

目次

統計與行政三聯制	吳大鈞	(一)
統計與黨務	徐恩曾	(一三)
統計與戶籍	陳長衡	(一六)
統計與財政	衛挺生	(二六)
統計與教育行政	朱君	(二九)
統計與軍事行政	鄒依仁	(四五)
統計與交通行政	王仲武	(五二)
統計與社會行政	汪 浩	(五六)
統計與農林行政	趙葆全	(六八)
統計與都市行政	李惠園	(七七)
統計與糧食行政	陳正謨	(八六)
統計與鹽務行政	潘海珍	(九三)
統計與國營事業	曹立誠	(九九)
統計與壽險事業	羅世長	(一二)

行政與統計

統計與國勢調查

唐啓賢 (一七)

統計與社會調查

言心哲 (一三八)

統計與行政工作

鄧堯傑 (一三一)

統計與工作競賽

朱祖晦 (一三八)

統計與工作考核

趙章黼 (一四九)

統計與工作效率

張照營 (一五八)

統計與統計制度

李 椿 (一六五)

行政統計與統計制度

俞劍華 (一六七)

行政統計與統計行政

隋一飛 (一七一)

編後記

(一八〇)

統計與行政三聯制

張大鈞

一、統計與行政三聯制之關係

統計一辭，源出于拉丁文 *status*，意為一種政治情形，故最初統計學研究之對象，為國家政治之狀況；惟其範圍較狹，僅限于人口及財富等統計而已。時至近代，舉凡自然狀況，與政治、社會、經濟等情形，莫不有賴統計，以推求其真理，兼濟其實用；其應用于行政上所發揮之功效，尤勝于往昔。

所謂行政，即執行國家政策之意。美儒 Goodnow 曰：「政治乃社會國家意志之結晶，行政即此結晶的意志之執行。」故行政與政治有別。所謂行政三聯制即行政之計劃、執行、與考核三者連貫實行之意，其理論基礎建築在「總裁所講之「行的道理上」。夫行政之重心在「行」。「行有行的法則：（一）必須有起點，（二）必須有順序……（三）必須有目的，（四）必須是經常的恆久的」。

行政三聯制既重在「力行」，則其實踐上應合乎行之法則，自不待言。惟如何始合乎行之法則，一方須持正守經，一方又須權宜應變，勢必權衡事實，體用兼備。換言之，欲「行」而合乎「法則」，須以一種科學之方法以為經緯，俾條理分明，得以實事求是，精益求精，而繼續不斷，貫徹始終，則吾人之事業未有不成功者。此科學之方法為何？即統計與行政三聯制。

計是。故統計爲實施行政三聯制之要件。試以行政三聯制之計劃執行考核與統計之關係，分別研究於後，以爲此義：

甲 統計與行政計劃

所謂計劃，即方案之意，其進行也，有一定之階段。行政計劃成立之階段，爲（一）搜集關於人、時、地、物、事各方面之資料，加以整理；（二）根據已整理之資料，加以分析及綜合之研究；（三）以研究之結果，製作總方案與分方案，并求其聯繫。在此三種階段中，吾人均可應用統計，詳情有如下述：

（1）就搜集資料方面言 總裁謂：「外國一切組織之健全，事業之進步，未嘗不得力於調查之精，統計之確，無論一草一木，莫不有調查統計」（全國總動員的意義）。蓋統計爲以數字表徵社會與自然現象或事實之靜態與動態的科學。其數字之來源，不外調查與登記，有完備之調查與登記方法，始能根據吾人之目的，搜集精確之資料也。苟計劃而爲「閉門造車」，不顧實行之困難，則必至半途而廢。

（2）就分析歸納方面言 有正確之資料，即可根據行政計劃之最高原則，探求人、時、地、物、事之各種關係，加以分類綜合，並求其相關之程度，然後通盤設計，則所制定之計劃，始適合吾人之要求。譬如預算，設無此種方法以控制之，「簡直就是一盤爛帳，愈弄愈糊塗，每年度的預算，我們就無法看清楚，也無法把我們的計劃實現出來一

（行政三聯制大綱）。此雖統計方法運用之一端，然亦可知計畫之設計，有賴於統計分析歸納以爲運用之程度矣。

（3）就統計之結果言 「過去中央與地方政府做事不是無計劃的，祇因爲那些計劃都是零碎，或各別去打算，因之各自擬議，各一執行，不能集中在一個大原則下制定出來，結果祇有枝枝節節，不是各種計劃彼此不聯繫，就是彼此失其輕重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突或重覆浪費的毛病」（行政三聯制大綱）。過去計劃之所以失於不集中，不聯繫者，實屬不能運用統計結果所致。統計結果可明示事實之主要與次要的程度及其相互關係，則制定之計劃不致輕重倒置、緩急不分，而各種計劃亦得彼此聯繫、切乎實際，以收執行之效果。

乙 統計與行政執行

在執行方面，論者每多忽視統計之因素，僅以爲忠實執行爲已足，實爲錯誤。蓋計劃雖立，然部門繁多，如何執簡以馭繁、條理分明，均有賴于統計。總裁曾謂：「大家看組織的要件雖有幾個，然而最後最要緊的還是『數』，無論『人』『事』『時』『地』『物』一切都要有『數』，然後才有組織可言。數愈精確，便組織愈完善，效能愈強大，一切事業愈容易成功」。所謂「數」，乃「依據事業之規模與組織之範圍，將人事時地物五者分別統計，以期準備齊全，配置適當，而使預定之事業順利進行，理想之目的儘早達到」（政

治建設之要義。故統計爲健全組織要件之一，有健全之組織，始能負執行之責。「現在各機關中對於政令之執行，爲什麼會變成遲緩散漫，甚至到最後毫無結果的現象，就是因內部組織不健全之故」（行政三聯制大綱）。由是以觀，計劃之執行，其基礎在健全之組織，組織之健全，又賴統計爲其主要件。茲將總裁所示嚴密執行程序中之三種制度，其與統計之關係，述之如下：

（1）建立幕僚長制度以運用統計爲前提：「現在大多數的機關長官犯了兩種毛病：一種是什麼事情都不理的，一種是什麼事情都要理的」（行政三聯制大綱）。前者所以不理事，正以事之繁瑣，不知如何着手，後者所以事必躬親，乃以爲人不若己，二者均屬認識不清，以致對於事務不能執簡馭繁，安能得其要領。統計之功用即在執簡以馭繁，如行政長官能運用統計，知事之大者遠者，由自己處理，以事之小者瑣者，委之於幕僚長，則機關之中心工作，得以竭力推進矣。設機關長官不能執簡馭繁，雖有幕僚長之設置，仍不能推進事業。故幕僚長制建立之先，應有統計方法以處理事務，始能增進行政效率。

（2）分層負責制需統計方法而建立：分層負責制「就是各級機關無論大小職務，皆要訂定辦事細則……自視書長處長科長科員等均應有明顯的法律上的權責，使功過有歸」（行政三聯制大綱）。此即「職位分類」。將職位之等級及其工作，逐一予以釐訂，樹立其標準，此種標準則須以統計方法，對人、時、地、物、事加以分析後確立之。標準既

立，又復根據事務之性質，製訂各種完確之登記簿冊，以記載本機關內各等級職位人員經辦事務之經過及其成果。此種登記所得之資料，亦即統計之原始資料。夫然後「不特可以得到執行上的敏捷，并且因為責任專一，功過分明，對於放核的工作，亦必比較現在容易着手」（行政三聯制大綱）。

（3）分級負責制有賴統計之推動。執行之工作可分為二：一為本機關直接執行之工作，一為命令下級機關執行之工作。其在後者上級機關應有詳細控制辦法。然製訂此種辦法，絕非僅憑主觀所能臆事，應以客觀之統計方法，將職務分類，規定其軌範，以便下級機關之執行，並應將「職權」劃分清楚，俾下級機關得於其權責範圍內，忠實執行，然後上級機關始能控制。「分級負責制」乃總裁多年經驗之結晶。其主要原則在維持機關之完整性，其先決條件則為「職務分類」及「職權分類」之清楚，亦即總裁所謂之「詳細控制的辦法」之要領。準此，則統計乃推動「分層負責制」之原動力，自屬無疑。同時為達到控制之效果，則應根據職務分類與職權分類之結果，擬訂各種表冊，命令下級機關以統計方法紀錄其執行之狀況與結果，報告於上級機關。如現時各機關之工作報告，即是一例。

（4）運用統計方法得有確實之工作紀錄。行政執行之目的在求忠實之實施，表現忠實之實施，有賴確實之工作紀錄，此理至明。然過去各機關執行事務何以多無確實紀錄

者，蓋由於不能運用統計方法，以爲記載，因而執行時效及其成果如何，均不能隨時記載，以致編造工作報告時，不得不憑空捏造，冀圖塞責耳。苟行政之執行，能運用統計方法，將工作之實況逐一記載，則由此項記載，可知其時間之久暫，及其成敗如何，所有以往籠統不實，浮誇濫報之弊，自可免除。

(5) 運用統計方法以控制執行 行政工作千頭萬緒，而變化無窮，此種複雜之事實，自需有統計方法常用紀錄，方不致湮沒事實之真象，前已言之。惟此種記載之事實真象，如何能察知其變遷狀況，測其因果關係，以爲控制之根據？實有賴於統計方法之分類、分析、比較、歸納諸步驟，以求其客觀因素，則執行之機關，不特可由此而得指揮之方，即上級機關亦可得而施以監督。夫然後，總其所示之控制執行方法，始得實現也。

丙、統計與行政考核

「廣義的行政考核的工作應該分作兩大類」——「一種是政務的考核，……一種是事務的考核」(行政三聯制大綱)。政務考核爲根據既定政策，考核其事業整個之成敗，事務考核，在縱的方面，可分爲(一)上級監督機關之考核，(二)上級直轄機關之考核，及(三)機關自身之考核。在橫的方面可分爲工作人員與經費三項：工作之考核爲根據既定計劃，考核其進度及實際效果如何，經費之考核爲根據預算決算考核其經費之支出，於工作上是否發生預期之效果，人員之考核，則在支配之適當與否，以及工作與能力是否相稱等。夫

考核之對象與方法儘可不同，但欲求考核結果之能臻公平與迅速，則在運用統計方法。

(1) 統計爲公平考核之標準方法。考核工作如何公平確爲一大困難問題。設有兩經征機關，稅源相若，稅率相等，而所得征收之總稅額，則有多寡，若僅憑總稅額數字以定其成績之優劣，實屬錯誤，必也以其費用與總稅額之比，及其人員數與總稅額之比，分別視察，高者爲優，低者爲劣，然後賞罰始能分明，功過始有所歸。此種對比，即統計中相對數比較之方法，亦即求考核公平之標準方法。

(2) 工作人員與經費之關係唯統計方法能分析之。考核之目標既爲提高行政效率，而行政效率之提高必須行政之人員盡其才、財幣盡其用、物資盡其利、工作時間盡其效、事務居其功，五者之間關係密切，而以後者爲其成功之要件。吾人欲知其關係若何，厥爲運用統計方法。蓋相關程度之分析，爲統計之重要部份，故用供考核之各種資料。就工作人員經費加以視察分析，即不難得其配合程度如何，進而研究其性質趨勢變動及因果之關係，得有一種正確之觀念，始可考核各種事業之成敗、工作之得失。

總之擬訂行政計劃所根據之資料，爲過去執行考核之結果；行政之執行係根據計劃，逐步實施，行政考核則以計劃爲本，對執行之客觀判斷。總裁謂：「凡是一個計劃或一種事業，在實驗的時候一定發生許多現象；或是好的，或是壞的，或是成功的，或是失敗的，我們就應當對這一羣的現象加一番分析和統計的功夫，以發現我們的缺點在那裏，

而我們的計劃之正確性，和事業的進展達到什麼程度，以及將來應該取什麼方針，走什麼進徑」（科學精神與科學方法）。此知知數語，充分說明行政計劃與執行與考核三者之聯繫及其實施，需要統計之程度的如何殷切。吾人已知統計之方法，在搜集資料之初，是有目的，進行搜集時是有進點、有順序、有條理、有步驟、亦經常恆久；所得資料如何加以分類、比較、分析、歸納，是科學之客觀方法，研究之結果，為吾人所欲求之真理，亦即指導吾人之事業成功的最高原則，以言與「行之法則」比擬，無一不是力行之要件，行政三聯制為總裁力行實學之實踐，其最高理論之根據為「行的道理」，則行政三聯制之實施，自以統計為力行之要件，理固宜然。

二、行政三聯制所需之統計及運用

上述統計為實施行政三聯制之要件，則行政三聯制所需用之統計為何？實有一述之必要，依據統計法第三條之規定，政府應辦之統計有左列五種：

一、基本國勢調查之統計 基本國勢調查，包括國家之人民、土地、資源、及政治、社會、經濟、文化等同一時期內舉行之普查，此種普查目的，在周知國家之人民、土地、資源、及政治、社會、經濟、文化各種在某一時期的概況，以為一切政治設施之參考，譬如由人口普查，吾人可知全國壯丁數，以為實施役政之標準，學齡兒童數為初級教

育設施之根據，成年文盲數爲社教措施之張本，其他各種普查，無一不可爲施政之標準也。

二、各機關職務上應用之統計。據統計法施行細則第十四條之解釋：「各機關職務上應用之統計，包括舉凡可供各該機關擬訂其施政計劃與行使其職務所需之參考資料」。由此可知各機關職務上應用之統計，爲行政計劃與執行之所需。其來源則多爲就基本國勢調查之統計，及其他機關所辦公務之統計，加以整理改編而成。

三、各機關所辦公務之統計。公務統計爲各該機關執行職務經過與結果之紀錄，不僅爲記載執行時經過之情形所必需，亦爲行政計劃及考核之所本。依據統計法施行細則第十條之規定，凡（一）可以表現施政計劃推行之成績與程度者，（二）可以表現工作之效率與每單位之費用者，（三）可以表現財政收支之狀況者，均應詳實加以記載。其中第一項爲工作考核之資料，第三項爲經費考核之資料，第二項則爲工作與經費二者之相關的考核，此爲公務統計爲行政考核之所本，理至明顯。準是以論，計劃需要公務統計以釐訂之，執行本計劃之所定逐步實施，又賴公務統計以記載其經過與結果。在執行之中或執行之後，據此記載以爲考核，更據此記載與考核之結果以爲設計，此即公務統計之循環作用，亦即行政計劃之計劃執行考核聯繫之要件也。

四、公務人員及其工作之統計。公務人員之統計包括各機關及所屬各部份之組織、編

制、員額與公務人員之資歷、等級、薪給以及進退、遷調、獎懲之記載，公務人員工作之統計包括各個公務人員經辦各項職務之成績、效率與所費，以及日常辦公、到退、請假、出勤等情形，由是以觀，公務人員統計為各機關履行分層負責之準繩，公務人員工作之統計則為人的考核之所資。故公務人員及其工作之統計實為聯繫行政執行與考核之基本方法。

五、各機關認為應辦之其他統計 此種統計視各機關處理公務之目的而異，或為擬訂行政計劃上所必需，或為行政執行上所應用，或為行政考核上之補充資料，未可概論。

上述五種統計除第五種不佔重要外，歸納言之，在行政計劃上應用之統計有三：一為基本國勢調查之統計，二為各機關所辦公務之統計，三為各機關職務上應用之統計；在行政執行上應用之統計有三：一為各機關職務上應用之統計，二為各機關所辦公務之統計，三為公務人員及其工作之統計；在行政考核上應用之統計有二：即各機關所辦公務之統計與公務人員及其工作之統計是也。就行政三聯制之運用言，則以基本國勢調查各機關所辦公務與公務人員及其工作之統計最為重要，前一者為構成行政計劃之客觀要件，後二者則為行政計劃執行考核三者之各別的及整個的骨幹，行政三聯制之實施，實有賴此三種統計之推動。然而如何充實健全此種統計，以為行政三聯制之運用，確為今日吾人急待努力者。

有健全之組織，始有健全之事業，統計事業自不例外。我國統計事業方在籌興，目今

中央各普通公務機關及各省市政府大都設有統計組織，此在縱的方面，已有一貫之基礎，惟各公有事業公營事業機關以及各軍事機關之統計組織，尙待推動。惟組織之健全，有賴于人員之充實與經費之確定，我國統計人才之缺乏，實無諱言，今後欲健全統計組織，首應培育統計人才，此吾輩統計人員，應引爲己任者。

●本國勢調查之統計，各機關所辦公務之統計以及公務人員及其工作之統計，範圍廣大，門類繁多，所用以調查登記之方法，自不盡相同，若無標準之方案，各級人員工作時必致紛歧靡雜，安能期得完滿之結果，豈可供行政三聯制運用乎。是以統計法規定製訂統計方案，以爲統計事業進行之標準方法即在此。目下中央各機關所辦公務之統計方案，大都完成，並力求其與行政相配合，且已有一部付諸實施，讀者如一閱公務統計方案之意義及其擬訂程序一書（國民政府主計處統計局編印），即不難明瞭其所以配合之方法。基本國勢調查方案如四川省選縣戶口普查方案之擬訂，亦以配合地方上保甲戶口編查及奠定戶籍行政之需要爲原則，正付實驗。其他如設計擬訂中之工業普查方案及公務人員及其工作統計方案，亦本此原則。此種方案之擬訂目的，在推進統計工作，亦所以推行行政三聯制也。吾人身肩鉅任，尤應努力，以竟全功。

三、結論

行政三聯制、在謀行政計劃執行、與考核之密切聯繫，以提高行政之效率，而統計則

統計與行政三聯制

統計與黨務

徐恩會

社會人羣現象，常受錯綜複雜的因素所支配。然無論現象如何錯綜複雜，必有一主要因素，爲某一時代社會人羣之支柱，換言之，就是社會人羣的重心所在。領導社會人羣的先知先覺或革命團體，第一步工作，就是尋找重心，瞭解重心，體認重心。

然則如何方能找到重心，瞭解重心呢？我們知道，社會現象，其小量觀之，似乎一切都是偶然的，但如根據大量觀察，則萬物皆有恆同性。克特萊（Quetelet）曾說：「所觀察的事例愈多，則個別的特質愈見消滅，而某同的徵象愈見顯明」。斯密（Smith）亦以爲：「由小數觀之，一切社會現象，似都無規則可循，要發現一種秩序性，非集大量的各個事例不可」。這裏所謂秩序性，所謂大量，就是「重心」寄居的安樂鄉。

黨——中國國民黨，他是社會人羣進化推動的主體，也就是國家政治經濟推動的原動力。所以他的崗位是站在大時代洪流的前綫，他的設施，是要合乎大多數國民所需要，他的主張，當然也要有繼往開來的魄力。因此，假使沒有科學的方法，去尋社會人羣重心所在，則一切設施將搔不到癢處。

有人認中國土地是集中的，所以他主張打土豪分田地，其實，這是某「地某」家的偶然性，而未嘗將中國土地狀況，作一系統的統計，從大量中找到一個共同性，所以有此乖

謬的主張。他又認中國是資本主義的國家。這也是犯了一樣的毛病，不知中國與外國比，祇有大貧小貧之分，那裏有資本家呢？更何來資本主義作祟呢？認識不清則全盤皆錯，主政者不可不慎！

由於以上認識，我們不得不想到統計學的功用了。

統計的意義就字面來看，似不能顯出他的真實本色，他的最大效用，在測量集中趨勢 (Measure of Central Tendency)。他的方法在找衆數 (Mode) 中數 (Median) 算術平均數、差量 (Dispersion) 及相關數 (Correlation)。就政治的立場方面來說，衆數就是大多數、也可稱為民主主義施行的開始，瞭解大多數的趨勢，這是政治上重要的問題。一切開會集社的工作，其意義純在由小數的個別性找到一個大多數的共同性，藉以明瞭衆數的重心所在。「中數」運用在政治上亦然。「中者天下之大道也」，「不偏不倚之謂中。」從政治上求中道與從數字上求中數，其軌雖不同，其道則一也。而且數字上的中數，就是求中道的科學方法。譬如三民主義上所主張的政府職權，不採中央集權，也不採取地方分權，而折中于均權制度。由此而演進的約章法規，則又不得不藉科學的統計了。至於說到「平均數」。如節制資本平均地權，在事實如何實施，非空口說白話，所能辦到。由此以觀，黨爲政治的推動力，而此推動力之具體的表現，與統計實息息相關。由於真確的統計然後得知其差量，更進而求其相關數。