

大学丛书

行政学之理论与实际(一)

张金鑑著

大學叢書
行政學之理論與實際
張金鑑著

商務印書館發行

大學叢書委員會

委員

李書田君	李書華君	李建勛君	李四光君	朱家驊君	朱經農君	任鴻雋君	王雲五君	王世杰君	丁燮林君
乘志君	周昌壽君	周仁君	吳經熊君	吳澤霖君	辛樹幟君	何炳松君	余青松君	李權時君	李聖五君
徐誦明君	孫貴定君	馬寅初君	馬君武君	翁文灝君	翁之龍君	姜立夫君	胡庶華君	胡適君	竺可楨君
馮友蘭君	程演生君	程天放君	梅貽琦君	張伯苓君	曹惠羣君	陳裕光君	陶孟和君	郭任遠君	唐鉞君
蔣夢麟君	厲元培君	黎照寰君	劉湛恩君	劉秉麟君	鄭振鐸君	鄭貞文君	鄒魯君	傅運森君	傅斯年君
			顧頡剛君	顧家倫君	顧福昌君	顧任光君	歐元煥君		

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，為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，但是諸士之著作凡為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，為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，著者之知識極為有限，在屬稿期間隨時或有以小御大力量不足之苦，則謬誤所在自所難免。尚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。

中華民國二十三年八月編著者張金璣謹識

行政學之理論與實際

緒論

一 行政學之意義與範圍

【「行政」與「政治」之分野】——行政 (administration) 一詞之應用至爲寬泛，故吾人常聞及有所謂「教育行政」、「商業行政」等名詞與學科。不過本書所論係專指政府組織之活動與效用及其管理而言。普通皆名此爲「行政學」(public administration)，以資識別。惟語及此點，使「行政」與「政治」(politics) 一詞又易發生混亂。實則在範圍上，程序上，實質上，二者均有重大之區別。

「政治」是「衆人事務之管理」，其範圍極廣。而「行政」僅是政治中一部分特別事務之管理，或方策之執行，其範圍頗小。就較狹之意義言，「政治」是人民經過其組成之政黨，或政團（包括革命黨、普通政黨及派系）對決定或影響政府政策之活動與指導也。而「行政者，乃政府官吏推進政府功能時之行動也」。（參見 Century Dictionary）於此足見在程序上，政治之活動發於先，行政之推進隨於後。古德諾 (Frank J. Goodnow) 曾謂

「在一切之政治制度中，只有兩種基本的政府功能：——即國家意志之表現，及國家意志之執行也。前者謂之政治，後者謂之行政。」(Politics and Administration, p. 22)就此而論，政治之作用在決定國家政策，行政之作用在執行國家政策。在實質上，二者固復有如斯之區別也。

【行政與政府之分權組織】——歐美各國因受孟德斯鳩之「制衡」「分權」學說之影響，皆施行「立法」「司法」「行政」三權分立之政治制度。行政之意義若果照上述之解釋，則雖在立法機關及司法機關中亦包括相當之行政活動也。但歐美之行政學者多以行政學所論述之範圍尙不如此寬泛，平常只專指行政機關之事務而言。我國近年來因孫中山先生之提倡，經採行五權分立之新政治制度。此五部中除「立法」「司法」兩院不屬行政學所論述之範圍外，監察院之重要職責在彈劾貪吏，審計財政，考試院之顯著任務在於選拔公吏，銓敘資格，考核治績，與行政上實有密切之關係，行政學對之不能不有所涉及。故行政學在政府分權之組織中，係論述行政部之事務及考試部、監察部有關行政之事務者。

【行政程序之整個單位】——政府之行政進程實有一不可分割之整個單位，吾人不宜爲零星片斷之分割。平常所謂「中央行政」「省行政」「市行政」「縣行政」等不過是爲便利敘述計所引用之名詞耳。實際上斷無此各不相涉之分離的獨立存在也。譬如所謂行政效率工作、考績、財務、監察、領袖地位、廉潔、風氣、公共道德、任事責任、及調節和諧等，各級政府固可適用相同之原理與實施也。故行政學儘可不顧中央與地方之界限而爲整個之論述。他如治河、防災、施賑、開墾、實邊等工作亦頗有整個一貫之性質，故行政技術上並無分割之可能與必要。在

讀行政學之先，吾人須知行政程序乃一個完整的不可分割的單位，係爲各級政府共有之事務，不必強行分割。但此不過是說在行政之技術上理論上固可爲事同一律理無二致之應用耳，作者並非不承認行政組織上範圍上有中央、省、市、縣之劃分也。

【行政是「人」與「物」之管理】——前節所述是就政治理論，政府組織上申明行政之意義與範圍。若就行政技術論，行政者乃爲完成國家之目的而爲之人與物之管理也。政府爲完成其任務，執行其政策，自不能不藉力於人物財三者。行政效率之能否增進，全視對此三者之管理是否得法。行政學即在研究對此三者之有效的科學管理。

行政是國家效能之一，對國家目的之完成自有明顯關係，然行政對完成國家目的之工作，所參與之程度究爲若干，尙未有定論。古德諾謂「行政是國家意志之執行」。依此而論，則行政官吏不是先知先覺的發明家，只是後知後覺的宣傳家或不知不覺的實行家，在完成國家的目的之過程中，非處於主動的地位，僅居於被動的地位。威爾遜（Woodrow Wilson）曾謂「行政學之目的在拯救行政方法於紛亂浪費之實驗中而置之於莊席盤石之固。……行政者乃公法之有系統的逐項目的執行。凡普通法之特別應用均爲行政行爲」。〔見 *Political Science Quarterly*, vol. 2, pp. 210, 212〕此與古德諾之說在實質上無大區別。

英儒房納（Herman Finer）謂「爲運用人民之創造力及社會富源力而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要。此等機關係包括彼從事於爲實現人民總意而製作其細目者之人員與組織而成。爲完成其責務

計，彼須訂定各種法規以影響軌範人民之行爲。善良之行政機關須忠實有效，並須能深切明瞭人民總意之所在，而熱烈實現之及能認識何時何地須有若干之何等行政活動』（見 *The Theory and Practice of Modern Government*, vol. I, chap. IV, pp. 99, 100）房氏之說是對行政在完成國家目的之任務中，認爲佔有較重要之地位，比之古威二氏之說，其範圍較寬廣。

【行政要求最大之工效】——行政學之目的在研究如何增進政府官吏、職員、雇工之工作效率，使至於最大限度。換言之，即在對此等人員應爲最適當之支配與處置，使其才力、智力、體力爲最有效有力之利用。完善的行政，即在於消除浪費、妄耗、保愛、人力、物力，爲完成此等目的計，對政府職員雇工之工作環境、設備，自亦應力求整潔衛生，以保其康健，而利工作。對工作程序、事務管理，自當力謀科學化，以求迅速，而增效率。公務員不能僅因其依時簽到便爲稱職，對其工作時間中之工作分量、質量、及速率更須有合適之考察。

若依此原則衡量我國政府之行政效率，實令人驚嘆。據作者所知，今日高級政府之職員，有月薪達百數十元，而所作工作月不過批辦例行公文數件耳。此等情形在行政上固爲極大之浪費，致增加人民之擔負，即在個人方面亦爲悲慘之損失，蓋一人之寶貴的有用的精力與時光便因之消磨沈淪虛擲矣。

【行政是公務之有效執行】——行政活動之目標，是在求公共計劃之最經濟，最方便，最完備的成功。此等活動範圍自然不是指國家之全體功用或目的而言，其主要者係指人權之保障，吏治之澄清，行政能力之發展，政治道德之養成，公共秩序之維持，社會幸福之增進，及公共災害之預防等項而言。爲完成此等工作，行政機關對政府

其他部分，及人民團體亦應均有協整之步調及和諧之合作。

【行政非僅行政部之事】——在行政程序上有一個單位不宜爲片斷之分割已如上述。然在行政範圍上實則亦有一關連性質，不僅是行政部之事務始專屬於行政學之範圍也。歐美學者因久受立法、司法、行政「三權分立」說之傳統因襲多認爲行政學之範圍專在討論行政部一部之事務。須知即在立法部司法部中之事務如工作效率之增進，人財物之科學的支配與管理莫不屬於行政學之範圍。即以英美兩國所設之吏治委員會爲例，其職務亦含有一部分之立法與司法性質，並非純粹行政部之事務或職權。克裏利（Herbert A. Croly）謂「行政委員會僅是爲達到一種實際的社會目的時而用以爲聯合各分離的政府活動之工具耳。其進程係在給予此融合權力之正當防衛」（見 *Progressive Democracy*, chap. 17, 1914）此外有意利諾法律評論（*Illinois Law Review*）記者謂「國家權力除立法權、審判權、執行權三者外，尚有第四種權力曰行政權。此行政權若就純粹之理論觀點立論爲前三者中之執行權，但在實際上行政權是前三種權力之聯合體。此種權力之聯合明例即各州商務委員會、聯邦貿易會及各州公用委員會之成立是也」（見 *Vol. 15*, pp. 108—18）至我國之五權分立制，行政學所研究之範圍，更不能只限於行政院之事務。

且因社會經濟長足發展之結果，政府職權大爲增長，立法內容已漸複雜，非昔日僅涉及政治倫理及行政大計者之簡單情形可比。國會議員對經濟統制、金融調濟、工商立法、衛生實施、及農業研究等問題常因缺乏技術上之專門知識，勢不能不授權於行政部由專家組織特種委員會爲立法行政兼併之處置。在此等情形下，若謂行政

學與立法事務毫無關係，事實上亦確有困難。

【行政法與行政學】——行政學之範圍，既與政府組織之各部及人民團體有直接之關係，而此等關係復有所謂行政法以規律之，故於此吾人對行政法之觀念及其與行政學之關係與區別，不可不略有所論及。何為行政法？古德諾對之有較切當之解釋。彼謂「行政法者乃公法中規定行政權力者之組織與職能之部分也。此法並明定行政權力者對民權侵犯時之懲處及補救」(F. J. Goodnow, *Comparative Administrative Law*, vol. 1, pp. 8, 9.) 由此定義，足見行政法之功用在確定行政權力者之法律地位，並防止行政權力之濫權枉職，以保障人民之法權。而行政學之目的係在研究行政權力者如何能將其職務與計劃為最經濟最有效之實施與推進。此二者不但截然不同，且有時不無衝突之處。行政進行自須受行政法及憲法之限制。在此限制中行政者須求最大效率最大成功之實現。關於此點，傅祿恩德(Professor Freund)曾有扼要之說明。彼謂：

「今日之熱心行政學者皆以其目的在於研究效率問題。此點自易明瞭。但在今日所謂民主主義之行政組織下，實缺乏足以產生最大效率之專門知識與技術，因政府之活動日趨擴大與複雜，無專門知識與技術不易為有效之處置」彼又謂「行政權力日漸增漲，而防止行政權力濫用之要求亦隨之猛進。行政官吏既有妄濫錯誤之可能，故個人權利之保障與行政效率之增加，實有同等重要」(見 *Proceedings, Am. pol. Sci. Association*, vol. 6, p. 53, 1909)

總上所述，吾人可知行政學者是研究行政權力者在合法之組織、職權及關係下，為完成國家目的及推行政

府職務時，應採用老何之最經濟最有效之方法，步驟，及實施以期獲得最圓滿之解決與成功耳。

二 行政學之迫切與重要

【(一)干涉主義之興起】——追溯吾國幾千年來之行政政策，實充分表現放任主義之色彩。政府官吏皆抱着「得過且過，能推便推」，「多一事不如少一事」之偷生苟安的態度，對增進社會幸福，人民利益之事業，政府方面很少毅然負責為積極之推進者。在人民方面亦均抱守「不問國事」，「不在其位不謀其政」之自由主義，認為人民對國家政府除交付「租稅」外，便無其他義務與責任，而可安享其「日出而作，日沒而息」之自由生活矣。且過去政府所作之工作，消極方面者太多，積極方面者太少，懲治罪犯，徵收租稅為昔日政府之兩大任務，所以人民視政府為痛苦與畏懼之製造者並非幸福與利益之增進者，因之「政府最好管理最少」便成為上下一體奉行之政治哲學。吾國社會所以進步遲緩，此亦一大原因。

如果吾國欲永久適存於世界，此等錯誤的觀念與實施，不得不立為掃除。國家之任務在保衛人民不受外族之侵略，保障人民之合法權利，及增進社會之各種幸福。政府為完成國家任務的工具，故便應擔負各項積極之活動與工作以滿足社會之需要。在人民方面亦應放棄昔日「放任主義」之觀念，信賴政府，使之能為大刀闊斧之積極活動。不過此等積極的當大任的政府，必須是「有能力」「有效率」的方能保證其成功。否則，錯誤的行政，

浪費的政府，反足貽害於無窮。行政學之目的在於研究如何獲得此有能有效之政府活動，故今日甚為迫切與重要也。

干涉主義代放任主義而崛起之事實已早成為風靡一時舉世傾向之普遍趨勢，亞丹斯密之個人主義放任主義之經濟學說，已經多人認為不符實際需要，而遭唾棄。即以自由貿易放任主義為其傳統政策之英國，亦經反前所為，而採行干涉政策，以圖謀本國之私利。環顧各國不僅在對外貿易國際競爭上，由政府協助規導為積極之猛進，即對國內之社會事業，經濟活動，亦莫不含放任主義而行干涉政策，高唱入雲之「經濟統制」及「計劃經濟」即其明例也。近年來意、德、日、美、各國法西斯蒂運動之洶湧澎湃亦此干涉主義之勃興有以促進之。不僅資本主義者之國家在放棄放任主義而擴大政府之職權與活動，即共產主義之蘇俄亦由政府擔負鉅大責任推行各種重大之驚人的經濟計劃，舉凡經濟上之生產、分配及交易等均在政府之指導及統治下。他如國家社會主義者民主社會主義亦均贊成擴大政府之職權，以謀社會之幸福。至工團主義者，基爾特社會主義者為增進勞動階級之利益計，亦主張放棄個人的自由主義，而採行集體的經營政策。吾國在世界大勢所趨之情形下，欲謀適應而求生存，自非建樹強大的、有能的、穩固的、具效率的、最經濟的政府不克成功。行政學之目的即在研究如何造成此等政府及如何運用，故成為今日甚迫切而重要之學科。

【(二)社會經濟之變遷】——歐美各國自完成實業革命後，社會上之經濟制度發生根本之變革。因工廠制度，大規模生產之產生，及生產手段與生產勞力之分離，在「錢能生錢」之運用下，使富者愈富而形成資產階級

與無產階級之對峙。資本家爲保持其特殊利益，主張增大政府職權，對怠工罷工，勞働組合等運動，加以有效有力之裁制。勞働者爲增進其幸福，贊成由政府方面加以保障，以社會立法等方式完成之。在十九世紀之末葉，實業界在組織上發生大聯合及大合併之事實，而形成極度之資本集中。史家稱此爲第二次之實業革命。第二實業革命完成後，資產階級之企業獨佔，市場壟斷下，能更爲進一步深一層之搾取，於是使資本階級及無產階級之對抗與仇視益形尖銳化。各國政府在此等情形下爲維持社會秩序，防止革命暴發，於是或高揭「經濟統制」之旗幟以謀從事救濟，或大行「法西斯蒂」政策，以求勞資合作。爲完成此目的計，歐美各國政府自極注意於經濟的有效之行政之實現。

惠德 (Leonard D. White) 曾謂「實業革命之結果，有實行社會合作之必要，放任主義已爲不可能。在現代社會之新環境中，使人民對昔日政府放任之舊觀念，不能不行放棄。此新觀念認爲國家政府乃社會合作及社會統制之最重大的原動機關」(見 Introduction to Public Administration p. 8) 房納 (Finer) 亦謂「行政職權已大增加，行政官吏已非舊日所謂「看夜者」之比矣」(見其著 The Civil Service in the Modern State, 載 Am. pol. Sci. Review, vol. 19, pp. 277—289)

吾國之社會經濟正將由農業經濟走入工商經濟之階段。此時吾國正應由國家政府毅然擔起重任爲通籌全局，永治久安之打算，於同時完成實業革命及社會革命之大業，免蹈歐、美資本主義之覆轍，以「迎頭趕上」之精神而收「後來居上」之效果。爲完成此等社會大業，應付此等經濟鉅變，決非各自爲政的個人的自由行動所

能奏效，事實上須有健全的，強固的，有能的，有效的政府以擔當此大任。因此等經濟趨勢之壓迫，使人對於行政學一科益感有特別注重之必要。

【(三)政府活動之擴大】——社會日趨進步，人民之生活程度日見提高，於是國家及政府之功能與活動亦隨之而日趨擴大。比如教育事業在中古世紀之歐洲及數十年前之吾國，皆委之於私人或教會之手。而現代之國家皆將教育直接置於政府統率之下，認為教育乃國家重要功能之一。共公衛生，市都清潔等事，在昔日政府對之亦甚少注意。然今日以都市之興起，在人煙稠密之社會中，政府為保維人民之康健，防止疾病之傳染，對於除穢，消毒，防疫，清潔，衛生等公共事業，不能不特別注意。今日與人民日常生活有密切關係之公用事業如電燈，電話，自來水，電車，煤汽等亦須由政府加以切實監督與統制，對其價目之高下，品質之優劣，服役之誠偽均應為詳切之規定，以保障用戶或消費者之利益而防止企業家之無理剝削與壟斷。政府之工作日趨繁重，而管理與經營之方法，自須日見精密，此行政學所以日形重要之又一因也。

威爾遜在政治季刊(Political Science Quarterly)曾發表一文極力申論因政府功能之增加，使行政學有切實研究之必要。彼謂「以有系統著色之二十世紀的青春時期轉瞬即去，然一般學者對政治科學中之行政學尙無人為有系統之著述。直至今日一般政治學者只斤斤於理論之研究，如憲法理論，國家性質，主權意義，政府形式等，作者對之均紛紛為熱烈之爭辯。……至於政府既定之法律，必如何方能使之很「迅速的」「有效的」「順利的」「經濟的」見諸實施之行政事務，反少有注意及之者。彼等以為此乃實際瑣事細務，應由科員錄事等處理之。」

政府活動既經擴大，政府支出自隨之增加。吾人若一考察世界各國之財政史實，極易發見在近年來各國之政府支出均爲鉅大之增漲。美國聯邦政府之支出在一九〇〇年才共五二〇、八六一、〇〇〇元，至一九一九年增爲一五、三七七、六二七、〇〇〇元，十年之間幾增加三十倍之多。（見 H. L. Lutz, Public Finance, Page 45）政府支出既經大爲增漲，人民之租稅擔負自必因之加多。人民爲減輕其租稅負擔計，故積極於政府行政之「經濟化」及「效率化」之改革運動。此等改革運動之目的並非在求減縮政府之數量，因政府活動一方在趨漸擴張，同時又力謀政府支出數量之減縮，事實上不能實現，不過此等支出要獲得其最大之效果耳。換言之，即政府之支出，不但是不得浪費分文，而每分文之支出均須發生其最大限度之效力與結果。

至於獲得此等目的之行政方法，究宜採「民主制」，抑當取「集權制」，雖尙爲各執一端莫衷一是之爭論，然在歐洲大戰之際，參戰各國爲獲得其軍事勝利計，對於食品之供給，軍需之運輸，工伙之管理，會費盡心思，試行各種民主制的集權制的行政方法，以期獲得最有效最捷敏最經濟之效果。由此經驗，與集權論者以不少之事實論據。芬威克（Charles G. Fenwick）在美國政治評論曾發表一文曰民主政治與行政效率以申述由大戰獲得之教訓。彼以爲當大戰之初發動也，有多人認爲此乃民主主義對專制主義之決戰，但至戰爭之後半期，大家反皆認爲民主主義者爲情勢所迫，反採取專制主義之行政方法。（參考 Ann. Pol. Sci. Review, vol. 14, pp. 565—86, 1920）

【（四）國際競爭之劇烈】——各資本帝國主義者爲獲得國際貿易之勝利競爭計，使增進政府行政效率之

要求日行緊張。特別是工商界中人，認為行政之經濟化運動有急行完成之必要與可能。蓋由彼等之經驗，深知在工商管理中之經濟的、有效的成功實現，可以同樣的應用於中央及地方政府之行政事宜。彼等並以爲如欲期工商之繁榮及貿易之發展，非有經濟的有效的政府不克成功。彼等又以爲即在國民之地位上，彼等亦有督促政府勵行增進行政效率運動之天職。所以一九一二年美國全國總商會開會時，即有改革聯邦政府預算制度之討論。該案經提交各州複決，幾獲得全體一致之通過。經工商界之督促，美國聯邦國會卒於一九二一年通過其新預算法及審計法，而採行較科學化的預算制度。

此外，美國總商會根據在工商管理上之成功經驗，曾促策聯邦政府在吏治制度上、公共建築上及郵務管理上爲各種有益有效之改革。紐約州商會爲促進其工商事業之繁華及對外貿易之擴張計，對改革聯邦政府及州政府之行政實施亦同樣爲積極之督策與活動。美國於一九二四年頒行洛吉士條例 (Rogers Act)，對美國之領事制度爲極大之改革。此實工商界中人爲增進其國外商業利益計，而督政府施行者。美前大總統胡佛 (Hoo-ver)在商務部長任內曾謂因國際貿易上有橡木、咖啡等商品之專賣及獨佔實施，使美國政府對行政不得不有重大改進以應付劇烈的國際競爭。美國及其他資本帝國主義者之工商實業已發展於極高之階級，國內及國外商場均有貨物充斥之虞，故爲增進其「利潤」計，決非由提高關稅稅率，或加多出產量額所能成功。此時之有效方法，即爲實行科學管理，增進生產效率由「減低成本」下增大利潤。換言之，即在生產過程中對其所有設備、工具、勞力，及原料等爲最有效之利用，以消除浪費，減低成本，而謀增加生產效率及營業利潤，使在國際競爭之戰場上獲

得最大之勝利。此等精神已經漸次採行於政府行政上。

吾國爲消除資本帝國主義之政治的經濟的侵略與壓迫計，根本上須發展本國之工商實業完成實業革命，以充實國力而排外貨。但爲完成此等目的，不僅實業上應採行科學管理，追求最大效率，對吾國低廉之勞力，豐美之富源爲最有利之應用，以奪先足者歐美各國之便，而在政府行政上同時尤須以最經濟之手段完成最大之效果，使國家之工商實業在最有利益之情形下，得有事半功倍之進步與發展。資本帝國主義者既經用無微不至之方法，協以謀我，我國爲爭民族之生存計，自須掃除過去工商界及行政上各種浪費設施，從最經濟之立場上爲迎頭突擊之猛進。此行政學所以在吾國更有特別注意之必要也。

三 政府行政與私業經營

【相異之點】——工商事業之經營與政府行政之推進雖如前述具有同一的消除浪費，增進效率之目的與趨勢，然在性質上政府行政與私業經營究有顯著之不同。

【第一是公益與私利之別】——私人工商事業之經營動機完全在於追求「私利」，只要能獲得此等目的，工商企業者可以採行任何手段，只要能「賺錢」，不必顧及其手段之是否正當，方法是否公平，結果是否損人害公。政府行政之目的在於謀全體社會之公益，而不是個人之私利，故對其行政之實施與結果，不能不通算全