

張金鑑著

行政學與範

張金鑑著

行政學典範

中華民國四十六年二月初版
 中華民國五十八年元月初版
 中華民國五十九年四月增訂初版
 中華民國六十七年五月增訂五版
 中華民國六十八年七月重訂初版

行政學典範

定價新臺幣貳佰伍拾元

著作人 張 金 鑑
 發行人

出版者 中國行政學會

臺北市金華街一八七—一號

印刷者 海天印刷廠

臺北市中華路一段一〇四號
 電話：三三二—一三〇五

經售者 三民書局

臺北市重慶南路一段六十一號

版權所有
 翻印必究

函購請將書款交郵局劃撥儲金一三三一五號帳戶隨即寄書

內部交流

S68/2 (中1-9/12)

行政學典範 重訂版

BT000820

增訂版序

近年來行政學的研究，無論在方法上、內容上、思想上均有不少的演變和發展。本書出版已十三年，爲適應這種新的演變與發展乃有這次增補和修訂。這次增訂幅度相當的廣大。就數量言，由三十三章增至四十七章，由五三一頁增至七八頁，字數約增十二萬言。就內容言增訂要點如次：(一)緒論中對行政的意義作了新解釋；行政學的目的有增列，傳統的研究方法及研究的新方向均係新增的。行政學術的演進比較行政制度及行爲科學與公共行政三章乃原版所無者。(二)行政組織中增加行政組織的新觀念，由此可以傳統的組織原理與最近的組織學說作一比較，並窺見其演變。(三)行政行爲編中計劃、領導、授權、行政決定、意見溝通、行政協調、行政監督及公共關係均是新增加的。(四)管理方法編中工作簡化法、計劃評核法、工作要徑法、電子資料處理法各章亦是原版所缺少的。(五)人事行政編中增加人群關係，藉以舉示人事行政的新趨勢與新觀念。(六)原版的物材管理編加以簡化與辦公廳務編合併而曰機關管理編，以省篇幅而期扼要。(七)財務行政編與結論編大體一仍舊貫，無甚修改。

學術是與時代並駕齊驅的。知識是日新月異的。著者對讀者應採負責的態度與認真的精神，爲讀者及時提供新的學識，以免落伍或陳舊。著者本此心情與認識，對此書作了大幅度的增補與修訂，期對讀者與社會有較佳的貢獻。但自覺才學不足，漏誤所在當所難免，尚望海內外賢達及讀者有以教正之。

國立政治大學教授兼
公共行政研究所主任

張

金

鑑序於臺北縣

中華民國五十九年三月二十五日

序

自二十世紀以來，警察國家進爲保育國家，法治國家進爲福利國家，政府不再被視爲「必要的罪惡」，而成爲增進人民幸福的「服務機關」。那「政府最好，治理最少」(Government Best, Government Least)的消極主義，和「不要理他」(Let it alone)的放任政策(Laissez Faire)遭受到時代的摒棄，代之而興者是積極的服務思想與通籌主動的計劃政治。以「威勢」「權力」爲基礎的刑罰行政，進爲以「知識」「能力」爲基礎的科學行政。於是政府職能，大見擴張，行政的性質日趨複雜，其數量亦益形膨脹。如何建立有效率有力量的萬能政府期能以科學的方法成功的完成其日見艱鉅繁重的時代使命，遂成爲不得不悉心研討的一大重要問題。

傳統的民主主義者對政治問題的研究，係以分權制度與制衡原理爲基礎，以哲斐生(Jefferson)甲克生(Jackson)的「官職輪換」(Rotation of Office)「分贓制度」(Spoils System)及「平民政治」(Popular Government)爲運用，藉以防止政府的專制與濫權，俾能保障自由與民權。但其結果則造成政府的無力與官吏的無能。爲要挽救這種弊害，於是自十九世紀末葉以來，便產生了新的民主政治思想與哲學。由分權的民主思想進爲集權的效率思想，由「權力分配及運用」的政治研究，進入於「功能推行及服務」的行政研究。徒具民主形式的不是真民主。有效率有實惠的才是真民主。薩璞(Alexander Pope)說：「爲了政府組織的形式，讓愚人們去爭辯吧！凡是治理得最好的便是最好的。」(For Forms of Government let fools Contest, Whate'er is best administered best)足見功能推行的「治理」，重於權力分配的「統治」。

無論從政治趨勢上或學術思想上觀察，行政學的研究，實成爲時代的迫切需要。美國人在這一方面的努力，爲期較早，成就亦較大。自一八八七年威爾遜(Woodrow Wilson)首撰「行政學研究」(The Study of Public Administration)一文，開行政學研究的先河。旋有古德諾(F.J. Goodnow)魏勞畢(W.F. Willoughby)高斯(J.M. Gaus)懷德(L.D. White)等人接踵而起作進一步的研究。早在二、三十年前美國在這一方面已有斐然可觀的成就。今日則登峯造極光芒四射，所有有關行政學的專家與專著都到了舉不勝舉，美不勝收的境地。各大學設有行政研究院、所、系者亦達於相當多的數字。近年來各大學研究院博士碩士論文題目中以研究行政問題者所佔比例躍居於第一位。

中國在這一方面的研究，比較落後，截至民國二十年前，出版界尚無行政學專著，亦未聞有此專才。著者乘此時代虛乏，即不揣棉薄，擬立志從事於是學之研究。所以於二十年至二十四年在美國士丹佛大學(Stanford University)政治學系及研究院讀書時，即致力於行政學之研讀，所作碩士論文亦係有關行政效率增進問題。民國二十四年返國後，曾就研究所得，寫就「行政學之理論與實際」一書，計三十餘萬言，由商務印書館列爲大學叢書印行，爲中國第一部有系統之行政學鉅著，亦係著者對行政學的初期鉅獻。發行後流傳頗廣，譯享時譽，至二十九年銷行凡七版。當時原擬加以修訂印行，因在抗戰期間，戰時重慶，印行篇幅鉅重的專著，較爲困難，乃於三十二年積歷年在各大學教授行政學之研究所得，另撰「行政管理概論」一書，由中國文化服務社列爲青年文庫印行，爲著者對行政學研究第二期精品。抗戰勝利，遷居南京，仍在大學執教，商務印書館囑請將前書修訂印行，事未果而大陸變色，乃隨政府播遷至臺灣。到臺以來，一方面因教學關係，一方面因志趣之所在，對行政學研究，從未間輟，當經搜集美國近年有關新著，並參酌個人二十多年來教學及研究之心得，予以融會，寫成本書，自信其內容新穎，立論正確，體系完整，實勝過前述二書，乃著者對行政學第三度貢獻。

本書內容分緒論、行政組織、人事行政、財務行政、物料管理、辦公事務、行政行爲及結論八篇，凡四十七章，計三十餘萬言，其主旨在闡說政府機關推行行政功能時應當遵行的原理、原則與方法，本宜以行政學原理與法則命名。爲求簡短起見，乃曰「行政學典範」。依爾雅解詁，典訓常，即常道，亦就是一般原則。依尙書洪範，範作法解，亦就是法則或方法。則所謂「典範」者，乃指原理、原則與方法而言，非敢以經典模範自居。

著者在寫作本書時，承荆允敬張信誠二兄自美國購寄書籍，以供參考，獲益良多，實爲感荷。國立政治大學圖書館趙主任來龍及黎寶金小姐在圖書借閱上予以利便，應表謝意。政治大學同學潘乃江君及吾子潤書對本書書稿抄寫費了不少精力，亦當嘉慰。

本書範圍甚廣，著者所知有限，謬誤所在，自所難免，尙望海內賢達及讀者不吝珠玉，惠賜指正，俾於來日有所修正。

民國四十五年十二月安陽張金鑑序於臺北市

重訂版序

現代行政學的發展，要可分為三個階段。第一階段是傳統時期（一八八七—一九三〇）的行政學；其重點在研究如何運用「科學管理」（Scientific management）的知識與方法，謀求行政效率的增進。第二階段是修正時期（一九三一—一九六〇）的行政學；其重點在本「行為科學」（Behavior Science）的觀點與立場，對傳統的行政學予以批評和修正，着重人性激勵、民主參與、思想溝通、互動互助等，激發工作人員自動自發的責任心、榮譽感及積極奮勉的服務精神，俾能成功有效的達成機關任務與使命。第三階段是整合時期（一九六〇以來）的行政學，在對行政現象，作「系統分析」（Systems Approach），的研究對前兩期的行政學，辨其優劣得失，取長舍短，擷英咀華，而作整體性生態性、開放性及極變性的論說。

本書於民國四十六年二月初版，其立論主旨與內容着重於科學管理的知識與方法，帶有濃厚的傳統行政學色彩。為對讀者提供及時的新知識新思想，乃於民國五十九年四月，予以增訂，增加篇幅，調整論點，大量吸收了「行為科學」的理論與觀點，可視之為修正性的行政學，於規範性、理性的行政研究外，兼及於實證性、群性的行政研究，近年來，行政學研究又有新發展，由「行為科學」的立場進入「系統分析」的觀點。本書此次的重行修訂，即在於採納這「系統分析」的新思想新論據，使本書具有整合行政學的意義與性質。

這些的重訂，一方面採納一些「系統分析」的論據，使立論主旨益趨進步與完備：一方面擴充篇幅，增加課題，使內容更為豐富與充實。篇幅由四十七章增至五十一章，字數亦增加六萬餘言。第一編緒論，增現代行政學研究發展一章，分

別舉列傳統的，修正的，整合的行政學產生原因代表人物，立論主旨及研究方法。第二編行政組織增列行政組織的動態部視一章，分論非正式組織，組織的氣候、衝突及外動、內動狀態。第三編行政行為加論行政決定與行政協調的方法及行政監督的幅度和態度。第四編管理方法，增加目標管理法、激勵管理法，參與管理法三章，均是行政學上的新理論與方法。第六編財務行政，對預算制度的改進，加入設計計劃預算制及零基預算制度。第八編結論，增加行政管現代化一章，闡說現代行政的新管理與方法。

現在是「知識爆炸」的時代，學術進步，飛騰猛晉，呈加速率的發展。「學如逆水行舟，不進則退」。一個學人，處在這「日新又新」、「風馳雷掣」的學術流變時光與社會中，若不能與時俱進，競進不已，必成為時代的落伍者，趨於自然淘汰。著者忝列士林，年近八十，年雖長而志不餒，五十年來，對行政學一直作孜孜不息，鏗而不舍的不斷研究，自勵自勉，不甘暴棄與株守，遂能對此書作及時的重訂。自諗著者對讀者應持負責態度和認真精神，及時提供新知識，決不可抱殘守闕，任其陳舊與落伍。本此心情，重訂著作，蓋所以愛護青年，嘉惠讀者，意重心長，自立立人。惟自覺心有餘而力不足，書中漏誤，當所難免，尚望海內外賢達及可敬愛的讀者，不吝珠玉，惠賜指教，俾有補正機會。

國立中興大學教授

教育部學術審議委員

張

金 遷序於臺北縣新店鎮遠真樓

立法院立法委員

中華民國六十八年八月十五日

行政學典範

目次

第一編 緒論

第一章 行政學的概念

第一節 行政學的意義

一、行政的解釋

二、行政學的定義

第二節 行政學的範圍

一、依實際應用為標準

二、依研究對象為標準

第三節 行政學的地位

一、行政學不是科學

二、行政學是科學

第四節 行政學的目的

一、推行科學管理	
二、建立管理科學	
三、培養行政人才	
第二章 行政學的研究·····	一五
第一節 為何要研究行政學·····	一五
一、政治關係的需求	
二、經濟關係的需求	
三、行政關係的需求	
四、社會關係的需求	
第二節 研究者的應用修養·····	一九
一、吸收的工作	
二、批判的態度	
三、創造的能力	
第三節 研究方法的演進·····	三二
一、由演繹的研究到歸納的研究	
二、由價值的研究到事實的研究	

- 三、由靜態的研究到動態的研究
- 四、由法律的研究到真相的研究
- 五、由單科的研究到科際的研究
- 六、由理解的研究到經驗的研究
- 七、由間接的研究到直接的研究
- 八、由定律的研究到實證的研究
- 九、由個人的研究到集體的

第三章 中外行政演變的歷程

第一節 歐洲行政演變的歷程

- 一、希臘的民主行政
- 二、羅馬的官治行政
- 三、中古世紀的行政
- 四、宮廷財臣的行政
- 五、近世的科學行政
- 第二節 美國行政演變的歷程
- 一、清明行政時期

二九

二九

三七

二、平民行政時期

三、效率運動的興趣

四、科學管理的採行

第三節 中國行政演變的歷程

一、太古時代的全民行政

二、殷商時代的神權行政

三、封建時代的宗法行政

四、專制時代的刑罰行政

五、民治時代的服務行政

第四章 行政學研究的現勢

第一節 中國方面的研究現勢

一、私人的著作

二、大學的教育

三、政府的努力

四、團體的研究

第二節 美國方面的研究現勢

四六

五三

五二

九九

一、政府的研究機關	
二、大學的研究機構	
三、私人的研究團體	
第三節 歐洲方面的研究現勢	七一
一、英國	
二、法、德	
第四節 國際方面的研究現勢	七三
一、國際行政科協會	
二、東區公共行政組織	
三、聯合國	
第五章 行政功能的特質	七八
第一節 綜合性的觀察	七八
一、行政的適應性	
二、行政的特化性	
三、行政的完整性	
第二節 分析性的觀察	八二

- 一、行政是動態事務的運作
- 二、行政是實際工作的處理
- 三、行政是人群藝術的應用

第三節 比較性的觀察.....八四

- 一、與立法作用相比較
- 二、與司法作用相比較
- 三、與監察作用相比較
- 四、與考試作用相比較

第四節 政府行政與企業經營.....八七

- 一、二者的區異

- 二、二者的類同

第六章 行政的歷史與趨勢.....九二

第一節 歷史的階段.....九二

- 一、部落國家時代與神權的迷信行政
- 二、封建國家時代與宗法的習慣行政
- 三、專制國家時代與權力的刑罰行政

四、民主國家時代與法益的保障行政
五、福利國家時代與科學的服務行政

第二節 近世的趨勢……………九七

一、由消極的到積極的

二、由被動的到主動的

三、由浪費的到效率的

四、由因襲的到創造的

第七章 現代公共行政的透視……………一〇二

第一節 公共行政的重要性……………一〇二

一、行政功能的重要

二、行政功能的種類

第二節 現代的公共行政的特質……………一〇四

一、事態的表現

二、管理的要求

第三節 現代行政與科學時代……………一〇七

一、就生產關係和經濟制度論

二、就政治形勢和政治哲學論	
三、就科學環境和社會思想論	
第八章 比較行政制度	一一一
第一節 比較行政的新途徑	一一一
一、研究領域的擴大	
二、系統理論的追求	
三、比較行政的方法	
第二節 各國行政制度的類型	一二五
一、依權力關係的分類	
二、依文化性質的分類	
第三節 英國行政制度的特質	一二一
一、通才與專家的合作	
二、立法與行政的滙一	
三、分權性的	
四、非官僚的	
第四節 美國行政制度的特質	一二四