

訓練叢書之四

行政三聯制的涵義與運用

劉佐人著

考世古之圖存

廣東省政府地方行政幹部訓練委員會
廣東省政府地方行政幹部訓練部

中華民國卅二年一月三十一日再版

再版自序

行政三聯制之創制，總裁言之詳矣。本書之問世，匪曰補闕，乃吾人於服務舉行之中，竊欲就工作體屬之所得，言行政三聯制之運用，作實際之研究，蓋坐而言，曷若起而行？以政治制度言，行政三聯制，信乎美備；然苟欲推行之有效，似尙有待於技術之熟練也。著者以三載之經歷，深知「聯」字功夫不易言，聊將管見所及，提供運用之微旨，諒亦明達所共許也。

本書於卅年十二月初版，屈指已歷一年又三閱月矣。在此迢迢歲月中，比較事物，斟酌學理，頗覺前稿譌脫至多，甚且有與現實不甚相稱者，譌者正之，脫者補之，理之未充，事之未備，折衷而增益之，其間尙覺有未盡愜心貴當者，著錄之難如是。抑有進者，本書之編述，其初僅欲供地方行政幹部人員之參閱，乃承讀者垂鑒，紛紛索閱以存書告罄，久無以應，索者益急，重災累卵，夫豈得已！

再，著者近草行政三聯制發凡一書，其旨在於聯誼之開揚，與本書之運用大異其趣，比而閱之，可資參證。

二十二年三月

劉佐人

於曲江鳳凰山

廣東省地方行政幹部訓練團

目錄

第一章 行政三聯制的理論根據

第一節 國父的政治思想與行政三聯制

第二節 總裁的力行哲學與行政三聯制

第二章 行政三聯制的時代背景

第一節 現代行政上的鉅革新

第二節 我國行政上的趨勢

第三章 行政三聯制的本質

第一節 行政計劃

第二節 行政執行

第三節 行政考核

第四節 綜合的說明

第四章 計劃編配的原則與步驟

第一節 計劃編訂的基本原則

第二節 計劃編訂的步驟

第三節 計劃編訂與配合

第五章 幕僚長制及分層負責制的實施

第一節 幕僚長制

第二節 分層負責制

第三節 分層負責制實施的效用

第四節 實施幕僚長制及分層負責制的幾個問題

第六章 分級負責制與調整機構問題

第一節 分級負責制的功能

第二節 分級負責制與分層負責制

第三節 地方行政機構的調整問題

第七章 考核方法的研討

第一節 工作檢討與行政考核

第二節 行政視導與行政考核

第三節 考核的表式與計績

第四節 工作競賽與行政考核

第八章 行政三聯制的機構和運用

第一節 行政設計與考核機構

第二節 人事管理與行政三聯制

第三節 主計審計與行政三聯制

第九章 幹部訓練與行政三聯制

第一節 訓練與行政配合的重要性

第二節 訓練上的改進問題

第二節 幹部訓練與行政三聯制

第十章 行政三聯制在廣東

第一節 推行的機構

第二節 工作的進展

第三節 將來的展望

行政三聯制的涵義與運用

劉佐人著

第一章 行政三聯制的理論根據

總裁在二十九年十月第五屆七中全會提出「行政三聯制」，以爲解決一切行政問題的方針，並爲建立萬能政府的張本。接着又編成「行政三聯制大綱」，以爲實行「行政三聯制」的最高指導原則。

「行政三聯制」是——總裁行政經驗的結晶，也是——總裁繼承 國父願在行政學理上的重大貢獻，其根據係淵源於 國父的政治思想和 總裁所倡導的「力行哲學」，其目的在求三民主義之具體的實現。

所以我們要探討行政三聯制的理論根據，首先要研究 國父的政治思想和 總裁的力行哲學。

第一節 國父的政治思想與行政三聯制

國父的政治思想，係融會我國古代的政治哲學，並參考攷各國政制，綜合而成民族民權，民生的三民主義，廣博精深，適應世界潮流，而其「權能區分」的理論，實爲三精義之所在。

「權能區分」是實施民權政治的基本原則，其要點在把國家政治大權分開，政府與人民，治權交與政府，使人民有「權」，政府有「能」，人民與政府間的權力，得到平衡的發展，這是 國父在政治學上所發明的最理想的政治制度。所以整個三民主義民權政治的重心所在，就在如何鞏固人民控制政府的政權及如何建立「管理衆人之事」的「萬能政府」。

關於人民控制政府的政權，在 國父全部遺教中，已經有很詳盡的指示，其基本辦法在辦理地方自治，訓練人民行使四權，建立各級民意機關，參與國家政事。現在「在中央方面的過渡的國防參議會，國民參政會，以至國民大會的召集，及在省市方面的臨時參議會，到下層的縣市參議會，鄉鎮代表大會，保民大會等民意機關的建立」（行政三聯制大綱），都是要達到人民有權的理論的實踐。

至於如何建立「管理衆人之事」的萬能政府， 國父則主張「專家政治」，故說：「現代歐美人士，無論做甚麼事，都要用專門家，譬如練兵打仗，使用軍事家。開辦工廠，便要用工程師，對於政治也須用專門家。至於現在之所以不能實行用政治專家的原因，就是由於人民的舊習慣還不能改變，但是到了現在的新時代，權與能不能分開的時候，許多事情是一定要靠專門家」（三民主義），又說：「中國有了強有力的政府之後，我們便不要像歐美的人民怕政府的力量太大，不能夠管理，因為在我們主義之中，想造成新國家，是要把國家政治大權，分開成兩個，一個是政權，專把總攬大權，完全放到

人民手裏，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理國事（三民主義），再說：「國民是主人，就是有人權的人，政府是專門家，就是有能的人，由於這個道理，所以民國的政府官吏，不管他們是大總統，是內閣總理，是各部總長，我們都可以把他們當作汽車伙看待（三民主義），因為必對實行國家政治，方可使管理有法，樹立萬能政府，為人民服務，俾衆人之事，得以順利進行。」

總統研究實現國父政治思想的具體方案，發現了建立萬能政府的主要關鍵，在實行「行政三聯制」，所以在「行政三聯制大綱」裏面說：「要懂得行政的道理，必明白總理權能分別的道理，權與能分別的道理，本來很深奧，但是用最簡單的話來解釋，就是要人民有權，人民得行使選舉，罷免，創制，複決四權，來督促各級政府……便是要政府有能，要使中央以下各級政府，皆成為萬能的政府。要闡明萬能政府建立的主要關鍵，依據我十餘年來的經驗，及研究所得的結果，我以為就要實行三聯制，即是計劃，執行，考核三聯制」。因為行政三聯制的作用，完全根據科學的原理與行政的原則來處理行政業務，增加行政效率，萬能政府之所以成為萬能政府，即在能發揮強韌的行政力量，在有效率的行政行為上，這在其確實，迅速，有效，經濟的運用，以達到政治上的目的。」

由此可知總統的「行政三聯制」，實在是建立萬能政府，區分權能，促進行政效率。

之切實有效的辦法。

第二節 總統的力行哲學與行政三聯制

「行政三聯制」就是「行政的道理」，政治與行政原不可混爲一談，前者是國家意志的表現，後者是國家意志的執行，政治之作用在決定國家政策，行政之作用在執行國家政策，二者實有重大的區別，不過「國人往往拿政治當作行政來看，又拿行政當作政治來看，因之行政與政治的性質，「往往混爲一談」（行政三聯制大綱）。結果「大多數行政人員只有空談主義與政策，而真正研究如何能徹底推行行政令的人才，殷如鳳毛麟角，人人都想做政治家，而不想做實行主義的行政幹部，所以行政人員，到後來大都變成爲官僚與政客了，國之行政機關，亦完全變爲衙門化了」（行政三聯制大綱）。這是缺乏力行的精神，沒有把「行政的道理」運用在行政方面的原故，所以我們認爲「行政三聯制」實在是「總裁力行哲學在行政上的實際運用，也就是力行哲學的原則的實踐」。

宇宙的萬象，都是不斷的在行，唯其「行健不息」，才能生存，進步與發展。總裁說：「古今來宇宙之間」，只有一國行字才能創造一統（政治的道理）。國家的意志，只有在行的行政行爲中去求貫徹，「行政三聯制」就是實際的行政行爲，在它的表面上雖然分別爲計劃，執行，考核，三個階段，但爲目標與同時一的，並且於互相密切聯系運用外，還有爲彼此互爲因果的循環性，在這種的一種行行政行爲之下，行政才顯有效率。

「凡是真正的行，它必然有目的，有軌道，有協調，有系統」（行政的道理），這是總裁告訴我們計劃的真諦，「行政三聯制」的目的，是在挽救目前行政上的頹弱，增進行政效率，而且「行政三聯制」的計劃，執行，與考核，是有它絕對一致的精神，既不能顛倒程序，也不偏重命令修改，計劃一定要顧及執行，執行一定要接受考核，而考核又要依據計劃，這樣程序一貫，系統完整，把整個行政活動，控制在一個大原則之下，才能避免過去的「各行其是」的毛病，所以「行政三聯制」的行是藉思「百動」與「不動」的，它完全是自動的行，而不是他動的動，它是「順乎天理，順乎人情」的行，而不是激於外力偶然突發的動，所以它行的價值來得大，而成為高級的行。

「行政三聯制」的行，固然有順序，有目的，而且是經常恒久的，我們知道：考核是鞭策執行，執行所以實現計劃，故計劃即所以立其起點，執行即所以循其順序，考核即所以驗其目的，同時它是有循環性的，即計劃，執行，考核，彼此互為因果，循環不已，所以總裁曾指出：在計劃之先，應先看以前考核執行的結果……然後又將執行考核的結果，為下次擬訂計劃作參攷，如此循環不斷，一貫穿聯下去，方可以收三聯制的實效（行政三聯制大綱）此即所謂經常經久的原理，這樣行政才著實際，行政效率才是高級的，是無時無刻不在它進程之中，向前行進的。

行政三聯制是有起點，有順序，有目的，而且是經常恒久的，所以正合乎總裁所指示的「行的法則」。

「行政三聯制」的精髓，在樹立萬能政府，為民衆造福。因此，它的行的精神與極致，正如 總裁所指示的在「行仁」。仁是本乎大公，出于至誠，「有誠就只知有公，不知有私，有了誠，就是一心不亂的去行仁」（行的道理），一直做到成功為止，故行政三聯制的計劃，必然要盡量運用其智，執行必然要勇於其行，而考核亦必大公至誠，無私不偏，應用「智仁勇」三達德於行政三聯制，這就是行的精神，也就是革命的精神。

基於上述，可知行政三聯制完全是運用力行哲學中行的本義，行的目的，行的要素，以及行的法則，所以力行哲學，實在是行政三聯制的理論根據，而「行政三聯制」又是「力行哲學」的實踐。

第二章 行政三聯制的時代背景

第一節 現代行政上的革新

第二次實業革命之後，工商企業在組織及管理上，形成極度的集中的趨勢，和聯合經營的事實，資本家以自由競爭的方式，求進營求利潤的企圖，於是不得不思以最經濟最科學的手段，消除浪費，減低成本，期以最少的人力，物力，獲得最大的效果，研究這個科學管理的學者，最初是美國工程師泰萊氏(Taylor)，在他的名著「科學管理的原理」中，曾舉出科學管理的四大要點：（1）各部工人工作之決定，須根據客觀的事實及數字之標準為依據，不能用摸索方法定之。（2）各部工人之工作，必須適應工人之能力

及需要，以適應配合其工作。(3)廠主與工人應互相合作，不能互相分立。(4)廠內各部份應分工合作，但還須隨時連絡，經過他在工廠上利用這幾個原則成功之後，便引起一般行政學者的研究，都主張以有效的科學管理方法，施之於政府，以增大其效能，促進其效率，近年來行政學者的努力，行政上的科學管理，已由理想而成為事實，行政效率的要求，亦已由倡導而至於實踐。美國懷特 (L. D. White) 說：「科學不僅備製行政進行所需之工具，且能行政方法，(即管理之意義)由舊日粗疏之經驗論，演變確定之原則。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」，的確不是過甚之談。

行政管理之所以運用科學的方法其目的無非在促進行政效率，以期最少的人力、物力，獲得最大的效果，為欲達到這種要求，因此對於任一事務的處理其首先便須將它的工作方法系統化，使其有一定的制度或程序，再導出其開端。依照着它那不同的性質，分門別類以分析其構成因素，然後抽出其中那些簡而易於元素考究它，與其他因素的縱橫關係而決定其處理的程序，如是逐步施行則整個工作之推動，有條不紊，其效率自然增強，決非那些不依制度而盲目措施者所可比擬的。

行政工作按照着上述科學管理的原則必須在實施之前，預先擬訂方案，才不致臨事周章，束手無策。在方案的內容，須訂定了工作的性質，範圍、數量、種類、與乎做工作時所應採取的方式與方法，需要的物料設備應多少人員的配置，經費的籌募，推行時

其機構各部權力與地位之決定，工作步驟的實施，每一步驟中，其工作及費如何開展，每一部份工作應以多少限期；以及這整個工作計劃可以完成的時間應需多少等等問題，均應在方案中予以詳細的規定，然後才歸本諸方案，按步施行，以收事半功倍之效。

我們為欲使行政管理工作，能合乎經濟原則，依著一般研究科學管理者的所謂：「必須使工作標準化」。凡複雜事務，每一部門必須有一定的標準，然後在執行方面，才有所依據，而管理方面亦要簡單劃一。至所謂工作標準化者，就是在求事物的內容及性質的一致為欲達到此種目的，那末，對於現在流行的物品應該定一公認的標準，作為一致之規定。凡特別另定或指定某一物品的標準時，必須規定其方法與程序以為遵守。最好選定某數種最適宜的物品，以例測其他同類的多數物品，行政工作如果曾能依此而加以標準化，那麼，其結果便自然可以達到相互費用，經濟合算的地步了。

在科學管理中，分工是最有效果的辦法，從而可以達到技術專精，效率增大，但分工愈細，各部門之合作亦愈覺需要，否則各不相聯，與整個工作之進展非徒無益而且有害，分工勢必以調協為前提，欲達到調協之目的，首當健全與部門有密切聯繫，才免彼此失却連絡，凡一工作之進行務須協調一致，把攔同一目的。最後更須舉行考核以督促各部工作的推行，這樣一來行政工作的實施表面上雖分部門分步驟，實則其事，而實質上實相互為用，齊頭並進，達成任務。

科學管理，最重事實，換言之，一切活動，必須與真如一，遵守著一致的規定，利

用準確的數字作根據，按步就班，才可達到預期的效果。因此凡屬那些表面文章，敷衍了事的工夫，在科學管理之下，把它應該一掃而空。所以凡工作進行中，是否毫無得失，不但可以一察即得，而需要改進某一樁事情，亦可依着確實的指示，立時予以糾正。如此不論是個人對事的考核，皆易做到準確的地步。

現在世界各國，都在講求行政效率，各項行政設施，已經都有極精確的計劃，運用科學管理的方法，來推行有計劃的政治設施，現代行政技術遂突破舊日癥瘕，發生極大的革新。

第二節 我國行政上的趨勢

我國舊日的政治，向採放任主義，主張無爲而治，過去頌揚好官循吏，有四個字叫做「政簡刑清」，歷來所謂聖明之治，只是不擾民的極端無爲政治，所以政體上的一切，敷衍因循，畏難顧怯，純從消極方面着想，絕無積極應政治推進計劃。整個機關的事務，全部堆在長官個人身上，全國的政務，完全堆在帝王個人身上，各級機關內的行政人員，既無確定權限，尤乏明顯的責任，多抱得過且過，模糊了事的态度。並且都以爲只要政令一出門，便是公事已了，責任已完，至於公事發出後，究竟發生如何結果，下級是否切實執行，有無延誤，有無效率，從來不加考核，縱有考核，也只是對人方面的，好像周禮上的「八法六廉」，唐朝的「四善」完全是考核人的制度。這種毛病一直到現在還沒有革除淨盡。總裁對於此種現象，感觸最深，痛恨至切，在「主管機關與推行政令

之「演說」中，對此曾有透徹而激勵的批評，並說：「現在中國人做事，最大毛病，就是不實在，上騙下，下騙上：一件事情下面報告上事說兩樣好了，其實並沒有做好，甚至根本沒有做，或者上圖下一國命令下去，要做什麼事，在命令之前，根本就沒有考慮是實行得通，命令既下之後，也不切實監督指導下面的人去執行，更不考察究竟下面做了沒有，或做了幾分之幾，大家只知道得過且過，甚至自己欺騙」。又說：「中國官場有一國最腐敗，最不良進的毛病，就是『奉行故事』，凡事都只求『敷衍過』，上上下下都是抱定『多一事不如少一事』的宗旨，『故步自封』，毫不長進……所以抗戰期中各種法令，非帶重要，結果也就馬馬虎虎的看過，認為不過那麼一回事，照例的『視為具文』，『束之高閣』，所以各種政令總是照例的由中央，由省縣，一級一級的轉下去，結果澈頭澈尾，把各級黨政機構，變成一個專辦公文的官僚機關，完完全全不辦事，只在紙面上做工夫，我國要革命建國，這種毛病，非澈底的革除不可」。這對於我國行政上的缺點，說得如何詳盡。

近年來由於 總統屢次訓導，行政方面漸有改進的趨勢，也知道運用科學管理的方法，以圖政治的革新，增進行政效率。在抗戰以前，行政院曾設行政效率研究會，研究各種行政改革的辦法，略具相當的成績。最近國防最高委員會更有中央設計局和黨政考核委員會的設立，注重行政事前須有計劃，事後須有考核，以驗証執行時成果，一掃過去消極政治的缺點，這就是行政三制制初步的實施。