

黃景柏 著

中國人事問題新論

商務印書館印行

黃景柏 著

中國人事問題新論

商務印書館印行

中華民國三十四年六月重慶初版
中華民國三十五年七月上海再版

（35684 滬報紙）

中國人事問題新論一冊

定價國幣叁元

印刷地點外另加運費

著者 黃景柏

發行人 朱經農

上海河南中路

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

各地

版權所
必究

甘序

人事行政學，不是一門高深玄妙的科目，到了近年，更不是一門新異的科目。但這並不是說，人事行政的研究，是有止境的，或者說，近年人事行政的推進，已經不成爲什麼問題。這是說明，人事行政學，是一門講求實際的應用科目，而不是理涉虛玄的哲學。換句話說，人事行政學雖也有理論，但絕不是爲建立理論的理論，乃是以實際爲對象，以應用爲歸趨的理論。實際事物，隨時萬變，新的變動，引起新的研究；新的研究，促進新的創發；故人事行政上的問題無窮，而研究亦無止境。

我國歷代的吏治，英國自東印度公司時期以來的吏治，美國的泰羅運動，俄國的斯達哈諾夫運動，這些都直接間接與人事行政發生不少關係，也可說是各國對於人事行政各方面不同的貢獻，這種種成法先例，將如何比較收拾，爲我應用，是研究人事行政的人應注意的。由於工業化與電氣化普及的影響，將來世界各國的人事行政，是否將形成一共同的趨勢，例如同類型的工廠或工作，使用同一類的機器，其管理方法，也就因之劃一起來，又如在工業化的極度進展中，國營事業人員的數目，將因國營事業的極度膨脹，遠駕乎文官數目之上，而國營事業的人事行政，又很自然的與一般文官分野，在此急轉直下的趨勢中，我國的人事行政，將引起一些什麼變化，牽涉到若干其他的問題，這也是研究人事行政的人應加注意的。當此民主集權，

國防第一的時代，國際間國力的對比，原包括人力的對比，以政府的立場言，人事行政的範疇，當不僅限於政府的官吏，或工商的員工，或國營公營事業的人員，其範圍是廣義的，概括的，是為謀全國人力動員的整個計劃，對全民都要有一合理的支配與運用，這一切辦法，將如何實施，如何開始，更是研究人事行政的人應加注意的。所以，姑就人事行政的基本觀念而言，其內容也就不很單純。問題無窮，研究無止境，是可以想像得到的。

近年國內出版的人事行政書籍，頗為不少，但大體看來，很多是介紹英美的文官制度，或工商管理制度，很少就本國的實際問題，發揮具體意見。黃景柏君，講學從政，歷有年所，平日著述甚多，近將中國當前的幾個人事問題，就一己心得，寫為專論，輯合成書，內容分析事理，提供辦法，研究湛深，立論精審，余披閱終篇，深表快意，因就感想所及，併而為序，以供從事研究人事行政之同好。

甘乃光 三十三年三月

目次

第一章 中國人事問題的特質……………一

第一節 中國人事問題的時代背景……………一

第二節 中國人事問題的內在癥結……………五

第三節 中國人事問題與社會組織……………八

第四節 中國人事問題的解決途徑……………一

第二章 建國的人才問題……………一七

第一節 人才問題的重要性……………一七

第二節 人才與非人才的界限……………一八

第三節 建國所需要的人才……………一八

第四節 人才的標準……………二二

第五節 人才恐慌的現象與因素……………二七

第六節 解決人才恐慌的對策……………三三

第三章 現階段的考試問題……………六三

第一節	考試權在政治上的他位·····	六三
第二節	當前考試權的危機·····	六四
第三節	歷屆應考人遞減的原因分析·····	六六
第四節	發展考試的基本方策·····	七〇
第五節	確立考試制度的時代要求·····	七五
第四章	非常時期的考績問題·····	七七
第一節	公務考績的意義·····	七七
第二節	公務考績的作用·····	七八
第三節	公務考績的實施問題·····	八四
第四節	非常時期的公務考績·····	一〇〇
第五節	今後公務考績的改進·····	一一一
第五章	公務永業化的實施問題·····	一二一
第一節	公務永業化的必要·····	一二二
第二節	公務永業化的趨勢·····	一四四
第三節	公務永業化的反對者·····	一六六

第四節	公務永業化在中國	一一九
-----	----------	-----

第五節	公務永業化的實施	一二二
-----	----------	-----

第六章	職位分類的舉辦問題	一二九
-----	-----------	-----

第一節	革新人事管理的基礎——職位分類	一二九
-----	-----------------	-----

第二節	職位分類的效用	一三〇
-----	---------	-----

第三節	職位分類的方法	一三四
-----	---------	-----

第四節	介紹一個新的試驗	一三八
-----	----------	-----

第五節	舉辦職位分類的先決問題	一四二
-----	-------------	-----

第七章	人事行政制度的建立問題	一四二
-----	-------------	-----

第一節	建立人事行政制度的必要	一四二
-----	-------------	-----

第二節	人事行政制度的內含	一四三
-----	-----------	-----

第三節	對於本問題的一般意見	一四五
-----	------------	-----

第四節	建立人事行政制度的基本要件	一五一
-----	---------------	-----

第五節	建立人事行政制度應有的努力	一五四
-----	---------------	-----

第八章	人事機構的改進問題	一五八
-----	-----------	-----

第一節	中國人事機構的現況·····	一五八
第二節	現有機構的缺點與問題·····	一六一
第三節	今後人事機構的改進·····	一七四

中國人事問題新論

第一章 中國人事問題的特質

第一節 中國人事問題的時代背景

中國人事問題的發生，自有它的時代背景和內在癥結，由於這兩方面的因素，必然地就會產生今日的人事問題。因之我們不必先分析它的時代背景，探討出它的內在癥結，然後才能對症下藥，求出解決中國人事問題的方案。過去歷史上的辦法，當然不能完全適用於今日，他國現有的成規，更未必就能解決我們今日的問題。

人事問題的重要性，這是誰都不會否認的。美國行政學者懷特（L. D. White）謂：『政府人事問題的重大與駁雜，非任何其他人類組織所能比擬』（見氏著行政學概論）事實上，中國今日的人事問題，已經成爲建國的核心問題，如果人事方面沒有辦法，縱然有遠大的理想，周密的計劃，結果都會落空的。目前各項事情不上軌道，一切建設不能發展，行政效率不

能增進，說來說去，歸根結底，那一樣不是由於人事問題？總裁曾經說過：『現在我們政治不能有進步，一切的事情做不好，可以說最大的根本毛病，就是人事不當』。（見現代行政人員須知）又說：『這樣人事腐敗，不能改革，不能走上法治正軌，如何能建立現代的機構，來擔當抗戰建國的任務』。（見當前建國要務與五權制度實施之要領）觀此，人事問題的重要性如何，當不難認識清楚了。

何以現階段的中國人事問題，會形成這樣嚴重的情勢？何以目前的人事行政，會弄得這般混亂紛雜？其中原因究竟何在？這是我們首先要把它分析清楚的。

現代的政府任務，不僅要治民，而且要治事，不僅是消極的安民，而且要積極的建設。由於國家任務正在向各方面發展，而公務員的服務權能，亦隨而日形擴大。誠如英國房納（Herman Finer）著論所稱：『行政官吏已非舊日所謂「看夜者」之比矣』。（見氏著The Civil Service in the Modern Time）所以過去的政府官吏，只要能與民相安，官不擾民，便不失為良吏。只要能擅長文墨，應付周到，便能夠萬事皆通，無往不利。現代的公務人員，因為要負責治事，因為要積極建設，所以必須認識瞭解現行的國策和建設計劃，具備執行計劃的才能和技術，否則是不能勝任其職務的。此刻我們政府的任務，是現時代的任務，行政上的需要，是現代化的建設，可是我們所用的公務人員，依然是過去的官吏，——至少是大部分如此——他們仍舊是拿起等因奉此，去辦理一切公務，專用文書紙片，去執行各項建設，所以雖然有精密的

建設計劃，遠大的建國理想，可是，因為執行的人才不夠，到了最後結果，除了很少數較有成績以外，一般的都是很少有良好成效的，此其一。

現代的政府機關，不僅需要吸收各種各類的專門人才，而各項建設的發展進步，尤其有賴於新的人事行政制度和組織，缺乏這種新的制度組織，縱然能任用大量的優秀人員，依然是不會增進工作效能，產生良好結果的。現在中國一般的人事處理，仍舊不上軌道，既沒有建立起嚴密的人事制度，更談不到科學的人事管理。因此，雖然有很多的優秀人才，但是因為管理不善，運用不當，加以牽制太多，遷調無常，終於是難盡其才，無由表現，此其二。

古代的政治，因為偏於消極，重在安民，所以只要人民忠順皇上，不謀反亂，便算達到了政治上的目的。所謂行政效率如何，向來是不被重視，而且也是無法加以估算的。現代的政治建設便不相同，政府舉辦某一件事業，耗費多少人力，開支多少經費，用了多少物資，經過若干時間，獲得如何成效，有些地方是很明顯的。例如籌辦一個電廠，或是開闢一條公路，它的消耗和成就是否相當，效率是否很高，這便很容易計算出來。加以工商業經營的經驗原理，逐漸擴大應用於政府機關，而成本會計的計算原理，也同樣可以適用於行政事業，由於行政效率漸漸為一般人所注意，而我們一般行政效率的低下，實在駭人，因此人事問題遂更形嚴重起來了，此其三。

就我們當前的使命來說，我們必須在抗戰期間，建立起現代化的新國家，這種偉大的任

務，在平時其他國家，或許要經過二三十年甚至要一百年才能完成的，此時我們都要在一面抗戰之下，全部把它建設成功。由於建設上的非常擴展，由於時代上的急切需要，而人才的供應，當然感覺不足。加以公開用人的制度沒有確立，求才的門路範圍太狹，於是到處都鬧着「才恐慌」、什麼機關都喊着缺乏人才，這是造成今日人事問題的又一原因，此其四。

再次，由於非常期間人事的變動特別劇烈，物價的高漲毫無止境，一部分人員的修養不夠，職位方面又無所保障，於是走私的現象常時發生，貪污的事件層出不窮，雖然有監察機關，但力量畢竟還嫌脆弱，雖然有嚴峻的法條，但是被懲罰的畢竟很少，這是目前政治上的最不良現象，也是人事方面的一個嚴重問題，此其五。

本來，中國過去的吏治，是有過光輝成績的，自從漢代以後，關於吏治制度，早已奠定了深厚的基礎，尤其是考試制度，監察制度，都是累積了無數年的經驗，逐漸改進而成功的。可是到了現在，對於過去好的方法制度，有的因為與時代不合而被拋棄，有的雖經保存，但是並沒有真能發揮原有的精神和效果。同時，新的人事制度，並沒有繼續建立起來，而所謂新的人事管理，更未能切實運用，因此，時代要求愈急切，建設事業愈發展，而人事行政愈加紛亂，人事問題也愈加感覺重要了，此其六。

根據以上分析，我們很可以明瞭，今日中國的人事問題，是有其構成原因與必然性的，這是從一個舊時代，進入另一個新時代，從一個比較落後的國家，建設成現代化的新國家，所必

須經歷的過程。因此，在現階段中，中國人事的所以成為問題，也可以說是無法避免的命運。

第二節 中國人事問題的內在癥結

中國的人事所以形成如此嚴重的問題，自然有其多方面的因素，不過前節所分析的幾點，都還只是其表面的外形的現象，而不是其內在的潛藏的病根。倘使中國人事方面，僅僅是上列的幾種原因，假如再沒有其他更大的癥結隱伏在內，縱然人事上會發生問題，可是絕不應該像今天這樣嚴重，假如祇是時代需要和實際供應失去調劑，假如只是新的階段和舊的階段發生脫節，縱然人事處理有失常軌，可是也絕不應該像今天這樣混亂紛雜，因而對於人事問題解決，也就不會弄得如此困難而嚴重。譬如說：目前因為建設的發達和進展，高級的技術人才不夠，我們不妨效土耳其和蘇聯的辦法，多方吸收外國的專家人才。假如舊有的人員不能負擔新的任務，我們不妨逐漸選拔新進的健全份子，同時也可以訓練原有的工作人員。何況以中國之大，人才之盛，絕不是真的無才可用。如果用人都能公開考選，任用賢能，何致人才恐慌到如此地步？再說所謂科學的人事管理吧，在歐美各先進國家，都已有了多年的經驗，發現了很多有效的辦法，假如我們真要斟酌採行，逐步改進，方法和技術的運用，是不會怎樣困難的。再說貪污走私的風氣吧，假如能夠嚴密監察制度，改進懲戒機構，有罪必罰，無惡不懲，也不難逐漸養成廉潔風尚。至於各種人事制度的制定和採行。在我們歷史上已經有了很多寶貴的珍藏，今後倘

能發揮原有的精神，酌採他國的有效成規，亦不難建設成爲完善的制度，當然也不是無法解決的。那麼，此刻我國的人事現象，何以弄得這樣紛亂？人事問題，何以演變到這樣嚴重？大家對於人事問題，何以都感覺毫無辦法？其唯一的癥結，不在上列的各種因素，而是由於解脫不了親私的圈套。這一個病根，隱伏在人事的各方面，潛藏在任何人的心底裏，因此，人事處理難得公正合理，人事行政，無法使它走上軌道，這是中國人事上最深的病根，也就是解決中國人事問題的第一重難關，假如這一個病根不能除治，這一道難關不能衝破，縱然人才供應不感缺乏，其他問題都不存在，可是人事現象，必然的仍舊是愈弄愈糟，人事問題，永遠不會有合理解決之日，所以中國的建設問題在人事，而人事問題的癥結就在親私。總裁說：『現在的各級機關用人……尤其不好的是各存私見。』（見現代行政人員須知）又說『一切人員之委用升降，往往是靠主管私人同鄉戚誼的關係』（見政工人員負責盡責之要道）甘乃光先生也說：『關於用人的道理，大家都懂得，而毛病則在私。』（見甘先生講行政效率人事節）張宗良先生認爲中國過去人事的弊病有三點，第一點便是親私。（見張先生人事講話綱要）我們如果細加檢討，目前人事方面的一切弊端，那一樣不是起源於親私，人員的任用，係『以個人爲中心，成爲感情網，先家屬，次親戚，次故舊』（見張宗良先生人事講話綱要）以致人員進退祇問關係親疏，不問才能學識，更談不到公開考選，所以社會上縱然有人才過剩之感，而機關內則當然會發生人才缺乏之象，而且人事的排擠，彼此的磨擦，也就是由此而起。同時，因爲

要安插私人，位置親友，便不得不任意撤換舊人，調出空缺，而職位保障當然就不便實行，無法實行，而人事的動盪不定，席不暇暖的現象，因之也就無法避免了。就待遇來說，因為要厚於所親，優於所私，所以情感深的，關係近的，不得不設法提高其地位，增加其待遇，因而才能與職位，工作與待遇，當然無法維持其合理的標準，所謂待遇不平，賞罰不公的現象，自然是無法消除了。至於貪污舞弊的現象，更是任用親私必然的結果，因為被用的人，來路既不正當，道德學識本非所問，而且明知道位置不久，又有靠山相依，結果做出壞事，長官又因為礙於體面，顧念私情，事實上也不便依法嚴處，結果貪污舞弊的風氣，便在這種關係下愈演愈烈了。黃旭初先生對這一點說得極為透澈，他說：『當縣長的，未必是有意選擇壞人來用，也許是事前不知各人的底細。……及到已經做出壞事，這人或是直接親屬，或因是長輩的介紹，難免顧念親情，很難處分。如果不按法懲辦，結果就累了自己，若要依法懲辦，又怕將來回家難見長輩，使好好的親戚情感破裂，這是用人者的困難情形。至於被用者，以為我是縣長的尊長荐來的，縣長又算什麼，縱然做了壞事，他不便拿我怎樣，即便處罰，總會留個餘地。他們既懷着這種有恃無恐的心理，對於職務上就很難望他能夠稱職，要他不去做壞事更不容易，以為好容易有個親戚做官，不乘這一次找點好處，回去還望第二次嗎？因此他什麼事都可以做出來了。』（見黃旭初先生言論之三）羅文幹先生以前常時很慨嘆的說：『用人最要不得的是小舅子，因為什麼壞事都是由他們做出來的。』為什麼呢？因為關係深切，有恃無恐，所以會

肆無忌憚，無所不爲。所以任用人員愈是親私，愈是危險，親私愈多，而危險亦愈甚，這是必然的結果。

今天中國的人事問題，誠然紛亂不堪，然而追究其所以紛亂的原因，檢討其所以困難的由來，那一樣不是發源於親私？那一點不是產生於親私？假如能夠化除私念，超脫親私，公開用人，選賢任能，公平待遇，嚴明賞罰，獎廉懲貪，留優汰劣，則今天所謂嚴重到如此地步的人事問題，試問還有什麼解決不了的困難所在？除此以外，所謂人才的吸收培養，所謂人事管理的試驗改進等等，還不都是些容易解決的問題。所以中國人事問題的癥結在親私，而解決中國人事問題的基點，就是在如何防止親私，化除親私。

第三節 中國人事問題與社會組織

現在我們要追尋防親私的辦法，要探討消除親私的方策，我們首先要研究的，就是何以每個人都要任用親私？偏袒親私？又爲什麼特有中國人不能消除親私？誠如甘乃光先生所說：關於用人的道理，大家原都懂得，但是何以每個人都不能打破親私的界限？擺脫不了親私的圈套？這決不是中國人的聰明才智不如人，也不是中國人天生有自私自利的劣根性。追究其根本原因，完全是由於中國人的生活習慣和中國社會組織所必然產生的結果。盧作孚先生對於這一層是分析得非常詳盡而透澈的，因爲中國人的集團組織，還是在農業生活的狀態之下，祇有家庭和親