

書叢要提學科會社

要提學改行

著 鑑 金 張

者 編 主

東 紀 林 協 仲 梅

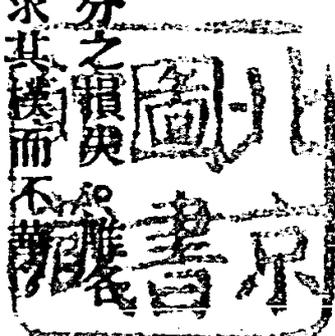
行 印 局 書 東 大

社會科學
提要叢書 編輯弁言

一、年來社會科學書籍，出版漸增，差堪填補抗戰以來文化界一部分之損失。書內容，詳略不一，或洋洋灑灑，浩如烟海，或率爾操觚，語焉不詳，求其博而不簡而能賅，適合於應試之用者，尙不多觀。蓋近頃政府爲國取士，頻頻舉行考試，凡高資溫習爲苦。本局有鑒於茲，爰仿照德國 Schaeffers Grundriss des Rechts und der Wirtschaft 及法國 Petits Precis Dalloz 之例，特約國內名家，編撰本叢書，以貢獻於社會。

二、烽火連年，人力物力，漸感缺乏。故各大學爲緊縮預算，概不印發講義，而堪供筆記用之筆墨紙張，又極昂貴，士子苦之，本叢書均係國內名教授之著作，頗足供講義之代用，而爲筆記之參考資料。

三、抗戰建國，同時並進，事業難鉅，而需材孔殷。故近頃各級政府，自中央以至地方，均舉辦訓練班，以廣植政治幹部人材。本叢書悉係有關政法經濟之珍貴著述，作爲訓練班之教本，亦至適宜。



四、本叢書每種，除民法外，大率不逾十萬言。以簡要明晰是尚，分列章節項目，就本科目之內容，提要鉤玄，便於注意，取材高深，而行文簡練，分量勻稱，庶不致詳略不一。

五、本叢書暫定先出下列各種

書名	著作人
國父遺教提要	張廷灝先生
憲法提要	薩孟武先生
政治學提要	劉迺誠先生
經濟學提要	趙蘭坪先生
行政法提要	林紀東先生
地方自治提要	陳顧遠先生
財政學提要	祝百英先生
刑法提要	趙琛先生
民法提要	梅仲協先生

書名	著作人
行政學提要	張金鑑先生
縣自治提要	胡次威先生
鄉鎮自治提要	胡次威先生

大東書局編輯部謹誌

社會科學
提要叢書
行政學提要目錄

第一編 緒論

第一章 行政學之概念……………一

一、行政學之意義……………一

二、行政學之範圍……………二

三、行政學之研究……………四

四、行政學之目的……………一〇

第二章 行政作用之特質……………一一

一、綜合之觀察……………一一

二、比較之觀察……………一三

第三章 現代行政與科學……………一六

一、現代行政底科學背景……………一六

二、現代行政與科學技術……………一九

三、現代行政與科學方法……………二一

四、現代行政與科學管理……………二四

第四章 政府行政之發展……………二七

一、歷史之觀察……………二七

二、近世之趨勢……………二九

第二編 行政組織

第五章 行政組織引論……………三九

一、行政組織之意義……………三九

二、行政組織之地位……………三九

三、行政組織之因素……………四〇

四、行政組織之部份……………四一

五、組織形式與工作……………四一

第六章 行政領袖（發動機關）……………四二

一、行政領袖之意義	四二
二、行政領袖之形成	四三
三、行政領袖之功能	四四

第七章 行政總樞(輔助機關) 四八

一、行政總樞之作用	四八
二、行政總樞之地位	四九
三、行政總樞之主任人選	五一

第八章 參謀機關 五四

一、設置之需要	五五
二、任務之性質	五五
三、工作之舉例	五六
四、機關之種類	五六

第九章 實作機關 五七

一 締造之原則	五七
---------	----

二、內部之分科	六〇
三、事權之推行	六〇
四、部與署之組織	六二
五、委員會之組織	六三

第十章 行政組織之形式	六四
-------------	----

一、委員制與部長制	六四
二、部與會之混合組織	六五
三、系統制與參贊制	六六
四、分離制與完整制	六七

第三編 人事行政

第十一章 人事行政之概念	六八
--------------	----

一、定義	六八
二、範圍	六九
三、目的	六九

第十二章 人事行政之機構……………七〇

一、設置之理由……………七〇

二、組織之形式……………七二

三、管轄之事權……………七七

第十三章 公務員之甄選與任用……………七九

一、意義及重要……………七九

二、程序及技術……………八〇

第十四章 公務員之職位分級與定薪……………八九

一、分級之意義……………九〇

二、分級之作用……………九一

三、分級之實施……………九二

四、薪給之規定……………九五

第十五章 公務員之考勤及考績……………九八

一、考勤之實施……………九八

二、考績之方法……………一〇一

第十六章 公務員之訓練與福利……………一〇五

一、訓練實施……………一〇五

二、福利事業……………一一〇

第十七章 公務員之撫卹及退休……………一一一

一、撫卹之實施……………一一一

二、退休之制度……………一一三

第四編 機關管理

第十八章 辦公廳處及物品……………一一九

一、辦公廳處……………一一九

二、辦公物品……………一二一

第十九章 文書處理……………一二三

一、文書收發及撰擬	一三三
二、工作報告	一二五
三、檔案管理	一二七
四、參考工具	一三一

第二十章 物材管理 一三二

一、物產之購置	一三三
二、物材之貯藏	一四〇
三、物材之監護	一四三
四、物材之使用	一四六

行政學提要

社會科學
提要叢書
行政學提要

第一編 緒論

第一章 行政學之觀念

一、行政學之意義——欲明行政學之意義，須先解釋何為行政。然各家對於行政一詞之解釋，則又互異其說。或受「三權分立」及「制衡原理」學說之影響，以為「行政者乃政府中行政機關所管轄之事務也」；（見W.F. Willoughby著 *Principles of Public Administration*）「凡國家立法司法以外之政務，總稱為行政」。（見辭源）實則，此等解釋祇是皮相觀察；吾人若對行政內含稍為入裏分析，立即能以發現其未能與客觀事實相吻合。吾人常聞有所謂「財務行政」「人事行政」「總務行政」者，而此等事務，無論在司法機關之法院或立法機關之議會則均有之。或就政治之運用言，以為「政治者，人民經過其組成之政黨或政團，對決定或影響政府政策之活動與指導也，而行政者乃政府官吏推行政府功能時之行動也」。（見Century Dictionary）古諾德（F. Goodnow）在所著政治與行政一書中則以為「政治者國家意志之表現；行政者，國家意志之執行。」實則所謂「政府官吏之活動」「國家意



志之執行』，均失之籠統寬泛，未足為行政之恰當定義。

著者以為欲明行政之意義，宜就其處理之對象與實際工作之技術以言之。行政之對象為何？曰八M，即人員(Man)金錢(Money)物材(Material)機構(Machinery)方法(Method)目的(Aim)空間(Room)時間(Time)是也。執是以論，則行政者乃政府機關或人民團體為達到其目的或完成其任務時，研究用如何有效之方法與合理之機構，對其所需用之人、財、物為最高之利用，同時並顧及時間空間之關係與需要。

行政之性質既明，即行政學之意義當可由此而得其解答。學之一詞在西文曰 Science 或 Logic，即有系統之知識與經思索與經驗而得之理則也。合而言之，行政學者乃政府機關或人民團體為達到其目的或完成其使命時，研究用如何有效之方法與合理之機構，對其所需用之人、財、物為最高利用，同時顧及時空之關係與需要之系統知識與一定理則。易言之，行政學者主持機關業務，領導辦事之知識與方法也。

二、行政學之範圍

甲、依所研究問題之性質為標準，行政學所研究之領域，當可分列為四種：一為行政歷史，其內容在探詢各國或各地政府行政制度，方法與技術之起源及演變，并求得其發生之原因或因素，所經過之歷程，其中因果關係，演進法則，及其意義與影響；二為行政實施，其內容對現時各國或各地政府所施行之行政制度，方法，及技術作實事求是之認識及分析，以見其優劣與得失；三為行政問題，其內容所研討者既非歷史之追溯，亦非現制之敘釋，係對

現時行政上所遇之疑難，或不甚明確之因素關係，作推理之分析與擬議之解決，如歷史，文化，環境，經濟，宗教，心理，風俗，習慣等社會因素。對於政府行政所發生之影響與關係如何，即行政問題一題所常探討之例也；四為行政方略，其內容所包括者，為政治家所用以奪取政權或維持已得政權之法術與方略，及行政家所用以領導指揮部屬之人事選用方法，如縱橫俾闔之方術，駕御羣衆之策略及領導部屬之方法等均屬之。

乙、依研究問題所為實際應用為標準，行政學術研究之領域，可劃分為五部：一為行政原理，在對政府行政上之各種措施，提倡最高遠之目標，指示最正確之方向；對當前之行政問題，作鞭闢入裏之批評，真知灼見之分析，以促進行政上之改革并提高其水準，此行政學者或行政學家之仔肩；故古今中外各著名之政治家及行政學者或學派對行政制度行政問題所持之根本態度，所提之重要主張，及所為之不同解釋，均在其研討之範圍中。二為行政政策，即依據學術家所提供之最高原理，并適應時代環境之要求，制定行政政策及大體方案，此為立法者及政治家之責任。三為行政組織，即執行既定之行政政策與方案時，對人，財，物，事作合理有效之支配與運用所形成之機構或體系，此行政家之任務。四為行政方法，即在既定之行政機構或體系下，為推進政府工作時所使用之有系統有條理之實際程序，步驟與方式，此執行家所掌管。五為行政技術，即政府辦理實際或日常事務時所應用之具體的專門知識，特殊經驗與技巧，此行政技術人員之事也。

丙、依研究問題之種類或對象為標準，行政學研究之領域，復可分為下例六部門：一為

行政組織，此部應論述行政首長之功能與條件，總樞機關之地位與功用，運作機關之組織原則與形式；顧問機關，派出機關，營業機關之意義與結構及行政組織與外界關係等均應如何設計與運用方能事半功倍；對此為獲得比較之認識及具體之經驗計，對各國過去及現行之行政制度，亦應于此加以研討。二為人事行政，此部在研究對政府工作人員為最高之利用，使事得其人，人盡其才，舉凡公務員之甄補，考選，分級，待遇，致勤，考績，懲戒，升遷，訓練，權利，義務，撫卹，退休等均在其研究之範圍。三為機關管理，此部在研究辦公廳應如何佈置，環境應如何改善，方能減小工作人員心身疲乏并使工作推行迅速；并研究公文應如何處理，檔案應如何管理，行政法規，工作報告，公務統計應如何編撰；行政上之參考資料如何搜集整理；及行政統制所需表冊簿式如何編輯應用。四為財務行政，此部在研究政府財政之收支程序方法及其控制之制度，以期防止弊竇之發生，使公家之錢財及支出能以獲得最大之效果。五為物材統制，在推行行政事務之進程中，政府自預購置，物財，器具屋舍，設備等以供應用。至于公路，橋樑，河道，船支之建築等，亦為政府之重要工作。關於採購設置之有效方式與程序，物質之量之標準及試驗等應如何規定及政府物材之如何保管支配，均應歸入此部檢討。六為行政研究，此部應檢討研究行政學所需用之各種參考資料如何搜集整理研究，行政問題與學術之各關係應如何調查，如何連繫，測量及增進行政效率之方法，如何繼續改良，如何使行政技術之水準繼續提高均此部所應鑽研之對象也。

三、行政學之研究

甲、一般之原則——吾人研究行政學，尙有若干重要原則，應當切實遵守：

第一、須確定研究之目的與立場，蓋無論治學行事，均須先標定其鵠的，然後率全力以赴之，否則便如航海者之失去羅盤，茫然不知所適矣。且行政學之範圍，甚爲廣博，研究者果欲在某一特殊部份有所建樹？思于行政原則作獨到之闡發，對行政措施作理論上之指導？抑欲於行政之組織與運用作合理化之透關檢討？或謀於處理行政事務之方法與技術作實用之研究？對行政問題之解決欲就其較廣泛之社會關係作一般之檢討？欲就其本身作特殊之鑽研，凡諸種類此之問題，均研究行政學者所當先自決擇，以爲其努力根據與方向。

第二、所研討之事理應有時代環境之價值，或適合其需要。良以爲學之目的，在能以致用，卽對人羣社會生活有所貢獻之謂也。至於爲學問而學問之學問，必成無補於世道人心之空談，非徒無益，而又害之，自爲吾人所不取。所謂致用之學者，實具有其時間性與空間性，卽適合於此時此地之需要者，才有研究之價值。行政學爲研究實際行政問題之學科，及富有實用之價值，故吾人對此應擇行政問題中最合於今日吾國之時空需要者而研討之。

第三、須從環境之透視與烘托中以研討觀察政府行政問題。因政府行政問題決非毫無牽掛自社會中分出之孤立觀察，必須從其環境關係中觀察之，始能明其真象與全體，亦若一幅美麗圖畫，不過由其背景中之烘托色彩所映成者，語云「當局者迷，旁觀者清」，吾人研探行政問題以用局外之超脫態度以觀察之，始易有更明確之認識。否則便有「不識廬山真面目，只緣身在此山中」之感矣。

第四、須自人類之心理動機與經濟需求上研討政府之行政問題與活動。行政者人羣活動所形成之事實或現象也。然人類之個人的或社會的行動，率皆受其心理狀態所支配。如欲組織民衆，訓練民衆，必須從社會心理學之立場以分析之處置之。他如人類心靈上天性上所具之支配慾，合羣性，恐怖心，忌妒心，名譽心，模仿性等皆為構成行政事實或現象之重要動力與因素。故研討行政問題者不可不注意於人類心理動機之分析也。至於經濟乃人類為滿足其生存慾望時對生產技術與手段獲得上所發生之行動與事務，行政即是對此種行動與事務之聯合統制與強制管理，前者為目的，後者係手段，二者相互為用，缺一不可，是以研究行政問題者，必不可忽視人類之經濟需求與活動。

第五、須盡量利用統計資料與數學公式以分析行政問題或佐證行政學理。因吾人治學治事均須嚴格遵守科學方法。而科學方法之目的，在消除徧見武斷與錯誤。致此之道須根據充分可靠事實分析厘整之結果以定其結論。事實之分析與整理，須憑藉於統計技術與數學公式。用此種方法所求得之因果關係，所立之結論，方能使人信服，其準確性與可靠性方有基礎。近世以來，在社會學、經濟學、心理學等學科之研究上固已大量應用統計方法，即在政治上亦有數理政治之出現。故吾人致力於行政學必須廣為運用統計方法與數理知識，方易于有較重大之發現與貢獻也。

第六、研究行政問題應盡量利用直接知識與原始資料。蓋以間接之知識與材料因轉譯應用及解釋甚易發生錯誤，故不如憑自己之親自觀察與搜集所得者為較可靠也。且間接材料係

經他人所發現，發明搜集者；若只利用此種資料，必少新鮮之創造，吾人如欲對行政學能有原始之貢獻與發明，自當盡量利用直接之知識與資料，以提高充實自己所研究之內容。

乙、研究之方法——行政學之研究法應如何？每因研究者所取立場與範圍之不同，其所採用之入手方法亦因之而異；且因時代環境之需要不同，與各時代所可憑藉之研究工具而有變遷，至其研究之方法亦生種種之區別。職是之故，吾人於研究行政學時所可採或所應採之方法為數較多。茲擇其要者申述如次：

1. 法理或組織的研究法——此為初期之行政學者所採用之研究法。就其發生論，仍係沿襲行政法學者之立場觀點，就其範圍論，係以檢討行政權力者之職權分配與運用為目的。易言之，此派之研究對象多着重於政府現行之法律與法規，以政府機關之組織與運用為其分析檢討之目標。德儒史坦因於一八六五年所著之行政學最足為此方法之代表。

2. 關係或制的研究法——行政現象為極錯綜複雜之社會關係中之一環，決非可以遺世而孤立者，必須從其整個之社會關係中始能見其全體與真象。前者之研究法即係就行政組織而論行政組織者，其弊即不免於執一毫而論全體，如吾人之對於一國現行之行政組織，欲有透關之瞭解，須自其與此國之經濟狀況，社會組織，地理環境，歷史背景，民族特性，風俗習慣等關係中檢討之。前種方法只是孤立之靜態分析，此種方法是有機之動態研究。譬如對政府行政政策之決定，必須根據於社會經濟之知識與環境，不能只在政言政也。如此着手，自較費力而繁難，然行政問題之澈底認識與根本解決，固有賴此完整之方法。英儒房納所著現

代政府之理論與實際，可作爲此種方法之代表作。

3. 實際的研究法——主張此種研究法者，率皆爲担任實際行政工作之人員，彼等認爲行政係一種藝術並非科學，要靠天才與經驗。是以研究行政問題之最妥善方法，莫如參加實際行政活動，在此日常生活之體驗中，始能求得行政之實用技術與正確理論也。良以不行不能知，最科學之學習方法，乃在由「作中學之」(Learning by doing)。自然實際行政經驗對行政學之研究，固亦有甚大之價值與貢獻，然若只囿事實，忽於理想，每易使研究者爲繁鎖亂雜之事體纏擾，不能有高尚學術系統之建樹，以爲行政措施之指導原則。此派之人，既認行政爲一種技術或機巧，以爲無科學之原理原則可資遵循，運用之妙在於一心耳，因之彼等對於行政學亦無系統之著作行世。

4. 理論的研究法——此派的研究者之立論與觀點與前派之說適相反，論者認爲行政學之研究對象固爲千差萬異之實際行政活動；但此種現象決非不可以理論之偶然事實，其中自有其因果關係可以發現，自有其一定法則可資遵循。易言之，在森羅萬象雜亂錯綜之行政事實，應運用科學方法以建立其知識系統與原理原則，以爲行政活動之準則。因行政學者之任務不只在於能應付解決當前之行政問題，尤在於確立高尚之行政標準，並提高一般之行政水準與技術，除處理實際問題外，行政學之研究，尙重在發明與創造。欲達此目的實不能不採用理論的研究法。至於實際經驗之可貴者，以其能供將來之應用與參考也。惟零星雜亂之經驗並不能發生此種之效用，須就中整理分析爲一定之法則與理論。實際經驗經理論化法則化始

有價值與貢獻。實際行政問題之處置須賴於理論之指引，才能達於較高之理想，不至囿於將來而日有進步，魏勞皋之行政學原理，惠德之行政學導論，可謂爲用此種方法所研究得之代表著作也。

5. 歷史的研究法——自有國家或政府以來卽有行政管理事實之存在，在歷史將與人類生活事蹟共悠久矣。行政組織之起源，發展及形式果在何種情勢下受何種力量之分配？發揮其功用產生其變化？政府官吏之管理方法與制度係何自產生？何由演進？行政管理之基本觀念與應用技術果經過如何歷程以變遷？凡此種種史實與經過，均爲行政學之無價寶藏，在在有傳，于吾人作追本溯源之深討及琢玉淘金之整理。前事不忘，後事之師，行政學史之研究，固大有裨益於現在及將來。唯惜行政學發生其歷史尙短，世人在此領域中努力者尙甚少。今後吾人應向良好園地作努力之開拓。蕭特之行政組織發展史，惠德之近世之行政趨勢，卽係對行政問題作歷史之研究者。

6. 比較的研究法——吾人治學應採用科學方法，而科學方法之應用不能不賴於比較之分析，故治行政學宜應用比較的研究法。歷史法係就縱的時間作演變上之觀察，比較法係就橫的空間作異同上之檢討。蓋一國家一區域皆各有特殊環境與需要，因之其採用之行政實施方法，行政學者對此應究其優劣與應用作客觀的比較與分析，並估計其價值，以供行政措施之參考。比較法所檢討者率爲現行之行政制度與方法，較以過去爲研究對象之歷史法，更多實用性與時代貢獻，故行政學之研究採用比較法者，將漸趨流行。惠德等所著各國吏治制度，

即係採用比較研究之作品也。

7. 實驗的研究法——在自然科學中如物理學化學等採用實驗研究法者，固甚為普遍而無困難；在社會科學如行政學者應用此方法論者每認為不無問題；實則就實驗之意義論，治行政學者之運用此方法亦並非不可能。實驗者係就所檢討之對象作人為之統制為繼續之觀察，就其事實加以有系統之分析，求得行政之原理與原則。以為行動之根據者也。其根據既定之理論或理想，劃定一定之區域或設置一定之環境，以推行合乎此理論或理想之各種行政措施，亦謂之實驗。自然，此種方法之應用，亦非易事，因人為的環境或統制的條件之設置，在人類社會中非可任意處置者，是以今日採用此種研究方法者尙屬寥寥，至應用此方法而產生之著作更不可多觀矣。

四、行政學之目的——行政學之目的有二：一曰在以最經濟之手段獲得最大之效果，即在提高行政效率；一曰在以周延細密之思考，確立治事之原理與法則，即建樹管理之科學也。所謂行政效率之意義可從三方面言之；一曰耗費最少之時間、人力、物力、財力達到最大之效果。二曰對於一機關或一組織之原定工作計劃或任務能作不折不扣之實現。三曰對人力、物力、財力之使用效果之比率及治事之速率能達於或超出現有之最高標準與紀錄。

行政學之目的固在於提高及增進行政效率。行政效率者就一事之結果而言之。然如何獲致此結果，必須依據一定之原理與法則。行政學之目的不僅在研究如何增進行政效率之方法；且在確立所以致此之原理與法則。此原理與法則即構成所謂管理科學。執是以觀，行政學

之目的可從兩方面觀察之，在實際事務之處理上所以增進並提高行政效率；在學術思想之研究上所以建樹管理之科學。

第一章 行政作用之特質

一、綜合之觀察

甲、行政之伸縮性——在推行政府功能「時，有許多工作完全為事務性質或技術性質，為十足呆板之運作，僅為一事之固定執行，擔任此工作者之個人，無參加意見自由伸縮之餘地，凡此類性質之事務，吾人通常皆不目之為行政工作。譬如辦公室內來往送遞公文，送遞之工人，統計室內之計數員，及會計室內之計帳員等所任之事務，在全部行政運用之過程中，雖亦甚為重要，構成行政工作之一部分。然此等事務，以之為獨立之論列時，究非行政作用。所謂行政者，其第一特點，即在於具有適應環境為因事制宜之伸縮性，此伸縮性之實際即為行政裁量權之行使，行政裁量權之行使，計有兩種方式，一為限制裁量，一為自由裁量。前者為行政權力者，自須受行政法規之限制所為一切作用，惟行政法規為適應變動之環境計，其規定常不能十分詳密，須具有大量之彈性，或伸縮性。行政權力者自可在此限度內為因勢制宜之伸縮也。自由裁量即行政權力者不受行政法規之拘束，在推行工作時，所為之便利判斷也。以行政權為人民設置權利或授與利益時，行政權力者常行使所謂自由裁量權，因人民除成文法有特別規定外，原則上并無要求國家或政府給予權利或利益之權利，而國家亦

無非給與不可之義務，故行政權力者為特定人設置新權利或授與利益時皆可由之便利判斷或自由裁量。

乙、行政之特化性——政府功能之完成，須賴於行政機關之實際運作，而此運作係與實際情勢與事實為直接之接觸或對之為直接之處置。因此實際情勢與事實有千差萬異之變化，與光怪陸離之錯綜，必須能將其種種關係為特別之分析，為個別之特殊應付與處理始能成功，若以概括之方法及一律之應付，以處置複雜萬狀之行政問題，實難獲得順利之解決。對特殊事項須以特殊手段以應付之。對不同問題須以不同方法以解決之，更有不少之場合，雖遇有相似之情勢而不能以相似之手段以對付之，所謂行政之特化性，即由此而產生。例如西醫法用條例規定，凡年在二十五歲以上，具有某種資格，經考核或檢定合格，給予證書後，始得執行西醫業務，又規定西醫於營業上行為不正當或精神有異狀時，該管官署得停止其執行業務。凡此皆為概括之規定，行政者之作用，在為將此概括事項作特殊化，即必須於此概括規定之範圍內，尋出個別之事實與事件而將之特殊化，具體化，個案化。西醫中究竟某人之營業為不正常有精神異狀，某人經考試或檢定及格，此均行政權力者所當決定之事項。似此概括規定之個案化，或特殊案件之具體應用，乃行政工作所具有之特質。

丙、行政之完整性——所謂行政之完整性，可從兩方面觀察之。

第一、所謂行政作用，須顧全體之利益，及全盤運作之合作協調。擔任事務工作與技術工作者，祇注意其本身事務之成功，與推行，至於其動作在全體上，是否有害，則非其所問

者，彼僅問本身與部分，不顧整個與全體。而行政作用之主要性質在於能得各方利益兼籌并顧，不祇為部分的畸形設施，重要處係整個之立場為通盤之籌劃，各部分皆使之能有平衡之發展與適當之調劑。譬如一國之軍政部長或農業部長，其地位與責任并非在代表軍人或農人之利益，更不能祇顧及本部之需要，致危及全國其他階級之利益，彼乃一國之代表，在於從全國各部分之整個需要上，估計軍政與農業所佔之地位，及應有之設施。若就一機關一部分之組織，行政工作者，須能明瞭各構成單位彼此間之機關與運用，使能獲得適當之調節與合作。第二、行政實乃政府中各種活動之組合者或連繫者，使各種分離孤立之動作，成為彼此相關之完整的有機體，克婁利(H.A. Cray)曾謂「行政委員會乃為達到一種實際的社會目的時，而用以為聯合各分離的政府活動之工具耳，其進程係在給予此融合權力之正當防衛」，(見The Progressive Democracy Chap.) 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，為前三者中之執行權，但在實際上行政是前三種權力之聯合體，此種權力之聯合明例即各州商務委員會，聯邦貿易會，及各州公用委員會之成立會是也」。(Vol. 15, pp. 108-118) 此正不啻為行政之完整性作一具體之說明。

二、比較之觀察

甲、與立法作用相比較——若將行政作用與立法作用相比較，其性質實不相同。第一、就實質論，立法作用在決定國家或政府之政策；行政作用是此既定政策之執行。若依古德諾

之說立法為國家意志之表現，行政為國家意志之執行。按照孫中山先生權能劃分之政治學說，立法者為政權之運用，行政者為治權之行使。第二、就應用論，立法在就社會需要與環境，制定一般規律，行政乃此一般規律的特別應用。立法者任務，在對社會事務為概括的或一般的處理，最多亦祇能分知處置之，勢難對所有事件為個別之應付也。而行政者之任務即係於概括中作特殊之個別應用。立法者之精神是一律待遇；而行政者之作用則為個別辦理。第三、就分工論，立法者為構造家，其作用多半為制度的（Institutional），即在於決定各機關之職權，關係人員經費等；行政者為運作家，其作用多半為機能的（Functional），即在於從實際工作之完成上使既成之組織成為動作的活機器。立法者為指導人或計畫家；而行政者為工作人員或實行家。前者之作用在於確定大政方針指定工作目標；後者之工作即在擔任達到此目的之進程中各項實際推行事宜之任務。

乙、與司法作用相比較——行政作用與司法作用，亦有根本之不同。第一、就運用論，行政作用是自動的，司法作用是被動的，在法院方面，根本「民不告官不理」之被動原則，譬如某甲欠某乙債務，到期未償，自為一種犯法行為，但除非某乙向法院提控訴法院不問過問。至於行政機關所辦理之各種行政事務如教育，衛生，工務，實業等並不須等待人民出面請求後，政府始出而過問。行政者自己便要就人民及社會之需要，能自動的去推行各種政務，此又行政之異於司法者。第二、就決定論，在司法審判上，法院係處於第三者之仲裁地位，對所處理之事務，總有利害關係原告被告雙方當事人。此雙方當事人有時為個人，有時為團

體，有時爲國家。總之非有利害兩造，不能構成司法裁判之對象。然在行政上并無此種必要，行政機關之本身并非第三者，而自身爲當事人。再者法院在案件之判決上須完全獨立，事前不受高級法院之指揮與影響，然行政上之決定，上級機關對下級機關須先得予以各項之指示，使之遵守。

丙、與監察作用相比較——在吾國現行行政制下監察作用係處於獨立之地位，與行政作用亦自有區分，第一、行政作用具有積極意義，監察作用祇是消極性質。據今日之實施而論，監察作用包括官吏之彈劾及財政之審計。前者在於防止行政人員之枉法瀆職，後者在於防止貪贓舞弊，其效用祇能消極的限制或消除弊害，并不能積極的興利立善，至行政作用不以消極的防弊爲滿足，而尤重在積極的興辦各種富國利民之各種事業。譬如就公務員之例，監察作用，祇能防止其不枉法瀆職，而人事行政者尙更進一步，使公務員能熱烈鼓舞，踴躍將事，對於財力，智力，體力爲最高之利用，使其效果能爲最大之發揮。由此足見監察作用重在除弊而行政作用重在興利。第二、就關係論，監察作用，在行政上亦有重大之影響，消極的防弊的監察作用對積極的興利的行政作用亦其能給予不少的助力，使行政者在推行其工作之進程中，能獲迅速之進展。事實上監察作用乃行政作用之加速劑及消毒劑，其關係固異常密切。

丁、與考試作用相比較——行政既是政府中人，財，物，事之有效管理，故考試作用僅是行政作用之小部份，在理論上本不能脫離行政自成獨立之系統。不過事實上爲防止行政者

操考選免致形成行政部之植黨造勢，由獨立機關以行使之，亦不無其便利。考試既為行政作用之一部份，故在性質上並無何等之區別，不過在範圍上有大小之不同耳，就現時考試院之事務論，重在官吏候選人之甄拔，及在職公務員之考績與銓敘，其作用在綜覈各機關之人事行政事宜，實處於超然與獨立之地位。

第二章 現代行政與科學

一、現代行政底科學背景

科學化之現代行政與科學環境及科學之時代背景，實有其不可分離之密切關係。茲說明現代行政底科學時代背景如次：

甲、就產生關係或經濟制度論，機器之發明實為促成現代行政管理科學化之原動力。機器之發明與使用，於十八世紀完成空前之產業革命，產業革命之結果建立起資本主義之經濟制度。資本主義制度之兩大基石為自由競爭(Free Competition)與大規模之工廠生產(Mass-Production through Factory)，而其根本動機則在營求利潤(Profit-making Motive)在自由競爭之生產制度下，各工商業管理者，自然要標奇立異，花樣翻新，創發出精益求精之方法與技術，減低其生產成本，求得最高利潤。由於此要求與因素相互推演激盪之結果，便產生現代之管理科學與哲學。此新穎之管理知識與技術，亦為推行政府事務者所樂於採用。

大規模之機器生產，常使一生產單位組織或機關所管轄和處理之事務，在量上是非常龐大

，在性質上非常複雜。成千成萬工作員之管理，各色各樣原料之配備，精密環結之生產程序底聯繫，星羅棋佈之支店分廠底統制，不但皆為空前未有之嶄新問題，亦是不易處理之艱鉅工作，此問題非過去之粗淺常識所能解決或簡陋方法所可應付。此問題之解決與事務之處理皆需要系統之知識與精密之方法。發明是隨需要而產生的，在此局勢下，自然會匠意獨構巧奪天工的設計出各式經濟有效之工商管理方法與技術，以為各生產機關或工廠間競爭以勝的武器和提高利潤的法寶。工廠和政府所處理的對象皆為前述之「M」，所不同是目的而非方法。工廠所營求者乃個人利潤，政府所圖謀者為公共幸福。但在工商管理上已經獲得顯著成功之科學方法與管理技術，是同樣可以應用到政府事務之處置。如此，科學的時代巨流高潮便促成現代式之行政管理之產生。

乙、就政治形勢和政治哲學論，科學主力軍所掀起時代劇變使現代化之行政管理不得不應運而生，當產業革命正在飛騰猛進之途中，便有不少政治經濟學者，抱自由競進的熱忱與自我向上的信念對於商業革命完成時，政府所採取之重商的干涉政策，便提出熱烈嚴重之攻擊與批評。於是傳統之經濟學派自亞當丹斯密以至彌爾李嘉圖馬爾薩斯等孟切斯德學派所倡的放任政策，和洛克，盧梭，孟德斯鳩所主張自由政治與制衡原理使風靡一時。但十九世紀以來這種思潮已遭人唾棄和攻擊。因為無限制之自由競爭便形成無政府狀態的混亂局面，不但勞資兩方有劇烈衝突，就是同業間亦常常發生斷喉競爭慘劇。雖然各方的希望和利益並不一致，但是他們要求加以干涉和統制是相同的。「政府最好，管理最少」的觀念，被統制

愈嚴密效率愈高大的思想所替代。因此，政府所管理的事務，不但在數量上大加膨脹，在質量上亦益形錯綜，要經濟而有效的處置此繁多而艱難之政務。自然要迫使之採用或發明有系統有標準的科學管理制度與方法。

吾人知道現代的科學發明和進步不幸的促進資本主義生產制度之發生，更不幸的隨資本主義又誕生帝國主義，因為大量資本主義的生產是需要廣大市場作推銷商品之尾間，和比較經濟落後的區域作為攫取生產原料之府庫。於是那工商業先進國家便採取資本帝國主義之侵略行動，拚命的向海外發展侵佔殖民地。其侵略方式除軍事和政治外，最重要者還靠經濟力量。各資本帝國主義者為要把握住國際市場之競爭勝利，工商企業者一方自然會改善他們的管理方法，減底生產成本；而在政府當局亦必想出各種的有效方法加強力量，厲加統制，期在國際競爭間立於不敗之地位。各個政府不遺餘力的設計採行科學的管理方法便是因緣此情勢而生者。

丙、就社會環境與社會思想論，現代化之行政管理確為科學時代之必然產物。因科學知識與方法。

十八世紀中葉以來，社會思潮中湍漩着和這競爭進化功利主義相反的巨流，就是人道主義和勞動組合運動，亦異途同歸的促成科學化行政管理之產生。資本主義的產生造成血汗勞動大眾的出現。這些人在擁擠污濁的環境下生活着，為他人作牛馬，不能完全享受他們的勞動收穫，無論精神上身體上都是很痛苦的，命運是很悲慘的。於是有一般人士看見這種現象

使高唱人道主義，期望提高他們的待遇，改善他們的生活。工商企業者在這種思潮的壓迫下自不能不有所動作，然而資方亦不肯為勞動者犧牲其本身利益，於是致力於管理方法和經營技術之改善以期減低成本維持利潤。勞動階級為要謀求其本身利益與解除其生活痛苦起見，便亦自行團結，向資方提出反抗與要求，聲請提高待遇。企業者和管理者勢不能不相當的接受其要求。然為彌補此損失，只得從減少浪費改善管理方法入手，工商業界管理方法之成功給予行政管理的人以莫大的刺激和啓示，使之急起直追來採用新的方法與技術。

二、現代行政與科學技術

從前節之敘述中，知在科學時代之背景下，現代行政有科學化之必要。但祇有必要而無可能，仍不能成功。其所以能使現代行政科學化者可能者尚有賴於現代科學技術。所謂科學技術者除機器工具外，尚包括科學知能與方法。於此簡單說明此等因素與現代行政所發生之關係。

一、因空前科學技術之發達，不但使現代政府行政工作之內容與實質同中古上古者截然不同，就是行政上之各種設備和應用工具亦今昔完全異趣，此即謂，科學技術之發明與使用，不但啓示國家政府所須完成的目的，活動的方向與範圍，並且充分有效的供給以完成此目的的推行此工作時所需用之各種工具與設備。吾人若走入一現代化之政府辦公室內便可發見其多新奇驚人之行政工具與設備，皆是前一時代所不曾有。簡單的有打字機、訂書機、編號機、印刷機、計算機、開封機、摺信機、粘郵機；複雜的有電話、電燈、電報、電扇、汽爐、

到公時鐘、通話指區機、留聲轉錄機等；皆是今日行政管理上所不可少設備與工具，至於利用化學物理學知識如照像術、調光術，防火術等來作文書處理與檔案管理的亦不少。在專門性質之行政上如衛生、工程、農田、水利等所需用的科學設備與工具更是舉不勝舉。

辦公室內工具固然因為科學技術之發明發生如此之大變化；就是行政上所需用辦公室外之社會環境亦產生判若天淵的改造。塵埃崎嶇狹小灣曲之舊街巷變為平坦整潔寬敞通達之新馬路，人挽畜拖之小車換為汽油發動之摩托。公文之傳遞，公物之運輸，官吏之來往都可以利用現代之交通工具，如火車、電車、輪船、飛機，汽車等去節省時間增進效率。

二、現代國家行政所依賴於科學之地方，自然不祇此辦公工具與設備，就是行政事務之內容與性質亦完全建築在科學技術之基礎上。由於社會環境與需要，政府已經大規模的來直接從事於公用事業、公共衛生、工程建設、農田水利，聲光電化諸活動之經營與管理。但此等工作之完成是決不能脫離科學知識與技術。就是辦理普通性的行政工作，像貧民之救濟，罪犯管押，災疫預防，瘋癲醫治，建築勘查，物品鑑定，清潔檢查，毒物消除，污水排洩等皆須根據心理學、生理學、物理學，化學、醫學、衛生學的新知識與技術。現代行政事業要想順利的推行，簡直是樣樣都需用專門技術和科學知識。衛生行政的防疫、消毒、除穢，治療；建設行政的築路、造橋、濬河、開港；經濟行政的農業、森林、地政、合作、金融；人事行政的分級、給酬、考績、測驗；機關管理的管卷、編審、統計、及財務行政的會計、審計等都要有專門科學知識和訓練，才能勝任裕如。

三、就中國之事實論，據民國二十六年六月的統計，中央機關公務員經甄別審查合格者共一二、六七一人，其中大學及專門學校畢業者有四、八六〇人，約佔全數百分之三十七。地方機關的公務員經審查合格者二六、九九六人的其中一〇、七一九人係大學及專門學校畢業者，約佔全數百分之三十九（參見中華民國統計提要）。就英國公務員分配的情形論，據一九三〇年的統計，其狀況是：（1）土木工程人員一二二、〇〇〇人，佔全數百分之二十八，（2）普通公務員一七八、五〇〇人佔全數百分之四十一，（3）科學及財務等專門人材一二七、〇〇〇人佔全數百分之二十七，（4）其他雇工及使役一六、五〇〇佔全數百分四。參考（C. A. Beard, American Government & Politics, P. 47）。美國中央政府的公務員，其中擔任專門科學性質的人數亦是很多的，並且表現着與年俱增的趨勢。這專門科學人員一八九六年為三、六二九人，一九〇七年增為九、七四五，一九三一年進為三五、三〇四人，是三十年間將增漲十倍。（見L. D. White, Trends in Public Administration P. 271）

三、現代行政與科學方法——科學技術所影響於現代行政者尙祇有實際上運作上的特殊運用；至於對現代行政作思想上精神上發生一般根本改變之動力，還在於科學方法。科學方法之應用是科學發明與技術產生之淵源，因科學發明乃人類運用思考之結果，尤其是思考適當運用下所造成之結果。科學方法之由來，本發生於思維術和認識論之研究上，乃適當正確之思考方法。求得這此方法後，在知識上技術上才能有新發明與新發現。

歐洲在文藝復興以前，無論在學術上思想上皆受經院學派或傳統派所出之演繹法所支配

。對於自然現象或社會現象之認識與解釋係以少數原有假定或成見來概括應用，用部分籠照全體之方法，從形式上細節上求理論與思想之完美，自然不易成功。此演釋法，固徧失全，抱殘守缺，不能促成思想進步，難以提高學術水準。所以至文藝復興時期便有人對此提出批評與反對，從治學運思之根本方法上開闢新途徑。對此事業有最大成就與貢獻者當推英儒培根（Francis Bacon, 1561-1626）。彼針對演釋法之缺陷求出歸納法之應用，主張破除成見與偶像，根據事實求得結論，不囿於假定套以事實。棄成說，重事實，變主觀為客觀是歸納法之根本精神。培根所提倡之歸納法推行日廣，其後便亦稱作科學方法。此方法之應用不但促成空前科學大發明，並且支配現代的思想與學術，成為求真致善成美之有效工具。孔子所謂「毋必，毋意，毋固，毋我」，荀子所謂「無所私，無所蔽」皆具有科學方法之精神。

科學方法的意義是指整理亂雜之客體或對象成為合理的或系統化秩序時所使用的手續或程序而言。不過在實際應用上，科學方法之定義亦甚為廣泛，有哲學上理則學上抽象的和一般的應用，有科學上技術上具體的和特殊的應用。從廣義之觀點言，科學方法之意義除增加人類思想信仰或知識之可靠性與正確性，將人類知識上所常發生之錯誤與幻覺完全消除或使之減少至於最低限度。欲達到此目的，所有思想和信仰應完全根據最充足最可靠之事實或證據。但所謂證據者是指其有相互關係之物而言。因物或事並不能自證，所謂證據自然是指互證而言。但物或事亦不能互證，除非兩種事物間有一定的或不變的關係存在，所以科學方法之使命便在於根據有關係之事物現象確立或證明成為系統法則或學問。科學方法是擴張知識完

美知識所應用之程序，所憑藉之工具。

科學方法之定義可從治學和治事兩方面觀察。在治學或思致上科學方法是對各種事理作有系統客觀之理解或認識時的步驟與準則。在治事上科學方法在根據客觀的可靠事實（並包括知識與認識）對工作或事務作有系統有標準的合理處置，至於科學方法的實際應用步驟可以說就是中庸上所提示之博學、審問、慎思、明辨、篤行幾個程序。用現在語詞來解釋，可分成下列四個步趨：一是搜集材料，即博學審問的功夫，在以觀察及實驗等方法有計劃有系統的搜集充分的材料或事實，以為處理及認識的根據；二是整理材料，即慎思的工夫，在根據適當的標準對所搜集的材料辨別輕重，去取精粗，就有關的因素作分類，分析合併，比較求得其合理與適當的條理；三是尋求結論，即明辨的工夫，對經整理的材料作更進一步的檢查求得事物的因果及相互關係的探得其定理與定律；四是運用結論，即篤行的工夫，把求得的結論或定律再作試證，經確定成立時然後為普遍與一貫的應用。

科學方法之意義和應用大概若是。但其與現代之行政發生如何之關係與影響耶？吾人須知在前此時代的行政方法與技術，是抱殘守缺，因陋就簡的。無論在古代的神權政治時代，中古的封建政治時代，甚而近古的專制政治時代，統制者和政務管理的人，對人對事都憑自己的拗見或主觀感情為所欲為。橫衝直撞雜亂無章的胡弄一陣，浪費公帑和勞力，無辜的人民增加負擔作了犧牲。至於處理日常行政事務的官吏，或者懼於淫威不敢有所更張，或者知識不足無從作新的貢獻，於是墨守成規，因循敷衍，自然談不上所謂行政效率。但是現代的情

勢下，政府的職務擴張了複雜了困難了，事實不允許再繼續使用那不經濟之管理方法，並且在民主的政治制度下，人民對於政府有控制之權力，可以發表意見，事實上不肯容忍那樣的武斷統治者和無能力的政府繼續存在。此時代所發明所流行的科學方法正足以診治等毛病，適應政府和人民之事實需要。情勢所迫，此科學方法使自然而然的應用於現代行政管理上。處理繁亂錯綜之行政事務，必需運用科學方法才能求得條理與秩序作是法則的處理。本科學精神根據客觀事實與準確的標準來處理這包羅萬象的行政，才能不發生錯誤，不浪費時間與精力。現代行政不但複雜，而且變化迅速，必須運用精益求精之科學方法，方能應付此種迅捷變動。因此，科學方法便與現代行政發生密切之結合，使現代之行政管理能生事半功倍之奇效與一日千里之進步。若離開科學方法，現代之行政管理便失却其靈魂。

四、現代行政與科學管理

甲、由來——由於科學方法之應用，而有科學技術與知識之大發明。此種發明之推演結果造成十八世紀之第一次產業革命（指機器的使用和大量工廠生產）及十九世紀之第二次產業革命（指產業的極度集中經營與合併）。在第二次產業革命完成之過程中，產生一種科學管理運動，此與現代政府行政之科學化有極密切的關係與影響。

科學管理之意義原祇應用於企業經營上，指工業運作上所設計之各種合理有效理論與實施之總和而言。科學管理產生之原因，不外：（一）工廠規模過大，事務過繁，事實上不能不有科學化之系統方法以處置之；（二）勞資衝突日趨嚴重，資方因勞動者之反抗，祇能於

勞動搾取手段外，從管理與運作上謀改善，以期減低成本，提高利潤；（三）市場競爭劇烈，各企業家不得不潛心研究經濟有效之經營手段，以期戰勝競爭者之對手。

提及科學管理便不能不述及此種運動之首創者泰來氏(F. W. Taylor)彼於一八五六年生於美國本薛文尼亞之甲門鎮(German Town Pennsylvania)幼年時代曾就學於法國，廿二歲時入美國米狄威爾鋼鐵廠(Miertwell Steel Co.)工作，六年間升為總工程師，對工廠管理方法，有極深切之研究的。四十歲時改入百若爾漢鋼鐵廠(Bethlehem Steel Co.)任職，在三年間改組機械管理方法，並作改善工作時間之考察，皆表現出驚人之成效。一九〇三年著工場管理論(Shop Management)開始擴大其所提倡的科學管理運動。一九一一年著科學管理之原理(The Principles of Scientific Management)，風行一時，影響甚大。泰來氏之主張，在工場管理中所提出之重要理論，是：（1）每個工作人員每日各有其明確之工作，（2）為完成這工作須統以標準化之環境、設備、與工具，（3）凡有較高成績者須給以較高之薪資，（4）凡工作失敗者必將失却地位與待遇。在科學管理之原理中所提倡的，是：（1）每人的工作須根據準確的知識與尺度來處理，不可憑臆斷或摸索的方法，（2）工作人員要以科學方法來選擇，並施以適宜訓練，（3）各工作人員間及各組織單位間要有真誠的密切合作，（4）管理者與工作者之間要有適當的分工。

在科學管理運動上協同泰來氏向同一方向作積極效力者尚有巴特(C. G. Barth)。甘特(H. L. Gantt)·吉爾布士(F. B. Gilbreth)諸人。巴特就泰來氏所提之主張與辦法，作更進一步之具

體仔細研究，使科學管理之內容更加充實。巴特之重要貢獻是在使用統計學上之圖表法（*Barth's method*）記載並測量各工作員之工作情形與進度。彼並主張一種差等之工資制度及給獎與撫卹辦法，以鼓舞各人之工作興趣。吉爾布士特別注重於動作分析及時間研究。彼對於身體疲乏之檢討，亦有甚大之貢獻。至於伊墨生（*H. Emerson*）雖與泰來無甚關係，但彼之提倡與宣傳却使科學管理之理論與哲學普遍化社會化大眾化。

乙、要素——泰來死後，所提倡科學管理仍然在繼續不斷發展。在今日所講科學管理之內容或實質，依作者的研究和觀察，認為不外五大要素：第一是要是系統化，所謂系統就是一種自然而然而準確的有條——之工作程序或方法，無論在文書管理，物材支配上此是必需的。因為如此方能使事務上軌道，免除一切不必要之嘗試或摸索；第二是要有計劃，所謂計劃是指有準備有打算有遠見而言。凡事預則立，不預則廢，有計劃後才能按步就址的完成其使命，事半功倍有條不紊。不然，臨時應付，頭痛治頭，必至一事不成，徒勞無功。第三是要有效率，所謂有效率就是以最經濟的手段獲得最大的效果，無論時間，金錢，人力，物材但不能有絲毫的浪費，並且都使之得到最大之發揮與效用。第四是要協調，就是說一個工作機關的構成部分和人員相互間，都有密切之分工合作的協調一致關係，建立為完整的有機單位。第五是要準確，就是說處理一切事務都要依據可靠的事實和一定的標準或法則，不可依個人主觀感情用事或憑空摸索的方法。歸納言之，科學管理之因素，便須包括邏輯思考之系統化，數學計算之準確化，工程建設之計劃化，生理機能之協調化，軍事作戰之效率化。

科學管理運動者所潛心研究努力提倡之理論與方法，不但爲有識之行政學者行政當局所熱心贊同宣揚，並且大度的援用到行政管理上。因爲工廠管理和行政管理所處置的對象都是人、財、物、事，所企求的目的都是以最經濟手段換得最大的效果。所以以工廠管理爲主的科學管理方法與技術，可以照樣的爲行政管理者所應用。

第四章 政府行政之發展

一、歷史之觀察

人類之第一時期即上古時代，亦即漁獵畜牧經濟時代。當時人民生活簡單，知識未開，政治受神權所支配，即所謂神權政治，政府行政以迷信爲基礎。因爲當時之人，對於一切自然現象如風、雨、陰、晴、雷、電、聲、光、晝、夜、寒、暑、生、老、病、死等現象，既無知識瞭解，亦無力量控制，其生活皆受一不可知之神祕因素所支配。今日打獵有無收獲，固然靠運氣；即所豢養之牛羊是否會因一疫而全死，亦係於天命。必須有知天通天之人員與方法，方能使當時之人民在生活上有所慰藉，於是有巫覡或僧侶之產生。事實上，此等人即統治階級或政府官吏；祭祀與祈禱便是當時的國家大事。故最初之政府行政乃迷信的祭祀與祈禱耳。

當人類知識逐漸進步，遂由漁獵畜牧經濟時代進步到初期農業社會或自然經濟時代。在此時期農業生產不是爲交換而生產，而是爲消費而生產；因此，吾人稱之爲自給自足之地方經濟。爲適應農業耕作上之需要，使土地與其耕作者發生一種固定關係。於是產生所謂封建

政治。在封建政治下，四民不遷其業，身分不能流通，以習慣支配政治，一切不容許改變，當時所謂「禮」與「宗法」，亦即習慣之別名。守成法，重習慣，是封建時代之政治特色，亦即其行政之內容也。

初期農業社會再進步而為高級農業社會，亦即農業商品經濟時代。此時之生產目的，不是為直接消費，而是為換取貨幣以購買其他物品。因此，商業亦隨之而日趨發達。為謀商品之流通及商業之發達，地域界限與障礙漸次打破，於是由地方經濟進步到國家經濟或國民經濟。如果以中國歷史為例，即秦漢以後之時代，尤以唐宋以後之情形為顯著。在西洋，即十六、十七世紀——文藝復興後商業革命完成時代。經濟發展及商業革命之結果，便產生專制君主政治。因為在此時期需要一個集權而有力量的中央政府來維持國家統一，並維持國內外之交通便利，以促進商業繁榮。此時期之政治與行政，是以力與權為基礎，為骨幹，以力與權對人民施行統治。中央政府所賴以維持其統一與統治之工具，一為武裝軍隊以防止及救平各地的割據與叛亂；一是官僚制度，以官僚為皇帝之爪牙去推行以權力為基礎之刑罰行政。

迨人類社會進步至工商業經濟時代。工商業階級蔚然興起而革命推翻專制君主，建立民主主義之政治制度。在工商業社會中崇尚精益求精花樣翻新之精神；主張自由競爭，注重創造及個人發展。於是以權力為基礎之中央統治進為以民意為基礎之人民自治。民主政治之運用方式為議會政治，為政黨政治；而實際上支配政治及行政之有效因素却為經濟勢力及財權；尤其是所謂財閥者具有支配政治及行政之絕對力量。

但十八十九世紀之民主政治，因財權集團支配政黨，致產生所謂分贓制度。在此種制度下，行政效率低落，政治道德敗壞，政府無能不足以滿足人民之需要；於是廿世紀以來產生集體政治及專家行政。此時之政府行政不以權力或經濟為基礎，而以能力及服務為內容。故今日之政府行政已日見專業化科學化矣。

二、近世之趨勢

甲、一般之趨向

1. 由消極之行政到積極之行政——追溯吾國四千年來政府行政政策及官吏之服務哲學，皆充分表現消極與放任之色彩。政府認為「多一事不如少一事」，官吏立場則「得過且過，能推便推」，明明是畏難更張，無行政之魄力與勇氣，徧曰「與民休養生息」「無為而治」。過去之政府行政，殆全為消極性質，懲治罪犯，征收租稅為昔日政府之主要任務。所以人民視政府為痛苦與恐懼之製造者，因之「政府最好，干涉最少」，便成為上下一體奉行之政治哲學。但處今日之世界，社會關係異常複雜，各方利害錯綜，在在易於引起衝突與糾紛，政府對此若不能出而為積極之調整與統制，其極也，將危及政府本身之存在。再加今日國際競爭萬分劇烈，非有統籌全局之政府對行政活躍為積極之推進與籌劃，對外不能為有力之迅速應付，以維持民族之生存。職是之故，國家政府之行政活動，乃不得不由消極之性質，進而為積極之作用，政府之任務，不僅在懲罰與收稅，而尤為保衛人民不受外族之侵略，保障人民之合法權利，及增進社會之各種幸福，政府為完成國家任務之工具，故勢須擔任各項之

積極活動與工作，以滿足社會之需要，政府之地位，已由消極的「守夜警察」一進而為增進人民幸福之積極的「社會服務機關」。政府行政活動之目的，不僅在防止或消弭社會罪惡，而尤在發展或增進人民利益。

2. 由被動之行政到自動之行政——在過去行政官署因兼理司法之故，每側重於司法工作而忽於行政活動。因此負行政責任者於不知不覺中，將其本身應為自動意義之行政活動，亦視之為被動性質。吾國官吏在行政上少可述之建樹者，此亦其中之一因也。加以昔日政府之職務簡單，社會上之各種關係亦不甚為複雜，故其處置皆遵守所謂「民不告官不理」之原則，而採取一種被動之方式，政府官吏深居衙署，養尊處優，無所用心。非待社會上或人民間發生事變禍亂及糾紛等，出面請求政府加以干涉或處理，彼等決少有本身自動之精神，對社會上一切應興革事宜，為預先之計劃與推動，譬如救濟災荒一事，舊式之行政官吏，必待災荒已經發生，始肯有所動作為事後之補救；而現代之行政官吏，便應不待災荒之至，而自動的預謀防範，及弭患於未然之方案。

在現代之社會，各方關係，皆甚密切，息息相關，大有掣一髮而牽動全身之勢，政府若不能就其整個需要，一般關係，預為自動的調整與措施，待衝突或糾紛發生後始欲有所補救，必有事倍功半之失敗，有能的有力的政府，必須本自動精神以領導社會與民衆，始能完成其任務與使命。況今日之政府官吏，均為公僕性質，已非昔日統治階級之比，更應本服務社會效忠主人之意義，作種種自動之工作與設施。行政活動已漸由被動地位而進入自動地位，

此又現代政治上顯明趨勢之一端。

3. 由浪費之行政到效率之行政——過去政府行政在工作方法上，一面是雜亂無章的，無系統無計劃，公家款項，每多浪費，不能使每種支出，皆取得應得之代價，或發揮其最大之效果。在財務行政上及物材統制上，亦無完善之制度以資救濟，故工作遲延及吞款舞弊等情事，至於層見迭出，在昔日政府工作簡單，職務輕微，及支出較少之情形下，縱使行政管理方法稍不科學化，稍為失之浪費，為害尚淺。然在今日政府工作範圍既經擴大，內容性質，亦趨複雜，支出數目更見膨脹，使無科學的經濟方法與技術，以為行政管理之憑藉，則其為害將有不堪言喻者。今日之行政為情勢所迫，不得不漸由浪費的錯雜的措施而趨於科學之管理。

現代化政府行政之目的，即在於消除浪費妄耗，保愛人力，財力，物力，使之發揮最大之效用。為完成此項目的計，自不能不應用現代之科學智識及技能，對政府行政過程及措施，為最經濟最合理之統制與管理，以期增進工作效率而減輕人民負擔。

4. 由因襲之行政到創造之行政——昔日社會組織簡單，現象單純，事務之變化不多。行政管理者，不需有科學頭腦強大魄力及創造精神，所仰賴者率為因襲之傳統經驗。現在已由農業社會進入工商業社會，由簡單組織趨於繁複組織，由單純的現象趨於錯綜的現象，而事務之變化甚快，日新月異，一日千里。若無革新之思想與靈活之方法，決難於應付此變化萬端之局面。凡為現代公務員者，必具備科學智識，創造能力，積極而自動的精神，然後可以

擔負鉅艱之現代行政事務，否則必將歸於天然的淘汰。美國各大學之院長與系主任，近多選用三十歲左右英氣勃勃之壯年，因其有創造能力故也。經驗實較創造差遜一籌，上次歐戰曾威赫一時之甘末林老將軍，其經驗之飽，當非常人所及，然而在此次歐戰中，竟一敗塗地。常知此次歐戰與上次歐戰截然兩樣，徒重經驗而少創造能力之甘末林當然失敗。所以在現代化的行政管理之下，經驗或因襲的方法已失去其重要性，須憑新的方法與創造精神，以應付此新時代也。

乙、行政組織之趨向

1. 由分權到集權——現代行政組織上之顯明趨勢，即為由地方分權制而進入中央集權制。近世紀來，無論中外，均表現有此現象。促成此集權發展之原動力，首推實業革命。因實業革命之完成，社會之經濟基礎，根本改變。昔日之自給自足之經濟單位，如農村鄉鎮等均被打破，彼此關連，輔車相依之國家經濟代而興起。因大工廠制之產生，人口之集中，及大都市之發達，使昔日之鄉市村縣之邊界，失其作用，在商業上工業上均有聯合經營之吞併集中趨勢。政府為應付此新起之經濟環境計，自不得不在行政上採行集權制度，以收指揮靈便之效。

近世之科學智識異常發展，在政府行政為大量之應用，此與集權制之發生，亦有直接之影響。政府行政之專門設施率多藉手於工程師，醫師，機器匠，會計師，微菌學家，化學家，物理學家。以此專門人才之延攬及專門技術之應用，在較少之城市，均不易為完滿之運用

。此等事件，若以較大之行政單位主持之，不但輕而易舉，且有效有力，能以較經濟之手段，獲得較完滿之成功。

至交通之發展，亦為促進集權制實現之重要動力。在十九世紀以前，因交通之困難，中央對地方之情形，實極不明瞭，在此情形下若徒然為盲目之控制，實多危險，當時以轉遞需時，若地方之行政，處處須聽命於中央，必致遺誤事機。但自現代之新式交通實現後，火車，汽車，飛機，電報，電話等交通機器，打破中央與地方之隔閡，彼此易於往來接觸，轉遞運輸既極方便，指揮統率，自無特別困難。凡此種種，皆為促成行政上集權制產生之因素。

2. 由分離到完整——在個人主義及放任主義之思潮下，人民畏懼政府權力之強大，在行政組織上採取相互牽制之分離制，致使政府機能分割，形成支離破碎之現象，然在社會統制主義之今日，政府職能日張，此等分離制已不適用，完整制乃代而興起。所謂完整制者，在使各種行政機關，得巧為配合，佈置，成為脈息相關，不可分離之有機體，以期行動一致而迅速。

主張完整制行政組織者，以為欲適應今日之社會需要，政府行政亟應為此改革，彼等以為在分立之行政組織下，各部會毫無合作及和諧之可言，因責任之不明瞭，以至於無責任之可言，因各部會之獨立分離，使國家之行政政策不能有整個精密之計劃。行政上之不良設施及習慣，無責任之人以消除之，結果使政府行政陷於死氣沉沉之狀態。政府行政無有能有權之領袖為之倡導。頗不易有所改進。各部會間皆各自為政不相聞問，豈僅步武凌亂，不能一

致并進，甚而自相戰爭，同傷精力。在此情形下，國家支出必有驚人之浪費，公務人員決無顯著之成績，人民對政府行政，必將完全失却其信仰。

此派之意見，以為如欲消除此種弊害，必須盡量減少獨立的行政單位，極力集中行政責任，以促進各部會間之合作，使行政政策統率於單一機關之下，以昭整個而資節省。行政組織應在有效領袖之統率下成爲一整個的生活的或有機單位。此救濟之具體設施，即在於根據機能一致之原則，改組各行政機關，并提高行政元首如大總統或行政院長，省長，市長及縣長之職權，以確定各部會之責任及促進其合作，消除昔日無政府狀態之行政。

丙、財務行政之趨向

1. 由節流到當用——在昔日消極放任政治時代，政府工作甚少，畏難更張，倡所謂「與民休養」之說，以為韻意苟安之掩飾，在財務行政上亦視「薄稅」及「節流」爲仁政，即英國大政治家葛萊斯頓（Gladstone）亦主張「政府之錢袋必須小口」。然自現代行政之眼光視之，此種觀念已不適用。財政政策之當否？不在支出數額之多寡，而視其用途是否得宜。如用之不當，即一文亦爲浪費，是雖少亦多；若用之得當，雖億萬何害。且在有計劃有統制之統制支配下，較之私人之自由支用實高一等。現代各國政府支出，逐年均呈大量膨脹之現象，由節流轉爲當用之根本觀念使然也。

2. 由聚斂到培源——在往昔人民每目政府之財務人員爲「聚斂之臣」，蓋彼在租稅之征收上，不但不能依照公平原則合理之處置，且不顧及人民之担負能力，而肆意搜括，幾成爲

「焚林而佃」——「渴澤而漁」之現象。而現代有遠見之財政家，則漸知避免消極之聚斂，而謀所以增進社會之經濟繁榮，提高人民擔負能力以培植稅源。

8. 由消費到生產——過去政府之財政支出，多用於消費之途，如辦公設備及家具文具之購置是，今日之政府不以權力或力量為基礎，而注重於服務或工作，尤集中於社會經濟之發展與統制，於是甚多之農工商等生產事業改由政府經營，加以政府之職務多進為經濟之改進，交通之開發，於是政府變為規模最大用人最多之工廠，故其金錢支出之用途，亦漸轉入工商等經濟生產事業。

丁、人事行政之趨向

1. 由分贓到功績——在專制時代君主所引用者率為其個人親私，瞻徇主義之色彩，為十分之表現。在民主政治時代，一般人亦高唱「政黨責任」之說，主張「官職輪換」，官吏之進退，以其所屬政黨之勝敗為轉移，於是形成所謂罪惡之「分贓制」。惟現代之政治已日趨專門化，非有專門智識與特殊訓練者不克勝任，「政黨政治」漸為「專家政治」所替代，於是「分贓制」漸遭人所唾棄，「功績制」乃應運而興。

所謂功績制者其重要點有四：第一，在公務員之任用上，須本人材主義，經過公用的競爭放試完全根據個人之學識才能及經驗為選拔之標準。此項標準，為客觀的公開的，不得私人好惡存於其間。第二，在工資或薪金之報價上應絕對遵守「同工同酬」之原則，其中不得有歧視或不公之待遇致使奸怠者揚眉，忠勤者意冷。第三，在提升上應以「論功行賞」及「

按年加薪一爲客觀之標準，不得憑長官之情感喜怒或私人關係以爲升降之階梯。第四，公務人員一經考選及格，依法任職後，即受法律保障，成爲終身事業，非依法律程序不得撤換。如此則公務人員得以脫離政爭之漩渦而安心任事，足以造成政治上之穩定局面。

2. 由常人到專家——在昔日政府之工作性質，既極平常，又甚簡單，凡有普通常識，文字通達并具平常之辦事能力者，便足充任公務員而綽有餘裕，殊不必有特別之訓練與技能。在注日之觀念，咸認爲「政者正也」，故行政人員之條件重德不重才，換言之，彼等須是「賢人」或「好人」而不必是「能人」或「專家」，加以「無爲而治」，「不得更張」等消極主義，爲中國過去官吏一向奉持之政治哲學，凡事注重保守及維持現狀，不求有所改革與進步。在此種情形下，自無須有進步與專門之智識也。

然在近來數十年，其情形確有絕大的轉變，政府之活動範圍，大經擴充與增漲，數量繁巨，關係複雜，解決與處置上，皆大感不易，非有確實之知識，經驗與訓練，行政者在其職務之完成上，實難獲得圓滿之功效。且其工作性質，已日趨專門化與技術化，非專門人才，不克勝此。不特種種知識需求專門知識，即普通行政如會計，審計，預算，決算，戶籍，文書，檔案，及人事等，亦必有專門人才以擔任之，方能爲有效迅捷之推行。至於公路之建築，衛生之設備，防疫之防範，公用事業之辦理等，更在在需用專門之工程師，機器師，醫師，技師，化學家，物理學家，及生物學家以主持之。辦理財務行政時固需要專門之財政學家及會計師，即在文書工作，亦需用特別之打字員及速記員，文書上之照相存稿，亦日趨重要

，故辦理文書工作者，時尙需攝影之技術。統計及測量工作在今日之行政中亦極爲重要，此又非專門之統計家及測量師未辦也。就二十二年之統計，（統計提要）當年中央各機關甄別及格之公務員，總數爲一二六七一名，就教育程度論，其中大學及專門學校畢業者，有四八六〇名，佔全數三分之一以上，地方政府當年經甄別及格之公務員，總數爲二六〇九六名，其中大學及專門學校畢業者，有一〇〇七一一人，佔全數五分之一強。廿二年高等考試及格者一〇一人，內中只三一人爲普通行政，其餘均屬衛生、警察、建設、農工、統計、法官、承審等專門行政，廿二年河南省第一次普考及格者，共六十八名，其中只二十四人爲普通行政，餘皆爲專門事業，凡此事實均足證明政府行政已漸由常人的趨向於專家的。

3. 由管人到治事——昔日之官吏，儼然以統制階級自居，其地位乃君主或征服之爪牙，用以鎮壓或防止被統治者之犯上作亂，即使其辦理地方事務，亦不外乎維持秩序與治安及辦理訴訟案件。其主作用與目的，總不外乎「管人」。雖然昔日非絕對無「治事」之官，但大部分則爲「治人」者，「治人者」與「治于人者」或「君子與小人」之對立，受儒家思想之過去官吏認之爲合理關係及自然事實。雖間亦有人倡「治人之官多則亂，治事之官多則治」之說者，但究爲鳳毛麟角，不可多觀。此種以「治人」爲行政目的之落伍觀念已漸遭人唾棄。現代之行政者，其根本責任不在於「管人」而在于「治事」。議員等因爲人民之代言人，但以人民之利益爲前提，而公務員亦均爲人民之雇員，均以能忠實服務爲依歸，不再是征服者之爪牙，成爲人民對立之統治階級，彼等之任務，在于增進社會幸福人民利益之各種事務

。固然，有時因「治事」常牽連及對人之干涉，但此僅爲手段，但其目的仍爲「管事」。在行政中雖有所謂人事管理者，但其主旨是在如何使公務員以最有效之方法，完成其所擔負之事業，并非爲管人而管人。由「管人」而進于「管事」，亦今日政府行政顯明動向之一端。

第二編 行政組織

第五章 行政組織引論

一、行政組織之意義

組織一詞應用甚廣，定義亦各不同，然在許多定義中可尋出其共同之點，即是講一組織之構成各部份與其全體所生之一致有效的關係或配合。此組織之全體，具有其特殊個性或功能，同時各個構成部份亦具其特殊個性或功能。但部分的個性或功能，離開全體決不能存在，比如眼睛祇有在全體關係之下，可以表現他是眼睛，可以看東西，假如將他挖出放桌上，便是死肉一團，不成其為眼睛。至於行政組織的含義，就是國家或政府推動或執行行政作用或事務之機關，亦即在行政工作進程中，職權分配所形成之管屬體系也。此就靜的意義而言也。組織一詞作動詞解，即規劃政府中行政機關之系統，或部分之責任與職權時之配備或結構，亦即結合行政之人財物使之完成一定工作或達到一定目的時所需之動作與行為也。此組織動作之重要者包括四個，即設權，立紀，分工，合作。

二、行政組織之地位

中國人一貫之傳統觀念，率皆注重人事而忽略制度；認為行政組織居於不重要之地

位，故有『徒法不足以自行』，『有治人無治法』，『人存政舉，人亡政息』等片面之議論。殊不知『組織即力量』，組織爲達到其預期目的時所必不可少之工具。工欲善其事，必先利其器，祇有人而無組織，必難成功。是以離婁之明，公輸子之巧，不以六律不能正五音，不以規矩，不能成方圓。證之吾國歷代政治事實，凡隆盛之治，必由於典章制度之斐然可觀；凡衰亂之時，必人自爲政，毫無組織與紀律之可言。是制度立則治，壞則亂。組織在行政上所佔地位之重要，當亦可於此想見矣。

三、行政組織之因素

甲、社會之要素

行政組織之構成實包括有社會的與本身的兩種因素。後者爲決定因素，前者爲影響因素。影響因素包括此組織所遭遇之物質環境，交通，氣候，地理，出產等，社會環境如風俗，習慣，人民知識，及時代潮流等。社會環境及物質環境所能影響於行政組織之形式與運用者，歷來之政治思想亦討論頗多，從經濟之觀點論，亞里士多德謂『財富性質及其分配爲政府組織形式之決定因素』，馬克維利謂『物質之繁榮爲政治行動之動機，經濟分配狀況不同，政治組織之形式亦異』。郝倫頓謂『政府之目的在保障私有財產』，費希特謂『國家爲一經濟單位，應能自給自足』；就地理之觀點論，柏拉圖，布丹，孟德斯鳩等均認行政組織之形式應能適應其所處之地理環境而有不同。

乙、本身之條件

構成行政組織之本身條件，乃此組織之權力，使命、人員、經費及時間、空間。然自行政組織之基本元素言之，則為職位(Position)與職員(Officer)或工作(Work)與工作員(Worker)也。職位者法定之官位或位置，要求據此者担任一定之責任，辦理一定之工作也。職員者符於佔據此職位之合格人員也。此基本元素猶之人體之生理細胞。此基本元素復配合而為工作單位猶生理細胞結合而成之纖維組織也。工作單位再相配合而為功能器官。此功能器官又組合而為行政機構。各行政機構或系統而構成全部之行政組織。

四、行政組織之部份

行政組織即政府工作時所運用之機器。而所有機器，不論新舊或精粗，殆皆由三大部分所構成：一為發動機(Agency)，二是變力機或傳力機(Transformers)，三曰工作器具(Tool)。一機關或行政組織中之首領亦猶機器中之發動機也。機器之優劣固繫於發動機之良窳，而機器之全部效能與價值，則以其各部份之關係，是否協調，能否合作以為斷。至此協調與合作之獲得，則在於機器之各部能各當其分，各盡其職。本異事同功之原則，成爲脈息攸關動作一致之完整體。

五、組織形式與工作

行政組織者推行行政工作所應用新憑藉之工具也。工作性質不同，則其所需用之工具形式亦因之而異。一行政組織所推行之工作，按其性質可分爲四種，因之行政組織之器官形式亦可分爲四類：一曰領導與監督之工作，執行此工作之機關爲命令與控制之組織；此機關之

結構原則，應權力集中，指揮統一；一主持此機關之人選，應公正嚴明，英勇果決；其推行專權之方法，為綜名核實，信賞必罰。二曰機能性與實作性之工作，執行此工作之機關，為業務之組織；此機關之結構原則，應責任確定，運用靈活；主持此機關之人選，專家通才應兩具其長；其推行事權之方法，在於力行貫徹，因事計功。三曰組制性及事務性之工作，執行此工作之機關，為輔助性之組織；此機關之結構原則，應為機能一致，密切聯繫；辦理此種事務之人選應慎密周到，精進穩重；其治事之方法，在有詳明記載及尊重體制。四曰設計及研究性之工作，執行此工作之機關為參謀之組織，此機關之結構原則，應本民主之精神廣攬各項專門人才；担任此項工作之人選應為博學深思，目光遠大之士；其治事之方法，應集思廣益，慎思明辨，自由討論，博訪周諮。

第六章 行政領袖（發動機關）

一、行政領袖之意義

欲為行政領袖作一適當之定義：應先明瞭何為領袖。何為領袖？論者頗衆，祇於此引述若干，用資參考：（1）領袖乃具有大多數良好性格或最高智力之人也。（2）領袖是能改變或影響他人之思想或行動之人也。（3）領袖是能明瞭其所處團體或社會中羣衆需要，並能設法滿足之人也。（4）領袖是具有力量或德智能使人服從或信仰之人也。然此種定義或可適用於政治領袖，社會領袖，學術領袖，並不切於所謂行政領袖。而行政領袖者乃一機關中能

使人盡其才事得其理之領導與支配者，亦即行政組織中，命令與控制之機關也。

二、行政領袖之形成

領袖果由何而形成耶？論者不一，且有各色各樣之學說。其重要者有下列諸種：(1) 生成說本能之心理學者多主張此說，以爲人之能否成爲領袖，完全由於遺傳，係與生俱來者，(2) 性抑說——此爲奧國心理學家佛洛思德(Freud)及容格(Jung)所主張，以爲人之活動力實受 Libido 所主使，此即爲性慾之要求。人之性慾若受到抑制，或在情場失敗時，乃轉而求於其他方面有所表現，遂能有特別之成就而成爲領袖。(3) 補報說——此爲心理學家愛迪列(F. Adler)一派所主張，以爲人之社會地位受到壓迫與抑制時，而反抗謀以克服其「不如人」之觀念或「卑劣感」時及滿足其「求承認」之慾望，遂不得不作超人之成就，而成爲領袖。(4) 頓悟說——即人對於事理之認識達於「而一旦豁然貫通」之地位時，即可形成其領袖或「得道」之地位。(5) 奮勉說——一人在社會上能否成爲領袖，全視其對環境之奮鬥及其努力之情形如何以爲斷。(6) 體態構造說——有人以爲領袖人格之形成，與各人身體態構造有至密切之關係。人之體態構造自其極端言之可分爲圓顛派與長頸派兩種：圓顛式之體態，面積大，粗而圓，頸短，鼻寬平，下顎發達，四肢較短，易患近視，肩圓而下垂，常患胃病，其對事理之認識較膚淺，不堅持，易與人相處，樂觀無憂，性不喜專斷，故此種之人不易成爲領袖。反之長頸式之體態則身段高長，頸細，目距近，鼻高狹，下顎弱小，四肢較長，常患遠視。肩方面高聳，易得肺病。性情沉着，認識深刻，善於運用思想，自有主張，喜

操縱支配，把持一切，故此種人之易成爲領袖，(7)內分泌線說——近有心理學者與生理學者以爲領袖人格之形成與無管分泌線有直接關係。此線之主要者有三：(1)甲狀線(Thyroid)位於前頸，如無此或太不發達則變爲愚肥之人，髮落，皮乾，身矮，如過度發達則爲精神過敏，甚至於瘋狂。(2)腎上腺(Arenal gland)，位於腎上故名，其分泌至於血內能使心跳，血壓高，身手顫動，亦曰戰鬥線，(3)黏液線(Pituitary gland)在腦下，大若豆，遇發達則變爲太高之鉅人，喜進取，好支配，自負不凡。過不則變爲怯弱無勇氣及不能自制之人。

實則，領袖之產生，必須遇有待解決之問題或情勢，即客觀之要求，同此在主觀上對此問題及情勢，有先得人心之所同的銳利感覺與認識，及解決此問題之能力。客觀之情勢非個人所能創造，而本身之條件，則由遺傳，修養，教育，訓練而來。

三、行政領袖之功能

甲、綜合之觀察

行政首領乃使事當其理，人盡其才，物當其用之支配者，非事必躬親，自任於勞之工作者。西諺有云：『首領之任在成事不在作事』亦此意也。行政首領如欲其所管轄者衆，所成就者大，必須能推細去瑣，提綱振領，廣建其手足，多立其耳目，凡爲細務所拖拉，瑣事所包圍者，其行程必不遠，其成功必甚小。淮南子謂：『位愈尊者而身愈供，身愈大者而事愈少』，(詮書訓)，又曰：『人主者以天下之自視，以天下之耳聽，以天下之智慮，以天下

之力爭」(主術訓)，實亦行政首領所當遵守之至道也。諸葛孔明誠爲我國歷史上傑出之有作爲有效率之行政領袖人材，然最後以「食少事繁」，終不免於失敗，至於可惜，足作殷鑑。

首領在行政組織中之地位，猶中樞神經之在人體也。其功能在於決定，發令，與調劑；所司者概爲具有重要性者，須經考慮分別判斷者。至彼習慣日常的下意識的動作與事務，如平常之行走，食品之消化，光線之適應等，概由各該器官自行處置，殊不必經過於中樞神經或大腦，若此類鎖細而不重要之事務亦均叢集於此中樞，則此重要之器官不被傷毀，便必遺誤其重要之功能；且原來各有專司之器官，亦將歸於毀壞或失却效用。行政首領若棄其決定，發令，與調劑之重任，而唯瑣務之是親，細事之是應，勢必演成如此之慘果也。

此等原則與理論，固不僅爲今日之行政學者及政論家所主張，卽在昔日，吾國先哲亦已有與此相同之說法。管子君臣篇謂「論材量能，謀德而舉之，上之道也；專意一心，守職而不勞，下之事也。是故有道之君，正其德以臨民，而不言智能聰明，智能聰明者下之職也，所以用智能聰明者上之道也。上之人明其道，下之人守其職，上下之分不同任，而復合爲一體」。其所謂上者首領也。下者部屬也。前者何功，後者何事，其剖分之道，實與今日之行政原則不謀而合。慎子內篇有云：「君臣之道，臣有事而君無事，君逸而臣勞盡智力，以善其事而君無與焉，仰成少而矣。事無不治，治之正道然也。人君自任，而務爲善以先下，則是負任蒙勞也，臣友逸矣。」淮南子要略篇亦曰：「主術者，君人之事也，所以因任督責，

使羣臣各盡其能也，攝權操柄，以制羣下，提名責實，考之參伍，所以使人主秉數持要，不妄喜怒也。其教直施而正施，外私而立公，使百僚條通而輻輳，各務其業，人致其功。此王術之明也。以君與臣喻之今日之首長與部屬，則此處所闡明於行政首領之地位與功能者，可謂異常切當而透闢。

乙、分析之觀察

就一般之關係論，行政首領之功能固在於領導與發動，使政府任務以順利完成；若分析言之，在各類之行政活動中，行政首領，尙有其特殊作用，應作具體之敘述。第一，在人方面，行政首領對其部屬應具有任免及獎懲之大權。馭人以治事者，首領也、欲馭之有效，用之有力，自不能不有其馭用之鞭策與利器。部屬之任免權與獎懲權乃此必不可少之憑藉。行政首領雖不在於自任其事，然此等大權決不可失，否則太阿倒持，失其所以爲首領之地位矣。王荊公謂「王者之職。在於任道，而不在於任事；在於擇人而官之，而不在於自用（論館職），尹文子亦稱「慶賞刑罰，君事也，守職效能，臣業也。君料功黜陟，故有慶償刑罰；臣各慎所任，故有守職效能。君不可與臣業，臣不可侵君事；上下不相侵與，謂之名正，名正而法順也，（大道篇上）均至當之論也。

第二，在組織方面，行政首領所應擔負之責任計有下列三點：（一）決定所屬各機關之組織形式及職掌，務使其所掌轄者明白確定，事有攸歸掌有攸屬，功莫由爭，過弗能諉；至其所具權力與其所負任務，組織範圍與職掌大小，均須有稱適之配備。（二）各部分間之彼

此關係及相互溝通之責，亦當由行政首領担負之，務使各部分能分功合作密切聯絡，免生隔膜。（三）各部分間工作上如有衝突磨擦時，爲首領有適當之調劑，使之趨於和諧一致；最善者，彼應於事前有所防範，從根本上消滅其原因，使不至發生此不良現象。

第三，在財政方面行政首領應負責籌措款項，決定預算，稽核帳目，及宣佈報銷。良以一機關之工作推動，人員雇用，物材購置等莫不仰給於金錢或經費，而此項款項究用何種方式從何處以籌集之，則爲行政首領之職分。當款項既經籌得之後，其用途之支配如何，亦應由行政首領決定之；因所謂預算者乃工作計劃用金錢數字以具體表現之者。其要義在作通盤之籌劃，全部之估計，故此權非行政首長莫屬也。預算經決定後，各工作機關是否切實依此規定執行，有無錯誤與弊竇，行政首領亦應詳加考核，以謀貫徹其原定之計劃。財務報銷係一機關向外界明卸其財務責任，亦藉以示明其工作成績者。行政首領對內負全責，對外爲代表，故此爲彼應有之任務。

第四，在工作方面，行政首領應決定工作計劃，工作標準，以爲此機關努力之目標與根據。行政首領者猶航輪上之司舵者，航行之方向何在，其運度與行程如何均應由此司舵者全權掌握之。工作計劃與標準經決定後，行政首領尚須對推行此方案工作部別及人員應隨時加督策與攷核，視其是否依照原定計劃實施，已否按照原定進度完成，或憑視察或由報告，或以獎賞，或以懲罰，使每個工作人員均能踴躍將事奮發努力，使所定計劃完全實現，所期標準毫無低減，此行政首領在工作運用上所當發揮之功能也。

第七章 行政總樞(輔助機關)

一、行政總樞之作用

發動機之力量若直接達於工具，其效用必甚小，勢須藉傳力機或變力機之運用，以宏其功能，行政總樞機關之地位，殆亦行政機構中之傳力機或變力機也。行政首領欲有效有力的完成其任務，勢不可不藉於行政總樞之組織。現時各政府機關中之總務處，秘書處一類之組織，即所謂行政總樞也。惟此等組織之運用祇担任行政總樞所負任務之一部分；至於人事，財務，資料統計等方面之活動則往往忽略之。故人專處統計處等一類機關之功能，亦應歸併於行政總樞掌管之。

行政首領對所屬各部之組織性質，職掌活動，工作分配及推行方法等，均須有瞭若指掌之知曉，行政總樞機關之任務即當製定各種明各表，以表明各組織之沿革，活動，地位及工作等，用備行政首長之應用。至各部別工作程序之袖珍本及檢查冊等亦均為重要之行政統制工具，應由行政總樞妥為編製。此等表冊果能為有計劃有系統之編造，足成為行政上極有用之參考與檢查張本，省時捷便，一目瞭然，不僅對行政首領有絕大之用處，即對各部分之工作推動，亦有重要之價值。

其次行政總樞之任務，更在為行政首領搜集供給各有關資料，使之藉以明瞭各部別現時工作進行之實際狀況，以便決定任何時用何種方法防止或解決各部別工作上之糾紛與衝突，

以保障各運作機關間之協調一致。爲達到此種目的，行政總樞須製備統制工具，其重要者包括有系統之工作記載，各部須按期送具有系統的書面及口頭的工作報告及財務報告，以便檢查各部別之行動是否合適合法，其工作是否盡職有效。

第三，行政首領應藉行政總樞之組織代爲解答各處所來之諮詢，發佈有埋路之指導。各運作機關在推進其職務之進程中，自必發生甚多之疑難須由首領解答，甚多之問題須請首長解決。但所來之諮詢有者具之瑣細，有者不免雜亂，有者祇須查照法令作照例之解答，有者須搜集材料以爲判斷之根據。似此繁亂之事務，行政首領自難親爲一一解答，勢不能不委由行政總樞之組織，代爲整理，分辨其輕重緩急，依據其事體原委，作切實之解答；並分析其優劣，審核其趨勢爲合理之指導或補過於事後，或防患於未然。

第四，行政首領之功能在於爲行政上之決定耳。然此等決定決不能憑個人主觀意見爲閉門造車之計劃，不能因一時觀感所及作空中樓閣之設想。其所爲之決定必須根據於充分之資料與可靠之事實，作切實之研究與深入之分析後始可得其判斷也。必本此實事求是之科學方法與態度而定其計劃，始有實現與成功之可能。客觀環境與實在事實爲行政決定上萬不能忽視最要因素；亦爲行政首領所隨時必須明瞭者。然此等材料與事實之供給，非行政首領所應自任其勞者，爲行政總樞組織分內重要職務。對此宜爲充分之搜集及有系統之整理，以爲首長作行政判斷或決定時之參考。

二、行政總樞之地位

行政總樞之作用雖甚為重要有如上述者，然其所處既非發動領導之行政領袖，亦非實際任事之運作機關，其地位立場果為如何耶？對此不有明白之認識與確定，一有混淆，則不但不能發揮其應有之功用，且必影響於其他機關之運用，致使全盤失秩，體系蕩然也。

第一、行政總樞祇是輔助機關而非權力機關。此即謂彼乃行政首領為增進其工作效率時所憑藉之附屬工具，自身既無獨立地位，亦無固有權力，仰承首長，聽其頤指。行政首領攬一機關之組制活動 (Institutional activity) 及工作推動之大權，總樞機關祇秉其意志，應其需要，以效手足之勞。彼之一切活動均不得直接對外，其所有措置，均須以行政首領之名義行之或指揮之。

第二、行政總樞祇是事務機關而非實作機關。一個行政組織所管轄之任務由其所屬之運作機關實際辦理之，行政總樞之工作並非實作性質而為事務性質，其地位承上啓下不過承轉而已。行政機關之工作綜計分為兩類性質：一為組制活動 (Functional activity) 前者掌諸行政首領，後者歸於運作機關。行政總樞之責任，在供給二者執行其活動時以各種利便耳。行政總樞在助人做事，為人作嫁，故默 (Fovarty) 順 (Obedience) 匿 (Anonymity) 為其工作時之必要美德。

第三、行政總樞祇是調劑機關而非管轄機關。各運作機關在推行其工作時，彼此間每不免各自為政，致生職權上之衝突與工作之重複。行政總樞應積極努力，消除此種病態，使各部取得密切之聯絡與溝通，使之切實合作，步趨一致，惟在辦理此等工作時，行政總樞並非

處於管轄機關之地位，以命令之方式，或指揮之態度出之。若如此，彼自身反將淪入漩渦，變為衝突與磨擦之對象矣。彼以商洽調解之立場，和平公平之處置，其重要方法在由行政總樞使各運作機關相互明瞭其工作實況與觀點並使各自認識所屬機關之整個計劃與其自身所處之適當地位。

第四、行政總樞祇是參贊機關而非決定機關。總樞機關之基本目的和效用，是在搜集可靠材料，供給充分事實以為行政首領作行政政策或方案決定時之參考，祇為運籌帷幄參予機要之贊襄機關，其自身固無最後之決定權。

行政總樞之地位與功能應作若是之認識與規定，方稱合理而健全。其所掌管之事務若具體的分類言之，約常包括八項：即（一）文書，如文稿之撰擬收發及檔案管理等（二）編等，如法規，方案，計劃之編輯與審查等，（三）統計，如行政資料之搜集，整理及分析等，（四）人事，如職員之選用，考核，調劑及待遇等，（五）財政，如會計之記載及財政報表之編製等，（六）聯絡，如來賓之交際接待及各部間之連繫等，（七）購置，如物品之購置與支配及房舍之建造與保護等，及（八）研究，如行政方法之改良及行政效率之增進等。普通在官場中有所新舊四柱者。舊四柱指會計，庶務，收發，及交際；新四柱指機要，情報，統計及編審。此八者殆均行政總樞所應掌管之職務也。

三、行政總樞主任人選

行政總樞主任者乃行政總樞機關之主管長官，各機關中之祕書長或總務長殆其例也。彼

乃行政首領執行其工作時所直接憑藉及必不可少之工具，其地位與關係固極爲重要，是以對此等人員之任用須特別審慎，必使彼與首長有適當之關係，自身備有應具之條件者担任之，方能獲得良好之效果。

行政首領與總樞主任間之個人關係究應爲何如？據作者研究心得，認爲下述之四種情形實應特別注意者。

第一、爲親信之人。此處所謂「親」者，一則指總樞主任之任用與去職，應隨行政首領之去留爲轉移，蓋總樞主任非永業者之事務官，不必受普遍吏治治規之限制，經過一般之考試或登錄手續，祇是依人作嫁之馮婦耳。次則謂二者間之來往異常親密，因隨時隨地皆有商洽之必要與機會。然「親」近者決非狎瀆與阿私，總樞主任不得陷行政首領於不義，不能以姑息爲仁。若徒能「巧敏佞說，善取寵乎上」，便不爲輔弼而爲「態臣」矣（見荀子臣能篇）。其輔佐行政首領時之一切行動須公正嚴肅，遵乎禮，循於法，親而不私，近而不狎。如漢武帝衣冠不整不敢見汲黯之情形則庶幾近之。總樞主任須以理德愛其首領，於緊要關頭，須有「合則留不合則去」之氣概，要有「面析廷淨」古社稷臣之風，若魏徵與唐太宗然。行政首領對總樞主任亦必須有完全之信賴，疑者不用，用者不疑，授以專責，計其事功，應如張江陵所謂「欲用一人，須慎之於始，務求相應，既得其人，則信而任之，如魏又侯之用樂羊，雖謗書盈篋而終不爲之動」（陳六事疏）。

第二、爲師友之間。古稱「用師者王，用友者霸」（作者續一句用奴者亡）。故成功之

行政首領之用人也，不能不求之於可爲師友者。惟就行政首領與總樞主任之關係言之，若爲師將不免失之過於尊重與嚴肅，在指揮與運用上恐反不便；若爲友將有近狎阿私，遇事敷衍之慮。故最理想最適當之關係則在於師友之間，若劉邦之與張良，劉備之與諸葛亮，朱元璋之與劉基。至爲師爲友之修養與立場果應如何？則觀於賈誼所謂「王者官人有六等，一曰師，二曰友……知足以源泉，行足以爲表儀，問焉則應，求焉則得，入人家足以重人家，入人之國足以重人之國謂之師。知足以爲壟礪行足以爲輔助，仁足以訪議，明於進賢，敢於退不肖，內相匡正，外相揚美謂之友」（新書官人）可知矣。

第三、爲際遇之會。總樞主任與行政首領在運用上既甚密切。在關係上亦甚重要，故二人彼此間必十分投契，完全瞭解方能獲得圓滿之結果。古稱「君擇臣，臣亦擇君」，實有至理；蓋上下不相知，彼此不相洽，決不能發生水乳交融之關係，而生輔車相依之運用。若對備之與諸葛亮，符堅之與王猛，如魚水之歡，風雲之會，同聲相應，同氣相通，則事半功倍，無往而不獲。行政首領固應視總樞主任之長短而爲適宜之馭用；總樞主任亦當就行政首領之性格而爲因勢之輔助。故荀子曰：「事聖君者有聽從無陳爭；事中君者有陳爭陷諛；事異君者有補削無橋拂」（臣道篇）。

第四、爲輔弼之資。無論總樞主任之能力與才具爲如何，彼終必須居於輔助贊佐之次要地位，不得懷具政治野心，不能担負實際責任，不可強自出頭，祇爲供行政首領所運用之附屬工具。故其所具服務美德或必要條件爲默，順，隱三字。否則勢必發生兩種可能的不良

終果。其一爲總樞主任因聲勢赫赫功高名顯，而遭行政首領之嫉視，被擠撤以去，若考之歷史，歷代大臣因此所遭誣譎或殺身之禍者實不可勝數。其他則行總樞主任實際上代爲行政首領，如伊尹，王莽，曹操一流之人物，此卽荀子所謂「上不忠乎君，下善取譽於民，不卹公道通義，朋黨比周，以環主應私爲務」之篡臣矣。

總樞主任行政首領之關係既申論如此，至總樞主任之自身亦必須具備若干條件，方能勝任裕如也。此條件之重要者大致不外下列各點：（一）細密準確，行政首領祇在決定大體方針與方案，如此事體決定前所依據之參考資料及決定後執行上所需之各種設備，均宜以無疑義之數字表出之，不能有絲毫之錯誤，故主管者必須具有細密準確之修養與性格；（二）完備周到，總樞主任之職務關係於人事之接觸聯絡與調整者甚多，就如行政首領之家主婦，細心而婉轉而面俱到，不致開罪於任何人；（三）任重耐煩，總樞主任所處之事務，至爲鎖細而繁重，無一定時間，又難定其限制，有時須廢寢忘食以侵之，故任此者身體須能任重，性情更當耐煩，不可急躁，不能怨怒；（四）機警靈變，總樞主任須具此條件，於各方之接觸觀察中能知微杜漸，或從容以挽大勢，或一言而折九鼎，如張良諫劉邦之封韓信卽一例也。（五）系統條理。總樞主任既甚繁瑣駁雜，故自身必須有科學管理方法之訓練，有系統有條理，方能使其工作效率，達於最高限度。

第八章 參謀機關

、設置之需要

在原始的或極簡單之行政組織，因事簡人少，職司無甚分工，並無參謀機關之設置，行政首長自任其事。於事務較多之行政組織，行政首長每指定其私人祕書任設計及計劃之參謀業務。其後行政業務日見繁難，組織範圍，益趨龐大，其設計計劃工作亦因之增加，致非一人所能勝任，於是有專設參謀機關之必要。美總統羅斯福智囊團則其最著之例也。吾國中央各部率有專門委員會，參事廳之設置，其性質均為參謀機關；至於全盤性質及全國範圍之參謀機關則有中央設計局。參謀機關之設置，原採用於軍隊之組織中，固施行之結果，頗為成功而有效，行政機關遂亦相繼仿行。且現代之政府行政，數量繁多，性質複雜，彼此錯綜牽連，掣一髮而動全身，事前均須有嚴密之計劃，方能推行盡利。今日行政目的，已由消極之統治進為積極之服務，其關係人民日常生活及生命財產者極為密切，勢必須審慎計劃，三思而後行，固不可魯莽從事也。行政內容日趨科學化專門化，由多數常人組織之議會，對此問題每不能為具體之決定，常授權於行政以行政立法之方式處置之。行政機關為處置此項問題，勢不能不廣擄專家組織參謀設計機關以任其事焉。

二、任務之性質——參謀機關之活動與工作具有其特殊之性，若以之與實作機關者相比較，則有顯著之區別：1. 實作機關在執行工作之進程中每提出問題，而參謀機關則在替代行政首長，提出對此等問題之答案。2. 實作機關為利害關係之當事人，每請求給予更多之權力、人力、財力等；而參謀機關則在提出是否給予之意見。3. 實作機關率祇顧及本身之利益，

只具有本身本部之知識與見解；而參謀機關則通籌全局不偏不依，具超然之地位，持一般之知識與見解。4. 實作機關每忙於照例的日常工作；至於複雜的專門的問題，則需要參謀機關去作充份時間之研究而作審慎之決定。5. 實作機關之工作性質率祇顧及實際問題而無高尚理想，重應付而少改革；參謀機關之工作性質則適與之相反。

參謀機關之任務與輔助機關（行政總樞）之任務在性質上亦有不同：1. 參謀機關之活動祇是設計、顧問、建議而已，而輔助機關之活動則為實際之工作也。2. 輔助機關所任者為組織性之活動，所以維持機關之存在，參謀機關之活動所以擬訂政策與方案及參謀業務之改進。3. 輔助機關之活動與實作機關發生直接之關係，且對之有相當之控制及監督作用；而參謀機關則祇作設計與研究，與實作機關不發生直接之關係。

三、工作之舉例——參謀機關之工作，若舉例言之，可分為下列五項：1. 提供有關決定行政政策之意見；2. 擬訂行政計劃及其實施方案之草案；3. 研究並考察行政實施上之各種問題並提供改進之意見；4. 提供有關行政效率之方法與意見；5. 提供專門問題之意見。

四、機關之種類——參謀機關按其性質及功用之不同，復可分為左列三種：

甲、顧問性質之贊襄機關——此種贊襄機關之功用在：1. 提供決定行政政策之意見；2. 溝通人民與政府間之關係；3. 有關機關間之聯繫與合作。贊襄機關之構成宜由政府官吏，人民團體代表及專門人材混合組織之。

乙、設計性質之參謀機關——此種機關之作用，在於：1. 擬訂行政計劃及實施方案；2.

提供行政決定上之各種有關事實及材料；3. 提供各種有關之專門意見及技術方案。此種組織率設置於一機關之內，祇對行政首長負其責任；設計機關內之人員應具有專門知識及豐富經驗。

丙、臨時性質之考察機關——此種機關乃為適應臨時需要考察及研究某種特別而設置；其作用在就此問題提供改進之意見與方法。考察機關率係臨時延聘專門人材及對此有經驗之人員組織之。

第九章 實作機關

一、締造之原則

實作機關在全部之行政組織中，猶如工具在機器中所佔之地位。發動機所發生之力量及變力機所擴大之力量，均將藉此而使之發生其實際效果，表現其具體成績。實作機關之結構若不健全而有效？則行政首領與總樞組織無論其為如何之優良，自亦不能產生何種作用。是以吾人對實作機關之組織不可不煞費匠意，精心締造，使成為行政組織中健全有效之器官也。欲達到此種目的，應當遵守之最高的基本原則，則為完整主義之實現。所謂完整主義者，即使各運作機關之內部及彼此間巧適配備部勒成為休戚相關脈息相通異事同功之不可分割的工作有機體或統一單位，亦即謂此機關之各構成部分間及構成部分與其整體具有一致和諧與有力有效之關係。若分析言之，具有三要點：即（一）此機關之全體具有特殊個性，或功能，

(二)各構成部分復具有其特殊個性與功能，(三)但此部分的個性與功能若脫離全體便不能存在。其所以致此之原則，重要者計有左列三端：

第一為機能一致之原則。運作機關各部別職務分配及工作決定所當依據之因素或基礎，據一般行政學家之主張，應就工作性質而部劃之，方為健全合理。魏勞畢 (W. F. Willoughby) 謂：「……至於究當應用何種方法，無疑的，是應將所有性質相同之工作歸併一起，劃歸一部掌管」。(Reorganization of the administrative Branches of the national government, P. 10) 彼又謂：「……其中最緊要之條件，即依照工作性質，歸劃各部組織時所根據之原則為正確的。此即謂在可能範圍內，各部就全體觀之，應當是機能主義的。為達到此目的計，有兩個條件必須遵守，第一、凡應屬於各該部之所有權，須完全劃歸於各該部，第二、各該部決不應掌管不屬於各該部之任何事權」。(Willoughby Principles of Public Administration, Chapter V, P. 86) 孟羅對此亦有相同之主張。彼謂：「凡性質相同之職權應統歸於一部，凡性質不相同之職權應歸於不同之部」。(W. B. Murry, Municipal government and administration, Vol II. ch. pt. 23. P. 14)

第二為管理經濟之原則。此原則之含義計有兩點：其一謂一個運作機關所管轄之工作單位，其數目決不可過多，致超出此機關之行政長官能力所能為有效有力的監督與指揮。但此單位數目，究當為若干，論者之意見亦不無出入。莫爾蘭 (W. H. Merriam) 謂：「一個行政長官決難以極有效的監督指揮七個以上之機關單位」。(The Science of Public Administration.

Quarterly Review, Vol. 235, 1921, 413) E]萊發 (T. B. Bandford) 謂：『在一個良好之行政佈置中，其組成部別祇可有六個至九個單位之數』。(Organization management in city Administration, City Manager Year Book, 1932, 133-139) 三克 (A. Buck) 則謂：『在一個值得稱述之權力機關，其構成單位之最高限制為十二個至十五個』。(Administrative Consolida-tion State Government Puol; 1935, P.5) 其次指一個運作機關所設置工作部別之多寡應依其事務之繁簡為標準。事少而組織多者固屬浪費，事多而組織少者，在實質亦並不經濟，務求職務與組織相稱適，機關合於事實之需要方為合理。不顧事實需要及工作關係而一味為裁併或減削行政機關之行動者，亦不合於行政效率之原則，蓋依經濟上進益遞減律論之，凡一種措施若超過一定之度數後，反漸生不經濟之結果。

第三為協同一致之原則。此即異事同功之意義，每一工作單位各有其一定之專責，然同時協力致向同一之目標與方向和諧之努力，以完成其共同之使命，所謂分工合作之意也。良以現代之行政事務數量上增多性質上受難，勢必須分工辦理。因有精細之分工，故必須有密切之合作，若祇有分而無合勢必演成各自為戰機能分割之局面。在完整主義之行政組織下，各部同時有確定之分工密切之合作，彼此間之磨擦與衝突消滅至於最低限度，謀得步調之齊一與工作之和諧。致此之道：(一)行政首領須能盡其領導與調整之責使各部趨於和諧一致；(二)行政總樞機關應能作適當之運用使各部間取得密切之溝通與聯絡，相互間，發生透澈之瞭解，及工作上之切實聯繫；(三)嚴格考核各部工作之進步，並將其成績與效率作比較之

估計，使之集中力量從事工作之積極競進，不致有暇發生無意味之消極磨擦。

二、內部之分科

實作機關之內部分科普通有二種方式，一為分部制，即以工作之對象或欲達到之目的為分科之標準，如統計局下分為人口統計科，社會統計科，農業統計科，商業統計科，即為其例。二為機能制，即以工作上所需用之技術或工作之程序為分科之標準，如統計局分為調查科，整理科，編纂科，出版科即是其例。惟在規模較大，用人較多之機關，則可將兩種制度作混合之使用。

三、事權之推行

實作機關對其所管轄之事權，若欲為有效及成功之推行，須能嚴格遵行綜核名實與信賞必罰之兩大原則。

所謂綜核名實者在於予職委事，不因人而設官，賦責授權，不使之藉故枉職。韓非子所謂：「因任而接官，循名而責實」（定法篇）。「專以其事實其功」，（二柄篇）張江陵稱：「人生之所以馭其臣者，在於綜覈名實而已」（陳六事疏）。此均為締造健全的行政組織時所當遵守之最高原則也。如欲謀此意義之實現，須採行下述的各方法。

第一在於責任之確定。行政機關中之各工作單位及個人所掌管之事務與職權，須十分明白而確定，務使有功無從爭，有過莫由諉。功過分明，賞罰有據，各人自必安心事事，奮勉從公矣。其所以致此之要點亦有數端：（一）應本機能一致之原則，劃分各部之職權，建立一合

理之行政系統，務使一事不兩辦，一單位不直接對一個以上上司負責；(二)凡執行，技術，事務，日常性質之工作不交由委員制之組織去辦理，因其責任不確定，行動過遲緩，且易發生衝突與傾軋故；(三)顧問機關或參贊機關之職務與活動決不能使之與執行機關者發生含混雜亂；(四)各工作單位之對外責任應行確定，不可有絲毫之紊亂；(五)各部及各人對其所任之職務及其他部之關係須有完全之明瞭；(六)命令之發佈與報告之上行均須有一定系統與程序之規定，及(七)各部別須具有與其所負任務相稱適之力量以資運用，如法律之地位，人員之分配與經費之供給等。

第二在於職務之分工。職務分工之實行應注意下列各點：(一)部內各職員之工作分配須按照其個人之特長興趣，經驗及訓練等，務使「人」與「事」得到最適切之吻合，(二)部內人員之副業者(政務官)與專業者(事務官)之職務須有合理之劃分，前者在決定，後者在實作，前者定其大綱，後者行其細目，前者對外後者在內，此等界限決不可混亂，否則名實混亂，行政效率必將蕩然無存，(三)長官對其部下之分配及指示，須以簡明確定之命令出之，不如此將足以妨害部下自動奮發努力之工作精神，並足以引起其對上司之懷疑與惡感；及(四)監督者所直接監督者，或直接指揮之下級人員；不可過多，其比例數究應為若干，論者亦不無出入，最少者有人主張為一比三，最多者則為一比二五。

第三在於賞罰之嚴明。賞罰嚴明之真義，繫於確定公平而無私，並不在賞之厚與罰之苛也。若具體言之，謂其必須具備以下之條件：(一)賞罰上須有一定之客觀標準，同功罪者同賞

罰，不能憑賞罰者之主觀意見個人好惡有所上下與出入，此亦所謂法律上一律平等之意義也，慎子有云：「君人者舍法而以身治，則誅賞予奪從君心出。然則受賞者雖當，望多無窮，受罰者雖當，望輕無已，君舍法以身裁輕重，則同功殊賞，同罪殊罰矣，怨之所由生也。是以分馬之用策，分田之用鉤，非以策鉤爲過於人智，所以去私塞怨也。」（內篇），誠可謂一針見血最透闢之論。（二）標準或法律既定之後必須嚴格遵守因「法之功莫大於私不行，法立而行私，是與法爭，其亂甚於無法」。（慎子內篇）（三）賞罰之執行應經過一定之公開程序，否則秘密賞罰，則仍爲野蠻社會與封建時代之擅作威福，非現代之文明國家所當容忍。遠在唐代，陸宣公對此已慨乎言之矣。彼謂：「伏以爵人必於朝，刑人必於市，惟恐衆之不覩，事之不彰，君上行之無愧心，兆庶聽之無疑義，受賞安之無愧色，當刑居於無怨言。此聖王所以宣明典章，與天下公共也。獎而不言其善，所謂曲貸，罰而不書其惡，斯謂中傷。曲貸則接受不明，而恩倖之門啓；中傷則枉直莫辨，而讒間之道行。此柄一虧，爲害滋大。」（謝密旨因論所宣事狀）

四、部與署之組織

實作機關之形式有部與署之組織。部與署之組織卽首長制或部長制，實作機關之事權最後由一人單獨負責行使者曰首長制或部長制。部與署者首長制之實作機關也。部與署之負責首長，實具有雙重資格：一方面爲本機關之人事領袖；一方面爲所主管事務之推動者。以前者之資格須具有一般之領袖才具及普通常識方爲上選。以後者之資格，彼須具有專家之智能

與特殊之經驗，方易勝任，英美對各部部长人選則注重前種條件，故陸軍部長不必為軍人，商業部長不必為商人。而德日之部長人選，則着意於後者之條件。究竟兩種條件應以何者為重，須視此實作機關之管轄範圍與工作性質為轉移。若範圍大則所需領袖才具必較多，若工作係專門性質，則所需於專門訓練者亦較重。

部署首長所負之責任計有三種：一曰政治責任，在內閣會議席上對政治問題可提出意見；對所屬政黨或議會負政策上之責任。二曰行政責任，在於督策領導推行各該部署之工作。三曰法律責任，如有失職被彈劾時送懲戒機關議處。部署首長之權力有三：一曰行政命令權，在其主管業務之範圍內得依法發佈命令以推行業務。二曰行政監督權，在其主管範圍內有權監督其部屬執行工作。三曰行政行為權，得依法經營各種經濟事業。

部與署之內部各工作單位，就其指揮與統屬之關係論，則形式一層層節制之體系(Hierarchy)。此為自上而下之主從關係。作此體系中之每一職員，及工作單位皆有其確定之地位，事權與責任。每一級層對其下級有指揮命令權，對上級有服從之義務。責任級層高者，其職位數目愈少，形式塔形，最後權力集中於一人或一職。

五、委員會之組織——實作機關有時採委員會之組織形式；即此機關之事權最後係由若干人共同負責行使之，亦曰委員制。委員會之組織，就其性質之不同，略可分為四種：一曰行政性質之委員會，在推行行政工作，其地位與功用與部、署相同；我國現時之水利委員會、僑務委員、蒙藏委員會均屬之。英國各郡市政府率有各種行政委員會之設置，以辦理教育

、衛生、財政諸事宜。二曰管制性質之委員會，其作用每在於保障消費者及社會之利益，對私人企業如銀行，保險事業及商務，物價等施以管制。我國在抗戰期間有外匯管理委員會，對外貿易委員會，全國動員會議，液體燃料管理委員會之設置，均屬此類性質。三曰自治性質之委員會，中國自治事業尙欠發達，此類性質之委員會，尙不多見。美國各郡市政府之外每有教育委員會、公園管理委員會、圖書館委員會之設置；雖為實作機關，然均具有自治之性質。蓋採此種形式之組織，則容易籌措經費，容納社會人士加強此事業之社會基礎及力量。四曰超然性質之委員會，中國今日一黨訓政之制尙未正式結束，尙不足以言此組織；美國聯邦政府之吏治委員會，各州商務委員會則為顯著之例。會中委員不能使任何一政黨佔優勢，使能脫離政黨之影響，而立於超然之地位。

第十章 行政組織之形式

任何機構或組織本身並未具有絕對之優劣性，端視其運用之情形爲如何耳，譬如藥品本身並無優劣，以能否對症投劑爲判斷。此人之救命丹亦許是他人致命湯。行政機構之形式亦然。一種組織形式用以辦理此事則成功，辦理他事則失敗。故不可不慎審選擇之。茲分述各式之組織及其運用如左：

一、爲委員制與部長制之組織，部長制之組織亦稱爲首長制或獨任制，即部處或局的組織。委員制亦稱爲合議制的，或者稱爲會的組織，一機關之事權交由若干人共同負責處理者爲委員制之組織，若交由人一單獨負責處理爲部長制之組織。

此兩種制度各有其優點與缺點，委員制之優點在於：（1）能容納各方面之意見，所謂集衆思廣忠益。（2）能彼此牽制監督，不易營私舞弊。（3）能對一種事情考慮周詳，面面俱到。（4）能增加人民服官之機會，合乎民生主義之精神。至於其缺點則爲：（1）責任不確定，功則相爭，過則相諉。（2）事權不統一力量難集中。（3）行動遲緩，容易錯過機宜；（4）不易保守秘密。

獨任制或部長制，亦有優點與缺點。優點爲：（1）責任明確；（2）事權集中，行動迅速；（3）指導靈敏。（4）容易保守秘密。其缺點爲：（1）容易操縱把持，獨斷獨行；（2）容易營私舞弊；（3）可以任用私人；（4）囿於管見。此二制度之優劣，亦非絕對的，不過須視其事務性質情形以爲斷。大抵行政的行動的，執行的，事務的，技術的，軍事的，速決的，紀律的一類性質事務之辦理，應採部長制。至於顧問的，討論的，調節的，立法的，政策的，設計的，一類性質事務之辦理則宜採委員制。總之，任事宜專其責，議事當廣其謀。張居正也說：「天下之事慮之貴詳，行之貴力，謀在於衆，斷在於獨」。亦卽此道理也。

二、部與會之混合組織。前所述之兩種制度是就一般之情形而論，可以因其事務性質之不同而決定其組織形式之選用。但一機關之事務有時兼具兩種性質，或者有時不能明白如此劃分，則可採取部與會之混合組織。卽就一機關內按其事權性質，由部長式或委員式之組織，分別來辦理其不同之事務。

混合制之配備方法計有三種：第一種是先由委員會決定政策與方案交由一個人負責。執

行人多是祕書長或總經理，此為一混合形式。惟此形式，包括兩種組織，董事會是立法的委員會組織，經理是獨任的組織。第二種是先由設計或顧問機關，以討論或研究之形式提出方案，然後貢獻於負責之首長去執行。設計或顧問機關之組織，是一個委員制，首長便是一個獨任組織。第三種是部與會立於平行地位之組織。即立法機關與執行機關為平行地位，如美國大總統之與國會，國會是委員制的組織，大總統便是獨任組織，兩者彼此獨立，並無上下之管轄，祇有聯絡。

三、系統制與參贊制之組織。系統制又名軍隊式之組織，即是說一個機關之事權交由一個層層節制的各工作部別，或工作單位來處理與行使，而每個工作部別或單位所管轄的事權，在性質上是普遍或完全的，但在範圍上或者領域上是部份的或者是不完全的，為系統式者或軍隊式之組織。一個軍隊長官無論何事皆管，在性質上是完全的。而師長或團長，祇管一師人或一團人，他師他團是無從過問的，故在領域上是部份的。參贊式的組織，亦名機能式的組織，與系統之組織相反，一個機關之事權交由若干不相統屬的或者平行的部別或單位來行使或處理，如軍司令部內的參贊機關，軍需處，軍法處，軍醫處，政治部，參謀部等單位，是不相統屬的，所管轄事權的範圍是普遍的完全的，但在性質上則是部份的不完全的。

此二制亦各有優點與缺點。系統制之優點是：(1)行動迅速，指揮統一；(2)事權集中，責任確定；(3)紀律的執行容易貫徹；(4)容易保持團體之繼續。系統制的缺點是：(1)長官管轄過多，容易草率武斷，(2)忙於照例的工作，不容易有新穎的改進，(3)層層制節

過嚴，使部下不能有自動服務的精神；（4）各部的合作與協調很困難，因為他們除了長官之外，彼此沒有聯繫。反之參贊制的優點是（1）計劃周密，（2）容易收羅專門人才，容易分工合作，容易有新的計劃新的進步。缺點方面。（1）久之容易組織鬆懈，紀律很難貫徹。（2）管轄範圍廣大，行動遲緩。（3）人才補充不容易。

二制之優劣分別言之固如此，然實際上兩種組織能混合運用，方為相宜而有效。

四、分離制與完整制——分離制亦名獨立制或多元統屬制。凡一個機關所受於上級之直接指揮控制權，不完全集中於一個上級組織或行政首長，而分屬於兩個以上之平行的或雙重的組織或長官便為分離制。未裁局改科前之縣府組織即為分離制之一例。此制之最大缺陷在於各自為政。事權衝突，工作重複，缺乏行政重心，使政府無力。指揮者感於指揮不靈，工作者苦於無所適從。惰怠者因以敷衍，狡猾者藉故推諉。惟主張此制者以為如此足以防止政府之濫權，則在分立之情形下，易收競爭之效。

完整制亦曰集約制或一元統屬制。凡一機關所受於上級之直接指揮控制權完全集中於一個上級組織或行政首長為完整制。省政府合署辦公之規定，縣政府裁局改科之實行，均所以謀行政機構之完整化也。此制之優點為責任確定，權力集中，指揮統一，磨擦減少。惟攻擊此制者以為在此制下，易於形成行政首長之專斷，減少各部自動努力之精神，工作行程不免於迂迴曲折。然若能選用優良健全之行政領袖，實行分層負責制，善為利用行政總樞，其弊亦可以避免之。

第三編 人事行政

第十一章 人事行政之概念

一、定義：何謂人事行政？對此之定義，論者頗不乏人。據狄特(O. Todd)及墨克夫(C. C. Matzoff)說：「人事行政者在謀一機關中工作人員之精誠合作精神，使彼此磨擦降至最低限度，同時顧及其全體人員之幸福」(Personnel Administration)；克洛若(A. G. Cloughier)謂：「人事行政之目的在求人效率。所謂人事效率者乃一複合物。此複合物，即將腦力，健康，指導，志向，品格，忠實，熱誠，合作，諸因素加以適當比例分配所構成之結果也」。(Personnel Management, Preface)；惠德(L. D. Whit)謂，「所謂人事行政，決非僅指人員之雇用與解除之機械工作而言也。最要者，尙在分析人類之心理動機與趨向，并採用精巧之方法與手段，使每人之內部精能，皆得完全之發揮」。

余以爲謂：「人事行政在選拔優良之工作人員，并使此工作人員與其所任之工作，獲得最適切配合時，所需之各種理論與方法知識之實施，其目的在使人盡其才，即人的現有知能及內在潛能之最高利用與發揮，及事盡其功——即以最經濟之手段獲得最大之效果」。由此定義分析之，可見人事行政包括三要點，第一是人材主義，即用人唯能唯一本人主義與客觀標準。第二是調適主義，所謂調適包括(1)人與事之調適，使工作人員與其所任之事完全適合，如

才能强大者，作艱鉅之事，才能弱小者作簡易之事，(2)人與人之調適，每個工作人員間，完全和諧一定，無絲毫之磨擦。(3)人與物之調適，即人與其機關及所使用之工具其相適切配合之謂也。第三是效率主義，在工作員能完全發揮其能力；在機關能順利成功的完成使命。

二、範圍——人事行政所應檢討之問題，其重要者：爲(一)人事機構，在檢討主管人事行政機關之組織，應用及其彼此間之關係。(二)職員選用，在檢討工作人員甄選之理論，方法與實施。(三)職位分級，在檢查如何將政府所有職務，劃分一整然有條之嚴密合理有用之等級體系或系統。(四)職工薪給，在檢查如何謀工作人員待遇之公平與合理。(五)考勤，在檢討如何隨時考察工作人員之勤惰。(六)考績，在檢討如何對工作人員作定期成績考核或工作評算，以爲升降獎懲之根據。(七)紀律，在研究如何對不稱職及不努力之工作人員，施以紀律之懲罰，以維持最低限度之工作標準。(八)訓練，在論述對在職工作人員之繼續及增進其知能之方法與施行。(九)休卹，休卹退休也，或養老制度之實施；卹撫卹也，在對因公致傷致死工作人員之貞烈，茲就此分別扼要論述之。

三、目的——人事行政之目的計有四端：第一爲經濟的目的，即在於用最低廉之成本或代價，換得最高大之利潤或生產品，使此機關之使命以得到最順適與迅速之完成，所謂以最經濟之手段，換得最大之效果也；工商企業之成敗，固係以此爲判斷標準，即政府之行政效率亦須以此爲測量準繩。第二爲社會的目的，所謂利潤之增高或經濟目的之達到，並非憑藉不人道的榨取手段，亦非由於不科學不合理的過量緊縮政策。人事行政者之目的即在使政府

(雇主)各公務員(雇工)間，政府、公務員與人民間，公務員與公務員間、得到合理關係政和諧空氣、完整組織、及人事調適、使各人皆能以樂業敬事、親愛精誠、和好無間之服務精神，共赴事功，在健全的社會關係下使社會的生產成本或工作成本降至最低限度，所謂成本與利潤是指社會的一般總水準之漲落而言也。總之，係以集體之手段完成社會之目的。第三爲個人之目的，在不科學之人事管理下，政府公務員或因精神不快，或因待遇不良，或因環境不適，不但無最高工作效率之可言，即個人之智亦多因而埋沒，構成個人的社會的甚大浪費；人事行政之目的即在於設法消除此等之浪費，使各公務員個人的才智精能皆能以得完成其最大的利用與發展。使人盡其才，才當其用。第四爲技術的目的，人事行政上方法之不善，技術之不足，亦爲失敗之由來，浪費之產生的重要原因；人事行政之目的即在於用科學方法，客觀分析，研究得標準化的人事管理技術與方法，使之爲普編有效的應用。

第十二章 人事行政之機構

一、設置之理由

甲、經濟之理由

現代之政府猶一規模最大之工廠也，其地位及目的與工商企業機關者雖不相同，然彼此所應用對人、財、物、事之管理技術實無二致。工商企業者在人事管理上之成功經驗遂亦引起行政者之注意，乃相繼仿行，設置吏治機關，思有以增進人事效率。政府行政雖不以營利

賺錢爲目的，然有甚多行政事項之結果與成績，亦可以金銀費用數量之多寡表示之。政府設置人事機關之目的固爲澄清吏治，增進效率，然易詞言之，固在減低政府支出行政成本。近四五十年各國政府因種種原因支出上呈顯著之膨脹，然收入上或因戰事消耗，或由經濟凋敝，反見減縮，於是不能不從行政改革入手。人事行政機關之設置，不但係受工商管理之影響而來，且其自有亦具有經濟之義意與目的。

乙、行政之理由

在近代之行政改革上一般行政學者多認集中制與完整制爲理想制度。關於行政部別之設置多主張依據工作性質爲機能一致之分工。魏勞畢(W. F. Wingham)謂「……此即謂在可能之範圍內，各部就全體觀之，應當是機能主義的，爲達到此目的之計，有兩個條件必須遵守：第一、凡應屬於各該部之所有事權，須完全劃歸於各該部；第二、各該部決不應掌管其性質不當屬於各該部之事權的」(Principles of Public Administration. P. 86)羅孟(W. B. Munro)亦謂「凡性質相同之職權應完全劃歸一部，其性質不相同之職務應分歸於不同之部。」在行政實施上如統一收支及集中購置等均亦獲得良好之經驗與效果。因學術理想及實施經驗之驅策，一般人均亦認爲分散於各處零星破碎之人事管理辦法太不合理且欠經濟，乃漸仿照他種之成功的行政經驗，將各種之人事行政事宜統集中於一單獨機關管理之。

在過去，政府用人甚少，事務簡單，自無專設人事機關之必要。然在今日，公務員之數量較前已有驚人之增加，人事管理之事務不但範圍較前擴大，性質亦較複雜。爲適應此種事

實需要計，至不得不專設人事行政機關辦理公務員之考選及其他人事管理事宜。公務員之數量既多，則人事糾紛與衝突必增，所需於人事調整者之工作必更多。人事行政機關之專設，即在於促進各機關間之合作精神以共赴事功。

丙、社會之理由

自歷史之觀點言之，工商企業機關及政府所以特別注重人事管理專設人事組織主持者，實由過去三四十年來零星散見之各種社會運動及力量有以促成之。此等事項之重要者約有六種：第一為職業指導運動，其目的在使學校青年能在工商界或公務中擔任與其個性及能力相適合之職務，使興趣濃厚，效率增高。第二為雇傭管理運動，其目的在於工廠商店中使成年及青年均就專家分析研究之結果，得到有效而相宜之安插。第三，為職業教育與技術訓練運動，此與普通學校教育之作用並不相同，不在灌漑作人的一般知識，而在培植謀生之特別技術。第四、為科學管理運動，在以客觀標準及準確知識對各種工作為有系統之研究及有其工作能力。第六、為集體雇傭運動，勞働者為與資方取得交易平等之地位，在以工人團體力量商訂待遇條件，以保障其利益。

二、組織之形式

甲、英美制或部外制

英美之政治哲學極端崇尚民主主義，相信「制衡原理」之政治制度，深恐行政權力之強大，致對人民自由發生威脅。專制君主及政黨領袖，嘗藉任免大權及分贓制度造成行政上之

重大流弊。爲免除此種流弊及實現其政治理想計，則將各行政機關之用人及考績等事宜，由各部劃出另設獨立之吏治委員會(Civil Service Commission)或其他類似之組織主持之。

此部外制之組織，具有下述數種意義與特色：第一、吏治或人事行政機關係特立於普通行政系統之外，並非行政機構之一部分，具有超然之地位，所受於行政元首之控制者甚少。第二、此部外吏治機關之組織，普通皆採委員制，各委員中不得有半數以上者爲屬於同一政黨之黨員，以免使此超然組織淪入政治漩渦。第三、各吏治委員多非具有專門人事行政知識與技術之專業者，祇是具有普通知識或他種職業，以所任職務爲暫時副業。第四、此委員會所管轄事務不僅是行政性質，且辦理各類準立法(Quasi-Legislative)及準司法(Quasi-Judicial)性質之工作。

部外制之人事行政組織，其重要貢獻與優點爲功績制之進行，即用公開競爭考試方法，爲行政機關甄拔公務員候選人，開單送交任用機關選用，行政主管長官不致再如前任意援引私人，因有吏治委員會之監督，各行政長官對其所屬人員亦減少非法與任意之更換，使公務員之地位得到法律保障，能以安心任事。吏治委員會設立之原意，雖爲消極作用，具有政治意義，然於積極之人事行政實施，及技術建樹，如公務員分級、考績、職務分析、薪給調整等事，亦多有成功之推行與採用。

然自另一方面觀之，此部外制之人事行政組織究有甚多之缺點：第一、在理想上，吏治委員會雖應脫離政爭漩渦，而爲一超然機關，然事實上各委員多不能擺脫政治關係；或者一

政首領委用對功績制根本不同情無認識之人員充當吏治委員』，(Good Government, June, 1924. P. 92)或者『行政權力者專斷，置吏治委員會於其完全操縱控制之下，』或者『吏治委員會與政黨領袖仍狼狽爲奸，不能超脫政爭影響。』(C. W. Reed, Transactions Commonwealth Club of California, December, 1921, P. 315)第一、吏治委員會之職務與立法機關及司法機關之工作常有衝突與重複，如立法機關與司法機關不存友好態度而與吏治機關爲難，則吏治機關工作之推行，必感受絕大之困難。第三、吏治委員對人事行政多缺乏專門之知識與訓練。且任期較短，故對吏治設施難期有積極之重要建樹。第四、人事行政事宜乃行政機關必要及必有工作之一部，必以主管機關辦理之，方能適合實際情形爲迅速有效之處置，今以行政機構以外之超然組織主持他人經營之事務，自必有隔靴搔癢閉門造車之弊。第五、現代公務員爲數甚多，政府應作之人事行政實施，其內容與性質是積極的、建設的、行動的，而現時吏治委員會之工作則爲消極的、防守的、規範的，自不足以適應時代需要，完成其應負之使命。

乙、大陸制或部內制

歐洲大陸各國對於人事行機關之組織，則與英美者並不相同。不於普通行政機構之外另設超然獨立之吏治機關專辦其事；所有各部之官吏考選、委用、調動、考績等事宜，則由各該部之主管長官或部內之某組織負責職掌其事。蓋大陸各國之政治制度與哲學多崇尚集中制或集權制，注重社會秩序而貶抑個人自由，對於分權制與制衡原理並無何種深切嗜好，故主

張將此人事行政權仍由主管之行政長官主持之。不另爲劃分。且德法各國在過去施行官僚制度(Bureaucracy)有較悠久之歷史，並具有相當之成績與基礎，如官吏之考選、保障、考績、昇遷等在各部已有良好之經驗，若將此傳襲完全打破而另起新爐灶，亦頗非易事。

大陸派之部內制，亦自具有其優益之點，第一、辦理人事行政之組織與人員位於工作部別之內，對於各該部之實在情形與需要當易於有較深切之認識，故其措施當能對症下藥切中時弊也。第二、人事行政機關與推行實際行政工作之行政機構合爲一體，在職權無衝突，在工作免重複，易收事權統一調整齊之效。第三、在工作之進行無多迂迴曲折、往來遞轉之經過，且無須開會討論，相互商榷，自能推進敏捷行動迅速之利，不致貽誤事機與時日。

但同時此部內制之人事行政組織亦有不少之缺點：第一、此種組織因人材之不足力量之不敷，祇能作些許例行或日常之人事行政事務，對於積極人事制度之建立，推行方法之改良，及管理技術之精進，自難爲有效之設施，長足之發展。第二、現代人事行政工作之內容已異常複雜，並已高度技術化，須有專門人材及充實之組織與設備，方易爲有效及成功之推行，在分散之部內制下，人材與設備皆不能集中，致不克建立有力之人事行政組織，且不合管理原則，於行政費用上亦失之太不經濟。第三、所謂人事行政，決非單獨某一部別事務，乃與全部公務員均有密切關係之普遍工作，自應由人事行政時，常易囿於安於各該部之固有人事習慣。而憚於亦難於更張，且主管長官忙於其他行政事務，不克專心於人事行政制度及技術之改進。

丙、中國制或獨立制

吾國現行之人事行政組織與英美之部外制及法德之部內制皆有不同，而爲考試權獨立行使制。此制之創設乃孫中山先生就中國之歷史背景及世界各國之吏治經驗，融會貫通而成者。吾國唐宋以來對於選士選官已建立有較良好之制度，用人考官之最後大權，在理制上雖屬於專制君主，然事例上主考大員及機關尙能守正不阿，潔身自愛，專制君主對之亦尙亦尊敬，甚少無理干涉，故實際上儼然有一獨立之人事行政（考試）系統，此種制度對於吏治之穩定及推行，尙多良好之影響，自當師用其精神，孫中山先生除深知中國吏治優點所在外，對英美各國伴民主主義而生之分職制，亦明白認識其流弊，至大陸系各國之部內組織又難於擔負人事行政之重大使命，故極力主張設置獨立之機關專司官吏之選拔。

至英美之部外組織雖具有獨立與超然性質，然其本身又有甚多之缺點，自亦不可完全效法，故中國之獨立制與美國之部外制並不相同。第一、中國之考試院爲首長制而非委員制，責任較爲確定，事權較爲統一。第二、考試院之地位較高，與行政院、司法院、立法院、監察院立於同一水平綫上，不至於若他國之吏治機關受行政、立法、司法機關之壓迫與爲難。第三、中國制之人事機關雖非普通行政機構之一部，然其自身亦具有行政機關之規模。

惟就現在之實施論，考試院之組織及運用尙有應加改善之點甚多。第一、考試祇爲人事行政中間之一部，此外尙有甚多之事務，均未着手推行，與人事行政所期欲之目的相去遠甚，應力予充實擴大，俾能適應時代需要。第二、現時考試院之地位仍具有牽制與監督行政之

意，其工作則多為消極及防止性質，對於積極之人事行政建設及技術改進均未能切實推行。第三、中樞人事行政機關以下無輔助及所屬組織，致在工作推動上無所憑藉，難期於發生效力。第四、考試院特立於行政系統之外，不免孤立過甚，對於行政上之實際情形與需要難有切實完全之明瞭，其一切措施難期與實際情形盡相吻合。

三、管轄之事權——茲將人事行政機關應管轄之事權，分別列表如次：

職務或工作性	性質
1. 管轄的分類	準立法的及行政的
2. 職務的分級	準立法的及行政的
3. 補充	行政的
4. 甄拔、考試、考察、及給證	行政的
5. 試用或見習	行政的
6. 考核成績	立法的及行政的
7. 工作調轉	行政的及顧問的

8. 晉級	行政的
9. 復職	行政的
10. 訓練及教育	顧問的
11. 到公、遲到、缺席、請假	立法的及行政的
12. 離職	行政的及準司法的
13. 紀律	顧問的
14. 訴願	準司法的
15. 給酬	準立法的行政的或顧問的
16. 審核薪餉冊	行政的
17. 養老年金	行政的
18. 陳述及建議	顧問的

19.	衛生、福利、及娛樂	顧問的
20.	工作環境	顧問的
21.	雇工合作	顧問的
22.	行政人員之合作	顧問的
23.	規則及條例	準立法的
24.	法律運用之考	行政的
25.	研究及統計	行政的
26.	每年報告	行政的

第十三章 公務員之甄選與任用

一、意義及重要

新陳代謝不但為生物個體之普遍現象，亦為人類團體必有事實，政府中之鉅量公務員自必時有死傷、休退、去職、及被撤換者，故須隨時添用新人，用資接濟。况現代政府之功能與活動時有擴充及增加，亦不能不招致新力，藉以推進。不過此等新員之添補，必須經過審

慎詳密之選擇，方能獲得真材，為政府服務，決非可草率孟浪從事者。因此，公務員之甄拔 (Selection) 及補充 (Recruitment) 問題乃緣而發生，並日趨嚴重矣。

公僕甄補者任使政府之工作力量無間歇及不足之虞，與軍隊中之補充具有同等之意義，使政府之戰鬥力或工作力永為新鮮的充足的活躍的有效的。公務員甄補一事，在全部人事行政系統中實佔首要之地位。蓋甄補為人事行政之第一步，凡事無善始者少善終，基礎不固，全盤皆虛。吾人若不能選拔有能力能勝任之人員至政府服務，則其他問題如考績、昇遷、退休、分級等均不能解決，且亦成爲無意義之空談。

公務員之甄補猶如製造廠原料之購置，若不能購得堅實優美之原料，則無論有如何優良之技師與方法，亦必不能產生優良之出品。獲利之工廠須注意於原料之選購，成功之政府須審慎於公僕之甄補，公務員甄補一階段，乃全部人事行政之大門，若守衛不嚴，豺狼入室，則一切不堪收拾矣。就吏治改革運動之歷史言，首先爲一般人所注意者均爲公僕之甄拔及補充，英美各國吏治委員會之主要職務均爲公務員之考選，中國更以「考試」名冠人事機關矣。公僕甄補在人事行政中所佔地位之重要，於此亦可想見一斑也。

二、程序及技術

甲、招考或廣告，在實際辦理公僕之甄拔時，其第一步之事務即爲招考或廣告。爲使人民參加考試之機會普遍化均等化，此項手續甚爲重要。且必經過廣普之宣佈及廣告後，參加考試者始能踴躍而衆多，在大量之應試者中始易選得所需要有能力之人材。否則，應試者少

，自難於選得真材。況甄補之基礎既爲公開競進，若不廣爲宣告，則失原來之意義矣。故在公務員甄拔之程序中吾人對招考及公告一項實不可忽視也。

關於招考宣告所用之方法計，有（1）刊載新聞，（2）張貼佈告，（3）郵寄招考章則，（4）報章登載廣告，（5）無線電廣播消息，及（6）赴學校講演報告。宣告方法之應用是否得當，對參加考試人數之多寡有直接之關係影響，故吾人對此宣告技術不可不有切實之注意。上述方法究竟以何者爲最有效，須視所處之社會環境及應試者之來源而定，未可一概論結也。

乙、報告或登記——考試消息廣布後，應試者即依期赴辦理考試或規定之機關履行報名或登記之手續。其主要事務包括報名表之填寫，像片及證件之交付。此報名手續在全部之甄拔程序中亦佔甚重要之地位。其作用猶若粗篩以撥除不適之應試者。正式之試驗猶若細篩在選擇其餘中之合用者。報各手續之辦理在於考察應試者是否合於（1）法律上之要求，（2）吏治條例上之資格，及（3）所應考職位上需要之特別條件。若不經此手續減除不合格之人員而均准應試，必增加甚多不必要之工作與費用，亦屬甚不經濟。藉報名表冊之審查尙能於積極方面判斷應試者將來成功之可能。

報名單表內所須填寫之項目或所欲獲得之材料，普通不外四類：（1）關於認識應試者之個人者，（2）關於吏治上法律規定之答復者，（3）關於應試者對所關職務適合上之決定者，及（4）關於委用長官委用及格者時之參考者。第一項之內容包括姓名、別號、性別、年齡、籍貫、住址、永久及現時之通訊處等，並須隨交個人最近之像片若干張，用資對照。第二項

之內容，視各國各地之考試法之規定而不同其重要有出生地點，是否國民或公民，是否某地居民或居住時間，有無不法嗜好，曾否受過法律處分，公權是否被褫奪等類。第三項所包括者為教育程度，過去經歷，個人品德，習慣，及體格等。至於體格一節則另訂體格檢查表，由醫生就應試者予以全體檢查後，據實填寫。第四項所包括者各政府所規定者出入甚大，其目的在供任用機關長官委派時參考與選擇。其重要者為已否結婚，子女數目，家庭狀況，個人擔負，及所有者財產數量。

應試者填就報告表冊，呈交證件，及經過體格檢查後，考試機關即根據所得材料作切實之審查，決定去取。其不合格者即不合其參加次一步之甄拔程序或正式試驗。大凡有下列情事之一者即不得參加正試：(1)資格不合者，(2)身體不健全者，(3)有不良之嗜好習慣者如煙、賭、嫖、酒等，(4)有犯罪或不名譽之行爲者，(5)因枉法失職曾受申職停職等處分者，(6)有受賄或憑藉政治勢力之企圖者，及(7)在報名上有蒙蔽或舞弊之事實者。

丙、觀察或面談——在正式試驗前對審查及格之應試者宜辦理個人觀察或親與面談(Personal Interview)現在公務員之甄補上亦漸多採用。辦理此觀察或面談之主要目的計有三點：第一、藉面談可以得到有關應試者之真實資料，用作選拔之依據與參考；第二、藉面談使應試者對其所欲擔任職位及關係獲得全部之明瞭，不僅其報酬，機會，發展等，且包其困難，不適，及紀律；第三、在對應試者或新雇員獲得友誼之認識，(參考W. V. Bingham & B. V. Moore, How to Interview, cheap IV)由此亦足見所謂觀察或面談實與口試不同，因口試所

欲發現者着重其與職務有關之特殊知識與技術。不過爲便利計，面談與口試可以同時合併舉行。

辦理觀察或面談時，因下列之原因常發生錯誤，致所得結果缺乏準確性，此應特別注意者。第一、因附帶條件如特別之衣飾，舉止，面貌，音調等致觀察者對應試者發生不公平之有利或不利之反應。第二、觀察者所用以爲判斷之根據者乃一般之習慣而非特別之習慣，譬如認衣飾整潔者辦事亦有條理者，便爲易使錯誤之一例。第三、觀察者所發問題常於無意中暗示出其答案之傾向，使應試者受其不當之影響。第四、在面談時所用之名詞常缺少一定之意義與界限。第五、應試者在面談中因精神緊張及情緒紛亂，致生不可靠之結果。第六、觀察者及應試者在面談之進程中因彼此仿效之關係，常生不正確之影響。

凡良好成功之觀察必須遵守一定之原則與技術。觀察者所發之問題須有系統與計劃，不可雜亂，所包括範圍須完備。觀察者之態度須和藹親切，不可使應試者感覺不安，致發自卑心理與緊張情緒。觀察者須存客觀態度與公平精神，不可有個人之偏見。在面談之進程中應使應試者儘量講述，觀察者祇處於發動之地位。所發問題應合乎自然之情緒與順序，不可過於勉強與造作。

丁、正式之考試——所謂考試者，卽對個人行動或能力爲抽象測量或估計之方法以評斷其將來行動及推斷一般能力者。在公僕甄補上所用考試之作用計有兩術：一爲選拔有能力，有技術適合於特別職務之稱職有效人員，一在於選拔具有發展長進智能之有爲有望雇員。

考試之作用及意義既如此，故良好之考試，應具有以下之認為優良特點：第一為正確性 (Validity)，其要點在以所測驗之對象評斷其本身之價值，不可憑甲種材料評乙種事實。第二為可靠性 (Reliability)，測量所用標準須準確無誤，問題各具獨立性，不致相互影響，且須考試成績成正常之分配。第三為客觀性 (Objectivity)，評判考試結果時須極力避免個人癖性，成見，偏愛及主觀判斷，思想，感情之影響。第四為廣博性 (Comprehensiveness)，考試之問題抽象必不可太少，且其分配亦不可太偏枯集中，方易保持考試之廣博性，以考試之形式論，可分為口試，筆試，個別試，團體試等；若就考試之對象論，可分為智力測驗，技術測驗，心理測驗，成就測驗等。口試測驗法在現代考試上亦頗盛行，惟此法易於測驗知識而難於估量技術，故在應用之範圍上亦當有限制。口試測驗法所用之試題須由專家經過慎密之程序與實驗編制之。口試所採問題應用單一答案式，因此較多以答案式易合於客觀之標準，且具有較多之標準性及可靠性。此單一答案式之問句所包括之要素應能代表職業知識與技能之全部，且兩個問句決不可包含一個相同之程序。此亦編製問句時所當注意者。

口試法之應用常為筆試法之輔助。其形成雖與上述之面談相仿，然其目的究有不同。面談之主要作用在發現應試者之人品性格及身世狀況等。而口試則在考量應試者對將任職務所具有關之知識與技術。口試法之最大優點為具有伸縮性。但此種試驗法在執行上因費人費時，於大規模之考試頗不便適用。至甄補較高級之行政人員時，口試法應予採用，因藉此易於發現其適應能力普通知識，而此為成功之高級行政人員所必須具備之重要條件。口試法施行

上最感困難者，在於記分時難有確實之客觀標準，且面談或觀察法上所易發生之錯誤，口試法上亦均有之。主試者對此應力加注意，以期避免。

筆試測驗法較口試法具有甚多之優點，易於管理，省時省力，易於經濟之原則，且應試者之答案有文字為準，不似口試之漫無根據者；因此，筆試法在公僕甄補之過程中實佔最主要之地位。普通所謂考試之觀念亦概指此筆試測驗法而言也。筆試法通分為兩類：一為舊式筆試法，亦名論文式筆試，或主觀筆試法。一為新式筆試法，亦名直答式筆試，或客觀筆試法。

傳統的論文式筆試法，本身具有其永久價值與優點，所以以新式測驗法發達之國家，亦不能完全取其地位而代之。第一、論文式試題之編製與施行較為容易。第二、論文式之考試是文字發表能力之正確測量，因欲測驗應試者之文字發表造詣，其最正確之方法即為作文一篇；所謂文字發表能力，其實即為輯詞，分段，書法，標點，構思，造句，文體，和諧，及字彙等。第三、論文式之考試法，易於考察應試者之推理方法，創造力量及組織材料之能力。

不過論文之考試法亦具有甚多之缺點。(一)此種考試缺乏客觀性，評定分數時無可靠標準，同答案以不同人評閱之，其記分結果每大相懸殊。(二)論文式考試之命題範圍太隘，違反良好考試之廣博性，其選擇不能代表全體。(三)記分時因不相當因素如書法，別字，文字等技術問題或個人喜惡等主觀關係，使結果失卻公平。(四)以論文式考試之結果，作為應試者之絕對衡量，未免失之武斷，且其用途亦甚有限。

至於新式測驗法或客觀測驗法則有甚多之優點，是以在現代之學校及公務考試中漸趨盛行。其重要特色爲（1）能以排除記分上之主觀成分，（2）足以免除模稜兩可之取巧答案，（3）與答案本題不相干之拉雜插話能完全刪除，（4）新式測驗所包括之材料與範圍甚爲廣博，（5）新式測驗有精細客觀之記分單位，（6）新式測驗之記分單位係標準化者，（7）新式測驗易於施行及批改，（8）新式測驗富有興趣及適應性，（9）應試者易於相信記分或分等之公平，不過同時亦有人對新式測驗法提出疑問者。或者批評新式測驗祇能測量記憶，不能考察察應試者之推理及創造能力。或者認爲新式測驗法作弊及猜度之機會較多。或者以爲新式測驗法在問題之編制上頗爲費力費時，此等疑問是否完全有事實根據，亦頗有討論餘地，且所提困難亦未始無補救與改進之辦法。

新式測驗法就形式論亦可分爲數種。其重要者有正誤或真偽測驗，選答測驗，對偶測驗，完成或填空測驗，綜合測驗，及雜式測驗等。就內容論，新式測驗復可分爲智力測驗，性格測驗，感情測驗，人格測驗，及成就測驗。

智力測驗普通又爲三種：（1）即普通智力測驗，（2）社會智力測驗，及（3）機械智力測驗。普通智力者，即平常所謂幹才，聰明，或適應能力。考察普通智力時以應用陸軍 A 式測驗（The Army Alpha Test）最爲便利適宜。普通智力之高下與其工作成績及職業成功最有密切關係。此種測驗之最高分數爲二一二，據研究結果，一般人之智力分數祇六十一分，測驗分數在一二〇以上方有成功之希望。依據費伊爾（D. Fryer）就六萬人中所考察結果成功之

化學家所得分數爲九四——一三九，平均爲一一九；書記爲七三——一二四，平均爲一〇三；電話管理員爲四六——九五，平均爲七〇……(Occupational-Intelligence Standards, 16 School and Society, 1922, pp. 273-177)爲甄拔有能力成功之公務員計，應就工作性質規定被錄取時最低限度之分數。

社會智力測驗係美國人事行政局所編訂應用者。所謂社會智力係指對人事關係上新局勢之適應能力，及使別人自動努力其分內工作之領導能力。此種測驗在美國雖有若干州市曾經採用，然無確定之標準，其可靠性與正確性何如，今尙難言。猶待於繼續之研究。機械智力測驗之目的在於發現個人操作各種機械工作之能力。不過此種測驗與職業上之機械測驗並不相同，因一在測驗其一般能力，一在測驗其特殊技術。機械智力測驗應用最廣者爲施丹葵法(The Stenquist Assembly Test)，內容包括有迴心針，縫衣針，車鈴，時鐘等十項簡單機械。測驗時係將各機械之零星部分交由應試者，使在一定時間配合成完整物。施丹葵法係於一九一四年開始應用者，其後逐漸改良，乃者米尼蘇達機械能力考驗(Minnesota Mechanical Ability Test)、米尼蘇達紙塊測驗(Minnesota Paper Form Board Test)、及木塊部位測驗(Bock Location Test)法等之產生與應用。

前述之智力測驗，皆屬於普通或一般性質者，此外尙有各種特別能力或智力之測驗法，如腕力，體力，動作速度，記憶力，觀察力等測驗，卽其例也。在工廠中此類測驗應用頗廣，惟與公務員甄拔考試最有關係者，當推蒲爾度氏測驗(The Porteus Maze Test)。此法在

測驗個人之計劃能力，緻密精神，及機警程度。此亦為標準測驗，凡對此項測驗不能獲得較高之分數者，多半短於計劃，亦有應用此測驗選拔運動場中之領隊者。關於記憶力之測驗所用方法為數頗多，且亦頗為容易。惟記憶力之種類甚多，究竟何種記憶對何種工作最為有用，亦為難以決定之困難問題，觀察力之測驗方法，種類亦不少，其應用較廣者為校對法，即改正一記載中之各種錯誤，及連字法，即將一紙中相同之字以不斷之綫連接之。

心理測驗及性格測驗在公務員甄拔中亦佔甚重要之地位。此種測驗雖已多所應用，然仍在試驗之階段，尙未完全標準化，其中有所謂康羅測驗(Kent-Rosanoff Test)者，原用以考察精神病患者，係以普通用物如衣，窗，椅，帳等字為刺激，視其所生之反應與聯想。又有阿氏測驗(The Airport A-S Reaction Test)者，在考察個人性格中之領袖慾及服從性。與此測驗相類似者有來爾汗(The Laird Personal Inventory, C-3)，在考驗個人對事務之支配慾及放任性，此法在工商業界之人事管理上應用較多，此外有施床氏職業興趣表(Strong's Vocational Interest Bank)亦多應用，個人之心理興趣其職業成敗甚有關係。

新法考試中之成就測驗(Achievement Tests)係用以考量一人現時已獲得之特殊知識與技術，並非如智力測驗着重其未來之發展能力與可能。成就測驗概括分之計有兩類：一為教育測驗，一為實作測驗。前者多側重於知識，後者則偏重於技術。教育測驗中頗不少標準表式，其最著者為寇蒂斯之數學測驗(Courtis' Standard Tests in Arithmetic)、阿里氏之拼讀測驗(Ayres' Spelling Scale)、濫根納之歷史測驗(Van Wageren's History Scale)、反

米希根之物理測驗(Michigan Physics Test)。惟此種測驗多係應用於學校兒童或青年者。若在公務中之成人考試，則須另謀改進別訂標準。實作測驗者即使應試者對其所欲任之工作實際之表演。譬如司機員即令其親自開駛汽車或火車，打字員即令之實行表演打字，視其速率與準確之程度如何，救生員即令之表演游泳技術。實作測驗原多施行於工商管理，政府之人事行政今亦漸次採行。

戊、結果之宣佈——當考試及測驗辦理完竣之後，即當對各種試卷詳加審閱評定甲乙。惟辦理此種事宜時有若干點須當特別注意者：第一、試卷審閱時須仔細審慎，萬不可草率疏忽。第二、評定甲乙時須有統一的客觀標準，以免寬嚴不同及主觀記分之弊。第三、閱卷及定分宜採委員制，以資相互牽制，而防瞻徇。第四、在閱卷及定分期間，當事者與外界應斷絕來往，用杜請託。第五、考試結果宜從速評定宣佈，不可牽制過久。

試卷經評定甲乙後，主考人員或機關即按照規定標準及名額，取錄成績最優或及格之應試者。經權力者正式決定所取錄之人員及次第後即公開宣佈考試之結果。宣佈結果之方式，普通有張榜，登報，及通知等。考試結果宣佈之後，人事行政機關尚備考試及格證書，分別發給被錄取之各員，以資證明。至此則公務員甄拔之程序便爲終了。不過人事行政機關應即於此時將考試經過及結果等編製爲有系統有意義之統計與記載，用資參考。

第十四章 公務員之職位分級與定薪

一、分級之意義

公務職位之分類或分級，計有兩種：一為管轄分類 (Jurisdictional Classification)，一為職位或職務分級 (Classification of Positions or Duties)。前者係將公務員分為政務官與事務官兩大類，亦即在決定何種官吏應適用功績制，以考試法任用之。此以考試法任用之官吏在美國名之為分級公務員，政務官則為非分級公務員。管轄分類之決定為政治性質，多由立法機關決定之。職位或職務分級者乃就事務官或所謂分級公務員者依其職務性質責任地位等再分為若干類別與等級。此項事務為行政性質，多由人事行政機關辦理之。本章所論乃指後者職務分級而言也。

公務分級之意義究為如何，各家所述定義亦不無出入。懷德謂「公務員之分級者，即將政府官吏就其所任工作性質內容及責任等為準確之定義，順序之排列，公平之估價，以為平等待遇之基礎也。」(White, Introduction to Public Administration, P. 519) 狄特及墨克夫謂「職位分級者即一機關中各種職位之分類記述，使此分類記述以相類之工作，責任，或所需資格表明其彼此關係。」(見 Tead & Metcalf, Personnel Administration P. 35) 戴爾發 (H. Telford) 對職位分級之意義，曾就其實施程序為詳切之解釋。彼謂「職位分級之基本意義如次：(一) 對每個職位之事務，功能，地位，程序，責任等內容，須有詳實之事實搜集及記載，(二) 根據此項事實與記載將各種職位劃分為若干級或類，每級中所包括之職位，其責任，工作，報酬，資格等應相類同，(三) 對各級職位之定義須有明白確定之文字描寫或

記述，（四）對擔任此職務者最低限度之資格，如教育、經驗、知識、技術、體格等應有明確之文字規定，（五）每級職位之名稱應能盡量表明其工作內容及責任性質，（六）每級應顯明表示其昇晉途徑，即此級之最低與最高職位，（七）每級中應規定其最低最高及中間薪額。』（The Classification and Standardization Movement in the Public Service, 載 *Annals*,—May, 1924）

二、分級之作用

公務分級為各項人事管理之基石，在全部吏治實施上確佔有極重要之地位。所以魏勞畢謂『在完適人事行政制度上所需要之技術條件中所佔地位之重要實未有過於公務分級制及職位標準化者。全部之人事行政機構之基礎及始點實建築於此分級及標準上。』（Willoughby, *op. cit.*, p. 246）蕭特（O. C. Short）亦稱『考試甄補及其他人事行政問題所以不能為科學之管理者皆由完全公務分級之缺乏』。蓋公務分級之實施足以使全部公務有具體標準及科學確定，如無此則主管機關撥款機關及人事機關切不啻在暗中摸索，致所謂人事行政效率者完全掃地矣。

政府中各種官職若無適宜之分級及標準則足以產生下列各種流弊：（一）官職名稱與其所任職務不相符合，在此名實不符之情形下自足增加管理上之困難，不易收綜覈名實之效；（二）同等級同工作者報給不易一致，而職務工作等級相異者報酬反相同，致與『同工同酬』之原則相背謬；（三）在各機關間各同等官職者之薪資報酬不能一律，致喪失平等精神而

生彼此岐視及感情隔閡之弊；（四）薪資報酬多寡與其所任工作性質及重要並不發生關係，致失卻給薪之原來意義；（五）官職既無科學化合理化之分級或梯階，必使加薪晉級等實施成爲漫無標準之紊亂現象；（六）因上述之各種原因必使各公務員無忠實勤奮之服務精神而影響於人事行政之一般效率。

公務員若有科學化之分級或各官職經合理的標準化後，不但在消極方面可以消除上述之各種弊端，在積極方面且可以發生下述之各種功用：（一）公務分級對公僕甄補予以莫大之便利，用人機關對於考試機關能以明確宣佈其所需要者爲何色何樣之人材，考試機關亦得以按照其現成標準舉行適合甄拔是項人材之考試；（二）公務分級後則有效之考績升遷制得以建立，在加薪晉級之實施上有一定之標準與梯階可資遵循，不致全憑主管長官之主觀意見及感情作用支配一切；（三）官職分級後易於實行「同工同酬」之原則，使各人之待遇與薪給皆合於平等之精神；（四）官職分級後完善之升遷制度既經建立，則各公務員易視其所任職務爲終身職業；（五）政府編造預算得依據既定之分級爲簡易敏捷之處理，且財政機關亦易於依據公務分級爲有效之統制。

三、分級之實施

甲、職級材料之搜集——欲對政府官職爲統一化合理化標準化之分級，必須搜集有關職務內容，責任性質，工作分量，及薪給高低等之充分材料與事實，以爲分級之根據。此項事務在全部公務分級之程序中實佔最重要之地位，因如無充分的準確的事實材料以爲根據，

則所爲之公務分級亦祇閉門造車之事也。

分級調查所採用之最普通方法，爲表格填寫法，卽由分級機關製訂調查職位責任，工作內容，所需資格等項目之調查表式（Questionnaire forms），附以說明，送由各機關分交各政府雇員依式詳填，由各該機關之主管長官復核後彙送分級機關。此項表式最好各填送兩份，因分級機關能以採用兩種不同之分類及分析方法以資相互參證，而求慎密。在調查表式之前對填寫方法應有詳細之說明與指示。其問題含意，用語使字，及形式配置均有適切之處置，方易獲準確之事實。此調查表式之編訂在分級調查中不但佔有極重要之地位，且爲專門技術與實際事實問題，非有訓練有經驗之人員不克辦此。

乙、調查材料之審核——縱使分級機關對分級調查有充分之宣傳，各機關對分級調查之推行亦肯以切實之協助及合作，然在事實上各公務員對調查表式內各項問題之填答仍必多錯誤與不全。分級機關所派人員應會同各該機關之代表對所填調查表式切實加以審核，若有錯誤予以更正，若有不全加以補充。不過擔任此項審核工作者對雇傭情形及職位內容須有切實之明瞭，以爲審核時之根據也。分級機關所派至各機關主持調查之人員須備具工作日記或筆錄，對所發現之特別事項及應注意各點，一一詳爲記載，以爲審核及分級時之參考焉。

審核時不但要更正補充所發現之各種錯誤與不全，且須將特別及不規則之例外事項一一詳細記載，以供分級時之評判依據。此項記載之主要內容應包括（1）不規則之職位名稱（2）薪給上之特別事例，（3）職位分級之缺陷及例外，（4）使工作上發生重複與浪費之實際情形

，(5)各機關對於例假事假及病假之實施辦法，(6)各機關對於支應用費之實在辦法，(7)各機關對於雇工維持上之其他特殊情形，(8)各機關所辦理之不必要工作。

丙、公務級類之劃分——根據搜集得之各種材料用嚴密方法作有系統之統計與整理，求得關於公務職位上之職務、工作、責任、及待遇等之事實為有條理有意義之佈列。先就政府中所有職位按其性質劃分為若干門 (Groups)，門者乃所有性質有類同官職之總名也。美國將所有公務分為專門及科學業，進專門業、文書、行政及財務業，手藝及看守業，教育業，檢巡業等門。每門包括之職位既為數極多，其性質與內容自不能完全相同，故應再加分析與整理，分異歸同使更成為若干類 (Services)，類者亦為許多職位之集合體，其集團也，並不以同組織同等級為標準，而係以最顯著之共同性質如同行業為基礎。其類集之目的在襄助「公務分級」及「薪給決定」之辦理。譬如文書業門中復可分管卷類、編寫類、祕書類等，即其例也。每類又可分為若干等 (Grades)。等第者乃類別之平面的再區分，包括一個或一個以上之官級，是類官級規定大致相同之基本資格與報酬，等第之區分全以其工作之價值、重要、困難、責任等之不同為標準，等之下再區分為級 (Classes)。級者乃等內一組織及責任相類似職位之集合體也。凡同級職位所需之受任者，應具同等之教育、經驗、知識、及能力，並應用相同之適宜考試方法以選擇具有此資格之被任命者。級之下則為各個之職位或官職 (Positions)。官職者乃一特定之文官地位或位置 (Job)，在要求擔任或佔據此位置者行使若干職務，擔負若干責任，辦理若干工作。

丁、職級範本之編訂——經將各種公務分析整理為系統化合理化之類別及等第後，即當進而編訂職級範本，即對各職級為確切之定義，說明、與描敘也。因此說明可以使人明白瞭解此級與彼級所以不同之理由及因素之所在。範本內容所包括者應有（1）職級之名稱，（2）職務與責任之描敘，（3）主要工作舉例，（4）所需最低限度之資格，（5）昇遷之主要路線，及（6）報酬之數目與範圍。在編訂此項職級範本說明時有若干點須加特別注意：第一、職級名稱必須具有形容性質；第二、此級之名稱必須與整個分級計劃中之其他級名稱相調適；第三、職級名稱須力求簡要；第四、舉例中之敘述必須具體確定。

職級範本說明寫成後，分級機關應聲請其他各機關參加意見予以批評，接到各機關之建議書後，分別加以研究及整理，根據分析結果，對前所編之職級範本加以修正，此時並須編訂關於解釋、執行、變更、及修正職級範本之規則。是項規則，連同範本說明，門類，等級諸定義即完成完全之「分級計劃」。

四、薪給之規定

甲、基本原則——對公務員之待遇或薪給之決定，宜遵守以下之政策或原則：（1）薪給數額應以維持工作效率為標準，因薪給不僅是報酬而且是政府吸收優良工作人員之吸引力，亦是使工作人員努力之興奮劑，所以工作人員之薪給，應以能達到此二種目的為標準。（2）要顧及公務員之社會地位，所給予之待遇與薪額須與其社會地位相稱適。（3）要與工商企業工資水準相稱衡，假使政府薪水低於工商業薪水工資水準，有能力之公務員都投向工商業界，政府發

生人才缺乏之恐慌。相反的政府薪給高於工商企業者，則有能力者又都投向政府，政府則又發生人滿之患；終于鬧得政治不安定。工商業界因人材之缺乏將亦不能發達。(4)定薪水要有一個根據或標準，即須根據其工作之價值而定薪給之多寡，實行同工同酬公平一律之原則。(5)要普遍一致，全國無論何項機關待遇，均須依照一致之標準，不能畸多畸少，如中央者多，地方者少，生財之機關者多，不生財之機關者少。(6)要具有彈性，能自然而然的隨社會變遷或生活標準之升降而相適應。現行之薪給表係固定性的，不能隨物價指數與生活指數之漲落而起適應，殊不合理。

乙、定薪程序——政府公務員之薪額高下，須依科學方法而決定之，即完全根據客觀事實不能憑主觀之意見，作閉門造車之規定。定薪程序第一搜集有關服務待遇之各種資料，即各公務員實際報酬數額，工作多少等，其目的在盡量發現各機關對薪給上不合理之情形，以作為將來改進之根據。第二調查各工商企業機關之薪資實況，并搜集各商店各工廠裏有關待遇之材料，一則以與政府相比較，一則作為將來定薪水政策之根據。第三要作職位分級與工作分析，即調查政府各種職務各級職位情形。工作之大小？責任之輕重，技術之高下，予以分析。而後估計其工作之價值，以為定薪之客觀標準。第四決定政府應採取之薪給政策，即究竟採物質薪給效率薪給，或文化薪給？物質薪給，祇能給予最低限制之生活費；效率薪給不僅足夠維持生活，並須使公務員能安心工作，以增加工作效率。又，文化薪給不但能使之安心工作，并有剩餘時間與經濟，可以作文化生活之事業或活動，如讀書做文，消遣遊玩山

水，娛樂等。此四種工作完成後，各種職位所應定之薪給數額，即可計算得之。

丙，特別津貼——薪給應包括兩種，一為正常或基本薪給，即前節所論者正薪或基薪，是根據國家薪給政策與經濟狀況所定出之數額，亦是根據工作價值而定出之數額，及隨物價指數之變遷漲落而定之適應比率，以調整或增加或減少之百分比率，一般講說薪水，係指此而言。另有一種即特別津貼，係以適應特殊情形為目的，而以補充正薪之不足，即因特殊情形或需要，對正薪所加之補救或調整也，特別津貼有下列幾種；一是因地理環境之不同，而有生活程度之差異，如都市與鄉村，內地與海外，不是適應生活指數變遷之比率所能解決的。祇能另外增加特別津貼。二是因地域氣候之不良，特別冷或特別熱或易生惡疾可影響人之身心健康，亦應予以特別津貼，以資償其損失。三是有危險性之工作，如在淪陷區域或敵人後方去做工作亦當有特別津貼。四是因家庭關係，如子女甚多，應給予津貼，因現在的人不能離開家庭而獨立，每個公務員均有家庭，每因家庭之負累影響其不能安心工作，故政府須幫助解決家庭問題，按其人口增加之數目，予以津貼。此不僅在行政上有特別效率，即政府之人口政策，亦必需此。五是關於時間上之津貼。公務員正薪，是規定每日作六個或八個鐘頭之工作，每年應有一月或半月休息時間，每禮拜應有一日之休息時間，但在其規定工作時間以外作工，如在例假期或晚間工作均須給以津貼。六是非金錢待遇，如職員宿舍醫藥服裝等，亦應計算在薪給之內，方屬公平。

第十五章 公務員之考勤及考績

一、考勤之實施

考勤是考察公務員在日常工作時間之勤怠及進度等。論其內容，約有三端：一曰，值公。——值公者，即工作人員依照規定之工作時間與地點準時準地工作，不遲到不早退。職員是否按時值公，對於一機關之工作進行有密切之關係，不可不特別注意。職員到公退席之時間應有詳細與準確之記載，如有遲到，早退及缺席等事宜，應切實分析其原因與內容以謀補救。此事似甚瑣屑，但為在考勤上之最低要求，然此而不能作到，其他不足問矣。現代行政分工至細所需於密切聯繫者至深，即一人之遲到早退，適足影響全體工作，最低級職員與高級職員，具有同樣之重要性，如鐘表之齒輪一個快全體即快，一慢全體即慢，一個壞了全般均陷於停頓。一個機關之工作精神，即由此表現，如軍隊之步伐不整齊，決無作戰能力。促進值公之方法，最普通者為簽到簿，不過現在各機關之簽到簿多等於虛設，有人今日簽明日之到，或上午簽下午之到，而且每一人皆簽的八時到十二時下公，表面觀之似乎步調齊一，而事實上決不是如此，早到者不好表示早到，而遲到者更不好簽遲到，此本應由行政長官負責考核，應由主官親自監督或另派專人辦理，在其親視之下，或可按時簽到，簽到簿亦由主官按日收發。其次用點名或報名之法，每日按時點名，或由各單位向總主官報告到公人數，如紀念週即用此法。第三是用一種構造較複雜之鐘，於各人之簽到片上可以印出簽到時之實際

時間，準確不欺，不會如用簽到簿時所發生之舞弊情事。第四工廠裏用到公牌，每人給予方圓大小不同之各種形式之牌子。另外設置一到公櫃，櫃上開有孔，各櫃之孔形式各不相同，牌子形式恰與櫃孔一樣，每日八時置第一號櫃孔祇能放入第一號八時到之牌子；到八時零十分又換置第二號櫃孔祇能容第二號八時十分到公之牌子，如此每隔十分換一號櫃。第二有名牌稽查法，即將所有職員之姓名各書於一名牌上，掛置於大板上懸於監督長官可視及之處，各人之到退若以卷翻懸牌行之，在長官監督下，每人不能代翻。職工之遲到早退，須詳細調查與紀錄并分析其遲到之原因。此種原因在個人方面者有家庭之困難，私事務之羈絆，過度之疲勞，本身之疾病，起床甚遲等。在社會方面者，或因交通困難，或因住宿處環境不良，夜裏不能使他睡覺，或者辦公處環境不好，使之生惡。要促進值公情形，第一須消除其遲到原因，解決其困難。第二依照規則執行賞罰。第三作家庭訪問，以證明其不到公或遲到根據之理由是否屬實，并可知其家庭狀況。有人研究到公早遲與年齡有關係，說年齡愈大到公愈早，愈遵守時間，年齡愈輕，到公愈遲愈不遵守時間，此說也許青年人喜歡活動，不喜歡坐辦公室之故。至值公與婚姻之關係，據美國之統計，已結婚者較未結婚者為遵守時間，此種統計大都以工人為對象，也許已結婚之工人比較安心工作，未結婚者常感婚姻煩惱而延誤時間，又男女到公之比較，男子較遵守時間，女子到公較遲一點，也許女子愛生病，有家事羈絆。

二曰給假。——凡人無不間斷繼續工作之能力，所以有休息請假之事發生，實在說來休

息或請假這即是創造繼續工作之能力，沒有休息消遣決無繼續工作之能力。西文消遣或休息爲 Recreation 卽再創造之意。假使欲支持長久之工作，必須再創造或者休息，所以休息并不是浪費，是整個工作過程中不可少之階段。如寫字稿筆一樣，不能說寫字算是工作而稿筆不算工作，所以休息也同樣是工作，休息就是恢復工作力量。

給假應分例假事假病假三種，例假所以恢復工作精力也，如星期寒暑假等，公務員因家庭上社會上之關係不能沒有私事，除例假期辦理外，事實上非請假不可者應給以事假，但理由必須確實正當，且須主管長官審准，每年不能逾一定之日數。病假者，因疾病給假以資調養。其實給病假是合算的，若有病不請假使之勉強支持，工作既因此而懈怠，病勢亦因此而延長，若初病卽休息吃藥，一天二天卽可恢復工作。如機器壞了一點卽修理，很省錢和力氣，若壞了很多點才修理已不可使用。持病工作，不僅對個人不利，並會影響全體工作效率。病假須有醫生證明，或巡迴醫生或護士之就視。

三曰工作紀錄——職員每日所工作之數量及性質如何，不能憑主管之好惡而定勤怠，應有詳確之紀錄，以爲考查勤怠與工作成績之根據。此項紀錄更可用爲編製行政報告之資料，以檢點一機關自身之優劣。此項紀錄之形式與內容應力求其標準化與一致。考勤要點略有數端，第一爲工作報告表，每一工作員，皆須有確定工作。第二是辦公規則之厲行，任何機關皆須有辦公規則，上至中央下至聯保辦公處均有此規則，規則不成問題，所成問題者，在於已定之規則是否在嚴厲實行，行之是否始終澈底？若不嚴厲實行，規則等於官樣文章，工作效

率亦可隨規則之破壞蕩然矣，故須厲行規則以維持工作效率。規則中應規定，要在辦公室內不准抽煙，不准看報，不准寫信，不准私人會客，不因公事不能使用電話，不准在辦公室打盹；總之主官應依當時當地情形臨時規定，並須嚴格檢查處罰。第三是工作分配表，每人之姓名及所任工作，均須列入此表，以便檢查時記錄或分別問詢。第四是工作進展表。第五是工作種類之分配。此是時間之分配，檢查時看表即知各人工作應進至如何程度。第六成績比較表，即為工作競賽之用，於表上用統計圖畫表示出各人成績之優劣工作之多寡，使各人檢查自慙自惕知所奮勉。第七是錄卡片，將各個人之所有事實記錄各彙一卷，隨時均可考查其成績多寡高下。

二、考績之方法

考績者對公務員一年間或半年間工作成績之總考核也，乃定期的，事後的。茲將各種考績方法引述如左：

(一)臆斷考績法(Judgment Rating)——此係由負責長官憑個人之臆測及判斷評定其所屬職員之工作成績。主張此種辦法者以為直接長官與其所屬職員朝夕共處，對其工作勤怠，性行優劣自易有瞭若指掌之認識，故由彼負責辦理考績事務，自甚為合理，並較易切近事實。况考績本為純粹行政性質之事務，為確定行政責任計，亦應由負責長官考核之。不過此種方式為考績制度中之最簡陋者，具有不少之缺點，現已遭人拋棄。第一、此種考績辦法因無客觀的確定的尺度與標準以資遵循，自難望其準確。第二、各負責長官之習性不同，主張不

一、在考績時必有此寬彼嚴之弊，不能建樹統一一致之標準，結果必與公平之原則相違背。
 第三、負責長官因受私人好惡，偶然印象，及主觀成見之支配以評定屬員之成績，所得結果自不甚可靠。

(二)人與人比較法 (Man-to Man Comparison Scale) ——此法係美國陸軍於歐洲大戰時所應用者，故一名軍士比較法。此制較前法已大有進步，其特點有三：第一、此制確定五種因素，即體格、智力、領袖能力、品性、及對職務之一般貢獻為考績之對象目標，已非前述漫無標準者之比；第二、每一因素各分為優良中次劣五等以為考核時之尺度，易為較準確之比較；第三、在實施時先就同級軍士中選出若干人按所定標準分為優、良、中、次、劣五等，即以此等軍士為具體標樣，以與他人比較，譬如經選定結果，趙大之體格為優等，則與趙大體格相似之某甲亦當定為優等，又如王七之智力為中等，則與王七智力相似之某辛亦當定中等。

(三)卡片淘汰法 ——此法係將各受考人姓名分別書於所備之卡片上。由主持人考績之人員對卡片上所載之各員一一加以判斷，就其工作成績之高下，品行之優劣，分為上、中、下三類。次就各類之卡片再以此法判斷分為上、中、下類。繼續如此分別評定，直至將所有卡片分盡為止。各員應得之分數係於每一類中按百分比率法計算得之。此制雖較臆斷考績法稍有進步，然其最大缺點亦在於漫無標準，考核者之主觀成分過多，不足以獲得確實公平之結果，故應用此方法者今日已逐見稀少。

(四)因素臆斷法 (Judgment Ranking According to Factors) —— 個人臆斷法係憑主

管長官之一般或概括認識以考核其所屬職員者，而此法則係先由負責長官或人事行政機關規定出所欲考核者之因素或對象後，再交由直接主管長官依照考核之。實行考核時，先就一個因素以衡量受考之全體所屬人員，按其高下優良之結果依次計分。其他因素之考核與評定亦係以此方法求得之。將各因素所得分數相加，即得各該員考績上所得之總分。此種之缺點亦在於長官之主觀成分過多，無客觀尺度以資測量。

因素四級法 (考績表)

(姓名)張	三	優	良	中	劣
康健 (體格)			V		
勤	怠			V	
品	行	V			
工作(質與量)			V		
對組織之價值				V	

考核人 (簽蓋)

(五)因素級評法 (Rating According to Factor-Ranking) —— 使用此法者等級係先規定

其考績對象或因素，然後再就每一因素分為優良中劣四等級，或甲乙丙丁戊五等。前者稱為

因素四級法(Four Step Ranking)，後者因素五級法(Five-Step Ranking)。因素及等級決定後即依此製為考績表(表式如後)，考核員便可按此表內所規定之因素與等級去估量或測度各受考人員。如受考人工作成績屬於優等，即在優字下作一記號，如其可靠程度屬二等者，即於此行下寫乙字。無論甲、乙或優、劣等字均可為若干分數之代表，故考績之總結果可以數字計算得之。此種辦法在表面上雖似已有客觀標準，然實際上受考人之優劣高下仍為考績者之主觀意見所支配，自亦不能被認為完善方法也。

因素五級法(考績表)

工作質 丁	工作量 甲	品行 丙	耐勞	能力	趙 錢 孫 李 周 吳 鄭 王 馮 陳 褚 魏
			乙	甲	
					一
					二
					三
					四
					五
					六
					七
					八
					九
					十
					十一
					十二

習，實甚為重要而有效。此種訓教方法之重要者有數種：

第一、是熟練舊員之施訓，凡新任職員或調任新職之雇員均由在職較久有經驗技術精熟之舊雇員予以工作上之指導及訓教。惟此施教之舊雇員須具有良好之傳授法，熱心耐性，並有充裕之教授時間，且對所教授之內容確切明瞭精熟。

第二、是監督人員之施訓，政府中各部分之主管長官及監督人員如科長或主任等對其屬員之工作推進應隨時加以訓教，或隨時予以口頭上之指點，用謀改進，或預先頒發服務綱要，俾資遵循。

第三、是特別教員之施訓，用前述兩種方法施行公務訓教時，或因教授不良，或因時間不足，或因責任不專，常難產生圓滿之結果，於是此種方法之應用。其要點在選定若干長於訓教新人之人員專負此種責任。因教學之本身為一專門之技術，熟練優良之工作員不一定是熟練優良之教員。以專任人員負訓教責任頗為經濟而利便，易得良好之效果。此等教員對所教授之工作雖有切實之明瞭，但不必為一良好之工作員，因善教戰者其本人不一定為善戰者。

第四、是助手學習制，新任雇員被指定為某人之助手，在幫助他人工作之進程中學習其應有之技能。迨學習成功後，即可替正手正式擔任其工作。在上述之三種方法內皆可適用此助手學習制。

第五、是巡迴學習制，組織若干工作員在政府機關之各部分別巡迴參觀式之廣泛學習。

其目的在使此等人對各部分之工作情形及技術皆有相當之明瞭與認識，養成其多面全才，以備充任較低級之領導或行政人材，因過於專門及偏狹之人員不足以擔任此行政工作也。各部分中因種種關係，常有某科處工作發生臨時擁擠之事，經巡迴學習之人員可以隨時隨地調動，用資調劑。

第六、是學徒制之學習，過去工商技藝之學習皆採行學徒制，其勢力最廣，歷史最久。在現代工商發達學校林立之社會，此學徒制不但未趨崩潰，且為適時之務，提倡者大有人在。歐美各大規模之製造廠中莫不自有其印刷、電汽、機械、及金木等學徒。在吏治制度中，此制亦有其悠久之根源。吾國在昔日，管人之「官」（政務官）固由考試與學校而來，然理事之「吏」（事務官）則多由學徒出身而成。此等實施直至民國十七年各縣裁房歸科後始漸衰息。然桐城派之「錢穀師爺」及紹興派之「刑名師爺」，仍在一脈相傳之學徒制下保持其固有地位。德國昔日官僚制度之基礎亦建築於學徒制上。

乙、學校式之訓練——操作中之訓教為實作法，為個別之訓教，由係自己之實際經驗直接獲得或改進其工作技能。學校式之訓教多為講授法，為集體之指導，係利用他人之經驗而增加自己之知識。前者多應用於特別訓練，而後者則適宜於普通訓練。學校式訓教之方式亦不少，其主要者有下列三種：

第一、是公餘讀書會，由公務員自動或在長官指導督策之下組織之，利用公餘之暇指定有關書籍限期閱讀，相互報告，並可指定專題切實研究討論，對於各人德業之修養，操節之

砥礪，學識之增進，均有莫大之裨益，人事行政及負責行政長官固不可以其淺易而忽之也。

第二、是公務講習會，上述公餘讀書會係以公務員自動之研討及自身之組織為骨幹，而公務講習會之內容，則係由外處或在受訓人員之團體外特聘有地位有學識有經驗之人員在規定之時間與計劃下作定時期之講授。講習會之方式適用於普通學識、抽象事理之傳授，在於增進公務之一般知識，陶鍊其精神與思想，注意其服務道德之向上及適應能力之提高。公務員組織之讀書會自亦可以負責請人作公務之講授。

第三、是學校性質之訓練，此為較正式之訓練，多由政府方面負責主辦之。為完成某種使命或適應某種需要計，政府常分批調集所管轄之公務員施以學校式之集體訓練，此種訓練為統一意志劃一步調及灌輸普通抽象知識時，自屬經濟而有效，對特殊技術之傳授則頗難適用。不過此種普通訓練應於任職前施行之，於任職後再行舉辦對於工作之進行實不無影響，非有真正之事實需要，不可輕易調集大批現任職員作集中之訓練。此外，尚有各種之公務補習學校亦可列入於此類之訓練。

丙、宣傳式之訓練——規模稍大，人數較多之機關中應常利用宣傳之方式以促進各公務員之團體精神及合作觀念。此種宣傳式之訓練最簡要者首推當眾報告或演說，主管長官應隨時利用各種機會對全體雇員或重要職員作公開之演說，報告其機關政策，計劃，現況，及困難等，遇有重大事件之發生，亦當向眾說明其意義及原委，使各人對機關底蘊有透澈之明瞭，無絲毫之隔閡，自易使之一心一德共赴事功也。不過演說者之報告方法，言語態度，關係

甚爲重要，若有不當，反易引起不良影響，此應特別注意者。

其次，爲出版品之宣傳，除口頭報告及講演外，政府機關應有計劃的出版各種刊物以爲訓教其職工之重要工具。此等刊物之種類甚多，內容亦頗廣泛，或以報告機關當前之情形，或以宣佈職員應守之法則，或以指示工作之方法，或以灌輸一般之知識，藉此可以溝通感情，促進團結，免除衝突，增進效率，關係至爲重大，不可不爲儘量之發揮與利用。不過此種刊物須爲生動的活用的饒具興趣，及實用價值，方能發揮功用。若變爲呆板堆積及機械化如今日之政府公報，則必完全失其意義矣。

第三、爲佈告處之訓示，各機關率皆有公佈處或佈告處之設置，若善爲運用實爲良好訓教工具。常見各機關祇知利用佈告處宣佈規則及懲戒案件，遂使佈告處成爲無人注意及招人厭惡之所。吾人應知佈告處不僅是當局與其雇員之意識交通有效工具，且爲對雇員施行指導與訓示之良好處所。關於服務道德之修養，團結精神之促進，及工作方法之指示等，均可藉佈告之方式爲剴切之曉諭。此亦公務訓教方法之一種，爲政府機關所當切實利用者。

丁、間接訓練方法——前述三項多爲直接之公務訓教，卽其實施及組織係逕爲或純爲訓教之目的而設者，而間接之訓教則係在達到他種目的之實施及組織中可以發生訓教之作用也。此間接訓教之方法中第一爲職工俱樂部之組織，此種組織成立之目的，原在於聯絡同事之感情，使職工得到適當之休息，以恢復其身心疲勞。然在職工俱樂部中可以有良好閱覽室之設備，陳列各種有教育及訓練意義之報章、雜誌、圖畫、及照片等，使在此朝夕遊息之職員

於消遣中獲得良好之訓教，實一舉而兩得之矣。自然此種陳列須隨時更換，收效方宏，

其次、圖書館之設立亦為良好有效之間接訓教，各機關應按其工作性質及需要購置有關之新舊書籍及參考材料，組織圖書館供各公務員之借閱，藉以增進其德業修養及提高其工作技術。每一機關因限於財力及人力自難於組織規模宏大之圖書館，不過各機關間可以為聯合之購置及流通之借閱，可以免除重複，節省經費，且可以購得完備足用之圖書，當地如有公立或學校圖書館，亦應與之取得適當之聯絡，訂定相互流通借閱辦法。

第三、政府機關應與當地學校（大學或中等學校）訂立合作辦法，藉以訓教其職員。此類之合作辦法甚多，或者由學校派員隨時至政府機關作有關之講演，或者准職員至學校選讀特別課程及旁聽，或者由學校與政府合作組織補習夜校。各地皆有學校可資合作與利用，然政府機關對此並無任何之注意，誠可謂坐失機宜，良深可惜。此外如展覽會之舉行，電影之演放、及參觀、旅行、郊遊等，均亦間接訓教之方法也。

二、福利事業——員工福利事業之舉辦，在人事行政中亦佔極重要之地位；蓋所以保障並促進員工之身心康健，藉以提高其服務效能。茲就福利事業之性質可分為左列三種：

甲、保健性質之福利事業——康健為無上幸福，亦為工作效率之基本動力。各機關應有衛生及保健機關之設置，辦理以下各事宜：（一）體格檢查——任期時舉行之，以視其是否合格；任期後仍宜為定期之舉行，以為隨時之糾正與注意。（二）醫藥治診——機關中應有醫藥診之設備，對於員工疾病能為及時之治療。（三）衛生教育——對員工施以衛生教育，

灌輸生活上衣、食、住行之衛生常識，及預防疾病保持康健之方法。(四)環境衛生——注重環境清潔，防止疾病傳染。(五)特別研究——職業疾病之預防及醫療，身心疲乏之研究。

乙、經濟性質之福利事業——(一)集體保險事業之舉辦——政府與公務員合資辦理集體保險或強迫儲蓄以備發生疾病，失業或其他意外損失事件時之需用。(二)消費合作社之組織——藉此組織可以防止中間商人之剝削，而減輕員之經濟負擔。

丙、社會性質之福利事業——(一)員工子弟學校之設立——員工子弟有入此學校受教育之利便，可以使員工安心在此服務，不致因子弟之求學問題而轉變工作。(二)居住設備——各員之居住若因距離太遠，或建築不良，常致不能按時到公或影響及其身心康健；各機關應有計劃的建築員工住宅，以適應辦公上之方便，並促進員工之團體生活。(三)消遣設備——如公園、運動場、遊藝室、俱樂部等均屬之。

第十七章 公務員之撫卹及退休

一、撫卹之實施

甲、傷疾之撫卹——公務員因公致傷害疾病已失工作效率之公務員應予以相當撫卹金使之去職，蓋無此規定便不易淘汰此不稱職之輩，致予人事行政以不良之影響；即自慈善或恩賜之立場言之，此種撫卹金之規定亦屬必要。矜孤獨卹廢疾，對一般人已屬政府職責，對其

雇員之傷疾更不能秦越視之。傷疾撫卹金者，卽「政府對其雇員之特別償付，此雇員者未屆退休年齡或不合其他退休條件因意外事件致遭身體傷害或因疾病纏繞致使能力衰弱，不宜於繼續在政府服務。」由於撫卹金之給予，可以使此不稱職者去職，以促進人事行政之效率。

公務員傷疾之由來，約可分爲兩類：一爲因推行其職務時而直接招致之傷疾，一爲在其職務之推行外而發生之傷疾。前者謂之因公傷疾，後者謂之普通傷疾。傷疾撫卹之目的雖同，然其招致原因不一，自應作分別之討論與觀察。施行傷疾撫卹之目的，不外（1）提高一般之工作效率，（2）淘汰濫竽充數之不良分子，（3）改進公務員之品質，（4）促進服務精神，及（5）減低政府浪費等。因執行職務招致傷疾之撫卹問題，在工商企業團體雖仍多爭論，然在政府機關此問題並不十分嚴重。因意外傷害及職業疾病在公務界大不若工商界之多故也。

乙、死亡之撫卹——公務員之死亡撫卹對政府所發生之利益與功用並不若其他撫卹及養老金之直接而又顯著。在此項撫卹上對所謂淘汰濫竽者及不稱職者一事並無關係，不過政府若施行死亡撫卹後自可促進公務員之服務精神，並可藉此吸引較多之優良份子至政府工作，此雇主方面因死亡撫卹而獲之利益，死亡撫卹對公務員本人自亦無所裨益，受其實惠者乃公務員之遺族。撫卹並不在慰死者於地下，乃在藉此使其生前無所顧忌而奮勇從公。

公務員之死亡亦可分爲兩種：一爲因執行職務所招致之死亡，一爲因普通疾病所產生之死亡。此二者之性質不同，其撫卹之辦法當不能一律。普通死亡之撫卹金，應由公務員自己擔負之。至於因公殞命之死亡對國家及政府之意義與貢獻較爲重要，其撫卹金之籌措任自應

由國家或政府擔負之，且其卹金數額亦應較普通死亡者爲豐厚。

二、退休之制度

甲、養老基金之籌措——退休制度之內容與實質，簡言之，卽養老金之給付也。政府對供職已久，年紀已高之忠實職員，既不能曲予優容，使之繼續服務，致減低團體工作效率，又不忍刻薄寡恩，斷然裁去，致罹凍餒之苦，於是乃有養老金之給付，以維持其暮年之生活，然養老金亦並非政府對其雇員之恩惠，實可謂爲雇員所應領之延付薪資也。退休制度實施時，首要之問題卽爲養老基金之籌措。關於養老基金之籌措方式論。有左列四種：

(1) 現款交付制 (Cash Disbursement)——在此種制度下，係由政府或公務員現時徵收或籌集一定之現款，撥入於總管理機關，以供支付現時依法退職公務員之養老金額。總管理機關所存餘之金額，以能應付現時之經常支出爲已足，不必有固定之存儲金額。易言之，卽當年所需支付之養老金額，於當年設法籌措之，並無預先之儲積或固定之基金。採用此種方法時，政府方面應擔負養老支付金額之最後責任，以備支配應用，因公務員之捐款或薪金扣入，爲數有限，不可依恃。若由公務員籌款，則爲現任職張三所捐納之現款，用以支付已休退者李四所領之養老金，於理既欠公允，於事亦有困難。現款交付制之唯一優點卽爲簡單安全，在收款籌款時既不用極複雜之方法以計算每人應交付之現款數目，又不必組織複雜之機關辦理投資事業。到需用款項時則向政府或公務員搜積之，搜積後卽時交付各退休人員領去，故不致因基金之管理不當發生何等損失。

(2) 年金儲入制 (Actuarial Reserve) —— 年金儲入制者，即由政府或公務員預先逐年撥儲金額專款生息，以供將來退休或離職時支付養老金之用。此種制度係應用極精密之科學計算方法，根據人壽保險之年金計算原則，決定政府或個人每年應行儲入之數額。將來養老金之數額係以其薪額為比例，故此時交付年金時亦以其薪額多寡為標準。距退休時期較遠之少年職員因交儲年金次數較多，故所交之數額較少，將來退休時各人不但逐次領還其昔日所交付之年金，並得還其所生之複利。

譬如政府經規定六十歲為強迫退休之年齡，在此制下之第一步驟即須根據各種生命統計資料，計算出六十歲後各人仍可繼續生活之平均年數，此數視各國人民之體質及衛生設備而有不同，或許十年，或許十五年。第二步再依照政府規定，計算出各人退休後每年所應領之養老金額，以此金額乘退休後之平均生活年數，即得各人退休後至老死所應領之養老金總額。第三步則調查各員距退休時之年數，將養老金總額分配於此年數內儲存，每年逐次儲入之款均按複利計算，至退休時，所儲入之數恰足以供退休後支領之用。

反對此種辦法者則以為此種計算方法太為複雜，不宜處理。且對此大量儲存款項，若無適當之保管與投資，不但難以保持其一定之利息，且可發生不測之危險，此制之計算確如論者所述有相當之複雜，但此手續究有其重大代價，祇圖簡易，不能發生效力，解決問題，雖易何濟？反之，事若能濟，功可完成，雖繁何害？至於款項保管不易或易生危險一節，亦因禮廢食之論也。在嚴密之管理制度下亦不致發生何危險。自然政府對養老基金應有完善計劃

，作極穩固之保管及最安全之投資，方可保證無虞。

(8) 政府籌款制 (Non-Contributory System) —— 在此制下，係由政府機關完全負責或獨立籌措養老金之用費，並不由公務員自身為若何之捐納。政府之籌款方式不外：(1) 一次籌足基金，(2) 逐年籌儲若干，(3) 每年籌款供每年之支用。不過休退制或養老金係政府與其雇員互利互濟之事業，若祇由政府担任，在理論上亦未免不合。况祇由政府一方籌措此鉅款，力量不足，事實上亦甚有困難。縱使政府能籌得此鉅款，公務員不但莫由知悉其將來應得金額，且在經濟管理上政策決定上亦甚少參加之權利與機會，因款項全由政府籌措，將有類慈善事業，彼等自不易為理直氣壯之干涉也。

現代各國如德、美、法等多行政府與雇員各籌制，英比現仍採政府獨立籌款制，後者之制度雖有前述之各缺點，然其本身亦有其優益。第一、籌款之責由政府完全負責時，行動迅速，管理實施簡單易行，不受牽制。第二、在此制下，公務員無經濟負擔與存儲，心理上自十分快愉，於制度之推行上自十分便利。第三、養老金額完全由政府負責時，縱使在實質上能使公務員之薪給減低，然在表面彼等尙感覺此為政府所給予之實惠，因此易於鼓舞其服務精神，促進其工作效率。

(4) 個人捐款制 (Contributory System) —— 此制係由公務員自己捐款或儲款以籌措全部之養老金額。在此制下政府機關不過僅為公務員所捐籌款項之保管員或經理人耳。惟養老金額全由公務員自己籌措因限於經濟擔負能力，恐難籌得充裕足用之數額，此實為個人捐款制

之重大困難。此外個人捐款制尚有下列各缺點：(1)在會計上簿記上頗為繁雜，故行政及管理費用所需極多，(2)政府對養老金額既無所貢獻，故在管理上統制上頗少插足之理由，(3)政府不予以經濟協助，公務員必認政府無推行退休制之誠意，對公務員並無實惠，自難以促進其工作精神。

若將政府籌款制與個人捐款制合併應用而成一種混合助款制最為適宜。此種混合制實包括有下述各項之優點：(1)此項制度較為經濟，且易實行，在政府方面不致於太為加重稅額，在公務員方面亦不致感覺捐款之奇重；(2)若完全由政府籌款，要求養老金者之數量必太多，其所要求之養老金額亦必太高，混合捐款制則可以挽救此種趨勢；(3)雇工與雇主在此項養老用費上為分配之担負實合乎公平之原則；(4)公務員及政府機關均得派員或選舉代表參加養老金之管理事務，為相互商酌之合作進行；(5)雇主與雇工平均担負其責任，不致引起一方之怨言；及(6)在長久期間雙方享受相互滿足，相互蒙利之結果。

乙、養老金額之規定——普通言之，凡公務員因年紀高邁，工作能力或效率依次低降而不能維持其最低限度之標準者，即當依法退休而享受養老金之待遇。惟關於年齡或退休情形之決定實非一簡單問題。若由政府全權自行決定某人應當休退，某人應當繼續，因無確定標準，易引起公務員之反感與敵視。若規定凡公務員達於一定年齡或服務達於一定年限者可自動退休，則年老無力者必仍多繼續在政府服務，不肯退休，政府工作效率莫由保障。政府若規定凡達於一定年齡或服務達於一定年限者即須受強迫之退休，則彼少數年老而精力技術猶

昔者亦同在被排除之列。折衷之道在於稍留伸縮餘地以便爲因勢制宜之適應。現代各國之退休實施多規定一定之年齡如六十歲或六十五歲爲退休期，屆時即須退休，不得戀棧。但有確實特別情形，經人事行政機關之特許時，亦照酌予變通。

惟因各種職務或職業性質之不同，工作效率或能力與其年齡高下當不能一概而論，譬如充任消防隊員及警察者至四十歲以後，其效率則大見低減，若担任文書或保管職務者，四十歲時仍可勝任如昔。因職業與職務之不同，所定退休年齡便不當整齊劃一。除以年齡（即達於一定年歲時）爲退休之條件外，尙有以服務年限爲退休之根據者，即公務員在政府中繼續服務達於若干年數並具有成績者，於退休後得領受養老金額。採行此項辦法者之理論根據，認爲養老金乃對決定何人何時在何條件下應享受養老金之待遇後，其次之重要問題即當決定各人所領之年金數目應爲若干？關於此問題應加討論之處亦復不少，首要者即各人所領之養老金額是否與其領薪額發生一定之關係？對此問題之答案因主張與觀點之不同而不能一致。有人謂退休公務員所領年金數額一律須相等，不必視其薪額多寡而有不同，主張此說者以爲薪額高者與薪額低者之生活標準與需要雖有不同，然前者因所領薪額多在平時已有相當積蓄，不必全靠養老金以維持其暮年生活也，惟採此種辦法時問題亦尙多。若在個人捐款下，勢須薪額低者平時反須儲存較多之基金，於理有不當，於事有難行。若在政府籌款制下，是不啻使薪給平均化或一律化，自與「同工同酬」之原則相違背。由此足見養老金額之一律化甚多不便，未可採行。

完善合理之實施應使養老金額與其所領薪額發生一定之關係。所謂薪額可從三種形式觀察之：(1)以在職期間各年之平均薪額為比例規定年金數目，(2)以在職時最後三年或五年間之平均薪額為比例規定年金數目，(3)以退休時當年實支薪額為比例規定年金數目。在第一種辦法下，自可減少不平等不確準之可能，且其不幸與僥倖之機會亦較少。惟其計算較繁難，且此制對在職較短而休退之雇員並無重大吸引與刺激，難以因此而促進其工作效率，因所領年金總數為年數少所得不多。若採用第二種辦法則較為合適，因第三種辦法亦有其困難與缺點也。

當確定養老年金與雇員薪額之關係形態後，即進而規定養老年金對最後薪額或平均薪額之百分比率數。計算此數時須如前述應用生命統計表及複式利率表。普通規定，養老年金數等於各雇員之平均或最後薪額二分之一或四分之三。此祇就大概之情形而言也，若考之各機關各團體之實施，彼此之差別甚為懸殊，少者不及其薪額二分之一，多者有等於其全薪者。不過養老金額不可過於低微，因過於低微勢必不能維持人員之生活，至休退時仍想繼續供職，既不引起公務員對休退制之熱烈擁護，又不能完成休退制之應負使命，其薪額之二分之一或三分之二即相當。

第四編 機關管理

第十八章 辦公廳處及物品

一、辦公廳處

甲、意義——辦公廳之意義如何可從三方面觀察之：（一）辦公廳者乃政府官吏或公務人員爲完成其任務或執行其職務時之工作地點；（二）辦公廳者乃政府官吏與人民，人民代表其他機關及外界人士接洽公務與意見傳達或交換之場所也；（三）辦公廳爲政府文書收發總樞及其集聚之所，用便參考者。

乙、作用——辦公廳之本身並非工作全部，彼乃統制或指揮各地工作之中心機關。若不謀各地實際工作之推進，而祇斤斤於辦公廳內工作之處理，實爲大誤。辦公廳之地位有類人之腦筋，機器中之磨托，軍隊中之總司令部，乃各地工作之發動、統制、調劑機構，而其本身並非工作機關，其工作在於推動工作，領導工作，指揮工作。

丙、種類——辦公廳之組織可分爲三種：（一）集中式之辦公廳——即所有文書，會計，庶務等工作全部集中於總辦公廳辦理之。此制爲設備經濟，彼此緩急可以相互調劑，諸事易於作通盤之籌劃與集中之管理。但其缺點爲行動不免於迂迴，而所辦理之各事物未必能適合於各部份之特殊需要。（二）分散式之辦公廳——即各部別自行辦理其文書，會計，庶務等，

其利弊洽與集中式之辦公廳相反。(三)混合式之辦公廳——即析衷前述之二制而調劑其利弊，使一部份之文書，會計，庶務等作集中之管理，一部份仍由各部別自辦之。

丁、環境——辦公廳之物質環境與辦公效率亦有密切之關係，對此不可不加以注意。辦公房舍之建築地點，要幽靜，無吵雜之聲音，無雜人往來。在靜僻他方工作，其效率可增至 ∞ 。除幽靜外，其地點尚須適中，交通方便，以利指揮與接洽。若為特殊性質之辦公廳尚應注意及其特殊需要，如編印部則應與印刷所相近，收發處則宜注意及郵寄便利。辦公廳之建築，不必奢華，以美觀，實用，經濟為最要，若在戰時尚須顧及防空之條件。

辦公廳要有充足、新鮮、流通之空氣。使空氣不適，不但易引起身心之疲乏，減低工作效率，且與工作人員之身體健康亦有極大之影響。不過辦公室空氣流通份量所謂充足與否，視辦公室之人數與空氣溫度而有不同，惟一般言之，每人每分鐘需要四十五立方呎之新鮮空氣。所謂新鮮空氣之成份為養百分之二〇，氣百分之七八，炭不超過百分之〇、四，水份百分之一。五，溫度以華氏六十八度為最適宜。光線與工作效率，亦有重要關係，過強或過弱，均足以增加不需之疲倦，而減低效率。光度大小視工作性質異，辦公廳之光線以五十至十支燭光為相宜。自然光優於人為光，間接光優於直接光，勻散光優於集聚光。

戊、佈置——辦公廳之佈置應遵守下列原則：(1)時間空間要經濟 每人所佔地位不可過大或過小，各人位置之分佈應以便於工作聯絡為依據，(2)辦公桌位佈置時，事前須有計劃與計算，不可臨時作盲目之安排，(3)辦公室之佈置以集中辦公為宜，惟會客室及有祕密

性或有聲響之工作宜另闢室辦理，(4)辦公室內之分格不可太多，以免避礙及光線與空氣之流通。

辦公廳佈置時之程序如次：(1)工作之考察——就各工作人員之工作內容性質加以考察，以明瞭各部各員之彼此關係，而供決定其位置時之參考，務期於工作有密切之聯絡，(2)列表將各部分之工作人員及其工作分別記載之；(3)決定各工作人員辦公所需之空間，如高級長官多之機關，所需空間宜大，低級職員多之機關空間較小。辦公空間之大小因各人工作性質而異。惟普通言之，每人之辦公空間大者可一〇〇方呎，少者可五〇方呎，普通者七十或八十方呎即適。(4)決定所需之器具，列表分別詳細記載之。(5)依據前述步驟所得結果加以研究與計劃，繪製辦公廳座位佈置圖，然後依圖佈置之。

己、工速——辦公廳之工作速率在能保持經常持久之狀態，不可過快，因過快則不能持久，且反易發生滯阻破裂等危險。工作數量與工作人數亦須有適當之分配與比例，人過多則為浪費，過少則工作進行太緩。在完備適當之組織與佈置下，使工作輾轉恰得其宜，無擁擠無間斷，如工廠中，或機器之動作與生產程序，依次密切啣接不斷。工作太少為浪費，太多則易生錯誤。為調節此弊計，須有蓄餘之工作以為不時之分配，同時應有臨時可以調動之人員，以應付緊急之需用。

二、辦公物品

甲、原則——辦公物品在機關管理中亦佔重要之地位，因此皆為工作工具，有效率之管

理，必須有效率之工具，辦公物品之購置應遵守下列各原則：（1）標準化，如此則購價低廉易於移換，而且美觀，（2）所購置物件應合於所辦事宜之特殊之需要，（3）所購置辦公物品要經濟簡單而適用，（4）所置之傢俱與物品應與其辦公地點與建築相適應。（5）其形式構造等設計應根據現代之知識與技術，使能減少身心疲勞，增加工作效率。（6）在可能範圍內應儘量用最進步之科學設備。

乙、棹椅——現代化之辦公棹應力求其簡單合用，不必有任何裝飾，以免容集灰塵及隱積未辦文件。各機關現多有連腳帶抽斗之辦公桌，實不相宜，應改用無抽斗之簡單辦公棹。此棹普通為長五十吋，寬三十吋，工作員之坐位，為減低疲勞，及支持較久之工作時門計，可用有靠之椅。其構造須與所作工作及身體相適合，並宜求其舒適，不可太硬。

丙、文具——辦公棹上宜備用玻璃棹墊，比較用紙質棹墊經濟而耐用且清楚整齊；其下更可放置各種有用之表如作息表等。棹上宜備鉄絲筐或公文夾袋兩個一供來文之用，一供發文之用，活頁月份牌亦置於案頭。既便簽對，復可記載各項重要事宜。此外如筆墨，圖釘，迴旋針等應用文具，均應齊備，且宜置於固定之小盒箱內，以便隨時檢取。

丁、紙張——辦公紙張如稿紙，簿冊，卷宗，信封，信紙等件，其形式大小，顏色等均應標準化以便處理。所以紙張之優劣，應視其用途而有不同。保持年代較久，處置頻繁，打印較重者均宜用較好之紙張。吾國文具工業仍墨守成規，未能隨時代進步，而有所改革，致外國式之文具，漸有排除我國固有者之趨勢。今後應於文具工業，本迎謀頭趕上之精神，澈進

，以爲增進辦公效率之一助焉。

戊、機器——近世因科學技術之進步，辦公用具多有採用機器者。在文書方面者有打字機，美觀而迅速，且亦甚經濟，惟對此項機器應特加愛護與管理；有留聲轉錄機（Dictating Machine）其構造與應用之原理，同於普通之留聲機，此機之應用較人工之記錄，既便且廉，不宜發生錯誤，抄錄者可以快慢自如，發言者亦可隨時利用自己空暇之時間，抄錄者可一人在靜僻處自行辦理。但用此機器亦有其不便，即說者用此須有相當時間之學習，并須說出文中之標點符號；在留聲機中不易辨別文字中之輕重處；有速寫機（Stenotype）普通辦公上無用此，必要，開會時辯論時可用此以作記錄。在複寫方面者除複寫紙之應用外尚有圖形複印機（Ratry duplicator）平版複印機（Flat Duplicator）自動打字機，印刷機及照相機等。在計算方面者，最普通者爲算盤，加數機，簿記機及統計機。在郵便方面者有開折信封機，通訊印名機，摺信機，信封黏票機。在交通方面者有電話，傳真電報（Telegraph）指揮通話機（Dictegraph）普通電報，物件迅速機，此外如到公鐘，編號機，裝訂機，削筆機，證券保護機等亦爲辦公上所常使用。

第十九章 文書處理

一、文書收發及撰擬

甲、收發程序——現時各機關文書處理之程序，普通言之共有十六個步驟；即（1）收發

員摘由登記，(2)送總樞機關或負責長官，(3)批交各主管部份，(4)各主管部別之收發人員登記摘由，(5)送各主管長官，(6)主管長官分交各承辦人員，(7)各承辦人員擬辦，(8)主管長官核可，由部別收發員送總樞機關或負責長官，(9)經核可後發還主管部別，(10)承辦擬稿，(11)主管長官核稿，(12)總主任或負責長官判行，(13)交錄事室繕寫，(14)送監印室用印並校對，(15)收發員登記發出，(16)稿件歸檔。

似此處理程序，不免失之迂迴曲折，牽延時日，改善之道應減少手續，限定日期，如收發之摘由可複寫三四份，各部別之摘由一事可以省去；如簽稿並行亦節省手續之一法也。稿件簽署經手人太多，表面上人人負責，實際上人人不負責，應採用分層負責制，在各人規定之權力範圍內得自行全權處理其事務，瑣細之事自不必經由高級長官之核准。如此亦足減少公文處理之程序，而增進其工作效率也。

乙、文書內容——現行之官文書在內容上亦有不少之缺點，應加改善者。第一為過重格式，上行，平行，下行種類繁多，文中用詞亦多有一定之限制，所謂公程式之一套，實無異作繭自縛也。第二為文言分歧，公文上之文字，與普通言語相去甚遠，其弊害所及不但形成行政上之遲緩與困難，且足以阻礙社會之進步。第三為不負責任，官樣文章，多取模稜兩可之語氣，意欲圓滑取巧，或者取相互推諉以圖卸責。第四為封建色彩尚嫌濃厚，現時之政府為人民之服務機關而非鎮壓與統治之衙門，其文書應平民化，不可以官氣凌人之語氣出之。

今後對官文書之內容應力求改善，公文程式應力求其簡單化，使應用上之根制減少，以期靈活。其次應儘量採用表格，減少文字上之浪費。至於文字之內容亦宜平鋪直敘，求其簡單明瞭，不必舞文弄墨，沿用陳腐格式與腔調。中國文字之改造應於公文書內試行之，期其進步與經濟。隸書之採用為中國文字史上一大進步，此種改革即發生於政府之書吏，今日我官文書中亦宜有相似之改革。

丙、撰擬原則——公文之撰擬應注意下列各要點：(1)要識古通今，即知前例明現狀是也，(2)要遵循法理，不能徇私舞弊，不能感情用事，(3)要重實際去虛文，不賣弄文字，不玩腔調，不陳腐言，(4)措詞須合於身份，(5)用字要有分寸，(6)文字應作到玉潤珠圓，一塵不染。

二、工作報告

甲、效用——政府應定期編印行政報告，或工作報告以公於世。工作報告者為政府行政成效之記載。其效用之重要者有五：(1)分析現時政府所遇或所在推行之問題與情勢，使人民明瞭，引起其興趣及助力，(2)描敘及說明政府之組織與活動，從與人民生活之關係上申述其運用，(3)指明政府未來之工作計劃，(4)供政府人員對其工作上之自身檢點，以為改良之參考，(5)使人民有所根據以判斷政府之優劣。

乙、缺點——現時政府機關雖多有工作報告之編印，但其編輯尚多缺點，應加以改進。其缺點之重要者，為(1)報告之編輯缺乏一定之目的或宗旨，並無中心材料與路線，(2)常

爲多數亂雜材料之堆積，缺乏完備之組織與系統，其材料亦多無所選擇（3）工作報告之形式與印刷多不講究，不易引起讀者興趣，往往被棄之紙簍，（4）有時所用文字詞句不免失之專門化，爲一般人所不易瞭解。

丙、種類——工作報告之種類，若以其包括之時間爲標準，可分爲工作月報，工作季報，工作年報等。若以其範圍爲標準可分爲一般工作報告及特殊工作報告。若以其性質爲標準可分爲經濟報告，工作報告等。

丁、編輯——行政報告之編輯因其所欲之目的如何，其方法亦有不同。依其目的可採用四種不同之編輯方法：（1）問題報告法——不依年代時間爲次序，以一特定問題爲對象，記敘其過去經過及成績，指出現時之需要及所遇之問題，使人注意與瞭解。（2）成績報告法——根據行政紀錄，整理爲報告，以指明其進步與成就。（3）現勢報告法——在報告中指明現在之情況及急待解決之問題。（4）計劃報告法——由過去成績及現勢，以指出將來應採取計劃與步驟。

在編輯技術上對於材料之處置亦可用各種不同之方法。其重要者有數字處置法，分類處置法，結晶處置法，概括處置法，解釋處置法。一般或普通行政報告所應包括之內容，應爲（1）政府組織狀況，（2）各部份之負責人員，（3）人民可以利用之政府各種設備，（4）政府之各種活動及其與人民生活上之關係，（5）工作結果，人民担負及政府活動之單位費用，（6）其他足資比較之材料。

三、檔案管理

甲、意義——楊賓柳邊記略稱：「邊外文書，多書於木，往來傳遞者曰牌子，以削木片若牌故也。在貯年久者曰檔子，以積累多貫皮條掛壁者檔故也，然今文字之書紙者亦曰牌子檔子矣」。中國古以文字書絹帛，卷而置之，官文書存置曰案卷。滿清入關後沿其舊習，我通稱，遂合稱存置之官文書曰檔案。英人甄克生(H. Jenksun)著檔案管理一書，謂檔案 Archives 一字，原指文書放置之地方，今用以指此文書之本身矣。所謂檔案，包括亦廣，(1)公文書度藏以備參考者，(2)報章雜誌對公務之記載，剪貼存置者，(3)私人或團體函件涉及公務歸存者，(4)文書之保存於檔案室者均可謂之曰檔案。檔案者即公文書之辦畢歸檔經整理供參考者。至於檔案管理之功用，簡言之計有三點：(1)辦公時之參考，以明案情之原委，而免處置上之前後矛盾，(2)備作行政研究上之直接資料，(3)供編修歷史之用。

乙、現狀——現時政府各機關對檔案管理一事，雖亦有漸謀改善者，然就一般之情形論之，仍多不知注意。其應予批評者有下列諸點：(1)主管長官對於檔案管理一事多不重視，每以地位低微能力差池之小職員辦理此事，既無組織，又少經費，故檔案祇有堆積，實不足以言管理也。(2)即有所謂管理，亦並未應用現代有系統有條理之科學方法，登記不詳確，分類不嚴格，遺失盜竊，所在多有，而檢查參考，又極費時。(3)管理人員既多無現代之知識與訓練，卷宗之粘貼，首尾之啣接，常多不當，每至錯誤百出。(4)管理人員墨守成規，不求改善，祇憑記憶或祕傳實不足以適應現代之需要。

丙、點收——文卷點收爲文書處理程序之終了，而檔案管理之程序即開始於點收。文卷點收時須以一種簿冊爲根據，於規定欄內蓋收訖章以明責任，其根據之簿冊有發文簿，收文簿，及油印或複寫之收發文事由錄三種。點收蓋章所以劃分檔案室與收發室或各科別之責任，並藉以檢查文件運行之所在。檔案室點收文件之範圍應以處理完畢者爲限。若辦完而不歸檔，管理者應予查詢。經點收之文件始由檔案室管理者負責。非經主管者批明歸檔或已經處理完畢者不得妄予點收歸檔。

持稿歸檔或交付點收者究應由何處辦理，亦當加以考慮。有者總由收發室負責辦理之。採用此種辦法者係於繕清之文件發出後，即由收發室逕行歸檔，不再將原稿退還原辦稿之科別，此在時間上較爲迅速，點收手續亦較簡單統一。有者由收發室退還原辦稿之科別；再由各科將文稿分歸於檔案室點收。如此足以使辦稿者明瞭原稿批改之情形；其簽批存查之件；逕行歸檔，較爲簡便，不必再經過收發室。二制雖各有其利弊，然究以前種之辦法爲合適，蓋易收集中統一之效，不致因事權分掌致引起分歧零亂。

丁、登記——文卷點收後，檔案室應立冊簿詳確登記其所點收之文件，蓋必有此登記始易於確定責任，並便利檢查也。登記時之編號，有者以收發室之編號爲登記號，有者以各科之編號爲登記號，然究不若由檔案室自編其登記號爲相宜。檔案室所用之登記簿亦有各種之不同。有者以收發室送交歸檔之單式裝訂成冊以代登記簿。有者於收發文簿上加蓋歸入何卷之章，以代登記簿。有者由檔案室自立其登記簿。登記簿應列之項目繁簡本無一定，總以能

達到明責任使檢查之目的爲旨歸，如原來文號，新立檢查號，機關別、文別、事由、附件、歸檔日期等均不可省略。

戊、分類——說文云：「方以類聚，物以羣分，同牽條屬，其理相貫，雜而不越，據形系聯，引而申之，以究萬原」，英儒赫胥黎謂「分類之目的在集同類，別異類，以求事物形與質上之區別，以便於認識與記憶」。檔案管理上之分類，亦具有此意義與功用。因檔案分類後，始利於直接檢查，調卷捷便，管理容易。

分類應遵守適當之原則方易獲得良好之結果。所爲分類須確定而合理，系統須清晰分明，所分之類應當有彈性，能隨時伸縮，所依據之標準須有一定，決不可中途改變或混用，所分類數須繁簡適宜，不可太多或太少。

檔之分類究應由何人決定之，亦殊有問題。有者主張由管理檔案者全權辦理，以資統一。惟檔案管理者對案卷之內容常不甚明瞭，其分類不免錯誤，或不易於案由之實質上作適切之分類，故有人主張由各主管科別自行決定其所管文卷之分類，但如此又不免於衝突重複矣。實則舍短取長，宜採折衷之辦法，由檔案管理者訂立分類之原則與辦法，再會同各主管科別之負責人員共同辦理之。

分類後宜以符號、表各類，以期簡便，其代表之方法與符號有下列各種：(1)首字代表法，其首字相同者用次字，如「教」字代表教育類，然此不足示其內涵，易引起誤會，(2)縮字代表法，如「總文電」代表總務處，文書科，電報類，(3)特字代表法，以特定之某字

代表某類，如以天、地、玄、黃、或甲乙丙丁代表某種特定事物是，美國國會圖書分類即以 A, B, C, D, 等代表各類。(4) 數字代表法，如杜威之圖書分類法即係以數字代表類別者。

已、編目——分類後須繼之以編目，方能檢查迅速，分類若鎖，編目如鑰。編目之目的在使能根據下列任何一點而能迅速的檢得其所需要之卷宗：(1) 收文或發文號，(2) 收文或發文日期。(3) 檔案案由，(4) 來文或去文機關及地方名稱，(5) 來文或去文人員之姓名，(6) 卷案內任何一特具之點。

所編目錄應有下列各種，始能達到前述之目的：(1) 分類目錄，(2) 標題目錄，(3) 名稱目錄，(4) 參見目錄。除目錄外應編有收發文號與分類號對照表，總登記號與分類號對照表。目錄形式有用書本式者，有用卡片者。前者價格低廉，攜帶便利，且不易遺失，為其優點。後者活動靈便，易於伸縮改易，且易於據之編標題目錄，惟費用太大，且易於遺失。能採用活頁書本式則能取長舍短矣。

庚、排列——目錄編訂後應如何排列方檢查便利，亦應加以研究之問題。在每一類中或依標題或依名稱而排列，其先後次序，在外國多順字母之先後，其問題則比較簡單；而中國文字特別，故頗有問題。其解決與應用之方法有下列幾種：(1) 部首排列法——即按康熙字典典次序而排列，惟字首常有不甚明確之處，檢查不能迅速。(2) 筆劃排列法——以筆劃多寡排列次序，可惜中國字同筆劃者過多，如常用八筆劃之字即二百餘個，檢查亦多不便。(3) 形位排列法——杜定友將中國字之形位分為縱、橫、斜、載、覆、角、方、整、八種依此形

位與次序以排列之，惟字體之辨別不易，應用時亦多困難。(4)五筆檢字法——陳立夫將中國之筆劃分爲點、橫、直、撇、屈、依此次序排列，惟分類太少，同筆字太多，應用亦有限制。(5)四角號碼排列法——王雲五將中國字之筆劃分爲頭、橫、垂、點、叉、插、方、角、八、小九種每種以0.1.2.3.4.5.6.7.8.9.之號數代表之，以每字之筆形代以號碼，以此號碼爲排列之次序。

辛、皮藏——卷宗於分類編目後應加以裝訂，或用卷面，或用卷套，或用卷盒，或用夾卷。卷面經濟，卷套完好，卷夾便利，卷盒美觀。究用何種，視各該機關之經濟狀況與卷宗之用途而定之。裝訂之卷宗上應標明檔案名稱、號數、年日、卷數、及須保存之年數。安放卷宗之傢俱有卷架、卷箱、卷櫥、卷函之別，可立排，可平排，其尺寸與形式最好全國能使之標準化。卷庫之建築應注下列五個標準：(1)堅固，(2)防火，(3)避潮，(4)去蟲，(5)防鼠。

壬、調卷——調卷須訂立一定之規則，以免卷宗之遺失與凌亂。調卷者須具有規定之資格及限於一定之用途。調卷者須經主管長官或適當權力者之簽字或允許始能調卷。調閱卷宗時須有書面之記載，不能祇憑口頭調卷。其調卷時間須加一定之限制，如逾限應予處罰，其有遺失者須負法律上之責任。

四、參考工具

甲、一般之參考材料——此種參考材料之重要者爲世界地圖，本國地圖，本省地圖，本

縣地圖機關所在地之形勢地圖，交通地圖，對其所管轄之區域內之人口，物產等分配狀況等亦宜以地圖表示之，用作行政上之參考。爲節省時間，少用腦力，及求辦事準確計，宜備各種必要之簡表，如度量衡計算及折算表，貨幣單位及折算表，郵寄重量及郵費表，郵局、銀行、電報局辦公時間表，汽車、火車、輪船交通時間表，各有關機關一覽表，均爲重要之參考材料。其他如康熙字典、辭源、詞海、英文字典等亦爲不可缺少之參考工具。

乙、管理上之應用圖表——此種圖表在組織方面者爲機關組織系統表，各部職員一覽表，各部職員人數分配表，各部位置分佈圖，各部職權分配及關係圖。在工作方面者應有經費收支程序表，物材購置及使用程序表，文書處理程序表，機關辦事程序表，各部辦事程序表，各種工作分析及比較表，各種工作考核及進度表。

丙、服務上之參考手冊——各機關對某種位職或工作應編訂爲服務須知或服務手冊，以供使用。其內容應搜集此機關之組織概況，歷史沿革，辦事細則，工作程序及其所需用之技術與工具。此項手冊之目的，在供工作上之隨時參考，可以節省時間，免除錯誤，對於新到職之工作人員幫助尤大。此外應編印行政法規彙編，所搜集者要有系統切於需要，應以本機關所適用者爲限。其性質宜限於組制活動之法規，即關於組織人事、財務、物材、文書等事者。

第二十章 物材管理

一、物材之購置

所謂物材包括政府機關所有之房舍，土地樹木等不動產、傢俱、機器、工具、等設備、及紙張，煤炭等消耗品而言之。所謂管理指對此等物材之購置、保護、貯藏、使用等工作而言也。茲先論物材之購置。

甲、購置之現狀——現時各機關對於物材購置之辦理現狀，頗多不合理之處，茲指出下列各點以見一斑：

(1) 零星分散——各機關成一機關之構成各部多係自行獨立辦理，其物品之購買與工程之建築，並未作統一集中之購置。結果在人力上、財力上、時間上均為重大之損失與浪費。因零星分購則間人多，手續繁，時間久，既不易延用專門人材，又不能享受批發價格之利益，至於謀物材之標準化，在此情形之下，亦不易辦到。

(2) 回扣外幫——政府機關向商店或工廠購置物材時，經手人多有抽留回扣之惡習。至工人夫役亦每向其共來往之商號作不給價之求索。經手人亦往往不給價或低價向之作私人之購置。此種回扣與外幫常無一定之限制與標準，致商人視此為畏途，裹足不前。其肯共來往者，亦必將此種價值賠行算入物價之內，使政府蒙受其損失。

(3) 勾結舞弊——更有甚者，各機關經辦購置人員，常與商人賄相勾結串通舞弊。或者劣貨售高價，或者好貨參假，或者放鬆驗收，或者改名自設商店，從中壟斷漁利，或者浮開單據，弊害重重，不一而足。

(4)手續遲緩——政府機關在物材購置上多因章則法規之限制，及職權之牽制，須經過多種手續，往返曲折，頗費時日。交貨及收款常須守候甚長之時間。此均足以增加商人之成本與費用，皆為商人所不喜悅者。

(6)態度不良——政府人員與商店辦理交易時，每不站於平等地位，不以公平之精神，和善之態度出之，政府中人每挾政府盛勢，以官氣凌人之可憎態度對待售貨員，遂致競售者少，而物價因以抬高；且因此足以影響人民對政府之觀感。

乙、購置之原則——政府若欲謀物材購置之經濟合理化，蓋有若干基本原則，必須遵守：

(1)集中購置——物材購置在可能範圍內應作集中統一之辦理，能如此所收利益甚多。單位費用可以降低，手續可以簡單化。辦理購置之人員，因以減少。所購物材之品質與種類易於標準化。物材之貯藏，運輸驗收及分配等事易作統一之支配，能收簡易敏捷經濟之效。易於延用並訓練專門採辦及經理的技術人材。事權統一，責任集中，無衝突重複之弊。

(2)公開招標——凡機關之物品購買與工程建設，規模較大，價格在若干元以上者，皆須採公開招標之方式。蓋如此則易於免除經手人之從中吞蝕，及與商人勾結舞弊。由此方式不但可以在市場獲得最高之競賣，物價低廉；且足以表明政府無私之心跡，以博得人民與社會對政府之好感與信仰。

(3)物美價廉——無論採集中購置或公開招標，其基本之目的乃在於實現物美價廉之慾

求。即在政府之物材購置，不但不得有分文之浪費，並使其每分文之支出在購置之數目上質量上均獲得其最大之代價。

丙、購置之限制——政府對物材之購置，為免除其弊害及取得最大之效果計，在法令上普通皆有左列之限制：

(1) 對招標方法之限制——凡超過一定數額之物材購置，必須以公開招標之方法出之，承標者須為索價最低廉之一家，若此次投標全部不中標，下次招標時之中標者之索價不得高於此次最低之索價。招標之佈告及廣告須在一定地方及一定物刊上登載，且須經過一定之時期。招標不得有舞弊或不道德及違犯商業信用等情事。

(2) 對購置人員之限制——經辦購置之人員不得在其交往之商號中有股東或分紅辦法。經辦人員在購置上如有舞弊情事，多有明文規定其懲戒辦法。

(3) 對承購商人之限制——投標商辦之繳納保證金，如索價經接受而不肯簽訂正式合同者收沒之。承標商人須依規定簽立正式之契約，並填具正式保單及覓定妥適保人。

(4) 對支付款項之限制——物材購置之款項支付須有預算及法令上之根據，且須顧及實際之財政狀況。購置之時間單位，普通皆不得超過現行之財政年度。

丁、購置之程序——物材購置之全部程序分為十一步驟申述於後：

(1) 所購物品之決定——物材購置之第一步即決定所購置之種類，此須根據過去經驗及現時之工作需要而決定。所購品類應使之標準化，不必要之形狀大小，彩色等應儘量減少。

之。所購物品應詳加分析記載，就各工作單位分別編訂表冊。所購數量若干，亦須首先確定，蓋數量決定後，方足以根據之以應付市場之情形，並作通盤之籌劃及決定購置之方式。種類與數量決定後且須決定交貨之日期，次數，及每次所交之數量，此須視貯藏棧庫之容量及工作進行之需要而定之，可制就物數量分期分配表及交貨數量分期分配表。

(2) 市場行情之審定——對貨物之供給來源及出產數量應有切實之調查與明瞭，其材料可自廣告，商報，股票推銷員，商業雜誌，經濟刊物，公司，商店，工廠之彙報，特刊，物價指數，生活指數等得之。在招標時且可據此項記載通知各商號，進行招標競爭，蓋不知商情與市價，實不足以言商業談判。進一步分析此項商情之底蘊與內在因素，如財政上，經濟上，金融上，商業上之普遍狀況及一般趨勢如銀行存款之多寡，公債價格之漲跌，農業收穫之豐歉，國際貿易之出入，國內政局之安亂，及貨物運輸之難易等。主辦購置之人員應就各方供給來源中其專門知識與特殊經驗以審辨何家何貨為最好最廉者。購置者應就貨物來源所購置之物在市場所流行之價格為確實之調查，編訂為詳細之記載，有此數種根據，自足以定投標後所取之售價及商店，而收「物美價廉」之實利。

(3) 獲得競賣之全利——購置者欲在市場獲得競賣之全利，須注意下列各事。對所購置之物材須有詳確之說明與記載。利用商情上之確實知識與材料同售貨，解決購置上之各種重要或瑣細問題。購置者同時須易地而處明瞭銷售者之立場與心理，而衡量其情勢，而收知己知彼之勝算。在舉行招標時，對購置上之各種情形與需要，應作完全的與詳確的說明。在辦

理投標之進程中應避免一切之投機因素及嘗試。購置者須在銷售者之心目中建立起良好之商業信用，並儘量消除不必要之官廳習氣與手續。

(4) 貨物品質之特定——所購置物品之內容應作詳確具體之規定，此亦免去投機因素之一法也。如何規定貨物之品質，普通有兩種方式，一為文字說明法，一為貨樣標準法。二者各有利弊，能合併用則較合適。品質內容之重要者為採作標準貨樣之物品名稱，所購物品必有不及所有之品質與情形，驗收貨物時所須舉行之科學試驗或檢查手續，物價單位及交貨單位。

(5) 招標問題之解決——招標本有若干之形式與方法，此時應先加決定。究欲採用全部招標（即就購貨全部給總價額）或分類招標（即就所購物品分類估計各給以價額）。究行一次付款或分期付款。全部招標之利益，為數量多對商人具有較大之吸引力，分類招標，商人係將各款物交貨運費等用費分別算之，而全部招標或以減低此種費用，全部招標在收貨運費等亦甚便利，惟全部招標亦有其弊，一則價格上高低混雜，不易公平，雙方均有吃虧，或佔便宜之虞，二則物品種類包括過多，給價單位亦頗不易計算。一次給價之招標方式其利在簡單確定，不致中途發生問題，惟若為時較久之購置，物價有漲落時，雙方均有討便宜或吃虧危險。

(6) 購置合同之擬訂——傳襲式之合同係由購置者指定一寬泛之範圍，由銷售者擬訂文稿或條件，再由購置者選擇之。殊不知執筆者即執刀者，由商人執筆，其文字必不利於政府

。今之主辦購置，既具有專門之知識與經驗，又熟悉市場情形，自以自行執筆為相宜。所擬合同文字應具體詳確，蓋如此則不致有超出預算之虞，穩定安全，不致受市價之漲落影響，并足以防止雙方之串通舞弊。

(7) 承標商號之招徠——購置者於招徠承標商人時，應廣事宣傳，并須謀平等與普遍。其採用之方法為報章上登載廣告或啓事，通衢達巷張貼招標佈告，或直接通知各有關商號。

(8) 正式合同之簽訂——在正式合同簽訂之前，對承標各家之索價及辦理條件應為合法之公開宣佈，以昭無私，而防勾串。開標前應公告開標地點時間以便有關人員蒞場作公證并監察。主持開標之人應為主管官，常衆明商號名稱，經理姓名，索價數目及所繳保證金數目。如認為投標各人均不合格時得將全部投標拒絕而另行招標。正式合同簽訂之步驟應先通知獲選之承標者，并轉知其保證人填具保證書；財務機關通知擬訂合同者之保證人依法辦理保證手續。購置機關將合同擬妥後通知承標者，雙方在公證人前簽押所締訂之正式合同。此項合同應備具三份送法院備案簽證以為法律根據。此合同由法院領回後，送財政機關為最後之簽證，以作支款之根據。財政機關，購置機關及承標商人各執正式合同一份，以為執行之根據。

(9) 購置合同之履行——正式合同簽訂後，政府機關當指定專員或成立特別之組織，監察承標者切實照合同上規定條件作忠實之履行。此項人員對工廠生產之進行及市場情勢之發

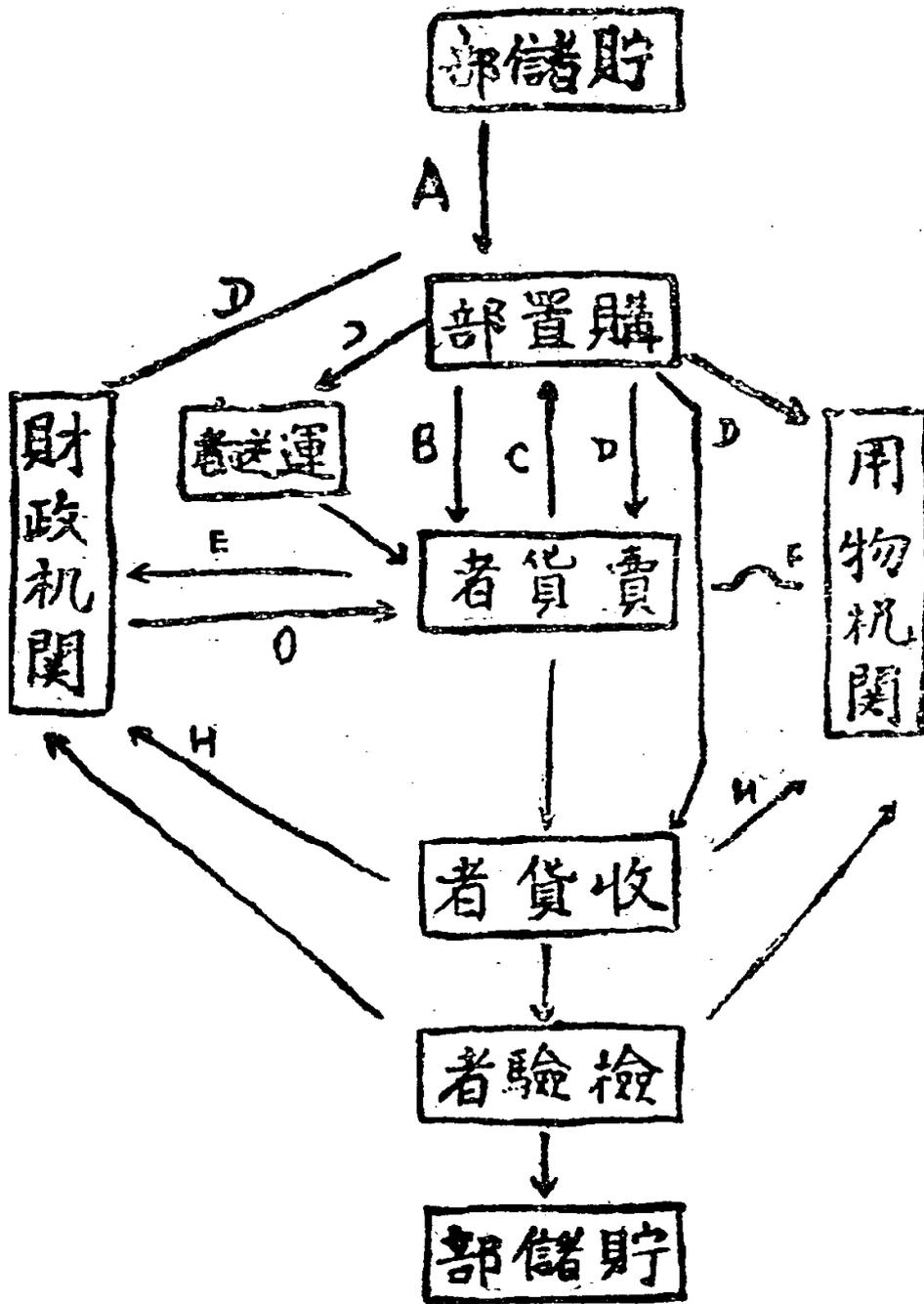
展，應有充分之知識與明瞭，此項工作之進行在於考察在製造時所使用之材料，所施之工作有無違背合同上之規定。

(10) 收貨時之檢驗——政府辦理此項工作須迅速而準確，惟購置機關往往認為合同簽訂後，其責任便闕完了，售貨者每將訂購之貨逕送於用物機關，而用貨者或因經驗缺乏，或因不明瞭合同之內容，在驗收上常易為商人所欺瞞。貨物接收之事務，政府常委低級職員辦理之，以能力不足，亦常難收良好之效果。訂購物品多分送於各用物機關，在人力財力時間上均不免於浪費。

(11) 付款及單據處置——對開來單據應認真嚴格審核，注意其價格，項目，日期，物品等記載有無不合或錯誤之處，發票上數量與定單上之數量是否相符，所交貨物之數量與發票上之數量是否完全一致，所開發票是否已付過一部份之貨價。惟審核時應使之準確迅速，貨物與發票應同時交入，不見貨或貨未交全，不得接收發票。在政府購置上除發票外有時尚須有其他證明文件，以昭鄭重，如不有正式收據，發票不得報帳。所收票據應分類編號，順序登記粘存之，以防遺失或延誤，並謹防貨價重付或誤付。

物料購置及運送處理程序如下圖所示

二、物材之貯藏



- | | | |
|----|-----|----|
| | 文 書 | |
| —— | 貨 物 | |
| A | 書單 | E |
| B | 算單 | G |
| C | 置價單 | H |
| D | 置置單 | I |
| E | 附本 | J |
| D | 通知單 | K |
| | | |
| | 用物 | 送貨 |
| | 請求 | 帳收 |
| | 正式 | 檢付 |
| | 購置 | 貨款 |
| | 運貨 | 起貨 |
| | | 運貨 |
| | | 單單 |
| | | 單單 |
| | | 書書 |
| | | 物物 |

甲、貯藏原則——經購置之物材須得適當與合理之貯藏。貯藏上應注意及三項原則：一、爲作集中統一之管理，始易收簡便經濟之效；二、宜作分類之貯藏，始易使物各得其所，如爲不畏風雨烈日之物材而又不致遭盜竊者不妨露天置之，或以草蓆覆之即可，如鐵塊磚瓦之類屬之。若爲畏潮之物，不但不可使之遭風雨之侵害，且須置於特別乾燥之地，如炭泥石灰等即屬之。至於機件及經提煉之金屬物，爲防其生鏽，應置於乾燥且冷之地方。如爲細軟物而畏塵垢者應置於特別清潔之所。三則應製各種之貯藏設備如箱櫃櫥架類，以資使用。

乙、倉庫佈置——倉庫內之佈置應有詳密之計算，方能收便利而經濟之效。所謂佈置者即指將全部供貯藏物材之地區分割爲若干不同之部分，以供收，放，移動之用者。其全部之構成部別可分爲以下幾種：(1)單位(Unit)——指貯藏室中之標準單位而言也，爲貯藏室內供使用之最小空間，普通爲長方形，並給以特別記號。(2)排位(Rack)——橫在單位或單元地位上平列之行，亦名曰層，普通即箱或桶之直放於單之地位上者。(3)行列(Row)——爲各單元構成之直綫，亦可名曰壁，取其狀如壁也。(4)段(Section)——以若干平行或性質相同(爲方向)之若干行構成之，普通以牆或通路爲分段之界綫。(5)組(Series)——以兩個以上相同之段構成一個組，(6)區(Field)——以若干平行之組構成一區。

貯藏室之每個貯藏單位地區，應以符號或數字代表記明之，以便檢取物品。每行之廣袤，不可分割單位爲之尺寸，如單位三方尺，而行之長廣宜爲十二方尺或十五方尺。不可爲十方尺或十四方尺，以免標記其地位時發生困難，每兩行宜留通路一條，以便出入移動。方向不

同或沿四牆放置之行應極力避免之。同段之行須彼此平行。直綫及成直角之地方宜留作行人氣之用。貯藏室之佈置宜整齊劃一，因愈不整齊，所浪費之空間愈多。通路之寬狹及大小宜按照其實際需要規定之。

丙、物材標記——貯藏之物材宜各予以標記。但此標記辦法須依合理之設計，使全部能作一致之應用而成爲一種制度，雜亂或多種之標記辦法，應力予避免之。所用標記符號要簡短，易瞭解，易記憶，其本身要具有指引性。貯藏之內容與範圍，若有擴充時，其原用之標記辦法，應能在最少變動下應用之。

作爲參考或指引參考之標準基綫或基點，應具有相當之永久性。標準基綫應爲自然之界限，戶外者如河，岸路等，戶內者爲牆，通路等。此綫宜用紅色白色等油滲於地板之上。標準方向宜以指南針上之東西南北爲據，並應有標誌指明方向。戶外宜有標桿標牌，戶內有符號或字號。段號行號可油漆於樑檣之上或製標準牌以指示之。所貯藏之桶或箱宜各給符號，此符號可用字可用數，或二者合同之，一符號不但可以檢出一單位，並可表示此單位在全部中之關係。貯藏室之單位地點如有空間者亦宜留出空號，以備將來貯入物品時之用，免再編號，牽動全體。

丁、物件安排——物件安排之單位，并有上列各種：(1)件(Article)——爲一種物件之個別單位，如地球牌二號藍墨水一瓶是。(2)組(Unit)——易於處理或普通一次發售之量，如一盒一打，一包之類。(3)宗(Lot)——一次收到或安排之數量，如十打，二十盒，或五包

之類。(4)堆(Down)——直支有規則之宗組或件，長一，深一，高若干。(5)匣(Item)——安排一地方之物品，物之大小，形狀，性質，顏色，牌號均可為決定項別之標準。(6)架(Stock)——直立自支有規則之堆，長二，深一，高二以上，可為條方形或塔形。(7)方(Block)——自支有規則之物堆，長，深，高均為二或二以上，可為方形或塔形。(8)層(Tier)——為架中之任一平行，層之記號安排次序由下而上。

通路必須正直，且須足敷實際之使用，取物要便利，有記號能確知所在之處。明顯確定之標記，甚為重要，每宗每項須懸以標牌，每單位每箱包各貼以字號，相同之物類。必用相同之標記，不可分歧。物材安排之地方應按搬運之難易，取量之多少，同時之稀稠，安全之程度（如有無危險性，易否破碎）應妥為考慮之，然後決定其所放置之地位。各種物材之安排方法要整齊一律，而各宗各項有明顯之分別。物材安排要有計劃與計算方可免除浪費。

三、物材之監護

甲、意義——物材監護者指其監管與保護而言也。保護在於防止及減少物材之不當有或可避免之各種侵害與損失。監管者對物材加以監查與管制，防止及減少其遺失與被偷竊，並便於使用與稽考也。

乙、保護——物材保護之實施，有下列幾項，可資申述：

1. 去塵垢——其用意不但足以保持物材之清潔美觀，且足以藉此促進工作人員服務精神。此雖為細務，然關係甚大。此事可由主管人員監督及訓練工役而依時辦理之。水門汀及地板

宜先擦後洗，其污穢之處，並常用肥皂等物清除之。院落中須當打掃乾淨。垃圾廢物等當全數棄置於垃圾箱內，並隨時傾除之。所有傢俱設備等物，均須每日打掃洗擦清潔，務使一塵不染。凡污穢已甚之物應用鹹水或肥皂洗之。玻璃物件應用布蘸煤油擦之。銅器用擦鋼油擦之。痰盂紙簍等須每日清除乾淨。

2. 防潮溼——有甚多之器材甚畏潮溼，如銅鐵器，衣服，紙張，書籍等遇潮溼或生銹或霉爛，其損失甚大。此等器材之存放處，宜有地板或水門汀之設備，其房舍應通空氣，見日光，過熱氣，並當常用乾布擦拭之及作定期番晒。

3. 防火災——為防止火災起見，建築物之原料，宜用磚石，石綿等。每一機關應有消防設備（機器，唧筒，水龍）及組織（消防隊），並宜常舉行消防演習，以免臨時倉皇失措。最重要者尙在主管人員隨時巡視檢查，以防萬一。燈火是否按時息滅，房中無人時，工役須將其燈火或雷燈關閉之，廚房於晚間是否已將炭火熱爐封滅，此乃應隨時注意者。在廚房外不許任何人烹煮飲食，電扇每隔一小時應休息十分鐘，易燃器材應妥為收藏，並不可放在高熱度之地方，此皆防火上應加注意者。

4. 防盜竊——存放器材之房舍應使其門窗堅固，鎖鑰嚴緊。重要及貴重物品應放置於保險箱或保險室內。機關中宜有防盜警燈，警笛，警鈴或告警電話之設置，電綫宜祕密，防其斬毀。機關宜有防盜之組織與佈置，並應派人巡邏值更。

5. 防損壞——暴風雨對器材之損壞力甚大，故水溝，水堰，水池等設備均屬必要，免遇

大風雨時路基，橋樑，房舍等有被沖毀之虞。烈日猶火也，對物材之損失力亦不小，應有適當之防護之。笨重，堅實，脆弱之物材若放置過猛烈，即易碰撞損毀。在搬動時應特別留意。熱茶杯，水壺，飯碗之隨意放置，易燙烙侵傷傢俱。火柴，煙頭，火爐亦常於不留心中燒損物材。均應時時留意者。各機關宜訂立損毀公家之賠償與懲罰規則，當可促進各工作員對公物之愛護。公家物材如略有損壞，便當及時修理繕葺。以免擴大，而蒙受更大之損害也。

丙、監管——物材監查與管制之方法不一而足，茲就其重要者申述一二如次：

1. 分類編號——一機關中所有之各類物材。應分別編號。以防遺失，如傢俱一類，可就其用途或形式分為椅，抬，櫥，几，鐘，梯。架等各編給號數。然後備製木牌或紙簽繫掛或貼糊於各物材上。惟所繫貼之處不可過於顯露，以免有礙雅觀，但同時應顧及檢查之便利。其所貼繫之地位須一律一級，方便於檢查。

2. 立冊登記——分類編號後應立冊分別登記之。在立冊登記各物品之先，須將各房間編號。以房間為單位，將每一房內之物品登記一處。除以房間為立冊登記之單位外，並應編訂財產登記及與物品登記簿兩種。其格式舉例如左：

(機關名稱) 財產登記簿

物名類單	購置	或	撥入	領單	變賣	或	毀壞	餘額			
品稱	別位	日期	單據	原因	出售	所在	編號	數量	金額	號數	金額

效用。具體言之，在於愛物，省物，當其用，廣其用，廢物利用。一飯一粥當思來處不易，半絲半縷，常念物力維艱。一紙一筆皆人民之血汗與脂膏，非必需者萬不可妄用。凡物材之使用務必求其得當，物材使用之效果必謀其盡量發揮。其有廢物亦當設法化無用為有用，變弊害為利益。

乙、使用之程序

政府之總樞機關，根據其工作計劃及進度，與各用物機關之請求編訂用物概算書，經由主管長官，或他權力機關批准或通過，成為正式法案，以為各該機關每年用物之法律根據與限制，其作用猶一機關之財政預算也。購置機關與供應機關即根據此物材預算以購發之。為檢查及控制計，宜應用下列之表式以隨時檢對之：

物品名稱	單位	預算上應領數	已實發數	超出或有餘	備	攷

至於物材之領購手續，應由領購物品者先填具請求購置單或領物憑單，寫明物品名稱，數量，金額，用途等經由主管長官核准轉總樞主任或負責長官批准或核減後交購置機關購置或供應機關發給。此種用單至少應備兩聯或複寫兩份，一份留用物機關，一份交購置機關或供應機關。單式如後：

請求購置單

年 月 日

物品名稱	數量		估價		實價		用途
	單位	數目	單位價值	金額	單位價值	金額	

批准者 _____

審核者 _____

請求購置人 _____

領物憑單

年 月 日

物品號碼	名稱	請領數量	實發數量	用途

批准者

審核者

領物人

丙、各部之聯繫

1. 用物機關——實作機關即用物機關，在物材之使用上，其作用為決定所需之物材，對領得之物材為最經濟及最有效之使用，每年度終了對所用物材及現存物材應作詳確之計算，並根據過去經驗，決定下年度所需之數額。法定後應開具有系統之表冊，送總樞機關彙核。其每月每月所需物品種類數量亦應計算出，以為逐日領用之根據。

2. 總樞機關——其作用在其為物材之統制，而防止各部別自便自利之圖，為通籌全局之打算，並藉物材之統制以明瞭各部別之工作情形及進度。

3. 供應機關——其在物材使用上之重要作用，為依照經批准之領單着貯藏發給所領用之

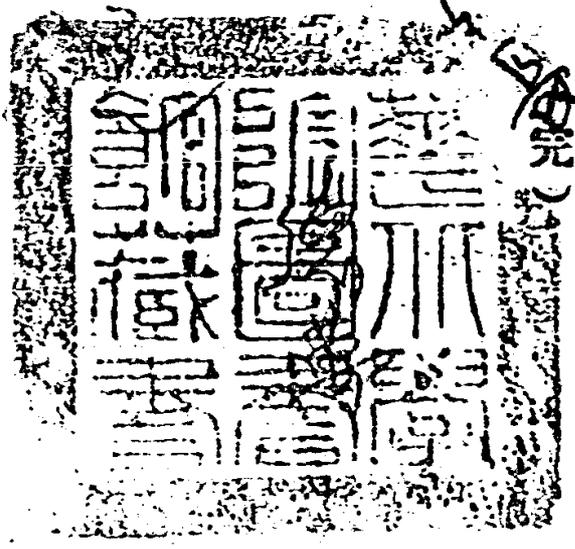
物品，根據各機關之需要請購置機關補充物材。此機關不祇為一存貨棧，且負責保護貨物，防止其損害，並迅速準確利便各處之工作。對各處所領用之物品應用詳明及有系統之記載。

4. 購置機關——其作用在於決定所購物材之品質，準備購置合同，辦理招標購置事宜，驗收所購置之物材，驗對發票與單據，監押所購物材送交於供應機關或用物機關，將各機關所需購之物品為之簡單化標準化。

5. 會計機關——此機關根據支出記載購置物材清冊，一方稽核支出之帳與購人之物是否完全相符合，一方藉此與購機關購之購置簿，供應機關之發物簿及用物機關之領物簿與存貨簿相對證，則經手機關有無錯誤或舞弊情事，可一一發現之。

試政府
市政府

會計部
經手



中華民國三十六年三月再版

社會科學
提要叢書

行政學提要

定價國幣三千四百元

(外埠酌加郵運包裝費)

版權所有
不准翻印

著者

張

金

鑑

主編者

梅林

仲紀

協東

發行人

陶

百

川

印刷者

大

東

書

局

發行者

大

東

書

局

發行所

大

東

書

局

上海福州路三一〇號

上海福州路及各省市

