

的

平議

湯絢章

近年來我政府勵精圖治，不遺餘力，經濟繁榮，政治安定，已成爲亞洲之堅定反共堡壘。惟政府高級人事政策上有一趨向——甚重視理工科學專家們。即以我行政院閣員而論，八部部長之中理工科學專家已佔半數以上！

先言理工科學專家出任部會首長之理由，乃以現代文明建築在各種專業上面，而政府的政策與措施，均需要各方面專家的配合。尤其經濟建設，科學發展，理工科學專家最關重要。故政府若干部會首長由理工專家充任，當可施展其專門學識與特殊技術。收事半功倍之效。殊不知現代政府組織龐大，職能繁多，任何專家不能事事精通。所謂專家也者不過是知道一般人所知較少事情最多的人。而且任何人一經成爲專家，即不易改行，更不易充任政務官。其理由顯然可列舉如次：

一、專家均以全付精神，貫注其專業，故對於民衆心理趨向，反應比較遲鈍。
二、專家過份重視其專業結果，本位主義色彩濃厚！
三、專家工作每易遵守其專業之一定軌道，而對於其他可行之工作方法不易接受。

故英國有一句成語「專家祇應備供諮詢，而不應置於高位。」白浩芝（W. Baghot）政治學家亦言：「各部會首長之職務，不是自己做出該部門工作，而是使各部門工作得以去做。」此與我慎子內篇：「君臣之道，臣有事而君無事，君逸而臣勞，臣盡智力以善其事，而君無與焉。仰成少而事無不治，治之正道然也。人君自任而不務爲善以先下，則責任家勞也，臣父逸也。」此處「人君」之意義似可解釋爲機關首長，而「臣」之意義則可解釋爲各級官員與專家。就現代語文的大意似爲機關首長不必親自裁奪一切公務，機關業務可由各級人員分層負責處理而成效較多，否則如首長事必躬親反而功半事倍可見。中外之理如出一轍。是則政務官不必需有太多專門知識與特殊技能已爲不爭之論。

二、政務官機關首長領導之運用，固有賴於首長法定權力之行使，重要運在於首長之才能、學識、品德及人格諸因素如何能使人員衷心欽佩方可。
三、由於領導是對他人一種影響力，而影響力之大小，則視他人對其信仰之多寡爲轉移。故機關首長須以身作則，身爲表率，自信信人，奮發有爲方能鼓舞人員對其信仰。

政務官行使監督職能，亦應具備下列三項條件：
一、監督之作用，爲使機關各單位與人員間彼此相互瞭解起見，首長必須對機關組織體系的溝通職能，善於運用，而大規模機關的溝通線路，往往由於機關級層太多而層層轉誤時，又因業務繁瑣而阻礙線路不能暢達。此端賴首長行政才能高低而定。

二、監督之作用，爲使機關各單位與人員之如何有效地擔任其指派工作起見，固亦有賴於首長如何善用組織體系職能，俾可層層節制，而另一方面，首長應能知人善任，亦即事得其人，人盡其才方可。
三、監督之作用，爲使機關政策與命令能夠貫徹實施——以求達成預期目的起見，首長對其所屬人員應隨時機動指導，乃能全力推行。使決策與執行成一體，充份發揮政府效能。

基於上述各項，政務官除必須具備廣博的學識，豐富的經驗，而在領導監督職能上，更須有藝術的修養。亦即爲運用之妙，存乎一心。而一般專家們久處於事業環境，尤其理工科學專家們通常囿於科學方法。凡事必須求證，難免過份重視得失。有時自不能權變矣。

次就政務官（大規模機關首長）之行政職責而言，亦甚繁重共有下列各項：
一、決定行政方針：機關首長猶如艦長，船艦的進止與航線皆取決於艦長。故機關的行政方針則必取決於機關首長。又機關的高級人員，凡遇重要問題皆須請示機關首長，外界人士亦多直接和機關首長洽商要公。
二、頒佈命令指示：機關的行政措施皆藉命令推行。至於頒佈命令的程序，除偶或由各級單位奉機關首長面諭手令發佈者外，大部份命令皆先由業務主管擬就呈奉首長簽署，按機關首長的指示可以表達該行政機關的效能與機關首長的作風。

三、協調人員機構：機關規模愈大，協調工作愈爲需要，當然每一行政機關中上級主要官員負大部份協調責任，但如有一二繁雜問題則有賴於機關首長躬親裁決。故協調工作實爲機關首長主要職責之一。不然此機關無法保持團結合作，而單位與人員之間職權亦將傾軋無已。

四、規訂辦事細則：行政機關人員處理業務必須依照辦事細則，而辦事細則大都由機關首長按實際需要規定之。因爲有關單位與人員職掌權限，祇有機關首長劃分規定方屬切實。再者行政機關的業務非一成不變，也祇有機關首長

論。

反之，政務官之應由通才出任無論在歐美先進國家與我國前例皆然，其理由如次：

一、政務官不在於精通其管轄之事務，而在於協調與裁決政策。
二、政務官必須顧及各該部門觀點，甚至各該部門與其他部門之聯繫，易言之，部會首長必須統籌全局，而且須對議會與屬僚協調配合。
三、政務官必須指導監督所屬事務官員之工作，但如政務官由專家出任則有問題，因爲「專家」之工作須有非專家之監督。」如由專家監督各個專家之工作，則易有格格不入之感也。

如就政務官之職能而言，亦非專家所能勝任，爰政務官之職能有決策、領導及監督三者。茲一一分析如次：
政務官行使決策職能應具備下列三項條件：
一、凡爲健全合理之決策，必須具有完整性。所謂完整性就是顧全大體，對於政府各部門利害關係，必須顧及，如此方能上下一貫，脈息相通。
二、凡爲健全合理之決策，必須具有切實性，任何決策必需要實施的可把握現實。
三、凡爲健全合理之決策，必須具有具體性。任何決策不能空述希望，而在具體規定做些什麼，用何種方法去做，如此具體規定，人力財力方不致落空。

至於政務官行使領導職能，則應具備下列三項條件：
一、政務官機關首長應爲該機關之團結象徵。首長領導目的就是使機關人員意志能集中，所以首長不僅應具有廣博之知識，而且須具有恢宏之胸襟，方能化除異見機關同人乃能合衷共濟。
五、管理機關財務：行政機關的預算與受立法機關的授權，通常執行預算者實則編造預算者。此外機關首長尚須有監督經費支出。此兩者關係機關公務的推行至深且巨。故機關首長掌握機關財務實權。
六、任免人員：今日各級政府機關人員雖受人事制度保障，不過各級單位主管與首長幕僚皆歸首長任用，各級人員犯有過失，首長自可依法免職，所以首長任命人員權力雖被限制，而免職權力大都存在。
七、監督公務推行：一般大規模機關首長職責繁重，如機關首長事必躬親必將顧此失彼，徒勞無功。故首長應以最大限度授權屬僚處理，首長本人則注意公務推行有無偏差，人員是否克盡厥職而已。
八、策動對外聯繫：今日政府機關推行公務第一要件，爲如何與外界關係融洽無間。否則往往枝節橫生而有意想不到的阻力。機關首長於此實負策動之責，至於首長主要策動聯繫對象，一爲立法機關，二爲上級機關與有關業務進行的其他機關——三爲新聞界及有關利益團體。

以上爲現代大規模機關首長行政職責，可見其繁重異常，非具有高度的行政才能之通才不克勝任！
法國大企業家亦爲大管理學家費堯（Henri Fayol）於其「工業與管理」(Industrial and General Administration) 書中曾闡明大規模機關首長應具有高度的行政才能頗爲透徹，值得借鏡。茲擇要譯述如次：
「在任何企業組織或政府機關中，專門技術已爲大規模組織各級人員與小型組織主管職掌的特徵。而行政才能：計劃，組織，指導，協調，管制等，則實普遍分佈於大規模組織由首長以降各級重要職位。唯在各級人員職位中其所需成份多寡不等，其所佔之百分率亦依各級人員職位之高低而增減。即職位愈高者其應具有之行政才能所佔百分率亦愈多。職位低微者其具有之百分率亦遞減。要之行政才能實爲機關高級主管人員之最主要特徵，而專門技術則爲低級職位人員之最主要特徵。惟任何組織首長絕不能缺乏其專業之知識。」
又費堯爲闡明此項理論，特別政府高級首長，亦即政務官應賦有之行政才能成份多寡，製表如次：

職位	行政才能(計劃組織指導協調管制)	管理才能(會計保管)	專門學識
部會首長	五〇%	四〇%	一〇%
內閣總理	六〇%	三二%	八%

上表雖爲法國政府政務官而假定，時間上亦有若干距離，但其基本觀念，仍自有其參考價值。
謹以此表作爲本篇的結尾。