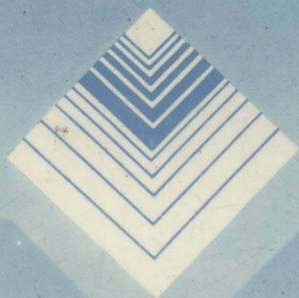


書用試考 材教專大

行政學概要

著書 潤 張



行印 司公版出 書圖南五

大 專 用 書

行 政 學 概 要

張 潤 書 著

政 治 大 學 公 共 行 政 研 究 所 所 長

五 南 圖 書 出 版 公 司 印 行

行政學概要

中華民國 65 年 1 月初版
中華民國 75 年 8 月十五版

著作者 張 潤 書
發行人 楊 榮 川
發行所 五南圖書出版公司

局版臺業字第 0598 號
臺北市銅山街 1 號
電話：3916542
郵政劃撥：0106895-3

印刷所 茂榮印刷事業有限公司
臺北縣三重市重新路五段 632 號
電話：9951628 • 9953227

基本定價：3.56 元

(本書如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

自序

行政學是社會科學中產生較晚的學科，但是發展却很快，其對行政效率的提高，國家現代化的達成，具有影響深遠的貢獻，是以世界各國莫不重視行政學術的研究與運用。

筆者在大學任教以來，即擔任行政學一科的教學與研究工作，加以在國外深造之時，亦以行政學為研習主科，十餘年來的朝夕接觸，對於行政學產生濃厚的興趣，也略具心得，曾於民國六十二年在中華電視臺大學科目空中教學擔任行政學之講授。此外，也曾多次擔任高、普政及臺灣省基層人員特考之典試、襄試委員等。

五南圖書出版有限公司一向以出版高、普政試的參攷書籍為主，最近為適應時代變遷及攷生要求，乃邀約學術界有關人士出版一套社會科學概要叢書，專供大專學生及公教人員進修應攷之用，以簡捷扼要，淺顯易懂的文字

介紹各該科之大要，使讀者獲得一全盤之概念。

筆者應邀負責編著行政學概要，係根據上述原則撰寫，但因行政學內容繁多，取材方面頗費周章，且字數不能太多，乃濃縮為十章，舉凡行政學之重要內容與理論皆包羅無遺，為便於讀者複習，每章之後皆附有試題若干。筆者才疏學淺，有缺漏之處尚請不吝指正，是幸。

中華民國六十四年國慶序於新店寓所

行政學概要目錄

第一章 緒論

論

第一節 行政學的意義

.....一

第二節 行政學的範圍及內容

.....七

第三節 行政學的目的

.....一三

第四節 行政學的研究與發展

.....一五

第五節 現代行政的精神與特質

.....二四

第二章 科學管理與行政學

.....三五

第一節 科學管理的由來

.....三五

第二節 重要人物及學說

.....三六

第三節 科學管理的重要原則

.....三九

第四節 科學管理的缺失及補救·····	四二
---------------------	----

第三章 行為科學與行政學·····	四七
-------------------	----

第一節 行為科學產生的背景·····	四七
--------------------	----

第二節 行為科學的意義·····	四九
------------------	----

第三節 行為科學之重要學者及學說·····	五〇
-----------------------	----

第四節 行為科學對行政學的影響·····	六四
----------------------	----

第五節 行為科學的缺失及補救·····	六七
---------------------	----

第四章 行政組織·····	七一
---------------	----

第一節 行政組織的意義與要素·····	七一
---------------------	----

第二節 行政組織的理論·····	七五
------------------	----

第三節 行政組織的原則·····	八四
------------------	----

第四節 行政組織的類型·····	九九
------------------	----

第五節 功用不同的各種機關·····	一〇
--------------------	----

第六節	非正式組織.....	一二五
-----	------------	-----

第七節	現代行政組織的病象及診治.....	一三〇
-----	-------------------	-----

第五章	人群關係.....	一四一
-----	-----------	-----

第一節	人群關係的意義.....	一四一
-----	--------------	-----

第二節	人群關係的發展.....	一四三
-----	--------------	-----

第三節	人群關係的理論基礎.....	一四六
-----	----------------	-----

第四節	人群關係的重要法則.....	一五〇
-----	----------------	-----

第五節	人群關係的實施方法.....	一五六
-----	----------------	-----

第六章	行政領導.....	一六一
-----	-----------	-----

第一節	領導的意義.....	一六一
-----	------------	-----

第二節	領導的研究方法.....	一六二
-----	--------------	-----

第三節	領導的基礎與條件.....	一六四
-----	---------------	-----

第四節	領導的方式及其影響.....	一七二
-----	----------------	-----

第七章 人事行政 一七九

第一節 人事行政的概念 一七九

第二節 人事行政的機構與職權 一八六

第三節 公務職位分類 一九四

第四節 公務人員的遴選 二〇一

第五節 公務人員的任用 二〇九

第六節 公務人員的管理（上） 二一三

第七節 公務人員的管理（下） 二二五

第八章 財務行政 二三九

第一節 財務行政的概念 二三九

第二節 預算制度 二四三

第三節 財政收支與會計制度 二五二

第四節 決算制度與審計制度 二五七

第九章 管理方法與技術 二六三

第一節 行政計劃與行政決定 二六三

第二節 行政授權與行政監督 二六八

第三節 行政溝通與行政協調 二七六

第四節 目標管理 二八三

第五節 管理技術的革新 二八六

第十章 機關管理 二九三

第一節 機關管理的概念 二九三

第二節 辦公廳的環境與佈置 二九四

第三節 公文處理 二九七

第四節 檔案管理 三〇二

附錄 高考、普考及各類特考「行政學」「行政學概要」試題彙編

行政學概要

張潤書著

第一章 緒論

第一節 行政學的意義

吾人如欲瞭解行政學的意義，自非先對「行政」一詞的意義加以探討不可，而對「行政」的解釋亦有兩種不同的觀點：一種是從「政治」的觀念來討論行政；另一種則是從「管理」的觀點來討論。這兩種觀點亦代表了行政學術的發展過程，前者係較為傳統及保守的觀點，而後者則屬比較新近的觀點，當然，由於行政學的研究是日新月異的在進步，有人更以「行為科學」的觀點來研究行政現象，這種方法可以說是以一種綜合性的觀點來討論，既不偏重「政治」，亦不強調「管理」，而是以心理學、政治學、社會學、人類學、統計學、以及管理科學（Management Science）等學科中的某些有關部份，來研究行政問題。

從「政治」的觀點來解釋行政意義的人，又可以分成兩派，一派是就政府分工的情形來解釋，即

以「三權分立」爲基礎而認爲「行政即爲政府行政部門所管轄的事務」，而我國學者亦有受此影響而作相同的解釋者，如辭源中解釋：「凡國家立法司法以外的政務總稱爲行政」，其實，這種解釋只能代表非常狹隘的意義，因爲政府中的行政業務並非只有行政機關才有，譬如「財務行政」、「人事行政」立法機關及司法機關皆有之，因爲議會本身亦有金錢運用與管理之制度，更有人員選用及管理的標準，這些業務根本是行政性質，所以這一派解釋是不能令人滿意。

另一派以「政治」觀點來解釋行政的人則認爲，政治的範圍較爲廣大，而行政的範圍較爲狹小，所以「政治就是人民經過其所組成的政黨或政團，對決定影響政府政策的活動與指導」；而行政乃是政府官吏推行政府功能時的活動」（見「世紀字典」(The Century Dictionary)，另外像古德諾(F. Goodnow)在其所著之「政治與行政」(Politics and Administration)一書中亦認爲：「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行」。其實，這樣的解釋仍嫌籠統含混，因爲「政府官吏的活動」，「國家意志的執行」實際上亦不能脫離政治，譬如行政首長在制定決策的過程當中，必須廣事搜集資料及徵詢意見，同時要考慮到利害的錯綜，這些問題都牽涉到政治，絕不是一件單純的「行政現象」，相反的，很多所謂政治問題，亦不能不顧及行政事實，同時更要與行政官員保持溝通，否則議會的決議是不容易行得通的。

至於從「管理」的觀點來解釋行政，則是比較新的觀點，應該說是一九〇〇年以後的事，因爲從這一年開始，歐美的工商企業界發生了「科學管理」的大革命，把「效率」、「成本」等觀念帶入工

商企業界，使得工廠的生產量大為增加，同時也使得工廠的老闆們大賺其錢，於是就有人研究是否能把科學管理的原理原則引進到政府機關，這樣就產生了不少以管理觀點來解釋行政的行政學家：

一、懷特 (L. D. White) 謂：「行政是為完成或實現一個權力機關所宣佈的政策而採行的一切動作。」(行政學導論)，又說：「行政乃是為完成某種目的時，對許多人所作的指揮、協調與控制」。

二、費富納 (J. M. Pfiffner) 說：「行政就是由一些人以協調的努力，使政府的工作得以做成。」又說：「行政是集體的努力與合作的藝術。」

三、狄馬克夫婦 (Marshall E. Dimock & Gladys O. Dimock) 合著之「行政學」(Public Administration, 1954, P. 2) 則曰：「行政是在研究人民期望政府作些什麼事情及如何使這些事情作得成功。行政特別著重於管理方法的程序與具體部份，所以，行政就是研究政府作些什麼事及如何作法。」

四、賽蒙等 (H. A. Simons and others) 合著之「行政學」(Public Administration, 1950, PP. 1-2) 則認為最廣義的行政，就是「為達到共同目的時合作的集體行動。」

五、顧立克 (L. Gulick) 在其刊載於「行政科學論文集」(Papers on Science of Administration) 的論文「科學價值與行政」(Science Values and Public Administration) 文中，創造了一個字來說明行政，這個字即為「POSDCORB」，它代表了七個意義，即代表 Planning，為

計劃或方案之制定，O 爲 Organizing，爲執行計劃之機關組織及結構，S 代表 Staffing，爲機關內全部之人事功能，包括人員之選用與管理等，D 代表 Directing，爲機關上級人員對其部屬的指揮與監督，C 代表 Coordinating，爲機關各單位，各人員之間的協調聯繫，R 代表 Reporting，爲機關下級人員向上級所作的工作報告，同時亦表示機關以通報等方式使全體人員彼此瞭解情況的報導，B 代表 Budgeting，爲機關一切有關金錢，財政方面的事務。這個字的創造，受到科學管理的影響最大。

六、費堯 (H. Fayol) 則認爲行政就是計劃 (To Plan)、組織 (To Organize)、領導 (To Command)、協調 (To Coördinate) 和控制監督 (To Control) 等五大項目所構成的功能表現。

綜合上述各家的意見，吾人可知行政實爲對公務或政務方面作有效處理的方法與技術，所以應該注重組織、計劃、領導、人事、協調、監督、及金錢等方面之運用，也就是儘最大之能力來完成政府機關或公共團體的任務與使命。我國行政學權威學者張金鑑教授，在其所著之「行政學典範」（民國六十年增訂版）中，曾以「十五 M」來表示行政，實爲最具意義的說明。所謂「十五 M」即：

1. Aim 目標，指機關應先確定其正確之目標與理想。
2. Program 計劃或方案，即根據機關之目標制定完備周密的計劃。
3. Men 人員，依工作計劃選拔勝任之人員，並按其才能分配任務，訂定等級、薪俸，以及升遷、獎懲之制度等。

4. Money 金錢，要執行計劃，必須有充分之金錢來支持，亦即如何籌措經費，控制預算等。

5. Materials 物材，推行工作時必須有各種設備、工具、材料、及物品等。

6. Machinery 組織，將人、財、物、事等作合理的安排與分配，使成為有效的組織，這樣才能完成任務。

7. Method 方法，工作進行時，必須注意採用何種方法方為有效，否則事倍而功半，不僅浪費時間、金錢、人力、物力，而且不易達成使命。

8. Command 領導，在工作進程中，對工作人員應給予適當的指揮與領導，俾能把握方向，不偏不倚。

9. Motivation 激勵，行政不能依靠強制與壓迫，必須激發人性的自尊心與榮譽感，這樣能使工作人員產生自動自發的工作意願。

10. Communication 意見溝通，機關人員之間必須構成一個心理團結的精神力量，而意見溝通即在於促成人員之團結，使上下之間，同事之間彼此瞭解，增加情感。

11. Morale 士氣或服務精神，戰爭的勝敗每視士氣的高低為轉移，而政府業務之是否可以圓滿的推展，工作人員的服務精神的高低影響很大，所以行政要培養人員的責任心。

12. Harmony 協調，使各人員，各單位的工作與活動能够成為一整體，所以彼此之間要密切合作，行動一致。

13 Time 時間，成功的行政要能及時採取行動，以免貽誤時機。

14 Room 空間，行政要能因地制宜，要適應各地的環境與情況，不可一成不變。

15 Improvement 改進，行政要日新月異的進步，如果固步自封，不求改進，則必然形成落伍。

所以行政就是政府機關爲達成其既定之目的時必須訂定完備周密的工作計劃，配備適當的人、財、物，建立合理的組織，以有效的方法推行工作，並且注意正確的領導與積極的激勵，在工作進程中，要謀求各單位，各人員之間的協調與意見的溝通，對於人員還要設法提高其服務精神，並且顧及到時間，空間的關係與需要，最後，要謀求不斷的改進。總而言之，行政就是「如何辦理機關的業務，及領導衆人辦事的方法和知識」，及就是對機關之人、財、事、物等作最科學，最系統的分析與研究。

前面所論述的行政的意義，可以說已經十分的周詳，因此，我們就不難從前述的意義中窺知行政學的意義，所謂「學」，就是一門有系統，有組織的知識，所以行政學就是對行政現象與事實作有組織，有計劃的研究而獲得的原理、法則、和系統的知識。行政學有五大特點：

一、行政學是方法的、工具的 行政學是就複雜的行政現象與事實來探尋共通的條理與法則，根據這些條理法則，可以作爲治理機關業務，及解決機關問題的工具，所謂「執簡以馭繁，據一以止亂」是也，所以行政學是一種方法的，和工具的知識。

二、行政學是系統的、組織的 行政學是以科學方法爲基礎，即對各種行政現象與事實作有組織的觀察、實驗、比較、分析、及研究所得到的系統知識，它是具有科學性質的學問，譬如不少行政學

者以社會調查，個案分析，統計方法，以及實地試驗等方法來研究行政現象，他們所得到的各種結論，可以共同構成一個整體的學問，不是枝離破碎的理論。

三、行政學是實在的、客觀的 行政學所研究的問題都是各機關裏最常見的問題，而行政學所提出的解決之道學是經過詳盡的分析與客觀的印證，所以它是實實在在可以行得通的一種學問。

四、行政學是進步的、創新的 行政現象是隨著時代的演進而改變的，因此行政學也是日新月異的在進步，在更新，二十年前所建立的法則，今天就不能適用了，必須提出新的理論，這樣才能符合時代的需要，才能促進政府效率的增加。行政學雖然只有短短的七、八十年的歷史，但是它的方法與理論，却改變得非常迅速，幾乎每隔五、六年，就有完全創新的理論出現，凡是對行政學有研究的人就可以永遠保持進步與革新。

五、行政學是綜合的、科際的 行政學不可只從行政而言行政，它是一種包羅萬象的學問，研究行政學必須具有政治學、心理學、法律學、人類學、統計學、經濟學、管理科學、歷史學，以及倫理學等相關的知識，所以行政學是一種綜合性、科際性的學問。

第二節 行政學的範圍及內容

行政學既是對各種行政現象作有系統的，有組織的研究而獲致的具體知識，那麼，行政學的範圍