

薛伯康 著

行政院行政效率
研究會叢書

中美人事行政比較

商務印書館發行

序

一 用人與行政

我國之論用人行政者有人治與法治兩派，前者爲儒家所主張；以人爲行政之中心；後者爲法家所標榜，行政所側重者爲制度法律。所謂『徒法不足以爲政，徒政不足以自行』，乃人治派予法家之當頭一棒；所謂『人存政舉，人亡政息』，乃法治派非難儒家有力的論據。歐西晚近以產業發達及科學進步之故，科學管理施用於行政，納人于一定的組織機構之下。人治之說，今猶有主張之者；法治爲中國維新以後行政的趨向，而至今仍未能完全實現。至於科學管理之說，我國之專門行政機關多已採用，一般行政科學化之提倡亦大不乏人。三者之得失，今姑置而不論，然人選之重要，即主張法治與科學管理者當亦不能否認。如何用人，在側重任何學說與制度之國家，皆成問題。今先言用人之途徑。

二 用人之途徑

用人最普通之途徑爲薦引，或爲自薦，或爲內舉不避親，或爲公開薦舉，形式雖殊，然均易偏於主觀之決擇，忽於客觀之準繩，登庸與否多視人的關係而定。用人方法之成爲制度者爲選舉與科舉。鄉舉里選，九品官人之制，實有類於今之選舉，然登庸之標準類爲德望，漸且重閱，採虛聲，仕途既爲少數士族所壟斷，而人選亦難與其職相稱。以科舉與現代之考試比較，其制度相同，其內容則異，然科舉重帖括之學而不重行政之實際，立意本在愚民，使秀才不能造反，故成效不見。此兩種制度差異之根源，實由於當時之政治觀念不同，在前者之時代，以政簡刑清爲標榜，以化民成俗爲務，實際上政府積極的建設工作，成分甚微，故以文章道德可爲民之表率者爲服官之標準，然仍有一部分之技術工作，不能不有人負責，故於用人方法演變中，又產生一種較不爲人所注意之制度，卽「學徒制」。幕僚爲中國近代下級行政人員之幹部，而其所掌刑名錢穀之事，實一種專門學問，非事舉子業者所長，故幕僚每收門徒以繼其業，而門徒隨幕學習，亦藉其師以爲進身之階。自法政學校興而幕僚漸受淘汰，但學徒之制授人以行政經驗，予以實習之機會，寓方圓於規矩之中，未可厚

非。其餘提升辦法在各朝亦均實行，本義已明，可不多贅。民國肇興，政黨林立，分職制度雖未盛行於中國，而用人仍不免受黨派之影響。以小組組織之領袖爲中心，按引黨徒，分據要津之現象，比比皆是，此實爲一種有組織之薦引，但亦不以客觀條件爲用人之標準。且所援引者多爲政治人物，而非行政專才。革命軍興，以急於奪取政權之故，取多一技一藝之長以爲集團之用，用人繩尺較寬，在所不免。至最近始再實行考試。新式用人制度此其始基，然高致二次及格者不過二百餘人，與普考及各省考試合計，所採錄人數尙不及公務員全數百分之一。考試誠爲較合理之用人途徑，然非唯一之良好方法；衡以現勢，行政人才有更不能不於考試以外求之者。欲知今日用人應採之途徑以何爲準，請先言行政上所需之人才。

三 行政上所需之人才與其來源

行政官吏可分爲政務與事務兩範疇。在中國往代，兩者均由薦引或考試（科舉）而登用。在歐美各國，政務人才出自政黨，復經議會之陶冶，中央地方皆然。事務人才則多來自考試。兩者來源不同之故，實以兩者性質之互異。政務官之職掌在於

策決定計，創制應變，故所需者爲『動』型之人物，動然後有創造有進步；事務官之職掌在於依照一定之政策處理業務，故所需者爲『靜』型之人物，靜然後政治可入常軌，事業不至中斷。兩者均須有相當之經驗，然以知識條件論，政務官所重者爲通達之政治常識，而事務官所重者爲專門技術。

近年我國政務官多出身黨部或爲留學生。黨部誠已造就不少政治人才，然黨部究不同於議會，政治之訓練較少。留學生長於理論而短於經驗。現任事務官有舊時代人物，有出身學校者。前者昧於革命政治，後者每缺乏經驗。近頃用人，政務與事務不分，甚或將政務人才用於處理事務，或祇宜於理事務者而使之處理政務，皆以人的關係，決定其職責。政務官與事務官選用未當，爲我國行政效率低微之重要原因，至爲彰彰，今後改革不能不於此注意。

如明行政所需人才有政務事務之別，人治法治之得失一問題不難迎刃而解。政務官所需者既爲特殊之政治人才，故人的問題至爲重要。事務官所需者既爲一定技術之訓練，故組織是尙。然組織之形成非旦夕可致，故在今日仍不能不注意人

選，而同時力求人事行政之制度化。

四 人事行政革新之要點

人選之重要，已如上述，人事行政之革新，實爲一切行政革新之基點。以予個人數年行政之經驗，中國行政機關用人之革新約有下列諸端：

(一) 用人準諸客觀 用人以可倚作心腹及機智者爲準，爲革命時期不能免之現象。今者政局略定，公務員之任用，無論途徑若何，均必須以客觀條件爲繩尺。不獨鄉土姻親之觀念須打破，卽派系之見亦須捐除。但政務官之任用，以黨治關係，自應以黨爲中心，又當別論。革命功勛之酬庸誠與分贓制有別，但究戾於選賢與能之旨。故酬庸爲一事，用人爲一事，不能以用人爲酬庸之具。一言以蔽之，卽應因事用人，不應因人設事。事務人才來源，應推行考試制度，惟在考試未能普遍以前，平日對於專才，宜慎爲物色，如曾國藩之自編名冊，或現在舉行之登記辦法，亦屬重於客觀方面之用人方法也。

(二) 事務官之職位力求固定 以上乃指新用者而言。惟每一機關，所有在職

人員，雖未必能完全才稱其職，然苟人存五日京兆之心，則其影響於行政有不堪言者。公務員更迭之頻繁爲今日中國行政機關最普遍之現象，事務官宜靜而不宜動，前已言之。故事務官之去留不應以其政務長官之去留爲準，更不宜大批更換。只可出一缺補一缺，並實行自內提升原則，使久於其任，然後行政之技術始臻於熟練。

(三) 政務官學習事務 政務官昧於事務，對於事務官之指揮，常致發生故障，例如小至公文之處理，財務之手續，政務官苟不之習，則小事每致發生大問題。誠然事必躬親，在今日已非行政長官之時間精力所許可，且亦不經濟。但在另一方面言，政務官既爲事務官之指揮者，自須對於事務有相當之了解，然後指揮得宜。政務官而非出身事務官者似宜對於事務加以留意，以相當時日躬親事務，俾指揮時可收指臂之效。反之，政務官之自事務官出身者，運用自較靈活。在文官制度確定，考試制完全施行之國家，不感其重要，然在今日之中國，此點似亦不容忽視也。

(四) 考試制度本身之改革 考試制度之妥善，本無疑義，惟如何實施，仍可商榷。今日我國舉行之考試，慎重則慎重矣，然不能謂爲普及。所得人才之多，寡說未能

與考試所費之人力財力相稱，卽以此區區之數分發於中央與地方行政機關中，殆如石沉大海，影響渺茫。且考試及格之人員分發各行政機關任用，形同強迫，稱職盡才與否亦未易言。竊以爲我國今日之考試應分二步，一爲資格檢定之考試，去取雖嚴，門類雖細，但規模不妨力求其大，地域不妨力求其廣，（考試不徒於中央舉行，而在各省市均有考試機關之設立。）第二步爲實授考試，缺出卽考，及格者卽實授官職，但出缺之機關仍有從若干及格者中遴選一人之權。然後人選既無過狹過濫之弊，及格者之任用復不至人地不宜。聞不日召集之考銓會議，將此將加注意，此誠中國用人上一大問題也。

（五）公務員之訓練 現有行政之人才既有限，縱盡被羅致，亦供不應求。故不能不有待於養成與訓練。欲作育行政之人才，須先招合格人員加以訓練，非招不合格人員，而加以訓練，使之合格，故行政專校及短期訓練所應本此意設立；然收效不廣，不過爲過渡辦法。行政人才之陶冶似仍須以普通學校爲爐竈，或擇高中畢業學生施以訓練，或在大學附設各種行政學系，不徒授以行政之理論，而且多予以實習。

不欲多贅。

薛君在美研究行政學有年，對於中國行政實況亦有深切之注意。今著此書，雖爲人事行政研究之發凡，然提綱挈領，已適應時需，其所主張復多中肯綮。因樂爲之序，并順抒所見，願與留心中國行政之革新者一商榷之。

甘乃光，二三，七，二八，於南京。

參考書

關於中國方面者：

- 一 鄭氏通志
- 二 先秦政治思想史 梁啓超著
- 三 馬氏文通考
- 四 杜氏通典
- 五 袁玉綱鑑合編
- 六 資治通鑑
- 七 國民政府組織法
- 八 考試院月報
- 九 考試院法規彙刊第一輯
- 十 考選委員會與銓敘部辦事細則
- 十一 中國勞働問題 唐海著
- 十二 中國勞働問題 陳達著

十三 國民政府法規彙編

關於美國方面者..

1. "Bibliography of Civil Service Reforms and Related Subjects", Woman's Auxiliary to the Civil Service Reform Association, 1923, New York.
2. "List of References on the Civil Service", 21st Annual Report of the U. S. Civil Service Commission, 1905.
3. Proctor, A. W., "Principles of Public Personnel Administration" 1921, New York.
4. Annual Report of the U. S. Civil Service Commission.
5. The Proceedings of the Annual Meetings of the National Assembly of Civil Service Commissions.
6. The Proceedings and Special Publications of the National Civil Service Reform League, New York.
7. "A Standard Civil Service Law", "Efficiency Ratings", "Examination Standards etc.", the National Assembly of Civil Service Commissions.
8. "Good Government", National Civil Service Reform League, New York.

9. "Public Personnel Studies", The Bureau of Public Personnel Administration, Chicago, Ill.
10. Fish, C. R., "Civil Service and Patronage", New York, 1905.
11. Brooks, R. C., "Corruptions in American Politics and Life", New York, 1910.
12. Foulke, W. D., "Fighting the Spoilsman", New York, 1919.
13. Finer, H., "The Civil Service in Modern State", American Political Science Review, vol. 19, May, 1925.
14. White, L. D., "The Civil Service in Modern States", New York, 1930.
15. Woodruff, C. R., "Private and Public Employment Contracts" American Journal of Sociology, vol. 29, Sept. 1923.
16. Dennison, H. S., "Basic Principles of Personnel Management in Government Economy," Annals, May, 1924.
17. Tables Showing the Number and Positions in the Executive Civil Service of the United States, Classified and unclassified on June 30, 1896;
Their Compensation by grades and Classes, and their Status under Civil Service

- Rules, compiled by Theodore De Land, U. S. Civil Service Commission, 1897.
18. The Executive Civil Service of the United States, Bulletin No. 12, The U. S. Bureau of the Census, 1904.
19. General Information in Regard to the U. S. Civil Service, pamphlet, the U. S. Civil Service Commission.
20. The Budget, the U. S. Bureau of Budget, Wash. D. C.
21. Report from the Committee on Civil Service and Retrenchment, Pendleton Report, S. Rep. 576, 47th Cong. 1st Sess., 1882, Serial 2006.
22. Methods of Appointment, Appendix No. 1, Report of the President's Commission on Economy and Efficiency, H. Dec. 670, 62nd Cong. April 1912, serial 6289.
23. Letter From the President of the Civil Service Commission Transmitting information in Response to Senate Resolution of Feb. 15, 1912, relative to persons Admitted into the Classified Civil Service Through Examinations or Otherwise, Sen. Doc. 442, 62nd Cong., March 20th, 1912, serial 6175.
24. Mayers, L., "The Federal Service", New York, 1922.

25. Mayers, L., "Some Phases of the Federal Personnel Problems", *American Political Science Review*, vol 14, May, 1920.
26. Willoughby, W. F., "Efficient Organization of the Personnel in Administration", *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol, 10, Jan., 1923.
27. The Federal Employee', the National Federation of Federal Employees, Wash. D. C.,
28. Committee on Departmental Methods, Classification of Positions and Graduation of Salaries, 1907.
29. Report of the Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries, H. Doc. 686, 66th Cong. Mar 12th, 1920, serial 7672,
30. Reclassification of Salaries, Joint Hearings Before the Committees on Civil Service, Congress of the U. S., 62nd Cong. 1st Sess., Relative to Reclassification of Salaries, May, 17th to June 16th, 1921.
31. Reclassification of Salaries, Hearings Before the Sub-Committee of the Committee on Appropriations, U. S. Senate, on H. R. 8323.
32. Reclassification of Salaries in the Federal Service, A Brief Prepared for the Na-

33. *tional Federation of Federal Employees* by Robert Moses and M. E. Lambie, 1920.
33. Report of the Senate Committee on Civil Service and Retrenchment on the reclassification of Civil Service Employees, S. Rep. 486, 67th Cong., Feb. 3rd, 1922.
34. The Law and the Personnel Classification Board; Speech of Hor. F. R. Lehbach of New Jersey, Feb. 12th, 1924.
35. "The Merit System in Government", New York, 1926.
36. "The so-called Guessing Element in written Tests" Oct. Issue, 1925, *Public Personnel Studies*.
37. Thurstone, L. L., "Intelligence test in the civil service, Oct. issue 1923, *Public Personnel Studies*.
38. "The Scoring Reliability of Test Materials in the Free Answer and Short Answer Forms; Suggested Tests to Measure Knowledge of Statistical Principles and Procedure" 6:98-115, May, 1928, *Public Personnel Studies*.
39. Omwake, K., "The Value of Photographs and Handwriting in Estimating Intelligence", Jan. Issue, 1925, *Public Personnel Studies*.

40. "Method of Selecting Employees to fill High Grade Positions in the Public Service", Mar. and Apr. 1924, Public Personnel Studies.
41. "A Method of Rating the History and Achievements of Applicants for Positions, July issue, 1925, Public Personnel Studies.
42. "The Selection of Prohibition Enforcement Officers Through Formal Tests", 6:58-61, May 1928, Public Personnel Studies.
43. "The Statistical Evaluation of Test Results", 6:2-11, Jan. 1928, Public Personnel Studies.
44. Taylor, D. H., "Intelligence of Young Printers", 8:29-35, Jan. 1929, Public Personnel Studies.
45. "Measuring abstract Intelligence in Personnel Works", 7: 61-92, May 1929, Public Personnel Studies.
46. Sullivan, J. B., "Teacher Examining and Related Work in Some Eastern States and Cities", Apr. 1925, Public Personnel Studies.
47. Thorndike, E. L. and others, "The Measurement of Intelligence", Bureau of Publi-