

福建省研究院社會科學叢刊之二

官民聯繫

王
藏
修
譯

譯序

政治之良窳，繫於民心之向背；得民心則存，失民心則替；稽諸史乘，莫不盡然。現新縣制實施伊始，何興何革，借重羣衆之協力者正未有艾。故如何祛除上下隔閡，增進官民合作，俾政令得以順利推行，國策乃克普遍宣揚，尤爲當前人事行政主要論題之一，亦即本書所以迭譯之動機也。

此一小冊譯自美國費伏納之行政學第五篇，凡分三章，首述官民聯繫之重要性及其要訣；次論政府對人民公佈施政情形，應以採用何種方式爲當；末舉欲衡量行政效率，先要釐訂明確的標準，以資應用。內容尙切實際，頗有參考價值。第譯者不文，於原篇精義恐多喪失，紕繆之處，自分難免，幸大雅有以教之。

本書譯成，行將付梓，蒙 崔宗垠博士詳爲校閱，並賜指正，謹在此深致感謝之忱。

王 藏 修 民三十，十二。

目次

譯序

第一章 人民與公僕……………

（一二三）

第一節 人民在想些什麼

第二節 人民的行政意識的培養

第三節 公務人員能做些什麼

第四節 官民聯繫的要訣

第五節 人民控訴的處理

第六節 官民接觸的訓練

第七節 人民諮詢委員會的產生

第二章 行政公報……………（一三一—二六）

第一節 行政報告

第二節 補救辦法

第三節 財政報告

第四節 吸引人民注意的方法

第五節 無線電廣播

第三章 行政衡量所用的標準……………（二七一—四八）

第一節 標準的種類

第二節 職務標準

第一章 人民與公僕

當一個人民談起公共行政的時候，他首先想到的便是公務人員——依尋常眼光看來，這就是對政府官吏而言。他頗相信凡是在政府機關服務的人若非官僚必是政客，因此甚至以爲公務員與政客。假定我們把政治與行政兩件事在實際上加以區別，我們可以說行政必須酌量採納民意，與執政黨的政治命運無關。行政機構的組織及其工作的推動更不受政治黨派之影響。行政與政治劃分之點頗多，當然爲許多人民所願意知道的。那些當農民的總是希望預聞政府裏面的昆蟲學者刈除蟲害保護農產的情形，而都市的人則要有一所公共圖書館以供閱讀研究之用。這種種知識並沒有政治的意味，也不受選舉人變動的影響，以其有相當價值，故應該介紹給人民。如果這些昆蟲學者都不失爲專門科學家，他們就應當把所發見的東西用通俗淺現的方式授予農民。公共圖書館的目錄也必須加以整理，予研究文化及科學之專家以最大可能的便利。

行政設施非但要認真公正，尤貴能對衆公開毫無隱諱。換言之，它先要密切注視輿論所在，然

後在不違背科學原則之下，徐圖改革，以孚民望；但不能因為受着羣衆情緒的支配而就忽略了科學的教條。天下事均須以大我利益爲前提，別以小害大，以私害公，行政又何獨不然。行政官與人民接觸機會甚多，很容易樹立起彼此間的好感。我們所需要的還是如何促進平民與官吏的互信心。這樣懇摯的聯繫，完全離開政治的色彩，有時就可以把它看做官民聯繫了。

第一節 人民在想些什麼？

威廉·班納脫、孟祿負責的說：「平心而論，美國市民每日開支平均不出六角。」這個概算固未證實，但最低限度總可以承認這是一個有名學者的見解。吾人試默察一個平民對公務員的觀感如何，就可知輿論的點滴了。從一九二七至一九二八年間，利奧拉、諦、華特選出芝加哥市民四六八〇人，調查他們的擇業態度。結果發現彼等憎惡機關職務愛好私營事業，並表示出公務人員沒有私人僱員那樣誠懇，能幹，勤勉。大家都認爲私營事業比公共事業還要有價值而爲一般人所樂意從事。

華特氏復於一九三〇和一九三一兩年間繼續作同一性質之調查，從十一個區域裏選出對象七一六八人。雖則有些反應稍不如前次之顯著，可是所得結果則並無異致，即對於公共職業仍持厭惡態

度。在中央政府任職與在州、市政府任職，而以前者最爲人所歡迎；與其在市政府做事，毋甯在州政府做事。此次測驗所得到的全部答案中，贊成工業方業的比起公共職業多出兩倍。人們以爲私人僱員比公務人員四倍的謙恭，三倍的負責，兩倍的誠實。關於城市職業，女子較男子爲重視，而青年則比老年人爲注意。這些答案表示出知識份子不喜歡在政府機關任職。僑生的人比本國人更願意充任公務員，這也許是因爲有種種特權的緣故。

吾人試仔細觀察那些具有優良人事行政的政府機關的情況，就可以感覺到一般對於公務人員的估計未免失之過低。概括言之，一九二八至一九二九年間政府所担负的職位賠償費每年不及二〇〇〇元，比起私人職業已經好得多了，雖則政府機關的專門委員，技術人員和行政人員等的薪俸都比當實業的非薄而過着艱苦的生活。如果我們記住這許多公務員待遇都不優厚却能照常工作，我們就可以斷言政府機關的職務自有其特長之處。公務人員變動較少，因爲地位更見安定。

第二節 人民的行政意識的培養

人民對公務員所以持着鄙視的態度，正因爲他們往往以那種從官僚政客所得到的印象來做評定公務員的標準。人民先要有行政的腦筋，然後才能諒解政府。要知道，好幾百個行政官和公務員纔

換來一個市長或市議員。這些人還要經考試合格，始能得到位置。他們中間有的是負責起草的，司眼的，有的是管理度量衡的，看管囚犯的，和創造法意的，拿到了國家的一分報酬，要替國家出一分力量。他們全是高尚中正的份子，毫無政治上撞騙腐化的惡習。他們中有許多人且天賦以領袖德性與行政能力。政治活動也許離不了欺詐兩個字。但這種欺詐政治的時期正迅速地消逝了，繼之而起的即是新的人事行政制度。從此人事研究較為精密，而公務人員也開始受人重視了。

前面已經說過，人民是必須具有行政的意識才可以。美國人的團體生活原是和此相反的，到了二十世紀「行政」這個名詞纔發見於美國政治學詞典中，假使一個公民，商會，或農民協會對政府有所請求時，則「政府機關人員」必致忙無暇晷，舉凡市議員、市長、以至國會議員均感應接不暇之苦，並極力設法適應此項場合。他們所請求的或是某甲的恩給金，或是某乙的任用事項，或是對某丙免職的抗議。案件之繁，至於驚人。近來研究人事行政者認為議員以壓力加諸各部，對於實際的人事制度，是有極大的障礙。美國市政的缺點就在於各部會把持行政權的緣故。

那麼，補救的辦法倒是如何訓練人民了解政府行政的功能與價值，俾立法部門得以獨立發展，不受行政的支配。美國政治舞台上宿命論者批判家認為政治紛爭積習已久頗不易根絕。可是這種積習在英國也可以看到，不過在美國尤其普遍罷了。近十年來，國庫撥作開濬河港及建築公共房屋等

之基金亦歸行政部份管轄。在柏克利市，經理伊登和議員等咸一致主張凡有純粹行政性質之市民控訴概由經理自行審理。新立的預算委員會對於政府所撥之專款漸漸得有支配權。並不是因為該會有最後決定權，却是因為它對於各級機關財政問題有深切的認識。技術智識的發達，使人民與政治家不得不聽命於具有技術才幹的行政官。有一次市議會因受不動產再分割的影響，將市內蓄水池覆蓋揭開，另在附近地方裝置一個噴水泉，以致引起了水利工程監督，衛生視察員，衛生局的強烈反對，理由如果是如果附近海藻一繁殖起來，足使清水污染，不能供作飲料之用。過後市民亦相繼羣起抗議，這益證技術人員地位之不可忽視。結果耗費了數千元鉅款纔把水蓋修好。科學法則畢竟是不容侵犯的。自私自利的政治家也好，唯權是奪的平民也好，都應當有所警惕。只要和上述類似的情事的接連發生，就可使美國羣衆漸漸相信忽視了技術法則是無異玩火，其危險實不可言喻。

吾人應訓練人民以不偏不倚就事論事的姿態來批評行政官吏。為達到這目的，無論在政府內部或外部，誠有積極獎勵設立研究機關之必要。近十年來專門行政事業的突飛猛進，端賴行政研究部，行政督察公署，納稅協會，及預算設計局等各機關之切實努力。事實的探討配合以有效的宣傳方式，可以改變人民對公務員的歧視態度，一面也可使剛愎自用的公務員自加猛省，改過遷善，從而增進官民的合作。研究是雙鋒的劍，——事實公開可使行政納於正軌，而且可以駁斥由自私動機所

引起的種種謠言。凡是關心公民權問題的人民，莫不願盡可能地擁護這些研究機關。

第三節 公務人員能做些什麼？

技術人員廁足政界，其對政治家的利害關係應如何調和，頗成問題。彼政治家素來一意孤行，暢所欲言，惟最近則有銷聲斂跡之概。他們那樣顧全自己的固有特權，以致於使技術人才迴不願向政界問津，例外情事自屬難免，尤其在專門職業與科學部門如農業等，更為顯著。華盛頓方面在羅斯福總統執政之下，曾經延致鉅量具有技術資歷之人才，其中有許多人竟放棄了學者生涯——智識托辣斯——應聘而來。

行政官本身應多多輔助民衆，正確發展其注意力，使不爲政治情感所蔽，並對行政功業發生信仰與興趣。英國某評論家說道：「二十世紀的問題中心在於如何聯繫官民。」我們在以次各章裏將討論到如何訂定行政考核標準，以期取得民衆的信任，並從更有效的宣傳方式裏我們能够得到什麼。團結精神的培養可以引起民衆的推崇，並能保持相當時間而不變。許多優秀的公務員對現行職務頗鳴得意，有些則表示不滿。在一九二九年世界經濟恐慌開始之前，有不少人在期望放棄公務員生活改就私營業務，而在高級職員中，其所要鄭重考慮的却是威望高低問題以及變動職業後的成敗問

題——此種地位在歐洲文官制度立場上來說，亦非公務員所固有。

公務人員行為不檢，則難望其能獲得民衆的信仰，從前公務員是民選的，後來因為選舉手續未臻健全，常遭失敗，故不能繼續舉行以喚起專業意識。公務人員因職務之愈益專門化，所以日在變動之中。至於其對職業的態度如何，頗難查考，但有時在國際市經理協會開會時，或可以聽到。現今美國各州對於人事行政正加緊研究中，並在專家指導之下，進行種種訓練計劃。爲了前項任務而設立之芝加哥市際聯盟會，對於如何使中央與地方政府的行政專門化一層，具有深刻的影響。以科學方法來研究政治之大學生在公共行政各部門上，威望日有所增。

第四節 官民聯繫的要訣

公務人員總是要吃虧的，因爲他們這種職務並沒有公開徵求的。爲補救這缺陷計，有人建議每個機關應另設一科專辦官民聯繫事宜。在小城市裏，則以各機關合設一科爲原則。這個意思就是指官民聯繫一事應由經驗豐富手段高明之人來負責辦理。這些人要不是政府官吏，而是純粹的專門人員。他們對於當前的政治機構，是不會有什麼裨助的，但可不要遭受政治糾紛的連累就是了。他們必須以全力來研究和指導官民聯繫的進行，以避免最低可能的磨擦，並獲得最優可能的印象。

可是一般市儉對於前項建議竟表示懷疑。他們深恐此等官民聯繫機關將不免成為官僚政客的宣传喉舌。有袒庇同黨掩蓋事實之嫌。我們可以斷言這種估計是有其錯誤之處，然亦不能完全加以指斥。例如，在市政府中難道沒有人專負宣傳的工作，檢查民間房屋的清潔，激動官民聯繫的精神，啓迪上下接觸的重要性，指導宣傳的組織以及準備作各項報告嗎？這個人姑認爲確能致力官民聯繫的工作吧。如果他所做的與事實不符，他立刻就有被察覺的危險。反過來說，倘使所進行的確能代表事實的真相，和通常一樣，則人民始能得到行政的意識。

第五節 人民控訴的處理

以市經理來解決人民對市政的不平之鳴，最有效力。「事實上，一個平民在實行經理制之城市，尤其規模較小之城市，其所得之便利比在任何地方爲大。這是因爲市經理賦有充分的威權能迅速地處理人民的控訴；而在市長議會制的城市，則一切案件均須提請參議會全體決定。因爲議員之中非但沒有人肯負起這種責任，而且也沒有這種權力，所以一樁案件不免輾轉反復，遷延時日，結果下情仍無法上達。」上面所引這段話，其作者並非有意對人宣示說祇有市經理纔能解決人民的控訴。這無非是說經理爲首當其衝的專門行政官而沒有不喜歡受理平民的苦情而已。

據近來報告，市經理與民衆會談佔其全部時間之55%。平均約五分之一強。美國紐約省奧本市，其經理室設有民情裁判科由機要祕書一人主持之，担任接見前來訪問之百分之九十的民衆。大多數的經理似乎都感到接見平民聽取控訴是其例行公務之一。美國威斯·畿尼亞州與敦市經理羅蘭，其延見民衆須經祕書認為必要時方始行之，以昭慎重。

市經理沒有「外出」，就要招待民衆，其所與會談之對象，無論議員，店員，或是遊客，納稅者，垂詢均不厭其詳。凡人民有祕密事件而未便面謁經理報告者，得改用書面條陳，呈候核奪施行。此項計劃，對經理頗有利。比方有十位民衆於此，其中八人咸一致主張非至十二分必要時，爲息事甯人計，則可忍即忍；一人却加以嘗試，因受挫而中輟；末了一人始正式提出書面條陳（用石棉紙寫成的），而得到了堅決而熱情的答復。如是，則經理可以節省許多時間，杜絕無謂要求，並可免應付之煩。

行政官究竟能否很順利地解決人民的控訴，則要看民衆的程度如何以爲斷。經驗告訴我們，當經理的與其說是行政長官，毋甯說是民衆和解者。等到人民不需要政府來調停紛爭時，則經理始得減輕些負擔而無受人非難之虞。在目前，它好像是一種不可避免的壞事。前面所述的每個機關應有一個專辦官民聯繫的科室，從這裏面或許可以發明出一種處理人民控訴的適當方法藉而省却了行政

長官的許多麻煩。

每個機關都可以反映出長官的精神，這是毫無疑義的。因此我們也許可以說在任何團體裏，其紀律之隆替，大半取決於整個的團體精神。假使我們說團體精神通常是由人與人接觸間表現出來，並非過大之言。這種精神原是奧妙難測的東西，可心悟而不可目見。它是從長官的良好榜樣中來的。祇有在這樣的長官指導之下，團體精神才能發揮官民聯繫的作用。

第六節 官民接觸的訓練

新的公共行政側重官民接觸的訓練——從同情之感孕育出良善的意志。要達到這目的，其方法實不一而足。第一、公務人員應授以應對進退的普通禮節，依據華特氏的觀察所得，大多數的人都認為私人僱員較公務人員對人更有禮貌。此種看法也許不免失之偏狹，可是事實上公務人員確有積極培育良好禮貌之必要。個人儀表與服裝以整飭為主。平常應對進退的禮節應加緊訓練。任何粗暴，疏忽，率直等惡習均在禁忌之列。在公共場所內以及走廊外皆不許吸煙。

關於公共建築物的保管，要加以注視。華特氏發見芝加哥市政廳，其建築物本身並不見得粗陋，却給人以不良印象。走廊上站着許多喪失觀瞻的流蕩者，這些人的狀貌够惹人討厭的。「香煙殘

片，吸了一半就丟掉了的雪茄煙，灰燼，紙頭，石頭等任意散置滿地，不加掃除，痰盂到處可見，令人一望欲嘔。」華特氏自供並非一切城市皆如芝加哥之給人以那樣惡劣的印象。例如在克利蘭城就沒有這種現象。本來公共建築物就不如私人建築物那樣的受人愛護，尤其色澤一層，更容易消退。這責任大部分由保管人担負。公共行政的達到專門化即可補救此種缺陷。當時知道以科學及藝術的方法來管理建築物，實始於百貨商店，旅社和戲院，使得民衆逐漸了解秀麗環境的可貴。住所衛生亦應不斷加以注意，以維健康。

據人家常說人民和政府接觸要通過警察。這在近十年來雖大有改良，然仍未能博得人民的好感。所以警察局對此要担負一部分的責任。某些因素在促使這方面的變動，而派駐學校之交通警官的懲戒行爲，毫不能引起學生的同情。當我們看到一個壯大的警察含笑護送一個七歲的女孩子穿過了交通頻繁的市街的時候，覺得異常愉快。這可養成人民對於代議法律的信任。人們深信這種公共交誼還是由警察方面或許可以收穫一二。

低等人民祇在犯法時，纔有和政府接觸的機會。這就是指他們要嘗鐵窗風味的意思。普通警察局的自然環境多半不能動人心目。因此，這不幸的接觸的結果在人民心上留着一種對政府的不好的印象。在附近地方也許就是一所臭氣薰人的監牢，無論非犯法者和初犯者均被迫與那班病人，精神

病人，流氓以及時令的罪犯等朝夕混處。整個的犯罪裁判和刑罰制度都應當加以改革，並遴派專門推事及行政官主持之，如是則官民聯繫問題纔可得到圓滿的解決。

我們要曉得人類的心靈可以增進彼此的交誼。不管甘言，傲語，諂媚，競爭等的功用如何，而促進交誼自有它的方法。公共行政官不應故作彬彬有禮之概，因為他應當持着穩健的態度。但有一個很好的方法可供吾人採擇。前美國羅徹斯特市經理司徒利很堅決的說過：「花言巧語絕不會傷人情感的，就是那些混蛋東西也表示歡迎；這些人曾經於選舉日在五個區域投過票的。這種諂媚我把它看做一種麻醉藥可以醫治政府的毛病。如果你們能夠對於人民的納稅，控訴，申請護照，聽取情報等予以較大的便利，那你們就可以獲得他們的擁戴了」。司徒利還感覺到郵件應由經理本人迅速地答復，即使要花時間作報告。所有函件應由經理親手簽署。凡公務員對人民的態度認為倨傲或是出言不遜，一律予以停職處分。

第七節 人民諮詢委員會的產生

關於設立人民諮詢委員會以商討各項行政一節，近來各方意見，已趨一致。此種民意機關對於專題研究是有極大的幫助。人民對於行政設施有其建議與認可之權。市經理得依據行政法之規定組

織人民諮詢委員會，其委員由經理任命之。該委員等對於政治活動得行使監督權，對執政當局得提供意見，並履行其他法定職權，惟不能直接指揮行政上的工作，此外並得複決各項規章。這些建議頗易啓人懷疑。就理論而言，諮詢機關可以善爲利用，但是美國人民對政府事情總不願多所建議。他們堅要在機構本身上斤斤計較。由此看來，這些諮詢委員會難道不在想要把持行政權以期造成一般奉命唯謹的行政官麼？

第二章 行政公報

行政公報云者，即是將各項行政設施對人民作公開的報告而已。其方式可有多種，例如附有垃圾憑單之雙月通知書、無線電廣播、市政展覽、行政法規、標準局中之科學研究以及正式年報等。茲爲便利討論起見，特將前項公報歸併下列三大類：第一即行政報告，當然是爲宣傳行政而作；第二是屬於技術或專門的性質，如美國文官考選委員會的議決案是；第三與本章題目直接有關，包括着種種不同的方式，是以最少的時間和極微的辛勞，把行政的結果，向匆忙的人民作公開的宣傳。