

大學叢書
行政學概論

懷特著
劉世傳譯



商務印書館發行

572
682
2

書叢學大

論概學政行

大學叢書委員會

委員

李書田君	李書華君	李建助君	李四光君	朱家驊君	朱經農君	任鴻雋君	王雲五君	王世杰君	丁燮林君
竺可楨君	秉志君	周昌壽君	周仁君	吳經熊君	吳澤霖君	辛樹幟君	何炳松君	余青松君	李權時君
唐鉞君	徐誦明君	孫貴定君	馬寅初君	馮文瀾君	翁文灝君	翁之龍君	姜立夫君	胡庶華君	胡適君
馮友蘭君	程演生君	程天放君	梅貽琦君	張伯苓君	曹惠羣君	陳裕光君	陳可忠君	陶孟和君	郭任遠君
歐元懷君	蔣夢麟君	蔡元培君	黎照寰君	劉秉麟君	鄭振鐸君	鄭貞文君	鄒魯君	傅運森君	傅斯年君
			顧頡剛君	羅家倫君	顏福慶君	顏任光君			

508

大 學 叢 書

行 政 學 概 論

懷 特 著
劉 世 傳 譯

~~508~~
~~00109~~

商 務 印 書 館 發 行

譯者序

二十世紀政府組織之趨勢，爲中央集權之抬頭；以是行政事務，乃凌駕乎立法司法二者之上，而成爲政府之基本事務。行政條例與規章之制定，關於人民日常權利義務問題之核奪，均爲行政權發展之明證。此固無庸諱言；蓋現代行政機關，已成爲創制之重心，核奪之機關，及執行之經理矣。

本書著者懷特先生有言曰：「研究行政學者，慣將政府工作，分爲立法，行政及司法三者。在此種分權原理之下，行政機關，雖似被確定於「執行」事務之範圍內；然在實際上，行政活動，實已包括此三種活動之方式。」

彼又曰：「行政機關，在政府中之地位，介乎議會與法院之間。由議會，接受大體上之指導，及所需之經常費；而法院，則監督或防止行政人員之非法行動。故就職務之類別與範圍上立論，行政機關之重要，確超過任何支系。」

行政之重要既如此；爲二十世紀之國民者，實應對行政問題，進行研究。惟中國方面，對行政研究之忽略與落伍，乃不可否認者。時至今日，國中尙乏專門討論行政之書籍；有之，亦僅係取材於西書，或就國外書籍編譯者而已。

行政學之研究，始自美國；而美國人之首先成就行政學之卷帙者，則爲本書著者懷特先生。彼手成此書時，舉世尙無行政學之卷帙；因此，彼於本書序言中曾謂曰：「此項著述，尙完全缺乏先導。」

譯述此書之目的，乃在輔助國中之研究行政者；蓋各國之行政方法，雖不相同，而行政原理，與行政領域中之各問題，實無大差異，其他國家之所能引用者，我國亦未嘗不可參考援引，以資借鏡也。

我國行政科學方面，尙未完全發展；故在譯述時，對術語與專門名詞之斟酌，頗費苦心。欠當費解，或所不免；深望海內明達，有以教正。此外，本校政治經濟系講師，前東北大學生趙錫善先生，於本書之譯述上，深有助力，特致謝意於此。

民國二十六年夏，劉世傳，序於齊魯大學。

凡例

- (一) 本書正文或附註中之固有名詞，特別術語，及其他罕見之字，均於首次發見時，附原文於譯文之下。此種譯名對照表，按英文字序，刊於書後，俾便檢查。至表內括弧中之數目字，則指示該原文首次發見於某章。
- (二) 世皆稱美國為合衆國 (United States) States 一詞，有譯為「邦」者，有譯為「省」者，亦有譯為「州」者。本書譯為「邦」以符其實。
- (三) Civil Service Commission 一詞，有譯為「文官考試委員會」者，有譯為「吏治委員會」者。考此機關之職責，涉及種種之文官事務，故擬譯之為「文官事務委員會」；惟因「吏務」二字，意與此同而較簡，故譯之為「吏務委員會」。
- (四) Quasi 一詞，本意為「類似」。日本人譯為「準」。國人亦有援譯為「準」者。但「準」字在中文上含義較多，難免初學者之誤會，故本書特譯為「類似」，取其易解。
- (五) Integration 一詞，為政府權力之統一作用，乃與「權力散漫」相對者。有人譯為「權力集中」或「權力統一」。然因此乃平面的集權作用，頗似百川之入海，因特譯之為「權力匯一」。
- (六) Personnel 一詞，日本學者譯為「人事」。國人亦有從其譯者。按該詞本意，原為「人員」，譯為「人事」，殊使讀者難解。故本書特按原意，譯為「人員」。

(七) Benefit 一詞，在退休制度一章中，含有廣狹二義。狹義為「恩金」之義，如傷亡者自身或家庭所得之贍養金是。廣義則包含「退休金之全體」，如養老金，公務員捐金及利息，贍養金等，均在其內。本書除特用時之外，均譯為「資養金」。

目次

原序

第一章 行政與近代國家	一
第一節 行政之範圍及其性質	一
第二節 行政之由來	七
第三節 科學與行政	一五
第四節 公家行政與非公家行政	二〇
第二章 行政之外界關係	二六
第一節 立法與行政	二七
第二節 司法與行政	三八
第一款 類似行政機關之法院	三八
第二款 類似法院之行政機關	四〇
第三款 類似審核機關之法院	四三
第三節 政黨與行政	四六

第四節 國家行政與平民組織·····	五一
第三章 行政組織·····	五六
第一節 決定組織之適當機關·····	五七
第二節 行政組織之體制·····	六一
第三節 責任與權力之分配·····	六七
第四節 專門行政者與名士派行政者·····	七一
第五節 行政分部之原理·····	七四
第六節 協調之機械·····	七八
第七節 優良行政組織之體驗·····	八二
第四章 中央集權之體制與限度·····	八七
第一節 中央集權之趨勢·····	八八
第二節 中央集權之體制·····	九四
第三節 補助金制度·····	一〇〇
第四節 行政中央集權之諸般問題·····	一〇七
第五節 中央集權之限度·····	一一一

第五章	權力匯一之體制與方法	一一八
第一節	概論	一一八
第二節	英國	一二〇
第三節	美國聯邦政府	一二四
第四節	意大利諾邦	一三一
第五節	麻色出賽邦	一三九
第六節	市政府之權力匯一運動	一四四
第七節	結論	一四七
第六章	權力匯一之限度	一五一
第一節	權力匯一之贊成與反對	一五二
第二節	論題	一五五
第三節	數種見解	一六六
第四節	司法判例	一七一
第五節	行政領袖之行政任務	一七六
第六節	監督財政之任務	一七九

第七章 部門之組織……………一八三

第一節 控制機關管理之範型……………一八四

第二節 內部組織之範型……………一九〇

第三節 部內統轄之方式……………一九五

第四節 各部首領之職務……………二〇一

第五節 主要行政人員之資格……………二〇五

第六節 諮詢之職務……………二〇七

第八章 行政機構之改組……………二一一

第一節 改組運動……………二一一

第二節 若干改組後之行政制度……………二一五

第三節 改組運動之成就……………二二二

第九章 人員問題……………二二八

第一節 行政與行政人員……………二二八

第二節 公家僱傭問題之重大……………二三一

第三節 公家僱傭之情況……………二三六

第四節	人員管理	二二九九
第十章	歷史上之回顧	二四三二
第一節	官僚政治時期	二四三三
第二節	職祿分授制	二四六六
第三節	革新運動	二五〇〇
第四節	退伍軍人之優遇	二五五五
第五節	吏務之立法	二五七七
第十一章	官紀：現代行政管理之標的	二五九九
第一節	概論	二五九九
第二節	官紀之性質及成素	二六二二
第三節	敗壞官紀之成素	二六八八
第四節	官紀之基礎	二七二二
第十二章	人員招考與考試方法	二七六六
第一節	人員管理機關之實況	二七六六
第二節	人員招考之一般情況	二八四四

第三節	考試方法	二九〇
第四節	新僱員及其職務	二九八
第十三章	分級與訂定薪俸	三〇二
第一節	現代分級制度之發展及其性質	三〇三
第二節	近代分級之功用	三〇九
第三節	分級之各種問題	三一二
第四節	薪俸問題	三一六
第十四章	陞遷與效率記錄	三二〇
第一節	無系統陞遷制度之結果	三三二
第二節	陞遷之範圍	三三九
第三節	陞遷之根據	三四四
第四節	人員調動之其他方面	三五五
第十五章	懲戒與罷免	三五九
第一節	導言	三五九
第二節	懲戒之方式	三六三

第三節	懲戒之機關·····	三六六
第四節	審核之權·····	三六七
第十六章	退休制度·····	三七八
第一節	退休制度之發展·····	三七八
第二節	美國退休制度之特質·····	三八二
第三節	款額之確定及保管·····	三八九
第四節	應設定之資養金·····	三九五
第五節	款額之管理·····	三九九
第六節	退休制度創設之目的·····	四〇一
第十七章	公務員之組織·····	四〇六
第一節	組織之範圍·····	四〇七
第二節	僱員組織之功用·····	四一九
第三節	結納之問題·····	四二二
第四節	僱員團體之方策·····	四三二
第五節	聯席理事會與僱員組織·····	四三五

第六節 結論·····	四三九
第十八章 行政條例與規章·····	四四一
第一節 制定條例之範圍與限度·····	四四四
第二節 保障·····	四四九
第三節 制定條例權在行政上之重要性·····	四五七
第十九章 行政之監督·立法機關及選民·····	四六一
第一節 監督之一般問題·····	四六二
第二節 立法監督之目的·····	四六四
第三節 立法監督之方法·····	四六五
第四節 議會為監督機關之功用·····	四八二
第五節 行政與選民·····	四八四
第二十章 行政之監督·法院·····	四九〇
第一節 法院與行政·····	四九〇
第二節 行政人員上之司法監督·····	四九四
第三節 普通及特別行政行為上之監督·····	四九七

第四節 行政自主權之利端·····	五〇一
第二十一章 現代行政之趨勢·····	五二二
附錄一 行政學之淵源·····	五二七
附錄二 芝加哥市市僱員聯合會之結納及地方組織·····	五三五
譯名對照表·····	一一一

原序

事殊奇特，美國政治制度之評論家，從未對國中行政制度，作有系統之分析；有之，亦祇由法家之地位立論而已。直至最近數年，教科書中，對此蘊有最要與莫大旨趣之浩繁政府問題，竟尚頑強漠視之；且雖在今日，仍以不足重輕之章節，忽略此項問題。惟當然更無人設想：行政仍能委遺路側，「有若一應實施之細目，當哲人輩同意於原則之後，書記等儘可處理之者。」

就實際而論，最近二十年間，已產生有關政府事務方面之巨帙。本書之企圖，乃在搜集美國經驗與觀察之顯著事實，並作分析及詳密之研究。欲在一簡單之卷冊極限中，達成此志，實非易舉；事態之指示，直如冒重險而作犧牲於龐雜瑣目之西拉魔巖（*Scylla*），或毫無實徵推論之迦瑞布底漩渦（*Charybdis*）。惟此未經航行之汪洋中，任何種標示之缺乏，尤加重此冒險舉動之繁難性。

本書至少基於四種假定。第一，假定行政為單一之程序，無論何處所見到之重要特質，均大體相同，並因此免除市行政，邦行政或聯邦行政等之分別研究。第二，假定行政之研究應始自管理之基礎，而不宜始自法律之根據，並因此搜羅美國管理協會之材料，較多於各級法庭之判決。第三，假定行政在大體上，仍係一種技術，但於轉變之為一科學之重要趨勢上，極端着重。最後，假定行政業已成爲，且將繼續爲現代政府問題之中心。

於行政之技術方面，並未作任何之啓示。公共衛生行政學者，公路工程學者，所得稅徵收學者，教育行政學者，

可參閱有關此等專門題材之若干優良卷帙。惟在行政各支系之中，均有數種根本問題：組織、人事、監督、財政，此即本書所極欲揭示者也。至所期望之特種讀者，一方為專門學校或大學之政治系學生，他方則為欲了解公務執行諸原則之公民。公務官吏輩亦或能見出以普通詞句之有系統論述，實有裨於其本身之任務；殆因藉此足以了解其工作在整個行政系統中之地位也。

吾人之目的，乃在擬設問題，而不在供獻結論。果使著者未能自慎，而偶然陷於獨斷之轍，彼深望其讀者能瞭解彼乃出於無心，並保留其提出一切問題之學者最高特權，直至取得所有證據之後。

關於各種參考資料，均係自由採擇者，殆因此項著述，尙完全缺乏先導；戈瑞爾女士（Miss Greer）對行政上之良好參考書目，現亦祇填充空隙之一部而已。

設使本書能供給一正規關係之源流，由此能為今後諸作家造成有收穫之促進，則其主要任務，即已完成。若更能鼓勵對某方面之研究，而此卻亦確能廣邀研究者之注意力，則是著作之勞力，受到加倍之報償矣。

余之同仁梅立安教授（Professor Charles E. Merriam）及拉斯衛爾博士（Dr. Harold D. Lasswell），曾於本書材料之配列上，予以寶貴之有系統助力。傅朗德教授（Professor Ernst Freund）曾自研討行政與法院之第二十章中，慷慨拯余於錯誤。塞克斯先生（Mr. George C. Sikes）前任芝加哥警務養老金會幹事，曾於討論退休制度之一章中，示以其有根據之判斷。惟此數君子，理應不負著者所應獲咎之錯誤與誤述責任也。

一九二六年八月，懷特序於意大利諾邦支加哥市（L. D. White, Chicago, Illinois）。

行政學

第一章 行政與近代國家

管理已逐漸變為一種專門業務。其工作之困難，責任與複雜，日形增多；直迄今日，業已接觸一切之科學，自化學與機械學，以至於心理學與醫學。是故管理方面，羅致富有才智與理想，高深科學資格，及組織上與領導上健全能幹之男女人員，以備服務。現行之管理，則在僱用律師與醫士，會計師與技術家，而管理之本體，適正由於指導此輩之工作，形成一種最高業務，在此中，含有促成標準、資格、訓練、及技術上進步之種種意義。

雪爾敦：管理哲學 (Oliver Sheldon: Philosophy of Management)。

第一節 行政之範圍及其性質

政府行政之程序，無論在市政府、邦政府、或中央政府之中，均具有一種基本之通性；是故於此問題，無須作「層次」上之區分。若應用市行政、邦行政、或聯邦行政各名詞，以表示區分，則此種區分在實際上，並不存在。各種基本問題，即如公務員創造才能之發展，個人勝任及廉潔、負責、合作、財政監督、領袖資格、及紀律等項之確得，事實



上在各級政府之中，莫不皆然；而行政方面之大部事件，亦誠足打破地方政府與邦政府之政治界線。衛生行政中，關於醫生之特許，貿易之監督，荒地之墾殖，無論對市、縣、或邦，均無若是之實際劃分。即就行政之技術方面言之，市政府、邦政府，或聯邦政府各個範圍之中，亦未嘗表現若何之差別。職是之故，吾人於研究行政伊始，確認行政程序爲一單位，不設想此單位爲市、邦、或聯邦之行政，而視爲各級政府之普通程序，似屬綦要。

所謂行政者，係管理人員與物料，俾完成國家創設之目的也。此項定義，對行政之管理方面，頗爲重視；而於行政之法理及方式方面，則目爲次要。該定義實將政府政務行爲，與其他任何社會團體，如商業、慈善、宗教、或教育等團體之事務行爲，互相聯繫；蓋在此等機關之中，均以優良之管理，爲其成功之要素也。由是遂發生以下之問題，即行政本身完成國家之目的，及避免關於行政行爲正確性質之爭論，究至若何之程度（註一）。

行政之標的，乃係對官吏與僱員權限內之一切財源，作最有效之利用。此等財源之中，匪第包有日常之支出，及公共建築、機械、道路、運河等之物質設備而已；抑且含有人員財源，即累百累千爲國家服務之男女人員是也。良好之行政，適在多方設法避免浪費，保存物料與精力，迅速且圓滿完成國家之目的；同時更以節約及工作人員之福利爲前提。

政府行政職務之實際進行，或可由對一大部門日常工作之敘述，而更能表現其真實性。茲爲證示之目的，特舉一大城市之衛生局爲例。工作開始於早九時，此際，大部僱員必已就座。當彼輩進入辦公廳時，須簽名於簽到簿，或投名片於考勤鐘內，脫其外衣，置於衣櫥，比鄰人員，互相寒暄，然後就座，進行其日常之業務。至是，庶績之事務，紛

至沓來；市民，出勤調查員，及特派員等之電話；關於許多大小題材之就近問詢；鄰市傳染病蔓延中之電報報告；各科中之會議；各科間之會議；來往奔忙之傳達者；衛生分所之警察，攜來標本以待分析；好事公民等，對昨日送繳標本分析結果之尋問；司殮殮者之代表，對醫院藏屍所之情形，提出抗議；某市議員，爲其地方擁護者，圖謀位置；妓女二十餘人，於未至檢驗室之前，坐待於候診室中；某售貨員，關於實驗室供給品合同之判定，表示反對；遊民五六人，在行廊中時集時散，互相耳語；凡此種種，使一不習見之觀察者觀之，必均似極端之混淆與紊亂者。然如作進一步之觀察，則第一種印像，必致消失；蓋各種工作，均係分門別類，且分配於富有訓練之男女人員；各等質問或抱怨，均用標準之方法處置之；各種格式，素已製就，且送交適當之處所，作最後之處理；若干事務，由某書記清理之；其他若干事務，則撥歸某股長，因此，應用一種選擇之方法，凡日常工作，悉由下級服務人員處理，而有關重要之事件，則交由高級官吏完成之。由是以觀，該局之一切複雜事務，盡在一種有次有序之狀態下，順利進行；若干人應用其時間於制定格式，其他若干人則排列往來信件；若干人以電話答覆各方之抱怨並指導調查員，其他若干人則聽記信札，分析黴菌，調查通風設備，發出許可證，製晒藍圖；而在該局之上，衛生局長，則保持該局與市議會，市長，政黨機關，財政委員會，民衆，以及全邦全國各衛生官吏間必需之聯絡。同時，彼亦必須確保本局各方面工作之適當實施。

諸如此類之工作，與埃及書吏孜孜謄錄其賬目於紙卷之上，爲時雖相距甚遠；然在行政之自然歷史中，古今之方式，均永久延續，而從未稍有所間斷。專攻之推進，固已造成方法上之鉅大變遷；但主要行政任務之關於軍事，

財政及「王」室者，則仍沿襲古代之標的而完成之。近代公務官吏與古代書吏之區別，乃在彼輩所賴以工作之物質設備，及科學對彼輩職業上所造成，且在繼續製造中之貢獻也。

由此觀之，行政不外為公家事務之執行；而行政活動之標的，則不外為政務計劃最敏捷，最經濟，最圓滿之成功。此顯然非國家組織之惟一目的；蓋人權之保障，公民資格之發展，及公民負責之理解，各界輿論之適當領悟，秩序之維持，國家福利最低限度之造成，均可謂為對國家不斷之要求。行政機關，必須與政府之其他支系相聯繫，亦必須容納大量之私人致力；而此種事件在美國，其有裨於公家事業，實較勝於其他任何國家也。下章中，將討論此等採納之事項；但於此，吾人深願區劃行政與行政法之清晰界限焉。

按前人之敘述，「行政法為公法之一部分，其內容規劃行政之組織，決定行政官吏之勝任，及指示人權蒙受侵害時之補救方法（註二）。」此種定義，已正確指出行政法之主題，乃屬於法律範圍，其主要標的，乃係保障人權。至行政之標的，則在政務之有效管理。

此二者之標的，匪獨有別，且有時互相衝突。行政固須受行政法條文之羈束，亦與其所受憲法條文之限制相同；然在此限定之範圍中，行政則係謀求公家目的最有效之完成。關於上述之整個事實，已由傅朗德教授（Professor Freund）簡賅闡明之矣（註三）：

素對行政頗饒興致者之思想，目下似深關心於效能方面之諸般問題；此乃易於了解者。然在急於推展政府統轄各種重要事業之情勢下，吾輩仍一致堅持自治式政府組織之原理，而此種組織，並不能產生高上之專

門知識與專門技術也。

惟增加之行政權，需有增加之保障，以防其濫用，且只須官吏之錯誤，偏私或貪功之可能性，存在一日，則對人權之保障一節，實與政府政策之推行，為同等重要之標的也。

研究政治學者，對政府活動，分為立法、行政、及司法之積習，已頗熟悉（註四）。吾人之所須注意者，分權原理之嚴格應用，雖似確定行政機關於「執行」事務之範圍內；然行政之工作，實已包含此三種活動之方式。克勞里（Crosby）[#]於指出行政委員會所行使之權力，一部為行政性質，一部為立法性質，一部為司法性質之後，曾立論曰：「此僅係為達到某種實際之社會目的，而合併政府各項分立活動之一種方法。」彼更曾對於此種權力上之合併，作合理之辯護（註五）。行政久已實際侵入立法與司法之固定範圍，由此遂發生許多重要問題，即以下各章所研討之題材也。

行政事務之研究者，實際上均逐漸以行政為近代政府問題之重心。於曩昔政務較簡之時代中，立法機關，曾一度處理重要之事件；而此種事件之性質，亦頗適於常人才力之討論。其主要者，包有判斷關於政治倫理之各種重大問題；例如取消財產資格之限制而授與公民權，公家土地之處置，安立甘教會國立性質之廢除，或專制國家之解放等等。目下匯集於立法機關之問題，恆牽及或完全屬於技術問題，於此，常人僅可利用專家之服務以處理之。地方政府之監督，公用事業之規定，禁酒條文之執行，某項海軍之經費，衛生部門之組織，全國農業研究機關之維持；凡此種種，僅能仰賴於熟悉每項工作之實施步驟者，方可制定於法規之中。是以吾人於行政服務中，可見某

一官吏關於管理水生症 (water-borne disease) 之一切事件，知所盡知；另一官吏關於應對小麥銹症 (wheat rust) 之各種問訊，毫無躊躇；更可見他一官吏，決不能因分配全國公園之工作，陷於「困境」。此等人員，非僅對議案狂流下之立法者輩為必需之助力，且儘可認為不能或缺之主力，彼輩即係政府。任何人均可確實辨明，習慣上以立法為政府三權樞紐之規定，於不久之時日以後，必代以其他一種更確切之分析方法，此種分析，將使政府成爲行政之工作，而運行於爲立法與司法所環繞之範圍中。

(註一) 美國著者最早定義之一，見於威爾遜 (Woodrow Wilson) 所撰述之以下各行文字中：「行政之範圍，即係政務之範圍。……行政研究之目的，在由實際經驗之紊亂與浪費中，尋出各種執行方法，而置之於深固原則之基礎上。……公務行政，乃係對公法之詳密且有系統執行。每項普通法律之特別引用，即係行政上之動作。見「行政之研究」 Political Science Quarterly, vol. 2. pp. 210, 212.

顧德諾 (Goodnow) 用以下之文字，確定行政之範圍：以下即係此數頁中所謂行政任務之意義——在非司法事件之中，勝任官吏對國家法律與國家意志之執行。見一九〇五年出版之 Principles of Administrative Law of the United States, p. 14。但顧德諾之論文，於行政及行政法間，並未作清切之區分。此項區分，在事實上，僅係始自今日者。法國文字，以行政法 (droit administratif) 及行政學 (doctrine administrative) 承認之；德國文字，以行政法 (Verwaltungsrecht) 及行政學 (Verwaltungshunde) 或行政政策 (Verwaltungspolitik) 承認之。吾人亦須注意「行政科學」(Les sciences administratives) 之字樣。見下本書著者之區分。

(註二) Frank J. Goodnow: Comparative Administrative Law, vol. 1, pp. 8-9 (1893)。比較以下研討此兩範圍之兩論文，將益善證此不同之點。J. D. Barnett: "Public Agencies and Private Agencies," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 18, pp. 34-48 (1924)。and J. C. Logan: "Coöperation of Public and Private Welfare Agencies," Annals, vol. 105, pp. 88-92 (1923)。

(註三) Proceedings, Am. Pol. Sci. Assoc., vol. 6, p. 58 (1909).

(註四) 對各術語之詳切定義，可見意大利法律雜誌主筆於第十五卷一〇八至一一八頁所述者。彼書曰：「立法乃係由一政府機關宣佈強制行動之新律例，不涉及律例之採行；而此政府機關之權力已經專定，其他任務，除在爲附屬性之時，均在排斥之列。審判乃係由一政府機關，藉於採行某項強制行動之律例，決定特種之爭論；而此政府機關之權力已經專定，其他任務，除在爲附屬性之時，均在排斥之列。執行職權，乃係由一政府機關，對強制行動之某項律例，作確切且最後之實現；而此政府機關之權力已經專定，其他任務，除在爲附屬性之時，均在排斥之列。行政權力，乃係第四名詞；其在純理論上之任務，必須恆爲上列三種權力之一，但在實際上，可爲且常爲兩種或兩種以上權力之混合體。此權力混合之明例，爲邦際商務委員會 (Interstate Commerce Commissions) 聯邦貿易會 (Federal Trade Board) 及許多邦之公用委員會。」

(註五) Herbert A. Croly: *Progressive Democracy*, ch. 17 (1914).

第二節 行政之由來

美國之行政制度，大抵係自英國演化而來。其地方政府，乃模倣英國十七世紀之榜樣。地方分權，自治，統治於「紳士團體」等等，在當時顯然適合新大陸之經濟與社會情形。降至今日，美國行政組織之主要體系，似仍深受其英國淵源之影響；故在美國各邦之中，無處可見歐陸式之總督或省長。

惟現代行政運用下之社會與經濟情形，以及國家干涉日漸增大之強烈要求，勢必產出一種重要之問題，即近代工業化且實行干涉之國家，究能否運行於義務官吏，及大部客串派 (amateur) 効力（此乃美國行政傳統之特點）之基礎上是也。目下官吏輩必須重視之問題，其範圍之變化既如此，其性質之偏於技術又如此，而其

答案之要求又復如此；於是任何國家，如不採用官僚政治行政之要素，幾不能自存於世。然則現代民主國家，尙可不急於利賴，賦有長久任期及職務上之特殊訓練，更有公務員之專門旨趣，且十分忠摯於國家福利之文官服務乎？若謂此項提議，乃係擁護專制制度而反乎民主制度者，則絕無一人肯輕於默認。但民主政治，確能自更嚴密組成之行政制度中，取得適於彼輩基本政治之一切元素，以使行政之標的與綱領，更爲有效也。

現代國家行政之任務，深受時代下之政治與文化環境所影響；此乃不可否認者。放任（laissez faire）主義派之社會理論家，要求國家活動之限制，減至僅負防衛及警務之責任，業已造成一種特殊之情形，於此中，行政之範圍大受限制，而其工作之實施，亦毫無生氣。官吏體制，被認爲不可免之惡弊，而官僚政治（bureaucracy），則被目爲自古迄今之危險。當時歐陸之各國政府，概多違背人民之公意，而官吏方面，又無改革社會之新計劃；因之此種不負責任之政府，反足爲放任主義理論家之一大助力焉。

厥後工業革命，及其若干社會上、經濟上、與政治上之株連改革，乃造成嶄新之社會哲學，及行政上之新概念。放任主義，已同時爲哲學家與政治家輩所拋棄，而一種集團活動之新紀元，又爲二十世紀所導來。延及全國及國際之工業發展，鐵路、汽車、及飛機運輸之增進，近代郵政制度、印刷、電報、電話、無線電報、及無線電播音種種交通事業之演變，人羣與思想上活動性之驟增，工業國家之都市化，與有力社會階級及經濟利益團體之結合等等，不僅增加行政活動之範圍及其劇烈性，且又平添若干種之新問題，亦即擴大舊日問題之重要性與困難者也。

簡言之，工業革命，終不免於造成相當限度之社會合作，在此情形之下，放任自即變爲不可能；而此種新環境，

又逐漸於人民心理上造成對國家任務之新觀念，即國家應接近代生活狀況，而定其應有之任務是也。此等新概念中包括：承認國家為社會合作之最大機關，且亦為制定社會規章之最大機關。是故國家竟演為一種，藉使社會改革計劃，發生效力之重要元素。某英國學者曾著論曰：「文官服務之權能，適在日形擴大中；殆因國家業已放棄其素來所負之任務，即如賴賽爾 (Lassalle) 所謂，僅為一夜間之守衛，或僅為一狹義之執行公義者之任務。今日國家活動所依據之原理，乃係個人與社會之至善，可為社會意識與社會行動所發現，且可用立法條文補助之」

(註一)。

國家積極計劃之擴大，決非謂限制及規定之活動，即因而減少。為分配社會盈餘 (social surplus) 而發生之階級鬭爭，已引出國家之干涉；蓋國家為經濟弱者（兒童、婦女、勞動階級）之利益計，乃主持最低工資、勞動時間之限制，合乎衛生之工作狀況；又因各等「改良家」之堅決要求，遂造成種種之禁令及規章（售賣紙煙、麻醉劑、酒精、電影之檢查）；更因自治政府需要廉潔進行之保證，遂對選舉及政黨活動，不得不加以規定，而於限制貪污行為之條例，亦不得不異常努力焉。

職是之故，現代國家之工作，適在向各方面發展之中。同時因國家新政綱之各方面，均反映為行政工作之增加；於是行政之範圍，亦適向各方面發展。

既有此等原因，則最近之二十年來，各方對政府任務之特別注意，良非偶然。最顯明之事實，即係美國國家成立之百餘年以來，其全國黨爭中所產生之惟一行政情形，乃係職祿分贓制 (spoils system)。威爾遜於其一篇

警策之論文中，曾解明美國對領悟良好行政重要性之失敗。於政治學季刊 (Political Science Quarterly) 中，威爾遜即指出：

截至現世紀已消逝其青春初期，且已開放系統知識之鮮花時為止，此前並無一人，曾明晰敘述行政管理為政治學之一支。迨夫今日，吾人所閱讀各政治學之著者，其所思想，所論辯，及其所固執之政治學說，僅及於政府之憲法，國家之性質，主權之本質與其所在，人民權利與君主之特權……彼輩論爭之中心點，即係一大原理之範圍，於此中，專制政體與民主政體相角逐，寡頭政體，將為其本身建樹特權之金湯，而暴政則尋求機會，以完成使其敵對者屈服之要求。至法律應如何執行，使其光明、公平、迅速，且無阻力之問題，反被委遺路側，有若一應實施之細目，當哲人輩同意於原則之後，書記等儘可處理之者。

所不幸者，此位未來之普仁斯敦大學 (Princeton University) 校長及美國大總統，終未能使其銳利深刻之研究，超出此種初步之題材。

二十世紀中對行政方面之注意，乃由於種種原因所造成。於此等原因之中，政府消費之驟增，「公務支出上之空前氾濫」實為最重要者之一（註二）。據政府報告，美國為市、縣、邦及國家目的所舉之總收入，自一九一二年之二、一三一、四〇二、〇〇〇金圓，增至一九二二年之六、三四六、三三二、〇〇〇金圓，其增加率為百分之二九·八；且於一九一二年，每人平均年納租稅二一·九六金圓，而於一九二二年增至五八·三七金圓（註三）。聯邦政府淨支總額，於一九二〇之會計年度中，已達頂點，計為五、六八七、七一二、八四九金圓；自此之後，則

造成一種遞減，每年度之支出額，平均約爲三、〇〇〇、〇〇〇、〇〇〇金圓。然自大戰以還，各邦政府之支出，顯示一種急劇之增加。於一九一三年，每人平均年納租稅三·九五金圓，而於一九二二年，則爲一一·八二金圓（註四）。又每一市民，因市政府支出上之增加而擔負之租稅，自一九一二年之一七·三四金圓，直達一九二二年之三三·一五金圓（註五）。米棲勒博士（Dr. Mitchell）及其襄助人員等，曾概算一九一三至一九一九年美國全國進款之增加，自三百三十三萬萬至六百六十萬萬，或近於百分之二百。此種核計，指出近年來全國之支出，較諸歐戰以前，實際上並未增加人民之擔負；但人民反對高稅之呼聲，卻實未少減（註六）。支出高潮之普遍傳聞，租稅上之沉重負擔，及全國行政方面爲求得儉約之真實努力，均加重對更大效率之要求。總之，人民督促公家財源作更有效之應用，未嘗有絲毫之間斷；且祇須現存之高稅額，繼續存在一日，則達到每項支出最大效率之方法，必須設法謀得之。

世界大戰，已使民主政府及專制政府之行政方法，作顯然之對比，且引起對歷來「胡混」主義之深刻批評。當大戰啓釁之初，戰爭被宣爲民主政體與專制政體間之戰爭；然於戰爭進行期內，則各方又一致同意，公認民主政治，不得不採用專制政體之行政方法，以完成其目的（註七）。卽就各交戰國家所應用之統制食糧方法，已足證明民主政治與專制政治二者，處理此等特殊問題之不同矣。

其次，國際貿易及工業之競爭，亦廣續增加政府效能之要求。美國商務總會，對提高行政效能一事，素卽有特別之興致；「蓋彼輩爲商人，故夙已信賴效能與節約，且渴望此種原則，能應用於市、邦、及聯邦政府之中；又因彼輩

亦深信效能與節約之政府，爲繁榮與商業成功之第一要素；更因彼輩爲良好之公民，故深願求得一種忠實、優良、及賢明之行政。」一九一二年，商務總會之首次年會中，對改良聯邦政府之預算，曾作相當之討論，繼而更經一度之複決，結果，全國幾一致採納該會之建議。逐年以來，商務總會，已督促國會，注意此種事件矣。

該會亦曾敦促聯邦政府，津貼職業學校，創設一公共建築部 (Department of public works)，改組一般之行政制度，促進人員管理之方法，更建樹一郵務部。紐約邦之商務會，亦曾對邦行政及聯邦行政之改革，作積極之建議。由羅智耳法案 (Rogers Act) 所促成領事及外交人員服務上之改組，亦係各種商業團體所主動者。前胡佛部長 (Secretary Hoover) 曾啓示，關於橡皮、咖啡、龍舌蘭及其他各種商品專賣權之受制於外國政府，實顯出一種國際商戰之新形勢；而此種商戰，對美國行政改組之問題，或可有重要之影響。此種事件之實情，乃因美國商業已達最高之點，若再擴大其生產量，而僅憑保護關稅制度下之國內商場，勢難繼續獲得利潤。目下美國商業，誠爲世界商場上競爭者之一；若欲維持其利潤，必需藉改良管理，及財源上之有效利用，以減低生產品之價格。亦可謂商業已不得不大施考量，以謀用費上之減少，及設備上最有效之利用。然對此點，商業方面之進步，尙遠過於政府焉。

各有力社會團體，堅持其立法綱領之實現，確爲改進行政方法之永久激勵。憲法第十八條增修條文之強制執行，卽爲此種事實之顯明例證。惟贊成強制執行此種立法者，終未能貫徹禁酒官吏應按已往行政成績選任之主張。嗣經瓦勒斯泰法案 (Volstead Act) 執行之無力，引起反酒肆聯盟會 (Anti-Saloon League) 要求禁

酒法律之忠實執行時，問題遂自政策方面，轉歸於行政方面。此等事實，顯出興趣上之普遍轉移，殆因無論何種政策，當一度受立法機關裁可之後，主要之問題，必變為行政上之問題。與此相似者，主張限制勞動時間，最低工資，改良稅率，及其他事務最有勢力之各機關，亦變為改良行政方法之有力分子。

科學管理運動，對鼓勵處理公務方法之改進，已有極重要之供獻（註八）。自鄧勒（Frederick W. Taylor）之倡導始，此項運動，已引起普遍之旨趣，且終造成社會改善之哲學綱領。易言之，即依據科學方法，管理生產程序之原則。

於若干工業之中，科學管理所促成之無限發展，已引出以下之問題，即政府中，是否可以同樣實行此種改進之方法是也。對此項問題，無論有若何之解答；然吾人可以確信，科學管理之成就，已喚起對已往各官署中各種舊法之不滿。除非美國行政不蹈其一世紀來所忽略而陷入之覆轍，則美國命運中之希望，將永不能實現；此固為一般人所了解，而又明切者也。

（註一）Herman Finer: The Civil Service in the Modern State Am. Pol. Sci. Rev., vol. 19, pp. 277—289(1925).

（註二）見 Henry J. Ford: Cost of our National Government (1910); Edward B. Rosa: Expenditures and Revenues of the Federal Government, Annals, vol. 95 p. 1 (1921); Herbert D. Brown: "The Historical Development of National Expenditures," Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 9, pp. 336—346(1921).

(註三) The Trend in Public Expenditures, *Annals*, vol. 113, part 1 (1924).

(註四) Austin F. MacDonald: "The Trend in Recent State Expenditures," *Annals*, vol. 113, pp. 8—16; 另參 Minnesota Tax Commission: "Cost of Government in Minnesota," *Biennial Report*, 1918. 「逐漸感領善良城市行政——甚至城市事務科學管理——之經濟事實乃係從政上有加無已之消費。吾人所以並未爲之所震驚者，祇因於營前工作之困難，每無與於之發外而已。」 Morris I. Cooke: "Scientific Management of the Public Business" *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 9, pp. 488—495 (1915); 參參 "The Cost of Government, City of Detroit," *Public Business*, no. 80, 97, published by the Detroit Bureau of Governmental Research.

(註五) Lane W. Lancaster, "The Trend in City Expenditures," *Annals*, vol. 113, pp. 15—22 (1924).

(註六) National Bureau of Economic Research: *Income in the United States*, vol. 1, p. 13 (1921).

(註七) 參參 Charles G. Fenwick: "Democracy and Efficient Government Lessons of the War," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 14, pp. 565—86 (1920).

(註八) 參 Terank B. Copley: *Frederic W. Taylor, the Father of Scientific Management* (1923); Horace B. Drury: *Scientific Management, a History and Criticism* (1915); Edward & Hunt: *Scientific Management since Taylor* (1924); General William Crozier: "Scientific Management in Government Establishments" *Bulletin of the Taylor Society*, vol. 1, no. 5 (1915); C. B. Thompson: "Literature of Scientific Management," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 28, pp. 506—557 (1913—14); Henry H. Farguhar, "Positive Contributions of Scientific Management," *Ibid.*, vol. 33, pp. 488—503 (1918—19), and *Critical Analysis of Scientific Management*, "Bulletin of the Taylor Society" vol. 9, pp. 16—30 (1924); Frederick A. Cleveland: "The Application of Scientific Management to the Activities of the State," *Truck School Conference on Scientific*

Management, pp. 313—35 (1912); Morris L. Cooke: "The Influence of Scientific Management upon Government," Bulletin of the Taylor Society, vol. 9, pp. 31—38 (1924).

亦須注意 William H. Lefringwell: Office Management (1915); Richard H. Lansburgh: Industrial Management (1923).

對於管理一事，欲求有組織勞動者，態度上之重要改變，可閱讀美國勞動同盟會長葛瑞茵 (William A. Green) 所著之 "Labor's Ideals Concerning Management," Bulletin of the Taylor Society, vol. 10, pp. 241—53 (1925).

第三節 科學與行政

於上述之一段中，吾人已經確定：昔日行政人員，與其二十世紀後繼者之區別，乃係後者工作所需之各種設備，實有顯然之改進。於已往五十年中，科學上及工業上之空前發展，匪僅改革行政之設備，抑且改革行政之任務。科學業已啓示行政應完成之標的，且又製成國家賴以運行之各種工具。果有人能將美國某邦或某市，於一八二五年所成就之工作及所用之方法，與一九二五年之工作及方法，作一精密之對比，則前後之懸殊，必大可驚奇。彼時之公路，均係鬆土之道路，乃在鎮長等所謂之「科學」原則下，應用鐵鋏、挖鏟、人工及馬力所築成。學校則爲地方「女教師」及鎮或縣教育會之轄區，專致力於讀、寫、算三種工作，及若干種之「實際訓練」。公共衛生，不爲任何人之事務；鄉間醫生，治療患病者；而司殯殮者，則處理死於流行病之屍體（註一）。夙稱人民最主要職業之農業，則完全未曾應用科學之運輸方法。窮困者及神經衰弱者之照護，刑事犯及瘋狂者之看守，盡數委諸農村「貧苦

監督員」之手，而毫不思及區分、療治、科學研究、或預防之行爲。且任何事件，均如此進行；一切有關實業、研討、及科學程序各方面之精緻工具，於百年前左右之社會組織中，並未嘗存在。

至現代化國家之依據科學，目下究達至若何之程度，實非易於敘述者；殆因近日行政之整個技術設備，正有待於科學上之成就也。抑尤有進者，現代之行政人員，不特本身必須爲科學家，且亦須爲科學之實地研究者。現代行政之重要工作中，少有不待技術人才之永久援助，而能繼續進行者。教育、衛生、建築（公路、開墾、公共屋宇）訂定規章、保管富源、公共福利行政、犯罪事務、款項之支配、人員之管理、行政方法之監督，凡此一切及此外之種種事務，均需要專家輩及其出類拔萃之學識，方可完成之。

茲特引一種例證，以申述此點。當一九二一年，伊利諾（Illinois）邦會僱用黴菌學家、化學家、工程師、醫生、護士、病理學家、昆蟲學家、植物學家、森林專家、搜藏家、統計家、及各種實驗專員等，共達二百三十人（註二）。彼輩一方處理日常之科學工作，一方負有研究之職責，且均附屬於各廳或各機關中；此等機關中，若干重要之行政工作，必待彼輩之服務，始克有濟。當時正在推進中之若干科學事業，可以檢列數種於次。公共建築廳公路處之實驗局，從事於建築，且考查分爲六十三段之「實驗公路」，而每段均係按特殊情形設計者。於此路每段之上，悉按氣候之變更，與載重之情形，以定築路之工程，路心底土之工程，多次摩擦之影響，及斜度之新趨向；凡此，均逐步精緻正確測勘之。同時於實驗室之中，關於三合土之陳敗與修補，以及各種物料之優劣，亦皆一一實驗之。

該邦之博物調查所，則對意利諾河（Illinois River）河水之混濁問題，加以研討。按該河混濁之情形，乃由

於芝加哥 (Chicago) 全市之穢物，放注於該河所致。該所中之一部科學家輩，實地試驗氣候、濕度、光線、及蒸發率等對禾稼害蟲繁殖率之影響。更有若干人員，從事於植物病態之調查。綜計所中之十七位專家，除一人之外，十三人獲有學士學位，而其餘三人，則獲有博士學位。

同時意大利諾邦之兒童研究院 (Institute for Juvenile Research)，對兒童法庭，及其他各機關所送交之男女兒童，作醫學上、心理學上、及社會學上之考查。該院之幹部人員，更研討下列之種種問題：如天才與犯罪之關係，某種行為之特癖與腦力強弱之關係，意志之研究，以及行為障礙，是否與新陳代謝 (metabolism) 直接發生關係等 (註三)。

至此，吾人無須贅述此等實例，以證明如此明顯之問題。蓋科學正為政府日常政務方面，造成一種偉大之貢獻；此乃對現代社會基本重要之事實。惟於未敘述其重要貢獻之先，吾人應轉移注意力於科學之一新貢獻，即若干人歡呼為「行政學」 (science of administration) 者是也。換言之，科學不僅備製行政進行所需之工具，且使行政方法 (即管理之意義)，由舊日粗疏之經驗論，演變為確定之原則。所謂科學管理，已成領導者之說，業已實現。工作上「惟一最善方法」之追求，已促成研究技術之陸續發展，及研究方法之日益精純。

吾人對「管理學」 (science of management) 之名詞，雖可保留費用；然可完全肯定，管理之科學，不久即將實現於吾人之前矣。誠然，此種事實，目下已相當樹立。為易於解釋起見，特舉「標準考試」 (standardized test) 手續以證之。由此考試特定位置所需要之特別資格，若干種類之問題，業已備製應用。迨考試舉行時，則將此等問

題，分發於具有相當能力之應考人員；而後則依據彼輩考試之名次，及個人分別試驗之分數，以定其成績之優劣。另一方面，效率之計算，久已引出相當之興致，及美滿計算之手續，即堪稱爲科學之計量方法是也。（見後第十四章。）其他與機械有關之問題，如雜音、設備、通風、透光等，亦皆基於嚴格科學原則處理之。以此吾人可以假定，當前各種更細微更複雜之問題，均將賴科學方法之助力而解決。

科學與工業之發展，及其應用於政務方面之事實，已樹立一新形勢；而在此形勢之下，各種古舊之原理，必需重新調整，始能應用。在依據計算尺、寒暑表、試管、及高等算學而行政之時代中，仍欲繼續約克遜派之幻想（Locke's notion notion），以「一切官吏之職責，均係極端單簡且平易，而事實上亦誠如此，大凡聰慧之人，皆具有完成此等職責之才能」，此乃顯然不可能者。蓋公務官吏之職責，多爲複雜高深之專攻，具有專門性，且深切重要者；因之僅能賴富有適當之專門與技術訓練，又在目光遠大部門領袖指導下而行動之常務官吏完成之。至所謂目光遠大之部門領袖者，則實由於彼輩個人，爲善於融洽技術家、黨員、及民衆三者之領袖人才也。

因行政人員兼科學研究工作而發生之牴觸，遂引出若干之重要問題；此等問題中之一，則爲科學人員最有效率之組織，果應如何顯而易見者？若由行政領域中分出研究之職務，則必有若干之獲得，亦必有若干之損失。哈勒丹卿（Lord Haldane）所領導之政府組織委員會（Committee on the Machinery of Government）曾造成若干賢明之建議；其一即爲堅持科學研究之重要，並要求設立一研究及報告部。哈勒丹卿於指出陸海軍組織中，「查詢及設計之事務，盡操諸其管理軍務各人員」之原則，已久被公認爲適當；且指出若行政人員應用

其大部之時間，作計劃組織與準備行動之工作，「而僅以其所餘之時間，作行政方面之事務」，早經證明為不可實施之後，復鄭重宣稱：應於內閣中，成立一負責之部，專司研究有關一部或數部之科學事宜，而補助各部研究工作之不足（註四）。

屬於同樣重要之問題，為工作環境及僱用情形之設備；蓋賴此，方克使政府獲得且保留堪勝厥任之專門僱員。如一科學家，於辦理政務上，直接或間接有所發明時，是否可享有專利權？該科學家對個人研究之結果，應用其個人之名義，抑或匿名刊布之？科學家輩，可否仿照普通學校教員之待遇，每五年或七年休息一年，藉以增新其研究之興趣？彼輩之工作與費用，受非科學專家之財政官吏監督，究應至何種限度？此等問題及其他若干問題，提出之雖為易易，而答覆之則綦屬繁難也（註五）。

（註一）特別參較一一八七〇年間之黃熱病災。

（註二）此項列舉，並未計入邦立大學中較大及各種之專家團體。

（註三）欲求一較完全之陳述，可參考拙著之“Status of Scientific Research in Illinois,” Bulletin of the National Research Council, No. 29 (1923).

（註四）Great Britain, Minister of Reconstruction, Report of the Machinery of Government Committee, 1918 (ed. 9230).

（註五）見 Edward B. Rosa: “Expenditures and Revenues of the Federal Government,” Annals, vol. 95. pp. 1—113 (1921). 羅薩博士(Dr. Rosa)製成一精詳之表（在第九頁）指出聯邦政府在一九二〇年中，為研究、教育、及發展工作，消耗五七、〇〇〇、〇〇〇金圓，亦或謂為該年總支出中百分之一。在每人所負國家支出五三、四六金圓之總數中，達五〇、〇〇一

金圓撥作軍費及支付過去戰爭之虧空。余估計在一九一九至二〇年度中，憲利諾爲研究工作，消耗約一九〇、〇〇〇金圓或總支出千分之四。學者可參考一論文 *Science and Administration*，乃由道格拉斯（Charles M. Douglas）用普通文字寫述者，載在 J. E. Hand, ed., *Science in Public Affairs*, pp. 207—221 (1908)。亦見 Henry C. Metcalf, ed., *Linking Science and Industry* (1925), and *Scientific Foundations of Business Administration* (1925)。

第四節 公家行政與非公家行政

美國行政之過程，大異於美國商業之過程。殆因百餘年來，職祿分職制之影響，已極廣大；而近五十年來，此種制度於政務中，更把持無可爭論之威權。鬆脫政客掌握之大力掙扎，不免在吏務之本體上，遺留其痕跡。若干似足以減輕政府官署效率之限制，乃係立法方面爲保證最低效能與廉潔之產物。吾人果非鼓勵適在消逝中之時代罪惡，而使其重返，則此等限制，決不可輕鬆至任何可能之程度。然於施行市經理制（city manager plan）之城市中，則可見立法保證之懈弛；此乃由於立法方面之各種保證，已爲一種新行政之觀念所代替也。

商業方面，雖會有幾乎同等困難之情形；但未嘗由脫離不勝任者之同等掙扎中，留得疤痕。蓋商業機關因利潤之吸引，及競爭之企圖，不得不有所改進；故亦會淪於強烈之困難中。利潤之對商業，雖可視爲一種美滿之成功試驗；然於估計政府之成功，則毫無裨益。無論就集團或就各個僱員之見地而言，政府既無利潤上之吸引；而在歐洲國際之競爭，雖已大部着手於鞏固內政與軍事雙方之建設，但在美國，則從未受任何競爭之深切影響；是故政

府高度生產力之有利激勵品，實須自他方求得之。而此種研究，立即成爲行政學者最繁難且最重要之工作焉。

政府被迫於遵守一致之原則，而商業機關則無須顧及（註一）。所謂一致云者，即甲類案件之判定，與乙類案件之判定，其間雖有等次之不同，而二者之相互關係上，仍須合理化也。例如法律上之規定，各工廠之工作情況，須以勞工之「合理安全」（*Reasonably safe*）爲準。蓋行政行爲之本質，乃在一種相同環境之下，制定一致之法律，並適用於各工廠；而法庭之所主張者，亦係平等待遇也。他如一種特別之稅額，「課於」接近公家改進之土地；惟每段土地，須依照一般法律規定，而以絕對公允原則處理之。又如某大城市，於冬令月份中，撥款設備失業人員之臨時住所；則慈善管理員，不得因種族、宗教、政治、社會及其他各種關係，拒絕某人，而偏惠於其他人等。總之，一致之原則，須適用於連續之各案件間，確定之範圍內，及完全之時期中也。

然商業（公用事業除外）慈善、宗教及捐辦之教育事業等，則均不受此種拘束。凡應試及格之學生，皆可進入一公立大學；而私立之教育機關，反可依其行政當局之意見，規定人數之限制，或種族之區別，或隨時改訂入校章程等事。美國聯邦貿易委員會（*Federal Trade Commission*）關於商業上不正當之行爲（*unfair practice*），亦逐漸樹立若干一致之限制標準；但商業機關，仍可自由變化其工作及價格，不似政府行動所受之羈束。若詳爲研究之，則可知於商界之內，一致之原則，亦向日形發展之途徑上進行矣。

關於人員之待遇問題，政府亦負擔道德上一致之義務（然此非指位置須長久安定而言）；而商業機關之所遵循者，祇以獲利與否爲任用與解僱之標準。同時在營業方面，商店於不能獲利之處，並無必須售賣其貨品之

義務；但假如新英格蘭 (New England) 中之一鎮，僱用一巡行護士時，則遠處於田莊之各家庭，亦應與鎮內之人民，同樣享受其服務。縱使此中之不便利與服務上之消耗，幾完全不能平均，亦所不計。

公家事務與非公家事務，仍有一不同之點，即前者之一切動作，須受嚴重之監督；而其監督之精微，大非商業機關所能比。各種款額分配法案，較諸商號款額之分配，深為詳明且固定。蓋查賬員 (auditor) 等，必堅求與法定文字相符合；而國會議員，則又時時活躍，以發現任何違法之事實。前任部長紅田 (Secretary Redfield) 曾論曰：「國會適在臨高下望，積極注視對其所制定之法律，究有何種之違離。行政官吏惟一安全之道，乃係謹遵法律文字之意義，而不稍有變更（註二）。」若各商業機關，亦依據此項原則而行動，則其生命之不永，任何人均可易於想像之矣。

惟公家行政方面，亦自有其優越之點。甚至美國，亦有一種障眼術，籠罩公家服務之若干支系；如誘導青年人為等於領事、鐵路郵政、聯邦軍事偵探、公共衛生、及墾殖等職務是也。促使青年嚮往政府工作之原因，雖向未加以分析，而吾輩亦當能推察其元素。旅行之機會（如招募水手及海軍人員所用之方法），政務之眩惑，地位之威嚴與尊榮；凡此種種，均可認為敦促之條件。

歐洲各國，普遍承認公務官署之特殊價值。英國各大學，循例逐年向中央政府之各部，保薦一定數額之大學卒業生；且政府位置，歷來吸引逐代之出類拔萃人物。因有焦色爾 (Geoffrey Chaucer)、米爾登 (John Milton)、密爾 (John Stuart Mill)、梅恩爵士 (Sir Henry Maine) 諸先進；更繼以畢文利爵士 (Sir William

Beveridge) 慕朗爵士 (Sir Robert Morant) 及哈勒丹卿諸傑出人物；故今之國家行政人員，當然可爲其位置，而自鳴得意也。普通法國人之爲父兄者，其一生之願望，莫過於見其子弟作政治中之公務員。至德國，則國家行政者之成功，可謂達至極點。公務人員之威權，實係多年來政府所培植，而對新公務員之加入，概以嚴苛之條件限制之；其結果，遂使行政爲各等職業中之最尊榮者。同時德國亦有其最偉大之人物；如史丹 (Stein)、哈敦坡 (Hardenberg)、黎斯特 (List) 及畢斯麥 (Bismarck) 等是也。

英國及歐陸諸國之家庭習慣，概皆教育其代代子孫，以備爲內政、外交、財政、殖民地政府及軍事機關之服務者。美國開國之初，人民亦具有此種習慣；但日後因民主政治之長足進展，此種習慣遂受重大之打擊。然亞當 (Adams) 氏家庭之光榮歷史，亦可顯出美國習慣上，對公家服務之豔羨；而吾人僅可等候順利之時機，以觀此種事件之復現。美國已曾有偉大之行政家，僅須提出以下之大名，即可知矣。如韓密爾登 (Alexander Hamilton)、亞當 (John Quincy Adams)、赫約翰 (John Hay)、路特 (Elihu Root)、雷恩 (Franklin K. Lane) 及胡佛等是也。惟美國人民，對彼輩增高政務聲價之豐功偉績，惜未能特別重視之！

然美國行政，爲建設性領袖人物所造成之良機，恐非國內他種事業之所能比擬者。蓋行政範圍之廣大，工作種類之繁多，及其與民衆直接關係之緊要等，實足以打動人心，並引起熱望；且此又爲工商各業之職務中，所絕無之要素也。故爲市經理遠勝於爲工程師；而其經理之職務，亦較工程師之職務，更深切動人焉。

政府亦無須專以經濟上之待遇爲主眼，而與商業機關爭謀其行政上之領袖人才。誠然，政府需要優美之行

政人才，一如商業機關；然復須以經濟以外之各種條件吸收之。國家固應供給適當之薪俸，及退休之準備；但更應以其「偉大」組織，「偉大」機會，及行政光榮地位之特殊價值，而與工商業相競爭。據吾人之逆料，國家將來定能逐漸籌劃一種優越之終身職位，藉於可能之範圍內，羅致每代之傑出人物也。

(註一) Josiah C. Stamp: "The Contrast between the Administration of Business and Public Affairs," *Journal of Public Administration*, vol. 1 pp. 158—171 (1923).

(註二) William O. Redfield: *With Congress and Cabinet*. p. 139 (1924). 在英國及美國政府行政上之缺乏商業中之彈力及創造精神，可由以下一段文字中推知之。此乃引自 Josiah C. Stamp 之著作中者。

在任何需要金錢之事件中，決無由政府部門試行之可能性，即如吾人所謂之「冒險前進」，一若商業中之所能為者。在商業中，某支部管理者，可來至首領之前而謂曰：「余有一種意見，即假如余在某事方面，消耗若干金錢，必將獲完善之結果，並證實為有益之事。」該首領將答曰：「余並不盡知君意為然，余亦非完全處於決斷之地位，但君在彼，乃負善自處理之責者，而吾輩亦不欲示君如何進行，惟君如消耗金錢，吾輩深願見一良好之成果耳。」於是該員進而冒失敗或成功之險。政府部門之對於工作，無一能獲得此類機會者。於舉措之先，幾非自證有成功之把握不可。君不能以通常語氣，進言於財政部曰：「余以為此將係一種改進，且對其支出，能有五十對五十之把握（如美國人所常言者）。」財政部方面謂曰：「否，須證示百分之九十五，然後始能撥款。」而在長期之中，該部尚必須有國會之許可。君能想像財政部將對某部作如下之言乎？「君等在現所消費金錢之量數下，頗難進步，且難於成功。吾人提議在下年度中，多撥與百分之三十，即請對之作最善之應用。」此即嚴格區分商業與公家行政之工作矣！

參考書目

關於公家行政方面最良好之一般研究，可見於 Woodrow Wilson: "The Study of Administration," *Pol. Sci.* 2.

vol. 2, pp. 197—222 (1887); W. H. Moreland: "The Science of Public Administration," Quarterly Review, vol. 235 pp. 413—429 (1921); Frank Mereson: "Public Administration: A Science," Journal of Public Administration, vol. 1, pp. 220—227 (1923); Herman Finer: "Comparative Public Administration", International Law Association, Report of the Thirtieth Conference, pp. 507—525, and "The Civil Service in the Modern State," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 19, pp. 277—289 (1915); J. M. Gaus: "New Problem of Administration," Minnesota Law Review, vol. 8, pp. 217—231 (1923—24); Viscount Haldane: "An Organized Civil Service," Journal of Public Administration, vol. I. pp. 6—16 (1923).

其理 | 登 | 氏 | 參 | 著 | 家 | 德 | Henri Fayol: Administration industrielle et generale (1920); John M. Matthews: Principles of American State Administration (1917); Frank J. Goodnow: Principles of the Administrative Law of the United States (1905); and Comparative Administrative Law (1983); William H. Beveridge: Public Service in War and in Peace (1920); Daniel Bloomfield, ed., The Modern Executive (1924); Rapports du Premier Congres des Science Administratives, (1910); Sciences Administratives: Comptes rendus des seances du deuxieme congres international des science Administratives (1923); Herman G. James: Principles of Prussian Administration (1913); Erwin H. Schell: Technique of Executive Control (1924); Oliver Sheldon: The Philosophy of Management (1923).

對 | 美 | 國 | 情 | 形 | 之 | 一 | 英 | 國 | 觀 | 查 | 見 | 於 | G. H. Stuart Bunning: "The American Civil Service," Journal of Public Administration, vol. 1, pp. 35—40 (1923).

關於 | 美 | 國 | 行 | 政 | 史 | 上 | 之 | 一 | 重 | 要 | 實 | 驗 | 為 | Lloyd M. Short: The Development of National Administrative Organization in the United States (1923); 登 | 氏 | 著 | 一 | 著 | 時 | 之 | 法 | 家 | 在 | 國 | John A. Fairlie: National Administration of the United States of America (1905).

第二章 行政之外界關係

然因代議政府之要義，乃在人民代表，把持國家之實際最高權，故當前之問題，爲何種實權，即政府機構中何種重要部分，必須由代議機關直接並躬親運用之……監督政府事務，與確切施行二者之間，有根本之區別在……人數衆多之代議機關，誠不應從事於行政也。

但一平民議會，尤不適於行政（與一選任之會相較而言），或逐一指揮負責行政之官員，即使議會果出於誠意，其干涉亦恆無益而有害。蓋行政之每一支系，均爲一種精純之事務，且各有其獨具之原則與習慣之規律；此等原則與規律中之多數，除曾經一度處理政務者之外，甚至均不能真確了解，而其中亦無一項，可爲不熟諳各部工作之人員，所能全然鑑別者……充其量，亦不過以無經驗者，批評經驗者，而以無識者，督議有識者已耳。

議會對行政事件之正當任務，並非以其投票決定之，而係監視負責行政之人員，是否爲勝任。祇此，彼輩恐亦不能僅假委派官吏之動作，而有效完成之也。

密爾：代議政府 (Representative Government)

政府工作係會議、議決、及執行之無窮延續，三者互爲因果。在慣例上，由會議至議決，被視爲立法機關之要務；迨成法律方式時，則移交行政及司法機關執行之。惟若對行政事務詳加考查，則立即顯示：僅此一部，已具有多種會議、協商、議決（有時此種動作頗關重要），以及行政方式或類似司法方式之執行。如將行政與立法司法兩者之關係，加以敘述，則可證實此三者在一一切活動上，確無顯著之區分。

然重要之區分，可由其他方面見出之。蓋在每一政府之中，均以分司政務爲主旨；負有決定政策之國會代表，

其資格究與具有專門知識之行政人員者不同。此外，政府復須設最後判定之機關，藉此可對公民權利，作有力之斷定；但亦正因此等判定之最後性，乃必須用手續上及其他之保證，以確得公正之處置。至其他各機關之工作，則不恆需如此之保證也。

行政機關，在政府中之地位，介乎議會與法院之間。由議會接受大體上之指導，及所需之經常費。而法院，則監督或防止行政人員之違憲及非法行動。故就職務之類別與範圍上立論，行政機關之重要，確超越於政府中任何支系；而在政府組織之系統上，則處於顯然之次位。

惟是，二十世紀政府之基本事務，亦即行政管理上之事務，此乃不可諱言之事實。通常關於技術方面各政策之確定，夙為行政機關之特殊工作（如行政條例之制定權）；而關於一般權利義務問題（不涉及法理上之特別問題）之審定，亦劃入行政之活動範圍。是以現代之行政機關，已演為發動之重心，審定之機關，及執行之經理矣。

第一節 立法與行政

立法與行政之基本關係，即後者受制於前者。依慣例言之，除憲法上之特別限制外，各國制憲會議，幾賦與立法機關充分自由，藉以處置其所制定之法律。在理論上，立法機關，不僅為行政權威之淵源，且為最後負責之中心；既發議，更監督。設吾人研究為此種職務而設置之機構，即可斷定行政上之自由或自導，頗罕發展之機。但在事實

上，適得其反。

至欲使行政機關之自由，與議會之指導及監督，均達到適當平衡之境地，則係政治上最困難，而又涉及政府成功與否之緊要問題。在總統制之國家，其政治史中，皆滿載立法與行政兩部之衝突，及兩部間權力分配失宜之事件。立法之於行政，向例主張監視；然其所用之方法及手續，每多為行政發展之障礙。紅田部長之自斃，頗合於此種情形。

『曩者，當予在莫 (Low) 市長之下，充任布魯克林 (Brooklyn) 市工務局長之期中，予曾向該市府之法律顧問賴福先生 (Mr. Rives)，表示予將依據經商之原則，領導本局行政之願望。

『賴福先生答云：「勿生此念！此不可行也。」

『該領袖法律官員對予之驚心勸告，遂使予提出應問之問題。

『彼復答曰：「因……法案」』（註一）。

總之，事實上業已證明，立法機關，頗不宜於管理行政工作。某英國著者曾論曰：「國會之職務，仍應限於決定政策；但於政策決定之後，即須移交行政機關處理之，不應再加干涉」（註二）。

然立法機關（特別在總統制之國家中），仍為行政活動之淵源。蓋立法機關，決定何種事務理應舉辦，及舉辦時應需費用若干。對行政方面所任選之官員，得加以贊可。更接受行政機關之報告書，並稽查賬員之檢查，以定行政經費使用之是否得當。美國之邦議會，以立法處理行政，究至何種程度，已由達德 (Doak) 於意大利諾兩屆邦

議會成績之分析中，明白指出之矣（註三）。

意利諾邦議會之立法案	一九一七年	一九一九年
邦款額分配	六三件	六七件
關於邦行政事件之法律	一五〇件	一七七件
關於地方行政事件之法律	一〇八件	一七一件
關於公民權利之法律	一七件	一四件
總數	三三八件	四二九件

英人密爾嘗言曰：「在事實上，代議機關之強固趨勢，即係逐漸干與行政工作；而此種趨勢之將來，定使代議政府之前途上，發生嚴重之危機」（註四）。吾人只須觀察，每屆市議會監督行政問題之細微與繁瑣，即可證明此種預言之非謬。

彈劾為一種具有歷史性之方法，藉此，行政之監督，曾一度由人民之代表，確切行使。在憲政之鬭爭上，彈劾顯然為國會統治之武器；然因英國政治制度之改進，反使之成為陳腐之遺蹟矣。同時彈劾是否已會或能用為取得行政效率之動力，此乃殊堪疑問者。蓋彈劾僅能用以糾正官吏錯誤之極惡大罪，而於日常政務之進行上，實無若何之力量也（註五）。

美國各屆之立法機關，皆負有組織行政各部之任務。其前後實施之方法雖不盡同；但向來不僅決定應設何

部（其中亦或包有政策問題）抑且規劃每部中，應設何司何局。且在社會情勢許可之限度內，立法機關既有建設之權能，復具破壞之力量。通常國會，可以專斷某部應由一人，或一會統治之；並可規定人選事宜，及各官吏之任期。更可決定每部之附屬人員，應如何選出，亦有時訂定其辦事細則。世界大戰，雖促使國會鬆弛其對戰爭期內之行政監督；然戰事甫過，又繼續其習慣上之任務。近來邦行政及市行政之重要行政，永未賦與行政方面，自行規劃其內部組織之權（註六）。

立法機關所行使之最厲監督，乃與允撥款項之事實聯袂而來者。疇昔美洲殖民地，為增強民選議會監督公帑之權力，曾發生悠久且具有歷史性之鬭爭；此與其母國舊日憲法發展之過程，先後輝映。而由此所得之結果，均有利於立法機關。一切殖民地中所通過之財政案件，甚至為維持政府日常工作，幾均為臨時性質；且實際上僅以一年為期。議會代表，宣稱其權力不僅可分配款額，並可逐項規定此種款額之用途。彼輩藉強迫殖民地總督接受年俸之方法，而使整個官署之行動，屈服於民衆之要求。若干殖民地，試行一種形式上之交換，即各殖民地之總督容許某項立法，以期議會通過其應得之薪俸是也（註七）。

行政亦與其他機關同，以金錢為其活動之資源。苟無金錢，則行政機關不能完成其任務。事實既係如此，因之裁撤行政機關之普通策略，即係國會拒絕其預算。同時某項特定工作處理之是否活躍，大部須視其財政上之維持力為轉移。行政官吏自由處置權之大小，恆以預算案之方式，或起初創設此種職位之法案為準。蓋預算案中之條目，區分愈詳，則行政人員之自由，即愈加緊縮；易言之，若條目之區分過於精細，則立法者，反成為整個行政系統

中之實際領袖矣。惟此種結果之造成，並非出自國會財政委員會之本意，實因該會夙視條目之區分，爲財政監督之方法；惟於監督發展過度之後，勢必傾覆行政方面之法定任務矣（註八）。

世界各國之立法機關，概檢查行政支出，以決定此等支出之當否，政府效率之有無，及將來支出之應否增加。美國若干年來，此種事宜，悉由國會之支出委員會處理之；而於多數邦議會及市議會中，則以此委諸財政委員會。惟此等工作之實施，通常既不澈底，又無系統。審計員（comptroller）或查賬員，在理論上，迄今仍被認爲立法機關之代表；且祇須以此項工作賦之，彼輩恆能完善達成，僅惜其達成之範圍稍窄耳。

立法機關，更普遍應用其調查權。麻色出賽（Massachusetts）邦，已往關於銀行規章之訂定，完全賴嚴密之調查，以確保不與法律相乖謬；此實爲行政方面之創舉；但於一八三七年，消滅於無形。吾人可謂：每屆國會或邦議會，概皆建樹特定之委員會，以調查行政活動上之特別主題；而在最近十年中，又恆調查行政之方法。有時此等委員會中，亦備有特組之幹部，以便呈遞有力之報告；國會方面，亦時撥與僅足資助委員會本身，或其秘書簡賅調查之微款；而該秘書等，又多爲政黨方面所任選之官吏。惟無論如何，調查委員會，可目爲國會之呈報機關，不孚民望行政官吏之警戒者，或立法機關之蒐集材料團，故確能完成一種緊要之任務也。

國會藉其對高級官吏委任之同意權，亦稍能監督行政人員。通常此種權力多不行使，卽或行使，亦僅因政黨關係，而非以公務行政爲主旨。吾人當能記憶，上議院對威爾遜總統所委任之聯邦貿易委員會，曾拒絕同意羅布利（George Rublee）爲該會委員；而其所以遭受拒絕者，據傳乃因羅布利，爲紐罕普射（New Hampshire）邦

某先進上議員「個人所不喜。」最近更明顯之意外事實，乃瓦倫（Charles B. Warren）受委聯邦法律檢事長之遭受否認。美國各邦政府，除邦議會與邦長所隸黨籍不同，易於發生衝突外，尙無若何困難；且卽或屬於兩黨，其抵觸亦未始不能免除之。

最後，立法機關，亦爲行政批評之淵源。此或爲立法工作之最有效部分，而以歐洲各國政府爲尤然。英國國會中質問之時間，仍視爲國會每日議程中，最生動最寫實之階段。法國衆議院中最有力之各種委員會，甚至於大戰期中，仍繼續其批評之工作（註九）。美國上下兩院中之辯論，委員會會場中之研討，國會議員與行政官吏非正式之往來，均係解釋立法與行政間實際接觸之極端重要者。他如某選民，未得按時收到其陸軍撫卹金，某陸軍大學候補學員，對體格檢查發生問題，某商人，希望與政府採購員有所接洽，某旅行者，要求免費領取護照，某地方政客，企圖與郵務次長相會商，某訂立合同商人，意欲求得其投標上之有利條件；諸如此類，均轉懇於國會議員；於是國會議員，必陸續與各部相磋商，要求贊助，或加以批評，亦或供獻意見。就地方政府而論，果有人停留於市政府一極短之時間，卽可見到奔忙中之市議員，爲其投票人，及自身之事務，出入於各種局署之門（註一〇）。

由是觀之，立法機關與行政方面之接觸，實至繁多。蓋立法機關，創設行政各部及其附屬之各官署，準備各部應需之費用；對各部內之組織，不時加以指導；於財政年度終了時，審察其用費；對行政行爲，隨時隨地加以調查；而於政府所委任之高級官吏，亦加以贊同與否認。質言之，立法與行政之關係，雖恆無系統且非正式；但在事實上，確廣汎而悠久也（註一一）。

惟施行委員市經理制之城市，關於詳定委員會與執行雙方之職務上，已造成極大之進步。且吞 (Dayton) 市之市憲，可視爲此種良好關係之最佳證例。該市以五人組成之市議會，爲最高之統治機關，有通過各種法令及任選「行政首領」（即市經理）之權。市經理爲「市政府之行政首腦」對市政府行政事宜，負完全責任。按該市憲之規定；市經理之人選條件，無論隸何黨籍，或來自何地，均所不計；且其居職之年限，乃依市議會之意志爲轉移。市經理之職權，爲（一）監督市政府法令之實行；（二）任免市政府各局局長，科員及僱員；（三）實施對各局及各科之完全管理權；（四）參與市議會之一切會議，且可加入討論，但無表決權；（五）向市議會建議；（六）備製預算案。一九二四年五月二十七日，且吞所採行之市經理道德法規中，載列若干有關行政與市議會之條文。該法規中有如左之宣示：

市經理對其業務上之忠心，須承認市議會，即市民所選出之代表，對市行政之政策，有初步之決定權，且有權託付此等政策之達成。

市經理雖係市議會聘任之人員，但實係爲以下之目的而聘任者，即依執行者之地位，實施其公正之決定，以完成市議會所制定之政策；且爲達到其職務上之成功，彼對個人完全負責之諸事件，勿庸服從他方之命令。市經理務須以光明磊落之態度，與市議會全體相處，不應與其中某個人祕密往還……

市經理不應積極參加政治活動（註一二）。

此等原則，不啻爲佳良行政政策之顯著宣告，由此可見，市經理與邦政府或市政府之黨人行政者，誠有明確

之區別(註一三)。

至立法機關必如何組織之，始克完成其所負上述各項任務之使命，吾人可暫置不論；殆因此等問題，將於以後之監督行政各章中，再度引論之。然對代議機關與吏務之關係，則應略述及焉。

行政不特為執行立法決議之代理機關，因而在此種職務上受議會之監督；抑且為襄助議會，完成立法決議之機關。通常立法者，為獲得事實，而制定補救之法律計，特藉人民請願權及強迫到場作證權，創成各種精緻之機構。此類機構，包有常設委員會；特別調查委員會；顧問襄助會；各種職業團體之服務，例如考核效率之工程師；與主張改良各機關之服務，例如全國預算協會 (National Budget Association) 或全國幣制委員會 (National Monetary Commission) 是也。而行政各機關之服務，亦在其內。

「在任何方式之下，國會必須容納文官所供獻之專門知識；否則必不能樹立並制定所有之政策。經驗已確切證明，國會議員輩，既無完成此等職務之時間、能力、與志趣，且亦無相當之機構。是故伊等必恆因諮詢專門知識，而訪問行政方面之長期在職者。」

此等服務，誠係極端重要。蓋逐日與社會實際情形相接觸之常務官吏，最易見出某種法律，在實行方面較弱，或對其實行之價值，發生疑義。彼輩更能了解政府活動之有效限度，而對法律精神所繫託之方策，亦能非常洞悉。因此行政方面，於制定立法政策上，具有極大之影響，乃不足深異之事。麻色出賽邦之保險法，實際上僅為若干有力保險委員所促成；蓋由於彼輩之指導，而邦議會中之各委員會，方知良好保險政策為何物也。若干年來，亞當

(Charles Francis Adams) 於麻色出賽邦歷史上之危急時期中，夙爲邦議會鐵路政策之忠良導師；時迄今日，其以鐵路委員長名義所刊行之精詳報告書，猶能膾炙人口。總之，現代行政對立法之影響，實無處無之；且行政官署之報告，其不能少許促進立法或立法監督下之行政方法者，亦極罕見。

自其他觀點立論，目下美國制法之實際領導，乃深賴於行政機關，此亦不可諱言者。關於此點，吾人可注意於內閣政府之實施，而以英國政府爲尤著。於此等政府之中，內閣對政策與行政兩方之支配，均有絕對之可能；殆因大批之常務官吏，無論於何黨當政時，悉能以前後一致之態度，盡忠服務。至美國行政之領導立法，其成功之所繫，亦端視其保障及鼓勵常務官吏行政之程度爲斷；蓋總統、邦長及市長輩，皆須憑賴此等人員，以取得完成彼輩政綱所必需之實際經驗也。

此外行政恆藉發布條例及規章之活動，以補助立法之事實，雖將於以後詳細討論之，但於此亦有簡述之必要（此題將於第十八章詳論之）。此種實施，在歐洲之各國中，最爲發展；因歐洲之執行權力，多係由專制政體沿革而來，而其命令立法權（ordinance power），已久經國會所承認，且視爲行政方面分析立法之常規。立法機關之救濟，專家立法殊愈於常人立法，有關係各方面更有效之利用，行政條例之柔性較大於法律，諸如此類，皆足證示現代之行政法令權，於行使上雖仍有其障礙；然其日後之發展，正當有增無已，而此已成行政向各方發展中重要形態之一矣。

職是之故，立法與行政之接觸點，誠係繁複而重要。惟國會議員，恆猜忌行政人員，而專門行政者，尤蔑視議員。

當每屆國會閉幕時，「政客輩」對行政上所施之干涉，暫告止息，大為行政人員所竊喜；而前者則由競選之場合而來，必急於減輕人民稅務上之負擔，解除過剩之僱員，及迅速舉辦公共事業，以便實踐其競選時之金諾。其結果，雙方互不了解；但在現代政府之構造上，立法與行政接觸之事，又無免除之法也。

溯自約克遜 (Andrew Jackson) 時代，美國人民，已惴惴於官僚政治之發展；因而對各等官吏，務期以民選為主，更百方設計，鞏固其民選議員之勢力，以保障人民免於官僚政治之毒害。然至大部民選官吏產出之後，首先違反法律全國一致之原則，次則合謀制定政策，且在彼輩之集團中，造成一種永存不朽，判斷無訛，及實力抵抗之最高意識。至此，如何管理行政人員之問題，遂發見於美國民衆之中，而立法與行政關係之重要，亦愈形明顯。惟兩者基本之關係，雖為監督與負責；但吾人所須切記者，即行政方面之合作，實為立法機關之不可缺。蓋無行政方面之援助，則立法之工作，必轉為死滯，且難於實施矣（註一四）。

（註一） William C. Redfield: *With Congress and Cabinet*. p. 135.

（註二） Ernest H. Davenport: *Parliament and the Taxpayer*. p. 24 (1918).

（註三） *State Government*, p. 191.

（註四）比較勃萊斯 (Lord Bryce) 對美國制度之論斷。「然，立法權乃係如此伸張者，國會已侵及行政之範圍，且或有更甚之侵越。其侵越不僅為有目的者，且由於其本身存在之法律，促之在其各種委員會中，創設各種團體，此等團體之擴張，乃係必然壓迫執行方面者。其侵越實因其不停，不倦，且恆被事態之演進，引入新勞動之領域。」 *American Commonwealth*, vol. 1, p. 286.

（註五）若研究蘇路策 (Sulzer) 與佛古森 (Ferguson) 兩邦長之彈劾案，並研究其他若干行政領袖未被彈劾之造次行動，則此

項意見，將被證實。自聯邦政府之奠基，迄今，彈劾祇有九件，而宣告有罪者，祇三件而已。

(註六)一懸而未決之提案，原經梅普斯 (Mapes) 議員提出者，主張賦權於總統，根據國會委員會之建議，調置局署並裁併獨立機關。見下議院文件第四七七〇號。

(註七) Everts B. Greene: *The Provincial Governor in the English Colonies of North America*, passim (1898).

(註八)對國會藉撥款以控制行政之詳切敘述，見於 "The Need for National Budget," Taft Commission on Economy and Efficiency, 62nd Congress, 2nd session, House Document 854, pp. 59—112 (1912)。欲求得關於立法對行政上相當任務之完善討論，可閱讀 S. Gale Lowrie: "The Proper Function of the State Budget," *Annals*, vol. 62, pp. 47—63 (1915)。

(註九) Lindray Rogers: "Parliamentary Commissions in France," *Political Science Quarterly*, vol. 38, pp. 413—42, and 602—35 (1923)。

(註一〇)關於國會批評之完美現實敘述，可閱紅田部長所著余與國會及內閣第二章：國會——下議院。

(註一一)見 Grover Cleveland: *The Independence of the Executive*。

(註一二) *The International City Managers' Association: The City Manager Plan of City Government*, March 10, 1925, p. 7.

(註一三)該問題之他一方面，業由英國某顯著成功之行政者提出。「吾人頗難尋得妥當之文字，用以勸服國內新生之民主意識——一方為地方官吏，他方為國會——而使之甘願繼續利用確切有效之文官服務……在此尚未長成之真切民主政體中，實難免有對吏務中一種操權行為——一種企圖伸張權力之表現——之嫉妒也。」 Sir Robert Morant: "Duties and Responsibilities of the Civil Service towards the Public," in *The Civil Servant and His Profession*, pp. 7—19, at p. 14

(1920).

(註一四)欲知英國國會與內閣間之關係，可讀 A. Lawrence Lowell: *Government of England*, Ch. 17—18; Ernest H. Davenport: *Parliament and the Taxpayer* (1918); and Great Britain, *Select Committee on National Expenditure*, 1917—18.

第二節 司法與行政

第一款 類似行政機關之法院

政府司法機關，對行政之貢獻，實非淺鮮。就職務而論，司法方面首則用以保障人權；而次則宛若若行政之直接代理機關。假使吾人對司法機關所涉及之行政事務，或行政機關所涉及之司法或立法工作，均能洞悉，則知所謂政府行政之任務，猶可加以限定者，是顯屬空談也。

英國大部地方行政事宜，悉委託於各縣法院之手，此乃自太古直至一八八八年之事實。昔時美洲之殖民地，其沿大西洋之各區域，而以南部各地為最盛行，亦廣設與英國方式類同之地方政府。直至今日，美國南部諸邦之地方法院，仍多處理行政方面之各種職務。

「堪特基 (Kentucky)、吞奈西 (Tennessee) 及阿爾肯叟 (Arkansas) 三邦中所設之治安裁判所，洎今仍具有綜理各縣財政及行政之大權」(註一)。最近堪特基邦政府所刊行之行政報告書中，亦載有同樣之事實；

然於實施方面，各法庭之工作範圍，則大不相等。即如：甲縣治安裁判所之法官，其職務半係司法，半係行政；乙縣法官之職務，多係司法性質；而丙縣法官之職務，則全係非司法性質。又如該邦各縣所設之財政法庭，法官爲三至八人，而各縣之行政會，即由此等法官所組成，此係該邦百二十縣中，百十二縣之通例也。概括言之，此等行政會之工作，爲徵稅與支配行政各費，任選縣財政管理員，及其他各種官員，辦理本縣人民之請願事件，監督放賑及建築道路等事。

美國西北諸邦之法院，雖不被目爲行政者，然亦多賦定並完成重要之行政工作。例如芝加哥所在地之叩克縣（Cook County），其縣法院之法官，竟掌握監督選舉之機構，即藉其所委派之選舉會，而施行其監督之權。最近政黨對此等法官之職權，曾大肆攻擊，因尋常之法官，似不應轄及選舉之事務也。

按意大利諾邦憲法之特殊規定（第十條第九款），叩克縣之登記法庭，財政法庭，縣長裁判所，件作法庭，及地契登記處等機關書記辦公室中襄助人員之數目，皆由巡迴法庭確定之。大量之日常工作，概由此等人員處理。在此種情況之下，若以民選法官完成此種工作，則其消耗與浪費，將至何種限度，此已在芝加哥公務效率局之出版物中，加以詳明解釋。此外，遲遲於新方法之採用，寧以繕寫代打字，僱員人數之過多，及政黨方面之干涉，均被指爲不勝任之表現。但法院方面，尙未因此等訾議，而急圖改革其處事方法焉。

各國關於財產遺囑事務，皆歸法院處理。此種工作之大部，盡屬行政性質。歷來處理請求破產案件時，法院恆感到各種行政上之困難問題。蓋法院勢須用各種必要手續，以監護破產者之財產，使之不受損害。當聯邦某地方

法院，清算某邦際鐵路公司之業務，而接管該路之時，其工作之繁重，不言而喻。通常處置此種事件，法院固亦派遣各等專門人員，代為辦理；但本身仍須負其全責。

惟由不應加諸法院之行政責任中，又發生各種重要之論點，而以處理行政問題之事務手續為尤甚。民選法官，對應用事務判斷力，超於應用法律知識之案件，果能勝任乎？法院所用之手續，對這種案件之有效處理，果相宜乎？在法院本身，此種行政暨裁判之混同責任，究將發生何種效果？法院之兼理行政工作，應至何種程度？關於此等問題，祇能列舉於此，然無即刻解答之企圖。

第二款 類似法院之行政機關

行政方面，接受類似法院之工作，亦為同等真確之事實。現下其類似司法之職務，已屬重要；今後且將變本加厲。此種實例，可自各級政府中取得之。

美國聯邦政府之土地公署，素來具有重要之司法職權。為免除詐欺之關係，各種詳密處置公地之手續，均已實施（註二）。請求領取公地之登記，其初步手續，係由地方登記員及收納員經理之；而其最後之處置，則由土地公署之署長決定。「該公署各科之書記人員，負有初步審判各該科案件之責任。」然為謀求判決之劃一計，其所擬之判決書，尤須經該署之法律會審核之。且無論為一方面之訴狀，或兩造之爭辯案件，於送繳土地署長之先，均須出此。至關於土地問題之最後裁判者，則為內務部長；自一九一三年以來，更於該部中，附設土地訴願會，以襄助之矣（註三）。

一美國內務部之土地公署，爲一類似司法性質之機關，賦有受理及判決公地請領爭議之權；且其對此種案件之判決，乃非任何其他機關所能干與者，故不能否認其爲正當」(註四)。當某種案件待決於內務部時，在土地特許狀發布之前，法院不能以禁止令、命令狀或其他之司法手續，阻止內務部長之自由判決。

郵務部發佈詐欺禁令之行爲，可視爲行政官司法工作更顯著之證例，此與勞工部管理外國移民之許可入境權類同。郵務總監，夙被認爲有拒絕傳遞詐欺性郵件之權(美國郵務法規第四百七十六款)。郵務檢察員，對經人告發確有詐欺性之郵件，先作初步之檢查，爾後將所得之事實，報告於聯邦政府之法律檢察次長。待檢察次長覆查一過，如發見牢固之證據，則列舉其違法各款，以書面轉達於被告，並令其來至檢察公署辯護。審訊之餘，法律檢察次長，將審訊之結果，呈於郵務總監，詳敘其所得之證據，及個人之意見。最後之處置，則由郵務總監履行之(註五)。至其處置之是否適當，法院概不受理。「若各部中之日常工作，遇有牴觸人權之事件，於未經最後決定之前，即須呈於法院時，則結果必致政府某種最重要之職權，入於停頓狀態」(註六)。

著名之趙才(Ju Toy)事件，亦可引爲例證，藉以解釋此點(註七)。中國血統之趙才，對舊金山移民官吏宣稱：伊既生於美國，自卽爲美國公民，於其訪華歸來，不能受移民官吏之拘禁。然移民官吏查明趙才，確非生於美國，遂發布命令，迫其出境。既而趙才更向當時之商務及勞工部長，提出控訴；而該部長，亦認此種定讞及驅逐令爲得當。其後趙才又在法院進行控訴，終達聯邦大理院；而該院復行判定：商務及勞工部長，對其公民資格之判斷，具有最後性。惟卜路爾(Brewer)及裴克漢(Peckham)二法官，曾發布一強烈之少數意見；而德法官(Justice

Day) 亦曾表示反對。

行政中他一種司法工作，則爲芝加哥吏務委員會 (Civil Service Commission) 對市政府僱員懲戒案件之審理是也。各等服務官吏及僱員，除非有特殊之原因及記名呈件之控告，並經該委員會審訊之後，不得罷黜。通常吏務委員會當審訊時所採之司法方式，有加無已；故最近該委員會已發見一種需要，即將審訊之規章，化繁爲簡，以便進行較速。然至今日，諸端手續，仍與法院應用者無異；如辯護士之允許，寫件之引用，證人與反證人之考質，以及登錄備案等事。審訊一畢，委員會即發布命令，若不爲法院所推翻，即認爲有效。

綜上敘述，已足使吾人明瞭，行政在完成其任務時，必恆有類似法院之工作。由於此種工作，遂發生若干問題，而其研討，則須延至以下之一章（見後第二十章）。至此等問題中之一最明顯者，則涉及公務官吏審訊任務之性質。審訊某種案件時，果能獲得個中之事實歟？對證據不足，偏私及不勝任諸弊端，果何以保障之歟？審核權之運用，果能至何種限度歟？此種司法工作，對於行政效率，究有何種最後之影響歟？

正因行政爲立法方面搜羅事實之總機關，故爲高級法院方面，亦完成同樣之任務，適如美國企業局之後身，聯邦貿易委員會所證明者是也。曠昔國會鑒於商業信託，及迅速處置此等機關中各種複雜問題之困難，遂以聯邦貿易委員會，爲最高法院之代理機關。無論何時，若對某公司有所最後處分，則聯邦貿易委員會，即賦有調查該最後處分實施情形之權（註八）。在任何衡平案件之裁判中，法院概可指定該委員會，爲衡平法庭之先導，而准其將調查之所得，擬爲適當之判決方式（註九）。此外該委員會，可根據其獨立調查，制成命令，以杜絕商業上之非法

行爲；而法院亦或本此種調查，判決此等案件。

第三款 類似審核機關之法院

法院對行政最顯著之權威，即前者審核後者之行爲是也。此種審核權之基礎，夙存於憲法之條文中；如禁止政府，不依正當法律手續，剝奪人民之生命，自由與財產，及保證法律上之平等庇護等是。法院審核之主要目的，乃係按行政官員之行動，與其法定權限相比較，以圖保障民權，而免除行政官吏破壞法紀之舉動。通常法官之監督行政，概由官吏之錯誤手續，及僭越職權兩方着手。

關於行政官吏之非法情形，業爲法院所發見者，種類實繁。茲將其最普通者，列表於左：

- (一) 行政官吏頑忽職權之情形：(甲) 無自由裁量權者；(乙) 不應實施其自由裁量權者。
- (二) 行政官吏行使之權力，非法律上所賦與者。
- (三) 行政官吏不循守必需之手續擅自行動者，而以不守通知或審訊之正當方法爲尤甚。
- (四) 行政官吏依不良之動機而行動者。
- (五) 行政官吏將擅自行動，或將不循守必需之手續而行動者。
- (六) 受委之行政官吏，永未正式蒞任者。
- (七) 行政官吏之行動，雖係違法；然確係根據長官之命令而行動者。
- (八) 行政官吏對所處理案件中之事實，被控爲誤解，或未能完全了解者。

於右述各種情形之中，法院正應用各項著名規例，以處置之。此類規例之一部，已構成行政法之題材，將於以下之一章中，略加檢討。於此吾人祇須提及：在若干情形之下，將單獨責任，課於行爲錯誤官吏之身，而此等懲罰，有時由刑庭執行之，亦有時由民庭執行之。然行政官吏之單獨負責，尙不克適用於一切情形；於是法院更用命令狀，禁止令，移交審判令，保護人身令，及各種牌票令，以與行政機關相周旋。

除以上各種監督方法之外，法院更可直接審核行政官吏之行動。關於此種事實，吾人可舉美國邦際商務委員會，聯邦貿易委員會，及各邦所設之公用委員會等爲證例。凡此等委員會所發布有關財產權利之命令，皆無最後性；蓋因無論如何，此等事件，均須賴高級法院，作最後之判斷也。

惟司法機關，審核行政官吏行動之主旨，乃在保障人權，以阻止非法或失當之動作；並非藉此監督行政，以求獲得較大之行政效果也。但其最後效果，卻異常遠大。第一、劃定行政工作之範圍，並確定行政之方法。第二、限制且減削行政上之自由裁量。總之，此項審核行爲，匪僅樹立法律之最高權，抑且維護一般公民之地位。

政府中兩大頡頏之動力，卽爲法律與行政。行政方面探防止之方法，以維護公共之安全；復藉官吏階級政治，對每一官吏，賦與一定之工作。當其行動時，多以目的爲依歸，並不注重於法理。質言之，行政爲屬人的；故常發見專權現象，或常產生因人而起之濫用職權事宜，以致違反不屬人的，或法律規定之行爲。然如用之得當，行政權力確係極端有效，且其效力之大，恆超越其對方（卽法律）。反之，法律之治事，則不探防止方法，僅適用其矯正或懲罰之權；且造成一般行動之規則，對違犯之人，施以適當之刑罰。法律不監督行動，更容許人民自由行動，一旦遇有違

背法律者則以痛苦加諸其身。總之，法律爲不屬人的，乃係反對愚昧，任性，及官吏受賄行爲而已。但法律於適應今日繁複社會之要求上，其敏捷及靈活，殊感不足也（註一〇）。

英、美兩國中法院「干涉」行政之權，由大陸各國學者視之，不獨顯示爲三權分立原則之破壞，抑且爲行政效率之莫大妨礙。彼輩固亦承認司法對行政之審核爲必要，以利民權之保障；然此種審核機關，須設於行政組織之內。是以法國行政法院之設置，係附屬於內務部長之下，而不隸屬於司法總長也。惟關於此點之論爭，應採行大陸制，抑應做盎格魯撒克遜（Anglo-Saxon）制，學者議論，殊多紛歧（註一一）。

（註一） John A. Fairlie: *Local Government in Counties, Towns, and Villages*, p. 81, (1906).

（註二） Charles R. Pierce: "The Land Department as an Administrative Tribunal," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 10, pp. 271—89 (1916).

（註三） Edward C. Finney: "The Board of Appeals, Department of the Interior," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 10 pp. 290—95 (1916).

（註四） James vs. *Germania Iron Company*, 107, *Fed. Rep.* 597, (1901).

（註五） Report of Postmaster General, 1913, pp. 64—65.

（註六） *Public Clearing House vs. Coyne*, 194 U. S. 497 (1904).

（註七） *United States vs. Ju Toy*, 198 U. S. 253 (1905).

（註八） *Federal Trade Commission Act*, 38 Stat. at L. 717, sec. 6 (c).

（註九） *Ibid.*, sec. 7.

(註一〇) Roscoe Pound: "Inherent and Acquired Difficulties in the Administration of Punitive Justice," *Proceedings of the American Political Science Association*, vol. 4, pp. 222—39 (1907).

(註一一) 欲求對法國行政法之最優批評可閱 Albert V. Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 特別注意較早之版本; 欲求一可能之解答可閱 Leon Duguit: "The French Administrative Courts," *Vol. Sci. Quarterly*, vol. 29 pp. 385—407 (1914); and Edmund M. Parker: "State and Official Liability," *Harvard Law Review*, vol. 19 pp. 335—49 (1905—06).

第三節 政黨與行政

美國各級政府行政中之黨人霸政，已演為定例；因之欲證實任何情勢之能永久存在，頗費吾人之想像力。黨與行政官吏間，較為良好之關係，乃見於美國以外之國家；故吾人可暫論此等國家之制度，以便與洎今尚損減民主政治精神之美國黨人專政相比較。

政黨與政府官吏間之關係，為法律所規定者甚鮮。英人素來保有一種最可讚揚之處置方法，即某黨掌握政權時，輒對其黨人加以細密之限制。英國國會之立法中，從無禁阻勝利黨，選拔其黨員居官之條文；亦不禁阻居官者，以時間及金錢，供獻於其所隸屬之政黨。樞密院之命令中，雖載有關於政黨相當之限制；然此等限制，仍須賴掌握政權高級官員之維持。惟英國之得以免除職祿分職制者，乃由於各政黨間所成立之紳士協定；故黨人不能期望彼等自身，亦不能容許其他黨人，在居官之任期中，特為本黨効命，此種諒解之實行，久視為競爭規章之一部；其

完美之程度竟至於內閣破裂，反對黨繼而組閣時，其容納新官吏之名額，至多亦不過七十或八十之位置。此種政黨不干涉之結果，遂使文官對任何政黨所組成之內閣，均以嚴格之忠誠從事，永保自身之清正廉明，絕不因其政治上之偏愛，而影響於行政之職務；且當任何政策提出時，彼輩皆供獻其最大之努力。此種關係，已完全樹立，復變成不成文法之大部；因之，當一九二四年勞工黨第一次取得政權之時，雖急於應用其各等可行之方法，以圖自固，更使一般新進及比較粗鄙之勞工黨員，操持行政大權；但在實際上，吏務仍循其常軌進行，而新任行政長官之一切動作，反釀成多種困窘情形。英國政黨中從未有入置信，於選舉致勝之後，必須委任大批官吏，始可保證其黨綱之準確進行。蓋彼輩一致承認，如調換多數服務之文官，以排斥他黨，則新進之服務人員，對政府工作進行之手續上，定感困難；其結果，必陷國政於衰弱之境地。

德國對其政治及行政之制度，曾經過根本考慮之時期。其信賴不受政黨操縱之專家行政，即在今日民主政體下，仍保存其帝國時代之故態；此乃一極饒興趣且極端重要之事實。按其行政官吏之得以由政黨之桎梏中解放者，乃因政府各官吏間之關係樹立時，政黨組織尙屬闕如；故延至今日，政黨之不干涉行政，遂成爲歐陸諸國之習慣焉。

美國聯邦政府行政之下，考績制度，雖經五十餘年之運用；然每屆大總統於初就職時，仍得委任（經上議院之同意）萬二千以上之高級官員。同時美國之四十八邦中，僅有十邦對在職公務員之兼理黨務者，稍有法律上之限制。所謂優良之約克遜主義，即「職祿爲勝利黨之戰利品」，尙支配行政之大部，此係顯然之事實。至支配

之意義，乃委任者於行使其委任之權時，須先與政黨機關協商之。有時政黨方面，竟繕就名單，交與邦長或市長等使其「照辦。」考此等候補者被推選之原因，或由於對本黨之勳勞卓著，必須酬報者；或由於對本黨表示不滿，必須以懷柔手段籠絡之者；亦或由於彼輩獲有黨中之承諾，必須實踐前言者。但關於彼等對指定地位之應付才力，則在或有或無之間！

然職祿分贖制之意義，尙不僅限於政黨操縱最初之任選事宜，同時亦可支配行政人員之整個政治生活。其特別重要之支配，乃爲政黨懲戒權，藉此，遂使累百累千之官吏及公務員，勢必服從其黨人之要求也。通常政黨對所委任之官員，在無法律條文禁止之下（有時卽有法律之限制，亦多置之度外），按其薪俸之多寡，徵取黨費；又可勒令彼輩，爲本黨辦理諸般工作，如鑽營奔走，援助競選，或有時至黨部工作等等。

至政黨對市議會及市長法定職權之代庖，則可由辛辛納蒂（Cincinnati）市政府之事實中，發見極端之例證。當共和黨執行及評議委員會舉行例會時，市政府各局局長亦列席，向該會呈遞報告，且接受關於彼輩職責之訓令。故辛辛納蒂時事明星報（Cincinnati Times Star）曾經刊載，於政黨集會時，公安局長，請求開辦貧民習藝所；縣查賬員，被指定整理某種稅務；政黨執行委員分會，則被委任辦理一兒童農場，並準備「共和黨」下屆之全邦大會事宜（註一）。

政黨對行政效能之影響，則恆無益而有害。尸位及遠超定額之男女職員，踰躋於辦公室中。對其任務，概皆缺乏興趣；而對政治地位之前途，亦無高尚之希望。加之，此輩公務員，又難於監督管理；於是全部公務人員之紀律，因

而廢弛。就日常事務方面言之，政務大部停滯，或粗率完成之。民衆對行政上之信任，盡皆崩毀無餘。養成政治人才之良機，亦因而坐失。欲求造成以行政爲終身職業之基礎，更成爲事實上之不可能。總之，政黨對政府位置之貪得無厭，實可傾覆完美之行政，甚至最低之效率，亦難於成就。

因此又可發見一種爭論之問題，即現在美國政黨，若無奪自官署中之諸般權力，是否亦能存在是也。誠然若干之證據，可以明示：政黨組織之方法，須經過巨大之變化，爾後始可創出一種完美之成例，或產生一種非黨干涉之行政（註二）。此乃一關係治國方略之基本問題，超越行政範圍，且深至美國民主政治之根蒂。將來美國民衆，對官吏之有效及高尚行爲，能否發生較大之旨趣，以主張黨人之合理活動，尙在未可逆料之中。最近對政黨之諸般評論，雖評論者之觀點各不相同；但足以證示政黨制度之需要變更，乃爲目前之急務。

現下政黨對行政機關之態度，乃係長期進化過程中之產物，亦係黨人同心戮力演成之結果。民衆深刻之自治願望，與「自治」式行政之極端進展（註三），及對官僚政治悠久之厭惡，均係原因中之主要者。政府中，舉世無匹之豐富人財，已似視効率爲贅疣；而政府制度上之崩解性，亦關重要。據顧德諾之解釋：三權分立制度，政府劃分爲聯邦與各邦，及民選重要官吏三者，已造成一種特殊之政治制度；而在此種制度之下，欲求調和與協力，在實際上極端困難。尤有進者，因政治制度缺乏統一性，遂致政府處理當代繁複問題之企圖，非僅力量有所不及，而事實上亦有所不能。因之，憑賴政府以外之機關，供給單簡之程序，且監督官吏之實行，乃成爲不可避免之事實矣（註四）。同時吾人之不可否認者，即美國之人才，多集中於商業、財政及法律；其結果，遂減低政府方面抵禦紛沓壓

迫之力量。至所謂壓迫者，即目光短小之政客，爲促成職祿分贓政治，而加諸政府者也。

概括言之，美國政黨，對行政方面應有之關係，從未經過妥善之謀劃。各政黨之黨綱，雖反射一種無可咎責之情形；然宣稱確切或擴大實行考績制度之政黨，及其掌握政權之時，反有若干部長，爲「有功之民主黨員」謀出路；或法律檢察長，寧肯接受黨務委員會之推薦，而不欲採納吏務委員會之忠告。惟美國兩大政黨中，素具勇敢性及合作心之領袖人物，對其他各國政黨所遵守之良善主義，亦皆深刻了解；即勝利黨爲謀求本黨目前之利益，而置行政之微弱狀態於不顧，大非愛國政黨中之政治家所樂爲。反而言之，彼輩深望一堅強忠實之行政出現，以施行其賴以博得民衆擁戴之黨綱。至黨綱之所以獲得選民擁戴者，自非由於黨方對其效勞者，各個報酬之數量與種類，而實根據該黨向民衆之宣言，即改革政治及社會之程序也。

誠然此種理想，尙距事實甚遠。目下吾人必須公認，優良行政所遭遇之困難，乃係各級政府中，政黨組織所影響者。然同時又須聲述：廣續與良好之行政，亦正走向完善之境地（註五）。最近許多之城市，正表現非黨政府之狀態，即有效政府，而無政黨之干涉者。且類似之進步，亦可於各邦政府中見之；麻色出賽，即爲最顯著之一邦。

（註一）華華納華行政文敘述，見 L. D. Upson: *The Government of Cincinnati and Hamilton County* (1924).

（註二）見 Charles E. Merriam: *The American Party System* (1922); Andrew C. McLaughlin: *The Courts, the Constitution and Parties* (1912).

（註三）Frank J. Goodnow: *Comparative Administrative Law*, vol. 11, p. 9 (1893).

（註四）Frank J. Goodnow: *Politics and Administration* (1900).

(註五) 欲知行政與公民之關係，見前書第十九章。

第四節 國家行政與平民組織

美國行政制度中，對利用大量之義務人員，輔佐政府之行政工作，始終未能成功。所謂義務人員者，即不支薪俸，但富有經驗，忠於國事，且勇於服務之公民也。按美國之公家服務，除專門與技術之工作外，均被（一）受俸之常務官吏，（二）因政治關係而被委任之官吏，（三）民選之行政官吏（即大部政客）等所霸佔。美國人民，不為特別目的而服務於政府者，固不乏人；然較之英、德等國人民服務於地方政府之數量，其差甚鉅。英國各區之區議會及其委員會，素以供給民衆參與政府行政之機會為任務；而德國則以各種「民衆代表」完成同樣之工作。僅於柏林市政府賑務一局中，自願服務之人數，即在四千五百以上（註一）。

或由於國家行政與平民間之隔閡，以致美國各等平民組織，充溢於全國，其數目較之世界任何國家均多。且多種平民組織之旨趣，乃根據政府之政綱而來；其結果，遂使政府行政與平民組織間，發生一種合作之關係。至因此所產生之新關係，固為行政方面無數困難之起源；然亦為輔佐公務官吏之主力也。

多種平民組織之首要任務，概在改善行政上之工作方法。例如各邦之市政研究所，及其他之研究機關，城市聯盟會，城市選民俱樂部，全國吏務革新聯盟會（National Civil Service Reform League），以及美國公共衛生協會（American Public Health Association）等等。其他平民組織之旨趣，則在督促社會改革計劃之實現。

且對各等官吏之特殊職務方面，有所貢獻。此種組織之數量甚多，但關於衛生、教育、及慈善者，皆係異常重要。

僅舉二三簡明之例證，當可敘明多種特別情形。意大利諾肺癆協會 (Illinois Tuberculosis Association) 與該邦公共衛生廳之肺癆處，同心合作者，已歷數載。該協會會長，同時亦任肺癆處處長，其對兩機關之費用，則取平分擔任之原則。職是之故，邦議會歲出委員會，以肺癆處既有私立機關之大部援助，遂對其支用金額，規定之數目甚低（註二）。

意大利諾移民資助協會 (Illinois Immigrant Aid Association) 之創設，其宗旨在輔助政府，以完成其外僑之美國化工作；經費之來源，悉出自私人之捐助。至一九一九年，該邦又有移民委員會之創設；自是移民資助協會之工作及其職員，多為該委員會所吸收。其後於一九二三年，邦議會又議決停辦此項事業；於是平民機關，復繼續接辦之。

克利佛蘭市刑事裁判協會 (Cleveland Association for Criminal Justice) 創設於一九二三年，對該市刑法執行之鬆懈，曾多次施以攻擊。嗣因該裁判協會與法院，及執行法律檢察長等之合作，且藉廣博之宣傳，遂造成莫大之進步（註三）。他如芝加哥刑事委員會 (Chicago Crime Commission)，其工作之性質，亦與此無殊。

一九一五年，紐約邦慈善機關資助協會 (New York State Charities Aid Association) 曾作擴大宣傳運動，冀以保留原經民主黨所創設之衛生廳，使免受當時共和黨邦議會之攻擊與廢除。且由宣傳所採之方法，範圍之擴大，事業之成就，已足顯示自願服務者，努力之成功矣（註四）。

然則關於社會改良事業，如公共福利之類，公私兩方各應盡何種之義務乎？對此問題之答案，意見頗爲紛歧。有人認爲：私立機關須迅速取消，而由國家負其全責。更有人主張：創造及建設之工作，永不能被公務官吏所完成，而恆須爲非官立機關之特殊任務（註五）。

某權威之觀察者著論云：「關於任何方面之社會改善，起初僅賴於少數人之發起與進行，迨經代表多數人之民主機關所了解、讚賞、且實行之後，即變爲永久與固定；此種事實，即吾人討論主眼之所在。……蓋私立機關之基本與最大服務，乃創成一種情形或社會習慣，依此，其所發起與顯示之新事業，可盡爲民衆所了解、讚賞、且歡迎，自後必被採取爲一種公家之職務。」（註六）。

然公私兩方之力量，尤須長期合作，方可應付特殊之社會情形，如救濟貧苦或防止疾病之類是也。在此等情勢之下，二者合作之技術，需要精詳之計劃，與不時之謹防，以減免兩方之衝突，且利用二者各有之特長。至公私兩方素具之優劣各點，前者亦有所闡明。

「義務機關之優於公務員者，在創制與實驗，工作標準之樹立，有效之管理，並按各等工作上之需要，而供以適當之人才。同時義務機關，又爲數種基本弱點所羈束：如款項之不敷所用……收入之多少無定，或在初創之時，又多獨斷獨行……義務機關，亦可限制其受益者之數量……就此一項事實而論，已足證示義務機關，對於公務官吏認爲必需之各種工作，僅可處於發起之地位，或僅可處於輔助之地位。」

當公私雙方聯合力量，伸張至同一之地域時，則其最感困難之問題，爲對素來實質上自由處理事務之私立

機關，確定其職責是也。劃分雙方之工作，已屬困難至極；而固定雙方之活動範圍，則尤屬不易。蓋二者之中，必有一較有效能，且較富侵略性，而持不諒解之態度，觀察他方之缺點也。

誠然，於實現社會進步之過程中，義務機關，向爲有力之援助者。觀夫教育事業之改進（註七），亦僅爲目光遠大之典獄，兒童福利，及公共衛生諸改革家之成功所致耳。即美國文明之猛進，亦實深切利賴於彼輩之熱心、精力、與純潔之效勞焉。

至私立機關，對促進行政若干方面之特別貢獻，亦不可不略述及之。第一、爲考績制度之實施，亦即於一八八三年，首次表現其成效之運動。第二、二十世紀之民衆，表現研究整個效率問題與致之勃發。此中之最大貢獻，即係預算之概念。詳考此種制度之能被公務官吏所採行者，全由於平民組織之督促；然必須申述：此項革新之抵力，非來自行政方面，卻來自立法機關。第三、關於行政機關之改組運動，遠在公務官吏實行之前，已爲多種私人團體所催逼；而此項運動最大之對抗，則誠爲行政本身之所賜。第四、分級與訂定標準運動，在政府內外兩方，均有其贊助者。第五、改善勞工之管理方法，則應歸功於美國勞動立法協會（American Association for Labor Legislation）之戮力。凡此各種例證，最少亦足以指明美國之行政，實利賴於其私立機關之發起及督促也（註八）。

職是之故，在階級官吏政治之外，行政仍有極重要之義務與關聯。蓋行政之存在，乃係實現選民所願望，且由國會制成法律之政綱。因之，其職務乃來自其他之獨立機關，而於執行時，又受該機關之監督。至其活動範圍之大小，則須視其經費上之限制爲轉移；對此，行政方面，決無管理之可能。對法院關於行政方法之質問，亦須詳確答覆。

之；在此種情勢之下，有時頗似阻礙行政上最有效之行動。政黨與政客，雖於優良行政上貢獻甚微；然行政尙不得
不受其支配。行政又須與私立及捐辦之平民組織，保持一種合作之關係；而此等組織之視公務官吏，縱非全部放
棄職責者，亦必事事遷延。除此一切之外，公共輿論之影響於行政者，其重要亦當不亞於以上任何一項。諸如此類
之影響，行政學者，應詳爲分析且描寫之。

(註一) William B. Munro: *Government of European Cities*, p. 207 (1909).

(註二) 見 *Report of the Directors (Illinois)*, 1919, p. 318.

(註三) 見 *Quarterly Bulletin of the Association*.

(註四) Edward A. Moree: "Public Health and Politics," *Annals*, vol. 64, pp. 134—145 (1916).

(註五) 見 C. J. Cannon: "Philanthropic Doubts," *Atlantic Monthly*, vol. 128, pp. 289—300 (1921);

Julia H. and Hilton H. Railey: "Social Certainties," *Survey*, vol. 48, pp. 429—35 (1922); *Annals*, vol.

105, esp. pp. 42—92 (1923).

(註六) Joseph C. Logan: "The Cooperation of Public and Private Welfare Agencies," *Annals*, vol.

105, pp. 88—92 (1923).

(註七) 見 Howard W. Nudd: "Organized Citizen Effort in Behalf of Public Education," *Annals*, vol.

105, pp. 58—63 (1923).

(註八) 於此，吾人對歐洲之觀察者，留一顯著之困難，彼輩不能想像以下各種機關之功能，即如關於市政研究之非正式局署，或介
紹新方法及組織之效率機師者是。

第三章 行政組織

現在君果訊問：何爲政府之部門乎？余可答覆：此等部門，在細目上雖各不相同；然就大體而論，則係各種之廣大事務組織，其職務爲營辦工廠，採購貨物，分配產品，且僱用多種僱員，以從事於建築、航運、旅行、科學研究出版、農事、教練，甚至於一切之生產工作。

紅田：余與國會及內閣 (William C. Redfield: With Congress and Cabinet)

關於吾人所冒險假定之原則，無論附以何種力量，然其實施上之效率，必將視國會、大臣及各部官吏，日常適用此種原則時，所具之熱誠與謹慎心爲定。蓋此三者，乃係生力軍之集團，其精神於任何方式之政府中，均爲主要，固非一種沉滯之組織所堪比擬者也。

政府組織委員會。

論及英國國務院，哈勒丹卿所領導之政府組織委員會，於其著名之報告書中有言曰：「數種重要特點，頗堪吾人注意，其中之一，卽政府之組織，尙乏標準；而此項標準，已逐漸被認爲行政有效行爲之基礎。」此種觀察之重要，非因其檢出英國政府組織之弱點，而實由其指示吾人，完善行政組織之標準，確已存在，並公認優良之行政組織，爲完成效率之要素。已往之四五十年中，美國政府先後所設立之節約與效能委員會，曾發見多種充分之證例，證實行政腐敗之原因，大都由於組織之不良。然在英、美兩國之中，對完美行政組織之基本策略，從未造成有系統之敘述。本章及以下數章，將注重關於普通組織問題中之多種形態；如中央集權 (centralization) 與權力匯一 (integration) 之趨勢，以及行政單位之內部組織與其管理等是也。

第一節 決定組織之適當機關

關於決定行政組織之適當機關，在實施方面，美國素較歐洲諸國爲繁。按歐洲諸國之慣例，內閣握有組織上之發動權；然於發動之後，尚須呈繳國會批准，以備領取新設各部及各司之經費。美國各邦政府所設之制憲會議，對行政之組織事宜，雖可略加干與，各邦長及各廳長，或亦負有些須類似之任務；但此項大權，仍多握於議會之手。若以廣大之行動範圍賦與選民，使之藉創制與複決二者，決定行政之組織時，則吾人至少可以想見，彼輩勢必深切關心於此項問題；而在事實上，彼輩亦會出此至相當之限度矣。

通常制憲會議處理組織問題，多係臨時性質，且又簡而不詳；嗣後則幾以完全之自由，賦諸議會，使其任意決行。惟於此種概括論述之外，其變例亦不罕見。各邦政府中，由獨立民選官吏五人以上所組成之複數執政機關，均出自各屆制憲會議之規定，而對最近所欲建樹更有效制度之努力上，亦顯示一種莫大之障礙。行政領袖，既未賦有適宜之委任權，罷黜權，及監督權，是不啻阻止統一行政制度之進展；此乃大部由於制憲會議之規定所致。憲法上關於行政條款之詳載，變更之極端繁難，亦係制憲會議所恆爲者。最後，制憲會議，對行政與立法司法二者關係上之成見，尤其爲素恐行政方面濫用其裁量權，而不肯以整個行政責任賦與之；此又該會議所不能辭其咎者也。然制憲會議，已大體承認，如對行政之構造及方法，規定甚詳，確係異常危險之舉，一九一七至一八年，麻色出賽之制憲會議，於討論政府各種改組計劃之後，僅向全邦民衆宣告：「本邦之行政機關及其工作之組織，不得超

越二十廳。」

一九一五年，紐約邦之制憲會議，對邦政府改組問題，則較麻色出賽邁進一步；蓋因該會議，曾建議一種特殊方式之組織也。惟其所制定之改組計劃，雖有多點令人贊許，且就當時之情形而言，亦誠出類拔萃；但憲法上是否應敘及此等情事，尚屬疑問（註一）。吾人亟應注意：最近十餘年來，對各邦之制憲會議，雖未斷毀譽之論爭，然確無一邦制憲會議之成功，有出麻色出賽之右者。

決定行政組織之重大任務，概屬於立法機關。譬諸聯邦之國會，恆藉其各邦之委託權（delegation of power）以決定之；而邦議會，則根據各邦保留權（residual power）之通例，以為處理之張本。至市政府方面，悉由邦議會決議：（一）備製全邦一致之地方政府制度，或（二）准許各市自定其市憲。於採行地方自治之各邦中，關於市政府組織上之發動權，則盡操諸市憲委員會；而該會亦時以若干限度之組織權，授與市政府之行政官吏。

各邦之立法機關，向即積極尋求行使此項權力之機會。每遇新廳、局所、機關、或官署之創立，則議員輩咸呈活躍狀態。殆因伊等對款項用途之主張，趾踵相接；或更舉薦新官員，以備總攬用款事宜。是故新機關之產生，勢如雨後春筍，直至大戰，方稍減。議會又利用此項時機，規定各種組織之方式，與其行政長官之身分，各機關間應有之關係，或斷絕其關係，以及內部之構造等等。更有時竟依職銜及薪俸，確定各機關應用書記、技術人員，及僱員各若干人。惟關於此類事宜，各邦議會處理之限度，自然隨地域與時間之差異，而各不相同（註二）。甚至同一法案之下，其待遇亦不盡同；此則一方視行政人員及地方之情勢而定，他方則隨行政職務上所規定之標準為轉移。

立法機關，行使其組織上之裁量權時，事實上必須將細微諸點，讓與執行機關及行政官吏處理之。惟按美國現行之通例，大總統不得以命令，增設一新部門，或一新局所（註三）。自聯邦政府而下，各邦長及各市長，大體上雖亦遵守此項通例；然政府之階級愈低，則遵守之程度亦愈輕。至未經議會之特殊立法，而設置新局所及新機關者，其例亦屢有所聞；但於機關樹立之後，仍須藉支領經費之手續，得到議會之默認。例如意利諾之兒童研究院，其產生即係如此。又於國事緊張時期，國會概皆賦與行政方面以較大之自由權。

然立法機關，亦可將各部門應有附屬局所之創設權，賦予行政元首或行政長官。如麻色出賽之「行政法規」，首先述及該邦政府應設二十廳，繼而規定農務廳於分設五處之外，如遇有事實上之必要，則該廳長有權增設處所，並分配其職務；且於委任視察員及其他官員時，廳長仍須遵守考試規例，不得便宜行事。至勞工及實業廳之廳長，則賦有設立各處之完全自由權。惟有時須先得邦長之同意，爾後始可對各廳之內部構造，加以變更。

制憲會議之不宜從事於此類工作，其理甚簡。蓋此會議之召集，本無定期，其工作亦僅宜於有關政府之基本策略，且其決定之目的，又含歷經多年不需變更之意義。準此，若將行政之組織及方法，詳列於憲法條文中，是無異於禁阻變更也。反而言之，由最近麻色出賽制憲會議之辯論中，顯見邦議會須憑賴制憲會議道德上之援助，始可抵禦各廳之反抗，而使其改組計劃見諸實行。如安德喜（Underhill）所云：「余於最近數年來之議員中，從未見有一人，既知於研討各廳之裁撤或合併時，有深切之友誼在內，而不欲由任擇友誼與效率二者之繁難中，脫釋其自身者」（註四）。

尤有進者，議會於執行其組織上之任務時，即對其本身之才力，亦無相當之自信心。國會及邦議會，素來放任官吏之叢枝，使之過度茁茂，既毫無計劃或原則，且缺乏協調工作，而責任又復混淆。於已往之五十年中，若就工作之成績而論，各邦議會，實應受相當之譴責；蓋議會不僅有時動機錯誤（註五），抑且見解膚淺，不克預料工作之究竟。此外，各議會之本身，並未能發揚其領導精神，以救濟行政組織，脫離其導使陷入之泥沼；而在實際上，亦雅不欲盡其領導之責也（註六）。

若有適當之立法監督，縱不堅持立法方面，實施其組織行政機關之權衡，亦可獲得成果。蓋政府效率之推進，在議會准許行政長官輩，握有較大之模造行政機構權；此乃因行政官吏較諸立法人員，更諳於迎合環境之需要也。美國國會，雖於歐戰緊急時期，通過所謂奧、菲、滿法案（Overman Act）；然此僅因對某顯赫上議員，所發動之改組計劃，表示敬意而已。各部門之內部組織，由各該關係部門建議，且由某種機關（即如美國之預算局）報告之後，復以行政命令公佈之。分配人員及指定工作，亦係各該關係部門之職責。薪俸等級與個人報酬，則須根據一種合理化之分類，其普通原則，可由立法條文規定；但其實施，必須憑賴勝任之行政機關。

此種解決方案之大部反對論評，必將以行政領袖賦權之過大而發生。惟此仍須視爲一可爭論之問題；殆因各邦長之意見，恆按其行政經驗而不同。利用此項權力，以爲建樹牢固政治組織之工具，已異常爲一般人所恐怖；而在事實上，此種恐怖有時亦確非無因。更有人辯駁，謂如此之制度，將促成不時之修改與變更；其結果，反將使企圖中之效率，盡成泡影。此等論評，誠須深加考慮；蓋在特殊情況之下，其理由，頗足阻礙完美行政技術之進步。然吾

人仍可斷定：在保證此等建議，能博得相當注意之條件下，行政組織，固大部爲主要行政官吏之工作焉。

(註一) 一九二五年紐約邦之憲法增修案，列舉二十廳，並使邦議會將邦政府一切文官、行政及執行等職務，分配於此等廳中。此外不得更設置新廳。

(註二) 於研究此問題時，吾人必須切記：款額分配法案，乃係與組成部門之法制，屬於同等重要者。

(註三) Frank J. Goodnow: *Administrative Law of the United States*, p. 122.

(註四) *Massachusetts Convention Debates*, vol. 3, pp. 1032, 1051, 1062 (1917—1918). 「就事實論，欲賴立法機關之力，造成我邦各廳之裁併與協調，直係不可能之事……余深知每當準備進行之際，則所有之會及委員會，即來此自護，而謀使各該會或委員會，不受損失。」德越先生 (Mr. Dutch)。

(註五) 見 J. Lincoln Steffens: *The Shame of the Cities* (1904); *The Struggle for Self-Government* (1906).

(註六) 意大利諾、爾布拉斯迦 (Nebraska) 及 賓塞溫尼亞 (Pennsylvania) 各邦爲改組之奮鬥即證實此點。

第二節 行政組織之體制

若對美國聯邦政府、各邦政府、及其各大市政府之行政組織，詳爲考查，則凡理想中之各種方式，均可一一發見之。至各種組織外形上所顯示者，則爲逐代立法者組織才力之收穫品；然爲議員者，固從未注重組織上之原則也。

但是，行政組織體制上之分類，遂成爲極大之困難問題。惟爲分析及比較之目的而創設標準計，則此種工作又係異常重要。通常每有一種分類方法，即必利於觀察某種固有制度之狀態，或利於解釋各種傾向與過程。本節

所列之各種分類方法，概偏重於上述第二種目的。殆以觀察某種固有制度，究爲中央集權，權力匯一，或爲官僚政治，較爲容易，而解釋某種制度，果能達到預定之結局，則頗爲困難也。至所謂之中央集權制度，僅係一種比較上之名詞已耳。

按美國作家所敘述，關於行政制度一種最古舊之區分，爲自治範型 (self-governmental type) 與官僚範型 (bureaucratic type) 兩種。在前種範型之下，儘多數之行政官吏，均係民選，而任職期限頗短，且無再度被選之希望，此即所謂人民自治是也。當約克遜大總統第一次向國會演說時，其文詞中有云：「余深信公務人員長期居職之損失，定較由彼輩宏富之經驗所獲得者爲多。」其後此種原理，普遍實施於合衆國中，蓋因當時公認之爲民主政治要素，而不視爲行政上之合理計劃也。至在其相反範型之下，一般屬僚，悉由其長官委任，並對其長官直接負責；若官吏行爲端正，即可維持其地位，以至終身在職。在自治範型中，無階級政治之意味；而在官僚範型中，金字塔化 (pyramiding) 之職權，乃其特質之一。在前者，每一民選官吏，依法律而行止，並對選民直接負責；而在後者，除最高級官吏之外，均以服從其直轄長官之命令爲天職，對選民不負任何責任。美國行政制度，素具民治傾向；至歐洲大陸諸國，則爲官僚階級統治（註一）。

於二三十年之前，美國哥倫比亞大學 (Columbia University) 之良好論文，連續出版。其所論述者，概分行政制度爲中央集權 (centralized) 與地方分權 (decentralized) 兩種；於是其他分類之原理，即由此見出。詳考此種區分，實際上乃基於中央與地方行政之關係而來。茲舉例以證之：設如在邦行政管理之下，邦長及邦政府各廳

廳長，嚴密監督各地方行政機關之活動；而此等地方行政機關，於多種情勢之下，亦唯中央政府之命是從，此謂中央集權。反之，則爲地方分權。

此種區分，可以較普通之術語形容之。任何擴大之行政組織，必具有三個組成要素，卽（一）中央行政總樞，（二）外署（field agencies），及（三）聯絡以上二者之機構是也。所謂聯絡機構，可僅爲有系統之報告書，或其本身亦需要一種完美之組織。中央行政總樞，可以自設其外署，亦可以多般之行政工作，分配於下級現存之政府單位，令其遵照辦理；而中央方面，則保留相當程度之監督權。在前種情勢之下，幾可斷定爲中央集權之行政；而在後種情勢之下，極端地方分權，與極端中央集權二者之間，尙可發見絕大可能之區分。然無論如何，本書中所謂中央集權之關係，可目爲存於中央總樞與外署之間者。是故中央集權，或地方分權者，均係保存於不同階級行政機關之間；簡言之，卽一種垂直（vertical）關係也。

關於此點，學者有深切明瞭之必要，且因應用名詞之模稜，尤須特別注重。蓋有許多關於邦政府改組之報告與論述，中央集權字樣，充溢於篇行之中；然據實而論，現在所進行之改組運動，大部分究非中央集權性質，乃所謂權力匯一者是也。

至對此二者之區分，衛樂伯（Willoughby）曾有完美之敘述。其言曰：

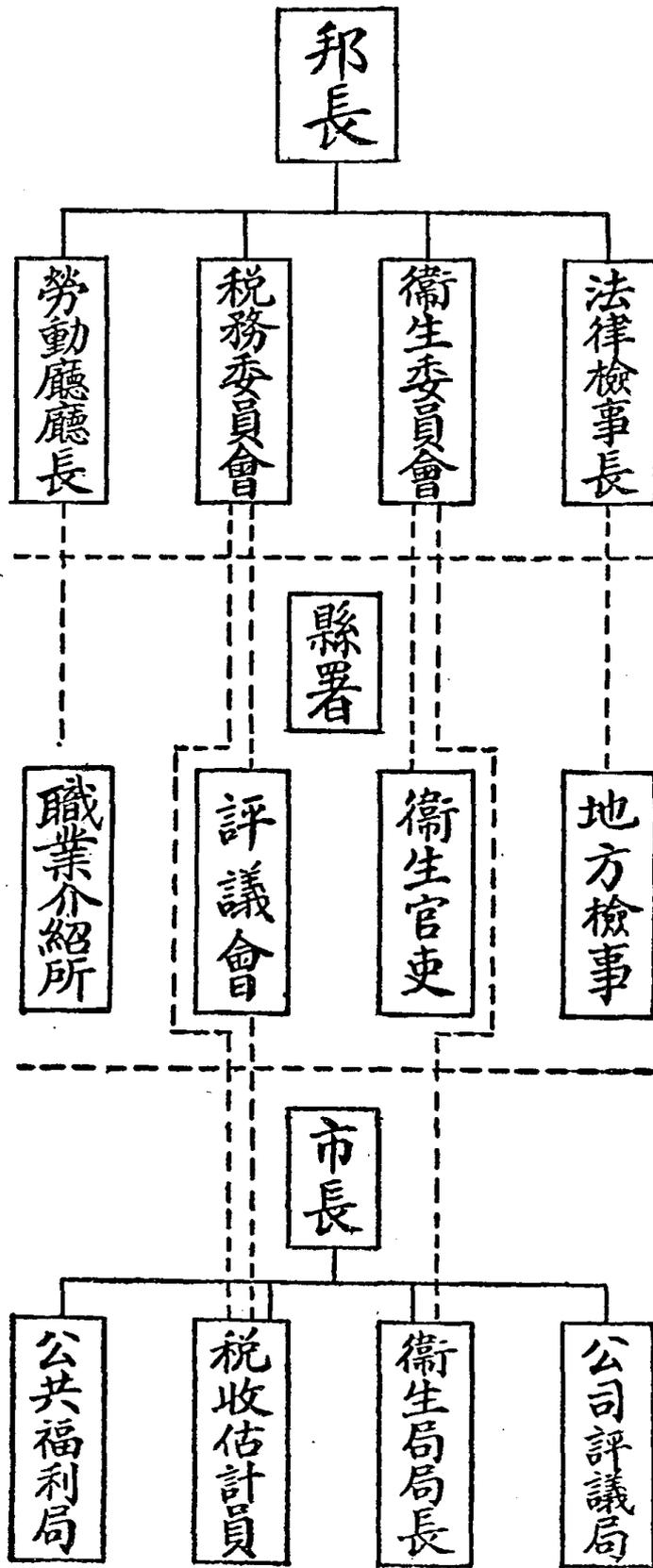
考吾國聯邦及各邦政府中行政各部門之組成形態，可發現其基於兩種不同之原理；其結果，遂發生兩種不同方式之組織。然因缺乏更妥善名詞之故，吾人可將此兩種方式，定名爲獨立（independent）或無連繫（unco-

related) 制度，及權力匯一或分部 (departmental) 制度。所謂獨立制度者，即將每種服務機關，視爲一種獨立單位；而與其他服務機關之間，保存極少或毫無直接關係。在此種制度之下，權力之統系，自各種實施服務機關，直接上附於執行總部或立法機關；此二者中之一，必爲產生此種服務機關之主體，且爲其指導及監督之淵泉。至所謂權力匯一制度者，即將各種服務，分集於各部門之中是也。此等部門之工作，統屬於同一之範圍；於是其相互間，必需保持密切之工作關係。部門之上，各有長官領導，並負責監視其工作之是否協調，而向共同之目標造詣。在此種制度之下，權力之統系，自各種服務機關，直接上附於其所屬之各部門，更由各部門轉匯於行政總樞或立法機關；而行政總樞或立法機關之權力，則直接伸展至各部之上（註一）。

由是觀之，權力匯一制度，乃在同級政府各官署之相互關係上，發生效力；例如中央政府之各部，邦政府之各廳，或縣政府之各局是；而在各級政府間之關係上，則毫無作用。蓋權力匯一者，係具有一致性，協調性，統一指揮與統一職權之行政制度也。且此種一致之促成，在實際上係由各種機關，對行政長官及其輔佐機關之充分服從所致。最近美國聯邦政府，雖有廣設獨立委員會與獨立機關之趨勢；然確已具有權力匯一之行政制度。近十年來各邦政府之組織，雖多採倣聯邦之方式；而內容則素爲權力散漫之昭著例證。同時各縣政府之組織，大抵表現極端之權力散漫情形。至市經理制之市政府，則純粹顯示極端權力匯一之體制焉。

綜考美國各邦政府之中央集權運動，實肇於南北戰爭之前；而於戰爭終結之後，無論在各邦或在聯邦政府之中，此項運動均繼續進展。他方面，所謂權力匯一，則係最近十五年來之運動。目下此兩種運動，大有同時風行於

各邦政府之勢。概括言之，歐洲大陸諸國之行政制度，均趨向於權力匯一；而法國之行政制度，本含有濃厚之中央集權彩色，但近已轉向於地方分權（地域主義）之途徑矣。英國之行政制度，向係偏重於地方分權者；然又稍具中央集權之傾向。惟聯邦國家之行政制度，事實上固必須偏趨於地方分權；同時亦可實行權力匯一。



此簡要之圖解，可輔助吾人深識上述之區分。所有之實體連線，乃表明邦長及市長，對其所直轄各機關領袖

之統治關係；此即權力匯一之範型也。然於縣政府之行政組織則無此等情形。虛體連線之意義，則證示對其他政治單位之統轄；而所以用虛線者，係指出其統治權力較弱於實線所指之例，且有時在此等機關之間，並無絲毫之統治關係。至開列此種圖解之主旨，非為確切證明某特別邦政府之內部組織情形；但僅為解析權力匯一與中央集權間之區分而已。在兩種情形之下，所謂統治與部屬關係，均經樹立；惟虛線所表示之情形，部屬者不獨為其他一級之行政單位所支配，抑且必須對之負責也。職是之故，兩種不同之行政問題，遂即構成矣。

慕爾蘭 (Moreland) 於其所謂集中 (concentrated) 行政，及散漫 (diffused) 行政之間，復指出一種區分焉。前者之全部行政實施，集中於一地，或一機關；而後者則分散於各地，且又需要上述之三種機關，即中央行政總樞、外署及聯絡二者之機構是也。按慕爾蘭之結論，公家行政大都為散漫形式；而工商各業之管理事宜，則概趨向於集中。惟法國學者於應用集中行政一詞，則與慕爾蘭之見地，稍有出入。

此外尚可證示其他之一種區分，即由行政領袖之為單數或為複數上着手是也。誠然任何行政，絕無專依單數或複數制度之一而構成者；但意大利諾與衛斯康新 (Wisconsin) 兩邦之間，此項區分則頗為明顯。蓋後者於各廳之行政首腦，寧採取委員會制，而不願做倣廳長制也（註三）。

（註一） Alexandre Lefas: *L'Etat et les Fonctionnaires*, p. 95 (1913); 永久性、階級性、專業性；此即官吏所以別於政黨人物之特質也。

（註二） W. F. Willoughby: *The Reorganization of the Administrative Branch of the National Gov-*

ernment, p. 6, (1923).

(註三)學者若爲比較之目的，而讀以下之卓越論文，將大獲益於此點。Montague H. Cox: "Office Organization of the London County Council," *Journal of Public Administration*, vol. 3, pp. 134—50 (1925).

第三節 責任與權力之分配

政府之效率，端賴行政組織中，責任與權力之適當分配爲基礎。關於此點，吾人所須注意之原則，至屬簡單；蓋責任分配之確切意義，即每一行政官吏，必須特別賦與一種固定任務是也。在此種情勢之下，行政之成功或失敗，須視官吏自身之才能與智慧爲轉移。此項原則之必要推論，則解釋權力之分配；即每一行政官吏，更必須賦有法律上及財政上之固定權力，以便有效實踐其公務。惟此種原則之實施，誠屬不易。

於此，吾人可對以下兩類機關，作初步之區分。其一、主要之任務，概係類似司法性質者，如公用事業委員會是也。其二、主要之任務，則係純粹行政性質者，如郵務部及公共建築部是也。對前種機關，實際上多賦以較大之自主權，負責官吏，均規定長期在職，而彼輩之罷免，則爲例外；且其職責之賦與，亦皆根據法律上之條文，而非基於行政長官之命令者；故彼輩所處之地位，顯然在普通行政各部之外，因之可目爲「獨立機關」。除在非常重大之瀆職情形下，行政長官，並不負監督之責；而在實際之事務方面，亦殊少影響彼輩之機會（註一）。實言之，行政長官之勢力，對此等官署，實無若何之關係。

若欲對美國政治制度下之行政責任，加以簡當之定義，其困難之點，殊為繁多。邦政府及地方政府之實行民選官吏制度，即為困難中之最重要者；蓋凡係民選官吏，均不受長官監督，且伊等既由民選而來，長官自不得罷黜其職。於是官吏之本身，祇須顧念再度選舉之時日，而在兩次選舉期間，彼輩可於法律範圍之內，任意處置其公務。因此，各種奇特之現象，亦即疊出不窮；如某邦之法律檢察長，可為邦中之利益，控告邦長，追繳其侵蝕之公款。他如各縣之司法執行官，則係不受縣署統轄之最顯著者；而縣署之本身，亦極端缺乏固定負責之系統。

行政工作之由會主持者，責任頗易混淆；而以兼職及兩黨之會為尤甚。曩時羅斯福大總統 (President Roosevelt) 以多年之經驗，證實此種見地；且於其自傳中，嘗謂：「按目下紐約邦警務廳之組織，如冀其美滿完成任何事務，均為事實上所不能；然陰謀詭詐之情事，卻反無已時。廳內設委員四人，每二人屬於一黨；雖於實際方面，伊等從未因政黨界限而分化……至使伊等陷於僵局，則實屬易易；且即或此種危難得以倖免，而一委員又可恃其與廳長勾結之手段，使其他三委員之工作，完全入於停頓狀態」(註二)。更有時僚屬藉政治上之力量，以抗拒其長官，或為他種旨趣所吸引，而疏忽其職責。

由職權分配之不適當，立法機關，曾多次演成錯誤；例如指定三四性質不同之官吏，使之處置同一事務是也。此類情事，充斥於效率報告書中；而其中最滑稽者，莫過於紅田部長所設阿拉斯迦 (Alaska) 三熊之隱喻。蓋三熊各按其皮之彩色，受不同部門之保護 (註三)。胡佛部長於下列之圖表中，指出一種更有系統之敘述。

職	機關或局所之數目	部門或獨立機關之數目
公共建築	一四	九
富源之保管	八	五
對實業之直接資助	五	二
對商航之直接資助	一四	六
對教育之直接資助	六	三
對退伍軍人之直接資助	四	四
轄區與屬地之管理	四	三
公共衛生	四	二
需用品之採購	政府各局所	政局各局所

無論何時，如法定二人以上之官吏，辦理一種事件，當工作失敗時，每人皆有充分不負責任之理由。

在多種情勢之下，無論對分配工作一節，加以若何之審慎，然在不同各機關間，必仍有種種衝突之事件發生。由是觀之，除非設有協調工作之機械，則責任之陷於錯亂狀態，恐為事實上所不克避免。

行政機關之過量發展與低量發展，時使原來小心翼翼所指定之區劃，模糊難辨。至所發生之事實，則為素具侵略性質之某部部長，或甚至某局局長，攫取其他機關與本部局互有關連之工作，更由此而涉及他種工作；其結果，遂造成廣續之攫取，除非遭遇堅決強固之抗拒時，不能制止。同時一薄弱之局署，在一懦怯昏庸行政官指導之

下者，一日忽發見其工作，在在均係重複因而決定自由行動，爲勇氣之表現，且立意改善其地位。由此日積月累，此種工作重複之情形，乃爲一效率委員會所發見矣。

近年以來，爲力求實現邦長對邦行政之強烈負責，遂產生多種混淆情勢。意大利諾邦政府，爲使邦長之權威具體化，特設一直接對邦長負責之監督財政機關，卽所謂財政廳是也。彼時，其他各廳，未能了解該廳爲邦長之輔佐機關，因而拒絕其所謂對各廳工作責任之干涉。聯邦政府之預算局，亦曾遭遇同樣之困難。

最後，諮詢會之企圖奪取行政工作，亦爲確切分配行政責任之一大困難。誠然，此乃違反合理關係之原則；但諮詢會與行政負責官吏間之相當關聯，亦實匪易調整者也。

歐洲觀察者，於美國政府各部間之關係上，指出奇特之鬆弛。英國或歐陸諸國中，僅有各部部长，可代表內閣對新聞界或民衆發言；然在美國，部屬官吏，亦恆直接與新聞界發生關係，且其言論，又時被刊布。一週之中，某一禁酒機關之領袖及財政部長，關於憲法第十八條增修條文執行事宜之發言，均可被引證於新聞紙上；但對政策內容之主要事件，卻又兩兩相反。至國務部 (state department) 所居之地位，自然以守緘默爲尤要；而聯邦政府之其他機關，及邦政府與市政府之各廳局，對民衆關係之負責，則似存於任何行政官吏名分之下。

惟吾人尙可引爲幸事者，本節中各段所述蒙蔽責任之情況，並不發見於同時同地。且各種諮詢會，亦多未僭越行政官吏之正當權限。然事實上因種種關係，致使責任之確定，至今尙未能普遍達到；於是權力上之混淆與損失，遂源源而來。

總之，適當之權力，必須與確定之責任同時存在。第一，此乃表示：適當法定權力之實施，須有所根據；即主要基於議會之立法，且在多種情勢之下，又基於行政長官之命令。第二，則表示：必有充分之財源，以適應法定之狀況。按美國之立法，曾多次以財政力量所不克完成之行政任務，加於行政官吏之身。

(註一) 據傳，柯理治總統，曾主張廢除聯邦運輸會 (Shipping Board) 以圖重新樹立對戰時船艦總管理處 (Emergency Fleet Corporation) 之行政監督。關於此全點，可參考一良好之研究，Robert M. Dawson: *The Principle of Official Independence* (1922)。

(註二) Theodore Roosevelt: *An Autobiography*, p. 171 (1920)。

(註三) William C. Redfield: *With Congress and Cabinet*, p. 69, (1924)。

第四節 專門行政者與客串派行政者

行政機關每一部門之內，均為名士派及專門官吏所管理。專門官吏者，以服務國家為其終身職業；而客串派官吏者，則係短期在職，但對其職務，或極端稱職，亦或為門外漢。此兩種角色所負之任務，雖按各種政治制度（官僚或自治制度）而不同；然在近世之行政中，皆有相當之地位。惟就一般而論，美國行政之效率，已因客串派勢力之畸形擴大，並侵入專家之領域，而罹受相當之損害矣（註一）。

現代行政之情勢，在在皆使專門人才，成為莫大之需要。醫生、精神病學家、徽菌學者、化學家、工程師、會計人員，以及專門行政人才，於任何國家之中，均為行政上所不可缺。政府中各重要行政部門，已進而在科學支配之下；此

乃最近百年來之鉅大變化，尤爲政治史上最顯著之事實。於吾人預料之中，今後專門人員之供獻，定必與日俱增。且僅就行政機構之運用而論，亦必需要逐代之傑出人才也。

惟客串派之行政者，仍可期待無限之良機，以便應用其特殊之供獻；而以在地方行政機關中爲尤要。蓋彼輩將於此中，求得一種同情與有用之場合，以施展其抱負與才能。此外於各大行政部門之領袖中（市政府不計在內），吾人則將陸續見出客串派之地位，及其最有效用之理由。

然則在將來注重專門人才行政情勢之下，吾人所希冀於客串派官吏之任務，究何所在？吾人以爲中央政府及各邦中重要行政部門之領袖，若悉以客串派任之，定較專門官吏，對任務之完成上，更爲滿意。試舉例以言之：如名士派之商務部長，可以維持本部與外界之關係，尤其與立法機關，暨與商務有連帶旨趣之一般民衆，以及新聞界等。爲完成此等任務，則必需一種優秀之人才；而此項人才之獲得，恐非在行政機關長期服務者中所可選拔，勢必與社會及政商各界時相接觸之人物，方易於爲力（註二）。關於聯絡立法機關一節，更知此項人才爲可貴。蓋現代預算制度之實施，各部與立法方面之協商工作，盡皆集注於部門首領一人之身；若伊屬於當權之政黨，與行政長官同隸一系，又係特出之政客，更熟諳立法機關之情形，則其成功之實效，自非罕與外界往來之常務官吏所能比。

至客串派官吏對部內之職責，並非管理，而僅爲「觀察」行政之是否有效。同時伊須主張，其部屬應有適當之資格、紀律，並介紹各種處理事務之新方法。若遇部中及部際人員發生糾葛時，則伊須履行仲裁人之任務。此外

伊更須保證其部中之各局所均向法定之指標努力進行。

若於一高度專門之行政組織中，則客串派之行政者，又可供職於諮詢會。蓋如將彼輩置於此等地位，則各部門方可利用其公民興趣，與受有優等訓練男女常務官吏之特出才能。且彼輩在諮詢方面之影響，定必異常重大。惟按前節之建議，此等諮詢人員與負責行政官吏間之關係，又必須特別劃分清晰。

假使名士派官吏之任務與機會，與上述者大致相同，則專門官吏之任務，究應如何規定之？伊等工作之概要，可簡括枚舉於次：

(一) 執行部中之工作。

(二) 監督部中工作之完成。

(三) 管理部務，意即支配行政人員，分派工作，請領需用品及其他。

(四) 以財政及其他各種報告，詳陳本部之工作成績。

(五) 建議於部中之領袖。

(六) 當部長決定行政政策時，若對技術上有所諮詢，得供給其需要。

簡言之，行政各部之管理及其工作，多在客串派官吏之領導下，由專門人員完成之。

綜上諸端，乃為各大行政部門而敘述者；若在較小部門或在較小範圍之中，則客串派與專門官吏間之分割，無需若是之確定。通常凡具技術才幹之首領，亦可任行政方面之長官；反之，在許多部門中，行政上之首領，其任務

雖有時次於專門人才，然亦恆受有技術上之訓練。職是之故，飽受技術訓練之衛生廳長，須了解其分內之首要任務，乃係維持該廳與新聞界或公民間之良好關係也。

(註一)所謂「客串派」，固亦或有重要之專門學識。蓋其中若干人，素即對公家行政，具無限之興致。彼輩中多係律師，更有醫士、大學教授、工程師、會計師及商界人員等。

(註二)依據此項原理，英國文官服務，已於七十五年來，分爲第一第二兩組。

第五節 行政分部之原理

當美國商務總會舉行第十三屆年會時，商務部長胡佛之講演中，曾有以左之陳述：

昔日韓密爾登設計區分行政部門時，彼分配行政上各種不同之職務，盡力使屬於同一目的者，容納於單一責任之下。惟自是之後，吾人則忙碌從事於分割責任，而將各種目的相同之職務，分配於許多不同執行部門及局所之中。我政府之機構，當時正在發展，每遇新工作之認可，或新機關之創設，總以當時目爲最適宜，或其創立者認爲該項工作或機關，必將受最友誼之待遇爲原則，毫未顧及組織上之完善原理。於是，吾人代代相沿，而陷於一誤再誤。

按該商務部長之用意，雖係對美國聯邦政府之組織而發言；但此項指示，即對各邦政府，甚至於最近之大多數市政府，亦具同等之力量。由是觀之，創設與組織各部之原理，其發現，似皆係出於偶然或機遇也。

然此固非因原理之不存在，而實由於歷代創立者之疏忽所致。英國政府組織委員會，曾有以下之論斷：「各部職權之決定與分配，究係根據何種原理？對此項問題之答案，不外下列兩種，簡述之，即按人員或等級而分配，及按應實行之任務而分配是也。惟於此兩種方法中，第一種組織之必然結果，乃為小人國行政之趨向」（註一）。

由實際方面而論，此外尚有兩種基礎，為恆用以分配各部內部行政工作者，即按地域上之分配，及按實行工作之性質，或按行政方法而分配。關於後者之實例，可由各部中之速記組或卡片鑿孔組見之。蓋單純之機械式工作，乃其惟一之特點。至美國礦物局之地理科，或地質調查所，則為前種分配方法之證明。吾人之所宜注意者，即此等機關之由來，概皆脫胎於職務之專門性。

部門組織之適當基礎，應按實行之職務而分配；此說在實際上，業已獲得一致之贊同。衛樂伯嘗宣示曰：「關於此種原理，並無任何疑問；蓋集合各種同一性質之職務，分配於各種服務機關中，而使之完成」（註二）。準此，可設一部，專司國防事宜，他一部專司公共衛生，第三部掌理教育事務，並依此類推。

此種組織方法之優點，亦經衛樂伯簡單指出之：

能使政府之各種服務機關，互相憑藉，造成堅強之權力匯一，及聯合一致之行政機構；樹立行政首領管轄之有效制度；確定行政權力及責任，布置（如不能自動促成時）免除組織上、規劃上、設備上、人員上、及活動上重複弊端之基礎；使在同一範圍內活動之各服務機關間，有保持合作關係之可能；供獻一種防止或修正權限上疊置與牴觸之方法；可於行政方法上及手續上，極易訂定標準；順應關於普通事務實施方面之集權，及購置

材料等事……；最後對適當組織及管理之預算體系，供給一種絕對之重要基礎（註三）。

論及組織上之一般原則，至爲簡易；然其具體之實施，則頗爲困難。最近美國各邦新律例中，所顯示分組上之莫大變化，確爲此項問題複雜性之證明。蓋縱使傳統之障礙，人員之影響，原屬各部之反抗，及民衆之輕忽，盡能克服；但仍有許多應誠懇接受各方意見之點。英國政府組織委員會之報告書中，亦曾承認此等困難，且復指示克制之法。據該委員會之建議，若欲決定集中任務於各部時，必按各該部行政之主要目的，以特別之任務賦與之。又就一種特定工作而論，主要標的與從屬標的間之區分，不能視爲絕對的或固定的；殆因在甲部中視爲首要之工作，若在創設目的不同之乙部中，亦或視爲次要之工作而處理之。

美國聯邦政府，對統計工作之分配，可引爲此點之良好證例。通常戶口調查局所負之任務，即係單一性質之最顯著者；且各方面之意見，咸認該局應成爲各部公同設立之惟一統計機關。最近效率局之精詳報告書中，已具體贊成此議（註四）。又爲促成統計效能之進步，爲減輕私立機關供給資料上之擔負，並爲獲得最經濟之方法，該報告書中，曾有以下之提議：即各種非行政性質統計之搜集，彙纂與廣播諸任務，均可集中於聯邦戶口調查局。至每部中爲其本部工作而搜羅之統計，亦即「行政上必需之統計」，則仍應陸續單獨進行。因之，關於編訂壽命統計表之事，應全部轉移於公共衛生服務機關。

其他一種原則，乃用以決定各部與各局之數目者，即所謂監督之經濟原則是也。論者動謂：任何行政長官，其有效監督不能超出七部，或七個行政單位（註五）。美國各邦政府中，所設立自五十至二百行政單位，且在理論上，

邦長須負責「監督所有法規之有效實施」確爲此項分部原則上之最大破例。不特此也，卽各邦政府之改組法案，亦未嘗計及此點；如麻色出賽之改組法案，其中規定直轄於邦政府者，除附屬於邦長個人之各種獨立局所外，尙分設二十廳。同時各大行政部門，亦多破壞此項原則；其結果，遂致減削工作之效率。然衛樂伯氏，曾有一種強烈之辯駁，反對僅減削行政各部之數目，而不注重組成分間之相互關係。此類主張，任何人必均能加以贊同；但仍可建議，造成盡量少數之完善平衡部門，而對各部中特設（如有特設之必要）中間負責階段，以減輕各部首領之監督負擔問題，亦應加以相當之注意。

由一九二五年，美國大總統所召集之農務會議（Agricultural Conference）報告書中，更證實組織上之普通錯誤（註六）。按該報告書之敘述，農務行政事宜，其性質可簡分爲兩類：實際工作之任務；法定或執行法規之任務。「實際工作之任務，概括搜集與傳播改良農業之消息，並使之見諸實行。法定或執行法規之任務，則爲解釋與執行，有關保障農業者及消費者共同利益之法規。」此會議復特別聲述，若將上列之兩種任務，置於同一之官署中，定必發生「不良之結果」（註七）。蓋於力行第一種任務時，農務部與民衆或各團體間，勢必發生一種敵對之情感；而此種不良之情感，亦正與實際工作之精神相背謬。職是之故，該會議最後提議，實際工作之任務，及執行法規之任務，在組織上、人員上、及行動上，必盡量使之完全分離也（註八）。

（註一） Report of the Machinery of Government Committee, p. 7—8, (1918).

（註二） Reorganization of the Administrative Branch of the National Government, p. 10, (1923)

(註三) Ibid, p. 9.

(註四) United States Bureau of Efficiency Report on the Statistical Work of the United States Government (1922).

(註五) W. H. Moreland: "The Science of Public Administration," Quarterly Review, vol. 235, p. 413, (1921).

(註六) 一九二五年二月二日。

(註七) 科學及研究機關之情況，可以證明此點。研究進行上之必要事件，乃係使科學家輩，脫離規定性之工作。

(註八) 欲對部內組織方式作較深之研究，並區別幹部與部屬之職務，可閱第七章。

第六節 協調之機械

由以上各節中，頗可啓示協調各部工作妥善備置之重要。按工作協調之困難，恆隨相關行政單位之數目而增加。現代縮減行政部門數目之新趨勢，一方歸併工作性質相近之各行政單位，一方則削除多種獨立局所。漸使此問題轉爲簡易，近來各行政部門間，活動方面互相聯絡之不可能，已成爲各方嚴重營議之一。是以意大利諾邦效率及節約委員會之報告書中謂：「素具密切關係之各官署間，缺乏固定之合作及聯絡，必將使工作失敗或無效。又按法律之規定，在各行政機關、會及局所之上，其惟一之監督者，即邦長個人，此不啻以若干無需之瑣務，加諸邦長一人之身。蓋此等工作，實非一人之力所能有效運用者也」(註一)。

爲達到各部間相當之協調計，正應用多種有效之方法。按之實際，凡喜於服務之行政首領，若集中其能力，以管理組織適宜之少數部門，則處理困難之事件時，或可綽有餘力；然於較大之行政體系中，內閣會議實爲第一緊要。所謂內閣會議，乃由行政領袖與各部首腦，定期舉行，以研討行政問題（非政治性質）者。近來有人建議於芝加哥市長，主張以「芝加哥市事務組織」之名義，擴大行政會議，即計劃以市長與約及二百之主要行政官吏，舉行季會是也（註二）。預料中，該會議定將藉其各種委員會，而成一協調機關。

其他能依其意向之所欲，而完成更大協調之重要機關，可以意大利諾之財政廳長，或麻色出賽之行政及財政委員會爲例證。意大利諾之法律，特別規定財政廳長，須「負責調查各廳間之重疊工作，及各廳內部組織上與行政上之效率等。」然降至今日，上述之兩種機關，僅完成監督財政之任務而已。

除聯邦政府之外，美國尙有一種不甚普遍通行之設施，即部際委員會是也。蓋各部間任何方面之接觸，均可發生連帶之問題；而解決此等問題之最善方策，厥爲設立各部聯合委員會，其委員由各部中平均遣派之。至此種委員會之任務，則係調查各部間爭執之點，並尋得正當之解決方案，報告於各相關之部長。

通常兩部或多數部門間，亦可互相成立正式協定，以備聯合處理特種事務；或甲部代乙部，執行某項職務是也。是故公共衛生機關，恆爲勞工部，代辦新移民之體格檢驗事宜，同時又爲退伍軍人局，代驗殘疾軍人之體質。且復承受僱員賠償委員會（Employees' Compensation Commission）之咨請，對於因工作受傷之僱員，施以醫藥上及手術上之照顧（註三）。

美國聯邦政府之各部，與各邦政府之各廳間，曾前後成立種種特別協定，而其中以關於道路及其他工作之津貼者為尤多。此種協定之實例，其涉及農務與家庭經濟之外延工作者，可由萬萊斯（Walden）對農務部之研究報告中見之（註四）。此項協定之內容，不外為確定合作事業進行之目的與方法、組織、人員之指定、財政之配置、以及頒行之條款等事。學者如對此類協定，加以深刻之研究，定能獲益非淺。

歐戰之前，美國聯邦政府部際之有效合作，概受極大之障礙；此實由於各衙署中所承受之公款，不能因託請其他機關代辦某項事務，而加以移動之故。例如某局需要繪圖時，不得以應需之款，移繳於地質調查所，以為該所代繪地圖之代價；必須自尋其繪圖者，並直接報酬之。簡言之，此種阻礙合作之法律限制，實趨於促成行政上之二重工作也。

因精密之協調，而獲得較優結果之顯著實例，可由預算局中所附設之衆協調人員工作上見之。依一九一〇年美國國會之立法，聯邦政府設立一總供給委員會，專司華盛頓政府各種機關之採購事宜。又按一九一八年十二月十日之行政命令，確定該委員會為惟一之供給機關。凡關於華盛頓所在地哥倫比亞區（District of Columbia）內各官署剩餘材料、設備、及供給品之管理與移調，均由其負責。嗣於一九一九年，此種權限復擴展至各種外署。按該委員會之職務，固屬重要；然僅能處理各公署之剩餘材料，而對執行其命令之方法，尙屬闕如。

為促成協調行為之更有效起見，美國大總統，在接受預算局建議之後，復以行政命令，創置協調長官公署（或曰總供給處）；且於該公署中，設置協調人員多名，專司處理特種事務，如採購材料、銷售及轉運各種物品，以

及汽車運輸之應用是。

茲爲明示此類協調機關創設之目的計，特由原行政命令中，選擇文字一段，錄之於次：

協調機關創設之目的，乃在促使大總統於處理日常事務時，能調和各部間或各機關間之活動，以求確保採取最經濟及最有效之方法，應用國會所分配之金錢。此種協調機關，各具有一種適宜之機械；藉此，行政首領，可以擬定政府常規工作之整個計劃。預算局之局長，賦有監督一般協調機關工作之權。協調長官（或曰總供給處長）則於政府各部間之常規事務活動上，握有總監督權；而於採購之方法，供給之清算，材料之分類，廣告之式樣，儲存之情形，使用之多寡，製造之狀況，分配之實行，及政府中其他尋常事務之活動，尤加以特別注意。

協調長官之判斷，即爲最後之決定；然遇有絕對必要時，僅可申訴於預算局長，或更進而至於大總統。各部長及其僚屬，於謹遵協調長官之固定政策外，又須對自身工作，負其全責。

按預算局之政策，凡被委任之協調人員，必須以久在政府各機關中服務者爲原則；準此，陸海兩方之軍事人員，其供職於協調公署者，爲數甚夥。在名義上，此等協調人員，對大總統直接負責；但在事實上，彼輩僅對預算局長一人負責而已。

每一協調人員，均充任一協調委員會之委員長，其職務與地位，皆具有重大之意義。至每一會之人員，則由與該會有重要關係之各部及各局，各派一人組成之。

此類機關之組織原則，概皆相同。對任何事件，均由主管會，制定整個政策，用以領導相關之各部。規劃此種

政策，則爲附設專門委員會之職務。至組成此種附設委員會者，則爲各部中曾經試行此項規劃之專門人員。……蓋應用此種手續，則各部之規劃，造成聯合規劃中之一協調部分；且應用此種方策，可使各部在獨立行動中，獲得一種合作之效能。……組成附設委員會之專門人員，概皆爲夙具執行其本部協調事務之精明才力者，今則被置於專司設計之地位；殆因其對聯邦工作之一切事實，飽具常識也（註五）。

美國聯邦政府，基於上述原則而成立之各種協調會，有聯邦救濟會，聯邦採購會，聯邦清算會（Federal Liquidation Board），聯邦運輸會，聯邦設計會（Federal Specifications Board），部際契約及調整會，聯邦不動產會，汽車運輸協調機關，及常設印刷會議等等。此等機關，已造成驚人之儉約；且或將成爲行政系統中永難磨滅之部分矣。

（註一） Report of the Efficiency and Economy Committee, p. 19 (1915).

（註二）見著者之報告：Conditions of Municipal Employment in Chicago p. 84 (1925).

（註三） Laurence F. Schmeckebier: The Public Health Service (1923).

（註四） William L. Wanlass: The United States Department of Agriculture, Appendix II (1920).

（註五） Director of the Bureau of the Budget: Report to the President of the United States, February, 1, 1922, pp. 15—16; 亦見其一九二二年七月一日之報告書，第一二兩頁。

第七節 優良行政組織之體驗

綜合以上各頁之敘述已足使吾人深味行政組織之繁雜。就實際方面言之，政府誠係人類事務組織中之最大者，雖不能整個依據商業原則運用之；然其大部工作，乃屬於能採用商業原則之性質者也。

本章中業已建議：創設行政機關最優秀之人才，乃專門行政官吏之自身；而應依據之組織範型，則不外人民自治或官僚政治，中央集權或地方分權，權力匯一或權力散漫，單數執政或複數執政。茲更決定，欲獲得行政上之充分效率，須先有良好之組織，在此組織之中，應有一致之責任，及適當之權力；而名士派官吏與專門行政官吏之工作，尤須有相當之分配。至劃歸前者之任務，則為本部與外界關係上之維持，及本部事務上之一般監督；其劃歸後者之任務，則係實施方面之工作。關於各部之組織，如能以職務劃分原則作為指標，則定可獲得最大之成功。又對各種實際工作之任務，與執法規之任務，更須特別劃分清晰，並加以相等之注意力，避免以各種無需之重任，加諸監督者之身。但無論如何，必須備置固定之協調機構；而此種機構之顯著證例，可由協調長官公署（總供給處）中發見之。

惟自科學觀點論之，吾人從未見有任何行政組織之適當標準，或合理精確之計量方法，能用以決定某種組織之影響。然此項計量問題，已漸引起政治學者之重視。關於吏務委員會效率之測量，最近曾經政治學會陸續檢討之，但無任何之結果（註一）。惟若評定全體僱傭之情形，則較之測量吏務委員會，對行政之特殊供獻，更易於着手焉。

近日之教育學者，皆深刻注意於彼輩所預計效率上之測驗。至彼輩所應用之各種方法，則自一般指數，以至

於極細微之算學公式。機械工程師及實業工程師，亦正在努力講求之中，期以達成有效計量之標準；且伊等最近所測量工業上之消耗，曾引起社會各方之研討。公共衛生行政官吏，對城市衛生事業之設施上，已擬成計量之方式，而正規應用之（註二）。此種計量表冊中，列舉多種衛生工作，而對每一項，均條分縷析，藉使評價者，加以精詳之判定。自然，依個人成見而論斷之因素，勢所難免；但因注意於各微細精密之論題，已減縮此種因素之範圍矣。譬諸將流行病之計量，定為二十分，而將關於流行病之衛生工作，復分為五類，每類以四分計算之。此外為便於指導計量者起見，特訂成各類衛生工作之評定標準；例如在每十位患傷寒病者之中，僅有一人死亡，則定為四整分。總之，此種衛生工作之計量方法，業已因鼓勵落後城市改進衛生事宜，獲得重要之實際成功矣。

衛斯康新邦社會工作會議中，曾製成一種計分表冊，用以比較各城市之狀況。惟此項計分表冊，強半須憑賴於評定者之自由論斷（註三）。其他一種發展較高之計量技術，可由喀羅拉多（Colorado）邦城市聯盟會之工作見出之（註四）。

按喀羅拉多邦各城市之計量方策，乃確定各市政府對公民服務之質量，而將其工作分成七項；更根據此七項服務之支出或費用，比較各城市之優劣。例如治安之情況，則依每一警察所保護之人數計量之；消防事務，則由全市中每一市民，因火災而釀成之損失計量之；衛生工作，則按嬰兒死亡率計量之；道路之改善，則照鋪就道路所佔總里數之百分數計量之；圖書館之服務，則以每卷書籍之傳閱次數計量之；自來水之供給，則就日常銷水量每市民所用之平均數計量之；公園之設備，則視每畝公園土地，供應若干市民遊覽之用計量之等等。至各種工作之

費用計量，則按每市民之繳納，及爲每市民之消耗；自來水廠之收入及其支出；每市民所負擔之公債；每市民路燈之費用；選舉時所投票數之平均消耗，及自來水最低之平均價格等等。最後之評定，可將各市政府消費之分數，與服務種類之分數，各自相加求得之。

假設對此種計劃，詳爲研討之，則立即引起多種之臆度。蓋在未能謹慎測料之前，吾人對所獲得之結果，不宜過於信賴。概括言之，通常搜羅統計材料，較之用明澈之解釋，以品評某市政府效能如何者，殊爲易易也。

由是觀之，促成評價標準之初步手續，確已着手進行，以期斷定政府行政之效率。惟有不可諱言者，即吾人所欲品評之諸問題，其性質均係異常複雜，且最易於混淆；故欲達至品評之目的，尙須經過若干年月也。同時更有多人判斷，樹立有用標準一節，恐永無實現之日。然在實際方面，吾人對現行之各種政治制度及其方法，多以成功或失敗論斷之；而此種論斷之歸結，亦必日趨確定。尤有進者，將來不同之意見，決不能整個消除；但自由計量之事宜，定可大見減縮。自科學之場合上觀察之，尋求確定之標準，實屬基本重要；而短期中之經驗，亦已指示其有實際之價值焉（註五）。

（註一）見 *Reports of the Conference in American Political Science Review*, vol. 18, pp. 119—66; vol. 19, pp. 104—62; vol. 20, pp. 124—70.

（註二）見 *American Public Health Association: Appraisal Form for City Health Work (1925)*; and *reports of Committee on Health Department Practice*.

（註三）見 *Wisconsin Conference on Social Work: Scoring Schedule for Public Administration in Wi-*

groups in Better Cities Contest (Mimeographed Sheets).

(註四) William L. Bracy: Report on the Survey of General Civic Conditions in Colorado Cities and Towns having a Population of 2,000 or over. University of Colorado, Bureau of Business and Governmental Research (1925).

(註五) 史密士 Paul T. Beisser: "Unit Costs in Recreational Facilities," *Annals* vol. 62, pp. 140—47 (1915); William H. Cornell: "The Application of Comparative Unit Costs to the Highway Engineering Business," *Annals*, vol. 113, pp. 128—30 (1924); Henry Bruere: "Development of Standards in Municipal Government," *Annals*, vol. 61, pp. 169—207 (1915).

第四章 中央集權之體制與限度

即在權力散漫之行政中，亦恆有中央集權之動向。

慕爾蘭。

中央監督工作中最繁難，但並非不可能之一部，尙待來日實行，即地方負責意識之發展是。所謂地方負責意識之發展者，乃以某種任務之適當完成信託之之謂也。

陸慈 (Lutz)。

關於行政組織問題之檢討，大部概括於前章所論及之兩種組織範型，即所謂中央集權與權力匯一是也。至此二種範型之區別，頗有重行申述之價值。中央集權之意義，乃謂在該種制度之下，各級政府之負責官吏間，如中央政府之於邦政府，或邦政府之於地方政府，保有密切之統治與從屬關係；反之，權力匯一者，則係指示同級政府中，各種行政單位間之相互關係也。若以圖表解釋之，中央集權之傾向，乃依垂直線進行；而權力匯一之趨勢，則循水平線而發展也。

歷年來，中央集權之研究，頗爲學者所關心。惟就大部立論，彼輩之旨趣，皆偏重於該問題之政治方面，而忽略其行政方面。鑑別此兩方之異點，殊屬重要；蓋因本章之分析，幾全部關乎其所包括之行政問題也。政治上之中央集權，乃表示一種特殊趨向，即集合惟一絕對之最高權力於立法機關，而決定國家政策之一切問題。就實際方面

而論，今日實無一國，堪稱爲政治上之中央集權國家；然可由美法二國獲得兩類極端之證例。由美國，可以發見若干之「自治城市」及政治自主權之各邦；反之，法國各省及各縣之政策制定權，憲法上雖規定屬諸國會，但在實際上，則深受中央政府之束縛。至美國之城市自治制度，此乃由英國地方政治制度演變而來者，及法國之地域主義，均係政治上之地方分權。惟對此種問題，吾人可暫置不論。

目下吾人所注重之論點，乃行政方面之中央集權與地方分權問題，若用以上之術語，即中央行政總樞，及其外署相互關係上之問題也。至該問題在政治與行政兩方面之混淆，可由下述之事實見出之：即大凡世界各國之中央行政機關，均以其地方政府（省、縣、市、及自治區等）爲其外署；因之遂將行政問題，積疊於政治問題之上。吾人可以贅述，本章之探討，於可能之範圍內，將僅限於所含有之行政問題也。

第一節 中央集權之趨勢

行政上中央集權或地方分權程度之差別，其範圍之廣泛，適與各級政府間之政治關係相埒（註一）。近五十年來，美國之行政潮流，已漸次向中央集權之方面進行；其始僅實現於地方政府與邦政府間，厥後又深入各邦政府與中央政府之間。當北美尙未建國之初，美利堅人地方分權程度之發展，可謂舉世無儔，邦政府屈服於各縣政府，各縣政府遜讓於各城鎮，而各城鎮復受制於各區。彼時北美運輸與交通上之障礙頗多，故有效之中央統轄，乃爲勢所不能。蓋地方分權，較之中央集權，尤易生效也（註二）。總之，在北美殖民地時期中，大部分之行政工作，概在

地方政府範圍之內完成之。

自美國獨立成功以還，此種分權情形，亦未見有若何變化。繼而民衆逐漸西下，生活於荒涼之邊陲，其所憑賴者，亦惟此種地方政府而已。迨約克遜民選官吏，輪流任職，及排斥官僚政治之原則產生後，人民對地方政府之信賴，仍未消滅。於一八六〇年之前，各邦政府，雖不無中央集權之象徵；然信賴地方政府之觀念，仍能繼續保持，直至南北戰爭時期。

及南北戰爭告終之後，各邦政府中央集權之程序，在行政與政治兩方面，均有長足之進展。自後此種顯著發展之趨勢，頗具不撓之氣概，邁進直至今日。惟此種程序進行之速率，在各邦中因有緩急之不同；其結果，遂有現在之鉅大差別。概括言之，工業各邦較之農業各邦，易趨於強烈之中央集權（註三）。

中央集權之程序，一方包括對地方官吏之施行監督權，一方則將某種行政權限之一部或全部，由地方政府轉移至邦政府，或由邦政府轉移至中央政府。教育、刑事制度、慈善事業、警務、稅收、公用事業、地方財政、建築道路、及專門職業之規定等，恆為各邦政府及其各地方政府，發生衝突之事務。且由是，邦政府組織之規模，勃然擴大，而其所負之責任，亦日有所增；結果，邦政府對其所負之重責，反不能應付自如。

美國憲法第十四條及第十八條增修條文，造成全國系統之重要中央集權。前者在行政關係上，未成功任何變動；然後者已成爲行政中央集權之有力代表。二十世紀，已顯示一種國家行政中央集權上，平靜且堅強之進展。其最顯著之實例，可由農務部對食料之檢查，及動植物之管理，財政部所得稅之徵收及禁酒令之執行見之。此外

如公共衛生服務機關，及邦際商務委員會等，亦飽含行政集權之色彩。自一九一三年之後，此種程序，已因聯邦與各邦津貼政策之實施，而大見擴展矣。

茲特以美國公共衛生服務機關之活動，證驗近代中央集權之良好傾向（註四）。按美國衛生事務之組織，現由三種階段造成之；即地方、各邦、及聯邦之衛生機關是也。由實際方面觀察之，衛生行政之權力，大有趨集於聯邦機關之勢。蓋美國聯邦公共衛生服務機關，對多種事件，賦有法律上之最高權；因而對入港帶有傳染病船舶之隔離，外國移民登岸時之體格檢驗，及關於邦際商業上之衛生事宜，均在聯邦政府憲法權力範圍之內。關於聯邦衛生服務機關集權之實況，可由基於合作與默認，較甚於依據法定權力之活動，作更佳之證明。蓋此類活動，一經着手之後，即趨向於採用全國一致之標準，且以之加諸地方官吏或邦官吏之身，此實由於聯邦官吏科學知識較優所致。例如報告疾病發生之技術，已由聯邦衛生服務機關，憑藉各邦衛生機關之共同努力，造成更近於一致且更進步之編纂。他如聯邦衛生服務機關，必待某項標準業已達到之後，始能承認各地方所製之死亡統計表。因之，聯邦方面規定格率，且備製具有重要影響之激勵品（專門家之承認）矣。

對傳染病之管理，聯邦及各邦之衛生行政官吏，合力進行；但此種工作之發端，則通常由聯邦衛生官吏，超越其憲法上所賦與之權力處理之。聯邦公共衛生服務機關，監查各邦及各地方區域之衛生行政，並造成若干之建議。久而久之，此等建議，定將樹立最低之工作完成標準。此外，聯邦公共衛生服務機關，亦管理對各邦消除花柳病之津貼。

近代國際行政之基礎，亦正在建樹之中。郵務總會，委任統治制度，多數與國際聯盟有關之行政機關，國際勞工局，及數處國際行政區域，即如多腦河等，均可證實此點。至戰期機關之創設，如協約國水上運輸協會之類，則更無論矣（註五）。

職是之故，美國中央集權之步驟，已顯然依次進行。惟研討此種運動之原因，實爲要務；因藉此可由最近將來之傾向上，獲得合理之觀念。澈底論之，經濟方面之轉變，即所謂工業革命者，實爲基本之原因。蓋工業革命之結果，致美國之各種經濟組織，盡受變化。往昔之小農業集團，竟一變而爲大工業之中心。已經各小農業區中，均各持其自給狀態，而以家庭爲經濟活動之單位。及工業革命發端之後，各都會區域相繼增加，彼此有所憑賴；更因商務上、財政上及其他各種旨趣，而連繫於一體。在此種社會狀況之下，以鉅大之組織，爲經濟生活之特質。進化既如此神速，社會機關組織之範圍，乃遠過於城鎮市縣之外；繼之，更超越各邦之界線。由此，行政之領域，亦不得不擴張至相同之境地（註六）。

科學之發展，及其對行政方面諸多供獻之綜合，亦係促成中央集權之一大原因。蓋近世行政上之專門技術，事實上必須依賴工程師、醫士、會計人員、心理學家、精神病學者、化學人才、及黴菌學家之力，方可完成之。直至今日，行政已達至以下之情況；即各地方之行政區域，對勢所必需之人才，多感缺乏；而關於行政上之新式方法，實際上亦無充分之採取。其欲獲得採取最良方法之利益，且有獲得此種利益之人才或力量者，概有較大之區域而已。

此種事實，頗屬明顯；殆因較小之行政區域，於求得現代專家之共同服務。概多缺乏財政力量，此外地方行政

事務之範圍，較爲狹小，以致富有卓才之專門人員，反無施展其嘉謨之良機。威爾蒙（Vermont）邦某鎮，或滿台納（Montana）邦某縣之橋樑設計工程師，其身分與華盛頓公路局所僱用之技術人員，顯然不同。質言之，現代技術專門人才，其所具有之特殊學識，僅能在對其服務有同等需要之場合，有效應用之；其意即謂，於一廣大行政區域之中也。

最近以謀劃行政技術進展爲企圖之各種重要協會，風起雲湧；其結果，亦造成中央集權之發展。美國監獄協會，卽爲此類機關中之一。多年以來，該協會對刑事囚犯禁錮及看守等事，已陸續促進。近又主張裁撤各縣監獄及刑事機關，而代以全邦刑事制度。蓋更大勝任及方法上一致之要求，久已與由地方管理轉移至邦管理之要求，成爲名異實同之物象矣。

由工業革命潮流之湧進中，竟產生一嶄新之社會；而構成此種新社會之各部分，無論爲微小之行政地域，抑或爲較大之行政中心，均先後發生有系統之關連。多種行政事務，素由地方負責處理者，今則轉移於邦政府，或進而劃歸中央政府權限之內。但權限之分割，則從未確切固定；且由歷年之新立法，或法院之新判決，亦造成不斷之變革。他方面，近代社會進化之一般趨勢，則正在繼續減縮地方行政之範圍。此種現象，已實際反映爲地方行政獨立行動上，有增無已之限制矣。

各邦政府與其直轄之各地方政府間，關於邦政策之執行，必難免權力上之尖銳衝突。卽如限禁售酒所應用之各種方策，已成爲最顯著之證例。蓋各邦政府，如欲在某數地方區域中，完成任何活動，勢不得不集中行政之機

械也（註七）。

最後，運輸與交通方法之興革，已供獻中央有效統轄之主要條件。當十九世紀中葉之前，運輸與交通，頗感不便；而中央對地方之情形，亦甚隔閡。在此種環境之下，地方自治之利益，昭然若揭。惟現代之運輸及交通方法，苟應用之，定可準時監督；而行政各單位間之接觸，亦能恆久且親切。因遂變更往昔之情形，而使中央統轄，更爲有力矣（註八）。

（註一）至於可引爲代表之法國及英國間，其區別業經以下兩著者作完善之記載，Joseph Redlich and Francis W. Hirst: *Local Government in England*, vol. 11, pp. 246—47. 亦須參較 P. W. L. Ashley: *Local and Central Government in England* (1906). 公家行政研究院已兩度研討該問題內之各種情況，其文字可見於 *Journal of Public Administration*, vol. 1, pp. 259—310 (1923). and, vol. 3, pp. 300—421 (1925).

（註二）Robert H. Whitten: *Public Administration in Massachusetts*, pp. 12—13 (1898).

（註三）某終身居於新英格蘭某鎮者，曾語著者：「邦政府現已代吾人治理本鎮矣。」

（註四）關於公共衛生服務之工作情況，可見於常年報告，逐週之公共衛生報告，及若干特別報告。W. C. Rucker: "The United States Public Service as a Career," *Miscellaneous Publication No. 13 of the Public Health Service* (1916); *The United States Public Health Service: Its Evolution and Organization, Public Health Reports*, vol. 36, pp. 1165—76 (1921); Laurence F. Schneekebier: *The Public Health Service* (1923).

（註五）J. A. Salter: *Allied Shipping Control* (1921); P. B. Potter: *Introduction to the Study of International Organization* (1922).

（註六）吾人須注意，在十九世紀之初期，官准成立僅在一縣中有發佈保險單權之保險公司，乃係普通之事。降至十九世紀之中葉，

關於處理「外界」保險公司之問題，乃係當時所有行政機構之機能所不能應付者。

(註七) Clement M. L. Sites: "Centralized Administration of Liquor Laws in the American Commonwealths," Columbia University Studies in History, Economics and Public Law, Vol. 10 (1899); Susan W. Peabody: Historical Study of Legislation regarding Public Health in the States of New York and Massachusetts (1909); Samuel E. Spurling: "State Boards of Control with Special Reference to the Experience of Wisconsin," Annals, Vol. 17, pp. 74—91 (1901).

(註八) 於此點，可比較較小而人口稠密之麻色出賽邦，及較大而人口稀薄之泰克塞(Texas)邦。行政制度之特色，為地理情況所影響者極重。

第二節 中央集權之體制

有人對英國地方政府之精確研究，曾依據以下之各綱領，總結英國中央政府，監督國中各郡及各自治市之形式。(一)於某項要求業已達到之後，中央政府撥給補助金。(二)有關於地方行政事務諸法規、命令及規章之發布。(三)地方官吏動作上之贊同，藉使發生效力。(四)判決地方官吏所判決案件或爭執之上訴，而此等上訴案件中，至少訴訟當事人原告或被告者之一方，為地方官吏。(五)當地方官吏，非法完成行政事務，或忽略彼輩之職務時，對地方事務之處理，及弊政懲罰之課定。(六)民意之徵詢，報告之要求，及知識之散播(註一)。

法國中央政府，對地方政府行政之監督，尤為細微而嚴厲。此種監督權之行使，概由中央政府之內務部，及其

外署官吏，卽省長與副省長是也。關於全國省縣之整個管理系統，均由此等官吏指揮監督之；而地方自治之行政機關，僅能發見於最低級之地方政府，卽縣是也。甚至此種最低級之地方政府，亦有來自上憲之潛伏有力監督。通常各縣政府之預算表，皆須呈於省長檢閱之；而較大城市之預算案，則須由內務部長覆核。縣長及市長之職權，可由省長下令停止之，並由大總統罷免之。凡係法律上所規定之職務，而爲縣市長等推諉不與執行者，省長均可越俎代庖。至各省縣市之地方議會，亦隸於嚴密監督之下（註二）。總之，法國制度，表現大陸方式之特質；其惟一之例外，祇普魯士中央與地方行政範圍，有清切之劃分耳（註三）。

美國各邦之中央集權事宜，在實施上頗不一致；然任何邦中，均不克尋出與歐陸相等程度之中央統轄。蓋美國各邦，趨向於發展法治制度，而不注重階級官吏之統轄。但賴此法治制度，各邦政府之大部行政監督，亦已強制加諸各地方行政單位之上矣。惟在麻色出賽，則有一種有趣之實施，卽各地方政府，在行政方面，仍可自由行動是也。該邦某官吏曾論曰：「吾輩之政策，在實施自由立法，若非強迫立法有顯然之必需時，則各地方政府，均可自由行動。且據余確定之觀察，全體民衆，祇須示以由某種方法之改革所獲得之利益，彼輩卽必樂於循此而行」（註四）。一九一五年，麻色出賽節約與效率委員會之報告書中，亦持同樣之見解：「有人曾經提議，邦政府之森林官吏，應賦以直接委任地方森林視察員之權；但在大多數之鄉鎮中，消防官吏果爲邦政府所委任，則其地位，反將轉弱而不能有效完成職務。」如徵諸往史，此種政策之重要例證，可由一八六九年所創設之鐵路委員會見出之（註五）。至於最有趣及最重要之研究，其中可以啓示此等法規及類似法規之真切實施者，則正有待於飽識學者之造成。

也。

論及中央集權之體制，種類頗爲紛繁，幾不能有確切之區分；然以下之敘述，則概括其中之最普通者。此等體制，大致由中央監督之最低限度，至其最高限度。

(一) 建議與輔導。中央政府，可以應各地方之請求，設置專門人員，向各地方官吏建議，期以改善其處理政務之方法。此等輔導工作之實施，已表現有益之進展；麻色出賽圖書館會，與各城鎮圖書館之關係，可以證明此點。中央政府，亦可建設若干研究之中心，而尤注重於特殊行政問題；且隨時將其研究之結果，建議於各地方政府；更或刊行小冊或訓令，曉諭地方官吏，使其相機採行。然在任何情況之下，中央政府有利扶助之發端，概係由地方官吏要求而來者；故地方官吏，仍保留其自由。復可如麻色出賽之方策，先由地方政府開其端；但於倡議之後，若遇地方官吏要求資助時，則須謹遵法律上之規定。

(二) 報告之要求。放任地方行政官吏，使其自由完成相當之職務；然必須向上級政府，呈遞定期報告書。至報告書之體制，恆由上級政府規定之，而此種規定，亦或影響於地方行政之方法，及其政策。

(三) 無監督特權之調查。通常在過渡期間，中央行政官吏，多賦有調查或建議於地方官吏之權，但無權力強迫其實行。當中央官吏調查之際，恆將調查之所得，製成報告書，呈繳中央或地方政府之立法機關，於必要時，則立法機關，可按報告書之內容，制定更強烈之法律。有時僅藉調查之手續，即可完成此項任務；如會計方面之檢查是也。此外，要求地方官吏備製報告書之權，亦可列於本項之下；至所得之報告材料，則按比較方式刊行之（註六）。若

此種報告之體制，一經邦政府規定標準時，則有確定一致會計制度之效力。此種報告書刊佈之後，議會亦或繼之以立法。

(四) 附帶補助金條件之調查。此即英人所謂之「補助金制度」(Grants-in-aid)；或用美國流行之術語以表明之，則爲「聯邦補助金」(Federal aid)。在此種制度之下，中央政府可擬定某種行政效率之標準，地方政府如能完成之，則得由中央之財政機關，施以財政上之補助。又可擬定某項活動應需之費用，地方政府如能遵照此種計劃行事，則得由中央政府，攤撥費用之一部。此項整個問題，關係綦要，將於下節中，特別申論之。

(五) 賬目之檢查。地方政府財政事務上之監督，確係一趨向中央集權之慣途。此種制度之實施情況，頗不一致，吾人可引美國各邦之立法說明之。依據一九〇九年之立法，印第安納(Indiana)邦，設置一監察各公務官署之廳，隸屬於邦稽核員之下（註七）。邦長、查賬員、及邦稽核員三人，組成該邦之會計會，賦有制定各地方政府劃一會計制度之權。各地方政府，須備製定期報告書，呈遞於邦稽核員；而該員於接到此等報告書之後，即着手稽核各縣、各市、各鎮、及各學校區域之賬目。若發見錯誤時，則呈報於邦長，或法律檢察廳長。又按麻色出賽之立法，地方政府如欲發行債券時，須先得邦政府之同意；各縣市之賬目，須由邦政府派員檢查之。至各鎮之賬目，如經請求，邦政府亦可派員檢查，並可代之訂定會計制度。

(六) 事前同意之取得。在多種事件之上，各地方政府，須事前請求高級政府官吏，於獲得其特別允許之後，始克實行。此種行動之發端權，仍保留於地方政府；但有效之監督，則賦與高級政府之官吏。一九一九年之英國教育

法案，即係根據此種原則而制定者。此種關係亦可倒置之，由中央政府發其端；而各地方政府，則保留其否認之權。

(七) 嚴厲之審核。地方政府行政官吏之行爲，必須預請中央政府審核之；而中央政府有駁斥其所擬定行動之權力，故麻色出賽之吏務委員會，如遇波斯頓 (Boston) 市長所委任之某項官員，其資格與經驗有不合於法律之規定，則可否認其委任權。此外紐約邦之吏務委員會，可否認該邦各市之吏務規章。

(八) 附有強制執行權之命令。在此種情形之下，其行爲之發端，由地方官吏轉移於中央官吏；如擴大實施之，則可造成一種極端限度之中央集權。命令係由高級行政官吏制定並發佈之；然關於命令之執行，則概由法院強制之。如意大利之立法，賦權於登記及教育廳，若得到法律檢事廳長之同意，則可頒發命令狀，以對待某地方官吏，或任何縣市鎮政府之違法行爲。

(九) 一部或全部工作之攫取。若遇地方政府之某部行政職務，盡被高級官吏攫取之際；斯爲中央集權之最後步驟。此種事實，在最近之五十年中，已有許多例證。譬諸美國之公路管理事宜，直至二十世紀開幕時，尙爲各縣之主要行政職務；然今日各幹線之管理權，則概收歸邦政府矣。又如麻色出賽之鐵路管理事宜，降至一八六九年之末，尙隸屬於各縣政府之職權範圍；但自是年之後，其管理權，則漸轉歸於邦政府。各海港及沿河道諸鎮之衛生行政事務，歷來均由各該市鎮自行處理之；而降至今日，已變演爲聯邦、各邦、及各地方政府之合併管轄職務矣。

(註八)

由是觀之，中央集權之體制，誠屬紛雜，按之實際，若欲對美國已採行之多種方法，給與相當之概念，實係舉不

勝舉。惟吾人亦無須贅述：此等方法之實際影響，亦因民衆輿論之情勢，地方官吏反抗之程度，及中央官吏之堅持三者，而有極大之差別也（註九）。

（註一）Milo R. Malby: "English Local Government of Today," Columbia University Studies in History Economics, and Public Law, vol. 9 (1897).

（註二）F. J. Goodnow: Comparative Administrative Law, vol. 1, Book III, Chapter V; J. Charles Brun: Le Regionalisme (1911).

（註三）Herman J. James: Principles of Prussian Administration (1913); William B. Munro: The Governments of Europe, ch. 29 (1925).

（註四）F. M. Waddell, in University of North Carolina Bulletin, vol. 1, No. 7.

（註五）參考 First Annual Report of the Massachusetts Railroad Commission (1870).

（註六）欲求一顯著之例，可閱麻色出養邦公司與租稅廳所刊行之 Annual Report of the Statistics of Municipal Finance.

（註七）Laws 1909, ch. 55. William M. Rawles: "Centralizing Tendencies in the Administration of Indiana," Columbia University Studies, vol. 17 (1903).

（註八）John M. Mathews: Principles of American State Administration, p. 374—76 (1917).

（註九）根據詳切之實際調查與參較而達成之若干著名研究，頗吸引行政學者之注意。此類研究之一，最近完成於芝加哥大學，即

L. H. Mayes: Central Control of Finances in Indiana.

第三節 補助金制度

美國國家範圍中央集權程序之最近形態，乃根據聯邦政府對各邦政府補助金範圍之擴大。蓋無論何邦，如欲由聯邦政府承受補助金時，即須履行聯邦主管此類款項各官吏所規定之條件。同種之權財金方策，久已由各邦政府有效實行，而施用於其直轄之各地方政府矣。

於最近五年中，關於補助金問題，曾引起各方熱烈之討論。惟其所論之點，概集中於憲法方面，或涉及此項問題，對一般政策，是否得當與有益。目下主要之解釋，乃在陳述其中之行政問題，而暫為假定，於一般政策上，既不違憲，且亦得當。至吾人之工作，則在發現補助金制度之造成有效行政，究至若何程度。

溯自華盛頓總統之行政以迄今日，聯邦政府曾為種種目的，而實施對各邦金錢上之撥助。標示現行政策之特質者，乃聯邦監督各邦使用其補助金；邦政府如不能達到某種效率之標準時，聯邦官吏，握有停止其補助金之權；同時某邦或某地方，必須籌備與聯邦補助金總額等量之款額。此等限制條件，頗足使現行補助金制度，演為促成全國動作一致之有力工具；甚至聯邦立法範圍無力統轄之事務，亦深受其影響。

一九一六年之道路改善法案（Good Roads Act），賦定聯邦政府之農務部長，有監督對各邦道路建築事宜補助金之權。其後農務部長，復以此權委諸該部之公路局；而該局三十餘年以來，即從事於道路建築之深切研究。此外，該法案復規定：由農務部長，批准新建道路，或重建道路之式樣與闊度，以及公路改良、修理、與維持之情

形。且無論何邦，對聯邦資助所建設之公路，若護持失當時，則該邦日後之其他築路計劃，農務部長均可拒絕批准（註一）。又按農務部之規章，凡關於道路之測量、設計、圖樣、及估價等事，皆須使預定之工程，與酌定之價格，悉合於農務部長所定之標準（註二）。又於標準合同及擔保方式未經批准之前，每邦之合同式樣，及承標人之押金，亦須呈請農務部長之許可。若此種合同，一經部長之批准，則嗣後非得其同意，不能變更。又「除非築路之計劃，盡皆獲得農務部長之滿意，且證實聯邦所資助之款額，定必以最經濟及最有效之方法利用之，則聯邦之補助金，不得冒昧撥付。」僅此一項規定，即可啓示聯邦監督權之伸展，幾達至公路建築事宜之各方面。又一切築路材料，亦均須依照公路局所規定之方法測驗之。此項權力之行使，乃專爲促成落伍諸邦公路機關之組織，改善築路之方法，並樹立優良路政之標準（註三）。

關於職業教育之史密斯許士法案 (Smith-Hughes Act)，亦包括同種關係之一般原則。各邦之職業教育會 (State Boards for Vocational Education)，如欲獲得該法案中所規定之各種利益，則須備製計劃，指示所擬舉辦之職業教育，學校之性質與其設備，課程與教導方法，教職員之資格，師資訓練之方策及農業教育管理之大綱等。若聯邦職業教育會，以某邦所呈繳之計劃，合於原法案之規定，則批准之，並酌量給以補助金。然若發見補助金款項之支出，與原案之規定有所出入時，則聯邦會，可即停止撥款（註四）。

此外聯邦職業教育會，亦賦有實業復興法案之行政權，按此法案之規定，每邦均須各自組織一地方實業復興會，與聯邦會相輔而行，籌措與聯邦補助金等量之款項，承受聯邦會之年度會計檢查，且須對其工作計劃，作年

度之陳述，更備製必需之報告。無論何時，若發見某邦會之支出失當，則聯邦會有停止其補助金之權。若此種失當之支出，由年度檢查時發見之，則將如此之數目，由下次之陸續補助金中核減之。

綜上所述之諸事實，頗足指示吾人，由補助金制度所演成中央監督程度之深厚。在此種制度之下，聯邦官吏，顯然賦有頗大之自由處理權。彼輩可以任意對各邦政府之政策，及其行政方法，施以嚴厲之監督。惟在事實上，彼輩並不樂於出此。聯邦政府之某主要官吏，曾用下列文字以自剖：「政府（即聯邦政府）之行政，與其謂為權力或財政監督之事務，不如謂為一種諮詢及合作之行爲」（註五）。然各邦之官吏，則由伊等與聯邦官署之關係上，感到若干之困惱問題（註六）。

於申論此種中央集權工具（補助金制度）所造成各種更顯明行政狀態之前，吾人可首先檢討，由聯邦官吏所決斷之案件中，如欲申訴時，所必將引用之各種規定。直至薛培爾湯納法案（Sheppard-Towner Act）通過之日，此種申訴狀，皆直接呈於國會。然如此申訴之手續，頗不足稱為一種美滿之行政設施；故吾人深望薛培爾湯納法案中，所規定申訴於大總統之方法，能成爲一種通律。按向國會之申訴，祇會有一次之實行，其結果毫不圓滿（註七）。

補助金分配之原則，亦頗足引起吾人之注意。蓋此項問題，久使各邦之議會，對所轄各地方政府之補助金分配上，發生種種困難。史密斯利衛法案（Smith-Lever Act 即農業發展法案），依每邦農民人口，與全國農民人口總額之比例爲標準，而分配之。又道路改善法案之分配方法：三分之一，依各邦面積爲比例；三分之一，依各邦人

口爲比例；三分之一，依各邦通郵道路之哩數爲比例。又史密斯許士法案，乃依據農村人口、都市人口、及全國人口之各種不同情況，而分配之。此外之各種法案，則皆按人口而分配。「凡此諸種分配方法之中，顯然有一種願望，即按各邦之財政負擔爲比例，而分配各種補助金是也」（註八）。

其他一種人所罕知之政府問題，則涉及採用何種適當方法，始可維持聯邦官吏及各邦官吏間之良好關係。行政會議須不時舉行，而於此種會議之中，各邦官吏得被邀參加，以與聯邦官吏研討共同之行政政策；各邦政府，須按期呈遞報告書，且有時承受聯邦官員會計上之檢查；聯邦監查官吏，則至各邦各地巡視之。至以上所述之各種方策，對維持聯邦官吏與各邦官吏間之有效接觸，究可成功至何種程度，則頗難逆料（註九）。惟道格拉斯曾經論及，若聯邦與各邦之官吏，考查同一之工作，勢必淪於工作上之重複。

當茲補助金制度之發展中，對行政方面，業已有重要之貢獻。蓋既不須設置龐大之官僚政治，亦不須苛求繁難之劃一，祇須用補助金之一法，即可獲得全國行政上之最低效率也。憑藉地方發端（因凡關補助金工作之計劃，均由各邦政府發其端），自願合作，雙方財政分擔，以及聯邦政府按各邦不同情形而決定標準等等，遂致落伍諸邦之行政效率，遂次提高，並得與其他先進各邦相埒。此外聯邦科學研究上之中央集權，於各邦之中，亦造成更迅速更一致之進步。自美國開國以來，凡欲獲得全國一致之政策，必須倚恃憲法之修改，或國會之立法；今則正趨向於造成國家一致之行政效率，而無須極端變動聯邦政府及各邦政府之固有任務矣。

所實行之監督，雖爲善用聯邦款項計；然亦有功於一切補助金政策之發展。其效果非常遠大，而以應用之

初期爲尤甚。農業試驗場，已因此而脫離妨害其努力之干涉桎梏。……工作上，一貫保守政策之堅持，已杜絕爲應偶然需要，而致成之無常變更。……依據海棲法案（Hatch Act）所創設之各處農業試驗場，已自組織之日延續洎今，且復顯示地方機關中所罕見之穩定狀態。……有時在理論上，發生一種意外之顧慮，即深恐由中央集權之聯邦監督，支配地方官吏對聯邦所資助機關之管理是也。……然聯邦政府農務部之目的，確在消除一般人之恐怖；而各地方機關，甚且有時樂於承受監督。蓋由此可免其他方式之干涉也（註一〇）。

雙方財政分擔制度，較諸無條件或無要求之對邦補助金，更易促成經濟有效。

聯邦官吏之影響，已促成各邦行政機構之敏捷改進。一方面，藉聯邦官吏之有力督催，各邦必須僱用勝任之人員；且因對邦機關之深固保障，遂使之免受地方上政治之惡化（註一一）。他方面，聯邦官吏又曾百方戮力，以求與聯邦政府有關之各邦機關，保持政策上之一致。聯邦官吏復誘導各邦，積極改善其行政組織，或創設新行政單位，以處理聯邦所撥給之補助金。此外合同之式樣，業經大部規定標準；而較優之會計方法，專爲適應備製相當財政報告之需要者，亦已見諸實行矣。

論及各邦農業試驗場，艾倫博士（Dr. Allen）曾精巧揭露，聯邦官吏或可遭遇之各種難點：「避免行政上有困擾可能性各種問題之傾向，恆由地方官吏之行動上見出之；即素視爲地方政府權限內之事務，今反向聯邦官吏請示意見及決斷是。此種行爲，或出於尋求指導之摯望，亦或起於「卸却責任」之傾向。」

聯邦與各邦關係上所發生之行政問題，其最後之決定責任，究應屬諸何方？關於此項問題之分歧意見，可由

艾倫博士及歐亥俄邦立大學唐謀森校長 (President Thompson of Ohio State University) 之論斷見出之。按艾倫博士之主張：「如各種法律仍保持其現行狀態，則相當限度之監督，顯然不可缺少；且有若干人深切置信，聯邦政府亦決不能放棄此種權利。」然唐謀森校長則斷言：「關於聯邦政府與各邦政府間之行政責任問題，各邦官吏之較大負責權，絕不應否認之。」

啓示新穎形態之一種行政組織範型，適在美國各邦政府與聯邦政府之間，逐漸發展。聯邦補助金雖正在促動此種演變；但此決非僅賴補助金所能成功者。瑞士聯邦，舊德意志帝國，及新德意志共和國之聯邦行政，於執行國家政策上，均廣汎利用「各邦」行政，此乃吾人所稔知者。各種書籍中，亦曾對較美國聯邦政府之行政機構，指爲完全獨立之組織，與各邦行政系統，罕有連帶關係。就廣義方面而言，此種陳述尙未可厚非；然其界線上之劃分，久經失於暗昧。例如美國之衛生行政組織中，各邦之衛生官吏，同時亦有兼任聯邦衛生官吏者，且支領聯邦政府之少數薪金，而與聯邦衛生服務機關相合作。

此外各邦政府及各地方機關，與聯邦政府合作事業之數量，久已有頗大之擴展；而以調查、實驗及研討、測量、訓練、講授及指導、訂定規章、暨行政管理事宜爲尤夥。據最近之調查，顯示聯邦政府與各邦共同合作研討之計劃，約計五百五十三種；而雙方合作之事業，亦超出千一百種之上。此中之多數，悉與補助金問題無關。至各種合作計劃中之與行政具有特殊關係者，則有度量衡法規之實施，食品及藥料法案 (Food and Drugs Act)，美國倉庫法案 (United States Warehouse Act)，遷移鳥條約及雷西法案 (Migratory Bird Treaty and the Lacey

Acts) 暨憲法第十八條增修條文之執行等是也(註一二)。惟此處所提及聯邦與各邦關係上之真切實施，則所知者甚鮮。然無論如何，最重大之行政問題，固已曾遭遇而又隨時解決之矣。且深願對此等問題，急速加以有系統之注意也(註一三)。

(註一) 42 Stat. at L. 212.

(註二) Regulations for carrying out the federal highway act. Circular No. 16, Regulations 6, 8 and 9 especially.

(註三) 見 Public Roads and Yearbook of the Department of Agriculture, 1920, p. 339. 在精察監督下所修成公路之比例數，自一九一五年之百分之三十，增至一九二一年之百分之八十。

(註四) 39 Stat. at L. 929.

(註五) Dr. E. W. Allen: "Problems of Administering. Federal Appropriations to State Institutions," University of Illinois Bulletin, vol. 19, no. 17, pp. 47, 58.

(註六) W. O. Thompson: "Problems of state Universities in Administering Federal Funds," University of Illinois Bulletin, op. cit., p. 59.

(註七) A. F. MacDonald, op. cit., pp. 22—23.

(註八) P. H. Douglas: "The Development of a System of Federal Grants-in aid," Pol. Sci. Q., vol. 35, p. 288 (1920).

(註九) 見 K. D. Cahn: "Civilian Vocational Rehabilitation," Journal of Political Economy, vol. 32, at p. 679: "Constructive Leadership has been lacking." 於此點，吾人在以上某章中指出之連結機構，可造成一種重要之

研究

(註一〇) Office of Experiment Stations, Department of Agriculture, "Work and Expenditures of the Agricultural Experiment Stations," 1923, pp. 2—5.

(註一一) E. W. Allen, op. cit.

(註一二) F. W. Allen: "Coöperation with the Federal Government in Scientific Work," Bulletin of the National Research Council, no. 26.

(註一三) 聯邦政府與各邦合作之利益，可由道格拉斯教授之論述中見之：(一) 憑賴聯邦補助金，分任各邦財政上之負擔；而此種負擔，恆為各邦所不能單獨支持者。(二) 保障確得一種最低之全國標準。(三) 保證聯邦款額上，較為經濟之消費。(四) 不樹立中央集權之官僚政治，仍容許各邦，握有發端權及自治權。(五) 造成行政消息之總樞，即利用集中之研討，而將調查及實驗所得之結果，分佈於各邦。(六) 消除多種憲法上之障礙。(七) 促成一邦中相關各行政單位之權力匯一，且增強邦政府之監督。

陸慈對租稅行政中央集權之結果，用以下各點總結之：(一) 不動產估價及均衡上之改進。(二) 租稅行政上改良技術之發展。(三) 公司財產估價之改善。(四) 官廳會計及審核上一致制度之採行。(State Tax Commissions, ch. 19.)

等四節 行政中央集權之諸般問題

中央集權財政方面之重要性，足以證明本章前此敘述之宗旨為合理。於此，吾人須重述：關於美國中央集權之一般趨向，業已有所申明；而於其體制上，亦經作有系統之陳敘矣。目下吾人可轉而簡論其中之一般行政問題；至由其他方面所引起之論點，則姑置不論。

(一)勝任。概括言之，聯邦政府之官吏，恆較各邦官吏，多能勝任；而各邦官吏，又較之地方官吏，更有效能，此乃證實無誤者。然各大市政府，則當別論；殆因其中亦常發見優越之技術人才也。聯邦官吏能力之高出，雖有各種之例外；但就大體而言，其原因不外下列四端：職責範圍之廣大；專攻機會之繁多；威望價值之隆高；聯邦政府對僱員待遇之豐厚。職是之故，以較大權力賦與較高官吏之趨勢，乃正駛向利用最勝任公務人員之集團焉。

(二)創制之中心。政府容許服務人員，自由運用其創制才能，係良好行政組織中主要問題之一。所謂過度之中央集權，乃係壓制公務人員之潛伏能力；即如彼輩之行爲，恆受審查與駁斥，或其行動，恆依長官之命令爲轉移。在此種情勢之下，實不啻促使公務人員，變成被動之機械。反之，吾人亦可斷言，由長官所給予下級官吏之激勵，有時頗可指導其思想及行爲。研究行政學者，須謹慎檢討，以備舉出中央監督，影響於負責較少諸官吏創制才能之明證也。

(三)一致。在數種行政行爲上，須以一致原則爲主旨。同一行政領域之內，徵收租稅，新移民衛生檢查，及實施最低工資之諸般法規，顯然必須隨處一致。有時中央集權，因事件之性質而視爲必需；但在其他事件之上，一致原則未必有事實上之要求。用是，關於應用國有公園之法規，因其所處之環境彼此懸殊；而於各種情形下之公園，均以特別法規規定之。吾人僅能申述者，即當一致之要求增加時，則對中央集權程度上之願望，亦必因之有所增加而已。

(四)行政領域。一種未經檢討之部分，正以行政領域之題材，有待於行政學者之研究。就領域之觀點立論，中

中央集權之趨勢，不過以較大之行政範圍，替代原來較小行政範圍之謂耳。促成此種轉移之元素，其屬於外表者，有運輸與交通之方法，社會集團之擴大組織，及合作事業技術之發展等事。至隱而不顯之元素，則正待學者之闡明；例如負責分割各行政領域之各官吏，分割時所遵依之原則，所應用之方法，行政地圖之確定，各行政區域間之相互關係，及其與天然情勢或社會情勢之關係，均須一一啓示之。目下吾人除陳述明顯事實之外，極不宜多所贅論；蓋中央集權，與行政領域之擴張，實基於相互之作用；而因特種目的適當選擇行政領域之行爲，亦即效率之一部也（註一）。

（五）官僚氣。無論贊成或反對中央集權之論斷，概皆顧慮負責階段過多之危險，按行政之良好組織，必盡量單簡且直接；蓋每多設置一階段，即增多一分之延宕，而損耗經費，混淆職權，及拘滯之情形，亦勢所難免。現代社會之狀況，確切需要最良發展之組織；但絕無理由，造成超乎絕對需要之繁複組織也。

政府之組織，爲處理無限之微屑事務，乃因而機械化。若其機械化之程度愈深，則其與人民之直接關係愈少，而陷於延宕與拘滯之危險亦愈大。因之，於實行中央監督之各政府，概多表現延宕之狀態，此固非偶然之事實也。政府之職責，既如此繁多，則負責官吏之躬親監督，絕不可期。行政長官，爲努力預防腐敗之行政起見，乃於無意中造成一種複雜之手續，遂使敏捷與直接之行動，漸淪於不可能（註二）。

（六）監督。行政上中央集權之程度愈形深厚，則領導官吏方面所賦有之權力亦愈廣大；行政組織之本體愈演變爲獨立職權之中心，則更易干與民治政體下人民監督之進行。法國官僚政治之「支配」選舉，已成爲一種

通常之誹謗，且詳考第三共和國之全史中，除一九二四年艾利歐（Herriot）推翻浦文嘉利（Poincare）與米里朗（Millerand）之事實外，其他之任何政府，從未因大選之結果而顛覆。凡此一切，頗可指出監督行政適當方法之必要；而此種方法之策劃，又須符於陸續進向中央集權之行政權力（註三）。

此種觀察，或可攝引吾人於單純行政問題之外。惟任何人皆不能否認：中央集權之過程中，已發生超出狹小政府效率範圍之極端重要論點，而吾人所以不時討論行政監督問題，且將設法解決之者，其原因亦即在此。然對此等較大之論點，祇能作簡賅之敘述。唐謀森會著論曰：

「政府職務上，中央集權之社會意義及經濟意義，實過於司法問題之範圍。中央集權，是否有益與適當之問題，其重要性，實等於其是否合於憲法之問題。至地方分權政策之賢明與否，則偏重於立法問題；而於司法問題，關係較輕。地方分權問題中所包括之諸般論點，為聯邦權力之性質，及其遠大發展之可能性；間接立法之困難；立法範圍與行政範圍之限定；決定何種權力，應屬於聯邦政府，抑何種事務，能於地方政府行政單位內有利處理；以及中央集權，對人民與政府素來關係上所發生之影響」（註四）。

於此等重大論點之中，其最主要者，或為：自治地方政府行政之功用，適如一自治訓練場所之問題。所謂民治體制之政府，乃係民衆準備負擔統治責任之中心，且係深知何以愛護優良政府，更竭力擁戴行政領袖之公民集團。即使養成賢明領袖，及鼓勵民衆，對優良政府發生熱烈之興致，均歸失敗，亦不足抹殺此項定義之妥當性。假設行政上之事務，悉由高度中央集權之官僚政治所操持，而欲民衆對優良政府負責，勢不可能。蓋此種意識，僅能於

容許人民處理與其有直接關係之地方事務時，始能發生；同時在高度中央集權官僚政治之下，欲求由地方分權中可以自然產生之情況，即所謂給與民衆藉實地參政，以練習行政技術之機會，亦係不可能之事。又因名士施政之範圍，確已迅速減縮；是故務須注意，莫使自治制度之勢力，有過量之減削。殆因專門人員之技術特長，與名士行政官吏之熱心任事二者，如能調和兼用之，則不愧爲一賢明之政治家也（註五）。

（註一）參考以下各資料，其中均對此點有所積極主張。Charles B. Fawcett: *Provinces of England, a Study of, Some Geographical Aspects of Devolution* (1919); Harold J. Laski: *The Problem of Administrative Areas* (Smith College Studies in History, vol. 4, no. 1 (1918)); Walter F. Dodd: "Political Geography and State Government," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 14, pp. 242—76 (1920).

（註二）Walter Thompson: *Federal Centralization*, p. 364.

（註三）比較蘇俄經驗之敘述。F. W. Coker: "Interworkings of State Administration and Direct Legislation," *Annals*, vol. 64, pp. 122—33 (1916).

（註四）註二書第三五〇頁。

（註五）此整個問題見 S. Gale Lowrie: "Centralization versus Decentralization," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 16, pp. 379—86 (1922).

第五節 中央集權之限度

「假使吾人對中央集權與地方分權絕對相反之原理，不加特別之重視，而從事於檢討如何利用二者爲方

法，以獲得吾人所希望之效果，則於行政管理學之促進上，定較諸既往之成功為尤大」（註一）。關於中央集權限度方面之大體意見，實際上代表贊成與反對某項特別命題之偏見；而該項命題，則正待詳切之研討也。然吾人若自完成國家目的之觀點，評判中央集權與地方分權，在長期中所產生之結果，則實為比較安全之方法。且此種論斷，實已數見不鮮矣。

麻勒弼 (Mathie) 於其英國地方政府研究之結論中，有以下之敘述：

中央官吏，行使此等權力之所以為合理者，乃依據兩種原則，即：關於全國民衆利益之任何事務，必須由中央政府，或其代表人等處理之，或最低限度，亦須由此種機關加以監督；又如地方官吏顯示彼輩之人力，不能有效處理其所受委之事務時，則此種事務，即應給與較能勝任之官吏處理之。……至達何種限度，地方分權乃為可能且適用，則解答殊非易易。假定任何行政制度之目的，均為放任私人企業及地方政府，使之自行處理其所能有效完成之一切事務，則地方政府與中央政府之活動範圍，顯然不能固定劃分之。蓋雙方政府活動之範圍，必將因年月之不同而變遷，且將因各種事務之演進而混淆也（註二）。

惠吞 (Whitten) 之麻色出養行政考略中，用下列含有幽隱意義之一段文字結束之，謂：「地方政府與邦政府間之關係，可視為有機體，而不能視為機械式。當前之問題，乃係承認雙方之獨立性與責任。中央集權，不應含有吞併與融合性質，而地方分權，亦不應含有分化與獨立性質。同時必須有充分之中央集權，藉以樹立邦政府之自主權；又須有充分之地方分權，藉以保障地方之自主權；更須有充分之監督，藉以確定雙方之行政責任」（註三）。

爲求不淹沒該著者之精力計，吾人須加聲明：該著者之建議，較諸上述，尤有詳盡者。如彼之言曰：某種行政應屬於邦，抑應屬於地方之問題，須視該項問題所涉及及機關之範圍爲定；因監督官吏之統轄權，必須與其所隸屬行政機關之統轄範圍相埒。高尚專門人才之裨益，僅能由較大之行政組織中以求之；此種事實，在行政方面之真實性，與在商業界無異。邦政府對地方官吏監督之限度，當視其有效完成之職務，爲地方事務，抑或爲一般事務；而於後種情形之下，更當視地方與邦，是否有同一之旨趣。然無論如何，邦政府之分內任務，乃在輔助各縣市，代之完成其本身所不能有效且儉約完成之各種職務。屬於此類性質之職務頗多；如考績制度之施行，地方行政區域內有關技術規章之訂定，地方政府會計上之檢查，及不時舉行之各地視察等等。

達德最近更指示吾人一種新見解。於耶魯法學雜誌 (Yale Law Journal) 中，彼曾著論曰：「縱使中央政府，必須且終將處理全國性質之事務；然此項假定，仍不容攫取一全國性質之新職務。惟若確認某種工作，理應由地方政府或各邦政府中讓出者，則當別論之。此種見解，實非基於理論，而實係政府政策有效施行之必需。至中央政府對行政瑣務之失當攫取，結果反淪於無效者，乃緣（一）其減削中央政府行政之效率；（二）轉移地方負責之觀念，而爲法律執行之觀念」（註四）。達德主張：中央政府，應以規定標準，維持協調，以及調查與研討之工作爲職志。

陸慈對邦政府租稅委員會，精密研究之後，撰成如左之陳述：

從此項研究所得之一般結論，乃各邦監督地方之行政，確爲有益；且須使此種監督，齊向各方面擴張，即使超越現狀，亦無不可，藉以糾正現存之種種缺點。然邦政府整個攫取地方行政之職務，實當別論；同時各邦政

府活動伸張之是否正當，亦在疑問之中。爲地方自治之故，甚且爲民主政治之本身計，各邦在對人民極關重要之租稅方面，應奪取一切地方行政單位之責任乎？此誠一嚴重之問題也。蓋因其中包括對地方政府極關重要之鉅大損失，同時又包括邦政府爲一般福利活動上之擴展。近日趨向於中央監督之運動……並不能以現實狀態爲止境。……中央集權工作中最繁難，但決非不可能之一部，尙待來日實行，即地方負責意識之發展是。所謂地方負責意識之發展者，乃以某種任務能自作適當之行使；如不動產之估價，地方徵稅之實施，及地方稅額之平衡等等，畢竟屬於地方性質，而非全國性質者也。租稅委員會必須了解，並使一般人民均得了解，潛伏於民主政體下，過度官僚政治集中責任之危機也（註五）。

以上各種意見之表示，概爲贊助地方自治之理想而發軔，且將證明之責任，加諸辯護中央集權者之身。假使行政上之利害兩方均須確切計及，則證明之重責，實不易於負擔。效率固非地方分權制之產物。高尚專門人才之裨益，更完美科學之利用，一般最低效率之完成，以及行政領域適合其所應處理之事務，在在均趨向於較諸今日美國各邦所成功者尤爲深厚之中央集權。當茲商業與社會組織擴張之際，行政人員管轄權之伸展，乃爲事實上之所必需。設使此種演變，顯示人民監督行政，及人民干政普遍機會之需要，則仍可堅持以下之主旨：即吾人深望此種所需要之設施，能適合於中央集權之制度，而不以中央集權之制度，強應此等需要。總之，中央集權爲一種方法，但絕非一種狀態；且顯然爲一種產生於時代社會情勢下之方法，而適合於處理特殊情勢之需要者也。蓋每一時代，必循其當前問題所指示之方向，而輔助或阻礙中央政府之發展焉。

中央集權之限度，恆依現行社會合作之技術，及現行社會之環境為轉移。證諸今日之美國，人民正處於陸續上進，且陸續發展之社會環境下，而建樹更大之社會單位與行政單位，以更替往昔所有較小單位之一部或全部。就上述之情形而論，吾人可假定三種標準：即現代社會主旨與目的之有效達成；團體及個人創造與負責意識之保持；人民適當監督行政之延續。

由社會之側面觀察之，則知中央集權之進展，其速率不盡相同；且其達至「飽和點」之時期，亦概因地而異。中央集權之限度，不能加以任何特定之界線；縱使劃定界線，亦不能歷久不變。最近無線電播音用途之擴張，將促使中央集權之發展，超越於現代之程度。在與此極端相同之情形下，法國中央政府長途電話之設施，已使各小行政單位之功用，突然消滅於無形矣。

至此，乃發生一嚴重之問題，即地方政府之自動合作，究達至若何程度，乃可阻止中央集權極端發展之趨勢是也。美國各邦中，多具有城市聯盟會之組織；而此中之多數，大都結構完善，且於最近聯合於美國城市協會（American Municipal Association）。吾人至少可以斷言，各邦之市政府，藉此非正式之組織，定能集中各方合作之資源，而制定各類有效服務之規章；否則此類規章之制定，勢必為各邦政府取而代之。準此，堪撒司（Kansas）及喀羅拉多兩邦之城市聯盟會，曾經計劃劃一之會計制度，而鼓勵其會員城市採行。關於運輸事宜之一種標準規章，亦由堪撒司城市聯盟會所製成，匪獨普遍實行於該邦，抑且經彌布拉斯（Michigian）及其他各邦市政府之採用矣。此外偉真尼亞（Virginia）與印第安納之城市聯盟會，鑑於各該邦之行政官吏，對公用事業

之價格，及各種公用事業之服務規章，無實地調查之權力，於是自動研討之。

然由其他方面而論，各城市聯盟會之幹事，似皆承認由彼輩之工作中，完全未曾發生阻止中央集權之重要趨勢。實質上各邦之城市聯盟會，且多有自動敦請邦政府之嚴厲監督者。閱內蘇塔 (Minnesota) 邦之城市聯盟會，曾多次要求檢察廳長，制定並設置全邦一致之會計方策；更建議於邦政府，關於各市之發行公債事宜，作強烈之監督。此外該聯盟會，亦曾敦促邦政府，監督汽車運輸規章之實施。

某邦前任城市聯盟會之幹事，曾於彼輩工作之限度方面，發表如左之意見：

「城市官吏之頻頻更易，及其非專門性質二者，均破壞行政目的與作事方法之一致。最近十年內，各市政府官吏之姓名錄中，顯示僅有較少數目之人員，繼續在職；而彼等之地位，且多係不重要者。

「各城市財政上之限制，恆縮減聯盟會之工作。會員費現已提高，此確可卜為吉兆。然因此卻增加一種必需之努力，即聯盟會如欲保存歷年之會員數目，必藉多方徵求會員之方法也。對各市政府之每一新當局，會員費恆視為可驚之奢侈品。至市政府繳納此項會費之是否合法，本屬疑問；而邦政府亦或於任何時期，對於為此種目的應需之額數，加以規定，冀以阻止其膨脹。

「於城市工作勝任範圍未能發展之前，余對其重大進步之能否獲得，殊懷疑意。蓋任何如此之運動，均必遭受各方面有力之阻礙。此外余更懷疑，即各城市對其已定範圍內之職務，能表現其有效完成之力量時，是否仍能招反對也。

「關於下列諸事，如有定限之考查，供給服務之消息，抗拒不合民望之立法，制定有效報告之方法，激勵市政府官吏之合作精神，編造各種統計並刊佈其資料，以及評論邦政府行政等等，城市聯盟會之力量，確能綽裕負擔之。此外之事務，則在疑問之中。」

(註一) George Soule: "Federalism as a Method," *The New Republic*, vol. 41, pp. 308 (1925).

(註二) Milo R. Malby: "English Local Government of Today," pp. 263, 265.

(註三) Robert H. Whitten: *Public Administration in Massachusetts*, p. 167 (1898).

(註四) Walter F. Dodd: "Growth of National Power," *Yale Law Journal*, vol. 32, p. 452 (1922—23).

(註五) Harley L. Lutz: *The State Tax Commission*, pp. 637—38 (1918).

第五章 權力匯一之體制與方法

總之，經驗似已證明：納稅人之利益，決不能聽憑消費各部之支配；此等利益，需要對每項公家支出，與其有關之其他各項，及國家固定財源，加以縝密之監督，同時施行縝密監督之官吏，又須與支出事宜，無直接之聯繫；又，對此項監督最自然最有效之運用，其善於由負責籌劃國家必需收入之各部主任之。

英國政府組織委員會報告書。

第一節 概論

最近十五年中，世人對中央集權趨勢之注意力，已為突起之「效率與節約」運動所掩蔽；而此種運動之本身，則注重以下諸種事務：如行政各部之改組、會計、採購、及印刷各方法之改進，預算制度之樹立，以及對行政各部之日常經費，不時加以嚴厲之監督與管轄。此項運動，抱有生動之原則，且曾促成沉靜有力之反抗；由此遂引出各種基本論題。此項運動之一般傾向，乃在設置「自然」行政單位；更以多種策劃，使此等分立之行政單位，聯合一致。其最主要之策劃，即係增加行政元首領袖地位之權勢。職是之故，對此種趨向，有人倡議定名為「權力匯一」。

前章所舉權力匯一之定義，係結合同級政府之各部，為單一且偉大行政單位之趨向。此項定義，並非表示一

切行政之決定，悉由行政元首一人造成之。如此重大之責任，即使有可能性，亦必將陷於極端無效之境地。其意義僅係對行政元首，與以適當之權力，以確使整個行政組織，可以工作如一，而避免分裂為多數不相關連（即使非互相競爭）之活動而已。指揮各部中工作之職責，例如準備部中計劃，及估定財政需要之發端權，仍保留於各部；然深望各部，勿僅在其行政領域內工作，而尤須對整個之行政組織，保持其聯絡之關係。若對美國行政上此項運動之目的，作簡賅之敘述，或可使人置信，反乎此項運動之理論，萬難發展。但在事實上，由一高度之權力散漫制度，轉移於一更高度權力匯一制度之過程中，已釀成深厚之阻力與誤解；且使嚴重利害關係之衝突，日趨於具體化。

關於科學研究機關與邦政府之關係，余於一九二四年曾著論云：

近年以來，已造成多種試用新行政制度之機會。據歷年經驗之結果，對現行方策與其是否得當，具有廣汎不同之見解。一方面之意見，認為經濟與減輕消耗之需要，必須以最大之慎心，詳查公務上之支出，最好委任不與消費官吏相關之人員處理之；收入與支出，兩兩均衡之需要，則須對整個財政手續，加以「中央集權」之監督；至為保證限定款額最賢明之利用計，而逐一比較各種擬定支出是否合理之願望，則須樹立一種簡單之機關，專司考核概算，製造預算表，及監督邦政府中財政方面之各等事務。

他一方面之意見，則謂：所課定之會計方式，對科學研究機關，有時過於繁複瑣屑；蓋因此種機關組織之範圍頗小，而其支出之情形，又多與政府正式官署之會計方式，大相徑庭；其中「延宕與拘滯」之手續，又極繁雜浪費；該機關工作必需品之特別採購，若由中央採購機關代辦之，定不適用；該機關之工作，為取得政府官吏之

同意，而勢必遲延時日；通常政府之官吏，對研究工作，既無專門之知識，亦無同情之了解；因而彼輩所規定之研究工作費用，亦決不能滿足該機關之所需；總之，研究工作之最後責任，已不當轉移於財政廳方面矣（註一）。

本章以下各頁，將簡述英國中央政府，有關財政組織方面權力匯一進行上，所採之步驟，美國聯邦政府權力匯一之步驟，美國兩模範邦（意大利諾與麻色出賽）權力匯一之步驟，美國各市政府權力匯一之步驟，爾後則以此種運動上之一般趨勢結束之。下章將陳述關於權力匯一之諸種問題，且指出於何種情勢之下，其限度乃能確定。至於再後兩章，則將研討政府組織及改組上之各等問題。

（註一）“An Evaluation of the System of Central Financial Control of Research in State Government,”
Bulletin of the National Research Council, vol. 9, no. 49, pp. 9—10 (1924).

第二節 英國

英國之財政組織及其人員之管理，證示行政系統嚴密結合趨向上之兩種形態。是二者，在美國之行政中，適在發軔。此兩種形態中之任何一種，均以英國財政部為厲行之中心（註一）。衛樂伯昆仲及林德賽（Lindsay）曾論曰：

「當委員會進行調查時，逐漸發見英國政府之財政部中，具有管理一般行政之偉大機構；該部賦有關於政府各部，應有何種之組織體制，應僱用何種人員，應予以何種報酬，應賦定何種職權，國會臨時所給與之款額，

應如何變通使用，何種新經費，應請求國會撥付，政府行政綱領，應如何制定等等之最後決定職責，爲完成上述各種工作計，財政部須完全了解各種服務情況與其需要，且須以最大之努力，監督政府工作，使其依最高效率與節約之原則完成之；簡言之，依最經濟及最有效之方法完成公務，乃國會及民衆所共同期許於財政部者也」(註二)。

凡此諸種任務，一部分由財政部直接完成之，一部分則借重於其所直轄之公共建築局，出版局，吏務委員會，及審計總監(auditor and comptroller general)等，間接完成之。財政大臣，握有修正各部概算書之權，且遇必要時，得減縮其下屆財政年度之概算。此種權力，無形中賦與財政部，對各官署計劃上及工作程序上之一般監督權；加以內閣會議恆爲首相所督率，而財政大臣又素被視爲處於極重要之地位，是故當其他各部之申訴到達內閣會議時，財政大臣之決定，實不易遭受嚴重之修改也。

當預算案通過國會之後，行政方面，尙不得作無限制之支領。據英國財政設施之原理，國會所准許行政方面之款額，並非命令行政機關消耗其全數，乃依整賦零支之方法；卽行政當局，遇有需用款額時，須臨時具領之。就理論上言，每項支出及概算，固均須經財政部之認可；然在實施上，此乃表示每項新支出，或爲某種目的而增加之支出，必須經特別之考慮也。「增設新機關，提高官吏待遇，新設之服務或新工作，均須經財政部批准；若未獲得財政部之賦定權限而擅自執行時，則審計長(auditor general)，得提出質問」(註三)。凡此「財政監督之廣大權力」並不賴對購物憑單、定貨單、及合同等類之檢查而行使之，乃係對增加經費之行動上，加以同意或否認。「關

於此等事務之處置，乃係財政部之絕對權力。」

至各部之需要，則財政部可用各種方法探知之。蓋財政部之書記人員，久為熟諳各部職務者，或久與各部接觸，而注視各部服務週復一週，年復一年者。各部之特別委員會，或部際委員會，亦可將其研討之所得，呈交財政部，以肯定各部之合法要求；而財政部之本身，更可隨時因各部之請求，或出於自動，調查各部之需要。

財政部對各部人員之監督事宜，乃藉吏務委員會為代理機關。美國政治學者，罕能了解英國之吏務委員會，為一純粹服務機關，專為各部選擇適當資格之官吏與僱員；蓋人員日常工作，實由財政部監督之。一九一〇年一月十日之樞密院令，顯示此種管轄權之範圍（註四）。吏務委員會中辦公人員之委任，亦須經財政部之同意。關於考試及格文官被各部錄用之條例，須經財政部之贊同，而考試或免試之規章，亦須得其認可。關於考試與費用之多種條例亦如之。在每五年中，財政部可以舉行官員報酬及數目之調查。各部之高級書記，均由財政部分派之；且有否認各部添設新位置之權。各部屬員由第二級晉一級之陞遷，亦須經財政部之批准。於此，吾人對財政部監督政府人員方面權力之廣大，即不再作詳明之敘述，已昭然若揭矣。

財政部對採購之監督，乃藉公共建築局行使之。該局之職務，專司供給且護持政府各種機關之屋宇、場所、辦公室內之設備，及日常工作之必需品。各部以其建築之計劃，及其設備之估價，交於公共建築局，由該局決定是否有執行之必要；如有時，究係何者。若遇某部有此等款項之請求，則視為建築局概算之一部；而此項款額，則由國會賦與建築局。至建築局之各種概算，亦須呈交財政部，並受其監督；此與其他各部之概算，殆無異點。「結果，國會每

年所通過之建築計劃，已先經技術專門人員之詳細製擬，且曾由財政部精確審察之矣」（註五）。

同種原則，又用以限制文具之供給，及印刷之執行。皇家出版局之工作，宛然為財政部之代理機關。凡關於文具印刷之概算，必先呈交出版局，而後轉交財政部。當支出時，金額須先撥付於出版局，由該局按各機關概算之數目分配之。關於印刷方面之監督，較諸紙張方面，尤為嚴厲。「各種需要，均須經過專門家之手；而專門家等，對印刷與紙張等類之品質，概皆以最有效且節約之觀點，詳密研究之。至對各機關所要求之物品，及限制浪費之情事，亦加以相當之注意」（註六）。

英國著名之審計部法案 (Exchequer and Audit Departments Act) 曾樹立一種現代化之審計制度。按該法案之規定，審計部不為行政部之一支，但視為立法機關之一支，而專為保證各項支出之得當者。事實雖係如此，然關於該公署官吏之委任事宜，則由財政部行之；更由財政部規定其會計方法，及報告方式。支出之檢查，係延續性質。其與美國實施大相逕庭之點，即審計總監，對其所確信為非當之支出，無否認之權。惟該公署可向當事之機關，提出質問，若不獲得滿意之答覆，則將該項問題，交財政部處理之。由是觀之，關於國家財政方面之行政，應由財政部負其完全責任之事實，竟造成慣例；復於特殊情勢之下，演為規律矣。

審計總監之責任，未嘗嚴格限於支出是否合法之問題；然在今日尚無特別法律規定之下，該員似亦負有考查各項支出是否得當之責任。衛樂伯昆仲與林德賽，皆擁護此種監督範圍之擴大；但又主張，審計總監之職權，理應限於喚起各部在支出上之注意，且遇有必要時，報告於各部之主管官吏（註七）。

以上關於英國財政監督事宜，所以作簡單之敘述者，一方因其對美國行政改革上有重大之影響，一方由於美國似已顯示相同之設施。若將兩國財政監督之實況，加以精細之比較，良有莫大之興趣。英國財政監督，雖已引出多種之訾議；然政治學者及批評家，概皆承認監督範圍之廣汎，確爲節約與效能最有力保證之一。

(註一) 見 A. L. Lowell: *Government of England*, pp. 123—30; W. F. Willoughby, W. W. Willoughby, and S. M. Lindsay: *The System of Financial Administration of Great Britain* (1917), *Minister of Reconstruction, Report of Machinery of Government Committee* (1918) ed. 9230.

(註二) Willoughby, Willoughby, and Lindsay, *op. cit.*, pp. 178—79 以後之敘述，大體根據此書。學者務須參考以下雜誌中文論文：*Journal of Public Administration*, vol. 2, pp. 122—71 (1924)。

(註三) Henry Higgs: *The Financial System of the United Kingdom* (1914), pp. 82—83. 參考一未譯之英文論文：“Le controle de l'engagement des dépenses,” *Revue politique et parlementaire*, vol. 116, pp. 490—507

(註四) Reprinted in Robert Moses: *The Civil Service of Great Britain*, pp. 271—88 (1914)。

(註五) Willoughby, Willoughby, and Lindsay, *op. cit.*, p. 189.

(註六) 前書二〇六頁。

(註七) 前書二二五、二二六頁。

第三節 · 美國聯邦政府

美國聯邦政府行政上權力匯一之基礎，乃由憲法及第一屆國會之決議所造成。大總統有罷免官吏之權，不

需獲得上議院之同意，即可自動行使之。自後此項規例，實行無異議者，直至一八六七年。是年國會忽援引監督委任之先例，規定以上議院之同意，爲監督罷免之必須條件。惟該項法律，於一八六九年約翰生總統（President Johnson）退出政治舞臺之時，復行修正。嗣而克利佛蘭總統（President Cleveland）與國會，雙方經尖銳衝突之後，終於一八八七年廢除之（註一）。目下大總統顯然賦有一種無可爭議之法定罷免權，既不賴國會之確定，亦不受國會之約束，僅此一端，已足使總統對一切行政動作，實施深刻且嚴密之監督，正如曩昔，約克遜總統所創始直接監督財政部之動作焉。

大總統向無組織及改組各部之權力。官吏階級政治之構造，實在其監督範圍之外。若就最近新設置之多種獨立機關言之，則此種事實，更爲明顯。在理論上，此等獨立機關，均對總統直接負責；然在實際方面，卻與總統之聯繫甚微。所謂獨立機關中，包有聯邦準備銀行（Federal Reserve Bank），聯邦貿易委員會，邦際商務委員會，運輸會，及戰時船艦總管理處等等。凡此諸種機關，均不屬於聯邦政府十大部中之任何一部。至此等機關中之居職人員，其去留概遵分批任免方法（overlapping）；故每屆大總統在其第一任期滿之前，絕無委任過半數官員之可能；彼輩之權力，乃取之於國會，無須行政方面之認可。此等機關之政策，亦由其自定，總統不得過問；因而當哈定總統（President Harding）某晨訪問邦際商務委員會，且與之討論該會急待解決之問題時，曾引起各方之評論。

聯邦行政機構，已發展至龐大無限之形式；是以任何總統，苟欲對各部均加以相當之注意，顯係不可能之事。此種事實，即在克利佛蘭總統當政之先，亦已如此。職是之故，現在所謂總統之輔佐機關（staff）者，乃成爲極端

之需要。惟輔佐機關之設置，除在海陸軍兩部之外，尙未計及；而總統乃被公認爲：經由其各部部長及彼輩自動所爲之各種非正式接觸，而處理行政者。然在最近之數年中，輔佐機關業已開始成形，且協助總統處理一切內務方面之行政，其工作頗似陸軍方面之參謀部焉。

考此種輔佐機關，乃胚胎於一九一二年塔孚特總統 (President Taft) 所委任之效率與節約委員會。該委員會本係臨時性質，其工作報告，雖大部爲當時所忽略；然吏務委員會之效率組，確係受該委員會報告之影響而成立者（註二）。迨一九一八年，該組竟獲得與效率局類似之獨立地位；其行動甚爲自由，又與多位上議員，發生密切之關係；但對輔佐元首行政之職務，則其成功甚微。降至今日，該組已淪爲嚴刻批評之標的矣。

此際他一輔佐機關，亦相繼出現，即所謂之預算局是也。該局成立伊始，社會一般人士，皆切望其能漸次發展，成爲總統悠久且有效之輔佐機關。其後經過長時期之研討，該局始由法律規定，附屬於財政部。惟由其成立之初，該局即自命爲總統之直轄機關，以促成總統管轄政府行政活動勢力之實現者。即視預算局，代效率局而爲聯邦行政統治之元素，亦無不可。預算局之權力，既如此廣大，而其重要性，又不失爲權力匯一之樞紐；故吾人於其職責方面，須有明確之認識也（註三）。

預算局之職務，爲對總統及國會，以公允之態度，建議「有關行政上之全體事務。」按預算局創設法案之規定，該局賦有制定各部改組計劃之權，且恆久保持儉約與改良方法之目的。預算局最顯著成功之一，係協調之實現；端賴此項功用，各部已因物品之採購與銷售，汽車運輸之準備，建築物之應用，物品之搬運，及其他類似之工作，

而聯成單一之機構。同時吾人可無疑意，該局對上述各種事務之努力，已爲政府謀得莫大之儉約。「夙來政府行政上之鉅大損耗及浪費，緣於各部工作分配之不當而釀成者，確切有之；然殊不若因各部及各獨立機關，毫無行政監督之協調而釀成者爲多也。」預算局在確保協調工作上，誠係總統之最高代表機關。目下更藉其對人員分級會(Personnel Classification Board)之干涉，而伸展至監督政府人員之重要地位矣。

關於預算書之製備，亦即預算局之最主要工作，該局握有鉅大之權力，以履行總統之命令，並實現其政策（註四）。至於會計制度，則由審計總監制定之。因是此種職務之性質，雖與預算工作所關頗切，該局亦無權處理。

各部概算之初稿，於每年八月中，呈交預算局。經過預算審察員研討之後，呈送於概算會。該會之組織，爲正副會長各一人，執行助理員一人，會長之助理員六人。由該會，修改各部所擬之概算大綱，期以適合政府之行政政策（註五）。繼則將由各部概算總額中所縮減之數目，及由總統分配於其工作應需之數額，一併通告各部。最後之概算書，則仍由各部重新製定，且須於九月十五日，再呈於預算局。此種概算書，復經預算審察員精確研究之。更於十一月之前，公開徵詢意見。經過此番手續，則概算書中之數字，始爲固定。然後各部之概算，仍發還各部，由各該部之預算官吏，製爲正形。末由預算局集合之，造成最終之預算書，以便移呈於總統。

左列之故事，爲一客居美國之英人，對美國預算現實狀態之啓示；其所述者，與真確之預算步驟，殆無出入。

昔於美國，余曾赴一有肴無酒之宴會，飯畢，道滋將軍(General Dawes)徘徊於月臺之上，頓足擊案，而向吾輩暢敘其最近與海軍部長之爭持。海軍部長（內閣閣員之一，襄助總統，而爲政府最高官吏之五人或六人

集團，某次曾被請求，由其概算中，核減三十萬圓。然該部長函知道滋將軍，對其所擬之核減，加以嚴厲之反對。當道滋將軍敘述至此，乃向吾輩曰：「因此，余特招請彼至余之辦公室；余未至彼之公署相訪。於吾二人謀面之際，余開始發言曰：『關於閣下所擬概算之核減，閣下以為何如？』」彼答謂：「促進海軍之效率，乃余之分內事，余決非在畏避此種責任，而準備縮瑟，或為任何人所強迫，而不能完成余所負於美國全民之責任也。」道滋繼謂：「閣下須知，大總統為吾美國海軍之大元帥，若伊親告閣下，必須由海軍部概算中，核減三十萬圓時，則閣下亦必勉為縮減，否則立即去職。閣下是否肯借余面謁總統，而討論此項事件乎？」惟是時海軍部長不欲出此，乃立攜其概算而去，并繕寫備忘錄一件，呈於總統。至此，道滋將軍復告吾輩曰：「翌日，余聞知總統與海軍部長，已同意核減三十萬圓矣。」

此外預算局之負責人員，所須深誌於心者，即預算書係總統意志之表現；當預算書呈交於國會之後，若圖以非當方法，使國會通過超越預算書中所開列之款額時，則視為違法（註六）。關於此點，哈定與柯理治（Coolidge）二總統，曾先後向政務協會（Business Organization），作極坦白之聲明。一九二四年六月，柯理治總統曾宣告曰：現下仍有多數官員，視其所交付於預算局之概算，為彼輩可以在國會各委員會之前，公開擁護者；余對此種觀念，頗抱悲觀。於此余將鄭重聲明，在預算與會計法案之下，吾國行政上惟一合法之概算，乃係行政元首所呈交於國會者。僅有此種概算，為彼輩所應忠誠擁護者……余於此以行政元首之地位，特再重行聲明，即余向各級官員建議，維護余預算之完整。

當國會通過預算案之後，大總統仍須憑賴預算局，施行儉約之監督。近年以來，大總統不時通告政務協會，希望由年度支用金額中，節省相當之數量，且命之負責遵守其要求。關於一九二五年財政年度之支出，柯理治總統通告政務協會謂：「余深望於此支出之計劃中，減除八千三百萬金圓。余更不欲下年度之支出，除去收回之公債外，超過三十萬萬金圓。果此，於一九二五年之年終，可得一萬零八百萬金圓之剩餘。蓋吾人之目的，即在節省此種或較此更多之剩餘也。」至與此項目的相應而生之方法，則已為各部及預算局所發現矣。

其他如強迫各部，裁減冗員，或限制各機關，增多僱員等，則依經濟原則所頒佈之禁令，及預算局統攝概算之權實施之。通常每屆預算局長，於其就職後一月之內，即須向各部聲明：凡關各部屬員薪俸之提高，或其數目之增加，皆在不被採納之列。

美國聯邦政府之行政，自一九一二年，塔孚特總統所任命之效率與節約委員會，開始工作以還，已造成一種顯然之轉移。該委員會建樹伊始，即發見政府公務之進行，既無完善之計劃與合作之精神，更乏清晰之責任與行政上之領導（註七）。直至一九二一年，根據預算與會計法案，而創設之組織完成後，大總統始得由主要輔佐機關之襄助，施行其無限伸延之行政政策。至此種輔佐機關之組織，亦與預算局類同，有監督各部及各獨立機關之權；有修正及調和各部中支出概算之權；且分割各部及各機關之日常公務，期於行政範圍內之任何角落，均可獲得最低量之慎心；他如最良方法之採用，設備之交換，以及百方設法善用公家之財源等等。此種事實，誠為「上世紀行政常規之變例也。」

一九二一年，哈定總統依據預算局之建議，設立所謂聯邦政府之政務協會。該協會中，包括在華盛頓之主要官吏，約計二千人；即上自各部部长及各獨立機關之領袖，中等官吏如各司司長及各局局長，下迄於重要之書記人員等。質言之，即協力完成政府公務活動之男女員司是也。大總統，預算局長，與政務協會之各會員，每半年舉行聯席會議一次。該會議之主要目的，乃在解釋總統之財政政策，宣佈半年行政工作之財政結果，並激勵各等官員，實現節約之要求。此種會議之重要性，一部在使行政領袖與屬員之間，試行建樹整個組織之意義；一部在喚起赴會之一切官員，對行政事務加以共同之注意。當政務協會每次集會時，全國各報紙，概以其緊要之篇幅，詳載該會議有關財政方面之規定。總之，此種集會，頗有樹立良好服務風紀之用途；惟會議中除總統及預算局長發言之外，他人尚無正式參與討論之機會，是乃急應改革之弱點也。

(註一) F. J. Godnow: Principles of the Administrative Law of the United States, pp. 76—77. Grover Cleveland: Independence of the Executive (1913). 高級官吏罷免各級屬員之權，並未因吏務條例及規章，而大部減削。此乃反乎一般之印象者。

(註二) 見一九一三年二月二十六日，總統對第六十二國會第三屆演詞中之「中央行政監督機關設置之必要。」「若無此項組織，政府仍必遵循其往日所本之程序進行，即國會之監督，與各司其事之官僚政治行政。此中已素具衝突、嫉妒、障礙、虛耗，以及工作上與成績效率上之缺點(Senate Doc. 1113, pp. 187—205).」

(註三) 參閱 Charles G. Dawes: The First Year of the Budget of the United States (1923). 更見 F. A. Cleveland: "The Federal Budget," Proceedings, Academy of Political Science, vol. 3, pp. 117—31 (1913). W. F. Willoughby: The Budget as an Instrument of Political Reform" *ibid.*, vol. 8, pp. 56—63 (1918).

(註四) Henry P. Seidemann: "The Preparation of the National Budget," *Annals*, vol. 113, pp. 40—50

(註五)「預算局長領導下且承受總統審核及確定之預算局。可集議修正，縮減或增加各部或各獨立機關，所呈於該局之概算。」一九二一年十一月八日之行政命令，載在一九二一年十二月五日預算局長報告書第五十二頁。

(註六)除經國會兩院中某一院之要求，部或獨立機關之官吏或僱員，不得向國會或國會中之任何委員會，呈遞某項款額之概算書或聲請書，與此等概算書或聲請書中增加某項款額之聲請書，以及關於政府收入要求須如何適應之建議書。參見一九二一年預算及會計法案之第二百零六款。

(註七)見一九二一年十二月五日，預算局長第一次報告書。此中指出當時流行辦事方法之顯著弊端。

第四節 意大利諾邦

直至一九一七年，意大利諾之行政，可目爲美國各邦混亂行政之標準例證；蓋因當時各邦所暴露之一切錯誤與弊端，該邦俱兼而有之。塔孚特總統，於一九一五年紐約邦所舉行之憲法會議中，曾發言謂：

對於邦政府（即如紐約邦政府）及其散佈於各處百五十餘種委員會之研究，僅喚起余一種感想；而此種感想，與余觀察吾國法庭處理訴訟之複雜手續後，所發生者殆同，即對吾國人，因適應政治環境而採行之繁複行政組織，感受一種莫大之驚奇。蓋此等繁複組織，若在其他環境之中，任何具有實際任事意識之人，皆不能實施，而吾國人竟能之也。惜乎，其歷年之消耗，恆倍於所應消耗之數量，而事實亦確係如此（註一）。

意大利諾效率與節約委員會之報告書中，對該邦政府之現行制度，嘗加痛斥如次：

按本委員會考查之結果，發現邦政府各廳中之無組織與混亂情勢，定必產生邦政府服務上之無效與虛耗……

至邦政府令人不滿之要點，可簡賅列舉如下：職位及薪俸方面，具有無謂之重疊，不獨各局或各委員會之長官如此，即彼輩之僚屬與僱員，亦復如是。然此乃損失中之最小部分而已。其所進行之工作，不能圓滿達成；且就其結果而論，其消耗之量數，較諸有效之組織，定必超出數倍。多種之供給，均出於零星之採購，以應某公署或某機關之需求；然此種採購之物品，若代以大量購買之招標方法，一若慈善機關行政委員會所用之採購方法，則必能以較低之價格購得之。關係密切之各公署間，相當連絡與合作之缺乏，勢必產生損耗且無效之工作。依法律之規定，在行政機關，會及各委員會之上，其惟一之監督者，即邦長也；但此等不需要之繁累及重責，任何個人，亦不能有效運用；同時，邦長既無充分之時間，又無決定重要行政政策與立法政策之便利。按現在之行政制度，對邦議會，亦無適宜之報告與建議，以使其能賢明分配款額，及制定重要之立法案。又當行政報告書製就印成之際，其數量向即繁多，而內容又紊亂無序；因之，一般民衆，自不能獲得比較滿意之行政報告。抑尤無合理之方案，以確定行政責任，或鑑別成績優良之官吏，與成績拙劣及毫無成績之官吏（註二）。

先前各機關，雖有多次偶然之合併；但一九一七年之立法，始明定整個組織之基本改造，且在不違反憲法之情勢下，建立行政上深厚之權力匯一制度。促成此種制度之實現，乃由兩種改革：即各廳之改組，與合併，及中央財政之嚴厲監督計劃是也。此二種改革，雖有連帶作用，失其一，則不能獲得美滿之效果；然後者較諸前者之基本重

要性，固尤大也。

據效率與節約委員會之調查，當未施行改革計劃之前，全邦之行政公署會，及委員會，計有百數之多；而此中三分之一強，爲近十年中所新設者，其僱員約計六千餘人，「彼輩之強半，均係各自獨立，除受邦長名義上之監督外，不受任何監督。」其後對此類機關之合併工作，邦議會大告成功，除憲法中所定官員不得裁撤外，全邦共設九（今則爲十一）廳。自是邦長之任務，乃專爲處理九種較大而調和之單位，不復爲處理百餘瑣屑之獨立機關者矣。

當余在邦長任內，卽新行政法規採用之後，邦政府之每項工作，悉在此九廳中某一廳長指導之下。所謂各廳廳長者，實卽余之內閣也。吾等不時舉行內閣會議，而藉此種會議，恆使余與各廳工作之進行上，保持密切之接觸。此外，余又對各廳主要之工作，要求定期之特殊報告。若無此種由新行政法規所訂定之組織，而欲對邦政府中各種事務加以監督，實爲余精力所不逮。誠然，余對重要之邦有營業，曾作親身之調查。在此種情況之下，若邦中任何區域發生行政之弊端時，定必有人加以評論，或用信件向余告密；而余則能憑藉邦政府之新組織，迅速察覺所告發之事實。又當余時而必須出巡各地方區域時，余可由親身之探詢，而明瞭各外署，如何在各該區域中，完成職務。然余所用以實施純正監督之主要方法，乃經由各廳廳長完成之。余所委任之各廳廳長，其能力與廉潔，皆夙爲余所信任者；且在余意料之中，余憑賴彼輩，實能對邦政府之任何事務，施以確切之監督也。

反之，當余初任邦長時，所適行之舊制度下，獨立機關凡百二十五處；如此，若欲對邦政府施以有力之監督，

無論採取何種方法，均係事實上之所不能者（註三）。

於專事研討財政廳長法定權力之前，吾人對該廳之組織，似有預先了解之必要。按前人設置該廳之目的，乃欲造成一種機械，藉之能使邦長對各廳廳長，實行一種簡捷且直接之監督。此種目的之由來，實為某種信條之副產物，即僅有應用此種集權機關，始能在邦政府行政服務之中，獲得相當程度之一致與協調；而效率之最後標的，則係行政各機關之一致與合作。此種目的之尋求，不能僅憑建樹遠大之財政監督而已，尤須賴將各種之服務，平均分配，而成為有聯繫之八廳及財政廳。此種理論之是否完善，或是否經過妥當之考慮，以及是否出乎所尋求之效率範圍以外，均非當前之問題。就目下而言，吾人之所需要者，乃對財政廳之本身，加以深切之認識已耳。

賦與財政廳之特殊職權，依自然之區分，計有三類：第一，為使財政廳能獲得適當之消息，以造成明確之決定者；第二，為增強製定預算之程序者；第三，為賦與財政廳一種權力，使其對行政進程中之財政事務，加以延續之審核及監督者。

第一類職權中之所堪注意者，有（一）創制並確行一致簿記、會計及報告制度之權；（二）創制賬目、報告及憑單之方式；（三）監查邦政府各廳及接受邦津貼各私立機關賬目與支出之權；（四）調查重複工作及各廳行政之效率。第二類職權，為備製二年度之預算書，然後送呈於邦長。當此種程序進行時，先由預算管理員，發出概算空白表，繼之，審核各廳所填寫之數字，更經精密之考查，乃造成預算書。該管理員有權「贊同、否認或刪改各種概算」。此種規定，實賦與財政廳修改概算之權威；而其修改，乃根據本邦之整個財政情況，及各機關之各別需要。某廳若

因此等修改而蒙受損害時，其惟一之伸冤方法，乃當邦長尙未將預算書呈交於邦議會之前，向邦長訴明之；同時又可將其所據之理由，陳述於邦議會之款額分配委員會。

第三類職權，爲最耐人尋味者；此實由於其本身之重要，而在美國之財政實施上，又特別新穎也（註四）。此等權力之給與，乃欲使財政廳總握一切有關金錢上之行政決定。至其特殊賦有之權，則係（一）監視支出及賬目；（二）檢查並贊同或否認各廳之憑單、賬單及其請領書；（三）清算賬目，從事於查詢物品與材料之供給，或工作之完成，以求確保各類物品或工作之價值、品質及數量之公道、正當及合理，且不容有微許之過量。此外尤堪注意者，即每廳當領取款額之前，必須備製爲逐項進行事宜所需之估計單，呈交財政廳。至所提出之估計額數，是否可邀財政廳之同意，並非特別緊要；但就否認憑單之權力而言，該廳確賦有一種保證，即各廳對其款額之分配，必須對財政廳之意向有所顧計也。

凡此諸種條款，其所賦與財政廳之遠大權力，固不待深切之研究而自明。該廳之權力，實遠超於檢查財務行政而提出公道、正當及合理諸問題之外；而此等問題，本係包括於該廳政策，及廳內工作實施諸問題之中者，若欲加以劃分，亦確有顯然之困難。吾人如詳讀各種條文，則知立法之本意，乃爲對全部行政程序之效率，造成廣續之檢查。職是之故，意利諾財政廳長在法律上所居之地位，匪僅爲一財政官吏，且類似英國制度中之財政大臣焉。

按意利諾邦之行政法規，特賦與財政廳若干權力，以便「檢查及贊同或否認各廳之憑單、賬單及請領書，且任何廳之憑單、賬單或請領書，若無財政廳之同意與證明文件，概不得認可；清算各廳之賬目，從事於查詢物品與

材料之供給，或工作之完成，其目的在確保各類物品或工作之價值、品質及數量之公道、正當及合理，而此等條件均須照行，且拒絕並否認稍有過量。」

至關於否認憑單之理由，該行政法規中實無若何之規定。然右款之次款中，所載「公道、正當及合理」之文字，據一般之解釋，咸認為授權與財政廳，使其審核各廳及各機關支出上之得當問題，同時亦及於其法律問題。當勞敦 (Lowden) 邦長行政期中，關於此點發生一度之爭論，因而諮請邦長之顧問等，發表意見。按一方面之主張，謂當某廳廳長與其所屬各處處長，計劃其分內之工作時，若不依據邦議會所表決且經邦長所同意之款額，則其執行及行政之效率，必將大受損減。然其他方面之主張，則謂：當財政廳批評某廳或某機關之各種決定時，若不知其決定之理由，或不立於確知其決定理由之地位，便超越其職權範圍。

其後供獻於邦長之意見，對財政廳長之權力，贊成廣汎之解釋。據該項意見，以行政法規中所含之主旨，在監督支出，審核日常政務經過，以批評之態度，查詢各種憑單及文件，且決定對公款之請領事宜，是否合法與公正。「職是之故，關於權力問題，若抽象論之，余以為財政廳長，可以質問任何支出之是否有益與得當。惟權力不恆與正義相符合。吾人頗可假定，於實施此種強大之權力時，財政廳長務須以謹慎、溫和、熱心圖功、有效及協調之行政為主眼；同時對其他各廳所賦有之法定特權，亦須加以相當之考慮」(註五)。

當行政法規實行之初，財政廳積極運用其所賦定之威權，其結果，惹起對方各廳之強烈反抗。但最近一種臨時辦法，似已樹立矣。吾人目下所研討之各條款，似將各機關金錢上之最後決定權，轉移於財政廳。一切憑單，均須

於付款之前經過財政廳之檢查；而在若干情形之下，支出已經成立或合同已經訂定時，對此種特別處置，雖似難再監督；然財政廳長仍可發佈通告，敘明將來如遇此等支出，伊將認為與公道、正當、或合理之規定相背馳，故必遭否認。當勞敦邦長行政期中，一切供給上之要求，必須於採購之前，呈交於財政廳，以取得其同意。至吾人之必須深誌者，財政廳長之動作，乃係代表邦長者；且財政廳長之任何重要決定，亦係邦長個人之決定。因之，邦長可施行一般緊縮之政策，復可飭令各廳，不得消耗各該廳分內款額百分之八十以上。按意大利諸行政法規之結構，頗易使此項命令見諸實行。或為預防虧空計，亦可限令各機關，保留其分內款額百分之十，直至財政年度之最後一月或數月。其他種種原因，亦或影響於此等行政之監督焉。

第一任財政廳長，於其年度之報告書中，曾總括該廳之工作如後：

其他各廳，於處理與財政有關之各種特殊重要事件之前，必與財政廳相磋商。此種實施，已演為常識，並非法律使然。

各廳廳長之週會，按時舉行，藉此可解決有關財政政策之各問題。有時財政廳長，認定某項問題中之事宜，必須對關係各方面或各事宜，加以精密之調查。至此種調查之範圍，可自關係輕微採購物品之小賬單，以至於遠大事件之政策問題。

總之，財政廳實施調查權力之範圍，至為廣汎。任何一廳所處置之任何事件，幾皆與款額有關，故均須取得財政廳長之同意。準此，吾人當可見到，有系統及精密之調查，恆將財政廳，置於主持公正決定重要事件之地位。

(註六)。

篇幅之限制，不容吾人對此種問題，更作詳明之敘述。惟事實業已證示，意大利諾之「最高行政權力」確已邁進於現實之路矣。蓋財政廳長，亦無異於其他各廳廳長及彼輩之直接屬僚，同為邦長所委任，亦可由邦長任意罷免之（註七）。由是以觀，作總決定者，乃係最高行政領袖；各廳消費事宜之監督，亦操之於邦長；而實際上之限制，無論係對消費各廳者，抑或對財政廳者，亦均為邦長個人所劃定也。

依據意大利諾行政法規之其他各款，各廳及各機關採購與印刷之自由，均已削減無遺。邦外之旅行，須經邦長之允諾，而不能由任何廳長單獨准許之。各種支出，須經該邦在憲法上獨立之查賬員審核之。吏務委員會，乃為各廳取得受有相當訓練之人員者，而在習慣上，各廳廳長可自三位優秀之候補人員中，任選其一。

至此，吾人可轉移視線於他一事實，即公務員之自由行動，深受款額分配法案之性質所影響。設使對此法案詳加分析，則知各局局長或財政官吏，除遵守查賬員所監視之立法規定外，更不能有所活動。若所分配之款額為一整數，則其自由運用權，概賦與特定之官吏；意大利諾行政法規，特將此項自由權，賦與財政廳長，而該廳長乃代表邦長而行動者。惟消費之發端權，仍保留於各廳；於此，吾人須特別注意。若處於具有侵略性之財政廳長下，其否認支領款額之權，極易使消費發端權，變為薄弱。此種發端權之集中，似不易於擴張；但部分之發展，或有其可能。

其他相關之點，乃涉及應付緊急準備費之性質者。廣汎論之，緊急準備費若分配於各廳，則其初步裁量權，自即賦與各該廳之領袖，意大利諾已演成一種頗饒興致之改革，即傾向於減少各廳緊急準備費之數量及其重要性。

而為邦長與財政廳長所管轄之總緊急準備費，強半替代之矣。至在麻色出賽，則僅有屬於邦長之意外款額。

總結而言，意大利諾制度之實施，乃基於三種原則：（一）一切重要行政決定之獨立審核；（二）組織與效率上之延續且悠久之研究；（三）消費之責任，賦與財政廳長，而該廳長乃代表邦長而行動者。

（註一）一九一五年紐約邦憲法會議，第十一號文件，第三頁。

（註二）一九一五年效率與節約委員會報告書，第十八九兩頁。

（註三）勞敦邦長與著者書。

（註四）參考 Henry C. Wright: Report of an Investigation of the Methods of Fiscal Control of State Institutions (1911).

（註五）比較 State vs. Herrick, 140, N. E. 314, cited below.

（註六）財政廳第一年度報告（一九一七——一八）。

（註七）參議院同意委任權，永未用於意大利諾，以阻礙邦長之選任。

第五節 麻色出賽邦

麻色出賽權力匯一運動之結果，已形成一種新組織；此種組織，初視之，頗不似有助於擴大邦長之權力者。然世事之演化，於此所昭示者，亦與在其他各種例證無異，即僅由立法定義上取得結論，殊屬危險；而對人員之影響，慣例之力量，以及時代精神或潮流之關係，加以考核，又係非常重要者也。於稍形差異之體制下，麻色出賽確已成功一種權力匯一，而其結果，實與意大利諾大體類同。

若干年來，麻色出賽之集中監督權，似大部保留於該邦之立法機關，而未轉移於執行機關；但一九一六年共和黨恢復其勢力之政情變化，及一九一八年憲法會議之工作二者，已先後建設最廣汎之行政監督；此項監督之實施，現正由行政與財政委員會運用之（註一）。

一九一八年，發生兩種促進此項轉移之重大事件：其一，為邦議會制定預算法，由此建樹行政領袖及財務負責之原則；其二，則為贊助與此目的相同之憲法修正案。按該預算法之規定，凡官吏及會，均須逐年向行政監督，呈交本年度款額分配之陳述書，及下年度擬需款額之概算書。「行政監督，須研究並審核一切概算書與款額請領書，且須實行所認為必需之各種調查，以完成代邦長編製之預算案，更列舉邦長應予決定之各項建議。」預算案中，亦須包有邦長關於分配款額各點之詳細說明。

於一九一九年，邦議會通過一重要法案，將二百有奇之政府官署，配併為二十廳，及直轄於邦長之各機關。該法案乃實行各小官署隸屬於各廳之原則，且對監施預算及其他集中監督之方法，亦特別化繁為簡。至該法案與其他各邦類同法案相反之點，則係位於安美斯特（Anders）之農學院，竟劃歸教育廳管轄之下（註二）。

現行之監督機構，則為一九二二年立法之產物（註三）。此項立法，建樹一行政與財政委員會。該委員會，由邦長及行政會議所委任之四人組成之，任期為四年，每年一人退職。惟因邦長之任期為二年，故任何邦長，於其第一任中，對該委員會之監督，不能確定；然按麻色出賽之慣例，邦長皆連任一次，且洎今該委員會對邦長之財政設施，完全表示同情。該委員會內復分為三局：即檢查局、預算局、及採購局，並設人員與標準股。當委員會集會時，各委員

皆處於平等地位。若遇投票之反正兩方均等時，則請邦長裁決之。實際上現行麻色出賽行政系統之整個財政監督，均集中於該委員會；例如會計監督，備製預算，採購，管理印刷，統攝邦外旅行，以及決定人員問題。是故其重要性，至為明顯。惟吾人僅能對此集中監督發展之數方面，加以簡賅之論述。

當一九一六年之前，審計局之賬目監查員，賦有查詢採購方法，及向審計局長建議改善之權。惟此項權力，似從未有有效運用；且於一九一六年，轉移於新設之行政監督公署。嗣後經過一度公開之徵詢，更獲得邦長及行政會議之同意，行政監督，又賦有制定採購物品規章之權。其次三年中，復進行研討採購之方法，其結果，乃成一種建議：各公署之器俱、裝置、什物、及文具，均須集中採購。此項建議於一九一九年，見諸實行，且成爲是年改組法案之一部分。然完全集中之採購，尙未確切實施。

關於印刷之作有監督，實始於一九〇二年。是年所設置之出版會，專事「檢閱年度報告書，各種特別報告書，以及其他由該邦刊發之公文，並規劃其方式及內容。」任何特別報告書，如經出版會，認爲「有實際之效用」，則准許其出版。至對邦長及行政會議之申訴，無不允行（註四）。一九一六年，出版會之權，轉移於行政監督公署；更於一九二二年，轉移於行政與財政委員會。至關印刷監督之討論，可由本節末數段見之。

一九一六年邦長行政會議中之特組委員會，實行研討麻色出賽之薪俸問題，並由行政監督襄助之。結果，對全邦服務中之一切職位，規定一標準薪俸表，且將其執行之權，賦與行政監督，近則轉移於行政與財政委員會之人員股股長。自是之後，人員管理之擴展，不僅包括薪俸等級之決定，及對相當等級特定職位之分配；且有同意補

充空額及新設職位之權。事前不經該委員會之同意，不得創設任何新職位，及補充任何空額。按樹置此種權威之本意，乃在杜絕冗員之尸位；但亦顯然供給一種方法，端賴乎此，某機關之擴張，能受其策動，而進展之方針，亦能受其嚴重之監視。

麻色出賽邦，並無與意大利諸邦相似之一般監督權；如審核日常憑單，以決定支出之是否公道、正當、及合理是。然大體上亦得到類同之效果；此實由於行政與財政委員會，對薪俸、補充空額、採購及印刷之監督使然。吾人對此等主題，似無作詳密研討之必要；但關於人員及印刷之監督，將於以下數段中，略為論及之。殆因麻色出賽之行政，於此兩方之發展，較之任何邦均為強烈也。

一九一八年，制定補充空額或新設職位之程序，以為委任或陞遷之用。此種程序施行之初步，乃由委任官吏，向行政與財政委員會，呈交請求書，開列某位置之名銜、等級、前任人員之姓名、及其需要；如新設一位置，又須援引某項法規，及擬議中之薪俸數額。其次，該委員會指派相當人員，調查該位置是否需要，等級是否正確，及固定款額是否敷用。若此項請求書為該委員會所批准，則即移交於吏務委員會，復由該委員會，向某廳證送一有被委任資格之候補人名單。如對行政與財政委員會之發見，認為不當時，可向邦長及行政會議申訴。總之，於此種程序進行之下，該委員會，除受申訴限制外，對邦服務各支系之新委任及陞遷，均握有否認之權，甚至有款額可用之處，亦所不計。邦立農學院，對此種情形之實施，已屢作嚴刻之不平鳴。據該院當局宣稱：人員監督事宜，確使該機關之政策，受有深切之影響。

印刷監督雖係一種不甚重要之事件；然專門編纂會之監督印刷工作，亦確足顯出權力匯一之演進特別於麻色出賽邦，行政與財政委員會及各種科學機關之間，已發生強烈之爭議。一九二三年行政與財政委員會之第一次報告書中，曾啓示大量減少印刷之積極趨勢。

於已往六年中，各廳之報告書及其他公文之卷冊，均經編纂。一年來，編纂工作，已延及一切準備付梓之案件。每項公文須先讀過，以定印刷是否確當。疇昔邦中曾印刷多種不需要之文件。目下委員會已訂定規章，印刷品須爲法律上所限定者，或且爲邦中勢必印刷之公文。依據此項政策，多種公文之印刷，均遭拒絕；但與此相關之機關，尙可向邦長及行政會議申訴（註五）。

假使議決某種公文准予付印時，則須重行讀閱，以便刪除不關重要及非必要之篇幅。先前各廳之年度報告書，概爲若干卷冊所集成；而編纂人等從未明瞭，一簡賅之報告書，更易博得讀者之歡迎也（註六）。

行政與財政委員會，除編纂工作外，亦規定印刷之式樣，應刊行之數量，及應採用之紙張。至關於此種監督之結果，可由該委員會所發表如左之比較上見之：

一九二二年各種印刷品及紙張之消費總額	六〇七、七四八金圓
一九二三年各種印刷品及紙張之消費總額	四〇六、二七三金圓
減少之數額	二〇一、四七五金圓

由此觀之，麻色出賽與其他各邦無異，亦會有巨量非必需及浪費之印刷；此殆毫無可疑者，邦政府節約之要

求，對印刷數量及性質之重視，已相當堅持之矣（註七）。

惟在印刷監督情勢下，尙有一主要爭點存焉。假設某局或某機關，抑或某廳直轄之某官署，對其所審定之稿件請求印刷時，是否仍可容許行政與財政委員會，行使其完全拒絕刊布之權？在法律上，該委員會，顯然握有此種權力，且在實際上，亦嘗運用之。然其行使，殊令對各機關負科學研究責任之人員，發生無限之激怒與驚愕。

（註一）然邦議會仍負分配款額之重要任務，而預算方面之領袖地位，刻已爲邦長與聯合款額委員會所共享。至該邦財政政策之良好揭露，則可由衆議院款額委員會主席之預算講演中見之。

（註二）麻色出資預算史，已由谷利克（Luther H. Gulick）精巧披露之。見 *The Evolution of the Budget in Massachusetts*.

（註三）*Laws of 1922, ch. 545*. 此項立法之良好描述，可讀之於 Morris G. Lambie: "Administrative Control in the Commonwealth of Massachusetts," *Annals*, vol. 113, pp. 94—105 (1924).

（註四）*Laws 1902, ch. 438*. 一八六〇年之總法規，賦定該邦祕書長、經邦長及行政會議之忠告與同意，刪除各廳報告書中一切非必需及非當部分之權。但此權並未曾有效實施；閱一八六〇年總法規第四章，第二款。

（註五）至確切之數目，則從未披露。

（註六）*Public Document 140, pp. 5—7, 1923*.

（註七）比較 *Citizens Committee on the Finances of Pennsylvania: A Survey of the Fiscal Policies of the Department of Public Printing and Binding of Pennsylvania. (1922)*.

第六節 市政府之權力匯一運動

美國市行政組織上，所以產生多種奇異之發明，乃由於對制衡原則之信仰，及對強固行政者之畏懼。往昔最饒興致之遺蹟，爲麻色出賽之衛塞斯特（Worcester）市政府（註一）。逐年選舉之市長，被視爲保證「本市執行及行政事務上忠實有效，且節約之行爲，與各執行及行政局署間，協調且一致之動作者。」然由兩院制之市議會，逐年選任市財政局長、稅務員、法律顧問、審計局長、破產管理員、工程師、街道委員、溝渠監督員、路燈管理員、自來水委員、自來水登記員、公共建築監督員及助理員、估價員、濟貧監視員、墓地委員，以及消防局之總機師、副機師，與二助理機師等等。同時該市憲復選賦市長，委任其他官吏之權，但須得市議會之同意。

惟此類範型之市憲中，所滿載有礙於單一與有效領袖之條文，幾皆廢除矣。委員制（commission plan），已將草昧時代之殘蹟，淘汰殆盡，而代以較爲簡單且有效之組織。局署之數目，既減至五或七；於是各小單位隸屬於各大局署之原則，勢不能不加採納，而些須之協調，已顯然存於委員會中。該制若與昔時之政治制度相比擬，誠有一偉大之進步；而其中預算及會計方法之改良，能與其他革新組織並駕齊驅一事，則似爲尤堪注意者也。

委員制雖於初創之數年中，被目爲足以一掃舊日之積弊者；然終未達到行政一致及負責之願望。政治與行政兩方，依然混淆難分，行政之一致與協調，猶屬缺乏，而於樹立常設幹部專門人員一節，亦復感到無數之困難（註二）。按市行政中單純與一致要求之最後發見，實爲市經理制；而該制於權力匯一之政策，已進至合理之限度矣。

此種範型之梗概，已爲一般人所通曉。整個行政責任，盡集中於市經理一人之手；而該經理爲由市議會或市

委員會所任選者，其任職期無定，且無籍貫上之限制。市經理委任各局局長，伊等則任選其直屬人員，均無須市議會之同意。其他官吏及僱員，概藉考績方法任選之。市經理可罷免任何被委任之人員，並恆隨意爲之。至各局局長，則各對其本局，負完全之責任。預算書通常由市經理個人擬定，而於款額分配之後，伊又賦有監督支出之大權，市經理既親與各局保持密切之接觸，協調遂自然產生。

據安德生 (Anderson) 之撰述，謂：「市經理制，特別注重市行政之專門人才；故給與市經理各種方便，以委任勝任之各局局長。」……此制「較之其他各種制度，如委員制，強固市長制，或美國市政府之其他組織制度，賦有一可能之良機，以促成精純訓練，較一致且較負責之行政組織。……總之，該制綜合名士代表之常識，及其地方政治天才於市議會；而復將常設專家輩之經驗及技術，集於行政機關」(註三)。

市行政之市經理範型，或可導引各級政府，均趨於採納權力匯一、一致、及負責之原則。各較大之縣政府，其將被迫而追隨於市經理政府所昭示成功標準之後者，爲時定將不遠(註四)。至邦行政之演進程序，則頗不易於斷言；然自流行之動向觀之，邦經理制之政府，亦終將實現；而聯邦政府之預算局長，亦可期許之，爲全國行政完成類似之服務焉(註五)。

(註一) 一九二一年出版之衛塞斯特市憲、法律、及法令。

(註二) Victor Rosewater: "Omaha's Experience with the Commission Plan." *National Municipal*

Review, vol. 10, pp. 28—38 (1925).

(註三) William Anderson: American City Government, pp. 331-33 (1925).

(註四) Richard S. Childs: "The County Manager Plan," 此乃全國城市聯盟會所刊行之小冊論文。

(註五) 散漫行政之最佳例證，當然為美國之縣。其政府體制，可在下列各書中，研究而得：H. S. Gilbertson: The County, the Dark Continent of American Politics (1917); Herman G. James: Local Government in the United States (1921); John A. Fairlie: Local Government in Counties, Towns and Villages (1906); Chester C. Maxey: County Administration (1919); County Government, Annals, vol. 47 (1913); Kirk H. Porter: County and Township Government in the United States (1922); New York Constitutional Convention, 1915, County Government; 此外，並可常在 National Municipal Review 中研究之。意大利諾邦之叩克縣，已在縣長公署中，造成若干領袖地位；其他數縣，則有縣經理。此均為例外之舉。教育行政之統一於督學人員，與吾人一種頗堪注意之對比。

第七節 結論

本章所述各種行政制度之真諦，可由以下之原理中尋出之：即忠實、有效及負責政府之穩當樹立，乃在將一切重大權力，集中於行政領袖之身；且設置直受其監督之行政機構，以便有效實施其集中之權力。

根據此項原理所形成之一般行政制度模型，無論在市、邦、或聯邦政府之中，概無二致。至實現此項原理之初步，則在促成行政領袖權力之直接擴大，而以地方及邦政府為尤然。行政領袖可委任多數官吏，且恆不需同級政府立法機關之同意。伊又可罷免此等官吏，而不為往昔關於罷免權之各種限制所羈絆。此外，行政領袖，憑賴改組之各部，可於定期或不時召集之會議中，親與各種服務首領相磋商。

然由掌握財政細目監督權之輔佐官吏，而使行政領袖之勢力間接擴大，亦或屬於同等之重要。蓋通常行政領袖，其時間消磨過多；如僅以其餘暇，作監督行政之用，為時定必甚微。故所謂真正執行領袖者，必需一精強之輔佐機關，為之制定計劃，及監視其行政程序之執行，且不時供獻公務效率上所必需之建議及批評。此等輔佐機關，於已敘及之各級政府內，均在組織之中。

至此等輔佐官吏之權限，概多係屬於財政方面者。彼輩編製年度或二年一度之預算書，且賦有相當之權力，修改或減削各部所呈交之概算，藉以調劑各部工作之程序。彼輩由相關各部代表襄助之，更與立法機關之款額分配委員會，共同協議。於意大利及歐亥俄二邦，當款額由邦議會通過之後，必待支出計劃呈送於財政官吏，並取得其同意，方能有效動支。簡言之，由於此種或彼種機構之應用，終年監督款額支出，及評定費用是否合理與得當之方法，均已次第尋出之矣。

除此種新式之監督範型外，美國自有政府以來，即實行支出上之審核，以決定帳目之準確及付款之合法；此殆查帳員與審計員素所履行之職務也。

創設數種襄助機關之趨勢，由來已久，其主要目的，乃在取得專攻之利益；即如委託一官署或局所，為實施工作之各部，備辦一種服務是也。至此類襄助服務中之重要者，則有人員之選擇（此中固有其他成立之原因在）採購，印刷之備辦，屋宇之建築，及工程方面之各等服務。按創設此等專攻機關之本意，毫未冀其成為監督之機構。職是之故，若某部請領四十具棹椅時，採購機關並無詢問請領原因之必要，而僅以最低價格，且在最短期間，以採

購所請領之棹椅而已。

惟最近之演變，曾證實此類襄助機關，已逐漸轉為監督機構之一部分。於意大利，此等機關並非設置於財政廳之內；然各廳為服務方面之需要而請領時，均須經過財政廳，尤須得其許諾。於麻色出賽，襄助機關，皆係行政與財政委員會之一部分。於聯邦政府中，此等機關，盡由聯邦協調人員統轄之；伊等即係預算局之代表。於英國，此等機關，悉由財政部管理之。研究行政學者，對襄助機關之如何演變而為管理及監督機構，以及其真實工作之評價，均須加以緻密而有系統之探討。

最近十五年來進化之淨獲，實為行政管理方面領袖地位之提高。本世紀之歷史學家，或將以始自世界大戰之十年，為一種運動之突然沉澱及結晶時期。此種運動，確有逐漸而無形之進展；且將行政責任，牢附於行政領袖之身，以求校正既往執行公務之錯誤方法。目下對此種賢明之決定，雖已獲得一般之默認；但批評家輩，尙未能啞然無聲也（註一）。

（註一）有歷史興趣者，為 Leonard A. Bule: "Recent Tendencies in State Administration," *Annals*, vol. 15, pp. 434—45 (1901). 欲研討以財政或其他方法集中權力問題之文字，可參考 George S. Call: "Fiscal Control of State Expenditures," *Annals*, vol. 113, pp. 75—84 (1924); Frederick F. Blachly: "Fiscal Control in Oklahoma," *ibid.*, pp. 84—93; R. E. Miles: "Fiscal Control in Ohio," *ibid.*, pp. 105—11; Francis B. Haas: "Supervision of the Budgets of State Educational Institutions," *ibid.*, pp. 112—19; Clement W. Hunt: "Developing Budgetary Control in Relation to the State Institutions of Pennsylvania," *ibid.*, pp. 120—28; P. G. Andrew:

'Results of Standardization of Supplies,' *ibid.*, pp. 269—71; Russel Forbes: "Centralized Purchasing in Governments of United States and Canada," *ibid.*, pp. 272—86

第六章 權力匯一之限度

塔孚特先生：「此種執行者之獨立，更分而為消耗人民金錢之多頭野獸，定必增加經費之數量。」

譚奈爾先生 (Mr. Tanner)：「閣下意為每廳均各有其經費乎？」

塔孚特先生：「然，猶不止此，每廳於其行為之效率與節約上，各自行動，而不對邦長及任何人負責；且在此等情勢之下，每一局署定必認其職務為本邦中之最重要者……」

譚奈爾先生：「然則，閣下所計擬之補救方策，果如何耶？究是否造成較少之廳數，而將此等局署，歸納於各廳之下耶？」

塔孚特先生：「當然。余欲減少之，繼則置於邦長，或應握有此種權力者之下。蓋能使政府有效且儉約進行之惟一方法，乃在有人對整個支出負責而已。」

紐約邦憲法會議紀錄 (New York Constitutional Convention Proceedings)

對前章中所述行政組織之範型，極少有系統之擁護或反對。評論者對舊制度攻擊之言論，固屬精幹而銳利；然伊等顯係於其建議所及之命題，尙未作澈底之研究。憲法會議中之爭論，異常空洞，且恆無張本；各效率與節約委員會之報告書中，均多批評而少建議；且於國會各委員會前之公開徵詢，亦少產生有系統之辯駁。惟如詳讀相關之言論，更由一九一〇年以還所積集之糞糠叢中，篩出些須之麥粒，則可獲得贊成及反對權力匯一運動之主要論辯，同時更可擺脫其中若干無味之論題。本章以下各頁，即將依此標的，而致力於列舉法庭及行政人員有關

此項問題之要論，且對行政領袖及財政監督人員之適當任務，作嘗試之假定。

第一節 權力匯一之贊成與反對

擁護高度行政權力匯一者，動輒宣稱：如欲使政府完成其現代情勢所促託之鉅任，必需經過整個之改革乃可。

據彼輩所指出，亟待治療之癥結，為行政機關之重複，及其脫卻任何監督而過度獨立；實際上顯然具有聯繫之局署，幾完全缺乏合作；責任之毀棄，或至少為責任之混淆；任何精細之財政政策，均屬罕見；防止不良政務之實施，亦無若何方法；改進行政習慣激勵品之喪失無餘，亦即彼輩所指為「服務上之停滯」；各種服務上對內或對外之有力領袖，俱未實現；使公民或公務員供獻革新計劃之適當資料，更為稀少。彼輩以為此等癥結，正反映為各部之驚人消耗與浪費，公務員之不勝任，以及各行政機關力量上及正當企圖上之不足，取信於人（註一）。

同時此等評論者，亦提出各種補救之方策。彼輩贊成責任之集中，行政單位之劇減，所餘少數機關間之有效聯絡，顯示協調工作計劃之單一財政政策，及領袖地位之統一。至於達到此等目的而適用之各種機構，則為廣大邦長及市長之權力，以委任、罷免、並監督其所轄之官吏集團；又於素稱「淆亂」之行政中，建立階級政治；其尤要者，為憑恃一相當之輔佐機關，以實現編製預算及財政監督之原理（註二）。

至反對現代之行政趨勢者，對以上所列舉之特殊弊端，雖不否認其存在，然頗輕視其重要性。伊等盛道在現

存政府形勢之下，美國人民確已成就多種偉績，且伊等雅欲將目前困難之根源，誘之於世界大戰之變動，故主張於拋棄「先人」所開創之事業，不應操之過急。

反之，伊等對樹立行政領袖之條陳，曾作嚴刻之訾議。伊等咸認，此項條陳，定必於行政領袖之新公署中，造成「危險性」之權力，且恐其惟一之結果，將促成一種不能抵禦之政治機構。按伊等之辯護，主張職祿分職制者，果有一日幸而謀得行政領袖之地位，則前此由各種獨立委員會中，所排除之職祿分職制，定復無限蔓延，而縱橫於行政系統之中。財政監督計劃之運用，必將破壞各部之責任；而各部中之每項決定，盡將受外來權力之牽掣。其尤甚者，該監督人員，決不能對行政各支系之目的與方法，均有相當之了解，且待其對諸多情勢略知端倪時，或須與其行政領袖，一併退休，而遺其職務於其他盲昧無識之繼任者。其最甚者，該員於裁決行政問題時，並不依其中之技術或道德各點為根據，而純基於「事務」方面之判斷，一味堅持消費不逾其所分配之款額。果此見諸實行，則立法機關之意志，即如對其所同意之某項服務，賦與款額一事，亦將為財政監督機關所左右矣。

此等反對論者，以如此之設施，勢必破壞各官署官吏之發端權。誠然，當政黨轉移政權，或甚至行政監督更調之時，政策上之突變，定將不免。監督機關之過多，自即增加延宕與拘滯，而妨礙工作之進行；且因增多必須備製之報告，必須填寫之表冊，以及干涉各部技術問題之決定三者，亦必使各部之設施，大受羈束。其次，現在之趨勢，將促成龐大之部門，而其內部反無實際之關聯，及有效之合作；其結果，所建樹之計劃，定與起初所想像之原理不符。再次，若有真正之強幹人員，則較大之權力匯一，似非必需。

最後，權力匯一之整個計劃，亦被宣告爲無用。

同時反對論者主張：權力匯一之所以不需要者，實由於行政組織之真切標的，多爲人所誤解。按之實際，所謂真切標的者，乃係政策與行政計劃之一貫，確保各部對其公務行爲之負責，善於利用專門人才，鼓勵並發展服務中每一官吏或僱員之創制能力，且維持政府與被治者間之密切關係。

據伊等之宣示，此等標的，決非辭卻多人而代以一人之秉政所堪實現。反之，此等標的之完成，似可賴他種行政組織範型。在此種行政組織之中，各部分均保持最小之形式及同質，雖增加部門之數量，亦所不計。此外，該項組織之中，每一單位均賦有自主權，且同由一委員會領導之。該委員會之委員，爲輪流任期，其排列法，必使任何邦長，不能作整個之監督。至必需數量之相互關切，則莫若憑藉一包括邦長，且受邦議會嚴密監督之行政總會取得之。

(註三)

(註一) 見一九一九年，紐約邦改造委員會報告書，第四五兩頁。

(註二) 左列文字，爲一稅務行政名著之首段：

「假定一大公司，賦有佐治 (Georgia) 邦桃業專賣權。其開始之工作，乃將管理事務，分成完全獨立且不相關聯之四組，以實施中央行政之各種任務。每組均不對其他各組，或任何人負責。第二步工作，則分設十二或十五之其他中央機關，專司採集該邦遠途各方之桃，而此等機關亦各自獨立，且與原有之四組，完全無關。第三步成就，乃將純係地方性質之任務，分配於百六十左右之地方事務所；而該事務所等，亦各自獨立，並在事實上，與任何中央機關無關；因此，除於地方主顧外，概不對任何人負責。若將此等機構，完全加以組織（或有人謂爲分化？）則該桃業之專賣，定易於大規模舉行之。」 James W. Martin: "Tax Administration in Georgia," Bulletin of

the National Tax Association. April, 1925, p. 208.

(註三)任何學者之團體，均不能對權力匯一之反對論，作無條件之承認。然就一般而論，吾人可謂，目下之衛斯康新邦政府，及閩內蘇塔邦政府計擬中之改組，均依據此等原則；而歐亥俄邦立大學學者與觀察者，及該邦公務效率機關，亦為贊同此等原則者。關於兩方之意見，參看 J. M. Mathews: "State Administrative Reorganization," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol 16, pp. 387—98 (1922); and F. W. Coker: "Dogmas of Administrative Reform," *ibid.*, vol. 16, pp. 399—411.

第二節 論題

關於擁護與反對權力匯一論者，所提出論辯之簡賅敘述，可作為探討反正兩方若干主要論題之導言。吾人所首應注重之事實，即按何者「必」發生，但忽略「人性」觀點而論辯之問題，其任何方面，均缺乏具體之例證是也。研究行政學者切須重視之一主要問題，乃係集合例證，而拋棄自認為應有之結論。以下諸頁之主旨，在指出若干論題，而對此等論題中所生出之各種問題，毫無解答之企圖。然吾人之須深信者，即真理定必存於兩種極端意見之間，且須完全承認，絕無一種方案，能在任何時期中與任何情況下，均為有效也。

(一)各部之改組。衛樂伯嘗言：若僅將多種服務機關，裁併為少數之部門，勢必無所成就；且指出：如使素無工作關係之各機關相聯合，亦定必產生多種弊端（註一）。

「需要此項高級官吏監督之惟一情勢，或此項監督能被視為正當之惟一條件，乃當若手服務機關之工作，悉屬於相同範圍之時；果此，則定需要此項高級權力，以監視此等服務機關工作相互間之協調關係，二重工作之

防止權限衝突或掩疊之免除，且於可能之範圍內，監視行政設施標準之確定。」因急求削減行政單位而創設之部門，其內部定少有或竟全無一致性。意大利諾之登記與教育廳，即係一良好例證。部門之裁併，亦甚易超越其限度，且由是而以一种不克勝任之監督重責，加諸各部之高級官吏。此種事實，於各聯繫局署工作之進行，不能互相連絡時，尤為彰著。

然在其他方面，削減部門至極少數目，確係一迫切之需要。現下所擬採行之原則，乃為部門之數目，不應超過其領袖等，便於非正式及詳密商榷之人數。行政上之成功，端賴於兩種成功之會議：（一）舉行於行政領袖與其各部部長之間者；（二）舉行於各部部長與其附屬官吏之間者。據瓦萊士（Graham Wallas）之提議，以九人為敏捷商榷之最大數目。意大利諾行政法規中最優美之點，實為全邦之一切政務，配併於九（今則為十一）廳之中；自是，近年來所謂之會議，始克真正實現矣。

至與此相關之點，則係設置單一執行領袖或會，以統轄各部之問題。贊同單一執行領袖之趨勢，雖已強烈發展；然凡工作中之包含類似立法或類似司法性質者，則一般人公認有詳加考慮之必要。是以公用事業委員會，皆以三人或三人以上之官吏組成之；而稅務委員會，吏務委員會，平衡會等，亦恆如此組成。但若干人置信，對實施較為嚴格「行政」之工作，會制頗有價值。因之，叩克爾（Coker）發問謂：「第一，關於單一領袖行政之各部，其權力與責任之一致，果是否較政策一貫及領袖與襄助人員相互尊重且信任之關係，尤為重要乎？」（註二）公共福利學者，概多置信委員制有絕對之利益，特別因其足以保證「政務」原則必不妨礙對孤獨者與殘廢者之基本注

意也。

現有數邦，實行一極可屬望之方策，即將此兩種組織形式，同時並用是也。凡關某種特定服務之嚴格執行職務，由一人掌握之；至關於設計與監督，制定規章權，及類似司法權之任務，則由一會主持之；而此二者，更須保有密切之聯繫（註三）。

（二）監督官吏之勝任。「即使輕微權力之淺膚及粗糙應用，亦可鑄成難堪之情勢；且假如經驗證示，邦政府不能確得遠見與同情心，及剛毅而富於判斷力之人員，以處於此等重要之位置，則於此監督制度，須作完全之重行考慮。」集中財政監督制度之成功或失敗，深繫於掌握新組織中所賦定廣大權力各人員之勝任及忠誠與否。然則對已曾處於此等舉足重輕之地位者，吾人能有若何之敘述乎？

意大利諾第一任財政廳長，為該邦某小城之銀行家；且為一絕對廉潔，更充分勇敢及堅決之人。據一般評論，謂伊對其所處之困難地位，確具有最完美之資格；然頗失之於「剛愎自用」。伊之臂助，為飽受訓練之會計師二人；而其所屬之預算監督，則為慈善委員會之前任僱員。此等人員，皆誠懇秉公處事；故於勞敦邦長行政期內所「創設」之新財政廳中，工作頗有成效。至報告監督員，則公認為無相當資格，而純係一政黨方面之人員。惟此等官吏，於勞敦邦長卸任之後，無一繼續居職者。現任之財政官吏集團，則可謂悉具政治色彩者矣。

麻色出賽第一任行政與財政委員會之主席，為一著名之商人。採購局局長，則為饒具採購經驗之少年商業家；而素被目為在該邦政黨中活動最力之前任行政監督，則為人員處處長。該員，嗣被委為行政與財政委員會之

繼任主席，前任主席，則被波斯頓梅恩鐵路（Boston and Maine Railroad）公司，聘爲董事長。行政與財政委員會之第四位要員，則爲前任之邦參議員。至審計處長之前任僱員，則有王座後權威者之號。

彌布拉斯迦現任財政廳長，爲邦議會下院之前任議長。該員約五十餘歲，因時生疾病，乃致身體孱弱，而缺席於職務之時間，亦非常頻繁。據一般人之觀察，該廳長對其職位，並無過甚之興趣，亦無建樹新政績之企圖。然彼爲富有公務經驗之人員，且以富聞於時。更有人謂彼頗「獲正義民衆之信仰」。

衛斯康新邦財政負責官吏之特質，可由某位邦政務觀察者之陳述見之。

某甲爲一最優等之官廳會計師，而係終身操其業者。余頗期其爲堅決、公正無私，且有健全之政務判斷者；然彼亦如多數高等會計師之失於計較錙銖。關於彼個人方面，余意可以極高尚之常識判斷力，深切調劑之。余頗以爲，處世之賢明，乃通常會計師之所不能者；反之，吾人實不應希冀一般之會計師，同時更具有社會學或其他類似之學識也。

某乙當服務於邦政府之前，曾居大學之行政職位。該員與余之印象，乃稍具政客性質之人物。在余意中，彼實超出行政才能之平均率。余頗不期其計較錙銖；但期其爲相當之公正者，且對邦政府之社會任務，能有些許之遠見。

余之感覺爲：此二人合而爲極堪欽羨之儕儷，而彼輩確已完成最優美之工作矣。

聯邦政府預算局之第一任局長道滋將軍，具有無限之政務及財政經驗；且適自陸軍採購專員任內，來就斯

職，彼之高尙人格，及其豐富經驗，極適於此項職位。繼其後者，爲勞爾德將軍（General Lord），該氏在陸軍方面之訓練，與其在政務方面之經驗，兩兩相埒。至該局之襄助人員，則大抵由各部飽受訓練之僱員中選出之。

此等人員所擔負工作上之困難，異常重大。伊等對各部及各獨立機關之財政請領書，概不得不出於最後之裁奪。此類請領書，包有各種不可思議之項目，而亦引出多種深奧之問題；例如菲力賓（Philippines）海軍方面十噸汽艇，黎溫渥（Leavenworth）感化院心肺動作檢查儀，標準局占星物理學家，禁酒分卡二十餘監督員，海軍中一面船篷，及農務部一架顯微鏡之請求等等。此等人員，爲增加款額之強烈且廣續要求之重心；其要求者，則爲各局署之領袖，立法者，政客，及由行政機關擴大而實受其惠之人員等。伊等必須處理無情面之工作；如拒絕誠懇並持有理由之請領書是。同時亦負有不受歡迎之任務；如通知某局局長，謂其治下管理不善，而當其未改革處事方法之前，其請領書不能冀得同情之考慮。果非富有勇氣，而熱中於公務之人員，絕不能從事於此種工作。

然此種工作，實爲整個行政系統中最高尙者。「一部部长，除在特殊情勢下，對其主管部以外之事務，決不能處於鳥瞰之地位。蓋其任務，僅應作如此解。至依一貫之政務方針，以計劃協調之行動，乃係行政領袖之任務也。」

（註四）

至如何訓練財政監督，該員應賦有何種資格，對政府內外兩方，應有何種經驗，如何修養其判斷力，以使其能於節約與效率（此二者決不相同）之間，及於各部對預定剩餘金額應用上之請領書間，保持平衡；此均係困難之問題，而亦爲財政監督成功之所繫。其整個問題，尙待有系統之研究焉。

(三)行政情報。有效監督因素之一，為適當消息之搜集；蓋無確切之瞭解，則賢明之監督，定係勢所不能。吾人或可據實而言，僅有極少數立於負責地位之官吏，能收到其必需質量之實際報告。若將各部之報告書，偶而施以檢閱，雖不應由其所認為宜於刊印者，而斷定其價值；但此等報告書，顯然確屬無用。支加哥大學，對此等報告書，曾作有系統之初步審查；其結果，指出所有報告之方式，均有大加革新之必要。甚至吏務委員會方面所收藏者，亦顯係不甚確當。財政統計，或為卷帙最多者；然其中之缺點，已久為會計師輩及其他各界人士所營議。衛生統計，正在緩漸改進之中，而於若干節段中，其足使人滿意之刪餘，為數極微。概括言之，公務行政之執行者，需要逐週、逐月、及逐年之報告，復將累次之定期報告，與上年同時及本年所預期之行政情況相比較；而關於支出與收入，完備之工作或成功之結果，官吏、僱員、及勞工更替之數目，均須適當分類，且用圖表及數字以說明之。此外，執行人員，如遇特殊情勢之要求時，更需要格外之報告。應用此種方法，彼可確實感覺，其自身對整個活動範圍，能有清澈之了解，且易轉移其視線於最需要注意之各點（註五）。

(四)政黨操縱。深切之恐懼，已由注意行政之各觀察者所表現；此殆惴惴於權力匯一之行政，將證實為一簡易方法，藉此，職祿分贖制，可自行行政之中心，外延至整個組織之各部分。此等觀察者指示，悠久與重疊任期，或為他法所保障之自治會，幾可完全不受侵犯；否則各官署，定為政客所把持。彼等又指出在所謂「不可能之意大利諾制」下，所發生之不幸結果。優良行政之友朋輩，既對數種結果會抱悲觀，吾人縱企圖否認，亦將於事無補；況此項論題，於選舉未被認為產生全體勝任及公正官吏之方法以前，又為極端真切乎？此問題之重要性，在麻色出賽或可淡

然置之；但在美國之其他部分，則較爲重大也。

最近歐亥俄邦各組織中之一重要團體，提議修改該邦公共福利及衛生兩方面之行政法規條文；而其所擬修改者，乃係取消邦長所委任二年任期，且於履行行政務時僅對邦長負責之單一廳長。據彼等之提議：

由邦長所委任之委員七人，組成一無報酬，無政黨色彩之公共福利會，每人服務七年，每年去職一人。會長一人，由公共福利會中選出，其服務期，依該會之意向爲定。

公共福利會，須決定該廳之一般政策。

會長於該會監督之下，負廳中之行政責任（註六）。

此項問題，已由對吏務委員會地位素饒興趣之各界，深切討論之矣。其討論之總結，將簡述於以下之一章（見後第十二章）；但於此吾人之所須注意者，乃有多人主張，吏務委員會之組織，應離市長而獨立，且在實施方面，不爲其勢力所影響。此種計劃受推讚之緣由，乃欲自該委員會中，排除政治作用。惟對此項建議之賢明與實施事宜，意見尙未一致。

羅斯福總統有云：「吾人不能僅賦予某官吏正當處事之權，而於同時不賦予非當處事之權。」權力匯一之推進，誠爲喜於職祿分贖者，特關良機，而於政治家輩亦然。至此種危險之迫切與否，須由各地域之特殊情形而定之。此外，獨立性質之會，並不足保證其分內事務，不爲「政客輩」所干與；且實際上顯著濫用權力之情事，正多發生於此種場合之中，苟欲矯正之，其困難當必倍屢也。

(五)延宕與拘滯。各局署之官吏，對其所謂「中央集權」之擴大，勢必表示不滿；蓋因其局署中之一切設施，均將大受束縛。彼等必須犧牲莫大之時間，以製成逐週、逐月、逐季、及逐年之報告；往昔由地方雜貨店或布帛商採購其必需品，現款交易或按月結算，今則代以備製請領書，呈遞於總部，由此，時或接到一藍條或紅條，上書各種問詢，且指令說明；又如往昔由地方印刷者刊印其常年報告，而「此等人員夙業於此」，更深知紙張、邊緣、割裁，及其他方面之「特別需要」。今則代以將報告呈繳於素所不識之官吏，而任之刪去報告書中之說明，半減圖表之數目，復堅持於廉價之式樣。

此等煩擾之處，誠係無容諱言者。較小之官署，似大為請領之具文、表格、及報告等所重壓。此中之若干特殊限制，應受相當之調整。但延宕與拘滯之數量，仍必有所增加。至其惟一可恕之點，乃在其結果，定使整個行政組織，增多效率也。若以百數之獨立採購員，每員處理微小之數量，且不能取得市價升降、折扣、及大批購買之利益，當然不及處理整個活動之總機關，更能收效。此外尤可聲辯者：財政監督，既足以瞭然全邦財政之設施，且可以此種結果，對全邦之將來財政政策，作賢明之決定，故已被認為必需也。

(六)責任之散漫。勞敦邦長部下之某廳長，於其所呈交之備忘錄中有言曰：「除非一廳廳長，與其所屬各處處長，能依據由邦議會準時通過且由邦長同意之款額，計劃其職權內之工作，則其執行與行政之效率，必大受損失。」該備忘錄復論及：一廳長對支出邦議會所分配款額上，賢明與得當之決定及其裁量權，悉為其他一廳（意即財政廳）所侵越時，所蒙受之屈辱。

如此提出之意見，若就一般而論，又引出其他問題，即究至何種限度，財政人員或有關人員、會計、採購及其他方面各種襄助機關之意見或決定，方能影響一部內設施之裁量權是也。各部應適用何種方法，以保障其裁量權，吾人可由各襄助機關之工作上觀察之。就人員方面言，賦有委任權之官吏，可自三位候補人員中，選任其一，亦可據理全數拒絕之，而要求另指定候補人。通常被委人員，概以半年為試用時期，故亦可於試用期滿後罷免之。因此，吾人可以假定，每廳均能杜絕濫竽充數之僱員。

關於採購事宜，各廳恆有開列貨樣之廣汎自由。如善用此項裁量權，更以適宜之卓識，計劃其用途，即為有力之保障。此外，各廳亦恆被默許，賦有實行意外及緊急採購之權。於多種情勢之下，各廳均依據會議席上所同意之標準，自行採購。至關於印刷上之一切設施，則亦採取同種方式。

此等設施中之責任問題，頗難有發生疑問之餘地。但在財政人員，認為某廳購買汽車，刊佈研究小冊，或僱用一徽菌學者非當且無須，而拒絕辦理之時，乃有真實之困難產出。為使此種情事明顯起見，特自不同之領域中，舉出如左之實例。

實例一。某公立醫院，於八月間請領朱欒五十箱。財政人員，以朱欒業已過時且昂貴，因是指令說明。檢查之結果，發現該項水果，乃為供醫生及護士之食品而定者。因之，此項請領，遂為財政人員所取消。

實例二。某博物館長，要求名人錄一冊。但因此書，可於附近之某圖書館閱覽之，該項要求，遂為財政官吏所擯斥。此問題最後待決於行政領袖，由伊決定允許該項要求。

實例三。某邦立試驗場之場長，爲農業方面之利益計，特請求印製南瓜害蟲之單行說明書。該項請求，遭受拒絕。其理由爲：該項說明書中所用之術語，恐爲一般農人所不能解。據解釋謂，印製之目的，乃爲該場駐在各縣人員，及各農業學校教員等之用，結果依然無效。

實例四。某師範學校校長，請求訂閱數種專門性質之教育雜誌，以充實該校之圖書館。此項請求，受駁斥之理由，乃因此等雜誌，並無設備之必要。

實例五。某項款額，爲支付服務學生等而請領。此項金錢未蒙允諾，其理由爲：伊等由工作上所得之經驗，已足爲相當之代價矣。

實例六。某農學院概算書中之一項，爲請求增聘家庭經濟教員。此項爲預算官吏所刪除。同時爲增聘「簡易課程」教員之各項，則均蒙允准。該校當局，深感家庭經濟一科，未能獲得預算官吏之公允處理，遂向之說明其行動之非當。

右述各實例之中，似有「干涉」各部事務之情事。對於此節，吾人須始終注重兩點：（一）財政廳乃依據行政領袖之一般政策而行動；（二）爲抗拒其個人判斷而向行政領袖之申訴，可隨時爲之。各廳廳長對此之答覆，雖謂彼輩不便以瑣屑事務及細微爭執，陸續煩擾其行政長官，此固屬極當；然在原則上，市長或邦長甚或大總統，悉可被認爲居中之干預者。惟最感興趣之事件，乃係本款所述繕呈抗議書之各官吏，現已於反省之餘，承認其已往之失誤；且均置信，財政廳之權力，理應擴大而不應縮小。

(七)創造才能。最後，在權力匯一及權力散漫兩制度之擁護者間，關於充分鼓勵公務員及僱員之個人創造才能，且激起彼等之努力，尙有一論題在。雙方之攻擊，雖時對此點而發；然若公正而論，吾人對任何方面，尙不能確定其是非。蓋此係未決問題之一，其闡明且將爲行政學促進上之一大成功焉。

關於權力匯一運動趨向上，一種有價值之評論，包括於如左選錄之中。

新興之各種改組制度，對下列各種需要，殊失之於忽略：(一)使負有技術性及制定規章性任務之各行政部門，達到政策一貫之需要；(二)使在不時更動政治官吏之情勢下，造成不干涉風氣與慣例之需要；(三)誘導夙乏政治興趣之公民，使之服務於無薪俸各會中之需要，以便其實施調查、忠告及宣傳之權；(四)在易於發展職務上負責與榮譽意識之數種特殊官署中，配置正當權限及責任之需要；(五)擴大任何官吏之權力，使超出其確能注意限度外之無用。理論與經驗二者業經彰示，對多種職務之實施，權力散漫之較諸權力集中，匪僅能獲得更大之效率，且亦能達成更民主化之行政(註七)。

(註一) W. F. Willoughby: *Reorganization of the Administrative Branch of the National Government*, p. 10 (1923).

(註二) F. W. Coker: "Dogmas of Administrative Reform," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 16, pp. 399—411.

(註三) 紐約衛生會及麻色出賽吏務委員會，可引爲著名之例證；而馬太之美國邦政府 (J. M. Matthews: *American State Government*) 第二六五至六八頁，亦爲對此問題之卓越論述。

(註四) 一九二一年十二月五日，預算局長報告書，第三十八頁。

(註五)本段之論述，暗示研究管理工具之必要。此項研究，將涉及官署設備，互通聲氣，進步圖表，消費會計，委託權力，以及報告等問題。參閱 Erwin H. Schell: *The Technique of Executive Control* (1924); Wallace Clark: *The Gantt Chart, a Working Tool of Management* (1922).

(註六)歐亥俄公共衛生協會所擬：邦公共福利及衛生兩廳擺脫政黨政治之計劃。

(註七) F. W. Coker: op. cit., p. 411.

第三節 數種見解

於企圖論述權力匯一限度之前，吾人正應提出曾以各種方法研討此項問題者之見解。關於意大利諾財政廳長活動之適當範圍，吾人已將各方面不同之評論，分別列舉矣。至目下受人擁戴之見解，可由伍德威 (Charles E. Woodward) 代勞敦 邦長所撰之文書中見出之。

財政廳乃行政法規所定組織之拱心石。該廳長則為邦長之眼目。彼乃一獨立人員，並無實際職務，待其完成。彼代邦長執行監視事宜，而其範圍不僅限於各廳之支出，且及於由各廳所反映之整個行政政策。該廳長對各廳所遵循之政策，若不作嚴刻之檢查，即可視為瀆職。

若對行政法規目的與企圖中之一，加以考慮，則更可增加此種結論之力量。該法規中之主要原則，乃行政之一致。任何廳，不應與其他各廳相區分。各廳均互相憑藉。行政法規所根據之原理，乃整個服務各支系間之合作是也。

欲求行政一致之僅有方法，即爲政策上各支出上之統一監督。此兩種責任，均繫於邦長一人之身。然伊若躬親監督行政之各支系，則力將有所不逮；故必賴財政廳長，代爲行使之。

職是之故，關於權力問題，若抽象論之，余以爲財政廳長，可以質問任何支出之是否有益與得當。惟權力不恆與正義相符合。蓋實施權力至何程度，乃憑賴財政廳長之判斷，而僅受制於邦長之統轄權。吾人可以假定，於實施此種強大之權力時（且任何權力，縱有限制，亦易於滋生濫用之情事。）財政廳長務須以謹慎、溫和、熱心圖功，有效及協調之行政爲主眼；同時對其他各廳所賦有之法定特權，亦須加以相當之考慮。

至行政法規之主旨，乃以初步裁決之職責，委諸各廳廳長，以定支出之有益與得當，及應行完成之行政政策與目的。質言之，即發端權賦之於各廳長。然各廳長之裁決，並非最後與終結；尙須經邦長所資賴之財政廳長審核之。除此之外，欲求行政之一致與協和，則無更善之方法。

惟此種觀點，尙未獲得普遍之承認，吾人可引意大利諾教育委員會最近報告書中之一段，以證明之。

按現行法律，管理邦中師範學校事宜，劃歸登記與教育廳，及該廳直轄之師範學校會……然一切之用費，必須經登記與教育廳及財政廳之同意；而關於設備及供給之採購，除急需物品之外，又須歸公共建築廳辦理之。

就經驗論，現行之師範學校管理制度，確有應指責之處。第一，用費既須得到上述兩廳之同意；於是嚴重之遲緩，勢必不時發生。因師範學校之一切需要，均不能於事前預卜；故對若干特屬之儀器與供給，時有急切之需

要。請領書雖可隨時呈遞；但往往於需要之時機已過，或校中之工作已陷於停頓中，始克得到所請領之物品。

第二、通常爲師範學校所購置之儀器、設備、及供給品，恆不適合其需要。吾人必須切記，師範學校乃教育機關；因之，其成功之設施，需要一富有專門訓練之男女幹部人員，一博物院，及適應其特屬性質之設備。常人對教育機關之特殊需要，既屬隔膜，而又非立於熟悉其問題與要求之地位；於是關於其用款之審核，自卽不能有公正之決定。同時管理財政事務之人員，概多匆忙於教育以外之工作。彼輩罕有或全無躬親視查師範學校，以確切明瞭其需要之機會。誠然登記與教育廳長，乃一熟諳師範學校活動之教育專家；但其職務既如此繁多，則對用費之監督方面，勢難親身加以注意也（註一）。

最近紐約邦立農學院滿教務長（Dean A. R. Mann）曾撰著論文，對政府目前監督設置於公地上之各學院，及邦立各大學之財政狀況，有所闡揚（註二）。滿教務長有云：「邦行政之新趨勢，誠有妨害此等教育機關實施上最高利益及最大效率之處；然就全國而論，目下此等機關所遭受之困難，實較所預期者爲少。」據調查之所示，各邦概以整數款額，或鉅大項目付與之；因而該機關等，並未受財政上之嚴酷限制。邦行政會或邦長等，賦有行使款額支出上之監督權力者，凡十一邦；而此中之多數，對該項權力之行使，恆視教育當局之決定爲準，或可謂屬於未因監督而受嚴重束縛之一般情勢。然較深之監督破例，尙有三四存焉。

關於邦外旅行一節，按二十八邦之報告，除會計上及逐日最多款額之規定外，概無其他之限制。在十一邦中，雖有若許行政方面之監督；然教育機關之建議，似皆大部採行。又按三十六邦之報告，關於印刷事宜，除因款額之

不足，亦無任何有礙之限制。在六邦中，依法律之規定，一切印刷，均須得到行政會之同意。

據二十二邦教育機關之報告，並無中央採購官署；而其他十一邦之中央採購，則包有教育機關在內，但採購情形各不相同，由數種物品，以至全般物品。於此十一邦中，僅有四邦，表示不滿。茲錄滿教務長之結論如左：

至吾人之所希冀者，決非暗示代表民衆之公務官吏，不應對全邦之活動，施以合理之監督。優良之政府，正賴於此。惟此種論辯之主旨，乃在如此之監督，必須普通、賢明、且富有同情心；同時不宜注重行政之細目，更不宜剝奪負直接工作責任人員之權力。因責任與權力二者，乃永不能分離者也。

由於對各邦政府統轄科學研究機關方式上之調查，吾人可以顯見，美國各邦政府所最關心於此項機關者，並非科學研究，而為其事務上之日常行政，或採用其科學上之成就，以解決行政問題。因之，行政制度，必以其所負之首要任務為主眼而組成。邦行政仍多運行於職祿分職制蔭庇之下，各邦運行之程度雖各不同；然無此弊者，實屬罕見。行政中偏私、職祿分職、及濫用公款之屏除，乃係一般行政機關，必須堅持之主旨。是故關於報告、會計、及由監督上所產生之偶然情事，雖係手續上之要求，且有時似易引出煩惱與激怒；然就整個行政情形而言，則咸認為合理焉。

反之，統轄制度，雖被認為監督日常行政之必需；然在從事於科學研究之局署中，是否有同樣之需要，尙屬一未決之問題。誠然，在此兩種情形之中，有多種相異之點。從事於科學工作之局署或機關，乃依據專攻之標準進行，而此項標準，正可對其他局署所賴以防止虛耗與浪費之行政監督，作部分之代替。科學機關之普遍低薪，雖時使

富有訓練之人員，發生高度變動之不幸情事；但此中實易獲得個人之勝任。科學研究之方法與標的，頗不便於行政官吏，實施合於其他方面之統轄。尤有進者，此等機關之工作，既係專攻性質，而又為通常行政官吏所不克擔任者；因之政黨方面之干與，自即易於減少。由此相異之各點中，至少可引出一論辯問題，即邦中從事於研究工作之各局署或機關，是否可在中央財政監督之範圍內，要求特殊之待遇是（註三）。

至此，吾人可引英國政府組織委員會佳作之一段，為最後之見解（註四）。

總之，經驗似已證明：納稅人之利益，決不能聽憑消費各部之支配；此等利益，需要對每項公家支出，與其有關之其他各項，及國家固定財源，加以縝密之監督，同時施行縝密監督之官吏，又須與支出事宜，無直接之聯繫；又，對此項監督最自然最有效之運用，莫善於由負責籌劃國家必需收入之各部任之。

但顯然易見者，若使至少在理論上，為如此廣汎、強烈、精密之監督制度，克奏厥效，須視行使時所用之方法如何而定。

當政府或國會採行某種特別政策時，籌集該政策執行之必需款額，自係財政大臣之職務。所籌集之款額，雖僅敷預定工作之需用，該大臣亦可要求主管人員，作滿意之表示，且須以適當之計劃，謀求最完善之工作結果；然此項監督仍應大部限於財政方面，而決不宜容其侵越同僚之責任。此外，監督之實施，必須具有同情之精神；而對其他各部所處之環境與困難，亦須有相當之了解。

吾人以爲，假使財政部之官吏輩，能與其所接觸之各部，建樹更密切之關係，且對各該部之工作與困難，有

充分之了解，則該部與其他各部間，不時暴露之傳統仇視態度，定必大為緩和。同時，各部均具有浪費特性而財政部則堅決反對款額數量之增加；此等沿習，吾人深願其能消除也。

(註一) 一九二五年，意大利諾教育委員會呈該邦邦長之報告書。

(註二) A. R. Mann: "Encroachment by Government on the Freedom of Administrative Officers and Boards of Colleges and Universities in the Use of State Appropriations for Higher Education," Proceedings, 37th Annual Convention of the Association of Land-Grant Colleges, 1923, pp. 463—80.

(註三) National Research Council, Bulletin 49 (關於此項問題結論之一般敘述，見本書第九章。)

(註四) Great Britain, Minister of Reconstruction, Report of the Machinery of Government Committee, ed. 9230. (1918).

第四節 司法判例

因財政監督之各種法律，多係最近制定者；故關於本章所舉各點之司法判例，其數目尚不多見。就吾人之所知，衛斯康新與麻色出賽二邦，對此問題，至今並無若何之判斷。但意大利諾、歐亥俄、米西干、印第安納及艾達后 (Iowa) 諸邦之高等法院，則嘗判斷頗關重要之案件。至各法庭所用之文字，則尤特別有趣。

意大利諾行政法規中之財政條文，似從未為該邦之高等法院所解釋；然該法院之態度，業由一往昔類同之案件，部分表露之矣。按一九〇九年法案之規定，凡牲畜會之會員支領薪金時，須呈遞一條分縷析且經邦長同意之

證明憑單。」有卜朗(Brown)者，呈繳憑單，要求付給行政法規未施行前所完成二十四日工作之薪金。該邦之審計處長忠告邦長拒絕同意，並指令卜朗證明「牲畜會逐日所完成，亦即其據以要求薪金之工作。」卜朗堅不再加詳陳；且進而要求法院，以命令狀強迫邦長，同意於其所呈遞之憑單，高等法院法官等經四對三之判決，不允發給命令狀。據所持之意見：「立法機關，限制向審計處長，呈遞由某官吏所證明或同意之薪俸表冊、憑單，或請領書，以爲支付之條件，並未踰越其權限。」該項意見，更指出吏務委員會要求證明薪俸表冊之妥善設施（註一）。

歐亥俄邦曾發生一案件，其事實如下（註二）。包工人詹克(Junk)者，爲包修數條公路，而以合於法定方式之合同，呈遞於公路與公共建築廳。該廳廳長，復將該項合同，送呈財政廳長，期以得其同意。財政廳長拒絕簽字，其理由爲：據彼之意見，該項合同，大非本邦所宜訂定者。至是，詹克要求法院，以命令狀強迫公路與公共建築廳長，對該項合同簽字；且聲稱，該項合同實非法制上購貨單之意義，因此無須呈遞於財政廳。

法院方面容納此項觀點。惟於發佈其判決時，曾用極有意義之文字，以示歐亥俄邦，或將遵循之發展步驟。

此論題乃涉及行政支系中上述各廳之權力者：即甲廳之受制於乙廳，究至何種限度，且果使財政廳賦有監督公路與公共建築廳政策之權，則其對全邦所津貼之公路建築，究監督至何種限度是也。誠然，財政廳恆被視爲第一重要機關，而吾人亦可假定，其他各廳均無較此更大之重要性；然此決非謂其重要性，可籠罩各廳，或將各廳之地位，鎮壓至虛弱無用。假設必須若何之例證，以示財政廳長在本案中所欲施行之權威，苟應用於邦行政其他各廳之上時，定必完全浸沒其他各廳，而置之於財政廳長權威之下，直至完全毀壞其他各廳之功用。

而後已；則如此之例證，可由目前所論辯之事實中發現之。

至財政廳長與其他各廳長相關之職權及範圍，吾人於本案中，將不作任何之決斷；然吾人所必需詳確闡明者，乃財政廳長之職權，並不及於監督公路與公共建築廳之地位，甚至極微限度之監督，亦失之冒昧。

同時行政法規，對財政廳長之技術資格，亦未加以若何之規定；但吾人自可公認，就該法規所加諸財政廳長之任務而言，彼須為一饒有訓練之銀行家及會計師。惟立法機關確切公認之事實，即邦公路建築工程師之技術資格……必須係一能勝任之土木工程師……假使公路建築廳之政策，完全受制於財政廳長，而該廳廳長，又須具有精純之學識、訓練及經驗，則未免失之於矛盾矣。

印第安納邦之案件（註三），由以下之事實而生。麗慶（Ticking）鎮與一喀萊謨（Clamme）君，訂定一建築公路之合同。邦會計會之監察員，於考核工程之後，發現一未履行合同內容之事實，且由此該鎮遭受七千金圓以上之損失。邦法律檢事廳長，根據此項考核，乃提起訴訟，以圖彌補損失。其後此案件轉重於下列問題，即邦會計會之監察員，是否有考核公路之權，並提出工程得當上之質問？或由反面證之，即公路建築之責任，是否完全賦與邦會計會及邦監察員以外之官吏？會計會為一九〇九年之立法所設置，其權限包有規劃且訂定一致之簿記、會計及報告制度；編輯陳述書與報告書；以及僱用必需之助理人員。監察員所隸屬之監察廳，賦定要求各市及各特屬機關常年財政報告之權，並負責監察各公務官署之賬目。基於監察各公務官署賬目一節，遂有監察員查詢對包工人支付之事。至法院所持之意見，乃監察員，實無考核公路之權。其判詞中有謂：

應達成之特殊目的，爲獲得會計及報告上較更確切而有效之標準，錯誤行爲之發見，與款額之索回。

無論爲總監察員或其任何僚屬，皆不能允許或拒絕，同意或反對，任何項下之支出，或對任何問題中之事實或法律，加以判斷……無論爲監察廳或其中任何官吏，對任何廳長聯席會，或某市之普通議會，或任何會，法院或官吏之法定支出行爲，均無爲變更，撤銷或認諾以上任何機關中任何支出之目的，而施行審核之權力。

至關於此問題立法之文字，絕未絲毫賦與該廳（公務官署監察廳）監督任何公務官吏，行政會，或其他任何政府機關自由行動之權力。

無論爲邦會計會，或公務官署監察廳，皆無查核公路之權。於此，該廳之此項動作，實造成一僭越權限之顯然情勢。

米西干邦之最近案件，即農務會控訴總查賬者（註四），雖達至類似之結論，然實基於邦立農學院在憲法上之地位而判定。初，米西干邦議會，設立邦行政會，且賦以對邦議會所通過款額之總監督權。該行政會，爲行使其廣大之監督權，乃從事於支配邦立農學院之數種工作。學院當局等，咸認該院爲根據憲法而創設者，故邦議會對之施行財政監督，乃係不可能之事。高等法院以多數法官之意見，容納此點。其判詞中有云：

若謂邦議會得對某項款額，附加其所認爲得當與賢明之任何條件，則法院方面之意見，以爲邦議會顯然僅得附加其有權附加之條件。此決非謂其能施以侵及該院管理會由憲法上所賦權力之限制。亦決非謂邦農務會，爲運用其分內之款額計，必須將其管理及監督農學院，或該院活動之權，轉讓於邦議會也。

至欲對監督某項工作金錢上之支出與監督工作之本身二者，加以區分，誠係不易之事。

普遍監督之於議會，決非一毫無意義之名詞。正如魏士特（Wiest）法官所證示，此項監督，亦曾適用於同屆所通過之其他款額分配法案中。所謂普遍監督者，乃指此項權力之授與，不獨可監督金錢上之支出，且可支配耗用該項款額之工作。吾人可以顯見，邦議會之本意，正欲以其擅施於本案中監督款額之權，授與邦行政會。因此邦議會之動作，乃越乎其權力。

艾達后邦之案件，亦頗多相似之點（註五）。該邦立大學監督會，公決提起訴訟之議決案中，有謂：「本邦若干官吏，而尤為組成邦中採購局之監察會，財政廳長，邦查賬員，及公共建築廳等，行使其所認為邦議會所賦之職權，乃侵害且限制本大學監督會，實施憲法上之職權。」基於此種情勢，該大學當局，遂提起訴訟，以確定彼輩自身之權力。高等法院容納大學方面之論點，且宣示曰：

艾達后大學監督會，乃依憲法而成立之組織，並賦有確定之權力；當其在權力範圍內施行職權時，決不受邦政府中任何其他支系會，或廳之管理與監督。

此等判決之一般趨勢，頗不利於實際財政監督之發展。於數邦之中，法院會依據各機關在憲法上之地位，以使其解脫財政機關方面之監督；而於其他數邦，法院更進而否認，在任何現存之法制下，建樹伸展至質問政策與得當問題之財政監督制度。假使此類判例成為定案時，則財政廳長之職權，將無異於查賬員者矣。

（註一）. *People ex rel. Brown vs. Lowden et al.*, 285 Illinois 618 (1919).

(註二) State ex rel. Junk vs. Herrick, 107 Ohio St. 611, 140 N. E. 314 (1923).

(註三) State ex rel. Licking Township vs. Clamme et al., 134 N. E. 676 (1922)

(註四) 226 Michigan 417 (1924).

(註五) State vs. State Board of Education and Regents of the University of Idaho et al., 33 Idaho 415 (1924).

第五節 行政領袖之行政任務

司密斯 (Al E. Smith) 邦長，以其特殊之口吻，說明美國人民，如何毀敗其行政領袖（註一）。伊曾撰述云：「行政領袖之精力，盡消磨於書記性或附屬性之平凡瑣務。所餘實施其分內高等職務之時間與精力，則屬寥寥。」易言之，其精力多耗於處理邦政府之陳舊器具，研究內部之裝設問題，簽發鐵路警察之委任狀，鎮慰地方官吏深夜以電話要求派遣邦警察保護之驚駭，以及會商對各獨立機關之管理細則等等。至是，該邦長遂提出「可悲憫之問題，謂「果使一擔負某大組織指導任務者，必須消磨其百分之七十五時間，以處理書記性質之工作，則該組織將延續幾何時乎？」

行政領袖之行政任務，並非必須躬親行使。按各邦憲法之宣示：「行政領袖須監視法律之忠實執行，」即足可證明此點。甚至此項任務之完成，亦僅委託大部於其他之人員。於較小之領域中，行政領袖，雖可積極從事於各局署日常之實際工作；然吾人可以斷言，彼之任務，乃確切保證，其所付託於實際行政者之責任之有效完成。此項

任務，已足消耗其固有之時間也。

至其職務，則須假定爲：（一）行政與立法兩方之津梁；（二）一切行政機關之負責中樞；（三）一種關鍵，於此若行政本身有清晰之表現時，則其風氣，能直接受輿論之影響（註二）。

行政領袖，既爲行政與立法機關間之津梁，因之，在處理一切重要事件上，必須爲立法機關及行政各部間相互交通之惟一孔道。此項政策，正迅速發展於聯邦政府，但各邦及地方政府，尙未計擬及之。克利佛蘭與國會，爲呈遞某種情報於國會之爭論，羅斯福所課定而厥後爲國會所撤消之「銜接規則」，哈定及柯理治對其預算權威性之堅持，均係根據一種原則而演成之情勢。凡謀求行政一致之行政領袖，決無放任其部屬官吏，自由與立法團體相接觸，而不加以若何之限制者。

行政領袖，既爲行政各支系之負責中樞，自須處於船長之地位，而負有駕駛其船舶，偕同旅客、貨物、及船員等，到達某海口之任務。彼之行使職權，不在探測水量，轉動機械，及監視船上之廚房；而在注意負擔此等任務之人員，是否勝任，更須確保，彼輩能完成其任務。同時行政領袖之自身，亦需類似之保障。彼需握有選任其僚屬，充任各部首腦之自由權，使之代負行政職責。彼復需要一種機構，藉窺各項職務之確係圓滿實施。此外，彼更需要充分之權威，以使其對此等職務，能促致適當之完成。

上章所述之財政監督機構，實爲此等需要條件之切當解答。概括言之，行政領袖，需要自由委任及自由罷免各部首腦之權；且需要一輔佐機關，以便察報整個行政各部分工作完成之效率。至較此更大之權力，則非其所需，

而亦不宜攫取之。

假使其所負擔者，超出此種限度，則定發生兩項弊端。第一、彼將因消耗精力與時間，於一般之瑣務，而喪失其監督較大行政問題之機會，及處理此等較大問題之自由。第二、當其處理瑣務之時，定必妨礙其所選任為指導各部者，及伊等技術僚屬之自由，並掩蔽其創造才能。吾人可以假定：此等技術僚屬，於實現其政治領袖所規劃之政策方面，本均能勝任者也。行政領袖成功之惟一條件，乃甘願將執行事宜，委諸僚屬，以便自由從事於設計、指導、及協調工作；而此三者，乃高級行政官吏之真正任務也。設使僚屬不克勝任時，則行政領袖之急務，並非躬親履行彼等之職務，而在另行尋求其他之能勝任者。

對行政領袖任務之如此解釋，實減削其法律上及實施上之許多特殊任務。惟如是之建議，並非為滅殺其在行政方面之勢力，實且有以鞏固之。同時又須建議者，即行政領袖，應限定其精力於其所克處理之事件，而對其富有訓練與經驗之僚屬，所更能有效達成者，則可無耗其精力。假若行政領袖之精力，不用於指導、協調、及設計之主要任務方面，反必釀成無益而有害之干涉。關於此項問題，雖將於以下各章中討論之；然吾人於此即應主持，本節所述行政領袖真正任務之方案，必須與由考績選拔之行政人員方案，同時採行，而以發展最高潛在才能之方式管理之；且除最高級之官吏外，均須擺脫政黨政治。最後，行政領袖，須鼓勵此等人員，堅決褫革其不勝任者，而使餘者完成法定之工作。

(註1) Alfred E. Smith: "How We Ruin Our Governors," National Municipal Review, vol. 10, pp.

277—30 (1922)。參閱米拔勒市長「沿歷市長時間與精力之事務，異常冗繁，並無充分之時間，監督各局之工作，且在事實與理論兩方，均不能對之負責。」引自 Russel M. Story: The American Municipal Executive, p. 110 (1918)。

(註二)參閱 J. H. Williams: "A Technique for the Chief Executive," Bulletin of the Taylor Society, vol. 7, pp. 47—68 (1922)。

(註三)學者對此問題，可參看 John M. Mathews: Principles of American State Administration, ch. 3—5 (1917); John A. Fairlie: "The Administrative Powers of the President," Michigan Law Review, vol. 2, pp. 190—210 (1903—04), and "The State Governor," *ibid.*, vol. 10, pp. 458—64 (1911—12)。

第六節 監督財政之任務

行政領袖之職務，雖可假定為對行政行為，加以注意；然其政治方面之事務，亦足以吸收其大部之時間與精力；此乃無容諱言者。易言之，彼決不能無需襄助，而適當完成其所負之行政責任；故必設置賦有各種權勢之輔佐機關，此等機關之存在，似已轉為極端重要；惟實際之問題，乃將此種機關配合於行政組織之中，且使之工作有效，而同時不損及其他實施部門之生機。

固定保持各部之生機，確為事實上之要務。考各部之由來，乃原於專治與分工之要求，及適應行政上之特需。從未有人建議，合併衆部為一較大者，並希冀謀得一賦有充分智慧、能力及恆心之大員以指導之。各部及其部屬機關，既均為公務進行上之便利而設置；因之其各個繼續存在之體制，自不免有所參差。

更決無人希冀；各部之行政政策，如救濟殘廢機關之管理，農務宣傳之擴大，或警務區之重行分配等等，若將來由財政官吏制定之，當必優於主管此等事務之公共福利，農業教育，及警務等部所制定者。假使在任何情勢下，均能證實此事，則將為整理各部內部之主張，而非為擴大財政監督者也。

所不幸者，政策上之事件，及政務之進行方法，恆不易於區分。當每種政策見諸實施時，概以數字行列表現之；反之，當支出上之節約，由財政官吏督促進行時，則立即影響於政策。茲特舉例以證之。某地質調查所，由電話得到消息，謂適自油礦中，提取油精一宗。若該所所長，可以自由動用其分內款額時，即可以電話通知地方木廠，定造其所需之油箱，以為裝運至該所之用。若不能自由直接行動時，則該所所長，須為定造油箱事，提出請領書，而財政官吏亦或質問其重要性，更或需要一度之招標；同時中標者，或處於較遠之區，於是對油箱之檢查，或不可能，且急速完工之保約，亦或不能實踐。其結果，或許於油精穩妥保藏之前，盡發揮於空氣之中矣。

由是觀之，財政監督與統轄之為用，似有顯然之限度。當其實際干涉各部實行法定程序時，即超出其功用上之限度。又當其攫取各部備製計劃之發端權，而不靜待審查主管各官吏所呈繳者時，則亦超出其功用上之限度。若財政官吏企圖以其對技術問題之決定，庖代各部之決定，則未免失之過甚。至若各部對其分內工作負責之意識，悉為財政官吏所破壞時，則不啻顛覆良好之行政矣。

然當其代行政領袖而行動時，則有若干應完成之重要任務。預算書初度備製之時，財政官吏，雖應容許各部自行配置其所應得之大宗款額；但實有改正各部概算書之權。議會財政委員會徵詢之時，財政官吏亦當然為預

算之權威解釋者，且可公正主張，各部首腦應忠實接受該項預算。於議會通過款額之後，財政官吏，可向各部要求逐月計擬之消費說明書，以求杜絕虧空之發生。各部已一再表露，於避免虧空之發生上，異常疏忽；而於設法防止此項情事之再現，亦確係財政官吏之正當任務也。

依著者之意見，財政官吏，質問各項計擬消費之是否賢明與得當，深為事理之所宜。各部亦須感到，慎重之必需，實與支出合法之要求，有同等之重要性。惟在質問情形之下，吾人認為最後之決定，應由各部自為，而不委之於財政官吏。若某部部長感到，案情確係重大，應提起行政領袖之注意時，則行政領袖，當然可作最後之決定。財政官吏，無須疑慮其視察將不為人所重視；蓋因其管轄逐屆概算之權，及其在款額分配委員會方面之勢力，縱使其輔佐行政領袖之地位，時或為人所忽視，亦實足使之享受可敬之信服。吾人更可假定，此種輕微之監督各部消費權，終將有巨大之影響。

財政監督之真實價值，乃在（一）促使對所疑慮之消費項目，作再度之考究及會商。此足使各部，明瞭整個行政方針之含義所在，且使其得到與政府各部時相接觸機關，所造成之詳確政務決定。其中亦含有（二）供獻一品評行政各支系地位之機會，並據此制定一儘先處理急務之財政方案。其價值更在（三）協調，並因此減少全部行政之消費。最後，其所以尤被視為重要者，乃在（四）建樹一致意識於整個行政之中，並消除各部及各獨立機關之偏見與嫉妒。

綜上兩節之所述，概皆假定：行政領袖及財政官吏之權力，均適用於正當之目的。假使主要之目的，在任何情

形之下，盡轉移於樹植且鞏固一廣大之政治組織，則不僅於國家政治壽命上，且亦於良好行政之基礎上，造成不能補救之損失矣。

第七章 部門之組織

政府部門之工作，有鉅量之行政瑣務存焉。其重要性並非不言而喻者，必待加以相當努力之認識而後明；且部中之行動，無論其本體上爲如何之不足重輕，但均造成先例，此等先例，日積月累，終必如地層岩石之固定不移。知專家之意見，應順從至何程度，摒除至何程度；知何者確爲主要之政策，及何者僅爲瑣務；盡知此等事宜，乃人生最有價值之藝術也。行政人員之才幹如何，大部視其躬親實踐者爲何，及其委託於他人者又爲何而定。

羅威爾：英國政府 (A. Lawrence Lowell: Government of England)

偶或有人瀏覽美國任何一邦之法典，則伊必立即爲光怪陸離之部門組織方式所困惑。此等近似熱帶性繁茂與複雜之支蔓，對設法整理其週遭之混亂，且欲分析門德爾 (Mendel)，或其他各種遺傳及異花授精，諸蕃衍定律之勇敢研究者，確顯示爲一最重要之分類問題。無人可希冀，創行一種完美無疵，而又比較簡易之分析；然列舉所謂無窮變化所自生之基本範型，則並非不可能之事。

主要之行政組織，概爲立法機關所建成，此種事實，業已提述於前矣。至目下所可增述者，乃詳微之行政機構，雖亦不時爲立法機關所干與；然大部均爲負責行政官吏所創革。

於一部之中，其設置必需機構之標的，適與整個行政系統中者同。一部之首領，務須組織其謀求職務一致，保證清晰責任，計擬合宜監督與財政節制，確定相當協調，創置一有效設計及統轄機關，鼓勵充分應用幹部人員才

力之各局司。於伊或可以更直接與更顯明之言詞表現之，即其職務，爲「促成工作」是也。惟「促成工作」者，乃相關各種複雜活動，經相互調整後所產生之結果也。

行政部門之若干內部組織情形，均將於本章中提出討論之。控制機關組織之各種範型，則將援引各邦之新立法爲說明；且對各部之內部常規組織，亦將加以研討，以便解釋各襄助機關之類別與功用。此外，由研討內部監督與指導之方式及情勢，更引出對部門首領之職務，及此項重要地位必需資格之簡賅敘述。行政學者，尙缺乏且定將誠摯歡迎：各大部內部實際生活之現實描寫；如華盛頓，或阿勒班尼（Albany），撒克拉滿圖（Sacramento），支加哥，或紐約者是（註一）。此際，吾人僅能彰示其梗概；至更精詳之探討，則有待學者輩之玉成焉。

（註一）參閱 Sir Stephen Demetriadi: Inside a Government Department (1921)。

第一節 控制管理機關之範型

內閣閣員不兼部位之制度，從未爲美國所採行，英國則久已實施此項方策，且有顯著之成功。蓋其內閣之中，設有若干祇負名義上責任之員額，專致其全副精力於一般之重要事件；如詳定計劃，襄助協調，或從事於任何當前之特別工作。此種方策，雖有如此顯明之價值，但從未爲大西洋此岸所採用，此實一令人驚異之事。

意大利諾效率與節約委員會之報告書中，對各廳控制機關之組織，曾建議數種不同之方式。按建議爲數種目的，應設單一之官吏；而爲其他之事務，則應設會或委員會，效率與節約委員會之擬定此項方案，乃鑑於當時之狀

況，但承認若欲組織一整個之新制度，莫如採取較大限度之一致方式。該委員會，完全拋棄兩黨合組會之原則，且建議屏卻多數之兼職會。厥後，爲全盤採用一人統轄一廳之原則起見，此等建議，曾於一九一七年，經過一度之修正。然在數廳之中，仍可發見若干實際上並不直屬於各該廳長之獨立會，而在各廳之外，則有若干獨立委員會。

麻色出賽行政改組之法制，乃依據一九一八年之憲法委託書，而採行不同方式之各廳組織。公安廳，由一委員會主持之，其委任期爲五年。農務廳，由一委員會及一六人組成之諮詢會所統轄，皆爲邦長及行政會議所委任，任職期爲三年。該委員會爲該廳之執行首領，而諮詢會，則「僅得實施其諮詢之權。」保管廳中，設有他種範型之諮詢會議，以邦長委任之該廳各處處長組成之。

勞動與工業廳爲控制者，爲正副廳長各一人，及一人代表僱主，一人代表勞工之助理廳長三人，彼輩均爲邦長所委任，任職期爲三年。正廳長爲該廳之執行及行政首領；但其所委任之五處處長，須得各助理廳長之同意。正廳長所制定之條例與規章，亦須經助理廳長討論並贊同之後，始能有效實施。而助理廳長等，更組成一和解及公斷會。由此觀之，該廳之組織方式，顯係爲達到有效代表僱主與勞工之願望而產生者。

其他各廳，則概由會統轄之。精神病委員會，管理與此名目相同之廳；而該廳長，則爲執行及行政上之首領。銀行與保險廳，設有三大處；「凡關該廳之一切事件，」悉由此三處處長合組之會處理之。與此相同者，則有吏務與登記廳。「吏務廳長及登記處處長，對有關該廳之整個事件，須依會之方式處理之。」凡此各種組織，僅爲適應憲法條文之限制而已。至在其他方面，工業意外事件會，反係一實際之工作單位。

公共建築廳，設有二平行會。廳中置廳長一人，助理廳長四人；而以四人中之二人會同廳長，組成公路建築處，復以餘二人會同廳長，組成河道與公地處。至爲任何一處所訂之條例與規章，則均須經廳長與四助理廳長聯席會之同意。

華盛頓邦之行政法規，根據其地方之特殊情況，設有其他之組織範型。該法規制定：（一）由單一廳長主持之廳凡十，各廳長由邦長經邦參議院之同意委任之。（二）行政委員會凡九，由民選官吏兼任組成之。（三）行政會一，由邦長及十廳長組成之。該會依多數之票決，一決定且忠告有關各廳之行政政策問題……；而此等問題，乃該會中任何一員所提出者。至邦立之各大學，則概由董事會、監督會、或委託會管理之。其會員時爲民選，時爲委任，任期頗長。此等會恆握有完全統轄之權；如校長之選任，及其他各等委任之同意，主要政策之決定，預算之審核，及消費之監督等等。就大體而論，該會等概離邦教育廳而獨立，且亦不受制於財政人員。財政監督延至此等會務之嘗試，業已遭受堅決之反抗矣（註一）。

與此些須類似之一機關，現已成立；其中雖無與大學監督會同等之自主權；但其工作，則純屬行政性質。按一九〇九年之立法，紐約邦曾設立一公共衛生行政會議，以衛生廳長及邦長所委任之六人組成之；此六人中，須有三人爲醫士，一人爲衛生工程師，任期爲六年。該行政會議，握有制定有關全邦人民生命安全事件之衛生法規權；惟紐約市者除外。然該會議之本身，並無執行、行政、或委任之職權；殆因此等職權，乃特別賦定於衛生廳長者也。

紐約邦之農場與商場廳，亦係一相同方式之組織。該廳演進之過程，頗饒興趣。一九一七年之前，該廳由邦長

所委任之單一廳長指導之。在該廳初創之二十四年中，廳長一職，祇經過三次之更易；此實由於該邦政黨勢力之鞏固所致。於一九一〇年，因邦管理者之不時變更，遂造成一政治上之新紀元；自一九〇八年至一九一七年，前後之農務廳長凡三人。至一九一七年，邦議會為謀求該廳政策之一貫計，乃模擬教育廳之大學監督制，建樹一農場與商場行政會議。惟該制證示為無效管理之淵源，蓋因其執行及行政之職務，亦賦於十一人合組之行政會議所致。於一九二一年，邦議會認為：必須促成責任之集中，並進而褫奪該會議之執行職務，而保留其任選廳長之職權。嗣後，該會議遂僅有諮詢性質之權力矣（註二）。

各邦中行政立法者所昭示之新穎豐富產物，其由政治與人員情勢之迫切所制定者，或與由注意原則及企圖效率所制定者相等。但基於原則方面之立法，概以達到組織方式之完整為主眼。凡部門組織之顯著標的，若係政策之一貫，各方利益之真確代表，為制定條例或執行條例而會商，則會確有一重要之任務。反之，若其標的在迅速之決定，剛毅之實施，責任之一致，則所選擇者，自必趨重於單一領袖制。

目前以廳長制代會制之趨勢，頗為普遍；然會在若干方面之價值，或有不可忘懷之處。在數種狀況之下，為達到代表各方之利益，以免為法律之實行所影響計，會實有其無限之價值。鮑乃德（Barnett）於奧利甘（Oregon）一邦之立法條文中，即指出：為代表各方經濟利益而設之會凡十。關於意外事件委員會之法制中，有謂：「質因該委員等所負之任務，對僱主、勞工，以及全邦人民，均有深切之關係；故本法案之主旨，乃係：凡被委為委員者，須公正代表與本法案執行上相關各方之利益。」至各會所代表之各種利益中，則有資本、勞動、農務、產毛業者、製酪者、與

利甘邦納稅人同盟會、種子商人、及實驗區之飼畜者（註三）。此外，當總統選任其聯邦準備會會員時，概注意於公正代表財政、農務、工業與商業之利益，以及全國之地理區域。

會，特別爲公共福利行政方面者，曾獲得其熱烈之擁護者，同時亦招惹其嚴酷之批評家。某社會工作人員委員會，曾將其組織問題，提交政府研究會；依據該會會員之答覆，十九人之中，僅有四人（一人態度曖昧）贊同會制。但更自素有社會福利行政實際經驗者十八人之答覆中，則除二人之外，皆贊同會制。據魏耳女士（Miss Vatio）所發表贊同會制之論辯理由：（一）選民對政府所爲之事項，不處於了解且品評之地位，並依此以其所投之票保障之；彼等亦未嘗認清，需有一飽受訓練之人員，指導此等工作；因此，必須以特別之組織爲保障；（二）此類工作之性質，勢必經過各種意志之會商；此實由於公私福利工作間之複雜社會關係，務須詳爲分清之故（註四）。魏耳女士力主會之範型，須賦以兩種最後權力：（一）工作之進行與政策；及（二）委任一負有完全「行政」職務之執行領袖。

此項論題之反面，可由全國行政研究院（National Institute of Public Administration）麥叩慕博士（Dr. McCombs）之答辯中見之。麥叩慕博士，於指出中央監督之論辯業已戰勝機關獨立之擁護者後，復指出：在會與廳長制之新論爭中，「一人統轄」制，凡在有試驗機會之處，莫不克奏厥功，而表現行政上之進步。據麥叩慕之宣示，所謂由會式組織所來之一貫性利端，恆因會之遲鈍與愚滯，反證明爲無益，「長期任職之會，其造成一貫之遲鈍，亦猶其造成一貫之進步。」彼更聲辯曰：疑懼在意大利諾邦一人統轄範型之下，將增劇政治上之干與，概

係無端之恐怖，亦即「社會工作者之特別忌諱。」至關於「意志會商」之功用一節，麥叩慕博士則認為：議會係公共福利機關之審議機關；且無論如何，會或爲一強固意志者所支配，否則（如無一強固意志者時）行政之勝任，定必缺乏（註五）。

論及行政之次高級組織，則其主要條件，乃在建樹一可保證動作上之準確與活躍，且與對法律負責，及適應各社會團體二者相結合之關係。在此級行政之中，官吏與其特別有關之團體，應負交接責任一事，匪獨可以實行，抑亦爲一般所願望。然行政領袖之所應深誌者，實爲對整個政治與社會單位，負統轄上之重責。一部門祇處理正當事務所生之效率，無論其工作如何黽勉，結果亦必等於其處理尋常事務所生之效率。若遇社會政策未能明定於法律，而勢須留待行政進行時計擬之，則執行官吏與各種職業或代表團體相往來，似屬綦要。前述之紐約邦公共衛生行政會議之組織範型，即可目爲此項控制機關管理問題之一嘉美解答（註六）。

（註一）特別閱覽 Michigan State Board of Agriculture vs. Auditor General, 226 Michigan, 417 (1924)；

State vs. State Board of Education and Regents of the University of Idaho, 38 Idaho 415； letter of resignation of President Kenyon L. Butterfield, Massachusetts Agricultural College, School and Society, vol. 19, pp. 645—646 (1924)。

（註二）一九九二年農場與商場雜誌報告書第五六兩頁。參看 Legislative Document, 107 (1923)。

（註三）J. D. Barnette: "Representation of Interests in Administration," National Municipal Review, vol. 12, pp. 347—349 (1923)。

(註四) Gertrude Vaile: "An Organization Problem of Public Welfare Departments," *Annals* vol. 105, pp. 144—148 (1923).

(註五) C. E. McCombs: "State Welfare and Consolidated Government," *National Municipal Review*, vol. 13, pp. 461—473 (1924).

(註六) 欲作進一步之研究，可參看 J. M. Matthews: *Principles of American State Administration*, ch. vii (1917)

第二節 內部組織之範型

一部門之內部組織，一方根據法制，一方根據部長之特殊命令，一方僅根據慣例上之分工。若內部之組織，悉由法律規定時，則責任之分割，或將陷於拙劣。無論立法機關之計劃爲何，各局署恆賦有某種限度之自治權，此可便名義上之首領，幾不能對之作有效監督。此種情勢，近已顯露於華盛頓若干執行部門之內，且有人進而主張：應將局署提高至部門之地位矣（註一）。

達德聲述：「在聯邦制度之下，向有局署附屬於部門，部門附屬於總統之原理；然此項從屬關係，多係理論方面者；殆因各局署之獨立職權，由立法而逐漸增加，而此等職權，又可大部自由行使，不爲部門首領所束縛。……若無總統之明令，各部部长對監督其部內局署之程度，必須異常慎重；蓋此等局署之法定任務，多係獨立性質，而其首領之被委，亦與各部部长之被委無殊也」（註二）。

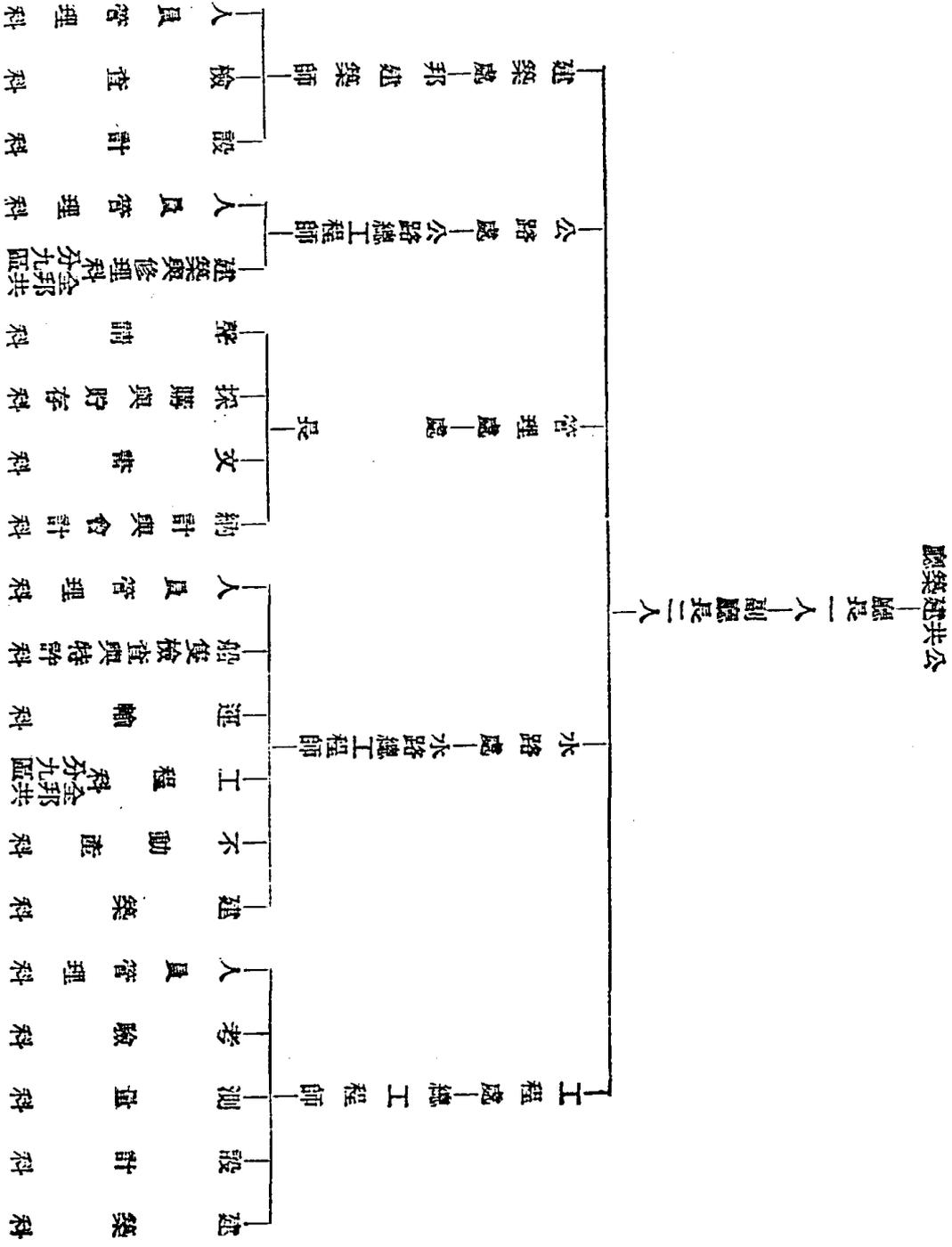
雷恩部長，對內務部之情況，曾有所紀載，其與蕭亞伯 (Albert Shaw) 之函中，有如左之評論：

本部素係組織鬆弛之部門。此或爲閣下之所不曉者……至究爲何而有此數局署，余亦不知其故。例如特許及養老金，與印第安人（Indians）及灌溉，決不似有密切之關係者。教育及公地，阿爾肯叟邦之溫泉，以及專爲哥倫比亞區所設之瘋人院，亦不見有任何之自然聯繫。其結果，各局署之表現，均若獨立之實體；因此，余已多方設法，使之聯繫，以集中於本部焉（註三）。

此種情形若普遍如此，則一部誠不啻爲實際獨立各機關之總稱。該狀況恆反映改組之要求，即綜合相關各局署，而分離其不相關者，以圖監督之有效是也。

依據意大利諸行政法規所組成之各廳中，亦同樣缺乏內部之聯繫。例如租稅委員會，設置於財政廳，而該廳廳長，即兼任該委員會之祕書，處理一切書記性及行政性之職務；然該委員會實賦有「以其名義，不需財政廳長之指導，監督或統轄」實施其法定之產業稅收估價權。勞動廳中，工業會亦居於類似之地位；礦務與礦產廳中，則有礦工監察會；貿易與商務廳中，則有意大利諸商務委員會；登記與教育廳中，則有師範學校會，各種考試會，以及天然富源與保管會。至麻色出賽之若干例證，則已列舉於前矣。由於此等賦有類似司法權力之行政機關，遂發生一頗難之調整問題（註四）。

然就廣義方面而言，各部之內部組織，乃係階級政治之範型。副廳長監督各處處長之動作，而各處長又對各科及各較小單位之工作負責。此種組織範型，曾爲紐約邦改造委員會（New York Reconstruction Commission）所建議。茲爲便於解釋起見，特將其所計擬組織圖表之一，附列於後。



若對一部門之內部結構，作進一步之分析，則可發見其採用兩種方式之組織。其一，實施其所負擔之主要具體工作，其二，則處理襄助性質之職務。兩種範型中之任何一種，皆證示為：經過長期發展之專攻與區分程序。按萬萊斯之敘述，美國之農務部，即代表此兩種範型。其服務之各司，包有氣候司、動物事業司、植物事業司、森林司、化學司、土壤司、昆蟲司、生物調查司、收穫審計司、邦際關係司、公路署、及商場司。此等機關，皆從事於管理部中之主要工作，而每司又皆有其特定之活動範圍。至襄助性質之各官署，則對一切或若干司之順利管理上，供獻其必要之服務。準此，首席書記，握有對人員事件之總監督權；情報主任，則對新聞界代表各司發言；法律檢事官，監督並指導該部中有關法理之工作；會計與支付組，攝理部中之財政事務；出版組，則監管一切印刷品及出版物（註五）。

紐約邦所計擬之公共建築廳組織圖表，轉載於前，其中之管理處，設有統計與會計科、文書科、採購與貯存科、及聲請科。此皆係襄助性質之機關，用以輔佐工程、水路、公路、及建築各主要處所者。若於此等處中，皆設置其直轄之採購、文書、會計及聲請科，固未嘗不可；但此等星散之官署，必難於有效領導，而對其監督之要求，亦必消耗各處首領頗多之時間與精力。至此項計擬之組織範型，則可免除彼等擔負此項責任之需要。根據同種組織原則，乃於整個政府之中，設置會計、採購、人員及其他襄助機關，且使之恆與其他各部中之襄助機關相聯繫（註六）。

於一龐大且組織嚴密之部門中，必須配備相當數量之襄助職務。概算書起草方面之監督，應置諸財政官吏之手，而彼亦可同時管理會計及支付之事務。委任、調缺、陞遷之保薦、懲罰、退休及其他，須由首席書記監督之。採購事宜，可由一本部官吏或一總代理人管理之；若由代理人管理之時，部內之一切請領書，恆須經某一官吏之檢查。

統計事務，亦應單獨處理。條例之擬定，概由一代各局署而行動之官吏負責。向國會提案之起草，可由部內任何方面執行。所需之實驗設施，通常由一或數實驗室攝理之。他方面，研究工作，似應設於有這種需要之處，但研究人員仍可和衷共濟。至對新聞界之關係，其應付方法，殊不一致。惟法理方面之工作，概獨立於各部之外，而賦予政府之法律顧問會議，或法律檢察長。

襄助機關之功用頗大。有時此等機關，能確使一人或數人，對部中易於忽視之工作方面，加以注意，而彼輩亦誠係善於執行此種工作者。假使襄助性質事務之數量，足以僱用專門人才（或逐漸養成專門人才）時，則襄助機關所供獻之專攻利益，定不亞於主要機關方面者。於完成此方面之工作時，襄助機關確保合理之一致；減輕主要機關實施首領之若干負擔；且使之集中力量於其主要具體之任務。

惟主要機關之實施首領，對因襄助機關之設置，而引起之遲緩、誤解、缺點、及意志衝突，並非不欲鳴不平。彼輩恆表示，若彼輩能任意僱用其人員，直接採購其材料，且自理其統計事務等等，則定能支配其部務，而產生相當之結果。然就經驗而論，在任何較大之組織中，此種固有之簡單組織，匪僅不能獲得條理與效率，且將演出混亂與虛耗（註七）。

（註一）參看 National Research Council, Bulletin No. 1, (Reprinted Series): "Report of Patent Committee."

（註二）W. F. Dodd: "State Reorganizations and the Federal Problem," Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 9, no. p. 142 (1921).

(註三) The Letters of Franklin K. Lane, edited by Anne Wintermute Lane and Lanise Herrick Wall, p. 148, (1922).

(註四) 見 R. M. Dawson: Principle of Official Independence (1922).

(註五) William L. Wanlass: The United States Department of Agriculture, a Study in Administration, pp. 41, ff. (1920).

(註六) 紐約農場與商場廳之組織(一九二二年)適可證示此點。左列之圖表乃由一九二二年之常年報告書中所引取者。
執行之機關：廳長，副廳長，祕書。

病症管理之各處：動物事業處，植物事業處。

規定標準之各處：乳酪與食品處，度量衡處。

服務之各處：商場處，合作社處，運輸處，統計處，出版處，教育事業處，農場管理處。

行政之各處：法律處，財政處，化學處，人員處。

(註七) 於此所述兩種區分之範圍，恆被指為正系及輔佐二者。安德生論及此點謂：『市政府職務之如此重分，乃市行政組織中最重要設施之一……舊有之各局，仍循此等(主要)目的進行，而新成立者，則於供給及規劃方法上，減輕舊有各局之曠昔任務。此等新局所代表市行政職務上一種新「水平式」之區分。此項區分，乃基於所必需之方法，或所必完成工作之性質。』見 American City Government, p. 435, and illustrative, chart, p. 436. 參閱 Oliver Sheldon: "How Far Can Functionalization Go?" Administration, vol. 5, pp. 199—206 (1923)

第三節 部內統轄之方式

各部部长(或各廳廳長)應付其本部內之問題，適與行政領袖應付其整個行政之問題同。華盛頓之閣員

中，因不能統轄其部門而發怨言者，非祇一人而已。蓋組織完密、機敏、且堅決之官吏集團，其抗拒力，已足證強大；而於變動及革新方面之一般反對，更無論矣。因此，凡具改進心之部門首領，必須謀劃各種方策：（一）用以維持其與僚屬之關係，（二）用以彰示其計劃，及（三）用以確定合於其地位之統轄限度。

此問題直接與部門之大小，及其地域上之散佈而不同。局署中若有賦定自治權者，此問題即轉為複雜。或因各局局長有政治上之背景，不時抗拒監督，此問題遂形擾亂且煩惱。有時分級僱員，由於類似司法甚或司法上之保障，亦使此問題感到繁難。更有時，因政黨與勞工合力組織工界聯合會，以反抗其上級官吏之統轄，則此問題，尤為困惑。

為應付此等錯綜之情形，乃有多種業經試用之方策。此中最普通者，為定例之「內閣會議」，於此各處與各科之首領，偕同廳長與副廳長等，討論廳中之事務。芝加哥市之公共衛生局長，於每星期二之上午，與其各科首領會面，且每日於指定之時間內，與其兩副局長會面。其他一局之局長，每日晨間，逐一與其僚屬相磋商。此等會議，實不可缺；故於任何之巨大組織中，皆普遍設置之。

若遇人員集會感覺困難時，則一部之首腦，勢必深切憑賴於定期之報告。通常各部首腦所獲得之實施統計，較諸商界執行人員所收到之情報，概稍簡略，且備製上亦欠妥善。然衛生各部報告之內容，多係精詳；而警察及消防各部，對此更恆居首位。多數吏務委員會之情報方面，反特別鬆弛。至所需要之報告種類，常因各部所擔負之職務，而有所差異；但無論如何，應時之財政報告，逐週者及逐月者，皆為各部首領所必需。若某部係大批勞工之僱用

機關，其部長須備有勞工之更替表。於固定期間，彼更須備有一單位成本表。如其處理（正如習見之情形）外界之情事，則應有表現其事務之各種圖表，病症之發生，運輸之情勢，汽車盜竊之數量，人口之密度，通風設備之效力，銀行交易之總額等等。此等資料，或由其他機關供給，或各部首領自爲設法製備之。若欲使此等資料明晰時，更須以繪圖及列表方式顯示之。

款額之監督，乃爲厲行部內政策有力方法之一；但須視款額分配法案之性質而定。若款額直接分配於各司或各處時，則部門之首領，將無所事事。若款額分配之項目甚詳，且限制移用時，則彼亦將無所措施。然意大利之顯著趨勢，關於款額之分配，乃擴大各廳長之自由處理權。各廳廳長之地位，可由該邦之行政法規中見之；該法規中有謂：「每廳須由一官員控制之……該員須……實施並執行各該廳之法定權力及任務」（註一）。該法規於列舉各廳之主要官吏後，繼謂：「以上所舉之各官吏，及其中之任何一員，須……在各該廳廳長指導，監督與統轄之下，奉行其廳長所分配之職務」（註二）。爲各處所分配之款額，恆（實施上雖不一致）直接撥於各廳。數年之前，關於處分一諮詢會之款額，曾引起一度之爭論。款額分配於廳，據此，則廳長認爲有否決諮詢會所擬旅行用費之權。該會以其獨立與功能，盡被破壞無餘，乃作不平之鳴。

具有同等興致之趨勢，係將緊急準備費，置於各廳廳長或邦長之手，而不由各處處長自由處理。意大利諸各機關之緊急準備費，數量業經增加，且以一總緊急準備費更代之；並於各種款額分配法案之後，附載如下之條文：「除非消費之目的與數量，經邦長簽字許諾，則對緊急準備費項下所分配之金額，不得訂立任何合同，亦不得有

任何負債之舉。」至邦長之動作，自必依據財政廳長及相關各廳廳長之忠告。

於備製預算之際，各廳廳長亦負有一種新任務。目下各種概算書，均須呈請廳長，或其指定官吏之修正與同意，而廳長於總財政官吏及款額分配委員會之前，又須負擔護其本廳概算書之全責。各廳既能統轄其財政政策，以及與該政策有關之各種事宜，故廳長之地位，乃逐漸成爲極端之重要者。

僚屬之正式或非正式申訴，恆直接呈遞於廳長。此種設施，於聯邦方面，較諸各邦尤爲完善。國會嘗規定此項申訴，而大理院亦曾宣示，申訴乃一般指導及監督權內之事（註三）。關於移民事宜之申訴，勞工部長被視爲決定外國人民是否可以入境者（註四）。關於頒發土地特許狀之申訴，雖大部由一申訴會處理；然此權亦賦定於內務部長（註五）。

一部門之首領，對其所轄部門之有效監督，恆因八級服務官吏輩之破壞陰謀，而被認爲不可能；蓋此輩官吏中，不同意政治首腦計劃者有之，而竭力鼓吹不合作者亦有之。彼輩之疑懼，雖時有正當之理由，即政治首領常「爲其本黨之利益」謀求空額；然此種惡習，通常祇能悲憫而已。常務官之顯然義務，乃於法定範圍內，忠誠接受部門首領之計劃。伊等固可臆度其長官之政策，有失賢明，更確知其將引出不幸之結果；但於供獻意見之後，僅有服從之天職。此項忠誠之假定，實爲行政與市議會、邦議會、或國會責任鏈索之主要環扣；且僅有憑賴於相當之忠誠，始克希冀悠久之階級政治，得免於立法人員之公正或非當干預也。

此種關係於英國政府之一著名段落中，曾有殊堪欽羨之記載（註六）。論及常務官吏，羅威爾校長有云：

專家單獨行動，易傾向於固持其偏頗之見解，亦易陷於不熟諳外界情形之境地。蓋彼輩動輒誇大技術問題，較要於其他普通問題；其趨勢或將造成癖好，或於較乏生氣之組織中，造成官場習氣及拘滯……職是之故，於任何行政領域之中，若為產生良好之結果計，且一方為免除不生效率之危險，他方為免除官僚政治之危險計，須使專家與飽經世故者適當連絡而後可。

於較後之一頁中：

政治首領與其常務僚屬間，在理論上之關係，甚為簡單。政治首領，須完成其機關中之俗務。其職務，在使行政與社會之一般意識相調和，而與議會方面者為尤然。彼須使其行政，能與下議院大多數之意見相依傍；反之，於行政受到訾議之時，彼須保障之，不使為下議院任何考慮不周之立法所破壞。同時彼亦須係一批評家，負責掃除濫用職權之積習，改正拘滯與奉行故事之趨勢，且防止其本部，勿陷於沉悶或復蹈故轍；加以彼既為一部之首領，自須於考量各專家意見之餘，決定一股應遵循之政策。在他方面，各常務官吏，須對隨時發生之各種問題，貢獻意見，以使其首領能確得賢明之決定，並獲免於錯誤。當首領決定政策之後，則伊等應使之見諸實行，且必須由完成日常工作，以保持部務之進度……陳述此種原則，固屬易易；然實際上之劃分，則殊屬難能也。

各部之首領，決無一無所不知者；而彼對較大部門所進行之一切事務，亦不能如數躬親負責，故不得不委託其權力。彼必須授權於若干僚屬，以其名義處理各種輕微之事務；且可不需與彼磋商，直接解決較大之問題。然無論如何，彼定須對一切負責；即彼從未有聞之特殊事件，或若由彼個人決定時，將有不同之結論者，亦責無旁貸。惟

彼由此所易遭致之危機，尙可藉其權力避免之；譬諸重大事件，或某種特殊問題，須一一呈彼審閱是。但所謂「重大事件」者，恆依其僚屬之判斷爲定；於是各部首領於不意中，仍可發見其自身，陷於難堪之地位。然在事實上，彼仍有保障可恃；蓋常務官吏輩，由悠久之經歷中，確知何事易於「惹起煩惱」，遂多不自由決定之也。

概括言之，凡經改組後市經理市及邦政府之各廳局，均定有內部統轄之具體方法。此項問題，雖似未經有系統之考慮；然各廳廳長，恆握有罷免上之最後權，些須之懲罰權，大量之分配職務、調缺、與暫時罷免權，以及與其僚屬相會商並監督之之充分機會。但彼時或因其若干僚屬在政黨中之重要性，或工界聯合會之威勢，或其自身雅不欲引起屬員之反感，而不能行使其所有之權力。

監督問題，時因所監督工作之性質而變更方式。試觀察以下之數例：（一）內務部長之於特許局，（二）意大利諾教育與登記廳之於地質調查所，（三）意大利諾財政廳之於該邦租稅委員會，（四）芝加哥市街道督察員之於區督察員，（五）衛生廳長之於實驗室技術人員。凡在僚屬有廣汎自由行動權之處，如特許局，或租稅委員會，其統轄之限度，勢不免趨於最低；若工作具有技術之性質，而長官又非係技術人才時，如地質調查所，則必發生相同之結果。惟若長官亦係一技術人才，如街道督察員與衛生實驗室，其監督恆依時間之所許而特殊詳密。總之，吾人或可假定：非技術之長官，除確保其所屬之技術人員勝任外，幾不能更有所干預；而其僚屬逐日之工作，亦宜不受其監督。關於此點，正待行政學者之詳明研究也。

(註一) Ibid., Sec. 5.

(註二) *Butterworth vs. United States*, 112, U. S. 50, 57.

(註三) 見 Louis F. Post: "Administrative Decisions in Connection with Immigration" *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 10, pp. 251—262 (1916).

(註四) C. R. Pierce: "The Land Department as an Administrative Tribunal," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 10, pp. 271—290 (1916); E. C. Finney: "The Board of Appeals, Department of the Interior," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 10, pp. 290—296 (1916).

(註五) A. L. Lowell: *Government of England*, vol. 1, p. 173.

第四節 各部首領之職務

以上之各種論述，導引吾人作各部首領職務上之探討。各部首領對部內之任務，一方依其與行政領袖及立法機關間之關係而定，一方則依男女人員團體之領袖地位，所固有之情形而定，即如在各公務官署中所習見者是。行政領袖，可以無限之自由權，委於其各部之首領，僅要求彼輩，以成果相示；亦或對彼輩之工作，加以嚴格之監督。市長對行政之關係，或係諮詢性質，或係監督性質，亦或係積極及管理性質。當卜蘭肯堡 (Blankenburg) 市長委任其各局局長時，曾告之曰：「君等有絕對之統轄局務權。責任亦由君等負之。君等可隨時與余相會商；但工作之成果，則余實期待於諸君。」然米棲勒市長，則持不同之態度。其於政治學會 (Academy of Political Science) 之講演中有謂：「依余之見解，市長不僅對為市政府之首腦，位於市府之中，專備接見公民，委任各局局長，使彼輩

獨自爲善，或獨自失敗；彼應確爲紐約市之政務管理人，且應與各局署，時作密切之接觸，以求能爲有效之管理者。各局之純粹行政問題，應交市長解決之。各局之政策問題，亦應呈彼裁處」（註一）。

行政領袖選任其各部首領之直轄僚屬與否，亦於彼等實際上所處之地位，造成巨大之差別，卽如意利諾邦，及其反面之歐亥俄邦是也。

除委員會所轄城市之特殊變例外，一部首領與立法機關間之關係，實屬變化多端，此乃由於已成之風氣，及立法者與行政官吏之偏見使然。

就廣義方面，吾人可謂：除在較小及同質之各部中，「支配」部門並非一部首領之事務；但彼須監視其勝任人員，作圓滿之支配。彼之任務，乃在監督、調整、統轄，而非實地工作（註二）。惟吾人必須永誌，通常一部之首領，無論在市、邦、或聯邦之中，多因其在政黨方面之重要性，而謀得位置。因之，其與致自必偏重於政黨方面。彼之出身既係如此；故恆無充分之技術訓練，以直接進行其部務（註三）。然彼殊堪成就一部首領方面之多種工作。每部時與其他各部相抵觸，於是需要多量之取與，此亦係政治團體所擅長之外交權術也。同時每部亦與民衆有其接洽及衝突，更與新聞界及其他類似之重要團體，發生關係。飽經世故之人，可與新聞界美滿相處，保障其本部不受非當之攻擊，且可獲得各種社團之充分援助。各部又須時時顧計議會之各種委員會，而對款額分配委員會爲尤然；於此，各部之政治首領，爲其所轄機關所求得之成果，定必超越無政治練達之常務官吏輩所能期望者。對供職邦局署之科學人員，徵詢意見之後，伊等概皆忻欲脫除可厭之事務；惟在事實上，每遇此種事務時，各部首領卽代伊等，向

款額分配委員會「當前」處理之矣（註四）。

廳長在其本廳之內，有顯然必須完成之工作。彼須簽押於無數之公文，委託多種事件於僚屬，使作初步之研討與決定（註五）。彼恆須一方視考績制度之範圍，一方視邦長或市長之委任權力，以選任較大或較少數量之僚屬。彼亦恆賦有權力「訂立與法律不相背謬之規章，以管理其（亦即該部）僱員及書記，以分配並執行行政務，且監視、應用、及保管與該部有關之記錄、書籍、公文、及財產。」此外，彼又恆為，有發布影響私人權利各種條例及規章權之惟一法定官吏。

通常罷免權，僅能由彼行使。彼為部內各種爭端之最後裁判者。彼必須以種種方法，處置各個人間頻生之誤解，及重疊權限之衝突。凡不服其僚屬判斷之個人申訴案件，除關於權限問題者外，彼恆無須請示於行政領袖，即可審訊處決之。因此，於許多案件之中，彼可判決極關重要之私人權利問題；同時個人之幸福，及社會或國家之保障，亦握於其一人之手（註六）。

一部之首領，在法律條款之下，享有制定部內主要政策之特權。此項特權之大小，隨環境之不同而變化。假使一舊有之部，組織完善，且具悠久服務之幹部人員，更根據固定法律，處理安定之社會情形，則該部之首領，將無作建設計劃之機。反之，假使一新官署，處理一從來僅見，或變幻無常之社會情形，必需不時轉移其注意力，而又不為固定之法制所束縛，則行政人員生活之真實興味，可謂達於極點。彼可計劃，彼須計劃，彼應竭其全智，以抵禦環境與人，直至奮鬪成功而後已。

此等位置之重要性，向為各方所注視。蓋行政機構之適當運用，實大部資賴之也。於理想之行政範型中，真實之原動力，乃來自常務官吏；彼輩為專門旨趣所吸引，且具有宏富之經驗，定將見到共同努力之遠大可能性。此種行政之範型，日後或可發展。至目下之推進力量，及領導精神，若果能出現時，則仍必來自行政領袖，及其所委任之各部部长。吾人深望此等人員，具有遠大之見解，勇氣與決心，以負擔並完成偉大之事業。

然一部首領所處之地位，時為嚴重之困難所包圍。如前所述，彼之自身，恆因政黨關係而被委任；故在技術方面，多不勝任。彼之時間，消磨於討論政黨問題者居多（註七）。彼可困於一富有侵略性之行政領袖，及富有反抗性之一局署首領集團間，以致進退維谷。彼可計及任何強固部門之中，均潛伏一種深厚之阻力。彼之本黨人員，亦恆以非當且奸險之敵對行為，謀取其位置而代之，或另委於他人。有時彼亦與其領袖同，捲入本黨及改良家兩方要求之交叉火線中。惟除此等困難之外，彼實享有種種建設事業之良好機會也（註八）。

（註一）Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 5, p. 492. *The Story: The American Municipal Executive*, pp. 74—76 (1918).

（註二）於較小城市之中，此種陳述，應附條件。

（註三）然目下之衛生各部，恆以勝任之醫生為首領；此殆偏及於各較大之政治中心者。公共建築方面，工程師輩似皆勝任。惟法律諮詢方面，市法律顧問及邦法律檢察長等，則多不勝任。

（註四）見 *National Research Council, Bulletins 29, and 49.*

（註五）「余於每晨八時半到部。由此時口授公牘至九時。爾後統理部中各種活動之各司司長及次長等，與余會商半小時。再後委

任業已發表者前來拜謁，且余如不召見工作不由總輔佐機關監督之各局首領，如各主任工程師，或總辯護法官，及六位其他人員時，此等拜謁可延至正午。於午後二句鐘，余即處理總輔佐機關方面之事務，且會議約至四時半。至此，余接見所欲見之人，或欲見余者，以終結一日之工作。

「由是觀之，設使余閑讀（且僅有部中對外最關重要之公牘，始呈余簽字）各等公牘，余將終日不能另有所事事矣。余必須領略公牘中之大意，而此亦係余所僅能為者。」見一九二四年一月七日至十三日，第六十八國會，第一屆，陸軍部長魏克斯（John W. Weeks）於政府行政支系改組聯合委員會徵詢之陳述，載在該徵詢錄第三頁。參看 W. O. Redfield: *With Congress and Cabinet*, pp. 146—153 (1924).

（註六）例如公地，移民，及衛生行政等。

（註七）參考下列紅田部長之紀述：

「代表佐治邦某年高且饒有威儀之國會上議員，乃若干政治家之一，為其選民謀求職位。一日，彼備一謀求職位者訪余。彼時適有一頁有同種使命之下議員，在余署中。

「該君告余之秘書曰：『余乃佐治邦之上議員某某，欲與紅田先生會面。』」

「秘書答謂：『请稍候片刻，部長現正有約。』」

「該上議員向余秘書頗呈不愉之色，且曰：『上議員輩似不應稍候片刻。』彼逕入。該下議員並未經意；余意彼或係老於是途者也。」

見 *With Congress and Cabinet*, pp. 26—27 (1924).

（註八）關於此題，可參看 E. D. Graper: *American Police Administration*, pp. 44—53 (1921); A. L. Lowell: *Government of England*, ch. 8.

第五節 主要行政人員之資格

美國之立法中，對以上各節所論及高級官吏之職務，大都缺少專門或技術勝任之標準。按麻色出賽一九一九年之立法，所樹立者凡二十廳；然此中僅有二廳，稍有資格上之限制。精神病廳之廳長，至少其二副廳長，必係醫生且係療治癡狂之專家；而衛生廳長，必係一精研衛生科學，且有公共衛生行政經驗之醫生。若僅由法律方面而論，農業廳長之於農業問題，保管廳長之於森林，教育廳長之於青年訓練，公共建築廳長之於工程，概無通曉之必要。

惟於此階級組織之次層中，則現有技術勝任之輕微證據。森林處及漁獵處之各處長，必須爲「訓練及經驗兩方之合格者」；然公共圖書館長之於圖書館，外僑教育局長之於教育或外僑，吏務副委員長之於人員或試驗技術，均無通曉之必要。

意大利諾之行政法規，對各廳廳長之資格，並未訂定條例；而於從屬官吏，亦無明確之限制。然按法律之規定，各種諮詢會，均須有特殊之資格：（一）技術上之專攻，（二）職業代表，（三）公正，（四）地理區域。凡此種種，自非謂所選於此等位置者，均係未受訓練或不克勝任之人；其意義僅謂此等人或可被選已耳。至勝任之確實保證，誠未制定於法律條文中；但足引吾人注意者，即立法機關對此等位置之資格限定，顯然漠視之也。

吾人需要多種詳密之研究，以定被選任於此等官署之中者，究爲何種人員。若干成就光榮之功績；若干已陷於繯絏之中；若干尙能使其日常工作進行無阻。吾人又需要多種其他之研究，以分析才質及品格；蓋此實爲高級人員成功之要素。通常此等高級人員，多係由分級服務中補充者；因之，機縷相續之人材，實爲至要。設使吾人能有

相當之把握而斷定曰：於百位新服務者之中，有周恩斯（Jones）、司密斯及葛瑞茵三人，具有特殊性質與品格之結合，足使彼輩於經歷之後，適於最高之監督位置；則吾人必深有所獲得。目下吾人既未見到此種結合，亦未嘗盡力鑑識差可合格之人才也。

第六節 諮詢之職務

行政必須根據民意進行，此乃日形明顯者。美國之民主政治制度，素即置於此種堅固基礎之上，而女子選舉權之最後成功，又標示此項原則之發展，已達頂點。實言之，美國各等人民，均可自由參與國家之政治生活（南部之黑人除外），且可於制定束縛伊等之法律上，有所主張。

美國之行政制度，對獲取民意之要求，可謂極不適宜；此乃由於制度本身之不成熟及幼稚所致。規劃行政任務之法律，夙以詳明區分之文字訂定之，毫無獲取民意之商榷機會。惟其後法律逐漸賦定官吏輩一種自由處理權，此權今已延及於多方面，且演為現代行政方法之特別標誌矣。目下因自由處理權之確定，遂廣開與各相關團體商榷之門，藉使官吏輩，事先求得其瞭解及同意，而後進行之。蓋民意原為商榷、討論、調整之基本事件，必藉瞭解始克引向於信任之路也。

此種事實，已久為美國之立法機關所認識。議會代表之選舉，及在議會中言論自由之保證，均係確以政治團體之同意為動作之先決條件者也。於此方面，現已有進一步之開展，即民衆藉請願權及委員會之實行徵詢，可直

接表示其意見。此外民意亦可藉複決制度，反映於憲法及法律之變革。

行政事務會商之重要性，於最近之二十年中，已大引人注意。一九〇八年所創設之邦長會議，即係一重要之革新。至與此相同，但更稍具專門性質者，則為邦務卿會議，警務長會議，及官廳會計師會議等等。惟是等會議中，並無民衆參加。若就民衆之觀點而論，其意義較大者，則有一九二二年大總統所召集之農務會議，一九二二年胡佛部長所召集之無線電會議，一九二一年之失業會議，以及一九二四年之全國街道與公路安全會議（註一）。

各種常設諮詢會之設置，即為此種意識之自然發展。且其演進，亦適入於順利之途。茲為例證起見，特引意大利諸行政法規之條文為標準。該法規建樹以左之各種諮詢會，且各有其特質（註二）。

農務諮詢會。

自由僱傭公署諮詢會。

地方自由僱傭公署諮詢會。

藝術諮詢會。

水利諮詢會。

公路諮詢會。

公園與屋宇諮詢會。

公共福利委員會。

天然富源與保管諮詢會。

邦博物館諮詢會。

每種諮詢會，均賦有以下之各種權力及任務（引自原法規）：「研討其範圍內之一切問題；對各廳執行官吏之詢問，得忠告之；自動建議各種政策及其實施，而此等建議乃係執行官吏分內之所必須考慮者，且於邦長及邦議會問詢時，或自動給與忠告，調查其相關一廳之工作實況……」

維廉學院 (Williams College) 院長葛爾菲 (Garfield) 在美國政治學會之講演詞中，對諮詢會更擴大更賢明之應用上，指示一種極精詳之計劃。該計劃之製成，一部由於其在世界大戰中任燃料統理員之經驗而來。彼時葛爾菲院長曾建設一正式諮詢團體，其中有富於經驗之礦務工程師，礦務行政人員及若干採礦工人。當其實施規定煤價之權力時，該團體承受不斷之問詢。「就彼輩經驗之所得，礦務行政人員，採礦工人，及與燃料行政有關之官吏輩，均已深知一種公務行動之極要原則；即事實之決定及政策之規劃，乃係兩種分立之職務，故不宜由同一機關處理之；而對決定政策機關之諮詢團體，決不應賦以權力（註三）。

諮詢機關之真實價值，在其為一種代表性質之機關，此乃不可忽視者；因如其為取得民意之一種組織，則必能為利害相關者而發言也。意大利諾之行政法規，容許邦長選任各等諮詢人員，但即使有利害關係之各種機關，逕向邦長提名，亦無若何之危險。此種原則久被承認，且或將有相當之進展焉。

然於組織此種諮詢會時，吾人必需注意者有兩點。一、阻止彼輩對管轄上之企圖；二、鼓勵彼輩對備擬計劃上，

運用其創造才能。賴斯基 (Laski) 主張彼輩不宜指導或干涉行政，製備政策，與外界團體訂約，亦不宜詢問計擬採購材料之消息。賴斯基以為該會應有如下之職務：(一)一切預定支出之先期磋商；(二)一般行政方針之討論；(三)建議之貢獻；(四)部中規章與命令之研討。「彼輩應傳通意見，而不應實際行政或立法。」惟賴斯基深恐此等組織，終將成為政府中之機體，利用其制定條例之權，以造成超出法定最低限度，且將能取得特定團體公認之較高標準（註四）。

（註一）見 Edward E. Hunt: *Conferences, Committees, Conventions, and How to Run Them* (1925)。

（註二）此外尚有若干代表性質之重要會。

（註三）Harry A. Garfield: "Recent Political Developments: Progress or Change?" *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 18, pp. 1—17 (1924)。

（註四）Harold J. Laski: *Grammar of Politics*, pp. 376—387 (1925)。又見 Jessie M. Turner: "Democracy in Administration," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 17, pp. 216—230 (1923)。

第八章 行政機構之改組

若對美國聯邦政府之各種支出，作歷史上之觀察，則吾人定將置信，目前行政之消費，必可設法減輕；但將來所能成功者，決不若各熱誠及隔膜觀察者所期許之甚。余深知消費之鉅量減少，如經刻苦及特別之努力，或克成功；新由他界轉入行政之人員，其尤者為外界觀察行政程序之人士，時易想像：支出上之銳減，可以從容完成之，且置信，彼輩業已發見若干玄妙之方策，以補救其所謂之浪費與虛耗，亦即累日累月為國會與行政兩方努力人員，所失於注意者。余對此等樂觀論者，頗不願貶視之；蓋彼輩多具有足以促成進步之熱誠與創造才力也。

卜爾 (Herbert D. Brown)

在任何包有多種服務之大企業中，決無一簡單之改組計劃，堪稱為惟一合於科學原則者。即就其職務之關係上着眼，亦必恆有各種可能之變化。

馬克本 (Howard L. McBain)

第一節 改組運動

美國目下之行政機構改組運動中，所欲矯正之各種方法，約於百年前，為德特克威 (de Toqueville) 所注意，該氏曾謂：「並無一點，足稱為行政各半徑之中心」(註一)。此等方法之最大貢獻，乃係相當限度之地方分權與權力散漫；此中，僅賴法院與政黨二者，為取得行政協調及一致之機關。但此二者，均不能在效率方面，樹立標準。

一八九二年，羅色耳（Russell）邦長，於其對麻色出賽邦議會之講演詞中，大部涉及改造行政支系之急需。彼曾謂：「余認為時機業已成熟，立法機關之注意力，應集中於本邦政府之執行支系，行政職務之劇增，行政組織內一致性或系統之缺乏，且除各部中品格高超及忠實服務之官吏外，皆不肯負責」（註二）。嗣於十年之後，某著名學者曾論曰：「現下幾均各自獨立之委員會制度，其永久延續，殊似不可能之事。此等委員會，不能協調工作，合作，並相互給與有利之經驗。……最終余敢置信，許多邦中，將創設部門，且或將於此等部門中附設諮詢會議。……邦長必將為行政系統之首領，且負責對行政機關作適當之統轄」（註三）。

一九〇〇至一九一〇之十年間，雖主要致力於擴張平民對政府之監督（創制權、複決權、簡票、直接初選、罷免權等等），且反對托拉斯；然在市行政上，確已發現基本之改革，如市委員會制及市經理制之先後偶然產生是也。嗣於一九一〇至一九二〇之十年間（且延自今日），則深切注意於國內行政機構改組之一般問題。一九〇九年奧利甘邦民權同盟會，提出一澈底革新之計劃；其中，委任一無限任期之邦經理，擔任邦中大部事務上之技術實施；更使邦長與邦議會間，作密切之接觸，而成爲制定政策之領袖。一九一二年，塔孚特總統之重要節約與效率委員會，開考究之新紀元，在此期間，對三十餘邦之行政組織及方法，造成有系統且專門之調查，結果，促成若干種之具體革新（註四）。同時，對聯邦之事務，亦有所探討，而關於此項探討之立法，則適待國會之議決也。

於此期間，爲鞏固平民對政府之監督，及解除公民投票之繁雜工作，而創行之簡票運動，適被發見。此項運動，直接有助於行政一致及負責之倡導者（註五）。一方面因確定議會之工作，一方面因保證支出上之更大節儉，而

創行之預算運動，亦被視為新理想中之他一主要原素。計擬阻遏任意支配款額而創行之逐項否決，其後竟變為監督支出之延續權力，既能有效剔除行政上之浪費，且可杜絕立法上之貪婪。商業組織及「科學管理」之經驗，已開始深入於政府範圍之中，由此，集中行政及領袖地位之趨向，亦日益強固。

一九一五年，何爾康 (Holcombe) 宣示曰：「於各邦政府能滿意達成時勢所迫之新任務以前，中央集權程序，必須趨進一步，而權力匯一之程序，則必更進一步」(註六)。何爾康之臆念，乃因當時意大利諾邦效率與節約委員會所刊行之報告書中，曾啓示行政情形之急劇變化而產生者。

目下所有之實況，可由所附之圖表中見之。

改組運動最有力之真切標的，即節約是也。自聯邦行政改組以還，關於節流方面之估計，按樂觀主義之計算者所定，其總數為一〇〇、〇〇〇、〇〇〇至五〇〇、〇〇〇、〇〇〇金圓。此種運動，乃係直接響應於反抗高稅，及政府浩繁支出之呼聲。一般洞澈內情者，恆道及社會虛糜之減輕，與完善利用所有資源之成功可能性。其他標的，如效率，增益行政權，更強固之領袖地位及其他，則或為此種運動之意外副產物，亦或為獲得確實儉約目的之各種方法也。

現下改組運動中所應用之各種方法，包括：(一)集中權力以造成最後之行政決定；(二)行政決定方面獨立審核之採行。以上二者，均包括從屬原則及階級組織之實施。(三)行政責任上更詳密之確定；(四)較高度之工作協調，大部由重定各種機關為同質之單位而表現之。至改組運動之副產物，則有行政領袖權力及威勢之顯然增

加結果引出有效監督之問題；較大之效率；長期之計劃；而以制定行政綱領之具體事務爲尤要；自願服務之一部減少；及對政府事務上之深刻旨趣。此等副產物中之若干，將來必與改組運動之直接標的，具有相等之重要性，且或較之爲尤要焉（註七）。

（註一）引自 A. N. Holcombe: *State Government in the United States*, p. 283 (1918).

（註二）引自 Paul S. Reinsch: *Readings on American State Government*, p. 1, (1911).

（註三）F. H. White: "Growth and Future of State Boards and Commissions," *Political Science Quarterly*, vol. 18, pp. 631—56 (1903). 參看 Gamaliel Bradford: "Reform of Our State Governments," *Annals*, vol. 4, pp. 888—903 (1894); L. A. Blue: "Recent Tendencies in State Administration," *Annals*, vol. 18, pp. 434—45 (1901).

（註四）參考 G. A. Weber: *Organized Efforts for the Improvement of Methods of Administration* (1919).

若欲求得一較新之科學研究機關表，可參考 *Public Business*, No. 86, (June 1, 1924).

（註五）特別注意於紐約邦簡票及行政改組運動，於十年繼續奮鬥後，經民衆贊同憲法修正而勝利之史蹟。

（註六）見本節註一之參考書第三二六頁。

（註七）勃克 (Buck) 以爲改組之一般原則爲：(一) 行政工作，應按其職務之性質而分部；(二) 對各部之工作，須確定責任上之界線；(三) 行政官吏任職期之相當調和；(四) 取消純粹係行政性質之會。見其一九二四年由全國城市聯盟會出版之 *Administrative Consolidation in State Government* 第三版書三四兩頁。

紐約邦改造委員會，總括以前各改造委員會之建議，承認節約及負責政府，僅能產生於左列各條件之下：

(一) 合併各官署、會及委員會，爲政府之少數巨大部門，每一部門負責處理一種特定主要之職務，如財政、衛生、公共福利、或公共建築

等等。

(二) 邦長須賦有委任及罷免各部首腦之權；務使之於事實上及理論上，均為該邦之執行長官。至關於邦長提名委任之人員，是否應得邦參議院之同意，則意見頗為紛歧。

(三) 創置監督各消費官吏賬目之一致預算制度。

賓色溫尼亞 (Pennsylvania) 邦憲法增修委員會建議以下可行之一般原則：

(一) 行政支系之工作，須集中於有定數之各部門，每一部門均直接對邦長負責。

(二) 邦長須自由致力於一般之指揮及監督。

(三) 邦長須握有委任各廳廳長之權，但為監督支出而設置之廳，則可視為例外。

(四) 一人不得兼為兩廳之官吏，或於兩廳內行使職權。

(五) 款額之分配，須有一總預算制度。

「在吾國各邦政府現有之組織中，對右述各款，業已違犯無餘。」見 William Draper Lewis 之備忘錄與節略第二十二號。載在賓色溫尼亞憲法增修委員會一九一九年記事錄第二卷第九一六頁。

第二節 若干改組後之行政制度

市政府行政方法之改進，幾可視為偶然之事實。潮水之濤浪，咽沒革爾威斯頓 (Galveston) 城之半部，地方財政上與政治上之危機，廣續而來，於是「羅馬式之獨裁政治」乃應運而起，以濟時艱。其結果，當時所顯示為獨裁政治者，反表現為平時地方政府適當，甚且為民主之方策。然此後若干年間，委員制之主要利端，概在政治方面，

故當一般之注意力轉向於此種制度之行政方面時，由其兩種基本弱點（民選行政官吏及獨立行政官吏）終促成市經理制之抬頭。市經理制，既顯然合於時代之需要，遂得高出其他各種市行政範型，而處於無容否認之卓越地位。該制可供給（一）市行政領袖，對專門行政之勝任，（二）相當悠久之任期，（三）行政責任之完全集中，（四）協調上與監督上之充分機會，（五）市行政機關與市議會或市委員會間之適當關係。該制之用途上，固亦或有其極限在，然果或有之，亦必係由於缺乏富有訓練與經驗之各種人員，並缺乏市經理職位所應具之各種特殊資質所致。

至邦政府中，則有兩種顯明之趨勢：其一，尋求藉行政領袖直轄下之行政階級系統，取得節約；其二，圖謀藉完全不歸邦長直轄之部分自治機關，完成類同之目的。意大利諾邦為前種範型中，最為人所熟悉之證例，紐遮西（New Jersey）邦，則為後種範型之極端表率。各種組織，如市政研究局，政府研究會，市經理協會，及大多數之納稅人聯盟會，商會及其他，多擁護意大利諾之制度；至社會服務工作人員，如教育團體等等，則贊助紐遮西之制度。

紐遮西對建樹各種不屬邦長之委員會方面，已有過度之發展。根據一九一五年及其後逐屆議會之立法，該邦已創立若干併合之部門。邦長之任期為三年，勞動廳由一廳長管理之，該廳長為邦長經邦參議院之同意而任命者，任期五年。農業廳、水產廳、商務與航運廳、保管與培植廳，以及慈善與感化廳等等，均實際脫於邦長管轄之外。每廳均在八人組成之會指導下，且有三廳規定，八人中不得有四人以上，屬於同一政黨。此等會之成員，均由邦長經邦參議院之同意委任之，任期重疊，且恆較長於邦長者。至農業廳方面，邦長所任命之人員，概係數種機關所提

名者，此等會議盡皆推選各該廳之首腦且監督之。惟農業廳長，則在分級人員服務之列。

因此，紐遮西邦之行政工作，遂分配於各委員會之中；此種設施，顯然為脫除邦長管轄之意。按邦長為邦政府委員會委員之一，餘員則為邦財政廳長及審計員，此二人在憲法上，均係獨立官吏，由本邦參眾兩院之聯席會議所推選者。該委員會，得在賦與任何一廳之預算中，轉移款額，且管理意外款額（註一）。其他各邦與紐遮西大體相似者，有衛斯康新、米西干（註二）及印第安納。

意大利諾之行政法規，乃由效率與節約委員會，對邦政府詳密研討之後而產生者；該委員會之精確報告書，至今仍視為此類文件中之極關重要者。該行政法規之主要成就，為（一）化百數以上之官署、會、部門及機關為九（今則為十一）廳，（二）採用統屬原則，以取代獨立原則，（三）採用單一領袖制，取消委員會制，（四）廳中一切權力，均賦與該廳廳長，（五）擴張邦長之委任權，使得委任四十以上之重要僚屬，（六）詳密中央財政監督制度之確立，（七）諮詢會地位之一般限定，（八）由於以上數端，致有邦長行政權力之激增，意大利諾有效執行領袖之首創，及正當指揮行政機構之設置，而在該項機構之中，永保有自動促進之可能性。

意大利諾行政法規，並未變革考績制度之現狀，僅對若干已配併各廳之部分改組，加以調整而已。由此，實未影響於憲定官署之地位與情況，而一九二二年之憲法會議，亦未嘗建議以該行政法規，合併此等官署。該法規以大部之自主權，賦與附設於九廳中多種類似司法性質之會。其中雖未減除一切重疊職權之情形，但設置相當之機構，以作不時之矯正。又該法規，並未改變參議院之同意委任權，亦未特定立法與行政關係上之新原則。

關於意大利諾制度成功上之批評，頗不一致。勃克宣示曰：「此種制度現已施行七年有奇。在此時期之中，該制不僅證明爲使邦政府政務系統化，及供獻該邦人民一種節約而較優服務之方策；抑且顯示足以抵禦行政上政治性之變革」（註三）。馬太評行政法規曰：「該法規於促成邦政府之行政組織，爲一科學化且有效之體制上，實有過之無不及，更確爲目下各種行政裁併計劃中之最完美者。然任何一邦均不能希冀僅賴行政機構，完成政治上及政府方面之補救；推進此項行政機構者之性格或品質，雖不較行政機構更爲重要，但至少亦相埒」（註四）。達德氏僅謂：「一九一七及一九一九之立法，業經實質上使邦長下之行政組織簡單化，且使其能於職權之內，對邦中執行事宜，實施確切之監督」（註五）。萊特（Wright）曾對公共福利廳，作謹慎直接之研究，更於報告書中，向該邦慈善協會，作如左之建議。

此種政府組織範型之中，責任之分割既明，而調整衝突之步驟，亦直接迅速（第十七頁）。此中並未指示公共福利廳，已遭財政廳長或公共建築廳長之干涉（第十八頁）。至此，於請領時，延宕之事極少，……而對請領書之修減，其少亦極驚人（第二十一頁）。政治性之干涉，亦未曾顯然影響於工作之進行計劃（第四十二頁）。於最後之分析中，應將意大利諾工作之猛進無阻，麻色出養及紐約二邦制度穩健且較緩之進步相比擬。創設一種處理社會問題，與管理各種機關之政府時，對確保程序及計劃一貫之各種元素，必須特別注意。職是，凡不能取得部門與機關中，有經驗且勝任領袖輩一貫服務之制度，卽爲缺陷且無足取者。穩健之完成，較諸急速之進步，尤有價值（第四十六頁）。萊特先生指出：若非公共福利廳之各處處長，均爲永久文官時，則有一種「極

端之危險」(第四十頁。)

其他各邦具有與意大利諾大體相同之行政組織方式者，爲艾達后、彌布拉斯迦、麻色出賽、歐亥俄、馬利蘭 (Maryland)、賓色溫尼亞、吞奈西、威爾蒙、及紐約。

賓色溫尼亞邦之行政改組，表現數端與意大利諾引人注意之異點。十四廳業已樹立，各由單一領袖指揮之，彼輩乃經邦參議院之同意，由邦長任命者，任期四年。邦政府中，設一執行會，以邦長爲主席，並有邦長所選任之廳長四人組成之。該會（實際上邦長確藉該會而工作）有廣汎之權威；管理各廳及各委員會之內部組織；凡關於廳內各局各處之法律，均由行政法規代之。該會更規劃薪俸及工資，訂定工作時間，分配數項款額，調查工作之重疊及效率，並計擬促進協調之計劃。

依據該會之意旨，政務與財政廳，實施一種集中財政監督之計劃，且集中最後之責任，但「放任」實際上之財政設施至相當之限度。因此，於採購事件上，財產與供給廳，賦有採購數種物品之權，惟各種有關行政會及委員會，特別爲邦立各機關之物品，該廳僅有「製定標準說明書」之責任。此等標準，須經各機關首腦之承認後，始能發生拘束力；但如未曾承諾，則彼輩除有將其自製之特請書，及付給之價格，送呈財產與供給廳之一法外，不得正式採購任何物品。「在此制度之下，關於標準及通告，由邦政府官吏公佈，故爲中央集權；但於外署之採購上，則爲地方分權」(註六)。

該邦各廳，並不似意大利諾制度中權力匯一之甚。各廳中之若干會及委員會，均不依廳長之意見，行使職權。此

等機關僅於財政事件上，受廳長之監督。至原來制定行政法規諸人員之本意，乃係「財政責任上適宜之中央集權，間以行政上相當限度之地方分權。」

聯邦政府整個之行政方法，業經不時研究，截至今日，計達百次以上（註七）。近年來之一般研究中，有考克來勒（Cockrell）委員會（一八八七——一八八九），達克利與考克來勒（Dockery-Cockrell）委員會（一八九三——一八九五），祁普（Keop）委員會（一九〇五——一九〇九），及總統之節約與效率委員會（一九一〇——一九一三）。此外尚有國會聯合重訂薪俸委員會（一九一九——一九二〇），及政府行政支系改組聯合委員會（一九二一至今）。一九一〇年以前之研究，則多偏重於指導政務之方法，而罕涉及行政組織問題。

塔孚特總統之節約與效率委員會，其建議雖為當時國會所漠視；然於改良行政之促成上，確有顯著之供獻。該委員會之計劃中，包括

- （一）國家預算問題，
- （二）組織問題，
- （三）人員問題，
- （四）財政程序問題，
- （五）政務實施及程序問題。

由該計劃所產生之立法，業已建樹一有效之預算制度，一頗遭誹謗之退休制度，及一嚴重爭辯之重行分級

方法。至改組各部及各機關之立法，則尙有待於制定也。

改組問題，已成爲華盛頓近五年中，屢加考慮及研討之事件。一九二〇年十二月七日，上議員麥考米克 (McCornick)，提出一促成執行各部更有效之協調，並建設一公共建築部及一公共福利部之議案；其中涉及一般之改組問題。一九二一年，設置一政府行政支系改組聯合委員會。該委員會之主席，於一九二二年一月二十一日，向總統所交之報告書中，開列一項計劃，將不直接關於國防之一切活動，由陸海軍兩部分出，然後歸併兩部爲單一之部，而名之爲國防部。該項計劃，大爲陸海軍部所反對。然此殆爲衛樂伯精緻計劃之一部也（註八）。

當時下議員梅普斯曾提出一議案，以卸卻國會制定改組計劃之必要。該議案中，擬設一改組會，以上議員二人，下議員二人，及由大總統經上議院忠告而委任者一人組成之。該會專司調查「政府中之行政支系」及向總統建議保證良好組織之相當行動。總統在此種建議之下，有權變更任何局署及其他機關之全部或一部，並可將任何獨立機關，合併於性質相近之部門。按此議案，各部之領袖，如經總統之同意，有權在部內造成組織上必要之改革。但總統不得廢除某部，且該法案所賦定之一切權力，均於一九二七年六月三十日失效。

（註一） W. F. Dodd: *State Government*, pp. 254—56 (1922).

（註二）見 L. D. Upson: "State Reorganization in Michigan," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 15, pp. 579—581 (1921); and "The Organization of State Administration in Michigan," *Public Business*, no. 30 (1924).

（註三） A. E. Buick: *Administrative Consolidation in State Government*, p. 9 (1924).

（註四） J. M. Mathews: *American State Government*, p. 610 (1924).

(註五) W. F. Dodd and Sue H. Dodd: Government in Illinois, p. 165 (1924).

(註六) Clyde L. King: "Fiscal and Administrative Reorganization in Pennsylvania," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 17, pp. 597—608 (1923).

(註七) G. A. Woher: Organized Efforts for the Improvement of Methods of Administration. pp. 46—56 (1919).

(註八) W. F. Willoughby: The Reorganization of the Administrative Branch of the National Government (1923).

第三節 改組運動之成就

欲縷述美國新式行政之成就，頗無把握，其特殊之原因，乃係吾人尙無確當之方法，以諸般之改進，與本來之狀態相核對。所謂改良預算方法之結果，或可歸功於立法人員方面態度上之改變；蓋伊等始則制定預算之立法，繼則從事於減縮支用金額。醫院服務之改良，或可歸功於退伍軍人局之樹立，亦或歸功於能在他種情形下，取得類同結果之有爲局長。

然勝任之觀察者，對改組後行政制度之真實成就，則造成特別且顯然有據之讚揚。改良之公路，整潔之街道，擴大之商場，及低減之死亡率等等具體成就，已顯示於各處，且無須於此贅述（註一）。但於某數種論題，吾人必須加以注意焉。

此項新運動之主要標的，已確定爲儉約。然則儉約果已取得耶？道滋將軍爲證人羣中肯定答覆派之領導者。彼計算美國聯邦政府一九二二財政年度，儉約數目爲二五〇、〇〇〇、〇〇〇金圓（註二）。歐戰以還，聯邦政府支出上，更有顯著之減少。

勞敦邦長作論曰：

該法規於一九一七年七月一日見諸實施，而吾輩已在該法規下，實行工作，直至今日。兩年前本邦議會所通過之款額，乃基於戰前之物價及情況。六月三十日（一九一九）將作本兩年度之結束，在該法規下，尙無一廳發生虧空，其僅有之例外，亦不過公共福利廳之慈善機關及刑事機關，供給項下感到匱乏而已。然此項匱乏，於本財政年度終了之際，必將以其他各廳未支出之款額，抵補之而有餘也（註三）。

彌布拉斯迦邦，於施行新法規兩年之後，曾一度召集臨時議會，以求自一九二一至一九二三兩年度之預算中，減削二、〇〇〇、〇〇〇金圓（註四）。勃克估計吞奈西邦改組後，行政各部支出上之減少，爲一、二〇〇、〇〇〇金圓（註五）。賓色溫尼亞邦所造成者，或爲最驚人之顯示，該邦賓壽（Pinchot）邦長，於一年中抵補二九、〇〇〇、〇〇〇金圓之虧空（註六）。

節約之誇耀，不能恆就面額而置信，若此等面額爲行政負責人員所造成者之時，則尤不能置信。猶塔（Duff）邦財政與採購廳長，對由二、〇〇〇、〇〇〇金圓經費中，節省四〇〇、〇〇〇金圓之宣示，曾忠摯發論曰：「此項節約，或可使若干人認爲較高。」並非一切之節約，均在期許之列，且有時所造成之有利表現，僅爲應用款額之

延期而已，但因此項延緩之故，其後之費用，定必較高。然無論如何，改組後之政府，較以往政府爲節約，乃無容否認之事（註七）。

節約並非贊助權利匯一行政之惟一誇耀，且已確定效率問題，更創成啓示效率與虛耗之延續機構（財政監督單位成本，規定標準。）而此可令所定工作標準之固定及簡易，足使輿論監督其遵守（比較克利弗蘭之刑事統計局。）此已成爲新精神表現之機矣。艾達后邦長戴維斯（Davis）曾論曰：

此乃一文官行政新紀元之曙光……余已確切見到熱誠，交換意見，增加責任之覺悟；當余出席內閣會議，且注意於新舊制度之區別時，余乃肯置信：往昔邦政府腐敗及苟延殘喘之制度，殆已無能爲矣（註八）。

此等新制度，正奠定其他各種新設施之基礎。其內容，吾人可期許爲（一）專門家之重要及其職務更澈底之認識，（二）專攻主義及人員交換制之採行，（三）政府相互間之合作，而城市聯盟會中及邦政府與聯邦政府之間，或尤關重要。惟舊行政方式之阻力，若存在一日，則此等趨勢中之任何一種，均不能發展。

改組後之制度，亦未嘗免於訾議。對減削常人及其準備供給若干無報酬服務之趨勢，各方已表示震驚。於數界中，有悲悼以商業標準（節約，有時謂爲吝嗇）替代服務標準之現況者。指導政務人員短期任職，及不時更調之危險，已因權力之集中，而變本加厲。一部中政治領袖及其常務技術領袖間之關係，尙未能大體固定。而各新制度，亦未嘗於其內在之陸續自動改進中，作確切之表現。

此外，尙有未解決之若干點。在余爲全國科學研究會議之研究中，關於意大利諾財政監督制度，曾論證云：「此

項權力之寄託，實賦與財政官吏一種莊嚴之任務，即彼輩務以明察及了悟，應用其權力是也。即使輕微權力之短見及粗糙應用，亦可鑄成難堪之情勢；且假如經驗證示，邦政府不能確得遠見與同情心，及剛毅而富於判斷力之人員，以處於此等重要之位置，則於此監督制度，須作完全之重行考慮」(註九)。

邦政府中政治行爲之標準，究是否足以由職祿分贓諸政客之乖戾中，保障其深厚之權力匯一制度，尚在疑問之列。此點在任何行政範型中，均綦重要；但在權力匯一制度之下，潛伏之損失，實似較大也(註一〇)。

在此種新制度中，高等教育機關之地位，正待解決。概括言之，此等機關尚在行政勢力範圍之外；但對其支出上，計擬施行與其他部門所受類似監督之表徵，固不時有之。此項趨勢，將爲邦立各大學及其他高等教育機關所反對；而此項衝突，終必促成若干可採納之原則焉(註一一)。

財政監督人員等及各部領袖間，究將建樹何種之關係，尙未可見。發端權究將存在於何處，最後決定權，究將賦與何種機關，亦仍爲未定之點。

最後，極大之不確定點，爲執行領袖之最終任務。目下其權力威望，顯然有迅速之擴張；但其本身究將根本變爲一行政官吏，或一政治首領，抑或僅爲聯繫行政立法兩支系一委員會之一員(參照紐約米西干、衛斯康新)，則尙非吾人所能逆觀者也。

(註一)見 E. S. Bradford: *Commission Government in American Cities* (1911); Henry Bruere: *The New City Government* (1912); Charles Zuehl: *American Municipal Progress* (1916); E. T. Paxton: "Trend of

Reorganization in City Government," *Annals*, vol. 113, pp. 195—201 (1924).

(註二) 預算局長關於政務節約及儉縮問題之報告書(一九二四年五月八日)。

(註三) F. O. Lowden: "Problems of Civil Administration," *North American Review*, vol. 216, pp. 186—192 (1919).

(註四) A. E. Buck: "Nebraska's Reorganized State Administration," *National Municipal Review*, vol. 11, pp. 192—200 (1922).

(註五) A. E. Buck: "Administrative Reorganization in Tennessee," *National Municipal Review*, vol. 12, pp. 592—600 (1923).

(註六) 見賓塞溫尼亞邦一九二五——一九二七年度預算案第三頁。

(註七) 參閱 Statement of Professor McRain: Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 9, pp. 2—33.

凡假定預算改革及行政改組將促成支出上之大量減少者，已被視為幻想……縱在最科學化之預算書中，其可能節省之限度，亦較微小……以余度之，其重要性，應不在比較少量之金圓節省或服務進步，而應在有秩序與合理之榜樣，以及政府所應建樹之負責意識也。

(註八) D. W. Davis; "How Administrative Consolidation Is Working in Idaho," *National Municipal Review*, vol. 8, pp. 615—620 (1919).

(註九) National Research Council, Bulletin 49 (1925).

(註一〇) 一九一五年紐約憲法會議席上，司密斯先生(厥後為邦長)之表示，對政府裁併之政治含義，有最切之申明。彼引用惠特蘭(Whitman)邦長演詞之一部曰：「本政府於公路之數築，修理，及維持，業已並適在消費驚人數量之金錢；又此項工作之實施，必需僱用大量之人員，此種事實或已於無形中，使該廳被認為當權黨人較其他各廳總合，尤為廣大之政治資產。該廳之巨大組織，已深為政黨日

的而運用，此殆不能有任何疑問之事也。」

司密斯先生繼謂：「現在足下提議，更將各運河，邦設計師，及邦中一切之公共建築，加入該廳，並以之付與一人……即請以之付余，附以維持修理運河之預算金額，更附以將來敷築道路之五〇，〇〇〇，〇〇〇金圓；其未派代表來與余接頭之縣，余必招之使至。」

(註一一)見 F. B. Haas: "Supervision of the Budgets of State Educational Institutions," *Annals*, vol. 118, pp. 112—20 (1924).

第九章 人員問題

於工廠本爲人事之根本事實，尙未經認明之前，決不能使工廠生效。蓋工廠並非各種機械及各種技術方法之集合，而爲人員之團體。並非各種事務之併湊，而爲人類之混聚。至完成其職務，並不依賴多種非人之力量，而憑藉人類之精力。其本體並非係機械計劃之錯綜，但係一擴大之神經系統。

雪爾敦：管理哲學。

無論君若何觀察之，吏務誠應代表，且事實上確已代表，國家行政機智人才之選萃，此輩乃係爲國家之福利，而高深訓練之者。

司密斯爵士 (Sir Cecil Harcourt Smith)。

第一節 行政與行政人員

果有人對行政之人員情況，作親切之觀察，則多種動人之景象，立現目前。考試場中首先奔入眼簾者，係孜孜解答爲國取才諸問題之男女人員。此乃爲粗糙原料之集合，由此中選擇各種行政人員：初次謀求職業之女生，充滿其儘先取得「政府」職務之熱望；握一鉛筆之警察，其用筆幾不如用其指揮棍棒之熟練自然，則企求轉爲一巡長；失業者某，則尋求一種永久性之工作；中年失意者某，則希望其命運能由商業界之尖銳衝突中，獲得微許之穩定；某老人，深願「平安」；卓越之人才，則自禱此番考試及格以遂其志；而輕率者流，則抱「混場態度」。凡此種

種，在任何吏務委員會之試場中，均可發見。極端之才能與不勝任，野心與平庸，優柔與決斷及卓絕之才力，均由此等委員會之篩箕中經過。由逐年現身考場之累百累千人中，必須選出國家服務所需之特別才能及特別技術。

歐戰期中，華盛頓國立博物館堂皇偉大之廳堂，暫撥一部為戰爭保險局之用。時為華盛頓之八月，雖有無數之電扇，亦難減酷烈之暑氣及潮濕。此中存案堆積無算，其間有分配款項及領款之存根，信札與涉及三百萬各別案件之相關文件。逐月來，堆積郵件達十五萬，而每日必有郵件五萬堆積於郵件室中，拆視、付郵、並分送相當之局署。此等浩繁數量之公牘中，有時啓示最酸苦之不幸事件，有時啓示最滑稽之奇特情形；而萬五千檢查員、書記、速記員、監督員，各科各組之領袖等，即勇敢從事於設法處理此等事務者。

每當星期三四之下午，芝加哥市政府第六百一十一號房間，吏務委員會之前，一羣緊張且肅靜之市政府僱員，因受控為有乖於該市優良紀律或分級服務規章而候審，同坐者，並有其辯護人及證人。該委員會，位於「司法」公案後之高座上，每人佩帶一顯明之銅質標記。若干對此等案件發生興趣之旁聽者，擁擠於該房間中。左近通廊之上，則有若干成羣之喁語者，熙攘徘徊於紙煙之迷霧內，靜候各種案件之開審或終結。庭內，證據之審理，雖頗具法庭之形式，但少具法庭之技術。委員等，並有時法律顧問等，積極指導此種審訊之進行。雷厲之「接受忠告而行」聲，終止審訊程序。至此，原被告等，各走向升降機，或在走廊中討論案件。而一般人等亦相繼離去。

時或有人於五句鐘時，立於華盛頓某大官署之出口處，且注視完結晝間工作而下班之喧騰僱員集團。無論何人，一經直視彼輩之面目，必能完全了解所謂政府效率問題，乃一極端屬人之問題，僅能憑藉對人性與工作關

係上之研究，方可得到初步之概念。人員管理，乃係人類事務之管理，且其圓滿之成功，必賴於對人員關係上，作極良之調整；由此可試驗心理學家、精神病學家、醫生、社會工作者，以及各局首領及各部首領之才力焉。

是故，吾人可在返映之幕上，瞥見多種政府僱員日常生活之閃光；每一閃光，均顯示其活動之新情勢。按事實而論，幾乎人類生活之各方面，均可由公家服務上，尋得表徵，且幾乎一切職業，均包括於其中。吾人僅能列舉廣大之範圍與變化，以及彼輩運用下之高深專門學識。例如鐵路郵政管理員，即所謂「郵局之貴族」，必須牢記一車站，鐵路及行車時間表之混合模型，以備不時之需。政府土地經理員，必須熟諳一切土地法及其行政。街道清潔夫之區監督員，不僅須於清潔街道之技術，有精深之造詣，且須爲足以有效指揮大部外國血統生疏工人之勝任行政者。實驗室中大部分分析食物，以檢查其中劣質成分，或分析酒類，以發現其中酒精成分之技術員，非僅須爲一高深訓練之科學家，且須有強烈之責任意識，以卻免不時來襲之賄賂行爲。禁酒人員輩，所必遭值之各種誘惑，似已成爲特別難於抵禦者；但吾人必須承認，良好公民及惡劣公民，均壓迫此等官吏，對該項法律之執行，加以變通

（註一）。

美國納稅者，概持兩種見解。彼輩相信，公務官吏中之無用或厚俸者，頗居多數，且確信，大量政府僱員，既怠惰復不稱職，而彼輩之地位，亦僅賴「運動」而取得者。同時文官輩，亦持有兩種見解。彼輩宣稱薪俸之過低，更置信其工作之價值，既未爲民衆所了解，亦未爲民衆所評價。

無論何人，苟能與政務行爲作密切之接觸，必知此等見解所以發生之故。納稅人之與政府相聯繫，幾僅能憑

賴於官吏輩而在新聞紙上，其所閱讀者，大都爲官吏輩顯著罪過之記載，殆因祇有此等消息，始具有「新聞」價值；彼輩更由其經驗，深知此等官吏叢中，處理政務之延宕與混亂，又對職祿分贓政治，已有充分之見聞；因而使之對整個制度，懷有疑慮。他方面，市、邦及聯邦之僱員，曾於注意生活費用之膨脹，增加恐怖，且嘗於請求救濟，頻遭拒絕；因之於其感覺上，已飽受創傷。「此非增加納稅人擔負之年月」一語，久經彼輩認爲逆耳之言；蓋此對其懇求，實被視作非當之答覆也。彼輩回憶其已完成之多年忠誠服務，適隱避於「民衆」所難窺見之暗窗中，徒自以其所獲微薄獎掖之往事，溫煦其內心，且恆自聳其肩而思維：「果何所用耶？」

（註一）「此中有無數人員，受有訓練，且有長期之經驗，每人均對某種特別範圍內之一切事項，完全了解，其一人盡知關於未經特許諸教員之一切事項；他一人洞悉關於烏干達鐵路（Uganda Railway）之每一細目；第三人確知一特定數目之水兵，應需消費烟草若干磅，而第四人則曾致力於詳密研究，瘋人監守會，爲處置詐病免役者，而採取之策劃。」見 Ramsay Muir: Peers and Bureaucrats, p. 12 (1910).

第二節 公家僱傭問題之重大

政府人員問題之重大與駁雜，非任何其他人類組織所能匹。吾人對美國公務員之總數，只能猜想而已；但此種估計，數各不同，概由二、五〇〇、〇〇〇至四、〇〇〇、〇〇〇（註二）。然在數個行政領域之內，其相當精密之數目與等級，已爲人所共知。美國吏務委員會之最近報告書中，供獻一種關於聯邦吏務數量與種類上之真

確概念(註二)。

一九二五年聯邦僱員人數表

部門	哥倫比亞區內	哥倫比亞區外	總數
財政部	一六、三二五	三七、一〇八	五三、四三三
陸軍部	四、八九八	四七、四八九	五二、三八七
郵務部	三、八二二	二九七、八七七	三〇一、六九九
海軍部	五、一九七	三七、〇七二	四二、二六九
退伍軍人局	四、八九七	二二、六四七	二七、五四四
一切部門	六三、七五六	五〇〇、九六二	五六四、七一八

僅自數目方面觀之，郵務部、財政部、陸軍部、海軍部、退伍軍人局（一晚近設立者）及農務部等等，居於領導地位。至駐於華盛頓界內者，頗少於吾人平時之假定，僅居總數五六四、〇〇〇中之六四、〇〇〇而已（註三）。

依據所任之工作，而對此等累千萬僱員加以分類，此項任務，五年來已終費華盛頓各專家之苦心。已往各種分類中，重訂薪俸委員會所製成者，或為最有系統；其中包括三百七十六「類」或曰，每類中概括同種性質之工作。各類更依完成責任之困難性，及其負責之程度，而分為千七百六十二等級。

此種按職業而分類，頗使人陷於困惑。電話生及傳達人，與翻譯員及僱傭經理人相混；生物學家及農業學家，保險會計員及工程師，則與圖書管理員及庖師相連屬。傢俱製造者及肉類販賣者，則擠於銀行調查員及攝影師

之列；書記及簿記員，則混於相等數目之出版專家，特許評價員，及科學研究之指導者。

麥爾斯已製成關於一九〇七年聯邦僱員詳密分類之圖表。以左之表格，即係由其中擇錄者（註四）。

一九〇七年吏務執行僱員表（根據主要職業而分類者）

職業種類	郵務	一切服務
執行	一三七	二、一五七
專門技術及科學	三一	九、七四五
書記	一八〇、三七四（註五）	一九八、一四九
機械	八四	二六、九七二
副書記及勞工	一、三〇四	三七、〇九七
雜類	三九四	五、六四三
總數	一八二、三二四	二七九、七六三

麥爾斯對該表，作以下之解釋：

若對此等數目詳加考查，更將郵務單列為一類而不計，則可見一九〇七年政府書記方面之僱員，僅居總數百分之二十弱。……「政府書記」於人員問題內，並不若其在民衆印像中所設想之重要。

中央政府機構，被視為一廣大迂迴官署，而為從事於備製、抄錄、排列、並存案之書記輩所獨佔者，此種觀念於數十年前，或已有相當之價值；但目下則完全錯誤。實際工作由各種書記處理者，僅有極少數之服務而已。每

種服務中之工作，幾均需要技術人員，且由彼輩完成之（註六）。

該表之所以能引人入勝者，亦因其粗示執行職位與服務總數之比例。按此類職位，佔百分之一弱；而專門、技術、及科學方面之職位，則為百分之四強。於此若注意英國書記職位（往昔為一等書記者）為數僅四百五十之事實，必更有趣味。惟吾人須贅述，所謂執行類，恆不易依其所完成之工作而劃分也。

預算局所編纂之一表中，指示由聯邦政府支領薪金之各級人員（註七）。根據該表，可作以左之總結：

地	位	人	數	薪俸數量（以金圓為單位）			
現	正	居	職	人員	八二一、〇八五	一、〇四八、四二一、一八〇	
退	休	或	殘	廢	人員	四五、三六二	三七、二五〇、六五三
陸	軍	撫	卹	者	或受津貼者	九八〇、八二〇	五七六、八八一、六七五
總	數				一、八四七、二六七	一、六六二、五五三、五一二	

該表中包括一九二四年六月三十日終止之財政年度中，一切由聯邦政府收受俸給，工資、退休金、撫卹金、歲俸、殘廢償金、或復職津貼之人員，無論在政務、軍界、或其他地位者，均在其內。

此等廣繁之數目，遠超出在邦政府或市政府各種服務中所能見到者。紐約邦吏務委員會，估計公務官吏之數量，為二九〇、〇〇〇人，常年薪俸數量，約為三七五、〇〇〇、〇〇〇金圓。此數中包括邦、市、縣、村、及在紐約邦中之聯邦僱員，內有直接僱用之教員、辦理選舉之官吏、勞動者、及其他、選舉或委任之官吏，惟用現金臨時僱用

之人員除外。此項估計數目，已被指爲有「相當之真確性」矣（註八）。

一九二一年中，紐遮西邦政府僱員之數爲五〇〇七，其薪金爲六、八五五、五八四金圓。邦縣僱員之總數，爲一九、一一三人，備金總額爲二九、四九三、一五一金圓。

一九三二年，芝加哥市僱用三四、六〇四人，內有教員、勞動者及其他各級僱員，其備金總額，爲七三、二二四、四九八金圓。一九二四年聖保羅（St. Paul）市僱用人員總數，爲四五七七。紐約市僱用者，近五七、〇〇〇人，教員亦在其內。洛杉磯（Los Angeles）縣，僱用約四一〇〇人（註九）。

此等數目，已足以指示政府中人員問題之重要性。此種官吏與僱員集團之生產力，與彼輩工作上僱備情況之適當及賢明，實有密切之關係；且人員管理之主要問題，乃在發現並建樹將造成普遍滿意意識，且激發文官集團含蓄才力之各種情況。

（註一）欲求若干估計，可閱 *National Municipal Review*, vol. 12, p. 443 (1923)。欲求一般之研究，可讀 “The Personnel Problem in the Public Service,” Preliminary Report of the Conference Committee on the Merit System, *Public Personnel Studies*, vol. 4, pp. 1—43 (1926)。又閱 Edward B. Rosa: “Expenditures and Revenues of the Federal Government,” *Annals*, vol. 95, at pp. 73—94 (1921), and chart at p. 83.

（註二）Annual Report, United States Civil Service Commission, vol. 42, p. vii (1925)。

（註三）戰期之膨脹及戰後之縮減，載於 Annual Report, United States Civil Service Commission, vol. 41, p. vii (1924)。婦女職位，見 Bertha M. Niemburg: “Women in the Government Service,” *Women's Bureau*,

Bulletin No. 8 (1920).

(註四) Lewis Mayers: The Federal Service, p. 12 (1922).

(註五) 所有郵務局長數達六二、六六三，其中雖有若干負責於較大之官署者，應列於執行項下，然亦列於該項之下。

(註六) 麥爾斯於其 The Federal Service 之第一章中，曾供獻一種對聯邦服務有價值之調查。

(註七) Annual Report, United States Civil Service Commission, vol. 41, p. 150 (1924).

(註八) Annual Report, New York State Civil Service Commission, vol. 39, p. 22 (1922).

(註九) 見 Governmental Research Conference, Report of Committee on Civil Service," p. 86 (1922).

第三節 公家僱傭之情況

選擇公共服務爲終身職業之青年，曾發現何種之工作環境乎？何種利益，可將彼輩引入是途？又何種弊端，足以遏止之？

就一般論，吾人可謂：於目下之美國中，公家僱傭，並不足享得盛名。局署領袖輩之一般怨言，爲按目下所定之薪俸數量，彼輩不能尋得其各種職位之勝任候補者。大學校長輩忠告其畢業生等，不必從事於「政府工作。」此實一種可悲憫之情勢，所不幸者，美國政務上之終身職業，並無英國或歐陸各國公家服務上之威望價值，在歐洲此係一種有力之激勵品（註一）。至美國人民心目中之公家服務利益，則須由其他各方面尋求之。

無論何處，吏務特質之一，乃係其所給與之高度穩定性。一旦加入此等服務之中，或取得分級職位，僅有嚴重

且故犯之錯誤行爲，始足以促成罷免。聯邦服務之永久性，雖無實質上之立法保障；但於此與在市政府及邦政府中無異，罷免事件（除爲裁減參謀作戰人員者外）極端稀少。陞遷雖或失於遲緩，但無論如何，職位恆爲確定者。除工業勞動者之外（亦有時在內），此種任期之悠久，造成歷年穩定工作之保證，決無失業、解僱、或罷工之時。此對多種工作者，無論爲手工、書記或技術各方面之人員，均爲一種有價值之考慮對象。

與此點相聯繫者，則爲一致之特質。目下已有採行等工等酬原則之固定趨向，並實行有系統之分級，以保證同種環境中之一切僱員，受相同之待遇。同時凡加入工界聯合會組織內之一切僱員，均自動遵守此項一致原則；而在其他各方面，對特定薪俸之數量，晉級，每級中服務之最短時期，及每等（或級）中工作相同負責程度亦同等，悉爲條例所規定。此種條例，對卓絕之人員，無論顯爲若何之苦惱；但其晉級與陞遷之機會，實與其他天賦較薄諸競爭者無殊也。

公家服務之中，陞遷之機會，頗爲稀少。此乃多種原因所促成者。其因之一，乃係所應完成之大量工作，屬於日常性，機械式及附屬性質者，較之創造性，發起性及負責性者爲多。此種情況，乃行政工作性質中所固有者；是以公共服務，需要富有耐力、認真、忠心、熱誠之服務人員，較多於富有雄心、發明力及領袖才之人員也。

公務員薪俸之數量，頗屬微渺，大多數職位之起薪率，由一、二〇〇金圓至一、五〇〇金圓不等，且多數公務員之報酬，不過二、六〇〇金圓。官職之金字塔，升至年俸三、〇〇〇或三、五〇〇金圓之分位，乃愈形尖銳；至年俸五、〇〇〇金圓者，則爲數極稀。此等職位，及實際高於此數量之職位，概爲分級服務外之委任者而保留。

據最近之調查，支加哥市公務員，於服務二十三年後，退休時之年俸，書記員爲二、二二九金圓，工程師爲二、七〇九金圓，調查員爲二、二五九金圓，而專門人員，則爲三、三三二金圓。在書記服務中，服務二十三年，而年俸尙不超過二、二〇〇金圓，又確知不能超過四、〇〇〇金圓；此種職位，誠非一特殊吸引人才者。由此觀之，一市政府，若在歷年之僱用上，不能取得最有精力、雄心及才幹之青年，固無足驚異者也。

多種行政領域之中，政府僱員，或多企盼退休養老金。此等養老金之上，有時更加以由彼輩自願儲蓄，及通常爲預防因公受傷而保險之少數資養金。工作人員賠償法案，適用於政府僱用之一切男女人員；至消防人員及警察方面，則均有特別賠償規定。

陞遷之機會，雖較爲紆緩，但定能達至相當之階段。逾此，則陞遷之機會，僅可由高級官吏之死亡，辭職或退休而來。惟在逐漸擴大之行政系統中，則陞遷之機會較多。若觀察契約制度（如戰後政府中之特例）對陞遷機會之影響，將有無限之興趣。數種行政領域中之陞遷，但視個人與政黨勢力之運用爲斷；然就一般而論，近有一調整之企圖，以應付先進者與擅才者間之要求。由此部移調於他部，多爲嚴格之規律所限制，亦恆由公務員輩之間，自動提出抗議。目下似有一顯明之趨勢，即每論及自外界調補高級職位之時，各部輒自視爲一閉關之單位。廳長及副廳長等職位，幾皆須由政黨委任人員填充之；各局局長，主要書記及獨立機關之監督人員，亦或以同種方法選任。由一政府調入他級政府之事，雖無圖表統計指示確數，但實比較稀少。地方政府及邦政府中，不幸而具有特別之地域觀念，由此，遂使一官吏極難出此入彼。

公家服務之他一特質，為高度之專攻性。此不僅謂各政府必須有會計師、化學家、黴菌學家、工程師、醫生、法律家、心理學家及精神病學家而已，且在其特別「公務」之工作上，更需要專家。各市所處理沒收財產，「擴展」特別課稅，許可建築，試行通風計劃之種種工作，均需特種專家，其所受之訓練，須包有規章及法律，司法判決及憲法禁令等之真確知識，更須有數學上與機械上之初步訓練，及豐富之常識。總之，公家服務之由此等專家完成者，實達罕能思議之程度也。

(註一) 參較以下引自皇家委員會(一八八七—一九〇)之段落：「吾人以為：凡具有同等高尚教育標準之人員，即如現居於公共專業者，均應引入於公家服務之中，此乃一最重要之標的。」引在 Moses: *The Civil Service of Great Britain*, p. 163. 但美國之外交服務，現已由羅智爾法案，置於一富有吸引力之基礎上。特別參考 Tracy H. Lay: *The Foreign Service of the United States*, ch. 10 (1925)。

第四節 人員管理

近年來，人員管理，已進而包括各種設施，及一固定建樹之技術。人員管理，已迅速演為一種專業，其本身具有綜合之知識，其致力之代表人等，已組成美國人員管理協會；而人均承認之可為才能者之終身職業；甚且附有道德體系之萌芽。公家服務在數方面，如職務之分級，僱員之保障，及正式試驗之舉行等，已居於各種職業之領導地位；而在其他方面，特別為人員管理「福利」之發展上，工業已成爲且仍不失為邁進於前者。

「人員行政乃任何組織中，人事關係上之指導與協調，其目的在以最低之努力與阻力，取得最大限度必要之生產，且相當顧及於工作人員之一般福利」（註一）。政府與工業，雖在生產之性質上，少有差異，然該項定義，確可兼用於兩方。他一論者則謂：「於最後之分析中，維持工作人員之利益，為人員管理主要標的之一」（註二）。此二定義均假定，人員管理工作，不僅處理「僱傭與辭退」之機械式工作而已，且須詳密分析人類之情感，精巧採行成功之方法，以求各個人員潛在才能之完全實現，而使之極端適合於組織。某著名之管理家曾論曰：「屬人之效率，乃係一種混合物，其混合之原素，為不同成分之腦力、健康、訓練、忠誠、熱望、雄心、合作才、人格及品行」（註三）。彼繼謂：「一公務員，如其因適於且樂為某項工作，而熱心從事者，對其僱主之效用，必較僅為獲得工資而漠然從事者之效用為高。」

進步工廠中，人員管理之範圍，大致包羅以下各點：（一）僱用。請求工作者予以接見後，填寫履歷表，審查其經驗，亦有時加以相當之考試。該謀事者，如被決定錄用時，則分派於某工作單位，介紹之於其工頭及其若干同伴。於一週之末，人員管理員，恆規定時間與該員及其工頭會談，以備考察該員對自身之調處如何。（二）體格檢查。此中包括新進時及病愈歸來時之體格檢驗；工作時不幸事件或病症之緊急治療；巡迴護士之服務；並有時舉行按期之體格檢查。（三）訓練。此乃由工作人員之自願者。速記、打字、英文、商業地理與算學之課程，及各種技藝之訓練學校，均為通常具有者。（四）福利。「此方面之工作，乃基於以下之確切事實：凡快愉且滿意，無何焦慮，而在有益衛生環境下之工人，必較不滿意者，更能完成良好且較多之工作。」按本項下之各種事件，幾無盡休。此中計有對工作

環境，安全計劃，衛生佈置，飯館設備，圖書便利，及娛樂機會等之注意；更包括儲金，互濟協會，及若干種之社會組織，自童子營，音樂俱樂部，以至各種精密組織，如芝加哥西方電業公司之郝桑（Hawthorne）俱樂部等等。（五）僱員代表。若干大工業中，已制定僱員代表計劃。此等計劃之制定，通常根據按工場，技藝或職業單位選出代表之原則。僱員代表，大都為祕密投票之自由選舉，且有隨意處理僱傭問題之相當保障。此等制度雖尚在構成之階段中，然其價值，已為一般所讚許矣。

至在政府方面，人員管理之注重點則有微許之不同（註四）。其最大之注意力，乃集中於計劃考試，以求對相關之位置，能獲有較高之選擇價值。此方面確已有顯著之進步。同時更有縝密之思考，加於計劃測量個人服務效率之標準方法，用以處理晉級與陞遷。在數種領域之中，保障對僱員無根據之懲戒與罷免，亦為主要目的之一。關於屏除私惠主義之戮力，工廠方面雖亦有之，但不若政府中之昭著。至福利計劃，則政府中顯然缺乏，一凡此方面之活動，幾均為僱員輩自動發起者。僅有極少之領域中，似有在公務上實行職業代表之趨向。按此項發展之步驟，一部分由於公務中之人員管理，乃考績意識漸演之結果；但人員管理與考績意識二者，尚均為百餘年來進行無阻之職祿分職制所牢窘也。

（註一） Ordway Tead and Henry C. Metcalf: Personnel Administration (1920).

（註二） Harry A. Hopf: "Personnel Activities in Financial Institutions," Proceedings Academy of Political Science, vol. 9, pp. 723—32 (1922).

(註三) Robert C. Clothier: "The Employment Work of the Curtis Publishing Company," *Annals*, vol. 65, pp. 94—111 (1916).

(註四) 見 Government Research Conference, Report on Municipal Civil Service Commissions: "Recruitment and Status of Civil Servants in certain Countries," *Journal of Public Administration*, vol. 3, pp. 75—81 (1925). 一種最有系統之華中行政機關之人員之 The Personnel System of the United States Army. 亦須注意以下之有系統性： "Formula for an Efficient Workman," *Bulletin of the Taylor Society*, vol. 6, p. 236 (1921)

第十章 歷史上之回顧

若容許每區自選其郵務局長及海關官吏……則責任心定能使民衆化純，且提高其身分；同時政府自必脫除素來污邪之操縱。

（考績制度）已摧殘我國各機關之根本計劃，且謀組一深與民衆隔閡，而永久把持官署之人員集團，亦即飽具危險團體精神之小型貴族政體。

費利普 (Wendell Phillips)

公務上黨人之辱身賤行，乃民意政府之莫大悖逆，殆因其以私利而不以公益爲政治活動之主旨也……職權分授制主要弊害之一，乃係唐突濫用之操縱，亦即毫無忌憚之貪污，已造成絕對之黨人專政；因之，國家之正義與明察，乃深爲邪侈之昏庸及橫逆之狹隘所奴馭。甚至公務人員輩，亦自泯其天良，蓋深恐有礙其官途之上進也。

喀爾提斯 (George William Curtis)

第一節 官僚政治時期

吾人若不注意因將秩序元素，引入約克遜所創始之全國職權分贖領域中，而發生之悠久鬭爭，則不能期冀對美國行政，現下仍欲掙脫之重累，獲得相當之概念。按吏務之性質而論，美國之歷史，顯然可分爲三時期。第一期爲華盛頓所創始，而爲約克遜唐突終結於一八二九年。第二期因有一八八三年潘得吞 (Pendleton) 法案之通

過，遂更採他一公家服務之觀念；但在最近之時期中，對決定職祿分職與科學二者，孰為卓越，已有長期之論爭矣。於篇幅之定限內，吾人僅能對此三時期之事蹟，及其特質，作簡賅之論述（註一）。一七八九年新憲法之實施，賦與華盛頓總統千載一時之良機。邦聯規約之終止，結束一切行政官吏之任期，華盛頓雖曾感到重委特別適於任職人員之必要；但事實上彼確有其完全處置之自由。第一期中，雖不無多次之波動，但確始終為華盛頓所定之新政府委任原則所支配。總之，吾人可謂，華盛頓為達到正當處理全國各方之願望，已堅決主張於數種資格之限定，其顯著者為稱職，及對新憲法之忠誠擁護。

華盛頓自身所奉行高尚理想之最佳例證，莫過於其對老年軍人問題之處置。於函覆其兵士之寡妻時，彼曾謂：「夫人，余於本月八日，已收到感人之貴函。對尊府因戰爭而遭罹之不幸，余不禁同情；若以個人而言，余之情感，頗使余欲竭盡精力，以補救之。但以公務員之立場，僅能以公家福利為前提，不敢以私人之情感與願望相計較，而決斷余之一切責任。余必須被容認，以所有之最高見地，且依地位與環境之一般觀點，於各部中，委任資格適當之服務人員。」華盛頓一方急於樹立新憲法之拱衛，一方為向新吏務中，增進尊嚴及引起信任之願望所激動，乃注意於其所委任之人員，必須於其本籍，負有令名。嗣至其第二任總統之後半期，即當各政黨業經成立之後，彼則偏於委任聯邦主義派之人員。

其後於亞當之行政期中，委任之方法毫無變更；但當時之環境，微有不同。上議院對彼之態度，不若對華盛頓之和善，而彼於其僚屬之忠告，亦較為信賴。費西（West）以左列之文字，概述新政府初期十二年之狀況：

概括論之，聯邦主義派下之吏務，似屬特別忠誠。以當時國內一般事業心之鬆弛論，相當數量之損失，固為意中事；雖因任事之不忠或管理之不良，時或發生貪污之情事；然貪污與經費總額之比例，實小於其下期者。至服務廉潔之最佳例證，則為耶福生（Jefferson）指派蓋萊廷（Gallatin）調查聯邦主義派財務行政時，竟不能尋出任何貪污之證據。

此多年不渝原則之首次真實試驗，隨一八〇一年耶福生之就職以俱來。耶福生發現各行政官署，幾盡為其反對黨所佔有，而初次偃息之激烈競選，以及亞當行政終結時聯邦主義者之急躁行動，更足以張大此種惡勢。於是耶福生遂成為各方要求委任壓力之重心。

彼以極大之慎心緩和進行，顯然欲滅除兩黨間業已發生之惡感。然彼深切感到其本黨，應享有行政職位之相當部分，乃逐漸恢復兩黨之平衡。一八〇一年七月，彼對其地位，曾作詳密之陳述。

若以職位之公平分享為權利問題，則空額將如何取得？空額之因死亡而出者，極少；因告退而出者，無。除罷免之外，尚能施行何種方法乎？此實一痛苦之任務；但既為余之責任，而余即如此處理之。余以考慮及查訊，進行此種工作，以求其損及最善之人員者極希，而以極渺之私人痛苦，完成正義與公益之目的；然對怠忽者、殘虐者、偏頗者，及作反革命之附逆者，則盡量罷免之。余如見到目下大多數職位之佔有者，作公道之共享，則此種事實對余將為最大之解憂劑。余殊願將此等職位之正當分配，委諸時間與機遇；但彼方之完全排斥，實促余不得不作迅速之糾正也。當此種任務完成之後，則余將欣然轉向其他事務。此後關於候補人員所僅有之各種問題，將

爲此人是否忠誠？是否抱負才能？是否擁戴憲法？（註二）

至一八〇三年之夏，耶福生感到其所期許之平衡業已償願；於是罷免事宜遂即終止。惟於其多數之委任中，合格問題仍被視爲極端重要。吾人亦須注意受委者之身分，一與在聯邦主義派治下相同。該總統關於新英格蘭某位置之候補者，曾論曰：「該員之家庭，歷代爲該沿海地方最受尊敬者之一。」進至其第二任行政期滿時，操縱事宜已不成問題。費西宣稱：就表面上言，吾人固可指認耶福生係將職祿分贓制導入國家服務之中者；但必須贅述：聯邦委任積習上任何點之顯著變更，直至一八二九年始見諸實施也。

（註一）欲求一較完善之分析，可閱讀 Annual Report, U. S. Civil Service Commission, vol. 15, pp. 443 ff. (1898); Carl R. Fish: Civil Service and the Patronage (1905); William D. Foulke: Fighting the Spoilsman (1919); C. E. Merriam: The American Party System, Chaps. 4—5 (1922); the official organ of the National Civil Service Reform League: Good Government; Samuel P. Orth: The Boss and the Machine (1919).

（註二）Jefferson: Writing (Washington ed.), vol. 4, pp. 402—05, quoted in Fish, 引在三五六頁。

第二節 職祿分贓制

職祿分贓制度在各邦之中，亦不遲遲於發展（註一）。賓色溫尼亞、紐約及麻色出賽之大部，均成爲各派尖刻鬭爭之中心，而鬭爭最有力工具之一，即爲委任權之操縱。邦政治上如此造成之前例，終延及於全國，此乃不能避免者也。

此種演化之初步，開始於一八二〇年任期法案之通過，據此，聯邦若干特種之官吏，任期均定為四年。該法案厥後雖逐漸延用於其他各級之官吏；然直至新民主黨誕生之日，實未嘗為職祿分贓政治作用而實施。

一八二九年，證示聯邦服務特質上之顯著變化。約克遜總統之就職，即為此醞釀中變化之第一聲。「舊制下具有高尚門閥與良好教育之華貴紳士輩，為紐約卑污之政客，西部之操新聞業者與農人所代替」（註二）。爾（Arnos Kendall）之一求官友朋曾告之曰：「余深自覺愧怍，因余感到，凡余所遇之人，均似知余此來之目的者。」爾答曰：「請勿自擾太甚，君所遇之人，亦均為同種事務而來也。」

約克遜總統導入華盛頓之猝然變動，實不易於陳述。然吾人必須承認，約克遜本人係將此種事件，置於一固定基礎之上。彼於其首次對國會之演說中，曾用以下之段落，表白其理論。

或有極少之人員，能於任何長期中，享受其職位與權力，而不稍為有背於忠誠服務之情感所支配。彼輩之廉潔，固或能剛毅排出直接襲入彼輩內心之非當觀念；但彼輩恆易得到漠視國家福利之習慣，及容忍初度行政人員所必拒絕之各種行爲。官職被認為財產之一種；政府則被視為增進私人利益之工具，而不視為僅對人民服務而創置之機構。若干人之貪污，及其他若干人對正當情理與原則之破壞二者，已將政府之合法標的偏置，並將政府之本體，造成為少數人破費多數人之機構。一切官吏之職責，均極單簡且平易，而事實上亦誠如此。大凡聰慧之人，皆具有完成此等職責之才能；且余深信，公務人員長期居職之損失，定較由彼輩宏富之經驗所獲得者為多。是故，余徵訊諸位之意見：該項限制四年任期法之普遍採用，究是否將增進政府之效能，而取得公

務上之勤勉與廉潔？

凡在只爲民衆利益而創置官署之國家中，任何個人，不能較其他個人，享受更多之充任官吏權利。各種官職，並非專爲特種人員之消費國帑而創立者，用是，從來之罷免，均無造成任何個人冤枉之可言；蓋無論爲對官署之委任或在官署中之長期供職，皆非權利問題也。居職者既係有公益觀念之公務人員，則當此等公益須要彼輩去職時，公益決不應爲私利所犧牲。當一良吏爲竊吏所代替時，人民，且祇有人民，賦有發表怨言之權利。被罷免者，可應用其他類同之方法，維持其生活，一若億萬從未取得行政職位之人民所應用者。該項建議中之限制，必將打破目下與官吏職位普遍聯繫之財產觀念。且個人痛苦，雖或有所難免，然由推進共和信條綱領之輪流任職，必使該制度能作健全之實用（註三）。

約克遜或亦摯信，彼時顯有一種非美國式官僚政治發展之危險，此即其決意剷除之情事。然與此端恐怖相偶而來者，則爲其所共知之個性。剛果，暴躁，且爲其極強烈之情感所驅使，彼實未忘卻其友人與敵人。約克遜匪僅深信亞當總統時期之任職人員，心存錯誤之政治觀念，且復感到此等人員之多數，爲其個人之仇敵。

該總統選任一機敏之紐約政客畢倫（Martin Van Buren）爲國務卿，該員即將其在紐約多年研究政治之結果，引至華盛頓。畢倫完全了悟統轄官署所生之權力，且吾人將決無疑問，約克遜之民主理論，其個人之好惡，及畢倫之政治方法三者，冶於一爐，遂產生震驚一切政治團體保守人員之顯象。

由此觀之，約克遜之囹圄罷免及委任，乃當然之結果。行政之效率，立即減低。居職之概況，遭遇一種變化。已往

完善維持直至一八二九年之廉潔標準，開始玷污。即在約克遜個人行政期中所發生之監守自盜，吾人亦有鑿確之證據。此中之最明顯者，當爲索德瓦特 (Swartwout) 事件。該員爲約克遜所委之紐約海口收稅吏；於一八三七年，囊括一、二五〇、〇〇〇金圓以上，逃往西班牙。各土地局之公務，極端懈弛。據費西之報告，哥倫布 (Columbus) 收稅吏，曾以公款作投機事業。調查該案之人員，曾函告內務部長云：「該員似已十分悔悟；且卑職，彼之朋友輩亦然，深信其爲人忠厚，其所以玩忽公務者，乃因其前任者之先例，及風紀法規之相當疏懈所致；蓋此處風紀之規定，並不似在政府中規定吾輩活動範圍者之嚴厲也。將來之收稅吏，或亦將蹈此二人之覆轍。因此，卑職如建議對該員之慰留，勝於另委其他人員，閣下應無須驚異；殆以伊手中目下已十分充裕，而將決不更作投機之事業矣……此外彼已自誓，假如能被留任，彼將嚴格遵守法律……對彼之寬宥……或能激勵之於黽勉之途，而嚴酷則或將使之頹喪不振焉。」

即在此等監守自盜情事未經暴露之前，領導地位之政治家輩，尤其爲改進黨之領袖人等，對此項新制度，業已有所責難。克雷 (Clay)，韋伯斯特 (Webster)，及凱勒洪 (Calhoun)，在史蹟上，均曾多次反對僅爲政黨關係之罷免；而整個上議院於阻遏總統之行動上，亦徒歸無效。但如費西之所指示者，該時代下之改革家輩，陸續造成兩種重大之錯誤：彼輩僅注意於官職上之罷免，而頗忽略於實行委任之方法；又彼輩企圖以上議院代總統爲人員管理機關。

由於改進黨魁輩之屢次宣言，吾人似可假定：一八四〇年哈利森 (Harrison) 之當選，必使美國恢復麻色

出賽及非金尼亞(Virginia)兩邦政治家輩之傳統實施。但首次當權之改進黨魁輩，其所受各方之壓迫，實難於抵禦；遂致哈利森至邵萊爾(Tyler)之行政過程，亦與約克遜時期無大差異。此後之二十年中，繼以政黨之迭變，遂將職祿分贓制遍佈於美國之內，因之洎今尚未免除。

費西曾著論曰：「職祿分授制導入美國之真實原因，乃係獲勝之民主政體。按民主主義之主要理想，領袖須係平民；彼輩不應為富足安適之紳士，但必（至少彼輩之大多數）為屬於自謀生計之階級者。果此，彼輩方能致其時間於政治，而政治乃被賴以謀生。此即職祿分贓制度功用之實現。至所有吏務，則僅係黨魁之支薪人名冊而已。」

（註一）欲求一種最佳之敘述，可閱讀 Howard L. McBain: *De Witt Clinton, and the Origin of the Spoils System in New York* (1907).

（註二）見前引費西所著書第一〇九頁。

（註三）Richardson: *Messages and Papers of the Presidents*, vol. 2, pp. 448—49.

第三節 革新運動

此項民主觀念，雖仍為大部美國人民所堅信；但因國家服務上之壓迫，已使短期訓練即能充任官吏之原理，日被排除。公務官署致力破除職祿分贓之事，已不再為一般之忿怨；同時行政事務中，技術工作必須勝任完成一

節反認爲迫切之需要。此種與凱勒洪及韋伯斯特時代完全不同之新情勢，即係促動公務中考績與取才觀念之陸續發展者也。

爲此種目的而制成之立法，遠溯至一八五三年。當時國會規定各部之書記，必須列爲四級，凡未經各部領袖所指派之三人考試會，考試並審查合格者，均不得承受委任。該項法律普遍實施者凡數年，但其執行，則逐漸減弱。麥爾斯引述吏務委員會對該法之批評如下：

及格考試制度之主要弊端如次：

(一)該項考試，並不公諸顯然合格之一切人員，甚或不公諸當權黨之一切此等人員；但趨重於該黨有力派所愛愛之人員，即如國會議員及各大政客所薦舉者是。

專權派中，較純正者及愛國者，雖已位置大批才品備具人員於服務之中，但利於鑽營與操縱階級之趨向，實較爲強烈。

(二)考試會人員之短促任期，實不足以強韌抵禦利誘與威脅。但吾人仍須稱讚者，即彼輩亦嘗對大官員與政客輩，爲其愛愛者之情託，嚴厲拒絕之也。

(三)此等及格之考試，使政府不能由極有價值之請願者中，任意選擇。彼輩之間，於成績上毫無競爭與比較可言，僅有錄用單獨考取者之機會；蓋如拒絕此等被愛幸者，誠恐觸犯其援助之人也。

若將其他數種特別立法，置而不論，則可見國會無澈底處理人員選擇問題之企圖者，直至一八七一年。是年

大總統賦得權力，「規定聯邦服務人員之任用規章，以求促進政府行政之效率，且按年齡、健康、性格、知識及能力，確定每一候補者，對其所欲加入之服務支系，是否適宜。爲此種目的，彼可任用相當之人員，以實行此類考詢工作；又可規定其責任，更可制定規章，以指導受委於吏務中之各種人員。」

該項法規，由於經費之細審，且缺乏國會之道德援助，乃於一八七三年爲格蘭特（Grant）總統所放棄。然該法規，至今仍不失爲限定聯邦政府人員諸法規之一。

嗣後之立法運動，於喀爾提斯、雪爾茲（Carl Schurz）、伊敦（Dorman B. Eaton）及其他諸人熱烈領導之下，賡續進行不懈。一八八一年，葛爾菲總統爲一失意謀事者所刺殺之事件，終促使民衆要求更強烈之立法，以遏制職祿分贓之惡影響。由此遂產出潘得吞法案，而開今日有力吏務規章之先河（註一）。

吏務之革新運動，亦已逐漸締結於邦政府及地方政府之中。紐約、麻色出賽、紐遮西、馬利蘭、歐亥俄、意大利諾、衛斯康新、彌布拉斯迦、喀羅拉多及加利佛尼亞（California）等十邦，均有此種立法。除若干縣之外，其昭著者爲洛杉磯縣，尙有二百餘市，定有關於吏務之法律與規章。吾人由此可知：於首次吏務法通過後之四十年中，各方面對制定法律，已顯有實質之進步。然吾人亦必須承認，大部之公家服務，仍滯留於職祿分贓制之「黑暗世界」中，而吏務之革新者輩，僅有一部之成功而已。他方面吾人可以同聲惋惜者，乃係此類立法執行之鬆弛與無力。其結果，竟與完全容許政黨操縱公署之情形，無大差異。

若列舉近十年來之數種顯著事件，則可證實職祿分贓制，依然生氣勃勃。一九一三年，民主黨於久處荒瘠地

帶後之復握政權，乃整個掠奪行政官署之標誌，而威爾遜總統亦僅能抵禦此等行動之一部分而已。卜萊安（Bryan）先生寄與聖多明哥（San Domingo）海關收稅吏之著名信件中，贊助「應享權利之民主黨人」此已明示，雖對於高級位置，此項公家服務之奇異觀念，亦非常盛行（註二）。一九一五年路特對紐約邦之隱密政府，曾發表驚人之詬斥（註三）。一九一七年威爾遜總統頒佈其著名之行政令，訓令吏務委員會，於一二三級郵務長職位出缺時，舉行考試，並聲明彼將向國會提出名列前茅者，而不計較其黨系。此項條例，業經一致照行，甚且有提出一共和黨人為波斯頓郵務局長之重大犧牲（註四）。

迨哈定總統當選之後，共和黨人又繼續位置上之要求。哈定先生不能抵禦此項來自僚屬，而遠甚於加諸其前任者之壓力。昔日總統之郵務局長令及其執行已有所變更；因之共和黨人，謀求郵務局長之位置較易，且對此項位置，加以統計，而實行若干特別之罷免（註五）。法律檢事長，曾向下議院款額分配委員會建議謂：「余非為行政發言，但欲供獻毫無疑問之觀察與判斷利益於君等。余完全相信，吏務為政府之障礙。余寧依民主黨或共和黨委員會（一種自重之委員會）之推薦，委任男女人員，而不欲為吏務之限制所促迫，以取得一僱員」（註六）。第一任副郵務總監曾表示，考績制度，應僅限於其原創置者所計擬之各種職位，亦即不超過年俸千八百金圓之職位；並誹謗分級服務中現已有年俸五千金圓之位置（註七）。財政部禁酒機關之顯然失敗，其由於疏忽委任不勝任及非當之官吏所致者，良非淺鮮。聯邦吏務委員會，雖有偌大之障礙；然仍繼續完成殊有價值之工作。

各邦中亦有類同之奮鬪。康奈提克（Connecticut）邦於一九二一年，斬除考績制度之根柢與支脈。意大利諾

邦一九二一年後考績法之執行直如自毀其成。於坎撒斯(Kansas)邦此種法律之執行，為缺少經費而停頓。芝加哥市一九一五至一九二三年間之此項行政，全然與考績原則相乖違。然在其他各邦，則有顯著之進步，最昭彰者為紐約、麻色出養、紐遮西、衛斯康新及馬利蘭。最卓絕之工作，適在洛杉磯、聖保羅、米勒瓦基(Milwaukee)及其他各領域中進行(註八)。

(註一)對考績制度之一較早且有注意價值之評論，可見於 Fred P. Powers: "The Reform of the Federal Service," *Political Science Quarterly*, vol. 3, pp. 247—81 (1888)。亦須比較一悲觀之敘述，Henry Jones Ford: "Political Evolution and Civil Service Reform," *Annals*, vol. 15, pp. 145—59 (1900)。民主黨於一八九六年曾在其黨綱中宣告曰：「吾人反對終身居職於公衆服務中，除係規定於憲法者乃可。吾人擁護依照成效之委任，定期居職，以及對特定合宜之公民，均與以平等機會之吏務行政。」Kirk H. Porter: *National Party Platforms*, p. 186 (1924)。

(註二)見 *Outlook*, vol. p. 163 (1915)。

(註三) Elinu Root: "The Invisible Government," reprinted in the *Annals*, vol. 64, pp. x—xiii (1916)。

(註四)郵務長之詳紀，日後必成為考績制度史中之一輝耀章目。

(註五)雕刻與印刷局中之僱員三十一人，以顯然非法之手段，及毫無根據之理由，「為服務之改善」而罷免。

(註六) *Good Government*, vol. 39, p. 42 (1922)。

(註七)見 H. W. Meresh: "The Recent Spoils Raid in Washington," *National Municipal Review*, vol. II, pp. 269—74 (1922)。左引一九二六年出版之某美國領袖市政雜誌中之論說，可說明當時廣汎抱持之錯誤觀念。

「吏務」

「全國吏務委員會，要求將郵務長，禁酒官吏，及其他政府僱員，置於吏務之列。假如此項事實獲得成功，則本國各永久在職者之上，更

將加以其他大量之人員，而效率之減低，亦必與官吏輩盤據於彼輩職位之事實成正比。現行制度之下，全國各邦，各地方吏務中之官吏與僱員輩，已造成國家收入上之鉅量消費，並樹立其增薪與減工之平生要旨。無論何處，凡僱員輩一經置於吏務之中，彼輩輒立為單純之目的而團結，即促成薪俸上之增加是也。吏務之基本煩擾，乃係當某人一度受委於某職位之時，幾不能因其不勝任或錯誤行為而罷免之。彼之位置，極端穩定，並能以其一切時間，致力於增加薪俸，或減少工作時間，亦或致力於此二者。吏務之正當概念，乃主張按成績而委任，而後更使易於罷免。如此，凡在吏務之中者，必盡將委身於彼輩之任務，而不注意於政黨；同時公務已必較目下之情形，大見進步焉。」見 *American Municipalities*, vol. 60, no. 4, p. 14 (1928).

(註八)英國職權分授制之衰敗史，見 *Robert Moses: The Civil Service in Great Britain* (1914).

第四節 退伍軍人之優遇

最繁難問題之一，為退伍軍人所引起。大戰之前，已有優遇彼輩之立法，但近來業已延緩施行。同時曾服役之壯年人員，請求工作者數目之激增，已使此演為市政府、邦政府及聯邦政府中極端重要之問題矣。

優遇之限度，隨地而異。按聯邦法規，一般請求工作者之考試，以七十分為及格；但於退伍軍人，則在其所得分數之上，增加五分，而於殘廢軍人，則增加十分。一委任官吏，若由備選表上越過一退伍軍人之姓名，而以同等或較低之分數，選任非退伍者，則須將其所以出此之理由，填寫於該部記錄之上。退伍軍人輩服務之記錄，果屬優良，即遇裁員之時，亦不得罷免之。彼輩不受年齡上及體力上之限制，且不為依地域而分配之原則所束縛。此外，尚有若干較不重要之破例，亦為優遇彼輩而設定（註一）。

於麻色出賽邦，退伍軍人，更受到較深切之注意。求委於任何分級職位而考試及格之退伍軍人，其備選表上之名次，概在其他謀事者之前（註二）。合格之殘廢退伍軍人，更列於一般退伍軍人之前。退伍軍人除經過完全審訊，且於七十二小時以前通知之之外，不得罷免或停職，或未經其本人允諾而調缺，亦不得裁撤其現居之職位，或減降其等級或薪俸。關於復任，再度備選，及臨時委任等，已制定特種之條文。於解釋此等條文之際，該邦行政與財政委員會，痛斥其中之許多優遇，並指出於將來取消一切優遇時，行將產生反動之危機。

紐約邦於企圖將憲法中對內戰退伍軍人之優遇，擴展至世界大戰退伍軍人，曾發生緊張之情形。高等法院，宣判此項目的之某法案為違憲；因此，邦議會竟提出憲法增修案。於一度劇烈競爭之後，該項提出之增修，經全邦選民以六九九、六九七票對一、〇九〇、四一八票，歸於失敗。

此等事件，已足以證明一般之情況。聯邦服務之中，退伍軍人受委之比率，逐年均在百分之二十以上（註三）。此等優遇之結局，究將如何，尙未可知；但若採用麻色出賽之條例，則似頗難避免效率上之損失。該項問題為一具有世界性者，且據英國之宣告，該國因對舊軍人之優遇，政務上已蒙受損害。若自善良行政之觀點立論，此等優遇情事之應行放棄，固毫無疑義者也。

（註一） United States Civil Service Commission: Civil Service Act and Rules, etc.

（註二） Massachusetts General Laws, Title iv, sec. 24.

（註三）下表載在聯邦吏務委員會一九二五年常年報告，第四十二卷第十一頁。

年 度	人 數	百 分 率
一九二〇	一五、七五〇	一四・〇〇
一九二一	一四、〇〇〇	一四・〇〇
一九二二	一八、七六〇	三〇・〇〇
一九二三	一九、一三七	三四・〇〇
一九二四	一七、〇二九	二五・九〇
一九二五	一一、四〇四	二三・三〇

第五節 吏務之立法

至此，吾人若概述一模範之吏務法及各種規章之內容，以求對目下考績制度盛行中之法律情勢，作澈底之描寫，定將大有裨益（註一）。聯邦之法律與規章，條文上雖較各邦者為單簡，但頗可引為標準；殆因其將繁詳之點，大部委之於條例與規章也。按聯邦之法規，創設三人組成之委員會，經上議院之同意，由大總統委任之，其中不得有二人以上，屬於同黨，任期為六年，每二年退休一人。該委員會，須協贊總統，制定適當之條例；而此等條例中，務須備有實用性之公開考試，一若善良行政狀況之所能保證者，又須涉及公平計量與試人員比較才能之事宜。

該委員會自備選表上，將候補之人員，錄交委任之官吏，以三人為限；委任者有自此三人中，自由選任之權。服務之初，以半年為試用時期。分級服務中之任何人員，均無捐助黨費之義務，亦無藉其官勢，強迫任何人員，從事於

政治活動之權利。該委員會，賦有調查並報告，關於條例執行上及效力上一切事件之權。法律上規定總考試員一人，祕書一人，及地方考試員若干人。更定有一種以考試為陞遷基礎之原則，但有特殊之豁免。此外復有數款，禁止政黨徵款及自動捐納。

按其後各項法制之規定，分級服務中之任何人員，除以書面說明原因，並使於定期內答覆之外，均不得罷免之。該委員會，於一九一二年，承命備製一種效率記分制度，厥後此種任務，轉移於效率局。該委員會所制定之條例，擴大各項法制之文意，且實際成為現行規章之大部。此等條例，涉及政黨與宗教之排除，考試之類別，投考者之資格限制，授據，臨時委任，復職，調缺，陞遷，罷免，及降級減薪。同時此類事件，又須依法律檢察長或財政檢查專員意見，該委員會紀事，行政命令及司法判例等，而決定之；因此，權限之混淆，業已發生。

其他各政府領域中之規章，對罷免之條件及審訊之手續，規定綦詳，別種規章，則趨重於監督支薪及確實遵守法制之任務。然每種法律及規章，均以不同之方法，企圖包括人員管理問題之全部也。

(註一)關於不違憲問題，可參考 Harold Harper: "Constitutionality of Civil Service Legislation," *Pol. Sci. Quarterly*, vol. 22, pp. 630—44 (1907); 又見 B. A. Arneson: "Constitutionality of Merit System Legislation," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 13, pp. 593—606 (1919).

第十一章 官紀：現代行政管理之標的

余已一再陳述，吾人之旨趣，在使郵務人道化。余願使每一男女人員，自命爲世界最大事業中共事者之一，其個人之決斷，恆視爲有相當之價值，而其個人之舒適，亦深切繫於整個組織實施上之成功。就高尚意義言，郵務人員乃本共和國之公僕。彼輩足使民主政體之進行爲可能。彼輩不祇爲僱員，而係一制度中之成員也。

赫斯郵務總監 (Postmaster General Hays)。

第一節 概論

美國古典學派，對政治制度之描寫，實缺乏整個行政問題上之申論；而對行政問題之精神方面，即吾人所共知爲官紀者，則尤缺乏剖解。

通常美國古典學派公法家輩之見地，及其對憲法體制之嚴格分析，與結論上之深刻邏輯，實昧於可以逐漸造成或破壞行政系統和諧之各種細微異點。布爾哲士 (Burgess) 曾明示曰：「主權爲國家超越各國庶民或一切庶民團體之固有，絕對無限，且普遍之權力」(註一)。然則，欲在如此窄隘之法理主義，及所謂社會與個人調整之風紀間，貫通一往來之孔道，不綦難哉！

惟官紀之忽略，固不應僅歸咎於美國研究政府學者中之古典學派而已；最大之罪尤，正應歸諸輪流任職之原理，及其有害之嫡系產品，即職祿分贓制是也。當官職爲「卑污政客」間橫逆奪取之中心時，公務員之興致，決不能發生。此輩政客短期掌握權柄，其動機罕在職位之永續以上，而時或在一般賊匪之用心以下。嫉妒、失望、詆毀、婪爭及對善良行政最重要旨趣與激動品之破壞，實舉不勝舉；此等劣跡之舞弄，一若「職祿分贓」政治腐敗土壤上蔓延之莽草。美國大部政務生活中整個系統之根柢，果不拔除，即僅欲對官紀功用所能維持之較高行政標準，加以考量，亦不可能。

此項對馬廐之有力糞除，業經大體成功，其範圍足使優良政府之友朋輩，研究在官吏階級制度中，如何維繫一警策，協和，且饒有訓練僱員集團之各種建設問題。彼輩所進行之工作，多次陷於困難。工作之前，原期引起一般民衆之興趣與了解；但至今亦未能獲得充分之成功。彼輩非僅須抨擊將因公正及適當之人員管理，而損失利益之各種有力政黨組織，及各種改革計劃所必遭遇之民衆惰性；抑且須與誤認久爲新局面而鬪爭各種僱員團體中之懷疑主義，甚或爲犬儒主義，相對抗。彼輩固能駁倒謂其計劃爲不可能，而僅爲忠誠之信仰，由其他社會組織中所引出之推論，及心理學與社會科學之教材等等強烈斷定；但吾人必須申述，此等辯駁，並非最適於取信各局領袖，各部領袖，以及各立法人員者也。

惟此問題與其他人類公私組織所引起者，非性質上之不同，僅係程度上之差異而已。政府之體制，雖爲廣汎，其中各部分之關係，雖屬於一微許差異之系統，其人員之環境，雖有其獨具之特質；然在根本上，其維持各成員精

神方面之工作，亦若商業、運輸、慈善、宗教及大學之工作；殆因此等機關，均須研究合作之技術，期使個人對個人，暨個人對團體相調和也。

該問題之科學基礎，已由一切人類集團之實施與理論供獻中，逐漸產生。心理學家、社會心理學家及社會科學家，正對之加以定義，而奠定其理論上之基礎；同時實行家輩之工作，如實驗、調整、觀察及完成各種「實施」計劃等，亦未嘗稍行頓輟（註二）。

世人對風紀之注意，深為大戰所激發。戰鬥軍隊之紀律，乃特司軍紀之官吏輩，時刻不能去懷者。彼輩竭盡智謀，一再創置各種激勵品，以鼓舞戰士決志於戰爭。然於戰爭進行中，庶民之風氣，則成為雙方交戰者注意之焦點；因而鉅量宣傳品，亦用於廣播離間，並鼓動厭戰思想。此等努力，對戰爭之結束，確有頗大之影響；惟其廣佈不信與懷疑之代價，亦實匪小。

他方面在戰爭情況之鼓勵下，交戰各國，亦有驚人精力之突現。發明、生產、虛耗之減除，所有資源更有效之利用，均以驚人之速率，邁進於前。但於大戰之結局，以及促成此等空前佳果各種激勵品之萎廢，遂繼有人類精力上之頓減。然現代人類，具有潛在才能之最明例證，於此可想見一般。惟在不如是緊張之情況下，且於不經過枯竭及憔悴時期之限度內，文官生活上之隱伏才能，亦可啓發。教育、勸勉、競爭、雄心及忠誠等等方法之應用，適導引人類完全潛伏之才能（註三）。目下吾人對官紀之研究，必能啓示易於完成此項標的之條件與方法也。

（註一） John W. Burgess: *Political Science and Comparative Constitutional Law*, vol. 1, p. 52 (1891).

(註二) 欲知風紀之理論體系，可讀 G. Stanley Hall: *Morale, the Supreme Standard of Life and Conduct* (1920); Seeborn Rowntree: *The Human Factor in Business* (1921); John R. Commons: *Industrial Goodwill* (1919); Edward L. Munson: *The Management of Men* (1921); William E. Hocking: *Morale and Its Enemies* (1918)

關於工廠風紀，可讀“Constructive Experiments in Industrial Coöperation between Employers and Employees,” *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 9, No. 4 (1922); Sumner H. Schlichter: “Industrial Morale,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 35, pp. 36—60 (1921).

(註三) 參考 David Craig and W. W. Charters: *Personal Leadership in Industry* (1925).

第二節 官紀之性質及成素

官紀者，乃表現於熱望、忠誠、合作、竭力負責、及以服務為榮之精神也（註一）。個人及團體，均以此為特質；且對此兩方，吾人皆可以高尚官紀或衰微官紀名之。促成高尚官紀之各種條件，可概定為激勵品；至其反面，則為抑制品。官紀為一種表徵，即整個僱傭情勢純淨結果之標記；同時亦為可以培養之素質，其結果能免除各種私利情事，而使某組織或某個人，能克服通常難制之障礙。

此種精神之各基礎，亦即對任何企業（對國家亦然）均有顯明之莫大價值者，乃係混合性質，且洎今僅一部分為人所了解。誠然，僱傭情況之各方面，均視計量滿意與否之標準為定；而僅有良好規定且良好實施之僱傭政策，方能將風紀提高至相當之程度。雪爾敦對工廠同種問題之論述，曾以兼可適用於政府方面之文字謂：「若

無一致之主旨，則工廠合作之要求，實不啻一種曠野之呼聲。合作之主旨，必先被接受，而後合作始能有效。任何社團，若無各成員均能承認之標的，則必不能形成也。

「吾人果不能想像之乎？——一種動機，可與自雷頓 (Leyden) 出發而飄搖五月花號 (Mayflower) 船帆之動機相比；可與柱復柱，棟復棟，石復石，加於吾輩最大禮拜堂之動機相比；亦可與因無窮趾踵之通過，而造成坎特耳堡 (Canterbury) 神祠之通路，及橫越沙漠而至麥迦 (Mecca) 聖城鳥道之動機相比？(註1)」

公家行政各支系之中，有一致性存焉，此性可使對此種問題之解答，轉為易易；至其答覆之文詞，並不深異於雪爾敦用於工廠方面者，即「對世界之庶民服務」是也。此在公家服務之中，乃係極明顯極卓越者，但至今幾尚完全未為人所洞澈。僅在雪爾敦之本國，其高尚文官團體之信條中，以一致之公務觀念謂：「吾輩為國家而服務。」此項觀念，如何不幸為美國公務生活者所嘲笑，甚或為彼輩所不解，乃十分明顯之事實；然吾人可冒險決定：此中確有一種最高道德上之有力心理激勵物。行政體系內外之有力領袖，必堅持之而視為在政務生活特殊環境中，發展官紀計劃之要點。

惟此項普遍鼓勵之觀念，必須憑賴整個心理環境中，其他各種有助之成素以維護之。其中之最高尚者，當為正義心、公道、「公平處理」。有之，則為一種刺激力，藉此可引起相互之信任，並減輕其間之激怒，而置之於健全親睦之情勢下。無之，則不僅造成明尤暗恨，旨趣與創造力之損失，以及合作機會之缺乏；且能擴大一切之誤解為極深之仇恨。僱傭情勢之任何方面，均可發生公正或偏私之意識；然吾人可正確宣示：等量工作「差別」待遇，不依

成效而任意提陞嬖倖，及政黨之干涉三者，業已促成極多之紛擾。偏私意識，通常祇繫及各個人之命運，但在多種情況之下，即引起整個僱員階級之重視。至此，偏私遂成爲負責官吏之極應注意者矣。

若對僱員之態度加以研究，則必將置信：彼輩於加入公務僱傭時，雖有多種之希冀，但其所認爲高於一切者，乃職位之穩定是也。而所謂穩定，即使彼輩認爲滿意條件中之最昭著者。彼輩可免卻經濟輪迴之定期恐慌，及與此俱來之失業；可不受擾於解僱、拒斥、及種種之罷工；可確切保有終身之僱用及退休養老金；若遇死亡及殘廢之情事，則有撫卹之金額；且彼輩對此等情形，亦恆誠摯企望之。此等條件，既可避除商界之顧慮及不穩定之情勢，遂顯然形成官紀主要基礎之一（註三）。

由於前段之敘述，讀者必須屏絕文官輩以怠惰、輕忽及神經遲鈍爲特質之推論。若自行政人員之中，與等量之工商業人員中，任意選擇千人，其中上智者與平庸者之比例，或可無大差異，且可期許在文官團體中，頗罕有極優與極劣者。吏務與他界無異，人類自我發展之要求，爲維持官紀之極要者；而對較幼者及天賦較厚之人員，不時分配較爲艱辛之工作，尤爲重要。男女人員輩，極易「身入一轍」，而大部能自適其生；但其少數則投入一種環境，既不能正規擴張彼輩之機會，亦不能光大彼輩之任務。目下美國所以難於維持官紀者，其原因亦即在茲。

順適之心理環境，與卓著服務之正當嘉許，關係極切。嘉許之願望，爲一種普遍之狀態，其用於善良行政方面，尙未著手。嘉許爲一與報酬有別之事體，乃社交上之便利；果具有之，可使一人因其同僚之褒揚，而提高其自尊心，且可鼓勵之，完成生自嘉許本體中之新理想（註四）。若一人不遵循其同僚所設定之標準而行，定屬困難；而此等

標準，又恆因個人及其團體成功上之嘉許而提高。各種專門職業界中，由嘉許所生之激勵，隨處皆引為滿意，而當清道夫及衛生調查員，抽水機師及存案書記等之標準設定，且其成效獲得賞識之時，則此種激勵，亦必將同等有效。

戰時軍紀，深借重於忠誠意識；而若干商業組織，則於培植忠信之意識上，獲得極大之成功（註五）。任何機關發展其忠誠意識，均不能較政府有更大之可能性；蓋政府中愛國心及服務國家特出人才之要求，深可激發欲在遠方港口，充任領事之青年。公務員輩，本賦有此種忠誠；然在行政之中，從未以有系統之計劃利用之（註六）。目下機關忠誠意識，較之屬人忠誠意識，至少在表面上居於次要。按此即所謂各局署領袖與其僚屬間之連繫，其表現恆見於以下各種非正式之評語中，例如「彼為一真實之人」或「彼為其部屬造福」亦或「彼對君殊為器重」等等。造成此項聯繫之成分，頗屬複雜，其中包括不同數量之和順品格，專門勝任、威望及領袖才能，並有宜於較高位置之含蓄與嚴肅儀表。

工業領袖輩，鑒於人類天性之喜好交遊，乃藉此多方致力於造成好感。彼輩特意促動其僱員等社交之擴大，因其深信，此可維持滿意精神與團體一致也。至公家服務人員交遊之願望，雖無任何鼓勵，且有時遭受有力之抑制，然仍不免於自然發生。此不僅表現於前述之各重要政府僱員協會中，且表現於男女人員利害一致所在而自然產生之千百微小團體之中矣。此等組織之完成有何任務，毫無疑問之餘地。既可擴大寅誼而有助於建樹社交風氣，復可灌注部門團結一致之思想。其中之各種娛樂，給與擅才者炫露才力之機會。其選舉，則促起友誼之競爭，

而當選之男女人員，更有發展領袖才能之機會。在毫不與城市服務相關之事件中，因相互之利益，而組成各種特殊團體；例如各體育俱樂部，音樂俱樂部，及研究班等。各部際之寅誼，即在此中，並藉此，作實質上更密切之結合（註七）。

成功之自豪，亦足以維持官紀。視社團如己身之傾向，恆促成個人對團體成功之滿意觀感。一種危險火災之神速消滅，實給與整個消防部門，一種擴大重要之感覺；而新聞紙對警察懇懇任事之讚揚，可影響於若干警務人員之態度。反之，處理整個工作之失敗，乃係富於羞惡心之人員輩所痛惋者。

若干行政區域中，公務之威望價值，亦有助於維繫公務員之精神。此項成素，究可計至若何程度，尙未嘗作有系統之探討；但人所共知者，美國之素來缺乏歐陸為「國」觀念，實減縮公務之威望價值。目下應有一種重要之研究，以指出此種成素，在何界中最為有力，且其對請求公家僱用者之引動，究至若何程度。

最後，在公務中亦如在其他各界，個人對工作之調整，顯然為必要。職業教育已明示吾人，建樹力之鉅量損失，乃由於適當整理之缺乏，及人員等滿意處理其工作時精力之枯竭。對市僱員工作之分配上，引出其完全之創造才能，及其所有之建樹力量，乃係一種包含個人及全部工作體系之調整任務。全部體系，必須減除抑制之因素；個人調整，必須造成最完全之適應。心理學家於工業界，對各個僱員，作詳密之分析，以糾正或革減抑制彼輩潛在才能之心理狀態上，已成就極賢明之工作。就理論方面言之，此等方法之應用於公務，必將啓發不調整於工作者之潛伏精力也。

(註一) 余於對支加哥市僱傭情形之研究中曾爲當時之目的，對該術語作如下之定義：(一) 各個人員由其得自自我表現，成功及服務自豪三者之理智上與道德上之滿足，而於其分內工作，自願發展並應用其全力之心理狀態；(二) 一男女人員集團，爲此等動機所誘引，並深知此等激勵於彼輩異常有力之社會情況。

(註二) Oliver Sheldon: *Philosophy of Management*, pp. 194—195 (1923); 參閱 Lan Hamilton: *The Soul and Body of an Army* (1921); Ordway Tead: "Purpose as a Psychological Factor in Management," *Bulletin of the Taylor Society*, vol. 10, pp. 254—287 (1925).

(註三) 參閱 John Lee: "Security," *Journal of Public Administration*, vol. 1, pp. 45—48 (1923).

(註四) 關於郵務僱員中特殊成績之嘉許，已述於郵務雜誌內之一賞議函件中。其他各種例證及假定，見拙著 *Conditions of Municipal Employment in Chicago* 一書中。

(註五) Boyd Fisher: *Industrial Loyalty* (1918).

(註六) 「果有人想像，一私立商號或公司，能支配英國之海軍乎？必不能。因由任何私人事業中，均不能得到英國海軍所必需之公務精神。若謂海軍大將將因其薪俸之不高而垂涎於非軍事之僱用，以求更大量之報酬，則噴笑此種意見者，必不祇大將一人而已。決非蓋彼之委身海軍，乃爲該事業之光榮也。假如君欲博得光榮，即可於國家服務之每一部中，以同種方法博得之。於此，人員對其工作之自豪，並感到對國家之切愛，一若其在他種服務中所能者。」引自 Lord Haldane: "The Machinery of Government," in *The Civil Servant and His Profession*, pp. 21—44, at p. 39 (1920)。哈勒丹卿詳切剖解此項觀點於其皇家煤礦委員會前之證詞中。該證詞以「國風問題」之名，重印於美國見 Dunster House Papers No. 2。讀者對此重要之供獻，務須閱覽。

(註七) 參閱 Will H. Hays: "Value of Good Will in Government Employment," *Proceedings Academy of Political Science*, vol. 9, pp. 668—678 (1922); "The Human Side of the Postal Service," *Review of Reviews*, vol. 64, pp. 625—640 (1921).

第三節 敗壞官紀之成素

前節所述各種情勢之反面，通常可視為官紀之敗壞。僱傭情況中之偏私，穩定性之缺乏，無自我表現之機會，嘉許之忽略，社交生活之不發展，忠心之薄弱，工作之失敗，及個人對工作之失調等等，恆可視為陷官紀於不滿，傷心、悖謬、及怠工等等有害境地者。

近有兩種研究，對此點有特別之啓示。其一關於哥倫比亞區之聯邦服務，其他則涉及芝加哥市之服務。此兩種研究之結果，可以概括之形式敘述之。國會聯合重訂薪俸委員會見到，「富有訓練及最有效率僱員間之嚴重不滿，以及過度之更替及損失；人員風紀之蒙受損害；而國家服務對技術僱員之願望，已毫無吸引之力」（註一）。此項不滿之深切來源，乃由同種職務與責任各種職位之薪俸率，顯然不等，及薪俸增加與生活消費之不平衡。然該委員會亦曾報告，晉級之機會，在公務中較在私立機關中，尤不愜意，而對「工作場所，透光、通風、休憩室，醫藥上及手術上之緊急救治等重要事項」亦缺乏相當設備。效率績分，已失卻僱員及行政官吏輩之信賴。「有效工作之不能確得相當報酬，業已敗壞官紀，且減低整個服務之效力。」政府之未能採行退休制度，已證明為人員風紀上之破壞，而現存之調缺限制，已趨於加重服務上之重載矣（註二）。

至關支加哥市之研究，特別趨重於各種敗壞官紀成素之分析。僱員遭本身所呼為破壞官紀之兩種最要成素，為吏務上之政黨操縱，及薪俸與工資問題之失當處置。曾受諮詢之專家咸謂：非當及反常之薪俸，政黨勢力，缺

之機會及嘉許數者，爲破壞官紀之最要成素。該報告中，更指出若干妨礙官紀之附加成素。

(甲)嘉許之缺乏。此項怨言頗爲普遍，而以下級中爲尤甚。此中人員，恆抱怨人民對彼輩之漠不關心，及彼輩長官對彼輩成就之忽視。彼輩曰：「當吾儕錯誤之時，必有人因之而震怒；但當美滿完成某種事件之時，則無人加以注意。除非吾輩「大聲疾呼」時，從未獲得任何之讚許。」

(乙)無度之懲罰。各個官署處罰之不同，亦促成莫大之憤怒。據該項研究之結果，除數種顯明變例之外，對嚴守現行公務標準上，均有不滿之懈弛。此等情況，一部由於大批之臨時僱員，恆恃其政黨方面之支撐者，與紀律相抗爭。專家輩對諮詢之答案，已顯示公務員輩，並不反對公平且一致採行之適當懲罰；但對不平等之處分，則表示憤惋。

(丙)創制權之損失。通常敗壞官紀之成素，恆由不依成績與能力計酬之感想中表現之。長期服務人員，未克獲得任何陞遷機會之情事，不一而足；但在他方面，若干幸運者，幾以其同僚所不能思議之速率，逐升至重要之位置。勞動同盟會，已按其本身所認爲滿意之方法，解決此項升級問題，即凡從事於同種工作者，不論其比較之效率爲如何，均定以一致之工資標準，並全體放棄監督職位之企圖。此項處置之是否賢明，由其毀敗激勵及潛伏才力上之損失，而發生一基本之問題。然無論如何，此決不能用於國家分級服務之中。在若干情勢之下，創始權之損失，似因工作之乏味而產生。誠然，大型組織重要問題之一，爲保證負責官吏，督促每一支屬，完成其所制之政策；同時盡量將創始權及裁量處理權，委諸其所屬之官吏（註三）。

(丁) 社交生活之疏略。城市僱員輩，向無大規模之俱樂部，而為社交目的之普通集會場所，亦付闕如。數年前，若干僱員為娛樂之便利，制成一種計劃，當時曾為新聞界所嘲笑，而市官吏等亦淡漠置之。結果，在市服務之中，雖屬於同一社會階級者，亦無共同之組織。

(戊) 薪俸與工資。該項研究，發現各級間之薪俸標準，並無適當之調整；且在各個人員之間，亦有若干不平等處。在多方面，薪俸之購買力，竟低於一九一四年。某勝任之官吏，於財政委員會前曾宣佈曰：「技術與科學服務，較之某數種其他服務，尤其為有組織之手工業者，報酬上之一切合理關係，已為近年之各種趨勢所破壞，此乃一種事實。」城市僱員輩，亦不滿於市議員運用其威勢，以增加其僱俸者之報酬；又屢次懷疑，此等議員「詭陷」彼輩；更深慮，實質取得增薪之唯一途徑，祇能運用政黨勢力，而不能計及彼輩所要求之正義也。

(己) 取消權利。此項抑制陞遷機會之方法，將於以後一章中敘述之。惟無論自願或非自願之取消權利，均確為惡感之淵源。人員輩每因各次機會之消逝，而轉為頹喪，甚且有時轉為悲憤。

(庚) 服務績分。因服務（效能）績分已實行於若干官署之中，曾引出如下之批評：「效率紀錄，不過兒戲而已，」及「此等紀錄，反與優良之僱員無益。」在數種行政領域中，此等績分，已被視為「提陞」不孚衆望者之最有效方法。若干誠懇之局署領袖，因其他各官署中之績分，夙被認為敷衍了事，故對彼輩之屬僚，亦多不給與正確之效率分數。

(辛) 揭示備選表之遲延。行將為公務員難堪經歷之一，為期待其職位於揭示於備選表上。較優之候補者，於

期待二三月以後，即不能耐，而謀求其他職業。是故該市已因補充人員選擇之失利而蒙受損害；其錄取之僱員，則須忍受艱難之過程，方能正式工作。僱員中多完全置信，此種遲延之釀成，乃由於高級長官，為政客輩及其友朋，保障高位之企圖所致。

(壬)政黨勢力。各方之僱傭計劃，幾均為實質或想像之政黨勢力所影響。其最可悲惋之結果，或為僱員集團對行政之公正與忠誠，失卻其信賴。甚至僅須有數種揣測中之「運動」情事，即足以產生此種惡果。由政黨力量而委任之人員，其影響殊堪悲憫。因成績而錄用之人員，視彼輩為橫奪他人之權利者；而長期居職者，則疑之為祕密勢力之不涸泉源。彼輩對工作，恆不勝任，且無志從事於職責；而於蒞署辦公及日常工作，亦均漠然置之；既屬目無法紀，且易敗官署之風氣。

(癸)其他特別情勢。有時其他情勢，亦可視為破壞官紀者。孤立之意識，無論為外界之隔絕，或社交之淡泊，隨處有之。個性上之難於共處，乃大量惡感之來源。對高級官吏之缺乏信心，為造成煩擾之主因。

綜上每項報告，均足以證示：維繫一有效工作人員團體，對人性上之各種弱點，不能不計及之；且需將一切人類智慧及品質之富源，導入服務之中。縱使人員管理之重責，悉委諸各實施之部門；而吏務委員會之傳統任務，目下亦實顯不足。總之，對此問題，急需良好之計劃及忠誠之努力，以完成目下逐漸明顯之一種理想；且於此種理想中，僱員管理之各方面，必須一致奮鬥，始克有濟。

(註一) House Doc. 686, 66th Congress, 2d session.

(註二)見 Report of the Commission, pp. 18—21.

(註三) E. F. Wiss: "The Civil Service in Its Relation to Industry and Commerce," 載在 The Civil Servant and His Profession, pp. 75—94 (1920)

第四節 官紀之基礎

假使前節之斷定爲然，則贅述產生高尚官紀之各種方法，毫無必要。實質上，本書對造成官紀形態，祇作解釋而已；然吾人必須了釋：官紀之激發，應在直接間接兩方面進行。外界情勢之善用，其重要性或與直接之呼籲相埒。適當工作情況之決定，社交之鼓舞。退休制度之維持，均爲對此種目的間接且有力之促進。對官吏或僱員之完成卓越工作者，作傳令嘉獎及金錢上之勉勵，倡導合作，激發想像力及忠誠，均爲達至高尚官紀之直接路徑。

於成效所繫之各種行政情況中，卓絕領袖才能，實爲至要。長期之各局署正副領袖，必具有高尚之專門勝任才能；除此之外，更須爲人員之領導者。『假如管理代表此項新標的，則未來之管理者，定須具有一種新氣魄。技術，懲戒權，工作上之準確與可恃，將不復爲其基本之資格矣。第一之要求，必爲羣處天才，即與他人合作之才，吸引他人與彼相近，而能融洽彼輩於一。彼必須爲技術家而不足，爲「隊長」而有餘；爲「霸王」(Boss)而不足，爲首領而有餘。彼既滿懷忠義，則將導人以忠。既切近羣儕，則將造成友誼。既賞識僚屬，則將邀得彼輩之助力。既身爲隊長，則將組織其本隊。彼不能處於被動地位；敵意與合作二者，不可得兼。亦不能掩飾一己之本來面目』(註一)。

如此之領袖輩，定能掃除其非當組織上之障礙；然必需有極端調整於工作之男女人員集團。各大部需要中流才力及野心較小之服務人員，正與其需要社會上之傑出人才，同樣重要；但假使各等才力，不能獲得適當之利用，則滿意與效能二者，均不可期。故個人工作上之調整，遂成爲人員管理者一貫任務之一。

政府方面，又須仿用工業界所採之「福利工作」計劃（註二）。然依雪爾敦之正當指示，吾人對此，必須大加考慮。

誠然，福利之繫諸工人，其在精神及品德方面，亦與其在體質方面同。惟世人每視爲僅涉及最後一項；如良好透光及通風，飯館、休憩室之設備，工作室之裝置及醫藥上之備辦。然實不止於此。更涉及心靈及體格之疲倦，工作之乏味，及工作環境對精神之影響。風氣卽工作室之「情調」，亦與之有關。按福利之欲消除陰沉及鬪爭，適如其欲消除乏味及疾病。總之，其目的在良好之人員關係，良好之健康，公正及清廉，與致及效率，寅誼及舒適，高尚品格及高尚精神（註三）。

某卓著之內務部長雷恩，肯定其部中健全社交生活之可能性。彼於寄蕭亞伯之函件中，曾敘述其計劃。

許久以前，吾人爲發展各局署領袖間之較深好感，曾組織一中午聚餐會，於此，一切局署領袖，及彼輩之大多數襄助人員，均共同午餐……

但余以爲，本部中美滿精神之最大促進工作，乃係部員家屬俱樂部之組織。此乃係一純然之社交機構，而爲其各成員所共同維繫者。吾人目下已有會員千七百人，均納等量之入會費及會費，且均集會於俱樂部中之

公共場所……週中之每夜，皆有不同之娛樂，如電影、講演、跳舞、或音樂會。

余之組成該俱樂部，意在指示，各中等薪俸之人員，因合作而完成者爲何事，該俱樂部完全由本部人員管理之。組織之中，決無階級及自抬身價之情事；而不同局署之人員，已因是初度互成相識，且獲得俱樂部生活之機會。此項意念，應須擴大。吾人當在華盛頓，設一大規模之機關俱樂部，佔地一段，廣羅萬五千以至兩萬會員。每月以微小之耗費，可享得紐約城最完美社交，及體育俱樂部之一切利益。至本部之俱樂部中，則設有檯球室、紙牌室、圖書館，且有若干專爲婦女而設之特室。吾人正準備一較大之屋宇，爲青年及兒童健身房，並籌設地球場；若可能時，更在附近地段，設置網球場。依此，余與若干共事之人員相接觸；否則，余將無會見彼輩之機矣。更自本部所處理之工作上言之，其數量正逐漸增多；余深表滿意，該項社交生活，確已使本部工作，增進效能焉（註四）。

最後，政府必須確認：官紀之成功，亦即善良行政之標誌，乃係一深繫人性之人員關係問題。激發領袖才能，快怡之個人調整，福利工作嘉許，均切關人員日常工作上之幸福；然較此尤要者，乃重視行政階級中各主要團體，隱欲參加造成決定之願望，至少不應忽視深繫於彼輩工作情形之決定。在公務員團體之首領中，此項願望，已開始形成，且已有所表現；即如郵務部國家福利會中，及其他同類組織中，與各部領袖研究消除怨怒之設施是。此等僱員，絕未堅持其見地之實現，亦未期冀擔負造成決定之責任。彼輩僅企求，對逐漸發生各種特殊問題之觀點，能有所供獻，且博得相當之注意。彼輩從未奢望有較此更大之影響，而吾人亦勿庸揣測其下半世紀之情勢若何。惟若將補充人員方法及整個僱傭情形，均加改善，則吾人尙能期許一精深技術家之社團，以其精深之專門領悟，於造

成行政決定上，作重大之輔助；更可置信彼輩，足爲立法機關之領導者。

誠然，欲培植吾人所謂爲官紀之優良意識，以求對政府責任有更圓滿之完成，除設法發展吏務之智德力量外，別無良策。本書著者，正因標榜此種目的，乃於芝加哥市僱傭情況之研究中，倡議設置一市政研究所。其目的在蒼致男女人員，給與確能勝任之專門學識；復依各主要專門職業，如工程師、衛生家、會計師及其他，分組訓練之（註五）。吾人深期，由此等人員中，產生公務爲專門職業之觀念，即直接且勝任爲人民服務，而立於價值高於一切之品位與道德基礎上者。此項觀念，必將爲吏務高潔之有力保障，且爲對技術完成上之重要鼓勵也（註六）。

（註一）雪爾敦：管理哲學，第一九六頁。

（註二）前書一七七—七八頁。

（註三）參較 Rebert Pinot: Les Oeuvres Sociales des Industries Metallurgiques (1924)。

（註四）Letters of Franklin K. Lane, p. 148.

（註五）Joseph A. Cohen: "City Managership as a Profession." National Municipal Review, vol. 13, pp. 391—411 (1924)。

（註六）以後關於人員補充，職位分級與訂定薪俸，陞遷與效率紀錄，懲戒與罷免，退休制度，及公務僱員組織之各章，展示本章之總論題，即效率本爲高尚官紀之產物，且僅憑對官吏及僱員之權利與利益，作公平之承認，便能圓滿取得之。

第十二章 人員招考與考試方法

實際管理即行政；而行政亦即文官之工作。

麥吉爾亭 (McIlhenny)

第一節 人員管理機關之實況

吏務委員會，多爲三人所組成，向例由市長或邦長，及總統經上議院之同意委任之（註一）。其任期不同，然大都爲三年或六年，更附有委員輪流退休之規定。關於被選者之才力與經驗，罕有限制，但不得有二人以上屬於同黨；此乃確保兩黨委員會之規定，而殊非確保無黨派彩色者也。此等委員會，賦有類似立法權力，以制定條例與規章，且有時賦有類似司法權力，以審核各行政官吏對人員問題之決議。

於廣大之行政領域中，此等委員會恆爲鉅量壓力之重心。政客輩要求對其從屬者，施以特殊之惠愛及豁免；服務中之僱員，則懇求提陞等級並增加薪俸；各部領袖，因各試用者資質之不良，而對之發生怨謗；各革新家，則屢次敦促，以更大之努力，消除職祿分贓者，並以更新之努力，制成人員管理上若干更精鍊之方法。此等委員會之工作，在任何情形下，均感困難，竟有時陷於無所措施。

最近對市吏務委員會之某項研究，擬定以下各種標準，藉以評定彼輩之工作效率。第一部關於各委員會已往之所依據者，其條目如次：

(甲) 吏務委員會須無政黨性質。

(乙) 須忠誠奉行考績原則。

(丙) 須維持一貫之僱傭政策。

第二部則包有此等委員會將來應遵循之各種增訂標準：

(甲) 吏務委員會須具專門性質。

(乙) 須適當完成政府中之一切僱傭職責。

(丙) 須使政府僱傭事務之民主行政，有實施之可能（亦即僱員參與）（註二）。

政府研究會委員會之報告書，暨全國城市聯盟會中某委員會之報告書（註三），共同基於右述標準，評議若干城市吏務委員會。其中曾特別營議：此等委員會，大部為政客所操縱，而所進行之人員管理建設工作，為量亦極微渺。至各邦及聯邦吏務委員會，則於歐戰期間，且自歐戰以還，亦已為考績制度友朋（非仇敵）輩批評之鵠的矣。

研究會之報告書，以左列之各綱領，綜述其各種見地：

(一) 就大部論，吾國各吏務委員會，已在政黨支配，而非在專家領導之下；委員會中之各個成員，其因政黨

推重而被委者，恆較因對僱傭問題洞澈而被委者為多。

(二)吾國各吏務委員會中，雖有若干在實行吏務法之精神方面，已顯示殊堪獎掖之勇氣與精力；然就一般立論，尙未確見考績原則之忠摯奉行也。

(三)由於吾國吏務委員會委員之高度更替，以及委員會方面逢迎行政領袖之意志，吾人尙未獲得深繫文官行政效率之一貫僱傭政策。

(四)多數委員會，僅完成行將公認為政府人員機關職務之小部。

(五)吾國近日所組成之各吏務委員會，僅代表管理，而未嘗以適當之參與權，授與工作人員，以共同決定僱傭情形。

全國城市聯盟會，於此詳明條目之外，更附加論述謂：因財力不足，而致成之人事不足，表露吏務委員會之多種弱點。此外，吾人必須承認，若干委員會，適在政黨之氛圍內，進行工作；此中考績意識，未能完全領悟，而政治智能之一般標準，亦不足使之有效工作。吏務改革家輩，未認清樹立輿論之首要性，而逕致力於促成法制，並繼之以若干法制，此恆鑄成錯誤；蓋有輿論之贊助，方能保各法制之順利執行也。

政府研究會，提議使各吏務委員會，脫離行政領袖而獨立，以達到對法規順利之執行。按其計劃，吏務委員會，須由特別考試人員所組成之會，用公開考試方法選取之。該考試會中，包括地方學校督學，遺囑法庭之法官，及由此二人公推之第三者，該人須曾為某吏務委員會之主考，或一富有經驗之工廠管理員。助理委員二人，一由市長，

市經理，或市委員長，自行政輔佐機關中指派，一由僱員輩自分級服務中選出。由公開考試所選出之委員，爲該委員會之主席，其居職期限，以良好行爲及有效服務爲斷。其罷免僅能根據書面控訴，並在一審訊會中，給與辯護之機會以後。至該審訊會之組織，則與其受委時之會相同。該二助理委員之居職期，以其委任方面之意志爲定。各委員於該會之立法及司法職責上，有同等之權力；但助理委員於處理行政事務上，僅有諮詢權。

全國城市聯盟會某委員會之報告書，似持相同之意見；然承認較大限度之行政領袖權力。該委員會擬議一吏務委員，居職期無定，由公開考試方法選任之。其所建議之考試會中，包括合格之成員三人，一由市長委任，一由地方學校督學委任，第三人則由此二人舉薦。考試之後，市行政領袖，可自前三名中任選其一。於半年試用期限之內，該委員可由委任官吏隨時罷免之；此後之罷免，則僅能因故，且須經書面通知，及公開審訊。

該兩項計劃中，應注意之同點有二。其一，乃假定技術合格之人員管理員，應爲吏務委員；其二，則假定吏務機關，須脫離行政領袖而獨立。

論及專門人員管理員之地位，吾人於不滿五萬人口之小城與各大市之間，或可加以區別。於較小地區中，組織單簡，範圍狹小，而政黨政治之勢力，亦不若各大市之甚。在此等情勢之下，無須作過大之組織，且同一人員，可美滿達成專家及常人領導者之兩種職務。至在較大領域及職祿分職政治活躍之區，則暴露專家於無保障之吏務委員地位，是否賢明，殊堪疑問。加之，除地位上之危險，即如所建議取得政策一貫之各種預防方法，僅能減輕而難於免除之危險以外，該常人會於人員管理機關及各部間，更有調和之重要職責在；而此種職責，決非身在行政領

袖屬系外者，所克有效達成者也。

確保考試委員獨立之各種規定，其目的深可讚美。關於所建議諸方法之價值，發生兩種疑問。第一，吾人殊疑：立法條文，是否能在堅決屏除考試委員，或破壞考績制度精神之市長惡意下，保障吏務委員。第二，吏務委員與各部合作，在兩報告書中均指為重要，而事實上亦誠係如此；然此項合作，顯然不能賴此二支系各自獨立之規定而發展；蓋此計劃之表面業已啓示，各部領袖及市長，決不足以考績制度之執行委託之也（註四）。

此乃一困難之問題，良以此等報告書之內容，僅在文字上，顯示正確也。市長輩甚且有時邦長輩，恆委任不良之吏務委員，該員等除設法推諉其職責外，更無何種願望。據吾人之揣測，此等報告書所擬之計劃，雖可於短時期內，證為有用；然久而久之，恐不能顯示若何之進步焉。

吾人可以假定：謀求合作最有效之方法，為容許市長自由選任其吏務委員，亦與其委任各局人員無異，但可限其由對人員問題確有特殊經驗者中選擇，以保證最低限度之勝任；又須憑賴選舉，取得確保有效行政之市長。無論何種選取吏務委員之機構，苟無相當之行政領袖，均不能實際生效；且憑選舉之結果，以產生良好之市長，雖將有多種之失望；然此終或為自治技術中民主政體教育之一重要部分也（註五）。

此等報告書之其他方面，亦應略論及之。吏務委員一人，並附有助理委員二人之計劃，已被認為可採之臆說。麻色出賽目下已有如此之組織，惟其中之成員，乃由邦長及行政會議委任。一般人公認，若於考試委員會中，設置一僱員之代表為襄助人員，則此在政府範圍中，雖僅為一種試驗，亦定能獲得良好之結果。該項擬議與改進工業

中之普遍觀念相切合，深爲僱員輩所翹望（註六），且將於許可彼輩自由發表意見上，及使其信服該委員會爲「公正」上，有良好之影響。此等報告書之建議，對吏務委員會，應有更適當之財政援助一節，正逢時勢之需。其集中人員管理之執行權於一人之願望，乃殊堪贊佩者。至其所屬望之「光耀僱傭政策」，則當各種條件於各市中漸入順境之時，必終於產生佳果。

關於吏務委員會地位之他種不同問題，可於麻色出賽邦組織與他處現行組織之比較上見出之。麻色出賽之吏務委員會，備爲一補充人員之機關（註七）。其工作爲維持備選表，以滿足各廳對人員服務上之要求。該會並非一管轄機關。既不與聞各廳處理人員問題之何若，亦不監督其方法；「管轄」人員之任務，已爲行政與財政委員會所攫取。該委員會行使分級職權，允准增薪之請求，且對各廳創設新位置及補充人員上，加以核准或批駁。

聯邦行政之中，亦有與此類同之專司。吏務委員會，雖夙爲重要之服務機關，按請求供備僱員；然永未採行監督或管轄之積極政策。現在含有管轄成素之分級情事，由人員分級會制定之。該會乃由效率局、預算局及吏務委員會，各派一人所組成者。至將來之固定分級行政，則必賦於吏務委員會或預算局，無論將來之取捨爲何，必將有助於決定管理之職權，究將分配於聯邦系統中之何種機關也。

同種制度，久已實行於英國，英國財政部爲監督與管轄之機關，甚至達到支配吏務委員會各種政策之地步。蓋後者僅爲證送最優候補者於各部之機關而已，永不過問補充職位之適當性，亦不質疑居職者之等級與薪俸是否合宜（註八）。

在美國，因管轄權之死滯，此點從未引得深切之注意。然以戰後之發展論，頗足使之成爲最要問題。麥爾斯對此曾著論曰：

該問題之分析……指出中央管理機關中之此類職權，可分爲顯然不同之兩類：輔助各實施部門，以應其屬人（原文如此）之需要者；及監督且管轄此等部門處理其人員問題之實際工作者……根本上，此兩項不同之職權，特別在目的相反時，決不能歸併於同一機關之中；其特別之例外，僅當有必須絕對出此之情況時而已……由此，補充人員職權與管轄職權之分立，必能使中央補充人員機關，更易於發展各部方面，對其真實合作之態度（註九）。

麥爾斯於此復指出，補充人員工作，業已吸收該委員會所有資力之大部，並因此有傷及管轄工作之健全發展。

當更明確之例證，未能收集之前，欲造成該項問題之正當裁斷，實頗困難。然事實業經證明，美國各吏務委員會，極少顯示妥善完成管轄人員工作所必具之侵略性與堅持性。他方面，吾人於管轄各部人員之規章，究應限至如何之程度，尙在實驗期中。關於此點，麻色出賽之經過情形，可視爲最有意義者。

全國城市聯盟會之報告書，於贊助單一人員機關，有明確之辯證。該報告書反對雙重系統，持以下之理由：此等分配，並未遵循吏務法，亦不合於良好組織之原則，更反背多種吏務領域內，業經採行之設施。按此等辯護之證據，除第二種以外，並不完全顯然；關於此點，該委員會曾申辯謂，人員管理之各種情形，既如此錯綜交叉，因乃形成

整個之專門職務矣。

(註一) 麻色出賽邦及加利佛尼亞邦有委員一，助理委員二，紐遮西邦有委員四，馬利蘭邦有僱員監督一，坎撒斯邦則有兼職之委員會。

(註二) Government Research Conference: The Character and Functioning of Municipal Civil Service Commission in the United States, pp. 11—12(1922). 此項出版物，自後將引之為研究會議報告書。

(註三) "Employment Management in Municipal Civil Service," National Municipal Review, vol. 12, pp. 442—513(1923). 此項文件，將引為全國城市聯盟會報告書。

(註四) 吾人或正可引據全國城市聯盟會報告書(第四四七頁)「吏務委員會，亦若吾國其他各種建樹及政策，其起源，應歸功於國人對過制與平衡保留權，固定不變之信念。」

(註五) 見 National Municipal Review, vol. 12, pp. 472—513. 欲求反正兩方面之主張，及英國對此問題之解答，可閱讀 Sir Stanley Leathes: "The Qualifications, Recruitment and Training of Public Servants," Journal of Public Administration, vol. I, pp. 343—360 (1923).

(註六) 見 Report of U. S. Joint Commission on Reclassification, p. 130.

(註七) 吾人應注意，吏務委員會，從未為惟一之考試機關。聯邦政府之中，更有國務部中之外交人員會，及專司錄用衛生服務人員之衛生官員會，在各邦政府之中，復有師資考選會，及各種專門職業之考試會。

(註八) Robert Moses: Civil Service of Great Britain, Appendix A(1914).

(註九) Mayers: Federal Service, pp. 538—39 (1923).

第二節 人員招考之一般情況

「近代之城市，在多種重要事件上，既實際負有扶助且保護公民之義務，故必須與最優之工廠僱主，競取極卓秀之工作人員。」政府之依據勞動市場情況，且不得不使其僱傭情形極端切近於工業者，已達到相當之程度而不自覺。大戰時期及其後，此種情勢最爲顯明，彼時政府官署，因不能迅速提高薪俸率，遂致其所有之僱員，幾均爲外界所攝引（註一）。

吏務委員會，恆爲一般所詬病；因其對各部所補充之試用者，多爲劣等之人員也。局署領袖輩深信：吏務委員會所舉行之考試，若祇產生各局署所收受之生產品，定必毫無補益。事實上此種困難，可完全歸究於不良之僱傭情況；蓋此僅能吸收微少天資平鈍之劣等候補人員也。任何考試制度，且任何委任方法，均不能自平鈍之人員中，尋得智慧與經驗。

然此種論斷，並不會減除此等委員會之任務，即堅決且廣汎尋求其所能引以參加考試之最佳人材是也。該項任務中，含有一貫之廣佈運動，其成功或因款項之不足，或因識見之缺乏，尙未完全了悟。吏務委員會之廣告，恆失於蠢拙，暗昧，甚至使人見而生厭。張貼、電影、及商業雜誌中之動人論文，究何爲而不用以促成較目下更普遍之攝引力？此實令人不解（註二）。

此項假定，使吾人對男女人員加入公務之原因，不能不作簡單之敘述。假如彼輩之動機，能爲人所真確了解，

則對候補者之有效感誘，必能設法計擬之；且尤為重要者，必能依據此等人之要求，設定一整個人員制度。政府機關有力激勵品與工業方面者之比較，已屢為人所指出，在工業方面，因持有卓越成功希望之廣續競爭，勢必將各個人之潛在才力，完全表露於外；然在公務方面，則絕少與此類同之激勵。「公務嘉許，美滿完成工作之自豪，及來自政務本身之滿意數者，乃政府僱備上罕見之動機也」(註三)。

關於啓示男女人員服務政府之動機，尚有浩繁之工作在焉。最近對支加哥市僱備情形之某項研究，已造成其初步。五百請求僱用或身為僱員之男女，均被訪問所以在該市謀求僱用之故。其答覆表列於次(註四)。

三百零八人企圖服務市政府之理由表

理由	由人	數百	分	數
總數	三〇八		一〇〇・〇〇	
穩定	四八		一五・五八	
工作持久	四七		一五・二六	
失業	三四		一一・〇四	
高薪	二九		九・四二	
工作環境優良	二六		八・四四	
暫時	一六		五・二〇	
戚友供職於此	一五		四・八七	

工	作	快	愉	一三	三·九〇
混			跡	一二	三·九〇
工	作	較	易	一〇	三·二五
養	老		金	四	一·三〇
爲	政	府	而	一〇	三·二五
			工		
			作		
其	他			四五	一四·五九

右表對城市工作之旨趣，指出多種理由。希望穩定與工作持久，及爲失業而尋求此等利益者，數達總額五分之三；爲高薪及工作環境優良，則計及五分之一以上；混跡於宦途者之數量甚微；其由於親友供職於此而來者，數量亦如是。

此輩請求僱用者所發表之其他各種理由，有工作時間較少（三），有價值之訓練（八），迅速陞遷（三），政治上之利益（六），社會上之威望（一），謀一準備位置（七），獲得考試之經驗（五），博取終身職業之機會（一）。

男女人員之謀入城市工作，乃因工作持久，穩定，高薪，及工作環境優良，於此可以顯見。無論其信念爲然否；但彼輩以爲城市工作，確保有此等特點。按彼輩所企圖達到之主要標的，亦即在茲。

百九十二僱員選擇城市工作之理由表

理	由人	數百	分	數
總	數	一九二	一〇〇・〇〇	
穩	定	三七	一九・二七	
工	作持久	二二	一一・四六	
工	作快愉	一七	八・八六	
高	薪	一三	六・七七	
工	作環境優良	一一	五・七三	
失	業	一一	五・七三	
工	作較易	一〇	五・二一	
政	治上之利益	九	四・六九	
暫	時僱用	九	四・六九	
其	他	五三	二七・五九	

此表指明城市服務中男女人員所抱負之動機，大部繫於穩定，工作持久，工作快愉，高薪及工作環境優良數者。養老金為主要之副因，且在多方面，著者深知此乃主因。彼輩所發表之其他各種理由，包括有價值之訓練（七），養老金（四），迅速陞遷（三），為政府而服務（三），社會上之威望（一），政黨服務之報酬（五），博得終身服務（一）。

吾人對以上兩表，僅可視為例證而已；但於造成結論上，則須謹慎為之。會談上之錯誤，容或潛在其中，而人數

又不足以取爲代表。茲由個人之答覆中，選錄若干，以求此等事實更能具體且親切。

丁先生，一身爲運輸職員之意大利青年，參加社會服務調查員之考試。彼爲工作較易及持久，且爲高薪之願望所驅使。彼未能考試及格。其對訪問者表示謂：「一百五十婦女，同時參加考試。當女流要求工作之時，男子必無機會。」

傅女士，二十歲之青年速記員，以穩定及與「上流人士」相往來，爲吏務之主要利益。伊頗置信，公家僱傭中之增薪機會，較多於私人企業者。伊之表兄及若干友朋，均供職於此。

葛先生爲一立陶宛人 (Lithuanian)，接受公司監理局之臨時委任。據訪問員之報告，彼乃一「幹員」，上屆選舉時，曾爲立陶宛人組織中之領袖，但非一政客。該員曾在基督教青年會學校，研究會計及公民，並對市政府一科有特別興趣。彼由其自身之經驗，深知政治上之虛耗與乏效。彼以爲在商界固可獲得多金；然吏務之穩定及退休養老金，對彼之誘力頗大。

郝先生，年二十二，被僱爲晚班電報拍發員。該項工作，有礙於其健康，且彼以爲城市僱傭，及其工作時間之較少，假期及一般工作環境之優良，均係殊堪企羨者。薪俸亦定較其目下所得者爲多。其父僱用於市公安局中，且其雙親均促之加入城市服務。

敖先生，選舉委員公署職員，爲某選區之領袖。彼服務於政黨中，已經六年，並希望久留此中，以圖操縱權衡。彼對選舉委員公署之位置及工作，並不注重，祇圖深知該機關之「底蘊」而已。彼之言曰：其工作於公署，爲時

極希，但爲獲取本區之選票而受祿焉。

皮先生，某種特許證之檢查員，年六十二，曾受公立小學之教育，並曾爲一鞋店之門守。彼確言，以彼之高齡，已失卻大部之上進雄心，彼深願居一不以年邁見棄之職位，適若其所謂之彼將「平安終老」矣。

孫先生，爲失業而參與初級書記考試。據彼所言，彼意「在此中聊作迴旋。」該員，顯然爲一混跡者。

最後一例，獨證係爲前途之遠大計者。杜先生與其胞弟，於早年即決心加入公家服務，經過退休之限制，然後從事於商業。爲決定孰加入聯邦服務，孰加入城市服務，兄弟以擲錢爲斷。依命運之註定，二人各自加入所示之服務，且將於最近之將來，共同退休矣。

此等有爲城市僱員動機之簡單檢討，啓示若干種之目的與企圖，由此遂使建樹足以促起高尚官紀諸情況之工作上，感到異常之困難。

(註一) Mary Conyngton: "The Government's Wage Policy during the last Quarter Century," Monthly Labor Review, vol. 10, pp. 1325—41 (1920), and "Separations from the Government Service," vol. II, pp. 1131—1144 (1920).

(註二) 紐約邦及聯邦吏務委員會，現應用無線電播音宣告考試。見 Annual Report New York Municipal Civil Service Commission, vol. 41, pp. 3—4 (1924).

(註三) National Municipal League Report, p. 456.

(註四) 見拙著 Conditions of Municipal Employment in Chicago, pp. 28—33 (1925).

第三節 考試方法

行政學者對美國考試方法之發展，向無完美之敘述。按此方面之發展，乃較爲顯而易見者，殆因聯邦服務中，已幾有五十年廣續之經驗，而造成全國吏務委員會研究組之重要計劃矣。近年來公務及其他各界中，對心理特性及嗜好上，種種科學體驗之顯著成功，遂使此成爲極端重要之問題。

自考績制度之初，懷疑派即堅決主張：對人員居職之是否合宜，考試顯然無用。其尤著者爲彼輩之雄辯，即居負責位置者所最需具有之成素，如創造，機智，合作能力，處理公務之熟練及發明才幹等等資質，決不能由考試鑑識之。此等主張之大部，均因不信任考績制度而發。惟革新之諸友朋輩，誠摯且確然視考試之價值，爲官吏居職之標準。由法律方面視之，美國之考試頗切「實際」；蓋此等考試之目的，乃在發現杜約翰 (John Doe) 對翌日加入（假定）市文書處爲一校對員，是否有相當之準備也。然若向不信任考試者，指出關於中國地理，或亨利二世 (Henry II) 之功績，或伊爾文 (Irving) 散文之性質諸問題，與此項考試有關，恆非易事；且實際上亦誠無若何之關係也。

惟近有一種陸續加強之努力，以促進各種考試之選擇效能。其結果，演成若干種之考試，每種應用於某項特別目的，且對企圖中之品質與才能，亦確有其選擇力。茲簡賅研討現行之重要考試方法於左。

試驗可分爲筆試或口試，會考或單考，普通或特別。試題可限以自由之答案或簡明之答案。美國之正式考試

爲筆試、會考、特別試驗，使與試者自由解答。惟在聯邦制度中，因與試者散處四方，遂使集合之事，爲不可能。聯邦考試，似有單考、口試、及簡明答案之傾向，其標準均詳細規定，更恆採用心理測驗，以決定候補者之智慧及特殊才能。
(註一)

(甲)筆試。筆試之要義，在測驗請求僱用者所具之學識，且可概略測驗其一般智慧。此項考試，可賴以淘汰不合最低條件者，並依學識及才力爲序，整列其他之人員。此與學校之考試相同，普遍採行，通常無特殊之限制。自由答案之成績，頗難評定。此等考試，現恆用於不須特殊專門知識之各種考試中（卽如通常書記職位等）。惟筆試已漸爲其他各種試驗所更代；殆因後者顯示爲較易於達到所尋求之目的也。信然，筆試標準之規定良難！

(乙)簡明答案之筆試。一種最近之實施，乃制定僅有一正確答案之特殊問題，如增添一字或改正一點。該項考試中，有大批若此之問題，通常分類排列，每類限以答覆之時間。簡答考試，亦各不相同（註二）。其利端非常顯明；如固定之目標，使考試負責人員之判斷，有極小之伸縮餘地，可迅速評定，且可使毫無技術訓練者，按標準題解判斷之。此等考試，顯然有高上之選擇價值（註三）。

(丙)口試。面試爲普遍採用之附加測驗。通常此項試驗，僅用於由請求僱用者中，經過某種初試而拔取之人員。其目的在評定請求僱用者之品質，觀察彼輩如何自處，並確查其對某種假定職位之直接反應。此項考試，有其固定之優點，同時亦有其弊端。對數種位置，此等品質頗關重要，且不表現於筆試之中，甚或不表現於證明文件之內。反之，訂定面試之標準，極端困難，因負責考試者個人之偏好，可參入於品評之中；請願者之本質，自可預知；而政

黨勢力之鼓弄，亦獲得莫大之機會。此項考試，正用於一二三級郵務長之選擇（註四）。

（丁）操業試驗。操業試驗，廣汎採用於公家僱傭之中，用以決定技巧工作之比較效率；例如電工、木工、鉛工及機工等。大戰期間，陸軍方面施行操業試驗，以區分見習生、職工及專門技術家。此等試驗中，包有與各種操業相關之大批問題，與試者須有術語上、手續上及方法上之知識。此等考試，近已完善訂定標準，且有公認之成效矣。

（戊）工作試驗。工作試驗，可視為操業試驗之一種。如木工可給與材料與命題，而於其工作之品質、分量、與所需之時間加以比較，以決定何人能完成最良好之工作。此種試驗，多用於速記員及打字員之考試。其功效頗大；但如採用於人數衆多之場合，則有相當之困難。此種試驗，已往多用會考方式；然此實趨於限制競爭，而材料上及時間上之消耗，亦係深可反對之點。

最近郵務部及其他各部官吏之委任，多憑賴經驗上之考試，此亦可視為工作試驗之一種。有時此或僅為一特定操業或位置上服務年數之限制，亦可為一般或商業經驗上之調查。如此之調查，包括自各方集合證明文件，亦或派遣一調查員，由候委者之同儕中，直接查詢之。

美國吏務委員會，頗重視此等查詢之價值；其方法頗近於商業機關所用者。英國吏務上，近已多次採用之矣。假定黨人勢力業經消除，則此種程序中所表現之主要問題，乃係對所接受文件之評定及訂定標準。惟仍有人表示，欲由美國對候委為一二三級郵務長之查詢中，消除政黨上之顧慮，決非完全可能之事。

（己）心理試驗。考試方法上之最近設施，乃係心理上之測驗。二十世紀之初，於智慧測驗上，已造成多種之進

步，如用之於學校兒童及失常兒童者。大戰之前，此種試驗用以拔取特定職業或地位之成年。一九一六年，司坦福畢奈 (Stanford-Binet) 試驗之實施用爲加利佛尼亞邦聖約瑟 (San Jose) 地方候補警察及消防人員之初步淘汰法。

於洛杉磯縣，謀求副司法警長職位者，百十四人，經受心理測驗，其中四十三人落選，僅有一人在筆試方面獲得七十分。迪淘艾 (Desort) 警察智能之測驗，給與以下之意外結果，即當達到較高級時，其得數反行減低。戰前聯邦吏務委員會，於心理測驗，作初步之應用，但因大戰之爆發而中止。

美國陸軍方面，對心理測驗，曾作最廣汎之採行。某次普通智慧測驗，竟施於一、七二六、九六六人。該項測驗，並非用以替代他種選擇方法，而欲有以補助之。一般雖視此等測驗之有價值，「並非盡由於其能造成較自然淘汰尤佳之分級方法，而實因其能省略此種程序（註五）」然於藉心理方法，取得文官職位最合格候補者之可能性方面，確已深切引動各方之注意。此等測驗，已見用於美國吏務委員會，麻色出賽邦委員會之一般書記及速記員考試，及其他各處之委員會。

心理測驗，並不在發現一候補者，是否具有直接加入服務之必要學識；此與美國通常之設施，適相背馳。按心理測驗之要旨，乃在考查候補者，是否具有適應於其當前工作之活素與才力。此項注意點之轉變，或終將使美國考試性質之全部，適於英國中庸才智之觀念，即所視爲終身居職之重要基礎者是也。

心理學家輩，概視心理測驗，爲補助其他各種考試者。某權威且饒有經驗之心理學家論云：「智慧測驗，形成

他種僱傭方法之有益補助者，且對一切需求敏捷特質之職位，具有削除天賦較低者之功用。應用心理測驗之上方策，為確切削除分數在特定標準以下之候用人員；同時，自心理測驗及格者，及顯示其宜於委任地位者中選擇之」（註六）。該作者更進而建議：「數種職位，其工作係機械性質，時為魯鈍人員所填充。在此等情勢之下，卓出人員不應備委，僅可錄用在心理測驗上，獲得頗低分數者。」

人類特質分析上之考究，即職業指導團體，僱傭管理員，及心理學家之通常任務，定將改進心理測驗之方法，並因而獲得逐漸增加之覺察力（註七）。心理測驗，亦或成為評定公務職位比較才能之優良方法。聯邦吏務委員會，於一九二二年之報告書中指出：若對此等測驗之用途，加以深切之考慮，則可見其無裨於決定書法卓越，善達己意及計數之才也。

委任並不僅依據考試而已；蓋不同比率之教育與經驗分數，亦計入其中也。對若干職位，最著者為警察與消防人員，體格檢查極端重要，且對一切職位，必需有保證候用者無傳染病之文件。於評定候用人員之教育根柢上，發生一困難之問題。考試條例，於容許未受正式教育者，頗為寬大，且恆限以「中學教育或同等學力者」。惟何者為中學或大學教育之同等學力？聯邦委員會研究組，正從事於訂定同等學力之標準。又經驗上，亦發生同樣之難題。相關職位之經驗與特定職位之經驗，其同值究至若何程度？而此等同值，究將若何計量而引用之？對此等問題，迄今尚無簡單之答案。

決定不同考試方式之主要標準，乃在其選擇價值之如何。此等考試於自大批男女人員中，拔取使各機關領

袖滿意者方面，果已成功乎？其在備選表上，所排列之候選人員，果已使之切合於所獲得之分數乎？至其他標準，則在考試舉行之便利，及評定之迅速；此外之考慮，則爲此等考試，究能杜絕候選者估題及詐欺行爲，至何種限度。惟較此一切尤要者，乃係區別能否完善其工作之人員。

此項需求，已引出所謂標準試驗之實施。該詞之意義，係指示一種考試，其選擇價值，已由真正之實驗而決定，復經陸續之試用，直至共認之爲能由不勝任者中，析出勝任者，更由勝任者中，析出最勝任者而止。此項方法之真諦，在將考試所得之分數，與假定之獨立分數相比較。該項程序中之危險點，乃係對此獨立分數之假定。其步驟包括：

- (一) 職責之分析。
- (二) 必要資質之決定。
- (三) 此等資質初步試驗之構成。
- (四) 確認勝任人員試驗之實施。
- (五) 分析試驗結果，決定考試分數及已知分數間之相關性。
- (六) 試題之修正，刪除相關性較低之各種問題。
- (七) 對確認勝任之其他服務人員，施用此修正後之試驗。
- (八) 最後修正。

(九)應用該試驗於未經選擇之人員。

(十)考試分數與服務所得分數之比較。

(十一)更進一步之修正。

該項試驗，既經此項程序，自即演為詳密之決定；然一種試驗，僅能應用一次，因其內容於舉行一次之後，已為人所盡知矣。惟當精密之試題，一度命定之後，則同種性質及等量繁難之新問題，極易斟酌更代之（註八）。

發展考試技術之重要工作，適在公務員行政管理局 (Bureau of Public Personnel Administration) 中；及一九二二年七月一日，聯邦吏務委員會所創設之研究組中，廣續進行。一九二四年，該研究組從事於規定考試項目之標準；如拼字、文法、及算術等問題，科學及機械題材簡答問題之修正，合於警務工作及偵探工作之試驗，及速記與打字之考試（註九）。公務人員行政管理局，已造成多種標準試驗，且準備其他各種認為最佳之試驗矣。吾人若對此繁複考試程序之成果，加以考查，定必饒有興致。左列由正式報告中所轉錄之表格，可以證明此點。

行政領域	年	度與	考人	數及	格人	數受	委人	數
聯邦	一九二五		二〇一、四一五		一二二、四九五		五〇、一六四	
紐約	一九二三		一、七三五		一、四八四		四八〇	
麻色出賽(邦及地方)	一九二四		一一三二九		五、七二一		三、〇三八	

組	遮	西(邦及地方)	一九二二	九、二〇一	七、五六二	四、五三九
閱	涅	破里(Minneapolis)	一九二三	二、〇八〇	一、三五三	九六〇

聯邦吏務委員會之考試工作，確係世界各考試機關中之最繁重者。大戰期間，經該會考試者，一年中竟達五十萬人，而平時每年亦必考取二十五萬人。完成此項工作，必需一種極精密之組織，總括華盛頓之中央公署，十三區公署領袖與屬員，以及四千八百較大城鎮之兼職會，其中專司地方考試者計萬人。一九二四年，華盛頓中央公署，凡三百十五人，年俸總數，五二一、七一〇金圓，而外署官員之總數，為百八十五人，年俸總數，三一四、四九八金圓。

(註一) 范諾爾 (Finer) 謂：「美國對整備政務方面之科學貢獻，在歷史上或將被認為造成某數種工作心理測驗之企圖；其所擬者，較吾人今日所用者，尤為經濟且準確。」見「The Civil Service in the Modern State,」*Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 19, pp. 277—289 (1925).

(註二) 欲求良好之例證，可閱讀「Partially Standardized Tests for Junior Clerk,」*Public Personnel Studies*, vol. 3, pp. 346—372 (1925).

(註三) 參較 *Public Personnel Studies*, "Suggested Tests for Prison Guard," vol. 2, pp. 61—83 (1924); "The So-called Guessing Element in Written Tests," vol. 3, pp. 275—282 (1925).

(註四) 關於「標準」面試之簡單敘述，見 A. S. Kough: *Employment Tests in the Public Service*, "Annals," vol. 113, p. 311, at 320 (1924).

(註五) *Yokum and Yerkes: Army Mental Tests* (1920)

(註六) Lewis L. Thurstone: "Intelligence Tests in the Civil Service," *Public Personnel Studies*, vol. 1, pp. 1—24 (1922—23). Arthur W. Kornhauser and Forrest A. Kingsbury: *Psychological Tests in Business* (1924).

(註七) Marion A. Bills: "Predicting Managerial Success: A Case Study of Two Business Men," *Journal of Personnel Research*, vol. 4, pp. 46—51 (1925).

(註八) 標準試驗之例證見 *Public Personnel Studies*, vol. 3, *passim*.

(註九) Report of Director of Research, Annual, Report, Civil Service Commission, vol. 41, pp. xiv ff (1924).

第四節 新僱員及其職務

當試卷分數評定之後，吏務委員會，即榜示錄取人員。各部乃要求該委員會證送人員，委員會即將榜上之前三名，保薦於委任官吏。支加哥市及意大利諾邦，於初度之委任，僅保薦一名，而於陞遷則保薦三名。聯邦之委任，必須按各邦人口分配之；此項條例，於取得最有效服務上之價值如何，殊堪疑問（註一）。

受委之權利，或可為合格者所放棄，而實質上，亦確有若干放棄權利之事。此乃基於多種原因，其一為經過考期、榜示及候補人受委證送期間之過久。公家服務，已因放棄受委權利之事實，而蒙嚴重之損失；蓋當候選於國家服務之際，凡最勝任最活動之男女人員，必另尋僱用之所也。支加哥市職位謀求僱用者某，於焦待之餘曾云：「在余能對考試有所聞時，余死必已千年。考試之用果安在哉？」

委任之後，繼以試用期，通常爲半年或一年。按試用之原理，對一人才能之最上測驗，莫若考查其對職務之素行；因此須有相當機會，以隨時罷免之方法，糾正初度考試上之錯誤。惟所應引爲不幸者，該項試用時期，對剔除不勝任之人員（註二），以及其他各方面，從未有有效應用。雖然，吾人固可視之爲對公務上，確有所促進也。

歐洲行政學者，區分文官之「培育」與「修練」，前者指示一般性之基本教育，後者則概括試用期中所經受之專門訓練。師資訓練，久爲教育職業之基本培育；警務及消防學校，隨處有之；然在公家行政之其他支系中，訓練方面，尙作可悲憫之缺乏（註三）。

各大學爲公家服務之多種位置，供給相當之初步訓練。學者於此，可從事於法律、工程、經濟、會計、商業管理、政治學、及行政學等科，以備爲各種重要職位之基礎。紐約市政研究所，即目下之全國公務行政研究院，爲有志於行政職位者設一訓練學校，其中之課程爲工程、管理、財政與備製預算、公安、僱傭行政、公共衛生、養老金制、城市設計、市會計、及公務上之其他各科。市行政界之著名領袖數人，爲該校之畢業生。

浦拉克特（Procter）曾指出若干大學，對公家服務人才培育上之特別旨趣。哈佛大學醫學院，對公共衛生行政，給與正當之訓練。哥倫比亞、普萊特（Pratt）研究所，及麻色出賽工業大學（Massachusetts Institute of Technology），對工程職位，特別有所培育；而偉真尼亞大學，則專門培育領事人才（註四）。

聯邦聯合再度分級委員會，曾對聯邦政府，加以調查，藉知何部對其僱員，有訓練之設施。據其報告，雕刻及印刷局中，有學徒制度，其訓練期爲四年；海軍造船廠，有實習學校；國內稅收局所得稅管理機關，有准予自動聽講之

法學及會計課程；邦際商務委員會，有訓練調查員，關稅員，打字員及速記員之設施；又標準局舉辦物理，數學及化學訓練之研究科（註五）。該委員會建議，年齡較小之僱員等，應在機關中之各部分輪流任職。目前情況（在一九二〇年）總括於下列之陳述中：「每一僱員似已在政府浩繁消費之下，逐漸獲得一切工作之工作知識；蓋因僅有百分之十以下之局署，尙致力使其新僱員熟悉工作，或使其舊僱員更有效力也。」

公家服務中，至少有職業指導之急需。吾人若謂：政府職位之大部請願者，對其所謀求，所適於，及將取得之工作，無完善精密之概念，而其所參加之考試，亦罕爲足以引其實之才能或無能，於其最後接受之工作者；當去事實不遠。於同種官銜之下，彼輩之委入此部或彼部，委入此種僱傭或他種僱傭，乃係偶然之事；而更調之機會，則頗有限。吾人無須驚異，公家服務爲漠視工作之男女人員所盤據。一良好訓練之女大學生，於熟諳一大市服務情形之後而感歎曰：「無一人似熱心於其工作者！」而其僱員之一，則喜於表明：「關於此項工作之最佳事務，爲午後五點之下班。」雪爾頓曰：「有害於勞資雙方之結果，亦卽置方栓於圓孔之結果，尙未完全認明。一配合不適之螺釘，可引起機師立刻之注意；但一不合位置之人員，卻仍委於其工作而不過問。吾人未免過於置信人員之調整矣。就人員之基本特質而言，彼輩固殊不調整也」（註六）。公家服務方面，因才非所用各失意人員疏忽工作，而擔負之重累，可以詳密注意且領導諸請願者之趨向減除之。公家服務供給一顯然之機會，以評定因個人工作失調而造成之弊害；然目下對此，實際上尙一無所知焉。

（註一）欲求得指示一八八三年以還各邦分配之數字可閱 Annual Report, United States Civil Service Commission.

(註二) 聯合再度分級委員會指出聯邦試用人員中百分之九十九未經各部之注意，逕成爲長期服務人員。

(註三) 誠然陸海軍教育在西堡(West Point)及安納波里(Annapolis)已有正當之設備。

(註四) A. W. Procter: Principles of Public Personnel Administration, ch. 7; cf. K. A. Fitzpatrick, ed., Experts in City Government (1919), ch. 15—21; "Training for Municipal Service," Municipal Research, no. 68 (1915); J. F. Steiner: "Professional Training for Public Welfare," Annals, vol. 105, pp. 165—171 (1923); James H. Tufts: Education and Training for Social Work (1923).

(註五) Report, pp. 116—119.

(註六) Oliver Sheldon: The Philosophy of Management, p. 164(1923).

第十三章 分級與訂定薪俸

公務僱傭之訂定標準，乃係革新運動之積極工作；至該運動之發起，則在反對職祿分授制之浪費與乏效。

城市研究 (Municipal Research)

分級事宜及薪俸之適當決定，乃整個公務員管理問題中之最專門最困難者。就表面觀之，固屬簡而易曉，然當檢討此項問題，且於調和各方淺膚旨趣之衝突，愈為深切之時，則必愈能感到，對若干繁難疑點，解答上之失當。公務員管理學者，於試行建樹一種情勢，使能確保對僱員之公道，階級衝突時之主持正義，納稅者之保障，以及對工作者之激勵方面，已歷經十五年；但彼輩卻覺出，目下所有之成就，僅係各種解答之粗枝大葉而已。人員管理問題中之任何一部，其對各方面工作之影響，未有過於此者；殆因每種設施，幾皆與分級情況有深切之關係也。

討論伊始，吾人若謂：可以分級救濟之之主要弊端，乃係對「等工等酬」原則之漠視，則必能得到清晰之概念。以下數端，顯然為確保同等服務同等待遇之最要者：（一）切知每一僱員之所為為何事；（二）綜列具有同樣職責者於一級，而後（三）授與同級人員以同等之報酬，但須顧及效率之不同，及服務期限之久暫。於此，吾人將根據此種基本概念，進行討論；惟此外尚有其他若干次要之物象，能使此整個問題，於其日常行政中轉為複雜，即如吾人於後可見者是。

其次，於開端之際，列述各方之旨趣，亦爲必要。主要之旨趣，顯然爲民衆者，謀求（一）有效之人員服務，（二）優良之僱傭環境，（三）公務支出之節約。民衆旨趣之重要性，因時因地而異。第二種爲僱員之旨趣，彼輩於增薪、陞遷、移調及嘉許各方，圖謀公正之報酬及平等之待遇。第三種旨趣，則爲管理方面者，亦卽市行政、邦行政、及聯邦行政。此等機關，負有（一）保證特定各事件完成，（二）確得最有效服務，及（三）維持公務員風紀之諸般責任，並以之壁交繼任之行政者。吾人於公認以上諸事實之外，尙須加以政客輩之旨趣；伊等企圖由增薪或陞遷，博得僱員之贊助，以建樹政黨之勢力。此等不同之旨趣，顯然不能恆久一致，且吾人可謂：欲發見一滿足民衆、僱員，及管理三方面合理要求之公式，乃係極端困難之事也。

第一節 現代分級制度之發展及其性質

五十年來公務職位分級之進步，可由一八五三年國會分級，與一九二〇年費拉德非亞(Philadelphia)市分級之比較上，完美顯示之。彼時國會規定，一切未經訂定薪俸之書記，依其報酬，分爲四級，計爲一八〇〇金圓，一六〇〇金圓，一四〇〇金圓，及一二〇〇金圓等。至對此等分級中每級之任務，則無所規劃；而所謂一等書記，僅係表明年俸一八〇〇金圓書記之便利方法而已。似此之分級，縱謂具有重要性，亦必極微。

目下對規定職位所加之精深注意，可見於下列費拉德非亞市分級之例證中。此乃六百分級中之一，而對分列之職銜及報酬，並未能作有系統及按字母之排列。

費拉德非亞普通醫院副護士監督

職責：

襄助正護士監督，處理行政及看護工作；如病人之看護與治療，及院中看護服務上必要之監督及管理。

實例：

指派看護人員於各科，各養病室及各病床；指派學習看護，務使彼輩能在看護工作之各方面，獲得相當之訓練與經驗；考查並監督病人之看護與治療工作，且以優良之方法，指示於護士；監督一切夜間看護工作；於正護士監督缺席之際，負本醫院看護服務之全責；完成辦公室之工作；教導學習護士。

供職之最低資格：

須有與中學畢業生同等之學力，其學力等於優良大學之畢業生者為尤佳；畢業於著名醫院之護士訓練學校；在本邦登記為特許護士者，若自他邦而來，則須證明已在賓色溫尼亞邦，呈遞檢定請願書；滿四年之看護經驗，其中二年須處監督地位；普通醫院中看護及治療病人方法之完全知識；管理才能；居住並工作於醫院之志願；對病人之同情了解；高上之道德；老練；看護事宜之良好處理；整潔；耐力；及健全之體格。

陞遷之序列：

自病室看護長；費拉德非亞傳染病院看護長；費拉德非亞普通醫院看護長；費拉德非亞精神病院看護長；費拉德非亞傳染病院看護訓練員；費拉德非亞精神病院看護訓練員。

至：正護士監督；費拉德非亞傳染病院副護士監督；費拉德非亞精神病院副護士監督。
報酬：

年薪：一八〇〇金圓，一九二〇金圓，二〇四〇金圓。

供給飲食、住所及洗濯。

以上所述兩種「分級」實例之比較，可視為分級運動簡賅敘述之出發點，該項運動於一九一〇年起自芝加哥，今則演為市、邦及聯邦政府之標準實施矣。

一九一〇年以前之數年，芝加哥市吏務委員會，曾有完全改組吏務之計劃。彼時該市之分級，適如聯邦吏務，概按所受之薪俸為標準（註一）。此等原有之薪俸分級，無論其指示僱員工作之種類，及責任之限度如何；然因市議會每每增高僱員之薪俸，而不變更其職責，遂使此等分級，轉為毫無意義。有時兩人並肩處理同種工作，但其一為第三級，而其他為第五級。至市議會之忽略等級與職責間，不能保持平衡一節，其最嚴重之惡果，乃在陞遷方面。按法律之規定，各級空額，須由各該次級遞陞。由增薪而使僱員脫級，立可使之有被選於更高級之資格。於是不平等之事件，愈演愈多。加以各級居職者責任之不一致，遂難於舉行一致或有效之入署或陞遷考試。官銜之配稱，極端不良；因對所應完成之職責，竟不能有確當之表露。整個之情勢，均利於造成偏私，嬖倖及不滿；且使財政委員會，擔負處理千百個人案件之難能工作（註二）。

一九二〇年，國會聯合再度分級委員會，對服務已陷入之絕望情勢，曾有公然之痛斥。於指責同級工作者薪

俸與工資之廣汎不同及顯著差別管理陞遷之毫無標準及一致計劃之後，該委員會以下列之著名段落綜論一般狀況：「目下所表現者，爲富有訓練及最有效率僱員間之嚴重不滿，與過度之更替及損失；人員風紀之蒙受損害；以及國家服務對技術僱員之毫無吸力……」（註三）。

無論在芝加哥及其他各處，款額分配機關及吏務委員會之處理職位問題，並不視職位爲定，但視偶然居於此等職位之個人需要，成績，聲請或力量。值此公家服務盛行私惠主義之半世紀中，此或爲當然之事；然除爲人員管理之目的，而將服務視爲共同負責完成工作各種職位之集合體，則決不能得到現代分級之真確概念。民衆利益之顯然與冗員不相容，正與其不容無需之高級職位相同，而各個僱員之利益，並不止於要求其階級之逐步提高，以取得較大之報酬也。惟於一九一〇年以前之制度中，此乃司空見慣者。其尤甚者，當某居於脫級職位之嬖倖人員，由服務中退休之後，其職位竟復爲他一越級者所填充。

經驗已顯然指示，當舊制下之完全混淆，未經澄清以前，欲取得薪俸與工資，增薪與陞遷，舉行考試或實施效率記錄各方面之公平處置，均係不可能者。一九〇九年間，芝加哥吏務委員會，及次年之梅立安城市歲出委員會（Merriam Commission on City Expenditures），對往昔之濫用權力，曾作牢確之抨擊；其結果，遂產生第一次之職務分級。

於追述芝加哥市首次致力後，所發生分級方法上之變化以前，吾人可暫集中注意力於現代分級之新方式。現代行政組織，以職位爲單位，卽一種官職或僱傭，其職務、資格、責任、薪俸等級，及對其他職位之關係，均以最大可

能之準確性規定之。實質上凡具同樣職務，需要同等資格，且有同種責任之位置，均綜合爲一級，而定以相當之薪俸。職是所謂等級者，乃係位置之綜合，其選任及報酬，均宜於同等之待遇。按職務及報酬，均爲主要之元素。是故一衛生調查員，雖可與一消防人員，獲得同等之報酬；但彼輩完成不相關之工作，不需要同等資格，亦不能由同種考試選得或自同一備選表委任。彼輩並不屬於同級。惟吾人須知，等級毫不涉及部門之界線也。

完善之分級，須將所定於各級之職位，各按字母排列之。舊日之實施，多注重將等級，分爲更精詳之單位，即所謂門類，服務，或其他名稱。此項廣汎之分級體系，現僅視爲一種便利，而非該工作之主要部分，且有時完全省略之。最主要之實施單位，祇係等級而已。

前所援引之例證，指示現代分級之特色。其中概括（一）職銜，表露其所含之職務，（二）職務之列舉，務求盡量精密，即對其他人員工作之負責程度，亦包括在內，但同時又容認長官限以相關工作之權利，（三）資格，即所限定之正式教育、經驗、或與之相等者，（四）報酬，恆按分爲三、四或五級之等別表明之，（五）陞遷之序列。以上之敘述，或已足使吾人有對分級程序，加以定義之勇氣。概括言之，分級之標的，乃在以公家服務中職務之確定，順序之整列，及正當之評價三者，樹立公務員平等之基礎。

此項定義之主旨，乃係組成公家服務，且依考績制度而補充之各種職位，其分類及待遇之原則，必具以下之各種特質，即一一綜合同類職位，而區別其不同者，同時決定謀求此等職位諸人員之適當考試，及各在職者應得之報酬。此等特質，顯爲組成職位上諸般任務之工作、活動、責任及其他之必需條件（註四）。

聯邦僱員全國同盟會 (National Federation of Federal Employees) 依其觀點，對此問題，作如下之概述：「再度分級之意義：(一) 薪俸與工資，應按所完成之工作為定，(二) 等工等酬，(三) 須按現代標準及改良僱傭政策實施公平之報酬，(四) 關於生活消費之公平報酬，與以固定之最低工資，(五) 現代標準之僱傭情形。」

(註一) 一九〇九以前之等級：一級，八〇〇金圓以下；二級，八〇〇至一〇〇〇金圓；三級，一〇〇〇至一二〇〇金圓；四級，一二〇〇至一四〇〇金圓；五級，一四〇〇至一六〇〇金圓；六級，一六〇〇至一八〇〇金圓；七級，一八〇〇至二〇〇〇金圓；八級，二〇〇〇金圓以上。

(註二) J. B. Kinsbury: Municipal Personnel Policy in Chicago, 1895—1915—a doctoral dissertation, University of Chicago (1923).

(註三) U. S. Congressional Joint Commission on the Reclassification of Salaries, House Doc. 686. 86th Congress, 2nd Session, pp. 18—19 (1920). 參見 New York, Senate Committee on Civil Service, First Report (1916).

(註四) 見 E. O. Griffenhagen: Origin of the Modern Occupational Classification in Personnel Administration, Public Personnel Studies, vol. 2, pp. 184—94 (1924). 摩西(Moses)曾論曰：「訂定薪俸之目的，乃在供給各種僱傭上一種簡易且合理之分級，附以職務上之一般敘述，適當之職銜及報酬率，增薪之規定及條件，以求達到款額分配，財政及吏務管理，以及對現有與將來僱員及民衆方面，報告消息之目的。」見 Am. Pol. Sci. Rev., vol. 10, p. 296 (1916).

第二節 近代分級之功用

吏務委員會，其秘書或主考等，財政或款額分配委員會之自身，均恆與分級制度有關。各種最要之人員機關中，雖不盡行採用之，然亦大部如此。無論在選擇之程序，實質保證等工等酬，採行效率記錄，及爲人員服務聲請款額之考慮各方面，分級事宜均屬基本重要。此外其於移調，復職，准假等權之行使，及對負責管理官吏者，供獻一確定之術語上，亦有重要之功用。

一九二〇年，聯邦吏務委員會，於準備普通所謂書記職位試題時，所遭遇之困難，可自再度分級委員會之報告書中想見之；蓋此中僱員有一二八三人，均爲一等書記名銜，但實際上卻處理九十七種之職務，然則當吏務委員會，接到要求一等書記之咨文時，將保送此九十七種中之何種乎？長於此種職務者，或慘敗於彼種，乃顯然之事。準此，當一等書記之考試必須舉行時，所求者究應係何種品質？應考以何種試題？應力求何種勝任之標準？該委員會對其備選表上，所列之適於工作人員，究能有若何之信賴？僅有之答覆，將爲：該委員會祇能閉其目，禱求勝任人員，並派出勇敢之前衛隊。尤有進者，職銜之駁雜，存在一日，考試委員等，決不能確遵標準之考試而進行，實則僅有此等標準，始能對真實之勝任，作確切之保證也（註一）。

職是，舊日分級之標的，乃在使考試機關，能賢明進行其考試。僅當其確知所選求者，爲處理何種工作之人員時，而後始能舉行賢明之考試。分級不僅能促成有選擇價值考試之發展，且能使優良之備選表，易於備製，並可減

少新來者初度工作之困難。

由於無標準與無系統之職銜，所演成之失當報酬，舉不勝舉。分級事宜，卽算定同種工作一致報酬，及不同種工作適當與公平報酬之基礎者（註二）。在表面上，當同等地位之人員，實質上處理不同工作，且負不同限度之責任時，公平報酬一事，顯係極端困難。在此種情勢之下，款額分配之團體，因無可依傍之標準，故只得處於堅決自圖私利者之操縱下。至分級事宜，則不假外力，卽能造成一種自然促成標準之情勢，而使個別之謀求，轉爲不易。

在支加哥舊制之下，由於職銜及工作之全然混淆，遂使法定之次級陞遷原則，幾無實現之可能性。分級之後，乃能實現計劃中循照固定程序之清切陞遷。而當各種職位區分歸納爲同質單位之時，陞遷之自然程序，亦卽開始出現。假使每一人員均派定於其相當之等級，則在理論上，其陞遷之機會，必與同級中一切其他人員相埒，卽依常規之發展程序是也。分級事宜，造成之光明陞遷途徑，不一而足。由此可揭穿隱祕之僱傭，而使當權者知所以避免之路。此外，更可使陞遷依逐級陞遷之原則進行，而不計部門或局署之界線。果此，則破除已往所有之畛域矣。

效率或服務績分之備製與管理，在任何情形下，均感困難；然若無良好及一貫之分級，則竟或消失其可能性。當吾人對前述一二〇〇金圓級男女書記加以研究，而發現其工作竟達七十七種之時，則可想見分級工作之艱鉅矣。甚至某項分級業經完成，而將一切相似之僱傭，綜集於一類，但制定準確績分計劃之問題，除對極簡單之機械式職位以外，亦仍不能解決。當此初步未能成功以前，卽欲着手分級，亦必無以善其始也。

於分級失當或竟無分級情勢下，備製人員服務之預算時，勢必引起之紛擾，前已述及之矣。在如此情形之下，

每一僱員大體上均視爲特殊之單位，且均有強求特殊待遇之奢望。據金斯堡（Kingsbury）之陳述，於一九一〇年之前，芝加哥財政委員會，按各個僱員而不按職位，實行訂薪。環桌而坐者，達數週甚或數月，對每一位位置，分頭研討之。同時，室外之走廊中，充滿城市僱員，專俟向委員輩，催逼其要求之實現。迨一九一五年，該預算終得通過，「無修改亦無辯論」，因而造成自然之增加。由於此項政策之實施，遂使各個僱員運動增薪之情事，確見減少（註三）。麥爾斯宣稱：聯邦再度分級將引出之最大利益，必爲法定支薪表之廢除，此表即制定約及二萬人之各個支用金額者也。一種良好計擬且良好管理之分級，定可使分配款額之機關，按大宗分配，同時保證金錢不爲嬖倖者之利益而誤用。

至是，吾人對此問題，縱不作更深切之推敲，已可完全明瞭；所謂完善之分級，乃係有效人員管理之確當基礎。蓋分級可推進僱員、管理者，及立法機關三方之利益，並賴公平處置意識之樹立，促成更大之效率，因而與納稅者之利益相調和。在原則上，其所牴觸者，僅爲憑恃操縱各僱員之僱傭條件而謀利者之利益。然在細目上，分級亦受有非難，而此種非難之性質，又必須加以相當之研討焉。

（註一）高級存案與記錄書記，以百零五不同之名銜聞，計有：整理員、分派員、襄助管理員、檢查員、領袖繪畫員、法規書記、編輯員、考試員、運費率書記、意大利人驗證員、圖書館助理員、生產品專家、核計員、督理員、技術員、秘書、統計員、記時書記、電話管理員、彈壓員。見 U. S.

Reclassification Commission Report, p. 46.

（註二）參考 “Competency and Economy in Public Expenditures,” *Annals*, vol. 113, pp. 202—68 (1924).

（註三） J. B. Kingsbury: *Municipal Personnel Policy in Chicago*, 1895—1915.

第三節 分級之各種問題

對於分級事宜之多種極強烈排斥，僅涉及所採納各原則之實施方面；在該制度之要點上，各方均大體贊同。惟因意見及實施之不同，遂不時發生特別之爭論。本節內對此中之數種問題，將加以注意。

(甲) 日常行政。負責職位分級日常行政機關之主要任務，為保持確定政策之正式記錄，等級之劃分，及職位之分配；記載審定之修正案；搜集職位上數目，分配，與責任變化之真象，及報告分級計劃上必要之變更，或調和此等服務變化之正當處置；一貫攝理有關分級問題之各部建議及僱員請願；以及執行正式分級術語及其標準

(註一)。

此中有二問題在其一，此種日常行政權，究應置於何種官吏之手；其二，則涉及維護分級所遭遇之困難。完善之分級，不僅對吏務委員會為必要，且應為人員服務款額分配法案之張本。此中包有訂定薪俸與接受增薪請願之財政委員會，及吏務委員會。立法團體，當然握有改變現行分級法之權力，且恆可藉款額分配項目而改變之；因此，吏務委員會，亦有權變革分級，但不得更改某項款額之分配。蓋分級概念之要旨，乃在各部及其各關係方面，均須堅決採用同一計劃；故應確定一顯然負全責維護分級計劃之機關，當服務上發生變化，而需要調整之時，由該機關出而負責調整之。然終不免發生之問題，則為究係預算官吏抑或吏務委員會，應賦與分級及維繫之之重責是也。就大體言，人員機關，恆賦有此項責任。

聯邦政府之中，大部由於各團體之互嫉，乃建樹人員分級會，由預算局、效率局及吏務委員會，各派代表一人組成之。該會中曾有多次意見上之紛歧，而國會方面，亦通過若干強烈之決議案，主張廢除該會，而轉移其職務於吏務委員會（註二）。無論將來之解答如何，吾人已顯見，預算與人員機關間之密切合作，實不可缺。然款額分配機關，如能接受吏務委員會所製成之分級計劃，而後者又能輕脫訂定薪俸之困難工作時，則似更能多有所獲得。

欲保障分級之完整，需有廣續不懈之努力。此方之困難，日益增多；蓋因若欲校正原來之錯誤，並保持適應於變化之情勢，非有更正分級與薪俸標準之權力不為功。吾人深冀數種破格及數種修正，為適應變化之情勢，而自然產生。因此一種新服務業已出現，並需要養成一負有新穎職責之新幹部。此或包括多項人員實施之工作：（一）僱員之移調，（二）陞遷，（三）舉行考試及公佈備選表，（四）臨時委任，（五）設置一負有相當職責之新階級。其次，一強幹之僱員，漸露頭角，且對其分外之職務，亦稍有成就；由此，立即標明其為一特殊重要之人，即恃其己身之動作與旨趣，而造成一異於其舊職位之人員是也。其職位似須列於與事實相當之等級。再次，因市場狀況而致出勞動聯合工資標準上之變化，亦可造成工資與薪俸標準上之改革。僱傭情形，實指示一種時需調整之變動環境也。

惟由指派不同於實際職務且恆較高之等級，亦常打破分級之完整性。此乃由多種情勢所致成者。一局署領袖或一部首腦，日漸熟悉其某屬員，且獲得其供職狀態上之良好印象。彼寧願保持該屬員於其公署之中，而不欲調陞之他部而晉級。因此彼乃設法尋求高一級書記之支用金額，並於此確得之後，設法位置該屬員於此，雖其職務未變，固無論也。尤習見者，僱員輩恆或自動發起重訂等級之要求，雖其職務上毫無變化，亦無論也。至彼輩之聲

請，則恆提出款額分配委員會。

支加哥僱員要求重訂等級之聲請，曾持以下之各種理由。「公等應知在此百物昂貴之日，吾輩對他日之飢寒，實不能有所籌儲。」他一人會函呈財政委員會云：「余現所實用之列表及加數機，乃波魯（Burroughs）公司之鉅製，印繕付薪表，既繁且苦。」他一人則聲明：「余未曾利用最近之高級書記考試，因此，余若不能由初級速記員，定為高級書記，則或將永為一初等速記員。」結果之所示，乃係分級上之種種不斷壓力，日漸積疊較高之等級，不至行政組織變成上重下輕不已。

該項問題，更因維護分級責任之分散於吏務委員會，預算機關，及款額分配委員會，而恆轉為嚴重。此種情勢及其他，即係減弱支加哥之分級管理者也。

各局署領袖於指派工作時，對分級事宜之曠忽，亦恆使此問題轉為複雜。彼輩概多注意於「工作之完成」，而罕顧及按工作性質分配職務，實際之結果，乃使聰慧勤勉之書記，恆處理其上級書記之職務，此無他，殆因此輩足恃，而後者不足恃也。邏輯上，需要對理合陞級或降級之書記，逕予陞降；但於降級之苦惱，則恆避免之。對勤勉書記，既所酬少於其所應得，而以國帑報酬其不勝任之書記多於其所應得，斯失公正之本旨矣。

（乙）過度分級。於數種行政領域之中，大體類似之職位間，竟引出過甚之虛偽分級，因乃產生若干之不滿。例如支加哥書記輩，咸信在初等書記與高級書記之間，並無真實之區別。其他之書記等級，則為主要，領袖、襄理、及總書記等。此抱怨之要點，常在陞遷上之遲延，而此等遲延，正由於自此級陞至其上級之考試障礙而起焉。

(丙)卓越僱員。一種重要而困難之問題，爲分級條例中對卓越僱員之輕忽。「等工等酬」之口號，概謂同級人員，具有同等年限之經驗者，應與以同等之報酬；而於彼輩之比較才能，則毫不計及。分級之陞遷條例，恆規定：一僱員應自最低級作起，不得疎漏任何中間階段。設有某六人，均達到某級之最高一等，且皆待有空額發生時，提陞於更高一級；吾人可想見，在彼輩之間，必有練達上之廣汎不同，及多年服務成績上之迥異；然於區分其報酬比率上，並未加以若何之規定。同時，該項薪俸比率，亦未嘗對創造才能及旨趣，已成爲該官署「主鍵」之士，暨完成多種卓越服務之人員，有所酬償（註三）。

分級之目的，在澈底解決人員待遇問題。其主要之概念，在處理各職位而非各個人。此等標的之基本重要性，必無人否認之；但假如由此造成沉滯，且發生策動最優僱員於工業方面，或以陞遷之失意，化蠢僱員輩創造才能之影響，則必發生如下之問題：卽是否能保障卓越文官，依其發展之才能而進步是也。

(丁)重複職銜。當款額分配委員會或各部官吏，不遵用分級上所規定之職銜時，必產生痛切之困難。如並用二種甚或三種之職銜，勢必淪爲幾使有效之人員，管理轉爲不可能之混淆。

其他一種與此完全無關且較不重要之問題，由於不同行政領域間缺乏職銜上之標準而發生。於某八項包含四八六種職業團體之分級中，曾有職銜上之分析。此等職銜，僅有百分之二十六，見於一種分級以上，百分之十三，見於兩種以上，百分之五·五，見於三種以上，而百分之四，見於四種以上（註四）。僅有兩種職銜，「護士」及「書記」，畢具於八種之中。假如各行政領域中之行政事務，將爲更有效利用人員之目的而結合，則相當限度之

一致性，實爲必要也。

(註一) E. O. Griffenhagen: *Origin of the Modern Occupational Classification in Personnel Administration*, *Public Personnel Studies* (1924).

(註二) 見 "The Law and the Personnel Classification Board," *Hearings before the Committee on the Civil Service*, House of Representatives, 68 Congress, 1st Session, on H. R. 6896, February 25, 26, 28 and March 1, 1924, and speech of Hon. Frederic R. Lehbach in the House of Representatives February 12, 1924.

(註三) 在若干行政領域之中，其特別規定對表現卓越效率者增薪之條例，顯然爲此項陳述之破例。惟人多以爲此種條例，僅有極小之實際重要性。

(註四) 見 W. C. Beyer: "Employment Standardization in the Public Service," *National Municipal Review*, vol. 9, pp. 391—403 (1920).

第四節 薪俸問題

分級爲促成良好薪俸政策之一極要步驟；但其本體，並不能解決該項問題。薪俸之配定，確與分級之初步程序不同，充其量，分級對薪俸問題之解決，亦僅略爲涉獵而已。採行報酬方面之詳密及一貫政策，對處理僱傭事件，殊爲重要。行政領域之初次選擇，訓練與經驗之程度，效率之標準，各種激勵之實施，均深爲薪俸及工資政策所影響。該項整個問題，已大爲節約之要求及支出之減縮而複雜，此即紅田部長先生某次所指爲「杉老伯」(Uncle

Gain)之鄙吝一者是也。

聯邦各邦及各市職位上，訂立薪俸之傳統方法，極爲複雜，紊亂且虛耗。無論就立法機關，負責行政者，或僱員方面論之，均未嘗完成優良行政之要求。政府已自陷於盲昧實施，合謀欺詐，及大量之排除異己；且淪爲產生不滿及破壞風紀之主體。此實證示美國立法機關，處理行政問題之極端笨拙。

一九二二年，麥爾斯曾論述聯邦政府之現行方法。當時之「法定支薪表」中，包括由國會規定職銜及薪俸之職位，爲數約達二萬，此中幾盡載服務中之一切高級職位。國會之對於此等職位，無等級表，無一致之職銜，無職務上之規定，且無薪俸之等級。「近年來之惟一標準，賴以計量累萬法定職位各種比率之正當或適合與否者，僅係負責於款項方面各種國會委員會各委員之個人裁量而已」（註一）。各個僱員，如欲確得增薪，必須向局署領袖，一再聲請，更須不時向國會各委員會聲請之。

創設其餘職位並規定報酬之權力，賦與大總統，亦恆或賦與各部或各獨立機關之領袖。國會方面，通過整數之款額，留待行政官吏之處置，不加限制；但從未奠定任何分級及報酬之基礎。麥爾斯於聲述對整個服務之現狀，彰明其特質之困難以後，曾論曰：「惟吾人可以斷言，公家服務之大部領域中，各部領袖，已實施其廣汎之自由處置權，以規定各個職位之比率，而其於正當原則上之注意，則僅差強於國會而已。」

對聯邦服務之一種精詳研討，啓示已發生各種偏私情事之限度。吾人自此研究中，取列二表於後（註二）。第一表指出薪俸標準及生活消費間之廣大裂隙，此即大戰期中及戰後，促成莫大之痛苦者。

第一表：一八九三年至一九一九年，哥倫比亞區政府僱員之數目及平均薪俸，暨薪金購買力與一八九三年薪俸之比較（註三）。

年 度	僱 員 數 目	平均薪俸（金 圓）	零售食品價格之指數	薪金購買力與一九一三年之比較（金圓）
一八九三	一四、九一九	一、〇九六	一〇〇	一、〇九六
一九〇三	二三、七五七	一、〇六七	一〇六	一、〇〇七
一九一三	三六、二八九	一、一三四	一四一	八〇四
一九一九	九一、七九一	一、三二一（註四）	二五九	五一〇

第二表指示經過漲價期間，各級僱員所受之不同待遇。

第二表：一九一五年至一九一九年，政府各特別僱員團體平均薪俸上之增加，與零售食品價格之比較。平均數中，計有津貼在內。

項 目	零售價格	增加之百分數
工 資：		八二・〇〇
排 字 工 人		六九・一七
印 刷 工 人		五三・八一
海 軍 建 築 師 及 製 圖 員		三八・九三

地質學家	二七・九九
普通土地局之書記	二七・二九
國會圖書館助理員	二六・七六
地籍技師	二四・九二
版權書記	二三・三七
普通土地局之裁判書記	一七・〇七
海岸及測地局之雕刻師	一六・七七

此外更有第三表，指示處理同種工作各僱員所獲薪俸之懸殊（註五）。

第三表

報酬率（津貼除外）	僱員（存案記錄「門」書記一三、四四九人，依據一九一九年四月三十日之首次製表）	總數				
		下級初	級高	級重	要領	袖總管
七二〇金圓以下者	九二	一〇、一五四	二、三三四	四六二	九六	二〇
七二〇至八四〇	五六	四一	二	—	—	—
八四〇至九〇〇	二四	二六	五	—	—	—
九〇〇至一〇〇〇	一三四	三〇九	一八	—	—	—
一〇〇〇至一一〇〇	四三	九九九	一三二	—	—	—

一〇〇〇至一二〇〇	一九	三、三三三	三六九	一一	—	—
一二〇〇至一三二〇	一五	四、九三五	一、二〇八	一一二	—	—
一三二〇至一四四〇	—	三七七	四三七	一四七	六	—
一四四〇至一五六〇	—	五〇	六三	四三	—	—
一五六〇至一八〇〇	—	八	七四	一〇一	二三	—
一八〇〇至二〇〇〇	—	七	三〇	三六	五〇	一一
二〇〇〇至二五〇〇	—	二	五	八	一二	六
二五〇〇至三〇〇〇	—	—	—	—	四	—
三〇〇〇至四〇〇〇	—	—	—	二	—	—

此等及其他各圖表，引出康寧頓女士 (Miss Conyngton) 之論斷：

由此等不同增薪率中，所能取得之惟一結論，為政府之提高薪俸，僅當其不得不如此以保有其僱員之際；蓋此僅欲抵禦外界之競爭而已。若無外界之競爭時，則薪俸停滯無進，或緩緩且無定提高至仍不足以適應生活程度之限度。此項鬼混政策，實頗易於延續；殆以僱員方面，永未表示任何敵對之傾向，僅於最近相互團結為聯合會，而其所持基本原則之一，又為：彼輩自身決不鬭爭，亦決不贊助任何對政府之攻擊。

各邦與城市之中，幾完全缺乏對規定薪俸上之注意。實施上之廣汎差異，縱在單一之領域內，亦屢見不鮮。意利諾邦，雖曾撥款籌設一分級委員會；但未動用者，已四年有奇，故該邦仍被指為引用常變方法之代表焉。

意大利諾邦議會，於款額分配法案中，會規定多種職位之職銜與薪俸。因此，該議會以下列方式撥款於種子考查處。

種子考查處。

(十七)撥於農務廳。

爲	薪	俸	與	工	資
爲以下不超過此中特定常年報酬率之職位：					
種	子	分	析	總	管
種	子	檢	定	員	一
種	子	考	查	員	一
種	子	分	析	師	一
速	記	員	一	人	一
書	記	一	人	每年	一、二〇〇金圓
格	外	僱	備	每年	二、〇〇〇金圓

居於此等職位各人員之增薪與陞遷，依據議會款額分配委員會，對各個人二年一次之考慮爲斷。此乃對多種部門及各處款額分配之主要方式也。

然在同一之款額分配法案中，亦發現對地質調查處之津貼。其方式如左。

本邦地質調查處。

(七十六)撥於登記與教育廳。

爲	薪	俸	與	工	資	七九、五五五金圓
爲以下不超過此中特定常年報酬率之各種職位：						
處	長	一	人	每年	五、〇〇〇金圓	
科	學	及	技	術	幹	部
科	學	及	技	術	幹	部
書記，	速記員，	測量員，	傳達，	及	格外僱傭	
每年	每年	第一年	第二年	每年	六、九九〇金圓	
		二八、二八〇金圓	二七、二九五金圓			

在此種情況之下，個人薪俸及增薪之決定，委諸該處處長及該廳廳長。

至關於紐約邦則謂：「在該邦政府之過程中，永未嘗有，且現亦未有，規定薪俸及職位名銜之正確或合理原則。以報酬之標準，爲撥付款額之根據，尙未有所聞。文官僱傭方面，若就薪俸標準及相關工作情形之觀點立論，實亦在混沌之狀態下……多方面，薪俸僅依偶然事件，便利，及政黨之愛惡而規定。薪俸之增加，久已不規則且恆變，而輕忽僱員輩之比較成效一事，亦極普通。

此等說明及引證，乃取以尋出決定薪俸程序上之標的者。此中包括(一)大體上完成同種工作各僱員間之公平，(二)一種工作與其他各種工作間之公平，(三)薪俸標準，對變化中物價標準之適當調整，(四)政黨對各個

薪俸及各級薪俸操縱之掃除，(五)官吏及僱員輩呈遞聲請書之適當機會。

分級之程序，深遵通常所謂之「等工等酬」原則。假定各個人均適宜分配於其相當之等級，且能保持於相當之等級，則各個人間之公平，大部成功矣。

級與級間之公平，乃一極端困難之問題，於此，分級僅能使此等事實，愈為顯明而已。問題乃在如何決定設計工程師、衛生調查員、初級書記、電影檢查員、會計師、黴菌學家及其他人員之相對價值。該項論題，因勞動聯合會之特別地位，而益形複雜。

各再度分級報告書中，係於精粗勞動之工資一節，僅有極少甚或毫未論及。最普通之實施，為凡在能發現工業界同種職位現行工資之處，輒付給現行率（註六）。此即表示工界聯合會與僱主團體交涉所確得之率。凡與工業方面無相同之組織者，例如街道清潔夫，則工資之規定，至少在大城市中，均以頗類團體交涉之方法，實行於地方聯合會與市議會財政委員會，或其他地方官吏之間。觀察之後，乃產生以下之結論：市官吏之抵禦力量，無論係來自勞動組織選舉力之健全，或來自對將事件促成論爭及釀成罷工之恐怖，抑或來自其他種種動機，均不甚大。目下各有組織僱員之工資，恆完全與付給政府專門人員之薪俸，超出甚遠。此即後者之所以深切不滿者也。

公務僱傭中無組織之各支系，尤其為較高之各級，已發現彼輩薪俸標準之難於高出其他各競爭方面。實際上公家服務之所能為者，止於影射舉世之現行狀況至相當限度而已。政府雖不失為一鉅大之勞工僱主，亦顯然不能以其獨有之僱傭政策，廣汎支配一般之工資標準焉。

無論支配於薪俸標準之訂定者爲何等概念；但對調整恆變之生活標準，必須有相當之規定。最近之十年，當然爲例外；惟已顯示對目下在混亂中各僱員之深切不公。自康寧頓女士論文中所引出之圖表，指明聯邦僱員雖已消耗政府新增費用之大部，然欲調整彼輩薪俸購買力之銳減，卻極困難。國會方面所實行，以大批款額增撥於大多數薪俸之津貼制度，亦未能應付此種環境。英國曾試行兩種制度。一九一七年，創設一仲裁委員會，以審理並判決關於增薪之申訴案件；一九一九年，該制度廢除，而代以其他之一種，規定基本薪額，而於增加率，則按每六月中之生活程度爲斷。一九二五年，仍起用仲裁原則。吾人以爲此二種計劃，均有相當之優點，調整增加法，可在一定期內自動運用，而仲裁委員會，則可調整關於基本薪額公平問題之爭端。

此等繁複之情勢，促使政府學者，製成分劃公務職位及訂定薪俸之正當原則。此種事實啓示一實際情形，其困難性亦與其複雜性相若。一方面爲納稅人，永遠爭持極低限度之稅額，且於每次選舉之時，嚴重準備罷黜同謀於「攫取薪俸」或「填滿支薪表」之國會議員或市議員。與彼輩在同一方面者爲執行之領袖，伊等於最近年中，確曾特爲節約計劃而戮力。至立法人員之大部，雖於雄辯節約之際，竭盡精力爲彼輩之友朋及支助者之利益而爭；然其中亦有若干人，在此方面，他方面，首當其衝者，爲一切有權威之聯合會，以贊成「現行比率」爲堡壘，與勞動組織相結納而加強，更憑其選舉力，而愈熾其勢。與伊等攜手者，爲侵略性較小之協會與組織，而非工界聯合會。各個僱員之集團，亦與伊等處於同一方面，自然希望薪俸上之增加，並應用可達到彼種目的之一切方法。此外與伊等相共者中，亦可見到相當數量之立法人員，此輩乃冀以贊助「工人等」而增加個人之權勢者。然則，於此

等衝突之利害間，用爲規定薪俸與工資標準之一般原則，究爲何物耶？

關於原則上之一種顯明敘述，由格利芬哈根 (Griffenhagen) 及邵爾福 (Telford) 二氏對公務人員之研究中表現之（註七）。彼輩宣示曰：

（一）所給與之報酬，必須適應一般福利之觀點；意謂報酬必足使公務人員能支持其生活消費，即如依其社會等級或團體而定之合理預算是。吾人可以贅述於公家報酬之中，報酬制度之設計，必須顧及公家團體，應爲一標準僱主之原則也。

（二）該制度，不僅須公平於僱員，且亦須公平於僱主。在公家服務之中，僱主之利益，亦即納稅者之利益，而納稅者乃與政府耗費切腹關心者也。

（三）該報酬制度，不僅須公平而已，抑且須保持實施上之一致。組織中某支系內一特種服務之報酬標準，以及關於服務之某項行政條例，必須與任何其他支系中同種服務之條例相同。按此原則推論之，吾人可謂：不同級僱員報酬間之關係，必須與責任、職務之重要性，及必需之資格三者成正比。

當此種原則見諸實施時，其所依據之準繩，乃係市場價值或流行比率（註八）。實質上低於流行率之報酬，必將迅速致成較劣之備選表，並釀成國家之重大損失。市場價格，爲比較易於適用且恆易於採納者，其例外，僅爲兩極端。在下端，具有一種強烈之感覺，以爲政府須付給一種按現行價格標準，足以維持一「美國」生活標準之最低工資（註九）。在相反之極端，則涉想現行工資，只係表面上之提高，且僅恃醞釀罷工之恫嚇以維繫。

英國最近之某種報告書，提出工資及薪俸之基本原則，此中對最低工資之觀念，有少許之補助。「在吾輩意中，僅有一種原則，包括責任、生活消費、婚姻、子女、社會地位等元素在內，即僱主應付給足以補充並維持一有效幹部之報酬」(註一〇)。此項敘述，曾爲文官團體所痛斥。

吾人之必須深誌者，乃公務官吏或僱員之報酬，非盡依其薪俸而核算，逐週逐月報酬之外，更須計及退休金額，此種金額，概由政府方面籌給一部。工作穩定及任期安全，均係具有最大貨幣價值之無形元素。此等元素，可使工作者不計工業界之流行率。就安德生報告書之觀察曰：「國家爲一標準僱主，而以安全、退休養老金、光榮之服務，及合度之工資，以易得私人僱傭之興奮與能力者。」

最近一種有激勵性之研究，建議依僱員家庭之大小，造成薪俸上之賢明調整方法(註一一)。此項計劃，業已在法國國家服務中，見諸實施。關於公家服務中男女人員同等報酬之論爭，已有若干年，雖任何人，均洞見兩性平等報酬之趨勢，但絕少解決之兆徵。

目下尙無一處，承認政府之工資政策，可爲建樹最高官紀之有力代表。其能爲此種代表之惟一情勢，乃係整個人員制度，須確守較現下尤精之標準。然則此非謂：對較不勝任者嚴格淘汰，及以高薪選拔菁英二者之同時並用，足爲促成有效公家服務之大道乎？至少，此將爲饒有興致之試驗焉(註一二)。

(註一) Mayers: Federal Service, p. 184.

(註二) Mary Conyngton: "Government's Wage Policy during the Last Quarter Century," Monthly

Labor Review, vol. 10, pp. 1325—41 (1920).

(註三) 採自康寧頓女士之第一表，見前書第一三二七頁。

(註四) 平均津貼二一六金圓，未計在內。

(註五) U. S. Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries, House Doc. 686, 66th Congress, 2nd Session, p. 33 (1920).

(註六) 陸軍部砲兵長官公署第六號命令，「每一廠廠司令機關之行政任務，乃係時時切實注意其鄰近之工廠與工資情形，並於其認為情形許可時，對工資作正式之調查。立法上禁止付薪或時間工資率，超出其接近之同種服務。僱員輩如聲訴彼輩工資並未符合其鄰近之各界者，則應加以深切且完全之調查。」

(註七) Public Personnel Studies, vol. 3, p. 16 (1925).

(註八) 以時間及動作研究，為規定出品數量及應得工資之原則，在政府各界中所遭受勞動者之反對，亦與在他界無異，且僅發生極小之作用。水城(Watertown)兵工廠案件，即係頗饒旨趣者。一般之論題，見於某重要之辯論，載在 Bulletin of the Taylor Society, vol. 6, pp. 99—135 (1921). “Stop-Watch Time Study: An Indictment and a Defense.”

(註九) 全國聯邦僱員同盟會，承認以最低工資為其立法綱領之一部。

(註一〇) 一九二三年，關於政府僱員報酬及其他之委員會報告書，即名為安德生委員會報告書。又見 E. Colston Shephard:

The Fixing of Wages in Government Employment (1923).

(註一一) 見 Paul H. Douglas: Wages and the Family (1925).

(註一二) 公家服務中注意於規定薪俸之各種討論，見於麻色出養行政監督之報告書中。論及報酬率，該監督首先注意於該服務所造成之市場價值，亦即私人服務中，其他各邦政府中，市政府中，及聯邦政府中，同種工作之報酬率，以及與該邦服務有密切關係各僱傭團體，所樹立之報酬率。其次，關於該邦已往及目下對決定薪俸之設施，亦曾加以研究，並曾與各廳廳長舉行多次會議，恐經驗確定：該邦是

否正在此等設施之下，取得良好之補充及滿意之服務。」再次，亦會以下列各種事件，構成一次對薪俸之審定，如任期之永久，退休金，合理之工作時間及放假，個人努力之機會，及迅速且確切之陞遷，或此一切之反面。

參考書目

- 關於分級與訂定薪俸運動之最早敘述，見於“Standardization of Public Employment,” numbers 67 and 76(1918—1916) of *Municipal Research*. 最新而最有系統之敘述，為公務人員研究雜誌(*Public Personnel Studies*)中，第廿五號，E. O. Griffenhagen: “The Origin of the Modern Occupational Classification in Personnel Administration,” vol. 2, pp. 184—94; “The Use of an Occupational Classification of Positions,” (anonymous) vol. 2, pp. 220—25; E. O. Griffenhagen: “The Principles and Technique Preparing an Occupational Classification of Positions in the Public Service,” vol. 2, pp. 240—53; E. O. Griffenhagen and Fred Telford: “The Principles and Technique of Preparing a plan of Compensation for Positions and Employees in a Large Organization” vol. 3, pp. 16—25; Fred Telford: “The Content, Form, and Arrangement of the Classification and Compensation Plans,” vol. 3, pp. 42—51; Fred Telford and F. O. Everett: “The Detroit Classification and Salary Standardization Study of 1924,” vol. 3, pp. 85—96; C. P. Messick and Fred Telford: “The Development and Administration of Classification and Compensation Plans in the State Service of New Jersey,” vol. 3, pp. 122—30; Fred Telford: “The Titles in an Occupational Classification Plan,” vol. 3, pp. 142—48.
- 其望圖辭彙及標準辭彙 Lewis Mayers: *Federal Service*, ch. 7(1922); A. E. Procter: *Principles of Public Personnel Administration* (1921); William C. Beyer: *Employment Standardization in the Public Service*, National Municipal Review, vol. 9, p. 39(Supplement) (1920); R. H. Moses: “Standardization of Salaries

and Grades," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 10, pp. 293—314(1916); Warren R. Burgess: Trend of School Costs (1920).

參見地方行政參事 Report of United States Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries, House Document No. 686, 66th Congress, 2nd Session: New York Senate Committee on Civil Service, First Report (1916); Massachusetts, Governor's Council, Report of the Special Committee on Standardization of Salaries, House Document No. 1175(1918).

第十四章 陞遷與效率記錄

今天中正定九品，高下任意，榮辱在手……愛惡存心，情偽由己，上品無寒門，下品無世族……

晉尚書僕射劉毅議魏九品中正制疏。

欲求行政職位，能吸引最良素質之候補人員，且使彼輩奉公不怠起見，除加以使能陞遷於報酬較佳權限較大職位之誘導外，幾無更善之方策。反之，果使較優之職位，均依私惠而補充，則吾人可以斷言之結果，將為候補者之低能，僱員集團之不滿意，及去職率之提高。

公家服務中陞遷機會之顯然稀少，概由於自此部轉入他部，自此處轉入他處之各種限制，以及監督職位數量之少於附屬職位數量（註一）。郵務部於計劃依全國範圍規定其陞遷制度方面，乃極易成功之一例，然竟表現失敗。直至一九一七年，所有重要郵務職位，尚完全不在分級服務範圍之中；且甚至今日，凡非居住於地方郵務領域之中者，均不得與當地人士相競爭。就最有效之郵務立論，此項地方居住之規例，吾人完全不能贊助，且較之各邦及各地方政府，所恆規定之地方居住限制，尤乏辯護之理由。此外，居於較低職位人員之陞遷機會，亦受同種規例之限制。

關於此等實施，衛樂伯氏曾論曰：「欲造成一種計劃，用以剝除對人員良好工作之激勵，遏制服務中晉級之

欲望，或束縛中央行政，不使之設法奠定服務基礎於真切有效及節約之上，舍此無由」(註二)。

警務為地方居住限制不適當之他一顯明例證。警務領袖，幾盡須該市之居民。此種限制，有礙於該項極要職業科學基礎之發展，且將永使地方警務領袖，來自警隊之行伍中，無稍廣於其地方範圍之經驗；亦或來自地方商業中，縱有組織方面之嘗試，但恆無宜於此種職位之專門訓練。

通常服務之中，優越地位亦實較稀少。下表藉比較新官吏行列中，每百職位內高級職位之數量，以解明某種特選閉關服務中，陞遷機會之限度。

等級	美國公共衛生服務	芝加哥警務	迪淘艾市醫院服務	芝加哥消防局
一	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇	一〇〇・〇
二	八九・〇	七三・四	一七・〇	一一・六
三	一二・〇	四・〇	一・〇	一一・六
四	一・二	〇・八	一・〇	三・七
五	一・二	〇・〇六	……	〇・五

此項情勢，加強薩爾斯東(Thurstone)論斷之力量，即平庸才智之人員輩，應補充於低級職位。然若初步之選擇，意在藉陞遷方法，填充高級職位，則卓越之人才，自亦應包括在內。公家職位之最善分級，必依「天生智慧」之量，及其他工作上之必要資格，定成表格，然後始克成功。此種分級之完成，或因進行之困難而失望；但造成良好

之初步，則為可能之事。其他一種同等重要之考究，為盡力評定人員之一般智力、創造力、忍耐力、發明力、合作力及其他種種資格，以決定一千僱員為準之陞遷能力。

(註一) 在本章中，須注意陞遷與晉級之區別。陞遷 (promotion) 指示職務上，責任上以及報酬上之變換；晉級 (advancement) 則僅指示在原有等級中，薪俸之增加，而不變更名銜、職務及責任也。

(註二) W. F. Willoughby: "Efficient Organization of the Personnel in Administration," Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 3, pp. 180—89 (1912—13).

第一節 無系統陞遷制度之結果

於小組織之中，各僱員之比較陞遷能力及資格，可由熟悉彼輩之官吏，從容確定之。假如該官吏不因個人之癖好或憎惡，而自喪其公正，則相關各方，必均滿意。然在較大組織之中，則於造成陞遷之機會上，遇有莫大之困難；蓋陞遷機會，必須對各個僱員均等，而又確能取得優秀之人才也。以下各例，證實此等困難。

(甲) 聯邦服務。美國聯邦吏務委員會之條例中規定：「一、公開測驗或考試，必須在重實際及有效用之條件下舉行，藉以體驗分級服務中陞遷事宜之是否正當。二、在有關陞遷之規章尚未制成前，專司陞遷之官吏，可採用非本委員會所不同意之任何正當測驗，實行陞遷。」在實際上，吏務委員會，確已放任各部，管理各該部之陞遷事宜。

再度分級聯合委員會見出：「缺乏規定在某種工作上，已有經驗與功用各僱員增薪事宜之一貫計劃或制度，甚且缺乏規定低級職位陞至高級之適當制度，乃係使報酬與工作，不成比例之莫大原因。」該委員會說明：在有法定款額之官署中，報酬之增加，乃視某高薪職位發生空額，或視由國會特別行動而促成之可能增加為定。在賦有整數款額之官署中，晉級則大部視款額分配情形下之行政作用而定。在數種官署之中，效率分數制度，諮詢委員會，及某數級之考試，乃均因謀求公平待遇而採行者；至在其他官署之中，則每種事務，均視行政人員對其部下之認識，公平，及判斷力而定。

對聯邦服務中退職原因之精心分析，指出一種較工業方面，陞遷機會非當之重要情況。六〇九退職案件之研究，指示政府服務中年俸之平均增加為一一〇金圓，而（同數人員）私人服務中之增加薪額，則為四三〇金圓（註一）。

（乙）紐約邦服務。不良陞遷制度之驚人情事，啓示於紐約邦議會上院吏務委員會之報告書中。

邦政府創設完善且均等晉級與陞遷制度之失敗，已產生不合於僱員並對政府極端消費之情況。僱員之晉級，深為偶然事件，或為上司取捨所影響。今日之下，對顯然成績，效率，或悠久服務之報酬，實未免失之於太少矣。

下列各例，指明因公開陞遷制度各法規及其實施之鬆弛，而釀成之破格，乃特別明澈者：

第一例

畢君（五十三歲）列名於簿記員備選表上爲第十二，被委爲助理簿記員，薪金爲七百二十金圓，且於三年期間，上進於二千四百金圓之階段；其陞進程序如左：

- 一九一〇年八月十日委任 七二〇金圓之助理簿記員
 - 一九一一年二月十日陞充 九〇〇金圓之助理簿記員
 - 一九一一年八月十日陞充 一二〇〇金圓之助理簿記員
 - 一九一二年二月十日陞充 一五〇〇金圓之助理簿記員
 - 一九一二年八月十日陞充 一八〇〇金圓之助理簿記員
 - 一九一三年二月十日陞充 二一〇〇金圓之簿記員
 - 一九一三年八月十日陞充 二四〇〇金圓之簿記員
- 目下畢君之工作價值，合理論之，最大亦不過爲一八〇〇金圓而已。

第二例

司君（二十八歲）列名於差人備選表上爲第七十八，被委爲四百八十金圓之差人，且於五年期間，陞進於三千金圓之階段，其陞進程序如左：

- 一九一〇年三月十一日委任 四八〇金圓之差人
- 一九一〇年九月二十一日陞充 六〇〇金圓之書記

一九一一年四月一日陞充	七二〇金圓之書記兼助理員
一九一一年十月一日陞充	九〇〇金圓之書記兼助理員
一九一二年四月一日陞充	一二〇〇金圓之書記兼助理員
一九一二年十月一日陞充	一五〇〇金圓之書記兼助理員
一九一三年四月一日陞充	一八〇〇金圓之書記兼助理員
一九一三年十月一日陞充	二一〇〇金圓之書記兼助理員
一九一四年七月一日陞充	二四〇〇金圓之書記兼助理員
一九一五年七月一日陞充	三〇〇〇金圓之書記兼助理員

目下，司君之工作價值，合理論之，最大亦不過一六八〇金圓而已。

任何因素之低減，邦僱員工作效率，或未有若偶然及破格晉級與陞遷制度之甚者；蓋此種制度對勝任人員，所加之讚許與獎掖，實失於太少，而對不勝任者之偏惠，實失之於過多也（註二）。

（丙）支加哥。支加哥之陞遷事宜，由各種規定公開考試之條例，效率記分，及先進者之優遇，等規定之。近年來之趨勢，已由於所謂「棄權」之風盛行，而強烈傾向於不願計陞遷成績之序列。所謂「棄權」者，即拒絕陞遷於較大責任及較多報酬之高級職位是也。

城市僱員，究何以甘願拒絕陞遷之機會乎？若欲對該問題加一完善之答覆，必須指出多種情形。（一）僱員

久僱用於某局中，對該局之工作，已甚熟悉。該局之環境，已成爲和悅雍容，而其中之寅誼，亦已良好造成。如此，承受陞遷之意義，卽係必須接管不同之工作，處不同之環境，並驟然截離和睦之寅誼。迎合此等需要之違願，可以克勝較高報酬之願望。（二）若該僱員探知該空額之工作限制及紀律，較其本局尤爲嚴刻時，則此種違願，必更加甚。（三）本局於不久之間，將發生同級之空額，而彼又有陞遷於該位置之希望；此亦足影響其棄權。（四）對其自身才力，圓滿完成其他工作之無把握，亦深存於若干人之心，而以年老僱員或專門性質之僱員爲尤甚。僱員對新職失敗之時，並不能復職於其原位，而須脫離職務；此實係嚴苛之懲罰，且確爲拒絕陞入其他職位之有力原因也。（五）上述之各種情況，棄權乃出之自動。所不幸者，多種棄權情事，乃出之於些許壓力之結果。其普通辯論之程序，有如以左之對話：

陞遷志願者：「在余官署之中，適將有一空額，其等級正在余級之上。余確知君在備選表上，對陞進該級之名次，稍在余前。」

他一市僱員：「果如此耶？」

志願者：「然。余待該額之出缺，爲時已久。想君目下，必不願自余方面奪去余之職務。」

市僱員：「善，惟余殊急需此額外款項。」

志願者：「但此乃余之工作。余已多年實際從事於此項職務，且了解其一切。君於此項職務，既分毫不曉，請爲余而棄權。將來君有用余之處，則余必爲君而棄權也。」

市僱員：「可請卽示余文件，余並將簽字於其上。祝君幸運！」

(六)有時此種辯論並不十分強烈。在此種情形之下，許多更替方法，因而發生，備選表上之前兩名，或須於某志願者，賴彼輩陸續之棄權，以及再經證薦，而達到目的之後，始得陞遷。其他人員等，則或被告知：如不棄權，則必於市政府中，散佈流言以中傷之。對證薦之聲請，因局署領袖之默許（此恆易得到），可以延宕不准，直待人盡知某嬖倖者勢必陞遷而後已。

吾人已發現多種情事，於此中，竟有爲一項陞遷，經過六十，七十，甚或百次以上之棄權者。此項不合理之實施，對個人命運之關係，可以周恩斯先生之事件證明之。

周恩斯先生，在主要書記備選表上，名列第十，其考試分數爲八八·〇五。彼於一九二二年二月十日，放棄受委於審計員公署之權利，六月十二日，爲衛生局所承許，六月十四日，放棄受委於教育會之權，十月二十三日，爲城市肺癆攝養所所認可，並於十一月三日，放棄入該機關服務之機會。一九二三年四月二日，放棄教育會之委任，四月六日，爲警務局所通過，同日，爲消防局所通過，並於同月九日，爲工務局所通過。同日，放棄受委於公園局之權利。八月十九日，放棄另一委任，更於九月六日，放棄地方改進局之委任。一九二四年五月五日，彼復放棄受委於教育會之權利。

放棄權利之層出，已實際毀敗法定之公開考試陞遷制度。充其量，該項制度亦只係以及格爲準，並不足謂爲公開考試。實際上，陞遷表中比較等級之意義，蓋等於零。

非自動棄權之惡果，異常深鉅，僱員輩之心中，印有一種偏私意識，此種意識，更爲一再之棄權聲請所顯新，所加強。當其視他人陞進，而己身被迫屢次放棄機會之時，遂牢種絕望而失意之情感，於其心靈深處。在多類情事之中，失望造成一種個人受損意識，此種意識，使其與同僚之友誼關係，難於發生，而個人孤立之意識，亦加於受損意識之上（註三）。

假如對陞遷方法失於注意，則吾人可以預測之惡果，包括以下各端：

- (一) 不同部門各僱員間，無均等之機會。
- (二) 較低能者之陞遷，超過能力較高者。
- (三) 基於非當動力而陞遷，如個人友誼，政治勢力等等。
- (四) 較諸工業或組織較善之政府而言，陞遷機會不當。
- (五) 具潛伏才能各僱員創造力之損失。
- (六) 全體僱員間激怒之普遍。
- (七) 培植朋黨且促成諂諂。

縝密制擬之陞遷計劃，其目的，應爲減除此等當前之危機，並代以確保提陞最有效率最有價值者之公平處置原則。

(註一) Mary Conyngton: "Separations from the Government Service," in Monthly Labor Review,

(註二)左列引自紐約邦報告書第九十八頁，並指示各官署書記陞遷略史之表格，乃頗關重要者：

官	署	晉	級	之	平	均	月	數	晉	級	之	平	均	增	薪	量	(金圓)
審	計	員							一六					二三一			
保		險							一七					一六二			
衛		生							二九					一九七			
邦	務	卿							二二					一四二			
勞		動							三四					一八七			
教		育							三六					一四〇			

(註三)欲求關於稟權問題之更詳報告，可參考著者之 *Conditions of Municipal Employment in Chicago (1925)*。

第二節 陞遷之範圍

關於高級職位所自選任之範圍，發生數種重要之問題。就大體論，正當之原則，似應為：所有次級僱員中，凡其從事之工作，合於取得該項高級職位者，應予以公開試驗；至外界人員之是否可准參加競試問題，則可暫置不論。但意見之最大紛歧點，乃在固有之人員，是否適於其上級工作之問題。在某數種僱員團體中，似有對陞遷機會之互嫉，由此否認局外任何人員之競爭考試權。芝加哥之分級，認為部門之陞遷界線，業已廓清；然實際上已為僱員

輩之堅持所恢復。此種恢復雖非正式，但有相當之強力。

在紐約市中，陞遷考試，限定服務於舉行考試職位之次級且相關職位之人員，並限定在本局服務或有時在該局出缺某科服務之僱員。被選之資格，從未延及在本市不同委任官吏下之各局人員（註一）。

為均衡陞遷之機會計，似應盡力混合各局之職務。凡關於標準工作之所在，即如速記、存案、排印、會計、醫藥服務，甚或為黴菌之分析等等，任何局之特殊情形，均可為饒有訓練之人員所立悉。假如此等職務，均能混合一起，則城市對指揮與監督負責要員，可收擇尤錄用之益。惟在工作為特別專門化之處，則其選擇範圍，立即減縮。然吾人亦實不能尋得劃定部門陞遷嚴刻畛域之任何理由也。重要之着意點，乃在低級與高級職位任務之是否相似。

凡高級職位之任務，為監督技術性工作時，即如建築之考工，必需熟悉於技術者為之。然如任務為一般性質時，則特種工作知識之重要性，或較對部門組織及方法，與夫行政傾向之洞悉為小，於此，似應有最大可能之選擇範圍。總之，吾人必須注意：選擇之範圍愈大，則競爭愈形尖銳，而最後之選取，亦必愈為優良也。

循部門界線之選擇限制，實為較大問題中之一特殊事件，由此遂引出一論點：即較高之職位，究應自本部門人員補充，抑應自外界作特別之補充？在前種情形之下，謂為閉關陞遷制度，在後種情形之下，則為開放制度。該問題，因陞遷位置之極大重要性，而成為基本問題。「較高之職位，為數雖少，但重要性，則超出其數目限度之外。公家服務之求得節約與效率，究至如何程度，實視彼輩為定」（註二）。此外，其重要性亦由於其督促襄助人員之領導任務，而此輩襄助人員，則係切望有陞為總書記甚或為局署領袖之一日者也。

分級吏務中之趨勢，強烈傾向於閉關制度。芝加哥之條例，顯示現行之情況。「當次級……有二人以上之合格候補者，企圖參加陞遷考試之時，此考試即須舉行。假如登記之合格候補者，只有一人，或一切候補者均不及格，則應舉行特別之外界補充考試。」警務或消防服務之中，凡關於分級職位者，警務副監及消防副隊長亦在內，均絕對排他。聯邦吏務委員會，雖容使委任官吏，操持公開陞遷競試之決定權，且在現行之實施中，雖無偏重部內選擇之正式規定；但確不反對閉關制度。凡公共衛生服務，領事服務，海岸與地質調查所，以及郵務，依據法律或行政命令，均為閉關性者。再度分級委員會建議：高級職位之補充空額，如非調缺或復職，應由依公開考試所決定之正當合格者遞補之。又通常公開競爭考試，僅當在該服務中不能取得三合格人員之時舉行之。

對開放與閉關服務問題之最完善檢討，可在麥爾斯之著作（註三）中發見之。彼於指出：自本服務中選擇，在實際上強於由本服務人員與外界人員公開競試而選取之後，曾進而論曰：「可辯護以本服務選擇為原則之顯然理由，乃係增加本服務中晉級之機會。此外，更可確保本服務中者，在特定條件之下，必有晉級之機會。而補充人員之下級服務者之素質較良與風紀較佳二者，乃係顯然可以逆卜者也。」反對閉關服務之理由，乃在其排除早年未得受政府訓練之卓越行政家，並因其確立外界競爭之屏障，而易造成落伍與保守及「官僚政治」。吾人必須承認，從來對外界富有才力與剛毅人員之委任，已完成必需之服務，而此種服務，乃吾人幾不能屬望於專門文官者也（註四）。

論及此等駁辯，麥爾斯謂：「但與個人效率上（意即外來之行政人員）之損失相對照者，為所增加之效率，

即因較良之風紀及較大之鼓勵，而為服務人員及中級官吏所表現者。」其次，「吾人必須時誌於心，外界領導人員之偶爾注入，僅代表對一種可以防止之情形，欲加一時之救濟而已。凡服務中具有對效率及進步之相當激勵，並具有中央監督足以隨時啓露……領導人員之無進展或不勝任者，則欲根本防止落伍情況之發生，完全可能。」麥爾斯個人之結論，謂「最上之原則，似必為：除非擬表現實質較優之服務，將因採用公開考試方法而取得之時，則選擇應限於本服務中之人員。」凡在高級職位之訓練，能因僱員輩之遞陞而獲得之處，及在一般僱傭情形，足使良好之天生才能者，來自最低級之處，該項解答似為完善。然在一般教導及特殊技術訓練，不能若是獲得之各種服務或職位中，則自外界之補充，或較為佳美。以審察現在情形為原則之判斷，恐失於冒昧，良以目下閉關服務中高級職位之競爭，發生於十年，十五年甚或二十年前加入服務之僱員間，而當時之僱傭情形，或又不利於富有潛在才能青年人員之入選也。

英國吏務，於最高行政職位及低級職位之補充上，造成嚴刻之區別。所謂行政級（前稱第一級書記）中，約有四百五十官吏，為按特殊考試而補充者，其科目則以牛津（Oxford）與劍橋（Cambridge）兩大學之榮譽課程為準。此項特殊考試之原理，不僅脫胎於最高行政官吏須為「紳士」之假說，且依據一種信念，即彼輩之職務，需要較諸通常書記工作「更廣汎更深澈之公務眼光」是也（註五）。

日常職務之完成，非僅不為高級服務職位之良好訓練，且恆為有害之訓練。依余拙見，假使政府以整個之選擇範圍，祇取得低級所能供給之平庸高級材器，則政府之行動，必顯出笨拙狀態（註六）。

行政級與執行級（前稱第二級書記）間之劃分，於大戰之後，業已變革，但一般情形，仍保留無易。就目下論，英國之實施，似欲在依據二十二至二十四歲大學畢業生之初度選擇，而不依據低級日常行政者之顯示才能，以取得其行政領袖地位中之卓質及精力。在英國情勢之下，此項計劃，業已促成行政人員輩之顯著成功，不獨在國內及殖民地之服務如此，在印度之服務中亦然。惟此對較有能力之第二級人員，誠為一種壓制力。

同一問題之他方面，可由混合不同行政領域中僱傭機會之提議見出之；即如最近混合意大利諾邦叩克縣之聯邦、邦、縣、市及公園各分級職位之提議是。各大都市，均可供給同類之機會，以備人員之互調。在一較小之範圍中，似可於某一邦內混合各縣服務之數支系，至少應着手於會計與審計兩方。大而論之，吾人對發展中之各邦警務人員互調事宜，尚有若干可言者。

此項提議，除其採行方面外，並不新穎。教學職業，雖在公立學校系統之中，亦極少承認地域界線。邦政府之證書，可容許一教員，依其機會之所在，由此縣轉入他縣，由此市轉入他市。市經理之職，大多數均公諸全國範圍之競爭，而若干市經理之成效，更深切證明由此種情形，所給與市及市經理個人雙方之利益。吾人對此種革新可期許之各種利益，計有對男女青年機會之開展，廣汎競爭之規劃，及光榮事業之肇基。固然，由此並未創設更多之第一級職位；但一邦或全國所有類同職位之混合競爭，實給與懷能擅才者陞擢首位之良機，否則，此種良機，將付缺如。吾人若取印第安納邦五千人人口小市中，顯示為從政事業最高點之警長職位吸引力，與舊金山、芝加哥或紐約等市中，證為表現才力階梯一階段之警長職位吸引力相比較，則更可見出此中不同之點。遲早之間，如欲使美國行

政真確有效，則其服務之大部，必須賴廢除地方居住期限各條例，以公開於全邦或全國之競爭考試。此事果有一日完成，則可免除時或將昧於行政情形諸商業或其他人員，引入行政之必要也。

(註一) T. C. Murray: "Promotion in the Public Service," *Annals*, vol. 113, pp. 352—57 (1924).

(註二) John A. McIlhenny: "Merit System and the Higher Officers," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 11, pp. 461—72 (1917).

(註三) Mayers: *Federal Service*, ch. 8 and 9.

(註四) 此事之顯然真確，已見於前此所述財政監督制之創設矣。

(註五) 見 Robert Moses: *The Civil Service of Great Britain*, p. 168 (1914).

(註六) 見前書一六九頁小註中所引證一永久部門領袖之語。

第三節 陞遷之根據

假定公家服務中之陞遷大部，依據閉關制度之原則，吾人可進而研究，各個人員，果以何種確切之根據，而選任於高級之職位。其業已單獨或混合見諸實用者，計有四種方法。此中包括高級官吏之自由選任，先進，競試或及格考試，與效率或服務記分。此四者中，任何一種，均未獨自證明為完全有效，而於調整陞遷方法以應付不同情勢之需要，更須加以多種之研究與實驗焉。

制定各種對選任最合格僱員深有把握之陞遷方法，其困難性，實與其重要性相埒；良以犧牲較勝任之人員，

而陞擢較不勝任者，足以嚴烈傾覆風紀，且深累於負責行政官吏對其僚屬之公斷也。他方面，閉關服務中，對造成陞遷錯誤之姑息，當少於由外界補充之際；此殆因舊有僱員輩之真切記錄，已公認為有相當之正確性也。

(甲)先進。僱員輩似欲以先進資格為陞遷之根據。先進者之陞遷，可免除同僚輩之嫌隙，且減少構成朋黨之機會；此種陞遷，雖較遲緩，但頗為固定；且微能脫離政黨之干涉。對此，更有較深切之辯護，謂服務之長期，乃一適當之勝任標準。其言曰：年長之僱員輩，在公署中之真實功用，雖或較大於精於答覆問題之青年，然已喪失其通過考試之技巧。在此種陳述之中，有毫無疑義之理由在。此等辯論之理由，自然偏惠於年長者，而不利於僱員中之青年集團。至反對專依先進資格之理論，則謂其忽視因服務之良好，而應迅速擢進之青年及特殊僱員。在按先進資格陞遷之閉關制度中，似更擅斷：凡非優秀之僱員，於其達到負責職位之前，必能逐一淘汰之。

假設錄用之標準頗高，且至少持有陞遷才能上之信念，則審慎從事之先進陞遷，或可見諸採納；但如服務情況，需要錄用大批之僚屬，而此等人員，又不必須具有為陞進而備之資格，則如此之制度，將僅貽害而已……該項先進陞遷之慣例，在已獲得行政停滯及無效之批評諸部中，或能最為繁茁也（註一）。

就實際而論，先進原則，除與其他因素併用之外，極少採行之者。支加哥陞遷記分之中，先進資格，只佔十分之一。概括言之，職位之等級愈高，先進資格，愈不為人注意。

(乙)服務記分。最近二十年中，為造成效率記錄，或用較佳之術語，服務記分，已耗費無限之精力。確得公正之分數，既經如許之困難，於是多數人員管理家，對此項分數之用途，頗感失望，且寧肯置信於高級官吏之決斷。他方

面，一般人業已指出，此等官吏於評定其僚屬之功效上，必須應用某種之標準，又必須盡力自彼輩之判斷中，摺除不相干之成素，並於可能範圍內，求其結論之客觀化。對目下倍多之成果，無一人以為滿意者；但較為樂觀之人等，深冀制成一種計劃，藉以最大之準確性，記錄僱員輩之比較效能。

評定效能問題，因工作之性質而不同。由比較易於確計之工作成績，即如卡片鑿孔機之實用，兌回鈔票之計算等等工作，以至於最高行政領袖功能之比較，此中之變化頗多（註二）。誠然，任何服務記分，均不能適於此等廣汎不同之「效率」。事雖如此，然尚多方試驗，擬依同種標準，評定一切官吏與僱員之分數也。

曩昔之科學管理論文，已承認但未採行評定僱員之原則。卻勒於其創作之「商店管理」中，曾重引其一八九五年關於中谷（Midvale）製鋼廠之論述，「詳密之記錄，用以登載每人之優點與弱點；而監工者主要任務之一，乃須對其屬員作詳密之觀察，務求對每人均能維持公正。」一九〇六年，第一任郵務副監奚棲克（Hitchcock）提出一項新薪俸計劃，於此，彼聲明陞遷必依充分表現效率而定。「為免除效率報告之種種不公，此項記錄之性質，必須於情勢允許之下，儘量使之固定不移。」一九〇九年，該項制度採行於城市各郵局，並制定書記及郵差之分數，其所依據者，為速度與正確，品行，到班，及學識，後者以考試為憑。至此前所用為標準者，則係所謂之「最優人員」。該項制度，現仍在實行期中，惟有少許之變動而已。

一九一四年，依據能力，動作，節約及可恃，而定之效率記分制度，採行於芝加哥。該項記分方式，由僱員之委員會，協力製成，且於其初期，受到深切之讚美。然於一九一五年之後，此等方式之執行，感受困難；目下此等計劃，並不

被視爲有若何之意義。至對教員之評定，則仍頗注意（註三）。

大戰期中所施行之陸軍記分標準，乃採用一人對一人之比較法，即被評定之人員，均須依據數種特定之資格，與若干具有不同分量之此等資格者，相互比較之（註四）。

依此項標準，凡在旅長階級以下之陸軍軍官，均按其體格，智慧，領袖才能，個人特質，及服務之一般價值，而評定分數。由負責評定其屬員分數之軍官，對於每項資格，選擇軍隊中階級相同者五人，一人爲具有該項資格最完備者，一人完全缺乏該項資格，一人具有此項資格至適中之限度，一人列於此平庸者及代表最高點者之間，其餘一人，則列於平庸者及完全缺乏該資格者之間。每項資格之評分數字，自三分至十五分。當此五人選定之後，該賦有評定屬員分數任務之軍官，乃有所準繩，隨按特定資格，品評其屬員。其依五種不同資格分別給與之分數，和而爲每人所得之總分。

爲補救此項陸軍標準之缺點，司卡特公司（Scott Company）之人員，於一九二〇年，創製吾人所知之繪圖記分法。有時繪圖記分表，爲一印就之頁或片，祇須執行者於每種重要之資格，加符號於水平線上某相當之點，即足以對其屬員，表示其評判。該水平線之一端，代表每人能具有該項資格之最大限度。其中間各階段，以有關於該資格之字句表明。至若卓越，良好，及平庸等字句，均盡量免除之。執行者以此等圖表之每一份，評定其應評定之每一屬員。彼對該屬員，可按各種資格，畫定符號於各線最高最低間之某點，以表示其評定之意見。爾後此等圖表在人員組中，用透孔之答案核對紙，勘別定分，復將分數加以統計，以求得各個人記分之趨勢。

浦拉克特稱讚紐約市吏務委員會所用之記分制度。每年評定各競爭人員三次，惟警務及消防兩局之大批隊員除外。該制中，以工作之性質，工作之分量，及品行三者，為正面之效率分數，而以不可原諒之遲到與缺席，及行為失當二者，為造成扣分之反面條件。工作之分量及性質二者，每種以百分之四十四，為最大分數，品行為百分之十二；標準分數，則各為百分之三十五及百分之十。在通常情形之下，一較大單位之僱員中，約有百分之六十，獲得標準分數，餘百分之三十五為超過標準者，而有百分之五，居於劣等（註五）。

評定分數者所遭遇之進行障礙，由塔孚特效率與節約委員會之報告書中，指出有趣之例證。國家銀行之兌現機關，僱用若干整理，計算並捆束鈔票之婦女。該項工作乃機械式者，而一種效率記分，於一八九二年，即已創行。其中包括如左之項目與分量。

守時刻	一〇〇	三	三〇〇
到班	一〇〇	四	四〇〇
準確	一〇〇	五	五〇〇
勤勉	一〇〇	六	六〇〇
幹才	一〇〇	七	七〇〇
總計		二五	二五〇〇

各項之計算，依如下之方法。以百分為基礎，對第一次之遲到，減一分，對第二次，減二分，依此遞加；對每一日之

缺席，因病或因他故，減三·三三分；準確之評定，則應用多種方法；勤勉分數，由局署領袖評定；至於幹才則依每年一月所舉行之測驗評定之，且在不差十分以上之範圍內，自由劃分。

該委員會，雖承認此乃經彼輩所發現各制度中之最上者，然仍加以嚴刻之批評，指出所採取之五種原素，並不足為效率之正當分析；蓋因對守時，到班及勤勉三者，過於趨重；而對幹才方面，失於輕忽。幹才以外各原素，所佔之分量，既如此之重，有若該委員會所指出者；故某人之幹才分數雖為零分，但確為守時刻，正規到班，無失當行為，且在局署領袖之前，表現為非常殷勤，則其分數，亦不能在及格以下。一人若因病缺席九日，即列為衆人中本月效率之最低者；殊不知當伊工作時，每日平時對鈔票之處置，較其最近之競爭者，能多千張左右也。

吾人可以假定：在具有通性之服務如警務中，效率記錄，必能有比較良好之評定，但佛斯迪克（Fordick）論謂：

美國聯邦中之任何市，均乏有系統之效率記錄制度，足以使人信賴其能完成日常之良好警務工作。凡完全效率記錄制度之見諸實施，以逐日記錄人員工作之正面分數者，非陷於無用，即於初試之後，轉為毫無精采之延續（註六）。

服務記分（用較優之術語）中所包含之四種主要困難，似不外（一）正當評定效率標準之選擇，（二）關於此等標準正確評定之保證，（三）記分行政人員之陸續合作，及（四）僱員輩之態度。茲對此四款，分段敘述之。

除最簡單機械方法之外，服務記分之基本弱點乃在對某種工作極易生效之人類特質，所知者太少。同種間

題，已爲吏務考試人員，職業指導「專家」及效率記分者，於選擇記分之標準時遭遇之結果，已曾用空泛及廣遍之術語，卽如幹才與品格之類是。此等術語，在實際上，若就工作之具體情形而論，其意義不過差勝於無而已。對處於監督職位者完成工作之數量，概難測知，卽在一般行政人員之中，亦多不能。總之，公家服務中，成效之優劣，極少受到真切之測量也。

此項基本弱點，潛在於極難取得真確分數之根柢中。但其他障礙，亦參在其間。記分服務中某勝任之工作人員曾論曰：「然尙似爲明顯者，不完備之機構，並非分數不足恃之主因。其根源乃在評定分數者，對其所評定之人員，缺乏真確之認識，而對其所評定人員之已知事實，又不能作詳細且切實之分析與報告。」此外，在任何較大之組織中，所有人員之分數，不能由一人詳定之，而因若干評定者之任用，遂引出每人變通適用標準之錯誤（註七）。

若干人評定分數一致提高；若干人評定較低；而若干人則趨於折中之評定，對卓越者之計量，失於太輕，而對愚劣者，則失於過寬。「相識原因」已被認爲敗壞評分之準確性者。宋迨克（Thorndike）提起對「器重原因」（halo factor）之注意，蓋由於此種作用，一評定分數者，對某人之一般估量，可深切提高其各種特質之分數也。任何人均將同意於金斯堡所謂，評定分數者，須有嚴格基礎訓練之結論。

服務記分之經驗，指示一種趨勢之存在，卽於初度興趣消逝之後，必自動衰減其注意力是也。主要之問題。乃係局署所行使之職務，而各種人員問題，必須居於次要。個人友誼之要求，逐漸襲入其中，致使評分官吏，雅不欲有所甄別，且促成「惡感」。無論此等記錄，存置於何種中央官署，均少引用之者；而其在實際上不足重輕之意識，已

普遍流佈；由此促成評分者準備上之空疏與忽略，而惡劣之環境，乃由是完成。亦或有新行政者，與不重視服務記分之計劃以俱來，而後各認真之監督官吏，將不肯置其僚屬於真確效率分數所造成之甄別重累下。

此項衰頹之步驟，由於僱員方面之不信任，而更加迅速。概括言之，吾人若謂僱員輩對已往之服務分數，幾無若何之信賴，或為不誤。為建樹一種更獲同情之設施，業有各種嘗試，但未奏完全之成功。因此僱員輩曾經受到邀請，以襄助制定效率記分之制度。充分之機會，已給與各個人員，使之審閱其己身之分數，且有時容許某一獨立機關審核分數之請求（註八）。然仍遺有一種普遍之感想，即服務記分，並非一僱員真實功用之公平反映；蓋此乃一種難於捉摸之事物，殊不易賴刻板式之記分方法取得之也。

就服務記分之若許嚴重缺點而論，實不容吾人不同意於麥爾斯之結論：「欲依逐期百分數或其他定量記分法，對應予擢陞之人員，作機械式決定之效率記錄制度，在理論上雖頗可取，但在實施上確已表現莫大之困難；因之，若就服務之大部立論，此實不足恃為選擇最適當人員以擢陞之者。」彼置信，一效率記錄之為用，不在於減少個人之判斷，而在扶助由個人判斷中，減除一切非當參入或左右個人判斷之因素。反之，良好之服務記錄，所能直接或間接加於人員管理各方面之莫大裨助，乃在促其繼續努力，以創設較目前所有者尤佳之制度也。效率特質之更細分析，及處理其不同方面各種方法之實行鑑別二者，或將有相當之進步，然必廣續着重於化簡及劃清之工作焉（註九）。

（丙）陞遷考試。除聯邦行政領域之外，大都深賴考試，為比較陞遷才力之標準。此等考試，涉及應補充之空額

之職務；並恆百方設法，務求取得為該服務所必需之專門學識。此項規定，似對已在該服務中者，有實質上之利益，特別為在該服務之次級者。於已知之若干考試實例中，概曾對此級僱員，加以特殊之限制。

就表面而論，妥善謀劃之考試，雖似為比較成績可憑信之標誌，且於職務所需之學識上，亦誠係如此；但吾人必須牢記，官吏擢陞之等級愈高，則專門知識之為用愈輕，而行政才能之需要亦愈重。於此，必須了解何種品質（如有時）對良好行政人員最關重要，以及此種品質之如何發現。凡考試之足以取得此等品行及心地特質，且於同時能指出最低限度之主要學識者，實有最大之預期價值。

麥爾斯主張：公開競試，僅可用於大多數襄助性僱員，均合格陞遷於某高級職位之時；其功用甚輕。彼認為，憑公開競試之選擇，縱在此時亦不甚妥善，必需審慮效率記錄而後可；至在較更重要之陞遷，則彼以為，公開筆試，乃完全不合宜者。他方面，全國吏務革新聯盟會，於一九一〇年建議：競試之分數，最低應佔百分之五十。再度分級聯合委員會以為：決定孰為最合格者之惟一公平方法，乃根據考試；並建議：對較高各級之委任，應僅依競試之結果為斷。該論題在實質上，轉重於高級職位考試之選擇價值，而學者對此，固已久持不同之見解矣。

（丁）委任官吏之無條件自由處置。

某前任商務部長曾論曰：「理想之制度，乃係完全屏除政黨、人情、及社交之勢力，以保證單獨根據成績而陞遷者；且任何制度之標的，應為指出多數僱員中，於特別資格或一般成效上，究孰為卓越。文墨之考試，並不足為達到此種目的之方術。以文墨之考試，作初度加入服務之用，已盡其功能；至在服務後之情形，則需要一種完

全不同之陞遷測驗，僱員輩本在局署科處領袖之指導與觀查下而工作；其才能、效率及機智，領袖輩自能從而考究之，且於最後之分析時，果使此等監督官吏之意見，出於審慎，有根據且公正，則彼輩晉級之權利，應完全依此等意見決定之。……一般人均不置信：能有一種機械式且自動生效之陞遷方法，或足以代替局署領袖自由處置、公斷及明察之任何條例（註一〇）。」

此段引證，或可代表高級行政官吏之正常見解，然非代表服務人員者；後者以為納格爾（Nagel）部長，過於重視各局署領袖之建議。依彼輩之見解，信賴此等建議，必將破壞服務人員之權利，至少亦必損及其他各種因素，如先進、效率或考試等。當局署領袖，依個人之意志規定陞遷時，必須計及三種普通情形：（一）政黨與朋黨易受到激勵，且企圖支配各個人員之命運；（二）局署領袖輩自身，易淪為其癖好或偏愛之犧牲品；（三）各不同局署中，易造成陞遷序列及分數上激生反感之差別。

假如應用各種保障，減除黨系之作用，促使人員滿意於各局署領袖之公平推薦，且於行政機構之不同部分，均確施實際平等之待遇，則吾人於此方法，殊堪多所讚許。此法頗為捷便，簡單，不浪費；責任亦甚清晰；更保留此責任，於其所應在之實施部門。但此法或可普遍採用於各小官署，及各小組組織之中，而尤宜於官級中之各種較高職位（註一一）。

先進、服務記分、公開競試，及長官自由處置之四種陞遷方法，無一可整個或普遍採行者。二種或二種以上之併用，以適應一般政治及行政環境，適應候補人員之數目與資格，且適應職位之性質；或可期最滿意之結果。是故

負責官吏，實應計劃精確之併用方法焉。

(註一) Mayers: Federal Service, pp. 320—21.

(註二) 參較海軍觀象臺天文家或特許局調查員之「工作成績」與速記員或隨員之工作成績。欲精密考查警務人員之記分方式，學者最好參閱 City Manager Magazine, May 1923, p. 19.

(註三) 特種之論述見 E. B. Cubberley: Public School Administration (1916); J. H. Johnston: "Scientific Supervision of Teaching," School and Society, Feb. 17, 1917.

(註四) 見 The Personnel Manual (1919), Ch. 12. 並參閱 Henry W. Shelton: "Mutual Rating" Bulletin of the Taylor Society, vol. 5, no. 2, pp. 59—67 (1920).

(註五) Arthur W. Procter: Principles of Public Personnel Administration, pp. 164—68.

(註六) Raymond B. Fosdick: American Police Systems, p. 280 (1920).

(註七) 見 Forrest A. Kingsbury: "Analyzing Ratings and Training Raters," Journal of Personnel Research, vol. 1, pp. 377—83 (1922—23) 及 "Making Rating Scales Work," Journal of Personnel Research, vol. 4, pp. 1—6 (1925).

(註八) 關於某項之請求審核，麥爾斯曾論曰：「多數最老成之僱員輩，雅不欲藉此類之會，以反拉彼輩之高級官吏，此僅係該項程序遭反對最輕之點而已。其根本缺憾，乃在其視整個行政負責原則如無物。為行政高級官吏充被告以抗辯其僱員着想，為僱員輩之成為勝利者着想，以及為兩方將來繼續於僱員與長官之關係着想，此乃應竭全力以避免之結果也。」Federal Service, p. 331.

(註九) 聯合再度分級委員會報告：關於聯邦效率記分，在行政官吏及僱員間之功用，似有相當之疑點。「然吾人置信，個人效率之評定，對保證僱員之公平待遇，及對政府之適量服務，乃絕對必要之事……各個人員分數之真確評定，應委諸各相關機關之行政官吏，但所有分數，均應呈送於吏務委員會，並須受其審核及最後之同意。」更可參閱全國吏務委員會大會之 Report of the Committee

on Efficiency Records (1916); U. S. Postmaster General, Annual Report, 1905, 1906.

(註一〇) Charles Nagel: quoted in Annual Report, U. S. Civil Service Commission, vol. 27, p. 139 (1910).

(註一一)加利佛尼亞有特殊之條例，謂：「有委任權者附帶推薦原因之推薦，須爲所有陞遷考試之一因素，並須由本委員會之執行人員，決定給與分數。」一九二二年條例與規章第二十頁。

第四節 人員調動之其他方面

於結束本章之際，吾人須簡述公家服務中人員調動之其他數方面，最著者爲調缺及復職。至罷免及退休，則將於以後各章中討論之。

人員之調缺，可包括職責及等級上之變換或否，但通常之調缺，均含有職責或等級上之變換。至轉派一詞，則僅用以指示調往另一相同之職位。職是，調缺似可用以表明陞遷；而一九二二年分級法案以前之國會立法，似亦大部基於下種見解，即調缺爲取得陞遷之無形辦法，頗有損於服務之優美。立法及吏務委員會之條例，前曾有所規定云：

(一)用於人員服務報酬之整批款額，不得超過前財政年度，爲相同或同種服務所支付者。(37 Stat. at L. 626; 1912.)

(二)用特定薪俸所僱用之人員，不得調缺並自整批款額中按高額付給。(37 Stat. at L. 626; 1912.)

(三)分級服務中之僱員，未在其所欲調出之部，服務三年期滿，而調入他部者，乃認為違法。(34 Stat. at L. 449; 1906.)

(四)任何行政部門或獨立機關中之文官僱員，凡僱用於其所預期職位之次級，在一年以內者，不得自整批款額中，依預期之高級報酬僱用且付給之。(Urgent deficiency appropriation act, October 6, 1917.)

(五)文官僱員，在甲部門中僱用於其所預期職位之次級一年以內者，不得在轉用於乙部門之一年期中，付給報酬上之增加額。(Urgent deficiency appropriation act, October 6, 1917.)

(六)在外署服務之文官，書記或僱員，不得為任務而派於哥倫比亞區；但關於各該官署之臨時派遣除外。(34 Stat. at L. 449; 1906.)

(七)對最低級以上之任何級競試職位，除經委任官吏，證實此職位不能以陞遷方法適當填充之外，不得有調缺情事。(Rule X. sec. 1.)

(八)任何人員，均不得自額外職位，調入非競試職位。(Rule X. sec. 2.)

此等法律與條例，對一部門中局與局間之調缺，雖無若何之影響；但實際上各部門與各獨立機關間之調缺，幾因此而失其可能性（註一）。而部門組織之不合理，甚或促使此等條例之實施，更為困惑。該法律之目的，在遏止人員自一低級薪俸之部門，調於一高級薪俸之部門，因而以同種工作，取得較高之薪俸，並於歐戰期中，在使原有各部門，免於晚近所建樹，具有絕對高酬率各機關之競爭。

調缺果係如此，吾人即不宜反對；實際上，服務之完善，時或需要不同部門間各人員職位之更換。國會所慮之惡患，乃係其自身負責之服務中，不平衡且難辯護之薪俸率。然國會並不思改善其手造之組織，反於各行政部門及官吏之間，設定牽強及有害之限制。

再度分級委員會指出，現行之各條例，似將使整個服務化爲沉滯，且已將真實之困難，加諸較有經驗與效率各僱員之身。該會以爲，一致職務分級與訂定薪俸之採行，必將免除部際競邀之嘗試，且將使此等條例，轉爲廢弛。實質上，此類事件之過程，亦誠係如是。按分級法案（第十款）之規定，目下僱員輩，可自一級中之某職位，調任於同等報酬之同級懸缺，或不按現行法制，而按吏務條例，陞遷於較高報酬率之高級職位。

復職事件之發生，乃在前會居分級職位之人員，願再度僱用於政府之際，其自服務中去職之原因，或爲准假暫免，職位之裁撤，甚或有時爲辭職或罷免。復職之程序，則須依據各種保障公家服務之規章。聯邦服務之中，復職僅能復於其所離去（非因犯罪）或處置失當之部門或獨立機關，且限在一年之內復職（註二）。然對退伍軍人及居科學，專門或技術職位者，則有特殊之規定（註三）。在支加哥，於復任因犯罪去職之人員方面，已有多次之顯然濫用，但該方法之本身，則不失爲人員管理之正規情形也。

（註一）見 *Federal Employee*, Dec. 17, 1921, p. 11.

（註二） *Rule IX, Civil Service Commission*.

（註三）塔字特總統之某函件，曾啓示一種關於復職之有趣情事。「余意：去職後而爲職位候補者之公民……不應因此受到歧視

而被拒復職……余亦不認爲，去職而爲候補者與去職……而辦理或參加政黨競選者之間，應造成任何之區別。如彼肯冒將來尋求行政領袖復彼職位之危險，且爲避免對分級服務人員，參加競選條例之破壞而辭職；余殊不知若准彼辭職，且使之冒險邀得行政領袖，對辭職後一年內復職之同意，究何以破壞服務中之綱紀。」參較吏務條例及規章，第九條，附註。

第十五章 懲戒與罷免

欲在公家行政中，確施降級或罷免權一節，按多數機關之情形而論，固係極端應爲之事，然行之卻十分困難。

麥爾斯 (Lewis Mayers)

於階級政治懲戒至司法權懲戒之過程中，吾人將在此種遲緩之演變上，見到最有趣景象之一，即由此促成公家服務中，屬人的力量之歛跡，及民主政治之發展。

籍勃：行政懲戒 (Gibert: La Discipline des fonctions publique)

第一節 導言

關於陞遷機會均等之保障，乃政府僱員與官吏所共同企願者。惟關於懲戒與罷免之各種條例，除全體人員對非當懲戒行爲，均希冀有相當之保障外，則僅能直接影響於極少之人員。陞遷及懲戒，代表保持個人效率問題之兩方面：一方面，僱員被邀而努力表現其最大精力，以博取高薪令譽之報酬；他方面，彼輩在能罷免其職務之懲戒下，被迫而奉行最低限度之效率與正當舉動。

懲戒乃每一社會組織之主要因素，而在國內掀起政治鬭爭之政治組織中，亦決不稍有差異。在公家行政之內，懲戒實爲怠惰者，嬖倖者，漠視職責及違抗上命者之不時警惕；蓋此類人員，在每一較大之公署中，均可發見稀

少而固定之數目也。彼輩之存於此間，可證爲補充制度之失當；殆因在服務環境中，恆易發現考試時所不能發現之各種形態。公家服務亦與其他機關無異，對處罰之恐懼，乃係保證行爲與效率標準之方策。但自某種觀點立論，公家服務，乃係一菁華之薈萃；因分級服務中僱傭候補人員之履歷，必須係從未犯法者。然於此最低標準之上，行政懲戒，乃用以保證「適於服務」之行爲，且至少在理論上，堅確維持生產力之某種標準。

爲此兩種目的而實行懲戒之程度，皆罕有所記載。然從各方搜集，可以獲得關於運用懲戒權之概念。美國聯邦吏務委員會之常年報告書，指出截至一九一七年免職之人數；此後因戰爭之故，此種報告不復印行。其人數，自一九〇三年之一、五七二，至一九一五年之一〇、七一八，百分數則自一九〇四年及一九一三年之一・一，增至一九一五年之三・六。郵務總監之常年報告書，指出一九一七年中，百分之六十二第一第二級郵務長，及百分之五十九郵差，遭受罷免。紐約邦吏務委員會一九二一年之報告書，指出該邦各市（紐約市在內）競試等級人員之罷免，凡百四十八件；非競試等級（勞動者在內）之罷免，凡四千四百七十三件。在聖保羅市，每年免職之數目，自一九二〇至一九二四年，由十六至二十二。此等數字顯示：免職之數目，比較稀少；但吾人須知，此中僅包括懲戒行爲執行各案件中之一部分而已。

論者動謂，政府官署中之懲戒，乃異常無力者。麥爾斯論曰：「因此，欲在公家行政中，確施降級或罷免權一節，按多數機關之情形而論，固係極端應爲之事，然行之卻十分困難。人盡知之：顯然不勝任且無效率之若干人員，雖其工作之如何，已爲負責者所稔知，但仍列名於薪俸表之上也」（註一）。

對芝加哥服務之研究，於其所施懲戒之程度上，揭出顯然之差別。試取兩官署比較之，則於僱員所受之不同待遇，可獲有相當之概念。第一，官署之中，對守時一節，始終不懈。每次遲到，均扣減其效率分數，而各科之正副領袖等，亦均於九句鐘到達其辦公室，守時之程度，須與僚屬相等。每一辦公室，均須於該案辦公人午後下班之前，清理完竣。書記與速記人員間，不得互相訪談。任何人不得以非公務之事件，外叫電話。上班之前或上班之際，不得閱覽報紙。吸烟干禁，而辦公人員，若繫背帶而不束腰帶者，不得脫去其上衣。除某科之工作，已絕對無所耽延外，無論該科僱員或領袖，均不准休假。為避免閒談計，分配僱員，使多言者圍以寡言者，朋友輩分離辦公，且廢除兩人對面之雙桌辦公方式。各局領袖時時出入各辦公室，以監督衆人，是否從事工作。假設發見怠惰者，則傳召當事科長，囑令申斥之。累次怠惰者，則移調於他科，或逕予革職。實際上，此項懲戒方法，已對較不勝任者及較無精力者，予以移調及革職之處分，且已大量減少政黨方面要求職務之壓力矣。

嚴厲之懲戒，乃與鼓勵服務中各級合作之願望以俱來者。日常會議，由各局領袖與其各主要襄助人員舉行之；而逐週會議，則與各科領袖舉行。各科領袖，更依樣與其僚屬，舉行會議。各僱員均被邀加入各局之社交會，並可隨時與局長，作個人或集體之接近。

於他一官署之中，對監督一節，幾完全缺乏。官署領袖在一週中，幾不能為其僱員輩所瞥見，而祕書對於僱員亦不加任何之注意。此中雖因應完成之工作過多，故無長久浪擲光陰之事；然幹部充分才能之未能見用，則係毫無疑問者也。

由於窗外市民之惹人注意，官署內遂感有非當之喧囂與混亂。實則內部之書記輩，卻造成較窗外尤烈之喧囂。彼等隔室提出問題，而以高聲談論之。高聲之談話，狡猾之回答，及對天氣、人物、政黨及工作之評論，滔滔不絕。一若每人皆為公署之利益，而道其內心所有之事務也者。

電話隨意使用，似即為與工作共存物之一。每日之中，每一書記為私事而用電話，幾自一次至六次。某少年書記，則更恆自動或被動與外界女子，用電話進行其「輭性」談話。因此，人均不解與該市府有所接洽者，果何以獲得機會。

午前到班之時，自九點零五分，至九點半不等。僱員輩各保存一到班之記錄；但至九點十分時，即開始在簽到簿上簽名，其未簽名者，均記遲到之過一次。某主要速記員，於一月中，記過八十四次，然並無一人對此加以注意。

公署之工作，遲延極甚。五年來未印行任何報告，甚至竟無預備付印之報告材料。重要之卷宗，久已失時。而日常工作，亦恆累月積壓。同時，應行處理之重要職務，置而未理。幹部之某要員，為一臨時委任之官吏；而一般之信念，均認公署工作中，不應有偌大之政黨勢力。

非當懲戒中最有害因素之一，乃係政黨干涉。就著者所知之一案，某市僱員停職，祇有待於確示應予免職之證據。該員急求救於市參議員二人，此二人當即「晤會」該局領袖，結果，官復原職，而薪俸亦無少損。在他一案中，若干僱員受停職處分，但當命令正在打字機上未竣之際，彼輩適在電話室中，邀請各該員之扶持者。在又一案中，一臨時委以要職之官員，被發覺不適於其工作，但因其政黨支持之強力，竟至不能免職。「若干國會議員，固足以

抵禦向彼輩謀求委任，陞遷，調缺或其他等等選民之情託，但一議員，能不深切關心於某選民業經罷免或降級，或行將罷免或降級之事件者，實不多見。吾人已知若干例證，其中，來自某邦之全體國會議員（上下兩院）均曾親切爲一僱員之免職而居中調停」（註二）。

（註一） Lewis Mayers: *The Federal Service*, p. 492 (1923).

（註二）前書第四九三頁。

第二節 懲戒之方式

懲戒之種類甚多，藉以適應不同程度之罪咎。此中數種，爲完全非正式者，其餘，則幾具司法審判之一切形式；惟所有懲戒，大體上均具行政性質。麻色出賽邦及數種特別僱傭如警務者，概係司法審判，但此乃別開生面之舉。在以下之敘述中，懲戒之方式，大致依嚴苛性之輕重爲序，而以最輕之處罰開其端。

懲戒之科定，可不公然表露其爲處罰。通常之方法爲轉派職務，給與某僱員一較現職不稱意之職務。此項計劃，多用之於警務及消防部門；蓋此中工作之類似性，具有「一種更動」上之便利機會。支加哥市慣用「彼已往草原去矣」之形容字樣，意即對外郊之一警務指派也。在一大城市內，陸續之轉派職務，可用爲較嚴苛之處分，殆因此法，頗易驅逐一人於該項服務之外。然慣例上，只係示以不甚妥善之輕微警惕而已。

最普通之輕微懲戒方式爲申斥，通常係口頭者，但有時係書面者。犯規之僱員被召至「面前」，並予以相當

之劇烈警告。藉此使犯者有訴說其案件之機會，並使該官署領袖，能裁量該僱員及其犯規之情形。確因此點，良好之行政者，可排除各種困難，而粗心之官吏輩，反將陷於無所措手，且貽日後之無窮糾紛。大部之懲戒案件，均由人員之失調而起，假如事前即將此設法免除，則定必奏效。由此觀之，對任何官署中，所發生之不斷煩難，實須加以有力及精確之處理。

記過制度，乃郵務部中用為比較輕微之處分；此亦係支加哥效率記分制度之一部。其記過之標準，定為遲誤，未經允許而缺席，病假缺席及中斷。記過制度，恆藉服務記分計劃而實施，勢足減低分數，並因此間接延宕晉級或陞遷，取消休假及其他。

損失先進權利，乃係一種正當通常之懲戒方式。此足以減低或取消因先進資格而取得陞遷之權利。惟如在大多數之服務中，先進資格並不居重要之部分時，則此項懲處即非嚴厲者。

科定罰金，乃較嚴苛之處分，警察服務中多用之。惟若干警務行政學者，因此項罰金之負擔，乃加諸警務人員之家庭，故反對甚烈。罰金之收繳，由逐月之薪俸中扣除之，亦恆轉移於該員之養老金項下。

停職無酬，為較更嚴厲者，因其恥辱較大之故。此或為高級官吏所能獨立處分中之最重者。美國聯邦政府，停職限於九十日，若有吏務委員會之同意，得更延長之；但九十日之期限，已較長於一般之規定。支加哥三十日之限制，似為普遍。縱此，假如每日之薪率為五金圓，已足使一官署之領袖，處百圓以上之罰金矣。

一種更嚴厲之處分，乃係降級，因其報酬上之損失為繼續性者。此種懲戒，雖顯係指出人員無效之適當方法，

但並不普通，降級乃危險性之武器，以其確能打擊僱員之精神也。縱令被處分者承認此種處罰行為為公正，但實亦足頹喪其志氣焉。

所有懲戒方式中之最嚴酷者，為溺職之罷免（註一）。此項懲處，有斷絕一切公務關係之效力，且幾使該僱員不再能服務於行政之職位。尤甚者，亦可取消其所得之養老金權利；至該員自身所捐納者，得予撥還。此項懲罰，既如此嚴厲，對老年人尤然，因之僅用於極嚴重之案件。

法律中恆以相當顯明之文字，規定實行懲戒之原因。語句有為一般性質者，如對聯邦法制之標榜，亦有特定或詳列者，一若支加哥之法例。按聯邦法制之規定：「分級服務中之任何人員，除為推進該服務效率之理由外，不得自此中罷免。」較此稍明確者，乃目下之意利諾法，規定「本邦分級吏務中之一切僱員，除為正當之原因外，不得由委任官吏罷免、辭退、或降級減薪。本款所謂「正當原因」一詞，指示有害於公衆服務，而非政黨、種族或宗教之原因」（註二）。若干特定之罷免原因，枚舉於支加哥吏務委員會之條例中，包有如下之表列：

- （一）觸犯刑法。
- （二）不道德或犯罪行為。
- （三）虐待拘留犯或監禁犯。
- （四）任意破壞吏務條例。
- （五）不合官吏身分之行為。

- (六)犯上。
- (七)縱酒。
- (八)因病喪失服務能力。
- (九)悖逆市府當局或官吏。
- (十)情託。
- (十一)不勝任。
- (十二)漠視本市財產。
- (十三)負債無力償還。
- (十四)營謀金錢奉送於行政官吏。
- (十五)受賄。
- (十六)擅不到班。

(註一)辭退一詞，用以指示無溺職行為之被迫辭職。見 Charles Kettleborough: "Removal of Public Officers: a Ten Year's Review," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 8, pp. 621—29 (1914).

(註二)聯邦吏務委員會之條例，禁止「為政黨或宗教之原因而歧視。」 Rule XII, section 2.

第三節 懲戒之機關

聯邦行政中現行之一般條例以處罰之職權，賦與各部及各獨立機關之領袖。麥爾斯曾宣示，在較大之行政單位中，此種設施之結果，頗不滿意。「目下，使此項權力不能正當應用之一因，乃係在聯邦各種服務之內，罷免權多賦與各部部长，而非賦與各局署領袖……其結果，乃淪為處理降級或罷免之紆迴與遲延制度。此即聯邦人員制度顯著缺點之一也」(註一)。

在數種領域之中，罷免權賦於部門領袖及吏務委員會或其他中央人員機關，然後者僅依公民之告發而行動。此項設施，雖僅能影響與公民有相當接觸之僱員，惟仍被認為有用。支加哥及其他數領域之罷免權，實際上單獨賦與吏務委員會。該項制度之成效及弊端，均將於下節中討論之。

懲戒罷免案件外之權力，無論在分級服務及非分級服務之中，完全賦與委任官吏。此點不恆為人所承認，但甚至於支加哥，處罰之責任，亦盡由各局之領袖負擔之。各局局長，不須正式之控告，即有執行懲戒之適當權力。實際上，正式控告，不應恆視為必需。僱員可受申斥，於怠惰工作時，可暫時罷免，復可停職三十日；至其他常用之各種非正式方法，固無論矣。於聯邦服務中，行政官吏，對僱員之罷免及降級權，在其統轄之範圍內，若為進行工作之目的，得與商業機關中之執行者，作同樣之自由行使(註二)。

(註一) Mayers: *Federal Service*, p. 493.

(註二) 又見 *Annual Report, New York State Civil Service Commission*, vol. 39, p. 19 (1921).

第四節 審核之權

懲戒程序中之重要論題，乃以某種獨立機關，通常係吏務委員會，審核各部官吏行動之權。為取得此權，曾經激烈之鬭爭；而在審核機關之前，亦曾發生同等激烈之辯訴。經過多年之經驗，對此種處罰之方法，尚持有深切之分歧見解。目前之討論，將敘述若干特殊行政領域中審核之限度，爾後採選雙方之主要言論，一一列舉之。

聯邦法律及條例，對各部以外之任何機關，均未賦與懲戒事件之審核權。現行之實施，乃規定於一九一二年八月二十四日之法案（註一）。

聯邦分級服務中之任何人員，除為推進該服務效率之理由，並以書面繕就，不得自此中罷免。而行將罷免之人員，須受到此項或任何告發之通知，亦須得有該通知之抄件，復須給與相當之時間，以親撰該抄件之答辯，及有助於該答辯之供狀；但除非造成該罷免事件之官吏容許外，不需作證據上之偵查，或作任何種之審判或審訊；又告發狀、傳訊書、答辯、罷免理由，及罷免命令等之抄件，均須輯為該部或官署記錄之一部分，正與降級或減薪之理由相同……

吏務委員會之條例增定：同種處分，應加於同種罪咎；而檢事長之意見，亦容許該委員會，調查有違此例之各種案件。然此條例中明白規定：「該委員會不得賦有根據本條例第一款所規定之理由及答辯，以審核罷免官吏定讞之權，亦不得具有調查罷免或降級之權；惟確有證據證明：本條例第一款所規定之手續，並未履行，或該項罷免，乃為政黨或宗教之原因而造成者，不在此限。」

各法院對此問題，亦有清切之主張。

該委員會對所稱無正當理由，而造成之罷免或降級，並無調查其理由是否充分之權。理由究是否充分，乃係該委任官吏作最後決定之問題，且在現行法律與條例之下，不能成爲聲述於該委員會，或由該委員會調查之主題。

法院無權審核一委任官吏罷免僱員之命令。……吏務法中，關於罷免權方面，除一政黨未能供獻金錢或服務之簡單原因，有所限制外，更無其他。一僱員之是否適宜、勝任，及注意其職務，乃應由部門領袖決定，而處置與評定之問題。此等問題，實係超出任何法院權限之外者（註二）。

郵務部中之真切實施，可自一九一七年常年報告書中見之：「除一切事實之最詳調查及慎重討論完畢後，本部決不施行降級與罷免。當某僱員爲人所告發時，此等告發即先咨送於其服務地域，使作澈底之調查。……假如調查中，發現此等告發確有根據，則須依據一九一二年八月二十四日之法案，使該僱員得到告發內容之書面通知，並給與辯護之機會。該調查官吏，代表該僱員，亦代表該部。……當案件送呈該部時，其建議之處罰，必須根據調查所得之事實。於文件到達該部時，應受極端縝密之考核。假如在精密研討之後，行政官吏仍有所疑問時，則此等文件，尚須咨送當地，作尤精密之調查（註三）。」

支加哥市吏務委員會，於有效施行完善之聽訟制度方面，爲一著名之例證。一八九五年之市吏務法，有以下之規定：

城市分級吏務中，在上述條例下且經過上述考試後，而委任之任何官吏或僱員，除因故且給與負咎之通

知，及自行辯護之受審機會以後，均不得罷免或辭退。此類告發，須經該委員會所委任之某官吏或會，或在此官吏或會之前，加以調查。此調查官吏或會之定讞及判決，經上述委員會贊同之後，即須證送於原委任官吏，並須由該委任官吏就此執行之。

此項程序，對監守公款之勞動者或人員，並不適用；蓋因此款之安全監守，已為他人所擔保矣。

該項聽訟制度真確實施方法之最滿意敘述，可見於金斯堡博士之研究中，以下所總括之論述，即自其著作中引出者（註四）。

支加哥審訊之特質中，含有饒具興趣之進化史。自一八九五年迄一九〇一年，凡曾被告發之僱員，必須請求受審。但於一九〇一年，該委員會，決定自動調查有關之一切訴件，並對每一案件實行審理。事務之數量，自不免於驟增，且在一九〇四年中，增設律師一人，調查員二人，代表該委員會準備案件。此項審理，漸漸酷肖司法審判，含有法律辯護士、證人及證據偵查條例。冗繁之審判，消磨各委員多日多週之時光。

各部中秉性頑戾之僱員，一旦持有法律上之微小優勢，則其在審判會前之受判，不僅消磨多日，抑且累週不已。該委員會，委身於平凡之僱傭問題，由於「有罪」及「無罪」之辯訴、抗辯、答辯、援例、權力上及訴願上之引證等，久而久之，竟造成如下字句之法理系統：「除因故，且給與負咎之通知，及自行辯護之受審機關以後，均不得罷免或辭退」（註五）。

於一九〇六年之兩次延長審訊以後，遂有數種重要之改革。特別警務及消防審判會，於此廢除；該委員會直

接受理一切控訴，案件之判決，以普通僱主之身分爲之，恆無須專門辯護士之臨場。該委員會更進而自命爲一行政或懲戒之機關，而殊少自視爲一法庭，且能確減審理案件所需之時間。一九一五年，該委員會報告：審判工作，於每週中所消耗之時間，並不超過四小時；目下該會恆於星期三之上下午，亦有時於星期四之上午開審。

於支加哥，審訊權恆受攻擊，以其有侵及行政責任也。一九〇三年，哈利森市長 (Mayor Harrison) 聲明，彼深知市政府中滿布充數者，及無效力之人員，但欲罷免彼輩，又不可能。該市長曰：「在顯然錯誤行爲之案件中，該制度似仍滿意；但各局領袖對一僚屬之負咎，雖有道德上之確定鑑別力，而缺乏舉出實據之能力」(註六)。此項言論，受到嚴重之反駁，而該市長之地位，亦因該市警長所謂，在彼之警隊中，革除不符願望之人員，從無困難之語，而陷於狼狽。

僱員輩自吏務委員會所得保障之情況，由下表指示之。

年	度	告	發	狀	自	服	務	中	罷	免	者	宣	告	無	罪	者
一	九	一	四						七	三				九	〇	
一	九	一	五						五	一	四			一	三	二
一	九	一	六						六	六				二	一	九
一	九	一	七						九	三				一	七	二
一	九	一	八						七	一				一	一	二
一	九	一	九						七	〇				二	〇	六

一九二〇	四一四	六五	一一一
總計	三六五三	五二四	一〇五二

案件之大部，係關於警務人員者。近年來警務案件之量數極多，因此在警務局中，專設一「庭」，受理輕微之觸法案件。凡上表中未宣告無罪或罷免之案件，均處以較輕之懲罰。惟自一九二〇年以還，未刊行任何統計。

自一九一五年起，吏務委員會，曾有數種頗堪注意之判決，由此，一般人對其公正之信心，大見動搖。此中最為人所熟悉者之一，為樊克豪塞 (Furkhouser) 少校一案。該員前充第二警務副局長，於一九一八年受到控訴。該委員會受理其控訴，且下令免樊克豪塞之職。後於大理院覆審之判決書中，宣布該項免職為無效，並謂：「在根據移交審判令而呈繳來院之文件內，本院並未見出其中有指證該員犯罪事實之意向，或指證犯罪事實特殊情況之企圖。」惟現委員會之公正，則為各方所公認矣。

市政府之內，關於吏務委員會審訊一節，持有不同之意見。僱員輩幾一致視之為杜絕冤屈懲戒或非當罷免之重要保障，並深切感到此種審訊於才能勞績制中，已成一主要之因素，果無之，則才能原則，幾將不克延續。若廢除之，或輕忽之，則僱員輩，必以為城市服務所能引人入勝各條件之一，將受嚴重之打擊，且彼輩對此類改變，亦定必抵抗到底。

他方面，各局領袖認為，在多種情形之下，審核權羈束伊等，使之不能剔除各局中雖未經特別告發，但實不勝任或不符願望之人員。有時此或為真誠之事實，但較為普通者，其不能免人員之確切原因，乃在對攪動政黨蜂巢

之恐懼；蓋在支加哥，有極多之臨時委任（終則成爲永久委任）政黨勢力並因此而拖曳於各局中，以致僱員之大多數，似均知於煩擾發生之際，何往而求助於政黨也者。

由理論方面言，關於懲戒事件中之獨立審核，吾人有強烈反對之理由。蓋審核實消滅各部中最有力之取得效率，及注意職責方法；使各部更資賴初度選擇方法之標準；且注重僱員輩之「權利」而損及有效服務中納稅者之利益。復因懲戒上之增加困難，遂養成對職責之漠視與棄置。當該委員會不顧某部領袖之責罰，而使一僱員重行在職時，則尤促成一種困難之情形；殆因懲戒對該僱員，似已失其刺激之功能也。由是，官署風紀上之整個傾頹，亦隨之而來。假如該委員會之公正，在可信可疑之間，則必形成更甚之淆亂；且在支加哥之經歷中，已明示該委員會之公正，並不恆被承認矣。

凡在確知部門官吏公正，且無強烈政黨勢力之行政領域中，則向部門以外之申訴，似完全不當，亦無需要。然在支加哥，政黨勢力之踐踏分級服務僱員權利，已有層出不窮之顯示，因之該項問題，乃有完全不同之情勢。雖在此處，該問題亦爲一繫於雙方面者；蓋因阻禁政黨之條例與實施，亦同樣緊縛卓越及高尚城市官吏之手，而此類官吏在支加哥，又實有相當之數量也。該問題之其他方面，亦應加以顧慮。美國聯邦之廣袤幅員，及其政治上之分區、城市、暨商業與財政關係之重要性，與政黨論爭之熾赫數者，合而形成一種環境，在此中幾無任何積極且機敏之輿論，以援助一蒙屈受罰之僱員。由此使僱員輩所能直接企求之合法保障，轉爲尤要。此外，吾人必須切記，吏務委員會之審核，對次於罷免之一切懲戒方式，均無所作爲。誠以除辭退案件之外，僱員輩實無求助之門也。

實際上，在企求保障以杜防其長官獨斷行動，並於受懲戒時希冀公正待遇及相當保證之各僱員，與企求自由處置，以使其機關有最高生產力之執行領袖間，似已有利益上之衝突。由此生出一問題，即除此等恐怖因素以外，是否另有他種動機，可恃以獲得一大機關之充分發展是。

在城市僱傭中，獨立審核之是否可以採行，須視各種服務而定。特別在警務局方面，即大量案件所由生之處，強烈之不同意見，已為研究警務行政之人員所提出。佛斯迪克曾言：在支加哥釀成紛亂之各種情形，實不罕見，審訊權已作惡意之濫用，而固定責任之分劃，及身為積極性領袖之機會，俱不可能（註七）。「在費拉德非亞、支加哥或紐約等市，一人只須現身於警務審判會或法院，即能證實警察隊中，含有不在少數之不適當、不勤奮、及不忠實之僱員，似此類之僱員，若在一賦有相當權力且精明果決行政者之下，必能一併罷免之。」在他方面，支加哥罷免方法之擁護者指出：經驗業經一再明示，對警務局中忠誠自重之人員，實應加以「堅強」之保障，以反對「背道而行」之隊長與政客（註八）。

紐約市之警務，深受充分司法審核機會之利益。該市憲章規定：不俟書面之告發業經提出，並在警務局長或副局長前審訊之後，警隊中之任何人員，均不得罰金、申斥、罷免、停職、或革除。此項程序，具有司法性，且可用移交審判令，由法院審核之。其與原來實施相反之點，乃在目下法院於警務局長之前，審核證據之適當性與分量，以及先審訊之程序。惟法院決不考慮懲戒之程度，是否太嚴也（註九）。

一九一二年以前之十四年中，六百八十三位警務人員，呈請法院，謀求復職。在此類案件之中，與警務局相反

之判決凡四十六，中有二十六件因證據之故，二十件由於程序之非當。一九一四至一九一七年間，審判後之罷免，凡百二十六件，僅有三件，因司法審核而復職。

紐約制度，於一九一二年，經市參議會之專門委員會，以如下之字句擁護之：「經法院審核之權利，為警隊中忠誠人員之保障。奮勇完成其職務之警察，勢必造成急圖加害於彼之仇敵。假如警務局長賦有獨斷獨行之罷免權，則必較現行規定下，須有宣誓證明書維持控訴之制度，更易促成不公。如果覺察法院復職之數額，若此寥寥之時，則通常用以反對此項實際權利存在之理由，即失其力矣」（註一〇）。但佛斯迪克置信：「於警務行政人員判決後，可向法院無限制申訴之權利，乃係對實施正當懲戒上之一種威脅」（註一一）。

在此等衝突觀點之間，麻色出賽邦所取之果決態度，保障在邦、縣、市服務之一切僱員或官吏，有申訴於法院之無限權利，乃一特別可注意之事。現行法律規定：

……居職或被僱於本邦，或本邦任何縣、市、或鎮之公家分級服務人員，除為正當理由，或特用書面於二十四小時內通知之理由外，均應居職或僱用，並不得自此中罷免、降級、減薪或停職，或不經其本人之同意，而自如此之地位或僱傭中，移調於任何其他處所。

職是，假如該員將於三日內受罷免之處分……得如此以書面通告，彼得於通告後之三日，至十四日內，由對彼有前述影響之官吏或會，加以公開之審訊；且須准其自身或辯護士辯駁控彼之狀，更須將官吏或會，審訊後之判決，於三日內通知之。如不履行此項審訊，該員須立即復職，而此等理由，通知、答辯與判決，須制為該部門

之公務記錄。

審訊後三十日內……如此罷免、移調、或降級減薪、或停職、或其職位裁撤（某種警務除外）之人員，可於當地司法區之地方法院提出申訴……請求由法院審核該官吏或會之判決，並於通知之後……該法院得審核該判決，審理各證人，且除發現該官吏或會之判決，無相當之理由，或基於不公之信念外，必須確認之；若果發現之時，上述之判決得被駁斥，而該申訴之人員，亦得恢復原職，而不損及其報酬。法院之判決，在兩造均得認為最後及確定者（註一二）。

孰能斷定麻色出賽邦，究係領導進向公務僱員司法保障之方式，而此亦將普遍為二十世紀世界精神（*Zeitgeist*）之一部分；抑係在他方面，轉向於絕塞之路（*cul-de-sac*），並由是復將退入更富侵略性之人員行政管理中？惟兩種改進之步驟，已產生數種讚許，謂麻色出賽實係公務僱員政策之先鋒：（一）以有鼓勵性之領袖地位，為人員系統中之支配原動力，以代替舊日之恐怖；及（二）憑賴更精密裝配之補充、訓練、安置、及監督機構，以陸續完成個人對其工作之調整。

整個人員制度之標的及體驗，乃在應實施至如此之完美境地，即使懲戒事宜，至少在其最嚴厲之部分上，發生極少之需要。此乃一種理想，其去完成之日尚遠，幾不須吾人贅述者；但不宜因其完成尚遠，而輕忽其妥當性。誠然，麻色出賽制所擬對人員方面，以及執行領袖方面之公正且適度標準，乃係其他一切行政領域中所難能者。就美國行政制度之大部而論，應用書面告發，適當通知，及在部門中以懲戒權發生問題官吏外各人員所組成之代

表會前，公開審訊機會等，似爲已足；若要求尤爲重大之公正懲戒保障，目下實不能認爲賢明之事也。

(註一) 37 Stat. at L. 555.

(註二) Taylor vs. Taft, Secretary of War, 24 App. D. C. 95, quoted in Annual Report, U. S. Civil Service Commission, vol. 41, p. 77. 多年來已有若干議案提出國會，擬定以吏務委員會爲受理申訴之機關，但此等議案，雖受到委員會報告之贊助，卻永未通過於任何一院。惟此會受麥登(Madden)先生之有力擁護，其受聯邦僱員之擁護，固無論矣。

(註三) Postmaster General, Annual Report, 1917, pp. 30—31.

(註四) Joseph B. Kingsbury: Municipal Personnel Policy in Chicago, 1895—1915, ch. 11(1923).

(註五) Robert Catherwood: Proceedings of the National Civil Service Reform League, 1910, p. 163.

(註六) Council Proceedings, 1903, p. 31.

(註七) Raymond B. Fosdick: American Police Systems, pp. 287—88, (1920).

(註八) E. D. Graper: American Police Administration, p. 99 (1921). 贊成以最後之罷免權賦於委任官吏，而在警務部門中爲尤要，「因此中以忠誠及紀律爲成功之第一要求也。」但須有審訊之機會。

(註九) 前註書中一〇〇至一〇二頁，給與引證及參考資料。

(註一〇) 前註書中一〇三頁。

(註一一) Fosdick: American Police Systems, p. 289. 又見 Clay Lawrence: "Police Removals and the Courts," Pol. Sci. Quarterly, vol. 20, pp. 68—97 (1905).

(註一二) Massachusetts General Laws (1921), ch. 21, sec. 43—45.

第十六章 退休制度

當公務員不復能執行職務時，而爲彼輩規定退休之問題，乃係極端繁複者，其簡單僅係在外觀耳。

梅爾廉 (Lewis Meriam)

第一節 退休制度之發展

大不列顛之經驗，對美國聯邦政府退休制度之創設，有極大之影響。英國養老金之第一次普通立法，制定於一八一〇年；於此之前，所公認恩遇年老文官之道德義務，以終身在職，有俸無職，複數在職，及僱用代理人等等方法履行之。其後此等制度，被視爲「顯然與原則相背，且在實施上，無論就公家支出之正當節約，及公務員之公平與均等報酬言，均能促成濫用之情事。」

一八一〇年之法案，將陸海軍與文官之養老金，實行分割，並依據非捐納制度 (non-contributory plan)，創設給付之標準。厥後之十年，養老金之數額激增，因於一八二二年試行捐納制度 (contributory plan) 但爲時僅二年。一八二四年，以公然破壞契約爲理由，而發生之反對論調，促成非捐納制度之再現。其後捐納與非捐納制度，迭次更代，直至一八五七年國會充分辯論之後，僱員捐納之原則，終被放棄。現行之退休制度，乃根據一八五

九年之著名法案，即所謂「直接」養老金法案是也。享利之限度，稍形擴大於一八八七年，而於一九〇九年，更加之以生命保險制度。在英國立法之下，凡無吏務委員會之證件，或經其特准不需證件者（註一），均無獲得養老金之資格。

美國陸軍養老金，於一七七六年，首次得到革命政府國會之承認；二年之後，以七年之半薪，許與凡服務至革命戰爭終了之委任軍官。邦聯之養老金債務，於一七八九年，為聯邦國會所承擔。一八一二年戰爭之初，預定以戰利品百分之二，為將來捐軀人員之孤寡卹金。一八三三年中，設養老金局於陸軍部，並於一八四九年，移設於內政部（註二）。

養老金立法之達至近日之重要，乃始自內戰。「已通過之多數法案中，無一係根據財政上之考慮而生，甚至對未來之可能支出，亦無相當之正確見地。結果，鉅量之金錢擔負，乃為美國民衆所身受」（註三）。內戰養老金收受者之達到最高數目，乃在一九〇二年，該時支給簿上列有九九九、四四六人。至一九一一年，美國聯邦養老金支付，計達四、二〇〇、〇〇〇、〇〇〇金圓。

海陸軍官吏及人員，久已享有退休津貼之利益。官吏之服務至三十年，或已達到六十二歲者，即可列於退休表上；至六十四歲時，即強迫退休。退休之津貼，為其退休時薪金額百分之七十五。

聯邦政府對文官養老金必要性之正式承認，遠始於一八四五年（註四）。是年下議院某委員會報告謂：「官吏名冊，形成養老金支給簿；各公務部門，勢將演為國立貧民院。」該委員會主張對此「反美國國情」之急救方

策，應將在職期限，規定極短，「庶使在職人員，不能忘其將重爲平民。」一八四九年中，郵務總監擬一賦與年邁文官養老金之議案。對此之評論，先後見於國會之辯論程序中；由是會指之爲一「迅速發展之文官養老金表」且於一九〇四年之後，各部官吏，亦廣續要求某種方式之退休立法。一九一二年，塔孚特效率與節約委員會詳密備製之報告書，及塔孚特總統於主張退休立法上之領導力，對此運動，實給與莫大之鼓勵。然國會方面，雅不欲有所作爲，且直至歐戰之後，退休制度，始得完全成立。

惟在此期內，退休制度，已有效實施於多種地方行政領域之中，尤著者爲對警務人員，消防人員及教員方面。此項制度之首創，可謂爲紐約市一八五七年之警務人員養老金款額。「一時，養老金或退休制度之概念，緩漸進步於全國中；但經過最近之二十年，退休制度之優點與利益，始獲得僱員及民衆更深切之了解，而退休制度施行之數量，亦迅速增加。目下，國中已有之退休制度，計達五百種，內有百餘種，係公立學校教員之退休制度（註五）。」

八邦，內有麻色出賽（一九一一）、梅恩及康奈提克（一九一九）、紐約（一九二〇）、紐遮西（一九二一）及賓塞溫尼亞（一九二三），有普及全邦之退休制度（註六）。尙有若干邦，定有部分之退休制度；因之無退休立法者，僅十邦而已。雖無相當之統計，藉以確定此等養老金條例下僱員之數目，以及對彼輩所負債務之數量；然最近之估計，則謂該項人員之總數，約在八〇〇、〇〇〇之上，而債務之數量，則達一、二五〇、〇〇〇、〇〇〇金圓之譜（註七）。

此等退休制度，於體制及組織上，互有差異。通常以邦立法制定之，限及邦政府僱員之全部或一部，亦或進而

限及地方政府僱員之全部或一部，在實施上，或為隨意，或為強行，亦或對原在服務中之僱員為隨意，而對新來者為強行。其組成依會計儲金 (actuarial reserve) 或現款支付 (cash disbursement) 之方法。為捐納性者，或為非捐納者。其中或規定廣大之資養金範圍，包括老衰，天然或因執行工作之死亡，自服務中告退，或罷免等等，亦或專限於寡婦孤兒。美國退休制度，多係捐納性，而對新入服務者，強迫行之。其組成併依現款支付及會計準備金二法；但於最近十五年中，有趨於後種方式之強烈傾向。

(註一) 即如「專門或他種特別資格」之人員是。欲求德、奧、比、丹麥、芬蘭、法、英、西班牙及荷蘭等國公務員退休制度之簡賅記述，可閱一九一二年第七次國際保險會計會議之報告書，記事錄及會議紀錄，卷一第二編。

(註二) 見 G. A. Weber: Bureau of Pensions, Service Monograph Series (1923).

(註三) E. L. Hoffman: American Public Pension System and Civil Service Retirement Plans, Seventh International Congress of Actuaries (1912).

(註四) John J. Doyle: "The Federal Civil Service Retirement Law," Annals, vol. 113, pp. 330—338 (1924).

(註五) H. H. Baish: "Retirement Systems and Morale in Public Service," Annals, vol. 113, p. 338—350 (1924).

(註六) 關於養老金法之較佳討論，可見於意大利諸養老金法委員會，一九一六及一九一八至一九一九之兩次報告書中。

(註七) National Municipal Review, vol. 11, p. 96 (1922).

第二節 美國退休制度之特質

吾人可謂：美國各立法機關所表現處理行政問題之低能，從未有過於規劃退休津貼方面者。養老金之立法，恆倡始於公務員之小團體，通常為老年人。彼等因鑑於有此需要，遂提出此項問題；至對其他之僱員團體，有效服務之激勵，消費之分配，及其所謀創行之制度，在財政上之妥當性，均毫不關心（註一）。退休立法，失於冗長，複雜及費解，而皆先後載於養老金制度之法籍中，其含義與義務，未為一般人所理會，且顯示將來必淪於破產，而須經大費金錢之改造。據事實之證明，此種失敗，於一九一六年，見於紐約邦之教員退休金；見於紐約市之警務養老金款額，其每年之虧缺，超過二、〇〇〇、〇〇〇金圓；且又見於紐遮西之數種款額。而意大利諾之多數款額，則亦將趨於破產矣。

於意大利諾邦十五種養老金法律之下，對教員、警務人員、消防人員及其他文官僱員等養老金之不能清償，乃係極宜嚴重關心之事件。此等法案之制度，失於盲昧。其負債，將緩緩增加至於不可推測；殆因居僱主地位之公家所設定之服務，將陸續擴大也。目下本邦及各市，正有此等法律，而實地不能忠實履行其對公家男女僱員之許諾。更因缺乏籌措所許養老金之規定，以致各種重要款額上，發生億萬之虧累……支加哥警務人員款額之虧空，為二一、〇〇〇、〇〇〇金圓；而對消防人員之虧欠，則為七、〇〇〇、〇〇〇金圓……支加哥之教員款額，虧缺六、〇〇〇、〇〇〇金圓；而該市僱員方面者，則達五、〇〇〇、〇〇〇金圓。

捐金、資養金、及規定之一致性，尙未促成；蓋因立法向係片斷者，是乃由於各僱員集團，先後要求保障所致。「此等不一致之表現，無論依據何種原則，法理，或實際之研討，均不能視為正當；且易促成嫉妒、奢侈，以及服務中之敗壞風紀」（註一）。通常財政最後義務之正確意見，從未提出於立法機關，並恆見資養金之付與現在人員者，多由備為其他人員日後資養金之款額中動用之。

所幸者，近日關於退休問題之詳密考究，及已往若干款額之完善管理，皆有逐漸增多之資料；由是吾人遂可希冀，日後錯誤，將不再易發生，縱或發生，亦必為數甚少。惟養老金之整個問題，則久因其立法之疏謬而陷於淆亂，尤以一九二〇年之聯邦退休法案為最甚。茲將若干此類法制之條文，略括於以左之各實例中。

實例一，美國聯邦、聯邦及哥倫比亞區分級服務中之一切僱員，除教員及消防與警務人員外，均為退休制度之成員。成員等，依退休時所服務之年數，分為六級。如服務期滿十五年，退休年齡應為七十；然機師、信差、及郵務人員，可於六十五歲退休，而鐵路郵務人員，可於六十二歲退休。除經吏務委員會，特准各部領袖，為其屬僚所請之延長服務四年外，悉於規定年齡，強迫退休。

法律中規定老衰及殘廢資養金二者，其數量，依僱員之等級為定。下表指示各級老衰金之比例及數量。

階	級	服	務	年	限	退	休	時	薪	金	之	百	分	數	數	目(金 圓)
	甲			三〇	年	以	上			六〇					七二〇—三六〇	
	乙			二七—三〇						五四					六四八—三二四	

丙	二四一·二七	四八	五七六·二八八
丁	二一·二四	四二	五〇四·二五二
戊	一八一·二一	三六	四三二·二一六
己	一五一·一八	三〇	三六〇·一八〇

當僱員辭職或離職時，其所有捐金及以複利計之年息四釐，一併歸還之。每人每月對所謂「文官退休及殘廢金額」捐納其薪金百分之二·五，以作將來之資養金。此外，國會亦須撥出其餘必需之款額。

該制度之行政權，賦於養老金局局長，而該局長於內政部長同意之條件下，得委任三人組成一保管會，三人之一，係政府會計師。該會計會，對該法實施上之技術細目，負其總責。所有行政上之消費，由政府方面支給之。

該法案在各方面，均受到嚴厲之抨擊。僱員輩認為政府津貼之款額，為數不敷；此誠係難於駁斥之事實。該法中較更嚴重之技術錯誤，揭示於會計會之首次報告書中。該報告書指出：僱員之百分之二·五捐金，不足供給相當成數之計擬資養金；蓋該項資養金，幾需全數薪金百分之三·五六。此意即謂，該制度創行後所發生之債務，僅可履行至百分之七十。但此種情勢，因日積月累之債額，而愈形惡劣；蓋現下尚絕無任何規定之準備，以應付若此鉅量之債金也。一九二一年六月三十日，會計上之核計，認為須有三〇二、三七〇、二九三金圓之總數，方足應付當時服務中僱員退休及殘廢之需求。由是須有近於二五〇、〇〇〇、〇〇〇金圓之現金。該會計會建議：政府如欲適應該項款額之要求，須於三十年內，每年籌置薪金總額之百分之二·三一；三十年後，百分之一。

○五。如此議不能實現，該會計會主張國會應命財政部另起賬目，每年撥入與該項款額相等之數量。

目下，對增加之債累，並未加以若何之計量。「捐金適自僱員方面徵集，並存置於財政部。在該法案下，如此徵集之每一分錢，均與僱員輩之權利相連帶，即均須加利償還是也。因是，此等徵集之款額，實不啻信用存款。然此項自服務中僱員輩收集之捐金，正付與已退休及已撤還其所有金錢之僱員，而不顧及現在捐金僱員之權利；故不僅僱員輩之存款，不能確得固有之利息，即母金本體，亦正被浪費。此種實施，對政府深為危險，殆因目下之債務，將逐漸增加，殊不似陸軍養老金債額之尙可期其減少者也（註三）。」

現行法律之其他弊端，亦為該會計會所提及。僱員輩須捐薪百分之二·五，而對所據以捐金之薪俸數額，則無任何之限制；但彼輩所收受之年金，則以千二百金圓為極限。依此，高薪僱員所捐納之資養金數量，實較多於低薪者。其次，在七十歲退休之僱員，每年所捐納之數量，適與六十二歲退休之僱員無殊；結果，在僱員相互間，形成捐納資養金比例之不平衡。各種三年一次之分級方法，易促成趨集第一年之退休，此乃因繼續服務之無益也；反之對將被擢於高一級者，則有繼續服務之強烈引力。該會計會建議一年一次之分級方法，及薪俸上之常年年增加（註四）。

司徒登斯基(Studencky)，以如左之字句，說明聯邦之情形：

多年來政府之行政支系，對完善退休制度之採行，未能取積極之步驟。多年來國會不肯深刻討論退休制度之意義。最後，僱員之領袖輩，一方面為因循政策所激怒，他方面為反對所觸惱，乃將此事件，自操之於手中。彼

輩制定一退休提案，此案之各方面，幾均不完善，但殊適於國會及僱員等對此問題之偏頗見解。國會對政府，爲退休而支出款額一節之反對，轉趨緩和；殆因該案中規定：在起初數年，一切關於退休之支出，須以僱員捐納之項目清付之。僱員輩對捐薪之反對，亦趨鎮靜；此則因彼輩所捐納者，只出其薪俸極少數量之百分之二·五也。……該制中之財政弱點，縱使將來能有改革救濟之一日，爲期亦必甚遠；良以養老金制度之改組，通常已屬繁難，而此項制度之改組，將因其巨大之範圍及累億累萬金圓之鉅額，而更加繁難也。將來如有重整該制之一日，此款即須籌措就緒，以備應付目下非當推挪之債務（註五）。

實例二，麻色出賽。麻色出賽邦僱員退休制度，於一九一二年一月一日見諸實施。除啟種特例之外，凡該邦直轄機關或首埠委員會之長期僱用人員，均概括於該制之下。一九二二年十一月三十日之成員數量，爲七六四八；對日後新來之服務者，則強迫之加入此制。若僱員已服務滿十五年者，於六十歲時，可自由退休，至七十歲則強迫退休，凡服務滿三十年者，不計其年齡之如何，均得退休。

法律規定老衰及殘廢資養金二者。一九一八年六月一日以前在職之僱員，須捐納其薪俸自百分之三，至百分之五；此後所僱用者，則須捐納百分之五。但常年薪俸一五六〇金圓以上之數，概不捐納。

退休之際，該員可得以下兩種資養金：（甲）由其積累捐納所獲得之年金，及（乙）政府所付與其年金相等之養老金；且對此制實行前服務之人員，規定一種特別養老金，其數量，爲在該制實行前服務期間，假定應捐數目之二倍。易言之，無論其積累之年金及養老金，均由政府方面補償。最低之老衰退休金，爲每年三百金圓，最高者爲七

百八十金圓。因執行工作而致殘廢者，其退休金，爲該年薪俸之半數；對他種殘廢者，亦付與同等數量；惟以業經服務十五年者爲限。如遇人員辭職時，其捐金均行退還，且附以利息。

該項制度之管理事宜，賦於退休管理會，其組成份子，爲財政廳長，及退休協會所選出之任期三年者一人，第三人則由該二人公舉之；如彼二人見解分歧，則由邦長選定。該退休管理會之一切消費，均由邦政府自特別款額中支付之。

賓塞溫尼亞邦退休會祕書，盛讚麻色出賽之法制。「麻色出賽邦應被推爲美國各邦中，建樹邦僱員退休制度之首創者。該制較諸以後創行之各種退休制度，優點多而弱點少。觀於生活消費之增多，仍以一五六〇金圓，爲捐金及政府津貼之最大薪額。並不似爲公平。麻色出賽制之弱點，乃在將其一不公平部分之用費，加於未來納稅者之身也（註六）。」

實例三，芝加哥。最優遇退休制度之一，係芝加哥市僱員之款額。此項養老金法，由某僱員團體之促迫，實行於一九一一年，並於一九二一年增修之。每一僱員，捐其薪俸百分之三·二五，爲其退休金，百分之一，爲寡婦資養金，復有兩種不定之徵集，一以抵通常殘廢時資養金之半數，一以抵該制行政費之半數。僱員輩捐金之總額，約爲百分之五，但僅及於三千金圓以下之薪俸。市政府方面，依薪俸額津貼百分之五·七五，使爲養老金；百分之一·七五，使爲寡婦資養金；等量之籌集，備爲通常之殘廢及該制之行政費；一批款額，使抵因完成工作而殘廢或因公死亡資養金之總支出；更以一批款額，備抵孤兒年金之總數。總計市政府之津貼，約及薪俸總額百分之九。此外，該市

更承擔已往積累之債務。五十五歲，准予退休；惟未達六十之僱員，僅能在已服務二十年之條件下，始得收受該市之完全津貼。

美國養老金立法顯著弱點之一，乃係無系統及不一致。各僱員團體，恆前後「被規定」於累年不相連貫之法律中。因此意利諾邦之叩克縣，目下即有九種養老金額。該邦中凡人口由五、〇〇〇至二〇〇、〇〇〇諸小市，均有警務養老金額；同等城市，亦有消防人員養老金額，公立學校教員金額，學校僱員金額，邦立教育機關教員金額，及法官養老金額。如此散漫之結果，釀成多種之不幸。由此引出相關方面，在議會中競求提高各種金額，而趨於政府債務之陸續增多。由此增多保管會、會計員、書記員及其他官吏之數量，而加多行政上之消費。由此釀成雙方捐集款額運用上之失效。由此造成在財政上極難謂為合理之小批款額。由此促成接受不平等資養金各僱員間之憤怒。

關於此點，最近波斯頓合併多種養老金額之立法，乃為最堪注意者。該法之一般原則，乃創設新款額，以備該市將來加入服務僱員之退休金，並於目下受養老金者死亡之際，逐漸清理現有之浩繁債務。

(註一) 見 Paul Strudensky: "Pensions in Public Employment," National Municipal Review, vol. 11, pp. 96—124 (1922).

(註二) 前引書第九十九頁。

(註三) First Annual Report of the Board of Actuaries, Sen. Doc. 107, 67th Cong. 2d sess. p. 12.

(註四) 該會計會第二次報告書內，供獻一種改正此中各錯誤點之提案，見 House Doc. 531. 67th Congress, 4th session.

參考其第四次報告書中關於議案之討論見 House Doc. 453, 68th Congress 2d session

(註五) National Municipal Review, vol. 11, p. 100 (1922).

(註六) H. H. Paish: "Retirement Systems and Morale in Public Service," Annals, vol. 113 (1924).

第三節 款額之確定及保管

於確定及保管退休制度所需款額之各種原則間，發生多種重要之論題。吾人對此，將僅簡述其中之四種，計爲會計儲金制 (actuarial reserve plan) 或現金支付制 (cash disbursement plan) 捐納或非捐納制，政府之間接捐納，及處置積累債務之方法。此等事件之中，包有高深之技術問題；但於此將缺置不論，以求專自政府效率方面，集中注意力於各主要問題焉 (註一)。

(甲) 現金支付與會計儲金。美國之多種養老金額，夙以現金支付制實施之。依此，由政府或僱員方面當時徵集款額，用以抵付當時之債務。此項款額之徵集，視同注入一大貯藏所中；由此，遇有需用時，即清償債務，惟對此貯藏所充分供給款項之任務，不久即加諸政府方面，殆因僱員方面之捐納，頗有不足也。易言之，現金支付制者，乃自現任之僱員張某，接受捐金，用以保證抵付其最後之退休，而反用其捐金，支付退休僱員李某退休金；蓋後者自身之捐金，顯然不足抵付其所得之數也。

該項制度，刻下實施於聯邦政府之中。一九二三年六月三十日，已捐得三七、三六七、七六八金圓，此中所

餘者，尚有二五、五一〇、二八九金圓。然去國會被迫直接捐金之日，已不甚遠，且終將促成國會之大量撥款矣。

現金支付制度，已為大部研究退休制度者所抨擊。惟論者仍承認其二種優點，即簡便與安全。「不需精密之收集與投資機構，亦不需會計上之核算與評價。該制具有記賬上所有之可愛簡單性」(註二)。金錢於不需要時，不向納稅人徵取，由此免除種種因錯誤管理與不良投資所釀成之損失。至對現金支付制之反對論，則由梅廉簡括為以下各項：(一)不認真且易引出浪費；(二)陸續需要較多之國會撥款，而於經濟恐慌之年，必遭受攻擊；(三)不均衡，因建樹該制時當代之人民，幾卸卻所有之財政責任，而下代之人民，則須承擔陸續增加之重載；最後(四)欲對服務時之死亡，自動辭職，或罷免等人員，立即給與公平之資養金，實不易於處置。此等缺點之中，第一種或為最危險者，實因財政責任無人擔負，遂使政府不得不承當此項浩大之資養金；而此項金額，其始並未查覺，直至厥後各年，高大之呼聲起而反抗當時必需之國會撥款；結果，造成對已允諾資養金之可能削減。總之，現金支付制，易促成不負財政義務之錯誤心理也。

會計儲金制，乃以科學方法，核計每年內必須捐金之數量，以備退休年齡時之合理資養金。因此確定一種款額，在一定日期(通常為發薪之日)向此中捐入相當之數，務使以此及附加之複利，足可抵付所有僱員之預定資養金。

會計儲金制與現金支付制間之三種顯著異點，必須加以清晰之鑑別；蓋藉此始可對前者之優點，作更確切之了解也。在會計儲金制之下，享受服務之納稅人，擔負政府因該種服務而生之一切債務；至在徵集或現金支付

制之下，則當時享受服務之納稅人，僅付該時之工資，而將由該服務積累之預計資養金，委於日後之納稅人償付之。將來之納稅人，在徵集或現金支付制之下，既付其當時服務者之工資，更付關於爲前人服務者於該時到期之退休金。在此種情勢下，建樹該制之時代，有極少或竟無支付，但轉移其擔負於將來；若在會計儲金制下，則每一時代，均償清其應付之部分。

於會計儲金制下，用爲付款之金錢，一部來自賦稅，一部來自該項款額在收集期至支付期間所生之利息；至在徵集或現金支付制下，所有之金錢，均直接來自賦稅，且因實際上於金錢收集及其支付期間，無時間上之耽延，故不能獲得利息。

在會計儲金制下，納稅者每年爲退休制度所出之款額，實際上擔負當時服務者工資總額之固定部分；至在徵集或現金支付制下，退休金必需數量及工資必需數量間之差額，將逐代增加。

對會計儲金度之反對論，謂該制頗複雜，需要完善之記錄，定期之核計，及維持投資之機構；而鉅量之保存款額，頗爲危險，因其監督者，或爲政黨目的而行使權力，行政官吏，亦或不甚忠誠，該款更或因不利之投資而受損。然梅爾廉曾爲贊助該制而結論曰：「因此，政府對其制度，可確得忠實及保守性之管理；此固或爲不卓越之管理，但安全以及合理之報償，乃吾人所盡能期許者也。」

(乙)捐納性與非捐納性之款額。必需之款額，可僅自政府一方徵集之，在此種情形之下，謂爲不捐納性；亦或一部自政府方面徵集，一部自僱員方面徵集，在此種情形之下，乃吾人所謂之捐納制。就理論方面言之，一切捐金，

均可來自僱員方面，而政府僅視為儲蓄所在及支付機關；但實質上，幾無若是之制度存在（註三）。美國之大部退休款額，為捐納性，雙方恆平均分配；惟在支加哥，政府方面較之僱員方面所捐納者，約多一倍。

關於創設捐納或非捐納之退休制度，各方意見，曾有極端之紛歧；而此恆因對內在之實際論點，有所誤解而起。例如，於所付退休金之性質，並無若何之區別；退休金之消費，亦毫無影響；更非因計劃收入之方法，一方以會計儲金制為準，而他方則以現金支付制為準也。

若就新僱員而論，此項問題之經濟重要性極小；蓋如實施非捐納制，薪金須縮減至相當之限度，以適應政府捐納之數額。至對已在服務中之僱員，則政府不收其捐金，亦仍須償付其積累之債額；如日後實施捐納制度，其積納之總數，僅可作最後退休金之一部；因此每種制度，對彼輩均顯為財政利益之純粹增加。假如退休制為非捐納性者，則此種利益，對彼輩尤大。

實際上之經濟差異點，首為：在捐納制度之下，僱員輩知退休金之現金價值，且極不易奢求超過此實在價值之數目；其次則為：僱員對政府之關係，易維持獨立之精神（註四）。

此二制間之真正異點，乃在道德與心理兩方面。捐納制脫除慈善與博愛之意味，而在稅率提高之時，頗不易招致攻擊。管理會中之僱員代表，在捐納制度之下較為確定；而「管理金錢者自肥」之趨勢，或亦極弱（註五）。此外，捐納制度，有較大之柔性。

反對捐納制者，有如下之論斷，即資養金之徵集，政府僅有極少或竟無旨趣，但須伴之捐納。此乃係因辭職或

罷免，或因在服務期間，但非因公死亡或退休後之死亡，而致成之支付（註六）。此外更主張積累之養老金權利使監督官吏，不肯輕易以罷免方法，處罰僱員；蓋此中包有此等權利部分之喪失也。若干僱員，以薪俸不足維持合理生活為理由，反對為退休目的之扣薪。最後，復有一種主張，即捐納制在管理方面之消費頗鉅，因其必須有精密之簿記及記錄也。

「聯合捐金原則」之優點，由司徒登斯基指定如左：

（一）該制較其他各制，節約務實；蓋因其免除僱傭機關資源上或僱員薪金上之重苛捐徵，並使費用浩大之養老金，在確定及保管兩方，均易為之。

（二）該制在僱用機關及僱員雙方之支出上，促成均衡合理之調整。

（三）如計劃得當，該制可遏止僱員方面之奢妄要求；殆因此類要求若經允許，則僱員輩亦須分擔其增加之部分也；因此該制勢必有穩定且健全之發展。

（四）該制容僱員輩參與管理事宜；此點即有助於該制之調和發展者也。

（五）該制正與上述之基本理論相依傍；蓋僱傭機關及僱員輩雙方，均因退休制度之樹立而受益，且從而重視之，故皆欲向之捐納。

（六）該制亦與以下之原則相依傍，即僱員可為僱用之工業或政府機關，以及其一己之希求與享受，而竭盡精力；因此，在該工業或政府及該僱員之本身間，發生一種聯帶責任，即謀劃一適當方法，以扶持僱員等於其

才能疲竭之時是也。

(七)該制與其他各制不同，並不使一方爲擔負他方之責任與重載而憤怨。

(八)久而久之，該制將促成相互之滿意與合作。

(丙)間接捐納。無論在捐納或非捐納制度之下，政府方面，均作相當之特別補助。管理上之各種消費，恆由政府特撥款額擔負之；惟在支加哥，此等消費，由市當局及僱員平均擔負。

政府有支持退休制度償付之道德義務；蓋退休之金額，乃係報酬之一部。法律上對政府負責償付已諾資養金之規定，「極不適當」。政府既建樹一種制度，則在道德義務之下，即須熟查其是否完善。而行將爲公務員之任何人，均不能爲其本身，斷定某種制度之是否盡善盡美，彼勢必假定該制之確能償付，及所預期資養金之確能到手。至在政府方面，定須有極滿意之會計方法，使每種會計儲金制，均有其長期應用之價值。

款額之生財力，當然視利率爲轉移。資養金乃按某種特定之利率而計算者，果不能獲得此利率，即將陷於匱乏；亦或按真切之利率而計算，果使利率降低，即減少資養金，而產生不滿意之情事。爲避免此等意外計，政府恆保證必能助納足以維持假定利率之總額。

(丁)積累之債務。當退休制度見諸實行之際，服務中之每一僱員，均於達特定年齡時，享受相當之退休金，其數量，按服務之期限及所受之薪俸計之。誠然任何人員或官吏，於此債務當頭之時，均未作適應此債之捐納。因之，此乃被指爲積累之債務，且恆積至極大之總額。政府方面，已承受此項積債之擔負，並恆以常年定量償付之方法，

免除此項負擔；此項年額償付，將於一定年限內，消除債務。聯合會計會曾提議，以三十年為償還期；但政府方面，現尙未着手制定任何規例，以應付其約達三〇〇、〇〇〇、〇〇〇金圓之積債；假如退休為應付僱員輩之願望而增加，則此等積債，必將有更大之膨脹。否則該積債，可以處置永久債額之方法應付之，由政府償還每年之利息。

(註一) 學者欲深究退休制度之各種問題，須先讀 Lewis Meriam: Principles Governing the Retirement of Public Employees (1918). 本章以下各頁，頗借助於該完善之書籍。

(註二) 前書三二八—二九頁。

(註三) 此方法乃塔孚特節約與效率委員會所倡議者。

(註四) 前書第七十六頁。

(註五) 最近意利諾之各種趨向，使此難為定論。

(註六) 欲對此點作詳密之研究，可閱前引梅爾廉之著作第七章。

第四節 應設定之資養金

全國城市聯盟會之養老金委員會，建議以下各種意外情事之資養金：高年（老衰退休）、通常及完成工作時之殘廢、通常及完成工作時之死亡、由辭職或罷免之脫離職務。該委員會謂：如將退休金定為二種不同之資養金，乃係一般之願望；此二者即由僱員自身，陸續捐金而準備之年金，及僱傭機關，陸續捐納所準備之養老金是也。在此各種情事之下，政府維持有效服務之旨趣，顯然不同。政府之主要目的，乃在清除其公署中，因年老或殘

廢而不勝任之人員；同時更有一種目的，即規定各種僱傭條件，俾能招致極適合之候補人，而保留之於服務內是也。此外更有若干人主張，政府應自命為一般僱主之表率，以完成社會任務；惟就多種情形而論，吾人幾不能期許政府完成此項任務焉。

利益之等級，以老衰或高年養老金為最大，以使僱員輩於生產能力，低於某種最低限度時退休。按決定適合此情形之年齡或條件，並非簡易。曩昔英國之成法，使各個僱員任意退休，由此發生損及政府利益，且有害於僱員輩之情形。僱員於完成最低年齡限制，期限限制，或此二種限制之後，而任意退休。此自僱員之立場而言，頗為滿意；但並不能確保將老邁官吏，清除於政府官署之外。為確定此點，嘗擬議在特定年齡後，或固定服務期限後之強迫退休；惟以政府必因此損失若干最有價值人員之故，遂使此剛性計劃，不為一般所滿意。美國聯邦退休法，採取合理之折衷方法，規定於六十二，六十五，及七十歲時強迫退休，並將延伸此等年齡之特權，委於該管各部及吏務委員會之聯合行動。

若干養老金制度之弱點，在規定於特定服務年限之退休，而不着重於年齡。此項設施，為僱員輩所樂為，但造成國家利益上之重大損失。因此，在芝加哥，已發生人所共知之事件；某僱員於早年加入服務，二十年後，在四十二歲退休，而得有度其餘年之養老金。其後，該員在政黨中頗露頭角。曾有數年期間，政府准許警察於服務二十年後退休，而不計其年齡。此被視為職權之濫用，而法律亦遂有立刻之修改。通常之制度，均規劃特定年齡後之退休；且假如不作如此之規定，吾人殊不知一良好之制度，究將何以擬就也。

退休金之核計，或不依據薪俸，或直接依據薪俸，亦或間接依據薪俸。在任何情形之下，均規劃特定之最低標準，使退休金不得較此更低，以求保障生活之標準；更恆規劃特定之最大限度，以求保障政府方面之償債。總之，吾人可謂：老邁資養金規定極低，僅敷老年生活費之一部焉。

死亡資養金，無論為職務推行中之死亡，抑或為通常之死亡者，均有擁護之必要。政府方面，對此兩種情事之關係，稍有差別。茲先就後種情事論之，人或謂：政府亦與普通之僱主同，不欲捐納該項款額，此種義務，乃係屬於個人者，通常之人壽保險，已足應付；更謂：強迫無親屬累贅之僱員，捐納死亡資養金，並不公平；而為政府方面計，亦無必需出此之理由；且為退休制度之用費，亦大形增加。

政府於規定普通死亡資養金，並無積極之目的；然在維持使其僱員善意且忠誠之僱傭條件上，則有顯然之責任。按僱員自知深陷窘境之事，乃係親屬生活費未準備前之夭亡。因此，對死亡情事，無資養金規定之退休制度，實不足取。

政府對因完成職務致死情事之關係，則有所不同；殆因在政府服務之若干支系中，最著者為警務及消防，政府方面所要求之行動，實於僱員個人生命，有莫大之危險也。政府方面，果能視死亡資養金，為僱員捨身履行責任之酬償，則此對僱員，實係主要之保障。高薪僅能對恃以為食者之問題，作一部之解決。某項原則，謂因實地完成工作致死之經濟損失，乃服務消費之一部，而應由自服務受益者擔負之；此項原則，於此已獲得清切之證明。為因公死亡而要求報酬之勢，非常強烈，於是大多數城市，對警務及消防人員，已有特殊之規定。此類資養金，恆按非捐納

原則行之。

政府對退休後之死亡資養金問題，關係極屬輕微。而給與之旨趣，乃在增進在職僱員間之一般滿意焉。

惟政府對殘廢事宜之顯然注意，亦與對老邁退休同。因殘廢男女人員之保留，而妨及有效行政之完成，實與老邁無能人員之所致者無異。無論殘廢者為進行工作所致，抑或為其他原因，此種事實之真確性，均無少差；信然，因完成工作而致殘廢之情事，在數目上及比例上，均較稀少。在紐約市警務局中，自一九〇八至一九一四年，罹於危險者之總數，為六三、三三〇；此中之一二九五，因殘廢而退職；僅有八十九人，係因公而殘廢者（註一）。

關於辭職或罷免事件給與資養金之是否合理，發生一饒有興致，重要，且引起爭論之問題。梅爾廉對此，曾有良好之剖解；吾人僅取其梗概於茲（註二）。彼對在辭職及罷免間，作任何之區別，持反對論；彼以此等區別，不易造成，且將產生不公平之鑑別，而其對行政與社會之是否合宜，亦殊堪疑問。彼極力主張，對辭職或被罷免之人員，亦給與款額，至少須將其捐金付還；殆因此種實施，易於減除不勝任之人員也。「於辭職或罷免事件上，加以懲罰，足以減低公務行政之吸引力，而不能提高其聲價。政府既立於僱主之地位，其實際問題，並非保留特種人員，使其固定於特種工作，亦不能專恃規定：如彼離去職務，輒將犧牲其老年時之相當生活費；其主眼，乃在提高公家服務之標準，使之無異於一種專門職業。達到此目的之一法，乃鼓勵僱員輩在不同政府，如聯邦政府，邦政府及地方政府間之隨意移動，務使在較低地位成功之人員，可望在整個政府領域中之正常晉級，而不必僅在其所服務政府單位之有限領域中，謀求之。」

發還僱員之捐金，實屬至要。辭職之懲罰，殊似剝削契約之自由。一僱員之才能，如超越其原位置時，即需要較廣之範圍，以發展其潛在之精力。又或，其家庭負擔增加，以致不復能忍受繼續服務之必要犧牲。又或，發現其自身處於難堪之地位，失去長官之信任，或已與同僚或監督人員發生衝突。此類僱員之惟一救濟，乃在該服務之中或該服務之外，另覓工作。蓋人類神經系統之構造，並不抵禦如此冤抑之逐長，無論此等冤抑，為事實或理想，現在或未來，一年復一年。凡反對辭職資養金者，永不能鑑別一巨大公署人員精力上之消磨也。吾人若觀察芝加哥市之公家僱傭情形，將對此點，完全贊同。某種計劃，急待造成，以開展公務上之更大活動性，而無須對由此領域，移動於他領域，或由公家服務，至私人服務者，加以若何之責罰也。

以政府津貼造成資養金之問題，繫於工作人員損害賠償法之實施。例如在意大利諾邦，數種危險性職務，已為一特種工作人員損害賠償法案所庇護；該法案之效力，乃達至該邦所有之政府領域者。至公務員退休金之規定，並非以之代替工作人員賠償法案；但涉及通常之公務僱傭情形，而此中乃恆無意外之危險者也。

（註一）紐約市養老金款額報告，第二部第四十三頁，引在前引之梅爾廉著作中第二〇八頁。

（註二）前引梅爾廉著作第七章。每一學者，均應閱讀該章勿忽。

第五節 款額之管理

退休款額之管理權，通例均賦於一保管會。會中恆有僱傭機關代表，及服務人員等所選出之代表。聯邦退休

金其始數年之支付，雖均出自僱員輩之捐金；然聯邦之退休法，對僱員代表，並未規定代表之分配，頗不一致；凡在兩方捐金數目相等之處，則由兩方選擇相等人數，取得名義上之均等，更以一中立人員爲主席。在芝加哥市，由服務人員方面選舉相當之代表一事，已遭遇若干之困難矣。

保管會之任務，應爲政策之決定；退休制度之實際管理權，應委諸勝任之執行監督。該會與該監督，需要專家之扶助。至其款額，則恆在相關領域內之財政官吏保管下。款額之投資，乃屬極端重要者，此事向例，由保管會處理之。

該會之組織，乃一重要事件，因其不僅管理款額，且對應支付之款額數量及性質，有相當限度之自由處置權也。一九二五年，芝加哥之若干警務人員，曾爲彼輩之利益，向邦議會提議，變動當時保管會之人員，由是該問題，乃特別惹人注意。該時，會中設有市長委任之人員三人，在職警務人員選出者一人，及支領養老金者所選之一人。至所提議設置之會，則含有市長所委任之人員三，由在職警務人員舉出之代表三，及在此中兼職之財政局長。關於此項議案，著名養老金立法學者警務養老金會書記塞克斯（George O. Sikes）先生，曾作如下之敘述（註一）：

此在名義上，使公家對該會之管理，有較多一人之優勢。但市長所委任之人員，必不積極從事。余以爲此堅強之三人團體，具有爲團體服務之旨趣，且皆在政治上極有力量，卽如警務人員者，久而久之，必將支配此七人之會；此中其他四員，並不代表實際之團體利益。或有人謂：市財政局長於長時間之後，將與會中警務人員代表相團結；果有人假定市長所委任之三人，將起而與彼輩相抗衡，此若就久遠而論，亦係一趨於極端之假定也。

支加哥警務養老金制，若就愚見，乃係世界上之最優遇者。因此，支加哥市民，頗引以爲榮。養老金制之創設，乃爲僱傭之公衆及僱員雙方之利益。余以爲政府負責領袖之代表人等，須有對公家養老金額之較大管理權，以確使此等款額，達到其設置之目的。誠然，若干款額，以管理權付於僱員，但余認爲該項法律之制定，對其中所含之基本政策問題，並未作充分之考慮也。

支加哥納稅人等，對警務養老金款額之捐納，較之警務人員所捐納者，約在四倍五倍之間。即僅依此而論，似應使市政府負責領袖（市長）之代表人等，具有對該會之絕對管轄權也（註二）。

（註一）Citizen's Association of Chicago, Bulletin 66 (1925).

（註二）厥後此議案終制爲法律，載在一九二五年法律第二〇八頁；而塞克斯之預言，亦於半年之內證實矣。

第六節 退休制度創設之目的

初，政府爲僱員輩所設置之養老金，乃屬於仁慈性質者；但逐漸傳爲「老年及忠誠公僕」應享津貼，以爲政績報酬之概念。其後，此項概念，又轉生一種信念，即退休金實際上爲延期之付與，僱員對此之享受，乃極端之權利事件。政府方面扣留薪金而撥充退休金之主要標的，乃在確得由減除老邁而產生之較大效率；惟其他目的，亦與此相重合。

居僱主地位之政府，雖爲與退休制度有深切關係之一造，然僱員輩之利益，與身爲收入之源，且爲「公務道

德與社會倫理仲裁者」之納稅人利益，實亦頗爲重要。政府方面所尋求之標的，按梅爾廉之敘述如下：（一）自精壯人員中，減除因年事已高或服務已久而失去效率者；（二）減除於早年因偶然事件或疾病而失其效率者；（三）促進現存僱員之風紀；（四）保留現存僱員中之最優者；果無此制存在，則若干此等人員，將另覓其他職業；及（五）向服務中吸收優等之人員。但吾人仍可申述：萬勿加重公家服務之死滯性；蓋因僱員或官吏，自此行政領域轉移於其他，以及自服務告退二者之非常困難，已使此種死滯性，不堪復加矣。

塔孚特總統，確爲退休立法之倡導者，雖將立法方面之必要任務，留待其後之共和黨人；然吾人對其促成最後結果之偉大力量，幾不能有所懷疑。於呈交效率與節約委員會關於退休立法之報告書時，彼曾對國會作如下之演說：「凡熟悉此項情形者，均認政府必須有相當之行動。在現勢下，政府之損失，將陸續增加。吾人必須採取一種方法，然非至僱員因年高而無效率時，盡量罷免之之方法。目下之實施，保留此等僱員於薪俸冊上，並當其更漸年高時，使其爲較少及較輕之工作；此制若再延續，勢必嚴損整個服務之效率，且增加政府之消費；而此項消費，定將超越因採行合理救濟計劃而發生之損失也。」

欲知年邁之僱員，何以未爲其長官所罷免，吾人僅閱讀前任養老金局長之證詞，即可明瞭。「局中有年老人員某，其完全無效之程度，竟使余作罷免之之決心，彼已在八十歲以上，且當余置放擬在翌晨發佈之令於案上，而罷免幾於實現之頃，彼忽然死亡；此實使余震驚。假使余已發佈該罷免令，則人或怪余無形中殘殺之矣。余誠無勇氣更罷免任何年老之人員」（註一）。

道爾 (Doyle) 曾謂「他一局署領袖，依法罷免年高之僱員三人。一人在數週內故去，他一人死於二日之內。第三人，一年老軍人，於此後不久竟自戕其生。此即老邁人員之慘澹悲劇也。」

塔孚特效率與節約委員會所造成之統計，指出哥倫比亞區之二二、七五四僱員中，有九五一人，為七十歲或七十歲以上者，而因彼輩年邁所釀成之財政損失，為二二〇、〇〇〇金圓。據言，此等數字，較諸實際尙少。該委員會曾試為估計，假如退休制度不被採用，哥倫比亞區分級服務中，因年邁而造成之未來損失總量，其始計為每年二二八、〇〇〇金圓，至三十六年之後，則將達每年六五一、〇〇〇金圓。政府方面，正設法減輕此等損失，且於同時設法使公務機關，對志願者及在職人員，有更大之吸引力。

吾人應附帶聲述，除非退休制度為強制性時，政府之目的不能達到，而對此種強制，已有若干僱員，發出反對論調。惟欲施行強制之退休，實有一種明確之理由。政府志在保障其僱員，同時保障其本身，以革除支薪簿上之無效人員。

至僱員方面所尋求之標的，則因年齡而稍有不同；對迅將退休之年高者，退休金在實際上，乃係意外之惠贈。對年幼者以及新加入服務之中者，自薪金之支付上，扣除其備為最後退休時之款額，實足保障之解脫生活之困難；甚至由一低級之薪俸中，保證有系統之節約，造成安全之投資，並因老年人等之退休，而獲得陞進之機會。

關於退休制度之反對論，大都因美國陸軍養老金之實施而起；蓋此項養老金之浩大支出，已在納稅人中，發生普遍之懷疑也。塔孚特先生，於其一九一一年之國會演說中，曾敘及此點。彼謂：「余深知在國會兩院中，甚或在

全國之中，有一種強烈之感覺，反對文官養老金之設置；且知此種感覺之產生，乃因陸軍養老金之重累而起。「梅爾廉亦注意於同樣之反對論。」退休制度之實際危險，乃在其能啓公家財政之門，而轉入養老金之歧路。政府僱員演爲一種有組織之力量，且以其直接之個人利益爲主眼。反之，一般民衆……對該制，充其量亦僅有極輕微之個人利害關係，假如付償政府消費之金錢，若自間接稅方面徵集之，則此事尤爲顯然。此種情形之最大危險，爲有組織之活躍僱員，將漸漸自立法機關，取得讓步，而以大選之前爲尤甚」（註二）。

其他提出之反對論調，謂退休制度，保留應剷除之人員於其中；此制對節約有所阻抑；且能造成一特別之獲利階級。此等理由之中，第一項有不能否認之真理在，其重要性，可由退休制度之合理採行與管理而減輕之。此外更有人謂：退休制度，乃保證終身在職；對此之反對，至今尙極普遍（註三）。

與此相偶而來者，則爲對官僚政治之無形恐怖。然美國之終將不免於官僚政治，亦與他國無異；且縱拒絕對官吏與僱員作相當之規定，亦當然難於消除官僚政治之弊端也。

（註一）引在 John F. Doyle: "The Federal Civil Service Retirement Law," *Annals*, vol. 113, p. 334 (1924).

（註二）Meriam: *Federal Service*, p. 34.

（註三）一九一二年間，塔孚特總統，不得已而否決一項規定分級僱員任職七年之議案。

公務退休制度之標準論文爲 Lewis Meriam: Principles Governing the Retirement of Public Employees. 吾人應以懇切之語句推紹此書於行政學者。一有用之簡賅敘述，爲全國城市聯盟會養老金委員會之報告書，此乃司徒登斯基所備製者，名爲「公務僱傭中之養老金」(Pensions in Public Employment) 載在 National Municipal Review, vol. 11, pp. 96-124 (1922)。在此等參考資料之中，皆可見有參考書目。兩種皆有建議之論文，見於 Annals, vol. 113, at pages 330 and 338, J. T. Doyle: "The Federal Civil Service Retirement Law," and H. H. Baish: "Retirement Systems and Morale in Public Service." 在本章之正文中，已對第七次國際保險會計會議之記錄，提示注意矣。

討論養老金制度之公務文件，爲數頗多。英國文件上之參考資料，可見於 H. D. Brown: Civil Service Retirement in Great Britain, in Sen. Doc. 290, 61st Congress, 2d session, 前見於 House Doc. 732, 62d Congress, 2d sess. Appendix B. 美國基本文件之關於聯邦政府者，爲節約與效率委員會之報告書 Retirement from the Classified Civil Service of Superannuated Employees, in House Doc. 732, 63d Congress, 2d session. 或 Hearings before the Committee on Reform in the Civil Service, Jan. 17-18, 1912, Feb. 20 and March 6, 1914, and April 28, 1916; R. W. Sies: Teachers Pension Systems in Great Britain, U. S. Bureau of Education, series no. 34, whole no. 544, 1913. 欲求邦及市之文件，應須參考 Massachusetts House Doc. 1400, 1910, Old Age Pension, Annuities, and Insurance; House Doc. 2450, 1914, Report of the Massachusetts Commission on Pensions; Illinois, Report of the Pension Commission, 1910; Report of Police Pension Fund of the City of New York, published by the New York Bureau of Municipal Research, 1913; Mayor's Commission on Pension: Report on The Pension Funds of the City of New York, 1916.

第十七章 公務員之組織

公務員聯合會之存在，並不賴行政長官之善意，而視勞動組織運動中之政治與經濟力量爲定。

司培羅 (Sterling D. Spero)

郵務人員之各種組織，並未爲郵務部承認其正式地位。此等組織在事實上，並非郵務之一部分，而其於該部之行爲或福利，亦不關重要。

羅培爾 (Daniel C. Roper)

吾輩將一視同仁，但將作極密切之共同戮力，以至無對外結納之必要。余倡議應有一種新情勢，即任何人均無需仰賴外界組織，助之取得本部之關切。

赫斯郵務總監。

最近二十年中，公務官吏及僱員之組織，無形中已有非常之演變。對組織方面之一般推動力，爲世界大戰所加速；且組織之成員，雖於戰後各年中，稍形減少；然此種運動，似未嘗因逆境而停止。無論此種運動，被視爲是否正當，但吾人必須於美國公家行政之中，顧及與日俱增之有組織僱員團體。職是之故，研究此等團體現所具有，以及可期許其能具有之勢力，並計量由此所加於公家服務之利弊，實爲重要之舉（註一）。

（註一）因本章爲對政府僱員組織任務之評定，故在立論上，頗注意服務之存續與效率，而對政府工作人員之福利，亦加關切。

第一節 組織之範圍

關於公務員組織之範圍，此前尙乏有系統之研究，目下吾人於討論該問題時，所能完成之最大限度，亦不過供獻若干片段之事實而已（註一）。大規模組織之公務員團體，或可謂由教員開其端；美國教授會（American Institute of Instruction），即係爲彼輩之利益，於一八三〇年成立者。一八四五年及一八四六年，麻色出養邦及康奈提克邦高等小學教員，爲彼輩之特殊利益，退出自組邦協會。一八四五年之後，邦協會之成立極多，當一八五七年全國教員協會（National Teachers' Association）成立之際，其數竟達二十一。全國教員協會，厥後轉爲全國教育協會（National Education Association），該會更將國中若干教育有關人員，聯集於內，共同成立鬆弛之同盟會（註二）。

芝加哥教員同盟會（Chicago Teachers' Federation），係一富有進取性之團體，有奮鬥之歷史，並對地方事件，有相當勢力。其組成乃在一八九七年，現有會員五二〇〇人，並演爲堅強，完善組成，且有效之團體，保障團員之利益。一八九九年，市教育會以經費缺乏之口實，而有減薪之舉。因此該教員同盟會之領袖輩，決定調查教育會之財政來源，並發現若干公司未被課稅。彼輩以殊堪羨佩之勇氣，在法院提出訴訟，控告兩電車公司、煤氣公司、電話公司及電燈公司。彼輩不因其養老金法之受攻擊於邦議會而退縮，更上訴於高等法院，終得勝訴之判決；由此將相關財產之評價，由三五、〇〇〇、〇〇〇金圓，提高至二六三、〇〇〇、〇〇〇金圓。

一九〇二年教員同盟會，因鑑於減薪之事，復將實現，乃納地方勞動同盟會 (Federation of Labor) 之請，而與之相聯合。於是全數教員之方針，乃遠離富紳教育之觀點。此種動向，在一九一〇年及一九一一年中，更行加甚；此乃由於彼輩對職業教育商業化之制度，作有力且終於成功之對抗也。一九一五年，彼輩鑒於政府方面，有使其退出勞動組織之企圖，遂使鬪爭達於頂點。是年九月，教育會採行一種條例，內有如下之字句：「教員等在勞動聯合會為會員，或在教員與工界聯合會相結納，或與工界聯合會之同盟會或協會相結納之組織中為會員，抑或在含有非教員性之負責人，事務代理人或其他各種代表人之教員組織中為會員，皆有妨及固定紀律，有傷及教員集團之效率，且有害於公立學校系統之福利。」因此均在禁止之列。

教員同盟會，立即在法院中抗駁該條例之合法性；法院乃發佈禁止令，阻止該條例之執行，其所持之理由為：該條例失於恣肆，背理，且與行政政策相乖謬。然當上訴於高等法院之後，前判決被駁，而原條例依舊成立。教員輩終被迫退出支加哥勞動同盟會。

郵務部之首先得為組織之場合，乃係當然之事；殆以其中人員，多從事於同類之工作也；但除此情形之外，更有多種早使組織出現之苦痛在焉。所有郵務僱員之團體，均係自動組成者，而郵差之組織為最早（註三）。郵差會要求，將一八六八年所制定「勞動者，工人，及機械工人」每日八小時工作之法律，實用於彼輩。該部加以拒絕，因之運動遂開始於紐約郵差輩與勞動武士團 (Knights of Labor)，聯結一氣。全國郵差協會 (National Association of Letter Carriers)，於一八九〇年成立於波斯頓，雖永未與勞動武士團作正式之聯絡；然若干地方

組織業已實際如此，且多數卓越之武士，已選入全國協會辦公處。其後郵差輩與美國勞動同盟會相結納。目下該團體爲所有郵務組織中之最龐大最興盛者。印行郵務雜誌（Postal Record）。郵差對郵務部及國會，素持和善之態度；此大可由其前任會長之宣言中見之：「余將繼續遵循安全、穩健，且保守之和善及勸導政策，以發展人員之利益，並促成全國郵差協會之進步。」

於郵務書記之間，此項組織運動，會爲波折迭生之歷史。地方協會，於一八八八年成立於紐約；但其中之負責人員，爲郵務當局所解僱，且該協會，會遭受當地郵務長之無限敵意。一八九〇年，全國郵務書記協會（National Association of Post Office Clerks），獲得聯邦政府郵務部之默許，成立於華盛頓。然於一八九五年，該部之態度忽變，凡爲左右國會立法之目的而去華盛頓之僱員，均禁止之。二年之後，該協會因派別之爭，一派演出退會之行動，結成一反抗舊團體之組織，名曰聯合郵務書記協會（United Association of Post Office Clerks）。一八九九年，此項罅隙，因另一新協會之成立而緩和，該協會現仍存在，名曰聯合全國郵務書記協會（United National Association of Post Office Clerks），並有時取名爲縮寫之「郵納博開司」（Unapocs）。

一八九七年中，美國勞動同盟會，起始對郵務僱員，加以注意；但聯合全國協會方面，久有定評，即結合終無所獲是也。此項決定，更加以派別之爭，遂促成一新退會運動，並於一九〇六年，有全國郵務書記同盟會（National Federation of Post Office Clerks）之成立，該會立即與美國勞動同盟會相聯絡。時至今日，該機關仍爲聯合全國協會之敵對者。

此二郵務書記組織，均未公佈其會員之數目；然確知現下同盟會，爲二者中之較大者。該同盟會刊行雜誌，名曰聯合郵務書記 (United Postal Clerk)，全國協會，則出版郵局書記 (Postal Office Clerk)。後者乃重要郵務僱員團體中，惟一之不與美國勞動同盟會相結納者。至同盟會方面，則於成立伊始，即採取侵略性及無畏之方法，且始終與美國勞動同盟會，作密切之結合。

同盟會中之若干職員與會員，曾有數次因行動關係，爲郵務機關所罷免。聯合郵務書記雜誌，於一九二一年，曾以如下之字句，述及當時行將退休之郵務總監：「泰克塞邦奧斯丁城之波爾森先生 (Mr. Burtson, of Austin, Texas)，幾乎摧毀佛蘭克林 (Ben. Franklin) 所開創之我國郵務事業；假如彼之退休，雖非出本願而能與彼快樂，一若此事之給與吾輩者，則彼尙不失爲一快樂之人也。」

郵務之其他支系，亦各有所組織。一八九九年成立之鐵路郵務人員協會 (Railway Mail Association)，將郵務中之「貴族」團結一處。其主要之標的，在捐納最低之保險費，及運用其力量於立法。其中有會員約萬六千人，並刊行鐵路郵局 (Railway Mail Post Office)。該協會雖亦與美國勞動同盟會相結納；但與勞工運動，並無實質之關係。

全國鄉村郵差協會 (National Rural Letter Carriers' Association) 於一九〇三年在芝加哥成立。其標的表見於鄉村郵報 (Rural Free Delivery News)。與此對立之組織，全國鄉村郵差同盟會 (National Federation of Rural Carriers) 則出版鄉村郵遞雜誌 (Rural Delivery Record)。

最近產生之一種組織，爲聯邦僱員全國同盟會，該會設有華盛頓總部，及散佈於全國屬地及島嶼領土三百以上之地方組織。該全國同盟會，乃在一九一七年九月，美國勞動同盟會庇護之下所組成，而今則爲多數公務員組織中最重要者之一。其所發生之情形，亦頗爲特殊。世界大戰之前半期，生活消費激增，而政府官吏之薪俸，則幾乎停滯原態。他方面，政府外界僱傭之薪金，則逐漸提高；因於私人及政府服務之間，形成一種陸續增加之差度。一九一六年二月，國會議員包蘭德（Borland），於行政、立法及司法撥款案中，提出一項附款，將勞動時間，由每日七小時，增至八小時。各部僱員，對此均加抗議，但國會則漠然置之。用是，遂求助於美國勞動同盟會，而高培斯會長（President Compers），允個人與威爾遜總統相接洽。

一九一六年二月二十六日，軍需機關之少數僱員，發起協會，三日之間，簽名者即達百人以上，舉行大規模之民衆大會，以反對包蘭德增修案。此民衆大會，爲該協會增加數百會員，且於一九一六年三月中，正式成立聯邦僱員聯合會（Federal Employees Union），且立即結納於美國勞動同盟會。在數月之前，他一聯邦僱員聯合會，亦於舊金山組成。目下，美國勞動同盟會所派之組織人員，已到達各城市，而新團體亦急速組成，直至一九一七年九月間，全國同盟會創立之機運成熟爲止。第一次大會，在高培斯會長領導下，舉行於華盛頓之美國勞動同盟會會所。該全國同盟會與其他各僱員組織不同之處，乃在其不以技藝爲限制；反之，於任何地方之聯合會中，除聯邦郵務人員外，其他之聯邦僱員，均可入會。因此，該同盟會定有發展，而超過其他各種技藝及職業聯合會之可能，且能以特種技藝組織所不容之廣汎目的相號召。全國同盟會之他一特點，乃在高級監督官吏及普通人員之間，不

分界線。但握有「僱用與罷免」權之官吏，並無充任職員之資格。

該同盟會之管理機關，乃係會長，九副會長，及一書記兼會計所組成之理事會，該理事會，亦須接受常年大會所授與之命令。理事會中之三人，以保管會之名義，管理該同盟會之財產。該組織之收入，乃來自每人每月之徵金二角五分，入會費之四分之一，證書費，及特別之徵集。地方組織之管理權，大部由各該地方聯合會保有之。

全國同盟會之會員人數，亦受到戰後勞工組織人數減少之同種影響。一九一七年末，此中似有會員萬二千人。完善之統計，固不易得；然吾人可謂，其會員之最高額，於一九二〇年中，共達四萬八千人。此後，由於各種服務中之頻繁解僱，大量罷免；且由於在美國勞動同盟會中，造成同種減退之一般趨勢，該會人數，遂有相當之減落。目下（一九二六年）會員之數目，約及三萬二千。惟各地方會之數目，已逐漸增加，現有三百十一處。常年收入，共約一〇〇、〇〇〇金圓。

該全國同盟會，自一九一七年成立以還，多方積極從事於自衛及侵略之行動。除保障每日七時勞動之需要外（註四），更曾堅決反對任何損及公家服務利益之企圖。該同盟會因生活消費之日增，會賡續為薪俸之調整而鬭爭；第一，要求以一二〇金圓以及其後二四〇金圓津貼之增加；第二，則主張每年作再度分級之必要。退休與再度分級，均為其所抱之主旨，而此二者，現已載入法制。吾人如謂，全國同盟會，關於制定此二種法律之力量，縱非裁決之因素，亦為一重要者，實非過論。

全國同盟會，既與美國勞動同盟會相結納，且深資其護持；故被視為美國勞動運動中之一實質部分。該同盟

會遣派代表一人，參加美國勞動同盟會之常年大會，並以讚揚之詞，高論其兩團體聯絡之價值；但於美國勞工對資本家之鬭爭上，該機關僅作輕微之援助。其會員輩，雖對勞動問題，逐漸關心，然聯邦官吏或僱員之見的與同情心，究與工廠工人所具者，微有不同也。

全國同盟會所採之方法，頗為保守。其職員等在華盛頓，設一與國會聯絡之機關，備製議案及其說明書；並由其逐月之出版物，聯邦僱員（The Federal Employee），鼓吹對其會綱之注意；且取得地方機關之贊助，而以呈請或進諫之方式，左右國會議員。於再度分級運動期中，亦曾邀得若干非勞動團體之贊助。該同盟會，強烈擁護考績制度，並在此方面，與全國吏務革新聯盟會，共同努力。惟從未憑賴罷工為報復之手段。

關於數種重要之邦公務員組織，亦須加以簡單之敘述。此中，無論在外形上及活動上，均當以一九一四年成立之紐約公所（New York Forum）為最著。該公所，乃市、邦及聯邦僱員組成之同盟會；其根源，遠溯至一九〇八年之紐約（市）吏務協會（New York (City) Civil Service Association），及紐約邦之吏務協會。一九〇九年以還，該市組織，曾在普瑞爾（Frank J. Priol）先生領導之下；該氏以協會會長，公所所長，導報（The Chief）主筆，及邦協會書記正式上峯之地位，支配整個之同盟會（註五）。然除此公所之外，尚有他種公務員所組織者，計有教育、警察，以及消防隊之團體。

該公所發表其會員額數，約在十五萬與二十萬之間；然此實係過甚其詞。在紐約邦內，聯邦、邦及市僱員之總數，據該邦吏務委員會之估計，約達二十九萬人。吾人自此中，須除去紐約市外之各種僱員，近六萬之教員、警察與

消防隊，以及約及半數之郵務書記。一九三三年間，其聯合團體之數目爲二十六，中以紐約吏務協會爲最要。該公所刊行週刊，名曰導報，以致力於聯邦及地方僱員之利益。

該公所與勞動組織之間，雖保有相當限度之合作，但始終拒絕與美國勞動同盟會相結納。彼輩對結納問題，以及對採用罷工手段之態度，表示於其會長之陳述中（註六）：

本機關之態度，乃任何人均有加入美國勞動同盟會之權利；然此舉究是否賢明與合宜，殊有問題。美國勞動同盟會，已明白表示：不需求城市文官作罷工運動，且維持法律與秩序。若干市僱員之組織，早已與該同盟會相結納，且已結納許久；惟於彼輩之間，並未作任何罷工之接洽。論及與美國勞動同盟會之一般結合，余頗敢相信，果爾出此，並捐納吾輩之薪俸，以圖鬪爭之利益，必將爲城市僱員之愚昧行動。彼輩並無鬪爭之企圖，該同盟會之本身，亦並不欲彼輩實行鬪爭；因是，如此之捐助，將僅能表示：彼輩乃積聚款項，爲其他組織之消用耳。

實際上，此公所主要之憑恃，乃係其在政治上之力量。十餘年來，該機關已公開作政治之活動，鼓吹民主黨人之當選，及共和黨人之失敗，贊助某若干議案，而反對其他。於一九一四年，又於一九一八年，該公所派委員多人於全邦政黨大會，要求有利於考績制度之黨綱條款；更會一再於某種重要問題，對候補人員提出質問。一九二二年，該機關奮勇排斥米勒（Miller）邦長，並鼓吹前邦長司密斯之當選。該公所廣續積極活動於概算及款額分配會，邦議會，甚且出現於華盛頓。在憲法會議之各次集會中，有文官之代表，出而爭辯審核權，且反對退伍軍人之優遇。此外，彼輩之社會工作，亦爲普遍之政黨空氣所籠罩。

市與邦政治上之積極參與，並未嘗證爲單純之利端。市教員同盟會因不贊成此種策略，而退出一部。警察及消防組織，亦因該公所之政治態度而乖離。就可能之推斷，該公所或終將演爲政治組織下之民主黨人居職者；彼輩在市政府中，佔不重要之部分，故將不能爲過甚之活動，但將於維持其領袖輩之政治地位方面，深有力焉。

支加哥市有組織僱員之大部，見於各種技藝聯合會。通常均與美國勞動同盟會相結納，僅有警察及消防之組織爲例外。在歷史上較爲重要者，乃係吏務聯盟會（Civil Service League），該聯盟會，曾輝耀二十載，但今已不復存在。質言之，此聯盟會，實爲最著名地方僱員組織之一。當其於一九〇一年，爲求考績制度之奉行而組成後，始終努力於公家服務之完善方面，而此乃係美國公務生活中之罕見者。其基本活動，爲保障分級服務中，受長官不合理待遇之僱員。按該市之服務法，夙即允許文官輩，有在吏務委員會前之受審權；此項權利，即係該聯盟會，保障僱員之主要武器。該聯盟會之理想，證示爲一種弱點，同時亦爲強力之泉源；因其對效率記錄不佳各僱員之保障，以致未受扶助者，繼續退出。自始至終，聯盟會方面，從未要求對各個人或對整個服務之增薪。會員數目，素甚少；而由某敵對才能勞績制者之當局，且促成市政傾頹之際，遂敲動該聯盟會爲積極團體之喪鐘。在此集團中，或亦與其他任何僱員之組織無異，可尋得一種卓越之公家服務觀念，由此對其會員，給與道德上之助力，及革新之勇氣，以掙脫職祿分贓者之氛圍。

爲求養老金法之採行，並保障該法之條文起見，而促成之重要組織，名曰城市僱員社（Municipal Employees Society）此中有會員千五百人以上，遍佈於服務各支系之中。該社之標的，嚴限於有關養老金法之各種事

件，而特別注意，勿涉及不相干之政治或政爭事件。往昔吏務聯盟會之各中堅份子，亦為該社之社員。

工程僱員協會 (Engineering Employees Association) 為一急進之組織，其會員中，包含鉅量之工程幹部人員，此外更有一工程僱員之聯合會，與美國勞動同盟會相結納。工程僱員協會，與美國工程師協會 (American Association of Engineers) 及西部工程師社 (Western Society of Engineers) 相合作。目下，其主要之宗旨，係修正薪俸標準。該機關對工程師之薪俸情況，曾印有精采之報告，附以證明之圖表及比較之陳述，呈示於市財政委員會。在工程師之間，近有若干人退職，以年齡較輕者為尤多；而其停留居職之人員，亦不得不覓外界之工作。按彼輩之陳述，其所以停留於服務中者，乃為三種原因：(一) 對其工作及政府之偉大工作計劃，具有興趣；(二) 養老金；(三) 轉移服務於實業機關之困難。

在若干聯合會之中，官署僱員協會第一二七五五號區分會 (Office Employees Association, Local 12755) 乃極堪注意者。該機關之成立，在一九一六年，於成立之前，財政委員會，曾告無組織書記中之某代表，謂該委員會，僅聽取有組織勞工之意見。該聯合會處理社會工作，每年之出遊，並特別注意於提高薪俸標準。目下，該機關遭遇一敵手，即城市書記戰期服務人員協會 (Municipal Clerks Ex-Service Mens' Association)。該協會之目的，為促成僱傭情況之改良。聯合會中之有相當專門職業旨趣者，乃側路考查員聯合會第一四七七一號區分會 (Sidewalk Inspectors Union, Local 14771)。

科學實驗工作人員聯合會第一六九八六號區分會 (Scientific Laboratory Workers Union)。

1936)中，包有衛生局中之常任化學家，徽菌學家及實驗助手。臨時服務人員，不得爲會員，其中之會員分二種：正式會員，爲在被承認大學卒業，或修業二年而在科學方面有二年以上之經驗者，見習會員資格，加於實驗助理人員，直至彼輩取得正式會員資格爲止。該聯合會除正當繳費之外，與支加哥勞動同盟會，有極少之關聯，且根本爲一局之組織。除其他若干城市僱員聯合會之外，尚有許多技藝聯合會，凡在城市工作者，均得爲會員。

市僱員百分之九十，業已有所組織之事實，明示對組織成效，有普遍之信心。在制定預算期中，此等團體，均積極活動，且各自準備；在此期至下期之間，則轉趨沉寂。吾人當無疑問：財政委員會，已受制於勞動同盟會支配下之各種鉅大而強固組織。惟組織成員多少之限制，頗爲一嚴重之問題；凡微小之聯合會，勢力亦弱。他種限制，則係技術及專門僱員等，不欲採取較大聯合會所用而成功之各種策略，卽如罷工，罷工之威嚇，及政治勢力是也（註七）。

於結束本節之際，吾人對公家服務中僱員組織之事實，可冒險作若干之一般推斷。公務員之聯合化，爲二十世紀之現象，此中雖不無例外，然尙大體真實。一九〇〇年以還，僱員組織之數量上，已有緩漸之增加，大戰期中，增加尤速，繼則自一九二〇年左右所達之頂點，有所減退；但目下並無更將減退之指示。由此觀之，各種聯合會與組織，應被公認爲國家政務中之正當及合理原素。公務員組織創始之原因，不一而足，若干係特別性質，其餘概表現爲該時期之一般特質。組織乃二十世紀風氣之一部，而公家服務中之運動，亦確與時代之潮流相調和。一九〇〇年之後，物價上有整個之提高，戰期中更加暴漲，乃強使公務員之負擔，陸續增加，此乃立法人員及制定預算官吏，所少能料及者。低微之工資及薪俸，於公務員之聯合上，較其他任何原因，均爲重要。其他刺激，亦有助於彼輩之結

合。因是聯邦僱員全國同盟會，乃起自對每日七時工作制之攻擊；郵務書記同盟會，乃生於結納美國勞動同盟會之願望；而吏務聯盟會，以擁護才能勞績制為主旨。實質上或幻想中之憤怒；共同標的之取得；共同理想之實現；單一社會意識之培育；凡此均為各種組織所依據之原則，祇其依據之程度，微有不同而已。

(註一) 歐沃萊克博士 (Dr. Louise Overaker) 曾製擬一種有價值而未印行之調查表，其中列舉若干組織之名稱，地址，及負責者。該女士之分類，包括(一) 邦官吏所參加之科學與專門職業組織，(二) 以公務官吏為主體所組成之組織，如吏務委員會全國大會，各邦採購人員全國會議，及美國各邦地質學家協會是，(三) 政府僱員所參加之勞動組織，(四) 完全由聯邦政府僱員所構成之組織，如聯邦僱員全國同盟會，及各種郵務組織，(五) 意大利諾邦僱員組織，(六) 芝加哥市僱員組織。對較大各邦及各市備製此類調查表，或能促成極有效用之工作也。閱 Victoria B. Turner: "Mutual Relief Association Among Government Employees in Washington, D. C.," Bureau of Labor Statistics, Bulletin, No. 282 (1921).

(註二) Carter Alexander: Some Present Aspects of the Work of Teachers' Voluntary Associations in the United States, esp. pp. 19—23 (1910); C. S. Foos: "State Teachers Associations," in Reports, Commissioner of Education, 1909, vol. 1, pp. 251—74.

(註三) 依有系統之見地，所作之郵務組織最佳敘述，為 Sterling D. Spero: The Labor Movement in a Government Industry (1924).

(註四) 該議案於第二次由國會議員包爾德提出國會時，為國會所通過，惟於高培斯會長接洽之後，竟為威爾遜總統所否決。

(註五) 首次會議列席之組織為：每日僱員 (Per Diem Employees)，街道清除局之車夫，清道夫及廐丁首埠保障協會 (Metropolitan Protective Association of Drivers, Sweepers and Hostlers of the Department of Street Cleaning)，紐約郵差協會 (New York Letter Carriers Association)，紐約郵務書記協會 (New York Postoffice Clerks

Association) 紐約吏務社 (New York Civil Service Society) 布魯克林郵差協會 (Brooklyn Letter Carriers' Association) 工程師同仁協會 (Engineers Benevolent Association) 副官同仁協會 (Lieutenants Benevolent Association) 警長同仁協會 (Sergeants Benevolent Association) 巡邏警同仁協會 (Patrolmens Benevolent Association) 見 The Chief, October 31, 1914.

(註六) New York Times, September 20, 1919.

(註七) 支加哥各組織及聯合會之表, 印於本書附錄二。

第二節 僱員組織之功用

概括言之, 吾人對公務員組織之所能預期者, 乃係團體意識之發展, 及應用此種共同需要與共同利益之情緒, 以改善彼輩之地位。更藉集體呈遞之要求, 連帶保障之地位, 以及被認為嚴密社會組織中重要團體之一, 而其特質與旨趣, 又不被忽視等等, 遂使其原有之勢力與力量, 日見增加 (註一)。

公家服務中有組織之僱員輩, 於公家行政上, 曾用種種方法, 完成有益之任務, 此乃無容疑問者。在許多情勢之下, 僱員輩之旨趣, 亦即完善行政之旨趣。吾人只須留意其對才能勞績制之擁護, 即可見此事之真實; 而特別在才能勞績制方面, 僱員之援助政府, 較在任何其他方面, 均為真切。彼輩急於檢舉對條例之違犯, 且恆反對此類事宜; 質因彼輩本身之集團利益, 每當正規之委任步驟, 陞遷及懲戒脫軌之際, 即蒙受損害也。彼輩非僅在若干市中, 為防止職祿分贓制重現之惟一有力代表機關; 即在聯邦行政領域之中, 亦確被認為才能勞績制之領導實際擁

護者。其他不若是顯然，但仍係確然者，僱員輩要求退休立法，訂定薪俸，以及健康工作環境之旨趣，亦與完善行政相調和也（註二）。

經此等組織中負責人員所提出之集團忿怨，亦較個人單獨表示之不滿爲佳。集團機構，易於避免無根據之批評及不足重輕之忿怨，而着重於能受重視之一般不滿。此外，團體方面之負責，可調和輕易產生之批評態度；而僱員代表與公務官吏間之不時討論，更可融洽雙方，使之互知對方之觀念與情勢。自立法團體之立場言之，一單簡且負責之聲請書，固較一部或一派或一人之聲請，爲愈多多焉。

此等團體，亦形成一有用之孔道，由此監督官吏輩，可將其本部之意見，指示於僱員。歷若干次之經驗，一命令或規章，恆較一部領袖非正式陳述之效力爲小，而於事前會商已取得團體方面各領袖之贊同者，爲尤然。在僱員間，誠有永久合作之願望，若能經過組織與指導，實不失爲最有效力之事也。

風紀乃多種原素之混合物，其中之若干，以團體一致之意識，及團體對其共同工作關係之意識爲中心。無組織及無領袖之人羣，並不能產生風紀；組織之本身，容或能或不能爲促成風紀之有力原素；但如加以相當之激勵，則實能之。逐月之雜誌，逐年之會議，地方之集會，合作之習慣，嚴重時期之互助，均逐漸促生團體精神；此即長期公務員團體之特質也。富有機智，誠心及善於辭令之部門領袖，可將此等男女人員集團，融合爲一忠誠且有朝氣之組織。團體組織，非惟傾向於發展服務之團體精神，抑且趨於發展全國之觀念。較大之聯邦組織，無論在範圍或會員方面，均爲全國限度；其全體會議中，聯合美國本部及其領地之各方代表，其討論之內容，自阿拉斯加以至波多

利哥(Puerto Rico)並遍及大陸之美國；至其內容，雖有時較窄，但旨趣則非常濃厚。

利用此等組成團體，以造成較良行政之較大可能性，尙有待於發展。高級官吏輩，對自下級人員而來之建議，在態度上並不完全懇切，而下級人員輩，亦未嘗於效率問題，改良方法或減輕消耗等問題上，有若何之供獻。此乃容或不能避免者；殆因較良之方法，將使工作減少也。他方面，欲由五〇〇、〇〇〇聯邦僱員中，取得關於服務改良上，有最高尙價值之意見，亦係當然可能之事。美國各組織，僅輕微注意於專門職業標準之發展；此種運動在英國，久已由文官社(Society of Civil Servants)及全國地方政府官吏協會(National Association of Local Government Officers)之領導，而完善發展矣。將公務提高至公認之專門職業地步，專門職業標準，及道德之規定與維持，以及專門職業實施上，對青年僱員之訓練等等，均係有待於培樹之無限機會也。

各種公務員組織之公正觀查者，亦非注意於自善良行政立場，所不能推讚之數種特質。若干年來，彼輩之利益，夙與公家利益相牴觸，且起而與公務官吏相衝突，亦或與輿情相背謬。吾人尙須疑問，自分級服務中，罷免應經司法審核之議，即若干團體綱領中所擬計劃之一，究是否與公家利益相調和。若干組織，絕對保障其會員，而不論其是否受到政府公正之懲戒；此種政策，實應加以非難。在較少之情形中，若干組織，業已憑恃其罷工之恫嚇，且有時竟出於同盟罷工。更常見者，組織對行政方面，僅採取敵對之態度，因細故而拒絕合作，並妨礙有效之工作。亦有時，地方組織推進其政治活動，竟達於可憎之地步。

公務員之組織，於其綱領之中，均肯定其推進服務之願望。總之，吾人須謂，彼輩完成此種目的之實際方法大

致爲增多薪俸，減少工作時間，及改良工作環境。果使此等事物，能提高服務之風紀，此卽不失爲有用且必要之綱領。然聯邦服務中，以科學方法（時間與動作之研究）所記之公務員成績，紐約市僱員對訂薪標準之態度，以及公所方面，對公務員調查局之敵對態度三者，實爲使人失望之事（註三）。此等有組織之僱員，對更有效之服務，僅有極少之良好供獻而已。

關於公務僱員聯合會或組織之其他各種問題。有人以爲對公務有危險者，亦有人以爲平順無須慮者。若干此類辯爭之問題，將於下節中有所商榷，而將以其自動組織之權利爲開端焉。

（註一）英、法、德及其他國家之文官，均已嚴密之組織。參考 William A. Robeson: *From Patronage to Proficiency in the Public Service* (1922); Jacques Busquet: *Les Fonctionnaires et la Lutte pour le Droit* (1910); Raphael Alibert: *Les Syndicats, Associations, et Coalitions de Fonctionnaires* (1903); von Schert: *Die Entwicklung der Beamtenschaft und ihre Interessenvertretung* (1919); 此外更可參閱以下各雜誌，卽如 *The Civilian*, *The Quill*, *La Tribune du Fonctionnaires* 及 *Deutsche Beamtenschaft* 等。對英國大多數文官組織所完成任務上之重要評論，參閱 Hugo R. Meyer: *The British State Telegraphs* (1907)。

（註二）此項敘述，並非謂，每種退休制度或分級之由政府僱員贊助者，均極完善，僅謂其一般之影響，尙屬良好而已。

（註三）紐約市官吏輩所用之笨拙策略，實給與有組織僱員輩，反對此類改革之口實。

第三節 結納之問題

於美國聯邦之中，組成專門職業協會，職業團體，以及一般所謂之聯合會，雖未得普遍之承認，但反對者亦頗

少。就吾人之所知，直至一九一二年，國會立法對此類事件，從未有所准許；惟該時已有若干重要之全國組織，成立多年矣。一九一二年中，國會正式准許分級之文官，得有所組織，結納外界組織而不負同盟罷工之任務，並得向國會提出不滿。此項法制，同時推翻羅斯福總統之著名命令，即僱員組織間，常指為應用於各協會及各個人之「禁聲條例」者是（註一）。據一般所知，該法制已將僱員組織，置於國會認可之保障下；然並未能攝制各部領袖之態度。此輩於近十年間，曾多次作敵對之行爲，專就吾人已知者而言，各種之全國組織，尙未獲各部之正式認可，僅其間之工作關係，已維持至相當之程度耳（註二）。在各邦政府之中，尙無此項論爭；然在若干城市中，該論題已促生激昂之事件。論爭恆集中於某種特別人員之聯合權利，即如警務人員與消防人員是；警務及消防局署之領袖輩，幾均反對此種傾向，而主張以某種「官式」之聯合會，代替獨立之組織。米棲勒市長於長紐約市之前數年中，曾提議組織各種僱員評議會；但市僱員輩，深恐此乃計擬廢除彼輩所自組之協會，因而不欲過問。總而言之，各級僱員，均被認為爲其利益而組成協會之權利；此種行動，可出自許多方法，祇須不妨害公共利益即可。

進至更爭辯之境地，吾人可自善良行政之立場，討論僱員組織，結納其他組織之適當性；大多數結納於勞動組織，最恆見者，爲加入美國勞動同盟會。美國勞動同盟會，對此種事件之態度，非常明顯（註三）。該同盟會視政府之僱員，亦屬於勞動階級，頗希望其團結及結納，且曾有若干次，積極自動促生此等結果。

吾人可提出一問題，即與美國勞動同盟會之結納，其行爲之含義若何？第一，結納之意義，乃係政府僱員與有組織勞工間之機關聯絡。此項聯絡之程度或深或淺，亦或僅指社會團體間，負責人員輩之偶爾接觸，而其間僅有

極薄弱之真切同情或了解。依據美國勞動同盟會之條例，結納行爲中，包括對該同盟會之會計股，繳納逐月及特別之徵費，但不繳同盟罷工費。結納更有派遣代表，赴同盟會常年會議之義務，並相機參與有關勞動人員利益問題之討論與解決。結納謂美國勞動同盟，將輔助政府僱員，以使國會或各部同意於彼輩之要求。輔助之方式，恆爲向各種立法委員接洽，對總統聲訴，普遍宣傳，及在選舉期中對候補人員之擁護與攻擊。此外，於促使組織之發展，及調解各組織間之敵意方面，亦可期其輔助。在地方行政領域之中，結納之意義，則謂政府僱員，在中央勞動聯合組織中之取得地位；惟此項特權，並未恆見實用。政府僱員之結納於美國勞動同盟會，原非爲其本身取得罷工之權利；且該同盟會，亦未鼓動彼輩罷工；而同盟會亦不能要請彼輩，參與同情之罷工。結納或可視爲，於政府僱員方面，促成一種同情勞動組織之態度；然此種態度之發展，尙未能（有少許之例外）實現也。

各種僱員組織之間，對結納於勞動組織之願望，了無一致之見解。若干組織積極反對結納，其他若干，則急於取得普遍之結納；而若干業經結納之組織，則似對有組織之勞工，無任何真正之同情，僅維持正式之關係而已。聯合全國郵務書記協會，已取嚴厲之態度，反對結納。於其雜誌郵務書記中，曾表明態度如左：

郵務書記登與文官服務僱員同，有數種義務，數種規定，不同於普通之私人服務界。彼輩對國家之宣誓，亦同於海陸軍人之所爲。彼輩不得爲自身之利益，參與政治活動。政治上之參與，顯示非依成效之陞進；顯示政黨之政治徵收；顯示吏務之腐敗與分肥。文官輩，不得公然或默示恫嚇政府，亦不得對政府實行罷工。……結納（與美國勞動同盟會）僅能有一種目的，而該目的，即係恫嚇政府。外界各勞動組織，堅持反抗政府之同盟罷

工，且亦參與政治活動……陷國家於危險中者，莫過於政府服務爲勞動組織所操縱。此卽代表政治與勞動聯合之官僚政治……

他方面，聯邦僱員全國同盟會，則視結納爲當然且有利益之舉動。該會於必要時，尋求美國勞動同盟會之助力，繳納正規會費，派遣代表於常年勞工大會，並在華盛頓作頗密切之合作。郵務書記同盟會，視其與有組織勞工之結納，爲政策特色之一，表示與勞動運動休戚與共之意識，而於必要時，定可藉政府外界之援助，以實現其綱領。

自另一觀點立論，吾人如追訊國會與高級官吏，以及全國吏務革新聯盟會等機關之見解，乃頗饒興致者。國會方面，現已正式裁可相互結納之權利。然若干國會議員，則個人反對與外界組織之結納。一九二〇年，在退休法案之辯論期中，上議院曾提出一關於該法案之修正條款，反對任何政府僱員之組織、結納、附屬、或充會員而爲勞動組織之上級團體或高級團體或機關。爲擁護此項修正條款起見，提出四項基本之理由：第一，美國勞動同盟會已於鋼鐵罷工及煤礦罷工諸事件中，與政府處於敵對之地位，因此，與該機關之結納，乃係置僱員於反對政府之地位；第二，美國勞動同盟會，乃係單一階級之組織，因之，公務員與此類機關相結納，實爲分所不宜；第三，該同盟會從事於與國會議員之政治鬭爭，且會中傷之，故此種結納，將使有組織之聯邦僱員，與國會議員釀成政爭；第四，聯邦僱員，適圖藉此項結納，強迫國會制定有利於彼輩之立法（註四）。該項修正條款，並未爲國會所容納。

波爾黎森先生充任郵務總監之時，將組織與結納行爲，對國會之危險性，曾經多次指出。左引其在一九一七年常年報告書中之數段，可概括其論旨（註五）。

此等組織中之若干，派遣代表於華盛頓，其目的專爲左右立法及表示忿怨，而此等忿怨，多係出於幻想者。由於各種事實之曲解及誤述，遂促成彼輩對行政官吏之不恭敬，服務不忠誠，且使紀律之維持轉爲極端困難。

……

此等組織，舉行全國及各邦會議，更有各種印行之雜誌。其會議之時間及雜誌之篇幅，均完全致力於自私自利之事件。

（於參述戰爭情形之後）吾人可引爲憾事者，有組織之僱員，適在造成若干之自私要求，並堅決主張，彼輩不得被限定或被允許作超過定時之工作，而彼輩之薪俸，務須有不斷之增加。然在實際上，彼輩已得相當之薪俸，即較塹壕中戰士，約高三倍之報酬是也。……

此等組織……企圖支配政治上及立法上之事件，並公然誇其將實現私利之勢力。

吾人理合允諾彼輩，爲其團體與相互幸福而組織，當被邀請時，出席於國會中之委員會，並供獻其所熟諳之郵務消息；惟爲其他目的而形成之組織，如干涉服務中之紀律與行政，操縱公署提名人員之選舉，或強求執行有益於彼輩，而無裨於公共福利之立法等等，應即廢除。

僱員輩與政府間之關係，盡爲人所共知之事件，而僱員輩之利益，恆爲輿論所保護。在他界僱員間，以組織爲合理之理由……因此並不存在於政府僱員情勢之下。彼輩恆能依賴輿論，而在僱傭中，享受其完全權利。

吾人可謂，全國吏務革新聯盟會，或足代表公務團體外之最良意見。該聯盟會於一九一九年常會決議中，確

定其立場如下：

全國吏務革新聯盟會，以目下公務僱員在薪俸及工作環境方面所身受者，乃係不幸之事；並置信此種情勢，爲急須改善者。

吾人相信，此種情勢之救濟方策，即所謂公務員組織，廣求與各工界聯合會相結納，實與國家以嚴重之危機，其中確有同盟罷工可能性，及政治問題與工業問題之混淆；且吾人亦誠相信：此項救濟，頗應自政府官吏與僱員，自由且公然之合作上尋求之，舉行聯席會議，以期保證僱員輩，在訂定報酬標準及工作情形上，有相當之發言與影響。

論及包括公務官吏大部或一部之專門職業協會，其與他種專門或科學團體之關係，乃係一種純粹之利益。後輩之專門地位，因此而加強，而政府則取得有組織專門團體中所有之鼓勵與擁護等利益。兼有公家與私人服務性質之專門職業組織，有一種重要之職責在，惟尙未受深切之注意，且罕爲人所承認；此即保護其中之會員，反抗政黨勢力對公務之干涉，並於其會員被僱之處，堅持職業上之自由及職業標準是也。僱用於一市或一邦之醫生或工程師，若無醫界或工程協會保護之事，則其淪爲極卑劣職祿分贓制之犧牲品，乃係最普通之可能事件。至各大學教授輩，則資賴美國大學教授協會（American Association of University Professors），以對其事物，作較良之管理（註六）。

關於結納工界聯合會之問題，不能給與簡單之答案。在以下數種情形之中，其地位迥然不同：如臨時或長期

僱用於公家之手工業者，及技藝人員；吾人可以總命名為書記之廣大羣衆；及重要性最大之特種服務，如維持秩序，及保障生命與財產之警務、消防、及衛生，以及重要性較輕之教育服務等是。少數人（如有時）否認技藝人員，及手工業者之結納權利；若干人否認書記輩之結納權利；而或有大部人員，否認警察、消防隊及教員輩之結納權利。

吾人若論及僱員，似可見其目下所獲者多，而所施者少。此輩可享受，且有時利用勞工組織之勢力。其所繳者，僅係特定之少許會費；但保留其身分，任意贊助美國同盟會之政策，或否，一視其是否賢明或正當。彼輩絕不能被誘而出於罷工，僅能作間接之活動，且直至彼輩自願從事於此之際，方能使之贊助工業罷工而反對政府。若干團體，即如全國聯邦僱員同盟會之類，曾盛稱美國勞動同盟會贊助之價值；然後者幾不能由全國聯邦僱員同盟會之三〇、〇〇〇人集團中，尋出任何種重要之實力。

自優良行政上著眼，吾人對若干種之論斷，應加以平衡之考量。文官組織，與政治負責官吏間之正當關係，應有多種之調整，以使僱員輩之集團表示，至少能確得相當之考慮，而於組成時，更須取得大部僱員之自願合作，並免除敵對或利害衝突之意識；然由於利害衝突之不能免除，遂使僱員輩，感到必需在負責官吏或選舉人等之外，另求援助。吾人勿須疑問，在理論上，政府僱員與外界之結納，殊非所宜；同時亦可置信，美國政府僱員對政府之態度，「縱非恭順」亦係大致合理；且僱員團體之趨於結納外界組織者，乃因其所處之各種情形，完全給與應加諒恕之理由。波爾黎森先生之斷定，即所謂僱員輩之利益，將永為輿論所保障，可使吾人憶及其卓越同僚之論述，謂

於危急之際百萬武裝人員將於一頓足間，馳躍而起。此兩項意見，均與事實相背馳。

據吾人所能料及者，結納行爲之不滿與情結果，大體有三：階級意識，或不得正當之培植與發展；有組織之公務員，縱或自違其志願，亦易被連累於工業爭端中，因之促生與勞工相互諒解之多種情形；而公務員之政治力量，將大見增加，且或違反其原可採用正當方法達到之目的。

同類人員之階級意識，乃係長期在職公務員團體之表徵。僱員組織爲數之多，亦即係此項事實之充分證明。吾人現所敘及之階級意識，偏重於政府僱員輩，與有組織勞動羣衆所具之相同地位，相同冤枉及相同需要之情緒。公務員之結納，概多係新近發起者；因之此項情形，尙未普遍發展，而其中之少數，則或永不能有結納之事。然就大體而論，結納行爲，將不免使政府僱員，注重勞動問題與態度。此種結果之最近傾向，無論究將何屬；但公家服務中階級意識之發展，不僅與美國傳統習慣相背馳，且亦含有在官吏與僱員間，造成並加強困難之可能性焉。

結納行爲，勢必產生其株連之結果，即僱員輩於結納之後，必爲其所結納者，牽累至相當之程度；此固無論有無事實上之左證也。關於此點之顯然證例，可由警務方面見之，彼輩如與有組織之勞工相結納，即被認爲有損及其大公無私之態度，而爲被邀履行同盟罷工之義務時爲尤然。目下勞動方面，恆視警務在事實上，乃服從資本方面之勢力者，而於若干重要同盟罷工之事件發生後，更嘗不滿於負責警務諸官吏之態度。維持秩序之基本重要性，促使警務人員，脫除偏私與固執之事，誠爲最重要之顧慮。吾人縱或設想，結納行爲，對政府僱員之心理，並無促成偏私之影響；然在民衆之心中，仍存有懷疑之點，以爲公僕輩之大公無私，業已有所動搖；而此事之本身，實係一

嚴重之問題。吾人可假擬若干類同之事件，以證明之；卽如警務與商會相結納，或有組織之工廠調查員，與邦製造工人協會相結納，或化驗食品之化學家，與人工食品製造者相結納是。

最後，結納行爲，可增進公務員之政治力量，易使之憑賴於選舉時，以報復手段之無形恫嚇，謀求其綱領之實現。僅取獨立之行動，公務員已在國中散佈極廣，而佔有政治上之重要地位；若果更與勞動者之選舉相聯合，彼輩實將舉足重輕矣。在已往數次之中，假使有組織公務員之宣言爲可信，則若干敵對國會議員之不復當選，確爲勞工與彼輩之共同努力所致（註七）。關於此等方法之是否正當，意見頗爲紛歧。國會議員，當然大肆排擊此等「半叛逆」之行爲，而吏務委員會之條例，亦禁止較趨極端之政治活動。然公僕輩，對行使美國成年公民所具之特權，亦有強固之理由，倣效十八世紀間，英國剝奪文官選舉權條例之事，絕無人倡議之。經驗已明示吾人，請願之權利，須經裁可，以產生結果，且假如經濟上之裁可，遭受拒絕，政治上之裁可，幾絕不能否認者也。

目下所有與美國勞動同盟會之結納，大率爲形勢上而非精神上者。美國之文官，並不完全自命爲有組織勞工運動中之一部。一公務員，並不自認身居主僕關係之間；亦不注意資本主義，對彼及其同僚之壓迫；不設想以罷工反抗僱主之可能性，亦無論其現處之地位若何不滿，彼僅期賴陞遷於較良職位，以改善之。彼殊不具創造精神及勇氣，以使其所聲請者，能得各部領袖或立法人員之注意；更恆承認其領袖輩之不滿爲合理；而靜待陞遷於較高，且較有希望之位置。

有組織公務員之態度，概具保守性。彼輩代表較真實勞作階級，及中產階級之社會態度與觀點。其負責領袖

輩，雖不似成員之保守；但所謂急進之趨向，幾普遍缺乏。彼輩雖尋求地位上之改進；惟並不圖謀社會之基本改組，一與法國公家服務中之同種工作人員無異（註八）。

職是之故，政府僱員之結納於勞動組織，大為一般人所惋惜；然假如政府不能迎合僱員輩所認為合法之要求，或設正當之機構以考慮其要求，則吾人可以逆料：公務僱員輩，必將聯合工廠工人之力量，以圖自固也。

（註一）Mayers: Federal Service, pp. 548—50.

（註二）赫斯（Willi Hays）先生，委任全國郵務聯合會之負責人，為郵局福利會議之成員；而全國聯邦僱員同盟會之會長，曾若干次正式代表聯邦僱員。

（註三）一般勞動情況，可研討 Robert F. Hoxie: Trade Unionism in the United States (1917)；Paul H. Douglas, Curtice N. Hitchcock, and Willard E. Atkins: The Worker in Modern Economic Society (1923)；Solomon Blunn: Labor Economics (1925)。

（註四）前引麥爾斯書第五七頁。

（註五）一九一七年度郵務總監報告書，第三一至三五頁。

（註六）閱美國大學教授協會之雜誌，可做該協會保障其會員利益各案件之敘述。欲知工程師保障其中某成員之重要案件，可參考德位思（Arthur Powell Davis）之罷免事件，見 Good Government, vol. 40, pp. 145—57, 183—84 (1923)。ibid., vol. 44, pp. 52—53, 65—69。美國工程師協會之芝加哥首埠分會，曾揭發意大利諾邦所僱工程師之政黨徵費。見 Chicago Tribune, March 12, 1926。

（註七）注意下議員勞德（Loud）事件（前引麥爾斯書第五四七、五四八頁），及下議員波爾蘭事件。

（註八）參考 Georges Cahen: Les Fonctionnaires (1911)；Maxime Leory: Syndicats et Services Publies

(1909); Alexandre Lefas: L'Etat et les Fonctionnaires (1913).

第四節 僱員團體之方策

由此問題，自然使人着想，政府僱員組織，用以達其目的之各種方法。個人之不滿，恆由地方聯合會之委員會，與人員管理官吏或地方監督人員等，直接會議解決之。會議之方法，證為足以適當處理大多數此類不滿事件者。如工資與薪俸，陞遷與退休條件等之一般不滿，則由全國辦公處，以與各部官吏談判，或以向國會請求救濟立法之方法處理；在各市中，則以聯合會代表處理之。請願書可採書面議案之方式，而附以對國會議員之要略說明及口頭辯論。其他組織，亦可邀入，以增長僱員輩之聲勢。而其他方式之促迫，亦可尋求之。更或對國會議員，施以情託。國會議員及邦議員，更或受到恫嚇，謂此等組織及其友朋輩之選舉力量，將進而反對此項議案之駁斥。最後之對策，則為醞釀同盟罷工。

美國公家服務之中，罷工之恫嚇，為數極少，而以今日在服務中之大部有組織僱員論之，其理想中，亦無較此更厲之事件。西偉真尼亞邦 (West Virginia) 之漢丁頓 (Huntington) 市，曾有少數無組織之郵務書記，實行罷工一次；而小團體之城市僱員，亦恆有恫嚇或實際之罷工；此外更有數次警察或消防人員怠工，以與其長官為難。於一九一九年八月，此類罷工之徵兆，曾表現於華盛頓；但為警務總監白朗樓 (Brownlow) 之嚴厲態度所遏止。美國於此方面之最嚴重事件，係一九一九年九月波斯頓警察之大罷工。初，該事件起於警務人員，要求增薪，此

項要求之合理性，事後爲警察官吏所承認，然第二爭點之發生，則淹沒其初之要求，即警察應否被允許組成一聯合會，並結納於美國勞動同盟會是也。按警務人員之協會，原已存在，一九一九年夏，該協會轉爲一聯合會，仍以原協會之款項支持之，並進行與美國勞動同盟會相結納。此種行動，乃違反警務總監之命令者，該總監立即罷免其中若干領袖人員。報復之手段，即爲同盟罷工，包括警察百分之九十以上，陷全市於騷亂及無法狀態者凡三日；結果，賴西部各縣民兵之到達，始告彌平。

各界所持之態度，頗堪注意。新聞界一致反對罷工。民衆亦反對罷工；但在罷工發生之前，意見殊爲分歧。高培爾會長，曾指出警務聯合會之規章，禁止罷工；而美國勞動同盟會，亦不贊同警務聯合會之罷工，惟證示此次之過失，不在警察方面，乃在彼輩所處之工作情形。柯理治邦長，即警務總監對之負責，且對此情形負有個人責任者，曾以嚴厲之言詞，否認罷工之權利，且以果敢之手段，平定騷擾。此整個事件，最後演爲次年十一月該邦大選之政爭問題，並由柯理治邦長之再度被選，證示麻色出賽邦人民對彼所持態度之擁護。

關於公務員罷工權利之承認，其最有系統之擁護者，見於司培羅所著政府業務內之勞工運動（The Labor Movement in a Government Industry）一書。司培羅劃分政府工作爲四類：（一）「行政工作」，（二）「公共服務之職責，即如教育、郵政及其他，恆由私人企業及公家官吏同時處理之者」，（三）「工業職責，即如兵工廠、海軍造船廠、印刷廠及其他」，（四）「主權或政府工作，即如法律之執行、警務及監獄等」。

於簡論此中前三類之後，司培羅繼謂：

前人有言曰：政府之各種主要職務，自成一類，不宜與其他任何活動相比較。然縱令承認其特殊性，亦仍不應否認巡官或警察等，有組織及罷工之權利，而反謂此等行動，或將阻礙主權行使之步驟；蓋因私人工廠之僱員輩，即如運輸或電報電話等，均得應用其在工業上之權力也。其特殊性之事實，並未賦與政府方面任何特殊之權利。所謂政府之各種主要職務，亦無使其受到特別重視之固有特質。此等職務，雖係為民衆服務而設；然除此以外，實更無可辯護之理由。

或謂公務員之對社會及經濟各階級，應保持其公正心，而不使之稍有所污染，司培羅為答辯此項主張，曾指出，「一大部恃工資為生之人口，即視政府為社會支配階級之代表者」之見解。「彼輩相信，公務員與勞工運動之結納，將破除現所存在敵視恃工資為生者之情勢；而高級官吏之階級偏見，以及其直接擁護有產者之偏私行為，亦幾將與恃工資為生之工人或技術人員，及警務人員聯合之力相均衡」（註一）。

此項特殊之理論，可與哥倫比亞大學校長白特勒（Butler）之陳述比較之。

依余所見，基本之論點，極為明顯。無論何種之國家傭僕（陸海軍人或文官），其加入政府服務，乃由於自擇，而非由於必要者。彼輩之惟一義務，乃係對政府及政府之利益着想。此方面政府之傭僕或僱員及國家本體間，與他方面勞動者及個人或公司資本家間，實無相同之關係。公務員輩，為其相互利益及改進而團結之趨向，無論進至何種地步，均係完善之舉。惟當此等組織，同盟或結納於勞動聯合會，應用勞動聯合會之方策，且於彼輩對政府之態度上，持勞工對資本家之態度時；危險之因素，即相與俱來。依余之見解，吏務中所謂之忠心與叛

逆，應與在陸軍或海軍服務中者，意義相同（註二）。

司培羅表明其個人之論旨，於以左之段落中。

「爲國家權力機關之政府，與爲文官僱主之政府間，有顯然之不同。國家威權，乃行使於公民團體者。文官僱員，於其公民資格上，應服從政府，與其他公民無異。彼輩對政府之應忠誠與順從，亦若其他公民之應爲者……但在他方面，以內政傭僕之地位，彼輩乃係爲完成特種工作而僱用者。高級長官行使於彼輩之威權，乃係管理或專門性質，僅限於有關其工作之行動而已」（註三）。

若以同盟罷工，爲取得人員管理問題之裁決方策，在國家事件上，實無任何地位。罷工事件在公家服務之中，實開展騷擾之路徑，其結果殊不堪設想；此與在私人工廠中持以爲不幸（假如在現下爲必要之不幸）之煩擾，迥然不同。他方面，政府服務中之現行工作情況，或亦顯示爲難堪，而現行之取得救濟手段，亦或證明爲失當。對此種進退維谷形勢之政治家式迴避，乃係規定較當之圖救良策，藉以免除公家服務中，不時發見之危機也。

（註一） Sterling D. Spero: *The Labor Movement in a Government Industry*, ch. 1.

（註二） New York Sun, May 18, 1909, Quoted by Spero, pp. 17—18.

（註三）前書第二十頁。

第五節 聯席理事會與僱員組織

此類調整之方法，適在迅速發展之中。而此類方法，一部爲僱員組織，及聯合提出要求；一部爲規定會議與和

解之特種組織。英國對此，已取相當之步驟。當惠特雷（Whitley）委員會之報告書，倡設聯席會議，以調整私人工廠工業紛爭之後，遂發生公家服務中關於聯席理事會計劃之採行問題。經多次之預備會議，乃組成臨時全國聯席委員會，並依次建議制定全國理事會之組織法（註一）。該組織法之主要規定如下。

該理事會中須有五十四人，中有祕書四人，半數由政府委派，半數由以下六主要協會團體選舉之，即郵務協會、文官同盟會、文官盟約會（Civil Service Alliance）、文官社及第一級文官協會、專門文官會及臨時幹部協會（Temporary Staff Association）。一般之宗旨，述為：「在居僱主身分之政府與文官團體間，關於吏務事件，取得最大限度之合作，以求增進公家服務中之效率，及被僱用者之幸福；創設機構，以處理不滿事件，並求採集行政、書記及手工三方面文官之經驗與不同之觀點。」

其特別之任務，有（一）對利用幹部人員之見解與經驗，作最良好之規定；（二）設法保證幹部人員，對其工作之環境，作較大且較負責之決定與觀察；（三）關於服務環境各種一般原則之決定，即如人員補充、工作時間、陞遷、懲戒、任期、報酬及養老金等等；（四）文官輩更深教育上，及其在高級職位與組織中訓練上之鼓勵；（五）官署機構及組織之改進；（六）關於文官地位之計擬立法。該理事會之裁決，應以雙方之協議為準，「須報告於內閣，並因此根據內閣對國會之負責，而見諸實施。」該組織法，除規定此全國理事會之外，更規定部門聯席理事會及地方與公署之聯席理事會。英國服務之大部，現均按此種規定組織之。

一九一八年，倫敦警務人員罷工之後，國會通過立法案（佐治五世第九第十年，第四十六章），規定警務組

織爲官式聯合會，即警務同盟會是也（註二）。按該法律之內容，每一地方警務團體，均爲該同盟之一支，並規定三級人員，警察、巡長、及巡官，每年各開全體會議一次。每一會議，選出六人爲中央委員會之委員，以與內務部長，舉行聯席會議。該同盟會之權力與職務，大抵爲使警務人員考慮，並促警務官吏及內務總長注意，一切有關彼輩幸福及效率之事件；至關於各個人員之懲戒與陞遷問題，則不涉及。該同盟會及其所屬之任何支系，必須完全不屬於，亦不結納於，聯邦服務外之任何種人員團體。警務人員中之任何人，均不得爲工界聯合會之成員。警務人員中，果有蓄意鼓動不忠誠者，則須受嚴厲之懲罰。

就大體論，美國各部雖尙無此類之組織；但於其服務之中，亦可見到以相似機構，協議並調整不滿狀態之實例。郵務部中，最近已創設若干等級之理事會（註三）。在使郵務「人道化」之努力中，赫斯郵務總監於一九二一年六月，組織一幸福局，該局注重有關郵局衛生與透光情況、休息室、餐堂及其他等等事件。全國幸福理事會，亦已設立，其組成分子，爲全國郵務組織之各負責人員；在彼輩指導之下，各地方幸福理事會，均在各地較大郵局中成立。一九二二年間，八邦之全體大會，曾爲規章之交換，互相認識，及與華盛頓總部樹立信任關係之目的而舉行（註四）。

世界大戰期中，一種有興味之試驗，實現於羅克島兵工廠（Rock Island Arsenal）。所謂羅克島制，乃企圖在管理階級與僱員間，建樹一固定組織之溝通與會議方法，並不視之爲仲裁會，亦非平息不滿之委員會，但爲隨時隨地討論有關工作環境各問題之計劃。裁決與執行之責任，保留於各執行領袖，惟須根據會議所得之結果。該組織中，包有一中央理事會，由十三股各選代表三人組成之；復自此中選五人，與主管官吏及其四襄助人員，共成

一聯席會議委員會。凡有推薦僱用權，陞遷權或罷免權之僱員，均不得被選為一般之代表。此項組織，於維持僱員與管理者間之協調關係上，頗有成就（註五）。

國會聯合再度分級委員會，倡議一種十二人之吏務諮詢會（Civil Service Advisory Council），中有僱員選出之代表，及行政幹部所委派之代表。該會之職務，為討論計擬修改之吏務條例或規章，及對吏務委員會，作獨立之建議。各部之人員委員會，亦曾有人倡議組織。

支加哥市對僱傭情況之研究，亦建議在每一大局署中，組成一僱員委員會。其職責不僅為平息不滿，且亦為溝通之孔道，及發展服務各支系自動合作之方法。此二建議，現尚無一見諸實施者（註六）。

（註一）見 Parliamentary Papers, 1919, vol. 11, Report on the Application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service. 此項文件，亦可見於 Good Government, vol. 36, p. 158. 尤須閱者，為 G. H. Stuart Bunning: "Whitley Councils in the Civil Service" Journal of Public Administration, vol. 2, pp. 172—83 (1924).

（註二）見 Am. Pol. Sci. Rev., vol. 15, pp. 267—72 (1921) 之附註，其中有對法國計擬立法之敘述。

（註三） Annual Report of the Postmaster General, 1921, pp. 69—75.

（註四） Ibid., 1922, p. 47.

（註五） Payson Irwin: "The Kock Island Arsenal Conference Plan," Proceedings of the Academy of Political Science vol. 9, pp. 692—99 (1922).

(註六) 欲知工業方面之類同計劃，可參考 Franklin Meino: "Works Committee of the Dennison Manufacturing Company," *Journal of Personnel Research*, vol. 3, pp. 120—72 (1924).

第六節 結論

於結束之際，關於有組織僱員輩在公務中之地位，可供獻數項之假定（註一）。設使高級官吏輩，努力在若干有用之孔道間，與各組織相合作，則此等組織之於公家服務，或可演為有最高之價值者。富有才智之各部領袖，將於此等組織之中，尋得對政府工作之正當行動上，真切贊助之泉源。僱員對公家服務之理想，大體與民衆之理想，密切調和。他方面，假如負責官吏，忽視其良機或反對此等組織，則此等組織，將極易演為慊惡之泉源，而破壞服務之風紀。此外，在若干情形之下，其方法與目的，乃顛覆優良政府者。故僱員組織，實為大量幸福之淵源，同時亦為有最大弊害之可能性者也。

近代之思想潮流，對有組織之僱員，已認定其在行政機構中之固定地位。彼輩於樹立風紀上，於供給屬員與各部領袖間之溝通孔道上，於計劃領導政務之較良方法上，以及於負擔決定工作條件之責任上，均有頗大之效用。美國之經驗業已證示，僱員組織概為保守性質者，極少越出正當政務行為之界線。若以公平之待遇加諸彼輩，則吾人殊無推料其持相反態度之理由焉。

(註一) 麥爾斯之結論，可總括如下：(一) 凡人員立法，由政治勢力或僱員組織促成之處，概有不相當之情勢存在。(二) 當人員問題

之權力，掌握於國會之期間，則人員方面除進行組織之外，無其他代替方法。(三)救濟之策，乃在轉移人員權力於一行政機關。(四)除退休法案之外，僱員輩所擁護之策劃，均已受到深切之考慮。

第十八章 行政條例與規章

假如法律爲吾人之保護者，則亦係吾人之主宰。有時法律僅爲一無變化，且在實際上並不適切之主宰，極少注視個人之卓才，或精密情勢所需求之精密調整。法律恆係一顯然有錯誤之主宰，亦與發見在當權之人類間者無異。其導吾輩趨入之途徑，乃其創造人所未能料及者；而其所未完成之專功，亦非其創造人所不誠懇企求之者。吾輩竟日與其無定之界線相抵觸，而在抵觸之間，對之加以審查。其後，吾輩甚至確與科學家之持其試管或透光鏡時相仿。質因顯微鏡下之法律繁複性，在常人眼中，爲極無生氣，且極模糊者，而對實驗者之目力，表現爲有如生物學家顯微鏡下試驗片之奇形異色；故努力解釋及說明，乃係吾輩之事。

郝布金爵士 (Sir Richard V. N. Hopkins)。

於本章開端所引之著名段落中，吾人可知制定條例權之理論。「努力解釋及說明，乃係吾輩之事。」此項任務之加於行政方面，非僅企圖救濟一龐雜之立法機關，亦當然非爲使一貪權無厭之行政官吏滿意；但爲使國會與立法各團體，所勤勞制定之社會綱領，作最順利最便易之有效實施。制定及增修條例之權，乃係使法律與生活相調整，使法制之輪廓，與社會習慣之粗疏且無定體態相適合，更尋求機會，推進法律於充分現實之境地，而僅有如此，始能有效應付現代之世界。立法機關，雖爲所有政府組織中之最富代表性者；然因其本身所應用之方法，反須處於去實際統治事業極爲遼遠之地域。行政與法庭二者，分任政府方面與男女團體及事物間之重要接觸，且恆分任關於法律與事實之調和事件。制定條例權，乃係一種無上之「行政與立法工具」，藉使逆意之事實，能與

社會目的相協調。

在歐陸及英國「命令立法權」之爲用，久經表現且發展。其最普遍之採行，用以適應現代工業社會之情況者，可發現於德國，即由德意志邦聯會議所行使者。但在古時制度下之法國，及圖特爾王朝（Tudors）時之英國，國王命令及大會議之工作，殆大半代替法制。惟英國國會，曾再度確立其對立法之統御權，而在一世紀前，「此期內之法案，飽含近乎怪異之瑣屑條文；此乃由於向無將瑣屑事件，委諸附屬立法之實施也」（註一）。

美國制定條例權發展遲延之原因，至少有二，截至內戰爲止，國中之經濟與行政生活，極爲單簡；因使政府方面，能從容依據繁瑣之法籍以施政，並符以司法方面，對公私權利義務之執行。其後，美國各立法機關，由於往昔與各殖民地總督相抗爭之慘澹記憶，仍不信任行政部門，而反對其工作在範圍上與實質上之擴張。然降至今日，「美國聯邦政府行政爲廣大範圍，其藉附屬立法性質之行政命令規章所統治者，幾尙無人注意。大多數著作家，業已忽略，且實際上恆完全昧於，由大總統及行政各部，各局署，各委員會，及其他各全國行政機關，爲補助國會立法，而發佈之大量行政規章」（註二）。

麻色出賽邦之銀行立法，顯示行政規章與法律間頗饒興致之交互影響。直至一八三八年，一切銀行之管理，幾均以法制支配之；此種法制，日漸繁瑣。一八三八年，創設一行政機關，但無作附加規定之權。惟爲時不久，邦議會即使該機關，以簡當之文字，制定其命令。至是，邦議會要求報告；其報告之格式，初則由法律規定，厥後則依該行政機關，自由處置。經過若干年後，當報告之格式，演爲適當且固定之時，遂爲立法機關所採行，而造成一種法制。最

後之階段，乃應將此種由該行政機關條例所形成法制之要點，制成憲法條文。此在一九一八年麻色出賽邦憲法會議中，雖未提出；但類似之條文，實依此步驟，而在各邦憲法中，取得其地位也。

果使此種情形，有可注意之點，則必在於以下之假定中，即甚至政策之基本制定，尤其為在政治生活之新領域中者，必自演繹的通則化，形成法制；再經行政經驗之歸納的通則化，形成行政條例；繼則藉行政條例促成之法制表現之；最後則於若干特別重要之機會中，制成憲法條文。無論如何，行政與立法二者，於形成政策上之交互影響，須視為顯然重要者，自任何一方立論，均係如此；殆以在二者共同利益之限度中，兩方之活動，乃係廣續而互補者也。吾人所引為奇異者，即此種交互影響，永未受到有系統之研究。

以下各頁中，將簡述應用制定行政條例權之限度與時機，防杜其濫用之保障，及其行使所給與負責執法官吏之利端。至立論方面，則大體基於美國，而非基於歐洲之經驗。

(註一) Cecil T. Carr: *Delegated Legislation*, ch. "Historical Development" (1921). 英國制定條例權之限度，在一九二〇年種子法案之文句中，有所說明。「該大臣與利害相關各方磋商之後……可制定規章，以求在大體上，達到使該法案見諸實施之目的，並特別……為規定種子……即該法案之所以採用者。」卡爾 (Carr) 增述，「欲求得特別事件，可閱詳細之各種小傳單。」又見 Harold J. Laski: "The Growth of Administrative Discretion," *Journal of Public Administration*, vol. 1, pp. 92—100 (1923).

參較美國種子改良法案，其中列舉法制中所准之種子，並限定攪雜品及不適於栽種目的之種子。法制案編第三十卷五〇六頁。券品之定義，載在規章；見 John A. Lapp: *Federal Rules and Regulations*, p. 152 (1918).

(註1) John A. Fairlie: "Administrative Legislation," *Michigan Law Review*; vol. 18, pp. 181—200 (1919—20). 參見 Thomas R. Powell: *Separation of Powers: Administrative Exercise of Legislative and Judicial Power*; *Political Science Quarterly*, vol. 27, pp. 215—38 (1912), and vol. 28, pp. 34—48 (1913).

第一節 制定條例權之範圍與限度

美國總統兼爲陸海軍大元帥之憲法權，雖使之得訂立陸海軍規章；但普通制定條例與規章之行政權，仍須根據法制（註一）。其次，除各市政府之命令立法權外，發佈條例與規章之權，亦須根據固定之法制條文。此類條文，在聯邦立法之中，異常繁多，而在邦政府中，尤爲普遍。條文或爲概括性，亦或爲特殊性。如意利諾行政法規，賦定各廳廳長，訂定不與法律乖違諸規章之權，以管理其本部，領導其僱員及書記，分配並完成廳中之政務，監守，應用及保管各種記錄、案卷、書籍、文件與所屬之財產（註二）。職業教育法案，規定該會主席之職務，爲「執行該會所定之條例，規章與決議。」意大利諾公用法案規定：「該委員會應有權，採行有關其權力執行之合理及相當條例與規章，以及規定程序之適當條例，並規劃一切調查與審訊之方法與形式；且有以改正及增修之」（註三）。較此等規定尤爲特殊者，農務部長，根據肉食檢查法案（*Meat Inspection Act*），有權制定各種條例，以使銷售於國內肉類之各種限制，不加於出口肉類；並制定有關衛生之各種條例（註四）。

對於首要涉及公務官吏行爲及政務之條例，與爲保障從事於必守規章各職業之人民，而課定或免除義務

之條例間，必須劃出其區別之點。前者大抵爲官署管理之條例，而於此，與吾輩無涉；後者則在行政行爲上，尤其在與立法及民衆之關係上，乃爲基本之重要者。

吾人必須明瞭需要制定條例權，及大體決定該權限度之情勢。此等情勢，在一有充分理論之論文中，曾分爲五類（註五）。第一，爲某項立法所將應用之環境，情勢極端複雜且瑣屑，而立法人員又不易明瞭，以致其無時間研究之者。此種事件，可委責於地方官吏或中央行政機關。意利諾邦議會，於處理公用服務上，所採之步驟，僅賦權於商務委員會，使之決定應設置之正當、合理、安全、適宜、便利或滿意之服務。其環境中之鉅大變動，使列舉應完成之各種特殊服務一事，實質上不可能；每種情形，在實際上均爲特別事件。

第二，爲繼立法而生之不可知之未來問題。蓋因不能逆睹之情況，可由立法本身促成或發生（參見工人損害賠償法案及最低工資法案。）亦或情勢完全改變，而需要一種新觀點（需要亦或不需要新立法。）亦或情勢如故，但除至行政官吏親切研究之後，此種情勢或十分不顯（例如聯邦貿易委員會所決定之不公平競爭。）

第三，應處理之事件中，或有極端複雜且富專門性，以致非專家不能處理之者。因此，一早年之棉料標準法案（Cotton Standards Act），將棉花分類之任務，委諸專家之手，並賦權農務部長，於邀得專家協助之後，制定一種條例。純食品及藥料法案（Pure Food and Drug Act）規定「藥料」內包含美國藥譜中或國家醫藥方案中所承認之一切藥品及材料。

第四，緊急事件或必需直接之行動。發現傳染病期間之隔離，調整關稅以適應外國稅率，均足以證明此點。

最後，對行政詳細規定，致成黨爭之主題者，頗為失策。一八八三年才能勞績制之實施於廣汎服務範圍一節，果欲在國會取得同意，必費莫大之周折。然潘得吞法案，允許行政機關，擴延該法制於其他各種職位；因此，才能原則逐次勝利，而並未激起國會中之政爭。此實係賢明之處置也。

制定條例權之應用，其主旨，乃在「補充詳密規定」於法制；即如「內務部長，因此賦有權力，完成任何及一切法案，並制定使此等法案條文充分生效之必要且相當條例與規章。」此項簡單陳述，即係允許制定農民階級深切影響，售賣灌溉田地及用水規章者。

惟制定條例之權，可擴而為對現行法制之直接增改。往昔麻色出賽之立法，賦定權力於銀行廳長，即後日之保險廳長，准其變更當時規定於法制之報告方式。在二十四邦之中，衛生機關賦有權力，增補法律上特定應行報告之病症表（註六）。卡爾曾列引英國之各種條例，如訂定施行法制之期限者，終結法制者，延用法制於其他團體者，及延用於其他地區者（註七）。

紐約工業委員會法案內，有變更法律權之極顯著例證。一九一三年，一度大規模之委權，見諸如下之字句中：

該會應有權……

（四）制定，變更，增修或取消各種條例與規章，以防止並消除火險，人員傷害，及疾病……；本章之策劃與宗旨，乃係：一切工廠，工廠建築，商店，及其他適用本法之一切場所，其建築，設備，安置，實用及管理等等，均須以合理且適當保障僱員之生命，健康及安全為主。同時該會須隨時制定，足使本章策劃與宗旨發生效力之條例與規

章。

二年之後，更賦該會特權，可於「實際困難或非必要之煩惱」發現時，變更改法之字句。其增修之文字如下：如實際之困難或非必要之煩惱，發生於執行本章中之任何條文，或執行該會在本法下所採，關於建築物之構造或改修，其安全出路，裝璜與器具之安置，或機械之保護及意外事件之防止等條例與規章時，該工業會，如能不違該條文或條例或規章之旨，而促成公共之安全，則有權對其中之規定，加以變更……假使該會爲此種變更，則須以議決之方式出之，而如此之變更，得適用於與呈請中諸事實大體相似之一切建築，設備或情形。此項決議之採行，至少須有三人投肯定票。似此之決議中，須敘述所以爲此項變更之各種情況，且須刊印爲該會條例與規章之形式。此類變更之記錄，必須保存……且於工作時間，任民衆觀覽。

以上法令所賦與工業委員會之權，促生頗大之恐懼。依公然之推料，該項計擬中之程序，必將「分化最近三十年中所形成之勞動法整個系統」（註八）。但富有經驗之論者，則贊助工業委員會。林德賽與安德烈（Andrews）曾論曰：「該項權力爲工業委員會計劃之顯著要點，而在富有學識諸學者之意中，乃係法律中規定工廠檢查員後，行政上最大進步之一。」惟正式賦權於行政機關，使之修改法律，誠係一極端特殊之事件也。

發佈命令，條例與規章之權，其受制於美國國會立法，乃吾人所共知者。所謂條例，不得超出該條例所本之法制含義。制定條例權之賦與，乃受制於法庭之嚴密解釋者。條例當然須受憲法中限制立法之種種限制。公佈之時，必須確遵法制中所規定之程序。必須由法庭方面認爲合理。通常所有規章，均須使其效力所能達及之人員，先期

理會，以求有力。美國關於制定條例權之立法，於規劃必經之手續，及設定程序上之保障，以確得該權之適當實施二方面，久被認為不足矣（註九）。

（註一） Frank J. Goodnow: *Principles of the Administrative Law of the United States*, pp. 326—27 (1905).

（註二） *Laws Illinois, 1917*, p. 2, sec. 16. 欲求聯邦法律之類似條文，可閱修訂法制一六一款（參考二六五二）。

（註三） *Laws Illinois, 1921*, p. 702, sec. 8.

（註四）肉食檢查法案，第四及第六款。參較一個人之裁決，如內務部長所認某灌溉計劃，可以採行之決定，或聯邦貿易委員會，關於終結及停止所發之命令。

（註五）見 Sir Josiah Stamp: "Recent Tendencies Towards the Devolution of Legislative Functions to the Administration," *Journal of Public Administration*, vol. 2, pp. 23—38 (1924).

（註六） U. G. Dubach: "Quasi—Legislative Powers of State Boards of Health," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 10, pp. 80—95 (1916).

（註七）前引卡爾普第二章，"Effect on the Statute Book."

（註八）見 S. M. Lindsay and J. B. Andrews: "Labor Law Administration in New York," *American Labor Legislation Review*, vol. 7, no. 2, pp. 237—518 (1917). 該項權力行使之限度，列於取自該專論之附表內。

紐約工業委員會工業法規處，所為各種變更之限度。

法律條	款呈請之變更數	認可者數	駁斥者數	懸案
五二(甲)。非必要煩惱及實際困難	二〇〇(以上)	一五〇	四六	無考
七五(乙)(一)。避火梯爲第二出口方法	三二二	八一〇 (附條件者)	六五	六
七九(乙)(二)。環圍樓梯	一五三	四三 (附條件者)	三三	五
七九(戊)(二)。增加佔地	無可靠統計	一〇(約數)		
總計	六六五	四九六	一六四	一一

(註九)關於此中法理問題之最精詳研討見於 James Hart: *The Ordinance Making of the President of the United States* (1925). 又見 "Industrial Safety," *Annals*, vol. 123 (1926), esp. pp. 51-85. 一八七八年聯邦法制之一，賦權於軍醫總監，可爲隔離而發佈規章，「但此類條例與規章，須不牴觸或妨及邦或市方面現行或行將生效之任何衛生或隔離法律或規章。」法制彙編第二十卷第三十七頁。

第二節 保障

卡爾之簡賅名著，假定五種實施制定條例權之保障。彼主張(一)立法權力之委託，須委託於可恃且博得全國信任之官吏；(二)委託權行使之範圍，應確切劃定之；(三)假如特種利益，將因委託立法而受影響時，立法負責者，應於制定法律之前，對此等利益，加以考慮；(四)須採用適當之方法，以取得共見共聞，及最後(五)須設有在必要時，增修及取消委託立法之機構。按此數款之外，尚可加以(六)已規定於民衆前之行政條例，必須有相當限度

之固定性。及(七)必須敘述精確，而以涉及個人利益時爲尤要。此等論述中之每一種，均需加以說明。

聯邦政府及各邦政府中，賦有制定條例權官吏之數目，有所限制。此權恆由國會委託於大總統，各部部长及各獨立機關(註一)，亦有時委託於較小行政單位之領袖；但恆依大總統或該部部长之同意，傅朗德教授估計聯邦制定條例官吏之數目，並不多於聯邦法官之數目。至對邦政府方面，則無可靠之估計。

身爲制定條例權正式委託者諸官員之才力，並未能使好問者滿意；蓋彼輩復欲問條例起草行爲，實際上究誰屬也。費爾禮 (Fairlie) 謂，聯邦規章，極少受到各部領袖之注意；且縱使經其親手簽字，而起草之工作，乃出於他人之手。在若干部之中，爲起草之準備，設有特別之機關。部門領袖，固不恆實際決定規章之內容；然爲統一起見，規章之責任，必須由部門領袖負之。

按條例之擬製，亦恆由各關係方面實際爲之，而由政府官吏，加以指導。卽如安全適用品法案 (Safety Appliances Act) 賦權於美國鐵路協會，使之向邦際貿易委員會，製送運輸車車鉤 (Drawbars) 之標準高度，並規定空車及載重車車鉤高度間所能具之最大差數。「當彼輩之決定，證送於邦際貿易委員會時，該委員會得立即對一切運送人，發佈特定標準之通知……」(註二)。此項程序，易於保證起草條例之勝任力。於備製條例之際，紐約邦工業委員會之工業法規處，由工廠主人，僱員代表，及對此特別熟諳之其他各方面，收集材料及建議；組成一小型之諮詢委員會，並可擴大至相當之限度；以該諮詢委員會中一更小附屬委員會之助力，起草試用之條例，以待諮詢委員會之評議；通知並徵詢民意於該邦各地；繼而修正所擬製之條例；最後則在諮詢委員會全體之前，逐

條作確切之決定（註三）。

此類利害關係者與法定官吏間，雙方因合作志願之激動而協議，幾可謂爲一種美滿之保障，而民衆之信心，必將擁護此項由協議產生之規章。

若干行政委員會規章之公正性，因其政黨氣味而遭懷疑；但概括言之，吾人可謂，美國之制定條例權，確已賦於可信賴者之手矣。

制定條例權行使之限度，初步根據主管之法制，次則依據法理。法制中關於賦權限度之規定，程度大異。制定條例權之概括規定，恆有時見之，此外在同一法制中，亦可發見制定條例權，僅附於某數條文。然則此類特殊規定，果係加於概括之賦權，抑僅肯定之乎？某種不清切之權力，即如前述職業教育法案中者，所謂「該會主席之職務，爲執行該會所定之條例，規章與決議，」似僅含有法庭方面所設定之限制，意即：合於憲法性，權力過度，良好程序，合理及其他（註四）。

惟棉業前途法案（Cotton Futures Act），則對農務部長，設有較確切之指示。該部長有權創定棉花之標準，藉以決定棉花之品質；所謂標準者，即應實際規定之「等級，纖維之長度，顏色，及其他性質。」尤習見者，法制中之主管文字，僅謂：「該部長須隨時制定有效執行該法案條文之必要規章。」職是，制定條例權之限度，乃與法制之本身，有同等伸縮性者。

與規章下各利害關係者之磋商，有多種實施之例證。對聯邦貿易委員會之貿易實施呈文（註五），衛斯康新

工業委員會之諮詢會（註六），若干工業委員會之內部組織，及法制中之各種特定條文，均顯為採納與所擬規章利害相關各團體意見，並要求其擁護之願望。意大利諾邦工人賠償法案，設定三人之工業會，一人代表僱主，一人代表僱員，第三人為中立之評斷者。因此，於制定條例時，由賦有制定條例與命令權，以實施法定職責之委員會，與正式關切於所擬條例之利害關係者，偕同為之。

意大利諾行政法規，所配列於登記與教育廳中之各種考試會，而准其制定有關考試方法，限定良好學校，及建設一致及合理標準之各種條例者，均為各種專門職業之代表所組成。即如關於建築設計者凡五人，一為意大利諾大學教員會之一員，其餘四人為在當地至少有十年經驗之建築師；關於行醫者凡五人，盡為良好之醫生而得該邦行醫之許可證者；關於馬蹄鐵製造者凡五人，其中三人為熟練於馬蹄鐵製造之場主，二人為馬蹄鐵製造場之職工；關於理髮者，為富有經驗之理髮師三人，每人均曾從事「理髮業」五年以上。

費爾禮曾論曰：「關於公佈問題，變化與混淆之程度最深，非僅無整個之制度，即各部本身，亦無形成一制度者」（註七）。不僅關心之公民，即公務官吏輩本身，亦認為欲與命令及增改之怒潮相並進，幾不可能。如願作相當之保障，應有以下各種固定之實施：（一）當考慮所將擬之條例時，（二）當其公佈時，（三）當計擬更改或增修時，均應公告。英國之條例公佈法案中，定有殊堪讚美之標準。至少於制定任何「法制條例」之前四十日，須將關於制定該條例之提議，以及索取條例草稿所在地之通知，發佈於倫敦公報（London Gazette）。公務官吏，於最後決定該條例之前，對此期中所有之外來書面意見及建議，「必須加以討論」。每一相關之部，須邀請加入磋商；而

對其意見，亦須「加以相當之注意；」而於條例制成之後，則須由文具局定號印刷，並公賣之。

美國中與此相同之手續，頗不多見。紐約工業委員會法案，規定一種公開徵詢，而關於此事，須在任何條例或規章採行，變更，增修或取消之前，由該委員會擇定報紙，登載十日。每種規章，須在報紙或雜誌中，公開刊載。條例與規章及增修案，除該會有相反之規定外，於刊載二十日後，發生效力。工業法規，由邦務卿存置之。棉業前途法案規定，如棉花標準有所變化或改革時，須經一年期間之公佈；但現行之實施，已規定純食品法案下規章第四十之合理精確限度中：「此等法規，如經財政部長，農務部長，及商務與勞動部長之協議，可於任何時更正或增修之，而無須預先通知」（註八）。

於任何法籍中，均不能見到直接發佈之規章，即大總統直接發佈者亦無之。其告諭刊印於法制彙編中，行政命令則各個刊印，而由國務部刊載；關於吏務之條例，或見於吏務委員會所發行之「吏務法案及條例，退休與分級法案，法制，行政命令及規章中」；陸軍，海軍，公共衛生服務規章及其他，均分別發佈。依各部部长及各獨立機關領袖之權力，而發佈之各種規章，於公佈之設施上，尤欠適當。在各邦政府之中，對目下缺乏公正且合理之公佈規定一節，亦僅有極少數之例外而已。

為一致之目的，並為使立法機關，能監護其法制之精純性起見，取消或增修規章之相當監督機構，乃係必需者。論及一致性之需要，只須在行政中設置某種中央監督公署，即敷應用；但永未嘗出此。於所定下級官吏之規章，須得高級行政官吏之同意一事，尙稍有作為。依此，鍋鑪總檢查員，如得邦際商務委員會之同意，可制定一領導其

官署及管理其各區檢查員之一切必要條例，規章與訓令。」反之，邦政府之分權性質，則遲遲於承認邦長監督制定條例權之權利。惟在紐約邦，地方吏務委員會之規章，必須得邦委員會之同意。羅德愛蘭（Rhode Island）邦衛生規章，必須得邦長及行政會議之同意；閔內蘇塔邦，須得法律檢事長之同意；然亦有與此相反之規定，即如衛生機關，對此可以獨自進行，而無須任何之監督是（註九）。

規章之須呈於立法團體，美國並無規定。各立法團體，對依傍法制而定之條例，亦未嘗作有系統之考查與審核。法院恆被邀請，考慮條例之遵循法制，究至若何程度；然立法機關，幾永未被邀出此。英國已造成一實施之慣例，凡條例與規章，均須提出於國會之兩院，始發生效力；但假如在特定日期之內，任何一院有所反對，並向國王請願，則該條例，可以樞密院令廢除之（註一〇）。

麻色出賽邦，對制定條例權之加以行政監督，已進行其初步。一九一八至一九一九年憲法會議之某代表，謂「委託立法權，現幾發現於每廳之中，目下之實施，異常混亂。」一九一七年之一法案，規定凡有法定發佈一般條例與規章權之各廳，均須向邦務卿備案。一九一八年之憲法會議，曾討論一項建議案，但未加採納，該建議案賦權於邦議會，使之准許各廳或他種行政機關，發佈各種命令；此等命令「除非為原發佈機關所取消或為邦議會所反對，即應有法律之效力。」該會議更曾討論他一謹慎制擬之增修案，特附錄於本章之末。

通常立法，對行政條例之固定性，並不保證。一種重要之研究，有待於政治學者，即此中所有之合理永久性，究至若何程度是也。規章與法律牴觸時，一般所謂之規章柔性利端，果演至搖動靡定之地位，即將轉為危機。吾人略

加考察，即可置信：此乃不能事前慮及之危險。在多種實例中，立法機關，有保障此種情勢之嘗試。即如前已敘及之棉業前途法案，命令農務部長，不得在頒佈後一年期內，且僅能於通告一年之後，變革或更改棉花之標準。立法機關，通常不加此種限制，或對此點保持完全之靜默，或賦權於該委員會，「採行合理且相當之條例與規章……並變更或增修之」(註一)。

至對行政規章之備製與起草，則頗乏有系統之考慮。字句確定與清晰之必要，乃係與立法事件相同者；但甚至立法方面所有對良好專門起草之薄弱保證，亦不能發現於制定條例方面。「為保證其妥當性，匪特須謹守憲法條文，以及司法解釋之範圍內，且亦須遵循各種複雜法制條文所規定之職權範圍；而當規章由各局或下級官署發佈時，更須符合且避免有背於高級行政官吏所制之規章(註二)。」欲使條例能迎合情勢之需要，須對整個情勢有正確之觀點，保持此種見解者，恆僅為少數直接相關之官吏，且須有不使條文暗昧之才能。費爾禮於對少數「命令與規章機關」略加敘述之後，曾謂：在若干服務中，對此種工作，並無組成之機構，而重要之規章，或竟依匆促及未經審慮之記事大綱制定之。

吾人必須注意，制定條例權之實施，或可完全使法制明晰，亦或不然。規章之本身，對個人義務，或僅作一部或不完全之規定而已。肉食檢查法案，賦權於農務部長，使之規劃衛生條例與規章，據此，得設有裝包之行庫。規章第八，乃為規定正當之衛生情況而發佈者，條文中規定：「須加各種實際之預防，以使行庫避免蠅、鼠、騾鼠或其他各種齧齒動物。」「行庫中須有充足之光線及充分之通風。」「備製、存儲或經理任何肉產之手術與程序，必須確

「遵清潔及衛生之方法。」此種規章，實不過對光線、空氣及衛生方法之一般注意，而防止鼠及蹊鼠之類而已。其演為專門性，僅在肉食檢查員所發佈之單行命令中為然。他方面，同規章中限定：「每一正式行庫，均須有適當之衛生便利及設備。」在此等規定之中，以下數項，為特別要求者：(甲)更衣室等，(乙)現代洗滌之必要設備，(丙)雜具及手之消毒與清潔方面適當設置之便利，(丁)痰盂……

制定條例權之研究，明示政策上發佈及執行之各階段。此方面政策之基本發佈，為聯邦憲法中邦際商務之條文。次步之限定，為肉食檢查法案，由此對政策作一般之陳述，創設一行政機關，並對裝包者，加以相當之義務；而此等義務，則由農務部規章明白規定之。最後，規章之本體，更由贊助或否認裝包便利之檢查員，解釋為各個之實際情況。

若自公民或公司之立場觀之，此等廣續不斷之條文，實有盡量清晰與正確之必要。行政條例之制定，已有由專家而不由名士派官吏制定之顯著利端；且多方謹慎，專注於以下各事：即彼輩之工作，須無偏私，力避對政黨利益之考慮，並由相關實業團體中之卓越人才，輔助制定之（註一三）。

（註一）有時須得大總統之同意。

（註二）法制彙編第二十七卷五三一頁。John A. Lapp: Important Federal Laws, p. 282 (1917)。

（註三）American Labor Legislation Review, vol. 7, p. 318 (1917)。

（註四）參考前引之紐約工業委員會法制。

（註五）見第二十章。

(註六)見 Jennie M. Turner: "Democracy in Administration," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 17, pp. 216—30 (1923).

(註七)前引費爾禮書第一九九頁。

(註八)見 John A. Lapp: Federal Rules and Regulations, p. 417.

(註九) Dubach: "Quasi-Legislative Powers of State Boards of Health," p. 86. 法國之一切「公家行政」命令，均須於事前經行政會議之討論。

(註一〇)前引卡爾書第三十八頁。卡爾氏於第三十九頁，曾敘及若干實例。

(註一一)意大利諸公用法案，一九二一年法律彙編第七〇二頁第八款。對屬吏之一嚴重事件，乃在將最近各種變更，加以曉諭。

(註一二)前引費爾禮書第一九九頁。

(註一三)「在每部及在整個政府服務之中，於行政規章之備製及公佈上，首需較有系統且一致之方法。每部中須有一機關，以監督本部內一切此類規章之備製與發佈。公佈種類之數目，必須減少；而較一致之術語，必須創定。最後，更須有一正式之印刷品，此中將刊載政府服務各支系所發佈之一切規章與訓令焉。」前引費爾禮書第二百頁。

第三節 制定條例權在行政上之重要性

自行政之立場而言，其賦有制定補助性規章之權，乃係極端必要者。行政方面果有此種威權，則可自由取得達到立法限定標的之方法。行政機關，可自多數方法中任擇其一，並於試驗之後取消之，亦或以其他方法補助之。可應用其力量，於法制制定後而發生之情況，或發生於法制範圍外之情況。可運用其才智與發明力，以抵制計擬

破壞該法律者之靈機。制定條例權，促成法律之逐漸精純，一若經驗之所指示者。

行政機關，更可因此作較完美之自保，以免除不可能及不需要之工作。假如每種事件，均須載諸法制，則其中之若干，必有在行政上不能達成者。立法團體，對行政範圍可能性之限度，並不恆作公平之考慮；但負責之行政官吏輩，實較易於對其所能為者，具有良好之基本認識也。

制定條例權，對立法所尋求之真正標的，能作尤詳確之陳述。一般人或可期望，在各種公用事業上，課定一種會計制度，使之啓示公用事業之財政狀況。一世紀前之模範邦議會，或將此種會計方式，載入法制之中；今則見到，制定一適當達成其目的之會計制度，非常困難，因乃甘願賦權於公用委員會，使之創設一公用事業所必守之一致會計制度。衛生規章之由邦衛生會制就者，正與日俱增；而在泰克塞及加利弗尼亞二邦，由衛生會起草之法規，已次第制為法律矣。

行政條例之制定，其與關係各方之會議及磋商，較諸立法機關立法時為易。前所引之若干案件，即足證明此點。行政機關「由於教育工作，說明，及建議，可因而轉為助力大受歡迎之專門顧問，而頗非一干涉力大受反對之偵探也。」

制定規章權之賦有，將激勵政務官吏之負責意識及創造才能。一般人頗願彼輩，以適當之補救方法，應付新環境；且冀其在法律範圍內，立即出此，而無須待立法機關之命令。總之，制定條例權之意義，乃行政之事，應由行政人員而不由立法人員為之也。

凡此一切，均需要賦有此權。各行政官吏之勝任，手續適當，且忠實。具有此權之官吏，果為不勝任者，果為缺乏明察與智慧者，果非確實忠實者，果其方法恆為錯誤者，則制定執行規章之權，實係一種顯然之危機，而此種危機，只賴司法審核，實不足以遏制之。公民輩亦須獲有保證，即條例之制定，應以適當處理公務為目的，而不止於企求行政上之便利焉。

行政條例制定之範圍，似有擴大而無減縮之傾向。各立法機關，顯然負擔過重；而端賴委託「詳細規定」於外方，即可從容避免其工作之繁難。行政機關，有與相關事件直接接觸之便利，亦可假定其至少於處理條例內之詳細事件上，有較優越之勝任性。此外行政機關，乃係一延續機關，無論何時，只須經驗示以賢明之途徑，便可修正條例。按行政機關，不僅有使其自知之經驗，且在許多情形之下，設有調查員，考查員或檢查員之團體，以集中應處理事件之廣汎知識也。

「於考量二者之優點，吾人可逆料，行政行為較之立法，易於推進，且能善訂延續發展之綱領；行政官吏，對何者為可實際執行，有較良之意識，而立法機關，則於何者為政治上之便當，有較銳敏之感覺；前者能將勸告與命令相並用，後者則對其立法，加以較廣汎之公告，及較高之道德權威……」

「惟行政行為，具有一種雖屬偶然，但不能否認之優點：能在規劃條例之手續上，賦以保障及其他必要之遏制，藉以促成較立法方面所恆有者尤為公正之考慮；且縱不能立即，亦能於相當期內，以原則代替素有之自由處置焉」（註一）。

(註一) Ernst Freund: "Substitution of Rule for Discretion in Public Law," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 9, pp. 668—76 (1915).

附一九一七至一九一八年麻色出賽邦憲法會議之提議增修案

該參事會，如得邦長之同意，得於承受請願並於公開徵詢通告之後，通過有關地方、特種或私人事件，或有關執行現行法律條文之法制性命令；惟此類命令中，不得含有對本邦既定撥款外之金錢支出，或超出百元之特定罰金。當該行政會對請求通過此類命令之請願書，考慮以前，須由邦長所認為應受理此項請願之各廳或機關（如有此種規則）呈報之。命令之體裁，於最後通過之前，須得邦檢察長之同意，而於通過之後，須臚稿存案於邦務卿，並與邦議會所制定之法律，作同樣之公告與刊行。除法律上有相反之規定外，本案所謂之地方事件，視為僅關於特種政治下級組織，及本邦各地方之事件；而特殊及私人事件，則視為有關一或數特定個人、組織或私人團體之事件。

僅涉及一特定市鎮之法制性命令，應指定為城市法令，其發生效力，僅當該市或該鎮依該命令中所規定之方法，奉行之之時，市法制性命令外之任何命令，如經出席投票之參事等，以是與否，作一致之表決而通過，則應於邦長同意後，或於該命令中所特定之若干日後，發生效力；假如未經一致之表決而通過，則須移交邦議會，而於移交三月之後，或於該命令中所定之若干日後，發生效力；惟其移交，若在邦議會延會或閉會前，不足三月之期，則除非邦議會有特別之允諾時，其發生效力，僅能於下次邦議會召集會議之三月後；又若在此三月

期間，邦議會之任何一院，通過與該命令相反之命令時，則該命令不能生效。

邦議會保留充分之權力，以通過或取消有關地方，特種或私人事件，或執行現行法律條文之法制性命令；邦議會更可賦權於參事會，如得邦長之同意，通過在其他情勢下，或有關此等規定以外諸事件之法制性命令。

第十九章 行政之監督：立法機關及選民

賦重要責任及權力於行政官吏，對美國政治之傳統習慣，無論就法律及民主政體方面而言，均水火不入……以法爲治之說，奉行頗力，甚至每一重要性之行政行爲，均遭拒斥，且不得不藉訴訟程序，給與力量。古舊之民主政治，甘任此種行政獨立性之絕滅；因其並不希求各種法律，作忠誠與獨立之執行也。

克勞里。

第一節 監督之一般問題

美國行政制度，果仍保留其地方分權，權力散漫，自治與負有最低限度之責任，則完善發展某種機構，以監督行政系統之必要，將永爲人所不曉。行政方面，頗爲無力，並未危及公民之自由；無組織且無抵抗之力量；出之於選舉，且極易迎合地方觀念之彩色與韻調。

大有力於集中並劃一權力之各種補充趨勢，已與用委任代民選官吏之舉，合力造成一種新情勢。同時公務官吏及僱員之數目，亦已因在多方面廣事僱用特種人才及專家之需要，而作無限之增加。由於官署之增多，因而發展官吏與民間之各種接觸，遂使監督方法之逐漸擴延，轉爲重要。各種選舉，不復能罷免不孚衆望之官吏，官吏集團之鉅量及其複雜性，已阻礙欲與政府有所接洽，或對之有所不滿之公民；而妨害改革與「干涉」之重要

抵抗力，亦生自官署之本體，而長期僱用及專門見地，已瓜代往昔名士派官吏之輪流任職矣。

目下，行政權力之歸併於行政領袖一人之手，加重監督方面相對發展之要求。簡票運動擁護者之論旨，素為權力之集中，將解決其所企望之嚴格集中輿論，於主要官吏之問題。輿論對行政問題之牽制與改進力，實為不可測知者；但持重之觀查者，對之實應作相當之慎默。固然，憑賴確定責任之行政權力匯一，業已大有收穫。然尚有若干公民，熱誠質訊，似意利諾行政法規一類之組織，究是否僅確定權力，而未能建樹有效之監督機關（註一）。

因此，該項問題，已逐漸演至尋求方法，以確保行政官吏之行爲，不僅使之與法律相協調，且同樣與公民之目的及心理相切合。一忠耿之行政者，縱令其存心最良，但欲使之時時考慮法律或輿論所劃定之限度，實為難事。最優典型之官吏，必於事前對輿論有所戒備，且必委身於培育輿論，使之與其所認為應採納之標準相適合。當彼為科學所賜與之成功機會，與現行標準二者之差異所激怒，且變成性急與粗暴時，彼或將出於壓制反對之風潮，亦或在他方面，轉為無勇氣或悲觀。在前種情勢之下，必須有某種監督之方法；在後種情形之下，僅能期其對人類進步遲遲演化，作正當之了解而已。

當行政界缺乏善意之偶然情勢下，監督之系統，無需作如上述情形中之細密與嚴格調整，殆因此中所需者，僅係有效且迅速之實施，以改正當前之病態者也。

於此二種必須監督之情形間，存有傳統之官僚政治弊端在。畢爾德（Beard）曾論曰：「任何人均知官僚政治之弊端，積習，非必要職位之繁多，延宕拘滯，以及官場中之愚行。社會各階級，均易自詡或自褒其工作。此在官

吏階級中之真實，誠與在其他階級中無異。無論何處，只須有權力，定有獎譽或擁護之理論家。每一官僚團體中，均對常人有所侮蔑；對其自身之成就，過於驕矜；對「專家」界域外之新理想，毫不為動；藐視名士派官吏，並恆斷言：俗人之理想與建議中，絕無有益之事物在；飽具一種獨佔與專利之精神，且恆設法加高其本身與外界之壁壘」。

(註二)。

行政機關之行動，現已轉為極端重要，並接觸極多方面之利害關係者；因之，監督問題，必須重加考慮，而注意於所供獻之利益，及所免除之危害。顧德諾分析監督制度所將供獻之利益，首為政府效率，由此可確得行政行動與效率之調和及一致；第二為個人權利之維護，以防止官吏侵及憲法中之個人自由；第三為社會福利，促使行政機關，自認並非其本體之法律（註三）。與此三種利益相符者，為三種方式之監督，即行政、司法及立法者是也。

(註一) 行政官吏於創制與複決權行使時，對輿論之侵略，已完善指示於 Coker: "The Interworking of State Administration and Direct Legislation," in *Annals* vol. 64. p. 122. 於一二八至一三〇頁，更指明在集權制度下之邦官吏，如何試用其權力於地方屬僚，以攻擊立法機關，為避免行政抗力而施行之法律。在全國行政中，可比較一九二四年間，司法部各代表，對國會議員提出調查司法部及內政部案，施以恫嚇之實際企圖。

(註二) C. A. Beard: "Control of the Expert," in E. A. Fitzpatrick: *Experts in City Government* (1919).

(註三) F. J. Goodnow: *Principles of the Administrative Law of the United States*, pp. 370—72 (1905).

第二節 立法監督之目的

就反面言之，吾人於開端之際，可謂立法監督行政之目的，並不在立法機關之實際管理，課定行政之特別方法，處理各個官吏之事件，或決斷在某項支用金額中金錢上之恰當應用。欲爲此中任何事項之企圖，定將促成不良之干涉，而此種被干涉之事件，乃係在他方所能更勝任處理之者。

惟對行政方面，立法機關有其應負之合法職務。此等職務，僅能賴立法機關，認清其必要限度之活動，始能良好完成之。其所能正當處理者，乃係（一）確保立法與行政政策之協調，（二）確保支出之適當，（三）確保行政監督之確爲取得效率而實施，及（四）使立法機關本身，完全了解行政情形，以制定救濟之立法。除此以外之權責，並不需要，且恆不宜行使。

第三節 立法監督之方法

憲法會議，曾給予立法機關兩種監督行政之方法：其一，不克有效行使；其二，則從未行使。前者指彈劾而言，後者則指對委任之同意（註一）。

職是，吾人對立法監督之此二方面，將不作更深切之討論。美國立法機關，實際上直接間接所用之方法，若就大體論之，不外爲會計上之監督，款額之監督，藉指導性或禁止性之立法，作政策上之監督，及調查權。此等項目，將於以後之各段中，逐一敘述；同時論及衛斯康新之特殊「詰問」，而於立法團體直接行政之若干企圖，亦將簡述之。

(甲)會計及支出上之監督。國會監督行政機關之會計，引用兩種方法，即藉其各種歲出委員會，及藉美國審計總監 (Comptroller General) 公署，即昔日財政部之審計長 (Comptroller of the Treasury)。各歲出委員會，創設於一八一四年。其職責，按國會下議院條例所規定者，計有：

考核政府各部會計與支出，及其保管之方法；此類支出之節約，合理與正當；其與歲出法之適合性；公家金錢之正當應用；政府對非當與浪費要求之防止；緊縮聯邦債權之強制索還；公務官吏之節約及負責性；無用官署之廢除；官吏報酬之增減等等，均在此管轄各部支出之九常設委員會權限以內。

此等委員會之工作，並非對會計與支出上之正式檢查，但極力保持對不規則或無保障支出傾向上之一般注意 (註二)。

至該等委員會所實施之工作，極罕有效者。麥康奈吉 (McConachie) 曾結論曰：「但事實乃係彼輩之姓名，已恆為議員等之笑柄；而議長……之加福彼輩於此種委任，乃係將其所深知不合於為立法人員者，委於一便利之退避處所而已。至彼等因何證示為如此不足重輕，其一部之原因，係普通議員對偵探式及經濟家等困難工作之厭惡。公家金錢之虛耗，恆為行政上之罪惡，亦恆為立法上之罪惡，若干人且將謂其多為立法罪惡焉」 (註三)。

會計上之實際監督，集中於聯邦審計總監，此即財政部審計長公署之後身，原設於一七七八年之革命戰爭時期，用以補助一七七六年所設之審計總監署者。該公署改組於一七八九年，並確認審計長有權審訊來自查賬員之上訴案件，而作最後之判決。曩昔關於審核所有賬目工作之繁重，似易促成潦草竣事之情形。一八九四年，

此種情形轉趨嚴重，竟至於支出數年之後，始行結賬；而官吏之預支，竟超過其保證金若干倍。一八九四年之達克利法案規定，除非上訴於審計員時，查賬員之裁判，即為最後之判決。審計長行使一種有權威之建議裁判權，以及關於上訴之裁判權。總之，該法案自審計員處，卸去執行日常工作之鉅責，而置之於審計員，並限定其工作於需要法律解釋之案件。一九二一年之預算與會計法案，將審計員公署，自財政部分出，而為獨立機關，並承認總審計，為單對國會負責之官吏。

僅就審計總監署，於確保款額合理支出一節而言，其所完成之大量工作（更無須論此中各問題之複雜性），業已充分顯出：國會中之任何委員會，幾皆不能完成此等必要事務之一小部分。為實行保證支出之適當，國會須委託之於勝任專家。吾人幾可謂，此類委員會，即在追隨審計總監工作上，亦難動作有效。惟委員輩縱不能有條不紊；但可發見權利之顯然濫用，並對之作必要處置。其現實之價值，亦即在茲。

（乙）款額分配之監督。立法監督行政，最通徹最有效之方法，可於其對支出概算之審核，及款額之分配上見之（註四）。近來預算程序之發展，漸使對行政實施，行政節約與效率各方面之監督，較之以往漠然立法時期中之所能者，更為有力。大體論之，直至一九一〇年，立法機關對財政之賢明監督，幾尚不可能；此殆由於會計方法之不良，及所呈財政報告書，與支出暨概算方式之無系統與無關聯所致。現代預算方法之進步，於免除此等障礙上，已大有作為；因此可根據相當之報告，作完善且有效之批評。

為年度或二年度分配款額，而呈於財政委員會之報告書，其規定之內容如下：

- (一) 對前兩年支出之總括與逐項陳述。
- (二) 本財政年度之估計支出。
- (三) 所請爲下財政年度款額支出之逐項估計。
- (四) 前兩財政年度收入之總括及詳細報告。
- (五) 本年及繼續各財政年度之概算收入。
- (六) 保管款額及他種款額情形之報告。
- (七) 證示財產與債務之對照表。

此中前三項，乃據以造成對行政機關效率與節約之評定者。

然除此之外，尚須賴其他各種報告補充之。預算官吏，於呈送並擁護各部概算之際，須將其對各部本年工作觀察之結果，申述於該委員會。部門領袖，照例出席委員會中專司討論其本部概算之會議，作一般之陳述，且答覆特別之問題。有時該委員會，委派一小組委員會，作調查及報告；而各邦政府，則恆以之作考查旅行。惟大多數立法機關，對揭示比較效率上極正確指數之單位成本，仍缺乏有系統之報告。藉此等方法，財政委員會對實施工作之效率，及負責官吏之品質，有所了解。就已有之證據論：至少在邦政府中，款額之分配，恆視該委員會對局署領袖之信任心，及其對工作重要性之賞識，而微有不同。至關於最後之決定，復有對政策上之精密考慮在內；但此乃與吾人無涉者。至審查概算，及制定分配法案之手續，以供立法機關確知行政情形之良機，則係此中之要點也。

詳密備製預算之式樣，在表面上似減少立法行動之機會。已往各部，以為在任何情形下，其概算數額，必遭受相當之減削，故恆作較過量之估計；然此項習例，已為他一顯然事實所更替，即削減之事，於預算呈送之前，已由預算官吏為之矣。自美國聯邦政府預算局設置以還，此種事實，非常明確；而就考查之結果論，此亦係意大利及麻色出賽二邦之預算特色焉。

若干領域之中，此種立法勢力在表面上之減削，顯示尤甚；殆因立法機關，不得增加概算，或只能處理行政領袖之預算也。例如馬利蘭邦憲法，關於預算之限制，即吾人所認為若干同類憲法增修案之先驅者，准許立法機關減削，但不准其增加，行政領袖及各部之支出概算。除在邦長之預算確定後，不得作其他之款額分配，而縱令其後有所分配時，亦僅及於特別項目，且有相當收入上之準備，並受制於邦長之否決權。

惟行政領導款額分配行為之確然趨向，並不稍減立法機關察詢各部支出合理與效率之機會。反之，預算官吏輩，對概算之先作縝密考究，實減輕款額分配委員會極繁難之技術工作，並關一整個審視行政情形與問題之路徑。

議會席上，對款額分配之討論，恆加深刻之注意，而政策與行政方法等問題，亦交雜於內。然就大體論之，吾人可謂後者所受之注意較輕。立法機關，藉款額分配而加於行政機關之真實壓力，確來自各種財政委員會也（註五）。惟在衛斯康新邦及若干城市之中，議會及市議會席上，關於行政之款額分配，則多方討論之。衛斯康新對持續不變之款額分配，屢見應用，竟欲規定已逾實驗階段之永久固定及循環消費（註六）。此等款額之性質，自定期

考核方面言，不應有所忽略。若因衛斯康新之款額分配為持續不變者，而即確言其獲益之機關，已超脫立法機關財政監督之外，實屬非當。每二年中，凡管領持續分配款額之每一公務官吏，必須呈其預算，而規定之嚴格，亦與所
有其他機關無異。其支出先經政務會 (Board of Public Affairs) 之詳密推究，爾後由議會之聯合財政委員會核奪之，而在該委員會中，公務官吏更須自行解釋，且擁護其財政數字。

吾人應亟說明，遠自不能記憶之時，英國國會，即已在全院供給委員會 (Committee of the Whole on Supply) 中，進行研究支出事宜；然終以此種工作為不可能者。一九一九年間，該國會創樹若干常設委員會，以求加強其力量（註七）。其重要之特選全國支出委員會 (Select Committee on National Expenditure) 曾謂：「但只須論及預計支出上之直接有效監督，則吾人可以斷言，假如概算之事，從未實現，而供給委員會 (Committee of Supply) 亦從未設立，則必已發生顯然不同之現象。」因此該特選委員會，建議創立兩種常設之概算委員會，每委員會十五人，以求於每年中，對大部之預算建議，作嚴密之考查。該二委員會，須對平民院呈遞報告，但不得涉及政策，或提出新項及增加之支出（註八）。技術上之襄助，則主張委於會計稽核員 (Examiner of Accounts) 公署。至官廳會計委員會 (Public Accounts Committee) 即處理審計總監關於支出檢查之報告者，則仍保持其原有之權力。

立法監督之程度，因款額分配法案逐項分割之程度而異；吾人對此事實，已敘述於前矣。嚴格分離預算，並非在任何情形下，均需要逐項之款額分配；而贊助之之理論，恆忽視其中之弊端。逐項之預算，對報告之目的，頗為重

要。逐項之款額分配，昔曾被目為對監督目的頗為重要者。但因款額分配項目合理清晰之要求，而加強之查賬員重要牽制，乃係一確保出款正當及合法之適當牽制；而在款額分配中，特定支出之完善性，乃不恆為嚴刻之逐項分割所影響。就事實論，逐項分配，似不為任何重要之目的。他方面，此實足以嚴重妨礙行政官吏，自動對款額作有效之應用。逐項之款額分配，必須立法機關，足以預防行政官吏判斷上之錯誤，或廉潔性之動搖，因而於十五月至二年以上之期間，預卜行將需款之各項支出。第一，立法機關並無如此預知之遠見；第二，縱令見到判斷上之錯誤，或款額上之不忠誠應用時，其顯然之救濟方策，亦祇有設法取得勝任且可託之官吏而已。

(丙)行政政策之監督。立法機關，可命行政機關，完成某種職務，或規定相當方法，或駁斥其規章，或禁令不得為某種行動，或放棄某種方法，或規定行政機關決定政策之方法。無論在各邦及聯邦政府之中，均充斥此種限制。凡對特種立法，有極少限禁或並不限禁之各邦法籍中，均滿載此類之立法。此項程序，不啻由立法機關，制定各個採行之行政決定，而對素為行政行為特色之一致與勝任，則無相當之保障。一九二四年麻色出賽邦法律中之若干實例，可顯然證明此點。根據第一〇五章之字句，醫務登記會，有權登記波斯頓之普魯登 (Alexander R. Prudent) 為醫治手足病症之醫生，而不須經過考試。索格斯 (Saugus) 之鎮長，賦有權力 (第一二一章) 委任弗萊爾蒂 (Peter A. Flaherty) 不經吏務考試，而為該鎮之警察。美德堡 (Medford) 之警長公署，根據吏務法而設立 (第一五四章) 為卸却對前任自來水局僱員費次哲 (John F. Fitzgerald) 之道德義務起見，齊柯壁 (Chicopee) 市得 (第二七七章) 給與常年養老金。麻色出賽感化院之牧師瓦克 (Robert Walker) 之薪俸，

規定爲三千元（第三七三章。）無論自立法機關或行政機關之立場觀之，吾人對此項程序，實無擁護之理由也（註九）。

立法亦約束通常行政實施之若干方面。卽如罷免之程序，恆由法律規定，而罕由行政命令規定者。工作時間、病假、移調、復職及其他各種繁瑣之設施，或由法制限定之，亦或由行政規章限定之。國會於一九一五年，禁止動用陸軍及海軍款額，作時間與動作之研究（註一〇）。意大利諾立法，規定購買燃煤之最高價格。

（丁）人員方面之監督。立法機關對人員之監督，大都涉及薪俸問題；而對人員管理之其他事宜，實極少謀以有系統之方法處理之者。惟在薪俸方面，立法機關始終持積極之態度，且僅因分級運動之採行，始發見其正當之任務。一九一〇年以前（且在若干領域中之今日），僱員個人曾申請市議會之委員會，或頻求市議員輩，以冀「增薪」。市議員輩，甘欲以利於他人之方法，造成其自身之勢力，而此輩受惠者，或能藉其對市政上之特殊練達，酬厚恩於異日也。因此，芝加哥市；每當市議會財政委員會討論預算之數週中，便造成近似爭吵之情形。在公平待遇方面，雖極輕微之保障，亦屬缺乏；而提增薪俸之事，則公認爲因政治上之特惠而施與。各個人間或各團體間之聲請，幾不能加以比擬，而重大之脫軌行爲，亦已實際釀成（註一一）。

人員上之監督，原屬行政工作；而立法方面，以其惟一分配款額機關之身分，應處理一般之問題。職位訂定標準之理論，確定立法機關，不應處理個人之事件，而應限於一般之問題。在理論上，款額之分配，將不復分配於各個人，而分配於僱傭之各級。某特定部門，接受定數職位之分配金額，而不依特定之人數爲準。關於款額分配之規定，

准許在分級計劃下，按期應有之自動增加。因此，由立法機關監督薪俸與工資之一般標準，並控制准於自動增加之規定。至較此更厲者，則立法機關尙無所採取。支加哥市之個人圖謀增加薪俸者，曾一度實際減少；而團體精神，卻大量增進（註一二）。所不幸者，支加哥市議會，並未始終貫徹其不處理個人案件之決心。人員監督之過程，由個人的轉爲團體的，由特殊的轉爲一般的。顯示立法團體之真正職務，乃係行政上之監督機關也。

（戊）調查之權。一重要之干涉行政方法，可見於隨時調查各部或任何一部之威權。此種威權，雖未正式規定，但恆見諸行使，且已有多種顯著可譽之成功。美國國會，開始應用其作調查工作之委員會，遠始於一七九二年，而國會及各邦立法機關，亦均大體倚重之。但此等委員會，受有多種特別之障礙。彼輩之調查，恆爲政黨之利益所左右，且恆因此，在任何情勢之下，受到攻擊（註一三）。此類委員會，雖有充分權力傳訊證人，並強制舉出證據；但不恆有覺察真正祕密之機智。其進行事務，恆不顧及技術之證驗方法，即所謂兼有利弊之一種方法也。

市議會委員會有效調查之顯著例證，自一九〇九年至一九一一年，出現於支加哥。該市支出委員會，以市議員及市長所選派之人員組成，（當時）其主席爲市議員梅立安（Charles E. Merriam）。該委員會，僱用若干富有才力之專家及調查員，並舉行若干次之公開徵詢。各種報告，已由支加哥公務效率局，印刷公佈。調查之結果，有若干重要之改進；於市服務各支系之中，建樹新機構，並於可能範圍之內，防杜耗費與損失之再現。此類調查機關之沉毅工作，緩緩提高吾國城市服務之標準。彼輩適在指教納稅者及公民，監視其金錢之去處。彼輩正轉移羣衆之目光於詐取行爲；在政治上，彼輩正使政黨私惠主義，轉爲無用者；彼輩正領導公務官吏，使之修繕古朽，鬆弛

及消耗方法之工作；彼輩正努力使市政府，形成社會服務中之有效工具（註一四）。目下最生動之立法調查，爲蒂芭（Teapot Dome）之煤油調查事件。該事件可於同時證明，以立法機關委員會，爲監督機關之優點與劣點。

委員會調查之功用有二。第一，此類委員會指示立法機關，尤其爲委員會中之委員輩，使知行政系統之實施，並於必要之際，啓示之以增加立法。第二，可轉移公共之目光，於逐件之行政事宜，且能直接或間接，限制官吏輩反背時代光明之行爲。

（己）衛斯康新「詰問」衛斯康新邦議會，業經採行一種有趣之方法，保持其與行政系統之接觸，此頗近似英國之詰問。此種觀念，或確來自英國，因在一九一二年中，麥卡賽（Charles McCarthy），曾爲擁護現在之制度而發論曰：「著者某日曾親見勃恩斯（John Burns），於英國國會之中，遭受一種嚴厲之試驗；結果，使余深滿意，以此活躍有用方法，實行於此等新委員會之上」（註一五）。彼繼謂：

於此必須有若干方法，使各委員會得被邀集於立法機關之中，一若英國內閣閣員之在英國國會中，接受質問或詰問也者……

此種程序之採行，必將爲委員會及公民雙方之保障。著者素聞：某立法人員對委員會行政之是否完善，發生疑問，只因其所得之譏謗報告與批評。假如詢以何不逕往委員會中，並尋得其實據；彼必確答，當彼走入該機關時，遇有能證示此一切事物之專家集團，而事態亦實複雜，竟使彼僅能自認爲門外蠢漢而已。然吾國若採行歐洲之政策，並邀集委員會於議會之前，則該議員必有較強烈之感覺。伊必將轉爲勇敢，而此類委員會，必將

見於辯護焉。

一九一三年間，衛斯康新邦議會，提出一項議案，其中規定對委員會及各廳領袖之詰問，但未採行。一九一五年，通過一項法制，擴張詰問權於邦中一切之委任官吏（註一〇）。此項法律之見諸採行，業已若干次；稅務委員會，須備製關於所得稅之報告；工業委員會，於預算上曾受質問；而鐵路委員會，曾被招致於議會之前。此項程序，有時似幾已推翻原提議人之本意；殆因行政人員，多忻願現身於解釋並辯護其政綱之機會也。

持續之嘗試，業已進行，以求產生立法機關罷免委任官吏之原則。於一九一九年，復於一九二一年，規定此種原則之議案，均為邦長所否決；惟在第二次，該法案以五十一票對十九票，通過於下院，而以二十一對一，通過於上院。

（庚）立法機關之直接行政。分權之原理，已形成聯邦及各邦政府中，立法直接行政之主要障礙。然在市及縣政府中，此項憲法上之障礙，永未存在，而於最近二十年來，已有由民選決定政策官吏，實行管理之廣汎實驗；而在委員制之城市，尤為顯著（註一七）。委員制市政府之出現，實不啻反抗十九世紀笨滯古朽之市政治及行政組織，並圖以委託市政於五人或七人之方法，確得政治上之負責及行政上之效率。此項組織之體制，較之往昔之市政府，誠係一種顯然之進步；但自健全行政之觀點論之，此制亦引出各種嚴重之困難。將市政強行委於五局或七局，實不免促生矯揉之情勢。委市政之實施，於民選人員之手，僅就此種事實而言，彼輩當然不長於行政。假如此等勝利之政治領袖，肯將其所屬之各局，由專門屬員管理，此固差強人意；但「把持」市政之強烈企圖，恆為不能退者在。

較小之城市中，此種常人行政，或可實施而獲相當限度之成功；但在較大之城市中，此制實含有嚴重之危險性。除藉各局署應付政黨義務之傾向外，吾人尚須計及其他之危機，即於複雜之施政問題當前時，專家意見，恆為常人所左右是也。

委員會管理下之城市，因行政一致性之缺乏，亦已促生一種弊端。每局均如一主權國家，而以一宛如大使會議之市議會結合之。該議會恆為一陰謀及「祕密外交」之醞釀所，有固定之少數人，專抗拒任何不稱彼輩意向之決定。關於政策之決定，其多數人僅可以人數上之力量取勝；但於使政策之見諸實行，市委員會之少數，可用拒絕行使或永久延宕或推諉之方法，阻滯議會所同意之綱領。委員會中，督促頑強政黨團體之方法，為數有限，而於應用上，又極端危險。

此間之根本困難，只須政黨與行政二者，結成立法人員與行政人員聯合機關之際，即可期其發展。行政問題，一轉而為政治問題，再轉而為政黨問題；其解答，僅以政治或政黨之方法取得之。此種方法對賢明，迅速及確斷之行政決定，幾無保障；而於決定之忠誠奉行上，亦乏相當之準備（註一八）。

此乃憲法及法律所創設之正式監督。論及一切之政治機關，學者若僅了解昔日所定法律方式之監督範型，決不應自認滿意。行政及政治機關之實際生活，法律中僅描寫其梗概；而於立法與行政相互間之微妙交往上，方能見其真象之表露。一般之術語，即如國會調查，委員會徵訊，部門由立法機關組織等等，僅當其映射於特殊情勢及生動人員之下時，始能實現。對新聞篇幅，委員會徵訊之速記報告書，上下議院中之辯論，政治家之傳記與自傳

等之研究，產生無限重要之資料，自此可得到遠勝於僅以憲法條文或法制術語所爲之分析。當吾人讀悉塔孚特先生身任陸軍部長時，爲一盛怒之議員，命令其立即退出國會；而彼則反斥：如該議員不復至陸軍部，爲人謀求職位，彼必離去；則各種事物本色上之動人處，可想而知矣。

近二十年之經驗，使人設想所謂行政領袖與立法機關之傳統任務，適在重新改造中。威爾遜於其一深刻之演說詞中，指出美國人民，將不復滿意於無積極領導行政準備之執行領袖。威爾遜總統及其他之行政領袖，業經以不同之方法，證實此種預言。躬親之接觸，適逐漸轉爲重要；吾人可見於總統早餐會客之習例，行政領袖列席兩院之公認，及總統個人對議會之演說。新聞界亦捲入此種場合之中。總統及國會議員，在報紙篇幅中，相互痛斥，或表示相互之信任；行政方面之「權威代表」某，探試輿情之所向；「白宮發言人」某，作公務程序上之論斷；艾達后邦籍之上議員，鼓吹對行政領袖之反抗。凡此一切，乃五十年前所未聞者，而精確之研究，實尙有待於着手也。

行政方面勇敢越出之界線，乃係於政府政策之重大問題當前時，不經國會而聲訴於全國。但就威爾遜總統爲國際聯盟會問題之不幸運動而論，此殆已導吾人出乎行政範圍之外，而入於「高度政爭」之中矣。

立法對行政之監督，極易轉移其注意力於專事選舉，預選會，政黨組織，及委任等政治團體間之鬭爭；爲監督此類團體，必須資賴行政領袖。惟行政領袖可依其地位上之優勢，而轉易情勢，並作監督立法機關之企圖。

一九二一年以還，意大利諸邦中，已續見此種情勢之顯著發展；某政黨利用行政機關，並由邦長之領導，形成該邦之支配集團。政黨，行政及立法三者之互通聲氣，在瑣事上者，頗不易見，但在主要政策上，卻十分明顯。行政機關，

並不爲立法機關所監督；反監督立法機關，而其所採取之方法，頗能發生重大之影響。該邦長及其政治團體，意圖支配邦議會議員之提名與選舉，干涉議長之推選，以及各種委員會之指派。行政機關，竟轉爲政爭之御用品。

當一九二一年議會閉幕時，曾有人謂：「邦長所委任之官吏及官署之僱員，已作狂熱之活動，而鑽營奔走之奸行，亦適在持續進展中，竟至嚴重干涉立法工作，而令人生厭。議員輩，一再提起議長之注意，謂邦長之主要襄助人員，當議會開會時，在會場情託拉攏，公然破壞議會條例……據一般之報告，邦中之利祿，恆爲謀贊助之投票，而輕易許諾於人……」（註一九）某重要之議員，在議會席上確言，彼曾受某位邦僱員之要求，如對某數議案投贊助之票，則彼方將對當時待決於公用委員會之某案件，作袒護之判決。

假如有某黨魁之興起，而其權力又足以充分支配行政與立法兩方，則將產生一種不同之情勢。憲法之定則，必將消滅於無形，而所有之舞台線索，亦均將在幕後操縱之。吾人只須回想路德先生，在紐約憲法會議席上之激烈聲明，卽已足矣。「當時普萊特（Platt）先生統治本邦，彼之統治，垂二十年。統治本邦者，非邦長，非邦議會，非任何民選官吏，僅係普萊特先生而已。邦議會議事廳，亦不在此，乃在百老匯路（Broadway）四十九號，普萊特先生及其襄助人員處。」

羅斯福先生，對此有一殊饒興致之證實資料。彼曾謂：「於充分調查之後，余乃深信，該組織支配上院之大多數，且余如欲討論易與上院發生爭執之委任問題時，則余之上策，乃係訪問真正權力之所在地，而與普萊特先生相商酌」（註二〇）。不寧惟是，「吾人必須切記，普萊特先生，實際上乃係立法機關之大部，且有時爲立法機關之大

多數也。」

就全國範圍而言，國會已爲其所必須規定之大量實施工作所困累。一國會議員，而能對行政問題普遍通曉者，實所罕見之事。國會議員紅田，於對商務部饒有經驗之後，曾宣示曰：「然此中有一問題，該院議員，幾無一人知者……即整個聯邦政府實際之日常工作，乃在其大部完成之所在地，意即華盛頓以外之地區也。此種陳述，包括本人在內，且就余之深知與深信，亦包括余之議院友朋在內。吾輩所自以爲知曉者，實多於吾人所真能知曉者也。」（註二一）

「當吾人見到各方對上議員及下議員輩之時間與精力，作無可推諉之要求時，所引爲奇異者，並非議員輩所知於執行領袖之行政細目者過少，而係其所知者過多。然吾人決不能於數月之間，自華盛頓空氣內，吸得一種遠過於由若干大公司所得之綜合政務知識。因此，在較平庸者之心中，疑義恆代智慧，而幻想則恆代事實……」

「立法與行政間之裂隙，互不了解之裂隙，乃係我國政府中嚴重之錯誤……」

「吾人將如何以合作代誤解？僅有預算表，實尙不足。即呼局署官吏爲「康曼齊人」（Comanches），而不指出事實上之誤解，亦不足以有爲。最好使消費者與供給者，作相向立。使行政人員與立法人員，相見於辯論中。使一切事實，由有此事實之部門領袖，與需要此事實之國會議員二者間之質問與答覆中，獲得了解。目下，彼輩乃遠隔之兩極。」（註二二）

然國會議員輩，亦有其獲得消息之孔道，有時爲隱密者，有時爲非隱密者。每人均有其所指任之人員，遍佈於

若干局署之中，由彼等，可收到相當數量之無系統報告。一官吏對其部門之忠心，須維護官署祕密之不洩，但巧妙之洩露，實難於追究。一立法人員與行政官吏作非正式接觸之舉，幾不能期其作光明磊落之宣佈，惟終將被證為不能掩諱之事也。

(註一) 吾人所知之上議院恩賜，乃係對此一般敘述之一例外；此項設施，已有具體之效力，將總統提名權，由行政領袖方面，轉於上議員或下議員方面。

(註二) Willard E. Hotchkiss: *Judicial Work of the Comptroller of the Treasury*, p. 92 (1911).

(註三) Lauros G. McConachie: *Congressional Committees*, p. 234 (1898).

(註四) 見 Frank J. Goodnow 之一重要陳述，「預算監督之限度」Proceedings, *The American Political Science Association*, 1912, pp. 68—77; W. F. Willoughby: "Allotment of Funds by Executive Officials," *ibid.*, pp. 78—87.

(註五) 學者若閱讀下議院款額分配委員會中小組委員會之徵詢，可獲得關於此點之一更眩惑情形。

(註六) 聯邦政府亦然。見 *House Doc. 854, 62nd Congress, 2nd session*, pp. 81—84: *Need for a National Budget*.

(註七) 閣特選全國支出委員會之報告書，以第九次報告為尤要。

(註八) 此等委員會，並未顯示為成功者。

(註九) 如此，立法機關，似為該邦之中央行政權力機關，此乃其毫不相宜之地位……然立法之行政，乃為法理上之不負責者，因立法機關不克當直接監督之責；復為道德上之不負責者，因對無與致事件，出以賢明之處置，乃一大團體之所不能者也。」Ernst Freund: "The Law of the Administration in America," in *Political Science Quarterly*, vol. 9, pp. 403—25

(1894).

(註一〇) Horace B. Drury: *Scientific Management* (1915).

(註一一) 見前第十三章。

(註一二) J. B. Kingsbury: *Municipal Personnel Policy in Chicago, 1895—1915*, pp. 109—10. (手稿)

(註一三) 麥康奈吉謂：「此類調查於事實之和平公正取得上，大體不滿人意。其政客性，強於其愛國性。」*Congressional Committees*, p. 230.

(註一四) Charles E. Merriam: "Investigations as a Means of Securing Administrative Efficiency," *Annals*, vol. 41, pp. 281—303 (1912).

(註一五) *The Wisconsin Idea*, p. 182 (1912).

(註一六) 「經上院議員六人之請求，其中不得有四人以上屬於同黨，或經下院議員十七人之請求，其中不得有九人以上屬於同黨，邦中任何有委任權之官吏，須現身於此輩請求議員所屬之議會支系，以答覆書面及口頭之種種疑問，即如有關此官吏之事件，職務或工作者，或關於任何行動或疏漏，或其他事件之涉及彼個人或其屬吏之行使權利或完全職責者，或所有關於其委任或其所造成之委任方式，條件或期限者，或任何此類官吏者。此類請求，須爲書面者，須併帶書面之疑問，且須經請求議員等之簽名。」

(註一七) Ernest S. Bradford: *Commission Government in American Cities* (1911).

(註一八) 然英國市及縣之政黨行政組織，業經有效運用此類立法與行政職務之合併。其成功，殆深由於市縣議會在習慣上，對地方政府專家之重用也。

(註一九) *Assembly Bulletin*, vol. 6, p. 6 (1922); vol. 10, p. 7 (1926).

(註二〇) 引在 Harold F. Gosnell: *Boss Platt and His New York Machine*, pp. 209—10 (1924).

(註二一) William C. Redfield: *With Congress and Cabinet*, p. 15 (1924).

(註二二) 前書四十七、四十八頁。

第十九章 行政之監督：立法機關及選民

第四節 議會爲監督機關之功用

立法機關，已被普遍承認爲憲法範圍內政府權力之泉源，僅其被承認之程度，有所不同而已。卽就其對金錢之監督一節，已足以保證其在將來悠遠期間內之威勢。立法機關素爲，且現仍爲公衆意見之代表者。因其產生（由於逐期之普選）之理由，遂得以有力之口調，自命爲民衆意志之解釋者及陳述者。

姑承認此種不可缺之監督關係，吾人可進而論究，議會如欲良好且有效進行其監督工作，其現有之準備與組織，究至若何之程度（註一）。討論伊始，吾人必須深誌，廣大人員團體，共同處理繁瑣事物之不可能性。但行政事務，根本爲應用普通條例之精細與重複工作。立法機關，僅於此等條例，微有實際之關係而已。惟條例主題中，或包括重要之政策問題，卽如對分級服務僱員保障之程度；亦或僅對領導政務行爲之方法，作一般之敘述，卽如規定各部檔案，在何種條件之下，須公諸民衆檢查之條例。對後種條例，立法機關僅在極少情形下，有所關注而已（註二）。

當立法機關，處理其理應要求發言之案件時，亦恆爲某種內在及偶來之困難所妨礙。該機關缺乏對技術上之了解及專門知識，因此對其自身結論之科學妥當性，有極少之把握。其成員輩，在永久流動之形態下，上進於較高之位置，或自政務生涯中，逐選舉潮流之起落而引退。立法機關，乃一人員之集團，其大部成員，罕有熟諳立法或行政之情形者。

職是之故，立法機關，恆因其特質關係，以其各種委員會，處理大量之工作；至此，問題乃轉爲：此等委員會之勝

任處理行政事務，究至如何之程度？顯然，此等委員會，不似議會之受滯礙於笨大形體；但亦與議會無異，由於成員之不斷變更，及服事之漠不關心而受害，其創設之主旨，乃在處理政策，而並非全為迎合行政上之需要者。立法成員之被派於委員會，並非因其勝任處理行政問題，而基於其在政黨中之重要性，其對政策之態度，其政治信條，及其服務之期限。特種委員會，為「蠢材輩」之寵幸派缺。此等委員會中，除政黨委託或個人委任之秘書以外，恆無幹部人員；由於此等原因，乃致立法機關委員會，幾不能為一處理或企圖監督行政程序之良好機關。此項情況之救濟，一方在對有力且合時立法人員之倚重，而他方則在對各立法委員會及各立法團體之約束。

論及一九一二年盛行之情況，塔孚特節約與效率委員會，曾確謂：國會與行政機關間之關係，乃係促使雙方，在一互不信任之立場上，有所往還。該委員會建議：立法機關，應不再擬藉剝奪自由處理權之方法，監督行政；而應確定其職務，並要求一種報告，賴以迅速並正確啓露行政自由處理之結果（註三）。

立法機關於處理行政方面，夙有一種公認且重要之任務。茲重申以前之敘述，立法機關，應有十足之權力，並須有相當之方法，以確求（一）其明定於法制及款額分配法案中之程序，能由行政機關忠誠執行，（二）其分配之各種款額，能按特定之用途，作合法之支出，及（三）為效率與節約目的而創設之行政保障機構，能完成其任務。

此等工作之有效完成，自然須使立法機關，必具充分且確定之權力，以取得關於各行政官署情形之消息。如此之消息，極少以有系統之方式供給者。為完成此項特定之任務，立法機關，需有一為此種目的而建樹之較強內部組織。立法監督之成功實施，須有一顯明劃定之綱領；或促成清晰了解之行政實施標準，用以處理非整個制

之綱領。立法機關，應避免行政上之關稅情事，但仍須承認行政官吏及行政組織，發表意見之適當性。最後更須正當了解立法監督行政之真正標的，及其必要限度。

(註一) W. F. Willoughby: "The Correlation of the Organization of Congress with That of the Executive," *Proceedings, Am. Pol. Sci. Assoc.* 1913, pp. 155—67.

(註二) 即如關於所得稅報告之公關是。

(註三) Need for a National Budget, p. 221, in House Document 854, 62nd Congress, 2nd Session (1912).
學者須閱讀以下之有力論文，Frederick Cleveland: "Responsible Leadership and Responsible Criticism," *Proceedings, Academy of Political Science*, vol. 8, pp. 29—41 (1918).

第五節 行政與選民

選民恆不被視為監督行政之一機關，但稍加回想，即可憶及若干良好之積例，賴此，「主權」人民，在隱祕之領域中，參與行政。在慣例上，西方民主政治所形成之自治式行政制度，已將人民與官吏，聯結為密切之合一體。選民選出彼輩之官吏，高級者及低級者，遠者及近者，選為一年任期或至多為二年任期者。官僚政治，浸沉於選票怒潮之下。人民極力抵禦官僚階級之實際與假想危險。近在一九一八年，波斯頓之某著名民主黨報紙，尙曾再度引用亞當 (Samuel Adams) 「逐年選舉之止，乃暴君政治之始」之明言，以反對延長邦長任期為二年之憲法增修案。

政治之實況及行政之需要，可使吾人對此加以哂笑；惟其所反映之精神，已對我國之行政制度，有深切之影響。其痕跡，現仍遺留於百數行政區域之中。據梅立安教授之核計，約及七十五萬公務官吏，仍直接由人民之選舉而居職。藉選舉作公民監督之原理，雖已於二十世紀受到嚴重之打擊；然其在政治鬭爭中，有若戰場殺聲之價值，似將仍受重視也。

長票選舉之無益，業已完全為蔡爾茲（Childs）先生及簡票協會所啓露。彼輩綱領之直接結果，促成權力匯一之行政，而委任權（以及由此而生之屬吏原則），則取全民選舉而代之。但權力匯一，須得有權力之集中，而權力之集中，又必須監督之擴大。此項進退兩難之事，是否能解決，抑仍留一部，待諸公民輩於公權關係上處理之耶？

美國傳統民主政體之擁護者，堅持一種試行解決之策，即將注重點，由選舉移於罷免是也。大戰前之五年，政務官，行政官，甚至於司法官吏之罷免上，均見有相當之進展。惟按事實之表現，罷免之所以應用或行將應用者，主要目的，概在監督政策，而非在確定效率。當前之美妙問題，即：縱令直接公民監督，在立法機關及憲法會議之廣泛方式上為需要者；但擴大此項監督，超過行政範圍中設計或制定綱領之標準，究是否足以促成善良之政府是也。

姑不論此項問題；吾人以爲欲求善用罷免，為促成公款作有效應用之方法，亦似難於實現之事（註一）。此類問題，乃係極端複雜，專門性，缺乏普通及深切之旨趣，且完全不適於公民裁量者。同時，似此之問題，幾不能清除政黨之干與，且政黨在行政中之活動，業已充分發展矣。在且吞或其他各市經理制之市內，市經理可由市民之投票罷免之。若就在理論方面所指定於該官吏之任務上觀之，其制定政策權，似並未伸張至需要如此強烈監督之限

度；此類監督，固係最宜於委員制者也。

創制與複決，可用爲在行政問題上表示公民意見之方法。紐約邦於制定優遇退伍軍人之憲法增修案時，其大規模之公開辯論，適足證明爲能以投票箱解決之事件。此外，關於建樹才能勞績制、預算規定等項之複決，亦可爲此之證明。若對各種複決提議加以研究，將見有若干行政問題，曾經選民投票根本解決（註二）。就大部而論，公民殊不若立法機關之宜於作此種決定；而在若干案件之中，此兩方均應同意於行政方面之判斷。所不幸者，多種本係行政性質之問題，時或具有政治上之重要性；因此，遂阻礙其實際上之解決。

依賴年度或二年一度之選舉，以驅除確不勝任或不孚衆望行政者之執行領袖輩，僅證示一部分之成功。其困難乃由於一顯然之事實，即美國選民之選舉市長、邦長或總統，罕因其具有行政技術，但恆因其具有動人之政綱。每遇在兩候補者間，有選擇之必要時，若其一爲幹才且確切廉正，而擬出一不從衆願之政綱；他一人則爲一職祿分贖之政客，但爲一「人民自治」之擁護者，美國選民，勢必蹈寧選政客之故轍。行政爭點，絕少能集中，而使選民有顯然維護或反對效率與忠誠之清切機會；果使問題非常明顯，則吾人絕無懷疑彼輩喜選善良行政者之理由也。爭論中幾不能免之複雜性，及大競選中政黨原素之強力，已足使吾人置信：假如可能時，行政問題（不包括政策問題）必須與選票相隔離也。

雖然，此項觀點，必須計及他種事實，即在市或邦競選之際，特種行政問題，勢必投入辯論之範圍也。選民在特定期內，必被邀決定其本市係接受優良或惡劣之統治，而污巷或運取垃圾之無定期，皆足證爲轉移選舉於此方

或彼方之主力。行政與人民相切近，其影響彼輩之日常生活，較之政府其他任何支系，均爲正規且重大。因此，所謂善良行政，所謂對公民之健康、便利及幸福（及取得之決心），乃係民主政體政治訓練之主要成分焉。

「與進步民主政體行政機關相連繫之最難解最繁雜問題，涉及其取得並保持全民信任之可能性。各民主政體，幾一致不依賴意圖脫避民衆直接監督之行政官吏」（註三）。維持協調關係之困難性，恆因（甲）行政機關之擴大，（乙）專門文官之陸續更替，（丙）行政技術上應用科學之規定三者而發生。克勞里極力陳述，美國民主政體擴大訓練之根本重要性，以求密接專家與人民間之裂痕。而專家於此，亦有直接使人民熟悉彼輩工作之義務。最近意大利諾邦婦女選民聯盟會所創議，使行政人員、大學教授及人民，共同對行政問題，作有系統之研究，實對吾人所能爲者，供給一重要之證示。

凡此一切，乃就選民與行政行爲接觸時之團體立場而言，然關於各個公民行政接觸方面之實況敘述，將啓示不同之景色。就此方面觀之，行政機關規劃行爲，且亦供給服務。公民約翰先生，未能注意馬路上之停車燈光而停駛；某行政機關之代表（地方警察），記去其汽車駕駛證之號數，並命彼於翌晨十時，至裁判所說明。公民先生，可決心以十元鈔票試行緩頰，而得各種不同之結果；否則，彼亦可援照成例，付其罰款，而對該警察之廉潔，無所傷犯。某餐堂主人，爲一衛生局代表所訪問，該代表檢查廚房，並發現陳腐之油類堆積，當即命令立即消除。該店主當面承諾，但遲延不行，直至衛生局不能再忍，傳彼於衛生局長之前，該局長發一沉痛之申斥，並以訴訟爲恫嚇。某財產之擁有者，爲一地方財產評價員所訪問，該員對彼之房屋及車房，作概略之檢查，並「設想」六、五〇〇金圓

爲「近乎確數」；但假如當時正僵持熱烈之政黨鬭爭，而該業主又被猜疑爲對敵黨有所補助及慰勞，則或評定二五、〇〇〇金圓之價額。又或一工廠檢查員，巡視一製鞋廠；一建築檢查員，檢查某高達雲衢樓房之基地；一通風工程師，同意於某官署建築之通風計劃；某所得稅審計員，要求對二年前之宣告額，作更多之付給；凡此均爲人民與規劃行爲之行政機關間，實際之主要接觸。

此類事項，恆釀成敵對及憤怨之態度；「不可能」之要求，適在堅持中，而「官僚式」之尊大，已爲人所遭遇；「貪污賄賂」爲一般人所猜想。公民離去官署時，悻悻然有受辱氣，或至少亦倦於候待其案件之解決。彼爲對其受創傷之心靈，尋求救濟，而大聲疾呼，反對官吏之不勝任，延宕拘滯，普魯士主義；且彼如係一務實之士，則必立即邀助於其市議員，其邦議員，或其國會議員。該項結果，已由梅立安教授，作生動之描寫矣（註四）。

惟行政機關之其他支系，則從事於服務之職責。地產商人，發現市地圖局爲其工作上必不可少之伴侶；邦政府僱傭機關，增進僱主及僱員雙方之利益，一視同仁；公共福利局，設法改良貧人及不幸者之舛運；農務部改良土壤，取得佳種，以利農民；商務部在收集貿易情報上，作精詳之服務，以利商賈；氣候局，收穫估計機關，圖書館設施，公共衛生機關，地質調查所，農事試驗場，均爲順應民意者。此等機關，發生一種較爲和善之觀感；行政轉爲不甚官僚化者；「賄賂」醜字，消滅於無聲無息；而農人、工人、商人及研究者，均同聲讚揚其受自官府之助力。

此類主要接觸，恆由若干次要接觸，作有力之補足。人民之對行政加以品評，其大部分，乃根據彼輩由日報或星期六晚報中所閱讀者，以及於總統、邦長及市長輩競選時所聞者。至詳明之分析，則可依據常年報紙中，所供於

公民有關公務官吏及其工作之連續記載，而製成之。僅當此類研究完成之後，吾人方能了解選民對政府之態度，並通曉當「十二善良誠實人」否認行政機關所視為違法之某行爲時，即集中且轉爲明晰之故事也。

本書前已論及同意原則。此項原則，顯然對行政實施之規章各點，大有連繫。其次，吾人更須加重聲論，現代行政，必須基於「行政人員輩」之大體同意。官吏有權對其被邀執行之法制，決定同意之程度；惟創定此程度，亦爲彼輩日常工作之一部分。支加哥市最有能力衛生檢查員中之一，自限其職務之定義，專爲教育性者；即使飯館主人、美容室、餐間櫃檯、飲冰室、公寓樓房等，均達於切關公共衛生清潔標準之教育是也。隨彼消磨之一日，即係教育；而就該員之本身言，彼乃在建樹各種標準，雖不親身發給亦不接受執照或證書，但此類標準，對民主政體以及社會福利，固爲基本之重要者也。

(註一) 此權若應用於行政專家，必將淪爲煩惱及禍患；蓋彼輩之取得權力，乃因其具有計擬各種適當方法，以完成政府政策之才能也。

(註二) 叩克爾論及歐亥俄邦所創始之各種議案，計有關於規劃電桿、電線等物之安置與應用等類之事者；建樹邦非藥療設施會者，規定牙科設施者；建樹租稅法規委員會者；裁併某數廳者。見 F. W. Coker: "Interworkings of State Administration and Direct Legislation," *Annals*, vol. 64, pp. 122—23 (1916).

(註三) 前引克勞里書第三七一頁。

(註四) Charles E. Merriam: *The American Party System*, pp. 122—31 (1922).

第二十章 行政之監督：法院

增加之行政權，需有增加之保障以防其濫用，且只須官吏之誤錯，偏私，或貪功之可能性存在一日，則對人權之保障一節，實與政府政策之推行，為同等重要之標的也。

傅明德。

目下所需着重者，已不復為各個人固有之天然權利，而為行政效率之重要性，實言之，即其需要是也。殆以行政效率，可左右社會監督之生效性，而後者之缺乏，則不能期冀現存情勢之健全發展也。

顧德諾。

第一節 法院與行政

行政上司法監督之情況，限度與方法，實深可救濟有效行政，及正當保障公民或僱員權利二者間之不時牴觸。一方面，行政偉大工作之迅速完成，似有時需要負責官吏之立刻行動；但在他方面，憲法中之各種規定，恆提醒行政機關，使之知其權利，並非政治制度存在之惟一標的；而不受搜查及逮捕之自由，言論自由，正當法律手續，求助法院依法決定權利與義務等等，乃係有效行政，必須適應之基本條件。法院方面，對行政行動範圍之劃定，亦須劃出官吏裁量權之限界，而此權之擴大或緊縮，乃對行政效力有重要之意義者。此種調整，對賦定於法院工

作之質量上，或自其他觀點立論，對行政工作之質量上，有深切之意義。此等職責分配中之問題，乃係行政及司法官吏，最後處理複雜事實及裁決之比較勝任性，此中涉及二者達成其裁決所用方法之成效；以及一方面，生自精密及積極司法監督，或他方面，生自有限及大體審核二者之社會結果。

於此場合，行政學與行政法學之相關各點，特別接近。一般學者，對法院與行政關係上之主要注意，雖向來着重私人權利之保障；然吾人於此，意在就公衆目的之有效完成着眼，以討論當前之問題。此項討論，並非欲減少傳統觀念之重要性，而在設法將此部分委諸行政法學者；蓋此實係彼輩之正當研究範圍也。質因以往對政府效能關係，所作之研究極希，故吾人僅能指出法院與行政官吏間，互相接觸之主要方式，並陳述由此等方式所生之問題而已。

法院方面，對行政機關自由處事之態度，因時而異，因地而異，並因相關之主題而異（註一）。在戰爭期間，有顯然減縮司法監督之趨向。在若干種案件之中，聯邦各法院承認行政決定之最後確斷性，即如自官吏徵集款額，地照之頒發，入口貨之評價，誑令之發佈，以及請願入美國籍者公民資格之決定等等（註二）。

法院方面見解之歧異，可自最近之司法判例中，選其二比較之，以作良好之證明。意利諾邦最高法院，於發表關於邦商務委員會之意見中有言曰：「由爲該委員會所定之薪俸及賦定之廣大權力上，吾人可以顯見……議會議意圖建樹該官署之尊嚴，及較大之負責性……所謂此類委員會，必須由法院嚴加約束，以及時在今日，應僅由法院主持公道之觀念，實不足引爲取得良好成果者。公用委員會，究何以不應採行並創設若干條例及先例，行使

於其行動範圍內，賢明而有益，一若由早年習慣法法官等所創設者，於此毫無理由。關於實施某項公然賦定之權力，所用方法是否適當之一切疑問，吾人於解釋時，應贊助各委員為執行法律而出之動作。彼輩須賦有相當於法律所委，及經驗所造之法官裁判權」(註三)。他方面，聯邦大理院最近宣告曰：「假如邦法律中，未規定正當機會，使法院就法理與事實，作獨立裁判，以決定各等水價是否含有沒收性；則一委員會規定一自來水公司最大水價之行政命令，實即破壞正當之法律手續也」(註四)。

私人權利與有效行政間衝突之情形，已於移民事件(註五)、驅逐事件(註六)、郵權之行使(註七)、及執行瓦勒斯泰法案所用之方法上，作良好之證明。大戰期中，關於拒遞郵件權之行使，曾於郵務總監與米勒瓦基導報(Milwaukee Leader)之間，發生重要之爭論。國會制定，凡違犯偵探法案(espionage act)(法制彙編第四十卷二一七頁)之報紙，均在拒郵之列。波爾森以為，凡刊有若干可憎問題之報紙，終將陸續破壞法律，因乃對米勒瓦基導報，一社會主義派之報紙，否認其長期為二等郵件。大理院維持該項行動；白蘭德(Brandies)及侯慕斯(Holmes)二法官不同意。論及該項判決，齊霏(Chafee)曾謂曰：「在此項(意即法院之)理解中，有力量在，且實際上大多數關於行政權之強烈行使，乃自行行政官吏之立場，為法律全部執行之需要，而證明為合理。在他方面，吾國之憲法，以及其中之權利法案，則承認因防止侵及私人權利，而犧牲相當限度行政效率之需要」(註八)。

行政上司法監督之範圍，一部由法制限定，一部由憲法條文之司法解釋定之。在後種情形中所劃定之界限，僅能由憲法修正案，或法院態度之變更而修改；但在前種情形之中，立法機關可藉增加行政自由處置權之方法，

以解脫行政上之嚴刻司法監督。實際而論，立法機關與法院二者，均在逐漸擴張行政官吏有效行使自由行動權之範圍也（註九）。

既有此一般之論述，吾人目下可進而簡述行政機關與法院間之接觸方式，以及由此所生之各種問題。本章此後之篇幅，將分配於三種主要綱領，行政人員上之司法監督，一般及特殊行政行為上之司法監督，及官吏自由處置權之行使與限度（註一〇）。

（註一） W. H. Pillsbury: "Administrative Tribunals," *Harvard Law Review*, vol. 36, pp. 405—25, 583—92 (1922—23).

（註二） R. F. Powell: "Conclusiveness of Administrative Determinations in the Federal Government," *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. 1, pp. 583—607 (1906—07).

（註三） *Illinois Utilities Commission vs. Springfield Gas Co.*, 291, Ill. 209.

（註四） *Ohio Valley Water Co. vs. Ben Avon Borough*, 253, U. S. 267. 其中「該法院專責作獨立裁判」一段乃著者外加者。參閱 *Mutual Film Corporation vs. Industrial Commission of Ohio* (1915), 236, U. S. 230.

（註五） Thomas R. Powell: "Judicial Review of Administrative Action in Immigrant Cases," *Harvard Law Review*, vol. 22, pp. 360—366 (1908—09); Oscar L. Pond: "Methods of Judicial Review in Relation to the Effectiveness of Judicial Control," *Annals*, vol. 53, pp. 54—65 (1914).

（註六） National Popular Government League: "Report upon the Illegal Practices of the United States Department of Justice," (1920); Louis F. Post: *The Deportations Delirium of 1920* (1923).

（註七） *United States ex rel. Milwaukee Social Democratic Publishing Co. vs. Burleson*, 255, U. S. 407

(1921).

(註八) Nation, vol. 112, pp. 428—29 (1921).

(註九) 此項發展之詳密有系統敘述，可見於 Frank J. Goodnow: "The Growth of Executive Discretion," Proceedings, Am. Pol. Sci. Assoc. 1905, pp. 29—44. 顧德謙校長宣示曰：

「誠然，行政行為上重大之司法監督，乃與行政效率不相容者，而吾人所生存之時代，工廠與礦藏，鐵路與大實業公司，華堂與陋巷之時代，使官吏各個行動上之社會監督，形成絕對之重要者。有力之社會監督，僅在行政有效之處，方有可能性。事實如此，故行政上司法監督縮減，乃所不能避免之事。」

(註一〇) 吾人於此，對法院之類似行政者職務，並未論及。此項題材之簡略敘述，見第二章。

第二節 行政人員上之司法監督

法官恆委任相當數量之行政性官吏，附屬於司法系統，即如法院書記、法警、緩刑監視官、及法院中之各種僱員是。芝加哥市法院中，有此類僱員五百以上。此外，法官更造成關於財產遺囑、監護人、受領人等等重要委任；並恆以完全之自由，支配此輩僱員之公務生活，訂其報酬、陞遷及其他；但有時吏務委員會，亦有此權。凡在由法官處置之處，亦不見私惠情事及政黨勢力之減除；而於未能在吏務委員會監督下，制定有規律之僱傭情況一節，亦無任何完善之理由；而在各較大法院中為尤然。

於若干特別情勢之中，法官委任行政官吏，竟超出司法之範圍。即如在芝加哥，縣法官得委任選舉委員會，因

此種處置之結果，縣法官之公署，被地方政黨組織，目爲一等戰利品，並爲意圖操縱之故，政黨團體間，時發起劇烈之鬭爭。巡迴法庭法官，得委任支加哥南方公園委員。然總而言之，法官在行政範圍中之委任權力，乃係有限並爲特殊者，且恆僅用以打破數種之惡劣政黨情勢（註一）。

惟法官有數種司法職權，足以直接影響非經其所委任官吏之任期與工作。素所稱謂之查職令，乃係決定居職權利之公認方法。此令之起原，現已無可稽考，但其第一次現爲法制形式，則在葛老塞斯特法制（Statute of Gloucester）之中，愛德華一世（Edw. I）第六年（一二七八）乃用爲對王位特權之限定者。

然此已爲「查職令性之通知」及法制所更代；其主旨仍同，即查問居職之權利或某種特權。此可由國家行使，以法律檢事長爲代表；亦可由對某職位要求居職之私人行使，但須得法院之許可。此乃可由法院自由發佈之命令，並可以行政政策爲理由，或以一般正義之故而拒絕之。居職之權利，可以查職令手續爭論之，惟須有合法且正當之理由，指明該在職者，無資格或無權行使其所主張之權力。當該令由政府發佈時，證明之責任，乃在被告，彼須肯定指出其在當前問題中，對該職位之權利或某種特權；但如由私人要請而發佈時，則原告必須指明其對該職位之權利。

查職令乃係對官署居職權利，提出異議之惟一簡捷且相當救濟。其普遍及正規之採用，恆在不以法制程序解決選舉爭論事件之處（立法職位之選舉除外）亦恆用於缺乏正當資格，委任及罷免手續之非當，及含有剝奪性之命令等情事。

法院方面，亦藉受理及判決人民控告官吏之民刑事案件，而對公務員行使重要之監督。盎格魯薩克遜法理之一般原則，乃係公務官吏與各個公民，受同種法院及大體上之同種條例所制裁。顧德諾指出，英國之官吏，並非特權階級，但係自社會一般人中選出者，於服務期滿之後，仍返於社會人羣。英國官吏僅為通常之人，特負有公務性之職責而已。當然，同種情形，業已流行於美國；因此，應用於一般公民之法律條例，亦同樣應用之於官吏，凡官吏非根據法權之行動，即被認為私人之行動。由是，法院須考慮法權問題，並不得限定行政負責之範圍（註二）。

公務官吏刑事責任之科定，為某種事實所妨礙，即此類控訴，必須由檢查官提起，且由之進行是也。檢查官恆係民選官吏，並恆為被告官吏之同黨或贊助者。除此種顧慮之外，地方檢察長，亦或與行政機關稍有密切之結納，且恆過於重視官吏輩獨立之重要性，而輕忽私人權利與行政效率（註三）。

美國行政法之一般原則，於保障官吏免脫煩惱控訴一節，頗有所為。「其中恆具體規定，就彼輩權限上之絕對越出範圍，或在該範圍內所造成之賄賂行為，以科定責任；但於政府官吏行動負責一節，則否認之（註四）。

依賴在民事訴訟上，要求官吏作損害賠償，或係完全不適當者；第一，因預防官吏之不合法行動，方係最要之事；第二，因該官吏或無若許財產，以彌補一賠償之判決。刑事責任之科定，亦或不能給與公民方面，抵抗行政機關之相當保障。因此需有若干方法，直接且有效監督行政官吏之行動。為達到此種目的，法院方面，應用若干種著名之命令，計有命令狀，禁制令，移交審判令，出庭狀，及各種特定之法律程序（註五）。

（註一）參較第十二章所敘述關於選擇吏務委員會之建議。

(註二) Frank J. Goodnow: Administrative Law of the United States, p. 398 (1905).

(註三) 前書四一六頁。

(註四) 前書四一八頁。

(註五) 欲求此等特別司法救濟之簡賅考究，可閱前引顯德講書第四一八至四四一頁。欲求證實之案件，可閱 Ernst Freund: Cases on Administrative Law (1911).

第三節 普通及特別行政行為上之監督

行政行為，以多種術語指示，即如命令、條例、規章、委任狀及其他。廣汎區別之，可分爲普遍應用之行為，如聯邦吏務委員會，規定一切備試人員體格檢查之條例是，及各別應用之行為，如聯邦貿易委員會，促使皇家逍遙椅公司 (Royal Easy Chair Company) 終止某種貿易實施是。

姑無須對行政行為之方式，作深切之分析，吾人可謂，一切均須合於數種基本之規定。行政行為，必須不與憲法立於相反之地位。必須不逾越賦定完成該行為完成之法制範圍。必須合理。必須出於善意。必須依據法制或法權規定之程序。此等基本限制，乃引起司法對行政行為審核之必要。

關於民事行政裁定上之司法審核方法，其有系統之分析，見於以下之概略中：

(甲) 對行政裁定之逕行非難，或爲

(子) 直接者，如

(一)命令狀

(二)禁止令

(三)查職令

(四)發審狀

(五)出庭狀

(六)禁制令

(七)納稅人憑單,或他種

(八)特定法律程序;亦或爲

(丑)間接者,即某兩人間之控訴,須藉助於行政機關之裁定時。

(乙)真正審核,

(子)當行政機關爲其命令之執行,而請求法院時;

(丑)當某法制中,規定一種類似法院之上訴或錯誤程序時(註一)。

目前之段落將研討伊薩克教授 (Professor Isaacs) 所謂之「真正審核。」第一種之案件,已由邦際商務法案之字句,作完善之證明;該法案詳述:無論何時,若有普通運送人,破壞或拒絕服從邦際商務委員會之合法命令時,後者得申訴於巡迴控訴法庭;該法庭須迅速處決該事件,若衡平法庭然(註二)。第二種可見於意大利諾邦之

公用法；該法規定，凡受意大利諾商務委員會命令或裁定之影響者，無論個人或公司，均得控訴於巡迴或高級法庭，「以求」該項經研究而裁定之命令之「合理與合法」。

若不將原告與被告兩相翻轉時，以上二例中所發生之司法情形，殆大體相類。其主要之點，乃在對其中一切事件，均有司法裁判之機會。其審判之點可為

(甲) 研究

(子) 法律之結論

(丑) 事實之結論

(寅) 政策之結論(註三)

(乙) 查詢原裁決，亦即判定

(子) 善意，此中有時包括，是否有值得考慮之證據之問題，

(丑) 手續上之正當性與適當性，而證以

(一) 憲法上之根據

(二) 法制根據

(三) 自定條例之根據

(寅) 行政機關之權限，由左二者定之：

(一) 法律（憲法及法制）

(二) 權限上之事實

(丙) 造成行政方面所未能造成之結論，或駁斥其業已錯誤造成之結論（註四）。

法院方面，若擴張此等審核之界線；則行政之權力，當然受到拘束。在實際上，數十年來之趨向，似已指示司法監督之減輕矣。

我國法院資以讓步之程序，有時只為一種無能之退避，竟若司法支系，已為監督行政支系工作之重累，而勢將傾跌也者……當法院鑒於其本身，不能或不欲與一種特別行政裁決相抗爭時，即引若干原理以自解……其始，不採取對官吏之直接行動；而當辯護士之機智，對同類問題有所側示之時，彼輩則妄斷之為正當行為。繼而，當此妄斷與證據相對照時，則不得不以當前問題之性質為理由，而對考核加以拒絕。法院於其所不欲考核之事件中，頗易見到裁量權之問題；並故意使吾人了解：彼輩以法院之身分，對此類案件，僅當見出行政官吏濫用裁量權，而出於惡意時，始行干涉。其初，彼輩或堅決主張或暗示：彼輩保有考核「事實」裁定，或「法律」裁定之充分權利。稍後，彼輩將承認此等引證中之自由處置權問題，乃係事實問題；然後……彼輩乃確斷：在數種事實問題中，並無司法考核之絕對權利。最後，若干與此稍相類似之問題，交法院審核，在此中欲否認其中法律問題，乃較為困難者。彼輩必將於若干此類案件中，違心承認之為「混合」問題，或係「應用」法律於特定事實之可能問題。

吾人於最近百年之每一紀中，至少可見有一類事件，加於行政裁斷為最後裁斷之表列中（註五）。

美國大理院，對聯邦商務委員會判決最後性，所採取之態度，可供為一般趨勢上之良好證例（註六）。對行政判決施行司法監督時，通常根據之理由，現已被認為（一）權限上之錯誤，（二）法律上之錯誤（包括反乎顯然事實之判決，及（三）裁量權之濫用。確定考核之根據，當然為法院依其對憲法解釋而定之司法固有權（註七）。關於劃定此項範圍之程序，與吾人無關，但其在行政範圍內，所生之實際結果，乃係頗應注意者也。

（註一） Nathan Isaacs; "Judicial Review of Administrative Findings," *Yale Law Journal* vol. 30, pp. 781—97 (1920—21).

（註二） Interstate Commerce Act, sec. 16.

（註三） 在此情形之下，法院轉為表示國家意見機構之一部分。

（註四） 前引伊薩克書第七八五、七八六頁。

（註五） 前引伊薩克書，所引之例證案件，見七九〇頁；關於此點之討論，見七九一至七九五頁。

（註六） 見 Ernst Freund: "Right to a Judicial Review in Rate Controversies," *West Virginia Law Quarterly*, vol. 27, pp. 207—12 (1920—21).

（註七） E. F. Albertsworth; "Judicial Review of Administrative Action by the Federal Supreme Court," *Harvard Law Review*, vol. 35, pp. 127—53 (1921—22).

第四節 行政自主權之利端

高度行政自主權之擁護者，恆認在官吏之行動越出職權範圍時，誤解且誤用法律與法律程序時，或有濫用裁量權等等情事發見時，應需司法之考核。實際之論點，乃在行政官吏，決定非司法性質事實之最後權，究應至如何之程度是也。按此問題，已由法制解決其一部分。茲舉例以明之，聯邦貿易委員會法案規定：如遇上訴於巡迴控訴法庭時，「該委員會關於事實之裁判，如有證據上之支持，即應視為最後者。」他方面，邦際商務法案，僅認該商務委員會之事實判決，有初步之正確性，但須因證據關係，而受駁斥；於此，乃使法院，有伸縮其監督之機會。

職是之故，行政學者目中之問題，乃起於比較兩種法律情勢下，所生之社會及行政結果：其一，為關於法院審核行政方面之事實判決者；其二，則為關於法院方面，承認行政機關之判決為最後，而對法權、手續、及權力之濫用，保留其監督者。於此吾人為取得正確之答案，須討論以下各種主題，計有行政機關所處理問題之性質，其解決之滿意特徵，其中證據之性質，行政人員與司法人員，對研究證據及達到良好結論上之訓練與勝任，以及法院與行政官吏之方法與素養。至所追求之標的，則係對憲法中人權規定之正當承認，以及偉大社會計劃之有效完成也。

行政機關，握有獨立創始之權。除至對人權之侵害，促成一種法制或命令於其前時，行政機關，可進行無阻，可自行調查；於收到關於權利之主張前，可發佈命令；並可隨時搜集且評定證據，用以伸縮其命令。法院之可能執行法權，僅在事過境遷後；而又賦有極小之獨立調查權；且僅能對當前案件中特別提出之爭點，有所剖白而已。

既有此種區別，吾人可進而簡述前段所提及之各種討論。敘述伊始，吾人可謂：行政機關，通常受制於法院之事件，乃係其中之裁判標準，在法律上及實施上，均無規定者。如評價事宜，即係一顯著之例證。一公司特權地之價

值，是否應包於該公司財產內而評價，以定貨價或收稅之標準；且假若應包於其內時，其價值果應依何種原則而決定之；計算折耗，應計至百分之幾；街衢轉角處沿路地基之一尺，與街中地段沿路地基之一尺，其比例價值上，究有何關繫；凡此均係複雜之問題，無論事實明顯至若何程度，意見必佔相當之部分。何謂「生活工資」亦係同樣困難之問題，對此，意見亦必有相當之作用。應備一項款額，作娛樂費否，果爾，應在如何之數目；在最低限度之生存中，一兒童每年需鞋兩雙或三雙；一有子女三人家庭之工人，其保險費之正當數量為何；在此類顯然之問題中，不僅包括關於果為何者之研究，但更包括應為何者之判斷。無一種司法邏輯之系統，亦無一種搜集事實之儀器，為完全適於對此等問題之解答者。

其次，吾人須注意：對司法監督之主要批評點，實包有社會政策之新形態在內，其情況及影響，則均在發現與啓露之中，即如工人之損害賠償，最低工資，訂定價格時之評價，減少工作時間，安全設計，及其他類此事件是也。標準之訂定，實難達專門且澈底之狀態，而若干立法機關，且寧以一般之字句出之，即如一九一一年，衛斯康新邦所應用者，限定僱主對其僱員，必須供以安全之僱傭環境；必供以對僱員及來往人員，均為安全之僱傭場所；並須採用各種合理且適當之方法及程序，以促進僱傭及僱傭場所之安全（註一）。

於社會政策之新範圍中，訂定標準時，吾人當確定：結果之產生，一部得之於實驗程序，試驗與錯誤，觀查及改進；意即在各工業規章間相當限度之柔性，或為必要之事。當豐富之知識與經驗積聚時，則詳分與鑑別之需要，尤係意中之事。但傅朗德教授，對此曾斷定曰：「假如主要之目的，應為較大之柔性，而所謂柔性者，又不僅為規章之

區別，且爲規章之易變性；則吾人對此，除非附以重要之保留條件，實難於贊成。區別能賴法制取得之，亦能賴於行政之規定（註二）。他方面，易變性之需要，僅在頗少數之社會或經濟規章中有之；而工業方面，對政策及規定上永久性與一貫性之需要，實急於一切也。若果委託權，在鼓勵暫時性或波動性，縱係爲適應某種進步之政策，其結果亦必淪於難堪。傅朗德教授進而立論：環境之力量，定將在實際上，使各委員會抱持相當限度之保守主義焉（註三）。

用以決定此等新範圍內社會規章標準之事實表現，其性質亦爲新穎者。欲使最低工資之妥當性具體化，必須評定人員薄酬之社會結果；蓋由此可發生家庭生活崩潰，個人行爲失調，社會反常之激烈趨向，兒童生活之脫軌，犯罪傾向，及諸如此類之複雜問題。顯然，此等事件，並非可引前例及成案而處理者。安定婦女勞動時間之限制，繁複之疲倦問題，婦女生理之構造及反應，均須由法院方面，加以考慮，並須徵求意見於醫生，精神病學家，心理學家及社會工作人員等，而得到彼輩之證明（註四）。科學已深切致力於此等重大社會政策問題之決定，且終將深有助於此等問題之解答也。

至此乃發生行政人員與法院兩方，處理反映爲此等問題之社會生活事實時，孰較勝任之問題，以及兩方爲達成其裁決所用方法之問題。對此點可謂：就全體論，凡事實之由行政人員作最後決定者，其達到社會上滿意結果之希望，實大於經法院覆核者。論者以此種結果之致成，乃因行政人員，對處理此類證據，有較充分之準備，以及行政機關，於取得事實方面，所有之較優素養。吾人對此類論斷之每一方面，均須作詳密之實例研討。

行政委員會之本體，可爲一受委之專家集團，且恆於工作之自然演進中，迅速轉爲專家性質。此類委員會，或爲各利害關係方面之代表者。行政機關之委定，乃專爲處理某特定種類之事實，而不管其他事件者。在他方面，吾人亦須了解，委員會之選任，更或在代表其委任權力機關之特別觀點，而此觀點，則或對事實之考慮，有所偏私；亦有時發現，此等職位，乃用以保護政黨方面之賴以求食者，而非爲取得勝任之仲裁人員。

他方面，法院雖爲法律專家之集團，但恆不熟諳社會生活中之複雜事實。法院所處理者，爲種種之司法工作，對行政裁判之考核，不過其工作之一而已。法官之意見，當然寧取先例爲解答，而不願對社會結果，取「星雲式」之決斷。理論法官所受之訓練，並非使其對若干當前問題，作廣汎之考慮者。彼輩亦無異於行政人員，御其有色眼鏡以考查事態之顯象，所不同者，只其眼鏡屬於另一顏色而已。

於搜集證據之技術方面，行政機關似有一確切之優點。行政委員會之審判程序中，其專門之證據條例，並不阻礙適當消息加入之路。司法證據條例之起原，乃爲保障陪審人員，使之隔絕能誤引且擾亂未受訓練者之證據。此等司法條例，在行於勝任專家前之行政程序中，或爲毫不需要之物；且曾被視爲「對聯邦貿易委員會所處理之各種案件，非常不相適合」。在聯邦之重要會中，均設有搜集事實之精密設備。即如一九二一年，聯邦貿易委員會，設置調查支系之服務機關，其中包括十八檢事員，調查員及書記，一經濟組，與其中一百二十七調查員，特別代表及其他僱員，並有分署三處，設於紐約，芝加哥及舊金山，各有其敷用之檢事員及調查員。法院之中，無一具有如此之事實調查幹部者。實際上，法院並未嘗獨立尋求事實，其所處理者，僅係雙方辯護士所供給之事實而已。此種

事實之供給，恆極完備且有系統；但在本身設有獨立調查機關之行政幹部中，實有更顯然之優點也。

聯邦貿易委員會，用以取得商務實施消息之詳密方法，更顯出法院與行政委員會間之異點。聯邦貿易委員會之賦有控告權力，僅當其「應有理由置信」法律正在被破壞中，且「委員會方面須確信，其所用於該事件之程序，係爲公家之利益」。然則其達到此預期結論之步驟又如何？第一步，恆經某人告發，宣稱法律正爲人所破壞。此項呈狀交派於一調查員，進行調查，或假通信方法，亦或身臨其境；調查範圍之大小，則依案件之事實爲定。該員製成報告，附以意見書，經總調查員覆核之，證明此項調查，確係完備，且已達到正確之結論。

然後該文件，乃移交於律師二人及經濟家一人所組成之考核會，由該會分析證據及該調查員之報告，供獻意見，並呈其報告書於貿易委員會。該報告交派於委員之一，該員又進呈一備忘錄及一書面之建議。如此進行之後，全委員會，乃開始其初步手續，以確定所謂破壞法律者，是否「有理由可信」（註五）。

衛斯康新邦工業委員會所用之手續，亦指出行政方面決定事實，制定條例及執行之若干利端。該委員會賦有權力，發佈有關合理安全之規章，及婦孺勞動時間之命令。於決定合理安全規章之際，該委員會之專家，與代表僱主，僱員，及從事於相關工作之機師輩，共同磋商。於決定其最低工資命令時，該委員會有一大會爲建議，此大會中，包括自僱主團體提名選出之僱主四人，由僱員團體提名選出之僱員四人，並有代表一般公民之代表四人（註六）。此大會審理證人，搜集證據，並以相互讓步之方法，於呈工業委員會，以備發佈之詳密規程上，取得意見之一致。「使此大會之意見一致，實非該委員會之易舉……蓋談判於其中者，並非此十二人，而爲邦中之一切利害

關係者也。」然執行之工作，則深爲綱領之根本一致，而減輕困難矣。

行政委員會之發明才能，業已完美表現於聯邦貿易委員會之貿易實施公決程序中。

此項貿易實施公決程序中，含有一種邀請，並非召喚之意，邀集相關工業之全體人員或其代表，會議於該委員會前，以討論向該委員會所告發各種實施之利弊，以及其他可提起該會議注意之各種實施。

當討論完竣之時，乃將所有業經研討並分別批評之實施，提交該工業界，使其對公正或否，對其功用及弊端，發表意見。該委員會並不參與該會議之討論，但可問訊各種問題，以求整個事件，能分明載入記錄之中。

假如該工業界代表等之具體一致意見，非難某項特定實施，該委員會，即承受該項工業界之表示，認其爲基於對該項實施之專家知識，事務經驗，及工業上之特別熟悉而成者。同時，若該工業界，贊可某項實施時，雖該實施之適當性發生問題，即如有人請求該委員會提起控訴等；然亦同樣視之爲基於工業經驗及事務判斷之表示。

此種工業界代表團體之具體一致表示，於該委員會考慮如此之實施時，恆受極端之重視。吾人應知，此項表示並不代表該委員會方面。任何之決斷與裁判，且不拘束會議外之任何人。實際上，亦不拘束會議中之任何人，但僅拘束與大多數意見相歧異者而已。其影響乃係工業界意見之重量，業已達到該委員會，而自此之後，該委員會遇有該工業界中任何人對某項所非難實施之存續，有所不滿之時，即將感到其本身之責任，乃爲在調查並決定公共利益之後，提出其正式之控訴，以求藉有法院考核機會之正式及正規程序，使此工業界意見之

表示，受到法院方面最後之體驗。此外，當會議對某種特定實施，意見分歧之時，該委員會亦須認此問題為頗堪疑問，且應以之公諸一般好辯者之駁辨，而使此整個主題，合於更正式之程序。

總之，貿易實施公決，不啻該委員會對某特定工業界之請求，請其對某項已制成，或適在促成中貿易實施之正當與否，發表意見，而由委員會方面接受之，認為係當時所能得之最佳且最有權威之判斷；但此項判斷，可由該工業界之任何一員抗駁之，然後使此主題，得在一滿具法院程序諸保障之程序中，受到更詳切之考查（註七）。

此等特種法律程序，乃出於法院勝任力之外者，韓德森（Henderson）論之為：「確較依正式手續造成之判決，更為明晰，富於司法性，且深具科學精神。……余殊不疑，一貿易實施公決之教育力量，其價值實與若干正式控訴及命令之壓迫力量相埒也」（註八）。

此類例證，必足使人置信：行政機關之程序，以及行政人員早年之訓練與經驗，對取得現代社會所形成之繁難調整問題，作社會的滿意解答上，實較法院程序為相宜。因此理由，行政之效率與社會之利益二者，合而假定：行政判決上之司法審核，應限於貿易委員會法案中之明文規定者，「該委員會關於事實之裁判，如有證據上之支持，即應視為最後者」。

下列文字，對此點有完美之敘述：

惟行政官吏，亦如陪審人員，在某一特定案件之中，或不免對其權力所自來之法律，為錯誤之解釋；亦或根據

立法機關所未使其加以考慮之因素，而造成決定；亦或應用失當手續，剝奪關係方面使彼注重切當事實及辯護理由之機會。爲適應此等案件，必須有法院之審核，除至某種最高之社會利益，使之不能應用時爲止。但除非行政行爲之正當標的失卻時，司法審核，應只限於此種性質之問題，殊不應延及因技術上之經驗，或良好實施判斷之才能，而委託行政官吏處理之任何問題。若使法院重新考慮各種由專家決定之問題，實屬荒誕無稽；卽如由陸軍總工程師決定之某橋樑爲航行上非當障礙問題，或由移民局衛生官吏所決定之某僑民有應隔離之疾疫問題，或由邦際商務委員會決定之某定價能獲得百分之六之獲利問題是。無論此等問題在素質上，爲法律問題，或事實問題，但立法機關之本來目的，乃在設置一勝任之專家法庭以判決之；假如各法院進而以其理論法官之裁判，代此專家法庭之裁判，則原目的顯然被推翻矣（註九）。

然美國聯邦大理院，似欲對貿易委員會，保留其較大限度之監督權。「非當競爭方法」字樣，並非由法制限定者，而其真切意義，尙在爭論之中。最後決定其中之含義者，乃係各法院而非該委員會」（註一〇）。但於邦際商務委員會方面，則有「行政問題」之領域，於此，大理院將不以其裁判，代該委員會之裁判。惟斷定爲行政問題之案件，並非基於法律與事實問題間之區別而存在；通常不屬於此二者中之任何一種，而僅係關於實施性質之裁決而已。「此等案件，並不根據法制上對審核權之規定而存在。乃根據對行政執行之目的與任務，以及對專家裁決有關較大經濟重要性各問題之必需二者，有政治家式了解也」（註一一）。

（註一） Laws of Wisconsin, 1911, ch. 485, sec. 1021b—28. 但須參較意大利諾衛生、安全及舒適法案 (Health,

Safety and Comfort Act, Laws 1915, p. 418) 之特定條文。

(註二) 由本章以後各段中所表現之各種理由，吾人對此論斷，可設一相反之問題。

(註三) Ernst Freund: "Substitution of Rule for Discretion in Public Law," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 1, pp. 666—76 (1915).

(註四) 見 Josephine C. Goldmark: Fatigue and Efficiency (1912); Louis D. Brandeis and Josephine C. Goldmark: Summary of Facts of Knowledge, in People vs. Schweinler Press (1918); Felix Frankfurter and others: State Minimum Wage Laws in Practices, in Gainer, vs. Industrial Welfare Commission of California (1924).

(註五) 見 Gerard C. Henderson: The Federal Trade Commission, pp. 49—52 (1924).

(註六) J. M. Turner: "Democracy in Administration," Am. Pol. Sci. Rev., vol. 17, pp. 216—30 (1923).

(註七) Federal Trade Commission: Trade Practice Submittals, 1919, to 1923, pp. 21—22, 引在前引韓德森之著作中第七十九、八十兩頁。

(註八) 前引韓德森書第二四三—二四四頁。

(註九) 前書九十七頁。

(註一〇) Federal Trade Commission vs. Gratz, 253, U. S. 421 (1920). 在巡迴上訴法庭之二十一判決中，該委員會之命令受到維持者凡五，一部或全部被推翻者十六。此中之三，上訴於大理院，貿易委員會受到維持者凡二。見 F. L. Meehem: Procedure and Practice Before the Federal Trade Commission," Michigan Law Review, vol. 21, pp. 125—58 (1922—23).

(註一一) 見聯邦司法法規第二六九條，一九一九年二月二十六日之法案所修正者。現行意見，一部表現於美國律師協會所起草而

經國會及過半數邦採行之一條文中，文曰：「於審理任何訴狀，移交審判令，移審誤判案件令，或發動新審訊時，無論係民刑案件，該法院須於公開調查全案證據之後，加以裁判，而無須涉及與各造根本權利無關之技術錯誤，缺點，或破格。」

第二十一章 現代行政之趨勢

歷史家較其各相關社會科學領域中之學者，具有相當之利益，殆因其對所研討之題材，可採行年代接續之方法，此較之其儕輩所用之分析方法，當然更能取得連續性與一致性。惟行政學者，亦須關心其主題之歷史方面，且假如對現實情況之背景，有相當之熟悉，即將能對之有真確之認識。因此，於結束本書之際，特對若干進程之主要線索，作簡賅之敘述，並求於以前各章之若干綱領，作綜合之工作。就歷史方面言之，因行政業經由個人主義之年代，轉入集團主義，而從經驗主義之時期，趨入科學時期；故美國中之顯然趨勢，已演為職祿分職制之勃起與衰落，地方領域之發展與停滯，獨立官署之出現與消蝕，名士派人物之得力與失勢，以及「對行政問題作科學進取」之肇始。

吾人於作此簡賅敘述之先，須論及在本質上，已深切影響吾國行政制度之多種重要情形。於此中，久將行政擠入從屬地位，各重大憲法及經濟問題之支配力量，應首先提及。美國立國以來之前半期中，聯合形態上之衝突，及蓄奴行為之擴延，同樣吸引政治家與公民之注意力。韋伯斯特、克雷及凱勒洪，或曾欲對政務之衰落，有所營議；但適當該聯合勢將分裂，且相持不下之際，所謂保障僱傭條件之輕微問題，幾不能攝引彼輩之注目。當憲法被斥為「死盟及地獄協定」時，對關稅官吏及土地經理人等之委任，幾不能邀得深切之注意。迨此等火熾之奴隸與

聯合問題，藉戰爭獲得最後解決之後，一新經濟狀況，又開始對人類理性，作持續不斷之需要。鐵路及公用事業之規劃，以高度關稅對美國實業之保障，以無限製造銀幣對西部農民之救濟，藉菲力賓羣島之取得而促成之美國海外發展，賴創設出口聯合機關而促成之對世界商場上美國企業之鼓勵，最後對世界大戰中所具有且生自其中各大經濟問題之解決；凡此種種，陸續佔據舞臺之中心；因之，處理公務之方法，或已不免大部受到忽略矣。

此項忽略，因國家天然富源之舉世無匹，而形成更無關係之事。蓋富源頗易支持此種比較輕微之租稅負擔也。固然，若有較良之管理方法，或已節省億兆金圓，惟此種損失，當時幾不能覺出。且有人主張，政府之支出，乃直接流入公民之錢袋，縱當國會最後完成其十萬萬圓之預算時，似亦未覺有嚴重警告之必要。此外，各邦政府，直至二十世紀之始，尙未開始擴張其活動之範圍；且僅至今日，始自知其於公路、教育、及公共福利事宜之鉅大責任，意大利諾邦之憲法規定（一種不越出二五〇、〇〇〇金圓之債，）與人民投票所同意之公債發行數（近二五、〇〇〇、〇〇〇金圓，）足以指示，至少有一邦乖違三十年來善良財政觀念至若何程度，然必無一人以爲：意大利之天然富源，因此二萬萬五千萬之債務，而負有非當之擔負。

吾國之行政制度，亦深爲國家超脫國際紛爭之恐怖所影響。直至西班牙與美國戰爭時，美國陸軍方面，尙無參謀部，而在此次戰爭之短期中，軍需機關之表現，亦真切說明吾國在世界上優閒地位，所使吾人陷入之疎忽情形。其他較不明顯但亦同樣真實之事，則爲：吾國之文官行政，除至最近之十年外，永未感到由世界戰爭與商戰而引出之高度效率需要。法國在歷史上之軍事地位，確足助其重視詳密組織之行政制度，而英吉利海峽，則或可被

視爲歷來使英國紳士團體之地方勢力，永續且固結之一元素也。

美國之社會環境，不利於詳密組織官僚政治之發展。邊塞已爲吾國大部國民生活之特質，由此所產生者，爲自恃，創辦，及獨立之種子；諸如此類，均與政府監督，互相水火。約克遜已代表其時代之特質，而吾國至今，尙未完全脫離以約克遜爲代表人物之各種情勢焉。

政治上之統治，亦迎合情勢而起。美國聯邦，已大部爲農業區域之代表所統治。美國上議院，將繼續若干紀，爲農村勢力之金湯。大多數邦議會，爲鄉村代表所支配，或由於當時之經濟生活，或若意利諾與其他若干邦，由於農村區域以人數關係，而享有統治權利時之分配行爲。此輩代表的賡續統治，毫不顧計目下城市人口在數目上之優勢。無階級性之行政機關，即因直接選舉，保守性，及忽視專家重要性而生者，已演爲農村區域之特色，且此等行政機關，似已顯出將在各邦政府中，作大規模之永續矣。

最後，吾人必須承認：美國之高上人才，若與歐洲各國相較，概已投入私人企業，而未投入公家事務。大商業、運輸、公用事業、工程、教育之吸收此等領袖人員注意力，較之政府爲甚。吾國之各部門，無論爲聯邦，各邦或地方政府者，除少數顯著之破例外，殆均以不著名之人物領導之。吾人可以顯見，在百二十五年之過程中，其因行政才力，而在政務生活中嶄然露頭角者，只有極少數之人員而已。

此等情形中之若干種，業已在轉變之進程中，且假如吾人欲試繪今後一二十年中所將表現之曲線，則或能於最近二十年中之各種事件上，尋得若干端倪，憲法與經濟上之問題，現在讓位於節約問題，而後者乃係諸般行

政改進所由生之沃土。美國人之納稅力量，已感到苛斂之苦，而三千萬萬金圓之各屆國會，亦正尋求財政容器上之漏隙。在世界市場上，吾國已爲一積極競爭者，但深受制於高出任何國家，且經各有力聯合會所擁護之薪金標準。各聯合會及管理方面，均曾告知商業界，假使欲減低價格，惟有出於改良管理方法之一途。政府服務，爲商業經濟之重要部分，而在世界商業之鬭爭中，商業界將必堅決要求政府之實施。全國預算及領事服務之革新二者，卽係其初步。

當大城市在西部之平原發展，而人口又繼續繁殖之際，邊塞乃作迅速之縮小。日前爲邊塞者，而今則轉爲都市中心，卽如福特渥斯 (Ford Worth)，敦非 (Denver)，法爾果 (Fargo)，博特 (Butte) 及錫茵 (Cheyenne) 是也。但鄉村組織之影響，並不易於減削。憲法條文，非經鄉村區域允許不得變更一節，頗妨礙政治組織之從容變革，藉以適應人口及商業上之變動。

在美國之較舊區域，人或以居職於官署爲光榮，此在晚近拓展各區域中，乃係罕見之事。欲探求我國行政組織之精神，必須深誌一語於內心，卽「此等邦」乃係一較新之國家。吾人應知，東海岸現已三世紀之傳統習慣；但米西西比河流域 (Mississippi Valley) 之有政治組織，尙不及百年，而其中之若干處，更有不及五十年者。米西西比以西人口最密之邦，每方哩僅有居民五十人，如米緬瑞 (Missouri) 邦，而平均人口數，則每方哩在二十人左右。若干此類領域中之環境，仍復產生約克遜氏所代表者。

最近半世紀之歷史，已記有關於公共行政範圍與質量上之不斷擴張。國家已自一鄉村農業社會，轉而爲都

市工業社會，且自放任主義，同驅於干涉主義之政策。如對一邦一八二〇年與一九二〇年之活動，作一敘述，即可指出前後之差異。經此百年之長期，各種任務，接踵取得；監督之線索，發展於各鎮及各縣，而在各邦與聯邦政府之間，亦已造成聯繫。因此，一九二五年行政所概括之範圍，較之其前三十年中者為尤大；而其設施，更因方法上之改進及人員上之發展，而以較大之力量出之。

行政技術上，已經過顯然之進展。物質上之設備，業已完全變化。打字機與速記術，已瓜代翎毛之筆；加數與計算機，已替代會計書記員；電報、傳真電報、無線電播音，已將行政機構，結成一堅實之組織體；複印器及攝影製版，已省卻千萬謄寫員。三十年前之公署設備，幾竟無一項存在於今日者。

管理之技術，已同樣造成顯著之進步。候補人之選任，工作監督之指派，衰老人員之減除，潛伏才能之激勵，僱傭條件雙方負責上之逐漸取得，一切皆為明晰之例證。長期計劃之產生，即如公用事業機關，於訂立十年進行工作計劃時所採行者，或亦能在政府範圍中稍見之。總而言之，行政機關，已自知其本身為政府程序中的一整個部分，並正準備作恆久加重之貢獻也。

回顧我國之行政遺蹟，其最生動之階段，乃係職祿分贓制之興盛與衰微。由於在某數邦政府中之酷烈鬭爭，而哺育之至於青春期，然後於一八三〇年在全國範圍中，形成其有力之大多數。直至職祿分贓制達其頂點，而見之於紐約突義德與譚曼尼會社（Tweed and Tammany Hall）之奇蹟，聯邦政府中財產保險投資分配機關（Credit Mobilier）之醜跡，及意大利諾邦之「金錢」（Jack Pot）立法時，其衰落之指示，乃逐漸暴露。此等醜跡

及其他，終激起有力之反抗，由此乃繼續促成職祿分贓制，為我國行政特色之末路。此項鬪爭，且有包圍攻擊之各種特質，而非戰場鬪爭；職祿分贓制下之獲益者輩，已曾對革新者作頑強之抵抗。洎今尚無人敢斷定彼輩為最後之被逐者，良以其正踞於堅固之戰壘胸牆後，因此可嗣善良政府之友朋輩休息之際，隨時再起，但喀爾提斯，於一八九一年所忻認為「十年來籌劃革新之最可幸結果」之「民意改變」適在逐漸離去職祿分贓者之堡壘，而轉向於才能勞績制；更因使職祿分贓制，為極不合時代者之行政情形演變，而加強此種趨勢。克利佛蘭，羅齊斯（Rochester），及莘莘納蒂等市之採行市經理制，實係時代潮流趨於科學行政管理之有力標誌焉。

教科書中，已一再申述，政府穩定之程度，在市領域中較全國領域中者為大。勃萊司（James Bryce）於三十年前，謂美國市政府，係美國民族之顯然失敗。惟極端重要且嚴重之事件，乃市政府在最近二十年中之急切進步，且此種進步趨勢，亦毫無懈弛。目下之城市，未產生最低限度之效率者，為數極少。我國行政中之最弱污點，乃在邦政府及縣政府之階層。各邦現已開始工作，但各縣則仍為我國公務生活中之黑暗領域。

僅經過短促之三十年，英國即脫離傳統之職祿分贓制，此制昔日曾被視為英國政府才能勞績制之要素。此項轉移，乃由於統治階級，為少數人所組成之事實，以及團結此階級之社會一致性。美國聯邦亦正經過同樣之轉移時期，但因正式及非正式積極干涉政府程序之鉅量人員，而使此期延長。惟所有之基本條件，則正緩漸進向於取得公務中之成效與勝任；即如民衆及各利害關係團體，對效率之迫切要求，專家需要上之陸續擴大，拙劣方法所可增加之損失，科學對管理上之供獻，及公務生活風氣上之改進等皆是。

爲吾國行政系統樞紐之地方區域，其上下之起伏，占我國歷史之大部。其步驟幾爲普遍者，但各以不同之速度，進向於國中不同之地區。一歐陸學者，欲了解我國行政機構，究何故而完全散漫，實爲難事。在習慣上，素爲一切監督之中心者，乃邦議會而非邦長，而此項監督，已顯示極端呆板，且缺乏賢明性；因之，集中之趨勢，竟延滯至於發生無限損害。中央集權，亦已限於停滯；殆因吾國邦政府之性質，並非能鼓勵對其效率與賢明，作完全之信任者。若干邦中大城市之發展，似已使中央監督爲破格之事，並被憤指爲城市之農村統治。就全國範圍言之，此種一往無阻，進向於華盛頓之趨勢，正引起主張各邦權利者之生動反對。

惟不論若干停滯之條件如何，主要之時代潮流，並不能有所錯誤。吾國之行政制度，正陸續造成較高之階段，並陸續發散爲較廣之面積。在我國經濟與社會組織之下，吾人確難認，尙有其他情況，可以發生。國中各地相互間之經濟穿插，人口上之驚人易動，全國範圍之社會利益，即如關於公路、衛生、勞動供給、租稅、教育、交通方法等事件者，以及舊有之社會利益，即如關於外交、陸海軍等事件者，均需要政治上及行政上之組織，以適應國家之需要。近年來最生動之顯示，爲規劃在播音傳遞上應用伊脫（ether）之問題，此將在最近設置於聯邦政府之商務部內。在吾國國家生活中，並非一切之物料與機關，在範圍上，均如此顯然爲聯邦性質；然在近二十年中，一種深切之變化，已表見於建樹新國民心理，以贊助擴大國家領域行政之趨勢矣。

城鎮、合併鄉村、縣、地方區域等，在公務行爲中，將仍保有其相當之地位。此等區域，正在敗退之中，但仍作頑強且堅忍之鬪爭。邦政府亦將竭力自保。邦政府與聯邦政府間組織上之聯絡，仍極輕微；惟聯邦補助金方法，如能繼

續，必迅速建成一新制度。歐洲方面之聯邦政府觀念，將行政上之大部，賦之於各邦，尙未聞之於美國，而在現下之進化程序中，似亦不能達此。依全國範圍而計劃全國問題之責任，必將日益集中於華盛頓；而在各邦內，則將集中於各該邦之議會。但全國事件執行之創始責任，或將集中於邦政府；在較小之範圍者，集中於各市。如此之傾向，將與大工業機關組織之運動相並行。但假如各邦企圖發起有力之反抗，以要求處理一邦以上與全國利益事件之責任，攻擊集權運動；則各邦必須顯出其真實之行政能力。所不幸者，吾國之行政史上，並無使吾人假定此等端緒能見諸實行之任何根據；而其中反蘊有顯然之理由，以逐漸排除地方領域，而擁護各邦及聯邦政府之權力焉。

與地方權力之消沉相俱來者，係名士派勢力之傾墮。當一八四〇年間，爲傢俱商人、地產商人、司殯儀者及縣檢查員或道路管理員，均能成功之「普通人員」，目下並未隱跡；其在地方事件上之重要性，依然深厚；而吾人亦難於盡述其對完成美國民主制度之供獻。然彼輩所屬之時代，在國中大部領域內，已逐漸消失。彼輩乃係簡單，含混，及個人主義社會之特色；固遠在各大都市所代表之複雜，專門化，權力匯一，且詳密調整之社會以外焉。

彼輩之地位，逐漸爲常任官吏所瓜代，後者，乃早年加入服務，而漸轉爲專家者。目下代表我國行政系統之特色者，乃係專門人才，此殆與多年來之歐洲情形無異。彼輩之爲專家，或由於早年之訓練，卽如會計師、機關醫生、地質學家、道路工程師、食品化學家或徽菌學家是；亦或因長期從事於特種工作，卽如所得稅或特許狀調查員，公用事業「工程師」定價書記或採購人員是。

招聘專家服務之需求，於變化行政之特質上，有緩漸之效力。僱傭情形，不得不加調整，以吸引有能力之人員，

且使之停留於政府服務之內。其首要之意義，乃政黨勢力必須終結；且在若干邦中，雖有職祿分贖行政之顯然景色，而其中尚有若干較小且宛如世外之專門職業團體，仍未為現行之制度所擾亂。其次，必須規定薪金，正當設備，及為特殊人才研究機會等之合理情況，最後，在此種專家團體之中，必期其生出專門概念種子之萌芽；蓋此種萌芽之完全發展，必將改革公家服務也。

於行政組織之中，最顯著之最近發展，乃係各獨立官署之衰落。自治原則，在邦縣及市政府中，業已進至極端，其結果，遂促成頗為浪費之權力散漫。公務官吏之推選，乃係有效監督所以鬆弛之由；但縱至官吏經過委任之時，法律與習慣二者，對委任官吏，亦僅給與極少量之監督而已。惟一之重要牽制，乃為審計員，而其監督權，又只限於支出之合法，以及款額之正當應用等問題。伊從未被認為，具有質問預定行動適當與賢明，或否之權，或質問一部門是否有有效之權。每一官吏，均習於完成法律所賦與之職責，而有脫除外界監督之絕大自由。

凡此均在迅速之變化中，若干小官署之獨立性，正為邦長與總統之「最高執行權」所更代，殆因彼輩正積極總攬其在憲法地位上所賦有之職責也。襄助機關，以預算局及財政廳長之名義而出現；而此等新機關，則強迫舊制度之迅速投降。各部之領袖，均與其僚屬輩，作更密切之合作，以擬定良好平衡及謹慎考慮之財政計劃，以減少工作上之重複，以使彼輩之印刷及採購，受到監督，並由一單一機關，即吏務委員會，選任人員。此項變革，乃係基本重要之事。對此，無論贊助者與反對者，均一致視為深切影響吾國行政之特質。其更遠大之發展，將受政治學者之顯然注意焉。

爲二十世紀特色之一世界範圍運動。乃係公務官吏間及僱員間之組織。此種趨向，一方爲工界聯合運動之一部；他方則爲新興專業上及職業上休戚與共心之反射。此種心理，即係最近年來生活程度上之空前變化所促生者。聯邦各邦及各市政府中，現已見到重要之僱員與官吏組織。但因此等機關之尙待發展，故未能影響行政至任何顯著之狀態。惟此等組織，確係官吏階級政治中生力軍之重要顯示。吾人可確言：彼輩之旨趣究將爲何，尙在不可知之數。一方面，此等組織或將轉強，而爲正式之工界聯合會，並切實接近有組織之勞工；同時將勞工之觀點，介紹於公家服務之中，並因而引起給付上之一致，職位上之類似專利性，以及權限上之要求。此類組織，或可轉爲工界聯合會，其標的頗似工業方面之同類組織者，如薪俸與工資之增加，及工作時間之減少是。除非在適當工資良好工作情況，及若干對獨斷懲罰之保障，有合理之規定時，僱員輩必將用其集團力量，以尋求此等物象也。

假如彼輩歐陸上更重理想之同業人員，願望得所滿足，則或能促成一理想國家之體制。工團主義派，要求推翻現有之政治組織，而以一新秩序代之；其中每種服務，均爲自治之單位，各自爲其相關工團之組織體，完成一特殊之任務；而此等組織體，則集合力量，完成社會之需求。工團主義者，以爲僅有如此，方能激發其官吏輩之充分潛在才能，以圖社會之幸福也。

美國之此等組織，似正循較狹窄之方向而發展，一部分趨向工界聯合主義，一部分趨向職業聯合主義。無論技巧與笨重之勞動，迅即浸沒於美國勞動同盟會中。紳士階級中之若干人，亦加盟於此，但爲數甚少。非勞動階級之羣衆，似於重要之不滿，及反動表示兩者，均屬缺乏；彼輩爲非戰鬥者；其領袖有時指之爲「馴從者」。質言之，彼

輩雖握有怨謗之特權，並希望較良時代之降臨，但已滿意於其目下所受之僱傭矣。

非勞動團體之少數派，結爲正式專門職業組織之機運，業已成熟。在英國，此種程序已在進行；美國方面，亦可期其附驥而進。專門職業之成素如下：一普通之服務，一選擇之團體，一特殊之技術，一整個之知識統系，一終身職業。若干種專門職業，業已確切建樹並組織，而指示永久政務官吏所應循之路徑。醫師、牙科醫生、律師、大學教授、建築師、牧師輩，均有其專門職業協會。較重要之行政官吏，亦與此輩相同，將尋求專門職業之結合與承認。端賴此種方法，行政官吏對其在國家之任務，對其與人民之關係，以及對其於社會之特殊貢獻上，作成有自覺性之限定。市經理之道德法規，即係新時代下有價值之標誌。

欲將時代潮流下之一般成素，逐項加以考慮與討論，乃事實上之不可能者。然無論爲若何簡括之考究，均不能否認懇切改進願望之迅速發生。吾人幾可呼二十世紀爲改良政府懇摯要求之紀元。該項要求，已與政府及管理上科學研究所供給之機會相重合，而此種科學研究，即係美國歷史上此一時期之特質也。科學管理之理論，確認有達到目的之惟一極善方法，並可以無畏之精神，進而發現之。科學管理，已促成一顯著之技術，不只在純粹機械式之實施上爲然，即在達到人類精力之節約方面，亦同樣如此。其研究之方法，恆須經較甚之改進，直至取得較高限度之科學固定性而後已。

在較此稍爲粗簡之限度下，勝任之專家輩，業已進行其對我國地方、各邦及聯邦政府之研究。其分析與檢討之方法，假如依更廣汎之界線引用之，則或已轉爲有目的且有系統者矣。

改進公家行政之企圖，業已促生一美國之特種機關，即私立之市行政研究所，以及各邦與聯邦領域中之同類機關。此等機關之維持，端賴私人捐款，且由董事會管理之，該會之組成者，為捐助人之代表，及對改良政府發生興趣之人員。機關之幹部，恆含有男女人員八至十人，以全部時間，進行研究及建議改善行政方法。調查之舉行，有時由該所發其端，有時經某市或某邦人民或官吏之請求。此類機關，多不與高等教育機關相結納，是即其無力之所以然也。

美國各著名大學，亦正採行研究計劃，以求政府方法之改進。在一研究機關中，此乃幾不能免者；惟重要之研究計劃，乃視特別便利之規劃，幹部之擴大，及教學義務之一部免除而定。此等大學對處理此類工作，既有如此之領導優勢；因之，其將有大部之成功，乃意中之事。按此等大學之創立，極端悠久，而在較重要之研究院中，又脫除政黨、宗教及經濟之偏見。其中不僅有關於政府方面之勝任學者，且有在經濟學及統計學、社會學及人類學、歷史及教育學等相關領域內之種種專家。大學為學識與實驗之中心，且似已註定將愈與各方實際生活問題相接近，而對政府及行政問題，亦並非相遠者。

不論來日行將如何，目前吾國國家生活下之時代，乃係一在政治上質問、批評、合理分析，及建設進步之時代。公共行政之終將深受影響，乃無須疑問者。一九〇〇年間，政府事務方面所陷入之驚人混雜情勢，頗足使人置信；所謂公務官吏輩，在已過之若干年間，實自棄其職責，而供給一種顯然之機會，使人作賢明改組之科學研究而已。至此可見，主要發展之途徑，係：才能勞績制之緩漸生長，附以長期僱傭之含義，及終身職業之規定；地方區域

內非正規權力之嚴重限制；行政監督及劃一領袖地位原則之興起；特種人員及專家之擡頭，公務員重要經濟與職業組織之產生；以及政府與行政問題上科學調查之發端。此等運動中之每一種，均似將於未來時期中，進行若干年月也。

最近二十年中，已造成重要之突進。改良財務行政制度之創設，公款之保障，部門數目之減少，及其較佳之協調行動，地方與各獨立機關事務實施上監督之發展，考試方法之改進，養老金額之復原，職位上更科學化之分級，僱員組織權之承認，福利計劃之採行，在若干情形下建設聯席會議，以代表僱員及政府兩方，討論工作條件等等，均顯示適在健全發展之階段中。

然若干問題，仍有待於解決。最近英國文官某，曾以幽默語氣表示：「吾輩乃係黑暗科學之最大貯藏所，如有人觸犯吾輩之意旨，而不忌及失望之降臨者，則此人必係一勇士或一完善訓練之人。」此良好之字句，暗示一種複雜之問題。既有特種技術上之重要進展，而組織上與任務上，又有日漸加甚之繁複，如何能在官吏與民衆間，維持工作上之聯繫？若缺乏如此之聯繫，則雙方誤解及誤會之危險實大。諮詢委員會，固或稍有功用，但難為一完全之聯繫機關。而所尋求之解答，亦並不完全得之於各選舉代表之間。政府之與民衆相接近，實為逐漸消失中分權與自治式行政之優點。欲在一廣大之官僚體系中，維持全民信任，而遠脫全民監督，且逐日需要干涉各個人民之生活，實係一大困難，亦係一更重要之問題也。

行政機關，對立法機關及法院之未來關係，究將若何，乃係一種頗饒興趣之隱度。吾人顯然可見：在此二種情

形之下，每種中均將保有某種方式之監督關係；爲贊助較大之行政自由計，監督之減輕，究將至若何程度；當行政機關逐漸代庖立法機關與法院之大部工作時，其影響究至若何程度；此皆係未可逆料，但確關重要之事焉。

新行政之中樞，或將爲市長，邦長或大總統，亦或爲市經理，財政廳長或預算官吏。亦或其中並無單一之樞紐。然目前之趨勢，顯然指出單一之基礎點，在市中或爲政黨行政人員（市長），或爲技術行政人員（市經理），在邦中爲政治領袖（邦長），在聯邦亦爲政治領袖；但有一種顯然發展行政領袖之傾向。行政中之統治勢力，究將爲民選之政治領袖，抑或爲委任之技術人員，深係一重要之爭論點。

我國行政制度，建樹於互不相容單位之原理上。歐亥俄邦哥倫布警務領袖之成功，若在撒克拉滿圖或遮西城（Jersey City），則無施展其才能之機會。最特殊之地域主義，於市縣及邦政府中，極端盛行；因此對青年男女公務生活之願望，大有損害。目下，該問題尙未顯然發生；但終有一日，行政服務之劃一，能受到深切之考慮。縣檢事長，查賬員，警務官吏，以及學校監督，縱不被視爲全國範圍之服務，亦將被視爲全邦範圍之服務。在一小縣中發展才能之有爲檢事長，應有在較大縣中完成更大職責之機會，亦或轉入邦或市政府之中。此等官吏之民選，理當廢除；而依據成績加委，卽由候補人員之記錄與考試而定者，則應引用。此就有效服務之觀點上着眼，利端頗顯。在與此微有不同之範圍中，使在某特定都市區內之聯邦、邦、縣及市政府之僱員，互相移調，當爲可能之事。

美國城市協會之最近組成，顯見將來之重要可能性。吾國人口半數以上，居於都市區域之中，而約及四分之一，居於十萬或十萬以上人口之市。假如此等有力集團之政治與行政利益，聯絡成功，必將爲調查與研討之中心。

美國城市協會與市經理協會，賴一共同秘書而聯合一節，終將促成公家行政技術上之顯然進步焉。

關於將來若干有趣疑問之一，即公家職位威望價值之進展。此項公務生活中之無形元素，在他國頗居重要之地位。其在美國果將受到較大之注意乎？答案固在不確定之掩蓋中；但任何人，均可忖度其將能也。

假若官職之威望價值能有所騰高，則對最困難且有時為最重要之善良行政問題上，將有一種重要之供獻。問題乃係發現且實現若干種之人類動機，而由此維持最大限度之努力與忠誠，並發展公務官吏與僱員之充分創造才能。此乃係一官紀問題，為行政最高成功制度之保證。問題之解答，顯然不能自最高度之中央集權中求得；亦不能賴積極集中權力於最高行政者之手而尋得之；且亦不能發現於傾敗創造精神與哺育官僚之公務半軍事主義之中。任何人均可假定：至少，答案之一部分，將來自良好政治與行政領袖之成功，並來自對力求公共幸福諸低級男女人員之普遍人類熱情，加以獎許且使之滿意焉。

附錄一 行政學之淵源

行政之實施與原理，乃多種機關所促生者。其最重要者，為各大行政官署；在此中，論點與問題，見之於逐日之事務程序，且必須從而解決之。若對一較大部門之工作，深加考量，即可見出若干良好樹立之條例、命令、紀事、慣例、解釋；而此等文件，乃係以法律適應人類複雜事務時所演成者。對公共行政性質了解上之一重要供獻，可由對退伍軍人局 (Veteran's Bureau)，或財政部所得稅司 (Income Tax Unit)，已採原則之詳切分析，而造成之。其具更大之重要性者，為現正探行於財政及人員管理機關中之各種方法，即如聯邦政府預算局 (Bureau of the Budget)，意大利諾邦財政廳長，及各吏務委員會 (Civil Service Commissions) 是聯邦審計總監 (Comptroller General) 之裁定，及賦有類似立法與類似司法權各訂定規章委員會中所促生之法學系統，亦屬於同等之重要。

當然，此項行政學之淵源，乃與政府本身同時存在者。在較近期中，且實際上在美國僅於近二十年中，業已促成其他若干種之重要淵源。此中以各研究機關及各基金會，應受特別之重視（註一）。一九〇六年，私人捐資創辦之紐約市政研究所 (New York Bureau of Municipal Research)，後於一九二一年，改組為全國行政研究院 (National Institute of Public Administration)，乃係各種私立或公立研究所之前驅者。此類研究機關，吾人可舉以下數者為代表：費拉德菲亞市政研究局 (Philadelphia Bureau of Municipal Research)，迪

陶艾政府研究所 (Detroit Institute for Governmental Research)、芝加哥公務效率局 (Chicago Bureau of Public Efficiency) 及日吞市市政研究所 (Dayton Bureau of Municipal Research)。此等機關除全國行政研究院外，均致力於地方或市政府情形之改善，對應時之問題，作相當之研討，製備報告書，並有時共同實行所共擬之計劃。於訓練青年男女人員之行政工作方面，亦有相當之努力。紐約市政研究所，對此曾有特別之成功。由此等機關所發行之有系統刊物，固不多見；但在其文案中，確可尋得大有價值之材料也。

政府研究院 (Institute for Government Research) 於一九一七年出現於華盛頓，殆由私人捐資而成立者。「該機關端賴對美國與外國，公家及私人，行政設施上之完全研討與考究，以求制定存於善良行政本體內之各種原則。」該院曾大體研討聯邦政府預算之改革，及行政之改組。其出版物頗多，一為「行政研究」 (Studies in Administration)，二為「行政原理」 (Principles of Administration)，三則為「行政實務叢書」 (Service Monographs)。

與該院相聯繫者，為一九二三年所設之公務員行政管理局 (Bureau of Public Personnel Administration)。該局賴其特種工作，已對若干種人員方法，有所改進，且於數種職位考試之準備方面，大有成效。其行動，宛若全國吏務委員會總會議 (National Assembly of Civil Service Commissions) 之幹部，並供給大量之顧問工作。出版物為「公務人員研究」 (Public Personnel Studies)。

人員研究同盟會 (Personnel Research Federation)，主要檢討工業中之人員問題；但對公家服務，亦不

無與致。其中之會員，駁雜殊甚，計有全國研究會 (National Research Council) 工程基金會 (Engineering Foundation) 及美國勞動同盟會 (American Federation of Labor) 若干專門學校與大學，少許之工廠，以及少數之公務官署，即如聯邦吏務委員會是。其目的在推進關於工業、商業、教育及政府人員方面之研究工作。其總幹事爲饒具訓練之心理學家。出版物爲人員研究雜誌 (Journal of Personnel Research)。

美國之外，頗罕見若吾人適所敍及之基金會。倫敦經濟政治學院 (London School of Economics and Political Science) 似正以特種之補助款額，從事於一種擴大之計劃。巴黎之政治學校 (Ecole Libre des Sciences Politiques, in Paris) 久已深切努力於訓練法國官僚政治中高級行政官之重要工作，但其研究之結果，大都爲對行政法學家發生興趣者。柏林政治高等學校 (Hochschule für Politik in Berlin) 大體致力於訓練行政服務，而稍疏於技術上之研究。目下有人建議：在日內瓦 (Geneva) 維也納 (Vienna) 及其他重要都市，設立美國式之研究機關。

美國各大學，於行政之研究上，已有顯著之供獻。此中之最早者，可見於一八九八至一九〇八年間，哥倫比亞大學 (Columbia University) 對中央集權之重要研究。研究之結果，刊印於該大學之歷史及公法叢書 (University Studies of History and Public Law) 中。卡爾內吉工業大學 (Carnegie Institute of Technology) 以科學方法，對人員問題之重要研究，乃人所共知者。衛斯康新大學 (University of Wisconsin) 在樊海斯 (Van Hise) 領導之下，對於政務之實施上，作昭著之貢獻者凡十年。其他重要之研究，已成功於哈佛大學

(Harvard University) 約翰哈布金斯大學 (Johns Hopkins University) 及芝加哥大學 (University of Chicago) 而關於文件之普遍搜集，則成功於加利佛尼亞大學 (University of California)。吾人可謂，基本之行政研究，大半生自各大學之研究室中；殆因大學中可尋得各種應有之才能，可從容追求結果，並具有可陸續努力之永久性。各外國大學在行政法之領域中，業已公佈若干工作；但關於行政效率問題者，幾可謂毫無成就也。

一種永未啓露，但現已顯出徵象之行政知識淵源，可見之於文官輩所組織之團體中。此等無數組織中之若干，正發展彼輩職業技術上之興致，並努力提高之於專門職業之平面上。此方面之最大成就，並不能尋得於美國；惟可尋得於英國，如文官社 (Society of Civil Servants) 及行政研究院 (Institute of Public Administration) 以及全國地方政府官吏協會 (National Association of Local Government Officials) 至以下各組織，如美國各邦地質學家會 (State Geologists of America)、官廳會計師協會 (Association of Public Accountants) 及全國吏務委員會與市經理協會 (City Managers' Association) 之總會。則正顯然趨於成功之路，而使專門職業之步度，進向於公家行政之改良焉。

若干官式或類似官式之集會，亦應加以敘述。國際城市聯合會 (International Union of Cities) 及其各組成分子，對地方政府之改進上，有相當之功績。行政學國際會議 (International Congress of the Administrative Science)，每三年集合來自世界各處之領袖專門行政人員及行政學者。其會議紀錄，由會中負責刊行。美國更有若干團體，對行政生活之若干方面，發生興趣；此中之最要者，可謂全國吏務革新聯盟會 (National

Civil Service Reform League) 及全國城市聯盟會 (National Municipal League)。

於未論述各種充滿新材料之雜誌以前，對行政淵源之研討，不能結束。在按期研討行政者之中，最要者為行政雜誌 (Journal of Public Administration)，由牛津大學出版部 (Oxford University Press) 代行政政研究院，逐季刊行。現已出版三卷，內有若干依英國見地而論述之透澈研究。美國學者，萬勿忽略此等論文，亦須關心該研究院之發展。

行政雜誌 (Revue Générale d'Administration) 由法國內政部，作半官式之印行。該雜誌創刊於一八七七年；目下富有歷史性，描寫性及分析性之論文，多種重要案件之薈萃，正式文件及一「法國行政之記事」(Chronique de l'Administration française) 一新刊之雜誌。行政學 (Les Sciences Administratives) 為國際城市聯合會，行政學國際會議，及典籍記錄與考證研究院 (Institute de Bibliographie et de Documentation) 之聯合出版物。其創刊號發行於一九二五年。出版地為比京布魯塞 (Brussels)。

美國雖有多種按期研討事務管理之出版物，但無一能比肩上述雜誌中之任何一種。美國之出版物中，一九二一年創行之「行政政務與監督雜誌」(Administration: The Journal of Business and Control) 為對行政學家最有興趣者。此外更須提及工業管理 (Industrial Management) 及工業工程師社 (Society of Industrial Engineers) 之出版雜誌 (Publications)。

對行政學家特別重要者，為邵勒社雜誌 (Bulletin of the Taylor Society)。其中之論文，多為極端重要

者，恆爲合時之管理，而對科學管理運動推進上之注意，更無出其右者。

人員之一般領域中，任何人均應知人員研究雜誌 (*Journal of Personnel Research*)，此乃人員研究同盟會之出版物。管理問題之科學方面發展，良好指示於該刊物之論文中。公務人員行政管理局所出版之公務人員研究 (*Public Personnel Studies*) 月刊，對人員管理學者，實爲必需之品。

關於才能勞績制之近日發展，在吏務革新聯盟會之刊物，善良政府 (*Good Government*) 中，或有所注意。美國政治及社會科學年刊 (*The Annals of the American Academy of Political and Social Science*) 致力於行政方面之篇幅，逐漸增多。學者之注意力，可特別加於以下各卷中。

- 第三十八卷，美國城市之委員制政府 (*Commission Government in American Cities*) (一九一一)
- 第四十一卷，市政府之效率 (*Efficiency in City Government*) (一九一二)
- 第四十七卷，縣政府 (*County Government*) (一九一四)
- 第五十三卷，公用事業之國家統制 (*State Regulation of Public Utilities*) (一九一四)
- 第六十一卷，戰後美國之旨趣 (*America's Interests after the World War*) (一九一五)
- 第六十二卷，政府預算 (*Public Budgets*) (一九一五)
- 第六十四卷，公共行政及政黨政治 (*Public Administration and Partisan Politics*) (一九一六)
- 第六十五卷，人員及僱傭問題 (*Personnel and Employment Problems*) (一九一六)

第九十五卷，租稅與政府支出 (Taxation and Public Expenditures) (一九二二)

第一〇一卷，專門職業上與事務上之道德 (The Ethics of the Professions and of Business) (一九二二)

第一〇五卷，美國聯邦之公共福利 (Public Welfare in the United States) (一九二二)

第一一〇卷，事務中之心理學 (Psychology in Business) (一九二二)

第一一三卷，公家支出之適當與節約 (Competency and Economy in Public Expenditures) (一九二四)

第一一九卷，近代工業中之科學 (Sciences in Modern Industry) (一九二五)

第一二三卷，工業安全 (Industrial Safety) (一九二六)

第一二四卷，合法之資助工作 (Legal Aid Work) (一九二六)

頗較重要者，爲若干公務僱員組織所刊行之若干雜誌，即如美國出版之聯邦僱員 (The Federal Employee)，聯合郵務書記 (Union Postal Clerk)，郵局書記 (The Post-office Clerk)，導報 (The Chief)，英國出版之文官 (The Civilian) (註二)，郵務電報 (The Postal Telegraph)，鬪筆 (The Quill)，地方政府服務 (Local Government Service)，法國出版之文官雜誌 (Le Journal du Fonctionnaire)，德國出版之德意志文官雜誌 (Deutsche Beamtenzeitung) 及文官年鑑 (Beamtenjahrbuch)。此外各專門雜誌之致力於政

治學、經濟學及社會學者，以及致力於特種行政問題者，亦恆有補於吾人。更須參閱美國政治學評論（*American Political Science Review*）、全國市政評論（*The National Municipal Review*）、美國城市（*The American City*）及政治學季刊（*Political Science Quarterly*）。

以上之段落，將足以指示本問題之繁複及重要性。大量之印刷品，久已出現於美國，同時並有無限之研究資料。其尤豐富之源，可發見於對歐洲行政制度之研究，其中之多數，尚為美國學者所不知。對舉世各大邦全國及地方行政制度之有系統研究，實為急務，以求共同促生可取之實施與原理。屬於同等重要者，為研究工作之實行，由此將逐漸促成現尚為一技術之行政科學也。

（註一）見 G. A. Weber: *Organized Effort for the Improvement of Methods of Administration in the United States.*

（註二）一九二六年，更名為新文官（*The New Civilian*）。

附錄二 芝加哥市市僱員聯合會之結納及地方組織

瀝青鋪街工人 (Asphalt Workers)

搗固工人, 鋪砌工人, 置旗工人, 磚木鋪砌工人, 橋梁與邊石敷設工人及瀝青鋪街工人國際聯合會第五十七號區分會 (International Union of Rammermen, Pavers, Flag Layers, Wood Block and Brick Pavers, Bridge and Stone Curb Setters and Asphalt Workers, Local No. 57.)

瀝青鋪街工人工頭 (Asphalt Workers, Foremen)

搗固工人, 鋪砌工人, 置旗工人, 磚木鋪砌工人, 橋梁與邊石敷設工人及瀝青鋪街工人國際聯合會第九號區分會 (International Union of Rammermen, Pavers, Flag Layers, Wood Block and Brick Pavers, Bridge and Stone Curb Setters and Asphalt Workers, Local No. 9.)

田地評價員 (Assessors, Field)

田地評價員及定價員聯合會, 第一六四三二號 (Field Assessors and Rate Takers Union No. 16432.)

運動場侍者 (Attendants, Playground)

建築物服務僱員國際聯合會, 第四十一號區分會——運動場侍者聯合會 (Playground Attendants

Union, Local No. 41 of the International Union of Building Service Employees.)

鐵工 (Blacksmiths)

鐵工、鎔工及助手之國際同業會第一號區分會 (International Brotherhood of Blacksmiths, Drop Forgers and Helpers, Local No. 1.)

汽鍋製造者 (Boiler Makers)

美國汽鍋製造者、造船鐵工及助手之國際同業會第一支部 (International Brotherhood of Boiler Makers, Iron Shipbuilders and Helpers of America, Subordinate Lodge No. 1.)

瓦工 (Bricklayers)

支加哥瓦工、石工、塗工國際聯合會第二十一號區分會——美國瓦工石工聯盟 (United Order of American Bricklayers and Stone Masons Union, Local No. 21 of Bricklayers, Masons and Plasterers International Union of Chicago.)

橋梁服務工人 (Bridgetenders)

電工國際同業會第一三四號區分會 (International Brotherhood of Electrical Workers, Local No. 134.)

消防隊長 (Captains, Fire)

消防隊長俱樂部(The Fire Captains Club.)

木工(Carpenters)

美國木工細木工聯合業會、木工地方會議 (Carpenters District Council, United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America.)

木工——打樁機隊(Carpenters Pile Driver Crew)

木工細木工及打樁機隊聯合業會第五七八號區分會(United Brotherhood of Carpenters, Joiners and Pile Drivers, Local No. 578.)

水泥塲工(Cement Finishers)

水泥塲工、沙礫、瀝青塲工及配料工人聯合會、第五〇二號區分會、實用塗工及水泥塲工國際協會(Cement Finishers, Rock, Asphalt Layers and Composition Finishers Union, Local No. 502, Operative Plasterers and Cement Finishers International Association.)

書記(Clerks)

官署僱員協會第一二七五五號(Office Employees Association, No. 12755.)

書記(Clerks)

市僱員戰期服務人員協會(Municipal Employees Ex-Service Mens Association.)

地方初級書記 (Clerks, District, Junior)

區書記協會 (Ward Clerks Association.)

運動場指導員 (Directors, Playground)

運動場指導員協會第一六二七六號區分會 (Playground Directors Association, Local No. 16276.)

運動場助理指導員 (Directors, Playground Assistant)

市助理運動指導員協會第一六二九二號區分會 (Municipal Assistant Playground Directors Association, Local No. 16292.)

陰溝設置員 (Drain Layers)

水管及陰溝設置員聯合會第六七四號區分會 (Tile Pipe and Drainlayers Union, Local No. 674.)

摩托車 (載重) 駕駛員 (Drivers, Motor Truck—Heavy Trucks)

市摩托車駕駛員聯合會第七八三號區分會 (Municipal Motor Truck Drivers Union No. 783.)

摩托車駕駛員——煤氣及電 (Drivers, Motor Truck—Gas and Electricity)

美國馬車夫、汽車夫、廐丁及助手國際同業會第七三三號區分會、公家馬車夫及汽車全部 (Public Service Teamster and Chauffeurs of the International Brotherhood of Teamsters, Chauffeurs, Stablemen and Helpers of America, Local No. 733.)

摩托車(衛生)駕駛員(Drivers, Motor Truck—Sanitary)

芝加哥市芝加哥與鄰近各區馬車夫、汽車夫及助手聯合會第七二六號區分會、市衛生馬車夫、汽車夫及助手聯合會(City Sanitary Teamsters, Chauffeurs and Helpers Union, Local No. 726, Chicago Teamsters, Chauffeurs and Helpers Union of Chicago and Vicinity.)

摩托車駕駛員——車輛修理(Drivers, Motor Truck—Vehicle Taxi Repair)

芝加哥市芝加哥與鄰近各區馬車夫、汽車夫及助手聯合會第七三一號開通、修平及瀝青路壓機駕駛員地方聯合會(Chicago, Excavating, Grading and Asphalt Teamsters, Local Union No. 731, Chicago Teamsters, Chauffeurs and Helpers Union of Chicago and Vicinity.)

昇降機司機(Elevator Operators)

昇降機司機及駕駛員聯合會第一四七號區分會(Elevators Operators and Starters Union, Local No. 147.)

消防機師(Engineers, Fire)

蒸汽及實施機師、消防局機師國際聯合會、第五七七號區分會(International Union of Steam and Operating Engineers, Fire Department Engineers, Local No. 577.)

航業機師(Engineers, Marine)

美國官准拖船員保障協會——官准拖船員第二號區分會(Licensed Tugmen's Protective Association of America Local No. 2 of Licensed Tugmen.)

實施機師——警務局機師(Engineers, Operating—Station Engineers, Police)

蒸汽及實施機師國際聯合會,第二三,八五,一一五,三九九,四〇〇,四〇一,四〇二及六二九號區分會(International Union of Steam and Operating Engineers, Locals No. 23, 85, 115, 399, 400, 401, 402 and 629.)

實施機師——起重及輕便(Engineers, Operating—Hoisting and Portable)

蒸汽及實施師,起重及輕便機師,第五六九號區分會(International Union of Steam and Operating Engineers, Hoisting and Portable Engineers. Local No. 569.)

實施機師——抽水站 Engineers, Operating—Pumping Station)

蒸汽及實施機師國際聯合會第五五六號區分會(International Union of Steam and Operating Engineers, Local No. 556.)

實施機師,丙組——前稱注油機師(Engineer, Operating, Group C.—Formerly Oilers)

蒸汽及實施機師國際聯合會第八四五號區分會(International Union of Steam and Operating Engineers, Local No. 845.)

汽機師 (Engineers, Steam Roller)

蒸汽及實施機師國際聯合會第四六四號區分會、鋪街機師 (International Union of Steam and Operating Engineers, Local No. 464, Street Paving Engineers.)

技術機師 (Engineers, Technical)

芝加哥市機務僱員協會 (Engineering Employees Association of the City of Chicago.)

技術機師 (Engineer, Technical)

技術機師、建築師、畫圖員聯合會第十四號區分會 (Technical Engineers. Architects and Draftsmens Union, Local No. 14.)

火夫 (Firemen)

芝加哥火夫協會第二號區分會 (The Firemen Association of Chicago, Local No. 2.)

消防人員 (Firemen)

芝加哥消防局保障協會 (The Defense Association of the Chicago Fire Department.)

工廠火夫 (Firemen, Stationary)

火夫及注油夫國際同業會第七號區分會、西華盛頓街一六六號 (International Brotherhood of Firemen and Oilers, Local No. 7, 166, West Washington St.)

拖船火夫(Firemen, Tug)

美國大滿區拖船火夫及司纜工人保障協會，結納於國際碼頭脚夫協會第一官准拖船員區分會 (Tug

Firemen and Linemen Protective Association of the Great Lakes, affiliated with the International Longshoremen's Association, Local No. 1, of Licensed Tugmen.)

陰溝清理工頭(Foremen, Sewer Cleaning)

陰溝清理工頭聯合會第一六三九四號(Sewer Cleaning Foremen, Union No. 16394.)

園丁(Gardeners)

園丁花丁聯合會第一〇六一五號(Gardeners and Florists Union No. 10615.)

衛士(Guards)

聯邦勞動聯合會第一五四四一號，美國勞動同盟(Federal Labor Union No. 15441, A. F. of L.)

港口僱員(Harbor Employees)

芝加哥河流港口同仁協會(Rivers and Harbors Benevolent Association of Chicago.)

磚檢查員(Inspectors, Brick)

美國磚工泥工聯合會第一地方製磚人會議 (Brickmakers District Council No. 1, of the United Brick and Clay Workers of America.)

冷藏所檢查員 (Inspectors, Cooling Plant)

蒸汽及實施機師國際聯合會——聯合執行會 (International Union of Steam and Operating Engineers—Joint Executive Board.)

昇降機檢查員 (Inspector, Elevator)

昇降機製造者國際聯合會第二號區分會 (International Union Elevator Constructors, Local No. 2.)

食品檢查員 (Inspector, Food)

芝加哥食品檢查員聯合會第一二九一二號區分會 (Chicago Food Inspectors Union, Local No. 12912.)

房屋排水檢查員 (Inspectors, House Drain)

房屋排水檢查員聯合會第一七七二八號區分會 (House Drain Inspectors Union No. 17728.)

龍頭檢查員 (Inspectors, Hydrant)

龍頭檢查員聯合會第一六四三三號區分會 (Hydrant Inspectors Union, Local No. 16433.)

鋪砌檢查員 (Inspectors, Paving)

鋪砌檢查員聯合會——美國磚工泥工聯合會第三七八號區分會 (Paving Inspectors Union, Local

No. 378, of the United Brick and Clay Workers of America.)

衛生檢查員 (Inspectors, Sanitary)

衛生檢查員聯合會第一四六二三號區分會 (Sanitary Inspectors Union, Local No. 14623.)

側路檢查員 (Inspectors, Sidewalk)

水泥墁工、沙礫、瀝青墁工及配料工人聯合會第五〇二號區分會 (Cement Finishers, Rock, Asphalt

Layers and Composition Finishers Union, Local No. 502.)

街道檢查員 (Inspectors, Street)

街道及公用品檢查員第一六〇二四號區分會 (Street and Public Utility Inspectors, Local No. 16024.)

運輸檢查員 (Inspectors, Transportation)

運輸檢查員聯合會第一七二一四號區分會 (Transportation Inspectors Union No. 17214.)

建築鐵工 (Iron Workers, Architectural)

建築及裝置鐵工聯合會第六十三號區分會 (Architectural and Ornamental Iron Workers Union,

Local No. 63.)

構造鐵工 (Iron Workers, Structural)

橋梁構造及裝置鐵工國際協會，芝加哥橋梁及構造鐵工第一號區分會 (Bridge and Structural Iron Workers' Local No. 1, of Chicago of the International Association of Bridge, Structural and Ornamental Iron Workers.)

司閘人 (Janitors)

建築物服務僱員國際聯合會，市司閘人第三十號區分會 (Municipal Janitors Union, Local No. 30, of the International Union of Building Service Employees.)

女司閘人 (Janitresses)

建築物服務僱員國際聯合會第一支會，市政府女司閘人聯合會第六十號區分會 (City Hall Janitresses Union, Local No. 60, of the Building Service Employees International Union Branch No. 1.)

試驗室工人 (Laboratory Workers)

科學試驗室工人聯合會，第一六九八六號 (Scientific Laboratory Workers Union No. 16986.)

勞工 (Laborers)

芝加哥及鄰近各區磚瓦灰泥搬運夫，建築及普通勞工執行會議 (Hod Carriers, Building and Common Laborers Executive Council of Chicago and Vicinity.)

公園勞工 (Laborers, Park)

市公園僱員聯合會第一七三〇一號區分會(Municipal Park Employees Union, Local No. 17301.)
街道勞工及工頭(Laborers, Streets and Foremen)

芝加哥及鄰近各區街道掃除夫及清理夫第三六一號區分會。結納於美國磚瓦灰泥搬運夫、建築及普通勞工(Street Sweepers and Cleaners of Chicago and Vicinity, Local No. 361. Affiliated with Hod Carriers, Building and Common Laborers of America.)

金屬鑲工(Lathers Metal)

木質、金屬線及金屬鑲工國際聯合會第七十四號區分會(Wood, Wire and Metal Lathers International Union, Local No. 74.)

副隊長——消防(Lieutenants—Fire)

芝加哥消防局副隊長俱樂部(Lieutenants Club—Chicago Fire Department.)

副隊長——警察(Lieutenants—Police)

警務副隊長協會(Police Lieutenants Association.)

電線工人(Linemen)

電氣工人國際同業會第九號區分會(International Brotherhood of Electrical Workers, Local No. 9.)

機械運轉人(Machinery Movers)

機械安全運轉人及裝置員聯合會第一三六號區分會(Machinery, Safe Movers and Riggers Union.

Local No. 136.)

機械製造者(Machinists)

機械製造者國際協會第一二六號區分會(International Association of Machinists, Local No. 126.)

大理石安設者(Marble Setters)

大理石截裂工人、安設工人及石匠聯合會第六十六號(Marble Cutters, Setters and Masons Union No. 66.)

警務嫗(Matrons, Police)

警務嫗社交及福利俱樂部(Police Matrons Social and Welfare Club.)

電業機師(Mechanics, Electrical)

電氣工人國際同業會第一三四號區分會(International Brotherhood of Electrical Workers, Local No. 134.)

模型工人(Molders)

模型工人國際會議所(International Molders Conference Board.)

外勤護士(Nurses, Field)

支加哥公共衛生護士聯合會第一六七六二號區分會(Chicago Public Health Nurses Union, Local No. 16762.)

學校衛生員(Officers, Health, School)

支加哥衛生員協會第一三七八八號區分會 (Chicago Health Officers' Association, Local No. 13788.)

船駕駛員(Operators, Launch)

大湖區官准拖船員保障協會(Licensed Tugmen Protective Association of the Great Lakes.)

電影司機(Operators, Moving Picture Machine)

美國及加拿大電影司機,美國及加拿大國際電影司機,劇場舞台電業工人國際協會第一一〇號區分會
(Moving Picture Machine Operators of U. S. and Canada, Local No. 100, of the International Association Theatrical Stage Electricians, International Moving Picture Machine Operators of U. S. and Canada.)

警務司機(Operators, Police)

警務司機社交及同仁協會(Police Operators Social and Benevolent Association.)

油漆工人(Painters)

美國油漆工人、裝璜工人及糊牆工人同業會油漆工人第十四號區分會(Painters, District Council No. 14, of Brotherhood of Painters, Decorators and Paper Hangers of America.)

油漆工人(Painters)

市油漆工人保障協會(Municipal Painters Protective Association.)

招牌油漆工人(Painters, Sign)

招牌、舞台及圖畫油漆工人聯合會第八三〇號區分會(Sign, Scene and Pictorial Painters' Union, Local No. 830.)

標本製造工人(Pattern Makers)

芝加哥標本製造工人協會(Pattern Makers Association of Chicago.)

磚及木塊鋪砌工人(Pavers, Brick and Wooden Block)

芝加哥及鄰近各區木塊及磚砌工人聯合會(Wooden Block and Brick Pavers Union of Chicago and Vicinity.)

花剛石塊鋪砌工人(Pavers, Granite Block)

芝加哥鋪石工人及邊石設置工人聯合會第三十五號區分會(Chicago Stone Pavers and Curb Setters Union, Local No. 35.)

塗工(Plasterers)

職業塗工保障及同仁社第五號區分社(Journeyman Plasterers Protective and Benevolent Society,

Local No. 5.)

鉛工(Plumbers)

芝加哥職業鉛工保障及同仁協會 (Chicago Journeyman Plumbers Protective and Benevolent Association.)

警察(Policemen)

警察體育及同仁協會(Policemen Athletic and Benevolent Association.)

印刷工人——加工料者(Printer Feeders)

佛蘭克林聯合會第四號(Franklin Union No. 4.)

印刷工人——出版工人(Printer—Pressmen)

芝加哥印刷出版工人聯合會、美國國際印刷出版工人及助手聯合會第三號 (Chicago Printing Pressmens Union No. 3, of the International Printing Pressmen and Assistants Union of America.)

印刷工人——排字工人(Printer—Compositor)

活版印刷聯合會第十六號(Typographical Union No. 16.)

提煉廠僱員(Refraction Plant Employees)

市提煉僱員聯合會第三十九號區分會(Municipal Refraction Employees Union, Local No. 39.)

屋頂工人——柏油及沙礫(Roofers, Tar and Gravel)

聯合石版瓦及配料之屋頂工人、禦濕及隔水工人協會、第十一號區分會(United Slate, Tile and Com-position Roofers, Damp and Waterproof Workers Association, Local No. 11.)

刷擦女工(Scrubwomen)

市政府刷擦女工聯合會第六十一號區分會第二支會(City Hall Janitresses Union Local No. 61, Branch 2.)

警長(Sergeants)

芝加哥警長協會(Chicago Police Sergeants Association.)

金屬片工人(Sheet Metal Workers)

合金片工人聯合會第七十三號(Amalgamated Sheet Metal Workers' Union No. 73.)

招牌懸置工人(Sign Hangers)

招牌與天幔懸置工人聯合會，第一四八七二號區分會 (Sign and Awning Hangers Union, Local No. 14872.)

洒水器裝置工人 (Sprinkler Fitters)

洒水器裝置工人及助手聯合會第二八一號區分會 (Sprinkler Fitters and Helpers Union, Local No. 281.)

汽管裝置工人 (Steamfitters)

支加哥市、叩克縣及鄰近各區汽管裝置工人保障協會、美國及加拿大職業鉛工及汽管裝置工人聯合協會
第五九七號區分會 (Steamfitters Protective Association of Chicago, Cook County and Vicinity,
Local No. 597, of United Association of Journeyman Plumbers and Steamfitters of U. S.
and Canada.)

鑿石工人 (Stone Cutters)

北美專業石工協會支加哥區分會 (Chicago Local of the Journeyman Stone Association of North America.)

警務醫生 (Surgeon, Police)

支加哥警務醫生協會 (Chicago Police Surgeons Association.)

區長 (Superintendent, District)

區長聯合會第一六一七一號區分會 (Ward Superintendents Union, Local No. 16171.)

守衛人員 (Watchman)

守衛、衛士、巡邏、看守夫聯合會，第一五七九三號區分會，叩克縣，美國勞動同盟會 (Watchman, Guards,

Patrolmen and Custodians Union No. 15793, Cook County, A. F. of L.)

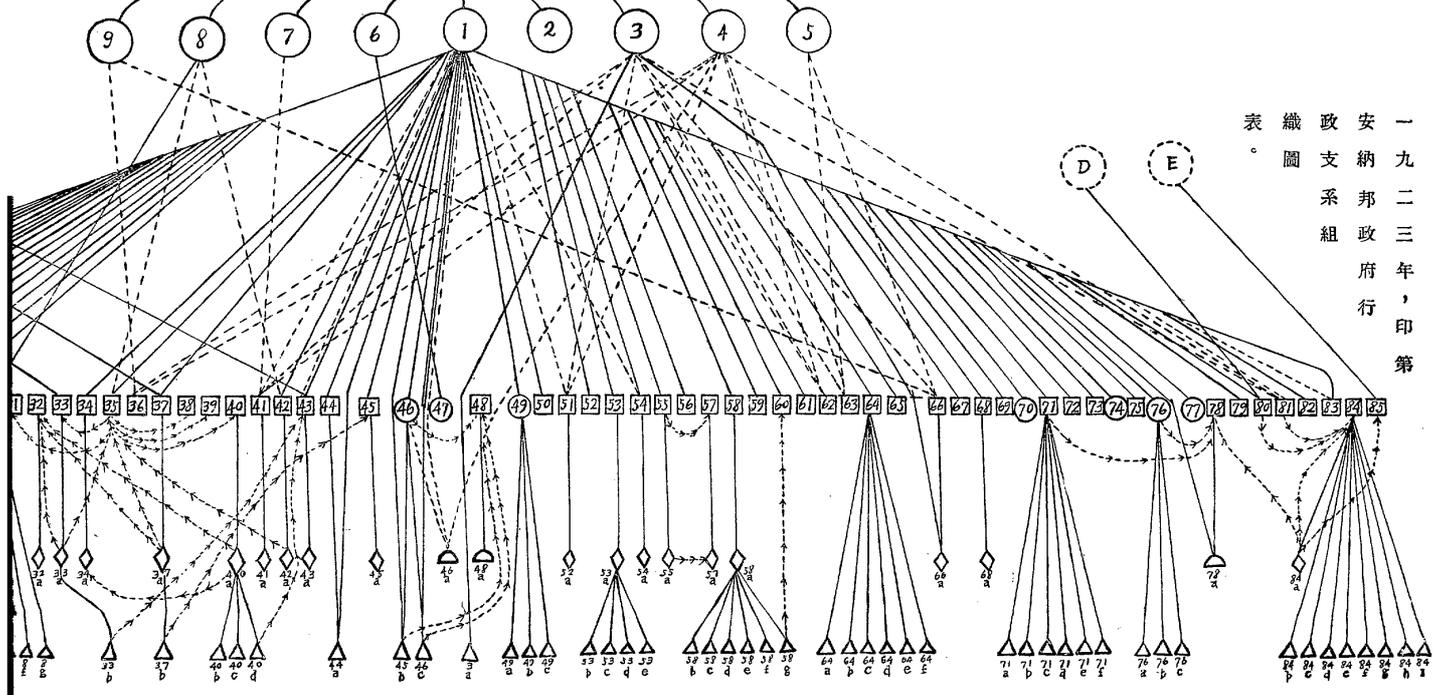
擦窗工人 (Window Washers)

芝加哥擦窗工人聯合會——建築物服務僱員國際聯合會，第三十四號區分會 (Chicago Window Washers Union, Local No. 34, of Building Service Employees International Union.)

木工 (Woodworkers)

美國聯合汽車、飛機、車輛工人，第一七四號區分會 (United Automobile, Aircraft and Vehicle Workers of America, Local No. 174.)

人民 (THE PEOPLE)



說明

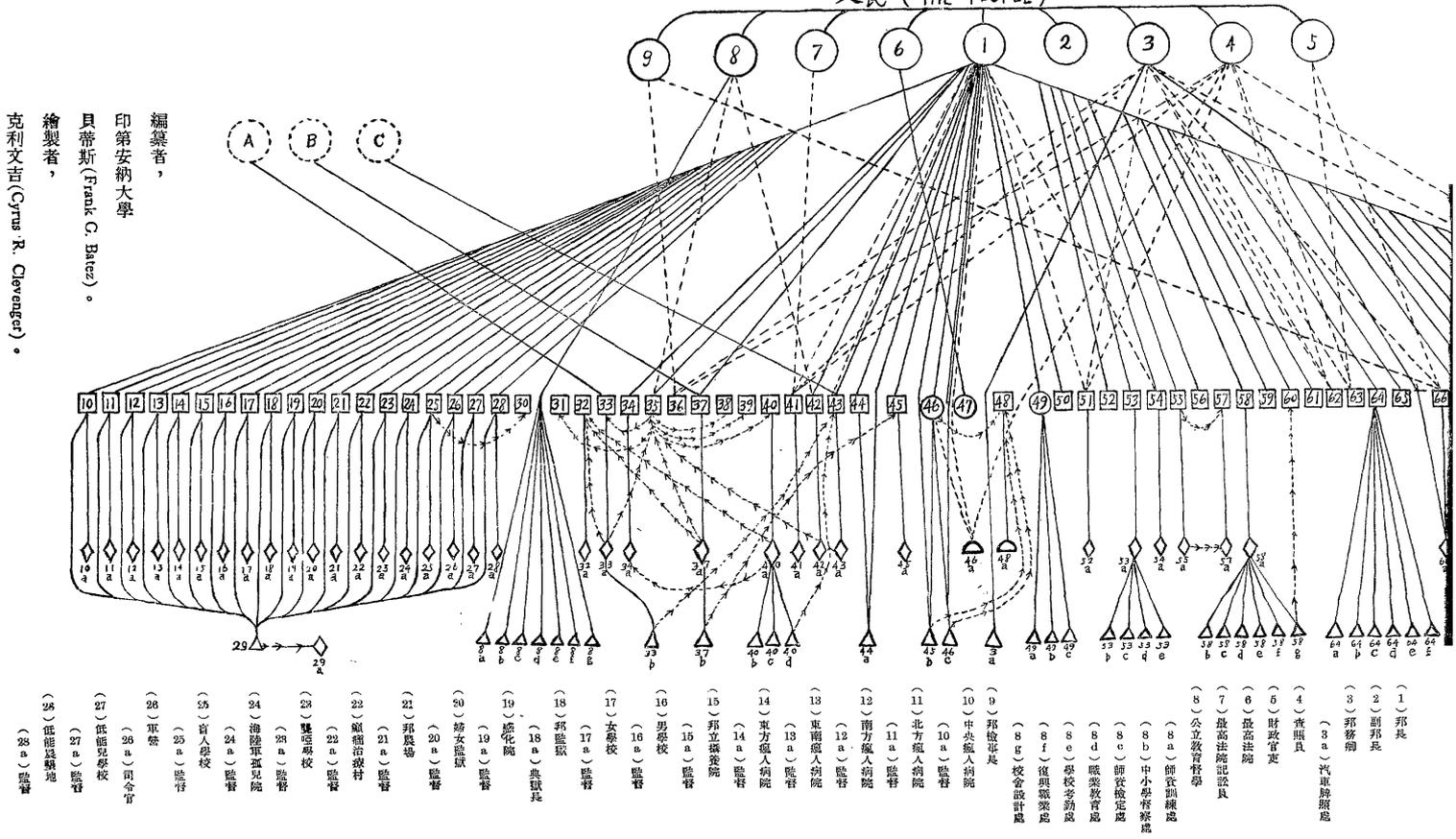
圖表上部之大圓，表示民選官吏。
 內有字母之虛線圓，表示非政府組織。
 方形表示會式或由會管理之行政機關。
 小圓表示單人領導之行政機關。
 三角形表示法定或部門規章所定之次級。
 菱形表示會及委員會之執行官吏。
 半圓形表示行政機關領袖之諮詢或輔佐。
 實線為委任線，並自委任官吏引至受委。
 虛線表示兼職關係。
 凡委任線及兼職關係線，除特別指
 上讀者，均以箭頭能指示方向。

對照

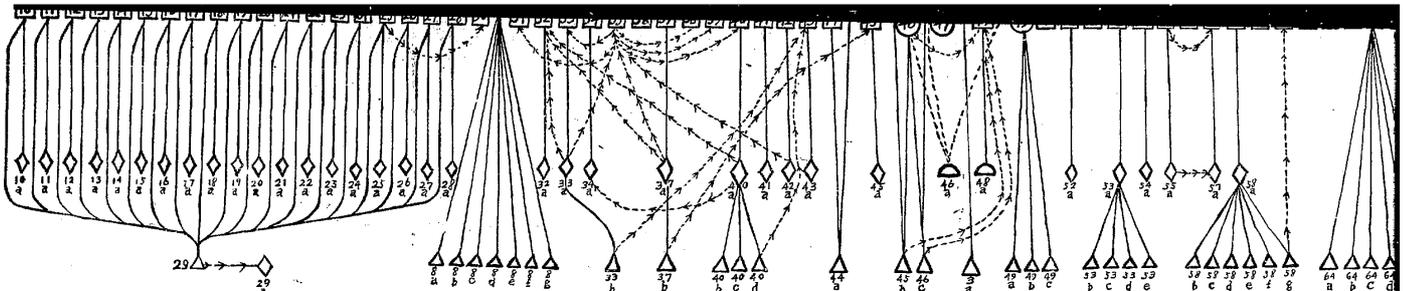
- (1) 邦長
- (2) 副邦長
- (3) 邦務卿
- (3a) 汽車牌照處
- (4) 查照員
- (5) 財政官吏
- (6) 最高法院
- (7) 最高法院書記員
- (8) 公立教育督學
- (8a) 師資訓練處
- (8b) 中小學督察處
- (8c) 師資檢定處
- (8d) 職業教育處
- (8e) 學校考動處
- (8f) 復興職業處
- (8g) 校舍設計處
- (9) 孤兒專長
- (10) 中央瘋人病院
- (10a) 監督
- (11) 北方瘋人病院
- (11a) 監督
- (12) 南方瘋人病院
- (12a) 監督
- (13) 東南瘋人病院
- (13a) 監督
- (14) 東方瘋人病院
- (14a) 監督
- (15) 邦立攝養院
- (15a) 監督
- (16) 男學校
- (16a) 監督
- (17) 女學校
- (17a) 監督

人民 (THE PEOPLE)

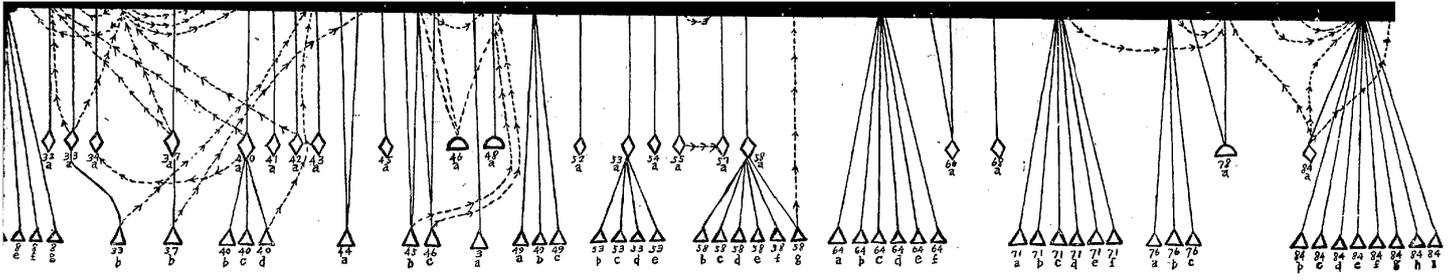
編纂者，
 印第安納大學
 貝蒂斯 (Frank C. Bates)。
 繪製者，
 克利文吉 (Cyrus R. Cleveland)。



- (1) 邦長
- (2) 副邦長
- (3) 邦務卿
- (3 a) 汽車隊總處
- (4) 查賬員
- (5) 財政官吏
- (6) 最高法院
- (7) 最高法院書記員
- (8) 公立教育督學
- (8 a) 師資訓練處
- (8 b) 中小學督學處
- (8 c) 師資檢定處
- (8 d) 職業教育處
- (8 e) 學校考功處
- (8 f) 復興職業處
- (8 g) 校舍設計處
- (9) 邦檢察長
- (10) 中央瘋人病院
- (10 a) 監督
- (11) 北方瘋人病院
- (11 a) 監督
- (12) 南方瘋人病院
- (12 a) 監督
- (13) 東南瘋人病院
- (13 a) 監督
- (14) 東方瘋人病院
- (14 a) 監督
- (15) 邦立癲癲院
- (15 a) 監督
- (16) 男學校
- (16 a) 監督
- (17) 女學校
- (17 a) 監督
- (18) 邦監獄
- (18 a) 典獄長
- (19) 感化院
- (19 a) 監督
- (20) 婦女監獄
- (20 a) 監督
- (21) 邦農場
- (21 a) 監督
- (22) 鋼鐵冶煉廠
- (22 a) 監督
- (23) 監獄
- (23 a) 監督
- (24) 海陸軍孤兒院
- (24 a) 監督
- (25) 盲人學校
- (25 a) 監督
- (26) 軍營
- (26 a) 司令官
- (27) 低能兒童學校
- (27 a) 監督
- (28) 低能殘廢地
- (28 a) 監督



- (2) 副部長
- (3) 邦務卿
- (3 a) 汽車牌照處
- (4) 查賬員
- (5) 財政官吏
- (6) 最高法院
- (7) 最高法院書記長
- (8) 公立教育督學
- (8 a) 師資訓練處
- (8 b) 中小學督學處
- (8 c) 師資檢定處
- (8 d) 職業教育處
- (8 e) 學校勞動處
- (8 f) 復興職業處
- (8 g) 校舍設計處
- (9) 邦檢事長
- (10) 中央瘋人病院
- (10 a) 監督
- (11) 北方瘋人病院
- (11 a) 監督
- (12) 南方瘋人病院
- (12 a) 監督
- (13) 東海瘋人病院
- (13 a) 監督
- (14) 東方瘋人病院
- (14 a) 監督
- (15) 邦立癲癇院
- (15 a) 監督
- (16) 男學校
- (16 a) 監督
- (17) 女學校
- (17 a) 監督
- (18) 邦監獄
- (18 a) 典獄長
- (19) 監化院
- (19 a) 監督
- (20) 婦女監獄
- (20 a) 監督
- (21) 邦農場
- (21 a) 監督
- (22) 顯精治療科
- (22 a) 監督
- (23) 雙連學校
- (23 a) 監督
- (24) 海陸軍孤兒院
- (24 a) 監督
- (25) 盲人學校
- (25 a) 監督
- (26) 軍營
- (26 a) 司令官
- (27) 低能兒童學校
- (27 a) 監督
- (28) 低能兒童地
- (28 a) 監督
- (29) 監督
- (29 a) 監督
- (30) 盲人工藝補助會
- (31) 考動會
- (32) 立法編審局
- (32 a) 局長
- (33) 印第安納大學
- (33 a) 校長
- (33 b) 歷史研究院長
- (34) 公立國際委員會
- (34 a) 總書長
- (35) 教育會
- (36) 糧食會
- (37) 農學(Dean) 大學
- (37 a) 校長
- (37 b) 農業教授長
- (38) 師資訓練會
- (39) 教科書委員會
- (40) 邦立圖書館
- (40 a) 圖書館管理員
- (40 b) 參事
- (40 c) 分類股
- (40 d) 印第安納歷史與修業股
- (41) 公共印刷會
- (41 a) 書記
- (42) 師範學校
- (42 a) 校長
- (43) 歷史委員會
- (43 a) 秘書長
- (44) 租稅委員會
- (44 a) 遺產稅調查員
- (45) 農務會
- (45 a) 秘書長
- (46) 邦調查員
- (46 a) 會計
- (46 b) 助理調查員
- (46 c) 助理調查員
- (47) 法律圖書館管理員
- (48) 官准會計師會
- (48 a) 諮詢會
- (49) 銀行監
- (49 a) 銀行股
- (49 b) 建築與貸款股
- (49 c) 貸款與信用股
- (50) 醫藥會
- (51) 公共建築與公產會
- (51 a) 監督
- (52) 教育退休金保管會
- (53) 公認委員會
- (53 a) 委員長
- (53 b) 查賬員
- (53 c) 建築股
- (53 d) 繼續股
- (53 e) 汽運處
- (54) 慈善會
- (54 a) 監督
- (54 b) 會計處
- (54 c) 鐵路考査處
- (54 d) 圖書館處
- (54 e) 服務處
- (54 f) 工程處
- (54 g) 選舉機關委員會
- (54 h) 安全委員會
- (54 i) 安全行政專員
- (55) 監督
- (55 a) 監督
- (56) 監督
- (56 a) 監督
- (57) 監督
- (57 a) 監督
- (58) 監督
- (58 a) 監督
- (59) 監督
- (59 a) 監督
- (60) 監督
- (60 a) 監督
- (61) 監督
- (61 a) 監督
- (62) 監督
- (62 a) 監督
- (63) 監督
- (63 a) 監督
- (64) 監督
- (64 a) 監督
- (64 b) 監督
- (64 c) 監督
- (64 d) 監督
- (64 e) 監督
- (64 f) 監督
- (64 g) 監督
- (64 h) 監督
- (64 i) 監督
- (65) 監督
- (65 a) 監督
- (66) 監督
- (66 a) 監督
- (67) 監督
- (67 a) 監督
- (68) 監督
- (68 a) 監督
- (69) 監督
- (69 a) 監督
- (70) 監督
- (70 a) 監督
- (71) 監督
- (71 a) 監督
- (71 b) 監督
- (71 c) 監督
- (71 d) 監督
- (71 e) 監督
- (71 f) 監督
- (72) 監督
- (72 a) 監督
- (73) 監督
- (73 a) 監督
- (74) 監督
- (74 a) 監督
- (75) 監督
- (75 a) 監督
- (76) 監督
- (76 a) 監督
- (76 b) 監督
- (76 c) 監督
- (76 d) 監督
- (76 e) 監督
- (76 f) 監督
- (76 g) 監督
- (76 h) 監督
- (76 i) 監督
- (77) 監督
- (77 a) 監督
- (78) 監督
- (78 a) 監督
- (79) 監督
- (79 a) 監督
- (80) 監督
- (80 a) 監督
- (81) 監督
- (81 a) 監督
- (82) 監督
- (82 a) 監督
- (83) 監督
- (83 a) 監督
- (84) 監督
- (84 a) 監督
- (84 b) 監督
- (84 c) 監督
- (84 d) 監督
- (84 e) 監督
- (84 f) 監督
- (84 g) 監督
- (84 h) 監督
- (84 i) 監督
- (85) 監督
- (85 a) 監督
- (85 b) 監督
- (85 c) 監督
- (85 d) 監督
- (85 e) 監督
- (85 f) 監督
- (85 g) 監督
- (85 h) 監督
- (85 i) 監督
- (86) 監督
- (86 a) 監督
- (86 b) 監督
- (86 c) 監督
- (86 d) 監督
- (86 e) 監督
- (86 f) 監督
- (86 g) 監督
- (86 h) 監督
- (86 i) 監督
- (87) 監督
- (87 a) 監督
- (87 b) 監督
- (87 c) 監督
- (87 d) 監督
- (87 e) 監督
- (87 f) 監督
- (87 g) 監督
- (87 h) 監督
- (87 i) 監督
- (88) 監督
- (88 a) 監督
- (88 b) 監督
- (88 c) 監督
- (88 d) 監督
- (88 e) 監督
- (88 f) 監督
- (88 g) 監督
- (88 h) 監督
- (88 i) 監督
- (89) 監督
- (89 a) 監督
- (89 b) 監督
- (89 c) 監督
- (89 d) 監督
- (89 e) 監督
- (89 f) 監督
- (89 g) 監督
- (89 h) 監督
- (89 i) 監督
- (90) 監督
- (90 a) 監督
- (90 b) 監督
- (90 c) 監督
- (90 d) 監督
- (90 e) 監督
- (90 f) 監督
- (90 g) 監督
- (90 h) 監督
- (90 i) 監督
- (91) 監督
- (91 a) 監督
- (91 b) 監督
- (91 c) 監督
- (91 d) 監督
- (91 e) 監督
- (91 f) 監督
- (91 g) 監督
- (91 h) 監督
- (91 i) 監督
- (92) 監督
- (92 a) 監督
- (92 b) 監督
- (92 c) 監督
- (92 d) 監督
- (92 e) 監督
- (92 f) 監督
- (92 g) 監督
- (92 h) 監督
- (92 i) 監督
- (93) 監督
- (93 a) 監督
- (93 b) 監督
- (93 c) 監督
- (93 d) 監督
- (93 e) 監督
- (93 f) 監督
- (93 g) 監督
- (93 h) 監督
- (93 i) 監督
- (94) 監督
- (94 a) 監督
- (94 b) 監督
- (94 c) 監督
- (94 d) 監督
- (94 e) 監督
- (94 f) 監督
- (94 g) 監督
- (94 h) 監督
- (94 i) 監督
- (95) 監督
- (95 a) 監督
- (95 b) 監督
- (95 c) 監督
- (95 d) 監督
- (95 e) 監督
- (95 f) 監督
- (95 g) 監督
- (95 h) 監督
- (95 i) 監督
- (96) 監督
- (96 a) 監督
- (96 b) 監督
- (96 c) 監督
- (96 d) 監督
- (96 e) 監督
- (96 f) 監督
- (96 g) 監督
- (96 h) 監督
- (96 i) 監督
- (97) 監督
- (97 a) 監督
- (97 b) 監督
- (97 c) 監督
- (97 d) 監督
- (97 e) 監督
- (97 f) 監督
- (97 g) 監督
- (97 h) 監督
- (97 i) 監督
- (98) 監督
- (98 a) 監督
- (98 b) 監督
- (98 c) 監督
- (98 d) 監督
- (98 e) 監督
- (98 f) 監督
- (98 g) 監督
- (98 h) 監督
- (98 i) 監督
- (99) 監督
- (99 a) 監督
- (99 b) 監督
- (99 c) 監督
- (99 d) 監督
- (99 e) 監督
- (99 f) 監督
- (99 g) 監督
- (99 h) 監督
- (99 i) 監督
- (100) 監督
- (100 a) 監督
- (100 b) 監督
- (100 c) 監督
- (100 d) 監督
- (100 e) 監督
- (100 f) 監督
- (100 g) 監督
- (100 h) 監督
- (100 i) 監督



說明

圖表上部之大圓，表示民意官吏。
 內有字母之虛線圖，表示非政府組織。
 方形表示會式或由會管理之行政機關。
 小圓表示個人領導之行政機關。
 三角形表示法定或部門規章所定之次級或附屬行政機關。
 虛形表示會及委員會之執行官吏。
 半圓形表示行政機關領袖之諮詢或輔佐會。
 實線表示委任，並由委任官吏引至受委之人員。
 虛線表示僱傭關係。
 凡委任及僱傭關係，除特別指示外，均應自上而下讀之。其應平讀或向上讀者，均以箭頭指示方向。

對照

- (1) 邦長
- (2) 副邦長
- (3) 邦務卿
- (3 a) 汽船牌照處
- (4) 查賬員
- (5) 財政官吏
- (6) 最高法院
- (7) 最高法院書記官
- (8) 公立教育督學
- (8 a) 師資訓練處
- (8 b) 中小學督學處
- (8 c) 師資檢定處
- (8 d) 職業教育處
- (8 e) 學校考動處
- (8 f) 復興職業處
- (8 g) 校會設計處
- (9) 邦檢事長
- (10) 中央瘋人病院
- (10 a) 監督
- (11) 北方瘋人病院
- (11 a) 監督
- (12) 南方瘋人病院
- (12 a) 監督
- (13) 東南瘋人病院
- (13 a) 監督
- (14) 東方瘋人病院
- (14 a) 監督
- (15) 邦立養老院
- (15 a) 監督
- (16) 男學校
- (16 a) 監督
- (17) 女學校
- (17 a) 監督
- (18) 邦監獄
- (20) 聯合採煤委會
- (20 a) 秘書長
- (30) 盲人工藝補助會
- (31) 考動會
- (32) 立法編纂局
- (32 a) 局長
- (33) 印第安納大學
- (33 a) 校長
- (33 b) 歷史研究院院長
- (34) 公立圖書館委員會
- (34 a) 秘書長
- (35) 教育會
- (36) 稽查會
- (37) 普度(Princeton)大學
- (37 a) 校長
- (37 b) 農業教務長
- (38) 師資訓練會
- (39) 教務委員會
- (40) 邦立圖書館
- (40 a) 圖書館管理員
- (40 b) 參考股
- (40 c) 分類股
- (40 d) 印第安納州歷史與遺產股
- (41) 公共印刷會
- (41 a) 書記
- (42) 師範學校
- (43) 校長
- (43 a) 校長
- (44) 歷史委員會
- (44 a) 秘書長
- (45) 稅務委員會
- (45 a) 秘書長
- (46) 調查員
- (48) 邦調查員
- (55) 牲畜衛生會
- (55 a) 邦獸醫
- (56) 衛生檢查與登記會
- (57) 家畜檢查會
- (57 a) 會長
- (58) 天產保管委員會
- (58 a) 委員長
- (58 b) 地質學處
- (58 c) 昆蟲學處
- (58 d) 水陸處
- (58 e) 漁業處
- (58 f) 工程處
- (59) 體力測驗會
- (60) 林肯(Nancy Frank Lincoln)墓
- (61) 屍體防衛會
- (62) 監章會
- (63) 財政會
- (64) 公家服務委員會
- (64 a) 稅務處
- (64 b) 會計處
- (64 c) 鐵路查處處
- (64 d) 圖書館處
- (64 e) 服務處
- (64 f) 工程處
- (65) 選舉機關委員會
- (66) 安全委員會
- (66 a) 安全行政專員
- (67) 護士登記與考試會
- (68) 職業委員會
- (68 a) 監督
- (69) 少年諮詢委員會
- (70) 少年試用官
- (71) 買賣會
- (71 a) 報酬股
- (71 b) 工廠與建築考查股
- (71 c) 汽機股
- (71 d) 礦與探礦股
- (71 e) 鑛務股
- (71 f) 自由僱傭機關股
- (72) 海陸軍地均管理會
- (73) 工程師登記會
- (74) 保險總局
- (75) 紀念藝術委員會
- (76) 消防司令
- (76 a) 放水定額處
- (76 b) 考查處
- (76 c) 法規處
- (77) 高級副官
- (78) 行政建築會議
- (78 a) 諮詢會議

Weltgeist (G.) (15) 世界精神

West Point (12) 西堡

West Virginia (17) 西偉真尼亞邦

Western Society of Engineers (17) 西部
工程師社

wheat rust (1) 小麥敵症

Whitley (17) 惠特雷

Whitman (8) 惠特滿

Whitten (4) 惠吞

Wiest (6) 魏士特

William's College (7) 維廉學院

Willoughby (3) 衛樂伯

Wilson, Woodrow (1) 威爾遜

Wisconsin (3) 衛斯康新

With Congress and Cabinet (3) 余與國會
及內閣

Woodward, Charles E. (6) 伍德威

Worcester (5) 衛塞斯特

Wright (8) 萊特

Y

Yale Law Journal (4) 耶魯法學雜誌

T	(17) 聯合郵務書記協會
Taft President (5) 塔孚特總統	United National Association of Post Office Clerks (17) 聯合全國郵務書記協會
Tanner, Mr. (6) 蛋奈爾先生	United Postal Clerk (17) 聯合郵務書記
Taylor, Frederick W. (1) 部勒	United States Warehouse Act (4) 美國倉庫法案
Teapot Dome (16) 蒂芭壹姆	Utah (8) 猶塔
Telford (13) 部爾福	V
Temporary Staff Association (17) 臨時幹部協會	Vaile, Miss (7) 魏耳女士
Tennessee (2) 吞奈西	Van Buren, Martin (10) 畢倫
Texas (4) 停克塞	Vermont (4) 威爾蒙
Thompson, President of Ohio State University (4) 歐亥俄邦立大學唐謀森校長	vertical (3) 垂直
Thorndike (14) 宋迨克	Verwaltungskunde (1) 行政學
Thurstone (14) 薩爾斯東	Verwaltungspolitik (1) 行政政策
Tudors (18) 圖多爾王朝	Verwaltungsrecht (1) 行政法
Tweed and Tammany Hall (21) 譚曼尼會社	Virginia (4) 偉真尼亞
Tyler (10) 部萊爾	Volstead Act (1) 瓦勒斯泰法案
U	W
Uganda Railway (9) 烏干達鐵路	Walker, Robert (16) 瓦克
Unapocs (17) 郵納博爾斯	Wallas, Graham (6) 瓦萊士
Uncle Sam (13) 衫老伯	Wanlass (3) 萬萊斯
Uncorelated (3) 無連繫	Warren, Charles B. (2) 瓦倫
Undarhill (3) 安德喜	Water Town (13) 水城
Unfair Practice (1) 不正當之行爲	water-borne disease (1) 水生症
United Association of Post Office Clerks	Webster (10) 韋伯斯特
	Weeks, John W. (7) 魏克斯

- 遙椅公司
 Rublee, George (2) 羅布利
 Rural Delivery Record (17) 鄉村郵遞雜誌
 Rural Free Delivery News (17) 鄉村郵報
 Russell (8) 羅色耳
- S
- Sacramento (7) 撒克拉滿圖
 Safety Appliance Act (18) 安全適用品法案
 Saint (St.) Paul (9) 聖保羅
 San Domingo (10) 聖多明哥
 San Jose (12) 聖約瑟
 Saugus (19) 索格斯
 Schurz, Carl (10) 雪爾茲
 Science of Administration (1) 行政學
 Science of Management (1) 管理學
 Scientific Laboratory Workers Union, Local 16986 (17) 科學實驗工作人員聯合會第一六九八六號區分會
 Scott Company (14) 司卡特公司
 Select Committee on National Expenditure (19) 特選全國支出委員會
 Self-government Type (3) 自治範型
 Sergeants Benevolent Association (17) 警長同仁協會
 Shaw, Albert (7) 蕭亞伯
- Sheldon, Oliver (1) 雪爾敦
 Sheppard-Towner Act (4) 薛培爾湯納法案
 Shipping Board (3) 運輸會
 Sidewalk Inspectors Union, Local 14771 (17) 側路考查員聯合會第一四七七一號區分會
 Sikes, George C. (16) 塞克斯
 Smith, Al E. (6) 司密斯
 Smith, Sir Cecil Harcourt (9) 司密斯爵士
 Smith-Hughes Act (4) 史密斯許士法案
 Smith-Lever Act (4) 史密斯利衛法案
 Social Surplus (1) 社會盈餘
 Society of Civil Servants (17) 文官社
 Spero, Sterling D. (17) 司培羅
 Spoils System (1) 職祿分職制
 Staff (5) 輔佐機關
 Standardized Test (1) 標準考試
 Stanford-Binet (16) 司坦福畢奈
 State Board for Vocational Education (4) 邦職業教育會
 State Department (3) 國務部
 Statute of Gloucester (20) 葛老塞斯特法案
 Stein (1) 史丹
 Studensky (16) 司徒登斯基
 Sulzer (2) 蘇路策
 Swartwont (10) 索德瓦特

P	
Patrolmens Benevolent Association (17) 巡邏警同仁協會	Public Accounts Committee (19) 官廳會計委員會
Peckham (2) 裴克漢	Public Personnel Studies (13) 公務人員研究雜誌
Pendleton (10) 潘得吞	Pure Food and Drug Act (18) 純食品及醫料法案
Pennsylvania (3) 賓色溫尼亞	Pyramiding (3) 金字塔化
Per Diem Employees (17) 每日僱員	R
Personnel Classification Board (5) 人員分級會	Railway Mail Association (17) 鐵路郵務人員協會
Philadelphia (13) 費拉德非亞	Railway Mail Postoffice (17) 鐵路郵局
Philippines (6) 菲力賓	Reasonably Safe (1) 合理安全
Phillips, Wendell (10) 費利普	Redfield, Secretary (1) William C. (3) 紅田部長
Philosophy of Management (1) 管理哲學	Representative Government (2) 代議政府
Pinchot (8) 賓壽	Residual Power (3) 保留權
Platt (19) 普萊特	Rhode Island (18) 羅德愛蘭
Poincare (4) 浦文嘉利	Rives, Mr. (2) 賴福先生
Political Science Quarterly (1) 政治學季刊	Rochester (21) 羅齊斯特
Porto Rico 波多利哥	Rock Island Arsenal (17) 羅克島兵工廠
Post Office Clerk (17) 郵局書記	Rogers Act (1) 羅智耳法案
Postal Record (17) 郵務雜誌	Roosevelt, President (3) 羅斯福總統
Pratt (12) 普萊特	Root, Elihu (1) 路特
Prial, Frank J. (17) 普瑞爾	Roper, Daniel C. (17) 羅培爾
Princeton University (1) 普仁斯敦大學	Rosa, Dr. (1) 羅薩博士
Procter (12) 浦拉克特	Royal Easy Chair Company (20) 皇家道
Promotion (14) 陞遷	
Prudent, Alexander R. (19) 普魯登	

- | | |
|---|---|
| ment Officers (17) 全國地方政府官吏協會 | New York (City) Civil Service Association (17) 紐約(市)吏務協會 |
| National Association of Post Office Clerks (17) 全國郵務書記協會 | New York Civil Service Society (17) 紐約吏務社 |
| National Budget Association (2) 全國預算協會 | New York Constitutional Convention Proceedings (6) 紐約邦憲法會議紀錄 |
| National Civil Service Reform League (2) 全國吏務革新聯盟會 | New York Forum (17) 紐約公所 |
| National Education Association (17) 全國教育協會 | New York Letter Carriers Association (17) 紐約郵差協會 |
| National Federation of Federal Employees (13) 聯邦僱員全國同盟會 | New York Postoffice Clerks Association (17) 紐約郵務書記協會 |
| National Federation of Post Office Clerks (17) 全國郵務書記同盟會 | New York Reconstruction Commission (7) 紐約邦改造委員會 |
| National Federation of Rural Carriers (17) 全國鄉村郵差同盟會 | New York State Charities Aid Association (2) 紐約邦慈善機關資助協會 |
| National Institute of Public Administration (7) 全國公務行政研究院 | non-contributory plan (16) 非捐納制度 |
| National Monetary Commission (2) 全國幣制委員會 | O |
| National Rural Letter Carrier's Association (17) 全國鄉村郵差協會 | Office Employees Association, Local 12755 (17) 官署僱員協會第一二七五五號區分會 |
| National Teachers' Association (17) 全國教員協會 | Ordinance Power (2) 命令立法權 |
| Nebraska (3) 內布拉斯加 | Oregon (7) 奧利甘 |
| New England (1) 新英格蘭 | Overacker, Dr. Louise (17) 歐沃萊克博士 |
| New Hampshire (2) 紐罕普射 | Overlapping (5) 重疊 |
| New Jersey (8) 紐遮西 | Overman Act (3) 奧非滿法案 |
| | Oxford (14) 牛津 |

Massachusetts (2) 麻色出賽	Migratory Bird Treaty and the Lacey Acts (4) 遷移鳥條約及雷西法案
Massachusetts Institute of Technology (12) 麻色出賽工業大學	Mill, John Stuart (1) 密爾
Mathews, J. M. (6) 馬太	Miller (17) 米勒
Mayers, Lewis (15) 麥爾斯	Millerand (4) 米里朗
Mayflower (11) 五月花	Milton, John (1) 米爾登
McBain, Howard L. (8) 馬克本	Milwaukee (10) 米勒瓦基
McCarthy, Charles (19) 麥卡賽	Milwaukee Leader (20) 米勒瓦基導報
McCombs, Dr. (7) 麥叩慕博士	Minneapolis (12) 閔涅破里
McConachie (19) 麥康奈吉	Minnesota (4) 閔內蘇塔
McCormick (8) 麥考密克	Mississippi Valley (21) 米西西比河流域
McIlhenny (12) 麥吉而亨	Missouri (21) 米瀾瑞
Meat Inspection Act (18) 肉食檢查法案	Mitchell, Dr. (1) 米棲勒博士
Mecca (11) 麥迦	Montana (4) 滿台納
Medford (16) 美德堡	Morant, Sir Robert (1) 慕朗爵士
Mendel (7) 門德爾	Moreland (3) 慕爾喇
Meriam, Lewis (16) 梅爾廉	Moses (13) 摩西
Merriam, Charles E. (19) 梅立安	Municipal Clerks Ex-Service Men's Association (17) 城市書記戰期服務人員協會
Merriam Commission on City Expenditures (13) 梅立安城市支出委員會	Municipal Employees Society (17) 城市僱員社
metabolism (1) 新陳代謝	Municipal Research (13) 城市研究
Metropolitan Protective Association of Drivers, Sweepers and Hostlers of the Department of Street Cleaning (17) 首埠街道清除局車夫、清道夫及廐丁保障協會	
Michigan (4) 米西干	
Midvale (14) 中谷	
	N
	Nagel (14) 納格爾
	National Association of Letter Carriers (17) 全國郵差協會
	National Association of Local Govern-

Irving (12) 伊爾文

Issacs, Professor (20) 伊薩克教授

J

Jack Pot (21) 金錢

Jackson, Andrew (2) 費克遜

Jacksonian notion (1) 約克遜派之幻想

Jefferson (10) 耶福生

Jersey City (21) 遮西城

Johnson, President (5) 約翰生總統

Jones (7) 周恩斯

Ju Toy (2) 趙才

Junk (6) 詹克

Justice Day (2) 德法官

K

Kansas (4) 堪撒司

Keep (8) 郝普

Kendall, Amos (10) 關德爾

Kentucky (2) 堪特基

Kingsbury (13) 金斯堡

Knights of Labor (17) 勞動武士團

L

Labor Movement in a Government Industry, The (17) 政府業務內之勞工運動

Laissez faire (1) 放任

Lane, Franklin K. (1) 雷恩

Laski (7) 賴斯基

Lassalle (1) 賴賽爾

Leavenworth (6) 黎溫渥

les sciences administratives (1) 行政科學

Leyden (11) 雷頓

Licking (6) 麗慶

Lieutenants Benevolent Association (17) 副官同仁協會

Lindsay (5) 林德賽

List (1) 黎斯特

Lithuanian (12) 立陶宛人

London Gazette (18) 倫敦公報

Lord, General (6) 勞爾德將軍

Los Angeles (9) 洛杉磯

Loud (17) 勞德

Low (2) 婁

Lowden (5) 勞敦

Lowell, A. Lawrence (7) 羅威爾

Lutz (4) 陸慈

M

Madden (15) 麥登

Maine, Sir Henry (1) 梅恩爵士

Maltbie (4) 麻勒弼

Mann, Dean A. T. (6) 滿教務長

Mapes (2) 梅普斯

Maryland (8) 馬利蘭

Galverston (8) 革爾威斯頓
 Garfield (7) 葛爾非
 Georgia (6) 佐治邦
 Gilbert (15) 籍勃
 Gompers, President (17) 高培斯會長
 Good Roads Act (4) 道路改善法案
 Goodnow (1) 顧德諾
 Government of England (7) 英國政府
 Grant (10) 格蘭特
 grants-in-aid (4) 津貼制度
 Green, William A. (1) 葛瑞茵
 Griffenhagen (13) 格利芬哈根
 Gulick, Luther H. (5) 谷利克

H

Haldane, Lord (1) 哈勒丹卿
 Hamilton, Alexander (1) 韓密爾登
 Hardenberg (1) 哈敦波
 Harding, President (5) 哈定總統
 Harrison (10) 哈利森
 Harrison, Mayor (15) 哈利森市長
 Hatch Act (4) 海棲法案
 Hawthorne (9) 郝桑
 Hay, John (1) 赫約翰
 Hays, Postmaster General (11) 赫斯郵務
 總監
 Hays, Will (17) 赫斯
 Health, Safety and Comfort Act (20)

衛生, 安全及舒適法案
 Henderson (20) 韓德森
 Henry II (12) 亨利二世
 Herriot (4) 艾利歐
 Hitchcock, F. H. (14) 奚棲克
 Holcombe (8) 何爾康
 Holmes (20) 侯慕斯
 holo factor (14) 器重原因
 Hoover, Secretary (1) 胡佛部長
 Hopkins, Sir Richard V. N. (18) 郝布金
 Huntington (17) 漢丁頓

I

Idaho (6) 艾達后
 Illinois (1) 意利諾
 Illinois Immigrant Aid Association (2)
 意利諾移民資助協會
 Illinois River (1) 意利諾河
 Illinois Tuberculosis Association (2) 意
 利諾肺癆協會
 independent (3) 獨立
 Indiana (4) 印第安納
 Indians (7) 印第安人
 Institute for Juvenile Research (1) 兒
 童研究院
 integration (3) 權力匯一
 Interstate Commerce Commission (1)
 邦際商務委員會

doctrine administratif (1) 行政學
 Dodd (2) 達德
 Doe, John (12) 杜約翰
 Douglas, Charles M. (1) 道格拉斯
 Doyle (16) 道爾
 drawbars (18) 車鉤
 droit administratif (1) 行政法
 Dutch, Mr. (3) 德趣先生

E

Eaton, Dorman B. (10) 伊敦
 Edward I (20) 愛德華一世
 Emergency Fleet Corporation (3) 戰時
 船艦總管理處
 Employees' Compensation Commission
 (3) 僱員賠償委員會
 Engineering Employees Association (17)
 工程僱員協會
 Engineers Benevolent Association (17)
 工程師同仁協會
 espionage act (20) 偵探法案
 ether (21) 伊脫
 Examiner of Accounts (19) 會計稽核
 Exchequer and Audit Departments Act
 (5) 財政及查賬部

F

Fairlie (18) 費爾禮

Fargo (21) 法爾果
 federal aid (4) 聯邦補助金
 Federal Employee, The (17) 聯邦僱員
 Federal Employees Union (17) 聯邦僱員
 聯合會
 Federal Liquidation Board (3) 聯邦清算
 會
 Federal Reserve Bank (5) 聯邦準備銀行
 Federal Specification Board (3) 聯邦
 會
 Federal Trade Board (1) 聯邦貿易會
 Federal Trade Commission (1) 聯邦貿易
 委員會
 Federation of Labor (17) 勞動同盟會
 Ferguson (2) 佛古森
 field agencies (3) 外署
 Finer (12) 范諾爾
 Fitzgerald, John E. (19) 費茨哲
 Flaherty, Peter A. (19) 弗萊爾蒂
 Food and Drugs Act (4) 食品及藥料法案
 Ford Warth (21) 福特渥斯
 Fosdick (14) 佛斯迪克
 Franklin, Ben (17) 佛蘭克林
 Freund, Professor (1) 傅朗德教授
 Funkhouser (15) 樊克豪塞

G

Gallatin (10) 蓋萊廷

Civil Serve League (17) 吏務聯盟會	Cook County (2) 叩克縣
Clamme (5) 喀萊謨	Coolidge (5) 柯理治
Clay (10) 克雷	cotton futuress act (18) 棉業前途法案
Cleveland Association for Criminal Justice (2) 克利佛蘭市之刑事裁判協會	Cotton Standards Act (18) 棉花標準法案
Cleveland, President (5) 克利佛蘭總統	credit mobilier (21) 財產保險投資分配機關
Cookrill (8) 考克萊勒	Croly (1) 克勞里
Coker (6) 叩克爾	Cul-de-rac (15) 塞絕之路
Colorado (3) 喀羅拉多	Curtis, George Witliam (10) 喀爾提斯
Columbia University (3) 哥倫比亞大學	
Columbus (10) 哥倫布	D
Comanches (19) 康曼齊人	Davis (8) 戴維斯
Commission Plan (5) 委員制	Davis, Arthur Porwell (17) 德維斯
Committee of Supply (19) 供給委員會	Dawes, General (5) 道滋將軍
Committee of the Whole on Supply (19) 全院供給委員會	Dayton (2) 且香
Committee on the Machinery of Government (1) 政府組織委員會	decentralized (3) 地方分權
Comptroller (2) 審計員	delegation of power (3) 委託權
Comptroller and Auditor General (5) 審計總監	Denver (21) 敦菲
Comptroller General (19) 總審計	Department of Public Works (1) 公共建築部
Comptroller of the Treasury (19) 審計總監	departmental (3) 分部
concentrated (3) 集中	de Toqueville (8) 德特克威
Connecticut (10) 康奈提克	Detroit (12) 迪陶艾
contributory plan (16) 捐納制度	diffused (3) 散漫
Conyngton, Miss (13) 康寧頓女士	Discipline des fonctions Publique, La (Fr.) (15) 行政懲戒
	District of Columbia (3) 哥倫比亞區
	Dockery-Cockrell (8) 達克利與考克萊勒

Boston (4) 波斯頓	Calhoun (10) 凱勒洪
Boston and Maine Railroad (6) 波斯頓 梅恩鐵路	California (10) 加利佛尼亞
Brandies (20) 白蘭德	Cambridge (14) 劍橋
Brewer (2) 卜路爾	Canterbury (11) 坎特耳堡
Broadway (19) 百老匯路	Carr (18) 卡爾
Brooklyn (2) 布魯克林	Cash disbursement (16) 現款支付
Brooklyn Letter Carriers Association (17) 布儒克林郵差協會	cash disbursement plan (16) 現金支付制
Brown (6) 卜朗	centralization (3) 中央集權
Brown, Herbert D. (8) 卜朗	centralized (3) 中央集權
Brownlow (17) 白朗樓	Chafee (20) 齊菲
Bryan (10) 卜萊安	Chaucer, Geoffrey (1) 焦色爾
Bryce, Lord (2) 勃萊斯	Cheyenne (21) 錫酋
Buck (8) 勃克	Chicago (1) 芝加哥
Bureau of Public Personnel Administration (12) 公務員行政管理局	Chicago Crime Commission (2) 芝加哥刑 事委員會
bureaucratic type (3) 官僚範型	Chicago Teachers' Federation (17) 芝加 哥教員同盟會
Bureaucracy (1) 官僚政治	Chicopee (19) 齊可璧
Burgess (11) 市爾哲士	Chief, The (17) 導報
Burleson (17) 波爾森	Childs (19) 蔡爾茲
Burns, John (19) 勃恩斯	Cincinnati (2) 辛辛納蒂
Burroughs (13) 波魯	Cincinnati Times Star (2) 辛辛納蒂時事 明星報
Business organization (5) 政務協會	city manager plan (1) 市經理制
Butler (17) 白特勒	Civil Service Advisory Council (12) 吏 務諮詢會議
Buttle (21) 博特	Civil Service Alliance (17) 吏務盟約會
	civil service commission (2) 吏務委員會

譯 名 對 照 表

A

Academy of Political Service (7) 政治學會

actuarial reserve (16) 會計儲金

actuarial reserve plan (16) 會計儲金制

Adams (1) 亞當

Adams, Charles Francis (2) 亞當

Adams, John Quincy (1) 亞當

Adams, Samuel (19) 亞當

advancement (14) 晉級

Agriculture Conference (3) 農務會議

Alaska (3) 阿拉斯迦

Albany (7) 阿勒班尼

Allen, Dr. (4) 艾倫博士

Amateur (1) 客串派

American Association for Labor Legislation (2) 美國勞動立法協會

American Association of Engineers (17) 美國工程師協會

American Association of University Professors (17) 美國大學教授協會

American Institute of Instruction (17) 美國教授會

American Municipal Association (4) 美國城市協會



American Public Health Association (2) 美國公共衛生協會

American State Government (6) 美國邦政府

Amherst (5) 安美斯特

Anderson (5) 安德生

Andrews (18) 安得烈

Anglo-Saxon (2) 盎格魯撒克遜

Annapolis (12) 安納破里

Anti-Saloon League (1) 反酒肆聯盟會

Arkansas (2) 阿爾肯叟

Auditor (1) 審計員

Auditor and comptroller general (5) 審計總監

Auditor General (5) 審計長

Austin (17) 奧斯丁

B

Barnett (7) 鮑乃德

Beard (19) 畢爾德

Beveridge, Sir William (1) 畢文利爵士

Bismark (1) 畢斯麥

Blankenburg (7) 卜蘭肯堡

Board of Public Affairs (19) 政務會

Borland (17) 包蘭德

Boss (11) 霸士

508

中國聯合準備銀行總行調查室書 籍片

中華民國二十九年三月初版

*日五三七

港

大學叢書
行政學概論一册

◆(321724)

Introduction to the Study of Public Administration

每册實價國幣肆元

外埠酌加運費匯費

原著者 L. D. White

譯述者 劉世傳

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 各埠商務印書館

版權所有
翻印必究

自廿八年起售價加五成

加郵運匯費二成

(本書校對者喻飛生)

