

學術叢書  
蔣傳珍譯

公共行政管理

學術叢書  
蔣傳珍譯

公共行政管理

黎明文化事業公司印行

## 簡介

本書係美國行政學權威馬歇爾·E·狄馬克教授 (Marshall E. Dimock) 與 Gladys O. Dimock 先生之合著，全書分為四篇十八章，約四十一萬言。第一篇論述政府的業務範圍，權力的基礎，以及行政目標、政策、及計劃等。第二篇論述政府的組織、人事、及財務。第三篇論述行政人員的領導、監督、協調、訓練、獎懲等原則和方法，以及公共關係及行政程序與法規。第四篇強調民主政治的可貴，因而提出行政者的自律，議會與法院的控制，以及公民的直接控制等方法，以防止和矯正行政官員的擅權違法行為。全書除探討原理原則與方法外，並在各重要章節附以實例研究 (Case study)，舉述實際事例，加以分析評論，使理論與事實互相參證，藉收融會貫通之效，為本書之一大特色。

狄馬克教授歷任美國政府要職，從事實際行政工作多年，對於行政理論具有精闢獨創的見解，著述甚多，深受世人推崇。本書為其精心力作之一，美國各大學多採為正式教材，茲以我國尚無譯本，爰譯之以為介紹。

## 緒言

本書係對公共行政管理作一初步的介紹，內容儘量求其簡單，以便作爲一季或一學期課程講習之用。本書內容，主要在於提供一般需要瞭解政府方面的實際業務，以及準備將來爲政府服務——縱使實際上並未在政府方面服務——的人們研究參考。由於目前大專畢業學生大量地參加公共機關服務，如何引起彼等對公共行政管理的興趣，亦爲本書所要強調者。換言之，本書將對公民權利與公共行政管理業務二者皆作一簡單的介紹。

誠如伍德勞·威爾遜 (Woodrow Wilson) 所說，公共行政管理的研究，將牽涉到政府的作爲與業務等方面。因此，我們不能單從任何某一方面或數方面來加以研究，而必須從所有各方面來作一綜合的研究。理解正如行政管理一樣，是不可以單憑許多思想或門道中選擇其一來研究便可獲致的；說得更恰當一點，理解是要運用新的與舊的、理論的與實際的、以及其他各種有關的學術及經驗，作一可能的綜合研究，深入一項特殊情況，然後方能獲致，絕不是僅靠某一種學術及經驗所能獲致的。

除了這一基本構想之外，爲了使著者的意旨明晰起見，其他的構想也必須加以解釋。現在讓我們假定行政管理程序是行政的及政治的一個完整部份；行政管理是有生氣的，是政策與實際政治的一項工具。那麼，假若我們要知道政府每天實際上所做的事情，同時又想要瞭解足以直接影響國民的若干政策要點的內情，則我們對於公共行政管理的研究，就不可矯揉地把他拿來與政治行爲加以分開。在整個研究

過程中，必須把這兩者結合在一起。

初習公共行政管理，應該研究行政管理程序對於他們將來不在政府單位服務時所能受到的影響，以及作為一位公民應採取何種反應態度，藉使行政管理能符合我們現在所處社會的民主氣息。憑藉着社會上的這些大部份氣息，行政管理可能是一項可靠而適切的工具；但如果我們放任牠變為獨裁專制、妄自尊大、以及強自抑制的話，則牠又將會對我們的理想生活方式及個人構成一種威脅。根據這一觀點而言，無論一般國民以及預期將要從事行政管理工作的個人，對此均應有所瞭解，而且也須要知道行政程序中所產生的力量、政策、制度上的安排與程序，以及哲理上的各種問題。本書儘量提供實在的理論與知識，以期對參與此項工作者得以收到最佳的效果。

欲對行政管理的某些方面具有專長者，仍須在本項初步課程之外，作更深入的研究。他可以在適宜的時間及地方研習專門的課程，或從事在職訓練。因此，凡屬技術性的詳細問題，例如人事與財務行政的精細要點，在本書內均儘量少加論列。

另一項假定，是各種機構的管理彼此之間並無多大的差異，因為所有一切機構都是涉及一個共同的對象，那就是人們以及他們的行為。因此，本書所討論者，係比較性的和類屬性的，近似於企業管理的理論。由於公共行政管理是政治大範圍中的一部份，但行政上的某些特點，却可以表明政府機構與其他相似的組織之間的區別。

現在讓我們再假定行政管理是一項藝術，同時又是一項科學，且需要高度的技術和精力，方能使其

與藝術、或科學、或兩者名實相符。由於行政管理是一項實用的學術，故而應該受到這樣的看法。職是之故，本書將側重於行政管理上的各項作業，且對於專業管理之討論，較之一般管理之討論稍爲着重。

本課程的目標之一，應提供一些有關的參考書籍的名稱及其作者，藉供讀者將來作研究與參考之用。本書內列舉有一般管理學者如巴納德 (Barnard)、鐵德 (Tead)、法列特 (Follett)，以及特業管理學者戈司 (Gaus)、古力克 (Guick)、阿帕列比 (Appleby) 等人的姓名及其著作，以供讀者參考。此外尚有一些學者，雖然對於行政管理一科尚未有專門的著述，但却會有卓越的貢獻，其所寫文章的題目及刊載的書名，則分別在本書附註內列出介紹。此種安排，並非表示本書要作成一部書目索引，而僅是要啓發讀者立刻與持久研讀本課程的興趣而已。再者，本書每章後面所附的參考書名，其用意即在提供讀者對該章內容再作更高深更廣泛的研究。此殆有鑒於最新學說所主張，無論任何課本，皆不能包含任何一門學術的全部內容，而僅是提供讀者研究知識的一個據點而已。

著者曾致力使本書儘量精簡，而又能包含各項重要的內容，因而在敘述理論及原則之外，更列舉實例及例證，藉使內容具體而實在。所謂實例，即是行政管理上所實際發生的情況，對於此種情況的充分瞭解，可使讀者深悉行政管理程序的要義，同時並對業務的技術和方法獲得親切的體會。實例可以補充理論，並使之趨於生動，可說是理論整體中的一部份，而不可予以割離者。惟有將理論與實例聯結在一起，方可對主題得到一個完整的觀察。有人可能寫成一本純粹包含理論和原則的書，而另外再寫一本包含實例的書來予以補充；但爲了得到完整的觀察起見，理論應從實際發生的事例中演繹出來。因此，本

書儘可能將實例安插在正文之內，而不是把牠放在另外一本書內，或放在每章的末尾。

實例 (Cases) 與例證 (illustrations) 之間是有區別的。雖然這兩者之間沒有嚴格的分別，但在理論基礎上仍有其不同之處。實例不僅是一件實際的情況，同時還是一件足以使人充分瞭解的全部情況，牠在特定的期間內發生，具有可辨識的主要特性，同時並表明各項事實仍有修改或選擇的餘地。因此，一項實例是以政策和原則作為規範的。至於例證，通常僅着重於全部情況的某一部份，對於事件的各項有關知識提供得較少，而且往往僅是說明發生了什麼事情，而不說明其發生的原因。

著者並無意要將實例與例證拿來作一重大的區分，恐怕祇有具有修辭癖的學者才會有這種興趣。但如果我們不能將牠們之間作一適當的區分，則似亦欠妥。不過，重要的並非在於咬文嚼字地來就語義上推敲其區分，而是在於多多提供例證的資料，以供讀者研究參考。

本書內所列舉的各項實例，均加以充分說明和解釋，讀者可以一目瞭然，毋須再要查閱其原來資料。每一項實例中，均詳述事實及情況，因而讀者可以知道問題癥結所在，進入情況，並瞭解其最後處理的用意。這表示在研讀本課本而不另外尋求其他補充事例資料的情況之下，亦可以達成上述的目的；但讀者若願意作更進一步的研究，則本書亦提供有豐富的參考資料。就教學的觀點而言，實例 (Cases) 與例證 (illustration) 實在並無若何區別，因為二者均各有其獨立性和完整性。

本書內所列舉的實例，大部份係取材於「大學叢書公共行政管理事例彙編集」(Inter-University Case Program in Public Administration)，另一部份取材於哈路德·史丹 (Harold Stein) 先

生所主編的「公共行政與政策發展」(*Public Administration and Policy Development*)及其他各項書刊，包括「公共行政評論」(*Public Administration Review*)、「美國政治科學評論」(*American Political Science Review*)「哈伯雜誌」(*Harper's Magazine*)，以及大多數圖書館內均可查閱得到的書刊等在內。

爲了更便於讀者查閱起見，本書特將各個實例編列在目錄欄有關係的各章節之間。假若教師須要指定一項實例給學生預作研究，不妨要求學生們事先作成實例研究心得，然後再按照課程予以講解。在著者的執教經驗中，此項教學方式，似乎頗著成效；不過，這當然祇是個人所愛好的教學方式而已。按照此項教學方式，學生可以有機會研究事實真相，研究全般情況，自己加以選擇判斷，並瞭解判斷的理由和原則。當學生們提出研究報告時，某些實例報告需要費時半小時，其特別饒有趣味者，則可能費時一小時。根據著者的教學經驗，準備完善的實例研究報告，往往可以引起全班同學熱烈而積極的討論，實爲一項頗著成效的教學方式。

不過，上述的教學方式，仍須依照教師個人的愛好而予以取捨。但本書內的各項實例，無論是僅拿來作爲示範，或是拿來給學生作爲進一步研究的基礎，著者均盼望讀者能由此而獲得各項生動情況的實在脈絡概念。

著者對本書內所引述到的各位先進學者深致謝忱，並感謝「公共行政與公共政策」(*Public Administration and Public Policy*)的編者哈路德·史丹(Harold stein)先生及出版書局Brace and



Company 慨允借抄各項實例，使本書內容得以充實。最後，本書未付印前，承蒙各位先生校讀批評，賜予寶貴意見，著者尤其深為感激。

著者 MARSHALL EDWARD DIMOCK

GLADYS OGDEN DIMOCK

一九五三年三月寫於佛蒙特州貝索城

# 目錄

## 緒言

|               |   |
|---------------|---|
| 第一章 公共行政管理的研究 | 一 |
|---------------|---|

|           |   |
|-----------|---|
| 第一節 研究的範圍 | 五 |
|-----------|---|

|               |   |
|---------------|---|
| 第一款 公共行政管理的內容 | 七 |
|---------------|---|

|               |    |
|---------------|----|
| 第二款 科學管理與人性關係 | 一一 |
|---------------|----|

|               |    |
|---------------|----|
| 第二節 公共行政管理的展望 | 一四 |
|---------------|----|

|         |    |
|---------|----|
| 第三節 結 論 | 一九 |
|---------|----|

## 第一篇 政策形成的原動力

|             |    |
|-------------|----|
| 第二章 行政方案的類型 | 二九 |
|-------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 第一節 政府業務的輪廓 | 三〇 |
|-------------|----|

|             |    |
|-------------|----|
| 第二節 行政行為的種類 | 三六 |
|-------------|----|

|                |    |
|----------------|----|
| 第一款 法律的實施與行政管理 | 四二 |
|----------------|----|

## 公共行政管理

二

第二款 政府的進化重點……………四四

第三款 職業的觀點……………四九

第三節 政府的成長與演變……………五一

實例研究：國防工業公司……………五六

第四節 結 論……………五八

第三章 行政的政治……………六二

第一節 行政何以是政治性的……………六三

第二節 行政與壓力集團……………六八

實例研究：國家森林中的畜牧業及畜牧權利……………七〇

第一款 壓力集團與管制委員會……………七一

實例研究：消費者協會與國家煤炭管制委員會……………七一

第二款 行政機構自成爲壓力集團……………七三

實例研究：田納西河谷管理局亞摩尼亞工廠……………七四

第三款 行政者與公眾利益……………七六

第三節 行政與立法的關係……………七七

實例研究：劍橋市的執行官……………八三

第一款 成功的行政者是有政治頭腦的.....八四

第四節 結 論.....九〇

第四章 目標、政策、計劃.....九四

第一節 目標的選定.....九五

第一款 利益的及效率的目標.....一〇〇

第二節 政策的釐訂.....一〇三

實例研究：鋁廠的處理.....一〇六

實例研究：工業復原論戰.....一〇八

第一款 行政權限體系.....一一〇

第三節 計 劃.....一一三

第一款 編制中的計劃部門.....一一七

實例研究：戰時生產局的計劃委員會.....一二八

第二款 計劃的協調：國家資源計劃委員會.....一二〇

第四節 結 論.....一二三

## 第二篇 工作的工具

第五章 組 織.....一二七

## 公共行政管理

## 四

第一節 組織的原則……………一二七

實例研究：兒童局的改隸……………一三八

第二節 組織的基礎和形態……………一四〇

第一款 組織的基礎……………一四〇

第二款 組織的形態……………一四三

第三款 優點及缺點……………一四五

第三節 政府組織的特殊問題……………一四六

第一款 部門組織……………一四七

第二款 獨立的管制委員會……………一五八

第三款 政府的企業公司……………一六一

第四款 改組概念……………一六四

第四節 結 論……………一六八

第六章 人 事……………一七五

第一節 人事行政的主要步驟……………一七六

第二節 人事行政的演進經過……………一七八

第一款 人事行政觀點的改變……………一八三

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第三節 | 人事制度中職權的適宜劃分   | 一八六 |
| 第四節 | 人事行政問題         | 一九〇 |
| 第一款 | 黨派問題           | 一九〇 |
| 第二款 | 集團思想           | 一九四 |
|     | 實例研究：外交人員的特殊地位 | 一九六 |
| 第三款 | 官員忠貞與國家安全      | 一九七 |
| 第四款 | 政府官員的腐化        | 一九九 |
| 第五款 | 職位分類的運用與誤用     | 二〇一 |
| 第六款 | 委員制與單一人事主官制    | 二〇五 |
| 第七款 | 高階層領導          | 二〇八 |
| 第五節 | 政府公職           | 二一〇 |
| 第一款 | 實習制度           | 二一四 |
| 第二款 | 退休制度           | 二一六 |
| 第六節 | 結 論            | 二一八 |
| 第七章 | 財 務            | 二二七 |
| 第一節 | 財務行政的重要性       | 二二七 |

公共行政管理

六

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一款 財務行政決定政策           | 三三九 |
| 第二節 財務行政的組織形態          | 三三四 |
| 第一款 高級階層組織形態           | 三三四 |
| 第二款 作業階層組織形態           | 三三六 |
| 第三節 預算行政               | 三三九 |
| 第一款 州預算的編製             | 三四二 |
| 第二款 預算局與預算立法行爲         | 三四三 |
| 第三款 政事別預算              | 三四六 |
| 第四款 預算職掌的歸屬            | 三五三 |
| 實例研究：聯邦調查局與預算局         | 三六〇 |
| 第四節 會計與審計              | 三六一 |
| 第一款 會計改革建議             | 三六五 |
| 第二款 胡佛委員會及聯合方案研究委員會的建議 | 二六六 |
| 第五節 採購與供應              | 二六八 |
| 第一款 採購權限               | 二七一 |
| 第六節 結 論                | 二七三 |

### 第三篇 工作的完成

#### 第八章 領導

##### 第一款 領導方式的變更

##### 第一節 權限的任務

##### 第一款 爭取合作

##### 第二節 行政領導的步驟

##### 第一款 職務分析

##### 第二款 分層負責

##### 實例研究：航空時代的紐約市

##### 第三款 溝通的任務

##### 第三節 領導的任務與技巧

##### 第四節 結論

#### 第九章 合作與衝突

##### 第一款 行政者的獨客任務

##### 第一節 社會衝突與行政

##### 實例研究：失業暴動



|                  |     |
|------------------|-----|
| 第一款 團體意志的協調..... | 三二四 |
|------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第二節 職權及管轄權的衝突..... | 三二七 |
|--------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第三節 專才人員的協調..... | 三三一 |
|------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第一款 管理革命?..... | 三三五 |
|----------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第四節 雇主與雇員關係..... | 三三七 |
|------------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| 第五節 結 論..... | 三四三 |
|--------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第十章 主管與幕僚..... | 三四九 |
|----------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第一款 問題的由來..... | 三四九 |
|----------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一節 主管與幕僚職掌的界限..... | 三五四 |
|---------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第一款 署局階層的幕僚工作..... | 三五六 |
|--------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第二款 部門階層的幕僚工作..... | 三五七 |
|--------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第三款 最高階層的幕僚工作..... | 三六〇 |
|--------------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第四款 主管與幕僚的劃分..... | 三六二 |
|-------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第五款 統一指揮的原則..... | 三六三 |
|------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第二節 主管與幕僚間的合作..... | 三六五 |
|--------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第三節 高級幕僚與集權問題..... | 三七〇 |
|--------------------|-----|