

行政管理

陳德禹 編著



三民書局

D031
C443

行 政 管 理

簡德禹 著

新加坡國立臺灣大學政治系畢業

新加坡國立臺灣大學政治系所教授

兼法學院訓導主任

三 民 書 局 印 行

國立中央圖書館出版品預行編目資料

行政管理／陳德禹著．--再版．--臺北
市：三民，民84
面； 公分
ISBN 957-14-2027-1（平裝）

1. 行政管理

572.9

82005375

© 行 政 管 理

著作人 陳德禹

發行人 劉振強

著作財
產權人

三民書局股份有限公司
臺北市復興北路三八六號

發行所

三民書局股份有限公司

地址／臺北市復興北路三八六號

郵撥／〇〇〇九九九八一五號

印刷所
門市部

三民書局股份有限公司
復北店／臺北市復興北路三八六號

重南店／臺北市重慶南路一段六十一號

初版

中華民國八十二年八月
中華民國八十四年九月

編 號 S 49221①

基本定價 捌 元

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號



ISBN 957-14-2027-1（平裝）

行政管理

目 次

第一章 緒 論

第一節 行政管理的意義	1
第二節 行政管理的目的	8
第三節 行政管理的範圍	9
第四節 行政管理的資源	12
第五節 行政管理的新觀念與精神	13
本章摘要	18
習 題	20

第二章 行政管理思潮的發展

第一節 傳統行政管理時期	21
第二節 人性行政管理時期	30
第三節 系統權變行政管理時期	35
本章摘要	40

習 題	41
-----------	----

第三章 行政組織

第一節 行政組織的概念	43
第二節 行政組織的分類	45
第三節 組織結構	50
第四節 非正式組織	59
第五節 組織行為的基礎	62
本章摘要	71
習 題	74

第四章 行政計劃

第一節 行政計劃的意義	77
第二節 行政計劃的種類	79
第三節 行政計劃的內容與策訂步驟	87
第四節 預算的編製與執行	90
本章摘要	99
習 題	100

第五章 行政決策

第一節 決策的概念	101
第二節 決策的程序與模型	105
第三節 影響決策的因素	109
第四節 個人決策	114
第五節 群體決策	122
第六節 行政決策的過程	127
第七節 決策資訊的蒐集	133
本章摘要	135
習 題	137

第六章 行政授權與分權

第一節 職權	139
第二節 授權	143
第三節 分權	149
本章摘要	153
習 題	154

第七章 行政管理的技術

第一節	激勵管理	157
第二節	參與管理	171
第三節	目標管理	173
第四節	工作簡化	176
第五節	無缺點計劃	179
第六節	計劃評核術	180
第七節	行政管理績效評估	183
本章摘要	.....	196
習題	.....	198

第八章 行政領導

第一節	領導的意義	201
第二節	權力的概念及其來源	203
第三節	人的需要	211
第四節	領導理論及其型態	217
第五節	有效的行政領導	235
本章摘要	.....	242
習題	.....	245

第九章 人事管理

第 一 節	人事管理的概念	247
第 二 節	人事管理的機構與職權	250
第 三 節	公務人員的任用	261
第 四 節	公務人員的管理制度	274
本章摘要	.....	300
習 題	.....	303

第十章 人群關係與管理

第 一 節	人群關係的概念	305
第 二 節	人群關係的理論基礎	311
第 三 節	人群關係管理的原則	319
第 四 節	人群關係在行政管理上的運用	320
本章摘要	.....	325
習 題	.....	326

第十一章 行政管理資訊系統

第 一 節	管理資訊系統的概念	330
-------	-----------------	-----

第 二 節	建立管理資訊系統的步驟	335
第 三 節	管理資訊系統成功的條件	338
第 四 節	推動辦公室自動化	340
本章摘要	.....	345
習 題	.....	346

第十二章 事務管理

第 一 節	機關管理的概念	349
第 二 節	文書管理	352
第 三 節	財物管理	364
第 四 節	庶務管理	381
本章摘要	.....	392
習 題	.....	393

第十三章 一般常見的行政問題

第 一 節	我國傳統文化的特性	395
第 二 節	國人的行為與人格特質	404
第 三 節	我國當前的行政問題	410

本章摘要	416
習 題	417

第十四章 行政管理的革新

第 一 節 行政革新的必要性	419
第 二 節 影響行政組織革新的因素	424
第 三 節 革新常遭遇的阻力	426
第 四 節 有效的行政革新	429
本章摘要	434
習 題	435

第一章 緒 論

第一節 行政管理的意義

一、行政的意義

行政學者唐振楚指出：行政(administration)，最簡單的解釋就是公務的推行或管理，此即英美所謂 public administration，簡譯曰行政。其意義可從下列的各角度來觀察之：

(一)就政府組織言：行政乃是政府組織中行政機關所管轄的事務或活動。

(二)就政治運用言：行政乃是民意的實現，或公法有系統的執行、普通法的特別應用均可視之為行政的行為。

(三)就管理觀點言：行政乃是一些人以協調的努力使政府的工作得以達成；行政就可以說是集體的努力與合作以達成共同任務時的活動或藝術。

唐氏再為行政綜合界說：綜合言之，行政乃是政府為要達成其目標或完成其任務時，依據職權，適應需要，制訂適當的工作計劃，配以足夠的人、財、物建立合理的組織，以有效的方法，作協調的執行及切實的指揮，在工作進行中對工作人員施以熱誠的激勵，及貫徹的意志溝通，以提高其服務精神，並顧及時空之關切與需要，進而謀求

最高的效率與不斷的改進。〔張金鑑主編：雲五社會科學大辭典：第七冊，行政學（臺北：商務印書館，民60年）頁3。〕

張潤書教授指出：行政學又稱公共行政學(Public Administration)。簡言之，行政即是公務的推行，舉凡政府機關或公務機構的業務，如何使之有效的加以推行，即是行政，這是最廣義的解釋。但是，由行政學發展的歷程看，又可從三種不同的角度來剖析：

(一)從「政治」觀點來解釋：又可分為兩派：

1.以「三權分立」為基礎：採此觀點的人認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務。」但是，政府的業務（所謂公務）絕不只限於行政部門，其他的政府機關或公務機構亦有行政現象之存在；所以將行政看成為三權分立下的一權，是不符合真正的行政意義。

2.以「政治行政」分開為基礎：這派的人是將行政包含在政治之內，政治的範圍較大，層次亦高；而行政的範圍小，層次低，例如《世紀字典》(*The Century Dictionary*)即謂「政治就是人民經過其所組成的政黨或政團，來影響政府政策的活動與指導；而行政乃是政府官吏推行政府功能時的活動。」又如古德諾(F. Goodnow)說：「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行。」不過這些解釋仍嫌籠統含混，政治與行政實在不易作嚴格的劃分。

(二)從「管理」(management)觀點來解釋：這就是從工商企業界產生了「科學管理」運動以後，政府鑒於工商界注重效率及成本觀念，而使得生產力提高、利潤倍增，於是想到將這些觀念與方法引進到政府，以使政府效率提高，達成組織的目標，這樣就有不少的行政專家專以管理的觀點來解釋行政。其中古立克(L. Gulick)創造了一個很有名的「POSDCORB」字來說明行政的七個內容，以此為基礎，行政概念可界說為：「行政就是在釐訂切實可行的計劃(planning)，建立合理

的組織(organizing), 選拔及有效管理組織的人員(staffing), 對人員施以正確的領導(directing), 協調(coordinating)各人員及各單位間的意見與行動, 定期的向有關單位、人員及公眾作報告(reporting), 以使之瞭解情況, 並有效的運用金錢與經費(budgeting)。」所以, 從管理的觀點來說, 行政實為對公務作有效處理的方法與技術, 所以應該注重組織、計劃、領導、人事、協調、監督及財務等方面的運用, 也就是以最大的努力來完成政府或公眾團體的任務與使命。

(三)從「公共政策」的觀點來解釋: 這派學者認為, 政府是政策的釐訂者與執行者, 其政策的規劃與執行的結果, 這一聯串的過程就是行政。所以行政與公共政策實為不可分割的一體兩面, 無論在政策的認定與規劃, 或是政策的執行與評估, 在在都涉及政府的行政效能。

經以上分析後, 張潤書教授將行政的含義歸納如下:

1. 與公眾有關的事務, 須由政府或公共團體來處理者。
2. 涉及政府部門的組織與人員(bureaucracy)。
3. 政策的形成、執行與評估。
4. 運用管理的方法(計劃、組織、領導、溝通、協調、控制等)以完成政府機關(構)的任務與使命。
5. 以公法為基礎的管理藝術。〔張潤書: 行政學(臺北: 三民書局, 民75年), 頁3-10〕

從以上有關行政的界說, 我們可知, 簡言之, 行政正如有人說是含有運用(行使)公權力推動政令之意。換言之, 行政是指政府機關(構)在下列三方面運用集體分工、協調及應用各種技巧的合作行動:

1. 執行法律、公共政策及規章的行動;
2. 管理公共事務的行動;
3. 為公眾(人民)服務的行動。

基此觀點，再對行政之內涵性質略作分析如次：

(一)就任務取向而言：行政包括三個層次，且各有不同的任務取向：

1. 政務(executive)：主要任務在決定施政方針、路線或基本策略。在政府機關來說，此為政務官之職責，注重組織與外界之關係。例如行政院院長、各部部長、省市(主席)、縣市長等就是擔任此項職務。此外，學校校長、公司的總裁也都是其組織的主持者，決定政策及策略。

2. 行政(administration)：或稱普通行政，主要任務在規劃、協調與監督。在政府機關來說，是高級事務官之職責。此角色與外界發生部分關係。

3. 管理(management)：主要任務在運用資源，執行計畫，達成組織的任務。就政府機關來說，這是中下級事務官的職責，較少注意與外界的關係。

(二)就內涵要素而言：行政包含下列部分：

1. 目標與價值：一個組織存在的理由，不僅在達成其成員個別及整體的目標，同時還要能符合社會的需求。

2. 組織結構：是工作推行的工具，也是團結各個人或各部門工作的一種程序及關係網絡。

3. 行動人員：構成組織的人員，其量與質影響行政之成敗。就質而言，如人員擁有的知識、技能、經驗、能力，及心理狀態與社會關係。

4. 運作過程：此部分貫穿整個組織，其主要作用是整合、協調、設計及控制等作用。此為組織之動態。

5. 資源與科技方法：組織要能達成其目的，不但要有資源，更需要有效運用資源的各種技術與知識，以進行日常工作。

二、管理的意義

人們一旦合起來以達成某種目的，就創立了一個組織。組織的成敗取決於其取得資源和使用資源的有效程度。結合與指揮資源的使用，以達成特定目的，這種工作就叫做管理(management)。管理工作集中注意力於組織的維持，以使組織能完成其任務。另方面，管理工作包括以技術、人員和金錢而努力去成就工作績效和人的滿足。

管理一詞學者的定義不盡相同，但一般意義，是指有效地透過人們完成事務的程序。管理在本質上就是人類系統中，一種安排、控制與指導的活動過程。換言之，管理是經由組織成員以有效率方式使用資源、完成事務的處理程序。管理者的主要任務在於成事，而不在於自己去做事。管理的現象並非僅存在於政府部門，它普遍存在於各部門如工商企業部門、社會各部門的團體組織之中。

唐振楚的看法是：管理(management)一詞，每易與行政(administration)一語相混淆，實在二者頗有不同，各有其領域。他認為，廣義言之，若干人以合作的努力達成共同任務謂之行政。管理乃是在行政過程中所使用的制度與方法，管理的對象包括人、財、物、事的處理與運用。

三、行政管理的意義

「行政」與「管理」兩詞，其意義原很接近，甚至不易區分。因此，有些人把行政與管理兩詞，視為異字同義而加以替換使用。有些人把管理視為行政的一部分，處於較低的層次，於是合稱為「行政管理」以表示高低兩種層次的活動，並表示是政府部門的管理。因此，有些人就以行政管理、企業管理、軍事管理相對稱，一方面表示此三

者分屬不同領域的事務；另方面表示管理不分文武部門或公私部門都是共同的現象。誠如行政學者姜占魁於其著《行政學》（臺北：五南圖書公司，民 69 年）中說：「有關行政學的理論與實踐，現在已經打破了公、私組織的界限，可以應用於各種不同的組織了。例如目前講授行政管理的學者和講授企業管理的學者，其講授的內容和範圍，已趨大同小異，猶如師出同門。」（頁 11）

一般使用「行政管理」一詞乃指政府行政部門的管理工作。所以，有學者將行政管理界定為：是協調集體的努力，來實行公共政策；也就是說，行政管理是從事實現政府每日工作，它的主要課題，就是組織與管理。組織的意義，是將人與職務加以配合，以進入工作程序。管理則關係到如何指引那些個人和職務完成預先規定的決定。

依唐振楚的看法，行政管理亦名「公務處理」（public management），乃是推行政令管理公務的方法、技術、程序和規範，其目的在以最佳的手段獲得最大的效果。他和私人企業管理頗有不同。前者在謀求公共福利；後者在追求個人利潤。以科學方法處理行政機關的業務，謂之行政管理。不過「行政」與「管理」兩者之字義也略有不同。行政所指的範圍較廣，層級較高，具有通盤籌劃性。至於管理所指的範圍則較小，層級較低，它所涉及的，皆為實現政策，執行計劃的具體方法與技術。故「公共行政」偏重於理論與法則，而「公務管理」則偏重於「方法」（method）。（雲五社會科學大辭典，第七冊，行政學，頁 6）。

四、行政與管理的區別

行政與管理兩者同是機關組織的一種功能，其間的區別常不甚明顯，二者的涵義也很接近，學者有時也用以互相詮釋。但在實際經驗

的體察上，兩者的用法也略有不同，茲簡要說明如次：

- (一)行政是公務的推行，是目的取向的(ends-oriented)，具有通盤籌劃性；管理是事務的處理，是手段取向的(means-oriented)，常指執行政策的具體技術、方法、程序等活動。前者要統籌全局，顧及各部分，且具有自由裁量權的行使。後者只就某事作守據點的執行。
- (二)行政是機關職員以集體合作的努力達成機關任務的活動；管理乃是在行政工作過程中，所使用的各種制度與方法，管理的直接對象包括對人、事、物、財、時間、空間的約束、控制、處理與運用。
- (三)行政偏重於決定組織、決定政策、決定目標；管理則偏重於使用組織、完成政策、達成目標。

行政與管理在概念上亦可視為一連續體的兩端來理解，兩者所偏重者不同如次：

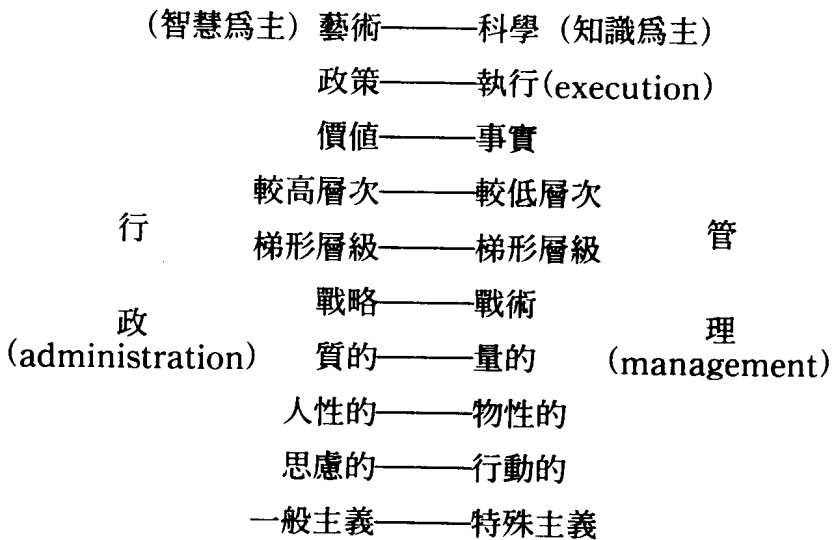


圖 1-1 行政定義的概念連續體

資料來源：Christopher Hodgkinson, *Towards a Philosophy of Administration* (New York: St. Martin's Press, 1978), p.4