

大 學 用 書

# 行政學

---

張 潤 著

# 學 政 行

著 書 潤 張

士學法學大治政立國：歷學  
士碩學大立州俄亥俄國美  
究研學大佛丹士國美  
授教、授教副、師講學大治政立國：歷經  
員委試典考特員人層基省灣臺  
員究研會員委導輔年青院政行  
(1978—79) 授教究研座客學大立州俄亥俄國美  
授教系政行共公學大治政立國：職現

行 印 局 書 民 三

## 自序

有人說，二十世紀人類最大的發明不是汽車、不是火藥，而是管理學。這句話實屬至理名言。因為沒有現代化的管理觀念與系統方法，這些科技發明是不會產生的。自從本世紀初期科學管理以後，對於工商企業及政府行政的影響可謂至深且鉅，而人類的生活方式亦全部為之改變，整個世界乃處在一種日新月異的快速進步的狀態之中。

現代管理理論最先應用在工商企業方面，使得工商業者能夠降低成本、提高品質、大量生產；其後，政府方面亦積極採用，遂使政府的工作效率大為提高，公務員的服務精神也大有改進。由於效果昭彰，同時更基於事實的需要，在這方面的專家學者乃大量增加，蔚成風氣，各種理論學說紛然大備，其中專門研究如何使政府業務現代化者，便是行政學，用以和企業管理有所區別。

行政學雖然是一門歷史很短的學問，但是它的發展與成長卻是十分快速的，在不到一百年的光景，已經由純粹經濟與技術的觀點進步到整合系統與開放的理論，使得行政學的內容日見充實，而研究的領域亦大為擴張，是以一個行政學者不僅要具備傳統學術的基礎；同時還應吸取現代知識的精華，使自己融匯貫通、眼光遠大，如此才不致囿於己見，作閉門造車之主觀論斷。

我國在這方面的研究，比之歐美先進國家起步較晚，大約在民國二十年左右才有人注意及此。二十四年，第一部行政學著作「行政學之理論與實際」在我國問世，由上海商務印書館出版，這是家父張公明誠（金鑑）的貢獻。由於該書的印行，觸發了國人研究行政學的風氣，亦奠定了家父在這方面的學術

地位，曾先後擔任國內各著名大學之教授、系主任、及公共行政研究所主任之職。筆者有幸，在耳濡目染之中亦對行政學發生濃厚之興趣，在政大求學期間，即隨家父修習行政學，其後赴美留學。亦以此學科為研習主科，民國五十五年返國回母校任教，講授「行政學」、「憲法」、及「比較政府」等課，而在教學相長之下，對前者更是集中全力、專心研究，課程方面遂以「行政學」及有關課程為主。民國六十年並應邀在中華電視台擔任空中教學大學科目「行政學」之課程，編著教材上、下兩冊，深獲好評。此外，尚在政府及民營之訓練機構講授行政管理之科目，並先後被聘為高普考試之考試委員、及臺灣省基層及經建人員特考之典試委員。

本書內容務求完整平實，同時顧及最新發展趨勢，所以廣泛搜集最新中、英文論著，更參酌個人教學研究之心得，加以融匯，撰成此書。其中有關係統觀念的組織與管理理論，對於我國目前所致力之行政改革及行政現代化之要求，頗有參攷價值。全書共分三十章，都五十餘萬言，其主旨在闡述現代行政學之重要理論、原則、與方法，可作為一般大學參攷書及公務員攷試進修之用。

筆者在撰寫本書期間，承蒙政大公共行政研究所主任兼公企中心主任傅宗懋先生，及政大公共行政系主任華力遜先生多所鼓勵；而家父更在內容與理論上有所指示，獲益良多，在此謹致感謝之意。此外，政大公共行政研究所碩士陳裕生、伍錦霖、及同學朱榮欽、黃振成、蔡明旭、何華勛、游玉梅、及廖世明諸君，對本書有關資料之搜集及文稿抄錄方面，都費了不少心力，亦應在此一併表示嘉慰之意。行政學範圍包羅至廣，筆者才疏學淺，所知有限，謬誤之處在所難免，尚望方家及讀者不吝指教。

# 行政學 目錄

## 自序

### 第一章 緒論

|                     |    |
|---------------------|----|
| 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·····     | 一一 |
| 第四節 行政學的研究與發展·····  | 一三 |
| 第五節 現代行政的精神及特質····· | 二〇 |

### 第二章 傳統理論時期的行政學

(X理論時期，一九〇〇—一九三〇年代)

|                  |    |
|------------------|----|
| 第一節 傳統理論的形成····· | 三一 |
| 第二節 管理技術學派·····  | 三一 |
| 第三節 行政管理學派·····  | 三三 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第四節 動態管理學派·····     | 三六 |
| 第五節 官僚模型學派·····     | 三八 |
| 第六節 傳統理論的重要原則·····  | 四六 |
| 第七節 傳統理論的缺失及補救····· | 四八 |

### 第三章 行爲科學時期的行政學

(Y理論時期，一九三〇年代—一九六〇年)

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一節 行爲科學產生的背景·····   | 五三 |
| 第二節 行爲科學的意義·····     | 五五 |
| 第三節 胡桑試驗學派·····      | 五八 |
| 第四節 動態平衡學派·····      | 六二 |
| 第五節 決策理論學派·····      | 六四 |
| 第六節 需要層次學派·····      | 六七 |
| 第七節 人性本善學派·····      | 六九 |
| 第八節 激勵保健學派·····      | 七一 |
| 第九節 行爲科學對行政學的影響····· | 七三 |
| 第十節 行爲科學的缺失及補救·····  | 七五 |

## 第四章 系統理論時期的行政學

(Z理論時期，一九六〇年代至目前)

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一節 系統理論產生的背景     | 七九  |
| 第二節 一般系統理論        | 八一  |
| 第三節 系統的意義         | 八二  |
| 第四節 環境系統理論或開放系統理論 | 八四  |
| 第五節 社會系統理論        | 八八  |
| 第六節 生態理論          | 九一  |
| 第七節 權變理論          | 九三  |
| 第八節 系統理論的評價與批判    | 一〇一 |

## 第五章 組織理論

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第一節 組織的意義與要素    | 一〇七 |
| 第二節 組織的分類       | 一一一 |
| 第三節 傳統時期的組織理論   | 一一四 |
| 第四節 行為科學時期的組織理論 | 一二七 |
| 第五節 系統理論時期的組織理論 | 一二〇 |

## 第六章 組織目標

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一節 組織目標的意義與性質····· | 一三一 |
| 第二節 組織目標的作用·····    | 一三三 |
| 第三節 組織目標的類型·····    | 一三五 |
| 第四節 目標管理·····       | 一三六 |

## 第七章 組織結構

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第一節 組織結構序說·····          | 一四五 |
| 第二節 組織結構的基本原則·····       | 一五三 |
| 第三節 組織結構的分化(一)——層級化····· | 一六〇 |
| 第四節 組織結構的分化(二)——分部化····· | 一六七 |
| 第五節 組織結構圖·····           | 一八〇 |

## 第八章 組織類型

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第一節 首長制與委員制·····   | 一九七 |
| 第二節 實作機關與幕僚機關····· | 二〇一 |
| 第三節 中樞機關與派出機關····· | 二〇九 |

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第四節 營業機關·····    | 一一二 |
| 第五節 集權制與分權制····· | 一一六 |

## 第九章 組織氣候

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一節 組織氣候的概念·····    | 一二三 |
| 第二節 黎特文、史春格之理論····· | 一二五 |
| 第三節 李克特之理論·····     | 一二七 |
| 第四節 席斯克之理論·····     | 一三〇 |
| 第五節 白萊克、毛頓之理論·····  | 一三六 |

## 第十章 組織動態

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第一節 團體與組織的動態面·····      | 一四一 |
| 第二節 人格、行爲、與工作態度·····    | 一四七 |
| 第三節 組織衝突行爲·····         | 一五二 |
| 第四節 組織的內部聯繫（溝通與協調）····· | 一六四 |

## 第十一章 非正式組織

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一節 非正式組織理論的產生····· | 一七九 |
|---------------------|-----|

|     |                 |     |
|-----|-----------------|-----|
| 第二節 | 非正式組織的意義·····   | 二八二 |
| 第三節 | 非正式組織的特性·····   | 二八六 |
| 第四節 | 非正式組織的類型·····   | 二八七 |
| 第五節 | 非正式組織的功能·····   | 二九〇 |
| 第六節 | 非正式組織的表達方式····· | 二九四 |

## 第十二章 現代行政組織的病象及診治

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 現代行政組織的病象·····   | 二九九 |
| 第二節 | 組織病象的改進之道·····   | 三〇四 |
| 第三節 | 我國現行行政組織之診視····· | 三〇七 |
| 第四節 | 我國行政組織的缺失改進····· | 三一二 |

## 第十三章 人群關係

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一節 | 人群關係的意義·····   | 三一七 |
| 第二節 | 人群關係的發展·····   | 三一九 |
| 第三節 | 人群關係的理論基礎····· | 三二二 |
| 第四節 | 人群關係的重要法則····· | 三二八 |
| 第五節 | 人群關係的實施方法····· | 三三七 |

## 第十四章 人事行政總論

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一節 人事行政的意義·····    | 三四五 |
| 第二節 人事行政的範圍·····    | 三四八 |
| 第三節 人事行政的目的與要旨····· | 三五— |

## 第十五章 人事行政的機構

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一節 人事機構設置的理由·····  | 三五五 |
| 第二節 人事機構的地位·····    | 三五六 |
| 第三節 人事機構的類型·····    | 三五八 |
| 第四節 我國的人事機構及職權····· | 三六二 |

## 第十六章 公務職位分類

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第一節 職位分類的意義·····      | 三七七 |
| 第二節 職位分類制度產生的原因·····  | 三八〇 |
| 第三節 職位分類的功用·····      | 三八二 |
| 第四節 職位分類的步驟·····      | 三八四 |
| 第五節 職位分類與品位分類的比較····· | 三九〇 |

## 第十七章 公務人員的考選

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一節 考選的意義及重要 | 三九三 |
| 第二節 公務員的定義   | 三九四 |
| 第三節 考選的學說與目的 | 三九六 |
| 第四節 考試的基本要求  | 三九九 |
| 第五節 考試的方法與內容 | 四〇一 |
| 第六節 我國現行考試制度 | 四〇三 |

## 第十八章 公務人員的任用

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一節 任用制度概說   | 四〇九 |
| 第二節 任用程序     | 四一一 |
| 第三節 任用限制     | 四一四 |
| 第四節 我國現行任用制度 | 四一六 |

## 第十九章 公務人員的薪給

|              |     |
|--------------|-----|
| 第一節 薪給的意義與性質 | 四二七 |
| 第二節 薪給的原則    | 四二八 |

|                |     |
|----------------|-----|
| 第三節 薪給的種類····· | 四三〇 |
|----------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第四節 我國的薪給制度····· | 四三一 |
|------------------|-----|

## 第二十章 公務人員的考績

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一節 考績的意義與功用····· | 四三七 |
|-------------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第二節 考績的原則與項目····· | 四三八 |
|-------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第三節 考績的方法····· | 四四〇 |
|----------------|-----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第四節 我國現行考績制度····· | 四四八 |
|-------------------|-----|

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第五節 公務員的紀律與獎懲····· | 四五〇 |
|--------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第六節 公務人員的權利····· | 四五四 |
|------------------|-----|

## 第二十一章 公務人員的訓練

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第一節 訓練的意義與重要性····· | 四五七 |
|--------------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第二節 訓練的種類····· | 四五八 |
|----------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第三節 訓練的方法····· | 四六〇 |
|----------------|-----|

## 第二十二章 公務人員的保險、撫卹、與退休

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第一節 三種制度的功用····· | 四六五 |
|------------------|-----|

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第二節 | 公務人員的保險····· | 四六六 |
| 第三節 | 公務人員的撫卹····· | 四六八 |
| 第四節 | 公務人員的退休····· | 四七〇 |

## 第二十三章 比較行政制度

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第一節 | 比較行政研究興盛的原因····· | 四七七 |
| 第二節 | 比較行政的研究方法·····   | 四七八 |
| 第三節 | 比較行政制度的類型·····   | 四八五 |

## 第二十四章 行政領導

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 影響力與領導·····   | 五〇一 |
| 第二節 | 領導的研究方法·····  | 五〇四 |
| 第三節 | 領導的基礎與條件····· | 五〇七 |
| 第四節 | 領導的功能·····    | 五一三 |
| 第五節 | 領導的方式·····    | 五一八 |
| 第六節 | 領導技術的運用·····  | 五二三 |

## 第二十五章 行政監督

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一節 | 行政監督的意義····· | 五三三 |
| 第二節 | 監督的幅度·····   | 五三四 |
| 第三節 | 監督的內容·····   | 五三六 |

## 第二十六章 行政授權

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第一節 | 授權的意義····· | 五四七 |
| 第二節 | 授權的功用····· | 五四八 |
| 第三節 | 權力與責任····· | 五五〇 |
| 第四節 | 授權的障礙····· | 五五二 |
| 第五節 | 授權的原則····· | 五五六 |

## 第二十七章 行政計劃與行政決定

|     |                 |     |
|-----|-----------------|-----|
| 第一節 | 行政計劃的意義·····    | 五五九 |
| 第二節 | 計劃訂定的程序·····    | 五六〇 |
| 第三節 | 計劃的種類·····      | 五六四 |
| 第四節 | 計劃的原則·····      | 五六六 |
| 第五節 | 計劃的障礙·····      | 五六七 |
| 第六節 | 行政決定的意義與步驟····· | 五七一 |

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第七節 | 行政決定的原則 | 五七二 |
| 第八節 | 行政決定的方法 | 五七三 |
| 第九節 | 行政決定的障礙 | 五七六 |

## 第二十八章 財務行政

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第一節 | 財務行政的概念   | 五七九 |
| 第二節 | 預算制度      | 五八二 |
| 第三節 | 財政收支與會計制度 | 五九四 |
| 第四節 | 決算制度與審計制度 | 六〇五 |

## 第二十九章 機關管理

|     |             |     |
|-----|-------------|-----|
| 第一節 | 機關管理的概念     | 六一一 |
| 第二節 | 空間管理        | 六一二 |
| 第三節 | 機關環境管理      | 六二一 |
| 第四節 | 案卷管理        | 六三三 |
| 第五節 | 機關業務運作與機關手冊 | 六四四 |
| 第六節 | 公文處理        | 六五六 |

第三十章 結 論

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一節 行政效率的追求·····       | 六七一 |
| 第二節 行政學的當前問題與未來展望····· | 六七六 |

參考書目