

增進戰時行政效率問題

徐同鄴

不單是行政要講求效率，一切黨務軍事都不能離開效率，黨政軍三種工作，必須配合起來，方能爭取抗戰最後勝利，政治比軍事重要，黨務尤比政治重要。在戰前已有不少人在研究行政效率，政府且有專門研究行政效率的組織，但過去因各機關成見太深，一切設施，未能完全符合行政原則，在平時不過多設駢指機關，多用冗員，多耗國帑，現則直接影響戰事之機動性，故為配合抗戰需要，政府已採斷然處置，例如海軍部鐵道部及其他駢指機關的裁併，都於抗戰極為有益，不過行政效率為無限度性的，須不斷改良及增強，方足應付需要，茲就管見所及，貢獻末議，以就正於研究戰時行政效率諸君。

一 人才任用問題

「人」的問題比「事」的問題嚴重，事在人為，「事」是跟着「人」走的，所以「人」的問題解決，「事」便不成問題，曾國藩亦曰為政之道，在得人治事。請檢討一下我們過去怎樣用人，過去用人的標準，着重在（一）資格，（二）關係。資格包含學歷與經歷兩項，明白一個人的經歷，委以適當的工作，自屬無可疵議，但過度重視出身及經歷，未必能

盡如人意。先就學歷言，同是大學，國立和私立，外埠和內地，程度大不相同，同是國立大學亦不在同一水平，有人主張將全國大學分為若干等以為準繩，但這個主張不能稱為盡善（1）憑什麼作為分等標準？（2）同一大學中，各學院科系的程度亦不在同一水平；（3）同一學校同班畢業，第一名和末一名在呆板的考試成績單上，不在同一水平，而考試成績除數理公式為不變性外，其他憑全教授主觀判斷，所以憑成績判斷優劣不一定靠得住，而且成績最好的，未必就能成為一個最好的公務員，成績最壞的，並不一定就是最壞的公務員，行政工作是要能力體力思想配合着學識去做的，相反地考試成績較好的，由於用腦過度，活動時間太少，性情比較呆板，體力能力比較薄弱，可以成一個安守本分的公務員，但不能成為活潑幹練的公務員。其次經歷也是中國官場所重視，靠一紙履歷估定身價，經歷所含蓄的意義可分為好的方面與壞的方面，好的方面是經驗豐富，公事熟練；壞的方面是圓滑週到，敷衍搪塞，所以閱歷愈多，習氣愈深，逢迎有餘，成事不足。以上是說明不能單憑資格去選擇人才，但尚不致於濫竽充數。事實上資格還不過是表面文章，實際尚着重在「關係」，包括親戚關係鄉誼關係同學關係及政

116006

治關係，履歷書有「介紹人」一欄，即所以表明「關係」及「背景」，於是「任何私人」遂成爲嚴重論爭。任用確有真才實學之私人，如會國藩重用同鄉，於辦事上可減少許多隔閡；但像會國藩那樣有知人之明的長官並不多，任用私人而不得當，則私人與非私人之間勢必由磨擦進而排除異己，亦足以削減工作效率，且爲賢明長官清名之累，所以憑「關係」取士，也不是善策。推行考試制度，當然可以選拔真才，目前各機關委用低級職員，間亦採用考選方式，但儘有已內定人選而故用考試形式以示大公者，似不免爲考選制度之玷。故考試宜由考試院統一辦理，考取人員應即任用，各院部或地方政府不得藉辭拒絕。

二 人與事的配合問題

天下無廢才，也就是說天下無不可用之人，但要人盡其才，方能各顯所長而發出偉大力量，所謂用人如用馬，得千里之馬而不識，識矣而不能勝其力，則且樂駕駘之便安，而斥騏驎之偉駿矣。故人與事的配合，是行政效率上一個極重要的元素，這裏所稱「人盡其才」不專指出身，因爲有許多特技，並不一定在學科範圍以內，所以必須於出身之外，兼顧其特長及志趣。出身僅僅說明他學些什麼，而特長是他所有學識中最擅長的一種。志趣不一定和所習相同，總理借醫術爲入世之媒而志不在醫。以特擅的技能配合有興趣的工作，纔能勝任愉快。反之人與事發生不起聯繫，定然一無所得，故必須出身特長志趣完全符合，方能

相得益彰。現各機關對於職員的調遣，大都不甚注意及此，祇顧命令的推行，以致技能與工作之間，隱藏着極嚴重的矛盾，工廠裏需要工程師而許多工程師伏案辦文書，此種普遍現象，應從速加以調整。

三 人與人的配合問題

上司與下屬要配合，同事之間亦要配合，前者爲縱的關係，後者爲橫的關係，有同等的重要性。主管官對於他的下屬不單負有督導的責任，而且有着訓練的責任。如果主管官學問道德經驗均無足取，憑着政治或威誼關係，尸位素食，當然無法使下屬信服，就難免發生長官壓迫下屬，下屬反對長官的糾紛，所以長官的學識、道德、才能，思想一定要勝過下屬，方能使人誠心悅服。兵法上說：「器識足以服衆，乃可勝任」，而且有賢明長官，方能得良好下屬，所謂以類相求，以氣相引是也。但有人認爲行政長官不一定要學識才幹，祇要能批閱公文就興，甚至連「照准」「如擬」這幾個簡單的字，也可由祕書代寫，這無論如何是不成其爲理由的。然而怎樣一種人才纔配做主管官，我想至少要具備下列數點：

(一) 學識方面：主管官須有真正本領，而不是徒擁虛名之輩，如果是留學生，國文得清通，書法要過得去。總之他的學識，能較下屬高一些更好，但不能不及，否則不但不能訓導下屬，而要仰仗下屬的指導，在辦事上有尾大不掉之憾。

(二) 能力方面：能力與學識相輔而行，下屬須有辦事力，長官於

辦事力之外，更須有統治力。

(三)道德方面 長官的品格，一定要勝過下屬，方可資為楷模，精誠感服勝於一切，所謂以德服人者是心服也，比威迫利誘高明得多。

(四)體格方面 長官既同樣要實際工作，不是尸位素食，當然須有健全體格，方能埋頭苦幹，大抵體力衰弱者，精神一定不振，工作難免懈怠，本人如此，何以整飭下屬。

(五)思想方面 這一點在抗戰期間，極為重要，長官必須有純正思想，有充分的政治理解力，對時事能分析清楚，對抗戰勝利有堅定的信念，如此方能激勵下屬。

(六)志趣方面 志趣與年齡有密切聯繫，青年大抵好動，前進，有為，急躁，好名，喜運動，愛好美術，反對迷信。老年大抵好靜，落伍，畏縮，頑固，貪利，嗜煙酒，信命理之說。所以白崇禧先生主張重用青年，而青年在抗戰中由事實充分表現出更勇敢，更有犧牲精神。我們為了配合抗戰，應將較重大的責任，放將青年肩負上。

四 權與利的問題

世界一切都不能離開「權」和「利」，「權」「利」本屬兩體，但在中國官場，「權利」成為一體，有權就有利，權越大，利愈多，這一種方式，推行於沒有脫離封建桎梏的社會，似乎不足為奇，但不適於一個現代化的民主國家。我們不否認芸芸衆生無非是為權為利，但各人對

於權利的觀念和慾望顯有輕重之分，有些人重視權甚於利，有些人重視利甚於權，可列一個表來說明：

重視權甚於利者	重視利甚於權者
青年	老年
無家庭負擔者	有家庭負擔者
革命家	有發財思想者
政治家	經濟家
前進份子	好逸樂者
有領袖慾者	落伍份子
有統治力量者	
有組織力量者	

一個有統治力者，應授之以權，使他發揮偉大力量，但並不一定要用利作為酬報，倘利的數量超過生活所需，會使他日漸趨向奢華淫佚，影響他平日堅苦的節操。反之，以大權授諸一個毫無統治力之人，一定不能善用其權，而至於弄權及濫使職權。我主張「權」和「利」絕對分開，下面說明誰應有權，誰應有利：

有知人之明而善於用人者	過去有勞績者
道德學問思想卓越者	因公受傷或殘廢者
有統治力者	服務多年者
有組織力者	有甚殊發明或者作者
為同僚所愛戴者	家庭負擔過重者
權有應上以	
利有應上以	

之七八是辦的「文書工作」，可以當面接洽的，用公事，可以電話接洽的，也用公事，已使公事內容，包羅萬象，而行文手續，又極繁冗曲折，請閱上表：

上表所列行文手續包括十六個階段，其中會簽及呈核兩個階段，較為複雜，倘公事內容牽涉極泛，即須送有關各部分會簽，故參加會簽單位可自二個至十個以上，呈核亦不限於一個上峯，尚須依次轉呈。故十六個階段中可包括三十個以上的步序，每步序送退各一次，合計經過六十次以上的傳遞，故每公文一件，收文至歸檔最速亦需數日，上列十六個階段為最普遍之行文手續，欲免除此種無為周折，有應澈底改革者三點：（甲）事權劃清，減除會簽會稿；（乙）擴大下級主管官職權，減少呈核呈判文件；（丙）擬稿繕稿不必分工過細。

（二）官場惡習，最重公文形式，一言可了之件，亦必承轉起合，長篇大論，此所謂官樣文章，於公文本意毫無補助，宜竭力節省浮文，公文但求達意，以簡單明瞭迅速為上。用紙亦應改良，詞句極短之件可用便條或信箋，牛皮紙大封套及摺式公文紙均屬不必要之消耗，且航郵遞寄，極感累贅，此種無為消耗全國每年在一百萬元以上，實覺太無意義，鄙意公文應改為卡片表格式，小楷填註，公私圖章均應規定用最小尺寸。

（三）一切機關所最感困難者為處置檔案歷年積存往往多至數千箱，戰時移運，頗感累贅，凡不重要之卷，失時效性之卷已銷案之卷，可分別輕重，酌量銷燬，應存之件，倘採用卡片式，則保存及查卷均較便捷。

七 工作時間改制問題

八小時工作制於勞動界最為相宜，推行已五十餘年，蘇聯工人且實行七小時制。勞心者工作八小時似嫌過多，故銀行界通常為五至六小時，郵政係分班工作，每班仍不過八小時。中國官場最重形式，未能利用空間，祇知延長時間，凡六小時可完成之事，必擱至十小時以上完成之，而以多餘時間吸煙談笑。夫工作效率係隨體力之疲乏度而遞減，工作時間愈長，工作效率愈少，甚而影響第二日之精力，凡擔任文案工作若干年以上，鮮有不佝腰曲背的，總理在民生主義第一講已有詳細說明，我認為公務機關（作戰部隊除外）宜改用十足工作六小時制，同時增加工作人員以減少失業青作，其效率必較敷衍十小時或十二小時為大。

八 待遇改進問題

公務員俸給，高級與低級間之距離太遠，自淨得二十餘元之錄事至兼領月薪辦公費車馬費津貼等等數千元之特任官，彷彿人間天上，固然所負責任有輕重之別，但最低生活所需相同，奢侈程度各異而已，再者同等職務而家庭負擔不同，倘待遇相同仍不得謂平，似有澈底改革必要，茲根據民生主義第四講「要解決民生問題，而不是要解決安適問題也不是要解決奢侈問題」的原則，貢獻辦法如下：

116010

凡公務員有擁護政府，信仰三民主義，服從領袖之義務，政府予以最低限度之生活費，按教育程度規定為一級十元，二級十五元，三級二十元，外加瞻家費辦公費保育費等。一級生活費比照小學畢業程度，二級比照中學畢業程度，三級比照大學畢業及留學程度。辦公費分為五級，以錄事比照一級二十元，科（課）員科（課）長比照二級四十元，處長比照三級六十元，廳（司）長比照四級八十元，院部長比照五級一百元。直屬尊親及卑親暨髮妻每口領瞻家費（保育費）十元，倘親屬受過教育或有職務，則領其本身應得之生活費及辦公費，不再領瞻養費。地點不同者視生活程度高低酌量調整。舉例說明，某君係大學畢業，現任某部科員，父係大學程度現無職業，母未受教育，妻係中學程度現無職業，生男女四口，某君全家應得生活費辦公費瞻家費保育費如次：

生活費	辦公費			瞻家費	保育費	合計
	父	母	妻			
二〇元	二〇元	一〇元	一五元	四〇元	一四五元	

教育生育及醫藥婚喪等項由政府免費辦理，意大利對兒童另有優待辦法，如旅行免費等，不屬本文範圍，故不介紹。

九 生活保障問題

過去因政治未上軌道，植黨營私，排斥異己，成為官場積習，低級公務員生活毫無保障，甚至最低限度之退職金養老金撫恤金亦不能按章發放。至於人員去留，更屬漫無標準，低級職員之命脈完全繫於上峯之喜怒好惡，故平時對直屬長官不得不卑躬屈膝，日漸養成奴顏婢膝之習氣，通國如此，毫無自覺，先賢謂諂諛者不可用，而今專用諂諛小人，大凡馴謹之人，平日奉命惟謹，臨大難而中無主，在抗戰時期最易敗事，為糾正此項惡習，應從保障低級職員之生活做起，生活安定，自能奉公守職，亦毋需乎卑躬屈膝除海關郵政及若干洋務機關對職員生活確有保障并奉行退職金制度外，其他則往往因一二長官之進退，使低級職員遑遑不可終日。此種缺憾，在抗戰開始後尙未能完全改正，例如各機關紛紛內遷之時，不肖之徒竟利用為排除異己機會，致大批青年公務員因被停薪而遭失業之痛，平日既毫無積蓄，戰區財產又早為砲火所燬，一旦失所，貧無立錫，淪落異地者有之，變節投機者有之，我失之而敵得之，則其影響於抗戰者為如何，兵法以得人為主，則公務員之生活應有所保障矣。

十 考績及陞遷問題

各機關職員考績及陞遷，大都由主管官按次考核，賢明長官對下

屬之學識能力思想性情根據平日觀察或有所得，則其考核準確度猶不過十之三四，自檜以下，無一非憑私人情感，賞罰每不中程，以愛憎為喜怒，憑喜怒決賞罰，剛毅之士，未能曲盡供奉，常被暗傷，投機取巧者流，以酒肉聯絡，可博嘉評，至如收納節敬，亦為官場習見之事。嚴行考試制度，自較專憑私人情感之考核為優，惟呆板之考試方式祇能得判別學

識優劣，能力思想不易測驗，且考試舞弊，亦屬常見，鄙意應廢止考績制度，採用按年資加薪辦法，一則可避免倖進，二則使進益與消費增高率相配合。

本文所述，或以為逆耳，吾不暇計，但求於抗戰有利斯可矣。

▲▲小學複習叢書 商務印書館編印

▲國語

喬宅安編 一冊 定價二角二分
全書內容計分：注音符號，文法，測驗題，模範文，附錄五類，文字淺顯明晰，兒童易於了解，且便複習，以收溫故知新之效。

▲自然

黃建業編 一冊 定價三角
內容分六類：(一)自然現象，(二)礦物，(三)植物，(四)動物，(五)物理，(六)化學。用問答體編制，解答淺顯明確，共有九百餘條。

▲算術

房兆駒編 一冊 定價三角
全書共分九章，根據教育部頒佈小學課程標準，及復興高小算術教科書編輯，并略加補充。材料豐富，題解清晰，書末附有習題解答。

▲公民

高丙升編 一冊 定價一角五分
本書將三民主義，建國大綱以及社會，家庭，法律等一般公民常識，依據部頒小學課程標準及小學公民教科書，用問答體裁，扼要敘述。

▲衛生

黃建業編 一冊 定價一角八分
全書按照人體各器官之系統先後排列，體裁用問答法，文字務求淺顯明晰，極易了解。

敝館為便於高級小學生複習及參考起見，編印小學複習叢書一套。全書根據部頒小學課程標準及小學教科書的材料而編輯。編制用問答體，排列醒目，檢閱極便，其中算術科除說明舉例外，並廣列練習及複習題，附錄答案。文字力求淺顯，使學者易於了解，便於記憶。先出下列五種：