

美國行政效率局論

正中書局印行

574.525
4465



版權所有
翻印必究

中華民國三十一年十二月初版

美國行政效率局論

全一冊 實售國幣七角

(外埠酌加運費郵費)

編著者	蔣 默 振
發行人	吳 秉 常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

吳金榮校對

(1556)

自序

國內政治現有一迫切的要求，即如何始可增進行政效率。這種要求，以在戰時爲尤甚。這本書就在給國人以美國的經驗，美國解決這問題的經過，著者相信可作我們的珍貴參考。

這本書是在哈佛大學何爾康(A. N. Holcombe)教授指導下寫的博士論文，他曾一度在效率局工作。當著者廿八年寫這書時，父親新死，經濟困難，不是何教授的鼓勵，決難完成，著者在這裏表示很深的謝意。

書中名詞，必要時附以原文。語氣係根據原文再寫，有時未免帶幾分翻譯性質，但著者在書中曾極力避免這點；至引文亦附以出處，以便後來讀者更進一步的研究。

謝默歌

三十年六月於重慶

目次

第一章	歷史	……	一
第二章	工作	……	三
第三章	國會的監督	……	七〇
第四章	組織	……	七五
第五章	結論	……	八〇

第一章 歷史

美國爲增進行政效率而實施的種種改革，一直在試驗與錯誤的過程中；每每當時以爲很滿意的改革，但隨即發現不是對症的藥，於是又來一番改革。政治是千變萬化的，今天的問題與昨天的問題，看起來雖一樣，但骨子裏已起變化，所以政治問題的解決，永遠不會有終了的日子。美國想解決行政效率這個問題，在行政效率局未成立前，已經作了種種試驗。遠在一八七八年，就指定了一個委員會，專門研究政府各部支配公款的必要改善。一八一八年有衆院委員會(House Committee)的產生，對各部文書處理，曾作改革的研究。關於緊縮問題，很早亦已注意，一八二二年和一八二八年有所謂緊縮委員會的成立；往後一八四二年和一八八二年，又有類似的機關產生；但最重要的還是下面的幾個委員會：一八八七年到一八八九年由參議員科克呂(Cockrell)所主持的參議院特別委員會，一八九三年到一八九五年的科克呂多克雷委員會(Cockrell Dockery Commission)，一九〇五年到一九〇九年的克蒲委員會(Keep Commission)，以及一九一〇年到一九一三年的總統經濟效率委員會(Presidents Committee on Economy and Efficiency)。

上述幾個重要委員會中，只有克蒲委員會和總統經濟效率委員會與本文有關，這兩個

委員會的報告，極爲以後主持行政效率局的負責人所注意（註一），當時研究過的問題，以後還不斷的由效率局從事研究。我們爲充分明瞭當時的工作情形以及其對於日後的影响起見，下面用專章來分別敘述。

一 克蒲委員會

克蒲委員會又名部的方法委員會（Committee on Departmental Method），委員會以克蒲名，是因爲當時財政部次長克蒲（C.H. Keep）爲該會主席的原故；其他委員有郵政副總裁黑溪科克（E.H. Hitchcock）、工商部次長繆雷（L.O. Murray）、協作委員格賽德（J.R. Garfield）、以及農業部的森林總辦賓錢特（G. Fincher）。該委員會由前羅斯福總統於一九〇五年六月設立。總統的意思，是爲了要該委員會找出政府日常行政不合理的地方而加以改正。

該委員會因爲沒有固定的經費，沒有聘請專家，所有會內工作，都由政府原有人員担任；爲工作進行便利計，成立了無數的小組委員會，作特殊問題的研究。該委員會最重要的成果之一，是職位分類和厘訂薪俸等級。當時華盛頓的薪俸支給是根據一八五三年和一八五四年的國會法案，除國務部和司法部外，該法案將事務官分成四等。官吏的陞遷，並不是依其工作能力，而僅注重其服務年限之長久；每每擔任艱難工作的人，其報酬較擔任輕易者爲少；再則，做同一工作的人，而待遇至不一律。該委員會看到這種情形，認爲

有徹底改革的必要。遲遲不得法，待遇不公平，根本就沒有效率可言。因此該委員會就建議下面三點：（一）低級薪俸之規定，務使其能做到吸引人員到政府裏來；高級薪俸之規定，務使專家長材能樂為政府用；（二）薪俸之等級，須為陞遷最有效的鼓勵；（三）薪俸等級須與工作性質和責任一致（註三）。總統根據該委員會的建議，曾以關於薪俸的估計咨送國會，但國會沒有予以採納。

另一個重要的建議，是關於官吏退休金的規定，據該委員會的報告，包含下面三點（註四）：

（一）退休金以公務員自儲為原則，政府的補助，限於自儲不足之公務員。

（二）每一公務員須繳足自己應得之退休金，以便將來十足支取。

（三）退休金的繳納，依服務年限逐漸增加。

上述退休金計劃是出自白朗（H.D. Brown）的主張，他並且作出詳細的估計表，以後行政效率局的研究，就是以白氏的主張為藍本，他可說是最初注意這問題的一人。退休金的設置，當然可以提高公務員的工作效率。

購買問題，亦曾經過克蒲委員會的悉心的考察。這問題在一八九三年多克蒲委員會已開始注意（註五），但從沒有想到使購買物品標準化；當時政府各部可自由的向商人接洽，毫不相謀的各買各的東西，當時各部用的鉛筆計一二三種，墨水二八種，筆二七八種，

同一的物品，購價不同；像這樣的情形，浪費是不用說的（註六）。

克蒲委員會曾向政府建議改良購買方法，主張在工商部下設立一供應總委員會（General Supply Committee），由各部會處各派一專家組織之，其任務在決定購買計劃，訂立合同，統一購買（註七）。當時國會雖沒有採納這個建議，但一九一〇年六月，財政部卻設立了一個供應總委員會，這當然是受克蒲委員會建議的影響。

此外，克蒲委員會又提到財務行政的缺點，在一九〇七年的報告書中，指出當時財務行政的欠完全，主張採用複式簿記（註八）。

（註一） H. D. Brown: *Your Watchdog in Washington*, Independent, 104238, N. 1920.

（註二） G. A. Weber: *Organized Efforts for the Improvement of Methods of Administration in the U. S.* A. pp. 74—81.

（註三） Estimates for the Salaries in the Executive Department and Establishments 1908, p. 7.

（註四） Superannuation for Civil Service Employees of the Government, 1908, p. 8.

（註五） Contracts for Fuel and other Supplies for the Departments, 1893, p. 2.

（註六） Purchase of Department Supplies, 1906, p. 17.

（註七） 同上, p. 2.

（註八） Treasury Bookkeeping, Jan. 19, 1907. "Report of the Committee of the American Association of Public Accountants on Treasury Bookkeeping".

二 總統經濟效率委員會(註一)

經濟效率委員會是行政效率局的前身。牠的工作範圍比克蒲委員會爲擴大，克蒲委員會的經費只五千元，而經濟效率委員會則多到十萬元。該委員會的人選也比前嚴格，主席是紐約市政府研究所所長克里夫蘭(F. A. Cleveland)；其餘的委員有國勢調查所副所長魏勞畢(W. F. Willoughby)，運河區最高法院助理法官瓦維克(W. W. Warwick)，行政法教授古得諾(F. J. Goodnow)，會計師漆斯(H. S. Chase)，郵政部審計謙斯(M. C. Chace)最初爲秘書，後來他也是委員之一。

最初主持該委員會的是總統秘書諾爾登(C. D. Norton)。總統要每部都成立一委員會，以便合作。經濟效率委員會的目的，在尋求新方法，使各部工作的推行，更爲經濟，更有效率；必要時並建議國會從事種種的改革。該委員會的工作計劃，包含政府各機關聯繫問題，工作條件影響工作人員效率問題。此外國家預算，財政程序，以及行政管理等問題無一不涉及。

在人事行政方面，該委員會對官吏的任命方法，考績制度以及退休制度等，都會有過詳細的研究。關於任命官吏方法，該委員會還做了一個特別報告(註二)，由塔虎特(F. H. Tamm)總統送交國會，報告裏縷述必須採取的辦法。據委員魏勞畢說：這個報告，不僅可使入

事更有效率，同時還具備許多別的好處（註三）。至於經濟效率委員會所定的考績制度，說起來却很簡單，先找出守時、專心、正確、勤勞、能力等因素，然後將公務員照百分標準評定之（註四）。當時經濟效率委員會會派白朗參加專門討論國家銀行抵償處考績的聯合委員會，到了一八九二年，國家銀行抵償處就有了考績制度的設置，這是政府機關採用這個制度的第一次。

考績制度之採用，與俸給當然有密切之關係，俸給因考績而調整，考績百分率高的，俸給亦成正比的增高，反是則亦降低，低級職員可說是能做多少事，就能拿多少錢。以後文官服務委員會（Civil Service Commission）和行政效率局都極力講求考績。

經濟效率委員會並想將職位分類，使俸給趨於一律，做到同工同酬之地步，同時並想訂出退休制度；但該委員會的工作，卻未超過克蒲委員會的範圍。

④「對政府機構之調整，經濟效率委員會也曾為極堪注意之建議，該委員會認為「真的經濟由於組織之健全」（註五）。該委員會對於一般政府機構及個別機關均有所研究，並將研究所得製成報告，第一個報告討論可歸部的政府事務，第二個報告討論特殊事務之組織與活動，第三個報告討論含有技術性之組織而為政府各機關所共同具有者。上述幾種報告，總統視為十分重要，因為這是破天荒第一次作研究，想知道政府之組織與其相應之活動，總統對這次的研究認為是空前。他說（註六）：」

「這個龐大的組織，從沒有當做一整個行政機構來研究過，從沒有詳細考慮其相互的關係，從沒有詳列其各種活動或將各種活動歸類而明示以政府所作所爲，從沒有將職掌上述活動的機關詳細研究過；亦從沒有研究過一個機關應掌一種職務，使無浪費重複和在事實可能上研究所有機關之完整，爲最經濟與最迅速的公務執行」。

上述的各種報告，雖有價值，但國會並沒有採納。此外經濟效率委員會，並對預算制度有所建議，認爲聯邦政府如不採用世界各國以及美國各邦業已推行之完善預算制度，則一切改革，均屬枉然。總統亦深以該委員會之意爲然，委員魏勞華氏曾在他所著的行政學原理一書中提到這點（註七）。該委員會對預算問題有兩個報告，第一個報告題爲「中央預算之必要」，包含三部分和一附錄，第一部分論國會與總統府現存之預算，以及預算法案。第二部分爲建議，第三部分爲建議預算格式。第二報告完全從實際觀點上，用預算格式做成一九一四年的概算。國會對上述建議，當時置而未理，直到一九一二年六月，國會始通過中央預算制度法案。

最後，經濟效率委員會對公文處理亦極注意，諸如公文收發、公文謄寫、以及如何以節省勞力的方法來處理公文等（註八）。此外，該委員會並對政府會計及各機關會計有所研究。

從上面的事實看起來，我們知道經濟效率委員會難於無不研究，無不考察。依主席克

里夫蘭的見解，政府的浪費和無效率，原因非止一端，如拘泥一格，決無法知道癥結所在。他說最顯明的浪費和無效率，是人事的不健全，既無考績制度，又無職位分類與支薪標準，何能求工作之著成效？另一個浪費和無效率，是組織的不健全，職掌與組織不相適應，其結果，重複和不負責任的毛病，自無法避免。克氏又指出最浪費和最無效率的就是沒有預算制度，換言之，無預算即無計劃，每年花偌大的錢，而不知錢之作何用？克氏最後謂科學管理之缺乏，亦為浪費無效率之原因，克氏以政府管理較工商業界不知落後若干年，政府應急起直追，取工商管理之長而利用之（註九）。

上述建議，雖極中肯綮，但國會另有一種看法，認為舊的方法比較新的方法，花費較少，所以沒有採用。一九一三年國會停止了該委員會的經費，牠的工作，就從此告一段落。

自朗以為經濟效率委員會的所以失敗，是由於該委員會的委員到各機關工作時作親切耐心的研究考察，未能取得公務員的信任與合作，同時又未能替那些被考察研究的公務員們設身處地着想，使他們覺得這種改革是出於他們本身的利益，而不是為了委員會想藉此獲得功勞（註十）。

（註九） G. A. Vaher, pp. 84-85.

（註十） "Methods of Appointment", 1912, H. D. 670.

(註三) W. F. Willoughby, *Principle of Public Administration*, p. 276.

(註四) Message of the President of the U.S. Transmitting the reports of the Commission on Economy and

Efficiency, Jan. 8, 1913, H. D. 4262.

(註五) Message of the President of the U.S. on Economy and Efficiency in the Government Service, H.

D. 458, p. 3.

(註六) 同上, p. 4.

(註七) W. F. Willoughby, p. 436.

(註八) Message of the President of the U.S. on Economy and Efficiency in the Government Service, p. 11.

H. D. 670.

(註九) F. A. Cleveland, "Causes of Waste and Inefficiency in National Government", *Review of Reviews*.

H. D. 471, April 1913.

(註十) "Your Watchdog in Washington", p. 238.

三、效率局隸屬文官服務委員會時期

總統經濟效率委員會之未完成其任務，已如上述，但問題仍未解決，公務員之不講求效率如故，職權混淆如故，國會有見及此，於是另成立一個組織來繼續該委員會的未完工作。一九一二年八月二十三日，國會通過了一個法案，要文官服務委員會根據各機關的考績紀錄來訂立一種考績制度，規定最低限度的考績標準，公務員要沒有達到那個標準，就

不能陞遷，要是低於那個標準，就降級或撤職。各機關所有關於這方面的紀錄，都送到文官服務委員會，但榮譽海陸軍人，即使未達到標準，只須他們的工作有好的評語，就免予降級或減薪。

一九一三年三月，國會撥了一萬五千元去推行上述工作，國會要文官服務委員會做種種考察，將其結果向總統報告，並要其向國會報告工作進行情況和所撥款項的詳細用途。文官服務委員會就用上述的款項，在一九一三年同月成立了一個效率司 (Division of Efficiency)。隨即開始工作。白朗以曾經服務於克蒲委員會與總統經濟效率委員會，就被任為司長。

文官服務委員會所成立的效率司，極力改正經濟效率委員會的失敗。經濟效率委員會下的小組委員會，多由任職機關人員組成，其結果任職公務員以公務繁劇，多未能盡責，且政府組織，有如機器，內容繁複，問題衆多，亦非伏案終日之公務員所能詳細探究。效率司的辦法，則在搜羅專家，為總統及各行政首長研究特殊組織問題以及行政方法，製成建議，以供採擇。

效率司與經濟效率委員會的觀念完全不同，作風亦異，效率司派員往各機關考查，多半先徵得主管長官的同意，如研究某一問題，則與有關之負責人員接洽。該司司長曾宣示下列六個原則 (註1)：

第一、合作而非強迫——大概政府機關都不願有局外人來命令他們用許多人，支許多薪和做某一件事。第二、不宜傳——考察結果，最忌在報紙上發表，因為沒有一個機關願把自己的缺點暴露出來。第三、含有貢獻意味而非監察性質。第四、具實驗性減少理論。第五、考察工作有組織有計畫。第六、爲公論而不含黨派之見。

根據上述原則，我們看效率司在一年之中，做了些什麼事情？下面是節錄報告中的一段：

工作一開始就很清楚的看出，假若以後的研究考察，發現行政方法有變更的必要，則先訂考績制度，殊毫無用處。在舊的方法下適用的考績標準，未見得能在新的方法下適合；而且新的方面採用之後，尚需經過相當時間才能實施考績，因此之故，一切想訂立考績制度的工作，只有暫停，而效率司惟要注意研究行政上的其他需要。至對政府各部，效率司曾講求種種方法，剷除積弊，諸如官場惡習，工作重複，以及勞力浪費等。

嗣後國會又增加了效率司的經費，同時擴大了牠的職權。第一、那次的增費，國會使其含有永久性，而非解決一時問題的臨時機關，因之，效率司在性質上具備一層新的意義。第二、效率司不僅負責訂立考績制度，同時國會要牠考查各種人事行政上的需要，工作的重複以及各機關方法上的改良等（註III）。

（註I）"Your Watchdog in Washington" p. 258.

（註II）Civil Service Commission Report, 1924, p. 13.

（註III）G. A. Weber, pp. 105—6.

四 效率局單獨設立

效率司設在文官服務委員會，並沒有達到預期的結果，這從國會的辯論裏，我們就可以知道。國會議員指出兩點理由：第一效率司和文官服務委員會沒有十分融洽，該委員會的人員大都不適於做效率司的工作，該委員會傾全力於文官法規的執行，自無餘力顧到行政效率的工作，因此效率司的工作計劃很受限制，該委員會的政策殊難使效率司提出有利於其自身之報告（註I）。其次的理由，是效率司未具有其應該具有的權力，其工作每受含尊戴意的主管長官之牽制和阻礙，效率司沒有權直接到各部去；發現了各部缺點時，也無法奈何牠們（註II）。

國會爲使工作進行順利，同時爲給效率司以較大職權起見，決將效率司從文官服務委員會劃分出來，將軸改爲獨立機關，改名效率局(Bureau of Efficiency)。這次國會之設立效率局，並非根據獨立的法案，而係附在一九一六年二月赤字預算案三十七章。效率司設在文官服務委員會僅有三年，在短短三年中，實在沒有表現什麼成績。

一九一七年預算法案，對效率局沒有大的變更，經費是增加了，職權如考察統計和考察其他重複工作以及講求行政方法等，與一九一六年所訂下的仍然一樣；但國會零零碎碎的要效率局做了許多工作。

一九一六年五月，參議院要效率局作公務員養老金的估計(註三)，同月衆議院要效率局替內政部之印領安事務所設計一種簿記與會計制度。九月國會又要效率局改良支付卹金制度，用科學方法簽發和審核支票，在同一法案，國會要效率局研究賦稅局工作程序的改革，向財政部提出報告。

除上述零碎的工作而外，一九一八年的預算法案增加了效率局六種特別職權(註四)：

一、研究會計方法的改善，將其研究結果呈報財政部與國會。
研究國庫分課之工作，看那部分工作可移到其他政府機關如聯邦儲備銀行或農民銀行；爲作此種研究，效率局可調閱政府機關各種檔卷，並以其研究結果，呈報財政部及國會。