



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

民國史料叢刊

續編

0292

孫燕京 張研 主編

政治·政權結構

福建省人事行政與訓練
湖北省民政統計
湖北省民政廳政令輯要
漢口市政府統計要覽

民國史料叢刊

續編
0292

孫燕京 張研 主編

政治・政權結構

福建省人事行政與訓練
湖北省民政統計
湖北省政廳政令輯要
漢口市政府統計要覽



大象出版社

福建省地方行政干部訓練團編輯

福建省人事行政與訓練

福建省人事行政與訓練目錄

上

人事行政的方針

人事行政的技術

人事行政的回顧

福建省人事行政工作推進計劃

新人事制度的要點

新人事制度的改進

下

公務人員訓練所的意義與計劃

訓練縣政人員之整個計劃及其意義

縣政人員訓練的意義和目的

目錄

目 錄

- 各處科員訓練的意義
- 福建的訓練事業
- 訓練機關教職員的經驗
- 縣政人員訓練的檢討
- 縣政人員訓練的困難
- 對於縣政人員訓練的批評

(上)

人事行政的方針

(廿七年十一月二十八日在綏靖主任公署總理紀念週講)

各位同志：今天本席要向各位報告的，是本省人事行政的方針。本省各種行政之中，最注意的，是人事行政。自從民國二十三年下半年起，一直到現在，整整四年工夫，我們集中力量，努力於這一方面的改良和整理。本來已經做了這樣長久的時間，施行的方針，應該可以為大家所明瞭，不必再加以說明。但是現在還有一部份人似乎覺得仍沒有理解得很清楚，所以今天再提出來向大家說說。

治國最重要的工作，是用人和理財。用人，就是今天所說的人事行政。所以如果用合法，理財得當，國家一定是政治清明，社會繁榮，秩序安定，人民安樂，反之，若人事和財政紊亂，那國家必定要日就衰落。這是歷史上顛撲不破的事實。滿清入主中國達二百六十八年，朝廷的腐敗，政治的麻木，這是盡人都知道的。可是他所以能够維持得這樣長期的統治，而不崩潰，應該歸功在他的人事制度的完善，滿清人事制度，非常統一，文武官吏，各有專責機關管理，文官上自大學士下迄佐貳從九

，由吏部主持；武官自提督以至把總，歸兵部統率。系統分明，一絲不紊，所有人事權，完全集中在兵部吏部之手，下級機關，是不許自由用人的。即使是官職很大的提督，藩台，要進退一員屬官，也必須先經參奏許可，才可以任免，否則是不有權力的。同時，所任用的人員，都必須經過考試及格，職員中可以有引山引用的，只有幕友。但是，幕友都有功名心的，遇到科舉年頭，便去應鄉試，會試，謀他自己的出路；若是已經通籍的人，去當督撫的幕友，那不過爲增點閱歷，或謀得一個保舉，可以發展得快些，決不肯從一而終，爲一固定地區或事業範圍，而竭盡其全力。除非是一部分沒有了功名前途的秀才童生，也許可以盡忠到底。但是沒有功名前途的人，是沒有地位的，並且能力也當然要差。而較大的官吏，不願意沒有地位的人，去充當幕友，也是自然之理，所以，人事制度，在清朝的一代，非常統一，完全集權在中央。清朝的銓選制度，雖大體上是沿襲明制，但統制力可比明代更來得強。因明末的廢弛不遑，東廠宦官等植黨營私的惡政，都除去了的緣故。自從捐例開了之後，似乎比較從前稍稍要亂一點，但終還有相當的軌道，仍不至於影響其統一。自從民國以後，風氣全變，過去完善的人事制度，舉個推翻，無論文武官吏，大權在握，都可隨便用人，所以不僅會受相當教育，對治略有認識的人，可以做官；就是稍稍受一點教育的人，甚至向來是經商營利，或一無所能的人，要有人推薦，也可以做官。因此，人事紊亂，根本無制度可言。

國家政治的清明與否，完全須看人事的安排妥當不妥當。如果人事安排得妥當，政治是不會不清；政治清明，自然國家也不用說，就可以強盛起來。大家想想，何以前清的人事制度，會與近代國家的制度相彷彿，而民國以後，却如此的紊亂。雖然中間曾經有不少人，因爲感覺到我們人事行政的不良，想竭力設法改善，但結果成效終是很少，仍不能走上軌道。這原因，完全在一個私字上面。

從前專制時代，帝皇的爲私，與國家的利益是相差不遠的。皇帝爲一己之私，想永固地位，只恐怕人事，分開以後，大家可以自由引用私人，就容易造成黨私植黨謀叛逆反的機會。所以非要把人事權集離職來，由中央統一管理不可。現在國家的地位，等於從前皇帝的地位；皇帝要保持他的地位，必須年七人事權的統一，國家要獨立富強，得到國際上優勢的地位，也必須維持人事權的統一。這是近代在行政上不可移易的原則。民國成立，帝制推翻，國家威信，尚未樹立，因此，人事紊亂，各營私。不要說，做到督軍省長的人，一切可以妄作妄爲，獨斷獨行，濫用私人，擴充一己的勢力。就是底下較小的官吏：縣長，稅務所長，警察局長等等，也都自作主張，一切不願受上司的拘束。因這緣故，雖然政府覺得人事制度的重要，訂定法規，以資遵守。但儘管立法怎樣嚴格的規定，而各級官吏，依舊我行我素。因爲嚴守法規這一件事，是與他個人的方便，發生衝突的。我覺得中國人的習慣太壞了，一切守法的事情，好像都只是教人家去做的，輪到自己身上，便竭力企圖避免，就是國家的法律，假使與自己的權利發生衝突的時候，最好把自己能夠變爲例外的人，不受法律的約束，可以格外的自由。所以本席到這裏以後，看見過去種種腐敗的情形，就決心要澈底的加以改革，一切人事，務須化私爲公，以國家的利益爲前提。我們是爲公家做事，我們是公家的人，凡是在本省各機關服務的人，不論其地位職務的大小，統統是公務員，決不容許有絲毫私的關係存在。所以我的人事制度的主張，對中央的法令，是絕對的遵守，對中央的人事權，是絕對的尊重。但對於地方的人事權，則必須統一在省府之下，無論任何人，不可以自由用人。因爲我們所做的是公務，辦理公務的人，應該憑公家的意志任用，決不可由任何私人來援引推薦。所以我們一方面推行訓練制度，予以進修的機會，一方面提高待遇，予以職務的保障，現在經過我們訓練的人，已經不少了，但，還沒有達到我們理

想的口的，我們還將繼續逐步推行，把所有現職人員，都給他們有受訓進修的機會。這種辦法，是非常重要的，因為，無論什麼人，做了相當時間的工作，沒有進修的機會，知識能力，一定會慢慢的落伍下來，不能追上時代。所以不論文職的也好，武職的也好，經過相當時間的工作，必須予以短時間的訓練，補充其必要的知能。這種人事政策，不僅對於一般公務人員在採用；就是收編的民軍，我也採取一貫的政策，為補充其知識和能力，收編之後，必先訓練在一起，先予以若干時間的訓練，訓練好了，再調派去服務。可是這調派的地點，是不能固定的，也不能隨便由大家自己選取的。因為我們是必須按事實的需要而分派，那裏需要，才派他到那裏去。現在有一部分人，不大明白我們的意思，總覺得一個主管，應該有人事上自由調動的權利，最好能够都用自己心目中屬意的私人，以增加辦事上的便利。還是很錯誤的觀念。要知道，我們是在為政府做事，我們都是政府所用的人，人事來往，只有公事上的關係，決沒有用私人的必要，相反的，正要公開的量才錄用人，纔對得起政府，對得起公家。無論什麼人，只要他的知能道德，可以有做公務員的資格，符合那一門職務的，我們就應該一視同仁的任用他。這樣，一方面可以使政府得到適當的人才，增加行政效率，一方面可以使對無遺才大家能够得到職業上的平等。為政府着想，為社會着想，這種公開的人事制度，是最適當最合理的。去的引用私人，或由於私人比較得可靠，辦事上可以得到方便。這種錯誤的思想，我們覺得，至度，是難免有自己本身的能力不够，或有預謀做壞事，避人耳目的嫌疑。不然，何以一定要任用呢？這是一定有不正當的原因，存在在那裏的。

我們對人事，是主張絕對公開的。不過，還有一點，大家應該注意的一點，就是我們做人的態度，做公務員的態度。我們感覺到，無論做什麼事情，所發生的問題，往往不在事情本身的困難，而是

在人事應付的困難。有許多事實，我們時常可以聽見或可以看見，譬如，某一個科長，當甲縣長任內的時候，說他是很好很有作爲的，保舉他，獎勵他；但等到甲縣長去任，乙縣長來接事，馬上發覺某是一個很壞的人。在相差沒有多少的時間內，被觀察的又同是這個人，而觀察所得的結論，却完全相反。這是什麼原因呢？簡單的說，就是感情的不同。甲縣長的所以說某科長是有作爲的好人，是某科長與他的感情很融洽，或對他的態度很尊敬，很有禮貌。所以即使某科長有不好的地方，他能够原諒。而乙縣長呢？與他的感情或不大融洽，於是，就覺得他一切都不行。其實，某科長依舊是某科長，根本沒有什麼改變的地方。所以，這一點，大家要非常注意，無論對於長官、同僚或部下，我們應該有誠摯親切的態度。同時度量要寬大，只要與公事沒有妨礙，即使人家的說話粗魯一點，行爲驕傲一點，我們也務必要原諒他，不必斤斤較量。可是我們應該勸告他，使他改正過來。但是這種勸告，必須在當面時坦白爲之。我們一般大抵有一種很不好的習慣，就是什麼話，都不肯當面坦白的說；甚至當了面，盡量的稱讚敷衍，背後却說出許多壞話，來中傷，批評，這是坡要不得的。以後，我們無論什麼話，都應該痛痛快快地在當面說清楚，背後決不可隨便說人家的壞話。

我們的人事方針，可以說是與人爲善，一方面增加其知識能力，一方面保障其職業；在公平的原則下，處理一切。不問背景如何，只要知能德性相稱，而適合我們人事條件的，都得任用爲公務員，一視同仁，不分彼此。只要努力於本位工作，一切就不必顧忌。人事的統一，是我們絕對的要求，我們要政治上軌道，必須先求人事的統一。希望各位把這意思，有機會時，直接間接向大家說明，使我們所採行的方針，能够爲大家澈底明瞭。我們的人事政策，雖然已經努力了四年，但還沒有達到我們的理想，要改良求進步的地方，還有很多，希望大家共同努力，擁護這政策的完成！（完）

人事行政的技術

(二十九年二月十三日對省府各廳處局人事股長訓話)

陳儀

人事是行政上最重要部門之一，在行政學上叫做人事行政。中國對於人事行政，向來就很重視，從前君主時代，雖然一般的政治思想，是偏於消極的，但求輕刑薄斂，與民相安，所以對於一般的人事工作，也是抱着消極的態度，以期做到「無爲而治」，然而對於人事行政，却辦理得非常認真，一點不肯放鬆。滿清以少數民族，入主中國竟達二百六十八年之久者，其最大的原因，就是得力於人事行政的嚴密，滿清的人事行政，文官上自大學士，下至從九，都由吏部管理，武官上自提督下至把總，都由兵部管理。事權分明，一絲不紊，而官吏的任用，則都從科甲中選拔，且仕途限制甚嚴，如五貢舉人出身的，只能達到某種官級爲止。故貢生舉人欲獲得較高的職位，必須經過會試取得進士的資格才行，迨至洪楊亂後，捐例之風大開，人事遂漸漸的混亂起來，捐例是清朝政治上的一種詬病，也清朝覆亡的一大原因。本來捐例的開始，由來已久，在漢代已有准許人民納粟拜爵之事，但當時的爵，不過是一種虛銜而非實職，所以捐爵的人，只能獲得一種虛榮而已。至於納捐爲官，實自前開始，而捐例的盛行，也以前清末年爲最甚。捐官的職位，外官最高的雖然可以到候補道爲止，國際可以捐得實缺的，大抵都是知縣以下較小的官職。因爲捐官的人既多是不學無術，唯利是圖之徒，而捐官又已花去一筆本錢非撈回來不可，所以一旦得了實權，幾乎全是貪官污吏。因此前清晚年仕途混亂，政治混濁，達於極點，朝廷既漸漸失了統治的力量，等到辛亥革命一起，就如摧枯拉朽般

的傾覆了。

人事制度的好壞，對於政治所生的影響，我們從上述的例子中，可以明白的看出來。現在一切文家，莫不以人事制度為庶政的基礎。如英美德法諸國，他們之所以強盛，原因雖然不一，但人事的健全，却為他們共同之點。英、美、法三國近百餘年來，政治在一定的軌道上進行，固不必說，即以而論，國社黨上台以後，所有德國的舊制度，幾乎都被牠推翻了，只有人事制度却至今屹然未動。可見人事制度的重要。因為人事若果混亂，政治是決不能上軌道的。自民國成立以來，我們的政治，一直在動盪變亂之中，弄得國勢阨危，民生凋敝，其原因固然不只一端，但人事制度未立，確為最大原因之一。國民政府成立後，目擊過去的情弊，對此問題極為注意，所以在考試院中，一面設立考選委員會，辦理考選工作；一面成立銓敘部，主管銓敘事宜，期將人事納於正軌，但一因積重難返，二因國家禍亂相尋，所以一時仍未收到多大的成效，本省最近六年來的行政措施，大部份的精神是集中於人事行政的改革，和人事制度的建立，可是直到現在止，只有縣政人員的人事制度，算是有了一點基礎，其餘還正需要我們去繼續努力，我們檢討中國二、三十年來人事制度之所以不能確立者，其最大的原因就是我們私心太重，自私自利的個人主義觀念太濃厚。因為人事制度一經樹立，不能任意黜陟，位置私人，個人就要受到許多的限制，所以一般人雖明知道這事情的重要，而却不願認真地把它扶植起來。當我們最初實行新人事制度的時候，一部分縣長每以為不能自由用人，是對於他們權力的限制，辦事一定發生困難，所以對此問題，都表示懷疑的態度，經過了相當時間，他們才知道這種限制的好處，於是才把這種觀念漸漸的改變了。不過這種觀念的發生，固然是他們的見解錯誤，但我們若更進一步去追究，實不能完全歸咎他們，而應當由過去的教育來負責。因為我們過去的教育，沒有

告訴我們怎樣做人的方法，人與人的相處，只有私的感情關係，而沒有公的法律觀念，既分不清公私的界限，更常是以私害公，所以往往同是這個科長，甲縣長說他好，乙縣長却說他壞。其實這好與壞的評判，都是漫無標準，而純粹是私人的感情作用。因為甲縣長與某科長之間，有私誼的關係，感情融洽，相處得很好，所以他覺得某科長很好，而乙縣長對於某科長，沒有私人的關係，感情上不能接近，所以他就覺得某科長很壞，這種公私不清，以私害公的現象，是我們過去政治上最大的缺點。我們現在辦理人事行政，第一步就是要分別公私除去私的感情作用，確立公的法律關係，並革除自私自利的心理，培養做人服務的道德。在公榜上，我們沒有私的關係，我過去常常向縣政人員訓練所的學員說：我們的訓練，是在替國家造就公務人員，我們都是替國家做事的人，沒有任何的私人關係，我現在是福建省政府主席是負全省政治責任的人，愛護屬下，培植青年，使人人有發揮才能，為國家社會服務的機會，這是我應盡的責任。同時我是你們的長官，你們對於我的命令，必須遵守服從，這是你們應盡的天職。今天我是你們的長官，你們應該如此；明天換了別的長官來，你們也應該如此。所以不願我們之間有一點私的關係存在。就是連「門生」「老師」這一類的稱呼，我也覺得是要不得的。所以我曾下過手令禁止在我們之間用這種的稱呼。我們的人事，是要建築在公的基礎上，無論進退，獎懲褒貶，都應該以大公無私的態度來處理，這是我們辦理人事行政的方針，也就是人事制度本精神。但我們如何才能把人事行政辦理得非常圓滿，使一切人事問題，處理得十分得當呢？這看我們辦理人事行政的技術了。現在各位所擔任的工作，就是這種技術的工作。

第一、我們辦理人事行政，應注意事前的防範，以期盡可能的減少事後的懲罰。人心不同，各如其面，人自然是有好有壞的。我們辦理人事行政的目的，不僅在對於好人予以獎勵與保障，即對於壞

人，也要用剛克柔克的方法，使他能變爲好人。大家要曉得，我們費了許多的時間人力，財力來舉辦訓練，假使這訓練出來的人，仍不能做一個有爲的公務人員，替國家忠心服務，那麼不但我們的一切難職，等於虛擲，也是國家的一大損失，我們過去人事行政的錯誤，就是只知道事後的懲罰，而不注年七前的防範。這種辦法，實在是我們人事行政上最失策的地方。固然懲罰的目的，是在予壞人以打擊，包含着懲一儆百的意思，然而這種措置，不但收效很少，并且還可以發生很不良的後果，舉一個來說，譬如某機關懲罰一個貪污的人，予以開革及徒刑的處分，這個機關中，固然因此少了一個壞人，但這個被開革的人，他依舊要生存在社會中，縱使目前受着徒刑，但總有期滿獲釋的一天，那麼社會上豈不因此多了一個壞人嗎？而且這個壞人一到了社會上，更沒有改好的可能，這理由很明顯，因爲在機關中，有長官的督導，有安定的生活，他尚且不能安分守己，做出貪贓枉法的事來；一到了社會，既沒有人領導，而生活又失去所依，他又怎能變好呢？并且社會情形是這樣複雜，一個好人，在這件的環境中，還時時有變壞的危險，要想一個壞人變好，那自然更是不可能了，舉例還有一個流弊，如每月有一百元收入的一個公務人員，他因犯了過失，受到六個月的停職處分，在這六個月中，因職業無着，收入停止，他的家庭生活，勢必發生困難，子女教育，勢必因而中輟。因一個人的犯法，使全家受累，甚至使國家下一代的主人，也被無辜牽連，痛遭失學，這豈是國家立法的本意？但這還是指最低限度的懲戒而言，若是犯罪行爲牽涉到刑法，軍法的範圍撤職之外，更須受徒刑的處分，那麼影響之大，更不用說了。對於這種不良的後果，是不是有方法可以補救呢？第一個可能補救的辦法，就是國家對於犯罪人的家屬酌量予以經濟的援助，使那些無辜被牽累的人，免受凍餒失學之苦。然而這件事，在各國尚未辦到。在目前的中國，更是不可能。其次就是所謂社會救濟，在從前農村社

會中，人類本有一種，很好的美德，有無相通，患難相助，然而在現在工業社會中，這種良風美俗，已漸漸的消失了；而且大家多是靠着薪給過活的，各人除了維持本身的生活以外，在經濟上，也絕少餘力幫助他人。故以懲罰來防止犯罪，結果反使社會上受到不良的影響，這決不是行政上良好的辦法。所以我們必須于懲罰之外，另採取澈底有效的手段。人事行政的使命，就是要注重事前的防範，以減少事後的懲罰。我們要改造環境轉移風氣，使所有的公務人員，都成為好人，沒有人再去犯罪。所以我們最終的目的，是在積極的消滅犯罪行為，而非消極懲罰罪犯。這一點，我們辦理人事行政的人，應當格外認識清楚的。

公務人員的犯法，大概由於金錢的舞弊居多，我們要防止公務人員的犯法，首先應注意他們的平時生活。照以往的事實觀察，公務人員的舞弊的起因，大多是因為平時生活奢侈或習染着不良的嗜好如賭博等，以致正當的薪水收入，不足以供給揮霍，於是遂走入歧途，不惜借債、揩油、貪污、舞弊了。本來在我們的過去習慣上，大家認為負債是極平常的事，彷彿不值得怎樣重視，但我們若能仔細的想想，負債的背面，確是罪惡的陰影。因為一個人在金錢上負了債，他于是就不得不挪東補西，到一時不湊手，他又不得不別法了。屢窮堅冰至貪贓枉法之事，自然隨之而起。所以我認為負債是道德行為；無論如何，我們不應該負債。薪水的收入，是我們生活的標準，每月的費用，必須依個標準去支配。即使是家裏有錢的人，也不應該使生活享受超過他自己的收入。在從前政治未上的時代，官吏的收入是不公開而無限定的，所以一般官吏，既無所忌憚，又受着虛榮心所驅使，故，生活方面都較一般人講究，以好擺其官架子，表示他是與普通人民有別的特殊階級。但現在我們的收入，既有一定的限制，在此民主時代，我們尤當革除那種愛虛榮愛浮華的官僚惡習，所以我們的

生活必須有一定的標準，我們要簡單樸素刻苦耐勞，以養成廉潔奉公的風氣，我們辦理人事行政的人必須注意公務人員的平時生活，當我們發現某人或其家屬有負債情事或他們的生活流于奢侈時，我應當立刻通知他的長官，注意他的行動，以期在他習染未深的時候，即用剛克柔克的方法，使他自動自發的改過。大家要知道，人事管理嚴格，對於公務人員有極大的好處，我們若是平時管理不嚴格，一切採取放任態度，必致大家精神懈怠，容易走入犯罪的歧途，這種態度，不但對不起公務人員，而且也是對不起國家，所以管理嚴格，才是真正「愛」的表示，唯有偉大愛量的人，才能對於部下的管理是嚴格的。

第二、我們辦理人事行政的人，思想要細密，頭腦要冷靜，眼光要周到，思想細密，對於人員的功過，才能認識清楚，不至錯誤，頭腦冷靜才不致於感情用事，而獲得事情公正的判斷。眼光周到才能不以偏概全，辨別出真正的賢與不肖，先說思想細密這一點，我們知道，世界上儘多偶發的和機會的事情，一個很努力的人，他也許偶然的表現不好，一個懶散的人，他也許偶然的努力。我們若根據這種偶發性和機會性的事情，來評斷他的功過，這是絕對不可靠的，而其流弊，更足以引起人心的不平。所以我們辦理人事行政的人，必須有細密的思想，平日即能細心考察，從每個人的日常生活中，去考察他的功過，我們要做到這樣，最好每人都有一本專門紀錄人事動態的小冊子，凡平日有所見聞，不論功過好壞都應逐一紀錄下來，以供長官考績時的參考。這樣的考績，才庶幾可以知道各個人的真正功過。其次我們要有冷靜的頭腦，現在我們無論做什麼事，都應求科學化，所謂科學化者，就是頭腦要冷靜，多用理智，少用感情的意思，在這種複雜社會中，無論對事對人，常有彼一是非此一是非的現象，所以他人對於人事上的一切評議，往往有與事實不盡相符的地方，所以我們對於他人的批評