

02086

青年文庫  
劉百閔著

行政學論綱

中國文化服務社印行

172  
86

青 年 文 庫

主 編

程 希 孟  
盧 于 道  
杜 佐 周  
朱 伯 康  
吳 恩 裕

編 審 委 員

吳 學 義  
范 揚  
梅 仲 協  
趙 之 遠  
張 企 泰  
胡 長 清  
夏 勤  
孫 曉 樓  
趙 琛  
謝 冠 生

## 序

這是我前在中央政治學校授行政學的講義，當時沒有財務行政一編，最近將它補寫。

最後行政程序一編，亦是戰時在重慶寫的，這與初稿不同；初稿行政程序是就文書處理方面談程序，最近蔣主席所倡行政三聯制，于執行以外，更提出設計考核兩方面工作，然後將行政打成一個整體；我認爲這是在行政學上的一個創獲。

自然，這本小冊子，不免粗疏與尙待商榷之處尙多，願就正于海內學者！

百閱三十六，九，二十六。

# 行政學論綱 目次

第一編 序論 ..... 一

第一章 行政學之意義與範圍 ..... 一

第一節 行政學之發生 ..... 一

第二節 行政學之意義 ..... 五

第三節 公行政與私行政之區別 ..... 六

第四節 行政學與行政法學 ..... 九

第五節 行政學所研究之問題 ..... 一〇

第二章 行政學之沿革 ..... 一四

第一節 行政學之發展 ..... 一四

第二節 行政學之研究方法……………二一

第二編 行政組織……………二六

第一章 行政組織之本質……………二六

第一節 行政組織之二重性……………二六

第二節 行政組織之基本問題……………二八

第二章 行政組織之形式……………三三

第一節 組織形式之種類……………三三

第二節 行政組織之集中化……………三八

第三節 行政組織之統一化……………四二

第三章 行政機關及其運用……………四四

第一節 行政組織與行政機關……………四四

第二節	行政長官	四五
第三節	內部組織	四七
第四章	行政組織與外界關係	四九
第一節	行政組織與立法機關	四九
第二節	行政組織與司法機關	五二
第三節	行政組織與監察機關	五三
第四節	行政組織與考試機關	五五
第三編	人事行政	五七
第一章	人事行政之基本概念	五七
第一節	人事行政之特質	五七
第二節	人事行政制度之形式	五九
第三節	我國人事行政制度之沿革	六二

第二章 公務人員之訓練 ..... 六八

第一節 公務人員之養成 ..... 六八

第二節 公務人員之訓練 ..... 七〇

第三章 職位分類與俸給制度 ..... 七一

第一節 職位分類之意義 ..... 七一

第二節 俸給制度 ..... 七八

第四章 公務人員之任用 ..... 九七

第一節 公務人員任用之基本條件 ..... 九七

第二節 公務人員任用之方法 ..... 一〇〇

第五章 公務人員之考績 ..... 一〇六

第六章 公務人員之懲戒 ..... 一一五

第七章 公務人員之撫卹 ..... 一三二

第四編 財務行政 ..... 一二九

第一章 財務行政之基本概念 ..... 一二九

第一節 財務行政之重要及其機構 ..... 一二九

第二節 財務行政之重要問題 ..... 一三二

第二章 預算制度 ..... 一三七

第一節 預算之意義 ..... 一三七

第二節 預算機關 ..... 一三八

第三節 預算之分類 ..... 一三九

第四節 預算之編製 ..... 一四一

第五節 預算之執行 ..... 一四三

第三章 會計制度與審計制度……………一四七

第一節 會計之意義……………一四七

第二節 主計機關及其特點……………一四八

第三節 會計制度之必要條件……………一四九

第四節 會計年度問題……………一五一

第五節 審計制度……………一五二

第六節 審計機關……………一五五

第四章 歲入歲出與公庫制度……………一五七

第一節 歲入之統制……………一五七

第二節 歲出之統制……………一五九

第三節 財政收支系統……………一六二

第四節 公庫制度……………一六四

第五節 公庫收支處理程序……………一六七

第五編	物料行政	.....	一六九
第一章	物料之購置	.....	一六九
第一節	購置物料與物品分類	.....	一六九
第二節	物料購置之程度	.....	一七五
第二章	物料之處理	.....	一七九
第三章	集中購辦制度	.....	一八二
第一節	集中購辦之意義	.....	一八二
第二節	集中購辦制度之利弊	.....	一八五
第三節	集中購辦制度之要素	.....	一八九
第六編	行政程序	.....	一九二

第一章	概論	一九二
第一節	行政程序之意義	一九二
第二節	一般的行政程序	一九四
第二章	設計	一九五
第一節	設計在行政上之地位	一九五
第二節	設計制度之演進	一九六
第三節	行政計劃之編製	二〇二
第四節	行政計劃之審定	二〇五
第三章	執行	二〇八
第一節	執行之意義	二〇八
第二節	執行機構之體制	二〇九
第三節	執行原則	二一一

第四節	執行方式·····	二一三
第四章	考核·····	二一八
第一節	考核之意義·····	二一八
第二節	考核機構·····	二二〇
第三節	考核工作之兩大類·····	二二二
第四節	考核辦法·····	二二四

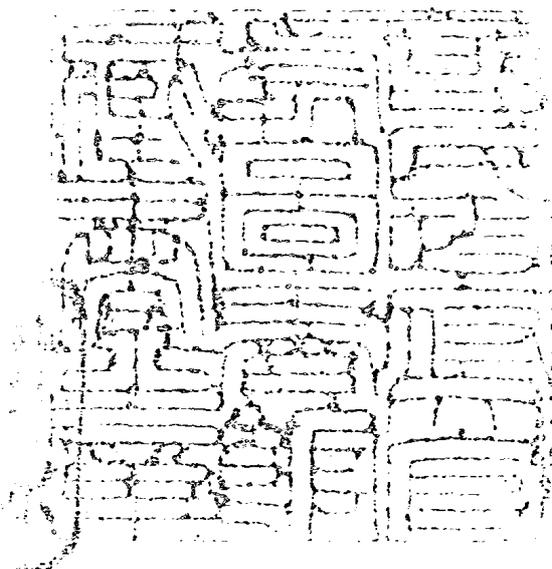
# 行政學論綱

## 第一編 序論

### 第一章 行政學之意義與範圍

#### 第一節 行政學之發生

政治爲改造國家之原動力，近年以來，刷新政治之呼聲，甚囂塵上。然今日之言刷新政治者，恆注重政策與立法方面，對於運用政策及實施法律之行政機構，反多忽略。其實，政策與立法之良窳，固宜講求，而行政機構組織之完善與夫運用之敏活，尤應注意。蓋行政機構，猶人身之組織，苟人身缺乏健全之組織，而日惟施以兇猛之補劑，則其結果，適足以招致重大之病症；一國之行政組織亦然。苟其行政組織缺乏整齊之系統，則雖有優良之立法與



572  
887  
2

政策，常因設施之不得當，反足使人民蒙其害也。

近代國家行政，莫不以其經濟及文化環境爲準則。在產業革命以前，資本主義經濟制度尙未萌芽，民主主義亦未發達，民衆行動間有不受國家之限制者，亦常爲同業組合（*Guild System*）所干涉。故自十八世紀初葉以來，學者乃盛倡自由放任之說，凡個人一切活動，均應聽其自由，政府不得有所限制；政府之權能，應減縮至最低限度；政府活動之範圍愈少，則人民所獲之自由愈多。

然自產業革命以後，社會經濟組織，發生根本之變化。產業之發展，運輸之利便，交通之促進，使政府行政之範圍，日益擴大，且各種問題之發生，亦較昔日更爲嚴重。乃不得不放棄自由放任之說，而代以集體活動（*Collective Activity*）之主張，「統計」「計劃」之名詞，風靡一時，而行政學之研究，亦遂成爲二十紀之中心問題矣。

行政與政治，在昔本無嚴格之分別。且在君主專制時代，政府行政，視爲君主之獨斷，人民絕不能有所批評。昔之研究政治學者，亦以國家主權爲討論之中心。其以政治爲管理事務之學，實爲近代最進步之學說。然此亦僅限於政治之學。而於行政之學，仍罕貢獻。降及近世，因政府活動範圍之擴大，行政業務之繁多，行政學遂成爲一專門學科。考其發生之原

因，約之，可有下列數端：

(一) 民主政治之發達 民主政治之確立，使政府與人民之關係，更形密切。人民爲國家之主體，政府之維繫，亦惟賴乎人民。故政府之各種設施，莫不爲民；政府之所需，亦莫不取之於民；所謂役於民而求於民者是也。政府既爲民立，則其責任，應以民衆之幸福爲前提，故其業務日益繁複。且各種設施，必須以最少的費用，求得最大的利益。行政學之研究，遂爲近代學者所注意。

(二) 社會經濟之變遷 歐美各國，自產業革命完成後，經濟組織，煥然一新。工廠制度之確立，大規模生產之發達，生產手段與勞働之分離，資本集積之累進，使富者愈富，貧者愈貧，而造成有產階級與無產階級之對立。此兩階級，因利害關係之衝突，乃欲各藉政府之力以爲己助：資本家欲保持其特殊利益，主張增大政府機能，對怠工罷工勞働組合等運動，加以有效之制裁；勞動者爲增進其幸福，主張政府應保障勞動者之利益，對勞動時間工作安全諸問題，應加以規定。各國政府爲調和兩階級之衝突，維護社會秩序，不得不謀救濟之法。「產業革命之結果，增加社會合作之需要，放任主義既不可能。在此新環境中，人民對政府之功用，乃產生一新思想，即承認國家爲一社會合作及社會統計之一大代理機關。」

而求經濟的有效的行政之實現，遂成爲各國行政之新趨向。

(三)政府活動範圍之擴大 社會日趨進步，人民之智識程度日見提高，且因產業之發達，昔日之不成爲問題者，今日皆成爲嚴重之問題。而政府之活動範圍，亦不得不日益擴大。教育事業，在中古世紀之歐洲，皆委之於私人或教會，今則置於政府直接統率之下。公共衛生，在昔政府殊少注意，而今則以都市之興起，人口之集中，爲保護人民之健康，防止疾病之傳染，政府亦不能不特別注意。又如工廠檢查童工婦工等等，在昔俱無問題，今則因工廠制度之成立，機器之發明，工人生命之安全，童工婦工之健康，亦成爲社會嚴重問題之一。再如近代之公用事業，如電燈電話自來水電車煤氣等，與人民日常生活均有密切關係，故亦須由政府加以切實監督與統計。吾人試一觀現代政府，即可知其活動範圍之龐大。政府之工作人員，亦不限於政治活動及專辦事務之人員，其有專門技術之人才，若醫生，化學家，物理學家，生物學家，天文學家，地理學家，製造家，建築家，教育家，理財家等等，亦皆爲政府所需要。據最近美國政府之統計，服務於聯邦政府之工作人員，達五十萬人，洵可謂鉅觀矣。更就財政支出而論，美國聯邦政府在一七九二年之支出，僅五、〇七九、〇〇〇元，至一九二〇年則激增至五、六九三、五二四、〇〇〇元，約增一千餘倍，殊足驚

人。政府工作，既趨繁重，管理與經營方法，亦須日益精密，此行政學之研究，所以見重於現代也。

## 第二節 行政學之意義

行政學爲研究行政之學科。行政一詞，其含義原有廣狹二種，自廣義言之，則凡關於政府之一切實際活動，如立法司法及行政機關之活動，莫不包括在內。然自狹義言之，則其範圍僅限於行政機關之活動<sup>①</sup>，亦卽爲本篇所述之意義。

行政學之研究，往昔俱爲學者所忽略。歐戰以後，美前總統威爾遜 (Woodrow Wilson) 倡言研究行政學之必要，各學者喁然相從，羣起附會，故其歷史雖甚短促，而成績斐然可觀。

行政學研究之對象，依威氏之見，則以爲「行政之範圍，爲事務之範圍。研究行政之目的，卽在除去由於積習發生之紊亂與浪費之執行方法，而使之建立一穩固的基礎。故行政卽爲公法之有系統的執行也<sup>②</sup>。」

惠脫於其所著「行政學概論」一書中，承認「行政爲人力與物力之管理，以完成國家之

目的……行政學之研究對象，即爲如何善用此等人力與物力而使其發生較大的效率也。

據上所述，吾人可知行政爲公共事務之執行；行政活動之標的，在求公共計劃之最迅速最經濟最完備的成功。此項行政活動，僅爲國家全部功用之一。其主要者，如人權之保障，吏治之澄清，行政能力之發展，輿論之養成，秩序之維持，社會幸福之增進等等。而行政學之目的，即研究如何能增進此等工作效率使之至於最大限度。換言之，即對於人力應如何支配，物力應如何處置，方能爲最有效的利用。完善的行政，即在於消除浪費，愛惜物力，而迅速完成行政之目標也。

現今我國之行政機構，其系統至爲複雜。對於行政效率，尤罕注意。研究行政學者，大率偏於學理之探討，而不能作一具體方案。負行政之責者，雖具有刷新行政之決心；然以缺乏科學訓練之故，亦未能實現系統的改革，僅從事於局部的救濟，致難收事半功倍之效。故欲求一理論與經驗相參專家與實際行政相輔之行政研究，實爲我國目前最急切之要圖也。

### 第三節 公行政與私行政之區別

行政學研究之範圍，在如何消滅浪費，愛惜物力，增加效率，而迅速完成行政之目標。

此等範圍，初視之，頗與私人行政（企業經營）相適合，然細察之，則其中仍有顯著之不同。

自大體言之，公務行政恆不及私人經營之經濟而有效能，其原因蓋由於：（一）辦理行政之人員，大都有政治上之關係，故其分配工作，自不能以其專門職務為標準，與私企業之因事置人者不同；（二）私人經營專以利益為目的，苟利之所在，輒趨之若鶩，而不問其手段之當否也。公務行政，在謀全體福利之增進，故其設施，必須通盤籌劃，而為公平正當之措置。公益與私利，實為公行政與私行政之重要界限。

公私行政之區別，除上述要點外，尚有一致與權宜之分。蓋政府行政，須具有一致精神，而私人行政則不妨採取權宜之計，以收一時之效。所謂一致者，一即處理各種事物，須有「合理的關係」之謂。例如政府為頒行工廠法，規定工作環境時間，改良工人生活，保障勞動者之安全，則凡情形相似之工廠，必須同樣實施，同等待遇。又如徵收土地特別稅，則對各種土地，必須作公平之處理。他如失業之救濟，慈善事業之舉行，亦須一視同仁，不能稍存偏頗之心。凡此種種，私人企業，均無遵守之必要。

上述公私行政之異點，並不能視為絕對的界限。蓋任何政府，其作用既可分為政務與事

務二部。政務爲國家政策之所自出，事務則爲政策之執行。前者爲代議士或人民之代表，由選舉而產生，自須顧及政治上之關係；後者爲公務員，由考試或委任而產生，故必注意其任事之能力與夫專門之技術。近代國家之任命公務人員，亦莫不以此爲準繩。其與私人企業中之以技術功效爲任人標準，初無二致也。

再就動機而論，公益與私利，雖爲公行政之分水嶺，然吾人苟對於今日之私企業組織，作一較細密之觀察，即可知此項區別，亦非絕對的正確。蓋近代之企業，其組織可分爲小規模之獨資經營與大規模之合資經營二種。前者因規模狹小，一切俱可由出資者親自處理，故浪費少而收益大，其效率自爲公行政所不可企及。後者因組織龐大，股東衆多，處理事務不能不委之經理及辦事員之手，彼等之酬報，以其工作爲標準，領取一定之薪給，與公司所獲利潤之多寡，毫無關係；對業務之經營，亦以董事會或股東代表團之決議爲依據。此等企業組織，與國家極爲類似，近代國家以人民爲國家主體，猶之公司中之股東也，代議士猶之公司中之董事也，政務官事務官，猶之經理與事務員也。故政府行政與私人企業，實相平行而相類似也。

#### 第四節 行政學與行政法學

行政學爲新興之科學，其含義已如前述。然亦有以行政法與行政學混爲一談者，吾人於研討行政學之問題時，對於此項觀念，實不能不予以明確的區別。

行政法學之起源，始於近代法治國之成立。法治國者，一切統治權之發動，必須以法規爲依據者也。故近代行政以有行政法規爲其特徵，行政法學即以行政法規爲其研究之對象<sup>①</sup>。「行政法者，乃公法中規定行政權力者之組織與職能之部份也，此法並明定行政權力者對於侵犯民權時之懲處及補救者也。」<sup>②</sup>由此定義，可知行政法學之任務，在如何確定行政權力者之法律地位，及防止行政權力之濫用以保障人民之權益；而行政學之目的，則係研究行政權力者如何能使其職務與計劃爲最有效最經濟之推進者也。故此二者雖不無聯繫之處，然其性質則截然不同。行政處理固雖受憲法及行政法之限制，惟在此限制中，行政權力者則可自由裁量，以求最大效力之實現。關於此點，傅蘭特 (Prof. Freund) 曾說明如下：「今日之熱心行政學者，皆注意效率問題，此點自易明瞭。蓋現代政府之活動範圍，日趨擴大，自治原理之行政組織，亦日益發達，而專門家之智識與經驗，則反爲人所忽略故耳。且行政權

力日漸增大，防止行政權力之濫用，亦屬必要。行政官吏既有錯誤濫用之可能，則保障人民之權利與增進行政之效能，實有同等之重要。①②③④

要之，行政學之研究對象，為行政效能，行政法學之研究對象，為行政法規；前者為事實關係，後者則為法律關係。然法律關係與事實關係，其間並無嚴格的界限。例如就組織方面言之，其法規僅為技術的意義，規定各種機關之組織，而對於人民之權利義務，則無何等直接的關係也。此等技術的規定，對於技術者，固有技術之規範力，然欲賦與行政法上之法律的規範力時，則不能不承認其有法律關係存在也。換言之，即吾人對於此等技術的規定，認為事實關係固可，認為法律關係，亦無不可⑤⑥。且行政行為雖以行政法規為準繩，然因行政行為所獲之經驗及行政學所研究之結論，又足為規定行政法規之標準。故二者在性質上雖稍有不同。而實則有密切不可分之關係存在也。

#### 第五節 行政學所研究之問題

行政學之意義與範圍，略如前述。研究行政學之目的，在求行政組織之完整，行政費用之節省，以及行政效率之促進，故普通行政學所研究之問題，大率不外：（一）行政組織，

(一)人事行政，(二)財務行政，及(四)物料管理四種問題，惟本書以求理論與實際之一致，略偏重於本國之實際情形，有專書論因更以最切要之行政程序問題列入。茲將各項問題及研究範圍，簡述於下：

一、行政組織 此編論述推行政府行政之機關，究宜本何種原則爲何種性質之行政組織，在運用上應本何種計劃，方能使行政工作發生最大的效率，以及我國現行行政制度之特點。

二、人事行政 行政制度雖完美無缺，然苟缺乏賢能的公務人員爲之推進，則仍不能發揮其功用。故人事行政實爲行政學中最重要之問題之一。此編論述如何方能獲得適宜的公務員，以期達「選賢與能」「人盡其材」之目的；至公務員之考選，提升，調遣，撤職，退休，懲獎等等。亦分別討論之。

三、財務行政 今日世界各國立法機關之所計劃，研究，及其討論爭辨，要以財務爲最。蓋徵收賦稅，分配國用，以及貨幣之積聚發行，均須有完善方法，以作標準，而行政機關日夕之所務，無不與財政有直接間接之關係；是以政府預算之如何確定，收入支出之如何統計，標準會計及審計制度之如何決定，此編均一一加以說明。

四、物料管理 物料問題，包括行政機關之物質設備，以及物料之購置，管理，利用等項。蓋因近代政府活動範圍擴大，舉凡道路之修築，河道之疏濬，鐵道之建設等等，皆為政府之重要職務。物料應如何購置，質量應如何鑑定，購置物料後應如何保管支配，皆為本編討論之範圍。

五、行政程序 行政機關具備前述各項要素後，即可處理政務，決定辦法。然政務之處理，辦法之決定，則必經過設計執行考核之三個程序。蓋設計執行考核為歷來任何行政所必須經過之程序，而總裁本其數十年治軍行政之卓越經驗，創為新制，所謂行政三聯制者是。其實，即行政程序也；行政必須經過設計執行考核之程序，配合運用，然後達成行政之完整。均於此編論述之<sup>(1)(2)</sup>。

前述問題，為行政機關組織之要素。行政機關，如具備各項要素，即可行使其職能。然各項要素，實具有密切的關係，一部分之組織不健全，立即影響其他部分或全體，而使行政機構不能發揮其效能。我國現行各行政機關，嚴格言之，各部分均尚缺乏健全之組織；系統間或紊亂，政令亦不一致，故欲使我國行政機關進於健全，須就其整體與部分，作一分析研究之工夫，然後再加整理改革，以提高行政之效率。此項工作，實為我國研究行政學者之重

## 任務。

- ① L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration p. 3.
- ② A. Beard D. W. Beard, American Leviathan p. 3—4.
- ③ W. F. Willoughby, Principles of Public Administration p. 1.
- ④ W. Wilson, the Study of Administration Political Science Quarterly, vol. 2, p. 210.
- ⑤ L. D. White, Ibid., p. 2.
- ⑥ W. F. Willoughby, Principles of Public Administration p. 1—2.
- ⑦ L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration p. 18.
- ⑧ J. C. Stamp, the Contrast Between the Administration of Business and Public Affairs, *Journal of Public Administration*, vol. 1, p. 158 (1923).
- ⑨ 張金鑑：行政學之理論與實際 一三一—一八頁。  
W. F. Willoughby, Principles of Public Administration p. 1—6.
- ⑩ 拙著：行政法講義 四〇—四一（中央政治學校印刷）。
- ⑪ F. J. Goodnows, Comparative Administrative Law. vol. 1, p. 8—9.
- ⑫ Proceedings, American Political Science Association vol. 6, p. 58.
- ⑬ 蝦山政道：行政學總論 十一—十二頁。
- ⑭ 參考孫澄方著中國計劃行政論，民國卅三年十二月中國文化服務社出版。

## 第二章 行政學之沿革

### 第一節 行政學之發展

行政之發生，始於國家之成立。然行政學研究之發端，實始於近代。在古代及中古時代，國家處理之事務，種類少而手續簡，故於處理事務之理論，亦罕加注意。降及近代，國家職務日趨複雜，行政經費日益增加；加之，科學昌明，一切均以合理化為標準，行政組織與運用之有系統的研究，乃遂告產生。

行政學之研究，發源於德國。十七世紀初葉，德國已具立警察國(Polizeistaat)之雛型，警察行政，如火災產業生活用品等等，莫不具體而微。在此時期，經院哲學之支配，已告傾覆，人文主義之勃興，使各學者富於懷疑研討之精神；每一事物，俱欲窮究源委，故研究警察國之本質及任務者，亦頗不乏人。而於最初之理論原理作實際之運用者，則為薩克道夫(Ludwig Veit Von Seckendorf)。然薩氏未能於行政任務，作全部的考察，即於行政原理，

亦未能與以系統的整理。繼氏而起者，有培赫 (Becher)，荷蘭涅克 (Hornik)，什勒得 (Schröder) 諸氏，彼等以行政之經濟方面爲對象，以完成行政學之體系。

十八世紀中葉，專制國家之組織，漸形完備。中世紀之諸體制，如等族 (Gilde) 及基爾特 (Gild) 等之階級，已告消滅，君主之權力，至爲強大，窮奢極欲，賦斂厚徵，使人民不堪其命。於是乃有啓蒙運動之發生。當時之啓蒙學者如博芬道夫 (Pufendorf)，萊白尼茲 (Leibniz)，托馬修斯 (Thomasius)，華爾夫 (O. Wolff) 諸人，俱主張促進人民幸福，爲警察國家之第一要義。餘如人口政策，保護產業，義務教育，亦俱有述及，使保安警察之諸政策，爲系統的理論化。惟彼等大抵以哲學之根據，闡明警察國家之原理，使哲學與行政學融爲一體，故其研究亦大率偏於理論，然於實際反多忽略。迨猶斯底 (Jesse) 之「警察學原理」(Grundzüge der Polizeiwissenschaft, 1756) 一書問世後，行政研究，乃漸臻具體。

啓蒙專制主義，原爲求封建的專制主義及啓蒙的個人主義間矛盾之解決；然市民社會之發展，與從來的國權幸福促進主義，益形矛盾；加以當時英國之思想界，正鼓吹自由放任主義，與德國原有之保安警察學，更不相容，因是遂有康德 (Kant) 理性的法治國論之發生；而各學者亦以人民之自由權與幸福促進主義之政策，如何能獲得調和，爲研究之中

心。柏慕(G. H. Von Bar)可爲此派之代表者。柏氏於其所著之 *Handbuch der Deutschen Polizeirechts* 一書中，主張國家之任務，卽爲謀個人之安全，在促進幸福之口號下，在有秩序之國家中，決不可侵害個人之福利。蓋以市民社會之發展，與國家之干涉政策相矛盾，故主張於國家警察，必須加以限制。此種理論，實爲日後行政法學法律秩序之根據，而行政學（卽警察學）之本身，亦因是漸分裂爲二矣。

繼柏氏之研究而起者爲摩爾(Robert Von Mohl)。摩氏雖爲行政學之始創者，然於行政學亦有貢獻。彼所採取之原則，厥爲警察作用，僅可於個人或集團之能力所不及時，方可容許其存在。此項原則，自一方面視之，爲確認個人的或團體的自由領域之重要性，而在此領域內，雖國家之警察作用，亦應受限制；自另一方面言之，則又承受過去警察學之傳統思想，蓋就國家作用而論，個人或團體力所不及之處，固甚多也。故摩氏之立論，亦可謂警察學與行政學之調和。然闡明法治的憲政與實質的行政之關係，樹立行政之積極的意義，而奠定行政學之基礎者，吾人實不能不歸功於史泰因(Von Stein)史氏於其大著「行政學」(*Die Verwaltungsrecht. 1865-68*)中，一方集過去行政學之大成，且與以積極的發展；他方又建設行政法學之體系，肇日後德意志行政法學界發達之端。史氏之行政學，何以能包含此二

重體系，茲不具論，且行政法學之發展，亦不屬於本節之範圍，今僅就其於行政學之見解，略述如下。

史氏原為國家有機體說之倡導者，認國家為立於一定社會秩序之上的人格主體。如以心理學的方法，使此主體之意思和行動相互對立，則可區分為憲政和行政。所謂憲政，即為主體之組織意思；所謂行政，即為此主體通過此組織意思所為之活動。憲政不能包括行政，亦猶意思自身不能成為行為或勞働。憲政之最大機能，即為給與行政以限度與秩序。此種見解，極為重要，在今日視之，仍有存在之價值。

史氏於構成行政之根本概念後，復確立其行政學之體系。彼以行政學之任務，為研究國家權力提高外界之實在，即社會之利益行動之作用，由此復產生三要素：

第一、國家統一的權力，使全部的個人生活關係，在統一意思之下，作成一有人格生命之活動體；並為使其服從最高目的起見，復分為有決定及其他能力之諸機關體系，行政學即為研究此諸機關體系之開展過程。是為行政組織論。

第二、行政內容，不僅對國家人格有關，即與國家人格以外之獨立的共同社會，亦有相互關係。故行政意思，與憲法所定之法規相並立，而獨立的表現其作用。故行政行為或命令

之研究，亦爲行政學之對象。是爲行政作用論或行政命令論。

第三、憲法所定之法規與行政作用應如何調和，卽所謂合法的行政問題，是爲行政訴訟或行政裁判論。

史氏之行政學，自今日視之，實難認爲一完美之體系。彼所謂行政組織行政命令或行政裁判，僅注意及國憲與行政之關係，而於行政自身之內容與特色，反被忽視。其次，行政訴訟或行政裁判，原爲行政法學之範圍，史氏併入於行政學之體系，亦有未當。且行政原含有技術的性質，史氏則認爲法律關係，故此後學者亦致意於法律關係方面，促進行政法學之發達，而於行政學之研究，反形漠視。

史氏之行政學，爲集過去警察學之大成。然其努力之成果，並未能垂及於後世，其所建立之行政學體系，反成爲行政法學之建設資料。考其原因，雖由於體系之欠缺，然德國當時公法之法律學的研究，需要迫切，實爲基本之原因。蓋自一八六六年北德意志聯邦之成立及一八七一年德意志帝國建立以來，政府所頒布之法令，自憲法以降，如地方制度法及其他有關於行政之制定法及命令等，爲數至夥，法律學者對於此種法令之解釋，日不暇接。公法學之建設，實爲當時一致的需要。故自賴班德(P. Laband)之德意志帝國國法論(Das

Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1876) 出版後，概念的法律學之思潮，急激抬頭，於行政之領域中，排斥其歷史的政治的諸要素。而以法律學的方法，為研究之唯一原理。行政法學之發展，遂取昔日行政學之地位而代之，而承歷史的地盤之行政學，則完全趨於沒落。此種傾向，迄今日尚未有重大改變。

行政學之研究，雖以德國開其端，惟其發達，則遠不如英美。英國為產業革命與民治運動之策源地，其於行政效率之講求，實較他國為早；且其文官制度，已有百餘年之歷史，對於行政學之成長，極有幫助。學者如芬納(H. Finer)氏，在其巨著『現代政府之理論與實際』(Theory and Practice of Modern Gov.)一書，關於各國之吏治制度，分析詳盡，且於「國家活動諸條件」之研究，亦有獨特的見解。美國雖為後起之國，然一方面因民主政治之發達與分職制度之廢止，自不能不求行政組織之改革，他方面，復因產業集中管理嚴密之故，對於行政效率，亦有鉅大之影響。行政研究，由是勃興；行政研究所及調查所之組織，風起雲湧，學者如魏勞畢(Willoughby)，惠德(White)等，專力研究，行政學之體系，至是遂燦焉大備。

英美兩國之行政學研究，因其國內缺乏行政法學之體系，視行政學為政治學之伸展，乃

以與行政法學相異之獨特的方法，力圖發展。反之，在德法大陸國家之行政學，以長年傳統之因襲，行政現象之研究，仍爲行政法學及國法學之體系所掩蔽。在歐戰後，一方面行政法學之純粹法學化，他方又爲產業經營之發展所刺激，故關於國家及公共團體行政之研究，亦有離開法律的立場而研究其制度之運用技術及其社會的效果者。如法國學者理卡特（P. Dubois Richard）之「國家之技術組織」（L'Organisation Technique de l'Etat）一書，其於理論體系之建設，已有相當之成功。德國於近年來，亦頗見進步，如福吉爾之「德國過去及現在之國家劃分與改良」（Walter Vogel, Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart）與波倫特之「中央政府邦政及自治機關」（Max Rudolph Pohlandt; Reich, Lander und Selbstverwaltungskorper）等，頗富於理論價值。此外，如匈牙利之純粹行政學者馬基爾（Zoltan Nagyary）之研究，亦頗值人注意，惟其著作經譯成爲英文者，僅有「匈牙利公共行政之合理化」（The Rationalization of Hungarian Public Administration）一書，其所舉雖少，而其研究方法則確有價值。

行政學之成立，在我國則尙爲最新之學科。少數大學，雖有行政學一科，大率都僅注意西洋行政學入門知識之輸入，缺乏專門的研究，多數大學，則僅設行政法一科。最近數年

來，一方面，因市政之發達，使國人對於行政的技術，漸加注意；他方面，因省縣改革新試驗之企圖，行政研究，更成爲事實上的需要。戰前如北平社會調查所，南開大學，金陵大學等，於縣政市政，均有調查；江寧，蘭谿，定縣，鄒平等實驗縣，雖以革新縣政爲主要目的，在研究方面，亦有相當貢獻。各大學之行政學科，亦漸漸充實，上海之交通大學，設有行政學系，中央政治學校，中央大學亦有行政資料室之設立。以政府所主持之研究機關論，廣西有行政研究院之成立，江蘇有各縣行政效率調查委員會。行政院亦有行政效率研究會，就其目的與內容而論，則與美國之白魯金斯行政研究社(Brookings Institution)相近似。惟我國之一切，俱在草創時期，規模自較狹小，然倘能集中人材，不斷努力，殊有助於研究之成長也●。

## 第二節 行政學之研究方法

行政學之成爲獨立科學，在今日已無研討之必要。惟各種學科之成立，必須以其研究對象之存在爲前提；其研究對象愈益複雜，則研究之興趣亦愈益濃厚，而愈益促進其發展。行政學之研究對象，近代行政，內容複雜，已如前述；自其外延言之，行政不以國家行政爲

限，即各種組合及自治團體之行政，亦俱包括在內；自其內包言之，則過去不屬於行政之範圍內者，如勞働者之保護，產業之統制，教育之促進，甚至企業之經營，均莫不為行政之範疇，行政之發達，因以促進行政學之進步，實為當然之結果。

行政學之發生，先於行政法學，然一俟行政法學成立後，行政學輒喪失其學問之獨立性。其原因雖由於時代趨勢之使然，然行政學本身缺乏完整之體系，實為最大的原因。蓋行政領域，極為廣泛，欲使其成為一完整之學問體系，則縝密之研究方法，自屬必要。

近代行政學研究最發達之國家，首推美國；研究方法，亦以美國為最完備。美國學者所採用之方法，以實地調查為主，即所謂行政調查是。以調查所獲之資料，妥為整理，然後再衡之以學理，至於調查之程序及其整理之標準，茲特引證皮爾特博士研究東京市政府所採用之方法，以資參考。

皮氏於調查日本東京市政府，其所定之基準有四：

- (一) 根據各國行政法規比較研究所獲得之共通事項；
- (二) 各都市實際所採用之技術設施；
- (三) 各都市行政之各種實驗；

(四)商業團體之經營方法。

皮氏於實地應用時，復將此項基準分爲下列具體的統系：

- (1)都市全地域管轄權之有無或重複；
- (2)責任與權限之一致問題；
- (3)是否採用行政機關分立基準之機能主義；
- (4)財務會計之統一性；
- (5)物資之購買，貯藏，分配及使用之標準化；
- (6)人事行政問題；
- (7)技術之標準化；
- (8)行政社會化之程度；
- (9)行政經濟化問題<sup>②</sup>。

上述具體之基準，以判斷行政之一定價值爲前提；同時，對行政之社會的文化的現實機能之評價，亦可獲得一顯明的概念。而究其實際，則不外以特定的產業文明爲社會文化之背景，以闡明都市行政之狀況。

皮氏之研究，雖以都市行政爲主，然美國之行政學者，如惠羅培，惠德諸氏所採用之方法，亦大抵相似。彼等俱致力於行政技術之調查研究，且已漸漸構成其實證的基礎，此種傾向，不僅以美國爲限，即歐洲大陸，亦普遍採用此同樣的方法，構成行政學之新體系<sup>④</sup>。

行政調查之研究方法，既爲一般學者所採用，已如上述。惟於舉行調查時，須加注意者，即其基準須與科學管理之原則相符合。所謂科學管理，其要素有三，即標準化，(Standardization)，統制(Control)與協同(Cooperation)是。標準化者，蓋以調查之結果，而以特定的形態，表而出之之謂。調查之事項甚多，故標準化亦隨之而異，惟標準化之本身，則不應有所變動。在任何領域中，調查須保持其唯一的原理與唯一的方法也。其次爲統制，統制者，乃以特定的法則，完成各種事務之謂。惟此所謂統制，非爲權力之統制，乃爲內在的統制。即使各人俱能明瞭其職責之所在，從而與以指導，與樂隊中指揮者之性質相似。管理之所以能成爲行政之要素，蓋由於內在的統制之發達。第三，所謂協同，亦可名爲統制之條件，蓋統制而不由於權力，則勢必成爲協同之形式。協同者，即於各個之職務間，理解其相互的關係之謂<sup>⑤</sup>。

上述三要素，爲各種組織必具之要件，三者如缺一，則管理系統，必形呆滯，而效能亦

將爲之減低。

行政調查之發達，各國已有一致之趨勢。我國近年來，亦漸漸注意及此，戰前行政院行政效率研究會之成立，實爲從事行政調查之先聲。如能本此原則，力求改進，則不僅行政管理，可日趨合理化之途徑，卽於行政學之研究，亦有重大之裨益也。

① 參閱 蠟山政道：行政學原論第一章第二節。

田村德治：行政學與法律學附錄。

蠟山政道：世界各國行政研究近況，見行政效率第四號譯文。

② 張金鑑：行政學研究方法論與行政學之研究機關，見服務月刊第五卷第二期。

③ O. A. Beard, *The Administration & Politics*, of Tokyo.

④ Zoltan Nagyray, *International Organization of Administrative Research*, *The Journal of Public Administration*, June, 1933.

⑤ H. S. Person, *Scientific Management*, *Proceedings of Cambridge Congress of I. R. I.* 1928

## 第二編 行政組織

### 第一章 行政組織之本質

#### 第一節 行政組織之二重性

行政爲政府機能之一，爲憲法之間接執行，與直接執行憲法之立法作用，其關係爲從屬的，而非平行的●。故行政組織，自國家全體言之，決非一獨立的單位。在君主專制之國家，行政機關，僅視爲政府之代理人，在民主政治之國家中，則行政機關又爲立法機關之執行者。行政機關之從屬的地位，決不因國體之更改而發生變化。故行政組織，自嚴格言之，僅爲實現其他目的之手段，本身固無目的可言也。

然行政組織，自其另一方面言之，又爲一有系統之獨立組織。蓋現代之立法機關，其所制定之法令，爲整個的包括的且係抽象的規定。如欲具體加以執行，則在法令之範圍內，尙

須再經一階段，即必須經過一委任立法或行政立法之階段。換言之，立法機關所制定之法律，欲進一步作具體的執行，必須賦與行政機關，以自由裁量之權。在特定情形下，便宜行事。此種機能，自其意義上言之，其重要程度，實不亞於立法也。故自技術上觀察其機能之進行，行政組織，決難視爲立法機關之從屬物也。

行政組織既有此二重性質，故其發展亦具有政治與技術二方向。吾人苟認行政組織爲國家組織之一部分時，行政組織，當然含有政治的性質；若認行政組織爲獨立的執行機關時，則又具有技術的性質。此二者之中，究以何者爲重要，須視國家對於行政本質之見解如何而定。如國家於決定行政組織時，偏重於政治的考慮，則政治方面，每被重視；反之，若一決定機關爲行政機關時，則其考慮之標準，每偏重於行政之技術的方面。故決定機關對於行政組織之性質，其影響頗爲重大。

各國決定行政組織之制度，頗不一致，有爲執行機關所決定者，有爲立法機關所決定者，行政組織之決定，如完全採用民選制度手段，則易使全部行政組織，喪失統制聯絡，有時且可濫設機關，以致責任不明，發生混亂之現象。若由執行機關決定，則此種混亂，當可避免。然在議會政治之國家，以行政組織之決定，視爲執行機關可以專斷之事項，而形成一

固定不移之制度，亦屬有背於民治之精神<sup>⑤</sup>。故行政組織之決定，必須兼領行政組織之二重性。於上述兩界限中，加以充分的理解，確保其調和與協力，然後乃能發揮其內在之合理性。

## 第二節 行政組織之基本問題

行政組織具有二重性質，已如前述；決定行政組織時，無論偏於政治性質或技術性質，其為法律執行機關，固為任何人所不能否認者。而行政機關既以執行為其要務，則自不能不講求事務之效能化與經濟化。

行政組織之核心，不在於其頂點之政府，而在於各層之行政官廳。政府之專責，為國策之樹立，而執行法律及各種行政處分，則為行政官廳之要務。

近代行政官廳之處理事務，不僅日益增加，且得向立法機關提出立法草案，或進行委任立法；有時，在某種程度上，亦得施行廣義的司法職務。此種傾向，亦有自法治國之立場加以反對者，然實際上，行政官廳之權力，並不因之稍減。

行政官廳，自組織方面言之，則為各部。故各部實為行政組織之核心。各部設置之標準

如何？其相互關係如何？其權限與責任之分配又若何？俱爲本節討論之要點。今依次述之於下：

(一)各部分設問題 各部分設問題，爲統一純粹的理論問題，然自經驗上及歷史上而論，此種問題，常須應時勢之進展及社會之必要而定。吾人如以憲政之始創者英國爲例，頗能說明此種情形。葛來敦(Greison)曾於 *The King's Government* 一書中，敘述英國中央各部之歷史的發展，以爲英國中央各部，直至最近，方稍具統一的形態<sup>①</sup>。是以各部之地位，有歷史上的差異。如農務部，文官部，陸軍部，且爲十九世紀末至二十世紀初期方告成立者<sup>②</sup>。

各部劃分之原則，惠德(H. D. White)曾別爲地理的分配與機能的分配二種。前者依管轄的地域爲分類之基礎，後者依工作的性質而決定其組織之劃分；良以健全的行政組織，必須兼顧及此二項之原則也<sup>③</sup>。

魏勞畢主張以政府功能之分類，爲行政各部劃分之基礎。政府之根本職務劃分爲若干類，如國防，教育，財務，商業，工業，交通等是，所有同類之事項，則統置於一部之下。復謂「此制可使行政各部發生相互的關係，而成爲一極完整的行政有機體，足以建樹有效的

行政效率，確定行政權力者之責任，且可消滅各機關工作上之衝突與重複，以促進各機關之協調。至若行政程序之統一，標準之確定，購置之集中，預算之完成，均有賴於此制之施行也。

歐戰以後，英國應時代之需要，設立哈爾敦委員會 (Haldane Committee)，調查政府機關，以資改造之助。該委員會之報告，極力採取科學分類之原則，將國家行政之事務，分設各部，各項事務不必僅設立一部，亦有一部不必僅處理一項事務者。其職能分類之標準如左：

- 一、財務 (Finance)
- 二、三、國防與外交 (National Defence and External Affairs)
- 四、調查與情報 (Research and Information)
- 五、生產 (包括農業，林業及漁業)，交通及商業 (Production [Including Agriculture, Forestry and Fisheries] Transport and Commerce)
- 六、雇傭勞動 (Employment)
- 七、物質供給 (Supplies)

## 八、教育(Education)

## 九、衛生(Health)

## 十、司法(Justice)

(二)各部間之相互關係問題 行政機關之相互關係問題，即行政組織之形態問題，自行政組織之內部觀之，係由他方所決定。然自行政組織之獨立性而言，則此種形態，可認為行政組織自律之範圍<sup>①</sup>。各部間之相互關係如何，影響於行政效率者，頗為重大。蓋行政活動之成功，大抵以各部間之協調及合作為基礎。行政組織，如能依照國家之機能分類為原則，自易達到協調及合作之目的。然僅恃有此，尚為不足，必須更進一步，以謀促進。促進之法，即行政元首應常召集各部長官舉行會議，專為謀行政進行之便利，及促進各機關之協作，使彼此相互明瞭，以免工作之重複與衝突<sup>②</sup>。

(三)權限與責任之分配問題 各部設立之原則，雖告確定，其相互關係雖形密切，然若行政機關之內部組織，缺乏系統，或因責任不明，互相推諉，則行政將仍無效率之可言。故欲求效率之增進，自非規定權限責任不可。

1. 確定行政長官之權責 欲確定行政長官之權責，應避免採用委員制。行政機關之職

務，在推行既定的政策，其行動貴在當機立斷，迅速敏捷。委員會因人數衆多，權限分散，意見不能一致，且各委員以功成不能全居，事敗有人分過，常常發生推諉之弊，致責任不明。

2. 職務之分配 行政機關之事務，可別爲政務 (Functional Activities) 與常務 (Institutional Activities) 二者。二者之目的雖同，而其施行之職務則異。魏勞畢於「行政學原理」中，曾作簡單的分別：「政務爲各種行政事務之施行，以求達到充分表現其職能爲目的；常務爲行政上日常之活動，贊助完成政務所期望之目的。故常務之活動爲內部的，且以政務之目的爲其工作之準則。」

要之，政務爲統率工作，其任職以政治原因爲主；常務爲技術工作，其任職以專門技術爲主。政治之運用，輿情之應付，對外之周旋，莫不有賴於政務人員之努力；至於推行實際工作，人事，財務，物料之處理等等，皆應由常務人員總其成。故常務人員之更迭，絕不以政務人員之進退爲依據也。

我國從來之行政實施，每遇一機關長官更迭之時，輒競汲引私人，大事調動，忽視專門人才之重要性，此於行政效率影響殊大也。

- ① 拙著：行政法，中央政治學校講義。
- ② 嶺山政道：行政組織中譯本一二七頁。
- ③ 嶺山政道：前書一三七—一三八頁。
- ④ R. H. Gretton, *The King's Govt, A Study of the Growth of the Central Govt Introduction*, p. IX.
- ⑤ R. H. Gretton, *Ibid* pp. 136—137.
- ⑥ L. D. White, *Introduction to Public Administration* pp. 63—67.
- ⑦ W. F. Willoughby, *Reorganization of the Administrative Branch of the National Government*, p. 10.
- ⑧ Haldane's Report, p. 55.
- ⑨ 嶺山政道：前書，中譯本一一九—一二〇頁。
- ⑩ 張金鑑：行政學之理論與實際九七頁。
- ⑪ W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration* p. 105.

## 第二章 行政組織之形式

### 第一節 組織形式之種類

行政組織之形式，就產生行政官吏之方式而言，可分爲官僚制與自治制；就其中央行政

組織與地方行政組織之關係而言，可分爲中央集權制與地方分權制；就其橫的關係而論，可分爲分立制與分部制；就其行政行爲之意思決定的方式而論，又可分爲單獨制與會議制。茲將各項分類，簡述於左：

(一)官僚制與自治制 此制之區分，以選任行政人員之差異爲準。前者在原則上，無一定的期限，惟須具備一定的資格條件，由官廳自行任用；後者則有一定的期限，由人民選舉適當的人選，處理行政事務。前者着眼於政治穩定及工作效率；後者則注重於主權在民之民主主義。

(二)中央集權制與地方分權制 此種分類，以中央行政組織與地方行政組織之關係爲準。若中央官廳，對於地方政府有直接指揮監督之統制權，而地方政府之一切行政措施，皆須依據中央所制定之法規時，謂之中央集權制；反之，如地方政府在其範圍內有完全自主之權力者，謂之地方分權制。

此種分類，不僅適用於行政組織，且可適用於統治組織，故爲避免誤解起見，英國通常對於統治上之地方分權，不稱爲 Decentralization，而用 Devolution，日本學者則將統治上之中央集權，稱爲國家的中央集權，以示與行政上之中央集權有別。

行政上之中央集權制者，即中央官廳與地方機關之間，於分配行政職分或權限時，儘量放置其重心於中央之謂；地方分權制者，即儘量放置其重心於地方，使其遠離中央之統制之謂。故前者又可稱爲向心的，後者爲離心的。在聯邦國家中，多採用分權制，在單一國中，多採用集權制。惟自二十世紀以來，因國際競爭之劇烈，政府機能之擴張，實行地方分權制之國家，亦皆漸次採用中央集權制。

(三)統一制與分立制 就行政組織之橫的關係論，可分爲統一制與分立制。後者係各行政機關皆自爲獨立之單位，彼此不相關聯；前者係本分工合作之原則，使各行政機關相互關聯而成爲一完整的組織。此種分類，魏勞畢於「行政學原理」一書中，曾有詳細的說明，今特轉引如下：

間嘗檢討我國（美國）政府，行政部門之組織形態，則可發現二種截然不同的組織制度。此二種制度，因無適當的名稱，故暫稱爲分立的（Independent）或關聯的（Uncorrelated）及統一的（Integrated）或分部的（Departmental）。分立制乃以不同的行政事務，分立於不同的行政單位之下，各不聯繫合作，自負其責，各務其是，其工作則直接受轄於全國的最高行政長官，或直接受立法機關之監督，而行使其職權。分部制則以性質類似的行政事

務，歸納於一部，以部長主其事，考查業務，監督工作，而各單位力謀合作，互相輔助。

此種制度之系統，乃直接隸屬於各部長官，然亦有直接隸屬於立法機關者<sup>①</sup>。

魏氏之說明，原以美國之行政組織爲對象，然其分類之意義，則適用於各國。此二種制度，統一制（分部制）較優於獨立制（分立制），自不待言。蓋獨立制以一切不同的政務，不問其性質相近與否，即以劃分爲不同的組織，則機關類別，勢必增多，而費用之支出，亦必增大，殊不合於經濟原則。若採用統一制度，則不僅可矯正此弊，且可獲得下述之優點：

1. 避免重複與衝突 此種統一制度，以各種行政活動之性質爲準，而爲適當的分類，最後則歸屬於單一的行政元首之指揮下。故在管轄上不發生衝突，在工作上亦不發生重複。

2. 簡單統一化 近代科學發達，民智進步，社會之環境複雜，國家之政務叢集。如以獨立的行政制度統治之，則將不勝其繁；然苟採用統一制度，加以合理的分類，則自可化繁爲簡也。

3. 節省經費 此制併合各種性質相近的行政活動，而爲統一集中之指揮，自可節省經費，凡辦事房實驗室圖書室等，皆可合用，不必分設，因而行政人員之數目，亦可減少。

統一制度，既有上述優點，故近代各國之行政組織，莫不循此趨向。雖然，施行此種統

一制度時，尚有一點爲吾人所必須注意者，即各部事務之劃分，務求適當是。換言之，所有性質相似的事務，應完全劃歸一部掌理，不得缺漏；凡與此性質不相似的事務，應完全劃歸他部管轄，不得侵佔。蓋政府各部組織之機能，各有專責，如稍有混雜，則全部組織將亂其系統，而運用時亦將發生重大的障礙；不第統一制之利益不能實現，且易發生其他弊竇。

我國今日之行政組織，缺乏統一之系統，無可諱言，且各行政機關之設立，亦類多因人設事，重床疊架，戰前如交通部與鐵道部之對峙，軍政部與海軍部之分立，皆與統一制度未能適合者也。即就財政一項而論，貿易委員會原與普通財政之性質不同，今則以之隸屬於財政部之下；地政署與財政部之田賦管理委員會，地籍整理屬於前者，而地籍管理則又屬於後者；社會部既經設立，而振濟委員會仍復存在；導淮委員會固一水利機關也。則又離開水利委員會而成爲一獨立的機關。此種制度，自行政學之統一原則言之，皆應亟加改革者也。

4. 單獨制與合議制 此種區別之根據，不僅在於組織之形式，即行政行爲的意思決定之形式，亦不相同。單獨制者，即其行動之意思決定，由個人負責進行，毋須其他同等機關或人員之協助，而爲各部之組織是。而合議制之組織，在意思決定之程序上，必須經過多數人之協議，與前者完全不同。故合議制之議長與單獨制之長官，其地位亦不相同；蓋議長除去

事實上之關係外，在法律上之關係，較之他人固無特殊的地位，如省政府之主席是。

單獨制與合議制，各有其優點，亦各有其缺點，後者之優點，即可收集思廣益之效，然處事不免失之呆滯；後者之優點，在於處事敏捷，責任專一。然有時易陷於專斷。自大體言之，近代各國趨勢，立法機關採用合議制，而行政機關則以採用單獨制為原則。

行政組織制度，以集中制與統一制較為重要，各國行政組織，莫不以此二原則為圭臬。本章亦就此二原則，作較詳細的研究，以供我國行政組織改革之參考焉。

## 第二節 行政組織之集中化

集中化行政組織，為中央政府與地方機關組織間一種相互關係之形態。此種形態，隨時代之進展而前進。在孤立的農業經濟社會中，行政組織，無集中之必要，且以地方分權制較為便利，如封建時代之歐洲各國及獨立前之美國等皆是。

集權組織之開始，在政治上或行政上，與近代之產業革命，具有密切的關係。一八三二年議會改革後之英國，一八八四年革命後之德國，以及南北戰爭後之美國，其政治上分權主義雖仍存在，然行政上則羣趨於集權主義。

行政上集中化之傾向，吾人實可認爲十九世紀以來之普遍現象。湯卜生曾著述「聯邦之集中化」一書，研究美國之集中化，其言曰：「美國由聯邦主義進展至中央集權之傾向，並非一孤立的現象，因近代運輸機關及金融制度之發達，全世界乃發生空前之統一化<sup>(1)</sup>。」故近代產業之發達，實爲促進各國行政集中化之要因。

集中化之過程，各國頗不一致，或擴大監督地方團體之權能，或減縮地方團體事務之一部或全部，如英，法是。他如租稅，警察，教育，慈善事業，公企業，地方財政，道路，河川等各種領域，無不有此傾向，而爲行政集中之對象；其結果，遂有龐大的行政組織之出現。

我國現行行政組織，亦採嚴格的集權制度。上級政府對下級政府之官吏，有委任更調之權<sup>(2)</sup>；下級政府爲執行上級政府法令之機關，其組織條例及重要法規，均由上級政府規定施行<sup>(3)</sup>。此種制度，實與法國之集權制相類似<sup>(4)</sup>。

行政上之中央集權制，已成爲各國之共通現象。然欲施行集權制時，尙有若干問題應加注意者：

1. 行政人員之才能 中央政府之官吏，以行政能力言，自較地方團體之官吏爲高；其所

處理之事務，亦較爲複雜重要。故採用集權制，自易於集中優秀之人才。惟此種情形，一方面固可表示中央集權之優越；然另一方面，地方行政機關負擔者，缺乏能力較高之人材，效率難免減低，不免有影響及於全體之危。

2. 動議之中心 (Center of Initiative) 中央集權化之結果，地方動議，亦不存於地方政府，而存於中央。地方行政，依中央之動議而行動，結果遂成爲被動的機械的，而缺乏獨立的創造性。欲去除此種弊害，必須使中央之動議，發生正常作用，以便對於地方人員之思想與行動，與以良好的刺激。此種問題，對於行政學研究者，頗有研究之餘地。

3. 劃一性 (Uniformity) 行政組織之集中化，具有產生行政劃一性之傾向。劃一性對於某種特殊事項，實爲絕對的必要。例如租稅，社會政策，警察等行政，皆不可缺乏此種性質，故以集中管理爲有效；然亦有某種行政事項，不宜於整齊劃一，而應視各地方之情形而施設者。故劃一性對於一般行政，並非絕對的必要。我國憲法草案第一百零四條之規定，「凡事務有因地制宜之性質者，劃爲地方自治事項；地方自治事項。以法律定之，」乃能矯正此弊。

4. 行政區域 與行政組織集中化相關之行政區域問題，爲廢止小地方團體而合併爲大地

方團體。合併之目的，在於地方行政單位之簡單化。近日交通發達，運輸便利，使行政管理之區域，有益趨擴大之傾向。然區域之劃分，不能僅顧及表面之因素，且於地理之環境，風俗習慣之養成，及社會經濟之情形，均須加以考慮，而為適當的劃分。

5. 公文手續 行政集中化，則下級官廳之行政，必須服從上級官廳之監督，管轄之階層既多，則公文傳遞之次數，自必增多，往返手續，亦必繁複。結果，將增加浪費，而時間亦不經濟。然此僅為手續問題，如能於公文程序之手續，加以改革，則此等困難當易解決。況簡便的方法，僅可於行政事務單純，社會情形簡單時行之；在行政事務日益複雜化專門化之現代，仍欲以昔日之簡便直接方法處理之，於事實上實有未能也。

6. 民衆統制 行政組織集中制之國家，往往發生一種弊端，即地方機關之公務人員，常易為彼等之政治目的所操縱利用。此種弊端，即在內閣制度之國家中，亦未能避免。如法國及日本，每當選舉時，地方政府儼成爲選舉機關之代辦所。蓋組織愈集中，則行政統制者之權力愈大，民衆統制之能力愈薄弱，故欲保持中央集權之組織，而又欲發揮民衆統制之能力，殊不可能；苟完全忽視民衆之統制，則此集中化的結果，將不免招致政治上之反動。此實為集權制之一嚴重的問題也。

### 第三節 行政組織之統一化

集權制之政治組織，爲集中地位不同階段不同之行政機關，其形式爲垂直線的；與此類似而又有別者，則爲統一制之行政組織。此兩種制度，皆使行政組織成爲一整個的統一體，然後者則統一地位或階段相同之行政機關，其形式爲水平線的。故行政組織之統一制，國省市縣等皆可採用，惟規模有大小之分耳。

採用此種制度，與前述之集權制相似，有若干原則須爲吾人所注意者：

一、組織方法，必須正確無誤；對於不相關涉之事務，應就無固有的性質，劃分或歸併於各部。在劃分時，應有完善嚴密的考慮，就政務上之需要及行政上之便利而決定之。各部所掌理之事務，應與本部有密切的關係，且應受本部之節制。其事務性質不相同者，不應列入。如此則可使所屬之各部，不致發生衝突。

二、分部之時，應以行政之事務，歸入行政各部；事之屬於半立法或半司法者，應視事實上之需要，歸入立法或司法機關處理，庶立法與司法之權能，不致與行政之權能相衝突，而管理方面，亦可獲得不少的便利。蓋統一制，雖以統一爲要旨，然仍以行政效率爲前提。

苟以半司法或半立法之事務劃入行政各部，則難免枝節叢生，非特不足以免除重複及衝突之弊，抑且常易發生管轄上之爭執也。

其次，統一制較分立制爲優，前已述及。近代各國，莫不競相採用。我國現行行政組織，亦頗有此趨勢。國民政府主計處，統率各行政機關之會計事宜，任免會計人員；審計部審核各機關支付賬目，卽爲此種制度之表現。中央信託局之成立，與各部之代辦機關，原爲集中購買之組織。最近行政院會議決定，各機關公文用紙，一律由經濟部日用品管理處辦理，成效雖未可必，然在行政上，已日趨於統一之傾向，則固爲吾人所不能否認者也。

① C. Harris, Decentralization, (The Journal of Public Administration, Vol. I, No. 2, p. 117).

② 美濃部達吉：日本憲法之特色（國家學會雜誌四〇八號）。

③ W. F. Willoughby, Principles of Public Administration, p. 82.

④ 張金鑑：行政學之理論與實際八八頁。

⑤ Thompson, Federal Centralization p. 307.

⑥ 憲法草案第九十九條「省政府設省長一人，任期三年，由中央政府任免之。」

⑦ 憲法草案第九十八條「省設省政府，執行中央法令及監督地方自治，」同第一百〇九條「縣長辦理縣自治，並受省長之指揮，執行中央及省委辦事項。」

⑧ 法國中央政府之權力，最爲強大。地方政府，分省(Department)、縣(Arrondissement)、區(Commune)

三級。區爲最低級之地方行政單位。各區政府之預算案，須受縣知事之審查及修正，若在市區內，則須受內政部長之核准。各省市長得由總統撤換或更調之。省長對各市縣之行政有干涉之全權。（見 H. S. Good *How Comparative Administration* Lam. Vol. I, Ch. 10.）

## 第三章 行政機關及其運用

### 第一節 行政組織與行政機關

行政機關爲構成行政組織之各個單位。行政組織與行政機關之關係，行政法學上已有定論，日本佐佐木惣一博士於「日本行政法總論」一書中，關於行政組織與行政機關；論述如下：

「行政組織，乃爲行政而規定之國家組織。所謂國家組織，係國家依個人之行爲而爲自己活動之結構；換言之，卽以個人意思提供國家意思之方法。國家組織，在爲行政而存在之範圍內，是爲行政組織。行政組織，乃爲行政而設立之國家組織，凡個人意思被規定爲國家意思時，則此個人卽爲國家之機關。」

由上所述，則二者之間，在概念構成上並無特別關係，其構成原理，亦不相同。蓋行政組織，以團體目的之技術關係為標準，行政機關則大抵以團體意思之構成為標準。惟此種分類，以法律學之權利義務為主眼，自行政學上言之，實未盡妥。

行政組織，具有從屬的與獨立的二重性質，已如上述；當其為一獨立系統時，則吾人必須首先考慮各機關在行政內部所占之地位如何，然後再經過行政組織，以決定其與國家之關係。故行政組織與行政機關之關係，自行政學立場言之，實為全體與部分之關係，亦即此二者區別之根據也。

## 第二節 行政長官

行政機關為行政組織之縮影，故行政組織之原理，亦可適用於行政機關。然行政機關，尙有其特殊問題，是即於本章中所欲討論者。

行政機關在組織上之第一問題，即為統率指導之責任或權力，應由何人負之？申言之，當政策決定後，其推行之責任或權力，應由一人單獨負之乎？抑應由若干人共同負之乎？若採前者，則其所成立之組織為獨任制，後者為委員制。

獨任制與委員制之優劣，政治學者論之已詳，毋庸贅述。自大體言之，則實行之機關，應採獨任制，以專責任；諮詢機關，可採委員制，以博採衆意。

我國各級政府行政機關之組織，大率採獨任制，然亦有採委員制者，如軍事委員會，水利委員會，僑務委員會，振濟委員會，蒙藏委員會等是。然委員會之組織，亦不一致，軍事水利僑務振濟蒙藏各委員會，均置委員長一人，綜理全會事務，然亦有設置常務委員三人，共同負責，如戰前之經濟委員會是。

行政長官之任命，通常皆由政治上之關係而決定，其所任職之機關，非必有特別的經驗學識及技能也。故其所處理之事務，大率亦爲對外的關係，至於對內的行政事務，率由專門人材處理之。

然對於行政機關之內部問題，行政長官亦不能無任何職分。如制定部會條章或規則時，長官不僅在名義上應負責任，實際上亦須親自發表意見。又如部內下級職員之任用及罷免，長官亦當盡最後決定之責。最後，對於部內之管轄爭議，及個人間之爭執，長官亦應負調停之任務。決定重要政策時，長官應擬定大綱，至於技術方面，則委之於專門家之手。

長官對於部內之職責，其關係可分兩種：一爲使次長及局長等，獲得自由裁量，除重要

問題外，其餘事件，皆由彼等決定，長官僅接受其終結之報告。一爲長官親自參加一切對於事業之進行，作繼續不斷的監視。此種態度，有時雖屬必要，然不免爲下屬所憎惡，苟非有非常能力之人，易致失敗，不若前者之扼要而得體也。

### 第三節 內部組織

行政機關內部之組織，其形式可分爲三種：

一、直線制 (Vertical Type) 直線制者，一切工作權限直接由上級依次遞及下級。其內部之關係，爲直線之系統。此制僅可適合範圍較小之機關。若規模較大，則監督工作，將不勝其繁瑣。

二、分職制 (Functional Type) 此制就不同之職能，分別排列，而以小組單位分任管理，以不同之職能，分任處理。此可避免搆統之弊，而有專門之益。

三、分部制 (Departmental Type) 此制將一切工作，不問其屬於何種職能，以橫的方式，劃分爲不同的單位。如各部之總務司，綜理全部庶務事宜不問其屬於何司也。

上述之制，直線制不適於用，毋庸論述。分職制與分部制之間，究以何者爲佳，殊難斷

言。分職制易收專門之效，分部制則可使權力集中，二者各有優點。最善者莫如集合此兩種制度，捨其短而取其長。集合之法，一般事務之處理，採分部制，其他專門事務，則另設單位以處理之。所以求權力之集中與專門事務之分工也。

我國現行政制，內部組織之單位，中央各部，分設司、科亦有署、司、科者，如軍政部之軍需署兵工署，及財政部之關務署鹽務署是<sup>⑩</sup>。署、司為重大職分之分業機關，對於所担任之職分，負其全責，科為署司內之分化，處理某種特殊事項或補助事項，與分職制之原則頗為吻合。至於公文之收發，職員之進退，經費之支付，預算決算之編制統計表之製造，公物之保管及購置，則由總務司總其成（參照各部組織法），蓋所以示權力之集中與浪費之節約也。

⑩ 佐佐木惣一：日本行政法總論二九五頁。

⑪ 熾山政道：行政組織論二七四頁。

⑫ W. R. Willoughby: *The Reorganization of the Administrative Branch of the National Government*, p. 6, (1928).

⑬ 參照軍政部組織法財政部組織部。

## 第四章 行政組織與外界關係

### 第一節 行政組織與立法機關

行政部與立法部之關係，應如何確定，實為國家政治制度之最重要的問題。故近代各國，類皆於憲法中為明文的規定，以確立國家政體之基礎。

綜觀各國之國家組織，歸納其立法部與行政部之關係，不外三種制度：一為議會至尊制，一為行政獨立制，一為一黨專政制。議會至尊制以英，法為代表，議會為最高的權力機關，對人民負其全責。行政元首及各重要行政官吏，均由其選任。行政官吏向議會負責，其去留全視能否獲得議會之信任為轉移。在此種制度下，行政部幾可視為立法部之附屬，而受其控制。行政獨立制，為嚴格的三權分立制，以美國為代表。行政元首大總統及國會議員同由人民選舉之，行政部與立法部立於同等的地位；兩部不僅各自獨立，在其範圍內，自由行使其應有之職權；且可本均衡之原則，在合法的範圍內，相互牽制，不使任何一部有過大之

虞。一黨專政制，其政治組織，雖有殊於前述二制。然其立法部與行政部之關係，則仍處於從屬的地位。此種制度，可以蘇俄爲代表。

立法部與行政部之關係，在議會至尊制下，因有全權之控制，即在行政獨立制下，亦有統制之方法。惟此種統制，其性質及範圍，須有適當的規定。如統制權力失之過大，則行政部將因限制過甚，動輒掣肘，而不克有效的推行其實務。若統制權力過小，則行政部將專斷一切，濫用權力，而危及人民之福利。

立法部對於行政部之控制，各國規定，頗不一致，然有若干原則爲各國所共同者：

第一，立法部爲行政政策之決定者 立法部爲人民之代表機關，故應根據人民之需要，社會之利益，擬定國家之行政政策，交由行政部執行。政策之內容，應包括性質範圍及完成此工作時所應採行之工具方式，至於推行此政策時，實際上所需用之詳細方法，應由行政部自行決定。蓋今日之行政事務，大都涉及專門問題。議員往往缺乏此種經驗技術及智識，不易爲精密的規定也。

第二，立法部爲國家預算案之決定者 政府之預算與國家之大政方針，有密切的關係，立法部既有決定行政政策之權力，爲貫徹其主張計，國家預算亦應由其決定。且國家財政，

取之於民，立法部既爲人民之代表者，自應於其收支各項，詳加審核，以毋使人民之負擔過重也。

第三，立法部應決定宣戰媾和 外交政策之決定，關係至爲重大；稍有不當，易至喪權辱國，而危及國家之命運，故宣戰媾和，亦應由立法部決定之。

立法部對行政領袖長官應如何統制，須視所採之政治制度如何而定。在議會至尊制下，立法部對行政領袖長官之進退有控制之權；在行政獨立制下，行政元首亦由人民選舉，閣員之進退，俱由元首任命，不受立法部之支配。如美國大總統任用各部部长時，雖徵求國會及上院之同意，然實際上，國會對大總統提出之名單，照例通過，極少更動。此兩種制度究以何者爲佳，仍爲紛爭之點。

我國現行政制，係遵奉 總理之五權憲法，與其他各國之政制，自屬不同。五權憲法，乃以美國之三權分立制爲根據，而於立法部及行政部中抽出監察考試二權，使之獨立。各部俱處於同等地位。惟立法部對行政部，仍不乏控制之點。據國民政府組織法，立法院爲國民政府最高立法機關，有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案及其他重要國際事項。則立法院對於行政部之控制，於立法財政外交諸權外，尙有大赦之權。至立法部對於

行政最高長官，則不能有罷免之權；行政院院長及各院院長之人選，在憲法未頒布前，俱由中國國民黨中央執行委員會任命，各自對中央執行委員會負其責任<sup>①</sup>，行政院所屬之各部長人選，由行政院院長提請國民政府主席依法任免<sup>②</sup>。此與美國總統有任免部長之權，頗爲類似。

## 第二節 行政組織與司法機關

行政機關與司法機關之關係，較爲複雜，且易發生衝突。蓋行政者意在增加其活動效率，故常欲以迅速的手段處決事項。司法機關在於保障人民權利，維護法律，故必須注意法定之手續。例如言論結社等自由，爲憲法上規定之人民權利，然行政機關常因行使其治安權而施以干涉，司法機關則須根據憲法之條文而爲合法之保障。由是，二者之間，訐格互見。此種情形，尤以美國爲甚。美國之司法機關，兼理行政訴訟。對於行政機關之措施，常加干涉。如行政機關徵抽稅捐，對公司或工廠財產之估計，本屬行政之範圍，然法院往往藉保障個人財產權之名義而加以干涉。司法機關對行政機關自應爲適當的統制，然苟其統制權力，過於強大，則將足以阻礙國策之進行；且從事於司法機關之人員，大抵墨守成規，對社會經

濟之變遷，多屬隔膜，故於可能範圍內，應減少法院之牽制，而使行政機關有自主之權力也。

我國在北京政府時代，司法權僅有獨立之名。訴訟事件，俱由地方行政官吏兼理。國民政府成立後，力求司法權之獨立，在各地添設法院。惟我國所採之法制，爲大陸制，普通法院，僅可處理民刑訴訟案件，至若行政訴訟，則另設行政法院以處理之。使司法機關與行政機關之衝突，尙可避免。

法院對於行政機關之控制，除對事之控制外，尙有對人之控制。所謂對人之控制，卽對失職的或違法的公務員之懲戒是，公務員懲戒之方法，又可分爲英美制及大陸制兩種。前者以懲戒權歸普通法院轄理，後者則另設懲戒委員會。我國亦採此制，於司法院中，設公務員懲戒委員會，凡公務員之失職或違法事項，經監察院提出彈劾者，交付公務員懲戒委員會。政務官之失職或違法事項，則由國民政府政務官懲戒委員會裁決之。

### 第三節 行政組織與監察機關

在三權分立制下，立法部兼掌彈劾與監察之權。彈劾權原始於英國，下院對國務員之犯

罪，得向貴族院起訴，而請其審判處罰也。此項彈劾權之實施，頗難有完美的結果，蓋立法部對此種權力，不免於濫用或虛設也。當內閣爲議會之多數黨時，則黨員爲保持本黨之政治地位計，對閣之措施常力爲袒護，而原有之彈劾權，行將形同虛設矣。苟內閣爲議會多數黨之反對派，則立法部對行政部之行動必過其苛求，而濫施其權力。且彈劾權之規定，各國率限於行政上負最高責任之元首或官吏，並非對普通官吏之彈劾；故與我國現行之監察制度，迥不相同。

我國之監察制度，由來已久，歷代相承，其名稱與職掌，雖有變更損益，然大抵以御史爲執法之官。故御史亦稱爲法吏。現行監察制度，一方固由三權分立制胎息而來，一方亦由御史制度蛻化而來。

監察部對行政部之控制，據我國現行法之規定，可分爲對人的控制及對財的控制二種。前者又可分爲兩項，一爲提出彈劾，監察委員對於公務員之行爲，認爲違法或失職時，得向監察院提出彈劾案；一爲分區監察，由監察院長提請國民政府特派監察使分赴各監察區巡迴監察，行使彈劾職權。彈劾案成立後，即將被彈劾人移付公務員懲戒委員會，依法懲處。後者由監察院之審計部主持之，其控制要點：（一）監督政府所屬全國各機關預算之執行；（二）

審核政府所屬全國各機關之預算及決算；(三)審核政府所屬各機關之收入命令及支付命令；(四)稽察全國各機關關於財政上之不法或不忠於職務之行爲。審計部之職責，不僅限於中央，且得於各省省政府或直隸於行政之各省市市政府所在地設置審計處，稽核各該地政府機關之各項財政審計事宜。

#### 第四節 行政組織與考試機關

行政效率之基礎，在於用人之當否。官吏之任免，本爲行政權之一部，行政元首常藉此權力爲位置私人之工具，致形成政治上之分贓制。近百年來，歐美各國深識此制之弊害，相繼採行功績制，凡公務人員非經考試不能任職。一八五五年英國吏治法之頒行，及一八八三年美國益得爾登法(Pendleton Act)之通過，始樹立近代文官制度之基礎。

考試制度，爲我國之最古制度，漢唐以前，已有此制，明清以來，更蔚然大備，行政長官不准干涉考試，學使亦專司科試，考試作用，儼成爲獨立之國家機關。現行五權制度下之考試，雖本此歷史事實推演而成，然範圍則較前更爲擴充，現行法之規定，考試院係由考選委員會及銓敘部合組而成。考選委員會掌理之事項有五：(一)關於考選文官法官外交官

及其他公務員事項；(二)關於考選專門技術人員事項；(三)關於辦理組織典試委員會事項；(四)關於考選人員之冊報事項；(五)關於舉行考試其他應辦事項。銓敘部掌理之事項有七：(一)關於公務員之登記事項；(二)關於考取人員分類登記事項；(三)關於成績考核登記事項，(四)關於公務員升免之審查事項；(五)關於公務員升降轉調之審查事項，(六)關於公務員資格審查事項；(七)關於俸給及獎卹之審查登記事項。考試院之考銓工作，能否有完美的成績，與政府行政有直接的關係，此點當於人事行政中申論之。

- ① 國民政府組織法第二十七條。
- ② 同法第十四條。
- ③ 同法第二十一條。
- ④ 參照公務員懲戒委員會組織法。
- ⑤ 參照國民政府政務官懲戒委員會處務規程。
- ⑥ 參照審計部組織法。
- ⑦ 參照審計處組織法。
- ⑧ 參照考選委員會組織法。
- ⑨ 參照銓敘部組織法。

## 第二編 人事行政

### 第一章 人事行政之基本概念

#### 第一節 人事行政之特質

行政學所研究之問題，以人事問題爲最複雜而亦爲最重要。政府之組織，雖臻完善，管理方法雖極嚴密，經費雖極充足，然苟無適當的人才以推進事務，則所有設施，將形同虛設，所謂「徒法不足以自行」者，其義卽在於是。

人事行政與其他行政問題不同者，蓋以人事行政，其研究對象爲「人」。討論其他行政問題時，吾人可從管理之立場或政府之地位考察之卽可，然研究人事問題，則尙須顧及其他因素。此種意義，在民主國家中，尤爲重要。申言之，吾人研究人事問題，必須顧及三方面：（一）政府之利益，（二）民衆之利益，（三）公務人員之利益。就第一點而論，政府之用

人，一如雇主之雇用勞働者，其希望在於費錢少而效率大；然就公務人員言之，其所處之地位爲雇工之地位，其希望則又在於獲得最大限度之報酬，任期求其穩定，昇擢求其迅捷；至於民衆方面，則又希冀機會均等，使公民皆有加入政府工作之機會。

上述各點，彼此之間，實多衝突。人事行政之研究，即在尋求一完善妥當的制度，使各種相互衝突之因果，得以調劑。此所以人事行政問題在行政學中較其他問題更爲困難也。

人事行政問題，既有上述之困難情形，而在我國，尙有其特殊的難點。我國行政機關，用人最普通的途徑，厥爲薦引，登庸與否，多視人的關係而定，常忽於客觀的標準，故濫竽者有之，學非所用者亦有之，殊有背於「總理一人盡其才」之遺訓也。行政人員，本可分爲政務與事務兩範疇。歐美各國，政務人員，大抵出自政黨；事務人員，則多來自考試。政務官之職掌，爲擘劃政策，創制應變，故須通達政治常識；事務官之職掌，爲處理事務，故須精鍊專門技術。兩者之性質不同，故其來源亦異。返觀我國，政務與事務不分，或以政務人才用於處理事務，或以事務人才使之處理政務，皆以人的關係，決定其職責。我國行政效率之低下，政務官與事務官之選用不當，要爲一最大原因。

行政機關之用人，除推薦外，尙有考試之制度。高等考試，於民國二十年實行，此爲新

式用人制度之始基。然高考三次及格者僅三百餘人，與普通考試及格省考試及格之人員合計，所錄取之人數，尙不及公務人員全數百分之一。且及格人員，分發各機關任用，形同強迫，稱才盡職與否，亦難斷言。考試誠爲合理的用人途徑，然現行之考試制度，尙有加以改革之必要。吾人應衡以情勢，加以研究，求一適宜的人事制度，以謀我國行政之革新焉。

## 第二節 人事行政制度之形式

人事行政制度，自其形式上言之，則可析爲三類<sup>①</sup>：

- 一、官僚制 (Bureaucratic Type)
- 二、貴族制 (Aristocratic Type)
- 三、民主制 (Democratic Type)

茲分述之於下：

一、官僚制 此制可以戰前普魯士爲代表。其特點爲官吏不受人民之管轄，而均直接對行政元首負責，受行政元首之支配。故戰前之德國文官制度，亦採用軍隊之編制原則：政府官吏爲終身職業，且須受適當的訓練，昇擢則按部就班，不可躡等，任期與服務陸海軍者受

同等的保障。因是政府官吏遂成爲社會中之一特殊階級，爲一般人民所敬畏。

我國過去之吏制，亦頗與官僚制相類似。人民經考試及格後，依法任職，而成爲終身之職業。政府官吏之任免，皆由行政元首之決定，不受外界之影響。

官僚制度，若就純粹效能之觀點而論，則此種制度，實爲最優良的制度。蓋官吏既爲終身職業，則彼等可一心專意從事於其所担任之工作。且彼等不受外世之影響，自成統系，亦可繼續推進其一定的計劃。不寧惟是，在此制下，組織較爲嚴密，責任亦較確定，則又易收行動敏捷之效也。

雖然，亦自有其缺點與危險性。公務人員，僅向國王負責而不向人民負責，則民衆之要求，將不爲彼等所採納，而僅以國王之意志爲意志，結果必易陷於專斷式的獨裁政治。且官僚既爲一特殊階級，自易作威作福，而人民之權利與自由，常易感受威嚇與限制。此種弱點，戰前之德國，已有充分之表現也。

二、貴族制 英國之文官制度，可爲此制之代表。其特點，即將公務人員分爲各種不同的等級，界限極嚴，不容混淆；欲由此級進至彼級，亦極困難。惟彼等之進退，絕不受政治之影響。此種制度，將公務員劃分爲若干等級：第一等級，爲各部之常務次長及秘書等

(Permanent Under-Secretaries and Assistant Secretaries)。彼等之任職，悉依個人之能力性格及關係爲條件，並非經過公開競爭考試，亦非由最下階級依次遞昇。第二級爲一等文牘級(First Class Clerks)，此級包括高級行政官吏，隸屬於各部部长次長及秘書等之下。此級之選任，必須經過競爭考試，惟實際上能入選者，大抵爲牛津或劍橋之學生。其他低級之公務人員，則以特定的競爭考試選拔之。

此種制度之理論基礎，實建築於不平等之貴族思想上，與英國之社會背景，有密切的關係。英國之傳統政治，爲貴族政治，故彼等認高等行政官吏，不僅應受較高的高等教育，且其門第家產，亦應有較高的聲譽。惟歐戰之後，英國之立法，頗有變動，此種限制，亦不復如過去之嚴格矣。

三、民主制 美國之文官制度，可爲此制之代表。惟此所謂民主，非指官吏民選而言，亦非指「分贓」之精神而言，乃指其實施功績制後之現行制度而言。美國任用公務人員之原理，與前述二制，頗有不同之點：第一，英國制度視服公務爲終身職業，故任用時年齡之限制，極爲嚴格。美國則無此項限制；且公家事務，亦非爲非青年之終身職業。第二，就考試之範圍言之，亦有顯著之不同。英國之文官考試，所試驗者，爲應考者之普通智識。其目的

在於測驗應考者所受之教育程度。美國所注重者，並非應考者之教育程度，乃為應考者之專門技術，故其資格，亦不限於大學畢業生，使一般俱有參加考試之機會。

前述三種制度，就效率方面言，則官僚制頗有可取，惟自政治的立場言，其缺點較甚於優點。貴族制以服公務為終身職業，使在職者無後顧之慮，得以專心一意，從事工作，亦有其價值；惟政府之位置，僅限於一特殊階級，則為其弱點。而民主制使人人皆有服務政府之機會，足以發揚民治之精神，實為文官制度之一重要原則也。

### 第三節 我國人事行政制度之沿革

考試制度，為我國固有的良好制度，既足以拔取真才，亦所以啓迪多士。歷代官吏之任用，莫不視考試為正途；昇遷黜陟，必須秉承則例。雖因行之不當，而流弊百出，然其弊不在考試之本身。近代歐美各國，都相率採用此制，對於行政效率之增進，頗具成效，即其明證。總理於倡導革命之時，創五權憲法，使考試得以獨立行使其權力，而收選賢與能之效。茲就我國過去之人事行政制度，綜括敘述，藉以明其沿革。

用人之方法有三：曰薦舉，曰選舉，曰考試。我國古代之用人制度，成周以前，大抵由

於薦舉；及於成周，始有鄉舉里選之法。漢文帝勤求治道，詔賢良而親策之，就其所對，以次授職，則薦舉與考試二者兼取並用矣。魏設九品官人之法，立中正官於州郡，本鄉里之評斷，爲任用之標準，頗有成周鄉舉里選之遺風。兩晉及南北朝，中正官不復以賢不肖爲區別，惟視門閥之高下爲愛憎，於是舉國人士，爭結權貴，致有「上品無寒門，下品無世族」之語。自隋以後，鑒茲弊端，乃確立考試制度，專以科目試士。

隋代考試之制，大概分爲學館及州縣二種。由學館考試而來者，曰生徒；由州縣考試而來者曰鄉貢；各書會於尙書省，而試以經義及策論，合格者授官。是爲開我國以考試取士之端。

唐因隋制，而於考試科目，略有增加。名稱則有秀才明經進士俊士明法明字明算等等。秀才試方略策五道，以文理通順爲主；明經試帖文，然後口試經問大義十條，答時務策三道；進士試時務策五道；明法試律令十條；明字先口試，後試說文字林；明算亦先口試，後試各算書。應試者皆懷牒自列於州縣，試而中選者，乃送至尙書省試之。武后時，策問貢士於洛城殿，殿試當自此始。

降及五代，朝政迭更，而科舉不廢，有進士科，有明經諸科。周世宗又置科舉三科，曰

賢良方正科，經學優深科，詳閑吏理科。朝野之士，並得應舉。宋代沿之，有制舉常貢之別。真宗增科爲六，曰賢良方正，博通墳典，才識兼茂，詳明吏理，通識韜略，材任邊寄。惟施行不久，卽告停頓。仁宗復六科，以待朝官；別增三科，曰高蹈丘園，沉淪草澤，茂材異等，以待布衣；置書判拔萃科，以待選人之應書者。應試者皆先試祕閣。中格，然後帝親策之。哲宗時，另立十科，分類益爲嚴密。

明室初定，專以薦舉；洪武十五年，復科舉之制，而薦舉不廢，於是薦舉與科舉，遂相並而行。宣宗以後，趨重科舉，卿相皆由此出。其科舉考試之法，有鄉試會試殿試之別。各省試士曰鄉試。鄉試中式，由布政司送至禮部會試。中會試選者，天子親試於殿中，曰殿試。分一二三甲，以爲名第之次：一甲三名，曰狀元榜眼探花，賜進士及第；二甲若干人，賜進士出身；三甲若干人，賜同進士出身。狀元授修撰，榜眼探花授編修。二三甲選用庶吉士者，皆爲翰林官，其他或授給事中，御史，主事，中書，舉人，評事，太常博士，或授府推官，知州知縣等官。綱舉目張，有條不紊，考試制度，至是遂燦焉大備矣。

考試之制度雖備，然考試權與行政權尙未劃分也。滿清一代，沿襲前規，另設提督學政，專司各省科試，周歷各府州考試生員，及格者得應鄉試。每屆三年，則於各省簡放考

官，集全省士子於省城，舉行鄉試，中式者曰舉人。鄉試及格後，復於京師舉行會試，及格者曰進士。會試發榜後，策新進士於保和殿，是曰殿試。其體系一因明制。惟清代科試之權，操於提督學政，鄉試會試之權，操於試官及總裁；一經榜示，則雖以君相之尊，不能易其隻字，考試權至是始具有獨立之精神焉。

我國考試制度，至滿清而告大備。然考其實際，則仍不無欠缺之所：

一、缺乏永久獨立之考試機關及人員。從前考官之任用，均出於臨時任命，既無獨立的考試機關，又無永久專任考試之人員，故驟膺考試之任者，多視爲「美差」，於是買通關節者有之，私售題目者有之，弊竇叢生，爲一般所詬病。

二、考試不以實學取士。以前考試，多以經義八股取士，重虛文而輕實學。一般士子，亦專以帖括文字爲務，高談理論，而忽於實際。故入選者未必適合於實用，而對於具有專門學識者，亦未能以此爲鑑別之標準，盡量羅致。

總理之五權憲法，參酌中外制度，於立法司法行政三權而外，另設監察考試二權。考試權授之於常設之考試院，使離行政權而獨立。國民政府成立後，爲奉行總理遺教，於十七年成立立法司法行政監察考試五院。考試院之組織<sup>①</sup>，內部分秘書參事兩處；秘書處掌理一

般例行事務，調查中央地方各官署公務員任免狀況；參事處掌理考銓法令等之擬撰及審核事項，其他院長交辦事項。考試院之下，設考選委員會及銓敍部。考選委員會掌理全國之考選事宜；置專門委員室，設專門委員十六人至三十二人，計畫一切考選設施，襄理各項專門考試事宜。銓敍部掌理全國文官法官外交官其他公務員及考取人員之銓敍事項，下設祕書處，登記甄核育才三司，並置銓敍審查委員會。祕書處辦理例行事務，登記司掌理公務員及考取人員之登記事項，甄核司掌理公務之成績任免升降轉調及格之審查事項，育才司掌理公務員之俸給年金及獎卹及補習教育及公益事項。銓敍審查委員會掌理關於上述各項之覆核事項。院，會，部常設機關，舉辦各種考試時，則臨時組織典試委員會及試務處，專司其事。考試種類，依現行法規之規定，分高等考試普通考試及特種考試三類。高等考試，又分普通行政，衛生行政，警察行政，農林行政，財務行政，教育行政，會計人員，統計人員，外交官及領事官及司法官十種；普通考試分普通行政，財務行政，會計人員，統計人員，外交行政五種；特種考試，分助產士，郵務人員，監所看守，河海航行員及引水人員五種。

現行制度之特點，約有數端：

一、現行考試制度與古代科舉制度之區別 我國君主時代之科舉，其目的蓋為愚民政

策，純爲束縛人心而設，務使全國優良之士子，盡墮入其彀中，故其考試專尙文詞，而應試者亦窮年累月，專務經史文字之學，於專門學說，類皆茫然；現行考試，專爲搜集人才，爲國服務，以求行政效率之增進，故側重實學，且分門別類，盡量羅致，其性質與君主時代之「愚民政策」，迥不相同。

二、現行考試制度與歐美考試制度之區別 歐美各國之文官考試制，雖行之有年，收效甚巨，惟考試機關，多附屬於行政權之下，往往受其干涉，與我國考試機關超然獨立於行政權之外者不同。且歐美各國所舉行之考試，多限於中央機關人員，至如公務員以外之人員，則更非其權力所能及。我國考試則掌理中央與地方公務人員之考試外，且主持候選人及自由職業者（如醫師）之考試<sup>②</sup>，其範圍遠過於歐美各國多多矣。

三、考試與銓敍之相互關係 我國現行之考試爲任用考試，凡考取人員，由銓敍部依法銓敍其資格，分發任用。蓋苟僅有良好的考試，而無合理的銓敍，則考而不用，與不考無異。現行制度，考試與銓敍，同屬於考試院，其關係益形密切，與古代禮吏二部分立之情形，又屬不同。

要之，考試制度，爲我國固有的良好制度，而現行制度，更能矯除過去之缺點，而使之

蔚然成爲一完整無缺之美制。惟因各種關係，未能推行盡利，致吏治尙未臻完善之境。然苟假以時日，政治漸入正軌，則此優良的制度，終有能充分發揚之一日也。

- ① W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, pp. 211—212.
- ② 參照行政效率第一卷第三期廿乃光論用人。
- ③ W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration* pp. 213—218.
- ④ 考試院組織法。
- ⑤ 考試法第二條。

## 第二章 公務人員之訓練

### 第一節 公務人員之養成

確立一完美的人事行政制度，實爲適合我國今日之需要。然現代政府所處理之事務，日益複雜，服務政府者，必須有專門技術及特殊智識，故於確立完美制度時，尤應側重專門人才之訓練，然後使政府事務得爲有效率的推進也。

公務人員之訓練，可分爲養成及在職訓練二種。本節係敘述如何能養成優良的人才，至在職訓練，當於下節述之。

公務人員之養成，我國古代，已具端倪。孔門教學，分德行，言語，政事，文學四科。政事之範圍，大抵相當於今日之政治。其教學之目的，在令彼等從事於實際的活動，故有「學而優則仕」之謂。此種風氣，數千年來，迄未稍變。科舉時代，「通經致用」之觀念，仍足以支配一般士人學子之心理。當時之訓練方式及目的，在今日視之，確有多可訾議之處，然考其用意，則亦未可厚非。

民國肇興，科舉撤廢，學校創立。教育之作用，不在於製造官吏，而在於培植專門人才。公務爲專門職業之一，自亦應予以特殊的培植。然考今日各學校政法各系之內容及所習科目，類皆偏於普通智識，而忽於特別的技術；偏於理論的探討，而忽於實際的問題。此與培養專門人才之目的，相去甚遠。終之，政府方面，不能選得其所需用之人材，個人方面，亦不能應用其所學習之智識。故欲矯正此種弊病，必須注意於實際的智識。學校應設置關於行政上之特別科系，授以專門技術。如政府會計政府統計租稅整理檔案管理等工作，非有特別訓練之專門人才，則不能爲有效的推行。故各學校應酌量設立切於實用的科系，造就專門

人才，以適應政府之需要。

人才之缺乏，誠爲我國目前之通病，然亦有潔身自好之士，視從政爲畏途者。此種例證，在我國過去史籍上，已屢數見不鮮。卽在今日，亦未能完全絕跡。欲避免此種現象之發生，應由行政長官儘量獎掖後進，謙恭下士，虛己待人，俾人才得樂爲己用，而於青年有爲之士，更應力予拔取，使彼等有發展之機會。

## 第二節 公務人員之訓練

公務人員之訓練問題，夙罕注意。惟近代因科學昌明，行政技術及管理方法，均有日新月異之概。服務政府之公務人員，若不予以研習之機會，則將墨守成規，不知改革，致有礙於效率之增進，此訓練問題之所由起也。且此項訓練，在我國目前，更屬重要。我國目前用人途徑，大率以推薦爲進身之階。登庸者雖不乏精明強幹之士，然濫竽充數者，亦不乏人。考試制度，雖已實行，然終未能普遍。高等考試，自民國二十年始創以來，舉辦三次，及格者僅三百餘人，與普通考試合格之人員合計，所錄取之人數，恐尙不及全國公務員總數百分之一，欲完全剷除所有不稱職人員，於事實上，實有所未能。故在現況下，欲求增加行政效

率，則訓練或教導在職之公務人員，實爲最合理之途徑。考試院有鑒於此，特規劃公務員補習教育通則。補習教育科目之內容，分基本科及專門科二種。基本科注重一般公務員應有的知識，專門科注重各機關特殊需要之各種技能。其舉辦方式，復分三種：（一）開班講授；（二）因故不能開班講授時，得以讀書自修代之；（三）隨時延請專門學者講演。

補習通則，呈准施行，已有二年，而舉辦者仍寥寥無幾，即舉辦後，亦未見成效。此皆因各主管長官，平日不重視所屬人員之辦事效能與公務員本身不求進步所致。故應嚴申禁令，俾令遵循，以增進公務員之能力與學識，而達政治現代化之鵠的。

## 第二章 職位分類與俸給制度

### 第一節 職位分類之意義

人事行政問題中，以職位分類爲重要而又最複雜。職位分類，不僅爲決定俸給要素，即與考試，任用，升擢諸問題，亦有密切的關係。

職位分類，可分為權限分類 (Jurisdictional Classification) 與職務分類 (Occupational Classification) 兩種<sup>①</sup>。權限分類，即規定考試機關之權限，普通又分為政務事務兩類。事務職位，應由考試機關管轄，其性質有永久的。如英之 Nonpolitical Office 與美之 Classified Office 是。政務職位，不受考試機關之節制，恆依政潮而進退，如英之 Political Office 與美之 Unclassified Service 是。我國現行制度，亦有分類，修正考試法第二條規定，政務官以外之簡荐委任人員，均應經考試定其資格<sup>②</sup>，可知政務官之進退，亦不受考試機關之節制。惟權限分類，僅限於規定考試機關之權力，於人事行政上，遠不若職務分類之重要。職務分類，濫觴於科學管理中之工作分析制，即將各機關之職掌，依其普通性質之異同，別為若干事務，如文書工程等等，每一事務，別為若干等級，每一等級，復別為若干門類。其意義蓋欲使服務政府之人員，就其所任工作之性質內容及責任等，為嚴密的分析，順序的排列，以為公平待遇之基礎<sup>③</sup>。

職務分類之制，源於美國。一八五三年，美國國會為試辦文官考試起見，曾將中央政府書記職位，分為四級<sup>④</sup>。一九二三年經再分類委員會 (Congress Joint Commission on Reclassification) 之縝密調查，復制定分類法，內容分(一)專門技術事務 (Professional and

Scientific Service)、(1)次專門事務(Sub.-Professional Service)、(2)書記行政及財務事務(The Clerical Administrative and Fiscal Service)、(4)保管事務(Custodial Service)、(五)印刷技術事務(Clerical Mechanical Service)。各事務下，分爲若干等(Grades)，等下復分爲若干級(Classess)，凡屬於同級同等事務之公務人員，其待遇一律平等。

英國之職務分類，遠不及美國之詳細。其事務職位，分永久(Established or Permanent)與臨時(Unestablished or Non-Permanent)兩種。臨時職位，爲退休法以外之職位，不能享受退職金之權利。永久職位，係退休以內之職位，具有永久的性質，任職人員如無重大的過失，不能任意裁撤。職位分七大類：(1)皇室事務(Crown Offices)、(2)高級行政事務(Highest Administrative Offices)、(3)高級執行事務(Highest Executive Offices)、(4)財務委員會直轄之事務(Treasury Grades)、(5)使領事務(Foreign and Consular Service)、(六)特種經濟事務(Special Class for Economics)、(七)郵政事務(Postal Service)。

我國之職位分類，就嚴格的法律立場言之，則此項制度，尙未確立，蓋政府迄未正式頒布職位分類法規也。惟就事實言，則已採用此制。民國廿二年二月修正公布之考試法施行細則第一條，所規定之政務官與事務官之區別，卽類似英美兩國之權限分類。惟政務官與事務

官之解釋似嫌籠統。據國民政府十九年一月十三日指令第五十九號內謂：「政務官應依照中央政治會議第一九八次會議決議及須經政治會議議決任命之官吏爲政務官之解釋辦理。」是年五月七日，國民政府第二六三號訓令中，亦有述及：「查政務官與事務官界限，前經中央政治會議第一九八次會議議決：『凡須經政治會議議決任命之官吏爲政務官。依照其時所適用之政治會議組織條例第五條第五款規定，應由中央政治會議議決任命之官吏爲：國民政府委員，各院院長，副院長及委員，各部部长，各委員會委員長，各省政府委員主席及廳長，各特別市市長，駐外大使，特使，公使及特任特派官吏之人選。但該項條例，旋經第三屆中央執行委員會第三次全體會議，於十九年三月四日修正爲『國民政府主席及委員，各院院長，副院長，各委員及特任特派官吏之人選。中央政治會議以條例既經變更，政務官界限應否隨之改定，自有更新審議之必要；旋經中央政治會議第二二四次會議由政治報告組審查後，據復稱：『本案遵經審查，認爲中央政治會議舊條例第五條第五款所載各官吏之現歸國務會議決定任免者，決定之後，仍宜報告中央政治會議，爲最終之審核，中央政治會議第一九八次會議政務官之解釋，』凡須經政治會議議決任命之官吏爲政務官，』不必更改；後經中央政治會議第二二五次會議議決，照審查意見辦理。」

據上述法令之規定及解釋，吾人於政務官及事務官之區分，已可獲得一具體的觀念，即經中央政治會議議決任命之選任特任及簡任官吏爲政務官，委任薦任及一部份不經中央政治會議議決之簡任官吏，均爲事務官。然此種規定，事務官之範圍，過於廣大，實行時極感困難。此種困難，考銓機關之主管者已察及。考試法施行細則所稱之任命人員，雖指政務官以外之簡任荐任及委任人員而言，然公務員任用法中，僅荐任委任人員，須經高等普通考試及格或與高等普通考試相當之特種考試及及格者，而於簡任人員之任用，則無須經考試及格之規定。就事實而言，欲將高考普考所考取之人員，分發任用，已非易事，若欲推行及簡任人員，當更困難。故考試法施行細則雖包括簡任人員，而公務員任用法則無考試及格之規定<sup>①</sup>。其次，現行之政務官與事務官之劃分，實屬不甚妥當。中央行政法規整理委員會對於公務員任用法之意見，曾申述如下：「查本法第三條原有『本法於政務官不適用之』之規定，而政務官之範圍，依中央政治會議第一九八次議決案之解釋，須以提經中央政治會議任命者爲限。惟考試院據銓敍部之呈請，以政務官之解釋範圍，稍覺狹隘，於任用法之推行，未免發生困難，擬請擴充政務官之範圍，並特定秘書任用辦法，以應事實之需要，當提本會第三十次會議議決，政務官範圍，不再事擴充，惟現雖不屬於政務官，而又不能依任用法之程序任

用者，可於修正任用法時規定爲特殊任用人員等語。茲故本此決議，將原條修正爲「本法於政務官及附表所列公務員，不適用之。」

政務官與事務官區分之不當，吾人即捨執行上之困難勿論，於事實上亦多不盡合理。假設現行考銓制度即已推行盡善，則政務官走馬上任之日，不能任意變更一人，則於政務之推行，必多窒礙。故行政法規整理委員會於建議改革官制時，即首先提出「各機關秘書之名稱名額及任用應予改訂案，」其辦法共分三點：

- 一、各機關秘書，得分特務秘書及秘書兩種；
- 二、特務秘書不受任用法中資格及輪次之限制，並得隨主管長官進退；
- 三、各機關秘書，法定名額在六名以上者，得規定二人至四人爲特務秘書，在五人以下者，得規定一人或二人爲特務秘書，但在二人以下者，其特務秘書不得超過半數。

建議之理由，則爲「查秘書職務，原屬參與機要，絕少與聞普通事務，其性質與普通事務官不同，若不分別劃入政務官範圍，或於修正官制時，酌改其職掌及任用辦法，則按照公務員任用法，一切公務員之任用，既須限之以資格，又將扼之以輪次，各主管長官不能用其所欲用之人，殊不無影響於國家政務之進行及辦事之敏捷。其結果或恐於公務員任用法之施

行，轉多窒礙。」

其實，祕書如此，其他親任人員，亦莫不如此。若必於任用之時，悉依公務員任用法之規定，限之以資格，扼之以輪次，則反足以妨礙政務之施行。年來我國之考銓制度，未能澈底推行，雖由於政治未能穩定，而法規制定之未當，要亦爲其重要的原因。

現就職務分類而言，我國制度，亦頗有可議之點。蓋近代之職務分類，其目的在於：「淘汰冗員，減少不必要的經費，且可以招致較有能力之公務人員，以增進政府之行政效率。」其最要之點，則爲適用「同工同酬」(Equal Pay for Equal Work)之原則。我國之官等，於民國十六年十月，由國民政府公布修正各部職員組織法，計分四等十七級：四等爲特任，簡任，荐任，委任。特任僅一級，簡任四級，荐任五級，委任七級。嗣以此制過簡，復於民國廿二年，公布暫行文官官等官俸表，仍分特任，簡任，荐任，委任四等，而簡任分八級，荐任十二級，委任十六級。此種分類，驟視之，似與外國之職務分類相近似，然事實上，此種區分，並非依據工作性質之難易，爲其分類之標準，而以職位名目之大小，爲薪給之準繩。且此項分類，係由北京政府時代之官制所蛻化而來，特，簡，薦，委，含有封建時代之階級意識。非特有背於民主精神，且有反於科學管理之原則。其不能合於近代考銓之

根據，無庸諱言。舊全國經濟委員會聘請之英國政治專家沈慕偉氏，曾建議將全國公務員，分爲行政秘書抄寫三類，彼謂：「爲推行行政上之一般設施起見，不能不有下列三類之公務員。第一爲行政類，担任擬訂政策及管理各部會統轄一般行政之責；此類之公務員，須最有才幹，而其額數則應有相當限制。第二爲秘書類，補助長官料理各項事務，如起草普通函牘，經管日常例案，編訂簡單統計，保管公文檔案等是。第三爲抄寫類，担任補助公務進行之機械性工作」，並謂，「將中國現任公務員分爲上述三類，最爲適宜。」<sup>①</sup>沈氏之意見，係根據英國文官之劃分辦法，蓋英國行政系統文官，共分行政，執行，文牘，書記，速記打字五級。英美之職務分類，按工作性質之難易爲標準，頗足供我國之借鏡。惟現任公務員是否分爲上述三類最爲適宜，則尙有問題。總之，現行之官等，殊不適用於實際之需要，亟應重予厘訂，以科學管理爲原則，以工作難易爲準繩，而訂立一科學化的職務分類制，則行政效率之增進，庶可得而期也。

## 第二節 俸給制度

俸給爲政府對公務人員工作之報酬。俸給厘定之多寡，足以影響及於整個的行政制度。

蓋公務人員必須有充分的物質享受，方能努力從公；否則，所入不敷所出，生活無以維持，則將墮其職守，輕其職責，甚或貪贓營私諸事，亦將不免。然俸給之規定，亦不能太高；蓋國家之所需，莫不取之於民，俸給之標準過高，則將增加人民之負擔。故必須於效率與負擔之間，求一適宜的中點，以爲厘定俸給之標準。

厘定俸給之原則，我國古代爲「祿足養廉」，然此義失之籠統。今就一般之情形，申述於下：

一，支配公務員之俸給，須以維持最低生活爲標準。此原則爲一般所提倡。蓋公務員如不能維持最低生活，則勢將爲飢寒所襲，行政效率亦將大爲減低。各國政府對公務員之最低俸給，大都已超過此標準。我國暫行文官官等官俸表之規定，文官俸給最低爲五十五元，衡以戰前國內生活程度，亦屬尙可支持。

二，支配公務員之俸給，須以職務之難易與責任之輕重爲標準。職務愈難，責任愈重，其俸給當愈多；反之，當愈少。其次，安危之程度，亦當顧及。政府之工作，有極爲安全者，有極爲危險者。危險之職位，應得較多的報酬；安全之工作，應給較少的薪金。此外，凡職務與責任相同者，在同一生活程度之下，其待遇亦應平等，以符同工同酬之原則。此爲

支配俸給最公允之辦法，非特能增進行政效率，且可使國家之經費，不致虛糜。

我國之俸給，民國十六年十月，曾由國民政府公布修正文官俸給表<sup>①</sup>，最高爲八百元，最低爲六十元。嗣於二十二年，復公布暫行文官官等官俸表，計分一、國民政府文官官等官俸表。二、五院及各部會文官官等官俸表，三、各省政府文官官等官俸表，四、行政院及省政府所屬市政府文官官等官俸表，五、各縣政府職位分類及官俸表。此外，尙有一、俸警官等官俸表，二、外交官領事官官等官俸表，三、郵政事務官等官俸表，四、海關事務官等官俸表，五、鹽務稽核所官等官俸表五種。

全國機關衆多，職位任務性質亦各不同，故凡上述之文官官等官俸表不能包括盡致，於是一般特殊事務，如警官，外交，郵政，鹽務及海關等不得不另立制度，以資補救。因此其分類方法與文官官等官俸表亦略有出入。

一、國民政府文官官等官俸表

任別	級別	俸別	職 位 名 稱	
特任		800	文官長 主計長	
	簡任	一	680	局長
		二	640	主計書官
		三	600	
		四	560	
		五	520	
		六	480	
		七	460	
薦任	八	430	參統會計事長	
	一	400		
	二	380		應任科員
	三	360		
	四	340		
	五	320		
	六	300		
	七	280		
八	260			
委任	九	240	秘書科長技師	
	十	220		
	十一	200		
	十二	180		
	一	200		一等會計科員
	二	180		
	三	160		
	四	140		二等會計科員
	五	130		
	六	120		
	七	110		三等會計科員
	八	100		
	九	90		
	十	85		書記官等
	十一	80		
	十二	75		
十三	70			
十四	65			
十五	60			
十六	55	辦事員等		

二、五院及各部會文官官等官俸表

任別	級別	俸別	職	位	名	稱	
特任		800	部長委員長				
	簡任	一	680	次長副委員長			秘書參事技正
		二	640	秘書長監	審司廳	科長長	
		三	600				
		四	560				
	任	五	520	編編督	科長長		
		六	490				
		七	460	編編督			
八		430					
薦任	一	400	秘書科長協審技正	編審督學視察技正	薦任科員		
	二	380					
	三	360					
	四	340					
	五	320					
	六	300					
	七	280					
	八	260					
	九	240					
	十	220					
	十一	00					
	十二	180					
委任	一	200	一等技科員	一等技佐	書記官等	辦事員等	
	二	180					
	三	160					
	四	140					
	五	130	二等技科員	二等技佐	書記官等		
	六	120					
	七	110					
	八	100					
	九	90	三等技科員	三等技佐	書記官等		
	十	85					
	十一	80					
	十二	75					
	十三	70					
	十四	65					
	十五	60					
	十六	55					

三、各省政府文官官等官俸表

任別	級別	俸別	職 位 名 稱
特任			
簡 任	一	680	省 主 席
	二	640	
	三	600	委 員 長
	四	560	
	五	520	秘 書 長
	六	490	
	七	460	
	八	430	
薦 任	一	400	
	二	380	
	三	360	
	四	340	
	五	320	
	六	300	
	七	280	
	八	260	
	九	240	
	十	220	
	十一	200	
	十二	180	
委 任	一	200	
	二	180	
	三	160	
	四	140	
	五	130	
	六	120	
	七	110	
	八	100	
	九	90	
	十	85	
	十一	80	
	十二	75	
	十三	70	
	十四	65	
	十五	60	
	十六	55	

四、行政院及省政府所屬市政府文官官等官俸表

任別	級別	俸別	職	位	名	稱
簡任	一	680				
	二	640			市	
	三	600				
	四	560				
	五	520	局秘書			
	六	490			長	
	七	460				參事
	八	430				
薦任	一	400				
	二	380	局秘書		市	
	三	360			長	
	四	340				
	五	320				
	六	300				
	七	280				
	八	260				
	九	240				
	十	220				
	十一	200				
	十二	180				
委任	一	200				
	二	180				
	三	160				
	四	140				
	五	130	一等科員		局科秘書	
	六	120				
	七	110				
	八	100	二等科員			
	九	90				
	十	85				辦一 事員等
	十一	80				
	十二	75				辦二 事員等
	十三	70	三等科員			
	十四	65				
	十五	60				辦三 事員等
	十六	55				

五、各縣政府職位分類及官俸表

任別	級別	俸別	職	位	名	稱
簡任	一	680				
	二	640				
	三	600				
	四	560				
	五	520				
	六	490				
	七	460				
	八	430				
薦任	一	400	一等縣長	二等縣長	三等縣長	
	二	380				
	三	360				
	四	340				
	五	320				
	六	300				
	七	280				
	八	260				
	九	240				
	十	220				
	十一	200				
	十二	180				
委任	一	200	秘書	縣督學	科員	
	二	180				
	三	160				
	四	140				
	五	130	科長	局長		
	六	120				
	七	110				
	八	100				
	九	90				
	十	85				
	十一	80				
	十二	75				
	十三	70				
	十四	65			辦事員	
	十五	60				
	十六	55				

一、外交官領事官等官俸表

總計	勤務	俸給	職 位 名 稱					任 職					
			大 使	公 使	公 使	參 事	專任代辦	一等秘書	二等秘書	三等秘書			
二四〇〇	一六〇〇	八〇〇											
一八〇〇	一二〇〇	六〇〇											
一六八〇	一一二〇	五六〇											
一一一〇	七四〇	三七〇											
一〇二〇	六八〇	三四〇	副領事	領事	二等秘書	副領事	總領事	一等秘書					
九三〇	六二〇	三一〇	副領事	三等秘書	副領事	領事	二等秘書						
八四〇	五六〇	二八〇	通事	隨習領事	隨員	副領事	三等秘書						
七五〇	五〇〇	二五〇	通事		通事	隨習領事	隨員						
六〇〇	四〇〇	二〇〇					主事						
五四〇	三六〇	一八〇					主事						
四八〇	三二〇	一六〇					主事						

二、郵政事務官等官俸表

郵 務 長	職 別 等	薪 率	
		一	八〇〇



郵務佐	一等一級	二級
	三級	四〇
	二級	五〇
	四等一級	六〇
	六級	七〇
	五級	八〇
	四級	九〇
	三級	一〇〇
	二級	一一五
	三等一級	一三〇
	六級	一五〇
	五級	一七〇
	四級	一九〇



三、海關事務官等官俸表

內		班		外		班	
職別等	級	俸	率	職別等	級	俸	率
總稅務司		無	四〇〇〇	驗估員	超等	三五〇—五五〇	四〇〇—六〇〇
稅務司		六五〇—七〇〇	九〇〇—一二五〇	總監查長		三五〇—五五〇	四〇〇—六〇〇
關稅務司		五五〇	七〇〇	驗估員	一等	三一〇	三五〇
幫辦	特等一級	五五〇—五七五	七〇〇—八〇〇	總監查長	一等	三一〇	三五〇
	二級	五二五	六五〇	驗估員	二等	二八五	三〇〇
	超等一級	四八〇	六〇〇	監查長	二等	二八五	三〇〇
	二級	四二〇	五五〇	驗貨員	超等一級	二六〇	二七五
	一等一級	三六〇	五〇〇	副監查長	一等	二六〇	二七五
	二級	三〇〇	四五〇	驗貨員	超等二級	二三五	二五〇
	二等一級	二七〇	四〇〇	副監查長	二等	二三五	二五〇

第三編 人事行政

二級	二級	一五〇	無						
二等一級	二等一級	一七〇	無		試用	五〇		七五	
三級	三級	一九〇	無		四等	六五		九〇	
一等一級	一等一級	二一五	無		三等	八〇		一〇〇	
二級	二級	二四〇	無		二等	九五		一一五	
二等一級	二等一級	二七〇	無	稽查員	一等	一一〇		一三五	
二級	二級	三〇〇	無	稽查員	超等	一三五		一五五	
稅務員 特等一級	特等一級	三五〇	無	副驗貨員	二等	一三五		一五五	
試用	試用	一〇〇	無	副驗貨員	二等	一六〇		一七五	
二級	二級	一二〇	一七五	副驗貨員	一等	一六〇		一七五	
四等一級	四等一級	一五〇	二〇〇	副監查員	一等	一八五		二〇〇	
二級	二級	一八〇	二五〇	驗貨員	二等	一八五		二〇〇	
三等一級	三等一級	二一〇	三〇〇	監查員		二一〇		二二五	
二級	二級	二四〇	三五〇	驗貨員	一等	二一〇		二二五	

四、鹽務稽核所官等官俸表

學習員	試用	二級	四等一級	二級	三等一級
五〇	六〇	八五	一〇〇	一一五	一三〇
無	無	無	無	無	無

職	別	等	級	薪	率
經理			一級		八〇〇
			二級		七五〇
			三級		七〇〇
			四級		六五〇
			五級		六〇〇

收稅員 秤放員	課 員	收稅員 秤放員	課 員	收稅員 秤放員	課 長	收稅員 秤放員	課 長	收稅員 秤放員	課 長					副助 理 員
二等二級	一等二級	二等一級	一等一級	一等三級		一等二級		一等一級		四級	三級	二級	一級	
二〇〇	二〇〇	二二五	二二五	二五〇	二五〇	三〇〇	三〇〇	三五〇	三五〇	四〇〇	四五〇	五〇〇	五五〇	五五〇

課	收稅員秤放員	員	一等三級	一七五
收稅員秤放員	員	二等三級	一七五	
課	收稅員秤放員	員	二等一級	一六〇
收稅員秤放員	員	三等一級	一六〇	
課	收稅員秤放員	員	二等二級	一四〇
收稅員秤放員	員	三等二級	一四〇	
課	收稅員秤放員	員	二等三級	一二〇
收稅員秤放員	員	三等三級	一二〇	
課	收稅員秤放員	員	三等一級	一〇〇
收稅員秤放員	員	四等一級	一〇〇	
課	收稅員秤放員	員	三等二級	八五
收稅員秤放員	員	四等二級	八五	
課	收稅員秤放員	員	三等三級	七〇
收稅員秤放員	員	四等三級	七〇	

課 稅 員 秤 放 員	課 稅 員 秤 放 員	課 稅 員 秤 放 員	課 稅 員 秤 放 員	課 稅 員 秤 放 員	課 稅 員 秤 放 員
四等六級	三等六級	四等五級	三等五級	四等四級	三等四級
四〇	四〇	五〇	五〇	六〇	六〇

我國俸給之厘訂，向不重視；即現行之官俸表，其厘訂之標準，亦未能盡依上述之原則。特種制度，如警官、外交官、郵政事務官等等，俸給之數額，自當與普通文官不同，然就同一普通文官而言，其俸給亦仍有高下之分。如服務於國民政府之三等科員，俸給最高爲一一〇元，最低爲九〇元（見附表一）；而服務於各院部會之同一三等科員，最高爲九〇元，最低爲七五元（見附表二）。服務者之資格，既屬同一，服務之地點，又屬相同（國府及各院部會之地點同在首都），其名稱亦屬同一，僅因服務機關之不同，而俸給之數額，遂有多寡之分。此非因服務於國民政府之三等科員，其事務與責任較服務於各院部會之三等科員爲繁重，乃因國民政府之地位，高於各院部會耳。此種制度，不僅與同工同列之原則相違反，亦可減低服務人員之辦事精神。故欲求行政效率之增進，現行之俸給制度，尙有改訂之必要也。

① Merit System in Government pp. 34—36. National Publication League, New York, 1926.

② 修正考試法第二條及修正考試法施行細則第一條。

③ L. D. White, Public Administration p. 279.

④ 參看考試法施行細則第一二各條及公務員任用法第二條，第三條，第四條。

⑤ Report of the Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries, p. 20, 1926.

⑥ 見暫行文官官俸表，民國二十二年國民政府公布。  
 ⑦ 沈慕偉：現行中央行政管見，行政效率第二卷，第八期。  
 ⑧ 修正文官俸給表，係國民政府於十六年十月二十八日公佈，十七年一月施行，其規定如左：

等	別	一	二	三	四	五	六	七	級
特	任	八〇〇元							
簡	任	六七五元	六〇〇元	五二五元	四五〇				
薦	任	四〇〇	三五〇	三〇〇	二五〇	二〇〇			
委	任	一八〇	一六〇	一四〇	一二〇	一〇〇	八〇		六〇

## 第四章 公務人員之任用

### 第一節 公務人員任用之基本條件

宋司馬光嘗謂：「爲政之要，莫若得人；百官稱職，則萬務咸治。」清曾國藩亦以吏治

不飭爲天下之大患。故欲整飭吏治，首在得人，得人之法，端賴考試。然考試僅能測驗個人之智識，能力或技術，然於個人之道德操守，則仍漫無標準。故通常於考試之外，另有若干必須具備之資格，以爲任用之條件。此種限制，約可分爲國籍，住址，性別，年齡等項，今依次說明於後。

一、國籍 公務人員，必須忠於職守，故我國官吏服務規程第一條規定：「官吏應依法律命令所定忠心努力恪守誓言執行職務。」蓋公務員對國家負有特別義務，非具有完全的公民資格者，自不得貿然任用，他如外交官海陸空軍人員，更負有外交上或國防上之祕密，如以他國國民充任，則祕密易於洩漏。我國對於任用外交官之規定，服務者應以本國國籍爲限，且不准與他國國籍之女子論婚娶，至於歸化本國國籍之外人，雖亦具有本國之公民資格，然任用時，仍不免有限制。依國籍法第九條之規定，凡「取得中華民國國籍者，及隨同歸化人取得中華民國國籍之妻及子，不得任國民政府委員，各院院長，各部部长及委員會委員長，全權大使，公使，海陸空軍將官，各省政府委員，各特別市市長，各級地方自治職員。」

二、住址 住址之審查，適用於地方自治職員，如各省區推選國民代表大會代表，或地

方自治政府之市縣參議員等，自應以省界或縣界爲限。蓋代表一省或一縣之民意，決不能以他省或他縣之人民充任。我國現行之區自治施行法及鄉鎮自治施行法，對於區長區監察委員及鄉鎮長鄉鎮監察委員之人選，均以本區或本鄉鎮之區公民或鄉公民鎮公民爲限<sup>①</sup>；國民代表大會代表之選舉，亦以各省市之籍貫或曾在該地居住一年以上者爲限<sup>②</sup>，是卽爲住址之限制。

三、年齡 年齡之限制，與所採行之吏治制度，有密切的關係。英國之吏治制度，係以公務員爲終身職業者，故於年齡之限制頗爲嚴格，凡十五歲至十七歲，可充任練習科員或助理書記，二十二歲至二十四歲，可充任正式科員。美國之制度，與英國相反，故於年齡並不重視。我國行政當局，以年齡與經驗能力，關係頗大，故對於側重經驗之高級人員，附有年齡之限制。如縣長之任用，除具有一般條件外，其年齡必須在三十歲以上<sup>③</sup>。又如行法院之評事，其年齡亦須在三十歲以上<sup>④</sup>。又各省廳長人選辦法第四條規定：「年在六十以上而精力不濟者，不得任爲各省廳長。」<sup>⑤</sup>

四、性別 此項限制，在今日已無問題，近代女子負行政之責者，時有所聞。美國之勞工部，且以女子充任。卽我國以女子充任縣長者，亦不無先例，其就普通公務人員之職務

者，更不勝枚舉。

公務人員之任用，除上述四項普通限制外，尚有應注意之其他特別條件，即為個人之品格。品格所包括之範圍頗廣，如忠實，老誠，機警，動作，習慣，嗜好，體質，能力均屬之。公務人員於處理事務時，能否勝任愉快，不僅恃其教育與經驗，品格亦佔極重要的地位。惟考測個人之品格，頗屬困難，而尤不易為客觀的或具體的決定。據我國公務員任用法第六條之規定，有左列各款情事之一者，不得任為公務員。

- 一、褫奪公權尚未復權者，
- 二、虧空公款尚未清償者，
- 三、曾因贓私處罰有案者，
- 四、吸用鴉片或其代用品者。

## 第二節 公務人員任用之方法

公務人員任用之方法有三，曰委派，曰選舉，曰考試。委派者，即政府機關之公務人員由主管長官委派之謂也。各機關之主管長官，對於所屬機關事務之處理，負有完全責任，為

確定責任計，對於任用職員應有決定之全權，然此種方法，足以造成長官之專斷，而易發生分贓之流弊。選舉者，即以公務人員，由人民公開投票選舉，擇優推任，與我國古代鄉舉里選之法相似，與近代民主主義之精神，亦頗適合。然欲使全體公務人員，均出自選舉，實爲事實所不許。以我國言，全國公務員，僅中央及其所屬機關之數額，據民國二十年之調查，已達四萬餘人，若必一一投票選出，則將不勝其繁。此外，甄拔公務人員之第三種方式爲考試。考試者，即對於任用公務人員，由政府規定客觀的標準，舉行公開的競爭考試，凡合乎所定的標準者，即可當選爲公務人員。此種制度，既無選舉制之繁雜蕪亂，又可免委派任用私人之弊病，實爲最合理的用人途徑。

惟考試制度，欲求其充分的運用，在今日盛唱民主政治之國家中，實有所未能。政府官吏可分爲政務官與事務官兩類。政務官負有政治上之責任，其進退當以其政治主張是否爲人民所擁護爲標準；事務官爲實際事務之推進者，其進退則以技術能力是否合格爲轉移。前者以民意之向背爲標準，故決不能以考試方法出之，而應以選舉方式產生之。

我國現行之任用制度，亦以考試爲主，然亦酌採選舉委派之制。憲法草案第三十二條之規定，總統副總統立法院院長監察院院長立法委員監察委員，由國民大會選舉之<sup>(1)</sup>；考試院

院長行政院院長各部部长及各委員會委員長，則採委派制，由總統任免之。其他公務人員，依公務員任用法之規定如下：

1. 簡任職公務員，應就具有左列各款資格之一者任用之：
  - 一、現任或曾任簡任職，經甄別審查或考績合格者；
  - 二、現任或曾任最高級薦任職二年以上，經甄別審查或考績合格者；
  - 三、曾任政務官一年以上者；
  - 四、曾於民國有特殊勳勞，或致力國民革命十年以上而有勳勞者；
  - 五、在學術上有特殊之著作或發明者。
2. 薦任職公務員，應就具有左列各款資格之一者任用之：
  - 一、經高等考試及格，或與高等考試相當之特種考試及格者；
  - 二、現任或曾任薦任職，經甄別審查或考績合格者；
  - 三、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；
  - 四、曾於民國有勳勞或致力國民革命七年以上而有成績者；
  - 五、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。

3. 委任職公務員，應就具有左列各款資格之一者任用之：

- 一、經普通考試及格，或與普通考試相當之特種考試及格者；
- 二、現任或曾任委任職，經甄別審查或考績合格者；
- 三、現充雇員，繼續服務三年以上，而成績優良者；
- 四、曾致力國民革命五年以上而有成績者；
- 五、在專科以上之學校畢業者。

公務員之任用，雖具備上述各項資格之一，而因有左列各款情事之一者：一、褫奪公權尚未復權者，二、虧空公款尚未清償者，三、曾因贓私處罰有案者，四、吸用鴉片或其代用品者，仍不得任用為公務員<sup>①</sup>，蓋所以重視個人之品格也。

據上述之規定，可知現行制度，以考試任用為主。惟此種制度，因施行未久，自不能悉以考試為準繩，故於考試之外，仍不能不另設條件以為任用之標準。簡任職公務員之任用，則並無考試及格之規定。蓋簡任職為我國之高級公務人員，若欲使其經過考試，事實上實有未能。此於法規之規定雖有衝突，然以事實如此，亦不能不予以顧慮也。

公務人員之任用，自以考試及格為正途。然參與考試，亦有若干限制而非任何人均可

與者。現行考試法對於參加考試人員之資格規定如左：

1. 中華民國國民具有左列資格之一者，得應普通考試：

- 一、經立案之公私中等以上學校畢業得有證書者；
- 二、有中等以上畢業之同等學力經檢定考試及格者。

2. 中華民國國民具有左列資格之一者，得應高等考試：

- 一、國立或經立案之公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校畢業，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、確有專門學術技能或著作經審查及格者。
- 五、經普通考試及格四年後，或曾任委任官及與委任官相當職務三年以上者。

同法第六條規定：「有左列各款情事之一者，不得應任何考試」：

- 一、褫奪公權者；
- 二、虧空公款者；
- 三、曾因贓私處罰有案者；

#### 四、吸用鴉片或其代用品者。

現行考試制度，尙有一特點爲歐美各國所無者，卽爲候選人員及專門職業人員亦須經考試是也。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，均應經考試定其資格。」此項規定，係以總理之建國大綱爲根據<sup>①</sup><sup>②</sup>。候選人員，本爲國民之代表，應逕由國民直接選舉，無庸經過考試之手續，惟候選人員，一經選出，卽爲人民之代表，國家之根本政策，政府之行政方針，皆由彼輩所決定，其地位極爲重要，非才能道德學識具備者，不克勝任。近代選舉，漫無限制，而我國人民之教育程度，又屬低淺，狡黠者可以藉金錢運動威力壓迫及其他不正當之手段而獲得當選之目的。爲防止此種弊害，故總理特創候選人考試之制，凡欲參加競選之人員，必須經公開考試，非考試及格，則不得參加競選。蓋所以防遏選舉制度之流弊也。

① 官吏服務規程第一條（民國二十年六月二日國府公布）。

② 國籍法第九條（民國十八年二月五日國府公布）。

③ 區自治施行法第六條（民國十九年七月七日國府修正公布）。

④ 鄉鎮自治施行法第十一條（民國十九年七月七日國府修正公布）。

⑤ 國民會議代表選舉法第二條。

- ⑤ 修正縣長任用法第一條。
- ⑥ 行政院組織法第六條（民國二十一年十一月七日國府公布）。
- ⑦ 各省廳長人選辦法第四條。
- ⑧ 公務員任用法第六條（民國二十二年三月十一日公布）。
- ⑨ 憲法草案第三十二條。
- ⑩ 憲法草案第八十四條。
- ⑪ 公務員任用法第二、三、四各條。
- ⑫ 公務員任用法第六條。
- ⑬ 考試法第六、第七、第八各條（民國二十四年七月三十一日國府修正公布）。
- ⑭ 建國大綱第十五條：「凡候選及任命官吏，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可。」

## 第五章 公務人員之考績

考績制度之最大作用，即為對於公務人員之賞罰，獲得真確之標準。故此種制度，與近代之考試制度，實有相互之關係。舍考試而言考績，則因人才缺乏，即令鼓勵有方，恐亦無裨實際；舍考績而言考試，則將勤懈不分，即令羅致真才，似亦無所警勉。英美各國，對於事務官之工作，每日均有專掌人員為之記錄，每月作一小結束，每年作一總結，依其成績

之優劣，分別獎懲，使辦事認真者仍求加勉，而成績不良者有所發奮。而工作效率，賴以劇增。

考績之法，我國古代蓋已有之。尚書虞夏傳曰：「三歲考績，黜陟幽明。」其訓曰：「三歲而小考者，正職而行事也；九歲而大考者，黜無職而賞有功也。」此與近代之考績獎懲，極爲類似。成周一代，政制文物，於焉大盛，設官分職，縝密嚴詳。兩漢考績，責在三公，太尉司兵事，司徒司民事，司空司水土事，歲盡行賞罰。晉太始初，詔河南尹杜預，訂黜陟之法。委任達官，各考所統，在官一年以後，每歲考覈，主者總集採，按其六歲處優舉者超用之，六歲處劣舉者奏免之，其優多劣少者敍用之，劣多優少者左遷之。北魏孝文帝詔三載考績，卽行黜陟，令當曹考其優劣，分上上，中中，下下三等，其考績之司，分爲二階，六品以下，責在尚書；五品以上，帝與公卿論其罪惡。唐代以降，考績之制，益臻完善。唐立考功法，別外官與內官之不同；流內之官，敍以四善：一曰德義有聞，二曰清慎明著，三曰公平可稱，四曰恪勤匪懈。四善之外，復有二十七最。分功過爲九等，一最四善爲上上，二最三善爲上中，一最二善爲上下，無最而有二善爲中上，無最而有一善爲中中，職事粗魯善最不聞爲中下，愛憎任情處理乖斷爲下上，背公向私職務廢弛爲下中，居官飾詐貪

濁有狀爲下下。流外之官以行能功過爲四等，清謹勤公爲上，執事無私爲中，不勤其職爲下，貪濁有狀爲下下。復依其等級而定獎懲，凡考中上以上，每進一等，加祿一季，中中守本祿，中下以下，每退一等，奪祿一季，四考皆中中進一階，一中上考復進一階，一上上考進二階。計當進而參有下考者，以一中上覆一中下。以一上下覆二中下。黜陟賞罰，劃明無差，蔚爲大觀。宋元明清，各有制度，然大都因襲唐制，參以損益。

國民政府遵奉 總理遺教，設考試院，行使考試銓敍之職權。考試院分設考選委員會及銓敍部。關於公務員之成績任免及資格審查事項，悉由銓敍部掌理之<sup>●</sup>，銓敍部爲我國唯一之銓敍考績機關。

我國之考績法，於民國十八年十一月四日公布考績法，嗣於二十四年七月復經國民政府修正公布，即現行之公務員考績法是。考績辦法，約可分爲左述各點說明之：

一、考績之種類 考績種類，據現行法之規定，分年考與總考兩種<sup>●</sup>。年考就各公務員一年成績考覈之，於每年十二月行之；總考就各公務員三年成績合併考覈之，於第三次年考後舉行。所謂一年成績或三年成績，係指各公務員在同一機關任同一職務滿一年或三年之成績而言<sup>●</sup>。年考由各機關依考績表所定，分列考覈，報由銓敍部登記，總考由銓敍部行之。



二、考績之標準 考績標準，分工作學識操行三種<sup>①</sup>，工作包括質量及勤惰，學識包括補習教育成績，操行包括操守及性行。由上級長官就各該公務員人事時地各方面之關係，如職務性質之難易，環境優劣之不同，工作之勤惰，效率之大小，以及處置事件所費時間之多少，需用經費之省靡等，綜合觀察，分別填載。三項比例，工作佔百分之五十，學識操行各佔百分之二十五。考績之等次：一、年考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，不滿五十分為五等，不滿四十分為六等；二、總考以九十分以上為一等，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，不滿四十分為七等<sup>②</sup>。年考總考均以滿六十分為合格，但工作分數不滿三十分者，仍以不合格論。

三、考績之程序 考績分初覈覆覈，初覈由其直接上級長官執行。再上級長官執行覆覈，主管長官執行最後覆覈。如科員考績，由科長執行初覈，司長執行覆覈，再由主管長官（如部，會考績，其主管長官為部長委員長，）執行最後覆覈<sup>③</sup>。長官僅有一級時，即由該長官考覈。如各機關有再上級長官或直接長官三人以上，於每屆考績時，得組織考績委員會，彙核各直接長官或再上級長官所評定之分數等次及考語，報由主管長官覆核<sup>④</sup>。各長官

於初覈覆覈時，如有徇私舞弊情事，則將依法懲處。遇考績時，公務員因公在外或因其他特殊情形不能參與時，得由其主管長官報由銓敘機關補行考核①。

四、考績之獎懲 考績獎勵，分升等、晉級及記功三種，考績懲處，亦分解職、降級、記過三種②。獎懲以考績之等次為標準。凡年考成績在一等（即八十分以上）者晉級，二等記功，三等不予獎懲，四等記過，五等降級，六等解職；總考成績在一等（即九十分以上）者升等，二等晉級，三等記功，四等不予獎懲，五等記過，六等降級，七等解職③。成績優異，應行升等，而其資格不合公務員任用法之規定時，得改晉二級④。最高級之薦任職或委任職公務員，因年考或總考應予晉級者，得分別予以簡任或薦任待遇⑤。薦任職或委任職公務員成績優異應行升等者，在各該機關遇有相當缺額時，即應依法升用，若僅缺額，則分別予以簡任或薦任待遇。⑥各機關應行升等之人員，每年每次，薦任職不得逾現有薦任人員十分之一，委任職不得逾現有委任人員二十分之一⑦。成績過劣應行解職之人員，年考不得少於各機關總員額百分之二，總考不得少於各機關總員額百分之四⑧。

五、考績之機關 公務人員之考績，年考由主管機關舉行初覈覆覈，並由主管長官呈報銓敘部登記，總考則由銓敘部行之。惟我國土地遼闊，政情複雜，如中央地方人員之考銓，

悉由一中央機關總其事，自難兼籌並顧。國民政府於二十五年六月十五日公布銓敍處組織條例，銓敍部得於各省設銓敍處辦理各該省委任職公務員之銓敍事宜<sup>①②</sup>。惟在各省銓敍處未設立以前，中央與地方公務員之考績，暫照現行任用辦法劃分，即：（一）中央各院部會及其京內直轄機關之簡薦委任人員，（二）各省政府及其所屬各廳處局之簡薦任人員，（三）直隸行政院之市與隸屬省政府之市政府及其所屬各處局之簡薦任人員，（四）各級法院之簡薦任人員，（五）各行政區管理公署所屬之簡薦任人員，（六）各省縣長等之考績，均歸銓敍部辦理。至於（一）省政府各廳局所屬各縣分機關之委任人員，（二）各省行政督察專員公署及其所屬機關之委任人員，（三）各縣政府及其所屬機關之委任人員，（四）各省設治局及其所屬機關之委任人員等之考績，均歸各該省公務員任用委託審查委員會辦理<sup>③④</sup>。

綜觀現行考績制度，其規定自較過去為詳密，然有數點吾人仍認為未能滿意者：

第一為考績之時間 考績原為考查公務員之勤惰及其工作能力之高低，故應重視平日之成績，庶不致有草率倣倖之嫌。英美各國於文官考績，每日均有專掌人員，專司其事，每月作一小結束，分別函知，使怠惰者知所謹惕，勤敏者知所勵勉。每年作一總結束，凡平時成績惡劣而仍不知奮勉者，予以免職，成績優異者則予以升擢或加俸，賞罰務求其公允。我國

現行制度，既無每日專司紀錄之人員，又無週考月考之規定，於平時成績，罕能測知，僅於每年年終時，舉行考績，填具表格，即令無徇私舞弊之情，亦將有率爾操觚之弊。欲求公允，殊非易易。故於年考總考之外，更應有月考或週考之規定，則一方可杜絕濫竽人員之倖進，他方又可為確實公允之考績。

第二為獎懲之規定 現行考績法，原有「於政務官不適用之」之規定<sup>(1)</sup>；則凡不屬於政務官之事務官，不問其為簡薦委任，俱應包括在內。惟根據公務員考績獎懲條例，對於簡任職公務員之獎勵，並無適宜的規定。蓋晉級升等於薦任職委任職公務員，自可施行無礙；惟簡任級為我國最高級之事務官。設或有一簡任職最高級之公務員因其考績成績優異應予升等或晉級，而事實上，已無等可升無級可晉，則是否可援用獎懲條例第十條之規定予以特任之待遇<sup>(2)</sup>？抑或不予升等或晉級？如予以特任之待遇，則將淆亂政務官與事務官之分野；如不予升等或晉級，則與考績制度之原則又屬違背。故於簡任級公務員之獎勵，亟應另予規定，務求不失公平之原則。此與考績制度之運用，殊有密切的關係也。

● 銓敘部組織法第六條（民國二十二年二月廿四日國府修正公布）。

● 公務員考績法第二條（民國二十四年七月十六日國府修正公布）。

- ③ 公務員考績法施行細則第三條（民國二十四年十月卅日國府公布）
- ④ 公務員考績法施行細則第五條。
- ⑤ 同細則第六條。
- ⑥ 考績法第三條。
- 考績表填表須知（乙）項參照。
- ⑦ 考績委員會組織通則第二條（民國二十四年十一月一日國府公布）。
- ⑧ 考績法施行細則第四條。
- ⑨ 公務員考績獎懲條例第二，三條（民國二十四年十一月一日國府公布）。
- ⑩ 同條例第四，五條。
- ⑪ 同條例第五條。
- ⑫ 同條例第十條。
- ⑬ 同條例第九條。
- ⑭ 同條例第七條。
- ⑮ 同條例第八條。
- ⑯ 銓敘處組織條例第一條（民國二十五年六月十五日國府公布）。
- ⑰ 國民政府第八四〇號訓令（民國二十四年十月三十日）。
- ⑱ 考績法第六條。
- ⑳ 薦任或委任職公務員，已晉至本級之最高級，因年考或總考應予晉級而無級可晉者，得分別予以簡任或薦任待遇。（公務員考績獎懲條例第十條）。

## 第六章 公務人員之懲戒

公務人員之考績，原爲考覈各公務員工作能力之高下，以考績之標準，爲獎懲之根據，使成績優異者知所奮勉，成績惡劣者知所警惕。本章所述公務員之懲戒，則爲考績外之懲戒。公務員平日之工作成績，雖屬優異，然苟有違法失職等事，則仍應受懲戒之處分。蓋公務人員之職務，於其法律範圍之內，具有強迫的性質，故於施行時，往往不免濫用權力，致妨及人民之權利與社會之幸福。爲防止公務人員之濫用權力計，自不能不有懲戒之規定。

我國現行懲戒制度，其權力操之於監察院。監察制度，爲我國固有的特制，我國之監察權，向分諫諍與糾察二種，故言官察官，各有職司，前者掌規諫諷諭，獻可替否；後者掌糾察官邪，肅正紀綱。此種制度之起源，已難稽攷。惟御史之名，於成周時，已有存在。周禮春官：「御史中士八人，下士十有六人……掌邦國都鄙及萬民之治令，以贊冢宰，凡治者受法令焉。」周之御史，實爲後世司憲之所由出。

嬴秦統一天下，廢封建，置郡縣，中央權力，漸及地方，官職既多，監察必嚴，惜不久

卽亡，史籍所載，又多簡略。漢置給事中與御史，前者爲言官，爲天子近臣，平尙書奏事，掌顧問應對，員雖無定，位極崇高。御史官職，分中央及地方兩種。中央之監察長官，爲御史大夫，爲侍御史之率。成帝元年，更御史大夫之名爲大司空，與丞相大司馬並稱三公，而以御史中丞爲監察官之首。中丞之下，置侍御史，兩漢以前，或稱柱下史，或稱柱下御史，或稱柱後史。名稱屢易，職掌則一。其中又有因特殊職掌而另立名稱者，如監軍御史爲監督軍旅之御史，符璽御史爲掌璽之御史，繡衣御史爲討姦滑治大獄之御史，督漕御史爲監督漕運之御史。地方監察制度，其始自秦，稱監御史或監察史。漢惠帝時，遣御史監察京兆馮翊扶風三輔郡，是謂漢代設置地方監察官之始。此後乃逐漸推廣，各州皆置有常任監察御史。

漢代監察官之職掌，御史大夫掌「副丞相」，御史中丞掌「圖籍祕書，外督監察使，內領侍御史」，侍御史掌「察舉非法，受公卿郡吏奏事，有違失，舉劾之，凡郊廟之祠及大廟會，大封拜，則二人監威儀，有違失，則劾奏。」<sup>①</sup>「監察使之權力，掌「（一）強宗豪右，田宅踰制，以強凌弱，以衆暴窮；（二）二千石不奉詔書，遵承典制，背公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚斂爲奸；（三）二千石不卹疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則任賞，煩擾刻暴，剝

削黎元，爲百姓所疾，山崩地裂，妖祥訛言；（四）二千石選署不平，苟阿所愛，蔽賢玩寵；（五）二千石子弟怙恃榮寵，請託所監；（六）二千石違公下比，阿附強豪，通行貨賂，割損正令。①

晉代沿襲漢制，置御史大夫，後又罷大夫，以御史中丞爲台主，與司隸分督百僚，自皇太子以下，無所不糾，由是威望愈尊，禮有加等。

隋承南北朝之後，改革頗多，設御史大夫一人，行中丞之職，以治書侍御史二人，爲大夫副貳，專司簿領，其下設（一）監察御史十二人，掌出使檢校；（二）殿內侍御史十二人；（三）侍御史八人，復設司隸台之制，監察郡僚。唐因隋制，力事擴張。御史台之組織，置御史大夫一人，掌刑法典章，糾正百官罪惡；中丞二人，爲大夫副貳。所屬分三院，一爲台院，置侍御史四人，掌「推」「彈」「公廨」「雜事」；二爲殿院，置殿中侍御史六人，掌糾察殿廷各種儀節；三爲察院，置監察御史八人，掌監察百僚，巡按州縣。監察制度，於焉大備。

宋承五代之後，官制頗多因襲。御史承唐三院之制，而統于御史台。獨立行使糾察大權，是爲監察權獨立之始。惟御史台不置大夫，以御史中丞爲台長，中丞之品秩既低，御史

台之地位，亦無形降落。御史台之職掌爲糾察官邪，肅正綱紀；其屬有三院：一如唐制。台院置侍御史一人，掌貳台政；殿院置殿中侍御史二人，其職掌爲以儀法糾百官之失；察院置監察御史六人，掌分察六曹及百司之事<sup>(5)</sup>。

三院職責，以察院爲最重要。監察御史分察六曹及百司之事，歲終條具殿最，以詔黜陟，其品秩雖低，然能直詣閣門，上殿論奏。蓋以御史爲天子耳目之官故也。

元代御史台，其地位甚崇，與中書樞密同列三公。御史設大夫二人，中丞二人，侍御史二人，治書侍御史二人，殿中御史二人，監察御史三十三人。監察御史雖屬於御史台，然可獨立行使職權，不受御史大夫之統制，是爲元制之特色。

監察制度，發軔于成周，中興於漢唐，而完成於明清。明代將御史台與察院，合併爲都察院，改御史大夫爲都御史，左右各一人，中丞爲副都御史，左右各一人，添設僉都御史，左右各二人；廢侍御史及治書御史，職務歸併監察御史兼理<sup>(6)</sup>。都御史之職權，爲（一）糾劾百司，辨明冤枉，提督各道；（二）大臣姦邪小人構黨作威福者劾；（三）百官畏葸貪冒壞紀者劾；（四）學術不正，上書陳言，變亂憲政，希進用者劾；（五）遇朝覲考察，同吏部司賢否黜陟；（六）大獄重囚，會鞠于朝外，偕刑部大理寺讞平之<sup>(7)</sup>。監察御史之職權，亦特別擴大，

蓋由裁撤侍御史治書御史，其糾彈巡按等責任，概歸監察御史辦理；且職權獨立，不受都御史統制。至派充巡按者，卽代天子巡狩，其職權尤崇高無倫。

清代監察制度，始自太祖，順康之世，員額時更，名稱屢易。乾隆初葉，重加厘定，方成定制，組織體系，多仍明舊；惟明時六科獨立，自爲一曹。清則自雍正後，改隸都察院，成科道合一之制。其職掌有總攬於都察院者，如建議政事，考覈官吏，糾察朝儀，糾察祭祀，監察考試，會讞重案等皆屬之；有通掌於六科者，如傳達綸音，稽考庶政，糾正章奏，封駁詔書等皆屬之；有分掌於六科者，如吏科分稽詮衡，戶科分稽財富，禮科分稽典禮，兵科分稽戎政，刑科分稽刑名，工科分稽工程等。此外尙有巡倉、巡漕、巡城、巡察各差，皆係臨時性質，隨時在科道中委派。

清代監察制度，科道併合爲一。監察全權，始具統一規模。革命以後，模倣歐美，建言彈劾，悉屬國會，雖一度有平政院之成立，然遇事敷衍，形同虛設。民國十七年北伐成功後，吾黨遵從總理遺教，於國民政府下，分設五院，使監察院獨立行使其彈劾之職權。

**懲戒機關** 據我國現行行政制，監察院雖爲彈劾機關，然本身無懲戒之權。公務員懲戒法第十條規定，監察院認爲公務員有違法或失職行爲應付懲戒者，應將彈劾案連同證據移送懲

戒機關<sup>①</sup>。懲戒機關，有中央監察委員會掌理國民政府委員之懲戒事項，國民政府政務官懲戒委員會，掌理國府委員以外之政務官懲戒事項，公務員懲戒委員會，掌理事務官之懲戒事項<sup>②</sup>。

懲戒處分 邁爾斯 (L. Mayors) 謂：施行懲戒處分，按多數機關之情形而論，自屬極端應爲之事，然行之則亦十分困難也<sup>③</sup>。我國公務員因違法或廢弛職務或其他之失職行爲，由監察院提出彈劾案移付懲戒機關時，懲戒機關，得爲下列各種之處分<sup>④</sup>：

- 一、免職，
- 二、降職，
- 三、減俸，
- 四、記過，
- 五、申誡。

免職除免其現職外，並於一定期間停止任用，期限至少一年。降級依其現任之官級降一級或二級改敘，並自改敘之日起，非經過二年不得敘進。減俸依其現在之月俸，減百分之十或百分之二十，其期間爲一月以上一年以下。記過自記過之日起，一年內不得進級；一年內

記過三次者，由主管長官依前條之規定減俸。申誠以書面或言詞爲之<sup>①</sup><sup>②</sup>。

前項懲戒處分，降職、減俸、記過，不適用選任政務官立法委員或監察委員；降職處分，不適用於特任或特派之政務官<sup>③</sup><sup>④</sup>。

**懲戒程序** 公務員之懲戒程序，可分爲彈劾程序及議處程序。彈劾程序，屬于監察院，由監察委員提出彈劾案，由提案委員外之監察委員三人審查之，審查結果，經多數認爲應付懲戒時，則彈劾案即告成立，由監察院移付懲戒機關。如審查結果認爲被彈劾人不應交付懲戒，而原提案委員有異議者，得將原案再付其他監察委員五人審查，爲最後之決定<sup>⑤</sup><sup>⑥</sup>。

議處程序，屬于懲戒機關。懲戒機關接到由監察院移送之懲戒事件。如認爲必要時，得指定委員審查之，並得委託司法或行政官署調查之。如認爲情節重大者，得通知該管長官先行停止被付懲戒人之職務。懲戒機關對於受移送之懲戒文件，抄付被懲戒人，並指定期間，命其提出申辯書，並得於必要時，命其到場質詢；如被付懲戒人不於指定期間提出申辯書或不遵命到場者，懲戒機關得逕爲懲戒之決議<sup>⑦</sup><sup>⑧</sup>。

① 紀昀：歷代職官表卷十八。

② 前漢書：百官志。

- ③ 後漢書：百官志。
- ④ 參照唐六典。
- ⑤ 宋史：職官志。
- ⑥ 明史職官志。
- ⑦ 續文獻通考。
- ⑧ L. Meyers: The Federal Service, p. 492 (1923).
- ⑨ 公務員懲戒法第十條（民國二十二年十月一日國民政府修正公布）。
- ⑩ 同法第十條一、二、三各款。
- ⑪ 同法第三條。
- ⑫ 公務員懲戒法第四、第五、第六、第七、第八各條。
- ⑬ 公務員懲戒法第三條。
- ⑭ 彈劾法第六條。
- ⑮ 公務員懲戒法第十三、十四、十五、十六各條。

## 第七章 公務人員之撫卹

撫卹制度，爲政府對年老失去工作能力或因公受傷之公務員之贍卹。此種制度，爲近代

人事行政最新之發展，其目的不僅出於慈善之動機，且欲使公務人員因此種制度之確立，能安心壹意，以增進工作之效能。蓋政府工作能否獲得高度的效率，全視公務人員對其職務是否忠心以爲斷，而公務人員之能否竭智盡忠，則又視其終身生活之能否獲得保障以爲定。政府如能確立一適當的撫卹制度，則公務員因終身有一定的保障，自必肯安心樂業，願以其畢生之精力，犧牲於所任之事業，而政府之工作效能，亦必隨而增進。此近代之撫卹制度所以日就發達也。

撫卹制度之重要，已爲各國所共認，然於確立之初，有二問題，應爲吾人注意者，第一爲撫卹金之籌劃問題，第二爲公務員退休之年齡問題。

撫卹金之籌劃，其方式有三：一曰非捐助者(Non-Contributory)，二曰半捐助者(Partly-Contributory)，三曰全捐助者(Wholly-Contributory)。所謂非捐助者，係指撫卹金之支付，完全由政府津貼之謂；半捐助制度，係指撫卹金半由政府津貼，半由公務員担任。全捐助制度，則係指完全由公務員自身負擔而言。主張第一種制度者，以爲撫卹係國家對公務人員之贍卹，卹金自應完全由政府負擔；主張第二種制度者，以爲公務人員與私家職工，在性質上，實無大異，故政府不必再爲之籌劃卹金，而應完全由公務員薪給中扣除。兩種主張，各

有理由。然澈底言之，如卹金完全由公務員薪給中扣除，勢將加重公務員之負擔；若完全由政府負責，則政府之支出，亦必增大，而將影響及財政之收支。因是乃有折衷說之出現，即所謂半捐助制是。此派之理論，以爲政府對公務員自應負擔卹之責，而公務員本身於其將來之幸福，亦應負一半責任，不能完全依賴政府。此種辦法，較爲合理，各國均相率改用此制。我國撫卹制度，尙未充分發達，卹金採非捐助制。曩歲曾由德籍政治顧問晏尼克氏向政府建議施行半捐助制，迄今仍未見實行。

撫卹金之籌劃，約如上述，惟其數目應如何計算，亦爲一重要問題。關於此點，各國普通均依照公務員原有之薪俸而估定其數目，然亦有完全不依據薪俸之數目而自行規定者。惟不論採用何種方法，政府應規定最高數與最低數之標準。蓋最低數之規定，所以保護被撫卹人員之最低生活程度；最高數之規定，所以防政府負擔太重。我國所採之計算方法，係以原有薪俸爲比例。惟最高數與最低數，則並無規定。

撫卹制度之第二問題，即爲公務員之退休年齡，應如何規定。大抵服務戶外或較有危險性者，其退休年齡較其他爲少。如美國規定鐵路郵務職員退休年齡爲六十二歲，其他爲七十歲。然亦有於退休年齡不加規定，而以服務年限爲準則者。此項辦法，殊欠完善。例如將服

務年限定三十年，有人弱冠供職，三十年後正屬強壯之年，遽令其退休，於國家實屬損失。又如有人服務時，年齡已大，如再服務三十年，則已衰老不能復用。我國所採之制，係規定公務員之退休年齡，凡公務員年逾六十，長警年逾五十自請退職者得享受撫卹之權利。然於服務年限，亦有限制，即須服務十五年以上而勤勞卓著者。

我國之撫卹制度，始於民國十六年九月九日，由國民政府頒布官吏卹金條例，旋於二十一年十二月十九日修正公布，嗣復於二十三年三月二十六日公布公務員卹金條例，即現行之制度是。所稱公務員，包括文官司法官警官及長警。茲就其內容分述於左。

卹金種類 卹金種類，據現行規定，分下列四種：

#### 1. 公務員年卹金

公務員有左列事情之一經證明屬實者，得按其退職時俸給五分之一給予年卹金；但受卹者為委任警官或長警時，得按其退職時俸給之半額至全額酌給之：

- 一、因公受傷，或致病至成殘廢，或心神喪失，不勝職務；
- 二、在職十五年以上，身體殘廢，不勝職務；
- 三、在職十五年以上，勤勞卓著，年逾六十，自請退職；但長警年逾五十，得退職受

卹。

2. 公務員一次卹金

公務員因公受傷或致病而未達殘廢或心神喪失之程度者，得於其退職時兩個月俸給之限度內，酌給一次卹金；但受卹者為委任警官時，以三個月之俸給為率，為長警時，以六個月之俸給為率①。

3. 遺族年卹金

公務員因公亡故或在職十五年以上病故或依第四條受年卹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卹金，但對於委任警官，得以其最後俸給七分之一為率，對於長警，得以其最後俸給三分之一為率②。

4. 遺族一次卹金

公務員在職亡故者，依左列規定，給予遺族一次卹金：

一、在職三年以上六年未滿者，按其最後在職時兩個月之俸額給卹；但對於委任警官，以三個月為率；對於長警，以四個月為率。

二、在職六年以上九年未滿者，按其最後在職時三個月之俸額給卹，但對於委任警官

以四個月爲率，對於長警以五個月爲率。

三、在職九年以上十二年未滿者，按其最後在職時四個月之俸額給卹；但對於委任警官以五個月爲率，對於長警，以六個月爲率。

四、在職十二年以上十五年未滿者，按其最後在職時五個月之俸額給卹，但對於委任警官，以六個月爲率，對於長警，以七個月爲率。

遺族領取卹金，其順序如下：(一)配偶，惟亡故者之夫以殘廢不能謀生者爲限；(二)子女；(三)孫及孫女；(四)父母；(五)祖父母；(六)弟妹。

資格消滅 公務員被宣告褫奪公權無期或喪失中華民國國籍時，則喪失其領受卹金之權利；如褫奪公權尙未復權或領受年卹金後而再度任職者，則停止其領受卹金之權利；遺族年卹金之支給，如有下列事由發生時，卽立時停止：(一)其妻亡故或改嫁，(二)其子女已成年；(三)其孫暨孫女或弟妹已成年；(四)殘廢之夫或殘廢之子女能自謀生或亡故時；(五)其父母祖父母亡故時。領受公務員年卹金者，自該公務員退職之日起，二年内不請求時，其權利消滅；領受遺族年卹金者，自該公務員退職之日起，三年內不請求時，其權利消滅。

- ① W. F. Willoughby, Principles of Public Administration pp. 374.—379
- ② 關於撫卹制度之各種問題，可讀 Lewis Meriam: Principles Governing the Retirement of Public Employees (1918).
- ③ 參照公務員卹金條例（民國二十三年三月二十六日國府公布）。
- ④ 晏尼克：公務員退休養老辦法見行政效率第一卷第七期。
- ⑤ 參照公務員撫卹條例第五第七各條。
- ⑥ 公務員卹金條例第五條。
- ⑦ 公務員卹金條例第二條。
- ⑧ 同條例第四條。
- ⑨ 同條例第五條。
- ⑩ 同條例第七條。
- ⑪ 同條例第九條。
- ⑫ 同條例第十條。
- ⑬ 同條例第十一條。
- ⑭ 同條例第十二條。
- ⑮ 同條例第十四條。
- ⑯ 同條例第十七條。
- ⑰ 同條例第十八條。

## 第四編 財務行政

### 第一章 財務行政之基本概念

#### 第一節 財務行政之重要及其機構

政治非財莫舉，任何行政機關，莫不有財政管理 (Financial Administration) 一部門。路茨教授 (Prof. H. J. Lutz) 曾謂：「政府之一切職務，無不為財政管理之活動所接觸，所影響，其感受絕不下於其職務本身之活動。」因而主張「自廣義言之，財政管理，乃政府任何單位之善良管理所必需，下自最小之保甲，上至全國之政府」<sup>①</sup>。此真正確不易之論。

總裁近年所主持之訓練，特別注重「經理」課程，於理論講授而外，別有「經理講習」。經理一詞，原為軍事上常用之名詞，今則普遍適用於一般行政。本來，在英語之「Government」，即含有經理之意，其執行經理之職務者，亦稱之為「Governor」<sup>②</sup>。而經理要

務，第一即爲財政。英國財政家希爾敦楊格 (Hilton Young) 常稱財政爲「國家管家術」(State House-Keeping)，此言饒有趣。然管家術云者，第一即爲家庭財政之善良經理。今日財政管理之術，如預算制度，公庫制度，會計制度與審計制度等是。其財政管理各部門，現代各國，各有懸殊；其在英國，財政部長稱度支總裁 (Chancellor of Exchequer)。預算編製之權，專屬於財政部，故其地位較他部爲高。國會以預算之創制權，特授爲財政部所特有。國會又設「庫管審計長」，從旁加以監督。財政部之發款，須經其核准。財政部對於各機關之支出，須按期送達報告。庫管審計長，依此定期報告，及在各機關之實地調查，而報告於國會，以示考核監督也。

其在美國，財政部長之職權，與英國不同；對於各機關，無管理支出之權，財政部須聽命於國會，故於財政之計劃，亦無創制之權。過去預算制度，由立法部行政部會同編製，並設預算局直隸總統，負編製全部預算之責。財政部主管之職務，除征收行政而外，尙有許多非財政事項，故其組織，極形複雜。

其在德國，財政部長權限甚廣，收入預算由財政部編製，即各部支出預算，亦須依照財政部長指示之範圍，從事編製。若遇發生爭議時，由內閣會議決定。然關於支出，財政部長

對於各部財務行政，則無管理之權，亦無部派會計之制。各部會計，均由各部長官自任管理之責。財政部按月依據預算發款與各部，至各部如何支出，財政部無從過問，惟從發款總數上，加以限制而已。財政部每月報告國庫收支狀況及國債情形，每年彙集各部決算交審計院審查。

其在日本，財政部稱爲大藏省，其組織與職權，係模倣英制。大藏大臣爲內閣閣員之一，總轄政府一切財務，對於各部預算，有支配之權。預算經決定後，必須依照執行。在施行時，並有管理之權，各部不得無故超過，破壞預算之秩序。故日本大藏大臣，於厲行行政部負責預算之制度下，增高其權位焉。

我國財務行政之組織，其大概情形如下：財政部隸屬於行政院，與其他各部立於平等地位，財政部長對於各院部會之財務行政，向無干涉之權。主計處直隸於國民政府，掌理歲計會計統計事務，與美國之預算局性質略同。審計部則直隸於監察院，掌理財務之審核稽察事項，與德國之審計院無異。蓋我國財務行政特色，在將財務、主計、公庫、審計諸系統，劃分權責，使聯立平衡，互相牽制，以共進財務行政於健全之途，即所謂聯綜組織是也。從各聯立系統之機構而言：（一）財務系統，在中央爲財政部，省地方爲財政廳，縣地方爲縣政

府財政科。(二)主計系統，在中央爲主計處，省地方爲會計處，縣地方爲縣政府會計室。(三)公庫系統，在中央爲國庫，省地方爲省庫，縣地方爲縣庫。(四)審計系統，在中央爲審計部，省縣地方爲審計處。

## 第二節 財務行政之重要問題

財務行政，可分四方面研究之：

- 一、設計問題，
- 二、決定問題，
- 三、執行問題，
- 四、監督問題。

設計問題 財務行政，如何能運用靈活，措施得宜，首維合理之設計也。故財政設計，實爲財務行政之首腦。財政計劃，卽爲財政政策實施之根據。故計劃之確當周詳與否，實爲財政政策成敗之關鍵。

總裁爲改進我國政治，刷新我國行政，提高工作效率，乃創立行政三聯制。並於民國二

十九年秋，在國防最高委員會設置中央設計局及黨政工作者考核委員會，分掌設計考核事宜。我國設計制度，於是方告成立。兩年以來，此種制度雖未能發展至確立程度，惟其與時俱進，日起有功，則已毫無疑問。

計劃之設立，必須根據三種條件：（一）計劃須整個的，以整個計劃，而密切注重各部門之聯繫；（二）計劃必須與預算相配合，按照預算之百分比，而為實施計劃之張本；（三）計劃須有現實性，把握當前之經濟環境，以利切實之執行。

在財政設計方面，其最著重者，即計劃與預算之配合<sup>①</sup>。必計劃與預算相配合，「然後從計劃透視預算，無論用款之多少，皆可表現其意義；由預算對照計劃，不問事業之大小，胥具核定之經費<sup>②</sup>。」總裁三十二年元日通電之指示，及頒發各機關工作計劃及概算配合編造通則之內容，即將各機關編造計劃之內部手續的缺憾，予以糾正，並提出補救辦法。

決定問題。計劃之決定，係根據國家行政之需要，確定國家之收入與支出也。現代民主國家，以立法機關為代表民意之機關，故一切財務行政之決定，自應委之立法機關，以合民主制度之原則。因此，一切財務行政之工作，財務行政之組織，均應依憲法條文規定，由立法機關公開討論，以求得公平至當之決定。

所謂決定，蓋指歲入徵收之方法，租稅種類之確定等，在於人民之便利以及辦法之公平至當爲重。歲出分配之方法，行政費用之支付，在財政學上之總原則，自不得不求之於達爾頓氏所主張之「最大社會利益原則」(The Principle of Maximum Social Advantage)。所稱「社會」者，求其公，所稱「最大利益」者，又有賴於衡平也。

財政計劃之決定，舉凡一切經費之支配，其權屬之立法機關。然此種規定，毋甯爲名義的，實際上，立法機關不能毫無根據，閉門造車，而與行政機關以執行上之困難也。故財政計劃之決定，立法機關當隨時以行政機關之計劃資料爲根據，如各種收入之預測，每年所能供應經費之限度，與夫各機關所能減少不經濟支出之情形等，均爲最重要之參考資料也。此等資料，均須從統計中得之。其最後決定之權，則仍由立法機關以大多數之通過而定。以我國之預算言<sup>①</sup>，係由各級機關編製分概算，由國民政府主計處編彙成總概算，平時送中央政治委員會，戰時送國防最高委員會核定，再按級編製，由主計處擬定預算，而由立法院就其項目逐一加以討論，而通過決定，呈請國民政府公佈之；是卽行政機關助理立法機關之明例。

執行問題。計劃之執行，概分之有三方面：(一)財務，(二)公庫，(三)會計。財務負責

收入行政及支出行政；公庫負責出納保管；會計負責核算編報。

收入行政以徵收制度爲主要徵收程序，可分爲三個階段：（一）爲查驗，對人稅收須有調查，對物稅收須有檢驗，而後可以確知被稅物之數量與品質。（二）爲計稅，以被稅物之數量與品質，按照稅率，計算納稅人應當繳稅之稅額。（三）爲徵收稅款。此三步手續，應分別辦理，再加以稽核，藉以免除各種弊端。關於支出行政，以嚴守預算，核實開支爲準。通常經費之支出，當嚴守三原則：（一）各種支出，必須符合預算，不得任意移用或超過。（二）各種支出，以同會計年度爲準。其有補發上年度之支出，或預付下年度之支出者，必須符合預算之規定。（三）各種支出，必須付與正當之債權人。

我國以財政機關爲收支命令之機關，公庫則爲執行收支命令，而爲出納保管之機關。關於每項公款收支之現實，而有正確詳實之記錄者，則爲會計。

監督問題 財務行政之計劃、決定與執行，進至第四階段，則爲考核。考核一方爲監督財務之執行，而另一方則負檢討執行之進度與成果。

財務行政之監督，各國均由審計機關主管之。審計之效力，有兩方面：其一爲消極的，審查稽察，藉使財務行政人員有所警惕；其二爲積極的，審計會計及預決算之報告，藉作將

來立法之參考，期於財務行政，有所改進。故審計權責，分爲四種：（一）監督預算之執行，（二）核定收支命令，（三）審核計算決算，（四）稽察財務上之不法或不忠於職務之行爲。

然監督財務行政，僅係消極的工作，其最大之作用，即爲制止弊端。故欲爲徹底的改進財務行政，則應實施嚴格之檢討考核。總裁有謂：「廣義的行政考核的工作，應該分作兩大類，一種是政治的考核，一種是事務的考核<sup>①</sup>。」所謂政治的考核，即政策執行之程度，亦即計劃完成之結果之考核；事務的考核，即機關本身之考核，亦即行政效率之考核。我國財務行政之監督，由監察院審計部主之，而政治的考核及事務的考核，則由國防最高委員會之黨政工作考核委員會及各機關之設計考核委員會爲之<sup>②</sup>。

① R. H. Lutz: *Public Finance*, Third Edition 1936, p. 551.

② 崔敬伯：今日財政之核心——經理，見財政知識月刊創刊號。

③ 吳仕漢：財務行政論，見前刊第六期。

④ 參閱黃卿雲：計劃與預算的配合，見三十二年五月二十七日大公報。

⑤ 見總裁卅三年元日通電。

⑥ 查閱戰時國家總預算編審辦法，三十二年七月國防最高委員會第一一四次常務會議通過。

⑦ 見總裁行政三聯制大綱。

⑧ 查閱黨政工作考核委員會組織條例及設計考核委員會組織通則。

## 第二章 預算制度

### 第一節 預算之意義

政府對於財政方面之管理，莫大於統制。易言之，歲入歲出，均應有嚴密之限制也。每年之歲入，常因歲出之多寡爲轉移。苟事前未有完善之計劃，則征收將無從啓其端；支付將無以求經濟，開源節流，無從着手；而財政之紊亂，將不能避免；此財政之有重於事前計劃也。財政上之事前計劃爲何？厥維預算。

預算，實爲一時期之整個財政計劃。根據完備之概算而成，就其歲出之需要而定歲入之數目。故財政計劃，必有雙方之考慮，此卽歲入與歲出是。預算之所討論所考慮者，亦惟歲出及歲入兩方。魏勞畢謂：「預算者，乃一種政府公文，担負實際政府責任者之行政元首，則由此公文將其所屬機關在一二年內之行政方式，國庫現在之經濟狀況，及根據此情形而欲施行將來之財政方針計劃，全行報告於籌集財政及撥發財政之立法機關。」蓋預算爲

全部行政之綱領，所有一切行政活動，不論歲入或歲出，均須包括在內。預算而無計劃，則預算無內容；計劃而無預算，則計劃爲空頭。在各國，所謂計劃者，嚴格言之，實僅限於經濟方面之事項，如美國之復興計劃，蘇聯之三個五年計劃，德國之四年計劃等是，至於其他行政事項，大都無何計劃可言也。

## 第二節 預算機關

預算編製之機關，各國不同，大別之可分爲三：

- 一、行政機關，
- 二、立法及行政聯合機關，
- 三、立法機關。

行政機關訂立預算之辦法，乃絕對由行政當局就事實之需要而編製之，不經立法機關之研究，俾便編製責任之集中；此法美國採用最多。一九二〇年間，四十六省中有二十四處採用此法。此種辦法，便利迅捷，行之於市長及市經理制之各城市，尤爲相宜。蓋市之範圍，較省爲小，行政長官之統制，較爲便利。然其缺點，在於未經立法機關之同意，常易引起行

政長官發生獨斷把持之沿習。

聯合機關訂立預算之辦法有二：一爲絕對召集各種不同之行政長官，組成委員會，辦理預算事務；一爲聯合立法及行政長官共商預算之決定，如此可以免行政機關編製辦法由行政長官獨斷把持之弊。所謂行政長官，包括行政首領，祕書長，及財政負責人員等是。美國各省，亦多有採用此法者。

立法機關訂立預算之辦法，係由立法機關直接組成委員會，集合各省市概算，研究其應興應廢之原則，而後討論通過之。此法之弊，在立法人員對於行政事務不免隔膜，與以確定預算之重任，恐難免發生不合實際之結果。

我國今日所採用者，可謂參合第一第三兩法，先由各機關編製「概算」，由主計處彙集研究，併合而成「總概算」，然後再由各級機關編製「擬定預算」，再由主計處彙成，擬定「總預算」，交由立法院按月審核，通過總預算，由國民政府公布施行，庶可免除上述第一第三兩法之弊。

### 第三節 預算之分類

預算之種類，各國各有不同。我國預算之分類，可以我國預算法為根據<sup>①</sup>，劃分之約如下述：

甲、以預算之範圍分之：預算可分為（一）總預算，（二）單位預算，（三）單位預算之分預算，（四）附屬單位預算，（五）附屬單位預算之分預算。總預算，為控制中央或地方之全部歲入及歲出之預算。例如過去我國中央省市縣各級政府之預算，各為一總預算。三十年六月，財政部公布財政收支系統實施綱要，將省預算併入中央總預算；其稱總預算者，僅有中央及縣市兩級而已。單位預算，即單位機關之收入或經費支出之預算，例如中央各院部省各廳處之普通機關是也。單位預算之分預算，即單位下之預算，除附屬單位預算外，為分預算。附屬單位預算，其範圍：（一）各級政府<sup>②</sup>或其所屬機關附屬之營業機關，事業機關，或作業組織之預算；（二）各機關附屬特種基金之預算。至於附屬單位預算之分預算，即附屬單位預算下之預算是也。

乙、以立法之程序分之：預算可分為：（一）擬定預算，（二）法定預算，及（三）分配預算。各級政府初步擬編之計劃，經核定概數，以作編製預算之基礎者，稱為概算。根據核定之概算，編成預算，其未經立法程序者，稱擬定預算。經法定程序而公布者，稱法定預算。

在法定預算範圍內，由各機關依法作月份之分配或依實施計劃分配者，稱分配預算。

丙、以決定之前後分之：預算可分爲正式決定之總預算，假預算及追加預算。正式決定之總預算，卽上述之法定預算，茲不復贅。假預算則因立法院審議預算案時，一子案或數子案發生問題，不能通過，致總預算案全案不能如期審議完竣，而由立法院編成補救預算，稱假預算。假預算經國民政府公布後，與法定預算有同等效力。其有效期間，至法定預算公布日之月終爲止。各機關單位之常備金，不敷支出或依法增設新機關時，經國防最高委員會之決議，得經追加預算之程序，而動用預備金，此稱追加預算。追加預算外，國家更有非常支出時，須經非常預算之程序，而動用國庫後備金，此稱非常預算。

#### 第四節 預算之編製

預算編製之步驟，大別之，可分爲三：（一）預算之籌劃，（二）概算之擬編，及（三）預算之決定。

中央政府應於每年七月內決定次會計年度<sup>①</sup>之施政方針及歲出總數<sup>②</sup>，令行全國各機關遵照籌備其施政計劃，並各依其計劃，擬編收支概算。依設計考核委員會組織通則及黨政各

機關工作計劃與預算配合編造通則之規定，各機關之計劃與預算配合編造，可分爲五個階段：（一）各機關之設計考核委員會先將計劃綱領擬定，然後擬定概算總數，及各主管單位或部門計劃經費分配概數。（二）由各主管單位根據計劃綱要及計劃經費分配概數擬具工作計劃。（三）由設計考核委員會審查每一計劃是否與經費配合，各單位計劃所需經費是否與決定之分配數相配合，及該機關整個計劃所需經費是否與決定之計劃經費概數相配合。（四）編造計劃草案。（五）計劃草案決定後，連同計劃經費概數，送由主管會計單位審編該機關概算。是爲預算之籌劃。

概算由主計處於每年七月內，通知各機關，按照規定表格編製。概算之編製，按照戰時國家總預算編審辦法之規定；各第二級主管機關（中央各部會及省市政府）將其所擬定之施政計劃及概算分送主計處及第一級主管機關（各院）。第一級主管機關將其審定所屬第二級主管機關單位之概算及計劃，分送主計處及中央設計局。主計處將歲入歲出概算編核整理，編成國家總概算，連同施政計劃，呈請國民政府轉送國防最高委員會。國防最高委員會組織總概算審議委員會，審議總概算，然後核定其總數；是爲概算之擬編。

國防最高委員會核定歲入歲出總概算書，發交主計處。主計處接到核定總概算書後，十

五日內，將各第二級機關單位概算核定各數，分別通知擬定預算。各第二級第三級機關之主管機關，編造各該管擬定單位預算擬定附屬單位預算，送達主計處。主計處即根據各高級機關擬定預算編製擬定總預算書，送行政院會議核定，——其內容非有重大之新事實發生時，不得為內容之修正。然後咨送立法院審議，審議先歲出案，次歲入案，終而以全案付表決，以多數之通過竣事後，送交國民政府公佈；是為預算之決定。

至於縣總預算，其編製程序，依照預算之規定，各縣政府，及隸屬於省之市政府，每年擬編下年度總概算書，應於七月一日，送請省政府審定。省政府收到該總概算書後，應交各主管機關簽註意見，由省政府會議審定其計劃及概算，於九月一日前發還，再由縣市政府擬定預算，送縣市議會審議。縣市議會未成立時，送省政府會議審定，由縣市政府於十二月一日前公佈，並由省府彙送中央主計機關，及財政部備查。

### 第五節 預算之執行

預算既經頒布，各級機關應於預算年度開始時，按其法定預算經費數額，編造分月行政預算。此種分月之支配，首在計劃得當，俾不致有不足或過剩之發生，而陷財政於困難之

境。是按月分配預算，亦應爲各級機關長官所應嚴加考慮之工作，不容草率從事。第一二級機關僅須編造科目別分月行政預算表，第三級機關則除科目別分月行政預算表外，更須編造機關別之分月行政預算分析表。

關於分月行政預算表之編製，第一二級由其主管長官辦理，第三級則須由其上級機關編造，第四級以下各機關，根本無分月行政預算，而由第三級機關劃撥，經由上級機關長官之核定。故分月行政預算之編製，可謂預算執行之始。

英國對於預算執行之權，大率操之財政部。一文之費，必須請求財政部之允許，各分機關雖有其預算，其費用仍須由中央統制，手續上雖較繁雜，然對於經濟原則及行政效率，自較分散財政權之法則爲妥善。

美國預算之統制，在行政效率局(Bureau of Efficiency)裁撤後，移轉一切綜合之權於預算局(Bureau of Budget)。預算局爲大總統之代表，綜理一切預算事務，而爲總務行政之集中點。預算局一方面統制全國預算之執行，一方面對總統負責，其優點可分爲三：(一)造成集中責任之趨勢，以一切權力操之一機關，可免除因機關分散而起紊亂之弊；(二)減少行政機關而實現總務行政，儘量發揮其本能；(三)對於人員任用及物料之管理，期合於經濟之

原則，而節省一切費用，更可便於統制。

我國依照預算法第六章之規定，在預算之執行上，亦有各種之限制。各機關普通收支預算及營業預算各科目經費，各基金之經費，均不得相互流用。各機關單位之常備金不敷支出或依法增設新機關時，又如國家發生特殊事故，或政策變更而有裁減經費之必要時，均須依一定程序，而動用預備金或國庫後備金。

然自預算制度實施以來，因各機關編造計劃內部手續所發生之缺憾頗多，舉其大者，約有四端：（一）設計制度，成立未久，工作計劃之編造，仍爲彙集各單位之計劃而成，衝突重複，在所不免，自難求得計劃與預算之配合。（二）各機關爲方便起見，對各項計劃所需之經費，仍有採用統籌支配及專案請領方法。（三）自預算法施行後，各機關常以預算爲重，計劃爲輕，往往將概算編就，先行送核，致「常有預算業經核定，而工作計劃尙踰期未送」之事實。因此，各機關工作計劃，成爲預算之附件。（四）各機關尙有未能按照規定辦理者，例如，依照三十二年度施政計劃編製程式第三條第三項第三目之「四」規定，每一計劃應列本年度所需之經費及其來源，惟事實上，有祇列經費而不註明其來源者，有祇註明經費之來源而不開列經費者，甚有經費及其來源全未提及者。綜上所言，工作計劃不能與預算配合，因

此，預算之執行，自不能臻於理想之境。

- ① Bristable: Public Finance, Book VI, Chap. 1.
- ② Stoum: The Budget, p. 4.
- ③ W. F. Willoughby: The Problem of a National Budget, 1918, p. 4.
- ④ 預算法第一章。
- ⑤ 機關單位之分級，可查閱預算法第三章第三十條。
- ⑥ 會計年度之起訖，現代各國，不甚一致。有以年分爲年度者，自每年第一月第一日起至最後一個月終爲止，法、蘇、比、荷等國行之，是爲歷年制，又稱一月制。有不以年分爲年度者，美、意等國，以七月一日至次年六月三十日爲年度，此稱七月制。而英、日等國，則以四月一日至次年三月三十一日爲年度，此稱四月制。我國會計年度，先做美國制度，即七月制。嗣以此制與國情民俗不相適合，乃改爲歷年制。民國二十六年公佈之預算法，其第十一條即規定年度期限自一月一日起，至十二月三十一日止。
- ⑦ 依照戰時國家總預算編審辦法第二、第三兩條之規定，各類歲出總數，必須於七月底以前私定。先由國防最高委員會之財政專門委員會擬定，提呈國防最高委員會核定，然後由各第二級機關依據之以編造概算。故第二級機關編造概算，必在各類歲出總數核定之後，才能舉行，否則所編就概算之總數，如與核定之總數不符，則概算將重行編造。

## 第三章 會計制度與審計制度

### 第一節 會計之意義

現代工商業之組織，常應用兩大基本原則：其一為「分工合作」(Division of Labor)，其二為「內部牽制」(Internal Check)，其效力之增加在此，其私弊之杜絕亦在此。分工合作與內部牽制之兩大基本原則，應用於工商業之組織，即為管理錢財與管理賬簿之分工合作而互為牽制是。蓋管錢與管賬，兩種事權之必須分立，實為現代工商管理之金科玉律。

國家政府之組織，其龐大逾越任何工商組織。任何國家一切分職設官之制度，無不適合於分工合作與內部牽制之兩大原則。惟因其分工與牽制之組織或當或不當之程度不同，行政常因而有相當程度之善或不善之兩種不同結果；故近代行政學者，常以政府組織比並工商組織，良以兩種組織之目的雖異，而其組織之原則則鮮有不同也。

我國政府會計制度，自民國十六年間，即盛倡會計獨立之主張。此種主張，即為管錢與

管賬兩種事權之分立，而打破過去各機關管錢與管賬混一組織之步驟。蓋會計在記載一切收支賬目，以作為財政上忠實之報告；故會計之功能，一為會計之記載，在求公務人員能有忠實工作之報告；而圖絕滅弊端之發生。二為會計之記載，所以作成統一之報告，而為政府供給經濟之確切材料，以作決定政府政策及增進行政效率之參考。舉凡會計制度之設計，會計科目之確立，會計簿籍之設定，會計報告之編送，以及會計事項之登記與整理，率為會計制度之範圍。

## 第二節 主計機關及其特點

國民政府主計處，掌管全國歲計會計統計事務<sup>①</sup>。主計處設國民政府內，置主計長一人，其下設之局，即歲計局，會計局，統計局是。歲計局主管中央及省市府之預算決算之編造及整理，各機關財務上增進效能與減少不經濟支出之研究及建設等事項。會計局主管會計制度之訂定，會計事務之指導監督，及會計總報告之彙編等事項。統計局主管各機關統計辦法之統一，統計工作之分配，統計範圍之劃定，統計事務之指導監督，及全國統計總報告之編纂等事項。

各機關辦理歲計會計統計之人員，分爲下列三等：（1）會計長統計長，（2）會計主任統計主任，（3）會計員統計員。各機關之歲計事務，由該管會計人員兼辦。其統計事務之簡單者亦同。上項人員之任免、遷調、訓練、考績，均由主計處主管，直接對於主計處負責，並受所在機關長官之指揮。

關於制度之訂定與重要政策之推行，則以全國主計會議定之。全國主計會議，除各機關之主計人員，並由各機關之長官或其代表參加。

此種制度，可分以下三特點述之：第一爲「超然」。即中央主計機關隸屬於擔負全國全部政治責任之國民政府，各機關辦理預算會計之人員，對於所在機關雖受長官之指揮，而有超然之地位。第二爲「聯綜」。即各機關之主計人員，以聯綜組織隸屬於各機關；一方面爲所在機關之職員，辦理其預算決算會計或統計事務，對其機關長官負責；而另一方面又爲主計處派出之職員，不但直接受主計處之監督指揮，而並直接受其任免、遷調、訓練與考績。第三爲「連環性」。即歲計會計統計，合併組織，成爲一個有連環性而不可分破之機關。

### 第三節 會計制度之必要條件

會計制度，首在統一，然後各各不同之機關，可以互相比較而察出其結果之良否。蓋凡事單獨觀察，不足揭發其利弊，端賴比較而得之也。會計制度，又重在報告，然後機關長官可以概括之觀點，研究其得失，考察其利弊，而決定今後施政之方針；一方更可作為對人民公開之一種成績報告，以表示過去之成績。故會計制度實有其必要之條件。

統一會計制度之獲得首在會計機關有完整之組織，中央與地方有嚴密之支配，記賬方式有規定之制度，庶於比較時可以一覽無遺，而各機關會計制度之優劣，亦可一望而知。又以相同之會計制度，比較不同機關之會計報告，可以考查機關支出之節省或耗費，因而察定各機關辦理財政計政之得失，良善者精益求精，窳敗者力加改良，由此，會計制度可以臻於完善，而財務統制，可有優良之結果。統一會計制度，首重組織之合於財政機關系統。而尤要者，為會計名詞之統一，使觀察者可以由於不同機關之會計報告，而獲得詳細之比較。其次，會計記載格式亦應統一，其目的亦與會計名詞統一之目的同。

又次，統一會計，應顧及會計制度標準書之編擬。會計制度之標準書，係詳述政府會計之制度，報告編製之格式，會計名詞之確定，調查賬目之方法等，對於地方及中央之會計制度，尤敘述詳盡，以為計政人員之參考。此種標準書之編擬，在易於行政上之統制，而作為

決定會計制度參考書之用，我國政府會計事務，集中於主計處，主計處實可根據完善之方法，編製此類標準書，則其結果必較徒倡統一會計制度為有益也。

會計之第二功能，為求便於長官之統制，故會計及財政年報必不可少。此種報告，當出之以簡明之表解，而準確及切實為必要之條件，在必要時，更可採用統計之格式，則尤便於查閱之用。

#### 第四節 會計年度問題

會計年度，各國所定日期，各有不同；有起於四月一日者，稱四月制，如英、德、加拿大諸國行之。有起於一月一日者，稱一月制，又稱歷年制，如法、比、南美諸國行之。有起於七月一日者，稱七月制，如美、意等國行之。其終止之日期，上述諸國，均為一年。會計年度之開始日期，隨國家之政務而定，如預算之確定期，及國會之開會期等是。所發生問題者，為會計年度之長短。

會計年度之長短，有主一年者，有主數年者，意見不一。主一年制者，謂：期限過長，易於造成公務人員之雜弊，且現代政事千變，一年之預計，尚不可作為可靠，更無論數年。

主數年制者，則謂：預算之編製，本不應草率從事，施行一年之制，則編製必不能求其完善，因而不能顧及國家整個利益；故應以較長之期限決定之，且每年變更會計年度，無異每年變更預算，對於行政人員之奉行與設施，未免過受立法之限制而趨於呆滯。但會計年度較久，畢竟不能順應變化，自不能認爲合理，故晚近世界各國，大都採取一年爲期者，以便於結束每年賬目，報告詳實狀況，較之數年制，確有勝之而無不及也。

我國會計年度，自主計處成立後，依照預算章程第三條所訂會計年度起訖年限，自七月一日起至次年六月三十日止，採取七月制。嗣以此七月制，衡之我國國情，殊有變更之必要，在預算法<sup>①</sup>第十一條，改爲一月制，亦即歷年制，期限自一月一日起至十二月三十一日止。蓋中國國家財政及社會經濟生活，向以歲律爲準，周代所稱「歲杪制用」，實能代表中國數千年來之習慣，究其原因，中國本爲農業國，一切農產物之收穫，均在秋季以後，故欲使國家收支能適應人民之經濟狀況以及求決算上之便利，自應以歲律爲準而制定其預算。此歷年制，自二十七年度起，實行至今，已逾六年度<sup>②</sup>。

## 第五節 審計制度<sup>③</sup>

審計，乃監察機關對行政部之預算執行工作爲詳密之審核，併以考察行政部之財政實施，是否忠實，是否合法。故審計之效力，有兩方面：其一爲消極的，審查 (Audit)、稽察 (Inspector)，藉使財務行政人員，有所警惕；其二爲積極的，審計會計及預決算之報告，藉作將來立法之參考，期於財務行政，有所改進。因此，審計之權責，分有四種：(一)監督預算之執行，(二)核定收支命令，(三)審核計算決算，(四)稽察財務上之不法或不忠於職務之行爲。

現行審計之範圍，可分三種：(一)事前審計。其對象有四：1. 爲分配預算，2. 爲支付書，3. 爲收支憑證，4. 爲收賬憑賬。其行使方法：1. 在各機關將核定之分配預算送達時，審計機關卽以之與各該機關之法定預算核對，如與法定預算不符，應卽糾正；2. 財政機關送達審計機關之支付書，或各機關送達審計人員之收支憑證，審計機關或審計人員應以之與預算核對，並依法查核，如發現與預算或有關審計法令不符時，應拒絕核簽。凡未經審計機關核簽之支付書，公庫不得付款或轉賬；未經駐在各機關之審計人員核簽之收支憑證，各機關或公庫不得收付款項；(二)事後審計。其對象通常爲：1. 會計報告，2. 簿籍，3. 憑證案卷，4. 現金，5. 財產物品。其行使方法，係以會計報告與簿籍憑證及現金財物等互相核對，或派員

實地調查。(三)稽察。稽察之對象略爲：1.各機關之一切收支，2.各機關之現金、票據、證券、財產、物品，3.各機關之營繕工程及購置變賣財物之開標決標驗收等事項，4.經募債券機關之債券抽籤償還及收回銷毀等事項，5.各機關有關財務行政事項，6.各機關有關財務之組織。至稽察職權之行使方法，係派員分赴各機關實地檢查、調查、監視、鑑定，並得派員參加各機關有關財務之組織。

至於現行審計之方法，計有三種：(一)送審計，亦稱書面審查，係專就證明書件加以審核者，此種審計，以各機關提出之計劃書類，爲其審查之根據。(二)就地審計，即審計機關派員赴各機關實施就地審查是也。此在審計職權內，頗爲重要；第四屆中央執行委員會全體會議通過改善財政制度方案，列舉五大要點，而實現就地審計制度，即其一端。二十七年五月公布新審計法，及施行細則<sup>①</sup>，對於就地審計之原則，均有明晰之規定。詳言之，即就受審機關會計憑證簿籍之所在地，執行審計業務，其範圍涉及於事前審計事後審計及稽察事務，藉此明瞭靜態與動態之整個財政狀況之謂也。(三)委托審計，即某審計機關委托其他審計機關或其他團體個人辦理審計也。

## 第六節 審計機關

審計之權，往往屬於立法機關。蓋三權分立，立法機關掌立法及監督之事務，其成績尤以英美為顯著。我國以五權分立，審計歸監察院辦理，其方法略有異於英美。

英國議會最先所審核者，僅歲出不及歲入。其後加以改良，乃進而及於歲入方面。一八六一年，設置公賬委員會 (Standing Committee of Public Accounts) 以考察審核行政機關關於公款之收入、保管及支付之方式與經過。一八六六年，復通過著名之度支及審計條例 (Exchequer and Audit Departments Acts)，審計制度於是始告成立。在此條例下，成立度支審計部，設總查賬兼審計長 (Comptroller and Audit-General) 一人，綜理全部事務。凡國庫簽發支付款項之命令，須經過此總查賬兼審計長之審核，以考驗其在預算法案上有無法律根據。經此審計長核簽證明後，用款機關始能由英格蘭銀行領取其所應支之款項。至於行政機關之各種會計收支賬目及報表等，均須由財政部按期送達度支審計部，由總查賬兼審計長指揮所屬為詳細之審核，簽註審查意見，轉送於國會之公家賬目委員會為最後之審核。

美國之審計制度，自一八九四年陶蓋議案 (Dockeng Act of 1894) 通過後，設立審計委

員會，以六審計官主其事，審核全國賬目，而隸屬於財政部長管轄之下，故實際上為行政機關之監督。及一九二一年，預算及審計法成立，取消從前財政部所設之六名審計官，設置獨立之審計總處一所，委總審查長一人(Comptroller General)主持之。此總審查長不受其他行政部會之管轄，由大總統商得國會之同意委任之。所有政府機關之賬簿，報表及憑證之審核責任，統集中於此特設之機關。此外，國會亦有公賬委員會，担任最後之審計責任。

英美兩國雖各有特設之機關，担任財政審計職務，但此項機關，在性質上，乃立法機關之代理者，且最後之審計權，仍在於立法機關，此與我國由獨立之監察機關行使審計權者，實有顯然之不同。依監察院組織法第二條之規定：「監察院設審計部，行使審計職權。」審計部設部長一人，秉承監察院院長，綜理全部事宜。審計部分設三廳：第一廳掌理政府所屬全國各機關之事前審計事務，第二廳掌理全國各機關之事後審計事務，第三廳掌理全國各機關之稽察事務。至於地方政府之審計職務，則另有地方審計機關辦理之。依審計部組織法第十七條之規定：「審計部於各省及直隸行政院之市，設審計處，掌理各該省市內中央及地方各機關之審計稽察事務。其他不能依行政區域劃分之機關，經國民政府核准，得由審計部設審計辦事處。」抗戰以來，江西、安徽、四川、貴州、福建、廣西、甘肅等七省，先後成立

審計處。而自就地審計原則確定後，經濟部、交通部、內政部、農林部、振濟委員會、財政部國庫署及關務署、資源委員會、重慶市財政局等九處，均成立審計人員辦公室，鹽務總局亦設立審計辦事處。

① 參閱衛挺生：計政制度論，第二六一—二七頁，中國文化服務社印行。

② 參閱 F. Oakley, *Principles of Government Accounting and Reporting*, New York Macmillan Co., 1921.

③ 國民政府主計處組織法，十九年十一月二十二日公布，二十年四月一日施行。

④ 參閱衛挺生：計政制度論，第三四—三五頁。

⑤ 預算法二十六年公布。

⑥ 王北辰：吾國戰時預算制度之改進，載三十二年九月一日益世報。

⑦ 本節參閱孔兼部長就職十週年紀念文輯（貳）十年來之財務行政，三十二年十一月財政部秘書處編。  
⑧ 二十八年三月又經修正。

## 第四章 歲入歲出與公庫制度

### 第一節 歲入之統制

歲入所宜首先考慮者，厥爲征收機關之設立問題。征收機關之事務，可分爲二：一爲稅收數目之確定，一爲實在之徵收。國家理財之原則，雖以量出爲入爲主，然國民之生計財力，未可置之不顧。是以徵稅之先，應有稅則之估計。估計既定，認爲所征租稅，不至於病民，然後方可實行征收，而作爲國家之經費。此一種事務，其爲徵稅雖同，而其動作之時期，則有前後，其所任之職務，亦有差異。因此，有主將二種事務分設機關以處理之者，亦有主二者之合併，同隸一機關下，而以不同之處或委員會以辦理之者。兩種見解，殊不易有所軒輊。以普通言，後者之說，可以獲得徵稅方面之統一，不致有分散責任之弊，其徵稅當可較有專職。前者之說，權限劃分明細，可以各行其所負之責任，共同辦理徵稅之事務。然以經濟及效率而言，前者之說，分設機關，則組織趨於複雜，文件趨於繁忙，經費趨於增多，似不若以二者合併爲善。我國確定稅則及徵收機關，同隸財政部，而分設稅則委員會處理並分析稅則，根據市況與經濟情形，編製不同之指數，而定稅則之輕重，可以合乎國民之生計；又以其組織爲委員會，處理半立法之事務，又極相宜也。

歲入可分爲：（一）雜項收入，（二）國營事業及國有財產收入，（三）征課收入。雜項收入爲國家行政上之收入，亦有因司法之判決而決定者，如罰款（罰金、沒收金、沒收物等），

規費（執照、證書、檢驗、考試等費），及售價等（公報、狀紙、及其他公印刷品，試場及試驗場出品等售價）。國營事業收入，因國家對於公用事業之經營而收入者，如郵政、電報、鐵道、航空、水運等等。國有財產之收入，有如租金及特許使用費，如國有土地，森林、鑛業及道路等之租金與特許使用費等等。征課收入，為國家稅則上之收入，而居歲入之大宗，有如關稅、鹽稅、印花稅等等；有屬於特種收益者，如交易所、銀行稅等等；更有屬於特賦，如課捐及專賣等是。

國家之收入，如有不敷，在可能之範圍內，出之以正當之方法，可以發行公債。然公債，不能視之為國家收入。蓋公債乃政府之負債，決非其資產，不能謂之為國家收入也。

## 第二節 歲出之統制

吾人若展開世界各國之財政史，足以發見無論君主制或民主制，無論資本主義、社會主義或法西斯主義之國家，其歲出均呈歷年劇增之共同現象。此等政府支出之劇增，在各國之特別情形下，自有其特別的原因，然亦有若干之共同的普遍的因素：（一）物價之高漲，（二）人口之增加，（三）政府機能之擴大，（四）生活程度之提高，（五）社會經濟之複雜，（六）行政

處置之失當；凡此種種，皆足以爲國家歲出劇增之重要因素。

國家歲出之劇增，可生二大結果：一、增加租稅收入。蓋支出既大，需用浩繁，所入不敷所出，爲維持政府起見，類多增加租稅之收入。租稅之增加，直接影響國民，以國民各個人之財富，移轉一部份於政府，國民之生計，將因之而困迫。二、通貨膨脹或發行紙幣。政府以財政之支絀，有時出於通貨膨脹或發行紙幣之法，於是全國購買力之總數因之增加，而物價勢必因之而上漲，且因此，勞工之工資，生產之原料，均將受其直接間接之影響，而陷國家經濟地位於不安，甚至造成全國經濟崩潰之狀態。

爲防止國家之不正當支出，首在改革國家之行政制度，確立健全的預算制度審計制度及會計制度，使國家公帑不致有非法的浪費及私人的侵吞。在財政管理上，並須採用最科學最有效之方法以處置之，方能免除一切之浪費。在整個之政府組織，亦須力求其合理化，方能發揮政府之最大功能，而減少國家之不正當支出。此外，因積極備戰，努力於軍備之擴充，自足以使政府之支出，劇烈增加，則其節制之道，自亦在於設法消滅戰爭，及縮減軍備耳。

然國家支出之劇增，在其本身並不一定爲壞的現象。在促成政府支出之各項原因中，除

行政處置之失當及不當之戰爭外，其他各項，如人口之增加，物價之提高，社會經濟之複雜，政府機能之擴張及生活程度之提高等，不但爲自然之趨勢，而不易爲人爲之限制，且情勢所趨，實不應輕易抹殺之也。吾人對於政府支出之數額，不能就其多少而評定其好壞，其根本關鍵，先須考察此等支出是否得當或應該；如其應該，雖支出甚鉅不爲過；如其不得當，雖少亦多也。其次，並須考察其應支之款，是否以最經濟之手段，使之發生最大之效力。

最後，再一言國家支出之分類。國家支出之適當分類，在行政上，至爲重要。因由此分類中，足以測見政府活動之性質與範圍，及其所代表之利益與所發生之效果。且適當之支出分類，對於國家預算之編造，政府會計之辦理，及審計程序之實施，均有莫大之便利與幫助。國家支出之分類，迄今尙無統一之標準與方法，約言之：（一）效能分析法，即按政府活動之性質，爲同類之合併，異類之分出是。（二）政府單位法，即按政府機關之組織單位爲國家支出分類之標準。（三）用費客體法，即以政府支出所購得之物件爲分類之標準，如設備費、保險費、煤炭費、修理費及勞力費等是。（四）性質區分法，即按經費之久暫性質爲分類之標準，如經常費及臨時費等是。（五）撥款分類法，政府支出，均須有法律之根據，此即係

每次立法機關之議決或撥款之法案爲分類之標準。此五種分類法，自各有其特長及用途，然欲爲完全的適當的支出分類，此五種方法，均須用及。但效能分析法，可使一般人民對於政府之活動及政策，易爲獲得較明瞭之認識與判斷。而政府單位法，則宜於確定各機關之用款責任，並比較其結果。我國政府支出之分類，即採用效能分析及政府單位兩法。

### 第三節 財政收支系統

我國古代財權，大抵集重於中央，各種稅源，中央與地方殊無明確之劃分。民國三年，北京政府頒佈國地兩稅劃分案，規定凡主要稅源，悉歸中央所有，內重外輕，仍係根據中央集權之主旨而定，且實際上，歷年所列國地各稅，或合或分，仍無定制。國民政府成立後，鑒於劃分國地收支之重要，乃於十六年七月，頒佈國家地方收支暫行標準案。十七年第一次全國財政會議，復加修正，其要點爲中央稅以間接稅爲主，而以直接稅輔之；地方稅則以直接稅爲主，而以雜項稅捐輔之；此外，對中央與地方之支出，亦有規定；至是，國地財政，乃有一界索可尋。惟所列地方收支，僅及於省，尙未推及縣市。二十四年，國府復頒行財政收支系統法，分財政爲中央、省、縣三級，使各有獨立之稅源，尤以充實縣之財政，扶植縣

自治爲其特色。財政收支系統法，雖經公布，但因抗戰期間，稅收調整，固感困難，即關於支出之規定，亦間有不易實行之處，因延未實施。嗣中央爲促進地方自治，推行新縣制，於二十六年頒佈縣組織綱要，對於省縣及鄉鎮財政收支，復有明確之劃分。惟自抗戰發生，一方面在中央因抗戰建國之所需，既日漸增鉅，他方面縣市地方，復以事務增加，經費亦感不足。因此，我國財政收支系統，遂有重新釐劃之必要。且戰時財政，利在統籌，中央地方原屬一體，國家財源，分之則力小而策進爲難，合之則力厚而成效易舉，中央因於三十年四月五屆八中全會通過「改進財政系統案」，將全國財政分爲國家財政與自治財政兩大系統，其範圍有如左列：

(一) 國家財政，應包括現有之中央及省兩部份財政，通盤籌劃，統一支配。

(二) 自治財政系統，應遵照國父遺教以縣爲單位，先培稅源，並予以伸縮之彈性，俾應將來需要，而得因地制宜之便。

國家財政系統之收入部份，除原屬國家預算之一切收入外，並將原屬省預算之一切收入，概劃歸中央管理。至於國家財政系統之支出部份，則分爲普通政務預算，與特別建設預算兩大部門，亦以省及中央原有之支出屬之。關於自治財政系統之收入部份，其屬於租稅

者，由中央稅務機關收納劃撥；其屬於規費者，得由各縣自收。支出部份，則由各自治單位之縣，依照規定科目及一定之標準，編造預算，送經民意機關同意後，再由省呈中央核定，因貧瘠而有不足者，依核定之預算，由中央補助之；此即新訂財政收支系統內容之大概。

改訂財政收支系統原則既經確定，財政部即於三十年六月召開第三次全國財政會議，就國家財政與自治財政兩大系統之收支，以及國家劃撥補助市縣稅項及其標準，釐定實施綱要六項，並將國家財政收支系統之收入及支出，與自治財政收支系統之收入及支出各部門，詳細訂列分類表，付諸實施。

從此，我國收支系統，具體確定，系統釐然；在中央方面，易收統籌分配整理之效，在地方，亦因縣財政之獨立與充實，而能早日奠定其自治基礎；此實我國財政史上之劃時代的革新也。

#### 第四節 公庫制度

公庫，所以集中國家基金於一地，便利收支，而圖責任之統一。由此，方可求其手續上之便利，使不致有浪費及其他任意舞弊之發生也。我國現行公庫制度，中央政府之公庫稱國

庫，以財政部爲主管機關；市政府之公庫稱市庫，縣政府之公庫稱縣庫，各以其財政局爲主管機關，不設財政局者，以各該市縣政府爲主管機關。以前尙有省庫一級，以各省財政廳爲主管機關，自實行改訂財政收支系統以後，省之收支，改由國庫統一處理，於省政府所在地，各設國庫分庫，原有省庫一律撤銷。

先言公庫制度之沿革。民國初年，北京政府，訂有各省解款細則，直轄各徵收機關收支解撥細則暨金庫出納款項辦法，所有國庫收入，指定分存中國交通各行，而關稅鹽稅担保外債部份，仍存於外國銀行，本國銀行不得經營，各行政機關之收入，又均自行保管收納支撥，而不集中於國庫。國民政府成立後，力謀集中庫款，遂於十六年七月頒行財政部會計條例，詳細訂明收支款項程序。十七年成立中央銀行，賦予代理國庫之特權。二十二年一月，財政部復與各有關部會，商訂中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法，並改訂解款、收款、請款、支付領款等書式。至是，各機關與國庫間出納手續，始稍稱完備。復國庫收支，仍以機關爲對象，收入係由各機關經收轉解國庫，支出係由各機關向國庫領款轉發債權人。因此，收入機關之握款不解及支出機關之任意浮支等弊端，仍不能免。遂由立法院訂定公庫法，經國府於二十七年六月公布，二十八年十月明令施行。我國現行公庫制度之基礎，

因以確定。

財政部設國庫署，內置六科及會計統計二室。依公庫法規定，國庫事務以中央銀行代理，而代理國庫之中央銀行，應以國庫主管機關所在地為總庫，並得酌設分庫及支庫。中央銀行設置國庫局代理總庫事務，各地分支行處亦均代理各地國庫分支庫事務。惟中央稅源散布各地，而中央駐在地方之機關，亦所在皆是；中央銀行之分支行處，既尚未普遍設立，則對於代理國庫事務，自不能全部直接處理，故公庫法施行細則，復規定由中央銀行委託其他銀行或郵政機關代理之。其無固定之地點或在國外之機關，則由公庫主管機關指定人員辦理現金、票據、證券之出納保管移轉等業務。銀行代理公庫所收納之現金及到期票據、證券，均用存款方式，因此，銀行可將庫款作為資金運用，而政府亦可獲得一部份存款利息，兼可收調劑庫款與市面金融之實效。

實施公庫法，公庫網之建立，至為重要，觀於公庫網之疎密，即可知推行公庫制度之有無基礎。公庫網愈密，則握存稅款挪移經費之弊，亦愈易廓清。國庫總分支庫在三十二年度內，增至一千八百處左右，由中央銀行與郵政總局接洽委托代庫，已增設支庫三百三十三處，稅款經收處六百三十七處。至推行市縣庫制度之原則，先從推行新縣制之縣份入手，現

已實施者，有四川、廣西等九省。

#### 第五節 公庫收支處理程序

公庫存款分爲三類，卽：（一）收入總存款，（二）普通經費存款，及（三）特種基金存款。一切收入，除依法歸入特種基金存款者外，均歸入收入總存款。凡收入總存款之收款，應由收入機關填具繳款書，交繳款人連同現金或收據一併送代理公庫之銀行或郵政機關收入庫賬，因此，收入機關並不經收款項，延解挪移之弊，均可杜絕。

一切經費，除公庫法第五條規定：（一）額外零用金內之零星支出，（二）機關距代理公庫之銀行或郵政機關，在規定里程以外者，（三）機關無固定地點者，及（四）其他經法令許可之估付包付金額各款，及依法得直接撥付者外，均應依據預算分配表，由公庫收入總存款撥入各機關普通經費存款戶內，再憑各支用機關簽發之公庫支票，付給債權人，各機關不得自行保管支用。因此，各支用機關濫用之弊，自可革除。惟抗戰發生以後，其游擊區域及接近戰區地方之各機關，實施公庫法，自不免感受困難，另適用游擊區域及接近戰區各機關收支處理暫行辦法。

公庫主管機關及代理公庫之銀行或郵政機關，對於政府財產之契據，與關於債權債務之重要契約及票據證券之保管，應分類編號詳明記載，妥爲保管，如有必要時，並應錄存副本或攝製照片，此在公庫法上，均有明文規定。

依照國庫主管機關稽核各機關收支庫款辦法，國庫主管機關得隨時遴派稽核人員，赴各機關及國庫查核其現金財物，並調閱賬冊憑證報告及其他有關文件，如有諮詢，應由主辦人員負責解答。國庫主管機關於必要時，並得派遣稽核人員常川駐在指定機關，或分區巡迴視察，在認爲有向各銀行查核各機關存款之必要時，亦得派員實地調查。稽核人員發現各機關處理款項有違反法令或其他不法情事時，則須據實報由公庫主管機關核辦。又爲使審計制度與庫款稽核密切配合起見，由審計部於國庫各重要分支庫設置駐庫審計人員，凡支用機關簽發公庫支票其數額在三萬元以上時，應連用有關之證明文件，送由駐庫審計人員核簽後，始得交付債權人支取。

## 第五編 物料行政

### 第一章 物料之購置

#### 第一節 購置物料與物品分類

行政機關於推行職務時，必須涉及人財物三項要素；故行政學所研究之對象，亦以人財物三者爲主。人事行政財務行政，已於前編略述梗概；茲編特就物料行政，約述於後。

行政機關所需用之物料，自大體言之，可析爲設備材料公事用品三大類。設備爲具有較永久性之物品而言，如建築物及桌椅等是；材料係指應用後足以產生新成績之物品而言，如工務機關所用之原料是；公事用品，係指應用後旋即耗損之物品而言，如紙、筆、墨水等文具是。三者之中，以公事用品之消費，最爲普通。蓋設備雖爲行政機關所必需，然其性質較爲永久，一經購置，即可歷久不壞；材料一項，雖因近代行政範圍擴大，如建築鐵道，敷

設水管等等，需要日增，然僅限於工務機關，絕不似公事用品之易於耗損且具有普遍性質也。

政府機關之購置物料，自原則上言，與私人購買，固無何等差別。惟政府之活動規模較大，所需之物料亦較多；如購置時，對於物品之種類，不詳為劃分，則採購者易致巧立名目，從中舞弊。故近代各國，莫不採行物品分類標準化之原則。所謂物品分類標準化，即將各項雜亂不齊之物品種類，詳為分別，並斟酌實際情形，力求單簡，俾各使用機關所用之物品，皆趨一致。其優點約有六：

- 一、便於大批採購，可以減低物品單位價格；
- 二、大批交易，承商交貨可較為迅速；
- 三、便於驗收稽查及登記；
- 四、物品之標準確定後，各機關不至有標新立異藉口舞弊之事；
- 五、各機關有剩餘或不足時，可以相互調用，無鑿柄之病；
- 六、購辦人員之工作較為簡捷，精力易於集中。

我國政府機關辦公用品，種類之複雜，實為莫可諱言之事。於物品種類，往往巧立名

目，例如毛筆一項，各機關有鷄狼毫、羊毫、紫毫、七紫三羊、三紫七羊、摺筆、元筆、水筆、小楷、中楷等等名色，又有專立名稱，如「天香深處」、「小大山之」各種花樣<sup>①</sup>，此在使用者固可任意領用，毫無不便，但在購置方面，則難收躉購之利益。至於物品之價格，各機關更高下不一。行政院於二十五年三月十八日通令中，曾言鉛筆每打最高價格三元，最低七角；毛巾每打最高四元二角五分，最低二元；墨水每打最高十八元，最低二元八角，相距竟達六倍之多<sup>②</sup>。此雖由於採辦人員有浮報物價之弊，而與物品牌號質料之不一致，實為其主要之原因。故於物品分類之標準，應從速厘定，則不僅可以抑制庶務人員之舞弊，且可收大批採購之利益。

厘訂物品分類之標準，有若干原則必須遵守者：第一，標準物品，務須切於實用，俾使用者毫無不便，故在厘訂標準之前，應與各使用機關詳細商確後，方可作最後決定；而嗣後遇需要時，更須隨時修改，以適應實際之需要；第二，厘訂物品標準時，對於物品之來源，亦須調查清楚。蓋來源狹小之物品，不僅價格較昂，即於大量採辦時，亦比較困難，以致延誤工作效能；第三，基於上述之兩大原則，故於物品分類時，應以標準之標準方法厘訂之。若標準過高，則不易採辦，且亦不經濟；標準過低，則不合實用<sup>③</sup>。

物品種類厘訂後，應編制分類表。分類表之功用，即使各種物品按序排列，便於檢查。分類方法，大體先別爲若干類，再於各類下分列項目。美國紐約邦政府曾以各行政機關所習用之物品一八、〇〇〇種，別爲四十二類，茲特轉譯於下，以供參考：

- 1 器具（包括實驗用具等等），
- 2 軍需品，軍火與炸藥，
- 3 運動器具（包括遊藝玩具等等），
- 4 書籍，出版物，其他，
- 5 洗滌材料及其他混合物，
- 6 洗滌機械，
- 7 衣料，其他，
- 8 繩，索，
- 9 工務器具，
- 10 醫藥及其他，
- 11 零星日常用品，

- 12 電氣器具，
- 13 滅火器，
- 14 食品，
- 15 飼料（包括一切動物之飼料），
- 16 燃料（包括火油），
- 17 傢具（包括廚房用品），
- 18 磁器，
- 19 醫院用品及手術器械，
- 20 鐵，鋼及其他金屬，
- 21 皮，鞍，皮帶，皮水管，
- 22 牲畜，
- 23 機械與零件（不分類），
- 24 建築原料，
- 25 囚糧，

- 26 雜項，
- 27 螺旋，鐵釘及其他，
- 28 航海用具（包括船艇等等），
- 29 公事用品與文具，
- 30 油類，
- 31 油漆料，
- 32 水管活舌及其他，
- 33 照像器具，
- 34 鉛匠，機匠之修理用具，
- 35 印刷品與美術品，
- 36 橡皮用品，
- 37 麻線品，
- 38 學校用品（不分類），
- 39 種子，植物，樹木，

40 用具與器皿，

41 車輛（包括自動車，四輪車，馬車，腳踏車，機器腳踏車等），

42 電線④。

物品分類標準厘訂後，在購買方面，亦可獲得便宜。據美國紐約市之估計，一九〇九年各機關所需之牛油總量為四四五、〇〇〇磅，每磅平均價格為二角七分；然經簡單分類後，同等之牛油，每磅減低至二角一分，每年約可節省二七、〇〇〇元⑤。紐約州政府及所屬機關所用之洗滌種類，多至七十五種，經標準委員會減為十種，以質料之優劣為取捨之標準，於是各商家均極力競爭，平均價格，減低百分之三十一，費用節省一萬八千餘元⑥。

據上二例，可知物品分類標準化，不僅可以遏制購辦人員之訂立名目，從中舞弊；且可兼收躉購之利。故欲整飭我國行政機關之庶務管理，剷除採購人員之貪污⑦，應先將各機關所用之物品種類，力予裁減，務求統一而達於標準化之程度，而於採購時，更規定各種嚴密之手續，則舊染汚俗，不難清除矣。

## 第二節 物料購置之程度

物品分類標準化，其目的蓋欲抑制購辦人員之巧立名目從中舞弊，且可兼收大批採購之利益，已如上述；然政府機關於購置物料時，尚須規定一嚴格之手續，則可避免承購商店之朦蔽。此項手續，自大體言之，則可析為下列各種程序：

一、所需物品之決定 採購物料時，應先決定所需之物品。決定所需之物品，其要素有三：（一）決定所需物品之品質，（二）決定所需物品之數量；（三）決定交貨之時期與次數。今依次約述於下：

行政機關購置物料時，應先明白確定其所需物品之質量數量等項，蓋藉此足以去除不少弊端。故於決定物品之質量時，自當力求詳盡，並須聘有專門知識及特殊技能者主持之，方能獲得圓滿之結果。鑑定之內容，就一般而論，約有數項：（一）標準貨樣之物品名稱；（二）所購物品上必須具有之各種品質；（三）所購物品上不得具有之各種品質；（四）物價之單位；（五）其他內容。

物品之質量決定後，即當進而考察各種物料之應購數量。蓋事先對此用品總數有明瞭之認識後，則購買者得有根據，以應付市場之情形，以次決定大批購買或分期採辦。

購買物品應與保管或貯藏之間，須有適當之合作。倘藏貨之棧房，甚為狹小，而購買者

竟大批購入，則因保管不便，所購貨物，易致損失。故購買物品時，不僅應決定其品質與數量，且應當酌量堆棧之便利與容量，以決定交貨之時期與次數。

二、市場行情之認識 行政機關，如欲獲得「物美價廉」之最經濟的交易，則應對所購物品之商情，供給來源之數量，銷路堅挺或疲乏等，應有確切之認識。蓋採購者悉熟市場情形，則於採購物品時，即可決定其應取之動作。如物價低廉，則可迅速舉辦；物價昂貴，亦可參酌情形減用高貴之物品而代以低廉之物品。不特此也，採購者如能熟悉市場情形，且可收獲各商號競買之利益。蓋市上各商號，對於政府機關之購置，每相奪而不相讓，因其購貨多而獲利厚也。故採購者可利用此機會，選擇最可靠最便宜之商號與之交易，或則採取招標之形式，公開選擇，則價廉物美之目的，自不難達到矣。

三、購置合同之簽訂 政府機關於購置物品時，其承辦之各商號，應訂立購置合同。此項手續，實屬必要；蓋：第一，政府機關之經費，受有預算案之限制，訂立合同，可不致於受市場變幻之影響，而易收穩妥安全之利；第二，訂立合同，足以免除採購者與售貨者中間之串通舞弊。惟訂立合同，對購買機關亦有幾種不利：第一，當政府機關之工作計劃發生變更時，則其所需要之物品，自必隨之不同，但因受購置合同之限制，勢必被迫而接受其不必需

之貨物；第二，各商店爲防止物價高漲時所受之損失，合同內之價格，必較一般時價爲昂貴。

購置合同，既利弊兼具，政府機關於訂立時，自應慎重將事，並應圓滿運用。其原則約如下；第一，對於所購置物品，當爲確切具體之規定；第二，對於所購數量，應爲最大限度或最小限度之規定，即達於此種限度時，購貨者得以拒絕貨物之接收；第三，對於時間上應探不定期知照辦法，即在不定期時間內，非有一方或雙方提出意見時，此不定期時間應繼續有效；第四，對於貨價，應明白規定，但同時亦附帶載明伸縮條件，即市場行市變動至某種程度時，雙方即可另行設訂。

四、收貨時之檢驗 購置合同訂立後，交易即可成功。然於送達物品時，政府機關，應詳加考驗，鑑別其物品之質量與數量，是否與原定者相符，庶可避免商人之欺蔽朦混。惟此項工作，政府機關，每罕成效。其中原因，蓋由於行政機關對於貨物之驗收，率皆以庶務人員担任之，彼輩多無特別之訓練，經驗與技術，自難望其有良好之成績。其次，採購與檢驗，同屬於庶務人員，則彼輩有時或不免適用舞弊之行爲，從中獲利。故欲避免此項弊端，政府機關應聘任有此項特別技術之人材，專司檢驗；此項人員，更不受庶務機關之指揮，則弊端即可消滅也。

五、付款及單據處置 購買機關於收受物品後，應將各種單據及發票為精密的審查，審查時應特別注意者，約有數端：（一）價格，項目，時期等之記載有無不合或錯誤之處？（二）發票上之數量與定單上之數量是否相符？（三）所交貨物之數量與發票上之數量是否相合？

關於貨價之償付，自應力求迅速，此固為售貨者所歡迎，即在購貨者亦可樹立其商業信用也。

① 孫澄方：集中購辦組織及物品分類，行政研究 創刊號。

② 參閱民國二十五年三月十八日行政院通令。

③ 孫澄方：集中購辦組織及物品分類。

④ R. Forbes, *Government Purchasing*, pp. 104—5.

⑤ R. Forbes, *Ibid.*, p. 106.

⑥ R. Forbes, *Ibid.*, p. 114.

⑦ 見行政院二十五年三月十八日通令。

## 第二章 物料之處理

政府機關於購置物料後，必須妥為處理。處理之原則有三：（一）盡力愛護，防止各種不

當的毀傷；(二)力求節省，消除一切之浪費；(三)物料之用途，務求適當，惟政府機關之物料，種類繁多，處理方法，亦不能完全一致。今分述之於後：

1. 關於建築物者 在私企業機關，建築物爲其固定資本之一部，彼等對此項資產，常能盡力予以愛護，不使其遭受不當之損失。而政府機關對此等重要財產，常多漠然置之，而公務人員，亦以此建築物與切身利益無關，亦罕加以愛護，因此，無形中常易遭受最大之損失。然政府之建築，其費用取之於人民，如不加意愛護，必致縮短其經用之年限；結果，物料本身未能發揮其最大之效用，而人民之租稅負擔，亦因之大爲加重。

建築物之監護，外部應求其清潔，內部應求其整飭。如有遭受風雨侵蝕或其他損壞情形，應立即派人修繕；倘遲延牽拖，待至不可收拾時，始謀修理或補救，則所費必大，且建築物之本身，亦容易損壞。

在通都大邑人烟稠密之區，火警極易發生。爲對政府之建築物加以周密之保護計，應準備充實之消防工作，如購置滅火機，組織消防隊等等，此項工作，在救火設備簡陋之城市中，尤爲重要。此外，政府應將其建築物估計價值交由保險公司担保火險。政府雖於平時支付少量保險金，然使一旦適逢災害，則可無須向人民徵收巨額費用。

2. 物品之保管 物品可分爲非消費品及消費品二種。凡依其本來的使用方法使用一次卽爲消耗者，爲消費品；反是，爲非消費品。前者如文具用品及其他物料等是；後者如桌椅及傢具打字機等是。

a. 非消費品之管理 政府機關之物品，至爲繁多，苟非用極有系統的方法加以管理，必致紊亂不堪，且常有職員移作私用，或被所用工人盜出變賣。爲避免此項流弊計，各種物品，均應妥爲管理，管理手續，可分爲下列各步驟：

第一，分類與編號 整理非消費品之步驟，第一爲分類，將各種非消費品，分爲檯、椅、桌、几、等若干類，每類編號，自第一號起至若干號止，然後於各種器具上黏貼標記，以資辨識。

第二，登記 第一步手續辦妥後，第二步卽爲登記。未登記之先，應將房間內之所有器具，調查清楚，每樣填入製就之表格內，遇有移動時，亦應立即記入，俾免遺漏。

第三，按時點驗 各種表格，雖已具備，然如辦事人遇事因循，則表格亦同於具文，故必須按時點驗，如有短少或損壞時，應責令工役賠償，並應隨時戒飭工役以免彼等日久生玩。此外，如有分設附屬機關者，應飭令其每年將所有物品，開具詳細清冊，呈報總機關，

如有短少時，亦應責令其賠償。

b 消費品之管理 消費品管理之第一問題，即為妥於保管。貨品購入後，如未能立即送交使用機關時，應先儲藏於保管室中，保管室不應過於乾燥或潮溼，並須嚴防風雨侵蝕，以免其腐爛。

各使用機關領取物品，應持特製之領物憑證，始准發給。主管者對於物品之購入及支出，應詳細記載，並應隨時查點現存物品與支出物品之數量，是否與原購入之數量相符合，各機關之用物數量及請領手續，應由總機關予以合法及通盤之籌計，庶可防止濫用及舞弊之病也。

## 第三章 集中購辦制度

### 第一節 集中購辦之意義

現代之行政，以增進效能與節省費用為其必要之條件；效能之增進，自組織及人員之改

善始；費用之節省，則自財政及物料之管理始。物料應如何購置及購置前應採之手續，已於本編第一章中有所述及；惟物料購置，如缺乏一集中之組織，由各機關各自爲政，則仍難收經濟之效果，此集中購辦制度之所由起也。

集中購辦，約言之，卽在某一場合或某一級政府，其所屬各機關之用料，統由一處總購總發，故能統一事權，減除繁瑣之手續，且可集中辦事人員之精力；經濟與效能，誠兼而有之。

最初採用集中購辦制者，爲美國亞利戎那州 (ARIZONA)，於一八九五年設立統制委員會，代慈善機關及懲罰機關採購物品。是爲美國集中制之嚆矢。其後衣阿華州 (IOWA) 於一八九七年設置一管理局，德克薩 (TEXAS)、達爾魏 (DELAWARE)、愛戴華 (IDAHO)、瑪麗蘭 (MARYLAND) 諸州之管理局，亦相繼成立。一九〇一年，市政改革運動發生後，市政府各局之職務，重行劃分；凡屬同一性質之事，均歸一局辦理；市財政之監督，亦掌握於一局之手；集中購辦制，遂爲此種改革組織之自然產物。據最近估計，已有四十州採行此制，而在一百零九個一萬人以上之城市。據福布士 (FORBES) 所說，則一百零九個城市外之城市，亦均採行此制矣。由此可知集中購辦制度，於十年前，已風行全美矣。

我國行政機關，對於物料之購買，向罕注意，以致弊端百出，收受回扣者有之，浮報物價者有之；民國二十五年三月十日，行政院令飭各所屬機關剷除貪污，建設廉潔政治，並列舉弊端十項，其中如侵佔公物，濫用公物，虛糜公帑，偽造報銷，買賣物品及經手銀錢收受回扣，浮報物價等等<sup>①</sup>，莫不直接的或間接的與物料管理有絕大關係。此種積弊之由來，其要素固不一而足，而管理之不能集中統制，實為最大原因之一。蓋集中組織，雖不能絕對保證其決無弊病，然究屬易於防範，且考查我國政府機關之組織，凡領有獨立經費或自行開支之機關，大而言之如各部會，小而言之如各署處或各地方政府之所屬機關，莫不有庶務科庶務股之設置。如以行政院所屬之各部會而言，則有下列之庶務組織：（一）行政院總務組庶務科；（二）內政部總務司第四科；（三）外交部總務司庶務科；（四）軍政部總務處管理科；（五）海軍部總務司管理科；（六）財政部總務司第三科；（七）實業部總務司第三科；（八）教育部總務司第三科；（九）交通部總務司庶務科；（十）鐵道部總務司事務科；（十一）蒙藏委員會總務處第二科；（十二）振務委員會總務科庶務股；（十三）僑務委員會事務科；（十四）衛生署總務科庶務室。上所舉者，僅為院部會署之庶務組織；至於附屬機關之庶務組織，據通常情形，亦各自有其組織。如軍政部兵工署之總務處庶務室；軍需署之總務處管理科；財政部關務署

之總務科庶務股，鹽務署之第一科等等。再如軍政部之軍務，交通，軍法各司，皆設於部外，亦各有其庶務組織。

綜上所述，吾人可知各部會之公用物品，無庸縷述，即其附屬機關之用品，亦多各自購辦。此不僅爲十足的分散購辦制，且可名之爲雙層的分散購辦制。此種辦法，無論其在購買技術上有參差不齊之病，即在用人上或行政經費上言，亦屬糜費。行政院有鑒於此，於民國二十五年間，一月之內，三中禁令嚴禁各機關庶務人員之舞弊及濫用公物<sup>①</sup>。並呈請國民政府通令，嗣後有關採購事項一律交由中央信託局承辦<sup>②</sup>。復於同年八月二十三日，在院召集有關部會及南京市政府代表開會討論舉辦大規模的公用物品消費合作社，據聞大體辦法已經商定，吾人甚盼此項新辦法能早日實現，則不僅累年之積弊可以清除，而集中購辦制度，亦可樹立其穩固之基礎矣。

## 第二節 集中購辦制度之利弊

集中購辦，即將政府機關所有用品設備等物之供給與採辦，集中於一單獨機關辦理之謂。美國自施行此制後，成效卓著。茲特就其優點，略述於左：

必多，價目自亦較廉，有時可以投標方法，引起各商號間之競爭以減低價格。

1. 美國畢資堡市於一九一〇年設集中購辦局，其所節省之費用如左表：

畢資堡市施行集中購辦後與未施行集中購辦時之物價比較表

貨	物分散購辦之價格	集中購辦之價格	節省費用之百分比
斧(每打)	八·五〇元	四·九〇元	四三%
哥倫比亞乾電池(每個)	〇〇·一九 〇〇·四五	〇·一八	四四%
磚(每方)	七·九五	六·二五	二二%
氈(每打)	四五·〇〇	二四·〇〇	四七%
糊窗紙(每箇)	〇·六五	〇·四三	三四%
電扇(每個)	二七·五〇	一五·七五	四三%
手提燈(每打)	六·〇〇	四·二五	三〇%
調味油(每加侖)	二·〇〇	一·〇〇	五〇%

Nestlé's 油(每加侖)	一·二五	〇·五六	六六%
五號打字機(每個)	九九·〇〇	九二·二五	七%
卡斯卡拉片(每千)	二·〇〇	一·一八	四一%
Jenkins 球形瓣(每個)	二·三九	一·一四	四〇%

2. 戴敦市於一九一三年設立集中購辦機關，其物價之差異有如下表：

戴敦市(Dayton)施行集中購辦制後與未施行集中購辦制前同樣物價比較表

貨	物分散購辦的價格	集中購辦的價格	節省費用的百分比
炭素紙(每箱)	三·五〇元	〇·六五元	八二%
打字機紙(每箱)	一·二五	〇·五四	五四%
打字機帶(每條)	〇·七五	〇·二五	六七%
橡皮圈(每磅)	四·〇〇	一·二六	六八%
紙夾(每百)	一·〇〇	〇·二五	七五%
信紙(每百)	一一·〇〇—一二·〇〇	二·七〇	八五%

據上項統計，集中購辦與分散購辦之價格，相差之鉅，至可驚人。最高者八十五%，最低者亦為十%左右。此種情形，實與我國目前相近似。據三月十八日行政院通令，鉛筆每打最高銀三元，最低七角，毛巾價格，自二元至四元二角五分，墨水每打自二元八角至十八元。即以同樣之青蓮鉛筆而論，價格最高者為銀三元，最低七角。此種情形，吾人雖不敢必謂購辦人從中舞弊，然浪費公帑，則為無可諱言之事實。故應亟行集中購辦制度，則此種浪費，自不難一掃而空矣。

二、集中專家 集中購辦制度之第二優點，即在能集中專家，購辦物品，必須熟悉市場之情形，鑑別品質之優劣，非雇用專門技術人員不可。施行集中購辦制後，則此項人材，可集中於一處，而價高物劣之弊，自可避免。

三、減少冗員 集中購辦制，統一購辦之責任，各機關之庶務處，自可合併，而辦理庶務之冗員，亦可裁撤。此在行政費用上，當可節省不少。

四、標準劃一 分散購辦制度，對於購辦貨物，常無一定標準，因此，一切貨物均無從劃一，編制預算，殊多困難。至於集中制度，因一切物品，均由中央購辦處購置，對於貨物標準之分類，至為便利，編制預算，亦較容易。

五、防止舞弊 防止舞弊，爲集中購辦最大之優點。因購辦集中，則管理亦隨之而集中，對於購辦貨物之監督，較爲容易，且浮開濫報之弊，亦可減少。

以上各點，係就集中購辦制之利益而言。然集中購辦，苟運用不善，亦易發生流弊。蓋集中愈甚，則購物者與用物者之距離，相去日遠。結果，用物者必有緩不濟急或遲延耽誤之感。其次爲購辦機關之權力問題。蓋集中購辦，其權力集中於一總購辦機關，有決定貨物應否購辦及貨物品質之全權，而各用物機關，常因此而發生爭執。故集中購辦，雖爲優良之制度，然於運用時，仍不能不倍加留意也。

### 第三節 集中購辦制度之要素

集中購辦制度之利弊，已略如前述，故其運用之成功或失敗，須視購辦人選之是否得當，立法組織是否完善，需用機關之合作程度是否適宜爲定。歐美各國，於施行此制後，證明下列三項爲集中購辦制度所必具之要素。

第一購辦必須脫離政治 購辦物品之程序，雖屬簡單，然其中所包含者，大抵都爲專門知識與經驗要素，決非一般缺乏商業常識之人員所能勝任，故購辦員之選擇與任用，須完全

脫離政治的背景，須依照學識與經驗，以考試方法為甄別，對於購辦員之報酬，應較一般商業公司之薪職為多，則可延致人才。

第二購辦之會計監督 購辦事務為各機關會計制度之重要部份，故須受嚴密之會計監督。購辦員與會計長須密切合作，俾購辦費不致超過預算，倘購辦機關附屬於財政機關內，則此項合作尤易見效。就一般而論，會計機關對於購辦之監督，約有下列數種：

1. 購辦員填寫購辦單後，必須經會計機關之認可，方可發出，因此可以防止非法購辦之支出。
2. 需用機關之需用估計單，亦須經會計機關之審核，可以防止一切超過預算之支出。
3. 購辦員之購辦單，需用機關之需物單以及商家之發票，均須送交會計機關，三方核對，可以防止偽造之流弊。
4. 會計機關付款應力求迅速，以便獲得商家即時付款之折扣，同時又可防止重複付款之虞。

第三供給標準化 所謂標準化，即選擇少數需要物，形態體質及等次，以為一切貨物之標準。貨物經標準化後，始可大批購辦，其利益已如前述，茲不再贅。

要之，健全的集中購辦制，必須具有上述三要素，否則如運用不善，措施不當，則其所發生之流弊，恐亦不亞於分散制度也。

- ① L. D. White, Trends in Public Administration, p. 203  
中譯本二三五頁。
- ② A. E. Buck, Municipal Finance, pp. 266—7.
- ③ 美國各州採行集中購辦制度者，計有Alabama, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Georgia, Idaho, Illinois, Iowa, Kansas, Kentucky, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana Nebraska, New Hampshire, New Jersey, New York, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Dakota, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming.
- ④ R. Forbes, Government Purchasing, p. 52.
- ⑤ 參閱行政院民國二十五年三月十日通令。
- ⑥ 行政院於民國二十五年三月十日通令全國，列舉弊端十項，令各機關長官自行省察，認真消除；同月十八日再通令各機關長官，對於物品購置，切勿濫耗公帑，並應嚴核經手帳目及詳製物品購置與領用手續。四月二日復訓令各部會署，嗣後各機關公務人員私人通信，概不得用機關之公用信箋信封。
- ⑦ 參閱國民政府第二〇一號訓令（民國二十五年二月十八日）。
- ⑧ American Annals, vol. CXIII p. 282.

## 第六編 行政程序

### 第一章 概論

#### 第一節 行政程序之意義

行政機關之要素，爲組織、人員、財務及物料，具備此等要素之後，則爲如何運用此等要素，使其成爲整個的有步驟的動作，而達到行政最終之目的，此即本編行政程序所應討論之問題也。析言之，行政程序含有兩重意義：一指支配的行爲；一指手續的行爲。手續的行爲，即所謂日常事務 (routine work) 是，如文書之處理，行政報告之編製，審核，文書檔案之保管，均屬之。支配的行爲，則包括計劃之擬定，人事物質之編配與調整，事務之指揮與監督等是。本編所討論之範圍，僅就支配的行爲加以闡述。所謂支配的行爲，亦即總裁所謂行政三聯制者是。至手續的行爲，如檔案保管文書處理等，擬更專篇論述，本編不復涉

及。

惟吾人首須注意者，即行政程序，無論其爲手續的行爲，抑爲支配的行爲，其唯一條件，必須合法。政令之執行及政務之處理，苟缺乏法律之根據，則將歸於無效。故除一般法律及行政法應遵守外，特定組織法及處務規程（中央機關爲處務規程，普通機關則曰辦事細則），更不可忽略。蓋此爲一機關之不可缺少的特殊規範。而行政業務之進行，必須使各部分調協，不可有畸形的發展，相互間更不能存矛盾的狀態，必須和諧調協，然後方可進行無阻。

行政業務通常分爲經常與臨時二種。經常業務者，即預定計劃內所發生之事項；而臨時業務則爲偶然的臨時的所發生之事項。兩者性質大異。經常業務，因有一定計劃可以遵循，易於處理。臨時業務，常在預料之外，故臨機應變之方，則有賴於行政者之經驗與才識。但臨時業務過多，勢必使行政者窮於應付，且更影響於經常業務，或能使之停頓，或可使整個計劃爲之錯亂。故預定計劃時應博採過去的經驗，爲通盤的籌劃。然後即遇臨時事件，亦可應付裕如，不致發生意外之困難。吾人當知苟若經驗缺乏，籌劃不週，經常事務亦可變爲臨時，是亦不可不注意也。臨時事務，全賴於行政者之臨機應變，不易具論，故本編所講，

僅以經常事務爲限。

## 第二節 一般的行政程序

普通所謂一般的行政程序，概以政令之推行爲主，然廣義的行政程序，所包甚廣，其意義已如上述，今日行政機關之實際的施政步驟，卽爲狹義的行政程序。蓋前者乃由橫的方面敘述，後者則從縱的方面言之也。

行政程序，凡分三種步驟：1. 決定計劃，2. 執行政令，3. 考核獎懲。任何行政，必須經過此三種步驟，然後完成。故行政三聯制云者，實非新奇之物，要爲歷來行政所必須經過之程序。此等自然程序，過去不知運用，或運用而未能完全合理。自經 總裁創導，本知難行易之原理，用分析歸納之方法，將此等程序一一加以規劃，合理運用，使行政漸臻於完整化，此實於行政學上有極大之貢獻。

行政計劃之決定，必需酌量客觀上之需要及行政機關本身之人力與財力，方能切於實際，順序推行。行政計劃確定之後，卽可命令下級機關或所屬機關執行，而政令之執行，一須快捷，二須準確。政令執行以後，尙須指導與監督。指導之最直接的方法，爲派人視察，

就地指導，此外，則爲對下級機關報告書之審核。最後卽爲對下級官吏之考成。要之，行政機關，在其施政之前，必須有預定的計劃，而政令之執行，政績之考核獎懲，亦必須有健全的運用，然後一政令方有一政令之實效。此編因分：1. 設計，2. 執行 3. 考核，分章講述，胥有關於今日我國行政之實務，研究行政學者，不可不注意也。

● 蔣總裁：行政三聯制大綱，見服務月刊第五卷第五、六期合刊。

## 第二章 設計

### 第一節 設計在行政上之地位

設計爲一切行政之根源，舉凡政策政令之推行，行政業務之處理，皆宜事前設定計劃，方能進行無阻，而行政效率之提高，亦有賴於此焉。三十年二月二十二日，總裁出席中央設計局會議，曾謂：「行政三聯制的內容，包括設計執行和考核，而其主要部份則在於設計。如果設計不能完善，執行就不能順利；考核也就不能精密。我們要使政令有效，事業成

功，必須先有整個的計劃，所以設計工作在行政三聯制中，實爲最首要的工作。」可見設計在行政上地位之重要矣。

行政三聯制之最大作用，在使國家整個行政，能於繼續的三個步驟之下，日求有功。故設計執行與考核，各有功用，實無畸輕畸重之可能；設計不完善，自必影響執行與考核，然執行不着實，或考核不認真，亦足以影響設計之不能圓滿成就。在理論上，在事實上，其重要性自均相等。雖然，在行政程序上，設計實佔最首要之地位。

## 第二節 設計制度之演進

國民政府自定都南京以後，關於各部會之擬定行政計劃，曾有下列數種命令：

- (一) 十七年令擬「訓政實施大綱」；
- (二) 令自十八年度起，按季預定「三個月行政計劃」；
- (三) 十八年令編「訓政時期（自十八年起至二十四年止）訓政工作分配年表」，並將十七年之「訓政實施大綱」分別修正，編成訓政時期國民政府施政綱領草案；
- (四) 二十二年令依據會計年度，將三個月行政計劃，改爲每年造送行政計劃一次。

(五)二十四年蔣委員長分電鄂、豫、皖、贛、浙、閩、諸省，各綏靖區司令及督察專員，應會同自行選定一二件建設事業及綏靖方面致力之中心工作，統以三個月為期限，每期必須依照其預定之計劃，切實辦到。

行政計劃之由三月，改為一年，此為行政上之進步。二十四年以後，將一年之行政計劃，分期分段以為工作進行之標準，此即為加緊計劃之實施，是又一進步也。迄二十九年三月，總裁出席中央人事行政會議與參謀長會議聯合開會典禮致詞，正式提出行政三聯制度。七月，中國國民黨第五屆中央執行委員會第七次全體大會決議：「於國防最高委員會之下，設置中央設計局，主持政治經濟建設計劃之設計及審核。」嗣經中常會制定中央設計局組織大綱。十月一日，中央設計局乃正式成立。

中央設計局直隸於國防最高委員會，設總裁一人，由國防最高委員會委員長兼任，設計委員若干人，專門委員及專員若干人。設計委員分組辦事，最初僅設政治經濟及財政金融三組，後改為六組，最近增設為二十組，分隸於兩計劃委員會；政治計劃委員會下分九組，即政制，軍事，財政，教育文化，社會，土地，衛生，國際關係及特種計劃各組。經濟計劃委員會下分十一組，即工業，礦業，農業，貿易，貨幣銀行，資金，水利，交通，公共工程，

動力及組織管理各組。計劃委員會設常務委員三人至五人，內以一人爲主席。委員會每月開會一次，必要時得由主席召集臨時會議。此外，各設計委員，有設計委員會議，下設區域計劃及計劃平衡兩組，爲一切計劃之綜合及折衷組織。

設計局之最高計劃審議機關爲審議會，審議關於：（一）政治經濟之重要政策，（二）各種總計劃或重要方案及其預算，（三）國防最高委員會或本局總裁交議各事項。此項計劃審議機構迄未成立，直至三十二年三月，國防最高委員會決定，審議會不經常設置，遇有重大計劃方案，臨時由國防最高委員會委員長指定有關主管長官並遴派設計委員及設計局其他高級人員，組織審議會審議。

除審議會外，設計局爲審核預算，設預算委員會，置委員九人至十五人，由總裁遴派，並以國防最高委員會秘書長，財政部長，財政專門委員會主任委員，國民政府主計長暨設計局秘書長，爲當然常務委員。

設計局日常行政工作，由秘書處辦理，秘書處設秘書長一人，下置秘書室人事室及第一第二兩組，第一組置文書事務會計三科，第二組置編審議事兩科。

最近中央設計局並設有東北及台灣兩調查委員會，以爲將來收復之準備。關於復員工

作，近又擬設立一復員計劃委員會綜合辦理。

關於各機關設計機構，在「各機關三十一年度計劃編造辦法」中規定：「各機關於編造計劃時，得組織設計委員會，」但事實上依照辦理者甚少。三十三年二月，蔣總裁以行政三聯制自創立以來，各機關對於三聯制之「聯」字未能確實辦到，乃制訂「黨政各機關設計考核委員會組織通則」，並通電中央地方黨政各機關分別依限組織成立，在不增加經費人員原則下，統一辦理。照目前情形，各機關尙未有健全的設計機構，未免有過於形式化之嫌。

中央設計局成立以後，即依照總裁「中央設計局之使命及其工作要領」之演說詞，注意於匯合的總設計，在八中全會提出戰時三年建設計劃草案，「八中全會通過」三年計劃之主要任務」與「三年計劃之實施程序」兩部份，關於計劃本身，仍交設計局整理。嗣後設計局又擬具「戰時三年建設計劃大綱整理辦法」，尋又擬具「各機關三十一年度計劃編造辦法」呈國防最高委員會核定後，發交各機關遵照辦理。戰時三年建設計劃，亦由設計局彙集各機關編造主管部門的計劃草案經審查後，呈國防最高委員會核定。三十一年夏間，國防最高委員會頒行「戰時國家總預算編審辦法」，依照辦法的規定，中央設計局擬具「三十二年度國家施政方針草案」，同時，又訂定「三十二年度施政計劃編製程式」。此外，重要設計，設

計局又有一戰後五年國防及經濟建設計劃」與「西北十年建設計劃」嗣又訂定「計劃編製程序及體例」並特擬「西北十年建設計劃大要及最初二年具體計劃」。

設計制度之建立，吾人不能不溯及蘇聯之國家設計委員會（State Planning Commission），一九二一年，蘇聯實施新經濟政策，為欲使之有系統的經濟計劃化，乃成立此委員會，直隸於蘇聯最高人民委員會（Council of People's Commission）委員七十人，均由人民委員會任命，包括各種專家，尤以統計人才為多。在各共和國，亦設有國家設計委員會，直隸於各國人民委員會。在各府區市蘇維埃行政委員會之下，亦有同樣相似之組織。在一切工廠或礦山各機構中，又設置有計劃部。

德國之計劃經濟組織，係以社團形式組成。社團之類別凡二：1. 即企業別與地域別是。企業類之社團，分為手工業，工業，商業，銀行業，保險業，及動力業六種。全國團，下分主要團小團及分團。小團亦名為經濟團；分團則為最後之組織細胞。地域類之社團，係將全國分為十四區，每一區設一經濟會議所，各所內又設若干商工業會議所，均依地域而定。無論何種社團的企業，均須加入加泰爾，各加泰爾則受全國團之指揮監督，再經過全國經濟會議而聽命於經濟部長。所有各企業之工資利息，利潤，生產品之品質與數額，原料取得之先

後，交通運輸之特許，投資儲蓄之限制等，均由政府根據各全國團之報告而斟酌國策予以規定，使各生產部門之間，不至發生競爭與浪費。每一部門之生產計劃，均係調查全國人民之消費需要而決定。此種私人企業之統制方式，與蘇聯之國營統制方式，在形式雖係不同，然其實效與作用則無二致。

印度之全國設計委員會，一九三八年正式成立，從事於全國工業化計劃方案之編訂。委員會下置三十一個專門委員會，依照工作分類組織。專門委員會之任務，為對所主管事項，草擬報告。報告分爲二種：一種爲初步報告，另一種爲正式報告。設計委員會之任務，第一步，即爲審查各專門委員會之報告，擬具研究報告書，送國民大會工作委員會及全印國家設計局。設計委員會爲臨時性質，報告書完成後，即成立全印國家設計局而以設計委員會併入之。

綜上所述，設計制度，在縱的方面之系統一貫，在橫的方面之相互聯繫，乃至在設計分工上之詳細慎密，均各有其特點。我國設計制度，頗能抉擇衆長，所望今後於實際運用上，更能隨時隨地而有不斷的改進耳。●

### 第三節 行政計劃之編製

在論述行政計劃之編製以前，首宜明白計劃之分類。計劃分類之標準；以行政系統言，則有中央政府及地方政府之計劃；以個別行政言，則有內政，財政，經濟，交通，農林，教育等計劃；以內容性質言，則有行政計劃，建設計劃及業務計劃；以內容範圍言，則又有總計劃與分計劃。照預算法規定，則分爲施政計劃，事業計劃及營業計劃三種。三十年七月，國防最高委員會又核准「各機關三十一年度計劃編造辦法」規定行政計劃分爲戰時三年建設計劃與每年年度計劃兩種，「凡以實施三年建設計劃大綱計劃事項」均屬於特別建設計劃，故三年計劃，又可稱爲「特別建設計劃」；「凡以實施普通政務之計劃事項」均屬於普通政務計劃，故年度計劃，又可稱爲「普通政務計劃」。但在三十二年度施政計劃編製程式，「又規定各機關僅須編製一種施政計劃，似無特別建設與普通政務之類別，而最近國防最高委員會召集之行政三聯制檢討會議，對於特別建設計劃與年度計劃之編造與聯繫問題，又有所討論，則仍有特別計劃與普通計劃之別也。

其次，行政計劃之編製，事前須有慎重的考慮與擬計，乃能完成其任務。故編製計劃

之前，必須注意下列之原則：（一）要注意計劃之法令根據，（二）要注意過去情形，（三）要把握現實，（四）要決定需要，（五）要規定計劃進度，（六）要有簡明的文字敘述，（七）要有簡明的圖表，（八）要有準確的計算，（九）要與其他計劃配合，（十）要與預算配合，（十一）要有預備計劃。凡上所舉，率為編製計劃之重要原則。不寧唯是，行政計劃之成立，尙有其基本要素：第一、行政計劃要有完整性，國家行政，分門別類，錯綜萬端，然萬殊一本，要無不以國家最高施政綱領為旨歸。故行政方面，無論在個別方面，或綜合方面，均應注意及此，然後不至陷於支離破碎，各自為政，而影響於整個國家設施大計也。第二、行政計劃要有實踐性：計劃之編制，自須有事實之根據，不能閉門造車，全憑理想。然其作用，尤在能夠實行。故計劃之編製，不僅要分析事實，詳密計劃；尤應注意計劃執行上可能發生之困難。然後計劃不至落穹，且可計日而程功也。第三、行政計劃要有具體性：計劃之所以可貴，在其能行，尤在其能收取實效。故計劃之內容，如統計數字工作進度等，必須有具體的規定，然後執行可按計劃而計日程功，考核可按進度而嚴密考成。第四、行政計劃要有積極性：行政為國家政令之執行，計劃為執行之準備或程序，為欲迅速達到目的，則執行必須積極，而計劃本身又必具有一種自動或創造之意義也。

最後，乃言計劃之實際編造。我國設計制度，因在草創時期，年來頗多變更。三十一年度之計劃編造，係依照「戰時三年建設計劃大綱整理辦法」及「各機關三十一年度計劃編造辦法」辦理。三十二年度，中央制定「三十一年度施政計劃編製程式」，內容規定，視三十一年度辦法爲簡。每一計劃除目錄撮要及附件外，參照現行預算編造程式，將計劃分門別類列爲若干項目，並須儘可能使其所涉範圍及排列次序與相關預算科目之編列符合，以便對照。此外，尚須列述以下各點：（一）創辦緣起或過去辦理情形，（二）本年度實施限度，（三）本年度實施方法，（四）本年度所需經費及其來源，（五）本年度所需物料數量及其來源等。至應送表格及其內容均無規定。三十三年四月，國防最高委員會又通過「黨政各機關工作計劃及概算配合編造通則」，作爲以後黨政各機關編造下年度工作計劃之依據。照通則規定，各機關之工作計劃及概算配合編造，大略可分三個步驟：第一步，由各機關設計考核委員會指定人員，根據下年度黨務方針或施政方針，以及上級機關或本機關首長之指示暨工作檢討之資料，擬具本機關下年度工作計劃綱領，提出會議審查通過後，由本機關首長決定。第二步，設計考核委員會於工作計劃綱領決定後，指定人員，參考本機關本年度預算總數及各單位或部門計劃經費分配數，擬具下年度概算總數及各單位或部門計劃經費分配概數編製分配表。

提出會議審查通過後，由本機關首長決定。第三步，設計考核委員會將決定之工作計劃綱領及下年度各單位部門計劃經費分配概數，交本機關各主管單位擬具所主管下年度之工作計劃，每一種工作計劃應列入工作計劃簡明表，以備審查。上項通則中所列舉之三種表格，即下年度工作計劃綱領，計劃經費分配表暨工作計劃簡明表是。

各機關計劃造成之後，應彙編成冊，每冊卷首，應寄一篇「計劃概要」，依照規定，應撮舉該年度計劃之各項主要數字，以便審閱。但在事實上，大率對於各該部份之計劃內容，作一簡單的文字敘述而已。至各重要數字，則依照規定，應詳製各種總表，如經費估計總表，人員估計總表，物料估計總表，計劃進度及概算對照總表等。此種表格，並未規定格式，可由各主管機關自行擬定。計劃編定後，即準備送審。

#### 第四節 行政計劃之審定

各機關計劃之編定，既極繁重，故其審定，在設計程序上，亦為極重要的步驟，而其手續亦較複雜。要言之，可分三個步驟：第一為初步審查，第二為複查，第三為綜合審查。

各機關計劃送到之後，其初步工作，即分送各主管部份或單位，指定負責審查人員，同

時並擬定或就已規定之審查表格或羅列要目，以備審查人員分別填寫。審查表內容以簡明扼要爲第一義。審查開始以後，有幾點必須注意者：第一、爲計劃是否有法令之根據。第二、計劃是否與其「人」「財」「物」之應備條件相配合。第三、計劃之預定限度或預期目的是否適當。第四、文字是否明瞭扼要。第五、總數字與細數是否相合。審查定當以後，乃進而決定審查意見，或詳定等級。

初步審查完畢後，可將應行修正各點提出，送請原編製機關斟酌改編。原編製機關改編送到後，再指定若干人或原審人加以複查。複查完畢後，將其結果編一簡明報告以備綜合審查。其無關重要者，可卽省去。

綜合審查爲全部計劃之總審查，工作最爲繁重。綜合審查時，一方面要顧全每個計劃之本身立場與價值，一方面尤須詳密研究，爲通盤之運用，對於各個計劃或機關之供需兩方均須詳密考慮其人力，物力，財力以及時間緩急，事業輕重，而決定取舍增減。不僅此也，在審查之前，尤須規定比較具體之標準，以爲取舍增減之依據。每一行政計劃均應依照一個決定之需要爲其輕重等級之標準。如國防需要或民生需要等是。而輕重等級，又有極重要，次要或不重要之別。審查時均應斟酌調整，或簽注事實，再請最後核定機關決定。此外，綜合

審查時，尙有應特別注意之點，即各計劃所需要之經費，是否均有把握？是否在核定的概算數目之內？某種機關因職掌衝突或重複之故，或需要性甚少，是否可以裁併或緊縮？上述各點，均須在綜合審查時，通盤規劃，提出意見。

審查完畢後，應編製總審查意見與審查結果總表。在總審查意見中，應簡單說明某機關及某一部門之設施大要情形，及其所需人力、物力、財力各個總數，以便最後審閱。審查結果總表中，應分列工作項目，計劃限度，經費數目，審查意見或詳定等級等項。最後，應將在此一個年度計劃以後，各機關所列各項人員，經費，物料等供需數字，加以分析估計，分類配合，個別製成總表。如各項人員供需數字分析估計，分類配合總表等類。至此，計劃之個別審查與綜合審查，均告完畢。其餘工作，即爲呈送上級主管機關核定施行。然後設計工作，完全告成。

● 錢乃信：行政三聯制實施兩年，見掃蕩報三十一年十二月二十九日。

● 孫澄方：中國計劃行政論。

### 第三章 執行

#### 第一節 執行之意義

執行之意義，廣義言之：執行與設計考核，在名義上，雖為三個不同之程序，在事實上，則有不可分離之作用；故設計執行與考核，實為一事之三面。即就政治制度而言，立法與考試，係對事與對人之設計；司法與監察，則為臨事與事後之監察與考核；而行政則為執行工作之總樞。政治之整個推動，需要五權之分工合作，分之為五權，合之則為一體，然後能齊頭並進，共臻完美之境。狹義言之，執行與設計考核，其工作本身，在其各種機構之中，又各：含有其他兩項之工作。例如各院部會之命令權，為其自身之設計工作；業務之推進或法令之執行，為其自身之執行工作；而業務之考成，人員成績之考覈，則又為其自身之考核工作。故執行與設計考核，雖為三物，實同一環，具有不可分離之作用。

然從另一方面言之，執行實為行政三聯制之柱石，蓋徒有計劃，不能執行，則殆等計劃

於空言；不能執行，徒有考核，則考核亦無補於實際。故執行對於行政實具有決定性之作用。

美國意大利諾法律評論(Illinois Law Review)記者謂：「國家權力，除立法權審判權執行權三者外，尚有第四種權力曰行政權。此行政權，若就純粹之理論觀點立論，即爲前三者之執行權，但在實際上，行政權是前三種權力之聯合體。」易詞言之，上述立法相當於設計，審判相當於考核，無論設計，無論考核，均有待於執行乃能貫徹之也。

時人常謂：「會而不議，議而不決，決而不行，」此非譚言。今日立法，在政府制定法律中，常附以「施行日期另定之」之規定，此即不預備執行或無決心執行之表示。吾人今日所要求者，在有計劃必執行，好計劃好執行；而不要無計劃亂執行，亦不欲多計劃少執行，尤不願僅有計劃而執行無期也。

## 第二節 執行機構之體制

執行機構之體制，必需建築於國家活動之上，隨着國家活動之性質與發展而演進，然後此種體制之運用，始可以達成其目的而獲得預期之效果。易言之，即國家法令始可以爲有效

的執行，政治理想始可以爲徹底的實現也。然國家活動之情形，恆隨歷史之背景，社會之需要，政治之主張，及其他有關的文化因素之不同與進展而發生差異與變化，故一國之行政體制，必有異於他國之行政體制，現代異於古代，戰時異於平時。

關於行政組織之形式，上已言之（第二編行政組織），要不外於集中與統一之兩大原則，然後行政機構可簡單化與合理化，而避免重複與缺略之弊。在戰時，爲應付非常事變起見，尤須一面集中政府之權力，一面使其行政機構調整成爲簡單與合理之形式。

我國戰時執行機構之體制，歷有變遷。現在政策之決定機關與行政指揮系統，則爲國防最高委員會。執行機關，在中央則爲調整後行政院之各部會等；在地方，則爲執行中央法令與監督地方行政之省政府，由省政府外延之行政督察專員公署，政治據點與地方自治單位之縣；其在環境特殊之戰區與淪陷區域，亦有特殊之辦法。總之，我國戰時執行機構之體制，經調整後，已漸臻於完整與健全之狀態。

然仍有亟待改進之處：卽就中央而論，吾人試展視國防最高委員會秘書廳所製之中央黨政軍組織系統表，輒可察知黨政關係之複雜，國民政府及行政院等機關之駢列，其性質重複或機能一致之機關仍未裁併也。此種尙欠合理之現象，半由於歷次之調整尙未徹底所致，半

則由於後來新機關濫於設置或畸形發展所致。再就中央與地方之關係而論，現在尚有一個省政府主席身兼多種性質不同之要職，一個縣長身兼二三十個機能互異之職務，其他，尚有與縣平行之機關竟達二三十個之多，直接與間接指揮縣長之機關又達三四十個之多，要均為不合理之現象，而亟待於有進一步改革之必要也。

### 第三節 執行原則

執行為行政計劃之執行。易言之，執行即為依照計劃而積極執行，使計劃一一達成事實。故執行實為計劃之命脈，計劃而無執行，則計劃即不能存在。然計劃之執行，為最複雜最繁鉅之事情，苟無艱苦卓絕之精神，確守執行之基本原則，則殊難期其圓滿之成就。吾人以為執行之基本原則，有如下述。

第一、要標準化。今日執行之弊，在於各級行政機關，常以一紙空文公布施行，或轉行遵辦，便為執行完了。而下級奉到命令執行時，又不盡職責，貪圖省事，不問人力、財力、物力，以及地方之風俗人情與習慣，而研究其如何執行，方能完全實現其計劃；採用何種方式，方能獲得最準確之效果。以是，敷衍塞責，依樣葫蘆，造成行政上泄泄沓沓之風。試以

近年中央頒行之「各地方建倉積穀辦法大綱」及「各省建倉積穀實施方案」而言，大綱與方案規定「積穀應以累進比例征集之」，「建倉要在高原之地爲之」。在理論上，各省政府奉到中央之命令，便應自行規定各該省積穀累進比例之根據與標準，以及積穀或穀款之累進比例計算表；建倉之實施，亦應有詳細標準之規定，然後逐步實現，以期分期達成。但在實際上，各省政府既以原大綱原方案分令各專署縣府遵辦具報，而各專署縣府又復抄發各區鄉鎮切實遵辦具報，並無執行標準之詳細的規定；以是，執行多年，而殊少有成就。

第二、要科學化。所謂科學化，在行政上言之，即爲應用科學精神以處理一切事體之方法之謂。在工作進行時，應用科學方法，有系統，有步驟，可以較少之人力財力或時間，得到同樣之成績；以同樣之人力財力或時間，得到更好之成績；又或增加人力財力或時間，達到適當的數量，以完成某種行政之目的。詳言之，在執行時，應用科學方法，不僅可獲得準確之效果，在人力財力與時間上，且可獲得經濟與迅速之效果。

第三、要現代化。所謂現代化者，在行政上言之，即爲應用現代工具以處理一切事情之謂。吾人試溯人類進化之陳迹，人類之所以戰勝野獸，控制自然，完全在於人類之能創造工具，應用工具。工具隨人類智力之發達而進步而開展，吾人絕不能應用十八世紀之方法，以

處理二十世紀之事情。以是，行政上所用之工具，吾人亦絕不能沿襲過去數千百年所遺傳之陳舊辦法；工具之有無與好壞，常能影響工作之效率與成績。吾人日常工作所用之工具，是否準確？是否便利？乃至於有無機器可以代用？應用機器以後，其影響如何？是否能節省時間？是否能增加效率？所用材料，是否適當？此類問題，均需隨時研究，以尋求改進之辦法。然後工作進行，可達到行政計劃所規定之標準，而有良好之成果。

#### 第四節 執行方式

執行工作，大約可分兩部份：其一為由本機關直接執行者，其一為命令下級機關間接執行者，大要不外於上述二種之方式。關於本機關直接執行之工作，依總裁行政三聯制大綱之所指示，則須建立分層負責制。關於命令下級機關執行之工作，則須採用分級負責制。前者謂機關內部之職員間關係，要一層一層使之權責分明也；後者謂機關與機關間之關係，要一級一級使之權責分明也。我國過去行政上之最大弊病，在於推諉，左向右推，右向左推，上向下推，下向上推，形成不負責不盡職之極壞現象。分層負責制與分級負責制之建立，即所以矯正此種積弊。行政三聯制大綱中所提示之幕僚長制，實為分層負責之一層，故幕僚長

制，實爲分層負責制之一部。

幕僚長制，爲劃分政務與事務之制度。易言之，主管長官僅負政務處理之責，凡重要政策與工作計劃之決定，預算編制範圍之規定，法規擬定重要原則之提示，皆由主管長官自己任之。幕僚長卽爲今日行政機關之常務次長祕書長主任祕書祕書等是，專負事務方面之責任，或兼負政務與事務兩方面之責任；負有兩方面之責任時，在政務方面，應負襄助主管長官處理政務之責；在事務方面，則負機關內部綜理事務之全責。幕僚長制建立，然後一個機關內之駕取重心 (chaoting system)，得以樹立。總裁謂：「我十餘年在組織上所得到的經驗，簡單來講，就是各機關中，第一要建立一種幕僚長的制度，像軍隊中的參謀長一樣。機關內部的任務，完全由幕僚長負責，則主管長官可以有時間去主持要務與考慮較大的問題」。幕僚長制建立，使主管長官可以有時間去主持要務與考慮較大的問題，是卽建立幕僚長制之重要意義也。蜀漢巴郡太守楊顯嘗向諸葛亮進言：「爲治有體，上下不相侵，請爲明公以作家譬之：今有人使奴執耕稼，婢典炊爨，雞主司晨，犬主吠盜，牛負重載，馬涉遠路，私業無曠，所求皆足，雍容高枕，飲食而已。忽一日盡欲以身親其役，爲此碎務，形疲神困，終無以戒，豈其知之不如奴婢雞狗哉！失爲家主之法也。是故古人稱坐而論道，謂之

三公；作而行之，謂之士大夫。故丙吉不問橫死道人而問牛喘，陳平不肯知錢穀之數，未自有主者，彼誠達於位分之體也。今明公爲治，乃躬自校簿書，流汗竟日，不亦勞乎？——即謂諸葛亮未能建立幕僚長制，以至「躬校簿書，流汗竟日」，「食少事繁」，而不能「雍容高枕」也。

分層負責制者，謂各機關內部辦事，應於維持各該機關行政之整調性外，實行釐定各該機關內部之各層職權，使其各守範圍，不得推諉，亦不得逾越也。分層負責制之建立，有二大功用：第一可免除主管長官處理瑣事之勞，而利重大政務之規劃，且可以養成內部職員勇於負責之習慣。第二可免除辦事遲緩，失去時機，而有層層請示批核之周折。國防最高委員會遵照 總裁關於分層負責制之提示，特頒訂「各級機關擬訂分層辦事細則之原則與方式」，對於分層負責制之建立，作更詳細具體之指示。關於各級機關分層負責辦事通則辦事細則擬訂之程序，均有明確之規定。後於辦事細則中「各級職員之責任」一章，關於（1）政務與事務之劃分，（2）指揮監督關係之確定，（3）事務處理各級之責任，何等事務由何人處理，何等案件到何層爲止；亦復爲詳細明確之規定。然分層負責之結果，不免層自爲政，權向下移，主管長官之權旁落，朦蔽敷衍之弊叢生，不能謂無弊也。此則由於不明分層負責制

精神所在之所致。分層負責制之精神，在於上層主管長官授權一部份於其下層主管人員負責辦理，而上層主管長官仍保有其聽取報告以及鈎稽糾正之權，則自能防止「層自爲政」一權向下移」等流弊之發生。其次，又以分層負責之結果，各層職員以有主管人員担負其責任，難免輕忽將事，貽誤公務，是亦可慮。然苟於辦事細則中規定「各層職員經手辦理事項，應各自分別對該層主管官負其經辦之責，」則亦可防止此種流弊之發生也。

分級負責制者，謂各級機關辦事，應於維持其組織系統之一貫性外，要嚴守治權行使之規律案，劃分中央與地方權責綱要原則，及各該機關組織賦與其權責之規定，保持本機關之整體性，不得推諉，亦不得逾越也。具體言之，卽如 總裁所謂：「你的下級機關的執行工作，如直屬機關中的中央對於省市，省對縣市，及各機關中的附屬機關的工作，他們的工作的執行，也要上級機關有詳細控制的辦法。不過，要明白另外一個原則，就是所謂分級負責制，這種制度就是要維持該機關的完整性，這是我多年經驗所發現的原理。」根據上述 總裁之指示，可知實行分級負責制，至少應有下述三種之功用：（1）免除下級機關遇事推諉或越級請示之弊，而收級級節制，分工合作之效。（2）免除上級機關事務叢脞之弊，而便多致力於重大政務之籌劃與監督，發揮其主動的領導之作用。（3）免除上級機關越級督導，中級

機關無法負責之弊，而收各守範圍各盡所能之效。因此，分級負責辦理辦法，應依下列最重要之三原則，必須遵守：（1）各段機關之組織與職權，必須調整，使各級機關之職權，明白劃清，形成上下一貫，左右相聯，而無重複衝突之缺陷。（2）各級機關之辦事範圍已劃分者，應各守其範圍。其逾越範圍者，以越權論。其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。（3）在辦法中，規定分級考核，逐級考核。其有應行負責辦理之事項，而不辦理者，以廢職論。上級考核失察或察悉而不舉發者，以瀆職論。此皆為實行分級負責制之必要原則。

① 張金鑑：行政學之理論與實際。

師運勛：行政三聯制之產生及其特質，見新認識月刊第三卷第四期。

② 參閱呂學海：我國戰時的行政體制，見行政評論第二期。

③ 參閱姜文淵：論中國行政之重複與缺陷，見新認識第四卷第三、四期合刊。

④ 參閱戰區各縣縣政府組織綱要，戰區各省省政府設置行署通則，淪陷區域行政統一辦法。

⑤ 參閱陳豪：科學管理法，見認識半月刊第八期。

⑥ 見陳壽：三國志楊顛傳。

⑦ 參閱蕭文哲：分層負責制分級負責制之研究，見服務月刊第五卷第五、六期合刊。

⑧ 參閱三十二年二月五日國民政府公布「中央機關及各部隊對縣政府行文用令限制辦法。」又同年行政院呈經國防最高委員會通過「調整省行政機構辦法」。

## 第四章 考核

### 第一節 考核之意義

考核爲行政三聯制中之最後一環，然其作用，則發生於設計與考核執行之間；蓋無考核，則設計將無實在之根據，而執行亦失却其監督之作用也。然更進一步言之：我國行政觀念上之最大缺點，爲未能運用行政制衡 (checks and balance) 與對立 (opposition) 之原理。爲求工作之有效率，則設計必與執行取得密切的聯繫，而考核則與執行對立；爲求兩方之工作，互校互驗，以斷定效率之進度，則考核與設計，又必須密切聯繫合作也。

效率之意義，源出於機械學。機械學上有功率與效率之分。功率 (power) 者，係在一定單位時間內，對其所做工作之衡比，其方程式爲： $P(\text{power}) = \frac{W(\text{work})}{T(\text{time})}$ 。效率 (Efficiency) 者，係在一定單位時間內之工作，對其所獲「有效功」(useful work accomplished) 之衡比，其方程式爲： $E(\text{efficiency}) = \frac{U(\text{useful work accomplished})}{T(\text{total work expended})}$ 。而行政效率者，乃政府

機關以一定之時間空間及一定之人力財力物力，執行國家政策之工作，對其所獲「有效功」之衡比，其方程式為：

$$A.E(\text{administrational efficiency}) = \frac{U(\text{useful administrative work accomplished})}{T(\text{total administrative work expended})}。$$

依此行政效率之定義言，凡用最少時間與力量，以成最多有效之業務，則其效率大；反之，則其效率小。

行政考核者，即為行政機關行政效率之考核也。詳言之：行政考核，即須考核行政機關之中心工作是否完成？其完成之程度，是否徹底？又其工作是否與原來之計劃及法令完全符合？其次，所謂行政價值之統計，即估計該機關所耗去之人力物力或財力之總值，與所完成之工作或達到之目的，是否相稱？

然行政價值統計之說，恆偏重於力求「經濟」之趨勢，其意若謂能以最簡單的組織，最少的人員，最低限度的財物，而能在工作方面獲得最多的結果，則為有效率；其反比例之差別愈大，則其效果定率愈高。此種意思，稍不留意，常易引起不可補救之誤解。政府行政與私行政不同，政府行政所產生之功用，或完成之工作，其實蓋常普及於社會，或生效於將來，不易用實值以估計得之。故「經濟」與「效率」，有一平衡之原則。蓋效果由於因素而

成，一定標準單位之因素，產生一定定率之效果，例如三斤葡萄可釀一斤酒，以一斤酒爲一定定率之效果，則三斤葡萄卽爲一定標準單位之因素。吾人如果不擬縮小整個機關之功用，卽不宜縮小組織，人員及財物等因素，以影響平衡之原則<sup>⑤</sup>。是則由經濟觀點以從事於行政考核者，不可不注意者也。

## 第二節 考核機構

黨政工作考核委員會<sup>⑥</sup>爲行政三聯制中之最高考核機構，隸屬於國防最高委員會，掌理下列各事項：（一）中央及各省黨務機關工作成績之考核，（二）中央各院部會及各省行政機關工作成績之考核，（三）核定設計方案實施進度之考核，（四）現行法令實施利弊之考核，（五）經濟建設事業之考核，（六）各機關經費人事之考核等。

會設委員長一人，副委員長二人，由國防最高委員會推定。委員十一人，除五院院長，中央執行委員會祕書長，中央監察委員會祕書長爲當然委員外，其餘三人由國防最高委員會委員長聘任。會設祕書長一人，及黨務政務兩組。祕書長綜理祕書處處務，掌管內部行政工作。黨務組掌理黨務部份考核工作之計劃，審核編製調查等事項；政務組掌理行政，經濟建

設部份考核工作之計劃、審核、編製、調查等事項。兩組各置主任副主任各一人，由國防最高委員會委員長提請國防最高委員會指定；秘書一人，組員若干人，由主任呈請委員長派充；又專員若干人；黨務組專員由中央執行委員會秘書處、組織部、宣傳部、海外部、黨務委員會、訓練委員會、國防最高委員會秘書廳各指高級人員一人或二人兼任；政務組由國民政府文官處，國防最高委員會秘書廳、行政、立法、司法、考試、監察各院及所屬各部會各指派業務有關之高級人員一人或二人兼任。

關於中央及各省市黨政機關工作考核，黨政工作考核委員會得組織考察團。⑤中央黨務與政務考察團之組織，大體相同。團各設團長副團長各一人，由黨務政務兩組正副主任分別兼任，團員九人至十三人，分任考察事宜，除由黨務政務兩組組員專員充任外，並得聘任技術專家，或請被考察之上級主管機關或中央設計局指定人員參加。考察團於考察各機關工作時，各該機關在該團任職人員，不參加原機關之考察。考察團為便利工作起見，得分組考察，每組人員，由團長編配。考察時，得調閱各機關文書檔案。考察完畢後，於一個半月內，向黨政工作考核委員會提出報告書。

各省市黨政工作考察團⑥，對於各省市黨政機關工作，每年實施考察一次。考察區域及

名稱，由黨政工作考核委員會臨時規定。每一考察團設團長副團長各一人，由黨政工作考核委員會委員長遴員派充。團員五人至九人，其指派，聘任或請派參加之辦法與中央考察團團員相同。其任務，除對各省市黨政工作實施考察外，並得對於中央設於各省市地方之所屬事業機關，實施考察。

各級考核機構，自黨政工作考核辦法頒行後，各級機關依照原辦法第十一條規定，於不增加經費人員之原則下，得於本機關內組織考核機構。此種考核機構前雖次第成立，但其名稱及內部組織，紛歧不一。迨至三十一年十二月，考核委員會遵照十中全會決議，擬定中央及省縣各級統一設置設計考核機構之程序，另由國防最高委員會秘書廳擬訂黨政各機關設計考核委員會組織通則，呈奉通令施行，各級考核機構乃逐漸完整，且與設計機構聯繫，亦漸形密切。

### 第三節 考核工作之兩大類

行政考核工作，可簡分兩大類：

第一為政務考核，係以某種事業之整個成效作為考核之標準，亦可謂為政策之決定與執

行是否獲得效果之考核。此種考核，各國均屬於議會。各國之最高行政長官，如各部部长，實際上即為政策之決定者，自必對其所決定之政策，完全負責。我國則不然。行政政策率由國防最高委員會決定，亦即由黨決定，最高行政長官既無政策決定之權，政策之當否，自亦不負有直接之責任。以是，政務之考核，除黨代表大會中全會中常會外，即由國防最高委員會下之黨政工作考核委員會任之。

第二為事務考核，亦即普通一般所謂之行政考核，可從縱橫兩方面加以說明：縱的考核，即為各機關之層級考核，可分為分級考核及自身考核兩種。分級考核，即各上級機關對其所屬下級機關工作之考核。自身考核，即各機關單位對其內部工作之檢討。橫的考核，可分為書面考核及實地考核兩種，實為分級考核之補充。書面考核，即各上級機關根據各下級機關工作報告之考核。實地考核，則為各上級機關根據其視察團及視察所為視察報告對其各下級機關實際工作之考核。其實，事務考核，包括下列三項：(甲)工作考核，即根據工作計劃，考核其進展程度及實際效果。(乙)經費考核，即根據預算決算，考核其經費用在工作上是否發生預期效能。(丙)人事考核，即根據組織法令，考核其人員支配是否適當。此種考核，即為行政本身之考核，亦即為行政考核所應特別注意之所在。

#### 第四節 考核辦法

關於考核辦法，依照「行政三聯制大綱」，「黨政工作考核委員會及其他有關方面之規定，第一爲考核標準之確定，第二爲考核獎懲標準之制訂，第三爲工作進度之檢討，第四爲年度政績之比較，第五爲政績交代之比較，第六爲事業進度之考核。茲分別述之如下：

一、考核標準之確定，依照行政三聯制檢討會議所議決之「確定考核標準案」，「規定考核標準如下：(甲)根據工作計劃(包括普通行政計劃與特種事業計劃)，考核工作之進展程度及實際效果，並注意工作與經費人事之配合。(乙)工作成績之考核，以應用百分比計算法爲原則。(丙)每一工作項目，應分別性質，依其數量、質量、速度及效果，綜合核計其成績。(丁)中心工作，一般工作及奉令辦理工作之輕重難易，應分別定其比重，以統計加權法核算總成績。(戊)工作受客觀條件之影響時，得酌量定其分數或免計成績。(己)各機關應依照上列各項，擬定其計劃百分比率。此種考核標準，在使各機關自身進行考核工作有所準繩，其考核結果，一方面可以評核各該機關內各單位工作成績之優劣，一方面可以作爲上級機關覆核綜核各機關工作成績最公正實在之根據。

二、考核獎懲標準之制訂。現行法令員有規定獎懲標準者，如「非常時期公務員考績條例」，「公務員懲戒法」等，其主要均爲對「人」之考核獎懲。而三十一年十一月第五屆十中全會對於行政三聯制實施成績總檢討之提示，<sup>①</sup> 總裁之核示<sup>②</sup> 以及行政三聯制檢討會議所議決「制定中央黨政機關考核獎懲標準案」<sup>③</sup> 之辦法，則係對「事」之考核獎懲。考核獎懲標準案之規定如下：（甲）應予獎勵者——1. 年度計劃規定之中心工作均已完成，普通工作多數符合進度，或平均成績在百分之八十以上者；2. 新辦某種重要事業，或戰時緊急重大之行政措施，如限完成，有特殊成績表現者；3. 經費支用撙節，在工作上能發揮預期之效能，人員支配適當，並符合分層負責制之精神；4. 重要法令奉行無誤，對本機關及所屬機關設計考核工作，能切實依限完成者。（乙）應予懲處者——1. 年度計劃規定之中心工作，多未完成，普通工作半數以上不符進度，或平均成績不及百分之六十者；2. 新辦某種重要事業，或戰時緊急重大之行政措施，貽誤期限，確係執行不力者；3. 浪費公款，工作不能發生預期之效能，人員任用不依法定或預算規定，且不實行分層負責制者；4. 重要法令奉行不力，對本機關及所屬機關設計考核工作多未依期辦理者。（丙）前項獎懲，以嘉獎申誠方式行之。

三、工作進度之檢討 三十一年一月，黨政工作考核委員會擬訂「中央黨政軍機關工作

進度檢討辦法，「制定兩種月份進度檢討表格，並規定每月終檢討工作及下月工作實施時，各應注意要點。迄三十二年三月，奉 總裁令將原辦法及有關法令整理修訂，改名爲「中央黨政軍機關業務檢討會議與工作進度檢討辦法」，規定各機關按月檢討工作進度，職員成績及經費支用，並按季造報考核結果，實行輪流實地抽查。依照此項新辦法，計有三種表報須按月或分季造報，即「年度工作計劃分月進度表」、「分季工作進度檢討報告表」及月份「業務檢討會議報告表」是。其中有關於考核辦法者，茲更述之於下：中央黨政軍機關於年度工作計劃呈奉核定後，應分月訂定工作進度於年度開始前列報。各機關應每月舉行業務檢討會議二次，除對於本機關及其附屬機關主管業務檢討改進，督促指示外，月終一次會議，應同時舉行考核評判該月份之工作進度，職員成績及經費支出情形，其考核要點如下——關於工作進度方面，根據工作計劃及命令程限切實核對：1.中心工作已否辦完？2.何項工作已照計劃完成？3.何項工作祇完成幾分之幾？4.何項工作迄未辦理，其原因何在？5.工作進行中有何錯誤缺點與困難，應如何改進？6.未辦完成或未舉辦工作應如何繼續辦理？關於職員成績方面，根據原有職員每月成績紀錄及工作日記等有關資料切實審核：1.半月勤惰情形及承辦工作是否迅速確實？2.對職掌業務能否分層負責？3.對過去工作之錯誤與缺點能

否切實改正，力求進步？4. 語言態度舉止行動是否合於新生活條件？5. 對於總理遺教 總裁訓示及業務有關法令，能否澈底研討，忠實奉行？關於經費支出方面，根據月份分配預算檢討該月份支出情形：1. 預算數支出有無超過或賸餘，其原因何在？2. 各項支出有無不當或浪費之處？及應如何檢節？3. 經費支用在工作上是否發生預期之效能？及應如何達到最經濟之程度？關於經費檢討之結果，應按時依法造報計算。各機關應將各月工作進度考核之結果，及業務檢討會議舉行情形，按季於三六九各月終了後十五日內，填送「工作進度檢討報告表」。其第四季工作進度檢討報告，得併入年度政績比較表。純粹事務性質之機關，無預定工作計劃者，應填送「業務檢討會議報告表」，其工作進度檢討報告表免于填送。中央黨部所屬各部會處，五院所屬各部會署「工作進度檢討報告表」或「業務檢討報告表」，由各該機關主管長官，親自核定，簽名蓋章，分送中央監察委員會，黨政工作考核委員會及各主管院審查簽註，轉呈國防最高委員會，交黨政工作考核委員會審核，並輪流實地抽查。

四、年度政績比較 年度政績比較，猶如工商業機關之有年終結算。「黨政工作考核辦法」規定各機關對於所執行事項，除應自行考核，注意工作效率及經費人事之配合是否適宜，隨時改進，據實紀錄，依法造報外，並於年度終了時，根據自身考核結果，造具「年度

政績比較表，<sup>①</sup><sup>②</sup>呈送上級直轄機關考核。年度政績考核，分續辦理，其程序如下：1. 縣市所屬政務機關年度政績，由其上級直轄之縣市機關考核。2. 縣市政務機關年度政績，由其上級直轄之省機關考核。3. 省市政務機關年度政績，由其上級直轄之中央機關考核，並將考核結果轉送國防最高委員會交黨政工作考核委員會覆核。4. 五院及各部會署年度政績，由主管院考核轉送國防最高委員會交黨政工作考核委員會綜核。年度政績比較表之逐級呈送，依照下列程限：1. 縣市機關於年度終了後十日內送出，2. 省市機關於年度終了後一個月內送出，3. 五院及各部會署於年度終了後二個月內送出。

五、政績交代比較 照交代條例四柱清冊等辦法，所注重者都係財務方面事項，對於政務方面，殊少注意。黨政工作考核辦法規定：「各機關於辦理交代時，除財務上之交代外，應填具政績交代比較表，<sup>①</sup><sup>②</sup>凡前任所遺政績及本人到任以至卸任止所有政績，均應互相對比，列入表中，會同後任呈報上級直轄機關查核。」此項政績交代表除交接兩方面負責人，須簽名蓋章外，並須由主管機關依照公務員交代條例派員監交，按期呈報。

六、事業進度考核 依照國防最高委員會制訂「某種事業進度表」，<sup>①</sup><sup>②</sup>規定凡係新辦之重要事業或年度工作計劃中擴充之事業，均須填送上項進度表。此種進度表依照預定每一

進程終了後一個月內送出。其送核程序按照主辦之機關性質，分別依上述年度政績比較表之各種程序辦理。

- ① 參閱萬異：論行政三聯制，刊政治建設雜誌。
- ② 參閱蕭文哲：行政三聯制與行政效率，見服務月刊第五卷第五、六期合刊。
- ③ 參閱謝廷式：論增進行政效率與考核行政效率，見行政評論創刊號。
- ④ 參考黨政工作考核委員會組織大綱，二十九年九月五日第五屆中常會第一五六次會議通過。
- ⑤ 參考黨政工作考核委員會中央黨務考察團組織規程，中央政務考察團組織規程，三十年四月二十五日呈奉國防最高委員會核准備案。
- ⑥ 參考黨政工作考核委員會各省市黨政工作考察團組織規程，同前規程核准備案。
- ⑦ 參閱劉佐人：行政三聯制及其運用，見廣東政治一卷一期。
- ⑧ 行政三聯制檢討會議國防最高委員會秘書廳及黨政工作考核委員會提案原文。
- ⑨ 原案「辦法」考核標準之(二)運用統計加權法：各項工作有特定百分比率者，依比率分配計分；定有中心工作，其中心工作與一般工作異其比重，中心工作應佔總分數百分之六十，一般工作佔百分之四十。
- ⑩ 原決議案提示(四)之(乙)：不遵送計劃與不遵照計劃執行之主管與機關，應規定嚴格之懲處。
- ⑪ 總裁核示：「原計劃第七項對於考核之懲處辦法，應規定一種標準，如執行至若何程度者，須予獎勵，至若何程度者，須加懲處，並先期將標準公布，考核時則須嚴厲執行，務求公允無偏，方能收儆勸之實效。」
- ⑫ 行政三聯制檢討會議國防最高委員會秘書廳，及黨政工作考核委員會提案原文。
- ⑬ 三十二年三月十六日國防最高委員會頒佈施行，附三種表報：(1)年度工作計劃分月進度表，(2)分季工

作進度檢討報告表，(3)月份業務檢討會議報告表。

⑭ 黨政工作考核辦法附有年度政績比較表表式暨說明。

⑮ 前述辦法附有政府交代比較表表式暨說明。

⑯ 前述辦法附有某種事業進度表表式暨說明。

中華民國三十六年十月初版

青年文庫

行政學論網

每冊定價國幣六元

(外埠酌加運費匯費)

著者 劉 百 閱

發行人 劉 百 閱

發行所 中國文化服務社  
上海福州路六七九號

電話：九一七〇五  
電報掛號：五一二五

印刷所 中國文化服務社印刷廠

版權所有 不准翻印

57217

