行政的科學管理研究

李浴日著

新公務員月刊社出版

《行政的科學管理研究》

李浴日

《新公務員》月刊社 1940 年 8 月 20 日

目　次

自　序
一、緒言
二、實施科學管理的先決問題
三、科學管理的三大原則
四、科學管理的十大效能
五、科學管理與攻勢政治
六、結論

自　序

兵法家的思想，是科學的思想，政治家的思想，也是科學的思想。不獨政治家的思想，應是科學的，即行政人員的思想，亦應是科學的。而科學思想的養成與科學的方法的獵取，則有待於精勤的研究。

我自從南潯線歸來，在行政上擔任一些學術工作，終日埋頭，如困伏櫪。今夏為需要所鞭策，著手於科學管理的研究和實驗，這本小冊子便是我們研究和實驗的結晶。雖然不算什麼成熟的作品，但為在行政的園地裡盡了一點播種的辛勞，我便毅然給它出版了。

黃岡滿天星光閃爍，四周松聲沙沙作響，蠍蜿的遠山，像長城一般的保衛著。這是「山岳建國」的象徵，三年來的「山岳建國」，一切都呈現著飛躍的進步。廣東行政的科學管理，也在這個時候，開始了它的萌芽。

新的中國，在這次的炮火中一步一步地長成了，但行政上，仍要大家徹底覺醒，向著科學管理的大道邁進！

一九四〇年七月廿六之夜

一、緒言

二十世紀是科學昌明的時代，也是科學管理的時代。在這個時代，不特產業方面，各國工廠普遍地實施科學管理，就是在行政方面，各國政府也競相地採用科學管理。科學管理在世界，正象怒潮的在大海洋裏澎湃著。

行政的範圍比政治的較狹，而行政則為政治之重要部門，美國拔拉克教授（Prof. Pollock）說：「政策可由政客決定。至實際的行政，就必須專家管理。」美國政治學家皮爾德（Charles A.Beard）說：「政府之形式，可由傻子去爭論，唯最好的行政，才是最好的政府。」所謂「專家管理」、所謂「最好的行政」，自然必須採用科學管理。彼氏又說過：現代政治可以用數學方法來表示下列的公式：

現代政治= 1/10 權力 + 9/10 專門技術

這是說專門技術重於權力的，更可見科學管理在行政上的重要性。

於此，我們有回頭指出行政意義的必要。行政學為十九世紀末葉，由政治家派生之新興科學，而行政這個術語的意義，迄今依然眾說紛紛，莫衷一是。有的說：「行政乃政府官吏推行政府功能時的行動。」有的說：「行政為國家事務的管理」。有的

說……但我以為較具體而正確的，就是：「行政為政府中之人、財、物、事的管理」。什麼叫做科學管理？這也是我們首先要明瞭的，簡單說：「科學是有條理有系統的學問」。「科學管理是有條有理有系統的管理」，至於科學管理之創始者為美國工程師泰萊（今譯為泰勒，下同）氏(F.W.Taylor 1856-1915)，至今僅有數十年的歷史。但泰氏最初的研究，僅限於工廠方面，其範圍甚狹，自泰氏以後，經過許多專家的研究，其理論已有長足的發展，而範圍亦逐漸擴大，無論個人、家庭及社會國家的公私團體，大小機關，都可以採用科學管理。他的科學管理法，起初在工廠裏實施，果然獲得空前未有的偉效，生產費減少，生產量增大，工人工資提高。在他的名著《科學管理的原理》一書，關於科學管理，會舉出許多試驗的例證，現將穆藕初先生在《科學的管理法》的演講詞所介紹的三種列下，以供參考。

第一種是一位工程師：他從事於煤礦工作，他因為每一個工人每天繼續不斷的採煤，僅有一噸，至多五噸，已經非常疲倦。他就想法叫工人每次工作三十分鐘，就休息五分鐘，繼續著每次的工作三十分鐘，休息五分鐘。結果每天能採煤四十噸，工作效率增加了幾倍。

第二種是試驗鋼珠：現在鋼珠並不希奇，可是在二十餘年前則極少。一個軸輪上裝有鋼珠三十顆或四十顆，假使這些鋼珠中有一顆是破裂或壞的，那其餘的鋼珠皆失其效用，所以那時全憑工人用眼力去揀出破裂的鋼珠，但是揀久了，眼也花了，非但揀得慢，而且揀得不清，因此就叫他揀若干分鐘，休息若干分鐘，

繼續著揀二十分鐘，休息十分鐘，其結果非但揀得多，而且又揀得周到。

第三種試驗是砌牆：這位試驗者是一個坭水匠，是一個了不起的人。他認為一個工人的砌牆，要有二十四個動作，他就想把那些不必要的動作免除。據他說，只有五個動作是必要的，因此砌牆工作效率無形增加了幾倍。

由這種種實驗的結果，於是科學管理便普及于歐美產業界，使歐美產業界頓為改觀，繼瓦德發明蒸汽機造成產業界的第一次革命，而造成產業界的第二次革命。至於商業界採用科學管理所表現的成績，亦極可觀。如美國湯姆生公司經營農產品，在數年前美國經濟恐慌的期間，獨能賺錢，擴充營業，有許多失本的公司交他管理，亦能轉虧為盈。其方法就是在能以堅強的意志，實行科學管理。又如美國某公司實行科學管理，各項浪費均大大減少。僅就送貨運費一項而說，從前凡有顧客到公司裡來買貨，無照例送到其家中，每年所花送貨運費不少。後依於科學的研究，改為凡遇購買小件的顧客，各夥計均很客氣，請其順便帶返，顧客亦欣然接受，使每年送貨運費為之銳減。至在我國產業界，如商務印書館總經理王雲五先生前赴歐美考察歸來，把該館實施科學管理之後，以機器僅有從前百分之五六十，工人未及從前百分之五十，生產卻比以前增加了二倍半的東西，製造成本因之大大減少。其員工亦能服從紀律，熱心任事，絕少糾紛的發生，於此可見科學管理效果的偉大。

二、實施科學管理的先決問題

自從科學管理，在歐美產業界及商業界發揮了偉大的效果後，對於政府那素不科學化的行政，便引起一般人的懷疑與批評，認為增加行政的效率，亦必須採用科學管理。如行政組織，人事管理，財務管理，物料管理（關於文書管理方面，在歐美各國久上軌道，已不成問題，唯在我國仍成為行政改革上的重要問題），以及一切事務之管理，倘若能夠採用工廠方面之科學管理的原則與方法而活用之，必能提高效率，使行政蒸蒸日上，行政的科學管理運動便由是而起。不過，這方面之科學管理的內容則與工廠方面不同。現在歐美各國政府，凡運用科學管理的原則與方法來改革行政者，行政效率莫不因之提高，尤以美國及德國所得的效果為最大。

說到我國的行政，雖有數千年的歷史，實等於消極的「守夜員警」（Night Watchman）。在君主時代，君主所選拔者，都是「奴才」，不是「人才」，所需要者為維持統治，不是政治上的改進.一般公務人員在此種情形之下，只得「不求有功，但求無過」。對於一切事務的處理，都是「率由舊章」、「循例辦理」，遂以「政得刑清」、「可臥而治」。為消磨此宦海之悠悠歲月，上焉者不是「寄情詩酒」，便是「皈依釋道」，即有心治術者，亦不過「講道論德」而已。其實這都是因為那時沒有科學管理的發明，以供實施的緣故。民國以來，此風雖已稍殺，但仍未根除，於此長期抗戰之時，人力、財力、物力的困難，日甚一日，這更是說明實施科學管理的重要性。國父說過：「我們要學外國，是要迎頭趕上去，不要向後跟著他，譬如學科學，迎頭趕上去，便可以減少兩百多年的光陰。」又說：「……如果能夠迎頭去學，十年之後，雖說不能超過外國，一定可以和他們並駕齊

驅。」所以我們為追蹤歐美行政的效率，必須迎頭去學它的科學管理法。我們相信外國人能辯辦得到的事情，我們沒有辦不到的道理。雖說著手實施之初，有著相當困難：一來要增加多少設備費，二來缺乏方法，不知從何著手。但前者為一時的，如果實施完成之後，必可以大大節省經費。後者只要請教於人及參考科學管理的書籍，自有相當結果的。而我們認為最先決的，最主要的，還是：（一）精神問題；（二）才力問題。在精神方面，我們認為必須具有科學家的精神。如果我們沒具有科學家的精神，雖擁有巨量的金錢，備有大量科學的書籍，亦無濟於事。究竟我們要具有科學家的精神是怎樣的呢？

1、要有決心——這是不猶豫、不畏困難的。在科學史上，像達爾文的《物種原始說》，是建築在三十年內搜羅的證據上，居里夫人所發明的鐳，是由她積五六年不斷的努力，即泰萊氏所發明的科學管理法，也是經過數十年不斷的研究。倘若他們沒有發明的決心，或見難而止，或中途而廢，那決不會完成這樣偉大的貢獻的。現在我們若以一個舊式機關，實施科學管理，一切將要從頭做起，處處必感到麻煩與困難，有些同事給你嘲笑，有些同事給你阻撓，有些同事給你消極抵制，在這個時候，你就要以堅強的決心，戰勝一切的障礙。當王雲五先生著手把商務實施科學管理時，曾引起全體編譯先生的反對及工廠工人的罷工。但由於王先生的決心，不屈不撓，卒克服一切困難，達到成功的願望。所以我們要實行科學管理，切不可畏頭畏尾，旅進旅退，必須提起鐵的意志，奮鬥到底。古人說：「天下無難事，只怕有心人。」更可見決心的重要。

2、要能虛心——這是不武斷、不驕矜的。科學家對各種事物的研究，往往都是經過多次的分析、歸納、證實，才敢下一個結論。所以科學家都是虛心的。「夜郎自大」的人，決不能成為科學家。愛迪生是現代的大發明家，有人恭維他。他謙虛地說道：「我所懂得不過是智識瀚海的沙灘上緩步檢得一二塊蠣殼而已。」科學管理的原則與方法，雖然不是怎樣複雜的東西，但欲運用而發揚光大，以適應於每一個機關，增加行政效率，頗不易易。所以實施者如遇著困難時，不肯虛心去請教於人，或共同討論研究，以求解決，那唯有「走不通」而已。尤其對於某種事物所決定的標準，本是不正確的，不完善的，卻引為自滿自足，這更不能貫徹科學管理。所以實施科學管理者，應是無成見的，應是精益求精的。

3、要有力行精神——這是不幻想、不空談的。因為科學管理不是一種理論的東西，而是一種實際的東西。所以欲完成科學管理，對於所定出一切標準法，必須切實力行，在力行中精益求精，日新又日新。不然今日言而不行，明日行而不力，猶豫曠廢，望難生畏，斷無成功之理。總裁說：「古今以來鑿山治水的巨大工程，騰空鑽地的偉大發明，旋乾轉坤、濟弱扶傾的革命工作，都是我們人類力行所成就。」所以我們為完成科學管理，如果能夠提起力行的精神，實幹、硬幹、快幹下去，沒有不達到自己的目的。古人說：「為政不在多言，顧力行如何耳。」實施科學管理亦是一樣。

4、要有認真精神——這是不馬虎、不敷衍的。科學管理是一種事業，不是一種官樣文章，它是很精密的，很嚴格的，決不能

把它當做平時辦公事一樣的辦。中國平時官場中的辦公事，實際只是辦公文，只要命令發了，佈告出了，章程訂了，表格填了，就算完事。究竟此事辦了沒有，所報告的公文，和所辦的事實，是否相符，沒有詳細考核，造成所謂「公文的政治」。一定把它當做自己的事業一樣的辦，絲毫不苟，認真做去。想一事，必發揮高度的腦力；做一事，必竭盡最大的能力。尤其當實施之始，凡日間辦未完之事，應於夜間辦完之，在辦公廳裡辦未完之事，應帶回家裏辦完之，一人辦不妥之事，應合全力以辦妥之，務期於短期間，建設了相當的基礎，再進一步而求其「好」、「更好」，以至「最好」。這樣，才能實現科學管理的最高理想。根據我們的經驗，凡是帶著官僚少爺脾氣的人員，他是不配實施科學管理的。因為他們做事不認真，只知偷懶取巧，陽奉陰違，互相推諉，敷衍塞責。

5、要有革命精神——這是不因襲，不保守的。我們知道，科學管理是一種革命的產物。在行政上，它是反舊時不科學的行政的。但不科學的行政，有它存在的背景，亦有它擁護的勢力，不容易把它改革過來。所以保守腐化的人員，固不配談科學管理，就是勤勤謹謹的人員，亦不能排除一切障礙，實施科學管理，必要具有革命精神的人員。雖說用不著具有國父推翻滿清、締造民國的革命精神，但亦要具有不怕麻煩、不顧困難、敢作敢為、革故鼎新的革命精神，才能把那積重難返的不科學行政，改造為科學化的行政。

以上五種精神，是實施科學管理者所應有的。因為這五種精神，對於科學管理，正等於一部機器的發動機，機器是靠發動機

來發動，同樣，科學管理亦是要實施者「主官」及承辦者（主官以下的人員）具有此五種精神來推行。

其次，說到才力問題。如果一個機關裏的人員全屬「庸材」，那也是不配實施科學管理的。固然泰萊氏的「科學管理法」，是有助於行政的科學管理，但並沒有減少於運用上的才力的重要性。固然歐美各國行政機關的科學管理法，足以供我們抄襲，但中國的情形畢竟與外國的不同。中國行政機關的人力、財力、物力，畢竟也與外國的不同，過去我們抄襲人家的會議制度，沒有成功，抄襲人家的教育制度，也沒有達到預期的目的。所以，徒然依樣抄襲，不足言成功的。宋代抗金名將岳武穆氏說：「運用之妙，存乎一心。」「心」字應解釋為天才，用兵的將帥固要有天才，即實施科學管理者亦要天才。有天才者，才能因應情形及需要，而變化活用之。正如《孫子兵法》上說：「水因地而制流，兵因敵而制勝。」方可以達到成功的目的。不然，「囫圇吞棗」、「削足適履」，只見徒勞而已。至於承辦人者，亦要用適其才，低能者必致僨事，這是例見不鮮的。

三、科學管理的三大原則

大凡一種科學必有它的基本原則，我們研究一種科學必須尋求出它的基本原則，把握著它的基本原則而活用之，才可以收到偉大的效果。科學管理是一種新興的科學，它的基本原則是什麼呢？泰萊氏是科學管理的創始者，他所著有名的《科學管理的原理》一書，曾提出這四個原則：

（一）　動作科學化。

（二）　以科學方法選擇工人。

（三）　用科學方法教育工人。

（四）　當局與工人宜有友誼親密的合作。

泰萊氏又在其《工廠管理》一書，提出四個原則：

（一）　工作宜重大而分明。

（二）　有標準的環境。

（三）　達標準者賞他。

（四）　不達標準者罰他。

此外，尚有愛麥森氏（H. Emerson）、柏郎氏（Brown）、美亞氏（G. J. Meyer）、夏氏（A. W. Shaw）、屈氏（Alexander Hamilton Church）、戴氏(Charles Dag)及美國工程學會等各家所提出大同小異的原則。但他們均是針對著產業方面、工廠方面而發的，現我根據他們的原則，在行政方面假定下面的三大原則，以供實驗：

（一）確立標準。

（二）選訓人員。

（三）互相合作。

這三大原則不是分立的，而是整個的，必須順序運用，或同時並施，方能使行政臻於科學化。我且將這三大原則簡單地分析如下：

（一）確立標準

把每一件工作及與工作有關的一切都確立了它的科學標準，這是科學管理的基礎。過去我國一般行政機關，不論關於方法、工具、動作、成品、時間、空間及環境等，都沒有確立有固定的標準，以為遵循，以應需要，都是亂七八糟，醫頭醫腳，浪費人力、財力、物力與時間。所以我們對於工作及與工作有關的一切，必須根據需要與目的，加以科學的分析，定下能行的固定標準，然後才能增加行政效率。於此，我認為有七項標準應確立的：

1.環境標準　公務人員工作環境的好壞，影響於身心很大。就是說在好的環境的辦公廳裡工作，其身心必感到愉快，減少疲勞，保持康健，增加工作的效率。反之，在壞的環境的辦公廳裏工作，則欲增加效率，雖具備其他條件，亦要受到相當的影響。所謂好的環境，是指辦公廳的地點、空氣、溫度、光線、以及一切佈置的標準化而言。但是辦公廳的地點、空氣、溫度、光線及佈置，怎樣才算達到標準化呢？據專家的研究，辦公廳的地點，除具備適中與交通便利的條件外，還要安靜幽雅，不聞嘈雜聲音。在這樣的地點工作，其效率可以多出百分之二十五，速度快至百分之零六，精力減耗百分之十九（此為拉里德 Laird 氏的統計）。空氣——因為空氣是人類養生第一種重要的東西，所以一個辦公室內必要有充足流通的新鮮空氣。即每人於每分鐘必須有四十五立方尺空氣的呼吸，及空氣的成分內含有氧氣百分之二十一,氮氣百分之七十八,二氧化碳百分之零四。否則，空氣份量不足，或成分不良（污濁），就會影響於人的身心，降低工作效率。不過，關於空氣的新鮮，還須講求換氣之法。溫度——據科學家的研究，認為辦公室內的溫度以（華氏）六十八度（相當於

攝氏二十度）為最適合。否則，過冷過熱，令人身心感受痛苦，均足以減低工作的效率。至於溫度的調劑，像洞開窗戶，或用暖氣管，或用火爐。因為難得溫度平均，皆非良好的方法。而以設備換氣機輸入適度溫度，使溫度和濕度保持適中，較為良好。不過在我國行政機關，以經費關係，對於此種機械的裝置，頗感困難。光線——失宜的光線最易傷害眼力，亦易使工作錯誤，減低工作效率。所以我們對於暗淡的光線、刺目的耀光、閃爍的亮光和強烈的反光，都應設法消除。依光學的研究和吾人的經驗，辦公室的光線，至少要具有這三個條件：（1）光線要充分,（2）散放要一致，明亮要不變,（3）須不眩目。至於工作人員在工作時所需適宜的光度，因工作的地點及性質而有不同，即普遍辦公室為 5—10 尺燭光，繪圖室為 10-20 尺燭光等。

至於佈置方面，如辦公牆壁的顏色，亦要適宜，合乎「眼的衛生」。不可塗抹反光強烈的刺目顏色，而以塗抹乳白、象牙、淺黃、淺灰等顏色為適宜。如每一人的座位亦要適宜。即台椅的高低、座位的面積等，要合乎科學的標準。此外，如室外的環境亦以「公園化」為適宜，令人看到，心曠神怡。尤宜裝置播音機，于放工時，播出悠揚的音樂歌聲，令人聽及，忘記了工作的疲勞。

2.工具標準　這是指機關裏所用的器具，如筆墨、紙張、刀尺、茶壺、痰盂、時鐘、叫人鈴、玻璃板、辦公台、釘書機、號碼機、打字機、油印機、電話機、放置物件的箱架及交通工具等標準化而言。但是怎樣算達到這些東西的標準化呢？可分為質、量兩方面來說。在量的方面：如一個機關需要若干汽車、電單

車、電話機、油印機等，就要設置若干，有一定的數量（但不可過多，過多則為浪費），倘若缺乏了某一種，便要使工作不靈便。就個人辦公台來說，普通須備有紙張、筆墨、信箋、信封及各種必要文具器物。倘若缺乏其一，不得及時而用，那也會影響於工作效率的。在質的方面：像上面所述的工具，必須選擇比較優良又經濟者而利用之，以達到工作的標準。倘若質地太壞，比如從韶關運貨到連縣所用的汽車是「病車」，半途損壞，不能行動，那就會增加運貨的時間及費用了。古人說：「工欲善其事，必先利其器。」正是此意。

3.方法標準　方法為完成工作的主要條件，故一個機關欲增進行政效率，必須依於需要，把每一種的工作都定出合乎科學的方法，作為推行工作的標準。例如這次我在某個機關裡，為完成科學管理，曾斟酌實際情形，規定了二十種辦法，依照而行，使各種工作均上了軌道。該各項辦法是：

（1）實行科學管理須知。

（2）本室處理文書簡要辦法。

（3）本室收發檔分類登記簡要辦法。

（4）本室收發刊物填附油印函稿簡要辦法。

（5）本室草擬論文準則。

（6）本室改稿準則。

（7）本室翻譯外文準則。

（8）本室草擬通訊稿準則。

（9）本室每月重要工作進度表。

（10）本室職員每週工作報告表。

（11）本室圖書管理簡要辦法。

（12）本室圖書簡易分類號碼。

（13）本室圖書借閱規則。

（14）本室剪報簡要辦法。

（15）本室剪報分類號碼。

（16）本室公報編輯、校對、收發過程表。

（17）本府公報收發簡要辦法。

（18）本室出版物收發簡要辦法。

（19）本室器物管理簡要辦法。

（20）本室佈置簡要辦法。

4.動作標準　動作標準，以減少動作的次數為最高的標準。因為動作的次數減少，既可減少工作者的疲勞，且可使工作者的動作迅速確實，增加效率。這次我們實行科學管理，曾將檔的收發分為五類：（1）簽呈類,（2）呈文類,（3）書函類,（4）電報類,（5）令文類。分別登記，使檢查時減少許多尋覓的動作。又將例行文件油印成稿填發，亦減少許多動作，如從前每小時僅能辦二三件，現在則增加到十件以上。又將公報改為日刊，登載不另行文稿件，使各級有關機關減少許多辦文書的動作。關於公報的分發，按日分發大小七百餘包，每弄得不能依期寄發及分發不準確，後經特製了一種分發登記表及一種貼於包裹上之定戶的地

址、份數及郵費的紙條，使動作大為減少。既準確又依期，完成動作標準化。

5.時間標準　標準時間的條件，為依時與省時。各種工作能夠省時與依時完成，自然足以提高效率。不過依時與省時，是要經過需時的研究才能決定的。這次我們實行科學管理，曾將普通公文規定為每日下午二時前呈核，使大家省了許多麻煩，關於演講稿的整理，我們曾規定了三項辦法：（1）凡屬上午九時前演講稿，在四千字以內者，即日下午五時前完稿呈核。（2）凡屬下午演講稿，在四千字以內者，至第二日下午五時前完稿呈核。特別速件不在此例。（3）凡屬四千字至萬字以上演講稿，於二日至三日內完稿呈核。頓使效率提高，打破以前積壓的弊病。又關於剪報一項，從前一人每天剪報多少是沒有統計的，現在依於時間的測定，每人於一小時內可以剪貼二十張，一天工作八小時，共剪貼一百六十張，使工作效率起了劃期的提高。談到省時，於上述「動作標準」的舉例，也可以應用於此方面，不必多所引證。此外，我要提出一說的，就是我們現在辦公時間，普通規定為八小時，這個工作時間是否應縮短，尚待研究，（唯各國政府的辦公時間多採取每日六小時制，即上午九時至十二時，下午二時至五時，而星期六下午及星期日均休息）。但我認為在上、下午的每個四小時內，卻沒有多少休息的時間，是不大合理的。因為一人的精力有限，過勞則疲，因此必致錯誤百出，減低效率。所以我認為在每個四小時內，應有二十分鐘的自由休息，以資調節疲勞，活潑精神，而提高工作效率。在歐美工廠方面，像英國兵工廠的工人，每天工作十小時，他們定例在上午休息十分鐘，下午亦休息十分鐘，自行了這種辦法之後，各部工人，每日平均的出

品，比以前增加了百分之一或百分之三，或百分之八，或百分之十八，或竟有增加到百分之二十六。一九〇〇年賽斯光學器具製造廠，把每天工作時間由九小時減至八小時，工資仍舊，結果每小時的出產，增加百分之一六點二，每天增加百分之三點三，這是值得我們研究的。

6.空間標準　空間是指位置。空間的標準是說：一個辦公室的一切物件，必須放置於一定的位置，以免紊亂，便於檢取，增加工作的效率。圖書館的圖書成千成萬，由於有一定的位置，便容易檢取了。印刷所的字粒也是成千成萬的，由於有一定的位置，也就容易檢拾了。這次我們實行科學管理，曾將各物件放置於一定的位置，如剪報、如出版物、如參考圖書、如油印稿、如文具、如登記簿等等，便利於工作不少。

此外，還有一種成品標準的確定。關於這一點，在工廠方面的，就是維持生產品的質地及減少生產品的花樣，如美國經銷約翰第耳車廠將耕田汽車由一千二百種減至九十種，結果僅在資本上的利息一項，每年可以節省九萬餘元。美國製紙公司，將花樣二千另二種，減少至二百種，使生產費為之大大減少。在行政方面，如文書的辦理，由於：（1）文稿的品質,（2）手續的多寡,（3）繕寫的字體,（4）用紙的種類大小,（5）封套的大小與顏色等條件所構成的成品，亦須確定其科學標準，以表現行政的革命精神。我相信由於這種標準的確定，必能使文書工作迅速確實，提高效率。

（二）選訓人員

選擇與訓練人員是屬於用人的問題，人事管理的問題。一個機關的行政效率能否增進，關係乎所用的人員能否稱職，至鉅且深。因為行政是要靠人來執行，沒有不要人的行政。中國過去行政對於用人，極為重視，便有「為政在人」、「徒法不足以自行」、「有治法無治人」、「人存治舉，人亡政息」、「得人者昌，失人者亡」、「治天下，正風俗，以得賢為本」之說。即在現時，亦流行著有「幹部決定一切」、「人才決定一切」之說，這是有相當道理的。但我們則不可完全相信「人治主義」，我們只能承認人員在機關裡是占著重要的地位而已。

大凡一個政府必須建立於「科學的人事制度」之上，方能使「人盡其才」、「事當其理」。在歐美各國，政府用人，多是經過嚴格的考試。如：（1）論文試,（2）短答案試,（3）職業試,（4）心理測試,（5）口試,（6）檢定試,（7）體格檢驗等，其合格者方任用之，且經過三個月的試用，方正式決定錄取。故人稱其職，行政效率得以增進。其次關於訓練問題,因為現代政府的關係日趨複雜，行政亦要求「日新又日新」，故公務人員必經特殊的訓練，才能勝任愉快。訓練之方，分有任職前的訓練與任職後的訓練。前者如美國紐約的市政研究所的公務人員養成學校、雅禮（現譯為耶魯）大學的外交人員養成班、密雪根大學及加利福尼亞大學的市政經理養成班、哈佛大學及約翰霍潑金大學的衛生行政人員養成班等，後者如目下英國中央政府，除開辦公務員補習班外，更資送有志深造的公務員入著名的大學研究，以求深造。美國中央政府亦於一九二〇年施行公務員補習制度，是年印鑄局成立公務員補習班，定期四年，凡該局練習生，皆得入班補習。至於專才的需要，亦日多一日。如一九二一年美國伊利諾州

政府為處理行政上之專門事項，所聘之技術人才，如微菌學家、化學家、工程師、物理學家、病理學家、心理學家、醫生、生物學家、地質學家、森林學家、組織學家、精神病學家、昆蟲學家等，共達二百三十人之多。至於州立大學的教授及專家尚不在內，自然使行政得到飛躍的進展。

說到我國政府的用人，自隋唐以降，全以科舉取士，只論文章不論品質，自然得不到真正的人才。洎乎民國，因為健全的人事制度尚未建立，政府用人全憑長官的意旨，遂有「只問親不親，不問才不才」的怪像。但是驚駘不能步騏驥的奔走，燕雀不能作鴻鵠的飛翔，無才的親私，決不能擔當專業，實行科學管理，提高行政效率。

現在政府及各機關的用人，多憑主官的認識與人家的介紹。于此為本人才主義以用人，自然必須作科學的觀察測驗，判定其所長而用之。如長於文書者則使其辦理文書工作，長於宣傳者則使其辦理宣傳工作，長於法律者則使辦理法律工作，長於專門技術者則使其辦理專門技術工作，最好亦試用三月，方正式決定其棄留。至在此期間，欲對試用者作整個的觀察，可用下列的方法：

1. 體格（如身體強健或衰弱，精神振作或萎靡，聲音清晰或含糊，及有無暗疾等）。
2. 外表（如衣髮整潔或邊幅不修，裝飾奢侈或儉樸，舉止端正或乖謬等）。
3. 教育（足用或欠缺等）。

4. 經驗（豐富或缺乏等）。

5. 技術（精良或普通等）。

6. 智力（如看破問題的準確程度與慢快程度，記憶力的好壞，及能否明察機微，應付事變等）。

7. 品質（如自動或被動，服從或反動，忠實或虛偽，負責或敷衍，創造或因襲，勇敢或怯懦，合作或猜忌，勤勉或懶惰，決斷或遲疑，及有無領袖才等）。

8. 性情（如悲觀或樂觀，沉靜或浮躁等）。

此外關於品性觀察，亦可參考《將苑》一書的知人篇。該篇說：「夫人之性，莫難察焉，善惡雖殊，情貌不一，有溫良而為盜者，有外恭而內欺者，有外勇而內怯者，有盡力而不忠者。然知人之道有七：一曰問之以是非而觀其志, 二曰窮之以詞而觀其變, 三曰咨之以謀而觀其識, 四曰告之以難而觀其勇, 五曰醉之以酒而觀其性, 六曰臨之以利而觀其廉, 七曰期之以事而觀其信。」

其次，關於公務員的訓練，固要注意任職前的訓練。如使「學以致用」及使「教育配合政治」，亦要注意任職後的訓練。施以短期的補習教育，以充實其能力。現在中央已經注意此點，如中央訓練團及各省幹部訓練團的設立，這不能不說是一個補救的辦法。至於平日的訓練，則為設立圖書館，聘請專家講演，介紹有益的修養書籍及參觀施行等。因為一個人的智識是要隨著時代而前進的，如果知識落後，則他的工作亦落後，不能提高效率。

這次我們實施科學管理，對於現有人員，會加以相當選擇，使其適宜於擔任某種工作。因為這適宜于甲種工作者，未必適宜于乙種工作者；宜於乙種工作者，未必適宜于丙種工作者。因其適宜而調動之，我覺得是必要的，而且是科學的。至於訓練則因種種關係，所做到的僅是臨時的口頭指示及介紹參考書而已。同時，我曾向當局建議，謂欲使行政效率提高，應就地設立公餘訓練班，分為高級、普通、初級三組，聘請專家為教官，利用公餘之暇，給予各級公務人員以科學行政的知識和技術的訓練。

(三)互相合作

合作是成功之母，一個機關因為工作的複雜專門，固須分工，尤須合作。所謂合作就是上下級的合作，各部門間的合作——啣接為一，動作協調，形成如一部活動自如的機器一樣，方能貫徹管理，增進行政的效率。中國過去的官場，一般公務人員多半抱著「幸災樂禍」、「隔岸觀火」、「各人自掃門前雪，莫管他人瓦上霜」的心理。所以相處則貌合神離，遇事則互相推諉。上級視下級如同路人，下級對上級也只是敷衍。甚且造作是非，互相制肘，爭權奪利，移屍嫁禍，不知浪費多少時間，精神與物質於無益之地。無怪乎行政弄得如此破產。我們知道，在軍事上，一個部隊的作戰，固要各兵種的合作，更要各級的合作，精誠團結，協同動作，才能發揮最高的效能，達到作戰的目的。在行政方面，亦是一樣。尤其是實施科學管理，更要互相合作。

合作問題，為人事管理一個最難解決的問題。因為人是感情動物，不是一副機械，有時非科學方法所能管理得了的。不過根

據我們的研究，欲使其互相合作，各盡所能，動作一致，提高行政效率，應執行如下的管理法：

1. 要使能力與薪俸相對比。如果能力低者薪俸高，能力高者薪俸低，則此低者當不顧竭力合作，尤宜使其薪俸標準與生活標準相適應，以滿足其經濟需要，自可安心合作，不致見異思遷。

2. 要使工作與興趣一致。這是說為主官者要因其才能及個性，而分配各級人員的工作，「方物塞方孔，圓物填圓洞」，則自可發揮合作的精神。不然工作索然乏味，「心不在焉」，日想另謀出路，何談合作！但尤宜設法促進其興趣。

3. 要賞罰公平。如果應賞而不賞，則有功者而不知勤；應罰而不罰，則有過者不知戒，於是灰心者愈灰心，放肆者愈放肆，自然亦無從合作的。所以為主官者應「我心如秤」，排除一切好惡、親疏的感情作用，履行嚴格之公平的考核，以促進合作。

4. 要有正確適宜的指導。即為主官者不時舉行個人談話，或集體精神講話，打破同事間的猜忌心理，制止同事間的發生摩擦，養成其自動精神，提高其希望心與向上心及儘量灌輸以民族國家的意識，使知為民族國家而努力，並非為某一個私人的富貴而勞苦，則亦可提高大家合作的精神了。

此外關於衣食住行問題、醫藥保健問題、進修娛樂問題、子女教養及保險養老等問題，亦要使其得到合理解決。無任何顧慮，則自可安心任事，推誠合作，拿出全部精力來處理事務，使行政效率得到登峰造極的提高。

以上幾點，在歐美各國政府均已辦到，唯我國政府則因種種關係，至今尚多付闕如，這是非速圖補救不可，至以不合理的方式來管理人事，而想增加行政效率，那是太不科學而最愚蠢的了。

其次，一個機關裡的工作人員，因為各有其意志、興趣、主張、目的，上級對下級的要求，往往是嚴謹的，緊張的，負責的，精密的，迅速的，準確的，確實的；而下級對上級的希望，往往是民主的，放鬆的，閒逸的，潦草的，遲緩的，隨便的及愛助的。這也是足使合作發生困難。尤其當動亂的時代，人心渙散，思想複雜，生活困難，利害刺激，更使合作發生困難。我們目擊有些腐敗者，當你交辦他工作，他則潦草將事，不顧你的責任，甚至消極抵制你，或不聽你指揮，逢人說你的不是，到處宣傳你的短處，一有機會，不顧你工作需要，不給你一個時間找人頂替，便揚長而去了。其實一個機關欲完成科學管理，提高工作效率，必須採取人才主義與工作效率主義。對於那腐敗而不能合作分子，應先予以淘汰才可。孫子說：「將聽吾計，用之必勝，留之。將不聽吾計，用之必敗，去之。」因為「做官」的管理，與「做事」的管理不同，做事的管理非嚴格履行其先決條件不可。此次我們實行科學管理，有一位同事提出一個問題說，達到合作，必須講求感情，有了感情方能合作，提高工作的效率。這雖有片面的道理，但是我們要知道：政府與公務人員是建築在工作上，不是建築在像朋友一樣的感情上，他按月給你種種權利，便是對你的感情，倘若你不奉公守法，盡忠職守，那當不能和你講感情，必須執以繩法，給你處分。同樣，上級對下級，如上級認為你的成績卓著，便呈請晉級加薪，或你有什麼困難，他盡力

為你解決，那便是對你的感情。如果你不服從命令，工作不力，串同舞弊，那就要執行法紀，責備你，警告你，呈請處分你。所以政府與公務員，上級與下級是要恩（感情）威（法紀）並濟的。徒恩必失之過寬，人人得而犯法；徒威則失之過嚴，令人難堪，無心工作。而公務員對政府、下級對上級亦必須明瞭此中關係才可。

四、科學管理的十大效能

依於上面三大原則的檢討，我們再可以進一步研究，究竟沒有實行科學管理的行政是怎樣，實行科學管理的又是怎樣，從而簡明地指出科學管理的效能。根據我最近的研究與分析，行政的科學管理，約有如下的十大效能：

（一）從應付到計劃　過去中國的行政多是隨隨便便，臨忙應付，不講求計劃的，弄至大大浪費人力、財力及時間，仍不能成功者亦有之。如果實行科學管理，則一切行動，一切事業，均預先定下通盤計劃。而此計劃，乃由於科學的調查、統計、分析、整理、組織而成，是積極的，不同于消極的應付。在執行上，又分別緩急、先後、重輕，「由近而遠，自卑自高，為大於微，圖難於易」，既可節省人力、財力，而且可以達到預期目的。其實，現在的世界是計劃的世界，經濟是計劃的，軍事也是計劃的。數年前的世界經濟恐慌，是依於計劃經濟而克服的，這次的德國戰勝法國，是採用史蒂芬的作戰計劃而成功。在行政上，亦唯有實行科學管理，建立積極的計劃，以改造一切，建設一切，才能使行政臻于興隆之境，蘇聯二次五年計劃的成功，正是我們最好的榜樣。

（二）從紊亂到組織　外國人譏評中國人為「一盤散沙」，又為「無組織的國家」，這是值得我們深深地反省的。我們看見有許多行政機關，人員沒有組織，一切公物沒有組織，就是會員的辦公臺上，抽斗裏的東西也沒有組織，紊亂異常。這都是沒有實行科學管理的緣故。如果實行科學管理的話，無論多麼多的人員都可以運用科學方法，給他組織起來，使其縱的方面有明確的體系，橫的方面有密切的聯繫。分工合作，完成任務，無論多麼多的東西都可以運用科學方法，給他組織起來，使其有適當的分類，固定的位置，秩序井然，便於處理，如圖書、檔案的科學管理便是。

（三）從複雜到簡單　凡複雜的事情，必須使它簡單化，才能增加工作效率。在產業方面，據伯特教授的報告：摺布的女工，本來需要二十個至三十個動作的，但稍加研究改良之後，即減少至十個動作左右。因此，每人每日所摺的布，便從一百五十打增至四百打。又美國的電燈製造業，關於電燈的式樣，從一九〇〇年的五五〇〇〇種，減少到一九三二年的三四二種。式樣簡單化之後，電燈的製造便可以採用高速的機器，這種機器免除了成本極高的一切手工操作，得到大量生產價廉質美的電燈。又如美國有一製造家因實行存貨簡單化的結果，存貨額由五十萬元減至十七萬六千元，而營業金額卻由一百六十萬元增至四百萬元。換句話說，資本的流轉率每年由三點二次增至二二點七次。在行政方面，我國現尚有許多機關，關於公文稿的擬核，從科員到股長、科長、秘書及主官，往往蓋了二三十個私章方算手續完竣，其費時誤事，自屬不免。如果實行科學管理，加以科學分析，則可減少不必要的蓋章，使其簡單化，增加工作的效率。又如公文

的分類，普通分為上行、平行、下行三大類。于上行文，對外分為「呈文」、「報告」、「函呈」、「電呈」四種及對內用「簽呈」。平行文，對外分為「咨」、「公函」、「箋函」三種，對內分為「片函」、「通報」、「通知」三種。下行文對外用「訓令」、「通令」、「令」、「命令」、「指令」、「批」、「佈告」、「任命狀」八種，對內用「諭令」，一共二十種，過於複雜。迄民國十六年國民政府公佈《公文程式條例》，方改分為九種：（1）令，（2）訓令，（3）指令，（4）佈告，（5）任命狀，（6）呈，（7）咨，（8）公函，（9）批。使其比較簡單化。倘若實行科學管理，加以科學分析，且可減少不必要的分類。如三民主義青年團中央臨時幹事會決定分為報告（上行），通報（平行），命令（下行）三種及用語，使其簡單化，以增加工作效率。至於我們這次對於文書的改革，曾將收發出版物五種函稿一次擬就、呈核、劃行之後，油印備用。嗣後關於辦理此項文件，隨手填發，計減少擬稿、呈核、劃行、繕校四種動作，這也可以說是從複雜到簡單的。

（四）從分歧到統一　科學管理的要求，對於一切事物，凡須統一的，必須把它統一起來。國父《三民主義》上說：「現在美國有一個很大的計劃，是把全國的機器廠所用的力（即馬力）都統一起來。因為它全國的機器廠有幾萬家，各家工廠都有一個發動機，都要各自燒煤去發生動力，所以每天各廠所燒的煤和所費人工都是很多。且因各廠用煤太多，弄到全國的鐵路雖然有了幾十萬英里，還沒有敷替他們運煤之用，更沒有工夫去運農產，便不能運用出暢銷。因為用煤有這兩種的不利，所以美國現在想做一個中央電廠，把幾萬家工廠用電力去統一。將來此項計劃如

果成功，那幾萬工廠的發動機，都統一到一個總發動機，各工廠可以不必用煤和許多工人去燒火，只用一條銅線，便可以傳導動力，各工廠便可以去做工。行這種方法的利益，好比現在講堂內幾百人，每一個人單獨用鍋爐去煮飯吃，是很麻煩的，是很浪費的。如果大家合攏起來，只用一個大鍋爐去煮飯吃，就便當得多，就節省得多。」在行政方面，平時所謂「各自為政」、「政出多門」，這就是一種分歧毛病的表現，此次我們所出版《戰時縣政問題研究》一書，其中有一文指出本省過去行政不統一的毛病說：「縣以上的機關，在行政方面，有省府、各廳局及專員公署等；在軍事方面，有戰區司令部、綏靖公署、軍師旅團各駐防軍及軍師旅團各管區司令部等。這些機關，均可以向縣府施號令。因此，同是一道命令，省府令飭一次，各廳局及專員公署又各轉動一次，軍部方面亦是一樣。在縣府方面，均須逐一呈複，然後才了手續。似此情形，不獨應付艱難，且消耗人力、物力。以行政效率言，實有未合。且政令繁雜，往往有意見分歧，令人無所適從的地方。如建設廳令積極從事各種建設，而財政廳則又令儘量節省經費，彼此分歧，何去何從，莫知所措。若擱置不理，則受推行不力的驚慮，若積極舉辦，則又苦無經費，若事事陳明困難理由，則又廢時失事。」但是科學管理的要求，則為統一指揮，統一命令。例如一省之民，財、教、建、保安各廳處、則統一於省政府，而受省主席之指揮命令；一縣之民，財、教、建、保安、保衛、各科各團隊等，則統一於縣政府，而受縣長之指揮命令，以收身之使臂，臂之使指的功效。小而言之，一個機關內，檔的收發、款項的出納、人事的管理、物料的購置分發，亦應各統一於某一部門來主持。關於後者，如英國政府於一八五

二年設立「工務局」，一七八六年成立「文具處」，分別統一主持各機關所有建築及印刷事務。比之以前各機關分別而為零星的購置，既省時省錢，而且迅速便捷，齊整劃一。

（五）從遲滯到迅速　軍事貴迅速，行政亦貴迅速。在軍事上，如孫子的脫兔戰術，德國的閃電戰術，就是迅速的代表。在行政上，像我國舊式行政機關，有些連一件普通公事，也要二三個星期方能辦得出門，一種遲滯的情景，真是莫可言容。照我看，如果實行科學管理，即一切必可以減少手續，減少動作，又依於表格及機械的使用，更為迅速。例如我們對於公報的分發登記，用表格，例行公事，用油印稿，其速率比前不知增加了多少倍。至於機械的使用，當然更可以提高速率。例如步行與汽車之比，寄信與打電話之比，繕寫與打字機之比，更不言而喻。據說：一次在美國一個大會議裡，會議上裝好發電機，同時發出十幾國的電報，一邊說，一邊打，不到數分鐘，回電來了，最快的來回僅八分鐘，中國的來回電也只十四分鐘，最慢的要算非州，也不過二十二分鐘，雖說機械的裝置所費不貲，但迅速的功效卻遠駕於費用之上。總裁說過：「現在的一切與過去的一切，所最不同的一個特質，就是凡是現代的，一定是迅速，凡是不迅速的，就不是現代。」不待說，這就是決乎能否實行科學管理。

（六）從錯誤到確實　實行科學管理，不特可以使工作迅速，而且可以使工作確實。怎樣才可以使工作確實？就是由於錯誤的消除：第一，由於用人以人才為主，則工作者稱職負責，可以消除錯誤。第二，由於工作休息時間有適宜的規定，使疲勞得以調節，也可以消除錯誤。第三，由於各種動作、手續都很簡

單，及表格與機械的普通使用，也可以消除錯誤，達到工作的確實。此外，科學管理是注重檢查的，亦可以消除錯誤。例如工廠裡，為矯正工作錯誤，維持標準，便設有檢查科來主持檢查原料及製造品。在行政方面，雖沒有檢查科的設立，但每一級工作人員，都要有著檢查的精神與方法，才能可以消除錯誤或沒有錯誤的發生。例如一個主官，對於自己所經辦的事，必須檢查有否錯誤，對於僚屬的動作，必須檢查有否錯誤，一經發覺錯誤，立刻加以改正，使其確實，而收完滿的成功。小如一個書記的繕寫，繕寫時固要謹慎，遇有懷疑難解的地方，即詢之原交件者，而且於繕寫完畢之後，更謹慎檢查（校對）一次，藉免錯誤。目前我國機關人員的工作，往往錯誤百出，這都可以說是沒有實行科學管理為其造因。例如某個機關，上級交下級一篇文稿繕寫，主官交給科長，科長交給股長，股長交給書記。書記繕寫了之後，沒有檢查（校對），交給股長，股長沒有檢查，送給科長，科長也有檢查，便送給主官。結果發現有把負責寫為「負重」，有把三 M 主義寫為「三 N 主義，」有把帝國主義寫為「帝國王義」。又有某機關的職員把甲縣的公事，入於乙縣的封套內送往乙縣，又有某機關職員，上級批交某機關一千元，他則填上一萬元於支票上。

（七）從煩惱到愉快　這是由於精神的問題，大凡「好逸惡勞」，乃人情之常，但一個機關於完成科學管理之後，確足以減少你的疲勞。增加你的逸樂，使你從煩惱的苦海渡過愉快的彼岸。大凡令人精神最感到煩惱的莫過於處理複雜、紊亂與困難的事體。倘若實施科學管理，則複雜的事體，可以變為簡單化，易於處理，紊亂的事體，可以成為組織化，亦易於處理。困難的事

體，依於科學方法的運用，亦可以迎刃而解，加以設備的齊全，工作休息的適宜，使工作精力得以再建，身心疲勞得以恢復，自然精神上常會感到愉快，而為有效的工作。不然工作繁雜，時感煩惱。因煩惱而枯槁、而疾病，其影響於工作，這是中國舊式機關所不注意到的。這次我們把公報的收發科學化之後，一天我問那位總收發說：「你現在感到工作有什麼困難，有覺不同的地方嗎？」他說：「沒有感到什麼繁難，精神上很愉快。」

（八）從浪費到節約　在歐美工廠裡實行科學管理，由於浪費的消除，都以最少的成本，得到最好的成果，所以便能夠在國際市場競爭。像德國于第一次世界大戰後，全靠工業合理化的完成而復興它的經濟。在行政方面，例如美國各大城市的市政府，所有事務，出於科學管理，固然減除浪費，即廢物亦能利用。如市內的垃圾亦用科學方法來管理，不特使市內衛生，市民康健，而且將垃圾提煉肥料、肥皂、脂肪等用品，每年獲利很大。說到我國的舊式行政機關，固然不懂得廢物利用，而浪費時間、人力、物力、財力則不知多少。一個機關裡用了許多人員，仍覺得事情辦不好，用物沒有標準，用錢也沒有標準，用時間也沒有標準，多多用了之後，仍沒有把事情辦得好，這都是沒有實行科學管理。採取「成本會計」，為之厲階，這次我們將省府公報改為日刊，每期都登載有不另行文及摘要的不另行文表，結果節約了所屬各級不少人力、物力、財力。曲江縣政府仿行之，亦有同樣的效果。又如某機關將所點火水油燈（每月費約二千元）改為點電燈，既改良了光線，而且節約了一千餘元。又據說某機關對所屬各機關所發的電報，編定一種以一個號碼代表數字至二十餘字

的電碼，自然亦減少不少人力、財力、物力。於此可見每一事物，如運用科學方法來管理，必可做到「自然節約」無疑。

（九）從弛懈到緊張　在我國舊式行政機關裡，所有公務人員，大多數都是抱著「多做多錯，少做少錯，不做不錯」的哲學，所以精神提不起來，工作上表現得不緊張，極為馳懈，有些竟終日偷閒，無所事事，致有「簽簽到，說說笑，看看報」之譏。其所做的，不是敷衍塞責，亦是取巧舞弊，弄得行政只有一天腐敗一天。研究其主因，不外：

1. 因主官指導及督促不力。

2. 因組織不合理及權責不分明。

3. 因薪俸太薄，使他們常感到生活不安。

4. 因無嚴密科學的考績制度。

而補救之法，便是實行科學管理，使每一人的工作都緊張起來。至關於最後一點，我且附帶說一說。欲實施科學的考績制度，首要的對於各工作人員有確實的工作成績的記錄：一、為品質的記錄，在說明工作的優劣或有無錯誤。二、為數量的記錄，在說明工作所費時間、單位及速度。三、為經濟的記錄。說明或比較同樣工作所用公費成本的多寡，根據此記錄，除作公平的賞罰外，並公開披露，使其隨時明瞭所慮的地位及得與其他同事比較，自足以引起競爭心，而工作緊張起來。在緊張工作中，「精神愈用愈出，智慧愈用愈靈」。當可發揮「一人作二人用」或「一人當十人用」的偉效。至於工廠裡是怎樣使工人的工作緊張呢？除用記錄等方法外，尚有「時間鐘」的使用，使你不能遲到

早退。「輪轉制度」的採用，使你工作不能有頃刻的弛懈，人人都在緊張工作，依時完成任務，故其效率增加。

（十）從因襲到創造　我們知道，中國歷來的公務員是缺乏創造性的，所謂「陳陳相因」、「蕭規曹隨」、「多一事不如少一事，少一事不如無事」，便是他們心靈的寫照。這一種病菌，迄今依然蔓延在各行政機關裏。但是科學管理則反是，因為科學管理，注重「研究工作」，這種研究工作是不滿現狀的，在以冷靜的頭腦，堅忍的努力，運用科學方法來研究一切工作。這樣，不獨可以改進原有的事務，而且可以創造新的東西——「自無而有」，「擴少成多」。在產業方面，如泰萊氏的創造科學管理法，而使產業界發生第二次革命，在政治方面，如盧梭的創造＂民約＂說，孟德斯鳩的創造「三權分立」說，而使世界政治由專制政治變為民主政治。在行政方面，只有實行科學管理，才能提起工作人員自強不息的創造精神，從科學的研究中，不斷創造新的制度來實施，不斷創造新的事業來實行，而使行政日益發展。至關於創造的負責機關，在歐美各國都設有效率局、或行政研究會，或設計委員會，或標準委員會來專司其責。

依於上面的分析，我們可以下一個結論：實行科學管理，足以節省行政的人力、財力、物力及時間。而提高其效率，自然公務人員的薪水亦可隨之提高，廉潔的政治亦可隨之實現，這是值得我們注意的。

五、科學管理與攻勢政治

中國歷代的武力是取守勢的——這是故友蔣百里先生在〈抗戰一年之前因後果〉一文中的分析說的：「長城是象徵著守勢，象徵著抵抗」。又說：「明太祖的遺詔上說『非夷狄來侵，不得用兵』」。這就是說，不要看我們趕走蒙古人容易，就發生了侵略的野心，武力是應取守勢的。其實不獨中國歷代的武力取守勢，就是歷代的政治亦取守勢的。支配中國數千年的政治思想，是老子與孔子的思想。老子的政治思想，主張「無為」。他說：「民之難治，以其上之有為。」又說：「我無為而民自化」。孔子的政治思想主張「復古」。他說：「行夏之時，乘殷之輅，服周之冕，樂則韶舞。」《論語》上說：「仲尼祖述堯舜，憲章文武」。《孝經》上說：「非先王之法言不敢道，非先王之法服不敢服」。這兩種思想可以說是守勢的政治思想。歷代的君主及官僚，都受著這兩種思想所支配。于施政上，皆以「息事寧人」、「量入為出」為方針，弄得中國政治不能進展，長期停留在封建的階段裏。我們知道：軍事是以取攻勢為第一的，我國古代天才軍事家孫子說：「守則不足，攻則有餘」。又說：「並力一向，千里殺將」。又說：「勝者之戰，若決積水於千仞之谿者，形也。」德國大軍事理論家克勞塞維茲說：「在戰爭上除破壞敵人的武力外，尚有其他種目的。為到達此目的，唯有採取攻勢。」又說：「大凡在戰爭上，沒有攻擊敵人一次，而想敗退敵人，象這種專取絕對防禦的戰鬥方式，真是愚笨可笑。」魯登道夫將軍說：「至強有力者，當推攻勢，戰爭之能決勝負，獨有攻勢……攻勢之中，有一種自負不凡之感覺，有不可測度之力量，以此精神領導其攻擊，雖敗優勢之敵可焉。」最近英國首相邱吉爾（海軍軍事家）因對德取守勢的失敗，曾自己批判說：「吾人之敗，

敗於困守在防禦戰地，或自然障礙之阻後，而抵抗敵人的陳腐觀念。」在戰史上，所有赫赫的武功，如孫子的破楚入郢、項羽的鉅鹿會戰、漢尼拔之康納大殲滅戰、愷撒之征服高盧、成吉思汗的遠征跨有歐亞兩大陸的版圖、菲特烈大王的戰勝聯合軍、拿破崙的越過阿爾卑斯山粉碎奧軍、毛奇的色當大殲滅戰、納爾遜的大敗法國海軍於特拉法加及興登堡的坦能堡之殲滅戰，都是取攻勢的。尤以最近德國對歐洲各國的作戰，所採取的「閃電戰」，更是極端的攻勢。即集中優勢的兵力，以急速的行動，去席捲敵人。所用的武器是飛機，是戰車及降落傘部隊。飛機是空軍的攻擊武器，戰車是陸軍的攻擊武器，降落傘部隊，更是攻擊的攻擊部隊，因而造成攻勢第一，迅速擊破當面的敵人，於短時間征服歐洲將近一半的土地。所以攻勢第一是作戰制勝的決定要素。這種軍事上的精華，我認為應吸收而移用於政治上，使政治大踏步邁進于隆盛之境。因為政治之為物，「如逆水行舟，不進則退。」如果取守勢，則陷於被動地位，人員的精神必日益頹唐，工作必日益鬆懈，循至政治必日趨腐敗。這便是我主張政治亦取攻勢的理由。在中國政治史上，堪稱為大政治家的，像管子、像商鞅、像王安石、像國父孫中山先生等，其政策都是取攻勢的。又如現代歐美的大政治家：羅斯福的繁榮美國，史丹林的建設蘇聯，希特勒、慕沙裏尼的復興德、意，亦是取攻勢的。攻勢政治的決定，固決定於政綱政策是否是前進的、建設的、積極的，尤決定於行政管理是否是改進的、創造的、積極的。換句話說，決定于行政上是否實行科學管理。所以行政的科學管理，實為攻勢政治的重要成份。現在當此國難當頭之時，為使建國力量日益充實，為使政治配合軍事，戰勝敵人，建立一個自由平等的國家，

更應採取攻勢政治，打破代代相承的守勢政治，完成攻勢政治的神聖任務。

六、結論

最後我們應提出廣東的行政來談談：

廣東是革命的策源地，又是全國最富廣之區，也是 國父的故鄉。自北伐以來，政治上雖有多少進步，但行政上依然未臻於科學化。但自李主席主政以來，無時不以科學管理為提倡的。他說：「現就行政的實務舉例來說，比如公文的處置、人事的管理、物料的購買收藏、政治狀況的調查統計等等，都是錯綜複雜的，必須運用縝密嚴整的科學方法處理之，方免亂雜無章之弊。其在歐美列強、政府機關，已不待論，即工廠商店亦早已採用科學的管理法，故能使到一切事務，井井有條，成效彰著。現在我國的行政機關，對於此點，似尚未特別注意，而現當抗戰建國的時期，施政計劃，經緯萬端，對於這種科學管理法的應用，實不能有頃刻的延緩，所以我很希望一般公務人員，養成科學的頭腦，運用科學的方法，來辦理一切政事，提高行政效率，而科學精神為運用科學方法的骨幹，尤希望大家首先養成」（見《戰時公務員須知》序言）。又說：「我國向來不重視或不努力于行政效率的研究，所以行政上的一切，莫不表現著散漫、雜亂、廢馳的現象。歐美各國，自產業革命以後，對於任何事業，都從增進工作效率入手，而行政上尤為重視。因此，他們事業都進步得很快。所謂『行政效率』，其要點是什麼呢？就是用最少人力、物力和時間，在行政上做得最多，做得最快，而且做得最好。換句話說：現在行政上運用最好的人材，應用科學方法，處理行政事

務，以收到事半功倍的效果。所以我們各級行政機關，必須選賢與能，使用現代行政的技術，來處理政務，力求迅速確實，有條有理，以增進其效率」，（見〈在本府行政會議致閉幕詞〉）。不過怎樣才能使其實現，這是要我們積極來研究和實行的，我想本省的行政機關，自省府以至專署、縣府（區署）、鄉鎮公所的科學管理，實為「對症下藥」、急不容緩之舉，尤以縣以下各級組織不能完成科學管理，將必影響於新縣制的推行很大。最近省府所成立的行政效率促進委員會，應積極從事於此方面的研究，半年來廣東的軍事，在張、李兩長官指揮之下，造成粵北、良口的大捷，鎮定了粵北銅牆鐵壁的基礎，政治上在李主席指揮之下，于此「開展階段」，相信更有一番理想的新實施、新建設，共同締造抗戰建國中廣東軍政的全盛時期。