

甘乃光著

中國行政新論

本訂增

商務印書館印行

## 第一章 中國行政概論

### 一、中國四大文化系統與內務行政

——租界文化，都市文化，鄉村文化，部落文化——

普通大家以為中國只有一個文化，沒有別個文化，而且這個文化是整個的，是單一的，可以孔學為代表。但據我們觀察的結果，自漢代發皇孔學，主張思想定於一尊以後，孔道才佔重要地位，至黃老盛行和佛教回教傳入中國，孔子之道已經變更而略有不同了，我們只要看韓愈「原道」那篇文章，便可以約略知道中國文化從堯舜禹湯文武以至孔孟，從孔孟以至唐代是怎樣的變了。他好像感慨而說亂道，大有出來擔任這個道統之意，再看宋儒學案明儒學案，可知佛教影響之大，回教在學術方面影響雖小，但在實際生活上的影響實大。元代中國國勢強盛，疆域最廣，除掉中國十八行省之外，還開拓了許多邊省，更受了邊境文化的影響，中國文化的本體又有轉變。近八九十年來，從一八四〇年鴉片戰爭起，西洋文化輸入中國，中國的文化又發生極大的轉變，所以中國文化的系統，經過上述幾種變遷，已經不是整個的單純的，可以說中國的文化常在轉變中，現在的文化，已決非當日的文化了。

我們要知道中國現在的文化是怎樣，首先要知道文化是什麼。文化究竟是個甚麼東西呢？根據辭海的解

釋，即「人類社會由野蠻而至文明，其努力所得之成績，表現於各方面者，為科學，藝術，宗教，道德，法律，風俗，習慣等，其綜合體則為文化。」從文化的表現來講，人類的各種生活方式，就是各種文化的表現。各種生活方式中，就可以拿衣、食、住、行的方式，來作分析研究的根據。各地的生活方式未必盡同，亦未必盡不同，而各地的生活方式正是跟着其文化程度的進退而表現出來。所以人類的的生活方式，有許多種，而不祇一種，而且各種有各種的本源脈絡，而自成其系統。換句話說，這種生活方式的系統，亦可叫作文化系統。依上文所說來看，文化既為物質的、精神的、具體的、抽象的、混雜而成的一個綜合體，文化系統又有如許多種而非一種，我們要觀察一個社會有幾種文化，實在是很不容易，但我們可用察本知末，觀此識彼這種眼法去觀察他，縱算不能十分精微，卻也可把他的體系看出來。上面已經說過，各種生活方式，都由衣食住行等活動力互相作用創造出來，那麼某種生活方式都是同根所生，故無論其物質的與物質的如何不同，精神的與精神的如何不同，甚至精神的與物質的又如何不同，裏面彼此總互涵意義，即如衣食住行的成品，也涵有科學，美術，法律，道德的意義，科學，美術，法律，道德也涵有衣食住行的意義，所以我們只看衣食住行這幾種生活方式的異同，便可知道那個社會文化的差別了。我們用這種眼法，便可清楚地看出中國的整個社會有租界、都市、鄉村、部落的四種不同生活方式。因此我把他分為租界文化，都市文化，鄉村文化，部落文化的四個大系統。再把這四個文化系統的內涵及其對於中國目前內務行政的關係分別加以說明：

第一，租界文化，租界為資本主義文化的策源地：像南方的香港（香港雖然不是租界，但是租界化，故併入討論），東方的上海，北方的天津，大連，哈爾濱，生活方式完全和各處不同。他們穿的是大部份洋服，吃的是西菜，住的是洋房，行的是汽車，這是「租界的文化」，也可以說是資本主義的文化。第二種系統，為由租界勢力發展而成為現在的都市文化，都市的人穿的是綢緞，吃的是米麵，住的雖不一定是洋房，但多數都是磚房，走路則大都用黃包車或少數汽車，這是「都市的文化」。第三講到鄉村文化，農村社會所穿的是質樸的布衣，或襤褸的衣服，吃的是大餅雜糧，住的是泥屋茅舍，行的則是安步當車，或坐騾子，這是「鄉村的文化」。

至於第四種是邊境方面；可叫作「部落文化」，吃的是牛酪羊乳，穿的是獸皮料，住的是牛毛帳棚或蒙古包，行的是用牛馬駱駝。他們的生活方式，完全和我們普通看見的不同，這是「部落文化」。

我們看到上述僅以衣食住行的四種生活方式來分析，已經形成四種不同的文化系統，至說到語言文字，也不一樣。比方有人說，中國語言雖不統一，但中國文字是統一的，其實中國的文字又何嘗統一！漢文用的是單字，蒙藏用的是字母，或是由上而下，或是由左而右，或是由右而左，除非我們不要蒙藏，要是把他們算在裏面的話，中國的文字也是不統一的。再說到國教，我們有統一的國教嗎？那一種教是我們的「國教」？不錯，孔子在中國是有很大的潛勢力，但是孔子以外，我們有的信耶穌教，有的奉佛教回教，有的不吃牛肉，有的不吃豬肉，那一種是我們的「國教」？以民族來說，漢滿人民總算同化了，漢滿已無界限，但是除此以外蒙回藏三族仍保持其本來系統。所以從上面看來，我們不問怎樣說，中國文化是不統一的，中國文化不是整個的，不是單一的，至少如我所說的這樣複雜。

我們在南京，應該可以很清楚地看出中國文化的四個大系統——租界文化，都市文化，鄉村文化，部落文化，現在我把牠們不同的地方，分析出來。目前從力量上說，「租界文化」的力量最大，因為租界的所在地都是中國的主要口岸，地方雖小，而力量極大，宣傳「租界文化」的工具很多——外國人，傳教士，留學生，商品，高等華人，電影等等，每天都從租界進入內地，變動中國的文化。現在所謂「摩登男女」，即來自租界，租界文化是代表資本主義，其勢力影響於中國學術禮教，風俗習慣不小。「租界文化」達到內地，第一步的傳遞者是都市。

「都市文化」一方面看不起農村，一方面羨慕租界，從前的人，把秦淮河看得多麼好，那是因為從鄉村的目光看來，秦淮河五光十色，煞是好看；但是從租界的眼光看來，秦淮河的陳舊景色，便一錢不值。南京是一種「都市文化」，所以南京人一方面看不起「鄉村文化」，一方面羨慕着「租界文化」。以看秦淮河的眼光來說，就是一個例。

「租界文化」勢力的推進，第二步是從都市傳到鄉村，除上述各種工具外，還有火車，輪船，公路，商品，將農村習俗慢慢改變，吸收農村的資本透入租界，把農村社會做其文化的犧牲品。這三種文化——「租界文化」「都市文化」「鄉村文化」都包含在一個大系統內，和其他另一系統沒有關係，那便是「部落文化」。這些部落，當然是指邊疆各地，大抵抱着閉關政策，不與內地人士往還，或因種種關係，不能與內地交通，但到了現在被外國的文化衝進去，現在的西藏就要與英國的文化接觸，新疆就要與英國俄國的文化接觸，外蒙古也要被俄國文化包圍。我們從事實上可以看見，以上許多邊境，簡直沒有中原文化伸進去。你們試想一想，這變成什麼國家？最近從邊地回來的人說，某國在邊省推銷的完全是該國最好的香烟糖果之類。資本主義輸入於我們「部落文化」的完全是消費貨品，而不是生產貨品，其吸收的大都是再生產的原料，如皮貨之類，這種提高消費的生活方式，而非生產的生活方式，這是整個中國所受着一個最大的毛病。

或許有人說，那一國沒有這種不同的生活方式，何獨中國為然？惟是人家的生活方式雖有不同，但他們都有一個很大的主動的潮流和十分普遍的共同傾向。中國則不然。人民對於各個生活方式取捨不定，我們可以昨天穿西服，今天着長袍，明天或許又換一個樣子，我們一天之內可以有幾種生活方式的變更，每一種生活方式都是不定的，可以說前面這四種文化都在動盪之中。

更進一步說，中國有這四種生活方式，中國文化就發生了四個系統。這四種文化的現在情形又怎樣呢？以地域來講，邊境佔地最多，約為全國土地百分之六十五，僅以新疆一省而論，其面積比東三省還大，佔全國面積八分之一，內部十八省面積十分之四，可是邊疆的人口卻不多，僅佔全國人口百分之十四（全國人口目前無一定總數，有人說三萬萬五千萬，有人說四萬萬七千萬或是五萬萬，我們照四萬萬的數目算），地方這樣大，而我們不去理會牠，結果成為另一系統。這是「部落文化」的現在情勢。至於「鄉村文化」呢？農村是中國生產的發源地，人口最多，但現在因受「租界文化」和「都市文化」的影響，優秀的份子都離開農村了，中國大部以農村為基礎，現在的農村，結果弄到什麼辦法都沒有了。至於「都市文化」，都市人口在四萬萬人口中佔

百分之八或九，但都是統治階級大商家政客學生的優秀份子集中地，天天把農村的金錢吸收到這裏化消，大小工業和其他的生產尚未發達，一方面有關農村，一方面有關政治，牠佔面積雖小，勢力卻很大，位置極爲重要。「租界文化」對於全國的影響當然更大，牠可直接影響到中國的政治社會上。前幾年的內戰，實際上是天津上海之戰，上海的籌款力量，比天津大，結果上海戰勝了。上海不但是經濟的重心，而且是文化的集中地。拿文化機關而論，如申報，新聞報，商務印書館，中華書局和其他許多大商店都在上海，時裝的產地也是上海，甚至全國運動會總錦標是上海奪得的，這是什麼緣故？這便是表示全國人才都集中在最大租界的所在地，所以「租界文化」的勢力是萬不能輕視的。租界上的生活天天在影響着中國的文化，不問在學術禮教上，在風俗習慣上，都是如此。我們有這許多文化系統，同時並行着，沒有同一的趨向，譬如就南京說，鐵道部和內政部的建築便表示着兩個系統。一個是洋式的大廈，一個是土氣的和城隍廟一樣，其他像國民政府，中央大學等等的建築亦各有不同。又如內政部禮俗司不是想制定結婚儀式嗎？可是內政部同人的結婚，沒有一個儀式相同的，因爲各人的觀點不同，所以他們的儀式也就不同，租界文化的辦法，以爲要男女償相，鄉村文化的辦法，就以爲不必要。而有些耶穌教徒，又非到教堂結婚不可。總之看慣「租界文化」的和看慣「鄉村文化」的意見不能一致，他們各有相當的理由，我們不能說那一種不對，可見每一件事，都有他們不同的所在，都有各別的文化系統，中國目前的文化系統，既這樣動盪不定，結果弄成不中不西，不古不今，變成四不像的文化，沒有一個中心的趨向。我們不要說這麼多，只要看我們昨天吃中餐，今天食西餐，早晨西服革履，晚上長袍馬褂，這便很明白地看見中國目前有幾種文化同時存在的動盪的，而沒有一個是固定的獨佔的重心。

文化這樣複雜不定，就其本身來說，沒有多大關係，可是牠反映到政治上，便有嚴重的結果了。政治是差一點都不行的，一個文化系統的變動，全部政治受其影響，現在再講這四大文化系統影響於內務行政的情形。中國四大文化系統在政治上的反映各有不同。「部落文化」是一種酋長教皇的政教合一制度，西藏的信奉 達賴，蒙古的王公 札薩克制度，便是這種政治組織的表現。「鄉村文化」是一種天家族制度，鄉村的政

權，在紳士手上，紳士就是一家的家長。巨室的家長，就是該地的紳士。孔子說過，「爲政不難，不得罪於巨室，」可見紳士的力量，在鄉村社會裏是多大。至於「都市文化」，是商人的勢力，其中雖有大小的不同，但大致是不差的。說到「租界文化」，其權力操縱於洋商或與洋商接近的買辦階級，或準買辦階級，在租界裏不和外商或買辦階級發生關係，那便休想發財，休想立足，可想見買辦階級的勢力。

這是四種不同的統治階級，一般人也許忽略了，但我們應將目光向遠處看。東三省熱河失守，國內震驚，大家都覺得非常痛心，而於外蒙古西藏則無人注意，其實外蒙和西藏在好幾年前或是獨立，或是脫離了。我們爲什麼只見到東三省熱河，而不見到外蒙西藏？那便是因爲東三省熱河的文化和本部很多相同，這所謂冤死狐悲的道理。再則外蒙是受外國慢慢的弄出傀儡的組織去操縱，西藏則雖然不聽中央命令，還有內向可能。但國人過於疏忽邊疆，所以才有這樣的現象。

現在再說到關於應付這複雜系統的問題。我們應該知道「省縣制度」較適用於農村和都市，而不甚適用於部落社會。要適用於部落與農村相混的社會，至少省制要有很大的彈性。今日中國的邊境問題，是省縣制度和部落社會的衝突，因而影響到其整個生活，內蒙古自治問題的發生，一部份即在於此。所以中央派黃季寬部長巡視，就是要改革現在的行政系統。同樣的，我們不能把「都市文化」強制地放進鄉村去，我們應該建築起「鄉村文化」。現在所做的建設，便是在都市裏多開幾條寬闊的馬路，多開幾間大商店，其實馬路造好了不過走走汽車，大商店開了賣些什麼東西？我聽見一個外國人的批評，他便很不以這種建設爲然。他主張將這一筆很大的款子建設農村，擴大農村的生產力，便可以繁榮都市。僅僅幾條馬路即可謂摩登嗎？以錢建設都市，置一鄉村文化於不顧，這種辦法是不對的。

此外我們過去的錯誤是不知「都市文化」和「鄉村文化」的不同，關於地方自治把牠們一視同仁。實則鄉村以宗族爲單位，和有職業組織的都市的性質完全不同，其辦法也應分開，譬如說警察制度是都市的產物，不能完全適用於鄉村，所以中國內地的警察制度，行了三十餘年都行不通。維持鄉村秩序和安全的，有民團收

哨，鄉練守卡，墟市晚上的打更，其辦法不等於警察嗎？鄉村保甲制度即爲保衛地方的好辦法。至於租界亦然，租界問題不能以普通的都市方法去解決，現在要是想採用一種千篇一律全國均通的辦法，便是五十個拿破崙也做不到。譬如今天國府下命令，全國人民都要吃外國菜，與全國不許坐汽車，這種辦法行得通嗎？前天我和英德二國地方行政顧問談話，我說中國土地如此之大，有四千多年的文化，非同魯濱遜到一個荒島可比。我們的辦法不通，是要人民告訴我們，我們才知道。不然，只是下令，要全國一致通行，那是行不通的。

我們不要看清楚以上所說的道理，那麼政治上便絕無辦法，現在大家呼喊着「交通救國」，「國貨救國」，「航空救國」，什麼什麼救國，都是對的，也都有些不對。什麼方法的對不對，要看通用在什麼地方，什麼時候，如果不顧到「時間性」和「空間性」，一切都辦不通。

照上面說，中國既有這樣不同的四大文化系統，這不是成了四個國家了嗎？但是事實上不至於弄到如此，因爲尙有其他連鎖的關係，不過有這四種事情，我們是不能否認。現在許多人以爲中國文化是統一的，想把一種文化來代表整個中國的文化，許多東西動輒加以「國」字，如「國樂」「國醫」「國學」「國術」，把中國許多過去的文化，隨便拿來代表中國，這事我們實不能放心。所以五四運動之後就鬧出所謂國粹國渣的問題來。譬如說打兩套拳，便能代表我們的「國術」嗎？像某某音樂會那樣的拿出二百年前的音樂，便能代表我們現代的「國樂」嗎？拿幾千年前的東西，或二百年前的無用之物，加上一個「國」字便代表目前我國的文化，像是太早一點。

中國文化系統的複雜既如彼，中國今日政治問題的困難又如此，一旦要想設法解決，那是很不容易的事。總之，我們要大胆的承認中國過去已成的事實，應該看清中國文化的系統及其特殊的性質，那些是適宜現在的情勢的，我們要吸收溶化，集合創造，將古今中外的各種文化，合一爐而冶之，造成古今中外的大成，因勢利導，使中國文化慢慢歸於統一，天天發揚光大，那對於內務行政，就會生出很圓滿的效果。這件事雖然一時不易達到，但我們總要照着這個目的做去，明知有許多困難，我們也不要畏避。至於統一中國文化的責任，是誰



## 一 行政效率概論

十多年前我在外國研究行政學的時候，已開始注意中國行政的改革問題，回國後想把外國行政學的新趨向介紹給國人，於是將美國芝加哥大學教授懷特 (L.D. White) 所著的行政學導論 (Introduction to the Study of Public Administration) 一書譯出，交商務印書館印行，不幸「一二八」事變發生，該館被燬，我的譯稿亦同遭焚如了。

民國二十一年我在內政部主任任職時，看見部內許多處理公務的方法，毫無效率，例如檔案管理，各司科各自爲政，編號登記，紛亂異常，有時查閱一卷非數小時，甚至於數日調不出來。又如收文登記，各司科層層編號，處處登簿，各不連貫，查考極感困難。我乃開始研究每一文件，從收文登記以至於印發，其間經過的路線，及所需的時間，結果發現每一文件從收文登記之後起碼去了一個星期，才能發出去。此外，內政部收到各方寄送的行政參考資料，及送請審定版權的圖書等甚多。以前對此類資料及圖書，沒有精密的登記及保管辦法，以致散失者十居八九。我又實施種種有效的整理辦法，結果內政部圖書館所藏的資料及圖書由數千冊增加至十餘萬冊。諸如此類的問題，平時一般職員視爲碎細繁瑣不足道者，一經研究之後，往往發現行政上的重要病象及其救治的途徑。比方改革文書處理辦法，以增加公文運行的速率一節，當時內政部一般職員都認爲無關宏旨，不值得注意；現在則不特內政部覺得重要，而且全國各行政機關都普遍的認文書改革爲行政改革上最切實的一個問題了。

從前有一次行政院開會，某部長提出一個重要建議案，當時議決交付某某等部審查。從會議慣例上看來，這本來是一個很普通的審議程序，但過細研究，問題就不如是簡單了。原來這「交付某某等部審查」的決議，就無異於將該建議案整個擱置了二三月。因爲要把該案審查完畢，非經過兩三個月的時間莫辦。現在試計算一下

他的歷程：由行政院整理議案，令發主管部，至少要一星期。主管部收文擬辦一星期。送有關各部簽註意見一星期。召集各有關部代表審查一星期。各有關部代表將會商辦法簽請各該部部长核示一星期。再召集有關部代表開會作最後之決定一星期。主管部擬稿呈判一星期。有關各部會稿一星期。呈送行政院審核一星期。行政院再提出院會議討論一星期。這樣算起來已經有十個星期。而行政院再度開會討論時能否通過，仍屬疑問。所以說兩三個月的時間還是以「風雨無阻一路平安」為假定的計算基礎。假如春天會商籌辦夏天服裝一案，等到辦法決定，夏天已過，諸如此類的情形很多。後來我提出一個改進行政院議案審查辦法。各項議案提出星期二院務會議討論時，須交付審查者，於星期五即由行政院召集有關各部會開審查會議，下星期二即可提出院會。這樣一星期內就可將一個審查案辦理完畢。以上所說，雖係會議程序問題，但與文書處理亦有重要關係。

我在內政部的時候，對部內事情，都喜歡從小處着手。某次我親至校對室巡視，看見一人讀稿，一人校看正件，一讀一校，眼耳口并用，我覺得這種辦法不妥。假定每十分鐘校對一百個字，結果讀校兩方合計亦祇有一百個字。若一人同時校對文稿及正件，其他一人即可校對另一稿件。兩人校畢復互換校對一次。如此則每一公文在同樣人力及時間之下，可以校對兩次，比上述一讀一校辦法自較精確。且眼耳口并用，亦不如單用眼看之簡便。若兩人方言不同，則更易錯誤。後來照我的辦法實行，結果效率大增。

但各人的精力與時間有限，要各種業務同時改進，非大家運用腦筋去想不可，人人對自己所主管的業務，都要設法改進，全機關用同一的步驟進行，「集思廣益」才能成爲一種普遍的改革運動。於是我又訂定一種辦法，要科員以上的人員，每月各就自己主管範圍內做一篇改進工作的研究報告。有一位職員說：我所主管的係公報之印發與保管，難道這種事也值得研究麼？我說：祇要你用用心去研究，凡事都可以改進的。後來他果然發覺公報印發數目與實際需要不符。以前每期公報必印刷三千份，不特有些不必發的地方，可以省去，而且每期多餘的本數太多，堆積室內，任其霉爛，實屬浪費公帑。他建議減印至實際需要的數目，結果人力財力物力都節省不少，又如收發處的人員研究收發公文的各種手續，結果發現內政部，平均每個月要被郵政局科罰信件欠

他主張凡郵票不足的來文都不收，使來文機關漸知糾正。結果內政部每月省了百餘元。

警官高等學校初從北平搬來，新教科書甚感缺乏，所用者都是一二十年前的舊講義，要編纂新教科書，又非短時間內可以辦到。比方要編外事警察教科書，就先要調查中國各口岸及租界隣區的辦法，否則，內容就不會切合實際。後來就把警政司人員研究報告稍爲整理，這種教科書，就是由該司承辦外事警察的人員來負責編纂的。因爲他們對於這個問題，已有相當的認識與經驗，且檔案室有許多現成的各種有關資料，這樣在很短的時間內，就把外事警察的教科書編成了。由於這種種事例，我乃覺得要促成行政業務的整個革新，非發動多數人員從事研究不可。於是更呈准設立行政效率研究委員會，以爲推動全國行政改革的大本營。

我因爲行政效率會的事，曾親往上海商務印書館訪問王雲五先生。他是中國印刷及出版事業的鉅子，在中國實業界提倡合理化運動最力的人。他說：行政改革不宜先以人做着眼點，因爲人與生活有密切關係。如果你因爲要改革某種業務，而打破了主管該業務的人的飯碗，他必定要起來反對，那改革運動的阻力就愈來愈大了。依據實業界合理化運動的經驗，必須先以物爲出發點，如把各種用具或物料的品質式樣及構造等先行標準化，像辦公室所用的紙筆墨等，依品質分作若干類別及等級，編號登記，並說明其特別用途，先行減少種類，化零爲整，使採購保管及領用的人均感便利。王先生的話很有道理。我們知道中國新文化運動的基本，是由文言改爲白話起，把思想從文字的束縛中解放出來，文字本身雖不是物，祇是一種符號，但從效用方面看，它是人類用以表達思想及代替語言的一種工具，與一般工具的作用無異。故新文化運動，能獲得相當的成功。所以我當初提倡行政效率，先從物或工具下手，即文書檔案下手，就是這個意思。

行政機關內最易看到而性質亦較重要的莫如公文。所以我就拿公文爲初期研究的對象。先從內政部的公文開始，實行改革文書處理的各個程序與方法。對於檔案則從收文，編號，登記，分類，以至於編目，典藏，出納等各種手續，無不詳密研究。並應用最科學的方法予以改進。此外，更注意於事務管理：如汽車消防，公

役，物品之購辦，保管與分配，以及金錢之出納會計等等，均有相當的改善。後來就把這些研究的結果分別彙編起來，印行一種刊物，就是「行政效率」。有了這個刊物，不久即引起各方注意。最初各省政府主席及廳長對於我們這個刊物不大注意，但每逢紀念週，他們必須演講或訓話的題材，若離開本機關的業務問題，很不易引起屬員的興趣。他們的秘書就拿我們的刊物的研究文章做材料，所說的話既時髦，而又切合實際，於是不知不覺的就成爲我們行政效率運動的宣傳者了。結果這種運動「不脛而走」，由中央而推廣於各省市政府，由各省市政府而推廣於各市縣政府，不久遂成爲普遍全國的一樞運動。各方派人到內政部去研究的很多。關於行政改革的通訊及意見之交換，尤爲踴躍。

行政效率運動在中國的歷史很短，但在外國的歷史亦不很長。美國工業界所倡導的科學管理雖有三十餘年的歷史，但實際上自一九一七年之後才盛行於行政界。我們在最初研究的時候，有許多人以爲這是小問題，無關黨國大計，不值得注意的，現在都已認爲是政治建設上很重要的基本工作了。總裁說：「訓練目的在使受訓人員（一）真能成爲實現三民主義與澈底奉行命令之戰士與信徒，（二）能得到主持一般機關之常識與領導辦事之要領。」要得到主持機關之常識及領導辦事之要領，就要研究行政業務上最有效率的方法。所謂由小處下手，由小及大，循序漸進。小的業務上了軌道之後，大的施政方針才能夠執行。政治家的眼光與科學家的眼光不同。科學家的研究對象無大小，無輕重，無緩急，無先後，一樣可以拿到實驗室去解剖。研究螞蟻的眼睛，與研究人的眼睛，有同樣的重要性。但政治家所研究的東西，要有大小，輕重，緩急，先後之分。所謂「本末先後」「大處着眼」，就是這個意思。

現在講到行政效率本身的問題。總裁在行政三聯制大綱中，已把「行政的道理」講得很清楚。「政治」兩個字若果分開來解釋，「政」是政策，凡決定國家的大政方針，就是政。「治」是治理，凡決定行政的程序，方法和手續等問題，就是治，也就是「行政」。比方你要旅行，頭一件事情就是要決定你此次旅行的方向，目

都把「政」與「治」混爲一談。所以往往弄到職權不清楚，責任不分明，大官做小事，小官做大事。五塊錢的支出，都要部長簽字。大政方針，反由科員來決定。在外國這種「政」與「治」職權的劃分，是很清楚的。如政府組織中，議會與各部；公司組織中，董事會與經理；軍事組織中，軍政與軍令，都有明顯的區別。外國的海軍部長不一定要海軍出身，因爲他是政務官。祇要他經驗豐富，目光遠大，隨機莫斷，能決定大政方針就行。所以政務官要與專務官分別清楚。現在我們研究的問題，就是「治」的問題，行政問題，事務問題，方法問題及工具問題。

行政效率的研究，有一部份是起源於工業的科學管理或合理化運動。首創者係美國著名科學管理家泰羅 (Fredrick Taylor)，他是美國伯利恆鋼鐵廠 (Bethlehem Steel Company) 的工頭。以努力研究並實驗鋼鐵之各種科學的管理方法，三年間名噪於美國工業界及科學界。他最重要的發明是金屬割切術，及時間考查法 (Time Study)。繼泰羅而起的是紀路布斯 (Gilbreth)。他最先對建築工作上的搬磚動作，加以考察研究，舊日搬磚多係任意堆積，工匠須步至磚堆，檢起，退還原處，左右審視，以尋出磚的正面，然後置於牆上相當的地位，其間經過許多行止起落，浪費精力的動作。紀氏研究之後，製一置磚器具。先由一助手將磚依正面反面放置於器口，工匠不須行動，俯拾即得，其動作不過置於牆上的相當位置而已。置磚具隨牆之高低而上下。此法公佈後，紀氏名噪一時，建築界及工商界爭相倣效。科學管理經泰羅紀兩氏倡導之後，風靡一時。一九一七年美國加入歐戰，輸送數百萬的軍隊及大批軍需品於萬里重洋之外，調度上大感困難。美國政府機關立感舊時制，不足以適應此急切之需要，於是召集全國科學管理的專門家至華盛頓，使之一方改良各機關的制度，一方調度運輸並指揮政府各製造機關。科學管理於是開始由工業界而進於行政界了。

行政效率的正宗理論，是根據行政學的。行政學是政治學的一部門，故當今行政學者，多係政治學家。如美國芝加哥大學教授懷特 (Leonard D. White)，行政研究會理事長魏盧比 (W. F. Willoughby) 古德諾

(Frank J. Goodnow) 及英國費那 (Her Man Finer) 等，都是著名的政治學家。懷特教授著書時，並未做過政府的官吏。但他們能根據豐富及可靠的資料，或其政治經驗，並應用科學管理的原理與方法，把行政學從法律的出發點移置於管理 (Management) 的基礎上。行政學能成爲獨立的學問，上述諸賢亦均有相當的貢獻。

中國問題與外國問題不同，所以研究的方法亦隨之稍異。我以爲研究中國行政學要分作三部份：第一本國行政研究，第二外國行政研究，第三工商業科學管理研究。本國行政研究又可分爲三類：(一) 中央至地方各級機關的本身問題，(二) 由中央至地方各級機關間的聯繫問題，(三) 特種行政問題，如外交行政，司法行政，內務行政等。現在我們所研究的是第一類，即行政機關的本身問題，此問題復可分作六項：(1) 組織，(2) 人事，(3) 經費，(4) 物料，(5) 參考資料，(6) 政令推行。把牠縮小來講，亦可名爲機關管理，現在很簡單的說明如下：

### (1) 組織問題

建立一個機關，首要的問題就是如何組織。所謂組織，就是要把各種事務安排得妥妥當當之意。比方你有許多木料，長短厚薄，各不相同，用處是很少的。但如果你交給木匠去利用的話，他就會把這許多木料組織起來，成爲種種有用的器具。又如演講或談話，先要把有關的資料與自己的思想配合組織起來，否則，就會雜亂無章，自己講了莫明其妙，人家聽了也莫明其妙。行政之需要組織也就是這個道理。中國行政機關的組織，其組織法如不經立法院製定，就是上級機關核定的，這裏不談組織法本身的製訂問題，而談組織的運用問題。大體上中國機關組織與外國相同，但在運用上則相差很遠。中央每部有部長一人，次長或副部長二人。部長注重對外，次長注重對內，這種組織與外國是差不多的。但中國機關的次長或副部長，根據組織法是襄助部長處理部務的。襄助一詞在字面解釋起來就是贊助之意，故襄助有從旁贊助辦理之意。如果部長事事都要自己負責，

依據。要不負責則又有襄助的規定。凡官銜上有一個「副」字的人，都知道這種味道是嘗不得的。還有因為組織運用的不適當，工作分配亦隨之有不合理的現象。大體來講，機關內文書組織過於龐大，如文書人員固然要擬稿或做文章，而技術人員也要擬稿或做文章，這是很不妥當的。有關技術的案件，可由技術人員擬定辦法，至辦法核定後，擬稿工作則應由文書人員負責。最近國防最高委員會所頒佈的分層負責制，就是要補救這種組織運用上的毛病，故以後這種不合理的情形當可逐漸改進。

此外，我們現在所行的會議辦法，亦有改良的必要，開會的時候，使人最感麻煩的是提案太多，你來一個，我也來一個，好像商店大減價時的顧客一樣，不管有無購買的誠意，總要進去趁熱鬧。開了幾天的會議，弄得一場官司莫明其妙。既然議而不決，結果祇可決而不議了。我主張對於提案的處理，要擴大提案審查組的權力，可以把一部份提案合併或祇提出大會報告，不必討論。如此方有多餘的時間討論較重要的提案。但這仍不是正本清源的方法，所以應由主管長官於開會時對於其所主管業務，提出報告，由會內提出質詢，由主管長官答復。如此，則事實易於明瞭，許多無謂提案，可以根本不提了。多分出時間，以為會中質詢答辯之用，如此開會，想必可較現在進步。

## (2) 人事問題

古人說，「為政在人」。現今一般人也說：「祇要找到好的人，什麼都有辦法。」這種「人治」的觀點，是古今如一的。但怎樣才叫做好的人呢？「好」字最不易確定標準，如果祇憑自己的主觀來判斷某人是好，某人是壞，結果還是找不到好的人。所以我們不要太相信人，亦不要太輕視人。凡進行一種事業，除人的條件之外，還要有好的工具，好的組織和好的辦法，才能達到任務。有了人，又要能適當的使用。你要一位大學教授去拉黃包車，決不會拉得好的。反之，你要一個黃包車夫去做文章，也決不會做得好的。因為他們是「所學非所用」。所以「適材適用」為人事行政的主要條件。現在這問題好人是從那裏來的呢？現在人的來源大部份都脫不

了一個「私」字，這是中國人事行政上最大的毛病。我主張用人要有制度，要確定公正嚴明的來源。就整個人事行政的改革來講，主要條件有四：（一）厲行考試制度，（二）實施職位分類辦法，（三）改良考績辦法，（四）確立並切實施行公務員保障制度。第（一）項的目的是要確定人的公的來源。現在高考普考雖則年年舉行，而錄取的數量有限，供不應求。且考取後之試用及實習的辦法，未嚴格執行，考取的人員亦未必能盡合理想，故今後要厲行考試制度，以達到「選賢任能」的目標。第（二）項是要把各種人員的工作調查清楚，再把同樣職務及責任的人員各別歸成一類，最後劃一同類的工作人員的待遇，並依工作效率及工作時間之久暫，予以相當的升遷。這樣才能使待遇與工作勞逸及責任大小互相適應，獲得公平的配合，以達到「同工同酬」(Equal pay for equal work)的目的。我們現在祇有文官官等官俸表，所謂特任，簡任，荐任，委任，是「官」，所謂次長，司長，科長，科員等各級職銜，是「職」，完全是一種薪俸等級表，是「官」與「職」劃分的辦法，毫無職務分類的的作用。辦稿的稱科員，辦庶務的稱科員，辦統計會計的稱科員，監督繕校的稱科員，監印的也稱科員。工作性質及責任各不相同，而職銜待遇則一律。反之，中央辦稿的科員與各省縣辦稿的科員，他們的工作雖有等差，但待遇過於懸殊。中央科員的待遇，遠較地方機關科員的待遇為優厚，這是很不公平的。所以職位分類，歸納職位，合理分類，在同類中分等級，同工同酬，實為中國人事行政改革上很急切的一種工作。第（三）項是要「信賞必罰」，以保持及增進工作效率。現行公務員考績法及非常時期公務員考績暫行條例實施以來，已比從前長官對屬員的升降黜陟，任憑一己私意的時代為進步。但職位分類未能辦到，工作成績之評定，無所依據，故長官評定成績時，仍不能減少主觀的成份。且各級長官及考績委員會對於受考人平日的工作成績，祇憑寥寥數語的紀錄，而於有關受考人平日工作成績的各種事實，並未切實加以參證。在考績整個過程中，受考人又毫無申訴的機會，所以終難獲得公平的效果。今後考績制度須在組織及技術兩方面作更進一步的改進，方能達到「信賞必罰」的目的。第（四）項是要使公務員安心工作，竭思盡慮為政府服務。欲達到這個目的，不特要保障其目前的職位和待遇，且須保障其將來的利益與生活。公務員一經正式任用後，非有違法或違背國家利益的罪行，長