

行政學原理

書 叢 治 政

理 原 學 政 行

著 黎 康 江

行 發 局 書 智 民 海 上

中華民國二十二年十一月初版

行政學原理

每冊定價大洋一元

(外埠酌加郵費匯費)

版權所有

著者

江康黎

印刷者

民智印刷所

發行者

民智書局

分發行處

南京廣州北平
民智書局

分售處

海內外各大書坊

總發行所

上海河南路中市
民智書局

二〇〇至二〇二號

自序

現在國內漸聽得『專家政治』的呼聲了，這是一種極好的現象。但是究竟什麼是『政治』？什麼是『專家政治』？中山先生在民權主義第一講裏面說：

『政治』兩個字的意義，淺而言之，政就是衆人之事，治就是管理。管理衆人之事，便是政治。』

把政治當作「管理衆人的事」的解釋，是近代最進步的政治學說。如行政學者韋羅貝（W. F. Willoughby）說：

「現代的政府，彷彿包括社會上各種的活動，這種情形，使公家的事務管理日益改進。今日的政府，已一變其向來的面目，由消極的立法工作，選舉運動，進而爲積極的行政工作。」

赫頓教授（Prof. A. R. Hatton）也說：

「現代政府的任務，已由消極的 (Negative) 防止的 (Preventive) 的方向，進而為活動的 (Active) 積極的 (Positive) 和建設的 (Constructive) 工作，這種趨勢必然繼續不斷，到將來必要進於更複雜，更專門，更詳細的途徑。」

這種現代政治學說的產生，其原因多由於產業革命 (Industrial Revolution) 在產業革命前，所謂「眾人的事」是比較簡單的，所以政府只要有消極的立法工作，防止的行政處分，已經足以管理眾人的事。但自產業革命後，因經濟組織之演變，人羣生活也進為複雜。以前組織簡單的政府，決不足以管理如此複雜的眾人的事；現代的政府，不祇是外禦強敵，內維治安的機關，尤其需要能對於人民生活切實改善。

所以現代政府的事務是多方面的，複雜的，政府和人民的關係是密切的。過去政府祇注重消極的政務，現在則更須注重事務的推進；也可以說，過去的政治祇注重消極的行政，二十世紀的政治則必須注意於積極的建設。

所謂現代政府事務，乃包括各種社會事業活動；而近代所謂建設，又必須藉賴於專門的技術。因此，在現代「管理衆人的事」，不僅需要純良而守法的官吏，尤其需要精幹的技術人才。

所謂「專家政治」，就是政府中事務含有專門性質的，必須由專家用科學方法去管理去設計；不然，決不能收到有效能的結果。從前我國所謂「學優則仕」的思想，在現代是不能完全適用的。所以中山先生說：

「現代歐美人無論做什麼事，都要用專門家。譬如練兵打仗，便用軍事家。開辦工廠，便要用工程師，對於政治，也知道用專門家。至於所謂不能實用專門家的原因，就是由於人民的舊習慣不能改變。但是到了現在的新時代，權與能不能分開的時候，許多事情，一定要靠專門家。」

又說：

「國民是主人，就是有權的人；政府是專家，就是有能的人，由於這個道理，所以民國的政府官吏，不管他是大總統，是內閣總理，是各部總

長，我都可以把他們當着汽車夫看待。」

以前很多的人對於民主有一種誤解，就是認為民主是要人民大家有加入政府工作的機會。這種誤解就產生兩種相聯的主張：一種就是認為政府的官職，是應當由人民輪流充當的。(The Rotation Idea) (美國大總統 Jacksonian) ；一種就如美國上議員 Senator Mereys 所謂 Totevictors belong the spoils) 「那黨得勝，那黨分贓。」這兩種現象雖然是發生於美國，但在其他的國家，尤其是我國，也未能免去，現在美國早已從事糾正這種錯誤的心理，但是我國雖然把外國的「德撲克來兮」名詞輸入，共和政體也已標榜二十餘年，但國人對於民主的實際，仍沒有認識清楚。

所謂民主的實際，不外以下兩個重要的條件：第一就是人民要有直接或間接的立法權，第二政府要有適應人民需要的行政管理措施，關於第一點國人論之者多矣，可不必費詞。關於第二點是值得我們注意的。人民對於政府的要求，並不是希望個個去管理 To govern 政府，乃是希望要管理得好 (To-

be Governed well)。所以政府對於行政的管理必需根據科學方法，況且現代政府的事務日益加多，人民的担負，也因而提高；結果人民對於政府監督嚴格，因此現代政府的本身，對此行政必趨於經濟與效能的途徑，否則政府擁有複雜的事務，而缺乏科學管理，則政府必致於崩潰。

復次，以政治學說而言，因為社會情形的變遷，他們的主張，亦隨時代而不同。從前的政治學者主張分權說，現在政治學者，却主張分職論；分權說注重政府各部之互相牽制與均衡 Checks and Balances，以防備政府的舞弊；分職說則注重分工與協調，所以講求行政之經濟與效能 (Economy and Efficiency)。這裏并不作分權或是分職說的研究，祇是從政治學說的發展，見出行政學的重要。

所謂行政的意義，原有廣狹兩種，廣義的行政，包有立法的行政，司法的行政，執行權的行政和行政機關的行政或謂之普通行政；換言之，這種行政的意義，乃是包括全體政府的作用。但本書之所謂行政，只是指行政機關

的行政而言。

本書共四編，分爲上下兩冊。上册研究行政組織和吏治，下冊研究財務行政和物料。所參考的主要書籍，爲韋羅貝氏 (W. F. Willoughby) 所著之行政學原理 (The Principle of Public Administration) ，1911年The Brooking Institution, Washington) 所出版。韋氏在現代行政學界中，爲最負盛名之一人。其所著關於行政方面之書籍甚夥，若大不列顛之財政制度 The system of Financial Administration of great Britain 國家預算問題 The Problem of National Budget及其他關於行政專門問題的著述很多。韋氏不僅爲一行政學者，并曾在中央政府及其他行政機關担任要職，身歷其境，飽嚙行政上之實際經驗，故對於行政問題上之研究深入堂奧，較之僅依浮泛之原理而與實際行政問題不相及者，不可同日而語。除韋氏的書外，亦復參考滑鐵教授 (Prof. Leonard D. White) 之公共行政學 (Public Administration, The Mcmillan CO. 1926) 。滑氏亦爲現代行政學界中之泰斗；至於其他之參考書籍，均附於每章之後，茲不一一介紹。

邇年以來，國人對於行政問題的興趣，日益濃厚；如考試制度的實行，預算制度的採用，行政制度的研討，均足以證明這種傾向；然以坊間缺乏參考書籍，留心行政問題的人，雖具有研究之熱忱，但不能得到有系統的研究資料，間或有之，亦復一鱗半爪，其能以整個的行政為研究之對象者，殆不經見。此書如能對讀者有些微的供獻，則余將引為榮幸，若更能引起研究行政者的興趣，尤為編者所希望。惟本書內容多涉及專門問題，參証論例，未能盡臻完善。更以倉卒付印，遺漏之處，自不能逃，且特殊名稱之翻譯，雖良費斟酌，錯誤仍所難免，深望讀者隨時發覺，隨時指教，俾他日可有改正的機會。

最後，編者欲寫此書，動機在三年以前，唯以留學外邦，功課繁重，舉筆無暇。今年元月初，余因講學來滬，友人幼炯兄即以寫此書相囑，老友盛意，實獲我心。故特誌數語，聊表謝忱。

民國二十一年六月

江康黎識於廣州之東山

行政學原理目次

自序

第一編 行政組織

第一章 概論

第一節 政府行政之新的演進

第二節 行政學的意義

第三節 政府行政與私人行政的差別

第四節 行政問題的分析

第二章 立法機關與行政

第一節 指導，監督，執行三種功能的差別

目次

一

一

一

六

一

一五

一九

一九

第二節	立法機關與行政權	二一〇
第三節	立法機關與行政活動	二一一
第四節	立法機關與行政內部組織	二一三
第五節	立法機關與用人原則	二一五
第六節	立法機關與事務規程	二一八
第七節	立法機關與行政經費	二二〇
第八節	立法機關與行政監督	二二一
第九節	立法機關與行政功能	二二三

第三章 執行首領與行政……………二二九

第一節	執行首領行政權的取得	二二九
第二節	執行首領無行政權的惡果	四〇
第三節	現代增高執行首領行政權的運動	四二一

第四節	執行首領與總經理	四四
第五節	執行首領與委任權和罷免權	四五
第六節	執行首領與管理行政事務	四七
第七節	執行首領與立法機關	四九
第八節	結論	五〇

第四章 行政總務處 Bureau of General Administration...五五

第一節	總務處的設置	五五
第二節	總務處權力的確定	五六
第三節	英國的行政總務處	五七
第四節	美國聯邦政府的總務處	五九
第五節	意大利諾邦的總務處	六一
第六節	美國市政府總務處的進展	六三

第五章 行政組織 六七

第一節 導言..... 六七

第二節 統一制的重要 Integrated System 六八

第三節 兩種組織的原理..... 六八

第四節 統一制的優點..... 六九

第五節 適用統一制的條件..... 七三

第六節 事務分配的原理..... 七五

第七節 改組政府行政部的原理和例証..... 七九

第八節 美國聯邦政府的改革運動..... 八九

第九節 美國城市的改革運動..... 九一

第十節 結論..... 九三

第六章 行政部的內部組織……………九七

第一節 導言……………九七

第二節 政務和常務活動的差別 [Functions and Institutional Activities] 九八

第三節 常務活動與單位組織……………一〇〇

第四節 常務組織單位權力的確定……………一〇一

第五節 美國聯邦政府常務活動的組織……………一〇二

第六節 常務活動改革計劃的標準……………一〇三

第七節 常務活動與總務處的設置……………一〇四

第八節 常務活動與永久祕書的設置……………一〇六

第七章 獨任制與委員制……………一〇九

第一節 獨任制和委員制的利弊……………一〇九

第二節	獨任制和委員制的運用.....	一一八
第三節	署和委員會的分別 Board and Commissio.....	一二一
第四節	委員制的組成.....	一二二
第五節	委員制在行政組織中地位的研究.....	一二五
第六節	結論.....	一二七

第八章 外署機關 Field Establishments..... 一三一

第一節	外署機關的性質和重要.....	一三一
第二節	立法機關和外署機關.....	一三一
第三節	劃分外署機關的原則.....	一三三
第四節	外署機關的分局問題.....	一三三
第五節	外署機關的監督問題.....	一三四
第六節	集權與分權和工作的關係.....	一三五

第七節 單一監督制與多頭監督制的分析 Unitaryversus Multiple

Control 一三七

第八節 結論 一三九

第九章 生理事務的外署機關 一四一

第一節 生理事務的特殊性 一四一

第二節 生理事務與財政自主 一四一

第三節 生理事務與行政自主 一四一

第四節 生理事務與獨立組織的八利益 一四四

第十章 諮詢機關 Advisory Councils 一四七

第一節 諮詢機關的設置 一四七

第二節 諮詢機關的任務 一四七