

會出版 叢書第八種



殷



三民主義行政論

雷 殷 著

廣西建設研究會叢書之八

三民主義行政論

廣西建設研究會出版

本叢書編輯例言

一、本會爲促進民族文化，適應抗戰及建設之需要起見，決定出版各種學術專著，名爲廣西建設研究會叢書。

二、本叢書著作範圍，約如下列：甲、闡明孫中山先生遺教理論方面或計劃方面之專著；乙、各種哲學科學之專著，具有發揚孫中山先生遺教之價值者；丙、闡明廣西省建設事業理論方面或計劃方面之專著；丁、各種學術著譯對於抗戰問題或廣西建設問題之研究，切合參攷者；戊、文藝作品，具有發揚民族精神，或普及建設認識之社會價值者。

三、本叢書稿件，除由本會研究員著作外，爲提倡學術、鼓勵著作起見，對於會外人士之投稿，亦一律歡迎。

四、凡編入本叢書之稿件，均須按章性質經由本會研究專家審查合格者，惟爲尊重學術研究之自由，本會對各著作之內容，並不加干涉，故文字責任，仍由著者自負。

廣西建設研究會識

三民主義行政論 目錄

例言

序

緒論

第一章 總論……………三

第一節 行政之意義……………三

第二節 行政之目的……………五

第三節 行政之依據與範圍……………六

第四節 行政與各部門之關係……………七

第二章 行政機關……………九

第一節 行政機關之意義……………九

第二節 行政機關之種類與功用……………一一

第三節 行政機關之形式與權責……………一三

第四節 行政機關之力量與因素……………一六

第五節 行政機關之領導與力量……………一七



第六節	行政機關力量之橫的使用	一九
第七節	行政機關力量之縱的使用	二一
第八節	行政機關之調整	二四

第二章 公務人員……………二八

第一節	公務人員與行政之關係	二八
第二節	公務人員應有之選擇	三〇
第三節	公務人員應有之志趣	三二
第四節	公務人員應有之修養	三四
第五節	公務人員應有之風氣	三八
第六節	公務人員應有之生活	四〇
第七節	公務人員應有之責任	四二
第八節	公務人員應有之義務	四三
第九節	公務人員應有之禮節	四五

第四章 公務人員之管理……………四六

第一節	公務人員之管理機關	四六
第二節	公務人員之甄選任用	四七
第三節	公務人員之作育訓練	四九

第四節	公務人員之徵集	五〇
第五節	公務人員之考績	五一
第六節	公務人員之懲戒	五四
第七節	公務人員之優卹	五六
第八節	準公務人員之管理	五七
第五章 行政事項		五九
第一節	中央行政事項	五九
第二節	省區地方行政事項	六一
第三節	地方自治行政事項	六三
第六章 行政管理		六六
第一節	行政管理之意義	六六
第二節	行政之準備	六七
第三節	行政之設計	六八
第四節	行政之實施與指導	七二
第五節	行政之稽查與考核	七四
第七章 行政救濟		七五

三 民主主義行政學

四

第一節 行政訴訟

七五

第二節 行政訴訟

七七

結

論

七八

例言

- 一、本書係根據本黨 總理遺教 總裁訓示暨現行法令編輯而成。
- 二、本書之目的為研究實行方法，而非探討學說理論，故編制體例，均與向來學者關於行政學、行政法等書述有所不同。
- 三、本書第一章係略述行政之意義、目的、關係、範圍，第二章敘述行政機關之意義、種類、功用、形式、員額、與力量之運用，而稍偏重於力量運用方面，因本於 總理人民要有權、政府要有能，希望有力量萬能的政府，乃能致中國於富強之道教，以立言也。
- 四、本書第三第四兩章係敘述公務人員及其管理，為佔本書比較多之部份，因本於本黨 總裁為政在人之訓示，孔子：人存政舉，人亡政息之名言，足見所謂用人行政，用人原在行政之先，故不厭其詞費也。
- 五、本書第五章係略述中央及省區暨地方自治行政事項，而稍偏重於地方自治，因本書之用途，乃為地方幹部人員訓練之教材也。
- 六、本書第六章敘述行政管理，係偏重於積極方面，由準備，以設計、以實施、以考核，聯成一氣，乃本於 總裁行政三聯制之訓示，蓋非如此，則行政效果，難以收獲。第七章略述行政救濟，乃希望行政人員，勿濫用其權力以害民也。
- 七、本書係編輯於民國二十六年秋，二十七年五月初版印行，用為廣西縣政人員訓練班教材，二十九年秋奉中央訓練委員會委託編輯訓練地方幹部人員教材，乃將原版修改，重行編輯應命。
- 八、本書多承陳懋章先生之糾正及周毓桂先生之繕校，合併誌謝。因職務纏身，及戰時欠缺參考資料，謬誤疏缺，自屢不免，甚願讀者有以糾其謬誤、補其缺陷，如有 賜教，敬懇直寄重慶內政部本人收受，是為至盼。

民國三十年三月雷 殷誌於內政部

序

我國人以往之論行政者，雖以政簡刑清、無爲而治爲標榜。既曰簡；曰清，曰無爲；則與其謂爲行政，毋寧謂爲不行政可也。此其意或誤會爲官而設官，非爲民而設官；或以爲從政者言性惡，必須安分守己，勿多事以擾民、勿貪污枉法以害民；則蚩蚩者氓自能日出而作、日入而息，以遂其所生也。凡此觀念，在昔日閉關自守時代，或可勉強苟安於一時。惟時至今日，環境已異；民族生存，競爭劇烈；外患煎迫，危亡在即；若尙抱身無爲，其將何以抗戰？何以建國？國家之職務日愈伸張，行政之範圍愈趨擴大，乃時代使然，何從避免。同時，政令日見繁多，公務人員日形忙碌，更何待言。由是言之，則我國人之行政觀念，非根本改革，則中國將無從救藥。

涉獵行政專書，國內雖不乏善本。然與本國情形及實際應用，則多未適合。因不揣固陋，爰於公餘之暇，就歷年經驗所得，並參照各專家理論及現行法令，綴成斯篇，以期各同寅對於行政二字，具有相當概念，不致再爲黃老之徒、官僚之輩，以政簡刑清、無爲而治等陳說所惑。其負有朝氣者，亦可不致臨處擇格，所爲無成。是則斯篇之成，亦不無意義者也。但政務繁忙，時間倉卒，參考難周，謬誤不免。幸識者有以諒之。

民國二十七年一月初版雷 於原序

三民主義行政論

著者雷 殷

緒 論

總理民權主義之指示；人民要有權，政府要有能，是則如何使政府有能，以執行政令、政策、主義，而實現民有民治民享之政治，乃當今之急務也。

總理民權主義六講中有曰：「政是衆人之事，集合衆人之事的大力量，便叫做政權，政權就可以說是民權；治是管理衆人之事，集合管理衆人之事的大力量，便叫做治權，治權就可以說是政府權；所以政治之中，包含有兩個大力量，一個是政權，一個是治權，一個是管理政府的力量，一個是政府自身的力量。」是則行政者，乃政治中屬於治權之一部份，而非政治之全體。同講中又曰：「在政府一方面，是要有五個權，這五個權是，行政權、立法權、司法權、考試權、監察權，」是則行政者，乃政府權中五個治權之一，而非全部。

以上所述，為行政與政治之區別，及行政權在五權中之地位；然就字面言，「行政」為執行政令，亦即為管理衆人之事，若僅就「行」之一字言，當然係政治之一部的「治」字，而行政與政治有別，若合「行政」二字言之，則為政治的全部，而行政與政治含混，因此：故行政學獨立成爲一專科，比較遲緩，在歐洲大陸各國，行政學與政治學尚無截然顯著之劃分，其在美國之所謂行政學，係以機關之組織、人事之管理、錢款物資之收支使用監督爲主，而偏重於技術，與吾國「行政」二字之意義，則稍有差別。

我國行政二字之含義，以往至爲廣泛，凡齊家治國平天下，皆納入行政範圍，今行政既分立爲一權，政治學又成爲單獨之專科，則行政二字自應解釋爲實行主義、政策、與法律、命令；然主義與政策之實行，有時須待於立法權部門之立法，執

行法律，則司法權、監察權、考試權等部門皆有同等權責，不惟限於行政權之部門，故就極端義言，則行政者乃執行某一種之計劃命令法律以完成國家某一種目的之謂也；為執行某一種計劃命令法律以完成國家某一種之目的，必需要機關、人員、物資；故機關、人員、物資之管理，亦為行政部門所不可缺乏之事，本書名之曰「三民主義行政論」即敘述行政之方法，行政機關如何方有力量效能之大概問題也。

行政方法，大抵因時代思潮、地域關係、人民類別、而不同，以至於因某事某物而有異；如在儒家思想瀰漫之時，則行政的方法為道之以德、齊之以禮，重在教化而手續寬和，在法家思想瀰漫之時，則行政的方法為道之以政、齊之以刑，重在誅罰，而手續嚴峻，以及歷代施政都與鄰有別，畿內與畿外有分，即因於工商業區域與農業區域之差異，甚至於有侯、甸、男、采、衛、蠻、夷、鎮、蕃、九畿之別，比皆因時與地與人以行政者也；此外戶籍行政與保安行政是因其對象的事不同，地籍行政與衛生行政則因其對象的物各異，皆為顯著之舉例，所因不同，則其方法自不能一律，時無論今古、世無論中外，莫皆不然。至於行政機關之有無力量效能，（一）由於憲法及法律賦與權力之限度，（二）由於法律命令規定其應辦事項之大小，（三）由於機關與機關之配置是否合理，（四）由於機關內部之組織是否得當，（五）由於主持機關之人員是否健全，（六）由於經費物資之使用是否正確，因此：故凡行政機關雖林立而龐大，以及人員經費物資雖衆多而充裕，未必即有力量，更未必即有效能，行政之所以需要技術及其所以成爲科學，理由即在於是。

社會日趨進化，政務自然日益繁多，而行政組織與行政機構亦自然日趨複雜，行政方法亦自然日新月異而不同，僅就人員與物資設備言，向之爲讀書識字能繕寫文書草擬稿件便皆可以從政者，今則非分門別類，而有社會科學及自然科學之專門智識不可，向之僅恃粗紙毛筆便可以辦公者，今則應用硬紙、鋼筆、打字機、計算機等器械，以求其迅速，向之以人力徒步遞送文書者，今則應用有線無線電話電報以求即達，向之破屋黑室或臥房內便可以辦公者，今則應通光換氣及裝置寒暑表汽鐘電燈而特闢有辦公室，向之不問疾病瘟疫者，今則須有衛生醫藥之設備，向之無爲考圖籍表冊以及卷宗檔案任其散失者，今則須爲之設備、加以整理，凡此種種皆隨社會之進化，而不能盡守不變。

民國二十三年三月二十日，總裁在「現代行政人員須知」之訓示中有曰：「大概說起來，現在使我們的工作不能生效、政治不能進步之最大的毛病有三種：第一就是行政系統複雜、一切專權和責任不能專一，因此事情空虛難行，沒有人肯來負責做事，也沒有有人能够放手做事，有責任便互相推諉，有權利則彼此爭奪，所有的時間和精力，統統用於應付，全部的工作，不過是敷衍表面，甚至發生些無謂的糾紛、增加許多意外的麻煩，使大家的力量，互相抵消，整個工作，陷於停滯，如此，還有什麼事辦得好呢？所以系統複雜、事權分散，就是行政上一個大病。再講第二個毛病，就是因循怠惰，不重時間，無論上下，不知時間之可貴，與關係之重大，隨便做什麼事，沒有時間的規定，也不注意節省時間，限期完成。所以一個公事下去，不僅明天沒有回答，就是過一個星期一個月乃至於過一年，還得不到一個報告，即使有報告，也因為平時因循怠惰，陽奉陰違，臨時也祇好敷衍塞責。……還有政治上第三個通病，就是政治上一切工作，忽近忽遠，不能由小而大……；就是說我們現在的工作，範圍非常廣泛，沒有一個標準，緩急輕重不能斟酌、本末先後不知分別，每每急要淺近而簡易的事情丟了不來實做，而專從高深遠大繁雜的地方拚命空談，於是流為百廢俱舉，一事無成，永遠做不出什麼成績，因此政治上亦永遠不容易有進步。」讀了此一段調詞，當可瞭然於行政之大病，今後我們行政人員所應注意者，即為如何革除以上三大病，而使行政之日有效率，建國得以成功。

第一章 總論

第一節 行政之意義

行政之意義，已於緒論中略述其梗概，茲再詳述之，可分為廣狹二義，就廣義言，為整個國權之行使；凡屬於國家統治權力下之行爲，皆屬之。

狹義之行政，依我國五權分立之制度，係別於立法司法考試監察四權以外之單純行政權。簡言之，乃行政機關推進政府功能時之行動；如執行計劃、命令、法律以完成國家之企圖等皆是。由此意義言之，則政簡刑清、無爲而治之觀念，以及隨文辦稿，不求結果之工作，均不能謂之爲行政。

晚近以來，民衆所需要之政事與政府所負之使命，行政工作與方法，已隨社會環境之需要而有如下之變遷；即：

一、由消極行政變爲積極行政

我國以往行政官吏工作的秘訣，爲推諉，爲延宕，爲大事化小、小事化無、急事緩辦、不了了之，明明是畏難苟安，偏曰與民休養生息，所有人民福利、國家權益，何嘗關懷。在人民方面，亦均抱不在其位、不謀其政，日出而作、日入而息之自由主義。認爲對國家納稅以外，便無其他義務與責任。因之「政府最好，干涉最少」便成爲上下奉行之政治哲學，一切途均爲消極苟安之狀態。但今日之社會環境，其複雜錯綜，遠異於前，何能消極，尤以當茲強寇猖狂，國難日亟之際，若不爲積極之統籌、急速之推進，便將不能維持國家民族之生存。故現時政府之任務，不僅在懲治犯罪、辦理稅收，而尤在於鞏固國存。此種行政，已成爲今日舉世各國共同一致之傾向，否則轉瞬間數日間或數週間國家便有消滅之虞。

二、由被動行政變爲自動行政

我國過去行政官吏，除征收賦稅外，餘則因兼理司法之故，每側重於司法工作，而忽略行政活動。凡百措施，皆遵守民不告、官不理之原則，而採取被動方式。凡百行政人員均多深居簡出，蓋尊處優；非待社會上發生事變，人民請求處理時，甚少本自動精神，對社會一切應興應革事業，爲預先之計劃與推動。譬如救濟災荒一事，必待災荒已經發生，始肯有所動作，爲事後之補救。又如維持治安，必待匪亂發生，然後剿殺。其實行政官吏爲人民之公僕，其責任爲領導民衆，對於社會之需要與民衆之要求，均應自動推行，以增進其福利。固不必俟人民之要求而後有所舉動；尤以現在社會關係複雜，大有恣一

變而動全身之勢，更不能不預爲自動之措施，而求事半功倍之效果。

三、由治人行政變爲治事行政

我國昔日行政官吏係以統治階級自居，其任務偏重在治人，如維持治安、鎮壓犯上作亂是也；今後應側重於治事，如整理利用土地、如改善環境衛生、如改善人民衣食住行樂育等皆是也。

四、由常人行政變爲專家行政

過去凡讀書識字者，便皆可以爲行政人員，近代社會進化，科學發達，政府之活動範圍隨之日趨擴大，其工作亦日趨於專門化技術化，非專門人才不克勝任。故量才器使，厲行職位分類；使人盡其才、事當其理，實爲今後行政之重要措施。

五、由浪費行政變爲科學行政

現代政府行政之目的，在於消除浪費與虛耗，保愛人力物力及時間，使之發揮最大效用。爲完成此項目的，自不能不用現代之科學知識及技能，以對政府行政過程及措施，爲最經濟最合理之統制與管理，以期增進最速度的工作效率，而減輕人民之負擔；換言之，即對於人物應作適當之配合與使用，期能以最少消費、最短時間，而收最大效率是也。

以上五項，爲近代行政之根本概念。從事行政人員，應特別認識清楚，以前專爲享樂揮錢而做官之觀念，尤應根本剷除。總理云：「人生以服務爲目的，不以奪取爲目的。」凡屬公務人員，尤須服膺斯語而力行之。

第二節 行政之目的

吾人做事，皆有目的；食求飽，居求安，讀書所以廣見聞，行路期達目的地，凡此皆是。行政亦然，行政非徒辦例稿，

混飯食而已；亦有其目的在焉。行政之目的爲何？約分之，可得下列三種：

- 一、對內之目的，爲維持社會治安，增進人民福利。
- 二、對外之目的，爲防止敵國侵略，保持國家民族生存及領土主權之完整。
- 三、對某一種特定之政策、計劃、政令等須貫徹完成。

國家爲達到其目的，故有各種政綱政策法規之制定，及軍政、警政、內政、教育、實業、交通、外交、衛生及財政等之計劃。行政，即爲執行國家政策，迅速、確實完成各種計劃，以期達到建國之目的者也。

要完全達到其目的與任務：（一）機關與機關之職權，須劃分配合適當。（二）須澄清吏治，使賢者在位，能者在職。（三）將人員與職務分配妥善，使人盡其才、事當其理。（四）對於工作人員之環境設備，應力求清潔衛生，以保康健，而利工作。（五）對工作程序、事務管理，力謀科學化，以求迅速，而增效率。（六）對以辦理工作之經過進度，應時加指導、督促、稽核，追求結果。不得以依時簽到、隨文辦稿，便爲稱職。

第三節 行政之依據與範圍

行政必有依據。就普通言，行政之依據爲法規。故行政權之作用：一、不得與法規相抵觸。二、非有法律根據，不能侵害人民權利，或使人民負擔義務。三、非有法規根據，不得爲特定人設定權利，或爲特定人免除法律所科之義務。四、法律賦予行政權得自由判斷，但其判斷亦須合於法律。

就一般言，行政機關須依據建國大綱、建國方略、三民主義及約法、法律、條約、命令、自治規約、習慣、理論、政綱、政策、計劃等，以行使其職權。

行政之範圍，就直的方面言，受區域之限制，如保、如鄉鎮、如縣、如縣市、如省區等，皆以其區域之範圍爲範圍，超出其範圍者，其行政行爲無效；就橫的方面言，受職權之限制，如民政、財政、教育、建設各應各科，各以其職權爲範圍，

不得相侵越，否則其行政行為亦無效，概括言之，亦可謂均須依據法律而後可也。

第四節 行政與各部門之關係

行政權乃五種中之一種，亦即為政府之一部，不能脫離政府而單獨行動，以呈事功，猶如機器然，必全部動作，乃靈活生效，其理至明，茲分別述之如次：

一、行政與黨部之關係

我國現時以國民黨治國，國民政府由國民黨產生，行政首領由黨選出；故行政機關須受黨部之監督指導。換言之，即行政須在黨治下之範圍活動，依據黨之主義以執行職務；至於工作之關係，則中央與省與縣之各級間而各有不同。應詳查各級黨政關係之規定而善為運用。

二、行政與立法之關係

行政機關之工作，不能與立法院制定之法規相抵觸，否則行政行為無效。各行政機關所執行之主要法令，皆由立法院制定。最顯著者為預算，須經立法機關通過，若立法機關拒絕通過，則政便無由行。行政機關為便利推行政令，於憲法法律之許可下，雖能制定單行法規及施行章則，然必須依據立法程序之標準及範圍，始能發生效力。同時行政亦為立法之淵源；因立法必須參照行政之經驗，始能推行順利而無阻。

三、行政與司法之關係

行政與司法，雖同為執行法律，惟司法權之行使，却先於行政權，行政機關欲例外適用某種法律時，須先經司法機關之

處理。例如執行刑罰，雖為執行機關職權，惟行政機關行使此職權時，須先經司法機關判決等是也。又凡行政人員有違法行為，須交由司法機關審判，如縣長犯刑法，須受法院判罪等是。同時行政官吏不能兼理司法，如省政府主席，不能兼高等法院院長，即縣長兼理司法亦屬變例。故司法機關，實為行政之協助機關，亦類似監察機關。

四、行政與考試之關係

行政機關人員之任用，除有特別規定之政務官外，其餘人員須經考試院考試、甄別、審查，或考績及格而後始能委用。如考試院對於行政機關人員查有不合法定資格時，得不經過懲戒程序，逕請降免；同時行政機關任用合格人員後，非受刑事宣告或懲戒處分者，不得自由任免。此所以防止行政機關錄用私人、濫沒賢能、濫行職權、非法任免也。

五、行政與監察之關係

行政人員有違法濫職，或濫收冒支行為，監察院可以提出糾彈，至於行政機關經費之開支，事後須經監察院所屬之審計機關審核。審計機關對於行政機關之支付命令，及編製概算決算，如發現有與核定預算或支出法案不符者，得駁回浮支數目。蓋所以防止行政機關之不法行為，濫冒浮支也。

由上所述，吾人可知行政之地位為何如矣。一般行政人員每以行政活動之範圍甚大，任意橫行，此其結果則為致亂；又一般行政人員以為行政完全處於被動，無立法機關立定法律之依據，無考試機關之銓選人員，無司法監察機關之協助，無主管上級機關之發動指揮，乃束手無策，一籌莫展，此其結果則為致衰；亂與衰皆不利於國家民族之生存者也；因此，總裁乃有行政三聯制之訓示，蓋為使行政機關強有力，而預防國家亂與衰之傾向也。

第二章 行政機關

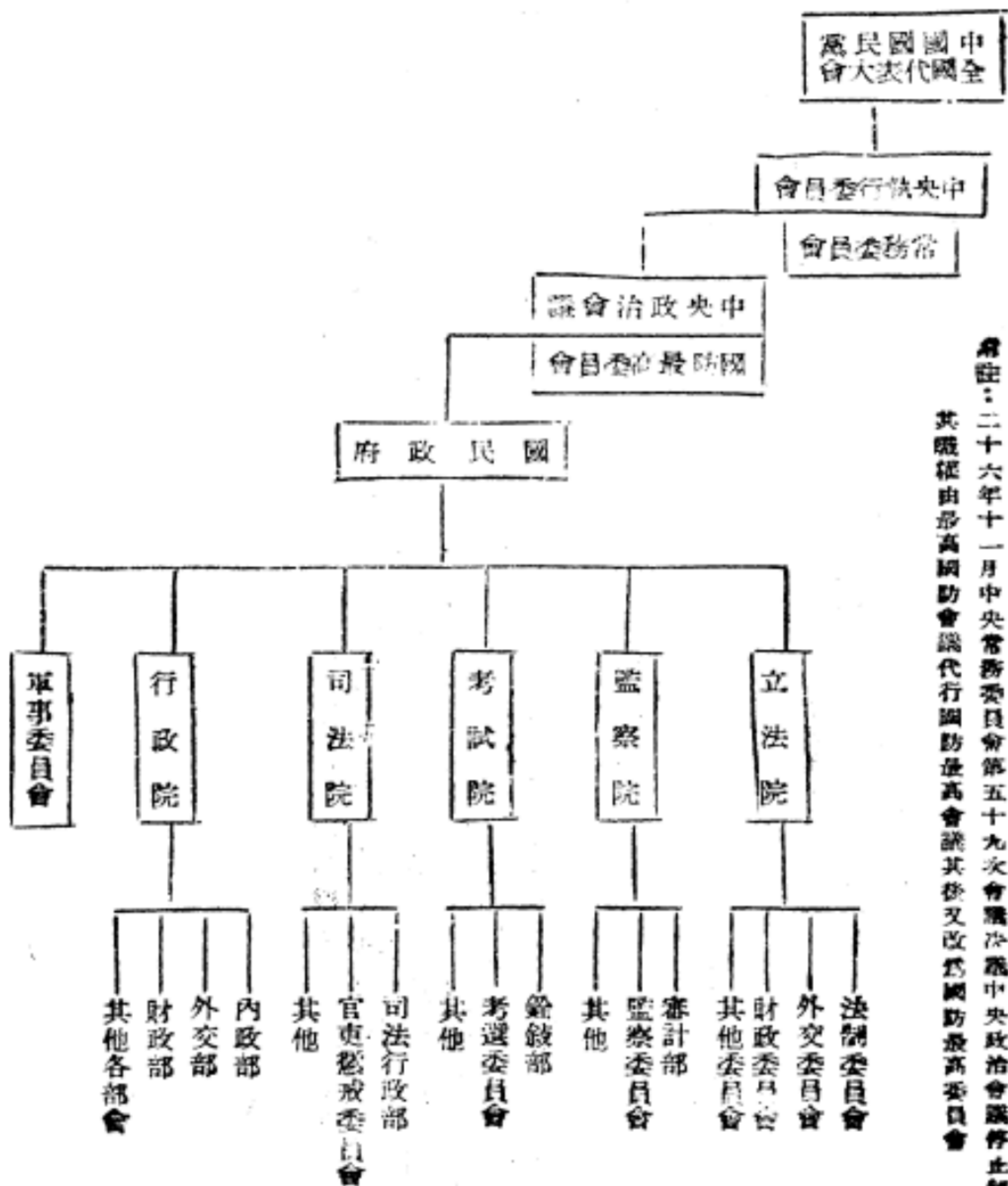
第一節 行政機關之意義

總理民權主義第六講有曰：「現在歐美的政治家同法律學者，都說政府是機器，法律是機器之中的工具。中國很多的政治法律書籍，都從日本譯過來的，日本人把政治組織譯作機關，這個機關的意思，就是中國人所常說的機器一樣。我們中國人從前說機關，是機會的意思，從日本人把政治組織，譯成了機關之後，就和機器的意思相同。所以從前說政府衙門，現在說是行政機關、財政機關、軍事機關、教育機關，這種種機關的意思，和日本人所說的政府機關，是一樣的解釋，沒有絲毫分別。」此為行政機關名稱及其意義之來源。又說：「行政機器，完全是用人組織成的，種種動作，都靠人去活動，不是靠物去活動。」就其語意解釋，行政機關，須能活動，若不能活動，則非行政機關，可以說是，「行政機關者，係由法律規定之職權、智能適合之人員、相當應用之物資所組織，能迅速活動，確實有效，以執行管理政令之場所也。」依此意義，祇須有法律根據，及人員與物資，即在荒郊樹林下辦公，固仍不虧其行政機關之資格，而行使其職權，否則雖有高樓大廈，名額堂皇，亦不能稱為行政機關也。

通常所稱國家機關或政府機關，係指行使國權的一般機關言，如約法第三條：「訓政時期，由中國國民黨全國代表大會，代表國民大會行使中央統治權；中國國民黨全國代表大會閉會時，其職權由中國國民黨中央執行委員會行使之。」此指國家最高機關言之，其下所屬之機關皆為國家機關及政府機關。

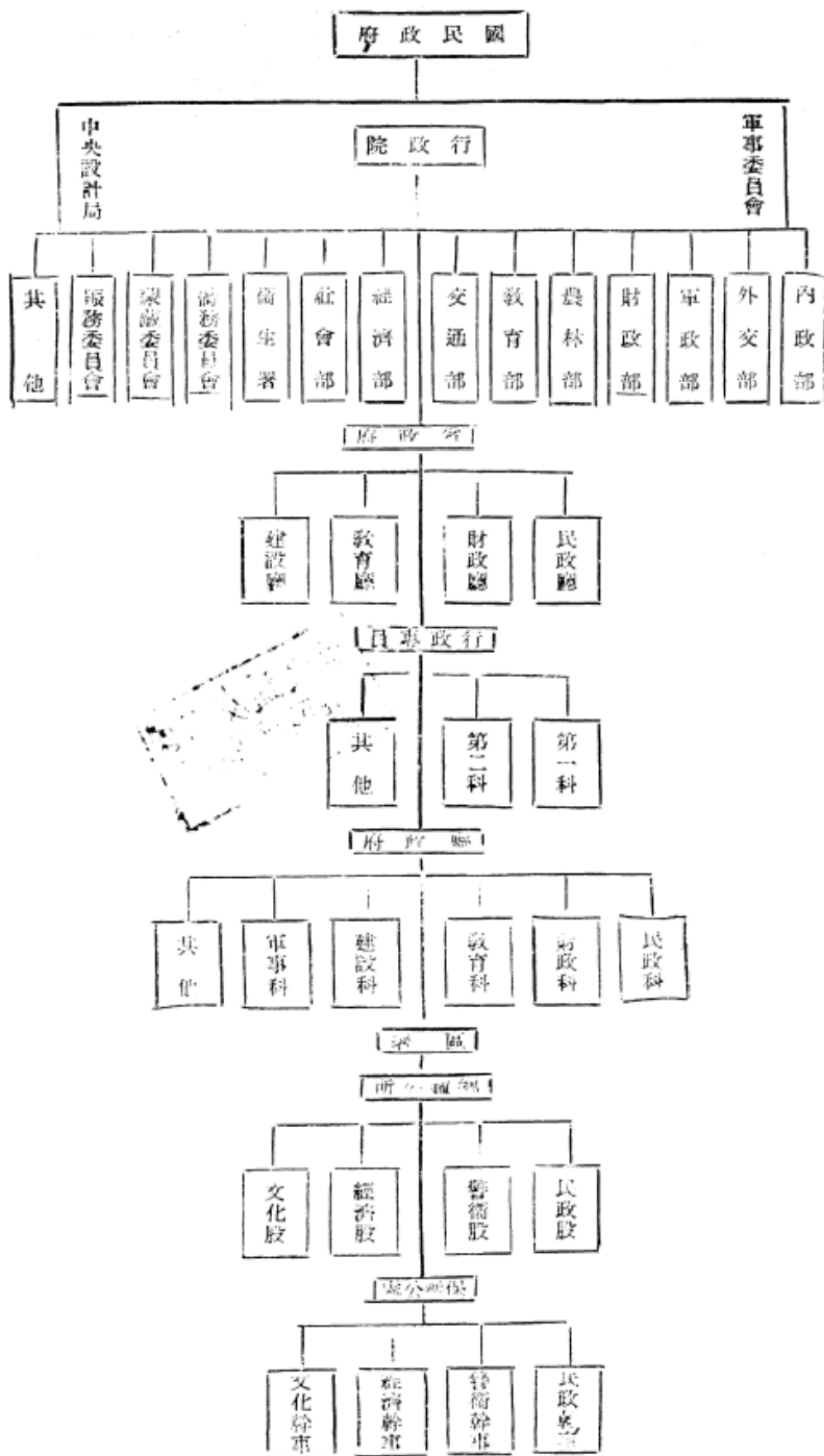
通常所稱行政機關，則專指行政權所屬的部門言。如修正國民政府組織法第九條：「行政院為國民政府最高行政機關。」此則指最高行政機關言之，其下所屬之機關，亦皆為行政機關也。茲表列如次，以見一般。

表統系關機府政與關機家國（一）



附註：二十六年十一月中央常務委員會第五十九次會議決議中央政治會議停止開會
其職權由最高國防會議代行國防最高會議其後又改為國防最高委員會

表統系關機政行(二)



附註：我國自七七事變發動全面抗戰以來中央黨部應戰時期特將各執行機構略予調整如以國防最高會議其後又改為國防最高委員會替代中央政治會議職權穩定立國民參政會以團結全國力量集思廣益共商國是兼撥駐紮機關將海軍部裁撤後遺部併入交通部實業部改為經濟部等以爲調整中之舉舉大者不齊備茲因版圖此附註

第二節 行政機關之種類與功用

一、中央行政機關 中央行政機關，為國家發號施令之最高行政機關，為一國政治之中心；以全國為其管轄區域，掌理全國一切行政事務，如國民政府之行政院及其所屬之各部會是。中央行政機關之職責，為指導監督，因其地位愈高，與民衆距離愈遠，此其與地方行政機關最大之異趣。

二、地方行政機關 地方行政機關，乃以一個地方之行政區域，為其管轄範圍。如各省市縣政府、各行政督察專員公署、各縣市政府等是。他如在各省地方之郵政管理局、電報管理局、海關，及其他財政經濟機關等，雖設在各省地方，惟此係由中央特別派出之分機關，以管理特定之行政事務，非地方機關之比，故仍屬於中央機關，而為中央機關之分部。

建國大綱第十八條：縣為自治之單位，省立於中央與縣之間，以收聯絡之效。故省政府是否為地方行政機關？抑或為中央行政機關之派出機關或分機關？尙有可議之問題。然第十六條：凡一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長，為全省自治之監督；至於該省內之國家行政，則省長受中央之指揮。第十七條：在此時期，中央與省之權限，採均權制度。凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方；不偏於中央集權或地方分權。細察此二條之性質，而參以現在之事實，則省政府亦仍視為地方行政機關。至於縣雖為自治單位，但縣政府受委託執行國家行政或省之行政時，則仍可視為地方行政機關；蓋兼有地方自治機關與地方行政機關兩重資格也。非僅縣政府如是，即鄉鎮公所保辦公處受委託執行兵役警察及維持地方治安時，亦可視為地方行政機關也。但省政府與行政督察專員公署，因其距離民衆仍高而遠，故其職責仍處於指導監督地位；即縣之次者，縣政府有時仍不能與民衆接近，若干事多以發布告示了之，惟保辦公處及鄉鎮公所，乃為真正執行行政令，而時時與民衆發生密切之關係，事實具在，可資明證也。

三、地方自治機關 建國大綱規定：「縣為自治單位」。準此以談，縣政府及其所屬之鄉鎮公所等乃為地方自治機關。惟在未完成自治以前，亦仍屬地方行政機關耳。

總理有云：「今建中華民國，欲使其永不傾仆，必須築地盤於人民身上，不從政府造起，而自人民造起。」又曰：「自治者，民國之基礎也，礎堅則國固。」由此可知地方自治之重要為何如矣。依吾人所得之經驗，對於地方政務，無論如何盡力，常覺「扶得東來西又倒」。此中原因，實由人民對地方政務，不感覺與自身有切實關係之故。今後欲使人民視國事如己事，非扶助人民實行地方自治，其道無由。就國防言：今日之戰爭，已隨時代之進展，由平面戰爭而變為立體戰爭；由一地一隅之戰爭，變為全國各地之戰爭；由軍隊統治者之戰爭，變為民衆普遍之戰爭。既無所謂前方後方之界限，亦無所謂上下階級之分別；休戚與共，利害相關，生死安危，全國一體。祇有國力強弱之總算，非復僥倖可以取勝。故今日之國防，已非局部之軍事，實為全部之國事；今日之戰爭，已非僅軍隊之事，而為國民全體之事；已非短期臨時之事，實為長期久遠之事；非通盤籌算，則無以策久遠；非上下一心，則難以弭劫運。故除兵器之補充、給養之充實、交通之建設，以及一切防禦工作之設施，為臨時需要外；其餘如整理內政、增加生產、訓練人民，皆為當前急務。不然，即使軍隊武器如何衆多堅銳，而內政腐敗，社會不安；戰事一至，危樓立現。且以人民智識幼稚，國家觀念薄弱，欲於轉瞬之間，可使其齊赴前敵，亦非易事，即欲維持後方治安，消滅奸人惡敵，亦須由改善人民入手。欲求人民生計之解決，勿為盜匪奸細，令地方自治亦無他途；故建國之基礎在地方自治，而抗戰之基礎，亦復在地方自治。今者強寇深入，國運艱危，始言地方自治，固不免有後時之感；然及今不圖，後悔更將何及。

四、公用機關 凡公共可以使用之場所，而該場所又施以行政管理者，曰公用機關，如醫院、學校、公園、圖書館、博物館、運動場等是。

公用機關之多少，關係於整個國家民族者甚大；國民程度文野之分、僥格強弱之別，胥可以上列機關之多少而判斷之。如醫院學校林立，圖書館、博物館設置完備之處，其人民文化程度必高。反之，若學校甚少，圖書館、博物館毫無設備之地方，其人民文化水準必低。同樣，醫院公園運動場多有設備之處，其人民體格必較康健；無醫院公園運動場設備之地方，其人民體格必較孱弱；此事有必至、理有固然者也。一般公務人員，往往以為此種機關，無關重要，任意置之不理。殊不知此

關於國民之健康與文化者甚亟，苟能力所及，應以儘量設置爲宜。

五、實業機關 實業機關如工廠、農場、林場、鐵道、道路、電話、電報、播音、銀行及公共之商店合作社等是。一國國力之厚薄、人民生計之豐高，胥視其實業機關之多少以爲斷。歐美國富之所以日增，實緣於工商業生產機關及交通發達所致。吾人欲迎頭趕上，挽回入超，與列強並駕齊驅，而救此貧窮之社會者，非增設實業機關及交通機關，使人盡其才，地盡其利、貨暢其流、物盡其用不可。况現代國家之財用，多以公共事業之收入爲主。誠以人民繳納賦稅之能力有限，苟超過其限度，必致力竭聲嘶，莫克負擔。故爲增加收入計，一面獎勵私人企業，以開稅源外，各級政府並應一面推廣公營事業之農工商鑛機關及交通機關，以增加各級政府之收入也。其次，公用財產，如賓興、廟宇、農倉、墟亭、公田、公地、渡船、碼頭等，亦屬生產機關中之事項。凡公用財產之多寡，亦足以規當地之狀況，及各種事業之情形；惟最重要者，厥爲管理與運用。苟管理得宜、運用得法，則各項事業可藉以發展。反之，則公用財產雖多，反足增加私人中飽，助長貪污。以往各地對於公用財產之管理，尙欠得宜，濫收濫支者有之、侵佔把持者有之。且所得之款，多數不利用於建設事業，而消耗於宴享酬酢，以有用之金錢，作無謂之消耗，良可慨也！誠能將此各項公用財產之款，移作地方自治經費，以從事於各項建設，則裨益於地方自治者，誠非淺鮮。從事縣政人員，對於上述各項，應特別注意焉。

第二節 行政機關之形式與權責

行政機關組織之形式，係受時代背影以爲變遷，不能一成不變，世界任何一國莫不皆然，我國自不能例外。本黨第一次全國代表大會宣言中有云：「自辛亥革命以後，以迄於今，中國之情況，不但無進步可言，且有江河日下之勢。軍閥之專橫、列強之侵略，日益加厲，令中國深入半殖民地之泥犁地獄。——今日北京政府權力，初非法律所賦與、人民所承認，乃由大軍閥攘奪而得之。大軍閥既挾持其暴力，以把持中央政府，復利用中央政府以擴充其暴力。吾人不謀所以毀滅大軍閥之暴力，使不得挾持中央政府以爲惡，乃反欲藉各省小軍閥之力，以謀削減中央政府之權能，是何爲耶？推其結果，不過分裂中

國，使小軍閥各佔一省，自謀私利，以與挾持中央政府之大軍閥相安於無事而已。由此段宣言中，足見省政府委員制之所由來，乃為避免一人專行把持地大、民衆之一省以流於割據也。十九年二月第三次修正省政府組織法時，中央政治會議決議各省政府委員，應照最低額任命，並以非現役軍人為原則，此其故，蓋因我國之一省，有大於歐美各洲之一普通國家，如四川省之人口面積，比英法意各強國之本部尚有過之，在省區未縮小、整個地方制度未改善以前，乃欲借委員制以防微杜漸也。然而至今省政府合署辦公後，隨處不對外發布命令，而悉以省政府主席之名義出之，則委員制其名，而長官制已其實，凡此皆為行政機關組織形式受時代背景支配之明徵也。

以上乃就組織形式之變遷言之。若再由機關之本身言，有為多人組成之委員制者，如現行之省政府是。有為負責之長官制者，如現行之縣政府是。有事無鉅細以至會計庶務，皆由長官親自經手，因之一切責任，須由長官自負者，如我國以往之包辦機關是。有由機關內各級人員分別處理政務，分層負責者，如現代政治修明之各國是。由機關之橫的方面言：有為聯枝分權者，如以前之省政府縣政府分廳分局，不相聯繫，由各廳各局分別行使職權是。有為綜合集權制者，如合署辦公後之省政府，及裁局設科後之縣政府，由省政府集合行使職權是。由機關之縱的方面言：有採均權制度，不偏於中央集權或地方分權者，如我國建國大綱十七條之所規定是。有分權於地方政府或委託於地方政府而行使之者，如聯邦制之美國及蘇聯是。有集權於中央政府或派出機關而行使之者，如法國、意國、德國是。此乃就機關之形式言之也。

凡有機關必須有權，尤其行政機關必須賦與權力，而後乃可推行政令，否則雖有機關，形同虛設；如責成縣政府管理一縣政務，必須賦以管理政務之權，如責成警察局維持治安，則必須賦以干涉他人不守法律秩序之權；但有權須有限，換言之，即限制其行使職權之範圍與標準，關於機關之權限，通常依其所由定之標準，分為下列各項：

- 一、依事務之性質而定其權限者。如中央各院部會、各省之各廳處、縣政府各科等，各有其一定之管轄事務是。
- 二、依土地之區域而定其權限者。如國民政府管理全國、省政府管理一省、縣政府管理一縣、鄉鎮公所管理一鄉鎮等是。

三、依特定之人而定其權限者。如軍隊之師旅團營及各級學校等是。

守權須有限，若行使職權超過其限度，則須受法律所限制，如縣長於違反權限以處理政務，徵收機關違反權限以徵收賦稅等，均爲法所不許。若不問其權限之所在，一朝權在手，便恣意妄行；此不僅爲法所嚴禁，且要受懲戒處分。同時在其權限內亦不能推諉，若推諉於他機關或他人，而不負責任，亦要受懲戒處分。

（四）依據民國十八年六月十七日第三屆中央執行委員會第二次全體會議通過同年七月十日公布之「治權行使之規程案」中有云：「國民政府五院所屬機關，現已漸次成立，國家大政各有專司，亟應認明權限，各盡厥職，以立法治基，而免治絲益替，自今以後，政府所屬各機關，應嚴守範圍，毋得越權或廢職，舉其大者，略有數端：（一）一切法律案（包括條例案及組織法案在內），及有關人民負擔之財政案，非有議決，不得成立，如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質詢之責。其公布施行之機關，以越權論，立法院不提出質詢者，以廢職論。（二）人民之生命財產與身體之自由，皆受法律之保障，非經合法程序，不得剝奪。其未經合法程序而剝奪者，司法院及其所屬有提出質詢之責。其非法剝奪者，以越權論，司法院及其所屬不提出質詢者，以廢職論。（三）在考試院成立以後，一切公務人員之考試權，皆屬於考試院，其不經考試院或不遵考試院所特定之辦法而行使考試權者，以越權論，考試院不提出質詢者，以廢職論。（四）在監察院成立以後，一切公務人員之彈劾權，皆屬於監察院，凡對於公務人員過失之舉發，應呈由監察院處理，非監察院及其所屬不得受理。其未經監察院而公然攻訐公務人員或受理此項攻訐者，以越權論，監察院不提出質詢者，以廢職論。（五）各級政府之行政範圍，已經劃分，應各守其範圍，其踰越範圍者，以越權論，其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。」由以上之所規定，足見邊疆權限之嚴明，其侵越者固屬越權違法，其不提出質詢抗議者，亦屬廢職，均各有其應得之罪也。

行政機關既有權限矣，更須有責，所謂責者，即爲責任，責其担任，又爲責成，責其完成。

過去我國行政機關，祇知有權而無責，辦理公務之結果如何，亦無人稽核、無人過問，機關中之辦事人，亦不負責任、不承辦公文，便了事。其結果之成效如何，在所不聞不問；機關雖日多，而國事之所以仍日非也。今後凡在權限內之事

，須謀其實成。若是無成者，在機關言應撤銷或減少其經費，在負責之人員言，應罷免更換，或懲戒處分，須如此而後國事乃有進步可言。

總而言之，凡行政機關須有權責，若無權責，則不能成其為行政機關。但權責之大小及如何使用，則與機關組織之形式有密切關係，如委員制與長官制不同，裁局設科集權之縣政府與設局分權之縣政府顯然有異，何故？形式之不同，則受時代背景支配為之，非惟權責之大小由其組織形式之不同而分，即力量之大小，亦由其組織形式之不同以異焉。

第四節 行政機關之力量與因素

總理於民權主義第六節有曰：「我們造新國家，好比是造輪船一樣，船中所裝之機器，如果發生的馬力很小，行船的速度當然是很慢，所載的貨物當然很小，所收的利息當然是很微。反過來說，如果所發生馬力很大，行船的速度當然是很快，所載的貨物當然是極多，所收的利息也當然是極大。假設有一隻大輪船，其中所裝的機器，可發生十萬匹馬力，每小時可以走二十海里，來往廣州上海一次，在兩個星期之內可以賺十萬塊錢。如果另造一隻極大的輪船，其中裝一架新機器，可以發生一百萬匹馬力，每小時可以走五十海里，照比例算起來，那麼來往廣州上海一次，只要一個星期，便可賺一百萬塊錢。現在世界最快的大輪船，每小時不過走二三十海里，如果我們所造的新輪船，每小時可以走五十海里，世界上便沒有別的輪船能夠來比賽，我們的輪船，就是世界上最大最快的新輪船。創造國家，也是一樣的道理。如果在國家之內，新建設的政府，只要他發生很小的力量，是沒有力的政府，那麼這個政府所做的事業，當然是很小，所成就的功効當然是很微。若是要他發生很大的力量，是強有力的政府，那麼這個政府所做的事業當然是很大，所成就的功効也當然是極大。假設在世界上的最大國之內，建設一個極強有力的政府，那麼這個國家，豈不是駕乎各國之上的國家，這個政府，豈不是無敵於天下的政府。」讀了總理這一段遺教，當瞭然政府機關——行政機關之需要有力量的理由及現世強有力之國家與其強有力的政府的密切關係，而非偶然之事矣。

總理遺教，主張人民的政權與政府的治權分開，本來是希望政府的治權，強而有力，換言之，就是希望行政機關有力以管理衆人之事。又能確實迅速而有效率。但如何乃可以達此目的？其因素何在？則：（一）須權力集中而不分散於各別機關。（二）左右須勿設駢枝機關，以牽制其行動。（三）上級與前方須少設壓抑梗阻之機關使其能前進。（四）下級與後方須少設隔閡與複雜之機關使其能下達便利。（五）主管機關者須爲二人，且須意志能力堅強，技術優越，能領導羣倫。（六）機關內部人員須配合得當，使人各守其職、各盡其才。（七）機關內部物資須分配使用得當，工作須有計劃，準備須完成。（八）機關與機關間須職責分明，能分工又能合作。總理說：行政機關就可以說是行政機器，其意行政機關除專靠人的力量去發動外，其餘如組織之原理，及管理使用之方法，則與普通之機器無殊。就普通機器之輪船一項言，輪船發動之馬力愈大，則其力量愈大，效率愈高，但在其行動時，左右須勿使其他之船隻爲之駢枝牽制與摩擦，前方須勿使效率較低之船隻爲之遮攔障礙，後方須勿牽連若干船隻爲之拖累，同時船主須意志能力堅強，技術優越能負全責，以領導全船，而船內各部門之工作人員，如指引水路、如管理機件、如增添油炭、如處理一切事務等等，皆能配置得當，使能各守其職、各盡其才，一切使用之油炭物資又皆充裕，工作且已計劃準備完成，與同一公司之各輪船任務復已分配清楚，聯絡妥當，如是則輪船之能力乃能確實迅速而有效率矣。一輪船之機器如是，行政之機關亦何莫不然；此則爲行政機關力量之有無，而以其組織形式爲其因素之例證也。

第五節 行政機關之領導與力量

行政機關之力量，能否發揮使用，大半要視其領導之長官而轉移。就一機關之領導人數言，有爲設多人之委員以共同領導者，有爲設副席若干人以協同領導者，有單獨一人負責者，就三者而評論其孰爲優良，則：（一）應視時代背景及環境關係而分。（二）則應視委員間或主從間權責是否劃清而定，未便作簡單之論斷以概括一切；就領導之方式言，（一）有爲如大學釋論平天下章引秦誓的話所說：「若有一個臣，斷斷兮，無他技，其心休休然，其如有容焉，人之有技，若己有之，

人之蓬聖，其心好之，不啻若自其口出，實能容之，以能保我子孫黎民」者，（二）有爲如史書所載的猶始魯日理萬後，程石術書，以計事功者，又如諸葛孔明躬親庶政，罰二十以上須自行裁決者，（三）有爲希特勒及墨索里尼式的一人自兼若干部，而使次官承其乏者，（四）有爲美國總統制及英國內閣制，首領總其大綱，各部分權負責者，以上所述各種方式究竟孰爲優良、孰爲惡劣，亦難作概括之論斷，而須視其時代背景，與環境需要而定。然無論如何，過去閉門辦理等因奉此、等由准此、合行飭遵、合行遵照的文件，便以爲領導行政機關之觀念，則已完全不復適用矣。總裁在「認識時代——何謂科學的羣衆時代」詞中指示吾黨曰：「我們過去高坐堂皇，願指氣使的舊方法，不能再適用了。過去閉戶造車和社會實際隔絕的舊辦法，不能再繼續下去了。——所以我們今後要發展民族的生命，就要增進民族的集體生活，我們建設現代的國家，就要建立正確的羣衆運動，要將我們全國一切個人的生活，都能納之於整個集體生活之中，一切個人的行動，都能歸向於整個羣衆運動之下，由生活集結一體，來造成精神意志的共同一致，由行動的合羣連繫，來造成組織力量的統一集中，這樣，就能建設成功一個真正現在時代的中華民國。」此其意，即指示我們須以生活的集結、行動的合羣而領導，乃能造成組織的力量，以生效能，而收成功，非深居簡出，專以文字命令可能也。不觀夫集團之音樂合奏乎？領導者須舞手揮鞭以指示而後能演奏以收成功，非然者，則全羣均無由發動，同時亦正見得領導者須親身加入集體生活行動，而舞手揮鞭乃能指導，非深居簡出而以文字命令可能收效。

領導集團音樂合奏之指揮者，於指揮演奏時，僅舞手揮鞭，似若極輕而易舉，然而其人（一）必深明樂理，富有音樂經驗，（二）須自行製歌譜曲或對其指揮合奏某一歌曲之內容，須極精熟領會，（三）須有知識及權力以組織合奏團，支配團員工作，使某一操某一樂、某一唱某一歌、某一任主調、某一任和聲，均一一能分工、能負責，以稱其職務，（四）於執行指揮合奏時，須能隨時考察團員之錯誤，又能隨時糾正之，使底於美善有成，（五）須能親身臨場，參加集團生活行動，以施指導。能如是，乃能成爲合奏之音樂，非然者，則爲亂調雜唱而已，不能名之曰合奏。再不然，則惟有獨唱單調以自欣賞而已，不足以語合奏也。由領導指揮集團音樂合奏之原理，便可以推求得到領導行政機關工作之一般。即（一）領

導某一機關之領導者，須有相當學識經驗，（二）領導者自行編定本領導機關之行政計劃及預算，最少限度亦須明瞭其所領導之行政計劃及預算之內容，（三）須有知識及權力以組織本機關，支配屬員工作，使某一人任某職、某一人治某事，均能一一分工，各負其責，以稱其職務，（四）於實施行政計劃時須能隨時考察屬員之錯誤，又能糾正之使底於有成，（五）須能親身參加屬員集團生活行動以施指導。（勿如腐敗官僚，既不顯又不能與屬員多見面、多談話。僅刻好私章，交與不相干的人代蓋。甚至交與不識字的妻女，雖倒蓋了，亦不算一回事。）竊謂：必能如是，則行政機關之力量乃能發揮使用，而有效率。非然者，則工作仍屬空虛。雖有計劃亦等於無。甚然者，則將為官僚之棲留所而已。不能名之曰行政機關也。

第六節 行政機關力量之縱的使用

行政機關力量之縱的使用問題，即為中央集權與地方分權問題之一面。然現在世界各國，除面積一百九十一方英里，人口五千二百餘之安多拉（在法國與西班牙間）及面積六十五方英里，人口一萬一千一百餘之利克頓斯泰恩（在瑞士與德國之間）等國可絕對中央集權，毋須設立地方機關或派出機關以分治外，其餘如人口四十餘萬之盧森堡，則不能不分設地方行政機關矣；蓋正如我國成語所謂鞭長莫及，無從治理也。我國有面積一千一百一十七萬三千七百餘方公里，人口四萬萬五千六百餘萬，其不分設若干階級若干數量之地方行政機關或派出機關，如省政府、區行政專員公署、縣政府、區署、鄉鎮公所、保辦公處等等，以資分治，自無待言。茲所討論者為中央機關或本機關如何運用地方機關或派出機關之力量，以達其行政之目的耳。

自工業革命後，手工業之生產，變為機器製造業之生產。由是生產品日形有餘，以追求市場，因此向之自給自足之農業社會，乃逐漸變為商業資本所支配之社會，在此社會情況之下，交通日形發展、人口日趨集中、科學日見進步、民族生存競爭日益劇烈，而國家之任務遂愈覺繁多，而行政機關管理業人的事乃自然日趨冗繁忙迫，勿復政簡刑清、無為而治、時代背景使然，非由好事者為之也。

行政機關管理衆人的事，既日趨冗繁忙迫矣，然則如何方能使其確實、迅速、而有效率？上級機關將如何指導運用，其還何由？約略舉之，可得而注意者有如下之各事：

一、各級地方行政機關及派出機關所管轄之區域所辦理之事項，一切詳情，須調查統計清楚、分析研究明白、澈底明瞭其因果關係。

二、須體察各級地方行政機關及派出機關所管轄區域內民意之要求、人心之向背，以及民衆之福利。

三、須要求所直轄之行政機關或派出機關每月每季每年報告其工作進度及其所管轄之區域所辦理之事項之實際情形，以爲比較研究考核之資料。

四、須檢查各級地方政府各級行政機關或派出機關之財政狀況，其收入項目是否合理詳盡，有無中飽；其支出項目是否正當確實，有無浮濫；其應列支而不列支者，如衛生、教育、生產等費，則爲之增列支出。其應裁減而不裁減者，如駢枝機關、如閒冗人員、如不急之務等費，則爲之裁減其支出。事前既須審查核定其預算，事後尤須審查核銷其決算。

五、對於下級地方政府及下級行政機關補助其全部或一部或某一事業之經費，然後按事指導其辦法，責其有成。

六、爲下級地方政府及下級行政機關制定辦理某一事項之實體法及實施之手續法，並爲之詳細計劃，輔導其有成。

七、處理下級地方行政事項之糾紛及制裁貪官污吏土豪劣紳之不法，以扶持正義，而伸民氣。

八、命令下級行政機關辦理某一事項，或不辦理某一事項。

九、撤銷下級行政機關之命令及單行法律章程。

十、由上級行政機關接辦下級地方政府及下級行政機關所辦之事項。

以上乃上級機關指導運用下級機關應有之注意事項也。至於指導運用是否有效，則視上級機關有無以下之各條件爲衡；

即：

一、上級機關之公務人員，是否公平廉潔，能以身作則，使下級機關公務人員心悅誠服。

二、上級機關公務人員是否知能優越，足勝領導之任。

三、上級機關是否努力創造適應環境，勿落伍而與時代脫節。

四、上級機關有否確實迅速之行政效率，勿流於官僚化，而壓抑下級機關之工作進步。

五、行政管轄區域，能否調整，使大小適度，便於管理。

六、上級機關之政令，是否一致而公允，使各地方民衆，無偏頗之感。

七、上級機關之政令，是否適應時代而符合民衆之需要。

以上所述，乃上級機關對於下級機關指導運用應有之注意事項也。能如是，則行政機關之力量，自然可以發揮使用，而收行政效率矣。

第七節 行政機關力量之橫的使用

行政機關之橫的分類，在我國昔時以六數爲原則，如周禮六官，天官冢宰，爲翼贊三室，領導五官。地官司徒，管理戶口、土地、財賦。春官宗伯，管理禮俗教化。夏官司馬，管理軍事。秋官司寇，管理治安刑獄。冬官司空，管理製器利用。是其成例。此種六官之體例，非僅中央政府如是，即在各級地方政府亦如之，如總督、巡撫、司、道、府、州、縣衙門亦均分爲六房。以與中央政府之吏、戶、禮、兵、刑、工六部銜接。直至前清末年，仿倣歐洲各國設立內閣制，始由六部增設爲若干部，而六官之體例乃廢除。民國成立之初，中央政府之組織，大體與歐美議會制度之各國相同，立法、行政、司法三權分立。行政部門之下分設爲若干部會。自國民政府成立以後，則改爲五院制。建國大綱及二十一條規定：在憲法未頒布以前，各院長皆歸總統任免而督率之。蓋近似於天官冢宰之統率其他五官矣。院之下分部會。行政院所分獨多。在省府分設民、財、教、建、秘書、保安等廳處。縣政府分設警、財、教、建等局。其單位數目多少，隨時變遷，則因時代背景及環境需要爲之；猶如歐美各國分部之不一致，或更有設不管部者焉，可暫無須作爲深切之論列。今茲所應討論者，則以並多少，與

行政機關之力量運用有關；即行政機關如何乃能靈活敏捷，以謀其合作，而使用其力量是也。

人之所以能制御萬物者，固由其性靈優異，亦以其動作迅速確實有效率爲之也。然其所資以爲動作者，即其手足，及其手足所各附帶之十指。假使其手足指等於牛馬蹄之少固不可。若其四肢等於爬蟲百足之多，亦未見其可。此爲人類肢體多少與運動之靈活敏捷有關者也。足之行動需於手，若束縛其兩手，則行動自遲鈍而不便。手向前後進退、左右轉旋之動作，亦需於足，若兩足僵木不動，則兩手動作之目的便難於達到。此爲人類肢體之運動須互爲聯繫合作乃有力量效率之說。惟其需要聯繫合作，故須數量適中、大小合度，而配置妥當，乃能運動敏捷，而有力量效率。亦惟需要運動敏捷，而有力量效率。乃需要數量適中、大小合度，而配置妥當。是蓋有互爲因果之關係矣。個人身軀之構造如是，而國家機關、政府機關，以及行政機關之構造，亦何莫不然。試舉例以明之，如各省各縣辦理兵役之軍事機關，則（一）須要民政廳民政科之調查戶口，整理戶籍，（二）需要教育廳教育科之普及宣傳，事前教育，（三）需要衛生處衛生院之注重民衆衛生，健全其體格，（四）需要建設廳建設科之增加生產，改善民衆生計，（五）需要財政廳財政科之籌備經費。他如民財教建等部門之工作，亦無往而不需要聯繫合作，乃能使用其力量而有效率。否則各自行其是，而均無一成。最小限度亦將要勞費多而成功少。惟其需要聯繫合作，乃能發生力量，而有效率。故機關單位之配置太少既不可，太多亦不宜，必須多少合度，乃便於分工與合作。爲之上級機關或領袖者，亦方便利於聯繫而統率之。此蓋事理之所當然，而無可否認者也。

行政機關既須聯繫合作，乃能使用其力量而有效率矣。然則聯繫合作使用之方法又將如何？竊謂：

（一）應以會議方式而聯繫合作使用。我國古代所謂賢聖之君，必須勤朝聽政，其最勤者，爲每日每晨黎明以前行之。集合大小臣工於某一殿，使各報告政事，發抒意見，而當時裁決之；於是史書乃稱道爲衆情和洽、政治修明。現代各國之所謂御前會議、國務會議、內閣會議、院務會議等等，即屬此意，所不同者，非必於每朝行之，而人數又較少耳。其在中央政府以下之各級行政機關，在我國以往亦有所謂點卯之說，所謂點卯者，即於黎明時，長官親臨集合大小屬員辦公，臨各問事，處理庶政之謂。既集合一處，而各報告政事、發抒意見，則意見自然集中而無隔閡，所決定辦理之事項，自然聯不通

固有杆格。於是各機關各部門之力量乃當然可以發揮而收效率矣。若爲員慮元首及其長官之勤勞，則委託其副席或主任代表爲主席代爲召集可也，再不然，由各部門之長官輪流主席，互爲召集亦可也。古人之所以在黎明時行之者，乃以爲平旦之氣，朝氣方新，環境空氣未渾濁、人事未擾攘、意志思慮未紛歧也。

(二) 應由政務之統一報告而聯繫合作使用。所謂統一報告者，即政務報告方式、統計方式、以及會計、簿記、憑單等之式樣，皆須統一之。凡各部門之報告，均依照此式樣行之，於是乃可以比較各部門之工作及其費用之情形，而指導其酌盈劑虛，互相聯繫，以免其散漫，而共同發揮使用其力量。

(三) 應由預算之編製決算之核銷而聯繫合作使用。各部門之事業，多根據於預算之編製，其事業之成績如何，則多於審核決算時見之，故各部門之力量如何分配，如何使用，應於編製預算時決定，其力量是否能聯繫合作而發揮、有否成績，則於審核決算時糾正指導之，以免其復蹈故轍。決定預算之編製及決算之核銷者爲何機關爲何人？則上級機關與上級長官所有事。或親自裁決，或委託其副席、其幕僚長協助裁決，或另設立臨時機關以辦理之，均可也。

(四) 應由綜合訓練各部門主管人員而聯繫合作使用。各部門之未能聯繫合作以使用其力量者，多因不明瞭整個國家、整個政府，或整個行政機關之內容與目的，各以本部門機關或各個人之利益爲重，而各自爲謀，其甚然者，或以學派之分、地域之別，師說不一，見聞各異，遂致思想錯雜，意志紛歧，因此自然步調紊亂，力量分散，今將其主管人員加以訓練，使其意志集中、思想齊一、方法共通、步調一致，則自然成爲一致而發揮其力量矣。

(五) 應以集合辦公而聯繫合作使用。所謂集合辦公者，將各機關全部或由各機關主管人及其首腦部集合在一處辦公，以縮短距離，切實聯繫，便於長官之領導也。距離縮短，則自便隨時交換意見，或僅以口頭接洽，而免公文書手續之煩，故時間自然利用迅速，且反無隔閡之病。能切實聯繫，則能共同動作，其力量自然發揮而有效率，自不待言。惟於此有應注意者，則集合辦公，與合併機關有別，集合辦公，則各部門之機構仍然存在，不予變更。合併機關，則將各部門內部機構變更，名存實亡，或並其名而更異之。前者如各省政府之合署辦公，後者如縣政府之裁局改科。蓋各省政府合署辦公，有不少

已等於機關之合併，而應雖名存而實已亡，最顯著者為對外不發表命令是。

(六)應合併耕枝機關而集中使用。即將各種耕枝機關裁撤。或由多數機關合併為少數機關。使意志集中、力量集中，以免政出多門，便於運用之謂。

(七)應運用賞罰權以聯繫合作使用。即由首領或長官嚴行考核所屬機關，聽命者賞、違命者罰，有成績者賞、無成績者罰，以促其聯繫合作，力量使自然發揮使用而有效率也。

以上所述乃屬於理論及方法之一致；仍須待有人以運用之，否則仍為有治法而無治人，依然空談如故也。

第八節 行政機關之調整

所謂行政機關之調整者，乃為調劑整理，去其重疊耕枝、刪其繁瑣擁擠，然後乃能發生力量，而收行政效率也。何故有重疊耕枝、繁瑣擁擠之現象？則因新興某一事業，必設置一新機關以辦理之，或將原有機關分析設置，以遷就人事為之也。此種現象，世界任何一國，皆在所不免，要視其能否注意隨時加以整理之而已。

我國之縣，自昔為地方行政之最後階段，故所有機關，以集中縣之一級為多，又因經費缺乏，人員難于羅致，故又集中于縣政府，由縣長及縣政府兼任之。至民國二十九年夏，依據中央法令，集中于縣之一階段以設立者為三十四機關，最大多數由縣長兼任其首長並附設于縣政府，故縣政府大門懸掛招牌多至數十，難于記憶，所有之人員；即為會計庶務文牘及傳達公役。所有之經費；僅敷支付薪給工資及雜用。所有之時間；則均用諸開會及調停糾紛。此外則無若何之作用，而徒纏綿不濟，治絲愈棼，因是乃由行政院呈請國防最高委員會核准，分別調整。其應裁撤或歸併者列表如下：

調整縣附屬機關一覽表

機關名稱	調整辦法
------	------

一、勸業委員會

(1)各縣未設勸業委員會及該會後援會者應即設勸業委員會

二、抗敵後援會

三、優待出征軍人家屬委員會

四、軍事參議會

五、義勇壯丁總隊部

六、國民自衛隊總隊部

七、縣社會軍事訓練總隊部

八、國民抗敵自衛團總隊部

九、民團總隊部（惟湘省有此組織）

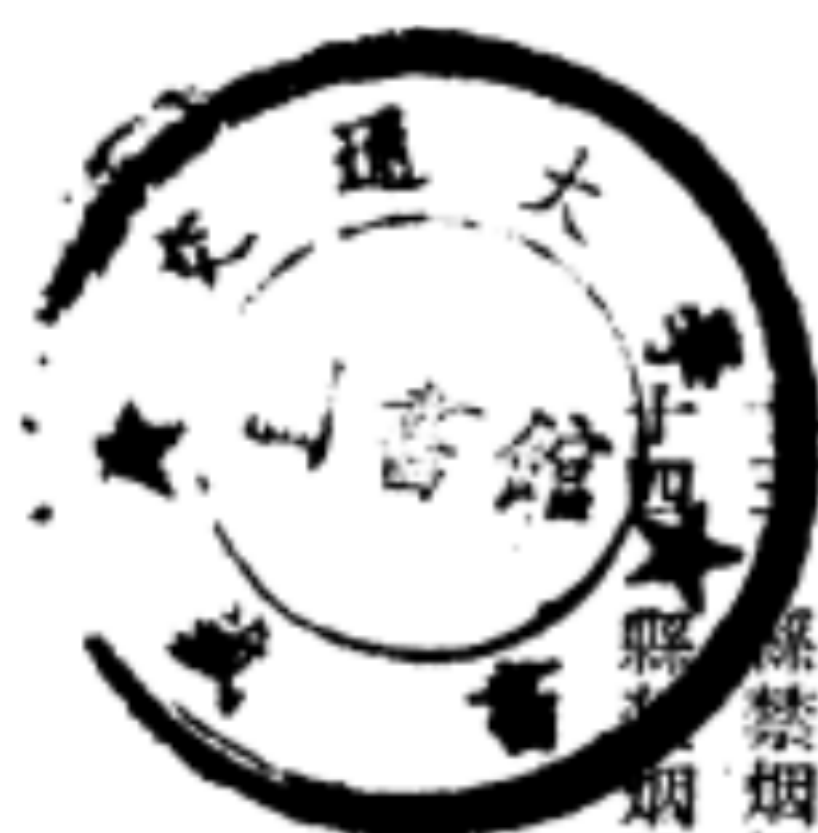
十、縣財政委員會

十一、戰時財政委員會

十二、縣教育基金保管委員會

縣禁烟經費保管委員會

縣禁烟委員會戒烟所



行政機關

(2) 各縣已設動員委員會或抗敵後援會者可仍舊名暫勿變更其同時設有兩

會者應將抗敵後援會裁併於動員委員會

(3) 其餘一切性質類似之機構其優待出征軍人家屬委員會縣軍事參議會均應裁併或附屬於上述兩會之內

(1) 各縣於設立國民兵團並依縣各級組織綱要成立軍事科後兵役與民衆組

訓事務已另有專管負責機關上列各種民衆組訓機構一律裁撤

(2) 縣動員委員會對於民衆組訓事宜有建議之權

各縣於實施縣各級組織綱要時所有縣財政事務應即依照綱要由縣政府統籌支配上列各種財務組織一併裁撤

(1) 縣禁烟委員會裁撤

(2) 縣衛生院或縣立醫院應兼辦戒烟事務所原設戒烟所應改隸於衛生院或縣立醫院

十五、縣防空支會

十六、縣賑濟院縣救濟院縣賑濟會

十七、國民經濟建設委員會各縣支會

十八、林務專員辦事處

十九、縣各級行政人員之訓練機構

以上十九機關，均應裁撤或歸併者也。至於存留之機關，應由何人負責領導，亦為明白之規定，通令修改原法令，以免均集中於縣長一人。茲列表舉之如下：

調整縣長兼職一覽表

兼職	職名	稱謂	調整	辦法
一、	司法處檢察職務及行政事務		仍由縣長兼任但各縣成立法院後即將縣長此項兼職解除	
二、	監所協進委員會委員		仍由縣長兼任後各縣成立編參議會後即將該會裁撤	
三、	軍法官		仍由縣長兼任	
四、	國民兵團團長		仍由縣長兼任	
五、	防護團團長		仍由縣長兼任並由縣警察局局長（或警佐）兼任副團長	
六、	縣航空建設支會會長		仍由縣長兼任	
七、	縣動員委員會主任委員		仍由縣長兼任	
八、	優待出征抗敵軍人家屬委員會主任委員		該會應裁併或附屬於動員委員會如附屬動員委員會時其主任委員一職仍由縣長兼任	

九、縣新生活運動促進會主任幹事

仍由縣長兼任

十、後方勤務部軍運代辦所所長

此職以裁撤為原則如有設立必以之職份仍由縣長兼任

十一、船舶總隊第幾大隊長

裁撤

十二、鹽務協助專員

裁撤

十三、縣賑濟會主任委員

此職改由縣政府民政科科長兼任凡依縣各級組織綱要設有社會科各縣則由社會科科長兼任

十四、縣義務教育委員會首席委員

此職改由縣教育局局長或主管縣教育之科長兼任

十五、縣社會教育推行委員會主席

同 右

十六、強迫兒童入學委員會聯合會主席委員

同 右

十七、縣免費及公費學額審查委員會當然委員

同 右

以上乃在應存留之十七機關，而分別規定其負責領導人員也。連應裁併者合計，共為三十五；此三十五機關經調查後，當可減少若干數量，發生若干之效率矣。此外依據省縣地方單行法以設立者，則由行政院定為原則四項，通行各省自應調查之。即：

一、凡地方特設之機關，含有監督地方政務性質，或為溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後，一律裁撤。

二、依事務性質，無庸特設機關，可劃歸縣政府各科辦理者，原設機關，應即裁撤。

三、依事務性質，與應特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼任。

四、依事務性質，有特設機關必要，且涉及縣政重要與革者，仍由縣長兼任。

至於國民兵團、軍事科，及兵役科，原為縣政府組織中最值得討論之問題，亦於二十九年春由內政部軍政部會同呈請行政院及軍事委員會另案會銜通飭調整。其調整辦法如下：

一、國民兵團，主管國民兵之組織、管理、教育召集調撥服役等事宜。
二、軍事科，依據法令主管常備兵徵集在鄉軍人管理動員軍事、徵用保安、防空、馬政、軍人通信、出征軍人家屬之優待慰問、兵要地理調查等事宜。

三、軍事科成立後，原兵役科即行裁撤。

四、縣市軍事科科長得以國民兵團團長兼任之。

以上之調查，僅限於縣；然由此可上推至於行政專員區、省、及中央機關，下推至於區署及鄉鎮公所均可同樣辦理也。但於此須注意者，過去縣政府所辦之事，十之八九，皆責成於鄉鎮保甲長，鄉鎮保甲之人員有無此智識能力，鄉鎮公所保辦公處有無此權限，有無此經費，皆所不問。一若鄉鎮保甲長萬能，鄉鎮公所保辦公處為一全權政府；結果遂至一事不辦，而民怨沸騰，鄉鎮保甲之制度，遂乃為世人所詬病焉。現在征兵、征工、及維持治安等等，均尚如是，是亦在調整行政機關聲中，亟須加以改善者也。

第三章 公務人員

第一節 公務人員與行政之關係

所謂公務人員者，負有行政機關或其他公共機關職務，辦理案內的事之人員是也。換言之，即依國家意思，忠誠努力，盡其一身為國家及公眾服其勤務之謂。故公務人員之要件，即其所掌理之職務必為公務；反之，則不能稱為公務人員。故由職務言，自中央政府之各級人員，以至於鄉鎮保甲長，均為公務人員也。

國家既因公務而設公務人員，故必須具有辦理公務之能力，始配為公務人員。若僅以親故關係，不問其能力之可否勝任

，貿然以國家名器相授受，使其濫竽充數，竊居公務人員地位，是爲位置私人，假公濟私；其行爲爲犯法、其罪惡爲禍國。我國以往官場之用人，多問親故關係，少問智慧賢否，所謂一人得道，雞犬升天，視爲當然。尤其機關中之會計、庶務，以及機要、收發等職務，皆操於親戚之手，以爲此類職務有權又有錢與長官又最有關係，或又視爲容易辦理也；其餘則更有以妻女婢妾出名，或化名領薪，而以他人替代工作者焉，此蓋在機關包辦制度之下，或無上級機關過問之時，所常發見，固並不足以爲奇。所可注意者，如此情形，尙否論及行政效率？而行政效率又從何說起耳？

行政機關，猶如機器，總理已曾言之。然而欲求機器之得其用，以爲大衆謀福利，則必全部機器皆極健全而後可。譬如某一機器內部有一齒輪崩折，則全部機器便將全部停滯而成爲廢物矣。一齒輪所佔機器全部之地位甚小，然其所關係則非常之大，機器如是，行政機關何莫不然；凡一行政機關內之工作人員，必須全部健全而後始能運動自如，發生力量。如庶務、如會計、如繕寫、如校對、如收發、如監印，甚至如傳達、如送信、如打掃快等等工作人員，一般皆視爲無足輕重者，然其關係於整個機關之活動則甚大。今以處理公文書一事言，由起草人起草，中經送核，再經長官簽名照准，似若其事便已完竣矣；而其實不然，假如會計不發款，庶務不購買筆墨，或購買時發生種種遲滯，以至購買之物不適用於用，則繕寫校對收發監印等工作皆受其影響，甚至無工可作。又假如繕寫不工作，或不勝其工作，則校對監印收發便無工作，又假如繕寫校對皆勝任其工作，其工作並已完畢，且已用印，收發並已登記矣。若傳達送信工作者，不工作，或不勝工作，則公文書之手續雖辦理完竣，仍屬無用。由是足見每一行政機關中，所有全部之公務人員，必須每人各有其相當之學識經驗，使各稱其職位，並各盡其責任，然後行政機關乃發生作用，乃能執行政令，以求其有成。

所謂各稱其職位者，應由職位之分類、工作之性質以求人，如民政之職位，爲辦理民政，應尋覓有行政之學識經驗者以任之。縣長之職位，職務繁重，關係多方，則應尋覓有縣政之學識經驗者充任。教育之職位，有爲教育行政者則應以嫻於教育行政者充任。有爲專任教學者，則應以嫻於管教者充任。財政之職位，分類尤多；有賦稅、有會計、有審計、有金融、有保險、有統計等等。非所學及所習者，尤不能貿然任之。此外如海陸空軍，如外交，如司法，如交通，如農、林、水利、畜

牧、工、商、礦、以及土木工程、衛生、醫藥等等，更非所學與所習不能問，自無待言矣。若一切皆不同，只要有學校出身，便為全材，便可以派任一切職務，其情形雖與任用私人以便利私圖者有別，然於行政仍未能發生效率，則可斷言也。

第二節 公務人員之選擇

公務人員之選擇，照法定手續言，是為經考試機關之考試錄取，若然及試合格之人員可資任用時，則亦不妨以文字語言測驗其思想是否純正、學識智能是否優良，並檢查其身體是否健康，或並先試用以觀察其是否勝任，經此種種手續後，則當非濫竽充數，而有工作效率矣。

語云：「勞於任人，逸於治事。」是見選賢任能，乃行政之先務也。然安知賢才而舉之？除資格履歷文字技術等外，又何從以知其賢不賢與才不才？有何方法以探其究竟？茲摘舉古人之所曾言者，作為多方面之探討如下：

一、言語方面 言為心聲，觀其語言，可觀察其人之大略。簡潔而有條理者，可證明其學識之有系統。不說人是非、談人短處者，是存心無妬忌。當面敢說欺誑之語，即為背後敢作欺誑之事。司馬君實自謂生平無一長處，惟能勿謊語。選擇公務人員，勿謊語之輩為最適宜。

二、視聽方面 視要平正，聽要端莊，偏聽邪視者，皆習於營私舞弊之徒也。胸中正則眸子瞭然，胸中不正，則眸子眊然，觀其眸子，人焉廋哉，孟子已先言之矣。

三、勤惰方面 勤能補拙。祇要努力不懈，雖低能者亦可計日程功。語曰：民生在勤。又曰：勤有功。若耽於安逸怠惰，不肯努力工作，其人雖極慧巧，又何補於公事。

四、儉奢方面 儉美德也。奢而不儉，入不敷出，何以為繼，小之則垂頭喪氣，大之則敢於貪污矣。故凡婚喪慶弔，耗費無度，以及本身與妻兒子女之衣食住行均極精美者，慎妨其無以為繼，而敢於營私舞弊也。

五、健康方面 健全之精神寓於健全之身體，故欲求對於事業有所表現，必須賴有康健之體魄；否則雖具高尚之品性、

豐富之知識，亦陷於縱有強勉向上之心，便有精神不貫、體力不支之感。孟子曰：「天將降大任於斯人也，必先苦其心志，勞其筋骨，餓其體膚，空乏其身，行拂亂其所爲；所以動心忍性，增益其所不能。」此其意乃爲身價意志能勝艱難困苦者，始可以担任國家大事也。

六、嗜好方面 人孰無嗜好，而嗜好最壞者爲賭博及吸鴉片之人，此類人常時精神萎靡、心思散漫，欲其認真治事，決不可能。

七、品性方面 常人類多功則歸己、過則歸人；利則爭先、害則爭後；若遇功不爭、遇過不避，僅以平常視之者，此則有爲之士矣。

八、恆心方面 荀子曰：「鏗而舍之，朽木不斲；鏗而不舍，金石可鏤。」諺曰：「繩鋸木斷，水滴石穿。」故凡有恆心以鏗而不舍之士，卽爲有爲有成之士。此類人實爲行政人員之上選。

至於應選及希望爲公務人員者，亦有種種之不同，（一）有以國家事爲己任，而希望得一職位以自表見者，（二）有感覺公衆事務之興趣，而希望補足其間者，（三）有欲憑藉政府機關以求智識者，（四）有欲置身政府機關以爲榮譽者，（五）有爲貧窮而仕者，（六）有欲借小職位以爲升官發財之門徑者，（七）有因羨慕官吏生活之優裕以圖享樂者，（八）有以爲行政工作容易，欲作官吏以得安閒者，（九）有以爲行政官吏薪給較其他工作爲優，欲作官吏以增加收入者，（十）有欲借小職位以爲暫時棲託者，如官吏場中習語，暫求一棲枝、求栽培、求賞飯食等等皆是。由此種種之志願中，亦可參照以爲選擇之標準。

以上所述，不過就大體而言。夫天之生物，爲用罕兼，惟有所長，必有所短；曲成則品物不遺，求備則觸類皆棄，錄長補短，天下無不用之人；責短舍長，世間無不棄之士；是惟在操權衡者知人善用而已。漢高祖才能無大過人處，惟能知人善用，卒成帝業。項羽以拔山之資，有一范增而不能用，故卒辱死於垓下。是知領袖之要件爲他，能知人善用斯可矣。所謂領袖者，有大領袖小領袖之分。大領袖固盡人告知矣。小領袖則一科長一股長以及管工役之庶務，亦隨處皆是；慎勿以爲自己

非領袖，而自推舉也。

第三節 公務人員應有之志趣

志向爲吾人努力之標的、舉動之準則。如行路焉，必先有一目的地；如做事焉，必須有一定標準。目的既定、標準既立，然後所行所做，始能向此目標努力，以期其成功；否則漫無準繩標的，隨波逐流，與世俯仰，如敗絮亂飛，無所歸宿，是安能望其有結果耶？孔子曰：「吾十有五，而志於學，三十而立，四十而不惑，五十而知天命，六十而耳順，七十而從心所欲，不逾矩。」是孔子之成爲孔子，係從十五三十立志起，並非偶然，或任自然而可以成爲聖。蓋志向既定，始終一貫，生死以之，如愚公移山、如精衛填海、一息尚存，不容稍懈，成敗利鈍，百折不撓，祇求偉大志向之實現。老當益壯、窮當益堅，撝而益進、敗而益銳，造次必如是、顛沛必如是，悉力以赴，雖殺身成仁，義無反顧，此卽孟子所謂「富貴不能淫，貧賤不能移，威武不能屈，此之謂大丈夫。」蓋必如是，然後可以履險如夷，數十年如一日，而完成其艱鉅之使命。

以上爲人生應立之志向，至於公務員之志向又何如？一言以蔽之，利國福民是也。就現時之中國言，則須負起復興建國之艱鉅責任是也。蓋公務員既爲民衆公僕，而受國家之優待，理應竭智盡忠，以利國福民；苟能堅定此志，雖才力或不足以濟世，而澤被蒼生；惟本此以爲標的，亦可以無大過矣。蓋只顧終日優游，不管國家危難，此類享樂主義之公務人員，不但其個人無成就、對國家無裨益而已；且因自私自利以及只圖享樂之故，則將因待遇薄、薪水少、地位低、升遷遲，而怨天尤人，以影響及其機關之安全焉。

過去言從政之道者，代不乏人，而以呂新吾最爲剴切，太原論屬一文，嘗分官吏爲八等，讀之，亦是資省察也。呂氏云：「大抵今之爲吏，品格不同：

第一等人，有這一點惻隱之心，由不得自家，如親履之如兒女，憂飢念寒，怕災愁病，日思夜慮，弔詘提心，潛存伴勞，百計千方，凡可以使兒女心遂身安者，無所不至。所以說先王有不忍之心，斯有不忍人之政，心切而政生，慮周而政詳，

聖人雖欲歇手不得，此謂率其自然。

第二等人，看得天地萬物爲一體，是我性分，使天下萬物各得其所。是我職分，不存此心，便有愧於形骸；不盡此心，便不滿其分量。惓惓維世道，亟亟愛民生，以爲爲之自我，當如是耳，此謂盡其當然，但纔有勉強向道之心，便有精神不貫之處。

第三等人，看得潔己愛民，修政立事，則名譽自彰；否則毀言日至，士君子立身行己，名節爲先，奈何不自愛，是爲名而爲善者也。

第四等人，守身潔己而短於才；心知愛民而懦於政；可謂善矣。然毫無益於郡邑，安能有爲哉。

第五等人，志欲有爲，而動不宜民；心知向上，而識不諳事；品格無議，治理難成。

第六等人，知富貴之可愛，懼擯斥之或加；有欲心而守不敢肆，有怠心而事不敢廢；無愛民之實，亦不肯爲虛；無向上之志，亦不敢爲邪，碌碌庸人而已。

第七等人，實政不修，粉飾以詐善，持身不慎，備極以掩惡；要結能爲毀譽之人，鑽刺能降祥殃之灶；地方軍民之事，毫髮不爲；身家妻子之圖，殷勤在念；此巧宦也，近日大家成風，牢不可破矣。

第八等人，嗜利耽耽，如隼附隰，毀進攘攘，奸馳騎逐鹿，多得錢而好官我爲，笑罵由他人笑罵耳，此明王之所以不教、明神之所以必殛者也。

◎ 由呂氏之說，第一等人，爲天縱之聖，身心與天地無間，悲天憫人，由不得自己；若孔子、若釋迦牟尼、若耶穌等皆是，第二等人，則自我爲之，勿謂濟民利物非吾事；范仲淹爲秀才時，便以天下爲己任者類此。第三等人爲毀譽、功過、賞罰所纏縈，尙足以有爲。第四等以下無是述者。等而下之，則可稱爲官混，或竟可稱爲小人。使小人當國，處理公務，此國事之所以日難、國勢之所以日就危殆也！孟子曰：「舜、人也，我亦人也，有爲者亦若是，」是人皆可爲堯舜，故凡公務人員既皆以身許國，則應人人立做堯舜之志向，不得已而思其次，亦應以呂先生所說之第一、二、三等人自居；切不可做呂先生

所說的第四、五、六、七、八等人。

第四節 公務人員應有之修養

際斯倭氛瀰漫，國事岌危，救國圖存之根本，端在國防之建設。國防建設，曷視之，似專為軍事問題；其實則軍事問題必須由政治、經濟、教育種種之政治建設着手。政治建設着手之根本，尤在於從事政治工作人員之心理，使人具有極堅強之國防心理、極濃厚之愛國思想，並消除其已往對於政治錯誤之觀念，而重新樹立正確之認識。否則生於其心，害於其政；發於其政，害於其事；根本已腐，榮茂難期。是欲求政治能與軍事配合而完成國防，是緣木而求魚耳。

然欲求從政人員有正確之認識，以刷新政治，非注重修養不可！所謂修養，即訓練自己之道德、學問、體格，正己而後正人之意。古人取材，先道德而後文藝。司馬溫公在資治通鑑序言，更明白闡述用人之標準。其言曰：「德才兼備為完人，德勝才為君子，才勝德為小人，無德無才為愚人。用人之道，以德才兼備者為上，次為君子；君子而不得，與其用小人，毋甯用愚人。」蓋小人恃才以為愚，如再假以事權，則將如虎添翼，為害不可勝言也。愚人雖欲為惡，而才不足以濟其奸，充其量亦不過如乳犬噬人而已。故公務人員之訓練，應以道德為先，智能次之！先正其本，而後齊其末。

然修養既為必要矣，究將如何着手？大學曰：「欲修其身者，先正其心，欲正其心者，先誠其意，欲誠其意者，先致其知，致知在格物。物格而後知致，知致而後意誠，意誠而後心正，心正而後身修，身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平。」故吾人修養之方法，即應以明明德，在新民，在止於至善之大學之道為模範。其程序由格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、治國以至於平天下。修養之事項，即格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下之事項也。

物者，不論自然科學之物，或社會科學之事，皆謂之物也。格者，即窮究其理，而無不精到之謂。格之之法，不外於博學、審問、慎思、明辨、篤行，即就學統同於師於友；或友古人而求之於書本。凡學必須博，一孔之見，便以為天地之大，未可也。須精審察，道雖途說，或謬言邪說，不可信也。須反覆研討思考，不應先入為主，或盡信書也。須明白辨別其人

其事、其時代、其背景，不可食古不化，或受僂眠也。篤行者，即自然科學之實驗、社會科學之試行，以及吾人人生日用之言語舉動皆適、皆安、皆當、皆無違之謂。每事每物經如是之程序，至最後之篤行，始可謂之知。此理有知難行易之謂，亦由於此。此格物致知之說也。

意者，意志、意向之謂。誠者專也、一也、真實無欺也。大學曰：「所謂誠其意者，無自欺也，如惡惡臭、如好好色，此之謂自誠。」誠，讀謙，乃求自己之滿足，非僅在外之裝飾。故君子必慎其獨也。何以必須誠意？大學曰：「小人閒居為不善，無所不至，見君子而後厭然；掩其不善而著其善，人之視己如見其肺肝然，則何益矣。所謂誠於中，形於外，故君子必慎其獨也。」曾子曰：「十目所視，十手所指，其嚴乎？富潤屋，德潤身，心廣體胖。故君子心誠其意。」中庸曰：「誠者，物之終始，不誠無物，是故君子誠之為貴。」惟至誠為能經綸天下之大經，立天下之大本。「至誠無息，不息則久，久則徵，徵則悠遠，悠遠則博厚，博厚則高明，博厚所以載物也，高明所以覆物也，悠久所以成物也。」此乃說誠之必要也。孟子曰：「弈秋通國之善弈者也，使弈秋誨二人弈，其一人專心致志，惟弈秋之唯聽；一人雖聽之，一心以為有鴻鵠將至，思援弓繳而射之，雖與之俱學，弗若之矣。為是其智勿若也，曰非然也。」蓋天下事，未有朝三暮四、朝令夕改而能有成者矣。語曰：「十年樹木，百年樹人。」又曰：「善人為邦百年，然後可以勝殘去殺矣。」此亦為不誠無物之又一解說乎。即此足見誠之不可少矣。然欲誠其意，必先致其知，必先有正確深刻之知識；否則將入神道或邪道；此為致知與誠意之關係也。

心者，心思也；正者，中正而不偏倚，不搖動也。孔子曰：「思無邪。」大學曰：「有所忿懣，則不得其正；有所恐懼，則不得其正；有所好樂，則不得其正；有所憂患，則不得其正。心不在焉，視而不見，聽而不聞，食而不知其味。」中庸曰：「喜怒哀樂之未發謂之中，發而皆中節謂之和，此其意即謂喜、怒、哀、樂、愛、惡、欲，以及感覺等，皆得其中而適於正，而能以心思慮把握之，不為所搖奪偏倚。即「富貴不能淫、貧賤不能移、威武不能屈，」造次必如是，顛沛必如是」之謂，此正心之說也。何以必須正心？中庸曰：「中也者，天下之大本也。和也者，天下之達道也。致中和，天地位

焉，萬物育。』必如是，乃能屹然卓立；不淫、不移、不屈、不撓，如司令官之作戰焉，計劃既定、認識確確，無所恐怖、無所疑惑、無所猶豫；戰鬪到底，乃能操最後之勝利也。但於此須注意者，則正心須經過格物致知誠意而來；非然者，鮮不心搖如懸旌矣；此為誠意與正心之關係也。

身之一字，就字面言為軀殼；若已毫無知覺，則為尸身；若尚有知覺而殘廢，或衰弱疾病而不能活動，則為廢物；故修身之第一要義，為求身體健康。『身體髮膚，受之父母，不敢毀傷，』其意則為保全身體之健康；否則為不孝。先哲以孝治天下，可見孝者，乃修身之第一要件也。身體雖健康，若毫無知識、意志、思想，則身體雖能有種種活動，亦為行尸走肉；雖有知識、意志、思想，以指揮五官百體之動作，若動作不合於道，則為小人，而為君子所不取，此所以身必須修也。然則修身之道將如何？中庸曰：『道不遠人，人之為道而遠人不可以為道。』其言修身之道，即在於人，即在人人能行之道也。詩曰：『伐柯伐柯，其則不遠，執柯以伐柯，睨而視之，猶以為遠，』其意執斧柄以削斧柄，即照斧柄修削，比對照看，猶以為遠耶？『故君子以人治人，改而止，』其意即以其人之道，還治其人，若治理無成時，即改正其治人之道便得也。『忠恕違道不遠，施諸己而不願，亦勿施於人，』其意即『己所不欲，勿施於人』便是。這，便是修身之道，其道本極簡單易行，並非神祕。孔子曰：『君子之道四，丘未能一焉，所求乎子，以事父未能也，所求乎臣，以事君未能也，所求乎弟，以事兄未能也，所求乎朋友，先施之未能也，』此則為孔子極謙謙自抑之詞。惟何以未能？則喜、怒、哀、樂、愛、惡，欲及種種語言行動，恐未能盡合道也。所以修身之道，為忠為恕，為己所不欲，勿施於人，為喜、怒、哀、樂、愛、惡、欲，以及種種語言行動，皆合於道理而得中庸，能如此，便謂之身修矣。然必須經過格物、致知、誠意、正心而後得，否則鮮能合於道理，而得於中庸，以達於實踐。此為正心與修身之關係也。

家者，所住之屋；而有妻子父母兄弟或其他之人同住者也。齊者，治理整齊，秩序井然之謂也。大學曰：『所謂齊其家，在修其身者，人之其所親愛而辟焉，之其所賤惡而辟焉，之其所畏敬而辟焉，之其所哀矜而辟焉，之其所做惰而辟焉，故君子必先齊其家，而後可以齊國。』故齊有之曰，人莫知其子之惡，莫知其苗之頹。此謂身不修不可以齊其家。『辟者，偏也

。一家之中若有親愛者、有疏遠者、有敬畏者、有可哀者、有傲惰者、偏倚而不得其正；對於子而有所溺愛，或有所私曲；則一家之中，便不公不平，而爭端起矣。其所以致此者，則由於偏倚、溺愛、私曲等等之動作與事實爲之也。若反之能以中心之「忠」，如心之「恕」而持身，一切皆公行平；以身作則，率領全家人同心協力，以謀生活，則生活有着落；以圖事功，則事功自當有成；以求學問知識，則學問知識自當平均進展。舉家和諧雍熙，蓬蓬勃勃，如日方升，豈但齊而已，且富日進無疆焉。如周朝、如清朝，皆由一家創始，以至於有天下，皆其例也，然亦必經過格物、致知、誠意、正心、修身、而後可能，此爲修身與齊家之關係也。

國者，家之積也。家家之人，皆能同心協力，以謀生活、以圖事功、以求學問智識，盡皆和睦雍熙，蓬蓬勃勃，平均發展，如日方升。一保如是、一鄉如是、一縣如是、一省如是、一國如是，則全國皆治矣。而且能以身作則，而齊其家者，必能以身作則而治其國。大學曰：「孝者所以事君也，弟者所以事長也，慈者所以使衆也。康誥曰，如保赤子，心誠求之，雖不中不遂矣。未有學養子而後嫁者也。一家仁，一國興仁，一家讓，一國興讓，」其意即謂以做人子、人弟、人長、人兄、人父、人母之心而治民；以齊家之道而治國，將無往而不治。凡能齊家者，必能治國無疑也。然亦必經過格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、而後得，此爲齊家與治國之關係也。

國既治矣，再增強其民族意識，充實其國防，則其他民族、其他國家，誰敢侮之？詩曰：「迨天之未陰雨，懲彼桑土，罔揭厲，今此下民，誰敢侮予，」即此意也。何故其他民族國家不敢侮？因其國力充實，足以自衛，或勢力均平，遂能相安平和也。若某一民族國家或弱、或昧、或亂、或亡、或無武備，則「兼弱、攻昧、取亂、侮亡，」之事，遂不免發生矣。如意大利之滅阿比西尼亞、如日本之侵凌我國，皆其例也。詩曰：「安內攘外，」即此意也。

綜上所述，無論個人之修養及公務人員之修養，第一須格物致知，求古今中外的以及自然科學的社會科學的豐富正確之知識。第二須用豐富正確之知識，而作誠意正心之工夫；使意志堅強而果斷有恆、思想正確而有條理、感情豐富而有同情心。第三由誠意正心之素養，以做修身齊家之工夫，使身體健康，納言語舉動於法；於道；於禮、義、廉、恥；於合理。第四

由修身齊家而進於治國，以身以家作則，正己正家，由家而國，一保、一鄉、一縣、一省，以至於一國，國治則內安，而國力充實，便可以抵禦外侮，而保和平，而打倒帝國主義，其操作乃一貫的，此即為大綱修養之道。但是凡談修養而能始終如一，以至成就，殊不多見。其故為何？知識缺乏，而為外物所蒙蔽以搖動其意志心思使然也。然則將如何以教之？一、為求知，求得正確深刻之知，二、為時常自行省察，三、為常得嚴師益友之指正，四、為尚友古人以資借鏡是也。

總理在民族主義第六講昭示吾人曰：「所以窮本極源，我們現在要恢復民族地位，除了大家聯合起來，做成一個國族以外，就要把固有的舊道德恢復起來，有了固有的舊道德，然後固有的民族地位，才可以恢復。」同講中又曰：「我們現在要能夠齊家、治國，不受外國的壓迫，根本上便要從修身起，把中國固有的智識，一貫的道理先恢復起來，然後我們民族的精神和民族的地位，才都可以恢復。」同講中又曰：「中國有一段最有系統的政治哲學，在外國的大政治家還沒有見到、還沒有說到那樣清楚的，就是，大學中所說的格物、致知、誠意、正心、修身、齊家、治國、平天下那一段的話，把一個人從內到外，由一個人的內部做起，推到平天下止，像這樣精微開展的理論，無論外國甚麼政治家、哲學家都沒有見到、都沒有說出，這就是我們政治哲學的智識中獨有的寶貝，是應該要保存的。」總裁亦在「科舉的道理」一「為興辦事做人的基本要道」及「政治的道理」各講訓示中再三以大學之道指示吾人，吾人必須拳拳服膺而勿失，中國其庶幾可乃可救藥。

第五節 公務人員應有之風氣

凡屬奢淫逸者，必亡其國，史不絕書，夫人而知之矣。顧奢淫逸何由而釀成？則造端乎不良之風氣是也。不良之風氣從何來？即為民上者作之俑也。易言之，即由公務人員造其端。自九一八以來，國人多謂國運難於挽回。偏激者流，更有倡為中國必亡論者。考其何以為是言？則謂士大夫之流，以及智識階級與擁有資產之輩，或只知派系小私之私利，而不為國；或盡量貪污舞弊，括取多金，遠遊國外，託庇洋場，逸樂終須享受，國亡與我何干，或泄泄沓沓，得過且過，天崩案人

頭破，何事杞人憂天；或以爲敵國外患不可抗力，救國之道，頭緒萬端，無從着手，遂皆萎靡不振，只好暫時屈服；或竟喪心病狂，甘心爲漢奸賣國賊，以得做李完用張邦昌爲榮。至於不識不知之徒，以及貧苦之民衆，與國家不發生關係，救國之道，既非彼輩所知，更非彼輩所能云云。數年以來，此等言論，聽之已稔，一若已成爲風氣；其實此種風氣，正爲國家民族致命之傷。昔日宋明二代之末，亦正如是，吾人每一念「山外青山樓外樓，西湖歌舞幾時休，薰風吹得游人醉，曾把杭州作汴州」之句，以及每一閱及描寫明末情狀之桃花扇燕子箋等書，不勝感慨系之矣。大凡每一民族、每一國家，或每一朝代，既深中於不良風氣之毒，而萎靡不振，頹唐垂暮，人心已死，無由振拔，斯則其民族與國家，真將不可救藥矣。遠之如古代之希臘、羅馬二帝國，近之如宋元明清之末皆是也。故視國家民族之興衰者，須由其風氣視之；欲挽救其民族國家之危亡者，必須由改造其民族國家之風氣入手。改造之道如何？（一）則須澈底洗刷貪污卑鄙，公爾忘私、國爾忘家。（二）則勤勞儉樸，節省有用之時間金錢，以貢獻於國家。（三）則須勇敢進取，掃除萎靡不振、因循苟且之惡習。（四）則敵愾同仇，凡對侮辱我者、侵凌我者，須慷慨奮發，滅此朝食，然則誰爲之倡？實有賴乎公務人員。若此凡公務人員以及政治界已造成良好風氣，則上行下效，風行草偃，由是全民族、全國家、社會，將盡變成同樣之風氣，所謂君子之德風，小人之德草，草上之風必偃。迨風氣既成，則雖少數民族、細小國家，亦將卓然獨立，不可得而侮；何況有一千一百萬平方公里之面積、四萬五千六百餘萬人民之大國乎？雖作世界盟主可也。吾爾日本，其尙足畏耶？

至於改善之道如何？竊以爲公務人員之來源須純潔，要爲事擇人，使其人能治其事，久於其職，以求其事之有成，勿爲人擇事，使濫竽充數，以混跡官場。凡醉生夢死者、苟且偷生者、自私自利者，以及思想紛歧錯亂者等，皆應糾正之，不受糾正者，則應去職，以免害羣。凡愛國愛民者、忠於職務者、互助合作者、創造有成者等等，皆應表彰之，或拔擢之，以爲倡導。同時應有衛生及福利之設備，以保持其健康。應有正當娛樂之設備，以免怠惰薄弱者之煩悶，而流於飲酒博奕，自暴自棄。並應有實業調查表，以補充智慧能力，以免跟不上時代而落伍。此外則爲官階時之訓示糾正、名流學者之演講啓發，庶能保全朝氣，而持久於不墮。不觀夫軍隊乎？一單位之軍隊中，未必人人皆勇敢，全恃主將及其幹部，以勇敢爲之倡，

而善爲誘導之、訓練之，曾幾何時，向日佞儒無用之隊伍，竟變爲能戰之勁旅矣；軍隊如是，行政機關亦何莫不然，此蓋有於賴長官及其幹部矣。

第六節 公務人員應有之生活

新生活運動綱要，在爲何需要新生活及爲何需要新生活運動二節中有曰：「今日吾國社會，一般心理，苟且萎靡，其發現於行爲者，不分善惡、不得公私、不知本末。善惡不分，故是非混淆；公私不分，故取予不當；本末不明，故先後倒置；於是官吏則虛偽貪污，人民則散漫麻木，青年則墮落放縱，成人則腐敗昏庸，富者則繁瑣浮華，貧者則卑污混亂。其結果遂使國家形綱廢弛、社會秩序破壞，天災不能抗、人禍不能弭，內憂外侮至、外侮頻仍，乃至個人、社會、國家與民族同受其害，若長此不變，則雖欲苟延其鄙野的非人的生活亦不可得。欲建立人民現代之生活，造成一個新社會，自不能無需於政治，尤其需要教育。但過去中國之教育，乃至一切政治，皆病於虛與偽，唯其虛與偽，故法令無效、技術無用、機械無能。官守相同，效率終異，技術相同，成就各殊，機械相同，功用不一。今欲求法令與技術之有效，其關鍵不在法令與技術之本身，而在使用法令技術之人；欲求機械有效，其關鍵亦不在機械之本身，而在運用機械者之精神如何。」由以上所述，足見需要新生活之一般，公務人員既爲國家服公務，爲一般民衆之表率，則其需要新生活，自無待言。然新生活如何做起，則應依照民國二十八年三月九日第五屆中央常務委員會第一一六次會議備案之黨政軍機關人員小組會議與公私生活行爲輔導辦法實施也；據輔導辦法之規定：凡每一黨政軍機關、團體機關內部各級組織單位爲區分，每一單位爲一小組，設小組會議，每星期以各單位主管爲組長，並設組長會議。

小組會議，每週由組長召集舉行一次，辦理下列各事，即（一）組員一週內工作之檢討及批評，（二）組員公私行爲之檢討及批評，（三）本機關業務之報告及改革意見，（四）組員應讀書籍及程限之規定，（五）組員研究問題之指定，（六）願書心得或研究問題之發表及商討。

組長除召集組員開會辦理以上六事外，並須（一）以身作則，領導本組組員努力於工作；及智識之追求，並啓發其興趣，（二）以教育之方法，教育自己，並指導訓練本組組員工作之能力。（三）考察組員之個性與特點，為工作之分配，並矯正其缺點，（四）養成組員自我批評、互相批評之精神，及批評之道德，與誠意接受批評，（五）養成組員之規律生活行為及組員之互助，於每月組長會議開會時，並須將每週本小組會議之事項，擇要紀錄，報告組長。

（一）組長會議，由各機關長官召集各小組組長於每月終舉行一次。開會時所辦理之事項，為（一）聽取各組之工作報告，（二）考核各組組長組員工作學識及公私行為之良否，（三）規定各組工作之進展及標準，（四）檢閱本機關業務之經過及改進，於每年六月與十二月終並將本機關業務之進展及所屬各部份工作之概況，與職員成績之優劣呈報最高長官，所屬職員中有成績最優或最劣者，並得隨時密呈，請予分別獎懲。

最高機關長官彙集各機關報告施行總檢閱後，一方面隨時派員至各機關考察，並參加各機關組長會議，一面呈報中央黨部聽候 總裁核示。此項輔導辦法之目的何在，據辦法第一條規定，乃為培養公務人員之德業、增進機關工作之效能、滲透建設建國之精神也。以何種規範為實施標準，則（一）中國國民黨黨員守則，（二）陸海空軍軍人誦訓，（三）新生活須知，（四）節約運動大綱暨國民精神總動員綱領等皆是也。

總裁曾訓示吾黨曰：「生活之目的，在增進全體人類的生活，生命的意義，在創造宇宙繼起的生命。」公務人員之責任，則在增進全人類的生活，及創造宇宙繼起的生命者也。尤不能不有適合於時代生存的生活，以為民衆之表率焉。

（一）關於依照民國二十三年行政院公布之公務人員革除婚喪費暫行規程，對於公務人員之婚嫁、生育、喪葬、祭禮、宴會皆有所規定，尤應遵守；即（一）凡因婚嫁致送禮物，特任官不得過四元，簡任官不得過三元，荐任官不得過二元，委任官不得過一元，得用茶點款客。（二）生育子女，除戚族外，不得致送禮物，並不得設席宴客。（三）喪葬：除戚友執紼者外，不得用俸用之儀仗，送喪禮儀之數目，準用婚嫁之規定。（四）年未滿六十歲者，不得設宴慶壽。習禮物之數目及款客之方法，與婚嫁同。（五）宴客：除外交性之宴會外，每席以不得超過十二元為原則。宴客時，不得發車馬費從之飯資

。以上凡有違反者，由長官誥戒之，不服誥戒者由主管長官分別懲罰之。此種規定，較現之，似甚細微。然與公務人員之生活關係則甚大，而影響及於行政效率及官風紀，且將影響及於整個社會之風氣，是不可以不察也。

第七節 公務人員應有之責任

行政機關或公共機關必須有責任，若有機關而無責任，則不必設立，若有責任而不克盡責任，則機關亦應撤消，或更易其主管人，前章已述之，茲所述者，則為機關內公務人員之責任。

機關內公務人員之責任，可就系統方面及普通方面言之。就系統方面言，機關主管人，應負領導本機關全部之責任，若人員為主管長官所自任用之私人及每事均由主管人簽名蓋章者，尤應自負其全責。不然，則應分層負責及分人負責；所謂分層負責者，即機關內各層級所辦之事項，由各層級之主管人負其責任，而機關之主管長官僅總其成；所謂分人負責者，即何事屬於某一主辦，某一人員即負其責，如辦庶務者，負庶務之責，辦會計者，負會計之責，即其一例。但欲分層負責及分人負責，必須有極詳明之辦事規則，確實劃分各層級各人員之責任。上下級機關一致共同遵守，而人事制度又已確立而後可。非僅作概括之語句，便能望其實現。

就普通方面言，則可分道義上之責任、政務上之責任、事務上之責任、民法上之責任，及刑法上之責任。

道義上之責任：為公務人員既以身許國，而享受國家之優待，對於國家須竭盡智能，精誠無間，否則為不忠。

政務上之責任：即為主管某一機關，負某一部份之政務，既已宣誓就職，即對於某一機關某一部分政務積極負其領導改善之責，不能消極維持現狀，不求有功，只求無過，更不能諉之曰無可如何、環境不許可，或智能不及，否則不應宣誓就職，而自欺欺人。為上官所任命者，是為欺騙上官，為民衆所選舉者，是為欺騙民衆，對機關對國家及對民衆皆為不忠。

事務上之責任：即凡任某一事，即對於某一事負責。須求其完善有成；如工人之受雇焉，無論經營農、林、工、商、業，任何一業，必須有成效，乃能受雇主之薪金，孟子曰：「毀瓦墮漫其志亦將以求食也，而子食之歟。」即屬此意。若公務

人員所任之事，一無所成，則勢非免職不可。其不免職者，乃因該制度未確立、賞罰未分明爲之也。

民法上之責任：公務員以私人資格，或處理公務，而侵害他人之權利時，民法第一四八條規定，應負其損害賠償之責；至於虧空公款須負賠償責任，更無待言。

刑法上之責任：公務員在不執行職務，而僅以私人資格，觸犯刑法殺人等罪時，其應負刑法之責任，固不待言；即在執行公務之際，因不法行爲，致紊亂官紀、侵害社會利益者，除加以懲戒處分外，並科以刑罰制裁。如放棄職責、濫用職權，或委棄守地、擅外浮收、擅自殺人、收受賄賂、洩漏秘密；及藉職務上之關係，利用機會，意圖取得他人所有物；或謀佔其他不正當利益之行爲，均須負刑事之責任；換言之，即受刑罰之制裁也。

第八節 公務人員應有之義務

公務人員應有之義務，應依照二十八年十月公布之公務員服務法之所規定，摘舉其最主要者如下：

一、宣誓 就職時之宣誓詞須遵守，勿應視爲奉行故事。

二、專職 非經長官特許，不得見異思遷，分心旁騖；兼任他職、兼領薪給，以影響本職。

三、服從 服從爲公務人員不可少之條件；惟非法之命令，則仍當拒絕。如長官命令下級人員凌辱他人或做漢奸，概不惟拒絕，且須告發，方爲忠實於國家；至於法律命令有疑義，仍得請求解釋。

四、守秘密 公務人員對於本機關秘密或未決定公布之事件，無論是否其主管，均不得洩漏秘密；在職然，退職亦然。八一三對日抗戰之前，因行政院秘書黃某洩漏軍事秘密於日本，遂陷我國於絕大不利，此則應死有餘辜者矣。至於管理金庫公債以及其他財務人員，利用其與聞秘密之地位，而圖個人私利，是亦法律所不容也。

五、廉潔 我國政治之未上軌道，以至於今日之國勢岌危，皆因公務人員未能澈底廉潔有以致之。蓋設官分祿，乃所以爲國家民衆謀利益，而爲官吏個人謀福利也。若以職位爲親戚故舊噉飯之所，固屬對於國家爲不忠。而親戚故舊之公務人員

，再憑其職位以謀非法之福利，則更爲違法。所謂不應濫之事項，如收受餽贈及回扣之類是也。至於偷工減料、製造假贗，以及枉法貪贓、榨取民財，其罪之應得，更勿待言矣。

六、端莊 端莊二字之解說，乃正其衣冠、尊其瞻視之意。何故必須如是？孔子曰：「不莊以蒞之，則民不敬。」蓋公務人員者，乃羣衆之表率。若其語言行動，不足以表率人羣；則政府之政令，將爲人羣玩視如兒戲，無從推行也。不端莊之事實如何？即因首喪面、衣冠污穢、言語舉動猥褻，以及邪游、吸鴉片、賭博等皆是也。

七、勤務 設官分職之目的，既爲民族國家謀福利，若爲公務人員者，不勤其職務，則其目的何由達？設其長難苟安、借詞推諉，或借故請假、或遲到早退等等，皆爲法律所不許也。然所謂勤務者，乃勤其職務、勤於國家之公務；非勤於私務，及瑣屑小故。至於如何勤？則必須五官皆到然後可，即脚須親到，而眼須親見、口問明白、耳聽清楚、記憶不了而手親記之，再加以腦之分析思考。能如是之勤，庶幾事理明白，方可瞭然；於是處理判斷，可望適中肯綮而治當事機。惟此中須注意者，須切實分工而謀合作，而後庶政乃可望咸熙。非然者，一切皆由一人包而不辦；或辦不了、辦不洽當，則雖勤而無效，或足以反害事矣。

八、除不得兼辦兼薪外，更不得兼營商業、兼任商工機關之職務。

九、對隸屬關係者不得贈與及收受財物，非因公，不得動用公款公物，外勤時，不得受下級機關之招待。

十、保管公物，不得毀損及私自盜用。

十一、凡與機關有關係之商店、工廠公司，不得向之收受紅股、紅利、回扣等不正當之利益，或有借貸之行爲。

此外二十八年八月國民政府公布之公務員家屬及同僚間相互檢察獎勵暫行條例所規定，公務員暨其家屬及同僚間相互檢察，以清除奸慝，俾確保精忠團結，共赴國難，亦爲公務人員義務之一，均應遵守，自無待言。

以上皆爲公務員服務法所規定之一般也，有違反者應予以懲戒處分。其屬犯刑罰者，並依刑法處罰，若長官知情而不依法處置者，則應同受懲戒之處分。

第九節 公務人員應有之禮節

周禮春官宗伯，以吉、凶、賓、單、嘉五禮教人民，使之成俗；毋不及，而使人民流於兇暴粗野。亦無太過，使其人民流於繁褥，用心至深也。後世不明古人之意，乃至繁文褥禮，為世詭病；而今日竟有以廢除禮教為口號者，此皆不明理之作，而陷於過與不及之弊也。

禮節為社會之大防，維持紀於不墮，不獨中國為然，世界任何一國不能例外，所異者，形式之不同耳。歐美相見時，普通行握手禮，早晨相遇互稱早安，午稱午安，晚稱晚安；相別時互稱再會。而我中國人則不盡然矣，普通以食飯未粗間，一若除食飯以外，無他事者，在未有明文公布以前，暫假定公務人員應有之禮節如下：

一、室外禮

甲、在室外遇見長官，應行鞠躬注目禮，或互相握手禮，長官應即答禮，同級者應互相行禮。其禮應與見長官同。

乙、對於素日相識之長官，無論其服制服與否，均應行禮。

二、室內禮

甲、入長官室時，須立於門外喊「報告」或扣門，俟問答聲，方可入內。

乙、長官入室時，在室內者均應起立，出室時亦同；惟在工作中者，起立後，仍可坐下繼續其工作。

丙、入長官室，應先於室外脫帽，進至距長官六步處，應立正行鞠躬禮。

丁、對長官有所報告時，應詞意簡潔，條理分明；如事由過多時，應以書面簡錄報告。

戊、服裝要清潔整齊，切忌骯髒污穢。

己、稱呼時，下級對於上級應稱其職位，不宜冠以姓，上級對下級，亦應稱其職位，不宜直呼其名。

古代繁文褥禮，不應取法，惟公務人員相過，則望望然去之，若不相識者，即遇直屬長官，亦掉頭他顧，詐作不知。

機關皆屬非是，非所以表示精誠團結而為民衆表率也。

第四章 公務人員之管理

第一節 公務人員管理之機關

用人爲行政之本，前已言之，蓋用人不得其當，則政將無由行也。用人既爲行政之本，故應有機關以管理公務人員之考選、銓敘、訓練、任用、罷免、考績、監督、懲獎、保障、俸卹等等事務。此類機關在中央之最高者，現時爲考試院、監察院，及司法院之公務人員懲戒委員會；在昔時則爲吏部、都察院、御史臺，其在地方者，以往則爲管官之官，如總督、巡撫、按察、觀察，以至於道府皆是，其職務雖不僅限於管官，而實際則以察吏安民爲主。就廣義言，亦可謂爲管理公務人員之機關也。自地方行政機關，改爲省縣兩級制後，由是管官之官遂少。行政督察專員之設，顯名思義可謂爲分區管官，然制度尙未確立，故成效未著，近日各省府漸有設科或設會以管理公務人員者，蓋漸感覺公務人員有管理之必要矣。

上述現行之中央最高管理人事機關，政試院則爲管理及選與銓敘。政選係採合議制，設考選委員會辦理之。銓敘係採專任制，設銓敘部辦理之。照理論言，所有全國各種公務人員，除政務官外，均須經考試銓敘及格，方能任用。若現在不合格者，除別有規定不計外，應逕行呈請罷免。監察院則爲管理彈劾；凡公務人員之違法大職者，除院部會長官或當地最高行政長官移送懲戒外，監察委員得提出彈劾案於監察院，經監察委員三人審查，多數認爲應付懲戒時，監察院即將被彈劾人移付懲戒委員會懲戒。司法院中之中央公務員懲戒委員會則掌管理全國荐任職以上公務人員之懲戒事宜，至於地方公務人員之懲戒，則由地方公務人員懲戒委員會掌理之，凡監察院以及地方最高行政長官均可移付懲戒。最近則更有黨政考核委員會，以辦理考績爲。是則公務人員之管理，已脫離於行政部門而分立，所有留於行政部門者，僅爲請假風紀等事項而已。

第二節 公務人員之甄選任用

依考試法第二條之規定：公職候選人、任命人員，及依法應領證書之專門職業，或技術人員，均應考試定其資格，是期凡為公務人員，均須經考試及格也。第六條規定：中華民國國民有左列資格之一者，方得應普通考試；即（一）公立或私立中等以上學校畢業，得有證書者。（二）有中等以上學校畢業之同等學力，經檢定考試及格者。第七條規定：中華民國國民有左列資格之一者，得應高等考試；即（一）公立或私立私立大學獨立學院或專科學校畢業，得有證書者。（二）教育部承認之國外大學、獨立學院，或專科學院畢業，得有證書者。（三）有大學或專科學校畢業之同等學力，經檢定考試及格者。（四）確有專門學識技能或著作，經審查及格者。（五）經普通考試及格四年後，或曾任委任官相當職務三年以上者。但第八條規定：有左列情事之一者，不得應任何考試；即（一）褫奪公權者。（二）虧空公款者。（三）曾因贓私處罰有案者。（四）吸食鴉片及其代用品者。照以上第六第七第八各條之規定，是則凡考試者，仍須有積極資格之要求，及消極資格之限制，事前並均須加以甄審，若現任公務人員，未經考試及格者，則須加以甄審，未經甄審者，則須加以登記。此皆公務人員應有甄選之手續也。

憲法草案第二十三條雖規定人民有依法服務公務之義務，惟人人不能有做公務人員之權利。因公務員為辦理公共事務之人員，凡所設施，關於整個國家民族者甚大；若以一毫無知識能力之人充當，則為害不止於濫竽充數，且位素餐。且將廢敗齊事，危及國家民族。故凡公務人員，必須具有相當知識、能力、經驗；換言之，即須具備資格是。

依照公務員任用法之規定；除有法律特別規定之公務員外，均須具備資格，其標準如下；即

1. 現任或曾任簡任職，經甄別審查或考績合格者。
2. 現任或曾任最高級荐任職三年以上，經甄別審查或考績合格者。

3. 曾任政務官二年以上者。

4. 曾於中華民國有特殊勳勞，或致力國民革命十年以上，而有勳勞，經證明屬實者。

5. 在學術上有特殊之著作或發明，經審查合格者。

二、荐任級公務員，應就具有左列各款資格之一者，任用之。

1. 經高等考試及格或與高等考試相當之特種考試及格者。

2. 現任或曾任荐任職，經甄別審查或考績合格者。

3. 現任或曾任最高級委任職三年以上，經甄別審查或考績合格者。

4. 曾於中華民國有勳勞或致力國民革命七年以上，而有成績，經證明屬實者。

5. 在教育部認可之國內外大學畢業，而有專門著作經審查合格者。

三、委任級公務員，應就具有左列各款資格之一者，任用之。

1. 經普通考試及格，或與普通考試相當之特種考試及格者。

2. 現任或曾任委任職，經甄別審查或考績合格者。

3. 現充職員繼續三年以上，而成績優良，現支最高薪級者。

4. 曾致力國民革命五年以上，而有成績，經證明屬實者。

5. 在教育部認可之專科以上學校畢業者。

若犯有左列之一者，則不能任用為公務員，即：

1. 褫奪公權者。

2. 虧空公款者。

3. 曾因贓私處罰有案者。

4. 試用鴉片或其代用品者。

任用之手續，若為簡任職及荐任職則由國民政府銓敘部審查合格後分別任命之。若為委任職，則由該管長官銓敘部審查合格後委任之，若在請簡呈荐擬委之期間，該管長官於必要時，得派有相當資格之人員代理；但代理期間，不得逾三個月。其任用之程序，分為試署，及實授，試署滿一年者，始得實授；凡初任人員應為試署，並從最低級俸級起。

以上所述，皆為公務人員之任用，須有一定之資格及手續，而規定於官制用法者也。若能照此規定實行，則每一機關長官就新職，當不致於所有機關人員盡行更換，而被革以連茹，而公務機關亦不致於變成副堂會館矣。

第三節 公務人員之作育訓練

昔聞時人從政者曰：「無人可用，以資治理。」又嘗聞從事縣政者曰：「縣內無一大學畢業之人，即中等學校畢業，亦屬無多；故縣政無從着手。」其然，豈其然乎！孔子曰：「十室之邑，必有忠信。」又曰：「三人行，必有我師焉。」是先哲之語吾人，並非無才，乃因不知作育耳。又論史者，嘗謂每一朝代或每一國之亡，皆因無人才所致。甚者如明思宗在煤山自殺時，竟自嘆「君非亡國之君，臣皆亡國之臣」以自解。其實滿清開國功臣如洪承疇、吳三桂等輩，其初並非清臣，乃明臣耳。每讀「白沙崖山吊古詩」：「紀功饒石張宏範，不是胡兒是漢兒」之句，不勝感慨繫之矣。由是以言，則人才作育訓練，乃為行政之刻不容緩者矣。至於作育之道如何？第一、則先多事搜羅，而選擇其可用者。第二、則開發其志趣，增進其智能，因其才而分配其工作，觀其有所成就。第三、抑制其驕盈，箴勸其萎縮，調和其器量，而使其有所深造。第四、因公有過或環境惡劣者，應葆愛周全之，勿使一蹶不振。第五、防止讒譖中傷，使正人蒙不自而短，此作育之說也。至於訓育之道如何？就訓練階層言，現分為中央訓練、省訓練、區訓練、縣訓練四種；中央訓練機關，為中央訓練團，各中上級機關之幹部，皆在此分期集中訓練之；省訓練機關為地方行政幹部訓練團，凡縣政府及區署公務人員皆在此分期集中訓練之；區訓練機關為某某省地方行政幹部訓練團第幾區訓練班，凡鄉鎮一級之地方自治人員，皆由省訓練機關統籌指定地點分區訓練。

班分期調集訓練之；縣訓練機關為地方行政幹部訓練所，凡保甲二級之地方自治人員，皆在此分期調集訓練之。就訓練課程言，大別之分為兩種：一、思想與身體的訓練，二、智識與能力的訓練。屬於第一種者，分為精神訓練、政治訓練、服務訓練、軍事訓練等類，是一般的訓練，其目的乃為革除其萎靡之積習、啓發其振奮之精神，以求其意志集中、思想統一。屬於第二種者，分為行政中心工作與有關法令及其重要問題之檢討，及技術訓練、業務演習等類。其詳細課目，則由各級訓練機關各就受訓人員之需要分別規定。其目的乃為增進其智識能力與治事之方法技能。

訓練之同時，並為甄選調整之準備；因現任之公務人員，不免有用非其才，或大才小用，或賢者不得其位、能者不得其職，反而不賢者在位、不能者在職者，是則均須加以調整、更換職務與工作，務使人盡其才、才盡其用，工作與能力相配合，而始能發揮行政之效率也。至於機關學校化，準備相當圖書，使公務人員公餘之暇讀書補習，以增加其知能，或開演講會以啓發其思想、興趣等等，均屬公務人員訓練中應有事。已於二十四年九月考試院修正公布之公務員補習教育通則中有所規定矣。

第四節 公務人員之敘俸

公務人員既以全部聰明才力時間為國家服務，而再不能分身以經營個人之私利以及其一家之私益，則其個人及其家庭之生活，國家不能不有以贍養之，此公務人員之所以必須給與俸公，以便其個人養廉及其家庭之生活也；但俸公給與之標準如何？何人應多、何人應少，將以做若干工及其工作之難易而定歟？抑以某項工作之價值而計算其進度是否迅速、是否確實完成而定歟？或以公務人員個人及其家庭應需生活費之多少為標準歟？抑以環境經濟狀況、生活程度為標準歟？或兼入為出，就現有財政之多少而支配歟？抑以農工商各業雇工之價值為標準歟？凡此種種，理論甚多，不一其說，而我國現行之制度，則為分級給與制。

照二十五年九月二十三日修正公布之暫行文官官等官俸表，共分為三等三十六級，即委任十六級、荐任十二級、簡任八

級是也。委任十六級中，爲縣市政府之辦事員以至秘書科長、省政府行政院直轄市政府、五院及其部會國民政府之三等辦事員以至一等科員。委任十二級爲縣市長，及行政院直轄市之參事秘書科長、省政府之秘書科長、五院及其部會之主任科員、秘書科長、督學、視察、編審、技正、技士、暨國民政府之主任科員、秘書、科長、技師、統計主任、會計主任。簡任八級、爲行政院直轄市之參事、局長、秘書長、市長，省政府之廳長、委員、秘書長、主席、五院及其部會之編審、督學、編修、審計、司長、廳長、秘書、參事、技正、秘書長、署長、技監、副委員長、次長、暨國民政府之會計長、統計長、參事、主計官、秘書、局長等是也。

等級既分，於是薪俸乃按級而給與之，委任之第十六級乃定爲國幣五十五元，遞進至第一級爲二百元，薦任第十二級定爲一百八十元，遞進至第一級爲四百元，簡任第八級定爲四百三十元，遞進至六百八十元，凡各等初任人員，皆由最低級俸級起，其擬請手續皆由其呈請任命之長官擬議，而經由銓敘部核准或備案，凡財政支絀，及生活程度較低之地方，及有特殊情形，不能照本表規定額俸支給時，得由各省府就各地財政狀況，酌擬俸額，或減成支給；但仍須報銓敘部備案。茲附表如後，以供參考。

第五節 公務人員之考績

國家既需要公務人員，則必需要其有成績，而勿濫竽充數，戶位需餐，自屬毫無疑義，惟何人有成績、何人無成績，及如何查考而後公平確實，此則爲考績之問題。

現行之公務員考績法，及其施行細則，一爲年考，每年於十二月舉行一次，由其直接上級長官執行初級，再由上級長官執行覆級，最後再由主管長官覆級，總考則以各該公務員三年年考之成績，由銓敘部合併行之。

考績標準，則（一）爲平日工作，（二）爲學識，（三）爲操行三項，合三項之成績，共爲百分，平日工作爲五十分最多，學識及操行各爲二十五分，共數爲五十分，其份量與平日工作相等，因國家之所需要於公務人員者，實以工作爲主，學

議與操行，則為達成其工作之目的，故其份量亦相等也。年考總分在八十分以上為一等，七十分以上為二等，六十分以上為三等，不滿六十分為四等，依次遞降列至四十分為六等，每降一等分數相差十分，總考總分在九十分以上為一等，八十分以上為二等，七十分以上為三等，六十分以上為四等，不滿六十分為五等，不滿五十分為六等，七等則為不滿四十分，其各項成績分數多少之根據，依考績法施行細則第九條之規定，則以（一）對於所任職務卓著成績者，（二）平日辦事勤慎敏捷者，（三）對於本機關行政有特殊貢獻者，（四）才力短絀，身體衰弱，不能勝任者，（五）因循荒怠，廢弛職務者，（六）經辦事務，發生重大錯誤或屢次發生錯誤者，（七）學識淺陋，行為不檢者等項以核定之。至於考績之結果，則依據民國二十四年十一月一日國民政府公布之公務員考績獎懲條例以為獎懲也；在獎之方面，分為升等、晉級、記功三種。在懲之方面，亦分為解職、降級、記過三種。至於如何依據以為獎，則在年考一等者晉級，二等者記功，三等不予獎，四等記過，五等降級，六等解職，在總考一等者升等，二等晉級，三等記功，四等不予獎，五等記過，六等降級，七等解職。但年考成績特優者，主管長官認為有升等之必要時，亦得詳敘理由，送銓敘部核定，但由荐任人員升等者，不得逾現有薦任人員十分之一，由委任人員升等者，不得逾現有委任人員二十分之一，因願慮為本機關員額所限也。同時應行解職人員，年考不得少於本機關現有人員總額百分之二。總考不得少於本機關現有人員總額百分之四。則又欲推陳出新，以容納新進人員也。至於應升等而無額可升時，荐任人員得以備任待遇，委任人員得以荐任待遇，此皆其大略也。

以上所述，乃二十四年七月國民政府公布公務員考績法二十五年十月國民政府公布之修正公務員考績法施行細則及二十四年十一月一日國民政府公布之公務員考績獎懲條例之內容也。至二十八年十二月八日於公務員考績法及其施行細則外，國民政府又公布非常時期公務員考績暫行條例，其用意則為具體、簡便、迅速、易行而收效。其比較不同之點，為：（一）各機關舉行精神總動員及新生活運動成績，亦在考核之列。（二）黨政軍機關人員小組會議與公私生活行為輔導辦法規定之公務人員成績總檢閱報告，亦為參照考核之資料。（三）各機關主管長官，平時對於所屬公務員，應視其工作之勤惰優劣迅速，操行是否公忠謹嚴廉潔，學識是否勝任，並有無增進，隨時嚴密考核，根據確實事蹟，每月詳加紀錄，并得斟酌情形，予

暫行文官官等官俸表

二十二年九月二十三日公佈二十五年九月二十三日修正

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 所屬市政府	縣政府及各科局	說明
特任		800	文官長 主計長	部長 委員長				<p>一、本表俸額數字以元為單位</p> <p>二、本表所定辦事員以上各級俸額，由行政院或省政府核定，各省市縣政府應遵照辦理。</p> <p>三、初任人員依本表所定各級俸額，由該管長官核定，其初任俸額不得低於本表所定各級俸額之百分之八十。</p> <p>四、非初任人員，其俸額得視其原任俸額，按本表所定各級俸額之比例，酌予調整，但不得超過本表所定各級俸額之最高級俸。</p> <p>五、各省市縣政府，其辦事員以上各級俸額，應由該管長官，按本表所定各級俸額之比例，酌予調整，但不得超過本表所定各級俸額之最高級俸。</p> <p>六、各省市縣政府，其辦事員以下各級俸額，應由該管長官，按本表所定各級俸額之比例，酌予調整，但不得超過本表所定各級俸額之最高級俸。</p> <p>七、本表所定各級俸額，係指其基本俸額而言，不包括津貼、獎金、保險費等。</p> <p>八、本表所定各級俸額，係指其在該管長官核定之範圍內，其俸額不得低於本表所定各級俸額之百分之八十。</p> <p>九、本表所定各級俸額，係指其在該管長官核定之範圍內，其俸額不得超過本表所定各級俸額之最高級俸。</p> <p>十、本表所定各級俸額，係指其在該管長官核定之範圍內，其俸額不得低於本表所定各級俸額之百分之八十，且不得超過本表所定各級俸額之最高級俸。</p>
簡任	一	680	局長	次長 副委員長	省主席	市長		
	二	640	秘書長	秘書長 司庫	秘書長	參事		
	三	600	主計官	審計官	秘書	秘書長		
	四	560	會計官	編審官	秘書	秘書長		
	五	520	會計官	編審官	秘書	秘書長		
	六	490	會計官	編審官	秘書	秘書長		
	七	460	會計官	編審官	秘書	秘書長		
	八	430	會計官	編審官	秘書	秘書長		
薦任	一	400	秘書	秘書科長	秘書	秘書長	一等縣長	
	二	380	統計主任	編審督學視察技士	秘書科	市長	二等縣長	
	三	360	科長	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長	三等縣長	
	四	340	科長	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長		
	五	320	技師	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長		
	六	300	會計主任	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長		
	七	280	會計主任	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長		
	八	260	會計主任	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長		
	九	240	會計主任	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長		
	十	220	會計主任	編審督學視察技士	秘書科	參事秘書科長		
委任	一	200	會計技士	一等技士	一等科員	一等科員	一等縣秘書科長局長	
	二	180	會計技士	一等技士	一等科員	一等科員	二等縣秘書科長局長	
	三	160	會計技士	一等技士	一等科員	一等科員	三等縣秘書科長局長	
	四	140	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員	一等縣督學科員	
	五	130	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員	二等縣督學科員	
	六	120	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員	三等縣督學科員	
	七	110	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員	辦事員	
	八	100	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	九	90	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	十	85	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	十一	80	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	十二	75	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	十三	70	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	十四	65	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	十五	60	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		
	十六	55	會計技士	二等技士	二等科員	二等科員		

以記功或記過。公務員平時記功三次者，考績時記大功一次，平時記過二次者，考績時記大過一次，記大功一次者，由本機關明令嘉獎，二次者由考試院明令嘉獎，三次者由國民政府明令嘉獎，記大過一次者降級，二次者免職。(四)公務員平時如有特殊功績，應記大功者，得由本機關主管長官隨時詳報核實事蹟，報由銓敘部核定，予以嘉獎。其有重大過失，應記大過者，除依上述程序予以懲處外，並得視其情節依法交付懲戒。(五)平時所記功過，考績時得互相抵銷。至大功大過應否抵銷，由本機關主管長官詳報意見，報由銓敘部核定。(六)公務員考績分工作、操行、學識三項，以分數評定之。其分數及評定標準如下：工作最高分數為五十分，其嚴守辦公時間，平時請假不逾規定日數，於應辦事件無過誤者三十分，其不及上述標準者，按其情節酌減其分數，其具有下列情形之一者，則酌加其分數。即：一、於工作特著勤勞者，二、於辦理繁雜或重要事件有成績者，三、於工作能輔導他人者，四、於本機關業務之改進有貢獻者。操行最高分數為二十五分，其公私行為，均守規律者十五分，其行為不守規作者，按其情節酌減其分數。其具有下列情形之一者，酌加其分數。即：一、能實踐或勸導他人實踐精神總動員實施事項，有顯著之事蹟者。二、能實踐或勸導他人實踐節約運動大綱，有顯著之事蹟者。三、學識最高分數為二十五分，其學識能勝任其職務者十五分，其學識不能勝任其職務者，酌減其分數。其具有下列情形之一者，酌加其分數。即：一、於一定程限內，閱讀書籍有心得者。二、於研究問題有特見解者。但閱讀書籍、研究問題，須以總理遺教(其中以遺囑所舉者尤為重要)，中國國民黨歷屆重要決議案、總裁關於主義政策之重要言論、國民政府各種根本法令及直接與職務有關之基本學術及實踐智識為主。(七)依標準分別評定之分數，合計即為總分數，並依下列規定其獎懲。即：一、總分數在八十分以上者晉級，二、總分數在六十分以上者留級，三、總分數不滿六十分者降級或免職，總分數在六十分以上者，均認為考績合格，但工作不滿三十分，操行或學識有一不滿十五分者，仍以不合格論，酌予懲處。(八)已晉至委任或委任最高級人員，其級高俸低者，給予獎狀或酌加俸額，其支俸已達最高額者，得給予前任存記或待遇，但以現任委任或委任最高級三年以上者為限。其不滿三年者改給獎狀。其已晉至各該職階之最高級人員，級高俸低者，給予獎狀或酌加俸額。其支俸已達各該職階最高額者，得給予晉級

存記。若因考績降級而無級可降者，則依其級差數目比照減俸。(九)試習人員，改爲實授。已予晉級，至考績時未滿一年，或改任職務已予晉級至考績時未滿一年，暫依黨政軍機關人員小組會議及公私生活行爲輔導辦法第九條第十條規定，於考績舉行前，已予晉級者，其考績分數在八十分以上時，則給予獎狀。(十)在戰地服務人員，對於直接抗戰有關工作，能按照任務確實完成，卓著成績者，考績時，除依本條例給予獎勵外，並得依頒給勳章條例授予勳章。(十一)下列各公務員由銓敘部辦理：一、中央各部會處，及其京內直轄機關簡荐委任職公務員，二、各省省政府及其所屬各廳處局簡荐委任職公務員，三、隸屬行政院之各市政府與隸屬省政府之各市政府及所屬各處局簡荐委任職公務員，四、各級法院簡荐委任職公務員，五、各省行政督察專員公署簡荐委任職公務員，六、各省縣長，七、行政區管理公署簡荐委任職公務員。(十二)下列各公務員由各省委任職公務員銓敘委託審查委員會辦理：一、省政府及各廳處局所屬各縣分機關委任職公務員，二、各行政督察專員公署及其所屬機關委任職公務員，三、各縣政府各設治局及其所屬機關委任職公務員。各省委任職公務員銓敘委託審查委員會於辦理考績後，應造具表冊彙報銓敘部備案。以上所述，爲非常時期公務員考績暫行條例特殊之一斑，餘則與公務員考績法及其施行細則無殊。

此外三十年二月國民政府頒布之國府頒布勳章條例，除采玉勳章爲元首所佩帶外，其餘中山勳章、勳雲勳章、景星勳章，凡公務人員之有助勞者，均得授予，是亦爲對於考績之優異者之特別待遇也。往者、公務人員，多只求無過，不求有功，是以考績制度日、把持機關。今若能切實執行考績辦法，則此不良之現象當可以免除，而行政效率當日增，國事前途亦將日有起色矣。

第六節 公務人員之懲戒

上節所述公務員之考績，其目的乃爲追求成績，因追求成績之結果，故有成績者賞、無成績者罰。本節所述之公務人員之懲戒，則爲依懲戒公務員懲戒法第二條公務員有(一)違法(二)廢弛職務或其他失職行爲者，應受懲戒之規定。其目的乃

在於罰過，而與考績賞功恰相反而互相爲用。

公務員之懲戒處分，除選任之政務官，及立法委員、監察委員，不適用降級、減俸、記過、申誡，特任特派之政務官，不適用降級外，餘皆分爲（一）免職，（二）降級，（三）減俸，（四）記過，（五）申誡五種。

免職者：除免除其現職外，並停止其任用，停止期間最少爲一年。降級者：依其現任之官級，降一級或二級改敘。自改敘之日起，非經過二年，不得敘進。若無級可降者，比照每級差額，減其月俸，其期間爲二年。減俸者：依其現在之月俸，減其百分之十，或百分之二十支給，其期間爲一月以上、一年以下。記過者：自記過之日起，一年內不得進級，一年內記過三次者，由主管長官依照規定減俸。申誡者：以書面或言詞爲之。以上乃懲戒處分之內容。凡公務人員之受懲戒及其懲戒事件，皆通知銓敘部。因銓敘部乃管理公務人員之總機關也。

辦理懲戒之機關，（一）爲檢舉發動者，（二）爲收受辦理者。檢舉發動者，爲監察院及各院部會長官或地方最高行政長官，凡監察院認爲公務員有違法，或廢弛職務，暨其他失職行爲情事應付懲戒者，應將彈劾案連同等據，移送收受辦理之監察機關。凡各院部會長官或地方最高行政長官認爲所屬公務員有違法或廢弛職務暨其他失職行爲情事者，除荐任職以下公務員得遞送公務員懲戒委員會。若前任人員則須送監察院審議辦理。所以如此者，乃所以保障薦任人員，預防主管長官藉莫須有而指其罪已也。至於荐任職以下公務員之記過或申誡，得逕由主管長官行之。則又賦與主管長官以統御僚屬之權。而記過申誡又未即損及被懲戒者之地位而去職也。收受辦理者，則爲中央黨部監察委員會、國民政府，及公務員懲戒會。凡選任政務官之懲戒，則由中央監察委員會收受辦理之。選任以外之政務官，則由國民政府政務官懲戒委員會收受辦理之。其餘以非之事務官，由公務員懲戒委員會收受辦理之。此則因公務員之身份而異也。

懲戒之程序：一、先經懲戒機關之調查，二、使被懲戒人提出書面之申辯或到場質詢，三、得先行停止被懲戒人之職務。凡在停止職務期間中，被懲戒人所爲之職務上行爲不生效力，若被停止職務之公務人員，未受免職處分或科刑之判決者，應許其復職，並補給停職期間內之作給。四、懲戒機關之決議，應作成決議書，由全體委員簽名，送達被付懲戒人，通知監察

陪，及被付懲戒人之所屬機關。並送登國民政府公報或省政府公報。手續如此繁多者，乃所以慎重其事，而免公務人員之蒙不白也。

綜覈名實、賞罰駁明，爲公務人員管理上之必要條件；亦爲促進政治效率之必要方法。若是非不明、賞罰不公，則不獨使不肖者敢於懷僥倖嘗試之心；即智能之士，亦將心灰意懶，不肯竭盡其才智，以努力於職務。所謂無所待而爲善、無所畏而不爲惡，皆非普通人所能。故於公務員考績法之外，又加以公務員懲戒法也。

第七節 公務人員之優恤

國家既要求公務人員竭盡忠誠，犧牲一切以爲國家服務，則凡其能犧牲爲國者，國家自應給予優恤，以昭公道，而勵將來。至於優恤之方法如何？如何乃可以優恤？應備若何之手續？此則可於民國二十三年五月國民政府修正公布之公務員恤金條例中求得其梗概；所謂恤金者，即：（一）公務員年恤金，（二）公務員一次恤金，（三）遺族年恤金，（四）遺族一次恤金。

公務員年恤金：凡公務人員有下列情事：（一）因公受傷，或致病，至成殘廢或心神喪失，不勝職任，（二）在職十五年以上身體殘廢，不勝職任，（三）在職十五年以上，勤勞卓著，年逾六十，或長警年逾五十，自請退職，經證明屬實者，得按其退職時俸給五分之一給予年金，若爲委任警官或長警時，其金額得退職時之半額或全額，每年一次或二次支付，以至上散之日爲止。

公務員一次恤金：凡公務人員因公受傷或致病，而未達殘廢或心神喪失之程度者，得於退職時兩個月俸給之限度內，酌給一次恤金，若爲委任警官時得增至三個月，若爲長警時，則得增至六個月，若受一次恤金一年內，因傷病增劇，以致殘廢或心神喪失者，仍得領受年恤金。

遺族年恤金：則爲公務人員有下列情事：（一）因公亡故，（二）在職十五年以上病故，（三）雖領年恤金未滿五年而

亡故者，得按其最後在職時俸給十分之一，給予遺族年恤金。若為委任警官時期增為七分之一。若為警時更增加為三分之一。遺族一次恤金：則為公務人員在職亡故者，依規定給予其遺族一次恤金。其恤金多少，以在職年限多少為標準，而按其最後在職時之俸額給與之；（一）在職三年以上六年未滿者，給予三個月，（二）在職六年以上九年未滿者，三個月，（三）在職九年以上十二年未滿者，四個月，（四）在職十二年以上十五年未滿者六個月。其因公亡故，其遺族領受年恤金外，仍得領受一次恤金，其金額為亡故者最後在職時兩個月之俸給，若為委任警官或長警時，則酌為增加之，以其在職辛勞而每月俸額又低也。

所謂遺族者，以已故者下列之關係人為限，即：（一）亡故者之妻，或亡故者之夫，但以殘廢不能謀生者為限，（二）亡故者未成年之子女，或雖成年而殘廢不能謀生者，（三）亡故者之孫子孫女，（四）亡故者之父母，（五）亡故者之祖母，（六）亡故者之同父弟妹。其應領受之先後程序，先配偶，無配偶而後及子女，無子女而後及其子孫女，無子孫女而後及父母，無父母而後及祖父母，無祖父母最後乃及同父弟妹。

凡領受恤金者：（一）須有公權，（二）須有中華民國國籍。若被奪公權者及喪失中華民國國籍者，則其領受恤金之權亦隨之喪失。若被奪公權尚未復權，或其本人再度任職，其領受恤金權亦隨之停止。

遺族領受恤金者，若其人已成年，或已亡故，或已回復健康，能自謀生活，則恤金亦隨之停止給予。以上所述，皆為平時優待公務人員，使其無後顧之憂，而為國家盡忠職務也。至於戰時，則國民政府於二十九年七月九日公布修正中央公務人員職員公役遭受空襲損害暫行救濟辦法，其手續比平時簡單敏捷，乃所以應戰時之需要者。

第八節 準公務人員之管理

準公務人員，係指一般公役而言，行政官吏多不注意及此，殊不知機關之弊病，多由此中發生。就普通之事實而言，如

各機關之傳達、監所之看守等，尤易爲害於國家人民。蓋傳達爲傳入傳出，易於假借以上下其手；監所之看守，則直接管理囚犯，更易於乘機敲詐；至於或怠惰性成，或染於賭博、鴉片、等等之嗜好，於公務上，直接間接均足以取事而毫無效能，其無待言。由此種種，故對於軍公人員之管理，應有如下之注意：

甲、選擇方面

- 一、須身體強健，五官端正者，凡鼠頭蛙眼之輩，多爲敗事之徒。
- 二、須有相當知識，曾受高小教育者更佳。
- 三、品性須謹慎小心，無嫖飲賭博及吸食鴉片之惡習爲妥。
- 四、須十八歲以上三十歲以下之人爲宜。太小則不知職務所在，太老則暮氣沉沉，老於世故，染於惡俗，專於營私舞弊。凡在軍隊或衙門久充差役者，惡習尤深，更須注意。

乙、管理訓練方面

- 一、須施以相當清潔衛生之訓練，使其能注意衛生疾病，並知從事清潔衛生工作。
 - 二、須常施以精神訓話，使知向善而不爲惡。
 - 三、須補充其常識，督促其讀書寫字，使其有較好出路之希望，勿致於自暴自棄，甘作下流。
 - 四、須訓練其普通禮節，使知應對進退。
 - 五、分配工作須適當，使勞逸均平。
 - 六、須功過分明，予以獎懲，使其知所警惕激勵。
- 以上乃其大略也；管理、訓練、分工、應有詳細之辦法焉。

第五章 行政事項

第一節 中央行政事項

中央行政事項，係中央政府對於國家政務全般之設施，其事項之多寡，在各現代國家，或在憲法規定、或由國會議決；在我國之現在，為國民黨訓政時期，中央政府由國民黨產生，故中央政府之設施方針及事項，則係依照、編理之遺教；如三民主義，如建國方略中之心理建設、物質建設，及社會建設，如國民政府建國大綱，及五權憲法、國民黨政綱、地方自治開始實行法，以及國民黨中央執行委員會所議決之劃分中央與地方權責綱要之原則，及訓政時期國民政府施政綱要等皆是也。

中央政府，原係全國惟一的政府，凡全國的政治與行政，皆在其統一監督指揮之列，其所分別者，為直接辦理事項與間接監督指揮下級政府以辦理之事項而已。今茲所論者，則為直接辦理事項。依據建國大綱及國民黨政綱第十七條，中央與省之權限採均權制度；凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方，不偏於中央集權，或地方分權，再依照民國十八年七月第三屆中央執行委員第二次全體會議議決通過訓政時期國民政府施政綱領所規定，則中央直接之行政事項，可得而列舉者如左：

- 一、凡對外一切交涉事項。
- 二、凡國防之設備以及陸海空軍一切有關事項。
- 三、凡國籍法及戶籍法有關事項。
- 四、改善全國民族健康事項。
- 五、移民實邊及僑外居民管理事項。

- 六、維持全國統一及地方安甯事項。
- 七、凡土地法有關事項。
- 八、凡全國貨幣及匯兌管理事項。
- 九、凡全國稅制稅率有關事項。
- 十、開闢兩省兩縣以上有關之水上交通及水利事項。
- 十一、開闢兩省兩縣以上有關之公路事項。
- 十二、建築管理鐵路事項。
- 十三、建築管理大規模之港口事項。
- 十四、建築管理全國有線無線電報及播音事項。
- 十五、建築管理全國航空事項。
- 十六、設備管理全國郵政事項。
- 十七、開採管理重要礦產事項。
- 十八、開辦管理重要工業事項。
- 十九、開辦管理重要農林、畜牧、漁、鹽等業事項。
- 二十、農工商之保護事項。
- 二十一、經濟統制計劃事項。
- 二十二、統一管理全國度量衡事項。
- 二十三、統一管理全國出版圖書事項。
- 二十四、培植國家民族學術事項。

二十五、培植人才辦理高等教育事項。

二十六、人權保障及司法事項。

二十七、全國有關之立法及立法原則事項。

二十八、全國有關之考試及考試原則事項。

二十九、公務人員之監察及監察原則事項。

三十、全國有一致性質之其他事項。

以上所述，乃為中央政府應直接辦理之事項也。至於一面直接辦理、一面監督指揮所屬下級政府辦理之最次要者，則為：

一、預算事項。

二、決算事項。

三、審計事項。

四、會計事項。

此外，純監督指揮下級政府辦理者，應以實行三民主義、完成地方自治，及改善人民食、衣、住、行、樂、育為最主要。其餘則隨時、隨地、隨人、隨事皆是，舉之不勝舉矣。

第二節 省區地方行政事項

省、自係指二十八省。區、係指東省特別行政區、威海衛行政區，地方、則指蒙古西藏地方。省之性質地位，依照建國大綱及國民黨政綱第十八條，係立於中央與縣之間，以收聯絡之效。第十七條，中央與省採均權制度。第十六條，一省全數之縣，皆達完全自治者，則為憲政開始時期，國民代表會得選舉省長為本省自治之監督，至於該省內之國家行政，則省長受

中央之指揮，照以上各條解釋，則省非純粹地方自治團體，省政府非純粹地方自治政府，可無疑義。民國二十五年之五五憲法草案，更明白規定，省長由中央政府任命。省之性質地位益側重於行政區域矣。但無論如何，事實上既有省政府，則必須有其行政設施事項，然後方有事可爲，而非等於空設。

依照民國二十四年三月七日中央政治會議第四四七次會議通過同月二十八日通行之「劃分中央與地方權責綱要原則」所規定，則省政府得辦理以下各事：

一、省政府主席得保薦所屬簡薦人員以候中央任命。

但簡任職應開被保薦人三名，若爲廳長及局長則須先與主管部會商開送。

二、興辦重要水利。

三、興辦重要交通。

四、開發重要鐵道。

五、實施土地政策。

六、經營重要農產。

七、移民墾殖。

以上二至七事，應在行政院規定之具體綱領中，以分別施行。

八、統制經濟。

九、經營國防有關工業。

十、發行公債。

以上八至十事，須經中央政府之授權、特許，及核定。

十一、維持本省治安。

十二、得請求中央補助經費。

十三、中央政府委託辦理兵役事項。

十四、中央政府委託辦理工役事項。

十五、中央政府委託征收租稅事項。

十六、其他中央政府委託事項。

以上所述，乃係省政府在中央政府監督之下所應直接辦理之事項。至於受中央指揮以辦理省內之國家行政，則祇須得中央政府之命令指揮，則凡事皆應辦理，自無待於敘述。若監督地方自治之職權，則凡屬於縣及縣以下之自治團體、地方自治政府、地方自治事業、地方自治人員及地方自治經費，以至於改善人民食衣住行樂育、訓練人民行使四權、增強人民之國家民族意識等等，均為省政府監督地方自治之應有事。其他與人民福利有關，須待於監督指揮辦理者，更不勝枚舉。嚴格言之，省之地位，既非國家，又非地方自治團體，僅居於中間階級，應辦之事項，非得中央之許可以直接辦理，則須指揮地方自治政府為之，此其所特異也。

與省同等地位之行政區及地方，其所應有之行政事項，自與省無多大差異。在省內之行政督察區，其地位雖次於省，但其職權及性質，則為受省政府之指揮，以監督縣及縣以下之地方自治，均受省政府之指揮以辦理省內之國家行政，其本身無直接自行辦理之事項，更屬顯焉。

第三節 地方自治行政事項

實行地方自治如何做起，其事項若何，略舉之如次：

一、訓練自治人員、增進自治智能、發揚民族固有道德。其辦法，則依照縣各級幹部人員訓練大綱，由省訓練機關、縣訓練機關分級辦理，以完成之。

二、清查戶口、整理戶籍、確定國民之身份及其權利義務。其辦法，則依照戶籍法及戶籍法施行細則辦理之。

三、設立學校、普及國民教育、以恢復民族固有性，使人各盡其才、各得其樂。其辦法，則保設國民學校、鄉鎮設鄉鎮中心學校、縣設縣立中等學校，推而上之，由省府及中央政府以設立專門大學，以增強民族意識及增強民德民智民力。

四、組訓民衆、辦理警備、團結國民自衛。其辦法，即爲組織保、鄉鎮、區、各級國民兵隊，及縣國民兵團，以普遍訓練甲乙級壯丁，以團結人民，及辦理警保聯繫，以維持地方治安。

五、厲行國民精神總動員、舉行國民月會，及進行新生活運動。使國民明禮義、知廉恥。其辦法，即於開保民大會時、訓練國民兵時、及辦理男女成人教育時，暨各學校各機關隨時行之。其最急切最主要之事項，則爲禁絕鴉片、禁絕博賭、禁絕游惰，以及禁止早婚，非如是，則民族無由復興也。

六、健全各級自治機關，使國民自行管理各級地方自治事務。所謂各級自治機關者，即保辦公處、鄉辦公處、鄉鎮公所、縣政府等是。所謂健全者，即人員經費事權皆須充實之謂。

七、設立各級人民議事機關，使國民有權參與政治、練習行使四權。所謂人民議事機關者，即保民大會、鄉鎮民代表會、縣參議會等是。

八、推廣各級各種民衆團體，使國民均能管理其所業，及其身份有關之生活。所謂各種民衆團體者，即保、鄉鎮、及縣之各級農會、工會、商會、青年會、婦女會、耆老會等皆是也。

九、按保、按鄉鎮、按縣，以人民義務勞力修築保道、鄉道、縣道及開闢河流航運、架設鄉鎮電話，以便利交通、啓發文化，及開闢富源。

十、按保、按鄉鎮、按縣清查荒地，以保全鄉鎮全縣之義務勞力開墾，以盡地利。

十一、清查測丈土地、規定地價、征收地價稅，及土地增值稅，以限制土地兼併及增加地方自治經費。

十二、厲行國民經濟建設運動。按保、按鄉鎮、按縣、按地方之情形及其所需要以人民義務勞力，舉辦各種公共遺產事

業，使人盡其才、地盡其利、貨暢其流、物盡其用。如築水堰、水渠，以資灌溉及飲。築水碾以替代人力。掘水塘以養魚、以種菱藕、以防旱災。闢桑園以種桑樹。劃林場以植樹造林。闢農場以樹藝五穀蔬菜。劃牧場以畜牧馬牛羊。築磚瓦窯灰窯炭窯以燒磚瓦灰炭。設公共廁所及糞堆以儲蓄肥料。建設市亭菜廠房屋以出租。設置渡船以濟行人。有礦地方可以採鑛。沿海地方可採魚鹽。邊荒地方可以畜牛馬羣。城市地方可設電力廠水電廠各種公用事業。凡此皆可以開闢富源，而增加地方自治經費者也。

十三、按保、按鄉鎮、按縣樹立預算、決算、會計、審計、征收、保管等財政制度。整理收支、清除積弊，以平均人民之權利義務。

十四、按保、按鄉鎮、按縣設立各級各種合作社，以增加生產、以保護生產者及消費者之利益。並使貨暢其流、物盡其用。

十五、按保、按鄉鎮、按縣之氣候，及土壤之所宜，增植五穀、儲藏管理糧食，以足民食。

十六、按保、按鄉鎮、按縣之氣候及土壤之所宜，增植棉、蠶、蠶桑、牧畜毛羊、興辦紡織，以裕民衣。

十七、按保、按鄉鎮、按縣氣候之所宜，建築原料之所產、改良人民房屋，及其環境衛生，以樂民居。

十八、按保、按鄉鎮、按縣之氣候及其風土病之所流行，以設備公共衛生醫藥，而促進國民之健康繁育。

十九、按保、按鄉鎮、按縣舉辦救濟事業，使凡孀寡孤獨殘廢疾病者皆有所養。

以上十九事，皆為地方自治事業中之最主要者。主辦之者，為保辦公處、為鄉鎮公所、為縣政府，以其為地方政府也。按戶訓練、督促、指揮其辦理以求至於完成者，則為中央政府、省政府、行政督察專員公署、縣政府、區署、鄉鎮公所，以其上層之監督指導機關也。

至於地方自治政府，亦有辦理國家事項者；如縣政府之兼管司法、代社國稅，辦理兵役、工役，及清剿跨連兩縣以上之匪類。鄉鎮公所及保辦公處之辦理兵役工役及捕匪等皆是。此則為受國家之委託，而非地方自治固有事務。剿捕匪徒，原為

國家警察之事。最少限度，如英美等國者，亦仍由上級自治機關專設警官警士以辦理之。而我國全由下級自治機關辦理，且並由人民自身擔任義務警察為之。此蓋由我國政治社會組織之特殊。然而行政效能低下、政府力量薄弱、國家勢力衰微，亦可謂泰半由此於也。

第六章 行政管理

第一節 行政管理之意義

行政管理之意義，就廣義言，第一階段，為管理行政機關。第二階段，為管理行政人員。第三階段，為管理人民土地政事之一切行政事項。行政機關及行政人員之需要管理，已於第二三四各章略舉其梗概，本章所述者，則為行政事項之管理。至於如何管理？則：

一、應確立行政政策也。建國須有國是與國策，國是與國策，恆持久數十年數百年而不變，英國之海洋自由、美國之門羅主義，及日寇侵略我國之大陸政策皆其例也。凡福國利民之事，以及完成某一地方事業，均須相當時日，斷非頃刻可致，更非胡令夕改、暮四朝三，可以收效；孔子曾謂須善人爲邦百年，乃可以勝殘去殺，是爲明訓。若政策不確立，任令後來繼位之人，隨意變更政令以爲標異，甚至一規則一式樣之微，亦必更張，以爲炫耀，此所以百事無成，而永久在擾攘試驗中也。

二、行政長官須以身領導也。孔子曰：「文武之道，布在方策。人存，則其政舉，其人亡，則其政息。」故確立政策之後，仍須有執行政策之人也。如何人始能執行政策？孔子亦嘗曰：「政者正也，子率以正，孰敢不正。」——其身正，不令而行，其身不正，雖令不從。——君子之德風，小人之德草，草上之風必偃。——此其意乃爲以身作則也。如長官要禁吸鴉片

，則長官須不吸鴉片，要禁賭，則長官須不賭，要肅清貪污，則長官須不貪污，要責望全體努力，長官須先不惰。此一事也。又如音樂合奏焉；行政長官乃其合奏之指揮人，若行政長官不親臨指揮，則各演員無從動作，而合奏不成，或竟亂馬牛不相及，而各自吹彈呼嘯，不成其為音樂合奏矣。此又一事也。凡所以需要長官者，以其能辨是非、別善惡、分功過、明賞罰，以裁決同僚間或同級機關間之糾紛、衝突、推諉，以及黜陟賢不肖，而修明庶政也，若是非不辨、善惡不別、功過不分、賞罰不明，則庶政將陷於停滯混亂，無由推進整理矣。此又一事也。

除以上三者所述之外，如行政之準備、設計、實施、督促指導、稽查考核、比較等等皆為行政長官所有事，且均為行政管理所有事矣。

第二節 行政之準備

所謂行政準備者，包含人的準備、物的準備、及事的準備等。

徒法不能以自行，故須有治法、尤須有治人，近代政治繁劇，遠非以往所能想見，若以舊有之政治思想、單純之政治經驗，而辦理現代之繁劇政務，則非惟效率難收，且將捍格不入，或更根本反對而擱置之；如不知兵校法為何事者，而使之辦理兵校，不知管理糧食為何種意義者，而使之管理糧食，不明瞭戶籍行政及土地行政之內容者，而使之辦理戶政及地政等等，鮮不有根本擱置之虞。昔日王荊公新政之失敗，即由於此，蓋附和王荊公以從事新政者，並不知新政為何事，而僅藉以為獵官弄權之資，反對新政者，亦不問新政之內容，凡以為新，或以為係王荊公所主張者，即予反對，此總理所由有知難行易之說，而倡心理建設也。故凡欲設立任何一機關、欲舉辦任何一事，必先準備能勝任之人，若無現成之人可勝任，則必須加以訓練，以統一其意志、改造其心理、增加其能力、養成其習慣，使之各就其所能，以分任其職務，如政府各級幹部人員訓練大綱之所規定，由縣長起以至保甲長，均須經訓練，即係此意，此乃人的準備也。

既有人矣；尚須有物，乃可以從事於行政也。所謂物者，（一）如金錢，（二）如辦公用之房屋傢具，（三）如辦公用

的筆、墨、紙張、度量衡、寒暑表、打字機、計算器、尺、磅、冊簿、儀器、機器等物，（四）如研究設計參攷用之各種書籍、圖表、法令、章程等，皆為不可少之物。否則將茫無頭緒，無從着手焉，此乃物的準備也。

八、與物既備矣；然則將行何政，如何行政，須調查研究、分析統計，以求真知、以備設計焉，所謂調查者，應就本機關職權範圍行之。如本機關之職權為建國，則應調查歷史、地理、氣象、土地、人口、風俗、習慣，以及動植礦一切資源暨國際之環境等等。如本機關為一縣政府，其職權為完成地方自治則應調查本縣之土地、人口、物資、氣象、風俗、習慣，暨能勝任辦理地方自治之人員等等。如本機關為縣政府之教育科，其職權在設立學校、普及教育，則應調查各學區內之人口密度、失學男女成人，及失學男女學童之多少，有否勝任之教職員等等。如本機關為縣政府之建設科，其職權為發展經濟、改善民生，則應調查全縣民衆是否足食，是否豐衣、居住是否合於衛生健康、行路運輸是否便利等等。所謂研究者，即就調查所得之材料，而詳細研究其內容，是否正確、有無合用，及如何運用等等皆是也。

調查研究之後，再應加以分析統計，所謂分析者，係就調查所得及研究經過之正確資料而分類剖析之謂也。如就人口調查言，各省區人口若干、各縣若干、密度若干、男若干、女若干、及論男女學童若干、失學男女成人若干，成年男女有職業者若干、無職業者若干，甲級壯丁若干、乙級壯丁若干，等位合格者若干、不合格者若干，識字者若干、不識字者若干，有技術可充技術兵者若干、無技術者若干，家庭可以自給者若干、貧窮不能自給者若干，有兄弟者若干、獨子者若干，健康者若干、不健康者若干，係患何種病為主要、全民中殘廢者及矜寡孤獨者各若干等等，皆詳為分析之。所謂統計者，即將分析之結果分類統計或綜合統計，以便一目了然，而得正確之數字與觀念是也。

第二節 行政之設計

行政設計之意義；係調查研究結果對某一行政事項之設備計劃，以求其實施之謂也。與口號標語原則方針等有別，要精密、切實、能行，而收效果，其意義是實現的、非幻想的，是實際的、非空虛的。是多事的、非少事的，是無事變為有事的

、非有事變爲無事的，是創造的、非敷衍的，是進取的、非保守的，是積極的、非消極的，是革命的、非維持現狀的，總而言之，設計之意義，與消極、退嬰、保守、無爲、敷衍現狀等等思想行動皆絕對不相容，除臨時的偶然的行政行爲外，一切均須設計。如建屋然，須先由工程師設計繪圖，而後按圖建築；乃稱完善。建屋如是，建國亦然也。

行政設計，須有一定之範圍，就全體一般言，如建國之設計、實施訓政之設計、實施地方自治之設計、實施縣黨務之設計、實施鄉黨務之設計、或如推進全國兵役、推進一省兵役、推進一縣兵役皆是。再就零碎者言，如辦理某一小學校之設計、設立某一鄉鎮公所之設計，甚至於設立某一公共浴室以便沐浴，亦皆需要設計，否則如臨時想要沐浴，便有無浴水、無浴盆、無浴室，甚至於無浴巾，而沐浴之目的與希望便不能實現，而爲枉想與幻想。

行政設計之目的；係隨設計之立案及設計之範圍而言。但無論如何，終有其一定之目的。換言之，即爲有一定之目的而設計，非爲設計而設計，及爲無意識之設計；如爲建國而設計，即爲達到其建國之目的。爲完成地方自治而設計，則爲完成地方自治之目的。爲設立一小學校而設計，則爲完全成立一小學校之目的。所謂凡行政設計者，乃欲貫通其某一種行政目的之工作也。

行政設計必有依據，不能由設計者之漫無標準，而獨出心裁，如設立小學校之設計，須依照國民教育實施綱領及其小學條例。如爲黨務之設計，則須依照各級黨部章則。如爲兵役推行之設計，則須依照兵役法規。如爲完成地方自治之設計，則須依照地方自治開始實行法、建國大綱及縣各級組織綱要，暨其他之自治法規。如爲建國之設計，則須依照抗戰建國綱領、國民政府建國大綱、建國方略、三民主義等等，若無法律之規定，則爲依據共同之習慣、共同之意識，與及共同認識之學說與理論。而非憑空杜撰。

行政設計之對象須正確；即立案與定名須確實。如設計建國，須確定所建者爲泱泱之大中國，非英國、法國、德國、意大利、美利堅、蘇聯等國。更非瑞典、挪威與及數十萬人口之盧克森堡、數萬人口之摩納哥等國。要設計建設之內容，爲三

民主義之中華民國，非其他主義之帝國。如設計整理省政，則有人口百萬與大縣相等之省；如甯夏、青海。有人口二百餘萬之省；如察哈爾、綏遠、熱河、西康。有人口三百餘萬以至七百萬之省；如黑龍江、新疆、甘肅、吉林。有人口千萬以至千五百萬之省；如陝西、貴州、福建、山西、雲南、廣西、江西。有人口二千餘萬之省；如浙江、安徽、湖北、湖南。有人口三千餘萬之省；如廣東、河南、江蘇、山東、河北。有人口四千餘萬之省；如四川。以面積言：有僅等於一大縣、有與英法意大利等國本國相等。故設計立案時，必須確定為某一省。再就設計完成縣地方自治言，則有百萬人口以至百五十萬人口之如皋（江蘇）、邵陽（湖南）等大縣五十餘縣。二萬人口以下至數千人口之平民（陝西）、鼎新（甘肅）等小縣五十餘縣。以面積言，有為四百方市里以下者（河北新鎮縣）、有為十萬方以至一百四十萬方市里以上者（甯夏之磴口、吉林之甯安、遼甯之安固、綏遠之東勝、甘肅之敦煌、四川之松潘、黑龍江之嫩江、青海之玉樹等縣）。以財賦收入言，有每年收入在數百萬元以上者、有在數百萬元以下者，亦至不齊。故設計立案時，亦必確定為某一縣，若不確定其立案之名稱內容，則將差以毫釐、謬以千里，是不可不注意也。

行政設計須有工作人員之配備：凡事須待人為，若設計案內不配備各種之工作人員，則其設計為落空而不切於實用；如設計設立學校，則須配置合格之學生、教職員，以及各種職工。如設計推行兵役，則須配置熱心熟練辦理兵役法規手續之人員。如改進黨務，則須配置熱心熟練各級黨務之人員。如設計完成地方自治，則須配置熱心熟練及努力之地方自治人員。如設計建國、設計建立三民主義之中華民國，則須以信仰三民主義、熱心國事、努力工作之人員，分任各部門之工作。必如此，而後設計乃不致落空而成爲敷衍故事。此 總理所以有心理建設之教訓，及 總裁所以有各級幹部人員之訓練及各級教育之改造也。但於此須注意者，合格勝任人員，亦須由設計訓練教育而來，不應諉之曰無人才、無從設計、束手無策，而一切皆不辦也。

行政設計須有應用物資之配備：所謂物資者，經費預算其最要也，任何事物，皆須使用物資而後成就。否則僅有設計，毫無空談。如設計設置學校，則須配備各種學校器具以及經費，然後學校乃能成立。如設計完成地方自治以及設計完成建國

等等，所須用製配之物資費用愈多，故設計之範圍愈為廣泛，需要預算經費愈大。但於此須注意者，應用物去費用之來源，亦須由於設計造成，不應諉之曰，經費困難、無從籌措、巧婦難為無米之炊、無從設計，而坐以待斃也。如同盟會革命時代然，赤手空拳，並無一物；又如抗日戰爭然，抗戰之工具物資，何嘗具備。然而不能不奮鬥以求生存也。

行政設計互相聯繫；社會人事日趨複雜，事項之關聯愈多，自耕而食、自織而衣之時代已漸過去，故凡每一設計事項，不能不與他一設計事項相聯絡；如建築房屋之設計，因其需要磚瓦、木料，乃須與磚瓦廠木料廠設計相互聯絡，然後設計方不致落空。如辦理兵役之設計，則須與辦理戶籍人事登記設計、編整保甲設計、普及國民教育設計、辦理警衛設計、管理糧食設計、辦理衛生設計、辦理財政設計等等皆有密切關係。又如推進黨務之設計，則與行政組織、行政區劃、行政設施等等之設計不可分離。至於建國之設計，則國防設計、政治設計、經濟財政設計、教育設計等等，更有幾個不可分離之勢。若俾顧及一部門之設計，其餘皆置之不理，則窒礙難行，便為極尋常易見之事。至於如何聯繫，則應由高一級之長官自行定之，或召集有關係部門之主管長官商決定之，非如是，則各自為計，而難於聯繫也。

行政設計須顧及工作人員之衛生健康；凡事須待人為而後成，一切設計須待少數人或多數人以執行，然後乃能實現其設計。前已言之，倘若執行設計工作之人員不斷有疾病死亡時，則將影響於設計推行之進度，甚或影響及其他成就。故凡所有行政設計，均應顧及執行設計人員之衛生健康，其時間長、工程大、用人多之行政事項，則應有衛生醫藥部門之設計與配備，然後乃能推行無阻。往昔巴拿馬運河開鑿之初，因無衛生設備，而工人疾病死亡相繼，遂至停頓。其後設計撲滅瘧蚊、注意工人之衛生醫療，乃能告厥成功，是其一實例也。我國向不注意衛生者，今特揭而出之，以喚起注意。

行政設計須有推行之進度及完成之時間，設計乃求其有成就也，若不求其有成，何須乎設計，既求其有成矣，則成就之時間愈速，其價值當愈大。諺云：時者金也；寸金難買寸光陰。故凡一切之設計，均應附以推行之進度，及完成之時間，蘇俄第一五年計劃、第二五年計劃，皆提前完成，世人所知也。然何以提前完成，則有推行之進度、限期之逼迫，而以驚人之前進隨其後也。為遵照總理須於最短期間，完成革命大業之遺囑；故今後一切設計，皆應有分別緩急先後，而附以推行

之進度及完成之期限。其急要者應限期急起直追，以求進步，而國事遲滯不進步如故，誠可嘆也。

孫子曰：「夫不戰而屈者，得算多也，未戰而屈者，得算少也，多算勝，少算不勝，而況於無算乎？」算亦計也。由是觀之，計之爲用大矣哉，禽獸之所以爲禽獸，人類之所以爲人類，皆由於計也。而爲多計之計，則因愚昧少計，而爲少計之計，則因聰明多計，而爲多計之計，則須有計、多計，以及有智識之行政設計而後可。

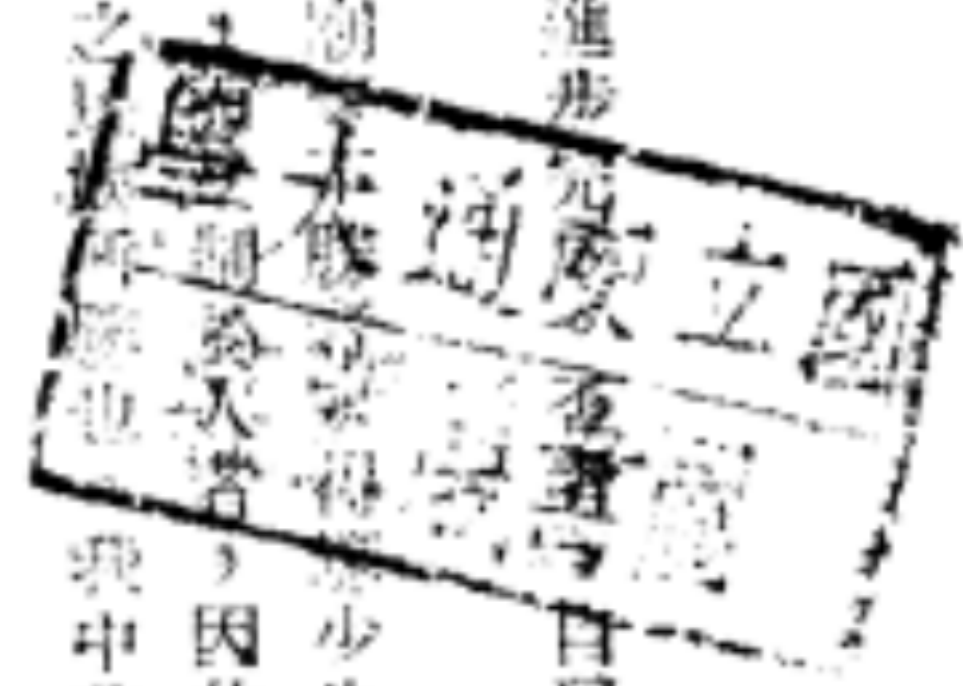
第四節 行政之實施與指導

行政之實施，乃行政機關行其職權，執行法律，發布命令，及實施計劃之謂也。

關於執行法律、發布命令，多因臨時發生之事件，而行使其權力者，如（一）命令人民爲某事及不爲某事，（二）許可、特許，及認可人民爲某事，（三）裁決人民或公私團體之爭論等皆是；但均必須依據職權與法律行之。不能超出職權與法律限制之外。

關於實施計劃者，乃係實施如上節所述有計劃的事項，如頒布章程、規則、計劃、方案等類，而依照其內容以逐步實行之，但須經一定之手續焉。即（一）須經長官簽名蓋章，並須加蓋印信，（二）依據法律，並經合法之手續，（三）須經公布使民衆週知，（四）規定何時實行，而其期限已到，（五）有效時間繼續存在。

至於執行法律、發布命令，及實施計劃等等，而民衆不依照履行，又將如何？即先加以宣傳，宣傳之方法：（一）將法律命令之內容詳爲解釋，編印發給各級公務人員以及民衆，（二）於舉行保民大會及國民月會時，廣爲講解，（三）若民衆不依照時，則由縣長行政督察專員勸導，（四）仍不依照時，則由省府委員廳長親身勸導；再不依照時，則依照執行法加以強制執行。



行政既實施矣；又賦與行政機關以行政司法及強制執行矣。然則行政事項必將完成，而收效果賦？不也，應加以指導督促焉。爲求促進行政效率起見，行政長官對於屬員，應隨時加以指導。所謂指導者，即指示以行政上應循之途徑、治事之方法手續，以及技術之改正、法令之解釋等皆是。查現代國家行政機關之組織，視察指導等類人員，爲數獨多，凡所舉辦事項，皆須專人觀察指導以求其成。故所推行之一切事業，皆能如期收效；所定之建設計劃，皆能依期實現。此各國政治之所以日新月異、各項建設事業之所以蓬勃發展者，職此之由。反觀我國，每興一事，輒以辦完公文，便算了事。無稽查、無視察、無指導，其有無效果，不問不問，一任其自然；此所以政令雖多，毫無實效，釀成今日之貧弱者，未始非由斯所賜也。時人謂我國爲「章程國」，蓋譏其章程雖多，毫無實效，專注重表面工作，不追求實際事業，其言雖近刻薄，而事實上如此者正多。吾人今後欲免除此種弊病，則視察指導爲萬不可少也。

視察指導之要點，應就規定辦理之事項，及實際環境之需要而逐一稽核之。如縣各級組織綱要中所規定應辦之事項，何者已辦、何者未辦、何者完妥、何者錯誤、何者辦不通、何者有疑難，皆須按時逐一稽查，責問其遲延擱置、指示其錯誤、啓導其方法、解釋其疑難，隨時如是，鍥而不捨，則積而久之，終有相當之成效。惟須注意者，視察指導人員，須有相當之修養，對於所視察指導之事項，須有學識經驗，並須地位較高，否則不惟毫無效果可言，且將爲下級人員所輕視，對於政令愈益玩忽矣。

就大體言之，凡發布命令之上級機關、計劃方案之高級人員、皆應於事前詳爲視察、澈底明瞭，以爲發布命令、計劃方案之根據。非然者，不惟閉門造車，不能出而合轍；且將如盲人瞎馬，夜半臨深池矣。命令既出、方案既布之後；隨時親往指導、使執行者及其有關係者，明瞭其主旨之所在、着手之要點，則困難自迎刃而解，而庶幾有成。

所謂視察指導人員，在中應爲部會長官，在省應爲省府委員、主席、廳長，爲行政督察專員爲視察專員。若縣長則須每年分春夏秋冬四季下鄉巡視，而以較精密之視察指導。若縣府指導員，須逐月循環至鄉鎮保甲，蓋欲及時完成鄉保之主要事務，以奠定地方自治之始基，非如此不可也。

第五節 行政考核與比較

行政事項既已實施，又加以指導矣；是則將由此而收得行政之效果歟？曰、仍未也，須加以考核與比較焉。已往公務人員之辦理稿件，即謂之辦公事，誠然所辦之事為公家之事，但辦完某一事之稿件，便可謂之辦完某一事乎？非也，僅辦完某一事之稿件而已。其事有無結果、有無成就，皆不問也。等因奉此、等由准此，以及文告等等之紙片，新陳相因，反復往來，日積月累，汗牛充棟，語其數量，不可不謂之不多矣，經辦之人，亦不可不謂之不勞矣，然此一堆之廢紙，究竟與民生國計有多大關係？

行政考核，非僅考核發出之文件已也；必須考核發出文件所應辦理之事項，有無實際之效果。如辦理普及教育，則考核各鄉鎮各保之學校已否皆普遍設立完善，就學之男女兒童若干？未就學者、應就學者，各尙有若干？何時普及完成？如辦理鄉保倉儲積穀，則考核各鄉鎮各保已否皆設置倉庫？各已儲穀若干？已否及額？又如禁止賭博及禁止吸食鴉片，則考核執行者是否皆能遵照執行？是否尙有私賭、私吸情事？如辦理戶籍人事登記，則考核各鄉鎮各保皆已否實行辦理？及辦理是否妥善精確等等皆是。考核之後，一一專冊予以翔實之紀錄，無使遺漏，其不能依此預期以實施或不能辦理完善者，並註明其原因，以便隨時施以督促指導改進。凡此種種，皆為考核之實例。考核者為誰？一則為主管長官及主辦者親身前往，一則指派專人任之，皆可也。語曰：「循名核實。」即按某一事之名，而考核其實際是否相符也。

根據個別的考核記錄之後，再綜合統計之，列為各個事項表，則各部門各鄉鎮各保等，所辦政務之進度情形，有無成績，皆可一覽而知。統計既竣，再列表比較，則某部門、某鄉鎮、某保之成績優良；某部門、某鄉鎮、某保成績次之；某部門、某鄉鎮，某保毫無成績；皆可比較而得，以論其功過賞罰；於是乎功過分明，凡百執事，當各知所努力，庶政乃有隨時推進之希望。

行政考核記錄與統計比較，皆應備有表冊，以便執行；非然者，則將茫無頭緒、莽如亂絲。如就縣政言，可由省政府經

年度皆發出縣政報告表，由各縣政府按期查報；至於縣政報告表之來源，係根據鄉鎮政務報告表編成，鄉鎮政務報告表則根據保政務報告表編成，各級報告表查填及編造之方法，舉例說明如次：

一、保政務報告表之查填方法，應由縣政府指導員督同鄉鎮長督率保長每月召集保民大會，按照每月各保應辦之主要政務，指導督促辦理；並實地查察其辦理之成績，按照省政府所規定之保政務報告表逐項填寫二份，以一份存掛保辦公處，一份報告鄉鎮公所。

二、鄉鎮政務報告表之查填方法，應由縣長每季按鄉鎮督率鄉鎮長召集保甲長開鄉鎮務會議，按照鄉鎮每季應辦之主要政務，指導督促辦理；並實地查察其辦理之成績，按照省政府所規定之鄉鎮政務報告表逐項填寫，並彙集各保政務報告表編成二份，以一份存掛鄉鎮公所，一份報告縣政府。

三、縣政報告表編造方法，應由縣政府各科彙集各鄉鎮報告編成草案；並於總務會議及鄉鎮務會議時，按鄉鎮查詢審核，有無錯誤虛偽，然後編成二份，以一份存掛於縣政府，一份呈報省政府。

四、省政府彙集各縣報告表編成後，分報一份於內政部。

照以上所列辦法之辦理，則有條不紊，簡單易行。不然，則縣政報告表將無法着手，或竟偽造。

以上為縣政考核記錄統計比較之一例，其餘各項政務皆可類推而得。照此方法以考核或比較，則成績優劣可得而分、功過可得而論，行政效率之進步，自可計日而待也。

第七章 行政救濟

第一節 行政訴願

行政救濟，是對於行政機關違法或不當處分，損害人民權利或利益，而設定之救濟方法也。

行政作用，固須合乎法規，惟法規不能詳密，有待於自由判斷者甚多，但構成機關之人，仍係普通個人；人非全智，孰能無一過？以故行政處分，有時不免違反法規或妨礙公益，因此，其違法或不當處分，每致直接或間接損害人民之權利或利益；國家為保護人民之權利利益計，乃於其權利或利益受損害時，與以請求救濟之方法。其救濟方法，即由被害人提起行政訴訟，請求有權之國家機關，以合法程序而裁決之是也。

◎依修正訴訟法：凡人民因中央或地方官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益者，得提起訴訟。其提起訴訟之機關，即：（一）不服縣市政府之處分者，向省政府提起訴訟。如不服其決定，向中央主管部會提起再訴訟。（二）不服省政府各廳之處分者，向省政府提起訴訟。如不服其決定，向中央主管部會提起再訴訟。（三）不服直隸行政院之市各局之處分者，向市政府提起訴訟。如不服其決定，向中央主管部會提起再訴訟。（四）不服直隸行政院之市各局之處分者，向市政府提起訴訟。如不服其決定，向中央主管部會提起再訴訟。（五）不服直隸行政院之市政府處分者，向中央主管部會提起訴訟。如不服其決定，向中央主管部會提起再訴訟。（六）不服中央各部會之處分者，向原部會提起訴訟。如不服其決定，向主管院提起再訴訟。（七）不服五院或直隸國民政府各官署之處分者，向原院或原官署提起訴訟。照第三條規定，若人民對於前條以外之中央或地方官署提起訴訟時，應按其管轄等級比照前條之規定為之。照本條規定若受鄉鎮公所或區署之處分而不服者，即當向縣市政府提起訴訟，自屬當然。

、訴訟提起之期間，為受到官署之處分書，三十日內以書面行之。訴訟書上須載明：（一）訴願人之姓名、年齡、性別、籍貫、職業、住所，如係法人，則載明其名稱，及代表人之姓名、年齡、性別。（二）原處分及決定之官署。（三）訴願之事實及理由。（四）證據。（五）受理訴訟之官署。（六）年月日。訴訟決定書亦大體相同，均須以書面為之，訴願之決定，有拘束原處分或原決定官署之效力，但未決定前，原處分乃不失其效力。

訴願與請願不同：請願可向任何機關行使；而訴訟則有向行政機關行使。請願多陳述將來希望，請求被請願機關採納；

訴願則對過去行政上所受之損害，請求被訴機關謀法律之救濟。請願任何人都可行使，惟訴願則非權利或利益受損之人不能。抑尤有進者，訴願雖為救濟行政機關違法或不當處分之行為，惟以違法或不當處分致損害人民權利或利益為限。若處分雖不當而不損害人民利益時，人民不能提起行政訴願。此所以防止濫訴之弊也。

第二節 行政訴訟

依據行政訴訟法：行政訴訟云者，人民因中央或地方官署之違法處分，致損害其權利，經依訴願法提起再訴願，而不願從其決定，或提起再訴願三十日內不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟，請求以審判程序，變更或取消原來之處分之謂。

提起行政訴訟之期間，其因不服再訴願之決定而提起者，自再訴願決定書到達之次日起，六十日內為之，其因再訴願不為決定而提起者，自滿三十日之次日起，六十日內為之，訴訟之提起，亦均以書面為之，訴訟書面內，須載明：（一）原告之姓名、年齡、性別、籍貫、職業、住所或居所，如係法人，則載明其名稱、事務所，及代表人之姓名、年齡、性別；（二）由代理人提起行政訴訟者，代理人之姓名、年齡、性別、職業、住所，或其居所；（三）關係之官署；（四）再訴願之決定及起訴之陳述；（五）起訴理由及證據；（六）年月日。並由原告或代理人署名蓋章，或按指印，凡對行政法院之裁判，不得上訴或改告，已經判決者，就其事件有拘束各關係官署之效力。

行政訴訟與行政訴願不同之點有四：

- 一、行政訴願是對於違法或不當處分之提起；行政訴訟是專對違法處分之提起。
- 二、行政訴願是關於權利或利益損害之救濟；行政訴訟是專為關於權利損害之救濟。
- 三、行政訴願是對於處分之直接上級機關提起；行政訴訟是向獨立之行政法院提起。
- 四、行政訴願適用行政訴願法；行政訴訟適用行政訴訟法。

以上係行政訴訟與行政訴訟不同之處，至行政訴訟與民事訴訟之區別，亦有下列二項：

- 一、民事訴訟以民事事件為訴訟範圍；行政訴訟以行政事件為訴訟範圍。
 - 二、民事訴訟之審判機關為各級司法法院；行政訴訟之審判機關為獨立之行政法院。
- 要之行政訴訟者，乃係補救行政訴訟之不及，而為再審查行政處分之是否合法，就其意義言，並可謂為行政訴訟之終訴。

結論

國家之所以能富強，以其既具備立國條件，而百廢俱舉、庶政修明也。百廢何以俱舉、庶政修明，則以行政有效率也。行政何以有效率，則以行政機關配置得當、權責分明，而又組織健全，富有活動之力量也。如何方能組織健全，而富有活動之力量，則以執行命令之公務人員皆賢明而有能力，施政有計劃、能實行，以督促考核，使凡百政務皆有成果也。

我國人口佔世界四分之一，居世界各國之第一位，本部面積次於蘇聯，居世界第二位，氣候跨有寒溫熱三帶，動植礦各物，凡世界各國所有者，我國幾皆有之。有五千年以上之歷史，有最先進之文化，其立國條件之具備，自無容待言。然而百年來，處於次殖民地之地位，最近更受強寇之侵凌，致使政府人民流離遷播，檢查其何由致此，則以文化中衰、政治腐敗、行政效率低下、不能適應時代之要求為之也。凡有心國事者，應詳察社會之一切現狀，及政府之一切法律、政令、政策、政綱、議案等等實行之情形以為對照可也。

就行政機關言，各級行政區域，是否大小適中？各該級行政機關是否管理得週到。機關內部之職務是否分配恰當，無繁紛複雜、運用不靈之弊？機關外部，是否權責分明，無重疊駢枝、互相牽掣牽制之弊？就執行命令之公務人員言，是否為昏憤度日、過其醉生夢死之生活？是否苟且偷安、祇顧目前、不圖創造將來？是否自私自利、祇顧私人便宜、不顧公衆利益

？是否思想紛歧、意見錯雜、多議論、少實行？是否尙能與職爲一種？抑或所與非所用、所用非所與？或根本上無知無能？是否能深入民衆、運用民衆、實施以民爲本的政治？黨政軍人員以及各種公務人員能否同寅協恭、分工合作？再就行政事項言，各行政機關執行政令，是否事前皆有準備，抑或臨事倉惶？同一區域或同一系統、同一階級之機關，是否有整齊之政策及計劃，共同工作之目標，以免頭痛醫頭、腳痛醫腳之弊？社會日趨複雜，尤其在抗戰期間，凡百工作，皆與平時有異，已否有法令之依據，以資處理？所有法令與下級人員及民衆有關係者，已否皆已使各級人員及民衆明瞭信仰以便推行無阻？各上級機關對於下級機關所推行之政令、所辦理之事項，長官曾否親身或派員切實指導、督促、考核、而分別功過、加以賞罰？以上所述各事，有心國事者，亦應加以檢查，互相對照可也。

竊謂：行政須有效率，乃可謂之政治，若行政而無效率，則我們從政的公務人員，乃謂之做官，而非從事政治與行政，公共行政機關，則可謂之養官機關，行政費則可謂之養官費，此種無效率的政治情形，於國家、於民族，固然不利，於我們從政的公務人員亦未見得有益；因爲我們各個公務人員之本身，亦爲國家民族之一份子，若國家民族覆亡，則自己之生命財產，亦將同歸於盡也。因此：凡我們公務人員，須努力以求增進行政效果，須遵照總理知難行易心理建設的教訓。須遵照總裁革命哲學之重要、三民主義之體系及其實行程序、行的道理、政治的道理、科學的道理、及主管機關與推行政令之要領、認識時代——何謂「科學的羣衆時代」等之訓示，以刷新政治、提高行政效果，然後建國乃可成功、國家民族乃可自由平等而獨立。（完）

中華民國三十一年六月十日出版

廣西建設
研究會叢書

三民主義行政論

每冊定價國幣捌元

編著者 雷 毅

出版者 廣西建設研究會

桂林桂東路

發行人 廣西建設研究會

印刷者 遠設印刷廠

麻澤門外百岩山

總經理 文化供應社總發行所

桂林桂西路

代售處 各大書店

版權所有
翻印必究