

行政院行政效率研究會籌備處編

行政效率

江北詒題

每月一日十六日發行(地址)南京內政部

改進職位分類之研究

職位分類為實行科學行政之先決條件，蓋職位之任務，性質，及任職者之資格未經詳細分析與規定，則公務員考選，遷調，晉級，考績，培養，均無標準，人事行政，必至腐敗，行政效率，亦當減低，故美國中央政府於一八八三年，實行文官考試制度時，將中央政府之職位，別為分類與未分類兩種。凡職位^(Positions in the class)在吏治範圍之內，而在職人不依政潮而進退者，謂之分類職位。

第 二 號
國民二十三年七月十六日出版

本期目錄

- 改進職位分類之研究..... 薛伯康
- 秘書在機關中之位置及工作改進..... 周俊甫
- 關於「科長」..... 陳 屯
- 內政部之科長..... 師運勤
- 向行政效率研究會送一言(半年週刊)
- 本會消息
- 行政改革消息

薛伯康

classified service) 反之，謂未分類職位。(Positions in the unclassified service) 然此為權限，並非職務分類(Jurisdictional not occupational classification)也。職務分類，全以工作之性質與其難易，為唯一之根據；而權限分類，祇以考試機關之權限為準則。此權限分類不如職位分類之重要也。但當時國會議員，亦明知中央政府有採用職位分類之必要：蓋因舊制既不能為考選之根據，又不足維持公務

中華民國二十三年八月壹日

員間之待遇平等；故於通過更治法後，曾命各部會，將各職位之性質，詳細分析，以備改善；卒以各部會之未能了解，致無結果，因此一般待遇不平之公務員，不願從事工作，或辭職者，或疎懈者：比比皆是。行政效率，頓時減少；辦事人才，時感缺乏。國會議員，有鑒於此，均抱整頓之決心，曾慫恿大眾，於一九一九年三月一日通過由國會組織職位分類審查聯合委員會：(Joint Commission on Reclassification of Salaries) 調查中央政府行政機關各職位之性質與俸給之狀況，以備立法重訂職位分類之制度。該會自成立後，即羅致國內職位分類專家，襄助辦理一切改進方法。先後三年餘，共費美金七萬五千餘元，始得將研究之結果，編成極有系統之職位分類計劃書，提經國會修改：於一九二三年三月四日正式通過後，由大總統簽字頒佈施行。美國現行之職位分類制度，即由此法令所產生也。其內容，即先將中央政府行政機關各職位之職務：分爲五大類：(一)屬於專門與科學之職務，(Professional service) (二)屬於次專門之職務 (Subprofessional service) (三)屬於文書，行政，理財，之職務，(Clerical, Adminis-

trative and fiscal service) (四)屬於看管之職務 (Custodial service) (五)屬於印繕機械之職務，(Clerical Mechanical service) 每類職務之內，依其難易，又分若干等；每等包括若干級事同名異之職位。例如第一項所載之專門與科學之職務：其中共分九等。第一等包括一切掌理初等專門事務之職位，年俸自二千元至二千五百元。第二等包括一切襄助次於中等專門人員之職位，年俸自二千六百元至三千一百元。第三等包括一切掌理專門事務次於中等之職位，年俸自三千二百元至三千七百元。第四等包括一切掌理專門事務之中等職位，年俸自三千八百元至四千四百元。第五等包括一切掌理專門事務之高等職位，年俸自四千六百元至五千二百元。第六等包括一切襄助副主任之職位，年俸自五千六百元至六千四百元。第七等包括一切掌理專門事務之副主任職位，年俸自六千五百元至七千五百元。第八等包括一切掌理專門職務之主任職位，年俸自八千元至九千元。第九等包括一切掌理專門職務之特殊職位，年俸九千以上。每一職位之名稱，性質等，均開列詳細，一目了然。

自美國中央政府採用職位分類制度後，各地方政府均擬做行；於是一般職位分類專家羣起組織職位分類公司：如芝加哥傑谷不公司(J. J. Jacobs & Co., Chicago)等做會計師營業辦法專為各政府代辦職位分類事宜。開辦以來，營業頗為發達。美國人士對於改善人事行政之熱心，於此可見一斑矣。

查我國素未採用科學化之職位分類制度，即現行之暫行文官官等官俸表，係民國元年十月北京政府公佈之中央行政官官俸法及細則所蛻變，分特，簡，荐，委，等任，及科長科員等名稱（見表）。時易境殊，實不足以適應最近需要，蓋特，簡，荐，委，之區別為封建時代之階級觀念，非特有背民主政治精神，且有觸科學管理之原則；故此法不以工作性質與難易為分類標準，而以職位名目之大小與俸給多寡為準繩，其不能為考選與銓敘之根據無可諱言，例如某科呈請人事管理機關，考錄辦事員或科員若干人，而人事管理機關，究不知此項辦事員或科員，須任何種工作，應具何種才能，方可勝任，雖欲以科學方法拔取真才，事實上不無困難之處，又如甲乙二公務員，在同一

機關服務，任同樣工作、負同樣責任，具同等學力，且同時到差，惟僅以職位名稱之不同，致所得酬報，大有區別，甲為一等科員月薪一百八十元，乙為二等書記官月薪一百元。更有甲乙二人，甲所司之事較乙為繁冗，而乙所得之薪金，僅因名稱之關係，反較甲為高。以此而欲謀人事管理之革新，行政效率之增加，誠非易易。故職位分類之澈底改善，實為急不容緩之事，而改進之道無他，即行政院某部或某委員會先組織職位任務調查委員會，着手調查該部或該委員會事務官之任務，資格，俸給，晉級，等，情形，以備於現行制度中設法改進。其委員可由該部或該委員會主管長官兼任，並得置熟諳職位分類學之總幹事一人，專門委員若干人，承職位任務調查委员会主任辦理

(一) 收集及研究一切關於管理被調查機關公務員已頒布之法令；(二) 編製被調查機關之全體職員錄及組織系統表；(三) 訂製職位任務調查表，(四) 計劃如何着手調查，如何厘定俸給及如何規定職位分類標準；(五) 實施職位分類制度。

至於調查之手續：第一，職位任務調查委員會，須將

實行職位分類情形，通知被調查機關；同時得派專門委員與主管長官接洽，或開會徵求意見，以收集思廣益之效。第二，職位任務調查委員會，須將職位任務調查表（內容如後）分送被調查機關之公務員，飭其依法填寫，經主管長官鑑定後，原件送回，以備分析編類。

附職位任務調查表之內容要點：

- (一) 姓名，性別，年齡，籍貫，資格。
- (二) 服務機關之名稱及所在地。
- (三) 現任職位之名稱。
- (四) 現任職位之任務（須詳細開具）。
- (五) 到差時俸給，現在俸給，加薪方法及增加之次數。除俸給外有無其他津貼。
- (六) 直接長官與主管長官之姓名及其職位之名稱。
- (七) 本職是否兼任或專任。
- (八) 如係兼職，應將兼職之名稱俸給，及工作性質略為申述。
- (九) 本職每日辦公若干時，如有例外工作，亦應略述大概。

(十) 本職晉級，有一定規定否。

上列諸端，請由本人親自填注

(十一) 上述各點，如有不符之處應請糾正之。

(十二) 本職之任職人，應具何種資格。

(十三) 如有其他建議，請詳細開列。

以上請直接長官填答

第三，職位任務調查委員會，於收齊各職位任務材料後，即當逐一詳細分析，必要時，得派專員分往被調查機關實地調查，以防遺漏，而免失實。同時並應研究各界職員現行俸給制度，與生活程度變遷情形，以為厘定官俸之參考。第四，自覆核工作完畢後，即可將調查之職位，依其普通性質之異同，別為類：如工程事務類，文書事務類等；職位任務之繁簡與責任之輕重分為等級，如工程事務類第一等第一級工程員，文書事務類第一等第一級錄事等。每一職位須附一說明書，內容須包括(一)職位之相當名稱；(二)工作性質或職位任務；(三)任職者應具之資格；(四)俸給（規定至少若干，至多若干，俾服務人員，於未升擢之時，亦可逐年增加俸給以資鼓勵），(五)晉級程序

職位任務說明書之樣式：

初級昆蟲學研究員職位任務之說明書

(一) 職位名稱。初級昆蟲學研究員

(二) 本職位之任務。承長官之命，採集昆蟲標本，幫助長官研究各種昆蟲生活之歷史及昆蟲對於植物與人類之關係，以及消滅之方法。此外於每月底應幫助長官撰擬工作報告。

(三) 本職位所需之資格。以大學昆蟲科卒業或具有同等學力經試驗及格者為合格。

(四) 本職晉級之範圍。自初級昆蟲研究員起逐步升至昆蟲研究機關主任為止。

(五) 本職位之俸給。每年自二千元至二千五百元止。計分六等，每等相差一百元。初進時，敘第一等，以後視其辦事成績，逐漸增加。若非晉級，不得增至二千五百元以上，因此項事務之酬金，亦僅能如此耳。

第五，職位任務調查委員會，即編訂職位分類草案，

及該被調查機關事務官任用規程，呈行政院咨請考試院備案，由該被調查機關切實試行，一俟著有成效，即由行政院飭其他各機關分別推行之。

實行職位分類之效果

(一) 公務員考試得以職位任務為根據，則錄用後，不至不能勝任。

(二) 職位任務精確規定後，凡任職者，非但工作均平，無過勞過逸之弊，且責任分明，處事迅速。

(三) 俸給之厘訂，得以職位任務之繁簡，責任之輕重為標準，庶辦事者冰炭無憾，而工作興趣亦可因之提高。

(四) 晉級既有一定程序之規定，則公務員為升級計，必鞠躬盡瘁、努力從公，且低級人員，以其預知高級職位之任務，及任職者應具之資格，得有修習之機會。

(五) 職位任務精確規定後凡公務員之調遷，考績，易於着手，否則雖有遷調及考績等之規定，然以其無相當標準，亦難收效也。

行文之整一化

孔充

現在官署行文，雜亂無章，第一是越級呈令，弄得一個機關每每受幾重監督或一個機關每每無人受其監督。第二是一件事而每每多次行文。即以第二點舉一例說，中央公佈的漁業法，省實業廳或農礦廳，至少收到兩件公文。一從省政府來，一從實業部來。縣政府則或收到三件，一從省政府來，一從實業廳或農礦廳，一從民政廳來。現在江蘇各縣發生一件盜案，要分報七處或八處，一為省政府，一為民政廳，一為保安處，一為綏靖督辦公署，一為綏靖分處，一為清鄉總局，一為高等法院，在淞滬警備區域還要報淞滬警備司令部。這個強盜也活該苦，通緝的指令，要有七八回，不但如是，各上級官署並且據一縣之報告，分行各縣呢，這樣一來，這個強盜的大名又七八回來到各縣，所以現在縣政府的收文簿，滿紙鬧的強盜通緝！

我以為只要定一個原則，便可免了上列各種弊病。或者並能增加監督的效能，這是什麼？這是直接監督官署之確定；上下官署之間，惟與直接監督官署才能互相行文。舉例言之，國府為五院之直接監督官署，行政院直接監督各部，各部直接監督各省行政廳，廳監督各司，司督縣行政署，署督各局，局督區公所，區督鄉鎮公所，鄉鎮督閭，閭督隣。果然如是，則國發布一令，若係屬於教育的，則令行政院，院令教育，部令各省行政廳，廳令教育司，司令各縣行政署，署令教育局，局令區，區令鄉鎮，鄉鎮令閭，閭令隣，隣傳各戶，戶知圓顛方趾之人；其結果為家喻而戶曉，而中間過程之官署，不多半文，不少一件，豈不好極。

暫行文官官等官俸表

二十二年九月二十三日國民政府公布

任別	級別	俸別	國民政府	五院及各部會	省政府及各廳	行政院及省政府 所屬市	縣政府及各局	說明
特任		800	文官長 主計長	部長 委員長				<p>• 本表俸額數字以元為單位</p> <p>• 本表所定辦事員包括特務員事務員譯電員管卷員文牘員繪圖員等</p> <p>• 各縣縣長及其佐治人員其最低級俸得由各省市政府按照各縣情形在本表規定範圍內斟酌擬定報由銓敘部備案</p> <p>• 各省市長應級俸得由行政院或省政府按照各該市政府情形在本表規定範圍內酌擬定報由銓敘部備案</p> <p>• 省政府所屬各廳其設有視察員及技正技士技佐者應由各該省政府比照長科員級俸報由銓敘部核定行之</p> <p>• 各機關有依組織法設置及委任書記官其地位與各部會不同者比照科長科員級俸報由銓敘部核定行之</p> <p>• 各院會委員由各該機關酌擬級俸報由銓敘部核定行之</p> <p>• 初任人員依照任用法第十二條第一項上半段之規定按本表各該官等之最低級俸起但遞升官職者得視原俸之高下酌敘等級</p> <p>• 非初任人員依照任用法第十二條第一項下半段之規定得按原級級俸但不得超過本表各該官等之最高級俸</p> <p>• 委任官之分三等者初任人員得分別就各該等之最低級級俸</p> <p>• 凡財政支絀及生活程度較低地方得由各該省市省政府就各該地方財政狀況依照本表所定等級酌擬俸額或減成支給並報銓敘部核定備案</p> <p>• 各機關如有本表所舉以外合於法定組織之公務員應由各機關主管長官比照本表同等人員詳擬應敘等級及應支俸給報由銓敘部核定行之</p>
簡任	一	680	局長	次長 副委員長	省主席	市長		
	二	640	秘書	秘書長 監	秘書長			
	三	600	主計	審計司	秘書長			
	四	560	參統會	編審官	秘書參事 技正	局秘書長		
	五	520	計	編審官				
	六	490	書官	編審官				
	七	460	參統會	編審官				
	八	430	計	編審官				
薦任	一	400	秘書	秘書科長 協審技正	秘書科長	局長	一等縣長	
	二	380	統計主任	編審官	秘書科	市長	二等縣長	
	三	360	會計主任	編審官	秘書科	參事 秘書科長	三等縣長	
	四	340	薦任科員	編審官	秘書科			
	五	320	技師	編審官				
	六	300	技師	編審官				
	七	280	技師	編審官				
	八	260	技師	編審官				
	九	240	技師	編審官				
	十	220	技師	編審官				
	十一	200	技師	編審官				
	十二	180	技師	編審官				
委任	一	200	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	二	180	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	三	160	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	四	140	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	五	130	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	六	120	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	七	110	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	八	100	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	九	90	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	十	85	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	十一	80	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	十二	75	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	十三	70	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	十四	65	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	十五	60	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	
	十六	55	會計技士	一等技士	一等科員	局長	秘書科長	

祕書在機關中之位置及工作改造

周俊甫

本篇專就各部祕書而言，藉明界限而便着手，作者附識。

一、祕書制之沿革

古無祕書之名，有之自曹魏始，魏武佐漢，初建魏國，置祕書令，下設祕書左右丞等職，文帝受禪，乃改祕書爲中書。自是以後，唐有祕書省，省置祕書監及祕書郎各職。清初有內祕書院，與內國史院，內宏文院，同爲由文館改置之內三院。可知祕書二字之名詞，其由來也，蓋已久矣。然魏之祕書令，係典尚書奏事，權且在尚書上，唐之祕書省，所掌多關文史諸事，清之內祕書院，係掌撰譯外國往來書狀等事，固胥與今日各部祕書之職務不相侔也。今之各部，即漢魏以後尚書省之各曹。在尚書未分曹以前，省內左右丞之職掌，尙有一部分，略與今日各部祕書之職掌相彷彿，自尚書分曹以後，各部於尚書侍郎下，僅設郎中，員外郎，主事，司務等職，絕無類似祕書之官。蓋昔時各部擬辦文稿，均係由各司完全負責，直接呈堂核判，固無需其他承宣之人也。民國初元，各部均設有祕書

。南京奠都而後，尙襲其制。所稍異者，卽爲增加簡任祕書一項而已。究竟此項制度，是否良善，容俟下文再詳論之。

二、祕書之來源

祕書亦一官吏也，然其所任之職務，與其他官吏，稍有不同，故其來源亦稍異。通常官吏之來源，不外考試升用推薦三種。祕書因有特殊性質，恆多出於推薦之一途，而其所推薦者，又不外下列兩類：

一、與本機關長官有深切關係者。

二、由各方面推薦者。

此外尙有因其人有特殊才幹，而慕名延用者，然爲數亦寥寥矣。

三、祕書之分類及工作性質

祕書一職，論其名義，固均相同，語其實質，仍可分類。就階級言之，有簡任祕書，有薦任祕書。就任務言之

，有所謂機要秘書，有所謂特務秘書，此外則均為普通秘書。因實質上有分類，故其工作之性質，亦不相同。有核閱文稿者，有專辦機要事務者，有管理編譯者，有管理審

核法令者，有主辦應酬文字者，有代表長官會客者，有起草重要文稿者，分工情形，各部頗不一致，茲就調查所得者，表列於左：

審計部	銓敘部	交通部	鐵道部	實業部	教育部	司法行政部	海軍部	軍政部	財政部	外交部	內政部	工作分類		
												部別	類	
同前	同前	同前	同前	同前	總核	秘書代部長 核稿本人不 署名	總核	不核稿	總核	不核稿	總核	總核文稿	收閱密件	
由秘書處收 閱轉呈次長	由秘書處第 一科收閱轉 呈次長	由收發處 逕送部長 室	由秘書處收 閱轉呈次長	由總務司收 閱轉呈次長	由收發處逕 送次長室	由收發處 逕送常務 次長室	由總務司收 閱轉呈次長	由總務司收 閱轉呈次長	由秘書處收 轉次長拆閱	由總務司收 閱轉呈次長	由秘書處收 閱轉呈次長	由秘書處收 閱轉呈次長	總編各種計 畫及報告書	總編各種特 別及機要文 件
同前	同前	同前	同前	同前	總編	由總務司 會同秘書 室辦理	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前
同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前
同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前	同前
辦理	由秘書處 一科辦理	由秘書處 辦理	由秘書處 辦理	由秘書處 及總務司 辦理	同前	由總務司 辦理	由總務司 辦理	由總務司 辦理	由總務司 辦理	由總務司 辦理	由總務司 辦理	由秘書室 辦理	譯電	管理圖書
管理	由總務處 三科管理	由總務司 管理	由秘書室 管理	由總務司 管理	由社會教育 司管理	由總務司 管理	由軍學司編 譯處管理	由總務廳 管理	同前	同前	由總務司 管理	由總務司 管理	編輯公報	核轉各司 室簽呈
編輯	由秘書處 三科編輯	由總務司 編輯	由秘書室 編輯	由總務司 編輯	同前	同前	由秘書室 編輯	由秘書室 編輯	由總務司 編輯	由情報司 編輯	由總務司 編輯	由總務司 編輯	核轉	會議紀錄
呈次長	由各處逕 呈次長	核轉	核轉	核轉	同前	由各司室逕 呈次長	由各司室逕 呈次長	由各署室逕 呈次長	核轉	由各司室逕 呈次長	核轉	核轉	由各主管 司辦理	之分配
同前	由秘書處 辦理	同前	同前	同前	由秘書室 辦理	由總務司 辦理	同前	由秘書室 辦理	同前	同前	由秘書室 辦理	由秘書室 辦理	分辦特交之 件並紀錄重 要會晤談話	分辦特交之 件並紀錄重 要會晤談話
分辦	再任秘書 人先核文 再核餘件	同前	同前	同前	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件	再任秘書 人先核文 再核餘件
	無參事		負責發 新聞稿		任免事件由秘 書室辦理並負 責發新聞稿									
	銓敘部無總 務司							軍政部各司 直隸各署	財政部各署 有科無司					備考

民國二十二年十二月調製

(丁) 祕書與部中各級公務員之關係

祕書處爲一含有承宣性之機關，故各祕書與部中各級公務員之關係，可分下列二項說明之：

一、對部次長之關係 祕書爲參與機密之人，其所任之工作，均係對部次長而負其責任。必須黽勉從事，不可稍有遺誤之處。遇有特殊或重要事件，尤須貢獻意見，以備採擇。

二、對於各司科之關係 祕書所任工作，既如上述，係對部次長而負其責任，則對於各司科，原無若何重大之關係。其稍有關係者，即爲核閱文稿之一項。我國人個性，多好自是，而於作文一端尤甚。草擬公文稿件，亦屬作文中之一種，自亦未能例外。凡起稿之人，多不願核稿人改易其稿。本主管長官(如司長科長等)改稿，或尙不敢多言，而對於不相隸屬之祕書改稿，則往往表示不願之意。因此而發生意見者，亦所在多有。欲免除此等意見之發生，每遇改稿之時，必須先以至誠懇之意思，及至謙和之態度，與各司科主管人員，切實一商，請其自動酌改。凡屬老於公務之人，未有不願接受此等善意之商洽。萬一各司科不

願受商，則當視其稿內應改處，究屬如何性質，而定救濟辦法。如係文字欠簡明，即應逕行修改，以盡職責；如係辦法欠妥善，或有錯誤掛漏之處，即應簽呈部次長核奪，以期糾正。總使各項公文，一經辦發，決不至受人不良之批評而後已。此事關係部譽甚鉅，蓋確有注意之價值焉。

(戊) 祕書應具之條件

祕書之職務，既如上述，而有特殊之性質，則其應具之條件自多。茲撮要申述如左：

一曰文理必須澈底精通也。 祕書工作，其大部分爲核閱稿件。遇有文理欠順之稿，即當從事修改。如本身文理不精，必不能洞明欠順之處之所在。縱能知之，亦難着手。縱勉強代改，而所改者，又未必果勝於原稿，甚或有不改其所當改，而改其所不當改者矣。此外如編輯起草諸工作，文理不精通，亦難勝任愉快。故精通文理一端，實爲身任祕書者之基本必要條件也。

二曰必須充分具有各種法律及行政上應有之常識也。 祕書職務，與司科長異。司科長祇主管一司一科之事務，而祕書所核者，則爲全部各司各科之稿。其核稿外所任

諸工作，亦多非一司一科之事。範圍既廣，頭緒自繁，若無充分法律及行政上應有之常識，遇有疑難糾紛之事件當前，必不能洞悉其癥結之所在，非違背法理，即手續乖誤，求其恰到好處者，蓋亦寥寥乎其難矣。

三曰才須長而心須細也。祕書因與部次長接近，故有時參與機密，或負代表對外諸任務。如才具稍欠開展，即不能應付裕如，而收贊襄之效。至其他所負之任，如核稿等事，則尤非細心不能勝任也。

四曰必須兼通舊學也。凡部次長應酬文字，通例均由祕書主辦。而應酬文字，又以詩、聯、序、傳、及題詞等為最多，此類工作，大都胎原於舊學，若不通舊學，縱文理清順，亦必不能膾合體例，而貽笑方家矣。故兼通舊學一端，亦祕書應具之條件也。

(己) 祕書之任免與待遇

祕書在現行官制中，同為簡任職或薦任職。其任免也，均由各部長官呈請國府行之，似應與各簡官或薦任官相同；而就習慣與事實言之，則大謬不然。普通簡任薦任官，多不隨長官為進退，而祕書之進退，則往往隨長官

為轉移；蓋名雖為官吏，實仍具有幕僚性也。各部每值長官更易之時，祕書勢必連帶辭職，而新任之長官，亦即視幕僚式之祕書，為不應挽留，而乘便以私人遞補之。間有偶獲挽留者，必其人與新任長官有若何之淵源，或有大力者，從旁為之說項，始有此例外之結果。此種不良之現象，影響於政府前途者甚鉅。蓋政治之運用力，完全發動於官吏，官吏能各盡其責，則政治未有不良。祕書在各部官吏中，地位頗為重要，惟因具有習慣上之幕僚性，故易使人多存五日京兆之心，而遇事敷衍。求其能負全責，而贊襄長官者，蓋不數數觀矣。甚盼政府有以糾正之也。

(庚) 現行祕書制之弊病及改造

現行之祕書制，在各部中，儼然成一獨立之階級。各司所辦稿件或簽呈，必須送由祕書處核閱後，再行轉送部次長核判。就表面言之，祕書處似為一公文集中地，而得以挈領提綱。惟自事實言之，此種制度，仍屬利少而弊多。利且不言，茲先就其弊之最顯著者，申述如左：

一、祕書分簡薦兩級，核稿亦分初核復核兩層，手續

冗繁，無裨實事，其弊一。

二、辦理公文，以迅速為主旨，各司稿件，必先送祕書處核閱後，再送部次長室核判，時間浪費，欲速不能，其弊二。

三、祕書設處，用人必多，虛耗國帑，甚屬無謂，其弊三。

四、祕書處之於各司，原屬處於平等地位，而各司所辦稿件，又必須送由祕書處核閱：統系既紊，意見易生，其弊四。

五、祕書處工作，有一部分與總務司未曾劃清。就一般原則言，凡不屬各司主管之事，均應由總務司辦理。因有祕書處，故有時亦歸祕書處承辦。權責不明，易致互相推諉，而延誤要公，其弊五。

祕書制之弊病，既如上述，自應亟謀改造，以資救濟。

茲再就管見所及者，條陳於左：

一、裁撤祕書處，組織部次長總辦公處，祕書均派在總處辦事。

二、減少祕書名額，改設祕書三人或四人。

三、祕書不分階級，一律為簡任職或薦任職，分核各司稿件，並分辦交辦各事。

四、祕書應直接代部次長負責核稿，本人不必簽名蓋章，其已核之稿，除重要之件外，部次長不再加閱。

五、原由祕書處辦理之譯電打字編報告等事，一律劃歸總務司辦理。

六、祕書應打破幕僚式之習慣，而有確切之保障，務使久於其任，藉資熟手。

本刊第一號

目錄

行政效率研究會設立之旨趣	張忠絨
布魯金斯行政研究社	張忠絨
促進市行政效率之研究	張忠絨
關於行政效率研究會之時論彙錄	張忠絨
行政改革消息(五則)	張忠絨
行政效率研究會暫行規程	張忠絨

關於「科長」

陳 屯

一 科長制之沿革

「科」之爲義，所以別事物之程式品類，古人治學取士，皆分科，孔門之教，分德行，言語，政事，文學四科，當爲「科」之濫觴；漢唐以下之科舉，科試，亦復分科而舉之。試之，「科」字最初之應用，僅如是耳。至於治事分科，於古無據，行政機關組織之系統，以時代愈進，而分析愈細，階級愈繁，古人政事尙簡，始則尙書分省而不分部，次之則分部而不分曹，再次則分曹而不分科，今則科之下又有分股任事者矣。六部分曹之制，卽等於今之一司，曹設郎中數人，官秩略當於今之簡任，由堂官指定一人爲管卷郎中，卽類於今之司長，又設員外郎若干人，官秩與今之荐任官相等，迨政事日繁，分房辦事，指定員外郎一人主之，遂漸次形成今日分科之制；以故今之科長，只可謂與古之員外郎階秩相當，而古之員外郎，不必卽爲今之科長。民國初立，變更部曹制度，以郎中員外郎名不雅馴，遂改郎中爲司長，爲一司固定之長官，又改員外郎爲僉事，

每司各設僉事若干人爲荐任官，並設主事若干人爲委任官，分科辦事，由長官指定僉事或主事一人爲科長，主持一科之事，其餘分科服務之僉事，主事，以至辦事員，錄事，及行走，學習各員，均一律稱爲科員，受科長之指揮支配，襄辦本科工作；蓋沿襲前清舊制，官與職分離爲二，以僉事主事別其官階，有資格者，得以循年漸進，依次遷轉，無升沈得失之虞，以科長科員分其職責，有才能者，得由長官自由指派，無拘束廢事之弊，法至善也。國民政府成立以後，各院部會均廢官存職，只有科長科員之分，並無僉事主事之別，科長一律爲荐任職，科員亦大抵爲委任職，——間有一二處設置荐任科員，並不普遍，此關於科長制度沿革上之大概情形也。

二、科長之來源

在考試制度未普遍推行以前，各級公務員之選用，均無正當之途徑，而科長爲尤甚，蓋科長爲中級公務員，待遇雖不極優，亦不過薄，官階雖不甚大，亦不太低，因而

失意之官僚，待時之政客，沒落之親貴，落伍之黨人，甚至於不甘寂寞之學者名流，以及初次回國高不成低不就之碩士博士，無不以此爲尾閥，而後科長一途，遂包羅萬象，極光怪陸離之能事矣，語其來源，約有數種；

一、考試 科長爲荐任職，須高等考試及格人員，始可充任，無奈國民政府成立以後，僅舉行高等考試兩次，第一屆高等考試，取錄百人，除專門人才另有專門用途外，其可供普通行政之用者，尙不及半數，仍須補充他項荐任官缺，以故就中央各院部會現任科長，加以統計，其出自正當考試途徑者，尙不及十人也。

二、選用 考試制度，既不能立奏全功，如是選用與推荐之風尙矣。選用之權操之於己，推荐之責諉之於人，倘遇賢明長官，實心任事，爲國求賢，選用之制，猶優於推荐，亦過渡時期不得已之救濟辦法。惟用人者夾袋中所儲備之人才，每每不足應實際上之需要，蓋各科科长所任職務，除文書庶務等科以外，大抵爲專門事業，有相當之學識，更須有相當之經驗，始能勝任裕如。曾記薛子良先生初長內政時，求賢若渴，吐握情殷，科長某甲，係出自

登報之訪求，科長某乙，又係出自重洋之特約，三徵五聘，始姍姍其來遲，令其擬一章程，則「條」「項」「款」之不分，請其定一方案，則「省」「縣」「市」之莫辨，甚至寫一便條，加一簽註，亦復錯字連編，笑話百出，「等因」「奉此」之不會辦，亦不層辦，更不待言，因而科中案積如山，無法清理，主管長官又未便加以督責，薛部長因有「請客容易送客難」之歎，婉託旁人，厚送贖儀，諷令自行辭職，此亦可見長官選用人才之不易也。

三、推薦 推荐之流弊，更甚於選用，每一長官更動，荐牘如雪片飛來，而所指定之目標，又大抵爲科長或與科長相當之職務，長官礙於情面，不得不隨例應酬，一紙八行，勝於十年伏案，而此等人才，又大志才高志大，不適用於「磨桌子」之生涯，科長有權而忘責，科員有責而無權，科事荒蕪，遂不可問矣。

四、提升 向例提升科長，以本司本科之高級科員爲多，既可免訓練學習之勞，自易收駕輕就熟之效，考查過去之事實，由科員提升之科長，其工作成績，恆較由其他門路而來者爲優，語有云：「十年媳婦十年婆，再過十年

做祖婆」，媳婦當家，倘能積資累進，為婆，為祖，自與不懂世道三日入廚之新嫁娘，手忙足亂，啼笑皆非者，不可同日而語；科員之提升科長者，亦如是耳。惟有一種科員，平時專辦一部分之機械工作，決斷力與支配力，或者稍差，是則有賴主管人員之訓練得法也。

三、科長職務之分類

科長為下級之事務官，倘就其職務加以嚴格之分析，有如下列之數種；

甲、普通事務官

1. 文書科科长，亦稱人事科科长，本機關文書之收發分配繕送保存以及典守印信與職員任免升轉等事，皆屬之。
2. 公務科科长，掌理本機關公報編輯印刷發行等事。
3. 會計科科长，掌理本機關經費預算決算及會計等事。
4. 庶務科科长，掌理本機關購置修繕管理公役及其他庶務等事。
5. 交際科科长，掌理本機關交際之事，各機關不普遍

設置。

乙、行政事務官

辦理行政事務之科長，大抵按其事務之繁簡，分科設置，有就事務性質而定其名稱，如自治科科长，吏治科科长，戶籍科科长，國籍科科长等是也。有時因事務繁複，不便特立專名，則以數目字名之，如某司第一科科长，某司第二科科长等是也。

丙、技術事務官

辦理技術事務之科長，統稱為技術事務官，此種技術科長，普通機關，不常設置，惟專門技術行政機關有之，如測量機關之製圖科科长，衛生機關之化驗科科长等，皆其例也。

丁、副科長

副科長之稱，不見於組織法令，惟外交財政等部，因事務較繁，而科長又須隨時往來京滬之間，不能常川在科辦事，因特設副科長一職以佐理之，非定制也。

四、科長應具備之條件

「科」為一機關最下層之組織，科長為直接處理各種行

政事務之官，中央各院部會處理公文程序，為期辦事敏捷起見，外間來文，大抵未經最高長官及主管長官核閱，即逕行分科核辦，科中擬定辦法，呈送各級長官判行畫諾，其被駁回改辦者十不二三，即最高長官自行發動之事業與計畫，層層交辦，亦無不以「科」為歸宿；以故「科」之地位，每為一機關工作核心，科長職務之重要，更不可言而喻，因而科長人選，自須具有相當之條件，姑就其最不可缺者，列舉於左方：

一、須有決斷力 科長既為直接處理日常公文之公務員，倘無決斷能力，則遇事優柔寡斷，中無主宰，每有極不相干之事，憤之又憤，思之又思，而最後辦法，仍以存查了事，或則帶有時間性之公事，因主辦科長，拿不住辦法，再三玩索考慮，東塗西抹，朝四暮三，仍無正當解決途徑，以致耽誤時機，使國家受無形之損失，其影響豈不大耶。

二、須有認識力 科長對於科中之事，既須自拿辦法，倘有決斷力而無認識力，勢必至於粗率敗事，中央機關最重要之工作，不出於公文範圍，處理公文，有如奕棋，

善弈者常觀子數著，以至十數著，此子下去，敵人如何來，我如何應付，敵人又如何來，知己知彼，始立於百戰不敗之地，善辦公文者，亦復如是，此所謂認識力也。

三、須有支配力 科長與下層實際工作人員，最為接近，必須具有公平敏捷之支配能力，而後人盡其才，事無不舉，孰勤？孰惰？孰閑？孰忙？某種工作？宜於某人？某個時期？宜於某種工作？平日既須預為籌畫，臨事更須措置裕如，得失寸心，固非他人所能越俎庖代者也。

四、須有責任心 部長不辦之事，可以諉之於次長，次長不辦之事，可以諉之於司長，司長不辦之事，可以諉之於科長，至於科長，則諉無可諉，亦義不容於諉也。常見有科長某丙，每日分配公事，所有科中「呈悉此令」之照例公文，均留歸科長本人辦稿，稍困難繁重之文稿，以及章程計畫等等，則諉由科員起草，如是科員咸有怨言，寢至尾大不掉，而科長去矣。又常見科長某丁，晨九時十時始到部，稍坐片時，即在辦公室內鼾然大睡，未到下班時間，已手挾皮包，悄然離部，如是棹屨卷櫛之中，積壓未辦公文，恆有百數十起，全科職員，終日嬉談笑謔，無所

事事，貽誤要公，不一而足，久之被長官察覺，而科長又去矣。此皆無責任心之過也。

五、須有自信心 科長主持一科之事，至爲繁瑣，倘事事請示於司長，以至於部次長，則長官將不勝其煩，而且輾轉請示，適以減少行政之效率，辦事老練之科長，胸有成竹，見事甚明，非有重大關係必須請示辦理者，儘可便宜行事，取斷然之處置，長官亦決不至責其專擅，蓋所以養其自信心也。

六、須有縝密的頭腦 「等因」「奉此」之公事，驟觀之似不值半文錢，然文心之妙，條理之密，頭緒之繁，有時非一般文章家所能共喻，未經訓練之青年學子，大氣磅礴之政客名流，更當望洋興歎。科長既爲處理公事之中堅人物，無論核稿辦稿，均須有縝密之頭腦，始能得心應手，措置適宜，否則鮮有不失敗者矣。

七、須有嫻熟的藝術 官僚而言藝術，殆爲偉人志士所竊笑，其實日本政治家，早有「官僚學」之名詞，凡百事業，有獨擅之技能，即謂之專門藝術，「官僚學」當可獨居例外，倘各機關中下級公務員，能久於職位，隨時隨地，

留心研究，必如何而後可以盡官僚之能事，俾全國官僚，皆藝術化，造成「專門官僚」，則百政俱舉，百廢俱興，福國利民，此其嚆矢，科長之須有嫻習的官僚藝術，更不待論矣。

八、須有健強的記憶 一科積存之公文檔案，少則數千件，多且數萬件，一科應用之法規章則計畫，少則十數起，多且數百起，科長綜理全科之事，於辦稿核稿之時，倘對於舊案之援引，條文之應用，心中全無印象，一一須待臨時檢查，非獨費時，抑且失事，其影響於行政效力，更非淺鮮也。

九、須有克己的精神 科長爲一科之長，科中鉅細之事，全出自科長主持，無論成敗利鈍，均應由科長負責，功固不必歸之於己，過更不能諉之於人，即係科中其他職員，辦事偶有差錯，科長亦應負其全責，每見各機關發生重大不幸之事，中上級職員，多方諉卸責任，結果常是下級職員喫虧，此爲最不想之道，吾人所當引爲切戒；「萬方有罪，罪在朕躬」，固「科皇帝」應有之克己精神也。至於下級職員，有一技之長，一事之善，尤須盡力表揚，使

爲上級長官所共聞共見，萬不可掠人之美，據爲己有；卽科長本人自擬之稿，亦不妨徵詢科員意見，請其署名，以資歷練；蓋科長之地位，本較科員爲高，縱使能力稍強，亦其本分應爾，固不必與科員爭分寸之短長，亟亟有以自見。每值考績之時，尤須有絕大之勇氣，犧牲自己利益，爲本科下級職員力爭出路，而後人皆用命，事無不舉，做官做人，均宜如是也。

十、須有做人的志氣 近日官僚之所以受人唾罵，卽是做官之外，不知做人，科長爲接近下級職員最爲密切之人，尤須力戒，「諂上傲下」之惡習，對上固宜謹守規律，但遇己見之所及，固不妨盡言陳善，面折庭爭，無所用其僥倖佞心，嗾嗾連聲，致自墮其人格，對下則宜謙和誠懇，虛己下心，既須力戒無意識之浮驕，尤應屏除虛偽之客氣，務使一科之中，有如家人兄弟，無話不可說，無事不可商量，而後科長之能事畢矣。

五、科長與各級公務員之關係

各機關之組織，雖不盡同，然科長一職，大抵爲承上起下之官吏，姑就內政部之組織，說明科長與各級公務員

之關係如次：

甲、科長與部次長之關係 科長與部次長之間，因有司長爲之聯繫，故直接發生關係之事，比較爲少，有時司長請假，或者司長對於某一特種事件，經過詳情，不甚明瞭，偶由部次長逕行傳召科長，面詢一切，亦爲不常有之事，惟總務司各科科長，則因人事關係，與部長次長直接談話之機會較多，北京各部，總務廳大抵不設廳長，蓋亦具有深意也。

乙、科長與司長之關係 科長與司長之關係，最爲密切，科長若與司長政見不同，或者司長與科長間相互之認識，不甚真確，每容易影響於行政之效率。現在各機關所用之科長，恆挾有最大勢力而來，司長既無用人實權，明知所屬各科科长，未必盡能稱職，亦不敢輕言更動，卽使以甲易乙，仍未必爲適當人才，只有苟且圖安，以適應目前之環境；反之則司長遇事挑剔，故意與科長爲難，科長縱有真才實學，亦無自見之餘地，此司科之間，所以首貴能沆瀣一氣也。

丙、科長與參事秘書之關係 科長與參事秘書間，按

照現行制度，本不應發生直接關係，惟有時參事室審核某種法規，或秘書室審核某種文稿，因原法規或原文稿，係由科中起草，參事秘書恆樂與主管科長直接商洽，或詳詢經過，蓋亦所以謀事實上之便利也。

丁、科長與科員之關係 科長與部中各級人員之關係，除司長之外，以科員一級最為親切，亦最為重要，蓋司長為直接指導科長人員，而科員則為直接輔助科長人員，科員如不能相助為理，科長縱係非常人才，終日唱獨腳戲，亦無人叫好，故欲公事辦理順利，須充實科之組織，欲充實科之組織，首宜提高科員待遇，健全各員人選，北京各部，科員一級，人才最多，無論重要文稿及最繁雜之法規計畫方案，均係由科員負責起草，科長坐總其成，只負責核之責，故其辦事較有條理，而成效易觀也。

戊、科長與辦事員書記之關係 辦事員書記係辦理本科手續之事，除總務司外，各司所用之辦事員書記，每科不過一二人，或則有辦事員而無書記，或則有書記而無辦事員，大抵直接受科長之指揮支配，擔任註冊，歸檔，製表，畫圖，及繕寫文件等類工作，亦為輔助科長之重要人員也。

員也。

六、現行科長制之弊病

現今各機關組織之不良，及官制之應予改善，乃係整個的問題，關係甚為複雜，今姑就科長而言科長，其弊病亦可得而言之矣。舉其弊病大者如次：

一曰層次太多 科長為一機關直接處理各種行政事務之官，其本科所主管之政務，事無鉅細，均係由科長審議辦法，為基本之裁定，兼處理實際工作，以故下而科員，辦事員，書記，上而參事，司長，秘書，以至於部次長，一切人員，所具備之常識，科長均應兼而有之，而其辦事之勞，責任之重，較之各級長官，有過之，無不及，科長既非完全稟承長官意旨，辦理機械工作，對於主管行政，自應通盤籌畫，有獨立之主張，以收聯貫之實效，似不宜層層束縛，節節壓迫，使科長無發展本能之自由，按照各部現行組織，大抵治官之官多，治事之官少，科長所擬定之辦法，所主辦之文稿，以及所起草之章則計畫方案，司長可變更之，參事可審議之，主任秘書可修改之，簡任秘書可核正之，最後仍須取決於常務次長，政務次長，以至

於部長，大抵須經過五六層審核階級，古者舉行鄉試會試大典，核閱考卷，猶僅有房官主考兩級，今則且倍而又倍之，以必未深悉案情之多級長官，監臨於擬定辦法主辦實際工作者之上，各級長官如均係實事求是之人，勢必事事諮詢，追源究委，非獨廢時失事，科長亦將不勝其煩，各級長官如均係成見甚深之人，則又甲非乙是，出主人奴，層次愈多，主室愈亂，而科長擬定辦法之原意盡失；反之，則各級長官，照例簽名，蓋章，判行，盡諾，科長之所是者是之，科長之所非者非之，不啻以科長主持部務，亦似非設官分職之本意，此皆層次太多之弊也。北京各部之主管科長，多半能直接稟承堂官，（即總次長）處理公事，每日呈送文稿，即不用送稿簿，亦不編號摘由，大抵較重要者，則由科長親費文稿，先送司官，（即司長）後送堂官，立候判畫，總次長判行之際，有時並令主管科長坐其左右，以備諮詢，例行文稿，則大抵由主稿科員逕行呈司，呈堂，無不隨到隨判，案無留牘，若今日之「公役送稿」，「秘書判行」，在北京政府時代，則絕無此事。至於秘書一缺，純粹係為總次長辦私事之人，本非正式官吏，對於司

科文稿，自不負直接審核責任，北京政府末際，雖擴充秘書名額，仍是總次長私人，不與聞政事，秘書既無「簡任」「荐任」之分，次長亦無「常務」「政務」之別，故其公事經過階段，較今日各部為簡單，而處理公文程序，亦較為敏捷，其影響於行政效率，實非淺鮮。再就今日各地方政府組織而論，其本機關公文承轉層次，亦不如今日中央各部之多，擬定辦法之官吏（主管科長），恆與決定辦法之官吏，（本機關最高長官），關係密切，地位接近，故各省市縣政府以及省政府之各廳，辦理各種地方行政，其事務雖較中央為繁，獨能以簡捷之方法，短少之時間，便宜處理，足徵減少審核官吏之層次，適以增進行政之效率矣。

二曰組織太簡。南京各部會之組織，與北京各部之組織，其最大不同之點，即一為金字塔式之組織，一為橄欖式之組織也。北京各部，大抵注重最下層橫的組織，（即科之組織）科長之下，有僉事，有主事，有高等文官，有各種專門技術人才，有辦事員，錄事，及行走，學習，翻譯各員，每科工作人員，多且百人，少亦十數人，全機關大部分之經費，大抵支配於科以下之工作人員；故科之組

織，無論質的方面，與量的方面，均較今日爲充實，一科之中，上中下三等人才具備，自無不能辦不可辦之事也。

國民政府成立以後，因人才集中，未甘小就，如是縮小下層橫的組織，擴充中上層縱的組織，一機關薪俸支出之最大部分，大抵爲簡任官荐任官所支配，而此項人員，又大抵超越於「科」之地位，非科中所能範圍，全部人力財力，既已挹彼注茲，如是科之組織，日就衰微，不可復振，每科之中，大抵爲科長一人，科員一二人，甚至有科長而無科員，即書記辦事員，亦不予以充分之供應，科長稍肯負責者，每每事必躬親，以一身而兼負核稿，擬稿，繕稿，校稿之責，此種浪費人才最不經濟之組織，不知當局諸公何以未遑注意也。（近日各機關裁員減政，所裁者每爲下級職員，尤屬舍本逐末。）更可慮者，科之組織，既日就簡單，如是科員工作，均有一定之支配，平日所辦，大抵爲本科中某一部分之事，非獨科長自辦之工作，科員無所關心，即甲科員主辦之工作，乙科員亦無參與之機會，偶遇科長因病請假，求於本科中覓一熟悉全科情形可代替其職務者，幾不易得，並非科員能力不足，實亦環境使然，

外交財政等部，均設有副科長員額，平時以爲科長助手，有事時則爲科長替身，其用意甚善，殆以救濟現行科長制之窮歟？

三曰更動太頻 科之組織，既爲一機關之基本組織，在組織健全以後，即不應輕事更調，致基本組織動搖，科長主持科務，審定辦法，如案情之始末，決例之沿革，以及公事處置之藝術，均以熟能生巧，多在職一天，即無異多得一天之訓練，國家輕易更動此種有訓練之人才，不啻受無形損失，以故東西各國，無論政治組織與經濟組織，其基本工作人員，均以年資爲重，即北京各部，司科人員，亦鮮不有一二十年以上之經歷，實缺僉事主事，有「鐵飯盆」之稱；曾記孫洪伊長內務時，更動實缺員司十數人，大起政海波瀾，免職各員，在平政院起訴，判決結果，免職者完全復職，孫總長敗訴，因以去官，自後遂無人敢於玩法，長官到任，縱使於法律範圍外，巧立名目，位置私人，然對於依法任用之固有員司，決不敢無故更動一人，致招清議，而生反感；文官保障法之施行，在國門以內，猶有相當效力也。近年以來，政治局面，瞬息萬變，而公

公務員保障法，又久未頒行，長官一有變更，全部工作人員，無不受連帶之影響，科長自未可獨居例外；即就內政部而論，成立僅有五年，開部時之科長，至今尚能保存原有位置者，不過一二人，其更調之頻繁，亦可想見；固不敢謂舊者均是人才，新者為廢物，特政治之經驗，須以積累而成，科長每易一人，科中工作，輒有半年或數個月，不能上正當之軌道，比更動任何職員，損失更大，此有過去之事實，可為明證，決非作者之自高位置，妄希保障也。

七、結論

凡上所陳，卑之無甚高論，或已早在當局者籌慮之中

；關於「減少審核官吏次數」及「充實科之組織」，似宜以修正組織法為入手；最好各院部會，各因其環境之需要，分別改訂實際適用之合理組織，不必強其從同；官吏以服務為目的，尤須打倒「有飯大家喫」之政策。組織法既經合理修正以後，而於「人選」方面，尤須加以審慎，用一人必求一人之實用，委一職必期一職之健全。最後仍須早日頒定公務員保障法，切實施行，為機關多保留一有用之人才，即為國家減少一部分之損失；增進行政效率之道，此其嚆矢也。

本刊啓事

本刊歡迎外界投稿，惟稿件須與本刊性質相合，茲將投稿簡章列舉如下：

- 一、稿件不拘篇幅長短，文言或白話均可，但須繕寫清楚，加具新式標點。
- 二、稿件署名任便，但投稿者須開具姓名及通訊處，以便通訊。
- 三、來稿本刊有刪改權，如不願刪改者，請預先聲明。
- 四、來稿無論登載與否：概不退還。
- 五、長篇稿件如不登載要求退還者，須於稿件上預先聲明，並附寄郵票，否則不負退還之責。
- 六、來稿揭載後，當酌贈本刊若干期為酬；如欲改酬本期若干份者，請於稿末預先聲明。

內政部之科長

師連舫

一、引言

關於行政之國家活動，其效率一般的較私人企業之活動為低，因此如何增大行政之效能？乃成爲行政上之重大問題；近年行政學之發達，以及最近我國注意於行政效率之講求，其原因蓋均不外於此。

如何增高行政效率之一問題，即爲行政學之全部領域，可由組織，人員，資料，運用……種種方面研討之。然而無人員不足以充實行政組織，無人員更不足以利用行政資料，及實際上運用行政……斯「吏治行政」所以爲行政學之中心，而講求行政效率者，所應首先注意者也。

顧「吏治行政」之範圍異常廣泛，不祇任用，待遇，保障之事已也；舉凡任用前之人才培植問題，任用中之技能增進問題；任用後之生活維持問題……均應包含之——是故欲研究人員問題，自應極端繁難之事。茲篇之作，僅在將內政部（行政機關之一部）之科長（行政人員之一種），就其各方關係，加以簡單之說明與分析；雖不能依此而概論

各機關之同種類人員，要亦定爲研究「吏治行政」者之一助。至主觀性之申述部分，容有謬妄，斯則又當別論矣。

二、科長之來源

內政部現行之司科組織，雖係根據歷史之演進，要亦分工主義之結果。而現行官制上之科長，則分科制度下當然之產兒。——凡此牽涉於組織之問題，非本文之範圍，姑不具論。

關於科長之本身，首應研討者，則科長果何由而產生乎？亦即所謂「人員任用」之問題也。

科長爲公務員，其來源應受一般公務員任用法規之適用。按之各國一般制度，除政務官外，皆以考試及格爲任用之必要條件，雖打字員書記，胥少例外；此與我國過去放試之不及於胥吏者不同。國民政府以放試爲五權之一，不惟欲以放試爲公務員任用之唯一標準，且因圖挽救選舉之弊，增候選資格之放試，而更擴大其領域焉。惟公務員必須出身於放試，雖爲放試制度之鵠的，但經考試方始

推行之初，勢不能不對於事實上之資格，予以承認，現行公務員任用法之精神，即在於此。

科長爲荐任職公務員，依公務員任用法第三條，其來源應不外左列各種：

(一) 考試及格。

(二) 現任或曾任荐任職。

(三) 現任或曾任最高級委任職三年以上。

(四) 於國家有勳勞，或致力革命七年以上。

(五) 大學畢業，而有專門著作。

然而此乃被任用之資格，並非任用之本體，可稱之爲

「科長來源之靜的狀態」。

至於「科長來源之動的狀態」，即依如何形式而被任用乎？依現實情形言之，除考試及格人員，由政府分發任用

；及現任委任官者，直接由長官提升外；具有其餘各項資格者，必須有人推荐於主管長官，而後始能有被任用之機會。故「科長來源之動的狀態」，可大別爲三種，即：

(一) 分發。

(二) 提升。

(三) 推荐。是也。

考試制度之推行，爲最近之事，分發任用之人，截至現在止，全國猶不過二百之數；故由第一種原因而來之科長，可謂極少。又提升以成績爲標準，成績之表現，必須經過相當之期間，故提升人員之多寡，恆與機關成立之久暫成正比例；內政部成立，於今甫滿六稔，由提升而爲科長者，當然亦難占有較多之成分。茲將內政部現任科長之來源，列表於左，藉覘其一斑。

內政部科長來源分類統計表

司別	人 數			科長總數	備 考
	分發人數	提升人數	推荐人數		
總務司	○	○	四	四	
民政司	一	二	一	四	內有代理科長一名

百分比	總計	禮俗司	統計司	土地司	警政司
一五	三	〇	〇	〇	二
二五	五	〇	二	〇	一
六〇	一二	三	一	二	一
一〇〇	二〇	三	三	二	四

觀上表，現任科長之來自攷試者，僅百分之十六。由委任官提升者，僅百分之二十五。合計亦不過百分之四十一，較來自推荐者之獨占百分之六十者，相去猶遠！惟於此

曾任委任職者，又次之，其在大學畢業而有專門著作者，殆屬最少焉。

三、科長之地位

吾人有應明瞭者：即今後一方因攷試制之逐漸推行，他方因委任職之有提升資格者，日形增加，推荐而來之科長，其比例將超減少，而分發及提升者將代以增加，則必然之趨勢也。

繼科長來源所首應研究者，科長在法律上及事實上，果居如何地位乎？此點可由種種不同之出發點觀察之：

以上所述，乃科長來源之動的狀態，至其靜的狀態，在分發及提升科長，固不待論。其推荐之科長，果係因何項資格而被推荐乎？因未作切實之調查，殊難列表說明。所可知者，大抵曾任荐任職者，最多，努力革命者次之，

(一)就服務國家之點言，科長為公務員。公務員，為國家服務而受其報酬，雖有似於僱傭關係，而實則大不相同。不僅其權利義務關係有根據私法公法發生之不同，即關係存在中之履行及廢止，亦均大有區別。約言之，公務員身分之成立，及其繼續，非僅基於雙方之意思合致，而

更有「權力」關係存於其間。科長既爲公務員，即不能不於國家「權力」關係之下履行其義務。

(二)就職務性質之點言，科長爲事務官 關於政務官與事務官之分，現行制以是否須經中央政治會議決定任免爲準，未免忽視性質而特重形式；蓋各國之政務官，固皆由國會決定其政治生命，然其所以能決定者，要因其對國會負責之故；因之是否政務官，應以對於其政策負責與否定之，不能以由某機關決定其任免者，即爲政務官也。至於事務官，其範圍乃包括除政務官外之一切官員而言；因中外政務官之標準不同，其事務官之範圍，乃因之不無廣狹；但事務官之涵義，則初無二致——所謂事務官，即所處理者爲事務，毫無政策之意味，爲已定方針下執行者，苟非基於本身之錯誤，不負任何實施之責任。如果以機械部分與意思部分以喻事務官與政務官之區別，殆有近焉。意思之轉變，雖屬見智見仁；而機器之組織，則異常繁複，既須全體調協，又必個別健全，故臨時雜湊，及率爾補綴，欲其運用自由，殆不可能；反之，如果機械之各部，胥能於其任務勝任愉快，則無論任何不同之意思，均不難

自由迴轉而奏效。此各國於事務官之任用，所以必嚴限資格，優予保障者也。科長就已定政策之下，而爲活動，正與機器之一部分相同；其爲事務官，彰彰明甚。

(三)就政治組織之點言，爲補助機關 在行政組織上之所謂機關與補助機關，其情形與人身與耳目手足相似。行動者爲整個之人，而助成「人」之行動者，則耳目手足也；準是而言，行政上之活動固爲部——代表部者爲部次長——但實際上助成行政上之活動者，實爲各司各科以及其他之會室處等。故部爲機關，科實爲補助機關。依行政法學上之觀念，機關之領袖，常與機關相一致；部次長爲行政組織上之機關，而科長則其補助機關也。

(四)就行政地位之點言，爲僚屬，長官或領袖 部次長爲部之最高領袖，所有全部人員，均爲其僚屬，當無疑義。惟所謂僚屬，在行政組織上，不能與長官相對立存在；換言之，即長官與僚屬，並非相對名詞，甲儘爲乙之長官，乙則不必爲甲之僚屬。以部而言，部次長爲最高長官，司長科長均其僚屬；但因同爲部次長僚屬之故，司長雖爲科長之直接長官，有指揮監督之權，在實際上科長有若

其僚屬，而在理論上則否，不能稱科長爲之僚屬也。

其次，科員當然亦爲部次長之僚屬，而非科長之僚屬，但科長對科員之關係，果應如何認定乎？若謂科長與科員之關係，一如司長與科長之關係，則科長爲科員之長官，但所謂「司」與「科」，均爲行政組織上之一階級，而科長科員，固同屬科之單一階級之內也；且按之實際，科長仍多擔任科中工作之一部，而同時有監督指導全科科員之責，是直一科員之領袖耳，此一說也。然而自另一方面言，科長對司長負責者，科員對科長負責，司長所以命令科長者，科長可以轉令科員，科員似亦不啻行政組織上之一階級，是稱科長爲科員之長官可耳，此又一說也。於此二說，吾人殊不願遽予斷定。

(五)就處理政務之點言，科長爲幹部與基礎 所謂幹部，乃指實際處理政務之基礎人員而言。部之實際處理行政之基礎人員，不爲政務官，可不必論。司長，科長，科員三級，果孰爲幹部耶？以言司長：領袖一司，其對象之事務，異常應泛，綜合全司意見，備部次長之諮詢，代表部次長出席各種會議，監督全司之人員；其精力已大部消

耗於協助政務官，及監督所屬，欲求其於全司事務照顧靡遺，實屬難能。以言科員，因分工之結果，各有專司，頭腦多被局限於專門問題之內，對於相關聯之一切問題，當然不暇亦不能計及，欲求融會貫通，亦所匪易。唯有科長，既無司長之事務殷繁，又較司長所司之對象爲小；更因關係事務集於一科之故，得知其全般，不似科員之局限於一部，其地位可謂兼兩長而無一短。故明瞭政務有決定政務之資格者，應莫科長若！稱其爲部中之幹部孰云不宜？

又在實際上，部次長對司長交辦或垂詢之事件，司長必轉加諸科長，因司長之本身，並不接近處理事務之工具也，科長承司長之交辦或垂詢，就各專門部分，雖可與主管科員助議，但因事務之關聯性，究不能不自作主張，此就自上而下言也。他方對於事務之處理，科員得隨時請示於科長，而科長之向司長請示，則不能有一定之限度，蓋除較要事件，司長實無暇計及，且也，科長之請示司長尤必提供相當之材料，陳述具體之意見，以備決定，不似科員之得以無限制請示也，此其原因，蓋科長對於本科之事務，自應具有充分之瞭解，而司長對於全司，則殊難全體洞

悉也，此就自下而上言也。是科長者，豈僅部中之幹部，抑實處理政務之基點也。

四，科長之職務

根據前章敘述，科長一方既須備各級長官之隨時諮詢，他方復須指示科中一切之工作，吾人即當明瞭其職務之如何繁重。茲再一申述之：

(一)綜核全科事務 如承認機關有機體說，則「科」亦一機關也，科之生命固建築全科人員之上，而代表科則為科長。關於一科事務之籌劃，分配，推進，指示，審核：科長均應於各級長官所訓示之已定方針之下，負責行之，將為科員分割之各個部分，合而為整個之一科，以此單位，遂行其在整個機構上之任務——此實科長之主要的職務。

(二)供獻科之意見 政策雖由政務官決定之，但明瞭決定政策之基礎者，則莫主管各該事務之事務官若；當政務官欲決定其政策時，大都以事務官所提供之資料為基礎，科長既為處理政務基點之事務官，故關於政策之決定，與有重大之關係。有人認為政治良窳之運命，系於事務官

比較政務官尤為重要，倘非不經之談。故科長者，實應以事務官之立場，綜合全科事實上之資料，繼續供獻於長官，以為決定政策之基礎。此亦其主要職務之一也。

(三)辦理重要事件 凡一科內最重要之事件，即代表一科之中心事務，因其關係重大，一方既須科長瞭解，一方復慮科員力所不勝，應由科長親為辦理。又與全科事務有關，性質複雜之事件，亦以科長躬自辦理為宜。不過，因科長有其他種種之職務，此或非時間與精力所能勝任；但其最要事件，或臨時事件，仍有不能不假手科長之自為者。故論科長職務，亦不能以此除外。

(四)關於人事行政 基於總核全科事務之結果，於是科長對於科員以下全科人員之指導與監督，乃連帶發生。姑無論認科長為科員之領袖或長官，單就代表科而對長官負責之一點言，則指導並監督科員，實亦其主要任務之一。在處理事務上，科既為一基點，則如何而使全科人員之活動，一與既定政策相適合？在消極方面，固須監督，在積極方面，尤須指導。此外人員之獎懲升黜，與辦理事務之本身，有不可分離之關係，故其權雖繫於部之最高長官

，而對於其處理事務認識最真，應向最高長官供獻意見者，仍非科長莫屬，事實上最高長官關於人事之決定，亦大都根據各級長官之意見，科長之意見，自亦在內，故科員以下之考核，亦不能謂非科長職務之一也。

五、科長之義務與權利

科長果負有如何之義務乎？此可分爲兩類說明之：

(一)一般之義務 科長既爲公務員之一種，所有基於公務員身分所生之一切公法上之義務，均應負擔之。此種義務，大約可分爲左列各種：

(甲)服務之義務(乙)服從之義務(丙)守祕密之義務(丁)保持品位之義務

(二)特別之義務 此謂特別之義務者，卽一般公務員不必負有，而科長則必須負擔之義務也。此種義務，可稱爲職務上之義務，有若干道德上之成分存於其間。可分爲左列兩種：

(甲)忠實之義務——此點在學說上極有爭論，有謂此爲一般公務員均應負有之義務者；有謂此種義務，道德的性質過大，不應認爲公務員之義務者。

據吾人之所見，兩說均有是處而皆未全妥。蓋公務員服務之根本要求，在必須適合於國家之利益；法規之規定與長官之命令，固皆足使公務員之執行職務，適合國家之利益；但仍有一部職務上之行動，非法規及命令所能規範，而須公務員本身之自由裁量者。在有法規命令規範之部分，固無忠實問題發生，而僅爲前述之服從問題；但在自己裁量之場合，既無法規命令爲之準據，則忠實義務重焉！苟其爲裁量之際，不盡力選擇利於國家之結果，雖在法律上莫可如何，但究不能不認爲有負公務員忠實之義務。

科長之地位，雖爲補助機關，而不能作實際上之決定，但其陳述之意見，常足左右最高長官之意志；當其擬辦之時，於選擇最利於國家之點，自由裁量之權，實甚廣泛，有利與有害之徑庭，猶不必問，即在有利與最有利，害大與害小之間，其權衡之影響，已異常之重大！苟不認其有忠實之義務存在，其結果將不堪設想矣！

(乙)研究之義務——所謂研究者，即對於其職務範圍內之事務，應時時研究，以求其澈底明瞭及繼續進步。此種義務，可謂與前述之忠實義務，有密切之關係；蓋公務員既負有忠實之義務矣，若其人願預無識，雖欲履行其忠實之義務，而實不可得！固然，關於公務員之任用，有其資格的條件；但因現代社會進化，分工細緻之結果，各種問題，在縱的方面，既加大其深度，在橫的方面，又擴展其關聯；行政事務之「深刻化」與「複雜化」，殆為不可否認之事實；欲求對某事務之澈底明瞭，實非易易！又社會進化過程中，行政事務之「發展性」，尤不能忽視，欲求對某種事務之繼續保持其明瞭，更談何容易？故公務員必須時時研究，俾澈底明瞭及繼續進步，始足以完滿履行其忠實之義務也。

科長既為部之幹部及基點，而部又係全國關係政

務之實際最高指揮機關（行政院為形式的最高機關），其處理事務之對象，不啻全國，關係之重大，可不待言！此而不履行其忠實之義務，危險固大；若不履行其研究之義務，縱令忠實，仍恐未能適合國家之利益，危險亦不為小也！

科長之義務，既如上述；茲再進而一論科長之權利：權利本於義務，與義務為相對之名詞，有義務者豈可無權利？惟公務員之權利，雖有種種，如：關於地位方面，公務員有要求國家承認其公務員身分，並不得任意剝奪之權利等；關於經濟方面，公務員有領受卹金，及要求職務上之實費賠償之權等；但均屬次要。最要者，則為領受俸給之權利。俸給者，乃對於公務員服務之反對的給付，與服務之義務，殆為公務員關係存在之兩大基石，去其一，則此種公法上之契約，將無由成立。茲就內政部現任科長之俸給列表如左，以見其所享權利之一斑焉。

內政部科長俸給比較表

司別	人		數		給		科長總數	平均俸給額	備	攷
	科	長	俸	給	數	數				
總務司	二	二	二	二	四	三二五元	四人			
民政司	一	一	一	一	三	三一〇	三人		代理科長一員未列入	
警政司	一	一	二	一	四	二六五	四人			
土地司	一	一			二	三五五	二人			
統計司			一	一	三	二七〇	三人			
禮俗司			二	一	三	三〇〇	三人			
合計	二	四	六	二	一九	三〇〇	十九人			
百分比	一〇	二二	三三	一〇	一六	一〇	一〇〇			

六、標準科長

在前數章中，對於有關科長之諸問題已略述其大概；

茲再進而一論，必須具備如何之條件，始足稱為理想中之

科長乎？以下分四方面說明之：

(一) 物質之條件

健全之身體 此點似無關宏旨，而實甚重要；蓋健全之事業基於健全之身體，此為不可否認之事實。科長為部

中之幹部，處理事務之基點，工作繁勞，決非體格衰弱者所能勝任；勉強為之，若非因循廢事，定當自害害人，是烏乎可？

(二) 精神之條件

(甲) 須有責任心——所謂有責任心，即須認識本身之責任，從而有實現之之決意。依理論言，既擔負任務，即應負責，無責任心者，必不擔負任務；但在實際則有未然，

百分比	總計	禮俗司	統計司	土地司	警政司	民政司	總務司	科長年齡					
								二十六歲至三十五歲	三十六歲至四十五歲	四十六歲至五十五歲	五十六歲至六十五歲	合計	
二五	五	一	〇	〇	一	一	二人	一人	一人	〇人	〇人	四	
三五	七	〇	二	一	二	一	一人	一人	〇人	〇人	〇人	四	
一〇	二	〇	一	〇	〇	一	〇人	〇人	〇人	〇人	〇人	四	
一〇	二	一	〇	一	〇	〇	〇人	〇人	〇人	〇人	〇人	四	
一〇〇	二〇	三	三	二	四	四	四					四	

內政部科長年齡統計表

！科長為部之幹部，苟無責任心，則敷衍推拖，影響尙堪設想耶？

(乙)進取之精神——政治為社會之反映，社會前進，政治亦當然隨之，公務員必須領導或追隨進步之政治而不為之累，斯進取精神而矣。科長既為部之幹部，於整個部之政治之推進，關係甚大，果皆富有進取精神，則潮氣澎湃，整個部之施政，未有不前進者，反之，各個畏縮保守，

縱有富於朝氣之最高長官，亦不足收政治進步之效。

惟所謂進取精神，年齡大有關係，花申老翁因不乏其有進取精神者，第究屬例外，據一般的研究當以二十六歲至三十五歲之十年間，最富有朝氣，三十六歲至四十五歲之十年間，次之，故二十六歲至四十五歲之人充當科長，最為相宜。茲就內政部科長之年齡，列表如左，庶可覘其前進精神之大略矣。

敷衍塞責者，比比多有，根本廢棄其責任者，亦不知凡幾

(丙)冷靜之頭腦——科長當部中事務之衝，科長之垂詢，下屬之請示，常集於一身，若非有冷靜之頭腦，綿密之思想，敏捷之理解，實不足以勝任愉快，蓋冷靜則可免浮躁之氣，不致憤事，綿密則無間巨細，不致疏漏，而敏捷則臨急處變，應付裕如，不致有所遺誤——俱備此種條件雖似甚難，實則祇要頭腦冷靜，則思想當然綿密，理解自易敏捷，斯又三而一者也。

(丁)懷疑之態度——行政上每一問題之關涉，恆及於多方面，科長既重在理解問題之全般，尤必須避免膚淺與武斷，於是懷疑之態度尙焉。懷疑之內在的表示為謙虛，外在的發展為研討，謙虛則得人多助，研討則學增識進，因繼續之努力及外來之幫助，其結果得以隨時代之進化，而永久保持適應新時代政治要求之狀態，不致因人的落伍而累及政治之被棄於時代也。

(三)經驗之條件

(甲)對事之經驗——此所謂經驗，非謂對某種特定事之經驗，乃指一般的辦事經驗而言。處理事務，無論其所處理者為何種類之事務，要不免有若干共同之原則，存於

其間，若必求其慎重，簡便，穩妥，敏捷，正確……為處理任何事務均應適用者是也。此則完全依經驗如何而異其成績。科長為事務官之幹部，日與事務相接觸，果無處事之經驗，則小之應付乏術，大之措置乖方，政務前途，何堪設想！

(乙)對人之經驗——所謂對人之經驗，實則亦不過對事經驗之一種，最要者，在能對人認識。科長既為一科之首腦，對於本科同人，自應充分認識，支配適當，始能人盡其材，發揮最大之效率；然則科長而無對人之經驗者，絕難達到其目的明矣。

(四)知識之條件

知識之條件，最為重要，亦最不能求之過高；吾人以為合格之科長，以具有豐富的普通知識為已足。所謂普通知識，乃指曾受完滿的高等教育者所應具備之一切知識而言；不僅須明瞭及能運用社會科學上之研究方法，即關於自然科學上之重要原則，亦應充分瞭解；誠以在行政上常遭逢之一切問題，恆有其複雜性，而牽涉於廣大之領域，有時雖自然科學方面知識，亦有具備之必要。對於問題

之解決，在一部中，科長既居最重要之地位，苟科長而不有充分之普通知識，定不克勝任。或謂科長所主管之事務，胥有專門性質，以具備特定專門知識爲已足，是否更有充分之普通知識，似非重要。此論自有其價值，然據吾人之見解，認爲居科長之地位，具有關於其主管事務之專門知識，固屬甚善；但此外須具備充分之普通知識，實更爲重要。何則？蓋居今日之中國，而欲求以專門人材處理專門之事務，毋甯謂爲不可能：第一，因中國之教育，未能與社會需要相適應，換言之，即中國教育尙不能供給與事務完全適合之專門人材，此點行政方面尤然。第二，其曾受歐美之專門訓練者，又常因國情不同，而不能適用。故所謂專家，必有待於「事務之經驗」造成之。科長人材既必由科長職務之本身培植，則選擇科長之標準，乃當然的應注意其普通知識之是否充分矣；蓋有充分普通知識之基礎，再益以事務之經驗，則其成就始有可觀。

又科長雖須具備專門知識，但其畢竟爲行政官，其職務之繁雜，已如前述，果爲專門家者，實際上殆難於勝任；且行政事務動涉多方，須於一般行政抱有認識，始足適

應；而政策有時尙須犧牲專家意見；凡此均非專門人材所優爲者！行政人員與技術人員區分之實益，蓋在於此。故科長與其注重其專門知識而用專門人材，毋甯用具有充分普通知識因經驗而專家化者，更有實際之利益，更爲近於理想。是以吾人認爲標準之科長人選，第一必須具備充分之普通知識；至對於各別事務之專門知識，有無尙屬其次；但並非對專門知識予以忽視也。

此種意見，英美兩國「文官制度」可爲例證：英國之考試制度，分爲三級，專考各級學校所授之課程，即以普通知識爲錄用之標準，專門知識，則一任其由經驗陶冶之。美國之攷試制度，則專攷各該職務專門學識。因此，美國雖多專門家，但少政治上之完材；故美國事務官之成績，乃大不如英國——是普通知識與專門知識之孰爲重要，可見矣。

七、科長制之改進

關於科長之諸問題，敘述既竟；願再進而於科長制之改進，稍申一論，以結此文。

在官制上之分司置科，本無可非議，從而科長制之存

在，亦應無問題；所成問題者，祇在如何改良以求進步而已。惟所謂改進，必須所關聯之機構，步趨一致，方有效果可言。蓋科長制不過整個官制中之一環，此吾人所應切記者也。雖然，局部之改進，亦未必均無效果可尋。據吾人所見，可局部解決者，要有左列各端：

(一)曰宜慎選科長人材也。推荐之法，未始不能舉賢任能，但因漫無標準之故，其反面之結果，殆亦難免！故其可靠性，遠不若來自攷試者有最低標準之限制，來自攷績者有客觀事實之根據也。今後慎選科長，應以致試及攷績為標準，此不獨在改進科長制上極端重要，亦且與政府所欲確立之「文官制度」之理想相適合也。

(二)曰宜提高科長待遇也。公務員之生活安定與否，影響於其工作效能者至大。依前引之年齡統計觀之，內政部十九名科長均在二十五歲至四十五歲之間，可推知其均有室家之累；又其中三十一以上者，佔百分之七十五，又可推知其必不免子女教育費之負擔；（據調查二十科長之中，除三員無子女，一員不明外，其餘十六員，共有子女三十四名之多。）但一檢前引之俸給統計，其平均額僅為

三百元；以南京生活程度計之，其不甚充裕可以斷言！此外中國大家庭制今猶殘存，各省農村破產之結果，各科長之家庭有待於接濟者猶不在少數，斯其經濟狀況如何，當不難想見矣！然此猶就俸給之平數而言，其中俸給在二百八十元以下之科長，佔有百分之三十六（七名），更有低至二百二十元者，其窘迫當更可知！故欲求增大科長工作之效率，自非先提高其待遇不可。

(三)曰宜確立科長保障也。待遇縱優，然如無保障，則五日京兆，仍難收增高行政效率之效；是知精神安定與物質安定，固同其重要也。公務員保障，本為一整個問題，不能局部解決；但最高長官亦不難先以意思之保障，代替未來之法律保障也。

以上三端，皆為關於人的問題，實則即「文官制度」問題；所謂英美各國之「文官制度」，其內容亦不過公務員必來自攷試，優其待遇，嚴予保障而已。

(四)曰宜減少科長事務也。依第三章所述可見科長所處理之事務異常繁多；此外猶有若干瑣屑事件，在一科中無所歸屬，亦均由科長負責辦理——以致精力不克集中，

要務反而廢弛，縱有標準科長，亦未必能舉理想中之效果！故欲增進科長在行政上之效率，必須先減少其雜項工作，以求精力之集中也。

(五)曰宜置副科長也 科長獨自處理本科事務，過繁則獨力難支，有事則無人代庖；誠以科長與科員所處理之

事務，其性質迥然不同，科員能之能援助助科長者蓋寡。如能於每科之內，各置一副科長，則協力多便，庖代有備，政務不致因科長之冗忙或出差而所遺誤，其利實有足多！外交部實行此制有年，成績斐然。內政部固無妨一仿行也。

二三、七、四、南京。

向行政效率研究會進一言

華年週刊

南京行政院以我國行政效率未能簡易迅速，特擬組設行政效率研究會，俾資改進。經設籌備處於內政部，開始辦公，并由內部政次甘乃光兼任籌備主任，積極進行籌備。聽說本年秋間該會即正式成立（見六月廿四日新夜報）。

行政院籌設行政效率研究會，這個消息，自為國人所樂聞。因為中國行政的沒有效率，本為我國政治上最大的缺陷。將來若能藉此研究會而得一改進之道，豈非中國一大幸事？但是目前我們却願在此提出一個條件，就是行政效率研究會的設立，其自身也必須講求一點行政效率才好。關於這點，我們願貢獻兩種意見。第一、向來南京政府所創設的任何會議，其中組成人員，類多不出十八尊羅漢，因此一個比較紅一點的人物，一身便往往要兼十多個職位，要知道這種現象，是與行政效率絕對不相容的。行政效率研究會自身便至少應絕對免除。第二、行政在西洋各先進國中，早已成爲一種專門的學術，要研究行政效率，本非專門人才莫屬，故行政效率研究會如真以研究行政效率爲目的，則其中專門人才的成分自應該儘量增多，官僚政客的成份應儘量減少，庶幾將來行政研究工作，才可收事半功倍之效，願當事者注意及之。

(六，三〇，)

本會消息

第一次籌備會議紀要

本會籌備處 成立後，即積極進行。六月十四日下午三時由甘籌備主任乃光召集第一次籌備會議于內政部會議室，出席者有海軍部代表陳次長訓泳及其他各部會代表十五人列席有經濟委員會顧問政制專家英人沈慕偉，及本會籌備處職員十數人。由甘乃光主席，先報告行政效率研究會籌備處成立之旨趣及經過。

決議事項：

一、籌備委員工作分配案

決議：暫分組織人事及文書檔案兩組。各籌委加入何組工作可自行認定。

結果：認定加入組織人事組者為蔡籌委光輝王籌

委克強阮籌委靜生光籌委晟錢籌委雋遠夏

籌委光宇

認定加入文書檔案組者為湯籌委澄波王籌

委志遠龔籌委福照趙籌委鎮夏籌委光宇李

籌委聖五雷籌委震

二、聘請專門委員案

決議 由各籌委介紹一人或二人為本處專門委員 茲將各部會介紹參加兩組研究之專門委員名單列後。

組織人事組

財政部 錢問樵 交通部 羅益增

司法行政部 楊肇忻 內政部 陳言

文書檔案組

實業部 劉寅 教育部 張定華

僑委會 梁道羣 軍政部 胡澍波

內政部 魏詩墀 外交部 錢存典

蒙委會 蒲劍鳴 海軍部 葉稱鐸

第二次籌備會議紀要

七月七日上午九時，本會開第二次籌備會議于內政部會議室出席人員有籌備主任甘乃光籌備員劉泳闓等十二人列席人員有專門委員陳言等十六人。甘乃光主席；決議事項如左：

(一)內教兩部報告審查組織國立檔案庫籌備處案審查意見(政政院交付研究)

決議：照本處初步審查意見通過：在設立國立檔案庫籌備處之先，先在行政院內成立檔案整理處，負責擬定整理檔案具體辦法，並指導各機關處理檔案；俟所屬各部會檔案整理將次完畢，然後着手於檔案庫之建築。至初步審查人所提檔案整理處組織原則第一二三條均照原文通過；第四條於句首，應加「關於整理檔案」一句；第五條刪除；第六條加「正副處長就專門人才中遴用之，常任評事及雇員，應以攷試方法任用之」一項。

(二)行政院直轄各部會官制通則草案(提案人蔡委員光輝)

決議：交組織人事組審查。

(三)改用卡片使收發文登記合一案(提案人內政部科員宋鳳章夏承箴)

決議：交公文檔案組審查。

(四)對於公文改革之意見(提案人內政部科長曹鍾麟)

()

決議：交公文檔案組審查。

(五)對於改正國內出差旅費規則之意見(提案人區專委家僕)。

決議：交劉委員泳闈 蔡委員光輝 區專委家僕三位審查，由劉委員召集。

(六)組織人事公文檔案兩組擬各設召集人案(主席提議)

決議：各組設第一第二召集人各一人並推徐委員象樞為組織人事組第一召集人，蔡委員光輝為第二召集人，劉委員泳闈為公文檔案組第一召集人，湯委員澄波為第二召集人。

(七)聘請會外專門委員案(主席提議)

決議：通過聘梅思平，張忠紱，江康黎，蔣廷黻，張匯文，張銳，蔣復聰，王雲五，黃伯樵為本處專門委員。

行政改革消息

在二十二年度推移到二十三年度之際，中央及地方行政之革新，頗有可紀者，茲分述如下：

一、組織運用

(甲)省政府合署辦公辦法大綱 省市府合署辦公已提倡多年，但以種種障礙行之者寥寥，且無劃一之具體辦法，蔣委員長現訂定省政府合署辦公辦法大綱，呈中政會轉國府備案施行。其原呈及辦法如下：

原呈 查現行省政府組織法及縣組織法之頒布實施，亦已數年，各省形式上雖已組織完成，而實際上辦事困難極多，繫圓柄方，格格不入；故改革地方政制，誠爲刷新政治刻不容緩之圖。綜列現行制度之通病，約有三端：第一、就現制本身之觀察，則爲頭重腳輕，基礎不固；論組織則省龐大而縣縮小；論經費則省極鉅而縣極微，治官之機關太多，而治民之機關太少，伴食高官之人員太多而深入民間之人員太少；政令均成具文，實以此爲最大之癥結。茲就豫鄂皖贛四省二十二年度經常歲出預算資爲比

較，則省與縣政費之懸絕，自可一目瞭然。除保安處經費不計外，專以省政府及四廳爲準：查河南爲九十一萬二千餘元，湖北爲一百一十一萬九千餘元，安徽爲一百零一萬元，江西爲八十一萬三千餘元；而各省中之縣政經費，則河南全省一百一十一縣，共一百零九萬一千餘元，平均每縣九千八百三十餘元；湖北全省七十縣，共八十八萬餘元，平均每縣一萬二千六百餘元；安徽全省六十一縣，共九十五萬七千餘元，平均每縣一萬五千七百餘元；江西全省八十一縣，共一百一十三萬二千餘元，平均每縣一萬三千八百餘元。故縣政費以安徽爲最多，江西次之，湖北又次之，河南最少。然無論何省，每月平均每縣皆不過千元上下。縣爲一切政令之中堅，其重要如此，而行政經費之微薄，則又如彼，實無從充實組織，延用人才，以爲匡助。百舉皆廢，亦固其所。故欲革此大頭小脚之弊，首在縮小省府之編制，擴大縣府之組織，削出省府之節餘，移增縣府之經費，庶質劑得宜，推行盡利。第二、就橫的方面觀察，

各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用；凡屬甲廳主管之事件，率不喜乙廳過問，而事涉兩廳以上者，又往往遷延不決，權則相爭，過則互諉。且一切設施，多以本廳處之立場爲觀點，實缺乏抑己伸人，共維全局之精神，於是各認主管之事件爲當前最要之急務，同時督責於縣，縣長莫知所先，並無法同時並舉，遂使狡點者專事敷衍，尤不肖者則借甲抵乙，任意張弛操縱，以自便其私圖；而賢能自愛之士，則深苦政令紛歧，疲于奔命，而不安于厥職。吏治之壞，此種畸形制度，實爲厲階。故欲革除今日省政濡滯，矛盾，重複，隔閡，推諉，齟齬之弊，惟有打破各廳處並立之分割局面，而併爲整個一體之省政府，庶克收齊一簡捷協和之效。第三、就縱的方面觀察，省府與各廳處縣府與各局科均各截然形成兩級，中央部會往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處亦認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文，流弊所及，遂使省府與縣府，不克層層節制，頓失以身使臂以臂使指之效。所謂主席代表省府，監督所屬，執行省政及縣長，綜理縣政之規定，乃徒託空言；系統不明，層級凌亂，何以率屬而責效？

故欲革除此弊，必須使整個省府，對中央院部負絕對責任，整個縣府對省府負絕對責任，凡省之廳處，縣之局科，乃省與縣之補助組織，不能離而爲二，一切斜枝旁出之行文辦法，自應毅然廢除。綜上所述，現行省制之缺點，及其相沿而生之弊端，今日諳習政情者，固盡人皆知；應加矯正，亦已成爲上下一致之要求。第根本改革，牽涉至廣，如中央鑒取現時僅有之情況，卽爲改弦更張，深恐實驗未豐，又有顧此失彼之虞。其中最宜注意者，亦有兩點：第一現行省制之種種失敗，自無可諱言，今後省府意志宜統一，權力宜集中，組織宜緊張，經費宜節約，更爲有識者所同認。顧所謂統一，集中，緊張，節約，以至何種程度爲宜，且應以何種方式促其實現，則殊有詳加考慮，逐步試驗之必要。第二全國各省幅員至廣，關係複雜，政治文化，經濟，地勢各種情形，尤不齊一。驟以一種通行之政制，強令同時實施，亦恐削足就履，扞格難行。例如四廳兩處之設置，在邊遠省份，嫌其龐大，絕非人力財力所能勝；在東南各省則嫌其簡單，非再輔以其他專門技術之組織，不足以應實際之要求。卽就各等官俸討論，亦復如

是。簡任薦任之法定俸額、在東南各省，差足維持生計，而邊遠省份如照定額支給，則全廳經費恐僅足敷主管長官一人之薪額。凡茲種種，均極懸殊，中央定制，實有因地制宜，從長計議之必要，似以富有彈性伸縮而先行局部試辦爲最宜。年來中正奉命督師剿匪，巡視所及，聞見較切，感觸至多，深維地方政務，尤其剿匪各省之善後，欲期順利之推進，自非先謀省府意志之統一，增進一般行政之效率，不克有功。然此種改革，亦祇能於不離棄現行省府組織法，及不牽動各省預算案之範圍以內行之，經本此原則與各省政府往復商討，時及一年，茲彙合各方意見，制定省政府合署辦公辦法大綱都古條，先飭剿匪區內豫鄂皖贛閩五省尅期實施，資爲實驗，以備中央澈底改革地方政制之張本，除分令外，理合相應檢同辦法大綱，電陳達鈞會鑒核，貴院查核、並祈轉陳國民政府備案施行，實爲公便。

應併入省政府公署之內；一、祕書處，二、民政廳，三、財政廳，四、建設廳，五、教育廳，六、保安處。第二條，現在省公署，如尙無足以容納所屬各廳處者，應於可能範圍內，盡量併入，至少先併入民政廳及保安處，其餘俟公署改建擴充，再行陸續加入。但無論已未併入，其辦公程序，概依本大綱辦理。第三條，除第一條列各廳處外，現在一切直屬省政府之機關，應分別裁併，或量爲縮小，而改隸於主管廳處；前次機關，如爲推行特種要政之臨時組織，應隆其職權，准照廳待遇；而以直屬省府管轄爲便者，得暫不改隸，但應仍受主管廳處之指導。第四條，省政府合署辦公後，一切文書，概由省府祕書處總收總發，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署，簽呈主席判行；但主管廳處依其職權監督指揮所轄職員或所屬機關事務進行者，在不抵觸省令之範圍內，仍得自發廳令或處令。第五條，省政府合署辦公後，省府所屬各廳處，上對中央院部下對專員縣長或市長及其所屬之科或局，均不直接往覆文書，概以省政府之名義行之，第六條，省政府合署辦公後，各廳處所擬之命令或處分，經主席判行而已以省政府之

名義發布者，如發覺有違背法令，逾越權限或其不當情形時，依左列之提議，經省政府委員會之議決，仍得自行修正及分別停止或撤銷之，一、依省政府主席提議者，二、依主管廳處長之提議者，三、依其他廳長處長或委員之提議者。第七條，省政府合署辦公後，應依左列各原則，澈底改革：一、各廳處及其所轄各機關之組織，暨各科之職掌，應依現在實際之需要，重新劃定，厲行裁併，務期系統分明，權責專一，員額減少，工作緊張；二、省政府及各廳處之經費，應集中管理，但金錢或物品之會計，一時不便完全集中者，亦應酌定項目範圍，先行集中其一部或大部；三、省政府及各廳處之文書，應採科學管理方法，務期迅速縝密簡便，每日每週文書之收發及承辦，尤應分類摘由列表，互送各廳處長及主席查考；但特別機密事件，一時不宜宣布，應由主席及主管廳處獨負其責者，不在此限。第八條，省政府合署辦公後，省府秘書處之改革，除依前條規定，裁併現有之組織，祇設科分掌文書，會計，庶務等事項外，得酌設左列各室，分別延用確有專長之人員組成之：一、技術室，凡農工商礦水利土木及其他各

項事業，為各該省現在應行急辦者，依其種類，應延用適當之技術專家分任調查設計，即各主管廳處提出之技術事項亦概交審核，並負指導督率之責；二、法制室，凡省政府或各廳處所擬發布之法令，及現行法令之修正廢止，應延用確有專長者，集中於法制室，分任調查，草擬，審核之責；三、統計室，置統計專門人員，凡各機關應行搜集之材料，概交統計室，依照劃一之規定，編成各項統計報告；四、公報室，置編譯及印鑄專員，凡各機關發行之定期或不定期刊物，概交公報室統一辦理，一切法令尤應逐日依公報公布，以節繕寫遞寄之煩勞。第九條，省政府及各廳處之組織及員額厲行改革後，所有節餘之經費，應悉數撥增各縣政費，被裁人員，應重行甄別，量其才能，准予分別備選縣長區長，及其他縣佐治人員之用。第十條，本大綱之施行規則，由各省省政府自定之。第十一條，本大綱由行營陳報中央政治會議鑒核備案，在湖北河南安徽江西福建等剿匪省份，先行實施，其他各省，經呈請行政院核准者，亦得援案准用。第十二條，本大綱俟各省施行，應將實地試驗之結果，詳加比較，隨時呈報中央，以

爲制定省制，實行修正省政府組織法之參考。第十三條，凡本大綱所未規定，仍依現行省政府組織法及其他有關係之法令辦理。第十四條本大綱自公布之日起兩個月內，凡剿匪各省，應一律施行。（七、四、中央日報）

(乙) 統一水利行政計劃 我國水利行政機關，以過去歷史關係及外人之干預，至不統一。內政部雖有水利專門會議之召集，謀各水利機關之合作，但究非澈底改善之辦法。國府奉中政會函，頒致統一水利行政事業辦法綱要，飭交行政院與經委會遵擬進行計劃。該綱要內容爲：(一)中央設水利總機關，主辦全國水利行政事宜。(二)各流域不設水利機關，其原有者一律由中央接管，統籌支配辦理。(三)各省水利行政由建設廳主管，各縣由縣政府主管，受中央指揮監督，水利涉兩省以上者，由中央統籌辦理，涉兩縣以上者，由建廳辦理。(四)各部會組織法涉及水利者修改。(五)水利計畫統由中央集中辦理。(六)歲修防汛，由各修防機關辦理，一律改稱某河管理處，受中央監督。(七)各海關水利附加稅，除已確定用途者外，一律撥歸中央，作水利建設基金，並借英庚款爲材料專款。

(七、二、大公報)

二、人事行政

(甲) 考績 六月十二日行政院通過各部會考績暫行辦法，除軍海兩部有特定考績法規可資遵守外，各部會一律于六月內舉行攷績。行政院本身已于六月實行攷績，凡在四十分以下者即予撤職，成績最佳者分別晉級或記功。茲將該暫行辦法錄後：第一條行政院及所屬各部會職員之考績，在考績法補充法規未經制定實施以前，除法令有特別規定外，均按本辦法行之。第二條 考績時期每年分兩次，於六月及十二月舉行。第三條 考績標準爲四項如下：勤惰，成績，才能，操行。第四條 考績分初核與覆核兩種，初核由直接長官辦理，並得組織考績委員會，按照第三條所列標準，負責考查，分別加具評語，或擬定分數，報由各該機關主管長官覆核決定。初覈於必要時，得抽調，詢問或筆試。第五條 核考結果，應予獎勵者，依下列各款行之。(一)升用(二)進級(三)加俸(四)記功(五)嘉獎。第六條考核結果，應予懲處者，依下列各款行之。(一)免職(二)降級(三)減俸(四)記過(五)申誡。第七條 負責考查之長官，加有徇私不公者，應負考查不實責任，各主管

長官發覺以上情事時，應予以相當之懲處。第八條 第三條所列考績標準，應用表冊格式另定之。第九條 各部會於舉行考績後，應將考績經過情形，呈報行政院及送銓敘部備案。第十條 本辦法自公佈日施行。

(乙)甄別 現廣東省政府為甄別現任公務員起見，將組織公務員甄別委員會，于七月一日成立，舉行現任公務員甄別審查。其資格審查標準，與中央所頒布公務員任用法無異(六，一二，南華報)

(丙)公務員儲蓄 山東省政府主席于前月下令秘書處起草公務員按月儲金辦法，高利存民生銀行(六，二七，申報) 公務員強制儲蓄本為養成公務員廉儉及使其可以緩急相濟之良好辦法，歐西各國多有採行。但儲金與薪俸之比例，保管，利用及發還之辦法均須慎為規定，在此種辦法首次推行之際，尤盼山東省府加以注意。

三、財務行政

(甲)交通部實施超然主計 自主計處審計部成立以

後，中國計政有顯著之進步。超然主計之說，新近提倡尤力。交通部為實現超然主計起見，最近在會計方面有如下之改革：(1)除設立該部會計長辦公處外，復于所屬各機關設置會計主任或會計員，組織辦公室，而直隸該部會計長辦公室。其任用與罷免，悉由主計處主持辦理，不受主管人員之支配與干涉。(2)該部以會計帳目零亂由于制度不良，因召集富有會計學識經驗人員，縝密研究，訂定電政會計制度：如會計科目，會計規程，總會計彙編辦法，簿記組織表格格式，劃撥款項辦法，規定電政預算決算，收支款項程序審查標準等。是項新制經已推行。(3)該部以現有會計人才不足分配，特舉行交部會計人員考試，錄取五十人，分發任用。(4)該部又以各附屬機關會計狀況，向來查核未能嚴密，因飭會計長辦公室，特設查帳員，分赴各地查帳，並另派視察員隨時視察。一面委任潘序倫會計師按期分赴各附屬機關查帳。此外更委托克佐時會計師，分派外國會計專家，常川註重要機關，如郵政總局，儲匯總局，招商局，國際電信局，兩航空公司等，担任稽核一切。

(乙)審計處不日成立 審計部籌設之江浙鄂冀四省及上海市審計處及平漢、津浦、京滬杭三鐵路審計辦事處將于七月中旬成立，人選尙未定。

(丙)蘇設各縣金庫 蘇財廳以各縣預算雖已先後成立，但出納機關不獨立，任憑行政機關之予取予求，則縣預算亦等如一紙空文。故擬于下年度起指定中國，交通農民，江蘇四銀行在各縣設立縣金庫，專司出納縣財政事宜，其無以上四銀行之縣分則仍暫維現狀。該金庫成立後，對于教育，公安，建設，倉儲等專款，仍保持其獨立性質，決不挪移。

四、材料整理

(甲)檔案之整理與其研究 (一)年來國民政府對于檔案整理甚爲注意，不久曾有設立國立檔案庫之議。民國後我國檔案積壓甚多，向無科學方法以整理之。故今後之整理，有待于各機關之分頭工作及專家之助。最近各部會多已從事進行。孔財長前諭財部各署司，限一個月內將本部檔案整理就緒，以利工作。該部奉令後于六月廿九日召開檔案會議，由各司署代表一人與會，討論檔案整理三件。(二)清華大學，歷史學系主任兼文學院院長蔣廷黻利用下年度公休期間，赴俄德等國研究外國政府保管檔案方法

，以謀對我國檔案之保管有所改善。在國外並擬搜買各國有關中國之檔案以資研究，據蔣氏昨對於記者談，關於我國檔案之保管，在清代之軍機處檔，總理衙門檔，管理方法均甚佳，可見當時政府對檔案之重視。民國以還，檔案保管反漫不經心。此實由于政治之未上軌道，保管上遂有怪現象發生：有因前任卸職而將機要檔案携去，而使繼任人員對于檔件無從辦理；有因保管機關之經費無着，而被職員作爲廢紙盜賣者。清華學校自徵求政府刊物後，搜羅此類之檔案甚多，平均每星期多至七八十種，且多爲外界不常經見之物。已搜集者有陸軍部檔數十斤，清度支部在孟公府所存檔案，並有徐樹錚密電等件。今後並繼續搜集其他各府縣檔案，經相當整理後，存于圖書館，以供研究云云(六，二三，大公報)

(乙)京市將組統計委員會 南京市政府所屬各機關統計人員爲集議本京今後整個統計工作計畫，曾于日前在市府舉行統計人員會議，決議呈請市府擬訂規程組織京市府統計委員會，呈請市長指定學識高深經驗宏富之統計員一人爲統計長，以便專責計劃本市統計工作，如遇必要時，各所屬機關專任統計員或兼任統計員，得集合一處辦公，俾收相互合作之效云(七，四，中央報)