

最新版

大力推薦

具優質師資、最新考情內容的
絕佳輔助教材/參考書

專業科目

教材式系列

高普考一、二試

行政學

地方政府特考、各類就業特考、升等考適用

● 劉振仁 編著

附最新考題
詳見內文

NEW EDITION

大力

推

薦

具優質師資、最新考情內容的
絕佳輔助教材／參考書

專業科目

教材式系列

高考第一、二試

行政學

● 劉振仁 編著

地方特考、各類就業特考升等考適用

Administrations

高普考系列

版權所有
請勿翻印

行政學 (2P87)

作者 劉振仁 (349.1)

責任編輯 蔣和平、宋玉菁、盧昭年

校對 蔣和平

出版者 考用出版社

製作者 發達網製作小組

發行人 楊榮川

地址：106 台北市和平東路二段 339 號 4 樓

電話：27055066 (代表號)

傳真：27014570

劃撥：1642589-5

局版台業字第 5517 號

考用網址：<http://www.kao-une.com.tw>

考用 E-Mail：kaoune@kao-une.com.tw

總經銷 東芝文化事業有限公司



地址：台北縣中和市中山路二段 315 巷 2 號 4 樓

電話：(02) 8242-1523

傳真：(02) 8242-1531

顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版次 2003 年 12 月初版一刷 / 2004 年 10 月二版一刷

定價 400 元

~~如有缺頁或倒裝，請寄回本公司換新~~

序 言

行政學的範圍愈來愈廣，留美學者回國任教愈來愈多，坊間有關行政學的教科書不斷增加，每一本都那麼厚，於是如何在短時間內對行政學有初步認識，便成為眾多讀者想要了解的要務。事實上，唸書在精不在多。否則就算看遍所有書籍，但每一本都沒記熟，又能奈何？本書參酌多本目前大學上課指定用書的精華而成，大體上已包含目前行政學的主體架構，可幫助讀者在短時間內吸取行政學的精髓。當然，讀者在時間精力都允許的情況下，可以進一步去閱讀相關資料。筆者建議：張潤書的《行政學》（三民書局）一書務必念熟，另吳定等編，《行政學》（國立空中大學）；吳瓊恩，《行政學》（三民書局）也要看看（詳細書目參閱全書後面參考書目所列）。

筆者始終相信成功不是偶然，只有奠基在努力基礎上的果實，才是甜美也是持久的。希望各位讀者能持續不懈，在人生旅途上開創自己的天空。

謹誌於台北新店溪畔

【目 錄】

第一篇 導 論	1
〈第 1 章〉 緒 論	2
第一節 行政學的意義	3
第二節 行政學的特性與內容	6
第三節 行政學的目的	10
第四節 行政學的研究方法與途徑	13
第五節 現代行政的精神與特質	19
〈第 2 章〉 傳統理論時期的行政學	30
第一節 概說	31
第二節 傳統理論時期的重要學說及人物	31
第三節 傳統理論的重要原則	34
第四節 傳統理論的缺失及補救	36
〈第 3 章〉 修正理論時期的行政學	42
第一節 概說	43
第二節 修正理論時期的重要學說及人物	45
第三節 修正理論對行政學的影響	51
第四節 修正理論的缺失與補救	54
〈第 4 章〉 整合理論時期的行政學	61
第一節 概說	62
第二節 系統與系統理論	65

第三節	生態理論 (Ecological Theory)	72
第四節	權變理論 (Contingency Theory)	73
第五節	系統理論的功用與限制	78
第二篇	組織論	87
〈第 5 章〉	組織理論與組織類型	88
第一節	概說	89
第二節	不同時期的組織理論	90
第三節	組織的分類	93
第四節	組織的類型	96
〈第 6 章〉	組織目標與組織結構	109
第一節	組織目標	110
第二節	目標管理 (Management by Objectives)	115
第三節	組織結構	119
第四節	組織結構	124
〈第 7 章〉	組織文化與組織氣候	143
第一節	組織文化	144
第二節	組織氣候	149
〈第 8 章〉	組織動態與組織發展	160
第一節	組織動態	161
第二節	組織發展	168
〈第 9 章〉	學習型組織	181
第一節	學習型組織概論	182
第二節	學習型組織的系統	187

第三節	學習型組織的塑造	194
第四節	學習型組織的實現策略	197
第三篇	行政運作	207
〈第 10 章〉	行政領導、行政授權與行政監督	208
第一節	行政領導概論	209
第二節	權變領導理論	217
第三節	轉換型領導	222
第四節	行政授權	225
第五節	行政監督	230
〈第 11 章〉	行政計畫與行政決定	239
第一節	行政計畫	240
第二節	行政決定	244
〈第 12 章〉	行政溝通與行政協調	251
第一節	行政溝通	252
第二節	行政協調	258
〈第 13 章〉	行政領導的新趨勢	264
第一節	全面品質管理	265
第二節	危機管理	272
第三節	政府再造	281
第四篇	人事行政	299
〈第 14 章〉	人事行政概論	300
第一節	概論	301

第二節	人事機構	306
第三節	職位分類	309
第四節	新人事制度	316
〈第 15 章〉	公務員的考選、任用及薪給	324
第一節	概論	325
第二節	公務員考選	327
第三節	公務員任用	331
第四節	公務員薪給	335
〈第 16 章〉	公務員的考績、紀律、獎懲與訓練	344
第一節	公務員考績	345
第二節	公務員紀律與獎懲	348
第三節	公務員訓練	353
〈第 17 章〉	公務員的保險、撫卹與退休	361
第一節	公務員保險與撫卹	362
第二節	公務員退休	364
第三節	退休、撫卹與養老制度的功用	369
第五篇	公務管理與財務行政	375
〈第 18 章〉	公務管理與行政資訊管理	376
第一節	公務管理概論	377
第二節	辦公空間管理	378
第三節	公文處理與檔案管理	380
第四節	管理資訊系統	389
第五節	決策支援系統	392

〈第 19 章〉 財務行政	401
第一節 財務行政概論	402
第二節 預算制度	406
第三節 財政收支與會計制度	413
第四節 決算制度與審計制度	417
第六篇 結 論	427
〈第 20 章〉 結 論	428
第一節 行政組織的病象	429
第二節 人群關係	441
附錄 1 最新試題暨解答	461
參考文獻	473

第 1 篇

導 論

第 1 章

緒 論

學習目標

本章最主要在使讀者初步建立行政學的相關概念。其中包括：

1. 從不同角度觀點了解行政的意涵
2. 了解行政學的意義與研究範圍
3. 明白行政學的特性與精神、特質
4. 熟悉行政學的研究方法與途徑
5. 認同現代行政的精神

本章重點**第一節 行政學的意義****一、行政的意義**

所謂行政，眾說紛紜，根據行政學者的共同觀點，約可從以下幾面向來觀察：

(一)政治的觀點

可分為兩派，一派是以「三權分立」為基礎，認為「行政就是政府行政部門所管轄的事務」（Willoughby, 1927: 1）。惟所謂的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存在，如組織結構、財務管理、人事管理等，均存在於任何一個政府機關或公務機構。另一派以政治觀點來解釋行政的人，係將行政包含在政治之內，此因政治的範圍較大、層次亦高，而行政的範圍小、層次低。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」（Goodnow, 1900: 3）。不過這些解釋仍嫌籠統，政治與行政實在不易作嚴格的劃分，兩者可以說相互包容。

(二)管理的觀點

從「管理」（Management）觀點來解釋行政，算是政治觀點出現後的較新見解。如費堯（H. Fayol）認為：行政是計畫（To Plan）、組織（To Organize）、領導（To Command）、協調（To Coordinate）及考核監督（To Control）等五種項目構成的功能表現（Fayol,

1949: 35)。又如古力克 (L. Gulick)：行政由「POSDCORB」組成，其中：P 是計畫 (Planning)、O 是組織 (Organizing)、S 是選拔及管理 (Staffing)、D 是領導 (Directing)、CO 是協調 (Coordinating)、R 是報告 (Reporting)、B 是預算 (Budgeting) (Gulick & Urwick, 1937: 187)。換言之，所謂行政，意指：釐訂切實可行的計畫，建立合理的組織，選拔及有效管理組織的人員，對人員施以正確的領導，協調各人員及各單位間的意見行動，定期向有關單位人員、公眾做報告，使其了解情形，並有效運用經費之謂。

根據上述，行政實為對公務有效處理的方法與技術，所以非常注重組織、計畫、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。如我國行政學者張金鑑所說：「行政由『十五M』構成，包括：目標 (Aim)、計畫或方案 (Program)、人員 (Men)、金錢 (Money)、物 材 (Materials)、組 織 (Machinery)、方 法 (Method)、領導 (Command)、激勵 (Motivation)、意見溝通 (Communication)、士氣或服務精神 (Morale)、協調 (Harmony)、時間 (Time)、空間 (Room)、改進 (Improvement)」(張金鑑，民 68：91)。

(三)公共政策的觀點

所謂「公共政策」，如戴伊 (T. R. Dye) 所說：「政府選擇作為或不作為的行為。故公共政策的概念，實已包含所有的政府活動，無論是積極的推行某些政務，或是消極的不去作某些事」(Dye, 1975: 8)。公共政策所要處理的問題包羅萬象，包括國防、外交、教育、經濟、財政金融、交通運輸、社會安全與福利、公共衛生、都市發展、人口素質、及治安維護等。

(四)公共性的觀點

公共性的觀點和1968年在美國發展的「新公共行政運動」有著密不可分的關係。60年代後期的美國，歷經越戰失敗和民權運動的洗禮，社會普遍瀰漫疏離、無規範的氣氛。因此，一群年輕的公共行政學者開始反省，認為當前的行政研究和理論已經逐漸偏離了民主社會所應關切的公平、正義、自由等倫理價值，不但無助於實現公益的目標，更喪失使命感與方向感。

基本上，新公共行政的主要論點包括：

1. 主張行政研究應和行政實務相結合，共同來解決社會實際的問題。
2. 行政學者不應強調「價值中立」，而應該主動強調重要的價值觀點，引領社會的價值認同。
3. 行政人員不僅要效忠於抽象的國家或政府，更要積極的發掘民瘼，對民眾的需要負起責任。
4. 主張建構新的組織型態。傳統的科層制度已無法面對因應許多嶄新的議題，如參與式管理、服務對象取向、行政人員價值判斷、社會問題等情況的需求，必須改以「協和式」（Consociated Model）的組織型態作為因應。
5. 主張發展以服務對象為重心的組織及運作。強調服務對象與機關組織互動的重要性，認為行政人員應該比以往更忠於服務對象、忠於政策方案^①。

「公共性」作為公共行政的主要特質，在於公共行政為公共福祉與公共利益服務，其目標在實現公共目的，也就是對公眾的願望與需求負起積極的責任。所以公共性的行政學，就是公共行政為彰顯公

① Frank Marini, ed., *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (New York: Chandler Publishing Company, 1971), pp.346-367.

益、實踐公共目的、並積極負責。這項特性不僅使行政的學科、專業與實務具備了「正當性」，其固有的存在價值，更成為判斷行政機關是否具有效能的唯一標準。

總而言之，「行政」是與政府或公共團體的一切活動有關，不論是從政治、管理、公共政策、或公共性的觀點來看，都脫離不了政府或公共組織的範圍，這也正是行政與企業管理的最大不同。故所謂的行政，乃指與公眾有關的事務，須由政府或公共團體來處理者。其中涉及政府部門的組織與人員，且須運用管理的方法（計畫、組織、領導、溝通、協調、控制等），以完成政府機關的任務與使命，以達成公共福祉、公共利益為目的。

二、行政學的意義

行政學意指對行政現象、事實，從事有計畫、組織之科學研究，所獲得的系統知識及原理、原則。

第二節 行政學的特性與內容[●]

一、行政學的特性

根據各家學者歸納，可以發現行政學作為一種學科，具有以下特性：

（一）系統性與組織性

以科學方法為基礎，對各種行政現象與事實做有組織的觀察、分析、比較所得的系統知識，具有科學的性質。

[●]參閱張潤書，《行政學》（台北：三民書局，民國87年），頁12-15。

(二)綜合性與科際性

研究行政學此一學科，必須具備政治學、心理學、統計學等相關人文社會科學的知識，為一種包羅萬象的學問。

(三)方法性與工具性

就複雜的行政現象、事實，尋求共通的條理法則，再根據這些條理法則，來作為治理機關業務、解決機關問題的工具。

(四)客觀性與實在性

行政學所研究的內容，為各機關最常見的問題，提出的解決方法，更是經過詳盡分析與客觀印證而來。

(五)進步性與創新性

由於行政現象隨著時代的演進而改變，行政學的相關理論亦隨著演變而更新，學科演化與蛻變速度較一般社會科學來得迅速。

(六)正義性與公平性

行政學追求的目的，在求公共利益與全民福祉的充分實現，其運用的手段為達成此等目的所運用者。

二、行政學的內容

行政學的學科內容隨著時代演進而越見龐雜，目前根據一般行政學界的公認，包含以下各範圍：

(一)行政組織

內容在研究政府組織的各項問題，包括幾面向：

1. 組織結構：如組織的結構會影響不同性質的機構、事權的劃

分、層級節制、單位的多寡等。

2. **組織理論**：對組織的基本概念加以探討，研究組織到底是什麼的一套理論架構，從行政學的發展來看，有傳統時期及行為科學時期人群關係的組織理論。
3. **組織動態**：以組織人員的互動現象為研究重點。組織構成的最基本單位是人，但人是社會的動物，必與他人發生互動的關係，尤以在同一組織中的互動最為頻繁。互動的結果有正面，也有負面，合作協調的行為就是正面的結果，而衝突抵制的行為則為負面的結果，組織動態即在於研究上述問題。
4. **組織發展**：組織如何因應社會變遷而不斷成長與發展？尤其在此科技衝擊與知識爆發的時代，組織的人員必須時時吸收新知識，並改進用人行為，如此方能使組織目標及人員目標均得以達成。

(二)人事行政及公務人力資源管理

人事行政亦可稱為公務員制度或文官制度，是指政府為完成其使命時，對其工作人員作最適切、最有效的選拔、任用，以及管理的方法與知識，其目的在使「人盡其才」、「事竟其功」。人事行政所包括的內容也很廣泛，包含公務員的考選、銓敘、任用、薪俸、職位分類、考績、獎懲、訓練、升遷、福利、保險、撫卹，及退休養老等項目。不僅內容複雜，而且處理特別困難，不能以管理事、物的方法來處理人事問題，必須運用心理學、倫理學，甚至經濟學的觀點，了解人性，尊重人格。所以人事行政已不再是一種單純的技術性的學問，它還要注重「人群關係」(Human Relations)的問題。故晚近以來，「人事行政」已漸為「公務人力資源管理」所取代。