

贈閱 中華民國廿四年十二月七日 收到

# 行政效率

汪兆銘題



第 三 卷 第 四 期

現行考銓制度的檢討	張 銳
政制改革與行政效率	陳之邁
蔣介石論用人的方法	李樸生
中央財務行政組織之研討	蘇松芬
現行考試制度述評	趙學銘
評述白樂士考績方案	謝廷式
改進中國吏治芻議(來件)	沈兼士
清中葉縣行政舞弊的研究(續完)	桑毓英 高尚仁
日報期刊行政參考資料索引	
行政改革消息	
編後記	

行政院行政效率研究會編

中華民國二十四年十月十五日出版

總 理 遺 像

革 命 尚 未 成 功



同 志 仍 須 努 力

本刊第三卷第二期要目

再論關於職位分類·····	薛伯康
曾國藩論國難與吏治·····	林炳康
改善公文用具之我見·····	張畏凡
行政院所屬各部會的定期刊物(中)·····	謝廷式
批與指令之程式的改良·····	孔 充
清中葉縣行政舞弊的研究(二續)·····	高尙仁
新著介紹和批評·····	桑毓英
	何魯成
	趙學銘
<b>本刊第三卷第三期要目</b>	
改善現行委員制的必要·····	李樸生
整理與厘定官制官規時所應採取之方法·····	直 言
公務員俸給制度之檢討·····	薛伯康
現行保甲制度之檢討·····	楊蔭清
一個改革「簽呈」的試驗·····	馮介如
行政院所屬各部會的定期刊物(下)·····	謝廷式
清中葉縣行政舞弊的研究(四續)·····	高尙仁
	桑毓英

# 現行考銓制度的檢討

張 銳

## 寫在第三屆高考的前面

國民政府考試院成立已逾七載，對於考銓制度的推行，不能說沒有相當的努力。就現役公務員甄別審查而論，經過考試院甄別審查合格的有四四六二七人，任用審查合格者有二四六一人。就考試講，在首都及各省舉行高等考試兩次，普通考試九次，臨時考試三次，共計十四次；取錄的人數高考二百人，普考九百三十八人。但我們將全國的公務員數目統計一下，便可知這些考試及格分發任用得有實職的人數，實在是鳳毛麟角，滄海一粟。一般關心考試制度的人，求治之心很切，對於考試院的政績不免有所責難。例如胡適之先生在「公開荐舉議」（見二十三年三月四日大公報星期論文欄）內就說：「考試院舉行了兩次考試大典，費了國家一百多萬元的經費，先後共考試了二百零八人。這二百零八人，聽說至今還有不曾得着位置的。國家官吏十多萬人，都不由考試而來；只有這兩百人由正途

出身，分部則各部會沒有餘缺，外放則各省或者不用，所以考試制度至今沒有得着國人的信仰。」這一段話是現行考試方法很好的寫真，但並不能推翻考銓制度。考銓制度未能推行盡善，長此以往，以考銓來選賢任能澄清吏治的目標，真不知要到何年何月方能達到。尙賢與能的員吏制度本為近代國家立國的基礎，在偏重人治的中國尤為重要，所以有人認為在考銓制度沒有顯著成績以前，其他有關行政效率的種種問題都沒法推行，張佛泉先生便有如是的主張。我們如將現行考銓制度細加檢討，便可發現有應加改善之點。第三屆高考不久即將舉行，爰將自己幾點平凡的見解草成此文，以供主政者和關心此道者的採擇批評，同時還希望這次高考及格人員可以有較好的命運。

x x x x x

## 政務官與事務官的分類

羅馬非一日可成，在行之有素的分職制度之下樹立考銓制度，誰也知道不是一天兩天就可以馬上成功的。英美推行考銓制度之先例，都是採取循序漸進的辦法。英國東印度公司初期的用人行政，其援引親故的腐敗狀況，並不亞於任何國家，而現在英國的文官政策已足為世界各國的典範，這種改革當然不是一蹴而就的。美國聯邦政府在一八八三年才通過彭多頓法案，將聯邦政府吏員劃分成事務官（即考試法內吏員又名分類吏員）和政務官（即不受考試法拘束的吏員又名未分類吏員）兩大類。在一八八三年時美國聯邦政府的分類吏員才佔全部文官百分之十，後來逐漸推進，直至一九三〇年時，已達百分之七十五，近年又有增加，將來恐怕還有增加的。不過無論如何，政務官總不能全數改作事務官，因為有政府少不了有政治，有政治便得有政務官去運用。就英美的經驗，我們可以看得出推行考試制度的先決問題是政務官和事務官必須有明確的劃分，而事務官數量的增加是循序漸進的。事務官吏與其是

概括的規定，毋寧是列舉的規定，換句話講，未經明令規定為事務官者，概不受考試的限制。

考試院甫成立時，作者在十八年一月份出版的東方雜誌中曾為文論述中國考試院與美國聯邦吏治機關，已特別指出本問題的重要性。我說：「依組織法載考選委員會掌理關於考選文官法官外交官及其他公務員與專門技術人員事項。就表面看來，似乎所有一切政府官吏，除軍職外，均應由考試院以考試定去取，於理似不可通。何謂「公務員」，「何謂專門技術人員」，凡此種種，均應詳細規定，以明考試院之範圍。」可惜我們一直到現在對於政務官和事務官仍舊沒有完美的劃分。十八年十月公佈的現任公務員甄別審查條例第二條有「現任公務員之甄別審查，除政務官外，均依本條例行之」的規定，並且說：「本條例稱現任公務員，謂於公務員任用條例施行以前所任用之簡任官、荐任官、委任官、現未退職者。」在現任公務員甄別審查條例施行細則第一條中有如下的解釋：「本條例第二條之稱政務官，指須經政治會議任命之官吏。」甄別審查條例在二十二年三月雖已廢止，但其施行條例中的規定

，實爲劃分政務官和事務官的基礎。現行考試法第二條載：「凡候選人員，任命人員及依法應領證書之專門職業或技術人員，均應經考試定其資格」，包括範圍極廣。考試法施行細則對於前項規定的解釋是：「本法第二條所稱候選人員，謂有被選舉資格之人員；任命人員，謂政務官以外之簡任，荐任，及委任人員……」，關於政務官適用之範圍，除了前面的引的幾條外，還有國民政府的兩道命令值得注意。十九年一月十三日國民政府指令第五九號說：「政務官應依照中央政治會議第一九八次會議決議凡須經政治會議議決任命之官吏爲政務官之解釋辦理」。十九年五月七日國民政府訓令第二六三號說：「查政務官與事務官界限，前經中央政治會議第一九八次會議議決：「凡須經政治會議議決任命之官吏爲政務官」。依照其時所適用之政治會議第五條第五款規定，應由中央政治會議議決任命之官吏爲國民政府委員、各院院長、副院長及委員、各部部长、各委員會委員長、各省省府委員主席及廳長、各特別市市長；駐外大使，特使，公使及特任特派官吏之人選。但該項條例，旋經第三屆中央執行委員會第三次全體

會議，於十九年三月四日修正爲「國民政府主席及委員，各院院長、副院長、及委員及特任特派官吏之人選。」中央政治會議以條例既經變更，政務官界限應否隨之改定，自不無更新審議之必要；爰經中央政治會議第二二四次會議，交由政治報告組審查去後，據復稱：「本案遵經審查，認爲政治會議舊條例第五條第五款所載各官吏之現歸國務會議決定任免者，決定之後，仍宜報告政治會議，爲最終之審核；中央政治會議第一九八次會議政務官之解釋，「（凡須經政治會議議決任命之官吏爲政務官），不必更改；」後經中央政治會議第二二五次會議議決，照審查意見辦理。」就法令的規定和解釋中，我們對於政務官和事務官的分別祇能得到一個具體的觀念，那就是：凡荐任和委任的公務員都是事務官（因爲我們在須經中央政治會議通過任命之官吏中，找不出一個荐任或委任官的例子），凡不須經由中政會通過任命的簡任官（佔簡任官的大多數）也一律是事務官，惟有少數須經中政會通過任命之簡任官和全部的選任特任官是政務官。照這樣解釋，國內事務官範圍的廣大，實較英美現行的文官制度有過之無不及。

然而這種規定，志則大矣，事實上却是很難辦得通的。第一、這裏事實上的困難，立法者首先就感覺得到。考試法施行細則，雖然規定任命人員指政務官以外之簡任及荐任委任人員而言，而公務員任用法中考取人員祇有荐任和委任兩條出路。按任用法的規定，荐任職公務員任用資格第一條便是經高等考試及格或與高等考試相當之特種考試及格者；委任職公務員任用資格，第一條也是經普通考試及格或與普通考試相當之特種考試及格者；簡任職公務員的任用資格，其中却沒有一條考試出身的規定。事實上現在將考取人員分發到荐任委任職中已非易易，推行到簡任職當然更難，所以考試法施行細則中雖然包括了簡任官，任用法的簡任公務員却沒有考試出身的規定，兩方面是不對頭的。第二、現時政務官事務官的分別實在是稍欠妥當，這點並不祇是作者如此說，主管考銓的機關亦有此種意見。中政會的行政法規整理委員會對於現行公務員任用法的整理意見，也有如下的說話：「查本法第十三條原有「本法於政務官不適用之」之規定，而政務官之範圍，依中央政治會議第一八九次決議案之解釋，須以提經中央政治

會議任命者為限。惟考試院據銓敘部之呈請，以政務官之解釋範圍，稍覺狹隘，於任用法之推行，未免發生困難，擬請擴充政務官範圍，並特定秘書任用辦法，以應事實之需要，當提本會第三十次會議議決，政務官範圍不再事擴充，惟現雖不屬於政務官，而又不能依任用法之程序任用者，可於修正任用法時規定為特殊任用人員等語。茲故本此決議，將原條修正為「本法於政務官及附表所列公務員不適用之」。其附表所列人員<sup>①</sup>大多在事實上未便適用任用法之規定者，今表而出之，俾於政務官同不受任用法之拘束，於不背中央政治會議決議之中，俾應由政府或機關自由任用者，不致受任用法之拘束。至擴充政務官及特定秘書任用辦法之理由，已詳另篇，茲不贅述。」總而言之，現行政務官和事務官分類的最大缺點，用句俗話來講，在於貪多嚼不爛。這種分類的方法祇顧到決定時的容易，而忽略了執行時的困難，並且漠視英美推行考銓制度循序漸進的苦痛經驗。照我們現行的辦法，政務官是列舉的，事務官是概括的規定，和現存的事實是背道而馳的，以為一紙命令便可將「無官不政」的局面加以改變。英美的經驗

却是承認事實的存在，事務官採列舉的規定，政務官用概括的規定，不過規定之後，就得算數，說是事務官便須由考試來招致，決沒有一點含混拖延的餘地；與其唱高調行不通，不如就事論事，做一步算一步。第三、我們撇開執行上的困難不談，這種對於事務官兼容並包的規定，事實上也是不大合理的。假設現行的考銓制度果能推行盡善，則為政務官者走馬上任之日，一個人也不能隨意任用，對於政務的推行，必有許多障礙。所以行政法規整理委員會關於官制類建議案中第一個建議案便是「各機關秘書之名稱名額及任用應予改訂案」，辦法共分三點：

- 一、各機關秘書，得分特務秘書及秘書兩種。
- 二、特務祕得不受任用法規中資格及輪次之限制，並得隨主管長官進退。
- 三、各機關秘書，法定名額在六人以上者，得規定二人至四人為特務秘書；在五人以下者，得規定一人或二人為特務秘書；但在二人以上者，其特務秘書不得超過半數。

這個提案的說明，很可以供我們參考：「查秘書職務

現行考銓制度的檢討

原屬參與機要，絕少與聞普通事務，其性質與普通事務官不同，故每一機關更迭長官，獨秘書與主官同其進退。若不分別劃入政務官範圍，或於修正官制時，酌改其職掌及任用辦法，則按照公務員任用法，一切公務員之任用，既須限之以資格，又將扼之以輪次，各主管長官又不能用其所欲用之人，殊不無影響於國家政務之進行，及辦事之敏活。其結果或恐於公務員任用法之施行，轉多窒礙，此則觀於日本規定，參與官秘書官不受文官分限令之限制，法國各部秘書室主任人員，與部長同其進退，及美國各部門二名以內之親信秘書，與機要書記官，均在特別任用之列，乃至以前北京政府對於秘書任用，特定變通辦法者，均非無故。因此本會特定各機關秘書職掌，及任用辦法，以期適應事實之需要，而便任用法之推行也。」秘書如此，其他的人員，例如辦公室的親信辦事員，譯電室的親信譯電員等，又何嘗不如此？不過現在考銓制度並未徹底推行，任用政策大部分仍是雜亂無章，一般人還感覺不到這種束縛而已。

所以，幾年來考銓制度，未能徹底推行，其錯處並不

完全在執行考銓大政的機關，法制規定的不良也應負很大的責任。七年前，我認爲考銓制度的先決問題是分類，到現在我還是有同樣的感想。我的意見，簡單說來，約有下列幾點：

(一)現行的分類方法，即所謂政務官以須經中央政治會議任命者爲限，過於籠統。政務官和事務官的分類應當重新明確加以規定。

(二)分類規定，政務官應取概括規定，事務官應取列舉規定。例如××部科長，科員，辦事員，書記官，以至於參事，秘書，司長，各若干人爲事務官，此外未經列舉者概爲政務官。

(三)事務官的人數，應採循序漸進的辦法，最初的规定人數不妨稍少，例如百分之五或百分之四（如考績法總考淘汰數之規定），但規定之後，應即嚴厲執行，以考績法裁汰現役員吏，以考試招致新的事務吏員。考取的人有缺候着他，並不要他去候缺。這樣考試和任用打成一片，考試才有了意義。

(四)事務官的人數可以斟酌情形，每年或每三年增加一次，不過在每次事務官的名額沒有用考試補足之前，不可再行增加。事務官必須經考試始得任用一點，一定要做到名實相符的地步。這樣，事務官才真是事務官，事務官和政務官的區別，這其間才沒有絲毫含混牽扯的餘地。

x x x x x

### 敘俸敘級與職位分析的關聯

近來常有人將人事行政中的兩個英文名辭——位置分類 Classification 和職位分析 Job Analysis——混作一談，其實完全是兩件事。位置分類一辭是表示將政府吏員劃分成政務官和事務官兩大類，凡屬於事務官類者，都得用考試去招致，依文官任用法而任用。至於職位分析則是將各公務員的職掌工作加以分析，以作敘俸敘級的依據。職位再分類 Reclassification 一辭，美國作家雖然亦有採用，但美國聯邦吏治委員會認爲這是一個「訛辭」Misnomer（見該委員會工作報告四十九號六十九頁）。職位分析



實在是借用商家的習語，近代科學管理方法也就在職位分析上發端。簡單說來，職位分析就是對於每個人的工作做個別的研究，看看這項工作有和他人的工作重複衝突的地方沒有，看看這項工作有什麼改善的可能，然後再決定工作者今後的職責和待遇。其要點可以略述如次：

(一)對於各公務員的職位和每項職位所負的職責，以及每項職位與各該政府機關的關係加以調查。

(二)根據上項調查，將性質相同的職位歸併為若干類。例如美國聯邦政府行政部份的職位，共分專門與科學、次專門、文書行政理財、保管、技術五大類。

(三)再將各類中的職位依照責任輕重，工作繁簡劃分成若干級，並且規定各級的薪俸。

(四)各職位的應試標準和升擢途徑加以規定。

職務分析的重要，美國紐約邦吏治委員會說得很對：「職務分析能夠增進政府行政效率，因為可以淘汰不少的冗員，免掉許多不必需的薪俸，而且可以招致較好的吏員

。對於吏員，也有三種好處：第一、目前薪俸過低的吏員因此可以得有增加，不致於再受委屈。第二、賢能政策易於樹立，第三、考績可以比較正確。」

國內現行的文官官俸官等表將文官分作特任、簡任、荐任、委任四等，簡任中又分八級，荐任十二級，委任十六級，各級的敘俸不同。驟看這種分等分級辦法，似與國外職位分析頗相近似，事實上這種區分並非根據工作性質而來，且嫌過於籠統。國內政府機關衆多，職位任務性質亦不相同，上述官等官俸表勢難概括，所以警官、外交、郵政、關務、鹽務等特殊工作，又不得不另立制度，以資補救。以前全國經濟委員會所聘請的英籍政治問題專家沈慕偉氏，曾建議將國內公務員劃分成行政、秘書、抄寫三類。他說：「為推行行政上之一般設施起見，不能不有下列三類之公務員。第一為行政類，担任擬訂政策及管理各部會統轄一般行政之責。此類之公務員須最有幹才，而其額數則應有相當限制。第二為秘書類，補助長官料理各項事務，如起草普通函牘，經管日常例案，編訂簡單統計，保管公文檔案等皆是。第三為抄寫類，担任輔助公務進行

之機械性工作。」沈氏這一番話完全是根據英國文官劃分辦法而來，英國的行政系文官，共分行政、執行、文牘、書記、速記打字五級。沈氏說：「將中國現任公務員分爲上述三類，最爲適宜」。我認爲英美文官制度按職務工作的性質來劃分文官的類別，以職位分析的原則來做劃分的依據，很足供吾人的參考借鏡。至於中國現任公務員是否分爲上述三類最爲適宜，則頗有問題。對於現役公務員，至少一部分的公務員根據國外職務分析的原則加以調查分析是有必要的，而且是考試院應有的職責。怎樣說呢？因爲第一，現行官等官俸表的有待修改，差不多是一種普遍的要求。現行的官等官俸，完全依照官等高下來定俸額的多寡，並不是以職務的輕重難易來定報酬的大小。因此，担任同樣工作的人員，因爲服務機關的不同，往往有參差。

例如在最高機關担任剪報工作的，月薪可至百元以上，在低級機關担任同樣工作的人也許祇有三四十元。中央與地方機關待遇的歧別無論矣，即在南京城裏，這種例子亦復舉不勝舉。更有特殊機關，其委任職有時竟可支俸超過特任職者。這都是純依官等而不依職務性質來敘俸敘級

壞處。第二、大家都知道中國政府機關的冗員多，同時又有許多機關長官成天的在那兒嚷人不夠用。無用的人多，有用的人少，當然是個重要的原因。同時我們對於各機關所謂冗員者究竟有多少，也無人能夠講出一個正確的數字。有了職務分析，當然比較的容易知道。所以，現行的官等官俸表不能認爲是一種滿意的分類辦法，考銓機關對於職務分析工作應切實注意。

× × × × × ×

### 分發任用和任期保障

分發任用是考銓制度的試金石。考取後不能夠有適當的分發任用，等於不兌現的支票，不如不考。所以政務官和事務官的分別與其海闊天空的加以規定，毋寧腳踏實地，先從可能範圍做起。這幾年來，考試院對於考取人員分發任用的規定不能說不完備，然而考銓制度的推行仍是異常迂緩。研究起來，便知主要原因有幾個：第一、事務官的規定過於籠統，事實和法規接不上頭。國外考試缺候人，國內考試人候缺。第二、在最近公務員考績獎懲條例公

佈之前，對於現役公務員非經考試出身者沒有規定一種新陳代謝的辦法。誠如中央大學在全國考銓會議中建議確定公務員考選制度並實行抽考現任公務員，以刷新政治安定社會促進教育案裏面所言：「就制度來說，現在用人的制度缺陷實在太多了。從國民政府成立以來，高等考試舉行不過兩次，特種考試由中央舉行的也不過五六次，人數不過數百人。而中央公務員數目，根據民國二十年之調查，就在四萬六千以上。在舉行高考以前，所用的人，當然是不會經過考試的；在實行高考以後，還是有多少委任狀由不會經過考試的人奉到的。至於正式由高考錄取的人，反而感覺到分發的困難……這都是由於已有的不能淘汰，所以新進無從插入。我們深信官吏是要經過考試的，但是不淘汰已有不稱職或能力較為薄弱的官吏，而徒然增加考試及格的新官，國家也是沒辦法的，老百姓也是無法負擔的。」這的確是考銓制度的癥結所在。中央大學原提案建議兩點：（一）高等考試每年舉行一次（照原案通過），（二）實行抽考現任公務員，每年抽考十分之一，期以十年之內，確定全國公務員考選制度（經大會修正為公務員之考績

應參用考試方法，包括心理測驗等）。

最近公佈的公務員考績法，是推行考銓制度很重要的法規。考績法第二條規定公務員考績分二種：（一）年考，就各該公務員一年成績考覈之；（二）總考，就各該公務員三年成績考覈之。年考於每年十二月行之，總考於各該公務員第三年年考後行之。同時公務員考績獎懲條例第八條規定成績過劣應行解職人員，年考不得少於各該機關總員額百分之二，總考不得少於各該機關總員額百分之四，前項解職人員所遺之員缺，以考試及格人員遞補。這種規定如能認真執行，考選制度的確立可以指日而待。三年功夫淘汰百分之八，三十年功夫就可以換掉百分之八十了。

關於考取人員分發任用後的保障問題，我認為不必規定得過於呆板，以免增加行政上的困難。祇要政務官事務官有明顯的劃分，祇要事務官出缺必須以考取人員補充，各機關的長官也決不會要隨意更動人員的，因為換了舊人，新來的人仍舊是考取的人，並非長官的親戚朋友。保障過於嚴密，則一般事務官吏認為他們有了打不碎的飯碗，弄得當長官的反無法指揮。本來考試並不是天衣無縫的制

度，誰也不能說所有考取的人都可以做很好的吏員。所以國內外考銓制度，都有試用的規定。試用期滿，正式任用的期間自然要有相當的保障（例如現行公務員懲戒法中非依本法不受懲戒的規定），却不必有絕對的保障。近來京中各機關往往因裁員而引起攻訐搗亂的舉動，有些人認爲身入公門，便絕對不能裁汰，這種態度似乎也不很健全。祇要做到凡是事務官吏都得經考試始得任用這一層，所謂公務員的保障問題實已思過半矣。

X X X X

### 考銓分機關的設置

考試院甫成立時，作者即認爲有設置考銓分機關的必要，到現在還是有同一的感想。美國聯邦吏治委員會，其權力僅限於聯邦政府吏員，不及於其他各級政府，同時美國的交通利便遠在中國之上，照樣還得有分工的組織，在波士頓、紐約、費城、華盛頓、阿提南他、星星那提、芝加哥、聖保羅、聖魯意、新阿蘭、西雅圖、三藩市和典華等四通八達的城市中，設立十三個考試分機關。中國考試

院的工作範圍，較美國聯邦吏治委員會爲廣，沒有分工組織，工作推行必感困難。年前全國考銓會議開幕之日，作者曾代天津益世報撰社論一篇。我說：「查我國考試院之組織，爲一極端的中央集權制度。立法本意，在防止弊端，杜絕情面，理由固極充分，但自實行以來，事實上不無滯礙，難收敏捷普遍之效。例如舉行一考試也；必使各省市之應考者，萃集首都。近畿地方，途程彌邇，交通便利，固無若何困難。若雲貴察綏等省，僻處邊疆，交通梗塞，梯山航海，需費浩繁，寒素之士，往往因長途跋涉，資斧不濟，心餘力拙，坐失良機，致使掄才大典，轉輿向隅之嘆，寧非違背國家拔取真才之主旨。且濟濟多士，匯集都門，統俟錄取後同時分發，一紙文書，任用機關每有漠視，投閒置散，覆轍可尋。誠不若各省市就事務之需要，隨地考選，楚材楚用，較爲兩全，此其一。現任公務員之舉行甄別也，依法必須將各公務員之證明文件，呈送考試院，加以審查。以我國土地之廣袤，機關之繁多，權限集中，考試院誠不勝其煩。是以施行以來，爲期甚久，終未收普及之效。且道路較遠之處，往返郵遞，動須經年；迨

至審查職事，其人之位置，不知已幾經變遷，果於事實何補？更以考試院之舉行甄別，不過僅就資格，加以審查，而其人之學識，與辦事之成績，究如之何，則無從知悉，亦即無從甄別，未免失之偏枯。似不若將權限付與各省市政府，中央考試院予以監督指導，因見聞真確，黜陟自可平衡，俾能收分工合作之效，此其二。吾人以爲考試院組織應加變更，於各省設一考試委員會，依照中央法令，執行本省（包括各縣）或本市考試及監督吏治行政工作。此項委員會，以五人組織之，三人由考試院以特種考試取得，其餘二人，一爲本省主席或本省市長，一爲當地具有聲望之大學，或中學校長。如此組織，則由考試取得之三委員當然維護考試制度，行政機關之代表，可以謀行政與考選機關之溝通，當地教育名宿，處於超然地位，可以調劑兩機關間之意見。各省市事務官吏，均應受委員會之甄別審查及考試合格後方得任用。如此辦理，考試法令比較易於推行。」

考銓會議中，考試院也曾提出各省設立銓敘分機關案，理由是：「以吾國行政區域之廣，官吏數額之多，若將

各省區所有銓敘行政，統歸中央銓敘機關辦理，不但辦事手續上發生窒礙，且於法令推行上動感困難。此則觀於各地方送請甄審之公務員，僅及六萬餘人，其故可知。維時銓敘部有見於此，曾有設立銓敘分機關之擬議，但以經濟困難，未能見諸實行。及二十二年四月公務員任用法施行後，銓敘部益感地方各機關委任公務員資格審查之困難，乃於顧全事實之中，暫將省政府以下委任公務員之資格審查，委託各省政府代爲辦理。迄今時逾一年，而咨報成立審查委員會者，僅十三四省，按月彙送審查名冊者，又僅七八省。推原其故，或因事屬創始，各省政府對於中央銓敘法令不無隔閡誤解之處，益以兼任其事者，本身職務之繁重，求其專心致志，殊不可能。似此情形，若復長此採用委託辦法，殊非所以統一銓政澄清吏治之道。現在中央與地方之關係，既日趨密切，欲收內外相維，指臂相使之效，則銓敘分機關之設立，益覺爲刻不容緩之圖。惟此項組織，暫以簡便爲宜。蓋組織簡，則經費省，經費省，則推行當較便利。其經費即由各省自行籌撥，亦不致過感困難也。」同時內政部方面亦提出擬請在各省市政府下設立

考銓專管機關案，理由是：（一）吾國行政區域過廣，官吏數額極多，中央考銓機關，不易集中辦理。（二）各省市地方文化情形不同，需要各別，若由中央統一規劃進行，實有削足適履，顧此失彼之弊。（三）考選與銓敘息息相關，故應一併由地方政府設置專管機關辦理之。以上兩個提案，經全國考銓會議大會討論結果，認為各省應設立銓敘委員會，但不必設立考選分機關。最近中央政治會議根據考試院方面的意見，決定了省銓敘委員會組織法原則三項：

（一）各省市設銓敘委員會隸屬銓敘部，辦理各該省市委任職公務員銓敘事宜。（二）各會由國府簡派委員三至五人組織，以一人為委員長。（三）各會設主任秘書一人，由銓敘部荐任，其餘職員以調各該省公務員兼任為原則。據聞目前立法院已根據前項原則在審議中。銓敘分機關的設置，無疑的可以輔助銓政的推行，但有幾點似乎應加注意：

（一）各省市設銓敘委員會而不設考選分機關，其實考

選與銓敘行政二者息息相連，一個機關可以辦兩件事。有的人也許怕有了考選分機關之後，考試院大權因而旁落，這是不必有的顧慮。與其設銓敘委員會，不如設考銓委員會。

（二）委員五人，最好能以當地行政首長為委員長，一位當地教育名宿為委員，此外三個委員，即不用特種考試取得，亦應就對於考銓行政研究有素者簡派。

（三）考銓分機關的組織，自以簡便為宜。但分機關成立後，銓敘部和考選委員會的組織最好能加以緊縮，因有許多工作已分散於分機關中。

× × × × × × ×

考銓制度的問題很多，以上所說當然不能概括一切，不過作者認為前面幾點都是推行賢能制度的基本問題。這些問題如其沒有適當的解決，考試院門前選賢任能的榜語怕要徒託空言了。

# 政制改革與行政效率

陳之邁

世界大戰四年劇烈的鬥爭以及所牽動的餘波對於社會各部分都有深刻的影響，政治學說亦非例外。在戰爭期間，沙場上的激戰需要全國的總動員，集中的指揮，最高的效率。在一般專制國家，集中指揮在政治制度上，在人民心理上，都不是劇烈的變化；在民主國家裏，因為習於分權制衡等等學說，則是很困難的。溯自自由主義勃興以來，向有「警察國家」的觀念，國家的職責限於保境安民，其它皆主聽其自然，不相干涉。在國家承平之日，這是可能的，遇到戰事發生，便感覺到掣肘。美南北戰時，林肯曾超越憲法一切的束縛而集大權於一身，以致蒲萊斯爵士稱他為獨裁者，為凱撒。以成敗來論英雄，林肯總統成爲美國一致擁戴的領袖，英名至今不滅。在歐戰期間，英、美、法等民主政治的大本營，也一樣地超越憲法的束縛，一樣地集中政權：路易·喬治，威爾遜，克羅門梭都會有獨裁者或凱撒之稱。戰場上收拾了的戰爭，在各國的內部仍然發生嚴重的反響：總動員後各種工商業的解體，退伍

軍士職業的安插，失業工人的救濟，馴至近年的經濟恐慌以及在各方面的表現，在在需要強有力的政府，事權集中的政府，效率特高的政府，其需要的急切程度正不減於戰爭期中。有的國家因為感覺到事機之嚴重，問題之複雜，有非實行獨裁不可的必要，便毅然拋棄了民主政治，而代之以汎繁主義，以「極權國家」。

戰時及戰後的需要，獨裁政治，汎繁主義的威脅，也使得傳統實行民主政治的國家，不得不改弦更張，着實地放棄十九世紀的理想。這種實際政治方向的變更引起了研究政治者的注意；他們重新考量評價往日的理論，發現其不能適應時勢的癥結，而翻爲新穎的學說，替既成的事實張目。這種新的學說，雖則是學究們腦力的練習，却都有不容磨滅的價值。他們倡說國家的職務，不得只以保境安民爲已足，同時更應爲社會服務，爲社會謀福利。爲盡這種職責，政府所要舉辦的事務自然遠較在「警察國家」時爲繁重、複雜，專門；政府機構的各方面也得力求運用靈

敏，辦事要有高度的效率——即所謂行政效率。由此看來，以效率為良好政府的目標是很近代的觀念，一方面由於國家職務觀念的轉變，一方面由於應付大戰及戰後新興的問題而產生的。

很簡括地講來，所謂行政效率包括三個主要的因素：

(一)事權要極力集中，指揮務求統一；(二)政府要能用敏捷靈活的手段順應變幻莫測的環境，即要能因時制宜，因地制宜，不可拘泥於死板的法律式成規；(三)政府要盡量利用具有專門智識與技能的人才，使得有專門研究的學者或有實際經驗的職工團體領袖等等有貢獻政府計劃或意見的方法。因為第(一)項，所以即使在素來通行聯邦制度的美國都有顯著權力集中的趨勢，所以希特拉廢除德國的聯邦制度被認為是竟俾士麥未竟之功；因為第(二)項所以在許多國家裏都有「地域的分治」(Geographical devolution)「職業的分治」(Functional devolution)、「委任立法」(Delegated Legislation)「行政裁決」(Administrative Discretion)等等的提議或改革；因為第(三)項所以泰半的國家都有「經濟議會」一類的組織，都盡量使富有行政經

驗的員吏發揮其效能，或利用調查委員會的方法事事徵詢政府以外專家的意見。

根據於這個行政效率的概念，十八十九世紀遺留下來的政治制度是許多地方不合時宜的。這本是很容易明瞭的；從前的政府不以行政效率為鵠的，普魯士政治家何恩博特 (Von Humboldt) 說「最好的政府是最懶的政府」，故其組織機構斷斷不能繼續於以行政效率為最高目標的今日。把權力劃分得支離破碎，然後令其相互牽制均衡的憲法斷難暢行而無害於效率。在有些國家裏，行政效率的需求使得它們毅然拋棄了大戰以後新制定的政治機構，詛咒民主政治，議會制度，而樹立極端集權——「極權」——的獨裁政治。民主政治根基比較上深固的國家同時也把往時的自由主義部分的廢除而創立高懸行政效率為目標的政府。它們認為獨裁政治勢必是武力政治，武力雖然可以稱快於一時，終久是陷國家於內部的紛亂的。民主政治是和平的；民主政治的神髓，不是事事取決於全體的選民的政治，而只是解決政策集團衝突和平的方法。如果一個國家的執政者只容許他自身的存在，不讓標榜別種政策的集團公開競



爭，那個國家所行的便是獨裁政治；如果一個國家的執政者容許別的政治集團來和他競爭，誰勝誰敗皆取決於選民，那個國家所行的便是民主政治。盧梭從前譏笑英國人民只有在舉行大選時才有主權，十九世紀迷信民主政治的人聞之未免愧汗，現在却變成理想。這種民主政治的新概念使得今日的民主國家也能產生強有力的政府，有行政效率的政府——英國的「戰時內閣」，「國民政府」，美國威爾遜，羅斯福總統下的政府，法國保昂加賚的內閣等等，比之墨索里尼，希特拉等人的獨裁，並不見得懦弱無能。在獨裁政治勃興之時，民主政治實在感覺到四面楚歌，不可終日之勢；自這種新的概念為一般人所崇信以後，汎繁主義的前途反而顯得暗淡不明了。

去年汪精衛蔣介石兩先生曾聯名通電認為中國目前沒有實行獨裁政治的必要與可能。這個主張曾引起國內論壇激烈的辯論，作者也曾為文參加這次的討論，認為武力政治不適宜於中國，指出汪蔣兩先生「國內問題取決於政治而不取決於武力」的主張和民主與獨裁兩個問題密切的關聯。中國雖然不宜於厲行獨裁政治，我們却不能不承認中

國的政府應當澈頭澈尾地改良，以求其能盡量適合我們當前的需要，以求達到最高行政效率的目標。據現勢的觀察，不實行獨裁政治並不是行政效率致命之傷；民主政治下也有行政效率可期，且其程度并不低減於獨裁政治之下。同時，在目前黨治的局面之下，我們要提高行政效率，也是完全可能的，只要我們採行適當的改革方式。

這個所謂適當的改革方式的第一要義在於光明磊落地承認，中國之所謂黨治不能與俄義德等國的同日而語，現在號稱專政的黨內部實分裂為若干彼此歧視的派別。這些派別間的衝突沒有在「精誠團結」口號之下言歸於好，共同充分合作的可能。根據於這種認識，政制改革的方法在於公開地承認各種派別的存在，然後制為制度，使得這些黨內的集團，能夠在黨治下的最高機關——中央執行委員會——之前，公開地競爭執政，那一個集團能博得中執委會大多數的擁護，它便可執政，在中執委會撤消擁護或信任時，它便得下台。拙見以為這個制度可以使得黨內不可收拾的分裂，不特不致變成國家致命之傷，并有提高行政效率之效。

目前中國行政最惹人批評爲缺乏效率的一個現象，是政府機關之龐大紛繁，事權之分散，責任之支離破碎，割裂重複。本刊以往便有許多文字描寫這個驚人的情形及其對於行政效率的惡影響。在本刊的三卷三期李樸生先生便說明中央政府機構架床疊屋的原因，大半是由於沒法位置元勳以及名流碩彥。他們每個都有一班附驥尾的人，大大小小都想在政府裏——無論中央或地方——佔一官半職或兼幾個或幾十個差。地方上的長官不容隨便分配——各省裏有本地的勢力不許外人染指——有的還須鄰人批准——所以只有在中央去設法。現在政府標榜的是「精誠團結」主義，當然也得替他們設法——沒官做他們怎肯來歸？中外古今的政府都有粥少僧多之嘆，我們政府的對策是只有添粥，從不減僧。然而中央政府本來的職位有限，而求官找事的大小人物及其下的攀龍附鳳的數目無窮，其結果當然是龐大無倫，尾大不掉的政府，當然是權責不清，支離破碎，缺乏效率的政府。

這個現象的對症良藥是放棄「精誠團結」的美夢，承認黨內的派別集團，讓它們公開競爭執政。那個集團獲得

中執委會的信任，便能當政，便能造官，得不到信任的集團，只能努力於信任之獲得，不能希求在政府裏得官。在這種情形之下，駢枝機關便能相當的減少，因爲不但分贓的人數減低，得勢的集團也想藉此提高它的效率，造出好成績來博中執委會的信任。

現行政制下的一個通病，是機關與領袖之爭功避過，推諉卸責。推求這個現象的原因，與其像許多人一樣歸咎於當政者缺乏政治家的風度，毋寧說是制度之不良。中國的當局缺乏真正的領袖人才也許是事實，但即使有這種人也得給他們發展才能的機會；造成這個機會的便是政制。現在的政制雖有法律規定責任之所歸，但實際情形却與法律相去霄壤，使得一般人無從曉得責任應由誰負，而監督負責的機關——中政會議——又和被監督者同爲一般人，同爲「精誠團結」主義下的同志。這種制度是現在爭功避過，推諉卸責的總因，對於行政效率當然有最不良的影響。補救這個弊病的良方也得從制度下手。如果我們制定一種制度使得做官的人一定負責，不能不負責；肯負責的才能做官，不肯負責的便得下台。這樣我們當然可以得到一種權

責清明的政府，當局無從再現推諉卸責的慣技。

既然制定了能完全負責的政府，我們便能放心把整個國家的大權交付給它，讓它盡量發揮，充分利用。我們懼怕政府的權力太大，因為易於流為專制。但是如果我們的政府是負責的政府，流為專制的時候，有便利的方法可以促其下台，我們便不怕把大權交給它，只要我們保持着更替的能力。這不消說是提高行政效率第一要義，對於國家前途有莫大利益的。

有人怕這種辦法施行後，各個集團便天天以推翻政府為遊戲。這是不必顧慮的。我們有了真正負責的制度，做官的便都是些負責任的賢明領袖，在野的人也便不敢隨便「專以推翻政府為事」，因為他們明瞭如果推翻成功，他們便得上台，上台後便得負責；負責而沒有成績，被別人推翻的時候，弄得聲名狼藉，便無東山再起之機。近來有許多次政府感覺到監督政府者好唱高調說風涼話，甚至於以「相劣」的言語出之。如果監督者曉得高調風涼話不是唱完了說完了便完事，他們上了台後別人會拏這些話來向他們對質，唱說時便得謹慎。以上兩事都是負責政府下必

然產生的顧慮，必然產生的操守，政府在這種情形下是不致常被推翻的。加之，黨內現在雖然派別很多，勢力龐大的却是甚少（多了自然便不會龐大），而且有一個派別很顯明地是最有勢力的。在此場合下，小的派別如果聯合起來推翻大的，固然可以，但是（一）聯合如果堅實，上台後能夠負責，派別的數目自然減少，造成很良好的現象，（二）聯合如果散漫，一經上台，便有成事不足敗事有餘之感，至多一次也便不能再幹了。政局之不安定因此是可以不必過分顧慮的。

綜觀以上各點可見在「黨內民主政治」之下，行政效率是可預期的。鼓吹憲政的人近來很多，有的并從行政效率的觀點批評黨治。在改革以前，黨治無疑地是可以批評的，但是在黨治之下，如果經過改革，也能有效率無疑。鄙見以為黨治憲治是一事，政府之是否有行政效率則又是一事，不可混為一談。只要制度優良，無論在黨治抑在憲治之下，都是能有效率的。黨治下之今日固然沒有效率，立法院去年制定的憲法草案，一方面立下許多繁雜的政策，一方面又規定極其複雜的政府機構，也不能便提高行政

效率。去年十二月間五中全會通過審議憲草原則以「能集中國力運用靈敏」為鵠的，因此是最中肯的。

行政效率還有兩方面——因時因地制宜與專家利用——都是政制改革迫切的要圖，對於國家的建設成敗有最緊密的關聯。本文篇幅有限，不能詳述，容後或當另文述之。總之，目前中國政制改革的方式，絕對不能再如前此一樣

專拾西洋東舊的理論而施以裁長捨短的慣技。這是維新以來政制建設與改革失敗最大的原因。我們今後應該認定行政效率是一切政制的目標及評價的標準，凡促進之者便能邀贊同，凡阻碍之者，只有擯棄。認清了這個目標，了解了行政效率的意義，政制改革便有了準繩。

# 政 治 月 刊

第 三 卷 第 六 期

◀ 版 出 日 一 月 十 年 四 十 二 國 民 ▶

## 目 要

蘇聯之集體農場建設……汪浩	輯專究研論生唯	時 評
唯心論唯物論與唯生論……祥芝	民生主義中的四生……儀方	法國外交的新動向與英意關係的前途……明明
唯生論經濟學綱要……用之	生的理則論綱……重衡	羅斯來華與中國之自力更生……靜一
唯生史觀與法律進化……王晉伯	唯生論的道德觀……段麟郊	在十月論全生問題……赫宙
唯生哲學概要原生子的宇宙觀……梅養天	現階段的日蘇關係……向金聲	
	奧地利與匈牙利國情之綜合研究……黃明明	
	戰雲密佈中之意阿衝突的剖視……張載華	
	政治叢談	
	意阿爭鬥中之國際形勢與我國關係……周宗蓮	
	打算主義……四維	
	古今人鑑……阿凡	
	國防談話	
	我國「防空城市」之建設……饒榮春	
	國民經濟建設與中國國防……又庸	

發 行 社 總 定  
 代 銷 處 價  
 南 京 大 街 每 年 八 角  
 北 平 大 街 每 年 八 角  
 濟 南 大 街 每 年 八 角  
 石 家 莊 大 街 每 年 八 角  
 鄭 州 大 街 每 年 八 角  
 開 封 大 街 每 年 八 角  
 洛 陽 大 街 每 年 八 角  
 西 安 大 街 每 年 八 角  
 蘭 州 大 街 每 年 八 角  
 西 寧 大 街 每 年 八 角  
 銀 川 大 街 每 年 八 角  
 蘭 州 大 街 每 年 八 角  
 西 寧 大 街 每 年 八 角  
 銀 川 大 街 每 年 八 角  
 社 刊 月 訊 通 治 政  
 號 一 十 里 泉 新 橋 子 獅 京 南  
 局 書 央 中 路 平 太 京 南  
 分 五 角 壹 洋 大 期 每  
 角 六 元 一 年 全 角 八 年 半

# 蔣介石論用人的方法 (上)

李樸生

本年六月，因甘乃光先生之邀，在海會寺小住。寺負五老峯，臨鄱陽湖，雄峭秀麗，風景甚佳！偶于星子鎮上，購得蔣委員長最近講演集第二三冊，暇坐松林下讀之，清風徐來，甚饒興會。吾輩年來致力於行政效率之研究，而就蔣先生所講用人及辦事之方法，深切著明，多足為吾輩印證。爰先臚次其一般的用人方法，以饗讀者。但用人辦事，往往「運用之妙，存乎一心」，就講演之跡軌以尋，輒易失其最精妙而不可以言詮者；况「言之非艱，行之維艱」乎？惟昔薛福成久居曾文正幕，故其述文正之用人，委曲得其竅，如關於李鴻章一節，極抑揚擒縱之至，娓娓動聽。若本人則向未在蔣先生下任事，殊未足仰窺高深，倘有買櫝還珠之失，幸讀者指正。間于敘述之際，妄附鄙見，以資討論，則是野人獻曝之誠，更未敢云可匡贊于萬一也。

又說：

辦事要成功，最要緊是那辦事的人有才能，勝任愉快。在政治上，一事的成敗，得失，大則關係國家民族的盛衰興亡，小亦影響到若干人民的利害禍福。所以對人的選擇，在才能之外，還得有道德的條件，至應注意。蔣先生說：

「政治全在用人得道」（如何推進四省的政治）

關於人的選擇，必須注意一個基本條件。這個基本條件，就是良心！我們要看這個人有良心沒有？有忠義之氣沒有？如果這個人有了良心，有了忠義之氣，那麼才可以再講其他的才能，再講其他的學問。假使這個人根本沒有良心，沒有忠義之氣，沒有血性，人家罵他，也不要緊，人家詆毀他，也不要緊。人家來亡了他的國，滅了他的鄉，也是不要緊。

，那末，這種人雖有才能學問，也不值得一顧。（見如何做今日的縣長）

且：

「欲得民心，必須以良心血性去深深體會民間的疾苦。」（同上）

而

「幹政治的人，要鑽入污穢醜惡的社會裏去。我們要從污穢醜惡的社會裏面鍛鍊出政治的人格。」（見政治人才的重要）

所以良心和忠義之氣，是政治工作人員最基本的條件。他極同情會國藩下面的說話：

「無兵不足深憂，無餉不足痛哭，獨舉目斯世，求一攘利不先，赴義恐後，忠憤耿耿者不可亟得！或僅得之而又屈在卑下，往往抑鬱不伸，以挫，以去，以死！而貪婪退縮者，昂首而上騰，而高貴，而名譽，而老健不死，此其可為浩歎者也！」（見現代行政人員須知）

他還具體地說出他理想的人物來：

「古今中外，只有樸拙堅毅的精神，勤勞刻苦的工夫，從學問和經驗中艱難磨練出來的人，才能萬無一失，才能得到最後的勝利，成功可大可久的事業！」（見國家興亡決於剿匪）

「現在各新興的國家，無論軍人或普通國民，無不與空氣（寒暑）日光水分三項東西奮鬥，而在奮鬥之中來過生活的。我們一般國人，尤其是軍人，如是要復興國家，也必須如此；所以不要怕太陽晒，不要怕熱，不要怕帶水分的雨雪。我們軍人一定要從嚴寒酷暑，水深火熱之中，鍛鍊一個最強健精神和體魄，成功一個鐵打的好漢。（見勵志力行救國雪恥）

他更起勁地說：

「我們當前的革命事業，就是要勇敢進取，快刀斬亂麻！所以你們既是我的部下，就做革命軍人，就要有快刀斬亂麻的精神和能力……我就一個快刀斬亂麻的統帥！現在要找將領，就是要找一般快刀斬亂麻的將領……如果苟安偷生，但求保守，不求奮

勉有功，那就是反革命！普天之下，到處都有這種苟安僥倖，但求無過，不求有功的將領，我們何必要！現在我們要找的就是勇敢進取，「不成功便成仁」的這種快刀斬亂麻的人才。當統帥的要找這種將領，做軍長的要找這種師長，當師長的要找這種旅長，團長，一直到士兵爲止，我們都要快刀斬亂麻的人才！（見國家興亡決於剿匪）

但，良心啦，忠義之氣啦，勇敢進取啦，快刀斬亂麻啦，一切好聽的名辭，都可以假裝的。學問啦，才能啦，多可以自吹，自擂的。而那些假裝忠義，自吹學問的人，練就一種投機鑽營的本領，能夠窺探長官的隱私，阿其所好，所以假裝起來，比真的也許更有聲有色。如明崇禎是一個精明圖治的皇帝，而竟爲溫體仁所蔽。侯朝宗說溫體仁的本領就在：「對時，體仁數睨望顏色，伏叩頭，爲側媚曲謹狀。」（見司成公家傳）而這副面目，在真忠義成性的人未必能夠這樣善於表情的。所以太史公以爲「人君無智慮賢不肖，無不欲求忠以自爲，舉賢以自佐，然亡國破家相隨屬，而聖君治國，累世不一見者，其所謂忠者不忠，而

所謂賢者不賢也。」（見屈原列傳）故蔣先生將來的結果，最要緊就是在真僞上是否辨別得真確，有沒有上溫體仁之徒的當。還有附帶值得一提的，就是我們所謂忠義，是站在國家民族立場上說的，晏子所謂「君爲社稷死則死之，君爲社稷亡則亡之，若爲己死而爲己亡，非其私憾，誰敢任之？」一個領袖，最要緊就在能夠把握着國家民族的利益，能夠犧牲自己的利益以求國家民族的利益，然後忠義之氣，能夠一致蓬勃起來，而救亡圖存的力量可以集中。所以一個領袖如果遭受同志的責難，部屬的諍勸，不應該就怪恨對方不忠不義，沒良心，應該痛切的反省：自己有沒有離開民族國家的立場，而圖謀自己的利益？若果自己是離開了民族國家的立場，那就在昔君主時代也已「聞誅匹夫紂已，未聞弑君也！」再如袁世凱在新華宮憤痛衆叛親離，嘔血飲恨的時候，我們卻認爲是孫中山先生蔡松坡先生發揚忠義之氣的成功。但如果「自反而縮」，那我們便要有「雖千萬人吾往矣」的勇氣，快刀斬亂麻，不要躊躇卻慮，委曲求全，而使當危急存亡，千鈞一髮之際，成了不痛，不癢，不黑，不白之局。現在青年的鬱悶，民

氣的消沉，是必須一個掀天動地的大舉動來震發的。蔣先生真得萬分注意！

一一

蔣先生對於用人，從不是「聽其言而信其行，」是要「聽其言而觀其行」。他說：

「對於用人，要注意觀察」。

又說：

「考察部下的方法和機會多得很多，只要我們能注意，隨時隨地都可以考察。比方射擊比賽，是一種最精確最有效的考察。又如野外演習，我們派部下担任什麼勤務，如果這個人一次兩次三次，都能達到他的責任，一點不偷懶，不欺騙長官，我們就可以挑選他來做事。」（見時間為一切事業與生命之母）是蔣先生的觀察，重在行為的表現。所以他嘗引會國藩識拔李鴻章的例子：

「從前李鴻章當會國藩的幕僚時，聽說有一次打仗打得最劇烈，最危險的時候，一般的幕僚都很恐慌

，大家都想法子逃命，只有李鴻章他到夜晚四五更仍舊在那邊辦公事，做計畫，會國藩巡查看見了他這樣忠勤職守，臨難不苟的人才，於是從此特別賞識他，格外用心訓練提拔他。」（見參謀業務及剿匪秘決）

又說：

「現在用人，只知道委他做處長，科長，書記，每天來辦幾點鐘頭的事，每月給幾多錢便算了。對於他們的身家，歷史，品性……究竟如何？現在努力不努力？以後有沒有希望？可不可以造就？這些用人要件，完全不注意。」（見現代行政人員須知）

他又說：

「考查他們的履歷出身和家世，也很要緊。我們必須要詳細知道士兵的家庭狀況和他的來歷，才能判斷他們的邪正，并了解他們的心理。一個士兵是老行伍，或是新來自農民與工人中間，考查明白，是很重要的。」（見清剿匪共與整飭部隊。）

這樣考察明白，然後可以用適其才。一個人本來不是



萬能的，所謂「尺有所短，寸有所長」，能夠用人之所長，纔可以算是善用。這是用人第一個重要的原則。

他說：

「比方我們在師部做一個參謀長，如果對師部的副官參謀，平時不考察清楚，那麼臨時要派出去擔任一個甚麼任務，一定不容易人事相宜。每每就要做錯事情，比不派還要不好。」（見參謀業務亦匪必滅論。）

「比方能帶兵的人，不一定能兼政治，若強其所不能，則用非其長，結果是兵帶得不好，政治也辦不好。」（見如何做今日的縣長）

他又說：

「一定要能將考察的結果記載下來，以備遺忘而便檢查。在外國軍隊裏，他們每每製成一種極完善的卡片存于高級司令部，而各長官更各自備有一種手本隨時記載一切。他要考查部下那一個人，只要取出卡片和手本對着看一看，便什麼東西都清楚了。所以他們在人事方面，一切升降轉調的事情，都有軌

道可循，手續非常快便而又辦得精密得當。……：所以以後要整理軍隊，一定要先就人事方面加緊整頓，而在改進人事之先，一定要辦好人事調查，……：現在未辦之前，你們各人自己先要備好一個日記本子和和其他表冊，隨時考察的結果記載下來。」（見國家興亡決于剿匪）

聽說蔣先生已備有若干人名卡片，上頭的紀錄都很詳細。如召見某人，便看某人的卡片，以便考察。而我覺美國軍隊裏的人事部現時所用「個人一覽表」的方法，也值得參考。這個「個人一覽表」的構成，就是把關於那人一切的性行狀況搜集起來，然後由公正無偏和曾受訓練的觀察專家來和他談話，再由這專家將他來與他所相識的人兩相比較一下，決定排列他入這一類或那一類，于是成功「個人一覽表」，表裏詳列關於那個人的一切行為事實，長官根據這個表做委定各種職務人選的依據。就是現在郵政局所用職員報告表，也很可以用。現在各機關的考績，很少材料可以根據，要找關於人事動態及個人性行的卡片，什之九是沒有，這是很大的缺憾！

考察人能夠注意到日常生活，比較是易得其真。因為日常生活的表現，是自然的流露，而往往即小可以見大。

陳蕃「一室之不治，何以天下國家爲？」而陳平宰肉的公正，便顯見其相臣的丰度。更著的事實是王安石的「囚首垢面而談詩書」，致人有「豈人之情也哉」之感。而他的政策爲小人所憑藉，藏垢納污，也正和他的鬚子爲虱子所憑藉，藏垢納污一樣。蔣先生在廬山訓練團看見他的部屬走路的時候，眼睛向前望，頭部抬高正直，便非常高興，以爲由此可推知旁的學問，思想，行動，也一定在根本有很大的進步！他以為「抬了頭雖然小事，但關於我們革命的精神和革命軍人的態度，卻非常重要」。（見軍人精神教育之精義）

他嘗說：

「總理對於接近他的人，最要緊的一點，就注意他的衣服與吃飯兩件事。大家要知道吃飯穿衣的緊要，推而廣之，就是做大事的基礎。」（見政治的基礎在日常生活）

豈只一個人的精神表現，可在日常生活看出，一個民族的

文化，也可以在日常生活看出。他曾痛切說：

「現在中國人是連這些日常生活也不行，吃飯每每有襪不坐，要蹲着來吃；或是捧着一個碗，站在大門口吃飯，桌上更弄得一塌糊塗，髒得不堪！  
「一個國家之國民程度從什麼地方考察呢？就是在衣食住行，這些普通的地方可以看來。」（見點驗團隊的意義與責任。）

### 三

蔣先生用人，很留意到推類以求，他只要先找着一個人，陸續便可爲級層的開展。他也不懸想很高闊，而以為「十室之邑，必有忠信」，他但求能夠在每個村莊找一個好人，「普通的縣分爲四鄉，每鄉也找一個好人，即一鄉一鎮，一村，一族的分下去。再每一個集團裏面，亦找一個好人，各使其負一部份的責任，事情便辦得通。」（見縣長責任的重要，）

還有，蔣先生用人是「本屑竹頭，皆爲有用之物」，不妨兼收并蓄。如在大家高嚷打倒劣紳土豪，他卻知道這

個口號只嚇走了潔身及自愛的人，而真的土劣卻可混在我們隊裏爲非作歹。他承認紳士即使是「地頭蛇」，也是地方上人民的領袖，其固有勢力是不能無視的，尤其「在本黨失卻信仰，及共黨宣傳煽惑的今日，各地方實非借重正紳的力量，不能推動地方政治」（見如何推進四省政治）。因爲「從前曾胡最注重的用紳士，并且曾經收了很大的效果」（見對各保安處長的希望）。他這回到四川，對紳耆很懇切地加以勉勵（見六月七日中央日報）。而曾國藩用紳士的祕訣，除鼓動氣機外，還是「少予以名利而仍不說破」最有效（見拙著曾國藩用人方法）。這個方法自然是到今日都用得着的。

又如雜役兵，從前軍事領袖是沒有注意到的。但他因爲雜役兵比列兵的人數還多，如「現在我們一師一萬二三千人，有槍的官兵，少則四千左右，多亦不過五千人，其餘七八千人都是無槍的軍佐和雜役兵」，而「他們通常都沒有受過嚴格教育，賭牌姦淫搶劫吵鬧，是他們的本事，軍隊行軍作戰的時候，他們躲在後方，什麼壞事都可以作出來」。所以他特注意到他們的教育，而且還要他們退回

去的時候，可以「到各地去幫助政府辦理民團，組織民衆，對於各各地方和整個國家總可以發生效用的」。他說：「你們要曉得，現在中國社會之所以紛亂無已，就是因爲遊手好閒不務正事的人太多；現在一般雜役兵，大概什九都是這種人，如果進到軍隊以後，我們能把他們教好以後再到社會上做正當的工作，那末，社會上的遊民就可少起來，國家也可因此漸漸於安定」。〔見國家興亡決于剿匪〕

我們看見日本在鄉軍人的活動力，往往能夠領導一般民衆，做主腦部的嚮應，這確是全國總動員一個極重要的節目。

#### 四

一個人經過考察而被用了，我們希望他辦事能夠副我們的希望，得在監督上頭注意。所謂監督，不應只在衙門裏看他的報告，因爲他的報告，不一定是真的。蔣先生以爲現在的報告，十個裏有五個假的，也許十個都是假的。他嘗舉述他關於軍事上的經驗：

「比方我們從前打仗，打得很劇烈，很厲害的時候，前方的報告雪片飛來，不是那一處有多少敵人，便是這一處情形緊急，我們簡直沒有兵可以調動，沒有法子應付，彷彿只有走避才好。在這樣情形之下，如果高級司令官高級委員，一味聽他們的報告，那就糟了！……倘若你自己要去看的時候他卻阻撓，說不要去看，去看已來不及。實在呢，他怕總司令去看，因為顧惜他自己的生命，總司令一去，他也要跟着去的。但結果我總司令去看，一點危險都沒有。……我們在剿匪期間，從事于黨務，政治工作，雖不是打仗，而實在的情形是同軍事一樣的，所以祇聽報告的話，一定上當，我們一定要自己去考察。」（見視察的方法及其意義）

這類是把危險張大聳聽的報告。在今年春貫台決口的時候，我們又看見到把危險隱瞞的報告。蓋貫台塔口的工作，平日河北省河務局長滑德銘的工作報告，「只有某日對于掃占進長若干公尺，加高若干公尺的消息，從未有潰墊之記載。若據該局前後報告，做成之掃占尺丈一併計算

，應早已合龍」。及建設廳長胡源匯「抵工次視察，方知該局以前所報之工程，屬於搶加者半，屬於進展者亦半，迭經潰墊情形，訖未報明」。（見三月二十九日大公報）所以報告是極不可靠的，你不要以為你所用的人不會欺騙你。也許他不是立心欺騙你，不過他受了他人的欺騙，或自己的能力不夠，又轉而欺騙你；所以你得親自去視察，而後他們不敢不實實在在去做，蔣先生在黃埔的時候，「就是廚房廁所，也一定每天親自去看，倉庫醫院也至少每周要去巡查一輪」。（見國家興亡決于剿匪）

如果是要防範某種非法行動，則「巡查的時候，要在普通所不提防的時候，（如半夜拂曉或大雨大雪的時），要查普通人所不注意的處所，要走普通人所不走的小路」（同上）「所以絕對不可天一冷的時候，我們官長就先躲起來，夜間下雨下雪的時候便沒人巡查，那末一般士兵曉得你上面長官如此怠惰，他們便有機可乘，大胆作惡，驕奢淫逸，都可以做出來了。（見軍人教育之精義）

## 五

你若不能自己抽身去，那就應該派員調查。調查有什麼方法？蔣先生以爲最要緊是簡單秘密。他說：

「我們派員調查，切不可像從前派委員官吏出去一個樣子，沒有動身以前，先把船給他封起來，報上也登載起來，人還沒有動身，便已到處曉得；一切標語及歡迎的東西，都預備好。這樣的調查員，實在等於零，比沒有調查還要壞。即使調查稍有所得，還不是假的嗎？」

「從前所謂輕車減從，微服巡行，就是簡單秘密的意思。現在我們從事調查，唯一的要求，尤其是要格外簡單秘密，必須到達一處地方，使人家神不知鬼不覺的。甚至我到了一兩天，人家還不曉得；我們走了，人家即曉得，已來不及作偽。」（見視察的方法及其意義）

調查的時候要公道，對人的恩怨，也應該撇開，不容有些微芥蒂的。他說：

蔣介石論用人的方法

「好在都是我們自家人，不妨老實的講。我從前經過的變動太多了，大家或許因爲一時意見上不同，容有恩怨存于其間，這一種情況，是要改良的。政治家盡管在政見上如何的衝突，但離開這一點，他們私人的感情，還是依然很好的；況且我們目前是一個甚麼時候，那裏還容許我們算舊帳呢？須知我們現在唯一的對象，只有國內的赤匪，國外的帝國主義侵略者，所有的恩怨，一切的一切，都應該設法一概丟掉。如果恩怨不能丟掉，我們自己使會成功一個反革命！……所以我們今後無論這個人是什麼人，無論這個人從前同我什麼關係，惟有泯除一切……我們一般黨務政治考察委員，必須存一公道心思，切不可戴了有色眼鏡，認爲那一個同我有特別關係的，便感想好一點。那麼，你既沒有公道，你在那邊調查，是等于零的！」（見視察的方法及其意義。）

但，有時我們的調查得到真相之後是要對負責的人員有所糾正的。糾正的根據，當然是各種法規和最近的決議

案之類，所以蔣先生說：

「希望各位在出發之前，一定將剛才所講那些議案和各種法規搜集齊全，並且用心看完。」（見點驗團隊的意義與責任）

若是集團的調查，則

「在未出發之前，或結伴同一路走的時候，彼此利用時間，共同努力研究，那些事情應特別查點和考驗？那些事情應特別注意督促？」（同上）

還有，我們若是到地方上調查，要

「從一般人民吃飯，穿衣，住居，走路等一舉一動中，與夫山林，田野，住室，廚房，以至廁所，這些地方隨時隨地都要考察。看我們的人民是不是有點進步？那末，不但在公的方面，對國家對政府可以有新的貢獻；就是在私的方面，對個人自己，也可以有很大的進步。大家要曉得：我們要想增進實用的經驗學識，要想認識中國現實社會，單是在都市裏是沒有什麼益處的；只有親身到鄉村，到民間去實地考察，進步才大。如此增長的經驗，有時比

你讀十年死書或空疎的爲學五年所得的進步，還要大得多！」（見同上）

有時調查的行動，無須祕密的，而關於旅費及應酬上，我們也得注意。蔣先生鄭重地叮囑道：

「到各地去，寧可多帶公費，或以後實報實銷，多開銷一點都可以，決不好受地方的招待。如一切歡迎宴會以及普通應酬，都要謝絕。住在旅館內，不好讓人家代替開銷一個錢。所帶的人，尤其是要提防他們受一點賄賂，得一點小錢。

「你們每到一個地方，就預先要對行政專員縣長以及一般人講明白，說總司令已經吩咐，絕對不許吃人家一頓飯，講一點普通應酬。講應酬就不好做事，不做事就是溺職！」（見同上）

派員調查外，蔣先生以爲平日也應該：

「派遣可靠偵探，偵察地方吏役及紳耆之弊端密報」（見如何推進四省政治）

因爲偵探在軍事上極關重要，尤其剿那善用偵探的共匪，更重偵探戰。（見剿匪戰術述要）蔣先生說：

「高級將領的大部工作與學問，完全在派偵探。而每個偵探一定是要有決心，敏捷，聰明，勇敢，有訓練才行。」（見最近剿匪之研究）

但偵探不一定全靠士兵，「選擇當地人，覓正當保證」，經過訓練，也可以勝任。（見機關與軍隊辦事之要訣）還有：

「我們可以公開向一般士兵宣佈，各人要互相考查，互相留意，如果發覺有通匪的人，就要秘密向長官報告。如果知情而不報告的，一定從嚴處罰。如果因報告而破案的，可以依其案情輕重，予以五十元至三百元的賞金。」

「各連連長得於每排暗地選派忠實可靠的士兵一名，各營長或團長得於每連選派忠實可靠的士兵一名，充當密探。……如果發覺有通匪的嫌疑或已偵探明白通匪的人，就可直接秘密報告于連長或營團長，或營團長所指定負責接納報告的人。（見國家興亡決于剿匪）

這種辦法應用到政治上，耳目更是靈通了。從前張江

陵柄政，利用暗探，很收效果。（見拙著張居正提高行政效率的方法）雍正即位，利用暗探，朝廷肅竦。現在四川別動隊的活動，「凡有越軍規，違法私圖者，隨時皆有被別動隊舉發之危險」。人民纔得周密保障，不致受意外的摧殘。（見七月卅一日大公報）像重慶「從前政府的公務員，辦公後都在烟館休息，討論政治，圖謀差事，會議朋友，現在通通不能不移到別處。而且就在家裏也不敢抽烟，因為受不了同事的攻擊，偵探的報告。」（見獨立評論一六九號進步的四川）聽說江蘇自陳果夫先生任主席後，各縣長不敢以為「山高皇帝遠」，懷懷然有「天威不遠咫尺」之感，勤於政務，也不少得力於「情報網」。這，我們不能以察察為明為譏，他說：

「我們這個辦法，并不是不相信部下，實在是防範少數的敗類，來壞大家的事。」（見同上）

當外患嚴重，而公務員因循泄沓，麻木不仁，人民水深火熱，急須拯救的環境，非極精明不足以轉移風氣。如白菜園聚賭案，政治評論以為

「行政院對於行政效率素甚講求，且不惜費用，設

一行政效率委員會，而於本院公務人員主持之大規模的賭窟，何以毫無所聞，必俟警廳轉偵查，始行破獲？」（見第一七二號）

這句話如果以為行政效率研究會（原作行政效率委員會，誤）應該偵知這個機關，就是不明白行政效率研究會現在的職務；如果以為行政院設了行政效率研究會就應該偵知這個機關，也是深文周內！但如果暗示要提高行政效率，要改善公務員的私生活，以免有玷官常，得注意暗探，讓報的辦法，以為警政機關之助，而肅風紀，我們覺得原可

用的。有人以為這樣一來，未免對公務員自尊的人格有所蔑視。其實一個人的尊嚴，是存於自己不愧屋漏的操作，外面對我如何設想防範，都無損於我。現在有公務員懲戒委員會，政務官懲戒委員會，監察院等機關，照那樣的推理也顯然就是對公務員人格上一種威脅。又有以為公務員這樣的多，若不信任，而人人為之防，除非每個公務員派一個偵探，而每一個偵探又須派一個偵探監視其是否盡職，那不成了笑話麼？這是一種詭辨。事實上四川江蘇的成績都已顯見。而蘇俄最近政治經濟急速之進步，大家也曉

得很得力於偵探。不過偵探的挾嫌誣告，倒是不可不嚴反坐之罪。而如明東廠西廠的流毒，我們是應引為切戒的。

還有一點，像現在國際形勢這樣的嚴重，公務員有無間諜混充其間，實是中央機關一個很可注意的問題。所以行政機關的管理，公務員的約束，也是以嚴謹為好。我們看日本用偵探之普遍靈活，在日俄戰役上著有成績，是大家都知的，（見十八期人間世反間的能手）所以光是禁止軍事外交人員與外籍婦人結婚及把字紙筆的字紙燒燬，還是不夠的。

## 六

蔣先生自黃埔練兵，能夠以少勝衆，直到今日，當然有許多原因；而他的帶兵方法的特長，無疑的是很重要的。一個。據他自述帶兵最緊要的秘訣是「責罰嚴明，恩威並濟」。他以為

「比方說你僅是有賞而沒有罰，只知道用恩，討好部下，而沒有威嚴，使部下敬畏，那麼，雖用盡恩惠，而部下不僅不知感奮，而且你愈用恩他愈益驕



矜，愈益貪恩邀賞，最後因爲不能滿足他的貪慾，反來怨恨你上官。如此，試問你怎麼可以帶好兵呢！……如果他們壞風紀的時候，或不忠職務，不遵命令，我們一定處罰他，這就是用威。」（見帶兵練兵用兵和成功立業的要訣）

這與諸葛武侯「法行而後知恩」的意思一樣。而他還用威繼光的連坐法（見剿匪手本革命軍連坐法），兼利用層層節制；如

「以後如果出查那一團沒有照着新編制所規定的辦法，切實將偵探和運輸隊組織好，對於上面的命令，依然是陽奉陰違，有名無實的，我不辦團長，一定處罰師長。（見國家興亡決於剿匪）」

這種精神應用到政治上自然要「以霹靂的手段來顯菩薩的心腸」，所以他要推進四省的政治，允許

「省政府對於貪官污吏，更毋庸顧及黨員與司法官廳之干涉，可用單行法或逕呈請中央核准槍斃。

「凡懲治貪污，准由省政府主席權宜辦法，先殺後報。」

且更聲說：

「關於賞的方面，現在姑且不必多說：關於罰的方面，以後不准再有「辭職」，「革職」，「撤差」的成例，祇有「降級」，「監禁」與「極刑」六個字。現在只有用雷厲風行的方法，重重處罰，才能使各負責人員有所畏懼，不能不負責作事」（見清剿匪共與修明政治）

他最近到四川，又痛切地說：

「我這次到了四川之後，一般同志都引子產治鄭尙猛，武侯治蜀以嚴之說，希望我做到嚴字。大概他們要如此要求的原因，就是怕我不嚴。其實嚴的道理，我不知講了幾多時候，和幾次數。而且大家都知道我辦事沒有不嚴的，不僅治軍嚴，理政亦嚴；不僅對同志部下嚴，尤其是對自己嚴。……所以我今天可以告訴大家，如果中正無論在四川或其他任何地方，有一點驕奢淫逸的事情，有一點貪污偷惰怕死的事情，就要拿中正先辦。四川七千萬民衆，一萬四千萬個眼睛儘管都看着我，如果有一點驕

奢淫逸貪污偷惰怕死的事情，那一個人都可以來槍斃我！全國同胞都可以我為敵來懲罰我！」（見六月十日中央日報）

## 七

照上面說來，蔣先生對於所用的人，很像「束縛之，馳驟之，使若牛馬然」，但他待人的態度卻很謙恭。如他說：

「故對於縣長舊日各種之弊端，與田賦各種之陋規，務須組織研究會，使有經驗學識品行之人，如江西省政府組織縣政研究會，而此會員，須由省主席敦聘，奉之為師，稱之為先生，由主席以及各廳皆尊敬之，如此網羅才識之士，每日相見；公開討論，如果考察真有品學經驗者，即為縣長，則縣長之地位自尊，而廉潔之風亦開。」（見如何推進四省政治）

他教省府主席廳長，待縣長猶如此客氣，他教各保安隊處長更懇切說：

「你們以後再不好只以為自己有本領，旁人一概不行，更不好只知道自己的長處好處，不知道旁人比我們更長更好。」（見對各省保安處長的希望）

「俗語說：『事要好，大做小』我們一定要謙遜，要尊敬人家，人家才會諒解我們，尊敬我們，遇事幫助我們。」

「隨便遇着一個普通的百姓，如果他年齡比我們大，見識比我們多，學問比我們好，我們都要尊敬他，有什麼事就向他請益，虛心接受指導。所謂『敬老尊賢』，『不恥下問』，就是這個意思。我們一定要如此卑遜自處，謙和待人，以事為重，虛心接物，不好有一點自尊自大；如此，一切的事情才可以辦得通。你們如果能懂得人情事故，還有什麼人不能相處，還有什麼事不能辦好！」（見推進保安工作之要點）

而馬星野先生描寫蔣先生待人的態度，是夠溫厚的。你看：

「蔣先生穿着黑色長袍，站起來含笑歡迎我們，我

吃驚是他變瘦了許多，我更吃驚的是那樣仁慈和儒的長者丰度。

「三年以前，他軍人的氣份是那樣豐富的，現在說話的溫和，表情之富有同情，及說話姿勢的不過于急促，都令人忘記了在你面前的是一個千軍萬馬中奮鬥出來，而一手捉住全中國海陸空軍權的戎馬英雄！」

「在他說話當中，可以看出十年來的奮鬥，漸漸使他的胸襟化廣，目光化遠，而由軍人政治家，進至純粹政治家的途徑了。」

「他交着足同我們談話，語音不很高而語勢不很快。聲音比從前沉重得多，……由他的語調中，我也發現，中國之由輕浮的感情的時期走到慎重建設的時期。」

「不久以前，新聞記者 Ludwig 君到莫斯科去看斯大林，跑出了克林列宮以後，馬上給 Cosmopolitan 雜誌寫一篇文章，他的感想乃是：在未會見斯大林以前，他總以為斯大林是一個暴君……但是走出克

列林宮，他才知道如果有人教他的愛子給斯大林撫養，他不但放心而且求之不得。斯大林是那樣和氣可親的人，他臉上連半點星都沒有。當夕陽照着我歸途，委員長官邸守門兵士向我們舉手凝視的時候，我深深的意味到 Ludwig 的感想。」（見國聞周報十二卷六期，蔣介石先生會見記）

胡適之先生也承認他「氣度闊大，態度和平」了。（見獨立評論一六三號政制改革的大路）但是上下之間，或是國家名器所寄，原有一定的禮，是不能稍苟的。所以他吩咐：

「以後上下官兵，無論何時何地，都要記得敬禮的重要，不得隨便放過。看見上官，一定要敬禮；看見自己的部下，也一定要他敬禮。如果看見都不敬禮，也隨便放過去不理他，這就是我們當長官自暴自棄。」（見軍人教育之精神）

他又說：

「現在的四川，可說是綱紀掃地。例如我到重慶和成都，就聽見很多人對於軍政長官，不呼他的官職官階而直呼其名號。……須知官吏係國家所委任，

如果尊敬國家，就要尊敬官吏。如果官吏不好，儘可以用合法的手續訴於其所屬之上級機關，依法制裁……不僅下級人員對上級官長應該如此，即使上級官長也不好隨便直叫自己部屬的姓名。例如現在的浙江省政府主席是黃紹雄同志，但當我回到浙江家鄉去的時候，我就是他治下一個人民，我不能隨便叫他的名字，還是和其他人民一樣稱他爲主席，這是國家體制應該如此的。（七月二十三日中央日報蔣委員長在蓉四次紀念週演講）

## 八

蔣先生用人，要他專任責成，極不主張部下兼職。他說：

「現在一般高級將領，每每兼職很多，師長又兼到軍長，軍長又兼到總指揮。經這次整理之後，最好我們不要再兼職，集中自己的精力來負擔一個職務。

。我們部隊裏每每有許多旅長團長，他們的學識經

驗都相當的充足，而資格也很老，但是老沒有陞遷。所以在這次整理之後，你們自己商量一下，各位自己可以做軍長的就做軍長，那師長的兼職就最好保荐旁人；自己可以做總指揮的就做總指揮，那軍長師長的兼職，也可以讓給旁的部下。這樣一來，不但自己可以專心幹好一個職務，多盡自己對軍隊對國家的責任；而且以後無論公事上，私事上，無論對上對下，統統好得多，對人對事，格外有裨益，我們大家現在身兼數職的現象，實在不是一個現代國家所應有的情形。這種現象，我們自己或許還不覺得，在外人看起來，實在有點難看！」（見怎樣做現代軍人）

而軍人兼文職，他更以爲應該禁止；所以他在四川對軍人第一個希望就是：

「武人不要兼文職。除非必要時，有中央的命令，可以兼文職。例如劉主席現在兼任剿匪總司令。這種情形之外，其他任何武人不應兼任文職。現在四川的武人兼文職者之多，真是古今中外所未有！這

適足以表我們川省軍人的落後，與不能盡忠於保國衛民的職守，希望兼文職的軍人自動辭去所兼的文職。」（見六月九日中央日報安川救民之要訣）

兼職問題，不只在軍隊裏及四川一省成了重要的問題，在中央也很值得注意。我在「行政計劃的編選與考核」（見本刊二卷五六號）曾提出討論。現在蔣靜一先生更明白地把中央大員兼職的人名開列一表。（見政治月刊三卷五期「爲六中全會進一言」。但據高適東先生的統計，是如下表，比蔣靜一先生的統計厲害得多。

兼職數	人 數
23	1
20	2
18	1
16	3
15	3
14	1
13	2
12	5
10	5
9	4
8	5
7	9
6	9
5	24
4	28
3	23
2	27
1	27
共 計	兼 職 數 895
人 數 176	平 均 每 人 兼 職 數 5

兼職的原因，大概有

- (一) 就職務的便利，易於指揮運用；
- (二) 爲節省經費；
- (三) 事務重大，非威望素著的大員主持，不足以提

蔣介石論用人的方法

挈與推進；

(四) 委員會設立太多，均借重中央大員名義以張聲勢；

(五) 與機關有歷史的深長關係，雖另任要職，而系統不能不保留；

(六) 爲該機關的經費容易籌集，特捧大員以求經費的來源便利。

我們原不能故爲苛論，說他不對，不過這種現象確是很難看的。且事實上

(一) 因爲該機關是大員兼職，即欲整理，也不便爽快來辦，如經濟委員會對導淮委員會及黃河水利委員會等機關，在系統上，在效率上本應指揮督率來辦事的，而因爲有蔣先生等做委員長，整理便要十分客氣，迂曲，不易有效；

(二) 大員的精神時間，都兼顧不來，實際辦事都交給秘書一類來主持，其中恪盡職守者固多，而狐假虎威者亦非盡無，監督機關爲顧大員面子，大員也許要顧全自己的面子，動輒過分袒護

自己的人员，所以監督機關怕着引起政治上不愉快的糾紛，只有抱不癡不聾，不作阿家翁的態度；

(三)中國人才豈盡此數？大員多兼職務，屬員自然也跟着來學樣，務廣而荒，便會「包而不辦」

！杜塞賢路，廢弛政務，更足為盛德之玷；

(四)我國人治觀念已經太重，法治觀念已經太輕，大員兼職多，更容易養成社會對法紀的輕視，而助長其趨炎附勢的卑劣心理。

所以圓通廣大的蔡子民先生，近來也覺得「行衙道者不至」，「鼯鼠五技而給」，（見九月二十八日天津益世報）決然辭去各兼職；「自八月一日起，劃一新時期」。蔡先生的精神確是可敬的！方今國難嚴重，我們要復興民族，便要綜覈名實，集中精力，以提高行政效率，萬不宜再兼多職。滿清末年，還把政府的機關當做「此我產業之花息也」，只顧「使其子弟為卿」，而視國土淪亡，災禍荐臻，「乃兆人萬姓崩潰之血肉，曾不異夫腐衆」，所以總理便要革他的命。這個教訓到今日還歷歷在目。現在行

政效率的低下，原因自不只一端，而兼職多無疑是其中重要的一個。我們要下級官吏專任責成，中央首應在可能的範圍內「以身作則」；所謂「以言教者訟，以身教者從」，愈是高級的長官，愈應兢兢于「君子之德風」的關鍵上啊！

## 九

蔣先生用人，對於他的職權以為最重要是畫清楚，讓他有實權能夠對職務上負得起責任。他嘗極論職權不專一的毛病：

「現在使我們的工作不能生效，政治不能進步之最大的毛病有三個：第一就是行政系統複雜，一切事權和責任不能專一，因此一切的事情，窒礙難行，沒有人肯來負責做事，也沒有人能夠放手做事，有責任便互相推諉，有權利則彼此爭權，所有的時間和精力，統統用于應付；全部的工作，不過是敷衍表面。甚至還要發生一些無謂的糾紛，增加許多意外的麻煩，使大家的力量互相抵消，整個的工作，

陷于停滯。如此，還有什麼事辦得好呢？所以系統複雜，事權分散，就是行政上第一個通病。」（見現代行政人員須知）

這說的是由于行政系統複雜的原因。而現在行政系統複雜，委員制的毛濫是一個極重要原因。所以省政府要合署辦公，縣政府要裁局爲科，而中央也非經過整理不可。

前期刊拙著「改善現行委員制的必要」，就是討論這個問題，茲不贅。不過我們還要指出的是組織和效率的關係重要。蔣先生在軍事上，深知組織對戰爭的影響。如三三制的編制，是經過極長時間的研究而後採用的。這種編制在北伐軍事顯見了效果。又如最近剿匪，師團之增加偵探，運輸隊編制，就是適應事實之需要，而慮及各長官的忽視，不惜三令五申，以嚴法促成。行政機構若不能簡單緊湊，運用上的不靈，其貽害雖不必即時可顯見，而必有一日給予我們很大的教訓。黃河長江在這兩三年的疊次成災，水利機關龐雜呆笨，不能不負責任。所以我們希望行政組織的改善，尤其是中央行政組織的改善，非常迫切！

有因爲長官的信任不專，職權不能獨立行使，致有責

而無權，蔣先生以爲這也是不對的。他說：

「要參謀長能做實事，盡職責，一定要有相當的實權給他。參謀長就是幕僚之長，所有幕僚，差不多統統要聽他指揮，凡幕僚以內的事情，無論關於經理，衛生，交通運輸那一部份，參謀都要能夠指揮。」（見參謀業務及其應有修養）

他舉自己的辦事經驗爲例：

「所以我從前做參謀長的時候，不管主管長官對我怎樣，我既擔任這個職務的時候，我一定要有這個職權，一定要負這個責任。比方情勢危急派我做參謀的人出去指揮的時候，我就先要和主管長官講明，請他把全權交給我，要發幾多子彈，就要發給幾多，軍械處不可短發一顆，我要賞那一個有功的人，就要賞他，經理處就要付他錢，不必再問主管長官答應不答應。」（見上）

他更囑咐說：

「如果要你當參謀長，就一定要給以相當的權力，不然就不能做了。」（見上）

但在這裏，還有一個很重要的問題，就是長官也要把自己的權限畫定，不宜過度負責，過度干涉到主管人員的職務上，把主管人員成了一個被動的機械，沒有獨立自尊的地位，否則雖然說畫分職權，也等於不畫，也等於無權。因為屬員的權，何一不是長官的權？何一不是長官應該干涉的？而這種過度的干涉，無論是無意，是善意，是很客氣的方式，都是有流弊的。尤其是蔣先生以現在所握掌權力

之大，什麼事應該怎麼樣做，最好先讓主管人員來研究清楚纔加決定或表示肯定的意見。因為經過蔣先生表示意見之後，主管人員如認為對的，自然努力奉行，如認為有須考慮的，那就不容易下台。世界上究竟沒有多少個「嫵媚善諫」的魏徵，唐太宗的量度也不是易學的。唐史載太宗有一天罷朝，很生氣地說：「會須殺此田舍翁！」長孫皇后問道「是那個？」太宗說「魏徵每廷辱我！」後來幸得皇后用「主明臣直」的話替他解釋了。而皇后那幾句「妾與陛下結髮為夫婦，曲承恩禮，每言，必先候顏色，不敢輕犯威嚴。況以人臣之疏遠，乃敢抗言如是，不可不從」。更見得太宗與魏徵之難能可貴，而批人主逆鱗之危險。故

其君臣相得益彰的美談，未必就能使一般官吏去冒不測之威。現在雖是民主的時代，但長官的意思，尤其操生殺予奪的大權而屬於剛性的長官，總是能揣摩阿附的較有利益。胡適之先生以為

「蔣介石先生最大的缺點在於他不能把他自己的權限明明規定，在於他愛干涉到他的職權以外的事。軍事之外，內政、外交、財政、教育、實業、交通、禁烟、衛生、中央和各省的，都往往有他個人積極干預的痕跡。」

「譬如一個校長時常干預教務長的事，則教務長的命令必不能被人看作最後的決定，而人人皆想僥倖，事事越過教務長而請命於校長。如此，則校長變成教務長，而教務長無事可辦了。結果是校長忙得要命，而校務的事也終於辦不好。」（見一六三號獨立評論改革政制的大路）

這是蔣先生應該反省的。有時意見的表示，雖是很客氣，卻也令主管長官感覺為難。比方北平擴大市區罷，蔣先生的意見便使行政院、內政部、軍政部、河北省政府受



了很大的麻煩。蔣先生本人也許不知道的。還有最大的流弊，就是使到大家都以爲無論什麼事，只要蔣先生答應了便千妥萬妥，所以大家都以爲無所謂「主管機關」，無所謂「法定手續」，只要向蔣先生身上打點，只要向蔣先生身上包圍。甚致主管機關布一令，行一政，大家也以爲未經蔣先生有所表示，不能作準。觀望的觀望，阻撓的阻撓，牽制的牽制，到蔣先生有所表示之後，纔肯服從，而時間已經虛耗了不少，效率更受很大的影響。中央這幾年來，實幹的成績未能盡滿人意，未能與蔣先生坐鎮的剿匪區域的進步并駕齊驅，也不能不說有這個關係。這是中國前途多大的損失！多大的危險！而結果蔣先生也受不了這個麻煩，所以蔣先生會感慨地說：

「現在大家有一個毛病，每每引起一般人不平的心理。就是有許多東西不經過軍事委員會會議手續，直接交給總司令自己來批。這個習慣養成之後，雖然總司令要公道，大家心裏終是覺得不能公平。所以以後就是我親筆批下的東西，仍舊不能作準。要大家公開議決之後，這東西纔能夠作數。我已同他

們講明白如此，并且我自己也絕對不寫這類未經公決手諭和命令。有許多將領不知道這個情形，仍舊隨時上報告或領單要我批。而不知我一批的話，我自己就是犯了法紀。所以上報告要我親批的人，簡直就是要我犯法，做罪人。因此，我自己心裏非常痛苦，看見部下有這種條子要我來批的時候，我比見什麼東西都難過。但有時我不好不批，因爲不批的時候，不明白道理的人，就以爲待他不好。所以結果是我犯了罪，國家就格外弄亂。今日國家弄到這樣田地，我當然負責任。但是國家既弄得如此，不但我不好，你們部下也不能不負責。這樣做下去的時候，不僅是害了國家，害了我個人，還要害了你自己。因爲我犯了這個過，所以各部隊便成功私有的軍隊一樣。如果只要我私人來批就好了，那末軍事委員會，軍政部等機關設立有什麼用處？試問許多事務都要由我個人直接來辦，那麼，這樣大的國家怎麼辦得好呢？」（見整理軍隊的要務）

蔣先生這種「難過」，我們是極同情的，不過只是不批不

是好方法，凡可以紊亂法紀的動機，暗示，我們都要顧慮到。所以我們希望蔣先生劃定自己的權限，沒有經過主管人員的研究，處理，不隨便表示肯定或否定的意見，甚致很客氣的方式也不宜露痕跡，然後主管機關纔有實權，纔負得起責任。蔣先生自己是歡喜要有實權來辦事的人，自己也同情和尊重別人也有這種脾氣。況為國家法治前途打算，蔣先生更應深切反省，做個榜樣。

## 十

蔣先生用人，極能注意到經濟的條件。他在廬山軍官團，再三囑咐那些團員回到部隊去，必要宣布：

「……從此以後，各部隊所有規定的經費，無論薪餉伙食，一定按期發清，絕對不會短欠一點，遲延一天，如果到了期還沒有發清，你可以問你們的師長，也可以問我委員長。（見時間為一切事業與生命之母）

「……現在委員長在南昌行營裏新設了撫卹處。凡屬打死的官兵，行營即照章撫恤，只要你拿撫恤單

子到行營來，一定隨到隨發；絕對不會短發一文，或遲延半刻。……（同上）

無非是想他們知道「養生葬死」，庶幾無憾！所以他要防  
止逃兵，更諄囑：

「各長官而今以後，經濟務必絕對公開，總要使士兵過得去，每月至少要使士兵有幾元餘餉。」（見清剿匪共與整飭部隊）

而對於「吃缺截曠」，以為「比漢奸賣黨，賣國，賣祖宗，賣子孫之罪」，更是重大，要「加等處治」。這個意思，戚繼光在練兵紀實練將篇裏會說得很透澈。他說：

「軍士月糧一石，又是他們本等所該。只一不科斂剝削，殆見感之若父母，愛之如骨肉，卽嚴刑重法，受之而不怨。夫以軍士應得之財，以將領分內之守，而得軍士感服之心，死報之功，何憚而不為之乎？」

又說：

「國朝軍士之養，月僅一石，耗於官私，十僅得五。卻乃巧立名目，斂千萬貧乏之資，而歸之一人。

身家之奉，飽飫烹宰，鼓瑟吹笙，快口體於目前，致使精神淹廢，奪有限之年，充一朝之慾，猶之可也。且以此斂怨，失卒士心，敗疆場事，身死名喪，求爲匹夫而不可得！甚致奴僕害其主，屬伍叛其上，樂極悲生，死於刑戮！」

這不啻爲那些坍台的軍閥寫照了！而蔣先生還能在鬭爭之際，利用經濟的特惠，以減削敵人的力量。他說：

「從前軍閥軍隊的餉額，每人每月只有八塊錢。我們在廣東，比他們加兩元，合成十元。這是利用普通士兵的心理，我們的餉額一多，軍閥的士兵一定隨時高興過來。」（見剿匪技能的研究）

「大概赤匪運動，士兵每人最多三十元，我們規定五十元的賞金，當然容易破案。」（見國家興亡決於剿匪）

其實這種方法，豈只兵士高興跑過來，多少英雄也自「入吾彀中！」

和經濟條件有極密切關連的，就是封賞。蔣先生雖曾以爲用恩而不用威，「恩竭則慢」，但蔣先生對於有功，

卻從不吝惜封賞。他說：

「但是我對於部下，歷年以來，都是共患難，共生死，愛護則無微不至，扶持則惟恐不力，我自問無一件事對不起部下！」（見國家興亡決於剿匪）

他決不像楚項羽：

「見人恭謹，言語姍姍；人有病疾涕泣，分食飲。至使人有功當封爵，刻印冠忍不能予。」（前漢書

韓信傳）

他很有漢高「大丈夫定諸侯，卽爲真王耳，何以假爲」？「橫來，大則王，小則侯」的氣概。而曹孟德「若必廉士而後可用，齊桓何以霸世」？又是亂世用人一種通權達變的方法。只要過後我們能夠繫鈴解鈴，養成一種新空氣，自然會使「貪夫廉」。司馬溫公謂表矩佞于隋而忠于唐，「非其性之有變也」，實是風氣變了。滿清末葉，貪污已成風。民國以來，袁世凱因發皇帝夢，也利用金錢去收買徒衆。袁死，而流風所扇，防隄蕩然。及革命軍興，急于軍事的鬥爭，政權的奪取，自然不能不因其勢；但勢太大了，一時也不能夠控御得適可而止，于是人慾橫流，

滔滔汨汨，正如現在黃河的一瀉千里，法紀淹沒了，禮教也淹沒了，汪洋一片，只見「萬取千焉，千取百焉」在浮沉。陳邦彥曾描寫明末官吏的公然貪污：

「今天下自大吏至百僚，商較有無，公然形之齒頰。受銓天曹，得瘠地則更相慶，得瘠地則便相吊。官成之日，或垂囊而返，則羣相姍笑，以為無能！」

劉宗周更說得沉痛：

今日吏治之汙，如催科而火耗，詞訟而贖贖，已視為常例，未厭也。及至朝廷頒一令則一令即為漁獵之媒，地方有一事則一事即為科斂之藉。官取其一

，吏取其九，一者嘗見持而九者遂不敢問。民費其十，上供其一，十者方取贏而一者愈苦不足。以是百姓視上官如仇讎！

我們今日，比較如何？蔣先生要用極刑來處治貪污，確是救時應有之義。但他的效果如何，卻看例外的多不多，若網漏吞舟之魚，便不易得殺鷄懼猴，懲一儆百的收穫。黃梨洲所謂「勢可以為惡，雖禁之而不止也」。所以用人在金錢的運用上，第一在使人能夠實受其惠，第二即當防免低級心理的刺戟，致誘起貪念，壞了節操，由涓涓而成江河，泛濫不可收拾。

## 本刊第二卷合訂本發售

布面金字精裝每本一元六角

灰花紋紙平裝每本大洋一元

# 中央財務行政組織之研討

蘇松芬

## 一 導言

近代國家財務行政，大抵負有下列四種任務：

一、為計劃財政，即對於預算之編製，與預算之確立，及預算之執行，均須經過適當程序，使國家財政，有軌可循，如遇緊急事變，亦必有其非常算預之訂定。

二、為經理財政，即對於各種租稅之徵收，公債之發行，各機關經費之發放，以至與財政有關事業之舉辦，均經理之。

三、為監督財政，即對於各徵收機關之徵課，及各機關之支出，均可加以考查，如遇有變更預算，或增加預算之時，詳究其是否必要，及能否增加行政效率，以為承諾與拒絕之標準。

四、為清理財政，即對於每年度之收支賬目，加以結算，移送於審計機關審核，以解除其施行上之責任。

財務行政，既負有上列數項之重要任務，故於財務行

政之組織與管理，自應嚴密規定，以期運用靈活，茲以我國財政部組織法，正由立法院審議修正，關係頗巨，爰就此問題，加以探討，以作芻蕘之獻。

## 二 財務行政組織之原則

財務行政組織之重要，既如上述，但應採取何種原則以組織之，亦為應先探討之問題，依一般學者所主張，以為財務行政之組織，應不能逾越下列幾項原則：

1. 必須有統一之組織，與責任之貫注，使全國財政機關，發生連鎖關係。
2. 必須使本身職務，充分表現於合理化、簡單化、整齊化、及專責化。
3. 必須有管理各機關財政之權，按照事實，及行政效率，可以審定或核減其經費，不使流於浪費，虛耗國幣。
4. 必須使內部機構，能充分適應環境，同時將各部

分劃清權限，使不致發生組織重複矛盾之弊。

### 三 各國中央財務行政組織之概況

各國中央財務行政（即財政部）之組織，除一二為歷史關係所囿外，多已依時代而演進，茲就英、美、德、法、日數國之中央財務行政組織，作簡單之敘述，以明瞭現代各國對於財政部組織之改革，并作我國修正財政部組織法之參考。

#### （一）英國

英國政治，向視財政為重要，故其度支總裁，（即財政部長）權力甚大，地位亦甚高，蓋担任斯職者，常為黨中領袖，同時又為內閣閣員及財政大公之一，（按英國有財政委員會之設用以計劃財政由一位正財政大公三位副財政大公組織而成，）舉凡一切財政計劃，實際上由彼一人決定，各部預算，如稍涉糜費者，即可加以裁減，無敢異言；然度支總裁之所以有此權力，實為國會所授與，各部為尊重國會之意志起見，乃不得不尊重財政部之職權，但國會仍一面設置庫管審計長以監督之，財政部之領款，必

須經其核准，對於各機關之支出，須按期送達報告於庫管審計長，庫管審計長依此定期報告，加以調查，轉報於國會，如國會認為有不盡職之處，可加申責，故其制度運用，至為奧妙。

至於英國財政部之組織，除度支總裁外，設有財務祕書（即政務次長）一人，此位祕書，例由議員中選任，亦為閣員之一，可以出席國會，因此贊助度支總裁，以應付國會，及各部所發生之問題甚多。又設有常務祕書（即常務次長）一人，用以綜理部務，不與內閣同進退。又設有財政部之國會祕書一人，用以聯絡感情，但不担任其他實際職務。此外在常務次長之下，設有財務，供應事務，及人事三司，各設司長一人，司之下設科，其科額之多寡，視事務之繁簡，及財政事務有無變動而定，頗與我國情形相類。財務司，主管編製預算、歲入、國債、擬定錢幣法案、銀行、金融、財務行政、審計、會計、外國及屬地之財政、外國匯兌等事項。供應事務司，主管公共支出事項。人事司，主管各機關人員之任用、升調、薪俸、撫卹金、养老金、傷害殘廢、及機關之組織等事項。但一九二七年

以後，復將財務司與供應事務司，合併爲「財務與供應事務司」，現實存兩司，殊不若我國財政部有六七司之多。此外則設會計、文書、事務三股。各設股長一人，會計股主辦各種會計，及對於國會與庫管審計長之報告。文書股辦理全部文件通告，及登記、打字、速記等項。事務股，辦理佈置、整潔、及督率全部工役工作。

## (二) 美國

美國財政部，因其所管轄之事務頗多，組織亦甚複雜，總其要者，於部長之下，設有次長一人，凡國庫預算局，聯省農業貸款局、財政局、統計處、人事處、金融管理暨、會計存款委員會，均歸其直轄。另設三司，各設司長一人。第一司主管征收，其下設有內地稅局，關稅局，建築管理所，海防處等機關。第二司主管財務，其下設有國債委員會、機要處、造幣局、發款科、印鑄局等機關。第三司主管外國貸款，及其他事項，其下設有主任秘書、外債處、公共衛生所、鐵道貸款所、供應局、官書局等機關。但其整個財政部權力，甚爲有限，對於各機關之支出，無權管理，一唯仰承國會意旨，比之英國財政部，實有上

下床之別。且美國財政部，對於財政計劃，亦無創制之權，即或有不善之處，亦不易輕易改革，實爲財務行政組織上之缺點。

## (三) 德國

德國財政部，權力頗強，國家收入預算，固有權編製，即各部之支出預算，亦有權指示改良，但對於各部財務行政，則無權管理，是其缺點。且各機關對於超過預算，請求國會追認，國會以事屬過去，無不允許，此亦爲德國財政不能上軌道之原因。然在近年來，德國負責當局，正努力於改革，當不難一掃以往積弊。以言德國財政部之組織，係於部長之下，設有次長一人，另設有五司，各設司長一人，司之下設科，數目無定。第一司掌理全國各機關官吏人員之任用、升降、薪俸、旅費、撫卹、住宅、及各機關之預算等事項。第二司掌理各種稅收、專賣、及征收行政機關之人事、會計、款項、建築、預算、及管理等事項。第三司掌理所得稅、公司稅、財產稅、財產增值稅、遺產稅、交易稅、生產及零售稅、各稅之寬免及統計，中央稅與地方稅之劃分，征收機關人員之任用等事項。第四

司掌理全國建築工程行政事項。第五司掌理經濟政策，輸出輸入，糧食供給，及一切與財政金融有關事項。此外尚有國家財政法院，各邦財政局，與各種專賣局，各委員會等組織。

#### (四) 法國

法國財政部，設有部次長各一人，次長亦爲一政務官，與內閣同進退，部次長之下，分設司科，主管各項事務，與各國財政部大致相同。惟另設有秘書處，內設秘書長，副秘書長，秘書各一人，隨員若干人。此種組織，純爲幫助部長私人辦事而設，與部長同進退，其人選不受文官任用法所限制，但不免爲部長親戚，且多經驗缺乏，好事喜動，遂爲部中各員所嫉恨，又於部長去職時，每將各隨員任意安插，尤足以敗壞官常，殊未見其妥善。再就該部職掌而論，對於各部預算，無權可以裁減，對於各部支出，亦不能作何管理，大體上係依照國會所通過之財政法案而行，但國會亦不時將財政法案變動，故法國財務行政，實無可恭維之處也。

#### (五) 日本

日本稱財政部爲大藏省，其大臣爲內閣閣員之一，有總轄政府一切財務及支配各部預算之權，如各部在閣議發生預算爭執時，大藏大臣，可以提出有效的解決方法，迨預算確定，任何機關，即應遵守，不能破壞踰越，頗與英國財政制度相仿。其內部組織，除大藏大臣外，設有政務次官，大藏次官，及主計、主稅、理財、銀行四局，另有造幣局、專賣局、稅務署、營繕管財局、外國匯兌管理委員會、關稅調查委員會、外貨評價委員會、中央諸官署建築準備委員會等十餘機關，均歸大藏省所直轄，其權力甚爲集中，故足以肆應一切，而有今日之日本國勢。

#### 四 我國財政部組織之現狀及其改造

我國財政部之組織，係根據民二十年國民政府公佈修正之財政部組織法，於部次長之下，設關務、鹽務兩署，及總務、賦稅、公債、錢幣、國庫、會計六司，菸酒稅、印花稅，及捲菸稅三處，旋將該菸酒稅等三處裁併爲稅務署，惟組織法未曾修改，此外則設有秘書、參事，及各種委員會。至於職掌一項，雖組織法第一條規定有管理全國



財務行政事務之權，但實際上能辦到管理財政之地步者甚少，其原因約有下列數端：

一、因我國現行之會計制度，係採超然主義，（？）由國民政府設主計處，辦理各機關預算，因此財政部祇有籌款之責，而無核減各機關預算之權，對於各機關之財政支出，及行政效率，更無從過問。

二、因以往訂定中央政制，拘於五權形式，以為財政部僅屬行政院下一部，不宜以之管理各院部會財政，故對於財政部之職權，盡量縮小，或更設有種種規定，以掣肘之。

三、因各機關之特別會計林立，自由收支，不庸財政部過問，如鐵道交通司法行政等部，及建設委員會之特別會計，即其實例。

有此數因，足使中央財政權力分散，行政效率減低，與支出浮濫；故以為今後補救之法，應仿英日等國良制，使財政權力，盡量集中於財政部，以符財政部組織法第一條之規定。往者國民政府所設之主計處，在國府主席有實

權時，猶或有推動可能，而現時中央政治組織，實等於內閣制，國府主席，并無實權，試問主計處一切主張，如核減經費，批駁支出等，能請國府實行否？如將待決之案，移送中政會議解決，匪獨於理不可通，且不啻與虎謀皮，斷難如願，證之今年度預算，因核減某院經費，而引起之糾紛，即為明證也。是主計處制度，在現階段上，已成弩末，究不如將編制預算，及審核決算之權，仍歸財部主管，以符名實而資振作。至慮財政部本屬行政院之一部，以之管理及監督各院部財政，或於五權政制有礙，則余有可申說者，所謂五權，不過將行政、立法、司法、考試、監察五種治權分立，而主計事項，明明屬於行政院之財政部範圍，以之歸隸，實屬名正言順，有何不可？如擅將主計獨設一處，主辦其事，是無異由五權而變為六權，詎非怪事？總之，現代各國財務行政之組織，多傾向於權力集中，及具有管理各機關財政之權力，以發揮其調節財政之效能，及應付世界經濟之恐慌，此關於我國之財政部之職掌，所應順應潮流，重新釐定者也。

至於組織方面，以為鹽關兩署，歷史悠久，且直屬機

關林立，不妨照舊存在。若稅務署與賦稅司，其涵義本屬相同，實應合而為一，仍稱之為賦稅司，以節糜費，而利進行。至總務、公債、國庫、錢幣、及新擬設之計核司，亦不妨照舊，但應增設一人事供應司，以辦理各機關人員之任用登記、升調、薪俸、撫卹金、養老金、與考查各機關之行政效率、公用物品之集中購買分發，公共建築物之營造修繕等事宜。此外如將主計處，改隸於財政部，則應增設一署或仍設處，以專責成，但署長或處長一職，以由部長兼任為宜，另設一副署長，或副處長以佐理之。茲更將我國財政部應設各部份，及各項重要人員，臚列於後：

部長一人

政務次長一人

常務次長一人

主計處 處長一人（由部長兼）  
副處長一人

鹽務署署長一人（各署司於必要時可添設一幫辦）

關務署署長一人

總務司司長一人

賦稅司司長一人

公債司司長一人

國庫司司長一人

錢幣司司長一人

計核司司長一人

人事供應司司長一人

各種委員會委員長一人委員若干人

秘書八人至十二人

參事四人至六人

視察八人至十二人

科長科員技正技士各若干人

顧問專門委員各若干人

以上所陳，純就事實上建議，但頗信比現有組織為佳，倘蒙當局採納，裨益於我國財政，當不少也。

# 現行考試制度述評

趙學銘

公務員登庸的途徑，不外推荐徵聘與考試三端。由推荐或徵聘而登庸的公務員，每每不能勝任愉快；這因為可以從資綠而來，不一定具有真實的本領與辦事的才幹。因此政治上弄得一團糟，不易看到有清明的光景。

要想政治清明，不能不首先澄清仕途；而澄清仕途的方法，又不可不從公務員登庸的途徑上着想。我們知道公務員登庸的途徑原有推荐徵聘與考試三端，而推荐與徵聘的結果都易得到壞的影響，然則登庸方法，流弊少的當然只有考試一端了。

考試，在我國是素來就極端注重的，所以周密的考試制度，很早就已經確立；在那種制度之下，登庸過成千累萬的公務員的。不過當時那種考試制度，經過時勢的推移，業已不合國情；所以現行的考試制度，已有一個劃時代的轉變了。

現行的考試制度是怎樣的？是不是盡善盡美？還有沒有改進的方法？這些問題，都是應該研究的。

現行考試制度述評

我國現行的考試制度，是根據孫中山先生的五權憲法而來的；考試權是與立法司法行政監察四權相並立，單獨行使而不受其他任何的支配。行使考試權的是考試院，所以考試院為國民政府的最高考試機關。在國民政府組織法第七章第四十二條上，是有明文規定的。

考試院係由考選委員會及銓敘部二機關組織而成，關於考選事宜統由考選委員會舉辦。所以考選委員會，實為全國公務員考試的主管機關。

考選委員會，以委員長一人副委員長一人委員五人至七人組織之，另設專門委員十六人至三十二人，以計劃一切考選設施及襄理各項專門考試的事宜。會內並設秘書長一人，秘書四人。下分六科，第一科辦理總務，第二科辦理文書，第三科辦理高等考試，第四科辦理普通考試，第五科辦理特種考試及候選人員考試，第六科則辦理關於各種考試之調查統計及登記的諸種事項。現在除第一科辦理

總務第二科辦理文書第六科辦理各種考試之調查統計及登記事項業已成立外，其他各科則尙有待於成立。

在考試期中，關於典試事宜另組典試委員會行之。典試委員會以典試委員長一人典試委員三人至十五人組織而成，典試委員長並得聘任襄試委員若干人，以襄理典試的事宜。典試委員會設祕書處，於試期前一個月內成立，至考試完畢撤消。

至關於應加考試的人員及考試的種類，依修正考試法第二條的規定：「凡候選人員任命人員及依法應領證書之專門職業或技術人員均應經考試定其資格」，可知應行考試的人員有候選人員，任命人員，及依法應領證書之專門職業或技術人員三種。除候選人員考試條例另有規定以外，在修正考試法上，並明文規定任命人員，依法應領證書之專門職業或技術人員的考試，分爲普通考試及高等考試二種。而同法第四條又有「前條第一項人員考試院認爲有特殊情形者得舉行特種考試」之規定，故考試的種類共有普通考試特種考試及高等考試三種。

無論高等考試普通考試，均有應考資格之限制。凡應

普通考試的，必須經立案之公私立中等以上學校畢業得有證書者，或有中等以上學校畢業之同等學力經檢定考試及格者方有資格。應高等考試的，必須國立或經立案之私立大學獨立學院或專科學校畢業得有證書者，教育部承認之國外大學獨立學院或專科學校畢業得有證書者，有大學或專科學校畢業之同等學力經檢定考試及格者，確有專門學術技能或著作經審查及格者，或經普通考試及格四年後，或曾任委任官及與委任官相當職務三年以上者的資格之一，方能應試。此外如有褫奪公權，虧空公款，曾因贓私處罰有案，及吸用鴉片或其他代用品各款情事之一者，則雖有上列資格，亦不得應任何考試。

普通考試於首都及各省區或考試院所指定之區域，高等考試於首都或考試院所指定之區域，每年或間年舉行一次，於試期三個月前即由考試院公告。報名則於試期二個月前開始，一個月前截止。

各種考試，均分三試，第一屆高等考試分爲第一試第二試第三試，第二屆高等考試及二十三年首都普通考試均分爲甄錄試正試面試。甄錄試考普通科目，正試始考專門

科目；甄錄試不及格者不得應正試，正試不及格者不得應面試。

考試及格以後，即依規定日期與規定手續向銓敘部報到，銓敘部於報到期限截止後，即將報到人員按其考取的種類等第及現有職務并斟酌其志願，將擬分機關及人數造具清冊，呈由考試院轉呈國民政府向中央或各省區相當機關分發，普通考試及格人員以委任官學習或任用，高等考試及格人員以荐任官學習或任用。其學習或任用的決定，純以錄取成績及服務經驗為標準。

x x x x

在以上的敘述中，現行考試制度的大概已經知道了。

這種考試制度是不是完美無缺？這不待言尚有研討的餘地。

我們知道考試權是集中於考試院的，各種公務員的考試都得由考試院去主持。如果未經考試院主持的考試，考試院是有權不承認其資格的。因此有些機關本欲舉行單獨的考試，也不能不打消此種擬議了。同時考試院似未能與各機關很密切地合作，未能知道各機關的需求狀況，所以

現行考試制度述評

取錄的人員，不一定是各機關所需要的；因而供求的雙方不能調適起來，以致分發的時候動輒即有此路不通之感。

又加考試院沒有直接分發任用的權力，必須呈由國民政府而後乃能分發至中央或各省區相當機關任用，所以各機關不無陽奉陰違者。我們只要看看第一二兩屆高等考試及格人員的任用狀況，就可以很顯明的看得出來。第一屆高等考試及格的人員，至今正式任用的不到百分之五十，在這百分之五十當中，在中央機關的比在地方機關的要多。第二屆高等考試及格的人員，至今正式任用的不到百分之十，在這百分之十當中，在中央機關的也比地方機關的要多。這樣當然於考試制度之推行上，成爲一個極大的障礙。

考試權既是集中於考試院的，而考試院所舉行的考試次數又寥寥無幾，則參加考試的機會，可說是太少了。而且考試的地點又僅限於一兩處舉行，則邊遠省區的人們更沒有參加的機會。我們只要查查參加第一二屆高等考試人員的籍貫，就可以很明顯地得到一個最好的例證。在考試院第二屆高等考試總報告之中，有下面這樣的一個統計表：

應考人員籍貫百分比比較表

省別	百分比	省別	百分比
江蘇	二〇·五四	河北	一七·〇一
浙江	一〇·六四	湖北	七·九二
安徽	六·三七	湖南	五·六一
山西	五·二三	山東	五·一五
江西	五·〇四	福建	五·〇〇
河南	三·三四	遼寧	二·〇八
廣東	一·九七	四川	一·五二
吉林	〇·四九	陝西	〇·三八
黑龍江	〇·三四	貴州	〇·三〇
雲南	〇·二七	熱河	〇·一九
綏遠	〇·一九	廣西	〇·一九
甘肅	〇·一五	察哈爾	〇·〇八

第二屆高等考試是在首都北平兩地舉行的，因此江蘇河北兩省是「近水樓台」了，反映着上面表上所表現的應考人數以這兩省為最多，其他邊遠省區的應考人數，恰恰大致與他們距離的遠近成一個反比例。

同時取錄的標準，又純以成績為轉移的，對於各省區的文化程度與教育情形，未能顧及，以致文化較落後的邊

遠省區，不特應考的機會少，而取錄的機會，更屬渺茫。我們試看第二屆高等考試取錄人員的籍貫，也可以顯明的知道。第二屆高等考試總報告之中，有如下的一個百分比比較表：

取錄人員籍貫百分比比較表

省別	百分比	省別	百分比
江蘇	二六·七四	浙江	一九·八〇
湖北	一一·八八	湖南	八·九一
福建	七·九二	安徽	六·九三
湖北	二·九七	山東	二·九七
四川	二·九七	江西	一·九八
山西	〇·九九	河南	〇·九九
廣東	〇·九九	吉林	〇·九九
貴州	〇·九九	雲南	〇·九九
察哈爾	〇·九九		

江蘇浙江的文化程度高，教育最發達，所以考取的機會多，當然取錄的人數百分比最大。雲南貴州察哈爾的文化低落，所以考取的機會少，因此在上面的表上，百分比也就佔得很小了。

又每次的考試，是分爲三試舉行的。考試之分三試舉行，這原不足病，但甄錄試不及格者不得應正試的規定，似乎是一個很大的缺陷。因爲考試的主要科目是專門科目，普通科目實在是次要的；現在把次要的科目看得最緊要，未免有點輕重失序。況如第二次高等考試普通行政人員甄錄試的歷史試題（一）爲「衛遭狄難，文公復興；越事強吳，勾踐以霸。迨秦滅諸國，而衛越之裔，享祚特長，能就鄙風及春秋內外傳，史記諸書所述，歷舉其要歟？」這類題目，拿來做甄錄，不太冤枉嗎？這雖然可說是出題目的炫學，不清楚現在大學教的是什麼課程，而以次要科目做甄錄，有此流弊，更難補救了。這次考試已經稍微有點修正；也許這一個缺陷可以補救得到一些吧！

至如考試的種類，雖則有普通考試高等考試特種考試的三種，然而究係考選担任任何種職位的人員，在考試法中並沒有明文的规定，此於考試制度的推行上，當然是有着不少的缺陷的。

再如考試院的本身，似乎是成績並不多。六年來的工作表現，顯而易見的當然是二兩屆高等考試及二十三年

首都普通考試的舉行了。其他各省區的普通考試，雖則也會陸續的舉行過，然而主持的是各省省政府，得力於考試院的地方確實是不多。而且這種高等考試普通考試的舉行，又僅限於任命人員一種；他如依法應領證書之專門職業或技術人員的考試，似乎是還遙遙無期。考試候選人員，當然更是渺茫了。這與考試院所規定的工作，真是相差遠甚！

兩屆高等考試，報名應試的人不爲不多，但取錄的名額，則寥寥無幾。第一屆高等考試有二千一百八十五人名，共錄取一百人，約佔報名總數的百分之四·五八；第二屆高等考試有二千六百三十九人報名，共錄取一百零一人，約佔報名總數的百分之三·八三。以動輒動用國幣一二十萬的考試，取錄的名額僅有那少數的幾個人；這不論拿那一方面來說，都是不經濟之至！

× × × ×

從以上的討論中，我們知道現行的考試制度並不是完美無缺。在這種不是完善無缺的制度之下，當然應當想方法來補救。甚麼是補救的方法？我覺得可以綜合作下面

的幾項：

(一)分設省市考選委員會 現行的考試制度是採的集中制的。集中的結果，使得供求的雙方不能調適起來，以致考試院所考取的人員非各省區的機關所需要，而各省區機關所需要的又未由考試院考試。這種缺陷的發生，不能不歸咎於集中制。所以集中制不能不酌量修改，以適應於事實上的需要，修改的最好的辦法，只有在各省市分設考選委員會了。各省市的考選委員會，附設於各省市政府之下，委員由省市政府人員兼任，受省市政府的監督，并受考試院考選委員會之指揮。

省市考選委員會既由省市政府人員兼任，故於省市機關的需求狀況可以澈底的明瞭，則考試的種類，即可根據事實需要而定，因此取錄的人員，決無杆格不入之弊了。

各省市既設考選委員會，應考人員不致再有跋涉之虞，則參加的機會較多，錄取的機會也就同樣的加多。此於人才的選拔上，當然為功不少。同時也可以各自斟酌各省市的實際情形，而後訂定取錄的標準；在文化落後的省區

，就可以把錄取的標準降低，因而邊區的人才，也可以逐漸培養成功了。這樣看來，分設省市考選委員會可以說是目前的當務之急！

(二)抽考現任公務員 現任的公務員，差不多都是由於推荐援引而來，能夠勝任愉快的，委實是太少了。這般人塞滿了各機關，以致考試錄取的人員也無法安置進去，這不特對於考試制度的推行上有着最大的阻碍，亦且危及整個考試制度的生存。我們要想考試制度順利的進行下去，不能不把那些不稱職的公務員淘汰去，而後空出一些職位，以便安置考試取錄的人員。

怎樣淘汰那些不稱職的人員？這是不能單靠考績的辦法來決定的，因為考績不是一秉大公的，就成爲一個問題！我以爲必須加以考試，而後乃能甄別出真實的本領。當然，一時是不能將各機關所有的公務員都加以考試的，所以只有逐年抽考其幾分之一。考試不及格的，自應淘汰出去，空出的職位，也可由考試及格的填補了。

(三)實行職務分類 考試院究應考選担任那一種職務的公務員，應該預先決定，而決定的標準，則不能不根



據於職務的分類。有了職務分類，可以規定那一種公務員

應當考試，同時並可依據職務，擬訂考試題目。這樣考選

錄取的人員，不致有不能勝任愉快之虞了。

(四)規定各省錄取員額 各省文化程度不同，教育

狀況亦異，如考試純以成績為標準，則邊遠省區的應考人

很少有考取的希望，長久下來，必致各地文化程度高者愈

高低者愈低，因而邊遠省區人才愈少，勢必借才異地，則

施政布令，難免不有隔閡之虞。所以最好規定各省的最低

錄取員額，以救此弊。

本來各省市既設考選委員會，各省市考試純由其主持

，即可自定標準，當能按照需求狀況錄取，自不必另定錄

取的員額，惟在中央舉行的考試，此點勢應注意而已。

上述諸端都是目前最切要的，只要這幾項實現了之後

，其他的枝節問題，都不難迎刃而解了。

# 民 族 雜 誌

第 三 卷 第 十 期

## ◆ 要 目 ◆

- 外交上之又一重心事……………陳公博
- 最近各國關稅及貿易政策的透視……………何炳賢
- 德意志與歐洲和平……………謹志遠
- 日本陸軍大臣更迭以後……………林雲谷
- 意大利與阿比西尼亞……………John Harris著 孔憲書譯
- 行政積壓遲延之原因及其補救方法……………張天福
- 美國銀行制度……………羅鳳超
- 強迫仲裁制的演進及其失敗原因……………楊振先

民 族 雜 誌 社 出 版 上 海 北 蘇 州 路 一 〇 四 號 五 樓

# 正 論

第 四 十 九 期

- 異哉今日之無黨論……………翁率平
- 願六中全會以國民經濟建設為討論的重心……………易思緘
- 金樹仁竟邀特赦……………顧彥儒
- 理想的大學和理想的大學生……………杜紀堂
- 平綏鐵路區位研究(續)……………沈 品
- 一件更有礙於市容的事……………朱光宇

正 論 社 社 址 南 京 紫 金 坊 五 號

# 評述白樂士考績方案

謝廷式

書名：考績 Service Ratings  
著者：白樂士 J. B. Probat  
出版時期：一九三一  
出版處所：Bureau of public personnel administration,  
923 East 60th Street, Chicago, Illinois.  
裝訂：精裝，紅布面，毛道林紙  
定價：美金三圓六角整

西文 [Service Ratings] 若是直譯起來，應當是「職務等第。」那便是說：考核某某所擔任的職務，應當居什麼等第。簡稱為「職務等第」。照我國固有的成語對譯，即是「考績」。

白樂士 J. B. Probat 先生創發一種新的考績方案，他把這個方案敘述出來，成了一本九十四頁的考績專書，在書中簡稱他自己的方案，叫做：「白氏方案。」 [Probat Plan] (見五三頁) 本文統稱他這本書，也就叫做：「白樂士考績方案」。

全書共凡十一章，每章下再分節。其實就內容概括的說，祇不過三個綱領：第一、考績的意義與白氏方案的根據。(自第一章至第四章) 第二、從理論與實際方面證明白氏方案的優點。(自第五章至第八章) 第三、介紹自己發明的考績計算器，及各方面對於白氏方案的贊揚。(自第九章至第十一章)

白氏方案，是由白氏個人創發的，就方案而言方案，我們且看白氏考績方案的內容，究竟有些什麼不同點。

(一) 考績側重性行 白氏對於考績，主張側重性行，

他認為人員本身的工作成績，固然重要，但是人員本身的性行，很足以影響整個組織團體，尤其重要。

「這本書所敘述的新考績方案，倒不是增加工作人員生產量的一種計劃，而是一種最精確的方法，用以估量工作人員本身在整個組織上所產生的價值，尤其是關於一切性行方面，因為一位工作人員的性行，不單是影響到他本身的前途，同時還影響到全體工作人員的意向與服務精神。這個方案，是從工作人員本身的利益上，作一種積極的批評，而不致引起反感，並且給他一個反省自視的機會，一如旁人查視他一樣的清晰。」（第九頁）

「目前在人事工作上對於『考績』術語的釋義，多以為是按期考核或估量雇傭對於雇主所產生的價值或利益。這事在從前普通一般人叫做『效率』等第一但是『效率』一詞，自經各方面的妄用與濫用，業已成爲厭聞，而在一般人事行政家的心目中，亦已失其固有的旨義。現在大家所共知的『考績』一語，意義確是較明，而應用亦較廣。按考績通常所包含

的因素爲效率，德性，與行爲，而是以符號、字義、字形，或百分數，以表示一個雇傭對於其他雇傭相關的價值。」（第十頁考績的界說）

白氏再引工廠中的工人作比喻，他說一個工人生產量的多少，也不能代表那位工人成績的優劣。

「以生產量作考績標準，其最大之優點，確能使主持考績者，不受偏見，猜測，及無以自持的評判力所支配。但是在此有一點所不應忽畧的，便是產量一項，決不可而亦不能完全當做一切主要的因素，用來估量一位工作人員在其職務上各方面所應具的價值。」

「例如一位售貨店員本身的評價，決不能以其售貨總數的多少作標準，因為這個總數的成因，也許是這位店員故意把貨物多給一些與顧客，破壞這位顧客對店家的好意，結果連其再欲照顧亦有所不能。一位打字員，能產生大量的工作，仍可說他是不稱職，因為他稟性古怪，待人不睦，很足以減低整個組織中的服務精神——在量的方面，減少大多數

人的生產，在質的方面影響到大多數人的工作。此外還有一最大的危險，凡是祇計劃到估量生產，便忽略了促成完善健全組織最必須的重要條件，那便是禮貌、雍容、誠實、和穆、創發、機警、合作與忠順等項。」(第二頁)

(二)考績項目具體化 白氏謂考績表應當是被考人員的「照像」，要把那位人員內在的性行才能絲毫無遺地刻畫出來。例如「最易失性」一項，他曾經舉了一個實例作證：

「有一位人員，被填寫為「最易失性」，起而向其直屬長官訴不平，謂像這般樣的填寫在考績表上來揶揄他，未免有些不公。這位直屬長官解答道：「關於表格上的這一項，三位長官之中，已經有兩位是這樣的填寫」。這位人員，聞言之下，立刻失其本性，忽然叫囂起來。於是這位直屬長官對他道：「你現與我談話還不到兩分鐘，你又失掉本性了」當時這位人員祇好承認自己是有這項缺點。」(第二二頁)

白氏考績表上項目約近百條，自謂每一項目都是經過多次

的斟酌，選擇與實驗。白氏考績表是白氏方案中的主要部份，現將考績表內容各項逐譯出來，以備參考，因恐未能盡狀其情，特附原文，以備選用者的校正。內容如下：

懶惰	Lazy
笨拙	Slow moving
敏捷	Quick and active
太老不適於工作	Too old for the work
有小殘疾	Minor physical defects
有大殘疾	Serious physical defects
態度冷淡	Indifferent
太多言	Talks too much
言語太直率	Too blunt or out-spoken
太自高自大	Too much self-importance
善與人合作	Good team worker
不善與人合作	Not a good team worker
不樂意他人批評或建議	resents criticism or suggestions
對人不和氣	Antagonizes when dealing with others
待人頗為週到	Might of en be more considerate
樂於高興而愉快	Usually pleasant and cheerful
樂具禮貌	Always courteous

稟性古怪	Cranky disposition	不常高興服從命令	Does not always obey orders willingly
心志常不滿足	Often seems dissatisfied	太喜與人交鋒	Visits too much with others
常抱怨詬厲	Often grumbling or complaining	須多加監督	Needs considerable supervision
評判力不佳	Uses poor judgment	工作可無須監督	Work well without supervision
有時或有較佳之評判力	Might often use better judgment	極能自制；不易失性	Fine self-control; seldom loses temper
頗具普通一般之評判力	Generally use good judgment	最易失性	Loses temper easily
常有很好之評判力	Always use good judgment	易致爭吵	Easily rattled
怠於分內工作	Does not do his (her) share of work	缺乏自信心	Lacks self-confidence
作事極易遲難	Generally looks for the easy work	太無主張	Too easy-going
作事須經人指導	Must generally be told what to do	不易學習新工作	Learns new work slowly
工作總有點趕不及	Work often slightly behind	易於學習新工作	Learns new work easily
常須人促進	Often needs prodding	凡事稍加指示即明	Understands instructions readily
工作常是提早告成	Work always up to date	常是樂於工作	A willing worker at all times
產生極大量之工作	Turns out unusually large amount of work	對於工作感覺特殊興趣	Takes unusual interest in the work
一直工作不稍疏懈	Steady worker most of the time	頗有秩序	Might be more orderly
工作忙無頭緒	Always busy at work	十分有秩序與條理	Very orderly and systematic
不肯負責任	Does not accept responsibility	健忘	Often forgetful
背負責任	Accepts responsibility	作事常不經心	Often does careless work

錯誤甚多	Makes many mistakes	常令代辦重要職位	Often assigned to other important positions
頗精確	Usually accurate	常令代辦較高職位	Often assigned to fill a higher position
很少有錯誤	Hardly ever makes a mistake	有時下派	Sometimes goes on a "loan"
精確但太遲緩	Accurate but very deliberate	嗜酒為其主要缺點	Drink is one of principal failings
乃內工作十分純熟	Is highly expert in own work	.....	.....
不一定可信賴	Not generally reliable or dependable	能任事，但不能充領導	Willing worker, but is not a leader
頗可信賴	Usually reliable and dependable	不切實計劃或安排工作	Does not plan or lay out work effectively
十分可信賴	Always reliable and dependable	長於計劃，但不能立刻實行	Plans work well but lacks snap in getting it done
活潑而又健康	Active and strong	長於計劃與安排工作之組織家	Unusual ability in planning and lay out work; good organizer
活潑但不健康	Active but not strong	有迅速穩確之果斷力	Makes quick and accurate decisions
素來衣冠不整	Usually careless of personal appearance	弱於主持紀律	Too lenient in maintaining discipline
素來衣冠整潔	Usually neat personal appearance	善於主持紀律	Maintains good discipline
語音柔和	Pleasing and mellow voice	主持紀律太粗魯	Discipline too harsh
應事接物極有經驗	Very tactful in deal with the public	應付困難特別敏捷	Exceptionally skillful in Handling difficult situations
對於工作之專門訓練太差	Poor technical training for the work	註：橫線下項目，係專備員檢査或行政責任者之用。	
對於工作之專門訓練甚佳	Good technical training for the work	(三)三級長官合填一表格 在上表各項之前，有三個空	
臨危失措	Poor head work in sudden emergencies	方格，這是備直接長官填第一行的空方格。上級長官填第	
臨危不亂	Good head work in sudden emergencies	二行；再上級長官填第三行。理由有五...	

備 填			
1	2	3	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	懶惰
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	笨拙
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	敏捷
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	太老不適於工作
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	有小殘疾
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	有大殘疾
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	態度冷漠
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	太多言
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	言語太直率
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	太自高自大
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	善與人合作
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	不善與人合作

註：1. 直接長官，  
2. 上級長官，  
3. 再上級長官。

「(1) 凡是一直接長官對於其直屬人員，必能作一最精確的報告，例如他知道某位人員是「從來不遲到，」「有時遲到」，或者「幾乎全是遲到」。至於上一級的長官，尤其是這三位中的最高一位，填寫此表時，大約均不注意這些地方，與乎用多少心意去確定表格上其他項目的應不應該。但是這兩位上級長官對表格上有些項目，似覺與某一人員正相符合，而在未能的確覺得明證以前，總不敢遽行填寫。所以，倘若用三張表格，由三位長官分別填寫，有許多項目，即使十分同意，但結果仍不免互有

評述白樂士考績方案

衝突。

「(2) 三級長官填寫一張表格，則凡直接長官估量其下屬人員的工作與天賦為如何，高級長官便得一機會以證明該直接長官的評判力與公正態度。所以司長或部長，不僅對於被考績人員的工作情形瞭如指掌，而同時也得明瞭負責填答此考績報告的直接長官的效率。

「(3) 直接長官知道這個表格還要送到上級長官去斟酌一番，便不能不仔細忠實的填寫了。

「(4) 即就這種表格的施行政程序而言，也是自然而然地趨向這個共填一紙的計劃為得計。倘若用三張表格，分別填寫，那麼這三張表格，以後還須集合起來，重行抄錄第四張，而這第四張，便作為最為主要的一頁；作為考核的準繩；並作為被考人員的觀摩。其缺點還不止此，因為被考人員，縱然看了這種抄的表格與長官所填寫的絲毫無異，他們對之絕不會具同一的信仰程度。

「(5) 有人或者以為填寫第二次與第三次的上

級長官，將按照第一人所填寫的地位，照樣了事。這話頗無事實的根據。經驗告訴我們，上級長官，的確處處在立意查看直接長官填寫表格時所難免的錯誤與批評。例如會計師對於總查賬員在紙上所作的任何改正記號，是很少加以顧忌的，是很不容其隨便忽畧過去的。』（第五八頁至五九頁）

（四）考績等次採用字義表示 白氏以為考績結果等次，用分數來表示，很足以惹起無謂的爭執，例如一人得七十六分，另一人得七十五分，這一分之差，在事實上本不足以表示兩人的異同，祇是促成兩人的嫉視，甚至對於考績評判的懷疑。白氏主張用五等十級來表示，其字義為：

A+A, B+B, C+C, D-D, E-E,

因為根據統計的測量結果，無論那一團體中，總是中等人才佔多數，最優(A+)與最劣(E-)佔少數。在這五等十級之中，再就其相差的程度，用加號(+)或減號(-)來註明高下，確是最簡明的辦法，同時負責執行考績的人，對於某位人員的印象，得一個很明白的概念，而這概念，是很容易記入腦海的。(參看第二七頁至二八頁)

（五）考績結果用器具推算 白氏除了創製特種的考績表格而外，還連帶的發明了一種專為此表格的計算器「The Scoring and Rating Device」原圖載於原書第八十三頁。這個計算器的妙用，正符他側重性行的原理，是純粹的科學管制，根據原書的實例，有這麼一件事實作證：

「在 Meon Hopkins 裏的第二十六號職工，他的生產量在其同儕的四十九位職工中，居在最高額的第四位。但是在白氏考績制度下所推算出來的成績結果為劣等(E-)。原來這位職工在白氏考績表格上不幸被指明有下列的各項缺點：（見第六三頁）

×	×	×	不樂意	他	人	的	批評	或	建議
×	×	×	須嚴加	督					
×	×	×	不肯負	責任					
×	×	×	不常高	興服	從	命			
×	×	×	作事須	經人	指	導			
×	×	×	待人頗	為週	到				
×	×	×	常抱怨	訴屈	作				
×	×	×	不善與	人合	作				
×	×	×	作事常	不經	心				
×	×	×	太多言	率	交				
×	×	×	言語太	直人	接				
×	×	×	言喜與	人	交				
×	×	×	頗有秩	序					



以上所舉五點，可算是白氏考績方案的內容大要。據白氏稱，他這個方案，曾經在美國及加拿大的各公務機關各商業組合，實地試驗了四年。（見第九頁第二段）而現在他的這本書裏，佔二分之一以上的數字表格，也是在證明他的這方案是怎樣的合理與怎樣的可靠。我們在未曾親歷實驗

以前，當然不能空引理論去評他的事實；但是我們爲檢視這整個的方案，就感到他這本書的編製，未能滿足我們的願望。按白氏方案中的兩大特點：第一、是他特製的考績表，第二、是他特製的考績計算器。關於考績表的式樣內容填法，在原書上已大體的講得明瞭，關於計算此考績表的計算器，除了一幅圖畫而外，對於計算的原理却一字未

提，甚至謂運用此計算器的說明書，還是屬於計算器附件之一。（第八三頁）這樣說來，我們不欲實行白樂士考績方案則已，如果的話，那就非買白氏考績計算器不可，因爲讀完他這本書，祇能了解白氏方案的一半。

白樂士考績方案這本書，好像是爲推銷考績計算器的一冊長篇廣告。賣藥的人總是說自己的藥好，本文把白氏整個方案的關鍵處，擇要譯述在上面，當然不是再替他計算器作義務宣傳，而是認爲他這方案的趨勢，是排除主觀的與臆測的考績，達到計算的與科學管制的考績，在在可以吸引研究考績同好們的注意。

來件

## 改進中國吏治芻議

沈兼士

### 弁言

竊維國家興衰，視乎政治；政治隆替，端在用人。徵諸歷史開國良規，罔不於甄拔人材，轉移習俗，覘其要端。故詩序太平之君子，能長育人才；書比梓人之理材，既勤撲斲，惟施丹腹；禮著造士，易尚養賢，書籍所載，歷代同途；定亂扶危，所繫至鉅。自亡清末季，捐納例開，仕途龐雜，捷徑爭趨，用啓羣徒僥倖之心，而阻寒儒進修之志；蕭艾雜進，吏治不修，蕩檢踰閑，習爲風尚。於是灶下羊頭，形于歌詠；斗量車載，播厥風謠，末流所趨，靡知所屆，以斯言治，寧非至難！迨我國民政府定鼎金陵，統一海內，勵精國治，革故鼎新，奉行總理遺教，實施五權憲法，對於用人制度，舉凡關於考試銓敘諸大端，均已分別實施；惟因種種關係，尙未能推行盡利，致吏治未

臻治理；懲前毖後，固不得不亟圖改進，厲行法治，統制人才，以爲正本清源之計也。語云：「整衣者，必挈其領；舉網者，必提其綱。」謹就管見所及，默察實際情形，擬定辦法數則，均屬事簡易舉，幸本古人「不以人廢言」之旨，敬祈俯賜採擇施行，務使我

總理精深博大所發明之五權憲法，得以見諸實行，發揚而光大之，俾政治漸趨正軌，國家躋於昇平，則幸甚矣。

### 一 厲行考試制度，發揮考試任用之

#### 效力

查考試制度，原爲中國所固有之良好制度，既足以拔取真材，以備國用；亦所以啓迪多士，維繫人心。前代之

由考試出身者，人才輩出，史不絕書，官吏之任用，以考試爲正途，升遷黜陟，必須秉承則例，幾爲歷朝不變之舊法。過去雖因行之不當而停頓，其弊實不在考試之本身。

近代歐美先進國家以及日本等國，均多相率採用，對於政治效率之推進，頗具成效。總理對於政治設施，亦力主厲行考試制度，以期人盡其才，才盡其用。故于其所手訂之建國大綱，有「凡候選及任命官員，無論中央及地方，皆須經中央考試銓定資格者乃可」之規定，及本黨第一次全國代表大會宣言對內政策，有「釐訂各種考試制度，以救選舉制度之窮」之決議。並集合古今中外之大成，發明五權憲法主張考試權離行政權而獨立，以免任用私人之弊，而收「選賢與能」之效。真知灼見，遺訓昭然。顧自國府成立以來，舉行考試，亦已數次；惟其信用則未著，其效力若無聞。此雖由積重難返，勢使之然；毋亦負責推行，或力有未盡也！竊以凡百制度之推行，首在樹立信用，信用一立。則功效自宏。昔商鞅變法，先之以徙木樹信。際茲推行考試之初，亟應樹立信用，以資激勵。務即依法優予錄用，庶足鼓舞人心，扶持士氣，與國人相見以誠，祇患

其業之不精，毋患有司之不明；患其行之不成，毋患有司之不公。不窺自新之路，不開躁進之門，則人人咸知有正軌可循，努力潛修，正途自奮，自可消弭目前鑽營奔競之風。覈實學而勵多士，清仕達而息雜流，力挽狂瀾，轉移習俗，豈惟考試制度之易所推行，抑亦政治前途之端資治理。若但熱心于考取，而不負責于任用，則考而不用，與不考同，積多年埋頭之辛苦，初不抵有力者乘便之一言，信用喪失，人心渙散，咸望望然而去之，如此而望政治之修明，社會之安定，其可得乎！良以人之才性，與時升降，好之則至，獎之則崇，抑之則衰，斥之則絕，此人才消長之關鍵，恆視在上者用舍爲轉移。影響所及，靡知所底，斯則關於考取人員用捨之問題甚小，而關係于國家政治前途則甚大也。此後不圖改善中國政治問題則已，如欲真正改革，則捨推行考試制度，發揮任用效力外而未由，其要點如下：

(一) 各機關應絕對遵守公務員任用法，儘先任用考試及格人員，如對於該項人員而不依法任用或任意加以壓抑，甚或藉詞拒絕者，應由銓敘部呈請考試院轉呈國府予

以制裁，（按前清疆吏，對於吏部分發之即用人員，定有一定期限，即須照章任用，如逾限即行議處）或由監察院加以彈劾，（古代朝廷或大臣用人不當時，監察御史即上奏章彈劾）如斯則法立令行，風行草偃，考試制度，自可推行盡利矣。

（二）考試合格失職人員，應請仿照前代起復辦法，飭令原機關起用，或重行分發，以免閑散，而資鼓勵。——查國家取士，期於有用；激發鼓舞，務使各展其能，得一材則收一材之用，而國家因以收用人之效，雖因功名自奮，亦緣造就多方。現查考取人員分發各機關任用者，每因時事之變遷，或緣長官之更迭，多以柳下三黜聞。為愛惜人材起見，應請查明被罷免之考取人員，如非因賊私查明屬實者，應請飭令原機關起用，或重行分發；尤須廢止「只能改分一次」之限制，以免冤抑，而重人才也。良以天之生才，有如地之產木，梁棟之材，每以風霜摧折而後成大用；蓋求真才于廢棄之內，其感激圖報之心，尤倍于尋常萬萬也。

國基新造，百端待理，獎掖人材，未容稍緩，一或遏

抑，沮傷必多。譬彼哺嬰，方須咻噢，譬彼樹種，方待澆滋；稍不經意，必難壯茁，倘有知慮，獨能無惕于心乎！現查全國官吏，其數何啻數萬；參之以少數攷取人員，亦當沛然有餘，而今乃若是其壅遏者，乃他途之濫，有以使然也。他途濫則正途不得不滯，不消他途之濫，復開多門，以待巧進，若巧者侵奪已甚，則拙者迫惶無聊，其壅滯自必日甚一日矣，名器既濫，吏道實傷，正本清源，斯為善術。此後政府用人之道，務在厲行考試制度，而發揮其任用之效力。廣求才之路，使賢者各以彙征；啓至公之門，令職司皆得自達。庶乎人無滯用，朝不乏才，羣策衆舉，庶事以康，底又之功，可立而待。斯固清明政治應有之現象，亦所以謀國家長治久安之道也。

## 二 確定公務人員資格及任用次序

國家設官分職，所以為民極也。故官制清則民志定，民志定則國家可致太平。是以考試銓敘，定有常規，綜覈名實，不容躁進，寒羣衆之倖心，疏人才之久滯，誠以用人不可濫也。濫則爵祿不足重，而人人有僥倖功名之心；用

人不可滯也，滯則激勸無所能，而人人有自甘暴棄之患，免濫與滯，亦惟在銓選精嚴，荐舉有法而已，否則不問品資，濫予引用，有與援親故或鑽營權勢者，遽予擢升；由正途出身及勤勞卓著者，反多沉滯，以致循規蹈矩束身自愛者，恆多爲人所鄙夷而非笑之；其狡黠者流，只須捷徑之別趨，即可彈冠之相慶，于是使人咸趨于取巧之一途，莫肯更爲笨重之工作，投刺干謁，多方夤緣；社會擾攘，靡有寧日，是則善惡混淆，是非不分，將何以服人心而彰公道乎！爲今之計，應由中央飭令全國各機關，遵守公務員任用法，任用公務員時，應先將資格送經銓敘部審查合格後，始可任用，絕對不得隨便使用代理名義，任意濫委，以杜倖進，而清仕途，不但目前先用之例，萬不可開，即從前先用之人，亦不可不嚴行稽核，分別去留，以符功令，（按從前用人制度，極重資格，如清乾隆四十四年十二

月上諭：「嗣後各督撫題請實授人員有與例不符者，吏部議駁外，將該督撫隨本議處——見皇朝通志卷七十三）如未報而先委或委而不報者，即應由銓敘部呈請考試院轉呈國府議處，庶不致任他途之濫，以滯正途，歸于劃一之制

，以免入仕之門太多，而收制度用人之效。苟非有奇才異能，震驚儕俗之望，寧循循焉守資格而不變，既可免壅滯沉淪之歎，亦足息覬覦奔競之私。在易履之象曰：「君子以辨上下，定民志。」禮之爲敘，秩然不可紊，能使民志寧一，官人者亦較量先後，秩其次序，則章程釐定，志氣恬然矣。獎勵之道，于是乎在，自可統一人心，納民軌物，吏治之澄清，其有豈乎！

（附註）「查銓政掌自吏部，歷代相沿，……明初三途並用，駁而不純，始以吏部尙書綜六部之權，繼而選司尙書之職，後復以科道與吏部相攻擊，黨論日紛，紀綱漸墮，威柄之旁移，亦由制度未善也。前代立法以救弊者，如漢左雄之限年授職，晉劉毅之九品論人，皆先定資格，而後能正一代之銓衡，蓋資格不定，則無以絕微倖而禁舞文。即有勤于奉職者，好尙之偏，聞見之誤，並足以紊銓選，與其越格以待奇才，孰若循資以課實績乎，萬歷時孫不揚定掣籤法，一破從來吏部專私之積習，分選補授，悉本於至公，洵爲典銓不易之定規矣。」（錄自

續通志卷一百四十一）現查銓敘部成立已有數年，其職掌係審查登記全國公務員之資格，以定任用升降之標準，各種必要法規，亦已次第公佈實施。顧事實上各機關公務員之任免，多未依照辦理，具有相當資格者，未必登庸，使野無遺才；反之毫無何種資格者，亦未必罷黜，或仍居權要，此種現象，衝諸銓敘之真意，似已失其效用矣。治體一編，必滋流弊；轉移之機，實在今日，此後關於官吏之任免事項，一切均應以法令為衡，力彰公道。應即由銓敘部將全國各機關現任公務員資格調查清楚，依照公務員任用法之規定，嚴加稽考，其無相當資格者，即行罷免，以有資格者補充，如有依法儘先任用者，即應儘先錄用，並分期舉行現任公務員考試，評定優劣，分別去留，不足之額，即以考取人員依次遞補，另由銓敘部將全國各項登記之合格人員，分門別類，釐定等級，編列表冊，分送各機關，遇有人員更動時，應即就冊列人員，查照資格及任用次序，依次敘補，不得隨意引用冊外之人員；如

有相當資格未經登記者，得由銓敘部公告，規定期間，補行審查分發手續（以資救濟）始可任用。訂定法規，以資遵守，而收政府統制人材之效。為法爭持，不稍寬假，以免阿私奔競之風，昔范文正公當政時，為百官圖以進，曰：「如此則為敘遷，如此則為不次」。噫！前賢雖逝，遺意猶存，固不妨斟酌損益以仿行之也。如斯則人知仕途登庸之階序，不容躁進驟陞，則覬倖之人少；少一覬倖之人，則少一營求患得之士，而仕途可漸澄清；且知非正途出身者，登庸匪易，則必專心致志，而攻苦之日多；多一攻苦之人，則少一羣居終日言不及義之輩，有一定途徑之可循，懸衆矢知爭趨之鵠的，如斯則人人自可混藉別途以資取巧之心，而士習亦漸以正。正人心，厚風俗，莫善于此。總理所謂：「教養有道，則天無枉生之材；鼓勵以方，則野無抑鬱之士；任使得法，則朝無佞進之徒」。嗚呼！盡之矣。

### 三 確定官吏之保障及獎勵，實施加

俸，陞級，保險，養老，撫卹，

諸辦法。

政府載有爵祿，以資以勞；官吏惟敦靖獻，守法奉公，良以職掌所在，矢志盡職，不敢曠厥官方，貽譏覆錄；否則降罰褫革，用警冥頑，所以勵振興而勤趨事也，若夫職業既舉，簞篋修飭，積俸絀資，陞遷罔後，未聞淹沒勤勞，而不核乎名實也。乃今之吏治，有大謬不然者，進退隨愛憎之情，用舍繫異同之趣，褒升黜免，率不由章；服公職者，毫無保障，朝不保暮，恆存五日京兆之心；致鑽營奔競之風大開，謹厚者或貶節以求全，巧滑者益趨炎而附勢；官方既紊，職守全乖。貪黷之輩，甚至知祿位之不可長，何若假借權勢，舞弊營私，以爲下台地步；其有守正不阿，廉潔自持者，罷職以後，清風兩袖，衣食幾難自全，則咸目之爲「傻子」，馴至正直之士，日見沉淪；脅肩之徒，扶搖直上。有志之士，曷勝憤慨！此種病態現象，實爲不可掩之事實，而諱疾忌醫也。自古禍變之起，悉由

於政治紊亂，以致人心不平；就其不平者而平之，其道無他，惟在執政者明目達聰，開誠公布，以安人心而已矣。故對於官吏任用方面，固須循名覈實，限定資格嚴於錄用，以杜佻進，既用之後，則對於官吏之職位，應定有絕對保障之辦法，不得隨便罷斥，或同長官爲進退，所有一另候任用一莫須有之罪名，尤應極力掃除，如有此等情事，屬員准其申訴，立予糾正，倘屬員對於長官，再有鑽營奔競情事，必當重予懲戒，以肅官常。其已經中央正式任命者（指事務官暨薦任之官吏）如欲有所更調，亦必須臚列事實及理由，報由各該主管機關轉報。銓敘部核准，並經中央公務員懲戒委員會議決懲處，始可能斥；（古代長官欲罷斥其屬吏，先須奏章彈劾，經吏部核准後，始能更調）決不能因長官一時之喜怒，即可便宜行事，俾爲服公職者，稍增保障也，同時對於加俸，陞級，保險，養老，撫卹，諸大端，尤不能不安定辦法。以期日臻完善，而安人心，例如俸給按年遞加，則使人樂於長期服務；且積資陞遷，彼此均有希望，其標準除服務年限外，勞績尤居重要地步；如其人果其能力優長者，自不患無因功擢升之一日，

如斯則人人自必竭盡忠誠，不致時患得失矣，其能廉潔自持者，尤應予獎勵，以資激勸，良以世風日下，貪黷之流，因不得不依法懲治，以儆效尤，然懲之雖嚴，其弊日巧密，設法規避，廉恥漸至於不可問；惟勸與懲並行，則今日雖不能必人之自爲勸，而行之既久，人將見清吏之可爲，必曰，「清廉如某某，終獲擢升；或雖遭罷斥，猶復擢用。」自必勉勵自持，爭相磨礪，斯亦不懲而自勸矣。

（附註）查歐美先進國家，政府官吏之任用，悉由致試，任職均屬長期，非有重大過失，或其他身體上心靈上之損害與缺陷，未有中途退休或無故罷斥者；此外俸給則按年遞加，陞遷則視其勞績，死傷例有撫卹，退職發給年金，定爲常規，行之有年，以致其政治日臻治理，國家日見富強，此其大較也。我國僅郵政海關等少數機關仿行，而其成效已大著，所有該項工作人員，均多謹飭自守，仰望終身，甚鮮有甘冒大不韙者，是則其制度有以使然也。深冀政府對於其他各機關公務人員之待遇，一律仿效，普遍施行，則內政之修明，可企足而待矣。

#### 四 嚴定官吏之考績及制裁，分別公過私過

古制三載考績，三考黜陟幽明，其訓曰：「三歲而小考其功也，小考者正職而行事也；九歲而大考有功也，大考者黜無職而賞有功也。」良以賞罰者，治國之大經；勸懲者，用人之要訣。賞當其功，則不惟有功者知所勸，而他人亦將汲汲焉圖効力以呈功；罰當其罪，則不惟有罪者知所懲，而他人亦將惴惴焉圖自修以免罪。如斯則紀綱振立，政事修舉，人心淬礪，其功可成也。否則所舉未必皆賢，則舉不足勸；所勸未必皆不肖，則勸不足懼。不肖之徒，必將無所忌憚，而唯利之是圖，其實心任事者，亦無所望於超遷，而生激發之念矣。昔漢張裔稱諸葛亮曰：「賞不遺遠，罰不阿近，爵不可以無功取，刑不可以貴勢免，此賢愚之所以僉忘其身也。」斯亦言賞罰之得其平而已。及世之衰也，好惡不公，賞罰不信，或無功而受賞，或有罪而不罰，習生僥倖之心，大啓覬覦之志，是爲善者無所賞，而爲惡者無所懲，迺至以不肖者爲賢，則必以賢爲



不肯，由是是非顛倒，賞罰不明，吏治之偷，有不可勝言者矣！挽救之方，首在厲考績辦法，憑其成績之優劣，以爲賞罰之標準，舉凡各機關對於所屬公務員，至少每半年或一年舉行考績一次，考查各個人日常服務成績及勤勞與否，其辦事努力，成績卓著，名列優等者，即須優予獎勵，遇缺升敘；名列中等者，許其照舊供職；而名列劣等或操守不正，學力不足，以及不努力。不負責之類，概須不分親疏，破除情面，分別斥免。如是賞罰嚴明，咸知自奮；且使俸不虛糜，功歸實際。其犯罪情節重大者——如濫用職權，貪贓枉法之類——尤應嚴加懲治，以懲奸究，而肅官常。又如用人不當，作奸犯科者。如屬私黨或親故，則連及舉主，一併予以制裁。（古者所舉官吏，在任日有行迹乖謬，不如舉狀，及犯罪至徒以上者，兼坐舉主；所舉有因納賂而舉者，有親故非方面舉者，有容受囑託而舉者，有明知不善而故舉者，有犯一科，皆以罔上論，不在官贖限囑託舉者，兩俱爲首，規求者爲從。——見杜氏通典卷十八）或考核或有未周，賞罰或有不公，則對於主管人員，亦應予以議處。（清順治十八年七月上諭：「俱

著部院堂官，詳加考核，稱職與否，應去應留。如草率徇情姑留，即以徇庇治罪。……」見皇朝通典卷二十二）以爲阿私不公者戒。蓋爲政之要，以整飭吏治爲最先；致治之方，以旌別人才爲尤急。國家之收，由于官邪；將欲慎選賢能，必須嚴懲貪墨。謬舉者必行其罰，誣善者，亦反其辜。庶足以服人心，而矯薄俗，以收潛移默化之功也。惟于考核制裁之處，有不能不加以注意者。即當辦其過失，察其公私，凡貪贓枉法劣跡昭著者，罪雖小而不可稍寬；凡因公誣誤。或迫于不得已，或陷于不及知者，罪雖大而不可輒去。故古語云：「宥過無大，刑過無小。」良有以也！蓋六計弊吏，以廉爲主，故貪贓之吏，刻不可容；人非聖賢，孰能無過，故寬其處分，乃可有爲。宋范仲淹有言：「當官者私罪不可有，公罪不可無，」誠以畏避公罪。則必有無敢勇于任事者。孔子謂：「觀過斯知仁矣」其論政也，以報小過與賢才並稱，良以非報小過不能舉賢才也。故對於非因貪污瀆職純係因公誣誤之人員，應予分別從輕議處；並定在一定期間內無過失者，准其開復，仍予錄用，是又于制裁之中，寓惜才之意也。

## 五 厲行政務官與事務官之區別

在歐美先進國家，政府人員，有政務官與事務官之區別。所爲政務官(Political official)者，其主要爲內閣閣員及所屬政務次長等職，係由于國會選舉方式而產生；其責任在規定國家方針，其職務在指導事務官實行其所規定之政策。所謂事務官(Permanent official)者則自各部常務次長以下之各級公務人員皆屬之，彼等之獲得任用，大都經過文官考試之階第，其唯一職分，在貢獻其專門學識及技能，以奉行政府已定之政策，政府時有變更，而彼等則照常供職，毫無影響；惟此外則有所限制，即不許事務官參加政治運動，或作任何政黨工具，如斯則政府基礎，不因政治變動而起紛擾；官吏能力，亦因久于其任而益加精進；行政效率，自可蒸蒸日上矣。環顧中國目前之狀況，官吏之任用，毫無一定界限，恆隨長官喜怒爲轉移，隨意任免；或隨長官爲進退，不問賢愚。諺語所謂：「一人得道，雞犬昇仙。」及「樹倒猴猴散」之數言，正所以形容政治界用人制度之毫無標準，恆以人力爲轉移也。此種惡習不

除，則各樹奧援，互相傾軋，吏治終無澄清之一日！欲圖改革，則（一）事務官須有確切保障，不隨長官之進退爲進退，安心工作，庶事務不至稍有停頓；否則人人懷五日京兆之心，溺職營私，奔走夤緣，種種弊端，不一而足（二）限制事務官不得參與政治活動，——查事務官爲奉行國家法令執行政府政策之主要人員，自應以久于其職，案情熟悉，經驗豐富者處理，自可應付裕如。設無確切之保障，又任其參與政治活動，則人人易啓僥倖之心，爲企圖鞏固已有位置，或提高一己地位起見，從事活動；果其成功，即可望擢升，或維持原職；否則即原有位置，亦將因之搖動，其至犧牲。基于一己成敗得失之關鍵，自必竭力爭持，勢難自己，則對於固有之職務，必致有所廢弛而莫之顧矣。故上述二者，實有相互關係，不容稍缺，此在歐美政治已上軌道之國家，率多行之而獲益，擇善而從，吾國亟應急起直追迎頭趕上也。

### 餘言

以上所述，關於考試，銓敘、保障、獎勵、考績、制裁，以及政務官事務官之區別諸大端，均有所論列，際茲

國家多故之秋，攘外必先安內，揚清激濁，登明選公，實為修明內政唯一之要圖。兼士猥以庸愚，忝列黨籍，誠知人微言輕，何敢罔參末議；惟以蒿目時艱，同舟情切，凜匹夫有責之義，為愚者一得之知，所言雖未必盡當，亦僅買原則數點，供當局之採納，至如何實施之處，則尙待主

管機關之詳細規劃，分別實施，收拾人心，挽回薄俗，將於斯觀之矣。噫！國難急矣，挽狂瀾於既倒，支大厦於將傾，急起直追，稍縱即逝。語云：「芻蕘之言，聖人擇焉。」區區微意，是又在我賢明當局垂青而實行之，抱需厲風行之決心，樹百年永久之大計，黨國前途，實利賴之。

# 正風

第 一 卷 第 二 十 二 期

插圖	翁叔平墨蹟 浙江紹興之大禹陵（夏雨王）	吳貫因
通論	幣圖考 浙江紹興蘭亭之鵝池 世界各國貨幣退一步想	吳貫因
專論	英國民族性與大英帝國之前途	余天休
	日本中產階級實力及法西斯運動現勢（續）	許興凱
	世界金本位恢復問題之研究（續）	李應兆
	紙幣發行之理論及最近之統制	方銘竹
	現代怪傑莫索里尼	余天休
	蘇聯遠東領域經濟的開發	余天休
學說	音韻之分析	吳平章
	人口思想史（續）	吳希庸
	先秦楊朱學派（續）	孫道昇

史材	述學（朱九江先生學案）	張伯楨
	辛亥以來藏書紀事詩（附序）	倫明
	北平法源寺沿革考（續）	羅榮鏞
	凌雲閣筆記	徐彬彬
文藝	林琴南先生論畫（續）	張次溪
	樵隱隨筆	張仲麥
	夷白樓隨筆	蔡潤卿
	大風	延爽樓主選
詩林	甘肅疊州物產之調查及屯墾之計畫	張鶴年
調查	甘肅疊州物產之調查及屯墾之計畫	張鶴年
國聞	本國時事要畧	
外記	外國時事要畧	

訂元 閱二 全角 年郵 四費 元二 郵角 郵租 費四 四分 角零 八售 分每 牛册 年二 二角 局五

總發行所 天津法界三十一號 正風社

# 清中葉縣行政舞弊的研究(續)(完)

桑毓英 高尚仁 合著

## 第四節 幕友議敘與吏攢受職

我們從第三章第一節知道州縣的幕友，多半是不帶科甲出身或作官資格的。因此，他們的出路，非常狹仄。第一、容易發生「官有去留，幕無更易」的現象，第二、容易發生「進取無路，即地貪戀」的思想。這可以說是幕友舞弊的根本原因。其一少部分的帶科甲出身的，又每因「作幕油水既多，敘官且復不易」，故亦往往樂於作幕舞弊。在這種情形之下，清廷爲防弊起見，只有兩種辦法：其一，根本取消幕友；但幕友是迴避制度的生產物，要想取消幕友，必須取消迴避制度乃可。我們從前面所述的「厲行迴避」之中，知道迴避制度的取消，在事實上是不可可能的，所以這個辦法，根本不能用。其二，是增加幕友的出路，從優議敘，使他們都有發展的可能，而在思想上，不再甘於「即地貪戀」。這個辦法，對於清廷，到是無庸顧慮的。所以清廷便採取了這個辦法。

乾隆元年議准：

「司道以下各官幕賓，除綠事斥革，及職掌書算內瑣事，並本官子弟親屬來署幫助者，不准申送議敘外，其實在聘來管理刑名殺之幕賓，於到任時，先將姓名籍貫，申報督撫存案。自申報之日，計算六年期滿，該員任內並無參罰事故，果能深信其有爲有守，才識兼優，出具印結，申送督撫，詳加驗看考試，其文理欠優才具平庸者，即行駁回。如果文理優通，熟諳吏治，才具確有可用者。方准保送。將考試原卷一併送部，俟直省彙齊之日，由部照考試職例，請旨欽點大臣校閱試卷，分別等第，給以職銜，分班選用。原有職銜者，酌量予以先用，老年不能出任者，給予頂戴榮身。如有文理荒謬，不諳律例者，將濫行申送之原保官，並具題之督撫，分別議處。」（見光緒會典事例卷七十五）

從這道命令，我們可以看出「幕友議敘」的規程：

1. 註冊——於幕友到任時，先將姓名籍貫，申報督撫存案。這是爲的免去冒充與濫議。

2. 資格——限於管理刑名，錢穀之幕賓。

須自申報之日，計算六年期滿。

須有爲有守。

（對於此種資格，州縣官須出結保證，以示負責）

3. 考試——由督撫舉行，並負責保送於吏部。

4. 敘用——帶作官資格的，酌量先用，否則給以職銜，分班選用。年老不能出仕者，給予頂戴。

清廷對於幕友，一方面要從優議敘，一方面也不能忘却了拔取人才的原則，故定下議敘資格的限制，以防濫敘之弊。可是天下事有一利「必」有一弊，清廷防止濫敘，可謂顧慮周到。然而實際的弊端，却恰巧從這裏發生出來。

在議敘的程序上，註冊與資格的確定，是不能分開的。因爲若不預先註冊，則資格可以隨便假作。地方官因徇私容隱，便乘着這個弱點，而不遵例註冊，以致乾隆元年所定之制，至三十七年還有申飭註冊的命令：

「司道以下各官幕賓履歷住址，申報督撫，年終彙齊咨部存案……嗣後着該督撫於每年年終彙奏一次；並着軍機大臣於奏到時，詳細查覆具奏。如有不遵例禁，視爲具文，仍蹈前次陋習者，卽行據實參奏。」（見同前）

至於關於資格的限制，則因取得此項資格，便可得到從優議敘的特權，於是有許多屬員，舍官就幕，以濫邀甄敘。道光四年諭：

「御史蔡學川奏請嚴禁幕友濫邀議處一摺，所奏是。朝廷議敘之典，原所以鼓勵人材，至幕友襄理幕務，由本官自行延請，與在官供職者不同。若以有職人員，舍官就幕，遂得濫邀甄敘，既難免大員市恩賄等弊，且開各項人員規取巧之端。……」（見同前）

其次說到吏攬受職。按書吏在銓敘制度上的地位，與幕友頗相類似，同是出路太狹，且較幕友爲尤甚。爲鼓勵其向上之心，以防止其舞弊的動念，而予以敘官的機會，自然也是一種很好的辦法。（至其不能根本取消書吏的存在，

則與前述之幕友同理）

清代的吏攢授職，可以分爲考職與授官兩項說明：

1. 考職——清初定制，外省書吏取具原籍印文，並五人互結投部覆查，如無不符，方准收考。如文到部後，一考不到，次年仍准補考，兩考不到者除名。試期定於每年八月，考試申文告示各一道，論文義優劣，分別等第。

（見光緒會典卷一百四十六）

康熙五十七年題准：

「其各省領文赴考者，令該督撫轉行各地方官，取具本吏親筆親供，里鄰結狀，黏連印結，該督撫給予印文，保送赴部。其在各部院衙門領文赴考者，令各該管官，取具本吏親供，黏連印給，保送赴部考試。如試卷筆迹不同者，卽係假冒頂替。查出，將本吏黜革，與頂替之人，一併從重治罪。」

（見同前）

以上可以說是考職資格上的憑證的限制，此外還有一種役滿的限制，已詳「州縣禁例」中。

這樣的資格的限制，與前述幕友資格的限制一樣的未

能認真執行。雍正以後，很想整頓一下，並將以前送部考試的辦法，改爲就地考試，由督撫舉行。至於分等授職，則仍由吏部銓定。

「直省吏攢，五年期滿，該管衙門申送督撫，每年七月內關防考試。其試卷封固，並原著役日期及履歷，造冊送部。限每年十月內到部，歲終合內外吏員試卷，校定等第，將其受職執照，封發原籍省分給發。」（見同前）

考試權賦予督撫之後，又發生了全數錄取的毛病。乾隆十五年議准：

「嗣後京外吏攢役滿，仍照例考試，年終彙齊解部嚴加校閱，分別去取，不准全錄，以示慎重。」

（見同前）

又五十五年奏准：

「各省吏攢役滿時，令各堂官及各督撫於每年七月內彙齊，嚴密考試，自行錄取分爲二等，以從九品未入流兩次咨部註冊，填給執照。……其錄取定額……在外各省不得十分之五，其僅止一名，

不敷錄取者，如實係當差勤慎，文理明通，仍准錄取。」（見同前）

每年役滿的書吏，多少無定，這樣的限制定額，又發生避多就寡的毛病。於是又定下一禁例：

「如有已屆期滿，因見本年投考人多，趨避去取，不即報告投考，蒙混下年送考者，查出將本人黜革，該管官一併議處。」（見同前）

但這又與「一考不到，次年仍准補考」的原則相違了。因更規定：

「應考時，遇有丁憂患病事故，不能赴考，該管官查驗屬實，咨明吏部存案，准其下次補考。如過兩次不補考，除名。其考試一次不取，不得再考。令各處將不取之姓名籍貫，隨同錄取吏員冊卷，送部存查，以杜重考之弊。如該管官，有將上次未送錄取之人，混行送考，並有將未曾親身充役之人，濫行送考者，別經發覺，將書吏治罪，該管官照例議處。」（見同前）

我們從以上所述各點看來，很顯然的補一弊更有一弊以相

生，結果，清廷只有頭痛醫頭，脚痛醫脚，而書吏的舞弊，則迄未少減。（直到清末，還有「當房差的，沒有好後人」的諺語，即此可以推想而知。）

2. 授官——順治初年定，吏員考職分爲正八品，從八品，正九品，從九品，一等雜職，二等雜職。十五年改定，分爲五等：一等授正九品，二等授從九品，三等授一等雜職，四等授二等雜職，五等授三等雜職。此後頗有更改，至乾隆五十五年，遂定爲外省吏擢，以從九品，未入流兩項授官。（參看光緒會典卷七十五；卷一百四十六）

## 第五節 名仕的防弊經驗與主張

清代關於州縣行政的專書，不下數十種。其中所講的都不外與利與除弊兩點。在每種書中，討論除弊的部份，差不多都比與利的部份來得多，幾乎多二倍以上。現在要想把當時有名的官吏防弊的經驗與主張，詳細的加以說明，殊非此等短小的章節，所能勝任。我們在本節裏所要講的，只限於原則上的說明。今歸納之爲「修身」與「處務」兩項，略述如下：

### 一 修身方面

中國的政治哲學是「修身、齊家、治國、平天下」，「一身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平。」因為「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃」，如果在上者能正己以率屬，則羣下自然可以相當的不敢胡為，所以清代的名仕，很注意於修身的方面，他們關於修身的經驗與主張，可分爲宗教的與道德的。其宗教的爲信天敬神。汪輝祖說：

「民易虐也。然虐民者往往無後，悖入悖出，其顯焉者已。將治士子，則念子孫有爲士子之日；將治白丁，則念子孫有爲白丁之人，自然躁釋於平，終歸仁恕。：治堂下百姓，當念家中子孫。不然喜怒由己，枉濫必多。余學庸德薄，深懼不能爲治，到官之初，撰十四言，懸之客座，曰，「官名父母須慈愛，家有兒孫望久長。」（見學治體說卷下頁六十二）

「州縣一官，作孽易，造福亦易。天下治權督撫而下，莫重於牧令，雖藩臬道府，皆弗若也。何者？其權專也，專則一，一則事事身親，身親則見之

與，知之確，而勢之緩急，情之重輕，皆思慮可以必周，力行可以不惑。求治之上官，非惟不撓其權，抑且重予以權。牧令之所是，上官不能意爲非，牧令之所非，上官不能意爲是。果盡心奉職，昭昭然造福於民，卽冥冥中受福於天。反是則下民可虐，自作之孽矣。余自二十三歲入幕至五十七歲謁選人，三十餘年，所見所聞牧令多矣。其干陽譴陰禍，親於其身，累及嗣子者，率皆獲上腴民之能吏。而守拙安分，不能造福，亦不肯作孽者，間亦循格遷官。勤政愛民，異于常吏之爲者，皆親見其子之爲太史，爲侍御，爲司道。天之報施，捷於響應，是以禍祿數年，凜凜奉爲殷鑒，每一念及，輒爲汗下。是以山行傷足，奉身求退。然且遽嬰未疾，天不畀以康寧，蓋吏之不易爲如此。吾願居是職者，慎毋忘福孽之見也。惟是造福云者，非取法求寬之謂也。人之生，直多枉少，直者弱，枉者強，故姑息養奸，則寬一枉而羣枉逞兇。能除暴安良，則懲一枉而諸枉斂跡，是卽福孽之所由分也，子產寬猛



之論，可不熟讀深思歟！」（見同前說贊頁九五至九六）

他以為因果相循，倖入倖出，「天之報施，捷於響應」，故「將治士子，則念子孫有爲士子之日，將治白丁，則念子孫有爲白丁之人」。孰不欲「家有兒孫望久長」？那麼，「慎勿忘福孽之見」。把福孽分得清楚，自然能除暴安良而諸枉斂跡了。

胡衍虞「居官寡過錄」云：

「上任先一日至城隍廟齋宿，務竭誠敬，不會客，不飲酒。次早行祭，其祭文不可鈔寫寬泛舊套，必出自己真心，實實以不敢枉法，不敢貪財，對神矢誓。自此以後，倘有欲苟且處，即想起對城隍發誓時，私心便止。」（見牧令書輯要卷一頁三十三）

這是說州縣官敬信城隍，可以防止自己的舞弊。現在用科學的眼光來觀察這種舉動，未免令人可笑，但按心理的作用講來，不僅清代，就是現在也還有許多人，因為信仰力堅強，往往於對發誓之後，果真發生約束自己行爲的力量。這種宗教信仰的內心制裁，在當時的社會中，不能說是絕對無謂的。現在我們看一個由於宗教的心理作用而得剖

明情實的誣告命案：

「劉開揚者，南鄉土豪也，與同里成大鵬山址毗連。成之同族，私售其山於劉氏，大鵬訟於縣，且令子弟先伐木以耗其息。開揚慮訟負，會族弟劉開祿病垂死，屬劉長洪等負之上山，激成族鬪爭，則委使毆斃爲制勝之計。比至山而伐木者去。長洪等委開祿於地，開揚使其子閻喜擊開祿額立斃，而以成族毆死具控。余當詰開揚，耐色可疑，繫焉。已而大鵬詞懇辨未驗而已，終不知毆者主名。因并繫大鵬同至城隍廟，余先拈香叩禱。禱畢，命大鵬開揚，並叩首階下。大鵬神氣自若，而開揚四體戰栗，色甚懼。余更疑兇手之不在成氏矣。然不敢有成見也。相驗同時，已丙夜，復禱神，鞠兩造於內衙。訖未得實。忽大堂聲嘈嘈起，詢之，有醉者闖入，爲門役所阻，故大譁。命之入，則閻喜也。開揚大謬，跪而前曰：「此子素不孝，請立予杖斃。」余令引開揚去，研鞠閻喜，遂將聽從父命，擊開祿至死顛末，一一吐實。質之開揚，信然。長洪等皆俯首盡供，燭猶未跋也。次日覆鞠閻喜，投縣之故，則垂泣對曰：「昨欲竄匿廣西，正飲酒與妻訣，有款扉者呼曰：速避去，縣役至矣！啓扉出，一顧而黑者導以前，迨至縣門，若向後推擁者，是以誣。」夫閻喜

下手正兇也，曠無名；而其父開揚，方爲屍親，賚俟長洪等供吐拘提，已越境馳去，安能卽成信讞！款扉之呼，其爲鬼攝無疑也。殺人者死國法固然，憎昧如余，得不懸案滋疑，

則神之所庇，不信赫赫乎！」（見學治股說頁三十七至三十八）

這樣的官民都在敬信城隍，竟使劉開揚因心理作用而四體戰栗，使閩喜因心理作用而遇鬼，使汪輝祖因心理作用而剖案。因此，便有人主張，如果州縣官敬信城隍，則其屬員必有所警惕而不敢舞弊。不過，在實際上，宗教的制裁力，究竟是極薄弱，而且在清代亦不是普信的。結果，只是一個漿黏紙糊的辦法，也可以說是辦法中的非辦法。

其次關於道德的修身方面，他們的主張是治心與守操。茲先言治心：

「心者何？一曰實心。國家激發官方，吏治章程，纖悉具備。特患視爲具文故事，苟可以塞上司之責，免功令之罰，便爲了事，巧於趨避競尙浮華；則雖有良法美意，都成虛設，於地方毫無補益。苟能將士習民風獄訟賦役水利盜賊諸事，凡一切令申之所垂，憲檄之所飭，民生之所繫，國計之所關，

一一實心整理，如飲食衣服之切己，饑必求飽，寒必求暖，不因上臺督責而粉飾，不因同列異同而依違；一民未安，一事未究，寢食不敢寧也，焦勞不敢恤也，由是則才高者尋理必細，操持必堅，更難事足以沮我，何患政之不立。雖才識稍下，而心之所至，識自開明，才自展拓，於境內必日有起色矣。二曰虛心。夫心本靈明，不虛則蔽，有欲念則不虛。好利好名皆欲念也。有成見則不虛也，務嚴務寬皆成見也。心既不虛，於是是非之衡不能定，情僞之隱不能燭；動而輒誤，無所適從，要皆蔽之爲患也。惟徹其所蔽，使好利好名之念，無所介於其中。不計祿位之得失，不問俗情之毀譽，則事之是非，民之情僞，自無遁形。事至而應，就事論事，不以姑息市恩，不以執泥行法。成見一空，漸歸無我，有過卽改，何妨舍己從人；有善不矜，常覺彼長我短。虛則能受，虛則生明，豈獨居官之切務，實亦治心之要訣矣。」（見牧令書輯要卷一頁九至十）

他們以爲：

「果能有此一點爲民實心，然後可以商量興利除弊之事」。（見同前）

這是當然的結論。不過，若一味實心，甚至於預存成見，則書吏衙役們就要「就官之喜好者而巧爲迎合，……官而多疑，彼則因事浸潤而暗用其機謀。官喜偏聽，彼則密訂人之陰私，以傾陷其所讎而快其私忿……」（引用田文鏡州縣事宜語，見頁十九。）如果官因成見而發怒，則書役們「乘官怒而陰肆其毒，激官怒而倒持其柄。」（見牧令書輯要卷一百十八。）所以爲官又須虛心，然後才能談到處務與防弊。

至於守操，又可分爲守身與莊靜。汪輝祖說：

「事君不忠，謂之不孝。守身云者，非全軀保妻子之謂也。致身之義，安危一理，非遭授命之時，當凜全歸之念，不惟敗檢玩法，方爲辱親，卽肆虐百姓，道路有口，穢及父母，辱莫大焉。聞諸吾師孫景溪先生爾周曰：牧民者能立身行道，揚名於後世，以顯父母，百無一二。但與部民相安，毋貽父母惡名幸矣。官惟州縣去民最近，辱親亦惟州縣官

最易。詩曰無忝爾所生。子曰君子懷刑。孟子曰守身爲大，嘗以三言自儆，其庶幾乎！」（見學治虛說

卷下頁六十一）

他們以爲如果不能善守其身，一旦稍有漏隙，便要「同官掣肘，書役穿鼻，杌棍挾制，家人招搖，聲名一玷，後悔無窮矣」。故必掃除慾念，堅固操持，然後可以正人，可以興利，可以除弊也。」（見牧令書輯要卷一百十三）這種人生哲學的主張，我們當然不能否認的。不過，州縣官僅在消極方面，自守其身，是否就能積極的防止屬吏的舞弊，則使我們不能不懷疑。所以他們也只好說：「可以」除弊。

所謂莊靜，是舉動端莊，言語淡寡。

「新官初到，一切人役來接，衆目攢視一官。視其所喜者何在，後卽思所以承順之。視其所惡者何在，後卽思所以感亂之。視其所畏者何在，後卽思所以恐動之。此時凡百舉動，不可不慎！而其要尤在於少說話。」（見牧令書輯要卷一百三十三）

「爲政不在多言」，端莊寡言，當然是從政者所當遵守的。

## 二、處務方面

在處務方面，把他們的經驗與主張歸納起來，可以分爲（1）勤職，（2）親務，（3）嚴關防，（4）立署規。茲分別說明之。

（1）勤職 李紘「與泰安各屬書」云：

「居官大戒，第一蒙蔽。蓋上下內外，非蒙蔽無以行其奸欺也。蒙蔽之在內者，有官親家人。蒙蔽之在外者，有猾書蠹役。內外勾連，鬻情賣法，則爲官者孤立無與，而坐聽聲名之敗裂，其亦危險矣哉！獨是官受蒙蔽，人以爲官之不明也；不知蒙蔽之害中於不明者十之二三，中於不勤者十之八九。

蓋人卽智識短淺，而事事躬親，則奸欺者不能盡售其術。惟因循積壓，怠玩廢弛，則顯予人以作奸叢弊之地，而欲人之不我欺也難矣。迨乎既受蒙蔽，而後以察察之智勝之，一人之智，不足敵衆人之智，而狡黠者，或反得迎其私智而巧中之，是皆治之賊也。今欲力祛諸弊，惟有一主於勤。勤省閱而案牘之壓擱者少矣；勤勾稽而出入之侵欺者遠矣。鞠

汪輝祖說怠的壞處：

「嗚呼！此福孽之因也。稱職在勤，前已言之。怠之禍人，甚於貪酷。貪酷有蹟，著在人口；闕宄之害，萬難指數。受者痛切肌膚，見者不關疴癢，聞者或且代爲之解曰：「官勢股忙，勢不暇及。」官遂習爲故常，而不知孽之所積，神實鑒之。」

（見學治說貧頁九十六）

他不僅勸「勤」，並且還拿神的鑒察來誠「勤」。

（2）親務 親政是身親政務，官由自做。汪輝祖說：

「非剛愎任性之謂也，事無鉅細，權操在手，則人爲我用。若胸無成見，聽人主張，將用親而親官，用友而友官，用長隨吏役，而長隨吏役無一非官。人人有權，卽人人做官，勢必尾大不掉，官如傀

備。稍加約束，人轉難堪，甚有挾其長短者矣。國人知有穰侯華陽，而不知有王，速敗之道也，故曰「官須自做」。（見學治履說卷上頁三十五）

謝金鑾居官致用云：

「州縣乃親民之官，爲之者別無要妙，只一親字認得透做得透，則萬事沛然，無所窒礙矣。」（見

牧令書輯要卷一頁二十）

「官與紳士親，與百姓親，則左右之人甚疾之，隸役則尤疾之。爲官者雖有親民之心，往往受制於家丁隸役而不敢行。嗚呼！何以爲官哉。」（見牧令書輯要卷一頁二十一）

「問衝缺差務之難，曰，亦自不難。要須每事曉得親驗親發落，親身向前則事治。若自己全然不知，付之於人，則非但開銷過半，且必至於誤差。凡誤差者皆由承辦之人不飽其欲也。曰，或不盡然。曰，雖不盡然，十居其九，只一親字，則內外上下，諸弊皆絕。」（見同前）

他們相信，「勤」可以無蒙蔽之患，親可以使內外上下諸弊

皆絕。我們對於這種主張並不否認。只是一州一縣的事務，並不像一家一人的簡單。「自牧令而上，惟大學士（內閣）總六部政務；自大學士而下，亦惟牧令總六部之根基。」（見同前頁十一）這樣的治境雖小而事務極繁的州縣，要想牧令完全自己經手，在事實上，是不可能的。這不能不說是他們主張中的一點缺憾。

（3）嚴關防 田文鏡欽頒州縣事宜云：

「百官分職，各有攸司，雖體制不無大小之分，而關防則有內外之辨，所以肅政治別嫌疑防奸僞也。况州縣職司民社，堂隅最近，一不加謹，則內外交弛，情僞百出矣。然而關防者，非徒嚴鎖鑰，扃門戶之謂也。蓋州縣一官，刑名錢穀，難自爲理，事權所託，易啓鑽營，則關防首在幕地。一人出仕，舉室皆榮，子弟相依，漸爲耳目，則關防又在親戚。管宅門，營倉驛，管簽押，用印等項，處處需人，事事有弊，則關防多在家奴。用火夫、用水夫、用廚役、泥水等匠，出入不覺，傳遍最便，則關防下在廝養。更有星流相士，墨客山人，捕影捉風

，詐稱交好，拉蓬扯繯，遇事招搖，此尤不在衙門之中，而關防更宜周密者也。故州縣到任，延請名賢，分勤夙夜。而商酌辦公之地，不得間雜窺探，

走漏機事。二三子弟，代治家政，而數米量鹽之外，不許干預公事，滋其威柄。長隨家人擇其誠樸堪信者，管宅門，管簽押；而驛遞倉糧，自有經承可

問，何須僮僕！夫役匠作，酌其常緊，自宜需用；而

而出入作息，則須稽查維嚴，防有指使。至於鄉村寺觀，不時查訪，流寓籍名，即行拏究。如此，則

內外不既肅清，而關防之道其盡矣乎！然皆事之在人者也。儻利慾有以薰心，苞苴不無染指，目無定

見，耳有偏聽，器量不公，或喜怒而任性，面皮不冷，或瞻顧以徇情；則是在己一身，全無檢束，衆

人匿笑，奚有遵循，夫身任地方而欲激清吏治者，其於衆人之關防，固不可不嚴，而於己身之關防，

尤不可不切也。故曰關防者非徒嚴鎖鑰局門戶之謂也。」（見欽州縣事宜頁四五）

這樣的關防嚴密，可以防弊的主張，在理論上，我們也是

不能否認的。不過這樣一來，則這個官未免變成一個消極的治吏的官，而非積極的治事的官了。

（4）立署規 在院務方面的防弊主張，我們對於立署規的辦法，使閣衙人員，都遵行法定的程序，而州縣官則可以勞寡而功多，留些精力，好作些積極的事業。

「蓋署規尤整飭內外之綱要，予凡所歷任，簽押閱卷，類在二堂之偏，以爲中權。接卷送簽，專

一小僕司之。司關者不許輒到幕友所，屬官亦絕不見幕友，非輕以不肖之心防人也。嘗見有遇事無定

見者，即自理事，一切商之幕友與屬員，亦聽其時相見。而司關用非其人，遂內與劣幕爲連手，外與

衙官通氣息。加以庸鄙親族，不知政體，致貓鼠同眠，狼狽相依。官所寄以爲耳目者，友輸心腹於他

人。漸至小人乘間而入，官聲遂至大累。久之，且挾制主人，任意張大，雖賢主人亦付之無如何。嗚呼！倒持太阿，彼此有損，其弊皆自不立署規始，

可不早爲變計哉。」（見欽州縣事宜卷二頁十一）

「其弊皆自不立署規始」，實在是州縣處務的不刊之論。現

在我們把謝金鑾的一個有名的署規錄在下面，以備參考：

一、闔署家人，各照派定執事管辦，熟諳者愈當勤謹細緻。

初學者先求明白安詳，無論公私大小事件，俱不准爾等作主；必須立時稟明請示，是非行止，由我決斷。倘所見有不當處，曉事者不妨各陳所見，請示商定，以期妥協；但不得陰瞞絲毫，久而擅專，自取咎戾。

一、署內家人以安靜勤慎者為最佳，倘或串通書差，瞞官舞弊，一經發覺，定行究辦，斷不姑容，各家人等許令互相稽查，如有弊竇，立即密稟，以憑查明處治。

一、每日所收公文並各處書信，俱隨投隨送，候親自拆封，不准擅先拆看。

一、闔署家人吃飯睡宿，各有派定處所，不准任意搬移，互相爭佔。廚房飯菜，原不能豐美，亦以日用有常，理宜節儉。卽衣服鞋帽，只須整潔樸實，不失本分為佳。如不甘淡泊，務卽及早辭去。斷不准任意奢華，大肆割烹，講究穿著。倘有此種習氣，縱使能事，亦必不用。爾等有則改之，無亦留心。

一、署內官親幕友家人及各色人等，每日如有出署者，管門家人，必須問明往何處去，作何事，買何物，何時回來

，將其姓名並出入時刻登記水牌，每晚錄簿送閱。其進署之人，如係紳士，須着東房間明官職住址，卽時傳帖請示；或請會；或有事不能請會，照諭東房在外登答，仍將門簿逐晚送閱，不許遺漏草率。卽書差人等，不奉呼喚，亦不准擅入宅門。至雜項人等，着把門人問明來歷，回明後准否進署，爾等候諭傳出，不准擅先令其進署。如有故違，惟管門人是問。

一、闔署家人並各項人等，俱不准三五成羣，飲酒賭博，或高聲談笑，或吹彈歌唱，或放肆多言。倘有違犯，立時查逐。尤不准吸食鴉片煙。如有其人，照例究辦。

一、春冬二季，每日寅正三刻發頭梆，卯正三刻發二梆，申初三刻發晚梆，酉正三刻宅門上鎖。夏秋二季，寅初三刻發頭梆，卯初一刻發二梆，申正三刻發晚梆，戌初三刻宅門上鎖。派有專司啓閉者，照此辦理，不准參差。

一、每日頭梆，廚房燒水，茶房煎茶，各家人此時俱須淨臉辦事。二梆以後，門上查點本日案件數目，傳喚書差，飭齊各案人證，伺候聽審。如本日案件較多，晚梆以後，亦如早梆伺候。

一、凡有調取案卷，以及催辦查復等事，管公事家人，只須

將所發衝條送交門上轉發該承，不准越次，徑與書差交接。設或事關重大，情節曲折，自必喚該書當面論話。如命爾等傳諭公事，必須照話傳諭，不准私自增加。倘未甚明，不妨請示詳細，再為傳宣。

一、每日所收呈詞，標日閱後，先行登號，再行分別送批。

俟核批後先將副狀過批對明。一面即傳該房准署錄寫狀榜送閱，過錄後發貼！暫將副狀存內，俟正狀過批登號後，正副狀互對無訛，再行分別發房。所以先將副狀存署者，專為狀榜迅速，免人久候之辦法也。所有呈詞仍立收呈批呈內號錄錄批，每晚隨同各部送標，不得舛漏。

一、每日審過案件，無論已結未結，管公事家人於收回卷宗時，務須眼同承行該房清理各卷內供詞結狀件數，以免日久遺失，致有推諉，並防該書等竊取抽換之弊。

一、每日除辦理堂事外，所有判稿核批尋常日行事件，管公事家人按時依次送閱，不得延擱。其緊要之件，隨有隨送，不在此例。

一、管倉並衝途管號辦差家人，向係在外喫飯住宿，尤須安分辦公，不得在外勾串書作詐騙以及嫖賭，或赴廟看戲，上街閒遊。有犯必懲，不稍寬縱，幸差出署者亦然。

一、署中家人，不准與書差人等交接往來，或彼此請酒換帖，或彼此邀留戲博，如有違犯，定行從嚴究治。

一、每逢公出，所有隨帶各項人役，着門上豫期開單，聽候點派，不得擅由書差私派。如查有單內無名之人，暗地隨往，惟門上家人是問。

一、跟班人等跟隨下鄉，不准私向差役需索；如有人給送食物，必須當下回明請示，不得擅行取用，違者照需索例究辦。

一、家人出差他往，無論道路遠近，盤費多寡，銷差時俱開呈細帳，不得以少報多，尤不准買物孝敬。

一、署內各色人等，無故不得在辦公事家人房中閒坐。如有不遵，許管公事家人指稟。

一、跟班中每日派二人伺候會容及坐堂一應內事；派二人伺候署外差使。如跟隨出門，暨衝途護送要犯及餉箱，或遇下鄉勘驗等事，隨從家人，臨時點派。

一、無論新舊家人，俱係量才器使，並無偏向好惡，中間有一二未能深悉之人，隨時察看好醜更換，斷不稍事將就。所有應給人錢，由門上經手存儲登記，按三節結總，由門上開單派分，不得任意爭鬧。（見牧令書輯要卷二頁



在署規之外，有所謂堂規。堂規僅限於堂事，其內容僅在約束書役，並不列幕友與家人。當時的官府到任，皆循例立堂規。堂規類皆幕友爲之，而署規則因概括幕友在內，殊非幕友所欲立。茲將一個有名的堂規，附錄於後，以資比較：

一、每日天明，聽內衙擊點七聲，外發頭梆，各房吏書齊集公所辦事。聽擊點五聲，外發二梆，各房吏書依次伺領簽押。聽擊點三聲，外發三梆，候再擊點三聲，門早請匙開門，值堂門子并承印書辦進衙跟隨本縣升堂，攔越紊亂者究責。

一、公堂係法紀之地，目宜肅靜。凡遇隨堂理事，阜快站堂把門，不得擅放閒人潛入。卽一應書役，非奉公務，亦不得上堂挨擠窺探混亂，違者究責。

一、本縣日行牌票，該房具稿後填某書承行，投入簽套送衙，聽候裁奪放行，發出賸清，字眼務宜端楷，如有潦草洗補者究責。

一、凡欽部憲件，各房照例承行，或應申覆，或應申報，務宜卽速料理，如有玩忽沉擱，以致違限不結者究責。

一、奉各上司批詞並自理詞訟，所應拘提人犯，悉以路之遠近，定限解審，以便結卷歸農。如有延緩賄擱者，該房與原差一併究責。

一、審理詞訟，凡拘到人犯，務於早堂具單點名，照挂牌聽審。如點過人犯，該差私行釋放，臨審不到者，定將該差按名加責，補拘另審。

一、遇審理事件，止用該承一名錄寫口供，門子二名站立執簽唱名，餘役不許擅上法堂，并撓越用刑，違者究責。

一、本縣六房書辦，共置卯簿一扇，分填各房姓名，以便朔望點名覓卯，按簿挨承事理。如有點卯不到，并卯簿無名，撓奪承行者究責。

一、凡發出牌票，承發書辦，總立號簿一扇，每吏書三頁，前註姓名，後列某日承行事件，每遇三六九日送衙查銷。如有違限不結者，俱於午堂比責。

一、本縣大門儀門宅門，每日輪派皂隸一名常川把守。凡有公務并進見人員，各役依次傳報，致使閒人逕至宅門窺探者究責。

一、本縣係倉庫重地，防守宜嚴，一應值宿更夫，支更守宿，不得怠玩。如有不到，并換閒人替代者究責。（見牧令書輯要卷一頁二十六至二十八）

## 第六章 結論

中國舊有的行政管理思想，有所謂法治與人治之辯。

（按說，中國並沒有行政管理思想。過去的賢哲所注意的，只在怎樣修身怎樣齊家，以及怎樣治國而平天下。換句話說，就是他們只有「人生哲學」與「政治」思想。「法治」與「人治」也只是中國舊來所認為兩種不同的「政治思想。」不過他們在行政管理上，亦是適用這兩種思想，故此我們姑且說牠是中國舊有的行政管理思想。）這種爭辯，原是發生於先秦的時代，有先秦的政治制度與社會現象為其背景。到了秦朝以後，在實際上，是否「還」有這樣不同的兩種管理方法的存在；在思想上，是否「應」有這樣不同的兩種政治主義的劃分，這是值得我們疑問的。我們對於這個疑問，如果加以詳細的檢討，則不惟應作專題研究，且亦與本書所論，離題太遠，所以我們在這裏，只能簡單說明一下。

這個疑問的核心，在於「什麼是法律」。我們知道了法律的性質，然後才能知道他們所謂的法治，究竟是什麼，

他們所謂的人治，究竟是不是「法治」。按法律乃是社會生活的規範。社會生活的規範，有政治的、經濟的、教育的、禮儀的，以及風俗的等等。其內容雖千差萬別，而於社會生活之必要上，依社會全體的團結力，強制其遵守，則殊無二致。在人類社會進化至國家的階段，其社會全體團結力的中心，便是國家權力。所以我們可以下一個定義，說：「法律是社會生活的規範，依國家權力而強制執行的。」其依國家權力而強制執行的人，便是國家的官吏。同時，我們知道法律並不限於立法機關（或君主或議會）所制定的成文法，凡代表國家權力的官吏，基於國家所賦予的決定權，而發佈的命令，與判決的例規，以及引用的條理，都是法律。那麼我們看一看，上自秦朝，下迄清代，有沒有根本連命令判例以及條理都不頒行引用的行政官吏？如果沒有，便是在實際上，沒有非「法治」的管理方法的存在，也就是，沒有所謂人治的行政管理方法。

其次，就思想上說，如果以人治主義標榜孔子的哲學，並且認為與法治適居其反，則與其謂為人治主義，勿寧謂為禮治主義。我們對於禮治主義，並不否認；進一步說

，我們不僅不否認，而且還應該積極的擁護；因為禮治的高低，是人類文明（或說社會文明）程度的一個標準，所以我們沒有可以反對的理由。（這裏所說的只是孔子的禮治主義，與宋儒的所謂禮教，並不相同。）不過，若以禮治主義為一種行政管理思想，則不獨於實際為不可能，即於理論亦不可通。這是因為「禮治」只能看作社會的人道主義；與行政管理，迥不相侔。即於政治思想上，亦不能認為主要的，或可以單獨應用的主義。而實際上，中國過去的所謂人治，既反對法治，又不是「單純的」禮治。然則所謂人治，究竟是甚麼？我們從擁護人治主義者的主張看來，他們的人治，實在並非絕對的人治，乃是在法治中相對的重在人事的主義。他們以為法治是以法來支配人，而人治則是以人來支配法。在法治之下，如若遇到「其人不堪」，則「徒法不能以自行」，所以他們反對法治。法治的意義果真是「徒法」，我們也是要反對的。然而法治的真義，並不如此。依他們對於法治的見解，來觀察所謂人治，則應該是：「公輸子之巧，不以規矩，亦能成方員；師曠之聰，不以六律，亦能正五音了」。但前文已經證明，實

際並不如此。並且他們也不是不知道「徒善不足以為政」，如此說來，他們所反對的「法治」與他們所擁護的「人治」合併起來，正是真正「法治」的本體。真正的法治並不是完全丟開人的問題，現代先進的法治國家（嚴格說來，沒有不是法治的國家），那一個是不重視人事行政的！又從人事上講，那一個國家的法律，不是由人來造的！人類進化到國家的階段，人與法是相互為用的，而且應該是相互為用的。法治的真髓，便是：法是「人」造的，人須遵守「法」；人在「遵守法」之下，又可以創造法，或修改法：人無時不在遵守法，法無時不是為人用。「人」與「法」根本不是可以相比的兩種截然不同的事物。所以擁護法治而反對人治，與擁護人治而反對法治，都是不應該的。孟子說，「徒善不足以為政，徒法不能以自行」，正是我們所說的法治的精義。我們這樣的解釋人與法的關係，其目的便是在於說明中國自秦以後，不僅在實際上沒有所謂人治，並且在思想上，亦不該有這樣不同的兩種主義的劃分。

我們說明沒有人治與法治之分，其目的又在于說明清代行政管理的病源，尤其是「縣」行政管理的病源。有許多

人以爲溯清代而上，中國各朝代的政治，其所以每有不良，都是病在擁護人治主義，其實這種見解，並不真確可信。我們的意見是人治主義不足爲病，其病乃在子人與法的劃分。因爲有人與法的劃分，便把「法」看作「死的東西」，而「人」則是「活的東西」；沒有能幹的人，則「雖有良法美意，亦不能用」。他們說，「其治也因利立法，而弊即伏於法之中，其繼也變法救弊，而弊又生於法之外，……故求治者不任法而任人。」這裏有一個問題，便是，到底是變法未善，抑是任人不良，更或是變法既未善，任人亦不良。

關於縣行政的方面，清代並沒有真正「變法」，比方對於一座因基礎不正而將要倒塌的房子，東支幾根柱子，西培幾堆甄土，這能與變法相比嗎？這只是一種補救而已。又比如某根柱子朽了，某堆甄土頹了，再另換柱子與甄土，這也能與變法相比嗎？縱然算作變法，而對於這座房子的病源，有何變更？這正是我們在第五章裏所說的漿黏紙糊的政策，頭痛醫頭，腳痛醫腳的辦法。所以我們說，清代並沒有真正「變」法，卽或可以叫做變法，亦是未得

其當，未盡其善。

我們更進一步說，清代不僅沒有真正「變」法，而且還病在「泥於古法」。試看清代的那一種政治制度不是抄襲明代的舊套？（不僅清代抄襲明代，簡直從宋朝以來，代代抄襲，除了宋朝對於其前代有一番變革之外，莫不率由舊章。自宋迄清，只是一個時代。）明末的吏治，已竟敗壞得不成樣子，而清代對於明代的制度，並不懷疑，並不設法改進，幾乎不知「一種制度不是萬世不易的」。這若專就法律看來，固然可以說是清的未善，然而明知其未善而不能改，或根本就沒有用心考慮，以致不知其未善，這究竟怪人呢，還是怪法呢？

從我們的法治觀念看來，「法之不善，人之過也；人之不良，法之咎也。」所以我們可以下一個結論：清代縣行政無弊的根本原因（或說病源）在於「法既未善，人亦不良。」我們更切實一些，從行政學的觀念看來，便是組織與人事，俱在病態之中。比方縣衙門組織中之幕友與胥役，都是由於迴避制度而產生的。他們的大多數，都是舞弊的。在這種情形之下，清廷應該考慮，他們是因爲所處

的地位易於舞弊呢？還是因為都不是「所謂好人呢」？如其因在於前者，清廷便應該在組織上加以檢討，迴避制度是否應該取消或改良。如果在於後者，清廷便應該在人事上加以檢討，在有權無位有職無俸之下，是否能得到所謂好人？按幕友與胥役，為縣衙組織中之應有人員，乃是清廷所承認的。清廷既已承認，為什麼不與幕友以「一位」，不給胥役以「一俸」呢？這種人事行政的方法，適足以逼人舞弊，然而清廷並不考慮，一味的東支幾根柱，西堆幾塊甄；在處分方面，不厭其煩，今天一則，明天一例，這究竟能有多少好處？不僅事實已經告訴我們，在理論上，我們亦可推想得到。

有好的人員，才能運用好的法律，同時亦是好的法律，才能有好的人員。這在行政原理上講來，便是好的人事行政，才能有好的組織；有好的組織，才能有好的人事行政。人事與組織是兩個不能分開解決的問題。我們不獨於清代的行政，作這樣的觀察，即對於今後的行政，亦要作這樣的人事與組織合併發展的期望！

### 本文參考書目

- |        |                 |              |
|--------|-----------------|--------------|
| 田文鏡著   | 欽州縣事宜           | 光緒十二年九月榮錄堂重刻 |
| 徐棟著    | 牧令書輯要           | 同治戊辰秋江蘇書局刊   |
| 劉簾舫著   | 庸吏庸言            | 同前           |
| 前 人    | 蜀僚問答            | 同前           |
| 徐棟著    | 保甲書輯要           | 同前           |
| 汪輝祖著   | 學治臆說            | 光緒十二年九月榮錄堂重刻 |
| 前 人    | 學治續說            | 同前           |
| 前 人    | 說贅              | 同前           |
| 剛毅著    | 葛士達編訂<br>牧令須知   | 光緒己丑孟冬刊于江蘇書局 |
| 黃六鴻著   | 福惠全書            | 康熙甲戌本        |
| 洪亮吉著   | 洪北江全集<br>牧令須知   | 光緒五年春授經堂重刊   |
| 曾鏞著    | 復齋全集            | 嘉慶二十五年庚辰本    |
| 織田萬著   | 清國行政法           | 臨時臺灣舊慣調查會本   |
| 星一著    | 王道譯 官吏學         | 前內部務編譯處譯本    |
| 蕭一山著   | 清代通史            | 商務印書館出版      |
| 嘉慶會典   |                 |              |
| 嘉慶會典事例 |                 |              |
| 光緒會典   |                 |              |
| 光緒會典事例 |                 |              |
| 皇朝掌故彙編 | 光緒壬寅四月求實書社藏版    |              |
| 六首處分則例 | 光緒十八年上海圖書集成印書局版 |              |
| 漕運全書   |                 |              |

完

# 日報期刊行政參考資料索引 (九月份)

## 一般行政

標題	著者	刊物	卷期	日期	地址
五全大會與政治改革問題	賀嶽僧	正中	二卷六期	9/16	武昌
為六中全會進一言	蔣靜一	月政治	三卷五期	9/1	南京
敬獻於六中全會	吉	評政治	一七〇期	9/5	南京
所望於六中全會者	立齋	月報	四卷九期	9/15	上海
向六中全會請命	趙秉鈞	晚大報		9/11	上海
對於五全代會之期待	社評	大公報		9/7	天津
政治改造的途徑	張佛泉	國聞報	12卷34期	9/2	天津
談談中國政治的現勢及其需要	張錫嘏	月政治	三卷五期	9/1	南京
獨裁政治與議會政治	汪德裕	評政治	一七二期	9/19	南京
關於政治問題	徐公達	評政治	一七〇期	9/5	南京
質胡陳錢三先生					
讀「政治改革大路」以後并質胡先生	劉伯周	月政治	三卷五期	9/1	南京
胡說的一改革政制的大路	陶彬	晨報		9/15-19	上海
對於今後黨務的願望	萬國鈞	正中	二卷七期	9/16	武昌
代議政治與代表制度	陳春沂	民族	三卷九期	9/1	上海
獨裁政治與後繼問題之商榷	恆晨	晨報		9/20	上海
汪病在行政效率上的診治	李樸生	月中報	三卷九期	9/1	上海
當前的三禁問題——言禁，政禁，黨禁	儀方	月政治	三卷五期	9/1	南京
楊天驥案與國民黨	陳之邁	獨評	一六八期	9/15	北平
社會升降與政治治亂	李樹春	獨評	一六八期	9/15	北平
非常時代下的中國國民和國策	常燕生	國論	第九期	9/20	上海
中國民族失敗的原因及其責任	李璜	國論	第九期	9/20	上海

創痛中的幾句	趙秉鈞	國聞報	12卷36期	9/16	天津	整理與厘定官制官規時所應採取之方法	直言	行政效率	三卷三期	9/15	南京
國力的培植	劉謬	晨報		9/18	北平	如何改進行政救濟制度	范揚	新中國論	一卷六期	9/1	南京
中國的民運	Rocheport	晨報		9/19	北平	中國外交制度的沿革	劉心顯	民族	三卷九期	9/1	上海
恩格爾頓的國家責任論	介銘	晨報	8/30-9/2		上海	全國義教委會組織規程		法令	二七三期	9/25	上海
實幹政治之世界與中國	方申	汗血刊	五卷六期	9/1	上海	中央各機關會計室組織及辦事通則		中央日報		9/18	南京
從歷史上尋找實幹的途徑	劉百川	汗血刊	五卷六期	9/1	上海	粵各區綏署政務專員公署鄂重行劃分行政區域		晨報		9/3	北平
中國極盛時代漢唐實幹政治的考察	劉廣惠	汗血刊	五卷六期	9/1	上海	蘇省禁煙委員會組織規程		晨報		9/17	北平
諸葛亮之實幹精神與實幹政治	曲興城	汗血刊	五卷六期	9/1	上海	蘇各縣禁煙委員會組織規程		江蘇省公報	二〇六九	9/9	鎮江
實幹者凱末爾	葉法無	汗血刊	五卷六期	9/1	上海	蘇各縣禁煙委員會組織規程		江蘇省公報	二〇六九	9/9	鎮江
儒家政治思想的本質	程藹文	正論	第四六期	9/26	南京	蘇科辦法		江蘇省公報	二〇六九	9/9	鎮江
宋代的政黨政治	胡餘暄	政論評	一七三期	9/26	南京	蘇省水上公安隊組織規程		江蘇省公報	二〇八四	9/26	鎮江
<b>組織運用</b>											
人事與機關的矛盾	陳公博	民族	三卷九期	9/1	上海	冀省財政研究委會組織規程		大公報		9/13	天津
改善現行委員制的必要	李樸生	行政效率	三卷三期	9/15	南京	冀省統計委會組織規程		河北省公報	二五二三	9/14	保定

河北省營礦業  
暨理委會章程

河北省  
府公報

二五三一

9/22

保定

我之人事管理  
實施見解

葉伯華

管人  
理事

第一期

9/15

上海

縣政府合署辦  
公之前後

藍士琳

政治  
評論

一七一期

9/12

南京

商務印書館之  
人事管理

王雲五

管人  
理事

第一期

9/15

上海

豫省各縣署變  
更組織

中央  
日報

9/2

南京

辦事員之選擇  
與訓練

徐春霜

管人  
理事

第一期

9/15

上海

皖省充實各縣  
府組織

中央  
日報

9/8

南京

公務員學業進  
修問題

羅月

管人  
理事

第一期

9/10

南京

閩省各縣政府  
暫行組織規程

福建省  
府公報

五二八期

9/14

福州

公務員補習教  
育問題

王延烈

日武  
報漢

9/20

漢口

閩新縣制內容

晨報

9/13

北平

廣東政治研究  
會

孟廣彭

大公報

9/8

天津

日本都市行政  
組織

殷體揚

晨報

9/22

北平

鄂省區政訓練  
所

孟廣彭

日武  
報漢

9/3

漢口

從黃災說到人  
事問題

孫曉村

正論

第四五期

9/19

南京

公務員考績參  
用考試方法案

王延烈

公考  
試院

第五期

五月

南京

修正典試規程

周法  
刊令

二七一期

9/11

上海

贛省府職員考  
成暫行辦法

王延烈

江  
西省

二九九期

9/21

南昌

閱卷規則

周法  
刊令

二七三期

9/25

上海

湘省縣長考成  
辦法

王延烈

日武  
報漢

9/13

南京

縣長考試條例

日武  
報漢

9/8

南京

公務員登記案

王延烈

公考  
試院

第五期

五月

南京

提高二十二年  
高考及格人員  
待遇案

公考  
試院

第五期

五月

南京

縣長登記辦法

王延烈

公考  
試院

第五期

五月

南京

公務員俸給制  
度之檢討

薛伯康

行政  
效率

三卷三期

9/15

南京

修正河北省縣  
長檢定辦法

王延烈

河  
北省

二五二二

9/3

保定

如何考試職員

何清儒

管人  
理事

第一期

9/15

上海

司法人員資格  
審查辦法

王延烈

日武  
報漢

9/3

南京

### 人事行政



公務員資格分組審查及審查日期	江蘇省縣市行政人員名單	浙省學術工作諮詢處章程及實施辦法	各國職業介紹事業沿革	從縣長任免談到湖北的吏治	對人和對事	工作要精神化	公務員自愛	足資矜式的山東官吏生活	一個女公務員的自述	監察制度論	楊天驥案	于院長何以自處	同蒲案	防止行員舞弊之我見	銀行員舞弊之癥結與防範
趙恩鉅	熊鴻昭	史久芸	觀寧	馬志翔	晉生	易思緘	陶毅	蔣錫瓚	小丑						
學術諮詢月刊	新鄂	長城	新建設	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵	日鐵
一卷八期	二卷七期	三卷三期	二卷十九期	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五	一三三五
8/31	9/15	9/1	9/16	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17	9/17
南京	漢口	上海	太原	上海	南京	太原	南京	上海	南京	太原	南京	南京	天津	上海	上海

日報期刊行政參考資料索引

陸軍官佐退役俸及贍養金給與規則	論公務員捐俸助賑	自求薪金以外的酬勞	漢代的「酷吏」與君權的發展	南宋官吏與工商業	駕馭羣衆的技術	評財部草擬之縣預算原則	閩省各縣政府經費概算標準	國有鐵路編製決算規程	地方預算執行辦法	湖南省各機關統收統支辦法	河北省統一收支實施辦法	河北省追加歲出預算暨動用預備費辦法
社論	社論	戴振輝	鞠清遠	波艾斯	吉							
日中報	日中報	日鐵路	大公報	食貨	時事類編	評治	福建省	日鐵路	日鐵路	日鐵路	日鐵路	日鐵路
9/13	9/9	9/12	9/6	9/16	9/1	9/5	9/14	9/2	9/5	9/20	9/10	9/12
南京	北平	上海	天津	上海	南京	南京	福州	上海	南京	長沙	保定	保定

四一三

司法會議與超然主計制度	王萍如	中央日報	9/23	南京	航空協會本年度工作大綱	中報	9/6	上海
國營事業現行審計制度之意見	楊體志	中央日報	9/23	南京	考試院本年五月份工作報告	考試院公報	第五期	五月 南京
論中國軍隊會計制度及其改革之途徑	李亞陶	軍需雜誌	第三二期	七月 南京	地質調查所上半年工作概況	益世報	9/10	天津
浙省廿四年度總概算	申報	申報	9/12	上海	杭州市各項施政情形	浙江省公報	二四二六	9/5 杭州
皖省財務整理院籌設省縣金庫	晨報	晨報	9/10	北平	西藏六月考察錄	中華月報	三卷九期	9/1 上海
各縣甲乙兩種收支計算書式	大公報	大公報	9/10	天津	河北省各縣縣長巡視辦法	河北省公報	二五二八	9/19 保定
陝各縣造林費籌解保管辦法	陝西省公報	陝西省公報	二六二〇	9/20 西安	一個改革「籠呈」的試驗	行政效率	三卷三期	9/15 南京
湘省府清理積欠辦法大綱	湖南省公報	湖南省公報	一三一一期	9/27 長沙	公文術語考略	晨報	9/2	北平
怎樣監督賑款	新鄂報	新鄂報	二卷七期	9/15 漢口	行政院所屬各部會的定期刊物(下)	行政效率	三卷三期	9/15 南京
實業部二十四年度行政計畫綱要	實業部公報	實業部公報	二四三期	9/14 南京	蘇省各縣檔案整理辦法	江蘇省公報	二〇七九	9/20 鎮江
各省市地政施行程序大綱	中央日報	中央日報	9/18	南京	巴黎國立圖書館	中央時事週報	四卷36期	9/21 南京
冀省保甲制度計畫大綱	益世報	益世報	9/13	天津	鐵部購料會經辦各路材料分類價值統計表	鐵道公報	一二六六	9/10 南京
					鄂省水災損失統計	申報	9/14	上海

施政程序

資料整理

各省市中學校  
教員資格統計

晨報

9/20

上海

### 各項專門行政

租稅之最高原  
則的批評

黃協銓

政論

一七二期

9/19

南京

中國人民之担  
稅狀態

趙超構

申報

9/30

上海

印花稅法施行  
細則

周法

法令

二七一

9/11

上海

我國銀本位制  
之前途

黃樂羣

復興

四卷一期

9/1

上海

中國幣制問題  
之經過及展望

陳錦濤

復興

四卷一期

9/1

上海

中國幣制前途

章乃器

新中華

三卷17期

9/10

上海

論我國幣制之  
改革

守愚

獨立

一六九期

9/22

北平

我國紙幣發行  
現況之考察

壽熹

東方

32卷17期

9/1

上海

推行度量衡與  
劃一幣制

高夢旦  
鄭禮明

工業

二卷三期

9/15

南京

增加籌碼問題  
意見書

工商業  
復興會

晨報

9/20

上海

公債法初稿

馬寅初

中央

9/1

南京

對幾件金融立  
法的說明

志超

山西

一卷四期

六月

南京

自由經濟與統  
制經濟

志超

山西

第五期

9/1

太原

統制消費的必  
要

社論

武報

9/3

漢口

貧窮的征服

吳景超

大公報

9/8

天津

列強經濟財政  
專家來華

金仲華

申報

四卷九期

9/15

上海

李滋羅斯抵京

徐宗士

正論

第四六期

9/26

南京

羅斯來華觀感

馬寅初

中央

9/8

南京

英經濟關係之  
前途

陳振之

大公報

9/23

天津

對中國工商經  
濟之觀感

福勃斯

申報

9/9

上海

物產證券與按  
勞力分配問題  
研究

楊青田

中華

三卷九期

9/1

上海

中國之水災與  
水利問題

何塞威

正風

一卷17期

9/1

天津

水利與治水

錢穆

馮貢

四卷一期

9/1

北平

關於我國水旱  
災預防方法之  
商榷

余天休

正風

一卷18期

9/16

天津

治河前言

涂長望

申報

四卷九期

9/15

上海

向計畫黃河治  
本辦法者進一  
言

沈怡

復興

四卷一期

9/1

上海

江淮河漢問題

旭生

獨立

一六九期

9/22

北平

日報期刊行政參考資料索引

四一五

冀魯豫水災慘狀	許世英	大公報	9/4	天津	鐵部規定各路時刻劃一標準	中央日報	9/8	南京	
魯西災情與補救辦法	社論	晨報	9/7	北平	川陝公路徵工法	益世報	9/2	天津	
黃河水利會工作	孔祥榕	大公報	9/7	天津	蔣令各省市規定國民勞動服務季節	中央日報	9/5	南京	
本年江河水勢及堵口復堤情形	經委會水利處	大公報	9/14	天津	現行保甲制度的檢討	行政效率	三卷三期	9/15 南京	
歷朝治黃設計	王逸樵	晨報	9/20	北平	大學教育改造的擬議	張周勛	正中	三卷七期	9/18 武昌
永定河治本工程	華北水利會	大公報	9/4	天津	浪費的大學教育	吳季玄	正論	第四五期	9/19 南京
鄂工賑修堤計畫		晨報	9/6	北平	教育界的三種病象	金鐸	正論	第四四期	9/12 南京
豫省救濟旱災實施辦法		中央日報	9/26	南京	現階段中國高等教育之剖視及其改造	荆玉珩	正風	一卷七期	9/1 天津
關於募賑	社評	大公報	9/10	天津	留學與求學	葉公超	中央日報	9/5 南京	
工農立國與國防	何炳賢	民族	三卷九期	9/1 上海	為救災告全國為求學告青年	羅家倫	晨報	9/10 上海	
最近全國交通事業進行狀況	薛維垣	東方雜誌	32卷17期	9/1 上海	推行義教之必要認識	社論	晨報	9/4 北平	
中國鐵路的過去與今後	陳暉	東方雜誌	32卷17期	9/1 上海	南洋各地華僑教育狀況	黃麟書	中央日報	9/2 南京	
聯運事業之過去現在與將來	俞棨	鐵道	一二六四	9/7 南京	華僑在南洋之分佈及入口稅	吳雪生	晨報	9/1 北平	
最近三年鐵道減低運費述略		鐵道	一二六一	9/4 南京					

總理土地政策之研究	曹頡夔	政治	三卷五期	9/1	南京	全國司法會議開會詞	居正	中央日報	9/16	南京
中國土地行政上之重要問題	張伯華	政治	三卷五期	9/1	南京	所望於全國司法會議者	社評	大公報	9/5	天津
平均地權與地價稅問題	祥芝	政治	三卷五期	9/1	南京	司法改革	陳存直	中央日報	9/14	南京
中國土地問題之癥結	馬超俊	中央		9/21	南京	改進司法的根	林彬	中央日報	9/17	南京
解決土地問題地政會議提案摘要	秀	晨報		9/14	上海	整頓司法應普設法院	張知本	益世報	9/11	天津
土地公有制度	閻錫山	大公報		9/11	天津	華北各省司法概況	王用賓	中央日報	9/12	南京
土地公有案辦法大綱	閻錫山	大公報		9/18	天津	爲中國各省當局之辦理合作事業者進一言	Strickland	大公報	9/16	天津
平均田地言易行難	社論	晨報		9/11	北平	全國捐新建設的提議	君達	獨立評論	9/8	北平
地政改行新制辦法案		工業標準	二卷三期	9/15	南京	<b>各級地方行政</b>				
土地計算圖解	李子庶	工業標準	二卷三期	9/15	南京					
農村復興與土地公有	社評	大公報		9/11	天津	近年來之地方行政改革運動	莊心在	新中國	9/1	南京
復興農村計畫	實業部	晨報		9/18	北平	省縣關係論	藍士琳	政治評論	9/26	南京
調劑農村金融	實業部	中央日報		9/15	南京	西公旗政變		益世報	9/6	天津
公營事業與民爭利	閻錫山	山西建設	第五期	9/1	太原	嘆泗列島應歸浙治之理由		晨報	9/13	上海
						縣政實驗科學管理	楊適生	武漢日報	9/26	漢口

縣政整理的方 法	推進縣政的基 礎	從縣自治法上 觀察鄉鎮區自 治的意義	縣財政之窘困 事實及其原因	清理各縣公產 辦法	清中葉縣行政 舞弊的研究 (四續)	粵五年工業計 畫之檢討	廣西建設經過 與三自三寓政 策	山西省政十年 建設計畫案	今日之甘寧青 海之政治區 域	川省之財政商 業金融等概況	湖南財政之現 狀及其整理途 徑	
黃哲真	陳孝直	茹春浦	張 鑫		桑毓英 高尚仁		李宗仁 白崇禧		社 評 竟 凡			
政治論	中央日報	政治論	政治論	江蘇省 府公報	行政 效率	益世報	大公報	山西 建設	大公報	西北 開發	湖南 省公報	
一七二期	日 報	一七〇期	一七〇期	二〇八一	三卷三期	8/31—9/8	9/12	第五期	9/14	四卷二期	二一六期	
9/19	9/25	9/5	9/5	9/23	9/15	9/8	9/12	9/1	9/14	9/31	9/12	
南京	南京	南京	南京	鎮江	南京	天津	天津	太原	天津	北平	長沙	
湘新省府成立 後整理民財兩 政	晉省防共之兩 辦法	閩錫山召開晉 西各縣長開會	四川禁烟	河北省的新保 甲制度	冀省舉辦保甲 問題	豫省建設近況	京市衛生工作 近況	京市勞動托兒 所計畫大綱	江寧除螟運動 紀要	論湖北賦稅徵 收制度	湖南省整理各 縣田賦徵收辦 法	甘肅田賦概況 及整理方案
社 論	社 評	社 評	社 評	社 評	社 論	王祖祥	王祖祥	王祖祥	蔡邦華	佛 嚴		
益世報	大公報	大公報	益世報	大公報	益世報	日 報	日 報	日 報	日 報	新 鄂	湖南 省公報	中 刊
9/7	9/15	9/13	9/12	9/13	9/7	9/9	9/17	9/8	9/1	二卷七期	二二七期	11卷3期
天津	天津	天津	天津	天津	天津	南京	南京	南京	南京	9/15	9/23	9月
天津	天津	天津	天津	天津	天津	南京	南京	南京	南京	漢口	長沙	上海

廣西的道路與  
道路行政  
朱乃康  
月道  
刊路  
48卷一期  
9/15  
上海

進步的四川  
陳銓  
評獨  
論立  
一六九期  
9/22  
北平

五年來之山東  
張鴻烈  
都市與  
農村  
第十四期  
9/1  
青島

甘肅省人民服  
役辦法  
甘肅省  
府公報  
四卷17期  
5/19  
皋蘭

鄒平戶籍行政  
概觀  
吳顯毓  
建鄉  
設村  
五卷二期  
8/30  
鄒平

甘肅省因災獨  
免田賦暫行辦  
法  
甘肅省  
府公報  
四卷17期  
5/19  
皋蘭

江蘇省災區振  
濟辦法大綱  
江蘇省  
府公報  
二〇八七  
9/30  
鎮江

市行政效率  
殷體揚  
評市  
論政  
三卷17期  
9/1  
北平

平市警政之變  
遷與今後改進  
魯純  
評市  
論政  
三卷17期  
9/1  
北平

之商權  
青島市政之鳥  
瞰  
楚萍  
日中  
報央  
9/5  
南京

連雲市及其市  
政籌備處  
伯奮  
大公報  
8/30-9/3  
天津

日本地方行政  
體制論  
胡祥麟  
評日  
論本  
七卷二期  
9/1  
南京

# 建設評論月刊

第一卷 第一期  
創刊號 要目

發刊詞.....劉壽朋

短評

湖北建設的先決問題.....翔宇

治水與造林.....伯剛

政府應積極提倡植桐.....滌塵

鄂建廳最近關於公路建設行政之改革.....更新

武漢紡織業失敗之原因及其救濟.....覺生

論著

管子經濟思想及國民經濟政策.....賈士毅

農村破產中合作事業的重要性.....劉壽朋

建設芻議.....劉復

湖北過去公路工程之檢討及其希望.....蕭勉

公路管理與交通建設.....王強

內河航輪與農村經濟之關係.....陸偉

建設國民經濟與廢除苛捐雜稅.....歐陽鏞

關於人民服務工役.....董鏞

中國金融機構之改造問題.....羅迺良

現階段中國國民經濟建設之檢討.....洪其深

中國農村經濟破產的分析.....童璋

調查統計

建設消息

專載

編後餘談.....滌塵

民國二十四年十一月一日出版  
建設評論月刊社發行  
每册一角五分  
全年一元五角  
總發行所：武昌新生路  
局書命生新昌武

# 行政改革消息

(九月份)

## 組織運用

### 內政部釐訂全國行政區域

(南京十一日電)內政部擬將全國行政區域重行釐正，計全國二十八省，直屬於行政院之市八，隸屬於省政府之市十二，縣一千九百卅四，設治局四十三，行政區二，地方二。蘇六十一縣，浙七十五縣，杭州市，皖六十二縣，贛八十三縣，鄂六十九縣，漢口市，湘五十五縣，長沙市，川省一百四十八縣，成都市，康三十一縣，青十六縣，閩六十二縣，廈門市，粵九十四縣，廣州市，汕頭市，桂九十四縣，黔六十四縣，貴陽市，滇八十縣，昆明市，豫一百一十縣，冀一百三十縣，魯一百零八縣，甘六十六縣，遼五十九縣，吉四十一縣，黑四十三縣，新五十九縣。直轄市計京、滬、平、青、津各市，行政區計東省特別行政區，威海衛行政區，地方計蒙古西藏。(十二日申報)

### 監院建議統一全國水利機關

監察院長于右任，前曾召集各監察使，商討改善現行水利行政機關辦法。當由各使就視察所及，分別向院有所建議及陳述。于院長為求該案妥善起見，已再通令各使，於本月十二日以前，將視察水災報告，及改善辦法，一律編成有系統之建議書寄院，俾彙呈中央採納。(四日中央日報)

(南京三日電)監院息，各區監使建議統一水利機關方案，俟于返京，正式向中政會提出，請予採納。該案內容要點，為統一水利事權，所有全國水利機關，一律歸中央直轄，不由各省單獨辦理。(四日北平晨報)

### 實業部經委會各增合作司會

實業部依照新修正組織法應行增設之合作司，現因合作社法及合作社法施行細則，業經國府明令，定九月一日起施行。所有合作社法施行後應行辦理各項合作事宜，當較以前為繁瑣，必須一主管司之成立，始能盡善其事。爰特



將合作司積極籌備，現業已就緒。關於司長人選，亦經內定我國有名合作專家章元善充任，聞在下週行政院會議，即可由該部提請通過。該司至遲在九月十日即可正式成立辦公。該司擬設二科，聞科長人選亦經決定。該部對於合作事宜，原歸勞工司兼辦，合作司成立後，即悉行移歸該司辦理。查該司之職掌，計分七項：(一)關於合作社之監督事項，(二)關於合作事業之計劃及促進事項，(三)關於合作事業之指導及視察事項，(四)關於合作資金之調劑事項，(五)關於合作人才之訓練事項，(六)關於合作事業之調查統計事項，(七)關於其他合作事項。俟成立後，即將依照合作社法施行細則之規定，辦理全國合作社之登記。所有在合作社法前成立之合作社，應自九月一日起，限三月內向所在地主管機關聲請登記完竣，以資整頓。(一日中央日報)

(南京二十五日電)經委會增設合作事業委員會 下月一日成立，委員會宣布云：該會設技術金融二股，分步工作，派員赴各省視察合作事業進行情形，為發展參考對於合作金融之籌劃，正與銀行界磋商中。將來是否由會指導

銀行界投資，抑由銀行界貸款合作會發放，現尚未定。以後農貸工資同樣待遇，決不偏重。(二十六日申報)

### 禁烟機關改組後之新組織

直隸國府之禁煙總監部，自經中央決定成立，並將禁煙委員會裁撤後，該會前委員長劉瑞恆，以禁煙會辦理之各省市禁煙統計及國際禁煙事宜，成績斐然，此項工作，似不宜中斷，特電請蔣兼禁煙總監，在京設立禁煙情報處，直隸該總監部，業已奉令照准。定每月經費兩千元，由禁煙總監特派主任一人，總管處務，下設國際統計兩股，分別辦理國際禁煙情報，國內禁煙統計，及應付國際禁煙會一切事宜。辦事人員由前禁煙委員會職員調充，地址仍設公園路禁煙會舊址，一俟禁煙總監部成立後，即開始辦公。又禁煙總監部，刻已積極籌備，起草各種組織章則，月內即可成立。該部組織分三處一委員會，為禁煙查緝處、禁煙情報處、總務處、禁煙設計委員會，該會委員人選，大致決定，大部為前禁煙委員會委員云。(十七日朝報)

(漢口七日電)行營為督促考核各省市政府禁煙事宜，特設禁煙委員會總會於行營內，所有委員現已聘定者，為

許世英、吳達銓、章元善、張伯苓、鍾伯毅、彭程萬、任可澄、張季鸞、徐之休、周奉池、范石生等十一員。已委任者爲劉瑞恆、李基鴻、鍾可託、楊永泰、黃爲材等五員。(八日中央日報)

### 政整會撤銷後設檔案保管處

行政院駐平政整會撤銷後，因所遺職員過多，經前代理委員長王克敏酌留少數人員，暫時設一檔案保管處。茲悉該處業已成立，職員共十餘人，經費每月千餘元，并經商定暫時隸屬北平軍分會，以資便利。(廿九日中央日報)

(北平十六日電)許修直十六日晨九時偕黃秋岳、王益知、赴政整會訪晤王克敏，當即決定設立政整會檔案保管處，並派胡銘榮、鮑利敏、關澤生等十二人爲處員，定即日成立。王克敏旋派秘書長俞家驥負責辦理交代，至午完竣，所有檔案均交該處保管。許等定十七日返京覆命，王克敏至遲二十日即赴京報告。(十七日中央日報)

### 冀各縣統一組織一律設三科

(北平十八日電)冀省府爲整頓各縣政治，決將縣組織

變更，無論大小中縣分，一律改設三科，另設公安行政部份，但名義與職權，須俟研究後再定。並設財務委員會，掌理地方公款收支事宜。上項變更，即將通令實行。冀省添設十一區專員公署事，亦籌備中，惟經費困難，如專員不兼縣長，每年約經費四十餘萬元，即兼縣長，亦需二十五六萬元。(十九日申報)

### 閩省澈底刷新地方行政制度

(福州通訊)閩省地方行政制度，於十月一日起，將有大變更，即裁併行政督察區，實行縣新組織，設立區署，茲分述於下。(一)閩省行政督察區，本分爲十區，但所轄縣份，甚不平均，多者有十縣，少者僅五縣，故省政府決定於十月一日起，裁併爲七區，如是多者如第一二四等區，固有十縣，少者第六區，亦有七縣，其餘第三五七等區，均有八九縣，管轄單位較爲均衡，每年既可減少行政費十餘萬元，以之增加事業費，而省政府亦可節省三分事務應付精力，增加三分政務改革機能。(二)實行縣新組織，閩省各縣政府組織本無一定標準，職員與經費，均縣自爲政，對於行政效率，殊有窒礙。現由省府制定各縣政府

暫行組織規程，通令各縣於十月一日起切實依照改組，各縣政府一律設三科，第一科管理民政事項，第二科管理財政事項，第三科管理教育建設事項，另設秘書處與警衛隊各一。經費，一等縣每月二千二百元，二等縣甲種每月一千九百元，乙種一千六百元，三等縣每月一千三百元。（三）設立區署，閩省各縣之下，均設有區公所，多者十餘區，少者七八區，區長由縣政府委任，經費就地籌劃，一般豪劣乃夤緣獲任，大肆勒索，農民痛苦，無從告訴。省府有鑒及此，決行根本改革，設立區政人員訓練班，招考學員百餘人，訓練六個月，畢業後，派往晉江、福清、連江三縣各區實習兩個月，現均完畢。乃訓令各縣將區域重新劃定，多者六區，少者三區，每區各設一公署，區長與區員人選，由縣長就畢業學員名單中遴選，呈請省政府委任，經費月由縣政府發給。此項區署，限於十月一日組織成立，現各縣區長已紛紛委定，前往籌設區署，據當局觀察，地方各級行政制度，經此一番改革後，政治必可漸上軌道云。（二十日申報）

## 人事行政

### 高考報名踴躍已展限截止

本年高等考試報名期，原定自八月二十日起，至九月三十日止，現距截止期，僅有三日，而每日前往報名處報名者，平均在六十人以上，外埠送到之呈請審查應考資格，及連同辦理報名之函件，亦達三百餘封之多，故報名處全體職員，自晨至晚，工作極為忙碌，每日須工作至下午七時許始克完竣。據統計現已報名者，約近千人，考選委員會以應考人員之踴躍，為便利邊遠省區人士辦理報名起見，已決定將報名期延長至十月十一日截止。至特種考試高級郵務員之考試報名期，自九月十七日開始報名，則須至十月十五日始行屆滿。（二十八日中央日報）

### 本屆高考增高級郵務員考試

（南京十四日電）考試院十四日公告，本年高考除原定種類外，同時增加高級郵務員考試，分京平粵陝四區舉行，錄取人員派為三等三級甲等郵務員，分往各郵區試用，十八個月期滿後，成績優良者以三等二級甲等郵務員錄用。（十五日申報）

### 專門技術人員考試辦法原則

考試院對於全國考銓會議議決專門職業或技術人員考試辦法一案，前曾令考選委員會，擬具增加及修改考試法條文，經由該院轉呈中央政治會議審議，現經中政會決定五項原則，函達國府，並由國府分令行政立法考試三院，分別辦理及審議。其五項原則如下：（一）各種專門職業或技術人員，應一律由考試院考試，其有主管機關者，應由主管機關先行審查其應考資格，經考試院考試及格後，由考試院發給及格證書，並送主管機關依法登記。（二）前項人員，業經各主管機關審查登記，領有證書或執照者，准其有效。（三）專門職業或技術人員之考試方法，分為考試與檢選兩種，前項檢選方法，除審查證件外，於必要時，得舉行口試或筆試。（四）專門職業或技術人員之檢選，隨時舉行之。（五）中華民國國民依考試法所規定各項考試之資格，由考試院依左列各款，按其性質及程度，分別定之。（甲）公立學校或經立案之私立學校，或教育部承認之國外學校畢業者。（乙）經檢定考試及格，或其他項考試及格者。（丙）有專門之著作發明或技能，經審查合格者。

（丁）曾經服務確有經驗者。（戊）籍隸邊區人民之各項應考資格。考試院認為有必要時，得補充之。（二十七日中央日報）

### 陝魯豫贛普通考試已舉行

考選委員會本年考試進行計劃，原係高普考同時舉辦，高考已定十一月一日舉行。至本年計劃舉行普考省份，計有九省，現除浙江已改於明年舉辦，及雲南尚未定舉行確期外，統計（甲）業已舉行者，計有三省，陝西取錄十八人，河南取錄八十八人，山東取錄五十六人；（乙）即將舉行者計有四省，青海九月十五日舉行，江西九月十日舉行，安徽十月十五日舉行，察哈爾十月十一日舉行。（一日中央日報）

（南昌通信）贛省第一次普通文官考試，於本月十日在縣政人員訓練所舉行，中央派黃序鵷為普考委員長，黃事先由京抵贛，會同熊主席籌備一切。投考人員審查合格者，只百五十八人，計教育行政二十九人，財務十三人，建設十三人，普通行政一百〇三人。十日上午七時許，各應試人員到齊，分三教室考試，卷用彌封，考試委員長黃序

鷄，委員端木凱，監察使苗培成，監場主任馬葆珩等，均蒞場監試。上午試題：(一)王安石爲政以財利興革爲先論，(二)擬江西省政府通令各縣興辦農田水利全文，約三時許交卷完畢。下午試題：(一)試說明考試權之作用，(二)防災問題，爲增加農業生產方法之一，試述防水災之治標治本方法如何，(三)江西究應建設何港，可以爲富省之唯一商埠。十一日續考歷史地理憲法各科，考畢，再行閱卷，取錄多少，以成績爲衡。(十五日申報)

(南昌十四日電)贛省普考第一次試十四日揭曉，錄取普通行政劉懋鈺等四十二名，財務錢元震等五名，建設錢自成等六名，教育伍文清等二十一名。(十五日申報)

### 內部函請從速舉行縣長考試

縣長考試條例，業經立法院制定，由國民政府公佈施行。茲聞內部以執掌全國吏治，爲整理計，厲行縣長考試，實爲要政之一，該部十七年初成立時，曾擬訂縣長考試暫行條例，呈准公佈，十七十八兩年中，先後舉行縣長考試二十餘次，考取縣長一千餘員，分別留省任用，確著成效。自考試院成立，縣長考試事項已歸該院接管，內部原

預縣長考試條例，遂奉令廢止，迄今六年之久，中央未曾舉行縣長考試。各省以前考取之縣長，或出缺，或他往，或因案取消資格，更覺不敷分配。就目下各省實際情形而論，實有舉行考試，遴選縣長合格人才之必要。現在縣長考試條例，既奉明令公布，該部特於十七日函請考試院考選委員會，於最近時期內，依法舉行縣長考試，以應各省迫切需要。(十九日中央日報)

### 歷屆高普考錄取人員統計

考選委員會息，考試院成立以來，截至本年八月底止，先後在首都及各省舉行高等考試兩次，普通考試九次，臨時考試三次，共計十四次。應考人員共計一萬四千六百四十六人，內高等四千八百九十六人，普通九千七百四十九人；錄取一千一百六十九人，內高等二百三十一人，普通九百三十八人。茲將上項錄取人員各類人數，探得分列於後。(甲)高等考試錄取人員，普通行政人員七四，會計人員三八，教育行政人員三四，司法官三二，警察行政人員二〇，財政行政人員一八，外交官領事官一一，統計人員四。(乙)普通考試錄取人員，普通行政人員二二一

，教育行政人員一九四，承審員一〇九，審計人員一〇五，警察行政人員三九，法官書記官三八，監獄官三七，會計人員三六，統計人員一一，衛生行政人員八，外交行政人員二，至各省在考試法頒布以前，舉行之各種考試，呈由該院覆核及格者，共計七十七種，二千三百七十六人，未計在內。（二十四日中央日報）

### 內政部選派合格縣長赴豫服務

內政部二十三年度舉辦登記法令合格縣長，計共核准登記者，三百二十七人，河南省政府，為整頓豫省吏治起見，特咨請內政部，就登記合格縣長名冊中，選擇成績優良者二十員，赴豫服務，內政部復咨照准，並確定選擇標準：（一）曾任縣長二年以上，著有成績，獎敘有案者，（二）曾在河南服務，或原籍為河南人，而著有成績者，（三）曾經高等考試，或縣長考試及格，並確知其有行政經驗者，（四）曾在中央各院部會服務二年以上，並確知其有行政經驗者。詳查各該登記合格縣長原送履歷表，就具有上項標準一種以上者，選擇若干人，分別通知來部，傳見談話，以憑決定。昨日下午三時半，內政部代部長陶

履謙，特在該部政務次長室，召集第一批應行傳詢人員，個別談話，就各人經驗詳細考詢，聞已選定黃端履、李通求、呂達、熊開先、伍樹芬、何鎮中、廖漢瀛、徐衍沂、胡光籠、張君保、徐掠、謝則超、潘瀨、曾亮東、張志熙、陳牧民等十六人，分別給咨，限令於本月三十日以前，赴豫報到，聽候任用。並聞陶代部長，對於選定各員，再三勉勵，此為中央第一次選派合格縣長，赴各省服務，希望諸君到省任職以後，努力工作，勉為循吏，以樹全國縣長之楷模。（十四日中央日報）

### 現任縣長可不經檢定手續

（保定通訊）河北省政府近接內政部咨稱檢定縣長，以候委者為限，其現任縣長，應依照保荐辦法，辦理呈荐，勿庸經過檢定手續。省府已轉令縣長檢定委員會遵照，凡現任縣長，可不受此次檢定，另由民廳向內部保荐。又河北省檢定縣長，去年即擬舉行，故曾有多人將證件呈繳省府，現以為時已久，省府已一律發還，如候委縣長願受檢定者，須重新報名云。（六日大公報）

### 冀縣長檢委會決議嚴格檢考

(保定通信)河北省縣長檢定委員會，十日決議各案如下：(一)提議經會審核不予檢定人員，其原交之檢定費，應否發還案，決議，應予發還。(二)曾經他省檢定合格縣長，如應本省檢定，是否應先咨詢原檢定省份同意，抑於檢定後交廳註冊時，再行諮詢之處，請公決案，決議，於檢定後交廳註冊，任用時再行諮詢。(三)內政部登記合格縣長，中央黨部從政考試甲種考試及格人員，以及他省檢定合格縣長，即經交會審核資格，是否仍應履行檢定辦法各項手續，請公決案，決議，仍應履行檢定辦法各項程序，免收檢定費。(四)他省考試覆核及格，並經正式訓練縣長，應否依照審核內政部登記合格縣長等項人員成例，由會審核後，交民政廳傳詢，其未受訓練者，應否仍由本會考詢案，決議，一律由會考詢，至九時散會云。(廿日大公報)

### 冀省被控縣長由主管廳查辦

(保定特訊)冀省政府近旬迭接各縣公民呈控縣長之案，達三十餘起之多，其中情節較重者，約佔其半，均經省府按就事實暨職權範圍，分別令行各主管廳查明核辦：一、霸縣縣長劉錚達，被公民邊孟炎指控殃民情形，已行民

廳核辦。二、寶坻縣長被公民馬寶成等，控與秤行牙行互相舞弊，請澈查，已行財廳核辦。三、清河縣長被公民宗振標呈控濫用職權，羈押良民情形，已行財廳核辦。四、平山縣長劉駒賢，被井平獲源泉渠李清泉控壟斷水利，請澈查，已令建廳核辦。五、盧龍縣長被公民王成彥控違背功令，遴選保衛副總團長，已令行民廳核辦。六、安次縣長王文琳，被縣民宋毓芹控濫委簡師校長，請查明另簡廉能，已行教廳核辦。他如固安，新樂縣長等控案，因與收受人民呈文辦法不符，省府均予批示，礙難受理。(二日北平晨報)

### 皖財廳清理縣長交代

(蕪湖快訊)皖省各卸任縣長交代，自民國十六年四月一日起至十九年底止，共計舊案五百二十四任，又自二十一年一月一日起至二十一年九月底止，計一百四十六任，統計新舊交案八百一十三任。舊案交代復核清結，及摺報無欠者一百四十四任，有欠未清者二百二十任，未報者一百六十任。新案交代除因匪患之十任，案卷焚燬無法查報不計外，復核清結者六十八任，有欠未清者六十三任，未報

者二任。最近新案復核清結者二十七任，有欠未清者七十一任，此外或仍在例期內尙未造交，或已報造交，未據現任盤算者，尙有四十七任。統計新舊交案除去匪案十任不計，已清結者二百三十九任，有欠未清者三百五十五任，未報者二百零九任。現在各案均能按項造報，漸趨正軌，惟舊案交代，因軍事匪患更調頻繁，人事變遷，歷時過遠，迭經財政廳分期清理，勒限嚴追，以致收效甚少。現聞財廳依據上年度辦法，參酌實際情形，對新舊交代各案，分別計劃辦理。關於舊案交代結束辦法，擬一、查有虧欠交代人員無住址可尋者，仍摘開員名欠數，依照上年度限期催追辦法，再行登報通告，限自登報之日起，按限來省清繳，或交由現任縣長轉解，逾限即辦理通緝歸案押追，一面查封本人財產備抵，以重交案，而肅官方。二、未據盤報及冊報不全者，仍責成現任人員，分別盤查補報，或單獨查明結報，限兩個月內造具冊摺呈核，違即委提，並按照修正交代章程之規定，予以處分。關於新案交代督促辦法。一、卸任人員已經復核，確有欠數者，即照甲項第一節辦理，分別催追，其據後任查報有欠款者，即照揭報

數目，令飭補交，以重公款。二、卸任人員，如不依限造交，及不依照交代章程之規定，委託負責人員辦理交代，違行擅自離縣者，無論有無虧欠，即立予勒令回縣，一面令飭接任人員，會同監盤委員秉公據實查明造冊具報。三、本省調任差缺，以及現任差缺人員，查有交代未清者，即依照本省整理各縣縣長交代辦法第一第二兩條之規定，分別辦理。四、嚴令現任報解接收前任移交及遞交存縣未解稅款，以重公帑，違即依照修正交代章程之規定予以處分。五、嚴催現任縣長查追縣地方各機關挪用正雜稅款，及經征員書欠款期條，分別解庫，並重申禁令，不得擅挪省款，致紊計政。（四日中央日報）

### 革命保任銓敘資格之限制

（南京二十九日電）銓敘部長石瑛云：銓敘資格，參與革命五年者，得保為委任。七年者得保為薦任。十年者得保為簡任。如此則投機份子於革命無建樹而藉一二要人書面證明竟獲委任，殊覺太濫。余意革命保任須定一期限，過期一律取消。此事將提出中政會。（三十日申報）

### 平津各院校教職員保障辦法



平津國立各院校教職員聯合會，日前召集常會，對平津高等院校教職同人之保障問題，曾提出討論，結果決議起草平津高等院校教職員保障辦法，並將該辦法內容之大綱商定，推常委楊立奎等負責起草。據教聯會負責人員昨日發表談話，該辦法本週內即可脫稿，該會即於本月中旬召集全體委員會從事審核後，呈送教部請採擇實行云云。

(三日北平晨報)

## 財務整理

### 決算審計兩法初稿大致完成

立法院長孫科，前以預算法及會計法業經院會通過，并呈請國府公布，其相輔之決算法及審計法，曾令飭該院財政委員會於本年暑期內起草完成，俾利一併施行。現悉財政委員會在暑假期內，已推定委員會負責起草，大致即可完成，聞將來兩法初稿，尚須徵集各關係機關意見，并經縝密審查後，始能呈請院會審議。(九日中央日報)

### 交部附屬機關實施新會計制

(上海二十六日電)交通部近對所屬機關會計，均由部直轄成立金庫處，由中央派員接管，招商局因屬國營，亦

奉部令改組，劉鴻生已命會計科辦結束，準備移交，月底可竣。又電：招商局實行新會計制度，會計主任章鼎詩，金庫主任吳鶴，定十月一日就職。(二十六日朝報)

### 捐稅監委會參加編審地方預算

財政部以各省縣市地方預算，確於裁廢苛難，減經附加，及整理一切捐稅事宜，在在有聯鎖關係，而各省捐稅監理委員會委員，久在鄉里，對於地方情形，人民疾隱，常能洞澈，地方預算編審時，自應相與協商匡維，以期推准盡利。惟按修正預算章程第四十三條所載，對於各省市財政廳局，編成各該省市歲入歲出總概算書，並無函送捐稅監理委員會參考之規定，現將令飭蘇浙鄂豫魯陝閩皖贛湘察等十三省財政廳，可先按照第二次全國財政會議，關於整理地方財政案，訂定辦理縣市地方預算規章第一項所載「縣市政府編審地方預算時，務使法團及公民，有參加意見之機會，以示財政公開」之規定，對於地方預算編制時，可由捐稅監理委員會，隨時參加意見，以供研討。預算確定及中途有追加或變更情形，均應隨時函知該會查考，俾資匡輔，而策功能。(十五日中央日報)

## 湘省趕編二十五年預算

(長沙四日電)湘省府昨令所屬各機關，將二十五年度概算，趕於十一月三十日以前，編造完竣，送財廳審核彙編。並以本省財政困窘，年甚一年，特令其於收入方面，精密規劃，設法增加固有賦稅，營業各稅，積極整理，力謀進展。支出方面根據歷次緊縮方案，行營指令，及本府財政整理方案，將駢枝或消費與不急進事業之機關破除情面，切實裁併，以謀收支之平衡。(五日北平晨報)

## 二十四年度川省預算緊縮開支

(成都三十日電)川省府二十九日上午八時，召開省務會議，到劉主席及各廳廳長，通過省府二十四年度收支預算案，決照行營核定預算經費一千二百萬元額數內，緊縮開支，計教育經費每月十八萬，建設經費十五萬，其他各項與財廳原預算草案略有出入。(九月一日朝報)

## 二十四年度威海衛預算緊縮

威海衛管理公署二十四年度地方普通歲入歲出總預算案，業經行政院咨請立法院審議，孫院長已批交財政委員會審查，週內即可審查竣事，呈請院會通過。聞此次預算

案，業經中央核定，歲入歲出均各為三十九萬零四百五十六元，其總額雖較上年度減四萬三千餘元，而預算中各費類間之因革損益，頗能適應威海漸增繁榮之趨勢。至該埠本年度應辦之實施戶籍法，及建築青威路等費，並未列入本預算，將另案追加。又救災準備金一項，亦將由財政委員會審查時酌予增列。(二日中央日報)

## 施政程序

### 王用賓視察歸來計劃司法改進

司法行政部長王用賓，自八月下旬北上，赴各地視察司法，計經魯冀察綏晉陝豫皖八省，於昨日晚八時四十五分，乘滬平通車抵京。據王氏在站與中央社記者談，此次冒暑出巡，歷時月餘，視察省份，計有八省，統觀各省司法情形，大概以魯晉為較佳，察綏兩省，因一切均在發軔建設之中，故司法亦遂因以尚在幼稚時期。陝皖兩省，所至地方有限，冀省成績較次。惟視察以後，感覺各地對於精案太多，影響人民甚鉅，除視察所至，惇切訓誡，努力辦案外，亟當繼續詳密督促各地法院，免除此項積壓情形，以期造福於人民。再次，則各地監獄多有人滿之患，值

此炎暑之際，其在獄人犯，擁擠痛苦之情，不言可喻，亦經隨地督促各監所，厲行辦理監犯假釋，及責付等，以資疏通。返京後，擬將視察所得，擬一詳細改進司法計劃，提請全國司法會議討論。惟現會期逼促，能否在短期內擬就，尚不可知。本人俟出席全國司法會議後，約在十一月間，將再赴長江一帶，及西南各省視察，俾詳知各地司法情形，以便嗣後計劃指示，得按實際，而生實效。（十一日中央日報）

### 劉鎮華談皖省今後施政方針

（蕪湖快訊）皖省府主席劉鎮華，日前由蕪赴京，十五日離京乘安豐巡輪返蕪，曾接見本報駐蕪記者，發表皖省今後施政方針如下。劉氏首謂，今夏皖省以防汛得力，水災區域減小，江南北一帶同告豐收，此可差強人意者。冀鄂魯豫等省紛電前來，請准以餘米備採往災區接濟，蕪湖米市之發動，在茲江河遍災之際，當屬可能之事。據報各處因穀價低落，仍無補於農村，擬即設法救濟，以期復興。目前決定之計劃，一面勸導金融界投資農村貸款，舉辦各種合作事業。一面飭各縣儘力設置農業倉庫，遍告各地

農戶，以有餘之糧存儲，勿於收穫後即糶出，藉資自救，則穀價不受糧商之操縱，當不致如此低落，而成豐災怪現象。但茲事關係所及，不僅皖省一隅，其他各處莫不如斯。將條陳中央及蔣委員長，共同籌謀救濟。劉氏繼談本省近兩年來之中心工作，厥為衛養二字。冀能做到下列兩點希望，（一）力謀地方保衛鞏固，使民衆得以安居樂業。（二）從事於水利之修治，以免除將來水患，使農村漸趨於復興之途，此事曾與全國經濟委員會秘書長秦汾等談及，認為救時對策，蓋防災於未然，各事皆有辦法，救災於已成後，則一片災黎，救濟亦殊感棘手。皖省能於現狀下得以長此安定，水利逐漸改善，則民豐物阜，於三年時期內，農村必可復興，且更將進至富庶之域云云。（十七日中央日報）

### 內政部審查京市府行政計劃

京市府對於本市行政事宜之進行，經擬具南京市政府二十四年度行政計劃，同時並為督促所屬增加事的效率，兼易收效起見，曾令所屬擬南京市政府二十四年度中心工作，逐步施行。經呈請行政院備案，行政院即發交內政部

飭就主管範圍內事項審查呈核。當經該部詳加審核，除中心工作存備考外，關於京市行政計劃，以其中之自治方面，僅有戶口調查，對於實施戶籍法，未經擬具計劃，當由該部咨請京市府，將實施戶籍法，補具計劃，以憑查核云。（二日朝報）

### 冀財廳派員密查各縣財政

（保定通訊）河北省財政廳為澈底整理財政計，決先從事各縣財政之調查，復鑒於以往派員多受指定之時期與區域限制，對事務上諸多不便，茲已擬定變更辦法，製發視察一種，發給視察員以為憑證，並通令各縣政府知照，對視察時期及區域則嚴守秘密，以重功令。現各種手續均已備齊，三數日內即全體出發視察，茲錄其頒發視察證通令如次：查本廳每屆派遣視察員分赴各地工作，關於各該員身分之證明，向以委令為憑，除密查案件外，出發有一定時間，工作受區域限制，且例於事前通知各關係地方機關，手續未免稍繁，事機尤為不密，致各徵收員司得以先期彌縫，臨時卸責，工作效率，於以不彰。現省政府委員會於第六三二次會議議決統收原則，本廳視察員職務更加重

要，為矯正上述積習起見，除另案提請省政府委員會修正河北省財政廳視察規則，並擬具統一收支實施辦法議決公佈外，茲製定一種視察證，發交各視察員收執，證內記載視察員之姓名職責，發給年月日，時效，其他有關各事項，並鈐蓋廳印，以資信守。視察員憑此，可任赴本省所轄各地方，執行法定職務，既無時間區域之限制，復可保持相當秘密，庶於力圖增進效率之中，兼寓整飭官常之意。除呈報省政府備案暨咨分行外，合行頒發視察式樣一張，令仰該縣遵照，為要，此令。（四日大公報）

### 物料管理

#### 中央政治區各機關位置確定

（南京二十一日電）中山門內中央政治區，去冬內、財、軍三部與市府會同組織治區土地規劃委員會，曾與中央銀行商妥該行代辦，發給地價及土方等款，擬定領地給價辦法。關於各機關之位置，確定分三部。中央黨部位於中山路北面向。國民政府位於中山路南面向。立法、司法、考試、監察、四院環國府建築，各院所屬之部及委員會，再向兩翼擴展建築。行政院另據一方，該院所屬各部

會，環院而築。在各建築之間，均留相當空地，以備擴充。  
(二十二日申報)

## 資料整理

### 教育部編纂中國教育年鑑

教育部為編纂第二次中國教育年鑑，特組織編纂委員會，並決定下列數項：(一)材料方面，以繼續第一次中國教育年鑑止於二十三年度為原則。(二)編纂方面，(甲)體例大體仍依照第一次年鑑，但以記載現在情形為主，(乙)分類方法，先擬訂草案，交會討論，(丙)文體用普通文言，(丁)材料蒐集方法，以該部所有者為主，不足之處，再行列表調查。茲悉該項年鑑之總目，業已擬定，分為五編，(甲)總述，(乙)教育法規，(丙)教育概況，(丁)教育統計，(戊)雜錄，即將提出該會委員會議作最後決定。又聞該年鑑編纂責任之分配，亦已決定，依照第一次年鑑辦法辦理，惟甲編改由秘書負責，丁編改由總務司負責，戊編改由編譯館各司處共同負責，乙編參事處負責，丙編由高等普通社會蒙藏司負責。(一日中央日報)

### 鐵道部召開四屆會計統計大會

鐵道部以該部統一鐵道會計統計委員會，自二十二年九月，舉行第三屆大會以來，已屆兩年，關於全部議決，大都整理竣事，尚有重要案件，須待大會討論審定，現在鐵路事業，日進不息，辦理會計統計，自應隨時興革，以期適合現情，聞該部已定於本年十一月十日，在部召開第四屆大會。昨特訓令各路局會，及駐路總稽核，迅將議案妥為準備，限於十月二十日以前，逕寄該會彙編，以便屆時提會討論。(十四日中央日報)

### 各地地方行政

#### 內政部主持重劃皖贛鄂省界

行政院孔副院長以長江北岸皖贛鄂三省省界，參差錯落，於一切行政措施，殊多牽掣，在水利行政方面，尤為顯著，今夏馬華堤之潰決，即因省界關係，責任不專所致，特於三日向行政院會議提議，重行劃定三省省界，經決議令內政部及皖贛鄂三省省府迅即會商辦法，呈院核定。茲查該三省瀕江交界之處，省境犬牙相錯，情形複雜，例如贛境九江瑞昌兩縣，有兩處數十方里之地，突出於北岸

之鄂境，湖口彭澤兩縣，亦有兩處突出江北皖境，而皖南之東流至德兩縣，亦有突入贛境彭澤縣境之處。此數處，關於長江堤防至大且鉅。聞內政部擬俟奉到院令後，即將催皖贛鄂三省府派定負責代表，從事勘察，會商訂定重劃省境方案，呈院核定，以免來年堤防再受界限參差責任不專之影響。（五日中央日報）

### 蒙藏會調查內蒙西公旗糾紛

內蒙烏克昭盟烏拉特西公旗薩克（即旗王）石拉布多爾濟，前因被其部下額寶齋之子曼頭，率兵圍困，於王府發生事變，經各方調解，事始平息。旋石王離旗赴綏，向綏省府報告旗變經過，彼之敵黨，又於旗內起事，拒王回旗。最近烏克昭盟盟長兼蒙政會委員長雲王，謂石本非薩札克嫡裔，不應充任，下令將石免職，并派兵赴該旗防石抗命。石在綏聞訊，以渠爵位世襲，已數百年，且罷免權屬中央，表示拒絕，并託綏省府代電中央請示。茲悉行政院接電後，已交蒙藏委員會酌情調處。據記者頃詢蒙藏會蒙事處長楚明善，據云，此事內情複雜，本會奉令後，已電令張家口台站鄂處長赴綏，先晤傅作義主席，商調解方法

，現已往包頭，擬入西公旗，着手調處，糾紛當不致擴大。（七日中央日報）

### 京市府討論促進行政效率

京市政府為促進行政效率，改善所屬各機關處理文件及求辦公迅速起見，由秘書處擬具各項改進建議及意見，於上週市政會議提出討論，經決議交秘書長召集所屬各機關長官研究審查。昨日上午九時，由秘書長王漱芳主席，舉行審查會議，到所屬各機關代表及市府秘書科長等十餘人。對秘書處所擬之市府及所屬各機關改善處理文件辦法之建議，及分送市政會議議決案之改善辦法等，當有詳細之商討。因事關市府全部行政效率之提高及促進，必須各局所互將改良辦法意見詳細擬具，然後再行商定整個辦法，積極進行。經決定四點，限於下星期內送交秘書處彙集後，再定期開會討論：（一）各機關報告處理公文情形，（二）本機關公文改良意見，（三）各機關來往公文改良意見，（四）其他一般的行政改良。（二十一日朝報）

### 冀省施行保甲制度辦法已定

（天津十一日電）保定電話，冀省決施行保甲制度，十

日例會通過辦法，全省各縣以戶為單位，十戶為一甲，設甲長一，十甲為一保，設保長一，每村有二保以上者設總保，每五十村莊以上百莊以下設聯保，置主任一。實施步驟規定為二期，以二月為省府籌備期。四月為各縣籌備期。二十天為宣傳期。四十天為編查期。（十二日申報）

### 滇省積極建設自治亦有成績

立法委員張維翰五日晚自滇考察畢返京，六日晨到院，晉謁孫院長，報告考察經過。據談，前奉院令赴滇考察地方自治設施實況，到滇後，曾赴各方視察滇省地方自治，辦理頗有成績，各縣參議會，均已組設。自治經費，亦經確定。地方保甲，早經編成，倉儲亦見充實。省當局對建設事業，正積極進行，如紡紗廠，五金工廠，士敏土廠，精錫廠，或已成立，或將實現。全省已無匪蹤，人民皆

安居樂業，從事生產。滇緬劃界案，滇人惟中央意志是從云。（七日朝報）

### 迪化市創新稅辦理市政建設

（迪化通訊）新省市政甫經設施，目前施政，僅限於戶口調查，修築馬路等項，而迪化市政府，亦近在本年一月一日始告成立。迪化市人口統計六千五百餘戶，五萬五千餘口，本不及成立一市之程度，惟以新省急於建設，當局者每思多設機關，多做公事，迪化市成立，亦始自斯旨。迪化市政府為籌辦各項公益事業起見，爰有公益捐，屠宰捐之設，公益捐月收省票三十萬兩，屠宰捐月收四十萬兩。除市府每月經常費二十萬兩外，每月捐款可餘省票五十萬兩。迪化市政建設，逐步將實行者有三，（一）建築馬路，（二）建築公園，（三）衛生事業。（二十日中央日報）



## 編後記

整肅吏治，有待於厲行考銓制度，爲各方一致之主張。我國考試取士之制，行之幾二千年，往者且不論，國民政府成立以來，卽奉行總理遺教，特設考試院，以與行政等總機關對立，是對於考銓不爲不重視矣。顧成效幾微，又爲局內外人一致之批評。考試制度之本身，既無可非難，則其所以迄未收效者，當屬於制度之推行運用程序未臻健全，乃必然之結論。本期張銳先生之「現行考銓制度之檢討」一文，詳細論究現制度應行改善之點，且提出改善之辦法，其邀考銓當局之採擇乎！

趙學銘先生一文，題目同而剖解略異，但其結論則又類似，殆所謂殊途同歸，而成桴鼓之應。

「改進中國吏治芻議」作者沈兼士先生，爲高等考試及格人員，服務考試院者，戴院長選拔之人材也。本文痛述考試、任用、保障等之必要，建議切實執行，乃偏重理倫之文字也。

陳之邁先生爲清華大學教授，大公報星期論文及國聞周報上常有文字披露。本文詮釋現代國家最需要者爲效率的政府，專講防範束縛政府之政治制度已成過去，持論精劈入裏，不可不讀。至於放棄空幻的「精誠團結」口號，而採黨內公開競爭執政以促進行政效率，則年來陳先生之一貫主張也。

年來蔣委員長埋頭苦幹，剿匪已告一大段落，各省區政治。經濟之建設，亦有相當進步。此固非一手一足之烈，其量材器使，當有過人者在。本期李樸生先生一文，就此點加以探討，彌足引人入勝，至其行文之雄渾恣放，更無待介紹。文長，分兩期刊載。

蘇松芬先生感於財務行政之支離破碎，而有「中央財務行政組織之研討」之作，旁引英美法德等國之財務行政組織現狀，以資借鑑，結末提出我國現制改革綱要。立法院現方審查財政部組織法，蘇君此文，或亦一助歟！



# 本刊徵稿簡章

本刊歡迎外界投稿，惟稿件須與本刊性質相合，茲將投稿簡章列舉如下：

- 一、稿件不拘篇幅長短，文言或白話均可，但須繕寫清楚，加具新式標點。
- 二、稿件署名任便，但投稿者須開具姓名及通訊處，以便通訊。
- 三、來稿本刊有刪改權，如不願刪改者，請預先聲明。
- 四、來稿無論登載與否，概不退還。
- 五、長篇稿件如不登載要求退還者，須於稿件上預先聲明，並附寄郵票，否則不負退還之責。
- 六、來稿揭載後，當酌贈本刊若干期為酬；如欲改酬本期若干份者，請於稿末預先聲明。

## 本刊廣告價目表

面積	地位		後封面	前後內封面	正文前後	普通
	全頁	半頁				
全頁	每期三十元	每期三十元	每期三十元	每期三十元	每期二十元	每期十四元
半頁	每期十六元	每期十六元	每期十六元	每期十六元	每期十二元	每期八元
四分之一	每期九元	每期九元	每期九元	每期九元	每期七元	每期五元
八分之一	每期六元	每期六元	每期六元	每期六元	每期四元	每期三元

## 本刊價目

零售	每冊	八分	時間	冊數	書費
			冊	冊	(國內郵費在內)
全年	十二冊	八角	半年	六冊	四角五分
郵票代洋	限於五分以下				

編輯兼  
發行者  
發行所  
代售處

行政院行政效率研究會  
行政院行政效率研究會

南京 中央書局  
南昌 拔提書局

上海 中華書局  
天津 北方文化流通社

北京 佩文齋書莊  
開封 四方書報雜誌社

天津 天津書局  
長沙 文具公司

濟南 濟南雜誌社  
杭州 中國雜誌公司

武昌 武昌雜誌公司  
西安 西安派報社

漢口 現代書局  
成都 開明書店

上海 中華書局  
天津 北方文化流通社  
北京 佩文齋書莊  
開封 四方書報雜誌社  
天津 天津書局  
長沙 文具公司  
濟南 濟南雜誌社  
杭州 中國雜誌公司  
武昌 武昌雜誌公司  
漢口 現代書局  
成都 開明書店



## 障保康健之家全

片藥已自孩嬰丸導清丸補色紅生醫士廉韋

凡應用此數種世界馳名家用良藥之家  
庭其家人均有一可靠之健康保障此類  
家庭遍世界各地無慮千萬北平軍分會  
俱樂部國劇指導于冷華君之家庭即其  
中之一也于君書云一去歲鄙人腰痛背  
楚腦力虛弱食量減少精神困頓迭服各  
藥未有效果繼又略血後經友介紹試服  
韋廉士醫生紅色補丸及清導丸約十餘  
日略血痊愈精神增加連服數瓶胃納日  
進各症霍然內人因管理家務操勞過度  
致患血虧面色蒼白四肢乏力月信失序  
兼患白帶鄙人以自己之經驗囑服韋廉  
士醫生紅色補丸及清導丸旋即帶愈經  
調容顏紅潤今仍康強二小兒屢患食積  
感冒投以嬰孩自己藥片每能迅速告痊  
此片實有立竿見影之效曷勝感謝一  
韋廉士醫生紅色補丸統治由血虧腦弱  
而起之各症業已屢試屢驗清導丸為平  
肝導滯聖品嬰孩自己藥片味美效宏治  
療嬰孩腸胃疾病出牙痛楚功效獨到  
各藥房皆有出售或向上海江西路四五  
一號韋廉士醫生藥局購定價紅色補  
丸每瓶一元五角六瓶八元清導丸與嬰  
孩自己藥片均每瓶七角六瓶三元五角  
郵力一概不取

嬰孩自己藥片

韋廉士醫生

丸清導色紅

韋廉士紅色清導丸