

行政的科学管理研究

李浴日

《新公务员》月刊社 1940 年 8 月 20 日

目次

自序

一、绪言

二、实施科学管理的先决问题

三、科学管理的三大原则

四、科学管理的十大效能

五、科学管理与攻势政治

六、结论

自序

兵法家的思想，是科学的思想，政治家的思想，也是科学的思想。不独政治家的思想，应是科学的，即行政人员的思想，亦应是科学的。而科学思想的养成与科学的方法的获取，则有待于精勤的研究。

我自南浔线归来，在行政上担任一些学术工作，终日埋头，如困伏枥。今夏为需要所鞭策，着手于科学管理的研究和实验，这本小册子便是我们研究和实验的结晶。虽然不算什么成熟的作品，但为在行政的园地里尽了一点播种的辛劳，我便毅然给它出版了。

黄冈满天星光闪烁，四周松声沙沙作响，蛄蛄的远山，像长城一般的保卫着。这是「山岳建国」的象征，三年来的「山岳建国」，一切都呈现着飞跃的进步。广东行政的科学管理，也在这个时候，开始了它的萌芽。

新的中国，在这次的炮火中一步一步地长成了，但行政上，仍要大家彻底觉醒，向着科学管理的大道迈进！

一九四〇年七月廿六之夜

一、绪言

二十世纪是科学昌明的时代，也是科学管理的时代。在这个时代，不特产业方面，各国工厂普遍地实施科学管理，就是在行政方面，各国政府也竞相地采用科学管理。科学管理在世界，正象怒潮的在大海洋里澎湃着。

行政的范围比政治的较狭，而行政则为政治之重要部门，美国拔拉克教授（Prof. Pollock）说：「政策可由政客决定。至实际的行政，就必须专家管理。」美国政治学家皮尔德（Charles A. Beard）说：「政府之形式，可由傻子去争论，唯最好的行政，才是最好的政府。」所谓「专家管理」、所谓「最好的行政」，自然必须采用科学管理。彼氏又说过：现代政治可以用数学方法来表示下列的公式：

$$\text{现代政治} = 1/10 \text{ 权力} + 9/10 \text{ 专门技术}$$

这是说专门技术重于权力的，更可见科学管理在行政上的重要性。

于此，我们有回头指出行政意义的必要。行政学为十九世纪末叶，由政治家派生之新兴科学，而行政这个术语的意义，迄今依然众说纷纷，莫衷一是。有的说：「行政乃政府官吏推行政府功能时的行动。」有的说：「行政为国家事务的管理」。有的

说……但我以为较具体而正确的，就是：「行政为政府中之人、财、物、事的管理」。什么叫做科学管理？这也是我们首先要明了的，简单说：「科学是有条理有系统的学问」。「科学管理是有条有理有系统的管理」，至于科学管理之创始者为美国工程师泰莱（今译为泰勒，下同）氏(F. W. Taylor 1856-1915)，至今仅有数十年的历史。但泰氏最初的研究，仅限于工厂方面，其范围甚狭，自泰氏以后，经过许多专家的研究，其理论已有长足的发展，而范围亦逐渐扩大，无论个人、家庭及社会国家的公私团体，大小机关，都可以采用科学管理。他的科学管理法，起初在工厂里实施，果然获得空前未有的伟效，生产费减少，生产量增大，工人工资提高。在他的名著《科学管理的原理》一书，关于科学管理，会举出许多试验的例证，现将穆藕初先生在《科学的管理法》的演讲词所介绍的三种列下，以供参考。

第一种是一位工程师：他从事于煤矿工作，他因为每一个工人每天继续不断的采煤，仅有一吨，至多五吨，已经非常疲倦。他就想法叫工人每次工作三十分钟，就休息五分钟，继续着每次的工作三十分钟，休息五分钟。结果每天能采煤四十吨，工作效率增加了几倍。

第二种是试验钢珠：现在钢珠并不希奇，可是在二十余年前则极少。一个轴轮上装有钢珠三十颗或四十颗，假使这些钢珠中有一颗是破裂或坏的，那其余的钢珠皆失其效用，所以那时全凭工人用眼力去拣出破裂的钢珠，但是拣久了，眼也花了，非但拣得慢，而且拣得不清，因此就叫他拣若干分钟，休息若干分钟，

继续着拣二十分钟，休息十分钟，其结果非但拣得多，而且又拣得周到。

第三种试验是砌墙：这位试验者是一个泥水匠，是一个了不起的人。他认为一个工人的砌墙，要有二十四个动作，他就想把那些不必要的动作免除。据他说，只有五个动作是必要的，因此砌墙工作效率无形增加了几倍。

由这种种实验的结果，于是科学管理便普及于欧美产业界，使欧美产业界顿为改观，继瓦德发明蒸汽机造成产业界的第一次革命，而造成产业界的第二次革命。至于商业界采用科学管理所表现的成绩，亦极可观。如美国汤姆生公司经营农产品，在数年前美国经济恐慌的期间，独能赚钱，扩充营业，有许多失本的公司交他管理，亦能转亏为盈。其方法就是在能以坚强的意志，实行科学管理。又如美国某公司实行科学管理，各项浪费均大大减少。仅就送货运费一项而说，从前凡有顾客到公司里来买货，无照例送到其家中，每年所花送货运费不少。后依于科学的研究，改为凡遇购买小件的顾客，各伙计均很客气，请其顺便带返，顾客亦欣然接受，使每年送货运费为之锐减。至在我国产业界，如商务印书馆总经理王云五先生前赴欧美考察归来，把该馆实施科学管理之后，以机器仅有从前百分之五六十，工人未及从前百分之五十，生产却比以前增加了二倍半的东西，制造成本因之大大减少。其员工亦能服从纪律，热心任事，绝少纠纷的发生，于此可见科学管理效果的伟大。

二、实施科学管理的先决问题

自从科学管理，在欧美产业界及商业界发挥了伟大的效果后，对于政府那素不科学化的行政，便引起一般人的怀疑与批评，认为增加行政的效率，亦必须采用科学管理。如行政组织，人事管理，财务管理，物料管理（关于文书管理方面，在欧美各国久上轨道，已不成问题，唯在我国仍成为行政改革上的重要问题），以及一切事务之管理，倘若能够采用工厂方面之科学管理的原则与方法而活用之，必能提高效率，使行政蒸蒸日上，行政的科学管理运动便由是而起。不过，这方面之科学管理的内容则与工厂方面不同。现在欧美各国政府，凡运用科学管理的原则与方法来改革行政者，行政效率莫不因之提高，尤以美国及德国所得的效果为最大。

说到我国的行政，虽有数千年的历史，实等于消极的「守夜警察」（Night Watchman）。在君主时代，君主所选拔者，都是「奴才」，不是「人才」，所需要者为维持统治，不是政治上的改进。一般公务人员在此种情形之下，只得「不求有功，但求无过」。对于一切事务的处理，都是「率由旧章」、「循例办理」，遂以「政得刑清」、「可卧而治」。为消磨此宦海之悠悠岁月，上焉者不是「寄情诗酒」，便是「皈依释道」，即有心治术者，亦不过「讲道论德」而已。其实这都是因为那时没有科学管理的发明，以供实施的缘故。民国以来，此风虽已稍杀，但仍未根除，于此长期抗战之时，人力、财力、物力的困难，日甚一日，这更是说明实施科学管理的重要性。国父说过：「我们要学外国，是要迎头赶上去，不要向后跟着他，譬如学科学，迎头赶上去，便可以减少两百多年的光阴。」又说：「……如果能够迎头去学，十年之后，虽说不能超过外国，一定可以和他们并驾齐

驱。」所以我们为追踪欧美行政的效率，必须迎头去学它的科学管理法。我们相信外国人能辩办得到的事情，我们没有办不到的道理。虽说着手实施之初，有着相当困难：一来要增加多少设备费，二来缺乏方法，不知从何着手。但前者为一时的，如果实施完成之后，必可以大大节省经费。后者只要请教于人及参考科学管理的书籍，自有相当结果的。而我们认为最先决的，最主要的，还是：（一）精神问题；（二）才力问题。在精神方面，我们认为必须具有科学家的精神。如果我们没具有科学家的精神，虽拥有巨量的金钱，备有大量科学的书籍，亦无济于事。究竟我们要具有科学家的精神是怎样的呢？

1、要有决心——这是不犹豫、不畏困难的。在科学史上，像达尔文的《物种原始说》，是建筑在三十年内搜罗的证据上，居里夫人所发明的镭，是由她积五六年不断的努力，即泰莱氏所发明的科学管理法，也是经过数十年不断的研究。倘若他们没有发明的决心，或见难而止，或中途而废，那决不会完成这样伟大的贡献的。现在我们若以一个旧式机关，实施科学管理，一切将要从头做起，处处必感到麻烦与困难，有些同事给你嘲笑，有些同事给你阻挠，有些同事给你消极抵制，在这个时候，你就要以坚强的决心，战胜一切的障碍。当王云五先生着手把商务实施科学管理时，曾引起全体编译先生的反对及工厂工人的罢工。但由于王先生的决心，不屈不挠，卒克服一切困难，达到成功的愿望。所以我们要实行科学管理，切不可畏头畏尾，旅进旅退，必须提起铁的意志，奋斗到底。古人说：「天下无难事，只怕有心人。」更可见决心的重要。

2、要能虚心——这是不武断、不骄矜的。科学家对各种事物的研究，往往都是经过多次的分析、归纳、证实，才敢下一个结论。所以科学家都是虚心的。「夜郎自大」的人，决不能成为科学家。爱迪生是现代的大发明家，有人恭维他。他谦虚地说道：「我所懂得不过是智识瀚海的沙滩上缓步检得一二块蛎壳而已。」科学管理的原则与方法，虽然不是怎样复杂的东西，但欲运用而发扬光大，以适应于每一个机关，增加行政效率，颇不易易。所以实施者如遇着困难时，不肯虚心去请教于人，或共同讨论研究，以求解决，那唯有「走不通」而已。尤其对于某种事物所决定的标准，本是不正确的，不完善的，却引为自满自足，这更不能贯彻科学管理。所以实施科学管理者，应是无成见的，应是精益求精的。

3、要有力行精神——这是不幻想、不空谈的。因为科学管理不是一种理论的东西，而是一种实际的东西。所以欲完成科学管理，对于所定出一切标准法，必须切实力行，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，犹豫旷废，望难生畏，断无成功之理。总裁说：「古今以来凿山治水的巨大工程，腾空钻地的伟大发明，旋乾转坤、济弱扶倾的革命工作，都是我们人类力行所成就。」所以我们为完成科学管理，如果能够提起力行的精神，实干、硬干、快干下去，没有不达到自己的目的。古人说：「为政不在多言，顾力行如何耳。」实施科学管理亦是一样。

4、要有认真精神——这是不马虎、不敷衍的。科学管理是一种事业，不是一种官样文章，它是很精密的，很严格的，决不能

把它当做平时办公事一样的办。中国平时官场中的办公事，实际只是办公文，只要命令发了，布告出了，章程订了，表格填了，就算完事。究竟此事办了没有，所报告的公文，和所办的事实，是否相符，没有详细考核，造成所谓「公文的政治」。一定把它当做自己的事业一样的办，一丝不苟，认真做去。想一事，必发挥高度的脑力；做一事，必竭尽最大的能力。尤其当实施之始，凡日间办未完之事，应于夜间办完之，在办公厅里办未完之事，应带回家里办完之，一人办不妥之事，应合全力以办妥之，务期于短期间，建设了相当的基础，再进一步而求其「好」、「更好」，以至「最好」。这样，才能实现科学管理的最高理想。根据我们的经验，凡是带着官僚少爷脾气的人员，他是不配实施科学管理的。因为他们做事不认真，只知偷懒取巧，阳奉阴违，互相推诿，敷衍塞责。

5、要有革命精神——这是不因袭，不保守的。我们知道，科学管理是一种革命的产物。在行政上，它是反旧时不科学的行政的。但不科学的行政，有它存在的背景，亦有它拥护的势力，不容易把它改革过来。所以保守腐化的人员，固不配谈科学管理，就是勤勤谨谨的人员，亦不能排除一切障碍，实施科学管理，必要具有革命精神的人员。虽说用不着具有国父推翻满清、缔造民国的革命精神，但亦要具有不怕麻烦、不顾困难、敢作敢为、革故鼎新的革命精神，才能把那积重难返的不科学行政，改造为科学化的行政。

以上五种精神，是实施科学管理者所应有的。因为这五种精神，对于科学管理，正等于一部机器的发动机，机器是靠发动机

来发动，同样，科学管理亦是要实施者「主官」及承办者（主官以下的人员）具有此五种精神来推行。

其次，说到才力问题。如果一个机关里的人员全属「庸材」，那也是不配实施科学管理的。固然泰莱氏的「科学管理法」，是有助于行政的科学管理，但并没有减少于运用上的才力的重要性。固然欧美各国行政机器的科学管理法，足以供我们抄袭，但中国的情形毕竟与外国的不同。中国行政机器的水力、财力、物力，毕竟也与外国的不同，过去我们抄袭人家的会议制度，没有成功，抄袭人家的教育制度，也没有达到预期的目的。所以，徒然依样抄袭，不足言成功的。宋代抗金名将岳武穆氏说：「运用之妙，存乎一心。」「心」字应解释为天才，用兵的将帅固要有天才，即实施科学管理者亦要天才。有天才者，才能因应情形及需要，而变化活用之。正如《孙子兵法》上说：「水因地而制流，兵因敌而制胜。」方可以达到成功的目的。不然，「囫囵吞枣」、「削足适履」，只见徒劳而已。至于承办人者，亦要用适其才，低能者必致僨事，这是例见不鲜的。

三、科学管理的三大原则

大凡一种科学必有它的基本原则，我们研究一种科学必须寻求出它的基本原则，把握着它的基本原则而活用之，才可以收到伟大的效果。科学管理是一种新兴的科学，它的基本原则是什么呢？泰莱氏是科学管理的创始者，他所著有名的《科学管理的原理》一书，曾提出这四个原则：

- （一） 动作科学化。
- （二） 以科学方法选择工人。

- (三) 用科学方法教育工人。
- (四) 当局与工人宜有友谊亲密的合作。

泰莱氏又在其《工厂管理》一书，提出四个原则：

- (一) 工作宜重大而分明。
- (二) 有标准的环境。
- (三) 达标准者赏他。
- (四) 不达标准者罚他。

此外，尚有爱麦森氏 (H. Emerson)、柏郎氏 (Brown)、美亚氏 (G. J. Meyer)、夏氏 (A. W. Shaw)、屈氏 (Alexander Hamilton Church)、戴氏 (Charles Dag) 及美国工程学会等各家所提出大同小异的原则。但他们均是针对着产业方面、工厂方面而发的，现我根据他们的原则，在行政方面假定下面的三大原则，以供实验：

- (一) 确立标准。
- (二) 选训人员。
- (三) 互相合作。

这三大原则不是分立的，而是整个的，必须顺序运用，或同时并施，方能使行政臻于科学化。我且将这三大原则简单地分析如下：

- (一) 确立标准

把每一件工作及与工作有关的一切都确立了它的科学标准，这是科学管理的基础。过去我国一般行政机关，不论关于方法、工具、动作、成品、时间、空间及环境等，都没有确立有固定的标准，以为遵循，以应需要，都是乱七八糟，医头医脚，浪费人力、财力、物力与时间。所以我们对于工作及与工作有关的一切，必须根据需求与目的，加以科学的分析，定下能行的固定标准，然后才能增加行政效率。于此，我认为有七项标准应确立的：

1. 环境标准 公务人员工作环境的好坏，影响于身心很大。就是说在好的环境的办公厅里工作，其身心必感到愉快，减少疲劳，保持康健，增加工作的效率。反之，在坏的环境的办公厅里工作，则欲增加效率，虽具备其它条件，亦要受到相当的影响。所谓好的环境，是指办公厅的地点、空气、温度、光线、以及一切布置的标准化而言。但是办公厅的地点、空气、温度、光线及布置，怎样才算达到标准化呢？据专家的研究，办公厅的地点，除具备适中与交通便利的条件外，还要安静幽雅，不闻嘈杂声音。在这样的地点工作，其效率可以多出百分之二十五，速度快至百分之零六，精力减耗百分之十九（此为拉里德 Laird 氏的统计）。空气——因为空气是人类养生第一种重要的东西，所以在一个办公室内必要有充足流通的新鲜空气。即每人于每分钟必须有四十五立方尺空气的呼吸，及空气的成分内含有氧气百分之二十一，氮气百分之七十八，二氧化碳百分之零四。否则，空气份量不足，或成分不良（污浊），就会影响于人的身心，降低工作效率。不过，关于空气的新鲜，还须讲求换气之法。温度——据科学家的研究，认为办公室内的温度以（华氏）六十八度（相当于

摄氏二十度)为最适合。否则,过冷过热,令人身心感受痛苦,均足以减低工作的效率。至于温度的调剂,像洞开窗户,或用暖气管,或用火炉。因为难得温度平均,皆非良好的方法。而以设备换气机输入适度温度,使温度和湿度保持适中,较为良好。不过在我国行政机关,以经费关系,对于此种机械的装置,颇感困难。光线——失宜的光线最易伤害眼力,亦易使工作错误,减低工作效率。所以我们对于暗淡的光线、刺目的耀光、闪烁的亮光和强烈的反光,都应设法消除。依光学的研究和吾人的经验,办公室的光线,至少要具有这三个条件:(1)光线要充分,(2)散放要一致,明亮要不变,(3)须不眩目。至于工作人员在工作时所需适宜的光度,因工作的地点及性质而有不同,即普遍办公室为5—10尺烛光,绘图室为10—20尺烛光等。

至于布置方面,如办公墙壁的颜色,亦要适宜,合乎「眼的卫生」。不可涂抹反光强烈的刺目颜色,而以涂抹乳白、象牙、浅黄、浅灰等颜色为适宜。如每一人的座位亦要适宜。即台椅的高低、座位的面积等,要合乎科学的标准。此外,如室外的环境亦以「公园化」为适宜,令人看到,心旷神怡。尤宜装置播音机,于放工时,播出悠扬的音乐歌声,令人听及,忘记了工作的疲劳。

2. 工具标准 这是指机关里所用的器具,如笔墨、纸张、刀尺、茶壶、痰盂、时钟、叫人铃、玻璃板、办公台、订书机、号码机、打字机、油印机、电话机、放置对象的箱架及交通工具等标准化而言。但是怎样算达到这些东西的标准化呢?可分为质、量两方面来说。在量的方面:如一个机关需要若干汽车、电单

车、电话机、油印机等，就要设置若干，有一定的数量（但不可过多，过多则为浪费），倘若缺乏了某一种，便要使工作不灵便。就个人办公台来说，普通须备有纸张、笔墨、信笺、信封及各种必要文具器物。倘若缺乏其一，不得及时而用，那也会影响于工作效率的。在质的方面：像上面所述的工具，必须选择比较优良又经济者而利用之，以达到工作的标准。倘若质地太坏，比如从韶关运货到连县所用的汽车是「病车」，半途损坏，不能行动，那就会增加运货的时间及费用了。古人说：「工欲善其事，必先利其器。」正是此意。

3. 方法标准 方法为完成工作的主要条件，故一个机关欲增进行政效率，必须依于需要，把每一种的工作都定出合乎科学的方法，作为推行工作的标准。例如这次我在某个机关里，为完成科学管理，曾斟酌实际情形，规定了二十种办法，依照而行，使各种工作均上了轨道。该各项办法是：

- （1）实行科学管理须知。
- （2）本室处理文书简要办法。
- （3）本室收发档分类登记简要办法。
- （4）本室收发刊物填附油印函稿简要办法。
- （5）本室草拟论文准则。
- （6）本室改稿准则。
- （7）本室翻译外文准则。
- （8）本室草拟通讯稿准则。

- (9) 本室每月重要工作进度表。
- (10) 本室职员每周工作报告表。
- (11) 本室图书管理简要办法。
- (12) 本室图书简易分类号码。
- (13) 本室图书借阅规则。
- (14) 本室剪报简要办法。
- (15) 本室剪报分类号码。
- (16) 本室公报编辑、校对、收发过程表。
- (17) 本府公报收发简要办法。
- (18) 本室出版物收发简要办法。
- (19) 本室器物管理简要办法。
- (20) 本室布置简要办法。

4. 动作标准 动作标准，以减少动作的次数为最高的标准。因为动作的次数减少，既可减少工作者的疲劳，且可使工作者的动作迅速确实，增加效率。这次我们实行科学管理，曾将档的收发分为五类：（1）签呈类，（2）呈文类，（3）书函类，（4）电报类，（5）令文类。分别登记，使检查时减少许多寻觅的动作。又将例行文件油印成稿填发，亦减少许多动作，如从前每小时仅能办二三件，现在则增加到十件以上。又将公报改为日刊，登载不另行文稿，使各级有关机关减少许多办文书的动作。关于公报的分发，按日分发大小七百余包，每弄得不能依期寄发及分发不准确，后经特制了一种分发登记表及一种贴于包裹上之定户的地

址、份数及邮费的纸条，使动作大为减少。既准确又依期，完成动作标准化。

5. 时间标准 标准时间的条件，为依时与省时。各种工作能够省时与依时完成，自然足以提高效率。不过依时与省时，是要经过需时的研究才能决定的。这次我们实行科学管理，曾将普通公文规定为每日下午二时前呈核，使大家省了许多麻烦，关于演讲稿的整理，我们曾规定了三项办法：（1）凡属上午九时前演讲稿，在四千字以内者，即日下午五时前完稿呈核。（2）凡属下午演讲稿，在四千字以内者，至第二日下午五时前完稿呈核。特别速件不在此例。（3）凡属四千字至万字以上演讲稿，于二日至三日内完稿呈核。顿使效率提高，打破以前积压的弊病。又关于剪报一项，从前一人每天剪报多少是没有统计的，现在依于时间的测定，每人于一小时内可以剪贴二十张，一天工作八小时，共剪贴一百六十张，使工作效率起了划期的提高。谈到省时，于上述「动作标准」的举例，也可以应用于此方面，不必多所引证。此外，我要提出一说的，就是我们现在办公时间，普通规定为八小时，这个工作时间是否应缩短，尚待研究，（唯各国政府的办公时间多采取每日六小时制，即上午九时至十二时，下午二时至五时，而星期六下午及星期日均休息）。但我认为在上、下午的每个四小时内，却没有多少休息的时间，是不大合理的。因为一人的精力有限，过劳则疲，因此必致错误百出，减低效率。所以我认为在每个四小时内，应有二十分钟的自由休息，以资调节疲劳，活泼精神，而提高工作效率。在欧美工厂方面，像英国兵工厂的工人，每天工作十小时，他们定例在上午休息十分钟，下午亦休息十分钟，自行了这种办法之后，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。一九〇〇年赛斯光学器具制造厂，把每天工作时间由九小时减至八小时，工资仍旧，结果每小时的出产，增加百分之一六点二，每天增加百分之三点三，这是值得我们研究的。

6. 空间标准 空间是指位置。空间的标准是说：一个办公室的一切对象，必须放置于一定的位置，以免紊乱，便于检取，增加工作的效率。图书馆的图书成千成万，由于有一定的位置，便容易检取了。印刷所的字粒也是成千成万的，由于有一定的位置，也就容易检拾了。这次我们实行科学管理，曾将各对象放置于一定的位置，如剪报、如出版物、如参考图书、如油印稿、如文具、如登记簿等等，便利于工作不少。

此外，还有一种成品标准的确定。关于这一点，在工厂方面的，就是维持生产品的质地及减少生产品的花样，如美国经销约翰第耳车厂将耕田汽车由一千二百种减至九十种，结果仅在资本上的利息一项，每年可以节省九万余元。美国制纸公司，将花样二千另二种，减少至二百种，使生产费为之大大减少。在行政方面，如文书的办理，由于：（1）文稿的质量，（2）手续的多寡，（3）缮写的字体，（4）用纸的种类大小，（5）封套的大小与颜色等条件所构成的成品，亦须确定其科学标准，以表现行政的革命精神。我相信由于这种标准的确定，必能使文书工作迅速确实，提高效率。

（二）选训人员

选择与训练人员是属于用人的问题，人事管理的问题。一个机关的行政效率能否增进，关系乎所用的人员能否称职，至鉅且深。因为行政是要靠人来执行，没有不要人的行政。中国过去行政对于用人，极为重视，便有「为政在人」、「徒法不足以自行」、「有治法无治人」、「人存治举，人亡政息」、「得人者昌，失人者亡」、「治天下，正风俗，以得贤为本」之说。即在现时，亦流行着有「干部决定一切」、「人才决定一切」之说，这是有相当道理的。但我们则不可完全相信「人治主义」，我们只能承认人员在机关里是占着重要的地位而已。

大凡一个政府必须建立于「科学的人事制度」之上，方能使「人尽其才」、「事当其理」。在欧美各国，政府用人，多是经过严格的考试。如：（1）论文试，（2）短答案试，（3）职业试，（4）心理测试，（5）口试，（6）检定试，（7）体格检验等，其合格者方任用之，且经过三个月的试用，方正式决定录取。故人称其职，行政效率得以增进。其次关于训练问题，因为现代政府的关系日趋复杂，行政亦要求「日新又日新」，故公务人员必经特殊的训练，才能胜任愉快。训练之方，分有任职前的训练与任职后的训练。前者如美国纽约的市政研究所的公务人员养成学校、雅礼（现译为耶鲁）大学的外交人员养成班、密雪根大学及加利福尼亚大学的市政经理养成班、哈佛大学及约翰霍泼金大学的卫生行政人员养成班等，后者如目下英国中央政府，除开办公务员补习班外，更资送有志深造的公务员入著名的大学研究，以求深造。美国中央政府亦于一九二〇年施行公务员补习制度，是年印铸局成立公务员补习班，定期四年，凡该局练习生，皆得入班补习。至于专才的需要，亦日多一日。如一九二一年美国伊利诺伊

州政府为处理行政上之专门事项，所聘之技术人才，如微生物学家、化学家、工程师、物理学家、病理学家、心理学家、医生、生物学家、地质学家、森林学家、组织学家、精神病学家、昆虫学家等，共达二百三十人之多。至于州立大学的教授及专家尚不在内，自然使行政得到飞跃的进展。

说到我国政府的用人，自隋唐以降，全以科举取士，只论文章不论质量，自然得不到真正的人才。洎乎民国，因为健全的人事制度尚未建立，政府用人全凭长官的意旨，遂有「只问亲不亲，不问才不才」的怪像。但是惊骀不能步骐骥的奔走，燕雀不能作鸿鹄的飞翔，无才的亲私，决不能担当专业，实行科学管理，提高行政效率。

现在政府及各机关的用人，多凭主官的认识与人家的介绍。于此为本人才主义以用人，自然必须作科学的观察测验，判定其所长而用之。如长于文书者则使其办理文书工作，长于宣传者则使其办理宣传工作，长于法律者则使办理法律工作，长于专门技术者则使其办理专门技术工作，最好亦试用三月，方正式决定其弃留。至在此期间，欲对试用者作整个的观察，可用下列的方法：

1. 体格（如身体强健或衰弱，精神振作或萎靡，声音清晰或含糊，及有无暗疾等）。
2. 外表（如衣发整洁或边幅不修，装饰奢侈或俭朴，举止端正或乖谬等）。
3. 教育（足用或缺等）。

4. 经验（丰富或缺乏等）。
5. 技术（精良或普通等）。
6. 智力（如看破问题的准确程度与慢快程度，记忆力的好坏，及能否明察机微，应付事变等）。
7. 质量（如自动或被动，服从或反动，忠实或虚伪，负责或敷衍，创造或因袭，勇敢或怯懦，合作或猜忌，勤勉或懒惰，决断或迟疑，及有无领袖才等）。
8. 性情（如悲观或乐观，沉静或浮躁等）。

此外关于品性观察，亦可参考《将苑》一书的知人篇。该篇说：「夫人之性，莫难察焉，善恶虽殊，情貌不一，有温良而为盗者，有外恭而内欺者，有外勇而内怯者，有尽力而不忠者。然知人之道有七：一曰问之以是非而观其志，二曰穷之以词而观其变，三曰咨之以谋而观其识，四曰告之以难而观其勇，五曰醉之以酒而观其性，六曰临之以利而观其廉，七曰期之以事而观其信。」

其次，关于公务员的训练，固要注意任职前的训练。如使「学以致用」及使「教育配合政治」，亦要注意任职后的训练。施以短期的补习教育，以充实其能力。现在中央已经注意此点，如中央训练团及各省干部训练团的设立，这不能不说是一个补救的办法。至于平日的训练，则为设立图书馆，聘请专家讲演，介绍有益的修养书籍及参观施行等。因为一个人的智识是要随着时代而前进的，如果知识落后，则他的工作亦落后，不能提高效率。

这次我们实施科学管理，对于现有人员，会加以相当选择，使其适宜于担任某种工作。因为这适宜于甲种工作者，未必适宜于乙种工作者；宜于乙种工作者，未必适宜于丙种工作者。因其适宜而调动之，我觉得是必要的，而且是科学的。至于训练则因种种关系，所做到的仅是临时的口头指示及介绍参考书而已。同时，我曾向当局建议，谓欲使行政效率提高，应就地设立公余训练班，分为高级、普通、初级三组，聘请专家为教官，利用公余之暇，给予各级公务人员以科学行政的知识和技术的训练。

(三) 互相合作

合作是成功之母，一个机关因为工作的复杂专门，固须分工，尤须合作。所谓合作就是上下级的合作，各部门间的合作一一衔接为一，动作协调，形成如一部活动自如的机器一样，方能贯彻管理，增进行政的效率。中国过去的官场，一般公务人员多半抱着「幸灾乐祸」、「隔岸观火」、「各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜」的心理。所以相处则貌合神离，遇事则互相推诿。上级视下级如同路人，下级对上级也只是敷衍。甚且造作是非，互相制肘，争权夺利，移尸嫁祸，不知浪费多少时间，精神与物质于无益之地。无怪乎行政弄得如此破产。我们知道，在军事上，一个部队的作战，固要各兵种的合作，更要各级的合作，精诚团结，协同动作，才能发挥最高的效能，达到作战的目的。在行政方面，亦是一样。尤其是实施科学管理，更要互相合作。

合作问题，为人事管理一个最难解决的问题。因为人是感情动物，不是一副机械，有时非科学方法所能管理得了的。不过根

据我们的研究，欲使其互相合作，各尽所能，动作一致，提高行政效率，应执行如下的管理法：

1. 要使能力与薪俸相对比。如果能力低者薪俸高，能力高者薪俸低，则此低者当不顾竭力合作，尤宜使其薪俸标准与生活标准相适应，以满足其经济需要，自可安心合作，不致见异思迁。

2. 要使工作与兴趣一致。这是说为主官者要因其才能及个性，而分配各级人员的工作，「方物塞方孔，圆物填圆洞」，则自可发挥合作的精神。不然工作索然乏味，「心不在焉」，日想另谋出路，何谈合作！但尤宜设法促进其兴趣。

3. 要赏罚公平。如果应赏而不赏，则有功者而不知勤；应罚而不罚，则有过者不知戒，于是灰心者愈灰心，放肆者愈放肆，自然亦无从合作的。所以为主官者应「我心如秤」，排除一切好恶、亲疏的感情作用，履行严格之公平的考核，以促进合作。

4. 要有正确适宜的指导。即为主官者不时举行个人谈话，或集体精神讲话，打破同事间的猜忌心理，制止同事间的发生摩擦，养成其自动精神，提高其希望心与向上心及尽量灌输以民族国家的意识，使知为民族国家而努力，并非为某一个私人的富贵而劳苦，则亦可提高大家合作的精神了。

此外关于衣食住行问题、医药保健问题、进修娱乐问题、子女教养及保险养老等问题，亦要使其得到合理解决。无任何顾虑，则自可安心任事，推诚合作，拿出全部精力来处理事务，使行政效率得到登峰造极的提高。

以上几点，在欧美各国政府均已办到，唯我国政府则因种种关系，至今尚多付阙如，这是非速图补救不可，至以不合理的方式来管理人事，而想增加行政效率，那是太不科学而最愚蠢的了。

其次，一个机关里的工作人员，因为各有其意志、兴趣、主张、目的，上级对下级的要求，往往是严谨的，紧张的，负责的，精密的，迅速的，准确的，确实的；而下级对上级的希望，往往是民主的，放松的，闲逸的，潦草的，迟缓的，随便的及爱助的。这也是足使合作发生困难。尤其当动乱的时代，人心涣散，思想复杂，生活困难，利害刺激，更使合作发生困难。我们目击有些腐败者，当你交办他工作，他则潦草将事，不顾你的责任，甚至消极抵制你，或不听你指挥，逢人说你的不是，到处宣传你的短处，一有机会，不顾你工作需要，不给你一个时间找人顶替，便扬长而去了。其实一个机关欲完成科学管理，提高工作效率，必须采取人才主义与工作效率主义。对于那腐败而不能合作分子，应先予以淘汰才可。孙子说：「将听吾计，用之必胜，留之。将不听吾计，用之必败，去之。」因为「做官」的管理，与「做事」的管理不同，做事的管理非严格履行其先决条件不可。此次我们实行科学管理，有一位同事提出一个问题说，达到合作，必须讲求感情，有了感情方能合作，提高工作的效率。这虽有片面的道理，但是我们要知道：政府与公务人员是建筑在工作上，不是建筑在像朋友一样的感情上，他按月给你种种权利，便是对你的感情，倘若你不奉公守法，尽忠职守，那当不能和你讲感情，必须执以绳法，给你处分。同样，上级对下级，如上级认为你的成绩卓著，便呈请晋级加薪，或你有什么困难，他尽力

为你解决，那便是对你的感情。如果你不服从命令，工作不力，串同舞弊，那就要执行法纪，责备你，警告你，呈请处分你。所以政府与公务员，上级与下级是要恩（感情）威（法纪）并济的。徒恩必失之过宽，人人得而犯法；徒威则失之过严，令人难堪，无心工作。而公务员对政府、下级对上级亦必须明了此中关系才可。

四、科学管理的十大效能

依于上面三大原则的检讨，我们再可以进一步研究，究竟没有实行科学管理的行政是怎样，实行科学管理的又是怎样，从而简明地指出科学管理的效能。根据我最近的研究与分析，行政的科学管理，约有如下的十大效能：

（一）从应付到计划 过去中国的行政多是随随便便，临忙应付，不讲求计划的，弄至大大浪费人力、财力及时间，仍不能成功者亦有之。如果实行科学管理，则一切行动，一切事业，均预先定下通盘计划。而此计划，乃由于科学的调查、统计、分析、整理、组织而成，是积极的，不同于消极的应付。在执行上，又分别缓急、先后、重轻，「由近而远，自卑自高，为大于微，图难于易」，既可节省人力、财力，而且可以达到预期目的。其实，现在的世界是计划的世界，经济是计划的，军事也是计划的。数年前的世界经济恐慌，是依于计划经济而克服的，这次的德国战胜法国，是采用史蒂芬的作战计划而成功。在行政上，亦唯有实行科学管理，建立积极的计划，以改造一切，建设一切，才能使行政臻于兴隆之境，苏联二次五年计划的成功，正是我们最好的榜样。

(二) 从紊乱到组织 外国人讥评中国人为「一盘散沙」，又为「无组织的国家」，这是值得我们深深地反省的。我们看见有许多行政机关，人员没有组织，一切公物没有组织，就是会员的办公台上，抽斗里的东西也没有组织，紊乱异常。这都是没有实行科学管理的缘故。如果实行科学管理的话，无论多么多的人员都可以运用科学方法，给他组织起来，使其纵的方面有明确的体系，横的方面有密切的联系。分工合作，完成任务，无论多么多的东西都可以运用科学方法，给他组织起来，使其有适当的分类，固定的位置，秩序井然，便于处理，如图书、档案的科学管理便是。

(三) 从复杂到简单 凡复杂的事情，必须使它简单化，才能增加工作效率。在产业方面，据伯特教授的报告：折布的女工，本来需要二十个至三十个动作的，但稍加研究改良之后，即减少至十个动作左右。因此，每人每日所折的布，便从一百五十打增至四百打。又美国的电灯制造业，关于电灯的式样，从一九〇〇年的五五〇〇〇种，减少到一九三二年的三四二种。式样简单化之后，电灯的制造便可以采用高速的机器，这种机器免除了成本极高的一切手工操作，得到大量生产价廉质美的电灯。又如美国有一制造家因实行存货简单化的结果，存货额由五十万元减至十七万六千元，而营业金额却由一百六十万元增至四百万元。换句话说，资本的流转率每年由三点二次增至二二点七次。在行政方面，我国现尚有许多机关，关于公文稿的拟核，从科员到股长、科长、秘书及主官，往往盖了二三十个私章方算手续完竣，其费时误事，自属不免。如果实行科学管理，加以科学分析，则可减少不必要的盖章，使其简单化，增加工作的效率。又如公文

的分类，普通分为上行、平行、下行三大类。于上行文，对外分为「呈文」、「报告」、「函呈」、「电呈」四种及对内用「签呈」。平行文，对外分为「咨」、「公函」、「笺函」三种，对内分为「片函」、「通报」、「通知」三种。下行文对外用「训令」、「通令」、「令」、「命令」、「指令」、「批」、「布告」、「任命状」八种，对内用「谕令」，一共二十种，过于复杂。迄民国十六年国民政府公布《公文程序条例》，方改分为九种：（1）令，（2）训令，（3）指令，（4）布告，（5）任命状，（6）呈，（7）咨，（8）公函，（9）批。使其比较简单化。倘若实行科学管理，加以科学分析，且可减少不必要的分类。如三民主义青年团中央临时干事会决定分为报告（上行），通报（平行），命令（下行）三种及用语，使其简单化，以增加工作效率。至于我们这次对于文书的改革，曾将收发出版物五种函稿一次拟就、呈核、划行之后，油印备用。嗣后关于办理此项文件，随手填发，计减少拟稿、呈核、划行、缮校四种动作，这也可以说是从复杂到简单的。

（四）从分歧到统一 科学管理的要求，对于一切事物，凡须统一的，必须把它统一起来。国父《三民主义》上说：「现在美国有一个很大的计划，是把全国的机器厂所用的力（即马力）都统一起来。因为它全国的机器厂有几万家，各家工厂都有一个发动机，都要各自烧煤去发生动力，所以每天各厂所烧的煤和所费人工都是很多。且因各厂用煤太多，弄到全国的铁路虽然有了几十万英里，还没有敷替他们运煤之用，更没有工夫去运农产，便不能运用出畅销。因为用煤有这两种的不利，所以美国现在想做一个中央电厂，把几万家工厂用电力去统一。将来此项计划如

果成功，那几万工厂的发动机，都统一到一个总发动机，各工厂可以不必用煤和许多工人去烧火，只用一条铜线，便可以传导动力，各工厂便可以去做工。行这种方法的利益，好比现在讲堂内几百人，每一个人单独用锅炉去煮饭吃，是很麻烦的，是很浪费的。如果大家合拢起来，只用一个大锅炉去煮饭吃，就便当得多，就节省得多。」在行政方面，平时所谓「各自为政」、「政出多门」，这就是一种分歧毛病的表现，此次我们所出版《战时县政问题研究》一书，其中有一文指出本省过去行政不统一的毛病说：「县以上的机关，在行政方面，有省府、各厅局及专员公署等；在军事方面，有战区司令部、绥靖公署、军师旅团各驻防军及军师旅团各管区司令部等。这些机关，均可以向县府施号令。因此，同是一道命令，省府令饬一次，各厅局及专员公署又各转动一次，军部方面亦是一样。在县府方面，均须逐一呈复，然后才了手续。似此情形，不独应付艰难，且消耗人力、物力。以行政效率言，实有未合。且政令繁杂，往往有意见分歧，令人无所适从的地方。如建设厅令积极从事各种建设，而财政厅则又令尽量节省经费，彼此分歧，何去何从，莫知所措。若搁置不理，则受推行不力的惊虑，若积极举办，则又苦无经费，若事事陈明困难理由，则又废时失事。」但是科学管理的要求，则为统一指挥，统一命令。例如一省之民，财、教、建、保安各厅处、则统一于省政府，而受省主席之指挥命令；一县之民，财、教、建、保安、保卫、各科各团队等，则统一于县政府，而受县长之指挥命令，以收身之使臂，臂之使指的功效。小而言之，一个机关内，档的收发、款项的出纳、人事的管理、物料的购置分发，亦应各统一于某一部门来主持。关于后者，如英国政府于一八五

二年设立「工务局」，一七八六年成立「文具处」，分别统一主持各机关所有建筑及印刷事务。比之以前各机关分别而为零星的购置，既省时省钱，而且迅速便捷，齐整划一。

（五）从迟滞到迅速 军事贵迅速，行政亦贵迅速。在军事上，如孙子的脱兔战术，德国的闪电战术，就是迅速的代表。在行政上，像我国旧式行政机关，有些连一件普通公事，也要二三个星期方能办得出门，一种迟滞的情景，真是莫可言容。照我看，如果实行科学管理，即一切必可以减少手续，减少动作，又依于表格及机械的使用，更为迅速。例如我们对于公报的分发登记，用表格，例行公事，用油印稿，其速率比前不知增加了多少倍。至于机械的使用，当然更可以提高速率。例如步行与汽车之比，寄信与打电话之比，缮写与打字机之比，更不言而喻。据说：一次在美国一个大会议里，会议上装好发电机，同时发出十几国的电报，一边说，一边打，不到数分钟，回电来了，最快的来回仅八分钟，中国的来回电也只十四分钟，最慢的要算非州，也不过二十二分钟，虽说机械的装置所费不貲，但迅速的功效却远驾于费用之上。总裁说过：「现在的一切与过去的一切，所最不同的一个特质，就是凡是现代的，一定是迅速，凡是不迅速的，就不是现代。」不待说，这就是决乎能否实行科学管理。

（六）从错误到确实 实行科学管理，不特可以使工作迅速，而且可以使工作确实。怎样才可以使工作确实？就是由于错误的消除：第一，由于用人以人才为主，则工作者称职负责，可以消除错误。第二，由于工作休息时间有适宜的规定，使疲劳得以调节，也可以消除错误。第三，由于各种动作、手续都很简

单，及表格与机械的普通使用，也可以消除错误，达到工作的确实。此外，科学管理是注重检查的，亦可以消除错误。例如工厂里，为矫正工作错误，维持标准，便设有检查科来主持检查原料及制造品。在行政方面，虽没有检查科的设立，但每一级工作人员，都要有着检查的精神与方法，才能可以消除错误或没有错误的发生。例如一个主官，对于自己所经办的事，必须检查有否错误，对于僚属的动作，必须检查有否错误，一经发觉错误，立刻加以改正，使其确实，而收完满的成功。小如一个书记的缮写，缮写时固要谨慎，遇有怀疑难解的地方，即询之原交件者，而且于缮写完毕之后，更谨慎检查（校对）一次，藉免错误。目前我国机关人员的工作，往往错误百出，这都可以说是没有实行科学管理为其造因。例如某个机关，上级交下级一篇文稿缮写，主官交给科长，科长交给股长，股长交给书记。书记缮写了之后，没有检查（校对），交给股长，股长没有检查，送给科长，科长也有检查，便送给主官。结果发现有把负责写为「负重」，有把三 M 主义写为「三 N 主义」，有把帝国主义写为「帝国王义」。又有某机关的职员把甲县的公事，入于乙县的封套内送往乙县，又有某机关职员，上级批交某机关一千元，他则填上一万元于支票上。

（七）从烦恼到愉快 这是由于精神的问题，大凡「好逸恶劳」，乃人情之常，但一个机关关于完成科学管理之后，确足以减少你的疲劳。增加你的逸乐，使你从烦恼的苦海渡过愉快的彼岸。大凡令人精神最感到烦恼的莫过于处理复杂、紊乱与困难的事体。倘若实施科学管理，则复杂的事体，可以变为简单化，易于处理，紊乱的事体，可以成为组织化，亦易于处理。困难的事

体，依于科学方法的运用，亦可以迎刃而解，加以设备的齐全，工作休息的适宜，使工作精力得以再建，身心疲劳得以恢复，自然精神上常会感到愉快，而为有效的工作。不然工作繁杂，时感烦恼。因烦恼而枯槁、而疾病，其影响于工作，这是中国旧式机关所不注意到的。这次我们把公报的收发科学化之后，一天我问那位总收发说：「你现在感到工作有什么困难，有觉不同的地方吗？」他说：「没有感到什么繁杂，精神上很愉快。」

（八）从浪费到节约 在欧美工厂里实行科学管理，由于浪费的消除，都以最少的成本，得到最好的成果，所以便能够在国际市场竞争。像德国于第一次世界大战后，全靠工业合理化的完成而复兴它的经济。在行政方面，例如美国各大城市的市政府，所有事务，出于科学管理，固然减除浪费，即废物亦能利用。如市内的垃圾亦用科学方法来管理，不特使市内卫生，市民康健，而且将垃圾提炼肥料、肥皂、脂肪等用品，每年获利很大。说到我国的旧式行政机关，固然不懂得废物利用，而浪费时间、人力、物力、财力则不知多少。一个机关里用了许多人员，仍觉得事情办不好，用物没有标准，用钱也没有标准，用时间也没有标准，多多用了之后，仍没有把事情办得好，这都是没有实行科学管理。采取「成本会计」，为之厉阶，这次我们将省府公报改为日刊，每期都登载有不另行文及摘要的不另行文表，结果节约了所属各级不少人力、物力、财力。曲江县政府仿行之，亦有同样的效果。又如某机关将所点火水油灯（每月费约二千元）改为点电灯，既改良了光线，而且节约了一千余元。又据说某机关对所属各机关所发的电报，编定一种以一个号码代表数字至二十余字

的电码，自然亦减少不少人力、财力、物力。于此可见每一事物，如运用科学方法来管理，必可做到「自然节约」无疑。

（九）从弛懈到紧张 在我国旧式行政机关里，所有公务人员，大多数都是抱着「多做多错，少做少错，不做不错」的哲学，所以精神提不起来，工作上表现得不紧张，极为弛懈，有些竟终日偷闲，无所事事，致有「签签到，说说笑，看看报」之讥。其所做的，不是敷衍塞责，亦是取巧舞弊，弄得行政只有一天腐败一天。研究其主因，不外：

1. 因主官指导及督促不力。
2. 因组织不合理及权责不分明。
3. 因薪俸太薄，使他们常感到生活不安。
4. 因无严密科学的考绩制度。

而补救之法，便是实行科学管理，使每一人的工作都紧张起来。至关于最后一点，我且附带说一说。欲实施科学的考绩制度，首要的对于各工作人员有确实的工作成绩的记录：一、为质量的记录，在说明工作的优劣或有无错误。二、为数量的记录，在说明工作所费时间、单位及速度。三、为经济的记录。说明或比较同样工作所用公费成本的多寡，根据此记录，除作公平的赏罚外，并公开披露，使其随时明了所虑的地位及得与其它同事比较，自足以引起竞争心，而工作紧张起来。在紧张工作中，「精神愈用愈出，智慧愈用愈灵」。当可发挥「一人作二人用」或「一人当十人用」的伟效。至于工厂里是怎样使工人的工作紧张呢？除用记录等方法外，尚有「时间钟」的使用，使你不能迟到

早退。「轮转制度」的采用，使你工作不能有顷刻的弛懈，人人都在紧张工作，依时完成任务，故其效率增加。

（十）从因袭到创造 我们知道，中国历来的公务员是缺乏创造性的，所谓「陈陈相因」、「萧规曹随」、「多一事不如少一事，少一事不如无事」，便是他们心灵的写照。这一种病菌，迄今依然蔓延在各级行政机关里。但是科学管理则反是，因为科学管理，注重「研究工作」，这种研究工作是不满现状的，在以冷静的头脑，坚忍的努力，运用科学方法来研究一切工作。这样，不独可以改进原有的事务，而且可以创造新的东西——「自无而有」，「扩少成多」。在产业方面，如泰莱氏的创造科学管理法，而使产业界发生第二次革命，在政治方面，如鲁索的创造“民约”说，孟德斯鸠的创造「三权分立」说，而使世界政治由专制政治变为民主政治。在行政方面，只有实行科学管理，才能提起工作人员自强不息的创造精神，从科学的研究中，不断创造新的制度来实施，不断创造新的事业来实行，而使行政日益发展。至关于创造的负责机关，在欧美各国都设有效率局、或行政研究会，或设计委员会，或标准委员会来专司其责。

依于上面的分析，我们可以下一个结论：实行科学管理，足以节省行政的人力、财力、物力及时间。而提高其效率，自然公务人员的薪水亦可随之提高，廉洁的政治亦可随之实现，这是值得我们注意的。

五、科学管理与攻势政治

中国历代的武力是取守势的——这是故友蒋百里先生在〈抗战一年之前因后果〉一文中的分析说的：「长城是象征着守势，象征着抵抗」。又说：「明太祖的遗诏上说『非夷狄来侵，不得用兵』」。这就是说，不要看我们赶走蒙古人容易，就发生了侵略的野心，武力是应取守势的。其实不独中国历代的武力取守势，就是历代的政治亦取守势的。支配中国数千年的政治思想，是老子与孔子的思想。老子的政治思想，主张「无为」。他说：「民之难治，以其上之有为。」又说：「我无为而民自化」。孔子的政治思想主张「复古」。他说：「行夏之时，乘殷之辂，服周之冕，乐则韶舞。」《论语》上说：「仲尼祖述尧舜，宪章文武」。《孝经》上说：「非先王之法言不敢道，非先王之法服不敢服」。这两种思想可以说是守势的政治思想。历代的君主及官僚，都受着这两种思想所支配。于施政上，皆以「息事宁人」、「量入为出」为方针，弄得中国政治不能进展，长期停留在封建的阶段里。我们知道：军事是以取攻势为第一的，我国古代天才军事家孙子说：「守则不足，攻则有余」。又说：「并力一向，千里杀将」。又说：「胜者之战，若决积水于千仞之溪者，形也。」德国大军事理论家克劳塞维兹说：「在战争上除破坏敌人的武力外，尚有其它种目的。为到达此目的，唯有采取攻势。」又说：「大凡在战争上，没有攻击敌人一次，而想败退敌人，象这种专取绝对防御的战斗方式，真是愚笨可笑。」鲁登道夫将军说：「至强有力者，当推攻势，战争之能决胜负，独有攻势……攻势之中，有一种自负不凡之感觉，有不可测度之力量，以此精神领导其攻击，虽败优势之敌可焉。」最近英国首相丘吉尔（海军军事家）因对德取守势的失败，曾自己批判说：「吾人之败，

败于困守在防御战地，或自然障碍之阻后，而抵抗敌人的陈腐观念。」在战史上，所有赫赫的武功，如孙子的破楚入郢、项羽的钜鹿会战、汉尼拔之康纳大歼灭战、恺撒之征服高卢、成吉思汗的远征跨有欧亚两大大陆的版图、菲特烈大王的战胜联合军、拿破仑的越过阿尔卑斯山粉碎奥军、毛奇的色当大歼灭战、纳尔逊的大败法国海军于特拉法加及兴登堡的坦能堡之歼灭战，都是取攻势的。尤以最近德国对欧洲各国的作战，所采取的「闪电战」，更是极端的攻势。即集中优势的兵力，以急速的行动，去席卷敌人。所用的武器是飞机，是战车及降落伞部队。飞机是空军的攻击武器，战车是陆军的攻击武器，降落伞部队，更是攻击的攻击部队，因而造成攻势第一，迅速击破当面的敌人，于短时间征服欧洲将近一半的土地。所以攻势第一是作战制胜的决定要素。这种军事上的精华，我认为应吸收而移用于政治上，使政治大踏步迈进于隆盛之境。因为政治之为物，「如逆水行舟，不进则退。」如果取守势，则陷于被动地位，人员的精神必日益颓唐，工作必日益松懈，循至政治必日趋腐败。这便是我主张政治亦取攻势的理由。在中国政治史上，堪称为大政治家的，像管子、像商鞅、像王安石、像国父孙中山先生等，其政策都是取攻势的。又如现代欧美的大政治家：罗斯福的繁荣美国，史丹林的建设苏联，希特勒、慕沙里尼的复兴德、意，亦是取攻势的。攻势政治的决定，固决定于政纲政策是否是前进的、建设的、积极的，尤决定于行政管理是否是改进的、创造的、积极的。换句话说，决定于行政上是否实行科学管理。所以行政的科学管理，实为攻势政治的重要成份。现在当此国难当头之时，为使建国力量日益充实，为使政治配合军事，战胜敌人，建立一个自由平等的国家，

更应采取攻势政治，打破代代相承的守势政治，完成攻势政治的神圣任务。

六、结论

最后我们应提出广东的行政来谈谈：

广东是革命的策源地，又是全国最富广之区，也是国父的故乡。自北伐以来，政治上虽有多少进步，但行政上依然未臻于科学化。但自李主席主政以来，无时不以科学管理为提倡的。他说：「现就行政的实务举例来说，比如公文的处置、人事的管理、物料的购买收藏、政治状况的调查统计等等，都是错综复杂的，必须运用缜密严整的科学方法处理之，方免乱杂无章之弊。其在欧美列强、政府机关，已不待论，即工厂商店亦早已采用科学的管理法，故能使到一切事务，井井有条，成效彰著。现在我国的行政机关，对于此点，似尚未特别注意，而现当抗战建国的时期，施政计划，经纬万端，对于这种科学管理法的应用，实不能有顷刻的延缓，所以我很希望一般公务人员，养成科学的头脑，运用科学的方法，来办理一切政事，提高行政效率，而科学精神为运用科学方法的骨干，尤希望大家首先养成」（见《战时公务员须知》序言）。又说：「我国向来不重视或不努力于行政效率的研究，所以行政上的一切，莫不表现着散漫、杂乱、废弛的现象。欧美各国，自产业革命以后，对于任何事业，都从增进工作效率入手，而行政上尤为重视。因此，他们事业都进步得很快。所谓『行政效率』，其要点是什么呢？就是用最少人力、物力和时间，在行政上做得最多，做得最快，而且做得最好。换句话说：现在行政上运用最好的人材，应用科学方法，处理行政事

务，以收到事半功倍的效果。所以我们各级行政机关，必须选贤与能，使用现代行政的技术，来处理政务，力求迅速确实，有条有理，以增进其效率」，（见〈在本府行政会议致闭幕词〉）。不过怎样才能使其实现，这是要我们积极来研究和实行的，我想本省的行政机关，自省府以至专署、县府（区署）、乡镇公所的科学管理，实为「对症下药」、急不容缓之举，尤以县以下各级组织不能完成科学管理，将必影响于新县制的推行很大。最近省府所成立的行政效率促进委员会，应积极从事于此方面的研究，半年来广东的军事，在张、李两长官指挥之下，造成粤北、良口的大捷，镇定了粤北铜墙铁壁的基础，政治上在李主席指挥之下，于此「开展阶段」，相信更有一番理想的新实施、新建设，共同缔造抗战建国中广东军政的全盛时期。