

中華郵政特准掛號認爲新聞紙類
屬政月刊附刊之六

蔣委員長講：
行政三聯制大綱

國民政府行政院編行
福建省政府祕書處公報室翻印

民國三十年二月

573·
526

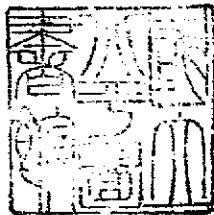
蔣委員長講：

行政三聯制大綱

要目

- 一、行政三聯制就是行政道理的主要部份。
- 二、要懂得行政的道理；就要知道政治與行政的分別。
 - (一) 政治人才與行政人才的分別；
 - (二) 總理的人民有權政府有能的道理；
 - (三) 要造成萬能政府，就要首先實行行政三聯制。
- 三、行政三聯制分作計劃，執行，考核三面的工作。
- 四、過去行政上對於三聯制毫不注意的缺憾。
 - (一) 各計劃不是集中在一大原則下制定出來
 - (二) 各計劃不能互相聯繫；
 - (三) 計劃與執行不生聯繫；
 - (四) 不注意考核，就無法知道已行的程度。

行政三聯制大綱



新 5 5 6

五、計劃執行考核三者相互之關係及其聯繫上整個之作用

(一) 以造房屋為例；

(二) 在計劃之前，應注意人地時事物各點；

(三) 在執行之際，要忠實去實現計劃；

(四) 執行考核後，可作為下次計劃的準備。

六、行政三聯制第一部份重要的工作——計劃。

七、三種設計的區別：

(一) 行政計劃與經濟計劃不同的地方；

(二) 行政計劃與軍事計劃不同的地方。

八、不懂得計劃與預算聯繫的毛病。

九、控制預算的方法——要編成預算的百分比。

十、總的設計與部份的設計的運用——再以造房子為例。

十一、行政計劃是根據抗戰建國綱領來的，抗戰建國綱領是根據三民主義來的。

十二、兩種十分重要的設計方法：

(一) 擬定預算百分比；

(二) 擬定各部門的中心工作。

十三、行政三聯制，第二部份重要的工作——執行。

十四、執行分本機關執行與監督指揮下級機關執行兩類。

十五、要免除本機關執行上的毛病，就要建立兩種新制度

(一) 幕僚長制

(二) 分級負責制

十六、要免除下級機關執行上的毛病，就要建立「分級負責制」。

十七、行政三聯制第三部份重要的工作——考核

十八、行政考核與經濟考核、軍事考核的區別。

十九、廣義的行政考核分作二類：

(一) 政務的考核即政治的考核；

(二) 事務的考核即行政的考核。

二十、政務考核的方法：

(一) 各國是以議會來運用的；

(二) 我國現在應該以黨來執行；

(三) 我國政務官考核的原則與機構。

廿一、行政考核縱的分類：

(一) 上級監督機關的考核；

(二) 上級直轄機關的考核；

(三) 機關自身的考核。

廿二、行政考核橫的分類：

(一) 報告的審核；

(二) 派員視察調查；

(三) 設計員的考查。

廿三、行政考查又可分作以下二類：

(一) 人的考查——考績；

(二) 事的考查——根據預算及計劃來的。

廿四、我所提出三種新的有效的考查方法：

(一) 年度政績比較表；

(二) 政績交代比較表；

(三) 某種事業進度表。

廿五、行政三聯制是計劃政治，計劃經濟實施的基礎，大家要努力求其實施。

我以前所講「政治的道理」，拿我們中國原有的政治原理來闡明政治要義，已經有了單印本發行，各位可以拿來參閱。現在所講的是「行政的道理」，就是執行政令的道理。關於執行政令的道理，我歷年來的講演很多，現在是講我最近考慮所得的結果，就是我以前在軍委會擴大紀念週及最近在本黨第五屆七中全會所提出的行政三聯制。

國人往往拿「政治」當作「行政」來看，又拿「行政」當作「政治」來看，因之「行政」與「政治」的性質，往往混為一談，這是最大的錯誤。在我十多年的政治經驗中，發現中國政治最大的毛病，就是切實執行政令人才的缺乏。大多數行政人員只有空談主義與政策，而真正研究如何能澈底推行政令的人才，就如鳳毛麟角。凡做行政工作的公務員，尤其是我們黨員，人人都想做政治家，而不想做實行主義的行政幹部，更不知道政治家必須由行政實際經驗中磨練出來，纔能成功一個真正的大政治家。現在一般人員最大的錯誤，是誤認政客官僚為政治家。所以行政人員，到後來大都皆變成為官

僚與政客了。因之行政機關，亦完全變爲衙門化了。如此中黨的行政，如何能有進步呢？當然更談不到實行主義了。鑒於此種情形的遭遇，我今天特別將行政要義提出來向各位說明。

我在黨政訓練開始的時候，就訂立一個訓練的綱要。說明訓練的目的，在使受訓人員（一）真能成爲實現三民主義之信徒，為黨國奉行政令之戰士；（二）確實得到主持一般機關之常識與領導辦事之要領，以完成抗戰建國復興民族之使命。這個目的，在政治方面來講，就是說要養成兩種人才，一種是政治人才，就是主持政令並負責任也就是主持機關領導辦事的人才，一種是行政的人才，就是執行政令辦理業務的人才，凡是政治與行政的人才，都非從三民主義的信徒基層幹部中鍛鍊出來是不能成功的。這種人必須瞭解於一般機關的常識與辦事的要領，而且還要具備責任心與勤敏服從的能力，方能使工作發生實際效果，拿現代的術語來講，一種就是政務官，一種就是事務官——公務員，這兩種人的職責，是不相同的，當然政務官要懂得事務，事務官亦要懂得政務，而在性質上，是各有其範圍，萬不能籠統概括而論，這就是近代政治的特色。

更進一步來講，要懂得行政的道理，必要明白「總理權能分別的道理，權與能分別的道理，本來很深奧，但是用最簡單的話來解釋，就是要人民有權，政府有能，我們爲奉行「總理人民有權的遺教，所以要訓練人民行使選舉、罷免、創制、複決四權。行使的機構，在中央方面有過渡的國防參議會，國民參政會，以多國民大會的召集，及在省（市）方面的臨時參議會，及將來的省（市）議會，到下層的縣市參議會，鄉鎮民代表會，保民大會，均是民權機關的建立。這種機關就是使人民有權來管理各級政府，各位如果詳細研究，就可以明白人民權力機關建立系統的道理。

至於另外一方面，就是要政府有能，要使中央以下各級政府成爲萬能的政府，這就是我所要說明的萬能政府建立的道理，又可叫作行政的道理。行政的道理千頭萬緒，我今天擇要來講，就是要闡明

萬能政府建立的主要關鍵。依據我十餘年來的經驗，及研究所得的結果，我以為就要實行行政三聯制，即是計劃，執行，考核三聯制。這個制度在建設的過程中，是一種十分重要的制度，現在拿其中最主要的原理來做一個說明，詳細的辦法，還要各位負各級行政責任的主管長官，分別研究實施，才能貫徹這個目的。

這行政三聯制，本來分為計劃，執行，考核三方面。但在意義上是有其相互之關係的，尤其是三者聯繫上整個的作用極其重要，萬不能絲毫忽略的。過去行政上不注意這三者聯繫上的作用，所以發生不少的缺憾。先拿計劃來講，過去中央與地方政府做事不是無計劃的，祇因為那些計劃都是零零碎碎各別去打算，因之各自擬議，各自執行，不能集中一個大原則下制定出來，結果祇有枝枝節節，不是各種計劃彼此不聯繫，就是彼此失其輕重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突或重複浪費的毛病，比方面級機關的計劃若不聯繫，則可有以下的事情發生，如有建設廳令縣修築公路，而修路需要款項，當縣政府呈請省政府財政廳的時候，財政廳就批駁了。這樣祇有使縣長左右為難，這是同級政府計劃不聯繫的毛病。不祇省政府為然，中央與地方政府均有犯這種毛病的，以後應設法避免，免得下級為難纔好。

就算各計劃彼此有了聯繫，計劃與執行方面亦要發生密切關係，然後計劃方可以行得通。所謂「閉門造車」，正可移作計劃時不顧到執行時所有困難的一句很好的評語，當然可以判斷到事實上是不適用的。機關中許多設計人員，不與實際執行者發生關係，故計劃落空，而真正起草計劃者，又祇是零星分割，鋪敘成篇，既不貫穿，又不為整個統盤着想。故就計劃行得通，亦祇能頭痛醫頭，腳痛醫腳而已。這種實際起草計劃的人員，在機關中大抵委諸科員，由長官逐層彙集起來，就算是行政計劃了。主管長官如果不負實際的責任，審核研究，就隨隨便便以此呈報上級機關；到了真正實行的時

候，科員就按照其職掌，開始實施，這正同閉門造車一樣，必有許多計劃行不通，終半途而廢，乃至前功盡棄。這是現代一般行政最大的毛病。聞得有一個省政府，按照其行政計劃的規定，通令各縣要普遍設立水上警察，有某縣呈報該縣根本無大小河流，不能設立水上警察，而所得到的指令，就是「專關通案，擬難照准」。這樣批示下去，諸位想想，該縣如何能够執行？這樣計劃與執行不發生聯繫，所以就算有計劃亦是行不通的。這就是計劃不注意人，時、地、勢，事的關係。所以無法執行，故計劃要認清對象，然後方可以得到切實執行的效果。

進一步言，就算計劃妥善，執行而不考核，則真正執行到什麼程度，亦無法知道的，如此執行雖有成效，亦不能繼續持久，貫徹到底的。現在機關中對於考核工作，十分疏忽，祇靠命令與報告書。這都是紙片政治的毛病。上級機關在執行的時候，一待命令出了機關之門，就算事情辦了，責任完了，很少有科學的嚴密考核的方法，這樣如何能辦得通。況且因為沒有人去考核之故，做得好壞，都無從明白與證實，結果必致壞的不被發覺，好的不受獎勵，這樣下去，不負責任的人，就發憤了，或者反得志起來，肯負責的人就灰心了，遇事就祇有消極的應付，是差優劣因此漸漸失去了標準，這樣就是官僚主義成長的真正原因，我們要打倒官僚主義，就要着實去做考核的工作。

以上所列舉的，就是過去我們不注意行政三聯制所發生的缺點，我們以後應該注意去糾正才好。現在從正面來計，若果明白行政三聯制的相互作用與其重要性，則行政上必可發生極大的效果。比方以造房子為例，造房子有新舊兩種的做法，舊式的做法，即房東自己定了主意，僱了一個包工或者若干工人即行建築，結果常常用錢多而不合用，更談不到美觀了。新式的做法，先找一個專門設計的建築師，全盤籌劃，打好圖樣，然後去找執行這個圖樣的包工，照樣動工建築，建築師則派人去監工，恐怕包工有不依圖樣偷工減料的毛病，並且可以糾正錯誤。房子造好了，然後由房東點

收。政府方面亦施行行政監督，如機關中之上級機關然，看看這們房子是否依照建築法規去做，然後手續方算完成。所以現代建築能夠突飛猛進，就是實行這種三聯制的好處，建房子爲然，行政又何嘗有兩樣呢？

所以在實行三聯制的行政中，在計畫之先，應先看看以爲執行考核的結果，因時，地，人，物，事而設計，在執行時，也要以爲去實現計畫，不可自欺欺人，在實行當中或執行之後，要嚴密考核，不容那一部分有官僚主義和敷衍的毛病，然後又將執行和考核的結果爲下次擬訂計畫作參考。如此循環不斷，一貫連貫下去，方可以收三聯制的實效。這就是三聯制在計畫的作用。明白了這種作用，再以堅強的精神繼續不斷的來實行到底，則行政效率，自必蒸蒸日上。

現在把這行政三聯制分開來討論。先談第一步重要的工作，即是關於設計方面的工作。我在五屆七中全會中曾經提出中央設計局的設置，該局設置之後，現在將各種設計機關，當然須予調整，將來如何與各級行政機關及考核機關在縱的或橫的方面，保持最緊密的關係，亦當於該局內容及組織上詳細研究擬訂。現在所講的是設計的原理，我們必先要懂得設計的道理，然後有了機構之後，對於設計的組織及設計的人才，才可以充分運用，得到如期的效果。現在各種機關中，並不是沒有設計人員的設置，可是大都忽略了設計的原理，所以設計就不能收到很大的效果。

這種行政三聯制，在基本上已經表明其範圍了，現在我們要了設計的原理，就要明白政治的設計之中，可以分作三大部份的設計：第一種是行政的設計，第二種是經濟的設計，第三種是國防的設計，這三種設計性質是有區別的，大抵各國對於國防的設計早已另立機關，如軍委會或國防部等組織之類，至於經濟的設計，在實施經濟計劃的國家中，以蘇聯所組織的國家設計委員會爲最有效果，這種經濟的設計，其對象十分具體，不涉及普通行政範圍，而以各種直接舉辦之經濟事業爲主，與

所謂行政的設計，除自身執行者外，大都要經由各級政府而後可以付諸實施者，就大不相同，我們現在初次創辦，設計的主要範圍，除了軍事設計部份以外，其他大概行政及經濟範圍所管轄的各部門都包括在內。黨務有黨務部份，亦應一併設計。其實國防軍事設計的原則，亦不過如此。爲什麼要這樣分法呢？就是因爲他們不屬於性質不同，所以設計也有分別，現在先作一個分別的討論：

要明白行政設計的道理，首先要分別行政設計與經濟計劃不同的地方，這裏來講，經濟計劃是以經濟事業爲對象，是具體的，直接對理的，有數字存在，其成立立刻可以表現出來，比如一個工廠，其辦理情形，在年終結算的時候，就很容易表現其成敗。然而在行政上，比方編組軍甲，其成敗就不容易立刻表現出來，當然行政計劃還有許多可以以數字表現出來的，不過一則行政部門的種類太多，二則要經過各級政府而努力方能在人民身上表現出來，所以比較經濟計劃複雜得多，我們現在所擬設的中央設計局，當然經濟及財務的設計等也包括在內，不過更因此而增加其複雜的性情，我們因爲現在經濟事業還未十分發達，而行政方面急於要創造各級的黨能政府，所以不能不從行政及經濟兩方面同時改造，等到將來國家經濟事業相當發達的時候，或者要分立一個中央經濟設計局。也未可知，故我們目前應從事於各級行政的改造的設計，應與經濟計劃同時並進，以爲其經濟計劃政治與計劃經濟的基礎，那是很明顯的道理，因此可以說我們的中央設計局與黨務設計委員會，其主要的目的，不是完全一樣的，他們的目的是要爲其經濟計劃五年計劃設計，我們的設計，則要從行政與經濟各部門同時來做，可以說經濟的與行政的設計同時並行的。

要明白行政設計的道理，其次就要分別軍事計劃與行政計劃不同的地方，大體來講，軍事計劃以國防需要爲主，按計劃包含預算，自然不能受着理財之限制，要作量出爲入的打算，至於行政計劃就大不相同了，因爲行政計劃在時間方面比較的不如軍事的緊迫，故可以受預算的限制，世界上

除了英國之外，都是採取量入爲出的預算的，因爲行政計劃要受預算的限制，所以最先要知道國家有多少預算經費，然後辦多少事業，或者因爲收入短少的緣故，就要採取分期分區的計劃，我們中國現在是一個量入爲出的國家，所以計劃中亦要作量入爲出的計劃，現在實行新縣制，我們規定各省要在三年內完成，就是預慮到財力人力的準備步驟，亦可以說是以計劃符合預算的方法，這就是行政計劃與軍事計劃不同的地方。

不過這是經常的道理，現在世界各國除了交戰國之外，也還是有一種戰爭準備之計，預算與計劃的關係，不能不受軍事的影响，量入爲出的國家，往往因爲軍需費用的大而變爲量出爲入了，但是除了軍備之戰費及與戰爭有直接關係的行政部門而外，一般預算，仍有拘束一般行政計劃的效能，故我在提出設置中央設計局的案由上，對於中央設計局仍有「由中央設計局主持預算之審定，使計劃與預算不致分離」的說明。故我們的預算除了軍費及建設費外，其他中央各行政機關及地方行政，仍當遵守預算與計劃聯繫的原理。

現在有許多主管官不明白這個道理，往往先把計劃給我批示，並不特別預算，這種辦法有兩種毛病，第一種是其計劃也許是對的，但是一時無此財力人去推辦，而不去想出分步實現的辦法，使我要爲他們重新考慮，多一道麻煩，或者我總爲疏忽，先行批准計劃，然後他們才去預算起來，設或預算太大，便不能實施，或者使我前後批文不相符合，這都是中國主管官不守常規不重計劃與預算聯繫的原理。第二種毛病，就是在不知預算與計劃均有年度的限制的，這是一星兩接一計劃，下一個月送一計劃，小則破壞預算與計劃的完整性，大則缺乏整體的考慮，即所謂所謂計劃無計劃，這種事情，用於臨時發生的事件則可，通常如此，則是不明白計劃完整性的所致，這實在不可不爲法，希望各級主管官多爲留意。

上面已經證明計劃與預算聯繫的道理，但是還要進一步去研究，到底如何去聯繫呢？就是要有控制預算的方法。我們各級政府不是沒有預算，不過大都不懂得控制預算的道理。現在編造預算的方法是如何呢？就是把各級的概算加減起來，使收支適合為止，這並不能明顯的表明我們的收支所在，以後要做計劃政治或計劃經濟，那就是要依據現在的抗戰建國綱領，分別緩急，指定每年度的中心工作，由此中心工作將歷年來的預算作成百分比，如教育佔預算百分之幾，內政又佔百分之幾等，然後詳細研究本年度應注重者何事，廢置者何事，而增減預算的百分比，由整個預算的百分比，就可以看出我們的政策何在，我們行政的重心何在。沒有預算的百分比，簡直就是一盤糊帳，愈看愈糊塗，每年度的預算，我們就無法看得清楚，也無法把我們的計劃實現出來，以後中央方面，應由中央設計局經過詳細調查研究之後，製成各部門預算的總百分比，並說明其理由，各部門應佔這個百分比及年度中心工作編造概算，再送中央設計局審定，以免重複浪費之弊。在中央方面我自己一定要看預算的百分比及各部門的中心工作，在各地方當局，如省主席，縣長亦應照此辦理，不可由各該局自己去代擬代行，使變成科員政治的毛病，如各級行政長官都能照此辦理，政治才能走入正軌。

上面所講的都是現代政治的核心，如果這個道理不明瞭，則一切政治，必不能得到預期的效果。明白了計劃與預算關係之後，就設計的本身而言，却有業務設計與事務設計的區別，又可以叫作總的設計與部分的设计，現在各種機關中的設計組織，所以不能得到適當的應用，原因是不懂得這個道理。總的設計，就是設計的設計，要眼光遠大，包含一切，認識事實與時機，比如造房子，房東應有一個設計的設計，然後建築師才可以做他的技術的設計。造房子總的設計是什麼呢？就是房子的地點，用途，材料，建築費，以及房間的多少，均須有大體的規畫，然後建築師才有根據去訂圖樣，若果你對一個建築師說：我要建築一座房子，就叫他去設計，自然他的設計不適合你的意思了。現

在各機關對於設計人員的處置，就用這個辦法，或者任他自己自由設計，與主管官的政策絲毫不發生關係，怎樣能夠收到設計的效果呢？所以拿中央方面來說，中央設計局先要做總的設計，或政務的設計，然後由各部會擬作分部的計劃，再送由中央設計局審核，這種做法，各種設計，才可以付之實施。

中央設計局總的設計，應如何做法，首先要知道行政計劃的來源，通常來講，行政計劃是根據國家的政策來的，現在我們的政策，就是抗戰建國綱領，一切計劃都是依據這個綱領來做的，抗戰建國綱領又是依據什麼地方來的呢？那是依據三民主義而來的，故可說三民主義是我們行政的最高指導原則。所以在我手訂黨政訓練班的訓練目的的時候，要使受訓人員，真能成爲實現三民主義的信徒，就是這個意思，實在何止受訓人員，其他部門的長官，亦應該明白三民主義，然後行政方針才不致走入歧途。

知道了總設計實施之後，在方法方面來說，最少有兩種工作是十分重要的，第一種就是搜集各種的材料，試行擬訂預算中各部門工作的預算百分比，擬定了預算的百分比之後，第二種重要工作，就是分別規定各部門的中心工作，並力求其工作上的聯繫，這兩種工作做完之後，經過中央的核准，就可以分交各部會去擬定每月每季每部分詳細的計劃，由其主管者詳細分門負責審核確實之後再送中央設計局核准備考，經過這核准公佈的手續，就可以付之實施，不特中央要這樣做法，省市縣政府，亦要仿照這個辦法去做，則設計的工作，才算完成。

不過設計的範圍，並不限於這一部分，上面的說明，是指示設計工作中最重要的部分，至於設計中經常的工作，如如何收集材料，整理材料，各種的參考計劃的搜集，與執行的情形如何，考核的結果如何？均應隨時注意，以爲下一年度設計的參考，設計工作可逐年改進，總之，這種行政設計工

作，不如國防設計及經濟設計之有標準與成規可循，我們要創造新的行政設計的方法，樹立行政設計的楷模，希望各位負行政責任的同志下一番苦工，打出新的道路來。

行政計劃核定之後，第二部分的工作，就是執行的工作了，執行的工作，大概可以分作兩部分，第一部分就是由本機關直接執行的，第二部分就是要命令下級機關去執行的，無論何種機關負着執行的責任，其內部的組織應該合理，現在各機關中對於政令的執行，爲什麼會變成遲緩散漫甚至到最後毫無結果的現象，就是因爲內部組織不健全之故，比方一件公事，送到一個機關，平均總要一個星期以上方可以出來，加上交通工具之不充分，由中央到省，由省到縣，來回時間，總在一個月以上，又加上機關本身的不合理的組織，與人事不健全，時間不限制，因之延宕遲緩，事情如何能够辦得有效呢？雖有良好的計劃，因爲執行的遲緩，最低限度來講，必致失去時機了。我們現在除了在交通方面力求改善外，對於機關內部的組織也應力求改造，要達到這個目的，我就可以告訴你們，我十餘年來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。我常常告訴我的部下說：「你們不要當着委員長是一個字紙卷，什麼公事都拿給我，你們一點責任都不肯担負，那不是對待長官及對待自己的辦法，有失政府設官分職的本意」。除了軍事機關不計外，好像我現在所兼任的國防最高委員會行政院暨各軍事學校的職務，較小的事務，都是由秘書長教育長去處理的，所以我能够有時候去主持政令和考慮國家的大計。現在大多數的機關長官，犯了兩種毛病，一種是什麼事情都不理的，一種是什麼事情都要理的，不理事的長官當然會使他的機關非常沉悶，一無進展，另一種什麼事都理的長官，就會使他自己的精神，完全消耗於瑣屑事務上，而不知道其本機關所應該注意推行的中心工作，並且使其部下無責任可負，而不能發揮其才幹，這真、雖比

較第一種人要好一點，但是從整個的國家立場而言，亦不能算作現代優秀的官制。

現在各機關中，有許多不是沒有參謀長制度的，為什麼事情處理總是不能夠有效呢？我們試對究軍事參謀長制度，知道參謀長制度中，有參謀業務條規的詳細規定，所以軍隊能够依照規律去執行參謀的業務，我們在行政上，不特要實行參謀長制度，并且要實行「分級負責制度」，就是各級機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則。而各機關的辦事細則中，對於各級負責的責任，應另立一章，詳行規定，自秘書長，處長，科長，科員等均應有明顯的法律上的權責，有功過有歸，則事務的處理，不必通過由長官一人來決定，某種事件，到某層為止，法律上定得清清楚楚，不特可以避免推諉卸責之弊，而對於事務的處理，不必再重重疊疊去批核，必定比現在快當有效得多了，這種辦法，不特可以得到執行上的敏捷，並且因為責任專一，功過分明，對於審核的工作，亦必比較現在容易着手。可惜我於民國二十三年在中央所下的手令，要求各機關訂一個規定詳細手續的辦事細則，至今還未見實現，還要今日在此作詳細的說明，這是十分的遺憾。

但是這兩種新制度，要有詳細研究推行的步驟，才可以完全實現，希望各官把我今日所講的意思，斟酌各機關的實際情形，加以研討，再擬定實行的辦法，因為各機關的情形，各有不同。所以在執行上，也應該有逐步推行的辦法。我所講這兩種制度，在我所主管的機關中，有些已經行了十多年，不過現在要求其普遍化，所以就要各位明白這個道理，並且去實行這種制度。

上面所講的是講本身機關在執行政令時應該改善的地方，這可以叫作直接指揮的工作。但在執行上，還有一種可以叫作監督的工作。就是你的下級機關的執行工作，如直屬機關中的中央對於省市，省對於縣市，及各機關中的附屬機關的工作，他們的工作的執行，也要上級機關有精密控制的辦法。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級機關的完整性，這是

我多年經驗所發現的原理。我在民國二十三年南昌行營中就頒佈了具體的辦法，如省政府令署辦公，縣政府的裁局改科，就是這種原則的實現。從前上級機關不明直接與縣署的分級，所以由中央的教育部直接指揮省的教育局，省的教育局指揮縣的教育局，這樣就破壞了省縣行政的統一性。這樣省縣必不能有整個行政計劃的出現。省主席與縣長，就不能負全省全縣的行政責任。所以就省令署辦公，縣裁局改科的辦法的頒佈。以教育廳為例，教育廳可以指揮縣署，由縣長去指揮教育局，教育廳對於教育科就是實行監督權，而不直接去指揮教育局。一切教育公事，應該由省縣直長與省縣令，這樣的執行方法，才可以維持下級機關計劃執行的統一性。現在我手訂的新縣制，仍然採取裁局改科的原則，就是這個道理。

進一步來講，就算在考核方面，也應該實施分級考核的辦法，故可以說一分級負責制。在計劃，執行，考核三聯制中都應該應用到，這是行政三聯制中主要精神的一種。上面所說的執行行政，不過是一個舉例，在其他各行政部門的實施上，就要由各位領袖貫徹以求實現了。

行政三聯制第三部分的工作，就是考核工作，行政的考核與軍事的老練或經濟工商事業的考核有不同的地方。軍事經濟工商的考核，客觀事實較為明顯，因之成績優劣亦容易察見。完全經濟或工商事業來講，其辦理情形如何，在年終結帳的時候，看其質量的優劣數量或與成本的盈虧，就容易表現出來。在軍隊方面，在各期校閱的成績，亦容易表現出軍事工作的優劣和收敗，雖然經濟事業的發展保持等，但工商業或軍隊平日的工作在結算校閱上就很容易被具體的表現出來；而純粹軍事行政部分的工作，就比較難於考核，這是在研究行政考核之時所應當了解的。

行政考核內容甚為複雜，除內政教育等行政之外，連軍事經濟財政等的考核都包括在內。我在七

中全會提案中，並提出設置黨政工作考核委員會，除了行政工作外，連黨務工作亦包括在內。看起來甚為複雜，不過黨務工作考核與行政工作考核，其性質的差異甚少；故只是數量的增加，而不是質量的改變。明白了行政的考核原理，則黨務工作的考核也可以同樣適用的。

廣義的行政考核的工作，應該分作兩大類，一種是政務的考核，也可叫作政治的考核，一種是事務的考核，也可叫作行政的考核。怎樣叫作政務的考核呢？就是以某種事業的整個或數年來作考核的標準；也可以說政策的決定與執行是否收到效果的考核。現在民主國家對於最高行政部分的考核工作，乃是用議會制度來實施的，這就是所謂政務官的考核。最嚴重的方法就是倒閉，或者要求撤換某一個政務官，或者在議會開會時，對於行政長官施行其質詢權，或者由議會組織更調空委員會，這種都是外國實行政務考核的方法。

我們中國在未實施憲政以前，依據約法的規定，國民黨在訓政時期，代表國民大會的職權，就可以說這種政務官的最高考核權，是屬於黨的最高權力機關。我們對於這種黨權的運用，歷年來不大施行，只有實行政務官的任免權，黨的中央執行委員會全體會議，對於政務官質詢權的運用，及更調空委員會均很少實施，這是一種缺憾。現在我想在平時就要由國府最高委員會來負這個考核的責任。來補救這個缺憾。總要在政務的推進上，能夠充分運用考核的工作，使政治得到圓滿的發展。

我曾經詳細研究過，為什麼我國對於政務官的考核上不能發揮我們很大的效果呢？簡單來講，就是我們不明白政務官考核的原理，因此不能產生一個適當的機構來運用考核的工作。這就是我提出行政三聯制及特別提出建立黨政工作考核委員會的理由。現在說明如下：

首先要明白我國的政務官與歐美的政務官不同。平常所謂政務官就是決定與執行政策的官吏。所以在外國，當外交部長的他可以說我的外交政策如何如何；就是內閣總理或總統，與他的政策不同的時

候，他可以堅持他的政策，因政策不同而辭職的，實在不少先例。但是我國就不大相同，可以說我國所有政府中重要的政策，現在均由國防最高委員會來決定，也可以說是黨決定政府中各部門重要的政策。我國所謂政務官者，其主要任務是偏重於政策的執行，而不是政策的決定。所以某種政策本身是否合理，這位執行的政務官祇負一部份的責任。所以我們對於政務官的考核是偏重於政策的執行這方面的。因此我們考核政務官的工作，除黨中大會的考核外，應該平時有一個經常的考核機關。我所以要提出國防最高委員會內另設黨政工作考核委員會，就是根據這個道理來的。

因此在我國現存的黨治制度之下，不能完全拿歐美對政務官的考核方法來運用，就是因為我們的政制不同的原故。將來各國都實行計劃政治的時候，政府重要的政策都由設計總機關來起草才行，尤其在現在國防國家時代，更有徹底實行之必要。

明白了上述的道理，就可知道我所提出設置的黨政工作考核委員會的範圍，除黨務工作考核外，對於政府官吏方面，是一個政務官與高級事務官的總考核機關。因為政府的計劃與預算整個的，所以對於「事」與「人」的考核也應該有一個統一的機構，方可以收行政三聯制的實效。

第二種的行政考核，就是事務的考核。嚴格來講，就是行政考核的本身。這種工作縱的方面，大可以分為三種：第一種就是上級監督機關的考核工作，如監察院對於公務員的監察，審計部對於各種經費帳目的審計，考試院銓敘部之對於公務員的任免考績，就屬於這一類。第二種就是上級直轄機關的考核，如黨政工作考核委員會對於中央與地方各級機關，行政院對於省政府，省政府對於縣政府，縣政府對鄉鎮公所，或者中央部會與省府廳處對於其附屬機關的考核工作，都屬於這一類。第三種就是各該機關自身的考核工作，比方拿考績來講，各該機關應該自己先行做考核的工作，然後可以呈上級機關的。換一句話說，就是要實行「分級考核」的辦法。若果中央政府直接考核到縣政府的工作

，則省政府不祇無事可辦，并且中央政府情勢勢禁，如何能切實了解縣政的情形呢？所以應該實行「分級考核」的辦法，然後可以與執行上「分級負責制」相呼應，然後才可以建立各級負責的政治，工作效率才可以增加。

上面所講，乃是行政考核總的工作的分類，行政考核還有橫的工作的分類，如經常報告的審核，派員調查視察等工作，以觀察執行的進度，亦為十分重要的工作，最重要的還要設計者時常調查及觀察其計劃執行的程度，以監督事業的進行，並且因為考察的結果，可為下年度修正改良設計工作的參考。不過設計人員的考查，除了經濟事業之外，其考核中心責任，應責成其主管機關或上級機關，方不致紊亂系統。亦即實行上面所講的「分級考核」的工作。

行政考核還可以分作「人」的考核，與「事」的考核兩大類，第一種是「人」的考核以個人為單位，其實施辦法，就是實行年終考績制度，這種制度，若果實行了上面所說的「分層負責」制度，使各個人的職權非常清楚，則功過易明，要比現在的長官包辦行政的制度，容易實施得多。第二種就是「事」的考核，應該根據行政計劃及預算案考核的標準，以觀其進展之程度，這是對於一部份人員，或整個機關的考核工作，不特可以定主管人員的功過，並且可以決定該機關的存廢問題。不過後一種考核，就屬於職務範圍之內，應該由最高級的機關決定然後可以實施。這種考核工作，在機關調查之中，仍佔相當重要的位置。

除了上面所說的考核方法之外，我現在要提出三種重要的考核辦法。古人說：「三年報政，五年有成」，這就是說，你若要看政治成績的話，三年才有頭緒，五年方可觀成。這是從整個事業來講，亦可以作保障法來看。不過每一個機關的成績，每年應有一種單簡考核的辦法，然後可以促進整個辦事效率。所以現在我要規定每一個機關，每年度終了的時候，應該具有一個「年度成績比較表」。

分級來做考核的工作。最上級的黨政工作考核委員會去做初步的考核工作，最後是要我自己親自來核閱的，各級政府應該彙編其各級機關的年度政績，作成彙表送呈其直接上級機關考核，如此方可以明白各行政部門的實際進度。現在各機關所呈送的報告書，固然有其需要的地方，但是沒有比較表，不能看清楚其實際進步的情形的。所以以後各機關一定要詳細規劃表冊，逐級呈送，其詳細辦法，應該由黨政工作考核委員會實施。

另外一種新辦法，就是「政績交代比較表」，現在的交代的四柱清冊，不過是一種財務上的交代，我以為應當加多一種「政績交代比較表」，內容就是要說明：（一）前任所遺下的政績，以及自本人到任後至卸任為止所做的政績，互相對比，列入表冊，由下任點收，像帳目一樣，如此則功過易明，因為現在有許多幸運的長官接替已經做好的事業或基礎，不要十分努力，已經得有成效。另外一個長官，若果到了一個毫無基礎的地方或機關去接任，則其真正的努力，一時不容易表現出來。若果有了這種表冊，則對於考核名實的工作，自易做到。

另外舉一個實際的例證，比方一個縣長，在某縣任事三年，到卸任的時候，就要將其民以，財政，建設，教育，保安等工作的成績詳細列舉出來。拿教育來講，到任時，全縣學校只有三所，學生二百人，到交代時，學校已有十所，學生一千人，那就是他的教育政績，由這個交代比較表，一看就可以明白，若果有發現浮報虛報的事實，那自然下任接收之後還可據實呈報與修正的，但下任接收時亦要召集其留任各科組負責人員證明才行，因為下任接收了之後，就要算作他的帳目一樣，這樣的考核工作，自然要比上級政府派人考查實際得多，但一面仍要有上級機關派員，或直接上官親自前往監督交代與監督。此各級機關監督交代法與流弊制。必須由國防最高委員會規定辦法議決實施。不過有人會說，這是數量上的交代，質量上未必完全相等，但是還可以在政績交代比較表上另立項目，就可以

表現質量的改進，如學校設備的增加，教員人選的標準加高，畢業學生會考合格百分比數，均可以證明質量的改進，這就是要從表上詳細規劃，逐年改進，未有不可以得到公平的處理的。

這種政績交代的辦法，還可以革除現代政治上另外一種毛病。就是每一個新任長官，都不以前任所辦爲然，大多數都要另起爐灶，立異鳴高。這種風氣，在十多年最爲盛行。所以結果，前任的政績變成前功盡棄，後任的政績，到卸任時至多只能趕得上前任的工作。如此狐埋狐搨，政治安能希望有繼續的進展呢？這譬如某甲從第一步走起，走到五步爲止，某乙繼任，不是從第六步走起，而又是退回來從第一步起，走到第四五步爲止，這是百轉千迴的方法，就是等於自己再回頭來與自己競賽，以後應該採用接軌走的方法，這個政績交代的辦法，就是讓制道連長官使之這上接軌走定的途徑，這幾年來，各地方長官並不是沒有努力，不過想做事的都是想試行新花樣，你來一套，我來一套，所以地方政治的進步，就爲這種新花樣犧牲不少。行政工作是有時間性的，要繼續不斷的進行的，否則就要不進則退了。所以政治上的試驗，是有其相當的限度的，我見到這一個毛病，可以在地方政治上，我手訂了新縣制，以較各省實施的標準，免得你來試驗，我來試驗，如像縣中有幾百個，翻來覆去，使老百姓無所適從，政治陷於循環的惡套，這種用力而不得其效的辦法，以後就應該革去，而行政績交代比較表辦法，此種現象就不容易發生了。

第三種新的考核辦法，就是專對每一件新辦事業來考核的，又可再作「某種事業進展表」，如經濟方面建設一個工廠，交通方面建築一條公路，內政方面舉辦清丈與積穀，財政方面採取一種捐稅等，在一定期間內，應列表呈報，以備考核，然後可知其進展的過程。上面前二種考核辦法，是偏重於純粹行政方面的工作，故以年度及任期爲主，第三種主要的目的，是爲考核具體的辦事業，每一種事業爲單位，不特在考核期間，可以發現進展的快慢，並可知道其對於設計上是否符合，執行



上是否確實，如國家規定三年或五年的經濟計劃或財政計劃，必須有此種嚴密的考核方法，方可以使之於較短期內完成。

有些長官運做了若干年而不更換者，其政績亦應該有表現的機會，所以我上面除了政績交代比較表外，還有年度政績比較表的規定，又因經濟事業，應以每件爲單位者，故又規定「某種事業進度表」以爲考核之標準，這三種表都可以使他自己與自己工作發生競賽的作用，若果將來能够把同性質的行政比較或事業進度表分別綜合起來，就可以由中央或地方機關列出總表來，作爲政績或事業的競賽了。

這三種表的具體實施辦法，應該由黨政工作者委員會去規定總的辦法，各地方政府或經濟建設機關可以根據這種純的辦法，來擬定其下級機關應用的表冊，我相信大家若果真正努力去推行，則行政的進步，經濟的發展，要比現在加快得多，望各位體察我今日所講明意義，分別努力去使這三種制度實現出來。

我上面所講的道理，不是行政道理的全部，我在以前的各種演講中都會講論過，不過今日所講是行政的道理的最主要的部分，所以我特別提出行政三聯制。就以行政三聯制而論，在設計執行與考核三方面，亦不過把其主要之點標示出來，這三部分工作，從前的聯繫性並不緊湊，現在不特要明白這三方面的個別的作用，並且要知道聯繫上的作用，然後各種行政方可以成爲一個整體，然後所謂計劃政治與計劃經濟才可以得到開始工作的基礎。抗戰建國的成敗，要靠我們自力更生進展的程度，自力更生的成效，要靠政治經濟的建設，這一次「行政三聯制」的演講，就是指示政治建設與經濟建設的着手的基礎所在，亦可以說是建設的基本工作。

57-

1953.09

KBC
ME
1953.09
173