

青 年 文 庫
行 政 管 理 概 論
張 鑑 著

國立
大學
書店

行印社務版化文

3

青年文庫
張金鑑著

行政管理概論

中國文化服務社印行

中華民國三十二年八月初版

青年文庫

行政管理概論

每冊實價國幣三十八元

(外埠酌加運費匯費)

版權
所有
不准
翻印

著者 張金鑑

發行人 劉百閱

發行所 中國文化服務社

印刷所 中國文化服務社印刷廠

青 年 文 庫

主 編

朱雪影

程希孟

趙紀彬

編 審 委 員

范 揚

浦薛鳳

劉百閔

張雁文

張奚若

張忠欽

張金鑑

陳之邁

錢端升

薩孟武

行政管理概論目錄

第一章 行政管理之概念

.....一

第一節 行政管理之意義

第二節 行政管理之特質

第三節 行政管理之動向

第四節 行政管理之研究

第二章 行政管理與科學

.....五六

第一節 科學時代底行政管理

第二節 行政管理與科學技術

第三節 行政管理與科學方法

行政管理概論 目錄

第四節 行政管理與科學管理

第三章 行政組織……………八二

第一節 行政組織引述

第二節 行政領袖

第三節 行政結構

第四節 運作機關

第五節 行政機構之形式

第四章 人事管理……………一二

第一節 人事管理之概念

第二節 工作人員之選用

第三節 職位分類之劃分

第四節 工作人員之薪給

第五節 工作人員之考勤

第六節 工作人員之訓練

第五章 機關管理……………一三四

第一節 辦公廳處

第二節 辦公物品

第三節 文書處理

第四節 工作報告

第五節 檔案管理

第六節 參考工具

第六章 物料管理……………一五一

第一節 物料之購置

第二節 物料之貯藏

第三節 物材之監護

第四節 物材之使用

第七章 行政效率

.....

二七三

第一節 行政效率之時代背景

第二節 行政效率運動之真實意義

第三節 測量之重要及其困難

第四節 行政要素與效率測量標準

第五節 行政費用與效率測量標準

第六節 行政功能與效率測量標準

行政管理概論

第一章 行政管理之概念

第一節 行政管理之意義

一、就政府組織論——歐美社會一般流行之普遍觀念，咸以爲行政者乃政府組織中行政部辦理之事務。卽美國著名行政學者魏勞畢（W.F. Willoughby）氏在其名著行政學原理一書中，亦明白作是項之主張。蓋歐美各國人士或因民主主義之激發或受「制衡原理」之影響或囿於立法司法行政「三權分立」政制之傳襲，遂於形成此「行政祇乃政府中行政機關所管轄之事務」之表面解釋。吾國思想界往往不加分析，將西人說法全盤抄襲，故在辭源中亦肯定註釋「凡國家立法司法以外之政務總稱爲行政」。此等解釋祇是皮相觀察，吾人若對行政

實際稍爲入裏分析，立卽能以發現其諸多未能與客觀事實盡相吻合之處。吾人常聞有所謂「財務行政」「人事行政」者之存在，是人事之管理，財政之處置，亦均爲行政之範圍，而立法機關中，果無人事管理，財政處置等事務耶？實在無論在法院或議會中，法官及議員之任用升遷考績懲戒訓練，及公款經費收入支出保管計算等，均爲其不可少之事務。由此是見國家事務中所謂行政者，亦並不完全限於行政機關所管轄，雖在立法或司法機關間亦有行政事務之存在也。若另一方面觀之行政機關所推行之事務，並不全爲行政性質。營業爭訟之解決，學費糾紛之仲裁，稅產估值之審議等，均爲行政機關所辦理之事務，此等事務，則顯爲司法性質。就吾國現時之地方行政情形論，在各省市各縣市地方尙無民意或人民代表立法機關之成立，是行政機關實兼行立法職能。全國有多數之縣未經司法獨立，均以行政縣府兼理司法。卽就歐美之情形論，所謂行政機關之管轄，亦並非純粹行政事務，譬如更治委員會，公用事業管理委員會等，則爲行政之組織，但實際上凡有關各該問題之立法司法等事宜，亦全歸由委員會辦理之。至於美國之縣市委員會(County council)及美國之市政府委員會(City Commission)更爲明顯的行政與立法合一之機關，執是以論，所謂行政乃政府組織中行政部所辦理之事務者，或亦不能不自認其主張缺乏事實之根據。

二、就政治運用論——行政管理者有人以為乃政治中之一部分，亦即獨立法而言也。政治乃衆人事務之管理，其範圍廣博；而行政僅是政治中一部分特別事務之管理或方策之執行，其範圍較小。在世紀字典（Century Dictionary）中即稱「政治是人民經過其組成之政黨或政團，對決定或影響政府政策之活動與指導；而行政乃政府官吏推行政府功能時之行動也」。社會科學大辭典（Encyclopedia of Social）中解釋「行政為國家事務之管理」。英倫房納（H. Fenn）謂「為運用人民之創造力及社會富源力而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要，此等機關係包括彼從事於為實現人民總意而製作其細目者之人員與組織而完成。為完成其責務計，彼須訂定各種法規以影響軌範人民之行爲。善良之行政機關須忠實有效，并須能深切明瞭人民總意之所在而熱誠實現之及能認何時何地須有若何等之行政活動」，見（Theory and Practices of Modern Government P. 301）。此三種解釋雖較前述以政府組織為表面觀察者為近理深入，但未能予吾人以明瞭清晰之觀念，且其範圍不免失之太廣，幾將「政治」與「行政」完全混為一談。所謂「推行政府功能之行動」，所謂國家事務之管理及所謂「……明瞭人民總意之所在……」殆將政府活動盡包括於行政範圍以內矣。此就實際情形論為吾人所不易瞭解，就治學方法論不免失之概括或籠統。此外，古德諾（W. Good-

now) 謂在一切之政治制度中只有兩種基本的政府功能——即國家意志之表現及國家意志之執行也。前者謂之政治後者謂之行政。(Politics and administration P. 22)。(W. Wilson) 曾謂「……行政者乃公法之有系統的運用目的個別執行，實我普通法之特別應用均爲行政行爲」，(Political Science Quarterly Vol. 2 P. 210) 古威氏定義保衛行政與立法爲對立之說明。其解釋較之上引三說爲明瞭爲近於事理。惟在含義上仍不免失之寬泛，所謂「公法之執行」與「國家意識之執行」在其過程中所應用之技術甚多，所涉及之範圍亦甚廣，事實上未便將之盡歸於行政範圍之內也。譬如純粹事務工作及完全機械活動雖亦爲推行公法執行民意時不可少之事項，然普通均不稱此爲行政事務，在執行國家意志過程中之活動必須具有某等性質或特點者，方得謂爲行政，此當於行政管理之特質一節中申述之。

三、就工作對象論——行政管理之意義如何？應從政府之工作對象觀察之，惠德 (L. C. White) 在所著行政學導論一書中即謂「行政爲完成國家目的過程中所爲之人與物之管理」。并謂「行政之目的在求得官吏與政府雇員之最高利用。」此種就行政技術與對象所爲之解釋，自認爲合理并切近事實，爲現代行政學者所當採取，惟惠德所論似仍有不完全之處，應

加補充方稱妥善。彼所提出者僅人與物二者，殊不知在完成國家目的之過程中，有一最重要之要素竟予忽視，此即金錢財帛是也。是以行政者，應各曰，政府中人，財，物之管理也。實則僅此解釋猶爲未足，蓋三者不能爲孤立，或分離之運用，勢必將三者爲適當之配合，或組織使之成爲一運用自如之單位或機構(Mechanism)方能完成國家或政府之目的。譬如僅有木、鐵、橡皮、油、漆等原料而不加構造終不能爲日行千里之汽車，日行萬里之飛機。尤有進者，所謂政府中人財物之管理，並非指機械無計劃之處置與消費，必須有適當完備之技術與方法以資應用，則能以最經濟之手段，獲得最大之效果。然人、財、物、機構與運用皆在完政府之使命，或達到國家之目的也。且成功有力之行政必須顧及到時間與空間之關係及需要。於此吾人足見所謂行政管理之對象，實包括有八大因素，即人員(Men)金錢(Money)物財(Material)機構(Machinery or Mechanism)及方法(Method)目標(Aim)空間(Room)時間(Time)，此八「M」即行政之客體或對象。

綜此以論，行政管理者乃行政權力者爲完成國家目的推行政府職務時研究用如何之有力機構與有效方法，對公家之人、財、物、作最適切之支配與運用，期以最經濟有效之手段，獲得最圓滿之解決與效果，同時並顧及時間與空間之關係及需要。

第二節 行政管理之特質

一、綜合的觀察

1. 行政之伸縮性——「推行政府功能」或「執行國家意志」時，有許多工作完全為事務性質或技術性質，為十足呆板之運作，僅為一事之固定執行，擔任此工作者之個人，無參加意見自由伸縮之餘地，凡此類性質之事務，吾人通常皆不目之為行政工作。譬如辦公室內來往送遞公文，送遞之工人，統計室內之計數員，及會計室內之計帳員等所任之事務，在全部行政運用之過程中，雖亦甚為重要，構成行政工作之一部分。然此等事務，以之為獨立之輪列時，究竟不是行政性質。所謂行政者，其第一特性，即在於具有適應環境為因事制宜之伸縮性，此伸縮性之實際即為行政裁量權之行使。行政裁量權之行使，計有兩種方式，一為限制裁量，一為自由裁量。前者為行政權力者，自須受行政法規之限制所為一切作用，惟行政法規為適應變動之環境計，其規定常不能十分詳密，須具有大量之彈性，或伸縮性。行政權力者自可在此限度內為因事制宜之伸縮也。例如，依約法規定人民之財產所有權，非因公益上之必要不得侵害，又依行政執行法之規定，官署為代執行場合得向義務征收所需之一切

費用，而於義務人不曾完約時得扣押拍賣其財產以充之，但所扣押拍賣之財產，以充作一切費用所必要之程度爲限。不過事實上所謂「公益」，「必要」及所需之情形爲何？行政權力者實有大量之決定權。自由裁量即行政權力者不受行政法規之拘束，在推行工作時，所爲之便利判斷也。以行政權爲人民設置權利或授與利益時，行政權力者常行使所謂自由裁量權，因人民除成文法有特別規定外，原則上并無要求國家或政府給予權利或利益之權利，而國家亦無非給與不可之義務，故行政權力者爲特定人設置新權利或授與利益時皆可由之爲便利判斷或自由裁量，例如高等考試及格人員，雖有被任爲官吏之資格，然僅爲資格而已，并無要求立即任命之權利。是以對有此資格者，孰先孰後被任用，係屬於行政權力者自由裁量之範圍。又如政府對民營事業之補助或津貼等事亦屬於自由裁量，此種款項應否給與，行政權力者，可以自由決定。推行政府效能時其工作實質必須具有上述各種之伸縮性時，方能謂之爲行政，否則祇有稱之爲事務工作或技術工作，不應列入行政之範圍。

2. 行政之特化性——政府功能之完成，須賴於行政機關之實際運作，而此運作係與實際情勢與事實爲直接之接觸或對之爲直接之處置。因此實際情勢與事實有千差萬異之變化，與光怪陸離之錯綜，必須能將其種種關係爲特別之分析，爲個別之特殊應付與處理始能成功，

若以概括之方法及一律之應付，以處置複雜萬狀之行政問題，實難獲得順利之解決。對特殊事實須以特殊手段以應付之。對不同問題須以不同方法以解決之，更有不少之場合，雖遇有相似之情勢而不能以相似之手段以對付之，所謂行政之特化性，即由此而產生。至其立法司法作用，則無此特化性，運作較為簡易。立法機關在於根據社會之需要以制定一般之法律而軌範一般人之行動與生活。所謂法律之前平等者即立法者就一般之人或一類之人，同為視同一律之待遇，不得有任何歧視軒輊於其間。司法者作為既定法律之解釋與應用，同類之人必須予以同等之待遇，不得視個別情形而有差異。例如西醫用條例規定，凡年在二十五歲以上，且有某種資格，經考核或檢定合格，給予證書後，始得執行西醫業務，又規定西醫於營業上行爲不正當或精神有異狀時，該管官署得停止其執行業務。凡此皆為概括之規定，行政者之作用，在為將此概括事項作特殊化，即必須於此概括規定之範圍內，尋出個別之事實與事件而將之特殊化，具體化，個案化。西醫中究竟某人之營業為不正當有精神異狀，某人經考試或檢定及格，此均行政權力所應當決定之事項。似此概括規定之個案化，或特殊案件之具體應用，乃行政工作所具有之特質。

3. 行政之完嚴性——所謂行政之完嚴性，可從三方面觀察之。第一、政府之行政過程，

實有一不可分割之整個單位，吾人不宜爲零星片斷之分割。平常所謂「中央行政」，「市縣行政」等不過是爲便利敘述時所引用之各名詞耳。實際上斷無此各不相涉之分離的獨立存在也。譬如所謂行政效能，公務效率，財務監察，領袖地位，服務道德，任事責任，廉潔風氣，合理組織及調節合作等，各級政府固可適用相同之原理與實施，他如衛生、治河、防兵、施賑、開墾、實業等工作，亦頗有整個一貫之性質，在行政技術上，并無分割可能與必要，於此吾人須知，行政程序乃一完整的不可分割的單位，極爲各級政府共有之事，不必劃行分割。第二、所謂行政工作，須顧全體之利益，及全盤運作之合作協調。擔任事務工作與技術工作者，祇注意其本身事務之成功，與推行，至於其動作在全體上，是否有害，則非其所問者。彼僅問本身與部分，不顧整個與全體。而行政工作之主要性質在於能得各方利益並籌并顧，不祇爲部分的畸形設施，重要關係從整個之立場爲通盤之籌劃，各部分皆使之能有平衡之發展與適當之調劑。譬如一國之軍政部長或農林部長，其地位與責任并非在代表軍人或農人之利益，更不能祇顧及本部之需要，其危及全國其他階級之利益，彼乃一國之代表，在於從全國各部分之整個需要上，估計軍政與農業所佔之地位，及應有之設施。若就一機關一部分之組織，行政工作者，須能明瞭各構成單位彼此間之機關與運用，便能獲得適當之調節與