

吳哲生編著

行政三聯制概論

正中書局印行

行 政 三 聯 制 概 論

吳 哲 生 編 著



正 中 書 局 印 行

次

三四

第三節	吾國過去預算之弊病	……	五四
第四節	控制預算之方法	……	五五
一、預算之編製二、預算之審議三、預算之執行四、決算之編製			
第十章	行政三聯制之運用	……	五九
第一節	設計之運用	……	五九
一、設計要一元化二、設計之種類三、設計之性質四、設計之條件五、設計之程序			
第二節	執行之運用	……	六三
一、執行要軍事化二、執行之機關三、執行之方法（甲、幕僚長制度乙、分層負責制度丙、分級負責制度）四、執行之人員五、執行之信條			
第三節	考核之運用	……	八六
一、考核要紀律化二、考核之種類三、考核之對象四、考核之辦法（甲、年			

度政績比較表乙、政績交代比較表丙、某種事業進度表）五、考核之標準

第十一章 中央設計局與黨政工作考核委員會之建立………一〇五

第十二章 結論………一〇九

第一章 緒論

「工欲善其事，必先利其器。」這個意思就是說，無論什麼事情，只要它能夠美滿的成功，先應該有銳利而適用的工具。做工如此，行政也是如此；機構不健全的機關，它的行政效率絕對不會很優越的；他所主管的事務，自然也難以順利實施而達到預期的目的，這是可以斷言的。

中國自明亡以後，內憂外患，交相煎迫。朝野人士，不知國勢之陸危，腦筋裏祇是充滿了名利的卑劣思想；終日擾擾，惟權利是圖。對於國家的政治，人人都是競尚空談，爭相傾軋，以遂其私；自然沒有人肯虛心研究如何能徹底的推行政令，致國家於郅治。因此就形成了一種不負責任的「官僚主義」。這種「官僚主義」的毒箴，一直蔓延到現在，始終不曾肅清過，甚至還有強調的趨勢。

國民政府是黨治政府，何以還蘊藏着這種毒箴？這便是因爲一般人忘記了他黨治下的公務員，是以服務爲目的的。奉行主義的責任心，敵不過名利的物慾；所以也變成了言行不一致的所謂「大政治家」。總裁說：「凡做行政工作的公務員，尤其是我們黨員，

人人都想做政治家，而不想做實行主義的行政幹部；更不知道政治家必須由行政實際經驗中磨練出來，才能成功一個真正的大政治家。現在一般人員最大的錯誤，是誤認政客官僚爲政治家，所以行政人員，到後來大都皆變成爲官僚與政客了。……這真是今日中國政治退化的灼見之論。

再說現在一般所謂「政治家」，祇知利之所附，趨之若鶩；責之所在，避之如虎。他們的言行，無時無地不充分的表現腐化或惡化的姿態。我們試看現在一般的政府機關，究竟有幾個是有生氣的呢？無論什麼事情，大都是一級一級的往下推，推到基層的科員，無可再推了，便由科員按照其職掌去實施。有成績，是長官主持得力；出了差錯，便是科員咎有應得。於是所謂「科員政治」，就繼官僚主義之後而產生出來。一個國家有了「官僚主義」行於上，又有「科員政治」繼其後，它的政治不退化，已屬意外了，還能希望前進嗎？

我們要打倒這種「官僚主義」和廢止這種「科員政治」，就應該有一種切實有效的對策才行。所以 總裁在二十八年間公布了他手訂的「縣各級組織綱要」之後，最近又發表了他積十多年來主持政治的經驗結晶品——「行政三聯制」。這便是針對着「官僚主義」和「科員政治」而下的一劑特效藥。因爲行政三聯制的作用，就是要調整行政機構，增強行政效率，和建立各級負責的政治，造成萬能的政府。無論是計畫也好，或是執行和考核也

好，都是以「分層負責制」爲他們的基本精神。這樣，一般官僚主義者，便不能再像以前那樣的空談主義與政策，而要實際負起主持政令領導辦事的責任；而所謂「科員政治」，也就可以因此而廢止了。

第二章 中國目前行政之積弊

一、組織問題 自國民政府成立以來，我國行政法規雖經大部制定，然與歐美國家行政法規相較，則尙多遜色。吾人雖不能謂行政法規不完備，即爲行政寡效之原因。然已經制定施行之法規，並未能全部有效地發揮其效用，自屬不可否認之事實。由此可知我國行政致弊之由，其原因決不單純。此外則爲組織之繁雜而簡單。所謂繁雜，如機關林立，權責不清，疊床架屋，駢枝叢生等是。所謂簡單，恰如 總理在民權主義講演中所引之例，「初創之火車引擎能進不能退，此足以說明在行政上未能連制衡之原理 Principle of Checks and balances」，以致有此流弊。

二、人事問題 此問題涉及兩方面，一爲有無用人之人，二爲有無可用之人。關於前者，時人尙多昧於古人「唯賢知賢」之義，故以爲不必求有良好長官，但求有良好僚屬，即可致天下於太平。關於後者，則兩種信仰同時存在，一爲「時無英雄」之信仰，故開口即曰「人才缺乏」，閉口又曰「無人可用」，另一爲「人才代有」之信仰，故主張「君子使人如器」，「良將手下無弱兵」，「聖人不隔代而用人」。姑不論實際影響如何，但從理論上言，前一信仰實屬根本「錯誤」。

三、經費與管理問題 關於管理，即指時常發生管理機關之系統隸屬問題，管理之方

法方式與程序問題。關於經費，則經費不足，使用浪費，違法舞弊等是。吾人姑從此三方面以檢討中央及地方之弊端：

甲、組織方面 依現在黨政機關而言，可謂政府之全部組織即為黨之執行機關。依政府機構而言，則除立法機關外，大都可謂為執行機關。五院制下的立法院，雖其工作含有設計因素，然非一設計機關。監察院之工作雖含有考核，然非一考核組織。至就行政院本身而言，自籌（設計）自辦（執行）或屬可能，然自作自核，於理雖屬可通，於事究不易行，因「當局者迷」，「人莫知其子之惡，莫知其苗之碩」也。事實上行政院固未嘗設有設計機關，且其自核至多亦不過自辦之考查而已。故在法理上與事實上觀察，我國行政向來缺乏設計與考核這兩種重要因素，無怪其積弊叢多也。

應設之機構過去雖未設置，而不必設立之機關，則嘗紛紛成立。此等機關，抗戰後雖曾依照既定原則，裁減合併，無慮數十，然尚不得謂已作到徹底之調整，而戰後新興機關是否完全有興立之必要，亦頗值得研究。故於實行行政機關簡單合理化之工作上，似尚未達到抗戰建國綱領之要求，仍須努力推行，方克有濟。

乙、人事方面 人事問題實為行政改革上十分重要之問題，此為今日共同之認識。至於如何解決之，時人常為不同之論斷，蓋以此問題之牽涉頗廣，不能擇一處就一地以言解決也。例如人才之來源、訓練、徵集、任用、待遇、考核、撫卹與養老，均為人事

行政上之重大問題，如不能獲得盡情合理之解決，則任何之組織與法規，將同虛設；任何之良法美制，皆不得見之實行；管理考核，縱極認真，亦必歸無效，或即因認真，而愈歸無效也。因管理考核，並不能單獨爲工作之刺激物，效率之保障品，換言之，依其性質，並非徒恃一單純機械，即可以管理考核推動也。

我國行政上人才之來源甚雜。在一般人觀念中並無「行政」，僅有「做官」，而「做官」又爲社會衆流所歸。此當與吾國之徵集人才有關，蓋十年來中央地方考試所得，僅以數千計，而中央地方政府之官吏，則以數十萬計。此種大都由私人援引而來之公務員，其知識與道德水準是否適合今日之要求，自然有研究之餘地。

公務員之訓練乃係必要（不問其過去學歷如何）。然訓練可採兩種方式：（一）分發至服務機關，於服務中受訓，西人所謂「因作以學」（Learn by doing）是也。（二）召集不同機關之公務員或未來之公務員，受集團之訓練，此即專設訓練機關之大批訓練也。關於第一項訓練，在我國通稱爲學習或實習，然據身受者言，大概既無可學，亦無可習，實不能收訓練之效，蓋機關長官有意或無意地不願負訓練之責，換言之，即不願爲國家爲後世培植人才也。關於第二項訓練，在我國設有幾多之學校與訓練班，尤以抗戰以後，各種訓練機關，如雨後春筍，到處設立，中央訓練團則集其大成。此種訓練方式，因其爲大批訓練，故較爲經濟，又因其單獨設班，故又較爲不經濟。且集團訓練必

然偏於普通，少能涉及專門；於公務員之常識及修養自有補益，於其工作技術則少有裨助。

過去公務員之任用，固多未依照任用法，然依任用法規定之任用資格以論，該法尙未能自救，何論用人。例如：（一）以革命「資格」爲進門之階，不獨混政治與行政爲一談，且有以陞官發財爲革命報酬之嫌。（二）著作物誠可爲任用之依據，然編譯與著作不分，且徒計名類，不問價值，不究內容，是人人可以「著作等身」，人人可爲高級官吏矣。曩年外交部用一科長，所有資格全與規定不合，該科長乃將其屬員所譯之「國家責任論」，一稿借用送審，結果該科長得爲科長矣。類此之例，銓敘部主管人較吾人所知尤多。

公務員陞降黜陟，考績法上自有明文規定，然辦理考績者仍是「直屬長官」，則因人事關係不按法律規定者，既在所難免；而因事實關係，欲陞無位欲降無由者，亦在所常有。馮唐老爲郎，在漢時或爲稀見，在今日則司空見慣。科員應陞科長者，因無科長缺，乃有「薦任科員」，科長應陞簡任官者，因無實缺，乃改爲「簡任待遇」。究其原因，實由上壅而致下塞。上壅之所以，在於「致仕」者少，而「宦途奇狹」，且官至部次長，往往無績可考，八九年來，任「政務」次長者，大政百變，而人不更動，功不見賞，罪不見罰，其事固亦多有。於是使全部行政機構成爲血液不流動之殭屍。

公務員之薪俸問題，自公務員之觀點言之，可謂爲生活問題，自政府觀點言之，則應爲效率之鎖鑰問題。目前我國正遭遇此嚴重問題，不可以財政的理由而拒不解決也。時人每以官貪由於俸薄，故主厚俸養廉。其實此乃真理之一半，若不以另一半補足之，則其實行仍爲跛足的。以厚俸如不能養老，仍難望其養廉。故養老卹金制之必須確立，普遍實施，又不問其爲平時或戰時也。

政府不注意選任主官，而欲其注意選擇僚屬，此乃於理於事有不可能者。試問誰能在張宗昌式之主官下生存！遑論發揮所長，用其所學耶！今日不必有張宗昌其人，照今日之困難，仍爲假定主官無問題（危險之假定！）而喊「人才缺乏」，「無人可用」，斥青年爲好生歛望，希圖倖進。上下相賊，吏治乃至杌隤不堪。其實在理論上此事至易解決，卽爲主官者如眞係人才，依唯賢知賢之原理，其所用何至絕無人才？如主官本身卽非人才，其所用何能有人才，人才又何能並何從爲其所用耶？在事實上，今日因地域政見關係，主官才具之選擇，受種種限制，不獨不能旁求俊彥，卽本黨同志，恐尙須論門戶，分派別，則所謂人才又何從出。主官既不易得賢。則知賢者又爲何人！

丙、經費與管理方面 關於經費有兩大問題必須提出，其一爲中央機關及地方機關經臨費須如何確定，其預算須如何編制，始可充分且靈活地適應戰時諸般新興事業之需要？此乃財政上之專門問題，須由專家詳議解決之道。目前吾人所能確說者，卽中央與

地方之行政經費，就一般言之，均不充分。

關於經費之第二問題，爲如何始可避免浪費中飽，使公款與私人金錢有同等價值？換言之，即不論用公款者作何打算，政府必有法使之動用公款，恰如掏私人之錢包也。現行會計制度所要求者，爲手續之完備，票單格式之合法。若以爲如此即可免去數千年來之積弊，實屬欺人之談。一般之意，以爲行政上「揩油」殆成必然現象。此在目前或確屬如此，然若因此謂爲無法可制，則又未免失之過於悲觀。

購置浪費之最大原因，在於買賣兩方共同舞弊。據一印刷公司經理言，凡私人可以一元買辦者，政府至少須出一元二三至一元五角。且因拒絕開偽單據，彼曾受營業上之莫大損失，終於「經營」戰勝良心，彼亦不得不從「俗」云云。使用浪費之最大原因，應爲公務員之缺乏愛國心。某君嘗親見有公務員以辦公之十行紙，供其夫人產後填血之用。視公物如仇敵，於此可見一般矣。

我國行政機關內無「絕對服從」之觀念，然我國行政法並未因此而充分發揮其作用。此則因我國官規採一絕對形式，即主官萬能是也。一機關對內對外之行文，全用主官名義行之，其他官員乃主官之顧問，助手，書記，差役，在法律上既無單獨處決事務之權力，故亦無此責任。事實上部屬幾處決全部事務，主官向少顧問其詳。夫權力與責任乃同位者，權力不在，自無責任；責任不在，亦無權力。今日之問題爲：爲求行政效

率增加，權力（自然連同責任）是否宜分屬或下逮？吾人於此不難作肯定之答復。次一問題自爲如何分屬矣。吾國舊說帝王之職，在論一相；宰相之職，在選百官；百官各治其事。此即權責分屬之簡單形式，其原則在今日仍可適用。今日最顯著之困難，爲權力欲其集中，責任欲其分屬，（此何由可能！）結果則權力因不能充分運用而致曠廢，責任亦因不能旁貸而致落空。一訴諸法律，必成爲「打官話」，而「打官話」又爲我國上下素極厭聞之名詞。

所謂行政效率，係由兩種因素構成，其一爲經濟，即人力物力財力與時間之經濟；其二爲成果，即工作之結果與預期之目的完全合致也。關於我國行政上人力物力財力之浪費，可不贅述，至於時間之浪費，舉一簡例，即可說明。設有甲乙兩機關有事函商，依我國現行手續爲：

甲部長↘次長↘司長↘科長↘科員
 （參事）（祕書）
 乙部長↘次長↘司長↘科長↘科員
 （參事）（祕書）

經過如許階層，益以抄繕用印收發登記，至少須一週始可有一次之往還。若依改良手續，則爲：

甲

主管人員

←

→

乙

主管人員

如此，則二日之內，公文至少可往還一次，不獨時間經濟如許，且省卻許多手續與紙墨，稽其效果並無異也。

至關於公物之保管，發放，公共設施以及圖書檔案之管理，在我國目前行政上或尙付闕如（如衛生醫藥娛樂之設施及圖書之購置）或弊端層出（如公物及檔案之保管及公物之發放領用等），限於篇幅，不能贅述也。