



# 中國今日的幾個重要行政問題

江祿煜

近一二年來，國內雜誌上報紙上登載着許多討論行政效率的文章與不少行政改革的消息。政府方面，亦有鑒於此，本年二月正式成立行政效率研究會。可見舉國上下都已在注意着這個「行政效率」的問題了。這一種現象，不能不說是中國政治前途光明的表現。記得英國某詩人曾說：「讓愚人去爭論政府的形式，治理得好的就是最好的政府。」不錯，政府唯一存在的理由，就是替人民服務做事。現在商店，工廠都非常講求「效率」二字，政府既也是一個做事的機關，還什麼可以不注重行政的效率呢？國家之中心在政府，政府之工作的表現叫行政，行政而無效率，則我人何有於這個政府？

今日中國，更其需要行政效率的提倡，過去中國政治所以不上軌道，因為那時的政治是敷衍的，文書的，官僚的，消費的——總括說是無效率的。現在若要實現負責的，行動的，專家的，經濟的政治，非講求「效率」不可。唯有注重行政效率，一切人力財力，物力才不會浪費；一切事

業，工作，計劃才有效果可言。亦唯有採用行政效率的政治，才能使中國現代化起來，在國際上佔着重要的地位。

但是，欲實現行政有效率，不是空論，就能成事。我們要在實際的行政問題上做工作。下面所舉出的乃我個人認為今日中國的幾個重要行政問題，根據「近代政治」的原則，指出牠在過去制度上或行政上的錯誤，以及今後應怎樣去改革，以達到效率化的目的。

## 一 行政組織與行政權力問題

欲謀增進效率，必先嚴密組織。大公報社論組織與效率一文中云：「組織與效率，宛如形影，有組織則效率必大，無組織則效率必小。代歐美國家，為適應時代需求計，莫不努力於求組織之完備，謀效率之增進，特設機關，延聘專家，研究調查方法。」這一段話闡明組織與效率的關係，極為透徹。自國民政府建都南京後，各種機關應時設立，有如兩

102779

後春筍。政府的組織因而成爲龐大無章，疊牀架屋，運轉不靈。這是今日中國行政組織問題中最嚴重的壞現象，是政治所以不能清明，行政不能有效率的最大原因。爲使讀者醒目起見，我們在下面約舉幾個例子，以見中國行政機關繁複之一斑。保管古物的機關，由中央直轄的：有北平研究院，中央研究院，教育部的南京古物保存所，角直唐塑保管委員會（蘇州），實業部的接收東陵委員會，內政部的北平古物陳列所，北平壇廟管理所，中央古物保管委員會，故宮博物院。在地方：北平市政府，江蘇省政府，河北省政府均有管理古物的機關，最令人驚異的，河北省幾乎每縣都有一個古物保管會的設立。機關之林立，職權之繁複，至此嘆爲觀止矣。水利機關之繁複亦然，或且過之。直轄中央有全國經濟委員會，建設委員會，導淮委員會，廣東治河委員會，黃河水利委員會；行政院下實業部（關於農田水利），內政部（主管水利），交通部（關於航道疏濬），鐵道部（東方，北方大港籌備）均有管理水利機關之設立。在地方：河北，山東，湖北省政府建設廳均掌有管理水利之權，政出多門，責任不分。這次長江，黃河的大水災，就是吃這種虧。教育行政系統，我們想，總是統一了，實亦不然。教育部有蒙藏教育司，華僑教育設計委員會；但蒙藏委員會亦有蒙藏教育委員會，僑務委員會亦有僑民教育處，僑民師資訓練班；全國經濟委員會下又有一個教育委員會。機關一繁複了，職權不是要衝突嗎？行政良善的原則，在因事設治，幾個人能辦的事不必設一科，一科能辦的事不必設司處，司處能辦的事不必設部會。

現在的情形，卻因人而設機關！如是，行政那能有效率呢？各機關職權的重複，衝突，對行政上具有下列之弊：

(一) 財政上的浪費——多設機關，即多增人員，即多一批開銷。在今日財政困難之時，以大量的金錢浪費在不生產的地方，這實是國家重大的損失呀！

(二) 人才的消耗——機關既設立如林，人員必成過江之鱗。但是因爲機關多，而各處工作又相同，辦事人員的職務不免清閑有暇。貪逸惡勞，人之本性，寫意慣了，便難振作。自國家立場看來，把大批有爲的青年放在不生產的地方，讓他們墮落，頹唐。此非國家重大的損失而何耶？

(三) 職責不清易成推諉塞責——這是最大而直接的弊害。因爲機關既多，一機關內人員便亦多；各機關或各個人都想推諉責任於他機關或他人，因爲各機關所辦的事太相似了。居上級的推下級，居下級的推上級。平行的推左右。結果便造成「不生不動」的政治，沒有效率，沒有工作，更沒有成績。貽誤國家庶政，將無窮極。

以上是今日中國行政組織繁複後所造成的弊害。下面略舉幾項我個人認爲可行的改革方案：

(一) 國民政府依據五權憲法而組織，治權當然應屬於五院，五院以外，應以不設其他對等機關爲原則。

(二) 根據第一項，除軍事機關在國難匪亂期中應另有其系統；

全國經濟委員會負統制全國經濟之責，應直隸於國府外。其他直隸於國府之機關，應分別合併於五院。

(三) 院能自行處理的工作不必設部會，部會能自行處理的工作不必設司署，各部會下能由司署自行處理的不必設委員會。

(四) 副的長官數目應力加減少。副長官之設立，原為輔助正長官。但事實告訴我，副的長官簡直沒有事做。各財務徵收機關的副局長副主任之流，簡直等於贅瘤。諸如此類，應加裁減。

(五) 現有機關已失功用或最近期間難有功效者，應加裁併。中國行政機關中最多是籌備處，設計處；這些籌備、設計，在最短時期內其事業實難舉辦，那嗎裁去就是了。否則，亦是國家人才、財政上的浪費。最近浙江省政府通令各縣：裁去各種的委員會，統統合併成二個，財務委員會與設計委員會；這種辦法很可以做效的。

與行政組織連帶有關的，便有行政權力問題。組織如能嚴密，權力才可發揮。同時權力如能集中，在組織方面也有良好影響。今日中國行政權力的現象，可以「人人有權，人人無權」八字稱之。因為中國行政機關太多，責任不明，權限不明，你有權來管，我也有權來管，所以就形成人人有權。亦因為中國行政機關太多，容易推諉職責，你推我，我則推你，所以形成人人無權。總之，中國行政權力上的弊，在於權散而不集，力施而不當。人人似皆有權責，但不是集中在某特定部份或特定人員。力量人人慣於施用，但不適中其目標，或達其預想中的效果。如何去改革呢？

我贊同現在國內三種改革行政的方案，一是蔣委員長主張的省政府合署辦公，二是南昌行營發起的設立行政督察專員，三是浙省黃主席實行的縣政府改局為科。合署辦公乃所以增進省政府的行政效率，改局為科乃所以增進縣政府的行政效率，設立行政督察專員乃所以打消省縣間的隔膜，間接為省、縣共同增進行政效率。總結一句，這三項行政改革運動的目標，都在謀行政權力的集中。

對中央政府方面，行政權力應怎樣改革呢？(一) 將來憲法上應採總統制。(二) 行政院下各委員會，一律改部，採部長制，不採常務委員制。(三) 部下的政務次長與常務次長權限應分清。

## 二 行政計劃與行政會議問題

一機關辦事效率之高低，恆視其有無計劃，或其計劃是否可行而斷。我不敢說有了計劃，便能增加辦事效率。但我卻敢說，沒有計劃，辦事效率決不會有增加之望。中國近二三年來，每一行政機關，有其長篇鉅論的計劃，深謀遠慮的方案。這當然是好現象。然而也有不少行政機關，不懂得計劃是什麼一件事，或怎樣的計劃才能有效果才能得效率。也有許多行政機關，計劃書的形式，洋洋萬言，旁證博覽，極宏大之至。但一加細察，只白紙上黑字而已，够不着稱行政計劃。翁文灝先生在其建設與計劃（獨立評論第五號）一文中說得好：「無論怎樣重要的計劃，當局要人自己不用費心，只要叫幾個初畢業的科員去起草。起草成了，要

人們看都不看，只須做幾篇序文，或題幾個大字，就可發表出去，作為他們的成績。如此計劃，不但決不能行，並且往往把極淺近的事實亦弄得錯誤顛倒，把不相干數字，濫抄幾篇，連自己都不明白牠的根據及意義。』這一段話實是極確切的描寫。事實既然如此，然則怎樣去改革呢？

### 首論編制行政計劃的幾個原則。

(一) 行政計劃的編造應每年一次——國民政府建都南京後，對各部會編制行政計劃的時期的規定，曾有一度變更。十八年政府下令自十八年度起，按季預定『三個月行政計劃』。但到二十二年，政府令根據會計年度，將『三個月行政計劃』改為每年送造行政計劃一次。由三個月計劃改為一年計劃，這是很有意義的，對於行政事業之進展方面實極有幫助。因為1. 三個月期間太短；且行政計劃的編造又不是一件簡單的事，三個月改造一次，實在太麻煩。2. 編造行政計劃應與預算打成一片（此點下面再論），各機關的預算每年編造一次，行政計劃亦應跟預算年度每年編造一次。

(二) 行政計劃須適合時代環境的需要——適合環境，可分二方面：一是國際的，一是國內的。如見到世界各國都大擴軍備，高築關稅壁壘及實施貨幣貶價政策等；則於此時，若草擬行政計劃，應不要忽略國防及生產建設。此即乃適合國際需要。如看到國內農村經濟破產，工商業不振，財政已到水窮山盡的地步；那嗎，在草行政計劃時，一定要顧及這財力不裕的事實，此即乃適合國內環境的需要。

(三) 編造行政計劃，政府的意志，步驟應一致——政府是整個的，行政計劃雖可因所屬機關不同而異其內容，然總意志應該一致的。唯意志能統一，步驟能諧協，各機關的工作才不會衝突，不會互被牽制。舉一個例，最近湖北內河航輪改為官營，在交通部允許發還民營的批內所主張的是鼓勵私人企業的政策。在勦匪總部批准建廳的辦法所主張的是國家資本主義。如此現象，那能使一個行政計劃順利進行呢？還要有一個行政計劃實行，各關係部份應當有諧協的聯絡。欲謀步驟諧協，權責非分明不可。此點請參看上節行政組織問題。

(四) 行政計劃應與預算打成一片——這點理由是很簡單的，一計劃的實施，當然非錢不可。而錢的規定乃在預算以上。預算每年度編造一次，行政計劃亦應隨之每年草擬一次。必計劃與預算打成一片，行政計劃才有錢可為基，預算亦可因有計劃而較能正確規定。寫到這裏，忽見報載，行政院各部會討論修改處務章程，會商決下列事項，以不由科核擬為原則。1. 草擬行政計劃原則，2. 草擬大政方針，3. 撰擬章則辦法草案。這條修改是極有意思的，蓋可以免去小科員草擬重要計劃的弊害了。

次論編制行政計劃在技術上應注意的地方：

(一) 行政計劃以實行的區域分，有大有小，有富有貧。我主張應就小區域先辦，然後擴大至大區域；應就富區域先辦，然後擴大至貧區域。因為1. 小的區域容易照顧，2. 富區域受教育的人多，可得到協

助。3.富區域對於費用可以擔負。

(二)行政計劃以事件的性質分，有難有易。應先辦易的，然後辦難的。因為1.把易辦的事辦得有目共觀，使人民發生信任。2.從易辦中鼓勵辦事興趣和增加經驗，憑這些經驗與興趣，才能對付難事。

(三)行政計劃的實行，有時縱對人民有極大利益，但若干豪闊或有損失，在此時，當局應用權變手段，保留相當的祕密，取遠交近攻，各個擊破的策略。

再次論行政計劃的指導與考核：關於指導與考核，可以有下列幾種方法：(一)派員視察，(二)召集負責人單獨報告，(三)召集各負責人等開會報告，(四)根據每月的書面工作報告。

派員視察乃最普通而最便當的方法。有單獨前往者，有合若干人一組而前往者。本年三月新運總會的各省市新運視察團即後者之例。以我個人看來，合若干人一組去視察較有效率。若一人前往，容易生主觀的好惡之見。憑一人觀感所得而成之報告，當然不及憑多數人觀感所得而成之報告的客觀。且一人前往，無人可與之商量討論，所見所想的地方一定不很周到。但是一人前往——即預先不使被視察的機關知悉——的保留祕密性較多數人前往為大。而視察的最重要條件就是要有祕密性。所以如一面以多數人共同前往為視察的原則，而一面仍保有祕密性，那是我期望中的事。

召集各負責人等開會報告，即是採會議性質。本年四月間浙江省

政府召集的全省縣長講習會，即屬此種性質。

召集負責人單獨報告，浙江省自黃紹竑主政後，常常召集某某縣長聽訓。蔣委員長在廬山時亦常常召集某某部長某某廳長或某某軍長個別聽訓並予以指示。都屬於這類性質。我認這一個辦法是最好，一來可以節省經費，不及開會議的浪費；二來召一人容易仔細聽取其報告陳述，如上級欲指示時亦較可詳盡而深入；三來召一機關的人員來，專討論此機關的事，雙方意見的交換可增加機會，雙方感情較易融洽，不比較會議時只聽上級的訓示或平級間無謂的辯論；四來上級機關可以得正確的報告，不比派員視察時只看視察個人的報告，亦不比閱書面工作報告時只看見下級機關單方面的意見。但是若某事不關於專門某一機關，有普遍的性質，那嗎應以開會議為當。召一人來，致訓一次，在時間上當然是極不經濟。

每月書面報告是一件經常的工作。在中央各部會，工作報告有二種：一是工作報告，為呈上級機關考核的。一是施政成績統計，為有系統的表彰。各省政府每月也有行政報告呈於中央各機關，中央方面由內政部總其考核。行政督察專員每月也有行政報告，小至縣政府每月也有工作報告。由上看來，中國行政機關的報告真正多極了。但是細看其內容，則令人失望。大概有三大弊：一是內容不大靠得住；二是報告編好呈到上級機關，早已明日黃花了；三是報告內容，只重結果——說辦好一事了，其間經過情形卻沒有陳述。現在欲謀改良，應注重二件事：

102784

(一)工作報告中應包括工作進行的經過，碰着什麼困難發生什麼反響？用什麼方法處理？現在得到的結果和原來的計劃比較怎樣？這些都應有詳細的敘述。然後上級機關可據以指導和考核。

(二)上級機關對下級機關，應給一個標準與他們做計劃。如行營對於勦匪區域的省政府，嘗有一個標準給他們。以保甲、團隊、清勦、救濟、建設、農村、財政、禁煙、教育、倉儲十項作編行政報告的標準。如是在施政報告上的審核，較為便利得多，且又增加效率。

最後，回轉頭來，討論行政會議的問題。自從國民政府成立以後，召集會議的空氣，非常濃厚。唯此處所謂會議，非指普通二機關中之常會，乃指因特別事故而臨時召集之規模大的會議。在中央如財政會議、教育會議、內政會議……在地方，省有省生產會議……縣有縣行政會議。有人稱中國為「會議國」，實非過言。對於會議的召集，我有十大意見。

(一)會議不宜常開，常開則浪費金錢。

(二)會議期限不可太長，亦不可太短。太長易使會員疲憊，效率減少。太短則草草了事，失卻開會議之本旨。

(三)召開會議，應限於討論某項普通而重要的問題，其性質須廣泛的。若祇偏於某項專門或性質有特殊的，則召集負責人單獨報告就夠了，不必開會議。

(四)會議前，先將應討論的議案通知各出席人或各出席機關，使各出席者有相當的準備。

(五)會議時分小組，詳細討論各問題，避免常開大會，省去無謂的辯論。因為行政會議的性質乃商榷的，與民衆大會的性質不同。

(六)在會議時，應免去無謂的應酬，以節省寶貴的時間。

(七)會議時，應使各出席機關盡量陳述其本機關的工作，何處是困難，亦應坦白言之。使大家共同商榷。如各機關間有隔膜之處，亦可坦白申述，由大家議出解決的方法。

(八)會議之議決案，不宜多，擇其可行者通過之。

(九)聘請專家出席及演講，以供參考。

(十)召集會議主管機關，對會議本身應特別注重。主管人員應時到會，與各出席者交換意見，使彼此融洽，在推行政策上，大有幫助。總之，「經濟」、「效率」、「精細」、「順利」為召開行政會議時的四大原則。

### 二 物料與財務問題

現在要講到物料的問題了。我們平常人看購物料的事情，乃庶務的責任，是非常低微的工作，似乎不值得討論的。其實這是大錯。物料是推行政務時不可少的工具，物料是財政支出的對象。如果物料一問題沒有規定得適當，對行政上將發生兩種惡劣的結果。一是浪費物料，因而浪費金錢；二是購辦物料的人員，容易舞弊。

目下中國官廳的現象，往往用了整批金錢，去買到小量的物料，大

部分的錢便落在購辦員的私囊裏；這種損失，不但是可惜，而且是可恥。然則怎樣去改革呢？鐵道部交通部均有一個購料委員會的組織，設立此種委員會的目的，在統一購辦物料事宜，以增加行政效率。我對此種委員會的設立，非常贊同。同時以為不但鐵道部交通部內大批貴重的物料，需要一個委員會來集中辦理。就是小物件的購買也要如此。英國中央各機關辦公上應有的一切文具，均由一個機關叫中央文具局（H. M. Stationery Office）集中購買和管理。此局成立於一七八六年，到現在已近一百五十年了。牠的組織一年擴大一年，牠的工作一年增加一年。到今日，全世界都知道這個機關。如此一例，我人實可做法。

現在提出我對於物料問題的三大主張。

（一）集中購買制——此乃對買物料者而言。所謂集中購買制，就是在一個範圍大的機關之下，其屬下的各機關的購買物料事宜，統由該大機關下某特別的機關辦理。如教育部是一個範圍大的機關，部下普通教育司，高等教育司等乃其屬下的分機關；依照集中購買制的原則，各司所需要物件應由教育部下另設一處如購料處全權辦理。又如省政府是一個範圍大的機關，各廳乃其屬下的分機關；根據集中購買制，那嗎，各廳所需的物件應由省政府下另設一處如購料處全權處理。以上二例乃欲說明集中購買制究竟是什麼一回事。現在講集中購買制的優點：

（1）經濟——物料整批去買，當然是便宜一些的。購買物料

的人，又是庶務專家，明瞭商場情形，熟悉貨物價格。以此種人去購料，得來的一定是價廉物美。

（2）節省——此與經濟乃一物的兩面。物料能由一機關去買，彼明悉各機關的需要，一定可以省去不必要的浪費。

（3）迅速——由一機關專門辦理購料的事情，對於迅速一事，當然不成問題。

（4）整齊——各機關的物件均由一機關去買，買來的東西，必定是一律整齊的。

（5）減少舞弊——購買機關祇有一個，則政府監督較易；而該機關的人員，亦可擇優而任。如是，一定可減少舞弊等事情。

（二）公開競爭制——此乃對賣物料者言。就是說，政府需要某項大批物料時，應仿建築房屋時的招標方式，登報通知所需的物件的品名，價格等，俾各商店各公司自由應徵；就各家投標的樣式中，擇其價低而物佳的，作為買物料的對手。此種公開競爭制的實行，至少有二件好處：

（1）可以節省費用——公開競爭制的招標，各家都就其最低價而投標。在一番選擇之後，自然可以找到最便宜的對手。如是，政府方面可以最小的經費得到最大的效果。

（2）可以免去舞弊——普通機關購物時，常憑庶務員向其個人所熟識的商店購買；因為熟識了，常發生以少報多，虛造發票

等弊端。同時各競爭商對政府與得標者（承買物料的商人）所訂的契約，一定皆加以特別注意；因此，如有違法舞弊等情，必易於發覺而招社會之非難。

與物料連帶有關係的，便是財務問題。有了金錢，才可以辦一切事，故如何處理公家的金錢的一問題，非常重要。

講到財政一事，人家便要問起：採量入爲出的政策呢，抑採量出爲入的政策呢？照我看來，都可以應用，祇要能適合環境。在富庶之區，當局欲謀建設事業的發達，積極地做一點工作，則宜採量出爲入的政策。浙江、江蘇、廣東等省似屬此例。在某種省份，地非沃區，或隣近邊境，或承戰爭以後，民生困苦極矣；此時實不配談建設，「與民休息」而已。那嗎應採量入爲出的政策；福建、貴州、陝西等省似屬此例。所以現在要注重的，不是財政上的政策，乃是財務上的行政。蘭谿實驗縣縣長胡次威氏說：「欲談整飭縣地方財政，舍嚴密財務行政組織與樹立財務監督制度，其道莫由，申言之，即財務行政事務與財務監督事務判然分立，不相混淆。」縣固要如此，中央與省何獨不然。尤其在中央，更要嚴厲執行此原則。財務行政與財務監督在分立時，弊端就沒有。合在一起時，弊端就生。必主辦財務監督之人員，不再直接兼理財務行政；反之，必主辦財務行政事務之人員，亦不再兼理財政監督事務；然後一切沒收中飽之弊，可以免除。根據此原則，我略略來討論下面的幾個問題。

### （一）編制預算問題

（1）編制預算的手續，以「簡單」爲原則。並且應與每年之行政計劃一同呈上級機關審核，如此可以增高非常的行政效率。第二次全國財政會議決議：「各省市第二級概算書限於二月二十五日以前連同每年行政計劃（適用預算年度），送至上級機關審核。」此項規定，甚合我意。

（2）無論中央、省或縣，在編制預算時，有一個共同極壞的現象，就是「防區制度」。如在中央行政院下，某部是肥部，某部是瘦部，瘦部要辦一件很要緊的事，也許沒有錢，肥部辦一件很不要緊的事，也許可花很大的錢。造成這種事實，在中央有「特別會計」，在地方有「專款制度」。因爲有此種畸形制度，在不特整個事業無從統籌，即財政上收支盈絀，亦無法調劑。今後應立即取消特別會計及專款制度。就總收入實況，通盤籌劃，按比分配，根據統收統支原則，編成完整合理之預算。

### （二）收支問題

此問題在中央，經過去宋財長及現任孔財長等的努力，大致已經辦得很好。就是說，財政部似已有全權辦理屬全國一致性的收入支出等宜。省情形比較略壞。但最壞的，便是縣財政的收支問題。據浙江省各縣說：祇雜稅一項，徵收機關有縣政府雜稅徵收處，縣管理公款公產委員會，教育款產委員會及公安局。就支用而論，除關於國省款由縣政府財政局劃撥外，其餘或向縣管理公款公產委員會支用。



或向教育款產委員會支用，甚至自收自支。這種現象，亟應改革，裁撤各種駢枝財務機關，如縣公款公產委員會，教育款產委員會，舉凡全縣一切財務行政事務，統歸縣政府財政局集中管理。在支用方面，無論何項經費均由財政局按照預算，或奉頒支付命令，統一支付。別機關不得自收自用。

### (三)會計稽核問題

會計稽核屬於財政監督的範圍。要確立財務監督制，厥維實行會計稽核獨立制度。即政府除設置財務行政人員外，另行設立會計稽核人員辦公處。二個機關成爲兩個獨立的系統，彼此對於合法行爲固可相助，對違法事宜亦可互爲制裁。關於財務監督方面，尚有一點也要注意，就是管理收付事務部分的人員，與管理收付現金部分的人員，要有嚴格的劃分。前者是屬會計的範圍，後者保管現金，鑑別銀圓鈔票的真偽，檢點收入支出數額的確否，此即所謂金庫制度。

浙江省現有四十縣已設立會計稽核主任辦公處，至縣金庫的設立，據該省省政府委員朱孔陽氏報告，已有二十五縣。

## 四 文書與檔案問題

此問題雖不是一個十分重要的問題；但在中國，這文書、檔案二事已够使中國行政機關麻煩極了，甚至阻礙行政效率的增進。茲因篇幅關係，對此問題略說幾句話。（此處文書即指公文）

### 第一對於文書問題的意見

(一) 文書草擬的工作應當鄭重——文書是表示一機關正式的意思。文書的草擬和計劃的編製是有同樣的重要。我們前面已經說過編製行政計劃不應由小科員等擔任。草擬文書的工作，我想不妨由小科員擔任，但最後的核准應由主管機關長官任之，以昭鄭重。不過不必由最高的主管機關任之，以免浪費精力於不相干的事宜上。請舉例以明之，如民政廳第三科管理自治積穀事項，日後有文件關於此項事件者，應由該第三科長裁可，但不必由民政廳長批准。

(二) 文書承轉的手續應當敏捷——敏捷是效率的前提。中國文書承轉手續的遲延，舉世無與相比。欲使文書承轉敏捷，每一機關應設一個文書總收發處。外界來文，先在該處登記，然後由該處負責分送，自己發文，亦先在此總收發處登記，並由該處負責送至外界。

(三) 文書的內容應當清晰——文書是應用文字，其內容祇要簡明就是了，用不着長篇大論，講究詞章。如何可達到清晰文書的內容要(1)分欄(2)分節。

分欄在司法判決中，早已實用了。司法判決總是分欄的——主文、事實、理由三項。現在公文應分來文、申述、辦法及附件四項。「來文」只在答覆文中有之，「附件」有附件時始闢此欄。其他任何公文中，「申述」與「辦法」二項均應有。

分節就是各欄之內，再爲劃分一、二、三……等次第。

## 第二、對於檔案問題的意見

(一) 文書與檔案應連鎖——檔案與文書，乃一物的前後面。檔案是過去的文書，文書是現在的檔案。所以此二物必須連鎖。以下是兩個連鎖辦法：(1) 檔案分類不論採用何種的方法，應由各機關內負責實際行政責任的高級人員共同擬定，切不可完全任憑檔案室的少數管卷人員包辦。(2) 由辦理案件人員擔負實際分類歸檔的工作，請他們在辦理文書的時候，就定下檔案的分類號碼。檔案與文書能够連鎖，至少有二層好處：第一是整齊統一易於查閱，第二是人員兼職，既可省錢，又可增加辦事效能。

(二) 檔案收藏及管理應仿圖書館——這就是說，檔案應有科學方法的分類，分門別目的排列，一定規則的借出法，及專闢一房子為收藏安置之用。如果能這樣做，不但使管理者容易管理，且能使參考者容易查閱。

## 五、文官考試與銓敘問題

上述四項，多偏於「法」的方面，但是「徒法不足以自行」，須要有學問有道德有才幹的人去執行，然後「法」才有效果可言。然則怎樣去培植人才呢？說起人才，不由得使我對中國情形無限痛心：「人人找事，事事找人」，這是中國今日人才情形的寫照。因為居上位者大都是庸人，一辦起事來，便不得不要找人。因為有才的人而沒有地

位是非常多，所以他們非找事不可。照我意見，要解決中國人才問題，非從兩方面同時着手不可。

### (一) 推進考試制度

(1) 提高考試院的職權——在中國，掌考試事宜的機關是考試院。考試院乃五院之一，照理牠的權力是很大的，但是事實上不然。什麼原因呢？一是整個中國政治尚未上軌道，當局無心注其全力於考試工作，人民亦無暇對考試制度存奢望。二是考試院本身職權太小；因為其職權小，故考試院的議決案不見重於中央各部會或各省、市政府。前者的原因，超越行政問題的權力之外，我們毋從討論。後者乃在我人討論的範圍內，今姑言數語如下：A 考試院之議決案，中央各部會及各省、市政府不得拒絕執行，如有意見，呈行政院請在政會議解決之。B 考試院在各省市設考選委員會分會，行使職權不要假手省市當局，由各分委員會自執行之。C 于考試院，在銓敘部調查之後，有權增減各機關官員的薪俸。如是使考試院對各行政機關有經濟上的權柄，各行政機關自不敢違其命令。

### (2) 改善考試的方法——

A. 在各省市舉行分考，代替在首都舉行的總考試，俾遠地邊疆的人亦有機會應考。

B. 考期不可長，以省投考者的費用。

C. 考試科目不可多，今日考試院規定的甄錄考試（包括國

文、公文、黨義等，應取消。因此等科目不是絕對必需於某項行政員，且此等科目的好壞亦可在正試的卷子中看出；何必多此一舉？

D. 舉行考試一次，規模不必大，以節省政府的經費。

E. 考試的題目應當注重理解力，不應偏重於記憶。

F. 考取的人員，應當立即被任用，不僅以銓定任用的資格便算了。換言之，把「資格考試」改換到「任用考試」。

## (二) 厲行銓敘制度

銓敘工作與考試工作性質有些不同。考試工作，全國有一致性的；銓敘工作則宜由各該行政機關自行辦理。這裏我約略提起幾個重要的人事行政（銓敘）問題。

(1) 薪俸問題——現今中國行政機關最壞的現象，就是上級職員薪俸太大，而下級——真正辦事者——的薪俸則又非常低。待遇過低，一定不會有適當的人才，這很有影響於行政效能的。我們應當減低上級職員的薪俸，淘汰不中用的行政人員；然後才可以增加下級職員的薪俸，間接增加行政效能。

102789  
102789  
內他們會詳細的告訴你那個人過去的種種情形。他們所根據的，你如問他們（人事股）工部局裏任何一職員的履歷，在二分鐘內他們會詳細的告訴你那個人過去的種種情形。他們所根據的，

乃是一本精明調查的表冊。我意中國行政機關應仿照此種辦法。須知明白一個人過去的經歷，而以適當的工作給他辦理，才可能增加非常的行政效率！

(3) 請假問題——關於職員請假，中國行政機關向不管理。今後對此問題，應十分注重。職員請假，須得主管長官的許可；然後再登記下來，以便後日統計。請假過多者，應有處罰。如是才使職員不敢擅離職守。

(4) 職員退休問題——職員萃其一生精力服務於某機關，當年老告退之時，該機關理應給他若干金錢，以慰其餘生。此即養老金制度。我意養老金應由政府與公務人員共同擔任，不宜由政府或公務人員單獨擔任。因為共同擔任，不僅較為經濟及實用，二方面均不致浪費過大，且使雙方合作，收美滿的效果。此養老金制度若能確立，對於增加職員辦事的效能大有關係。

最後，有一點我要特別提起，就是管理考試和銓敘的機關考試院，其地位要絕對獨立，不應受政潮的關係而影響其屬下職員的進退。

行政學的研究，在我國正是開端哩。寫這篇文章的用意，不過是「拋磚引玉」而已。希望國中對行政問題有興趣的學者引進而教正之。

「本文中一部份材料，採自行政效率。不敢掠美，特此聲明。」

作者誌