大學叢書

行政學概論

懷特 著

劉傳世 譯

江苏工业学院图书馆
藏书章

商務印書館發行

大學叢書

行政學概論

大學叢書委員會

委員

丁燮林君　李權時君　胡　適君　陶孟和君　傅運森君
王世杰君　余青松君　胡庶華君　陳可忠君　鄒　魯君
王雲五君　何炳松君　姜立夫君　陳裕光君　鄭貞文君
任鴻雋君　辛樹幟君　翁之龍君　曹惠羣君　鄭振鐸君
朱經農君　吳經熊君　翁文灝君　張伯苓君　劉秉麟君　羅家倫君
朱家驊君　吳澤霖君　馬寅初君　梅貽琦君　黎照寰君　顧頡剛君
李四光君　周　仁君　孫貴定君　程天放君　蔣夢麟君
李建勛君　周昌壽君　徐誦明君　程演生君　歐元懷君
李書華君　秉　志君　唐　鉞君　馮友蘭君　顏任光君
李書田君　竺可楨君　郭任遠君　傅斯年君　顏福慶君

譯者序

二十世紀政府組織之趨勢，爲中央集權之抬頭；以是行政事務，乃凌駕乎立法司法二者之上，而成爲政府之基本事務。行政條例與規章之制定，關於人民日常權利義務問題之核奪，均爲行政權發展之明證。此固無庸諱言；蓋現代行政機關，已成爲創制之重心，核奪之機關，及執行之經理矣。

本書著者懷特先生有言曰：『研究行政學者，慣將政府工作，分爲立法，行政及司法三者。在此種分權原理之下，行政機關，雖似被確定於「執行」事務之範圍內；然在實際上，行政活動，實已包括此三種活動之方式。』

彼又曰：「行政機關，在政府中之地位，介乎議會與法院之間。由議會，接受大體上之指導，及所需之經常費；而法院，則監督或防止行政人員之非法行動。故就職務之類別與範圍上立論，行政機關之重要，確超過任何支系。」

行政之重要既如此；爲二十世紀之國民者，實應對行政問題，進行研究。惟中國方面，對行政研究之忽略與落伍，乃不可否認者。時至今日，國中尚乏專門討論行政之書籍；有之，亦僅係取材於西書，或就國外書籍編譯者而已。

行政學之研究，始自美國；而美國人之首先成就行政學之卷帙者，則爲本書著者懷特先生。彼手成此書時，舉世尚無行政學之卷帙；因此，彼於本書序言中曾謂曰：「此項著述，尚完全缺乏先導。」

譯述此書之目的，乃在輔助國中之研究行政者；蓋各國之行政方法，雖不相同，而行政原理，與行政領域中之各問題，實無大差異，其他國家之所能引用者，我國亦未嘗不可參考援引，以資借鏡也。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.c

我國行政科學方面，尚未完全發展；故在譯述時，對術語與專門名詞之斟酌，頗費苦心。欠當費解，或所不免；深望海內明達，有以教正。此外，本校政治經濟系講師，前東北大學生趙錫善先生，於本書之譯述上深有助力，特致謝意於此。

民國二十六年夏，劉世傳，序於齊魯大學。

凡例

（一）本書正文或附註中之固有名詞，特別術語，及其他罕見之字，均於首次發見時，附原文於譯文之下。此種譯名對照表，按英文字母次序，刊於書後，俾便檢查。至表內括弧中之數目字，則指示該原文首次發見於某章。

（二）世皆稱美國爲合衆國（United States）。States 一詞，有譯爲「邦」者，有譯爲「省」者，亦有譯爲「州」者。本書譯爲「邦」，以符其質。

（三）Civil Service Commission 一詞，有譯爲「文官考試委員會」者，有譯爲「吏治委員會」者。考此機關之職責，涉及種種之文官事務，故擬譯之爲「文官事務委員會」；惟因「吏務」二字，意與此同而較簡，故譯之爲「吏務委員會。」

（四）Quasi 一詞，本意爲「類似」。日本人譯爲「準」。國人亦有援譯爲「準」者。但「準」字在中文上含義較多，難免初學者之誤會，故本書特譯爲「類似」，取其易解。

（五）Integration 一詞，爲政府權力之統一作用，乃與「權力散漫」相對者。有人譯爲權力集中或權力統一。然因此乃平面的集權作用，頗似百川之入海，因特譯之爲「權力匯一。」

（六）Personnel 一詞，日本學者，譯爲「人事」，國人亦有從其譯者。按該詞本意，原爲「人員，」譯爲「人事，」殊使讀者難解。故本書特按原意，譯爲「人員。」

（七）Benefit 一詞，在退修制度一章中，含有廣狹二義。狹義爲「恩金」之義，如傷亡者自身或家庭所得之贈養金是。廣義則包含「退休金之全體」，如養老金，公務員捐金及利息，贈養金等，均在其內。本書除特用時之外，均譯爲「資養金。」

原序

事殊奇特，美國政治制度之評論家，從未對國中行政制度，作有系統之分析；有之，亦祇由法家之地位立論而已。直至最近數年，教科書中，對此蘊有最要與莫大旨趣之浩繁政府問題，竟尚頑強漠視之；且雖在今日，仍以不足重輕之章節，忽略此項問題。惟當然更無人設想：行政仍能委遺路側，「有若一應實施之細目，當哲人輩同意於原則之後，書記等儘可處理之者。」

就實際而論，最近二十年間，已產生有關政府事務方面之巨帙。本書之企圖，乃在搜集美國經驗與觀察之顯著事實，並作分析及詳密之研究。欲在一簡單之卷册極限中，達成此志，實非易舉；事態之指示，直如冒重險而作犧牲於龐雜瑣目之西拉魔巖(Scylla)，或毫無實徵推論之迦瑞布底漩渦(Charybdis)。惟此未經航行之汪洋中，任何種標示之缺乏，尤加重此冒險舉動之繁難性。

本書至少基於四種假定。第一，假定行政爲單一之程序，無論何處所見到之重要特質，均大體相同，並因此免除市行政，邦行政或聯邦行政等之分別研究。第二，假定行政之研究應始自管理之基礎，而不宜始自法律之根據，並因此搜羅美國管理協會之材料，較多於各級法庭之判決。第三，假定行政在大體上，仍係一種技術，但於轉變之爲一科學之重要趨勢上，極端着重。最後，假定行政業已成爲，且將繼續爲現代政府問題之中心。

於行政之技術方面，並未作任何之啓示。公共衛生行政學者，公路工程學者，所得稅徵收學者，教育行政學者，

可參閱有關此等專門題材之若干優良卷帙。惟在行政各支系之中，均有數種根本問題：組織、人事、監督、財政，此即本書所極欲揭示者也。至所期望之特種讀者，一方爲專門學校或大學之政治系學生，他方則爲欲了解公務執行諸原則之公民。公務官吏輩亦或能見出：以普通詞句之有系統論述，實有裨於其本身之任務；殆因藉此足以了解其工作在整個行政系統中之地位也。

吾人之目的，乃在擬設問題，而不在供獻結論。果使著者未能自愼，而偶然陷於獨斷之轍，彼深望其讀者能瞭解彼乃出於無心，並保留其提出一切問題之學者最高特權，直至取得所有證據之後。

關於各種參考資料，均係自由採擇者，殆因此項著述，尙完全缺乏先導；戈瑞爾女士(Miss Greer)對行政上之良好參考書目，現亦祇塡充空隙之一部而已。

設使本書能供給一正規關係之源流，由此，能爲今後諸作家造成有收穫之促進，則其主要任務，卽已完成。若更能鼓勵對某方面之研究，而此卻亦確能廣邀研究者之注意力，則是著作之勞力，受到加倍之報償矣。

余之同仁梅立安教授(Professor Charles E. Merriam)，及拉斯衞爾博士(Dr. Harold D. Lasswell)，曾於本書材料之配列上，予以寶貴之有系統助力。傅朗德教授(Professor Ernst Freund)，曾自研討行政與法院之第二十章中，慷慨拯余於錯誤。塞克斯先生(Mr. George C. Sikes)，前任支加哥警務養老金會幹事，曾於討論退休制度之一章中，示以其有根據之判斷。惟此數君子，理應不負著者所應獲咎之錯誤與誤述責任也。

一九二六年八月，懷特序於意利諾邦支加哥市(L. D. White, Chicago, Illinois)。

目次

原序……一
第一章　行政與近代國家……一
第一節　行政之範圍及其性質……一
第二節　行政之由來……七
第三節　科學與行政……一五
第四節　公家行政與非公家行政……二〇
第二章　行政之外界關係……二六
第一節　立法與行政……二七
第二節　司法與行政……三八
第一款　類似行政機關之法院……三八
第二款　類似法院之行政機關……四〇
第三款　類似審核機關之法院……四三
第三節　政黨與行政……四六

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

第四節　國家行政與平民組織……五一
第三章　行政組織……五六
第一節　決定組織之適當機關……五七
第二節　行政組織之體制……六一
第三節　責任與權力之分配……六七
第四節　專門行政者與名士派行政者……七一
第五節　行政分部之原理……七四
第六節　協調之機械……七八
第七節　優良行政組織之體驗……八二
第四章　中央集權之體制與限度……八七
第一節　中央集權之趨勢……八八
第二節　中央集權之體制……九四
第三節　補助金制度……一〇〇
第四節　行政中央集權之諸般問題……一〇七
第五節　中央集權之限度……一一一

第五章　權力匯一之體制與方法……一一八
第一節　概論……一一八
第二節　英國……一二〇
第三節　美國聯邦政府……一二四
第四節　意利諾邦……一三一
第五節　麻色出賽邦……一三九
第六節　市政府之權力匯一運動……一四四
第七節　結論……一四七
第六章　權力匯一之限度……一五一
第一節　權力匯一之贊成與反對……一五二
第二節　論題……一五五
第三節　數種見解……一六六
第四節　司法判例……一七一
第五節　行政領袖之行政任務……一七六
第六節　監督財政之任務……一七九

第七章　部門之組織……一八三
第一節　控制機關管理之範型……一八四
第二節　內部組織之範型……一九〇
第三節　部內統轄之方式……一九五
第四節　各部首領之職務……二〇一
第五節　主要行政人員之資格……二〇五
第六節　諮詢之職務……二〇七
第八章　行政機構之改組……二一一
第一節　改組運動……二一一
第二節　若干改組後之行政制度……二一五
第三節　改組運動之成就……二二二
第九章　人員問題……二二八
第一節　行政與行政人員……二二八
第二節　公家僱傭問題之重大……二三一
第三節　公家僱傭之情況……二三六

第四節　人員管理……二三九
第十章　歷史上之回顧……二四三
第一節　官僚政治時期……二四三
第二節　職祿分授制……二四六
第三節　革新運動……二五〇
第四節　退伍軍人之優遇……二五五
第五節　吏務之立法……二五七
第十一章　官紀：現代行政管理之標的……二五九
第一節　概論……二五九
第二節　官紀之性質及成素……二六二
第三節　敗壞官紀之成素……二六八
第四節　官紀之基礎……二七二
第十二章　人員招考與考試方法……二七六
第一節　人員管理機關之實況……二七六
第二節　人員招考之一般情況……二八四

第三節　考試方法……二九〇
第四節　新僱員及其職務……二九八
第十三章　分級與訂定薪俸……三〇二
第一節　現代分級制度之發展及其性質……三〇三
第二節　近代分級之功用……三〇九
第三節　分級之各種問題……三一二
第四節　薪俸問題……三一六
第十四章　陞遷與效率記錄……三三〇
第一節　無系統陞遷制度之結果……三三二
第二節　陞遷之範圍……三三九
第三節　陞遷之根據……三四四
第四節　人員調動之其他方面……三五五
第十五章　懲戒與罷免……三五九
第一節　導言……三五九
第二節　懲戒之方式……三六三

第三節　懲戒之機關……三六六
第四節　審核之權……三六七
第十六章　退休制度……三七八
第一節　退休制度之發展……三七八
第二節　美國退休制度之特質……三八二
第三節　款額之確定及保管……三八九
第四節　應設定之資養金……三九五
第五節　款額之管理……三九九
第六節　退休制度創設之目的……四〇一
第十七章　公務員之組織……四〇六
第一節　組織之範圍……四〇七
第二節　僱員組織之功用……四一九
第三節　結納之問題……四二二
第四節　僱員團體之方策……四三二
第五節　聯席理事會與僱員組織……四三五

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com