

書叢小學科會社

法方之率效政行進增

著 梓堯鄭



行發館書印務商

社會科學小學叢書

鄭堯梓 著

增進行政效率之方法

商務印書館發行

中華民國三十四年一月重慶初版
中華民國三十六年八月上海初版

（3324 滬報紙）

社會科學叢書 增進行政效率之方法一冊

定價 國幣貳元

印刷地點外另加運費

著者 鄭堯 杵

發行人 朱經農

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

綜覈名實統計最有
用
增進效率競賽易見功

陳希夫題

朱序

自總裁提倡行政三聯制國人咸知設計執行考核三者之不可分亟思加強其聯繫以求行政效率之增進惟多偏重原理原則之探討於實施方法之規劃尙少顧及鄭君堯梓在中央大學任教有年於統計一科造詣頗深最近復從事實際業務感於統計之重要而有裨於行政三聯制之推行也公餘輒本其心得著「增進行政效率之方法」一書主張以統計事業爲設計執行考核三者聯繫之樞紐並詳訂實施方法附以各項應用圖表俾利推行屬稿既竟出以示余余對統計事業素極重視歷年主持黨政機關亦常以運用統計數字推進設計執行考核工作爲同人勗觀鄭君此作既感其用心之勤復喜統計事業之漸爲國人注意故樂爲表而出之抑尙有不能已於言者統計之功用既在以數字顯示事實則欲求統計之有裨實用必先求數字之正確而欲求數字之正確又必須對各種現象精密觀察慎重取捨務使況所用材料足以概括全部事實若徒見其偏而不見其全舉一隅而不能反之三隅則雖有數字殊無裨益社會現象錯綜微妙行政事理千頭萬緒事實之真象容有未可盡以數字表示者更應深切體會其意均義審慎估計其價值以補統計數字之不足至於各項應用圖表冊籍本不厭其詳第際茲時會人力物力感匱乏應有盡有勢所難能如何斟酌損益刪繁就簡以期於不增加人員經費之範圍內收順利推行之效則在各機關主管人員之妥善運用固無待余之煩言也三十二年元月朱家驊

目次

第一章	導言	一
第二章	運用統計方法推進行政三聯制	九
第三章	行政管理上應行備置之圖表冊記	二八
第一節	組織與人事管理	二九
第二節	財務分配	三一
第三節	事務處理	三一
第四節	分層負責制之實施	三四
第五節	業務之執行	三五
第六節	工作進度圖表之編製	三七
第四章	如行實施行政工作競賽	四一
第一節	原則	四二
第二節	機構	四四
第三節	範圍與實施辦法	四四

第四節	推行程序	五一
第五節	評判與獎懲	五二
第五章	主管人員之自我檢討方法	五六
第一節	行政組織	五六
第二節	人事行政	五八
第三節	財務管理	六〇
第四節	文書處理	六一
第五節	用具調度	六二
第六節	辦公設備	六三
第七節	業務執行	六四
第六章	結論	六六

增進行政效率之方法

第一章 導言

吾國現有救國救民之三民主義，全國共戴之最高領袖，及熱誠愛國之無數民衆。就此種優良環境之下，政府執行國策，推進政令，真是事半功倍。試看最近推行之變更財政收支系統與田賦徵收實物兩案，牽涉何等複雜？問題何等重大？但是中樞決定要辦，立即全國舉行，按期完成，可說是中國政治之極大進步。然而同時吾人亦不能否認近年行政效率大有疲玩遲滯之象，雖總裁對於行政效率夙所重視，訓詞告誡，剴切周詳，例如行政三聯制之倡導，分層負責制之規定，以至工作競賽，科學管理，機構整飭，人事考核等項，無不提綱攝領督導推行，各負責大員亦均能恪遵訓示，身體力行，勤慎不惰；以其用心之苦，用力之多，宜使行政效率赫然改觀矣。然而事實上仍未能達此目的者，原因自別有在。吾人局外觀察，公平判斷，以爲吾國行政效率之不克與先進各國並駕齊馳，究其主因：第一是因數千年的中國政治，不免有虛僞空疏，欺蒙粉飾之通弊，衡以「自古已然，於今爲烈」之義，允宜從嚴糾正，務期樹立誠信質樸之士氣，爲中國政治史上劃一新時代。且吾國得大獨厚，物產富饒，作戰六年，國民生活，

仍未大變，因是國人對於抗戰勝利之重要性，似未充分體認，而各方精神狀態因亦習於因循鬆弛，缺少緊張認真之氣象，吾人試一檢討政府機關以及社會事業之任何工作，均可發現暮氣沉沉，蔽蔽自欺之病態，而智識分子之志趣低落，人事糾紛之普遍醞釀，更處處可以表現工作無效率，事業將腐潰之危機，若不善自檢討，澈底改進，不特建國無從說起，抗戰前途亦殊可慮。第二是因法治規模尚未建立。法治之起碼條件，是立法要嚴，守法要謹。立法本身不使有牴牾扞格之處，守法則由領袖百官以至衆庶無有歧異。政府之機構亦必須法度化，國家政務事業必須由官守確定，職掌分明之機關負責推行與辦理，切忌有紛立系統權責混淆等情。但在吾國，論人事行政則無文官保障法，又不進行職位分類，更未澈底實行考試制度。論組織則以因襲戰前，應付戰時，雖迭有興革，然其間仍不免有疊牀架屋，複雜衝突，權責不分，賞罰難明之處。政府之各種官守規章雖告完備，並曾先後明令整飭紀綱，頒佈貪污治罪條例。顧施行之際，或以方法上未臻嚴密，或因職權上未盡能事，遂使法令虛有其表，政象未大清明。再加戰時法令多係臨時應付環境需要而產生，而戰時國家情況常有變遷，或已不適於現況，或已只能適用一部分，故在立法方面，須將所有戰時法令加以全盤審查，不適者與以廢止，不合者予以修正，務求簡明適情，利於執行。次在政府機構方面，須應用科學的統計方法，全部釐清其系統，逐個考核其職掌，系統紊亂或重複者須加裁併，職掌微弱或空洞者可予撤消，先確立戰時政府之體制，使能直截緊湊適合戰時需要，並須規定每一種工作由一個機關負責執行，再給予

應付之權力，使組織單純，職掌分明，牽掣減少，推諉無法，而後再嚴定賞罰，使功過有歸，如此則人能展才，政能加效，各種施政定可如意推行。最後對於人才方面，目前行政效率之低落，其病不在人才少而在

(一) 機關太多人才不敷，

(二) 多用非所學不克發揮專長，

(三) 常集中一處不能配合需要，

(四) 流動太速一時難見成效。

故欲效率之提高，對於人才之配合與管理上尚須與以加強，近幸人事機構逐漸健全，人力動員機構亦已正式設立，對此當能設法與以解決也。上次第五屆九中全會有鑒及此，曾通過「增進行政效能厲行法治制度以修明政治案」，其內容為

(一) 整飭各種機構，

(二) 改進人事制度，

(三) 節縮預算程序，

(四) 強化監察與檢察制度，

(五) 推行地方自治，

等五項，均為切中時弊，救國良方，深望其全部能早日實施也。第三是因歷來各機關所擬計劃

內容，每多好高騖遠，不切實際，其方法之擬訂又多委之抵級人員，而奉令者多以學識關係，只能按照職掌，閉門造車，求其出而合轍，安可得乎？因此有各種計劃行不通，終至半途而廢，前功盡棄。故欲增進行政效率，首須檢討現有各種計劃是否均已認清對象通盤籌劃？其計劃內容是否均能配合實際需要？相互間是否已能分工合作密切連繫？各種「配合計算表」之統計數字是否均能依據事實？而後在「國防絕對安全」大目標之下，根據總理遺教，應用統計方法，確立適應時代之軍事上行政上經濟上各種計劃，並須不枉費一錢，不枉用一人，不枉做一事，密切配合，以滿足抗戰建國之需要。第四是因現代國家政務之繁，倍於往昔，若仍承襲舊法以管理一切事務，實難應付裕如，必致政務荒弛；且吾國政治向較歐美落後，值此抗戰建國兼程並進之際，行政工作之艱難複雜，尤倍昔日，非有獨到之管理方法，不克達到目標，其方法為何？則應用新興之統計方法舉辦科學管理是也。彼美國統計學家高斯氏曾云：「統計得統治世界」，

蓋即以統計乃科學之工具，各項自然與社會科學之原理原則，均須藉以闡明；各種行政之設施和管理，亦無不資以決定一切。總裁曾云：

「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，我們就應對這一羣的現象加以一番分析與統計的功夫，以發現我們的缺點在那裏，而判斷我們的計劃之正確性和事業的進展到什麼程度，以及將來應該取

什麼方針走什麼途徑。這種分析統計和判斷的功夫，與我們一切學問和事業成敗關係最大，如果沒有這種分析和判斷的能力，則對於一切客觀的事物，必不能辨認清楚，而始終陷於紛亂糊塗無條件無次序的狀態中，找不到一條合理的成功途徑。」（科學精神與科學方法）

知統計是一種科學的方法，正確而合理，為成功之途徑。對於效用上，總裁曾云：

「統計之最大效用，厥為供國家施政之準據，而提高國家事業之效率，其在戰時尤應密切配合於戰時之政策。」（中國統計學社第十一屆年會大會訓詞）

依此知欲國家設施推行盡利，尤須統計方面有詳盡正確之材料。對於管理上 總裁曾云：

「管者簡單言之即執行法制，納民軌物之謂，：管理之方法應從調查統計入手，必須確知區內土地，戶口，人力，物產，事業種種方面之確數與實況，加以全盤的整理與運用，而後真能做到人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流的地步，為政之道可說不外乎此。至其最終之目的則為統制，所謂統制者，並非收歸統轄或包攬辦理之意，乃對於管區內所有公私事物，無論官營民營皆須使在主管人員統籌監督之下，預計其一定之功用與相互之關係，從而斟酌損益，善為調劑，妥為支配，統盤籌劃，以補助發展，而發揮其最高之效用，我敢說今日行政人員如對人對地對物對事，不知統制之理，且不得統制之道，則此種政治決不能成為現代政治，此等行政人員，亦不成為現代之行政人員，政治之成敗，國家

之興亡，關鍵完全在此。」（地方行政人員工作綱領）

又云：

「一切要有組織然後能統制，能統制然後能總動員。但是我們中國這樣廣大之土地，這樣衆多之人口，這樣紛繁複雜的事物，要如何才能有組織，可以統制呢？必須在組織統制之前，先有一個精確詳明的統計作根據，才可以決定組織與統制的辦法。」（全國總動員的要義）

依此知欲行政工作之成功，首須明瞭統制之道，而統制之根據，則全在統計，並得應用之以管理一切，期能發揮功用增進行政效率。現國家總動員法已行頒佈，全國人民對此均表擁護，毫無異議，準備在動員法之下，貢獻其人力，物力，人民既不規避其義務，則此後實施之成效，完全繫之於政府能力，故行政效率之提高，實感重要，俾不致因準備欠周技術欠佳之故，而使國家與人民均受到不必要之損失。彼美國於一九一六年曾成立行政效率局，以研究行政之得失，其有裨於行政之改革者甚大。吾國於行政院設有行政效率促進委員會，其目的亦在研究如何促進各行政部門之工作效率。但行政效率之如何促進？非藉空言高論所能奏效，全在有實際之測定辦法，藉以說明行政效率之優劣與政治組織之得失。而此項測定又不能專賴工作報告書，吾人熟知中國一般機關最善於製造工作報告，方法之巧妙與偽造報銷同一程度，表面觀之分門別類，綱舉目張，統計圖表應有盡有，繕寫之整潔，裝璜之精緻，極盡粉飾之能事，然而

授諸事實，誇大與偽造之處實居大半，其不足徵實彰彰明甚。至派員視察，又多走馬看花，忙於應酬，仍難明瞭實況。故爲綜核名實，增進測定之精密性起見，必須應用統計方法實行科學管理，按期編製「機關工作之預定，分配，順序，調整，進度及監督等項圖表」，期能執簡馭繁，條理分明，便於指揮監督，增進工作效率，同時並須利用過去資料以研究改進辦法，再綜合各項統計資料以確立設計之基礎，活用之以定施政方針，能如此不獨足以客觀的批評其工作成績，兼足以明悉其成敗原因，庶幾「總裁所期『以「實」字「公」字爲考核之標準』」亦自能到達矣。第五是因年來物價暴漲，各公務人員均深感生活壓迫，每被柴米油鹽等瑣碎問題之煩擾，以致辦公情緒惡劣，無心工作，減低效率，莫此爲甚，故政府必須設法救濟，俾克改進。若能實施

- (一) 舉行集團生活提倡生產合作運動，
 - (二) 生活必需品全部由政府按照家屬人口平價供給，
 - (三) 子弟由政府負責教養，
 - (四) 厲行團體保險制度，
 - (五) 實施公務員保障法，
 - (六) 舉行職位分類，實行同工同酬制度
- 等項，則公務員各事安心，效率定可提高，各項工作定能按步完成，收到預期效果。

上列各項爲其榮榮大者，第一項是風氣問題，第二項是法治問題，第三項是設計問題，第四項是管理問題，第五項是生活問題，均目前行政實況中之迫切問題，若能對此有合理的解決辦法，則政治之修明可期，建國之基礎大定，故謁望政府諸公暨各級公務員遵奉總裁之指示與「盡其在我」及「自強不息」之古訓，同奮公誠，共倚艱鉅，檢討以往闕失，策勵今後進步，提高行政效率，消除不必要之損失，充分發揮國力，擔當吾人應盡之責任，以完成抗戰建國之大業也。

第二章 運用統計方法推進行政三聯制

總裁爲健全行政與提高效率起見，倡導行政三聯制，務使計劃——執行——考核

三種行政工作能打成一片，糾正過去各自爲政，漠不相關，計劃與執行，執行與考核，考核與計劃，成爲互相脫節之弊。因此五屆七中全會議決在國防最高委員會下設置中央設計局及黨政工作考核委員會，分掌設計考核之責，樹立了新的戰時行政體系。現中央設計局與黨政工作考核委員會均已先後成立，各項工作正在積極推動中，惟欲其精神一一見諸實施，尙須加強統計之應用。蓋因統計係一種科學工具，既非數字之墳墓，又非會客室之裝飾品，乃係由精密調查整理求得之現象實況，然後應用文字與數字之研究分析，以獲得之真理原則。若以之施於行政，則計劃執行與考核均有確實之依據與合理之尺度，既足爲行政之張本又得應用之以管理一切，故總裁於「建設基本工作行政三聯制大綱」內，亦常提示統計之重要。如論行政計劃則以認清對象注意人時地物事之關係，儘量搜集各種材料，據以擬訂預算百分比及各部門之中心工作等，訓示吾人。論執行則注意健全組織，建立幕僚長制，規定詳細之業務條規，並設置分層負責制度，對於各級員司責任詳行規定，使其責任專一，功過分明，以便於指揮監督。論考核則以應用年度政績比較表，政績交代比較表，某種事業進度表等，舉行嚴密考核；並須綜合結果

製成政績或事業之競賽表。凡此均屬統計之應用，已在總裁深切注意之中。蓋以必須應用統計方法始克有切合實際之計劃，以便逐級督促執行，與舉辦嚴密公正之考核，實現行政三聯制也。上次九中全會既有增進行政效能厲行法治制度以修明政治之決議，去年初，總裁在紀念週上又有實施行政三聯制與推動工作競賽等之指示。故今後為推進行政三聯制與增加行政效能計，主管人員必須根據統計數字擬訂各種計劃，利用簡單之圖表冊記隨時檢查其所屬人員之工作進度，以為執行督促與考核之張本。但觀吾國之統計，言數量僅有主計處彙編之少數表格，最重要之基本國勢調查，至今尚未舉辦。論編製則又諸欠合理，至若填造緩慢數字失實等，猶其次也。言運用則照例編印，鮮能依據統計顯示之結果，進而分析其因果關係，致未能收連用之效。一言以蔽之，吾國統計之堪供設計與管理之用者，迄今可謂一無所有；而各行政長官漠視統計，不了解統計之重要，不能善用統計，亦為顯著事實。故今後欲求吾國行政之進步，必先須加強現有之統計工作，使設計執行與考核均有確實的數字根據與科學的管理方法。但欲統計事業之發展，既須先闡明統計數字在行政上之功用，使行政人員皆能深切感覺統計之需要，又須辦理統計工作人員，能充分利用統計方法，盡量發揮其效果，而對於所發表之統計數字尤須負完全責任，其有假造或錯誤情形，必須於事前規定嚴厲之制裁辦法，使有所警惕，俾吾國統計數字日趨正確，主管人員得以安心運用，以作各種施政之基礎也。

推行行政三聯制之最高機構——中央設計局與黨政工作考核委員會——成立已有二年，因