

青 年 文 庫

行 政 管 理 概 論

張 金 鑑 著

中 國 文 化 服 務 社 印 行





青年文庫  
張金鑑著

行政  
管理  
概論

中國文化服務社印行

中華民國三十三年八月渝初版  
三十五年十月滬一版

青年文庫

# 行政管理概論

每冊定價國幣二元六角

(外埠酌加運費匯費)

版權所有  
不准翻印

著作人 張金鑑

發行人 劉百閔

發行所 中國文化服務社  
上海福州路六七九號

電話：九一七〇五  
電報掛號：五一二三

印刷所 中國文化服務社印刷廠



# 行政管理概論目錄

## 第一章 行政管理之概念

.....一

第一節 行政管理之意義

第二節 行政管理之特質

第三節 行政管理之動向

第四節 行政管理之研究

## 第二章 行政管理與科學

.....五六

第一節 科學時代底行政管理

第二節 行政管理與科學技術

第三節 行政管理與科學方法

第四節 行政管理與科學管理

第三章 行政組織 ..... 八一

第一節 行政組織引述

第二節 行政領袖

第三節 行政總樞

第四節 運作機關

第五節 行政機構之形式

第四章 人事管理 ..... 一一二

第一節 人事管理之概念

第二節 工作人員之選用

第三節 職位級額之劃分

第四節 工作人員之薪給



第五節 工作人員之考勤

第六節 工作人員之訓練

第五章 機關管理……………一三四

第一節 辦公廳處

第二節 辦公物品

第三節 文書處理

第四節 工作報告

第五節 檔案管理

第六節 參考工具

第六章 物材管理……………一五一

第一節 物材之購置

第二節 物材之貯藏

第三節 物材之監護

第四節 物材之使用

第七章 行政效率

.....

一七三

第一節 行政效率之時代背景

第二節 行政效率運動之真實意義

第三節 測量之重要及其困難

第四節 行政要素與效率測量標準

第五節 行政費用與效率測量標準

第六節 行政功能與效率測量標準



# 行政管理概論

## 第一章 行政管理之概念

### 第一節 行政管理之意義

一、就政府組織論——歐美社會一般流行之普遍觀念，咸以為行政者乃政府組織中行政部辦理之事務。即美國著名行政學者魏勞畢 (W.F. W. Loughby) 氏在其名著行政學原理一書中，亦明白作是項之主張。蓋歐美各國人士或因民主主義之激盪或受「制衡原理」之影響或囿於立法司法行政「三權分立」政制之傳襲，遂於形成此「行政祇乃政府中行政機關所管轄之事務」之表面解釋。吾國思想界往往不加分析，將西人說法全盤抄襲，故在辭源中亦肯定註釋「凡國家立法司法以外之政務總稱爲行政」。此等解釋祇是皮相觀察，吾人若對行政

實際稍爲入裏分析，立卽能以發現其諸多未能與客觀事實盡相吻合之處。吾人常聞有所謂「財務行政」「人事行政」者之存在，是人事之管理，財政之處置，亦均爲行政之範圍，而立法機關中，果無人事管理，財政處置等事務耶？實在無論在法院或議會中，法官及議員之任用升遷考績懲戒訓練，及公款經費收入支出保管計算等，均爲其不可少之事務。由此足見國家事務中所謂行政者，亦並不完全限於行政機關所管轄，雖在立法或司法機關固亦有行政事務之存在也。若另一方面觀之行政機關所推行之事務，並不全爲行政性質。營業爭議之解決，勞資糾紛之仲裁，稅產估價之審議等，均爲行政機關所辦理之事務，此等事務，則顯爲司法性質。就吾國現時之地方行政情形論，在各省市各縣市地方尙無民意或人民代表立法機關之成立，是行政機關實兼行立法職能。全國有多數之縣未經司法獨立，均以行政縣府兼理司法。卽就歐美之情形論，所謂行政機關之管轄，亦並非純粹行政事務，譬如吏治委員會，公用事業管理委員會等，則爲行政之組織，但實際上凡有關各該問題之立法司法等事宜，亦全歸由委員會辦理之。至於美國之縣市委員會 (county council) 及美國之市政府委員會 (City commission) 更爲明顯的行政與立法合一之機關，執是以論，所謂行政乃政府組織中行政部所辦理之事務者，或亦不能不自認其主張缺乏事實之根據。

二、就政治運用論——行政管理者有人以爲乃政治中之一部分，亦即對立法而言也。政治乃衆人事務之管理，其範圍廣博；而行政僅是政治中一部分特別事務之管理或方策之執行，其範圍較小。在世紀字典（Century Dictionary）中即稱「政治是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；而行政乃政府官吏推行政府功能時之行動也」。社會科學大辭典（Encyclopedia of Social）中解釋「行政爲國家事務之管理」。英儒房納（H. Finer）謂「爲運用人民之創造力及社會富源力而完成國家之特別目的，有組織行政機關之必要，此等機關係包括彼從事於爲實現人民總意而製作其細目者之人員與組織而成。爲完成其責務計，彼須訂定各種法規以影響軌範人民之行爲。善良之行政機關須忠實有效，并須能深切明瞭人民總意之所在而熱誠實現之及能認何時何地須有若何等之行政活動」，見（Theory and Practice of Modern Government P. 931）。此三種解釋雖較前述以政府組織爲表面觀察者爲近理深入，但未能予吾人以明瞭清晰之觀念，且其範圍不免失之太廣，幾將「政治」與「行政」完全混爲一談。所謂「推行政府功能之行動」，所謂國家事務之管理及所謂「……明瞭人民總意之所在……」殆將政府活動盡包括於行政範圍以內矣。此就實際情形論爲吾人所不易瞭解，就治學方法論不免失之概括或籠統。此外，古德諾（E. Good.

now) 謂在一切之政治制度中只有兩種基本的政府功能——即國家意志之表現及國家意志之執行也。前者謂之政治後者謂之行政。(Politics and administration P. 22)。威爾遜(W. Wilson)曾謂「……行政者乃公法之有系統的逐項目的個別執行，實現普通法之特別應用均為行政行為」，(Political Science Quarterly Vol. 2.P.210) 古威二氏定義係將行政與立法為對立之說明。其解釋較之上引三說為明瞭為近於事理。惟在含義上仍不免失之寬泛，所謂「公法之執行」與「國家意識之執行」在其過程中所應用之技術甚多，所涉及之動作亦甚廣，事實上未便將之盡歸於行政範圍之內也。譬如純粹事務工作及完全機械活動雖亦為推行公法執行民意時不可少之事項，然普通均不稱此為行政事務，在執行國家意志過程中之活動必須具有某等性質或特點者，方得謂為行政，此當於行政管理之特質一節中申述之。

三、就工作對象論——行政管理之意義如何？應從政府之工作對象觀察之，惠德(L. D White)在所著行政學導論一書中即謂「行政為完成國家目的進程中所為之人與物之管理」并謂「行政之目的在求得官吏與政府雇員之最高利用。」此種就行政技術與對象所為之解釋，自較為合理并切近事實，為現代行政學者所當採取，惟惠德所論似仍有不完全之處，應



加補充方稱妥善。彼所提出者僅人與物二者，殊不知在完成國家目的之過程中，有一最重要之要素竟予忽視，此即金錢貨財是也。是以行政者，應名曰，政府中人，財，物之管理也。實則僅此解釋猶爲未足，蓋三者不能爲孤立，或分離之運用，勢必將三者爲適當之配合，或組織使之成爲一運用自如之單位或機構(Machinery)方能完成國家或政府之目的。譬如僅有木、鐵、橡皮、油、漆等原料而不加構造終不能爲日行千里之汽車，日行萬里之飛機。尤有進者，所謂政府中人財物之管理，並非指漫無計劃之處置與消費，必須有適當完備之技術與方法以資應用，期能以最經濟之手段，獲得最大之效果。然人、財、物、機構與運用皆在完政府之使命，或達到國家之目的也。且成功有力之行政必須顧及到時間與空間之關係及需要。於此吾人足見所謂行政管理之對象，實包括有八大因素，即人員(man)金錢(Money)物財(Material)機構(Machinery or Mechanism)及方法(Method)目的(Aim)空間(Room)時間(Time)，此八「M」即行政之客體或對象。

綜此以論，行政管理者乃行政權力者爲完成國家目的推行政府職務時研究用如何之有力機構與有效方法，對公家之人、財、物、作最適切之支配與運用，期以最經濟有效之手段，獲得最圓滿之解決與效果，同時並顧及時間與空間之關係及需要。

## 第二節 行政管理之特質

### 一、綜合的觀察

1. 行政之伸縮性——「推行政府功能」或「執行國家意志」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，究竟不是行政性質。所謂行政者，其第一特性，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。例如，依約法規定人民之財產所有權，非因公益上之必要不得侵害，又依行政執行法之規定，官署為代執行場合得向義務征收所需之一切

費用，而於義務人不曾完約時得扣押拍賣其財產以充之，但所扣押拍賣之財產，以充作一切費用所必要之程度爲限。不過事實上所謂「公益」，「必要」及所需之情形爲何？行政權力者實有大量之決定權。自由裁量卽行政權力者不受行政法規之拘束，在推行工作時，所爲之便利判斷也。以行政權爲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，故行政權力者爲特定人設置新權利或授與利益時皆可由之爲便利判斷或自由裁量，例如高等考試及格人員，雖有被任爲官吏之資格，然僅爲資格而已，并無要求立卽任命之權利。是以對有此資格者，孰先孰後被任用，係屬於行政權力者自由裁量之範圍。又如政府對民營事業之補助或津貼等事亦屬於自由裁量，此種款項應否給與，行政權力者，可以自由決定。推行政府效能時其工作實質必須具有上述各種之伸縮性時，方能謂之爲行政，否則祇有稱之爲事務工作或技術工作，不應列入行政之範圍。

2. 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爲直接之接觸或對之爲直接之處置。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，必須能將此種種關係爲特別之分析，爲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。對特殊事實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。至於立法司法作用，則無此特化性，運作較為簡易。立法機關在於根據社會之需要以制定一般之法律而軌範一般人之行動與生活。所謂法律之前平等者即立法者就一般之人或一類之人，同為視同一律之待遇，不得有任何歧視軒輊於其間。司法者作為既定法律之解釋與應用，同類之人必須予以同等之待遇，不得視個別情形而有差異。例如西醫用條例規定，凡年在二十五歲以上，且有某種資格，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當有精神異狀，某人經考試或檢定及格，此均行政權力者所常決定之事項。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。

3. 行政之完整性——所謂行政之完整性，可從三方面觀察之。第一、政府之行政進程，

實有一不可分割之整個單位，吾人不宜爲零星片斷之分割。平常所謂「中央行政」，「市縣行政」等不過是爲便利敘述計所引用之各名詞耳。實際上斷無此各不相涉之分離的獨立存在也。譬如所謂行政效能，公務考績，財務監察，領袖地位，服務道德，任事責任，廉潔風氣，合理組織及調節合作等，各級政府固可適用相同之原理與實施，他如衛生、治河、防災、施賑、開墾、實邊等工作，亦頗有整個一貫之性質，在行政技術上，并無分割可能與必要，於此吾人須知，行政程序乃一完整的不可分割的單位，係爲各級政府共有之事，不必強行分割。第二、所謂行政工作，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。而行政工作之主要性質在於能得各方利益兼籌并顧，不祇爲部分的畸形設施，重要處係從整個之立場爲通盤之籌劃，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，便能獲得適當之調節與

合作，第三、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，成爲彼此相關之完整的有機體，克婁利(H. A. Craly)曾謂「行政委員會乃爲達到一種實際的社會目的時，而用以爲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(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，爲前三者中之執行權，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卽各州商務委員會，聯邦貿易會，及各州公用委員會之成立會是也」。(Vol. 15pp. 10-118)此正不啻爲行政之完整性作一具體之說明。

## 二、分析的觀察

1. 行政係動態事物之運作——就綜合方法以觀察，所謂行政實具有上述伸縮性，特化性，及完整性之三大特質，若用分析之觀察以探討行政之內容，政府行政實尙有其他特徵，爲吾人所當認識者。第一行政是公務之動態運作，而不是靜態之政府組織。若以機械工程爲例，行政者任務爲汽車或飛機之駕駛師，而非其製造匠。誠然駕駛師對汽車或飛機之構造，亦須相當之明瞭，但此種知認祇用以爲駕駛時之輔助，乃手段而非目的；行政者對政府之靜



態組織雖亦注意，但其觀點係基於動態的運作上，是為活動而涉及組織，并非為組織而言組織也。立法者之任務即機器之製造者，在於規定各政府機關責任大小，事務繁簡，權力分配及彼此關係，造製工匠將政治機構造成後，行政者即將此機構為動態的運用，以期達到預定之目的及完成其預期之使命。明乎此，則行政人員自當積極努力於各種工作之向前推進，及實際事務之活躍發展，若只知注意於權力之爭奪及組織之拚合，則為極大之錯誤。

2. 行政是實際工作之處理——在政治科學中有一部門所謂政治哲學或政治理論，學者專從理論上對各種政治事實、行動、問題、及關係上為空洞之分析與檢討。而行政者之任務，并不注意於空洞理論之研究，而在對實際事務及問題為實現的具體的推進與解決。政治哲學者為理想家，常從「應該如何」之立場，結構美麗的空中樓閣或烏托邦；而行政者為實行家，須由「事實是如何」之立場，解決當前的實在問題。政治哲學者為懷疑主義者對一種問題，總喜由「為什麼」為出發點而為追本溯源之探討；行政家為實利主義者對一般問題總喜由「當怎樣」為出發點，而為實事求是之解決。因此，成功的行政領袖，必是靠把握現實，適應環境，因事制宜之實行家或行動家 (Man in Action)；而不是固執不通，拘於成見，空談理論的理想家或思想家 (Man of Thinking)。故行政之對象與客體，乃實際之事務

與問題，而非空洞之理想或思想。譬如人類政治行為之動機究竟何在？為公？為私？等問題，均非行政者所注意，而彼等所當辦理者，為採用何者方式或實施，便可以提高公務員之工作興趣及服從效率。

3. 行政為藝術之應用——行政者所處理之對象確為千差萬異變幻無窮，其中錯雜繁亂不易尋出一定之因果關係，其演動現象又非不斷的繼續發展，故難以求得適用於全體的普遍原則及用以預測將來之定律。人事之應付，環境之適應，問題之解決，難關之打破，均無一定公式與定律可資應用，縱有此公式與定律亦決不能呆板的不變的適用於所有之遭遇，即相類之事件，未必能以相類之方法處置成功之，全在於個人之聰明才力，隨機應變，因事制宜。其成功之處多半繫於「機巧」而不在於「規矩」，所謂「運用之妙，存乎一心」。由此足見行政實乃藝術 (art) 而非科學 (Science)。不特此也，現代之政府行政因分工之精密，副業主義已漸次變為專業主義而代替，担任實際行政事務者須有特殊之訓練與專門之智識，非有適宜之技術，不足以担当實際之行政事務。在今日之行政人員中政務官之工作，類多為藝術性質；事務官之工作，類多需用特別技術。故政府行政，實為藝術與技術之應用，行政工作之性質，雖似如此，然今之所謂行政學者，則多以科學目之。蓋科學者乃對由系統觀察，實

驗，研究所得某類材料或事實經過適當分類後之統一的智識總體。吾人對於行政事實或現象，自亦可應用此種方法獲得有系統之智識，以構成行政學。再科學之特性有三：即：（1）假定之真理，（2）進步之事務，（3）實用之工具，行政學所述乃由客觀事實觀察研究歸納而得與真理相近之結論，其內容與技術亦係與時并進之進步事務，彼所論述者為政府中之實際事務，其為實用工具，自為顯而易見之事實；行政雖為藝術，而行政學仍不失為科學。

### 三、比較的觀察

1. 與立法作用相比較，——若將行政作用與立法作用相比較，實各具有其特別功能，應為分別之論列。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（選舉，罷免，創制，複決）之運用，行政者為治權（立法，司法，行政，考試，監察）之行使，譬如人民或國家之願望在於一定期間內由政府完成多少之鐵路公路建造，經過一定之合法程序與組織，使之表現為具體法案，便為立法作用，根據此法案足踏實地使多少里之鐵路公路之建造成為事實，便是行政作用。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，最多亦祇能分類處置之，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。威爾遜謂「行政乃公法之有系統的逐項目的個別執行」，亦即此意。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劃家；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。

2. 與司法作用相比較——行政作用與立法作用固有上述之各種區別，其與司法作用，亦更有根本之不同。第一就目的論，司法作用在於保障個人利益，行政作用在圖謀社會幸福。譬如行政機關設置警察，其目的在於維持社會秩序，及公共安寧，受益者為社會全體，并非為某一人或少數人之個別利益而為此，法院之懲治匪盜，對於社會治安與秩序，雖不無間接裨益，然其根本目的及立法係因此等匪盜侵犯某個人或少數人之特別利益時，法院出而裁判，其作用乃在保障個人利益。第二，就運用論，行政作用是自動的，司法作用是被動的，

在法院方面一向本「民不告官不理」之被動原則，譬如某甲欠某乙債務，到期未償，自爲一種犯法行爲，但除非某乙向法院提控訴法院不加過問。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而請求後，政府始出而過問。行政者自己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。第三、就決定論，在司法審上，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。此雙方當事人有時爲個人，有時爲團體，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。

3. 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。譬如就公務員爲例，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杜興利。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甚能給予不少的助力，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。

4. 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。不過事實止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。考試既爲行政作用之一部份，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。

## 第三節 行政管理之動向

### 一、一般之趨勢



1. 由消極的行政到積極的行政——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。政府認爲「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」「無爲而治」。聰明之官僚，其治事祕訣爲「大事小辦，急事緩辦」，「不得了之事不了了之」，苟且偷安，消極放任，對增進社會幸福及提高人民幸福等，決不肯毅然擔荷其責任，爲積極之推行。在人民方面亦均抱「不問國事」，「不在其位，不謀其政」，「日出而作，日入而息」之自由主義。認爲人民對國家政府除「付租稅」外，便無其他義務與責任。過去之政府行政，殆全爲消極性質，懲治罪犯，征收租稅爲昔日政府之主要任務。所以人民視政府爲痛苦與恐懼之製造者，因之「政府最好，干涉最少」，便成爲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爲積極之調整與統制，其極也，將危及政府本身之存在。再加今日國際競爭萬劇烈，非有統籌全局之政府對行政活動爲積極之推進與籌劃，對外不能爲有力之迅速應付，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，進而爲積極之作用，政府之任務，不僅在懲罪與收稅，而尤爲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的工具，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」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。此種行政方向已成爲舉世一致之共趨途徑，吾行政當局，如欲完成其所負之重大使命，便不能不適應此時代潮流爲「迎頭趕上」之努力也。

2. 由被動的行政到自動的行政——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，將其本身應爲自動意義之行政活動，亦視之爲被動性質。吾國官吏在行政上少可述之建樹者，此或亦其中之一因也。加以昔日政府之職務簡單，社會上之各種關係亦不甚爲複雜，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。非待社會上或民間發生事變禍亂及糾紛等，出而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，爲預先之計劃與推動，譬如救濟災荒一事，舊式之行政官吏，必待災荒已經發生，始肯有所動作爲事後之補救；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。

照理政府爲有能的，實居於領導之地位，故彼之責任，在於本其真知灼見，適應社會需要及人民要求自動擬定各種行政計劃與方案，使之見諸實行，固不當俟人民之要求，始有所舉動也。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，預爲自動的調整與措施，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，均爲公僕性質，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. 由浪費的行政到效率的行政——過去政府行政在工作方法上，一向是雜亂無章的，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，故工作遲延及吞欵舞弊等情事，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，稍爲失之浪費，爲害尙淺。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，以爲行政管理之憑藉，則其爲

害將有不堪言喻者。今日之行政爲情勢所迫，不得不漸由浪費的錯雜的措施而趨於科學之管理。

現代化的政府行政之目的，卽在於消除浪費妄耗，保愛人力，財力，物力，使之發揮最大之效用。爲完成此項目的計，自不能不應現代之科學智識及技能，對政府行政過程及措施，爲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。

尤有進者，現因空前的學科技術之發達，使行政上用具設備及工作實質與昔日者成爲截然之不同。吾人今日若將南京各部辦公時所用之方法及設備，與其三二十年以前者相比較，實易於發現有驚人之顯著不同，打字機，打書機，電話，電報，電扇，新式印刷等均爲每日必須之物，而爲昔所不曾有者。卽辦公室外之社會環境，亦判若天壤，塵埃滿室崎嶇污狹之舊街道變爲平坦整潔寬敞之新馬路。人挽牛拉之小車，代以汽油發動之摩托，至於電燈，電話，電車，自來水，汽油等日常用品，亦均非昔日所有。卽如今日政府行政上之貧民救濟，罪犯管押，癡癡醫治，災疫預防，及毒物消除等，莫不須根據心理學生理學，醫學，及衛生學之新發現，以科學之新智識，爲最進步之科學管理，以增進行政效率。

4. 由因襲的行政到創造的行政——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，所仰賴者率爲因襲之傳統經驗。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。若無嶄新之思想與靈活之方法，決難於應付此變化萬端之局面。凡爲現代公務員者，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。

## 二、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，卽爲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合併集中趨勢。政府爲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，在政府行政爲大量之應用，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，均不易爲完滿之運用。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，亦爲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，在此情形下若徒然爲盲目之控制，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，皆爲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，成爲脈息相關，不可分離之機體，以期行動一致而迅速。

主張完整制行政組織者，以爲欲適應今日之社會需要，政府行政亟應爲此改革，彼等以爲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，使國家之財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爲之倡導，頗不易有所改進。各部會間皆各自爲政不相問，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，以爲如欲消除此種弊害，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，使財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，卽在於根據機能一致之原則，改組各行政機關，並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。

### 三、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，以爲懶怠苟安之掩飾，在財務行政上亦視「薄稅」及「節流」爲仁政，卽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，卽一文亦爲浪費，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爲合理之處置，且不顧及人民之担負能力，而肆意搜括，幾成爲「焚林而佃」「竭澤而漁」之現象。而現代有遠見之財政家，則漸知避免消滅之聚斂，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。

3. 由消費到生產——過去政府之財政支出，多用於消費之途，如辦公設備及家俱文具之購置是，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。

#### 四、人事管理之趨向

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，經過公用的競爭致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」為客觀之標準，不得憑長官之情感喜怒或私人關係以為升降之階梯。第四，公務人員一經考選及格，依法任職後，即受法律保障，成為終身事業，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，文字通達并具有平常之辦事能力者，便足充任公務員而綽有餘裕，殊不必有特別之訓練與技能。在往日之觀念，咸認為「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「無為而治」，「不得更張」等消極主義，為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。

然在近數十年來，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，亦必有專門人才以担任之，方能為有效迅捷之推行。至于公路之建築，衛生之設備，災疫之防範，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，故辦理文書工作者有時尚需攝影之技術。統計及測量工作在今日之行政中亦極為重要，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，總數為一二六七一名，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，總數為二六·九九六名，其中大學及專門學校畢業者，有一〇·七一九人，佔全數五分之一強。廿二年高等考試及格者一〇一人，內中只三一人為普通行政，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，其中只二十四人為普通行政，餘皆為專門事業，凡此事實均足證明政府行政已漸由常人的趨向于專家的。

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」而在於「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，或爲人民對立之統治階級，彼等之任務，在於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。

#### 第四節 行政管理之研究

##### 一、研究之必要

自十九世紀季葉，社會科學中之政治生活內更派生有所謂行政學者以來，生機勃發，蒸蒸日上，飛騰猛進，一日千里，曾幾何時，彼已由附庸一躍而蔚為大國矣。惟吾人深知社會現象之產生與演化，皆有其因果律與一定法則以支配之。行政學之長足發展，自必有其不得不然之時代環境與客觀原因之存在，以為推波逐瀾之原動力，使之應運而生感時而起，決不能視為機會主義者所妄謂之偶然或意外事件也。吾人如欲于行政學為升堂入室之研究，對此中底蘊應先有所明瞭以見其產生之由來。

1. 就政治之關係論，迄于近世，政治上之統制主義或干涉政策，已代自由主義或放任政策而崛起，亞丹斯密一派之個人主義，聽其自然之經濟學說，固已經多人認為不合時代需要，致遭唾棄。孟切斯德派所主張「政府最好，管事最少」之政治哲學，亦到處碰壁，致覺此路不通，此種思潮之表現于實際政治設施者，實已昭昭在人耳目，不勝枚舉。即向自由貿易與放任主義為其傳統政策之英國，早經反前所為而施行政治經濟上之各式之統制與干涉，彼尚自由重分權以民治，至自矜自詡之美國，其今日集權與統制之「新政」，實大出乎其國人意料之外。至主張極權國家或實行法西斯蒂運動之德，意，日各國，其限制國人自由，勵行政府統制之情形更無論矣。資本主義之國家，因均漸拋棄放任主義而擴大政府之權

與活動，其在共產主義之蘇俄更由政府擔負鉅大責任，推行各種艱鉅之經濟計劃，舉凡經濟上之生產，消費，分配，及交易等，均置於政府全權統制之下。大勢所趨，各國政府如欲適應時代要求，完成其所負之使命，自非建樹強大的有能的穩固的最有效的最經濟的行政機構與管理方法不為功。行政學之目的，即在探討如何獲得此等方法，如何締造此種組織。故其應運而起者，實此時代環境與思潮有以促成之。

吾國歷代之行政政策，實充足表現放任主義之色彩。官吏皆抱「得過且過」，能推便推，「多一事不如少一事」之偷生苟安態度。對增進社會幸福，人民利益之事業，政府方面很少毅然負責為積極之推造者。在人民方面亦均抱「各掃自己門前雪」，「不問國事」之個人主義，認為人民對國家政府除交付「租稅」外，便無其他義務與責任，而可安享其「日出而作，日沒而息」之自由生活矣。處今之時代，鑒于他邦之設施，吾國如欲永久適存于世界，此等錯誤觀念與思想，不得不立為掃除。國家任務，除在消極方面抵禦外侮，維持秩序外；在積極方面更在于謀文化及經濟之發展，以增進人民之社會幸福。政府乃完成國家任務之工具，故應欣然擔當此等之活動與工作，以滿足社會之需要。至于人民亦須放棄其昔日「放任主義」之觀念，信賴政府，使之能放手為大刀闊斧之措施，不過此等積極的當大任之政

必須是有效率的方能保證其成功。否則錯誤的行政，浪費的行政，反致貽害于無窮。行政學之目的，在于研究如何獲得此有能有效之政府活動，此其所以能有一日千里之發展也。

不特此也，社會日趨進步，人民生活程度日見提高，於是國家及政府之功能與活動亦隨之而日趨擴大。比如教育事業，在中古世紀之歐洲及數十年前之吾國，皆委之於私人或教會之手。而現代式之國家則皆將教育直接置於政府統率之下，認為教育乃國家功能之一，公共衛生，疾病治療，在昔日政府對之亦極少注意。然今日以都市之興起，在人烟稠密之社會中，政府為保維人民之康健，防止疾病之傳染，對於除穢，消毒，防疫等公共衛生事業，不能不特別注意及之。至今日與人日常生活有密切關係之公共事業如電燈，電話，自來水，電車，煤氣等亦須由政府加以切實之監督與統制。對其價目之高下，品質之優劣，服役之誠偽，均應為詳密之規定，以保障用戶或消費者之利益，而防止企業家之無理剝削與壟斷。政府之工作就因此而日趨繁重，則其管理與經營之方法，自須日求精確與科學化，此行政學所以日形重要之又一因也。

尤有進者，各資本帝國主義者，為獲得國際貿易之勝利競爭計使增進政府行政效率之要

求日行迫切。特別是工商界中人，認為經濟行政之經濟化運動，有迅為完成之必要與可能。蓋由彼等之經驗，深知在工商管理中之經濟的有效的成功實現，可以同樣的應用於中央及地方政府之行政事宜。彼等並以爲如欲期工商之繁榮及易貿之發展，非有經濟的有效的政府不克成功。國家政府因之成爲國際經濟戰場之操縱與指揮者，如何却敵致勝？如何損人利我成爲其朝暮苦心擘劃之主要對象。推其致勝利我之關鍵，在於指揮者之自身，是否有方而健全。而致此之道則在於行政學之研究。至於吾國之處境，爲消除資本帝國主義者之政治的經濟的侵略與壓迫計，根本上須發展本國之農工商礦各事業，完成實業革命以充實國力而排外貨。但爲完成此等目的，不僅實業上應採行科學管理，追求最大效率，對吾國低廉之勞力，豐美之富源爲最有力之應用，以奪先足者歐美各國之使；而在政府行政上同時尤須以最經濟之手段完成最大之效果，使國家之工商實業在最有利之情形下，得有事半功倍之進步與發展。帝國主義者既經用無微不至之方法，協以謀我，我爭民族生存計，自應掃除過去工商界及行政上各種浪費設施，從最經濟最有效之立場，爲迎頭突擊之猛進。此行政學所以在今日之吾國更有特別注意之必要。

2. 就經濟之立場論，歐美各國自完成實業革命後，社會上之經濟制度，發生根本變革。



因工廠制度及大規模生產之產生及生產手段與生產勞力之分離。在「錢能生錢」之運用下，使富者愈富，而形成資產階級與無產階級之對峙。資本家爲保持其特殊利益計，主張增大政府之職權，對怠工罷工勞力組合等運動，加以有效有力之裁制。勞動者爲增進其幸福，贊成由政府加以保障，以社會立法等方式完成之。在十九世紀之末葉，實業界在組織上發生大聯合及大合併之事業。而形成極度之資本集中，史家稱此爲第二次革命之實業革命。第一次實業革命完成後，資產階級在企業獨佔市場壟斷下，能更爲進一步深一層之榨取，於是使資本階級與無產階級之對抗與仇視益形尖銳化，各國政府在此等情形下，爲維持社會秩序，防止革命爆發，於是或高揭經濟統制之旗幟，以謀從事救濟；或大行法西斯蒂政策，以求勞資合作。爲完成此目的計，各國政府自不得不 意於經濟的有效的行政之實現。

吾國之社會經濟，正由農業經濟走入工商經濟之階級。此時吾國正應由國家政府毅然負起重任爲通籌全局，爲永久治安之打算，於同時完成實業革命及社會革命之大業，免蹈資本主義之覆轍，以「迎頭趕上」之精神，而收「後來居上」之效果。爲完成此等大業，應付此等經濟鉅變，決非各自爲政府個人的自由行動所能奏效，事實上須有健全的強固的有能的有效政府以擔當此大任。因此等經濟環境之壓迫，使舉國朝野對於行政學一科之研究，自覺

有特別之興致與需要也。

3. 就行政之趨勢論，因各國政府公務員數額及政府支出之日見膨脹，亦因以促成行政學積極研究運動之蔚然興起。政府組織既日見增長，則推行行政之公務員亦因之而日有增多。據統計，現時各國政府所雇用之公僕，皆有盛大之數量，事實上再不容吾人漠視，只以粗糙簡陋之方法以管理之，勢必須以行政學中所探研之有系統科學化之實施以範圍并推動此鉅量公僕，公僕效率方能增進，政府使命，方易完成。依一九三二年之調查，各國公務員數額，美國為二百五十萬名，英國為一百萬名；德國為一百三十萬名；法國為一百十萬名；日意兩國中央政府之官吏，前者為六十九萬名；後者為五十六萬名。至公僕數量與日俱增之現象，為現代世界各國普遍之事實。而此種趨勢，在美國尤為顯著，就其聯邦政府公務員增加之情形論，在一九〇一年為二三五，七五六人，一九一五年增為四七六三六三人，一九二〇年增為六〇八，九一五人，計三十年間增加率達二倍半之多，不可謂為不迅速也。（參考本人著人事行政學商務本 *D. White Trends in Public Administration 210-225*）

吾國全國公移員數量，雖尚無完全及準確之統計，然根據民國二十四年中華民國統計提要之材料亦可推算得其相似數字。據載截至二十二年六月止，中央機關甄別審查合格之公

務員計有一二、六七一名，中央公務員雖以地利所在指揮方便，甄審手續者較多，然以主持者未能貫徹，受甄審者缺乏信心，實際上雖超出全數二分之一，故中央公務人員人數總計，當在二萬名以上。地方機關公務員經甄別合格者有二六、九九六人，然地方公僕辦理甄審手續者遠不及中央者之多，實際上計算不過其全數二十分之一耳，故地方機關之公僕，常有五十三萬餘人，中國全國有千八百餘縣，每縣平均公務員按二百人計算有廿六萬名，再加二十餘省省政府及其所屬機關之人員，亦與五十三萬人之數相符合，各級法院工作人員經甄別合格者四、九九一人，推計其實際數全體亦近萬人。此外大學教職員有六、八九二名，中學教職員有四四、二四四名，小學教職員有九〇、四四六名。總計全國公務員數量富有七十餘萬人，就全國人口論，平均每千人中公務員約佔二人。公僕數量劇增之結果，使人益覺行政學有深切研究之必要，期有以對此大量人力為科學之管理，使人當有其用，以發揮其內在潛能達於最高限度。

因社會經濟之進步，政府職能之擴張，國家之支出數量，亦同樣呈極度膨脹之趨勢。吾人若一檢討世界各國之財政史。便可發現地無中外國無新舊，其國家之支出，則均有與年俱增之事實。茲將主要國家之支出增加趨勢表列如次：（參考歷年國際年鑑（International

Year Book)

(一) 美國 (單位美金)

年份	支出金額	相距年數	增加倍數
一八八〇	二六七, 六四二, 〇〇〇		
一九〇〇	五二〇, 八六一, 〇〇〇	二〇	約二倍
一九二三	三, 二四, 七一七, 〇〇〇	二三	約五倍
一九三四	九, 四〇三, 〇〇六, 九六七	一一	約三倍

(二) 英國 (單位金鎊)

年份	支出金額	相距年數	增加倍數
一九〇一	一二四, 九七二, 〇〇〇		

一九〇五	一四一，九五六，四九七		四	二六，九八四，四九七
一九〇九	一五二，五七八，二九二		四	一〇，六二一，七九六
一九一五	一〇五，九八五，〇〇〇		六	五三，四〇六，三〇七
一九二三	八一八，五〇〇，〇〇〇		八	六一二，五一五，〇〇〇
一九三二	八四八，一〇二，〇〇〇		一〇	二九，六〇二，〇〇〇

(三) 法國(以一千法郎爲單位)

年份	支出金額	相距年數	增加倍數
一九〇	三，五五四，〇〇〇		
一九〇六	三，七〇九，〇〇〇	五	一五五，〇〇〇
一九一一	四〇，三八六，四六二	五	六七七，四六二
一九一六	三二，三一三，六三二	五	二七，九二七，一七〇

一九二五	三二，八一四，九二六		九	五〇一，二九四
一九二九	三九，五四一，四四四		四	六，七二六，五一八
一九三二	五六，三四八，五〇〇		三	一六，八〇七，〇五六
一九三四	五〇，一六一，六四六		二	

(四) 德國 (以一千馬克爲單位)

年 份	支 出 距 額	相 距 年 數	增 加 數 額
一九〇〇	一，九六〇，五九一		
一九〇四	二，三五七，三〇八	四	三九〇，九一七
一九〇九	二，七八四，八五二	五	四二七，五四四
一九一四	三，六九六，〇三三	五	九一一，二八一

一九二八	九，三一六，〇〇〇	一四	五，六一九，八六七
一九三〇	二，〇三五，一〇〇	二	一，七一九，一〇〇
一九三二	九，三〇〇，〇〇〇二	二	

就中國之情形論，民國三年時之國家支出爲三五七、〇二四、〇三〇元，至十四年增爲五九三、九二七、五六七元；二十年增爲八九三、三三五、〇七三元，二十四年增爲九五七、一八四、〇六九，至二十六年則超出十四萬萬元以上。（根據財政年鑑）。就各省政府之支出論，據二十四年之記載，江蘇省爲三一、六四四、四二八元。浙江省爲二一、六五七、六三一元，江西省爲二〇、九九八、三五〇元，湖北省爲二四、五五三、五五三元，山東省爲二七、九四五、九八七元，河南爲一五、三三七、三五七元。（見財政部編各省市縣地方預算分類統計）

行政學之目的，即在研究如何使政府之人財物得到最高之利用。現代之各國政府，所用之人與財，爲數既如此之多，并復與日併進；繼續增漲，無論就人民（租稅擔負者）就政府（與財之管理者）之立場，均不再容以因襲雜亂之方法之管理，致發生重大之浪費與不經

濟。各國朝野固均爲情勢所迫，不得不積極探求適合現代需要之新方法與新技術，以管理此大量公僕與財貨，行政學一科便因而大受世人之歡迎。

4. 就社會環境論，科學管理知識及技術之發達，實亦促成近世行政學活躍發展之有力因素也。從政治關係經濟立場及行政趨勢各方面之觀察，吾人已深知行政學之研究實有其迫不容緩之需要，但若只有其必要，而無事實上之可能，此等願望，必終成泡影，此等需要必莫由滿足。所幸社會現象并不孤立，相互推擁，如環因生，於是在現代之文化上學術上卒供吾人以各種之科學知識，技術及設備，使世所渴望之行政學因利乘便，相得益彰，使之有長足發展之可能與方便，實業革命之結果，爲大工廠制度與大規模生產之產生。此種經濟機構爲現代資本主義之骨幹，至其推動或運用此經濟機構之原動力或精神，則爲自由競爭與利潤營求，在此種情勢下，廠主或工商企業者爲獲得利潤計，不得不謀以最經濟之手段以管理其工廠商店中之雇工與財物，先則尚謀以減少工資，延長工作時間之不合理觀念，加強其勞動榨取。嗣以勞動者之反抗，人道主義之攻擊，及實際運用上之無成效，彼工商企業者，乃不得不另謀其改善之策。十九世紀末葉有泰來 (F. Taylor) 氏者出；認爲減低成本，增高利潤，不能從消極之勞動榨取入手，須從積極方面如職工之選擇，人與事之吻適，環境之改善，工



作之標準化等謀次籌採用，於是有所謂科學管理(Scientific Management)運動之產生，彼更將此科學管理運動在所主持之鋼工廠中施諸實行。結果成績卓著，事半功倍，聲勢所及，遠近仿行。科學管理運動在工商業界表現顯明之成功後，於行政管理方法之提高，實予以莫大之影響與刺激，一般人漸思政府行政與工商經營同為對人、財、物、事之支配與管理，目的雖不相同，而其所用之方法與技術，則未始不可相共之，於是羣謀對此工商業界之成功的科學管理經驗轉而應用於政府行政中。此工商企業科學管理之知識與方法及經驗，大有裨益於行政學之發展者。

科學管理運動，固極有益於行政學之發達，至科學知識與技術之昌明，亦大有助於行政學之進展。因科學之發明使現代之行政工作與前世紀幾完全異其性質。空前的科學技術之發達，不但使行政上之用具，設備與前判若兩類，即工作之內容與實質亦截然不同。科學之發明，不但啓示國家政府所須完成之目的，彼并供給完成此目的時所需用之各種工具。即在科學不甚發達之吾國，吾人若將今日政府機關辦公室所需用之方法及設備，與其數十年前者相比較，實易發現其昭然若揭之變遷。打字機，訂書機，電話，電報，新式印刷等固均為每日必須之物，而為昔日所不曾有者，即辦公室外之社會環境亦與昔者判若天壤，塵埃崎嶇之

舊街道變為平坦整潔的新馬路，牛拖人挽之小車，代以汽油發動之摩托，至電燈，電報，自來水，煤汽等日常用品，亦為往昔所不曾見者，凡此變遷均所以奠定行政管理科學化合理化效率化客觀基礎，予行政學研究上以莫大之便利。

不特此也，今日政府行政中如貧民之救濟，犯人之管押，瘋癲之醫治，災荒之預防，毒氣之消除，商品之鑑定，雇員之測驗及工程之建築等莫不有賴於心理，生理學，醫學，衛生學，化學，物理學之專門知識與新發現。現代國家行政所依恃於專門科學知識者，實至深且鉅，今日行政上之技術設備，殆完全建築於科學之成功上。現代之行政人員不僅變為科學家，而且是具有研究性之科學家，現代之行政事務如衛生設置（防疫，消毒，除穢等）公共建設（馬路，建築，河道，碼頭等）自然寶藏（森林，土壤富源等）地利開發（墾殖灌溉礦產等），固須有專門之科學技術與知識，方能成功有效之管理；即如財政之支配，吏治之推行，文書之處理，及檔案之管理等，亦非有特殊之知識，專門之技術不克勝任。實業革命後之科學世界，使科學的行政管理，既有其必要，復予之以可能，故以經濟有效為追求目的之行政學，乃因之應運而生也。

## 二、研究之問題

依所研究問題之性質爲標準，行政學所研究之領域，當可分列爲四種：一爲行政歷史，其內容在探討各國或各地政府行政制度，方法與技術之起源及演變，並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；二爲行政實施，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；三爲行政問題，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，卽行政問題一題所當探討之例也；四爲行政方略，其內容所包括者，爲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及指揮部屬之人事運用方法，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。

依研究問題所爲實際應用爲標準，行政學術研究之領域，可劃分爲五部：一爲行政原理，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並提高其水準，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，及所爲之不同解釋，均在其研討之範圍中。二爲行政政策，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，此爲立法者及政治家之責任。三爲行政組織，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。四爲行政方法，即在既定之行政機構或體系下，爲推進政府工作 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。五爲行政技術，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。

依研究問題之種類或對象爲標準，行政學研究之領域，復可分爲下例六部門：一爲行政組織，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；對此爲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。二爲人事行政，此部在研究對政府工作人員爲最高之利用，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，撫恤，退休等均在其研究之範圍。三爲機關管理，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。員心身疲乏，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。四爲財務行政，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，使公家之錢財支出能以獲得最大之效果。五爲物材統制，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，亦爲政府之重要工作。關於採購設置之有效方式與程序，物資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，均應歸入此部檢討之。六爲行政研究，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、研究之方法

基本之修養——對一種學問，欲有所深造及成就決非可以一蹴而成，必須循序漸進，方能升堂入室。是以吾人研究行政學，必須先求得其治學之途徑，經過一定階段而走向研究之坦途。普通在治學之進程中，約可分爲三個時期，一爲吸收時期，大學新生多半表現此種情

形，因彼等走入新環境新天地諸般感覺新鮮而有味，其求知慾特別強烈，故對所讀所聽皆盡量吸收，并信而不疑。然此時只是不加選擇之貪食獸，人云亦云之應聲蟲，下咽之物，是否消化？所發之調是否悅耳？均成問題，故只有強烈之求知慾與勇於吸收，殊不足以言研究。

二為懷疑時期，卽由盲目與被動的儘量接受，進而知運用其智力與思考，對所見所聞之事理發生甚大之懷疑與批評。亦卽變昔日盲目的信爲極度的疑，由拚命讀進至儘量的問，因之心理動機往往失之不健全而欠正準，因其目的常以發現他人之錯誤及向對方責難而逞顯一己之聰明爲滿足。換言之此時之態度趨向于破壞而少建設之意義。此雖爲學術研究者應有態度之一種及必經之階段，然僅此實不足，應更進一步始足言研究也。

三爲創造時期，此時係用研究者之智力對行政問題及理論作切實之研究與耐心之分析自己建立其結論，決定其方法。既不似吸收時期之一味盲從，亦非懷疑時期之專尙破壞。在此時期其努力吸收之精神，并不減于第一時期，惟其目的，只在搜集材料，以爲其自作其判斷時之參攷；并非昔之不可辯論，冒然接受者。在此時期之懷疑態度并不減于第二時期，惟目的不在于求錯誤謀破壞，而在于求真理謀創造。吾人之治行政學，必須走入創造之階段，方足以言深邃之研究，而此創造精神之獲得，須同時具備吸收時期與懷疑時期之應有努力。

在治學之用力處吾人固須具有上述之創造精神；至其治學態度，亦必須捐棄成見偏見，持有虛懷若谷，萬流共包之器度。良以吾人治學之目的，在抵達于「精深」之境地，然精深之基礎係建築于「博大」上；而博大之所由形成，係淵源于「虛心」與「能容」。至于此「虛」與「容」底器度之實質，卽孔子所謂「毋意毋必毋固毋我」，培根（F. Bacon）所謂「去穴洞像，去市場像，去劇院像，去種族像」是也。治學譬如以鑑鑑物，欲萬物畢照，醜美俱辨，必須滌除穢垢，使之一塵不染。孔子培根所提示之方法卽欲容照萬有時所需一塵不染之明明德功夫也。

行政學之目的在干增進辦事效率之方法與理論，故治行政學者之本人，亦不可不先有其效率的治學方法。若不明辨于此，結果不是學而不思的螞蟻法，徒勞無功；便是思而不學的蜘蛛法，掛一漏萬。效力化之行政學研討，是既學且思的蜜蜂法，方能事半功倍。此蜜蜂法者何？卽吾人普通所稱之科學方法也。故研究行政學者，既須有虛容態度與創造精神，更當認識科學方法之運用。

所謂科學方法本源于哲學上之思考術，係指對事物之有系統的客觀的理解或認識態度而言也；普通亦卽指歐洲文藝復興時，對經院學派或傳統學派慣用之演繹法所爲之否定卽歸納

法而言也。此後傳播獲速，應用亦廣，于是其含義與特質論者每不一其說。惟一般言之，科學方法者，係處置亂雜事物時所應用之合理化之條理，或系統化之程序。就最廣之意義言，科學方法之意義，在于消除或盡量減少人類知識上所附生之錯誤或幻覺，以增加吾人信仰上或假定上之可靠性。此方法之具體應用，即在根據充分可靠之證據，以確定其信仰與認識。所謂證據者，即以此明彼之物也，然二種事物間，若無一定或不變之關係存焉，決莫由相互佐證也。是以科學方法者，係根據有關係之事物現象以建立或表明其系統與法則。由是以知科學方法者實乃擴張及完全吾人之知識時所必需之治學工具。

吾人無論研究實際行政問題或一般行政理論。均當應用此科學方法，始能獲得圓滿可靠之結果或結論。科學方法實際之應用步驟第一為材料之搜集，即以觀察及實驗等方法，獲取充足底客觀事實；第二為材料之整理，即對搜得之材料作分類，合併比較，及分析之工夫也；第三為結論之尋求，即就經整理之材料，有系統有條理之事實，求得其因果之關係，建樹其定理與法則；第四為結論之證試，即將求得或假定之定理與法則，應用于任何之相同事實，視其有無錯誤，能否普遍適用？若無錯誤而又能普遍適用，此結論便成爲科學之定理與假定，而有其確立不拔之基礎矣。吾國先哲所倡「博學，審問，慎思，明辨，篤行」亦不啻



今日科學方法實際應用之程序也。治行政學之士，固不能不有此修養也。

一般之原則——吾人研究行政學，除應具備前述之基本修養外，尚有若干重要原則，應當切實遵守者。

第一、須確定研究之目的與立場，蓋無論治學治事，均須先標定其鵠的，然後萃全力以赴之，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，甚為廣博，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？抑欲于行政之組織與運用作合理化之透關檢討？或謀于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，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，即對人羣社會生活有所貢獻之謂也。至于爲學問而學問之學問，必成無補于世道人心之空談，非徒無益，而又害之，自然吾人所不取。所謂致用之學者，實具有其時間性與空間性，即適合于此時此地之需要者，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于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託色彩所映成者，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，忌妬心，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于人類心理動機之分析也。至于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，在消除偏見武斷與錯誤。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，須憑藉于統計技術與數學公式。用此種方法所求得之因果關係，所定立之結論，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。故吾人致力于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瞬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，吾人如欲對行政學術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。

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，吾人于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：

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應用爲目的。易言之，此派之研究對象多着重于政府現行之法律與法規，以政府機關之組織與運用爲其分析檢討之目標。德儒史坦因於一八六五年所著之行政學最足爲此方法之代表。

關係或制的研究法——行政現象爲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。前者之研究法卽係就行政組織而論行政組織者，其弊卽不免于執一毫而論全體，如吾人之對於一國現行之行政組織，欲有透闢之瞭解，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，必須根據于社會經濟之知識與環境，不能只在政言政也。如此着手，自較費力而繁雜，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。

實際的研究法——主張此種研究法者，率皆爲擔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，是科學之學習方法，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，然若只囿于事實，忽于理想，每易使研究者爲繁瑣雜之事體纏擾，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，運用之妙在于一心耳，因之彼等對於行政學亦無系統之著作行世。

理論的研研法——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解之偶然事實，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，在森羅萬象雜沓錯綜之行政事實，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。至于實際經驗之可貴者，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于理論之指引，才能達于較高之理想，不至囿于將來

而日有進步，魏勞畢之行政學原理，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。

歷史的研究法——自有國家或政府以來即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支配？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畢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，固大有裨益于現在及將來。唯惜行政學發生之歷史尙短，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，即係對行政問題作歷史之研究者。

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于比較之分析，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，較之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，卽係採用比較研究法之作品也。

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，固甚爲普遍而無困難；在社會科學如行政學者應用此方法論者每認爲不無問題；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爲之統制爲繼續之觀察，就其事實加以有系統之分析，求得行政之原理與原則。以爲行動之根據者也。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，以推行合乎此理論之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，因人爲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。

## 第二章 行政管理與科學

### 第一節 科學時代底行政管理

行政管理之發生與存在，自爲自有政府以來便亦有其現身。不過在客觀環境上，需要並能把行政管理當作專門科學，作系統研究還是近代之事。具體言之，科學化之行政管理直至科學時代才產生。此卽謂現代之行政管理與現代之科學環境有不可分離之必然關係。茲解釋科學時代如何胎育出科學化的行政管理。

一、就產生關係或經濟制度論，機器之發明與科學之昌達實爲促成現代行政管理產生之原動力。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的生產關係或經濟制度。資本主義制度之兩大基石爲自由競爭 (Free Competition) 與大規模的工廠生產 (Mass production through Factory)，而其根本動機則在營求利潤 (Profit-making Motive)。支配人類行動的有效勢力在漁獵時代是迷信和嘗試，在畜牧和農業時代是習慣和經驗，在今日的工商業時代是科學和創造。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，創發出很多精益求精之方法和技術，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和哲學。人類之活動途徑，總是趨利避害，取優舍劣的，此新的管理知識與技術，自然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致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八『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，科學的時代巨流和高潮便促成現代式之行政管理之產生。

二、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便風靡一時。但十九世紀以來這種思潮已漸遭人唾棄和攻擊。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，就是商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。

其次，在封建時代和專制時代，政府的作用在管人，就是憑藉力量 (Force) 去統治人民鎮壓地方，可以說是權力 (Power) 政治；但是科學時代的政府因為工商業之發展和生產手段之提高，其作用不重在管人，而重在治事或辦事。辦事不祇靠力量或權力，其成功基本因素

是在於能力與方法。換言之，即權力政治演進爲服務 (Service) 政治。政府地位由守夜警察 (Night watch-man) 進爲社會幸福增進機關 (Social Service agent)。權力政府祇須作些徵收租稅，審理訴訟，維持治安一類消極工作；而服務的政府更要從事經濟發展，富源開發，文化推動等保育性的積極活動。新增活動底推行要靠新而有效之方法與技術來處理。事實的需要便會擠出新發明，這亦是現代化的行政管理所以產生的一個有力因素。

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。因爲大量資本主義的生產是需要廣大市場作推銷商品之尾閘，和比較經濟落後的區域作爲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。各資本帝國主義者爲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。

三、就社會環境與社會思想論，現代化之行政管理確爲科學時代之必然產物。因科學知

識之發明與科學設備之發達，社會交通往來大為便利而頻繁，人與人關係亦日益複雜而困難。於是不少新起之社會問題與事務，政府不能不負起責任來解決來處理。政府職能，日見擴大而艱鉅，不有科學的管理方法，決難以勝任裕如。況且在科學化和電氣化之時代，一切的進步非常迅速而新奇。政府隨時遇到之問題現象亦新奇幻變而驚人。對此事務若欲作成功的順利的應付，必然要用新鮮而捷便之科學管理方法。

科學的本質是在求競進講實用，所以科學時代或在科學知識與技術之激盪醞釀下促成兩大社會思潮，支配近二三百年來人類之心理與行動。此不可抗禦之時代社會思潮是顯明的由兩大巨流所構成。一為達爾文施賓塞一派從生物學觀點所揭發底物競天擇優勝劣敗適者生存的社會進化論。一為邊沁等一派從社會心理學的立場所主張的為利是圖，為樂是求之功利主義。競爭的社會進化論使工商企業者和政務管理者都驚心動魄的熱烈鼓舞的在其治事方法與手段上不得不積極的去求『優』的和『適』的，以期能達到致『勝利』遂『生存』之目的。因為功利主義之啓示與宣傳，無論辦理什麼工作的人在制度上方法上全要講究實用和效率。亦就是說要用最經濟之手段或代價換得最大之效果，由於此種關係與推移，自然能使政府之辦事組織與方法，日見優良適當，實用化效率化。結果，便產生出現代化的行政管理的系統

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，爲他人作牛馬，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便高唱人道主義，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。然而資方亦不肯爲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。勞動階級爲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，聲稱提高待遇。企業者和管理者勢不能不相當的接受其要求。然爲彌補此損失，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。

## 第二節 行政管理與科學技術

從前節敘述中，可以知道在科學時代政務管理有科學化之必要。但祇有必要而無可能，

仍不能成功。其所以能使行政管理科學化可能還是靠現代科學技術。自然，一談及科學技術便會聯想及機器與工具。但除此而外還包括科學的知識、技能、與方法。於此簡單的說明此等因素與現代行政管理所發生之關係。

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、通話指揮機、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 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、就中國的事實論，據民國二十年六月的統計，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）普通公務人員一七八、五〇〇人佔全數百分之四十一，（3）科學及財務等專門人材一一七、〇〇〇人佔全數百分之二十七，（4）其他雇工及使役一六、五〇〇佔全數百分之四。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爲三、六二九人，一九〇七年增爲九、七四五，一九三一年進爲三五、三〇四人，是三十年間將增漲十倍。（見L. D. White, *Trends in Public Administration* P.271）

現代的行政既經科學化，所以現代的行政人員不僅漸次變爲專門的科學家，並且進爲有研究精神的科學家。我們且以美國的事實爲例，在專門科學部門中的公務員，有很多的職級都是極專門極技術。茲提出其中三類，把各職級的名稱和人數分別列表於後，以見行政管理所依賴於科學技術的地方到了怎樣的程度。（參見White前書PP.273-275）



(一) 物理學類 (一九三二年)

職級名稱	人	數	職務名稱	人	數
天文學級		二九	冶金學級		一二〇
化學級		九六六	氣象學級		三八六
暗碼印術級		二	航學級		三三
一般管理級		五	物理學級		二九〇
地質學級		一六九	土壤學級		六九
調查材料級		一	技術人員級		三七
數學級		五九	食品藥品檢查級		八〇
林業出品技術級		七九	總數		二·四二五

(二) 工程學類 (一九三二年)

陶器工程級	一〇	機械工程級	四二〇	飛機師工程級	八
繪圖工程級	一〇六	材料工程級	一〇七	衛生工程級	二七
測量工程級	一三四	海底工程級	二一	木料工程級	一六
建築檢查級	五六	風景建築級	一九	消防工程級	二
磨托工程級	二二	土地評價級	一一九	建設工程級	一九五
建築工程級	一一一	工業工程級	九	檢定工程級	一〇四
建築學級	三〇九	水利工程級	三〇四	交通工程級	七
農業工程級	九	橋樑工程級	三九	地勢工程級	一〇九
航空工程級	一七八	公路工程級	三五八	結構工程級	一五九
職級名稱	人數	職級名稱	人數	職級名稱	人數

化學工程級	三七	礦務工程級	一〇五	降落傘工程級	二
土木工程級	八六一	海軍建造級	一五七	燈塔工程級	五九
普通運輸評價工程級	三一七	軍需工程級	九〇	航空線工程級	二〇
電汽工程級	一九三	石煤工程級	九四	水道工程級	八
陳設工程級	三	無線電工程級	一三〇	航空線測量級	一五
曲度測量工程級	一九	信號工程級	一五	總數	五二五

(三) 農學及生物學類 (一九三一年)

職級名稱	人數	職級名稱	人數	職級名稱	人數
農業推廣級	四六	普遍農業級	七	家禽養畜級	七
農事學級	一二一	牧場研究級	三七	養樹學級	六九

森林學級	昆蟲學級	牛乳製造級	乳牛牧養學級	植物學級	生物學級	病菌學級	水產生物學級	動物生理學級	動物寄生學級	畜牧學級
一九	三四四	一三	一九	四八	八〇	五九	四一	三	八	四六
喉頭病學級	藥品學級	線狀蟲類學級	細菌學級	微生物學級	顯微分析級	市場牛奶研究級	土地分類級	情報與編輯級	園藝學級	家政學級
一二	一	一〇	七	一	七	一四	一〇	七	七六	三四
總數	公園博物學家	植物生理學級	細胞生物學級	森林實驗行政人員級	森林出品技術級	林區行政人員級	配方調劑級	森林學級	植物衛生檢查級	動物學級
二・三〇六	一二	四〇	三	一一	七	一一	九〇	四九一	一七七	二四

### 第三節 行政管理與科學方法

科學技術所影響於現代行政管理者尙祇是實際上運作上的特殊應用；至於對行政管理作思想上精神上發生一般的根本改變之動力，還在於科學方法。實在說，科學方法的應用是科學發明與技術產生之源頭，因為科學發明是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，本是發生於思維術和認識論的研究上，在追求適當正確的思考方法。求得這種方法以後，在知識上技術上才能有日新月異發明和新發現。

歐洲在文藝復興以前，無論在學術上思想上都受經院學派或傳統派所用的演繹法所支配。對於自然現象或社會現象的認識與解釋係以少數原有假定或成見來概括應用，用部分籠照全體的方法，從形式上細節上求理論與思想之完美，自然不易成功。此演繹法，固偏失全，拘殘守缺，不能促成思想進步，難以提高學術水準。所以到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, 561.1626)。彼針對演繹法之缺陷求出歸納法的應用，主張破除成見和偶像，根據事實求得結論，不可囿於假定套以事實。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，後來便亦稱作科學方法。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，成為求真致善成美的有效工具。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很多的亂雜的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。從廣義的觀點看，科學方法之意義在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。但所謂證據的意思是指其有相互關係之物而言。因物或事並不能自證，所謂證據自然是相互證而言，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，所以科學方法的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，所證藉之工具。

科學方法之定義可從治學和治事兩方面觀察。在治學 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 科學方法在根據 觀的可靠事實（並包括知識與認識）對工作或事務作有系統的公理處置，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以探得其定理與定律；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。

科學方法的意義和應用大概若是。但其與現代之行政管理發生如何之關係與影響耶？吾人須知在前個時代的行政管理方法和技術，是抱殘守缺，因陋就簡的可憐。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，統治者和政務管理的人，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，或者囁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。但是在現代的情勢下，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的管理方法，並且在民主主義的政治制度下，人民對於政府有控制的權力，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。這時代所發明所流行的科學方法正足以診治這些毛病，適應政府和人民的事實需要。情勢所迫此科學方法使自然而然地應用於行政管理上。處理那繁亂錯綜的行政事務，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進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。現代的行政不但複雜，而且變化得很快，必須運用精益求精的科學方法，才能應付這種迅捷變動。這樣，科學方法便與行政管理發生密切的結合，使現代的行政管理能生事半 倍的奇效和一日千里的進步。要是離開科學方法，現代的行政管理便失去了他的靈魂。

#### 第四節 行政管理與科學管理



## 一、由來

文藝復興後思想界先發生大轉變，歸納法替代了演繹法，進而爲治學治學的一般的科學方法。由於科學方法的應用，而有科學技術與知識大發明。這種發明的推演結果造成十八世紀的第一次產業革命（指機器的使用和大量工廠生產）和十九世紀的第二次產業革命（指產業的極度集中經營與合併）。在第二次產業革命完成的過程中，產生一種科學管理運動，這與現代政府行政的科學亦有極密切的關係和影響。

科學管理的意義原祇應用於企業經營上，指工業工作上所設計的各種合理有效的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的系統方法來處置；（二）勞資衝突日趨嚴重，資方因勞動者的反抗，祇能於勞動採取手段外，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的經營手段，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的首倡者泰來氏（F. W. Taylor）彼於一八五六年生於美國本薛文尼亞的甲門鎮（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（Midri-well Steel Co.）工作，六年間升爲總工程師，對工廠管

理方法，有很深切研究的。四十歲時改入白若爾漢鋼鐵廠(Bethlehem Steel Co.)任職，在三年間改組機廠管理方法，並作改善工作時間的考察，都表現出驚人的成效。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(Ths 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還有巴特(C. G. Bart) 甘特(H. L. Gantt)、吉爾布士(F. B. Gilbreth)諸人。巴特就泰來所提的主張和辦法，作更進一步之具體仔細研究，使科學管理的內容更加充實。巴特之重要貢獻是在使用統計學上的圖表法(Graphic method)記載並測量各工作員之工作情形與進度。彼並主張一種差等的工資

制度及給獎與撫卹辦法，以鼓舞各人的工作興趣。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)雖和泰來無甚關係，但彼之提倡與宣傳却使科學管理的理論與哲學普遍化社會化大衆化。

## 二、因素

泰來死後，所提倡之科學管理仍然在繼續不斷的發展。在今日所講科學管理的內容或實質，依作者的研究和觀察，認為不外五大因素：第一是要有系統，所謂系統就是一種自然而然的準確的有條理的工作程序或方法，無論在文書管理，物材支配上這是必需的。因為如此才能使事務上軌道，免除一切不必要嘗試或摸索。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。有計劃後才能按部就班的完成他的使命，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，物材不但不能有絲毫的浪費，並且都使之得到最大的發揮與效用。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，都有密切的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，科學管理的因素，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的理論與方法，不但為有識的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。因為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。所以那以工廠管理為主的科學管理方法與技術，可以照樣的為行政管理者所應用。

### 三、程序

科學管理化之行政，在工作程序上須有完全之貫徹，即在工作進行之各階段中不使有半點之空隙或絲毫之間斷。此種效果之收穫，便在於實行現時所提倡之行政三聯制，使計劃、執行、考核三步趨成爲連環一致之完整體系。事前須有嚴密周詳之計劃，事中須有貫徹有效之執行，事後須有切實認真之考核。

(一) 計劃——現代之行政計劃，不是閉門造車之結果，非幾位不出門之參事設計委員，在書本上抄襲而成者。此種紙上談兵之計劃決不能適合於客觀環境之需要。科學化之行政計劃則不然。其擬訂也，須遵守下列之程序：

1. 確定目標所欲作之事務爲何。欲達之目的何往？方向確定範圍劃出輪廓既成然後方能進行計劃也。譬諸作文，須先確定題目後，才能展筆，否則茫茫宇宙，事物萬端，一篇無題文章真不知自何做起。

2. 搜集材料，目標既定，然後開始搜集材料，材料須具有客觀性，準確性，系統性，廣博性。試看多數國際形勢之論文，判斷多錯誤不驗，其原因是硬以事實附會自己之主觀願望故也。暴露自己之希望，亦即搜索材料之不客觀不準確所致，搜集材料不僅要客觀要準確，更須有系統性有廣博性，若祇癡一點零星材料，卽以之作計劃之資，決非科學化之計劃。

收集材料除此四特性外并應須注意四種方法：第一是直接觀察法，凡社會上與本問題有關之事實與現象，須憑自己之眼直接觀察之思考之理解之，用直接觀察所得之材料最有價值。惟吾人常有怠性，如作文然，每喜抄襲陳篇，懶於直接運用思考以創作。直接視察須有繼續性，才能生效。如測雨量今年觀測後卽停止，而明年如何？後年又如何？并無繼續記載，此觀一年所得之記載，不能作爲正確，可靠之良好材料。直接觀察所得之材料必須有記載，若無記載，容易遺忘，觀察者必須具有此種濃厚興趣，老年人作事總不及青年人，因人愈老大對事愈無興趣，青年人尤其是小孩子好奇心重，性喜學問，遇任何事物總喜歡看，喜

歡問并喜歡研究，而老年人性喜事少而閒，遇事迴避，對社會任何現象都難感興趣。無觀察之興趣者，鮮有能得可用之材料。第三是訪問法，自己不能得到直接觀察材料，即須訪問有關負責人或對此有經驗者，從別人口裏獲得材料，亦頗為寶貴。惟訪問技術吾人須注意之（1）在訪問之前，須有適當之介紹，（2）訪問前須相當明瞭被訪問者之歷史背景，方易尋得投機之談話，（3）訪問穿着服裝須整個清潔，適合身體，以免引起其人之不良印象，（4）訪問時宜多聽多問少發表意見，切忌與人辯駁，（5）最易犯病者為訪問時當面筆記，若因談話重要非記不可，亦宜盡量避免被訪問者之視線，總之訪問主旨在於獲取材料，最好提高被訪問者之談話興趣，使之滔滔不絕的暢談，以達到所需要之材料。第三是填表法，填表方法，即按所需材料，規劃成表格，分寄有關之各機關，逐一填復，然後根據表報之材料統計。惟製表須注意者，表之範圍不宜太寬廣，項目不宜太多，最好是求一張表，達到一個目的，解決一個問題。即是譬如照像，不會照像者，總想將許多自然美景，一片一次，均攝入鏡頭，結果是一榻糊塗，而會照像者，則不然，很扼要的選擇最精采的一點，攝入鏡頭。其次，是要有合理之程序，何者在前何者在後，不可顛倒次序，前後參差。填表是於欲每一表每一項目中得到確切之事實，不是希望他發表意見填表，或做文章，最好之表，其問題之答案可以最簡

單之字號如「是」，「否」，「X」，「O」，「✓」等答之。第四是搜集各種有關記載，此種記載包括頗多，有官文書之記載，有報章，雜誌，書籍，調查及研究報告等，均為良好之記載材料，若於問題有關，即應搜集其他如法令規章會議記錄各種統計等亦皆在搜集之列。

3. 整理材料，搜集材料充足後，即須加以整理。整理要點：第一要去繁雜，將重複者無關者拋去，第二要正錯誤，發現有錯誤時即自行或交還原機關改正；第三要辨真偽，即檢查材料中可強者不確者分別去取。第四補不足，材料中如有缺乏不足者，應加以補充；此四點係整理之初步工作。總之，材料搜集後，第一步是審核，第二步是分析，與整理，(1) 類，其要點即為分別材料之異同，而加以彙集。(2) 比較，即實質之分類，在權其價值之大小，地位之輕重。(3) 分析，即經分類材料之解釋也。求其因果關係與一定法則。

決定方案——根據所搜集之材料及整理之結果，以決定行政方案或計劃。此方案或計劃包括之內容，應為：(1) 工作之範圍，數量，種類性質。(2) 工作之方法與方式。(3) 工作時所需之設備：如機器，物具，工具。(4) 執行者之組織權力地位。(5) 所需用之力量——人力，物力，財力。(6) 工作步驟，及各階段之工作情形與時間，即每項工作需多少時間，如何開始？如何結束？(7) 工作完成後之結束方法。此上所講為程序之第一步計劃。

## (二) 執行——計劃決定後之第二步即是執行

執行之意義，就是計劃之貫徹，亦即爲完全達到其預定之目標。成功之執行，必須不折不扣的實現其計劃，計劃百分，執行亦做到百分，并且要在其進程中，不中途歪曲或改變其原定方向。許多機關在執行計劃時，往往中途變更其原定之目標或方向，自不能謂爲成功或有效之執行也。貫徹之執行在工作之各階段間須有密切之銜接，使之無絲毫之空隙，成爲天衣無縫，流水不斬之佳作。在實施上講執行者，即工作之領導與監督也。按其性質可分爲三類：第一是組織性之領導與監督，此項目的，在於維持工作團體之存在與一致，欲維持工作團體之存在，必須步調一致向預定之方向共同努力。其要點在：(1)確定各部別及工作員之職權，(2)要選用人員，用人須經切實遴選，并按其能力興趣予以分配工作，(3)分配經費，(4)執行紀律。第二是督策性之組織與監督，第一種多屬於負責長官之職權，此則屬於主管長官之職權，此種活動之目的在於保持原定計劃之進度，使在時間上不致落後，故須決定(1)工作進度，(2)工作實況之詳細記載，(3)并統計比較之。知各部各人之進度快慢，如有落後者，即設法督策之，務使合於原定之進度，(4)依照進度與實況分別賞懲。此在於利用視察或調查報告。第三是輔導性質之領導與監督，此種生動，在維持工作質量使之保持



原定標準，此係專門的技術的工作。對此欲有良好效果，對工作程序與品質，須簡單化，標準化，特定化。簡單化在使作品大小形式類別減至最少數，標準化在使尺度顏色等一律一定，特定化係專科性質，在決定作品之技術內容，有賴於科學試驗。此等工作均應在工作進程中施行之，視其是否合于標準，如有不合者，立即予以糾正，不能讓他錯誤鑄成後才檢查。

(三)考核——考核者即工作總檢查也。猶財務行政上之審計是也，在檢討計劃與執行兩者是否相符合，或者兩者相差之程度如何？兩者使之完全相等，惟求相差之程度到最小限度而已。考核結果要編製工作總報告公諸社會，使人民評判其成績之優劣。並要從單位費用上，從工作時間上，各科工作單位及人員上比較其成績之優劣，辦理結束後，應注意工作人員之獎勵與安插，最後要精製統計圖表以爲下次訂工作計劃之藍本。

## 第三章 行政組織

### 第一節 行政組織引述

一、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。這組織動作之重要者包括四個，即設權，立紀，分工，合作。

二、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』，『有治法無治人』，『人存政舉，人亡政息』等片面之議論。殊不知『組織卽力量』，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、因素——行政組織之構成實包括有本體的與環境的兩種因素。前者爲決定因素；後者爲影響因素。決定因素爲行政組織形式之要件，其重要爲此組織之權力，使命，人員經費，及時間。其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，歷來之政治思想家討論頗多，從經濟之觀點論，亞里斯多德謂『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情形而有不同。

四、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（Transformer），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，能否合作以爲斷。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。

## 第二節 行政領袖

一、意義——欲爲行政領袖作一適當之定義，應先明瞭何爲領袖。何爲領袖論者頗衆，祇於此引述若干用資參考：（1）領袖乃具有最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）領袖是使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。

二、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——本能派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，此卽爲性慾之要求。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（E. 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——卽人對於事理之認識達於『而一旦豁然貫通』之地位時，卽可形成其領袖或『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，與各人之體態構造有至密切關係。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。性情沈着，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成爲愚肥之人，髮落，皮乾，身矮，如過度發達則成爲精神過敏，甚至於瘋狂。(2)腎上腺 (Adrenal gland)，位於腎上故名，其分泌至於血內能使心快跳，血壓高，身手顫動，亦曰戰鬥線，( ) 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。過小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、功能——一個機關之行政領袖所應發揮之功能，可自綜合的與分析的兩方面觀察如左：

## A. 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，自任其勞之工作者。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』，（詮言訓），又曰：『人主者以天下之目視，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，至爲可惜，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。至彼習慣的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，而唯瑣務之是觀，細事之是應，勢必演成如此之慘果也。

此等原則與理論，固不僅為今日之行政學者及政論家所主張，即在昔日，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，而復合為一體』。其所謂上者首領也，下者部屬也。前者何功，後者何事，其劃分之道，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，治正道然也。人君自任，而務為善以先下，則是負任勞也，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，此主術之明也』。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。

B. 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，而不在于任事；在於擇人而官之，而不在于自用（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，事有攸歸責有攸屬，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，亦當由行政首領擔負之，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，稽核賬目，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，則為行政首領之職分。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，亦藉以表明其工作成績者。行政首領對內負全責，對外為代表，故此為彼應有之任務。

第四，在工作方面，行政首領應決定工作計劃，工作標準，以為此等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，其速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隨時加以督察與致核，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。

### 第三節 行政總樞

#### 一、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，勢不可憑藉於行政總樞之組織。現時各政府機關中之總務處，祕書處一類之組織，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。故人事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簡明各表，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。至各特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，以便決定在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。為達到此種目的，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，各部別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為解答各處所來之諮詢，發佈有理路之指導。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，有者須搜集材料以為判斷之根據。似此繁亂之事務，行政首領自難親為一一解答，勢不能不委由行政總樞之組織，代為整理，分辦其輕重緩急，依據其事體原委，作切實之解答；並分析其優劣，審核其趨勢為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為行政上之決定耳。然此等決定決不能憑個人主觀意見為閉

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攷。

## 二、地位

行政總樞之作用雖甚爲重要有如上所述者，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，其地位立場果爲如何耶？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。此卽謂彼乃行政首領爲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。行政首領總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運作機關。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質性質而為事務性質，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，一為機能活動 (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。行政總樞在助人成事，為人作嫁，故默 (Poverty) 順 (Obedience) 隱 (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，供給充分事實以爲行政首領作行政政策或方案決定時之參考，祇爲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，約當包括八項：卽（一）文書，如文稿之撰擬收發及檔案管理（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籌，（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、主任

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，經過一般之考試或銓敘手續，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（見荀子臣道篇）。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「則留不合則去」之氣概，要有「面析廷淨」古社稷臣之風，若魏徵之與唐太宗然。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，如魏文侯之用樂羊，



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，入人之家足以重人之家，入人之國足以重人之國謂之師。知足以爲礪砥行足以爲輔，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。若劉備之與諸葛亮，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取用；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；事暴君者有補削無橋拂』（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 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，歷代大臣因此而遭竄謫或殺身之禍者實不可勝數。其他則爲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，而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

而婉轉面面俱到，不致開罪於任何人；（三）任重耐煩，總樞主任所處之事務，至為鎖細而繁重，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即一例也。（五）系統條理。總樞主任既甚繁瑣，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。

#### 第四節 運作機關

##### 一、締造原則

運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。運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。是以吾人對運作機關之組織不可不煞費匠心，精心締造，使成爲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，則爲完整主義之實現。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爲休戚相關脈息相連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 三端：

第一爲機能一致之原則。運作機關各部別之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，應就工作性質而部勒之，方爲健全合理。魏勞畢（W. E. 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應爲正確的。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專權』（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. Munro, *municipal government and administration*, Vol II. chapt, 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. Moreland)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, 4 3)萊發(F. B. Blandford)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, 133-39)布克(Abnck)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 Organization in the government publ. 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。事少而組織多者尚屬浪費，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，然同時協力一致向同一之目標與方向作和諧之努力，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、內部結構

1. 負責人選——實作機關之負責人選，具有雙重資格。一方為本機關之人事領袖，一方為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為上選。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，故陸軍部長不必爲軍人，商業部長不必爲商人。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爲重，須視此實作機關之管轄範圍與工作性質爲轉移。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。

實作機關之負責人選，究當用何種方法以產生之，亦值得研究之重要問題也。有者主張選舉。惟選舉祇便善逢迎選民心理及有特殊勢力者之獲選。至良好之行政人才反不易選舉之方式得者。有者主張由行政首長自行委派。此種方法足以確定行政責任，及貫徹紀律之執行，自爲其優點。然行政長官首足以藉此引用私人，造成專斷把持之局面，故有人主張以考試之方法產生之，因考試具有客觀之標準，行政長官不易於專斷也。

2. 工作人員——實作機關之工作成績，不僅繫於勝任之負責人選，而尤賴於良好之工作人選。工作人員應具備何種資格，條件才智，知識等均須有具體之規定，然後以科學的可靠的方法以選拔之，期所引用之工作人員皆爲最優良最有效之輩。經選得之後，須就各人之性格特長分配以適切之工作，以期人盡其才，事盡其功。

3. 內部分科——實作機關之內部分科普通有二種方式，一爲分部制，即以工作之對象或欲達到之目的爲分科之標準，如統計局下分爲人口統計科，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。

4. 事權推行——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）「專以其事責其功」，（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，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；（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，前者對外後者任內，此等界限決不可混亂，否則名實混攪，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，非以策鉤為過於人智，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，則仍為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，斯謂曲貸，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，為害滋大。』（謝密旨因論所宣事狀）

## 第五節 行政機構之形式

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：

第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，若交由一人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。

第二爲部與會之混合組織。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。執行人多是秘書長或總經理，此爲一混合形式。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。

第三為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，不容易有新穎的改造，（3）層層節制過嚴，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，容易有新的計劃和新的進步。缺點方面。（1）久之容易組織鬆懈，紀律很難貫徹。（2）管轄範圍擴大，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。

第四為分離制與完整制——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爲完整制。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。此制之優點爲責任確定，權力集中，指揮統一，磨擦減少。惟攻擊此制者以爲在此制下，易於形成行政首長之專斷，減少各部自動努力之精神，工作行穩不免於迂迴曲折。然若能選用優良健全之行政袖領，實行分層負責制，善爲利用行政總樞，其弊亦可以避免之。

## 第四章 人事管理

### 第一節 人事管理之概念

一、定義——何謂人事管理或人事行政？對此之定義，論者頗不乏人。據狄特(O. Tead)及墨克夫(H. C. Maccaft)說：「人事管理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」(見 Personnel Administration)，克洛若(Ac. clothier)謂：「人事管理之目的在求人事效率。所謂人事效率者乃一複合物。此複合物，即將腦力，康健，指導，志向，品格，忠實，熱誠，合作，諸因素加以適當比例比配所構成之結果也」。(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，使每人之內都精，能皆得完全之發揮」。

惟余覺此種定義均不甚完備，余在所著人事行政學一書謂：「人事管理或行政仕選拔優良之工作員，并使此工作員與其所任之工作，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，如才能強大者，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——人事管理所應檢討之問題，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，在檢查如何謀工作員待遇之公平與合理。（五）考  
勤，在檢討如何隨時考察工作員之勤惰。（六）考績，在檢討如何對工作員作定期成績致核或  
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，在論述對在職工作員之繼續及

增進其知能之方法與施行，（九）休郵，休即退休也，或養老制度之實施；郵，撫郵也，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。

## 第二節 工作人員之選用

一、重要——工作人員之選用在全部人事管理中，實佔重要地位。因職員選用之目的在取材，比如工業製造廠之採購原料。若不能選得良好之原料，必不能有精良之出產品。且職工之選用為人事管理程序中之第一步或開端，凡事無善始者必無善終。欲謀人事管理之良好結果，故不可不審慎其開始也。

二、原則——選用工作人員時應遵守下列四大原則：（一）選賢與能，此即人材主義也。用人完全根據其經驗，能力，學識，道德，即工作能力與品格之客觀標準而任以相當之職務，絕不能憑主觀之好惡，私人之關係。（二）因材施用，此即調適主義。即求人與事之相應，天下本無全才，如能用其所長，舍其所短，則天下皆是人材。如必求全責備，則天下將無一人可用。國家之大，機關之多，有各式各樣之工作，即需各式各樣之人材，社會亦本有此各式各樣之人材。因才施用，即以爲各式各樣之人才，適當分配於各式各樣之工作。譬如吳起

貪而好色，本非善類，若以之將兵，則司馬穰直不及也。樂羊子亦復如是。(二)廣收慎用，即須廣爲羅致之謂也。在種類上要全，在數量要多。廣收後再審辨其能力智識而予選用。廣收人才之法，要能容人能下人，如齊桓公被管仲射中帶鉤，幾被射死，因管仲是才人，故不念舊仇而任用管仲。又如威廉第一，因知卑斯麥克是人才，雖然卑氏對他毫無客氣，時予威廉以難堪之行動，而威廉仍然能完全容忍遷就。他如周公之禮賢下士，劉備之三顧茅廬等，皆能容人下人，而獲濟世之才。再如孟嘗君門下食客三千，真可說是三教九流無所不有，而鷄鳴狗盜之徒，竟作出關係生死成敗之大事。(四)必信必專，俗語云「用人不疑，疑人不用」，用人而疑者，等於自疑，失去自信心，結果人人皆不爲所用。所以若用人又疑人，人才決不會爲你所用，即能者亦爲敷衍塞責而已。所謂自信者不疑人，自疑者不信人，人必疑之，上下相疑忌，必敗乃公事。用人不但要信任之，而且要專任之，使之能大膽放手安心去作。如魏文侯之用樂羊子，雖謗書盈筐，亦毫無所動，故樂羊子能爲魏侯建立彪炳之勳功。

三、方法——職工選用之甚多與方法技術，其要者不外以下數端：即第一爲調查，蓋用人之前首在知人，所謂知人方能善任之。對將被任用之人員須先作一番調查之工夫，應向其所在學校調查其成績品行，活動等情形。向其所服務機關調查其服務成績，勤惰忠僞情形，

及對人對事之態度，此猶不足，應更廣泛的調查其交遊與處世之情形，以見其爲人。史與稱『凡觀人須先視其平昔之與父母也，祖宗也，兄弟也，戚族也，朋友也，隣里鄉黨，卽其所重所忽者平心細察之，則其肺肝如見矣』。孔子曰：『視其所以，觀其所由，察其所安，人焉廋哉』。都是我們作調查時所當注意的要點。

第二爲觀察，選用人才除間接調查外，尙須憑自己之眼力作直接視察，從各方面留心細意去體驗之，卽可瞭解此人好壞，觀察可分幾方面講（1）要聽其言語。言爲心聲，聞其言而知其人，并可知其教育程度之高低，心性是否和平？有無涵養？有時一語而可斷其終身。據說明時開封相國寺中，有一蕭瞎子，以摸骨相法如神著稱一時，一日嚴嵩微服至此試之，瞎子摸後斷曰『一身賤骨頭』，嚴嵩已是當權之宰相，聞後知其斷語錯誤，遂冷笑數聲。蕭瞎子聞其冷笑聲，卽知相法有錯隨補一句曰『滿口宰相聲』，所以不僅一句話就是一個笑聲亦可聽出好壞。禮記上有段話，大意謂孔子見一個女子哭其亡夫哭不哀而有懼，卽疑此婦謀死親夫者，遂調查其事果然。國語柯梭之會之記載，可爲聽言的一絕好之例：『單襄公見晉厲公，視遠步高，晉卻琦見其語犯，卻雙見其語迂，卻至見其語伐，齊國佐（國武字）見其語盡，魯成公見，言及晉難及卻雙之譖……單子曰：『晉將及難……吾見厲君之容而

聽三卻之言，殆必及禍者……犯則陵人，迂則誣人，伐則掩人。」（2）要察其行動，聽言尙不足，還要進一步觀察其行動。觀察一個人之行動須於其最不得意時或最得意時及最不注意時觀察之，這都是於不知不覺中考察之，故能見其真性，人每於得意時放浪形骸之外，於失意時卑躬曲節，原形畢露。而在平時多裝腔作勢，塗脂抹粉。此外更須於日常生活中心觀察之，如學生打籃球時旅行時，各人之個性真情，均易流露出來。曾國藩用人，必先當面親寫履歷一併，在此一動作上亦很可觀察出本性與爲人。或者出汗，或者發抖，或者寫字潦草出格，或者寫字端正成行，從寫字上可以看出其人之性格。史記淳于髡見梁惠王故事：「吾先見王，王志壯驅逐，後復見王，王志在音聲，吾是以默然。」而梁王適在當時有「受獻馬受獻謳」之事。真可謂觀察入微，神乎其技矣。李克答魏文侯謂：「居視其所親，富視其所予，達視其所舉，窮視其所不爲；貧事其不取」。諸葛亮謂：「問之以是非而觀其志，窮之以詞而觀其變，咨之以謀而觀其識，告之以難而觀其勇，醉之以酒而觀其性，臨之以利而觀其廉，期之以事而觀其信」，均爲從行動上觀人之要訣。要觀其相貌，若以觀相而判斷一人之吉凶禍福榮辱達困，固爲迷信之說，然各人之賢愚智不肖誠僞忠奸類可於其面部表情構造言語，目光，等推斷之，所謂誠於衷形於外，面部之表情，亦可推知其心境，愁眉不展者

大概是悲觀派，嬉皮笑臉者大多是樂觀派，從人之笑上亦可推知其內心，是真笑？是冷笑？是熱笑？即知其心術。哈哈大笑是真笑，五官四肢全都被笑動，此人大概直爽坦白，假笑者笑而面不動，眼不動，週身都不動，可謂為有把握之笑，有控制之笑，此人大概善用心機。

第三是審查，選人時總先填報名單或請求表，此表或單上所應填載之事項，約分為四類，第一類係證明個人者，如姓名，年齡，籍貫，性別，通信處等有時附加相片；第二類係任用法規所要求之條件，即是否本國人？犯過罪否？何種資格？等是也；第三類是職務上所需要之各種條件，即身體是否健全？有無嗜好？學歷如何？經驗如何？等，第四類是供任用上作參考的，即此人是否結婚？家庭擔負多少？住址離機關遠近。除此請求表或報名單外，有時還有體格檢查表。此外還審查所繳驗之證件，是否合乎資格。審查結果，發現有下列幾種可以不用，資格不合者，身體不健全者，有不良嗜好或習慣者，有犯罪或不名譽之行為者，有政治作用者，報名或考試時舞弊者不用。

第四為考試，觀察之目的在於考測應選者之品行及性格；考試之作用在於考測應試者對所任工作上之知識與技術。考試者乃對應考者之知能作抽樣之測量，用以推斷其全體者。故良好有效之考試須具有幾種條件：（一）正確性，要以測量材料之本身直接推斷價值，不

能以甲種材料判斷乙種事實。(二)可靠性，所具標準須準確無誤，問題各具獨立性，成績結果須合於正常曲線之分配，(三)廣博性，抽樣須充足，足以代表全體，(四)客觀性，評判有一定不易之尺度。

考試方法可分為兩種，一為舊式亦名論文式或主觀之考試法，一為新式或直答式或客觀測驗之考試法。論文式考試之價值與應用足以為文字發表能力之正確測驗，且易於考察應試者之推理方法，創造力量及組織材料之能力。惟此種考試之缺點甚多：(1)缺乏客觀性，評定分數時無一定標準，同一試卷，因評者不同，結果常相懸殊；(2)命題範圍太隘狹，違反良好考試之廣博性，其選擇不能代表全體；(3)記分時每易受不相干之因素如書法，別字，整潔。或個人喜惡之主觀等影響而失去公平。

至於新式測驗，則完全無此缺點，而合於良好考試所應具備之條件。新式測驗就形式論可分為正誤測驗，選答測驗，對偶測驗，填空測驗，綜合測驗及雜式測驗等。就其內容論，可分為智力測驗心理測驗及教育測驗三種。

智力測驗分(1)普通智力測驗(2)社會智力測驗(3)機械智力測驗。普通智力者即普通所謂之聰明材具，即獲得智識之力量也。以應用陸軍A式測驗較為便利而相宜。

此種測驗之最高分數爲二一二，據研究一般人之智力中數祇六一分測驗分數在一二〇分以上者始有成功希望。社會智力者卽一人適應環境與領導他人能力也。美國人事局雖訂有一種社會智力測驗，然尙未標準化。其成績並不十分可靠。機械智力者卽一人操作各種機械工作之能力。機械智力測驗應用最廣者爲施丹葵法(The Stenquist Assembly Test)。及米尼蘇達機械能力測驗法(Minnesota ability Mechanical Test)。

心理測驗在發現各人反感遲速，性情靜躁，精神集散，意志強弱等以爲分配工作時之參考。惟此項工作尙在試驗階段，未經完全標準化。其應用較廣者爲康羅測驗法(Kent Reaction Test)阿氏測驗法(The Allpert A-S Reaction Test)來爾法(The Liard Personnel)及施床氏職業興趣表(Strongs occupational Interest Blank)。

教育測驗亦名成就測驗，在於考量一人現時已獲得之物，特殊知識與技術，並非如智力測驗着重未來之發展能力與可能。教育中頗有不少標準表式，最著名爲寇蒂斯之教學測驗(Curtis Standard Test in Arithmetics)、溫根納之歷史測驗(Vanaman History Scale)及米希根之物理測驗(Michigan Physics Test)等。惟此種測驗多係應用於學校兒童或青年者。至在公務員中之成人考試，則須另謀改進，別訂標準。



### 第三節 職位級類之劃分

一、意義——公務員職位分級亦叫職位分類者，但分級必須分類，分類則可不必分級，是分類並不能包括其全體，仍以用分級爲相宜，用以表示公務員地位之高下，責任之輕重。今日之特任，簡任，委任，及往昔之公卿大夫，萬石，二千石，九班九品等均是也，但在今日工商經濟發達之社會，職位分類職位分級應以工作之性質與內容價值爲根據。不可若往昔以親疏，封地，俸給爲根據。余以爲現代公務員分級之定義應詳爲『將政府官吏就其工作性質內容及責任爲準確之定義，順序之排列，公平之估價，表明彼此關係以爲待遇及分工之基礎也。』職位分級之重要用意有二：一是分析工作之內容性質以爲分派工作，因材施用的根據。一是估計各工作之真實價值，以爲公平待遇之基礎。今日所行之制度，對於各職位如科長科員等，既無準確定義，又無順序排列，更無一定之估價，究竟一個公務員于國家政府，有如何之貢獻，有多大之價值，均漠然不知。何以在中央之公務員薪給比在地方者較多？何以委任比薦任者地位底？有無合理可靠之根據？職位分級就程序上講，乃職位分析之結果。職位分析者在明瞭一職位中之七個W，即所需用者爲何種人員，(Who)所作者爲何

事(What)何時(When)何地(Where)如何(How)為何(Why)及爲誰(For Whom)之問題。

二、作用——何以需要職位分級呢？分級有何作用？第一是析事，對於各種工作有明白之分析可爲選人派人之根據；何事需何種資格之人，明白分析後方可從容措置。第二是分級可使人事管理極爲便當，考績，昇遷，轉調均有一定軌道可循，假使無合理之職位分級，一切昇遷調補將漫無標準。在管理上最爲困難。第二預算之編製亦因分級而減許多麻煩。第四可使待遇公平，因分級之結果，工作難易多寡即可依此而確定，故易於實行同工同酬之公平待遇。

三、實施——職位分級之實施應就全國範圍或機關範圍之全部職位按行業之不同而分爲若干部門，門以內按其工作性質之不同而爲若干類，類以下按工作難易及所需教育程度之高下而分爲若干等，等以下按薪給多少，在職長短分爲若干級。部與類是縱斷的，等與級是橫斷的，縱斷是彼此之關係，橫斷是上下之隸屬。分門之標準是行業之不同，如交通運輸爲一門；機械工程爲一門；文書編撰爲一門。分類之標準是按工作性質，如機械工程內分電器工程；化學工程；土木工程；文書編撰可分爲檔案管理，法律編審，文書處理，統計調查等

類。分等標準爲工作之難易，如統計可分統計師爲一等，統計主任爲二等，統計員爲三等，統計助理則爲四等。文書處理類可分祕書長爲一等，文書主任爲二等，文書員爲三等，助理文書員爲四等。等內之分可分爲級，如統計主任一等可分三級或二級，分級不甚注重其工作之難易，多半注重其經驗及年資。初任職者須自該等最低級任起，每一級薪水祇相差五十元或三十元不等。每一級係合若干相同之職位而成者。一個職位就是政府法律已承認之文官地位，譬如國府主席是一個職位或地位，加上林字成爲林主席方是一個官吏，縣府科長之類祇是一個地位，要求估據此地位者必須担任一定之職務，辦理一定之工作。這正如石磚，須若干磚砌成一堵牆，若干牆合成一間屋，若干屋合成一棟房子。磚是基本單位，而職位亦是基本單位，合若干相同之職位成爲一級，合若干類似之級成爲一等，合若干等成爲一門，合若干類成爲一門，合若干門，而成全部公務員職位分級之完整體系，如此觀似甚易，但實施時，絕不是如此容易，須先由每個職位和工作起作詳細之調查，有時調查工作非一個機關所能作了，最好聯合有關機關，協同搜集材料，製成職位調查表。調查表所須調查之材料第一是其待遇之情形，正薪若干？有無折扣，有無住房租津貼等；第二是工作員之本身，如所需資格，知識，技術，年齡等。第三是特殊情形即例外情形，由此種合成調查表。調查搜集

之後并須派員直接視察記載。最後連同法令規定工作報告等材料集於一處，用科學方法加以整理，然後分別彙成門、類、等級、分訂成冊。根據此調查結果，即得出一個公務職級範本，此範本再交由各有關機關審核提出意見，再加修正即付諸實施。

#### 第四節 工作人員之薪給

一、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。相反由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。

二、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，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。

三、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，以茲償其損失。三是有危險性之工作，如仕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，每國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，亦應算在薪給之內，方為公平。

## 第五節 工作人員之考勤

考勤是考察公務員在日常工作時間之勤怠 進度等。

一、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于虛設，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公十二時下公，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，應由主管親自監督或委派專人辦理，在其親視之下，或可按時簽到，簽到簿亦由主管按時收發。其次用點名或報名之法，每日按時點名，或由各單位向總主管報告到公人數，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，各人之到退皆以親翻懸牌行之，在長官監督下，他人不能代翻。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，年齡愈輕者，到公愈遲愈不遵時間，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，此種統計大概以工人為對象，也許已結婚之工人比較安心工作，未結婚者常感婚姻煩腦而延誤時間，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、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在創造繼續工作之能力，沒有休息消遣決無繼續工作之能力。西文消遣或休息為 Recreation 即再創造之意。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是工作，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，如星期日寒暑假等。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，若初病即休息吃藥，一天二天即可恢復工作。如機器壞了一點即修理，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，并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、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，每一工作人員，皆須有確定工作。第二是辦公規則之履行，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，規則等于官樣文章，工作效率亦可隨規則之破壞蕩然矣，故須履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；總之主管應依當時地情形臨時規定，并須嚴格檢查嚴格處罰。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，即爲工作競賽之用，於表上用統計圖畫表不出各人成績之優劣工作之多寡，使各人檢查自警自惕知所奮勉。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。

## 第六節 工作人員之訓練

### 一、訓練之意義

第一，技識之補充，職員經選用後，須施以繼續之訓練，以補充其技識，免因社會進步而落伍。良以技識之增加，確如「逆水行舟，不進則退」。爲保持工作效率及促進技識補充繼續之訓練，乃構成其盡責稱職上必不可少之重要因素也。第二，經驗之傳授。職員訓練之意義即在於傳授公務上之良好實施方法，經驗及技識，由已熟練者以有系統有計劃之方式施訓于新任職者，及未具有此種經驗者。第三，組織之認識，職員訓練之其他意義，在於使其明瞭所在機關之組織系統，各部職權分配及其歷史，以養成團體意識與遵循體系之認識，並促進其合作道德及服務精神。

### 二、訓練之實施

1. 爲個別之談話：訓練之最普通者以個別談話之方式行之。此方式雖簡單然效果甚大，凡初進工作人員，均須由主管長官與之個別談話，一則以指示其工作方針及要領規則情形等，一則以考查其人歷史環境及家庭經濟狀況，給予很深之印象，同時工作人員亦給長官很深之印象。第二試用或實習，第一步決定後已知此人長處，即給予試驗之機會，一面訓練一面考查。此皆爲訓練上準備之工作。

2. 操作中之訓練——在公務員實際推行其職務之操作中，隨時予以切用之職務訓練或學習，其方式：第一爲熟練舊職員之施訓，即派遣此熟練之舊職員訓練與指導新進職員，但舊職員本身之工作必甚忙，須予減少一部，始有時間作施訓之工作。第二爲監督員之施訓：即監督長官，隨時對之施訓或指導。第三爲特別教員之施訓；長官或舊職員，雖有經驗，而無教授之方法，且時間不足分配，因之對新職員訓練之責任不專，故有特別教員之設置，以專門訓練新職員。第四爲助手式學習之訓練；即是新職員自己不負責，幫助他人辦理，即于從中見習。第五爲學徒制學習之訓練，學徒制在我國各小城市手工業界實行極爲普遍，美國英國對新公務員，亦均實行學徒制，凡是招收之大學生而皆由學徒作起，使其受到多種普遍之訓練。

3. 學校式之訓練——前二者 個別之訓練，此則為集體之訓練，普通採用之講授法，其重要者為(1)公餘讀書會：由公務員自己組織，由長官指導，由長官指定書籍或問題，供全體各別之研讀，集會時則相互報告心得。如此可造成有學術之精神。(2)公餘講習會，按機關之需要而辦立暑期講習會，如中學或小學教師暑期講習學校等，公務員如無此機會時可與教育機關聯合辦理。(3)設所訓練法：此係專門設置職員訓練班或學校，為集中訓練職員之用，使在本機關中輪流抽一部份受訓。

4. 宣釋式之訓練——此種訓練方式即宣傳解釋之訓練。其普通者當推(1)當衆報告或講演，如作紀念週及各種集會上即可作宣傳或解釋之訓練；(2)出版品之宣傳；(3)佈告處之訓示；學校佈告處似乎總是表示不好現象，不是記過就是開除，佈告處應該是很好之訓練處，應該利用他隨時作啓示或解釋訓練之文告。

5. 間接式之訓練——此法之重要者為(1)職員俱樂部；(2)圖書館之成立；(3)展覽會；(4)聚餐；(5)參觀；(6)郊遊等及其他各種運動消遣之設備。提倡正當娛樂與消遣，實有甚大之價值，公務員不少有賭博不良習慣者，其弊甚大。主管長官應該提倡正當之娛樂與運動消弭賭博于無形，寓訓練於不覺。

## 第五章 機關管理

### 第一節 辦公廳處

一、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）辦公廳爲政府文書之收發總樞及其集聚之所，用便參考者。

二、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、調劑機關，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。

三、種類——辦公廳之組織可分爲三種：（一）集中式之辦公廳——卽所有文書，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，其利弊恰與集中式之辦公廳相反。(三)混合式之辦公廳——即折衷前述之二制而調濟其利弊，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。

四、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。在靜僻地方工作，其效率可增至25%。除幽靜外，其地點尚須適中，交通方便，以利指揮與接洽。若爲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，經濟爲最要，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爲養百分之二〇，氮百分之七八，炭不超過百分之〇、四，水份百分之二。五、溫度以華氏六十八度爲最適宜。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而異，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。

五、佈置——辦公廳之佈置應遵守下列原則（1）時間與空間要經濟，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，惟會客室及有秘密性或有聲響之工作宜另闢室辦理，（4）辦公室內 分格不可太多，以免遮礙光線與空氣之流通。

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員及其工作分別記載之；（3）決定各工作員辦公所需之空間，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。



六、工速——辦公廳之工作速率在能維持經常持久之狀態，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。

## 第二節 辦公物品

一、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。

二、棹椅——現代化之辦公棹椅應力求其簡單合用，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間計，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。

三、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潔整齊；其下更可放置各種有用之表如作息表等。棹上宜備鐵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。既便檢對，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。

四、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。保存年代較久，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，本迎頭趕上之精神，澈謀進步，以為增進辦公效率之一助焉。

五、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，既便宜且廉，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，抄錄者可一人在餘僻處自行辦理。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) 普通辦公上無用此之必要，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 (Rat ry duplicator) 平形複印機 (Flat duplicator) 自動打字機，印刷機及照相機等。在計算方面者，最普通者為算盤，加數機，簿記機及統計機。在郵遞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 (Teletograph) 指揮通話機 (Dictograph) 普通電報，物件運送機，此外如到公鐘，編號機，裝訂機，削筆機，證券保護機等亦為辦公上所常使用。

## 第二節 文書處理

一、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要，(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)王管長官核可，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)承辦人擬稿，(11)王管長官核稿，(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(1)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，如收發之摘要可複寫三四份，各部別之摘要一事可以省去；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。如此亦足以減少公文處理之程序，而增進其工作效率也。

二、內容——現行之公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，所謂公文程式之一套，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。第四爲封建色彩尙嫌濃厚，現時之政府爲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，使應用上之限制減少，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，期其進與經濟。隸書之採用爲中國文字史上一大進步，此種改革卽發生於政府之書吏，今日我官文書中亦宜有相似之改革。

三、撰擬——公文之撰擬應注意下列各要點：（1）要識古通今，卽知前例明現狀是也，（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，（4）用字要有分寸，（6）文字應作如玉潤珠圓，一塵不染。

## 第四節 工作報告

一、效用——政府應定期編印行政報告，或工作報告以公於世。工作報告者爲政府行政

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，以爲改良之參考，(5)使人民有所根據以判斷政府之優劣。

二、缺點——現時政府機關雖多有工作報告之編印，但其編輯尙多缺點，應加以改進。其缺點之重要者，爲(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。

三、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。

四、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。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，

記載其過去經過及成績，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，整理為報告，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，以指出將來應採取之計劃與步驟。

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，結品處置法，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，應為(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種設備，(4)政府之各種活動及其與人民生活之關係，(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。

## 第五節 檔案管理

一、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。存貯年久者曰檔子，以積累多貫皮條掛壁若檔故也，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，合我通稱，遂合稱存置之官文書曰檔案。英人甄克生(H. Jenkinson)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)公文書皮藏以備參考者，(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。

二、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，分類不嚴密，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。

三、點收——文卷 收為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為根據，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。收發文事由錄三種。點收蓋章所。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，管理者予查詢。經點收之文件始由檔案管理者負責。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，亦當加以攷慮。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，卽由收發室逕行歸檔，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。如此足以使辦稿之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與零亂。

四、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，總以能達到明責任便檢查之目的為旨歸，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。

五、分類——說文云：『方以類聚，物以羣分，同牽條屬，共理相貫，雜而不越，據形系聯，引而申之，以究萬原』，英儒赫肯黎謂『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。所為分類須確定而合理，系統須清晰分明，所分之類應富有彈性，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。

檔案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。

分類後宜以符號代表各類，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。

六、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，始能以達到前述之目的：(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。

七、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——即按康熙字典與次序而排列，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爲縱、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）以角號碼排列法——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：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。

八、皮藏——各卷宗於分類編日後應加以裝訂，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之五個標準：（1）堅固，（2）防火，（3）避潮，（4）去蟲，（5）防鼠。

九、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。

## 第六節 參考工具

一、一般之參考材料——此種參考材料之重要者為世界地圖，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。為節省時間，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，均為重要之參考材料。其他如康熙字典、辭源、詞海、英文字典等亦為不可缺少之參考工具。

二、管理上之應用圖表——此種圖表在組織方面者為機關組織系統表，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。

三、服務上之參考手冊——各機關對某種立職或工作應編訂為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為限。其性質宜限於組織活動之法規，即關於組織人事、財務、物材、文書等事者。

## 第六章 物材管理

### 第一節 物材之置購

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。

一、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——各機關或一機關之橋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。因零星分購則用人多，手續繁，時間久，既不專延用專門人材，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，致商人視此爲畏途，裹足不前。其肯共來往者，亦必將此種價值暗行算入物價之內，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，常與商人暗却勾結串通舞弊，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，皆爲商人所不喜悅者。

(5) 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。

二、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探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上，不但不得有分文之浪費，並使其每分文之支出在購置之數量上質量上均獲得其最大之代價。

三、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

。承標者須爲索價最低廉之一家，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) 對承標商人之限制——投標商辦須繳納保證金，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。

四、購置之程序——物材購置之全部程序分爲十一步驟申述於後：

(1) 所購物品之決定——物材購置之第一步即在決定所購置之種類，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，可制就用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，及貨運輸之難易等。主辦購置之人員應就各方供給來源中本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將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，須注意及下列各事。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

已知彼之勝算。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，能合併用之則較合適。品質內容之重要者為採作標準貨樣之物品名稱，所購物品必之有不及得有之品質與情形，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貨等用費分別算之，而全部招標或以減低此種費用，全部招標在收貨運貨等亦甚便利。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，或估便宜之虞，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。今之主辦購置者既具有專門之知識與經驗而又熟悉市場情形，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，並足以防止雙方之串通舞弊。

(7) 承標商號之招徠——購者於招徠承標商人時，應廣事宣傳，並須力謀平等與普遍。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並監察。主持開標之人應為主管官，當眾朗讀商號名稱，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

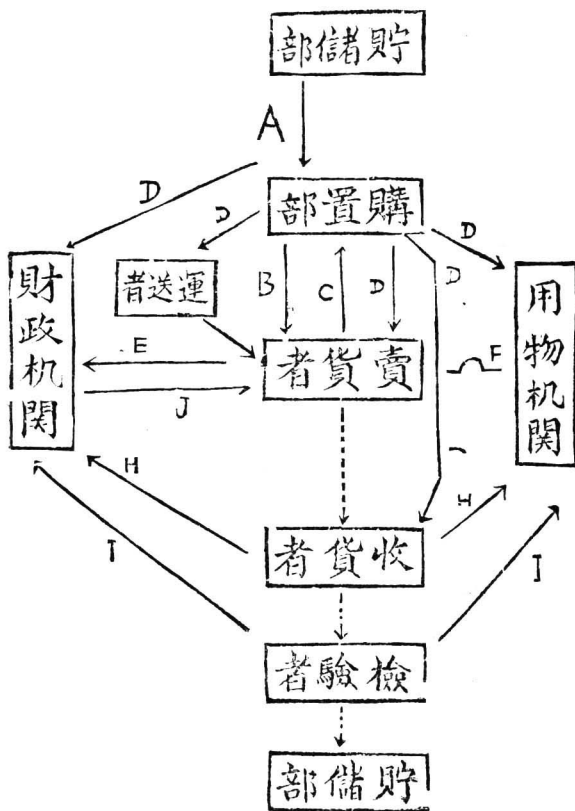
通知獲選之承標者，並轉知其保證人填具保證書；財務機關通知締訂合同者之保證人依法辦理保證手續。購置機關將合同擬妥後通知承標者，雙方在公證人前簽押所締訂之正式合同。此項合同應備具三份送法院備案簽證以為法律根據。此合同由法院領回後，送財政機關為最後之簽證，以作支款之根據。財政機關、購置機關及承標商人各執正式合同一份，以為執行之根據。

(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，其責任便屬完了，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。貨物檢收之事務，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



—— 文 書  
 - - - - 貨 物

A 用物概算書  
 B 請求購置單  
 C 所訂市價單  
 D 正式購置單  
 E 購置通知  
 D 運貨通知

F 起運單  
 G 貨單  
 H 證明書  
 I 通知書  
 J 貨物  
 K 送帳收檢付貨



## 第二節 物材之貯藏

一、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，如炭泥石灰等卽屬之。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之類，以資使用。

二、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。所謂佈置者卽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（Tier）——橫在單位或單元地位上平行之行，亦名曰層，普通卽箱或桶之直放於單之地位上者。（3）行列（Row）——爲各單元構成之直線，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組，(6)區(Field)——以若干平行之組構成一區。

貯藏室內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，不可分割單位之尺寸，如單位為三方尺，而行之長廣宜為十二方尺或十五方尺，不可為十方尺或十四方尺，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。直線及成直角之地方宜留作行人道之用。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以定之。

三、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為一種制度，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。

作為參考或指引參考之標準基線或基點，應具有相當之永久性。標準基線應為自然之界限，戶外者如河，岸路等，戶內者為牆，通路等。此線宜用紅色白色等油漆於地板之上。標準方向宜以指南針上之東西南北為據，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檯之上或製標牌以指示之。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。

四、物件安排——物件安排之單位，計有下列各種：(1)件 (Article)——為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)排 (Column)——直立自支有規則之宗組或件，長一，深一，高若干。(5)項 (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，長一，深一，高二以上，可為方形或塔形。(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，而各宗各項應有明顯之分別。物材安排要有計劃與計算方可免除浪費。

### 第三節 物材之監護

一、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奪與損失。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。

二、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，並當用肥皂等物消除之。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鹼水或肥皂洗之。玻璃物件應用布蘸煤油擦之。銅器用擦銅油擦

之。痰盂紙簍等須每日清除乾淨。

2. 防潮溼——有甚多之物料甚畏潮溼，如鋼鐵器，衣服，紙張，書籍等遇潮溼或生銹或霉爛，其損失甚大。此等物料之存放處，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，工役須將其燈火或電燈關閉之，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，易燃物料應妥為收藏，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——存藏物料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，電線宜祕密，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——暴風雨對物料之損壞力甚大，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，對物材之損害力亦不小，應有遮處以防護之。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。

三、監管——物材監養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——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爲椅，檯，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致，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。以房間爲單位，將每一房內之物品登記一處。除以房間爲立冊登記之單位外，並應編訂財產登記簿與物品登記簿兩種。其格式舉例如左：



3. 隨時檢對——物材經分類編號與立冊登記，應有專人負責，依據此冊記隨時檢對，以視其有無遺失，錯誤，變動，並就發現之事實修正之處理之。

## 第四節 物材之使用

### 一、使用之原則

物材經用之基本原則，在消極方面不得有絲毫之浪費，在積極方面，應能發揮其最大之效用。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，恆念物力維艱。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。

### 二、使用之程度

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，或其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。





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 \_\_\_\_\_

### 三、各部之聯繫

1. 用物機關——實作機關卽用物機關，在物材之使用上，其作用爲決定所需之物材，對領得之物材爲最經濟及最有教之使用，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。決定後應開具有系統之表冊，送總樞機關彙核。其每日每月所需物品種類數量亦應計算出，以爲逐日領用之根據。

2. 總樞機關——其作用在爲物材之統制，而防止各部別自便自利之圖，爲通籌全局之打算，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，爲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。此機關不祇爲一存貨棧，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圖及有系統之記載。

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，辦妥招標購置事宜，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爲之簡單化標準化。

5. 會計機關——此機關應根據支出記載購置物材清冊，一方稽核支出之帳與購入之物是

否完全相符合，一方藉此與購置機關之購置簿，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。

## 第七章 行政效率

### 第一節 行政效率之時代背景

近年來政府當局及學術界對增進行政效率 (Administrative Efficiency) 一事，已漸有實在之注重。國民政府既早有行政效率研究會之設置，及行政效率之刊行；各省政府亦多有集中管理與合署辦公之實施；各地方政府所有田賦之整理及裁局併科之舉措，亦皆向此方向之努力也。最近在出版界中，討論此項問題之著譯亦漸見增多。（江康黎著行政學原理，林彞著行政學大綱，張金鑑著行政學之理論與實際，張天福編普通行政實務，黃昌源譯蠟山正道之行政學總論，孫澄方譯 L. D. White 美國行政動向論，顧高揚譯蠟山政道，行政組織論）國內各大學之課程對實際行政問題亦復肯為切實之研究。最高領袖對工作競勵及行政三聯制之積極提倡與推行，亦均在於增強政府之力量，促進行政之效率。凡此種種均足以證明我國提高行政效率運動已經開始，情勢所趨，將必更有飛騰猛進之長足進展。

凡一種社會或政治運動之興起，決非事出無因之平地風波，殆必有種種客觀因素，社會

需要，及時代背景使之不得不有如此之變動也。我國今日提高行政效率運動之產生，當自不能例外。追溯此運動所以產生之時代原因，確甚複雜，此處似無須爲詳盡之檢討。茲將其根本重要者，列述一二，以資窺測耳。

第一爲政治之原因——在滿清時代，因爲科舉制度之施行與維繫，政府官吏之錄用，尚有一定之程序與規律，任職後復有一定之保障，遇有枉職舞弊情事，且有切實有效之裁制，故易於保持政績之清廉及吏治之穩定。迨民國成立，舊日之吏治基礎，趨於完全崩潰，而優良之新制亦未能應時建立，於是政府用人行政，多不能本大公無私之精神，甄拔真材，使爲國用。祇知瞻恩徇私，用人以親私而不以才能，賞罰則憑個人好惡，而不據工作成績。結果致愚黠者倖進，賢能者遭野。於是貪污事件，層見迭出，行政效率，一落千丈。政治黑暗，遂趨於極點。國民革命軍北伐成功後，全國政權，歸入掌握，自當分官論爵，用賞有功。但在革命過程中之有功績者，不必卽爲平時在政治建設之有效能者。職是之故，革命後之政治黑暗與吏治貪污較之往昔，相差亦直幾希。十九年中原大戰後，中央政權強固建樹，國家統一漸成事實，政治建設迫切需要，於是乃真實感覺有建樹廉潔政治，有能政府之必要，行政效率運動便於此時應運而興。

我國在過去所持之行政哲學，一向主張『多一事不如少一事』，『得過且過，能推便推』。當時政府之主要工作，僅是徵收租稅，審理訴訟。至於人民生活之改善，社會幸福之增進，均非政府所注意。但此放任主義的消極政治，因時代之轉變，環境之要求，不但在歐美各國已遭人唾棄，即在中國亦不容再敷衍因循。政府之活動，已自消極意義，進而為積極性質。政府之地位已由防盜息爭之『守夜警察』，進而為增進社會幸福之『服務機關』。昔日之諸多事務，本為私人所管，今均成為政府活動範圍。政府活動範圍日見擴大，工作事項日見增多，乃有目共覩之明顯事實。就地方政府論，十五六年前縣政府對今日認為係根本重要之行政活動如教育，財政，農業，實業等，均尙未經政府切實負責推行，主持此項事務者僅為自動的人民團體如縣教育會，縣農會，及公款局，而非正式政府機關。當時所謂政府機關之勸導所勸業所等顧名思義亦非切實負責之行政機關。就中央政府論昔日之禮，戶，吏，兵，刑，工六部在數目上固已擴張為內政，外交，軍政，海軍，財政，實業，交通，鐵道等十部及建設，僑務，蒙藏，賑務，禁煙，導淮，黃河水利，軍事，經濟等九委員會；即在活動上各部之範圍與數量，亦決不若今日者廣博。現時政府活動範圍甚廣且繁，性質極複雜，非昔之簡易者可比，故非有有力有效之組織及方法，不足以荷此艱鉅，完成使命。此行政效率

運動興起之又一重要原因也。

第二爲經濟之原因——近數年來，吾國因天災人禍之流行，內憂外患之交侵，再加資本帝國主義者所施之經濟侵略，如外貨傾銷，內地投資，借款，營業等，遂致形成吾國農村破產，工商凋蔽之極端經濟恐慌現象。都市中銀行，錢莊之倒閉，工廠商店之歇業，幾日有所聞。人民因經濟之壓迫及生活之困苦，或四處流亡，或挺而走險。富庶者淪爲中產，中產者陷於貧窮，貧窮者自不堪問矣。此種經濟貧困現象，乃人所共曉之事實，此處似無須引用統計數字證明。人民之經濟既極困難，進款數目既經大減，政府在稅款之徵收上當亦極感不易。政府因財政困難，人民因担負奇重，於是對公家支出之數量，乃進而研究其分配內容，及使用方法，以追究其中有無浪費與弊端，期有以改良行政方法，降低政府支出，而減輕人民之租稅負擔。自抗戰迄今，爲時四載，因敵人之海上封鎖，戰區擄奪，對外貿易低減，使我政府財政頗感困難，必謀所以以最經濟有效之方法，推進行政，方易打破種種難關，此又促行政效率運動產生之近因也。

政府之活動範圍既經逐漸擴張，則政府之行政費用，自必隨之增加。就國民政府論，十八年度之支出爲九九三，九二七，五六七元，二十年度便增爲八九三，三三五，〇七三元，



二十三年度增爲九一八，一一一，〇三四元，二十四年增爲九五七，一八四，〇〇六元。是在六年間中央政府支出數之增加幾一倍之多也。以各省政府論，其支出數字，亦有呈歷年遽增之趨勢者。但反觀各級政府之歲收數量，則均歷次降低。國民政府二十年度之歲收爲八九三，三三五，〇七三元，二十一年度降爲六九二，五〇三，四六三元，二十二年度降爲六八〇，四一五，五八九元，江蘇省二十年度之歲收爲二六，一七六，一八七元，二十一年度降爲一七，〇七一，二二四元。浙江省二十年度歲收爲二五，一五九，三九八元，二十一年度降爲二四，六九九，四九四元，二十二年度降爲二三，一三五，九三九元。山東省二十年度歲收爲二四，五七五，一三〇元，廿一年度降爲二四，五三一，三〇一元，二十二年度降爲二三，五七五，三九〇元。（詳見財政年鑑）支出遽增，而收入反減，則政府之財政困難，當爲必然之事。吾人若再一致查政府公債增加之數，亦可見其經濟困難之程度。此外，如疆土之日蹙，私貨之猖獗，皆足以影響政府之收入。在此情形下，遂促成行政效率運動之產生，思以極少量之財力，辦理最多數之事業。

## 第二節 行政效率運動之真實意義

提高行政效率之呼聲，雖已高唱如雲，然其真實意義何在，有人尙不甚明瞭，或多所誤解，此處實有略加說明之必要。

第一、行政效率運動與政治改革運動並不相同。——政治與行政雖有不可分離之密切關係，但究爲兩事，實不可混爲一談。政治者乃人民經過其組成之政黨或政團（包括革命黨，普通政黨，及派系）對決定或影響政府政策之活動與指導也。行政者乃政府官吏推行政府功能之事務工作與實際運用。古德諾（E. J. Goodnow）曾謂『其一切之政治制度中，只有兩種基本的政府功能，即國家意志之表現，及國家意志之執行也。前者謂之政治，後者謂之行政』。（Politics and Administration P. 2）此與中山先生政權（Political Power）治權（Governing Power）劃分之主張，正不謀而合。政治者政權之行使也，行政者治權之運用也。政治與行政既有如此之區別，是以政治改革者之目光集中於政治制度或人民與政府之關係上。譬如我國今日究當採民主政治，抑當行獨裁主義；究當施行全民政治，抑當主張革命民權或階級政權；政府組織究當採總統制，抑當採內閣制；國民代表大會之選舉究當用職業代表制，抑當用區域代表制。此種問題爲政治改革者所討論之主要對象，而行政效率運動者，並不認此爲其努力範圍。彼所注意者，實際事務之推進，具體方案之實施。其目光所

注視者不是空洞的政治理論，而是具體的實際事務；不是普通的政治制度，而是活躍的工作運用；不是平常的主張與提議，而是特殊的方法與技術。所以政治改革乃副業者之活動，不必受特殊之訓練，行政效率之增進乃專業者之事務，必須具有專門之技術。

第二、行政效率運動與緊縮政策或節約運動亦非一事。——所謂效率 (Efficiency) 與經濟 (Economy) 或節約 (Frugality) 雖有相類似之處，然其實有甚大之區別，故吾人不可將行政效率運動與緊縮政策或節約運動混為一談。行政效率云者，係指以最經濟之手段或以最限度之努力，而獲得最大之效果。在此有效之實施下。其自然之結果，當能降低政府支出，節省公帑。但政府支出之減少或公帑之省用，并不足保證便為有效率的行政。行政效率運動者固主張政府不得有分文之浪費，而更主張政府每分之支出能發揮其最大之效力。緊縮政策或節約運動者，祇着眼於消極之限制，而忽略於積極之利用。行政效率運動者其所注意不是政府支出數目之多寡，而是此項支出是否得當，已否發揮其最大效用。倘用而不當，雖少亦多，若用而得當，雖多何害？凡具有現代眼光之政治家及行政學者，均不反對政府職能之擴張與活動之增加，因政府之集中管理與全盤措施較私人零星處理為迅便而有效力。此種結果，勢必使政府支出膨脹，故政府支出膨脹之本身並不足厚非。行政效率運動者，雖極力

反對不正當之支出與浪費，但政府支出之用而得當又有效率者則多多益善。行政效率運動者固然不反對正當之緊縮或節約，但僅是緊縮與節約亦未必能增進行政效率。有時過度之緊縮或節約反足降低行政效率。譬如裁併機關及減低薪額本屬正當。但此亦須有適當之限度，倘使逾此限度，不但不能提高行政效率，有時適得相反之結果。蓋機關及人員過少時，則應辦之事務，勢難推行，而遭放棄與擱置。如此，在表面上雖節省少量公費，而實際上政府因而不能完成其應負之使命，致影響社會與國家，其為害尤甚。執此以觀，故行政效率運動與緊縮政策或節儉運動實際上並非一物。

行政者乃政府中人、財、物、事之有效管理也。是以行政效率運動之真實意義即在於對政府之人、財、物為最高之利用，使之發揮其最大之力量與效果，而期政府之事務能於最迅速之期間內為最相當準確之完成。對政府官吏、職員、雇工，在求為最適當之支配與處置，使其才力、智力、體力為最有效有力之利用。對公家之公款與物質務求為極合理之分配與保藏，不但不使之有絲毫之浪費，且必使每絲毫之支用，皆發行最大之效果。即公帑與公物必須用於最需要之途，最有利之途，及影響最大之途。在人、財、物、事、管理之程序與方法上務期其合理化，科學化，以求工作之迅速與準確。所謂行政效率不僅包括工作之速度與數

量，且須注意其準確與質量。行政效率問題所注意者，要不外時間，勞力，及金錢三大要素。若能以較少之時間，勞力，及金錢而產生同樣或較優較多結果；或能以同樣之時間，勞力，及金錢而產生較多較好之結果，則均行政效率運動之根本意義與努力目標。

## 第二節 測量標準之重要及其困難

行政效率運動之時代背景，及真實意義既經明瞭。茲當進而論述測量此效率之客觀標準。前者所述乃行政效率之意義與目標，若僅知其意義，僅有此目標，而無具體之標準與方法，以衡量其實際效果，則所負荷之使命必難完成，所標揭之鵠的必難達到。有此測量具體效果之客觀標準後，方能以隨時估計行政效率運動進程中之成就，以爲工作上之參考而謀繼續之改進。此客觀標準，實航海航空時機師所用之指迷針與計程表，其重要當可想而

知。

科學管理之根本精神，即在於運用有一定標準的單位，表現或測量客觀的成就與準確，不恃主觀的判斷，爲感情或揣度的評定。例如物理學之全部基礎皆恃有標準權度以衡測『質量』，『數量』『空間』及『時間』，及由此引伸而得之數量。機器師所用之測微器，及電

機師所用之量電表，皆憑藉以測量工作成就及準確之客觀標準也。在自然科學及實用科學中率皆有此測量工具，故較無此標準者之社會科學易於進步。再者自然科學及應用科學中更有數學公式，以表現其因果關係，而社會科學亦不易有此。吾人今日如欲行政效率運動獲得切實之效果，與遠大之成功，自必須求得算計客觀準確與成就之測驗器及表示因果關係之數理公式。否則，漫無標準，暗中摸索，無的放矢，結果必致一事無成，可斷言也。

測量行政效率之客觀標準與方法，固如所述之重要，但欲決定或選定標準與方法，亦頗不易。其中困難，約有下列機點：

第一、因政府行政與私業經營不同。前者所追求之目標為公共幸福，而非個人私利。後者之工作目的，僅為金錢盈餘。一則範圍廣博而複雜，一則狹小而簡單。在私人商店或工廠中，若欲測量其效率之高低，並不甚困難。只須將其營業收入與實在支出比較計算，營業多，開支小，利潤高，便為工作效率高之具體表現，反之則為效率低或無效率之可言，而政府之行政效率則不能以此簡單方法或標準衡量之。政府行政所追求者非如私業經營中之眼前的，有形的，具體的，可以估算的金錢利潤；而常着眼於永久的，未來的，無形的，抽象的，不可以金錢計算的社會利益。在此情形下，如欲對政府行政為客觀及其具體之測量。亦頗

非易事。

第二、因政府之行政要素極爲複雜，行政關係極爲錯綜，對一個行政結果，頗不易爲獨立的或個別的測量與判斷。甲種結果在表面上觀之，雖許是由於甲種原因而致，然實際上亦許是由乙種或乙丙數種原因而來。譬如A市之人口死亡率較B市爲低，於是一般人易於相信A市之衛生行政效率必高於B市者。但事實上，也許A市之衛生行政措施並不高明，其人口死亡率，所以較低者，亦許由於A市之氣候較好，人口較稀，房舍較疏散而致。又如A市之火災較輕者，並不一定由於A市之消防行政工作較他市爲優良，或許由此市之建築木房草舍較少，或許由於易於引火之工廠商店較少所致。由此足見衛生行政或消防行政與其他行政工作有連帶不可分立之關係，故其行政效率不易爲獨立客觀測量。

第三、主持行政事務之人員爲博得人民之好感或擁護計，常用蒙混或欺騙方法，計算其工作效果。致政府之行政報告與統計材料，失去其準確性與可靠性。因此，行政效率亦不易爲客觀之測量。譬如某市府若經營有自來水，電燈等公用事業時，當局爲示其成績優良計，每以每頭市民所付平均價格爲測量標準。但同時彼所取之全市人口數却多於實際之人口數。若人口實際上祇有十萬，而以十一萬或十二萬計算，則市民之每頭平均交付之數目自少。他

如市民平均公債或租稅擔負數亦常用此混淆方法。政府之報告與統計，既常不可靠，而另行爲全部之可靠調查與計算，亦復談何容易。

第四、人類雖常以『理性動物』自相矜誇，但事實上其行動特別是在政治行動上之表現，常受感情支配，而不易爲頭腦冷靜之客觀分析。一般人評判政府行政效果時，亦每參雜私人好惡於其間，憑主觀喜怒爲依違，甚少客觀之標準。若當權者爲其友人，同黨，同派，則不論其政聲如何惡劣，必因臭味相投，而仍爲盲目的或自欺的頌揚。反之，若當權者爲其敵人，敵黨，敵派，則不論其成績如何優良。彼必故爲惡意之攻擊與批評。黨同伐異，分別門戶，殆成爲今日政治上之普遍現象，在種種是非不明功過不分之混亂局面下，欲對政府成績爲客觀之公平測量，自不無相當之困難也。

第五、有人認爲欲測量政府行政效率之高下，當以民意爲依歸，凡政府之行政措施，爲人民所滿意，便爲效率高大之政府。不過若以此爲測量政府效率之客觀標準，不但失之過於空洞，且事實上亦甚不妥當。因大多數之人民，一向是保守的，淺見的，畏難更張的，所謂『可與樂成，不足以謀始』，此子產初執鄭政所以有『孰殺子產，吾其予之』之謠也。若行政措施必先得人民之滿意，則修築鐵道，將爲迷信風水者之反對而停止耶？人民爲常人，政



府爲專家，常人與專家之觀察點常不相同，爲建樹有能力有效率之政府，專家固不當時時受常人之牽制也。

第六、所謂效率測量者係指此機關與彼機關，此地方與彼地方，或數機關數地方對同樣工作或結果之比較而言也。但事實上地有一地之環境，一處有一處之問題，各處之文化、地理、政治、經濟、社會、人情、風俗、習慣、歷史等常各不相同，其所辦事務因所遇環境之不同、亦生難易程度之差別。彼用此爲比較客體之地方或機關，其環境須相去不遠。否則，以難易不同，背景不一之地方或機關兩相比較，其結果自不可靠，觀此，則可知在去實行測量行政效率之前，卽當對此等環境與因素一一相衡量，但此種工作亦頗艱鉅，非草草從事者可辦，此亦測量行政效率時，所當注意之一難題。

#### 第四節 行政要素與效率測量標準

行政效率之測量雖有前述之困難，但此亦並非謂測量標準與方法便無從決定。實在尚有不少之事物，可資憑藉，以爲吾人測量行政效率之客觀標準或運用工具。茲先就行政要素，論效率測量之標準與方法。

行政要素所包括者可以五M名之，即人員 (Man) 財政 (Money) 物材 (Materials) 組織或機構 (Machinery) 及方法 (Method) 是也。吾人如欲判斷某種行政效率之優劣高下，即宜從此五種要素着眼。方法係指人員、金錢、物材、組織之運用及處置制度與技術，屬於共同者。換言之，判斷行政效率之高下，即當分析各該機關之行政組織，人事管理，財務行政，物材統制，及機關管理之制度與運用是否合理適當。

在此五種事務中何種制度方為合理，何種運用方為適當，已經有不少之行政學者及實際行政專家，作過切實之研究與分析，並經定有相當之標準與結果。吾國今日之行政效率研究機關，便當根據行政專家所公認之理想與標準，擬定表格，以為測量行政效率之依據。

就行政組織論，一般行政學者多認首長制，完整制，集中制優於合議制，分隲制，分權制。組織須合理化，運用須簡便靈敏，各部或工作機關之組織須責任確定，彼此間須有適當之合作，內部應有合理之分工；就財務行政論須有優良之稅制，與充裕之稅源，完備之預算制度，會計制度，審計制度，及統計決算辦法；就人事行政論，考試、分級、提昇、紀律、退休、訓練等辦法須完備合理；就物材統制論，須採行集中購置、保管、系統分配等制度；就機關或事務管理論應有適當之辦公佈置，現代化之器械，迅速之文書處理，適當之檔案

管，及良好之參考研究設備，此處對各要件之內谷自不能一一說明，不過僅用此以為測量行政效率之依據耳。

茲依愚見擬訂行政效率要素考核表如左。表中第一行為各要素之項別；第二行為考核人實際考核時之記載；第三列之最高成績為假定之數，並用以表示各行政因素在全部系統中所佔之地位與份量；第四行為實際成績亦係假定之數，並以示如何運用。

○○○機關行政效率要素考核表 民國 年 月 日

行政要素項目		考核記要	最高分數	實際成績
1.	行政組織 Administrative Organization		1、000	590
	A全部構造 (General Frame Work)		500	270
	1.首長制或合議制？		100	70
	2.完整制或分離制？		100	65
	3.組織是否合理化？		100	50

4. 組織運用是否靈便？	一〇〇	三〇
5. 與立法、政試、監察、司法及人民之關係是否適宜？	五〇	三五
6. 其他有關之事項如何？	五〇	二〇
B 各部組織 (Operating Departments)		
1. 部長制或委員制？	一〇〇	七五
2. 行政責任是否確定？	五〇	三〇
3. 內部之分工合作情形如何？	一〇〇	四五
4. 各部之合作及調劑如何？	一〇〇	六五
5. 內部組織是否合於機能制之原則？	一〇〇	七〇
6. 其他有關之事項如何？	五〇	三五
財務行政 (Financial Administration)	一、〇〇〇	五九〇

1. 財務機關之組織是否健全？		二〇〇	一四五
2. 預算制度之運用如何？		二〇〇	一三五
3. 會計制度是否完善？		二〇〇	九五
4. 審計制度是否有效？		二〇〇	八五
5. 財務報告統計如何？		一〇〇	七五
6. 稅制及稅源是否健全？		一〇〇	五五
二、 人事行政 (Personnel Management)		一、〇〇〇	六三〇
1. 功績制施行之情形及分職制之流弊各如何？		三〇〇	一七五
2. 考選及任用程序是否完善？		一〇〇	六五
3. 分級、給酬、職務分析等辦法如何？		一〇〇	五〇
4. 加薪、晉級、考績、銓敘等規定如何？		一〇〇	八〇

	<p>5. 紀律及懲戒之規定等如何？</p> <p>6. 公務員之訓練及其他情形如何？</p>		<p>一〇〇</p> <p>二〇〇</p>	<p>六〇</p> <p>一二五</p>
<p>四、</p>	<p>物材統制 (Material Control)</p> <p>1. 集中購置之運用如何？</p> <p>2. 物材之保藏情形如何？</p> <p>3. 物材統制機關之組織及運用如何？</p> <p>4. 用物之分發及統制制度是否有效？</p> <p>5. 公物登記及監護是否得法？</p> <p>6. 其他有關之事項如何？</p>		<p>一、〇〇〇</p> <p>二〇〇</p> <p>一〇〇</p> <p>二〇〇</p> <p>一〇〇</p> <p>二〇〇</p>	<p>四九〇</p> <p>一〇〇</p> <p>四〇</p> <p>一〇〇</p> <p>一〇〇</p>
<p>五、</p>	<p>機關管理 (Office Management)</p> <p>1. 辦公廳之佈置及物質設備如何？</p>		<p>一、〇〇〇</p> <p>二〇〇</p>	<p>四六〇</p> <p>一〇〇</p>

總 計	2. 辦公工具現代機器化之程度如何？	一〇〇	三〇
	3. 文書處理是否準確迅速？	二〇〇	一〇五
	4. 檔案保管是否科學化？	二〇〇	九五
	5. 參考資料及研究情形如何？	二〇〇	一〇〇
	6. 其他有關之事項如何？	一〇〇	三〇
	總計	五、〇〇〇	二、四九〇

覆核人簽蓋

考核人簽蓋

### 第五節 行政費用與效率測量標準

前節所述以行政要素為測量行政效率之標準與方法，其本身亦尚有缺點與困難。第一、所謂公認之理想制 與標準，在各專家亦尚無完全一致之意見，故有時不免無所依據。第二、在此種辦法下，考核人常易於參加個人之主觀意見，有時對考核結果之可靠性實不無影響。

爲補救此種缺點，使行政效率之測量標準與方法益趨客觀化與科學化起見，故應以行政費用爲效率測量之標準。

行政效率之意義係在使政府經費爲適當之支用，並使之發生最大之效力，故吾人可用政府之行政費用而爲測量其效果之客觀標準。即從經濟數字上分析或比較各政府之支出是否得當，是否能發揮其最大效用，此種辦法較前項之設計爲客觀而準確，故可依之而爲效率測量之標準也。

用行政費用爲標準，算計行政效率之方法，約計可分爲三種：一爲單位費用 (Unit Cost) 法，二爲每頭負擔 (Per Capita Cost) 法，三爲件數費用 (Per-Piece Cost) 法，第一種方法，係將政府所作工作，分析爲一定之單位，以此單位之費用作爲比較分析之單位。譬如每方碼標準化柏油路之建築費，每頓垃圾之傾移費，每加倫清潔自來水之價格，每哩街道之酒掃費，每基羅瓦特電量之需費，醫院每天之住院費，均可用以爲比較行政效率高低之測量標準。假定兩市之同樣行政活動之質量數量相等，則費用高者效率低。例如每方碼標準化之柏油馬路建築費之最經濟者或最理想者爲三元五角。能如此者，其行政效率便爲百分。但現時甲市之實際費用爲五元，其成績則僅爲七〇分。其計算公，爲：



理想價值：實際成績 = 實在單位費用：標準單位費用

用英文字簡代，即C:X=A:B. 今C=100 A=5 B=3.5

$$\therefore X = \frac{100 \times 3.5}{5} = \frac{350}{5} = 70 \quad \text{即甲市建築效率為70\%}$$

其他之行政活動自亦可應用同樣之公式與方法，計算得其行政效率也。茲以市政府之重要活動為例，列為考核表如次，以示一斑：

○○○機關行政單位費用效率考核表 民國 年 月 日

行政活動項別	考核記要	標源費用	最高分數	實在費用	實際成績
每哩街道掃洒清潔費用		一·五元	一〇〇	二·〇元	七五
每噸垃圾傾移消除費用		〇·五元	一〇〇	一·〇元	五〇
每方碼馬路之建築費用		三·五元	一〇〇	五·〇元	七〇
陰溝清利之單位費用		二·〇元	一〇〇	四·〇元	五〇

街 公用電燈之單位費用	一·五元	一〇〇	一·五元	一〇〇
自來水之單位費用	一·〇元	一〇〇	一·〇元	一〇〇
總 數	一〇·〇元	六〇〇	一四·〇元	四四五

覆核人簽蓋

考核人簽蓋

第二種方法係按全縣，全市，或全國人民每頭平均擔負數為測量行政效率客觀標準。假如其他條件相等，凡人民擔負之數目較低者則為行政效率較高之表現。此中之擔負數復可分為三種：一為租稅擔負率，二為公債擔負率，三為政府支出擔負數。假定縣民或市民每年每人平均之租稅擔負率最經濟者為一元，而某縣或某市之數為二元，則其成績僅為百分之五十耳。每人平均公債數，政府支出擔負數均可應用此理此法計算得行政效率。茲擬定每人經濟擔負效率考核表如次，以示其應用。

# ○○○機關人民經濟擔負效率考核表

民國 年 月 日

平均每人經濟擔負項別	考核記要	理想標準	最高分數	實在擔負	應得分數
租稅之擔負數		一、〇元	一〇〇	二、〇元	五〇
公債之擔負數		二、四元	一〇〇	三、〇元	八〇
政府支出之擔負數		一、五元	一〇〇	二、〇元	七五
總數		四、九元	三〇〇	七、〇元	二〇五

覆核人簽蓋

考核人簽蓋

第三種之計算方法，係以每個公務員之工作數量與其薪額相衡量而求得其平均每件工作所耗用之經費，然後即以此數為比較彼此行政效率之客觀標準。譬如就甲乙兩機關錄事，文書，管卷，會計，庶務為例而論，甲機關錄事王君月薪二十元，每月平均寫二十萬字，則係一角寫一千字；而乙機關錄事李君月薪三十元，每月平均寫十五萬，則係二角寫一千，是李

君之繕寫效率較王君恰少一倍。A 文書月薪四十元，每月平均辦稿四百件，係一角一件，B 文書月薪五十元，每月平均辦稿二千件，係僅用二分五釐之費用，是 A 之效率遠不及 B 矣，其他工作亦多可用此方法推算。並可用前述之公式與方法，求得其成績分數。

就行政費用及人民之經濟負擔以計算行政效率之高下，雖較為客觀而合用，但應用此種標準與方法時，有若干點須加特別注意。第一、各機關各地方對其財政經濟收支數目及狀況與詳細及統一之記載；蓋有此而後，方易有所依據而為比較之研究也。第二、各機關之財政報告及統計材料常有不盡確切或與事實不相符合之處，考核人須特別審慎，辨其真偽，免被欺混而生錯誤。第三、被用以為比較或研究客體之若干機關或地方，其客觀社會經濟政治等環境須相去不遠，方能求得較確實之結果。第四、若以縣民或市民每頭平均擔負為計算標準時，尚須顧及所謂『每頭擔負數之增加律』(Law of Increasing Cost Per Capita) 即人口愈多愈稠之縣市，其人民每頭之平均擔負數必愈大。因政府事務之增加比例常大於人口之增加比例。第五、政府行政費用數常與各該縣市之可稅財產估值數成正比例之增加，因富庶之區，籌款較易，故其支出亦較多，此又計算時所當注意之一點。

## 第六節 行政功能與效率測量標準

政府者乃人民服務之機關也。吾人如欲測量其行政效率之高下，便當考查其對人民服務數量之多寡或質量之優劣。換言之，政府能否切實推進或完成其所負行政使命與功能，即其行政效率高下之測量標準也。且政府每一種之行政活動或功能，皆具有其一定之目的與期望，彼對達到此目的與期望時之進程距離之遠近，亦即測量其行政效率之客觀標準也。茲以市政府功能中之重要者為例，以解釋其測量方法。

第一、就消防功能論：消防行政之目的與期望在於防火救火，以減少或消除市民因火警火災而起之生命財產損失。是以此等損失之多寡，即可用以爲判斷消防行政效率低高標準。火災損失在市民中每頭平均之擔負數，每年火災總損失數，火災損失數在市内每百萬財產額中所佔之數，每年因火災致傷致死之人數，均爲計算消防行政效率高下時，所當應用之根據也。此外，尙可以消防行政中所涉及各種要素，以視其是否完備而定其效率之高下。假定消防行政中之各種要素之最高分數爲五〇〇，其分配之比例應爲：水之供給一七〇，消防隊組織一五〇，報警設備五五，警察關係五，建築法令二〇，引火性三〇，及建築情形七

○、茲擬定考核表如左以示其運用：

○市消防行政效率考核表

民國 年 月 日

項 目 類 別	考核記要	理想標準	最高分數	實在情形	應記成績
一、消防效果			六〇〇		三六〇
1. 每年火災發生之次數			一〇〇		六五
2. 每年火災在生命上之死傷數			一〇〇		五〇
3. 每年火災損失之總價值			一〇〇		六〇
4. 每頭市民火災損失平均數			一〇〇		七〇
5. 火災損失在每百萬財產所佔之數			一〇〇		五五
6. 其他有關事項			一〇〇		六〇
二、消防要素			五〇〇		三一〇

1. 水之供給					一七〇		一〇〇
2. 消防隊組織					一五〇		一〇〇
3. 報火警之設備					五五		五〇
4. 與警察之關係					五		三
5. 建築法令之規定					二〇		一七
6. 引火性之大小					三〇		二〇
7. 房舍建築情形					七〇		四〇

第二、就衛生功能論——衛生行政之根本目的，在於防病保健，衛生行政效率之高下，即視其對此種使命完成之程度如何以為斷也。防病保健四字驟視之甚為空洞與抽象，若欲對其結果為客觀之測量，似頗不易。但事實上，吾人亦有方法用數目字以計算其效率也。如一般人口死亡率，兒童人口死亡率，生殖率超過死亡率之數，傳染病發生之次數與其所及區域之面積，防疫針注射之總數，生命統計工作之成績與數量，食料飲料清潔檢查之次數，舉行

消毒之次數，衛生設備及教育經費數目等，皆測量行政效率時所可應用之客觀標準也。茲擬定考核表如左：以示其運用；

○○市衛生行政效率考核表 民國 年 月 日

活 動 項 目	考核記要	理想標準	最高分數	實在情形	應記分數
一般的人口死亡率			一〇〇		六〇
兒童之人口死亡率			一〇〇		五〇
生殖率超過死亡率之數			一〇〇		五〇
傳染病發生之次數及區域面積			一〇〇		六〇
防疫針注射之總數			一〇〇		七〇
生命統計工作之成績與數量			一〇〇		八〇
飲食料清潔檢查次數			一〇〇		五〇



舉行消毒之次數			一〇〇		六〇
衛生設備及教育經費			一〇〇		七〇
總數			九〇〇		五五〇

第三、就教育功能論——教育行政之效果常為無形可見者，有時其着眼處在於將來，故極不易為客觀之測量。不過在可能之範圍內，亦可以用數字表示其效率之高下。譬如甲市市民不識字者之百分比數，及失學兒童數者若高於乙市者，則為乙市教育行政效率較高之表現。他如每人平均教育經費數，各級學校及學生數等事項，均可藉以為計算根據。

此外如 務，工務，公用，救濟，社會事業等行政效能亦均可做照上述之方法與理論用數字以測量其效率。應用此種方法時，有三點須為吾人所特別注意；第一、每種行政功能中之構成的各活動項目，應由有該項行政之實際經驗者及專家先為適當詳細之分析，以資應用第二、各構成項目活動之理想標準，亦應由前項人員或其他適當機關加以具體之決定，以免考核人有主觀意見及感情作用參於其間；第三、各活動項目在某種行政功能中所佔之比較地位或重要性，亦須有適宜之規定以便計算。

行政管理概論