些罵人的話或髒字總是較易記得牢。

除此之外，考生在閱讀本書時，遇到專有名詞時，如人名，最好連英文名詞一起記起來。考申論題時，常常會寫到這些名詞。如果你能夠連原文都寫出來，看在閱卷先生眼裏，不免會認為這個學生程度不錯，肯用功，堪為國家公務員，多給你一二分是沒問題的。另外，背這些專有名詞的原文實際上也是有需要的。其原因主要是國內譯名迄今仍未統一。舉例言之，T. Parsons 這位名學者姜占魁先生譯為「巴爾遜」，張潤書先生譯為「柏森思」。粗心大意的同學如果不知其洋名，可能就會像分別「孔明」、「諸葛亮」一樣，認為「他們」是二個人。再舉個例 Apan of control 一詞有譯為「控制幅度」者，有譯為「督導幅度」者，有譯為「管轄幅度」者，更有譯為「駕馭律」、「掌握律」者。真是五花八門，令人目不暇接。如果你光記個「控制幅度」而不記原文，萬一考試時出個「何謂「駕馭律」(Span of control)？」的題目，雖然三個英文字大方地展露在你的眼前，可是您却可能「有看沒有見」，只好在那兒瞎猜了。

嘮嘮叨叨地講了這麼多話，讀者可不要認為是在胡扯。這些話都是編者歷經百戰及教學中所獲

得的經驗。編者不敢藏私，因此公諸大眾，以勵來茲。最後並預祝各位考生榮獲金榜。

許道然
於台北有成補習班

行政學講義 目次

第一講 緒論	一—十四
第二講 行政學的發展	十五—七一
第三講 組織理論	七三—一五三
第四講 地位體系與角色體系	一五五—一六一
第五講 行政領導	一六三—一八九
第六講 管理方法和技術	一九一—二五六
第七講 組織動態與組織氣候	二五七—二七二
第八講 人事行政	二七三—三五四
第九講 財務行政	三五五—三七五
第十講 機關管理	三七七—三九〇
第十一講 行政組織之病態與解決	三九一—三九六
第十二講 我國行政問題及其產生背景	三九七—四一二
第十三講 行政組織的革新	四一三—四一八
第十四講 比較行政	四一九—四三四
附錄一 重要的學者及其學說簡介	一〇九
附錄二 測驗題精粹	一一〇—九七

第一講 緒論

本講有幾處重點，如行政和行政學的意義，研究行政學的目的、現代行政的特質、公共行政和企業管理的異同等等，皆為歷年來的命題焦點，考生宜加注意。

一、行政的意義（普考同學尤須注意）（48.高）

行政一詞的解釋可從「政治」的觀點和「管理」的觀點來討論。

(1)從政治的觀點來看：又可分為二派。

①就「政府分工」的情形來解釋——即以三權分立為基礎。如魏勞畢（W. F. Willoughby）認為「行政乃政府行政部內所管轄的事務」。

但這種說法有缺點，因為政府中的行政業務並非只有行政機關才有，如「財務行政」、「人事行政」立法機關及司法機關皆有之。

②就「運作範圍」來解釋——認為政治的範圍較大，而行政的範圍較小。如古德諾（F. Goodnow）認為「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行」。

這種解釋亦嫌含混，因為「政府官吏的活動」、「國家意志的執行」實際上亦不能脫離政治。如行政首長在決策時，必須廣蒐資料及徵詢意見，同時要考慮到利害的錯綜，這些問題都牽涉到政治。

(2)從管理的觀點來看：乃一九〇〇以後，企業界發生科學管理運動，而將科學管理的原則引進到政府機關，例如下列學者之界說：

①賽蒙(H.A. Simon)——等人認為合著之「行政學」認為最廣義的行政，就是「為達到共同目的時合作的集體行動。」

②顧立克(L. Gulick)——在其論文「科學價值與行政」(Science Values and Public Administration)中，自創「POSDCORB」一字表示行政的意義。P為Planning為計劃或方案之制定；O為Organizing為執行計劃之機關組織及結構；S為Staffing為機關內全部之人事功能，包括人員之選用與管理；D為Directing為機關上級人員對其部屬的指揮與監督；CO為Coordinating為機關各單位，各人員之間的協調；R為Reporting為機關下級人員向上級所作的工作報告，亦表示機關所作的報導；B為Budgeting為機關一切有關金錢、財政方面的事務。此字之創造，受科學管理的影響最大。

③費堯(H. Fayol)——認為行政就是計劃(Plan)、組織(Organize)、領導(Command)、協調(Coordinate)、監督考核(Control)五大項目所構成的功能表現。
(普考同學注意：以上定義是那位學者所提出的，一定要記熟。顧立克的POSDCORB尤其重要。)

二、行政學的意義和特性 (48. 49. 66. 普) (71. 留考)

行政學應為廿世紀的產物，在此之前併入政治學中討論。到了一八八七年，美國人威爾遜(

W. Wilson) (註：此人即第一次大戰後，倡建國際聯盟的美國總統)發表了「行政的研究」(The Study of Administration)一文後，行政學始獲注意，而漸成一學科。到了廿世紀初，又加入了工商界的「科學管理」之新觀念，而賦予全新的面貌。

依學者的看法，所謂行政學即「對政府或公務機關如何有效的推行其業務以達成最後目的時所作的有系統的研究而獲致的知識與學問。」

至於行政學的特性則有五項：

- (1) 行政學是方法的、工具的：行政學是就複雜的行政現象與事實來探尋共通的條理和法則，以爲治理機關業務及解決機關問題的工具和方法。
- (2) 行政學是系統的、組織的：行政學以科學方法爲基礎，如社會調查、個案分析、統計方法等，對各種行政現象與事實作有組織的觀察、實驗、比較、分析及研究所得到的系統知識。
- (3) 行政學是實在的、客觀的：行政學所研究的問題都是各機關常見的問題，其解決之道亦是經過詳盡的分析與客觀的印證，故行政學乃實在的、客觀的一門學問。
- (4) 行政學是進步的、創新的：行政現象是隨時代演進而變化，行政學爲診治現象的病態，亦迅速地發展組織之理論，以符合時代需要，提振政府效率。
- (5) 行政學是綜合的、科際的：行政學是種包羅萬衆的學問，研究者必須具有政治學、心理學、法律學、人類學、統計學、管理科學、歷史學，及倫理學等知識，故行政學是門綜合性、科際性的學問。

三、行政學的目的（48. 49. 51. 55. 61. 66. 普 51. 特退乙）

（考生注意：像這類型的題目，並無需花太多時間去背誦，只要記住大標題即可，標題下的內容則憑各人的作文能力和對題目的瞭解，「抽象」的答。凡離題不遠且見解週延精闢者，必定能拿高分。）

(1) 提高行政率——所謂效率，可從下列三點來研究：

① 就經濟學的眼光來看：凡是能以最少的投入而得到最大的產出者，就是效率。

② 從管理學的觀點來看：凡是能夠完成機關原訂的計劃，在既定情勢下作最佳的抉擇，以及及時而有效的解決問題或痛苦，就是效率。

(2) 建立管理科學，提高行政學術水準；行政學是：

① 本真知灼見的眼光，提示遠大而正確的行政目標。

② 就複雜的行政現象，作實是求是的研究與整理，以尋求普遍的原理原則。

③ 對各種行政問題作深入的分析，提出對症下藥的解決方案，及合理進步的行政觀念。

④ 依實際的考察與實驗，確定行政效率的測量尺度，及批評行政得失的客觀標準。

⑤ 本研究發展的精神，建立科學的辦事方法。

⑥ 利用專門知識與經驗，建樹自然而準確的行政技術。

(3) 培養行政通才，救治時代偏差——現代是專家時代，但專家却常患上「知偏不知全」和「本位主義」的毛病，造成偏差。故行政通才的培養，借重通才的廣博知識、平衡的思想、遠大的眼光，及

領導協調的能力，必能消弭專家的缺點，減少機關的問題。

四、行政學的研究與發展（重要！高普考同學都要注意）

行政學的研究，因時俱移，茲將傳統與新近的研究法對照說明。

(1)理論的研究法（Theoretical Approach）和事實的研究法（Fact-Finding Approach）

①理論的研究法：著重理論的探討，企圖建論理則和通則，用來解釋複雜的行政現象。中心思想是「金科玉律」（Golden-rule），認為只要依他們的法則去處理業務，就能獲得成功。這種方法過份重視價值判斷，亦即「應然」的層面。

②事實的研究法：著重事實真象的尋求，只提供事實，不建立法則。認為凡是能有效解決機關問題的便是實用的，不必拘泥於「理則」或「定律」。亦即重視「實然」的層面。例如「個案研究」（Case Study）、統計方法或數量研究的使用，以及直接投身於有關機關作研究都是事實研究法的應用。

(2)靜態的研究法（Static Approach）和動態的研究（Dynamic Approach）——

①靜態的研究：早期學者重視的是組織結構、權責分配、法令規章等，故又稱「結構的」（Structural）研究。他們認為只要能建立完善的制度、合理的組織，機關的問題就能解決。忽略了組織中「人」的因素和「功能」面。

②動態的研究：行為科學產生以後，對行政學的研究轉向從機關人員的交互行為及活動中去瞭解

。如非正式組織，決策過程等。

(3) 比較的研究 (Comparative Approach) 和 生態的研究 (Ecological Approach) —

① 比較的研究：早期學者對行政問題的研究是從縱的時間演變和橫的空間比較來探討。故常拿國家與國家之間的行政制度來作比較，如英美、德法等。

② 生態的研究：近來之行政學者認為從國家之間做比較研究是不夠的。蓋各國國情不同，有歷史傳統、社會制度、地理環境、教育文化、生活習慣及民族性格等差異，有利於他國的行政制度，不一定在本國行得通。故要比較的話，應從生態觀點來看，即從整個世界中尋找出若干種行政模式 (Model)，再以此「模式」來衡量各國行政制度的特質所在。如雷格斯 (F.W. Riggs) 的「稜柱模式」 (Prismatic Model) 誠為生態研究的經典之作。

(註：所謂生態研究在「比較行政」的範圍中，是很重要的地方，考生要特別注意。並請參考第二講有關雷格斯的理論，以及比較行政的其他重點。如此，才能全盤理解。)

(4) 生理的研究 (Physiological Approach) 和 心理的研究 (Psychology Approach) —

① 生理的研究：早期行政學者多研究機關人員的生理需要和生理條件，即在於如何保持員工之身體健康以增進工作效率，故極重視工作環境的改善，待遇的提高福利的增進等，其目的在使員工滿足生理上的各種需要。如科學管理運動即為代表。

(5) 間接的研究 (Indirect Approach) 和 直接的研究 (Direct Approach) —

① 間接的研究：早期行政學者多從已有的資料來研究行政問題，亦即埋首於故紙堆中來研究，故不易有創見與發明。

②直接的研究：乃直接投入於所要研究的實際情況中，如要研究農村問題，就必須深入調查訪問，才能獲得真相。近年來的「角色扮演」(Role-Playing)就是一種極為流行的研究法。

(考生注意：本項有關研究方法，考生應該和第二講「行政學的發展」一起看；甚至先看第二講的部份，把行政學理論演變的情形，及各階段的研究重心瞭解後，再回頭來看這一個部份，必能加深印象。)

五、現代行政的精神及特質(高考同學應注意的重點！)

以上講完了行政學的研究目的和方法後，接下來要說明現代行政所表現出來的精神，以及特徵。雖然條列式的討論極為瑣碎與枯燥，有些考生會覺得不好背。其實，這些題目只要動點腦筋就能作答。像這一項談到的是「現代」行政的一些精神和特質，那麼考生們只要想一想在「古代」又是怎麼一回事，大概就八九不離十能猜出「現代」的一些端倪。例如，我們想到古代衙門官爺們的辦事方法——喜歡「大事化小、小事化無」(消極)、上面催一下，才動一下(被動)、沒有效率、蕭規曹隨等等。想到這裡，現代的行政精神不就呼之欲出了嗎！甚至經過您豐富的聯想力，還能言「大牌」們之所未言，得到更多的答案。閒話少說，讓我們來看看教科書上怎麼寫。

(1)現代行政的精神

扼要言之，有下列四點：

①積極性：過去的政府施政是消極性的，很少積極去為人民謀求更大的幸福。但時代推移，社會問題日益複雜，國際關係日趨緊張，故現代化的政府必須有積極性的行政措施，才能應付挑戰。

，繼續生存。

②主動性：過去的政府大多抱著「民不告官不理」的被動態度來處理政府業務。但現代行政，政府必須要主動擬定各種方案與計劃，並付諸實行。

③效率性：過去的政府，行政方法雜亂無章，沒有計劃，造成很大的浪費。爲糾正此一偏差，政府必須在效率的觀念下推行工作，亦即以最小的投資得到最大的結果，另外更須完全實現機關原訂的計劃，及時有效的解決機關的問題，及制訂最合理的政策。

④創造性：過去行政是因襲的，一切皆「蕭規曹隨」。但今日工商業高度發達，完全以因襲作風已不是以應付複雜的社會業務。政府必須有創造精神，否則將遭淘汰。

(2)現代公共行政的特質（重要！）

扼要言之，計有十點：

①規模龐大（Size）：如吾國公務員人數已達三十四萬員。各機關更是組織複雜，遠非昔日可比。

②性質複雜（Complexity）：現代化的政府除了過去的「保衛功能」外，還必須負有「輔助功能」——輔導社會各行各業的發展；「管制功能」——對妨碍公益的活動加以限制或檢查；「服務功能」——舉辦各種公用事業以供人民使用，爲社會造福。

③利害錯綜（Conflict interest）：現代政府的每一項行政措施，都會牽涉到許多相互衝突的利益。如對工商業發展有利，却相對地妨碍了農業的發展。

④專業化（Specialization）：現代政府的公務人員必須具有專門知識的人來擔任，因爲現代

行政包羅萬象，性質複雜，絕非只有普通常識的人所能擔任的。而且政府分工也日趨繁細，如我國目前有一百五十九個職系，公務人員的任用都須經過各種專業考試。

⑤ 相互依存 (Mutual dependence)：各單位、各人員彼此是相互依存的，必須通力合作，形成團隊精神，這樣政府的工作才能順利推行。

⑥ 人情味缺乏 (impersonality)：機關組織龐大，人員衆多，工作繁重，人情味逐漸缺乏，凡事依法辦理。

⑦ 法律限制 (Legal restriction)：現代政府的施政與業務的推行，受到頗多的法律限制，在此情形之下，公務員只有奉命行事，依法辦事。

⑧ 重視社會目的 (Social goals)：政府行政不能純爲行政目的，必須兼顧社會目的，謀求全民之富足安樂。

⑨ 公眾批評 (Public criticism)：在民主政治下，係以民意爲依歸，政府施政若不爲人民所好，則予以批評指正，俾政府公務員知所警惕，不致一意孤行。

⑩ 國際影響 (International impact)：科學進步，縮短了空間的距離，其行政措施自應適當的調整以求適應，擇他人之長處以師之。

六、公共行政 (Public Administration) 和企業管理 (Business Administration) 的比較
(考試重點！) (70. 高檢、65. 高、60. 公費留考)

(註：本項普考同學如有餘力，不妨觀之；否則可略去) 公共行政和企業管理在英文上都有個