

四之書叢小識常治政

行政三聯制淺說

印編室務編處書秘府政省東

政治常識小叢書之四

(第一輯)

行政三聯制淺說

每冊定價國幣三元

編輯者 廣東省政府秘書處編譯室

發行者 廣東省政府秘書處第二科

印刷者 韶關河西印刷工業合作社

代售處 各大書店

中華民國三十一年十二月

行政三聯制淺說 目次

一、緒論.....(1)

(一) 行政三聯制的重要性

(二) 行政三聯制的整個性連環性複合性

(三) 行政三聯制大綱與縣各級組織綱要

二、設計.....(5)

(一) 設計的原則

(1) 要注意人、時、地、物、事

(2) 要確立中心工作

(3) 要與預算有聯繫

(二) 設計的分類

(三) 計劃的編造方法

三、執行.....(16)

(一) 直接指揮執行

目 錄

11

(1) 建立幕僚長制

(2) 實行分層負責制度

(二) 監督下級執行——實行分級負責制度

四、考核……………(22)

(一) 政務考核(政治考核)

(二) 事務考核(行政考核)

(1) 縱的考核

(2) 橫的考核

(三) 考核的辦法

(1) 年度政績比較

(2) 某種事業進度

(3) 政綱交代比較

五、行政三聯制與計劃政治……………(35)

一、緒論

(一) 行政三聯制的重要性

三民主義的民權政治，是要人民有「權」，政府有「能」，使人民能監督政府，政府能爲民衆的利益而服務。要使人民有「權」和人民能够運用「權」，其根本的基礎，就要實行地方自治。要使政府有「能」，就要實行民主集權。提高政府力量與行政效率，「行政三聯制大綱」，正是爲提高政府的「能」底良策。關於提高和運用民權，在本叢書第三輯「地方自治淺說」中，已有簡要的說明，至於要提高政府的「能」，使政府變成萬能的政府，則唯有實施行政三聯制，總裁說：「要使中央以下各級政府成爲萬能的政府……依據十餘年來的經驗，及研究所得的結果，我以為就要實行行政三聯制，即是計劃，執行，考核三聯制。這個制度在建國的過程中，是一種十分重要的制度……」（行政三聯制大綱）因此，今天我們實施行政三聯制，不只由於三聯制是實現「萬能政府」的工具，而且爲使各級政府能够切實担負抗建大業與復興民族大任的唯一有效的良方。這點，今天的公務人員，是應當澈底瞭解而不能忽視的。

(二) 行政三聯制的整個性連環性與複合性

行政三聯制雖然分爲計劃執行考核三個部份，但此三者是不能分開的，是整個的，連環的，複合的，總裁說：「這行政三聯制本來分爲計劃，執行，考核三方面，但在實質上是有其相當之關係的，尤其是三者聯繫上整個的作用極其重要，萬不能絲毫忽畧的」。又說：「若果明白行政三聯制的相互作用與其聯繫上整個的作用，則行政上必可發生極大的效果。比方以造房子爲例

造房子有制舊兩種做法，舊式的做法，即房東定了主意，僱了一個包工或者十人即行建築，結果常是用錢多而不合用，更談不到美觀了。新式的做法，先找一個專門設計的建築師，全盤籌劃，打好圖樣，然後去找執行這個圖樣的包工，照樣動工建築，建築師則派人去監工，恐怕包工有不依照圖樣，偷工減料的毛病，並且可以糾正錯誤，房子造好了，然後由房東點收。政府方面亦施行行政監督，如機關中之上級機關，看看這個房子是否依照建築法規去做；然後手續方才完竣。所以現代建築能夠突飛猛進，就是實行這種三聯制的好處，建築房子爲然，行政又何嘗有兩樣呢？」（行政三聯制大綱）

李主席亦指示我們說：「蓋房子如此，行政亦是如此。計劃政治與無計劃政治的分別，就在於它設計執行和考核三方面是否有關聯。所以在行政上設計之前，要參酌過去的經驗，和執行致核的結果，同時顧及當前的人、時、地、事、物五個條件，在執行的時候，更忠實的執行計劃，不能自作聰明隨意刪改。在執行當中或完畢之後，要切實考核，知道做得到的那些，做不到的是那些，而做不到的原因又在那裡，作爲下次計劃的參攷。這樣的循環貫徹下去，就可望收得行政上的美滿結果，而三聯制的整個性的作用也就在此。」又說：「我們遵照委員長的這種訓示，更可推論到計劃執行和考核三者，是具有不可分的複合性的，任是其中之一，都包涵這三方面的作用，就計劃來說，一個設計機關，於奉令設計某一件事的時候，先要計劃應如何去設計，然後按照計劃來着手設計——執行，最後，要考核所定出來的計劃是否適合現實的需要和原來的意圖。就執行來說，當執行之際，首須對這計劃如何執行，因應時間和空間，作個嚴密的計議，想定以後，便努力去執行，促其全部實現，實現後，也要自己考核實施所得的結果。就考核來說，我們考核某一件行政，最初必要精密設計，用着什麼方法去實施考核，考核方法一經預定，就按着執行，執行經過以後，還要看這次考核是否確實，及收得什麼

成效。這可見計劃之中有計劃執行考核，而考核之中，亦孕育着計劃執行考核三部份，所謂三聯制的複合性，也可從這點獲得明確的認識了」。（從行政三聯制說到本省施政計劃，所以行政三聯制，是連環的，整個的，複合的，不能分裂，不能脫節。設計要根據過去執行與考核的結果，然後得知利弊所在，以權衡其得失；執行要有公密的計劃，與嚴密的考核，避免矛盾重複，提高效率；考核應依照計劃與執行的實際情形加以對比，始能切實。這就是三聯制的相互關係，我們應認識這一個特點，才能明白行政三聯制整頓的作用，「行政三聯制大綱」與「縣各級組織綱要」是總政改革政治提高行政效率二條不可分的紐帶。我們已經知道了過去行政上沒有實行行政三聯制的缺點和行政三聯制的重要性，所以對於瞭解與運用行政三聯制，實爲我們今日當前的急務，因爲只有實行行政三聯制才能提高行政效率，只有行政效率的加速提高，才能負担今日艱苦而又繁重的政治任務。我們要使政治的進步，就只好有好的運用行政三聯制，使計劃執行與考核聯繫起來，統一起來，則今日行政上的許多缺點，是可以克服的。

（三）行政三聯制大綱與縣各級組織綱要

抗戰以後，我國行政上有二種最重要而具有劃時代意義的改革：一種是基層政治的改造，一種是行政機能的改造，前者是「縣各級組織綱要」的實施，後者是「行政三聯制大綱」的運用，這兩者是總裁繼總理以後的政治理論上的發現，而爲總裁學問經驗的結晶。「縣各級組織綱要」的實施，在完成地方自治，「行政三聯制大綱」的運用，在建立一個萬能政府，而這二者的根本目的，都是爲實現三民主義。

「縣各級組織綱要」在本叢書第一種「新縣制淺說」業已詳盡的說明，此地無煩再事引論。行政三聯制是一種行政機能的改造，上面經已指出，所謂行政機能的改造，主要是指行政技術的

改革，使計劃能够與人、時、地、物、事配合，在分層負責與分級負責的執行中兌現出來，並經過考核以消納得失為下一次設計的張本，這種設計、執行與考核的連環性與統一性，正是爲提高行政效率，造成萬能政府的良方。

本省爲實行行政三聯制提高行政效率起見，特於省府所在地成立「廣東省政府行政效率促進委員會」，負責辦理全省行政的設計與考核，同時組設政務視導團，於每年分期到各縣視導，對於執行工作，作切實的督導考核，並根據執行與考核的結果，來作計劃的補充與改善。但是我們仍覺得本省自奉行行政三聯制以來，行政效率雖然提高了，然而却還未達預期，縣以下的行政效率，一般地說來，還沒有提高到應有的水準，因此，今後的問題，在於縣以下各級機關能否切實實行行政三聯制，因爲只有縣各級行政機構行政效率的更加提高，才能使省的計劃與政令得到兌現，才能使政府變成「萬能政府」，這些意義，我們希望縣各級行政人員都能澈底認識，而切切實實奉行行政三聯制，如縣每一個行政人員都能成爲推進行政三聯制的活力細胞，則行政效率必然能够提高到應有的水準，艱苦而又繁重的政治任務，當然能够担負愉快，中華民族一定能够在我們手中復興起來。

二、設計

(一) 設計的原則

一、要注意人、時、地、物、事。人、時、地、物、事是構成設計的條件，亦可以說是設計的因素，每一套的計劃，首先一定要注意人的條件，有什麼人辦什麼事，有多少人辦多少事，人才沒有準備或準備不充足，就不應該好高騖遠，貪多務得，只可少做事，否則，什麼事都辦，結果什麼事也辦不好。其次，要注意「時」的條件，時就是時間，有多少時間能辦多少事，在什麼時間，才適合辦什麼事，那一個時間，那一件是切合人民的需要，那一件要先做，那一件要後做，都要注意時間因素，注重時效。「地」就是空間，計劃要受空間的限制，至為明顯，不注意地方的特殊性，忽視地方的條件，則什麼計劃也不行不通，沒有用處。「物」就是物質的條件，設計要注意物質的條件，有多少經費能購買多少東西，有多少鋼骨水泥能建造多大的洋房，這是要詳為估計的，至於設計要針對「事」的性質與事的需要，那更是計劃的根本前提，那件事應該急辦，那件事為某一地方所需要，那件事要用什麼人去辦，還都是屬於「事」的本身，同時也和其他時、地、人等條件有關，所以我們要定「三計劃」，一定要注意人、時、地、物、事的因素。我們可以說：這些因素都是設計的條件。總裁說：「在實行三聯制的行政中，在計劃之先，應先看看以前執行考核的結果，因時、地、人、物、事而設計。」（三政三聯制大綱）李主席亦說：「在行政上設計之前，要參酌過去的經驗，和執行考核的結果，同時顧及當前的人、時、事、地、物、五個條件。」（從行政三聯制說到本省施政計劃）由總裁與李主席的指示，我們可以知道人、時、事、物與設計關係之密切，如果計劃不與人、時、地、物、事的條件配合

起來則今天的計劃也是空中樓閣。

二、要確立中心工作 設計最重的是中心工作的確定，中心工作確立以後，其他的工作則應該圍繞中心工作而設計。省以下各級行政機構的中心工作有一般的，有特殊的。中央的行政中心工作，是秉承中央的最高國策與政策而決定的，中央的最高國策是遵照三民主義、建國大綱、抗戰建國綱領而確立的，其政略則斟酌國際形勢與國內全般的實況而決定的，省行政中心工作的確立，有二方面：在一般方面，是取決於中央的中心工作，這就是說要遵奉中央的規定，而確立一般的中心工作；在特殊方面，省政府應斟酌本省的特殊環境或特殊需要，而確立特殊的中心工作。例如中央去年確立全國實行新縣制與改進兵役為中心工作，所以本省今年的施政計劃，即依照中央的規定，確立了實行新縣制與改進兵役為中心工作，這種中心工作是遵奉中央命令的，是全國一致的，故這種工作，可以叫做一般的中心工作。另一方面，李主席以本省是缺糧的省份，糧食問題嚴重，同時，本省的人事制度亦急待建立，以獎進賢能淘汰不肖，因此，本省即確立了救濟糧荒（足食）、與建立人事制度（選賢與能）為本省今年的行政中心工作，這中心工作是因應本省特殊情形與特殊需要而確立的，故又可叫做特殊的中心工作，所以，本省今年的中心工作：足食，足兵，實行新縣制與建立人事制度，就是遵照中央法令與因應本省特殊需要而確立的。換言之，即綜合一般與特殊而確立的。縣的中心工作，一方面要遵奉省的中心工作而確立縣的一般中心工作，同時，還要斟酌縣的特殊情形，確立縣的特殊中心工作，鄉鎮中心工作的確立亦如此。這樣一來，中央的中心工作可以通過省，而直入縣，省的中心工作，可以通過縣而直入鄉鎮，縣的中心工作可以通過鄉鎮而直入保甲，鄉鎮中心工作，可以通過保甲，而直入公民全體，這種金字塔式的由上而下的中心工作的聯繫，就是行政三聯制設計工作的基本特點。

三、與預算有聯繫。一量入爲出一是私經濟支出的原則，「亂出爲入」是公經濟支出的原則，這是常識，盡人皆知。但在產業落後的我國，公經濟仍不能不「量入爲出」。在此戰時，除了戰費及與敵爭有直接關係者外，一般行政計劃部受財政上「量入爲出」的原則所限制；這就是說：一般預算，仍有拘束一般行政計劃的性能，一計劃與預算不能分離。這個行政原理，我們應該瞭解。然而，事實上並不如此，有許多地方機關，主管長官不明白這個道理，往往計劃自計劃，預算自預算，計劃與預算互相分離，不能配合。這樣便發生兩種毛病：第一種是其計劃也許是對的，但是無此財力去舉辦；第二種毛病，就是在不知預算與計劃均有年度的限制，這一星期送一個計劃，下一個月送一個計劃，小即破壞預算與計劃的完整性，大則缺乏全盤的考慮，即所謂整個計劃無法製成。因此 李主席特指示我們：「除與戰爭有直接關係的行政部門外，其餘一般計劃仍應受預算的拘束，不能隨時要做什麼事，就要求追加預算或減量的在預備費項下撥支，因預備費的數目有限，而預算更非萬不得已不能變更」。從行政三聯制說到本省施政計劃，計劃要與預算發生聯繫，不僅中央與省要如此，就是縣以下的各級機構亦要如此。計劃與預算分離了，縱使計劃很過得很漂亮，也不過等於一張不能兌現的美麗鈔票，毫無用處。

其次計劃確立以後，預算即應與計劃相配合，這就是說：預算應根據計劃中各工作的性質，緩急及其重要程度作成預算百分比，使預算的控制能與計劃相適合，如果一套計劃能有很妥當預算控制，則我們可以從整個預算百分比中，看出行政的重心及其趨向，反之，「沒有預算百分比，簡直就是一盤爛賬，愈看愈糊塗，每年度的預算，我們就無法看得清楚，也無法把計劃實現出來。」（總裁：行政三聯制大綱）所以預算與計劃的實現是不能分離的。總裁說：「我們各級政府不是沒有預算，不過大都不懂得控制預算的道理。」因此，控制預算的方法是值得我們的注

意的，然而，我們要怎樣控制預算呢？

第一、要統一計劃的設計 統一計劃的設計，不只是中央與省如此，縣市亦要如此，無論中央政府，省政府，或縣市政府，其行政計劃是決定其一年度內整個的措施，若聽由各部門自己編造計劃，則必零星分割，總計劃與部份計劃必然脫節不相配合，根據這種計劃來編造預算，必然失當。所以，我們要妥善的控制預算，使預算與計劃妥善的配合起來，則統一設計是先決的條件。現在，統一設計的機構，在中央有中央設計局，在省有設計處，或如本省的行政效率促進委員會，縣市雖無統一行政設計的機構，但亦要實行統一的設計，設計時，除縣（市）長外，縣政各部門主管人員如秘書、科長、區長、警察局長、縣立中學校長，並邀請富有行政經驗的地方學者紳耆出席參加，這樣，縣市的行政計劃的設計不只是可以收到統一之效，而且其行政計劃能夠適應地方上的需要。總的設計之後，然後再交由各部門擬定部分的計劃，於是各種事業的發展，始能吻合完整的原則而無輕重倒置緩急不分的缺點，這樣的預算才能算是合理。

第二、要衡定預算的總額 總裁說：「先要知道國家有多少預算經費，然後辦多少事業。」這雖是對中央說的，省與縣市當然亦要如此，因為預算的根本目的，在於做到平衡與切實，以便各種計劃都能實現。所以各級政府應斟酌過去各年度收入的實況，而估定本年度收入的總額，一面再就各部門的過去和現在事業概況，及今後應有的興革，決定中心工作，審定經費概算的總數，然後再就收支兩方的總數加以衡量。

第三、要妥擬經費的分配 關於這點，總裁訓示我們要用「百分比」的辦法，例如民政佔百分之幾，教育佔百分之幾，這種辦法實在是經費支配最合理最均衡的標準。我們知道，各部門的事業，都有人、地、時、事、物的需要與條件不同，其經費的分配亦不能等量，總以適合需要

爲當，過多與過少都不妥，所以經費的分配應該統籌，如果由各部門自己去擬列，則各支出機關擬編預算，難免不競相虛列，超過總的收入，因此，談到預算的編擬，一方面要斟酌計劃內容中各部份工作的性質與比重，遵照百分比的辦法，作妥善的分配，同時應統一分配，始不致有錢相虛列的毛病。

第四、要限制預算的變動。總裁說過：「預算與計劃均有年度的限制」，因爲預算不但有平衡性，而且有限性，就我國情形而論，預算的核定是每年一次，無論如何，在這一年度內除非不可避免的特殊原因外，對於預算總要執行到年度終了，不可隨時變動，變動預算，不只是斷喪了預算的精神，而且計劃的完整性與實現性亦爲之破壞。

附註適合（二）設計的分類

設計的分類，可以分爲總的設計與部分設計兩種。總的設計又叫做政務設計，部份設計亦叫做事務設計。這兩種設計是有分別的。總的設計應該控制部份設計，部份設計應該服從總的設計，這亦即是說：政務設計對事務設計有控制性，而事務設計對政務設計則有服從性，如果這兩者均皆從性與不從性，分不開來，則所設計的計劃不是脫節，就是無中心，不是缺乏完整性，就是缺乏實現性。關於這一點，總裁說得很清楚，他說：「總的設計就是設計的設計，要眼光遠大，包含一切，認識職責與時機，比方建造房子，房東應有一個設計的設計，然後建築師方可做他的技術的設計，只執行三聯制大綱」這就是說：總的設計是確定計劃的大綱，部份設計就應根據這個大綱來做事務設計，例如：房東建造房子，所做的總設計是房子的地點、用途、材料、建築費以及房間的多少，均須有大體的規劃，然後建築師即根據房東的意見來作部份的設計，即技術的設計，其步驟應做的做去，建築房子如此，行政設計亦然。我們既然明白了總設計與分設計

的分別以後，我們還要求設計的完整性與現實性，首先我們要辦理總設計的時候，各部份負有實際行政任務與行政經驗的長官應一齊參加，斟酌過去各部份執行與考核的經驗，提供妥善的意見，主管長官（省爲主席縣（市）爲縣（市）長）根據各部份主管人員的意見，綜合起來，按照管、教、養、衛的次序編列，造成總的設計，並訂定預算百分比，總的設計結束以後，各部份主管長官（省爲各廳處、局長，縣（市）爲科長局長區長）就應召集各負責人員根據總設計的大綱與預算百分比，來做部份設計。這樣的總的設計與部份設計，才能彼此互相聯繫，互相關照，方能具有完整性與現實性。

（三）計劃的編造方法

首先，我們還得指明，計劃的編造應非常注重計劃的配合問題。計劃的各部份要互相適應，彼此照顧，每一計劃中，人、地、時、事、物各項技術問題，也應分析研究，綜合計算，求其能相互配合，使計劃有高度的完整性與實現性。

計劃的配合問題考慮周詳以後，才能說到計劃的編訂。行政計劃的編訂，必須按部就班，循着一定的步驟進行，計劃方能完善。第一、要搜集過去資料，特別從考核中，所知道的設計的優點與弱點，執行的得失，並分析其原因。第二、要明瞭環境的實際情形。只知道過去計劃執行的得失優點與弱點及其原因所在還是不夠的，如果我們不明瞭環境的實際情形，則所擬的計劃仍缺乏現實性。第三要檢討已往，集思廣益，對於已往的得失利弊，要詳加研究，洞察無遺，同時還要廣爲徵詢負有實際執行任務和有實際工作經驗者的意見，藉以改善。計劃編訂的程序一定要注意上項三種，才不致有「閉門造車」的危險。

計劃編訂的程序是由上而下，由中央而地方，由省而縣區鄉，屬於這一點，在本章第一節說

計的原則中，已經說過，下級的設計，一定要與上級的設計相適應，不能脫節，並依照廣東省政府行政效率促進委員會所頒佈的計劃編訂要點，依照民、財、建、教、保等分類排列，不可稍有重複紊亂，同時設計之始，即應注意到總的設計與部份設計的相關性，與統一性，關於這一點，此處還有再加說明的必要。

部份設計，一方面應斟酌過去的經驗，加以得失的比較，一方面要依循總設計所規定的計劃大綱，工作中心與預算百分比，編訂部份設計，各部門的工作計劃，要圍繞着總設計所規定本部份的計劃大綱與中心工作，這樣，計劃才有很好的聯繫而不致脫節，同時，各部門的工作應參照過去的經驗，與人、地、時、事、物各種條件與需要，編訂進度，無須分期者，亦應註明，「各項施政計劃如能劃分段落者，均應按期規定進度，每期三個月，每年分爲四期，其不能分期或不須分期者，得只註明其進度期限，所應表明進度之文字儘量求其明確，可以數字表現者，應詳列數字。」（修正廣東省各縣（市、局、）三十年代工作計劃及進度編訂辦法），並應遵照總的設計所規定的預算數目，編列概算，因此，部份設計編列的式程，就應包括下列幾項：

（一）過去概況

（二）計劃要點

（三）計劃進度及概算對照（附表一）

（四）配合計算表（附表二）

各級實施計劃訂定後，鄉鎮公所計劃應呈縣政府核定，縣（市、局）政府計劃應呈省政府核

定，省政府計劃則呈行政院核定。在各級民意機關成立後，則各級的行政計劃，應先提經各級民意機關通過以後再分級呈核，計劃核定以後，即開始依照計劃所規定，按步實施，非不得已時，不得自作聰明，中途改變計劃，這樣才不致損害計劃的完整性與實現性。

附表一

說 明		計 劃 部 份		概 算		部 份		各機關×××年度計劃進度及概算對照表式
1. 「計劃類別」關係指各機關計劃中之分類題目例如交通部計劃中之郵政航政公路鐵路等								
2. 「計劃項目」關係指計劃之詳細項目								
3. 「分期進度」關係指計劃之預定進度能分期者分期說明不能分期者亦須作大體之說明文字務求明確可以數字表示者應詳列數字								
4. 每期支出合計欄係指依照分期進度每期所應支出之數額而言例如計劃項目為修築川甘公路分期進度列為兩期第一期自某地修至某地第二期自某地修至某地又假定第一期需款六百萬元第二期需款四百萬元則第一期之下百分之十應填為六〇即百分之六十第二期之下百分之十應填為四〇即百分之四十其餘每項每類支出合計兩欄可依此類推分別根據概算填入又各欄百分數如有小數時均列至兩位小數為止以下四捨五入								