

人事行政叢刊之一

福建省人事制度之建立與推行

福建省政府秘書處第一編印

福建省人事制度的建立與推行

人事行政叢刊第一輯第一種
全一冊 定價國幣四角

編輯者 福建省政府祕書處第一科

印刷者 福建省政府祕書處印刷所

發行者 福建省政府祕書處第一科

中華民國三十年一月二十五日出版

人事行政叢刊敘言

本叢刊編印之目的，在於闡發人事行政理論，檢討人事行政工作，藉使各方人士，對於本省人事行政的動向，加以明瞭和注意，以促進本省人事制度之完成。凡有關人事行政之理論、實況、統計、法令等，均在編述之列。其取材以 陳主席對於本省人事行政之指示、及本省人事行政經過之紀述、檢討、統計、法令等爲主，旁及國內外刊物報章所載關於人事行政之論著，甄選資料，或採全文，或摘節段，則皆於篇末註明出處，以供研究參考。叢刊以每十種爲一輯，每輯內容，儘量求其聯貫，俾於分別輯印中仍有系統焉。

福建省政府祕書長陳景烈謹識

編例

一、陳主席入閩主政，即以建立人事制度爲推進政治建設之第一步工作。數年以來，本省人事行政，漸次納入法治正軌，人事制度，今已蔚然成立。在此數年之中，陳主席對於人事制度之言論，散見於本省出版之書報上者，爲數不少；或爲人事制度建立之準繩，或爲人事制度推行之軌範，在此全國努力革新人事行政之際，爰爲選編成帙，藉供本省公務人員之遵循，與一般同好者之參考。

二、本刊除選編陳主席關於人事制度之言論及文件外，對於本省人事行政過程中有價值之敘述記載，亦予擇要編入。並將有關之重要法規，作爲附錄。

三、本刊編列次序，着重系統，惟於各篇之末，皆註明出處及時間，以便讀者查考，並窺知本省人事制度之演進情形。

四、本刊以付印慳促，掛一漏萬，在所難免，尙祈讀者諒之！

編者張國鍵二九、十二、於永安。

福建人事制度的建立與推行目錄

人事制度的重要和辦理人事行政的態度與方法	一
本省人事行政的方針	九
本省人事制度的實施	一四
本省人事制度的要點	一八
本省人事制度的改進	二三
訓練與人事制度	二七
訓練與任用	二九
訓練的目的	三二
怎樣使考績工作公平確實	三五
推行人事制度應注意的幾點	三七

雜著附錄：意函彙編

三十三

(一)福建省公務員任用辦法：：：：：四三

(二)福建省公務員任用辦法施行細則：：：：：四七

(三)福建省縣政人員管理規程：：：：：五三

附錄：人事歸類

本管人事歸類：：：：：二五

本管人事歸類：：：：：二五

本管人事歸類：：：：：二五

本管人事歸類：：：：：二五

人事歸類：：：：：二五

福建人事制度的建立與推行

人事制度的重要和辦理人事行政的態度與方法

今天張科長約我與各位談談人事行政的事情，現在我想把我個人對於這件事情的意見，簡略的向大家說說：

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于消極的，但求輕刑薄斂，與民相安，所以對於一般的行政工作，也是抱着消極的態度，以期收到「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。滿清的文武官吏均由吏部兵部管理。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，也是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；但當時的所謂爵，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，實自前清才開始，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，但實際可以捐得實缺的，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，唯利是圖之輩，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，朝廷既漸漸失去了統治的力量，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。現在一切文明國家，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，但人事制度的健全，却為他們共同之點。英法美三國近百餘年來政治在一定的軌道上進行，固不必說，即以德國而論，國社黨上台以後，所有德國的舊制度，幾乎都被他推翻了，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，弄得國勢岌岌，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成立考選委員會，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，不能任意刪陟，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件事情的重要，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。在公務上，我們沒有私的關係，我過去常常向縣政人員訓練所學員說：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。我今天是你們的長官，你們應該如此；明天換了別的長官來，你們也應該如此。所以我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，無論進退升降，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，也就是人事制度的根本精神。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？這就要看我們辦理人事行政的技術了。現在各位所担任的工作，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，仍不能做個有爲的公務人員，替國家忠心服務，那麼不但我們的一切努力等於虛擲，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，而不注意事前的防範。這種辦法，實在是我國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，并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。舉一個例來說，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？並且社會情形是這樣的複雜，一個好人在這樣的環境中，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。懲戒還有一個流弊，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？這還是指最低限度的警戒而言，若是犯罪行為牽涉到刑法，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，我們必須於懲罰之外，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，而非消極的懲罰罪犯。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，如嫖賭等，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，大家認為負債是極乎尋常的事，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，他於是就不得不東補西，到了一時不湊手，他又不得不想別法了，履霜堅冰至，貪贓枉法之事，自然隨之而起。所以我認為負債是極不道德的行為；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，必須依着這個標準去支配。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。在從前政治未上軌道的時代，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，故於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，我們就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，使他能自動自發的改過，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，必致大家精神鬆懈，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，不致錯誤。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，一個很懶散的人，他也許有偶然的努力。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，常有彼一是者，此一是非的現象，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，最多只可當作參考的資料，而不能作為決定的事實。我們辦理人事，必須用冷靜的頭腦，作理智的考慮；決不可感情用事，流于偏見。凡事必須澈底的明白牠的真相，確已心安理得，然後才可以下最後的判斷。再次，我們要眼光周到。我們對於個人的考察，務須注意其全體，決不可以一部分

而將整個抹殺。天下沒有完全無缺的人，故任何人不能絕對沒有錯處；天下也沒有一無可取的人，故任何人決不能絲毫沒有好處。我們評定一個人的好壞，若單從局部去觀察，往往會失却他的真實性；我們必須作全面的觀察，究竟他是好處多於壞處，或壞處多於好處，然後再作定評。我們既知道了一個人的好壞，就當用其所長，去其所短，同時我們對於一個人的工作的閑忙勤惰，也必須注意到。一個工作忙碌而勤快的人，因他終日不息的處理事務，或難免有做錯的地方；但一個閑空而懶惰的人，他根本就不做事，自然沒有錯誤可言，所以我們辦理人事，對於忙碌勤快的人，雖有錯誤，也應當原諒他，而對於閑空懶惰的人，決不能因其沒有錯誤而就不予以適當的懲戒，這是我們應該辨別清楚的。

第三、關於人員任用方面，我們應該注意的地方，因為職務不同，所需人才，有賢與能之分；我們用人的標準，因之也有賢與能之別。那種職務的人需要賢的成分重於能的成分，那種職務的人需要能的成分重於賢的成分，這是我們必須考慮到的問題。如做縣長的就要賢多於能，因為能力不夠，尚可以由佐治人員去補助他，但若賢不足，則根本失去了領導的資格，一切政令，自然無從推行。又如會計員，必須能多於賢，因為記賬是一種技術，假若他沒有這種能力，就根本不能坦負其任務了。其他技士科員等都是這樣。大致說來，職位高的人，賢較能為重要，職位低的人，能較賢為重要。我們任用人員，要以這個來做標準。不過技術的進步有一定的限度，到了這種限度，就不會再進步了。所以我們對於委任職以下的公務人員，除應着重他們的技術能力以為提升的標準外，還應注意他們的別方面的智能。我們要常常注意到每個人於其主要的技能之外，有沒有其他的特長，在人事記錄手冊中，把它紀錄起來，因為這不但可以供我們任用時的參考，而且也是關於公務人員的出路問題。過去的知識分子，大多犯着狂和狷的兩種毛病：狂則自視太高，覺得天下事都不足為；狷則胸襟狹隘，覺得天下事皆不可為，凡是地位低而能力强的人，更容易犯這兩種毛病。狂狷之人，雖然皆有缺點，但亦

多可取之處，所謂「狂者進取，狷者有所不爲」；我們必須深切的瞭解他們的性格，然後才可以誘導他們入於正軌，用得其當。要長官在百忙之中親自注意到這些問題，事實上或不可能，所以我們辦理人事行政的人，必須供給各種資料，來做長官任用人員時的參考。

其次，任用人員是有一定的標準的。一個人員的任用，必須經過考試，訓練，實習等等階段，這是人事行政的法定程序，絕對不可違背或通融的。但我們過去辦理人事行政，很少人注意到這一點，只曉得對於已經任用的人員應該保障，而任用人員却不遵循法定的程序，所以結果發生了極大的流弊。就是受到保障的人中，有一部分正是與我們要求完全相反的人。現在我們的人事管理，是在澈底的淘汰壞人，扶植好人，任何人員的任用，我們必須依據法定程序辦理。

第四、我們要說一說關於公務人員的保障問題。人事管理中，有保障公務人員職務的規定，凡是以法定手續任用的人員，若沒有違法瀆職行為，不得免職。這種保障的目的，是在安定公務人員生活，提高公務人員的工作興趣；並使他們能久於其位，以增長服務的經驗。但一個公務人員僅僅的職務有了保障，若一到年老時期，生活依然無法，這還不能使其對於前途毫無顧慮，一心一意的貫注精神於工作上。所以對於年老應該退休的人員，我們更須規定退休和給予養老金的辦法。這種辦法的好處，不但可以使公務人員的生活得到更進一層的保障，足以鼓勵他對於工作的格外勤奮，格外努力，而且年老的退休，也可以使後進的青年多得到爲國家社會服務的機會，順應新陳代謝的原理，減少人浮於事的恐慌。這於我們政治的進步，實具有間接的決定作用。關於這些辦法，本省現正在籌劃之中，不過在此財政困難時期，若專由國家來負擔這樣大量養老金以贍養他們，確是一件難事。而且天生人類，都有用處，任何人應該自強不息，自食其力，這樣人生才有意義。所謂退休，並不是廢棄的意思。不過到了相當年齡，就不要他再担任煩重工作罷了。并且退休的人員，經過了幾十年的服務，都有

很豐富的辦事經驗，若一旦遽予廢棄，完全由國家來贍養，這不但是財政上的一大担負，也是人力上的一大損失。所以我們對於退休人員，必須要謀適當的利用，給以比較輕閒的工作。如將來憲政實施，地方實行自治，縣參議會的參議員和鄉鎮長等，即需要很多有辦事經驗而又年高德劭的人去担任。這種職務與工作，正適宜于年老退休的公務人員。這不過是舉一個例罷了，其他類似的工作我想還有。

最後，我們一般應注意之點，就是我常常告訴人的，要負責任，用心思。這兩句話，實在是我們成功的要訣。無論什麼事情，只要我們能够負責任，用心思的去做，我相信，必定有良好的結果。因為心是一切行爲的原動力，心的力量，是最偉大的力量；我們能够充分運用心的力量，自然什麼問題都可以解決了。還有公正、認真、有勇氣，這三點是我對於公務人員的普遍要求，也就是我們必須具備的服務道德，大家務須牢牢記住，信守不渝，而「認真」尤爲糾正目前虛偽，鬆懈，不切實際的要件，更當拳拳服膺。

人事、會計、事務、文書，是我們行政上的四根柱子，必須這四根柱子豎立穩固，然後整個大廈才能建造起來。而人事更是這四根柱子中的中心柱子，關係尤爲重要。現在你們是扶持着這中心柱子的人物，務當認清責任的重大，努力於工作和事業的改進！

（二十九年二月十三日 陳主席對省政府各廳處局人事股長訓話——錄自閩政月刊）

本省人事行政的方針

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。在本省各種行政之中，我們最注

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，應該可以爲大家所明瞭，不必再加以說明。但是現在還有一部分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。所以如果用人合法，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，應該歸功於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，否則就沒有權力的。同時，所任用的人員，都必須經過考試及格。職員中可以自由引用的，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，可以盡忠到底。但是沒有功名前途的人，是沒有地位的，并且能力也常常很差。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。因明末的殷鑒不遠，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，整個推翻，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、對政治略有認識的人，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，只要有人推薦，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，政治是不會不清明的；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，因為感覺到我們人事行政的不良，想竭力設法改善，但結果成效很少，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，皇帝的爲私，與國家的利益是相差不遠的。皇帝爲一己之私，想永固地位，只恐怕人事權分開以後，大家可以自由引用私人，就容易造成營私植黨謀叛造反的機會，所以非要把人事權集中起來，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，必須維持人事權的統一，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。這是近代國家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，各營其私。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。因爲嚴守法律這一件事，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，最好把自己能够變爲例外的人，不受法律的約束，可以格外的自