

各科研究小叢書

王雲五主編

行政學研究

張金鑑著

商務印書館印行

各科研究小叢書

王雲五主編

張金鑑著

行政學研究

臺灣商務印書館發行

中華民國五十五年九月初版
中華民國七十一年六月五版

各科研究
小叢書
行政學研究（二冊）

基本定價一元正

版權所有
翻印必究

著作者張金鑑

主編者王雲五

發行人朱建民

印刷所及
臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號

登記證：局版臺業字第〇八三六號

編印各科学研究小叢書序

任何事物無不有時空之關係；時間造成歷史，空間劃定範圍；因之，欲研究一種事物，既須認識其範圍，尤當明瞭其演變，前者爲概論，後者其歷史也。

余嘗謂對一科學術之入門，當如初履某地，先宜認識輪廓，其步驟首如乘航空器低飛，或登當地最高之建築，從高處俯瞰，辨別方位，默記特徵。次則馳騁通衢大道，從平面而辨認要點，視鳥瞰稍狹而加詳。最後，則徒於步若干特區，徐徐辨認特定之街道與建築。此其大較也。吾人對於一科學術之開始研究，先之以概論者，其意義亦猶是也。

余認爲文化之形成，由於累積，浩浩黃河，起於涓滴；嶽嶽泰山，始自細壤，正所謂作始也簡，將畢也鉅；從而研究一科學術，必須探其本源，窮其演變，俾從演變之中更謀發展。於是一科之小史尙焉。

對於時間空間既有相當認識，在實體上已略具規模；然研究之方法，猶有待於注意。研究目的在發見真理，與獲取新知。如研究得法，則真理易明，新知易致。近代科學昌盛之始，學者特重方法；十七世紀之初期，英國培根氏之新工具，與法國笛多端，視其研究方法之先河，亦即今世盛道之科學方法初基。科學方法多端，視其研究題材而異其需要。然其中有若干共同原則，爲任何研究之題材所必具；一則因求真而對於舊說之懷疑；二則因懷疑而用種種方法加以研討；三則外在研討之結果，須繼以內在之思考與推理；四則推理之初步先視爲假設，然後繼續研究以至於無懈可擊，始視爲結論。

余近年重主商務印書館，爲應讀書界急需，原擬首二年內以整理重版原在大陸刊行之著作爲主，自第三年起，再從事於新著譯之印行。今歲首尚在第二年度，唯鑒於讀書界之熱情反應，乃提前計劃新著譯之推展。余之計劃有二，一爲「人人文庫」；二爲「各科研究小叢書」；前者雖以重印大陸版各書爲大宗，但亦盡量蒐羅當代海內外新著。後者則清一色爲新作，擬以短小之篇幅，作精要之撰述，每書敘述一學科，中分概論小史與研究方法三部分，深入淺出，言簡意賅，期引導青年學

子對現代世界學術獲一鳥瞰的印象，並略知研究之途徑，俾進而激發其專精縱深之探討。第一階段擇定三十種，皆爲主要科目，分約專家學者撰寫，陸續印行，將以廣徵讀書界意見，對體例上徐圖改進。然後進。然後進至第二階段，續撰三數十種，分科由廣而狹，迄於百種爲度。惟以所約皆爲專家學者，而在臺專家學者多兼數職，無暇集中寫作，故進度頗較計劃爲緩。唯就目前約定之作者而言，無論在國內國外，皆能積極從事，共襄斯舉，此誠當前學術界難能之現象，而足以樂觀者也。茲當本叢書印行伊始，爰綴數語，以告各界。海內鴻碩，幸有以教之。

中華民國五十五年七月一日王雲五識

序 言

行政學是主持機關業務，領導衆人辦事的知識與方法。其主旨在研究如何有效的執行公務。現代國家要想成功的達成其任務，非仰仗於行政學的知識與方法不爲功。行政學的研究在今日佔有極重要的地位。其理由可從以下各點說明之：(一)現代行政規模龐大數量紛繁，性質複雜，必須以科學方法以處理之，方能勝任。(二)政府任務的有效達成，既要有正確的決策，又須有有效的執行。而此兩大因素的獲致，均須憑藉於行政學的知識和方法。(三)現代行政已由消極性的進入積極性的，關係於人民生活、生命、財產、國計、民生者至深且鉅。故須用行政學的知識與方法作有計劃、有效率及合理化的執行；否則將造成對人民的重大損害。(四)政府職能已大見擴張，所用人員及支出，已有驚人的增加和膨脹。若不用行政學的知識與方法對之作最高度的有效使用，必形成龐大浪費，增加人民不必要的租稅負擔。

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，迄今已有七十多年的歷史。在此期間行政學的研究曾有長足的發展。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。本書的撰寫在對此種的發展與演進，把握重點作扼要的論述與介紹。第一編爲概論，對行政學的概念、特質、比較行政制度、行政組織的原理與運用、行政方術、人事行政、財務行政及行政行爲等分論其理論與實用。第二編爲小史，首論歐美行政學術的演進，次叙近世行政學研究的概觀。第三編爲研究法，對前期的及近期的行政學各種研究方法，及研究途徑的轉向均分別作簡要的介紹與說明。

著者於民國二十四年著『行政學之理論與實際』，由上海商務印書館列爲大學叢書印行，爲中國第一本行政學的大學教本；其內容可爲前期行政學的代表作。民國四十六年著『行政學典範』一書，由中國行政學會印行，流行甚廣；其內容可爲近期行政學的代表。今應臺灣商務印書館王雲五先生之邀，撰此『行政學研究』一書係摘擷前近兩期行政學的精義，並參酌其最近的發展而寫或，自諗內容尙充實，

取材亦新穎，後來居上，或當勝過本人前此的著作。

行政學內容廣博，涉及的學問頗多，著作學養有限，勉強操刀，自愧力不從心，謬誤所在，諒所不免，尙望海內外賢達，不吝珠玉，惠賜匡正，俾有改進機會。

國立政治大學教授兼
公共行政研究所主任

張金鑑 謹序

中華民國五十五年九月一日於臺北市明誠齋

行政學研究

目次

序言

第一篇 概論

第一章 行政學概念

第一節 行政學的意義

一、行政的性質 二、行政學的定義

第二節 行政學的內容

一、依實際應用爲標準 二、依研究對象爲標準

第三節 行政學的目的

一、提高行政效率 二、建樹管理科學

第二章 公共行政的特質

第一節 公共行政的重要性

一、行政功能的重要 二、行政功能的種類

第二節 現代公共行政的特質

一、態事的表現 二、管理的要求

第三章 比較行政制度

第一節 英國行政制度的特質

一、通才與專家的合作 二、立法與行政的滙一
三、分權的 四、非官僚的

第二節 美國行政制度的特質

一、民主主義 二、分權主義

三、政治化 四、專業化

第三節 德國行政制度的特質

一、軍事化 二、官僚化 三、集權化 四、理性化

第四節 法國行政制度的特質

一、集權化 二、官僚化 三、制式化

第五節 中國行政制度的特質

一、官治主義 二、德治主義 三、紳治主義

第四章 行政組織

第一節 行政組織的性質

一、意義 二、部份 三、器形 四、目的

第二節 行政組織的原則

一、傳統的組織理論 二、新近的組織理論

第三節 行政組織的形式

- 一、委員制與首長制
- 二、系統制與參贊制
- 三、分離制與完整制

第四節 行政組織的方法

- 一、機關管轄的對象
- 二、內部分工的方法
- 三、獲致合作的途徑

第五節 行政組織的類別

- 一、領導機關
- 二、幕僚機關
- 三、業務機關

第五章 行政方術

第一節 行政計劃

- 一、性質
- 二、需要
- 三、準則
- 四、時機
- 五、方法
- 六、種類
- 七、實行

第二節 行政領導

- 一、意義
- 二、需要
- 三、主旨
- 四、內容
- 五、觀念

第三節 行政授權

一、意義 二、重要 三、功能 四、時需 五、準則

第四節 行政決定

一、性質 二、困難 三、準則 四、因素 五、程序

第五節 意見溝通

一、意義 二、重要 三、障礙 四、準則

五、要素 六、種類 七、媒介

第六節 行政協調

一、意義 二、需要 三、目的 四、範圍 五、方法

第七節 行政監督

一、工作指派 二、工作指導 三、工作控制 四、監督準則

第八節 公共關係

一、意義 二、重要 三、公共的含義

四、關係的內容 五、事態的解釋 六、團體的諮商

七、人民的接觸 八、報導的途徑

第六章 人事行政

第一節 人事行政的概念

一、意義 二、要旨 三、範圍 四、目的

第三節 人事行政機構

一、部外制 二、部內制 三、拆衷制

第三節 公務職位分類

一、意義 二、需要 三、功用 四、程序

第四節 公務人員的選用

一、人才延攬 二、人才考選

第五節 人事管理的實施

一、薪給 二、考績 三、訓練 四、福利
五、紀律 六、撫卹 六、退休

第六節 人羣關係

- 一、意義
- 二、原則
- 三、方法

第七章 財務行政

第一節 財務行政序說

- 一、地位
- 二、特性
- 三、內容
- 四、原則

第二節 預算制度

- 一、定義
- 二、原則
- 三、功用
- 四、編製
- 五、審議
- 六、執行
- 七、終止

第三節 會計制度

- 一、意義
- 二、機構
- 三、事務
- 四、簿籍
- 五、憑證
- 六、報告

第四節 決算制度

- 一、意義
- 二、編造
- 三、審核

第五節 審計制度

- 一、意義
- 二、職權
- 三、種類

第八章 行政行為

第一節 行政行為的概念

- 一、性質
- 二、形式

第二節 行政行為的聯貫

- 一、意義
- 二、設計
- 三、執行
- 四、考核

第三節 行政效率的測量

- 一、效率的意義
- 二、測量的方法

第二篇 小史

第九章 歐美行政學術的演進