

# 我國的行政改革

阮毅成

## (壹)

總統平素對於行政改革，至為注意。他曾在多次的講詞中，說明要以科學方法，管理行政。並且要求調整行政機關的權責，改進辦事的方法，以增進行政效率。他對於美國胡佛委員會的組織及其工作，甚為贊可。他想要以胡佛委員會的前例，作為中華民國行政改革的模範。

民國四十四年，總統在其自己兼任院長的革命實踐研究院，設立一個科學管理組，指派了五位委員，而命王雲五先生為委員之一，並擔任召集人。這個管理組，在六個月之中，集議多次，並召集座談會多次，並由雲五先生提出了一份報告。因為 總統曾詳明指示過：「要以重客觀、重現實、求真理、求效果的科學精神，達到節約、經濟、實用、有效的標準。」又曾具體指示提高行政效率的方法，為：「簡化辦事手續，實行分層負責，嚴格考核成績。」所以在該項報告中，就首先指陳行政效率不彰理想的病源為：

(一) 辦事手續不能簡化，係由於：

(甲) 機關內部上下級之間，不能實行分層負責。

(乙) 公文表報，超過實際的需要。

(二) 分層負責不能實行，係由於：

(甲) 上下級間之權責，劃分不清。

(乙) 上級不尊重下級職權。

(三) 機關相互間之權責不清，及手續重複，足

以降低行政效率，予人民以不便，且遠過於

同一機關內之不能分層負責與手續繁複。

(四) 雖注重考核，但未能繼之以有效的賞罰獎勵。

雲五先生認為科學方法，是在以客觀的態度，根究事實的真相，加以分析綜合，考慮方案，因而建議設立一個行政效率調查委員會，期以一年時間，充分調查研究工作，製成改革的建議。而該委員會，且須超然於中央政府的行政立法司法監察考試五院之外，意即最好設在總統府內。使其建議，能夠直接呈報 總統，獲得採擇。

## (貳)

在民國四十五年與四十六年之間，總統命行政院設立行政院及所屬機關權責研討委員會，以行政院政務委員黃季陸任主任委員，又設委員二十人，多為各部會的政務次官。又聘請專家若干人為顧問，我亦應聘為顧問之一，並兼內政組召集人。

這個委員會，共工作了六個月。前三個月為調查工作，係就研討範圍內的事項，實地調查，澈底分析現狀，尋出其缺點，提出詳細之調查報告。後三個月為研討工作，係根據調查結果，研擬具體可行的各種改進方案。其須修改機關組織法或其他法律者，並應提出修正草案或具體意見。這個委員會在工作期間，分為六個組，進行調查與研討：

(一) 一般行政組。

(二) 財經組。

(三) 內政組。

- (四) 外交組。  
(五) 文教組。  
(六) 司法組。

這個委員會係屬於行政院的，因為我國現行司法制度，是由司法院監督最高法院；而由行政院設司法行政部，監督高等以下各級法院。故對於司法行政的若干問題，行政院是應該檢討的。

這個委員會在民國四十六年六月底，提出了中央行政機關組織權責調查報告；十月底，提出了中央行政改革建議案四十七件。這些建議案的基本精神，是：

- (一) 改革司法。  
(二) 發展經濟。  
(甲) 增加生產。  
(乙) 擴展貿易。  
(丙) 健全金融。  
(四) 提高行政效率。  
(五) 便利人民。  
(六) 強化行政功能。  
(七) (參)

上面曾提到 總統很嚮往美國胡佛委員會的組織與工作，就在民國四十六年八月，也就是這個委員會正在進行研討工作的期間中，雲五先生奉命到美國去，代表中華民國政府，出席聯合國第十二屆大會。在離開臺灣之前，總統在臺北陽明山官邸約見，總統面囑雲五先生診在美國出席會議之便，調查研究胡佛委員會的建議與成果，以爲我國的借鏡。

雲五先生到了美國之後，化了四個月的時間，儘最大可能的努力，從事於有關胡佛委員會資料的搜集、閱覽、及關係人與有關機構的訪問。待回到臺灣，就將在美國陸續閱覽的資料及訪問調查所得，並參以他自己平素研究科學管理與行政效率的心得，撰成了八萬字的簡要報告，呈送給 總統。

民國四十七年初，總統已經看過了雲五先生所提的有關美國胡佛委員會的八萬字的報告。同時，行政院的權責研討委員會所提出的中央行政改革建議案四十七件，也已經呈送給 總統。總統乃命雲五先生在二月份的總統府月會中，再對中央政府全體高級官員，作一次口頭報告。他在報告時，提出三點建議：

- (一) 胡佛委員會的工作成果，有若干種可供我國取法或詳細參考，似需在美國有關機關，作詳細的實地研究。從事此類研究，似宜以在國內已有各該事業經驗，並能以三個月至六個月的時間，集中於一種研究之人擔任之。如此，始能就其新舊經驗，提出切實可行之具體意見。

(二) 美國之與我國，傳統與基礎多有不同。美國所行之方案，縱收大效，我國亦不能無條件全部採用。胡佛委員會所採取之原則，我國儘可接受；其方法亦多可倣效。但在實施以前，必須就我國種種客觀條件，詳爲調查研究。我國行政院及所屬機關組織權責研討委員會，以我國的現實資料爲憑藉，並針對我國現實情勢，提出了建議

案，如能將這些建議案，與胡佛委員會的報告，合併研討，利用彼之原則與經驗，並根據我國的現實條件，詳加考慮，就其切實可行的若干建議案，由政府提前實施。尤以舉筆大者，能迅速實施若干事，亦可樹立革新的楷模，一新國人的視聽。

- (三) 胡佛委員會的資料甚多，似有選擇其中一部份爲我國文字的必要。期以半年之內，譯出一百萬字。

總統聽了雲五先生的口頭報告，當即表示採納。並即在總統府中，於一個月之內，成立一個行政改革委員會。並聘王雲五、謝冠生、黃季陸、嚴家淦、周至柔、雷法章、馬紀壯、周宏濤，及我共九人爲委員，並以雲五先生兼任主任委員，我兼秘書主任。

雲五先生在他的岫廬八十自述第四十三章，刊有他自己寫的行政改革日記。他寫道：「二月十四日，代擬行政改革會組織簡則初稿完成，：持詣張岳軍君。張君大體贊同，僅於草案所設秘書長一職，認爲機構小而設此職，微嫌不稱。余明告以擬邀阮毅成任此職，似以名義較崇爲宜。張君謂不如聘爲委員之一，而兼秘書主任。余同意修改。」

改革委員會就在這一年的三月十日成立，雲五先生規定：

- (一) 本會的任務：研究建議行政改革事宜。  
(二) 本會研究建議的目標：  
(甲) 調整機關組織。  
(乙) 調整各級機關權責。

- (丙) 改善行政制度。
- (丁) 簡化行政手續。
- (戊) 節約開支，移緩就急。
- (己) 其他有關行政效率事項。
- (甲) 本會的工作：
- (甲) 研究胡佛委員會報告，及菲律賓對其效法實際情形，足資我國取法事項。
- (乙) 審議行政院權責研討委員會所提中央行政改革建議案。
- (丙) 審議其他有關行政改革報告或建議。
- (丁) 其他與本會研究建議目標有關事項。
- (甲) 本會工作的對象——除中央民意機關以外，所有整個中央政府，亦即行政院，司法院與考試院及其所屬各機關，與各級地方政府，均包括在內。
- (甲) 本會工作的期間——六個月。
- (甲) 本會的預算——新臺幣肆拾萬元。
- 行政改革委員會的工作人員，除總統聘定的九位委員之外，並由雲五先生聘請了三十五位顧問，四位研究專員。他們都是富有行政學識與經驗的人士，分為十個組，從事研究。這十個組是：
- (一) 行政。
- (二) 國防。
- (三) 財政金融。
- (四) 經濟。

- (甲) 文教。
- (甲) 預算。
- (甲) 總務。
- (甲) 公營企業。
- (甲) 司法。
- (甲) 考銓。

雲五先生在研讀胡佛委員會的報告書及各項資料時，曾發見該會有一個重大的缺點，就是第一年分組研究，第二年才在所有分組研究完成之後，開始作綜合整理。這不但時間延長，而且各小組在各自研究進行的期間，常因為缺乏密切聯繫，不能互相了解。以致所提的報告或建議，不免發生掛漏重複的現象。雖則在提到委員會之後，仍可加以調整，但因期限屆滿，諸案增集；終覺顧此失彼，難期處理週善。所以他在行政改革委員會中，於十個小組之外，同時成立了一個綜合組，以收聯繫調協之效。這綜合組是由主任委員，秘書主任及十個小組的召集人所組成，與十個小組同時進行工作。凡十個小組所研究的題目，都先經過綜合組調協，以免重複衝突。凡十個小組所已研擬完成的方案，在提到委員會討論之前，也先經過綜合組討論調整。這樣一來，胡佛委員會的缺點，就不會再發生。而行政改革會本身的行政效率，也就大為提高，可以為行政改革，表現了示範的作用。

行政改革委員會除分設十個小組及綜合組外，也曾特別為了某一重要建議案，設立專案小組。如中華民國憲法第一〇八條，係劃分中央政府與地方政府權責的重要規定，總統特別囑附加

意研究。又如關於行政院及其所屬部會的組織，應如何調整，也是需要通盤研議的。委員會都會就有關各小組的顧問中，遴選具有代表性的人員，作專案的研討；而後再將研討結論，提報綜合小組或委員會，作成正式的研究報告或建議案。

委員會的各個小組，也曾經常舉行聯席會議，討論有關兩個以上小組的共同問題。如有關國防預算的編制執行，係涉及國防、財政金融與預算三個小組。如有關美援運用的政策，則涉及經濟與財政金融兩個小組。類此的情形，還有很多。故聯席會議的舉行，甚見成效。

委員會的工作，除去各個小組，專案小組，綜合組或兩個以上的小組舉行聯席會議之外，更特別注意資料的搜集，以為研討的基礎。這些資料的搜集方式，分為四方面：

- (一) 美國胡佛委員會的各種報告。
- (二) 行政院在上年所設的權責研討委員會所提的調查報告，與中央行政改革建議案。這些建議案經行政院呈報總統，總統又特別交到行政改革委員會審議。
- (三) 分組考察團，由委員會委員偕同顧問，考察考銓、司法、國防、文教、地方行政及地方財政，提出報告。
- (四) 舉行座談會，邀請主管部門負責人員到會報告，並發表意見。

因之，委員會的工作是十分緊張而忙碌的。其所得的資料，既至為豐富與確實。而在各小組或綜合組或專案小組研討的時候，又十分認真。每一位委員有時候要兼任考察團的主持人；每一

位顧問則至少要參加二個小組，甚至要參加三個小組。所以在六個月的工作期限中，常常在星期日都不能休息。加以時當盛夏，臺灣的夏季較長，天氣也較熱。大家的辛勞，是可以想見的。

從下面所列的會議次數數字中，可以看出委員會在成立後六個月中工作緊迫的情形。

委員會會議	二十二次
綜合組會議	二十九次
專案小組會議	十五次
各小組會議	二百二十六次
考察團會議	十次
各種審查小組會議	十九次
各種座談會	九次

委員會在六個月中，共完成了八十八個建議案，係分三次呈報總統的。第一次是在委員會成立後的五十日中，呈報了十四案；第二次是在委員會成立後的三個月，呈報了三十案。其他則在委員會成立後五個月呈送。凡此八十八個建議案。如就其內容性質分，則可分為十四大類：

第一類 爲有關各級政府權責關係者	五案
第二類 爲有關行政院及其所屬機關者	六案
第三類 爲有關地方民意機關者	四案
第四類 爲有關行政效率者	六案
第五類 爲有關事務管理者	七案
第六類 爲有關國防者	六案
第七類 爲有關財政者	六案
第八類 爲有關金融者	六案
第九類 爲有關經濟者	七案
第十類 爲有關預算者	五案

第十一類 爲有關文教者	十案
第十二類 爲有關司法者	八案
第十三類 爲有關考銓者	七案
第十四類 爲屬於其他者	五案

委員會照預定期間六個月，如期在是年九月十日結束，編印了長達一百萬言的總報告。並且照原定預算也多餘了新臺幣二萬餘元，交還國庫。原預算並不寬裕，尙能有節餘，也是可以爲一般行政機關作爲示範的事。在總報告中，對於每一建議案，均敘明改革的辦法及理由，另在各案之前，編寫了提要。

這八十八個行政改革的建議案，其內容是廣泛的觸及了行政院，司法院與考試院的職掌。並且也是根據實際的資料，應用科學的方法，與胡佛委員會的工作精神所寫成的。在陸續呈報總統之後，總統十分重視。他對於每一建議案的實施，都明白有所指示，他選出三十五案，認爲應予優先籌劃實施，以命令發交行政院遵照辦理。又選出有關考試院職掌的兩案，以命令發交考試院遵辦。其餘尙有五十案，他認爲較爲次要，則統交行政院分案的核辦理。只有一案，總統認爲應暫從緩議。可見行政改革委員會全體同仁的悉心研討，忠誠建議，固不負總統的期望。而總統對於行政改革的重視與其求治之心，也是值得我們敬佩的。

在行政改革委員會工作期間中，曾發生過是否要聘請外國顧問的問題。菲律賓政府在倣照胡佛委員會從事行政改革的研討時，曾聘請美國顧問。因此，在委員會成立之後的一個月，總統曾

當面詢問雲五先生，行政改革委員會有無倣照菲律賓前例聘請美國顧問協助的必要。雲五先生當坦率陳明，我國現狀與背景，都非菲律賓可以相比。非原無文化背景，又久爲美國屬地，一般人均通用英文。不僅在制度上，多可取法美國；即美國顧問，亦較易爲力。我國自有文化傳統，國情與美國大異，一切公私文書，均用漢文，美國顧問，亦無從下手。因此隔閡必多，其建議恐難適合我國現況。祇有新興事業，如績效預算，在我國毫無基礎，且專家也頗爲缺乏，自須聘請美國專家，代爲設計。其他方面，殊無倣照菲律賓例聘請美國專家協助之必要。總統對雲五先生的意見，亦甚以爲然。其後，行政改革委員會的嚴委員家淦，當時係任財政部部長，介紹美國駐華經合分署的預算顧問 W. C. 來談，雲五先生也是這樣對他說明。他對於委員會的工作組織方法，極口讚揚，認爲優於胡佛委員會。他也認爲我國背景與菲律賓不同，除有關技術方面，如績效預算等於決定採行時，可請美國顧問設計外，其他殊無必要。所以，行政改革委員會的成就，全部係出自我國人士的智慧。這些人士，包括了學者，具有卓越行政經驗的人員，與當時負責實際行政責任的一部份首長。

除外籍顧問問題外，當時又曾考慮到要否倣照各國先例，設立 Organization and Method (簡稱 M. O. & M.) Office，也就是組織與方法的機構。這樣的機構，在美國，係隸屬文官委員會；在瑞士，係隸屬於聯邦法院；在英國，係隸屬於主計處；在荷蘭，係隸屬於財政部預算局

；在非律濱，則係隸屬於預算局委員會。但不問其隸屬如何，其目的都是在於集合管理專家常川從事研究，以便各機關對於組織及工作方法，擬有所改進時，請其協助。但行政改革委員會既早已預定於成立六個月屆滿時，如期結束，自不能擔負這樣的任務。並且事出預料的，就是在改革委員會尚未結束之前，雲五先生奉命到行政院擔任副院長，實際負起行政改革的執行責任。

(肆)

民國四十七年七月，總統任命副總統陳誠，兼任行政院院長，並依照憲法的規定，獲得了立法院的大多數同意。陳氏曾於民國三十九年組閣，其時正值匪竊據大陸，中央政府播遷臺灣。中華民國的內外局勢，都在動盪不安之中。而陳氏在其任內，辦理了臺灣的土地改革，實行了臺灣的地方自治，發展了臺灣的經濟建設，使自由中國能夠迅速地達於繁榮安定的境域。民國四十三年，陳氏由國民大會選舉為副總統，他乃辭去了行政院院長的職務。這一次，是他第二次組閣，並且是以副總統身份兼任閣僚，其重要性自更爲增加。

陳氏奉命組閣之初，就來邀請雲五先生擔任副院長。雲五先生原曾於民國三十六年，在首都南京擔任過此職。到了臺灣以後，又自四十三年起，到該時止，擔任考試院副院長。當時他已屆七十歲，且正從事行政改革的研討工作，實無意負擔實際的行政責任。故對陳氏的邀請，當表示辭謝。但陳氏謂：他既正在研究建議行政改革的

方案，而這些方案日後總統必批交行政院實施。如由他到行政院來，就可以加強推行，這比由其他人來任推行之責，必更有力與更爲方便。而行政改革委員會的悉心研討的成果，也就可以因他之任行政院副院長，獲得了真正實現的機會。雲五先生爲陳氏的這一番言詞所感動，乃決心爲行政改革而努力到底，遂於七月十五日與陳氏同到行政院就職。而這一天上午九時，行政改革委員會正在舉行綜合組第二十次會議，雲五先生擔任主席。十時，他要到行政院大禮堂就職，會議只得休會，出席會議的全體人員隨同他去觀禮，就職典禮完成以後，他就要到院中去辦公，綜合組會議仍繼續開會，由我代他主持，自此起，直到改革委員會結束，雲五先生因在院理事多，若干事均由我代他處理，並隨時向他報告。我本來除秘書主任工作外，又因總務組召集人無人擔任，雲五先生又命我兼任，已經很忙，現則更爲忙上加忙了！幸參加總務組的江柯、楊繼曾、董文琦、李景淵、劉恆鐘、蘇在山、黃雪邨（兼秘書）諸位先生卓富研究，使本組的工作，得以順利完成。我因爲曾參加行政院權責研討會的工作，而該會的中央行政改革建議案，又因奉總統發交行政改革委員會審議，對於這兩個委員會的工作，如何使其聯貫而不致重複矛盾，我確實費了許多心力。最後，我寫了一份中央行政改革建議案審議結果表，印在行政改革委員會總報告第三九〇頁至四一一頁。這可以說是有關我國行政改革的最重要文獻之一。

行政改革會如期結束之後，總統將行政改

革委員會的建議案，發交到行政院。其中有的是要行政院立即遵照辦理的，有的是要行政院分案酌核辦理的。陳兼行政院院長將這些行政改革案的實施工作，完全交給雲五先生負責。行政改革會本來完全是研討設計的臨時機構，由雲五先生主持其事，現在則他又繼續擔負起執行的責任。

民國四十八年一月，陳兼院長在行政院內設立一個行政改革建議案研議小組，由雲五先生任召集人，參加的還有不管部的政務委員五人，與院的秘書長及主計長。這一個研議小組，完全是院內的工作單位，主要的是先由各部會就原建議案的內容，搜集資料，簽註意見，並提供處理辦法。研議小組每週開會一次，至四十八年年底，研議工作全部完成。在此以前，雲五先生曾於是年七月，在總統府月會報告研議的情況。總統於聆聽之後，破例起立發言謂：「王副院長頃所報告，均甚切實；不僅期望於本年內完成各案處理之任務，並盼明年以後，行政院仍應有一個負責的小組，督促各機關對於行政改革各建議案之切實施行。」

自四十九年至五十一年，這三年期間，爲行政院及其所屬各部會就研議小組所定處理辦法，實際執行行政改革會各建議案的期間。雲五先生在行政院，更責無旁貸，隨時督促。至五十一年十一月，行政院又設立行政改革會建議案檢討小組，這是帶有考核性的工作，仍由雲五先生擔任召集人，並由陳兼院長就政務委員及原行政改革委員會委員聘請十人爲委員，我亦爲委員之一。又聘專家學者二十餘人爲顧問，董文琦任執行秘書

。故我國的行政改革，自設計以至考核，我都參加了。

檢討工作，概括為兩項：

(一)對已採行並經分令各機關實施的各建議案，檢討其實際執行情形及有無窒礙難行之處，並進而研討其改進辦法。

(二)對尚未採行或暫從緩議之各建議案，研究目前有無付諸實施的可能與需要。檢討的方法，為查卷，調查或考察，分析研究，由各小組提出初步意見，再由委員會討論決定。至於分組則如左列：

- (一)關於健全民營企業者。
- (二)關於改進公營企業者。
- (三)關於積極推行直接稅者。
- (四)關於整修法律者。
- (五)關於改進人事行政者。
- (六)關於改進地方行政者。
- (七)關於策劃今後運用美援者。
- (八)關於調查各機關分層負責實施情況者。

(九)關於調查各機關所設執行小組之任務與經費者。

(十)關於調查各機關特殊待遇者。

由於檢討係屬全盤性，故不問建議案之直接由行政院處理，或間接交由臺灣省政府處理，或事屬司法院與考試院範圍，由該兩院逕行處理，或兼涉司法院或考試院職掌，由行政院會同處理，其全部八十八個建議案，統由檢討小組從事於調查研究。

我在檢討小組的工作期間任：

(一)有關改進人事行政各案的主辦人，參加者為雷法章，羅萬類，郭澄，宋達，管歐，徐巽華諸位。

(二)負責主持有關事務管理的七案的檢討。協辦人為董文琦，劉愷鐘，黃雪邨，鄧述魯諸位。

(三)負責主持有關教育的五案的檢討。協辦人為高崑峯，劉愷鐘，湯絢章，盧學禮諸位。

檢討工作的期間為一年，於五十二年十月完畢。雲五先生曾將原建議案的實施情況，分為六類，予以評分：

- (一)全案全部實施者 共十五案 各得一〇〇分
- (二)全案大部實施者 共卅一案 各得七十五分
- (三)全案半數實施者 八案 各得五十分
- (四)全案實施有期者 九案 各得五十分
- (五)全案部份實施者 十二案 各得廿五分
- (六)全案未實施者 十三案 各得零分

依此計算，則平均分數為五十六點五三分，以視美國胡佛第一委員會的建議案，在實施四年期滿的成績為平均六十一分，固有遜色，但其中亦確有不可克服的困難存在：

(一)美國的行政基礎比我國強。

(二)胡佛第一委員會係實施四年的成績，而我們是實施三年的成績。

(三)民國四十七年八月廿三日，共匪以大砲轟擊金門，臺灣海峽的局勢，一度為之緊張。

(四)民國四十八年八月七日，臺贛省中部發生

大水災，農業生產及交通建設，受到重大的損失，政府與社會全力從事救災工作。

(五)民國五十二年九月十一日，葛樂禮颱風，帶來豪雨，臺灣省北部釀成數十年所未有之洪水災害，政府與民間，均有重大損失。而救災工作，又為各級行政機關之首先課題。

### (五)

五十二年十月，檢討小組工作完畢，也正是陳兼院長與雲五先生奉准辭職，行政院另行改組之時。雲五先生於檢討結束，並附帶提供改進意見之後，曾向我政府，略陳他個人對此後努力於行政改革者的期望：

(一)任何改革，其阻力皆導源於本位主義。此不僅我國為然，美國亦復如是。由於我國行政改革的需要，較美國尤為迫切；而本位主義，又較美國為深，故當局有特加排除的必要。

(二)任何行政改革，涉及機關之裁併與人員之精簡者，其阻力為最強。如想消滅或和緩這項阻力，首須作公平的安排，次謀適當的善後。在確認有其必要之時，還須具有決心與毅力。

(三)檢討結果，發現表面上業已實施，而實際上尚欠切實者，以件數言，亦尚不少，皆經提出改進意見。行政當局宜指定負責督責任者一人，助以一二幕僚，隨時注意督促主管機關，切實施行，或不時抽案調查

督導，以期貫徹。

(四)行政組織，本係完整的體系。自根本以至枝葉，皆能貫成一氣，始能充分發揮其效用。執行階層之充分執行，其重要性實不減於決策階層之縝密考慮。故負有執行責任之各單位與各個人，必須對於有助於國力之行政改革，予以充分之支持。

自五十二年十月以後，以迄現在，在時間上又經過了六年。因為總統對於行政改革的始終注意，故行政改革委員會的原建議案，在當時檢討小組認為尚未全部實施或尚未實施者，在這第二個六年之中，多已付諸實施了。舉例言之：

(一)裁撤外匯貿易審議委員會，以其任務移歸各有關機關案，在五十七年十二月卅一日，已經實行。

(二)改革租稅案，行政院已於五十七年七月起，設立賦稅改革委員會，通盤研究，期作澈底的改革。

(三)改革預算制度案，行政院已於五十六年度起，採行績效預算。

(四)制定動產抵押法案，立法院已於五十二年八月制定動產擔保交易法。(五)建立高於高等考試之考試制度案，立法院已於五十一年八月修改考試法，將特種考試分為甲乙丙丁四種。甲種特種考試，即為高於高等考試之考試，使及格者可以獲得簡任官之資格。

(六)防止貪污案，立法院已於五十二年七月，制定戡亂時期貪污治罪條例。

(七)調整軍公教人員待遇案，行政院自五十五年度起，每年均有相當調整。

故如在今日重加評分，則行政改革會原建議案所得的實施成績，其平均分數將遠較當時所得者為高，亦必較胡佛第一及第二委員會者，不致遜色。

惟行政改革係屬繼續性的工作，改進中仍可尚有改進，改進後亦仍須改進。人類的政治活動，永無已時，政府的行政措施，也永無已時，則行政改革，也就永無已時。我國的行政改革，有其歷史的淵源，有其努力的成就，也更有其無窮的將來。

(上接71頁)

## II 黨部與助選團體

就美國的政治環境而言，自願性的助選體系在競選運動中的地位是極其重要的。可是當這些聲勢浩大的自願軍納入競選陣營之際，由於它們標榜「無黨派原則」，自然不重視政黨的權威，也就與黨魁政客不相為謀；政黨組織為了爭取選舉的勝利，不得不借重助選團體以擴充實力，然而在基本立場上，又無法容忍這些獨立團體蔑視政黨的表現。這兩個門戶在本質上既有難趨和諧的傾向，以致黨務人員和那些非政黨分子之間，不免會發生摩擦甚至相互排斥的事。<sup>⑤</sup>

在黨部的立場，當然希望削弱助選團體的獨立性，以期競選運動的陣營以黨為骨幹，可是幾乎沒有什麼強制力能使由中央到地方的助選單位成為黨的隊伍。蓋非政黨團體如果仰承黨部鼻息，勢必無法維持其超然地位，而失去作用。因此，如何吸收這股力量而不使其成為逆流，實為競選運動的基本課題。

政黨組織與助選團體之間的距離，很難從根本上尋求彌補的方法。每屆大選，兩黨的競選總部，莫不著意研求對策，以期這兩個組織體系各守分際，通力合作，可是結果總是不如理想。

晚近以來，政黨在競選運動中所耗費的人力財力，日益增多，對於非政黨組織的依賴性，也就相對的加大，因為利益團體可以提供大批的助選人員和競選費用，總統候選人自然會另眼看待，黨部有鑒於此，乃不得不作相當的讓步。另一方面，許多工商企業及職業團體，為了想跟政黨接近，從而反映特定的利益主張，往往鼓勵其成員同時成為活躍的政黨幹部。譬如勞工組織近年來頗着意促使員工參與黨部工作，尤以州以下的地方階層為然；有些壓力團體的人員已同時成為投票區委員、郡、及州委員會的幹部；若干企業部門皆設置「實際政治討論會」(Seminars in Practical Politics)，以激勵工商代表得以普遍參與地方黨部工作。<sup>⑥</sup>考其旨意，無非是想置身實際政治的領域，以便於爭取權益。黨部雖明知此舉或將使組織系統更趨鬆弛，但顧念競選前途，只得強顏承受。這是雙方的私心和隱情。然而，或許因此而逐漸促成兩造並非由衷的結合，無形中有利於競選運動陣腳之穩固。