

大 專 用 書

行政學

張 潤 書 著

三 民 書 局 印 行

學 政 行

著 書 潤 張

士學法學大治政立國：歷學

士碩學大立州俄亥俄國美

究研學大佛丹士國美

授教、授教副、師講學大治政立國：歷經

員委試典考特員人層基省灣臺

員究研會員委導輔年青院政行

(1978—79) 授教究研座客學大立州俄亥俄國美

授教系政行共公學大治政立國：職現

行 印 局 書 民 三

行政院新聞局登記證 版業字第〇〇二號
著作權執照內臺著字第〇〇九號

中華民國六十五年五月初版
中華民國七十四年八月修訂五版

© 行政學

基本定價陸元陸角柒分

版權所有
翻印必究

著者	張潤書
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
郵撥：〇〇〇九九九八—五號

自序

有人說，二十世紀人類最大的發明不是汽車、不是火箭，而是管理學。這句話事實上一點也不誇張，因為沒有現代化的管理觀念與系統方法，這些科技發明是不會產生的。自從本世紀初期萌發了科學管理以後，對於工商企業及政府行政的影響可謂至深且鉅，而人類的生活方式亦全部爲之改觀，整個世界乃處在一種日新月異的快速進步的狀態之中。

現代管理理論最先應用在工商企業方面，使得工商業者能夠降低成本、提高品質、大量生產；其後，政府方面亦積極採用，遂使政府的工作效率大爲提高，公務員的服務精神也大有改進。由於效果彰彰，同時更基於事實的需要，在這方面的專家學者乃大量增加，蔚成風氣，各種理論學說粲然大備，其中專門研究如何使政府業務現代化者，便是行政學，用以和企業管理有所區別。

行政學雖然是一門歷史很短的學問，但是它的發展與成長卻是十分快速的，在不到一百年的光景，已經由純粹經濟與技術的觀點進步到整合系統與開放的理論，使得行政學的內容日見充實，而研究的領域亦大爲擴張，是以一個行政學者不僅要具備傳統學術的基礎；同時還應吸取現代知識的精華，使自己融滙貫通、眼光遠大，如此才不致囿於己見，作閉門造車之主觀論斷。

我國在這方面的研究，比之歐美先進國家起步較晚，大約在民國二十年左右才有人注意及此。二十四年，第一部行政學著作「行政學之理論與實際」在我國問世，由上海商務印書館出版，這是家父張公明誠（金鑑）的貢獻。由於該書的印行，觸發了國人研究行政學的風氣，亦奠定了家父在這方面的學術

地位，曾先後擔任國內各著名大學之教授、系主任、及公共行政研究所主任之職。筆者有幸，在耳濡目染之中亦對行政學發生濃厚之興趣，在政大求學期間，即隨家父修習行政學，其後赴美留學。亦以此學科為研習主科，民國五十五年返國回母校任教，講授「行政學」、「憲法」、及「比較政府」等課，而在教學相長之下，對前者更是集中全力、專心研究，課程方面遂以「行政學」及有關課程為主。民國六十年並應邀在中華電視台擔任空中教學大學科目「行政學」之課程，編著教材上、下兩冊，猥獲好評。此外，尚在政府及民營之訓練機構講授行政管理之科目，並先後被聘為高普考試之襄試委員、及臺灣省基層及經建人員特考之典試委員。

本書內容務求完整平實，同時顧及最新發展趨勢，所以廣泛搜集最新中、英文論著，更參酌個人教學研究之心得，加以融匯，撰成此書。其中有關系統觀念的組織與管理理論，對於我國目前所致力之行政改革及行政現代化之要求，頗有參攷價值。全書共分三十章，都五十餘萬言，其主旨在闡述現代行政學之重要理論、原則、與方法，可作為一般大學參攷書及公務員攷試進修之用。

筆者在撰寫本書期間，承蒙政大公共行政研究所主任兼公企中心主任傅宗懋先生，及政大公共行政系主任華力進先生多所鼓勵；而家父更在內容與理論上有所指示，獲益良多，在此謹致感謝之意。此外，政大公共行政研究所碩士陳裕生、伍錦霖、及同學朱榮欽、黃振成、蔡明旭、何華勛、游玉梅、及廖世明諸君，對本書有關資料之搜集及文稿抄錄方面，都費了不少心力，亦應在此一併表示嘉慰之意。行政學範圍包羅至廣，筆者才疏學淺，所知有限，謬誤之處在所難免，尚望方家及讀者不吝指教。

民國六十五年二月二十日張潤書序於臺北新店中央新村寓所

行政學 目錄

自序

第一章 緒論

第一節 行政學的意義·····	一
第二節 行政學的範圍及內容·····	七
第三節 行政學的目的·····	一
第四節 行政學的研究與發展·····	一三
第五節 現代行政的精神及特質·····	二〇

第二章 傳統理論時期的行政學

(X理論時期，一九〇〇—一九三〇年代)

第一節 傳統理論的形成·····	三一
第二節 管理技術學派·····	三一
第三節 行政管理學派·····	三三

第四節	動態管理學派·····	三六
第五節	官僚型模學派·····	三八
第六節	傳統理論的重要原則·····	四六
第七節	傳統理論的缺失及補救·····	四八

第三章 行為科學時期的行政學

(Y理論時期，一九三〇年代—一九六〇年代)

第一節	行為科學產生的背景·····	五三
第二節	行為科學的意義·····	五五
第三節	胡桑試驗學派·····	五八
第四節	動態平衡學派·····	六二
第五節	決策理論學派·····	六四
第六節	需要層次學派·····	六七
第七節	人性本善學派·····	六九
第八節	激勵保健學派·····	七一
第九節	行為科學對行政學的影響·····	七三
第十節	行為科學的缺失及補救·····	七五

第四章 系統理論時期的行政學

(Z理論時期，一九六〇年代至目前)

第一節	系統理論產生的背景	七九
第二節	一般系統理論	八一
第三節	系統的意義	八二
第四節	環境系統理論或開放系統理論	八四
第五節	社會系統理論	八八
第六節	生態理論	九一
第七節	權變理論	九三
第八節	系統理論的評價與批判	一〇一

第五章 組織理論

第一節	組織的意義與要素	一〇七
第二節	組織的分類	一一一
第三節	傳統時期的組織理論	一一四
第四節	行為科學時期的組織理論	一一七
第五節	系統理論時期的組織理論	一二〇

第六章 組織目標

第一節 組織目標的意義與性質	一三一
第二節 組織目標的作用	一三三
第三節 組織目標的類型	一三五
第四節 目標管理	一三六

第七章 組織結構

第一節 組織結構序說	一四五
第二節 組織結構的基本原則	一五三
第三節 組織結構的分化(一)——層級化	一六〇
第四節 組織結構的分化(二)——分部化	一六七
第五節 組織結構圖	一八〇

第八章 組織類型

第一節 首長制與委員制	一九七
第二節 實作機關與幕僚機關	二〇一
第三節 中樞機關與派出機關	二〇九

第四節	營業機關·····	一一二
第五節	集權制與分權制·····	一一六

第九章 組織氣候

第一節	組織氣候的概念·····	一二三
第二節	黎特文、史春格之理論·····	一二五
第三節	李克特之理論·····	一二七
第四節	席斯克之理論·····	一三〇
第五節	白萊克、毛頓之理論·····	一三六

第十章 組織動態

第一節	團體與組織的動態面·····	一四一
第二節	人格、行爲、與工作態度·····	一四七
第三節	組織衝突行爲·····	一五二
第四節	組織的內部聯繫（溝通與協調）·····	一六四

第十一章 非正式組織

第一節	非正式組織理論的產生·····	二七九
-----	-----------------	-----

第二節	非正式組織的意義·····	二八二
第三節	非正式組織的特性·····	二八六
第四節	非正式組織的類型·····	二八七
第五節	非正式組織的功能·····	二九〇
第六節	非正式組織的表達方式·····	二九四

第十二章 現代行政組織的病象及診治

第一節	現代行政組織的病象·····	二九九
第二節	組織病象的改進之道·····	三〇四
第三節	我國現行行政組織之診視·····	三〇七
第四節	我國行政組織的缺失改進·····	三一二

第十三章 人群關係

第一節	人群關係的意義·····	三一七
第二節	人群關係的發展·····	三一九
第三節	人群關係的理論基礎·····	三二二
第四節	人群關係的重要法則·····	三二八
第五節	人群關係的實施方法·····	三三七

第十四章 人事行政總論

第一節	人事行政的意義·····	三四五
第二節	人事行政的範圍·····	三四八
第三節	人事行政的目的與要旨·····	三五—

第十五章 人事行政的機構

第一節	人事機構設置的理由·····	三五五
第二節	人事機構的地位·····	三五六
第三節	人事機構的類型·····	三五八
第四節	我國的人事機構及職權·····	三六二

第十六章 公務職位分類

第一節	職位分類的意義·····	三七七
第二節	職位分類制度產生的原因·····	三八〇
第三節	職位分類的功用·····	三八二
第四節	職位分類的步驟·····	三八四
第五節	職位分類與品位分類的比較·····	三九〇

第十七章 公務人員的考選

第一節	考選的意義及重要·····	三九三
第二節	公務員的定義·····	三九四
第三節	考選的學說與目的·····	三九六
第四節	考試的基本要求·····	三九九
第五節	考試的方法與內容·····	四〇一
第六節	我國現行考試制度·····	四〇三

第十八章 公務人員的任用

第一節	任用制度概說·····	四〇九
第二節	任用程序·····	四一一
第三節	任用限制·····	四一四
第四節	我國現行任用制度·····	四一六

第十九章 公務人員的薪給

第一節	薪給的意義與性質·····	四二七
第二節	薪給的原則·····	四二八

第三節	薪給的種類·····	四三〇
第四節	我國的薪給制度·····	四三一

第二十章 公務人員的考績

第一節	考績的意義與功用·····	四三七
第二節	考績的原則與項目·····	四三八
第三節	考績的方法·····	四四〇
第四節	我國現行考績制度·····	四四八
第五節	公務員的紀律與獎懲·····	四五〇
第六節	公務人員的權利·····	四五四

第二十一章 公務人員的訓練

第一節	訓練的意義與重要性·····	四五七
第二節	訓練的種類·····	四五八
第三節	訓練的方法·····	四六〇

第二十二章 公務人員的保險、撫卹、與退休

第一節	三種制度的功用·····	四六五
-----	--------------	-----

第二節	公務人員的保險·····	四六六
第三節	公務人員的撫卹·····	四六八
第四節	公務人員的退休·····	四七〇

第二十三章 比較行政制度

第一節	比較行政研究興盛的原因·····	四七七
第二節	比較行政的研究方法·····	四七八
第三節	比較行政制度的類型·····	四八五

第二十四章 行政領導

第一節	影響力與領導·····	五〇一
第二節	領導的研究方法·····	五〇四
第三節	領導的基礎與條件·····	五〇七
第四節	領導的功能·····	五一三
第五節	領導的方式·····	五一八
第六節	領導技術的運用·····	五二三

第二十五章 行政監督

第一節	行政監督的意義·····	五三三
第二節	監督的幅度·····	五三四
第三節	監督的內容·····	五三六

第二十六章 行政授權

第一節	授權的意義·····	五四七
第二節	授權的功用·····	五四八
第三節	權力與責任·····	五五〇
第四節	授權的障礙·····	五五二
第五節	授權的原則·····	五五六

第二十七章 行政計劃與行政決定

第一節	行政計劃的意義·····	五五九
第二節	計劃訂定的程序·····	五六〇
第三節	計劃的種類·····	五六四
第四節	計劃的原則·····	五六六
第五節	計劃的障礙·····	五六七
第六節	行政決定的意義與步驟·····	五七一

第七節	行政決定的原則	五七二
第八節	行政決定的方法	五七三
第九節	行政決定的障礙	五七六

第二十八章 財務行政

第一節	財務行政的概念	五七九
第二節	預算制度	五八二
第三節	財政收支與會計制度	五九四
第四節	決算制度與審計制度	六〇五

第二十九章 機關管理

第一節	機關管理的概念	六一一
第二節	空間管理	六一二
第三節	機關環境管理	六二一
第四節	案卷管理	六三三
第五節	機關業務運作與機關手冊	六四四
第六節	公文處理	六五六