

甘乃光著

中國行政新論

商務印書館印行

甘乃光著

中國行政新論

館

印

商務印書館印行

中華民國三十一年七月重慶初版
中華民國三十六年五月上海初版

(35629 滬報紙)

中國行政新論增訂一冊

定價國幣柒元伍角

印刷地點外另加運費

著者 甘乃光

發行人 朱經農
上海河南中路

印刷所 商務印書館
印刷廠

發行所 商務印書館
各地

版 翻
權 印
所 必
有 究

自序

把十年來的文章搜集起來，稍爲整理，就成爲這一本中國行政新論。

雖然不像著書的體裁，但是有一貫的及中心思想在內。除了外表的差異，與著書實在無多大差別，因爲這十年來我讀書做事作文章都是由一個中心思想——新行政——做出發的。

回想起來，在學校養成讀書習慣之後，在做事稍有餘暇的時候，仍然以讀書爲一種消遣。但有時因爲所做的事，並不是在學校裏所學來的，於是不得不再找書本閱讀，補充自己的智識，以爲辦事上的助力。這樣讀書，就與在學校讀書或消遣讀書的態度不甚相同，而近於「困而後學」的境地。因爲所辦的事，並不止我自己個人感覺到有需要，且深信其間所發掘的理論的指導，亦是做同樣工作的同志們所需要，因此有時就把自己讀書做事與了解的結果，隨手寫一點出來，於是讀書做事作文章就聯在一起了。

有些人是爲讀書而讀書的；有些人是爲寫文章而讀書的；更有些人是爲做事而讀書的。在學校的學生大抵是爲讀書而讀書的；愛好做文章或者以筆墨爲生涯的人們，大抵是爲做文章而讀書的。做事的人所讀的書，有一部份爲消遣，有一部份爲了事業，我所讀的書多數是屬於最後這一種。我每一時期所偏重的書，多與我當時所做事情有直接間接的關係。這不僅因爲知也無涯，亦是興趣使然。至於一般文學作品，和修養身心的書籍，我始終不與絕緣，不過成份比較少些；總不比讀與事業有關的書來得起勁。以純粹爲讀書而讀書的人們看來，或者以爲這樣讀書方法，未免近於功利主義。但是這種批評是不確當的，因爲士各有志，很像同樣的不能批評把讀書作消遣的人爲近於頹廢主義。

我在大學的時候，所攻的是經濟學，所教的亦是經濟學，但出了學校的時候，就不一定看經濟學的书了。後來有機會到美國去，更研習行政學，回國之後，亦不專讀這種書籍。但是這兩種學問，對於我做事的了解，

都有很大的助力。這兩種算是我基本的學問，我後來因做事而讀的書，都由於這兩種學問的基礎而來的。我覺得在學校學某種學科，出來社會就要照樣去做某種事情，不是容易遇得到的。所以就有學非所用，用非所學的批評。但這不是十分對的，因為學問不盡是由學校裏學得來的。自然，全無基礎學問的人，臨到做事纔找書本閱讀，有時會有誤解。若果真有一種學問做底子，到做事時拿需要的書來閱讀，自能容易貫通，不至誤解誤用了。所以有了基礎學問的人，若果遇到與自己的基礎學問絕不相同的事情的時候，不妨一面讀書，一面去幹，細心研慮，自會得到效果。古人說：「一經通，則六經皆通，」這句話的意思，就是說若果通了一經，則其他六經皆可以貫通。俗話也有說：「一通百用，萬物同歸一理，」也是這個意思。

在中國有一種特殊困難，就是公共圖書館的質量兩方面都感缺乏。若果專為作文章而讀書，則更覺得書籍缺乏的苦痛。若果為做事而讀書，由讀書而做文章，那情形就有些不同。我記得在民國二十三年的時候，我們創辦了一個行政效率研究委員會，吩咐幾位同志擔任研究各種行政上的問題，其中有一位同志就首先問我有甚麼參考的書籍，我說你自己試去找罷。不過未必能找得恰合你用的書籍；但是這件事是擺在你眼前的，你要拿這件事去研究，有參考書固佳，沒有參考書也不應該耽誤了你的研究工作。所謂「原始的研究」(Original research)就是這種意義。就做文章來講，沒有書也可以做出很好的文章來，因為要解決具體現實的問題，所以不能不用一番思慮，那就可以發前人所未發，古人說：「世事聰明即學問，人情練達是文章」。所以創作性的文章，大都是由這個環境迫出來的。

我自己做事有幾個階段，所以所讀的書與所作的文章，就有幾個不同的時期。除了二十年前在學校讀經濟學與教經濟學時，作了一本「先秦經濟思想史」(商務印書館出版)是為研究而作的文章。其餘在民國十八九年在上海所譯的幾本書及編訂「總理全集為「分類索引中山全集」之外，其餘所作的文章，都可以分作幾個階段。民國十三四五六年的時候，是我參加中國國民黨中央黨部工作的時候，當時所寫比較重要的文章，後來集成為「孫文主義的理論與實際」及「中國國民黨幾個根本問題」。這是辦黨做事讀書作文章的一種反影。自從

這兩次搜集之後，所有著述，散見各種刊物，足足有十年沒有整理過，現在頗想把他搜集起來，不特可以看出自己文章的歷程，並且可以看出當時所做的事與所讀的書的跡象。

回想既往，除了中國國民黨改組時參加工作的階段外，在這十年間有兩個重要的階段，亦是我讀書做事做文章聯在一起的。那就是民國二十一年到民國二十四年在內政部時所發起的行政效率研究委員會的工作，與最近參加中央設計局的工作。這兩個時期所做的文章，也是一面讀書，一面做事所做出來的。有人要求我做文章的時候，我就對他們說：「我作文章很像雞生蛋一樣，沒有經過相當時候，內容相當充實時，絕對不能產生出來的。」所以對我自己來講，「言之有物」的文章，固然難做；「言之無物」的文章，更無從做起。或者正因爲這個關係，所以有許多朋友，或者這數年來在中央各種訓練班中聽過我講演的同學，都想把我這些文章編印出來，做他們的參考。我自己爲免散失起見，亦想把他搜集起來，在這個讀物缺乏的時期，想不是一樁無益的事吧。

這樣的文章，和純粹學者的著作，自然有些不同。況且我不想鎔鑄經典，也不想旁徵博引。因爲我覺得如有合時代需要的思想，有相當實際的經驗，就把他老老實實地寫出來，這種文章，也可以叫作做事的文章。我不想採取一般所謂學者的標準和方式來選擇取捨，但是大體都是讀書做事文章三者聯在一起的產物。這種三聯式的做法，是我自己特殊環境所造成的。原來任何人的文章意境，每每受習慣和環境所影響，各人的習慣和環境不同，文章也就不同了。我不必要人家和我相同，猶之乎人家不能強我像他一樣。

這十年來所做的文章，已搜集在一起了。這不是我十年來所做的文章的全部，因爲有些已經遺落，有些是太富於時間性的，故不能收在這裏。現在所收的大抵與行政有關的文章，並且按照性質分爲章節，俾便閱覽。這本書雖不能像著書的結構，但是看起來自有其系統的。至於十年來在文章未發表前爲我斟酌內容或文字的朋友，並此致謝。這本書如有多少貢獻，實應感謝他們的助力與鼓舞；如有錯誤，仍然是著者應負的責任。

中華民國三十一年七月七日編後記

目錄

自序

第一章 中國行政概論

- 一 中國四大文化系統與內務行政.....一
- 二 行政效率概論.....九
- 三 政權運用與行政效率.....二三

第二章 行政研究的開始

- 四 美國行政最近的趨向.....三三
- 五 我的行政研究的開始.....三六
- 六 行政效率研究會設立之旨趣.....四一
- 七 中國行政學者的使命.....四九

第三章 行政組織

- 八 行政組織導論.....五五
- 九 調查委員會與報告建議書之運用.....七〇
- 十 行政機構調整的前提.....七七
- 十一 分層負責制的頒行.....七九

(附) 各級機關擬訂分層負責辦事細則之原則與方式	八一
十二 分層負責制的基本精神	八七

第四章 人事問題	八九
----------	----

十三 論用人	八九
十四 人事行政的改進	九四
十五 人事問題的正當解決	九六
十六 人事制度建立的起點	九八
十七 實務人才之培養	一〇一
十八 現代的辦事精神	一〇六
十九 工作競賽運動	一一〇
二十 工作競賽的原理	一一二
二十一 國防人之培養與民族復興	一一五
二十二 兵役實施之改善	一一八

第五章 政令推行	一二一
----------	-----

二十三 施政程序導論	一二一
二十四 考核工作的檢討	一二八
二十五 戰時行政實務之改進	一三〇
二十六 電報之節約與加速	一三二

二十七	行政參考材料導論	一三五
二十八	文書檔案連鎖辦法之試驗	一四五
二十九	文書檔案改革運動的回顧與展望	一五三

第六章	省行政	一七九
-----	-----	-----

三十	從省的差別談到省行政	一七九
三十一	省經濟建設的動向	一八三
三十二	省經濟建設之新動向	一八六
三十三	西康建省的意義	一八八
三十四	建設川康的重要性	一九〇
三十五	川康建設方案的實施	一九二
三十六	省地位最近的演變	一九四

第七章	縣行政	一九九
-----	-----	-----

三十七	新縣制的試驗	一九九
三十八	新縣制建設運動	二〇一
三十九	完成新縣制	二〇三
四十	協同推行新縣制	二〇五
四十一	新縣制下的縣財政問題	二〇七
四十二	再論實施新縣制	二〇九

四十三	新縣制與新行政技術	二一三
-----	-----------	-----

第八章	經濟與建設	一一五
-----	-------	-----

四十四	中國計劃經濟的途徑	一一五
-----	-----------	-----

四十五	忍痛十年埋頭建設	一一九
-----	----------	-----

四十六	經濟建設之加速度推進	一二一
-----	------------	-----

四十七	物價調整與物產運輸	一二四
-----	-----------	-----

四十八	機關合作社的試辦	一二六
-----	----------	-----

四十九	機關合作社理論的試驗	一二九
-----	------------	-----

第九章	禁煙行政	一二三
-----	------	-----

五十	六三禁煙紀念	一二三
----	--------	-----

五十一	如限完成禁政	一二五
-----	--------	-----

五十二	如何使煙禍永不復萌	一二七
-----	-----------	-----

五十三	禁煙之回顧與前瞻	一三九
-----	----------	-----

第十章	計劃政治的發端	一四三
-----	---------	-----

五十四	中國計劃政治導論	一四三
-----	----------	-----

五十五	新行政年的展望	一四七
-----	---------	-----

五十六	設計基礎工作的推進	一四九
-----	-----------	-----

五十七	設計網的建立與運用	二五一
五十八	三年計劃的擬訂與執行	二五四
五十九	三年計劃的配合原理	二五八
六十	三年計劃的配合技術	二六二
六十一	預備計劃要義	二六七
六十二	人錢事的管理機構	二七一
附錄		
	中國人事制度之特點	二七五
	中國人事制度發展的趨勢	二八四
	行政三聯制的特點	二九四

中國行政新論

第一章 中國行政概論

一 中國四大文化系統與內務行政

——租界文化，都市文化，鄉村文化，部落文化——

普通大家以爲中國只有一個文化，沒有別個文化，而且這個文化是整個的，是單一的，可以孔學爲代表。但據我們觀察的結果，自漢代發皇孔學，主張思想定於一尊以後，孔道才佔重要地位，至黃老盛行和佛教回教傳入中國，孔子之道已經變更而略有不同了，我們只要看韓愈「原道」那篇文章，便可以約略知道中國文化從堯舜禹湯文武以至孔孟，從孔孟以至唐代是怎樣的變更了。他好像感慨邪說亂道，大有出來擔任這個道統之意，再看宋儒學案明儒學案，可知佛教影響之大，回教在學術方面影響雖小，但在實際生活上的影響實大。元代中國國勢強盛，疆域最廣，除掉中國十八行省之外，還開拓了許多邊省，更受了邊境文化的影響，中國文化的本體又有轉變。近八九十年來，從一八四〇年鴉片戰爭起，西洋文化輸入中國，中國的文化又發生極大的轉變，所以中國文化的系統，經過上述幾種變遷，已經不是整個的單純的，可以說中國的文化常在轉變中，現在的文化，已決非當日的文化了。

我們要知道中國現在的文化是怎樣，首先要知道文化是什麼。文化究竟是個甚麼東西呢？根據辭海的解

釋，即「人類社會由野蠻而至文明，其努力所得之成績，表現於各方面者，為科學，藝術，宗教，道德，法律，風俗，習慣等，其綜合體則為文化。」從文化的表現來講，人類的各種生活方式，就是各種文化的表現。各種生活方式中，就可以拿衣、食、住、行的方式，來作分析的根據。各地的生活方式未必盡同，亦未必盡不同，而各地的生活方式正是跟着其文化程度的進度而表現出來。所以人類的生活方式，有許多種，而不祇一種，而且各種有各種的本源脈絡，而自成其系統。換句話說，這種生活方式的系統，亦可叫作文化系統。依上文所說來看，文化既為物質的、精神的、具體的、抽象的、混雜而成的一個綜合體，文化系統又有如許多種而非一種，我們要觀察一個社會有幾種文化，實在是很不容易，但我們可用察本知末，觀此識彼這種眼法去觀察他，縱算不能十分精微，卻也可把他的體系看出來。上面已經說過，各種生活方式，都由衣食住行等活動力互相作用創造出來，那麼某種生活方式都是同根所生，故無論其物質的與物質的如何不同，精神的與精神的如何不同，甚至精神的與物質的又如何不同，裏面彼此總互涵意義，即如衣食住行的成品，也涵有科學，美術，法律，道德的意義，科學，美術，法律，道德也涵有衣食住行的意義，所以我們只看衣食住行這幾種生活方式的異同，便可知道那個社會文化的差別了。我們用這種眼法，便可很清楚地看出中國的整個社會有租界、都市、鄉村、部落的四種不同生活方式。因此我把他分為租界文化，都市文化，鄉村文化，部落文化的四個大系統。再把這四個文化系統的內容及其對於中國目前內務行政的關係分別加以說明：

第一，租界文化，租界為資本主義文化的策動地：像南方的香港（香港雖然不是租界，但是租界化，故併入討論），東方的上海，北方的天津，大連，哈爾濱，生活方式完全和各處不同。他們穿的是大部份洋服，吃的是西菜，住的是洋房，行的是汽車，這是「租界的文化」，也可以說是資本主義的文化。第二種系統，為由租界勢力發展而成為現在的都市文化，都市的人穿的是綢緞，吃的是米麵，住的雖不一定是洋房，但多數都是磚房，走路則大都用黃包車或少數汽車，這是「都市的文化」。第三講到鄉村文化，農村社會所穿的是質樸的布衣，或襤褸的衣服，吃的是大餅雜糧，住的是泥屋茅舍，行的則是安步當車，或坐轎子，這是「鄉村的文化」。

至於第四種是邊境方面；可叫作「部落文化」，吃的是牛酪羊乳，穿的是獸皮料，住的是牛毛帳棚或蒙古包，行的是用牛馬駱駝。他們的生活方式，完全和我們普通看見的不同，這是「部落文化」。

我們看到上述僅以衣食住行的四種生活方式來分析，已經形成四種不同的文化系統，至說到語言文字，也不一樣。比方有人說，中國語言雖不統一，但中國文字是統一的，其實中國的文字又何嘗統一！漢文用的是單字，蒙藏用的是字母，或是由上而下，或是由左而右，或是由右而左，除非我們不要蒙藏，要是把他們算在裏面的話，中國的文字也是不統一的。再說到國教，我們有統一的國教嗎？那一種教是我們的「國教」？不錯，孔子在中國是有很大的潛勢力，但是孔子以外，我們有的信耶穌教，有的奉佛教回教，有的不吃牛肉，有的不吃豬肉，那一種是我們的「國教」？以民族來說，漢滿人民總算同化了，漢滿已無界限，但是除此以外蒙回藏三族仍保持其本來系統。所以從上面看來，我們不問怎樣說，中國文化是不統一的，中國文化不是整個的，不是單一的，至少如我所說的這樣複雜。

我們在南京，應該可以很清楚地看出中國文化的四個大系統——租界文化，都市文化，鄉村文化，部落文化，現在我把牠們不同的地方，分析出來。目前從力量上說，「租界文化」的力量最大，因為租界的所在地都是中國的主要口岸，地方雖小，而力量極大，宣傳「租界文化」的工具很多——外國人，傳教士，留學生，商品，高等華人，電影等等，每天都從租界進入內地，變動中國的文化。現在所謂「摩登男女」，即來自租界，租界文化是代表資本主義，其勢力影響於中國學術禮教，風俗習慣不小。「租界文化」達到內地，第一步的傳遞者是都市。

「都市文化」一方面看不起農村，一方面羨慕租界，從前的人，把秦淮河看得多麼好，那是因為從鄉村的眼光看來，秦淮河五光十色，煞是好看；但是從租界的眼光看來，秦淮河的陳舊景色，便一錢不值。南京是一種「都市文化」，所以南京人一方面看不起「鄉村文化」，一方面羨慕着「租界文化」。以看秦淮河的眼光來說，就是一個例。

「租界文化」勢力的推進，第二步是從都市傳到鄉村，除上述各種工具外，還有火車，輪船，公路，商品，將農村習俗慢慢改變，吸收農村的資本送入租界，把農村社會做其文化的犧牲品。這三種文化——「租界文化」「都市文化」「鄉村文化」都包含在一個大系統內，和其他另一系統沒有關係，那便是「部落文化」。這些部落，當然是指邊疆各地，大抵抱着閉關政策，不與內地人士往還，或因種種關係，不能與內地交通，但到了現在被外國的文化衝進去，現在的西藏就要與英國的文化接觸，新疆就要與英國俄國的文化接觸，外蒙古也要被俄國文化包圍。我們從事實上可以看見，以上許多邊境，簡直沒有中原文化伸進去。你們試想一想，這還成什麼國家！最近從邊地回來的人說，某國在邊省推銷的完全是該國最好的香烟糖果之類。資本主義輸入於我們「部落文化」的完全是消費貨品，而不是生產貨品，其吸收的大都是再生產的原料，如皮貨之類，這種提高消費的生活方式，而非生產的生活方式，這是整個中國所受着一個最大的毛病。

或許有人說，那一國沒有這種不同的生活方式，何獨中國爲然！惟是人家的生活方式雖有不同，但他們都有一個很大的主動的潮流和十分普遍的共同傾向。中國則不然。人民對於各個生活方式取捨不定，我們可以昨天穿西服，今天着長袍，明天或許又換一個樣子，我們一天之內可以有幾種生活方式的變更，每一種生活方式都是不定的，可以說前面這四種文化都在動盪之中。

更進一步說，中國有這四種生活方式，中國文化就發生了四個系統。這四種文化的現在情形又怎樣呢？以地域來講，邊境佔地最多，約爲全國土地百分之六十五，僅以新疆一省而論，其面積比東三省還大，佔全國面積八分之一，內部十八省面積十分之四，可是邊疆的人口卻不多，僅佔全國人口百分之十四（全國人口目前無一定總數，有人說三萬萬五千萬，有人說四萬萬七千萬或是五萬萬，我們照四萬萬的數目算），地方這樣大，而我們不去理會牠，結果成爲另一系統。這是「部落文化」的現在情勢。至於「鄉村文化」呢？農村是中國生產的發源地，人口最多，但現在因受「租界文化」和「都市文化」的影響，優秀的份子都離開農村了，中國大部以農村爲基礎，現在的農村，結果弄到什麼辦法都沒有了。至於「都市文化」，都市人口在四萬萬人口中佔

百分之八或九，但都是統治階級大商家政客學生的優秀份子集中地，天天把農村的金錢吸收到這裏化消，大小工業和其他的生產尚未發達，一方面有關農村，一方面有關政治，牠佔面積雖小，勢力卻很大，位置極為重要。「租界文化」對於全國的影響當然更大，牠可直接影響到中國的政治社會上。前幾年的內戰，實際上是天津上海之戰，上海的籌款力量，比天津大，結果上海戰勝了。上海不但是經濟的重心，而且是文化的集中地。拿文化機關而論，如申報，新聞報，商務印書館，中華書局和其他許多大商店都在上海，時裝的產地也是上海，甚至全國運動會總錦標是上海奪得的，這是什麼緣故？這便是表示全國人才都集中在最大租界的所在地，所以「租界文化」的勢力是萬不能輕視的。租界上的生活天天在影響着中國的文化，不問在學術禮教上，在風俗習慣上，都是如此。我們有這許多文化系統，同時並行着，沒有同一的趨向，譬如就南京說，鐵道部和內政部的建築便表示着兩個系統，一個是洋式的大廈，一個是土氣的和城隍廟一樣，其他像國民政府，中央大學等的建築亦各有不同。又如內政部禮俗司不是想制定結婚儀式嗎？可是內政部同人的結婚，沒有一個儀式相同的，因為各人的觀點不同，所以他們的儀式也就不同，租界文化的辦法，以為要男女賓相，鄉村文化的辦法，就以爲不必要。而有些耶穌教徒，又非到教堂結婚不可。總之看慣「租界文化」的和看慣「鄉村文化」的意見不能一致，他們各有相當的理由，我們不能說那一種不對，可見每一件事，都有他們不同的所在，都有各別的文化系統，中國目前的文化系統，既這樣動盪不定，結果弄成不中不西，不古不今，變成四不像的文化，沒有一個中心的趨向。我們不要說這麼多，只要看我們昨天吃中餐，今天食西菜，早晨西服革履，晚上長袍馬褂，這便很明白地看見中國目前有幾種文化同時存在的動盪的，而沒有一個是固定的獨佔的重心。

文化這樣複雜不定，就其本身來說，沒有多大關係，可是牠反映到政治上，便有嚴重的結果了。政治是差一點都不行的，一個文化系統的變動，全部政治受其影響，現在再講這四大文化系統影響於內務行政的情形。中國四大文化系統在政治上的反映各有不同。「部落文化」是一種酋長教皇的政教合一制度，西藏的信奉班禪達賴，蒙古的王公札薩克制度，便是這種政治組織的表現。「鄉村文化」是一種大家族制度，鄉村的政

權，在紳士手上，紳士就是一家的家長。巨室的家長，就是該地的紳士。孔子說過，「爲政不難，不得罪於巨室，」可見紳士的力量，在鄉村社會裏是多大。至於「都市文化」，是商人的勢力，其中雖有大小的不同，但大致是不差的。說到「租界文化」，其權力操縱於洋商或與洋商接近的買辦階級，或華買辦階級，在租界要不和外商或買辦階級發生關係，那便休想發財，休想立足，可想見買辦階級的勢力。

這是四種不同的統治階級，一般人也許忽略了，但我們應將目光向遠處看。東三省熱河失守，國內震驚，大家都覺得非常痛心，而於外蒙古西藏則無人注意，其實外蒙和西藏在好幾年前或是獨立，或是脫離了。我們爲什麼只見到東三省熱河，而不見到外蒙西藏？那便是因爲東三省熱河的文化和本部很多相同，這所謂免死狐悲的道理。再則外蒙是受外國慢慢的弄出傀儡的組織去操縱，西藏則雖然不聽中央命令，還有內向可能。但國人過於疏忽邊疆，所以才有這樣的現象。

現在再說到關於應付這複雜系統的問題。我們應該知道「省縣制度」較適用於農村和都市，而不甚適用於部落社會。要適用於部落與農村相混的社會，至少省制要有很大的彈性。今日中國的邊境問題，是省縣制度和部落社會的衝突，因而影響到其整個生活，內蒙古自治問題的發生，一部份即在於此。所以中央派黃季寬部長巡視，就是要改革現在的行政系統。同樣的，我們不能把「都市文化」強制地放進鄉村去，我們應該建築起「鄉村文化」。現在所做的建設，便是在都市裏多開幾條寬闊的馬路，多開幾間大商店，其實馬路造好了不過走走汽車，大商店開了賣些什麼東西？我聽見一個外國人的批評，他便很不以這種建設爲然。他主張將這一筆很大的款子建設農村，擴大農村的生產力，便可以繁榮都市。僅築幾條馬路即可謂摩登嗎？以錢建設都市，置「鄉村文化」於不顧，這種辦法是不對的。

此外我們過去的錯誤是不知「都市文化」和「鄉村文化」的不同，關於地方自治把牠們一視同仁。實則鄉村以宗族爲單位，和有職業組織的都市的性質完全不同，其辦法也應分開，譬如說警察制度是都市的產物，不能完全適用於鄉村，所以中國內地的警察制度，行了三十餘年都行不通。維持鄉村秩序和安全的，有民團放