

大學用書

論新學行政

張金鑑著

三民書局印行

行政學新論

張 金 鑑 著

學歷：美國士丹福（Stanford）大學政治學系
學士，政治研究所碩士

經歷：國立政治大學教授先後兼政治學系主任
、政治研究所主任、公共行政研究所主
任、財政部簡派專門委員及高等考試典
試委員等職

現職：立法院立法委員、教育部學術審議委員
、中華學術院行政管理研究所理事長

三 民 書 局 印 行

中華民國七十一年五月初版

行政學新論

基本定價陸元陸角柒分



必究

著作者 張金鑑
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 版業字第二〇〇號

序 言

行政學研究的發展，要可分為三個時期：第一時期是一八八七年至一九三〇年傳統行政學的研究；其研究取向係以『科學管理』（Scientific Management）的知識與方法，謀求行政組織的合理化，行政過程的制度化，行政方法的標準化；其目的在以最經濟的手段，獲得最大的效果。第二個時期是一九三一年至一九六〇年修正行政學的研究；其研究取向在本『行為科學』（Behavior Science）的立場與觀點，對傳統行政學的研究予以批評和修正，着重人性激勵、民主參與及互動影響等以引發工作人員自動自發的責任心、榮譽感及積極奮發的服務精神，俾能成功有效的達成機關使命與任務。傳統行政學乃是『硬性學派』（Hard School）的研究，重機關而輕個人，視個人為達成機關目的的手段和工具。修正行政學乃是『柔性學派』（Soft School）的研究，要從人格尊重、心理動機、目標追求及『慾望與滿足』（Desire $\rightleftharpoons$ Satisfical）和『刺激與反應』（Stimulus $\rightleftharpoons$ Response）的過程着眼，使工作人員以快愉的心情努力服務，有效率的完成機關使命和任務。因為『除非工作員是快愉的，並有高昂的工作意願，他絕不會是有效率的』（No One is Efficient, Unless he is Happy and he is Willing to Work）。第三時期是自一九六一年以來整合行政學的研究；其研究取向，在對行政活動或現象作『系統分析』（Systems Analysis）的探討，對前述兩時期的行政學，辨其優劣得失，取長捨短，擷英咀華，而作整體性、整合性、開放性、互動性及權變性的研究。換言之，第三時

2 行政學新論

期的行政學乃是『生態行政學』(Ecological Study of Public Administration)。這就是說行政系統，組織或行為對其外在環境須作生態的適應，在『適者生存』的情勢下維持存在、持續與發展；對內部資源則作統一與協調的整合，而為有效的運用。

這三個時期的行政學，不但研究取向大不相同，就是牠的研究方法亦顯然有所區異。傳統行政學持靜態研究法，在從行政權力的性質、行政組織的形態、行政結構的關係等方面作研究，多以行政法規為園囿，在闡釋行政現象的『靜態面』(Static Aspect)。修正行政學持動態研究法，其研究主題是行為過程。人的行為過程可分為兩種：一是人受到外界刺激，便發生心情的緊張與不安，於是採取適當的反應，期以解除其緊張與不安，而恢復心情的平靜。這是被動性行為過程，如熱則揮扇，冷則加衣；其程式以『反應 $\rightarrow$ 刺激』表達之。一是人的慾望感到空虛時，心情便發生緊張與不安，於是採取有效行動，追求目標以滿足其慾望，解除其緊張與不安，彌補內在的空虛，恢復心情安適。這是主動的行為過程，如餓則求食，渴則求飲；其程式以『滿足 $\rightarrow$ 慾望』表達之；這是行政現象『動態面』(Dynamic Aspect)的研究。整合行政學持生態研究法，在就行政系統、行政組織、行政行為等的有機關聯及生態適應作系統分析。系統乃是一些有關聯的行政『事態』(Events)在相互依存的關係下及規律性互動進程中，結合成生活上、工作上所需的完整統一、平衡適應、穩進發展的有機體。從此角度研究行政制度(Institution)、組織(Organization)、事態(Event)、行為(Behavior)及問題(Problem)，謂之系統分析；這是行政現象『生態面』(Ecological Aspect)的研究。

這本書所以名之曰『行政學新論』，就是站在行政學發展的尖端，採系統分析的研究途徑，抱持以下的觀點：(一)整體性的研究——把行政

事象當作一個整體去看待。任何行政事象都不是獨立的或孤立的。牠是外在大系統的一個次級系統；同時牠又是本體內部各構成次級系統的較大系統。大小系統之間，密切扣合，環節關聯，相互依存，休戚相關，脈息相通，成為完整統一的有機體，牽一髮而動全身。機能不能割裂，行動必須配合；部份不能脫離整體，整體則依仗於各部份。(一)適應性的研究——把行政系統看成生態適應的有機體；對外在環境能因地制宜，保持內外的生態平衡；與時俱進，不斷生長，新陳代謝，隨機應變，求新求進，俾能『適者生存』，維持機關的存在、持續與發展。(二)開放性的研究——行政事象或組織不是一個閉關自守的封閉系統，而是對外界能維持『取』、『予』或『輸入』、『輸出』功能平衡的開封系統；對外能獲得環境的支持與擁護及資源的提供；就此『輸入』加以轉化成為計劃和政策的執行及服務以『輸出』於外界社會，以維持內外出入的『功能平衡』。(三)互動性的研究——行政過程或行為乃是所有的行政行為人或有關權力者的『互動行為』，相互影響，彼此激盪，連鎖反應，衝撞交織的錯綜締結的複合網。互動行為的扮演角色，不是少數的官吏和議員，而是有關的公民、社團、政黨、派系、幫會、紳董(包括正紳與劣紳)、豪強、惡棍、政客等人；甚至外國的政治領袖及工商集團亦有所涉及。

著者本系統分析的研究途徑，採生態行政的觀點，蒐集有關資料，加以整理分析，並予以論釋，經三年多的時間，寫成這一鉅製。本書約計五十萬言，內容分為五編，二十八章。第一編為緒論，共分四章，先論生態行政學的意義、領域及其研究取向和目的。次論生態行政學與民生哲學的關係及人性的發揮；再次則申論生態行政學產生的歷史背景及特性。第二編為社會生態行政論，研究行政與社會環境的互動關係和影響。其內容包括自然環境、社會環境、社會變遷的關係及行政的適應；行政行為的系統；壓力團體與多元行政；行政組織與團體動態的關係；

HW 201/03

4 行政學新論

及經濟環境對行政發展的影響。第三編爲文化生態行政論，其內容：第一論文化環境對公共行政的影響；第二論民族文化與比較行政；第三論政治文化與行政性能的關係。第四論科學技術對公共行政的衝擊。第五論宗教文化與行政輔導。第四編爲心理生態行政論，內容包括行政領導、意見溝通、行政監督、目標管理、激勵管理、參與管理、人羣關係及心理衛生。第五編爲生理生態行政論，內容討論下列各問題：(一)個別差異與人事選用，(二)辦公環境與工作效率，(三)工作流程、工作時間與工作效率，(四)辦公設備和機械與工作效率，(五)保健、福利及安全制度。

本人於民國二十年（一九三一）秋，以河南省公費留學生資格到美國士丹佛（Stanford）大學，從社會科學院院長兼政治研究所主任克卓爾（Angell Cottrel）教授習政治學與行政學；在校肄業約五年，先後獲得學士學位及碩士學位。碩士論文爲『美國市政府行政效率增進運動之研究』，由此奠定下著者行政學術學養的基礎。民國二十四年（一九三五）夏返國，歷在省立河南大學、私立天津南開大學、中央政治學校、國立政治大學、國立中央大學、國立臺灣大學、國立中興大學、私立淡江文理學院及私立文化學院任教，授政治學、行政學、中國政治制度、比較文官制度、行政管理、地方政府及憲法等課，以迄於今。

在這半世紀以上的漫長的歲月中，本學不厭、誨不倦的精神，對政治與行政學術作孜孜不息、鍥而不捨的學習與研究；曾就學習與研究心得，寫成有關行政及政治學術的著作達三十二種，由各大書局印，銷路暢達，流行海內外；及門弟子不計其數，或爲學界鉅擘，或任黨政要職，或爲工商重鎮，對國家社會的貢獻，至爲重大。

著者年屆八十，精力漸衰，髮稀齒缺，到了『夕陽無限好』的時分，但壯志未衰，『人老心（思想與精神）不老』，對學術研究仍抱持『一息尚存，此志不容稍懈』的素志與熱心，乃不揣棉薄，殫智竭慮，

勞心焦思，盡力寫成這約五十萬言的『行政學新論』以饗世之學者。似此本系統分析的研究，採生態觀點的最新行政學專著，坊間尚屬創見。

這本書是否優良，有無價值，不敢自作評估，但一片赤誠，竭智盡力，謀對行政學術，作一得之愚的貢獻，略盡書生報國之責，當可自慰於心。年屆八十，俗稱耆民，老年操刀學製，揮毫直書，樂以忘憂，不知老之將至。隨感所至，情不自禁，因為吟句曰：『八十虛度事無成，書生報國仗筆耕，手爬格子計千萬，宏揚學術持丹誠』，『桃李遍植五十年，抱杞成材薪火傳，孰云執鞭無甚用，千百門生是英賢』。

本書內容駢博，涉及範圍頗為廣泛，引用資料為數亦屬不少，立論說，設批評，更為屢見不鮮。著者學識有限，思慮亦難期周全，其引述有無錯誤，立論是否正確，尚不敢自是與自滿；尚望海內外賢達方家，不棄不才，不吝珠玉，惠賜匡正與指教，俾於再版時，加以更正。

中原學究張金鑑

序於臺北新店市時年八十歲

中華民國七十一年三月三日

本書係依系統分析及生態觀念寫成的最新行政學，為前所未有的專著，亦今出版界所僅見。其內容除緒論外，分為四大部門：一曰社會生態行政，包括行政行為的系統分析、自然環境及社會環境與公共行政、壓力團體與多元行政、團體動態與行政組織及經濟環境與行政發展。二曰文化生態行政，包括文化環境與公共行政、民族文化與比較行政、政治文化包括行政領導、意見溝通、行政監督、目標管理、行政輔導。三曰心理生態行政，包括行政領導、科學技術的行政衝擊及宗教文化與行政管理、激勵管理、人群關係及心理衛生。四曰生理生態行政，包括個別差異與人事選用、辦公環境、辦公機器、工作流程及工作時間與效率、保健、福利與安全制度及行政管理現代化。內容賅博，體系完整，思想創新，立論正確，文筆暢達，堪稱罕見的行政學精心傑構。

行政學新論 目次

序 言

第一編 緒 論

第一章 生態行政學的基本觀念

第一節 生態行政學的意義..... 2

- 一、本書命名的說明 二、生態學的含義
三、行政的各種解釋 四、生態行政學的定義

第二節 生態行政學的領域.....10

- 一、有關的學科 二、涉及的領域

第三節 生態行政學的主旨.....18

- 一、取向 二、目的

第二章 生態行政學與民生哲學

第一節 民生哲學的基本含義.....27

- 一、生元的本體論 二、競助的宇宙論 三、服務的人生觀

第二節 生態行政與民生福利.....36

- 一、民生福利的重要內容 二、民生福利解決的途徑

第三節 民生福利社會的特性.....44

2 行政學新論

- 一、互助的社會 二、仁愛的社會 三、服務的社會
- 四、自由的社會 五、均和的社會

第三章 生態行政學與人性發揚

第一節 人性主義.....48

- 一、人性善惡論 二、善惡的標準 三、人性善惡之我見
- 四、行政與人性發揮

第二節 人本主義.....59

- 一、以『人』為中心的管理 二、要把『人』當『人』看待

第三節 人才主義.....67

- 一、人才的定義 二、人才的衡鑑 三、工作的分析
- 四、『人』『事』的配合

第四節 人羣主義.....75

- 一、定分止爭 二、合作努力 三、共同目標 四、團體意義

第四章 生態行政學的歷史背景

第一節 科學管理時代的靜態行政學

(傳統理論時期：一八八七——一九三〇年)81

- 一、產生的背景 二、代表的人物 三、立論的要旨
- 四、研究的方法

第二節 行為科學時代的動態行政學

(修正理論時期：一九三一——一九六〇年)88

- 一、修正的原因 二、代表的人物 三、立論的要旨
- 四、研究的方法

第三節 系統分析時代的生態行政學

(整合理論時期：一九六一年以來)	98
一、整合的原因 二、代表的人物 三、立論的要旨	
四、研究的方法	

第二編 社會生態行政論

第五章 公共行政與自然環境

第一節 生態環境的基本觀念	112
一、生態環境的內涵 二、生態環境的特性	
第二節 自然環境的重要地位	117
一、自然環境的含義 二、自然環境的重要	
三、自然環境的影響	
第三節 自然環境的遭受污壞	121
一、環境污壞的原因 二、環境污壞的實況	
三、環境污壞的救治	
第四節 自然資源的維護與規劃	131
一、自然資源的維護 二、自然資源的規劃	

第六章 公共行政與社會環境

第一節 行政組織與社會環境	138
一、組織的一般社會環境 二、組織的特定社會環境	
三、組織的團體社會環境	
第二節 行政目標與社會環境	144
一、行政目標的意義 二、行政目標的層次	
三、行政目標的特性 四、社會環境決定目標	

4 行政學新論

五、價值系統決定目標

第三節 行政責任與社會環境..... 151

一、道德的責任 二、政治的責任 三、行政的責任

四、法律的責任 五、立法的控制

第四節 行政適應與社會變遷..... 155

一、社會變遷與適應問題 二、現代社會變遷的特徵

三、行政與變遷失調的困擾 四、行政對社會變遷的適應

五、行政功能的權變觀察

第七章 行政行為的系統分析

第一節 行政行為的基本觀念..... 166

一、意義 二、地位 三、特性

第二節 行政行為的功能分類..... 169

一、維持功能 二、保衛功能 三、管制功能

四、扶助功能 五、服務功能 六、發展功能

第三節 系統理論的一般認識..... 172

一、系統的意義 二、系統理論的普遍性

三、一般系統理論 四、各種系統理論

第四節 行政行為的系統分析..... 178

一、行政行為的整體性 二、行政系統的開放性

三、行政行為的反饋性 四、行政行為的生態性

五、行政行為的權變性 六、行政行為的穩進性

第八章 壓力團體與多元行政

第一節 壓力團體的性質..... 188

一、意義 二、比較	
第二節 壓力團體的起因	190
一、區域代表制的缺失 二、自由企業競爭的結果	
第三節 壓力團體的活動	192
一、進行宣傳 二、協助競選 三、草擬法案 四、施展遊說	
五、提出請願 六、展示遊行 七、發動罷工	
第四節 壓力團體的功能	196
一、代議制度的強心劑 二、官僚制度的祛病湯	
三、動態政治的推進機	
第五節 多元行政的理論檢討	199
一、對抗一元統治 二、所謂多數民意 三、認識兩段溝通	
四、整合分離利益	
第六節 多元行政的實際運用	215
一、事態的宣釋 二、團體的諮詢 三、人民的接觸	
四、報導的途徑 五、議會的改造	

第九章 團體動態與行政組織

第一節 團體動態的概念	218
一、團體動態的研究 二、團體的意義與性質	
三、互動動態的認識 四、團體的外動動態	
第二節 行政組織的氣候	235
一、組織氣候的意義 二、組織氣候的測量	
第三節 行政組織的互動	239
一、組織的外動動態 二、組織的內動動態	
第四節 行政組織的衝突	243

6 行政學新論

一、衝突的意義 二、個人的衝突 三、團體的衝突

四、衝突的利弊 五、衝突的解決

第五節 非正式的組織…………… 247

一、意義 二、類型 三、作用

第十章 經濟環境與行政發展

第一節 漁獵經濟時代的原始民主行政…………… 252

一、圖騰社會的特徵 二、漁獵與遊動國家

三、原始的民主行政

第二節 畜牧經濟時代的神權迷信行政…………… 254

一、畜牧經濟的發明 二、氏族社會的特徵

三、部落國家的形成 四、神權的迷信行政

第三節 農業經濟時代的宗法習慣行政…………… 258

一、農業經濟的發明 二、封建國家的特性

三、貴族的等級制度 四、宗法的習慣行政

第四節 農商經濟時代專制刑罰行政…………… 262

一、農商經濟的形成 二、專制的君主制度

三、中央集權的政制 四、權勢的刑罰行政

第五節 工業經濟時代的民主法治行政…………… 267

一、工業經濟 二、民主國家 三、理性政治

第六節 金融經濟時代的科學服務行政…………… 270

一、金融經濟 二、福利國家 三、服務行政

四、法治行政

第三編 文化生態行政論

第十一章 文化環境與公共行政

第一節 文化的意義與內涵·····	276
一、文化的意義 二、文化的內涵 三、文化的特性	
第二節 傳統文化的行政缺失·····	281
一、傳統文化的性質 二、傳統行政的缺失	
第三節 現代文化的行政趨勢·····	287
一、現代文化的性質 二、現代行政的趨勢	
第四節 行政文化的社會化·····	291
一、何謂行政文化 二、何謂社會化 三、行政文化的社會化	
第五節 行政管理的現代化·····	295
一、現代觀念的行政管理 二、科學方法的行政管理	
三、管理科學的行政管理 四、系統分析的行政管理	

第十二章 民族文化與比較行政

第一節 民族文化的含義·····	304
一、何謂民族 二、何謂民族文化	
第二節 比較行政的研究·····	309
一、研究領域的擴大 二、系統理論的追求	
三、比較行政的研究途徑	
第三節 行政制度的類型·····	313
一、政治文化與行政制度類型 二、文化發展與行政制度類型	
第四節 英國行政制度的特質·····	319
一、通才與專家合作 二、分權性的 三、非官僚型的	
四、立法與行政匯一	

8 行政學新論

第五節 美國行政制度的特質..... 321

一、民主主義 一、分權主義 三、政治化 四、專業化

第六節 德國行政制度的特質..... 323

一、軍事化 二、官僚化 三、集權化 四、理性化

第七節 法國行政制度的特質..... 325

一、集權化 二、官僚化 三、制式化

第八節 中國行政制度的特質..... 326

一、官治主義 二、德治主義 三、紳治主義

第十三章 政治文化與行政性能

第一節 政治文化的基本觀念..... 326

一、政治文化的意義 二、政治文化的特性

三、政治文化的功能

第二節 儒家思想的仁德行政..... 332

一、孔子思想的行政性能 二、孟子思想的行政性能

三、孔孟政治思想的評價

第三節 法家思想的權勢行政..... 338

一、商鞅思想的行政性能 二、韓非思想的行政性能

三、法家政治思想的評價

第四節 個人主義的民主行政..... 345

一、個人主義的要旨 二、民主行政的內涵

第五節 民生主義的福祉行政..... 349

一、民生主義的要旨 二、福祉行政的內涵

第十四章 科學技術的行政衝擊

第一節 科學技術的概念..... 355