

民主化的機關  
管理

黃炎培自題



黃炎培著

民主化的機關管理

商務印書館發行

中華民國三十三年五月初版  
中華民國三十八年二月第二次增訂第一版

⊕(87024.1)

# 民主化的機關管理一冊

(原名機關管理一得)

定價 陸元

印刷地點外另加運費

著者 黃炎培

發行人 陳懋解  
上海河南中路

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館  
各地

\*\*\*\*\*  
\* 版 翻 \*  
\* 所 必 印 \*  
\* 有 究 \*  
\*\*\*\*\*

## 自序

我確信真理都在眼前，都在人生日常行爲中間，而且都是人們普遍地能了解能接受的。就是沒有深一層去揭穿，也許這機括沒有人去撥動。

「民主」一名詞的意義，它的來源是很遠的。至於民主政治，歐洲經過了十八世紀工業革命以後，到了十九世紀，這個名詞才紅起來的。美利堅民主政治制度，也就在這時候建立發展起來。每一個名詞，它所以會成立，會紅，都是基於時代的要求。民主的前身，還隱藏着一個名詞，是自由。民主就是自由具體化。全民自由規則化，制度化。法蘭西民衆隨着博愛，平等，喊出自由來，實是揭發那時路易十六的反覆，政治的黑暗，社會階級的不公平。接着就有民主主義的產生。可見一切壓迫自由和反民主的行爲，實際上倒激起了大衆對自由和民主的要求，促成了自由和民主的實現。

因愛好自由，而愛好民主，是人類的天性，當兒童某種能力成長時，便想發揮某種能力。而厭恨師保的壓抑。以公意集團自由遊戲，必較師保指定演習遊戲爲尤快樂。師保強迫他服從，這服從是勉強的。一羣兒童自由玩耍，自定節目，自覓玩具，便演出狂歡的態度。這些都是人類天性愛好自由，愛好民主，反抗不自由，不民主的自然表示。至

於年長以後，前面有利祿在引誘，後面有刑罰在驅迫。俯首帖耳，奉令維謹，這那裏是他們的本性！到受壓過甚，忍無可忍時，蹶然而起，不顧一切，這才是他們本性的表現。所以自由與民主，在教育上為天性。在政治上為真理。

但一說民主便以為是指政治上的民主制度，竟認民主為政治學專用的名詞。甚且認為祇有歐美式民主政治制度，才配稱民主。則是大謬大謬。民主的形式，必須滋溉以民主的精神。民有，民治，民享，隨處適用。「耕者有其田」，「有飯大家喫」，現時口頭流行的這一類語句，都沒有跳出這原則範圍。民主，何嘗限於政治制度。就為誤認了民主是政治學專用名詞。致少練習試驗的機會。就為誤認了祇有歐美政治制度才是民主，致缺乏廣泛推行的餘地。

民主是人類的天性，但這種精神，卻須從修養得來。把這種精神應用之於實際，還須經過一番練習。讀田納西谷窪管理局 (Tennessee Valley Authority) 工作報告，所謂「草根民主」，把民衆和農場合為一體。它所包含的意義，分析起來，是開發資源，同時開發個性。是鼓勵並解放各個人的能力和他的創造性。是確實替人民解決他們生活上最感困難的問題。是讓他們從實踐中學習。允許他們自己成立組織，使私人的利益和公共的利益打成一片，使全部人民向着共同的目標而努力。我讀完以後，覺得一方為事業計，一方為人民幸福計，惟有借民主一條大道，才得把兩者共同解決，這真是再理想沒有的辦法。

這辦法豈但適用於 T V A，任何機關，祇須有人，有事，有地，有物，都可以應用這原則，來試驗，來練習，來推行。把這些來完成每一機關所負發展事業，造福人羣的使命也好，使每一機關分負着培養民主精神的任務，來助成羣

固政治民主的基礎更好。著者就舊稿加以修正和補充，命名「民主化的機關管理」，自信這中間的確有一物存在，就是真理。

我寫這本書，不單是供給人家讀，還希望人家照著辦，照著試辦。我也知道民主會惹起麻煩，也許七嘴八舌，築室道謀，久而不成，頑固者說，讓我獨裁罷！多麼迅捷！多麼痛快！也許民主會惹起風波，人人想貫徹他主張，不成則鼓動反抗，機關從此多事，因倡導民主，遭遇失敗，徒惹一般人嘲笑。這種種都在意中。實告讀者，我在四十年前，上海浦東中學初創辦，集全校工友於一堂，每晚親自授課，許他們發表意見，經過若干時期，工友聯名要求加薪，要這樣，那樣，大家譁然，但到底沒有成什麼問題。十五年前，中華職業教育社選地江蘇崑山縣徐公橋試辦鄉村改進，在貸金，施醫藥，取得民衆信仰之後，將一切公衆事業，取決於會議，要築路了，一經公議，三尺的路基，放寬至一丈二尺，地主無怨言；鋪路面了，要取石施工，一經公議，某村某村分擔某段某段，村衆無怨言。其間不是沒有困難和障礙，例如低利貸金，則高利貸者反抗，購買合作，則商人反抗，禁毒禁賭，則營毒業賭業者反抗，但一切設施，皆經公議，雖蓄意破壞，也無能爲力。最要在主辦者絕對公正，一切公開，純粹爲大衆謀福利，取得民衆堅厚的信仰，這是最基本的要點。總之，我不擔保民主一定順利，不出岔子，但吾們已從源頭上認識清楚，下手把握住基本要點，怕什麼？學泅水的不能怕入水，單從陸地上練習，行麼？吾們下一個決心，寧使學習民主而失敗，決不希圖獨裁而成功，獨裁者的失敗，三百年來從查理第一到希特拉的結局，總算明明明白了。民主而一時遭遇挫折，吾人認爲是民主練習上應有的

過程。真理在指導吾們，鼓勵吾們，民主最後的成功，祇待我們不斷地努力。

本書脫稿後，先就正於郭沫若先生、張東蓀先生、並和張啓馨師（現留美）、姪長風（研天算現留法）討論，並時共內子維鈞討論，均誌感謝：

黃炎培

中華民國三十六年九月上海。

## 郭序

『真理都在眼前，一誠通諸萬有。』

這是任之先生這本『民主化的機關管理』的最後兩句話。我感覺着這兩句話也恰好道盡了我對於本書的讀後感。

任之先生融匯七十年的寶貴經驗寫成這部書。全書的一字一句，讀來都覺得親切地在說亮話，使人劈頭便與真理見面。這真是一部言之有物的書。誠實的讀者從這裏一定可以領會到：無論對人對己，對事對物，對時對地，都可以得到一個適當的處理的。

任之先生說，他在做『傳旗競走』他『寫這本書，祇是交給後輩繼續研究和試驗。』這也正是最誠懇謙抑的話。但我們卻不要把這話菲薄了。任之先生所傳的『旗』是民主化的大旗，我們承受着這面大旗，實在是應該慎重地把握着，追蹤我們這位卓越的大選手，永遠傳遞下去。

實在的，每一個人都應詳讀這一本書，但也不是每一個人都有讀這一本書的資格。任之先生聲明得很清楚：『若是人生觀不正確，乃至只曉得自私自利，決不會了解這些，接受這些的。即使勉強接受，深信決不會獲得許多



人贊助，取得圓滿效果的。」這是說，在民主化的機關管理之前，須得有民主化的自我管理。要把自我管理成爲民主的戰士，然後才有資格來管理機關。這層沒做到，那就是「人生觀不正確」的「自私自利」之徒，即使標榜「民主化」，騙人的僞民主而已。

因此，我對於本書的讀者，倒有一個僭越的推荐：希望能夠先讀本書第十七章的「關於修養」，尤其「舍己爲羣」和「向大衆學習」的那兩句話，是應該作爲自己的座右銘，乃至銘諸心坎的。這兩句話，認真說，就是民主的真精神，也就是科學的真精神。體會得這些真精神，使它成爲自己的生命，那是無適而不可的。

值得慨歎，我們中國人近來被人叱斥爲不懂科學，不懂民主，甚至是全面的腐化無能，我們中國人真真是這樣嗎？不！決不！不懂科學和民主，全面地腐化無能的，不是中國人民，而只是少數的「自私自利」之徒。但不幸的是這「自私自利」的閥統却掌握了中國政權數百年乃至數千年，使中國人民的能力，沒有得到適當的機會，作充分的施展，因而我們是顯得落後了。然而，人民是全智全能者，「三個臭皮匠，賽得過一個諸葛亮」假使嫌這話不雅馴，那也不妨從書本子上引些話來雅馴一下吧：

「以衆勇，無畏乎孟賁矣；以衆力，無畏乎烏獲矣；

以衆視，無畏乎離婁矣；以衆知，無畏乎堯舜矣。」

（呂氏春秋、孟夏紀、用衆篇。）

中國人知道得民主原理已經在兩千多年以前，不幸的是我們沒有得到實踐的機會。但我們今天也深深地明白了，我們的少數人之所以腐化無能，就是因為『自私自利』，不能夠用衆。衆是最有勇力，最有明智的，不能夠用衆豈不成爲最庸弱而無能嗎？因而我們倒可以得出這樣一個的結論：最大的獨裁者便是最低的無能者。

這些道理都可從任之先生這本書中引伸得出。我讀了這一本書敢於相信：中國人民是有資格謝却『腐化無能』的叱斥的。如其不信，請看中國人民能夠作主之後的中國吧。那將表現爲：不僅是一個點綴的『田納西』（T. V. A.）而是全面化的『田納西』。

最後我應該感謝任之先生，他把本書寫成之後，不僅慷慨地快我先睹，並且還要我寫些意見出來以爲讀者先導。這種謙抑的態度也就是『舍己爲羣』、『向大衆學習』的具體表現，實在是值得我們學習的。我謹以一個誠實讀者的態度，寫出了我的讀後感，還以質之我們的黃老師。似乎不妨再重複一遍：

『真理都在眼前，一誠通諸萬有。』

郭沫若 一九四七年九月十六日。

## 張序

任之先生出其多年心中所蓄與本身經驗所得，撰爲一書，名民主化的機關管理。稿成囑余爲序。余何敢辭。計余與任之先生相識，幾及四十年。前年在渝，任之先生贈詩，有句云：

吾識東蓀三十春。

宣南會飲付流塵。

且不僅交情，吾二人在思想上亦有甚多相同之處。最相同者爲平素主張民主。中經多次磨折與困苦。而未嘗改其所信。國民黨北伐至長江，任之先生與余皆被目爲學閥，加以通緝者，不止一次。彼時所謂學閥，卽指反對一黨專政之民主思想者而言。迨至日本入寇，以國難之故，始對反對一黨專政者稍稍弛其壓迫。當此十年中，思想界已視民主爲落伍。自由平等皆認爲古董。謂宜東之高閣。所有者以三民主義爲可蘭經，另一手持劍護之。同時俯拾馬克斯主義中攻擊民主部分，益以納粹主義（德）與法西斯主義（意）羣向民主思想進攻。至謂民主主義爲不進步之思想。今世界進步，民主主義已爲過時貨，無復留戀餘地矣。周佛海之三民主義哲學，與葉青之新唯物論，皆爲主要思潮，亦是流行讀物。余嘗於拙書思想與社會中慨嘆之，以爲歐人至十九世紀末，其思想界自身卽發現劇

烈之內部衝突。國人不察，但擇其有利於己，有便於私圖者採用之。猶咕咕自引爲時髦。國人昧昧不足責。歐人且亦自食其果。兩次世界大戰，死傷之數，言之驚人。痛定而猶不思痛，第三次世界大戰，依然有人引爲討論之題，然則思想與文化之關係於人生禍福，不綦重耶。余自得讀泰西書籍以來，卽以爲所謂民主，非僅一種政治制度，實係一種生活方式。此生活方式，包括政治、法律、社會、倫理、宗教、經濟各方面。學者分爲狹義之民主與廣義之民主，卽由於此。狹義者謂一種政治制度，廣義則指一種文化之全體而言。但民主之政治制度，必建立於民主之社會文化上。斷無尙未養成民主之生活方式，而謂能遽有民主之政治制度樹立其上也。此所以自辛亥以來，國人所有歐化之努力，最後皆落空。以致今日所形成之狀態，依然爲數百年前之中國。又吾嘗讀中國史，以爲僅戰國末至秦統一初之一段，爲有劃期性之各方面變化。過此以往，專制之體系，雜以封建之殘餘，數百年如一日，於政治然，社會亦然，經濟與思想莫不然。中間祇有循環而無進化。此卽俗語所謂「換朝代」是已。雖爲政治循環，而實係社會循環。每一專制王朝，當其暴政虐民，愈演愈烈之際，戰亂飢饉，天災人禍，相因而至。則必有另一窺覷寶座者起而代之。此所以有一治一亂之說，與合久必分，分久必合之論也。而其原因乃基於社會組織。蓋自生產方面言之，人可分兩類：一爲本人直接從事於生產者；一爲依剝削他人勞力生產以爲生活者。在歐美自產業革命以後，剝削他人生產以爲生活者爲資本家。而中國則從無此類人。有之，祇爲統治階級。不論官之大小，一旦握有統治之機會，卽立變爲剝削階級。故中國之剝削階級，皆由政治而成。從未有純粹經濟性者。帝王之取天下也，馬上得之，恃其武力，以土地爲私產，以人

民爲征服之奴隸。帝王實爲一總剝削，總壓榨之人。至於官吏，則分此總壓榨之權，以解決其個人生活問題。向例，帝王無不使貪使詐，使貪則小人競進，使詐則特務出焉。帝王日夜縈繞於心中，而無一刻忘者，只有政權如何穩固之一問題。其用人亦只問忠於吾與否，至於虐民、債事、誤國，本所不計，蓋帝王之所憂慮者，僅在政權或將被奪，民生疾苦非所問也。歷史所示我人之事實大率如此。至今未或外之。可謂自古已然，於今爲烈矣。今之有識者倡民主運動，余以爲民主運動，實無異於使中國歷史完全翻身之運動也。顧任之先生告我：民主乃人之天性。則民主運動，殆又將爲復性運動。使數百年來埋沒於社會政治之歪曲組織下之人，皆恢復其本來天性。其事恐非訴諸教育不爲功。固非專恃教育，而教育要爲不可缺之因素。西方文化上之有民主，實由於其先有個人主義。個人主義一語，國人往往誤解爲縱慾自恣，實則涵義正相反。乃謂個人自尊，個人自覺，個人自負責任。以此爲起點，然後集個人以成社會。於是個人的主體，國家爲工具。除爲個人謀增加幸福外，政府無存在之必要。首先發見此義者，爲十八世紀之學者。謂歐美近代式國家之造成，政府代表人民，不復立於人民之上，以虐役人民，皆出於此輩學者之力，非過譽也。顧中國之讀書人則不然。奴顏婢膝，只知謀取一官半職，但求個人逃避現實，解決生活，無復他求。於混亂鼎革之際，攀附新朝，圖爲開國元勳者有之，而從未聞有努力於根本改造國家性質與政府機能者。此所以數百年如一日，政治社會無真正變化也。閉關時代，可以長此無變，而今則不能。今日中國又屆一轉捩時期。故吾嘗謂今日中國之時代要求，爲政治、經濟、社會、思想各方面之綜合性澈底大變化。亦猶由戰國末至於秦初，由封建解體而變爲專制王朝者。

然。時代要求如此，而個人之生活方式如彼，兩不相應，以致變化雖不得不起，然既起又復遲滯，且竟致歪曲。何以順應之，糾正之，指導之？則從事於民主運動者之責也。夫使政治制度變爲民主式，使經濟結構變爲民主式，使社會組織變爲民主式，則必同時使人之生活方式變爲民主式方可。個人之自處與自視，人與人之相處與相視，運思與辦事，在在皆須潛移默化於民主方式之中，如魚之相忘於水者然。必如此，民主社會乃能成立，有民主社會方有民主政治。足見今日中國所需要者，乃人性革命，非僅政治制度而已也。任之先生此書，大有助於今日正所需要之人性改造。其所言民主化，自個人之人生觀以迄處事，用人，管理機關，無不以本人體驗之所得者出之。親切有味，得未嘗有。余授讀既竟，感觸萬端，遂不避冗長，而以拉雜之言爲此序。甚願人人欲適應於當前時代要求者，皆手此一編也。

民國三十六年九月十五日，張東蓀序。

# 目次

郭序

張序

開卷語

第一章

我之人生觀

第二章 引言下

一 我的修學服務過程

二 辦事經驗的開始

三 本書發表的經過

四 命名的意義

五 我寫這本書的區區苦心

六 這是方法不是方針

第三章 關於事(上)

一  
三  
三  
七  
七  
八  
九  
九  
一〇  
一一  
一二

一 目的	一一
二 範圍	一四
三 事項	一四
四 次序	一五
五 中心	一六
第四章 關於事(中)	一八
六 效能標準	一八
(子)完成	一八
(丑)正確	一八
(寅)迅速	一八
(卯)經濟	一九
第五章 關於事(下)	二一
七 精神控制	二一
(子)擔得起	二一



(丑)立得穩……………二一

(寅)展得開……………二一

(卯)照顧得周密……………二二

(辰)處理得從容……………二三

(巳)傳得下……………二三

(午)結束得乾淨……………二四

第六章 關於人(上之上)……………二四

一 來歷……………二四

(子)親知……………二四

(丑)薦舉……………二五

(寅)識拔……………二六

第七章 關於人(上之下)……………二七

甲 如何識人才……………二七

(天)第一種分析法……………二七

(A) 思想如何·····	二七
(B) 說話能力如何·····	二八
(C) 寫作能力如何·····	二八
(D) 辦事能力如何·····	二八
(地) 第二種分析法·····	二九
(A) 能見大否·····	二九
(B) 能扼要否·····	二九
(C) 能親細故否·····	二九
(D) 能耐勞否·····	二九
(E) 能耐苦否·····	二九
(F) 能任怨否能釋怨否·····	二九
(亥) 第三種分析法·····	三〇
(A) 看他公生活如何·····	三〇
(B) 看他私生活如何·····	三〇

(C) 看他用錢態度如何	三〇
(黃) 另外兩種分析法	三三
第八章 關於人(中之上)	三二
乙 如何拔人才	三二
(天) 人才在未遇時	三一
(地) 人才在下位時	三一
(玄) 人才在末路時	三三
第九章 關於人(中之下)	三四
(卯) 考試	三四
二 使用	三五
(子) 訓練	三五
(丑) 試用	三六
(寅) 實任	三六
第十章 關於人(下之上)	三八

三 待遇……………三八

(子)物質……………三八

(甲)薪與俸的劃分……………三八

(乙)酬金的分級……………三八

(天)最低級須滿足其生活需要……………三九

(地)分級的差額宜小……………三九

(丑)精神……………三九

(天)尊重每一工作人員的人格……………四〇

(地)虛懷訪察同事間的意見……………四〇

(玄)充分運用各個人的力量……………四一

(黃)勿輕視低級……………四一

(宇)勿厭恨反抗精神……………四一

第十一章 關於人(下之下)……………四三

四 考核……………四三

(子) 考核的標準	四三
(丑) 考核的等第	四四
(寅) 考核的期間	四四
五 升降	四五
六 章則的制定	四五
第十二章 關於地(空間)	四七
一 選環境	四七
二 定中樞	四八
三 重次席	四八
四 加密聯系	四九
(子) 縱的聯系	四九
(丑) 橫的聯系	五〇
(寅) 中樞與局部的聯系	五〇
五 時空配合	五一

第十三章 關於物	五三
一 置備必要	五三
二 位置設計	五三
三 標志分明	五四
四 移轉登記	五六
五 收拾整潔	五六
六 愛惜使用	五七
七 簿籍編制	五八
第十四章 關於時(上)	五九
一 機關史	五九
二 工作日記	六〇
三 週會制	六〇
四 值日制	六一
五 日清制	六一

第十五章 關於時(下).....六三

六 勞息配當.....六三

七 工時估定.....六三

八 事前與事後.....六四

九 時量與時間.....六五

十 選時約會法.....六五

十一 文件記時式.....六六

第十六章 關於經費.....六七

一 預決算.....六七

二 公開會計.....六八

三 金籍分掌.....六九

四 公私劃清.....六九

第十七章 關於修養.....七一

一 民主修養的要點.....七二

(子)愛護大眾	七二
(丑)互尊人格	七二
(寅)守法自治	七二
(卯)屈己爲羣	七二
二 民主修養的方式	七三
(子)向大眾學習	七三
(丑)工作檢討會	七三
(寅)讀書會	七三
第十八章 綜解和縱論	七五
民主化的機關管理圖解	七六



# 補充資料目次

一 企業機構實行管理民主化……………八一

第六次全國勞動大會決議案(全文節錄)

二 美國政府機關之人事制度與工作精神(全文節錄)……………鄭厚平 八四

三 關於機關組織和辦事效率的一個實例——國際聯合會祕書廳……………沈本強 一〇一

四 蘇聯斯泰哈諾夫運動……………邵力子 一〇六

講演稿(全文節錄)

五 科學管理先驅者之一人——斐得力·泰洛……………曾世榮 一一一

本書第十五章工時估定節參考用

六 民主是要修養的……………黃炎培 一一九

本書第十七章民主修養節參考用

七 原子與大宇宙……………黃長風 一二二

本書第十八章關於「力的平衡」參考用

八	試擬機關員工表·····	一三一
九	本書參考書目表·····	一三三

# 民主化的機關管理

## 開卷語

先揭出本書若干要點，獻給讀者諸君：

(一) 依共同的信仰，來創立或參加同一目的的工作集團，對每一工作分子，相互間承認對方的地位，尊重對方的意見。

(二) 依公共的意思，來計畫工作進行，而以協同一致的精神執行之。

(三) 有定職、有定位、有定時、有定量、有定式、有定程。

(四) 不使有一事、一物、一人、一地、沒人管理。也不使有同事、同物、同人、同地、由同地位二人以上管理。

(五) 二人以上，對同一事、同一物、同一人、同一地，惟有就時間來畫分管理。若同一時間，惟有就空間來畫分管理。

(六) 不使缺乏，亦不使虛設一事、一物、一人、一地，應有盡有，應無盡無。急其所急，緩其所緩。

(七) 對人重於對事。

精神控制、（對人）重於時間、空間一切控制。（對事）

（八）看小環境，不可忽略大環境。看大環境重於小環境。

如社會一般生活的狀況，如公共義務的負擔。

（九）修己重於治人。各個修養，不如共同修養的效力更大。

修養要點，如本身作則，如屈己爲羣。

（十）歸結兩句話：真理都在眼前，一誠通諸萬有。

## 第一章 引言上

### 我之人生觀

我因多方面觀察和研究，而得到若干認識：

仰觀日月諸星與整個天體的曠遠無極，而感到我身的渺小；剖觀人體包孕的繁富，組織的精密，而感到我身的偉大；追思地球有史的久遠，而感到我人生命之暫；觀物之生命有不能以日計者，而感到我人生命之長；觀萬物生理構造、胚胎期狀態的相類，而感到我與萬物平等；觀萬物生命之同源，以及空際電流有感即應，而感到我與萬物一體；知大宇間有整個生命存在，而感到我生僅占其一部，我死，質則還之大地，靈則歸入渾然元氣中間；觀有生無生一切物的變動不居，與人類不斷地求真，求善，求美，而感到世界日在進化，與其進化的由來；觀萬物生存與滅亡之非由僥倖，互助者生，失助者亡，而認識到人生應當努力與應當如何努力。

根據上述種種認識，提出若干結論：

(一) 世界活動者的中心是人。

我不承認「人爲萬物之靈。」我信人以外物類的智力，不會沒有超過人類的一天，祇就現時事實，我不能不

承認人類確是世界活動者的中心。

(二)人類活動的總目的是生。

人有知，乃求真。有爲，乃求善。有感，乃求美。而其本在求生。孤生不能，生亦寡趣，乃求羣。惟羣乃得生，乃樂生，求羣實亦求生。一切有求，皆從此起。

(三)有生卽有知有能。

若干部分，不學而知，謂之良知。若干部分不學而能，謂之良能。良知良能，天有所限。本著良知良能，加之以學，學無限，知能亦無限。

(四)知能的演進，乃有科學和科學的方法。

學而知無限，乃天天進求知得廣，知得深，知得正確；學而能無限，乃天天進求能的增高，任取一事物，明其體用，究其本末，著爲條理，就是科學，從其行的方面說來，就是科學的方法。

(五)有生卽有愛。

天賦人以知以能，同時賦人以愛，否則憑其知和能，可能毀滅自己，併毀滅人類。（自原子彈發明，卽有使用的限制，保管的組織，世界不遽毀滅，憑這一點愛。）

(六)愛始於身，進於家，於國，於人類，於物類。

有生而愛其身，因生生相倚而愛其家，愛其國，認識人與人間，物與我間平等與一體，因而愛全人類，愛一切物，但此僅就常時言之。

(七)有所愛乃有所爭，有爭乃有殺。

有所愛因而有所求，求之不得，乃有爭，有爭乃有殺；有所愛因而有所憎，愛憎之間，爭端起了，殺機動了。到強烈時，至不惜犧牲一切，可能殺人，可能自殺。愛愈熱，爭端愈急，殺機愈迫。世界一切糾紛，人類間一切慘變皆從此起。如無有效方法來解決，那麼科學和科學的方法，都可以充作殺人或自殺的武器。

(八)如何消弭家，國，人類間相爭相殺呢？吾常懷着一種理想：

聯合有關係方面，來建立一種機構，用下列方法，使參加的各方面，很自然地從平和中獲得進步。

(子)保持任何方面力與力的平衡。

(丑)承認每一方面的地位，尊重其意見，使平時在情緒上保持各方面的極度和諧。

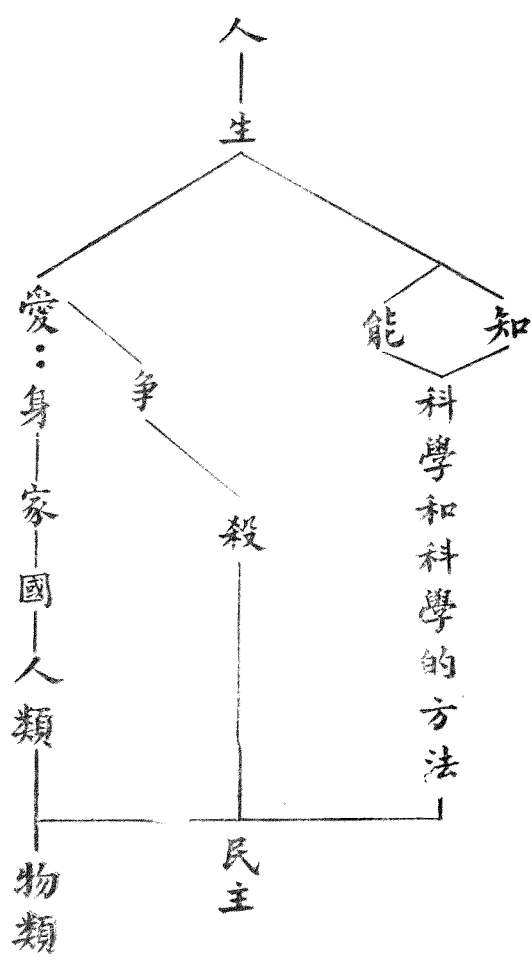
(寅)臨事以公共的意思，來解決公共的問題。

這些當然祇是原則性的建議，然欲消弭相爭相殺，當不能離開這些原則。任何機構，如果做到這些，也許都可以獲得和平進步的美果。

所謂承認各方面的地位，尊重各方面的意見，以公共的意見解決公共的問題，不就是民主麼？除掉民主，我沒

有想出其他方法，來消弭相爭相殺。

我之人生觀圖解如下：





## 第二章 引言下

### 一 我的修學服務過程

我寫這本書，大都根據我修學和服務所得，該將我的經過，先坦白說明：我不是很聰明的人。孔子說：「或生而知之，或學而知之，或困而知之。」或安而行之，或利而行之，或勉強而行之。「生而知，安而行，這種天才，我自信沒有，祇從困勉下手，去「學知」「利行」罷了。我生長於江蘇之川沙，十九歲以前，在家塾讀書，二十歲當家塾教師，仍努力自學，二十三歲入上海交通大學前身南洋公學特班肄業，只一年餘，因鬧學潮解散，我的正式修學時期遂告終。那是早已入上海縣學，去應江南鄉試勉獲中式，不再去考科舉了。就在本鄉川沙創辦一公立小學。因演說受革命嫌疑，下獄。既而亡命走日本，歸為小學、中學、師範教師。嘗受友人之託，負責創辦一中學，同時為縣視學，勸學所長，為省諮議局議員，調查各縣地方教育。民國成立，為省教育行政官，計畫建設全省教育，為報館記者，遊歷國內各省及朝鮮、南洋羣島，嘗漫遊美利堅全國，在這個期間，偕同志創設中華職業教育社、職業學校，從事職業教育，職業補習教育，職業指導及農村改進等種種試驗，又創設一歷史圖書館，大規模整理史料，中間為了在社會上決心服務，曾一度拒却北京政府省教育行政官的使命，兩度拒却中央教育行政首長的特任使命，曾謝絕世務，閉戶讀書。

兩年半。「九一八」事變起，離開原有生活環境，一心從事抗敵救國工作，七七事變以後，在這八年抗戰中間，先後以國防參議會參議員，國民參政會參政員資格，參與若干種實際的工作，迄於日敵敗降。這是以往我生經過的大概。這五十年間，可以說學校修學時期特別短，而社會服務時期特別長。恰給予我親親切切地究心辦事的機會。

## 二 辦事經驗的開始

我的辦事經驗，得來較早。十幾歲時，我家不幸遭遇幾次喪事，也有一兩次喜事，親戚人家也有幾次大規模的喪葬喜慶，川沙是一萬多人口的小城市，不能和上海大都會比，遇到這些事，祇有請親友來幫忙，叫做「請帳房」。被請的並不像上海把這事做職業，都是盡義務罷了。帳房就是總幹事，所有銀錢、文書、賓客、食宿、禮節、物品、工役、儀仗、一切一切，都聽帳房安排和指揮，帳房辦得好，東家花錢不一定多，大家還歡聲雷動。否則太寬了，東家說不出的抱怨，太緊了，外面有人要罵山門，弄得落花流水，所以帳房不是好當的。我在那時候，常常被邀擔任，有個堂兄名洪培常和我共同擔任的。其中却得着不少經驗，後來辦學校，辦社團，辦地方公事，當行政官，參與國家政治，實在原理原則，祇有這些，對人對物，事前怎樣籌畫周到，臨時怎樣應付得宜，事後怎樣結束乾淨，也祇有這一些。帶了一批人，當一個旅行團領袖，大規模開會，當一個主席，幾十個公團或百千羣衆中，當一個指導者，在這些地方却也得到不少經驗。蔡子民師暗示我治事方法，如讀書給我一本讀書法，學演說給我一本演說術，直到後來，才得讀王星拱

先生科學研究法，穆爾初先生科學研究法，我本有一些經驗了，再讀這一類書，彷彿作過工的，再讀工作法，覺得津津有味。蔡師說我所有知識，都從辦事經驗得來，也許是「知弟莫若師」吧！

### 三 本書發表的經過

我寫這本書的念頭，蓄之已久，第一回民紀二十八年五月廿四日在西昌軍事委員會委員長行轅講述「治事一得」三小時，第二回同年八月二十日在重慶巴蜀學校禮堂公開演講前後七小時，第三回二十九年五月六日、六月三十日在國防最高委員會講述大意，每次一小時。第四回三十一年九月十四日至十月七日在中華職業教育社事務管理訓練班全部講述，改名「機關管理一得」，共講十六次，都付國訊發表。三十二年五月加以修正和補充，始付商務書館正式刊行，先後經過四版，第五回中華工商專科學校全部講述，最近加以改造，採用今名。

### 四 命名的意義

什麼叫做機關，是若干機件聯系起來，構成主動的或被動的各部分的總稱。孫中山先生民權主義第五講，曾加以分析和推論。他說：「人類的政治法律和條理，也是一種無形的機器，所以我們把行政組織叫做機關。但是物體有形的機器，是本於物理而成的。政治無形的機器，是本於心理而成的。物理那門科學，近數百年來，已發明得很多。心理這門科學，近二三十年始起首進步，至今還沒有大發明。許多問題還沒有解決。」所以「中國便要重新想

出一個方法」中山先生寫這講稿，到今快及三十年。這三十年來，心理與物理，社會科學與自然科學，彼此的溝通上，確有不少貢獻。著者亦頗著眼於這一點，我意有機關必有事，必有人，必有物，必有錢，還有和空間的關係，和時間的關係，都需要人去管理。本書即將上開種種方面所包含的多少問題，分析起來，依作者的研究和經驗，對每一問題提出解答的意見。命名「機關」，是廣義的。中間當然包括政治，但不限於政治，一切辦事機關都適用的。科學管理，美國泰婁氏(F. W. Taylor 1856 生)倡始，把工廠工人做對象，發明了件工制度，然其成功的要素，亦重在發揮合作精神，我以為科學管理，適用於任何機關。不過廣義的行政機關，應特別發揮心理的作用。民主化就是把心理作用發揮到最高度，也許「民主化」一名詞，有人感覺這帽子太大些，實則不然，對每一工作人員，承認他的地位，尊重他的意見，依公共的意思，來解決公共的問題，這些還不是民主精神和民主方式嗎？須知民主是極尋常的事。民主不是不需要管理，管理不是不可能民主，我們要從管理中培養民主，實現民主。我們要造成民主精神民主方式的機關管理。

## 五 我寫這本書的區區苦心

我為什麼寫這本書呢？我的人生大道，雖走了七十年，還沒有走完，究竟我做過多少值得記錄的事？寫這本書，難道自己以為我的方法，真有什麼了不起，值得紀錄出來告訴人家嗎？不是，絕對不是。有一種兒童遊戲，把兒童分

做兩隊，每隊爲首的甲，各執一旗，跑一個圈子，傳給乙，乙傳給丙，丙傳給丁，看那一隊跑得快，傳得快，叫做「傳旗競走」。讀者諸君，現今的世界，各民族間的競進，就等於傳旗競走，一切科學、文學，乃至像這些辦事方法，都是兒童手裏的旗，我所跑的路，雖祇這一段，總得把旗交給下一位，接續去跑，免得比起那一隊來，形成落伍，譬如走一百里路，我雖祇走五里十里，總得交與後輩接上去。讀者諸君！我寫這本書，祇想交給後輩接續研究和試驗是了。而且我所說的方法，自己並沒有能完全做到，祇承認辦事應該這樣是了。寫出來以後，自己看了，隨時繼續研究和試驗，隨時修正，倒也得些方便。

## 六 這是方法不是方針

有一層却須說明，指導着人生的，是方針，而我這本書所說，祇是方法，祇是說該怎樣怎樣做，而並沒有說爲了什麼，我平時所寫，偏向於後一種，而這本書却是前一種。但是我要說明的，若是人生觀不正確，乃至只曉得自私自利，決不會了解這些，接受這些的。即使勉強接受，我深信決不會獲得許多人贊助，取得圓滿效果的。而況民主的管理，如果施之於目的，違反民主意義的機關，吾敢斷言無效。所以怎樣做？到底還有一個先決問題，大大地值得注意，就是做「什麼」？

### 第三章 關於事（上）

假設一個機關，從頭創始也好，中途參加也好，從若干方面，提出若干要點，把我的意見分別貢獻如下：不管你  
是工作領導者或工作一分子，對這些都值得鄭重考慮。

#### 一 目的

這須從每個人的人生觀說起。

「須得清清白白地有計劃的做人。」這句話我常拿來喚醒自己，並提告一般人的。至於把人生看做怎樣，這是各人的事。我不必且也無法代替人家認定。我祇願這樣說，你的臨時或經常的工作，尤其是經常的，必須和你自己的人生看法配合得上，那麼，你所有努力，纔不是無意義的。譬如說，你已經看到你的一切生活根源是靠大眾的，因而要求對着大眾願有所貢獻，表示一點酬答的誠意，那麼你現時的工作，是否符合你內心的要求？還是幹呢？還是不幹？幹麼，怎樣幹法？都是值得鄭重考慮一下的。

現時許多人，對於人生都已經認識到這一點上，他們把當前的工作目的，也指向著這一點，就是我願為大眾

服務。試問官吏：「你所了解的做官是爲了什麼呢？」現時官吏答來也許不會大錯了。（口頭說得不錯，心裏另是一種想法，當然不能算是了解。）在四十年以前，我敢信絕大多數決不會答稱替國家和民衆服務的。又如問商人：「你經商爲的是什麼？」我想現時的商人究竟有多少會答覆到替社會服務上邊呢！如果認清這目的，而他的行爲，確能和這個目的配合，這就了不得哩。學說在那裏變遷，說到目的，也有時間性，這時候，是這個目的，換過了，另是一個目的，或移轉或擴大。例如辦學校，從前祇是叫學生上學，現在還須使教育影響到學校所在地一般民衆，使教師學生多與民衆接觸，使學校與社會打成一片。過去的目的，不是不對，是不夠了。又如辦工廠，從前的目的，出品精，銷路廣，利潤多，那就是了。現在不單爲股東賺錢，還要替國家增加生產；使國民增進物質的供給，這意思深得多哩。更進一步，光是一筆資金，工廠能辦起來麼？誰在那裏流汗？那麼你對這班勞工，該怎樣看法？這意思不更深麼？又如當縣長的目的，從前是莫明其妙的。現在規定，一方辦理地方自治，一方執行中央法令，一方爲國，一方爲民，很明確了。

任何事都該首先把目的認識清楚。我敢說，凡是正當職業，沒有一件不是和大衆福利有關的。凡入某機關任事，須先把這機關目的研究清楚。爲某機關延用人才，亦須將目的說得清楚。這樣才能使工作人員，建立共同的信仰。

## 二 範圍

辦事須確定界限。譬如辦一公司，須在章程內規定營業種類，在此規定之外，是不許做的。和目的相違反的，爲法律所不許；雖然沒有違反目的，而不必要或不可能，是應爲政策所不許。祇有專，纔會精。而且漫無限制，將影響到社會秩序。當局須把該做的和不該做的界劃清楚。孟子說：「人有不爲而後可以有爲，」就是這個意思。若干年前，上海某書店，因接受了外國某鞋廠的委託，取得代理權，兼售皮鞋，到底是一件不合理的事。

如果認定這件事業的目的，是爲大衆服務，那麼，凡是於大衆直接有利而於我亦是間接有利的事，雖不在範圍以內，祇須我力量辦得到，不是不可以辦的。

## 三 事項

科學研究法，重在先把問題分析。科學管理法，重在先把事務分析。例如省縣行政，分析做民、財、教、建、鄉村建設，分析做管、教、養、衛。就是前朝中央行政，分析做吏、戶、禮、兵、刑、工六部，都是這個意思。分析事項的作用，某種事務，既列舉在中間，就不至於忽視，如認爲不必重視，就不予列入。總之不致因當局一時的衝動，而忽輕忽重，忽起忽滅了。分析事項的方法，有根據理論的，有根據事實的。凡開辦之初，大都根據理論，分列若干事項，設定若干部分，本沒有什



麼問題。後來演變的結果，覺得這樣分析法，或是不合，或是不夠，問題就繼續而來。我認爲最好方法，內依政策的規定，外應事實的需要，靈活地運用。開辦之初，事務簡單，甲乙得併爲一部，或以乙部附於甲部，這是一種方式。或以數字標名，第一部包括某些，某些。第二部以下，也是這樣。這又是一種方式。若是政策特重某部，事務雖簡，定須把這一部門做得特別周到，例如偏僻縣分，一切規模簡陋，但如對於該縣，定欲大興教育，大倡建設，便把該兩部分特別設立起來，這也是一種方式。事務演變到非常急切，就臨時特設一部分，拿來適應需要，例如當第二次世界大戰中間，英國爲適應急需，在軍需部下，設一坦克車司。總之，應無盡無，應有應有，急其所急，緩其所緩，在根據事實要求，與不背經濟原則兩條件之下，靈活運用，是最合理的方法。至於各該部分設置人員的多寡，與一切規模的大小，尤應根據上述兩條件，無取劃一。

在政治上不軌道的時候，當局但求人事的便利，與局面的堂皇，不管事實需要與否，財力能勝與否，盡量地擴大設置，部分設置愈多，局面愈大，人事便利亦愈多。甚至中央添設一部，省卽添設一處，縣卽添設一科，一個小小縣政府，科也，處也，室也，至十餘部分之多，這真是太不合理的事，以至於部分設置愈多，行政效能愈低，而老百姓負擔的痛苦，竟沒有人顧到了。

#### 四 次序

這就說到辦事進行計劃了。根據了認定的範圍和事項，橫裏看它相互間有無關係事項？是否須同時並進？縱裏看它是否一本一末？應否先此後彼？依着這些組織，規定了程序，次第進行，辦事成功與否，大部分看他所定計劃怎樣？這確是值得用心的。但計劃是一件事，執行又是一件事。現時有許多機關，當提出計劃時，便沒有準備執行的誠意，只圖事項繁多，文字好看，並沒有從緩急先後上審慎考慮，名為計劃，實不成為計劃，等到上級批准了，立即「束之高閣」，一看都不看，而上級看慣了這些花花綠綠的文字，倒誇獎他是能員；遇到實關地送上去的計劃，內容精切簡要，祇是形式上不很漂亮，便以為不夠能幹。這種不合理的習慣，一天不改正，是一天不會有進步的。

## 五 中心

這也是辦事進行計劃的一部分。每一個時期，根據事實特殊需要，指定某事項，或某事項中某目，做本時期的中心工作，例如某省某縣去年鬧大水災，今年祇有認定水災善後做中心工作，這是臨時性的。在經常時期，某地為謀根本建設，本年度特別注重農事改良，或從培養人才下手，特別注重教育，把人力財力集中這一點上，這都是合理的。但是：一、中心工作不宜羅列太多。二、一般工作，也不是丟在旁邊，不予重視，最要在配置適當，助成中心工作的有效。如迫於上級命令，隨意指定，祇當做官樣文章，那麼，所謂中心工作，也不過在公文上多添一種花樣罷了。

上開關於辦事進行計劃各點，最要在將整個計劃，提出於工作會議，經過慎重的討論，取得工作人員同意，或

即交由工作會議分部起草，彙合編製，討論決定，務使每一工作人員，了解這些用意，承認這計劃的重要，人人把這件事當做我的事，使事實和感情融為一片，那麼，成功會有希望。須知美國田納西大計劃（TVA）的成功，要點就在這上邊。它的報告：「農場五穀是事實，人類的感情也是事實。假如協和一致的觀念實現了，則人類的情感，應當計算為成功因素的一部分。」

## 第四章 關於事（中）

### 六 效能標準

辦事求效能，這是一句籠統的話。效能有沒有標準？標準怎樣？都須具體規定出來。

例如讀者手頭有這種印刷品，籠統地說牠好，說牠不好，沒有找到什麼根據，是不合理的。須先選定一種標準印刷品，然後拿這種做比較，假定總數是一百分，字畫清楚優美，占若干分。排列整齊動目占若干分，封面設計美觀占若干分，紙質好占若干分，墨色好占若干分，裝訂堅實占若干分，總數得若干分，然後斷定這種比那種好多少？或壞多少？

普通辦事的效能，可分做四項：

（子）完成 做事第一求成功。但如只做到一部分，還不算成功，須完全做到。

（丑）正確 譬如叫人傳話，話是傳到了，但或加些、或減些、或錯誤，這樣，很有誤事的可能。所以正確是要緊的。

（寅）迅速 許多事都爭取時間，依事的難易，經過實際的反覆試驗，確定一完成標準時間，超過了這時間，雖完成，總是缺乏了這個重要條件。

(卯)經濟 辦一件事，化錢多，或用力多，或費時多，而收效不能相抵，這就是不經濟。有號稱改善事業的事業，未必改善，或稍改善些，而化錢之多，使一般無法仿辦。這就是違反了經濟條件的大缺點。

這幾點都值得我們注意的。我以為中間特別重要的是正確，我們常會接到奇怪的文件，例如開會通知沒有寫地點，有的沒有寫鐘點，使我無法應邀出席，如果只漏寫一張，少了一個人，還沒有多大問題，但也不應該。若是全部漏寫，那就大笑話了。(通知末了，還須標明發出通知的年月日。否則這通知過了今月或今年，還可以惹起人家誤會。)我人辦任何事情，大至銀錢出入，小至信件收發，都須有人負責精細審核，周密稽查。通例，公文紙角，必蓋戳「某人校對」，就是每一動作，都須有人負責的意思。還須手續定得周密。(我慣用一法，在本機關中，選定一位心思比較最精細者，令專任覆閱任何公文函件，必須經過他覆閱蓋章，才許發出，此法大有效。)再講一件事實，某年老友胡適之先生從北平到上海，寓某公館，我們請他會餐，臨時不到，明天當面問起，他說：「我完全不知，你們講辦事效能的，是什麼一會事呢？」我立刻跑回本機關檢取通訊簿，簿上明明蓋着「某公館收」回戳，急送胡先生閱看，才保全了我們的辦事信用。這就靠手續還沒有疏忽，我們是永遠不敢驕傲地說，以後不會錯誤的。祇有告戒同事，事件事用全副精神，做到正確而又周密。

上列四點，有特殊情形的，儘可添列。如果權衡輕重，分別定為某項若干分，某項若干分，作為標準分數，來量你所辦的事，便可用數目字來判定這件事的成績了。根據這數目字，把這件事和那件比較，定出成績分數來，也就清

筌而確實了。

有一種特點，非可責望於每一個人，但也不應該忽略，就是創造。如果對某一事物，不依尋常規範，而能獨出心裁，來達到完成，正確、迅速、經濟，一部或全部標準，這應該特別加以鼓勵或獎勉的。如一人而能繼續達到一部或全部標準，成爲經常的效績，那更應特別予以重視。

## 第五章 關於事（下）

### 七 精神控制

辦事效能的增高，當然靠人才，靠制度，靠其他條件。還須發揮出一種精神來，把整個機關（或所負責的整個單位），完全控制住。局面越大，越是需要這種精神。這種精神從那裏來呢？首領的雄才大略，精明能幹，當然是一種很好的條件。但這種精神的來源，祇靠個人，是靠不住的。必須使每一工作分子站起來，構成共同精神，來控制這整個機關。所謂控制，分析起來，有七點：

（子）擔得起 每一工作人員，發揮他們的熱忱，能相互的感動。關鍵是在大家認清了偉大的共同目標，下大決心，定須克服種種障礙，有這些精神基礎，自然舉重若輕，任何艱難，都擔當得起。

（丑）立得穩 如輪船行海，飛機航空，都需要機關發出很大的馬力，羅盤針給予很正確的指示，還需要駕駛者用極端鎮定的精神，穩穩地掌握住，勿使東搖西擺，越是高且重，越易搖擺。惟有嚴正地站定，遇任何危難，心不慌張，手足便不會錯亂。如習拳術，第一要點，須腳跟立穩。

（寅）展得開 看事靠著遠大的眼光，待人本著開朗的心襟，平時發揮整個的大無畏精神，認為應做的事，祇

須環境許可，盡所有力量放手做去，當然好大喜功，是不穩健的態度，但拘拘束束，只求無過，這種得過且過的心理，是萬不宜有的。

(卯)照顧得周密 開展者往往失之粗疏，局面越大，越要照顧得周密。但越不易周密。曾經參觀大機關，登大禮堂，「整齊清潔」的標語，還堂皇地張貼着，但已給蛛網封住了。閱揭示的統計圖表，尙是本機關若干年以前的。任舉一事一物，都可以看出腐敗頹廢氣象。這種毒菌，必須用極大氣力來消除。其方法就從沒有一事一物一地一人沒人管理做起。

(辰)處理得從容 過於緊張，也有流弊。古時用馬行車，駕馬車的，或騎馬的，都須要專門技術。馬的韁繩拉得緊，馬跑得快。但有時還須順其自然，勿使馬用力過度，要做到「六轡在手，一塵不驚。」左右遲速，恰到好處。一張一弛，使精神因一度激起而奮發，一度放鬆而休息，很自然地繼續下去，使全部職員在努力而不喫力之下，協調前進，這樣才能經常的發越，持久的向榮。

(巳)傳得下 某某在職，轟轟烈烈，極一時之盛。一朝去位，使後來沒人繼續，「人存政舉，人亡政息。」何以故呢？還是單靠着個人，沒有讓大家都負起責任來的緣故。如果單靠着個人，一人之身，也會始勤終怠。唐朝開元年間，玄宗勵精求治，何等精神，一到天寶年間，精神鬆懈，政治廢弛，天下便大亂了。惟有發揮民主作風，才能避免人亡政息；與始勤終怠的弊病。因為養成了民主，人人是能繼之人，把工作經過寫成史實傳之後人，時時有可繼之法。孟子



說：「君子創業垂統，爲可繼也。」祇有這樣，才可以實現這句話。

(午)結束得乾淨，有等事業，到它必要性或可能性消失的時候，祇得結束。擔負這事業責任的，就要能發能收。當其發的時候，假如照上邊所說，一切都能做到，結束的時候，自然毫無牽扯，隨地隨事，可以圓滿收場。例如記帳，如果依照會計規則，天天結算清楚，到結果時，立刻可以交帳，絕對不會有問題。

## 第六章 關於人（上之上）

### 一 來歷

辦事效能的有無多寡，關係全在於人。辦事非難，得人爲難。將欲采行民主方式，每一分子，尤須注重人選。從什麼方面，用什麼方法，得到相當人才呢？人才的來歷，是非常值得注意的。

考試當然是重要的來路。從事實上說來，考試以外，還有若干種來路。我且根據事實，先來分別研究一下：

（子）親知 用親知，與被親知用，這個問題，研究起來，很有趣味。引用私人，在現時行政方面，乃至社會方面，已成一般的事實。而攻訐人者，就把引用私人，列入罪狀。也已數見不鮮。論理，用人但問當不當，管什麼私不私，但依我的意見，譬如甲乙兩人，甲是我的親戚，而乙不是，除非資格、學識、經驗，一切都是甲勝於乙，而且甲以外再難覓得適當人選，那祇有用甲，不能因他是我的親戚，而故意迴避了。若乙勝於甲，當然用乙，不用說，決不可以私害公。問題是在甲乙兩人學識經驗相等，用甲呢？用乙呢？甲既是我的親戚，用他有種種便利，人們往往這樣想，我的意思却不這樣。寧用非親戚的乙。要知用親戚有三方面的心理該注意：第一、用人者方面，甲既是我的親戚，事情辦得好，想稱贊他，就怕引起人家閒話，世故些，祇得不說，要說，也少說些。如果辦得不好，該付懲戒，那更難了。他是我的長輩，不便開

罪。是平輩，或卑親屬，家庭種種關係，同樣爲難。他是我的妻族，不能不顧到我的妻，以及外舅姑等。是母族，不能不顧到我的母，以及母家諸人。「破除情面，一秉大公。」這類話，說來多麼好聽，實行不是容易。古來骨肉之親，椒房之愛，誤及國家大事，當局不一定不想做好，不一定都是昏愾糊塗，一切不懂。到底「大義滅親」不是常人能幹的事。第二方面，是被用者。假使被用者是我的弟，他存着心，在兄處辦事怕什麼？這樣就糟了。就是存着心，在兄處辦事，須格外賣力，格外小心，一舉一動，勿惹人家說話，於是主屬間本來親親切切的，存了心，倒有所不便了。有話避嫌不敢說，至少不敢先說，不敢多說，隨時隨地，把情感抑止住，而公道和天真的表示，都受着不自然的束縛，公私都蒙影響。尤其是第三方面，旁人的心理，祇須我和他多說幾句，人家便誤會到發於私心。有功而賞，無私也認爲有私。有過而罰，秉公還認爲從寬。種種難處，那我何必用親戚呢？被用者該想，我有才能，何必爲親戚用呢？我於用親戚與被親戚用的見解，是這樣。雖然，也有不該迴避的地方，這是例外，上文說過了。

(丑)薦舉 薦舉倒是容易見效的一種用人手續。我深信每一個人，都有幾個認識很清楚，交情很密切的人。如果薦舉者對於用人者所需要是什麼人？用人的方式，是怎麼樣？知道得都很真實，就他相知中提出相當的人來薦舉，結果比較易於圓滿。前朝常責成高級官吏保薦人才，因此得到一時俊傑，比考試所得還多。我在需人時，亦常指定若干親切的朋友，要求他們就所認識的人才，向我推薦，結果往往圓滿。但是必須將我的需要和待遇等等，說得清楚；同時必須要求他們把被推薦者品性、才能、學識、經驗、願望等等，說得清楚，使彼此考慮正確，了解清澈。

(寅)識拔 不求他人薦舉，而憑自己識拔，或從許多被薦舉人中識拔，這是一件很重要的事，但不是一件很容易的事。若是籠統地判定某甲好，某乙不行，決不會正確。有等人恃他的天才，或豐富的經驗，憑一時的感覺，決定這人的去取，結果也許沒有錯，到底不是切實可靠的方法。即使負用人責任的，確有這種能力，也宜交給人事主管者，用一番細密工夫，把每一個人很精細地分析研究，才行。我對人才的分析，曾經用過一些工夫，有幾種分析方法，列舉如下文：

## 第七章 關於人（上之下）

上文說到如何識拔人才？識人才須有方法，拔人才亦須有方法。今就我所認識，分析一下：

甲 如何識人才？

（天）第一種分析法：

（A）思想如何？一切行動，都是給思想支配着。思想是行爲的主宰。用什麼方法，考察人們的思想呢？對於寫文章的人們，看他作品。但對一般的，只有和他談話，例如對應試者，問他如擔任工作，要多少酬報，從這個答案中，就可以看出他的思想的程度。如果答稱：「我自己那裏敢說，看我多少本領，給多少，是了。」這是世故較深的人。若是他倉卒地答稱我要多少多少錢才夠生活，這是老實人。如叫他起草一分什麼機關的章程或計劃，老練的人定須提出若干先決問題來反問，要求解答後才肯動筆。心粗氣浮的，一接到這問題，便提筆直寫。兩種人的態度就不同了。這都是用談話來考察對方思想的幾個例子。目的無非在用種種方法，看出對方思想的 1. 成熟或幼稚，2. 進取或保守，3. 左傾或右傾的程度，4. 深刻的程度，5. 正確的程度等等，只是談話有一原則，如應試者有二人以上，所發的問題，必須相同，拿來比較時，才會正確。

(B) 說話能力如何？說話能力，亦是辦事需求上主要部分。說話有幾個方式：1. 客座談心。主賓相對，或答問，或敘述，娓娓動人，從頭到底，一絲不亂，有時進謁當局，還需要「說大人則藐之」的氣概。能就很短的時間，陳述若干很繁複的問題，句句簡明扼要，使聽者清清楚楚地接受，尤為頭等本領。2. 當眾演說。對着幾百人或幾千人講話，能使聽衆長時間不生倦容，能使人笑，能使人哭，能使人激昂奮發，這都是現今辦事極需要的本領。還有一種對屬下，發命令，須簡單短鍊，正確明瞭，輔以莊嚴的態度，這種種本領具備，那了不得哩！而最低度的要求，是語言的當。

(C) 寫作能力如何？職務屬於文字方面的，不用說了。一般職務，若是一動筆別字連篇，或詞不達意，什麼事都辦不來的。設或叫他把所辦的事，寫一個報告書，使「不知所云」，如何是好？至職務屬於文字方面，亦可分析做幾種：1. 是寫論文，2. 是寫報告書，3. 是起草章程規則，4. 是簡單明瞭之廣告文字，5. 是各種體裁之公牘文字，6. 是外國文字的譯作。以上種種，均值得注意對方何種較長？何種較短？

(D) 辦事能力如何？能想、能說、能寫的，不一定能辦。所謂辦事能力，可以分析做兩種：1. 是把事物做對象，眼前事事物物，整理處置得井井有條。2. 是把人做對象，或專對某種人應付裕如，或對五花八門任何流品的人，都能應付裕如，有時外勤活動工作，放在面前，乘船呀！騎馬呀！坐腳踏車呀！開摩托車呀！乃至徒步長征呀！種種活動方式，以及電氣、郵政、鐵路、輪船、航空種種常識，都是辦事上必要的幫助。乃至法律常識，市場常識，應用科學常識，以及當地風俗習慣，一切人情世故的諳練，以上各種能力，都值得分析注意他是否備具或具有那種。

(地)第二種分析法：

(A)能見大否？我常自勉勉人：「近處着手，遠處着眼。」如這人識見遠大，他的服務精神，定會有過人處，而貪污、卑鄙、猜疑、忌刻種種心理，定會減少，或竟沒有。

(B)能扼要否？有的人胸襟海闊天空，而思想不能集中，行爲不能踏實，說話動作搔不着癢處，那就不行了。上文講話簡要，能使聽者清清楚楚地接受，就靠這點本領。

(C)能親細故否？有的人看細故不值得注意，所以不肯親細故。有的人欲親細故而不會，但也有人遠處着眼，卻不惜從近處着手，要留心對方屬於那一類。

(D)能耐勞否？

(E)能耐苦否？這兩項，有的人因體力關係不耐，有的人因心理關係而不耐，但也有人體力雖弱，對於他的職務，有極度的熱誠，在相當限度以內，卻還能耐。也有人體力既強，又富於熱誠，絕對能耐，勞和苦不一定都能耐，大抵體力強的，能耐勞，體力和心力都強，才能兼耐勞苦。這裏所謂勞苦，包括辦事上一切艱難困苦而言。

(F)能任怨否？能釋怨否？我的爲人，沒有得到人家信任時，或辦事沒有得到人家諒解時，或一部分人諒解我，且贊同我，而另一部分人怨恨我，且反對我，也許一部人越諒解，越贊同，另一部分人越怨恨，越反對，這都是辦事過程中間所不免的。第一、要看我能否不因人家怨恨和反對而灰心或氣餒，這就是所謂任怨。進一步，在一部分乃

至全部分反對之下，能用適當方法去處理，所謂適當方法或設法請求人家諒解來減少乃至消滅人家的怨恨和反對，或因不適用請求諒解方法，專從事實上經過虛心的反省，修改我的作風，或竟無修改可能，惟有增加努力，從事實上取得最後的良好反應，轉變一般評論，免除人家一切誤會，這所謂釋怨，都要分析看出他能或不能。

### (亥) 第三種分析法：

(A) 看他公生活如何？有的人容易得人家同情，有的人因性情和習慣關係，不易與人相處，有的人在羣衆中間，處處專爲自己打算，而置羣衆於不顧，有的人恰恰相反，一心爲羣衆打算，而自己利益絕不計較，甚至情願犧牲，有的人因缺乏公衆訓練，以致事物不能整潔，起居不合規律，例如隨地涕吐，物品散亂，非有妨公共衛生，卽不適於羣居生活。有的人則不然，都值得分別注意。

(B) 看他私生活如何？古人說「相士以居」，這句話很有意義。我很喜歡入他人的家庭，或辦公室，或讀書室，乃至從他的辦公桌，冷眼地細細觀察，都可以看出他的思想、才能、和生活習慣。例如從他家庭的整潔與否、衣裳冠履的種類式樣適合與否、修飾與否、物品種類的合式、陳設的用心與否、合理與否、讀書室讀什麼書？可以看出他的思想新和舊，雅和俗，踏實與虛浮，以及路線的傾向，並可看出他的生活奢或儉，有無規律，都值得一一注意。在這種地方看人，雖不敢說百不失一，總是比較靠得住。

(C) 看他用錢態度如何？人的天性，有豪放的，有謹飭的，豪放的用錢闊綽，謹飭的用錢節約，在這兩種以外，



第三種人對於公家的錢，隨手使用，而自己倒十分節儉。第四種人自己的錢，隨手使用，對公款卻十分謹慎。以上分析，看他屬於那一種，而擔任那一種職務較爲相宜，也容易看得正確了。須知上邊種種態度，於將來辦事成功或失敗上，有十分密切的關係。

黃、另外兩種分析法：

有兩類人很是寶貴：1. 青年而思想純熟的；2. 中年以上而思想前進的。還有兩類人尤其寶貴：1. 思想老練而不違反時代潮流的；2. 思想前進而能認識事實的。

以上種種分析方法，當然不能責望一個人備具各項，但用人者必須認清我所欲用之人須備具那幾項？而這人對這幾項是否相合？進一步且可用「百分法」，認定我所欲用之人，對某項最要，定爲若干分，某項次之，某項又次之，各定爲若干分，因而根據這人對這幾項的或合或否，來判定這人對我所懸的格，得百分之幾。

這種分析方法，不但適用於用人者，即被用者亦宜把上開各項，就自己長處短處，用一番自我檢討工夫，來增進自知之明，因而獲得進修的依據。

以上都是識人才的方法，而如何被識，在求職者方面，從這中間也可以採取不少修養資料了。再講如何拔人才：

## 第八章 關於人（中之上）

乙 如何拔人才？論拔取人才，從第三級拔升等二級，從第二級拔升第一級，不是康莊大道麼？原來分級設職，中間含有準備推升的意義。但遇下級不一定有這種人，或人不一定有這種能力時，不得不別尋來路。我對於人才向來認為有三種來路，確實值得注意：

天、人才在未遇時 人到成名以後，往往各方面爭先羅致，至於「東征西怨」無法應付，當其未成名時，「十叩柴門九不開」，不知灑落多少英雄血淚？如果求人才，只知向熱鬧場中着眼，定將使無數人才，永遠失卻出頭機會。到花市去買花，從千紅萬紫向陽怒放者中間採取呢？還是該從含苞待放者中間採取呢？可是買含苞的花，須識得正確，還須充分加以培養功夫。識拔人才，最好的方法，亦復一樣。

地、人才在下位時 上文不是說過，分級設職，含有推升意義嗎？可是從數量言，高級一個位置，在他下面的何止幾十幾百，乃至幾千！要是憑位置的高下，評定他們才能的大小，大錯大錯。我們須識得站在高位上的一部分憑他的本領，一部分還不是憑他的機會嗎？對眼前白首郎官，如果已經認識他的本領，何不效我一舉手之勞，給他一個機會，不就「脫穎而出」了嗎？

(玄)人才在未路時，人生大道上，憑你才能那麼高，免不了會遭遇到自然的或人爲的挫折，而且越是有爲，越容易挫折，挫折不會減損人才的光采，反能堅鍊他的志氣，增強他的力量，鼓勵他的節操，所以真識人才的，決不願從穩風靜浪中間求庸才，而要從狂風惡浪中間求奇才。有才者不一定沒有缺憾，但遭遇一次挫折，定會本能地彌補他的一分弱點，因爲人生都承受着天賦的適應環境的能力，「歲寒見松柏，多難造英雄」就是這個道理。原來所謂才，祇是這種能力強烈地或反或正表現罷了。

我向來注意上開三項人才來路，還有幾種深意：

(A)祇有從這種環境裏識拔出的人才，才是真人才。

(B)祇有從這種環境裏識拔出的人才，才能死心塌地的爲我用。

(C)祇有用這種方法識拔人才，才使真人才都得出路，人既得事，事亦得人，而更大的貢獻，祇有用這種方法，識拔人才，才使懷才者無不遇之嘆，因而把社會上多少怨恨不平之氣，漸漸地化爲熱烈，盡爲祥和，能說關係不大麼？

我常說笑話，人們戀愛異性，總須戀愛沒有配偶的，才好。要是向有配偶的施行戀愛，配偶間從此多事了。祇有戀愛沒配偶的，由戀愛而成配偶，從此內無怨女，外無曠夫，豈不大妙。用人何嘗不這樣呢？我主張用上開三種人才，就是根據這種認識。

## 第九章 關於人（中之下）

關於親知，薦舉，識拔三種人才來歷，我的研究結果，已如上述。茲論考試：

（卯）考試 我國考試制度的發明，遠在四千年以前，「明試以功」見於虞書。西漢以後確定考試為登進人才的一種必要程序。上文所說識拔，是一種特殊手續。究竟用人憑薦舉，憑考試，那一種方法好呢？我說考試不失為比較光明公正而含有科學意義的登用人才方法。因為用人有兩種重要原則：1. 須使所用之人，他的才能與職位相稱。2. 須使一般有志被用者，獲得表現才能的均等機會。考試即根據這原則而來。而還有一種妙用，若將考試目標方法與其時期，預行宣布，使有志被用者，得按其所求，而為充分之準備，寓教育於考試之中，不更是考試的重要貢獻嗎？

但是辦理考試者，必須明瞭這種種原則，才會有這些收穫。考試分兩種：一是為了結束學業而考試。一是為了登用人才而考試。我常說屬於前者，須注重於試其所學，沒有學過的，不該考他。屬於後者，須注重於試其所用。我所需要，屬於某種才能，即試某種，才是合理。

可是考試有種不容易補救的弱點：就是往往偏向於文字方面，偏重於智識方面。如果書局要覓編輯員，報館

要覓記者，現今一般的考試方法，是合式的。若是學校覓教師，幼稚園、托兒所覓保姆，已不易從考試取得合格人才了。因為智識雖然可以從考試看出，至於教育方法與其能力，乃至他的人格，那能從考試裏一一驗明不誤呢？若是從政人員，當然需用靜態的文字和智識，可是大部分需用動態的辦事才能和經驗，這不是從紙片上可以窺見的了。所以文官考試合格者，往往書生爲多。至於具有天賦幹才，而不長於文字，簡直無法入選。因此考試的方法，很值得研究。但不會影響到考試本身的價值。古時「明試以功」的方法，就是不重紙片的智識試驗，而是公開地試驗他的辦事能力。

## 二 使用

既然承認一般的考試方法偏重於紙上的有很大的缺點，那不能不鄭重採用下開關於使用的種種方法了：

(子)訓練 無論人才是否取之於考試，都有經過訓練的必要。因為考試不過試他固有的學力，而訓練乃是給與當前適切需要的知識，經驗與精神。其意義尤爲重要。若不是從考試來的，當然更需要訓練了。但關於訓練，有幾個要點須注意：

(甲)訓練時，須多講工作方法，多實習，少講理論。我見各地訓練機關，往往以一兩個月的短期，而課程多至三四十門。各門功課，都是空泛的理論。受訓者如何能感發興趣？又如何能實地應用？實則短期訓練，既有確定的工作對

象，他們所需求，知的方面，祇有簡要，行的方面，祇有純熟，除掉精神訓話以外，簡直少訓，多練，才合實際。例如鄉鎮長訓練，指定幾個鄉或鎮實地研究，如何創建？如何改進？一面設計，一面實施，經過相當時間，雖中材自然也能合格了。

(乙)短期的訓練，須以長期的見習補充之。例如縣長訓練，用上開方法，經過短期訓練後，便宜指定一縣或一區，派往為較長時期的服務見習，所有工作，定能格外純熟。

(丙)訓練結果，仍須甄別去取。任何種類的訓練，都不宜規定為期滿後全部派遣工作。這樣，容易使受訓者減少努力，所以有經過甄別，決定去取的必要。此法須事前布告明白，才能激起奮勉。

(丑)試用 經過短期訓練與較長期的見習，可以授職了麼？祇可給與試用資格，使知或留或去，尙在未定之天。須得加倍努力，才有實授希望。

用人有兩個方式：1.是廣用，2.是專用。屬於後者，指定某種工作來試用。如屬於前者，列舉若干種類，多方試用，使將來授職後，得「泛應曲當」的優越貢獻。

但試用時期不宜過久。因為試用和實授對方心理不同。實授以後，意志安定，在試用時的心理，對於工作，祇願選取短期見效者為之，而不敢為永久的根本計劃，亦是常情。因此使得辦事效能，不能完全表見。故試用期間，不宜過久。

(寅)實任 試用期滿，認為稱職，然後予以實任。古人有言：「政怠於宣成，」職位一經確定，精神便易懈怠。但

經過上開各種步驟，不但情形熟悉，方法純熟，而且一切良好的工作態度，亦已成爲習慣，實任後自不易會有問題了。

還有一個重要關鍵：當將就職時，給予一席談，就其人的長處、短處，或其事情的重要點、困難點，做一番親切而扼要的臨別贈言，定會發生很大的效力。如果刺激性真強，豈可使之終身不忘。古人云：「教婦初來，教子胚胎。」就是這個道理。對朋友也值得在此等處懇切貢獻幾句，所謂「贈人以言，一萬不宜用敷衍浮泛的文章或言辭，作無聊的祝賀，尤其是師長對學生就職請調，須認爲重要的教育機會，一席談必可發生奇效。凡人在經過得意而失意時，或經過失意而得意時，都容易聽好話，任何人對此等機會不宜錯過。

## 第十章 關於人（下之上）

### 三 待遇

待遇請分物質與精神兩種來研究：

#### （子）物質

（甲）薪與俸的劃分 薪水所以供給其人生生活的需要，俸給乃兼代表其人的身分，意義是不同的。所以有分別規定的必要。薪水既是供給生活需要，那麼有家室的和沒有家室的，不應該同等待遇，而高級與低級，所喫的同樣是一日三餐，所睡的一樣是六尺之床，所穿的一樣是四季的衣服，不應該差別待遇。俸給既是代表其人身分，那麼，很自然地隨職位而加減。薪與俸兩下分開，卻是合理的制度。我以為這種制度，有普遍推行的價值。非政府機關，雖不稱俸給，但其代表身分是一樣的。

（乙）酬金的分級 既推行了前條，這物質待遇的問題，便合理了一大半。至於薪水以外的酬金（在政府機關稱俸給）該不該分級呢？一般的採用梯形規定。所謂梯形規定，就是酬金的多少，隨着職位的高下而分。這中間實在還得深切研究。各種人才、需求和供給不能相同，酬報也豈能一律，這是事實上無可如何的。雖在蘇聯，對技術家



酬金，也不能不特定，就是爲了事實的限制。我以爲梯形規定之下，值得注意後列兩點：

(六) 最低級須滿足其生活需要。一般梯形酬金，所有問題，不在高級而在低級，尤其是最低級。在非常時期，物價上漲，生活程度亢進，更成大問題。就在平時，各機關低級職員，亦易陷於悲慘的境遇，簡直沒有地方呼籲。應確定一原則：凡最低級職員的酬金，不得降到一般生活需要程度之下。

(七) 分級的差額宜小。雖在事實限制之下，不能不採用分級規定，但求其漸趨合理，除技術人員特殊需要，不得不給與相當的特殊待遇之外，一般的應儘可能減少其差額。

至於爲了獎勵辦事者久任和努力，而規定年和功的加酬，自屬增進辦事效率的良好制度。亦是在梯形規定之下，增加一種運用的機會，我是贊成採取的。

(八) 精神。同一機關，同一酬金制度，同一酬金數量，而心裏的反應不同，或則安心樂業，或則感覺苦悶，甚至數量較多，而趣味反較少，或則反是，這都是精神的影響。怎樣才能得到一般職員良好的反應呢？

陶行知先生有這樣幾句話：

自己要說話，也讓別人說話，最好是大家商量。

自己要做事，也讓別人做事，最好是大家合作。

自己要喫飯，也讓別人喫飯，最好是大家有飯喫。

自己要安全，也讓別人安全，最好是大家安全。

自己要長進，也替別人謀長進，最好是大家共同長進。

這倒是最平實，最親切，也最透澈的話。凡參加集團工作的，每個人都應有這最基本的認識。尤其是全機關負責領導者，必須身體力行。照這意思演繹起來，有如下的幾點：

(天) 尊重每一工作人員的人格。人與人相處，彼此人格，應自尊，應互尊，不因其身分而分高下。一個機關，下級工作人員所賣的氣力，對機關的貢獻未必遜於上級。因職位上待遇上種種差別，一般構成尊卑貴賤的歧視。不平所積，易發生情感上的齟齬，上級對於下級，爲了執行他的職權，施行升降賞罰時，升和賞使博得對方好感，不幸而執行降與罰，惡感便相伴而來。我以爲升降賞罰，宜徵求公共的意思，用公開的態度來執行。但即使執行消極的措置，對其人的人格，仍須還他一個相當的尊重，所謂「士可殺不可辱」。我國古代相傳的美俗，是值得維持的。至於「頤指氣使」，身居高位，以奴隸視同僚，這等行爲，當然不值得污我筆墨了。雖然，有這等行爲的領導者，不一定存心蔑視同僚，或祇發於一時的意氣，此等處惟有希望居這種地位者，注重本身的修養。

(地) 虛懷訪察同事間的意見。近年來，各機關採用了會議制度，同事間較有發表主張的機會，但因地位關係，仍須仰賴上級，以光風霽月的氣度感動他們使肯說，引誘他們使敢說。否則還是諾諾連聲，乃至發問而無人作答，在這種情勢之下，精神當然不會發揚的。實際上有懷欲吐的，着實不少，祇不肯並不敢對上級輕率進言罷了。此等

處大宜注意。

(乙)充分運用各個人的力量。禮記禮運篇：「力惡其不出於身也，不必爲己。」這固然是一種理想，實在倒發於人之常情。凡人有一分力，都想用一分力，尤其是青年人，所謂「廟中子弟以有事爲榮」這是普通的心理。可是在某種環境下，會使人有力而不能用，大概由於組織的不合理，使彼此間能力相消，尤因負責領導者缺乏上邊所說對同事的幾種基本認識，祇想自己表現才能，抹殺一切。往往領導者才能越高，同事間發展才能的機會越少。人發出懷才不遇的慨嘆，而領導者還在慨嘆才難。結果祇有人亡政息。我常以爲一個組織辦事效能的高下，關係於一般分子本身的能力，至多不過百分之五十，而有賴於領導者支配並運用這些能力，至少也須占百分之五十。尤須注意下列兩點：

(黃)勿輕視低級。任何機關，低級職員往往占大多數。「十步之內，必有芳草」其中豈無出類拔萃者！惜不易爲領導者所知，更易爲領導者所不甚重視，以致浮沉下位，永遠沒有出人頭地的日子，實是人類間一件很不平的事。就是給一般人稱爲「僕役」的，說來也可慘！我在服務機關，對這等工友（向來祇稱他們做工友）一面使受補習教育，一面給他們練習上進的機會，前後經我的手提升職員的不少，却沒有一個不是很能自愛，同時受人家重視的。到現今回想起來，更深信人類沒有一個不是在求上進且能上進的。

(字)勿厭恨反抗精神。反抗精神的表現，分析起來，對於環境，不能滿足他的期望，而自信確有未經發展的能

力，其人又具有堅強的志氣，而缺乏深沈的素養，反抗行爲，便從此產生了。所謂環境不能滿足期望，是否環境不良，抑或他所期望，爲事實所不可能或不容易達到，姑且勿論，而其人的能力，和他的志氣，可斷定爲不是尋常的。蓋如能力薄弱，或志氣消沉，早給環境壓倒，祇有輟化，那裏還會有反抗。如果有人利用他這種精神，感之以誠，導之以正，會立即變成偉大的貢獻，而且此人因經驗加多，思想起了變化，自然地自動地會減少不很合理的，同時消滅很不合理的反抗。凡是學校鼓動風潮的學生，將來往往能有建樹的，王雲五先生把內憂外患百孔千瘡的商務印書館安定下來，復興起來，不能不算是一樁偉大的貢獻，然而他早年就在中央教育行政機關帶領他的同志，幹過有力的反抗工作，他自己並不諱言的。這不過是一個例子，機關當局，遇到這種人，總是值得虛心重視。更從大處說來，英美式民主政治，有執政黨必有反對黨。任何問題，提出相反的意見，經過辯論方式，所得結論，才會合理。唯唯諾諾中，必無真理發現。

## 第十一章 關於人（下之下）

### 四 考核

人事的最高準則，祇有兩句話：就是「任賢使能，信賞必罰。」然欲做到，却也不是簡單容易的事。

在沒有任事的時候，先考試一下，來判定他思想和才能等合格或不合格；既經任事，營着他所任的事，或在過程的中間，或就他經過一段落時，施行考核，來確定他稱職或不稱職，這都是不可少的。但考核有一要點：無論事前臨時或事後，必須先確定標準，明明白白地公布出來，使任事的人得到一條用力的途徑，更使擔負考試或考核的人，得依據這個標準，憑着他客觀的批判，把這些人歸納到格式中間來。欲提拔一人，須受到多少限制，欲貶抑一人，也須受到多少限制，古人所謂「愛人若將加諸膝，惡人若將墜諸淵」，絕對不許這樣把一人的榮辱升沉，取決於管理者一時的喜或怒。我就考核方面來細說一下：

（子）考核的標準 所謂標準，請參閱上文第四章第六節效能標準所說，都可以拿來應用。但這標準，施之於一般辦公人員的考核，尚有種種方面，須加密的規定。例如辦公時間，告假規則，都是考核的根據。但這種規定，有一要點，就是須行得通，怎樣才行得通呢？假定公務員的家，或在三里以外，或在五里以外，或在十里以外，須依最遠的

就是十里以外者能趕到的時間，做開始辦公時間的標準，不能采折中計算制，這才是行得通。該行得通的了，還沒有依照它行，才可以依法處治，而不致過嚴得不合理了。這不過舉例，凡拘束多數人的章則，都須顧到這一點。

(丑)考核的等第 所謂等第，例如上、下、優、劣、甲、乙、丙、丁，或一、二、三、四等這種規定，便於大量觀察的應用。若用訂分法，例如以百分爲足分，滿七十分列乙等，六十分便列丙等，以一分之差，而一乙一丙，那得認爲合理呢！所以計分法還不及大量觀察爲比較合理。但總須根據上開的考核標準。

(寅)考核的期間 考核宜有定期，到規定期間，全部或分部舉行公開的統一的考核，方法既便比較，亦使被考核者知所努力。中國四千年前的規定，所謂「明試以功」，是指考試方法。所謂「明」，即是公開。所謂「三載考績」，是指定期考試。歷朝關於考試制度，定得非常嚴密，多採用定期考試制。我生涉世服務以來，還記得滿清末年，腐化的政治中間，過去一切制度大都破壞了。然對文武官吏，還施行考績遺制。那時候，鑒於科舉制度的流毒，人心起一個反動，痛恨考試，有才者以受考試爲羞。民國成立之初年，把一切考試制度，都廢棄不用，或亦因忙於內戰之故。中山先生早認定考試制度的重要，在他的民族主義第六講裏，大意是說：「五權憲法，考試權和監察權，是中國固有的東西。考試是中國幾千年特色。外國學者，考察中國，極贊美中國考試的獨立制度，也有做中國的，如英國以來舉行的文官考試，就從中國做過去的。但只考普通文官，還沒有達到獨立。」這便是國民政府成立考試院的理論根據。我以爲歷代考試制度，果然相當周密，試檢讀九通，可以大致了了。但頂大的缺點，沒有定出前文所說

的效能標準來。魏的九品中正，有這意思，到低過於粗略。因論考核，縱論到這裏來了。定期考試以外，還須隨時隨事考核。如遇事必察其成果，發令必責其繳令，都有賴於制度的周密規定，使之易於執行，僅僅憑長官的精能和明察，靠個人不靠這些根據公共意思所創立的制度，到底是靠不住的。

## 五 升降

考核的結果，便是執行升降了。在這地方，我有一些意見：禮記曲禮說：「君子難進而易退也，小人易進而難退也。」這是古人在出處上從他的經驗所獲得的這種認識。我以為機關用人，在這點上尚須研究，試加分析，關於進人，該難些呢？易些呢？退人，該難些呢？易些呢？我以為進一人才不宜輕率，上文所說識拔考試種種方法，都是慎重的意思。至於退一人才，尤宜慎重。切不可把人家服務前程，憑長官一時的喜怒，像踢球般，忽然踢他使來，忽然踢他使去，必須聽命於根據公共意思所創立的制度。制度是固定的，是客觀而公正的，或以長官的意思，補救那制度過於拘執的流弊，所謂「破格」，但破格亦須有限度。所以我對用人，認為比較合理，是難進難退主義。

## 六 章則的制定

上文所說章則種種，欲求合理而有效，祇有採用一種手續，由管理者儘量徵集被管理者的意見，經過共同討

而制定之。其關於公共生活部分，得由被管理者以公共的意思自行起草，經管理者之同意而決定。祇有這樣，將法規、事實、感情融合一氣，才會獲得一種結果，就是人人感到這些法是我的法，這件事是我的事，這機關是我的機關。



## 第十二章 關於地（空間）

### 一 選擇環境

冷眼看人羣各種事業，依一般人心理，幾可分為兩類：第一類，是我求人的。第二類，是人求我的。行商屬第一類，居賈屬第二類。在形式上是較顯明的。然商店初開，爲了希圖生意興旺，顧客如雲而集，必須爭取繁盛的通衢，交通便利的市口，所以商店對於選擇環境，倒是特別注意的。私家醫生屬第一類。認爲是我求人，肯爲病家謀種種之利便。若干公立醫院竟誤以爲人求我，對病家不予體恤，連選擇環境，都不加注意。此外若干政治機關，（包括行政或司法）教育文化機關，也誤認爲人求我，在設置時，不一定注意到環境。當時許多機關，目的很混沌，意義很簡單，設施很呆板，本來在關着門辦事，現在可不同了。任何事業，都把廣大的羣衆做對象，都和廣大羣衆建立密切的關係，因之機關所在地，必須大大注意。

所謂注意，至少有兩點：第一、要認定本機關是何種性質，所負荷的是何種使命？該位置在什麼環境中，才是適當？例如以一般廣大民衆爲對象的，該位置在一般廣大民衆集中地方。以某種民衆爲對象的，該位置在某種民衆集中的地方。須使確定的對象，和本機關往來，彼此取得方便。曾見某公立醫院，位置在城郊幾十里外，又缺乏公用

便的交通工具，除汽車階級外，普通市民竟無法前去就醫。就因他們誤認公立醫院是人求我，不復注意選擇環類此不合理者甚多，必須糾正。第二、要認清本機關所在的環境是怎樣？用什麼方法去影響它？是教育機關，怎樣周圍未受教育的民衆，受些教育？是醫務機關，怎樣使周圍公共衛生改善些？就一方面說，該找一個適宜的環境安放本機關。另一方面說，不適用於本機關的環境，還得設法去改進它。能改造環境，使周圍一切事物，因受本機關影響而改進，那就是擴大完成了本機關的基本使命。

## 二 定中樞

辦什麼事，都要有個中樞。例如學校有個校長室，較大的、較複雜的生產機關，有個總管理處，新式小都市，都有中心區。普通說來，這個中樞，至少須備具下開幾個要點：（1）交通要開展，使各局部，各方面，與中樞間往來便捷。（2）中樞地位，須位置得宜，形勢便利，或居高臨下，使對各局部，各方面，易於注視與照料。如人之有頭部十二對腦經，和三十一對脊髓神經，控制全身，絕對不會起隔膜。

## 三 重次席

一事一人，這是機關組織的原則。但如這個位置，特別重要，祇有一個人擔當，設或倉卒之間，此人不能行使職

權，豈不誤事！如果這個位置特別重要，卻連一個助手都沒有，即在平時，此人亦將感覺孤單，不是頂妥當的辦法。我人又要看到人身組織了。人身各部分中間，凡是構造最精細，工作最重要，如眼、如耳、如腎，都有兩個，這不是排列整齊，兩兩對稱，取其美觀的緣故，實是預防損壞。一個損壞了，還有一個。我們再看飛機上的機師，也是左右兩個，那一個儘管是伴坐着，好像沒有用處，但到必要時，有這第二人在，使得航行上增加不少安穩性。大輪船的組織，司機也有副手，而且排定位置，稱爲大副二副等，都是這個道理。平時協助首長，地位高，則易於得人。正副權責分明，不容侵，亦不容讓。變時取首長而代之，喪君有君，不致動搖大局。各國行政機構，如設有次官的，亦多排定席次。總之，事務特別繁重緊要的機關，首長之外，必須設置次席，一個不夠，就兩個。兩個不夠，就三個，而席次更必須排定，這樣組織，才是合理。

#### 四 加密聯系

行政組織，從空間聯系說來，可分下列幾個方面研究：

(子)縱的聯系 縱的聯系，當然是愈密切愈好。但有這樣一個問題：譬如中國大省一百幾十個縣，責成民政廳管理，要民政廳長一個人普遍深切地了解這許多縣分的地方情形，和它的種種特殊事件，實在是辦不到的事。於是指定若干縣，劃成一個行政督察區，設行政督察專員，來管理這所屬各縣，這種現行制度，它的作用，就在加密

聯系。實在是根據事實的要求而來的。究竟在理論上一個能管多少個單位呢？一般學者，認為最好一個管十個。這十進法，就事上體驗，也很恰當。現時一個專員，管轄十來個縣，差不多就是適應這個原則。惟實行新縣制，縣鄉鎮保甲間，因事實的限制，定為十進至十五進，即少則一管十，多則一管十五，這也可以。但是我以為凡該管上級，不一定需要設機關。假定一省有一百多縣，設十來個督察員，分區督察，而總轄於民政廳也行。並不須大模大樣地特設衙門，重要祇在有人管理。所謂管理，包括指導、輔助、督察、推動。總之，這種縱的聯系，如何加密，確值得研究和體驗的。

(丑)橫的聯系 一機關間，各部分定期會議，或臨時聯席會議，共同商決有關事宜，都是為了適應這個要求而來。各行政機關處理公事，往往失之遲慢，一件公文左轉右轉，有關係部分越多，解決越慢，把時間消耗在移送承轉中間，有人戲稱為「公文旅行」，減縮了不少效能，也就增加了民間不少痛苦。用什麼方法，補救這缺憾呢？民國初年，就有人主張同署辦公，我是主張者之一。那時江蘇初成立省行政公署，分設民政、財政、教育、實業四司，除內容較雜之財政司因受房屋限制而獨立外，其餘都是同署辦公，各司分設若干科，都是同室辦公。那時我負責教育行政公事，隨到隨辦，痛快得很。不但科與科間，就是司與司間，解決也很迅速。但這方法，當時並沒有普遍推行，近年有幾省都施行同署辦公，好像是湖北創始，各省繼續照辦。考其成績，事實上當然不免受種種限制，但原則到底不錯。這是加密那橫裏聯系的一種方法。該依照這原則，向多方面研究和試驗的。

(寅)中樞與局部的聯系 中樞與各局部間的聯系，可以把人身的構造做比例。民國二十四年，我患盲腸炎，

在很長的治療期間。得有機會和醫生閒談：人的頭部，顯然是神經總匯處。頭部以外，還有若干交感神經，由頭部聯系到交感神經，交感神經再聯系到各部分神經，譬如某部分受到強烈刺激時，不一定就直接報告到頭部神經中樞，而先報告交感神經，交感神經據報，除立即轉報中樞外，並給患處以一種反應，命令附近許多血球，前往馳援，承這位醫生在病榻邊很詳細地這樣講給我聽，還了解到思食會流涎，望梅能止渴，也是腦和交感神經聯系的一種表現。恍然大悟生理和政理相通，而政治組織，欲求健全，須仿行這生理組織。在中央政府之下，分設若干省區，每區設省行政長官，一面傳達中央政府命令，指導部屬執行，一面直接處理必要事務，這就等於交感神經的任務。凡區域較廣大，事務較繁複，必須依照這原則，規定種種和這相類的制度，務使中樞與局部，運用敏活，效能纔會增高。

## 五 時空配合

研究工作效能怎樣增高，便應注意到空間和時間的配合。所謂科學管理法，它的要點，就在這上邊。我舉個實例：舊式建築工人，他們怎樣把磚瓦運到屋頂上去呢？方法倒很聰明。他們當然不會運用機器。也不是靠一個人拿了磚瓦對著屋頂，爬上去，爬下來，而是派若干人一條線站着，把磚瓦由甲手傳乙、傳丙、一路傳上去，大家都不用走動，而磚瓦就運到屋頂，既省氣力，又省時間，這種時空配合的方法，在中國相傳已久，實是很科學化的。一九一五年參觀美國福特汽車製造廠，他們那時有五個分廠，此廠與彼廠間，機件物品往來，也不需人搬運，但見高高的鐵架，

裝着一切東西在空中自動的運送。走到裝配部分，但見很多工人，很安適地成排的坐着，所有汽車零件排列着，幾條鐵索平鋪着，緩緩地移動，過甲前裝上一件，過乙前又裝上一件，全程完了，一部汽車便裝配完了，拿着時計，站在終點驗看，每一分鐘恰出汽車一部，而全部工人並無一人走動，更不得有一分鐘偷懶，時空配合，可謂「極盡能事。」我以爲任何機關，求工作效能的增進，皆須從時間和空間配合上着想。小而言之，大會或大講堂分散文件，一人傳遞，不如利用衆人自行分任傳遞，既省力，又快當，這也是一個例子，值得依照這原則擴大運用。

## 第十二章 關於物

### 一 置備必要

一個機關，有了地址，有了房屋，接着便要置備各種家具，文具及一切辦公和生活的必需用具。對於置備物品，須認定一個原則：「應有盡有，應無盡無。」所謂置備必要，即必要者置備，非必要者不置備。應有者如果缺乏，將使工作受不良影響。應無者如果也置備起來，不但浪費金錢，有時反會妨害工作。家庭應這樣，社會機關、政府機關都應這樣，須在置備之先，詳加考量，那種應有？那種應無？經過若干時期，覆加檢點，那種應留？那種應去？那種應補？

### 二 位置設計

一切物品，都安設在固定適當的地方，小者如辦公室的文具，大者如桌椅廚櫃，其直接與衛生有關，如廚房、廁所，都要用心研究最適當的方法。妥為設計：（1）要顧到使用方便，（2）要顧到秩序，（3）要顧到美觀。最好根據實地的試驗和體察，就其適當的位置，定為一種或幾種方式，繪具圖樣，斟酌照辦。（廚房須使煮菜（灶面）與納薪（灶肚）隔成兩室，廁所除用歐、美衛生設備外，以高窗通氣式為最經濟。有更好方法，隨時修正，使成標準化。例

如室內電燈，教室黑板等等，更有目力傷主關係，特別需要注意（「教室黑板每字之邊如不小過一英寸半，則黑板與學生坐位末排之距離，不得超過二十英尺。」民廿八第三屆全國教育會議議決案）大抵燈光以間接採取為最合衛生。惟休息室及臥室的燈光，宜疏散，宜暗淡。辦公室燈光，須使很明亮地直射目的物——公文，而對於眼仍須保持避免接觸。種種物品安設得當與否，在工作效能上，可以獲得或正或反的結果。值得慎重設計。有甚小之物，而特別重要，例如各種鑰匙，必須位置妥當。既須隱密，又須取用方便。

### 三 標誌分明

辦公桌上標揭各人姓名，使人一望而知是某人的坐位，這就是標誌分明好處的一例。小到「寫字條」，規定若干種格式，每種依次編號。每件物品，都編定號數，才得根據這些，向物品簿上查對，尤其是儲藏室內物品，越是複雜繁多，越要標志明確，才得檢取方便。更舉一個例子，住戶號牌，以標誌住戶姓名為宜。向街道上編訂，必須採用奇偶分行制，單數這邊，雙數那邊，兩數的大小，必須依次不可顛倒錯亂。如有空戶，不妨將該號抽掉，有新添戶，不妨於同號內設附號，如「三之甲」「三之乙」之類。數字有易於記憶的，如「三十」「四十」「五十五」「六十六」，有不易記憶，如「七十四」「八十三」「九十二」之類，編定時宜先儘易於記憶的，而略去不易記憶的。但其程序，仍不得混亂。這種種都想盡方法，使方便中更加方便。嘗見津浦車站路燈上寫「某某車站」，車站兩字直行極



大。其 stations 名兩字，偏是橫行極小，非近觀不辨。竟沒有想到過客所要知道的，乃在站名兩字，而不在車站兩字。有標志而不分明，簡直等於無標志。做事值得處處用心，若是者，細思之令人失笑。

每種藥品，必須標明名稱，用法，使在匆忙中不至誤用。但千萬不許標志錯誤。某處有危險，必須標志明白，使人注意。用水是普通而重要的。如有停水時間的規定，須在水喉上標明，使用者注意。以上都是舉例。

本書章節編製的標志，每章之下，首一二三四。次子丑寅卯。又次甲乙丙丁，又次天地玄黃，又次 A B C D，各章一律。較普通，較易識的在先，較特別，較難識的在後。本國文在先，外國文在後。而亞刺伯文字 1 2 3 4，不予採取。因為文章兼須於誦讀時求聽取的正確。亞刺伯文數字，與國文數字，讀音無別，故標題中皆不用。惟留 1 2 3 4 於成行文字間參用之。這種規定，將統一應用於我的作品中，亦是重視標志的微意。

說到標志，我聯想到標語。標語的作用，在喚起廣大羣衆的注意。原是行政的利器。但從心理上研究，凡單純的形象，經過多次的接觸，最易引起閱者深刻的注意力。所以標語內容，刺激性的強烈，誠哉是一個重要條件，而形象的單純與繁複，閱者接觸的次數多與少，和他們注意力的深刻與否，均成正比。現時各地同一機關，同一時間，同一事項，發出五花八門的標語，使閱者目迷五色，意志不集中，目的更容易混亂，標語效率的減少，原因在此。民二十九年三月間，戰時公債勸募委員會採用統一標語法，以公意決定語句：「購戰時公債，功在國家，利在自己。」全國一律，我奔走各地勸募，遇鄉僻兒童，亦能口誦這標語。相信祇有統一，才能普及，才能深入。研究標語效率者，可以此為

參考。

#### 四 移轉登記

辦公室內物品，必須清清楚楚地列表揭示，才便隨時檢對。表旁並擬標明管理員姓名，使得責任分明。遇甲室物品爲乙室移用時，必須於底冊及揭示表上，將移轉室名及年月日，登記清楚，才不致茫無查考，而經手移動者姓名，一併登記清楚，責任更爲明確。

本節所購，僅是物，實則每一寸地，每一個人都須有人管理，這才是科學化。我在這裏，願提出下開三個口號，必須切實做到，卽：

沒有一件物沒人管理。

沒有一寸地沒人管理。

沒有一個人沒人管理。

#### 五 收拾整潔

「整潔」兩字，盡人知爲重要。但一般機關能實做到的太少了。例如時計，有幾個機關，幾個人家，按時校正不誤的呢？這樣那裏說得上「整潔」？到任何機關裏去看，公共的場所，乃至會客室的家具物品，大都堆塵積垢，尤其是

廁所，更少注意衛生，這樣那裏說得到「潔」要實做到整潔，倒有方法：「第一，須做到上文所說沒有一件物一寸地一個人沒人管理。第二，每日須規定時間，檢查整潔。外洋商輪，每天上午，主管人員必周遍巡視檢查整潔，該地該物管理人，站在旁邊，聽候檢查，有不整潔處，必受主管人員當場詰責，天天如此，養成習慣，初時不敢不整潔，久而久之，便不會不整潔了。過去，我服務社會，負管理責任時，也曾經採用這方法，以我經驗，確是絕對有效。」

## 六 愛惜使用

無論用什麼東西，公家的也好，私人的也好，都應愛惜，這本是很普通的道理。現時人們，對私物還知愛惜，對公物便任意浪費了。試述大家庭，一座公用大廳，往往污穢毀壞，沒人管理，更沒人修葺，不免使人嘆公德心的薄弱。更有等公務員，對公家的物品，以為非我所有，盡力糟塌，（墨水筆尖，用過擦乾與不擦，其壽命不止二與一比。這是我親自試驗過的。）筆墨紙簿，不甚愛惜。公用信箋，拿來寫情書，拿來當手紙，公家之物，供私人亂用，這種人的人格，大成問題。嚴格說來，不但不配做公務員，簡直不配做國民。此等處，我人值得提撕警覺，改正風氣。我在服公務時，曾經試行一事。所屬公務員，有領新物者，令將舊物來換取。如領新鉛筆，必須繳舊鉛筆，此亦是強迫愛惜公物之一法。但專事防弊，決不能絕對有效，必須同時以公其力量，相互間提倡服務道德。有不遵守者，予以社會制裁。

黃伯樵先生論惜物，第一階段以暴殄天物為戒，是神權觀念。第二階段「一粥一飯，當思來處不易。」是人道

觀念。至第三階段經濟觀念，乃是最近進步。此論頗確。見鐵路文書處理之設計。

## 七 簿籍編制

爲欲使沒有一事，沒有一物，沒有人負責管理，曾經編制一種簿籍系統，其辦法如下：

將本機關簿籍，類別爲（子）人員，（丑）土地，（寅）房屋，（卯）家具，（辰）圖書，（巳）文卷，（午）物品，（未）會計，（申）出納，（酉）其他。而將各類簿籍，就其所屬，分別編號，標記於每冊右上角，其式如「子二」「丑六」「申十二」。

立簿籍總目簿，設專員掌管之。各類簿籍，按先後編號，登記於總目簿。簿籍需添立時，告明總目簿掌管者，以次編號登記，然後使用。簿末立分責掌管表，載明簿籍名稱，類別，負責者姓名，年月日等。

各類簿籍，由管理該類事務之職員掌管之。該員即負管理該簿籍所載人地事物之責。

上開職員有進退，或職務有變更時，須點交所管理之簿籍，與該簿籍之所載，同時報告總目簿掌管者，記明移交者接受者姓名及年月日，並蓋章於分責掌管表，方認爲已轉職責。

每年於規定之某月日，由各該類簿籍掌管者，將所登記於簿籍之人地事物，在總目簿掌管者注視下，按號檢點一過，即於分責掌管表內註明「檢訖」。

右法曾施行於一二文化機關，執行並不繁難，而於負責服務的精神上甚有助力。

## 第十四章 關於時（上）

上文提到機關管理法最重要原則，（1）沒有一件物沒人管理，（2）沒有一寸地沒人管理，（3）沒有一個人沒人管理，現在添上一個，就是（4）沒有一個時間沒人管理。且把關於時的若干要點，分析如下：

### 一 機關史

人類的優異，在有文字，事物有記載。歷史越長，歷史的價值越高。機關也是這樣。一切經過，從開辦起，須得隨時記下來，供日後查考。例如一所屋子，經過若干年須要修理的時候，定須知道當時興工情形，至少須覆看當時建築圖樣，尤其是地基部分，為修理時必須知道。但非看圖樣，無法知道。這不過舉例，一切章程規則，以及每一種工作的經過狀況，如果記錄詳確，後人根據這些，因地因時，保存其優點，而加以改進，使之適應；或更加密加強，改一回，進一步，中間且可省却種種試探工夫。否則後人所矜為創獲的，不知若干年前早用此法，但未經筆之於書，留示後人，累得後人從頭做起，這就是有史與無史利害之所表現。人但知家族須有家譜，族譜，國須有國史，而不知每一機關都應有歷史記載，從成立起就得注意。

## 二 工作日記

機關歷史，將根據什麼來記載呢？每一部門，每一職員，都應有工作日記。每天把重要工作記錄起來，這不僅對公家有益，於自己也很有益處。科學化的日常生活，必須寫日記記載清楚，到年深日久，須查考某件事情時，感覺非常方便。但須平時繼續不斷地用力。養成這種習慣，這倒是我親身經驗得來的。機關某項工作，如關係重大的，應由主管部分特別記錄其方法與所得的結果，此項記錄，以及各職員日記，皆須送經主管者批閱，如某科科員日記，須經本科科長閱看過，審核其是否正確，年報根據月報，月報就根據這些，這樣才可使整個機關一切經過清清楚楚。

## 三 週會制

天生植物如竹、如木，因其生理關係，都構成一種「節」。應用之於人事，任何事情，必須就相當時間，劃成一個段落，亦如植物有「節」一般。否則盲目前進，沒有回顧檢討的機會，往往陷於錯誤而不自知。如行長路，必須計劃分做若干段落，何處進餐？何處休息？何處下宿？然後按程前進。我人作事，也該這樣。曾子每日三省。以一日為一段落。我國受西洋文化影響，以七日為一段落，恰與易經「七日來復」之說相符。自國民政府成立，曾為紀念國父孫中山先生每星期舉行紀念週會，不以一日一句一月為段落，而以一週為段落，可稱為「週會制」。我以為集會舉行

某種紀念，當然有時間性，但各機關會集工作人員，把上週重要工作提出報告或檢討，對本週工作計劃，有所說明或討論，這種制度，實際上很有效用。凡機關都應澈底認真來實行。中華職業教育社自民國六年成立以來，這週會未嘗間斷，我們非常重視這種制度的。

#### 四 值日制

科學管理的機關，沒有一時沒人管理，前面不是說過嗎！有許多機關，不在辦公時間，外面來一件重要公事，或重要來客，竟無人顧問和招待，這是很不合理的。非辦公時間，自然不能責令多數職員，留在辦公室裏，但必須有人輪值。有值日制，有值週制，後者時間太長，自以前者為宜。但也有二三要點：（1）每一辦公區域，須有人各別輪值。（2）值日不宜僅委之下級。至少中級亦宜輪值。（3）值日員臨時處理事務，須登記，向主管者報告清楚。前後值日員須交代，告假亦然。

#### 五 日清制

標準的辦公，案無留牘。就是當天的公事，當天一定要辦了。或疑事實上辦不到，其實不然。面前若干件公事，除當機立決者外，有須會商的，批明：「待與某方面會商。」有須調查的批明：「待調查後處理。」這樣一來，每件公事，

都給他一個着落，不致堆壓，這就是（日清制）。萬不可因當場不能處決，暫且擱置一下，越積越多，便影響到工作效率。至如司法機關，警務機關等，處理一件公事，直接有關人民身家性命，更不宜遲延擱誤。日清制是斷不可少的。



## 第十五章 關於時(下)

### 六 勞息配當

各種工作，可分爲動態與靜態兩類。例如常做動態工作的，須給他一個靜的時間，然後精神得以調劑，效能得以增高。充任視察的人，調他來內部工作，常坐辦公廳的人，調他去出外視察，就其可能，互相調節，於工作上有很大的補益。

### 七 工時估定

前面講述工作成績，可以用尺來量的。這工作效率的標準，就是量工作的尺。時間就是尺的一部分。例如一千字小楷，問該多少時間寫成呢？吾敢直答：兩小時。何以知之？吾在服務戰時公債勸募委員會時，曾根據多人寫字平均速度，而規定爲一小時寫小楷五百字。又如一人一日爲一工，面前這張桌子的製成，究以多少工爲標準呢？又如派人入城購物，來去走路須若干時，購某種物須若干時，購幾種物，共須若干時，通共需多少時間呢？必須根據多數人能力的平均數，從實際經驗，來規定所需時間的長短。科學化的工廠管理法，第一重要原則，就是正確認定這分

工作該多少時間，懸爲標準，將這標準時間認定公布了，然後視各人實際工作時間之超過或不及，或獎或否，自然人人知勉，工作進步。泰婁氏件工制度，就建築在這工時估定上邊。

## 八 事前與事後

任何機關，應將所有工作，事前分別認定輕重先後，及彼此相關與否，來規定進程序。每一樁較重要事件，在舉辦之前，更應有相當準備。例如學校有全年的學校曆，每學期在開學之前，更將功課逐門排定，開學後，按照課程表去上課，至學期終了爲止，這都是事前的設計功夫。不但學校該這樣，一切機關，如果新創的，該在開辦前規定籌備程序，按照規定進行，達於完成。如係續辦的，預定一年度應辦的事，按照進行，這是屬於事前的。

至於事後，自我檢討，自我批評，使各人對於工作成績之有無多少，得到深切的了解，這是一種方式。還有一種，組織工作檢討會，集多數人的意見，相互地檢討批評，更容易發見錯誤，促成進步。不過大家須虛心接受人家的批評，同時要大胆地批評人家，互相約定，在檢討會中，不分階級，一律平等，只有公正坦白，絕不客氣，決無成見。在會場爲某項問題，儘可避免嫌怨，爲善意的報告事實，或建議辦法，使得盡量討論，擇善而從。會畢，握手言歡，交情如故，這才是「同寅」「和衷」氣象。民主精神表現於事前設計，與事後檢討，就是一切皆以公開與公正態度行之。

## 九 時量與時間

凡關於時間的規定，如求意義的正確明瞭，與其採用時量，不如採用時點。譬如立約或發令，某種工作，務須三天完成，這是時量的限制。但其中有缺點存在，說三天，那麼從什麼時候起算呢？第三天什麼時候截止呢？如果求其明確，不如說這種工作，限定某日某時以前須完成，倒是直截了當，無爭議餘地，這就是時點的限制。又如一個人在他履歷表上，填寫年齡：「年二十六歲，」到明年，或隔了五年，十年，究竟這人現時年齡若干呢？便大費研究了。如寫定：「民國十年生，」任何時期，總不會發生疑問了，這也是記時量不如記時點的地方。我們治歷史，寫傳記，如對於某人年齡，僅記：「年七十五，」他的年齡長度，已表示了。但是他生在什麼時間，還沒有表示，沒法知道，不如寫出兩個時點：「公元一八二〇——一八九五，」那麼時期與長度都表示出來了。這更證明記一個時量，不如記兩個時點。

## 十 選時約會法

假使我在這裏，欲約某地朋友相見，有三種約會法：（1）問對方：「你什麼時候得暇？我來看你。」（2）問對方：「想在某日某時來會你，你得暇麼？」這兩個約會法都好。但都不是頂好。因為須經數度往返問答，時間很不經濟。

如第一法他提出了時間，而我沒暇，還是不行，第二法雖然指定時間，爲他沒暇，還是不行，均須重行約定。較好的有第三法，這樣說：「我想在某日某時，或某日某時來會你，請你在兩個時間當中選定一個覆我，」或更列舉兩個以上時間請選，普通情形，總不致在兩三個時間內，選不出一個時間的。祇須一往一復，便可以約定。這樣，我稱爲「選時約會法」。辦事而欲求時間經濟，這也是值得研究的。

## 十一 文件記時式

任何文件，不論它的性質爲公爲私，文的體裁爲成篇文章，或小品，或信札，或便條，只要這種文件的價值有繼續性的，都須記明時間，且須記明全時間，就是年月日。雖請柬亦須記明發出年月日，免生誤會。我們檢閱過去文件，或整理史料，常常感覺因它缺乏全時間的標註，而於其價值上發生嚴重問題。如歷時較久，僅記月日而不記年分者，其缺憾直與併月日而不記者相等。實則每種文件，於繕寫與閱覽過後，隨即將年月日標注，不過一舉手之勞，只要養成習慣，沒有一點困難。而經過若干年後，於這文件的價值，大有貢獻。此方式實在值得採用！至來往公文，當然更要標明年月日。

## 第十六章 關於經費

### 一 預決算

預決算是財政制度的進步。中國古時雖無預決算的名稱，而有其意義。「生之者衆，食之者寡，」「三年耕，必有一年之蓄，」都包含著數字的比較在中間。不單是行政機關，就是社團，就是家庭，都應採用預決算制度。行政機關編製預算之前，主管上級最好召集各機關首領，先提出整個的政策，把來年度工作，某項首要，某項次之，某項應擴大，某項應縮小，其中輕重緩急，詳細說明，使各機關首領十分了解上級所確定的標準。如有意見，盡量陳述，共同討論，然後根據最後決定，分別編製預算，至審核時，亦即按照前項標準，切實審核，這是編製預算合理的手續。有特設的設計機關，先設計，後預算，定為雙軌，亦無不可。惟必予負責執行者以參加討論之機會，乃為合理。

辦預算最易犯一弊病，即事務費日趨於加多，致業務費日趨於減少，如學校教師費，圖書費等，直接有關於教育，統名為業務費，而如購置費，雜費等，統名為事務費，因當局僅求事務上之便利與滿足，後者用費日見加多，致使前者直接與目的有關者，不知不覺中日漸減少，而效率因之降低。一般機關，往往犯此同樣弊病。此宜將屬於後者規定一最大限度，勿使超過，致妨害屬於前者之業務的發展。又如用人，真正辦事的僅占一部分，而專員，顧問，坐領

乾薪（最近此類名目，忽然風行一時），其薪金及公費，反占一大部分，有了後者，便侵占了前者，後者愈多，前者之被侵占愈多，此亦降低辦事效率之一大原因。審訂預算時，宜杜絕此風之擴展。

用錢的態度。我向來主張「寬籌緊用」。籌款須從寬些。用款須帶緊些。預算有設第一第二預備費者，即是寬籌的意義。但使用時必須於定額內保留其一小部分，萬不宜支配淨盡，到必要時，竟因不留餘地，而無法支持，陷於停頓。任何場合，凡用錢皆宜注意此點。

行政機關的決算，與營業機關的結帳，其意義略同。結帳有兩種方式：一為按時結帳，一為按事結帳。每逢年度或月分終了，將帳款結清，這是按時結帳。辦一樁工程，例如建築房屋，落成以後，結算收支，這是按事結帳。前者大都屬普通預算，後者屬特別預算。凡結帳有定時的，對未經清了的收支款項，祇可列作「應收未收」與「應支未支」，其帳款必依照規定時間，斷然劃清，勿使越破界線。

## 二 公開會計

政府機關的會計制度，當然需要嚴密，社會公團，尚有未加注意者，實際上亦有採用此種會計制度之必要。惟其實施方法，儘可因事制宜。我對於行政預算決算案付之公布，認為甚關重要。如按時編造報表，呈送上級機關審核，而未嘗於相當期間，向民衆前揭示，使負擔納稅義務者，都獲知悉，未免認為缺憾。學校有選定一部分教職員，組

織會計審核委員會，用意良好。但僅對用錢者公開，而非對出錢者公開，於公開會計，仍未做到。今各省鄉村間，尚流行「明心榜」制度，四川各鄉鎮，地方公款的收支，公物的徵發，如教育費，如積穀，皆榜示於村落間，爲我旅行時所目覩。在山西省亦親見之。這遺留下來的民間良好習慣，實有保存的必要。老百姓把血汗所掙得的錢和物，獻之於公家，公家把這些錢和物的用途，明白告訴老百姓，這不是合理的手續嗎！預算決算，一切付之公布，唯有這樣，可以增加民間輸將的踴躍，這倒是民主政治的現成基礎。

### 三 金籍分掌

管錢管帳，必須分開，不單是理論，也是事實的要求。除非極小規模的事業，否則會計與出納，總以兩人分任爲宜。如管帳而又管錢，自己登記，自己使用，結果很可能使帳款混淆，發生種種流弊。分掌有相維相制之效，積極說來，可以互相協助，消極說來，可以互相牽掣。

### 四 公私劃清

當出納員的，必須將公款與私款劃清。公款放在銀櫃裏，或存在銀行裏，私人無論何種需要，不得拿動一文，欲做到這般清楚，下手方法，必須將公款與私款分別安放。例如外勤時，領到公家的出差費，切不可與私人的錢，放在

一個口袋裏。大凡營私舞弊，初時未必存心作惡，祇是偶然地將公款挪用一下，漸漸漸多，無法歸還，便開花帳，希圖彌補，等到虧空的程度非開花帳所能彌補時，一不做，二不休，那就不可究詰了。這種情形，至少一部分貪污，從這裏造成的。我鄉有句很有意義的俗語叫：「磚錢不買瓦」，意思是買磚的錢，限於買磚，決不拿來買瓦。把這句話應用於公私之間，下一個大決心，寧死不挪公家一文，這樣，斷不會走上舞弊之途，這不但出納員值得注意，凡為公務員的，都該養成公私絕對分明的習慣。



## 第十七章 關於修養

上文一切一切，以人爲中心。若不從人的修養上先下一番實際功夫，可云完全沒有著落。理由是這樣的，一機關的工作效能，卽本機關每一個人在服務上根據他的人生觀和別的因素所發生的力的總和。所以個人身心的進益，可以從間接上促使機關工作效能的增高。從公餘暇，利用公共生活，爲一般公務員相互地修養身心的設施，不惟解除了他們公餘的煩悶，代替了他們非正當的消遣，並且有益於公務。機關要民主化，尤有提倡的必要。民主的要求，本於人類的天性。但精神的保育，方式的練習，還從修養得來。故民主化機關，修養實是一門重要功課。

修養如以個人爲單位，採用各別的方式，效能不會過大。某事應該做，應該如何做，某事不應該做，不應該如何做，僅由首長發令，效力最微。發於自己的覺悟，效力較高了。有一種方式，吾人不能不承認它有不可思議的效力，就是根據公共的意思，來決定必須做，必不許不做，必須這樣做，必不許那樣做，一經在大衆面前通過，誰做得好，博取公共的贊許，誰做得不好，將遭受有形無形的公共制裁。普通的人，在這種地方，絕對不會忽視的。將欲振奮全機關的精神，倡導或糾正全機關的某種良風氣或不良風氣，祇有從這地方下手，有一種極微小而極不易消滅的壞現象，公共廁所滿壁字畫，所謂「廁所文學」。如欲清除，非從這裏下手，簡直無法做到。但領導全機關工作人員，從事公共修養，還靠有力的首長，或有力的幹部，否則無從生效。然前者的可靠，不及後者。如專靠前者（首長），必將有

人亡政息的一日。

一 民主修養的要點

下列四點，在民主修養上，是絕對必要的。

(子)愛護大眾 民主必須愛護大眾。大眾中有可憐而無告的分子，更須特別愛護。如果對着這些，不表同情，不加愛惜與維護，而高唱民主。不是欺人，便是自欺。

(丑)互尊人格 人格問題前文第十章第三節(丑)之(天)目已說及民主必須尊重每個人的人格。所謂每個人的人格，包括人已兩方。尊重自己人格，同時還須尊重對方人格。尤其不許憑藉自己權位勢力，向任何對方予以欺侮。對方雖為社會習慣所不予尊重的人，也要還他應有的身分。實則不尊重對方人格，即是貶損掉自己人格。民主化的社會，不許有一個特權者存在。

(寅)守法自治 民主須嚴格接受公定的公認的規律的拘束。一大羣人，想說便亂說，想幹便亂幹，亂七八糟，那裏算是民主！必須有秩序，有紀律，職位越高，越要守法。規模越大，人越多，越要自治。沒有一個人不在法律範圍以內行動，這樣民主，才行得通。

(卯)屈己為羣 民主須虛心聽取他人主張，須充分發揮自己主張，到某種場合，並須斷然放棄自己主張。自己主張設有錯誤，當然擇善而從。也許沒有錯誤，聽到人家主張，一經參考，使我的主張更正確些，更充實些。即使我

的主張比人家好，經過充分發揮以後，到表決時，人家的主張還是占到多數，我也祇有服從。祇有斷然放棄我的主張，屈己爲羣，是民主社會必須有的風度。

## 二 民主修養的方式

備具了上列四點，才算建立了民主的精神基礎。至於民主修養的方式呢？

(子) 向大衆學習 實際上我的本領不及衆人的地方多得很。就爲是自己裝了身分，不肯說不及衆人，而衆人也就敢說我不及他。其實那有這回事。卽如號稱知識階級者到鄉村裏去。到勞動界裏去，比起非知識階級來，所不知的，多得很哩。根本上認定了這一點，一面工作，一面學習，人人是我的老師。別人有不及我的地方，我也可以做人家的老師。集合了大衆，把工作和學習打成一片，這倒是民主精神的最基本組織。

(丑) 工作檢討會 每個人都應該把自己的工作，反覆研究，從品質上驗其完善與否？從數量上驗其充分與否？從時間上驗其比較改進與否？速度如何？但個人自己研究，不如藉公衆力量相互檢討，尤易得益。檢討會所以可貴，就在這裏。這中間有一要點，卽人人須虛心接受人家的批評，也須大膽地批評人家，在會不分階級，一律平等。只有公正坦白，絕對不許有成見。前文第十五章第八節已說到了。

(寅) 讀書會 公餘讀書，解除了煩悶，代替了非正常的消遣，然各自讀書，還不及讀書會公共讀書的更好。其法指定若干種書，先各自閱讀，到開會時，推一個人說明書中要義，因爲在座都已讀過，甲發問，乙便引申起來，丙或

加以反駁，丁提出相同或相反的證據，就從興趣濃厚中獲得了正確明瞭的結果，這真是「讀書樂。」也只有讀書會可以做到，而所選的書，於本機關公務直接有關，自然很好，即使僅僅間接關係，但於每個人精神上或常識上總有益處。

這種精神發展起來，人人願躬親做事，不推諉人家，人人願率先做事，不等待人家。人人看機關裏的事是我的事。看機關裏的人是我一家人。人與事聯合一體，人與人協同一致，去向著根據公共信仰而確定的公共目標而努力。

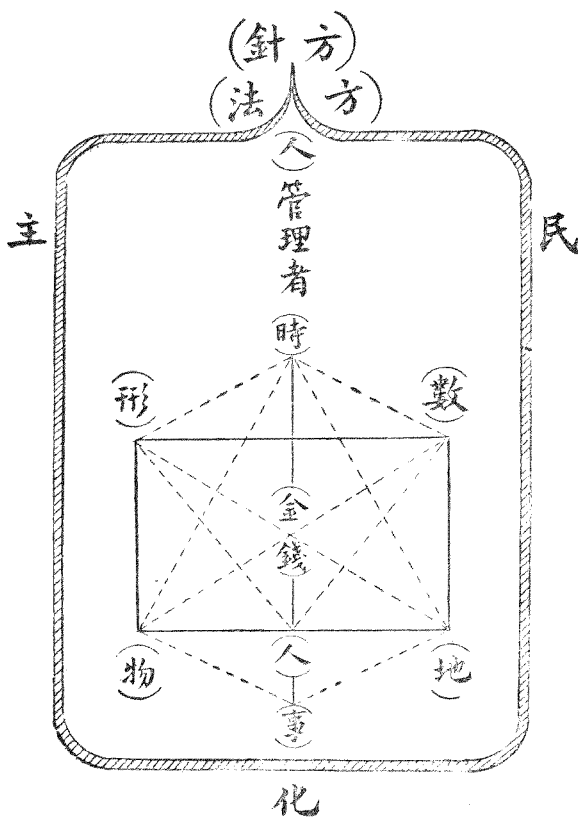
## 第十八章 綜解和縱論

全書寫完了，試掩着書本把前前後後所說的話，概括地想一下：

我在本書裏所說的：一機關的事，所由構成的，是人，是地，是物，所以運用這些的，是錢。（這當然限於現時社會經濟制度之下）這種種數量啊，形式啊，都要有規定，還要與時間配合。這一切一切，支配它們的都是人。須有精神來控制全部。這種種都是方法。另外還有方針，我來寫一幅簡明的圖來解釋它。圖如下：

圖的說明：這圖從下邊讀起，一切（事）由（人）（地）（物）成立相互關係以構成的。而所以策動它們的是什麼？（金錢。）金錢所以運用人，地，物以成事的。這人，地，物和金錢，各有（數）的運用——有無多少消長。（形）的運用——大小方圓……動靜。（時）的運用——久暫。數與形與時，還互相配合。而一切一切，最高支配者，惟（人）——（管理者）。最理想是把全部機構，沈浸在民主精神中間，使成民主化。這都是（方法）依照着他所認定的（方針）而進行。全書大意，都表示在這幅簡圖裏。

民主化的機關管理圖解



再掩着書本，試從多方面觀察一下：

(一) 這種有條有理的科學的管理法，人們總以為是從西洋產生的是舶來文化。不錯，這「科學管理法」一名詞，是產生於國外的。但它的精神，它的方法，中華實在很早就有的。古代的「禮」載在書本上的，也許有人感覺

它太繁縟，當然，時代不同了。心理會隨環境而變的。我們試略翻十三經裏的儀禮，第一篇士冠禮，爲了男子滿二十歲，要戴上一頂成人的帽子，規定該穿怎樣的衣服？用怎樣的器物？辦怎樣的酒食？行怎樣的禮節？是衣服麼！顏色都有規定。器物麼！位置方向都有規定。祝詞麼！文句都有規定。鄉射禮一篇，一張弓，一枝箭，一座箭靶，式樣、尺度、顏色，都有規定。其餘大都類此。我童年讀過這類書，還略略研究過清朝經師考據專家所描寫的宮室、車馬、器物種種，精細極了。再說到「樂律」，古人用一種東西，就是「黍」，拿來測定樂器中空的容度，同時拿來測定量器的容度。還把草灰放在樂器空管中，到冬至一陽來復了，草灰就會飛動起來，所以樂律和曆算相通。說它太渺茫了麼！靠不住麼！農時卻沒有錯誤的。推算日食却沒有錯誤的。

或者以爲中華民族的聰明，僅僅見於器物的細微上邊，而於人事管理，還少注意嗎！或者以爲民主化的管理，還說不到嗎！卻又不然。古人說：「禮失而求諸野」，我們看到方外大規模的僧徒聚居地方，名曰「叢林」。早夜梵誦之外，一切生活，都自己料理。他們有嚴密的組織，全寺僧徒，各司其職，權責分明，律法森嚴，有會議，有選舉。尤其是首領的繼承法，早有嚴格而合理的特殊規定，國內號稱大叢林，它的內容大都這樣。這也不是偶然的。至少證明中華民族早有人想到而且做到這民主化的科學管理法的。且證明中華民族很適用這些的。

(二)再推想一下，怕這種管理法，總是出於人爲的嗎？放眼一看天空大宇，九大行星環繞一個太陽，太陽以外，無數恆星很妥帖地，很美麗地排列着，原來就是最偉大的科學管理。所謂數量的有無多少消長，形體的大小方圓

動靜，布置得絕對正確，絕對合理。吾人應知民主的基本原則祇是力的平衡，而天空太陽的吸力，恰與行星橢圓周運動所構成的離心力相等，所以在天空中相安到幾千萬萬年，不就是「力的平衡」的效用嗎！

再看原子中心是陽性電核，其外陰性電子環繞旋轉，一如行星的繞日，而電子與核心所荷之電量相等，亦是適應「力的平衡」的原則。可見人類社會與自然界彼此最高原則，是相通的。是一致的。

(三)再看看我自身的構造，原來人身就是最好的科學管理法模範，前邊第十二章關於地第四節不是說到交感神經與神經中樞間，就是解決政治中樞與局部間聯繫問題的最好參考品麼？其實內在的臟腑，與外表的器官，所組成骨骼、肌肉、呼吸、消化、循環、排泄、生殖、神經等系統，其構造各各不同，而為適當的排列，使其協同動作，構成健全發達，則是毫無疑義的。這就是科學管理最大成功的證據。而仍沒有違反「力的平衡」的原則。前邊不是還說過科學管理法，必須做到「應有盡有，應無盡無」，「急其所急，緩其所緩」麼！人身健康的象徵，無非實做到這十六個大字。眼裏不能讓他飛進一點灰塵，所謂「應無盡無」。口裏不能讓他脫掉一個牙齒，所謂「應有盡有」。脈搏的速度，呼吸的速度，都有一定，這就是「急其所急，緩其所緩」。

(四)再推想一下。也許科學管理，祇有像人類的聰明，才能領悟。而其他動物，這些道理，都講不到麼？卻又不然，蜂的分工組織，非有嚴密的管理，那能相安呢！蟻的羣居生活，單就人類目見的說來，有時分隊戰鬥，有時遠程運輸，苟非有組織，受訓練，那裏做得到呢！蛛有網，這樣疏密合度，蠶有繭，這樣精圓而堅實；而更可驚的，鳥構巢於樹頭，它



的高度，與空氣燥溼有關，它的方向，與風的季節寒暖有關，「嚶其鳴矣，求其友聲。」人類使盡聰明於建設，所謂「相其陰陽，觀其流泉，」自以為祇有我們人類，才懂得科學管理，而不料他們很自然地，很寫意地，信手拈來，一寸的樹枝，一撮的泥土，儘管風雨飄搖，到底安居無恙，「相彼鳥矣，猶求友聲。」「可以人而不如鳥乎！」

這真奇怪，這還有什麼奇怪！仰觀天體運行的偉大，靜究物體構造的精微，內察吾身組織的完密，乃至一蟲一鳥，同樣地天竄聰明，使我們人類從此不敢自暴，自棄，自夸大。我寫本書至此，祇覺

真理都在眼前，一誠通諸萬有。



## 補充資料

### 企業機構實行管理民主化

#### 第六次全國勞動大會決議案（全文節錄）

一九四八年八月一日通過

（上略）第二項：國營、公營企業，必須切實改善經營和管理工作，才能達到原料足、成本低、質量好、數量多、銷路廣的目的，這個任務的解決，主要在於貫徹企業化原則和實行管理民主化。爲了貫徹企業化原則，就要製定周密的生產計劃，實行從原料、生產到推銷的全過程中的經濟核算制度；就要以經營能力、勞動技術及盡忠職責爲用人標準，推行考工制度，保證合理的勞動條件，做到機構合理，職工精幹，各稱其職，就要實行嚴格的個人負責制度，勞動紀律與賞罰制度，實行勞動檢查與成品檢驗，做到人盡其責，功過分明，賞罰適當。爲了實行管理民主化，需要在各企業各工廠中建立統一領導的工廠或企業管理委員會。由經理或廠長、工程師及生產中其他負責人，和工會在工人職員大會上所選出的代表，（相當於其他委員的數量）組成之。工廠或企業管理委員會在上級國

家企業機關領導之下，爲工廠或企業中統一領導機關，由經理或廠長任主席，討論並決定有關工廠或企業管理和生產中的各種問題。在工廠或企業管理委員會多數通過的決議，如經理或廠長認爲與該廠或該企業利益抵觸，或與上級指示不合時，經理或廠長有停止執行之權。並報告上級，請求指示；如工廠管理委員會多數委員認爲經理或廠長的這種措施不適合，或對其報告有異議時，亦可將自己的意見同時報告上級，一併請求指示，但在未得上級指示前，應執行經理或廠長的決定。如工廠管理委員會少數委員對多數通過的決議有不同意見時，亦可將自己的意見報告上級，在有緊急問題不及待管理委員會開會時，經理或廠長有權處理之，但事後須將經過報告管理委員會，請求追認。此外在五百人以上的大工廠，還可以由各部門職工（包括學徒）代表組成工廠代表會議，在工廠管理委員會領導之下，傳達和討論工廠決定生產計劃與經驗的總結，以便更多地吸收羣衆建議與批評，現在業已在許多工廠中通行的生產小組會議，亦應發揮其應有作用，只有經過這些集中領導下的民主形式和民主方法，才能培養職工管理能力，發揮廠內批評與自我批評，克服官僚主義作風，提高職工的責任感，勞動積極性與紀律自覺性，並發展正確的勞動競賽和勞動英雄運動。

在私人企業和工廠中，實行管理的民主化，實行工廠或企業管理委員會制與工廠職工代表會議制，對於保證勞資協力提高生產，保證勞資兩利，公私兼顧及保證國家工商業政策和法令的執行，都有極大好處，應說服資本家並在資本家同意之下，採用這種制度。私人企業和工廠中如組織工廠或企業管理委員會，廠長或經理有最

後決定權。如職工代表認為該廠廠長或經理的決定與國民生計或勞資兩利的方針有抵觸時，職工代表得將羣衆的意見，提交政府機關與勞動局請求仲裁。（下略）

## 美國政府機關之人事制度與工作精神（全文節錄） 鄭厚平

（上略）本人此次奉派赴美考察，曾訪問華盛頓各政府機關及丹佛（Denver）墾殖局，逗留數月，對該國政府機關之人事制度及工作精神，曾抽一小部份時間加以調查，用將調查所得，草成斯篇。（中略）

### 一 人事制度

#### （甲）薪級與分類（薪級表略）

（上略）等級二字在美國不稱。相當於我鹽務機關之「等」（Rank）字者，在美國稱爲「級」（Grade），相當於我鹽務機關之級字者，稱步（Step）。茲爲便利稱謂而與國內情形相對照起見，仍稱之爲等級。每等中之薪級，有分五級至七級者，最高等則僅兩級，薪金均按年俸計算，此與我國不同者。

美國政府機關所定等級，並非任何人皆歸入一類，而按服務之性質，共分四大類如下：

（1）P 專門職業類（Professional）凡工程師、技師、醫師等具有專門技術者，均歸入此類。律師亦歸入此類，其限定資格，最低限度爲大學畢業，凡得學士學位而未有服務經歷者，初派服務，皆列第一等最低薪；同樣，凡得碩

士學位者，可列第二等；得博士學位者，可列第三等。

(2) S P 次專門職業類 (Sub-Professional) 凡測量員、繪圖員、監工員、護士等具有簡易專門技術者，均歸入此類。其資格不須大學畢業，凡中學畢業而受過相當技術訓練者，皆可歸入此類；所派等級，視所受訓練程度而定。

本類職員，雖年資悠久，晉至最高薪後，亦不得改稱技師或工程師，但年功加俸可予增加；如在服務期內，仍繼續進修，續得學校資歷，或有專門研究及論著，經審查考試合格者，則仍可改定入第一類 (P)。其目的蓋為注重純正學術，不容濫竽充數。

(3) C A F 文書財政管理類 (Clerical, Administrative And Fiscal) 凡非技術人員，辦理打字、收發、管卷、文書、事務、會計及行政管理者，皆歸入此類。初派等級，視學歷及服務經驗而定。

(4) C P 技工保衛類 (Crafts, Protective And Custodial) 凡司機、電匠、門警、守衛等，均歸入此類。

美國無論任何公私機關，均無公役，其原因蓋以無論任何房屋，均有衛生、暖氣、通風、飲水等設備；辦公室在每日下班後，有清潔公司派工前來打掃，故無須公役。其必要時必須雇用長期或臨時工人者，其工資皆按當地工資協會所擬定，經呈奉內政部長核准之數目發給。工資協會委員，有當地及華府代表，暨內政部所指定熟悉內情之專家參加。所定工資標準，皆按每星期四十小時工作計算。其凡超過四十小時者，過時工資，照四十小時之每小時

工資基率，加半倍計算。例如：某工人每小時之基本工資率為一元，則每星期工作超過四十小時者，其超過之工作時數，即按每小時一·五元計算。

### (乙) 員司任用

員司任用，皆照文官制度條例 (Civil Service Laws And Regulations) 辦理。初派須經考試及格，其所派職務種類及等級，視各人之資歷而異（詳見上節）。其初派為永久人員者，須經試用一年，以考驗其能否勝任現職。臨時人員，則可毋須試用。永久人員，除因過被革外，須機關緊縮，或自請辭職，或年屆退休，始准解職。倘自其他機關調轉前來者，同須經過試用，如認為成績滿意，則在其他機關之原資，可予承認。

### (丙) 工作時間與薪給

各機關員司，每星期工作時間，一律以四十小時為準，自星期一至星期五，每日工作八小時，星期六、星期日休息。工作日期，除例假外，如不到值，必須請假，其辦法詳見本章第五節。每日工作時間，通常自上午八時至十二時，下午一時至五時，亦有自行排列，自上午七時四十五分至十一時四十五分，下午十二時三十分至四時三十分者；普通中午用膳休息時間均不久，而大半均不離開辦公室。

員司為業務需要，經長官指定，可偶爾加做過時工作 (Overtime work)，如薪水係按年俸計算，每星期被派過時工作不滿八小時，過時工作薪水，可按過時工作薪率計算，即照薪級單之底薪合成每小時之薪率，加半倍



計算。如每星期被派工作，超過四十八小時者，可得一選擇，即：(1) 領取過時工作薪水，或(2) 予以補償假期。補償假期，須在包括獲得過時工作日期九十日內履行，凡欲獲得補償假期者，須事前聲明，否則即付以過時工作薪水。所有補償假期，須在奉准年假以前履行。換言之，即補償假不得與年假合併，連續聲請。

凡員司薪水，係按每小時之薪率計算者，則其薪水數目，係根據工資協會按照當地流行工資而定。每星期工作超過四十小時者，同樣按過時工作薪率計算，但無補償假期。

凡按年俸計薪，而規定工作時間，係自下午六時至翌晨六時之間者，其在該段工作時間內之薪給，可加給10%以爲補償；惟此種情形，不可與經常在白天工作偶爾加班之情形相混。

付薪時期，每兩星期一次。在墾殖局之習慣，爲每隔一個星期四，每人分別開給支票，由出納員送交，自向銀行提取或存賬。如付薪日期，適在例假時，則提早一日。每年付薪二十六次，每次所發薪金，包括兩星期之工作正薪，及工作過時薪，扣除所得稅、養老金及公債等之餘數，如對所發薪金數目，發生疑問，可向直屬長官詢問或請求糾正。

#### (丁) 例假

每年例假共有八日。如例假日適在星期日，則下星期一補放一日。

#### (戊) 請假

員司因事、因病、或爲休養身心，每年可請准給假之種類甚多，其最普通者，有年假 (Annual Leave) 及病假

## 二種。

年假日數，每服務滿一年，可有二十六日或二〇八工作小時，約合每月二日，此爲不扣薪之假，但須事前請准，俾免妨礙機關工作。假時可分期按日數，或時數全年累積計算，但最低限度每次不得少於一小時。

病假日數，每服務滿一年，可有十五日或一二〇工作小時，合每月二日，病假除爲赴作預定之療治外，可毋庸事前請准。其超過工作三天以上者，須繳驗醫生證書。

病假並可作爲本人檢查體格及服侍家中病人之用。

年假及病假，如不請完，其所餘日數，可累計至九十日一次呈請；年假累計至六十日後，每年可准加累十五日，其餘日期，如不請卽不計。此項累計年病假，在跨越前後兩年時，亦不得超過九十日。

除上述年病假外，尚有訴訟假、兵役假、母性假及自願扣薪假等。半工而非全時間工作者，概不給假。

所有假期，無論一次或分次呈請，皆按實際工作時數計算，星期六星期日及例假日扣除，不作請假論。

## (己) 訓練

大部份機關，皆有訓練機構，同時，所有各部門長官，皆負訓練其所屬員司以發揮其最大工作效率之責任，其目的，要在短期內造就最熟練而最有用之人才。訓練部門，常擬定課程，俾員司於工作上需要，有願受訓者，可以參加。訓練完畢，機關給予證書，此項證書同樣可增加個人之履歷，將由人事部門登記，與擢升有關。

## (庚) 建議

員司如有良好建議，可盡量貢獻，用書面繕寫，投入意見箱，或送至建議委員會，如經審查認為有價值而可採用者，原建議人可得現金獎賞，或加薪之獎勵等，其凡不能採用者，當有不能採用之理由答覆。

## (辛) 考績

各級員司，皆由其直屬長官予以考績，經次高級長官複核後送請人事部門登記，發給考績單，考績單評分，即表示各人在職務上各項應辦工作之成績。初派試用人員，在十個月時，即予考績，送請次高級長官複核，在一年試用期滿以前，即可獲長官之考績評分通知。此項考績評分，即為升等、晉級加薪、降級減薪，及自其他機關轉調前來人員之強迫降級，或因工作不力而開革等之依據。

試用期滿後，每年發給正式考績單一次，包括自四月一日起至次年三月卅一日止之工作成績。凡職位有變動，如升等或辭職者例外。倘到時未得考績評分者，可向長官查詢。如對長官評分，認為不公或不準確者，可向長官陳明理由，請求更改；如長官認為理由充分，可另送一新考績單，經次高級長官複核承認，並得考績委員會核准者，前者可予作廢。如經與考績長官接洽而不得結果，可送請考績委員會核議。此項異議之提出，須在接獲考績通知後九十日內舉行。為明瞭個人之情形，在未屆定期考績，每隔相當時期，可常與長官討論，俾知究應如何工作，始為合適，而可及時糾正。

(壬) 升任

初派之後，如有較高職位缺出，最先考慮者為出缺部門之職員，此之謂擢升（或即稱升等）。其凡對現職堪以勝任，經長官再加以較重職責，仍能勝任者，則其現職，可予提高，此之謂提缺擢升。

以年俸計薪之職員，普通晉級方法有二：

(1) 在本等內之自動升級，凡工作成績優良，品行端正者，每十二月可自動升級一次（如為C A F第十一等及以後，則每十八個月一次）直至本等最高級為正，加薪日期，在滿十二個或十八個月後之第一個付薪時期起。

(2) 提前晉級：凡在工作期內，有特殊貢獻，曾獲獎勵或記功者，可予提前晉級加薪。

一般機關，凡有缺出，常願維持先儘本部門職員先升之一貫政策。故主管長官及人事部門，常願獲知各人之資歷，及其最近之成就，諸如工作經驗、所受訓練、辦事效率、及特殊貢獻等。俾於選擇提升人員時，得以考慮，是以各人常應使長官及人事部門，明瞭其情形，以免貽誤。

(癸) 辭職

員司辭職，須在二星期以前通知，俾機關得有準備，不致工作中斷，離職前，須向人事部門作臨別拜會，俾知究有若干利益可得。

### (子)解職

政府非至不得已，決不任意解雇職員。各員司在初派之時，即已加十二個月之試用，在此期內，如毋須此項工作，任何時期，皆可解雇。其既經試用期滿者，即受有文官制度條例之保障，不得任意解雇。凡職員之解雇，必須有書面通知，說明原因，如被解雇職員不同意，可向其長官詢問，或訴請本機關最高長官答覆。此種辦法，其目的為求公正，俾無論何人不得無理由被遣退。

### (丑)退休

職員年老或能力衰退，可呈請退休。聯邦政府有退休律 (Federal Retirement Act)，規定政府工作人員，在退休時可享受應得之利益 (養老金)。除繼續工作或所派係不滿一年之臨時工作外，皆適合於上述退休律之規定。

退休利益 (養老金)，一部份為本身薪水內扣存 (即每次發薪時，照基薪扣存之  $\frac{5}{100}$  數，過時工作薪水，不扣計養老金)。一部份則為政府發給。凡職員姓名，列在薪水單時期，或准假期間，所有扣存之養老金，皆按  $\frac{1}{100}$  利率算給利息，當退休時，政府另給至少一倍 (實際上皆超過一倍) 以上於所扣存之養老金數，作為政府所給予之部份。

凡服務未滿五年離職時，可自養老金帳內提出存款，政府不另額外加給。凡服務滿五年，而未達退休年齡前

離職時，則由本身薪水內所扣存及政府所給予之養老金，可按 3% 之利率計算發給。

法定退休年齡，自五十五歲至七十歲，視各人在政府機關服務年數而定。在法定退休年齡期內，可任擇一時期，自請退休，其規定如下：

- (1) 凡服務滿三十年者，自五十五歲至五十九歲間，可自請退休，但公家所給養老金較減。
  - (2) 凡服務滿三十年者，自六十歲至六十九歲間，可自請退休，公家另給之養老金倍數較第一類情形為多。
  - (3) 凡服務滿十五年者，自六十二歲至六十九歲間，可自請退休，發給全部應得利益。
  - (4) 凡服務滿十五年者，至七十歲一律強迫退休，發給全部應得利益。
  - (5) 凡服務未滿十五年，而已屆七十歲者，如尚有能力工作，可仍繼續工作至滿十五年為止。
- 除上述法定退休年齡外，其凡服務滿五年以上者，如在工作上或工作外遭遇意外或疾病，無能力繼續工作時，不論年齡大小，亦可聲請退休。

其他詳細辦法，見退休律。

#### (寅) 傷害賠償

凡因公受傷，按照公務員賠償委員會 (U. S. Employees' Compensation Commission) 之規律，可得急救、醫療、住院及傷害賠償之利益。醫療須請美國政府醫官，或公立醫院，如兩者均不可得，則請賠償委員會所指定

之醫師或醫院。如逢臨時意外，迫不及待，則可請曾經合法登記之有名醫師。

如因傷而不能工作，則自第四日起，可得傷害賠償，可請假而不扣薪，直至傷愈為止。惟由於下列情形之一者，不給不扣薪之賠償假：

(1) 故意的劣行。

(2) 酒醉。

(3) 預謀自趨傷害之途者。

## 二 一般章則

(甲) 調差與出差

凡為公務需要，並使能力較高職員可在其他部份，擔任更重要之職務起見，在本機關及各分支機關間，可以互調，調差旅費由公家開支。

凡短期內因公出差，不出駐在地範圍（普通限於城區）以外者，可給予公共汽車票價，或用公家汽車，或用各人自備汽車，作為在個人職務上應辦工作之一部份，不另給車費。

超出駐地範圍以外之因公出差，須奉上峯指派，其工作任務及開報旅費方法，先有大概指定。旅行交通工具，

以乘飛機火車或公私車輛，視情形而定。如購 Pullman 臥車及轉運票等，而用政府運輸聲請方式，可予記帳，直按向機關結算。而不必支付現款。除交通費外，其他爲因公而非個人用款，須當時付款者，在某一限度以內，可准實報實銷，或領每日固定津貼而不計實在用途。一般旅行津貼，每一整日（二十四小時）爲六元。詳細辦法另有規定。

### （乙）住屋與用具

所有政府機關，公家一律不給住屋及用具，而由職員自理。機關首長，上下班亦不由公家供給汽車。其在工地附近，民間尙未建有住屋可以租賃者，則由公家建築，但員司居住，仍須出資租賃，其租費概按附近相當同類房屋之一般租金核定，而不完全根據造價，每月租費，分期在薪水內扣除。屋內設備，電氣冰箱、火爐及其他傢具等，有時不由公家置備，但同樣須收取租金。

### （丙）發明與專利

凡對某種技術工作程序或方法，有新發明或發現者，必須有書面報告，並可按現行法律，呈請專利，以保障國家及個人權益。

### （丁）安全與健康

各機關對安全問題，均甚注意，尤其工程機關，常有工作安全說明書，指示一切，並有工具及各種保護設備，以



防萬一。同仁中如有保障安全建議或指出某部份不安全，而可加以糾正者，均所歡迎。健康方面，在工作時間，如有受傷或發生疾病，各分支機關，皆有急救設備。

(戊) 參加集會

每一職員在本機關內，皆有參加職員協會或其組織之權，其參加與否，視各人之旨趣而定。政府對會員與非會員，並無歧視，惟此等協會，照章不得接受外界組織之指使，參加反抗政府之罷工風潮或予協助等。

各機關間之職員聯會，其目的為改進員司被雇情形者，根據國會所通過之法案，凡公務員皆有權可以參加，惟對國家不忠，或不能負擔其工作責任者，即失去其會員資格。下列組織之一，在美國各地皆有其當地分會。

(1) 聯邦政府職員聯盟 (National Federation of Federal Employees) 為一個獨立不與其他團體發生聯繫之集團。

(2) 美國政府職員聯盟 (American Federation of Government Employees) 為與美國勞工聯盟 (American Federation of Labors) 有聯繫之集團。

(3) 美國政府工作人員聯會 (United Federal Workers of America) 為與工業組織集會 (Congress of Industrial Organization) 有聯繫之集團。此等聯會之目的，皆在促進公務員薪資及工作情形之改善。其進行項目，包括擴展功績制，工地服務之分類，公務員上訴法庭，改善考績制度及人事管理等。

除上述目的外，聯會尚供給會員以教育休養及其他服務，如合作購買計劃等。在各聯會之總部，並可接受代辦決會員冤屈或苦難問題，各聯會並有定期刊物，藉以傳播消息。

(己) 政治活動

公務員對政治活動較有限制，惟有選舉權，並有權以個人名義表示政見，加入政治俱樂部，對政治團體貢獻意見，及列席政治會議旁聽等。但按照法律，不得利用個人地位以協助政黨，不能於任何政治管理或政治競爭中，參加某一活躍部份，不准加入以強力危害國家立憲政府之政黨。

公務員之擢升，須經長官或人事部門之保舉，不能假借外力，或政治壓力，以為擢升之途，否則，對個人反有不利。

(庚) 更換姓名

非經過法庭手續或女子結婚，不得更換姓名，所有在公事上之簽名，應完全一律。

(辛) 禁止餽贈

按照法律，職員對長官，不應有餽贈，同時為長官者不得收受部屬禮物。

(壬) 保守秘密

凡一機關，皆有其必須保守之秘密，談話時，應加留意，以免於機關有損。

### 三 公務處理

各機關對公務之處理，皆採分層負責制，員司各有專責，不容推諉。凡一切政策之決定，皆由最高長官司其事，各部分職員，乘既定政策辦事，可毋庸事事請示，各極小單位負責人或代理人，在其職務範圍內應辦之事，有權處決，並可代表機關對外交文。行文方法，用機關信紙信封，由各負責人具名，並加註職銜，即為公函，並不一定須由最高長官具名。私人從無用公家信紙信封者。

整個機關對上對下有關政策之決定按期報告及統籌事項等與大局有關者，則由機關主管或其代理人具名，惟上下級機關各部分主管間有關法令之解釋及查詢事項則仍可互相行文，而不必一定經過各該級機關最高長官。公文格式，與普通信件相仿，對上對下皆不分。

收到公文如未經註明致某部分負責人者，由收發拆封，經查與某部分有關者，即發至某部分，隨時核覆，從不積壓。每部分主管，皆有一女祕書為其助手，起稿時，由主管長官口述，女祕書即用速記方式筆錄。其內容簡單者，隨時用打字機打出正副二份或三份，經該部分主管簽字後即可發出，副本存卷或再知照有關部分；其情形較複雜或重要，則先經商決，然後核覆，同時並知照有關部分。普通公文，無會簽呈判等手續。

公務上之接洽，盡量利用電話，凡稍負一部分責任之職員，桌上皆有電話，此項電話傳達之意旨，皆可作憑，普

通事件，並不一定需要書面。

公文口氣，大都均甚和平，雖事情不成，亦不使人難堪，但是否極爲乾脆，絕少模稜兩可，推諉敷衍之辭。

#### 四 公廳習慣

政府機關房屋，大都均爲佔地甚廣，數層高樓之大廈，或附設於某大廈內，大廈四週卽爲草地馬路，別無圍牆（美國所有房屋皆無圍牆），任何機關皆無號房及工友，各辦公室門上皆有號碼。在大廈進門電梯旁有一總指示牌，指明各部分及負責人之辦公房間號數，大門進口有門警守衛，但不站崗，而在門內大過道間，置一寫字檯及坐位坐守，桌上照例有一架電話，長官進出，並不起立敬禮。代替號房工作者有一洽詢處，由女職員擔任，門外或窗口置一牌子，書 Information 字樣，洽詢處職員每同時兼管本機關內電話接線工作，機關較小者，並兼管收受信件工作，由一人而兼辦數人職務，故甚形忙碌。

來客訪問，如係初次而情形不熟者，可先向門警詢問，然後再至洽詢處，告以來意，當由該女職員用電話通知對方，前來相晤，或告以號數，自行前往。美國一般習慣，無論公私訪問，事前必先有通知，一般均用電話，約定時間，到時決不爽約，從無不速之客。

辦公室內公文遞送，皆由職員自辦，大機關內大批信件來往及按時收送公文，則有信件服務部（mail Ser-

1.8) 司其事，信件服務部內有工人協助派送工作。辦公房屋之清潔，多包於清潔公司，每日派工前來清理。公務接洽，盡量利用電話；美國電話，辦理良好，無論內外呼叫，一接便通，談話發聲甚低，但傳音甚清晰，一人打電話，決無妨礙他人工作之現象。長官對部屬如有公事必須當面接洽者，非必要絕少傳喚前來之習慣，而皆由長官親自前往。部屬見長官前來，不須有起立應對之禮貌，常有長官立在檯邊，而部屬坐定，談話達半小時以上者。同人間接洽公務，如第一人在談話，則非俟第一人談完，第二人決不半途插嘴，而正在談話之人，亦非俟談話結束，或告一段落，決不招呼旁人，此點在美國任何場合，皆係如此。

辦公時間，無論長官部屬，一律遵守，從無遲到早退情事，辦公室內概無閱報談天之現狀，無不理頭緊張工作，故雖定為每星期工作四十小時，實際上較我國名為工作四十八小時之效率，尚高出數倍。辦公鐘點盡量集中，中午膳休息時間甚短，大半均不回家，用膳方法，有入本機關內所設之自助餐堂 (Cafeteria)，有入附近咖啡店，有自攜一小鐵匣中裝一瓶熟咖啡及兩片夾肉麵包 (Sandwich)，即在辦公室內食用者，食品大都均甚簡單，在中國祇可當得一頓點心（每日正餐祇有一頓，均在晚間，故美國人稱中膳為 Lunch，晚膳為 Dinner）。外界來人接洽，祇要在辦公時間，總可找到人。在非辦公時間或例假日，職員如無通行證 (Pass) 或忘帶通行證，不論職位高低認識與否或即為該部分長官，門警亦不放入內，毫無假借，此項例證，作者曾獲知甚多。

## 五 服務精神

美國人之服務精神，不論在任何機關，概括言之：約可以負責、守法、誠信、和平、迅速、確實、公正、廉明等數字表示之。一切典章制度，皆秉此原則訂立，而於實踐上，尤能確保不逾，人情與勢力無所用處，故事簡化，人與人之間相處，絕少人事問題，應付工夫尤可減少，而皆可努力於事業之發展。由於前章所述之人事制度及公務處理情形，即可見一斑。

其於人事處理方面，最重要之精神，爲「公」及「明」，決不以私廢公，決不妨功害能，不畏強力，不徇人情。所謂：「內舉不避親，外舉不避仇」之態度，足可以辦到，是以人無怨言，羣皆效力。

對於公務處理方面，最重要之精神，爲「信任」主義。即相互信任，無防人及自避嫌疑之心，同時，各人確可保負責守法誠實不欺，因此，分層負責制，可以順利推行，而不慮人之竊權弄法，省去許多不必要之手續，及層層稽察制度，結果辦事迅速，效率增大，在個人方面，各人皆有其道德觀念，一般皆曾受相當教育，縱委以大權，而無人監督，亦不致爲非作歹，故一切事情，皆可依法進行，造成純粹法治之崇高精神。

## 關於機關組織和辦事效率的一個實例——國際聯合會祕書廳

沈本強

怎樣使機關的組織合理？辦事效率提高？這是一種實際的問題。解決這問題的方法，雖也有其一般的原則，但因各機關工作的性質不同，其詳細的辦法，必須就各種工作實際的情形，分別擬訂，不過別的機關已往實行有效的辦法，至少是值得參考的，這裏且介紹過去的國際聯合會祕書廳的組織和辦事方法，以供探討。

提到國際聯合會，大家不免以為這組織是已經失敗了，也就沒有什麼可以效法了吧！不錯，國際聯合會沒有能消滅世界大戰，也就是沒有達成牠的主要任務，可以說是失敗。但是失敗的是各會員國所運用的政策，並非這機構的本身，更不是他裏面的事務執行者。正相反地成立着二十二年牠內部的組織和辦事效率方面的成就，是值得推崇和借鏡的。

國際聯合會的全部機構，大體分大會行政院和祕書廳三層，大會是每年召開常會一次，每一會員國得派代表三人，參加行政院，除英、法、意、日、德、俄各佔常任席位外，另由大會選舉九個非常任席位，會合組成，其性質類似一般機構的執行委員會，每三個月召開常會一次。大會和行政院為便利問題的解決，都得附設委員會，種類很多，有臨時性質的，也有永久性質的。但是大會行政院以及牠們附設的各種委員會，可說不是國際聯合會政策的決定者，即

是運用者。至於他們在事務方面的進行，都集中在秘書廳。這個處理國際聯合會裏面全部事務的秘書廳，他辦事效率的高超，是爲當時參加國聯會議的人所一致贊許的。當蘇聯還沒有加入聯合會以前，因爲討論縮減軍備問題，蘇聯政府曾遣派代表團，由李維諾夫率領，參加會議。那次會議，是因爲各國的政治立場不同，意見不一，沒有什麼成就。臨到閉幕時，李維諾夫說道：過去數週中，我們的意見，難得相同。不過有一件事，我想大家一定同意的。我們覺得秘書廳辦事效率的高，是爲任何機關所不能望其項背的。李維諾夫說這話，却是事實。

國聯秘書廳的組織，在若干方面，與一般機關並沒有分別，牠內部所有職員，都是對其機關長官秘書長負責。秘書長才對大會和行政院負責，這是大家所知道的。但牠有許多特殊困難，是爲其他機關所沒有的。就如1.大會是由各會員國政府代表組織而成的。所以事實上五十餘國政府，都是上司。雖然行使上司的權時，必須經過會議。但這五十餘國政府，遇事都可以說話，而各國的利害不盡相同，處理事務必須十分審慎。2.秘書廳裏的副秘書長，無形中規定着由在會大國各置一人。人數亦隨在會大國數目而增減。即如初組織時，預計美國要加入，所以有美籍副秘書長一人，後來美國決定不加入了，這美籍副秘書長也就辭職。其後德國加入，便添加了德籍副秘書長。所以關於他們的職位，是具有濃厚的政治意味。3.秘書廳裏職員，國籍不同。他們的教育背景，也不一樣，管理上比較單純的國內機關，自然也來得困難。4.所有公文刊物，是英法文併用的，這對於選擇人才上，也多受一層限制。

秘書廳的內部組織，秘書長是全部的主持人。他對一應事務，除事前徵取副秘書長或委員會的意見外，就是



最高的負責人，副秘書長地位，高於其他的職員。他們和秘書長商決重要的行政方針。他們受秘書長指定主管一股，或直接主持一部份事務性質的事，如圖書管理、編輯、出版、翻譯、內部行政等，這些事都不另設股長主管。秘書長和副秘書長都有辦理輔助工作的秘書。但那些人不定有秘書的名義，秘書長室計有股員等級的秘書二人。副秘書長室有一人。他們的工作，只對自己長官負責，不另設工作單位。秘書廳對於專門性質的工作，如法律、交通、經濟、政治，保護少數民族、縮減軍備、情報、衛生、委任統治等，是分股辦事的。股設股長一人，股員若干人，股長是各項專門工作之主管人員。股員更是一切工作的主要幹部。他們資歷很高，有的做過大學教授，有的是專家，他們對於處理指定的經管工作，其性質與我國一般機關裏的科長相彷彿，祇是他們不再有一「科員」，必須自己去實際工作，並無部屬可以諉代。正因為這樣，他們對於負責經辦的問題，必須透澈明瞭。決不致如一般機關公文往還數次還沒有明白問題的實質的。一股之內，設有秘書一人，等級比較股員為低，其任務是秉承股長辦理股內的事務。擔任股內會議紀錄等等，秘書廳為處理文書，設有兩個職缺：一正，一副，專管文書收發和分配。他們擔任的職務，是收發。但他們的地位並不低，學識很好，對於全機關的工作，瞭如指掌。文書到達時，即由他斟酌性質，直接送給承辦的股員。如其事件牽涉到二人以上經管的，打了副本，同時分送，由收受正本的人辦理。收受副本的人，可以提出意見，供作參考。秘書廳全部職員七百餘人，他們就這樣組織來辦理他們全部的事務。由秘書長和各副秘書長會商決定重要行政方針，決定之後，全體嚴格遵守。股長股員直接接受收發職員送來文書。於遵守重要方針下，運用專門的學

經驗，迅速處理。對於例行性質的事，由股員辦好，經股長覆核署名，就即發出。所以多數事情，今天送去，明天就可取他們的答覆。其有不能立即答覆的，亦必以預備辦理過程先行通知，免得別人久候。股長股員以這樣分別重次，例行處理其主管事務。所有承辦人員，均每星期對他的長官作一簡要的工作報告，敘述在這一星期裏經辦各項工作推進的程度，簡單而須明瞭，並不只是一張收發文的事由單而已。

國際聯合會的大會行政院設置的委員會很多，其中有永久性質的，有臨時性質的。但是各個委員會間的工作，並不會衝突或重複。這因為委員會儘管多，委員的人選儘管不同，而其委員會的秘書人員，統由秘書廳派去擔任的。例如關於經濟問題的委員會，即派該秘書廳原來主管經濟股人員擔任。即使該委員會有所變更，秘書却依然蟬聯，件件接頭，而這委員會與另一委員會，事實上有何查詢時，也即由秘書一詢即知。省掉作公文上的輾轉遷延，衝突重複等情弊，也就不致發生。

秘書廳每年的工作計劃，是以經費預算來控制的。也可以說經費預算，就是工作計劃，預算先由秘書廳自己擬編，再由經大會推選的委員會審查。這委員會是由數國代表組成的，人數並不多。其中有一人必須是理財家。經過這委員會審查修正以後，分送各會員國政府考慮，再提經大會討論表決。預算中有一項準備金，數目相當的大。並非經行政院決議，不得動用。秘書廳怎樣執行這種預算呢？牠置有主管財務的人員，另有一部份主管會計的人，受主管財務人員節制的。會計主任擔負簿記的責任，所有賬冊，統由會計主任簽字，這樣財務處理上會計工作，

因爲性質不同，而分開辦理。但以會計人員受主管財務的節制，賬冊只有一套，免去一般管理財務的重複，會計工作的弊病，所有賬目，大會推選有審查員一人，每三個月來審查一次。年度終了，作一總報告。財務會計的任務兩俱達成。

國際聯合會祕書廳的組織和辦事程序，既造成牠提高辦事效率的成績，自然也使我們連想到牠的人事制度。在祕書廳裏，專職辦理人事工作的，祇有一個人，另外設置着兩個委員會：一個管高級人員，一個管佐理人員。就由那一個人兼任兩委員會的祕書職務，掌理有關人事的紀錄和文書。上面兩個委員會，原不是法定的，牠的任務，只是替祕書長審查與考慮。關於高級人員，除辦理翻譯編輯等工作，應以文字技能爲重要的資格者外，爲求國籍的均勻分配，不用考試的方式，任用的程序，是先向各方徵求。委員會將各候選人審查，向祕書長報告，由祕書長作的決定。其任用人員之年薪，在瑞士幣七千佛郎以上者，須提請行政院通過，至於佐理人員，如打字員、速記員等，多數用考試方法甄別。職員經任用後，都有合同約束。倘有職員與機關發生合同上的爭執時，則由特別法庭處置，這特別法庭，只遇有需要的時候，方纔召集，平時並沒經常的開支。事實上在祕書廳二十二年的歷史中，需要特別法庭處置的案子沒有三四件。至於職員平日如不守紀律，亦先由一個委員會審查。這委員會有委員四人，祕書長派二人，全體職員選舉二人。通常一般職員的觀點，或不免與主管長官有所不同。由這樣混合的組織，可以溝通上下的意見。從而決取公平的處置。綜合祕書廳的人事，在制度上是集權的，運用上却是開明的。

## 蘇聯斯泰哈諾夫運動

邵力子

## 三十二年十一月三十日講演稿（全文節錄）

（上略）斯泰哈諾夫是一個煤礦工人，在一九三五年八月三十日晚上表現了驚人的工作成績，蘇聯政府知道這件事，便用來提倡，使成爲一種風氣，所以稱爲「斯泰哈諾夫運動。」提倡以後，各地風起雲湧，三個月以後，有很好的效果，蘇聯政府把有驚人成績的許多工人，招到莫斯科去，在克林姆宮裏開會，斯大林先生親自出來講話，莫洛托夫也在場，從此，凡是工作上有驚人表現的，便冠以「斯泰哈諾夫」字樣。

「斯泰哈諾夫運動」並不是突如其來的一件事，是有着很深遠的背景。一九一三年時，列寧曾說俄國是一個非常落後的國家，也就是貧窮和半野蠻的國家，按當時俄國所有的現代生產工具設備來說，比英國差四倍，比德國差五倍，比美國差十倍。十月革命以後，列寧看清楚如果工業不趕上先進國家，蘇俄政權便會有滅亡的危險，所以在內戰外患交迫之秋，已注意到蘇聯工業化的必要，同時便開始社會主義競賽運動。一九一九年五月間，從莫斯科到嘉桑的鐵路上，布爾塞維克工人，發起每天加做工作一小時，每禮拜六完工後，再加工六小時，一直到完全戰勝反革命的高爾察克軍隊爲止，這是布爾塞維克工人自動的，不要報酬，不辭勞瘁，以增加生產來報效祖國，在

蘇聯歷史上可說是社會主義競賽的種子，以後影響到全國各企業中，就稱爲「共產主義禮拜六運動」。不過當時一部分工人那樣努力，大部分的農民和工人剛剛相反，竟有着怠工的情緒，從十月革命至一九二〇年，蘇俄所實行的的是軍事共產政策，這個政策在當時認爲不能不採用，否則不能度過危險，尤其是徵發餘糧這一政策，但就生產上講，實在是一落千丈，在那種情形之下，雖然已有社會主義競賽的精神，卻談不上社會主義競賽的實際，到了新經濟政策實施，生產逐漸恢復，始能積極提倡社會主義競賽，到第一個五年計劃開始，各方面都有生產突擊隊的組織，社會主義競賽也有了廣大的規模，但是生產的真正大進步，也就是技術上的大進步，在那時也還談不到這一點，可以從斯太林的話看來，斯太林在斯泰哈諾夫運動發生以後，曾說：「斯泰哈諾夫運動」在三年以前還是不能發生的，這話是一九三五年十一月第一次斯泰哈諾夫式工作者會議講話時說的；他所說三年以前，算起來是一九三二年十一月，那時第一個五年計劃已經完成，可是斯太林還認爲不能發生「斯泰哈諾夫運動」，必須在第二個五年計劃進展以後始能發生，也可知「斯泰哈諾夫運動」實在是不容易的一件事，從「共產主義禮拜六運動」，「社會主義競賽突擊運動」，以至「斯泰哈諾夫運動」，有着一一定的歷史背景，也有着一切必須具備的條件。

（中略）「斯泰哈諾夫運動」不是一個人創造出來的，就他的意義來說，也不能以個人努力創造的紀錄爲滿足。斯泰哈諾夫本人，能够發現挖煤的好方法，就靠着組織的力量，而推行這種運動，使成爲全體工人的標準，更要靠組織的力量，我本來不預備多講事實，不過爲了明白起見，仍不妨說一說斯泰哈諾夫發現挖煤好方法的

經過，蘇聯挖煤工人當時每天普通是挖七噸，斯泰哈諾夫工作很努力，每天能挖煤十四噸，已經增加一倍，但這個煤礦（頓河區中央伊明諾煤礦）整個的產量，仍不足定額，斯泰哈諾夫很着急，他覺得單靠個人的努力，終是不夠，必須另想辦法，後來他看到挖煤時，上面掉下煤來要把煤挖開，弄好踏腳的地方，再爬上去，撐柱子時，要放下汽鑽，無形中消耗很多時間，因此他想出了一個辦法，撐柱子的和清理踏腳地方的，另外用兩個人，三個人分工合作，這樣，一天工作可以挖到一百零二噸，比定額超過五倍，這已是了不得了。斯泰哈諾夫更想到把挖煤的距離放寬，使彼此不相妨礙，結果又由一百零二噸增加到二百二十七噸的紀錄。斯泰哈諾夫的發明，無非是以組織的力量，控制時間與空間。最重要的關鍵，是這種方法，不僅是他這一組人能用，整個的礦所有的人都能用，凡是斯泰哈諾夫式工人的發明，在各種工業中都是供給全體工人使用，因此，我想到假使沒有很好的組織，縱然有人發明了好方法，還是不能收到大効力的。

「斯泰哈諾夫運動」實在就是「社會主義生產競賽運動」的最高表現，平常一般的競賽，常是想把別人壓下去祇求自己好，蘇聯社會主義競賽則不然，我固然要好，同時希望別人也好，所以斯泰哈諾夫的方法一經發明，全國煤礦便都起來採用，全國各部門工人都有斯泰哈諾夫式工人，並不是都照斯泰哈諾夫的方法去做，而是都有斯泰哈諾夫的精神。（中略）

蘇聯如果沒有不斷的科學上的進步，不會發生「斯泰哈諾夫運動」，更不會完成全國工業化，科學是技術

的根本，沒有最新的科學便不會有最新的技術，所以蘇聯建國以來，特別獎勵科學的研究，而對於新的機器，新的技術，總是儘量採用。斯大林在一九三五年時，說三年前不會有「斯泰哈諾夫運動」發生，就是指三年前的技術還不够，人才也就說不上，斯泰哈諾夫的發明，不能祇看他所想出來的方法，在科學上講，他所採用的方法，是本於專門化與分工合作兩個原則，用汽鑽挖煤的專門挖煤，撐柱子的專撐柱子，做踏腳工作的專做踏腳工作，這是使工作專門化，因為一個人同時做幾種工作，在第一種完了改做第二種工作，或第二種工作完了改做第三種工作時，一定要換取工具，多耗時間，專門化是可以節省時間的，但同時是極緊密的分工合作，並不是各個孤立的，「斯泰哈諾夫運動」出來以後，蘇聯工業最大的革新趨勢，是兼業化成為專業化，可是到第二個五年計劃後半期第三個五年計劃實施，蘇聯工業又有新的趨勢，是多架機床的操縱，專業化是一個人在同一時間內，集中精力去做一種工作，可是運用組織的方法，以及精通技術的結果，有時一個人也可以管理多架機床，管理多架機床者的成功，完全是依賴於他們精通科學原理與新技術，他們必須精通幾個專門技能，有時兩三個以上的精通數個專門技能的工人聯合起來，共同管理許多機床，這在表面上看來似乎與專業化有衝突，實際上，正是相反相成，專業化固然很重要，有時候有能力而又有組織的人卻可以兼做幾種工作，我向來不很反對兼職，祇要真有熱情，真有能力，儘可以兼職，倘若目的祇在做官，那自然又當別論，工業上的智識和技能，實在是每個人具備得越多越好；專業化在生產上是能增加的，但是專業化最大缺點，是一個人專做一項工作，在某一業部門裏祇是占很小很小的一

部分，做一雙皮鞋，在手工業裏從開始到完成是一個人做的，專業化的工業裏就不知分了多少人，打眼是一個人，敲釘子是一個人，這樣的分工，做某一部分的工人，他始終祇有這一點知識，而且也不會感到興趣，這是社會主義反對資本主義生產方式的一種很重要的意見，如果機械工業能够做到兼業化，每一個人對於每一機器程序都懂得，不但工作效率可以增加，而且也可以增加工作興趣，蘇聯正朝着這個方向前進。

蘇聯工人另有一種趨勢，是一個人能兼做幾種必要工作，有一個有名的火車頭工人叫尼可拉魯寧，他創造了一種工作的方式，後來就稱「尼可拉魯寧式」，這種方式很值得我們研究，蘇聯每一架火車頭向來需要九個人管理，外國人常說這是太多不經濟，但因為蘇聯是嚴格實行八小時工作制的，每天二十四小時分成三班，每班三個人就需要九個人，魯寧是九個人中的一個，平常火車頭出了毛病，就要送到修理廠去修理，交通上很受影響，魯寧這人對國家很有熱情，覺得一個火車頭有許多時間不能利用，這樣太不經濟，並且有時開到廠裏去修理，也祇是一點毛病，於是他發起了九個人都要學習修理火車頭，而把火車頭的修理工作分成三類，三個人一小組，每個人學習一種修理工作，這樣火車頭壞了，自己都可以隨時隨地修理，不必再開到廠裏去，一九三九年末，一九四〇年初，他的火車頭在西伯利亞鐵路上行駛，這是氣候最冷的地方，別的火車頭都壞了四五十次，每次都送進廠裏去修理，可是他的登記表上一次都沒有寫上送廠修理，我們想想這替國家節省了多少錢，增加了多少運輸力量（下略）



## 科學管理先驅者之一人——斐得力·泰洛

曾世榮

### 本書第十五章工時估定節參考用

科學管理是近世紀新興的一門科學，我們或者已經耳熟能詳，但是牠的茁長以至於壯大，實含有一部份先知先覺者不可磨滅的奮鬥史，而他們怎樣地披荊斬棘打出了這門科學的坦途，貢獻給世人，實在值得我們景念。在世界物資缺乏的今天，尤其在我國建設殷繁，物料供應極不充裕，應當如何運用這門科學，藉適當的管理方法，使有限的物料發揮到最大的成效，誠然是一個值得注意的問題。我們先報導在這門科學上貢獻最著的斐得力泰洛先生（F. W. Taylor）一人事業的一個輪廓。

首先我們要認識泰洛先生的，他是一個身體力行的實幹者，他的理論根據，完全從他工作時的寶貴實際經驗中所獲得。他的理論是自發性的，而且前後也是一貫的，雖然遠距他約半世紀前在英國已有巴拜琪先生（Charles Babbage）也倡議了這門科學，但泰洛先生并未讀過巴拜琪的著作，我們後來從史實上來做評價，他倆雖在實施的手段方面稍有出入，而就整個觀點看，實有異曲同工之妙。不過泰洛先生的名聲遠在巴拜琪之上，這完全是他倆前後所處時代和環境的不同，因而有所差異，自當別論。

科學原理可應用到事業管理方面，在當時的一般數學家及哲學家已有如此之想，但此種理論實際的運用，將各種可能發生的現實問題分別來做實驗，以證其真確，這可算自泰洛先生始。當時他所處的環境並不順利，曾遭受到若干人們的冷淡與歧視，然而仰仗了他深沉的意志和才能，終究克服了環境，沖破人們的冷酷，給人們以新的刺激，改革了頑固的理智，確定把技能經過管理移授給工人的程序，這是他倡導科學管理的一個最高原則，也即是他平生事業成就的結晶。

泰洛先生是美國人，出生於一八五六年，家庭優裕，所以獲得了優良的普通教育基礎。他曾遊歷歐洲，亦曾就法德兩國學校課讀，本想習法律，已經入哈佛攻讀，但由於平日用功過度，損壞目力，雖不久即告治癒，然因此促使他另尋出路，這對泰洛先生日後功業的成就，實影響於此時。

追溯泰洛先生事業的肇始時期，係自一八七五年從人習藝為機匠起，習藝三年後，其時因過去一八七〇年的工業不景氣，不易覓到工作，轉入密得威鋼廠 (Midvale Steel Works) 充當小工，但由於泰洛先生具有良好之基本教育根底，旋乃改充低級內勤員司，這時候他既有機會出入廠內的工具間，因此漸漸獲得不少的認識，也就在這時候，對物料的標準化發生了新的啓示。他歡喜踏實工作，對於做內勤職務，殊不感興趣，復請准轉充機匠，他深知祇有從事實際工作始可獲得教訓，亦祇有在實際的教訓中，纔能得到寶貴的改革。

在他當時的環境，一般工廠內的習氣，各工作人員都是隨隨便便，對各人生產量毫不注意，總是敷衍偷懶裝

模作樣的「模樣工」，而廠方對工人工作效率的優異，或低劣，也沒有獎勵或黜罰。這對成績好的工人，當然是不合理的，所以縱有好成績的工人，看到這種情形，也就不願再努力增加產量，甚至還要減低，泰洛先生對於此種情形十分注意，然以地位關係，一時無從改革，不久他擢升為工頭，後更升充監工。於是他站在管理的方面，乃開始不顧一切的安排工作，照他的實際經驗，他認為所安排的工作相當合理，一定沒有使他的工人感覺過度勞忙，而所得工作後果確十分優異。

那時工人的頭腦是相當頑固，人人都以為自己的做法是對的，絕不考慮人家新的建議和方法，泰洛先生就在這樣情形下從事奮鬥，所以不時的工人對他發生不信任，互相爭執，或甚至怠工等情事，他能運用他的才智，不急不躁，以誠懇說教的心腸來說服了這批頑固份子，拿他飽嘗經驗的全力來開展他的各種工作方法，以獲得他人的同情，事經兩年，終得勝利，像這樣的堅毅精神，誠非常人所及。

他深覺這問題發生的根本，起始於一種愚昧，在管理和工人兩方面都同樣遭受這種因素支配，在管理方面，不知用何方法可以使人信服他能够藉產量而獲得適當的報酬，或應當藉產量而獲得適當的報酬，以償其勞力，在工人方面，不知如何能從管理方法上獲致適當的生產量，藉改進其待遇。他認為這兩方面在科學管理中是處在同樣地位的重要，應解脫愚昧，相互發揮出合作的精神，然後纔能收獲理想的後果。

管理與工人兩方面所支配的法則，差不多是傳統的成爲習慣。工匠在習藝時所得的手藝，其後即以同樣的

工作速率從事工作，在管理上可能發生的錯誤，致使工作遲滯，不外工具及材料供應的錯誤或是機器運用的不當等等，這都可以糾正的。至於管理上對工人的問題，卻有賴各種獎勵工資辦法，可是他們對於工資的規定，非常粗疎，或甚至對工作人員工作收益較多，更予緊尅，根本不知道工作與報酬的真正精義。

由於泰洛先生的從事實際工作，他發覺在工作過程中每一種因素，都是一個值得注意的科學問題。他深覺工作成效不彰的原因，也就是忽視了各種因素，譬如工作遲滯，一方面由於計劃的不週到，但材料供應的欠妥，和工具運用的錯誤，以及機器使用的不當，更是極值得注意的問題，至於連用工人使其工作方法正確，酬報平允，也是泰洛先生最所關心，後來他所擬的獎勵工資辦法，就是針對這點而出的。

泰洛先生做事的認真不苟，孜孜研究的精神，可從下面一個例證即可看出，他曾在廠內單獨在一個車床上工作，他考察自己的每一個動作過程，怎樣提高工作成果，減少過程中一切無謂的浪費，他在車床上切斷金屬如何使其精確而手續又極簡單，對每一個動作均加研究，及後乃察覺此項工作實含有九個因變關係，如機器速度，切片深度，角皮以及工具角度等等，他設法解決這九個因變關係，得數學家卡爾巴斯（Carl Barth）之助，改進一種計算尺，使每一監工均可藉此以解算上項各個因變關係，簡單迅速，且極正確。他更發覺工具鋼在高速時往往有退火現象，這又使他發生了莫大的研究興趣。在一八九八年，轉入拜塞鋼廠（Bethlehem Steel Company）工作後，即從事各種實驗，又將此問題獲得了圓滿的結果。在一九〇〇年巴黎展覽會中曾受英國鋼鐵商之激賞，

咸認爲這是「工具鋼硬化」的革命，凡此種種我們可以看出泰洛先生超人的才智，確是了不得的。

泰洛先生在密得威鋼廠工作甚久，在六年內由小工而擢升至工程師，且在公餘之暇，刻苦自學，造詣極深，以獲得司梯文工業學校工程碩士學位。他能應用科學原理到各種實際管理問題，感化同僚，訓練所屬，曾謂此項工作爲由工程學入手之研究方法。

他對科學管理，認爲絕非一般人所想像是一種神祕，也不是一種可怕難行的方法，實在是一種工作程序的技巧。這種技巧，能運用合理的步驟與手段，使工作成效高，浪費少，人人都可發揮到他高度的能力，他的觀點第一次與世人相見時，是在一八九五年美國機械工程師協會（American Society of Mechanical Engineers）內發表的一篇論文名曰件工制度（A Piece-Rate System）它的要點着重在工作管理問題，論件計工，俾工作與報酬得有合理解決。

泰洛先生於一九〇一年離開拜塞鋼廠後，乃貢獻其餘生從事教育他人，使他人瞭解其全部理論，當時所足引人注意者，厥爲工資制度。他主張應用獎勵工資辦法以增加工作成績，但這理論直至他死前三年才被人重視。在泰洛先生一生事業中，還有一個很富有意義的插曲，那就是當時在美國政府機構內發生一種非常腐化的制度，人人假公濟私，工作因循敷衍，不講求效率等種種惡習，影響於全美各公衆組織的前途，爲害當然匪淺。因爲他有一個同志在某一兵工廠中工作，也由於這種種腐化習氣的浸襲，被人所攻擊，甚至一般人對工業管理的

看法，僅不過是一種鞭策奴隸的辦法，咸感壓惡，因此泰洛先生的理論被人懷疑，他曾被召在國會一個委員會內，遭受含有敵意的盤問，達三天之久，他明白自己理論的價值，更明白他們反對的主旨，這時候他表白他的基本觀念，更較已往他所寫述的格外清晰。他認為科學管理並非是任何有效的工具，或是管制一個團體的有效工具，也不是純粹數字成本制度或是工資的新計劃；又不是一種呆板的，用計時表計算時間之方法，或是工作時間研究，動作研究以及工人動作分析；更不是一種機械化的監工制度或是一般人所說科學管理的任何工具。他以為科學管理應包括任何工業內全部工作人員理智的革新，這種革新在管理者方面，如監工、管理員、企業所有人及總經理等，另一面即為工人階級，這雙方的理智又都需要同時的革新，否則就不配談科學管理。

他更認為在科學管理下，雙方理智的革新最要的一着，應將目光轉移到事業的盈利，並且應當注意如何擴大盈利。惟有擴大盈利方可以增加生產，增加享受。雙方還應有除舊佈新的毅力，老而固執的意見，應該代以科學的研究。他曾說過科學管理也是科學研究的另一方式，應使人人隨時注意研究他一切動作的正確，他也曾經說過科學管理應當研究人類心理上的動機。

第一次歐戰期內，由於人工與物質的缺乏，但同時大量生產又極必要，在固執的英國工業界內，雖有一二廠家曾對泰洛的理論予以實驗，然並不喚起普遍之認識。即在此時原先美國已有的各種腐化習氣也滲入英國，對生產發生了嚴重的打擊，從這時候起他們才逐漸瞭解泰洛的理論確有其價值，於是急起改進廣為採用。

我們還可以舉一例說明英國人曾經對他的認識不夠，那就是正當英國工業生產日趨下游的時候，在他們國立工業心理學院內，對當時挽救方法，亦認為泰洛之理論殊不足取法，及後事實終是事實，各工廠廣泛的應用泰洛的管理方法，均收佳效，至此他的理論始不蹶而走，泰洛先生之文章，復翻譯有二十餘種文字，風行一時。

泰洛先生的理論常從守舊及新而不澈的概念中所產生之各種習慣、成見及風氣內掙扎而出，創造他高超而獨特的作風，即在離他死後二十九年發生第二次世界大戰後的今天，雖說新的工業亦有不少的創立，但是仍有龐大的金錢多屬虛擲，這完全是管理先生們還不能充分瞭解他本身的職務和他基本應有技術教育的陶冶。泰洛先生贊成工作人員的報酬必須優厚，因為優厚的報酬可促使各人的前進，他對雇主們的態度認為他們惟一的職責，不在計較報酬增加方面，而應當使人人在他組織內，都能發揮到每人高度的工作成果。這更是值得我們注意的。

最後，我們綜合他的理論，可以說科學管理是在管理的事務上增加了下面幾個新的職責，那就是：

一、使每一個工作的每一元素都成爲一種科學。

二、用科學方法訓練與選擇職工。

三、管理當局與工人應均擔責任。

四、用合作的精神以達到科學方法的實施。

當我們現在工業發展日趨殷繁物料缺乏的今天，我們祇有應用泰洛先生所給予的理論從事各種效能的改進，使人盡其才，物盡其用，收獲美滿的生產。最後，對泰洛先生的評價，可以說人格與工作千秋不朽，且更是一個解放人們心理的聖手。



## 民主是要修養的

黃炎培

### 本書第十七章民主修養節參考用

人類天然地在要求施展他自身的能力，進化到某階段，會從少數人的要求，變為多數乃至全體的要求，要求什麼？就是凡相互有關的一切動向，須取決於公衆，此就是民主政治的起點，也就是人類進化過程中必然到達的階段，少數人唱民主，多數人會跟上來，一國行民主，別國會跟上來，因為「人同此心，心同此理」的緣故。

人人愛民主，說民主，厭恨不民主，但真欲實現民主政治，因而造成民主社會、民主世界，必須人人從事於民主修養，使每個人在民主社會、民主世界中間，成為合式的人物，怎樣修養呢？

第一、民主須愛護大衆，尤須愛護可憐而無告的分子，如果對這些可憐無告的分子，不表同情，不加愛惜與維護，而高唱民主，這是欺人的空話。

第二、民主須尊重每個人的人格，凡尊重自己者，同時須尊重對方，尤其不可憑自己權位勢力，向任何對方予以欺侮，雖對方為社會習慣向所不予尊重者，亦須還他應有的身分，而尊重之，實則不尊重對方人格，即是貶損自己人格。

第三、民主須恪守公定的公認的規律，如果一大羣人，亂七八糟地要說便說，要幹便幹，這那裏算是民主，必須有秩序、有紀律、職權越重、地位越高，越要守法，必須在法律範圍內，充分發揮自由意志，這樣的民主，才行得通。

第四、民主須虛心聽取他人主張，自己主張不一定錯，但聽到人家主張，一經參考以後，或者使我的主張更正確些，更切實些，即使我的主張，比人家好，到表決時，人家的主張占到多數，我也祇有服從，屈己爲羣，是民主社會必須有的風度。

第五、民主須能充分發揮自己的主張，到某種場合，並須斷然放棄自己的主張，例如議會，在討論時須用前者，到表決少數時，須用後者。

第六、民主不得厭恨反抗，既人人得發表主張，則有贊同我者，即難保不有反對我者，有正有反，才能發見真理，一道命令下來，經過人家懷疑反抗，因而加以解釋，轉得澈底施行，較之陽奉陰違，收益反大，反抗不合理的壓迫，亦是人民應有的權利，因有人敢於反抗，使當局不敢輕率發令，促成進步實多，主張民主者，必須了解此中精義，且須養成此種雅量。

第七、民主須練習必要技術，民主必須採用會議制度，會議成敗，大半係於技術，民權初步一書，確是值得修習。近來一般人要求民主的熱度，逐漸提高，吾人實有急須從事民主修養的必要，譬如五個人合力做一件事，初步僅一個人够格，求其成功，很難很難，由二三人够格，進於三四人够格，進步的速度，逐漸加大，成功的成分，逐漸加

多，吾們正需要不斷地從堅定忍耐中努力。

我寫此文絕對沒有包含着一種意見，即民主尚待修養，民主制度無須急急施行，須知我國到今日民主還有待於修養，就為不早早施行民主之故。不給人家入水機會，永遠不會游泳的。

三十七年十二月修正舊作

## 原子與大宇宙

黃長風

一名「大小兩宇宙」

本書第十八章關於「力的平衡」參考用。

科學之鵠的，在探原求本，從其事者，以精密之觀察，謹嚴之推論，創為學說，使自然界各種現象，可就範於通用之規律，然未以為足，更窮其智力，探索宇宙之蘊祕，創造宇宙論，以明奧理，但科學家所倡之宇宙論，每受哲學家之指摘，良以科學方法純以實證為主，對於思想及論理之檢討，或多未及，此宇宙論，未知哲學家以為何如也。

### 一 大宇宙

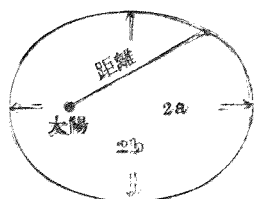
吾人所居的地球為太陽系九大行星之一，此外尚有水星、金星、火星、木星、土星、天王星、海王星、冥王星、各行星環拱太陽而行，合成一族，名曰太陽系。天文家關於太陽系的觀測，最為詳盡，由此，可考究其組織與結構，而推測整個宇宙的內部情形，因吾人所見之太陽，固然龐大，但就無垠天體觀之，亦僅是恆星界之一員而已，假如吾人可能將各恆星個別細察，則見各星自成一系，與太陽系並無差異也。

太陽系的中心爲太陽，其位置固定而不移，吾人即以太陽爲本系基點，研究諸行星在本系的位置。爲便利計，吾人可將問題分析爲二：

(一) 確定各行星的軌道。

(二) 確定行星在軌道上的運動。

由地球觀察行星，用幾何原理，吾人即可推算行星繞日的軌道，其形狀爲橢圓，太陽居其焦點之一，但因此等橢圓之長軸與短軸所差甚微，故將橢圓看作圓周亦無不可，如此所得圓周之半徑即爲行星與太陽之平均距離。



$a = \text{長軸}$ ,  $b = \text{短軸}$

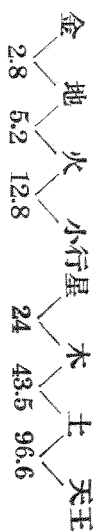


$a = b = \text{半徑}$

今以地球與太陽之距離算作10(天文單位)，則各行星之平均距離爲：

水	金	地	火	小行星	木	土	天王	海王	冥王
3.9	7.2	10	15.2	28	52	95.5	192.1	301	388

茲將水星與海王星以外之行星均不論，而自金星起計算各星的互相距離一即平均距離之差：



設將上列各數寫成如下之整數：

3 6 12 24 48 96

吾人立刻發現此等數值是一組等比級數（自第一數起，乘2即將其他各數），名曰波特（Boder）級數，其發見還在十八世紀，當時知道的行星僅有五個，天王星與小行星都未發見，迨後測得此等行星之距離，與波氏級數所示者竟相符，吾人益信此級數之真確性，而斷言太陽系內各行星位置之排列，絕非偶然，其次序有自。

行星軌道既已確定，欲知行星之運動，只須測定其公轉一周之時間；他言之，吾人當測定各行星的『年』。今以吾人習用之年為單位，則各行星公轉之周期為：

水	金	地	火	木	土	天王星	海王星	冥王星
0.24	0.6	1	1.9	11.6	29.5	84	165	250

今將各行星的平均距離的立方，以其公轉周期的平方除之，則得結果如下：

水	金	地	火	土	木	天王	海王
1016	1035	1000	975	1040	997	992	997

由此可見，不論任何行星，如此計算之結果都是相同，此即刻白爾（Kepler）氏之第三定律；行星與太陽的平均距離的平方正比例於其公轉周期之立方。

綜合上述，行星之運動服從規律，換言之，在任何時間，行星之位置有確定的地方；天文家所以能預言日蝕月蝕，以及行星應取之路徑，亦即在此。

根據刻白爾氏定律，牛頓演繹了一個普遍的定律，這就是萬有引力學說的砥柱，按此說：任何兩物體互相吸引，其力之大小與物體之質量成正比例，而與其平方距離成反比例。

行星受太陽吸引力，而無其他力使之平衡，則將墮入太陽矣，行星之所以能駐立其軌道上，因其有『離心力』之故，此力之產生，因行星所作之圓周運動所致，一般而論，離心力之作用在使運動體向外伸張，設行星不受萬有引力而轉動，則將直行遠飛，一去不返。總之，由於太陽吸力與離心力之相等相對，行星得平衡於空間。

今就力學言之，行星受太陽之吸力，即受太陽的『力場』的控制，并受到一種能力，簡稱曰「能」。在物理學上「能」之涵義甚廣，其類尤多，此處所說的「能」，既由萬有引力之力場所產生，其值僅與距離有關，易言之，與行星之位置有關，故名曰「位能」。行星在太陽系之位能并非不變，因其軌道為橢圓而非正圓，故其距離有變。

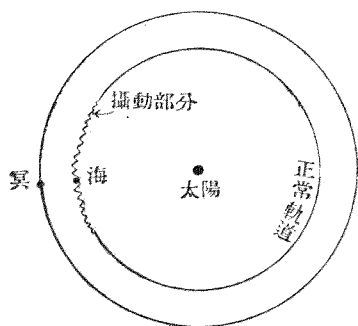
又因物體運動時亦有一種能，名曰「動能」，其值與速度之平方成正比例，故行星在軌道上尚具有動能。但行星在橢圓軌道上之速度，視其與太陽之距離而變，故其動能亦不固定。設將行星之兩種『動力』——位能與

動能——相加，則所得之和必爲——常數，此卽所謂『能量不滅定律』。

根據萬有引力學說，行星所受之引力，不僅限於太陽，凡星體都可有引力加諸行星；但實際上并不如是，宇宙間之星體甚多，由太陽系觀之，可分爲行星與恆星二類，茲先說恆星對於行星的作用，此等星體與太陽系之距離極遠，姑以距離吾人最近之半人馬星座內之南門第一星爲例，其距離地球凡四十兆公里（ $4 \times 10^{10}$ ）後再加十二個零，如此遙遠境界，非吾人所能想像，以光速量之（光每秒行  $3 \times 10^{10}$  萬公里），亦須五百年方能自該星到達地球，和恆星的距離，更難設想矣。唯其距離甚大，對於行星所施之引力微甚，故不必顧及，行星之運動，絕不受恆星界之影響也。

至於行星間之互相引力，因其質量均遠遜於太陽，故就太陽所生之作用而言，行星間之引力亦無重要。僅海

王星與冥王星間的作用，可爲例外，兩星之質量爲行星中之最大者，且兩星之互相距離（卽其平均距離之差），可達其平均距離的三分之一，所以當兩星走到最接近的時候，（見圖），其互相吸引之力，不復微渺，海王星之軌道，因之而受『紛擾』，其形狀與平常軌道有異（曲線部分），迨兩星之距離相差至適當時間，紛擾之軌道，又回復原狀矣。按諸科學發見史，冥王星之發見卽由推算海王星之攝動軌道而得；蓋已知海王星之紛擾情形，反之可確定海王星以外的行星應有之質量及其軌道，如是推出之結果，與後來之觀測完全符合，故





此星之發見，全賴計算，而不借助儀器，可謂在案頭發現天體，誠爲科學家最大成就之一。

吾談星體之平衡問題，已概述如上，然此問題之全部答案，尙待原子物理學充實之，蓋物質構造問題，與星體之凝成，有莫大關係。是以在今日談宇宙論，必須將衆星世界之「大宇宙」與原子世界之「小宇宙」相提並論，這兩個宇宙的境况，可謂各趨其極，但其規律與組織大體相同，至其劃界，則以現代物理學之「量子常數」爲準。

## 二 小宇宙

原子問題，肇始於古代希臘的哲學家，惟當時所倡的原子，僅是思想的產物，與現代所說者，迥然不同。原子的正確觀念，僅誕生於十九世紀，吾人雖無法直接觀測個別的原子，然用各種精細方法，不難證明其存在，並研究其特性與結構。今日物理學所採用的原子模型與太陽相仿，原子中心有核，帶有陽電，核心周圍有陰性電子環繞旋轉，如行星之繞日，在正常狀態，原子不呈帶電現象，故其全部電量當等於零，所以周圍電子之數目與核心所荷之陽電量相等。

今將原子依照其重量之增加依次排列，則見各原子的一般特性有循環性，且此等循環性，依橫列排置時，相似元素即出現於各縱行之內，此即原子周期表。原子在周期表中的序次，稱曰「原子數」，其值亦原子核心所荷之陽電量。核心之組織非常堅固，不易變易；反之，周圍電子很易改換，若使原子之電子漸次消失，則原子的電量漸

以陽性，但其重量不變，因電子的重量微乎其微，所以原子的全部重量在核心。

原子周期表之第一周期中，有氫及氦兩個元素，其原子量為 1 及 4。第二周期，自鋰起至氖，計有八個元素，第三周期，自鈉至氫，亦有八個，第四及第五周期，各有十八個，而第六周期有三十二個元素，這幾數目頗堪注意；

$$2 = 2 \times 1^2,$$

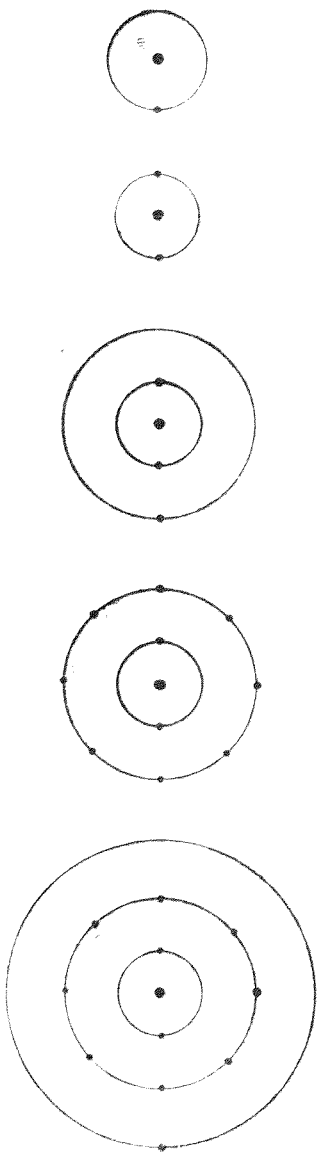
$$8 = 2 \times 2^2,$$

$$18 = 2 \times 3^2,$$

$$32 = 2 \times 4^2$$

此等數字之出現絕非偶然，蓋攸關電子排列之原則。

根據量子學說，原子內的周圍電子可用四個「量子數」代表之，而在同一原子內的各電子，不能有相同之



● 表示核心      • 表示電子

氫：原子量 1  
原子數 1

氦：原子量 4  
原子數 2

鋰：原子量 7  
原子數 3

氖：原子量 20  
原子數 10

鈉：原子量 23  
原子數 11

(第一層飽和)

(第二層開始)

(第二層飽和)

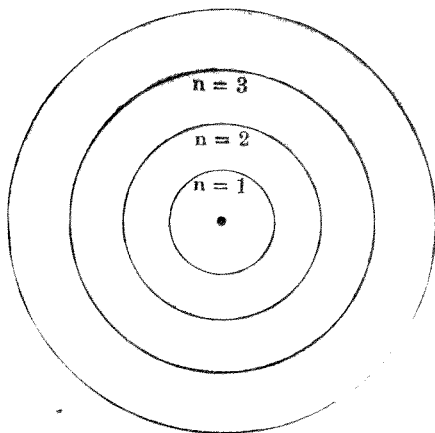
(第三層開始)

量子數。準此規則可計算每層軌道上所能容納之電子數目；第一層（最近核心者）有2個，第二層8個，第三層18個，第四層32個等等類推。今將幾個原子模型表示於上：

原子現象的演變，完全歸屬於最外層的電子，此種電子，名曰「介電子」，其地位十分重要，凡原子之介電子相同者，其通性亦同，如上表內氫、鋰、鈉，他們各有一個介電子，都屬於第一類元素，在化學上，鋰與鈉的性質相同，其光譜亦類似。

氫元素占原子表的首位，其構造最簡，僅有一個電子環繞核心，其平衡條件恰與行星相似，即電子旋轉所生的離心力，為核心之吸力抵消，但此處所說的吸力，並非核心與電子所帶的有引力，因兩者之質量，均極微小，此種吸力之來源，因核心與電子所帶的電量為異性。由庫倫定律，即可計算此吸力之值，與電量成正比，而與平方距離成反比，此定律既與牛氏萬有引力相同，其作力亦相等也。

依照普通力學看來，電子的軌道，毫無限制，其在軌道上的能量，（計算法與上述的行星能量計算法相同），可任意變值，但實際上不然，在計算電子能量時，吾人當顧及量子學說對於能量變換的定則，由此法求得之軌道，稱曰穩定軌道，其半徑與整數 $n$ 之平方成正比， $n = 1, 2, 3, \dots$



其能量與  $n$  之平方成反比。

在標準狀態，電子居於最小的軌道， $n$  即  $n=1$ ；若在受激情形，電子能在其他「可能軌道」上行動，但絕對不能在例外的軌道上，易言之，電子在原子內的地位是斷續的，例如電子可在  $n=2$  或  $n=3$  二相鄰軌道之一，但不能介於他們兩者之間的空間。

所謂「受激狀態」，意即原子受到外界的擾亂，其電子離開正常軌道而另取較大的軌道，這種情形之發生，頗為易見，因原子本身雖小，但其核心與電子的體積更小，兩者之間，尚有相當大的空隙，故微小粒子及各種電磁波（光亦屬之）均能穿過其內部，因此引起原子的紛擾，使外層的介電子，不得安居於位，於是，由正常軌道而躍至較大的軌道，期使平衡條件仍可滿足。當電子在受激軌道上旋轉時，其動能較正常軌道為大，所增加之能量，取自侵入的物體，假如電子又回到正常軌道，其能量即減少，此種消失的能量，即變成光（輻射）波。

假定擾亂程度甚強，則介電子（甚至於內部電子）可被拋出原子以外，不再受原子的牽制而成「自由」電子，此即「游離」現象，但此種狀態，並非正常，不能持久，「游離」的原子帶有陽電，由此吸引自由電子，使其進入領域，重建平衡。

原子之種類頗多，各種原子可由其不同的介電子，聚合成「分子」，自簡入繁，變化無盡，但原子配合之成分，自有固定，至於排列情形，亦有一定格式。試取任何「結晶」物體，其外表可由雕琢而改易，但用顯微鏡觀之，即發

現各單位都保持去態，由此可知分子內之原子，具有整齊之組織，否則殊難有此現象。若用 X 光線分析結晶體，更可發見原子層之排列，並確定此等晶體格子之形式與大小。例如吾人日用之食鹽，係氯與鈉之化合物（ $\text{NaCl}$ ），各分子由一個氯原子與一個鈉原子組成，此二種原子，交替排列在正方形的角頂，故每個原子與八個他種原子為鄰。

原子能聚合而成分子，因物質有『內聚力』，天賦此力，使物質團結不散，至其強度，隨物質本性而異，分子相聚而成較大複雜各種物體，其理亦同。

三十六年七月

某機關員工表

子弟號第 紙

民主化的機關管理

姓名	別號	性別	籍	省	縣市		
年齡	歲公元	年生	宗教	配偶姓名	或有未失		
住址(臨時)		電話	(固定)		電話		
教育程度	學校	學科或學系	時 期		畢業或學位		
			從 年 月至 年 月				
			從 年 月至 年 月				
			從 年 月至 年 月				
服務經歷	服務機關	擔任職務	月	薪 時	期	離職原因	
家庭狀況	家屬關係	姓 名	年齡	職業	月入約數	同居或否	存歿
考試經過	種類	時間 年 月 日		評號			
介紹人	姓名	性別	年齡	籍	省	縣市	
	職業		通訊處				
保證人	姓名	性別	年齡	籍	省	縣市	
	職業		通訊處				
就 職	時 間		職 名	薪 額	評 號		
	從 年 月至 年 月						
	從 年 月至 年 月						
	從 年 月至 年 月						
	從 年 月至 年 月						
備註							

說明：本表一人一張，即一人一號，寫完一紙後，可寫第二紙，仍用原號。評號：或評其品性，如廉潔，整飾，負責，合作等等，或評其才能，如思想，說話，寫作，辦事等等，任指某部分，均可分為 1. 很好，2. 好，3. 平常，4. 壞，5. 很壞，而以 1, 2, 3, 4, 5 代之，如「廉潔 1.」「思想 2.」之類。 三十六年七月試擬

# 民主化機關管理參考書目表

人事管理的實施

屠哲謨

世界書局

人事管理

王世憲

商務書館

人事管理

何清儒

商務書館

做人做事經驗談

秦翰才

國訊分店

從心理的觀點談人事問題

陳雪屏

正中書局

人格心理學

朱道俊

商務書館

人事考核

何魯成

商務書館

中國人事問題新論

黃景柏

商務書館

人事心理問題

蕭孝蟻

商務書館

各國人事行政制度概論

張金鑑

正中書局

人事管理

趙宗預

世界書局

人事工程學

人事管理之理論與實際

工商組織與管理

工商管理通訊

工商管理概論

工商管理術

怎樣開店

工商企業管理

工廠管理法

工業管理

工業組織與管理

工業管理漫談

工業進化論

現代工業管理

高氏  
張振鐸譯

夏邦俊

楊端六

工商管理諮詢所（活葉本）

徐伯益

王伊曾

鄭世賢

屠哲隱

周緯

藍斯堡洛陳建民譯

王撫洲

伊頓教授講  
金之傑譯記

馬克里格  
劉雲舫譯

孫洵侯

商務書館

國訊分店

商務書館

人生書局

世界書局

世界書局

世界書局

商務書館

商務書館

商務書館

中華書局

商務書館

商務書館



科學與技術

科學的工廠管理法

效率增進法

科學管理

機械裝置及管理法

鐵道管理學

鐵路經營學綱要

鐵路貨運管理

鐵路文書處理之設計

鐵路管理之分析

鐵路運轉管理

美國鐵路管理法

文書處理法

文書寫作談

趙曾珏

張廷金

馬爾頓  
張光復譯

林和成

黃恢權

宋傳驥

汪桂馨

許靖

吳紹曾

葉崇勛

許靖

湯震龍

顧震白

秦翰才

中華書局

商務書館

世界書局

商務書館

中華學藝社

世界書局

正中書局

商務書館

湘桂路理事會

著者自出版

商務書館

商務書館

耕耘出版社

耕耘出版社

檔案科學管理法

秦翰才

科學公司

事務管理概要

中華職業教育社

商務書館

事務管理的實施

何清儒

商務書館

理性與民主

張東蓀

商務書館

民主與設計

TVA

商務書館

三十七年十一月

# 黃炎培所著書目

(書名)

實用主義小學教育法 (黃炎培、楊保恆合著)

黃炎培考察教育日記 (一二集)

新大陸之教育

東南洋之新教育

讀第一次全國工商統計

中國商戰失敗史 (黃炎培、龐淞合編)

一歲之廣州市

朝鮮

白桑

(以上版燬)

最近之五十年

(發行者)

商務印書館

商務印書館

商務印書館

商務印書館

商務印書館

商務印書館

商務印書館

商務印書館

香港國訊書店

申報館

中國教育史要

黃海環遊記

之東

五六壇

斷腸集

蜀道

空江集

苞桑集

蜀南三種

抗戰以來

天長集

中華復興十講

機關管理一得

民主化的機關管理

商務印書館

生活書店

生活書店

生活書店

生活書店

開明書店

生活書店

開明書店

國訊書店

國訊書店

國訊書店

國訊書店

商務印書館

商務印書館

