

復興小叢書

行政管理之學

徐恩會著

南京錦書局發行

行政管理之科學化

徐恩曾先生爲中國科學化運動協會發起人之一，本文爲其近在中央廣播電台之演講詞，曾遍載京滬各報。本文所論，確已爲時代要求一致之呼聲！茲特代分五個節目，編入復興小叢書，倘以促起行政當局及各界人士之注意與採取，則此一篇論文，實足爲中國行政管理革命開一紀元也。在民族復興與新中國建設進程中，如何改進行政管理，增高行政效率，更由是而改革國民因循心理與苟且習慣，以養成中華民族之新精神新生命與新力量，此實爲今日一重大問題也。

一 緒言

諸位，兄弟今天所要講的題目，就是機關管理的科學化，也可叫做行政管理的科學化。這題目是什麼意思呢，就是把研究科學的方法，應用到行政管理上去，使得事無廢事，人無廢人，工

作趨近合理的標準，辦事達到最高的效率，這是管理科學化的成功。兄弟本人是學工業的，並非專事行政管理的人，因在機關裏任事多年，看出許多需要改良的缺點，現在就把我的意見說一說，供諸位的參考。兄弟所講的機關，專指行政機關，不是商業機關。

二 中外行政機關之比較

政是什麼呢？總理在民權主義上說，政是衆人之事，機關就是機器；那麼今天所講的題目，簡單說起來，就是『治理衆人之事的機器，應有的各種狀況』。我們曉得一部機器，是許多部份

合成的，各部份有他的地位，有他的動作，祇要有一個部份不好，整個的機器，便會出毛病，機關也是這樣，他的工作效率，全靠各部份的互相關聯，若有一個部份不健全，工作便無法可以推進，所以我們若要推進行政方面的工作，先要視察行政機關方面，不健全的地方，加以改良，才是根本辦法。現在據我的觀察，中國行政機關的效能很低，辦事的手續好像很鄭重，但並不注意到時間性，往往一件事雖已辦了，却失去他的時效。這就好像一架機器，到應動的時間不動，過了時候却又動起來，雖然動還是一樣的動，但是已失去他的作用；舉一個例，中國行政機關辦起事來，手續非常的麻煩，一件公事要經過，收發，低級人員擬辦

，逐級呈核上去，直到最高長官，少則三四級，多則五六級，然後再送下來，經過擬稿抄錄登記校對發出各種手續，這樣一件公事辦完，至少要兩個禮拜，不用說，時間上是很不經濟，有時辦某件事情的人請假，或是離職，公事便要延擱許多時候，這是很壞的現象。

看到外國機關，便不是這樣子，以前本人曾經確實調查過，外國首都所在地點，一件公事，連絡上的延擱時間，算在裏面，通常祇費一禮拜的工夫，若把寄送來往等等時間淨除掉，那麼一件公事，在機關內祇消三天停留，而且辦得非常清楚，兩相比較，時間的快慢差得很遠，因為他們職權分得清楚，自己曉得應該

怎樣做，不一定呈核最高長官，一件公事就可辦出，而且都是辦理某件事的人員，自己辦文稿，不一定另送文書專員辦稿，意思又正確，時間又經濟，再用了打字和速記時間格外省得多了，這便是機關結構緊湊鬆懈的不同，辦事迅速遲緩與效率大小比較的一個顯明例子。看到這樣情形，有沒有改良的必要，大家也就可以明瞭了。

三 現在行政管理事務之弊病及其改良方法

現在我把行政管理方面事務人事兩端的普遍毛病，和改良方法，分開來簡單的說一說。

事務方面的弊病，可說有三；第一機關工作，普遍都是公文來往的書面工作，無論事情的大小緩急重要不重要，一切文件，必須經過最高長官劃閱，所以一位部長，每天需要他劃閱的公事，常常有幾百件，這樣就壞了，有些很不重要的事，本可以很快的辦好，但因為這種情形，不得不延擱，好像屋子裏面很多的人，都要從一個小門出入，時間自然耗費得很多，並且長官因為公事太多，沒有工夫細看，重要與不重要的公事，經過同樣時間的考核，甚而至於沒有考核的時間，因此忽略疏漏是難免的，事情的辦理也就受了影響，還有工作人員，因為每件事情，都有最高長官去負責決定，自己便不肯用心想解決辦法。

橫也請示，豎也請示，自己一點自信力也沒有，幾乎成了一個機械的人太不負責任了，我以為這種弊病，確有改良的必要。就是我們對於各級工作人員的職權活動範圍，要加以確切明白的規定，至少要把活動的原則告訴他，好讓他自動工作，這樣工作範圍確定了，每級人員應辦的事，他就可以自己負責做了，不一定要請示最高長官，於是應做的事，逐級減少，留到最高長官決定的一定是幾件很重要很難解決的事，他可以有充分的時間去思索考慮，想得最妥善的辦法。這樣整個機關，好比一株大樹，有葉有枝有幹，各部份有各部份的作用，聯合起來，就成為一株樹，一個整個機關。我以為這種辦法，是很合自然原則的。第二普通

在機關裏辦事的人，責任心太差，無論逢到什麼事，都喜歡用一種搪塞敷衍，不着邊際的辦法卸責，例如要調查一件事的真相不真確，他們恐怕一調查，便要生出許多事來，於是就輕輕的用了『事出有因，查無實據』八個字去塞責，這種不痛不癢的辦法，豈不是辦事等於不辦嗎？但是他們還自己以為很圓滑，很能幹，這種情形，在希望明察的長官去想法補救。第三我要講到文書方面的緩慢，緩慢的情形，我在以前舉例的時候，已經詳細說了，再簡單的重說一遍，就是文件因要逐級呈核，經過好幾番手續，並且無論什麼方面的文件，有時竟將有專門性的文件，經過簽批後，亦另送專員辦稿，因此意義不明瞭送來送去的修改，以及抄

寫等事辦得非常緩慢，失去時間性，現在如果要改良這種情形，祇有各級負責辦事，不呈核最高長官，各部份自己辦自己的文字，改用速記寫出意思，再用打字機打出，好在華文的速記和打字機都已有了，我們儘可應用這種新的設備，獲得四倍以上的速率，而且打字機可以常留存底稿，字跡小，紙張可以減少，有好幾種利益。還有現在機關辦事，多用書面來往，我以爲有許多事情，低級職員儘可向高級長官口頭請示，有什麼難題，當面表示，再參證了長官所說的意見辦理，這樣低級有解釋意見的機會，長官也可以參考採納旁人的意見，幫助他作更好的決定，豈不是很好嗎？比書面簽批更改，時間已節省多了，至於重要的事情，那

當然不在此例，要用書面留底，日後備查的。再說到現在一般機關的文件歸檔，太不科學化了。大部份都是流水式的登記，全靠管理的人記憶力好壞，有時管理人一去，文件竟然無可調查，這是很影響辦事效率的。我們一定要想一種較好的辦法，分門別類，另外用目錄說明，即使辦理的走了，別人還是可以照樣拿到，這樣才可免去檢查不到的弊病。此外我還有一層意見要說，公文的緩慢，有時候是和傳遞有關係的，普通中國機關裏面，每一部份有傳送公事的工役，幾乎成了世界上工役最多的國家，豈非笑話，我以為要改除這種情形，可在以整個機關內，專用幾個送信工役，用郵政式的方法，在各部份輪流行轉，時間上經濟上似乎

可以節省許多。

四 現在行政管理人事之弊病及其改良方法

現在關於事務方面的弊病和改良方法，已經約略說完了，我要講人事方面的弊病，和補救辦法了。這方面共有五點：第一我覺得最使機關效能減低的，就是各人責任不清，尤其是負責長官，缺行政經驗，愛管不當管的事。舉個例說，譬如大學校長總理一校之事，他若是指揮工役掃地撒煤屑，做了庶務人員應做的事，那就錯了。

再說漢代有位宰相，他一天走到街上，看見一個人被殺，他

問也不問，後來看見一條牛喘氣，他反很注意的問起來，旁人疑惑他問的不當，他却回答的很有理由；他說殺人的事，自有地方官管理，與我無涉，牛喘却是我應問的，因為牛在不應當喘氣的時候喘，一定天時不正，宰相的職務，是燮理陰陽，豈可以不問嗎？這話雖然雜了一點迷信，但這位宰相，總算他自己的職權看得很清楚。若是一個機關的負責長官，都像了我所說的那位校長，不像這位宰相，那麼他自己認不清責任，縱然一天到晚的苦忙，比荒得無所作爲的好得多，但是下屬的責任心自動力，反都因此減少，機關的效率，他決不能大，這一點要請各機關長官加以注意。第二點一般工作人員責任心太缺乏，若是看見什麼做壞的

事，只求自己毫無關係，罪名不到頭上算了，無論公家的事壞到什麼地步，概不過問；例如我曉得某機關以前有幾輛汽車出賣，賣價很低，辦理這件事的人，因此被長官責備了幾句，後來又有幾輛車要出賣，辦事的人員爲避免責備起見，就把賣價定得很高，結果沒有人願意買去，車子擱在那裏，一天天破壞下去，成了公家的重大損失，辦事的也不去管，這種缺乏責任心的表現，不單是一件小事如此，有時辦理一件國家大事，也有這種現象，我覺得應當加以糾正。如果長官能對於負責做事的人員，加以獎勵，無心做錯的過失，減輕責備，我想下級人員的負責心，是可以逐漸養成的。第三點，機關內職員處處表現出自私自利的象徵

，而且不愛惜公物，一個人所佔便宜，雖然不多，要是統計起來，公家的損失太大；例如公家的汽車，是爲便利辦理公務起見購置的，但是一些不明白的眷屬們，竟會坐到很遠的地方去買幾毛錢的東西；又如信紙是寫公事信用的，機關人員竟會用作抹桌子，塗亂筆頭，甚至於拿去當作大便紙，這些現象，都是應當用合理的方法糾正的。第四點，上面所說尙是物質的糜費，至於人力的糜費，那更是壞現象了。什麼是人力的糜費呢？那就是用了工作人員，不給他相當的工作做，這樣子閒下去，簡直是國家的致命傷，有些機關用人，專靠面情，這尤其不是辦法。我們要曉得，官吏的俸給是國家的錢，也就是人民的錢，古代俸給用戶口

計算，就是一個人能爲多少人做事，就用多少人的力量去養活他，假定現在農民的生活必需費是每日五塊錢，那麼賺五十塊錢一個月的公務員，侵佔了十個農民的生活費，所做的事，也應當抵過十個農民的工作。但是試問現在一般公務員的辦事成績，是不能夠如此呢？嚴格的說來，拿錢不做事的人，取而不供社會，不能讓這種無價值的存在，我希望各機關的長官，設法加以糾正。

第五點，現在行政機關任用人員，一切升降賞罰，都缺少相當的合理標準，我的意見，應當用科學化的方法，利用智力體力測驗法，過去歷史的調查，日常工作，努力的統計等等真確的事實，精密的調查測驗比較，根據記錄，作成圖表，作爲升降賞罰的標

準，這樣才是大公無私合乎科學的辦法。

五 尾聲

講到這裏，因為時間的關係，要結束了，我相信我的意見，不一定是對的，但機關管理應當科學化，這却是公認的事實，我願意將以上的意見，供諸位的參考，要是那一位有興趣，願和我研究這個題目，我是極其歡迎。