

雲五社會科學大辭典

第七冊

行政學

雲五社會科學大辭典

第七冊

行政學

名譽總編輯 王雲五

編輯委員召集人 楊亮功 陳雪屏 羅志淵

本冊主編 張金鑑

本冊編輯委員 李增榮 周玉津 林紀東 唐振楚 張金鑑 華力名 董文琦 雷飛龍

出版委員會主任委員 劉季洪

出版者 臺灣商務印書館

中華民國十六年十二月

中華民國五十九年八月初版
中華民國六十五年九月三版

雲五社會科學大辭典（全十二冊）

第七冊
行政學 普及本

全部十二冊定價新台幣貳仟柒佰元正
本冊定價新台幣貳佰壹拾元正

名譽總編輯 王雲五

編輯委員會召集人 楊亮功 陳雪屏 羅志淵

本冊主編 張金鑑

出版委員會主任委員 劉季洪

出版者 臺灣商務印書館股份有限公司

印刷及發行所

臺北市重慶南路一段卅七號
臺灣商務印書館股份有限公司

登記證：局版臺業字第〇八三六號

雲五社會科學大辭典

第七冊 行政學

序 言

行政學是主管機關業務，領導衆人辦事的知識和方法，其目的在以科學方法推行公務，提高效率。這是二十世紀以來，在社會科學中蔚然興起的一門學科。這一學科在今日的福利國家及服務政治時代，實佔着極重要的地位。雲五社會科學大辭典將行政學列入爲其十二學科之一，實屬正確而明智之舉。筆者不敏，承本大辭典出版委員會不棄，使主持行政學部門的編輯事宜，以關係重大，當經勉力以赴之。行政學的範圍既甚廣博，內容亦頗繁複，非一人之力所能勝任，經審慎考慮後，乃邀請了本學科有關之學者專家八人，共同籌劃進行本學科的編輯事宜。經兩次集會，共加籌劃，就行政學的內涵，分爲九大部分，由九位教授分別舉列各該部分應編列之名詞，並執筆予以闡釋之。其內容及工作分配如次：(一)緒論部分唐振楚，(二)行政組織雷飛龍，(三)行政行爲華力進，(四)財務行政周玉津，(五)政府會計李增榮，(六)人事行政張金鑑，(七)事務管理董文琦，(八)機關管理龍名登，(九)行政法林紀東。各部分編輯委員在撰述中爲適應事實需要，亦有請他人襄助者。如機關管理部分則由范光陵博士襄助編寫有關電腦及電子資料處理；緒論部分的編寫，張潤書副教授曾任助手；行政行爲方面的若干名詞，是筆者請由許濱松君撰述的。各部分編輯委員完稿後，由筆者加以綜理彙編，以成全帙。本帙約計六十萬言，共計一千一百多個名詞，平均一個名詞有約五百言的闡釋，既不失之繁瑣，亦不陷於簡略，鉤玄提要，含英咀華，繁簡適中，博約得宜。

自一八八七年威爾遜發表『行政研究』一文，開行政學研究的先河，迄今已有八十餘年的歷史。在此期間行政學的研究會有長足的發展。綜其發展因跡，要可分爲兩個時期。自一八八七年至一九三九年可稱之爲行政學研究的前期。自一九四〇年以來可稱之爲行政學研究的近期。在此發展的進程中，行政學的研究在範圍上逐漸擴大，在內容上益趨充實；對中心問題的立論與思想有顯著的轉變；所用的研究方法經大加改進。前期的行政學可稱之爲科學管理論者。近期行政學可稱之爲行爲科學派或人羣關係論者。二者的主要區異與發展方向計有以下幾點：(一)由『事』爲中心的研究，到以『人』爲中心的研究；(二)由

「法制」的研究到「行爲」的研究；(三)由「機械」的效率觀到「社會」的效率觀；(四)由「單科」的研究到「科際」的研究；(五)由「靜態」的研究到「動態」的研究；(六)由政治與行政分離的研究，到政治與行政配合的研究。辭典性質的書籍應該兼容並包，新舊俱舉，不應有所偏廢。況且所謂近期的行政學並非前期行政學的替代，不過是後人對前人說法的修正與補充，各有其價值。所以本學科所舉列與闡釋的名詞，實分見於前期及近期的行政學中。其所舉列者雖不敢說無任何遺漏，但自信大體無缺，或可稱應有盡有了。

各部分的執筆人均係各該部學術的卓越學者與精湛專家，所爲撰述與論釋，均可視之權威之作及正確研究。惟以時間倉促，內容繁複，錯誤與缺失之處仍所難免。尚望海內外讀者不吝珠玉，賜予匡正，俾於再版時補正之。

國立政治大學教授兼
公共行政研究所主任 張金鑑序於臺北市 民國五十九年七月十七日

雲五社會科學大辭典（第七冊）

行政學

緒論

工業化的行政型態（Industrialia）

工業化的行政型態乃是屬於比較行政研究的一個名詞，係從工業社會的經濟背景、社會結構、意識形態、溝通系統、權力型式等文化因素研究行政制度的組織及其行為的方式。工業化的行政型態是與農業化的行政型態比較而言的，就一般的情形來說，工業化的行政型態具有下列諸特徵：

一、工業化行政型態的經濟基礎有甲乙兩型，甲型以美國為代表，是自由市場的商品生產及分配方式，特稱為自由經濟；乙型以蘇聯為代表，是管制市場的商品生產與分配方式，稱為管制經濟；前者促進政治民主，後者則是極權的運用。

二、工業社會以都市生活為中心，經濟上是相互依存的，社會關係系以次級組織（secondary group）如各種職業或經濟社團為主，以提供增進組合利益的媒介，因此人民具有影響政府決策的途徑，政治與人民的關係比較接近，不像農業社會的鬆弛。

三、工業化行政型態的行政風範是平等主義（union salism），成就導向（achievement oriented）與治事專業化（speciality），不甚受行政儀節的約束，乃是對事不對人的（impersonality）。

四、工業社會需要高度的流動與同化，故人民往來之間不是面對面的溝通，其溝通路線頗為發達，政府與人民的接觸亦至為頻繁，平行的溝通亦頗方便。

五、工業社會崇尚專業主義，故須以統一化及系統化挽救其支離與破碎。

其行政上的問題乃集中於如何謀求完整化、體系化。（唐振楚）

公共行政（Public Administration）

公共行政又謂之行政管理，亦簡稱曰行政，其所以要特別標出公共兩字，為的是欲與企業經營分開。此二者在其管理的對象與方法上，治事的組織與運用上固多所相同。但亦有三大區異，其一、公共行政的目的在謀求公共利益，企業經營則在謀求私人利益；其二、公共行政具有始終一致政策和法律的一貫性，而企業經營則所受此種限制較少，可以作變幻不居權變運用；其三、政府的公共行政具有獨立性，所謂統籌治理，而企業經營的方式則是自由競爭的。由此差別可以知道公共行政乃政務的推行或處理，公共行政乃是公共機關以集體的的努力達到共同目的的活動。換言之，公共行政乃是為實現政策及推行公務時所運用集體協調與各種技巧的合作努力。廣義的公共行政通常可以包含三大部分：一是高級行政首長的決策和領導，即所謂「執政」（executive）；二是是一般高級行政人員（administrator）的計劃、指導、考核、監督等，即所謂「行政」（administration）；三是中下級公務人員運用各種科學的方法與技術以作實際事務的處理，即所謂「管理」（management）。就行政學的觀點言之，所謂公共行政的研究範圍包括行政組織（administrative organization）、人事行政（personnel administration）、財務行政（fiscal or financial administration）、行政法規（administrative laws and regulations）、機關管理（office management）、事務管理（materials control）與行政行為（administrative behavior）等部門。（唐振楚）

公共關係（Public Relations）

公共關係乃是政府機關向社會及人民作適當的報導與接觸，藉以博得其支持與瞭解的溝通途徑與方式。其用意在向社會及人民解釋政府已有的成就及努力，並說明過去的錯誤或失敗不會再發生，並告知大眾，政府將來要為人民做些什麼工作及解決什麼問題。由於這種說明與報導，期能以博得人民對政府的同情和支持。公共關係所以在現代行政上佔有重要的地位，是基於下列原因：(一)政府行政不能遺世獨立，必須獲民衆支持方能成功；(二)民主國家，人民是主人，官吏是公僕，公僕有責任向主人報告其服務情形。公共關係乃是政府對外界的聯繫與溝通。所謂外界的含義如下：(一)一般公衆 (general public)；指公共利益、公共幸福，乃廣泛的民意或抽象的意見；(二)利益團體 (interest groups)；如農會、工會、商會、退伍軍人協會等；(三)特殊民衆 (special clientele)；如醫院的病人、學校的學生是。這是公共的涵義，至於政府要向這些團體搞好關係，不僅要把一些有關的事實、資料、事件傳佈出去，並應對此予以切實的解釋與分析，及作合理的說明。政府為要有效的推行這種公共關係，要經常與人民團體、利益團體等取得接觸與聯繫。其途徑計有三種：一是常與各團體的負責人舉行會議；二是政府決策前可邀請有關代表提供資料與意見；三是成立永久性的顧問委員會以便反映各有關團體的意見。(唐振楚)

中國行政學會

抗日戰爭期間，杭立武、陳克文、吳祥麟等數十人於民國三十二年春成立中國行政學會於重慶，會員多為政府機關高級行政人員，注重行政實務的研究。民國三十三年夏，張金鑑、張雁文、江康黎等成立中國行政學學會於重慶，會員限定為大學教授，為純粹的學術研究團體，出刊有行政學季刊。政府遷臺後，民國四十二年十月中國行政學會復成立於臺北市，有會員二百餘人，常務理事為余井塘、張金鑑、雷法章、李守廉等人，出版有中國行政學季刊。(唐振楚)

比較行政 (Comparative Administration)

二次世界大戰後，行政學者有鑒於行政本身乃是文化體制的產物，故多從生態學 (ecology) 的觀點研究行政，且相互比較，找其異異，而究其真象。凡採取這種比較方法研究各國政府的行政方式，行政風氣及其特殊環境與現象

，即所謂比較行政。比較行政的研究，所以為現代學者所注意者，計有下列兩大因素：(一)用比較方法研究社會科學已成為晚近治學的一般趨勢，故行政學者亦遂由此途徑研究行政；(二)近世的行為科學勃然興起，行為科學重視事態的背景、動機及環境等因素。行政學者受此影響，乃作比較行政的研究。比較行政研究的範圍約有三大部分：一是行政組織制度本身，二是行政行為的活動方式與動機，三是社會文化結構與行政的關係。如雷格斯 (F. W. Riggs) 所著「行政生態學」一書 (Ecology of Public Administration, N. Y. Asia Publishing House, 1961) 即其著例。雷氏以生態學為經，型態學 (typology) 為緯，先將行政型態分為農業化的行政型態、工業化的行政型態；繼又擴充其義，稱前者為溶合式 (fuse)，後者為繞射式 (diffracted)，而將農工間過渡時期稱為棱柱式 (prismatic 也稱為 sola model)，為今日研究比較行政學的巨擘。(唐振楚)

民主的法治行政 (Democratic and Legislative Administration)

民主國家的行政制度不同於專制國家的刑罰統治行政。民主模式的行政係基於保障人民的權利與自由，與服務社會大眾為前提，故制度的社會基礎建立在民意上。這種行政型態須與人民團體常相接觸，於是依法為治的行政乃是勢所必然。為防止政府的專斷多採疊權的政治制度。行政機關及官吏的行為以立法機關所制定的法律為依據並受其拘束。行政機關雖亦有委任立法的現象及在法定的範圍內的自由裁量 (discretion) 的餘地，然而此種功能仍係由立法機關授權而來。民主的國家乃是「以法為治」而非「以人為治」(government of laws not of men)。昔之專制政治，今之極權國家都是「以人為治」的，而非「以法為治」的。民主國家的行政本質，實在於具有法治的精神 (rule of law)。非有法律依據，政府不能使人民享受權利或負擔義務，法律之前，人人平等，任何人不能具有特權。官吏如非法的侵害人民權利，須受到懲罰或負賠償的責任。(唐振楚)

民主與效率的關係 (Democracy and Efficiency)

早期的行政學者認為民主與效率並不一致，或謂效率重於民主。但由於效率 (efficiency) 的觀念已由權力的效率進步到合作的效率，已由機械的效率

進為功能的效率。故晚近的行政學者認為「為了效率不妨相當的犧牲民主」的早期說法是不正確的，實則民主與效率並不相悖。因為如任民主與效率並不一致的觀念流行，則可能形成獨裁政府，實具有危險性。因為真正有效率的政府就是民主政府，亦只有民主的政府才會有效率，才能經得起考驗。其理由在於人人負責，人人主人翁的事業觀，才會產生自動自發的精神和積極的努力，而產生最大最高的成就。權力的效率觀已為合作的效率觀所代替。美國田納西行政局的成功，不是由於權力的集中，而是由於有關利益者的合作。民主本身就是效率的淵源。狄德(O. Tead)於一九四五年著「民主的行政」一書，認為「民主的政府與效率的行政乃是一個實體的兩面，民主政治須視之為積極奮鬥的哲學，同時亦是一個實際的計劃，行政不能專從狹義的觀點僅與效率和經濟相聯繫，應進而使所有的工作員得到滿足，以充實其人格，促使積極參加活動，效率不是行政的中心問題，主人翁的事業觀念才是行政的中心問題，民主行政的觀念不僅指工作做了就算，必須要在全體一致的，彼此和諧的，共同滿足的情形下完成工作」(參見D.Waldo, Development of Theory of Democratic Administration, American Political Science Review, Vol. XL VI, No 1 March 1952)。可算已將民主與效率的一致關係說明得十分透闢了。(唐振楚)

立法的行政控制 (Legislative Control on Administration)

立法的行政控制在民主法治國家的行政中乃是自然的現象。因為行政活動的方式係以法治為基礎，行政活動的範圍如果逾越法律的範圍便是違法失職的行為。立法的行政控制有下列的內容。(一)立法機關決定行政的目標與政策；(二)立法機關決定行政機關的組織及權力；(三)立法機關經由撥款權及預算權以控制行政權的活動範圍；(四)立法機關經由聽證、調查、質詢等方式以監督行政人員的行為。控制方式各國各有不同，但行政機關總不能不受立法機關的相當控制。立法控制的目的和意義，在使行政活動合乎民主法治的精神，並使民意代表機關的議會處於主人地位。(唐振楚)

司法的行政控制 (Judicial Control on Administration)

司法的行政控制就是司法機關對行政機關及人員的一種限制和監督行為。

司法的行政控制在美國稱之為司法審核制度 (Judicial review)。就是聯邦最高法院可以根據憲法的條文與精神審核國會所通過的法律，或行政機關所頒訂的規章，是否有違悖之處。這是廣義的司法行政控制。至於行政人員因違法失職應受到司法的處罰，亦屬於司法的行政控制。行政官署或官吏如因違法或不當處分使人民的權益受到損失時人民可依訴訟程序到普通法院或行政法院控訴，請求救濟或賠償。行政訴訟乃是司法的行政控制的實施途徑。司法機關接受的行政控制不能涉及政治問題，不屬特別權力關係的範圍。屬於自由裁量權之範圍者司法機關亦不得受理。濫權、違法與失職的事件，司法機關始有管轄權。司法的行政控制在防止官吏的專斷，及保障法治主義的實行。(唐振楚)

行政 (Administration)

行政，最簡單的解釋就是公務的推行或管理，此即英美所謂 public administration。簡譯曰行政。其意義可從下列的各角度來觀察之：(一)就政府組織言，行政乃是政府組織中行政機關所管轄的事務或活動。(二)就政治運用言，行政乃是民意的實現，或公法有系統的執行，普通法的特別應用均可視為行政的行為。(三)就管理觀點言，行政乃是一些人以協調的努力使政府的工作得以達成，行政就可以說是集體的努力與合作以達成共同任務的活動或藝術。

張金鑑教授著「行政學研究」一書，以十五個M說明行政的意義與內涵。這種解釋頗為新穎，亦屬創見，特引述之。這十五個M就是：aim(目標)· program(計劃)· man(人員)· money(金錢)· material(物料)· machinery(組織)· method(方法)· command(指揮)· communication(溝通)· motivation(激勵)· morale(士氣)· time(時間)· room(空間)· harmony(和諧)· improvement(改進)等。綜合言之行政乃是政府為要達成其目標或完成其任務時，依據職權，適應需要。制訂適當的工作計劃，配備以足夠的人、財、物建立合理的組織，以有效的方法，作協調的執行及切實的指揮，在工作進行中對工作人員施以熱誠的激勵，及貫徹的意志溝通，以提高其服務精神，並顧及時空之關係與需要，進而謀求最高的效率與不斷的改進。美國古立克(Luther Gulick)倡 POSDCORB一字以解釋行政的意義。P是設計(planning)· O是組織(organizing)· S是用人員(staffing)· D是指導(directing)· CO是協調(coordinating)· R

是報導 (reporting) · B 是用錢，即預算 (budgeting)。(唐振楚)

行政家 (Administrator)

行政家係指行政通才 (administrative generalist)，而非行政專家 (specialist)。他們是知識豐富，經驗廣博，思想平衡，性格完整，具有適應力、判斷力、組織力、洞察力的領導人才。他們須受到良好完備的人文教育 (humanity education)，及磊落大度的自由教育 (liberal education)。這種教育亦可稱之為廣博普遍的宏通教育 (general education)。宏通教育可造成行政人員對一般的社會文化、歷史背景、人群關係及進化動力等有通盤的瞭解，並培養出自動分析與研究問題和獨立運用思考的能力。這便是行政家的本質，因為行政家有了這種宏通教育與豁達氣質的修養後，對於處理行政事務便不致像專家們的「見樹不見林，知偏不知全」。這乃是行政家與專家所以不同的地方。二十世紀以來，專家行政已普遍發展，而專家行政所造成的偏狹現象和本位主義惟有賴行政家的培養與使用，方可以補救。而且行政家尚能過抑文官制度的官僚傾向，因行政受過宏通的教育的人，對群已分野有明確的體認，崇尚理性，愛好自由，信奉民主。以這樣的人主持高級行政工作，當能重視人民的權利和自由，不致流於專斷。再則行政家對於一般的社會文化、歷史背景和人羣關係等擁有通盤的瞭解，自能通盤籌劃，識大體、顧大局，兼容並包，積極推動，促成行政風氣的蓬勃向上。(唐振楚)

行政學 (Sciences of Public Administration)

行政學是研究行政組織與管理的學問。換言之，就是就行政現象與事實作有組織、有計劃的研究而獲致的原理與法則及系統知識。所謂原理就是一般的或公認的信念或真理，足為行政行為或措施的普遍與正確指引；所謂法則則就是在一定的情形下足為行政行為或措施的正常規範；所謂系統知識就是科學，科學即是分類的、有系統有組織的知識體系，行政科學的知識具有下列四大特點：(一)行政學的知識乃是方法的、工具的，在就繁複艱難的行政現象與事實中尋求條理與秩序，進而成為一般的原理與一定的法則以為推理、判斷及治事工具。(二)行政學的知識乃是實在的、客觀的，亦即是客觀的事實，具體的理則，和實在的準則，並非空洞的虛構和玄想。(三)行政學的知識乃是系統的、組織

的。行政學雖在就行政現象與事實作分門別類的研究，然各部門的知識仍然是相互關連的成為一完整體系，故為一貫系統的。四行政學的知識乃是進步的、實用的，其目的在促進行政效率，恢宏政治功能，增進社會幸福，具有高度的實用價值，且隨時代需要而不斷的進步。(唐振楚)

行政立法 (Administrative Legislation)

行政立法就是行政機關依立法機關的授權而自行裁定行政規章。行政立法有兩種方式：一是委任立法 (delegated legislation)，二是管轄立法 (judicial legislation)。前者來自立法機關的授權，後者係根據職權需要而訂立的規章。委任立法與管轄立法都是起於事實的需要。由於現代政府職能擴張，行政機關需有行政立法的權能始能適應需要。就理論言，委任立法的產生曾引起爭論，即以美國為例，一九三〇年以後，美國最高法院才認定美國行政機關有委任立法權，在此以前則認為立法機關不得作此種授權，因為立法機關是人民授權機關，以為「被授予的權力不能再授予別人」(delegated power can not be delegated)。第二個理由，則認為立法授權破壞了三權分立制度。但基於下列事實，立法機關不能不作授權：(一)行政內容日趨專門化、科學化，常人的國會議員，無此專門知識，非授權行政機關不可。(二)議會開會時間，行政事務紛繁，法案眾多，議會無法作詳細的審議，只能規定原則。其詳細辦法只得授權行政機關以行政規章處理之。為防止行政機關的濫權，立法機關授權時，應規定政策、範圍及適用的情勢。授權的對象是機關而非個人。管轄立法是行政機關根據法定權限，適應事實需要，自行訂立的規章。若使行政機關沒有這種管轄立法權，便不能有效的推行其任務。依中央法規制定標準法的規定，立法機關通過的法律，曰法、曰律、曰條例、曰通則。行政機關制定的規章曰辦法、曰規程、曰規則、曰細則。(唐振楚)

行政方法 (Methods of Administration)

行政方法就是在即定的行政機構中或一定指揮的領導下，推行業務，執行工作，所使用的有系統有條理的實際程序與動作方式。合理而有效的行政方法，應遵守以下的準則：(一)制度化。制是法，法是標準。制度化者謂一切行政措施，悉準於法。法是據一止亂的標準，執而嚴緊的手段。(二)系統化。系統者乃是自然而準確的工作程序，事物的適當安排及事權分配的確實體系。(三)標準化。

指一切的物材要有一定的規格，一切的工作都有一定動作方式與程序。四科學化。處理行政事務，要高度的使用科學的知識、技術、設備與方法。(四)計劃化。一切行政措施，在事前要有周密的设计，謀定而後動，三思而後行，不魯莽、不衝動。(五)效率化。一切行政行為要以最經濟的手段，獲得最大的效果，即消耗(input)少，而產出(output)多，不但使有絲毫人力、財力、物力及時間的浪費，且使每一支付產生最大的效果。(唐振楚)

行政政策 (Policies of Public Administration)

行政政策乃是依據學術原理所提供的一般真知灼見，並適應時代環境的特性需要，所制定行政方案及實施方案，以為實行的張本。這些立法者、政治家和高級行政人員都負有決定行政政策的功能與責任。原理是普遍性的、永久性的，甚少時空的限制；政策則只適用於某一地區與某一時期，具有時代的適應性及演變性。不過行政政策本身並非孤立的，政策每與許多因素相關連，社會經濟情形、文化教育背景、國際形勢等都與行政政策的決定有密切關係。決策者應首要確定施政的主要目標及其優先次序。凡政策有助於主要目標的達成者應優先實施；反之則暫緩施行。行政學是包括多方面的社會科學，而政策的決定已成為現代行政學的重要部門之一。賽蒙(H. A. Simon)著「行政行為」(Administrative Behavior)一書，其主要內容即從行政決定的行為過程研究行政決策問題。依照民主的行政制度，行政決策者非僅是機關首長的權力或判斷，即各級主管與部屬員工也都有參與權限，所以行政政策的決定在實際上應是一種「集體程序」(Group Process)或團體活動。行政政策的決定非機關首長一人之事，乃全體職員的合作努力及共同思考的結果。(唐振楚)

行政功能 (Administrative Function)

行政功能，乃是行政機關為執行其任務，達成國家目的，完成政府使命，促進社會福利為全體人民謀求利益的依法的職務活動或工作。皮格爾(Paul Piore)曾經說過：「行政的重要作用，在能安定社會及保衛傳統」，亞當氏(Brook Adams)也說過：「行政的主要功能在促進社會進步」，比雅德(Charles A. Beard)也曾經說過：「行政是現代社會的鑰匙，行政科學乃是為人類謀福利的主要手段與工具，維持偉大社會權力的關鍵乃是行政，並非槍

刀」，行政功能的重要，由此可見一般。

由於政府職能的日益擴張，使過去「立法至上」的理論漸趨動搖，代之而起的乃是「行政權的優越」，行政功能成為政府今日的最大功能，在現代國家扮演著重要的角色。

行政功能的補強有四：一曰保衛功能(Protection)，如國防、警察、消防、衛生等。二曰扶助功能(Assistance)，如技術輔導、學術獎進、教育文化等。三曰管制功能(Regulation)，如物價、外匯、對外貿易等。四曰服務功能(Direct Service)，如公用事業、國民住宅、公園等。(唐振楚)

行政設計 (Administrative Planning)

行政設計，就是一個機關於事先決定應作何事、及如何去作的程序與方案。所謂設計就是一種「未卜先知」的活動，也即對將來所要作的事，作周密的思考與籌劃。行政設計乃是行政機關根據職權，適應需要，審察現勢，展觀將來，預先擬定所要達成的任務及其實施的程序與方法，以為執行的張本。

行政設計，在現代行政中佔有極其重要的地位。自理論言之，「凡事預則立，不預則廢」，「廟算多者勝，少者不勝」，足證事前無周詳計劃者，必招致失敗。況且今日已進入「知而後行」的科學時代，故凡事應三思而後行，謀定而後動。就事實而言，現代的政府行政關係於國計民生、人民的生命財產者至深且鉅，若設計欠周，考慮不慎，必將造成對社會對人民的重大損失。行政計劃應實事求是，不可閉門造車，而且應使設計切實可行，不可好高騖遠，紙上談兵；設計應具體確實，不可含混籠統。設計的內容應完備，不可缺漏。人、財、物、事、時、地、機構與方法等均應明訂於計劃。行政設計有若干種類，就時間分有長程計劃、中程計劃、與短程計劃；就範圍分有總計劃與分計劃；就重要性分有主要計劃與附屬計劃；就性質分有施政計劃、財務計劃、工作計劃等。(唐振楚)

行為科學 (Behavioral Science)

行為科學(Behavioral science)一詞的最初應用，並無學理上的根據而是基於偶然。至於行為科學其意義如何？見仁見智，各不相同。但比較普通的說法則有如下的三種解釋：(一)米勒(James G. Miller)認為「行為科學乃是

集合許多研究行為科學的各方面的「一種聯合努力及綜合知識。」(二)杜魯門(David H. Truman)認為「行為科學是指採用自然科學的研究方法去研究人類行為，從研究中求出一些可以用科學方法證明有關人類行為的原理與法則。」(三)韓代(Rollo Harty)與寇茲(Paul Katz)則以行為科學一詞來代替社會科學一詞。不過這種代替代不是混用性，而是就社會科學中有關人類行為方面付以特殊意義。這三種不同的解釋，在基本精神上是相通的，即着重以自然科學的方法來研究人類行為及行政行為，而「行為」一詞可以包括在各社會科學有關的內涵中。換言之，即在以自然科學的方法去研究社會科學及行為。這種研究方法是廿世紀來美國社會科學界研究上轉變的一個大潮流。行為科學在美國雖然成爲近年來一種最熱門的學問，但其淵源亦可以說是很早的，馬克維里(Machivelli)的「君主論」(The Prince)及浩布士(Hobbes)的「巨靈論」(The Leviathan)均從心理的實際觀點去研究社會科學及人類行為，不無今日行為科學的意味。(唐振楚)

行政原理 (Principles of Public Administration)

行政學，乃是就行政現象與事實作有組織有計劃的研究而獲致的原理與法則和系統的知識。因此，行政原理，乃是一般的或公認的信念或真理足爲行政行為或措施的普通與正確的指引。至於行政法則(Law)乃是在一定的情形下足爲行政行為或措施的正常規範，而行政的系統知識乃是科學(science)的。行政原理乃是在對行政措施提供最高的目標，指示正確的方向，對所遭遇行政問題作機關入裏的探討，真知灼見的分析，並擬制診治的準則，藉以促進行政效能並提高行政學術水準。

在科學的意義下，行政原理乃是講求事實的，但同時亦涉及價值的判斷。例如說「民主與效率乃是一致的」，固然是事實的陳述，而同時亦承認民主與效率都是有價值的。今日有若干自命以自然科學方法研究社會科學的行為主義派的若干學者，只講「事實」，不談價值，頗有商榷餘地。行政原理不但講「是如何」(what it is)，同時還講「應如何」(what it should be)。兩者並重，並不偏廢。(唐振楚)

行政管理 (Public Management)

行政管理亦名「公務管理」，乃是推行行政令管理公務的方法、技術、程序和規範，其目的在以最佳的手段獲得最大的效果。他和私人企業管理頗有不同。前者在謀求公共福利；後者在追求個人利潤。以科學方法處理行政機關的業務，謂之行政管理。不過「行政」與「管理」兩者之字義也略有不同。行政所指的範圍較廣，層級較高。它所涉及者爲組織、設計、領導、聯繫、溝通、考核等事務，具有通盤籌劃性。至於管理所指的範圍則較小，層級較低，它所涉及的，皆爲實現政策，執行計劃的具體方法與技術。故「公共行政」偏重於理論與法則，而「公務管理」則偏重於「方法」(method)。行政管理的興起，它是來自科學管理。科學管理原專用於工商管理上。其後行政機關亦採用工商企業機關所適用的科學方法以處理機關業務，便形成所謂行政管理。「行政」與「管理」的區別還另有一種的說法。行政是機關職員以集體合作的努力達成機關任務的活動。管理乃是在行政工作的進程中所使用的各種制度與方法。(唐振楚)

行政通才 (Administrative Generalist)

行政通才，就是一般所說的行政家，指一個人具有思考、判斷力、洞察力，對外界的事物能作通籌及平衡觀察與處理，而能解決相當廣泛而複雜的問題。最重要的，他具有廣博的知識，平衡的思想，完整的性格，知如何協調各種不同的人、團體的觀點與利益。行政通才通常要做兩種工作：一種是「行動的工作」(action jobs)，也就是「業務活動」(line jobs)。另一種乃是研究或思考的工作，也就是幕僚的活動(staff jobs)。不過，這兩種工作亦不可區分太細，因為許多工作是相互重疊的。行政通才的工作計有四種：(一)幕僚工作，(二)組織工作，(三)協助工作，(四)管理工作。這四種工作雖各有其特性，但仍是相互爲用的。

行政的目的與功用重在協調不同利益，溝通分歧意見，故不可以狹窄偏狹的專家或技術人員來支配行政。由於現代的「專家行政」走入支離破碎的危途，發生了偏狹畸形的流弊，故需要那些富有統籌全局、聯繫調整與適應創造能力的行政通才去調劑之、診治之。因爲行政通才最具有綜合的能力與平衡的思想，同時更有高瞻遠矚與公正的態度，最合乎時代的需要。(唐振楚)

行政專家 (Administrative Expert)

行政專家乃是在行政進程中恃其專門知識與技術以服務的人員。政策的決定雖出自高級文官或政務官，但在其決定政策往往接受行政專家的意見與指導。在實現政策的過程中又大大的靠着行政專家的知能與經驗及其努力。在英國、法國，由於科學知識與技術的長足進步，廿世紀以來，「警察國家」已進為「福利國家」，「常人行政」進而為「專家行政」。因此，今天行政專家就成為時代的寵兒，受到空前無比的推崇與讚揚。但是，行政專家不是萬能的，更不是萬靈的。他不但在運用上有其限制與一定的範圍，且實際上亦確有其缺陷與偏蔽，因為，「專家乃是在最小的範圍內，知道最多的事」的人，專家只知「鑽牛角尖」，且「知偏不知全」，「見樹不見林」。同時，專家的知識與經驗不獨是局限的，而且其觀點也是孤立的，故諺曰：「兩個專家決難合作」(two experts can never cooperate)。專家每自視甚高，自信過分，自傲而好辯，不易接受他人意見。有時，就利弊得失的考慮太多，難作及時與迅速的決定。行政專家在現代的行政中已經產生了偏跛畸形的流弊。「專家應作鞋底(ou tag)使用，不宜處於帽花(on top)的地位」。也就是說：「行政專家的工作，須有行政通才的領導」，才不會發生流弊。(唐振楚)

行政裁判 (Administrative Adjudication)

行政裁判，乃是行政管制機關就有關行政爭議事件，準用司法程序以裁決之的程序和制度。這是行政機關的準司法功能。主持行政裁判事務的機關，其地位類似法院，但不完全等於法院。行政裁判的程序各國頗有不同，但通常採用以下四種步驟：(一)聽證 (hearing)，由行政管制機關聽取有關爭議的事實。(二)評審 (review)，就所得事實加以審辨。(三)裁定 (decision)，根據事實與法律就此爭議作成裁決。四)上訴 (appeal)，當事人對此裁決如有不服，可上訴於正式法院。行政裁判的興起正反映了對普通法院的不滿。這是因為近代國家職務擴張，行政法規日趨紛繁，行政爭議事件富有專門性和技術性，以致普通法院法官因缺乏所知識不能作勝任的審理。加以普通法院的訴訟程序過於煩瑣緩慢，不能應付行政上的急迫需要，故賦與行政機關以準司法權，以作行政裁判。普通法院每站在私權保障方面審理案件，而行政爭議所涉及多為公益事項，故以行政機關裁決之較為合宜。英國的行政裁判機關多以三人委員會擔任之，包括一位超然中立的主席，和代表特別利益及案件有關的委員二人。

近年來，若干高級裁判所，已由英王任命組成，負責受理有關的行政爭議案件。美國則設立許多管制性的委員會，委員由總統提名，參院同意任命之。一九四六年美國聯邦政府頒行「行政程序法」(Administrative Procedure Act)，行政裁判的審理應依本法的规定。(唐振楚)

行政反覈 (Administrative Feedback)

行政反覈，指在行政進程中由行政措施所引起的反應，依正確目標施予適當的改正。它包括由「消息」(information)到「控制點」(control point)之間的溝通與調整。在自動機械的電腦領域中，「控制點」就是機器的一種任務。但在政府行政中，「控制點」通常由決策者所堅守、所操縱。一個比較類似的例子就是「預算控制」。在預算執行中要審察事實隨時予以調整，使之無收入缺少及支出冗濫之弊。無論績效預算或計劃預算，都要就執行的反應與事實，施以及时的糾正與調整。另外的例子，就是「生物學的類似」(biological analogy)。人的神經系統可以依外界感應的事實與消息，而迅速的予以適應及調整。行政機關對所發生的事件亦應如此的作「反覈與改正」。所不同的，只是人類的神經系統是一個高度而完全的溝通網，而機關組織的溝通網則比較低級而原始。

由於新技術的發展與進步，現在的資料處理程序已很有可能建立一個相似於「生物學類似」的「反覈系統」。「反覈控制系統」現在已被無數機關所使用，這系統能提供給決策者全新的資料，不但迅速而且準確，範圍亦甚為龐大。這種發展，對於行政決定及組織的運用，都有其重要性。「行政反覈」已成為行政決定的基石，也是行政決定的準則。這是因為，它能利用電腦、電動計算機、統計機，對機關的行政動態及結果作數量的研究與分析，藉以明瞭事態真相，及利弊得失，以為及時的調整、糾正與改進之故。(唐振楚)

行政責任 (Administrative Responsibility)

行政責任，嚴格言之，可分為兩種：一是「法律的行政責任」(accountability)，一是「普通的行政責任」(responsibility)。前者乃是公務員違犯其職務時，法律上科以制裁之謂。民主政治係以責任為基礎，故政府官吏應就其職務上的行為，對人民、國家及其主管長官負責。政務官員負政治責任，

事務官自民事、刑事及行政責任。公務員若違反一般民法或刑法的規定，則由普通法院依民刑法予以懲罰。公務員如違反行政法規所定的義務或職務，則由行政機關或其他特定機構根據行政法而予以懲罰。此種懲罰稱為行政責任的「懲戒處分」。這是正式的法律性的行政責任。至於所謂「普通的行政責任」，不涉及正式的法律問題，而僅及於高度的人性及道德觀念，不涉及法定地位與權力。法律的行政責任是屬於個人的，務人不能為之分擔或互換。至於普通的行政責任，則係就職責而言，乃是一種道義觀念，沒有法律的含義，職員之間是可以分擔的。如說機關的職員都有責任把機關事務辦好，便是普通的行政責任。（唐振楚）

行政裁量 (Administrative Discretion)

行政裁量，乃是指除為人民設置權利或使之負擔義務的行為，必須依法律規定外，其餘在不違反公益範圍內的行為，可聽由行政機關或官吏，依己意作自由決定。那也就是在法律規定的範圍內，給予行政權力者以「公益」或「必要」的裁量餘地，就其自認為適當的場合，而處理公務，依其自由意思而為之行為。行政裁量權所表達的方式，有「準立法」性的行政規章；有「準司法」的行政裁判及行政處分；有純行政性的行政命令。在十八世紀流行「立法至上」的原則，人民畏懼政府行政權的強大，故凡事均須「依法為治」。這種現象在英國最為明顯，所謂「無法律便無行政」便是這個意思。但自工業革命以後，由於經濟的發達，社會關係的複雜，政府職能的擴張，行政內容的日趨專門化、科學化，立法機關因是「常人」組織成功的，漸不克對行政事務作詳明的立法，「立法至上」的思想日趨動搖，遂不得不給予行政權力者以大量自由裁量的餘地。（唐振楚）

行政國家 (Administrative State)

行政國家，乃是指行政部門有權制定效力相等於議會制定的法律的行政命令權及行政部門能全面的指導或統治的國家。在行政國家中，行政可違予執行或應予遵守命令或行政處分則具有高度的決定性。行政部門得依事實的必要，自行依情況而定其正當性的國家，亦稱為行政國家。凡行政權優於立法權與司法權國家，亦可觀之為行政國家。行政部門擔當了相當的立法權與司法權，或

立法與司法的若干重要任務屬於行政部門，亦是行政國家。

行政國家的興起，乃是由科學技術的發展，及由農業社會進化到工業都市社會，政府紛繁，公務擴張，迫使著要有一個「大政府」擔任「大行政」的工作。政府職能擴張，科學技術益趨複雜，使得國家的政治權力須另作轉移與重新分配。那「立法至上」的原理和制度也隨著時代而趨於衰落，因傳統的司法程序過於緩慢，既多浪費又乏彈性，均不能應付這一「大政府」與「大行政」的要求和考驗，故那富於彈性與機動性的行政遂起而代之。行政國家具有以下的諸特徵：（一）國家行政不獨數量大大增多，而其質量亦異常複雜與專門化。（二）公務員人數龐大，公庫支出大足驚人。（三）行政委員會的紛紛成立，具有相當的準立法權與準司法權。（四）「行政立法」數量增加，「自由裁量」的範圍趨於擴大。（五）行政權力日見提高，有凌立法權與司法權而上之趨勢。（六）政府的服務功能日趨重要，目的在為人民謀福利。故行政國家，亦是一個福利國家。（唐振楚）

行政遊說 (Administrative Lobby)

遊說是壓力團體對立法機關或行政機關的主要活動方式之一。遊說的目的自然是在保護或增進該團體及其有關人員的利益。為達到這種目的，壓力團體每採用不甚正當的手段或非法的手段為遊說，期以影響行政機關的公務或議會的立法，因此，美國各州政府與聯邦政府為了防杜遊說的流弊，大都有管制遊說的法規和調查與登記等措施。按現代民主國家的憲法大都有保障人民請願權利的明文，遊說是一種團體請願的方式，當亦為憲法所保障。就英美等國過去的情形言，遊說固然發生若干的流弊，如賄賂和威脅等，但它對於制定公共政策，和立法等提供了寶貴的資料和意見，其貢獻是不可抹殺的。因此，一九五一年，美國眾議院對於遊說活動的特別委員會（House Select Committee on Lobbying Activities）在其調查報告中認為：「遊說並不是一種罪惡，而是民主政治一種必要的因素」。實在說，遊說和壓力團體在影響立法方面扮演著一種合法而不可少的角色。美國政府過去有好多重要政策，如社會安全、功績制度、禁酒及衛生立法等，大都由於行政遊說所策動。壓力團體常以函電、請願、備忘錄或當面陳情等方式，向行政權力者及立法機關以表明其立場、意見、態度和希望以為行政決定及立法的參考，在反映民意上不無價值。（唐振楚）

行政三聯制

行政三聯制是指計劃、執行、考核三個公務推行步驟密切配合，聯貫一致的行政實施程序。這是深合科學管理的科學辦事方法。這一制度乃是蔣總統在抗戰期間於戰時首都重慶所提出的。依據行政三聯制大綱所說：「行政三聯制，即是計劃、執行、考核三聯制。這行政三聯制，本來分為計劃、執行、考核三部分，但在意義上是有其相互之關係的，尤其是三者聯繫上整個的作用極其重要，萬不能絲毫忽略」。行政三聯制，並非三部分，而是連貫溝通，成為一體的。蔣總統於卅二年五月對行政三聯制檢討會議之講演中，說得很為透切：「行政三聯制的精神，在一個『聯』字，設計、執行、考核三部分不是三個分立的部門，而是整個過程中的三個階段，也是行政體制中的三個方面」。如何切實有效的去實踐行政三聯制，就在於政府推行行政令時，要於事前作科學化的周密設計或審慎嚴密的計劃以爲執行的張本；在事中，要作軍事化的不折不扣的貫徹執行，對原定計劃作百分之百的實現；在事後，要有標準化實事求是的確實考核，就原定計劃與執行結果作確實的檢查與比較，以計其得失，評其優劣，而爲賞罰獎懲和改進的依據；同時並以之爲下次訂定計劃的重要參考。事實上，行政三聯制理論與精神，和今日美國所盛行的「計劃評核術」(program evaluation review technique，簡稱PERT)正若合符節。是以蔣總統的真知灼見，確是先知先覺者。(唐振楚)

行政分析員 (Administrative Analyst)

行政分析員乃是在行政研究及改進中的一個高級職位或工作者。它的主要責任和工作在針對機關業務的需要以及所發生的問題作切實的研究與分析，以求其機括，而提診治或改進的建議，無論組織的調整或工作程序的簡化，應經由行政分析員的調查與研究。行政分析員的建議或報告可直接向機關首長提出。行政分析員和「職位分類分析員」(classification analyst)並不相同。因爲職位分類分析員僅在瞭解事實，根據事實而作客觀的工作指派或歸類，並不需要提舉改進建議。而行政分析員不僅在明瞭事實，更在謀求事實的改進及提出解決問題的建議。由於職位分類分析員與行政分析員的任務不同，所以他們對於行政效率的重視也有差別。行政分析員十分重視如何增進行政效率，

而職位分類分析員只在就現狀作合乎規定的安排。行政分析員亦稱之爲「管理分析員」(management analyst)。普通說來，他比「職位分類分析員」的地位較高，工作範圍較廣。(唐振楚)

行政生態學 (Ecology of Public Administration)

「行政生態學」就是以生態學的方法研究行政現象和事實的系統知識，最初介紹這一觀念到公共行政上的人乃是哈佛大學的高斯(John Merriam Caus)，其後雷格斯(Ered Riggs)於一九六一年發表「公共行政生態學」(The Ecology of Public Administration)，更爲此中巨著。雷格斯認爲要了解一個社會的行政行爲(administrative behavior)，必須跳出行政本身的範圍，而從其社會背景去瞭解之，亦就是從公共行政的社會環境、文化背景、意識形態等關係上作研究，社會學者指出：「行政文化」只是整個社會系統中的一個「附屬文化」，所以我們要了解一個國家的公共行政，必須從塑造這個行政的生態背景(ecological background)去着手，這是一種以生態學的方法(ecological approach)去研究公共行政的觀念。雷格斯的名著「行政生態學」就是研究分析美國社會經濟結構及文化歷史對公共行政之交互影響。(唐振楚)

行政學先鋒 (Pioneers of Public Administration)

一、威爾遜(Wilson, Thomas Woodrow)

威爾遜生於一八五六年，卒於一九二四年，享壽六十八歲，爲美國普林斯頓(Princeton)大學教授及校長，曾任紐加塞(New Jersey)州長及美第七八任總統。他在「一八八七年著『行政研究』(The Study of Administration)一文，刊載於『政治學季刊』，開行政學研究的先河。在此文中，威氏首先提出不要畏懼權力，權力本身並不可怕，只要控制得當，能使之爲民服務，權力愈大愈好。授權亦是行政上的好辦法。民主不一定要民治，誠如一箇主婦，不必親自作廚師。只要有好廚師聽命能作好菜就夠了。威氏當時已經看出傳統的民主政治所發生的遲緩、喧嘩、牽制、無力等毛病，亟思有以救治之，所以特別提出如何使政治功能及行政效率問題，甚而主張「爲了效率不能不相當的犧牲民主」。國父主張建立爲民服務的萬能政府的學說，可以說和威氏的主

張是不謀而合的。威爾遜是二十世紀的一位大政治家，第一次世界大戰後，國際聯盟的組織，便是他的策劃和構想。雖然當時美國受孤立主義者的牽制，未能參加，但他的偉大政治理想實為世人所欽佩。美國婦女獲得選舉權，亦是他的重大政治貢獻。

二、威勞畢 (W. F. Willoughby)

生於一八六七年。與 Westel W. Willoughby 是雙胞胎兄弟。一八八八年畢業於約翰·霍普金斯大學 (John Hopkins) · 一八九〇年至一九〇〇年為美國勞工部之專家顧問，對政治、經濟、法律頗有研究。一九一二年至一九一七年在普林斯頓大學任教授授心理學與政治學。一九一六年至一九三二年主持美國行政研究所 (Brookings Institution) 及美國國會圖書館的有關行政書籍出版事宜。他於一九一七年出版「行政學原理」(W. F. Willoughby, Principles of Public Administration) 書，流行甚廣，享譽亦盛。他並著有不少有關政治學及行政法的書籍，如「現代國家的政府」(Government of Modern State)，即其著作。

三、古德諾 (Frank J. Goodnow)

生於一八五九年，卒於一九三九年，享齡八十歲，歷任美國大學教授校長等職，為一有名的行政學家及法律學者。他在哥倫比亞大學主修法律，自一八八八年起在哥大主講行政法等課，為時近二十年，建立起他的學術地位與聲譽。西元一九一三年至一九一四年間，他曾在北京任中國政府政治顧問。一九一四年至一九二八年出任約翰·霍普金斯 (John Hopkins University) 大學校長，在這期間，對該校的發展大有貢獻，學生人數擴張四倍之多。他於一九一三年著「比較行政法」一書為頗負聲譽。一九〇〇年著「政治與行政」，為一劃時代的名著。他揚棄了政治學上立法、司法、行政的三分法，而創立「政治」與「行政」的兩分法，以為政治是民意表現，亦是政策的決定，行政是民意的執行，亦是政策的執行。這種創見對以後行政學的獨立研究頗有貢獻。國父權能區分學說，即「政權」與「治權」的劃分，說不定受有此書的一些影響。

四、古立克 (Luther Gulick)

生於一八九二年，現年七十五歲。自一九一三年至一九六一年均任美國行政研究所 (Institute of Public Administration) 所長，對行政學的研究極有

貢獻。由於他所主持的研究報告，為數甚多。他的研究工作所及地區有伊朗、埃及、印度和臺灣等地。他是聯合國、世界衛生組織等機構中有關政府計劃、組織、都市管理、自來水行政、財政、人事各部門工作的負責人。一九五五年至一九六一年任美國政府公務研究所 (Governmental Affairs Institute) 的主席及紐約市現代區域委員會 (Committee on Modern Zoning for the City of New York) 的指導委員，更參與若干州的立法事宜。他曾任美國財政部的特別助理，及行政管理委員會 (Committee on Administration Management) 的委員兼主席等職。他在哥倫比亞大學 (Columbia University) 任教二十多年，著作等身，其重要者有美國政府之行政管理，自第二次世界大戰中的行政反映、美國大都會區的生長與政府問題、紐約的現代管理、行政科學之研究報告 (Papers on the Science of Administration 1937, 1947, 1954) 及美國的生活教育。

五、懷德 (L. D. White)

生於一八九一年，他在美國行政學的領域中，居於數一數二的地位。一九二六年著「行政學導論」(Introduction to the Public Administration)，乃是美國第一本大學行政學的教科書，該書係採取理論的研究法以研究行政學，認為在包羅萬象雜亂錯綜的行政事象中，必須應用科學方法以建立知識系統及原則與法則，以為行政法活動及行為的指導。他的著作頗多，其中較重要的有近世公共行政的趨勢 (Recent Trends in Public Administration)、聯邦主義者 (The Federalists)、外國的公務制度 (Civil Service Abroad) 他的見解透闢、學養深厚、著作宏豐，是一位傑出的行政學者及人事行政專家。在芝加哥大學任教多年，使該校的行政學研究卓著聲譽。他曾任美國文官委員會主席，政治地位，亦頗崇高。

六、費富納 (John M. Pfiffner)

他是美國的一位行政學的有名學者，在美國南加州大學 (University of Southern California) 任教歷有年所。在他的主持和倡導下，使該校在行政學的教學及研究方面建立起崇高的聲譽。在一九三〇年著有一行政學 (Public Administration) 一書，頗為馳名。此書和魏勞畢及懷德的行政學可算是鼎足而三的名著。近年以費氏年邁，由普里秀士 (Robert V. Presthus) 加以修正，第五版業已於一九六七年問世，為當前流行最廣的行政學教科書之一。他

的其他有關行政學的重要著作尚有『行政學研究方法論』(Research Method in Public Administration)及『行政組織論』(Administrative Organization)。

7. 高斯(John M. Gaus)

生於一八九四年，他在哈佛大學任教多年，亦是美國前期行政學者的權威，著作宏富，他於近年來亦用生態學的方法研究公共行政，即是從社會文化背景中及「部際整合」關係研究公共行政。他本此立場於一九三六年著「公共行政的境界」(Frontiers of Public Administration)一書，頗有價值與貢獻。(唐振楚)

行政與政治關係 (Administration and Politics)

初期的行政學者深受古德諾「政治與行政」一書的影響，率持「政治與行政分離」的主張，把行政學的範圍，嚴格限制在脫離「政治」而獨立的「純行政」的領域，但近年來「政治與行政分離」的學說已受到抨擊，行政學者漸已承認行政不能脫離政治而獨立。二者必須密切聯繫，相互配合。因為行政是政策的執行，政策決定乃是政治活動，有效的行政執行，實基於對政策的透澈瞭解。而健全的政策須適合實際的事實需要，而實際需要則有賴於行政者提供，故政治與行政殊難作截然的劃分。故行政不能不注意政治的因素，政治不能不顧行政的事實。狄馬克(Dimock)所著的行政學的內容包括四大部分：(一)政府作些什麼？包括政治的影響，權力的基礎，工作的範圍，行政目標，政策及計劃的決定。(二)政府如何組織？如何用人？如何用錢？(三)行政人員如何獲致合作與協調。(四)如何使行政者負責，包括內部督察，議會與法院的控制及其他民主程序。由此足見行政學研究的範圍已大見擴充，漸由純行政的及於若干的政治因素了。他如瓦爾杜(D. Waldo)·懷德(L. D. White)·西蒙(H. A. Simon)·費富納(J. N. Piffner)等在近年所著行政學都以不少的篇幅討論「行政控制」與「行政責任」問題，都涉及行政學與政治的關係。(唐振楚)

行政行為研究法

(Behavioral Method in Public Administration)

「行為主義」(Behaviorism)乃是晚近興起的一門學問，目前在美國的發展正是方興未艾。以行為主義的觀點與途徑研究行政學象被稱為行政學象行

政行為研究法，其主旨就是從有關人員的實際行為上去研究其動機模式及效果等。行政行為學派雖然近年來才廣泛流行，但其淵源却很早。馬克維里(Macneil)於一五二三年著「君王論」(The Prince)·霍布斯(Hobbes)於一六五一年著「巨靈篇」(The Leviathan)·均是從實際的觀點研究政治，不無今日行政主義的意義。二十世紀以來，從行為主義的觀點研究政治與行政者更是不乏其人，如一九〇八年的華萊士(C. Wallace)及本特萊(A. K. Bentley)等即認為研究政治及行政，不可僅注意於制度，應着重於人的心理與行為的分析；且要從各種情勢中的人群行為的動態及行政發展及活動的歷程上着眼作機關入裡的分析。今日美國政治學及行政學的行為主義派的首創者應推芝加哥大學教授馬瑞漢(Charles E. Merriam)·其高足拉斯威爾(H. Lasswell)在這方面的研究和貢獻尤為重大，著作宏富，影響廣大，鼓動成學術界的一種新風氣，厥功甚偉。行政是有關行政活動人員的行為所構成的事象，所以行政學者應從其行為動機及其形成的因素和發展歷程與效果作切實的研究與分析。以行為主義的研究法研究行政學的代表著作，有西孟(Herbert A. Simon)一九五七年的「行政行為論」(Administrative Behavior)·史東(D. C. Stone)一九五一年「計劃乃是行政歷程」(Planning as an Administrative Process)及史坦因(H. Stein)一九五二年的行政與政策發展(Public Administration as Policy Development)等篇。(唐振楚)

行政效率的意義 (Meaning and Nature of Administration Efficiency)

行政行為的目的就是要獲致行政效率。所謂「效率」的意義，可從以下各點觀察之：(一)效率就是投入(Input)與產出(Output)間或消耗與效果間的有用比例。(二)效率是「完成既定目的的成就」或「完成既定目的的足用力量與才能」。因為具有具體事實可見及可用數字計算的行政行為，固可以投入與產出間的比例測量行政效率，但是，有許多高級的抽象的行政事務，無法用數字計算其效率，故須從另一意義以觀察之。凡能成功的達成機關使命與任務，及對原定計劃能作完全之實現者便是有效率。成功就是效率。(三)既定情勢下的最佳抉擇，就是有效率。行政行為當是就許多可行的辦法中或途徑中作一抉擇。其能作最合適最佳抉擇者便是最有效率。(四)在現行的知識水準下，不少的行為或事務，都有其最高紀錄與成就，凡能達於最高紀錄或能創造新紀錄者，便算最有

效率。因問題的及時解決與困難的有效解除。爲了要瞭解效率的真實意義，須有以下四點認識：(一)效率與節約或儉吝並不相同；(二)效率不是機械的觀念，並且具有功能的意義；(三)效率不是只講目的不擇手段的；(四)效率不是冷酷的。(唐振楚)

行政心理研究法 (Psychological Method in Public Administration)

行政是人群活動形成的現象。而人群活動乃是人類心理動機及反應激盪而產生的效果。因之，欲對行政有深切的認識與瞭解，須從個人的、社會的心理觀點及因素作適當的研究。採用這種以研究行政現象便是行政心理的研究法，就個人的行為而言，內在的心理需求乃是行為的動力，爲要滿足這種需求，於是採取行動以解決之；外來的刺激或遭遇的困難，使人在情緒上心理上產生緊張或煩惱的情勢，爲解決這種緊張與煩惱，於是不能不有適當的反應。個人行為乃是慾望與滿足，刺激與反應的心理活動，行政亦是這種心理活動所產生的現象，就社會的行為言，群眾心理的模倣性、特衆性、保守性、激動性、輕妄性等對政府的行政措施及決策都有重大影響力。就機關的行為言，職員間相互影響及彼此交往所形成的團體意識、服務精神、生活風氣都是行政成敗的重要關鍵。凡此種種皆與行政事實和現象有著密切關係。而此則是一群人心裡活動的結果。第二次大戰後，行政學者從個人及社會的心理觀點以研究行政問題者不乏其人。西蒙(H. A. Simon)於一九五七年著「行政行為論」一書，可爲其代表作。他如達爾(Dahl)所著的「行政科學三問題」，葛代若(Good-zins)所著的「行政人的關係科學」等都代表行政心理研究法的觀點與精神。(唐振楚)

行政實驗研究法 (Experimental Method in Public Administration)

在自然科學的研究中如物理學、化學等，採用實驗的研究法，最爲普通，且無困難。若研究行政學也應用這種方法，論者每認爲不無問題。實則就實驗的意義而言，治行政學運用實驗亦非不可能。實驗就是對所要研討的對象或問題，施以人爲的控制作繼續不斷的觀察，就所得事實，作有系統的分析，求得結論與方案，以爲行動的根據。根據一定的目標或構想，劃定一定的區域或設置一定的環境或指定一定的機關，以推行其所欲考驗的目標，使謂之實驗。自

然，實驗研究法的推行，並非易事，因爲人爲的環境控制條件的設置均不可任意爲之，故尚流行不廣。不過中國曾有江寧實驗縣，蘭溪實驗縣的設置，今日臺灣亦有民生主義示範區的推行，便是行政實驗研究法的事例。美國田納西行政局(T. V. A.)的成立，亦具有若干的實驗性。(唐振楚)

行政數量研究法 (Quantitative Method in Public Administration)

本質事求是的精神，廣蒐事實與資料，加以切實的分析，由事實的分析中發現問題及其解決之道便是數量研究法。這種方法的應用，在於運用社會的或行政的調查及統計，故又可稱爲調查統計法。研究行政學不能僅使用已有記載與間接資料。因若如此必難有新的發展與創造。最有價值的研究法在於使用新的及直接資料，如此方能開拓新園地，展出新視線而有創造與發明。這種資料的獲得必須依賴於調查統計的數量研究法，應用這種方法必須注意以下各點：(一)首先要確定研究的目標與範圍，不可失之廣泛，以致超出現有人力、財力、時間等許多限度。(二)根據此目標擬訂切實周密的研究與調查計劃。(三)事實與資料的搜集要十分的充足與廣博，使之具足夠的代表性。(四)資料的整理與分析須由有訓練有經驗的人員擔任。(五)資料的統計，應使用「電子計算機」及「電腦」。(六)今日因「計算機」及「電腦」的使用，行政上已發生革命性的變動，例如昔日行政計劃的決定，乃是行政首長及主管人員由主觀思考與判定而產生的效果，今日行政計劃的形成，則以電腦所表現統計數字與結果爲決定的要素。總之，數字的計算是最科學最客觀的。所以新近的行政學者多傾向數量研究法的採用。(唐振楚)

行政性質的檢查 (Administrative Inspection)

行政性質的檢查是法律性的，檢查是對法定標準的考核，對照及評定，視其是否依照規定辦理。若不能達於最低限度的標準則予以制裁或處罰。檢查與警察執行亦有不同。後者屬於一般性的，又爲事後的懲罰。前者是屬於特定性的，又爲事前的防範。由於科學知識及技術的進步及「社會公益」思想的發達，行政檢查乃日趨重要。行政檢查的範圍與內容可分爲下列幾種：(一)安全檢查，其目的在檢查設備以策安全而防意外事件的發生。(二)衛生檢查，其目的在檢查衛生清潔條件，以維護人民健康。(三)商業檢查，在檢查商品品質，期以保持