

中國圖書館536484

行政學與行政問題

許新枝 著

D035

864

536684

許
新
枝
著

行
政
學
與
行
政
問
題



幼獅文化事業公司印行



90105159



行政院新聞局核准登記證局版臺業字第〇四三號

著者：許新枝

出版者：幼獅文化事業公司

發行者：幼獅文化事業公司

臺北市延平南路七十一號

臺北市漢中街五十一號

郵政劃撥二七三七號

印刷者：永裕印

每冊定價：

\$143

中華民國六十六年十月出版
幼獅文化公司

張序

對行政學作有系統的研究，應從威爾遜（Woodrow Wilson）一八八七年發表之「行政研究」（The Study of Public Administration）一文，創開先河。九十年來，歷經科學管理，人羣關係，行爲科學及系統分析等階段之發展，如今已成爲專門而精深的學科，對於激勵員工士氣，提高行政效率，健全組織架構，恢宏政治功能，皆扮演極爲重要的角色。

美國人的國民性，重實際，講效率，學術界重視實證的研究，所以研究行政學的風氣，極爲盛行而有高度成就。遠在五十年前，美國各大學就開始設立研究行政學系所，中國對行政學的研究，較爲落後，民國二十五年夏，中國政治學會在南京舉行年會，討論大學政治學系課程時，竟有著名大學的政治系主任，認爲行政學與行政法有重複之弊，反對開設行政學，幾經折衷妥協，始行決議，行政學列爲政治學系選修課程，直至五十年九月，中國政治學會第五次大會在臺北舉行，始決議將行政學列爲政治學系必修課程，從此以後，國內學人對此學科的研習始逐漸發展，蔚成風氣。民國五十三年國立政治大學與美國密西根大學合作設立中國第一所公共行政研究所，培養大專院校行政學師資及高級行政專才。行政學的研究，遂飛騰猛進，蒸蒸日上，有沛然莫之能禦之勢。

政府遷臺之初，鑒於地方建設，需才孔殷，乃於民國卅八年設立臺灣省地方行政專科學校，後改爲中興大學法商學院，余當時執教該校，高材生許新枝學隸，即對行政學之研究具有極濃厚之興趣，成績優異，冠於同儕。畢業後，初在臺灣省政府民政廳服務，三年即返桃園爲桑梓建設而努力，受衆擁戴，先後被選爲縣議員、鎮長、省議員及桃園縣長，以其在縣長任內，政績卓著，才華出衆，深受當局賞識，四年任期屆滿，即被調升爲臺灣省政府民政廳長，三年後遷任爲行政院研究發展考核委員會副主任委員要職。近將其歷年累積的行政經驗及教學研究所得，予以融會貫通，寫成「行政學與行政問題」一書，頃以全稿相示，經加翻閱，深覺其立論中肯，內容豐實，觀念新穎，實屬難得。至於所述行政改革之道，確實經驗之談，對症良藥，非有相當長期實際行政磨鍊者，不克臻此。

進而言之，本書實具有以下四大特點：

一、理論與實際並重：本書著者極有學術研究修養，復有實際行政經驗，理論與實際兼顧，融會貫通，自成體系，堪稱創見。

二、分析鞭辟入裏：本書著者從事地方實際行政工作有年，對實際問題有豐富之經驗及透闢之觀察，瞭解深切，認識正確，故所作論說，皆扼要中肯，鞭辟入裏。

三、系統井然：本書體系完整，次序合理，前後一貫，足見本書著者具有邏輯思考修養，及系統分析能力。

四、文字清晰：近年來坊間著作不少翻譯外國書籍而成，文字不免陷於歐化，累贅繁瑣，詰屈聱牙，讀之費力，而本書之文字明白清晰，一望清理，讀之怡然。

簡言之，本書實爲達於高度學術水準及合於時代實際需要之佳構。讀而悅之，故不揣淺陋，略寫數語於篇首，以爲之序，藉表欽佩之至忱。

張 金 鑑謹序於中華民國六十六年十月一日

自序

古德諾 (F. J. Goodnow) 於一九〇〇年所著「政治與行政」 (Politics and Administration) 一書中說：「一切的政治制度中只有兩種基本功能——即國家意志的表現和國家意志的執行；前者謂之政治，後者謂之行政。」政治是決定政策，確立目標；行政是執行政策，實現目標。前者是目的，後者是手段。正確的政策，須藉適當有效的手段之運用，始能達成其目標。因之，研究政治學者，對於行政學也必須要有相當的瞭解。

由於現代政治社會經濟之變遷、政府職能之擴張，及機關組織之自然成長，引致機關人員、單位、經費之膨脹與浪費，及行政效率低落等「行政問題」之產生。而各種行政問題之產生和存在，在其性質上是必然的，普遍的，不足為奇。若能適時加以處理改進，仍可以維持行政之健全，化阻力為助力，促進政治之進步。反之，如忽略「行政問題」之存在，不及時予以適當之處理，輕則阻礙國家社會之進步，影響政府之威望，重則破壞行政組織功能，引起人民不滿，導致政府之改組或政權之轉移。對現時行政上所遭遇之困難、不明瞭的因素或尚待解決的問題，加以深入調查，分析與研究，提出對症下藥的解決辦法，就是研究行政問題所要探討的主要課題。

再則，第二次世界大戰後，新興國家和飽經戰亂的國家，鑒於先進國家的強盛與富裕，無不致力

於國內的行政革新，以追求國家的現代化與發展。而行政革新也就是根據研究行政問題所獲結論，而提出之主張、方法和目標之行政改革工作。是以行政問題之研究與行政革新，都具有相同之目標和內容。至現代化（Modernization）之內涵，應包括現代化的結構和現代化的精神。依據西方社會學學者的見解，現代化的結構，大致由民主、自由、科學、技術、與進步經濟等因素所構成。現代化精神則包含準確、秩序、效率、效能、守法、進取、公開、競爭、企業精神、及不斷更新與進步之願望等。國家的現代化，通常是指整個社會文化的現代化，當然涵蓋政治、行政、經濟、文化、社會生活等各項。在行政現代化方面，應注重合理有效的組織和科學的行政程序、方法和精神，以期提高行政效率，經濟有效達成工作目標。這也是研究行政問題所追求的積極目的。

綜上所述，行政問題之研究，是追求行政革新與國家現代化之必要途徑，現已受到各國政府及學術界之重視，並不斷加以研討。筆者曾任科員、鎮長、省議員、縣長、省府委員、廳長及行政院研考會副主任委員等職二十多年，對於我國現行四級政府之行政業務及所遭遇的問題，自諗有相當的實務經驗。近年又在國立中興大學開授此課，對行政學之原理原則，有更深入的接觸與領悟。爰將歷年來從事實際行政工作之體驗，及在行政院研考會多次參與專家學者從事專題研究之心得，參酌古今中外政治制度的變遷及其得失，並依據現代行政管理的法則，研討現行行政實際業務，以期發現行政問題之真象與追求改進解決之途徑，使理論與實務，互相印證配合研究，遂撰成此書，名曰「行政學與行政問題」，凡三十多萬言，以爲教學及研討之參考，並就正於海內外賢達。行政學內容廣博，行政問題錯綜複雜，涉及的學問頗多，自維學養有限，勉強執筆，自愧力不從心，疏漏謬誤之處，在所難

免，尙祈賢達先進，不吝珠玉，惠賜指正。

書成，蒙恩師張金鑑教授賜序，以增光寵，承董翔飛、趙其文、劉實英、梁雙蓮、郭俊次諸先生審查指正，曷勝感謝。行政院研考會吳光雄、林江山、蔡信義、莊芳榮等諸同仁協助蒐集資料及校對，內子蘇淑皚女士協助打字，並致謝忱！

許 新 枝
謹序於臺北市

中華民國六十六年八二三金門砲戰十九年紀念日

目錄

張序

自序

第一篇 緒論.....一

第一章 行政學的概念.....三

第一節 行政學的意義.....三

第二節 行政學與政治學的關係.....三

第二章 行政學與行政問題.....六

第一節 行政問題之概念.....六

第二節 行政學與行政問題之關係.....六

第三章 行政問題之性質.....八

第一節 行政問題之起因.....八

第二節 行政問題之性質·····	九
------------------	---

第二篇 行政組織·····	一
---------------	---

第一章 行政組織的概念·····	一三
------------------	----

第一節 行政組織的意義·····	一三
------------------	----

第二節 行政組織的原理·····	一四
------------------	----

第三節 現代行政組織原理·····	一六
-------------------	----

第二章 行政組織的方法·····	一八
------------------	----

第一節 機關設置的程序·····	一八
------------------	----

第二節 行政組織的類型·····	一九
------------------	----

第三節 行政組織的結構·····	二三
------------------	----

第三章 我國行政組織問題·····	二三
-------------------	----

第一節 行政組織龐大與功能重疊·····	二三
----------------------	----

一、各級行政組織功能重疊之現象	二、各級行政組織功能重疊形成之因素
-----------------	-------------------

三、改進各級行政組織之意見

第二節 高度集權與分層負責·····	三六
--------------------	----

一、現況分析	二、改進分層負責之意見
--------	-------------

第三節 業務單位與幕僚單位之配置	三八
------------------	----

第四節 意見溝通與協調配合	四二
---------------	----

第五節 行政機關組織標準之釐訂	四五
-----------------	----

一、現況分析	二、行政機關組織標準釐訂之改進意見
--------	-------------------

第三篇 地方行政組織	五一
------------	----

第一章 臺灣省政府	五三
-----------	----

第一節 臺灣省政府組織問題	五三
---------------	----

第二節 省政府與省議會之關係	五六
----------------	----

第三節 省政府之監督權行使問題	五七
-----------------	----

第二章 縣市政府	六〇
----------	----

第一節 縣市長之產生及任期問題	六〇
-----------------	----

第二節 縣市政府組織問題	六二
--------------	----

第三節 縣市政府與縣市議會之關係	六四
------------------	----

第三章 鄉鎮縣轄市公所	六六
-------------	----

第一節	鄉鎮縣轄市行政區域問題	六六
第二節	鄉鎮市之存廢問題	六七
第三節	鄉鎮縣轄市長民選或委派問題	七〇
第四節	鄉鎮市公所組織問題	七二
第五節	市委員會制	七四
第六節	市經理制	八三
第四章	村里組織問題	九五
第一節	村里制度的沿革	九五
第二節	村里之區劃及工作	九七
第三節	村里長民選或遴聘問題	九九
第四節	村里制度存在價值觀	一〇四
第五節	村里幹事服勤問題	一〇五

第四篇	地方行政附屬機關組織	一一一
-----	------------	-----

第一章	訴願審議委員會	一一三
第一節	訴願之概念	一一三
第二節	訴願之管轄	一一四

第三節 訴願審議委員會組織..... 一一五

第四節 訴願之程序及效力..... 一一六

第五節 訴願審議委員會組織及制度問題..... 一一九

- 一、訴願會設專家委員問題
- 二、訴願會人員素質問題

- 三、訴願會委員之代理出席問題
- 四、增加委員會次數問題

- 五、利害關係人之訴願權問題
- 六、附帶請求損害賠償問題

- 七、統一訴願管轄權問題
- 八、訴願會人員輪調問題

第二章 都市計劃委員會..... 一二三

第一節 都市計劃之概念..... 一二三

第二節 都市計劃之種類..... 一二三

第三節 都市計劃擬訂之機關..... 一二四

第四節 都市計劃之核定機關..... 一二五

第五節 都市計劃委員會組織..... 一二六

第六節 都市計劃委員會組織及制度問題..... 一二七

- 一、專家委員之缺乏問題
- 二、助理人員問題

- 三、都市計劃設計準則問題
- 四、公共設施用地問題

第三章 鄉鎮調解委員會..... 一三一

第一節 鄉鎮調解制度概說	一三一
--------------	-----

第二節 鄉鎮調解制度之功能	一三二
---------------	-----

第三節 鄉鎮調解委員會組織	一三三
---------------	-----

第四節 鄉鎮調解委員會會議	一三四
---------------	-----

第五節 鄉鎮調解委員會調解範圍及其效力	一三六
---------------------	-----

第六節 鄉鎮調解委員會組織及制度問題	一三七
--------------------	-----

一、調解委員聘任問題	二、調解委員任期問題
------------	------------

三、調解委員會職員素質問題	四、調解委員與職員之訓練問題
---------------	----------------

五、調解委員會與法院之配合問題	六、調解成立事件之處理問題
-----------------	---------------

第五篇 人事行政	一四一
----------	-----

第一章 人事行政概說	一四三
------------	-----

第一節 人事行政之意義	一四三
-------------	-----

第二節 人事行政之範圍	一四四
-------------	-----

第三節 我國人事行政機關	一四五
--------------	-----

第二章 公務員的選用	一四八
------------	-----

第一節 現行考選制度概說	一四八
--------------	-----