

美國
之
行政改革

1953-1955

張夢楷譯

世界書局印行

張夢楷譯

美國

——
第

江苏工业学院图书馆

胡佛藏行書章

政
改
革

委員會報告

世界書局印行

THE HOOVER REPORT

Copyright

by

NEIL MACNEIL

and

HAROLD W. METZ

Chinese Edition

Published with Permission of

The Copyright Holder

THE WORLD BOOK CO., LTD

99 CHUNGKING SOUTH ROAD, SECTION 1

TAIPEI, TAIWAN, CHINA

版初月二年八十四國民華中

美國之行政改革

楷 夢 張……………者 譯 翻

騷 家 楊……………人 行 發

號八八一第字業臺警內證記登部政內

局 書 界 世……………者 版 出

局 書 界 世……………者 刷 印

局 書 界 世……………者 行 發

號九九段一路南慶重市北臺

黃 序

這是一本值得鄭重推薦的書。本書可使我們更清楚的瞭解美國政府的實務，和現存於行政部門有待改革的問題，以及專家們所建議的改革方向與具體辦法。這對於我們正在進行的行政改革，有極大的參考價值。

本來，行政機關的設置、職權的厘訂、法令的制定、制度的形成，都在日積月累的增長着，必然的日趨於龐大和複雜。而由於時勢的移轉、需要的變更，方法和技術的進步，往往使舊的機構和舊的辦法，都愈見其不能適合新的要求，至少亦顯得缺乏效率和不經濟。於是，需要不斷的用科學方法，對行政部門作全面而深入的調查分析，然後針對事實擬成合理可行的建議，以供採擇施行，正像一部機器需要隨時檢查修理和改進一樣。這就是所謂「行政改革」。

美國遠在一八八七年即經參議院成立一特別委員會，可視為「行政改革」的嚆矢。其後於一八九三、一九〇五、一九一〇、一九二一各年，迭次設置委員會，從事調查研究的工作，尤以一九三七年設置的「行政管理委員會」(Committee on Administrative Management)，由布郎羅(Brownlow)氏所主持者，對行政管理提出了有系統的調查報告，而聞名於世。這些委員會所一貫努力的目標，歸納言之，似乎不外是：①節省經費；②提高行政效率；③依主要目的而裁併機關；④歸併機能相同的機關，和撤銷不必要的機關；⑤削除無謂和重複的工作。

二次大戰以後，美國國會鑑於行政機關的龐大複雜，以及行政經費的膨脹，乃於一九四七年一月間提出設置「政府行政部門組織研討委員會」(Commission on Organization of the Executive Branch of the Government)的法案，經兩院通過後，總統於七月七日簽署公布，該會於九月間組織成立，委員十二人，公推前總統胡佛氏為主席，故通稱該會為胡佛委員會，又為使與後來一九五三年再由胡佛氏所主持的一個委員會便於區別，我們姑將前者簡稱為第一次胡佛委員會，將後者簡稱為第二次胡佛委員會，兩次委員會在事

實上精神上雖屬連貫，在法律上是兩不相涉的。本書所介紹的，便是第二次胡佛委員會報告的主要內容。爲使讀者獲知第一次胡佛委員會的輪廓，俾作爲閱讀本書的基礎，願再將第一次胡佛委員會簡單介紹一下：

第一次胡佛委員會成立於一九四七年九月，至一九四九年五月二十日提出最後報告爲止，歷時將及二年，共用經費一百九十萬七千六百美元；委員十二人，民主共和兩黨各半，分由總統及參衆兩院議長各推舉四人，每人推舉之四人中又須包括民間人士二人；委員會內分設二十四個組，分別進行調查研究，延攬各界人才三百餘人從事工作，先後提出了二百餘萬字的報告，建議共有二百七十三項，指出行政部門的主要缺陷有八點：

① 行政部門的部、會、處、局爲數過多，總統無法爲有效的指揮，以致形成行政上權責割裂的現象。
② 自總統經由各部、會首長至每一位官員的指揮監督系統，及自行政部門每一位官員逐級向總統負責的系統，在很多地方和很多情況之下都被削弱，或實際上受到破壞。

③ 總統及各部會首長，均欠缺輔佐其厘訂計劃、政策並監督其執行的幕僚機構。

④ 聯邦政府未能從整個政府的利益着眼，採取積極步驟，培養能力卓越的行政人員。

⑤ 規範行政實務及行政程序各種法令規章，過於苛細，缺乏彈性，以致各部、會首長爲達成國會意旨所必需的自由裁量權幾乎完全喪失。

⑥ 政府現行預算程序亟待改進，俾預算的作用在表現政府的工作目標，而非僅爲支出的分類。

⑦ 行政部門的會計方法需要標準化，簡單化，爲期會計活動成爲行政管理及減少浪費的有效工具，則其分權化更屬必要。

⑧ 物料採購、檔案保管，以及公共建築物之管理等事務單位的組織，不够健全，並且彼此間缺少適當的協調。

針對上述缺點，第一次胡佛委員會提出下列的基本改進原則：

①將政府職權更有秩序地集中在總統管轄下的各主要部會。

②建立上自總統經各部會首長而下至最基礎組織之明確的管轄系統，及自最基層組織上至總統之負責系統，同時打破各局、處一部份獨立於行政首長的狀態。

③總統及各部、會首長，應有得力的幕僚機構，以提高行政效率。

④大量培養有才能的行政人員，並作有計劃的提升，使在行政機關擔任適當的職位，發揮最大的工作效率。

⑤加強廣泛的約制，使行政官員確實負責，使規範行政實務的各種法令規章，具有鼓勵創造性和企劃力的作用。

⑥在嚴格的監督及高度的標準下，將範圍更廣的例行行政事務，授權各實際工作單位處理。

第一次胡佛委員會提出報告以後，引起朝野極大的注意，在民間且有「研究胡佛報告公民委員會」的普遍設置，以促進建議案的實施。迄一九五三年九月，已被採行的建議案約一百九十六項，因而所可節約的經費，各方估計自二十億至五十億美元不等。同時，由於此等公開而深入的研究，也使國民藉此更瞭解其政府，更親近其政府。

我國早在二年以前，即經總統倡導行政改革之指示，行政院乃設一組織權責研討委員會，本人奉命主持其事，一開始即曾搜集有關胡佛委員會的書籍，研究參考。茲張夢楮先生將本書編譯付印，囑加審閱，深佩其迺譯謹嚴，語意曉暢，行文優美，欣然為寫此序。

黃 季

陸 於
民國四十七年五月
臺北

原 序

這是一篇關於探討一千九百個美國聯邦政府機構改造問題的綜合報告，完成涉及如此複雜問題的一本富有研讀興趣的書，就其工作本身意義言，實在是一項重大的成就。

本書於編輯之餘更表達了下述兩點：

第一、本書揭櫫着胡佛委員會在探討各項問題時所遵循的哲理，這種哲理正是形成美國政府組織與人民生活方式的依據。若非各項有關興革的建議都經過這些理論的考驗，美國必會導致政治觀念上與政府行政上的混亂。

第二、本書是編者對胡佛委員會無數資料所鑄成的結晶。約有三百三十萬言有關調查與建議的資料由委員會的各研究組與調查部呈送給委員會。委員會在其送達國會的報告中將之縮減為六十萬言，編者在編輯此書時，更將之簡化為十萬言，但是各項主要論題均已包羅無遺。讀者如果想要知道詳情，可參閱委員會致國會的報告，或更進一步參閱委員會各研究組及調查部的原始報告，這些資料都可在大眾出版社 (Public Printer) 找到單行本。

設置胡佛委員會的一個主要目的在開一個方便之門，使美國人民都能瞭解他們政府的機能，這是一項極具教育意義的措施。本書就是這些教程的綱要。就編輯技巧言，本書是具有高度水準的。其中一個原因是編者陣容的堅強，編者奈爾、麥克奈爾 (Neil Macneil) 先生具有編輯美國許多重要刊物的豐富經驗，是胡佛委員會的總編輯，差不多委員會的每件報告都經過他不只一次的核閱。另一位編者海洛德、麥次 (Harold Metz) 先生具有二十年研究政府行政問題的經驗，是委員會調查部的主任，他的職司是核對報告中所陳述的每件事實。他們兩位除經常核閱文件外，並曾參加了委員會的每項會議及許多研究組的彙報，相信他們兩人對胡佛委員會工作的瞭解比其他任何人都要深切，他們誠然是兩位為服務美國人民而獻身的人。

目錄

黃季陸序

胡佛原序

第一章 美國政府的行政改革

第一節 引言

第二節 歷次行政改革的嘗試

第三節 胡佛委員會的成立

第四節 第二次胡佛委員會的工作目標

第五節 第二次胡佛委員會的工作方式

第六節 第二次胡佛委員會的工作成果

第二章 人事與文官制度

第一節 引言

第二節 美國現行文官制度概況

第三節 政務官的任用

第四節 高級文官制度的建立

第五節 低級公務人員的培養與訓練

第六節 人事行政

第七節 結語

頁次

(一)

(二)

(二)

(四)

(五)

(七)

(八)

(九)

(一一)

(一二)

(一四)

(一五)

(二〇)

第三章 預算與會計

第一節 引言……………(二一)

第二節 財務行政的改進……………(二一)

第三節 預算的編製……………(二三)

第四節 會計制度……………(二九)

第四章 法律事務與程序

第一節 引言……………(三三)

第二節 政府的法律事務……………(三五)

第三節 訴訟代理……………(三七)

第四節 法律程序……………(三八)

第五章 文書與文書管理

第一節 引言……………(四五)

第二節 政府的文書工作……………(四六)

第三節 政府的文書工作與私營企業……………(四九)

第四節 預算局的研討工作……………(五三)

第五節 結語……………(五四)

第六章 公有不動產

第一節 引言……………(五四)

第二節 公有不動產的管理……………(五五)

第三節 事務局的職責……………(五六)

第四節 國防部的不動產……………(五八)

第五節 政府鄉間土地的管理……………(五九)

第六節 國外的公有不動產……………(六〇)

第七節 結語……………(六〇)

第七章 水資源與電力

第一節 引言……………(六一)

第二節 水資源的需求……………(六二)

第三節 水資源問題的癥結……………(六三)

第四節 水資源的基本政策……………(六五)

第五節 農墾與灌溉……………(六七)

第六節 防洪……………(六九)

第七節 航運……………(七二)

第八節 電力……………(七四)

第九節 結語……………(七九)

第八章 貸款擔保與保險

第一節 引言……………(八〇)

第二節 貸放機構的組織……………(八一)

第三節 房屋貸款……………(八三)

第四節 農業貸款……………(八七)

第五節 商業貸款……………(九二)

第六節 一般建議……………(九五)

第七節 結語……………(九六)

第九章 公營企業

第一節 引言……………(九八)

第二節 國防企業……………(一〇〇)

第三節 非軍事機關的企業……………(一〇五)

第四節 結語……………(一一三)

第十章 醫療與衛生

第一節 引言……………(一一五)

第二節 醫院業務的調整……………(一二七)

第三節 聯邦衛生顧問委員會……………(一一九)

第四節 國防部的醫務設施……………(一二九)

第五節 退伍軍人管理局……………(一二〇)

第六節 衛生教育與社會福利部……………(一二三)

第七節 醫藥供應……………(一二五)

第八節 健康保險……………(一二五)

第九節 一般建議……………(一二六)

第十節	結語	(一三七)
-----	----	-------

第十一章 國防事務

第一節	引言	(一二八)
第二節	三軍改組後的進步	(一二九)
第三節	事務方法適用的範圍	(一三〇)
第四節	國防事務的研究方法	(一三一)

第十二章 糧食與服裝

第一節	引言	(一三二)
第二節	經常面臨的問題	(一三三)
第三節	軍糧的補給	(一三五)
第四節	服裝的補給	(一三八)
第五節	結語	(一四一)

第十三章 運輸

第一節	引言	(一四二)
第二節	國防部的運輸概況	(一四三)
第三節	運輸管理	(一五一)
第四節	巴拿馬運河區的運輸業務	(一五二)
第五節	結語	(一五三)

第十四章 倉庫利用

第一節 引言……………(一五四)

第二節 國防部倉庫的利用情形……………(一五四)

第三節 商營倉庫的利用……………(一五六)

第四節 結語……………(一五七)

第十五章 研究與發展

第一節 引言……………(一五八)

第二節 國防研究計劃……………(一五九)

第三節 政府其他部門中的研究工作……………(一六三)

第十六章 剩餘物資

第一節 引言……………(一六三)

第二節 剩餘物資的增加……………(一六五)

第三節 過剩物資的利用……………(一六七)

第四節 剩餘物資的用途……………(一六八)

第五節 剩餘物資的出售……………(一六九)

第六節 結語……………(一七一)

第十七章 國防事務組織

第一節 引言……………(一七一)

第二節 事務組織的改進……………(一七二)

第三節 普通補給與勤務……………(一七五)

第四節 人事調整……………(一七七)

第五節 財務管理……………(一八〇)

第六節 結語……………(一八一)

第十八章 海外經濟

第一節 引言……………(一八二)

第二節 對外援助……………(一八三)

第三節 共同安全……………(一八八)

第四節 共同安全機構的改組……………(一九一)

第五節 對外援助的原則……………(一九二)

第六節 業務的移交……………(一九五)

第七節 結語……………(一九五)

第十九章 結論

第一節 引言……………(一九六)

第二節 胡佛委員會的基本觀念與目標……………(一九八)

第三節 經費節省的估計……………(二〇〇)

第四節 胡佛委員會的遭受攻擊……………(二〇二)

第五節 胡佛委員會的成就……………(二〇四)

第一章 美國政府的行政改革

第一節 引言

政府與人民是具有密切的關係的，兩者似乎時時刻刻形影不離，人民的一舉一動，均不免政府的干預。例如人民的勞動報酬，政府需要徵收所得稅；人民的工商利益，政府需要分佔；人民的一切購取與讓渡，政府都以徵稅的方式增加人民的負擔。此外，政府更時常頒發種種法令，以限制或驅役人民的行動。演變所至，人民的自由似已遭受到空前未有的束縛。不論工、農、商各界，俱有不勝煩累，和難與政府抗衡的感覺。一般富商巨賈，除日日肆應政府的規章法令外，仍須遭遇到政府種種公營企業的競爭，以致鮮利可圖。至於小本工商業者，似更難有喘息的機會，除大企業家外，一般人民均各無法創辦其自己的事業，惟有依賴工資暫求餬口而已。

大致說來，美國人都崇尚個人的尊嚴與自由。他們認為人人都具有天賦的權利，在法律前是一律平等的。他們企願在不侵犯別人的自由與權利的原則下，得以言所欲言，為所欲為，以自認最適當的方法謀生。他們認為，政府的設立是為保護人民的自由與權利，他們不願政府多管他們的事。他們痛恨官僚的作福作威，和懼怕政府的變為龐大與極權。他們希望政府能够切實地置於他們控制之下，成為他們的公僕，而非主人。但是，由於近百年來歷史的演變，美國的領土大為擴張，人口亦有急劇的增加，工商進步，交通發達；更由於兩次世界大戰的影響，人員的任用增多，經費的開支轉巨，因而促成了聯邦政府組織的龐大，及業務的紛繁。於是政府的浪費與弄權就在所難免了。

鑒於上述種種情形，美國政成立了一個機構，名叫「政府行政部門組織研討委員會」在美國第三十一屆總統胡佛先生(Herbert Hoover)的主持與督導下，負責研討美國政府各部門的組織與職權。作為行政改革的張本。

第二節 歷次行政改革的嘗試

美國開國後，隨着聯邦政府組織的日益擴大，與業務的日趨紛繁，歷任總統與國會議員都感覺有採取措施，以謀增進政府的行政效率經費節約，並確保人民的自由權利之必要。最早一次的擬議見於一八八七年至一八八九年由參議院設立的「考克洛委員會」(Cockred Committee)，該會負責調查政府行政機關的行政方法，其次是一八九三年至一八九五年由參眾兩院共同設立的「多克利與考克洛委員會」(Dockery-Cockrell Committee)，負責研討政府行政機構的機能及其他有關法律與行政組織的事項。再其次是一九〇五年至一九〇九年由總統設立的「奇波委員會」(Keep Committee)，負責研討聯邦政府各部會業務的實施。以後則是一九一〇年至一九一三年經國會授權而由總統設立的「行政節約與效率委員會」(Commission on Economy and Efficiency)，和一九二一年由參眾兩院聯合組成的「政府部會改造委員會」(Commission on Reorganization of government Departments)，一九三六年至一九三七年另有兩個同時進行研究的組織，一是由參議院設立的「博德委員會」(Byrd Committee)，一是由總統設立的「行政管理委員會」(Committee on administrative Management)。

這些委員會，均曾認真地執行研討工作，並曾編送重要的報告給國會與總統，但是由於未經大眾的支持，其所擬改革方案，多未付諸施行。

第二次世界大戰後，美國政府又先後設立了兩次委員會，進行研討有關政府行政組織的事宜，全銜都稱做「政府行政部門組織研討委員會」。因均係由美國第三十一屆總統胡佛先生所主持，故通常被簡稱爲「胡佛委員會」。其第一次爲自一九四七年至一九四九年，第二次爲自一九五三年至一九五五年，這兩次委員會的設立，均曾得到參眾兩院的一致支持。

第三節 胡佛委員會的成立

兩次胡佛委員會的人選方法俱是一樣，每次委員會都有委員十二人，由總統，副總統，（註：美國憲法規定，副總統為參議院議長及眾議院議長）各提名四人，其中兩人由擔任政府公職的人員中選任，另兩人則由社會的賢達中選任，委員會的主席由各委員互相推選。結果兩次都是胡佛先生當選，在第一次委員會的委員中，有共和黨員六人，民主黨員也是六人，在第二次委員會的委員中，有共和黨員七人，民主黨員則只五人，雖然如此，兩次委員會中俱無絲毫的黨派色彩存在。

就權責與研究範圍言，兩次委員會亦有很大的不同，第一次委員會經國會授權，負責研究和調查政府各行政機構的現行組織與行政方法，至其實際工作目的，因為國會原法案中並無明文規定，經該委員會自行決定以政府組織為研究對象，以增進政府的行政效率及達成政府的經費節約為研究的目標。

第一次委員會對政府行政業務的研究計分二十四個項目進行，除少數係委託學術研究團體辦理外，其餘均由其自行設立的研究組執行，研究組的人選俱是國內具有專長的名流。

第一次委員會共製成改革建議案二百七十三個，其主旨在為政府各重要機構尋求權責劃分的界線，更進而謀求預算方法，文卷管理，及採購手續等事項的改進。另外，並主張設立事務局（General Services Administration），統籌管轄公共建築事務。如果這些建議案都付諸實施，估計當可節省經費二十億至三十億元。據統計，這些建議案的百分之七十二強業已付諸實施，或據以制成法律，是為歷次行政改革中最良好的一次。但究將節省若干經費，是乃永不可知之數，因為在第一次委員會結束後不久，韓戰爆發，聯邦政府的預算突由四百億元躍至七百億元，但無論如何，這些建議案的實施，必將促成巨額經費的節省。

由於第一次委員會的成功，遂使第二次委員會的設立更為必要。一九五三年國會制定有關成立第二次胡佛委員會的法案。該法案於同年七月十日經總統艾森豪簽署。同年九月二十日第二次胡佛委員會在白宮成立，該委員會的人選俱是美國國內知名之士，包括行政、法律、教育、醫學、工程、與會計各界經驗豐富的傑出人才。