

王世憲著

人事管理

徐濟題



第一 人治與法治

人治與法治，本是一個並行不背的問題。假使一個國家，一切行政設施，都已經上了軌道，人治與法治一定是同時存在的。就是說，那個國家一定是各種文物制度，都很完善在推行着；同時這些推行制度的人，當然都是相當得力，人與法缺一不可。

人治與法治，所以會有爭辯之點發生，一定是在某一種情況下，其國家發生了「不治」的現象，於是乎熱心國事與望治心切者，就發生了疑問，亟謀所以治之之道。結果有的人主張人治，有的人主張法治。各有各的立場，似乎頗難得一結論，斷定到底還是人治或是法治，可以使國家達於「治」。

本編所要說的，第一先將人治與法治的利弊，作一簡略比較；第二就目前的中國論，其所以需要人治與法治，何者成分較多較切。俾於不能絕對解答之中，得到相當可能的解答，同時並藉此以明人事管理對於時代的需要！

人治的好處，在「得人者昌」，也就是「為政在人」的意思。祇要「賢者在位」，那麼憑其威望與毅力識見之所及，總可以有較完備的設施，與成績的表現，可以不受成規的束縛與牽制力量的支配。可是他的壞處在乎「人存政舉」，「人亡政息」，並且因人而治，往往會發生「一意孤行」的危險。

「法治的好處則在乎有一個客觀的規章條文作為處理事物的準繩。制度一經確立，大可肅規肅隨，行政設施，可不至隨人而存亡。可是他的壞處，在乎一個規章制度之產生，祇能代表某一個時代環境的需要。時遷境遷，這個時代的產物，未必適合那個時代的需要。如果完全肅規肅隨，依着法治，尤其在緊急措置的時候，就很難適應新環境之需要，不免有遲緩拘泥，不合時宜誤事之弊。

根據以上看法，二者利弊確實兼有。一個國家，在任何時代，都是「徒法不足以自行」，「徒善不足以爲政」欲求其治，絕無單憑人治或法治之理。現在我們所要進一步談的，就是在目前的中國，依上述的比較，所需要人治或法治的成分，以何者爲較迫切——請先將目前中國的需要，列舉出來。

第一、中國今日需要多方面的建設。從「無」中建設其「有」，從「舊」之中，建設其「新」。我們應當承認我們的舊文物制度，有許多不能適應目前的要求。到了今日，我們可以應用「蕭規舊隨」的地方太少了！我們在這國家民族生死存亡掙扎的關頭，不但要建設，並且還要趕快的建設，並且還要每一部門的建設，馬上就見成效，就見成績。所謂要「立行」、「迎頭趕上」、「趕赴事功」。還有一點，我們要注意的，中國今日談建設不比別的國家，已經有了相當建設的規模，而再進一步求其完善精良。我們現在所要求的，是在任何建設都毫無規模的狀況下，把他趕快的有幾種基本建設的出現。很明顯的，在政治、經濟、教育、社會各方面，有幾件基

本事業，是有目共見不必加以研究討論，而急待我們去努力的。中國的建設，好比一個人無房子住，祇求能將房子蓋起，迥有可住的地方即可！與別個國家，已經有了房子，再來屋內設備講究那種建設，迥乎不同。

根據這個需要，假使我們認識是對的，那麼我們認為中國今日是需要人治的成分多。我們在每一種建設部門上，需要一大批好的人，有能力的人，立刻去幹，去努力幾個基本的建設！祇要那幾個基本建設部門的領袖，選擇得人。當然可以憑着他們的努力，早日促成建設的實現。現在我們已來不及「坐談」了！我們需要的是「立行」！我們處在建設基礎的情況下，既無依據，亦無成規，無法再來談法治。我們需要好的領袖指導！需要全民出動去幹！

第二、中國今日教育不普及，一般人民智識水準，不但不同在一個水平綫上，並且水準太低的現象，是普遍的，所以在這種情形之下，在各級行政機構，與各基層的建設事業裏，却需要有一個智識水準較高的領袖，在精神的領導與事業的推行上，來做一般人民努力建設的領導者。否則無論法令之繁文如何完善，推行的效力是很微的，今日中國的實際情形，確實如此。我們政府所定的規章法令，不知凡幾，試問除去公文上「等因奉此」「轉飭知照」外，其他實效幾等於零；其癥結在乎僅有訂立法規之少數人，而無推行法令的多數人！不過假使在某一級行政機關，或某一事業單位裏，祇要其主管者果屬得人，我們可以發現，無論在推行行政或事業努力上，總會有較好的表現。可見在同一國家法令系統之下，仍視得人與否者定其法令之成

究竟爲如何！歷史告訴我們，人民智識水準越低的民族，其崇拜英雄的心理越利害。政治的演變，所以從家長制、帝王制，漸漸而進爲貴族制、民主制，即其明證。所以我們若是承認中國人民智識水準較低，則我們雖然不能說中國今日應開倒車，但是中國需要人治的成分比較多，不必加以否認的。

第三、中國今日除處在以上各種情況下外，自從抗戰以來還進了一個全面戰時的狀態。一個國家入了全面戰時狀態，那麼不但軍事即一切設施，都需要緊急的措置。要緊急措置的效率，非要一個大領袖不可，如同軍隊之需要大元帥一樣。所以根據這一點看來，今日的中國，尤其需要人治的成分多。

作者並不是主張人治者，並且在上文一再說過，要一個國家上軌道，求其治，一定要人治法治並行，不過從以上三點看來，國者今日中國的需要，其應當走向人治的地方較多。我相信文物規章制度，是由人積多少精力與時間造成的。今日的中國，只要在各建設部門裏，都有偉大的領導者，具有立國的胸襟與能力，領導全民族把中國的基本建設建立起來，把中國目前的難關渡過。經過相當的時期，國家政治，漸入常軌，自然會慢慢的由人治的經驗，造成適應國家需要的制度，而使國家走向法治的道上。

根據以上的看法，我希望今日中國熱心國事與執政者，不要在行政設施上，過分注意於制度的改革，機構的調整，這是要在各建設部門裏，注意選擇能者與賢者，付以權力，使安其位

，養其成效，使其努力工作，不要斤斤於制度之變換，舊機構之調整，新機構之成立。在今日漸行行政尚無基礎的中國，機構與制度好比是「湯」，人才好比是「藥」，不在人才方面着想，祇是機構與制度換來換去，好比換湯之不換藥，徒徒有消磨時間，耗費人力、物力、財力而已，於事無補。所以說到這裏，我們更感覺得努力人事管理的人，在今日的中國，所負的責任，與其所應努力的方向，是如何重大。

第二 實驗的精神

人事管理在今日的中國，剛在開始他的實驗時期。「實驗」兩個字，原從英文 Experiment 來的。這個字似乎應用在有關自然科學方面的工作，較為適當；同時凡是有關自然科學的工作，似乎都非經過 Experiment 的階段不可。現在用在人事管理上，是否適合？人事管理為社會科學之一，社會科學的工作要經過實驗的階段嗎？這個問題，國內人士也曾討論及之。記得在抗戰前的最後幾年，縣政實驗，農村建設實驗等工作，在國內各地頗為盛行。這些工作，最近好像因抗戰而不大積極推動。不過我們可藉此提醒大家，過去國內已有人將實驗這名詞，應用在社會科學的工作上，同時也已發生有實驗的事實了！

作者本人也曾參加過以上所提的那些縣政實驗，農村建設實驗的工作，當時也曾對於屬乎

社會科學的工作，應如何應用自然科學實驗的精神，來推動他們的職業，作過一番實地的研討。我覺得到現在，本人並不因從事人事管理實驗的結果，而變更我以前的看法。本人的看法是如此：

因為近代科學本身的進步，和科學思想的傳播，我們從事任何工作，都應當本着我們所受科學的訓練，把科學的精神，運用到我們所處理的工作裏。這是生為近代的人，在處事接物上應有的態度和精神，這點是不用我們再加討論或懷疑的。有了這個大前提的認識，我們的討論，就比較簡單了！就是說：凡是一種工作，無論他是屬於自然科學的，或是屬於社會科學的，我們都應當應用科學的方法和精神去創造，去推動，使他成為制度化，使他有基礎，能垂於永久。尤其在一種工作沒有為制度化以前，依着科學精神的說法，都是在實驗的期中。這個實驗的本身，就是一種科學的方法，通常我們從事一種科學的實驗大概離不開以下幾個要點：

一、假定或預期：凡是一種科學的實驗，我們在開始的時候，其所以有勇氣、有興趣，或者是認為有價值去從事那種實驗，一定我們先有一種假定或預期，認為假使這個實驗成功，一定（或者預料）可以達到我們想像中所要達到的目的，或者某種事物或現象的實現。自然這種假定或預期的本身，在科學的依據上，必須已經先有了可能性的存在，並不是完全空中樓閣的幻想。

二、資料的搜集：某種實驗，既有了他的假定或預期，則從事實驗者，就開始多方的，對

於與此種實驗有關的資料（無論是有形的或無形的），或事實加以搜集。有的為從事實驗本身所直接需要的某種因素，有的為從事實驗所間接用以旁敲引證的依據。這些資料和事實，必須搜集齊備，而後在實驗的過程中，才不會感覺某種因素不夠，某種資料不全，或客觀條件缺乏的毛病發生，才有方法使某種實驗得以順利進行。

三、分析與歸納：因素與資料齊全了！客觀事實與條件具備了！但是這些資料和這些事實的本身，並不會自動的配合起來，成為從事實驗者所欲達到的假定和預期。必定要由從事實驗者，將這些因素，這些資料，加一番分析與歸納的功夫，而後才能從分析與歸納之中，發現某種與實驗有關資料彼此間相互的關係，及其所欲達到某種假定或預期結果的可能性為如何，而後在某種可能的配合情況之下，才能形成一種假定或預期初步的實現。

四、錯誤與探正 (Trial and Errors)：這個名詞，原來是心理學上一個名詞。用在這裏，一方面可以表示在實驗過程中必經的現象，同時並含有我們在實驗過程中必備的精神。就是說：在實驗分析與歸納的過程中，錯誤的發生，是不能免的，應當列在我們預料之中；我們儘管知道要有錯誤，可是還要去嘗試；果然有錯誤發生，我們還應當有糾正錯誤與採取正確的精神和勇氣，不可因錯誤而胆怯，或竟中途停止我們所要實驗的工作。

五、結論的取得：以上所述四點，或屬於從事實驗應具的技術，或屬於從事實驗應備的精神。經過了這些過程的努力，與相當的時間，總可以得到一個結論。其結論果能與假定或預期

相符，則實驗本身可告成功，並且可從這個實驗中，取得具體的方法；或爲一種公式（Formula）的取得，或爲一種程序（Process）的確定。假使其結論不能如假定或預期者，則實驗即爲失敗；當然失敗之中，尙有其程度之不同；從失敗之中，尙可探求所以達於成功之道，亦可有其應得之結論在。

我們知道以上所舉關於合乎實驗精神的要點，凡是屬於自然科學的工作，都是要經過這個過程的。現在我們要問的，就是關於社會科學的工作，是否也要如此？依我們受過科學訓練的人的看法與判斷，應當也是一樣的。試問我們現在從事任何問題的研究，或者要創辦或推動任何一件事業，以上所舉的幾點，我們不都要顧到嗎？不過在這種看法之下，我覺得我們應當進一步要明瞭的，就是說：自然科學與社會科學的實驗，在方法上，其精神儘可一致，但是彼此自有其不能相同的地方在，而需要我們注意顧到，避免把一種實驗看得太呆，而受太書獃化之譏。自然科學實驗與社會科學實驗，根本不同的地方有兩點：

第一、自然科學實驗的對像是物，社會科學實驗的對像是人。以物爲對像所得實驗的結果，可有公式（Formula）或類似公式的結論的取得，並可將此公式作爲進一步推廣某種實驗的唯一樣本。社會科學則不然，我們儘可，並應該依實驗的精神，來創辦或試辦某種事業或工作，但我們絕不能存有即可完全依此實驗結果，作爲將來推動的唯一依據。充其量，可供爲一種合理的參考資料而已。

第二、自然科學實驗的環境（或名之爲客觀的條件），是人力財力所能控制的，社會科學實驗的環境，是要時常變動的，非人力所能完全控制的，所以其結果也正如第一點一樣，我們決不能希望在某種環境下所成功的實驗，可以移到另一環境裏去完全適用。充其量，也只是可供作一種極合理的參考資料而已。

現在，回到人事管理本題。作者所以要把現在人事管理工作，當爲一種實驗，就是根據以上各種認識，覺得，在中國現行人事管理制度未臻完善，與制度未確定以前，我們大家從事人事管理工作者，都應具有同樣的精神。我們對於整個人事管理制度任何階段工作，都可以應用前面所提到關於實驗的五個要點去努力。舉一個實例來說：我們要創立一個完善的人事考核制度，第一自然要有一個假定，要想達到考核的標準客觀，考核的結果公平，有了這個預期的理想。第二步我們應該儘量搜集有關考核的資料，無論是屬於現行的，或者是過去的，或者是書本上的研究，與國外已有的制度。第三步應將所有的資料，予以分析研究，使其歸納爲幾個要點，期其可供實用。第四步在實用上，我們要顧到其實用之程度是否完滿，如有不妥，或難於實行的地方，其理由安在？應如何改善？最後，我們總可以得到一個結論，我們的實驗，是否已達到所預期的理想。假使果然與預期的理想吻合，那時候，我們可以將他訂爲規章，創爲制度，這個就是表現實驗的精神與實驗的做法，整個人事管理的研究，都需要這種實驗的精神。

第三 困難的認識

凡事經過一番努力，沒有不發現困難，困難的徵結，經過分析，想法子去克服，困難多少總會逐漸的減少。拿破崙所謂他的字典無難字，應當作如此解釋。我們應當承認從事任何工作，都有他的困難，並且應將其困難認識清楚，而後才能澈底知道如何做。人事管理在他的實驗過程中，更應當如此。

作者曾經在實際經驗裏，對於處理人事的困難，作多邊的揣摩。總想在「人事問題不嚴重」的普遍呼聲中，尋出其基本共同原因之所在，而想法如何能于實驗整套管理技術的每一階段中，運用客觀的管理方法，減少困難的程度，或竟可以予以消除。換而言之，近代人事管理，所以從行政學中分列出來，成爲一獨立學科，其所應努力的方向，亦即在此。尤其在今日的中國，一方面我們正向建設的途上邁進，一方面我們正要換新一般人對於人事的觀念，我們更應當有如此認識。

所謂人事管理的困難，可作如下的歸納：

一、人的管理對象是人：其所管理的，都是屬于人本身的事。因其如此，所以有幾個因素，要特別認識到與顧到的：

第一：人是理智與情感兼而有的，所以在人們理智不能克服情感，或者情感戰勝理智時

候，客觀的管理方法與技術，就很難絕對的束縛他。尤其在人們發生與他們自己切身利益關係的問題時候，更容易引起感情的衝動，而忘記了其他。推而廣之，假使其一種切身利害的關係，是牽涉到某一羣或某一部份人的共同利益的時候，自然更容易發生走不通的現象。

第二：人的慾望是永遠不會滿足的，同時每人的慾望，又不盡相同，所以欲求一個辦法的訂立，而能適合每個人需要，而能使其滿足，那是絕對辦不到的。

歸納以上兩點，我們應當認識，因為人的管理對象是人，所以與事物管理的對象是物不同。事物的管理，是可以人的力量予以絕對控制，在這個有力的條件下，只要管理的方法相當合理，就比較容易訂立辦法，構成制度。人的管理則不然，很難以人力予以絕對控制，那麼辦法的訂立，法規的引用，制度的推行，都有他的限度，不能絕對的永久。要如何很靈快的，和諧的，來求適合，以取得客觀管理方法的構成，確是一件不十分容易的事，而需要我們顧慮的。

二、人才的供不應求：中國今日，走向建設的途上，人才供不應求的現象，是不必諱言的。其原因屬於根本的，自然是因為教育不普及，無法產生人才；屬於技術的，是過去幾年來，學校教育與社會的需要脫節。所以所謂供不應求，一方面是量的缺乏，一方面是質的不適合，在這種情形之下，人事管理發生了基本的困難。

我們現在試將一般人對於目前人事現狀，所以不滿意或感覺無法解決的問題，列舉出來。

我們就會發現根本上都與上述人才的供不應求的問題有關。

第一：兼差的不良現象：我們現在是批評各機關的用人行政，認為無論走到那裏，好像總是看見某幾個人，在行政舞台上活躍；無論推動或創辦任何事業，總離不開這幾個人。所謂：「兼來兼去總是他」。固然，這種兼差現象的發生，有的是可以避免，並不是絕對需要的。可是其因為我們國家過去並沒有多量的培養合乎國家需要的人才，或者我們簡直說沒人在那裏培養人才，不能不說為其基本原因。假使我們做一個總調查，將目前以及今後國家建設所需要的人才，與現在已有的人才做一個比較，我們絕對不能否認是不夠；不但不夠，有的人才簡直還沒有。以公路建設為例，自抗戰以來，後方的運輸，完全以公路代替鐵路，試問我們辦理公路工程與公路運輸的人才夠應需要嗎？自然是不夠。現狀所表現的，我們不得不借重戰前辦理鐵路的人才。在這種情形之下，我們焉能不說中國太缺乏人才。

第二：專家的濫竽充數，專家政治，是近代行政的普遍要求，也是合乎人事管理的原則。但是現在我們批評社會上一般現象，就是濫竽充數的專家太多了！某甲今日是某一行，或是某一問題的專家，明日就可一變而為另外一行，或另一問題的專家。更刻薄的一些說，好像專家是由某幾個人包辦了。固然這是一個不良的現象，要責備那些濫竽充數人們的不度德不量力。但是我們若再細加研究，又何嘗不應歸罪于我們國家沒有培養人才，結果在無人才的情況下，而給予一般人濫竽充數的機會。國家建設正在開展，各種應興應辦的事業，如雨後春筍的萌生

國家所需要的專家，當然在質的方面是多方面的，在量的方面是與日俱增的。在今日中國人才供不應求的現象下，又何怪乎專家之濫竽充數？並且爲着應事實的需要，還會有「勉爲專家」的現象發生。例如某項新興事業發生，主持其事者，爲求專才起見，不得不多方尋覓對於某事業有專長的人，助理其事。結果，只要某某會對某問題發表一些意見，做幾篇文章，乃至出版一二本著作就被認爲專家了。這可以說國家在這過渡時代，所演成的不良現象！我們實在要從培養人才，與補救人才缺乏的方向，去根本努力！

以上兩種不良現象，最足以影響人事管理者：1. 因爲兼差的結果，演成一個人才跳來跳去，無法專任一職的現象。2. 因爲專家的濫竽充數，社會上的人才，無一定的水準，或者可以把水準降低了。於是任何人一登專家之門，即可身任要職，演成人才亂的現象。秩序爲之混亂；一般人僥倖與鑽營的風氣爲之造成。

三、人事的摩擦：這一點恐怕是我們一般人對於人事問題感覺最無法解決，與最感覺嚴重，而最常談到的問題。作者曾經對於這個問題，作一個平情的觀察與體驗，覺得所謂摩擦，除黨派政見不同的黨爭摩擦，不在本文所談的範圍內外，一般人事的摩擦，可分下列兩大類：

第一：老與少不接氣的摩擦：所謂老，是指年齡較大經驗人情世故較深的人。所謂少，是指年齡較輕社會與做事經驗較淺的人。所謂不接氣，是指中國過去幾十年來，因爲培養人才的量，不够應需要，培養人才的質不合需要，所以老年人因爲他們所受教育訓練與做事的經驗

，是代表他們那個時代的需要，而與少年人現在所受教育訓練與他們所見到的根本不同。所謂摩擦是指這些老年人與少年人，因他們之間，起了「碰不到頭」的現象，老看少者不順眼，少者對老者表示不敬仰，久而久之，在某種不合適情況之下，牽動了各個人情感的衝動，與感覺的存在，而摩擦生焉。

第二：少與少不合作的摩擦。所謂少與少的不合作，是指少年人與少年人之間，雖然年齡相若，入世的經驗相差不多，可是因為中國過去的教育，尚未普及，同謂之少，而彼此之間，其所受的教育的訓練，決不相同。列舉之：有根本不經學校出身，僅憑自己努力而在社會上從事工作者，有一半經過私塾書房生活，一半受過學校教育者，有受過學校教育僅達到中等者，有完全受學校教育從小學中學而大學者，有國內大學畢業，而留學外國者，更有全部教育是受洋化，或全在國外者。我們走到一個機關的一個辦公室內，試就其工作人員，加以分析，上述這種現象，是確實存在的。這種現象的存在，並不一定說不合作與摩擦的情事必至發生，不過這種現象，至少是引起不合作與摩擦的原因。因為大眾所受教育訓練既不相同，思想的路線，與對事物的看法，自然不能求其一樣。於是一旦遇到一件比較複雜的事件發生，共同討論的方式，就很難得到和諧完滿的效果，最低限度要多費解釋與啓示的功夫。試問各個人所受多少年的教育訓練，又如何能在一席談話，或會議間內辨識得清楚。這還是就對「事」的困難而言，假使一旦各人都動了情感，因事而引起私人之間的成見，那麼摩擦與不合作的發生，自然不難。

避免，因為摩擦與不合作，而引起派別的發生那就更不用說了！

以上兩種現象，我們時常可以見到，若加以仔細與深刻的分析，與其去加深他的嚴重性，還不如歸因於國家在這過渡時代教育之沒有普及，人民思想水準之不一致。從事人事管理工作的人，實應加以認識！

四、良好風氣尚未造成：風氣的造成，不但是我們中國一向的說法，國外的人，也不乏如此說者。記得在英國文官制度改革的过程中，曾有一次，Lord Staldane 担任英國文官制度改革委員會主席，他到英國全國各地考察文官情形，回到倫敦，有人問他，考察的感想如何？他說：Atmosphere 不好。這個英文字，可以風氣釋之。中國社會上所急應造成一種良好的風氣，與人事管理最有關係的事就是人與事認識清楚，公與私分別明白。就是英文所謂：Business is Business。我總覺得，在今日中國，人事的摩擦，弊端的發生，法令不能徹底執行，制度無法確定，工作無法推動，其原因有許多成分要歸因一般人把人與事混而為一，祇認人而不認事，不判斷事本身之為如何，而只斤斤於人的計較。所謂公與私的分別，與人與事一樣，因公事的爭執，而因起私人間敵對的現象，簡直所見皆是。這種錯誤的糾正，實在無法用何種科學方法來促成。要在大家先有共同的認識，而後集大家共同的認識，自可造成一種良好的風氣。這種良好風氣的造成，與人事管理制度的樹立，關係太為基本，太為密切了。

第四 技術的研究

一個國家，從舊的政治局面，改到一個新的政治局面，在新的政治沒有確立的時候，好像破塌了的房子，正待修蓋一樣，一切都正待逐一從新創立。這個修蓋的工作，可以「行政建設」四個字來代表他。在這個建設時期，屬於政治上爭執的問題應當少，屬於行政上如何建設的技術問題應當多。換而言之，依着行政學上的看法，一個國家已經從國策討論的階段，到了行政設施執行的階段。這就如同修蓋一座破塌了的房子，我們要注意到新房屋圖樣的設計、預備人工、預備材料，準備新屋內一切設備，開始動工了！

中國今日已入了這個階段，尤其是在全面抗戰以後，各黨各派，一致對外，共同走向抗戰建國的目標，大家確應腳踏實地的講求如何取得抗戰勝利與建國必成的技術與方法。

這個偉大的抗建工作，是一個全面的工作，是需要建國的各種因素，共同建立。政制、經濟、教育、社會各種建設，應該有一個均衡的發展與綜合的邁進，才能獲得一個整個行政的表現。就如同修蓋房子，必須一切人工、材料、具備而後才可以動工，決不能僅有某一項材料而礙其他，焉能談到新屋的造成。

我們很高興的，看到最近幾年來，尤其在抗戰後，國內有一個好轉的新趨向，就是無論從文字言論上的表現，或者從事實的努力的方向來看，確實談政治問題與從事黨爭的人少，而有