

璃，牆上鐵釘，亦概行取去。地方行政機關中，保管物料人員，亦有將前任剩餘物料，減價轉賣與新任；實則舊任剩餘之物，亦係用公費買來，今於交代之際，竟不移交，反以金錢交易，誠為官場中最可鄙的惡習。

六、僞報廢壞：吾國機關物料保管人員，對於公物的管理，本未盡其最大之注意力，故公物極易損害，不圖保管者於這一着又別有作用，即令公物略有損傷後，乃可僞報廢壞，一經報准註銷，他即可將此「廢物」，稍事修理，或歸私人使用，或變賣圖利。

七、僞報被災：機關中倘遇水火之災，或遭空襲被炸，那麼，物料管理者，正可乘災發財。因為遭遇災變，機關物料，自有一部損失，管理人員，即利用這種場合，將公物搬走，而僞報被災，遭災雖不是常有之事，然而一經遭災，則必有僞報公物被災的事。

總而言之，在物料管理中的舞弊方法，真是變化萬千，罄竹難書，右述諸端，也不過是極平凡的事例吧了。物料管理的積弊既如是之深，則如何可以剔除其弊，是有待於深切的研究，然後對症下藥，而圖補救，所以在行政研究者的眼光中，對於物料管理的研究，並不認為是次要的問題。

第二目 物料管理的涵義

物料管理的本身雖是件支離瑣屑的事務，但在討論的時候，則首須確定它的內容，然後說來才有點頭緒。各方對於這一問題的討論，常因觀點不同，而議論極為歧趨。本文為便於討論計，擬分三大部分來說；首先討論物料的購買，因為購買為管理的開端，不經購入自無管理之可言。

其次則討論保管，蓋物料購置後，並非即刻全數耗消，在耗消之前，自應為之妥善保管。最後則宜討論稽核，物料購入之是否經濟，保管是否盡善，使用有無浪費均須經稽核而後才能詳悉。以下即擬依此序列而略為敘述。

更就另一方面說，所謂物料管理 (Material) 固以物料為管理的對象；然而所謂物料乃為一概括的渾成的名

詞，它所包涵的意義，並不劃一確切。當然各機關的業務各殊，所實用的物料自亦不能相同；但是除業務實施上的特殊物資外，各機關行政上所必需的物品，實有其相當的類似處。大體說來，各機關行政上普通所必需的物料得別左列各類：

一、房舍場所：如辦公廳、寄宿舍、圖書館、沐浴室、運動場、俱樂部、研究部、醫務所、禮堂、花園、菜園等之類。

二、交通用具：如車輛、船隻、電報機、電話機、信箱等之類。

三、辦公用具：如辦公桌凳、公事廚、公事籬、記事牌、叫人鐘、裝訂機、紙、筆、墨、硯、水池、玻璃等之類。

四、參考用品：為辦公所需之必要參考品，如地圖、辭典、法規彙編、機關調查錄、各種統計表、以及業務上專門需用之圖書等之類。

五、禮儀用品：如黨國旗、總理遺像、禮堂及會客室裝配用品等之類。

六、飲食品：公共食堂之用具如鍋、爐、碗、筷、盤、碟、茶壺、茶杯等之類。

七、衛生醫藥用品：如手巾、面盆、肥皂、衛生設備物品，以及普通醫事設備暨各項藥品等之類。

八、業務特別物品：視各種特別業務所需工具及資料而定。

以上所列，乃普通行政上所共需的物料，各機關的任務不同，規模也有大小之別，其所需用，自然大有出入。為切實管理及節約各機關物資計，實宜由中央規定一行政必需物資表，原則上規定辦公必需的物資的種類，各機關的購置，即應依表辦理，否則，不准予以核銷，是於節省物資上，必有相當的裨益。

第二節 購置

第一目 購置方式

政府機關取得物料的正常辦法，必出於購置；雖說是人民或社團對於機關的贈與，也可使機關取得物料；然

而由贈與而取得的物料，其數量是微乎其微；所以機關大部分的，甚而至於可說是全部的物料之取得，都是由於購置。購置固為取得物料的手段，也是管理物料的開端，誠以物品質素之是否優良，形色是否美觀，使用是否經久，價格是否低廉，都取決於購置這一着。購置對於物料管理的關係既如此重要，那麼對於物料的購置，就未可等閒視之，須作一切實的研究，茲先論購置的方式。

購置的方式，有分散制與集中制之別：分散制即各級政府各機關的物料，甚而至於一機關內各單位的物料，都是各自購置；集中制即各級政府各機關的物料，至少同一機關內各單位的物料，是集中一個主管購置的機關，統一購置。集中購置較之分散購置具有許多優點，概括言之，得如左述：

一、集中購置則可設置購置專門機關，延攬專門人才，以從事購置工作，專門人才辦理購置，其結果必較為圓滿，這是顯而易見之事。

二、購置事宜既集中於專門的機關辦理，則各業務機關可以不管購置事務，轉而專心一志於其業務工作，是則集中購置簡接可以增進業務機關的工作效率。

三、集中購置則各機關的用品有統一的規劃，在統一的規劃下，則各機關用品不致參差不齊，而易於達到標準化。

四、集中購置則可進行大量購買，即可享受批發價格，批發價格必較廉於零售價格，是則集中購置必來得經濟。

五、集中購置則購置機關可以任用專家，以司檢查驗收工作，所以惟有實行集中購置後，檢驗工作，才能確實做到。

六、集中購置，則可實行集中管制，由集中管制中，乃可求得各機關消耗物料的數字，由此等數字中，即可作比較之研究，從而明悉某機關是浪費物資，某機關能節省物力，這一事實的比較，即可促進各機關一致趨於節約之途。

七、購置集中則貯藏保管運輸分配，亦必由購置機關統一辦理，是則由集中購置可促進保管運輸上的安全與合理。

八、集中購置則各項物料之購入，均屬大宗，大宗購置，則可採招標競賣方法，招標競賣，乃可免除買賣兩者間的串同舞弊。

九、集中購置機關，對於各機關的用品有調度的機會，所以原為某機關購入的某項物料倘有過剩時，即可轉供其他機關使用；這種調度剩餘品的作用是分散購置制度所絕難做到。

十、集中購置機關，除任用專家以司購置事宜外，並可任用修理人才，以備各機關物品損傷時立刻予以修理，以回復其物力的效用，這也是在分散購置制所難能辦到的。

總之，在集中購置制下，事權統一，人才集中，設備完善，市情明悉，所以辦理購置，無論在人才上設備上都優於分散制。論者或以為集中購置，則必須設置專門機關，任用許多人員，薪俸公費，所費不貲，是則難免得不償失。

這種說法，是膚淺之見。因為成立專門機關，以專司購置事務，其薪俸公費，誠亦可觀；獨不思成立專司機關之後，則各機關管理物料人員必大為減少，這些減少人員的薪俸及其公費，即可轉移於專司機關，集中開支，是則於經費上只有轉移，並無增加。

集中購置制的利益固極為明顯，然而這些利益的保證，則有待於購置機關組織的完善。大體言之，集中購置機關的組織，應採用合議制；這種主張的論據是：第一惟在合議制下，才能容納各單位機關的人員，以代表各方意見，和衷共濟，推誠布公，共策事機之進行。其次在合議制下，則業務的進行，須取決於多數的決議，是則買賣間的串通作弊，難能實現。至於購置委員會的職責，概括言之，雖可以購置二字以包括其義，分析言之，則應辦下列諸事：

一、關於物料樣品的審查。

二、接洽商行售貨人員。

三、有系統的研究，並注視物料市場的情況，遇有重大變化，對主管長官貢獻意見。

四、從一切可能的來源，搜集物料價目單。

五、招投建築工程。

六、購置機器工具。

七、採辦公用物品。

八、監視物料的運送。

九、辦理報關及納稅事項。

十、接收對於物料購置的建議而妥謀改進。

此外猶應注意一點，即集中購買，固為必須採用的原則，然而所謂集中，也應有其一定的限度，換言之，即在集中購買制下，各機關猶應該保有相當的自行購置權，例如左列諸物，都應由各機關自行購置：

一、易於腐潰的物料，如食物之類是。

二、為量甚小，而急需使用的物料。

三、特別專門或高度技術的物料。

這也不過是例示的說話，並非謂各機關只許自購這三種物料；在必要情形下，自應允許由各機關自購其他物資；但其所購買物料的種類，數量，代價等，應詳細報告於集中購置機關，以便它明瞭整個的購置情形，並可資以作整個的物料統計。

第二目 購置程序

如前所述，購置方式有分散制與集中制之別，而集中制之作用，則遠勝於分散制。就目前形勢說，雖分散制較為普遍採用，然集中制的優點，已為各方所認識，在美國各市政府多已實行集中購置，吾國廣州重慶等市政府

二、決定購法：政府機關購置物料有二種辦法，一為小量的購買，可用詢價法以進行購置；二為大量的購置，則須用招標辦法：

(甲) 詢價法：購置委員會接奉主管長官發交下來的請購單後，即應查核所購物料的數量，除大量的購置，應照後述的招標法辦理外，通常小量購置，可不經招標，而逕向商行購置，但為明瞭各商行的價格，以便作比較研究起見，可用下列的「詢價單」向各商行詢問價格：

詢 價 單

編號

地 址：
電 話：
電 報 掛 號：
年 月 日

請依照下列各條件將下開各貨品於 年 月 日 午 時以前投報最低實價送交本會

- (一) 所報價格須包括一切捐稅及裝運至下列地址費用
天內應作有效
- (二) 所報價格在
- (三) 報價時須將所報貨樣說明(如某國某廠出品及其商標等)並繪具正副報價單二張用火漆封固外面寫明詢價單號數依期送至本會
- (四) 報價單或覆函須將本單編號註明
- (五) 如尊處不能報價時須早日通知本會倘附有圖樣及規範費等時亦須退還
- (六) 覆函或報價時信面應書名本會收不可寄給任何私人

項 目	數 量	材 料 名 稱 及 說 明

倘尊處不能供給上列所規定之貨品如欲以他種貨品替代時須將替代之貨品詳細說明並附送貨樣至本會以便審核

此項詢價單可向各大商行分別投寄。投寄詢價單時為便利商行報價起見，可各附寄下列的報價表一張。

報 價 表

報價商號 _____ 編號 _____

蓋章 _____ 交貨日期：定貨後 _____ 天

報價有效期間 _____ 天

項 目	材 料 名 稱	數 量	單 價	總 價	備 註

附註 (1) 此表填明蓋章後寄回本會。(2) 單價係每尺，斤，磅，担，噸之價格，所報單位須註明(3) 總價係本會所詢數量之價格(4) 備註一項須填明製造廠家名稱，國別，商標及程式等。

詢價的目的，完全在廣泛地調查各商行的物價；所以俟各商行的報價單寄到後，即應作比較的研究，擇報價最低者，決定向其訂購。

(乙)

招標法：用招標法以決定購買的商行，是比較合理的。因為招標後，即有許多商行前來應招，在多數競爭之下，購置機關乃居於主動地位，可以得到最廉的價格。在什麼數量上的購置即應招標，這是要看各機關的規定。在中央各機關營繕工程費在五千元以上購置變賣各種財物價格在三千元以上者，應即採用招標辦法。(戰時物價高漲，故特變通為營繕工程費在一萬元以上，購置變賣各種財物在六千元以上者，始須招標。) 辦理招標時應注意左列事項：

- 1 招標應登報行之。
- 2 非有商行三家以上投標者不得開標，開標前對於各標應嚴守秘密。

- 3 開標前應函請審計部或審計處主管機關及其他關係機關派員監標。
- 4 開標時各標單及關係文件應由監視人員加蓋名章以資證明。
- 5 決標時如各標單均不合規定或超越預估底價過鉅，應另行招標。如連招三次以上仍無結果，應呈請主管機關核定，轉審計機關備查。
- 6 投標結果，既有最低價格的承辦商後，應當衆宣告招標結束，隨即製成如左的標價比較表，分呈主管機關，審計機關並函達請購機關備查。

標價比較表

請購機關		請購單號數	
招投		開標日期	
		年	月 日
商號	價格	物料	

購置委員會主任

總之，招標辦法在使多數商行，互相競賣，以求得最低的價格，而在公開的競賣場合下，採辦人員難能與商人串通作弊，所以在通常情形下，招標法比較合理。然而招標法有時不易舉辦。如經營某種貨物的商行不足三家時，即無法招標；而有時雖有三家以上，但其中多數不願經辦某貨，於是其少數商行即可互相串謀，以圖壟斷的價格；那麼，這時雖形式上舉行招標，事實上也收不到招標的效果。

三、實行訂購：購買方法，不論用詢價法或招標法，一經取決某商行的最低價格後，即應與之進行訂購。訂購亦有二種辦法，一為用訂購單的辦法，即由購置委員會向擬購商行發送下列的訂購單四份：

訂 購 單 (正 面)

號 數 _____

年 _____ 月 _____ 日

請依照本頁暨後頁所載各規模及規條供給下列各貨品於

年 _____ 月 _____ 日

或以前送到

訂購機關 _____

(發票收條等單據必須開請購機關名義由本會轉交) 請購單號數 _____

項 目	數 量	貨品說明及其單價總價付款辦法捐稅等項

承攬商認可簽字

購置委員會

請於廿四小時內簽回三份逾期以憑認論

主任簽字

訂 購 單 (背面)

訂 購 規 條

1. 賣方應照下列各條辦理否則購方不能接受交貨；

(甲) 包裝 貨物無論大小多寡應妥爲包裝以免輸往驗收地點時中途損壞

(乙) 標號 每一件包裹外面應標明符號或請購機關名稱俾易於識別

(丙) 裝箱單 送貨時應備詳細裝箱單一份送交本會以便驗收時核對

(丁) 發票 賣方發貨時應繕具發票共正副五張其中正張應貼足印花票後于送貨二日前送交本會

(戊) 發票及其他單據等均應註明本會訂購單及請購單號數

2. 交貨品質 本單所訂之貨品賣方須完全担保其資料工作均優美堅固并須全新其有特別規定者不在此例

3. 品質不符 賣方交貨與本會訂購單所載不符者本會得退回全數或一部應由賣方立即換交凡遇退貨時除一切往

來運費或其他損失等須全歸賣方負擔外其因而延期賣方仍須受延期交貨之處罰

4. 到期不交貨 如到期不交貨除賣方書面認可賣方得延期交貨外買方得立即改向他家購買全數或一部份其因此買

方所受之損失應由本單承擔商賠償

5. 延期交貨 本單所載交貨日期係由賣方完全負責担保除經有特別規定及遇天災人禍確有證據以致延期者外如

已得買方書面認可延期每遲一星期交貨應照該定單總價罰賠百分之一至第七星期如仍未交貨作不交貨論本會有

拒絕收貨之權

6. 延期不交貨 凡延期由買方書面推許至七星期賣方仍不交貨時除照第五條賠償延期罰款外買方有立即改向

其他商號訂購該貨之權因此買方所受之損失應由本單承擔商賠償

購置委員會發出訂購單，即爲交易上的一種要約，訂購單經承攬商認可簽字寄還該會後，即爲正式的承諾，換言之，即成爲正式的買賣契約，從此，承攬商須依照契約規定交貨，而該會則須依約付款，完成訂購的工作。

在效力上說，訂購單的作用，與合同無殊；但並未具有合同的莊嚴性；所以在某種重大的購置上，須簽訂正式合同，以期雙方切實遵守。交易上的合同，因買賣的種類不同而有相當的差別，但在大體上，合同上所應規定的事項，略如左述：

一、訂購貨物的種類、品質、牌號、式樣、數量。

二、包裝的方式。

三、交貨的次數，及每次交貨的期限與數量。

四、運送的方法及運至地點。

五、貨物的檢驗辦法及檢驗地點。

六、如需要賣方負責保固之責時，其保固的期限與條件。

七、貨價——單價、總價，及某種數量上添購部分的廉價。

八、付款的次數，每次付款的期限與數額，及保固費的額數與支付的時期。

九、罰則——規定雙方違反合同時應受的處罰。

十、担保——重要的合同，賣方應覓具保人。

十一、時效——規定合同的有效期間。

十二、其他——視事實需要妥為規定。

普通合同應繕具一式二份，雙方於二份上均須簽字，然後，分別收執，其有保人者，應繕具一式三份，保人亦應簽字，並收執一份。購置機關於簽訂合同，應繕具副本數份，分送主管機關，審計機關，請購機關及財政機關分別存查。交易合同簽訂後，購置工作，告一大段落，嗣則入於驗收的工作了。

第三目 驗收

驗收為購置的最後工作，也即是保管的開始階段；因為所有購置物料，一經驗收，其工作即告完成；而所購

物料，即應歸於請購機關保管人員之手了。驗收人員，常不止一人；其人選通常是由購置機關，請購機關分別派遣，會同驗收；而在大量購入某種物料時，則應由購置機關函請審計機關派員監驗，以昭鄭重。關於科學儀器機器建築工程等的驗收，多為技術的鑑定，驗收人員中自應有這些技術人才；以便作技術的研究。驗收時除技術研究應由技術人員本其專門學術去作鑑定外，一般驗收事務的處理，應依下列各點進行：

一、驗收應根據合同規定或訂購單所定條件，及承商發票所列情形，逐項點驗。

二、驗收人員對於應驗物料之隱蔽部分，於必要時得實行拆驗或化驗，以便作詳密之檢查。

三、承商所交物料經檢驗結果，倘與原訂條件不符時，則應照左列辦法辦理。

(甲) 與規定不符，但品質較優，確能合用者，准予收用。

(乙) 質地較次，尚能合用，應由驗收人員，呈明核奪。

(丙) 不能適用者，應即拒絕收受。

四、檢驗結果應逐一登記於左列之驗收報告單：

批 批 批 批

日

字第 號

驗收物料報告

請購部份	驗收員姓名
	及職銜
合同號數及簽訂日期	檢驗日期
承辦商	檢驗地點

1. 合同貨價
2. 交貨批數
 - 合同規定分
 - 已交
 - 本批為第
 - 未交
3. 本批交貨日期
 - 合同規定
 - 交到日期
 - 逾期
 - 應扣貨價
4. 本批交貨地點
 - 合同規定
 - 交到地點
 - 變更原因
5. 本合同訂購之物料名稱及數量

前項報告單應填一式三份，一交承商收執，俾於付款到期時，持往請購機關作為請付價款之一種單據；其餘兩份由請購機關及購置機關分別存查。

第三節 保管

第一目 庫房佈置

機關中各種物料，常難發揮物力的最高效能，有時且物料易遭喪失，揆厥原委，不外三端：

行政物料

項 別	物 料 名 稱	訂數購量
	↑……共分三十格……↓	

6. 本批物料驗收報告

(1) 項別	(2) 物料名稱	數 量				(7) 第五或第六項之理由	(8) 照甲或乙或丙項辦理
		(3) 交到	(4) 驗收	(5) 收作	(6) 次貨退貨		
	↑共分十五格↓						

7. 本批短交物料

項 別	材 料 名 稱	數 量	應否補交	或扣貨價

8. 備註：

第六款第八項之說明

甲. 退貨應重交 驗收員_____

乙. 退貨之價應照扣 報告日期____(簽名蓋章)

丙. 次貨擬折價若干

一、庫房結構不完善，致物料毀壞損失。

二、庫房中有閒人出入，致發生偷竊情事。

三、儲藏方法不妥當，致物料浪費虛耗。

上述三種情形，總基因於保管不善，而善良的保管辦法，則必以完備的庫房為基礎。

庫房為儲藏物料的場所，其構造自有其特別的條件，理想的建築形式，自應由工程師來設計，以期適合科學的結構；但關於庫房的一般布置上，有幾點常識的說法，須得於此說明：

一、庫房最忌的就是潮濕，潮濕的庫房，則各種物料均難免霉腐，所以庫房的第一問題在防濕。為了防濕起見，所以建築基地務求高燥通爽，且必須排水便利之處；屋頂須絕無雨漏，窗戶須無雨水侵入，地面上則須鋪設地板。

二、庫房固應建築於高燥清爽之地，但又須防止庫房的高溫。高溫足以促成虫類的繁殖，且足以與濕氣相互助長菌類的發育，然則防止庫房的高溫，亦即所以防止菌虫之為害。庫房內發生高溫的原因雖有種種，但最主要的原因，則由於庫房表面經陽光直射後，吸收熱氣所致，而一日之中，以西方的日光最強，南方次之；所以庫房的建築，應取東西長而南北短的形式，西南兩面的牆壁應特別厚，並應多植樹木，或造板垣，或設遮日簷，以蔽日光。

三、其次，則庫房中的鼠害問題，不可不特別注意。據經驗所示，庫房中火災竊盜之為害，反不及菌類虫鼠之鉅，所以如何可以杜絕鼠害，值得研究。按鼠類之侵入庫房，有多種門路，如進口處，窗戶，地下，牆壁各方面都能侵入，所以要杜絕鼠害，也應於這些方面謀對策；具體言之：則（一）進口處應作防鼠設備，（二）窗戶上添設金屬綠紗窗，（三）建築時應於地盤以上二尺間，鑲以磚瓦，以作地下防鼠牆根。（四）牆壁之外部自牆脚起用混凝土塗光二三尺，使鼠不能上竄。

四、最後要一述防火的設備，也是最重要的設備。預防火災應自建築時注意起，最好在庫房附近無其他房

屋，否則亦應有火巷，以免其他房屋發生火警時的延燒；庫房的建築材料，應少用木料，而用泥土磚石，最好是用鋼筋混凝土建造；至於消防工具如救火機，滅火藥水等，亦應有相當的準備，以應不時之需。

第二目 物料安置

庫房的設備完善，固有利物料的保管，而庫房內物料安置之是否適宜，亦足以影響保管工作的效率。在原則上說，物料的安置，有數點值得注意：即凡笨重的物料，可安置於庫房的最下層，易碎的物料應安置於特別固定地方，貴重的物料須安置於特別安全場所，此外易潮易燃的物料，也當與一般物料隔離，而安置於特定地點，凡此，都係就特別情形來說，但就一般情形說，大都將物料安於貨架之中。貨架的構造，不必過求精美，但須寬大堅固，也不必加以油漆，而於貼近牆壁一面，應加木板，以避免潮濕，架的前面，應用深色粗布做成架帘，以隔絕塵灰。在貨架排列各種物料，有三種方法：

(一) 分類排列：物料的陳列，照物料的分類，依次安排。此法雖屬合理，但今日機關用品，未有嚴格的分類，所以實際運用上，常難決定物料的類別，類別既難決定，則安排上無所適從。

(二) 順字排列：將各種物料，依其名稱頭一字筆劃之多寡，依次排列，頭一字筆劃相同者，從第二字，第二字筆劃相同者，從第三字，依此類推。此種排列法於檢查物料的位置上，頗屬便利，所以規模較小的機關中，可以採用，但在機關大，物料多的場合，則有其不便處。

(三) 順用排列：在規模宏大的機關中，物料複雜，用途各異，有時某種物料儲量特多，領用頻繁，而有些物料，則因用途較狹，多係存備非常之需，於此情形下，採用順字排列，則於實際取用上頗多不便之處。為使用上的方便計，所有物料的排列，應按其用途排列，即領用頻繁者，安置於舉手可得之處，而領用較少者，置於較遠處，這就是順用排列的意思。採用此法，應有一補助的設備，即應將貨架分別編號，立一清冊，詳載物料的名稱及其在貨架上安置的號數，此項清冊，可按物名筆劃多寡順序編列，這樣一來，不惟可依物料的性質及用途而定適當的安置地位，而尋覓亦非常便利。

物料的保管，除應注意庫房佈置及物料安排外，對於保管人員，亦未可等閒視之。最好庫房指定某人管理，庫房內所有事務的處理，歸某人負完全責任。且應規定除庫房管理外，任何人不能擅入庫房，如是，可免庫房內人多手雜的弊端。

以上所述係僅就一般物料之存儲庫房內者而說，除此以外，尚有經久使用的非消耗品，如辦公桌凳以及其他傢俬等，亦宜於此略為提及。各種傢俬之分配各處者，其管理上應注意左列各點：

- (一) 分配於各辦事人員使用者，應由該辦事人員出具領條領用，並責成其負責保管。
- (二) 分配於各辦公處所，共同使用者，應由公役出具領條領用，並責成該役負責保管。
- (三) 所有傢俬應分別編號，一面登記於財產目錄中，一面填具號簽，按號標貼於各該傢俬之上。
- (四) 為慎重起見，除編號標貼之外，可製機關鋼戳，用火烙印於各傢俬之上，不便烙印者，則於可能範圍內，將傢俬於製造時，刊寫機關名稱，以便稽考。

第三目 發放物料

機關中各部分人員需用各種物料時，應由請領人填具領物單，呈由各該主管人員證明，送經物料主管人員（通常為庶務科長）審核後，交倉庫保管員照單配發。目前各機關所用的領單仍多為複式的，即於一單之內可填寫數種物名，如同時請領紙筆墨硯，均填寫於一單之內。複式領物單於稽核物料的工作上，頗為不便，所以近來多改用單式的領物單，其式樣如次：

某機關領物單

年 月 日

科 室 股

第

號

號碼或品名

特色或說明

數

量

單

位

備

註

記賬

核發

證明

請領

單式領物單的特徵卽一單只能填一物名，如同時請領紙筆墨硯，則應分別填寫四張領物單；其所以要分單填寫，則爲便於稽查物料，如請領各類紙張的領物單則置於放紙的地方，領墨的領物單置於放墨的地方，其他各種領物單，均分別放置於各該物品的安置場所，如此則發出一物，卽有一物的領物單，領物單上填寫的發出數，加現存物品的數量，卽等物品的總數，故清查物料，極稱便利。

第四節 稽 核

物料管理上的稽核工作，乃所以清查物料的收支數字，以明物料的來去情形。爲澈底清查計，則除稽察物料本身外，對於物料的購置費以及物料的使用人，均須加以相當的查考。所以這裏所說的稽核，應該包括三部分工作，一爲對於購置費的稽核，二爲對於物品的稽核，三爲對於使用人的稽核，茲分別略述如次：

第一目 購費稽核

在普通行政經費歲出門中，有三種科目所列的經費都可用來購置物料：一爲「辦公費」；用以備辦文具等消耗品；二爲「購置費」，用以備辦有財產性質的物料；三爲「營造費」；用以營造房屋場圃以及附屬物等。這裏所謂購置費係採取廣義的命意，卽凡以「辦公費」、「購置費」以及「營造費」來購置物料者，均稱爲購置費。

對於購置費的稽核，卽考究購置費用是否用得確實。這種稽核除特種情形採用直接到商場調查外，普通係憑購置單據以行稽核；因爲依照今日主計制度的精神，凡支出以正當受款人或其代理人的收據爲主要證明，所以對於購置費的支出，亦應以購置單據來作證明。依通常情形，凡購買物品，應由商號於發貨單上，註明實收現金數目及日期，並某機關查照字樣，作爲收據，其另具收據者，仍應附具發單，且實收數目上應加蓋商號印章。至於工程經費，除單據外，應加具工程估計書、各項圖說、暨監工人員技師等之證明書件，其訂有合同及招商投標者，並應抄同合同及投標文件，所有單據應依法貼足印花，並由出納人員署名蓋章，註明所購物料之用途。以上各點爲單據的要件，稽核單據，務須注意這等條件。總之，在通常情形下，購置物料，必有單據以爲憑證，倘有情形

二爲物料收入分類簿，係按每種物料，分門別類，按日按件登記，其簿式如次：

某機關物料收入分類簿

品名	第	頁	月	日	號	數	形	狀	單位	數量	金額		日記簿頁數	備
											單價	總價		

分類簿最好用活頁式，每頁備登一類物料，其橫行格數應備三十二格，以三十一格備一月之用，而最後一格則備登總結之數目。

第二、物品支出稽核：本機關職員領用物料固爲物料的主要支出，但在物料的賬目上，即物料的轉讓、遺失、損毀等情形，只要有減少現有物料數量的事實，均視爲支出。如同物料的收入，一樣物料的支出，應分別登入於兩種登記簿：一爲物料支出日記簿，是爲流水簿式的總登記簿，不分類別，按日按件，逐一登記，其應登記的事項如次式：

第三、收支比較稽核：以上所述為收支方面的分別記錄，且係按日記錄，每日紀錄到月終，必須就其結果，作一收支比較的稽核，將一月內各種物料收入數，發出數，結存數以及各該物料之價值，詳細紀錄，以製成物料收支月結表，其表式如次：

某機關物料收支月結表

民國 年 月份

品名	單位	上月結存數		本月收入數		本月支出數		本月結存數		備考
		數量	單價	數量	單價	數量	單價	數量	單價	

物料係由資金購來，機關所有現存物料，亦即為資金之一部，稽核者除查核物品之本身數目外，還要計算其所值之數字，所以會計法中特有財產增減表及財產目錄之規定。（參見會計法第二十六條及二十七條）財產增減表係表示一機關在一定期間內財產增減之動態報告，於每月底根據財產賬簿編製之。此項表式，在中央各機關及所屬普通公務單位會計制度之一致規定中已有如下之規定，可供參照採用：

(機關名稱)
財產增減表

中華民國 年 月 日起至 年 月 日止 (年度第 號)

類 別	名 稱	單 位	摘 要	編 號		數 量	價 格 單 位		金 額	
				字 號	號		百 萬 位	百 萬 位	百 萬 位	百 萬 位

機關長官

主辦會計人員

主辦經理事務人員

此表分為增加及減少兩部，增加列前，減少列後，各按增減財產所屬歲出預算項、目之科目及財產之名稱分別列報。項目、科目填入類別欄，財產之名稱，財產計算之單位，財產增減之理由及各該財產編定之字號以及財產增減之數量，單位價格及金額分別填入各該專欄，此表應編製三份，經主辦經理事務人員，主辦會計人員及機關長官次第核閱蓋章後，除一份存留本機關外，各以一份分別送審計機關及主計機關備查。

財產目錄則為表示一機關在一定日時之現存財產數量與原價之靜態報告，於年度終了時根據財產賬簿編製之。其格式如次：

領物單僅能為稽核物品的憑證，不能為稽核使用的資料。為便利稽核人員使用物料的多少起見，則於各人請領物料時，除應填具領物單外，尚須填具發物單，其格式如次：

某機關發物單

科 室 _____ 所 司 職 務 _____ 姓 名 _____ 印 鑑 _____
 民 國 _____ 年 _____ 月 份 _____ 第 _____ 頁

月	日	號碼或品名	實發數量	單位	備	註	月	日	號碼或品名	實發數量	單位	備	註

此單雖名為發物單，實可作領物證明，各人請領物料時，應連同領物單一併送核。此單每人每月發給一份，一頁不夠填載時，可接用第二第三頁；最好用硬性紙分印兩面，每面印三十格，則必可供一月之用。每屆月終此單應即繳回主管物料處，換發次月新單。

發物單的作用既為稽核各人使用物料的多寡而設，那麼，月終收回各發物單後，應即依據各單所列各種物料數目，製成各人使用物料的統計表，表式如下：

第五章 行政經費

第一節 概說

第一目 財務管理的複雜性

凡有固定業務的機關或社團，都須有相當的經費，才能開展它所應做的業務；行政機關要推進它的行政工作，當然非有相當的經費不可。行政組織好像是一架飛機，行政人員恰似駕駛員，行政物料有如各項工具，行政經費則類乎汽油了。雖然有了飛機，並且有了人員及工具，然而沒有汽油，則此機此人又何能騰空而上，高飛雲霄呢？同樣道理，行政機關沒有行政經費，則亦不能推行功令，施政臨民。由這些粗淺的說話，就足表現行政經費在行政管理上的關係了。

行政經費一詞，是我國政府機關實際政務上的用語，在學術的討論上，實應稱之為財務管理。行政機關中的財務關係不惟極其重要，而且特別複雜。管理機關中全部財務的事務，不是依據單一學科的原則所能奏效，須綜合財務行政、政府會計、政府審計諸種科學的原則才能區處盡善。普通財政學者都將這三種科學分別去作專門研究；本章欲以有限的篇幅，對此複雜的問題，作一圓滿的探討，未免過於奢望。所幸茲篇之作，並非本於財政學者的立場，對於財務問題，作專門的著述；不過為着行政管理的需要，乃攝取上述諸種科學的精華，對普通行政機關財務管理的實際辦法，作一粗略的敘述，以備未專習財政會計審計等科學之一般行政人員的參考。

第二目 財務機構概述

在敘述財務管理的實際辦法之先，對於我國的財政機構，須作一鳥瞰式的具述，然後對於財務上的實際關係，才能完全理解。

按我國現在對於財務管理機構的組織，係採取四權分立的原則。所謂四權，是指行政、出納、會計、及審核

四者而言，而這四種權力的運用則分別由四個機關去表現。財務上的行政機關，即命令機關，凡收入命令，支出命令，都由這個機關發出。出納機關爲收受，保管及支付現金的機關。會計機關司編造預算，登記現金出納，及整理財政諸事務。審核機關任財務賬簿單據表冊等的審計與稽核。財務收支事件的發生，必根據於行政機關的收支命令，依據命令而後實行徵收或支出，所收的現金應納入於出納機關，所支出自出納機關支付現金；所以行政機關只有簽發收支命令之權，而不能保管現金，出納機關只有保管現金之權，而不能過問收支之權源；會計機關則於收支發生之後，從事於財務的整理，及登記現金的出納，最後則所有收支的簿冊單據由審核機關審核其收支是否合法及有無不經濟的情事，以結束財務的事件而解除財務行政人員的責任。這樣將四者權限劃分，使無通同作弊的機會，可以減少財政上的舞弊，而收澄清吏治之實效。但是，四者的權限雖然超然分立，然事務的處理則有互相聯繫的關係，所以這種機構，普通稱爲超然聯綜的組織。

依據右述的原則，且看我國的財務機構：

- 一、行政機關：我國最高財務行政機關爲財政部。財政部掌理全國財政事務，對於各地方最高級行政長官執行財政事務，有指導監督之責；且對於地方最高級行政長官所爲關於財政的命令或處分，認爲有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之。省、市（院轄市）地方的財務行政機關爲財政廳、財政局、縣、市（省轄市）地方多沒有獨立的財政機關，所以縣、市政府乃爲財務行政機關。如前所說，財務行政機關乃爲收支命令機關，亦即有權命令公庫進行收支的主管機關，所以公庫法第二條第二項規定：「中央政府之公庫稱國庫，以財政部爲主管機關，省政府之公庫稱省庫，以財政廳爲主管機關，市政府之公庫稱市庫，縣政府之公庫稱縣庫，各以其財政局爲主管機關，不設財政局者，以各該市縣政府爲主管機關。」
- 二、出納機關：公庫法第二條規定：「爲政府經管現金票據證券及其他財物之機關稱公庫」，所以公庫就是財務上的出納機關。公庫普通稱爲金庫，金庫的組織，從它的權力方面看，有統一金庫，行政局部金庫，及官廳金庫之分；從它的組織方式看，有獨立制金庫，委託銀行代理制金庫，及銀行存款制金庫之別。我國現行

公庫制度係採統一的銀行存款制。依公庫法第七條的規定除特種情形下的收支外，政府各機關關於現金票據證券之出納保管移轉及財產之契據等之保管事務，均應由代理公庫之銀行或郵政機關辦理之，不得自行辦理。這就是表示我國公庫係採統一金庫制。公庫分爲國庫、省庫、市庫、及縣庫四種；其現金票據證券之出納保管移轉及財產之契據等之保管事務應指定銀行代理；代理國庫者爲中央銀行，其他各級公庫，除有特殊情形外，應儘先所在地之中央銀行代理之，其無中央銀行者，應指定各該省市縣之地方銀行代理，其無地方銀行者，得指定其他銀行代理，在未設銀行之地方應指定郵政機關代理。這就可見我國公庫非採用獨立金庫制，而係由銀行代理。不惟公庫事務由銀行代理，且係採用銀行存款制；公庫法第八條明白規定：「銀行代理公庫所收納之現金，及到期票據證券均用存款方式……」

三、會計機關：我國今日實行「超然主計」制度，會計工作，由主計處辦理。所謂超然主計制度者，可從二方面以說明其精神：第一、從事務方面說：吾國歲計（預算）會計事務，非如同英美一樣由財政部主辦，而由主計處掌理。主計處不屬於五院中的任何一院，而超然於五院之外，直隸於國民政府。主計處爲貫徹超然主計起見，又於各機關設置會計處或會計室，專責辦理歲計會計事務，這樣乃構成超然一系的主計體系。第二、從人事方面說：全國各機關主辦歲計會計人員，不論會計長，會計主任，會計員及其佐理人員，均由主計處直接派充，且直接對於主計處負責，並依法受所在機關長官之指揮，但仍係處於超然地位，而不與所在機關長官同進退。總之，無論從機關體系或人事關係說，我國的主計制度都是超然的。

四、審計機關：在我國審計法上所謂審計之涵義實包括左列各項工作：

（一）監督預算之執行。

（二）核定收支命令。

（三）審核計算決算。

（四）稽查財政上之不法或不忠於職務之行爲。

負擔上述工作者則爲審計部。審計部直屬於國民政府監察院，部內分設第一第二第三三廳，分別掌理事前審計，事後審計及稽察事務。又爲便於貫徹推行審計工作起見，於各省省政府所在地，或直隸於行政院之省市政府所在地，設審計處。至於中央及各省公務機關，公有營業機關，其組織非依行政區域劃分者，經國民政府之核准，得由審計部設審計辦事處。審計處分設四組以分掌事前審計，事後審計，稽察及總務事宜。審計辦事處分爲甲乙兩種，甲種體制如審計處，乙種則體制稍遜。總之，中央各機關及其所屬各機關財務之審計，由審計部辦理，其在各省市地方者，則由審計處或審計辦事處辦理之。

抑有進者：右之所述，爲財務行政機關的體系，至於財務上的決策者，則另有機關。按各憲政國家，類都以議會爲財政決策機關。我國在訓政時期，係屬以黨治國，而黨治時期之決策機關則爲中央政治委員會，（在抗戰期間以國防最高委員會代行該會職權）所以財政政策的決定屬諸中央政治委員會。然依預算法第三十九及四十兩條之規定，則主計處擬定全國總預算後，應送行政院提出立法院審議，則似立法院爲決定預算機關。關於這點，值得加以說明：按預算法之所定乃無分訓政憲政時期之別，乃爲久遠的制度，故以立法院爲決定預算機關。但在訓政時期中，立法院既非爲民選議員所構成，乃爲政府任命之立法專家之集合體，所以財政的決策權屬於中央政治委員會，而立法院不過以專家的眼光，對於預算作技術的審查而已。

第二節 預算

第一目 預算之意義

行政機關管理財務行政的第一着，是要確立行政經費的預算；因爲預算是管理財務最重要的工具，一切控制財務的方法，都得透過預算的方式來運用。預算（Budget）的涵義，就其本質言，乃根據財政計劃，規定財務行政在一定時間內之經費與收入數額的公文。在這公文內應具列以前年度的預算及實際收支的數額，被預算年度的歲出歲入數，且應附具各種必要參考的文件，提經立法機關審議通過，成爲一種法案。

預算因各種觀察點的不同，得別為種種不同的分類：

第一、以立法程序為標準：預算必須經立法機關審議通過成立法程序後，始能成立。從立法程序的觀點說，

預算得別為：

一、擬定預算：預算法第三條明定：「預算之未經立法程序者，稱擬定預算。」但擬定預算不能與概算視同一物，因為概算乃各機關初步擬編之收支計劃經核定概數以作編造擬定預算的基礎；而擬定預算則以核定之概數為標準數額而編造的預算，故已為第二步編製之收支數目，但未完成立法程序，自不得公布執行。

二、法定預算：「預算已經立法程序而公布者，稱法定預算。」我國係以立法院為審議預算的機關，所以預算經該院通過，並呈經國民政府公布後，即完成法定手續，於年度開始後，即應執行。

三、分配預算：「在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施之計劃，稱分配預算。」

分配預算係按照每月份事實之需要或事實之可能而分析為十二個月的預計數目。它的作用，於歲入方面，徵收人員可依其所列數額，以為努力的標的，於歲出方面，可資以核發每月經費，而省略各機關按月編造預算請款的手續。

第二、以隸屬關係為標準：政府機關有隸屬的關係，因而預算亦有隸屬關係。依預算上的隸屬關係，可將預算別為左列數種：

一、總預算：在行政關係上，各級政府為各該所屬各種機關的總單位，所以各級政府每一會計年度，各就其歲入歲出全部數字所編的預算稱為總預算。總預算的編造應以各單位預算歲入歲出的總額，及附屬單位預算歲入歲出之應編入部分，彙總編成之；因此總預算的編造，應求得收支平衡。

二、單位預算：單位預算有二種：一為機關的單位預算，即在公務機關有法定預算之機關單位之預算。二為基金的單位預算，即在特種基金應得總預算中編列全部歲入歲出之基金之預算。

三、附屬單位預算：附屬單位預算非單位機關之附屬機關之預算，乃為特種基金中應以其歲入歲出之一部編入總預算者。至於附屬單位預算歲入歲出之應編入總預算部分為：（一）在營業基金預算為其歲計盈虧之淨額及其資本之增減額。（二）在非營業循環基金預算為其基金之增減額。（三）在信託基金，留本基金及其他特種基金預算為政府所入及費用之實數額。

四、單位預算之分預算及附屬單位預算之分預算：在單位預算或附屬單位預算內依機關別或基金別所編之各預算為單位預算之分預算或附屬單位預算之分預算。例如某稅務機關之分所或分卡，並非為獨立機關，所以分所或分卡的預算不能視為單位預算，祇為單位預算之分預算，而該稅務機關本身之預算始為單位預算。依基金別而編造之附屬單位預算則為某種基金中歲入或歲出之一部之詳細計數。凡此分預算在總預算中並無列明，而祇列在某單位預算之內，所以並沒有法定預算的資格。

第三、以時期先後為標準：以決定預算時期的先後為標準，則預算可分為下列四種：

一、本預算：所謂本預算即某一被預算年度中依法完成的正常預算。本預算的稱謂乃係為臨時預算，追加預算，非常預算的對稱，其意義當待解釋這些預算的涵義後而愈益明顯。

二、臨時預算：臨時預算乃當本預算因故尚未能成立公布，而年度已經開始，於是不能不假定一臨時預算，以為本預算未成立施行前收支的根據，所以臨時預算又稱為假預算。臨時預算之成立，亦須經過立法手續，其施行期間至長不得過六個月。

三、追加預算：追加預算，為本預算成立後，因新生事故，致原列數目，不足供應時而添加的預算。追加預算的提出，限於左列情形：

（一）本機關或其所屬機關依法律增加職務或事業，致增加費用時。

（二）依法律增設新機關時。

（三）所辦事業因重大事故致費用超過法定預算時。

至於追加預算之擬定核定審議及執行程序，均準照總預算的辦法辦理。

四、非常預算：國家遇有非常事變，則原編之本預算，必不足以應非常之需，於是乃有另編非常預算之必要。非常預算既為適應非常事變而產生，而所謂非常事變者，則限於下列情事之一：

(一) 國防緊急設施。

(二) 國家經濟上之重大變故。

(三) 重大災變。

(四) 緊急重大工程。

遇有上列情事之一時，即可提出非常預算。至於非常預算之編造，雖應經編造概算程序，但概算費核定後，得即執行；且非常預算的編造，不能遵照年度的限制，蓋以變生倉卒，不能不急為肆應，凡此均為非常預算的特徵。

以上所述預算之分類，乃為實際運用上或科學討論上所常用之主要分類法。此外又常有「總預算」與「特別預算」的對稱，前者為各級政府所有各機關歲入歲出的總計，後者即各級政府內所屬各級機關的分預算。

第二目 預算年度及編製機關

在研究預算編製手續之先，有亟應說明者二：一為預算編製之年度，二為預算編製之機關，茲順序說明如次：

(一) 預算編製年度：凡以一定時期，為預算的施行期間，是為預算年度 (Budget Year)，通常稱之為會計年度 (Fiscal Year)。某預算所包括的期間，通常稱之為被預算年度，或稱之為本年度；而前乎本年度或後乎本年度，則謂之以前各年度或以後各年度。預算年度的起訖，各國制度不同；大體言之，得區別為三：第一為歷年制，乃自一月一日開始，至當年十二月三十一日終止，現採用此制者，有比利時，荷蘭，瑞士及南美諸國，第二為四月制，係自四月一日開始，至翌年三月三十一日終止，現採用此制者，有英國、法國、德國、日本及丹麥諸國。第三為七月制，即自七月一日開始，至次年六月三十日終止，現採用此制者，有美國、意國、挪威、

坎拿大、西班牙、葡萄牙諸國，我國預算年度在民國三年會計法之規定，採用七月制，民國五年會一度採用歷年制，後又改用七月制，現在復採用歷年制。

(二) 預算編製機關：各級政府的預算，各自獨立，而各級政府預算的編成，則由各該政府所屬之各機關分別任之。然則，機關單位的分級如何，值得我們注意。依預算法第三十條的規定，機關單位分級如左：

第一級機關單位：

國民政府與其直轄機關及其所屬各級機關。

行政司法考試監察各院各與其直轄機關及其所屬各級機關。

立法院。

第二級機關單位：

國民政府之直轄機關及其所屬各級機關。

行政司法考試監察各院之直轄機關及其所屬各級機關。

國民政府或五院本機關。

第三級機關單位：

國民政府或行政司法考試監察各院直轄機關所直轄之機關及其所屬各級機關。

國民政府或行政司法考試監察各院之直轄機關本機關。

第四級以下機關單位依次遞推。

以上為中央政府預算編製機關單位的分級，至於地方政府預算編製機關，只於省地方預算有機關單位的分級：

第一級機關單位：

省政府與其直轄機關及其所屬各級機關。

各廳與直轄機關及其所屬各級機關。

第二級機關單位：

省政府之直轄機關及其所屬各級機關。

各廳之直轄機關及其所屬各級機關

省政府或各廳本機關。

第三級以下各級機關單位，依次遞推。

第三目 概算之編製

編製預算年度及編製預算機關已明，則當進而具述預算編製之實際辦法。但預算的編成，必先經概算的階段，所以欲明預算編製辦法，不可不先略述概算的編製程序。

概算為各級機關初步擬編的收支計劃經核定概數以作編造擬定預算的基礎。這一基礎的構成，必須有所依據；其依據即為施政方針。所以預算法明定：「中央主計機關，中央審計機關及財政部，應於一月一日前一個月內，將財務上增進效能與減少不經濟支出之辦法及其他可供決定下年度施政方針之參考資料，呈報中央核定概算之最髙機關。」

此項辦法及參考資料送到後，則「中央政府應於二月一日前決定下年度之施政方針，令行全國各機關遵照擬定施政計劃及事業計劃，並各依其計劃，按照中央主計機關規定格式，擬編下年度之概算」。至於概算之實際編製，中央的與地方的略異其程序，特分述如次：

(一) 中央政府概算：中央政府概算的擬編，係從第二級機關單位開始，至第一級機關單位為止，其步驟如下：(1) 各第二級機關單位概算的擬編，應按照各該單位主管機關之施政計劃及事業計劃，由其主辦歲計人員依據該機關長官所擬定之數額及理由編就之；其新擬或變更之計劃超過一年度者，並應附具其全部計劃繼續經費全額——各年度分配數額，會同簽名蓋章，由該機關長官呈送上級機關。(2) 第一級機關單位之主管機關，對於所屬各機關之計劃及概數額假決定後，連同本機關之計劃及概算擬編該機關單位之全部概算，附具計劃，送達中

中央計機關，並應另備一份，送由行政院交財政部擬編歲入總概算。(3)中央主計機關彙集各第一級機關單位擬編之概算及財政部擬編之歲入總概算，編造中央政府總概算書。以上為概算擬編之步驟。中央政府總概算編造後，應即送由中央核定概算之最高機關核定其概數，審核時中央主計機關之主計長及財政部部長均應列席說明。總概算之核定，對於歲出部分，應就第二級機關單位政事別之經費分別決定，對於歲入部分，應就來源別之所入分別決定其增減，務使歲入歲出雙方平衡；此項已經核定的概數，即可作為各機關編製擬定預算時之標準數。至於概算書的內容則如下：

一、總概算書說明書應述明左列事項：

甲、施政方針。

乙、國家財政狀況。

丙、國民經濟狀況。

丁、國有營業狀況。

戊、國債狀況。

己、其他重要事項。

二、總概算各表：

甲、總概算主要表：

(子)歲入來源與歲出政事別對照表，來源別及政事別科目，依財政收支系統法分類表示之。

(丑)歲入來源別機關別綜合比較表。

(寅)歲出政事別機關別綜合比較表。

(卯)國有營業資本增減及盈虛撥補表。

乙、總概算分析表：

(子) 歲入來源別基金別綜合表。

(丑) 歲入機關別基金別綜合表。

(寅) 歲出政事別基金別綜合表。

(卯) 歲出機關別基金別綜合表。

(辰) 各種種基金歲入歲出總表。

(二) 地方政府概算：我國現行地方制度，係採省縣二級制。市政府乃為另一形態的地方制度，其直隸於行政院者其地位等於省，其屬於省政府者，其地位等於縣。茲所謂地方政府的概算，係指省縣地方政府概算而言，至於市概算自當順筆及之：

省政府概算：省政府應於每年三月一日前決定下年度全省施政方針，令行所屬機關遵照擬訂其施政計劃及事業計劃，並各依其計劃，按照中央主計機關規定格式，在每年五月一日以前，編就下年度之概算，其擬編程序如下：(1) 第二級機關單位編送其概算及計劃，呈交其上級機關，以備擬編第一級機關概算。(2) 第一級機關單位彙集所屬第二級機關單位概算及本機關概算，編造第一級機關單位之全部概算，並附具計劃，送達會計處，並另備一份送交財政廳，以備編造省歲入總概算。(3) 財政廳根據各第一級機關單位概算，編造全省歲入總概算，送達會計處。(4) 會計處根據各第一級機關單位概算及財政廳送交之歲入總概算，編造省總概算，送呈省政府。(5) 省政府會議通過省總概算後，送達主計處，並應分送財政部，以備其參加意見，通知主計處。(6) 主計處彙集各省總概算及財政部之各種意見，轉送行政院。(7) 行政院接到各省總概算，並發交各部會簽註意見後，呈送中央核定概算之最高機關。(8) 中央核定概算之最高機關應於七月一日前將各省總概算核定交由主計處轉發各省政府備編擬定預算。

縣政府概算：縣政府應於每年七月一日以前編就下年度概算，其擬編程序如下：(1) 由縣屬各機關編造單位概算，及附屬單位概算，呈送縣政府。(2) 縣政府彙集所屬各機關單位概算及本機關之概算編造縣總概算

呈送省政府。(3)省政府應於九月一日以前將各縣概算飭據各廳處簽註意見，並提經省政府委員會議審定其概算計劃及其概數後，發還各縣政府備編擬定預算。

以上爲省縣概算編造之程序；至於省轄市之概算，其編造之程序，與縣相同；惟院轄市概算，則應於每年六月以前編就，送由主計處（及財政部）核轉行政院轉請核定概算之最高機關核定，於九月一日以前核定發還之。

第四目 預算之編製

如前所述，概算爲預算之基礎，所以各級政府之概算經法定機關核定其數之後，各級政府即可根據它來編製預算，茲將中央及地方預算的編製程序，分別具述如下：

(一)中央政府預算：中央政府預算乃爲國家歲入歲出的總預算，其編製手續如下：各第二級機關單位就已核定總概算之各概數，按來源別及用途別之經常門與特殊門科目，編爲擬定單位預算，擬定附屬單位預算。但各第二級機關單位有所屬機關或基金者，其主管機關並應就已核定總概算之各概數，按來源別及政事別，分配於第三級機關單位及不屬於第三級機關單位之基金。而各第三級機關單位之主管機關，依據上述分配之類額，按來源別及用途別之經常門與特殊門科目，編爲擬定單位預算，擬定附屬單位預算，但有特殊情形者，第二級機關單位之主管機關得代爲擬編。第二級第三級機關單位之擬定單位預算，及擬定附屬單位預算，均應逕送或呈由上級機關核轉主計處，其呈送期限爲每年八月一日以前。主計處應於每年九月二十日以前，編成中央政府下年度歲入歲出總預算書，連同第二等級機關單位之擬定單位預算，擬定附屬單位預算，送經行政院會議決定後，轉送立法院議決之。

(二)地方政府預算：關於地方政府預算的編製，亦當分省市縣三部分來說：省政府應按中央核定概算之最高機關核定之經費及收入概數，以定其預算，送由中央主計機關轉送立法院審議之。院轄市之預算，應按照中央核定之概數編列，送市議會審議，市議會未成立時，送由中央主計機關轉送立法院審議之。縣政府及省轄市政府應按照省政府核定之概算擬編擬定預算送縣市議會審議，縣市會議未成立時，送省政府會議審定之。

第五目 預算科目

右之所述，為預算的編製手續，未能窺見預算的內容；欲明預算的內容，則不能不一述預算的科目。預算科目，可分為普通基金科目及特種基金科目兩種。普通基金科目又分為歲入歲出兩類，歲入依來源別科目編製，歲出依用途別及政事別科目編製，各機關之歲出則依用途編製。至特種基金科目，因基金之性質而異，不能一律，於此礙難具述。茲將民國二十七年九月二十九日主計處呈奉國民政府核准備案之暫行預算科目，錄列如下，以供參考：

(一) 中央政府歲入來源別暫行預算科目 (各級概算亦適用之)

經常門 常
臨時部份

- 第一款 稅課收入
 - 第一項 關稅
 - 第一目 貨物進口稅
 - 第二目 貨物出口稅
 - 第三目 轉口稅
 - 第四目 船舶噸稅
 - 第二項 貨物出產稅
 - 第一目 鹽稅
 - 第一節 粗鹽稅
 - 第二節 精鹽稅
 - 第三節 其他鹽類稅
 - 第二目 礦產稅
 - 第一節 煤類稅
 - 第二節 鐵類稅
 - 第三節 其他金屬稅
 - 第四節 非金屬稅
 - 第三目 其他貨物出產稅
 - 第一目 捲煙稅
 - 第二目 火柴稅
 - 第三目 水泥稅
 - 第四目 棉紗稅
 - 第五目 麥粉稅
 - 第六目 火酒稅
 - 第七目 汽水稅
 - 第八目 其他貨物出廠稅
 - 第四項 貨物取締稅
 - 第一目 菸稅
 - 第一節 菸葉稅
 - 第二節 薰菸稅
 - 第三節 菸公賣費
 - 第二目 酒稅
 - 第一節 土酒稅
 - 第二節 洋酒稅
 - 第三節 啤酒稅
 - 第四節 酒公賣費
 - 第三目 其他貨物取締稅
 - 第五項 印花稅
 - 第六項 特種營業行為稅
 - 第一目 交易所證券及物品交易稅
 - 第一節 證券交易稅
 - 第二節 物品交易稅
 - 銀行兌換券發行稅
 - 第三目 其他特種營業行為稅
 - 第七項 特種營業收益稅
 - 第一目 交易所稅
 - 第二目 銀行收益稅
 - 第三目 其他特種營業收益稅
 - 第八項 所得稅
 - 第一目 營利事業所得稅
 - 第二目 薪給報酬所得稅
 - 第三目 證券存款所得稅
 - 第九項 遺產稅
 - 第十項 由直隸於行政院之市分得之營業稅
 - 第一目 某某市
 - 第二目 某某縣 (餘類推)
 - 第十一項 由市縣分得之土地稅
 - 第一目 某某市
 - 第二目 某某縣 (餘類推)

第二款專賣收入

第三款特賦收入 第一項水利特賦 第一目開濬某某河流特賦 (餘類推) 第二項道路特賦 第一目建築

某某公路特賦 (餘類推) 第三項其他特賦

第四款懲罰賠償收入 第一項罰金 第二項罰鍰 第三項沒收金 第四項沒收物變價 第五項沒入 第六項

過怠金 第七項賠償金

第五款歸公絕產收入 第一項歸公絕產 第二項歸公絕產變價

第六款規費收入 第一項行政規費 第一目執照費 第二目註冊費 第三目檢驗試驗費 第四目公文閱覽或

抄錄費 第五目其他規費 第二項司法規費 第一目訴訟費用經第二目行政訴訟費 第三目不動產登記費 第四

目法人登記費 第五目公證費 第六目非訟事件申請費 第七目律師費 第八目繕狀費 第九目書狀掛號費 第

十日期票 第十一目法醫檢驗費 第十二目其他規費 第三項考試規費 第四項事業規費 第一目教育文化事業

第二目經濟建設事業 第三目衛生治療事業 第四目保育救濟事業 第五目保安防災事業 第六目保健娛樂事

業 第七目其他事業

第七款代管項下收入

第八款代辦項下收入

第九款物品售價收入 第一項孳生物品售價 第二項出產物品售價 第三項贖餘或廢棄之物品售價

第十款租金使用費及特許費之收入 第一項租金 第二項使用費 第三項特許費

第十一款利息及利潤收入 第一項利息 第二項折扣及申溢 第三項兌換盈餘 第四項紅利 第五項其他

利潤

第十二款公有營業及事業之盈餘收入 第一項公有營業盈餘 第二項公有事業盈餘

第十三款協助收入 第一項省協助收入 第二項市協助收入 第三項其他協助收入

第十四款贈與及遺贈收入 第一項人民贈與及遺贈 第二項地方政府贈與 第三項其他贈與及遺贈

第十五款其他收入

特殊門 臨時部份

第一款財產及權利售價收入 第一項不動產售價 第二項動產售價 第三項其他國有權利售價

第二款公債收入 第一項內債 第一目某某公債 (餘類推) 第二項外債 第一目某某外債 (餘類推)

第三款長期賒借收入 第一項國內長期借賒 第一目長期借款 第二目長期賒貸款 第二項國外長期借賒

第一目長期借款 第二目長期賒貸款

第四款收回資本收入 第一項公有營業資本收入 第二項公有事業資本收入

第五款其他收入

上列科目係各級機關單位適用，其中歲入經常門特殊門各款，如有未列項目節者於實用時，依照事實填列；地方機關所用科目，如有與中央不同者，可依照財政收支系統法附表，並參照地方事實，分別填具。

(二) 中央政府歲出政事別暫行預算科目(各級概算適用之)

經常門 臨時部份

第一款政權行使支出 第一項中央執監委員會 第一目中央執監委員會 第二目中央政治委員會 第二項國防最高會議 第三項國民參政會 第四項第一預備金

第二款國務支出 第一項國民政府 第一目國民政府委員會 第二目文官處 第三項參軍處 第四目主計處

第五目其他機關 第二項第一預備金

第三款行政支出 第一項行政院 第二項內政部及所屬機關 第一目內政部 第二目首都警察廳 (餘類推)

第三項蒙藏委員會及所屬機關 第一目蒙藏委員會（餘類推） 第四項行政所屬其他機關 第五項第一預備金

第四款立法支出 第一項立法院 第二項第一預備金

第五款司法支出 第一項司法院及所屬機關 第一目司法院 第二目司法行政部 第三目最高法院 第四目

行政院 第五目中央公務員懲戒委員會 第六目最高法院檢察署 第七目法官訓練所 第八目首都高等法院

第九目某某省高等法院（餘類推） 第二項第一預備金

第六款考試支出 第一項考試院及所屬機關 第一目考試院 第二目考選委員會 第三目銓敘部 第四目某

某省銓敘處（餘類推） 第二項第一預備金

第七款監察支出 第一項監察院及所屬機關 第一目監察院 第二目審計部 第三目某某省監察使署（餘類

推） 第二項第一預備金

第八款教育及文化支出 第一項教育部及所屬機關 第一目教育部 第二目國立編譯館 第三目中央圖書館

籌備處 第四目故宮博物館（餘類推） 第二項國立各學院 第一目中央大學 第二目中央政治學校 第三目北

平大學（餘類推） 第三項各研究院 第一目中央研究院（餘類推） 第四項特種教育 第一目各種學校 第

二目各訓練班 第五項留學經費 第一目清華大學留學經費 第二目革命功勳子女留學經費 第六項其他文化費

第一目新聞事業費 第二目國家科學獎勵金（餘類推） 第七項第一預備金

第九款經濟及建設支出 第一項經濟部及所屬機關 第一目經濟部 第二目商標局（餘類推） 第二項交通

部及所屬機關 第一目交通部（餘類推） 第三項第一預備金

第十款衛生及治療支出 第一項衛生署及所屬機關 第一目衛生署（餘類推） 第二項第一預備金

第十一款保育及救濟支出 第一項振濟委員會 第一目振濟委員會（餘類推） 第二項第一預備金

第十二款國防支出（國防費應保守秘密在總預算內不列細目）

第十三款外交支出 第一項外交部及所屬機關 第一目外交部 第二目駐滬辦事處（餘類推） 第三項第一

預備金

第十四款僑務支出 第一項僑務委員會及所屬機關 第一目僑務委員會 第二目廣東僑務處（餘類推） 第

二項第一預備金

第十五款移殖支出

第十六款財務支出 第一項財政部及所屬機關 第一目財政部（餘類推） 第二項關務署及所屬機關 第一

目關務署（餘類推） 第三項鹽務總局及所屬機關 第一目鹽務總局（餘類推） 第四項稅務署及所屬機關 第

一目稅務署 第五項所得稅事務處 第一目所得稅事務處（餘類推） 第六項第一預備金

第十七款債務支出（債款付息列此款）

第十八款公務人員退休及撫卹支出 第一項文職人員退休金 第一目文職人員撫卹金 第二項武職人員退休

金 第一目武職人員撫卹金 第三項第一預備金

第十九款損失支出

第二十款信託管理支出

第二十一款普通補助支出

第二十二款其他支出

特殊門
常臨時部份

第一款政權行使支出 凡屬此款之永久性財產購置費及營造費均屬之

第二款國務支出 同 上

第三款行政支出 同 上

第四款立法支出 同 上

第五款司法支出	同	上
第六款考試支出	同	上
第七款監察支出	同	上
第八款教育及文化支出	同	上
第九款經濟及建設支出	同	上
第十款衛生及治療支出	同	上
第十一款保育及救濟支出	同	上
第十二款營業投資及維持之支出		
第十三款國防支出	同	上
第十四款外交支出	同	上
第十五款僑務支出	同	上
第十六款移殖支出	同	上
第十七款財務支出	同	上
第十八款債務支出		
(長期債款還本此款)		
第十九款其他支出		

其他永久性財產購置及營造費均屬之

上列科目係各級機關單位使用，其中歲出經常門特殊門各款，如有未列項目節，於實用時，按照事實填列；地方機關所用科目，如有與中央不同者，可依照財政收支系統法附表，並參照地方事實，分別填列。

(三) 某機關歲入來源別暫行預算科目

(甲) 徵收機關之例 (某分區稅務管理所)

歲入經常門常時部份
臨時部份

第一款本機關經常收入 第一項課稅收入 第一目貨物出產稅 第一節鑛產稅 第二節其他貨物出產稅 第二目貨物出廠稅 第一節捲菸稅 第二節火柴稅 第三節水泥稅 第四節棉紗稅 第五節麥粉稅 第六節火酒稅 第七節汽水稅 第八節其他貨物出廠稅 第三目貨物取締稅 第一節菸稅 1. 菸葉稅 2. 薰菸稅 3. 菸公賣費 第二節酒稅 1. 土酒稅 2. 洋酒稅 3. 啤酒稅 4. 酒公賣費 第三節其他貨物取締稅 第二項懲罰及賠償收入 第一目罰金 第二目沒收物變價（餘類推） 第三項租金使用費及特許費之收入 第一目租金（餘類推） 第四項利息及利潤收入 第一目利息（餘類推） 第五項其他收入

歲入特殊門常時部份
臨時部份

第一款本機關特殊收入 第一項有永久性之財產售價收入 第二項權利售價收入
(乙) 非徵收機關之例（某農場）

歲入經常門常時部份
臨時部份

第一款本機關經常收入

第一項物品售價收入 第一目孳生物品售價 第二目出產物品售價 第三目贖餘或廢棄之物品售價
第二項租金使用費及特許費之收入 第一目租金（餘類推）
第三項利息及利潤收入 第一目利息（餘類推）
第四項其他收入

歲入特殊門_常臨時部份

第一款本機關特殊收入

第一項有永久性之財產售價收入

第二項權利售價收入

(四) 某機關歲出用途別暫行預算科目

歲出經常門_常臨時部份

第一款 本機關經常支出

第一項 俸給費

第一目俸薪

第一節 特任

第二節 簡任

第三節 荐任

第四節 委任

第五節 聘任

第六節 雇員

第二目 餉項工資

第一節 餉項

第二節 工資

行政經費

行政管理

第二項 辦公費

第一目 文具

第一節 紙張

第二節 筆墨

第三節 簿籍

第四節 雜品

第二目 郵電

第一節 郵費

第二節 電報

第三節 電話

第三目 消耗

第一節 燈火

第二節 茶水

第三節 薪炭

第四節 油脂

第五節 飼料

第六節 其他消耗

第四目 印刷

第一節 刊物

第二節 雜件

第五目 租賦

第一節 土地

第二節 房屋

第三節 場圃

第六目 修繕

第一節 建築及其他土地改良物

第二節 舟車

第三節 設備物

第七目 旅運費

第一節 旅費

第二節 運輸費

第八目 雜支

第一節 廣告

第二節 報紙

第三節 體育費

第四節 衛生費

第五節 消防費

第六節 保險費

第七節 織物用品

第八節 獎賞金

行政經費

行政管理

第九節 其他雜支

第三項 特別辦公費

第一目 特別辦公費

第二目 其他特別費

歲出特殊門常臨時部份

第一款 本機關特殊支出

第一項 有永久性財產之購置費用

第一目 土地與建築物及其他改良物

第一節 土地

第二節 建築物及其附着物

第三節 花木

第四節 其他改良物

第二目 器具

第一節 家具

第二節 器皿

第三節 機件

第四節 其他器具

第三目 圖書儀器

第一節 圖書

第二節 儀器

第四目 服裝械彈

第一節 服裝

第二節 械彈

第五目 舟車牲畜

第一節 車輛

第二節 船隻

第三節 牲畜

第二項 權利之購置費用

以上所列科目爲各機關所適用，歲入歲出經常門特殊門各款未列節目者，適用時按照事實填列。又此項舉例所列科目，如爲某機關事實所無者從缺，而各節名稱，並得按照事實增減變更之。再此項舉例係就中央機關而言，地方機關所用科目，其名稱與中央名稱不同者，可依照財政收支系統法附表，並參照地方事實，分別填具。

第六目 項算之審議及執行

各國預算的編成，大都由行政機關任之。行政機關編成的預算，非經代表民意的立法機關之審議通過，則不能生效。這種規例，殆爲各國所從同。我國現在的立法院雖非代表民意的機關，但對於預算，則有審議權，所以預算法第四十條規定：「擬定總預算書，應送由行政院於十月十日以前提出立法院審議。」

立法院之審查預算，必須遵守法定的範圍，茲可就歲出歲入兩方面言之：

(一) 就歲出言，政府所用經費，可分爲兩種：一爲有固定性的，一爲年年變動的。有固定性的經費如(甲)法律上規定之各項經費(乙)政府負有契約上之義務必須支出之經費(例如公債之償還)(丙)繼續事業

費，(丁)特種建設事業費，凡此均帶有經常固定性質，如果其支出數額，與法律契約所定或與上年度列數無變更者，自可不必審查，以省手續。至於年年變動的經費其支用期間，係以一年為限，年年不同，則必須審查。

所以我國預算法第四十一條規定：歲出案之審查，以歲定經費（即以一年度為限的經費）及擬設定或擬變更之繼續經費為限；而此項審議，就單位預算之歲出經常門與特殊門及附屬單位預算分別為之，經分別議決後，再以歲出全案付表決。

(二)就歲入言，政府收入也有永久與暫時之別：屬於永久性質的收入，自不必年年審議，屬於暫時性質者例如各種賦稅，稅率之變更，新辦賦稅及徵收方法之變更，均應詳細審查，以期盡善。我預算法本此意旨，於第四十二條規定：歲入案之審議，以擬變更或擬設定之收入為限，審議時就來源別按左列各款分別決定之：

- 一、為專賣或特許費有獨占性之公有營業收入或公有權利，公有大宗財產之資金使用費時，其價目。
 - 二、為信託管理所入時，其條件。
 - 三、為無永久性之大宗財產變賣所入時，其限制。
 - 四、為協助所入時，其數額。
 - 五、為長期借賒所入時，其數額及條件。
 - 六、為有永久性之財產變賣所入時，其種類及數量。
 - 七、為收回資本所入時，其種類及數額。
 - 八、為營業基金之歲計盈餘時，其處理辦法。
 - 九、其他收入之應以法律限制者，其條件。
- 以上各款應分別審查，經分別決定後，再以歲入全案付表決。

右述各點爲審議歲出歲入的法定程序。此外對於附屬單位預算之審議，除其列入總預算所入或費用之部分依照上述辦法審議外，應分別議決其基金運用之大體計劃。

立法院應於十二月一日以前將總預算全案議決送請國民政府於十二月一日公布之，（其附屬單位預算部分則分別以命令行之。）但其中有應保守祕密之部分（例如國防支出等）得不公布。

總預算全案之審議是件極費論辯的事，所以常因對某一部分收支列數未能通過，而致全案不能如限完成；當此場合，立法院應於十二月五日以前，編成假預算，並議決其施行條例，呈由國民政府公布施行，假預算的內容如左：

一、恆久經費及原有繼續經費。

二、已經議決之新定繼續經費。

三、已經議決之歲定經費，其未經議決者暫依現年度之經費。

四、不擬變更之原有收入。

五、已經議決之收入，其未經議決者，除特殊門收入外，暫依現年度之收入。

至於總預算內未經通過之部分，應於假預算通過公布後一個月內，由行政院另行提出修正案送立法院審議，完成法定總預算，並於總預算之施行條例中，規定假預算之廢止日期。

以上所述，爲中央政府總預算審議之辦法，至於地方政府預算之審議，其程序自有相當歧異：

就省預算說，主計處收到各省政府擬定預算後，應即轉送立法院審議，其審議辦法準用中央政府預算審議之規定。但各省總預算之審議應較中央政府預算早期完竣，以便呈由國民政府於十一月十五日前公布之。至於直屬於行政院之市政府，其擬定預算，應送市議會審議，在市議會未成前，亦送由主計處轉送立法院審議之。此項市預算，經市議會議決者，由市政府公布，經立法院議決者，由中央政府公布，均應於十二月一日前爲之。

就縣預算及省屬市之預算說，應由縣市政府將擬定預算送縣市議會審議，縣市議會未成立時，送省政府會議審定之。縣市預算經縣市會議議決或省政府會議審定後，由縣市政府於十二月一日前公布之。

最後當一述預算的執行法。預算經依法公布後，一屆年度開始，即應由各機關依照執行，但在執行之先，猶應編造分配預算，以為執行時的準據。

所謂分配預算，即將法定預算中各科目的全年整數再加以適當分配之謂。分配預算的方法有二；

一、歲入依來源別科目；關於歲入方面之分配預算，應依稅款來源的科目分別編造。歲收有旺月淡月之分，所以歲入分配預算，不一定以十二個月為平均分配，而可按旺淡之情形，而為適當之分配列數。

二、歲出依用途別科目；歲出預算之分配，依用途別之科目，分別按月編列，但每月需要數目不一定相同，所以每月分配之列數，亦不必強求其平均。

預算有常時部分與臨時部分之別，分配預算依此分別而異其編造時期；具體言之：屬於常時部分之分配預算應於預算公布後半個月內為之，屬於臨時部分之分配預算應按實施計劃編造按期分配預算，於計劃實施前一個月為之，因臨時部分預算之運用不一定，且非為每月所有，所以無須按月分配。

分配預算雖就預算總額內為之分配，但其分配數額亦須經過核定手續；核定辦法：凡第一級機關單位主管機關之分配預算，各由其長官自行核定，第二級以下各機關單位之各機關分配預算，各由該管上級機關核定；核定時間，常時部分應於年度開始前十日，臨時部分應於計劃開始前十日為之；此外，經核定之分配預算，應由核定機關分別送主計機關，審計機關及財政部備查。

法定預算經編製分配預算並呈奉核定後，即可分別依數執行。但預算列數究屬一種預測的數目，實際運用之際，難免有不敷應用情事。所謂不敷應用者，其情形得別為三：一為暫時的不敷，即一時收入不足支出，是為週轉不靈，可用短期借款方法以資因應。二為實際的不敷，即年度結算時，收入總額不敷支出，是為預算之真實短絀，而非一時週轉不靈，其彌補方式，可於長期借款，發行公債，增加租稅，變賣公產，裁減支出諸種辦法中擇善而從之。三為科目間的不敷，各科目間原有列數，不適實際情形，遂致各科目有盈絀之現象，其區處辦法如次：

(一) 月份間的轉用：各機關執行分配預算，遇各科目之經費有賸餘時，在同年度之內，可轉入下月份支

用。但爲防止透支起見，預算法特規定：已定按期之分配預算，其經費不得先期支用。

(二) 科目間的流用：各機關之經費預算。其歲出用途別同門各科目中於一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，得流用之。採取此項辦法時，有宜注意者三：(甲) 事先應呈准原核定分配預算之長官或機關；(乙) 各科目之經費雖得流用，但不得流用爲用人經費；(丙) 由核准流用經費機關通知主計機關審計機關及財政部。

(三) 動用預備金：預備金分爲第一預備金及第二預備金二種：前者爲各機關單位所設置，其數目以機關單位之經費總數內百分之一至百分之二爲限；後者係總預算內所設置，其數目爲總預算類百分之一至百分之三。預備金之設，乃所以備科目間不敷時之動用，所以遇有科目間不敷情事時，得動用預備金，但應經核定手續：第一預備金之動用，除第一級機關單位之主管機關各由其長官核定外，第二級以下各機關單位之各機關均應經該管上級機關核定；第二預備金之動用，則應經中央核定概算之最高機關核定之。以上所述，爲中央政府預算之執行辦法，至於地方政府預算之執行，如省政府所屬各機關分配預算之編造，準用關於中央各機關分配預算之規定，但其核定均由第一級機關單位之主管長官爲之，預算之流用亦同；第二預備金及第一級機關單位之第一預備金之設定支用，亦準用中央政府預算規定；而院轄市預算之執行辦法又可準照省預算之規定辦理；縣市(省轄市)預算之執行，亦應編造分配預算，呈准施行，不贅。

第七目 戰時預算

以上所述，係就預算法而論我國的預算制度。自抗戰軍興，爲適應戰時情勢，預算辦法，迭經變更。而變更最甚者，爲八中全會後財政系統的改訂。查三十年四月中國國民黨第五屆中央執行委員會舉行八中全會，當時曾通過「改進財政系統，統籌整理，以應抗戰需要，而奠自治基礎，藉使全國克臻平均發展」一案，其中要點如次：

(一) 全國財政應分國家財政與自治財政兩大系統：

1 國家財政系統應包括現有之中央及省兩部分財政。

2 自治財政系統以市縣為單位。

(二) 自治財政系統之收支預算，由市縣編造，先經民意機關同意，省府審核，再請中央核定。

財政部奉到改進財政收支系統案後，於三十年六月召開第三次全國財政會議，當經依照八中全會所議定的原則，提出改訂財政收支系統制定實施辦法案，隨即議定改訂財政收支系統實施綱要，呈經國民政府於同年十一月八日公布施行。依綱要所定：

一、全國財政收支系統分為國家財政與自治財政兩大系統。

二、原屬國家預算及省預算之一切收入與支出，統為國家財政之收支。

三、自治財政以市縣為單位，包括市縣鄉（鎮）之一切收入支出。

四、中央稅課收入之分配於市縣者，依左列之標準：

1 印花稅按純收入以百分之三十撥市縣。

2 遺產稅按純收入以百分之二十五撥市縣。

3 營業稅按純收入以百分之三十至五十撥市縣。

4 土地稅（在土地法未實施前仍稱田賦）原屬省收入部分悉歸中央，其原屬市縣收入部份，暫仍其舊。

5 契稅原屬省收入部份，悉歸中央，其原屬市縣收入部份暫仍其舊。

6 屠宰稅從營業稅內劃出，全額歸市縣。

五、所得稅悉歸中央，不予分配。

六、市縣之補助金，由中央核定撥給。

自此之後，自治財政乃完成了它的完整體系。

財政收支系統改訂後，不惟財政的收支大為改觀，即預算制度亦大受影響。為適應新的財政收支系統計，於

是先後有「編審縣市預算暫行辦法」及「戰時國家總預算編審辦法」的頒行；這兩種辦法對於目前的預算編製方法關係極大，實有加以分別敘述的必要：

第一、縣市預算的編審：

按編審縣市預算暫行辦法係於三十一年三月三日由行政院第五五三次會議通過施行。依照此項辦法之規定，縣市預算的科目應參照暫行預算科目實例，並比照財政收支系統分類表關於自治財政收支各款的規定來辦理。後來行政院又於三十二年七月十九日公布「縣市預算科目實例」，目前的縣市預算科目即應依此來編列。（原文甚長，不能備錄，欲知其詳者，可閱行政院公報第六卷第八期）惟有應注意者，即鄉（鎮）之收支，應各編就概算，列入縣市預算；鄉（鎮）財政未劃分，或已劃分而未經鄉（鎮）概算者，概由縣市政府代編列入。至於預算的編審程序則為：

一、各縣市政府每年應擬編下年度施政計劃及總概算書於六月底以前，送請省政府審定。

各縣市政府擬編之總概算應先送交縣市參議會議決後，再連同施政計劃，呈請省政府審定之。縣市參議會未成立時，即提交縣市行政會議通過後，並請省政府審定之。

二、各省政府應於每年八月底以前，將本省各縣市下年度施政計劃及總概算悉數審定，分別代編擬定總預算，連同施政計劃各十五份，送由財政部會同內政部轉呈行政院核定後，通知主計處審計部，並發交財政部內政部備查。

三、縣市預算經行政院核定後，發交各省政府，轉飭所屬各縣市政府於十二月底以前公布之。

前項預算如尚未經核定，各縣市政府不及於十二月底以前公布者，各縣市得在年度開始時，對於各項經費之動支，延用上年度預算支付，其新增科目，得按原編概算所列數目，適應需要，呈請省政府核准後支付，以免影響事業之推進。

各省未將縣市擬定預算依限送達者，中央對於該省之縣市補助費得暫不發給，其部份未經送達者，得扣

除其未送預算之縣市部份發給之。但戰區縣市，因戰事影響暫時未能成立預算者，經報請行政院核准備案者，不在此限。

第二、國家預算的編審：

依照戰時國家總預算編審辦法之規定，則在編製戰時國家總預算前之編製概算程序，已被省略，所以戰時無概算之可言。是以戰時國家總預算的編審程序，得臚列如次：

- 一、行政院會同主計處於七月底以前，將可供決定下年度歲入歲出預算總數之資料及意見，呈報國防最高委員會交由中央設計局及財政專門委員會擬定下年度施政方針及各類歲出總數，於八月底以前提請國防最高委員會核定，送由政府發交各主管機關，依據編製計劃及預算。
- 二、前項分類總數在中央按各第二級機關單位核定，在省市按各省市核定。
- 二、各第二級主管機關（包括省及院轄市）依據核定施政方針，及各類歲出總數，暨第一級主管機關之指示，編具其所主管之計劃及預算，於十月十日以前，以二份送主計處，同時以一份送第一級主管機關，以三份送中央設計局，並以歲入預算一份送達財政部。
- 三、各類支出得按常時部份預算總額酌列百分之五之第一預備金。
- 四、各機關公務員生活補助費及公糧（包括公糧實物折價及米代金）均預為估計，列入各機關歲出臨時預算，其估計標準，由行政院會同主計處商定，呈准 國防最高委員會辦理。
- 五、第一級主管機關應將其所屬各第二級機關（包括省及院轄市）單位之預算及計劃，分類審定，隨時分送主計處及中央設計局，至遲以十月二十五日為限。
- 六、自治財政在總預算內僅列分配縣市之各項國稅，不再列補助支出。
- 七、各機關及其主管範圍內本年度應有之一切收入均應估計，編入預算。
- 八、財政部應將各機關所送歲入預算，連同本部主管歲入預算編載歲入總預算，於九月二十五日以前送達主

計處及中央設計局。

九、主計處應將各類歲入歲出預算彙核整理，編成國家總預算，於十一月十日以前，呈請 國民政府轉送國防最高委員會，中央設計局應於十一月十日以前整理各類計劃，連同審查意見，呈報 國防最高委員會。

十、國防最高委員會以五院院長，參謀總長，財政部長組織總預算審議委員會審議總預算，並先付財政專門委員會審查，財政專門委員會應會同中央設計局依據計劃審查，預算審查時通知主計處、行政院、財政部各派代表參加，並得通知各主要機關派代表列席。

十一、國防最高委員會於十二月十日以前核定總預算，送國民政府發交立法院審議。

十二、立法院於十二月三十一日以前議決總預算，呈請 國民政府施行。

十三、各機關編製分配預算時，應附編實物數量表，人工數目表，連同分配預算送達主計處，審計部備核。

總括言之，則戰時國家預算的編製，已無概算的程序。施政計劃由國防最高委員會中的中央設計局及財政專門委員擬訂，預算則由第二級主管機關編製，然後依次送主計處彙編總預算，呈經國防委會中的總預算審議委員會議定後，由國防委會核定之。所以國防最高委員會是預算最高核定機關。至於立法院的審議及國民政府的公布，那全是為完成預算法定手續的形式工作。

總右以觀，則現在的財政系統已經改觀，預算制度與昔不同。然而這不過是目前戰時的辦法，未能視為經久之定制。何以見得？因為行政院於三十一年五月八日會以順字第八五八四號訓令明白表示過二十四年頒布的財政收支系統法「毋庸廢止」。足徵目前的辦法是戰時的權宜措施，將來的制度，尚另有大經大法在。所以我們討論預算先依據預算法以明預算制度的本體，並述戰時預算的概況，以知戰時的變例。

第三節 收支

預算種種手續，完成其法定要件後，即當付之實施。預算實施的實質，即有收支的表現。

政府財務上的收支數額大，範圍廣，次數多，苟無一定的程序，則必陷於紊亂。我國從前收支程序未臻嚴密，財務上的種種貪污舞弊，皆緣是而生。例如收入機關之收而不報，報而不實，實而不解；支出機關之濫支浮報種種弊竇，都是因為收支無法定的程序而來。所以收支程序的確立，乃所以使收支有一定的法式，如是則在上者隨時可以鈎稽其出納，在下者無法以從中漁利，財政上弊絕風清之理想，當可於明哲嚴整之收支程序上實現之。前已言之，我國財務行政係採四權超然聯綜的制度，以期內部互相牽制，而達澄清吏治之目的。具體言之，即將財務上的行政，出納，會計，審計四個機關，超然分立，其組織體制及相互關係，已見前文，茲可不贅。這種超然聯綜，互相牽制的精神與作用在收支程序上可以充分表現，茲分敘如次：

第一目 收入程序

政府各機關的一切收入，大別之不外二類：一為賦稅收入，如各種稅課以及特賦等屬之。二為非賦稅收入，如規費收入公產變價等屬之。各種賦稅之徵收，由政府設置各種稅務機關辦理，一般行政機關並不兼辦稅收。非賦稅收入一般行政機關固常有之，即稅務機關中亦常有之。

我國自二十八年十月一日施行公庫法後，政府各機關的各種收入，除特殊情形的收入外（如一、零星收入，二、機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者之收入，三、在經徵地點隨徵隨納經主管機關認為應予便利者之收入，四、機關無固定地點者之收入。）概應由代理公庫之銀行或郵政機關代收及保管之。具體言之：某項收入經徵收機關核定後，應即填具繳款書交繳款人連同現金或票據一併送代理公庫之銀行或郵政機關收入庫賬，此項繳款書除換取憑證單或其他書據等手續所需各聯由收入機關依照原有規定處理外，應備正通知兩聯及收據一聯載明左列各事項：

- 一、編列字號及填發年月日
- 二、預算編次之門部款項目符號及名稱
- 三、收款所屬年月份及金額

四、繳款人姓名或名稱

五、收款公庫名稱

六、收入機關名稱及長官職銜署名蓋章

七、收入庫賬之年月日及公庫主管職銜署名蓋章

八、其他應行說明事項

至於通知及收據之格式尺度由收入機關與代理國庫之銀行或郵政機關自行商訂之。就實際情形說，繳款書大都係用六聯式其作用如下：

第一聯 存查 留存填發機關（即收入機關）

第二聯 收據 由繳款人送經公庫核發後收回存執

第三聯 正通知 由繳款人送收款公庫核明存查

第四聯 報告 由繳款人送收款公庫轉送公庫主管機關

第五聯 報核 由公庫轉送審計機關

第六聯 副通知 由公庫送還填發機關核對

總右所述，則收入程序，得具列如次：

一、收入機關填發繳款書與繳款人。

二、繳款人將款項連同繳款書送交公庫。

三、公庫將款項核收後，應辦左列各種手續：

（甲）將繳款書收據聯簽明核收後交回繳款人收執。

（乙）將繳款書通知正聯留庫存查。

（丙）向審計機關送繳款書報核聯並編送按科目別機關別之收款日報表。

(丁) 向主計機關編送按科目別機關別的收款日報表。

(戊) 向公庫主管機關送繳款書報告聯並編呈按科目別機關別之收款日報表。

(己) 向收入機關送繳款書通知副聯並送按科目別機關別之收款日報表。

四、收入機關依據公庫之收款通知亦向公庫主管機關編呈按科目別機關別之收款日報表。

五、公庫主管機關依據公庫及收入機關之報表，將收款詳情向主計機關及審計機關轉報備查。

第二目 支出程序

前已言之，政府各機關的各種收入，應由代理公庫之銀行或郵政機關代收，並保管之。而銀行或郵政機關代理公庫所收納之現金及到期票據證券均用存款方式，存入保管，其存款分為左列各種。

一、收入總存款：凡政府總預算範圍內之一切收入及預算外之收入，（如會計年度終了時各普通經費存款之剩餘，及政府因財政上之必要而為臨時之透支挪借，或以不逾本會計年度之短期證券或票據為臨時之借債收入）除依法應歸入特種基金存款者外，均歸入其收入總存款，是即為預算法所定之普通基金總存款。

二、普通經費存款：凡依據預算，由收入總存款內撥出以備一切經費之支出者，是為普通經費存款。

三、特種基金存款：凡依據預算，由收入總存款內撥出以備特種性質之支出者為特種基金存款。

總之，政府各機關之收入既已由代理公庫之銀行或郵政機關收管，且歸入於收入總存款庫賬，而一切經費，應依據預算，由收入總存款，撥入普通經費存款，或特種基金存款後，始得支出，茲具述支出程序如次：

第一、普通支出程序：

一、普通經費之劃撥，應照核定之分配預算，按期由主計機關知照公庫主管機關，然後由公庫主管機關填具如下之撥字支付書，並以命令聯及通知聯送經該管審計機關會簽後，依照左列手續辦理：

(甲) 命令聯由公庫主管機關送代理公庫之銀行或郵政機關辦理。

(乙) 通知聯由公庫主管機關送請機關或領款機關查照。

(丙) 存根聯由公庫主管機關存查。

又劃撥此項經費時，爲考核之必要，並由公庫主管機關通知支用機關之主管機關；而支用機關之主管機關對於各該支用機關之經費，認爲有停撥減撥或緩撥之必要時，得於期前分別通知該管會計機關及公庫主管機關查照辦理。

二、代理公庫之銀行或郵政機關收到公庫主管機關所送支付書令聯後，應照數由收入總存款撥入請領機關普通經費存款賬戶，並填如下之撥款通知單送請領機關。

撥款通知單

請領機關名稱					查照	字第	號	
撥款年月日	支付書字號數		款別	年月份	用	總	備	考
	金	額						
	千	百	十	萬	千	百	十	元
								角
								分
合計								

代理公庫之銀行或郵政機關名稱主管員職銜署名蓋章

中華民國 年 月 日

- 三、領款機關收到公庫主管機關所送支付書通知聯，應即填具領款收據，向代理公庫之銀行或郵政機關具領。
- 四、代理公庫之銀行或郵政機關收到領款機關所送領款收據，核與支付書命令聯相符後，照數撥付。
- 五、政府各機關為給付政府債權人款項或為約定債務之預付款項而支用普通經費存款時，應向債權人簽發左列之支票。

帳戶第
號

帳戶第
號

公 庫 支 票 中華民國 年 月 日

出票日

存款戶名

年 月 份

用 途

受款人

金 額

幣名

備

考

受款人

年 月 份

用 途

受款人

金 額

幣名

備

考

數 目

代理司庫之銀行或郵政機關

上款憑票在上列存款戶內照付此致

用 途

傳票總字第

號

支用機關名稱長官（或授權代簽人）職銜署名蓋章

餘 存

科 目

局長 副局長 經理 副經理

主任

主辦會計人員職銜署名蓋章

主任

經理 副經理

主任

主辦出納人員職銜署名蓋章

承慶 記賬

主辦專前會計人員職銜署名蓋章

於此有應注意者，即政府支用經費，在原則上固應分別簽發支票。但軍警餉項及工資不便按人簽發支票，個別向庫支取者，得合併簽發，由該管長官代為領款，即行發放。至於支票之簽發，應由各機關長官或其授權代簽人簽發，主辦會計人員會簽，其設有主辦事前審計人員者，並應經其核定簽證後，代理公庫之銀行或由郵政機關，始得支出。又政府機關已對債權人簽發支票，自應向其取具收據，此項收據為三聯式，第一聯存根，留領款機關備查，第二聯報告由付款公庫轉送公庫主管機關，第三聯收據，交付款公庫記賬。

第二、特別支出程序：

在通常情形下之支出，自應遵循上述之普通支出程序辦理，但有特殊情形時，得不適用上述之規例，為特別之處置，茲具述特殊情形之概要如次：

一、經費之預領：依照公庫制度之原則，政府機關本身不能自行出納保管經費，但政府各機關對於左列各種支出得按定期間預向公庫具領，自行保管及支出：

(甲) 額定零用金內之零星支出。(以在各該機關月份經費預算內辦公費數目半數以下為限，但在辦公費數額較鉅之機關其限度仍得由公庫主管機關酌量情形減低之。又每月此項支出，得於上月底具領。)

(乙) 機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關在規定里程以外者，其經費。

(丙) 機關無固定地點者，其經費。

(丁) 其他經法令許可之估付包付金額。

此項經費之具領非如同普通經費一樣，由主計機關按期依照核定之分配預算通知公庫主管機關轉行公庫撥付，而應由請領機關填具如下式的請款書，送請公庫主管機關核發。

請款書 憑單聯

字第

號

預算編次	門部	領款機關	領款機關	年月份	用途	金額	備考
	款						
	項目						
中華民國 年 月 日		主辦會計人員職銜署名蓋章 主辦出納人員職銜署名蓋章					

字第

號

請款書 存根聯

字第

號

預算編次	門部	領款機關	領款機關	年月份	用途	金額	備考
	款						
	項目						
中華民國 年 月 日		請領機關名稱長官職銜署名蓋章		主辦會計人員職銜署名蓋章 主辦出納人員職銜署名蓋章			

此聯暫存備查

此聯由請領機關送公庫主管機關

所以此項經費之支出，必先經請款的程序（臨時費之支出亦應經請款程序），然後由公庫主管機關核簽支付書通知公庫撥付。又如上所述政府各機關由其普通經費存款項下為支出時，應以支票為之，但此項經費之支出則不在此限。

二、直接之支付：如前所述，一切經費應依據預算由收入總存款撥入普通經費存款或特種經費存款後，始得支付，此為一般原則的規定。但有左列二種款，得不經轉撥手續，逕由收入總存款內支付之：

（甲）政府臨時透支挪借之償還：因政府臨時透支挪借及臨時借債之收入均歸入收入總存款項下，故償還時亦可由收入總存款內直接支付。

（乙）未明定用途之協助金補助金：凡明定用途之協助金補助金，均為普通經費，其存款之劃撥，與普通支出同；但未明定用途者，由公庫主管機關會同該管審計機關依法通知代理公庫之銀行或郵政機關關於收入總存款內，直接撥付受補助或受協助政府之公庫。

此項直接支付之款，由公庫主管機關填發三聯直字支付書，其書式與撥字支付書同，不贅。此外遇國家有緊急之支出不及辦理預算程序時，由政府頒發緊急命令支付之，其情形有二：一為國防緊急設施，經軍事委員長核准之；二為外交金融之救濟及其他關係國家大政之行政上緊急措施，由國防委員會核准之；但凡此支出，仍應補行追加預算程序，始能完成其支出程序。

第四節 會計

政府撥發之經費，經向債權人簽發支票，或自行具領使用或發放後；即應將各項憑證單據，為之整理，並根據憑證，分別記賬，再依照賬簿，編造報告，凡此事務，即是這裏所要說的會計工作。但是，憑證的整理，賬項的登記，報告的編造，都與會計科目有深切的關係，且須先經確立會計科目，才能進行整理，登記，編造諸工作，所以在討論會計憑證，會計簿籍，會計報告之前，不能不先為具述會計科目。

就政府會計之組織說，有總會計，單位會計，分會計，附屬單位會計，及附屬單位會計之分會計五種。依會計法之規定，中央、省、市、縣各級政府之會計，各為一總會計。單位會計則為：（一）在總預算有法定預算之機關單位之會計，（二）在機關單位不依機關劃分而有法定預算之特種基金之會計。在單位會計下之會計，除附屬單位會計外，則為分會計。至於所謂附屬單位會計則為：（一）各級政府或其所屬之營業機關，事業機關，或作業機關之會計，（二）各機關附屬之特種基金之會計。而附屬單位會計之分會計則為附屬單位會計下之會計。政府會計之組織固有如是之區別，即就政府會計事務之性質，亦得區別為五類，即（一）普通公務之會計事務，（二）特種公務之會計事務，（三）公有事業之會計事務，（四）公有營業之會計事務，（五）非常事件之會計事務。茲以篇幅所限，只能具述普通公務之會計事務，其他會計事務從略。又所謂普通公務之會計事務，本應包括公務歲計之會計事務，公務出納之會計事務及公務財物之會計事務而言，但關於歲計會計事務，於預算及收支兩節已有詳述，而財物會計事務，亦已另有專章討論，所以茲所欲論者，僅限於出納方面的會計事務而已。分敘如次：

第一目 會計科目

會計科目乃為會計賬戶的名稱，會計賬簿必先有一定的戶名，然後才能將各項收支賬項，分門別類，一一登錄。各級政府的各種會計科目，並不一致，視各機關業務性質如何，分別擬定。在擬訂各種會計科目時，必須注意下列幾點：

一、各種會計科目，依各種會計報告所應列入之事項定之，其名稱應顯示其事項之性質；如其科目性質與預算決算科目相同者，其名稱應與預算決算科目之名稱相合。

二、各種會計報告總表之會計科目，與其明細表之會計科目，應顯示其統制與隸屬之關係，總表會計科目為統制賬目，明細表會計科目為隸屬賬目。

三、為便利綜合彙編及比較計，中央政府各機關對於事項相同或性質相同之會計科目，應使其一致，對於互

有機關之會計科目，應使之相合。他級政府對於中央政府事項相同或性質相同之會計科目，應依中央政府所定，對於互有機關之會計科目，應使合於中央政府之所定。

四、各種會計科目之訂定，應兼用收付實現事項及權責發生事項，為編定之對象。

五、公務機關之作業組織及公有事業，其會計事務為成本損益之計算時，對於作業上之財物有永久性者，應有折舊科目，無永久性者，應有盤存消耗科目。

六、各種會計科目，應依所列入之報告，并各按其科目之性質，分類編號。

會計科目依據右述各點規定其名稱後，非經各該管主計機關或其最高主計人員之核定，不得變更。以上所列，為原則的要領，各機關會計事務繁簡不同，主辦會計人員，自可就實際情形，妥為擬定。查國民政府主計處製有中央各機關及所屬普通公務單位會計制度之一致規定，對於會計科目規定至詳，可供參攷。

第二目 會計憑證

會計事務雖以管理收支賬目為重要工作，但是會計人員之記賬，則必先有憑證為根據，沒有憑證，則不能記賬，這是政府會計學上的原則，我國會計法第八十二條規定：「會計人員非根據合法之原始憑證，不得製造記賬憑證，非根據合法之記賬憑證，不得記賬，」也即是這個原則的表現，茲略申論憑證的種類及其作用。

會計憑證就其作用上說，可大別為二種，一為原始憑證，二為記賬憑證。原始憑證為下列各種：一、預算書及預算準備金依法支用與預算科目該經費流用之核准命令。二、現金、票據、證券之收付移轉等書據。三、薪俸、工餉、津貼、旅費、郵養金等支給之表單收據。四、財物之購置、修繕、及郵電、運輸、印刷、消耗等各項開支之發票收據。五、財物之請領、供給、移轉、處置、保管單據。六、買賣、貸借、承攬等契約及其相關之單據。七、存匯、兌換、投資等證明單據。八、歸公財物、沒收財物、贈與及遺贈之財物目錄及證書類。九、稅賦捐費等之徵課、查定、及其他依法處理之書據、票照之領發、及徵課物之處理之書據。十、罰款賠款經過之書據。十一、公債發行之法令、還本付息之本息票、及處理申溢折扣之計算書表。十二、成本計算之單據。十三、

盈虧處理之書據。十四、會計報告書表。十五、其他可資證明會計事項發生經過之單據或其他書類。原始憑證雖有上述種種的區別，但其作用則一；其作用乃為記賬憑證之根據，所以沒有原始憑證，即不能製造記賬憑證；且亦間有以原始憑證作為記賬憑證，不過這種情形，究屬不多，大都附於記賬憑證之後，其在行政機關，每月須將此項憑證，分類粘貼呈送上級機關審核。原始憑證的重要已如是，則對於應具備的條件，不可不特別注意，它的條件為何，大概言之，可具列如下：一、依照法律或習慣，應有之主要書據必須具備，日形式亦須完備。二、長官之簽名蓋章。三、事前審計人員之簽名蓋章。四、會計人員之簽名蓋章。五、經手人點收人之簽名蓋章。六、書據數字有塗改處負責人應簽名蓋章證明之。七、書據上表示金額或數量之文字號碼務必相符。八、商店發票上印有「如有銀錢出入另有收據」字樣者，則發票不能當作收據，如即以該發票當收據，則於發票必須加蓋「銀貨兩訖」或「收訖」之戳記。

記賬憑證根據原始憑證的內容而製具，以為記賬之根據。記賬憑證的別稱，即為傳票，其種類有三，即收入傳票、支出傳票及轉賬傳票是。為辦事時易於區別計，將三種傳票，用不同的顏色來印製，如收入傳票用紅色，支出傳票用藍色，轉賬傳票用黑色。但各種傳票的內容，都是記載下列各事項：一、年月日。二、會計科目。三、事由。四、本位幣數目，不以本位幣計數者，其貨幣之種類數目及折合率。五、有關之原始憑證種類，張數及其號數日期。六、傳票號數。七、其他備查要點。傳票已為記賬的根據，其重要性不亞於原始憑證，所以須經下列人員的簽名蓋章：一、機關長官或其授權代簽人。二、事項之主管或主辦人員。三、主辦事前審計人員。四、主辦會計人員。五、關係現金票據證券出納保管轉移之事項時，主辦出納事務人員。六、關係財物增減或保管轉移之事項，主辦經理事務人員。七、製票員。八、登記員。

上列人員實際上無其人者，自可缺乏，而上列三項人員已於原始憑證上為負責之表示者傳票上得不簽名蓋章。

第三目 會計簿籍

政府機關之會計簿籍，乃所以記載收支之數目，而供產生會計報告之用。各機關所用簿籍之種類及格式雖殊

必盡同，然依其作用言之，則簿籍可分為左列二種：

一、賬簿：謂簿籍之記錄為供給編造會計報告事實所必需者。

二、備查簿：謂簿籍之記錄不為編造會計報告事實所必需，而僅為便利會計事項之查考或會計事項之處理者，如票據期日簿，印鑑簿，住址簿等是。

再進一步言之，則賬簿又可作左列之區別：

(1) 序時賬簿：謂以事項發生之序時為主而記錄者；其中復可別為二：

(甲) 普通序時賬簿：謂對於一切事項為序時登記，或並對於特種賬簿之結數為序時登記而設者，如分錄日記賬簿。

(乙) 特種序時賬簿：謂對於特種事項為序時登記而設者，如歲入收支登記簿，經費收支登記簿，現金出納登記簿，及其他關於特種事項之登記簿。

(2) 分類賬簿：謂以事項歸屬之會計科目為主而為記錄者，其中又分為二：

(甲) 總分類賬簿：謂對於一切事項為總括之分類登記，以編造會計報告總表為主要目的而設者。

(乙) 明細分類賬簿：謂對於特種事項為明細分類或分戶之登記，以編造會計報告明細表為主要目的而設者；如歲入明細賬簿，經費明細賬簿，財物明細賬簿，及其他關於特種事項之明細賬簿。

會計簿籍之種類雖有如上所述之多，但實際運用上，則可按各該機關會計事務之繁簡，酌量設置。大體上，各單位會計或附屬單位會計之賬簿，除應設置普通序時賬簿及總分類賬簿外，其特種序時賬簿及明細分類賬簿自可按事實之需要，酌量設置之，或酌量合併編製之；至於各分會計之會計事務較簡者，得僅設序時賬簿及其他所必需之備查簿。總之，會計簿籍之設置，以能產生會計報告為主要目的，其需簿之多寡，胥視所需之報告而定。在中央各機關及所屬普通公務單位會計制度之一致規定中所設置之會計簿籍計有七種，可供參考。

第四目 會計報告

政府機關之會計報告，係根據會計簿籍而製成，以表明機關之財政狀況。會計報告之作用極多，一方面所以供立法者的參考監察者的考核；一方面所以供機關主管者的視察，俾有所根據而決定將來事業之方針；此外又所以使一般人民瞭解政府機關之收支情形。會計報告的作用已多，所以會計報告也必須有多種，以適應各方面的需要。會計報告從各種不同的觀點，可作種種不同的區別；如從表示財政狀態的觀點說，則有靜態報告與動態報告之別；從報告時期說，則有日報、五日報、週報、旬報、月報、季報、半年度報告、及年度報告之殊；再從報告的等級如說，更有總會計報告，單位會計報告，分會計報告之異；其他各項分類法尚多，不及一一備述，茲所須其詳者，乃關於靜態報告及動態報告。靜態會計報告所表示者是一定期期之財務狀況；動態會計報告所表示者，乃一定期間內財務變動經過情形。在靜態會計報告表中又有種種區別，如資力負擔平衡表，現金、票據、證券、公債等結存表或目錄表等是。動態會計報告表中，亦有多種，如歲入或經費累計表，現金、票據證券出納表，財物增減表等是。

會計報告之作用已足供主管長官之觀察及上級機關之考核，則必須依時編送。會計法第三十七條規定：各單位會計機關及各附屬單位會計機關之報告，呈送上級機關，應依下列期限：（一）日報於次日送出。（二）五日報於期間經過後二日內送出。（三）週報、旬報於期間經過後三日內送出。（四）月報季報於期間經過十五日內送出，但法令另定期限者，依其期限。（五）半年度報告，年度報告於期間經過後三月內送出。至於上述各期報告編製時所應列入之會計事項，會計法亦特為明定：即關於各機關本身之部分，在日報、應以每日辦事完畢時已入賬之會計事項，在五日報、週報、旬報、月報、季報，則以各該期間之末日辦事完畢時已入賬之會計事項，分別列入；其關於彙編所屬機關部分，在日報，應以每日辦事完畢時已收到之所屬機關日報內之會計事項，在五日報、週報、旬報、月報、季報，應以各該期間之末日辦事完畢時已收到之所屬機關之五日報、週報、旬報、月報、季報內之會計事項，分別列入。

第五節 決算

第一目 決算之編造

政府機關之理財，必先立預算，以爲立法的監督，並爲制用的標準。預算確定之後，機關財務之管理，即依以進行。財務管理之結果如何，則有賴決算以表現之，所以合理化之財務管理，已有預算以資制用，更必有決算以證結果。我國關於決算方面的法例，自十八年以來，曾一再頒布決算章程，然辦理殊鮮實效；二十七年八月九日國民政府公佈決算法三十二條，是爲我國有正式決算法之開始；如今雖未即頒布施行細則，俾資遵行，但決算的體制，已大體確立，茲即依決算法之內容，略述決算的要義。

一、決算之時期及種類：政府機關的預算已係依會計年度而編製，則爲證實預算結果的決算，自亦應每一會計年度辦理一次，並應於年度終了時辦理之，是爲一般原則的規定；至於政府所屬機關或基金，在年度終了前結束者，該機關或該基金之主管機關，應於結束之日，辦理決算，但彙編決算之機關，仍應以之編入其年度之決算。決算與預算不惟編造的時期相同，即在種類上亦有互爲呼應的關係，所以決算亦分爲左列五種：

(1) 總決算。

(2) 單位決算。

(3) 單位決算之分決算。

(4) 附屬單位決算。

(5) 附屬單位決算之分決算。

上述各種決算之機關單位，依預算法之所定；決算所用之科目及門類亦依照其年度之預算科目門類，如有所入爲該年度預算科目所未列者，應按收入性質，另定科目，依其門類，列入其決算。

總之決算之編製以年度爲樞紐，所以各級政府每一會計年度之一切所入一切費用均應編入其歲入歲出決算，至其上年度報告未及編入決算之收支，應另行補編附入。就事實上說，各級機關單位之主管機關編造決算報告各表關於本機關部分，固可就截至年度終了時之實況編造之，其關於所屬機關之部分，只能就所送該年度決算報告彙編之。但所屬機關之決算報告，常難依期送到，其在決算法第十七條所定期限屆滿以後到達者，則只好附入次

年度之決算了。此外爲便利辦理年度決算計，對於政府收支特設時效之規定，即「凡應繳納於政府之款項，在年度終了後五年以內未經政府令其完納者，免除完納之義務，但法律另有規定者，依其規定；政府應支付之款項，在本年度終了後五年以內未經債權人請領者，免除支付之義務，但法律另有規定者，依其規定。」

二、決算編造手續：決算已有種種分別，其編造機關自亦不同，特具列如下：

- (1) 單位決算：凡各機關及各特種基金之決算，由各該單位之主管機關編造之。
- (2) 公庫決算：公庫之決算報告由公庫主管機關編造之。
- (3) 總決算：由政府主計機關，就各單位決算，公庫決算，並參照總會計簿之記錄編成總決算書及總

說明書。

以上所列，係一般原則的規定。惟政府機關，常因政務之演變而多所變更；因機關之變更，決算之編造，亦不能不有變更。依決算法之規定，各機關在年度內有變更者，其決算依左列規定辦理：

- (一) 機關改組者由改組後之機關一併編造。
 - (二) 機關名稱更改者，由改組後之機關按名稱更改之，前後分別編造。
 - (三) 數機關合爲一機關者，在未合併以前各該機關之決算，由合併後之機關，代爲分別編造。
 - (四) 機關因組織變更致預算分立者，其未分立期間之決算，由原機關編造。
- 至於不專屬於任何機關單位之基金在年度內有變更者，則依照左列規定辦理：

- (一) 基金改變或其管轄轉移者，由改變或轉移後主管各該基金之機關，一併編造。
 - (二) 基金名稱更改者，按名稱更改之前後，分別編造。
 - (三) 數基金合併爲一基金者，各該原基金之決算，由合併後之基金主管機關，代爲分別編造。
 - (四) 基金先合併而後分立者，其未分立期間之決算，由原主管機關編造。
- 上列各點，可謂爲編造決算機關之變例規定。至於決算書之表式，有待將來決算法施行細則之規定，茲可得而言

者，即決算除具有決算書外，尙應按其事實，備具其執行預算之各彙，並附有關於執行預算之其他會計報告，執行預算經過之說明，執行施政計劃，事業計劃，或營業計劃經過之說明，及有關之重要統計。而在執行預算之各表中，應分欄列明下列各數：（一）本年度預算數。（二）本年度預算增減數。（三）上年度決算時權責發生轉入數。（四）本年度收付實現數。（五）決算時權責發生數。（六）本年度餘額數。至關於繼續經費之各表中，除應列上述各數外，並應附列：（一）全部計劃之預算經費金額。（二）收付實現累計數。（三）決算時權責發生數。（四）經費金額餘數。此外上述二項計算書表有與以前若干年度比較之必要者，應列其比較數。

第二目 決算之審核

各機關之決算編就後，應遞送上級機關審核，茲先述送審的期限。依決算法所定：中央政府第三級機關單位之決算，應於年度終了後四個月內編就送出，總決算於年度終了後七個月內編就送出，最高審計機關應於年度終了後十個月內審查完竣，送由監察院呈請國民政府公布，至省市縣政府及所屬機關決算辦理完成之期限，得各按需要情形，參照上述所定期限斟酌縮短之。就審查的手續說，可具列如下：

（一）各機關之決算報告，由主辦會計人員編就經機關行政長官簽名蓋章分別呈送該管上級機關及審計機關，其註有審計人員者並應先送審核附加審查意見。

（二）彙編單位決算之機關，接到上述各決算報告，應即查核彙編，如發見其報告有不當或錯誤應修正彙編之，並通知原編造機關。

（三）主計機關，準照前述手續彙編總決算，總決算編成後，送各該審計機關爲最終之審定；審計機關爲最終之審定時，如對於決算有修正之主張，應即通知報告決算之機關，限期答辯，逾期不答辯者，視爲同意修正。

（四）審計機關於最近終審定後，應編造審定數額表，爲最終之審查報告。

（五）中央政府及直轄於行政院之市政府之總決算，經最終審定後，應呈送監察院提請國民政府公布（其中有應保守祕密之部分，得不公布）。縣市政府之總決算經最終審定後，應送請省政府公布之。

以上所述，爲決算審核之程序；於此程序中，足見審核工作之重心係在審計機關。再從審計機關方面看，則對於決算審核，又可別二種：

(一)機關單位或基金決算報告之審核：審計人員或審計機關對於此項報告之審核，應以左列事項爲範圍：

1. 違法失職或不當情事之有無。
2. 預算之超過或賸餘。
3. 施政計劃事業計劃或營業計劃已成與未成之程度。
4. 經濟與不經濟之程度。
5. 施政效能事業效能或營業效能之程度及與同類機關或基金之比較。
6. 其他與決算有關事項。

(二)年度總決算之審核：審計機關審查此項總決算時，應注意左列事項：

1. 歲入歲出是否與預算相符，如不相符，其不符之原因。
2. 歲入歲出是否平衡，如不平衡，其不平衡之原因。
3. 歲入是否與國民經濟相適應。
4. 歲出是否與國家施政方針相適應。
5. 各方所擬關於歲入歲出應行改善之意見。

審計機關根據上述各點對於決算，詳悉審查；其最終審查報告，認爲有不能核准之部分時，則監察院或省政府，應分別爲左列之處置：

- (一) 應賠償之收支尙未執行者，移送公庫主管機關執行之。
- (二) 應付懲戒之事件，依法移送該管機關懲處之。
- (三) 未盡職責或效能過低應予告誡者，通知其上級機關之長官。

第六章 行政文牘

第一節 概說

第一目 公文處理在行政上的地位

這裏所說的行政文牘，即普通所謂的公文處理。行政機關具備了行政組織、行政人員、行政物料及行政經費之後，可以說是已準備好了主要的行政條件，即可進而辦理其所負荷的業務；然而在其業務的進程上，必須藉助於公文，才能表現出來。所謂公文就是處理公務的文書，也即是宣達政令的工具。當然，有許多政務的處理，不一定須賴公文來表達，但我們可以肯定的說，大部份的政務之實現，都離不了公文，然則公文在行政上的重要，可想而知了。

有許多政論家，都說中國的政治是「公文政治」，這話並不是惡意的譏評，實具有種種證據：第一、自命爲公文的聖手們，要顯示他們地位的重要，於是特別神聖公文的工作，他們強調說：「公牘之中有品有學有識有文：鯁直端方，唯民是重，唯法是從，侃侃與長官爭是非辯曲直者，其品尚也。綜析繁複，洞察機微，而又隨時虛懷考究，好問愼思者，其學長也。在利害未形之時，處危疑震撼之際，不顧譏彈指摘，而勇以赴之，以底於成者，其識達也。指事類情，軒豁呈露，持理屬詞，不激不隨，辭多而不費，言簡而不略者，其文勝也。」準是以言，則一切爲政治事的哲理，居官臨民的大法，都已統攝於公文之中，公文可以包括一切政務，也就是可以與政治作等量視了。第二、在一般流俗的吏員中，因爲鑑於公文在行政上有其相當重要的地位，以爲所謂政治無非就是公文，於是認爲辦公文就是辦政治，辦政治也無非辦公文，這樣就把撰擬公文與處理政務混而爲一了。第三、行政機關中負擔純粹公文處理工作的人，實在不少。據張畏凡氏調查前實業部的公文處理人員，計傳達室（司傳送公文）三人，收發室十四人，（主任一人，收文五人，發文五人，摘由一人，蓋戳一人，管附件一人。）內收

發三十二人（即各廳署司科之收發人員，有爲兼任的，亦有專任的。）繕校室五十人，（主任一人，繕寫四十四人，校對五人。）監印室三人（監印主任一人，雇員二人。）公文檢查三人（內一人爲祕書兼任，餘由科員二人專辦。）總計一百零五人。（見行政效率第二卷第二期中中央各機關公文處理概況）這些人是純粹辦理文書管理工
作，其爲數之巨已如是，若再加上擬稿的科員們及核稿的科長司長祕書等，（此等人雖非純粹公文處理人員，但其大半精力，也是用在公文上。）則全部百分之九十以上的人，都是在公文上兜圈子。總之，無論從我國官吏的觀念上、作風上、及其數量上都足證實我國的政治不愧爲「公文政治」。政治而以「公文」爲內涵，則所有一切政治的措施，都無非是紙上談兵，我國政治之所以空虛而不能造成實惠，即基因於此。

第二目 公文改革運動

「公文政治」一詞，固足以表示國人對於公文的重視，然而不能以此而遂認爲我國的公文已臻盡善盡美的境地。如前所述，公文是宣達政令的工具。這一工具的條件是迅速確實簡單明瞭。可是，我國現在的公文，却並沒有具備這些條件。爲促進公文具備這些條件起見，遂產生了年來的公文改革運動。

公文改革運動的目的既在要求迅速確實簡單明瞭，所以這一運動的動向也就在四方面：

一、分層負責：確定各級人員對於公文的責任，以期減少核稿的層級，是爲核稿手續的改革，其目的在——**迅速。**

二、用語肯定：公文用語，應力求切實，逸避模稜兩可之詞，是爲公文內容的改革，其目的在——**確實。**

三、減少登記：收發公文，登錄頻繁，費時費事，故亟圖減少登記手續，是爲公文登記改革，其目的在——**簡單。**

四、以表代文：公文爲文，最羈程式，不惟費事，且難瞭解，故欲代以表式，以期明悉，是爲公文章式的改革，其目的在——**明瞭。**

右所述者，可謂爲公文改革之主流。此外，亦有對於公文稿紙及公文用紙圖謀改進者，其目的亦無非在求簡單，

以期經濟而已。

公文改革運動雖已歷時頗久，然迄未獲有圓滿之成效；此一目的之達成，猶有賴我人之努力。總之，我們固然不能容認「公文政治」的譏評，然而確認公文為宣達政令的重要工具。這一工具之是否完善，直接間接都足以影響行政效率，公文問題之所以亟待論列，原因即在於此。惟茲所論者，係屬於公文處理及檔案管理問題，至於公文之作法，限於篇幅，不能詳具。

第二節 公文處理程序

第一目 公文種類及用紙

在研究公文處理之先，對於公文的類別及其用紙須略為敘述，然後討論處理問題，才能順利進行。依照國民政府十七年十一月十五日公布的公文程式條例之規定，則所謂公文，可以分爲九種：

一、令：公布法令，任免官吏，及有所指揮時用之。

二、訓令：上級機關對下級機關有所諭飭或有所差委時用之。

三、指令：上級機關對於所屬下級機關因呈請而有所指示時用之。

四、佈告：對於公眾宣佈事實或有所勸誡時用之。

五、任命狀：任命官吏時用之。特任官及簡任官任命狀由國民政府主席及五院院長署名，蓋用國民政府之印，薦任官任命狀由國民政府主席及主管院院長署名，蓋用國民政府之印，委任官任命狀由各該機關長官署名，蓋用各該機關之印。

六、呈：五院對於國民政府或各院所組織之機關對於各該院及其他下級機關對於直轄上級機關或人民

對於公署有所陳請時用之。

七、咨：同級機關公文往復時用之。

同級機關公文往復時用之。

八、公函：不相隸屬之機關公文往復時用之。

九、批：各機關對於人民陳請事項分別准駁時用之。

以上所述為法定的分類。若從公文授受兩方的關係說，又可歸併為上行文、平行文及下行文三種；如呈文為上行文，咨文及公函為平行文，令、訓令、指令、佈告、任命狀及批為下行文。我們若再從實際運用上說，則又可發見有種種公文的變體：如報告、函呈、電呈、簽呈及摺呈等為呈文的變體；箋函、啓事、通報及通知書等為公函的變體；而告諭及牌示等則為佈告之變體。因為有這些變體名義的存在，於是公文的形態就益為繁雜了。

公文的種類已明，茲當一述公文的用紙。

前已言之，我國公文改革運動，猶在邁進之中，迄無定論，公文用紙亦在商討的改革之中。茲之所論，固不固故常，但亦不作高論，姑就實際運用及可能革新兩方面述之。又所謂公文用紙係取廣義，即包括稿紙，文紙及封套三種而言，特分敘之。

第一、稿紙

所謂稿紙，乃所以供起草公文之用，其構成有三部份：一為稿面紙，二為稿心紙，三為稿底頁。稿心紙係通用十行紙，可不成問題。茲所須論列者，乃稿面紙與稿底頁，而討論的焦點，即在求得其能供周詳的記事，及合理的運用。

一、稿面紙：在現行的習慣上，稿面紙多不供填寫稿文，僅用於包裹稿心紙，並藉以表明下列諸種關係：

(一) 來文字號：填寫收發室在來文上所編之號碼，以便來去公文發生聯繫關係。(二) 文別：分別填明呈、或令、或咨、或公函。(三) 送達機關：填明受文機關名義。(四) 類別：此係備檔案室填寫檔卷分類名稱。(五) 附件：填明所附各種附件。(如附件種類甚多，不能於稿面紙上填寫時，應於稿文之後，詳盡開列，而稿面紙上則只寫「如文」二字。)(六) 事由：攝取全文要義，簡略填寫。(七) 記明處理公文各階段中之時間。(八) 擬稿以上人員之簽章。至於各機關所用稿面紙之形式，雖大體相同，但亦不無小異，下列兩種形式，較為妥善，可參酌採用：

前軍事委員會委員長武昌行營稿面

來文

字第

號

別文

送達
機關

別類

附件

事由

委員長

月 日 時

主任

月 日 時

秘書長

月 日 時

第 處 稿

處長

月 日 時

副處長

月 日 時

交辦	辦事員	科員	法規專員	主任專員	科長	處員	秘書
月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時
交繕	錄事	校對	蓋印	登刊	歸檔	檔號	傳觀
月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	第 號	署名
時處發第 號	時處收第 號	時處收第 號					

行政管理局

前道部稿面

主辦廳司

文別

送達機關

發件附件

由事		部 長																								
		政務次長																								
		常務次長																								
交辦	收文	主任秘書					參事					司長					科長					擬稿				
		月 日 時					月 日 時					月 日 時					月 日 時					月 日 時				
檔號	歸檔	封發	蓋印	校對	繕寫	章會官長關機係關				月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時						

按我國現行省制，省政府各廳處局應合署辦公，公文集中由省政府收發。但公文稿件之擬辦，非全由省府辦理，而仍由各廳處局擬辦，是即普通所謂之「廳辦府稿」。因為省政府公文處理有這麼一種特殊關係，所以稿紙亦應適應這種情形而酌為變通。查福建省政府所用的稿面頗為適當，特併附列，以供參考。

此虛線右邊應保持空白以便歸檔

福建省政府稿 (主稿)

主席	收 文 字 號					
	事 由					
擬稿員	文 別		類 別			
	送 達 機 關					
	附 件					
	本 件 保 存			年 年		
	中 華 民 國			年 年		
	月	月	月	月	月	月
	日	日	日	日	日	日
	時	時	時	時	時	時
	監	校	繕	擬	交	收
印	對	寫	稿	辦	文	

發 送 會 稿			
機 關	月	日	時
民			
財			
教			
建			
保			
祕			
計			
地			
訓			

行政文牘

一九九

在此形式下的稿面，仍有大部份地位可兼作稿心紙之用，是極為合理化。至於擬稿員以上之各級核稿人員之職位，現並未印備，蓋以各廳處局核稿人員之職位，多不相同，所以特留空白，以便隨時活用。

二、稿底頁：過去的稿面紙，與稿底頁連成一張，蓋為便於包裹稿心紙之用。設置稿底頁的原意有三：一為供填年月日，（底頁通常印備中華民國年月日字樣，以便填寫起草日期。）二為備蓋機關印信，三為保護稿心。然而這三種效用都已減色：因為起草文稿日期於稿面紙已有地位登載，無庸在稿底頁重填日期。機關印信可蓋在稿面紙上，蓋在底頁反多一番翻閱之勞。稿件在文書處理過程中，時間本不甚長，歸檔後又另有卷殼，裝訂成帙，是則無需底頁來保護稿文。由此看來，稿底頁已無多大效用，所以近來極多人主張把它廢除。

前已言之，稿心紙是用對摺十行紙，即等於二張十行紙，這已成爲十分普遍的習慣，本已無甚值得討論的問題。但是在一般公文中，常有許多極為簡短的，用紙不到半張，其餘也就隨同歸檔。這樣，不惟浪費紙張且有累贅檔卷。所以近來爲補救這些缺點計，頗有採用十二行稿心紙者，（其面積爲 $210 \times 297\text{mm}$ ）此於簡短公文已便適用，而於長篇文件，自可依其需用隨時添頁，是長短公文，均屬方便。

第二，文紙

這裏所謂文紙，即正式公文用紙，所以備繕各種公文之用。在現行的習慣上，文紙的結構可分三部份。

一、文面頁：在文紙面頁的形態爲：（一）紙頂印備機關全銜名稱，但其地位只佔紙寬三分之一，所餘空白，以備填寫文別。（二）「事由」，備登公文簡要文義。（三）「擬辦」，備擬稿員簽具辦理該案的意見，呈請主管核定。（四）「決定辦法」，備長官對所簽意見批示之用。此外有「備考」欄，以備記載其他事項，又有到文年月日及收文字號等：以備登記收文時間及編號之用，總此諸端，得如下式：

復文請註明去文號數

某某機關

考 備	法辦定決	辦 擬	由 事								
			<table border="1"> <tr> <td data-bbox="797 300 828 1272"></td> <td data-bbox="828 300 859 1272"></td> <td data-bbox="859 300 890 1272"></td> <td data-bbox="890 300 922 1272"></td> </tr> <tr> <td colspan="3" data-bbox="797 1272 890 1483"></td> <td data-bbox="890 1272 922 1483">附 件</td> </tr> </table>								附 件
			附 件								
收 文		字 第	號								

字 第 號 年 月 日 時 到

二、文裏頁：文面頁之次，即為文裏頁，其式如十行紙，但其右邊半行印有機關全銜名稱，其下端則印字號，以備填發文號碼。

三、文底頁：設置文底頁的用意有四：（一）填寫發文時間（印有中華民國年月日備填。）（二）備蓋機關印信。（三）備蓋機關長官圖章。（四）備蓋監印及校對人員圖章。但現在有人本於節省紙張的意義，主張將文

底頁也應廢去，其理由是：（一）機關長官圖章可蓋於文末。一如普通信函的格式。（二）年月日另行緊接機關長官圖章之後。（三）機關印信可蓋在年月日之上。（四）監印及校對人員，在稿面已蓋章負責，在發文實無重複蓋章之必要。（見行政效率第三卷第一期李樸生文書改革討論中的六個問題）筆者以為正式文書，不比文稿，它由本機關繕就，經校對蓋印以至封發。經過手續已多，到了收文機關又須經過許多手續，為保護公文之完整而免污損起見，實有保存文底頁的必要。且如廢去底頁之後，倘遇一文恰寫至末行，則機關長官簽名蓋章必致無地可容，另添一紙，則誠不如保留底頁之為妙了。

以上所述，為一般公文用紙情形。至於代電用紙係用上行加橫格紙，其右邊或頂端印備某某機關代電字樣；而用油印或鉛印發布之公文，則多用白紙，右邊印機關名稱，左邊填寫年月日及長官簽章，而機關印信，則蓋在年月日之上。

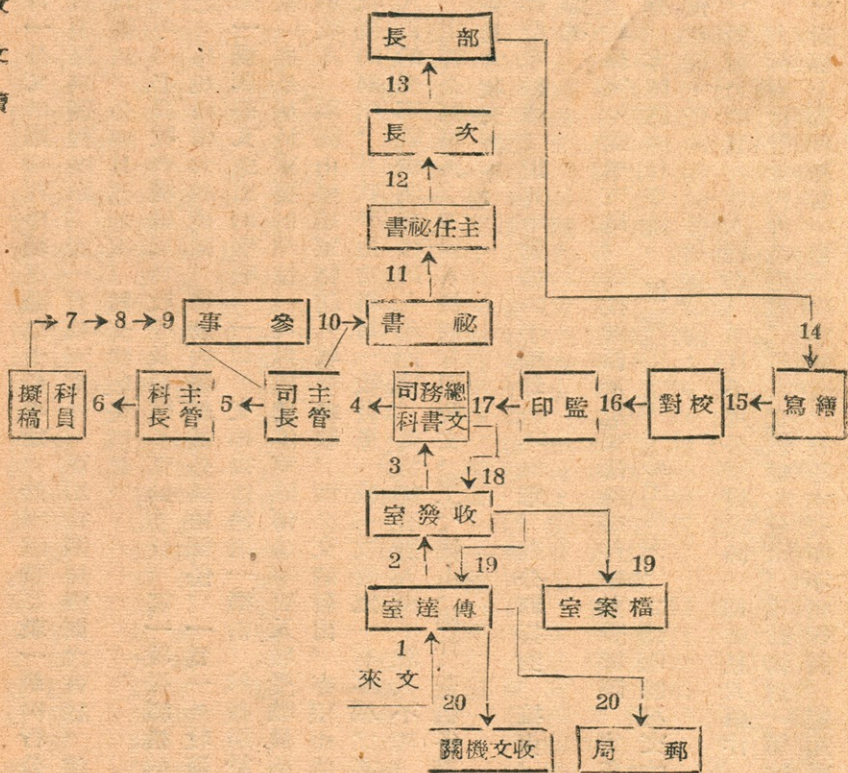
第三，封套

封套亦間稱封筒，所以裝載文件，遞與收文機關也。封套的形式，在過去頗為講究。凡備裝各項令文者，其形式尤為莊嚴，其式：背面當中印備中華民國年月日字樣，中字必頂頭，日字必到腳；右邊印「內 件」字樣，（備填內訓令幾件，或委任狀幾件。）左邊印「右令」字樣；（備填右令某某。）正面印機關全銜並加一封字；字多用扁體，頂頭到腳，於是滿幅無一空白處。至於呈文封套：背面印中華民國年月日字樣，正面則全為空白，使用時在正面右邊楷書「內呈」二字，左邊則楷書某某機關鈞啓（頂頭到腳，正中下半段則楷書某某機關謹封。凡此種種，都是不久以前的情形。最近各方為節省物力起見，已有不大講究封套的趨勢，所以不論呈令函咨，大都試用信封的形式。

第二目 收文

公文處理程序，相當複雜；其開端始於收文，中經擬稿，核稿，判行，繕寫，校對，用印，封發，而迄於歸檔，其經過手續頗為繁瑣，茲為明瞭計，假定中央某部之公文處理程序圖如次：

行政文牘



由上表看來，則每一公文的處理程序須經過二十層手續。然而這還是就一般例行公事而言，至於重要案件，則在科員擬稿之前，猶須經過簽程階段，而「會稿」文件，更須得關係機關之會核，這樣更增加了許多手續。茲將上述各程序中的處理辦法，分別具述如次：姑先從收發說起。

任何政府機關中，必設收發機構以負收受及發送公文的責任。這一收發機構的組織，隨機關規模的大小而有所不同。大體言之，凡規模稍大的機關，常將收發組織分為兩部份，一為「外收發」，二為「內收發」：

「外收發」是一機關公文進出的咽喉，一切公文都得透過這一機構，然後達於公文收受人。但在公文的收發程序上，「傳達室」也是居於重要的地位；可以說傳達室除傳達來賓及收受職員函件外，即以全力辦理公文的收發——因為公文的收入，須經由傳達室轉送外收發核收，而公文的發出，亦須由傳達室去「專送」或投郵，所以傳達室可說是外收發的前哨。外收發通常稱為「收發室」或「收發處」有亦稱之為「總收發」，大都隸屬於總務司或祕書處，其人員的多寡視機關規模的大小而定，通常總有數人至十餘人不等。在收發室的人員中，通常有一人被指定為主任，主管全室事務，其他人員則分司收文、發文、摘由、附件、蓋戳各若干人。收發室的工作可分收文、發文兩方面；茲先具述收文程序：

收文看來是件簡單的事，但其中應備的手續却並不簡單，茲分別拆封、摘由、編號、記時、分配、登簿及附件處理諸種工作如次：

(一) 拆封：收發室收到來文時，除按封面及送文簿所書件數點查無誤，並在送文簿上蓋收發室戳記以表明照收外，本即應進行登簿，但登簿之先，必須拆封，才能明瞭公文的内容。拆封權應由收發主任行使，但收發主任的拆封權却有限制：

(甲) 封面上祇寫收件人姓名，而且不用公文程式的，都屬私人函件，應原封送由收件人拆封。收件人拆封後發見內件是公事，自當交還總收發室，重新辦理一切收文手續。

(乙) 封面上寫明長官「親啓」字樣者，收發主任亦不得拆封，應照前辦法辦理。

(丙) 密件，雖係公文，收發主任亦無拆封權，應將原封送呈機關長官親自拆閱，或其授權代拆人拆閱。長官拆閱後，如認為應另簿收登，則須另登密件收文簿，由收發主任親自登記，以防機密；如可歸入一般收文簿，則案由內祇可記一「密」字，而不錄由，有時為便於當時查考計，在簿上黏一簽條，標明案情，等到短時期過了，即行扯去。

(二) 摘要：今日機關中的公文，除密件外，大都於公文紙面「事由」欄，列明公文內容的要義，收發室即可依其所列事由登簿。但有些不明公文手續的社團或人民所送之文件，却常有不列事由的。收發室遇到不列事由的公文，即應先行為之摘要，然後才能登記。又政府機關公文，均有一定的格式，公文面上多半已有辦案程序的規定。如已合規定辦法，收發室自不必再費手續；然亦有未合規定手續者，為求整齊劃一起見，收發室收到此項公文時，應加上一頁「收文面」，（亦有稱為摘要紙，其形式如文面頁）以期辦理公文的便利。

(三) 編號：收文經拆封摘要後，即應於文面頁上編列收文字號。編號起訖時間，各機關並不一致，普通有三種辦法：

(甲) 以年為度，自元旦日起至臘底止。

(乙) 以機關的成立為起，直至機關的裁撤為止，中間繼續不斷。

(丙) 以長官到任為起，卸任為訖。

在這三項辦法中，自應採用第一法。因為機關歷史長久，連續不斷，數字太多，不便記載，所以第二種方法不便使用；至於機關長官，久暫不常，以其任期為編號起訖期間，亦多不便，所以第三種辦法亦不便採用；結果，就惟有採用第一法了。

(四) 記時：公文的時效性極為重要，所以公文到達的時間，必須明確記載。記載到文時間，可運用橡皮日月戳記，以期便捷。此項戳記年月日均能旋轉適用，蓋在公文面頁，惟「時」字上須填上到文的真實

鐘點而已。

(五) 分配：公文分配工作，照理本應歸主管長官辦理，但長官因要公叢集，自無暇負此任務，於是祇好委諸收發主任了。收發主任在辦理分配時，是按各項公文事由，在文面頁上分別加蓋各承辦單位之戳記。至於來文事項涉及兩部份以上者，應將關係單位戳記，一併蓋上，使明會辦關係。

(六) 登簿，收文經辦理上述諸種手續後，即應爲之登記。登記收文係用「收文簿」，其格式分爲：(一) 收文日期、(二) 總收號數、(三) 文別、(四) 來文機關、(五) 案由、(六) 附件、(七) 分發何處、(八) 復文日期、(九) 備考。收文簿至少應備兩本，以便一本送至各單位簽收，一本存室繼續登記，循環使用，故通稱爲循環收文簿。

(七) 附件處理：附件者乃隨文附送之表冊圖籍，金錢、物品、人犯等之謂。因爲附件的種類如此複雜，所以處理辦法也就不同。大體言之，各種附件除在收文簿「附件」欄記明種類件數外，有左列諸種辦法，可參照採用：

(甲) 附件如係簡單的表冊，可將原件仍附文內，一併轉送，但如係大量之冊籍，(如戶籍冊，地籍冊等)應先送各主管單位收管，並請核收人在來文書寫附件處蓋章，表明收受責任。

(乙) 附件如係銀錢鈔票或有價證券，應先送會計人員核收，取具收據，轉發送件人攜回；但仍應依前述辦法，請核收人在來文上蓋章。

(丙) 附件如係物品或彈械等，應參照前述兩項辦法，先送主管單位核收。

(丁) 附件如係人犯，應先持文向長官請示辦法後，分別填具押票，送監獄收押或看守所寄押或拘留，仍各取回收據備查。

總之，附件處理辦法，應視附件之性質而定，不能執一而論。惟有應注意者，即凡非與案有關之財物，顯有賄賂或餽贈之性質者，概應拒絕收受。

收發室對於來文，經過上述諸種手續後，即應於一定時間內轉送總務司長或祕書核閱，或逕送各承辦單位核收。在通常機關中，大都是分上下午兩次送文，但有特別緊要案件，則用「提送」辦法，提前轉送。

以上所述，係屬收發室的收文程序。至於內收發係多指科收發而言，但各司中也不無設置司收發者。內收發亦稱之爲分收發，是乃爲總收簿之對稱而然。內收發的收文工作，係緊接於外收發之後。申言之，收文經總發轉分配而送至各司，科之後，（注意在各部中常將到文由總收發送由文書科科長轉總務司長核閱，發還總收發室，然後分送各司，轉發各科；但通常規模較小之機關，則由總收發逕送各科。）司、科收發即應於總收文簿上簽收，以表明照收之責。司、科收發通常亦置有收文簿，其形式一爲總收文簿，以登記來文；但現今多採用「收發文表」的辦法，此表於總收發室填注後，連文併稿，送至各司科，各司科即彙訂而成爲收發文簿，這樣就無須另備司、科收文簿了。司、科收發人員收到公文後，應先交司、科長核閱，而後分配與各科員辦理。

第三目 擬辦及核判

公文到了科員手裏，即到了決定的階段。我國的政治素有「科員政治」之稱，這話並不是譏諷的說話，實在包含有真實的道理。我們且看：公事（即爲公文的代稱）到了司長手裏，他可以雲烟過目的翻閱一下，或擇其中重要者，略批幾個字兒，即往下一推，推到科長手裏；科長也可以依樣畫葫蘆，往下一推，推到科員身上，科員可是欲推無地了。所以公事到了科員手裏，即已到了盡頭處，更從科員手裏而打轉身，然則科員不是政治的關鍵嗎？政治的關鍵已在科員身上，自然可以說是科員政治了，科員對於公事的地位已如是重要，所以各種辦法也多出自科員之手。科員對於公事的處理可有種種辦法：

一、重要公事、或案情特殊，而不敢自作主張，照例辦理者，應於來文之「擬辦」欄，答具意見，（如意見甚多，自可另紙簽呈。）呈奉長官核示後，再行辦稿。

二、普通公事，案情簡單者，可逕自辦稿。辦稿之前，對於舊案，應調整參考，如係新案，則應多方查詢，然後對準真實案情，想出妥善辦法，擬具文稿，簽稿併送。

三、凡無庸辦理之公事，如下級機關呈復奉到某項公文日期，呈報到任視事等，則不再辦稿，而將來文「存查」或「附卷」。

科員將文稿擬就後，應將案由登入於「送文簿」中。在今日的習慣中，將「送稿簿」的封面，分爲種種，大祇備登急速公文者用紅色，重要者用藍色，機密者用黃色，而平常者則用白色，這種種顏色的分別，蓋所以備處理上的鑑別也。

文稿經送文簿後，即連文帶簿，（檔卷有參考必要者，亦應附送）一併送請科長核閱。照理，科長是事務官中的重要脚色，他對於公文，應負嚴密審核的任務。他應該先考慮辦法是否適當？次則研究所援引之法令是否合宜？再則推敲文詞是否妥善？最後則注意公文條件有無欠缺？經此諸般考核，一一修正，然後才可在公文上蓋個章。然而這樣嚴密的審核是要上乘的老手才做得到，目前一般科長，多半學識已差，做事亦罕能仔細，所以除重要公文略事講究外，對於例行公事，只有照例蓋章而已。公文經科長核閱後，在中央各部則經司長，參事審核而後送祕書覆核，在普通機關則逕送祕書覆核。祕書覆核工作，重在全盤的照顧，他要注意甲科與乙科間及甲司與乙司間的案件，有無聯繫關係？有無衝突矛盾？經此慎審考慮，並對於文字作進一步的修正，然後送請主任祕書或祕書長作最後的核閱。（各級人員核稿，倘有修正之點，各應於修正處蓋章，以明責任。）

文稿經最後審核後，即送請長官判行。判行普通稱爲「畫行」。長官畫行之先，對於公事尚應斟酌斟酌，如無修改之處，然後簽畫。畫行的辦法，本無一定，但在習慣上却有種種方式：（一）有畫一「行」字者；（其字體多爲大草，且力求挺秀，以示威風。）（二）有畫一「可」字或「發」字者；（三）有簽名字者，（大都只簽一字，或將兩字連綴成一字。）（四）有蓋章者：方式極多，不能盡述，總之，不論採用那一方式，公文經長官這一簽畫後，即作爲最後的定案了。

以上所述，固爲通常遵循的程序，但這裏須得注意三點：第一，今日各機關多已實行「分層負責制」，依照

公文重要性的程度，劃分於各級人員完全負責；所以普通公文，經主任秘書，或司長，甚或科長核定後，即可繕發；必須經長官判行的，惟有極重要的公事；這是所以加重各級負責人的責任，而減輕長官的例行瑣務，以便從事大政方針的籌謀。第二，在規模較大的機關中，常有「機要秘書」之設。機關官長常授權這個機要秘書代為畫行，或代為蓋章，以期迅速處理公事。第三，上述兩種辦法，固可減少長官對於例行公事的操勞，但為求得公文處理的完滿手續計，常可將各項例行公事摘由列表送請長官核閱後，在表上畫行，是即為總畫行，這樣時間固極經濟，而手續上也無一不備之處。

第四目 繕校

公文的繕校，在工作的性質上，原分為繕寫與校對的兩個階段。但在機關的組織上，常將繕寫校對併為一體，成為繕校室；因為工作雖有分別，但却極富聯帶的關係，所以可以合室辦公；茲為討論的便利計，亦合併論列。在規模宏大的機關，如中央各院部會，繕對人員常達四五十人。繕校人員的組織辦法，有集中制與分散制之別；集中制即將機關內全體繕校人員集中一室，對全部公文，共同負責；分散制則各單位各有其繕校人員，以負各該單位內繕校公文之責。採用分散制者，各部份人員不能互相調度，工作勞逸不能調濟，是其缺點，所以現在多已改用集中制。但所謂集中，也不是絕對的，因各單位尚須保留一二繕寫人員，以負繕寫機要及緊急文件。在集中制的組織下，置繕校室主任一人，負管理全室事務之責，主任之下，則按筆寫、複寫、油印、打字、校對、需要情形，分配各人工作。

凡經判行的文稿，由秘書處飭役送交繕校室；該室主任查點送來文稿，或附件附卷，與原送稿簿中所載相符，即就原簿註明收到時日，加蓋收到戳記，並分別登錄於繕校簿中，然後按公文的需要數量，應交期間及繕寫方式，分配於各繕寫人員。繕寫人員收到公文稿時，應先在繕寫簿上簽收，然後登錄於承繕簿中。茲將繕寫人員應行注意各點，分別具錄如次：

一、繕寫文件，不得用古字或俗字；對於標點符號，行款高低，務須注意，不得錯誤。

二、承繕人發現原稿筆誤或有疑義時，應持向長官或承辦人詢明再繕。

三、凡銀錢數字人名日期或含有重要意義之字句，如繕寫錯誤，均應重繕，不得挖補。

四、油印機密文件，須編號碼，其底版須親自焚燬。

五、油印文件在兩頁以上者，每頁中縫須編頁碼。

六、油印文件在繕畢未付印前須將底版送請校對先校。

七、油印文件除法制一類可酌量多印外，其餘非經主管長官批註多印者，不得多於發文所需之數量。

八、油印文件不可將年月日與長官銜名單繕一頁。

九、繕寫箋函，應先注意安排篇幅，不可將「祇請助安」與長官銜名兩行，單繕一頁。

十、數目字均須大寫如壹貳叁肆……是。

十一、繕寫用紙之篇幅，須視文稿之長短，隨時擇定，能用兩開公文紙繕寫者，不可用三開紙；附件用紙與本

文用紙之篇幅應一律。

十二、附件摺裝訂，須力求整齊。

十三、同時承繕同一機關之文稿在兩件以上而其文稿之時間性與重要性均無甚差異者應酌量併用一封套。

十四、凡繕畢之文稿，須在稿尾簽名，註明繕寫日期時間。（以上各點參見國防最高委員會秘書廳繕校須知）

文稿經繕就後，應即登入「送校簿」中，送請校對人員簽收。校對人員接得各項送校公文後，應先校急速要件，

然後校次要文件。校對方法有二：一為合校法，適用於一稿有數種發文的文件，（如一稿而分繕呈、令、咨、函

諸件）其方法一人明誦原稿，餘人核對各項繕正文。二為分校法，適用於一稿只有一件發文的文件，其方法一讀

一對，極為簡單。校對時發見小有錯處；應請原校人更正，並加蓋「校對之章」於更正處；倘錯誤過多者，應請

原繕人重繕。校核完畢，應於文件底頁之後加蓋校對員戳記，然後登記於送印簿中，送請「監印室」簽收用印。

公文上的用印，爲公文發生效力最重要的條件，不蓋印的公文，就與白紙無異，絕對不能發生效力。在行政機關中，通常設有「監印室」，爲專司用印的機構。在該室中置監印主任一人，用印僱員一二人不等，亦有只置監印一人，用印事宜，則派定工役司理。監印雖是件極機械的工作，但其關係則非常重要；假如監印是不可靠的人，則其舞弊弊端，真不堪設想，所以監印雖屬微職，但必爲長官親信的人。用印工作看似簡單極了，然而在行政慣例上却有不可不注意之處，特條列如次：

一、用印之前，必須查明原稿是否判行？倘有未判行之件，必須補請判行，然後用印。

二、查明應用何種印信？——照理一機關應該只有一個印信。然而機關長官常兼有其他職務，於是除本機關的印信外，又有許多兼職機關的印信，所以用印前，應查明公文係以那種名義發出，即應蓋用那種印信。

三、查明是否借用印信？——有些公文並無其應用之印信，於是不能不借用其他機關的印信，例如長官兼領某職，但某職並無印信，所以用兼職名義行文時，只好借用本機關印信。借用印信的公文，應在印文右側註明「借用」或「借印」二字。

四、公文上用印的位置，視各種公文而有所不同：

(一) 普通正文，蓋在年月之下，即蓋在「中華民國」的「國」字之下。

(二) 用墨筆繕寫之代電，蓋在第一頁之上端正中，即蓋在機關名稱（橫寫）之上；但用油印之代電，蓋在本機關名稱（直寫）之前。

(三) 佈告及告諭等，蓋在「示」字之上，即將「示」字蓋住。

(四) 附件名稱直繕者，蓋在名稱末字之上，其名稱右下角繕明年月者，則蓋在年月上，附件名稱橫繕者，蓋在名稱之正中；至於簿冊或契據則在年月上或聯號用印。

(五) 呈文封筒正面上下封口處正中，及背面年月上應各蓋印信。

(六) 文件有二頁以上者，各頁間應加蓋騎縫印，有黏接處亦同，上行與平行文均正蓋在下端，而下行文則

對角蓋在中部。

(七) 上行文長官姓名下，加蓋官章或私章；平行與下行文則在職銜下蓋簽名章。

(八) 會銜文件蓋印位次，(即本機關印信應蓋第幾位)視文件首行會銜機關排列之次序定之。

文件經依照上述手續加蓋印信後，文件末尾，應加蓋「監印○○○」之章，以表明責任，而便稽考。(以上各點參見服務月刊第二卷第二期殷貴華監印工作談)繕就之正文附件等用印完畢後，原稿上亦應用印，以示此稿正文業經用印。文件用印完畢，即應登入「用印簿」中連文帶簿一併送請收發室簽收封發。

第六目 發文

收發室的組織已見前節，茲可不贅，收發主任簽收已經用印之公文後，應即登入於發文簿中。發文簿的格式大致如下：(一)發文日期，(二)總發號數，(三)文別，(四)去文機關，(五)案由，(六)附件，(七)何處交來，(八)分發號數，(九)備考。發文手續雖簡，但仍應注意下列各點：

一、文件有無漏印？大概用油印多份之公文，因數量已多，監印室難免漏印，收發室於發文前，務必一一檢查，漏印者補印後再封發。

二、填寫年月日，——文稿上之年月日係表明辦稿之時間，至於正式發出時間多由收發室填寫，以期準確。

三、查明附件有無缺少？並決定正附併封抑分封？附件如係大量金錢或人犯尤應特別注意。

四、查明文件性質，決定發送辦法：郵遞或專送？或通知當事人前來具領？

五、受文機關或當事人之地址，務須查詢明確，封面未寫地址者，應詳細補寫。

六、由郵遞發者，應登「送郵簿」，由工役專送者，應登「送文簿」，以便郵局蓋戳及機關簽收。

七、正文封發後應將原稿登錄於「歸檔簿」，送由原承辦人察閱原稿有無修正後，轉送管卷室簽收。

公文經封發之後，其處理程序，乃告完成。(檔案管理係另一階段，當下節詳之。)在這全部程序中，處理手續，至感繁複。即以公文登記手續而論，自收文以至於發文，其經過手續，至少有七：(一)總發文收文登

記，(二)司或科(或司科各別)收文登記，(三)科員擬稿後發送稿簿，(四)繕寫室收繕登記，(五)校對室校對登記，(六)監印室用印登記，(七)總收發發文登記。登記的次序多則所需要的登記簿亦多，是則時間及物資，兩不合理。近來各機關對於登記，極謀改革。改革的辦法，大部是採用「收發文表」，以代替各種登記簿，國防最高委員會即係採用此法，其表式如下：

國防最高委員會總收發文表

年 月 日 ()

字			
文號	總收		
機關	來文		
文號	來文		
別	文		
事			
由			
附件	收文		
承辦	何處		
承辦人			
經過	辦理		
月日	發文		
附件	發文		
月日	歸檔		
類別	檔案		
考	備		

要說明這種表格的運用，猶須具述二種附屬簿：第一為總號簿，即來文經分類(即分別承辦室處會)後，即編號登記於總號簿，簿式如次：

年	月	日	字	號	附件	分何處辦	備註	年	月	日	字	號	附件	分何處辦	備註

此簿係專為編號之用，（編字規定機要室用「機」字，第一處第一科用「文」字，一處二科用「事」字，……；編號各室處會自〇〇〇一起累進編號）存留收發室以備稽查公文。編號之後，即分別以各室處會為單位照號數之先後，用油印依次登記於「收發文表」之第一至第六欄。登記完畢，分上下午彙訂成冊隨文送各室處會科；各室科即以此彙訂為收發文簿及歸檔之用。但當送各室處會時，猶須運用第二種附屬簿，即為「送文簿」；此簿分月日時，字號，附件，收件人蓋章諸欄，係為分送公文至各室處會時簽收之用。以上係為關於收文之運用。至於發文，應自第七至第十一欄登記之。發文如無來文時，須先在編號簿上補號，並在備考欄中註明：「此係發文無來文」字樣，然後辦理發文手續。

收發登記改用收發文表，固可減少許多手續與用簿，然須用油印及各種附屬簿，似亦未甚合理，所以猶有待進一步的研究，以發現最合理化的方法。

第三節 檔案管理

第一目 檔案管理的組織

檔案是過去公務處理及法令興廢的紀錄。可以說大部份公務的處理都與過去的成案或現行的法令有密切的關係。我們要處理目前的公務案件，則對於成案或法令不可不詳細查明，資為依據，然後所辦案件，才能因果分明，判斷恰當。所以公務的處理，大都不能脫離檔案。

管理檔案的機構，有的稱之為管卷處，有的稱之為掌卷室，有的也稱為檔案室。這些名稱的差別，只是習俗

的隨便運用，並無什麼學理的根據。管理檔案的組織有二種不同的制度：一爲集中制，一爲分散制。這二種制度各有其使用的價值：凡機關規模較小，而辦公地點又集中在一起者，則適於採用集中制。反之，凡機關規模宏大，辦事地點分散於各處者，則宜於分散制。

總之這兩種辦法，各有長短，可以說是利弊參半；就集中制的優點言，一則可以節省管檔案中的人力物力，二則使管卷人員對於全機關案卷，有整個觀念，是則有裨於辦案人員。然而集中制也有其短處；一則集中管理，全部案卷蒼萃一處，調卷手續較難，因此延遲辦案時間；二則各單位辦公地點與管卷室的距離，必較遠些，是則案卷往返傳達費時，亦可引起各單位人力之不經濟。所以所謂集中制分散制，並無絕對的優劣，全看運用是否適宜。大體說來今日各機關實際的運用，大都在原則上採用集中制，即大部份的案卷是集中管理；但在集中之中仍有分散的作用，即各單位特別重要或經常需要的案卷，劃撥各該單位指定人員，負責保管。

檔案室應置人員多少，視機關規模大小而定。人員多者，於其中指定一人爲主任，負責管理全室事宜；其餘人員則分別担任點收，編目及出納諸事宜。

第二目 檔案管理的工作

檔案管理工作，至爲繁瑣，茲爲便於敘述起見，姑分別收發、分類、立卷、藏皮、調卷諸方面言之：

一、收發：收發室或其他單位，於某案公文發出或辦案完畢之後，即將來文及文稿一併登入「歸檔簿」送請管卷室人員核收。管檔人員應即就簿上所列，逐一點查，如來文及文稿是否原件？附件有無缺少？抽取附件人員否註明並蓋章？點收無誤，乃在歸檔簿上加蓋檔案室戳記，並在文件適當地位，加蓋歸檔日期戳。

點收之後，即應爲之登記。登記所以便於稽考公文，並以補檔案編目之不足。登記的方法有二：一爲總登記，二爲分登記法。總登記法即不分收發文，只用一本登記簿，按日登記，所記事項爲：收到日期，檔號，來文或去文機關，案由，附件等。分登記法，是將收文簿登一簿，（分爲收文號來文機關，文別，事由，附件，檔號，登記月日諸項。）發文再以呈、咨、函、令……各登一簿。分登記法雖便於檢查檔卷，然所用簿冊太多，實

不經濟，所以多採用總登記法。

於此有應注意者，即電報檔卷，應與普通公文分難，另簿登記。蓋以電報行文簡略，如曰「某電敬悉，自應遵辦」，或「仰即遵照某電所列辦法辦理」等電文，所謂某電實不易於普通檔案簿中或收發室收發簿中查出，所以電報應另簿登記。電檔登記簿，應備記收發，號數，電名，機關，事由，檔號諸項。此簿最好是用書釘裝訂，以便隨時增加，全本頁數平均分為三十一份，代表全月三十一日，並在邊上順序註明日期，日期之下，再註明該日之代日韻目，每一韻目佔一頁或數頁。登記時以韻目為單位，電名一欄，即指電報的代日韻目，及其他符號而言，如「魚祕五電」即指某機關魚日（即六日）祕書處第五科之來電，該電即應登在魚字韻目之下。餘類推。（參見建國評論一卷六七期合刊孫士美縣政府檔案管理方法）

二、分類：新收案卷登記以後，即應移付分類人員辦理分類。分類工作為檔案管理程序上最重要的一端，司其事者非富有經驗及腦筋清晰之人不能勝任。

辦理分類時，首應注意者有三：一則分類性質必須確定，以免混淆，二則整齊劃一以便記憶；三則有伸縮性，便於增加新項目。分類的方法有三：

(甲) 屬性分類法：(Classification by character) 即依照案件之性質，分為若干類，類下再分為目。

(乙) 地域分類法：(Classification by locality) 即依施政對象之區域而分類。

(丙) 機關分類法：(Classification by organization) 即依照所屬各機關之單位而為之分類分目。

右述三種分類法中，機關分類法極不適用。蓋如同一事件，筋屬通行，則在發令機關的檔案中，必將這件令文，一一歸入所屬機關，實不勝其煩，且機關時有變更，例如新設、裁撤、合併、分離、改隸等情形，在在可以影響分類的標準。至於地域分類法則適於公用事業機關。例如水電公司收取水費電費郵政局收發郵件，均可按照住戶所在的街道，以為分類的標準。除公用機關以外，亦有以地域分類法為補助分類作用的。機關分類法及地域分類法

既然都不能作為主要的分類法，那就只有屬性分類法可為主要的分類法了。如前所說，屬性分類法係以政務性質為分類標準。各機關的政務各殊，是則各機關的檔案分類當然也不能相同。所以財政機關檔案的分類，與民政機關有別，而民政機關檔案的類目又與地政機關不同。茲姑以地政機關為例，以說明屬性分類法的實質。按地政機關係以辦理土地行政為任務，而土地行政的內涵則不外辦理地籍地價地權諸事宜，所以地政機關中的檔案即可分為地籍地價地權三大類。當然總務事項也須分為一類。分類之後，又須別目，即目應統屬於類再以前例推演之，則地籍類之檔卷之下，再應別為（一）土地測量、（二）土地登記、（三）土地圖冊、（四）調查、（五）公地清理、（六）土地重劃等目。在地價類下應分為（1）地價規定、（2）地價申報、（3）土地改良物估價、（4）地價等則標準及（5）地價冊之編製等目。而地權類下則可分為（1）地權調整、（2）地權訴願、（3）土地徵收、（4）土地使用統制及（5）土地金融指導等目。別目之後，視各目政務之繁簡，再酌量分為若干項。

三、立卷：分類之義，已具如右，茲當一述立卷問題。所謂立卷即使各項散亂公文，分別歸併，使成卷帙，以便收藏。立卷時應注意一個原則：即「一案一卷」。所謂「一案一卷」即一案全部的文件，均歸入一卷之內，以免失却聯繫。例如省地政局指導各縣地政局辦理土地測量一案，則應將各縣局呈復辦理情形，及呈請解釋辦法等件，概歸入一卷，以便將來檢查該案情形時，調此一卷，即可窺全豹了。反而言之，則一卷不宜包含兩案，如一卷雜有兩案，則甲案文件之後，接有乙案文件，乙案之後，又有甲案文件，交互錯雜，使閱卷人無從得見全案的情形，所以立卷必須遵守一卷一案的原則。但有應注意者即一文之中，常涉及兩案，或三案，歸入這卷，則那卷無文可稽，歸入那卷，則這卷又無從得悉，是則左右為難了。為補救這種困難計，是有採用「分錄單」或「參考片」的必要，換言之，即遇有一文涉及兩案三案者，該文應該歸入主案之卷，而關於第二第三案的部份，則採用「分錄單」或「參考片」（此項單或片應備載：（1）原件收發文字號及來去文機關（2）存某卷內，及卷號（3）關係部份文意摘要。）分別黏入關係案卷之內，這樣可使調查關係案卷的人，欲知其關係文件的內涵，除察「摘要」之外還可索調原件來看。至於一案歸入一文之後，因文件過多，不能以一文裝訂閱，則可分訂為各冊；

但各冊的卷名應一律表示一案的意義，為表明各冊的特殊部份，自可於卷名之下用小字註明該冊特殊文件。於此可想到之另一問題為附件之歸屬問題。凡附件簡單者，可隨文裝訂，附件過多或特別重要者，則另裝成帙或提送主管長官或關係單位負責保管，並於文件及卷宗上註明其去處，以便稽考。總上諸端，則立卷要義，可具列如次：

(甲) 每一號來文或發文及其附件為一件。(附件裝訂視其情形定之)

(乙) 同一案中之各件彙訂為一冊。

(丙) 同一案中之各冊併為一卷。

(丁) 性質相同之各卷統屬於一項。

(戊) 性質相同之各項統屬於一目。

(己) 性質相同之各目統屬於一類。

抑有進者，文件經立卷，甚或分冊之後，即應將卷冊裝入於卷宗殼內。卷殼面頁應標明案名、檔號、冊別、起訖時間；卷殼裏頁則附一卷目單以備載所裝各項文件之文別、字號、來去文機關、事由、附件、頁數暨歸檔年月日等。

四、藏度：公文經分類立卷之後，即應藏度於檔架之上，這就是真正到了歸檔的意義。歸檔有兩種方法：

(甲) 順序歸檔法 (Numerical Method)：即案卷歸入於檔架上，是按照檔號順序排列。檔號是順着檔案登記簿的先後次序而編定的，每卷編為一號，(一卷中之各分冊，應為同一卷號，但另有冊別，以別其次第。) 順序歸檔法即按這檔號的次序一一排列。這種方法自有種種長處：

(1) 歸卷手續極為簡單而且機械，不致發生錯誤。

(2) 卷架不必預留空位，故可經濟使用。

(3) 檔卷逐漸增加，則檔架亦可逐漸添置。

(4) 卷架上的案卷次第與檔案登記簿上的編號次第完全一致，便於檢查，交代時尤易於點交。

(乙) 分類歸卷法 (Alphabetical Method)：即檔卷之上，架是依照其類別而排列，對於檔號的次序，不

必注意。這種方法，也自有其長處。

(1) 調卷時與舊檔還檔時手續方便。

(2) 在忘却檔號、案由、來去文機關及其他足資發見檔卷的情形時，可以在檔架上隨便流覽，因而發見案情的線索。

這樣說來，順序法與分類法都有其獨特的優點，反而言之，則兩法均有其缺點：申言之，順序法的優點，即為分類法的缺點，分類法的優點又為順序法的缺點，兩者利弊參半，未可執一而論。大體言之，分類法現為圖書館藏皮圖書時所採用，而政府檔卷的藏度，則多採用順序法。然而採用順序法，勢必使前後關係案卷分離，殊不便于調查，於是乃有另行編製分類索引片的必要。索引片是依照前述的分類方法，分類編成（片上應備載檔號、案由、來去文機關等項），然後依照檔名第一字筆劃的多少，將片順序排列。要考查或調閱某一檔案，可先檢查分類索引片，查出檔號，然後按號至架上取卷，自可有按圖索驥之效。所以採用順序法而不具備分類索引片，則簡直如同見鎖而不見鑰，將不知如何下手。至於採用分類法者，雖檔架上的案卷，已一一分別清楚，易於調取，然亦須具有索引片，然後調卷人才可不到檔架前，而能查悉其檔案之所在。（參見東方雜誌第三十七卷第十三號邊濼六政府文件及檔案的處理方法）

以上所述是關於檔案在檔架上排列的「次序」，茲再略述案卷在檔架上的放置方法。放置方法亦有二，一為平放法，一為豎立法。平放法即將檔卷一卷一卷的疊放在架板上，此法雖為多數機關所採用，但有二個缺點：一則，將數十份檔卷堆放在一起，要取壓在下層的卷，非把全部檔卷一一搬出，則無由抽取，還檔時，亦復如是；二則卷宗通常是右邊厚些，因此卷放多了，有向左傾倒的趨勢。豎立法是將案卷橫立架上，卷脊在外，易於閱覽，尤便抽取，沒有平放法的那些毛病；但採用豎立法必須將各卷套入於卷盒之內，卷盒且必須係由硬性的厚紙製成，然後才能立得住，且立得久。以上所說，都係關於正文的安置法，至於附件，其與正文裝訂於一卷者，自無問題，若係笨重或繁多或特別重要者，自應另為安置，並於原文上註明其安置地點。

五、調卷：案卷之所以可貴，是因其足為辦案的依據或參考，所以案卷的時常進出是其必然性。這種進出的手續，普通稱為調卷。調卷的手續，多於各機關辦事細則中規定之，但亦有另行製定調卷須知，或調卷規則者。各機關規定的調卷手續，雖不必盡同，但大體上必限定惟本機關職員，始得調卷。調卷時必須由調卷人填具調卷單，（單內載明：案由、檔號、冊數、附件及調卷人姓名暨調卷日期等項。）然後憑發。倘係調閱密件或特別重要案卷，則必經主管長官於調卷單上批准，始可調閱。

檔案管理的大要，具述如右。惟茲所論列，猶多就理論而言，至於實際情形，則殊令人短氣！第一、管理檔案人員，多未受過科學的訓練，對於檔案，不能作科學的管理，於是多年積卷，陳陳相因，從無合理的體制；所以新舊任交代之際，新任對於檔案，無法清理，只得令世襲式的管檔人員，出具「所有歷來重要檔案，並無短少」的切結，以此不了了之，實則其中的凌亂殘破，不堪聞問！第二、我國官場習慣，深中「官不修衙」的惡毒，衙既不修，更何論檔案室；所以檔案室中，從無科學的設備，大都蛛絲縱橫，虫鼠活躍！這些現象，年來雖略有改進，然而百尺竿頭，猶有待我人進一步的努力！

第四節 公文檢查

第一目 效率檢查

公文處理本身的工作，略如右述，茲當一述公文檢查的辦法。公文檢查的意義有二：一為稽核公文處理過程中所需的時間，從時間的計算上，以測量公文處理的速度，這種速度的表現，即為公文處理效率的實質。二為檢查公文的歸宿，因為在規模宏大的機關中，每日來去公文，均在百數十件，甚而有達千數以上，如許大量公文的處理，難免不有遺失的情事，所以需要檢查，以根究其歸宿。簡單說來，前者是效率的檢查，後者是下落的檢查，茲先略述效率的檢查：

要稽考每一公文的處理效率，當於公文處理上所費的時數求之，稿面紙上之所以印備各種人員記時的用意，

即所以備考核公文處理的時數。按現在較爲進步的稿面用紙，大都備有公文處理過程中各種人員記時的地位。例如自收文、而交辦、而擬稿、而核稿、而判行、而繕寫、而校對、而用印、而封發各程序之下，均有登記月日時的地位，處理公文各種人員，自應於各該地位下，切實登記其時間。所以自收文以迄於封發的時間，可於此等過程中的各種記時算出，而登記於稿面紙上的「發收文相距 日 時」欄中。這發收文相距時數的長短，即爲公文處理快慢的表現。也即是公文處理效率高低的實質。

稽查公文處理時間的目的，是在加速公文的處理，而求得最高的效率，所以對於公文的積壓，尤須設法稽查，以便催辦。大概今日規模較大的機關中，類多有公文稽核表之設，即各單位應將每日的來文來電及交辦而無來文之件，分別「舊存」、「新收」、「已辦」、「已簽」、「簽後辦稿」、「存查」、「彙辦」及「未辦」諸項，列表送至祕書處稽核。其未辦文件，尤應將文電字號列表，一併附送，以便考查。祕書處對於此項未辦文件，即應特別注意，必要時應向承辦單位查詢未辦緣由，及預計何時可以辦出，這一查詢，實帶有催辦的意味了。查某部對於未辦公文的檢查規定特嚴：「每星期一由各管應處司科將上星期內收到緊急公文（即最速件及速件）檢查一次，如有未辦者，應將未辦理由，及預計何時可以辦出，逐一列表，送主管文書人員，與收文簿核對後，會同署名蓋章報告長官，如並無未辦之件，則於表內填一「無」字。每星期三由各主管應處司科將上兩星期內收到普通公文檢查一次，如有未辦者，應將未辦理由，及預計何時可以辦出，逐一列表，送主管文書人員與收文簿核對後，會同署名蓋章，報告長官，各主管應處司科未辦文件報告表，經長官核閱後，發交主管文書人員保管。如已屆預定日期，尙未辦出，應即通告查詢，這種辦法，是由公文總檢中，查出未辦文件，這，已爲各機關所從同了。總之，公文的積壓，爲公文處理上的最大毛病，要清除積壓，則必勤加檢查，由檢查而予滯延公文者以強烈的刺激，庶可達到「案無留牘」！

第二目 歸宿檢查

如前所述，機關大、人員衆、公文多的場合中，常難免發生遺落公文的情事。爲慎重公文處理起見，自應按期舉

行公文總檢查，以考察公文有無失落。這種檢查大都係依據收發文登記簿進行。因為收發文簿中除將來文一一登記外，尚有「復文發出月日」及「復文號數」兩欄，以登記復文。所以檢查收發文簿中，倘遇有收文而未登記復文月日及號數兩欄者，即為尚未辦出，即應查考承辦人的簽章，以查出公文的所在。然後一路根究下去，以發見公文的歸宿。

檢查公文的歸宿，除採用上述辦法外，尚有採用「銷號單」的辦法，銷號單的格式如次：

(單位名稱)公文銷號單

一	收文號數			附註
二	收文日期	月	日	
三	收發相 距日期	月	日	
四	銷號日期	月	日	
五	主辦單位			
備				
考				

這單的運用是於每一來文送達文書科時，由該科將單上的1、2兩項填就，夾於文面，隨文分送，各承辦單位收到後，即在單上第5項填寫其單位名稱，於文件辦畢繕發後，復由文書科將銷號單抽出，並將第3、4兩項時間填上，依收文號數排入抽屜內或插入鐵筆上，以備考查。然後根據收文號數，檢查收文簿內之同一號數，在一備

考「欄加蓋「天銷號」戳記，戳內「天」字上面填入該文經辦日期，收文簿內凡未蓋戳之收文號數，即為未辦畢之件。至存查及併案辦理之件，則由承辦單位在銷號單上「備考」欄中，註明「存查」或「與某號收文併辦」字樣，以便收文簿中作同樣之登記，而後公文之歸宿可明。銷號單的辦法，適於規模宏大的機關，辦法雖屬精密，但據實用者的經驗，則認為辦理手續上，頗有困難云。（詳見服務月刊行政研究專號周連寬公文檢查之研究）

筆者於此願貢一得之見，即為採取「公文號票」的辦法。這一辦法不惟便於稽查公文，亦可節省許多登記手續，且便於檔案室之分類工作。所謂號票，係聯繫於一卡片（可用稍為硬性的新聞紙印製。）之上，其式如次：

字號

收文登記

中華民國 年 月 日 時收到

來文機關			文別		號
原文號數			附件		第 號
如何遞到					第 號
事由					第 號
辦理情形	覆文	月 日	覆文第	號	第 號
	存查	月 日	併第	號	第 號
歸檔	箱號	類別	類目		第 號
備註					第 號

這一卡片存備於收發室中。收發室收到公文時，除登記於收發文簿外，並即填收文登記片。（但辦理情形以下諸欄暫不登。）送文時不必再用送文簿或循環收發簿，而以這片黏在公文面上，隨文附送。送到科收發時，收發者應在最下層之號票上（票上的幾號應通通填好，其號數與文號相同。）蓋章，掣給送文公役，持回收發室，即為簽收的證據。收發室將這票黏在收文簿中的文號（即收文總號）上，這樣收發室對於收文人自可稽查了。科收發不必備收發文簿，但應備一公文號票黏存簿，簿應採用西式，橫行，自左而右，每行有十小格，（每頁十行）格為空心四匡形，（其大小與號票同）以便填寫文號。當科收發收到十件公文時，即於簿上的十小格內，分別照填收文文號；然後將公文呈由科長核閱後，發送承辦科員，科員應在第二張號票上蓋章，掣回科收發，分別對號黏貼於號簿上，這樣科收發對於所收公文的下落也有所稽考了。科員處亦各備一號票黏存簿，將稿辦妥後，不必再登送稿簿，即以收文登記卡片，轉黏於稿面紙上。送經各級核稿人核轉長官判行後，送繕寫室。繕寫室亦備號票簿，將文號登簿後，在第二張號票上蓋章，送回承辦科員，黏貼於號簿上的對號格內。嗣後由繕寫而校對，而用印都如是辦理。用印之後，送收發室封發，亦復如是。但收發室將文封發並將原稿送檔案室掣回號票後，應將最後一張的號票（號票多少，視公文處理應經幾種重要階段定之。）貼在收發文簿的「復文號數」欄上，且以紅筆補註發文號數於號票之下。至於收文登記卡片，最後落在檔案室中，將文號及類別填上，作為分類索引片之用。

以上係就有收文的文件而言，無收文而由本機關發動的發文，則應用發文登記卡片：（最好收文片用白色，而發文片用紅色，以資識別。）

字 號

發 文 登 記

中華民國 年 月 日 時發出

發 往 機 關									第 號
文 別			附 件						第 號
如 何 發 遞									第 號
事 由									第 號
結 果	收 到 第	號 覆 文							第 號
歸 檔	檔 號	類 別	類	目	項				第 號
備 註									第 號

這卡片由辦稿之科員填具，其使用一如收文片，但號數應分別字號，編「字」最好用單位名稱的首字，如祕書室用「祕」字，第一科用「一」字，（餘類推），以便分別檢查。

總上所述，則採用號票法後，其優點有三：第一、可以減少許多公文登記手續及登記簿冊；而公文落到任何單位，均可稽查。第二、卡片最後歸檔案室作為分類索引片用，可以減少檔案室的工作，而得到最完備的卡片。第三、這一辦法的重要點，是有號必有票，所以最後的號票歸收發室黏貼於收發文簿中「復文號數」欄內，是則來文有無具復，一查有無號票，即可知之，是即具有銷號單的長處。

第七章 行政業務的推進（上）

論行政的社會關係

第一節 引言

我們曉得，行政學是產生於美國。開其端的爲威爾遜（Woodrow Wilson）及古德諾（F. J. Goodnow）。奠其基的則爲懷特（Leonard D. White）及魏勞畢（W. F. Willoughby）諸人。因爲威爾遜氏雖曾於一八八七年，在政治學季刊（Political Science Quarterly）上發表一篇行政研究（The Study of Administration）的論文，古德諾且曾著政治與行政（Politics And Administration）一書，然而他們對於行政的討論，終未有一定的界域；直至一九二六年懷特刊行他的行政學概論（Introduction to the Study of Public Administration）及一九二七年魏勞畢發表他的行政學原理（Principles of public Administration）之後，行政學才有了磐固的基石。在懷魏兩氏的名著中，都不外以行政組織、人事管理、物料管理、及財務管理等部門爲討論行政的主題；換言之，就是在他倆的眼光中，認爲行政學的範圍就不外討論這四大工作。（懷氏此著於一九三九修正再版中，增加了行政方式及責任體系兩部份。）從而一般行政學者，幾以此爲傳統的觀念了。

誠然，行政學不能不討論上述的四大工作，然而筆者却認爲這些工作不過是內在的關係，申言之，組織、人事、物料及財務都是行政機關內部の問題。內在關係的周圍，也無非是使內部健全靈活，替行政機關立下健全穩固的準備或基礎，以便行政機關遂行它所負荷的行政業務。不過，行政業務的推進，只靠這內部的準備是不夠的；所以除注意這些內在的關係外，還要顧及外在的關係，即社會各方面的關係。因爲行政機關也不外是社會團體之一，它已屬社會的一員，即不能脫離社會而特立獨行。所以行政機關固應講求內部的健全，也不可不顧到社

會各方面關係的圓潤。可以說凡是內部健全而又能將社會關係肆應適當的行政機關，當它開展它的業務的時候，必能使各方融洽，願予以極大的協助，這結果就是事半功倍。反之，內部縱極健全，但社會各方均無好感，不惟不能得到「助力」，而且處處潛伏着「阻力」，在這場合下，它很難如意遂行它的業務，就縱有小成，也是事倍而功半。本來，行政工作就極富政治的意味，在社會各方面中，處處潛伏着「助力」，同時也處處潛伏着「阻力」。高明的行政人員，他的慧眼就能認清這些潛伏力，而且能運用適當的方法，去消弭種種「阻力」，而追求種種「助力」，——申言之他好像具有磁性，能吸引各方面零星的潛伏的助力，集結到他身上，透過他的機關，而產生出偉大的力量，來遂行他所應做的業務，就是這樣，他能容易得到成功。所以我認為討論行政課題，除研究內在的關係外，對於外在的社會關係，也不能忽略。

抑有進者，所謂社會關係，未免過於廣泛，在這有限的篇幅中，自難作廣泛的探討；於是我們只好縮小範圍，姑且分三方面來說，就是上下的關係應如何貫聯？左右的關係應如何協調？官民的關係應如何融洽？惟有在貫聯協調融洽的諸般關係上，行政業務才能順利地進行，所以這些社會關係，可以說是行政的社會基礎。

第二節 如何貫聯上下的關係

行政機關非如立法機關可以處於超絕不羈的地位，也非如司法機關可以有「等格機關」的資格；所以除最高的行政統率機關外，一般行政機關，大都是處在層層節制及逐級指揮的系統線之下，更具體些說，即大都在上有其上峯，在下有所屬。一個行政機關要圓滑地遂行它的業務，則對於這些上下的關係，不可不使之貫聯。所謂貫聯，即上對下信任，下對上信仰，上下互信，其關係自能上下貫通而聯成一氣了。

照理說，上級機關對於它的下級機關應該善為指導，嚴為督率，下級機關則應該接受指導，服從命令，在這樣的情勢之下，上下之間應該呈處於合理的狀態，而不會有什麼問題。然而這不過是就機關本身的體制而言，而表現機關的活動的則為人，——即為長官。人是感情的動物，雖然說機關中的人應該抑制情感，秉理辦公，但是

一般所謂的「制度人」終屬想象的標的，而迄無法實現；這就可以表明機關中的人是不能免却感情的作用。代表上下級機關的人已然有了感情的成分存在，而這種感情又常因種種的觸發不期而然會流露於公務的活動之上，所以各級機關的人員，在處理公務的時候，都應該避免可以引發彼此不快之感的因素，以保持彼此間情誼的融洽，而利公務的推行。

蓋嘗默察，上下間之所以有不快，多是源於上級機關對下級機關的不滿；而所以有不滿的緣由，除極貪污的長官因向下需索不遂而懷恨外，大都不出兩種關係：一爲人的關係，一爲事的關係。

人的關係，是原於上級長官，對下級長官「壓荐」人員。在我國過去的行政習俗上，每當下級機關長官更動時，上級機關的長官即對這下級的「新貴」介紹人員。（甚且上司的當差也乘機介紹當差給他）因爲上級長官是上峯，其勢已屬居高臨下，所以他這種薦舉，叫做「壓荐」。下級長官對這「壓荐」的區處，實煞費苦心。假如接受他的薦舉，那麼，就有三個問題值得考慮：第一，被薦舉人是否確有做事的才具？第二，被薦舉人是否操守廉潔？第三，對於被薦舉人將來能否指揮如意？又其人是否不依勢（以上級長官爲靠山）凌人？這些問題的答案倘若是肯定的，那麼自然可以接受。然而，事實未必能有肯定的答案。所以未可隨便接受。假如不接受嗎？則失却上司的歡心，而且有傷他的面子，將來對於公務的處理上，倘有偶然的錯過，或其他困難時，不惟不能得到他的善意的援助，（即普通所說的撐腰）而且必吹毛求疵，事事爲難，在此情勢下，就簡直無法做事，所以不接受也不是辦法的，由此看來，這一問題，並不見得容易解決。過去聰明的人們，只好慷慨解囊，對這被薦舉人，按期奉送「臥薪」，請他不必到差，以免節外生枝。這在過去容認幕僚制度的時代，雖不失爲辦法之一，然而現在可不行了。老實說，這一問題，非下級機關長官單方所能圓滿解決，而有賴多方的策進：第一國民政府應嚴令各級行政長官，恪遵公務員服務法第十五條「公務員不得對於屬官推荐人員」的規定。其次，監察院對於這事應注意糾彈。再則下級機關長官對於所屬職員的任用，最好採用考試或甄審的辦法，在公開用人的方式下，上司也就不很好意思啓口了。上面的說法，也未免偏於理論，實際上，這一問題誠不易解決，解決得適當，則上下情誼教

厚，做事處處可得到助力；解決不得當，則上下乖離，難免意氣用事，處處碰到阻力，其關係的嚴重如是！如何解決，才能恰到妙處呢？這是難以片言解答。因為此中的每一情形都不相同，自不能執一而論，全靠當事者，按情酌勢，匠心因應，所謂「運用之妙，存乎一心」，不僅用兵應該這樣，政治上的適應亦復如是。

至於事的關係，此殆我國所特有的情形。因為我國的行政機構，有如倒懸的金字塔，所以上級機關較之下級機關，其組織已較龐大，設備亦較完善，人員更是衆多，形成了頭重腳輕的情勢。上下的情勢已如此懸殊，而上下下的任務又復迥異，卽上峯是策動者，下屬是執行者。策動的機關大，人員衆，則命令自然極多，執行的機關小，人員少，自然不能敬謹遵命，切實奉行。在這情形下，上級機關必然討厭下屬做事不力，玩忽法令，簡單說來就是一個「疲」字；下級機關則討厭上峯政出多門，功令頻繁，簡單說來就是一個「難」字。如此上認下爲「疲」，下認上爲「難」，於是上下乖離，而事不可爲了。假如站在上峯的立場，要體察下情，減少功令，那是易如反掌，不必多贅。反之站在下屬的立場，如何體仰上峯的意圖，以執行多而且難的功令，那麼，這一問題，却並不簡單。

當這功令多而且難的場合中，首應打破二種消極的意念：第一，不能逞自己的才氣去指謫上峯的不是，縱然上峯所下的功令本身有什麼毛病的話，因為這種舉動徒然增加上下間的不快之感，並不能因此而能糾正它的不是。第二，不能取輕視的態度，將這些功令置之不理，因為在上峯看來藐視功令，卽等於藐視它本身，這是最足以傷感情。不惟不能採上述的消極態度，而且要想盡種種積極的辦法，來曲達功令的目的。在積極的態度下，首先應悉心去研究功令所以「難」的原因，然後乃籌謀適當的應付辦法，大概功令之所以「難」以執行，不外左列的原因：

一，辦法欠妥；某項命令之中，只有原則的提示，沒有具體的辦法，或雖有辦法而嫌粗略，或雖詳細而不合地方情形。

二，經費無着；達成某項政令的目的，必需相當的經費；然而命令中，只說事業的重要，而不撥發所需的經

費，甚或經費的來源，根本不提，而須執行者去就地籌措。

三，人才不足：策動機關用了許多專家在設計某項事業，專家學者學問淵博，智識卓越，其所設計，自極科學；然而下級機關人才不足，對於專家學者所設計的計劃，不惟不能依法執行，且多有根本就莫明其妙。

四，時間迫促：下命令的人，對於所需時間，固亦曾加注意，然以交通不便，命令的傳遞，頗需時日，所以當命令到達時，常有期限已屆，或時間過短，非倉卒之間，所能達成任務。

五，人事關係：某項命令的執行，常以環境困難，不易貫徹，尤其各項禁令，常格於情，阨於勢，未能圓滿遂行。

六，命令矛盾：上峯機關林立。政出多門，所以彼此間難免有互相衝突之處，各機關命令頻繁，朝令夕改，難免有前後矛盾之處；衝突矛盾的政令，使人無所適從。

這是一般政令所以難於執行的原因。當然除此之外的原因還很多，但於此無法詳細具述。我國政治未上軌道，一切政令，常難悉數依法奉行；當其事者自宜於困難之中，勉為其難，以圖求得種種適當的解決辦法：第一，當政令案歧，難於執行時，首宜苦下一番心思，求出困難原因之所在；但是一人的精力有限，思慮難周，所以應召集所屬關係人員，共同研究；倘仍不能研究出適當的解答，則不妨向「鄰封」請教，或向上級機關請求解釋並請示機宜。第二，倘以困難的所在係在上峯所定的辦法不甚適當實際情形，則不妨體向上峯的意圖，及自身所處的實際情況，酌量變通辦法，以適合需要；但這些變通的辦法，必須呈奉核准之後，才可實施。第三，倘因經費無着，或人才缺乏，或時限迫促，不能如期完成任務時，則不妨據情呈明上峯，請求准予分期辦理，或寬限辦理，或暫行緩辦。第四，倘困難之原因係格於情者，則應持之以平，喻之以理；阨於勢者，則應臨之以權，攝之以法；絕不能以情面關係而有所徇縱，更不能怕特殊勢力而有所畏縮，惟有以大無畏的精神，才能貫徹政令，總之，在各種政令案然雜陳，困難重重之中，應以清楚的頭腦，平靜的意態，分別事理，權衡輕重，按部就班，次第舉行；至於推行政令時所碰到環境上的困難，則更宜以勇邁的精神，偉大的魄力，以克服困難，達成任務而後

已。假如能以這樣的作風來應付事功，則事功未有不就，縱不能十全的完成預期的目的，上峯亦當然能敬佩其所爲，體諒其所難，——在這樣的情況下，自然而然取得了上峯的信任。

以上係就對於上峯的態度而說。如前所說行政機關是處於指揮系統之下，自己的機關之上固然有上峯，而自己的機關之下，也有下屬，對上的態度已如前述，茲當一述如何督率下屬，策動下層工作，以迅赴事功。

在上者首先應該在意識上有根本的認識，就是在現代民主政治的時代中，所謂上下的機關，不過爲政治體系的區別，及職務的劃分；大家都是國家的公務員，上下級人員，在品格上絕無高低之殊，才力亦無軒輊之別。所以上級機關人員絕不能抱着從前的態度，以爲下級人員可以頤指氣使，甚或可以任意申斥；須知下級人員他有他一定的身分，他有他一定的職務；上級人員所能指揮者，惟在職務上的執行，倘傷了他的身分，則他將無法執行其職務了。由這一認識，可以得到一種結論，就是下級機關乃爲上級機關職務方面的執行者，上下應爲一貫的，上級人員不尊重下級人員，就等於自己污辱自己。

上下關係的意義，既屬如是，那麼上對下的要義，自不難求得：第一，上對下應該在職務上多做指導扶植的工作，絕不宜打官話，擺威風，指導然後才能增長它的智能，扶植才易成就它的事業；打官話徒然引起它的反感，擺威風徒然引起它的憎惡！第二，對下層的困難應盡可能替它解決，必要時應挺身而出，爲之撐腰；對於下層的痛苦，應寄與極大的同情，這些幫忙與同情，必能引起無限的興奮與努力！第三，對於下層的功過，務必分明，尤其對於下層的功績應該極力爲之表揚，以昭激勸；反之，最忌的是掠下層之美以爲自己的功勞，這最容易引起人家的懷恨，在懷恨的情態下，一切事都無可爲了！第四，在舉辦繁重的要政時，於計劃之初，最好是多多徵求下層的意見，這一方面固可以補助一己思慮之不及，另一方面也可藉此表示能尊重下層的意見，而有民主的作風，所以這一計劃下去，必能得到下層的衷誠擁護，竭力推行。凡此四端，爲對待下層應有的態度；由這態度的表現，必可得到下層的信仰。

以上所述，也無非是例示的說法而已，不能認爲所有辦法，盡在於是。總而言之，對上對下的方法變化萬

千，非筆墨之所能盡；然在這萬殊的變化中，有一總的原則，即自己應忠誠職守。能忠貞職務，敬誠操持，再以上述諸種適當的態度與上下相處，則上下之間，未有不欽敬其為人者！在人皆欽敬的場合中，上下之間自可貫聯一氣了。

第三節 如何協調左右的關係

上下之間是有命令與服從的關係，左右之間則彼此完全處於平等的地位。所謂左右本指同一地域內立於平等地位上的各「同寅」機關，但現在因為社團發達，各地方除各機關外尚有許多社團；這些社團除少數屬於某機關主管外，大都與各機關立於平等地位，所以現在也一併歸列在這裏討論。

左右的機關與社團既與本機關處於平等的地位，則彼此間的相處，尤宜特別注意；以期均能協助我而不阻礙我，倘有誤會我或懷疑我者，也必須運用種種適當的方法，化除它們的成見，然後才化「阻力」為「助力」。如何才能達到這境地呢？當然方法很多，不能盡述，茲姑述幾個根本的原則：

第一，爭取同情：行政機關也如同自然人一樣，即也是社會中的一員。自然人不能離羣索居，行政機關也不能遺世獨立；自然人需要彼此幫忙，行政機關也需要各方的協助。自然人要求得他人的幫忙，必須做到人們都歡迎他；行政機關要得到人們（包括自然人及法人而言）的協助，也必須做到人們都滿意它。不過表現機關意見的為行政長官，執行機關業務的為行政人員；所以一機關的長官及所有人員與各機關各社團應酬晉接之際：務須特別注意自己的言行。凡有足以引起人們不快之感的舉措，都應極力避免，然後人們對於這一機關才覺得滿意。這是一種滿意的感覺，就是同情的實質。在同情的意識下，絕無「阻力」的立足地，而「助力」却植根於此。

第二，富於同情：爭取同情的辦法，固在機關長官及其所有人員平日的舉措為人們所滿意；然而我國的社會是有「禮尚往來」之風，所以想得到人家同情我，則必須我也富於同情心，然後同情才能不斷地交流。具體些說：自己想人家協助，則必須自己也能協助人家；且爲了將來得到人家的協助，應該時常先對人家給以協助。人

是感情的動物，絕沒有你能予人以極大的助力，而人們於你需要協助時却掉頭不顧者。反之，也絕沒有你是個刻薄寡情的人，而人們却願不斷地給你以助力。所以爭取同情與富於同情並不是兩件事，只不過是一件事的兩面。

第三，莫自作多情：你能富於同情，當然人們也必報之以同情。但我們進一步推究，則人們所給我的同情，實有其一定的限度。然而限度的估計，實至不易。作了超限度的估計，則人們不能給予我所預期的助力。當預期的助力不能得到時，則推動的力量不足，業務必因之停滯，雖埋怨煞人家，於事又有何濟！所以自己業務推進力量的估計，只能計算自己所能支配運用的力量，不能自作多情，將他人的助力，計入於主力之內，他人的助力只能視為一種可能性，這種可能性到得了，則業務的成就更大更快而已。

第四，切忌爭功誇過：各機關各社團的任務，雖屬厘然劃化，但在政務的實施上，或各種社會運動上，却時有共同努力的機會。在這時機中，也許有共同聯合的組織，也許只彼此分別負擔部份的責任，但無論如何，在這場合下，即有共同的關係。在共同的關係中，最忌的就是有功則爭，有過則諉的風度；一有這種風度，則彼此間時常存着爭奪猜忌的心理，爭奪猜忌則更何同情協助之可言！所以在這場合中，惟有抱定坦負責任，不計功過的心情，才能保持各方的友誼，而公私交受其益。

總之：左右的機關社團，既無統屬的關係，而處處相居於平等的地位；在平等的關係上，彼此相與，益發不易，偶不留神，一舉傷情，則阻力橫生，有礙事機了。我國往日有「同寅協恭」的名言，現在還是應該奉行的原則，蓋惟彼此間能必敬必恭，而後相互的協助乃可自然而至，——是即可達彼此信託的關係。

第四節 如何融洽官民的關係

當然一切政務的措施，都應該是爲了民衆的福利。從政治的目的說應該沒有一種政務不爲民衆所歡迎的。但是，當種種政務的實施時，或因執行的官吏不得其宜，或因民衆不明政令的意義。因而引起民衆不滿政府的措施，而阻礙政務的推行。所以要貫徹政令的目的則在實施的階段中，不可不注意官民兩方面關係的融洽；在融洽的關

係中政令才易於推行，反是，在官民交惡的關係下，則阻礙橫生，困難重重了。

民衆對於政令的從違，繫乎民衆的智愚，而民衆的智愚，則繫乎官吏的管教是否得宜，所以論官民的關係，應自官吏對於民衆的態度方面論之。古人對於居官臨民的說話，典籍所載，不知凡幾，這裏無暇具述。筆者不敏，僅提出四個「師」字，以爲今日居官者應守的鐵則：

第一，須有牧師的心腸：居官者首須認識從政的根本意識，不在藉從政以爲謀生的途徑，而係藉此以解決羣衆生的疾苦。假如爲着謀生，則天下職業多乎哉，何必出此艱苦的一途。我人之所以不避艱險，不辭危難以從事行政工作者，實以不忍一般民衆之陷於水深火熱，而願以一己之所能拯救而登之衽席之上。有此意識，有此志趣。然後才能抱定舍己救世的精神，以謀民衆的福利！這種精神爲一切宗教所具有，而真正的牧師，則爲這種精神的實現者，所以服官從政的人，應該有爲衆生救世主的宏願，有「我不入地獄，誰入地獄」的抱負！有此宏願，有此抱負，則對於民衆自能親之愛之；而絕不至有疾視民衆，或斲喪民命民力的意念。

第二，須有教師的態度：所謂教師的態度，可以「循循善誘」四字爲內涵，申言之，卽爲教師者不尚蠻幹，而事事都注重說理。從政者有此風度，則他無論在任何場合，必能以和藹的態度來對待民衆。他的施政手段，不尚詭詐的方術，不採鎮壓的辦法，他必先以宣傳的方式，教育的技術去宣導民衆，啓迪民衆，使他們先由瞭解政令的意義，進而擁護政令的實施。這樣是先使民知之，而後使民由之。縱然民衆以一時的愚昧不明當局的苦衷，而有不滿當局，甚或阻礙政令的推行時，他也必以「說服」的方法，使他們洞悉政令立意之所在，而絕不以強硬的手段去鎮壓他們，甚或痛懲他們。總括一句，他以循循善誘的態度誘民從善，導民爲善。孔子所說的「導之以政，齊之以刑，民免而無恥；導之以德，齊之以禮，有恥且格」，也就是這個意思。

第三，須有醫師的精神：爲醫師者必須遵守一個鐵則，卽遇病必先診視，見症而後下藥。這種精神，實爲從政者所應有。有此精神，則對於複雜至極的政治問題，必能悉心研究，洞察幾微，求得其中的結癥所在，明悉其中的發展經過，以斷定這一問題的真正因果關係，最後乃能對症下藥，以圖解決。反過來說，具有這種精神的

人，他在政治上的措施，必事事針對國計民生的需要，離乎這種需要，他就不幹。如同醫師不開無病的藥方一樣。近來一般好大喜功的行政人員，本於「邀功」的心理，不惜無病開方，造出許多新花樣；究其實則無一與國計民生有關，徒供「邀功」的點綴品，勞民傷財，不知誤了幾許蒼生！

第四，須有律師的頭腦；一個行政人員固應不辭勞瘁，為民造福。然而現代的政治是法治政治，法治制度下的各級行政人員，各有其法定的職權。所以當他愛民心殷，求治心切的時候，必須注意他自己所能活動之權限，然後才不至逾越權限，而受懲處。這就够說明一個行政人員，應該有律師的頭腦，知法守法，站在自己法定的權限，以盡瘁其職守。

上述四點，實卑無高論，然能切實做到，則民衆必然感戴，由感戴的情緒中，得到他們的信賴。

總而言之；上下關係的貫聯，所以求得能信任下，下能信上；左右關係之協調，所以求得彼此能互相信託；官民關係的融洽，所以求得民衆之信賴。在這信任信仰信託信賴的諸種關係中，確立了行政的社會基礎；在這基礎上，行政業務的實施，必能事半功倍。

第八章 行政業務的推進（下）

論行政計劃與行政考核

第一節 行政計劃

行政機關內在的機能已臻健全，外在的關係亦稱圓滿，那麼行政業務自可順遂地推進了。但在開展業務之先，必須厘定行政計劃；然後業務的實施，才能準照一定的程序，逐步推進。又在業務實施之後，對於實施的結果，必須加以嚴密的考核，以為獎懲執行人員的依據，並為改進嗣後業務的根本。所以研究行政管理的人們，在探討行政業務的推進時，除討論行政的社會基礎外，還要研究行政計劃與行政考核；然後對於整個的行政工作，乃能得窺全豹。茲先具述行政計劃的編製如下：

在這科學昌明的時代，軍事經濟政治的各種措施，都各有它的計劃，以為推行時的準則。所以在軍事上當它行軍用兵的時候，必有它的作戰計劃；在經濟上當它開始生產的時候，必有它的生產計劃；同樣在政治上當它施展各項政務的時候，也必有各種施政計劃，——行政計劃即為施政計劃的一種。行政之所以需要計劃，其理由至為明顯。因為行政機關與司法機關不同，不能抱着「不告不理」的消極態度，它要積極地推行各項政令，發展各種專業，以圖謀民衆的福利，這，就非有積極的計劃不可。行政機關又與立法機關不同，立法機關的工作着重制訂大經大法，確立原則綱領；而行政機關，則負荷着實現綱領，推行政令的重任，這，非有詳細的行政計劃，則其行政必不能積極開展，絲絲入扣。總括一句，行政業務的展開，惟有在嚴密的計劃下，才能得到最高的效率，否則，遇事苴補，得過且過，其工作固無系統及程序之可言。其功效亦屬支離破碎。

年來計劃經濟，計劃政治的呼聲，洋洋乎盈耳哉。我國行政機關在「計劃」，「計劃」的呼聲中，也不無各

種計劃的表現。例如所謂「三年計劃」，「中心工作計劃」等名詞，亦常見於公牘或報章之間，所以我們不能否認最近的過去幾年中，我國確有行政計劃的存在。且亦不能否認這些計劃也確有其相當的成果。然而我們也必須承認，國人對於行政計劃予以高度的注意，却係爲 總裁的指示所感召。總裁於二十九年在中全會中提出「行政三聯制」的議案，隨又發表「行政三聯制大綱」的講詞，於是國人始知行政的設計工作，實應與執行及考核作等量觀。比及中央遵照 總裁意見成立中央設計局後，於是行政設計工作，乃有最高的機關爲之策動與督率，而計劃的實際性，亦日見其表現。

就行政計劃的性質說，有總的計劃與部分的計劃。總的計劃是包括全國的設計，其工作應由中央設計局主持之，部分的計劃，則爲各機關的設計，其工作應由各機關完成之。各機關的業務各不相同，所以各機關的行政計劃也不能一律，換言之，則甲機關的行政計劃不能適用於乙機關，乙機關的也不適於丙機關，所以行政計劃的編製方法，不能執一而論。但無論總的計劃或部分的計劃其編製方法雖各不同，而下列各點，則都得注意：

第一，檢討過去的工作——承接歷史的使命。行政機關的工作，雖日新月異而歲不同，然而在變化萬千的現象中，却有其歷史的一貫性，即其工作有前後的繼續性。在厘訂行政計劃時，第一步就應該慮心下懷，將過去的工作作一番詳細的檢討。檢討之所以需要慮心下懷，是因目前有許多行政長官，太自作聰明。當他榮膺新職的時候，乘着得意洋洋的氣度，將前人的工作，一筆抹煞；甚或懷着鬼胎，專門吹毛求疵，去發見前人的短處；提出一套新的計劃。這一新的計劃無論在遣詞立意上，都要力避與前人的計劃相同，以爲必如此，才可以顯現出前人的錯誤及自己的高明。實則，他自以爲高明的計劃，雖可顯示他標奇立異的本領，甚或可以僥倖以邀時譽，而本質上則不惟將前人的功績盡量掩埋，通通送入坟墓，而且各種欣欣向榮的事業，也常因此而中斷而毀滅；等到毀滅之後，再來另起爐灶，其結果則常不及前人。近年來的政治，大半都是在這樣情形下兜圈子，兜圈子的結果，雖看它在活動，且或可以活動出許多新花樣，實際上則仍是毫無進步，在這樣的作風下，不知冤枉了多少前人，不知貽誤了多少事業！這種風氣不糾正，我國的政治，將永遠在兜圈子，永不會進步！糾正這種風氣的第一着，即在

厘訂計劃的時候，應該極力避免僥倖邀功沽名釣譽的心理，而本着天良，虛心下懷地去檢討以前的工作。在這樣的襟懷下，分別出過去的工作，那些是成功的？那些是失敗的？成功的何以得到成功？失敗的何以慘遭失敗？成功的部份現在仍否繼續辦理？失敗的部份現在應否重來？那些事業沒有做够？那些功夫用得過火？這些問題，都應該分析清楚，認識透澈，然後決擇其為民衆所需，仍應繼續辦理的，一一列入於新的計劃之中，這就是繼承工作的連續性，接受歷史的使命。

第二，正視當前的時代——適合時代的要求：一個合理的行政計劃，固應繼續以前的工作，接受歷史的使命；然而歷史是演進的，歷史演進到某一特殊階段，即表現出某一特殊的時代，所以厘訂行政計劃的時候必須認清當前時代的實質。易言之，時代是具有它的特殊性，這種特殊性表現出它的特殊需要；而行政計劃即應針對時代的需要而訂定其工作。例如承平時時代與戰爭時代的需要不同，戰爭將起的時代與戰事將了的時代又不同；故在承平時應多做些提高文化，繁榮民生的工作，而軍事工作不必視為特別重要，戰爭時代則應該是軍事第一了；再進一步想，則戰爭將起時，行政工作應能配合動員的需要，戰事將了時，行政活動應能適應復員的備準。這一點看來雖似十分平凡，却屬十分重要；萬一時代認錯了，則全部計劃，不適用於時代的需要，而為時代所拋棄。認清時代雖係為老生常談，却是十分困難；因為一個計劃定下來短則一年半載，長則三年五年，當他定計的時候，時代的特徵，未見得十分顯著，所以常不為人所認識。惟有智識豐富，眼光遠大的人，才能以他的慧眼，洞察幾微，當時代未到之前能看透時代的預兆。所以他所厘定的計劃，每一節目，都能適合時代的發展；這樣，他的計劃，不會落空，也不會落後，而恰合時代的要求。我國各機關過去所擬訂的行政計劃，大都出自科員之手，由科員而科長，而祕書，而長官，依照通常的程序往上送，高級機關則彙而編之，成為一套；這一套的長成，起草的科員固未作多方參證，深長的思考，精密的計慮，偶憑心血來潮，雜就成篇，這樣，那能正視時代而為恰當的適應呢？

第三，認清所處的環境——適應地方的需要：從時間上說，每一時代，各有其特殊性，故每一計劃也應適合特殊需要，從空間上說，每一地方也各有其特殊性，行政計劃對於這種特殊性也應該予以極大的注意。我國因為幅員

遼闊，地方的特殊性來得特別強烈。通商大埠，則交通便利，萬商雲集，五方雜處，人口衆多；窮鄉僻壤，則古道崎嶇，小橋流水，三五人家，雞犬稀落；在這樣相反的地方上，人們的生活方式，或文化水準，其相去真有天淵之別。從而他們生活上的需要，也就各不相同。例如在都市中，他們對於交通流的管理，工廠的安全設施，飲水的供給，火災的預防等等，覺得非常迫切，懇求行政當局，妥爲計劃，以應需要；但在鄉村中，則這些都不成問題，所以也無需當局去計議；而鄉村人們所願望者，則爲水利的設施，農產的改進，盜匪的肅清，獸醫的供應等等，所以行政當局對於這些事業，不可不善爲擘劃，以滿足他們的願望。這一點，也已成爲今日的口頭禪，而要確實做到，則非一蹴可舉。要想所訂計劃，恰合地方需要，非憑一時偶想所及，或一時觀察所見即可達到：要這樣，那麼，就須得有種種確實的資料，例如：人口方面的生產率、死亡率，經濟方面的生產量、銷費量，交通方面的道路情形、交通工具，教育方面的就學人數，失學人數等等，都應當有切實記載資料，然後設計者才能依據各種數字而訂定適當的計劃。然而要得到這些資料，又非憑一紙命令，飭行各機關各法團具報所能竣事，要得到確實的資料，則非派員就地切實調查不可。所以設計之先，不可不經過一番調查的工作。談到調查則需財需人，更需時間。現在一般機關，那能真正做到？惟其不經過調查，而僅憑各方虛報的數字，而資爲設計的依據，其結果則成爲不着邊際的計劃。現在一般行政計劃之所以不足貴，其原因即在於此。但是不談真正設計則已，要談真正的设计，則不能採用討巧的辦法，而必須經過一番精密的調查，以取得確切的資料，而後乃能認清環境的特殊性，而爲恰當之設計。

第四、貫聯整個的關係——應顧及通盤的籌劃：設計時經檢討過去，正視時代，認清環境之後，可以說對於時地的關係已得到具體的質素，從而進行製訂計劃。在進行製訂計劃時，還應該認清一點前提的觀念，就是政治設施是有其整個性。爲實際推行政務的便利計，雖要分設各機關以分司各種職務，但這不過是爲了分工的便利，並不是說這就是各自獨立的表現；透闢言之，即在「分工」制下工作的人，萬萬不能忘記了「合作」的重要性。所以擬訂行政計劃時應該注意二點：一則應就可能範圍內使各部份的事業，得有平均發展的機會，平均發展機會愈多，

則愈可以顧全政務的整體性。當然政治是具有突變的可能，在某種突變發生期中，爲了適應突變的需要，於是在一般政務之中，必有其特殊的偏重，這時候在各項事業中，難免首要次要之別。然而，這畢竟是政治的變態，而非政治的常態；變不可以例常，所以我們不能以此爲原則，原則上仍應以平均發展爲是。二則應使各部份的工作能互相照應。爲了分工之中，能取得合作起見，則對於各部份工作的聯繫性，應特別加以注意；彼此能够聯繫，則彼此工作，可以相輔而成，而不致有條件欠缺之感。例如建設工作中，重要工程的發展，必須顧到財政上的情形，假如在賦稅淡收期中，極力推進重大工程，則財政上未見得有支付工程費用的能力，到財政當局沒有支付能力時，則其已發動的工程又必因之中斷，這一中斷的損失，是非常重大的；所以建設事業不可不顧到財政的業務。以上所說係就原則上立論，而事實上則惟有眼光遠大的長官，才能做到這一着，而一般流俗的官吏大都與此背道而馳。在他們淺狹的胸襟，短小的眼光中只能看到自己這一部份的事業，不懂得全盤的關係；是以他們只知強調自己的重要，而不明其他的重要，甚而不惜破壞其他部份的工作；犧牲其他新部份的事業，來成全自己的工作，表揚自己的事業！在我們的實際政治上，尤有令人痛心者，卽一機關事業之能否發展，不在其事業本身的重要性，而在其長官是否有實力；有實力者，則能在經費上佔得龐大數字，從而他的機關日見繁榮，行政計劃上列爲首要地位；沒有實力者，則經費不足，事多牽制，其機關如蠅蠖落日，其事業如枯枝殘葉，這樣以人事而左右事業，豈不令人痛心！由此說來，則擬訂行政計劃的人，必須有遠大眼光，持平的態度，認事而不認人，在整個的籌劃下，將未來的工作，置於平均發展，彼此照應的基礎上，然後他這計劃，才是合理的計劃。

第五，估計所有的力量——人財物料的配置；行政計劃是將來行政業務發展的準據，而非政治理想的表現，它的特徵是在能實行。要實行計劃，則有不可不顧慮者三：一爲人員，二爲經費，三爲物質設備。大體上可以說任何計劃的實施，都非有適當的人員不可。所謂適當的人員，就是在數量上足供敷用，質量上堪以勝任，量質都恰合需要是卽爲適合。厘訂行政計劃時，對於計劃中所擬舉辦的事業，必須精密計算，其所需的人員是否够用；倘不够用，則當需多少時間可以訓練完成備用？這一點計算，必須十分慎重，以期能得到相當的確實性；（絕對確

實是難能的。然後有計劃才有人去實現，否則必陷於王安石推行新法一樣，其法雖善，而其人不足，終歸失敗。財為庶政之母，無錢自不能經久舉辦大事；所以行政計劃中對於所需的經費，不可不切實預計，是即為計劃與預算配合的問題。在各種行政計劃中除軍事部份外，普通行政計劃必須受預算的拘束；否則，計劃自計劃，預算自預算，等到計劃要付諸實施時，而預算上的經費配合不上，這時候所謂計劃，便成為殭尸而不能活動了。我們若進一步想，就可以曉得：計劃是事的估計，而預算則為財的估計，在這兩者的估計間，必須取得密切的聯繫才可；而聯繫的方法則須採用預算百分比法，即將所擬舉辦的各種事業，其所估經費幾何，須分別以百分數來比較，從這一比較，來決定計劃的重心。計劃的實施，除須賴人財外，還須靠許多物質的條件；因為現在科學日益昌明，各種政務的推進，常須運用許多科學器械的設備。必需運用的器械是否具備，倘未具備，是否將來購買得及？或有其他代用物品？凡此問題，在設計之初，就不可不留意考究，然後才不致以物質條件欠缺，而中斷計劃的實施。以上所述人財物三者，為實施計劃的條件，對於計劃的推行，具有決定性的影響；易言之，人財物的條件具備了，多少數量，其計劃即有多少可能性，其關係之重要如斯，是不可不三復思之！

第六，實施進度的規定——先後輕重的決定：行政計劃的要點，依照上述各點分別決定後，最後對於計劃實施的進度，也不可加以慎重考慮。具體說來，即對於一套重大的計劃，必須將它全部的性質，分析研究，以觀察它的輕重本末，而決定其實施的先後。在決定先後時，必須注意人才、經費、物料及時間的條件，將這些條件，配合到工作本身的性質，即可決定分期實施的次序，表現這種分期的辦法，即為編製計劃實施進度表，計劃進度表的作用，不惟所以供工作人員明瞭其某一時期中工作的重心所在，且可供監督機關或考核人員監督考核的依據。因為行政計劃大都係以一年度為期，所以進度表的編制，亦大都係分月編配；不過計劃的實施階段，有非以月份所能表現者，是則不應以月份為限，而應以工作本身的性質來劃分。

行政計劃的製訂原則，大致有如右述。惟行政計劃所用的參考資料，沒有作戰計劃所得情報那麼鄭重及確實，所以在定計之初，行政計劃的準確性就遠不如作戰計劃。又行政計劃的推行，常因許多人事關係或環境影響而多

所遲滯或徇情，所以在實行的功效上也沒有作戰計劃那麼斬釘截鐵，貫徹始終。總而言之，即行政計劃無論在製訂的時候或實施的時候。其確實性貫徹性都遠遜於作戰計劃，這就表明行政計劃這方面的工作，有待行政研究的人們多所改進。

第二節 行政考核

各機關的行政業務，經過分析研究；製成行政計劃之後，即可按照計劃所定的程序，分別逐步推進。行政業務已登實施的程序之中，其最後所應考究的問題，乃為其結果如何的問題，是即所謂行政考核問題。然而我們若進一步去推究，則行政考核，不僅關係於行政的結果，而且與行政計劃及行政執行又有重大的聯繫關係。換言之，行政考核為行政計劃的張本，行政執行的鞭策，及行政結果的決算。因為行政計劃的設計，不能憑空臆造，必須在計劃之先，考究以前成敗的結果；而以前的結果，即為上一次行政執行的考核準星，所以行政考核為行政計劃的張本。計劃付諸實施之後，即入執行的階段；而欲執行人員之切實遵從計劃，奮勇將事，以期業務的進展，悉合計劃所定的節奏，則必賴考核機關之隨時注視其活動，而為嚴厲的督促，所以行政考核是行政執行的鞭策。執行之後又必須考核機關考查其業務實施的結果，是否收到計劃所預期的成效，是則行政考核不啻為行政執行的決算。由此看來，行政考核是貫聯於計劃及執行諸階段，其關係的重要如此，所以值得我加以研究。

行政考核的工作，大別之可分兩類：第一為人的考核，即以行政工作人員為考核的對象，且以每一工作人員為考核的單位；其考核的意義着重於每一工作人員的學識，品行及工作成績；其考核的結果則為對每一工作人員予以獎懲——是即普通所謂的考績，其詳已見第三章第六節，茲不復贅。第二為對事的考核，即以事業為考核的對象，——當然事業是由人去執行，對事考核的結果；有些會牽連人的考核。在廣義的對事考核中又可別為兩項：一為政務的考核，即政治的考核；二為事務的考核，即狹義的行政考核，政務的或政治的考核，是以政策的成敗為考核的對象，目前各憲政國家對於最高行政部分的考核是用議會制度來實施，如各國國會對於內閣施政的質

問、質詢及投信任或不信任票等政治手腕，即爲對於最高行政機關的考核方法，我國現在猶在黨治時期，關於政務的考核是暫由黨政工作考核委員會辦理。事務的或行政的考核乃根據行政計劃以考察其工作進行是否合理化，即以行政效率爲考核的對象。總括一句，則政治的考核係着重於整個政策的成敗而行政的考核則着重行政效率的高低，——當然實現政策的成敗繫於行政效率之有無，所以行政效率又爲實行政策的實質；以下所述亦着重於行政的考核。

行政的考核已以行政效率爲對象，則對於行政效率一詞，不可不加以相當的界說。按行政效率（Efficiency）一詞，在我國亦久已高唱入雲，但其意義則仍極抽象，且常介入有種種錯誤的觀念；例如有些以爲行政效率乃「經濟」的釋義，又有些以爲行政效率即「節約」的代稱，這些都只具片面的意思，而不能表現整個的涵義。我們要求得行政效率的整個涵義，則對於行政二字，又不能不重說一遍。如第一章所述，所謂行政者，乃根據政令，在某種組織形態下，管理人財物以達成政令之目的。至於效率二字，則爲「效果」與「定率」的綜合涵義，總括言之，則所謂行政效率，乃謂政府機關運用最完善的組織，最妥當的人員，最適宜的資金及最合用的物料，使人力財物力物的機能盡量發揮，而期業務推行的效果，無論在數量上、質量上、速度上都達到最高效率。再具體中論之則組織、人員、資金、物料爲推行業務求得效果的必要因素；惟在同一數量（人物二者猶應注意其質量）的因素上，才可比較其所產生效果的率度。例如兩個同種類的行政機關，假定業務推行的因素均爲一百，而其效果的率度，一則高至九十，一則僅達六十，那麼，我們可以說前者的效率高，而後者的效率低。因素的數量不等，則不能談效率的比較。至於只求因素的經濟或節約，而欲求得最高的效率，這是不近情理的事，所以我們不能以經濟或節約爲行政效率的內涵。

行政上所需要的因素在數量固極難求其相等，在質量上尤多極大的差別，所以即在同類的行政機關，其業務推行的效率，實際上殊難作確實的比較計算。且各種行政業務，除公營事業外，其所收獲的效果，實不能以數字計算。常有費力於今日而收效於百年之後，（如教育文化事業是）又有費力於多年，而收效於偶然的一時。（如

所謂養兵千日，用力一朝，國際間長久太平，則國防之效果常沒有表現的機會。效果表現已難以數計，且常不能確定其表現的時機，如此說來，則所謂行政效率的考核也殊難有十分科學的辦法。雖然目前的行政考核辦法，未能盡符科學的原則，但不能以此而遂否定考核的價值。考核辦法要在實際運用上才能有日新月異而歲不同的發現，所以愈辦理考核，則其方法愈多發見，永不辦理，則永無發見。這就够說明行政考核有其實行的必要。

行政考核的意義及其必要，具述如上。茲更進而一述我國目前考核工作的實際情形如次：

我國行政考核工作，除由各機關分級考核外，尚有黨政工作考核委員會，統籌辦理。該會隸屬於國防最高委員會，負擔黨政兩方面工作的考核事宜。其所考核的對象包括政務的考核及事務的考核兩類。如前所述，政務的考核是根據既定的政策考核某種事業整個的成敗。至於事務考核的辦法則分爲三種：

第一，年度政績考核：這是就時間的一年過程，來考核整個的工作成績。行政事務的處理，大都係以行政年度來做一結束，所以在年度終了時，對於這一年度內的整個行政成績，自應來一番嚴密的考核。舉行年度政績考核時，其所注意的事項爲：

(一) 工作考核：根據工作計劃，考核其進展程度及實際效果。

(二) 經費考核：根據預算決算考核其經費支出在工作上是否發生預期之效能。

(三) 人事考核：根據組織法令考核其人員支配。是否適當，是否能符合分層負責制之精神。

第二，事業進度考核：年度政績考核是以年度爲界限，而對整個工作加以考核。事業進度考核，則就某一事業爲單位，而對其全部進程分別加以考核。這一考核的作用，不特可以發見進度的快慢，且可察知其進展是否符合計劃之所定，及其執行是否切實；所以辦理這種考核，一方面要考察原計劃中所預定的開始日期，完成時限，以及所擬定的工作進度，經費預算，暨所需人員等；一方面又要考核每一期中的實施成績，及其實際所用經費暨所用人員，將這兩方面作一比較研究，然後可以得到事業進度的真實成績。

第三，政績交代考核，這一考核是每一任行政長官的政績爲考核單位，其作用有二：一則使前任所遺政績，以及本人到任後至卸任爲止所做的政績，互相對比，列入表冊由下任點收像帳目一樣；如此，則功過，新任不能掠前任之美。二則使新任長官對於前任所辦的事業，得知其概況，繼續辦理，不必另起爐灶，其鳴高，如此則事業得繼續發展，而不致中斷。至於實際辦理這種考核時，應注意三點，即前任工作，本任工作，及經辦未了事項，均須一一嚴密加以比較，而後可以斷定某任的真實成績如何。

以上所述，均係遵照 總裁行政三聯制所指示的原則辦理。至於考核的方式，**彙報**、**掠書**、**報告**、**審核**，及**派員實地考察**；這些方式的運用，均與普通所行者無異，故不復具述。

C'est tout ?

C'est bien payé ?

Rien de spécial.

Je vais écrire un programme pour ordinaire.

Je vais passer un examen.

✓ Réussit " → J'ai réussi

J'ai passé " ✓

échouer " ✓

J'ai échoué " ✓

retrouver " ✓

aller → retourner

中華民國三十六年十二月初版

行政管理局

△白報紙本全一册定價八元整▽

版權所有
不准翻印

編著者 羅志淵

發行者 獨立出版社

京南：申家巷二十一號

代表人 盧逮會

印刷者 獨立出版社

經售處

獨立出版社各地分局
全國各大書局

台灣大學圖書館



0586478

國立臺灣大學圖書館

分類號

572
6033

登錄號

586478



國立臺灣大學圖書館



0586478