

行政效率 / 行政院行政效率研究会 · —V. 1, no. 1 (民国
23年[1934]7月) ~ V. 3, no. 6 (民国24年[1935]11月)
· —南京: 编者[发行者], 民国23年[1934] ~ 民国24年
[1935].

30no. : 插图; 附表; 26cm.

半月刊 (1934, 7 ~ 1935, 6); 月刊 (1935, 7 ~ 1935, 11)

* * * * *

本刊共摄制1卷, 16毫米, 缩率1:20, 原件藏北京图书馆, 北京图书馆摄制, 母片藏全国图书馆文献缩微复制中心(北京), 原件有污迹.

本刊片卷摄制目录:

V. 1, no. 1 ~ V. 3, no. 6 (1934, 7 ~ 1935, 11)

2/10

中華民國二十三年七月一日（不定期刊）

行政效率

汪兆銘題

中華郵政特准掛號立券認爲新聞紙類

行政效率研究會設立之旨趣

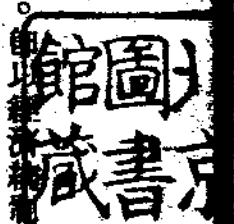
一 行政研究之需要

政治之爲改造中國最大的力量，已爲國人所共認，政治刷新之呼聲亦久已甚囂塵上。然今日之言行政刷新者多注重政策和立法方面，對於運用政策和實施法律的行政機構，屢多忽略。中國行政機構運用方法之缺乏現代科學的精神，而亟須改革，是無疑問的，長此下去，不獨任何良好的政策和立法的目的不能達到，政治力量無從表現，

第一號 行政效率研究會籌備處編

本期目錄

- 行政效率研究會設立之旨趣 張忠鈞
- 布魯金斯行政研究社 張忠鈞
- 促進市政效率之研究 張忠鈞
- 關於行政效率研究會之討論要錄
- 一、組織與效率（大公報）
- 二、關於行政效率研究會之意見（江蘇）
- 行政改革消息（五期）
- 行政效率研究會暫行規程



603586

而且牠本身就成爲社會改造底障礙。即如經濟機構，或土地立法而論，本身縱甚妥善，然在行政機構沒有進於相當的合理化以前，這種政策或法律不特難以實行，而且每致病民。

不過行政機構與運用的改革，並非一紙命令可致。例如美國在二十世紀初年的中央行政刷新，先從預算制度着手，然這件事也費了許多專家的心血，經過十多年的研究

中華民國二十三年七月廿日

才得成功。中國既有四千餘年的歷史，當此新舊交替之會，政治的機構更呈五花八門之狀。中央政府，系統複雜。地方政府系統之下，又有省市縣三個不同的組織。除了市政府新式的機構，因市財政較為充裕，易于運用外，其他機構都新舊雜淆，破綻孔多。因此，中國行政的刷新，也不是單從歐美搬來的一些文官制度，預算制度所能濟事，而有待于將中國的整個行政機構與運用作詳細的科學的檢視和研究。

近年中國之研究行政者未嘗無人。然以缺乏行政經驗之故，多偏於學理之探討，而很少能提出具體的實行的方案。在他方面，負行政責任者也有不少想認真從事行政之刷新，然以缺乏時間與科學的訓練之故，大抵頭痛醫頭，脚痛醫脚，事倍而功半。因此我們現在所需要的不單是空洞洞的行政研究，而是理論與經驗相參，專家與實際行政者相輔的行政研究。

二 行政研究的內容

芝加哥大學行政學教授懷特 White 之研究行政，注意組織和人員兩個問題；後來衛爾比 Willoughby 氏在組織

人員之外加上財務與物料兩項。這因為歐美科學技術發達，行政機構的運用已有大部分工商業化，行政同於工商業的管理，或竟獨立自成制度，故問題較為簡單，公文程式，檔案整理，專門行政等在歐美已不成為問題。中國則不然，從我們幾年來在行政上的經驗和觀察，認為中國行政上有八大項目是需要改善的。

- 一 組織問題；
- 二 人員問題；
- 三 財務問題；
- 四 物料問題；
- 五 參考材料問題；
- 六 政令推行問題；
- 七 省市縣問題；
- 八 專門行政問題。

上列這八種問題，除了第七項省市問題，關於地方制度與運用的改革，第八項專門行政如交通，實業，財政等特種行政以外，前六種問題是中國各級各種行政機關所共有，而需要解決的。

一個機關有了健全的組織和良好的人員，充裕的經費，適當的物料之外，還需要豐富的材料，然後可以決定方策。方策決定之後，如何推行，又成問題。茲將這六項問題分別略加考察。

(一)組織問題 以中國的行政組織論，組織的本身和組織的運用都有很大的問題。例如現行中央各部設有部長，政務次長，常務次長，這三個行政領袖的工作責任，他們中間的關係如何，均在法規上缺乏明確詳細的規定。按照目前的一般習慣，部長統攬全部事務，其實以部長一人之時間精力，勢不能一人獨攬。我們以為此後要明白規定部長有什麼權，政務次長與常務次長的職權的界線須劃分清楚，政務次長遇到甚麼事要請示，常務次長遇到甚麼事要請示，下而至于司長，科長，科員，每一個人應有的權力和應負的責任都應明白規定，然後責任分明，處事迅速。

又如委員制在中國採用多年了，結果使大家聽了委員會三字就頭痛。委員制在中國的流弊有兩點。第一，現在中國多數的委員會既有了許多委員，又有常務委員，更有委員長副委員長，以致一個機關缺乏唯一的領袖，職權不

專，責任不明。這是由于委員制內部組織的不善。其次，中國許多委員會舉行會議，都不按着會議方式進行。現在各國所通行的會議方式不外民主與獨裁兩種辦法，按照前者的習慣，一議案以過半數或三分之二的出席人數之可決通過；依照後者的辦法，一切會議全由一個首領操縱，其他出席人員實際上只供諮詢，會議不過是一種儀式。中國各委員會會議就不是這種情形。在一百人的會議中，一議案只要有幾個人反對，縱有多數人贊成，也可以否決，並且有時在會議席上根本就沒有舉手投票的形式。這顯然不是由于委員制本身之不善，而由於委員制運用之不當。

以地方行政組織論，如省府與各廳的關係；各廳與中央部會的關係；市及縣政府下之設局或設科；一種大會，如財政內政會議等，如何進行等問題，均是中國行政組織上亟須解決者。

(二)人員問題 中國行政機關的人員問題不單是能力問題，而包括人員之數目，保障，薪俸，訓練，考績等問題。考試制度之推行誠然可以解決這些問題的一部分，但終嫌有點緩不濟急。現在的各機關職員，既人浮於事，而

且除了絕少數考試出身之外，大部分由八行書推薦，怎樣訓練這些職員使其勝任愉快，和怎樣利用他們的多餘的時間和精力等問題，是現在中國行政機關急需解決的，現在各機關對於職員的補習教育頗為注意，然大抵多注意到他們常識的教育，而少注意到他們職掌範圍內的知識與思想的訓練。通常機關的職員可分為兩類：一是做公事的，一是想辦法的。前者占多數，他們不用想辦法，每天除在辦公室裏動筆照着傳統的格式填寫公事以外，便無所事事，時間和精力都浪費了。內政部規定科員辦事員就其主管的事務範圍內每兩個月研究一個題目，做一篇報告，以及利用總理紀念週的機會報告視察經過及提出專門問題討論，未嘗不是一個救濟的辦法。

(三) 財務問題 行政機關的經費之分配是否充裕，經費在各個行政機關內部之分配是否適當（例如事業費與行政費之比例問題），各機關是否能充分利用其經費，都是中國行政上的財務問題。自從主計處及審計部成立以來，中央各機關的財務有相當進步。但財務問題之根本在於預算制度，預算又須與行政計畫發生關係，至於行政報告，

亦應與行政計畫及預算打成一片，而現在各機關均不能切實注意，致朝發一通電，暮發一通電，高談建設，不計錢從何來，而財政以亂，苛雜百出，致行政計劃與預算不能一致，也是值得嚴重考慮的一樁事。

(四) 物料問題 物料問題包括行政機關之物質設備，物料之購置，管理和利用等項。物料購買之舞弊，固與人員問題有關，亦由於會計審計制度之不完密。文具郵票之浪費雖似是小端，然將全國機關的這種浪費數合計起來，其數當不貲。建築物也是物料問題之一部。現在有些機關的衙署建築得富麗堂皇，然多只注重外表，內部不一定合於行政之用。衙署之建築不但要注意式樣，並且要注意內部的佈置，各辦公室之距離等等。

(五) 材料問題 材料包括五種東西：(一) 檔案，(二) 統計，(三) 圖書，(四) 報紙，(五) 專門人員登記。前面這三種是現在各機關所共有的，然而怎樣整理和利用牠們却是一個大問題。現在施政最重要的是博採輿論，以供參攷。行政機關不但要多訂閱報紙，而且要擇其與自己所管之政務有關者剪貼保存。此外，還須調查研究專門問題的人

員，登記在卡片上，按照問題性質排列，俾將來需要，一查便得。一個機關有了這五種材料，用妥善的方法保管處理之，臨時發生問題，便可以拿來參考應用。

(二)政令推行問題 一個機關有了上述的五項因素，便可以處理政務，決定辦法，但是如何推行政令，仍成問題。平常推行政令的工具是公文，然而現行的公文手續太繁。行政院對於改良公文，曾召集幾次會議，到現在這種改革還沒有完成。中央一個統計表分發到各縣，中間要經過五十餘種手續，費一年半載的時間才可以收回少許。行政院會議時從前遇到有關於兩部以上的事件要三個月才得解決，後來稍為變更辦法，于一星期即可提出會議決定了。又如中央一個法案之成立，要經過許多手續，先由主管部的主管司科起草，經決定後由部呈院，經院秘書處政務處提交行政院會議討論，然後送中央政治會議秘書處，先交關係組審查，審查畢提交大會討論，通過後復送立法院，立法院亦交各委員會先審查後提大會。因此一個法案即使順利通過，也非半年不能成立，設或中間某機關發生疑問，那就更麻煩了。欲求政府推行之迅速，應從改革公文

及縮短行政程序着手。至於行政計劃之審查，行政報告之審核，視察之進行，也須求一個經濟妥當之辦法。

以上的六項因素，無論機關之大小，均須具備，然後可以行使其職能。行政機關正如一個人的整體那樣，行政機關的組織好比人身之骨幹，人員類于血肉，財務有似于消化系統，材料等于五官四肢，政令推行等於神經系統，物料等於衣服鞋帽。一個人有堅強的骨幹豐旺的血肉，健全的消化系統，完整的五官四肢，靈敏的神經，整潔的衣服，才能算是一個健康的文明人，一個行政機關也須各部分健全，才能在行政上發生效率。我們粗略地把行政機關的六項因素比之人體的六部分，雖未能銖兩悉稱，不過我們的用意是欲說明行政機關是有機的，各部分與全體之關係，各部分相互之關係，有如一切高級的複雜的有機體那樣，一部分不健全便影響到其他部分和全體。中國現在的行政機關的各部分都欠健全，殆與病夫無異，要現在的中國行政機關來施行新的政策，正如要一個病人登山泅水那樣，因此欲使中國的行政機關進於健全，斷非頭痛醫頭痛，腳痛醫腳所能濟事，而須先將牠的整體和各部分做一番檢驗

，剖視，試驗的工夫，然後可以對症下藥。現在我們對中國行政的研究，就是企圖把這種任務担負起來。

三 如何才是有效率？

行政研究的目的，在於增加各政府機關的行政效率，所以本會以行政效率研究會命名。但是，如何才算有效率呢？效率不單是速度和準確的問題，量的問題，而且是質的問題，大體上說，一個機關的行政效率，可以人力，財力，時間三個標準用三種方法分別估計。

(一)以較少的人力財力或時間得到同樣的成績。比方某種事務本來需要三個人在十天以內辦完，現在三個人只要在八天以內，或兩個人在十天以內同樣完畢，這樣子減少人力，節省財力，縮短時間而能獲得同樣的成績，算是有效率。內政部廢除科收發，使原司收發的四五個職員處理別的事務，而對於該部的收發工作並沒有防礙，這是增加行政效率的一個例子。這表現行政機關質的改變可使效率起量的變更。

(二)以同樣的人力財力或時間得到更好的成績。例如某一件事的視察向來是派兩個人出去，須時一星期，現

在也是如此，但因為視察的方法和程序改良，視察的成績比前進步。這是表現行政機關質的變更可使效率的質同時改變。

(三)增加人力財力時間到適當的數量，以完成某種的行政目的。中國的許多機關，按照其所主管的事務，應該有宏大的組織。現在往往以經費的關係，縮小組織，減少人員和經費，這種現象是錯誤的。小事固不一定要大做，大事却須要大做。因為大事小做，結果連小成績都不容易獲得的。譬如一百人才能搬動的巨石，用盡了五十人的氣力也不能移動尺寸。行政上的業務雖不是像搬石那種力學的現象那樣簡單，但也有點相像。例如一個行政機關應該月有十萬元的事業費才可達到他的設立的目的，若事業費只得一兩萬元，牠便束手不能辦出甚事來。所以這種機關不但不能以縮小求效率之增加，而反應增大到適當的數量。否則其機關不是徒然存在，就是得不償失，與浪費無異。這表現行政機關量的變更，影響到效率的質的變更。

然以上所論，不過單就行政上之狹義的，事務的，機效率而言，而未及於廣義的，政治的，服務的效率。一

個行政機關在機能上縱十分妥善，事務之處理縱十分確實，政令所及，不一定使受治者蒙其益。正如產業合理化的結果，雖使生產費減少生產增加與改良，而工人及社會反受不良之影響那樣。論者指摘美國市政，謂其只有機能的效率，而無服務的效率，也是這個意思。欲使行政不獨有狹義的效率，而且有廣義的效率，便須注意政策的問題。不過，前已言之，健全的行政機關為實施良好政策的先決條件，而且現在中國行政機關的最大毛病，是在於缺乏事務上機能上的效率。故行政效率研究應先從狹義的效率着手，而本會工作的範圍也暫以此為限。

四 本會進行之步驟

行政效率研究會成立的導線，本與行政院改良公文及其他中央機關行政改良試驗有關。我們鑒於這些試驗的成績，認為有成立一個永久機關約同各機關人員及行政專家研究各種行政問題的必要。當時汪院長非常贊同此種意見，各方面亦認為研究會在理論上事實上均有設立之必要。但此種機關之設立在中國本屬創舉，歐美之成效雖可借鏡，然限於經費之短絀，專門人才之缺乏，本會實不能與美

國之布魯金斯研究所，英國倫敦之行政專校相比。所以我們先成立一個籌備處，看籌備處的成績如何，來決定研究會之成立與否。籌備處的規模甚少，經費月只一二千元，由行政院撥發，職員由行政院就有關係各機關之主管人員及有專門學識經驗者遴選聘任。將來研究會所決定的方案和辦法，呈請行政院通過以後，就可以通令施行。所以研究會不單是一個學術團體，而且是一個權力機關。

至於研究程序因限於人力財力，對象暫以中央各機關之行政為限，并先分兩組研究：（一）為組織人員組，（二）為文書檔案組，由參加籌備會之中央各部會代表自行認定加入一組或兩組。由各部會派人一員或二員為專門委員，第一組現在注意之問題為中央各機關各級公務員職責之實況暨改良意見，由各部會代表報告該部會處務規程及其實施情形，加以分析比較，俾明瞭各級公務員由部長委員長以至科員之職掌，權限，然後可究其得失，製為改良方案。再經一機關或多機關之試驗，如確有成效，則呈請行政院酌量通令各機關施行。第二組繼續從前行政院公文檔案改革之研究，而對於現在中央各機關所用表冊之格式及檔

案之整理保存亦同樣加以注意，先從調查比較着手，然後提出改良之意見。此兩組所研究之內容，實為行政刷新當務之急，一俟研究得一相當結果，再進而及其他問題，并由中央行政而及於地方行政。

總而言之，行政效率研究現只為一種嘗試。因行政改革為中國今日之急需，雖有急於求成之心，但決不鹵莽從事，當一步一步腳踏實地前進：外國之成規，中國過去之

經驗，專門家之理論，實地試驗之結果，我們均詳加考慮。行政一事既關係重大，復千頭萬緒，以我們有限之人力財力，在短期間內，自不敢存奢望；但冀由我們發其端，引起中國行政當局及社會人士之注意，俾中國行政效率日有進境，中國行政刷新得以完成，則斯會之設立為不虛矣。

布魯金斯行政研究社

——介紹美國一個著名的研究實際政治與實際經濟的組織

張忠絳

布魯克林研究社 (The Brookings Institution) 是美

國研究實際政治學與實際經濟學的一箇有名的組織，該社係由兩箇較小的團體合併而成，一為政府研究社 (Institute for Government Research) 一為經濟研究社 (Institute of Economics)。政府研究社於一九一六年三月十三日在美國哥倫比亞區域 (District of Columbia) 等於我國昔日之京兆區域註冊，同年十月一日正式成立。

歐美各國普通研究行政之組織，其注意力多集中於政府之一部，例如中央政府，某省之省政府，或某市之市政府。政府研究社之興趣，雖側重於研究美國之中央政府，但其公佈之計劃，則為研究一般之行政，中央與地方之行政均在其研究範圍之中。根據該社註冊之章程，該社之宗旨為：以科學的方法研究政府行政之理論與實施；其內容包括，研究美國之中央，各州，以及各地方政府機關組織

之方式與實際工作之狀況，研究各官職之權力，責任，限制，與資格，研究各機關採用之管理方法，與其所得之成績之性質與代價，並研究凡足以影響政府官吏之利益與其工作之效率之條件。研究之進行，採用直接研究之方式，或與政府或其他種學術機關等合作。其研究之成績將隨時公佈。該社將設立一圖書館，以供研究者參考。凡足以助長政府行政效率之研究或工作，該社均願為之。

根據上述之宗旨，該社工作之計劃為：(一)以科學之方法詳細分析整個之行政問題，以尋求機關學範圍內各個問題解決之原則與辦法，俾得增實際工作之效率與經濟；(二)縝密研究美國及外國各種行政制度，以供美國政府之參考，但所研究之題材，應以可供參考者為限；(三)研究美國各種促進行政改革機關之歷史，組織，及工作，使此種同一性質之機關得以互通聲氣，通力合作；(四)設一專科圖書館搜集一切有關行政問題之書籍與材料，尤以普通圖書館；所無者為貴；(五)有系統的研究美國政府各個機關之歷史，工作，推行此種工作之組織，其建築物之性質，彙集有關各該機關之法令，作成各該機關之收入，開

支，及其他之統計表，並詳列有關各該機關之書籍及材料，以供美國行政人員，立法機關，及一般民衆之參考；(六)接受美國政府各部各機關之請託，為之研究並解決各種行政上之困難問題。

經濟研究社係由嘉乃齊公司(Carnegie Corporation)捐資於一九二二年成立，其目的在確定有關現時各種經濟問題之事實，以淺顯之文字作成書籍或報告，俾美國之一般民衆易於了解。該社之信條為：以科學之方法研究現時之各種經濟問題，不帶任何政治臭味，亦不受任何團體之支配。

布魯金斯研究社於一九二七年十二月八日在美京華盛頓正式成立，上述之政府研究社與經濟研究社即於同時併入布魯金斯社，布魯金斯社之宗旨，概括言之為：(一)貢獻具體的建議，以輔助美國政府發展健全的政治的與經濟的國策；(二)給與研究社會科學者以較普通研究院尤高之訓練。該社之經費概由熱心公共事業之私人捐助。

該社之組織如下：(一)董事會(Board of Trustees)其職務在保營該社之基金，決定該社之政策及工作之計

劃。新董事應由董事會自行選舉。董事會應竭力給與社中研究人員以便利，但董事會對於社中之任何研究工作，不得參加意見。董事會設主席一人，副主席一人，會計一人，董事無定額（約為十餘人）。（一）社長（President），其職務在擬定該社之大政方針，調合社中各部之工作。社長由董事會自董事中選出，任期無限制。（二）顧問委員會（Advisory Council），由社長自服務該社之高級研究中選派，為代表社中各部之顧問機關，每年改選一次，總數約在六七人左右。（四）審計員一人，其職務在審核全社之賬目。（五）社中各部各設研究主任一人。該社現只包有二部，即上述之政府研究社與經濟研究社是也。（六）高級研究員，現共有二十餘人，均為有名之學者或專家，每人之月薪約在六百至一千元左右。（七）次級研究員，現只有數人，均為學術界後起之秀。（八）助理員，亦只有數人，均為大學或研究院卒業者。（九）圖書管理員一人。（十）出版部經理一人。

該社除上述之組織外，尚設有研究獎學金，每年得此獎學金者約在二十人左右。得獎學金者之資格，至少須在

研究院肄業二年以上，且已有卓著之成績者。欲領此種獎學金者須於每年三月十五日前，開具志願書，附帶本人之作品，呈交該社之訓練委員會，聽候裁決。獎金之期限為一年，但得於以後經過同樣之手續，繼續獲得此種權利。獎學金之數額為每年一千元至三千元，視領獎者之資格及需要而定。獎金或用現金，或一部用現金，而一部以供給膳宿替代。該社在華府除辦公處外，有宿舍兩棟，一為男宿舍，一為女宿舍。得獎之研究員如為已婚者，且可攜眷遷入居住。宿舍之膳食極為精美。

得獎之研究員（Research Fellow），除獲得獎金外，尚享有種種利益，一方得與社中高級研究員磋商合作，一方得由社中介紹與政府各部各機關，或他種政治，經濟，社會機關，或其他學術機關聯絡合作。社中每月尚聘有各國之專家學者，或富有政治經濟經驗之人，來社講演，次數不拘。歷年得獎之研究員不限國籍，歐美各國及中國之人民均有得獎者。聚各國之有識者於一堂，以討論現時之一切國際政治與實際經濟問題，即此已為甚有價值之貢獻。

該社自成立以來，除接受美國政府各部各機關之請託，爲之研究並解決各種行政上之困難問題外，其出版之書籍及單行本已不下百餘種，且多爲合於實用之研究。政府研究社之貢獻，除於大戰期中，曾爲美國政府解決多種行

政上之困難外，其最大之貢獻，當爲其對於預算制度之研究。美國國會一九二一年通過之預算案，即該社努力之結果。

茲將布魯金斯社有關行政出版之作品開列如下：

Principles of Administration

and Studies in Administration (行政原理與行政制度)

1. The System of Financial Administration of Great Britain
2. The Canadian Budgetary System
3. The Problem of National Budget
4. The Movement for Budgetary Reform in the States
5. Principles Governing the Retirement of Public Employees
6. The Budget: a Translation
7. The Reorganization of the Administrative Branch of the National Government
8. Organized Efforts for the Improvement of Methods of Administration in the United States
9. Teachers' Pension System in the United States
10. The Federal Service: a Study of the System of Personnel Administration of the United States Government

11. The Development of National Administrative Organization in the United States
12. The Statistical Work of the National Government
13. Manual of Accounting and Reporting for the Operating Services of the National Government.
14. Manual of Accounting, Reporting, and Business Procedure for the Territorial Government of
Hawaii
15. The National Government and Public Health
16. The National Budget System, with Suggestions for Its Improvement
17. The Department of Justice of the United States
18. The Legal Status and Functions of the General Accounting Office
19. The Problem of Indian Administration
20. The Development of Governmental Forest Control in the United States
21. The District of Columbia: Its Government and Administration
22. The Government and Administration of Germany
23. Group Representation before Congress
24. Principles of Government Purchasing
25. Principles of Government Accounting and Reporting
26. Principles of Public Personnel Administration
27. Principles of Public Administration

28. Principles of Judicial Administration
29. The Government and Administration of the District of Columbia: Suggestions for Change
30. Registration of Voters in the United States
31. Financial Condition and Operations of the National Government
32. State Centralization in North Carolina

SERVICE MONOGRAPHS OF

THE UNITED STATES GOVERNMENT (美國政府統屬之機關)

1. The Geological Survey
2. The Reclamation Service
3. The Bureau of Mines
4. The Alaskan Engineering Commission
5. The Tariff Commission
6. The Federal Board for Vocational Education
7. The Federal Trade Commission
8. The Steamboat-Inspection Service
9. The Weather Bureau
10. The Public Health Service
11. The National Park Service

12. The Employees' Compensation Commission
13. The General Land Office
14. The Bureau of Education
15. The Bureau of Navigation
16. The Coast and Geodetic Survey
17. The Federal Power Commission
18. The Interstate Commerce Commission
19. The Railroad Labor Board
20. The Division of Conciliation
21. The Children's Bureau
22. The Women's Bureau
23. The Office of the Supervising Architect
24. The Bureau of Pensions
25. The Bureau of Internal Revenue
26. The Bureau of Public Roads
27. The Office of the Chief of Engineers
28. The United States Employment Service
29. The Bureau of Foreign and Domestic Commerce

30. The Bureau of Immigration
31. The Patent office
32. The Office of Experiment Stations
33. The Customs Service
34. The Federal Farm Loan Bureau
35. The Bureau of Standards
36. The Government Printing Office
37. The Bureau of the Mint
38. The Office of the Comptroller of the Currency
39. The Naval Observatory.
40. The Lighthouse Service
41. The Bureau of Animal Industry
42. The Hydrographic Office
43. The Bureau of Naturalization
44. The Panama Canal
45. The Medical Department of the Army
46. The General Accounting Office
47. The Bureau of Plant Industry

48. The Office of Indian Affairs
49. The United States Civil Service Commission
50. The Food, Drug and Insecticide Administration
51. The Coast Guard
52. The Bureau of Chemistry and Soils
53. The Bureau of the Census
54. The Bureau of Biological Survey
55. The Bureau of Dairy Industry
56. The Bureau of Engraving and Printing
57. The Bureau of Prohibition
58. The Forest Service
59. The Plant Quarantine and Control Administration
60. The Bureau of Entomology
61. The Aeronautics Branch : Department of Commerce
62. The Bureau of Home Economics.
63. The United States Shipping Board.
64. Personnel Classification Board.
65. Federal Radio Commission

促進市行政效率之研究

張鏡

近幾年來我國學術研究的空氣漸見濃厚。天文，地理，地質，歷史語言，物理化學，美術建築，都有專門研究的機關。惟獨對於一般人都有密切關係的政治和行政的問題之研究，反多忽略。似乎中國的行政專家業已供過於求，中國的行政問題已有適當解決。我們再看看近來歐美日本各處對於行政問題研究的努力，以及行政專才訓練的注重，真又使我們懷疑中國人是否過於聰明。老實說，國內行政的效率實在不能算高。近年來國內行政效率不良，決非由於行政人才多，正由於真正的行政人才太少。國內行政的問題需要研究的太多，而肯下功夫研究的人太少，重要促進中國的行政效率，不是憑空設想所能奏效，也不是抄襲外國成規所能濟事的。要改善政府的行政須有計劃，而計劃又必須有實在的根據，這些實在的根據不能嚮壁虛造，非靠調查研究不為功。同時行政的研究有時比科學的研究更難於着手。科學的研究可以在試驗室裏工作，科學的對象可以聽試驗室的支配。行政的研究以政府為對象，整個

的政府便是試驗室，而且政治上的現象比較富於彈性，難於捉摸。美國研究中央政治和經濟問題的布魯金斯研究所，研究市政的紐約市政研究院，英國訓練行政人員的倫敦專校，日本專門研究市政問題的東京市政調查會都是研究行政問題有名的機關。這些機關裏人才的超越，材料於豐富，工作的浩繁，與其他學術研究機關無異，甚或過之。這幾年來，國內學術研究機關雖有對於行政問題稍加注意的，然多只限於附帶的研究，例如北平社會調查所對於北平市的捐稅制度曾有過大略的調查，南開大學經濟學院對於河北省的農村組織以及縣政的一部分正在進行調查。最近天津方面新成立的社會科學研究所目標也在行政問題的研究，但以成立未久，諸事尙待進行。據作者個人的經驗，國內行政問題的研究，必須由政府與學術機關通力合作才能有相當的成效。否則只靠學術機關根據政府出版的公報和幾次皮毛的訪問其調查所得的材料與事實相去必遠，真實性大可懷疑。

現在行政院成立的行政效率研究會正是研究行政問題最合式的一個機關。揣其意當與美國聯邦政府一九一〇年所組織之經濟與效率委員會及一九一六年所成立之政府研究所相彷彿。主持者又爲在行政上有經驗之人員，假以時日，對中國行政之刷新當有所貢獻。委員會所要進行研究的事項爲組織運用，行政人員等八項。

這八項如推而廣之，殆可包括各級政府中的各項行政問題。比較美國聯邦政府的經濟與效率委員會目標側重在改善中央政府豫算制度者範圍要廣闊得多。現在該會擬出刊物徵稿及余，爰不揣簡陋，將作者個人幾年來觀察所及者摘述數點以備參考。總之，行政問題亟待研究解決者甚多。即以市行政而言，亦復千頭萬緒，不有切實的研究，難談具體的改革。以下所說的幾點，都是促進市行政效率最基本的問題，此外應研究者尚多。不過這幾點都辦不到，別的更不必提了。

(一)。組織的緊縮 要想促進國內各市的行政效率，第一件須改善的是組織的問題。說起中國的市行政組織，最初原極簡單。在清末民初的時候，本無專辦市政的機關

，市內的公安，歸警察廳掌管，以後雖有市政公所之設，但那也不過是司平治道路的機關而已。直到民國十年，廣州市公佈了委員會市制，中國的市行政組織上才大爲美國化，在市政府之下，有所謂財政，工務，衛生，教育，公用，公安等局的設立。從此以後，各地的市政組織，也都效法這種分局所辦法，好像沒有幾局便不足以壯門面似的。依照現行市組織法，也規定市政府設社會，公安，財政，工務四局 有必要時，經上級機關的核准，得分別增設教育，衛生，土地，公用，港務各局。首都及省政府所在地之市，均不設公安局，關於公安局事項，分別由首都警察廳及省會警察機關掌理之。這種市長局長的組織。從表面上看，對於市政工作和市政機關的分配，條理似乎也很清楚，其實最大的弊病便是國外因事設局的原則搬到中國來之後，一變而爲因人設治了。試看國內諸市，不論工作有多少，機關却不能不有；局外有處，局內有料，重床疊架，五花八門。成績好的是編無聊的統計，做空頭支票式的工作計劃書，白糟塌油墨紙張印刷費；成績壞的則並此而無之。在中國當市民的，間接直接的市政捐稅委實納得

不少，市政成績却很少看見，這些便是近年來盲目抄襲國外市政組織所獲的結果！國外各大市，人口多的達六七百萬，像紐約市的政費用一天便要在一百五十萬圓美金以上，市政工作異常複雜；至於國內呢，人口遇百萬的城市還數不出四五個，一切市政也極幼稚簡單，國外的市政已發達到成人時期，他們的市政組織就如同成人所穿的衣服；國內的市政尚在幼童時代，這時就引用國外的制度，等於硬叫兒童穿成人的衣服，豈非糟塌材料？爲今之計，不想促進國內各市政效率則已，要想謀各市政效率的增進，非先從組織的緊縮入手不可。依照國內目前的市政情況而言，行政組織應當愈簡單愈好。能夠一個人辦的事，不可兩人辦，一股辦得了的事，不可設一科，一科辦得了的事，不可設一局，——市政府的組織就應以設科設處不設局爲原則。普通各市中，如無特殊情況，現有各局，均可改設爲科，合併於市政府。市政府下原有的秘書處，則可略加擴充，掌理庶務會議，外交吏員管理，集中購辦及其他一切總務工作。這樣做去，才是澈底改善的方法，現行市組織法，對於局數的規定，原有充分的伸縮性，不過對於公安局，却有不得改設爲科限制。其實，現在國內各市

的工作比較簡單，市政工作的推進又非靠警察的幫忙不可，爲增加辦事的能率起見，公安局也大可以改爲警務處，與市政府合併爲一。合併的結果，一方面警務處長可以選用專才，省得像公安局長一職常爲一般現役軍人所攬奪，一方面辦事的手續，也可簡捷許多。在首都，市政和警政機關分庭抗禮，雖然在行政上也有種種的不便，也許還不無相當的理由和先例可援，在其他的都市中，市政府與公安局的對峙，論理上缺乏根據，事實上亦極多掣肘，絕非良善的辦法。

組織的緊縮，是改革國內行政的第一個要件。按照上文所說的標準實行，至少可以得到下列幾點好處：

1. 行政費減低事業費增加 上文已經說過，因爲國內各市的機關過多，所以市民納了市政捐稅，泰半充作行政費用，享不到市政建設的利益，統觀國內諸市目前的支出情形，真正的事業費，至多不過全數的百分之二三十，其實按普通標準說，無論如何行政費不得超過全預算百分之四十，事業費不得少於全預算百分之六十。如果各機關能實行裁併，這種標準便不難達到。

2. 無職權不清之弊 權力集中，責任專一，是近代行政學者所公認的良好行政原則。但市政機關的組織過於龐大，却正是這項原則的一個勁敵。組織繁複，不特駢枝機關加多，推諉塞責的事容易發現，並且組織系統的聯絡上，也常易混淆不清。以天津市言，市內有三個特別區公署，形式上是屬於市政府，實際上還須聽命於省會公安局。因為有兩重監督的緣故，結果反弄成一無監督。這種情形，在嚴緊的組織下，不便不會發見。

3. 省上下行文之煩 組織縮小，免得片言可決的蕞爾小事也須往來行文，空延時日，這亦是值得注意的一點。並且對於一切事務只重行文，正是中國官僚機關的惡習。無論什麼事，上級機關只要把「仰即遵照辦理」的令行出去，便算盡了他們的責任；下級機關也只要把「呈請鑒核備案」的呈送上去，就算交了差使。至於事情的辦了沒辦，辦的成績怎麼樣，那都是可以不加深究的。行政的機關少了，這種相沿成習的劣點也自然會減除了。

4. 總務工作集中，支部工作發達 近代軍隊，以作戰上的便利起見，其編制上有總務與支部工作的區分。所謂總

務，就是各部分所共有的工作，如參謀，運輸糧台等；所謂支部，就是各部分所特有的工作，如馬隊，砲隊，步隊等。這種劃分的原則，現在已引用到行政組織上；總務工作需要相當的集中，俾支部工作可得充分的發達，也是一般行政學者所公認的事。依本文上述的緊縮標準言，各局如果改設為科成處顯然的有兩層好處。第一，各局改設為科或處之後，原來各局中的第一科，俱可歸併在改組後的第一科，或總務處，這樣，不但可以專責成，節糜費，並且許多新式的行政方法，如人員管理，集中購辦等，也容易實行了。第二，總務工作集中一處後，各種支部工作可以集中精力來發達自身的事業，例如教育局改設為教育科或教育處後，原來許多總務工作，這時都不用管，反而可以聚精會神的去研究各種教育行政上的實施問題。各種支部工作都得到充分的機會去進展，不消說，整個的市政也當然會蒸蒸日上。

不過於此應當有一點附帶聲明的。就是市行政的組織雖然應力加緊縮而市吏員的官職等次與薪俸待遇却不能不有相當的提高，至少亦應當維持舊有的狀況。這樣才可羅

致適宜的人選使其能安心的在市政府中服務，否則一般人認為市政事業為末職微官，而薪俸的待遇又不能吸引專門人才去服務，結果必演化成爲一種敷衍塞責的局面，而市政府也根本失去了他存在的意義。

(二)良好任用政策的規定 組織是一種制度，它的實行必須有賴於人力。有了好的行政組織，還得有好人來運用。所以促進國內市行政效率的第二個要素，便是良好任用政策的規定。所謂良好的任用政策，總起來說，不外包含兩層要義：一是專家行政的提倡；一是政務與事務官吏嚴格的區分。

所謂專家行政，就是要內行人來辦內行事，其意義原極簡單。我們通常剃頭找理髮師，蓋房子找泥水匠，吃飯找廚子。如果不是患神經病的人，決不會去找廚子剃頭，找理髮師傳蓋房子，找泥水匠做菜。近代的市行政專門的技術，照樣得要專門人才來處理。叫廚子剃頭，頂多把一個人的臉刮破了拉倒，叫外行人來辦市政，全市都要受他的害，影響之大，自不必說。那末專家行政，怎樣才能提倡呢？唯一的辦法；就是實行尚賢與能的良好吏治制度。

在整個的賢能制度中，最要緊的自然就是考試問題。用考試選拔人才，可以去倖進之路，絕援引之門，這事已爲近代政學者所共許。國內年來對於考試制度也曾努力推行。不過我們總覺得有些不妥的，就是目前中央的考試權太集中了。國外有考試制度的都市，通常都有一個市考試委員會來處理本市的考試以及考試以外的吏治工作，但在國內，按國民政府組織法的規定，所有全國各級政府的考試工作都由考試院來處理。試想中國幅員如此的廣大，交通如此的不便，不用說中央有時照顧不到的地方這種制度行不通，就是中樞極強的政府，這樣過於集權的考試制度也很難推行。最好的辦法是中央考試機關總其大成，另外在各方設立地方考試機關，根據中央制定的法令，處理地方考試工作，中央立於指揮監督的地位。關於中央的考試銓敘工作由中央考試機關去執行，關於全國的考試銓敘的法規由中央制定，至於各地方的考試銓敘工作則由各地方考試機關秉承中央的監督去辦理。這樣，始能有集權之利而無其弊，否則徒倡集權，終歸是行不通的。至於地方考試機關的組織方法呢，可以按下面的標準去做：各省有各省的考

試委員會，各市有各市的考試委員會，委員會以五人組成，其中三人應當由全國最高考試機關以特種考試方法取得，分發於各省市。此外二人，一人為地方行政機關首長，一人為當地具有聲望的大學校或中學校校長。這樣組織委員會的實權操於由考試取得的委員之手，這三位由考試出身的委員對考試制度的維護是自然的趨向。此外兩個委員，一位是行政機關首長，可以謀行政與考選機關之溝通；一位是當地教育界名宿，可以站在超然的地位來調劑考選機關和行政機關的意見。這個委員會的職權在依據中央法令執行地方的考選銓敘工作，隨時受高級考試機關的監督指揮。有很多考試以外的吏治工作，例如吏員的升遷降調等應當是各行政機關總務部分的工作，但同時也要受當地考試委員會的監督。有了這種的組織，考試制度當可切實推行，專家行政的目的也就易於達到了。

用考試制度選拔真才，自然是最好的方法，但所有的市政吏員不一定都可由考試取得。因為有政府有政治，有政治就免不了有政務官。政務官不必考試而後可以任用，用時他們亦不受文官保障法的保障，事務官必須由考試

取得，受保障，一經考取任用，滔天的政潮和他們不生關係。目前國內的情形幾乎無官不政，一人得道，雞犬皆仙。今天張三上台，張三的親戚朋友知交故舊都可以各得其所，明天李四得勢，張三的親友便可一掃無餘。所以每人都存着五日京兆之心，就是有為善的人，在這種席不暇暖的情形下，也是無可如何。因循敷衍，趁火打劫，成了中國做官的祕訣。這樣的政治不糟何待？所以要想中國的吏治澄清，除了須確立考試制度外，必得嚴厲執行文官保障法，嚴格區分政務官與事務官的界限。近代市政府的性質猶如一個大的企業組織，它的工作也多半是偏重於事務一方面的。美國實行市經理制度的各市，連行政首長都是專門家，便是一個極好的明證。國內各市，根本沒有正式的事務官，雖然市政機關裏自主任以下負責辦稿的人員有時帶點事務官的性質，但那也並無明文保障，還得看長官刀下是否留情。為今之計，最好的辦法國內各市政府的人員，除了市長和他的私人秘書為政務官外，其餘的都應一律規定為事務官。退一步說，即使市長，各局局長，和他們的幾個私人秘書可以為政務官外，其餘像市政府的秘書長，

參事，各局的秘書主任，以及此下所有的科長，技正主任，科員，辦事員，書記等也都應爲事務官。有了這樣的劃定，然後界限可以分明，行政可以漸上軌道。倘然因爲目前實行的困難，一時不能按上述標準去做，在各市考試委員會成立之前那末臨時權宜之策，每一個市，可以由中央委派專員一人去輔助行政，其地位類似法國的副市長，日本的助役，國內現在北甯鐵路的部派副局長。這種專員的任選完全應以其市政的學識經驗爲準。遴選的方法可以採取公開招致，不用筆試，而由一相當的委員會審查其資格及經歷證明文件加以面試（國外聘任較高級的文官多用此法）。有這樣一個比較不受政潮影響的負責人員去襄理市政，也多少要比目前漫無準則三天一換的制度好一些了。歷來國內各市的高級吏員，平心而論，確不乏可與有爲之人，惜乎大都不能假以時日，俾能展其所長。負責人員時加更迭的結果，不特行政缺乏一貫的統系，而且朝令夕更，往往利民者適足病民。近年來上海青島兩市稍有成績，負責人員的任期比較長久確是一個主要的原因。

（三）財政的改革 有了組織，有了人，其次要緊的便是

錢的問題。市級的費用，取之於民、取之於民者自然應用之於民，所以談到財政的改革，第一件要注意的也就是上文所一再申述的，行政費要減低事業費要增高。國內各市更有一種不好的現象，就是市民所納的市政捐稅常常充作軍費之用。市民負擔國家的軍費，我們不反對，不過名爲市政捐稅，實際上却變了軍費，這究竟是一件值得考慮的事！

要想知道是不是取之於民者用之於民，得先有公開的財政，要財政公開，得先有一個好的預算制度。美國各級政府的行政改革例以豫算改革開其先河。說到預算制度我們感到中央對地方預算的審查太官樣文章了。目前國內各市的預算，沒有民選機關來表決，審計機關的審核又是有名無實，已大背於近代良好預算制度的原則，就以預算本身而言，也有很多可加指摘之點。第一，便是預算的不真實，換句話說，就是全市的收支並不全數列入預算，大致支出沒有不全數列入的，收入決不會全數寫進去。第二，預算收支項目分類的規定，很不適當，很不嚴格。例如行政費一項，預算中類多只指市政府的行政經費而言，至於

工務局的行政費就叫建設費，教育局的行政費就叫教育費，社會局的行政費，就叫社會事業費。所以無論拿國內那一市的預算看，建設費社會事業費總有好幾十萬，其實，幾十萬中真用於『建設』，用於『社會事業』上的，可以說很少。建設費的大部分用在建設工務局長的公館，社會事業費大部分用在社會局長家裏的社會事業上去了。上述的兩點，是國內各市預算的實況，也是預算監督官署今後審查時應特別注意之處。

財政改革——除了預算制度外，其次就是苛捐雜稅的問題了。按現行市組織法的規定，各市的法定收入有土地稅，房捐，營業稅，牌照費，廣告稅，公產收入，公營業收入及其他依法規特許徵收之稅捐等八項。這種規定固然是井井有條，但實際上各市的收入却與法規大有出入。按北平社會調查所所編的『北平稅捐考略』書中所列的便有三十一項之多。名稱是車捐，舖捐，市政公益捐，樂戶捐，妓捐，戲藝捐，牲畜捐，屠宰稅，豬羊小腸獸骨稅，牙稅，當稅，田賦契稅，舖底稅，證券交易登記費，平漢正陽門火車貨捐，捲烟捐，捲烟吸戶捐，牲畜檢驗費，房捐，

警餉附加捐，四項加一捐，彈壓費，公廁捐，糞廠捐，貧民捐，慈善捐，長途汽車捐，電車市政捐，廣告捐，自治附加捐及自治公益捐。捐稅名稱的複雜以及徵收機關的不統一，徵收方法的腐敗，是國內各市共有的現象。整頓國內各市的捐稅制度，首先必須對於現存的各項捐稅的名稱，徵收的機關，徵收的手續有一詳細的調查。然後才可以分門別類，加以整理。不過這種調查的工作，非政府當局下大決心不可，專靠學術機關根據財政年刊等刊物來編製是不行的。根據詳細的調查，再照下面所說的幾點去整理：

1. 有很多捐稅，地道的苛捐雜稅，苛細得很。徵收的手續費用非常之高，每年政府實際上所得有限，而商民則不勝其煩擾。這一類的捐稅應當在儘先剷除之列。
2. 應就幾項基本的市稅先加整頓。譬如國外各市捐稅制度雖不相同，財源例以房捐地稅為大宗，蓋以近代市政建設在在均足以影響房地產的價格。日本東京復興以來，即採房捐地稅為基本市稅。國內各租界的市政經費，亦以這兩項為大宗，上海公共租界的收入房捐地稅佔全數三分之二，天津市各租界亦復如是。國內各市，房捐地稅

雖佔一部分收入，但數目決不及理想之多，而徵收方法亦有澈底改良之必要。果能就幾樣基本市稅加以整頓，嚴厲剔除中飽，則苛捐雜稅廢除之後，不必另闢新的財源以資抵補，市民的負擔不必增加而市政的費用也不致有不足之虞。

3. 市捐稅的徵收機關，應集中組織，俾系統一貫而免推諉塞責之弊。徵收機關人員的待遇應相當的提高，薪俸務期能養廉而罰則却不可不從嚴規定。徵收人員應以考試方法取得，在可能範圍內應儘量任用學校畢業生，徵稅的方法應竭力採取科學的方法。

4. 包稅制度之不良，盡人而知，然在中國很多地方捐稅的收入包稅確比政府自徵爲多。這並不足證明包稅制度的好，適足以證明政府財務行政之糟。徵稅權是一種最高的權力，祇許政府有的，嚴格的說，是不能委託給別人的。採包稅制的市財政當局應當研究包商的行政效率，決不應存倚賴他人的心理來靠着包商吃飯。

(四) 城市設計的注重組織，人員，財政，是促進市政效率三個最主要的問題。其次，城市設計也是一件應注

重的工作。近代都市，需要相當的計劃方案，才可以得着循序的進展，已是一般人所公認的事實。歐美各市，差不多都拿城市設計作爲市政建設的先聲；日本這些年來也努力的向這方面發展，我們看看東京復興計劃的偉大周密，真叫我們佩服得五體投地。前幾年美國的茂菲古立治兩人來到中國擬定了南京市的首都計劃，那時城市設計的呼聲，在國內也曾風行一時。但是事過境遷，近年來這問題已漸趨煙銷火滅，一般人絕口不談了。這很可以顯示國內一般人士對於這個問題沒有正確的認識。近年國內各市雖然喊着創辦市政，實際的成績却非常之少，原因固然不僅在某一方面，不過缺乏良好的設計工作實在是一個最大的毛病。城市需要設計，正如同家裏面傢具什物需要佈置安排一樣。家庭裏佈置得不適當，把爐灶放在客廳中，把寢具放在廚房裏，雖然多費金錢加以點綴，也不能得着物質上的舒適，精神上的愉快。城市沒有適當的設計，其結果也是一樣。拿修築道路一項做例說，如果沒有全盤精密的籌劃，任意措置，結果不但不能增進交通的便利，市面的美觀，並且還往往足以妨礙全市將來的適當發展。所以興辦

市政需要設計的原因也就在此。普通一般人對於城市設計常有一個錯誤的觀念，以為城市設計是一件費錢的工作，國內各市財力拮据，根本可以不必談。殊不知這正與事實相反。有適當的設計不特不費錢，而且可以省錢，有秩序的發展才是最經濟的發展。一六六六年，倫敦大火災，把全市的精華毀去大半。被災前的倫敦，設計不良，街道擁

塞污穢，最可以代表中世紀城市的腐敗情形，火災後聘聖保羅教堂的設計者雲爵士為倫敦復興設計工程師，他的計劃遠大周詳，可惜當時的人不了解，未能採用。結果倫敦在復興後的發展非常無秩序，不經濟。直到現在，倫敦的居民，還抱着遺憾，從這個實例，我們可以想見城市設計對於市政進展的密切關係了。

關於行政效率研究之時論彙錄

組織與效率

大公報

我國數千年來習慣，最不重視組織，最不計較效率，故上自國家，下及個人，無一不表現散漫廢弛之怪象。歐洲自工業革命以來，任何事業，無不從組織與效率入手。唯組織完善乃能增進效率，唯效率偉大乃能收獲成果，我國國家組織，數千年來可謂未有變更，縱使形式上有君主民主之分，官治黨治之別，而實質上未改舊轍，既不知組織為何事，更不知效率有何用，不獨國家機關如是，即私人企業亦復如是。以此舊式方法，而欲競爭於現代世界，何異以刀劍矢石以與飛機坦克爭衡乎？問嘗考察我國

機關組織，其疊床架屋者無論矣，即為唯一之管理機關（原文）有一日可辦之事，非歷數日不舉，有一人可辦之事，非經數人不可。輾轉拖延，互相諉責，馴致一事無成，百政皆廢。譬如一部本來有五十人即可分担一切事務者，而多至一二百人，甚且盈千。人多，若不妨害事務之進行者，則國家損失僅在金錢，猶可忍也；而人多則責分，責分則事弛，此今日我國之通病也。或謂我國機關人員雖多，而事務仍極繁忙，何能以人多事弛相責？不知此皆未考究組織所致也。凡有完備之組織，任何繁忙事務，皆可以

極少數之人員担任之。若無組織，則一二人可辦之事，分謀五六人，而其效率，尙未必能如一二人所表現者。其故可深長思矣。

組織與效率，宛如形影：有組織，則效率必大，無組織，則效率必小。現代歐美國家，爲適應時代需求計，莫不努力於求組織之完備，謀效率之增進，特設機關，延聘專家，研究調查方法。蓋社會愈複雜，競爭愈劇烈，而國家之任務，亦愈緊張。苟國家不能隨社會之進步，而求其組織之改善，效率之增大，則反成社會前進之阻礙，貽誤國計民生，將無窮極。我國機關不特人員衆多，妨礙事務之進行；而公文程式之繁冗，亦大可減少效率。甚至因主管人員無確定意見之故，一事往返，恆致閱月，尙未能得最後之結論；而尋常公牘，則除「等因奉此」，「相應咨請查照備案」一類官套之外，幾無意義之可言。因此不知虛擲多少時間，糜費多少金錢。所謂官吏者，不過嫻熟此類官文書，卽足以應付而有餘。政治之不能推動，有由來矣。政府近亦有此感覺，特設行政效率研究會，研究改善辦法。據其組織章程第七條觀之，則該館所担任研究者如下：一，關於組織運用者，如機關之官制官規，機關之縱

橫關係，各國同等機關之比較，直屬機關與附屬機關之組織運用等；二，關於行政人員者，如公務員之名額，分配待遇，考績，訓練，任免，保障，休假，及荐舉方法等；三，關於材料之整理者，如檔案統計，圖書報紙專門家登記，出版物調查報告等；四，關於政令之推行者，如公文，行政報告，行政計劃，以及監督指揮視察方法等；五，關於財務整理者，如會計科之組織，預算決算之制定，與審核經費之分配，報銷，收支方法，及交代等；六，關於物料管理者，如公物保管，器具物品購買與消費，汽車管理，消防及衛生設備，建築物及保險等；七，關於各級政府行政者，如省市府與中央各部會之關係，及省市縣政府各問題等；八，關於其他各項專門行政問題者，如土地行政，教育行政，鐵路行政，交通行政，農業行政，蒙旗行政等。凡其所舉，自極廣泛，非積十年八年不斷之研究，未必卽有成果。惟過去不爲，致有今日之苦，今日仍不爲，則苦且無窮。故吾人對於設立行政效率研究會，認爲切中時弊之舉。

我國行政組織，當力求現代化，科學化，吾人已屢言

之不一言。國家組織尙未完備，則百政皆難就軌。現代無一事不尙組織，亦無一事不求效率。經濟原則，所謂以最少勞力得最大效果，皆可適用於任何事業。我國行政無系統，機關無組織，欲求整理，雖非一朝一夕所能成事，亦非一手一足所能爲力。惟既知其弊，則不能不除。吾人以爲不獨機關組織應求其科學化，即公文程式亦當求其簡易化，意義化，勿使終日所勞碌者，盡爲無謂之文字，於個人不能增長智識經驗，於國家不能增進國民幸福。行政效

關於行政效率研究會之我見

頃見報章行政院將有行政效率研究會之設立，此實爲促進行政效能之根本方法，考此種研究機關之組成并非創舉。一九〇六年美國紐約城城市行政腐敗不堪，有志於市政之改進者，遂捐款創立市政研究局，其後各大城亦相繼設立。至今美國聯邦及各邦政府，組織所謂經濟效能委員會者，初則爲學者之提倡，繼則爲政府與人民合作之機關。以今日美國各級政府之狀況而言，與二十年前腐化浪費之行政相較，誠不可同日而語。廿餘年之努力，若促進會

率研究會第一步，應研究機關組織法，及辦事程序，使任何機關皆可適用，第二步應改良公文程式，務去其繁冗之形式，而求其有效之實質。信能如是，則效率自可立見。若夫整理行政系統，此乃全部構造問題，大則關係約法憲法，小則影響各院部組織條例，恐非區區一行政效率研究會所能改造。尤希望政府既設立該會，便當尊重該會意見，凡所建議，必當採納，然後方不失設立之初意，而行政機關之改善，肇基於是矣。（五月十七日三民導報轉載）

江康黎

計制度之改良，預算制度之實行，考績制度之促進，吏治行政之改革，尤爲其中之彰明較著者也關於美國行政改革運動請參考拙著行政學原理第四五六各章。今日我國之中央及地方行政，均有重牀架疊浪費複雜之弊，其影響於國計民生者良非淺鮮。若以研究自然科學之精神，不僞不私之態度，用專門人才，根據事實，作有組織之努力，從事於政府行政之改進，以求得政府行政之經濟化效能化，實爲根本之根本。值茲行政效率研究會籌備之初，爰將敝人

關於設立行政研究機關未經發表之舊作，特爲公開，以供參考；進而教之，尤所欣盼。

一、行政學術化：

我國學者，固曾有倡學術行政化者，但並未注意行政學術化。倡學術行政化者，祇足以間接促成行政預備人材，但不能直接的使目前之行政，入於科學管理之下，其缺點實有遠水不濟近火之概，不能收效於目前。行政研究會最大目的，在促成行政學術化，用行政專門人才，對於政府之行政事務，以客觀之態度，科學方法，研究行政，將其結果貢獻行政。簡言之，在使學術原理和實際行政打成一片。

二、利用專門人才：

政府負責人員，在政治上或是重要人員，但未必即具有專門之學識。此種現象不僅中國如斯，即諸他國，亦莫不然。但今日歐美政治之專門化，已有共同之傾向。吾國乃世界上以「士大夫」治國著稱之國家，讀熟詩書文理，即可「治國平天下」。此種錯誤，實未認識政治究爲何事。此實中國數千年來政治不得進展之癥結。現代實業長足進

展，政治事業日形繁雜，政府行政事務決非讀詩書文理者所能勝任愉快，政治事業漸趨專門，現代政治，實由消極之立法進而爲積極的行政建設，專門人才在在需要。設立行政研究機關，即可對於中國政府不專門化之痼病加以療治，所謂專家政治從此可以實現

三、促成有效力而經濟之政府

行政研究機關對於政府之用人，機關組織，財政及其他之行政，均用科學方法分析細考。所謂科學方法，即達到用力少而成功多經濟效能之目的。如對於政府之任用人員，成績應以何標準而錄取，官職應如何分級，薪金應如何支配，工作效力應如何準確標準，升降規則應何制定，養老撫卹應如何限制；他如官職之轉移，工作時間之確定，在在均須科學之管理方法，精密之計劃。此種規劃始足以使政府無廢人，行政效能自可增加。他若關於財政方面，行政研究機關尤須注意。總之，行政研究會之目的，即在促成經濟而具有效力之政府，使其用財少而收效大，出力小而成功多。

四、廣播行政智識：

以效能之立場而言，現在中國之行政與別國較，相形見絀，實屬無可諱言。此種惡劣現象，絕非一朝一夕所能造成，亦非一朝一夕所能剷除，必需繼續宣傳，始有希望。今日之政府與人民，尙不能融和一體；做官者乃爲謀生而做官，人民各抱自掃門前雪之主張，各不相謀。例如關於財政方面，討論中國行政者，誰不認爲先急之務，但人民無監督財政之智識，官吏無理財之決心，是以因循復因循，地方財政紊亂，尤爲彰明昭著。故增加人民和官吏之行政智識，實爲中國目前之急務。再如現爲訓政時期，實行地方自治，都認爲急不容緩。但如地方財務行政不整理，則提倡自治亦終落空。以美國而言，三十年前美國財政狀況極爲紊亂，政府研究局成立後，一方面宣傳英國預算制度，財務管理，一方面研究本國之財政狀況，預算制度終至普及全國。其他關於行政方面之著作，亦年有出版。以是尙不注意之行政問題，遂別開生面，嶄然露其頭角。今日美國大學中亦有設立專科以造就專門行政人材者，政治家學者且組國際行政會。此種熱烈之行政改革運動，實可佩仰。故行政研究機關宣傳行政智識實佔重要。

五、研究行政問題：

政府人員日忙于政府日常職務，即對社會之交際，亦復費時不少，彼等能從容對於行政上之問題作分析研究之工作者，實屬寥寥若晨星，政府人員，雖有整理之苦心，與戮力從公之美德，但于事實上發生困難，終感心有餘而力不足之苦衷。以是行政措施，祇能聽諸一方面接近之人，或爲鑽營之政客所包圍，行政腐化，富有嘉猷？設立政府研究局既爲獨立之機關，則此問題，當可迎刃而解。研究局日常之任務，即收集關於行政上各種材料，對於行政上各種特殊問題，由專門家爲之研究計劃。況現在政府之措施，決非若農村社會簡單政治生活所可比。因實業發達，人口增加，施政方針必依調查與統計而定。換言之，施政方針必須根據客觀事實實際狀況，不能憑主觀理想。不然者則有格格不相入之苦。西人有謂無統計即無施政，實爲不易之理。所以研究機關對於各種調查和統計，平日即當採集，作爲政府施政參考之資料與標準。

六 設立圖書館：

無論國或省或地方上之研究局，總須設立圖書館，以

備研究局人員作爲研究之資料。關於行政之重要報告，各種統計會議紀錄與政府歷史上之材料，圖書館均須收集；關於別個國家之行政書籍，以及各種重要或有名之調查或計劃，亦須收集，以備參考。各個圖書館之大小，當以各個圖書之情況爲轉移：如在國家，以全國爲主體，以他國之重要書籍爲輔，如在省或地方，則當以省或地方爲主，而輔以他國邦或地方政府之重要行政材料，以資參考。各個圖書館所在地即爲各個所在地之政治上材料最豐富之場所。圖書館之目的，當然爲研究局人員特別而設，但政府之行政人員學術機關之人員，亦可來館參考。吾國各級政府實無此種設備，行政人員除去幾冊公文程式，幾部小說以外別無所有。中國行政人員之智識破產，實屬無可諱言。故設立圖書館之增加行政人員之智識，亦實佔重要。

七 使社會學術團體系統化：

近數年來我國社會上各種學術團體組織，如雨後春筍，學會紛繁，名目彌多：有以政治爲名目者，有以經濟爲名目者，有以市政爲名目者；論其範圍，有以全國爲號召者，有以全省爲號召者，有以地方爲號召者，有以團體或

機關爲號召者；言其性質或爲私人之集合，或爲公共之團體或爲政府所經營。然以缺乏系統，收效殊鮮。此種已成立之學術研究團體不能成爲有系統之集團，使政府不能收集思廣益之效。遠才棄能，實無以加，如政府成立研究局，則可以使各種學術團體作有系統之聯絡，集其大成，使人才無廢用。在今日中國之社會，一方面有人才缺乏之患，一方面又有棄才不用之憾，此種矛盾狀況，唯成立行政研究機關足以補救之。

八 教育行政人才

在整個研究計劃中，教育行政人才最佔重要。爲實現各種計劃起見，非有訓練成熟之工作人員不能收效。故創辦學校，以造就行政人才，實爲政府研究局不可缺乏之工具與目標。此種學校之設立，不必與普通學校之設施同。上課可採會議方式，討論闡明各種行政上之問題：如教室校長主任，文憑教科書等均可廢而不用，可以輪流聘請行政上各種專門人員擔任主講。以是經費問題可以打消。同時研究行政者可以用自由意志研究各種問題，其成績或較普通學校制度爲佳，亦未可知。

行政改革消息

總之，行政研究機關之目的，在促成有效能而經濟之行政。所取步驟，不僅注意行政上「人」的問題，尤須注意

一、廣西設立行政研究院

廣西省政府為謀施政上之便利，促進行政工作效率起見，特組織廣西行政研究院，經于五月十一日成立。該院設院長一人由省府主席兼任。內分民政，財政，教育，建設，民團五組，每組設組長一人，由省府物色富有政治經驗軍事學識之人員充任。其學員則為民團長，各縣縣長副縣長，省府各機關高級職員等。研究的期間為三星期。研究的內容注重廿三年度廣西省施政計畫，廣西各縣施政準則，各種重要行政法規及軍事訓練。其研究方法為講授，談話，討論，課題，實地練習（如軍事訓練）云（五，二，南華日報）。

二、江蘇省民政廳節省例行公文手續之辦法

行政上之制度與方法。易言之，即從根本上從管理人與物的制度方面着想，而未改進是也（五月十六日中央日報）。

江蘇省民政廳以各縣縣政府及公安局，按月或按期呈送之各種報告表冊及紀錄，綜計甚多，本廳處理之方法向不一致；有由各科分別予以通知或函復者，有由本廳予以指令者，手續繁複，殊未盡善。因決定嗣後凡各縣局呈送之各種報告表冊及紀錄，除經審核有應指示或糾正者，另予指令外，概於每週彙列一覽表送登省政府公報備查，不另行文。各縣局接閱是項公報，即查照所列分別摘抄，於原卷上書「見第×期公報」字樣，以備查考。

計此種報告表冊及紀錄名稱如下

- (1) 政務會議紀錄
- (2) 黨政談話會紀錄
- (3) 每月工作報告表
- (4) 治安月報表
- (5) 華僑出入國人數登記表
- (6) 各國僑居商民調查表
- (7) 勞資爭議月報表
- (8) 戒烟成績月報表
- (9) 區長任事日期
- (10) 賑務工作三種月報表
- (11) 歷年戶口表
- (12) 俄僑表
- (13) 國人與外僑人數表
- (14) 各區助理員履歷

表(15)保甲編查委員履歷表(16)辦理禁止蓄奴養婢經過情形(17)緝獲烟案及麻醉毒品案件報告表(18)辦理烟案及麻醉毒品調查表(19)辦理禁煙成績月報表(20)禁烟罰金充獎成數表(21)公安局拘留人犯日數月報表(22)各級公安及縣警察隊設施概況表(23)處理違警案件報告表(24)盜竊案件報告表(25)移解刑事案件報告表(26)違警罰金數目報告表(27)警政統計月報期報年報等表(28)警政統計火災他殺自殺三種調查表(29)匪情報告表(30)駐軍調查表(31)反動勢力活動情形調查表(32)呈報公安局長到任日期文(33)呈報公安局長履歷文(34)呈報公安局長銷假日期文

公報之格式

來文機關名	稱月份或次數	數到應月日	處理辦法

三、地方機關造送行政計劃依會計年度改每年一次

行政院據內政部呈稱，近感于地方行政機關每季所送之行政計劃，與會計年度不能符合，一切事業之進行，均無從預為計劃。現擬做同中央各部會辦法，一律依據會計年度改為每年造送一次，俾免內容空洞一再重複之弊。該院據呈認為事屬可行，已通令所屬各機關，一體遵辦(四三〇，新中華報)

四、安徽省府設總辦公廳

蔣委員長通令，為求辦事敏捷起見，各廳處應合署辦公。但現為預備期間，先宜設立總辦公廳，以資訓習。皖省府奉令後，即遵設總辦公廳於省政府，並頒發辦事細則如下：第一條，本府為遵照蔣委員長灰祕饋電預備合署辦公起見，將先設總辦公廳，其一切應辦事宜，依本則辦理之。第二條，縣辦公廳職員以下列各機關人員組織之：一、秘書處，二、民政廳，三、財政廳，四、建設廳，五、教育廳，六、保安處。第三條，各廳處應指派秘書或科長，於每日按規定時間到總辦公廳商辦主管事件，並各派科員一人助理之，第四條，凡總辦公廳擬辦左列文件，均以省政府名義行之。一、通令全省事件，二、兩機關以上會辦事件，三、急要事件，四、主席特交事件。第五條，省政府收到文電，由秘書長核閱，認為應由總辦公廳擬辦者，即交主管廳處所派人員擬辦府稿，備具正副稿本，由主管廳處長官簽名蓋章，送府交由主管科長簽名，送請秘書長核後轉呈主席判行，仍由主管廳處繕寫送府印發。其正稿存府，副稿由主管機關歸檔。第六條，各廳處應行會

辦之件由所派人員會擬辦法，陳由主管長官商定後，再推某廳或某處擬辦附稿；其送判繕寫印發歸檔，均依照前條程序辦理。第七條，各廳處承辦文件，如須先請省政府核示者，應擬具簽呈，由秘書長商承主席批示後，再行擬稿。第八條，省政府於總辦公廳設收發一員凡收到及發交各廳處文件，均應登簿由收件人蓋章；各廳處亦置收發文簿，由所派科員管理之。第九條，本規則如有未盡事宜，得隨時修正之，第十條，本規則自省政府公佈日施行。

行政效率研究會暫行規程

第一條 行政院為增進中央及地方之行政效率，設置行政效率研究會。（以下簡稱本會）

第二條 本會以會長秘書長委員及專門委員若干人組織之。

第三條 本會會長由行政院長兼任，委員由院屬各部會部長委員長，行政院秘書長，政務處長，及各部會次長，副委員長充任，秘書長由會長派充，專門委員，由行政院就有關係各機關荐任以上公務員，及有專門學識經驗者，遴選聘任之。

五、浙江省府各廳處設立統計股

國府主計處以我國統計事業素不注意，致各種事業均無準確統計，特呈請國民政府，通令各省府所屬各廳處，專設統計一股，主持其事，以重計政。現浙江省政府已遵令分飭各廳處籌設，聞民政廳最先設立，財政廳在籌設中，將提廳務會議討論，其餘各廳處均在計劃中（六，一六，東南日報）

前項會長秘書長委員及專門委員，均為無給職，但不兼其他職務，而常川在本會任事之專門委員，不在此限。

第四條 會長總理會務，秘書長協助會長處理會務。會長有事故時，秘書長代理其職務。

第五條 本會會議分委員會及分組會議，委員會由會長定期召集，分組會議由秘書長或分組主任由會長指派專門委員兼任之。會議細則另訂之。

第六條 本會設文書主任一人，幹事八人至十二人由會長派充之。

文書主任及幹事，承會長及秘書長之指揮整理各項事務，或臨時受命辦理事務。

第七條 本會分期分組，研究下列各事：

一、關於組織運用者，（說明：如機關之官制官規，機關之縱橫關係，直屬機關與附屬機關之組織與運用等。）

二、關於行政人員者，（說明：如公務員之名額分配待遇，考績，訓練，任免，保障，休假及薦舉方法等。）

三、關於材料整理者，（說明：如檔案，統計，圖書，報紙專門家登記，出版物調查報告等。）

四、關於政令推行者，（說明：如公文行政報告，行政計劃，以及監督指導視察方法等。）

五、關於財務整理者，（說明：如會計部分之組織預算決算之編制與審，經費之分配，報銷收

支方法，及交代等。）

六、關於物料管理者，（說明：如公物保管，器具物品購買與消費，汽車管理。消防及衛生設備，建築物及保險等。）

七、關於各級政府行政者，（說明：如省市縣政府與中央各部會之關係，及省市縣政府各種行政問題等。）

八、關於各項專門行政者，（說明：如內政，外交，軍政，海軍，財政：實業，教育，交通，鐵道，司法，蒙藏，僑務，禁煙，等行政。）

第八條 本會研究範圍如左：

一 行政院交議或諮詢事項。

二 各關係部會送請研究或諮詢事項。

三 本會委員提議事項。

四 本會專門委員建議事項。

五 各機關團體或私人向本會建議事項。

行政院長及各部會長官於所諮詢之事項，得附具希望意見。

第九條 本會應將研究結果，建議于行政院或通知關係機關。各關係機關試辦之事項，著有成效時，應將其經過報請本會研究推行。

第十條 本會為明瞭行政實況起見，得派員至各機關調查，或請各關係機關代為調查，必要時，并得請各機關派員列席說明。

第十三條 本會辦事細則另訂之。

第十四條 本規程由行政院會議通過後施行。

第十一條 本會每種事項研究結果，應作成建議書，或報告書，每年應編造總報告書，敘述研究經過。

第十二條 本會經費，應擬具預算，呈請行政院核定之。

第十三條 本會辦事細則另訂之。

第十四條 本規程由行政院會議通過後施行。

本刊啓事一

本刊為非賣品，凡國內外各行政機關公共團體，欲索閱本刊者，極願彼此交換。其有私人具有興趣，欲索閱本刊者，請附下郵票即寄。

本刊啓事二

本刊歡迎外界投稿，惟稿件須與本刊性質相合，茲將投稿簡章列舉如下：

一、稿件不拘篇幅長短，文言或白話均可，但須繕寫清楚。加具新式標點。

二、稿件署名任便，但投稿者須開具姓名及通訊處，以便通訊。

三、來稿本刊有刪改權，如不願刪改者，請預先聲明。

四、來稿無論登載與否：概不退還。

五、長篇稿件如不登載時要求退還者，須於稿件上預先聲明，並附寄郵票，否則不負退還之責。

六、來稿揭載後，當酌贈本刊若干期為酬；如欲改酬本期若干份者，請於稿末預先聲明。