

黃壽朋 著

科學管理與現代行政

軍政部陸軍經理雜誌社印行

政行代現與理管學科

著 朋 壽 黃

行印社誌雜理經軍陸部政軍

中華民國三十一年七月出版

行政代現與理管學科

版權所有 翻印必究

著者 黃 壽 朋

重慶永興巷迴水溝三號

印行者 陸軍經理雜誌社

印刷者 陸軍經理雜誌社印刷所

經售處 全國各大書店

定價：每冊國幣拾圓

我們中國過去最忽略管理，其實管理乃是一種最重要的學問。我們對人、對物、對地、對事都需要有嚴密的管理。就人事關係而言，所謂監督指導分配調遣考核都是管理的要項；至於對事對地對物，亦無不需求嚴密的管理，而後事無頹弛，地無曠廢，物無遺棄。在西洋有科學管理的專門學問，我們中國因為沒有這種的素養，一般不知道管理的重要，所以一切不能確實，一切不能嚴密，一切不能作合理支配和運用。所以一切無謂的浪費消耗，不知道國家一年要化費了多少的財物與土地等等。我們要培養國民能力，就要實施管理的訓練，使從各種實際事項或實際工作中，領略管理的重要，具備管理的能力。

蔣委員長：建國運動管理的訓練

凡例

一、余憶民國二十七年 委員長在武昌珞珈山中央訓練團訓話，謂：訓練計劃中應加入「管理教育」一項，迄今五載於茲 抗戰建國同時並進。全國各公私機關企業團體，益感管理技術與管理人才之急要，而管理教育尤屬當前之急務。加之近年歐美各國科學管理在工商企業上之成功，而其逐漸普及政府行政管理各部門之趨勢，科學管理成爲近代公私機關，增進效率之利器，已被一致承認。況吾國當今推進民治，則人民更需管理之智能，參與政治活動。吾人針對現實，培養管理人才，實施管理教育，實更急迫。個人不揣冒昧，本拋磚引玉之動機，而有本書之試作。

二、幹部爲事業之基礎。然健全之幹部，寓於健全之管理人才。欲有健全之管理人才，必先有完善之管理教育。委員長有云：「無論軍事、政治、經濟、黨務各項，凡有幹部，必有管理人事與物之能力；而對於下層基本工作，更須有管理之技能與經驗。（吾國文武教育，向來毫不注意此最重要之實際教育）。戰後對於各種建設事業之工頭，以及鄉村社會組織下級幹部，皆須學有管理之智能。非有十萬之下級幹部與工頭，不能完成建設也」。蓋管理教育即爲實際教育。舉凡如何增進辦事效率之精神、方法、與技術，如何培養健全管理人才

，皆屬管理教育之範疇。因此管理之理論與方法，必須同樣重要，始能事半功倍。且政治原為管理衆人之事務，凡一機關，無論其性質如何，必須有效之管理。而每一機關，各級各層之首長，即為管理教育之實踐者。機關即為實施管理教育之學校。且唯各公私機關才為真實「訓練與實習並有」之課堂。此管理教育不僅求之於學校，而每一現行機關，皆為管理教育之教室也。本書之特色，亦遂本此立場，理論與實際並重，啓迪與訓導兼施，即闡述理論，亦寓原則於方法之中，故本書似不僅為一般公私行政機關，全國各級幹部人員，改善辦事方法，增進行政效率之圭臬；且亦供各級機關長官暨辦事人員之參考，尤足為社會人士，治理事務科學的辦事之指南。

三、本書分上下兩篇。上篇側重理論，提綱挈領，俾供實施管理教育，運行科學管理方法之參考。下篇則分章討論，著重各種行政管理之方法與技術，並使理論透入方法之中，讀者由此可以獲得實用的管理智能。而每章所附之應用圖表，均屬精心參考之作，蓋求切實可用。故全書非惟有系統之管理理論，且具體方法，實用表格，兼籌並顧也。

四、本書參考材料，力求充實，凡有關之中西書刊，莫不旁徵博引，務求完善。而本書完稿，費時三載，其間空襲警報頻仍，寒天酷暑，均賴吾妻蓮卿之耐心協助，並承煥如、蔚若、公皎、碩彥、紀彬、宗弼諸先生之鼓勵幫忙，得以早日出版。又承甘乃光先生作序，在此一併特深表敬謝。

序

科學管理法雖然是美國泰羅氏所倡導，實際是現代工業發達後的產物。自這種方法出現之後，一般工商業都應用這種方法，以提高效率，減少費用，增加產品。後來雖繼之有合理化運動，但其來源仍是根據科學管理法而來的。

工商業既須用科學方法，國家行政也須用這種方法，想誰也知道，一個國家行政效率的高低，和一國的盛衰與人民的福利，是成爲正比例的。那麼，如需要福國利民的語，就要拿科學管理法盡量應用到行政上頭去，把行政效率提到最高度，費用節省到最低度，使國家和人民雙方都得到很大的利益，便可達到福國利民的目的；因此我可以說科學管理法在行政上，是個福國利民的推進者。

但有些人對這件事發生疑問，以爲行政的對象是人民，人民是活動的，人民的智力是不能齊一的；工廠的工作對象是物品，物品是死板的，素質是一樣的，國家的環境，又萬分複雜，不比工廠那樣簡單；而且常有波動，或繁劇的事發生，不是平板板的，這和工廠很有不同的地方，雖然應用科學管理的方法，也不會得到甚麼效果。這個疑問，也許有些理由，值得我們討論，但我們要知道現代國家的國營事業，一天比一天的多，與前代的行政單單是科

條號令的，已大大不同了。因此事實上應用科學管理法，也一天比一天的多，故行政的應用科學管理法，實在已成爲自然而然的趨勢，是事實上不得不這樣的。

除了上述國營事業必需科學管理之外，其他的行政，可以應用科學管理法的原則者，能夠盡量採用，使行政漸漸走上科學管理的軌道上去，相信行政的效率，只有提高，不會減低，只有進步，不會退步。從這樣觀察，科學管理與現代行政實有很大的關係，大有研究的價值和需要，這是無可懷疑的餘地了。

但是從行政本身的立場來講，要增加行政效率，仍須要獨立的研究。我於八九年前創辦了行政效率研究委員會，就是這個意思。但當時不甚惹人注意的問題，現在已有許多同志從事這種研究工作。我想近年國內行政上所得到的相當的進步，這一班人不是沒有多少貢獻的。

黃君壽朋很諳科學管理的方法，而且究心現代行政很久，本其平日研究的心得，著爲科學管理與現代行政一書，稿成請我作一簞序，翻看其內容，豐富切實，可爲研究行政者的參考，乃樂而爲之序。

民國三十一年五月十日廿乃光於中央黨部

自序

今者科學日益昌明，人類社會生活之各種活動，莫不殫精竭慮，尋求經濟合理有效之管理，求獲最大之效果。此種合理有效之管理維何，卽今日風靡全球之科學管理是也。其本科學精神與科學方法，以最小之費用，求最大之效果，非惟近代工商企業成功之寶箴，且爲一般科學辦事之法則。夫政治之精義，乃管理衆人之事務，而三民主義政治建設之目的，在於完成「民有、民治、民享」全民政治之國家，故政治運用，遂以萬能政府與人民參政爲基礎，確立「人民有權，政府有能」權能區分之理論爲原則。惟民權之實施，基於人民四權之行使，而萬能政府之建立，則在有效之行政管理以爲衡。良以現代行政，乃政府對於國家意旨之執行，與人民參政，同爲政治管理的實踐。然現代行政，千頭萬緒，專門繁複，吾人最可畏懼者，卽爲無用之政府，無能之官吏。是以現代行政，若無科學精神，固難望其達成真實之目的，造福於人民；若非科學方法與科學技術，更難望其應付層出不窮之公務，克盡政府之厥責。況現代行政，若衛生行政、工程行政、教育行政、經濟行政，莫不需賴科學素養的專門人才，實非普通人員所能勝任。此現代行政所以日有「專家行政」之趨勢。是故爲適應現代行政之需要，增進民主政治之功能，則研討學術，創擬制度，推進政務，改善行政方法，均須以科

學之原理法則爲本則。且科學管理之足以增進行政效率者，務使其能全盤滲透於現代行政之中，達到人、事、財、物、時、地，諸種行政活動的科學化，亦即求其合理組成，靈活運用，完成一有機的組織，配合計劃政治之需要。庶幾行政改善有期，全民政治國家，始能真正實現。夫民主政治之實現，固有待於政府與人民共同之努力，而科學管理之確切運用於現代行政，實爲不可缺少之動力。雖然，近代工商企業，運用科學管理，其目的與現代行政，容或各有不同，然其欲求機關內人、事、財、物、時、地，諸因素之合理有效的配置與活動，產生最大之效果，實無軒輊之區分。是故當今政治建設之要務，增進效率，促進民治，固需計劃政治之實施，而現代行政運用科學管理，本其科學精神，與科學方法，樹立現代行政管理的學科，尤爲當前之急務。誠以科學管理之原理原則，乃現代文明與人類合理生活之要素，非惟改善現代行政之張本，且爲吾人治事治學成功立業之圭臬。吾人深感惟發揚科學精神，運用科學方法，始能推進文明，求人類之合理生活；政治原爲管理衆人之事務，則現代行政，亦惟運用科學管理，始能提高效率，實現真正的民主政治。是以本科學精神科學方法之科學管理，尤爲建設新中國之活力。作者學殖淺薄，僅求拋磚引玉，不逮之處，深望大雅君子，幸垂教焉。

科學管理與現代行政目錄

序·····

自序·····

例言·····

上篇 科學管理

第一章 緒論·····

第一節 科學管理與現代行政的關係·····

第二節 現代行政爲甚麼需要科學管理·····

第三節 科學管理對於現代行政的功能·····

第四節 科學管理如何運用於現代行政·····

科學管理與現代行政 目錄

第二章 科學管理的基本原則……………二五

第一節 科學管理的精義……………二五

第二節 科學管理的要旨……………二八

第三節 科學管理的基本原理與構成要素……………二九

第三章 科學管理的演進及其趨勢……………九〇

第一節 科學管理運動產生的由來……………九〇

第二節 科學管理的起源及其沿革……………九六

第三節 科學管理運動的影響……………一〇一

第四節 科學管理制度之趨勢……………一〇五

第四章 科學管理與行政效率……………一一三

第一節 行政效率的意義及其衡量標準……………一一三

第二節 行政效率構成的要素……………一二〇

第三節 怎樣增進行政效率……………一二四

第四節 科學管理如何增進行政效率	一三一
------------------	-----

下篇

行政管理

第五章

人事管理

第一節 人事管理的意義及其重要性	一四五
第二節 人事制度的基本要素	一四七
第三節 實施人事管理的先決條件	一六三
第四節 怎樣實施人事管理	一六九

第六章

事務管理

第一節 事務管理的意義及其重要性	二〇八
第二節 事務管理對於業務和效率的關係	二一三
第三節 事務管理之基本原則	二二〇
第四節 事務管理的組織及其內涵	二二四

科學管理與現代行政 目錄

四

第五節 怎樣實施科學管理	二二六
--------------	-----

第七章

物財管理

第一節 物財管理的意義及其目的	二四七
-----------------	-----

第二節 物財管理的組織和運用	二五〇
----------------	-----

第三節 物財管理的基本原則	二五四
---------------	-----

第四節 物財管理的實施	二五八
-------------	-----

第八章

時地管理

第一節 時地管理的意義及其重要性	二八六
------------------	-----

第二節 時地管理與現代行政的關係	二八九
------------------	-----

第三節 時地管理的基本原則	二九二
---------------	-----

第四節 怎樣實施時地管理	二九八
--------------	-----

第一章 緒論

第一節 科學管理與現代行政的關係

人類的文明愈進步，社會的活動愈繁複，因之需要詳盡的分工制度，精確的科學方法，和專門的技術管理，去經營處理社會上各種事業和活動，以適應人類社會生活之需求。蓋自十九世紀工業革命以來，歐美各國大規模企業的經營，莫不採用科學管理的方法，以最小之成本，謀最大之產品。到了近代，證諸事實和經驗，科學管理確已成為一般工商企業家成功的寶箴。但這個風靡各國企業界的科學管理運動，到今天畢竟引起一般行政學者和實際政治家的深切注意，且鼓舞他們研究的興奮，而為提高行政效率，改良行政管理之依據了。因治理國家政治，如同經營企業一般，況政治的意義，更在管理衆人之事呢。其範疇的擴大，事務的繁雜，需要嚴密的管理，豈非任何企業所能比擬的。尤其是三民主義的政治建設，是以建立一民族獨立，民權平等，民生自由的全民政治國家。其根據總理權能區分的理論，所以在政治的實施上，一方面要有一個高效率的萬能政府，從事於設計，執行，考核的計劃政治之實施，替人民管理政事，謀衆人之最大福利；一方面要人民有參與管理政治，督導政府行政的能力。這樣，才能達到政治建設的目的。那末怎樣培養人民參與管理政治的能力，如何完成一個最高效率的萬能政府，確是今日行政學上的一個根本問題。且當今國家行政，

千頭萬緒，複雜繁劇，社會關係，綜錯聯繁，吾人最可畏懼者，即爲無用之政府，無能之官吏，與夫沒有管理政治能力之國民；爲增進吾人之幸福，滿足吾人之需要，勢必賴於健全有力之萬能政府，和富有政治能力之國民，但無論其爲培養人民管理政治之能力，或是完成一個高度效率的萬能政府。都離不開管理的範疇和管理的實踐，更離不開科學管理的運用。因爲依據科學管理的原理和方法，去完成萬能政府才能充分發揮政府管事的效能，提高行政的效率，亦唯從事於灌輸人民科學管理的智識和法則，才能養成人民管理政治的真實能力，所以爲了提高現代行政效率，達成政治建設的目的，則如何運用科學管理，配合現代行政諸端之合理活動，發揮最大之效能，實爲當今行政管理之主題。是以科學管理，非僅爲近代企業家成功的珍寶，而是現代行政最高效率的馬達，同爲達成三民主義的民主政治之利器。

第二節 現代行政爲什麼需要科學管理

現代行政之最終目的，是要如何最經濟最有效的設備和費用，產生最大的效果，謀社會大眾的普遍幸福。基於此點，現代行政爲什麼需要科學管理？可以分別說明如下：

(一) 時代潮流的產品：隨着機器發明和科學發達的結果，促成轟動世界的工業革命；因了工業革命，建立起近代的資本主義，從而改變了舊日的生產關係和經濟制度，而其特質，一是自由競爭，一是大規模工廠的生產。但其根本的基點。就在如何減低生產成本，求得最高之利潤。所以近代一般企業家，對於自己企業的经营，莫不殫精竭慮，尋求最好的管理

方法和管理技術，以增進利潤。因爲大規模的機器生產組織，其所管轄和處理的事務，如工作人員的管理，材料的配備，生產程序聯繫的研究，各種支店分廠統制等，在質與量上，都是非常龐大複雜，需要科學管理，決不是一種陳舊簡陋的方法，所能濟事的。況企業家還要爲着競爭制勝，提高利潤呢。故其潛心致志的研究設計各種經濟有效的工商管理方法和技術，來處理解決企業上的各種問題，自有絕對的必要。可是這種努力，畢竟成功今日轟動世界的科學管理運動，且已爲近代經營企業的法寶。而其原理與方法，運用到行政上來，提高效率，自能引起一般行政學者的注意和研究，且給行政實務者對於科學管理一種莫大的刺激和啓示。若工商管理的對象，同是人、事、時、地、財、物諸端，只在如何以最低之成本，獲得最高之利潤爲目的，而現代行政，則以社會大衆普遍的幸福爲前提，根據科學管理的原則和方法，要是怎樣從人、事、時、地、財、物各方面，以最合理的組織，和最經濟的利用，求最高之行政效率。其原則和措施，兩者實無多大軒輊之分別。況事實橫陳在我們面前，科學管理運動，隨着科學的進步，非但大規模的企業經營，有其成功的歷史，且因時代之推進，成爲一般辦事之法則。故行政之需要科學管理，固然可以說基於工商企業施行科學管理成功的激勵。但在這科學日新月異的時代，任何事業經營和管理，都須本著科學精神和科學方法去貫徹。今著科學管理在工商企業的管理上，既有顯著的成效，則現代行政之需要科學管理，非惟適應客觀的環境和需要，實爲時代潮流的產品。