

大學用書選譯

行政學

Herbert A. Simon 等著
雷飛龍 譯

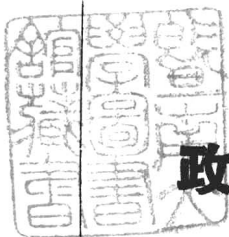
教育部出版
正中書局印行

S 015060 D035
832

起

大學用書選譯

行



政

Herbert A. Simon 等著
雷飛龍 譯

正中書局印行
教育部出版

石 景 生 贈 書

年 月 日



S9008997



究必印翻

有所權版

版初臺月二年三十五國民華中

版三臺月一十年八十五國民華中

學政行用學大
譯選書

角二元三平 價定本基 冊一全
角七元三精

(費匯費運加酌埠外)

著者 Herbert A. Simon 等

譯者 雷飛龍

出版者 教育部

發行人 李正書局

印刷發行 正中書局

(臺灣臺北市衡陽路二十號)

海外總經銷 集成圖書公司

(香港九龍亞皆老街一一一號)

海風書店 (日本東京都千代田區神

田神保町一丁目五六番地)

興大

號八七六〇第字業臺版內 證記登部政內

PUBLIC ADMINISTRATION

by

**Herbert A. Simon
Donald W. Smithburg
Victor A. Thompson**

*Copyright 1956 by
Alfred A. Knopf Inc.
New York, U. S. A.*

Published in Chinese Translation

by

**COMMITTEE FOR TRANSLATION AND
COMPILATION OF COLLEGE TEXTBOOKS
MINISTRY OF EDUCATION**

Taipei, Taiwan, China

1969

原 序

這本書，代表作者及其友人在從政與教學中，逐漸形成的對行政學的一種探索。我們曾在政府中工作了幾年，後又轉就大學講席；這種教書生活，使我們深切感覺到兩個主要的教學上的問題：第一是使我們深知行政學所教的，就是政府中實際進行的事情；這一事實，每當應用到行政人員的實地經驗時，就表現其意義。第二是如何把這種經驗，傳達給學生，使其瞭解政府中人實際進行工作的情形，使其對全未經驗或很少經驗的事物有所閱歷，以免其只會玄想抽象的字句，而不能將那些字句，轉化為實際的行爲。

我們在本書裏是否已經解決這些問題，讀者可自行判斷，但我們願意把我們爲使本書有裨實用並易於瞭解，所遵循的幾個主要原則，說明如下：

一、重點：今日行政學的主要興趣，似乎係在下列三方面：第一政府機關——包括聯邦、邦、和地方政府——的組織問題。由於胡佛委員會（Hoover Commission）的報告所引起的後果，我們的重點，也係放在聯邦、以及正在進行研究的若干邦政府的組織問題之上。第二、人的因素在行政中的重要性，行政與人類行爲的密切關係，漸被體認。在現代的行政研究中，大部份都與行政行爲的心理有關。第三、傳統的政治與行政之關係的學說，行政人員在制定政策上所佔的地位，今日行政學多喜重新探索，重新評估。

行政學的教科書，對於上述三方面的問題，都須加以討論。爲使讀者對於行政機關改組的重要問

題有所瞭解，故須對上層組織 (top-level organization) 的主要問題，加以研究；為避免枯燥無味的形式主義與武斷主義，其研究必須完全以組織中的人羣關係之心理分析為基礎；為求觸及實際問題的真正關鍵，是故分析行政，還須從更廣大的政治背景和管理環境入手。本書作者認為這些問題，不可能彼此孤立起來，單獨解決；尤其對上層組織的問題，和行政與政治的關係，要有明白的瞭解，只有將行政中包含的基本心理過程，加以分析。因此，我們曾試將行政程序的真正運行情形，作一描寫，以期對上述三方面的問題，得一綜合的認識。

在許多大學，研習行政學的學生，為數甚多，其背景與研習目的，也不一致，他們攻讀該項課程，或為作一有知識的公民之一部份準備工作，或為終身從事公務的入門階梯。在後一類的學生中，有的人想做行政專家；其餘的則想做會計師，工程師、經濟學家，或衛生人員，他們研究行政學，係想在其攻讀的專門科學之外，取得一些行政技術的知識。有的學生已經學過美國政府，有的人則沒有。有的是大學本科學生，有的已經大學畢業。大多數只有很少的甚至沒有行政經驗，但是也有少數人在政府機關或私人企業中工作過，已有豐富的實際經驗。

面對着如何使讀者瞭解我們的意見的問題，我們曾經想把行政組織乃是人——有血有肉的人之結合的觀念，常繫心頭。人們之所以有特定的行為，部份係因為他們所帶到該項組織來的觀念、偏見、人格、能力，各有不同；部份係因受該機關其他人及其周圍的社會之影響的結果。

研讀行政學，對那些沒有多大實際經驗的讀者，有一大危險，即他們只瞭解它的字面意義，一個大學畢業生，初服公務時，知道「指揮與參謀」(line and staff)、「控制範圍」(span of Control)。

「獨立的管制機關」(independent regulatory agency)等名詞，也許是要緊的；但是如果他已經知道這些名詞，而當他在現實的機關組織中，碰到這些名詞所涉及的現象，却不能認知或處理，對他可能更壞。如果他曾被教導以嚴肅的態度去討論總統問題，但沒有被付與一種實際的眼光，以使其能從其初次擔任的工作的立場，去瞭解一個特殊的微小的組織單位，他一定會覺得被人欺騙。要防止這種危險，就須確使一切抽象名詞，都和可以看到的實際事物相關；也就是使其與現實的組織中人們所遭遇的考驗與困難，發生聯繫。

因此之故，本書對於中型的組織單位之重視，至少和行政組織的重大問題，等量齊觀。讀者已對政府機關某一部門的工作、及其與整個機關和政治實況的全部關係，有所瞭解者，也可能同時對總統和邦長的各種問題，有所認識。因其所需認識的事實，在規模上和種類上，並非全與其已經驗者不同，縱使他的經驗不算豐富，只要他能把握這些類似的情況，那末他在規模較大的組織中，所遭遇到的重大困難，可說並非毫無準備。否則，如果用其他的方法來教，似乎是毫無希望的。

二、編排：因為上述理由，所以我們的分析，就以每個個人和組織為基礎；並用少數基本的、常識的心理學與社會學的概念，將各種組織中的行為之複雜性，加以解釋說明。我們這樣做，係基於一種堅強的信念，即這種方法，將使大多數讀者，能够從其所已知進而求其所未知；它給讀者一種機會，將其已知的人類與社會的知識，轉用到行政方面來；而不致將行政當作新的、不同的、與生活的其他方面無關的東西看待。因此，本書的編排，可能有一些慣於用他種方法來研究該項問題的先生們，感到新奇，但我們深信這種編排，大多數讀者將會覺得十分自然。

我們對於下定義是非常慎重的，希望讀者也是這樣。在從具體事實進而說到抽象的觀念中，我們想用前面已經提到較簡單的行爲之概念，來解釋行政學中的新技術名詞。我們用技術名詞，總想求其清楚明確，而免討論行政時，觀念含糊不清。所以，像「管理性幕僚」(Managerial staff)，「機能性組織」(functional Organization)，「調整配合」(Coordination)等名詞，都摒棄而不用。

急於要判斷我們的編排的功用的讀者，可能願意看看本書論述「大規模的組織」、或「生存競爭」、「責任」各章。在「大規模的組織」各章中，我們會把我們的觀念，應用到改革行政組織的問題——包括胡佛委員會所遭遇的問題在內——之上；在「生存競爭」與「責任」的各章中，則主要係討論政治與行政的關係。

三、證據：對於本書的論證，我們鼓勵讀者採取批評態度，在提出行政的一般性結論時，我們總想將其所根據的證據及其所在、予以指明。當證據不足時，我們便指出應再作何種實驗研究，以驗證我們的主張。我們希望讀者，對我們未能證明的結論，能够用我們對其他結論所用的同樣嚴格的標準，加以證明。我們更希望讀者中有人相繼奮起，共同爲充實行政學原理的論據而努力，以經得起理性與經驗之考驗的，有確實根據的理論，代替含糊不清的、格言式的知識。無疑的，我們正面臨一種危險，即隨着行政學理的進步，我們在本書中所說的話，大部份都將被看作非常譴陋、我們很高興的面臨這種危險。

我們曾儘可能的以實例說明我們所作的一般性結論。我們的實例，大多數係出自實際經驗，許多實例——尤其是那些涉及上層組織的，是採自讀者可能在報紙或歷史書中已經看到過的事件。我們使

用這些生活中的例證，目的是在說明，而不在描寫。我們對於聯邦、各邦、或地方政府的組織形式，都無意作一有系統的描寫；描寫性的資料，將特定組織如何採取特殊程序處理事務的詳情（或法規規定他們如何處理）告訴讀者，在讀者需要這種資料時，一般都已過時，或被時代所遺忘。因此，當我們向讀者攤出一堆說明性的資料時，其基本意圖乃在分析而非描寫。我們覺得：我們無意把「美國政府手冊」(U.S. Government Manual)或四十八邦的法令之全部內容，混入本書之內。

四、行政中的訓練：我們並不幻想以為行政人才可在大學中訓練；在某種限度之外，行政人員的技巧，必須在實際經驗中歷練。大學教育所能給他的全部知識——當然這是非常重要的「全部」，只是一套基本工具，將來可以把它用之於實際問題之上而已。在這些工具中，行政事務真正「是」怎樣辦理的實際知識，至少和它「應該」怎樣辦理的知識，將是同樣重要。過份的偏重「理想的」或「希望的」行政安排，可能會造成嚴重的誤解（因為行政學距離最後的真理還差得遠），並可能使學生在後來面臨行政實務時，會毫無準備。大學在教學生議論國家大事、向總統提出意見的同時，却不常訓練學生去擔當他們參加政府工作後第一次負擔的輕微的責任。過去研究行政學的學生所常經歷的幻滅性的打擊，應該使我們對此有所警惕。

補救之道，似乎在於對下列問題加以更實際的分析：即人們在機關中怎樣作為？為什麼他們這樣作為？他們這樣作為，對該機關的缺失應負什麼責任？如果要加改革，應該如何着手？研究政治的實際情形，由於着重美國政府與政黨，已經漸有成就；研究行政的實際狀況，也應該同樣地重視研究行政活動。

我們相信：在這種設計之下來研究行政，對於那些只想受點公民訓練，以及希望做職業的行政人員的學生，都將同樣有用。我們相信：這種或類似的研究方法，對於那些教師，不管他們是要使那些沒有行政經驗的學生，有效地接受他的教訓；或者是要使那些已經有點行政經驗的學生，能夠有意識的將理論與實際連繫起來，都必然有點引導作用。

在寫作本書時，承蒙我們政府中和學校內的同仁，以及學生們的鼎力協助，使我們非常感激！除在附註中指出的我們的思想部份來源之外，大多數從我們在工作中非正式交往所獲得的知識，必然無法表示我們的謝意。我們特別要感謝赫寧（Pendleton Herring）、史坦（Harold Stein）、狄懷因（William R. Divine）諸先生，他們提供並指導我們獲得許多寶貴的資料，使我們得採為例證。我們尤其要感謝耶魯大學的克依教授（Professor V. O. Key, Jr.），他對本書原稿，提供了許多寶貴的意見；密歇根大學調查研究中心（The Survey Research Center, University of Michigan）的傑克甫遜（Eugene Jacobson）、克茨（Daniel Katz）、馬可貝（Nathan Maccoby）、和威勒曼（Ben Willerman）諸先生，他們對本書有關心理學的部份，提出了縝密的批評；博麗爾（Ruth Bouri）小姐，對本書文字，作過徹底的研究，對於初稿，提出了很多意見。馬克米倫公司（Macmillan Company）、慷慨的允許我們引用本書一位作者（譯者按即指賽蒙 Herbert A. Simon氏）所著的行政行為（Administrative Behavior）一書，也是我們所要表示謝意的。

共同策劃的法則，比較傳統的行政學原理高明之處，即在其採納了三個人可為同一行為而共同負責的主張。本書如果有任何值得批評的地方，我們三人當同尸其咎。本書的寫作，使我們感覺到通力

合作是件極愉快而有意義的事情。如果讀者因閱讀本書，而獲得一些我們在計劃和寫作本書所獲得的教訓，我們便深感滿意了。

賽 蒙

史 密 斯 堡

湯 浦 遜

譯序

本書著者賽蒙 (Herbert A. Simon)、史密斯堡 (Donald W. Smithburg)、湯浦遜 (Victor A. Thompson) 三氏，爲美國當代極負盛名之行政學者，非僅學識閎通，亦富行政經驗。賽蒙曾著『行政行爲論』(Administrative Behavior)，於一九四七年出版，即以見解透闢，膾炙人口。嗣復出其餘緒，與史密斯堡、湯浦遜二氏合作，著成此書。(一九五〇年初版，一九五六年三版) 其內容賅博，分析入微，議論切實，多有發前人所未發，道前人所未道。不特爲研究行政者必讀之書，即從事行政工作者，亦宜多加尋檢，既以呼吸行政學之新知，更有增益於行政之技術。

試觀本書目錄，即知其論述之內容，除行政之意義、組織、分工、合作、人事行政等爲一般行政學著作之所備述外，其餘如行政機關競存之道、設計之方略、執行之技術、責任之考核、殆皆他書略而不述或述而不詳者。然凡此諸端，瞭解行政實務，及嘗聞 蔣總統有關行政三聯制之訓示者，又莫不知其重要也。

本書研究各項問題，多自關係人之心理分析出發；從而對行爲人之政治背景及社會環境，亦特加注意。對於現代行政之趨勢，亦復剖析週詳。如其論組織中行爲之特性，正式與非正式組織之區別，大規模的組織之後果，領導者之任務，推行政務之技術諸端，分析之精微，識見之高遠，讀者隨處可見，固不待譯者費辭也。莊子養生主有云：「臣之所好者道也，進乎技矣」。本書之分析，亦庶幾近之。

本書著者因曾在政府工作有年，故對行政實務，極爲瞭解。如其破除有關「參謀」及「輔助」機關之「迷思」(Myth)；謂職員非因考績得優等而加薪晉級，乃因長官欲其加薪晉級而予考績優等；謂預算實非工作計劃之表現，僅爲機遇、談判技術、政治壓力、以及審核人員之偏見、交互影響之後、與預先決定之總數、差不多一致之數字而已。其議論之切合實情，令人不禁有先獲我心之感。

本書所論，誠皆以美國事實爲依據。然東海西海，人同此心，心同此理，各地現象容有不同，根本原理殊無二致。舉一反三，是在讀者之推論而已。

本書內容既極廣博、分析多涉精微。如所用極爲普遍之「價值」一詞，純自哲學價值論中假借，如以經濟學中之一般價值觀念目之，則差以毫釐，必將謬以千里。譯者學識謏陋，下筆雖極謹慎，一詞之立，躊躇每或經旬；然以時間太促，既自考慮未週，更不暇就教高明。謬誤之處，定多不免。至懇大雅君子，學界先進，不吝賜教。

本書譯述時，內子陳克琇女士多所協助，謹此致謝。

譯者 四十九年二月

行政學

目次

原序

譯序

第一章 行政的意義.....一

第一節 行政的性質.....一

第二節 行政的範圍.....五

第三節 行政的發展.....九

第四節 行政的研究.....三

第五節 行政學的目標.....六

第二章 政府組織的起源.....三

第一節 「問題」如何引起組織.....四

第二節 組織起源的動態.....二六

第三節 機關成立以後.....三七

第四節 決定組織形式與結構的因素.....四

第五章 法律限制與組織形式.....四

第六節 結論·····	三二
第三章 人類行為與組織·····	三七
第一章 組織中行爲之特性·····	三七
第二節 影響行為前提的各種力量·····	三七
第三節 外來的影響力·····	三八
第四節 正式與非正式的組織影響·····	八一
第五節 提要——個人與組織·····	九三
第四章 組織的構成：團體的形成·····	九七
第一節 組織單位·····	九七
第二節 社會團體的構成·····	九八
第三節 領導者的作用·····	一〇八
第四節 提要·····	一二六
第五章 組織的構成：團體的價值觀念·····	一二九
第一節 典型的團體價值·····	一三〇
第二節 價值如何保障·····	一三八
第三節 保持組織完整的因素·····	一三〇
第六章 分工：個人間的分工·····	一三九

第一節	金字塔形結構之理由	一五
第二節	分工的意義	一四
第三節	為何分工會影響效率及目標	一四
第四節	為分工而計劃	一四
第五節	提要	一五
第七章	分工：機關單位間的分工	一六
第一節	傳統的組織學說	一六
第二節	分工的程序	一六
第三節	機關單位專業化的後果	一五
第四節	監督與責任	一六
第五節	獲致專精與節約	一六
第六節	降低解決衝突的層級	一五
第七節	對於制定政策之控制	一七
第八節	計劃的重點	一五
第九節	分工的其他原因	一五
第十節	機關組織之設計	一五
第十一節	結論	一〇

第八章 獲致合作的途徑：權力	一八三
第一節 權力的意義	一九三
第二節 權力與分工	一九六
第三節 人們為何服從	二〇一
第九章 獲致合作的途徑：權力與身份地位的結構	二一七
第一節 組織中的身份地位	二二七
第二節 層級節制體系的作用	二三六
第三節 權力關係的結構	二三九
第四節 結論	二三三
第十章 獲致合作的途徑：溝通	二四五
第一節 機關中溝通的任務	二五五
第二節 溝通系統的要素	二六九
第三節 有效溝通之障礙	二八四
第四節 結論	二九〇
第十一章 獲致合作的途徑：溝通的組織	二九三
第一節 溝通事項的分配	二九三
第二節 審核與請示的方法	二九七