

吳挽瀾著

行政學新論



吳挽瀾著

行政學新論

幼獅文化事業公司印行

內部參考
批判使用



行政院新聞局核准登記證局版臺業字第〇二四號

著者：吳

澗

出版者：幼獅文化事業公司

發行者：幼獅文化事業公司

臺北市重慶南路一段六之號3樓

臺北市漢中街五十一號

郵政劃撥二七三七號

基本定價：六元六角

中華民國七十年九月初版

中華民國七十年八月再版

中華民國七十三年十二月增訂版

增訂版序

本書自再版發行以來，甫及兩載又已售罄。鑒於行政學術之研究，必須針對社會之變遷而不斷日新又新，且因我國各級行政機構邇近亦有若干調整，乃應幼獅文化事業公司王總經理生年兄之囑，將平日所蒐集之資料與教學心得，對本書之部份內容加以增訂。

因為行政組織的主體是人，而在一個開放性的民主社會裏，人與人之間的接觸日趨頻繁，尤其是在組織規模龐大的行政組織中，其成員不但關係密切，且狂狷者相雜，賢愚者同在，如何調適彼此之間關係之和諧，重視人在組織中所扮演各種不同的角色，及其在組織中所產生之交互行為對組織之影響，誠應對人際關係有所探討。致而著者特將前撰之「行政管理與人際關係」予以充實資料後載於本書，藉應莘莘學子及各級行政工作人員之需，亦更符合本書之實用性。

茲值本書增訂再版之際，謹對專家先進與讀者們之一再鼓勵，敬致謝忱，並希繼續惠予指正，則幸甚矣！

吳 挽 瀾 謹序

中華民國七十三年十月

再版序

本書初版發行以來，承蒙大專院校相關科系及機關團體採用，並廣受專家先進與讀者之鼓勵，未及一載，便已告罄。足徵行政學在國家現代化的進程中，其積極性和實用性確已受到相當程度的肯定。

事實上，行政現代化就我們當前的國家建設言，厥為配合政治發展、經濟發展之要務。而在一個快速變遷的社會中，鑒於科技的發達，國民知識與政治意識的日益普遍提昇，不但導致各種行政事務與現象的錯綜複雜，亦使行政組織的作為，經常面臨新的事務，新的問題，新的要求和新的價值判斷；凡此惟有透過對行政學術之鑽研，始克激發新的觀念，確立新的理論，運用新的方法，藉以增進行政效率，擴大施政效能。基於此一體認，本書的再版，仍祈專家先進及讀者惠予更多的指正。爰綴數語，為再版序。

臨川吳 挽 瀾 謹序 序於臺北市艷陽山莊

曾 序

二十世紀以來，由於交通的發達與社會的變遷，使政府的職能大為擴張。十八、九世紀的自由主義者每視「政府最好，管理最少」(Government Best, Government Least)者乃為時代所淘汰，代之而起者則為福利政治與服務政治，因此，行政學的研究乃為時代的寵兒。蓋以政府職能的擴張者，每指行政機關而言，故行政機關的行政過程，包括行政組織、行政決策、行政計畫、行政領導、行政溝通、行政授權、行政監督等，乃為行政學研究的核心課題。

且也，行政的性質既日趨複雜，其數量亦復日益增多，如何建立有效率的萬能政府，期能以科學的方法完成時代使命，自為大眾所關心。此外，在民主思潮的衝激下，如何使萬能政府不流於獨裁、專制，不以其權以害其能，並防止行政權力腐化、官僚，凡此均為行政學研究的另一核心課題。挽瀾先生斯篇之作，即本此等原則著筆。是以全書理論架構之完整，系統脈絡之一貫，條理之清晰分明，實為本書之特色。

挽瀾先生早歲畢業於中興大學法商學院行政系，從事行政工作多年之後，復進修於馬尼拉大學，獲授行政管理碩士歸國，公餘之暇，在母校講授行政學，是以前不但精於治學，亦長於治事，故能融

其治事之經驗於治學之中，使理論與實務得以合一，而文字乃不流於虛泛。是故立論主張多能發人之所未發，爲本書之另一特色。

本書搜羅資料豐富新穎，其中西文之參考書不乏一九八〇年代出版者，而中文資料亦多搜羅至民國七十年七月。資料更替不斷，編校人員印刷手民雖稱苦不迭，惟全書之資料保持則最新，稱「新論」者，誰曰不宜。

去歲某日夜半，余路過臺中，造訪挽瀾先生於其旅邸，門扉開啓，見其正爲本書奮筆疾書於孤燈之下，桌旁所置中外文參考書，堆積若小山。余以適承乏幼獅文化事業公司，見獵心喜，乃情商由幼獅出版，以盡幼獅公司造福讀者之心願，勉承同意，乃得先讀爲快，幸何如之。謹綴數語，一抒所感耳，何敢言序。

曾濟羣 謹識

中華民國七十年八月三十一日

自序

行政學原屬於政治學的範疇，自一八八七年美國威爾遜(Woodrow T. Wilson)發表「行政的研究」(The Study of Administration)之後，論者咸認此乃行政學脫離政治學成為獨立學科的濫觴。

行政學雖然是一門新興的社會科學，但其發展卻十分迅速。時至今日，由於研究行政學的學者們多數均着眼於提高行政效率(Efficiency)和擴大行政效能(Effectiveness)的探討，故其不僅在社會科學中的地位已日趨重要，也被許多學者肯定是一門進步的、創新的學科；是一種實用的、客觀的、方法的、和工具的知識；更是結合政治學、社會學、心理學、經濟學、法律學、倫理學等相關知識所形成的科際整合(Interdisciplinary)。

本書的撰寫，旨在闡述現代行政學重要理論的演進，以及對各種原理法則的分析、歸納、與演繹；進而從靜態的組織結構、制度與規章；到動態的行政行為與管理功能的發揮，透過歷史的、比較的研究法，作系統化的綜合研究。藉由理論與實務的相互參證，獲致融會貫通及實用之效，以供政府行政現代化之參考。亦期對各大專院校相關科系同學、或各機關團體人員的研習進修及參加考試，有所裨益，並聊盡倡導行政學術研究之微忱。

本書內容分爲：緒論、組織與管理導論、行政組織、行政決策、行政計畫、行政領導、行政溝通、行政授權、行政監督、人事行政、財務行政、物料行政、機關管理及結論，計十四章八十節，約三十餘萬字。諸凡行政學相關之近代理論，我國先聖先賢之嘉言懿行，甚至近年來政府新修訂之有關法令規章，均曾儘量引用。惟自謙才疏學淺，謬誤之處，仍希專家先進及讀者惠予指正。

謹以此書獻作
父親七秩晉五
母親六秩晉七
華誕壽禮。

對於諸師長和友好們之鼓勵、幼獅文化事業公司曾總經理濟羣博士之協助出版，敬致感謝之意。

臨川吳挽瀾謹序於臺北市艋陽山莊

中華民國七十年九月九日

目次

增訂版序	.....	(一)
再版序	.....	(三)
曾序	.....	(五)
自序	.....	(七)
第一章 緒論		
第一節 行政學概說	.....	一
第二節 行政的涵義	.....	六
第三節 現代行政的特質與內容	.....	八
第四節 行政學的意義與範圍	.....	一一
第五節 行政學與其他學科的關係	.....	一三
第六節 研究行政學之目的與方法	.....	一五
第二章 組織與管理導論		
第一節 組織的基本概念	.....	二三

第二節	正式組織與非正式組織	二八
第三節	科學管理與行政管理	三六
第四節	行為科學與組織行為	五一
第五節	行為動機與工作激勵	六三
第六節	組織氣候與工作滿足	八一

第三章 行政組織

第一節	行政組織的精義與特性	一〇一
第二節	行政組織理論評介	一〇五
第三節	行政組織的結構與型態	一二〇
第四節	行政組織的機構	一三九
第五節	行政組織的目標	一四三
第六節	我國現行行政組織的體制與問題	一五四

第四章 行政決策

第一節	行政決策的涵義與特質	一六九
第二節	行政決策的過程	一七二

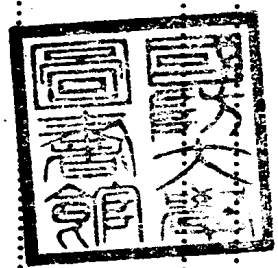
第三節	行政決策的障礙·····	一七五
第四節	行政決策的準則·····	一七八
第五節	行政決策的方式·····	一八〇
第六節	行政決策與行政參與·····	一八二

第五章 行政計畫

第一節	行政計畫的意義與內涵·····	一八七
第二節	行政計畫的類別·····	一九〇
第三節	策訂行政計畫的步驟·····	一九二
第四節	行政計畫的障礙·····	一九五
第五節	策訂行政計畫的準則·····	一九八
第六節	策訂行政計畫的要件·····	二〇〇

第六章 行政領導

第一節	行政領導的意義·····	二〇三
第二節	行政領導的理論·····	二〇五
第三節	行政領導的方式·····	二一〇



第四節	行政領導的功能	一二五
-----	---------	-----

第五節	行政領導的基礎	一二九
-----	---------	-----

第六節	行政領導的要領	一三二
-----	---------	-----

第七章 行政溝通

第一節	行政溝通的重要性	一二九
-----	----------	-----

第二節	行政溝通的涵義	一三一
-----	---------	-----

第三節	行政溝通的種類	一三四
-----	---------	-----

第四節	行政溝通的障礙	一三九
-----	---------	-----

第五節	行政溝通的原則	一四二
-----	---------	-----

第六節	行政溝通的媒介	一四六
-----	---------	-----

第八章 行政授權

第一節	行政授權的重要性	一五一
-----	----------	-----

第二節	行政授權的涵義	一五二
-----	---------	-----

第三節	行政授權的原則	一五四
-----	---------	-----

第四節	行政授權的障礙	一五七
-----	---------	-----

第五節	行政授權的方式	二五九
第六節	行政授權的時機	二六〇

第九章 行政監督

第一節	行政監督的重要性	二六三
第二節	行政監督的涵義	二六四
第三節	行政監督的功能	二六五
第四節	行政監督的內容	二六六
第五節	行政監督的原則	二七四
第六節	行政監督的方法	二七七

第十章 人事行政

第一節	人事行政的涵義	二八五
第二節	人事行政的範圍	二八七
第三節	職位分類的內涵與實施	二〇三
第四節	各國人事行政制度概述	三〇七
第五節	我國現行人事行政體制	三一

第六節	近代人事行政發展的趨向·····	三二六
-----	------------------	-----

第十一章 財務行政

第一節	財務行政的意義與目的·····	三三三
第二節	各國財務行政制度概述·····	三三五
第三節	預算制度·····	三三九
第四節	會計與決算制度·····	三四九
第五節	審計制度·····	三五七
第六節	國庫集中支付制度·····	三六七

第十二章 物材行政

第一節	物材行政的涵義與原則·····	三七五
第二節	物材的採購·····	三七七
第三節	物材的保管·····	三八八
第四節	物材的使用·····	三九二
第五節	廢物的處理·····	三九三
第六節	物材的稽核·····	三九五

第十三章 機關管理

第一節 機關管理的涵義·····	三九九
第二節 工作簡化·····	三九九
第三節 文書管理·····	四〇五
第四節 檔案管理·····	四一八
第五節 辦公處所管理·····	四二二
第六節 事務管理·····	四二九

第十四章 行政管理與人際關係

第一節 人際關係概述·····	四三七
第二節 人際關係釋義·····	四三八
第三節 人際關係的發展歷程·····	四三九
第四節 人際關係在行政管理中的重要性·····	四四二
第五節 人際關係的基本原則·····	四四三
第六節 人際關係在行政組織中的有效運用·····	四五〇

第十五章 結 論

第一節 行政學發展的趨向.....四六三

第二節 我國行政現代化的要徑.....四六七

參考書目.....四七五