

行政三聯制概念

中央訓練團東北分團印

行政三聯制概念目錄

一、前言

二、關於行政三聯制的實施要旨

解釋行政與政治之不同

第一、拿總理權能分別的理論來說

第二、就現代整個政治運用之基本要義來說

過去行政上缺憾

第一、就計劃言

第二、就執行言

第三、就考核言

三、關於行政三聯制的實施方法

第一、所謂科學化

甲、經驗的精神

乙、數字計算精神

丙、定律的精神

第二、所謂合理化

甲、就政制言

乙、就政綱言

丙、就政本言

四、關於行政三聯制之實施程序及其推進步驟之調整

第一、關於設計方面

第二、關於執行工作方面

第三、關於考核工作方面

行政三聯制概念

師連舫講述

(一) 前言

自現代政治之一般的通例來說，凡是一個民主國家，就必須具有若干標準的「政風」。(POLITICALBUREAUCRACY) 因為政風是推動政治建設的原動力，所以民主的政風，也就是推動民主建設的基礎。現在我們要想形成一種健全的政治勢力或原動力，就必須要採用變政先變俗，革命先革心的手段，用意識指導法，首先釀成一種民主的政風，所謂「政風」就是「一種政治裡面潛在的勢力，為實現各種政治因素（現象，勢力，觀念，制度，）的原動力之一，同時亦即多數人對於政治方面，受某種刺激，作某種習慣的反應的勢力。」就前者來說，政風的本身，原是無形無相，不可捉摸，難以形容的東西，我們只能設法證明其存在，與其真實力量，同時又因為此種力量，為推動政治觀念與現象制度變遷的原動力之一；所以說牠是一種政治裡面潛在的勢力。就後者來說，譬如縣長是一縣的行政長官，是負有守土的責任的，如果有奸匪薄城，就是一種刺激，丁此時間，做縣長的，是否聞風躲避？抑或效死勿去？就是一種反應；至於留去與否，全要看當時的政風與他個人的責任心之如何以為斷；此種政治上的責任心之厚薄，就是一種政風。大凡一種良好風氣，多由培養鑄造而成，政風亦復如此，只能使大多數遵守，而不能強迫人人服從。因此：

第一、要使一種政治觀念大家接受遵守，必須要有良好的政風。

第二、要使一種政治制度完全實施，達到預期的目的，必須要有良好的政風。

第三、希望實現某種政治現象，亦必有賴於良好的政風。

以上各點，不過舉例來說。談到政治建設，一方面固須要有賢明的治者，（要有至高無上的道德，矯健康強的體魄，忠貞果毅的精神，勞動服務的習慣，豐富切實的智能）與良善的制度（即適合國民政治的實際生活要求的軌制）另一方面更須要有附麗此軌制之一貫的計劃執行，與考核的動力（行政法則與行政風養）以爲人與法之間的連鎖，然後人與法之效用，方能充分發揮，實現良好的政治現象。這便是我們現在所必須要實行，「行政三聯制」的基本要義之所在。

（二）關於行政三聯制的實施要旨

所謂行政三聯制，括概來說，就是行政的道理之主要部份，同時亦就是執行政令的道理。我們要懂得行政的道理，必須先要知道政治與行政的區分，一般的往往拿政治當作行政來看，又拿行政當作政治來看，對行政與政治的性質混爲一談，實則政治爲「政治權力活動」之簡稱，而行政則爲「推行政令政務」之簡稱，兩者截然不同。若更分別具體舉例來說：

第一、拿總理權能分別的理論來說，權就是人民有權，（政治權）能就是政府有能，（行政權）我們爲奉行 總理人民有權的遺教，所以要使人民最低享有行使選舉，罷免，創制，複決的四權。至於行使的機構，在中央方面，現在有過渡的國民參政會，與國民大會，在省市方面，有臨時參議會，及將來的省市議會，下至縣市的參議會，鄉鎮民代表大會保民大會等，

均是民權發動的政治機關，以便使人民行使政治權，來管理各級政府。另一方面，就政府有能來說，要使中央以下，各級政府成爲萬能政府，其主要關鍵，即在於實施「行政三聯制」，亦就是計劃執行與考核三者之聯立並進。此項制度，尤其是在目前建國的過程中，可以說是一種十分重要的制度，必須全盤上下，各級行政部門，主管長官，分別努力研究實施，方能貫徹終始。

第二、就現代整個政治運用之基本要義（政本）來說，必須要有兩種人材，一種是政治人才，即主持政策，發動政令，擔負政治責任，亦就是主持機關領導辦事的人才，或政治家。一種是行政人才，就是切實執行政令，辦理行政業務的幹部人才——這種人才，必須瞭然於一般機關的常識，與辦事要領，而且還要具備責任心與服從能力，方能使工作發生實際效能。用政治上的術語來說，即前者爲「政務官」，後者爲「事務官」——公務員，其職責各有不同。雖然在實際上政務官要懂得事務，事務官也要懂得政務，但在性質上，則各有其範圍，初未可籠統概括而論。

以上是說明行政三聯制的基本原則，此外關於此項制度的實施要旨，在原則上雖分爲計劃執行考核三方面，但在意義上，是有其相互的關係的，尤其是三者聯繫上的整個作用，更爲重要。過去在行政上，因爲忽略了三者間的聯繫作用，因之往往發生缺憾。

第一、就計劃言，過去中央與地方各級政府，做事並非漫無計劃，盲目推行；但多係零零碎碎，各別打算，各自擬議，各自執行，未能統一步調，集中目標，其結果往往枝枝節節

不是各種計劃縱橫上下不相聯繫，就是彼此失其輕重緩急，因之彼此矛盾衝突，或重複浪費的現象，所在多有！

即便縱橫上下各級政府間，在計劃上彼此間取得了聯繫，但在執行上——亦須要取得密切的關係，然後計劃方能推行盡利，達到預期的目的。因爲目前許多機關中的設計人員，往往未能與實際執行者發生聯繫，同時執筆草擬計劃者，又往往零亂分割、鋪敘成篇，既不貫穿，又未能統籌辦理，因之即使計劃行得通，亦只是頭痛醫頭、腳痛醫腳，局執一偏的計劃，未能爲整個全盤着想。目前此類負責起草計劃的人員，在機關中大抵委諸科員，再層轉彙集起來，倘遇主管長官，不負責實際責任，不詳加審核研究，隨便以此遞呈上級機關，到真正實行時，科員更依其職掌開始實施，這就是目前中國行政所以被稱爲「科員政治」的主要原因。因之有許多計劃，亦正同「閉門造車」一樣，終于行不通。或且半途而廢，乃至前功盡棄。因爲草擬計劃，必須認清範圍、對象，抓住重心，斟酌實際情形，確定目標，與實施要項，然後方能收到切實執行的效果。

更進一步言，即使所擬計劃，妥善無疵，能以順利執行，然苟不加考核，則此項執行，亦往往不能繼續持久，貫徹到底。目前各機關，對於考核工作，多半疎忽，表面上的命令與報告書類，往往陷於紙片政治的窩臼。一般上級機關，在執行時，往往一待命令發出，就算事情已辦，責任完了，很少有科學的精密考核方法，下級機關，亦因爲上級莫有綜覈名實的考核辦法，亦大都虛應故實，敷衍了事，狡滑者流，羣趨向于消極應付方面，是非不辨，優

劣不分，政治失去準繩，予以造成官僚政治的因素。

以上是說明過去行政上所發生的缺憾，現在要想設法糾正，以發揮行政效率，就必須要從「行政三聯制」的相互作用，與其聯繫之整個作用上着眼。在實行三聯制的行政中，在着手計劃之前，應先行研討以往執行考核的結果，然後因時，因地，因人，因物，因事，而設計，在執行的時候，更要忠實的去實現計劃，萬不可自做聰明，任意刪改；在執行中間，或執行之後，更要嚴密考核，不容許有敷衍塞責，與任何官僚主義形式的存在。然後再將執行和考核的結果，做為下次擬訂施政計劃的參考，如此循環往復，貫徹始終，方能逐漸收到三聯制整個作用的實效。

(三) 關於行政三聯制的實施方法

前面已經說過，實施行政三聯制，為發揮行政效率的不二法門；關於此項制度的實施方法，概括來說，約不外依據現代政治的根本精神，實施「合理化」與「科學化」之強力行政兩點，分述如次：

第一、所謂「科學化」，即以科學精神，適用於行政方面之謂，申言之所謂科學政治，即依據現實人民之迫切要求，以科學精神相貫注，因應一般社會當前的需要，所實施的行政。良以吾人于開始施政之初，欲求得到現階段下各級地方之真實現象，及其迫切問題，與解決的方案，就必須首先要應用科學精神，分析其內容，求出他的因果關係，考求異同，比較得失，然後再來提要勾玄，擬具具體改革方案，或對策，這樣在執行上方能洞中癥結。施斯中肯

，而所謂科學精神，且體來說，實不外「經驗」「數字」及「定律」這幾項。就目前中國一般行政來說，往往積習相沿，膠執一偏，而不能自省是非，現在要想設法改革就要：

甲、必須另行建立一種新的理論或觀念，以破除舊日惡劣習慣，更必須厲行非常手段，並體驗其方法之善惡而用之，這便是所謂經驗的精神。

乙、舉數多事務紛陳于前，用「定性分析」的方法，辨其孰為善惡，以決去取，待善惡既判，然後再用定量分析法，來權衡輕重利害，這便是所謂數字計算的精神。

丙、法定而不改，令行而不易，綜覈名實，信賞必罰，這便是所謂定律的精神。

以上三點，均為科學得適用於政治的精神，吾人今欲改進行政，擔任建國的工作，亦必須要本此精神，努力做去，然後一切行政，方能順利推進，達到預期的鵠的。

第二、所謂「合理化」，即一切施政要以合乎當前社會實際要求為前提，因為自來政治的發展，往往不由於理論，而由於事實。緣是關於各項行政的實施，亦必須要以該項施政之是否中的為前題。其次則要想使行政實施之有效，更必須要先行斟酌時地之宜，與適合一般人民的當前需要與否，以為確定中心工作的方針（即施政綱領與計劃），然後方能依此邁進，造成良好的政治現象。

甲、就政制言，要想增進行政效率，使各級政令得以直接深入民間，貫徹實施，就必須先要疎暢縱的系統，調整橫的組織，然後方能層層節制，指臂相使，運用自如。

乙、就政綱言，必須針對當時的需要，提綱挈領，分別先後緩急，去依次進行，然後方能逐

步實現，達到社會生活實體日趨美滿的境地，更必須要使理論與事實相聯繫，循序進展，期與現實吻合；否則不顧事實，憑空撰造，強相比附，縱然詳博，亦屬空談。

丙、就政本言，亦即是用人行政問題。吾人方今欲求發展行政效率，一方面固在於機構之靈活，他方面更必要集中親民敷治之各項專門人才，以爲運用機構的主腦，然後方能使制度發揮效能，使計劃得以貫徹實施。爲求人才之健全集中，則選賢任能與嚴格陶冶，均屬首要，這樣一切行政障礙，亦大都可以迎刃而解，革新行政實施三聯制的工作，便易成功。

(四)關於行政三聯制之實施程序及其推進步驟之調整

前面已就「行政三聯制」之實施要旨，與實施方法，概括說明。至關於此制之範圍，在題目上業已表明，無待贅言。此外關於他的實施程序，更可以約畧分別說明如次：第一、關於設計方面。行政三聯制的首要工作，就是關於設計方面的工作。欲求設計工作之推行盡善，必須先明設計原理、就政治設計的範圍來說，可概分爲行政設計，經濟設計，與國防設計，三種。因爲三者本身的性質不同，所以關於設計方面自亦各異。大抵各國對於國防的設計，每多另立機關，如參謀本部，軍令部等組織是，同時又因爲軍事計劃，以國防需要爲主體，是要按照計劃來配合預算的，不能受普通理財原則——量入爲出——的限制的。至於經濟設計，在實施計劃經濟，或統制經濟的國家中，以蘇聯所組織的國家計劃委員會爲最有效果，此項經濟設計，其對衆十分具體，不涉及普通行政範圍，而是以各種直接舉辦之經濟事業爲主。如（各次五年經濟計劃等）至於行政計劃，則除自身執行者外，更須要經由各級政府的過程

，然後方可以付諸實施，這是行政設計與經濟設計不同的地方。惟是就現代政治之新的立場言，一切政治情形是往往隨着經濟情勢為轉移的。因此關於目前的行政設計，亦必須使政治與經濟聯合並進，同時發展。以為將來實施計劃政治與計劃經濟的基礎。不過經濟計劃，是比較具體直接的，是可以數目字作為成敗的表徵的，行政計劃雖亦可應用數字表示，但一則因為行政部門種類太多，二則須要經過各級政府的努力，方能表現其作用，所以不能如經濟計劃那樣方便。此外在實施上計劃的編擬，更須受預算的限制，世界上除英國外，大都採取「量入為出」的預算；因為我們是量入為出的國家，所以必須先要知道國家之預算經費，以為應辦事業之標準，且往往因為經濟短絀的關係，採取分區分期的計劃，顧慮到財力人才的標準步驟，也可說是以計劃配合預算的辦法。

關於計劃與預算相互聯繫的道理，就是要有控制預算的方法，即將各級的預算加減起來，務使達到收支適合的原則為止。此外更須要依據綱領政策，分別緩急，指定每年度中心工作，並由此中心工作將歷年的預算作成百分比，然後再來詳細研究本年度，應行注意者何事？，廢止者何事？而增減預算的百分比，由此整個預算的百分比，就可以看出我們的政策何在？行政重心何在？由中央以至地方，同類事業首尾一貫，上下聯繫，行政才能走上正軌。

此外就設計的本身來說，更可以分為政務設計與事務設計兩種。政務設計又可以稱作總的設計，此項設計需要眼光遠大，包含一切，認清各部職責與時機，這是要中央設計局統籌辦理的。至於事務設計，亦即部分的設計，則分由各部會，各級地方政府，作個別分部的

計劃。再由中央設計局審核，然後各種設計方能付諸實施。更就設計方法來說：第一為蒐集各項資料，第二為試行擬訂總預算中各部門中的中心工作，應力求其工作上的相互聯繫，這兩種工作做完以後，經過中央，或上級的核准，就可分別擬定每月每季的確實計劃；然後，再送中央核准備考，而後方可付之實施。以上僅指出設計工作中的主要部分，至關於設計中的經常工作，可以「認取事實」、「整理事實」、「提出問題」、「準備答案」這四個步驟概之。此外更應注意執行情形如何？考核結果如何？以為下年度的參考。

第二、關於執行工作方面。三聯制的第二部分工作為執行，關於執行工作，可以大概分為兩部，一部分是由本機關直接執行的，另一部分是要命令下級機關去執行的，凡是負有執行責任的機關，首先必須使其內部的組織健全合理化，現在各機關中，對於政令的執行，大都犯着散漫遲緩。甚至於到最後往往變成毫無結果的現象，就是因為內部組織不健全的原故。就行政上的實際經驗來說，現在要想改革。第一，就是要在各機關中建立一種幕僚長的制度使機關內部的任務，完全由幕僚長負責，俾主管長官，有充分時間去主持要務，考慮較大的問題。此外還要實行「分層負責制度」，即各級機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則，對於各級員司的責任，詳為規定；自秘書長，處長科長，科員等，均應有明顯的法律權責，使功過有歸，則事務處理，不必通由長官一人來決定。這樣辦法，便可以在執行上，得到敏捷的效果。且因責任專一，功過分明，對於考核工作，亦將較現在易于着手。

以上是說明本身機關執行政令時，應行注意的要點，可以叫作直接指揮工作。以外還有一種

監督工作，亦就是下級機關的執行工作，如中央對於省市，省對於縣市，及各機關對於他的附屬機關是。這些機關，雖然需要上級有詳密的控制辦法，但主要的還要是實施所謂「分級負責制」，以便維持各該機關的完整性，與計劃執行的統一性。

第三、關於考核工作方面，三聯制的第三步工作為考核。關於行政考核工作的內容，甚為繁複，除內政，教育等行政之外，連軍事，經濟，財政等特殊行政的考核，也都包括在內。廣義的行政考核工作，可以概分為兩大類，一種是政務的考核亦就是政治的考核；一種是事務的考核，亦就是行政的考核。所謂政務的考核，就是以某種事業的整個成敗為考核的標準，也可以說是，政策的決定，於執行上是否收到效果的考核，同時也就是所謂政務官的考核。所謂事務的考核，嚴格來說，就是行政考核的本身，此項工作，縱的方面可概分為三種，一為上級監督機關考核工作，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訂是；二為上級直轄機關的考核，如行政院，對於省市政府，省政府對於縣市政府，縣政府對於鄉鎮，公所是；三為各該機關自身的考核工作，如公務員考績，先由各該機關，自行考核，然後再呈上級機關是。——這樣也就是所謂「分級考核」的辦法。必須實行分級考核辦法，然後方能與執行上的「分級負責制」相呼應，建立各級負責的政治。

就橫的「考核工作」言，如經常報告的審核，派員視察調查等工作，以觀察執行的進度，亦為十分重要的工作。最重要的，還是設計者，時常調查及視察其計劃執行之若何，以隨時監查事業的進行，並將其結果作為下年度，修正改良設計。工作的參考。

除此以外，還可以分作對「人」考核與對「事」考核；對人考核以個人為單位，如實施年終考績制度。對事考核，則應以行政計劃及預算為考核之標準，以觀其推進之程度，這是對於一部份人員或整個機關的考核工作，不特可以決定主管人員的功過，並且可以決定該項機關的存廢問題。

除以上所說的考核方法以外，尙有三種重要考核辦法，第一為各機關之年度政績比較表，第二為各機關之政績交代比較表，第三為各機關之某種事業進度表。以上一二兩種考核辦法，注意純粹行政方面的工作故以年度任期為主。第三種主要目的在考核具體新辦事業，以每一事業為單位。以上三種工作，都可使自己與自己工作發生競賽作用；將來如能將同性質的行政比較，或事業進度，分別綜合，更可由中央或地方機關編列總表，作為政績或事業的競賽。

以上所述，為行政的道理的主要概念。綜之，實施行政三聯制，必須使設計執行與考核三者，相互聯繫，互為推動，互為發展，然後各項行政，方能成為整一之個體。所謂計劃的政治，計劃的經濟，方可得到開始工作的基礎，以完成自立更生，郅治策安的建國偉業。

