

宋特立編輯

制度與人才

北斗書店印行

宋特立編輯

制

度



人

才

北斗書店印行

中華民國三十三年五月出版

制度與人才

每冊實價國幣

(外埠酌加郵寄費)

編輯者 宋 特 立

發行人 青 黎

印刷所 南方印書館

重慶民權路三十七號

發行所 北斗書店

重慶中二路

代售處 全國各大書店

目錄

——總論——

- 一、制度與人才……………楊玉清（一）
- 二、解決人事問題的途徑……………鄭彥棻（一一）
- 三、「人」的建設及其基本問題……………趙祥麟（二五）

——人才論——

- 四、經綸人才論……………徐照（三六）
- 五、事務人才論……………李宗義（四四）
- 六、技術人才論……………趙曾珏（五一）
- 七、設計人才論……………張祖武（五六）
- 八、論西漢人才……………徐燕（六三）
- 九、論歷代人才……………徐照（七八）

——附錄——

十、人事制度論

曾資生(八九)

十一、考核制度論

曾資生(九三)

十二、幕僚長制度平議

沈 銳(九七)

十三、新縣制與人事

李宗黃(一〇四)

十四、英美人事制度的特色

張希哲(一二二)

才與用才

十五、才與用才

張溥生(一二七)

十六、論用人才與人才自用

鄧啓農(一二三)

十七、原國士

王 雲(一三〇)

十八、論才難

謝華清(一三五)

十九、談出處

張溥生(一三七)

二十、怎樣做一個現代的公務員？

李宗義(一四三)

政治家的用人

二十一、漢高祖的用人

曾繁康(一五〇)

二十二、唐太宗的用人

胡希汾(一五九)

二十三、諸葛亮的用人	宋特立（一七二）
二十四、范仲淹的用人	張民權（一七九）
二十五、張居正的用人	
（一）	
（二）	
二十六、林則徐的用人	陶元珍（一八五）
二十七、曾國藩的用人	成惕軒（二〇三）
二十八、胡林翼的用人	陶元珍（二二九）
二十九、孫總理的用人	青雲梯（二三三）
三十、歐美政治家的用人	鄒建中（二四五）
	謝君韜（二五八）
	梁德馨（二六七）

一 制度與人才

楊玉清

一 制度的重要

作者二十七年九月，曾有今後中國政治方案一文，在民意週刊上發表。其中會有這樣的話：

「西洋的政治，我們只看着換人，沒有看着換機關；中國則相反，處處只看着換機關，沒有看着換人」。又說：

「所謂政治，最大的作用，就是要造出一條軌道，使人們有所遵循。政治是造路，不是塞路；是爲衆人造生路，不是爲衆人塞生路。如果一方面無人可用，而一方面人又不得其用，這種矛盾的現象，是亟應改正的」。

今天，雖發表這篇文章的時期，已經是四年多了。然而這些話所指的事實，並沒有消滅。所以提到制度與人才的問題，不得不把這些話重抄在這兒。

當然，當政者之勵精圖治，求才若渴，曠古以來誠無逾於此時者。即令一個縣長，他也

令一個校長，他也曉得物色教員，其他中央要員，封疆大吏更不用說了，他們對人才真是窮寐以求之。然而，終不因他們這樣好才而選出；政治終不因他們這樣求賢而清明；這又是什麼道理呢？做一句話說：大憲只知道個人，而不知道制度；只知道替個人培勢力，而不知道爲制度樹權威。

什麼是制度？兒子作尸，父親要下跪。父親下跪，並不是爲的兒子，而是爲的兒子所代表的身份，也許是祖父，也許是曾祖父。論個人，父親比兒子大；論制度，兒子比父親大。所以當着兒子比父親大的時候，父親只得犧牲他的尊貴跪下來。這就是制度，這就是制度的權威。

中國有兩句舊話，很可以說明個人與制度的關係，「用人惟親」，這就是重視個人；「用是重視制度」。

遑論個人的關係，不能吸收人才；即令所用的都是人才，在今天的中國，仍是不夠。爲什麼？這只是手工業的作風；以制度取人才，才是機械工業的作風。在目前的中國所需要的，是要從手工業的政治，走到機械工業政治之路。

制度的好處，就是要使有權者對用人一層，不隨個人之好惡定取捨，不因一時之喜怒定賞罰。作一個現代人，沒有自由，尤其是作一個現代的政治家更沒有自由。希特勒想自由的支配全世界，所以全世界的人，羣起反攻。我們要救國家，救民族，一定要有方法。不然的話，方法一錯，儘管心裏想救國家，救民族，仍是無濟於事的。

二 無制度的危險

歷史上有幾件故事，充分證明憑個人一時天才，去定賞罰，是不夠的。

一件事是：

「威王召即墨大夫而語之曰：自子之居即墨，毀言日至，然吾使人視即墨，田野闢，民人給，官無留事，東方以寧。是子不事吾左右以求譽也，封之萬家。」

召阿大夫語曰：自子之守阿，譽言日聞，然使使視阿，田野不闢，民貧苦，昔日趙攻甄，子弗能救，猶取薛陵，子弗知；是子以幣厚吾左右以求譽也。是日烹阿大夫及左右嘗譽者，皆并烹之。」——史記田敬仲完世家。

第二件事是：

「蔣琬爲驛都長，昭烈嘗奄至廣都，琬棄事不治，且復沈醉，昭烈大怒，將加戮。亮曰：琬社稷之器，非百里才，其爲政以安民爲本，不事修飾，顧加察，乃解。」——忠武侯諸葛孔明先生全集。

把這兩件事一看，就可以知道憑一時的喜怒而定賞罰，非常的危險。威王對即墨大夫與阿大夫雖然不受左右的蔽蔽，終能分辨誰是賢者，誰是奸人，但這種作風，仍是不可以爲訓的。因爲幸而威王賢，爲難擬仿紀綱，才有此正確的處置，否則不幸而聽左右之言，因循苟且下去，豈不誤了大事！尤其是蔣琬爲諸葛亮之繼承人，而身居卑位，訓備見之，不加青眼，反欲殺之而後快，假定不是諸葛知人，拔之於風塵之中，豈不是冤枉了好人，埋沒了英雄！

史載周公求賢，一沐三握髮，一飯三吐哺。假定今天的周公，仍是這樣的作風，或可收效於一時。今天就不同了！中國之大，人才之多，那裏是可以遍訪，可以盡知的呢？

至於憑一時的巡視，以定考核，也是靠不住的。王船山在宋論中已經說得很明白，他說：

「……其次則苛察以爲能，而或稱其念在國民，以伺官箴之汙潔，民生之苦樂，國事之廢舉者也。若此者其求治彌亟，其近道彌似，其自信彌堅，而小則以亂，大則以亡，迄乎亂與亡而不悔其失，亦愚矣哉！何也？兩足之所望，兩目之所覘，兩耳之所聞，斤斤之明，詹詹之智，以與天下鬥捷，未有能勝者也。」

……一事之得，不足以蓋小人；一行之疵，不足以壓君子；一人之恩怨，不足以定仁暴，一方之利病，不足以蔽海隅。而偶得之小民者，無稽弗詢，溢義溢惡，遂信爲無心之詞，自矜其察微之睿，以定黜陟，以衡興革，以用刑賞，以權取與，而羣臣莫敢爭焉。此尤不待姦人之誑道相要，而主受其惑。小之以亂，大之以亡。振古如斯，而自用者不察，良足悲已！」

這段話說得最痛快。王船山所指的事實，是人主縱行視察各地，結果只有害而無利。過去尚且不可，到今更不可也，更不待言了！

三 無爲而治的真義

中國過去的政治，都是歌頌無爲而治，垂拱而治，這個意思，並不是說，要大家不作事，天下就會太平。這意思是說，只要百官各得其所，作人主的人，不待麻煩，就可以把天下治好。所以韓非子說得好：

「明君無爲於上，羣臣懷懼乎下。明君之道，使智者盡其慮，而君因以斷事，故君不窮於智；賢者效其材，君因而任之，故君不窮於能；有功則君有其賢，有過則臣任其罪，故君不窮於名。是故不賢而爲賢者師，不智而爲智者正。臣有其勞，君有其成功，此之謂賢主之經也。」——韓非子主道第五。

蕭蕭亮治蜀，嘗自校簿書，流汗終日。巴郡太守楊子昭曾諫亮云：

「爲治有體，上不可相侵。請爲明公以作家譬之，今有人，使奴執耕耨，婢典炊爨，雞主司晨，犬主吠盜，牛負重載，馬涉遠路，私業無懈，所求皆足，雍容高枕，飲食而已。忽一日盡欲以身親其役，爲此事務，形疲神困，終無以成。豈其智之不如奴婢雞狗哉！失爲家主之法也。是故古人稱坐而論道，謂之三公；作而行之，謂之大夫。故丙吉不問橫道死人而憂牛喘，陳平不肯知錢穀之數，云自有主者。後魏達

於位分之體也，今明公爲治，乃猶曰校讎書，流汗終日，不亦勞乎？」——諸葛全集。

諸葛武侯之所以如此，自有其不得已者在。而子昭所諫之言，武侯官取其真誠，知其允當，所以子昭之死，史載武侯爲之垂泣三日。可見武侯對子昭之爲人，是如何的感動了！

這一切的一切，都是只相信自己，而不相信他人，只相信個人，而不相信制度的罪過。天下國家大事，宜與天下國家之賢智共理之，用人如果果險，用人如果沒有制度，天下爲公的理想就不會實現了。

韓非子之話說得好：

「故明主使法擇人，不自舉也；使法量功，不自度也」。——韓非子有度第六。

「法不阿貴，繩不撓曲，法之所加，智者弗能辟，勇者弗能爭，刑過不避大臣，賞善不遺匹夫」。——金石

韓非子之所謂法，即本文之所謂制度，我們要辦到使制度去擇人才，不要憑一時的衝動，去賞罰人才。

四 以制度代變亂

英國的皇帝不能隨便用一個人作首相，因爲以議會多數黨的領袖作首相，這是英國的制度，某人既已經做了議會多數黨的領袖，皇帝縱不願意他作首相，也得請他來。制度不但是一般人民要遵守，同時皇帝尤其要遵守。所以想作首相，主持全國政令的人，儘管先去求取議會多數黨領袖的地位。皇帝對他認識與否，就可以不必顧慮了！

英國的首相，也不能隨便用一個人作閣員。因爲以議會的議員作閣員，這也是英國的制度。如果首相提出一個人作閣員，而不是議員，那末，三個月以內，必得當選爲議員，否則只有辭職之一法。所以要作閣員的人

，先得取得議員，這樣造成了一個制度，使天下聰明才智之士，都有路可走。

中國過去何嘗不是如此！「十年寒窗無人問，一舉成名天下知」，這是中國讀書人的驕傲。因為路是有的，只要你走。現在學校林立，竟感歎無路可走了，這豈不是可惜的一件事。

「以暴易暴，不知其非」，中國史上的變亂，總是以變亂平變亂，結果形成變亂的循環。西洋史上，也有不少變亂，但每變亂一次，必有一次的意義，每變亂一次，必有一次的收發，這就是以制度代替變亂。他們都很大度，都很虛心。現代國家的建立，都是得力於一切制度化。

中國在今天，太敵壓境，固然是軍事第一，勝利第一，但是致勝之道，是多難的。在這個時候，並不是不可以談制度；我不怕中國今天制度不能樹立；只怕大家習非成是，以為此種現象，自古已然，將來也仍是如此，一遇到講制度的人，一遇到講收進的人，就認為這是書生之論，這是高調，這是空談；這是迂闊不知世故，不識時移。大家心理上如果有一番警惕，中國的前途，是光明燦爛的。否則遷就事實，「以含糊為醇厚，以因循為老成」，（王安石語）那末，就是民族前途不治之症！

五 中國制度不能樹立的原因

從紙上的工夫看起來，中國並不是沒有法，法不必行，人不任責，制度自制度，事實自事實，愈喊樹立制度，而制度愈不能樹立。當然，造成這樣的局面，其原因很多，我以為有主觀與客觀兩點。主觀的原因，本文略而不談。現在只談客觀的原因。

第一、中國社會，還停滯在農業社會中。

過去曾經有人討論過，以農立國，以工立國的問題。殊不知這是一個客觀的存在問題，而不是主觀的意識

問題。中國過去雖以農立國，但今後一定要工業化，這一個問題，是可以肯定的。日人壓迫中國，就是不願意中國有機器，要中國供給他們的原料，永遠作日本的苦力，作日本的順民，中國抗戰的意義，就是要建國，就是要把農業社會，改造成工業化的社會，而成為現代國家中之一員！但是，這個工作，太艱難了，太偉大了！一直到今天，中國還停滯在農業社會中！

西洋的社會，是自然生長，循序漸進的，先有了行動，後才有法律；先有了事實，後才有制度。例如自由競爭，先承認個人間的自由競爭，後承認團體間的自由競爭，最後才承認民族間國家間的競爭，後來因為競爭的結果，戰爭進^了，大家於是發生國際合作的思想，發動國際聯盟的組織。

中國今天的一切，不是生長的，而是移植的。所以在意識方面說，有最新的思想，有最新的法律，也可以說，有最新的制度；而存在方面則大謬不然，既然有的地方大有進步，但是概括的說，仍是依然故我，有最舊的工具，有最舊的生活方式，雖然有時候發奮前進，但有時總難免故態復萌。

用人惟親，真是農業社會的特色。只知道有同鄉同學，只知道有親戚故舊，這在人們看，不是不道德，而正是道德。

中國的社會環境不改，人們的腦筋也不改變過來。外灼的思想，是沒有根的。所以人們講起來，天花亂墜，做起來，一事無成。我不敢責備這些人沒有作好的心思，怎奈習俗移人，賢者不免，他在這種環境下，作不起人。

第二、中國政治，還沒有走到專家政治之路。

這一點，和前一點有關，人們時常提到專家政治，殊不知這也是資產革命以後的產物，一切機械化，而政治也不能不機械化。

機械工業與手工業不同的地方，就是手工業，是人用機器，而機械工業，是機器用人；手工業是人操機器，而機械工業，是機器操人。（機器二字，恐有語病，或改工具二字亦可），因為機械工業一切都植離起來了，一切都專門化起來了，一件工作必須專門技術，不是任何人所能冒充的，如果你冒充了，不是你害了機器，而是機器害了你自已。這種機事，是沒有人肯做的。

政治也是一樣。社會愈文明，事務愈複雜，政治所管的範圍愈擴大，過去的政治，人是萬能，只要是有書的人，就可以作官，就可以作福作威，現在的政治，也是專門技術，是事用人，不是人用事；是事擇人，不是人擇事。如果是外行，不但害了衆人，害了國家，同時也是害了自己。

無奈中國的政治，還沒有發達到這一點。有某部份，是非用專家不可；有某部份，仍是在所謂常識豐富的通才之手。

其實這兩點，也等於一點。就是中國的舊環境，還沒有與精神意識相配合而前進。不是人們不行，而是環境條件的限制。所以中國的舊制度，絕對不能在舊環境下樹立起來！

六 如何發達到以制度求人才以制度代變亂

根據上面的分析，我們的結論，就可以不言而喻。

天下的人才，是國家的利器，是民族的繁榮。中國在建國途中，集中這般人，建設國家，尚處不足，那更難說這般人以窮以病以死。但是集中之法，只有嚴制度，而不能憑個人。個人有時而喜，有時而怒，有時而生，有時而死，光靠個人，是靠不住的。一定要樹立制度，使一切措施，不因個人而異，更不因個人而變。

世界各國革命的結晶，是一部憲法，有了憲法，就收拾了變亂。中國再不能走以暴易暴之路，要以制度代變亂，要以新的制度，去表現中華民族新的精神。

要樹立制度，只有從客觀與主觀兩方面努力。

在客觀方面要盡量推行物質建設。中國在陸路上多有幾條鐵道，在水路上多有幾條輪船，在領空中多有幾架飛機，中國客觀的環境，就可以改觀，要人們剷除封建思想，不如要人們多交通，多往來。果然做到中國各地交通發達，人們想保存原有的封建思想，也保存不住的。不少的人，提倡縮小省區，我覺得與其在政治上用功夫，不如在交通上用工夫，如果交通不發達，一縣之小，也嫌其太大太遠；如果交通發達，世界之大，也等於比鄰，何況一國？何況一省？中國今後，應該提倡生產，提倡建設；盲目的，迷信的，只要是生產總是的，只要是建設總是的，至於其他問題，暫時可以不談。

在主觀方面，要盡量注意心理建設，固然求人才要制度，固然樹制度要環境，但是制度不能自動，總是人推動的。尤其制度沒有樹立以前，環境沒有改造以前，更需要人去努力。人的條件，重於一切條件，歷史是人為的。誰說今天的中國，不需要實者？不需要忍人之所不能忍，為人之所不能為的志士仁人？這些人，有新的思想，有舊的道德；有新的生產，有舊的消費；有世界的眼光，有民族的意識；有先時的擔負，有應時的技能。以這樣的人當國政，當然風行草偃，潛移默化，人才不集中而自集中，制度不樹立而自樹立。

中國正在轉變期中。這一代的人，努力多一點，下一代的人，就可以吃著少一點。如果這一代的人，不能負起他們應負的責任，那末，下一代的人就如木益深，如火益熱，子子孫孫，萬劫不復！我們生在今天，一面是不幸，一方面也是大幸。不幸的是祖宗所給我們的財產，是一筆濫賬，需要我們自己清理，需要我們自己創造；大幸的是自然所給我們的恩惠，是地大物博，足夠我們努力，足夠我們開發。誰願前進，誰總有前途。

我們不能希望每個中國人如此想，都如此作，但至少至少希望有一部份人是如此想，如此作，尤其是青年朋友，你要準備的，是十年以後，二十年以後的世界！不要因了今天的環境，範圍了你們的思想，範圍了你們的活動。未來的中國，是光明的，是燦爛的，還需要大家加緊創造，使牠早日到來。大家攜起手來，前進，努力！

二 解決人事問題的途徑

鄭彥棻

一 為什麼要研究人事問題？

人事問題所以要提出來同大家研究，第一是因為人事問題值得我們特別重視。最近在國內國外的行政系統內，人事機構都逐漸有獨立的趨勢，而且佔着重要的地位。在外國，尤其是工業發達的國家，固然如此，就是在我國，這種情形也是很顯著的。例如廣東省政府管理人事的機構，以前是秘書處第三科的一股，自民二十九年冬起已經改為第四科。省幹訓團以前是沒有人事行政班的，現在也舉辦人事行政班了。再看中央方面：中央黨部從前只在秘書處設立一個人事科，現在則擴大成了一個人事處。又如交通部，從前只在總務司內設立一個管理人事單位，自從與鐵道部及經委會公路處合併後，即成立了人事司。這些事實，顯示了人事問題的重要性。原來人事機構之漸趨於獨立，並非出於偶然。因為人事問題不祇內容繁複，要有一個獨立的機構來處理；實在也因爲人事管理的學問，自成一套值得特別提出來研究。

人事問題能否合理的解決，可以說是一切方案成敗的主要關鍵；可惜大家向來不注意。譬如編制，一種方案的訂立，編制的確佔很重要的位置，但過去一般人對編制的看法，多半陷於一種嚴重的錯誤，就是在編制中極注重了經費的總額，而忽略了人事的分派。不知道該祇是工具，人才是工具的運用者；我們辦一件事，需要多少人，需要怎樣的人，先要決定了，然後才根據它來確定編制，再從而確定預算，預算確定之後，也要招人

二 解決人事問題的途徑