

蕭文哲著

行政效率研究



商務印書館印行

上海图书馆藏书

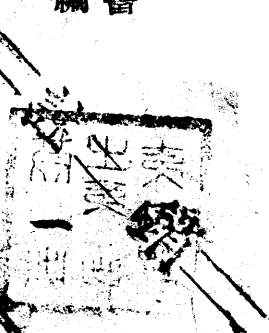


A541 212 0001 8156B

行政效率叢書
蕭文哲主編

行政效率研究

商務印書館發行



行政效率叢書緣起

國民政府建都南京以還，孜孜謀政治之改進，期早完成訓政之事業。在地方籌備自治，以爲推行民權之張本；凡所創制，固已踏上現代政治之大道，願以勦匪抗敵，精力分散，致行政工作未能迅速進展。早著大效。今幸全國統一，抗戰已入最後階段，勝利之期，端在吾人最後之努力，如何進謀行政工作之盡善，增加抗戰之力量，俾早完成訓政之事業，亟宜有行政效率之研究。此次

國民黨總裁蔣公對九中全會訓示有云：「關於政治經濟社會各方面實際業務之改進，全會必須注意調整其機構，而對於一切法令規章，務望澈底檢討，使其簡單明確，適合戰時需要，以期行政效率得以提高」，尤足發人猛省。

就行政組織言，雖經數次調整，仍然機關林立，錯綜複雜，事權不清；或同一事業而分由數機關管理，或同一機關而管理性質不同之數種事業；行政組織既欠機能一致，遇事自不免推諉牽制，使事業不能積極進展，此須待研究改進者一。

就行政區域言，雖經數次整理，仍有疆界不清，飛插畸形，不符自然形勢，縣離省會僻遠，因之管理難周，治理不便，緝捕徵收，易生爭執，使事業不能積極進展。此須待研究改



進者二。

就行政人員言，雖有考試監察司法三院分掌行政人員之考銓監察與懲戒，又有訓練團爲之訓練，其於行政人員之選育服務與監督，法令煌煌，固徵進步，然而仕途仍不免龐雜，官常亦不免泄沓，殆由於人事制度未臻完善，學非所用，才不稱職，獎懲升降，未盡合理，使事業不能積極進展，此須待研究改進者三。

就財務管理言，雖有財政、主計、公庫、及審計等機關分掌財務徵收，預算決算，保管納，及稽察審核諸事，然而仍未能儘財力之大小，按事業之輕重，適當使用錢財，杜絕浪費，形成財力枯窘，使事業不能積極進展，此須待研究改進者四。

就庶務管理言，各機關對於物品之採購、管理、分配、修補、與廢物利用等，雖有注意或規定辦法者，然而實行修補壞物及利用廢物者，固屬鳳毛麟角，而採購管理與分配物品之失當，幾成爲普遍之現象，糟踏浪費，物喪其用，形成物財缺乏，使事業不能積極進展，此須待研究改進者五。

就文書處理言，各機關雖有處理文書檔案之機構，并屢有改良公文之辦法，然而公文種類之複雜，辦文程序之繁瑣，舞文弄墨，譁張爲幻，權責不清，妥速蓋寡，使事業不能積極進展，此須待研究改進者六。

就時間支配言，各機關雖有數年或一年工作計劃及每月工作進度與每日辦公時間之規定

，亦有簽到考勤之設施，然而計劃多未能如期完成，時間亦少有效利用，光陰虛擲，庶績難昭，使專業不能積極進展，此須待研究改進者七。

就行政考核言，雖有工作考核委員會與考績委員會之設立，亦有考核與考績法令之頒行，然而考核工作，仍形鬆懈，虛偽，成績優者未見盡加獎勵，成績劣者未見悉受懲罰，鑽營者倖進，潔身者灰心，使事業不能積極進展，此須待研究改進者八。

如何改善以上八端，使行政妥速進展，及早完成訓政事業，建立現代政治，其法多端，其言紛紜，何去何從，孰興孰革，非有詳密研究，何能擅作權衡，此邀集專家合力編撰行政效率叢書之所由起也。

願行政之範圍甚廣，普通特種，不一而足。茲為便於促進我國行政效率之研究起見，爰本我國現在各行政部門之設施，分別研究編撰各書如左：

行政效率研究

內務行政研究

外交行政研究

軍事(兵役)行政研究

財務行政研究

教育行政研究

經濟行政研究

交通行政研究

社會行政研究

農林行政研究

糧食行政研究

邊疆蒙藏行政研究

僑務行政研究

振濟行政研究

水利行政研究

衛生行政研究

司法行政研究

人事行政研究

警察行政研究

機關管理研究

以上各書之編撰，係就客觀事實，根據 國父遺教——及政治原理，加以檢討闡揚，使理論與事實融貫，備治事與治學之參攷，純無主觀之好惡存焉，此是為讀者告，於是乎言。

孔祥熙

行政效率叢書編輯例言

一、本叢書以促進行政效率爲主旨，其編輯體例，以能適用於從政人員與研究行政者之參攷爲原則。

二、本叢書各書之命名及其研究範圍，係本諸我國各行政部門之規定爲原則。

三、本叢書各書出版次序之排定，依各書送稿先後定之。

四、各書內容，首述各該書研究對象之沿革，分析其現狀，次則根據 國父孫中山先生之學說與 國之國情，參考中外學者之理論及各國之事例，作比較研究，最後提出改進意見，附具理由與辦法，供當局之參攷。

五、各書之字數，隨其研究之對象而定，皆以十萬字爲原則，最多不超過十五萬。

六、文體以通俗文言（如報章文體）爲原則，一律加以標點符號，如附插圖說明，除照片及彩色圖外，皆用黑墨另紙繪成。

七、正文以章節爲次序，節以下用數目字定之。

八、正文中引用外國名詞，一律採用譯名，並於譯名下附列外國名詞原文；如有引文須待補充之處，加以小註，附列於各該節之後。



九、本叢書之編輯，始於民國三十年春，因各書作者公務忙碌，搜集材料費時，脫稿後復經審查，故延至現在，始克付梓。

十、本叢書承王雲五先生樂意接收，由商務印書館印行，特此誌謝。

民國三十年冬蕭文哲誌於效率會

行政效率研究目錄

第一章 緒論

第一節 行政效率之意義

第二節 行政效率之運動

第三節 增加行政效率之方略

第二章 行政組織

第一節 中央行政組織

第二節 省行政組織

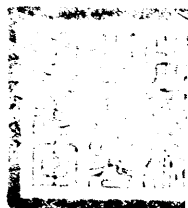
第三節 蒙藏地方行政組織

第四節 行政督察區行政組織

第五節 市行政組織

第六節 縣行政組織

第三章 行政區域



第一節 行政區域之劃分與調整

第二節 省行政區域

第三節 行政督察區域

第四節 市行政區域

第五節 縣行政區域

第四章 人事管理

第一節 人事管理之意義

第二節 職位分類

第三節 公務員之選用

第四節 公務員之訓練

第五節 公務員之考績

第六節 公務員之升遷懲免與保障

第七節 公務員之待遇

第五章 財務管理

第一節 財務管理之意義

第二節 預算

第三節 會計

第四節 公庫

第五節 決算

第六節 審計

第六章 庶務管理

第一節 庶務管理之意義

第二節 辦公廳處之建修與佈置

第三節 辦公物品與財產之購置與管理

第四節 交通工具之管理

第五節 工役之管訓

第七章 文書處理

第一節 文書處理之意義

第二節 公文用紙與文書簿冊之格式

第三節 文書處理之程序

第四節 文書處理之權責

第五節 公文之體式與用語

第六節 檔案之管理

第七節 工作報告與公報之編印

第八節 公文之檢查

第八章 時間支配

第一節 時間支配之意義

第二節 準確時間

第三節 節省時間

第四節 利用時間

第五節 經濟時間

第九章 行政效率之考核

第一節 行政效率考核之意義

第二節 行政效率考核之困難

第三節 行政效率考核必備之條件

第四節 行政效率考核應有之方法

行政效率叢書三十一年度出書預告

- 一、蕭文哲著行政效率研究
- 二、李士珍著警察行政研究
- 三、薛光前著交通行政研究
- 四、謝冠生著司法行政研究
- 五、張維翰著內務行政研究
- 六、金寶善著衛生行政研究
- 七、陳立夫著教育行政研究

行政效率研究

蕭文哲著

第一章 緒論

第一節 行政效率之意義

行政之意義

行政效率含有行政與效率二義。行政之意義，時人尙有不甚明瞭者，往往將行政與政治混爲一事，一聞改革行政，便以爲改革政治，掀起政潮。其實行政與政治，雖有密切關係，究有顯然區別，幸儒古德諾

Goodnow 於其所著政治與行政 (Politics and Administration) 一書中，已剴切言之曰，「一切政治制度中，政府之基本功能，僅有兩種，卽國家意志之表現與國家意志之執行；前者謂之政治，後者謂之行政。」分析言之，論其性質，政治在決定國家政策，而行政乃是國家政策之執行；前者是政權運用，後者是治權行使，例如我國應如何制定何種憲法，何時開始實施，并如何推行憲政，此乃政治問題；而憲法所規定之事項，應如何推行，用何種方法與技術劃分政區，運用組織與時間，并管理人財物事，以達到實行憲政之目的，則是行政問題；此行政不同於政治者一。

論其範圍，政治在管理衆人之事，其範圍較廣；而行政僅在如何管理衆人之某種或數種

事務，其範圍較狹。且政治事務，大都偏重於含有政策性之制度或原理原則，而行政事務，則着重於實際工作之推進，具體方案之實施，以及政府機關執行政策之方法與技術。以權能區分之義釋之，政治是屬於「權」之範圍，而行政則屬於「能」之範圍，「權」與「能」均在政治範疇中，故政治包括行政，而行政不能包括政治；此行政不同於政治者二。

論其程序，政治既在決定國家政策，是立於先導地位；行政在執行國家政策，是立於後導地位。先有政治活動以決定國家政策，才有行政運用以執行國家政策。推進事務；此行政不同於政治者三。

由此可知行政者乃政府機關藉劃定政區，運用組織與時間，并管理人財物事之方法，以執行行政國家政策之謂也。

效率之
意義

效率 (Efficiency) 一詞，源出於機械學。機械學上有「功率」(Power) 與「效率」(Efficiency) 之分。功率者，係在一定單位時間內所做之工之衡比，其方程式是： $\text{功率 (Power)} = \frac{\text{工作 (Work)}}{\text{時間 (time)}}$ ；效

率者，係在單位時間內的工作所獲「有效力」(Useful work) 之衡比，其方程式是：效率

(Efficiency) = $\frac{\text{有效功 (Useful work)}}{\text{工作所費 (total work expended)}}$ 。效率之普通含義，美國行政學者已有兩個

界說：(1) The ordinary meaning of efficiency is the ratio between the actual Perform-

ance of a task and its ideal performance); (2) It is the relation between the action which has produced a known result and the action which has been previously determined for producing a similar result。二說之要義，皆言效率者乃工作所費與其成就之衡比也。

若作較翔賅之說明，則可分為物之效率，錢之效率，人之效率三方面述之：
 (一)物(或工程)之效率——所謂物之效率，乃物力數量之產生與物力數量之消耗之比也。此種效率，可以數字表示，其計算方法有二：

其一，設有汽鍋，能用燃料之熱力十分之六以變為水蒸汽，則其效率為60%。又如發動機，能用水蒸汽力十分之三以推動機器，則其效率為30%。又效率乃累計者，故汽鍋與發動機能利用燃料之總效率為

$$\frac{6}{10} \times \frac{3}{10} = \frac{18}{100}。$$

上述之效率計算法，可名為直接法，蓋直接用實需之物力與實得之物力以作比例。若以方式表之，則如下列：

$$\frac{\text{實得物力數量}}{\text{實需物力數量}} = \text{效率} \dots\dots\dots (1)$$

其二，至於標準法則先定一標準(標準之斷定可用統計各種平均法)，而後用實得數量以與標準數量相較，如下方程式所示：

實得數量 = 效率 (2)

例如製造一器，工匠多須二百小時而成，此二百小時，乃作標準。今有一工匠，用一百小時即可造成此器，其工作效率，乃為二百小時與一百小時之比，即 $\frac{200}{100}$ ，又如他工匠須三百小時，則其效率為三百小時與二百小時之比。

(二) 錢(或經濟)之效率——所謂錢之效率，乃支出與所得之比也，亦可用數字表示。例如有一製造廠，當製造某項物品時，其各項支出若干(見下表第一欄數字)，而製造此物品之標準成本為若干(見第二欄數字)，將此兩種數字比較，則得該項物品各項支出之效率(見第三欄數字)，至全廠之總效率為百分之六六又小數六七，即 $\frac{66.67}{100}$ 。

支	出	實	支	標	率	效	率
直	接	工	資	37	28		75.6%
直	接	用	費	49	30		61.16%
間	接	用	費	16	12		63.16%
總	計		105	70			66.67%

(三)人(或社會)之效率——所謂人之效率，乃人(個人或社會)所付之代價與所獲之福利之比也。對於所獲福利，應攷慮其質與量兩方面。所付代價，又應加入時間元素。茲以公式表示之：

$$\frac{\text{福利(質+量)}}{\text{代價(物力+金錢+時間)}} = \text{效率} \dots \dots \dots (3)$$

社會效率，甚難斷定，其原因由於福利與代價內容之複雜。從福利方面言，或重質，或重量；重質者則恆以質之優劣而定效率之高下，量非所計也。重量者又恰與此相反。願質量兩者不易調和，是以對於同一事功，而各人有效率高下不同之印象。從代價方面言，其主迅速者，則易於忽略所付勞力金錢之過鉅，而主張節約者，則或遺忘時間之遷延。故效率云云，又有此一是非，彼一是非之感。

然則社會效率將無法斷定乎？絕對斷定，固有未能，相對斷定，未常不可。所謂相對斷定，即先行決定何項成份重要，(一方面決定質與量孰重，一方面決定勞力時間資本三物之首要次要)，而後將此成份以衡量效率之高下，則所衡量者既有共同根據，而不至各是其是矣。

* 行政效率
之定義 *

行政與效率二者之意義既明，則行政效率之定義，亦可瞭解矣。蓋所謂行政效率者，亦不外施政所獲結果與所付代價之衡比也。申言之，行政效率者，乃政府機關以一定之時間空間及一定之人力財力物力

，執行國家政策的作業對其所獲「有效功」之衡比，亦即行政工作之所費對於行政工作之成就之衡比，其方程式如下：

行政效率 = $\frac{\text{行政效率}}{\text{行政所費}}$ (4)

依此行政效率之定義言，凡用最少時間與力量，完成最多有效之事業，則其效率大；反之，則其效率小。行政效率影響整個社會，故其計算方法，應採用上列第四公式。

第二節 行政效率之運動

十九世紀以前，未聞有言行政效率者。迨十九世紀末葉，機械工程學始採用效率一詞，以比較所加之能力與所獲之功效。自此而後，效率一詞，始漸各種工程學所採用；而工商業則經濟學，迨至二十世紀初期。方採用之。但經濟學本早已稔悉效率之意義，譬如亞丹斯密 Adam smi th 在其原富一書中，開宗明義云，「國之歲費與其歲殖，有相待之效率」，至此「率」之消長，則視乎四事，一曰致力之巧拙，二曰出貨之疾徐。三曰生者之衆寡，四曰執事之損益，——此已蘊含效率之意義，特未有今日觀念之明確耳。我國墨子有言，「聖人爲政一國，一國可倍也，……其倍之，非外取地也，因其國家去其無用之費，是以倍之。聖王爲政，其發令與事使民用財也，無不加用而爲者，是故用財不費，民德不勞。……凡天下羣百工，……使各從事其所能，曰凡足以奉給民用則止，諸加費不加於民利者，

「國王不爲。」此亦頗有效率作用，惟偏於節用方面，而未積極講求增加效率之方法。

英國之 行政效率 運動

自效率觀念發生以後，促進效率之運動，一時勃興，頗有風起雲湧之勢。英國由於產業革命之結果，交通發達，人與人之關係緊湊，一切問題漸由私人的變爲社會的範圍，因而政府職務大爲擴充，國家

支出，隨之猛增。職務繁，於是講求行政效率；支出浩，於是研究如何撙節。是以英國政府於一八六〇年改革東印務度公員制度後，進而謀英國吏治制度之改革，委派特利佛仰（Sir Charles Trevelyan）與諾斯哥（Sir Suta ford Northcote）組織委員會，從事調查，以爲改革之根據。自茲以後，英政府不時委派調查委員，從事公務員與行政制度之研究，以謀行政效率之增加。歐戰而後，一方面由於沿聘戰時集權行政之遺跡，一方面由於百廢待舉，行政機關不可無廣大之裁量權，以便隨機應變，從權處置，遂使十九世紀委任立法制度之範圍爲之擴大。委任立法云者，乃立法部授權行政部以命令補充，執行，或修改法案之謂。此種辦法，顯然與法律精神難議會至上之英國傳統政策不符，因是一九二四年至一九三二年間，學者集中於此問題之討論，計贊成者有加爾（C. T. Carr）著代表立法（Delegated Legislation, 1924）羅比遜（W. A. Robison）著公正與行政法（Justice and administrative law）、韋利斯（John Willis）著英國政府之議會權（The Parliamentary Powers of English Government Department, 1933）等。彼等所提理由，歸納之有三點：（1）委任立法可行政機關隨機應變，伸縮自

如：(2) 委任立法可免議，工作過繁；(3) 議會缺少行政所必需之技術與智識，若從中詳細之規定，必不能勝任愉快。至反對方面之有力者，曠繆繆爾 (Ramsay Muir) 著不列顛之政治 (How Britain is governed, 1929)，喜瓦 Lord Howard 著新專制論 (New Despotism, 1929)，廣引成案法例，指出委任立法如何擴大範圍，除有執行權外，更得頒布法令，修改法案，判決糾紛，科刑定罰，實無異統有行政、立法、司法、三權於一手，專制程度，較之斯杜亞 (Stuart) 朝之君王，并不稍遜。此一論戰，經一九三二年英議會所委派端那磨委員 (Donoughmore Committee) 提出報告書，贊成委任立法後，遂告結束。近年來，倫敦經濟學院教授費納 (H. Finer) 著英國文官制度 (The British Civil Service, 1927)，近代政府之理論與實際 (The theory and Practice of Modern Government, 1932)，用歷史與比較方法，論述各國文官制度與行政法則，對於促進行政效率運動，裨益良多。此外，英國行政學會編刊行政學報 (Journal of Public Administration)，每年四期，於促進行政效率運動，更有裨益。

美國之行政效率運動

行政效率運動之在美國，其熱烈有甚於在英國者。美國實行分職政制 (Spoil System) 之結果，引起學者對於改革行政之研究，以謀行政效率之增加。一八八五年威爾遜 (Woodrow Wilson) 任普林斯頓大學教授時，著議會政府 (Congressional Government)，效白芝浩所為，根據政府工作之實際效果，批評政府組織與制度，為美國學者對實際行政方面最先注意之著作。二年後發表行

政研究一文於政治科學季刊 (Political Science Quarterly) 第二卷，更具體指出行政研究之重要與方法。自茲以後，行政研究之機關紛紛設立，茲分述之：

(1) 全國公共行政研究所 (National Institute of Public Administration) 一九〇六年紐約市政研究所 (New York Bureau of Municipal Research) 從事市政之調查與研究。一九一一年又有公務員訓練學校 (Training School for Public Affairs in New York) 之設立，從事公務員之訓練。一九二一年二者併合為全國公共行政研究所，蓋感於學理與實際應打成一片也。現任該所所長為居里 (L. Gulick)，除設班訓練預備服務政府之學員外，更出版不少重要著作。居氏於一九二八年出版全國公共行政制度 (The National Institute of Public Administration) 一書，即其最著者也。

(2) 改制研究所 (Institute for Government Research) 該所於一九一六年成立，專事行政之研究，其工作計劃，分下列數部：(甲) 以科學方法詳細分析整個行政問題，以尋求解決之原則與方法；(乙) 研究美國及各國之行政制度；(丙) 研究美國各機關之歷史，組織，與工作；(丁) 接受美國政府各部分機關之請託，為之研究并解決行政上之困難問題。魏洛拜 (W. F. Willoughby) 主持該所，對於行政方面之著作，已出版有：

(1) Lewis Meriam: Principles Governing the Retirement of Public Employees;

(2) A. G. Thomas: Principles of Government Purchasing;

(3) Francis Oakey: Principles of Government Accounting and Reporting;

(4) A W Procter: Principles of Personal Administration;

(5) W.F. Willoughby: Principles of Public Administration;

(6) , , The System of Financial Administration of Great Britain;

(7) Lewis Meyer: The Federal Service 等書，俱於促進行政效率運動，頗有補助。

一九二七年政府研究所與經濟研究所 Institute of Economics 合併，成為布魯克斯研究所 Brooks Institute，但政府研究所之工作，仍照舊進行。

3) 行政效率館 (Bureau of Efficiency) 該館於一九一六年，由文官考選委員會下之效率組 (Division of Efficiency) 改組，獨立存在，其工作分爲四部：(甲)關於重複工作之檢點，建議集中統計工作，建議財政部取消一切金庫支部，以求行政之完整等；(乙)關於推行政令之改進，研究會計制度之改良，儲藏室物料管理之方法等；(丙)關於人事行政之調整，如：定考績方法，規定養老金，廢等；(丁)關於調查與研究工作，出版刊物十數種。

4) 社會科學研究會 (Social Science Research Council) 該會於一九三二年組織一個調查委員會，從事人事管理制度之研究，至一九三五年，會有關人事管理之專門著作如下：

- (1) Better Government Personnel: The Report of the Commission;
 - (2) Minutes of Evidence;
 - (3) Sarah Green: A Bibliography of Civil Service and Personnel Administration;
 - (4) L. D. White, e H. Beard, W. R. Sharp, F. M. Marx: Civil Service Abroad; Great Britain, Canada, France, Germany;
 - (5) H. Walker: Training Public Employees in Great Britain;
 - (6) C. J. Friedrich: Problems of America Public Services;
 - (7) Ir. Wilmerding: The Government by Merit;
 - (8) 總統行政管理委員會 (President's Committee on Administration Management)
- 羅斯福總統於一九三五年特設此會，從事行政調查，以謀行政制度之改善，行政效率之增加。一九三七年，該會出版著作八種如下：
- (1) F. W. Rives G. P. T. David: Personnel Administration in Federal Services;
 - (2) A. E. Buck: Financial Control and Accountability;
 - (3) H. C. Mansfield: The General Accounting Office;
 - (4) R. E. Cushman: The Problem of the Independent Regulating Commissions;
 - (5) I. W. Fesler: Executive Management and Federal Field Services;

(6) H. Emmerich: Government Corporations and Independent Supervisory Agencies;

(7) I. Hart: The Exercise of Rule-making Power;

(8) E. E. Witte: The Preparation of Proposed Legislative Measures by Administrative Department.

中國之
行政效率
運動

至於行政效率運動之在我國，乃近十年事也。自九一八事變以後，政府忱於國難之嚴重，非整頓吏治，提高行政效率，不足以充實國力，於是注意於吏治之改革。民國二十三年七月，行政院設置行政效率研究會，羅致專門學者，分成下列八組，從事行政效率研究工作：(1)關於組織運用者，(2)關於行政人員者，(3)關於資料整理者，(如檔案、統計、圖書、報紙、專冊登記、出版物調查報告等)，(4)關於政令推行者；(如公文、行政報告、行政計劃，以及監督指導視察方法等)，(5)關於財務管理者，(6)關於物料管理者，(7)關於各級政府行政者(如中央與省市縣政府之關係及各地地方之行政問題等)，(8)關於各項專門行政者(如內政、外交、軍政、等)。該會成立以來，曾編刊行政效率半月刊，二十五年十月改為行政研究月刊，所載文件，多係行政實際情況，或論述行政上之方法與技術。嗣因時際非常，效率會曾一度裁撤。抗戰發生，國府遷渝以後，當局為提高行政效率，復設立行政效率改進委員會，成立

以來，除從實際上促進行政效率外，已出版效率會叢書（如行政督察專員制研究，縣政制度研究，外交行政研究）及各級政治組織系統圖表。

行政院設立行政效率促進委員會後，各省市政府亦多有行政效率促進委員會之設立，謀各該省市行政效率之增加。

間接促進行政效率運動者，有中央大學之行政研究室，燕京大學之政治研究部，上海人事管理學會，廣西之行政研究院，南開大學對於縣政之調查與研究，以及最近在渝成立之行政學會，行政評論社，人事行政學會等。又最近考試院與中央政治學校合辦人事行政訓練班，調訓各機關辦理人事行政人員，尤於促進行政效率運動，大有補益，

第三節 增加行政效率之方略

如何而後可以增加行政效率？此為本書所欲深究者。增加行政效率之方略，在謀行政效率配備妥善行政費用機動靈活，使行政所費減少，成就加多。因此，增加行政效率之方略，言其主要者，左：

- 第一須謀行政組織能盡其合理而便於運用；
- 第二須謀行政區域能盡其合理而便於治理；
- 第三須謀人事管理能盡其合理而使人盡其才；
- 第四須謀財務管理能盡其合理而便財盡其用；

- 第五須謀庶務管理能盡其合理而便物盡其利；
 - 第六須謀文書處理能盡其合理而便事盡其功；
 - 第七須謀時間支配能盡其合理而便時盡其效；
 - 第八須謀效率考核能盡其合理而便效率增加；
- 上列八端，須待詳細研討，故分章論之。

第二章 行政組織

第一節 中央行政組織

行政既是執行國家政策，并處理行政事務，則政府之中心機關，自是行政組織。我國行政組織，言其狹義，為行政院暨其所屬各級機關；言其廣義，可包括國民政府、司法、考試、監察、三院暨其所屬各機關。如何使中央行政組織強健，以便增加行政效率，自應（一）調整政權與治權機關之關係，（二）加強國民政府組織，（三）改善各院部會機構。

中央政 機關 之演變

（一）就中央政權機關與治權機關之關係言，今則權能劃分仍未澈底，政權機關幾不僅掌握政權，而且侵犯黨部與政府應有之職權，致亂黨政適當之聯繫；治權機關幾無充分之治權，而且各級機關之組織系統不明，機能亦欠一致。在訓政期中代行國民政權者，原中央政治會議，今則國防最高委員會代行其職權。迨溯十七年中央全會通過訓政綱領，設立中央政治會議代行國民政權，審議建國綱領，立法原則，施政方針，軍事與財政大計，通過特任官以上及省市府最高長官之人選，指導國民政府重大國務之進行（訓政綱領第五條），成為全國實行訓政之最高指導機關（中央政治會議條例第一條）。二十四年十二月中央政治會議改組，恢復大元帥政府至民國十七年時中央政治委員會之名稱，不由中央全體執監委員組織，僅設委員十九至二

十五人，由不兼政府院部會長官充任，嗣後增加五院院長當然出席，并廢除常務委員，改設正副主席，議決立法原則，施以方針，軍政大計，財政計劃，特任特派官吏及政務官之人選，直接交國府執行。二十六年秋，抗日軍興，全國已入戰時狀態，一切政治設施，應以「軍事第一，勝利第一」爲要義，於是設立國防最高會議，專司有關國防事項之討論與決定，嗣以戰時之國防事項，亦即平時之軍政大計，國防最高會議之職權，實與中政會之職權相重複，遂於是年十一月間由中常會議決「中政會停開，其職權由國防最高會議代行。」二十八年一月五中全會爲調整中央機構，增加抗戰功能，議決於抗戰期間設立國防最高委員會，通過國防最高委員會組織大綱，旋由中央常會依照此項綱要，將國防最高會議改組爲國防最高委員會，以統一黨政軍之指揮，并代行中央政治委員會之職，中央執委會所屬各部會與國民政府、五院、軍事委員會、及其所屬各部會、兼受國防最高委員會之指揮，同時接管總動員委員會。國防最高委員會設委員長一人，由國民黨總裁任之，并以中央執委會常務委員、監察委員會常務委員，五院院長副院長，軍事委員會委員，及由委員長提出經中央常會通過者爲委員，由委員長於委員中指定五院院長、外交部長、軍事委員會委員二人、及中央常委三人等共十一人爲常務委員，并以中央黨部祕書長、各部部长、訓練委員會主任委員、中央政治委員會祕書長、國民政府文官長、行政院祕書長、各部會長、軍事委員會參謀總長副參謀總長、各部部长、軍事參議院院長、軍法執行總監辦公廳主任，航空委員會主任委員、海軍總司令

、總動員委員會正副主任委員、戰地黨政委員會正副主任委員等爲執行委員、執行國防最高委員會之決議。常務委員會之下，設正副祕書長及祕書廳，廳內分設機要室及三處與設計委員會，同時中政會之一專門委員會亦受國防最高委員會之節制，辦理該會交付審議案件，嗣後增設工作攷核團，由祕書長兼任團長、考核各院部會工作，幷成立職位分類調查委員會，對敵經濟封鎖委員會，國防工業委員會，物價審查委員會（現已取消）。二十九年秋，取消機要室，改置參事室祕書室，幷改三處爲三組，同時取消工作攷核團及設計委員會。設置黨政工作攷核委員會，中央設計局，及預算委員會。觀上所述，可知在此抗戰期間，爲統一黨政軍之指揮，以增加抗戰功能，設立國防最高委員會，幷使之代行中政會之職權，其用意甚善，惟其方法之失於瑣細雜亂，實有改善之必要。

政權與治
權機關應
調整

就統一黨政軍之指揮言，在黨務方面，中央執委會所屬各部會受中央執委會管理，執行黨之通常或非常黨務（國民黨總章第十一條）國防最高會之設立，係根據國民黨總章第三十九條「中央執行委員會遇必要時，得設特種委員會」之規定，是中央各部會與國防最高會立於平等地位，同對中央執委員或中常會負責（在中央執委會閉會期間，由中常會執行其職務），亦同受中央執委會或中常會之指揮監督；今使中央各部會兼受國防最高會之指揮，非但破壞平等，紊亂權責，倘中央執委會或中常會對於各部會之指揮有與國防最高會之指揮不同時，則受命者何去何從

實難決擇。又隸屬於國防最高會之黨政工作考核委員會，其職掌可以考核中央黨務機關工作成績（黨政工作考核委員會組織大綱第二條），即以間接隸屬於中央黨部之黨政工作考核委員會考核其間接上級機關（中央黨部）工作成績，破壞系統，顛倒層級，固無論矣，其與中央監察委員會職權之重複（國民黨總章第四十三條），亦難免不引起推諉磨擦之弊，以兩者考核結果如有不同，其將依據何者以施獎懲故也。在政治方面，國民政府、五院、及其所屬各部會自成系統，各部會由院負責，受院之指揮監督，國民政府五院各對中央執委會負責，行使治權，今使國民政府、五院、及其所屬各部會兼受國防最高會之指揮，是指揮之命令出於二門，倘二門發出指揮之命令如有不同，則受命者固不知何去何從之苦，即命令者亦難免觀望推諉或磨擦。又黨政工作考核委員會考核工作，過於瑣細，固非政權機關所應如此，且與監察考試兩院之職掌，亦有重複，其流弊所至，正與考核黨務者相同。在軍事方面，軍事委員會及其所屬各部會院，在國府管轄之下，自成系統，各部會院對軍事委員會負責，并受其指揮監督，分理軍務，軍委會委員長及委員由中政會選定，國府特任，在國府主席不負責實際政治責任之今日，自可對中政會負責，總理軍務，今使軍委會及其所屬各部會受國防最高會之指揮，是指揮之命令亦出於二門，其流弊所至，正與其指揮國府、院及其所屬各部會者相同。由此觀之，為統一黨政軍之指揮而設立國防最高會，無異治絲益紊，結果適得其反。今欲謀黨政軍指揮之統一，而無亂之流弊，自應改弦更張，須採行下列辦法：

(甲)取消國防最高委員會，加強國民政府組織（容後說明），實行總裁馭黨，以黨治政，以政治軍；

(乙)取消黨政工作考核委員會，將其有關黨務部分之職權，還歸黨部，有關政治部分之職權，還歸政府；

(丙)以上兩會取消後，其所有工作人員，因按各人學識經驗，分派中央及地方各機關服務。

就代行國民政府而言，自代行政權之中政會停開以後，除置其祕書長於閒散外，所有祕書處人員均已調入國防最高會祕書廳服務，各專門委員會亦奉令受其節制，承辦其交付審議件案，在組織與人事交待方面，似已不成問題；惟察其代行政權之範圍未免太廣，過問事項亦失瑣細，總之遺缺固未合，稽諸各國國會亦無先例。言其對事，在中政會時代為議決立法原則，施政方針，軍政大計，財政計劃，事實上并受理各種無關收權之備案事件；自國防最高委員會成立後，益以為黨政工作之考績與政治經濟之設計（如中央設計局及職位分類調查、對敵經濟封鎖、國防工業、與預算等委員會之職掌），範圍為之益廣，按之總之遺缺國民大會之職權，限於創制、複決法律案之規定，固已逸出範圍，稽諸各國國會之議決法律、預算、大赦、宣戰、媾和、等案之規定，相形之下，亦見我國今日代行政權之事項過於瑣細。言其對人，在中政會時代為議決特任特派官吏及政務官之人選（依其解釋之政務官為五

院院長、副院長、及委員，各部部长、副部长、或政務次長、各委員會委員長、副委員長，各省政府委員、主席、及廳長各特別市市長，駐外大使、特使、公使、及特任特派等官吏；今國防最高委員會黨政工作考核委員會對於一般人事，加以考核，按之總理遺教國民大會之職權，限於選舉與罷免「中央政府官員」（建國大綱第二十四條）之規定，顯已逸出範圍，細釋所謂「中央政府官員」者，依吾國現制及各立憲國通例，實限於國府委員及五院院長副院長之各選任官，此外皆為事務官而非政務官。何則？以其所掌管者僅為中央或地方一部分之事務，而非國家大政，並不以一國政治之得失為進退者也。且按各法治國所謂政務官者，大抵指內閣各閣員而言，其進退關係一國政治之得失，故其進退之權，操於國會。今我國政務官如各部正副部長、政務次長、各委員會正副委員長，各省政府委員、主席、及廳長，各特別市（院轄市）市長，以及駐外大使、特使、公使、與特任特派人員，其進退實與一國大政不發生何項影響，乃具事務官性質，其進退之權，不應取決於代行行政權之機關，而應取決於其上級政府之長官，庶易發揮行政上指揮監督之功效。又在訓政時期憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之（建國大綱第二十一條），訓政時期約法第七十四條加以規定，一各院院長及各部會長以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之。為尊重總理遺教暨國民公意，則代行行政權機關對於議決人事之權，更應大加削減。故今欲謀代行行政權機關之存在，而不侵犯黨部與政府之職權，又須採行下列辦法：

(甲)恢復中央政治委員會，並確定其職權任(1)創制法律案，(2)複決法律案，(3)選舉并罷免國民政府委員、五院院長、副院長，(4)議決國家預算，(5)指導國民政府重大國務之進行；同時限制其組成份子，除最高領袖外，所有政府長官不應為中政會委員，實行政權與治權之劃分。

(乙)恢復中央政治委員會之法制、內政、外交、財政、經濟、教育、交通、土地、國防、九個專門委員會，加以充實，並撤銷中央設計局及對敵經濟封鎖、國防工業、與預算等委員會，將其職掌與人員分別併入以上各專門委員會，從事於創制與複決各種法案之考察研究與設計。

(丙)職位分類調查委員會併入考試院。

(丁)國民參政會改歸中央政治委員會管轄，因參政會之設立，原為戰時徵集民意，以供政府採行，今國府既不負責實際政治責任，抗戰建國大計又取決於代行行政權之機關，是國民參政會對於抗戰建國大計有所主張，如經過中央代行政權機關醞釀迴旋，迨其成熟結晶，乃正式發動，轉輸於政府，始能期其必行，行而有效；否則，參政會挾其代表民意之權威，向政府作主張，中政會挾其代行國民政權之權威，對政府施督導，民意出自兩途，政府將有何擇之苦。

(二)就加強國民政府組織言，在訓政期中，行使治權者為國民政府（包括所屬各院部會

* 中央治權之演變 *

等），所謂中央政府者是也。迨溯民國十四年改定之政府為國民政府，其時因格於國內糾紛，僅能仿蘇俄政制，設一委員會，一切政務均須經該委員會之決議，然後始能執行，其組織系統為二級，即國民政府與其所屬各行政部。迨乎十七年秋，全國統一，胡漢民孫科二氏建議五院政制，立為中央採納，訓政綱領及國民政府組織法亦於十七年十月相繼公布，創立五院政府，即於國務與各行政部之間添設行政、立法、司法、考試、監察、五院，形成中央政府三級制。國務採委員會合議制，設主席委員一人，僅限於兼任陸海空軍總司令，代表國民政府接見外使，選舉行或參與國際典禮；委員十二至十六人，合組國務會議，處理國務，為第一級。五院院長、副院長、由國務委員任命之，分掌行政、立法、司法、考試、監察、五種治權，為第二級。五院所屬各部會為第三級。要之，此種中央政府之組織，於仿行蘇聯合議制之中，樹立五權政制之基礎。十九年多，中樞當局軍事已告段落，開始訓政，於二十年五月五日召集國民會議，六月一日公布訓政時期約法，提高國府主席之地位與權責，因此國府組織法隨之修正，計其修正要點有五：（1）國民政府除五院外，必要時并得設置各道屬機關；（2）五院院長、副院長、陸海空軍副司令，及直隸於國民政府之各院部會長，以國府主席之提請，由國民政府依法任免之；（3）國務委員，除主席及五院院長副院長為當然委員外，并設委員十六人至三十二人；（4）憲法規定公布法律，發布命令，經國務會議議決，由國府主席及五院院

長署名行之，新法則規定由國府主席依法署名行之，惟係由關係院長副署；(5)國務會議之權限，僅為議決院與院間不能解決之事項。要之，此時中央政府之組織，除相當充實外，已由合議制變為主席集權制，即以國家元首兼任行政首長，行政院長與國府主席之關係，略似美國國務卿之與總統。旋以留粵中委召開非常會議，另組政府，旋以九一八事變，乃共謀團結，舉行四屆一中全會，通過中央政治改革方案，并於是年十二月修正國民政府組織法，計修正之點有四；(1)國府設主席一人，委員二十四至三十六人，各院設院長副院長各一人，由中國國民黨中央執行委員會選任之；(2)國府主席為中華民國元首，對內對外代表國民政府，但不負實際政治責任，並不得兼任其他官職；(3)國府主席任期二年，得連任一次，但於憲法公布時，應依法改選之；(4)憲法未頒以前，行政、立法、司法、考試、監察、五院各對中國國民黨中央執行委員會負責。要之，此時中央政府之組織，係為適應當時政治環境，採行內閣制之精神，將國家元首與行政首長之職務分開，國府主席僅負國家元首之名義，實際行政責任由行政院長負之，略似英法等國內閣制。二十六年秋，抗戰軍興，中央頒布國難時期各項支出辦法，十一月復頒布非常時期中央黨政軍機構調整辦法，最高當局於軍機忙碌之際，亟亟調整機構，始則於軍委會下設立六部，分掌軍令、工業、經濟、交通、宣傳、民衆組訓事務，嗣以其職掌與平時組織不易分，疊床架屋，反滋凌亂，國府乃於二十七年一月一日頒布調整中央行政機構令，將(1)海軍部暫行撤銷，其經管事務併歸海軍總司令部辦

理；(2)實業部改爲經濟部；(3)建設委員會及全國經濟委員會之水利部分，軍委會之第三部(國防工業)、第四部(國防經濟)併入經濟部；(4)鐵道部及全國經濟委員會之公路部分併入交通部；(5)衛生署改隸於內政部；(6)全國經濟委員會之衛生部分併入衛生署。一月十四日，國府復公布修正行政院組織法，釐定行政院除直轄其他特種機關外，管轄內政、外交、軍政、財政、經濟、教育、交通、七部，蒙藏、僑務、賑濟、三委員會及衛生署，而各部會署內部機構，亦略有調整。二十八年十二月六中全會通過關於調整黨軍行政機構案後，卽由孔祥熙陳果夫等七委員組織黨政軍行政機構調整委員會，擬定調整辦法十項；(1)社會部改隸於行政院，但其職權應明確規定，所有合作救濟事業及養老慈幼等一切社會工作，似均應劃歸該部管理，而該部原管民衆運動之指導等項，似仍應屬之於黨務部門；(2)海外部改爲海外黨務委員會，爲設計推進之機關，其組織、宣傳工作仍分別劃歸組織部宣傳部主管，以資統一；(3)設農林水利部專司農墾水利事宜；(4)設貿易部專司國內外出口入口貿易及國外購料之事宜；(5)經濟部仍照舊稱，專司工礦事宜(商標局仍屬之)；(6)地政暫不專設機關，可恢復土地專門委員會，並加強其研究工作；(7)運輸暫不設部，所有軍運及商運事宜，應由行政院軍委會訂切實有效之聯繫辦法；(8)關於國際條約應特設機構專司研究之責；(9)衛生署可直屬於行政院；(10)關於軍事機構之調整，由軍委會妥擬調整辦法，呈中常會核定。以上所擬增設與移併之機關，除社會部與衛生署已改隸於行政院，

擬將已照舊稱，農林水利部已分爲農林部與水利委員會設置外，關於運輸事宜，已由軍委會設立運輸統制局管理，其餘各項團夥辦法，或已由局部實行，或仍在中常會計議中。觀上述歷次改革與調整中央政府機構之結果，核與現在事實之需要，仍有不少缺陷，亟待改善者。

國民政府號稱總攬

華民國之治權，實際上則主席不負政治責任，除接見外賓，舉行或

治權機關

應調、整

三十七人，原爲議決院與院間不能解決之事項，今五院院長不由國府

主席提請任免，而由中央執委會選任，各自對中央執委會負責，且

中央執委會已特設中政會或國防最高會代其管理政治事務，則五院固即有不能解決之事項，自可由中政會解決之。似此垂拱無爲，分處設局之國民政府之存在，其弊則不僅使國幣因而廢弛，人才置之閒散，且使公文多一周折，施政多一層次，行政效率，自是不彰。更有甚者，國府既不負實際政治責任，除五院各自對中央執委會負責外，至其直轄各機關如軍委會、政務官懲戒委員會、稽勳委員會、國民大會選舉總事務所、西京籌備處、國立中央研究院、總理陵園管理委員會、及國府內部之主計處等，皆對不負責任之國府負責，直等於不對任何機關負責，非但不合政府組織原理，即求之各國，亦乏先例。萬一此等機關濫用其職權，其將何以收拾？再如國民參政會在對政府貢獻抗戰建國之意見，今國府既不負實際政治責任，雖聽取參政會之意見，亦不能躬自執行，只是轉達而已，故主張將其改歸中政會管轄

「今欲補救上述缺陷，使國府組織完善，權當其位，應準諸」總理遺教，國民公意，政治原理，戰時需要，與世界潮流，改善國府組織，釐定元首職權。查建國大綱第二十一條規定：「憲法未頒布以前，各院院長皆歸總統任免而督率之」，代表國民公意之訓政時期約法第七十四條規定，「各院院長及各部會長以國民政府主席之提請，由國民政府依法任免之」；又按政治原理，凡設一機關，必有其功能與目的，平時如此，戰時尤然，而今日世界潮流，集權或獨裁國家固已充實其最高政府，集權於國家元首或行政首長，即在民主國家（如美國）亦相繼加強其最高政府之組織，提高國家元首之權力，蓋非如此，則不能靈活其指揮，應付非常之事變。夫如此，則我國今日最高政府（國民政府）之組織與元首之職權，自應依照建國大綱及訓政時期約法之規定，加強其組織，提高其職權，集權於主席。論者或以此議雖是，在人事關係上或不無困難，不知際空面抗戰之日，民族至上勝利第一，苟利於國家民族，莫不可毅然爲之，至國家酬庸之法，儘有多端，固不必因人而設官，且畸形之國府組織，爲現制之最大癥結，倘國府毅然改觀，若干問題，亦隨之迎刃而解，其有補於行政組織之調整，行政效率之增加，乃意中事也。茲揭舉加強國民政府組織之原則如左：

（甲）國民政府總攬中華民國之治權，以行政立法、司法、考試、監察、五院組織之；

（乙）國民政府設主席一人，委員二十四至三十六人，由中國國民黨中央執行委員會選任

(丙)國民政府設主席爲中華民國元首，兼任陸海空軍總司令；

(丁)五院院長副院長由國民政府主席就國府委員中提請依法任免之；

(戊)國府委員會議決五院院長副院長及各部會長之任免，重大國務之進行，及院與院間不能解決之事項；

(己)國民政府於必要時，得設立各種直轄機關，現轄軍事委員會取消，改設陸海空軍總司令部(理由見後)，行政院經濟會議改歸國民政府直接管轄。

行政院組
織應調整

(三)就改設各院部會機構言，行政院包括內政、外交、軍政、財政、經濟、交通、教育、農林、社會、糧食、十部與警察、僑務、賑濟、水利、四委員會，并直轄國立故宮博物院、中國航空建設協會總會、非常時期服務團委員會、中央救災準備金保管委員會、非常時期電影檢查所、管理中庚庚款董事會、管理中和庚款水利經費董事會川康經濟建設委員會、戰時公債勸募委員會、重慶陪都建設委員會等，其中除非常時期服務團委員會及戰時公債勸募委員會可暫保留外，其餘各機關之組織與職掌，有彼此重複衝突，應加調整者。譬如重慶陪都建設計劃委員會與西京籌備處，國立故宮博物院與內政部之古物保管委員會，非常時期電影檢查所與教育部之電影教育委員會，在組織與職掌上，實有調整或歸併之必要；又如中央救災準備金保管委員會、管理中庚庚款董事會、管理中和庚款水利經費董事會，亦與財政部之職掌不無重複，如不

以涉外關係而能併歸財政部管理，亦較便利。再如司法行政部不屬於行政院而屬於司法院，二面割裂行政權之整體，一面影響司法權（審判權）之獨立，實有改隸之必要；又如軍政部掌理軍事行政，應隸於行政院，不必兼受軍事委員會之管轄。教育部既管理全國學術及教育行政事項（該部組織法第一條），則國立中央研究院、中央國術館，均應改隸於教育部。為共或國民體育分由教育部（該部組織法第十條）與訓練總監部（國民教育法）主管；中等以上學校軍事教育分由教育部（兵役法第三十九條）與政治部（依學校軍訓規定）主管；童子軍定為初中課程而由中國童子軍總會主管；蒙藏教育，在教育部設有蒙藏教育司專管，在蒙藏委員會亦設有掌理蒙藏教育科管理；華僑教育，依教育部組織法第十四條及各司分科規程第四條為該部主管事項，依僑務委員會組織法又為該會主管事項；為免除職權上之重複抵觸，以完整教育行政權計，凡屬學術及教育機關（軍事學校除外），均應歸教育部主管，訓練總監部（軍訓部），政治部，童子軍總會，及蒙藏僑務兩會，各就其關係部份，予以協助，并備教育部之諮詢，不必直接舉辦任何教育事業。他如國際宣傳處與海外部之職掌有與外交部與僑務委員會之職掌重複者，亦有調整必要。總之，改善行政院及其所屬部會之組織，除上述具體意見外，再提出改善原則如下：

「行政院組織系統，應對外保持行政權之完整，對內本機能一致之原則，調整所屬各機關，毋使同一事件分由數機關辦理，同一機關兼辦應歸其他機關之事件」。

立法院組 織應調整

立法院 隸屬於政府之立法機關，與代表國民立法之國會不同；前者着重立法技能之高明，自應羅致專家為委員；後者着重國民公意之表現，自應由國選舉代表為議員。惟專家之羅致，必須羅致有伯樂相馬之識見；伯樂尚不可多得，則識別專家之能力，自更非一般國民所具有，而况我國民智識水準太低耶！故欲謀立法院能制定完善合用之法律，便利行政之推行，則立法委員不應出自選舉，而應由政府任命。

司法院組 織應調整

司法院是行使司法權之機關，軍法審判應否包括於其內（即軍法執行總覽應否改隸於司法院），尙待考慮，不敢率爾主張。茲就現制而言，司法審判以最高法院為首腦，司法行政以司法行政部為中樞，他如行政訴訟取決於行政法院，公務員（政務官除外）懲戒取決於公務員懲戒委員會，司法法院高踞於院部會之上，名為總攬審判、行政、及懲戒、諸權，實則垂拱無為，倘其利用地位，以司法行政權干涉審判與懲戒，不但司法獨立（就是審判獨立）失去保障，懲戒權亦遭受威脅、擱諸分權之義，實有未合。欲求司法獨立與司法不再高踞無為，除將司法行政部劃歸行政院外，應撤銷最高法院與行政法院，將其經營事項收歸司法院直接管理，即於司法院內分設民事審判庭，刑事審判庭，行政審判庭，同時將中央公務員懲戒委員會併為司法院內部之機構，并加強其組織，接收國民政府政務官懲戒委員會。如是，則中央司法組織完全統

一，層級減少，僅成爲司法院一級，而司法院乃有事可做，司法獨立可以保全，司法效率可以增加，經費亦可以節省。

考試院組織調整

考試院是行使考試權之機關，軍事人員之考銓，應否歸考試院辦理，以符考試權之完整，亦待考慮，不敢率爾主張。茲就現制而言，考試院除設置參事秘書二處外，分設考選委員會與銓敘部，并於舉行考試時設置典試委員會及試務處。但一考察以上各機關之職掌與工作，亦有調整之必要。考試時既有典試委員會任考試工作，試務處任事務工作，則考選委員會經常事務頗少，可與試務處合併，並爲常設之試務處，併爲考試院內部之機構。銓敘部雖有不少經常工作，但其性質屬於事務，不必獨立成部，試務處務性之部次長，成爲院下之一級，亦可改部爲廳，併爲院內之機構，如是，則中央考銓機關併成考試院一級，層級減少，效率自可增加。

監察院組織調整

監察院以監察委員行使彈劾權，自是當然；惟以行使審計權之審計部隸屬監察院，不無問題。譬如，監察院之收支命令，審計部無論應否核准，在事實上，總是不便不遵從監察院之意旨；又如監察院之計算決算，審計部雖發覺其中有不經濟支出之處，總以頂頭上司之關係，亦不願駁復；至於監督及稽核監察院之預算執行與財務行爲，更不便發揮其權能；否則，審計部長官及審計之地位，將不免受動搖之影響。故欲發揮審計之效能，惟有實行審計趨然制，將審計部直隸

於今後負責之國民政府。

軍事委員會組織應

調整

軍事委員會爲全國最高軍事機關，下設軍政、軍令、政治、軍法執行總監、後方勤務、海軍總司令等部，航空、撫卹、點實、戰地爲政四委員會及軍事參議院、戰區軍風紀視察團、與運輸統制局等，較之各國軍政、軍令、軍法、之分立，顯有不同。各國軍政統歸政府掌理；軍令則與政府分立，由國家元首兼任陸海空軍總司令以資聯繫。軍法有歸政府掌理者，亦有歸軍令機關掌理者。我國集軍政軍令軍法等權於軍事委員會，事權固然集中，運用却有不便。即以軍令而言，軍令高於一切，人人皆應服從；今軍令部既隸屬於軍事委員會，則軍令一發一命令，則其上級長官如軍委會委員長暨委員皆須服從，即國民政府主席亦不能違背，以下令上，此固可行，孰不可行？其劃清系統，樹立軍紀，以便運用，故應取消軍事委員會，改設陸海空軍總司令部，由國民政府主席兼總司令，并將軍政部分之職權還諸政府掌理。

第二節 省行政組織

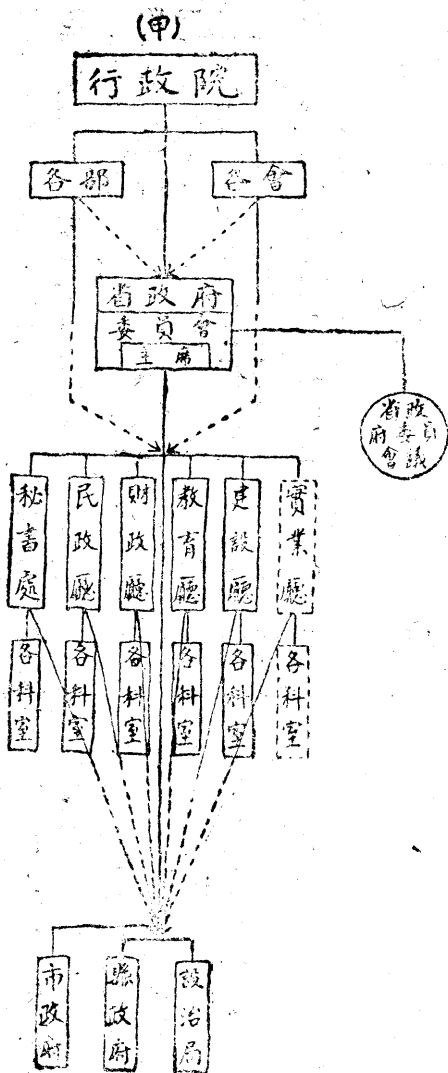
省行政組織，肇端於元朝，歷來多有更張，最近抗戰前後，亦已經過數次之改善，惟因時代環境遷變，過去之改善，行至現在或將來，往往又不適合需要，何況過去之改善仍未臻完善境地，而有缺陷存留。要謀今後省行政組織合理，以便增加行政效率，不妨從闕過去改善之經過，明瞭現實行政組織之缺陷，觀今鑑古，方便對症下藥。

* 省行政組織之變遷 *

歷來省行政組織多採單一制，清以按察、提學、勸業、各司分掌民政財政司法實業各事，但總攬省政者是督撫。民國以後，各省設民政長，總理民政，下分內務、財政、教育、實業、各司，惟實際上都督之權力甚大，足以影響民政長權力之行使，中央對各省都督亦無法控制。民國三後以，改民政長為巡按使，設政務廳，內置總務、內政、教育、實業、等科。民五改巡按使為省長，下設政務廳，內置四科，專司地方民政，另設財政、教育、實業、各廳，此時在組織上似乎充分表現中央集權精神，與民五以前顯然不同，蓋因財政、教育、實業、各廳雖受省長監督，但同時直接承受中央各主管部之命令，等於各主管部之派出機關，惟以各省督軍權力龐大，中央不但不能完全指揮，有時反受其挾制、國府成立後，改省長制為委員會議制，以省政府委員七人至九人組織省政府委員會，省府主席之職權，僅限於擔任會議時之主席，執行決議，及處理日常緊急事務。省府設秘書處，并分設民財建教四廳，必要時得增設實業廳及其他專管機關，各廳長均由省委兼任，直接受中央主管部會之指揮監督，省府權力為之分故，然常因政治關係，實際上省府主席仍握大權。此種委員會議制實行後，流弊滋生，其最著者為：

(1) 事無鉅細須經省府會議議決，致行政遲滯，效率減低；(2) 省府主席無絕對統率權，各廳往往藉議會為分謗卸責之具，責任不明；(3) 各廳並立，步調不齊，致行政設施缺乏聯繫，甚至發生推諉或磨擦；(4) 各廳直接承受中央主管部會之指揮監督，同時縣府各局並時，

直接承受主管廳之指揮監督故使中央與各級地方行政組織之關係，分裂為二，其一為縣政府隸屬於省政府；省政府隸屬於行政院；其二為縣府之各局隸屬於省政府之各廳，各廳又隸屬於行政院之各部會。此外各廳與省府之間，又存有一種隸屬關係。系統既交錯紊亂，政令日亦重複紛歧。一如甲圖」



爲匡救上述流弊，南昌行營於二十三年七月一日擬行省改廳合署辦公辦法大綱，施行於勸匪省份，至二十五年十月二十日行政院公布省政府合署辦公暫行規程，通行全國，以整地方行政效率之增加與地方行政經費之減少，用充實縣政經費。依照此項規程之規定，計改進之處有四：（1）省政府各廳處一律併入省政府公署內辦公；（2）一切直屬省政府之機關，除呈准行政院特許設置者外，分別裁併或縮小，改隸於主管廳處；（3）省政府行文，以省政府名義行之，一切文書概由省政府秘書處總收總發；（4）省政府秘書處除設科分掌文書會計庶務等事項外，酌設技術、法制、統計、編譯、函室。合署辦公暫行規程未定事項，仍依現行省政府組織法（二十年三月二十三日修正公布）及其他關係法令辦理。同時縣政府亦裁局改科，於是省政府之組織，由分立制又漸回復至單一制，中央與各級地方行政組織之雙重系統，亦漸趨於一。「如左圖」

(乙)

行政院

各部

各會

省政府
委員
主席

處					民	財	教	建	保
書					政	政	育	設	安
祕					廳	廳	廳	廳	處
祕	法	技	文	庶	編	各	各	各	各
書	制	術	書	務	譯	科	科	科	科
室	室	室	科	科	室	室	室	室	室

省政府
政務會議

行政督察專員公署

縣政府

市政府

設治局

抗戰後省
行政組織
之變遷

二十七年抗日戰事發生以後，爲適應戰時需要，於是調整省行政組織，增設戰時機關，以便發動地方力量，計其改革之點如左：

第一，關於省府主席者有二；一爲省府主席以軍職人員兼任，二爲加重主席職權。戰前各省爲厲行軍民分治，省府主席多以非軍職人員任之，省政府組織法第四條并有明文規定。抗戰發生，各省除通常政務外，軍事任務，日益繁劇，尤以戰區各省爲然；爲使軍事政治得以統一籌劃起見，中央對於戰區各省府主席遂派軍職人員充任，如河南省府主席爲第一戰區司令長官顧立煌，山西省府主席爲第二戰區司令長官閻錫山，江蘇省府主席原爲第三戰區司令長官顧祝同，嗣改爲韓德勤，廣東省府主席爲第四戰區司令長官李源魂，綏遠省府主席爲第八戰區副司令長官傅作義，湖北省府主席爲第六戰區司令長官陳誠，湖南省府主席爲第九戰區司令長官薛岳，安徽省府主席爲第十一集團軍總司令李品仙，山東省府主席爲蘇魯戰區副司令沈鴻烈，河北省府主席爲總指揮龐炳勳，福建省府主席爲集團軍總司令劉建緒；其他非戰區各省，除川黔二省外，均係軍職人員兼任主席。惟戰區司令長官或總司令，或以軍務繁重，省政不克兼顧，常由省府委員或廳長代理主席職務，政務往往不易推行盡利。

次言加重省府主席之職權。戰區各省委員，多係負有特殊任務，不能常川駐省，省府會議遂不克依法舉行。行政院據河北山東兩省府電陳阻難情形，遂決定省府會議不能照常舉行

時，凡緊急事務及毋庸提督事件，准由省府負責處理。又省府各廳廳長不在省府所在地時，主席得指定人員暫行代理其職務。

第二，關於省政府組織者有三；一為增加戰區省政府委員名額，二為充實省政府幕僚組織，三為增設糧政局、社會處、衛生處、合作事業管理處。省政府委員名額，法定七人至九人，抗戰以來戰區各省交通阻塞，軍書旁午，省府委員除兼廳長處長者外，僅三四人，或身兼數職，或分區領導，以致省府會議常不克依法舉行。復以戰區範圍擴大，一省或須分為數區，始足以資策應，原有省府委員，常感不敷分配。行政院為加強省府組織，以適應戰時需要，特准戰區各省增加省府委員二人或四人。至於省政府幕僚組織，行政院據河北省政府呈請增設人員，乃決定省府有事實上之必要時，得增設助理秘書，或由各廳調用秘書，並准聘任人員組織特種委員會，籌劃一切行政設施事宜。最近省府內增設糧政局、社會處與衛生處，分別受中央政府之糧食部、社會部、與衛生署之指揮監督。

第三，關於省政府平行機關者，在戰前有保安司令部與綏靖主任公署；前者為維持地方治安，由省府主席兼任司令，後者為督勸盜匪，多以各省邊區為範圍。戰事發動後，因推行兵役及動員民衆之種種需要，增設與省府平行之機關不少，舉其大者有四：

(一)軍管區司令部 二十七年一月，軍事委員會公布非常時期軍管區司令部組織暫行條例，同年七月修正，規定各省依原有區域，設置軍管區司令部，辦理兵役、動員，及國民

軍訓事項。軍管區司令以省府主席兼任爲原則，必要時得以駐省綏靖主任兼任司令，省府主席兼任副司令。軍管區司令部直隸於軍政部，關於國民軍訓事項兼受軍委會政治部之管轄，內設國民軍訓處，兵設處，及總務處，分掌主管事務。

(二)國民抗敵自衛委員會「動員委員會」 二十七年四月，軍事委員會頒行國民抗敵自衛計劃綱要，規定全國各戰區一律組織國民抗敵自衛團，以省政府主席爲自衛團總司令，保安處長爲副司令；同時各省應設立國民抗敵自衛委員會「或動員委員會」，以省府主席兼任主任委員，黨政軍領袖及地方熱心抗敵人士爲委員，其任務在動員人力物力，協助軍事行動，撲滅漢奸組織，幫助地方政府維持秩序，發動民族精神等事項，現已改設動員委員會。

(三)黨政軍聯席會議 二十八年三月，國民政府令頒戰區黨政軍聯席會議通則，規定戰區司令長官在作戰關係上爲謀戰區內黨政與軍事配合及迅速實施，得組織戰區黨政軍聯席會議，以下列人員組織之；(1)戰區司令長官，(2)戰區司令長官部參謀長，(3)戰區政治部主任，(4)戰區內省政府委員一人至三人「由省府推派」，(5)戰區內省黨部委員一人至二人「由省黨部推派」。開會時以戰區司令長官爲主席，其決議事項爲關於治安、交通、兵役、民衆組訓、徵發、人口疏散、物資調濟、國防工程、地方抗戰工作人員訓練、及其他有關抗戰事務。以上各項決議事件，由戰區司令長官交各主管機關負責辦理。

(四)戰地黨政委員會分會 二十八年一月，國民政府令頒軍事委員會戰地黨政委員會

及分會組織綱要（同年四月及九月分別修正），依分會組織綱要規定，戰地軍政委員會於軍事委員會指定之戰區設立分會，置主任委員副主任委員各一人，委員七人至十一人。主任委員由該戰地最高軍事長官兼任，該管區內省府主席及黨部主任委員，均爲當然委員，其任務在負責指導監督該戰地一切黨政事宜，並有權改設該地戰地各級黨政軍機關之工作人員。

第四、關於省民意機關者，自二十七年一月二十六日國府公布省臨時參議會組織條例後，於同年十一月一日起施行，現各省業已次第成立。政府設立省臨時參議會之目的，在其組織條例中已明白規定，「國民政府在抗戰期間，爲集思廣益，促進省政與事起見，特設有臨時參議會」。有人以此種設置，離真正民意機關尙遠，不及民初之省議會；且須知民初時人民無政治訓練，議會成立於軍閥政潮之下，在事實上已經不能代表民意，監督政府，今之省臨時參議會雖非完全民意機關，却已走上真正民主政治之大道，其所以不卽刻設立之全民意機關者，一因人民政治訓練不夠，難免重蹈民初覆轍，二因在此抗戰期間，事實上不宜設立與省府對立之省議會，分散抗戰力量，而要一個溝通人民協助省府之參議機關，予人民以合作機會，加強省府力量。任何民主國家，一至戰爭時期，並不僅量縮小議會權限，加強政府力量，以便指揮運用，應付戰時需要。此次省臨時參議會之設立，卽係一面本諸民主政治之精神，一面適應戰時事實之需要。如省府施政方針須經省參議會之議決，省參議會對於省政興革得向省府提出建議案，并有權聽取省政府施政報告，更有權向省府提出詢問。由此觀之，

省參議會權限實在不見過小；倘運用得當，不僅可得均衡之利，并可免除牽制之弊。且在抗戰建國期間，形勢瞬息萬變，非事權集中，不足以當機立當，因時因地而制宜；非團結合作，不足以增加力量，完抗戰建國之重任。故省參議會之職權：宜乎一面避免分權制衡，加濃地方主義色彩；一面應協調人民與政府意志，發動全民力量，為政府後盾；并樹立政治之社會基礎，為實行憲政之準備。

第五、關於省政府分區設署者，因我國省區遼闊，平時已有鞭長莫及之苦，抗戰發動後，戰區各省因受軍事影響，省府多已遷駐偏隅，交通益形阻塞，呼應更感不靈，於是紛紛設立省府辦事處，以資策應。行政院為適應戰區情況，並為劃一規定起見，於二十八年七月頒行戰區各省省政府設置行署通則。行署兼承省府之命，在所轄區域內代行省府職權，以省府名義行文時，由行署主任副署。行署設主任一人，由行政院就省府委員中提請國府簡派之，綜理行署事務，監督所屬機關及職員。行署得設秘書、政務、警保、三處，各置處長一人，由行政院提請國府簡派或荐派之，兼承行署主任之命，分掌事務。現已設行署者，有蘇、皖、粵、鄂、晉、冀、魯、湘、浙等省，對於指揮監督及統籌，頗稱便利。

省行政組

織改書

大者，約有五端

省行政組織雖屢經改革，仍未臻完善境地，尚有缺點存留，舉其

(一) 省行政組織大割裂——權能區分與五權憲法既為我國政治

建設之最高原則，則不僅中央政府應遵守，即地方政府亦不容不予奉行。在權能區分之原則下，除權能機關分立外，政權機關與治權機關之本身，各有其不可分之整體性。中央治權機關，雖在各院部會之分立，然皆統屬於國民政府，仍有其整體性存在。省之治權機關則不然。省政府在實際上僅是行政院之駐省機關，至於高等法院、地方公務員懲戒委員會、銓敘處、監察使署及審計處，則為司法、考試、監察、三院之駐省機關，均在省政府以外，各自獨立對其中央主管機關負其責任。因此，各省治權之行使，偏重於行政院系統下之民財建教與保安，至於維護民權與治安之司法，選拔人才之效銓，懲防貪污之監獄，常因缺少省府協助，不能發揮其功用。甚至受省府消極妨礙，或積極干涉。諸事不易推進。且一省政治，常因機關分立，各不相謀，甚或彼此磨擦推諉，事務擱置。又按省政府名稱，應包括省之一切治權機關，不應僅為行政院之駐省機關，或為畸形狀態，此須待改善之缺點者一。

(二)省行政組織太複雜——數年來，政府當局以百政待舉，孜孜求治為念，因之各種新興事業，逐漸發生，新興機關亦先後添設不少，叠架駢出，雜然紛陳。就目前各省事實而言，除省政府及司法、考銓、監察、審計機關外，有軍管區司令部、全省保安司令部、省救濟難民委員會、省振濟會、省防空司令部、省防空協會、省動員委員會、省衛生委員會、省衛生處、省合作事業管理處、省農村合作委員會、省農田水利貸款委員會、省農礦工商調整委員會、省農業改進所、省糧食管理委員會、省糧政局、省社會處、省水利局、省桐油運銷

委員會、省禁烟委員會、省禁煙專款保管委員會、省禁煙督察處、省地政局、省土地陳報辦事處、省財政整理委員會、國民經濟建設委員會省分會、省經濟建設計劃委員會、省生產計劃委員會、省及府審計委員會、省公務教育委員會、省國民教育委員會、省墾務委員會、省兵役指導會、省勞工委員會、省委任級公務員銓敘委託審查會等，不勝枚舉。茲將川、閩、皖、蘇、甘五省之聯技機關，列表於左：

	四川省	福建省	安徽省	江西省	蘇省	甘肅省
	軍管區司令部	全	上	全	上	全
	省保安司令部	全	上	全	上	全
	省防空司令部	全	上	全	上	全
	省動員委員會	全	上	全	上	全
	省振濟會	全	上	全	上	全
省糧食管理委員會	省研究所	省物產管理處	省政設計委員會	「調查不詳」		

省禁烟督辦公署	省貿易公司	衛生教育委員會	省禁烟委員會	「調查不詳」
委任級公務員銓敘委託審查委員會	同	上	同	「調查不詳」
地方行政幹部人員訓練委員會	同	上	同	「調查不詳」
地方行政幹部人員訓練機關	同	上	同	「調查不詳」
省建設合作委員會	同	上	同	「調查不詳」
教育經費管理委員會	同	上	同	「調查不詳」
			(調查不清)	(調查不清)

上列各機關，雖多由中央令飭設立，其性質亦非純粹行政組織，然就廣義之行政而言，仍多屬於在省之行政組織範圍，不過偏重於戰時之軍事、經濟、與動員諸方面之行政耳。此等新設機關之職掌，往往與原有機關之職掌相重復，遇有利之事，彼此爭管，遇負責之事，互相推諉，政府之職權因之分散，政府之責任因此不清，既糜公款，復成派系。此須待改善之缺點者二。

(三) 省府委員合議制欠靈活——各省實行省府委員合議制以來，集思廣益審慎周詳之好處未曾充分做到，互相牽制推諉之流弊反已暴露。蔣委員長為避免委員會合議制之缺陷，倡行省政府合署辦公，雖已相當救濟省府與各廳間形或兩極之弊，但各廳廳長仍由委員兼

任，委員係構成省府委員會之一員，省府主席依法僅爲省府會議時主席并執行決議案，委員對於各廳處提出省府會議事件，有權決擇。因此廳長之委員，在合署辦公之後，仍多各固範圍，各私財用。凡屬甲廳主管事項，率不喜乙廳過問，事涉二廳以上，又往往權則相等，過則互諉，且一切措施，皆以本身利害爲基點；甚至借甲抵乙，合縱連橫，以便其私圖，遂使重要案件，常因互相牽制，陷於延誤，此須待改善之缺點者三。

(四) 行政組織層級太多——民國二十年剿匪軍興而後，軍政當局感原有省區過大，指揮不便，督察難周，遂於省縣間設置行政督察專員公署，就近督察。抗日軍興而後，戰區省府多遷處一隅，不能居中控制，遂又有省府行署之設置，以便利指揮監督。此二制度，雖不失爲一時權宜之策，而在地方行政則感不便。爲縣市長者多願直接隸屬於省府，至少願意直接接受行署之指揮，省府及各廳處與省行署，亦往往樂意直接指揮各縣市，以求便捷，於是專員處於省縣兩級之間，遂無法發揮其作用，而行署亦因其對於省府與專署之權責不清，遇事輾轉商承，甚至推諉磨擦，亦不能發揮其功用。且行政組織，如果層級太多，則行政效率必隨之減低，蓋多一層即增一層之手續，政令因而增一層之隔閡，政績亦必增一層之折扣。民國成立後，國人相率主張廢道、府、州、廳，僅在省縣二級，雖不見適宜於往日，但若行之於青海、甯夏、察哈爾、綏遠、西康、五省及將來其他省區縮小時，未始不能見效，此須待改善之缺點者四。

(五)省府對於中央與縣市之權責欠清。——國父指示，「中央與地方採均權制度，凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。」在此均權制度之最高原則下，究竟何種事務有全國一致之性質，何種事務有因地制宜之性質；又地方事務之中，何事應由省府作主，何事應由行署或專署作主，何事則由縣市政府作主，迄無詳晰切實之劃分。十七年訓政約法雖已規定中央與地方之權限，行政院於十八年雖已發佈中央與地方政治權限令，二十四年憲法又頒布中央與地方權責劃分原則，然皆限於輪廓之規定，失之欠周，而於省府與其下級政府之權限，更未見劃清。因此，野心有力之主省政者，利用機會，一面剝削縣市政權，使縣市政務不能發展，一面竊用中央政權，充實其封建勢力，圖謀不軌。近來所謂邊區政府者，自定法令，濫發鈔票，擅派官吏，私購軍火，儼然成爲化外。凡此現象之形成，雖有他故，而省府對中央、縣市之權責，未曾詳晰切實劃清，實爲主因。且自實施新縣制、田賦改歸中央接管，及財政收支系統改變以後，省之地位變動尤大，今後省之性質如何，區劃如何，組織如何，及其權責如何，似應考慮另訂省組織法，此須待改善之缺點者五。

改善省行政組織之原則

以上須待改善之缺點，今日諳悉政情者，罔盡人皆知。惟茲事體大，不致率爾主張，姑本促進省區縮小之精神，對準上述之缺點，兼顧新縣制之銜接及戰後復興之便利，爰提出改善省行政組織之重要

五項原則如左：

第一、擴大省府組織，使之與新縣制縣級組織適應。并包括行政、司法、考試、監察、各院駐省機關，成爲名符其實之整省政府。中央各院部會處既然統屬於國民政府，爲構成中央整個治權機關之各部份，則省之治權機關，雖有行政、司法、考試、監察性質之分，要之同爲駐省行政組織則一，自應統屬於省政府，以收名符其實及運用靈活之效。或曰高等法院、銓敘處、審計處、等等，一經改隸於省府，將不免受省府拘束而不能獨立行使其職權。殊不知機關統屬與獨立行使職權，各依法律規定，原分兩事，彼此既無妨害，且寓有協作之精神。試觀國民政府統屬之各院部會處均能獨立行使其職權，未聞受國府主席之過分干涉者，又觀法院中配置檢察署或檢察處後，檢察長或首席檢察官獨立行使其檢察權如故，未聞有受法院院長之干涉或支配者。今若以國府統屬各院部會與法院內配置檢察機關之精神，運用之於統一省行政組織，不但可以完整省政府之機構，并可以節省費用，增加效率。但爲保持分權與協作計，各院駐省機關之長官，除受省府最高長官指揮或監督外，仍應分別依法獨立行使其職權，并對中央主管機關負其責任，正如會計處，統計處一面受其配置機關長官之指揮監督，一面對國府主席處負其責任是也。

第二、本諸機能一致之原則，裁併駢枝或派出機關。今日各省駢枝或派出機關，多在十個以上，其中除因戰時需要設立若干臨時機關外，多係具有經常性質，長此以往，影響匪淺。

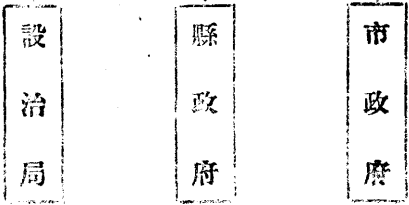
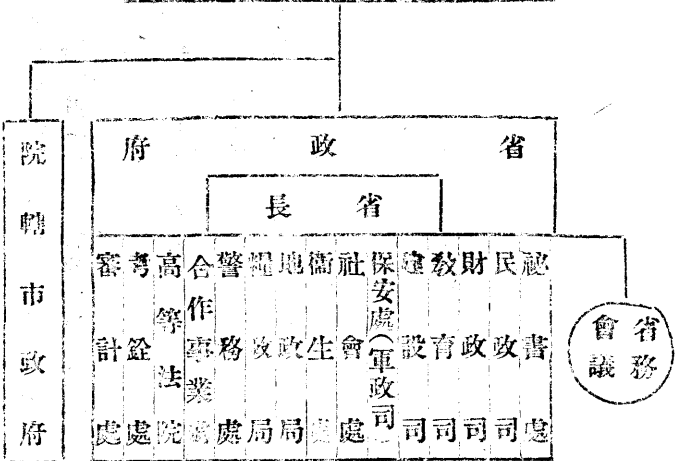
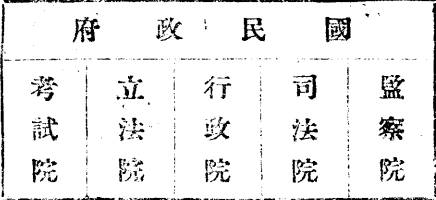
，損失亦鉅。爲之計，亟按情形與性質，分別裁併如軍區及防空兩部與保安處，統由一人兼任，其工作性質略同，似應併於保安處，或合併爲軍政司，即除固定機關仍應設置外，其餘有名無實或臨時駢技機關，一律裁併，所遺職務，分別歸併於其主管機關或實質相同機關辦理。倘若發生臨時或新興事業，非原有主管機關人力財力所能辦理者，則充實其組織，增加其人員與經費，如新興事業有獨立性質，不使歸併於原有主管機關辦理者，得暫予設置機關，於其任務完畢或無存在之必要時，即行撤銷。如此調整，一可以節省糜費，二可以減少磨擦與推諉，三可以權責集中，運用靈活，易增效率。

第三、省政府改爲省長暨省務會議制，實行裁廳改司。省設省長制，不自今日始，建國大綱早有自舉省長之規定；二十三年一月，四全大會亦有取消主席制，改行省長制之決議；五五憲法草案亦有省設省長制之規定。且省區一經縮小，轄縣不過半百，單位既少，區域亦狹，政務隨之減少，治理自較容易，則省府組織，自宜變更。變更之道，可仿中央政府之部會機構，改廳爲司，即將民財建四廳改爲四司，並增司法、考試、監察、各院詳省機關亦移入省府，受省長之指揮監督，但各應依法獨立行使其職權，分別對其中中央主管機關負其責任。至於省政計劃之釐定，單行法規之創制，以及預算決算之編造，則應予主管人員以充分參與之機會，俾收集思廣益之效，故仍應設置省務會議，爲省長諮詢機構，以各部分主管長官出席，由省長主持之，此與省府委員會會議不同。實行此種組織以後，所有會計庶務及發

文件，均應統一辦理，除各司處院於其職權範圍內得對外行文外，概應以省長名義對外行文。今後省政府組織，應與中央及縣政府聯成一貫，其組織系統如左：

註

前面第四十一頁謂省政府在實際上僅是行政院駐省機關，係就其大體而言，其實尚不夠格，因為交通部所屬駐省郵電機關與財政部所屬駐省稅賦機關，均不受省政府節制，即是有力之事實證明。



第四、實行省縣二級制。省縣間設置行署及專署，原為適應非常時期與環境之需要，出於不得已之措置。今後社會復入常態，省區加以縮小，省府居中控制各縣市，當無鞭長莫及呼應不靈之苦。在此種情形之下，廢置行署與專署，乃是水到渠成，且將裁署所節經費撥充縮小省區之用外，尚有剩餘，可用以發達地方事業，以符國父所倡省縣二級制之遺教。

第五、劃清省對中央與縣市之權責。劃清權責之必要，前已言之，惟究應如何劃分，俾到好處，原非易事。但根據國父提示均權之原則，參照十餘年來試行均權制度之經驗，未始不能作相當之劃分。前年余應時代精神第二卷第六期編者之請，撰登憲法中之中央與地方關係一文，曾已詳之，茲錄該文最後劃分事權之具體設計於後，作為省對中央與縣市應有權責之劃分：

- (甲)下列事項由中央決定并執行；(1)對外宣戰、媾和、締約、及其他外交事項；(2)編練調遣陸海空軍及其他國防事項；(3)刑事法律及國籍法；(4)度量衡；(5)幣制及國立銀行；(6)國債及國產；(7)關稅貨物出廠稅貨物出廠稅、貨物取締稅，印花稅、紙幣發行稅、特種營業稅等(8)專賣及特許；(9)郵政、電信、與航空；(10)國有鐵路及公路；(11)國家文武官吏之考銓及荐任以上人員之任免與懲戒；(12)其他有關全國一致性質之事項。

- (乙)下列事項由省擬定呈經中央核准後執行；(1)省荐任人員之任免與懲戒；(2)省警

衛四隊之編練；(8)省年度行政計劃及預算決算；(4)省單行法規；(5)省稅稅目及稅率；(6)省公債之募集；(7)省公產價值五萬元上之處分；(8)省農林水利礦產之開發計劃；(9)省交通之發展計劃；(10)省公務事業之經營及監督計劃；(11)省教育文化事業之設施計劃；(12)其他有全國一致性質之事項而必須由地制宜者。

(丙)下列事項由省決定并執行；(1)省執行中央法令及上列事項之技術行為；(2)省委任人員之任免與懲戒；(3)省保健衛生事項；(4)省慈善公益事項；(5)牽涉二縣以上而無全國一致性之省內地方事項；(6)縣(市)地方自治事項；(7)其他有全省一致性質之地方事項。

(丁)下列事項由縣(市)擬定呈經省府核准執行；(1)縣(市)政府祕書科長之任免；(2)縣(市)年度行政計劃及預算決算；(3)縣(市)單行法規；(4)縣(市)稅目及稅率；(5)縣(市)議會之解散及其再選；(6)縣(市)以下自治機構之建立；(7)縣(市)公債之募集；(8)縣(市)公產價值三萬元以上之處分；(9)縣(市)警察及國民兵之編練；(10)其他有全省一致性質之事項而必須因地制宜者。

(戊)下列事項由縣(市)決定并執行；(1)戶口調查及人專登記；(2)土地測量、定價、及地籍圖冊之編製；(3)縣(市)稅之徵收；(4)縣(市)教育文化之設施；(5)縣(市)農林工商礦產水利漁牧交通之開闢改良及其保護與取締；(6)縣(市)合

作事業之推行；(7)縣(市)公用公營事業之管理；(8)縣(市)保健衛生事業之管理；(9)縣(市)倉儲慈善公益之管理；(10)縣(市)自治公約之制定；(11)縣(市)以下民意機關之選舉；(12)其他屬於縣(市)地方事項。

未經上列各項列舉之事務，於新興事業發生爭執時，由法院解釋，定其歸屬。

除以上五項改善原則外，尚須注意戰後之建設。戰後建設事業多端，要以物質建設為首。物質建設之大綱，固應由中央主持，而事之與國防有關及具有全國性者，且須由中央主辦；但我國各地氣候、物產、交通、互不相同，建設事業之須因地制宜者，自不能不責成各省政府理辦，以期分頭並進，及早完成建國工作也。

第三節 蒙藏行政組織

蒙藏行政組織與內地不同，一因其政教合一，二因其行政與自治同體，且特別富有特殊化之自治色彩。茲分蒙藏兩方面先述其情形如左：

蒙古行政

組織之演變

(一)蒙古原以部為政治組織單位，清改旗制，分為三類：一曰盟旗制，改部落為左右前後若干旗，任命世襲扎薩克為旗長，集若干旗為一盟，盟設盟長，直隸於中央；旗為自治單位，盟為自治監督機關，兼為地方行政機關。如內蒙六盟，青海兩盟，皆屬此類；二曰部旗制，以部為統治機關，一部之長曰汗，不直隸於中央，受中央派遣大員參贊等官監督。如外蒙之車臣汗等四部，

科布多之賽因濟、雅哈圖等部屬於此類；三曰八旗制與蘇魯克制，不設世襲扎薩克，任命世襲總管爲旗長，其有小部落不足改旗者名之爲蘇魯克，或稱牧羣廠，任命總管爲其長官，無自治權，如察哈爾之十二旗均屬於此類。北京政府對於蒙古盟部旗羣，一仍舊制，惟改稱其治理機關爲盟長公署及旗公署。至國民政府乃增設指導長官公署，自治政務委員會，并改置旗務委員；各級人民代表會議及保安團隊等，大體多仍舊制。最近統計全蒙古共有二十二部，二百三十九旗羣，散佈於遼、吉、黑、熱、察、綏、青、甯、新九省。

蒙古地方行政組織，於民國二十三年四月二十三日在百靈廟成立蒙古地方自治政務委員會以烏盟盟長雲端旺楚克、錫盟盟長索諾木喇布坦，伊盟盟長沙克都爾扎布，恩克巴圖，白雲梯克興額等二十四人爲委員，并指定烏盟雲王爲委員長，索王沙王爲副委員長，錫林果勒盟西蘇尼特旗扎薩克德王爲祕書長，內分設祕書參事二廳，民治、保安、實業、教育、四處，及財、委四會。爲便於就近指導蒙政會工作，中央政府特設蒙古地方自治指導長官公署，以何應欽趙丕廉爲正輔指導長，承行政院之命，指導蒙政會工作，并調解省縣與盟旗之爭執。二十四年秋，西公旗事件發生後，德王受日本勾引，奔往嘉卜寺，於二十五年三月，在日人導演下，成立蒙古軍政府，雲王爲主席，沙王（未參加）索王爲副主席，德王自爲總裁，掌握實權，其內部組織如下：

蒙 古 軍 政 府

辦 公 廳

銓 敘 科

經 理 科

法 制 科

參 議 部

參 謀 部

衛 生 署

實 業 署

教 育 署

外 交 署

內 務 署

財 務 署

交 通 署

軍 事 署

蒙政會於二十五年七月二十七日淪陷後，西蒙忠實王公脫離百靈廟，在綏遠成立綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治政務委員會，設委員十九至二十四人，并指定其中一人為委員長，三人為常務委員，承行政院及中央指導大員之命令及指導，辦理地方自治，促進蒙旗地方事業，同時中央一面設立綏遠省境內蒙古各盟旗地方自治指導長官公署，就地指導并調解省縣與盟旗之爭執，一面將百靈廟蒙政會改為察哈爾省境內蒙古各盟旗羣地方自治政務委員會，其時戰爭捲入察省，未便成立，乃改設察哈爾蒙旗特派員公署，負責聯絡察省府，策勵察省境內蒙旗羣戰時工作，為戰時臨時機關。至於盟之各部，得適用關於盟之規定，其總管制各，得適用盟轄旗之規定。

蒙古各盟旗多已淪入日寇之手，今所存者僅伊克昭盟一部分而已。照現行蒙古地方行政組織，至少應改善下列兩點：

蒙古行政組織應改善

(1) 蒙古各盟旗，除在察綏二省境內者已有正式政治組織，受行政院及中央特派大員之命令及指導，辦理地方自治，推進蒙旗地方事業外，其餘蒙旗羣散佈於他省者，依照蒙古各盟旗組織法之規定，如係盟長公署或特旗公署，可直屬於行政院，併受其指揮監督。行政院以隔離太遠，指揮監督，未易周到，關係為之日益疏遠，致被日人勾引，淪為化外。

(2) 蒙古各盟旗羣散佈於遠近各省，如熱、察、綏、青、甯、新九省，其所成立之各級

組織與當地省縣政府並立分治，往往發生省縣與盟旗間之衝突或磨擦，引起漢蒙人民之分化，致受外人勾引以去者，屢見不鮮。

今欲改善上述二缺點，以謀行政效率之增加，第一須取消蒙古盟旗羣特殊組織，一律劃歸省縣政府治理，實行漢蒙人民受同樣政治待遇，完成政治一元化之目的；第二須於省府內增設蒙古盟旗事務專管機構，安置蒙古王公，並設有盟旗之縣，增設副縣長，副區長，以盟旗羣長充任副縣長，副區長，及鄉鎮長副，使其輔佐長官，從事蒙古盟旗羣事務之推行與改進，以達到漢蒙同化，政治一體為目標。或曰蒙民生活習慣不同，應有特殊組織，殊不知欲謀國家之健全，須謀國內之統一，而管理人民事務之政治組織，尤有統一之必要。任何國家建立之初，其國內人民之生活習慣，無不紛歧，亦無不用其政治力量，加以統一而同化之，美國之於其國內各色人種，今未見其有各種特殊政治組織之存在，蘇聯之於其國內各邦，亦已次第調整其政治組織，趨同於蘇俄政制。漢蒙人民既同為中華民族，又同為中國國民，則其政治組織之應統一與可以統一，自屬不成問題。

西藏行政組織之演變

(一) 西藏即古之三危，漢之西羌，唐宋之吐蕃，元稱烏斯藏，置宣慰宣撫等司，布郡縣制，封藏僧發思布為大寶法王帝師，使管轄藏地，政教遂成一致，為內屬之始。明仍元制，但鮮往來，清初遣使來朝，康熙乾隆時，藏地內亂，經五次征伐乃定，因置駐藏大臣，鎮守其地，主其內政。民國改革時

，達賴逃往印度（一九一一年），受英人慫恿，宣佈獨立，十八年復派代表駐南京。達賴十三死後，中央特派使團赴藏，在拉薩設立無線電台，并留團員二人駐藏。二十四年班禪返藏，圓寂中途，二十九年中央派員護送拉木登珠至藏，并主持其坐床典禮，遂回復五族一家好感。

西藏原分康藏衛及阿里四部，嗣改康地爲西康省，現分前藏後藏及阿里三部。達賴駐拉薩，統治前藏，轄三十城，班禪駐日額則，統治後藏及阿里，轄七十城。達賴班禪爲政教二權之長，其所轄行政區，以營分；營治等於內地之縣治，分大營、中營、小營、及邊營四種，全藏共有一百七十餘營。一切軍民外交司法諸要政，由西藏辦事長官統轄之，其制創於康熙年間，當時稱駐藏大臣，駐拉薩。雍正時，添派幫辦大臣一員，駐扎什布倫；宣統時，廢幫辦，置左右參贊各一員，左參贊隨長官駐前藏，右參贊駐後藏，民初仍舊制，惟改大臣爲辦事長官，嗣以西康宣佈獨立，辦事長官爲之中斷。達賴十三圓寂後，中央組織致祭達賴尊使行署，旋又以達賴十四拉木登珠於二十九年二月二十二日坐床，特派蒙藏委員會吳委員長前往主持，在藏成立蒙藏委員會委員長行轅，兼治中藏間事務；二十九年四月一日成立蒙藏委員會駐藏辦事處（同月三十日行政院公布辦事處組織規程），辦理政教、建設、宣傳、調查、等事務，所有其他一切駐藏機關，一律裁併（二十九年七月撤銷行轅）。

西藏地方政治組織，民國二十年前在達賴之下，原設有司倫三人，一人在位，兩職虛懸

設。司倫下設有噶廈，由四大噶倫組織之，爲藏務會議最高行政機關。同時全藏僧俗官制，屬三大僧長大會之設置，直屬於達賴，議決有關全藏一致性之內政外交事項。噶廈設有總堪布（即總僧長）與各級僧士等位，其下設有重要機構者二，一爲祕書處，二爲會計處，前者直轄布達拉宮稅局；後者直轄噶廈稅局；此外設有財政局，一面與祕書處會計處取得聯繫，一面經管直轄於噶廈之拉薩市政府（掌理公安司法及行政等）與布達拉宮園內特別區二處之財政。至於軍惠組織，原採中制，嗣仿英制，設總司令部（與噶廈平行）及戴本（等於團長，非帶兵五百名，共有十三個戴本）如本（等於營長，帶兵二百五十名，共有若干如本）等級。本國西藏政治組織，且有自治精神，其最高權力機關爲民衆大會，各級機構頗有變更，軍事編制亦非昔比，且班禪九世圓寂後，迄未轉世，達賴十四年幼，在其未滿十八歲之前，前後藏統由雲蒸熱振呼圖克門攝政。中央在藏設有蒙藏委員會駐藏辦事處，與達賴及熱振取得聯繫。熱振主持攝政廳，廳內設近侍處及伊倉（仲譯）與拉章（扎薩），近侍處設蘇本堪布、森本堪布，却本堪布，及大卓尼。西藏係政教合一，故前藏政府，除設置司倫及噶倫組織之噶廈，兼承熱振，掌理行政事務外，有四大林、三大寺、甘林赤色、北平雍和宮扎薩、與達賴宮等之設置，掌理宗教事務。噶廈內分設祕書、交際、事務、三處，并轄財務、農務、鹽茶、建設、計劃、醫藥、電機、紙票、郵政、電報、軍需、調查、十二局，軍備、司法，郭事交涉、柴草管理、糶糧管理、青果管理、計算辦事，七處，（前述戴本如本今即隸屬於軍備處）

椅墊存儲，帳棚存儲、五金製造、經板收藏、四所，及雪第巴（縣政府），胡子轄（市政府）、宗（地方政府）、與掌理倉庫銀庫等之大招寺。達賴宮設蘇本堪布、森本堪布、却本堪布、大卓尼、及布達拉總管為管理有關宗教事務。後藏政府現由熱振兼攝其政，原在班禪之下設扎薩，轄扎什倫布寺與拉章統轄之總務軍務秘書三處及支付計算二局。

今欲增加西藏地方行政效率，亦有兩點必須改善：

西藏行政組織應改善

(1) 西藏遠在邊疆，其行政與自治，中央因相隔太遠，不易指揮監督，故前清特設駐藏大臣，就近監導，且每感地位不崇，督導不易。今代表中央政府之駐藏機關為蒙藏委員會駐藏辦事處，簡派正副處長主其事，其地位遠不及前清駐藏大臣之隆重，欲其督導藏事之進行順利，豈乎難矣！為今之計，應乘此西藏內向之際，特派大員駐藏，并加強駐藏行政機構，以便督導藏事，扶助其發展，使其樂意內向也。

(2) 西藏雖政教合一，而其地方行政組織，在噶廈之下與民衆大會之上，頗有內地之地方自治與行政之姿態。若於此時謀政教二制之分立，并使行政制度逐漸內地化，而以教長兼任行政長官以為過渡期內救濟政教分立之窮，想亦不難辦到。循此前進，經過相當時期，則西藏亦可繼西康而建立省治，完成全國行政制度之一元化，其於行政效率之增加，不待言矣。

第四節 行政督察區行政組織

行政督察區行政組織，現為行政督察專員公署，其制以歷代郡國州府道制及廣東省分區行政委員制為基礎，就南昌行營黨政委員會分會及贛、皖、蘇、浙之省縣間特殊行政組織改變而成。此制創行以來，於茲已九載，行之十八省，其輔助省府監督指導暨統籌區內縣市行政，整頓吏治，綏靖地方，固已獲得相當成效，惟其存留之缺點亟待改善者，亦有下列數點：

專員制現存之缺點

(1) 專員制度實施後，省府命令縣市政府辦理之事件，除遇事機緊急，逕令縣市政府并知照專員公署外，概由專署轉行之；同時縣市政府呈報省府之事件，除呈復省府逕令事件并分報專署外，概由專署核轉。可知專署實為省縣間之承轉機關，在行政系統上，已增一級。因此發生兩種糜費；其一為增一層組織，即多一項經費，平均各專署經費以乙等計算，全國一百五十五區，合計每月糜費六十三萬八千五百五十元；其二為增加行文周折，如省會附近各縣市，由省府直接管理，來往公文，當日可到（貴州省會附近十五縣未設專署），一設專署承轉，至少須二三日方能轉到（陝西第十區專署設於咸陽、省府所在地之長安等縣，反要遠向咸陽專署秉承），具使有用之時間，消磨於公文旅行途中。凡此皆由於增多專署一級之弊者一。

(2) 各省專署，除少數管轄十餘至二十縣外，多在十縣以下，且轄三、四、五縣之專署

不少。在內地交通便利各省，以一專署僅轄數縣，於人力財力，均不經濟，此由於專署轄區太小之弊者二。

(3) 專署與省府權責，雖經一度劃分，仍多不清，何事由專署作主，何事須呈省府核定，尚無明確規定。省方旨在集權，視專署承轉，頗有疊架之感，故若干政令，不假專署以行；縣方以專署職司督察，由畏懼而厭恨，事事迎合省府心理。專署處此地位，好事者遇事皆理，常遇一事發生，省府與專署皆管，政令重複糜費，甚至紛歧磨擦，使縣市長依違兩難；殫煩者承轉公文而外，諸事推諉，於是常遇一事發生，省府與專署互相觀望，竟至事無人管，坐誤事機，此由於省府與專署權責不清之弊者三。

(4) 專署名有監督指導及統籌之職權，實則幾乎無一不空，因為監督指導與統籌權之行使，必須具有行政與陟獎懲之實權，譬如縣市長之任免，既完全決定於省府意旨，專員認為優良應加獎進之縣市長，省府或予撤換，專員認為不良縣市長應予撤換者，省府或加以維持。又如縣市行政計劃，預算，決算，及工作報告等准駁，權在省府，專署核轉，雖可加具意見，未必能得省府尊重。因此之故，專署對於縣市長及行政事務，多不願從事糾劾，積怨於人，於是督而不察，察而不督，或不督不察之現象發生，致專署成為省縣間僅僅承轉公文之贅疣，此由於專署職權不實之弊者四。

(5) 現行專署書記一人，科長二人至四人，視察一人，技士一人或二人，科員二至

國人，專務員三人至六人。各省專署，因經費困難，多依照乙丙兩等編制，人數最少，不易籌致專門人才，且其管轄縣市，多至二十（貴州第一區），民財建設諸政之設計指導督促考核等事，至爲繁冗，以現有人員分担以上任務，已感不敷，而撰稿、統計、會計、庶務、收發、譯電、監印、管卷、等職，皆由科員與專務員分任，尤覺不敷分配。且一區之內，戶口、地籍、經濟、資源、衛生、教育、各項，如無詳確統計，難資改進，各縣市雖有表報統計，多係閉門臆造，殊欠精確。又如專員兼任區保安司令者，負全區治安之責，宜密佈偵探，搜集情報，使盜匪無所遁形，然後可以防患未然，安弭反側；而保安部隊，竟無處頂人員，且除鄂浙數省專署得設參謀副官各一人或二人外，其餘各省專署，多僅設參謀副官各一人，平時派赴各縣市設計軍事，檢閱壯丁，或隨專員出巡，則署內即無軍事人員承辦軍務，一遇軍事緊急時期，尤覺不敷分配，此由於專署組織不充實之弊者五。

(6) 專員兼區保安司令，雖經條例規定其可以指揮調遣地方保安團隊，水陸公安警察，及一切民衆自衛組織，但究其實際，除皖浙數省專署各省直轄保安大隊或中隊外，其餘各省專署，多僅能領其指揮之名義，因區內此等武力，各有其首轄長官，人事經理，均屬獨立管理，對於專員指揮調遣命令，多具陽奉陰違，貽誤治安。即其他地方武力，如各縣國民自衛隊、常備隊、或國民兵團，以及壯丁訓練如社訓隊、義勇隊等，其指揮訓練，亦各有其系統，所謂專員兼司令指揮調遣民衆武力之職權，亦難行使，此由於專署缺乏武力之弊者六。

時賢咸於專員制度之利弊意見發爲三種改革主張：其一謂行政督察專員宜屬於省府職權，專員制度應予廢除，以符建國大綱省縣二級制之規定，其二謂應擴大專署轄區，提高其職權，加強其機構，以爲縮小省區之張本；其三謂專員應兼縣長或區保安司令，亦有謂不應兼任，或至少不兼縣長。默察我國現情，在省區未縮小或憲政未實行前，專員制度不宜廢除，以免省府仍有鞭長莫及呼應不靈之苦，縣市官吏又有陽奉陰違蒙蔽取巧之行。前述二三兩種主張，皆在不廢專員制度之原則下，謀其合理之改善，無可非議；惟是改善一種制度，應先懸定目標，然後依據之以確立制度之內容。我國自國民政府成立以來，對於地方改制，即以縮小省區，實行省縣二級制爲鵠的。故居今而言改革專員制度，不僅謀其本身制度之改善，尤應以促進新縣制之實行，以達到省區縮小與實行省縣二級制之目標。值此目標以確立今後專員制度之內容，應把握下列四原則：

改進專員制之原則

一、擴大專署轄區，務期夠爲縮小省區之張本；惟此點涉及行政區域，容待下章言之。

二、提高專署職權，務期能夠發揮專署爲省府擴面擴張之效能。

現行專署，因無行政實權，形成省縣間之贅疣。爲匡救斯弊，行政院戰時第二期行政計劃實施方案主張：「提高專員對於（1）縣長之指揮考核權；（2）轄區內保安團隊警察及其他自衛武力之指揮調遣權；（3）縣財政審核權。」此雖可資補救，但仍缺少行政實權，未必可以收

數。吾以為提高專署職權之原則，務須於救濟現行專署因限於職權不能辦理應辦事務之弊外，能夠發揮專署為省府橫面擴張之效能。本此原則，主張：

(甲)專署承省政府之命，在所轄區域內，代行省政府職權，如高等法院於其分院然。

(乙)專員所兼區保安司令與團管區司令之職權，應併為專署固有之職權，其理由如次：

就包括保安司令之職權言，依專員條例第一條之規定，專署之設，既為整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率，則必有掌理轄區內軍務之權，始可以言綏靖。依區保司令部組織暫行條例第一條之規定，區司令之設，既為綏靖地方，指揮並整理地方團隊，則其目的即在輔助專署綏靖地方，實為專署推行綏靖要政之一部。又按保安事宜，本屬於地方行政官署職權，地方行政長官，對於保安團隊及地方民衆武力，如無指揮調遣之權，不足以貫徹其保衛安民之責。署部分立，已有駢枝之嫌，設使專員司令由兩人分任，意見扞格，更有妨礙。就包括團管區司令之職權言，依兵役法施行暫行條例第四十條之規定，徵兵之管官分為六級；(1)軍政部長，內政部長，(2)省政府主席，(3)師管區司令，民政廳長，院轄市長，首都警察廳長，(4)團管區司令，行政督察專員，(5)縣市長，(6)區鄉鎮長，聯保主任。依陸軍徵募事務暫行規則之規定，分兵役機關為三級：(1)中央兵役行政以軍政部長內政部長為總徵募官，以軍政部長為主體，(2)師管區兵役行政以省政府主席為徵募兵監督，

師管區司令、民政廳長、院轄市長、首都警察廳長、爲師管區徵募兵官，以師管區司令爲主體，(3)地方兵役實施，以團管區司令、行政督察專員、縣市長、院轄市警察局長、爲團管區徵募兵官，以團管區司令爲主體。再依兩年來推行兵役之實際觀察，其系統又爲軍政部——軍管區司令部——師管區司令部——團管區司令部——縣市政府——區鄉鎮公所，其中軍團兩管區司令，分由政府主席與行政督察專員兼任。按兵役行政，各國多由行政機關管理，今我國除中央與縣之行政機關掌理兵役外，省區兩級，均另有管區司令部之設置，重疊分歧，實非所宜（各縣政府內已設兵務科或徵訓科，最近公佈縣各級組織綱要規定，縣政府軍事科，掌理保安兵役及軍訓事項）。爲劃一行政系統，集中行政職權計，不但專員所兼保安司令與團管區司令之職權應併歸專署，卽省府主席所兼全省保安司令與軍管區司令之職權，亦應併入省府。

(丙)專員除因特殊情形，不得兼任其他職務。

三、加強專署組織，務期能夠適合專區擴大與職權提高後之需要；現在專署組織大小，人員不敷分配，爲匡救斯弊，行政院戰時第二期行政計劃實施方案主張：「專署設政務保安二處，處長簡任，政務處長掌理民財和教事宜，保安處掌警團隊及民衆自衛組織之編練整備事宜」，此雖可資應付，但仍缺少掌理事務兵役軍訓等部份，不便運用，未必能發生多大

效果。吾以爲加強專署組織之原則，務須於救濟現行專署組織太小，人員不敷分配之弊外，尚須適應專區擴大與職權提高後之需要，而爲縮小省區內的省政機構之基礎。本此原則，主張：改「行政督察專員」爲「區行政長」，并擴大公署組織，增加工作人員。

四、劃清權責系統，以增進行政效率：現制規定省政府命令各縣市政府辦理之事件，應由該管行政督察專員公署轉行之，遇事機緊急時，亦得一面逕令各縣市政府辦理，一面並令該管行政督察專員公署知照。但省政府旨在集權，常有若干政令，藉口事機緊急，逕令縣市政府辦理。同時縣市政府爲迎合省府心理，遇有諸核事件，亦往往分呈省府與專署，專員對之，惟有批以「仰候省府核示飭遵可也」，不使逕予核示。卽此以觀，「事機緊急」之範圍，既可任意伸縮，卽專署對於省府與縣府之權責，仍然不清，何事由專署作主，何事須呈省府核定，頗難權衡。於是一事發生，或省府與專署皆管，政令重複紛歧，或互相觀望，竟致事無人管。爲匡救此弊，不如劃一行政程序如次：區行政長公署應行呈報中央主管院部會署之事件，概由該管省政府核轉；縣市政府應行呈報省府（包括廳處）之事件，概由該管區行政長公署核轉；同時中央主管院部會署令飭區行政長公署辦理之事件，概由省府轉行；省府令飭縣市政府辦理之事件，概由區行政長公署轉行。但緊急重要事件，得越級逕令或呈報，同時分別知照或分報。

依照上列原則，改革專員制度，撤銷專署，設立區行政長公署，則現制之弊可除，行政

效率可增，而於經費亦可節省。假如江西分爲四區，以區行政長公署編制與專員兼區保安司令部合併編制之經費計算，每月可節省五千元；四川分爲四區，每月可節省五萬二千元；貴州分爲三區，每月可節省一千五百餘元；陝西分爲三區，每月可節省一萬二千元；其他各省實行新制時，均可節省經費。又團管區司令部歸併於區行政長公署後，其經費亦可節省。

本諸上述理由，擬具區行政長公署組織條例與人員編制經費表於後，並將拙著行政督察專員制度研究一書中（獨立出版社二十九年出版）之行政督察專員制度演變簡表，附列於後，以便一目了然。

(一) 區行政長公署組織暫行條例草案

第一條 行政院爲整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得將各省劃定行政區域，設置區行政長公署，爲省政府輔助機關。

前項區之命名，須就該區之地位方向與其所轄屬省之簡稱定之。

第二條 行政區之劃分，由內政部會同各該省政府依照各該省面積地形，人口財賦，歷史文化，國防交通，及行政管理之便利，酌將各省劃爲二區至四區，并以地位適中，交通便利，工商發達，或形勢險要之城市爲公署所在地，呈請行政院核定，轉報國民政府備案。

省政府所在地之區，不設公署。

青海、甯夏、察哈爾、綏遠、西康五省人口財賦與轄縣均少，不必分區，其已設有行政督察專員公署者，應一律撤銷。

第三條

區行政長公署設行政長一人，由行政院院長遴選合格人員提請國民政府簡派之，總理公署事務。監督所屬職員之機關，其人選審查標準另定之。

區行政長除因特殊情形，不得兼任其他職務。

第四條

區行政長之職權如左：

- 一、關於不抵觸中央或省之法令範圍內，得呈准省政府制定單行規則事項；
- 二、關於轄區內各縣市地方行政及自治之計劃規則之審核事項；
- 三、關於轄區內各縣市地方預算之審核及動支預備費之核准事項；
- 四、關於轄區內各縣市行政人員工作成績之考核獎懲及縣市長違法失職之撤職派

代事項；

五、關於轄區內縣市長違法失當之命令或處分之撤銷事項；

六、關於轄區內保安團隊、國民兵團、水陸警察、及一切民衆自衛組織之整訓調遣事項；

七、關於轄區內縣市間爭議之處理事項；

八、關於轄區內縣市地方行政及自治之巡視與督導事項；

九、關於轄區內民財建教之整理發展與統籌事項；

十、關於非常緊急事件發生之先行處理事項；

十一、關於推行法令及執行上級機關交辦事項；

十二、關於轄區內縣市地方事業興革之建議事項。

第五條

區行政長公署內分設行政長辦公室、及民政、財政、經濟、教育、保安五科。辦公室總核文稿，辦理機要、文書、會計、庶務、人事、及不屬於各科事項；民政科掌理縣市行政、自治、保甲、賑濟、衛生、禁烟、警察、及其他民政事項；財政科掌理預算、決算、公產、及其他財政事項；經濟科掌理糧食、土地、交通、工商、鑛冶、農林、蠶桑、漁牧、墾殖、勞資糾紛、及其他經濟事項；教育科掌理各級學校、社會教育、文化團體、圖書館、博物館、體育場、禮俗、宗教、名勝、古蹟、及其他教育文化事項；保安科掌理綏靖、軍訓、兵役、防空、人民武力組織，及其他保安事項。

前項科室均得分股辦事，亦得併科設置，因事實之需要，得酌設特種委員會及直轄保安團隊。

第六條

區行政長公署設辦公室主任一人荐派，准以簡任待遇，祕書一人至二人，參謀二人，科長三人至五人（內上校或中校保安科長一人），視察員二人至三人，技士

一人至二人，荐派；科員八人至十二人（內會計統計各一員），辦事員六人至十人，（內中尉副官一人）委派；并得酌置偵探及雇員各若干人。
特種委員會及直轄保安團隊之組織及編制另定之。

第七條

前條荐派人員由區行政長遴選合格人員呈經省政府轉請荐派；委派人員由區行政長委派，呈報省政府備案。

第八條

區行政長得隨時召集轄區內各縣市長暨本署高級職員舉行區行政會議，討論各縣市應行興革事宜，決定行政計劃方案。

各縣市辦理地方自治事業之人士，或國民兵團團長及地方團體代表與負有聲望並熱心公益之人士，經區行政長之邀請，得列席前項會議。

區行政會議議決案件，應呈報省政府查核。

第九條

區行政長公署之經費，應由省政府編製預算，由省庫撥支。

第十條

區行政長公署之關防由國民政府依照頒發印信條例製發，其文曰「某某省某某區行政長官公署之關防」。

第十一條

區行政長公署之行文，對省政府用呈，對中央統由省政府轉呈，對所轄縣市政府用令，對其他機關用咨或函；省政府對各縣市及各縣市對省政府之行文，均由區行政長公署轉行，但特別緊急事件，得逕令縣市政府，并分令區行政長公署知照。

第十二條

；中央院部會署飭辦事項，得逕復報，并分報省政府備查。
區行政長公署辦事通則由內政部定之，呈報行政院備案。

第十三條

本條例施行後，所有行政督察專員公署、區保安司令部、團管區司令部、一律撤銷，其關係法規章則均應分別廢止或修正，所遺事權，統歸區行政長公署辦理。

第十四條

本條例公布後，其施行區域與日期，以命令定之。

(2) 區行政長公署人員編制經費表草案

項別	職別	名額	每名月支薪額	每月共支薪額	備	考
行政長	長	一	自四三〇元至五二〇〇元	同上	按區行政長之資歷及區之地位酌薪額。	
辦公室主任		一	四三〇〇元	同上		
科長	長	五	自二八〇元至三六〇〇元	自一、四〇〇元至一、八〇〇〇元	按科長之資歷酌定之。	
秘書	書	二	自二六〇元至二八〇〇元	自五二〇元至五六〇〇元	按秘書之資歷酌定之。	
參謀	謀	二	自二八〇元至二八〇〇元	自五二〇元至五六〇〇元	按參謀之資歷酌定之。	
視察員	員	三	自一〇〇元至二四〇〇元	自六〇〇元至七二〇〇元	按視察員之資歷酌定之。	

下

特別費

二五〇元

行政長官公署臨時因公之特別開支均屬之。

共計每月經費八、六一四元至九、三〇四元。

我國市組織，在清末以前為市官治時期，自清末以至於民國十七年為市自治時期，厥後迄今，則為市行政兼自治時期。（詳見拙作我國現代市制之過去與將來，登載於民國二十九年三月東方雜誌第三十七卷第六號）現行市組織係依照十九年五月公布之市組織法，改特別市為「直隸於行政院之市」，或簡稱院轄市，改普通市為「隸屬於省政府之市」，或簡稱省轄市。

現行市制之缺點

現行市組織，實行以來，已逾十載，其組織不適合時代需要者頗多。就市政府組織及權限言，市組織法第十四條「市政府設左列各局」，第十五條「市政府於必要時，經上級機關之核准，得分別增設左列各局」等語。依法文觀之，似各局為市政府之一部，統屬於市長；然全國各市之局儼然為其下級機關，對人民之請求與法令之執行，均有對外獨立之權責（訴願法即有此規定），是則市政府又為其監督機關，其流弊所及，一則糜費公款，二則延緩時間，三則增多冗員，率致人民莫所適從，增加困難。若明定以各局為市府之一部，對外行文，一律用市府名義，由市長署名，關係局長副署，則上述流弊可以減少，且因權力集中，運用亦更靈活。又晚近市組織，以美國市之組織為最進步，吾國雖不能一律仿行，然於工商業繁盛之市，酌行經理制，既得專家管理，又可延攬專業領袖董其事，則市政較易推行，效率亦可提高，此應改訂市

組織法者一。

就市職務言，市組織法第四條第一款「戶口調查及人事登記事項」，依第十四條規定，應歸社會局掌理，而實際上各省市戶口調查及人事登記，多由警察局辦理，迨後依法劃入社會局者，實緣警察局各警察區段，星羅棋佈，與人民關係密切，調查登記，諸臻便利。且戶籍法第十條規定此項事務，歸坊公所掌理，現已辦保甲之市，亦由保甲辦理，事實與法規已有出入。又公共娛樂場所關係風俗之處多，應由社會局掌理，較爲適宜；而市組織法則定爲公安局職掌。爲救濟此種弊病，此應改訂市組織法者二。

近數近年來，改革地方政制之臨時法令，如地方自治原則之改進，保甲制度之創興，兵役軍訓之實施，市臨時參議會組織條例之頒行等，均爲現行市組織法之所未備，使原法中若干規定失其效力，立法院擬議修正，業已數年於茲，雖經議定市自治法及其施行法草案，迄未核定公布。抗戰軍興後，全國臨時代表大會通過抗戰建國綱領規定，「改善各級行政機構，使之簡單化，合理化，並增高行政效率，以適合戰時需要」。現值抗戰建國暨促進憲政時期，縣市爲地方自治與國家行政之單位，縣各級組織綱要已經公布施行，而市付缺如，若不急起直追，何能齊頭並進，此應改訂市組織法者三。

他如設市條件太嚴（參於下章述之），市區內保甲組織與警察系統分立，遇事磨擦推諉，效率既減，經費開支亦多，亦有改善之必要。

改進市制 之原則

基於上述缺點，參酌現實地方情形與市制趨勢，提出改進市制之原則暨說明於後，以便行政效率之增加。

(一)市分三等，以現行院轄市爲一等，仍屬於行政院；省轄市爲二等，仍屬於省政府；凡人民聚居在十萬以上不滿二十萬人口之經濟文化交通發達地方，經省政府查勘認爲有設市之必要者，得設三等市，屬於省政府。

說明——前項增加三等市之理由，容於下章說明之。

(二)市以下分區，區之劃分須與警區學區同，區內廢除坊、閭、鄰，必要時得分路、街、村；除市郊鄉村地方外，一律不辦保甲。

說明——前項規定分區及路街村之理由，容於下章說明之；茲一述不辦保甲之理由。市內社會與鄉村社會不同，鄉村之單位小，人口少，同居一村落者，多係宗親故舊關係密切，相知亦深，對於鄰近住戶之善惡良莠，容易明悉，履行保甲制度中之聯保切結與保甲規約等，尙屬可能；若在城市，則人口稠密，戶口異動頻繁，比鄰對戶，鮮相往來，自不能彼此深知。如此而責其聯保切結與共守規約，實不免強人所難。且城市戶口異動率，既大且速，其辦理查報登記等事，亦非保甲人力財力所能勝任，況現在保甲之任務爲增強自衛，維持安甯，而城市均設有優於保甲訓練之警察，固無庸疊架設置保甲。至在市郊鄉村地方，得以保甲代替警察，以省經費。

(三) 一、二等市設市政府，一等市市長簡任；二等市市長荐任，得以簡任待遇。市政府組織參照現制之規定，惟應增加兵役軍訓事項，連同戶口調查及人事登記事項，劃歸警察局掌管，并得選擇工商業市，試行市經理制；三等市設市政局，局長荐任或荐任待遇，其組織以設科爲原則。

說明 一、二等市之組織，除應規定合署辦公并將戶口調查及人事登記事項，移歸警察局掌理外，分別參照現制院轄市與省轄市政府組織者，蓋爲避過事紛更，影響抗戰時正常公務滯遲推行。至增加兵役軍訓事項，因各市均已舉辦，且爲推行徵兵制之經常事務，其所以列入警察局掌管者，以其辦理戶籍兼具自衛軍事性質，於兵役軍訓事務較易進行故也。工商業市需要科學管理之處特多，若行市經理制，使專家負責實際管理責任，延攬各業領袖董其事，則市政管理易得合理，市政經費及其他問題亦較易解決，惟在我國係創制性質，宜先擇相當市區試行，俟有成效，推及他市。三等市設市政局，以其區域較小，收入有限，不宜龐大組織，多糜經費，加重市民負擔；過去撤銷開封鄭州等市，卽以其組織過大，經費困難爲主要原因，可爲殷鑑。

(四) 市在設置參議會以前，因事實需要，得設臨時參議會。

說明 現行市組織法規定市參議會於區長民選時設立之，其議員由市民選舉

但在此抗戰建國時期，宜與集中意見，團結力量，促進憲政第一要義。政府應以此為需要，前已有市臨時參議會組織條例之頒布，故規定原則如上，以應事實需要。

(五)區公所，置區長一人，副區長一人，區員若干人，并得設置雇員及警察，前項區公所成立後，同區之警察分局歸併。

說明——現行區公所與警察分局並峙，職權多同，雖經一度劃分其權責，而區公所事業之推行，仍多依賴警察分局之協助，於是有分局局長兼任區長之事實。查警察任務本為自治事項之一，不宜另立機關，獨成系統，增加糜費與磨擦，按諸機能一致之原理，實有合流之必要。且市為自治單位，區公所為自治市政府下之執行細胞，而非自治單位，應對市政府負其責任，其人員由市政府派充，不應再設區長權力機關，選舉區長。又現行區公所組織太小，人力財力，均不夠担負其任務，一切事務，無法推行。為挽救過去之弊病，故規定充實區公所組織并探區公所與警察分局合流政策，使警察機構容納於區公所之內，由區公所行使警察分局職權，事權集中，且於自治包括警衛之旨相合。

(六)區公所為集中民意得設區民代表會，由區民選舉代表五人至九人組織之。

說明——現行市組織法所定區民大會暨區民代表會，均為權力機關，儼然於市治單

位內，復有區自治單位存在，於理似有未合；且區民大會在事實上不易舉行，故採用區民代表會，而變其性質為區公所之建議諮詢機關，俾理論事實，兩能兼顧。

(七)路街村應分設警察崗位，其因事實需要，得聯合路街村設置區公所辦事處，就原有警察分局派出所改設之。

第六節 縣行政組織

關於縣行政組織之規定，約有三種：

縣各級組織之演變

(1) 依縣組織法(十九年七月七日修正公布)規定，分縣、區、鄉(鎮)、閭、鄰、五級。縣設縣參議會為代表全縣人民之議事機關，並決定全縣有關人民之政事；縣政府於省政府指揮監督之下，處理全

縣行政，監督地方自治事務，為行政機關。縣政府分三等，各縣設縣長一人，由民政廳提由合格人員二人至三人，經省政府會議決擇任用；自治程序完成之縣，縣長應由民選。縣政府設秘書一人，並依事務繁簡，設置一科或二科，各置科長一人，科員二人至四人。秘書科長由縣長呈請民選委任，科員由縣長委任。縣政府得用事務員及雇員，并得設置警察。縣政府又分設公安、財政、教育、建設、四局，必要時得增設衛生、土地、社會、糧食管理等局。各局有縮小範圍之必要時，亦得改局為科。縣政府設縣政會議，以縣長、秘書、科長、各局長組織之，以縣長為主席。各省之縣政府依照規定二科四局設置者固多，而採用一必要時

之規定，增設科局設置者，亦復不少，江蘇各縣，即多此例。縣府設二科四局之組織，類似省府之機構，不過具體而微，縣府之秘書科長，類似省府秘書處，四局類似省府之四廳。故省府所生隔閡、矛盾、重疊、迂滯、浮濫等流弊，縣府同樣發生。且各局長多由其主管廳指派，自成系統，各樹壁壘，對下則運發局令，對上則巡報省廳，縣長高臨其上，既非自辟之橡屬，復多顧慮其背景，自不易充分行使監督指揮之權，即甲局與乙局之間，亦祇圖個別發展，缺乏統一意志，各局駢立，規模擴張，致各縣預算中僅有機關費而少事業費。

區設區公所，置區長一人，辦理縣政府交辦事項，并管理區自治事務。在區長實行民選之前，區長由民政廳就訓練考試合格人員中委任之，并設置區助理員及區丁若干人。區公設區務會議，由區長、區助理員、及所屬鄉鎮長組織之，議決區公所經費，區公產之處置，區公約，及其他單行規則之制訂修正等事項。鄉鎮公所設鄉鎮長及副鄉鎮長各一人，由鄉鎮民大會選出加倍人數，報由區公所轉請縣長擇任，管理各該鄉鎮自治事務及區公所交辦事項。閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，由閭鄰居民會議選任，分掌閭鄰自治事務。此種自治組織，偏重理想，離切合地方自治事實之條件尚遠；是以施行以來，迄鮮成效，於是勸匪區有停辦自治，改行自衛之制起。（二十四年一月南昌行營頒行勸匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱）

(2) 依縣組織法與縣政府裁局改科規程（二十六年六月行政院採納勸匪省份各縣政府裁

局改科辦法大綱之要旨制定），各縣分區設署規程，及保甲條例之規定，分縣、區、鄉（鎮）或聯保、及閭、鄰、或保甲五級。縣分三等至六等，縣政府以不設局為原則，裁撤公安、財政、建設各局，將其職掌分別歸併於縣政府現有各科，或另設科辦理，但在人口衆多，事務繁劇縣份有設局之必要時，得由省政府議決設置之。縣教育事務，以設局辦理為原則，在人口較少，事務較簡縣份，得由省政府酌量改科辦理。縣警察局裁撤後，應於縣府內設警佐一人，警長警士若干人，辦理縣警察事務。縣財政局裁撤改科後，應設置縣金庫，獨立辦理縣財政收支并保管。縣政府行文，概以縣政府名義行之。

區署為行政組織，設區長一人，由專員公署以訓練考試合格人員中遴選呈請省政府核委。區長承縣長之命，掌理（1）所屬區員、巡官、及區內保甲壯丁隊之指揮監督，（2）關於區民之組織訓練，（3）關於政令之宣達執行及區內現狀之調查報告，（4）關於區內合作事業之指揮及農林水利之改進，（5）關於區內教育文化事業之設施與指導，（6）關於區內戶口調查、土地清丈、以及衛生、公安、交通等事項之執行。區署置區員一人至三人，協理區務置巡官一人，辦理區內警察事務，事務員一人，助理員一人，錄事二人，區丁二人至三人，襄理承辦一切事務。區以下各級組織之設施，各省頗不一致，舉辦保甲之省份，未必皆設區署與聯保，亦有已辦保甲而仍保留區及鄉鎮公所者，如在豫、鄂、皖、贛、閩、川、黔等省，以保甲代替閭鄰，聯保代替鄉鎮，區則改設區署；蘇湘滇則以保甲於自治組織中，即保留區

公所及鄉鎮公所之自治組織。亦有廢除區之一級，納保甲於鄉鎮組織中。如青海山東等，亦有以聯保代替鄉鎮爲實績，直隸於縣府，如陝西是；亦有於區公所下設置保甲牌者，如廣東是。浙江更分爲兩個系統，一爲納保甲於區及鄉鎮公所內，一爲縣府直轄鄉鎮公所及聯保與保甲。聯保辦公處置主任一人，書記一人，輔保較多經費充裕之聯保，得增設其他職員。保設保長，甲設甲長，各設辦公處；保辦公處有設書記與不設書記兩種事實。

在上述制度之時期中，廣西省創行三位一體制，以自衛、自治、與自給爲實施建設之三大政策，卽以自衛的民團爲中心，縣以下爲區、鄉（鎮）、村（街）、甲、戶鄉鎮村街公所。所在地中心小學或國民基礎學校及民團後備大隊部或民團後備隊部，合併一處辦公，鄉鎮長兼任民團後備大隊長及鄉鎮中心學校校長，村街長兼任民團後備隊長及國民基礎學校校長或教員，政教衛合而爲一。區設區公所，置區長一人，總理全區政務，由縣政府遴選合格人員報請省政府核委，置區助理員一人，辦事員二人至四人，雇員若干人，協助區長辦理一切事務，此外并得設置政務警察，稅款征收員，農林水利技術員，區金庫保管員等。鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長副各一人，由各該鄉鎮之村街長於指定合格人員中選出加倍人數，呈請縣政府擇委。鄉鎮公所置書記一人，必要時得添用臨時雇員。村街設村街公所，置村街長一人，副村街長一人至三人，由鄉鎮長於指定合格人員中，選出加倍人數，層報縣政府擇委。

(3) 依縣各級組織綱要（二十八年九月十九日公布）規定，分縣、鄉（鎮）、保、甲、

四級，但縣之面積過大或有特殊情形者，得分區設署；凡教育、警察、衛生、合作、征收等區域，應與前項區域合一。縣設縣參議會為議事機關。縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會、各科，設科多寡及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次及實際需要擬定，酌置秘書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官、并設置二種會議；一為縣政會議，議決提出於縣參議會之案件及其他有關縣政之重大事項，二為在縣參議會未成立前，仍得舉行縣行政會議。又規定縣政府組織規程所無之機關，不得設置。

區設區署，為縣政府補助機關，代表縣政府督導各鄉鎮辦理各項行政及自治事務，在未設區署之區，由縣政府派員指導。區署設區長一人，指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等項，均為有給職，非甄選訓練合格人員不得委用。區署所在地得設警察所，受區長之指揮，執行地方警察任務。區署設建設委員會，聘請該區內聲望素著之人士擔任會員，為區內鄉村建設之研究設計協助建議之機關，由區長擔任主席。鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人至二人，由鄉鎮民代表會選定合格人員充任之。鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化、四股，各置主任一人，幹事若干人，須有一人專辦戶籍，由副鄉鎮長及鄉鎮中心學校教員分別擔任，並應酌設專任之事務員。經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事。鄉鎮鎮長、鄉鎮中心學校校長、及鄉鎮壯丁隊長，暫以一人兼任之，在經濟教育發達之區域，中心學校校長以專任為原則。保設保辦公處，置保長副保長各一人，

由保民大會選舉之。保長、保國民學校校長、及壯丁隊隊長，暫以一人兼任之，在發達之區域，國民學校校長以專任為原則。保辦公處置幹事二人至四人，掌民政、警衛、經濟、文化、各事務，由副保長及國民學校教員分別擔任，在經費不充裕區域，得備設幹事一人。甲置甲長一人，由戶長會議選舉之。

總觀上述三種組織系統，惟有縣各級組織綱要所定者較優，因其具有下列幾種特色：

* 縣各級組織綱要之優點 *

其一，為裁併縣府駢技機關，集中職權，便於發動地方力量。抗戰軍興後，為便於地方人力財力物力等之發動，國防最高會議於二十七年五月核准院頒戰區各縣縣政府組織綱要，調整戰區各縣府組織，

井准設置縣政府行署及臨時辦事處；至於戰區以外各縣，除依照兵役科與禁烟科兩種組織規程，添設兵役科與禁烟科，井為推行軍訓增設軍訓教官與國民自衛總隊副外，設立不少特種或駢枝機關，（各縣設立此種機關，統計六十餘種，其名稱見拙著縣政制度研究一書中）以為發動人力財力與物力之資，惟是機關林立，駢出紛歧，遇事推諉磨擦，效率既減，費用增多。縣各級組織綱要規定縣政府組織規程所無之機關不得設置，是已糾正以往弊病井便發動地方力量，此為其特色者一。

其二，為減少區之一級，可以節省人力財力，減少行文周折，增加行政效率。自治性質之區，施行結果，已告失敗，即各鄉鎮之自治，區亦不能為適當之指導，徒使地方多一機關

，於實際毫無利益，是以實行區自治制之各省，試辦不久，即紛紛改革，裁撤區公所，另設指導員指導鄉鎮自治，使縣組織法所定五級制，無形中僅存四級。區署制以區署為下級地方行政機關，無異將地方行政組織增加一層，減少政令推行迅速之效。且我國各縣已感人力財力之不足，如果再行分散，殊不足以發揮行政之功能，此為區署制莫大之詬病。縣各級組織綱要規定縣以下為鄉鎮一級，正所以救濟設置區公所或區署制之缺點，此為其特色者二。

其三，為縣政府組織之充實，具有二大優點；（1）於擴大縣政府組織中，寓有因地制宜之彈性規定；（2）於增加員額中，寓有因事求才，量才任職之意。

其四，為縣以下各級組織之加強，兼具廣西三位一體制之優點，足以推行政令，辦理地方自治事業。

縣各級組織綱要公布後。行政院即依照釐定實施原則及各種補充法規，限三年內普遍實施完成，并令各省依據綱要及實施原則，參酌地方實際情形，擬具實施計劃。現除山西綏遠二省因戰事關係，呈准暫緩實施外，各省多已開始實行，惟迄今已逾一載，而進度非常遲滯，推原其故，由於奉行不力與制度尚未臻盡善者，各居其半。茲就後者言，有如左列：

縣各級組織應改進

（1）縣各級組織綱要僅規定縣政府設警佐，而附屬中列有警察局。依照綱要規定，各縣已設之警察局勢須裁撤。惟查充實縣警察組織，原為既定之政策，而在各縣增設警察局，亦為既定之政策，總計全

國之縣警察局長職權不全者，達七百一十七局。一旦全權撤換，非但前功盡棄，亦使地方感覺中央法制變更靡常，而於實行警保聯繫以謀地方治安，尤覺不夠適應，此縣警總局之不宜廢置，一也。

(2) 縣各級組織綱要規定，縣政府得設軍事科，又軍事委員會為推行兵役法，頒行國民兵組織管理教育。施綱領，規定國民兵之編組，以縣(市)為最大單位，設立國民兵團，國民兵團與軍事科之職掌，遂生牴觸。嗣雖制定縣(市)國民兵團與軍事科職權及人事劃分辦法，但僅為大體上之劃分，實際上職權之重複，仍不能免。又國民兵團團長由縣長兼任，其副團長則由省府會同軍管區司令部遴請軍政部核委。此種制度，易使副團長把持團務，縣長徒擁兼團長之虛名，甚至引起磨擦，增加行政障礙。為糾正此弊，應將國民兵團隸屬於縣府，以軍事科長兼任團長，其副團長由縣長遴請上峯核委，二也。

(3) 縣各級組織綱要規定鄉鎮保長兼任隊長校長，揆其立法原意，不但為採取三位一體制之優點，且含有藉此解決經費與人材困難之意義，但此三項職務之性質不同，所需資歷學識能力各異，故在事實上不易行通，一因兼具政治軍事與教育學識經驗之人員，在鄉鎮保長中，其為少見；二因一人之精力與時間有限，一身而理三職，勢必顧此失彼。為糾正此弊，而仍不失三位一體制之精神，應規定鄉鎮保之隊長校長，由鄉鎮保長提請任用，不必親自兼任，三也。

(4) 欲求新縣制推行迅速盡利，更應選派深明新縣制精神而有地方行政學識與經驗者，分赴各縣，按照分年實施計劃與程序，實際督導，其辦法如左：

(甲) 在省府內，設置地方行政督導團，由各廳處局代表組織之，以省政府委員為團長，並將省府各廳處局之視察督學調查及其他類似人員與經費，一律併入團內。

(乙) 督導團應以督導新縣制之實施為目前中心工作，同時得督導或承辦其他事務。

(丙) 督導團得分組辦事，秉承省政府之意旨，計劃并辦理有關地方行政之督導事項，出發時，按督導事項，配備相當人員，由團長率領，會同當地行政督察專員，實地督導。

關於設置督導團一點，本廳於省行政組織一節中述之，今移在此提出，以其重要任務，在督導新縣制之推行故也。

以上僅就縣各級組織網必須改善之小節而言，至於綱與既為試行憲政之產物，促進自治之實現，則綱要中所定民權之行使，均為間接民權，衡以國父民權主義第六講一再批評歐美間接民權之弊，似不應再作硬性間接民權之規定。且縣參議會為縣自治最高立法機關，其議員不應由鄉鎮民代表會選舉，應由公民直接選舉，蓋鄉鎮代表，充其量僅為品性較優之士，而各人有各人之個性，各人之好惡，各人之見解，未必能代表多數公民之意志，且鄉鎮民代表係由每戶出，虛一人之保民大會所產生，是採戶長行使民權制度，更覺不妥。為更縣各

未嘗不，其原有組織各級組織現行法令之優點，另訂縣組織法及地方自治法現行縣各級組織綱要，原有縣組織法及其他關係法規，一律廢止，以免重複，而利地方自治之推進，憲政之實行。又鎮公所與鄉公所之組織與職掌，不應相同，前者轄區係城市社會，應注重市政設施，後者轄區係農村社會，應注重鄉村設施。

第三章 行政區域

第一節 行政區域之劃分與調整

行政區域之劃分與調整，關係行政效率之增加甚大，尤其在謀政治建設之條件下，有此

要必。

行政區域
必須劃分
及調整

我國面積約一千一百五十六萬二千五百八十二方公里，佔全亞洲面積四分之一，佔全世界陸地面積十五分之一。全世界七十餘國中，其領土面積大於我國者為蘇聯，至英美須合其屬地始較我國面積稍大。我國面積比歐洲全面積大一百零九萬方公里，而日本及其屬地僅及我國百分之六。我國土地既如此廣大，自然治理困難，於是有行政區域之劃分；今者全國劃為二十八省，七院轄市，蒙古西藏二地方，及東省威海衛二行政區；又於省內劃分行政督察區，縣，市，及設治局管轄區。此種行政區域，雖經多次之整理，然細察之，其疆界混淆不清者有之，飛插畸形者有之，固有區域不符天然形勢者有之，交通發達人口繁密異於疇昔者有之，縣離省會僻遠難於控制者有之，種種情形，不一而足，遂致治理不使，管轄困難，究其弊害，必至緝捕征收，易生爭執，遇事推諉，事無人管，施政之遲速不同，人民之負擔差異，影響政治，至且鉅。各省市區區必須及時調整，且必須澈底動清；如區域過廣過狹者，應即析置新省新縣

，或將舊制取消，或與（省）縣調整歸併；界線明晰確定者，應加維持原狀；混淆交錯者，應加劃分妥當。

行政區域
整理之經過

政府對於行政區域之整理，曾由內政部頒行兩種條例；其一爲民國十九年頒佈之省市縣勘界條例，其中雖規定行政區域劃分之原則，縣區變更之條件，然按其性質，實爲處理省市縣疆界糾紛之條例，因其僅有消極作用，而非積極整理疆界之法規也，其二爲二十年頒佈之縣行政區域整理辦法大綱，其中規定整理縣行政區域之原則，應參照勘界條例，其整理之方法，或爲普通之釐正，或爲鄰縣之互換，或爲分設新縣或爲歸併舊縣，其旨雖在積極整理，究因限於縣區，諸受牽制，故收效甚渺。今者省之預算併入中央，省政府立於中央機關地位，駐省執行中央法令，并監督縣市地方自治，則省、區、市、縣、區域之調整，更有必要。且日趨精疲力竭，我國勝利，即在目前，和平之後，亟應建設，行政區域之調整，即是奠定政治建設之基礎。調整之法，依著者管見，應由中央政府設立政區調整委員會，以院部會主管人員，各省市代表，及專家組織之，其主要任務，爲計劃省、區、市、縣、政區之調整方案，提供政府採行。茲分節論述省、區、市、縣、政區之調整焉。

第二節 省行政區域

省區之變遷

遷

我國省制，創始於元，其時仿魏晉尚書行台之意，在中央設中書省，就中國版圖劃設領南遼陽河南陝西四川甘肅雲南江浙江西湖廣征東行中書省十一，爲中書省之分支。明因元制，劃版圖爲山東山西陝西河南福建雲南廣東廣西浙江江西湖南四川貴州十三省。清亦因之，劃中國本部爲江蘇浙江安徽江西湖南湖北四川山東山西河南直隸陝西甘肅福建雲南貴州廣東廣西十八省，光緒時將奉天吉林黑龍江及新疆四特區改設省治，共爲二十二省。此外如蒙古西藏青海三特區，則稱外藩。民國成立，悉仍清之舊制，惟另增設京兆熱河察哈爾綏遠川邊東省六特別區。國民政府奠都南京後，除蒙古西藏二地方外，增設熱河察哈爾綏遠寧夏青海西康六省及東省威海衛二區。抗戰軍興而後，各方咸於省區過大，治理難周，於發動民衆，組訓民衆，與集積物資，尤覺不便，於是縮小省區之議又起。前年國防最高委員會之設計委員會特分設省制問題研究設計委員會，以縮小省區爲其研究設計之主要任務。於此可知縮小省區乃調整政區與改善行政機構之先決條件。茲舉必須縮小省區之理由於次。

縮小省區之理由

(1) 從歷史方面觀察，總計自元設省以來，歷經四朝七百餘年，其間每朝縮小省區或增設省治，迄增加省數，較之元朝將及一倍，然歷朝仍以省區過大，中央直接管理難周，乃劃路、府、州、道，設官分治。蔣委員長督師勦匪，亦咸於省區過闊，不易推進政治。倡分區設專員，現已行

諸十八省。根據上述史事，若不縮小省區，則省縣間分區設署制度，不宜廢除，省縣二級制度，難以實現。爲顧全事實上行政便利及促現省縣二級制起見，實有縮小省區之必要。

又我國自鼎革以還，各省各行其是，形成割據局面。北伐成功以後，中央政府對於割據軍閥，雖頻加征討，然而此仆彼起，今日遺乙以討甲，一旦乙有其地，不旋踵便仿甲之故技，不受中央指揮調遣。推原其故，由於省區龐大，人口足以自衛，經濟足以自給，而交通又不便利，侵假擴充何人力量，操縱把持，爲所欲爲，其利用情勢，反抗中央，割據稱雄，勢所必至。爲免除過去割據，稱雄之事實，保障統一之完整，應縮小省區，削弱其力量，則野必者亦無從施其割據稱雄之伎倆。

(2) 從面積人口方面觀察，我國今日省區，仍極廣大，人口衆多，有一省等、歐洲一國者，有等於數國者，例如新疆一省面積十餘倍於法國德國本部，數十倍於英國本部，即以面積最小之浙江省而言，亦幾與日本面積相等，四川一省人口，比英法意任何一國人口爲多。再考今日單一國中之政區，未有如我國今日省之大者，如法國之省，人口從八九、二七四至四、四四一、六九一人，面積從一八五至四、一四〇方英里；意大利之省，人口從一八、六二二至一、九〇六、九三一人，面積從一三三至五、一七九方英里；英國之郡，人口從一八、三三六至一、七四五、九五九人，面積從八一三至二、六〇〇方英里。迴觀我國之省，人口從四〇三、六六二（甯夏）至五〇、三二七、九四三（四川）人，面積從四一六、一四八

(浙江)至七、三一三、六七〇方市里(新疆)，則我國一省，可分成十省左右。且我國交通不便，省府對於遠隔縣市，指揮監督，兩俱難周，政令不易推行，效率更談不到。爲免除此種缺點，增進行政效率，亦有縮小省區之必要。

(3) 從行政單位方面觀察，全國二十八省，共轄一千九百五十四縣、十六市，五十三設治局，四特種區，合計二千零二十餘單位(二十八年十一月止)，除青海甯夏西康綏遠察哈爾與東北四省外，每省所轄單位，多至百數十，少亦在六十以上。查各縣市局轄區之地方情形，不盡相同，縣市局長之人選亦未必盡善，而省政繁劇，省府對於各縣市局之特殊情形，或未能盡量周際，指鴻監督固難中肯，統籌策劃亦難切於實用。因此省府或中央立一法規，或定一計劃，往往適用於甲地，而不能適於乙地，或在甲縣市局輕而易舉，在乙縣市局則窒礙難行。且一至憲政時期，各省政治，交由人民自組織會自選省長治理時，如全省各地經濟狀況與人民習尚，過於懸殊，則人民政治意見，自必紛歧，討論省政，必難集中。故無論爲謀行政或自治便利計，均有縮小省區之必要。

(4) 從政策方面觀察，自十三年總理制定建國大綱，確定省縣二級制後，翌年國民政府成立，即本此旨，推行地方政治，嗣以省區遼闊，治理難周，割據局面，仍然發生，曾於二十二年三屆四中全會通過重劃省區，并酌量縮小，交由中央政治會議組織專門委員會詳細研究實施方案。旋以此項問題，關係重大，應從各地調查各省土地人口財賦以及風俗習尚語

言等入手，因是專門委員會迄未組織。惟查近數年來，各省辦理地政與編組保甲，對於土地清丈與人口調查，已有相當統計。此次抗戰結果，人口雖有變動，然按保甲組織覆查，亦不難得確實數目；况倭寇精疲力竭，我國勝利即在目前，和平之後，各種復興工作，亟應進行。如省區不縮小，則推行復興工作，仍不免障礙叢生。爲貫徹中央縮小省區政策，謀戰後復興工作之推行便利計，實有乘此機會縮小省區之必要。

總之，縮小省區是中央既定之政策，亦爲戰後實施之大好機會，如能實行，一可以杜絕割據稱雄，保障國家統一；二可以便利指揮監督，增加行政效率；三可以便利統籌併辦，促進地方自治。

或謂省區縮小後，直隸於中央之行政單位增多，不啻一手十指，反而指揮不靈，而且增多費用。不知近世交通工具發達，已相當克服地域上之困難；而中央政府分職細密，更不虞政務叢脞。試觀法國政府管理九十省，意國政府管理七十六省，西班牙政府管理四十九省，而美國各邦政府所轄郡數，少則九十，多至一百五十，然吾人未聞此數國中有指揮不靈，政事泄沓之弊。倘我國依照土地肥瘠，人口密度，財賦盈寡，與夫國防交通及歷史文化，除青甯西綏察五省不必縮小外，將每省縮劃爲二省至四省，則全國各省縮小後，不過六十省左右，中央對之，亦當不致有指揮不靈之苦。省區縮小後，省政府組織可以縮小，依憲法草案之規定，可以改爲省制，并裁撤專員公署，將緊縮節餘之經費，移作新省經費。當無不夠之

裏。

縮小省區
之原則

省區既應縮小，當妥籌縮小之法。縮小省區之方法頗多，而其最要原則，應依照土地肥瘠，人口密度，財賦多寡，與夫國防交通及歷史文化，在不打破原有省界之原則（必要時得打破之），縮小省區。謀各省人力財力之平均，適足以担负今後建設之責任，并便利政策之推行。申言之，凡土地肥沃，人口稠密，賦稅較多之地方，劃分省區宜較小；反之，宜較大，此其一。總理實業計劃及國防十年建設計劃與中央國防政策，以及天然形勢，均為劃分省區時所應顧及，如江蘇之江南江北，新疆之天山南北，陝西之陝北高原，關中區域，漢中區域，同省人民，相視若胡越，此其二。縮劃省區，非不得已為調整省際飛嵌插花之地，或為調濟各省人力物力，不宜打破原有省界，因現行之區劃，已有七百餘年歷史，社會公益團體之組合，人民同鄉觀念之濃厚，到處可見，若將兩省以上邊區劃為一新省，則人民因利益之不調，觀念之歧異，必起歧視與磨擦，如二十二年將安徽之婺源與福建之光澤劃歸江西後，該兩縣人民迄今猶以皖閩同鄉為念，而於贛省社會人事，幾乎格格不入，此其三。又省區縮小後，其新省命名，須就其地位方向與其原所繁屬省之簡稱定之，如四川省劃為四省，則在省會（成都）東者，稱川東省，在省會西者稱川西省，在省會南者稱川南省，在省會北者稱川北省；如此命名，合兩種優點，一則顧名思義，即知新省從原某省劃分出來，二則顧名思義，即知新省佔有

棄省之荒地，便於新墾地者，容易除其舊草，此其一也。至於新省省會之選定，應以地
 勢適中，交通便利，為其檢要，商業發達，或曾為都市之地方為標準。本諸上述，試擬縮編
 各省情形如左：

省別	省會	市里	排地 (百分數)	人口 (千位數)	每方里 人數	田賦 (千元位數)	縣局 數	舊分 區數	專員 區數	司法 區數	選舉 區數	擬劃 省數	備註
江蘇	435,708	52.35	32,190	73	36,498,466	61	5	10	5	10	2	2	分爲江蘇江北二省
浙江	418,148	15.90	20,332	49	24,258,415	76	4	9	4	9	2	2	分爲浙江浙北二省
安徽	362,117	14.68	21,600	36	11,372,796	62	3	8	4	10	2	2	分爲安徽皖北二省
江西	632,358	14.19	17,900	26	13,814,787	83	4	8	4	8	2	2	分爲江西贛北二省
湖北	745,454	14.91	26,937	36	9,471,176	70	3	8	6	8	2	2	分爲鄂北鄂南二省
湖南	822,064	9.60	28,817	34	15,357,623	75	4	9	5	8	3	3	分爲湖南湘北三省
四川	1725,235		50,823	23	7,597,693	195	4	15	4	15	4	4	分爲川東川西川北三省

山東	584,291	43.30	25,853	62	36,117,789	107	4	14	7	12	2	分爲魯東魯南魯西
山西	625,680	21.85	11,539	18	8,518,078	105	3	10	5	10	2	分爲晉北晉南
河南	649,559	37.14	32,626	50	18,648,185	111	4	13	5	11	3	分爲豫南豫西豫東
河北	561,031	47.63	28,874	52	11,666,939	132	4	10	5	15	3	分爲冀北冀南冀東
陝西	749,635	9.11	10,757	13	6,684,049	92	3	10	3	8	2	分爲陝北陝南
福建	474,953	3.60	11,988	28	5,332,581	62	4	7	5	7	2	分爲閩北閩南
廣東	885,229	6.80	33,179	37	1,570,463	97	5	9	8	13	2	分爲粵東粵西
廣西	875,694	2.60	10,930	13	4,865,391	99	6	11		11	2	分爲桂西桂東
雲南	1614,720	2.70	11,767	7	1,190,335	129	4	7	3	9	2	分爲滇西滇東
貴州	717,913	1.40	8,212	5	704,457	83	3	5	2	8	2	分爲黔西黔東

甘 甯 1566.024	6.93	5.562	5	1,383,403	69	7	7	5	7	2	2	廿一年二省
新 疆 7318.670		2,578	2		70	4	8	3	3	2	2	分爲新疆 新北二省

附註 山西新劃二省未設行政督察專員，上文列舉區區數，係其行政區數。

上表所劃新省區，完全不打破原有省界，故只是輪廓之區劃，而非合乎理想之調整。譬如江蘇、廣西、廣東、廣西、安徽、淮泗、滇、粵、魯、豫、東、兩、邊、區、調、整、成、一、徐、海、省、省、會、銅、山、廣、東、欽、廉、兩、屬、接、近、邕、甯、爲、該、地、最、近、之、海、口、應、併、入、桂、東、省、湖、北、西、南、兩、隅、建、始、恩、施、利、川、威、豐、鳳、諸、縣、應、併、入、川、東、省、雲、南、東、北、兩、隅、綏、江、鹽、津、威、信、鎮、雄、永、善、大、關、彝、良、諸、縣、併、入、川、南、省、甘、北、省、西、部、應、與、甯、夏、省、東、部、互、換、等。故欲徹底調整省區，應於不打破原有省界之原則下，小省區外，再加以省際間邊區之調整，庶幾新劃省區可以適合行政之便利。

第三節 行政監督區域

行政督察
區域之劃分

依照建國大綱規定，我國行政區域僅分省、縣、市（另有蒙藏二地方，東省威海衛二行政區，及設治局管轄區）三種，嗣因政府鑒於省區遼闊，轄縣過多，治理難周，乃於二十一年在不破壞省縣二級制之原則下，增設行政督察專員，劃定行政督察區域。依照二十五年三月行政院頒布行政督察專員公署組織條例，行政院爲整飭吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得令各省劃定行政督

察區，其名稱以數字定之。各省劃定行政督察區時，應開明區之名稱，設置次第，區劃情形，管轄縣市，暨專員公署駐在地點，繪具詳細圖說，咨請內政部轉呈行政院核定，並呈報國民政府備案。現在全國二十八省中，先後呈准劃設行政督察區者，計有江蘇等十八省，茲將其分區及管轄縣數，列表於左：

省別	分區數	每區管轄縣市局數
江蘇	一〇	每區轄四縣至十縣。
浙江	九	每區轄五縣至十一縣。
安徽	八	每區轄六縣至十縣。
江西	八	每區轄八縣至十二縣。
廣東	九	每區轄七至十六縣市。
山東	一四	每區轄四至十三縣。
貴州	五	每區轄六至二十縣。
省別	分區數	每區管轄縣市局數
湖北	八	每區轄六縣至十一縣。
湖南	九	全 右
四川	一六	每區轄六縣至十二縣。
福建	七	每區轄縣至十一縣。
陝西	一〇	每區轄六至十二縣局。
甘肅	七	每區轄四至十二縣局。
綏遠	三	每區轄五至六縣局。

河南	一三	每區轄七至十三縣。	青海	七	現已成立五、六、七區專署。
河北	一〇	每區十一至十四縣局。	雲南	七	每區轄一至縣局。

行政督察
區域應調
整

本。在抗戰前，有人主張仿明清舊制，每省平均十府，每府平均十縣，此種十進位之硬性區劃，未必適合情形複雜之地方需要，不待詞辯而可知也。且各省土地肥瘠，人口稀密，財賦多寡不同，例如江蘇耕地佔全省面積百分之五二、五八，每方里平均七十三人，財賦收入為三六、四九八、四六六、〇〇〇元；河北耕地佔百分之四七、六三，每方里五十二人，財賦收入一一、六六六、九三八、八三九元；山東耕地佔百分之四三、三〇，每方里六十二人，財賦收入二六、一一七、七八九、〇〇〇元；貴州耕地佔百分之二、四〇，每方里五人，財賦收入七六一、四五六、六七〇；甘肅耕地佔百分之六、九三，每方里五人，財賦收入一、六八三、四〇八、三九〇元；雲南耕地佔百分之二、七〇，每方里七人，財賦收入一、一七〇、三三四、五一二元。即蘇冀魯比較黔甘滇之土地，肥約四十倍，人口密度約大二十餘倍，財賦收入約多三倍。固以十縣為一府，則各府富力相差太甚；至於貧瘠人稀更甚之青、甯

察，綏，康，新等省，尤體乎其後矣。抗戰軍興後，內政部於其所擬省政府組織法草案中，主張以十縣至三十縣為一區，雖具有彈性，但遇有多於三十或少於十五縣之自然區域，仍然無法補救。嗣後行政院於其第二期行政計劃與實施方案中規定，專署轄區，依人口面積財賦經濟國防交通等要素，重行妥加劃定，以減少單位，集中財力為原則；此種擴大專署轄區之彈性規定，自能相當救濟過去之弊病，惟所定過於空泛，不便遵循。吾以為擴大專署轄區之原則，務期夠為縮小省區之張本，即不宜增加過多縣數，以免區域過大，管理難周；亦不宜增加過少縣數，以免區域過小，所有土地人口財賦不夠為縮小省區之張本，對於戰後建設事業，更將無力舉辦。本此原則，主張：

調整專員
區之原則

(1) 青甯察綏康五省，人口稀少，財賦微薄，轄縣又少，無縮小省區必要，自不必擴大專署轄區，並可撤銷綏青兩省已設之專署與其轄區，於省府內設置行政督察員，實行省縣二級制度。

(2) 其他各省，除便於逕行縮小省區者外，應將專署轄區擴併為二區至四區，作為縮小省區之準備；劃區時，第一注意土地肥瘠，人口稀密，財賦多寡，謀各區富力之平衡；第二注意歷史文化自然形勢與國防交通情形，謀行政管理之便利；第三注意接近省會各縣市，務須劃歸省府直接管理，不另設區署，以免行政周折，礙行政效

率。

第四節 市行政區域

市區劃分之變遷

依現行市組織法（十九年五月公布）之規定，市行政區域卽是市自治區域。市行政區域有院轄市與省轄市之分，前者之地位與省相等，其設置之標準：「凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設院轄市（1）首都，（2）人口在百萬以上者，（3）在政治上經濟上有特殊情形者；但有上列（1）更，應由行政院呈請國民政府決定之。省轄市之地位與縣相等，其設置之標準：「凡人民聚居地方具有左列情形之一者，設置省轄市；（1）人口在三十萬以上者，（2）人口在二十萬以上，其所收營業稅、牌照費、土地稅、每年合計佔該地總收入二分之一以上者」。關於省轄市區域之劃定或變更，應由省政府呈請行政院轉請國民政府決定之。現行市組織法施行以來陸續廢置蘇州、無錫、安慶、蚌埠、蕪湖、萬縣、烟台、鄭州、開封、西安、甯波、福州、江門、海口、梅棗、梧州、南甯、柳州等普通市。今所存之市如左：

（一）院轄市有七：

（1）南京市係民國十六年六月以南京城郊區域及浦口地方設置南京特別市，十九年七月改爲南京市，直隸於行政院，全市面積爲一、八六三方市里，人口一、〇

一九、一四八人。

(2) 上海市係民國十六年七月以江蘇省屬之上海寶山南匯松江青浦等縣一部份地方，析置上海特別市，十九年七月改爲上海市，直隸於行政院，全市面積爲三、五七三方市里（租界面積在內），人口三、七二六、七五七人。

(3) 北平市係民國十七年六月以舊北京城郊區域設置北京特別市，十九年七月改爲北平市，直隸於行政院，全市面積爲二、八二八方市里，人口一、五五〇、五六一人。

(4) 天津市係民國十七年六月以前天津警區及特別一三區管區地域設置天津特別市，十九年七月改爲天津市，同年十二月改隸於省府，二十四年復隸於行政院，全市面積爲二一八方市里（租界面積在內），人口一、二一七、六四六人。

(5) 青島係民國十八年四月以舊膠澳商埠督辦管轄區域改置，初稱特別市，十九年七月改稱青島市直隸於行政院，全市面積爲二、九九六方市里，人口五一四、七六九人。

(6) 西京市係民國二十二年一月由陝西省長安縣析置，直隸於行政院，市府尙未成立，全市面積爲五九方市里，人口二〇五、八九四人。

(7) 重慶市係民國二十五年四月由四川省巴縣江北兩縣析置，隸屬於四川省政府

，嗣以國民政府遷渝，遂於二十八年五月改隸於行政院，全市面積甫經勘定，較前擴大一倍左右，所有小龍坎、沙坪壩、磁器口、歌樂山、九龍鋪等，均劃入市區，惟尙未測量其面積，其市區人口現約四十餘萬人。

(二)省轄市有十六，如下表：

市名	設置年月	管轄區域	面積(單位方市里)	人口
杭州市	十六年五月	浙江省會城區及西湖湖墅皋塘合堡江干等區域	九一一	五七四、四三九
南昌市	二十四年	江西省會城郊區域，包括南昌縣在內		二六二、〇七四
武昌市	二十四年七月	湖北省會城郊區域，包括武昌縣在內		四三三、八九〇
長沙市	二十二年八月	湖南省會城郊區域	二七六	五四四、六一七
成都市	十九年二月	四川省會警察區域全部	八二	五一九、六〇八

廈門市	二十二年五月	福建省思明縣全縣區域	三〇	一九九、六八七
自貢市	二十七年八月	四川省屬榮縣及富順縣所轄貢井及流井兩地方		
漢口市	十八年四月	原轄武漢三鎮，現僅轄漢口高埠	五三五	七六六、三一五
連雲市	二十四年十一月	江蘇省東海縣		
昆明市	二十四年三月	雲南省會城郊區域，包括昆明縣在內	七三	一四三、七〇〇
貴陽市	十九年八月	貴州省會警察區域		一一八、四二三
廣州市	十四年	廣東省會警察區域	一、〇三一	一四二、八二九
蘭州市	十八年二月	甘肅省會城郊區域，包括蘭皋縣在內		一〇八、五三〇
濟南市	十九年二月	山東省會城郊區域	七一〇	四八七、四一一

汕頭市	十九年十二月	廣東省澄海縣屬汕頭地方	八六六	二〇一、五九八
包頭市	二十二年四月	綏遠省包頭縣城郊區域		六五、五四九

觀上所述，可知現行市區之劃定，約有三大缺點：

* 現行市區
應調整 *

行政機構。

(1) 市區往往包括縣區，在同一區域內，設有市政與縣政之雙重
 盛之區域留歸縣府管轄，使縣政府轄區過小過貧，不能自給自足，甚至縣區被市區割裂成爲
 東西南北數段，不便管理。

(2) 市區往往割取縣區內之政治經濟文化重要區域，將剩餘不繁
 (3) 現行市組織法對於市區之劃定，取決於人民聚居之數目，缺乏彈性，往往不合法定
 設市條件地方而必須設市者，有已符合法定設置院轄市條件地方而僅能設置省轄市者，有僅
 符合設置省轄市條件地方而必須設置院轄市者，有已經設市地方，因不合法定條件而必須撤
 銷者。且省轄市之區域必須有三十萬以上之人口，或人口在二十萬以上，其所收營業稅、牌
 照費、土地稅、每年合計佔該地總收入二分之一以上，而縣組織法規定「縣分爲區，區分爲
 鄉鎮，鄉鎮均不得過千戶」，最近頒行縣各級組織綱要規定縣以下爲鄉鎮，鄉鎮以轄千戶爲

原則，不得少於六百戶，多於三千三百七十五戶。假定每月八口（據統計每月約五口），則省轄市最少爲二萬五千戶。如是則城鎮戶口超過三千三百七十五戶未滿二萬五千戶之地方，如石家莊、唐山、蘇州、無錫、蚌埠、蕪湖、萬縣、烟台、鄭州、甯波、江門、海口、梅縣、梧州、南甯、柳州等，既不夠設市條件，又不能容納於縣組織中，形成無所歸屬之狀態。此等地方，在其發展歷史上，均有整個不可分割之關係，如必強爲劃分，亦必發生不良影響。現代各國市區，有大有小，英國之市區，人口少者不過一干，多至百餘萬；法國之市區，除巴黎人口四百萬外，多者四五十萬人，少者僅滿五百人；意國之市區，人口多者二十萬，少者三千人；德國之市區，人口少者二萬餘，多者四百餘萬；美國之市區，除市鎮外，各市人口自五萬至五十萬，紐約市人口竟達六百餘萬。以上各國市區人口彈性甚大適用不感困難者，以其劃分市區，係按區域之需要以爲對象，即凡應施行市政之區域，即劃入市區故也。我國設市條件，係以人口爲基點，已失於偏，而且限制過嚴，致令若干政治經濟文化重要區域，及交通便利人口稠密地方，雖具有都市模型，竟乏辦理市政機構，於人民生活之改善，事業之發展，自治之推進，以及地方繁榮諸端，均未能達到預期之目的。

爲濟上述三種缺點，約有三種辦法；即（一）市區與縣區相同者，撤銷縣政府；（二）市區割裂縣區者，妥加調整，即將剩餘縣區，酌量併入市區或鄰縣，并撤銷無轄區之縣政府；（三）變更劃定市區之基點，即不以人口爲條件，而以區域之需要爲對象，以人口在十

寓以上之縣城、商埠、或人民聚居之政治經濟文化交通發達地方，劃爲市區，其人口不滿十萬者劃爲縣轄鎮。

又市內各級區域之劃分，依照市組織法之規定，市分區、坊、閭、鄰，嗣後與辦保甲，坊、閭、鄰、無形廢置。查坊、閭、鄰、之名稱，係過去市內之產物，在現實市內，除坊尙有存在者外，閭鄰殊鮮見，而路街名稱，却甚普遍，市郊鄉村地方，往往有「村」存焉。至於保甲轄區之劃分，悉隨保甲編制之人口爲轉移，市內不宜舉辦保甲，前章已言之。今謀市內各級區域劃分之合理，應就事實需要而劃分之。譬如市內既少坊、閭、鄰、之存在，而有路、街、村、之實現，則坊、閭、鄰、之區劃應廢，而於必要時劃分市區爲路、街、村、接近路街之里巷坊，依次劃入路街，路街過長者，則依其分段或自然界限劃分之，有村或爲人民聚居地方而無路街之設置者，則劃爲村。又如市區內已有警區與學區之劃分者，則市內行政區與自治區之劃分，須與警區及學區同。如此劃定區域，則事實與名稱相符，人民一目了然。

第五節 縣行政區域

現行縣行政區域之劃分，多係沿襲舊制，係以地域爲對象，惟其性質已變爲雙重；一爲初級行政區域，爲一切行政之起點；一爲地方自治區域，爲地方自治之單位。縣以下各級行政區域或自治區域（以後簡稱政區）之劃分，則異往昔，係以戶口爲對象。

縣區之廣狹，交通之便否，關係治理，甚為重要。我國各縣情形，差異甚鉅；或因幅員遼闊，難以控制，或因地處偏僻，易藏匪類；或收復失地，急籌善後；或人烟稠密，工商鼎盛；或物產豐饒，墾務發達；或山川阻塞，不便施政，或異族雜居，難於治理；或邊防所關，形勢扼要，凡此種種，皆應調整縣區，或增設裁併，以便治理。十九年六月間，內政部制定省市縣勘界條例，二十年三月間又頒行縣行政區域整理辦法大綱，按各縣區域人口財賦交通建設等情形，整理各縣境界與插花飛嵌地，并分別增設或裁併。自國民政府成立以來，增設縣數約九十，以雲南、新疆、青海、與黑龍江等省為最多，大抵以舊有分縣、土司、及旗地等地方改置；裁併縣數僅十餘。大抵均在內地各省。總計全國現有一千九百餘縣，相當於縣之市十六，設治局五十三。又同一省內各縣，大小懸殊，文化經濟交通亦頗差異。最近四川省府以各縣經界，廣狹不一，犬牙交錯甚至插花窩遠，管理難周，如蓬溪、潼南、遂甯、中江等縣是。為求地方治安并發展縣政計，應調整縣界，酌定區域，務期各縣皆有相當能力，不致有過大過小之弊病。過小則如甘肅之鼎新、崇信、與雲南之晉甯、漾濞，不勝負荷縣之義務、過大則如江蘇之東台、南通、吳縣，四川之松潘，青海之玉樹，新疆之于闐，縣府常感鞭長莫及之痛苦。茲就各省中面積最大與最小縣份，各舉一縣，并附其面積與人口，列表於後，即知大縣與小縣有相差數倍以至於數十倍者，實有調整之必要。

縣區應
調整

義務、過大則如江蘇之東台、南通、吳縣，四川之松潘，青海之玉樹，新疆之于闐，縣府常感鞭長莫及之痛苦。茲就各省中面積最大與最小縣份，各舉一縣，并附其面積與人口，列表於後，即知大縣與小縣

省別	大縣	面積(方市里)	人口	小縣	面積(方市里)	人口
江蘇	東台	二二、九七六一	一八六、一四〇	川沙	四一七	三〇、九九七
浙江	青田	一一、一一七	二六一、七一八	南田	九八〇	二二、二二二
安徽	六安	一五、一七四	七六一、〇八九	黟縣	一、八一二	六〇、四五三
江西	修水	一七、七八八	三七六、六九五	安義	二、五一八	八八、四一〇
湖北	鄖縣	二三、八七四	四一二、〇六七	雲夢	二、四八一	二一九、二六四
湖南	沅陵	二五、一二〇	三四〇、九三二	道通	二、三一四	二六、七八九
四川	松潘	二五五、七四〇	二四、四一〇	新繁	六三四	一二二、〇六〇
山東	沂水	一七、九三〇	六三〇、〇〇〇	觀城	八四六	七五、一〇九
山西	大同	一六、八八四	二九九、二三六	徐溝	七七七	四三、三二〇
河南	內鄉	二三、九五六	四八〇、四三四	臨漳	一、一〇四	一九五、七七八

河北遷安	二三、一二〇	四八〇、二八四新鎮	三七三	二〇、〇〇一
福建建甌	二〇、五〇〇	三〇九、〇三三東山	九〇〇	八九、四七〇
廣東合浦	二九、三五五	五八八、二三〇南澳	五一六	三五、一七一
廣西貴縣	二二、三四二	四三三、八四六憑祥	一、五六四	二三、〇三六
雲南維西	一二四、二一六	三八、八七〇晉甯	一、三二七	四九、九七一
甘肅敦煌	一九三、四三九	二七、一〇二鼎新	四、七七五	九、六四九
青海玉樹	一、四〇六、七三〇	五七、九一〇湟源	一四、五九八	二三、七二五
新疆于闐	六六六、〇七三	一四四、〇六六霍爾果斯	四二、四六七	一二、三一〇

觀上所述，可知我國現行縣行政區域，約有兩大缺點；一為縣區大小，相差過於懸殊；二為縣與縣間飛嵌插花地尙未澈底調整。今後實行縣為自治行政之單位，在抗戰結束以後，縣（市）自治與復興事業浩繁，非過小之縣所能一一舉辦；故必須調整縣區，使之無過小或相差過甚之現象。其次，須澈底調整飛嵌插花地，使之不復再成化外，而為政治權力所不及

，即在消極方面可以消除過去隱憂匪類之慮，在積極方面可以整理地方秩序，興辦地方福利，作育地方人民。

應變更劃

區之依據

至縣以下各級政區之劃分，係以戶口為對象，實有改弦更張之必要。十九年七月修正縣組織法，區自治施行法，鄉鎮自治施行法，於縣以下分區、鄉、鎮、閭、鄰數級，悉以戶為根據，五戶為鄰，五鄰為閭，百戶左右為鄉鎮，但不得超過千戶，十鄉鎮至五十鄉鎮為區。二十一年編查保甲條例以聯保代替鄉鎮，以保甲代替閭鄰；從此以後，兩制並存，分行於各省。鄉鎮或聯保區域過小，在大縣市，竟轄有三五百鄉鎮或聯保，如大名縣轄五六四鄉鎮，南道縣轄三二七鄉鎮，平均河北省每一縣市轄二二一鄉鎮，察哈爾每一縣市轄一四四鄉鎮。縣各級組織綱要對於縣以下各級政區之劃分，仍以戶口為依據，即甲轄十戶為原則，不得少於六戶多於十五戶，保轄十甲為原則，不得少於六甲多於十五甲，鄉鎮轄十保為原則，不得少於六保多於十五保；區轄十五至三十鄉鎮為原則。此種規定，已將往日縣以下各級政區稍加擴大，自是已有進步，惟仍不免下列兩種缺點：

(1) 區鄉鎮保甲轄區之劃分既以戶數為依據，但戶數時有增減，勢必影響區鄉鎮保甲之劃分時加變更；

(2) 鄉鎮保甲之轄區尚不夠大，其人力財力，往往不能克盡其應辦事業之義務，同時亦

以單位過多，使上級不易管理周到。

爲免除以上二項缺點，應採行下列二項辦法：（一）區鄉鎮之劃分，不以戶數而以當地自然形勢與歷史社會經濟關係爲依據，凡屬自然不便分割之城鎮，應劃爲一區或一鎮，卽如前清依據縣內地形，劃每縣爲東南西北四鄉，劃縣治城廂爲一鎮；（二）將鄉鎮之轄區，稍加擴大，以其人力財力能克盡鄉鎮應辦事業之義務爲原則。

第四章 人事管理

第一節 人事管理之意義

人事管理者，乃以科學方法，管理公務人員職位分類，及公務人員之選用、訓練、考核、升遷，懲免，保障，待遇，退休，撫卹及其他一切關於人員事務，其目的在謀為政得人而人盡其才，以增加行政效率；申言之，即謀登庸人才，使人與事相稱，人與人相得，人人有事做，事事有人管，分工合作，各展所長，各安其業。

人事管理之對象，偏重於人，其管理程序，可大別為三：第一本諸人才主義，選拔工作人員，使懷才有志之士，皆有服官之機會，政府工作人員得有健全之人才；國家吏治乃有澄清之希望。第二本諸調適主義，調整人事，即謀（1）人與事之調適，使工作人員與其所任之事完全適合，如才能強大者作艱鉅之事，才能弱小者作簡易之事；（2）人與人之調適，使工作人員間和衷共濟，無絲毫之磨擦；（3）人與物之調適，使工作人員與其機關及所使用之工具相適合，以收一善事利器一之效果。第三本諸效率主義，考核工作，即考核各人工作是否相宜，是否努力，是否有效，加以遷調獎懲，刺激其向上努力，盡量發揮各人能力，以求工作效能之增加。

我國人事管理之範圍與設施，係本五權分立之原則，所有關於人事管理之考銓監督與懲

戒三者，分屬考試監察與司法三院。至於人事管理事務，在各機關則有人事專管機構司其事，惟今尙未普遍設置耳。

考試院乃我國最高考試機關，依法行使考試銓敘之職權，設置考選委員會與銓敘部分別司理全國公務人員之考選與銓敘事項，成爲常設之考銓行政機關。考試院於舉行考試時，則須另行組織各種臨時機關，其最重要者爲典試委員會；準是以窺我國人事管理之組織，考試院實爲管理人事機關之總樞，其職權行使範圍之廣，要非其他機關所可比者。監察院乃國民政府之最高監察機關，由監察委員及監察官行使監察權，其監察之對象卽是公務員。監察之方式，有考試監察與服務監察二種；前者之目的在維持考試之尊嚴，杜絕公務員之倖進；後者之目的在將違法失職之公務員移付懲戒，俾肅官常，而清吏治。監察院對於公務員之監督權力，殆有三種？一爲提出彈劾之權，二爲移付懲戒之權，三爲急速救濟處分之權。自各地監察院署成立後，監察院對於公務員監督權行使之範圍，事實上已經擴大，百官之奸，由我國之；監察院在人事管理上，其擔責固不小也。司法院乃國民政府最高之司法機關，特設公務員懲戒委員會行使懲戒公務員之職權，蓋採大陸法制，以羅馬法之精神爲基礎，而以國家至上主義爲骨幹，國家利益重於個人利益，故公務員地位高於人民地位，其違法失職，不能不特設機關審理之。我國公務員懲戒權，除選任政務官歸中央監察委員會懲戒，其他政務官、歸國民政府政務官懲戒委員會懲戒外，所有其他各級文職公務員概歸司法院直轄中央及地方

公務員懲戒委員會懲戒，其在人事管理上之權責，固亦不小也。

我國人事管理，既有考銓機關負責慎選於前，復有監察機關負責糾彈於次，更有懲戒機關負責膺休於後，為何迄今仕途仍然龐雜，官吏仍多洩沓，吏治未臻上理耶？究其原因，由於實行人事管理不得其道耳。人事管理之道為何？言人人殊，要不外除立合理之「人事管理機構」外，須明瞭人事管理之內容，而以科學方法管理之。人事管理之內容，就其程序言，包括公務員之選用，訓練，待遇，考績，升遷，保障，懲免，以及退休，撫卹與福利等事，而公務員職位分類工作尤居首要。茲分別論述如次。

第二節 職位分類

* 職位分類 之重要 *

人事管理之基本與應先辦之工作，即是公務員之職位分類。公務員職位分類，亦可稱為公務員職位級類之劃分，因分級必須分類，分類可不必分級故也。

公務員職位分類者，乃就工作人員所任之工作。加以詳細精密之調查，再就調查結果，按各人工作性質之不同，與其所負責任之輕重，加以分析與歸納，其相同者列為一類，冠以名稱，然後再按每類工作內容分為若干等級。最後，復將每一等級之工作範圍及其可得之報酬，所需之教育與訓練，辦事之經驗，與其將來晉升之方式，分別規列，製成每一類每一等級之工作規範。此一套科學分析歸納方法，是從工廠裏實行科學管理，辦理「工作分析」演

釋而來，美國各公私機關皆認此為實行人事科學管理之基本與最先進之工作。

職位分類與工作規範之完成，對於人事管理各部門之關係，至為密切而重要。(1)就考試與徵求人才而論，吾人可以憑每個職位每一等每一級之工作內容，與至所需教育程度，及至辦事之經驗，物色人才，以任用，以應需要。(2)就薪俸而論，凡有合理之職位分類，則合理之薪級標準即可按各職位工作之繁簡，責任之輕重，依同工同酬之原則，予以對照厘訂，使各人之敘俸不致有不公平之結果。(3)就考核而論，既有職位分類之客觀標準，則各職位工作之責任分明，循名覈實，自不至因主管官之成見，而有不公平之偏袒。(4)再就人員之調動而論，可依工作之規定，使人與事相稱，不至有因人設事與安插之流弊。從以上各點觀之，假使職位分類不完成，工作規範不規定，則人事管理，無論在任用上，敘俸敘級上，考核上，人事調整上，皆不免憑主管官或主辦人事者之主觀認識，製訂條例，成立標準，其無客觀合理之依據者甚明。故人事管理之首要工作，即是職位分類。

職位分類是屬於達到科學化人事管理之技術問題，重在實行，最應注意者，是調查表格如何厘訂，調查資料如何分析歸納，每一職位如何分等分級。美國辦理職位分類之結果，頗可供我國之參考，至辦理程序有下列各點應注意：

職位分類之辦法

(一)辦理職位分類應有單獨機構：辦理職位分類工作，純屬技術性質；辦理此事之機構如果因限於經費，無從單獨設置，可由主持人事管理機構辦理。分類工作雖然機械，但其工作人員須受過科學訓

線，頭腦清晰，具有分析與歸納能力，如有人事管理之學識經驗更善。職工分類應需該類人員，廣有一單獨預算。

(二) 辦理職位分類應取得被調查者之合作：辦理職位分類之工作對象，即為各機關被調查之工作人員，必須獲得有關若輩之詳切材料，分類始有根據。因此，辦理職位分類舉行調查時，對於被調查機關及其人員，應作切實宣傳，使其明瞭職位分類之意義與利益，更應與各機關主管取得密切聯絡，請其認識(1)舉行分類調查之必要。(2)分類對於工作人員之利益。(3)各主管人員對於分類工作協助之必要。(4)工作紀錄之編訂。(5)所需材料之供給。(6)調查方法與步驟之決定。

(三) 辦理職位分類應搜集分類材料：欲求分類之統一化，合理化，標準化，必須搜集工作人員之職務內容，責任性質，工作分量，及其薪給高低等之充分材料與事實以為根據。此種事實與材料之搜集，約有三種方法應同時并用：(1)由辦理分類機關儘量向工作機關搜集各種組織系統圖表，法規，辦事規則，工作報告，及有關職位職務之記載等，加以有系統之整理與分析。(2)派員赴各機關對各工作人員作個別談話，同時直接觀察其工作。(3)製訂調查表格，調查各工作人員之工作內容。

(四) 辦理職位分類應審查分類資料：辦理職位分類機關獲得調查資料後，應會同被調查機關審查其填報之資料，若有錯誤，應予更正，若有不全，應加補充。審查時，不僅要更

正補充各種錯誤與不全，並須將特別或不規則事項，詳細記載，如不規則之職位名稱，辦給上之特別事例，工作重複與浪費之實際情形，各機關對於事假病假及例假之實施辦法，出差旅費之支辦法，以及各機關辦理不必要工作之情形等。

以上所舉各點，最重要者在發出調查表格後，務須得到填表人之協助與合作，方能得到詳確之資料，作出切合實用之職位分類與工作規範。

我國國防最高委員會為調查審核全國公務員之職位權責等級，樹立員吏制度，於民國二十八年制定職位分類調查委員會組織規程，設置職位分類委員會設委員十五人至十七人，以國防最高委員會秘書長，銓敘部部長及政務次長，考選委員會委員長及副委員長，行政院秘書長，考試院秘書長，國防最高委員會秘書長第二處處長，立法院司法院監察院代表各一人，銓敘部長與行政院秘書長為副主任委員。該會之任務，在辦理（1）關於各項調查表格之製訂審核事項。（2）關於各項職位分類及等級之審議事項。（3）其他有關職位分類事項。該會成立以來，工作未常鬆懈，而成效未著，殆由於職位分類之方法有欠妥當，各機關未予協助之故也。我國職位分類應如何分法，在未舉辦職位分類與未得到具體資料以前，不敢斷言；惟著者研究英美兩國職位分類，認為美國分類較為詳細，英國分類較為簡單。美國行政學專家懷特（White）於一九三一年曾發表分類表如左：

工程學類

航空工程級

水利工程級

消防工程級

陳設工程級

石煤工程級

農業工程級

工業工程級

測量工程級

曲度測量工程級

砲線電工程級

建築學級

土地評價級

繪圖工程級

海風工程級

信號工程級

建築工程級

風景建築級

陶器工程級

材料工程級

木材工程級

磨托工程級

結構工程級

化學工程級

機械工程級

衛生工程級

建築檢查級

地勢工程級

土木工程級

鑛務工廠級

飛機師工程級

公路工程級

交通工程級

普通運輸
評價工程級

海軍建造級

降落傘工程級

橋樑工程級

檢定工程級

電汽工程級

軍需建造級

燈塔工程級

空航線工程級

水道工程級

航空線測量級

農學及生物學類

農業推廣級

土地分類級

情報與編輯級

一般管理級

植物病理學級

農事學級

家禽蓄養級

配方調劑級

市場牛奶研
究級

林區行政人
員研究級

畜牧學級

養樹學級

病菌學級

顯微分析級

森林用品技
術人員級

動物寄生學級

動物學級

生物學級

微生物學級

森林實驗行
政人員級

動物生物學級

植物衛生檢查級

植物學級

細菌學級

細胞生物學級

水產生物學級

森林學級

乳牛牧養學級

線狀虫類學級

公園博物學級

普通農業級

家禽學級

牛乳製造級

藥品學級

牧場研究級

園藝學級

昆蟲學級

喉頭病學級

英國職位分類，對於人事行政，身爲行政級，執行級，書記級，繕寫級。

我國職位
分類應有
之法則

總觀上述英美職位分類辦法，迴視我國現實情形，則英國分類辦法頗可供我國政府機關行政人員分類之參考，至於其所分類別與等級是否可以相同，在實際資料未得到以前，不敢臆斷，但我國應採比較

簡單之分類法，却有兩個理由：其一，我國各機關之工作工具與設備，並未若美國機關之便用機器，故每一工作或每一單位工作，不能很機械化的詳細分類；其二，我國各機關行政管理，並未採科學方法，故分工未能甚細，職位分類之等級自不能過多。我國職位分類，在創行之初，應本諸比較簡單之原則，就全國範圍或機關範圍之全部職位，按專業之不隨而分爲若干部門，門以內按其工作性質之不同分爲若干類，類以下按工作難易及所需教育程度之

高下分爲若干等，等以下按薪給多少在職長短分爲若干級。部與類是縱斷的，等與級是橫斷的，縱斷係彼此之關係，橫斷乃上下之隸屬。分門標準是事業之不同，如交通運輸爲一門，機械工程爲一門。文書編撰爲一門。分類標準是工作之性質，如機械工程，內分電氣工程，土木工程，文書編撰內分檔案管理，法規編審，文書處理，統計調查等類。分等標準是工作之難易，如統計類可分統計長爲一等，統計主任爲二等，統計員爲三等，統計助理員爲四等。文書處理類可分祕書長爲一等，文書長（主任）爲二等，文書員爲三等，文書助理員爲四等。等內又可分級，如統計主任一等可分成三級或二級，分級不甚注重其工作之難易，多係注重其經歷與年資。初任職者須自該等最低級任起，每一級薪俸祇相差五十或三十元不等。依照上述辦法，合若干相同之職位成爲一級，合若干類似之級成爲一等，合若干等成爲一類，合若干類成爲一門，合若干門而成全部公務員職位分類之完整體系。

我國今日進行職位分類，須先從每個職位與工作起作詳細調查，調查之方法，最好會同有關機關，協同搜集材料，製成職位調查表，調查工作人員之待遇，正薪若干，有無折扣，有無住房津貼？其職位所需工作人員之資格智識技術年齡等爲何？有無何種特殊或例外事情？調查搜集資料後，必要時派員直接視察，最後連同法令及工作報告等材料。用科學方法加以整理，分別彙成門類等級，纂訂成冊，交由各機關審核修正，定爲公務員職位分類範本，爲工作人員之選用銓俸考核選調等之依據，如是則爲政可以得人，待遇可以平等，人與事可

以相稱，人能盡其才，行政效率自可增加。

第三節 公務員之選用

公務員之選用居人事管理中之重要地位，我國自漢以來，即極注重，所謂選舉、考試、拔擢、徵辟，保薦，自薦者，皆選用公務員之法則也。今者選用公務員之法則，除選舉與考試外，有介紹與征求，即與昔日之保薦與征辟相若也（征辟係先知人名而征召之，如漢初召商山四皓，後漢召嚴夫子，劉備訪武侯，以及李密王夫之炎武梨洲之選征召等，與今日征求人材之登記稍有不同）。至於拔擢自薦，容或有之，究未若昔日之重視。龐士竟非百里之才，劉先主擢爲軍師；韓信掌糧秣微職，高祖設壇拜爲大將；此拔擢事也。孔子周游列國，孟子游說齊梁，燕張縱橫，鄒衍騰怪，賈誼上書憂漢室，仲舒對策興學校，此自薦事也。今昔選用公務員之方法雖有不同，而其目的別無二致，即選賢與能，因材施用是也。選賢與能，即是人才主義，用人完全根據其學識經驗能力與道德；因材施用，即是關適主義，任職完全根據職位所需之人才，配置人與事相稱之人員。爲要達此目的，則選用公務員之方法尙焉。

我國現行選用公務員之方法

選用公務員之方法，依照我國現行法令規章，除考試分發及聘派雇用人員外，一切公務員之任用，概由各機關長官就各種法規所定之適任人員，斟酌遴選，送經銓敘機關審查合格後，始予正式任用（公務員任用法第七條），即以遴選之責付於主管長官，而將審查之權操於銓敘機關。銓敘機關

雖無直接用人之權，但資格審查則為任用必經之程序。任用資格之規定，各視其職務性質而不同，大別之如左：

(1) 普通人員任用資格 普通公務員所適用之任用法規，為公務員任用法，其資格之規定，可歸納為下列五種：(甲) 為銓敘合格，即凡以曾任職務經甄別登記任用考績審查合格者皆屬之；(乙) 為考試合格，但祇限於荐委人員，在任用法中並有優先任用之規定；(丙) 曾任政務官二年與現任雇員三年，前者為政務官改任事務官之條件，後者為雇員升充委任官之途徑；(丁) 曾於民國有特殊助勞，或致力國民革命若干年，蓋使有功國家之士及革命有功同志，得有參加實際政、工作之機會，在目前政治上固有其必要；(戊) 為學術著作與學校畢業，屬於簡任官者，則採用學術上特殊著作與發明，屬於荐任官者，則為大學畢業而附有專門著作之條件，至委任官則僅為專科以上學校畢業，蓋學術與政治之關係極為密切。優於學術者，當長於治理也(公務員任用法第二三四條)。

(2) 特殊人員任用資格 吾國幅員遼闊，各地文化經濟既不齊一，公務員任用資格標準自難期一致，益以現代政府職務愈繁，分業愈專，勢又不能以一般任用資格以衡量各種職務之人員。基於上述原因，乃有各種特殊法規之規定，如邊遠省份與蒙藏人員之任用，則因地域文化之不同，而異其資格之規定；又如縣長，縣行政人員，警察官，技術人員，主計人員，估計專員，契據專員，司法人員，及各機關組織法規中特定任用資格之各種人員，則因

職務性質之不同，而異其資格之規定。前者以文化水準較低，人才難得，自不能不特設規定，降格以求；而後者所舉各職均各有其特殊性，又非各定標準不足以適應個別之需要。故若者須提高其標準（如縣長及縣行政人員之祕書局長科長等），若者須放寬其資歷（如縣行政人員中之科員），若者所學之科系必嚴定（如主計人員，警察官，司法官），若者所任之經歷必須適合（如警察官，主計人員，估計專員，契據專員，技術人員），雖品類各殊，標準不一，然舉識與經驗並重一點則為共同之原則。今後各類人選之標準，將更隨政府職務之發展而愈趨專門，則又勢所必然者也。

（3）不受資格限制之自由任用人員，公務員之任用必須先經資格審查，固為一般任用法規所明定，然亦有若干人員不受資格審查之限制而准予任用者，普通人員中如蒙藏委員會僑務委員會委員及各機關祕書長祕書等（公務員任用法第十四條）；特殊人員中如首都警察廳長是（警察官任用法第六條）。蓋上項人員之職務，在政治上均有特殊之關係，不能不特設例外，以期運用敏活推行便利也。

公務員之任用，除須具備上述資格外，又有三種限制；在年齡方面，中央公務員懲戒委員會委員，行法院評事，及縣長一職，非年在三十歲以上者，不得任用；在學識經驗健康方面，公務員任用法第五條有依其學識經驗健康與其所任職務相當者為限之規定；在法紀方面，曾犯有濫奪公權，虧欠公款，曾因職私處罰有案及吸食鴉片或其他代用品，或因公務懲戒處

分，在停止任用期間者，亦不得任用。公務員任用之程序，在法律上有種種規定，如填表送審，敘補輪次，試署及實授等，此其最著者也。各機關擬任人員，於人選確定後，首須提出任用審查表及有關資歷之證明文件，送請銓敘機關審查。簡任官由國民政府直接交付銓敘機關審查，荐任官之屬於省政府及行政院直轄市政府者，均須呈由行政院送審，屬於中央各院部會及所屬機關者，由各院部會送審，委任官則逕由各機關主管長官送審。至若縣長及警察官中之簡荐任人員，則由內政部分別轉送；主計人員，除簡任官仍由國府交付審查外，其餘荐委人員均由主計處核轉；司法人員，除最高法院推事外，均由司法行政部核轉。敘補程序，分爲甲乙兩類：甲類爲考試及格人員，乙類爲其他資格人員，各機關遇有缺出，應以甲類人員儘先敘補，次及於乙類人員，蓋寓推行考試之意也。公務員未具一年以上相當經驗者，一律認爲試署，一年期滿而服務成績優良者，經審查合格後改爲實授，其成績不良者，則延長其試署期間或降免之。公務員一經實授，整個任用程序完成，可得依法保障。

在非常或戰爭時期，政治情況，變動頗劇，公務員之任用，不能株守平時，故我國對於非常時期公務員任用資格，送審程序，以及學歷經歷，均有變動辦法之規定，如戰區縣長警察官之任用，不必符合法定資格，戰區公務員證明文件，得展緩送審，司法人員與外交人員准予動態登記等是也。

以上所說公務員之選用，僅依據現行法規而言。徒憑現行法規而不知靈活善用以求人才

，則人才不易得，我國現職公務員之不盡健全，即是事實之證明。今欲做到為政得人，尚須改用選用人員之方法，言其要者，有如左列：

我國選用公務人員之方法應改善

第一為調查，蓋用人之前提在知人，所謂知人方能善用之。知人之道，首在調查。即須對被任用之人員，先向其學校調查其成績品行，向其曾服務機關調查其服務成績，勤惰忠偽情形，及對人對事態度，并須調查其交遊與處世之情形，以見其為人。孔子曰：「視其所以，觀其所由，察其所安，人焉廋哉」，皆是調查時應當注意之要點。

第二為觀察，選用人才，除間接調查外，尚須憑自己之眼力，作直接觀察：聽其言語，察其行動，即可瞭解此人之好壞。曾國藩用人，必先當面親寫履歷一份或者出汗，或者發抖，或者寫字線草出格，或者寫字端正成行；從寫字上可以看出其人之性格。諸葛武侯謂：「問之以是非而觀其志，窮之以詞而觀其變，咨之以謀而觀其識，告之以難而觀其勇，醉之以酒而觀其性，臨之以利而觀其廉，期之以事而觀其信」，均為觀察人員之要諦。又觀察人員最好於其不着意時為之，因人每於得意時放浪形骸之外，失意時卑躬屈膝，厥形畢露。

第三為審查，即審查擬請任用人員之資格是否符合，以謀人稱其職，用意至善，我國現行法規對於經歷銓敘人員已有詳密之規定，前已述之；惟查我國聘派僱用人員，則多未曾經過審查，隨便任用，影響仕途龐雜，良匪淺鮮。即以行政院所屬簡派荐派人員而言，其地位

願為重要人數亦至多。除行政警察專員須經審查合格任用外，所有全國經濟會議人員，各戰區經濟委員會人員，各省政府行署人員，各區營公營事業機關人員，及各國立公立教育機關人員等，皆無一定資格之規定，加以審查合格後任用者，誠於選用人員之道，不察缺憾，此亟待改進以杜倖進者也。

第四為考試，即對應改者之智能作抽樣之測量，用以推斷其全體者。我國考試法規，對於考試方法，規定至為詳密，惟偏於論文式之考試法，缺乏客觀性，同一試卷，因評者不同，所給分數，往往不能一致，又以命題範圍太狹，其選擇往往不能代表全體。要彌補此種缺點，應同時兼行客觀測驗之考試法，即從智力，心理，及教育三方面，作正誤，選答，對偶，填空，綜合，及雜式等測驗，以明瞭應試者之學識經驗能力與品格，俾能拔取真才者也。

第五為荐舉，蓋我國各機關用人，上至參事秘書，下至科員書記，均由機關長官任用。各機關長官既不能事事躬親，則所用人員是否勝任，自難察知，其直接監督之官吏，因處於人事，對於不稱職人員，亦不便直陳長官，濫等充數，百事莫舉，影響政令之推行與事業之建設者甚大。為補救此弊，則今後我國公務員之任用，可做照美國薦舉任用之制，機關長官任用其直屬高級官吏，至於低級公務員則由其主管官荐請任用，如此人才可以廣納，指揮監督可以生效。

根據上述方法選用公務員，定能達到為政得人之目的。人存政舉，則行政效率自可增加

第四節 公務員之訓練

公務員訓

練之意義

公務員經選用後，須加以訓練，以補充其工作能力與技術，并振發其精神，俾工作效率可以增加。公務員訓練雖以學校教育為基礎，而其性質却與學校教育不同。學校教育注重基本知識之學習，或專門學術之研究，并注重做人處世之修養；公務員訓練着重於處理各種公務事業之技誡或方法，并注重公務員操行之陶冶。公務員訓練，可分為任職前與任職後兩種；前者係於公務員考試錄取後，加以短期訓練，然後分發任用，如高等考試初試取錄後，送由中央政治學校訓練一年，期滿覆試及格，再行分發任用。關於此點，非本書所欲詳述，茲論述任職後之訓練焉。

公務員任職後之訓練，其重要更過於任職前之訓練。因我國現任公務員，其由引補保薦而來者佔絕大多數，其中雖不乏曾受高等教育者，但僅受中等或小學教育者亦復不少，且每憑藉人事，竊居高位，初不問學識才能，故於其職務，頗多不能勝任，改革建樹，更不足言，此需要訓練以充實其學識技能者一。以考試選拔新才，加以訓練而後任用，固能健全公務員之能力，然舊有人員既不能一一罷斥。設不予以訓練，以增進其學識技能，激發其辦事精神，則向之推諉延誤，敷衍塞責之習氣，勢將影響新進人才，同流合污，此需要訓練以振發其辦事精神者二。現代行政範圍日益廣大，行政事務日趨繁瑣，公務員之學識技能，如不能

隨時代而進步，則無法應付冗繁複雜之行政事務，此需要訓練以增加其學識技能者三。因此，公務員任職後之訓練，應注重技識之補充，經驗之傳授，組織之認識，操行之陶冶。

訓練公務員之方法

訓練現任公務員之方面，大別之可分四種；一為學校式訓練，二為會議式訓練，三為談作式訓練，四、宣釋式訓練。茲分述之。

（一）學校式訓練者，乃彙聚公務人員，延聘講師，開班訓練，即舉辦訓練班或訓練團，以訓練現任公務人員之謂也。此種訓練，成效顯著，如戰前先後在廬山峨嵋訓練軍、民、政、教、團、警、各界幹部、抗戰軍興以後，更成立中央訓練團、常川訓練黨、政、軍、民、財、教、建、各級幹部。此外如法官訓練所訓練現任司法人員，軍需訓練班訓練現任軍需員，兵役訓練班訓練現任兵役人員，計政訓練班訓練現任計政人員，交通技術人員訓練所訓練交通技術人員，財務人員訓練所訓練財務人員，均屬此種性質。上述各訓練團所班均由中央舉辦，惟全國公務人員不下數十萬人，由中央一一調訓，長途往返，耗財費時，不合經濟，故中央訓練委員會對於地方幹部訓練辦法，規定各省市府舉辦地方幹部訓練班，現已陸續實行，成績亦頗可觀。

（二）會議式訓練者，乃由公務人員依照會議方式，聚集檢討學術，業務，及生活，即舉辦小組會議，業務會議，學術討論會，公餘讀書會，及除講習會之謂也。此種檢討學術，業務，及生活之會議，最高政府當局極為重視，業已規定各政府機關，尤其軍事機關及部隊

，每週必舉行一次，并另設置考核機構，從事考核此等會議之成績。政府當局所以重視此種會議者，以其一面爲自我訓練之良好機關，一面并能檢討工作，推進工作，而於公私生活，均有輔導作用，且能藉會議以考核各人之學識，能力，思想，品性，以爲量才器使之根據。但現時各政府機關尙未能儘量利用此種會議，以爲有效之訓練機構，此須待加強以便增進工作效率者也。

(三)談作式訓練者，乃公務員於其實際推行職務之操作中，隨時由長官或同僚，對於個別或部分公務人員，予以切實之職務訓練或學習，其方式是：(1)由監督長官隨時指導職員工作；(2)由熟練之舊職員訓練并指導新進職員工作；(3)由熟練之舊職員領導幫辦或助手人員工作，以資見習；(4)由熟練之舊職員指導分發實習人員工作。

(四)宣釋式訓練者，乃對公務人員宣傳并解釋其應知之事項，其方式是：(1)利用紀念週報告工作；(2)散發通告通知有關本機關或公務員事項；(3)編印刊物如公報、法規、工作報告等，以供公務員之查閱；(4)舉行工作展覽或工作競賽，以資觀摩；(5)參觀機關工作，以資借鑑；(6)設置圖書室以便研究等。

公務員訓練之內容，項目甚多，言其要者，約有八端：一爲紀律訓練，在使公務員向團體精神，嚴守紀律，盡忠職責，奉行命令、統一意志，集中力量六大目標，努力邁進；二爲生活訓練；在使公務員養成勤勞、節儉、簡單、樸素、之習慣。三爲行動訓練，在使公務員行

勤安速嚴密，以發揮利用時間之效能；四爲智識訓練，在充實公務員之智識，俾辦事有條理，有秩序，并訓練其具有管、教、養、衛之學術技能；五爲業務訓練，使公務員明瞭本機關之沿革、組織、規章、工作環境，辦理各職事務之方法與程序，以及進行工作時對於上下平行人員之接洽，六爲服務訓練，在使公務員明瞭人生以服務爲目的，而以改善人民衣食住行及維持公共衛生，爲公共秩序及服務社會之主要工作；七爲體格訓練，在鍛鍊公務員之體力，并養成其堅苦卓絕及負重任遠之精神；八爲軍事訓練，在使公務員能文能武，上馬可以殺賊，下馬可以安民。

根據上述方法，訓練公務員，定能達到公務員長進之目的。行政人員既有進步，則行政效率自可增加。

第五節 公務員之成績

考績
意義

成績者乃於公務員任職經過相當時期，就其工作，學識、經驗、能力、操行等、考核其成績，以爲勸功規過，調整工作，擢拔人才之資也。尚書三載考績，三考黜陟幽明，卽後世成績考成之所本；虞廷敷奏以言，明試以功，卽後人察言觀行之所本，此可見考績爲我國素所重視者也。

考績
方法

人之常情，好逸惡勞，若不加以督率，鮮有自動努力從事者。考績即所以明其功過，刺激其從善向上，故考績方法，必須嚴明公允，方能發揮考績之功用。一般考績之方法，大約可分四種：

(1) 統一考核，即由中央人事總機關統一辦理全國公務員考績之謂。我國過去公務員考績法規之厘定，即由考試院統一辦理；然以我國行政範圍之廣大，公務人員之衆多，且因推行不力，濫竽者仍得濫竽，賢能者鮮得晉升，致使行政效率無由增加。

(2) 分工考核，含有二義；一為由各機關自行考績，於年終依照考試院所定考績法規行之；二為各機關之公務員由各官長分別負責考核，如我國陸海空軍軍官佐之考績，即以直隸長官為考績官，以上階直隸長官為考官。

(3) 單獨考核，即憑主官個人考察之謂。此種方法，除施行於組織簡單職員不多之機關外，頗不適宜，因憑個人觀察，難稱周密，且每有善惡之情感屢入其中，故極難得正確之結果。

(4) 會同考核，由機關長官指派高級職員，組織考績委員會會同考核；考績時斟酌被考核人員直接長官之意見，根據其平時紀錄及獎懲，以評定分數，然後再經由主管長官考核。

以上四種方法，各有得失。統一考核，對於全國公務員之考核有一致之標準，且以客觀

地位，考核結果易得公平，但其失在不能時與各地公務員接近，對於公務員平時辦事及品行等，不易明瞭，易受隱蔽之弊。分工考核，既由各機關長官分別負責考核，觀察較易周密，但其失在不免情用事，流於偏私，在引植保荐制度未完全剷除之前，徇情偏袒，固不可免。單獨考核，流弊更多，前已言之。會同考核較為周密，但其失在不便適用於組織大小之機關。准此而論，則非常時期公務員暫行考績條例所定之方法，以會同考核為主，而於長官僅有一級者，則准由該長官逕自考核，自不失為一比較完善之辦法。

非常時期
之考績

現行非常時期公務員考績條例將公務員考核，分為：(1)屬於年終者，(2)屬於平時者，(3)屬於考績法規以外者。年終與平時之考核，原係相輔而行，且平時考核之結果，大部份被吸收於年終考核中(考績條例第三條第六條)。平時考績法規以外之考核，一則為黨政軍機關人員小組會議及公私生活行為輔導辦法之考核，此項考核之結果已由考績條例予以容納(考績條例第九條第三款)。二則為各機關業務檢討會議與學術會議考核辦法所定之考核，此項辦法正在施行中，其考核結果，尙未容納於考績條例中；惟以上兩種會議，得與各該機關性質相同之會議合併舉行，而其考核辦法中并已規定，業務檢討會議考核之結果，可作為考績時評定工作操行兩項分數之根據，學術會議考核之結果，可為考績時評定學識分數之根據。三則為各機關聘任，派任，或准予任用，及其他不適用考績條例人員之考核，因聘任派任及准予任用等人員不

經通常銓敘程序，故此項考核結果，考績條例無從予以容納（考績條例第十七條）。茲就平時及年終之考核，述其要點如左：

（甲）平時考核，由主管長官隨時行之，每月終各成段落（考績條例第三條）。平時考核之標準，分三方面定之：（1）視其工作之勤惰、優劣、遲速、（2）視其操行是否公忠、謹嚴廉潔、（3）視其學識是否勝任，有無增進。平時考核之結果，分三步處理之：（1）每月將各人工作學識，操行之良否，詳加紀錄其確實事蹟，（2）斟酌情形，予以記功或記過，（3）有特殊功績者記大功，予以嘉獎，有重大過失者記大過，予以懲處，並酌付懲戒。

（乙）年終考核，由銓敘機關與各該機關於每年年終行之，稱之曰考績；但戰時或具有特殊情形地方之公務員，得由各該主管長官報經銓敘機關核准隨時舉辦。年終考績之標準，因人地時事之同與不同，而分別或劃一其規定，故有特殊標準與普通標準兩種。現行考績條例係採普通標準一種，分工作操行，學識三方面定之：（1）工作最高分數為五十分，以三十分為合格，不滿三十分為不合格，其工作優良者，得自三十一分增至五十分；凡嚴守辦公時間，平時請假不逾規定日數，於應辦事件無過誤者，定為合格標準；凡不及上項標準者，酌量定為減分標準；凡工作特著勤勞，辦理繁雜或重要事件有成績，并能輔導他人工作及貢獻改進本機關業務者，酌量定為加分標準。（2）操行最高分數為二十五分，以十五分為合格，不滿十五分為不合格，其操行優良者，得自十六分增至二十五分；凡公私行為均守規律者，

定爲合格標準；凡不及上項標準者，酌量定爲減分標準；凡能實踐或勸導他人實踐精神總動員實施事項，新生活須知事項，節約運動大綱所定事項而有顯著之事蹟者，酌量定爲加分標準。（3）學識最高分數爲二十五分，以十五分爲合格，不滿十五分爲不合格，其學識優長者，得自十六分增至二十五分；凡學識能勝任其職務者，定爲合格標準；凡不及上項標準者，酌量定爲減分標準；凡於一定程限內閱讀書籍有心得，研究問題有精到見解者。酌量定爲加分標準。

年終考績之辦理，其程序採初核，覆核，及彙核三步。初核人爲各機關考績委員會，由各該主管長官就高級職員中指定若干人組織之，并以一人爲主席，但長官僅有一級或機關在戰地者得免其組織考績委員會，由該長官逕行考核；至初核人之職權爲斟酌被考績人直接長官之意見，比較本機關全部被考績人之成績，根據平時紀錄及獎懲，於考績表內評定分數。覆核人爲各機關主管長官，至覆核人之職權爲核定分數，決定獎懲。彙核者係由各機關於主管長官覆核其機關考績表後，於一定時期，依官等編冊密封彙送銓敘機關核定，銓敘機關對於公務員考績分數或獎懲有疑義時，得派員查核，或通知本機關評叙事績或提出確實證明，以供彙核時參考。經彙核決定，通知本機關執行。辦理年終考績時，應守規律，違者依法懲戒。其應守之規律，依考績條例所定有三；一爲嚴守祕密，二爲不得徇私舞弊，三爲不得遺漏錯誤（如考績分數，獎懲紀錄，各項表冊，及其他應具之手續）。年終考績合格者，退職

時得請由原服務機關轉請原考績機關發給合格證明書，所以勵有功而利行政效率之增加也。

年終考績之結果，依非常時期公務員考績暫行條例規定，分獎、懲、及不予獎懲三種處理之。總分數在八十分以上者，晉級，無級可晉人員，酌加俸額，或予以簡任或荐任存記或待遇，其原任最高級不滿三年者，改給現狀，嗣經國防最高委員會第五十一次常務會議議決變通辦法三項，由國民政府遵令遵行，其要點：（一）委任職原級俸級為五元一級者，依其成績得晉一級至四級，但所增新額不得超過二十元，委任職原級俸級為十元一級者，依其成績得晉一級，但所增新額不得超過三十元，（二）委任職及荐任職原級俸級為二十元一級者，依其成績得晉一級或二級，但所增新額不得超過四十元。除上述普通獎勵外，考績條例增加給予獎章與勳章之規定；凡公務員繼續任現職在五年以上經三次考績總分數均在八十分以上者，得給予獎章，在戰地服務人員對於直接抗戰有關工作，能按照任務確實完成，卓著效績，或於行政立法司法考試監察各方面公務著有勞績者，除給予普通獎勵外，并得給予勳章或景星勳章。（我國分采玉大勳章、中山勳章、卿雲勳章、景星勳章四種，前一種給國府主席或友邦元首佩帶，第二種給中樞要員佩帶，三四兩種給公務員佩帶）總分數在六十分以上八十分未滿者，予以留級，因其雖為考績合格人員，而以其無較優之成績，故不予晉級或給他獎勵。總分數不滿六十分者，視其情節或分數，酌予降級或免職，其無級可降者，依其級差數目比照減俸。

上述非常時期公務員考績暫行條例所定考核項目，僅分工作，操行，與學識三項，似嫌簡略，不能概括公務員所宜有之一切優點劣點，此不如修正陸海空軍軍官佐考績規則，將定考績項目分品行、學識、體格、才能、服務五項之較詳。至所謂品行者，包括下列四點：（1）操守，如忠實、廉潔、詐偽、貪污、卑鄙、及有無公德，遵守紀律與服務之程度；（2）性，如溫和、粗暴、懦弱、靈敏、遲鈍及意志堅強，思慮精到，或奢侈節約；（3）氣度，如氣量寬宏或狹小，態度莊嚴或猥縮，言詞誠懇或虛偽，驕矜放誕；（4）交際，如待人接物，事上馭下，同事相處，及平日交游，或重勢利，或重道義，或真摯，或虛偽。至所謂學術者，以受考官本科學術及與現職直接關係者為主，其普通學科如黨義、國文、國術、外國文、及各項特長亦屬之，其包括之要點有四：（1）就其學歷體察其學術根底；（2）考察其學力是否與現職相稱，是否運用得當，有無邁步；（3）就其本職需要，權衡其是否學術并重，或學科較重，或術科較重；（4）考察其有無新兵器，化學機械，或其他特長。其所謂體格者，須以其所服職務為準，如因體格不良而發生善忘、怠惰、暴躁、厭世及舉動失常等均須記入，其較常人特別耐冷熱勞苦者，亦須詳細註明，故其範圍應包括軀幹，神經系，呼吸系，消化循環器及有無花柳癩殘疾等。其所謂才能者，包括下列四點：（1）統馭能力是否堅強，統馭方法是否適當；（2）見解能力是否健全，判斷是否真確；（3）處置能力是否充分，處事方法是否適當；（4）應變能力是否敏捷，能否當機立斷，果毅沉着。其所

謂服務者，包括職或臨時服務情形及其成績，如是否勝任，能否遵守時間，盡忠職守，是否人事相宜，完滿任務。上列考績項目之品行，學術，服務三者，頗與非常時期公務員考績暫行條例所定之操作，學識，工作三項相當，惟增加才能與體格兩項，較為周到，此公務員

考績法 應改善

考績項目似有參酌增加之必要。且值非常時期，公務員往往參加救國工作，甚為努力，而於本職未能完全顧到，則考核其工作或服務時，又不可不適當顧及。又選任特任，及簡任政務官（凡經中央政治會議議決任命之官吏為政務官，如各院院長、副院長及委員，各都部長、副部長，或政務次長，各委員會委員長，副委員長，各省政府委員，主席，及廳長，各特別市市長，駐外大使，特使，公使，及特任特派官吏），似亦應加以考核，因政務官任用既不限資格，又無任期，其平日成績良否不問，若不辭職，又不便免職，即或違法失職經彈劾送政務官懲戒委員會，該會常不開會，案中留不發，十餘年來，未常開政務官受過懲戒，直等於違法失職亦不受懲戒矣。以如此不負行政法上責任之人，而為行政機關首長，無怪行政效率之不增加。最近行政院頒行各省市政務考成辦法，即含有政務官受考核之意義，須秘密推行并擴而廣之，則得矣。

第六節 公務員之升遷懲免與保障

公務員既經考核，對於執優執劣，孰勤孰惰，應有所獎懲，否則即失考核之意義，無以

獎勵成績優良者與懲戒惡劣者，則機關公務必日趨於腐敗，行政效率必因之降低。所謂升遷，是指由原級官職提升或遷調較優職務，但升級不一定由於考績，如有某機關科長去職，即以該科成績最優秀之人員補充者是；又遷調亦不盡由於考績，往往因工作發生和諧問題，或能力關係而調動者是。所謂懲免，是指申誡、記過、降級、免職者是。所謂保障，是指公務員之職位，不得無故遷調，非有過失更不得撤免者是。茲就升遷，懲免，與保障三項，分別論述如后。

公務員 之升遷

升遷乃獎勵公務員努力工作，以增加行政效率之一法。公務員之獎勵，種類不一，國內所通用者，有下列六種：（1）嘉獎，（2）記功（3）獎章，獎狀，或勳章，（4）加薪，（5）記升，（6）晉級。升遷乃獎勵之主要，其辦法有二：其一為考核升級，辦事成績最優之公務員得予以升級之獎勵，公務員因有升級之希望，其勤奮者必格外勤奮，怠惰者亦努力奮發，以求優良之成績，而獲升遷之機會，故其結果，行政效率必大為增加；設無此種獎勵，而僅有嘉獎，記功，獎狀等精神上之鼓勵，積久必將失其效用，故成績最優者必須予以更大之獎勵，此以升遷為最有效之方法。其二為年資升級，公務員之成績尚佳，而積有相當年資者，亦得予以升遷，蓋不如此，則於一般成績尚佳而又未至最優之程度者，將永無升遷之望，結果，影響工作者，精神萎靡，意懶心灰，敷衍苟且，則平常之成績亦難維持，安望其努力奮發，增加

辦事效率？故積有年資，成績尚佳者，亦應予以升遷。升遷之最善辦法，兼顧成績與年資，其成績最優者，升遷之年資可稍縮短，其成績平常者，則必須滿一定之年資始予升遷。如此，則使成績卓越者有所激勵，安分供職者不致失望，庶能振作辦事之精神，增加工作之效率。我國現時除郵政海關及軍官佐採用此項升遷制度外，至普通之公務員多隨主管以進退，憑情感而遷黜，其無與援可尋，終身抑鬱者，比比皆是，行政效率之低落，此亦未嘗非一主因也。

公務員之懲戒

懲免乃懲罰公務員違法瀆職或其他失職情事，以增加行政效率之一法。公務員之懲罰，種類不一，依公務員懲戒法之規定，有下列五種：(1)免職，(2)降級，(3)減俸，(4)記過，(5)申誡。具有應受懲戒之事實，除荐任職以下之申誡、記過，得逕由主管長官執行之外，或經監察院之彈劾移送，或經各院部會長官或地方最高行政長官送請審議，公務員懲戒機關應依法管理，而其最重之處分爲免職，並於一定期間內停止任用，其期間在一年以上。懲戒機關對於懲戒事件認爲刑事嫌疑者，應即移送法院審理，并須在刑事判決確定後，始得進行懲戒程序。往往事過境遷，失之太遲，不能發揮懲戒之功用。懲戒處分之最重者，爲免職及停止任用；其次爲降級，即依其現任官級，降一級或二級改敘，非經過二年不得敘進。又其次爲減俸，即依其現支月俸減百分之十或二十支給，其期爲一月以上，一年以下。受過記過處分者，一年內

不得遷級；一年記過三次者，依法減俸。如此，則貪瀆失職之官吏可以直接免除，其他官吏亦可聞而驚惕；不敢再有貪瀆失職之行為，是即吏治可以澄清，行政效率自可增加。我國懲戒機關，其系統至不統一；有中央黨部監察委員會懲戒被彈劾之選任政務官，國民政府政務委員會懲戒被彈劾之非選任的政務官，中央及地方兩種公務員懲戒委員會懲戒被彈劾之中央及地方之事務官，軍事長官懲戒委員會懲戒被彈劾之軍事長官，至於普通軍官佐被付懲戒事件，遵照中央政治會議第四一一次會議決議，由軍政部海軍部發交各該主管署司按照陸海空軍各項法規審議，簽由各該部長核定後，以命令行之。上列各懲戒機關只有中央及地方兩種公務員懲戒委員會（中央公務員懲戒委員會設於中央，地方公務員懲戒委員會分設於各省及院轄市）已具有司法化之獨立精神，惟其管轄權所及，僅限於純粹辦理行政事務之普通簡任，聘任、委任之事務官，以及與事務官相等之聘派人員，至於政務官及軍人則在其管轄範圍之外。因此，要發揮懲戒功用，以澄清吏治而增加行政效率，須完整懲戒權并加速懲戒程序之進行。

懲戒權與 懲戒組織

我國現行懲戒權之不完整，懲戒組織之失於凌亂，按諸立法理由，約有四種原因；（1）政務與事務不同，事務官固可交付完全司法化之懲戒機關審判，但政務官則因其行為關係國家大政方針，負有政治責任，故應由最高政權機關審斷；（2）官吏有違法失職行為，應由較高級官吏審判，方

不致畏懼權勢，敷衍塞責；（3）行政職務之性質雖千變萬化，但官吏之身分，普通得分爲文職及武職兩種，軍事紀律與一般行政不同，所以軍官之懲戒，應另由軍事機關審理；（4）國地域遼闊，全國公務員人數至多，各省市自行委任人員尤屬不少，僅在中央設置一個懲戒機關，恐不勝其繁，不得不於各省（市）分設地方公務員懲戒委員會。根據第一種理由，國府委員及五院正副院長等選任政務官歸代行政權之中央黨部監察委員會懲戒，根據第二種理由，選任政務官以外之政務官如立法委員，監察委員，各部正副部長，政務次長，各委員會正副委員長，各省政府委員，主席及廳長，各院轄市市長，駐外特使，大使，公使，及特任，特派，等政務官，歸國民政府政務官懲戒委員會懲戒；根據第三種理由，軍事長官歸軍事長官懲戒委員會懲戒，普通軍官佐歸各該軍事長官懲戒；根據第四種理由，全國荐任以上及中央各機關公務員歸中央公務員懲戒委員會懲戒，各省市地方委任職公務員歸各該省市地方公務員懲戒委員會懲戒。

懲戒組織
應調整

以上各種理由與設施，雖有是處，但於懲戒權之完整與懲戒組織之統一，究有妨礙。爲完整懲戒權并統一其組織起見，最低限度，須撤銷政務官懲戒委員會，將其管理事項，移歸中央公務員懲戒委員會辦理，其理由，劉武先生在行政法規整理委員會報告書中已言之，劉氏謂：「國府現組織之政務官懲戒委員會，所謂政務官者，包含至廣；實則依吾國現制及各立憲國通例。可稱爲政務

官者，實限於國府委員及五院院長副院長之各選任官，此外實皆爲事務官而非政務官。何則？其所掌管者，僅爲中央或地方一部分之事務，而非國家大政，并不以一國政治之得失爲進退者也，是以現設之政務官懲戒委員會，其懲戒事件，似可悉併入中央公務員懲戒委員會辦理。且按各法濟國所謂政務官者，大抵指內閣閣員而言，其進退關係一國政治之得失，故不得以通常之懲戒責任相繩，至於我國政務官之各省府委員廳長，各院轄市市長，各部輔部長或政務次長，各委員會副委員長，以及駐外特使，大使，公使，與特任特派人員，其進退與一國大政實不發生何項關係，實具有事務官而非政務官之性質，其有違法失職事件，應與一般公務員同樣受懲戒，方稱公允而利懲戒權之完備與懲戒組織之統一也。此其一。

依照我國公務員懲戒法第五章規定。刑事裁判比懲戒程序有優先開始之特權，是即使懲戒機關在懲戒程序開始或進行中，發覺或認爲被付懲戒人有刑事嫌疑已繫屬法院或未送交法院審判者，應停止其懲戒程序而等待法院審判。在行三級三審司法審判制之我國，加上檢察制度之存在，每一案件由偵查，審判，經過上訴審判，三審，更審等繁複程序，確定判決，本非易事，再如以上訴審法院事務繁忙，積案纍纍，刑事終局判決之確定，在事實上往往稽遲，其結果影響一部分懲戒案件，尤其是情節較重之懲戒案件，不能迅速進行，甚至無法了結。據中央公務員懲戒委員會統計，二十一年份各委員配受案件之未結部分共爲三十件，其中因繫屬刑事而停止懲戒程序者八件，移送法院者二十件，兩者合計共二十八件，佔總數十

分之九以上。又二十二年份各委員配受案件之未結部分共三十二件，其中因繫屬刑事而停止懲戒程序者七件，移送法院者十九件，兩者合計二十六件，佔總數十分之八。又二十七年年度統計歷年收入案件總數為九百五十件，其中刑事案件一百九十二件，佔案件總數五分之一以上；又監察院移付中央公務員懲戒委員會案件共七百十六件，其中經送法院及軍事機關者，一百一十一件，依法不開始懲戒程序者六十八件，兩者總共有一百七十九件之多，佔彈劾案總數四分之一。此等移送或繫屬法院之案件，多係經年累月不得解決，其得解決者，或是經初審檢察官處分不起訴，或者經數年或十數年而得終審判決。既如此，則懲戒程序自無法可以迅速進行，即違法失職之官吏不能迅速制裁，未免失却懲戒之意義。今欲矯正此弊，以增加行政效率，宜做美制。美國國會彈劾與懲戒權之行使先於普通刑罰權，依其聯邦憲法之規定，大總統、副總統、及一切文官有叛逃賄賂或其他重大犯罪行為或違法行為者，下議院暫得彈劾之，由上議院審判，如經判定被彈劾人應予免職，而認為尚有刑事關係者，依聯邦憲法第一條第三項第七款規定，普通刑事法院對於被彈劾之犯罪行為即可依法審判，如發見其罪證確鑿，與一般犯罪同樣為科刑之判決。此種精神在保持刑事審判與彈劾懲戒之獨立平等，彼此不受牽制，尤其於懲戒程序之進行可獲迅速，而利懲戒功用之發揮也，此其二。

公務員 之保障

保障乃維護公務員奉公守法或努力職守，以增加行政效率之第三法。行政效率之增加，端賴從政者之不斷研究改進。今以公務員之更動頻繁，則各人之經驗無從累積，又何能觀察利弊，從而研究改進？

故每陳陳相因，敷衍了事，此行政無法進展者一。生產效率之增加，需有熟練之技工，行政效率之增加，亦需有熟練之公務員，今以更動頻繁，無非生手，自難收駕輕就熟之效，此行政無法進展者二。現代行政已成爲專門技術，非有專門智識者不能勝任愉快，但新任調動部下，往往祇問其關係，非素者去，爲客者逐，至其所安置者是否專家，則可不問，且有以無適當位置委插其私人，不惜變更組織，或其職位之任務，以求達私人之目的者，此行政無法開展者三。公務員之職位缺乏保障，則人人抱得過且過敷衍苟且之心，其能兢兢業業勤謹從事者，絕不多觀，此行政無法進展者四。故欲謀行政效率之增加，公務員職位之保障實爲必要。故 先國父孫中山先生云，「久任則閱歷深，習慣則智巧出，加之厚其養廉，永其俸祿，則無贍顧之心，而能專一其志，此泰西之官無苟且，吏盡勤勞者，有此任吏之法也。」

公務之保障有廣狹二義；言其廣義，包括三部分，（1）職位上之保障，（2）生活上之保障，如薪給待遇以及養老退休等屬之，（3）家屬生活之保障，如公務員之卹金，生活補助，及強制生命保險與儲蓄等屬之。言其狹義，僅包括公務員職位上之保障。普通所謂保障，即指狹義而言，至於生活上之保障，將於下節中言之。茲就狹義之公務員保障言，應注意兩項目標；即一方面要使公務員能久於其位，非有法定原因，按照法定程序，不宜多所更動；一方面要使國家各種行政得隨時代而改進，厲行定期淘汰不良公務員，以便補充新進優秀之青年。根據第一目標，凡經考試任用，訓練或考績合格之公務員，非經依法交付懲戒處分，如

與長官意見不洽，只能調任，不得免職。根據第二目標，全國各機關公務員應由各級人事行政機關協同各級行政機關主管長官及其公正高級職員，嚴厲考績，如有庸懦無能，或貪污失職情事，應由主管機關依法送付懲戒，請求懲戒機關為適當之處分。今欲使公務員竭智盡忠以執行其職務，而利行政效率之增加，須嚴定公務員保障法，最低限度，須包括下列諸要點：

* 應制定公務員保障法 *

(1) 規定應受保障者之資格，如經考試、訓練、銓叙、考績合格之類；(2) 規定應受保障者之職位，如審計人員、會計人員、統計人員，文書人員等之類；(3) 規定公務員除犯重大過失外，不得任意撤免，其應予撤免處分之過失，并須詳為規定；(4) 規定公務員因犯過失之撤免辦法及其補償之所屬；(5) 規定公務員如被無故撤免時，得提起行政訴願，經查屬實，除恢復其職務外，并予該管主管以相當處分。上列六要點，一經規定於公務員保障法後，繼以嚴厲執行，則公務員之職位，始得確切保障，自可安心工作，以增加行政效率也，此其三。

第七節 公務員之待遇

公務員既經任用，必須給以相當待遇，庶能使其安心服務，努力供職，以增加行政效率。茲所謂公務員之待遇者，係就其廣義而言，包括薪俸、恩俸、卹金、及福利。

公務員之薪俸

公務員之薪俸，係國家給予公務員保全品格維持生活之費額，而非悉依其勞力時間給予交換之報酬。蓋公務員對於國家負有專心服務忠勤奉公之責任，同時有操守廉潔保持品格之義務。（公務員服務法）國家爲期其完全履行此種義務，不能不給予與其職位相當之薪俸。故薪俸之受領，乃公務員之公法上權利，與私法上雇傭契約關係之工資性質不同，薪俸之有無與多寡，非公務員身分成立之必要條件，不支薪俸之名譽職（如各種委員），仍不失爲公務員之職位；然而公務員應受相當薪俸之給與，此古今中外之所同，惟如何始爲相當，則由國家根據各種條件而認定之。我國現行一般文職公務員之薪俸，適用暫行文官官等官俸表，司法官，警察官，外交官，財務行政人員，則各有特別之官俸表，各表之中，皆就各該職務分別厘定等級，除二等以下委任職公務員得由長官按其學識經驗酌敘俸給外，其初任職而無相當經歷者爲試署人員，均從該職務之最低級俸敘起，其曾任同等職位積有年資及勞績者，得按其原敘等級原支俸額酌量核敘（公務員任用法第十二條，同法施行細則第二十二第二十三條）。

（甲）一般俸給（一般文職人員之俸給，在暫行文官官等官俸表內，規定特任爲一級，月支八百元；簡任爲八級，一級月支六百八十元，自四級至一級，每級差額四十元；自八級至五級，每級差額三十元；荐任爲十二級，一級月支四百元，每級差額二十元；委任爲十六級，一級月支二百元，自四級至一級，每級差額二十元，自九級至五級，每級差額十元，自十

六級至十級，每級差額五元；由委任十六級至簡任一級，共計三十六級，但初任人員之俸給，并非從各官等之最低級級起，而係由各該職務之最低級起支，如五院及各部會之一等科員得從委任四級起，祕書科長得從荐任九級起，廳長司長處長，得從簡任七級起是。此外，除二等以下委任職人員之俸給得酌量核級外，凡完除試署，或改任職務，與後法考績而應進級時，又均得起級或遞升，是表定差級雖多，而能運用靈活，於公務員之升晉并無甚妨礙。上述公務員支俸原則，自亦不無例外，如財政支絀及生活程度較低地方，得由各省市政府就各該地方財政狀況，依照表定等級，分別酌擬實支俸額，或減成支給，另定比照表，送銓敘部備案，以資適用。

(乙)特殊俸給 司法官、法院書記官、及監所人員之俸給，適用暫行法官及其他司法人員等官俸表；警察官及警察隊人員之俸給，適用暫行警察官官等官俸表；駐外使領館人員之俸給，適用外交官領事官官等官俸表；財政部所屬稅務、造幣等機關人員之俸給，則分別適用財政部所屬各機關監督署人員暫行官等官俸表、財政部所屬稅務機關人員暫行官等官俸表，財政部所屬印花烟酒稅機關人員暫行官等官俸表，財政部稅務署所屬湘贛鄂豫川各稅務管理所及分所人員暫行官等官俸表，財政部所屬鑛產稅機關人員暫行官等官俸表，財政部所屬中央造幣廠人員暫行官等官俸表等。各表所定特、簡、荐、委、之級數俸額及各俸給間之差額，均與文官官等官俸表所定者異，惟各表所列各種職務應級俸之最高與最低範圍，則有

不同耳。此外，駐外使領館人員，除本俸之外，尚有勤俸。上海特區各級法院司法官、書記官及監所人員，則於本俸外尚有補助俸律。

除依照各種官俸表領薪俸之公務員外，尚有支領簡、荐、委、任人員待遇薪俸者，如雇員或荐任委任人員之級俸已達各該薪額或官等之最高級，而無級可晉又不能升等者，雇員可支委任薪俸，委任人員可支荐任薪俸，荐任人員可支簡任薪俸是也。待遇在原則上僅屬支俸性質，無關任用資格，但雖受待遇者，升級時可免除試署程序，并按待遇所支俸額酌給俸給。各省設治局局長及監所之教誨師醫士、候補看守所所長等，其本職即支持待遇薪俸。

公務員之 薪俸應改善

我國現行公務員俸給，前已述之，考察其所施之結果，頗多缺憾，要者，約有兩點：其一為所定薪額太少，不足以養廉，其因迫於仰事俯蓄而出於貪污枉法者，頗不乏人，即以支俸最高之特任官而言，北京政府時代特任官月支薪俸一千元，今則僅支八百元，以今日物價與昔日比較，不啻增加數十百倍，奈之何其不貪污枉法也；其二為同工而不同酬，如同一職位，同一任務，并在同一地點，祇以機關不同，而其支俸遠有多少，待遇既不公平，則待遇薄者固不願努力工作，待遇厚者亦易流於驕奢，其影響於行政效率之減低、不待言矣。今欲補救此種弊病，以便增加行政效率，則應改善俸給制度，其要點如左：

(1) 規定公務員俸額，須以維持其生活與工作效率為標準。公務員之生活，除本身外，

尙有家庭負擔之故，故其薪俸往往須供給父母之贍養，子女之教育，書報之購置，交際之開支，以及衣食住行等之所費。現行文官俸給，最低爲五十五元，雇員則有低至月支二十元者，武官最低薪俸爲每月三十元，是其收入不及小販車伕或工頭。夫薪俸是政府吸收優良公務員之引力，亦是刺激公務員努力從公之興奮劑；今其薪俸既不夠仰事俯蓄，則其生活必感不安，精神亦必苦悶，刁黠者遂營私舞弊，無所不爲，安分者亦萎靡頹廢，不能振作，其影響於行政效率之減低，毋待言矣，此薪俸數額必須按照生活程度而普遍提高者一。

(2) 規定公務員俸額，須以同工同酬爲標準。現行文官俸給制度，職位相同，任務相同，但其待遇則中央高於省，省優於縣；同在中央之機關，財務機關人員之待遇優於其他機關；同在一機關之人員，其職位任務相同而薪俸有高低者固不乏人，且有需要專門學識技能之職位而其俸給反不如無需專門學識技能之職位者。此種不公平之待遇，其影響於行政效率之減低；亦不待言，此薪俸數額必須根據其工作之價值與同工同酬之原則而厘定者二。

(3) 規定公務員薪俸之差額，須以職務之繁簡，責任之大小，以及需要學識經驗之程度與生活身分之適應爲準。現行文官俸給制度所定薪俸之差額，係以階級定之，是無異「布帛長短同則價相若」，究竟有失公平，如縣長長鹽一縣之政事，職務繁，責任大，身分既重，應酬必多，其所須學識經驗之程度亦高，不宜使之與上級機關內之普通荐任人員支同等薪俸。又如某科長職位，其任務與責任每月應得四百元，衡理凡能任斯職者，即可享此報酬，惟

因法定除曾任公務員積有年資及勞績外，凡初任人員，不論學識技能，概敘給荐任最低級俸；相反，某科長職位，其事務與責任，每月只應得三百元，而任該科長者設有荐任一級資格，即可敘得四百元俸給。凡此差異，均足影響行政效率之減低，此有矯正之必要者三。

公務員之恩俸

公務員之恩俸，乃其年老退休或因公殘廢而不能繼續工作所給予之一種贍養金，其性質不純是政府之恩賜，而是一種債務之清償，亦是帶有給養性質之終身權利，故恩俸不能截扣，亦不能讓渡。公務員因年老或殘廢以致不能工作而退休時，設不予以贍養金，則其生活將失依據，不特退休者有日暮途窮之感，即其他公務員亦惴惴焉惟恐老之將至，失其生活之能力，甚至營私舞弊，實其私囊，以防退休後之凍餒。若是則吏治前途，何堪設想！故贍養金之給予，不獨為保障公務員退休後生活之所需，且含有防止貪污，整飭吏治之作用。現代講求科學管理，研究行政效率之國家，無不有公務員退休後享受贍養金之規定。我國實行贍養金制度者，初為鹽務、海關、郵政、鐵路人員，今則推及於軍事人員、司法人員、教育人員、委任警官長等。鹽務機關之贍養金給予法，係依服務年數之多少，計算其年俸總額，依年俸總額給予百分之五之贍養金，惟其年俸總額之計算法，以最後一年之最高年俸為準則，例如服務三十年，其初任年俸為一千元，而最後一年之年俸為三千元，則以三千元計算其三千年之年俸共為九萬元，而一次給予百份十五之贍養金為一萬三千五百元。一般公務員之贍養金給予法，分公務

員年卹金及一次卹金兩種，除委任警官長警得按其退職時俸給之半額或全額按年給予外，其餘概依其退職時俸給五分之一按年給予，以至死亡爲止。此種辦法，於鼓勵公務員努力奉公，勤奮供職，自有特殊之效用，因其退休後均有贍養金可得，當無不兢兢業業，以免受考績之淘汰也。惟我國多係規定在六十歲以上并服務滿足十五年者得請求退休，在事實上因公務員缺乏保障，每不易達到法定退休之服務年數與年齡。今欲發揮退休恩俸之功用，就須就

卹金給予

應改善

國公務員卹金條例中關於贍養金（又稱卹金）給予部分加以修正，即將其先後服務年數合併計算（除非政府對於公務員職位有保障），而不斤斤於連續服務若干年以上者始爲合格，此其一。又公務員卹金條例對於文官、司法官、警官、及長警因殘廢退休之給卹，按其退職時俸給五分之一，給予卹金，此種概括規定，亦未能發揮恩俸之功用，蓋殘廢之原因不一，有由於追求公共福利，拯救他人生命，或因執行職務而被人傷害者，有由於普通職務之執行者，亦有非由於執行職務者，應按其情節，分別厚薄給予贍養金者，此其二。

撫卹金之給予

公務員之卹金，乃其因公亡故，政府撫卹其家屬而給予一種撫卹金，其性質與贍養金不同，以其用以養其遺族，而給予之條件又無服務年數及年齡之限制。撫卹金之給予，分遺族年卹金及一次卹金兩種。公務員因公亡故，或在職十五年以上病故，或受年卹金（贍養金）五年未滿者，按其最後

在職時俸給十分之一，子弟遺族年卹金（撫卹金），但對於委任警官得以其最後俸給七分之一為率，對於長警得以其最後俸給三分之一為率；公務員在職三年以上十五年未滿而亡故，依其服務年數，分別給予一次撫卹金（詳見公務員卹金條例第九條）。除上述一般撫卹外，又有特別撫卹與戰時撫卹兩種。特別撫卹乃政府對於各機關有給職之聘任人員，或明令派充之無給職官員與非官員之有特殊勤勞者，或學術機關之職員受有政府聘任而有功於國家者，因公傷亡或病故時，另有比照議卹辦法三項，即機關聘任人員由銓敘部比照公務員卹金條例議卹，明令派充人員之有特殊勤勞者，由各院院長依其事業身分，比照現任文武官員議卹，提請國民政府核定；學術機關職員受有政府聘任而有特殊勤勞屬於無給職者，依其事業身分比照現任官員議卹，由院長提請國民政府核定，屬於有給職者，由教育部比照學校教職員養老金及卹金條例議卹。戰時撫卹乃政府對於抗戰守土以致傷亡者，規定從優核卹標準，以資矜式，如抗戰傷亡人員從優撫卹標準，抗戰傷亡警長警士從優核卹標準，戰時雇員公役因公傷亡給卹標準，戰時鄉鎮保甲長暨聯保主任因公傷亡給卹標準等。此種卹金之給與，在使服務者無家庭遺族之顧慮，而可盡忠職守，不惜犧牲，自能影響行政效率之增加。惟我國辦理卹政，迄未著偌大成效，究其原因，約有三端：一為卹政法規紛歧雜出，將近四十種之多，皆由各機關自行制定辦理，政出多門，標準不一，二為無預算的款，支付每生問題，三為卹政機關不統一，如陸軍撫卹歸軍委會撫卹委員會辦理，海軍撫卹歸海軍司令部辦理，空軍撫卹

歸航空委員會辦理，公務員與警察官撫卹歸銜銜辦理，教職員撫卹歸教育部辦理，人民抗戰傷亡撫卹歸內政部辦理，黨員撫卹歸中央黨部撫卹委員會辦理。今欲改善郵政，以便增加行政效率，第一應整理撫卹法規，調整郵政機構，第二應撥定撫卹的款，統一郵金支出。

公務員之福利

公務員之福利，係政府舉辦各種有益於公務員之福利事業，以改善其生活，使其精神物質獲得極大之慰藉，因而引起其辦事之興趣，增加其工作之效率。福利事業，種類頗多，其屬於精神方面者，有公務員補習教育，學術討論會議，業務檢討會議，小組會議，圖書館，俱樂部，遊藝會，子弟學校等；其屬於物質方面者，有消費合作社，信用合作社，保險合作社，職員住宅之興建，浴室餐廳之設立等；其屬於健康方面者，有醫務所，運動場，游泳池，運動器具之設備，工作環境之改善等。

人生最大之痛苦，莫如精神上不能獲得調劑。公務員勞苦終日，其所作事務，多係機械或無變化之工作，如無適當之調劑，積久則其精神必由苦悶而萎靡，由萎靡而頹廢，以致減低其工作興趣，影響其辦事效率，故應設置有關精神之福利事業，以滿足公務員求知之慾望，加強其辦事之能力。

物質生活之改善，其重要更甚於精神生活，蓋公務員如無物質生活之相當滿足，或受經濟之壓迫，或感居室之不安，其辦事之精神，必大為減低，故研求行政效率者，對於公務員

物質生活之改善，更不能不注意及之。如設立消費合作社以減少公務員經濟之負擔，增其加物質之享受，設立信用合作社或強迫其儲蓄，以備其緩急時金融之流通及日後生活之資源，組織保險合作社或代辦團體保險，以解決其身後家庭之生活，興建職員住宅，廉價出租於公務員，或以分期付款之方式出售於公務員，使其出低廉之代價，獲舒適之住宅，設備清潔之浴室，開辦衛生之食堂，使獨身公務員亦得適口之膳食。以上各項福利事業，如能分別舉辦，則公務員物質生活之改善，必有莫大裨益，而於其辦事興趣亦必大有增進也。

公務員之健康，關係其工作效率頗大，故於平時宜注意其工作環境之改善，以防止疾病之發生。病時應有醫務所為其治療，以迅速恢復其健康，而免影響其工作。為防止疾病之發生并增強其體魄，則運動場、游泳池、運動器具等之設備，與環境之改良，更為必要。

上述各種公務員福利事業，直接改善公務員之精神生活物質生活，并保持其健康，間接則為增加其辦事興趣，振作其辦事精神，以增進行政效率。今欲求我國行政效率之增加，應次第籌辦上述各種福利事業，其已舉辦者，更應充實其內容，加強其效用，使公務員能實受其惠，則於行政效率之增加，必大有裨補也。

第五章 財務管理

第一節 財務管理之意義

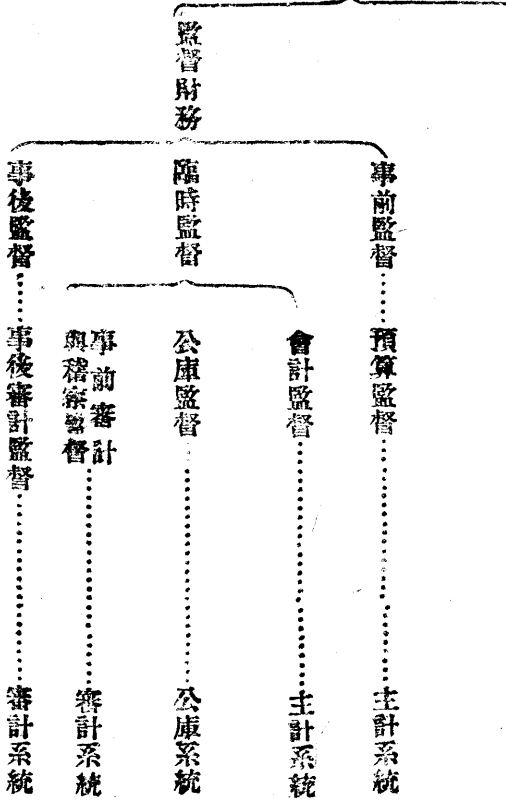
財務管理者，乃以科學方法，管理機關之預算會計出納決算審計及其他財務事項，其目的在謀財盡其用，以增加行政效率；申言之，即謀機關財力之充實與節約，用財而得其當，使機關之事業有錢辦，機關之錢財有事做，而且有一錢即能發生一錢之功效。

財務管理之對象，偏重於物，其管理程序，可大別爲四：第一在各項收支程序開始以前，應由會計人員依照主管長官之行政計劃，編送預算；第二收支事實發生時，由會計人員記帳，并整理收支憑證，送交駐在各機關之事前審計人員查核；第三執行出納事項，由代理公庫之銀行或郵政機關辦理；第四收支終結後，由會計人員編送報告及決算，分別送審計機關審核，或送駐在該機關之審計人員查核。故各機關財務事項之合理管理，須在適應該機關事業與行政需要之原則下，將該機關財務事項，分由會計出納及審計人員辦理。此種財務分辦制度，即今之所謂「聯綜組織」下之產物也。

聯綜組織，內分行政、公庫、主計審計四大系統。行政系統由財政機關主之，辦理一切征收事宜；公庫系統由公庫主之，負出納保管之責；主計系統由主計處或會計處主之，負編造預算決算及稽核之責；審計系統由審計部或審計處主之，負審核之責。茲繪圖表明如左：

財政.....行政系統

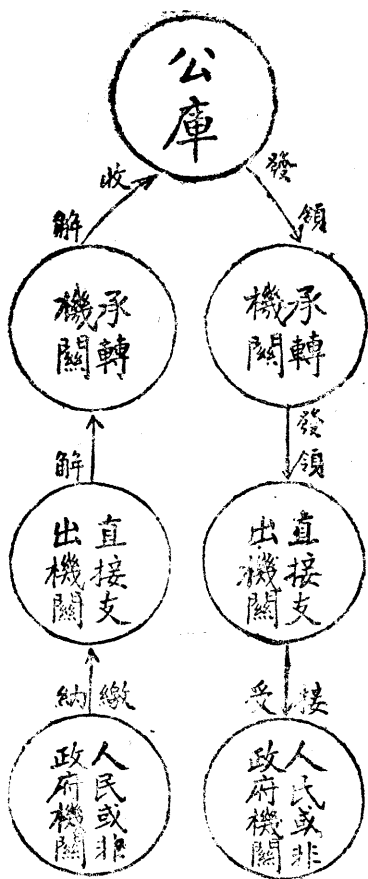
財務管理聯綜組織



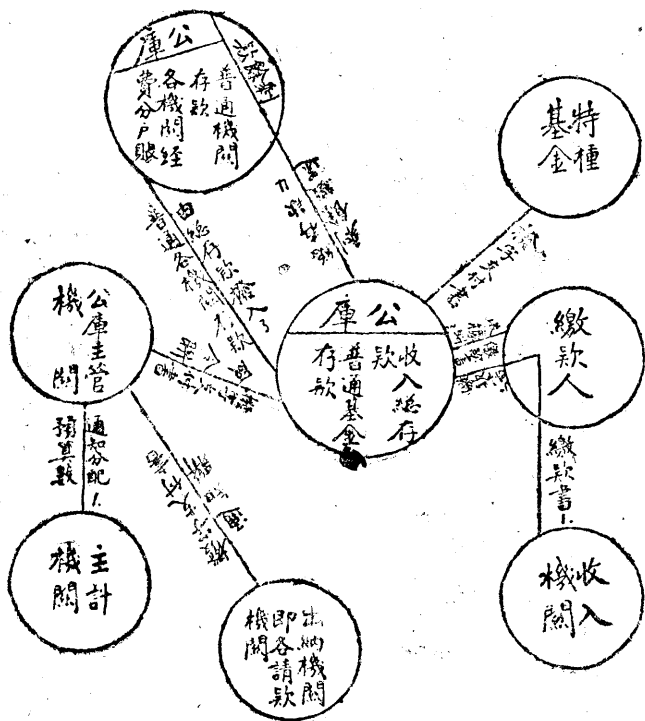
我國探行財務管理聯綜組織，創始於民國十八年，其時財政部甘末部設計委員會擬就財務監督計劃，送交立法院，立法院根據此項計劃，揆度吾國事實情形及五權憲法之精神，制定關於主計、審計、公庫、之各法案，次第公佈施行。自二十年主計處成立後，每年均有正

式預算公佈，二十七年六月公佈公庫法，自二十八年十月起已分區實行，新審計法所定之就地審計，亦正在逐漸推行。今則主計系統，審計系統，及公庫或出納系統，之聯絡，遂告完成。得與各機關行政系統分立合作，而成爲聯線組織，所有政府各機關之收支程序。由此發生重大變化。惟在此過渡時期，改革尙未澈底，政府機關內，仍有兩種不同之收支程序，同時并行。茲繪圖以明之。

(甲)下圖爲過渡時期之收收程序，即公庫及就地審計等新法尙未完全實行時之收支程序。



(乙)下圖為公庫法完全實行之政府收支程序。



附註——審計人員駐在公庫內執行就地審計之職務

今欲使財務管理妥善，須採行上述聯總組織，改善其關係，按照行政事業之需要，遵守預算法、決算法、會計法及庫法、及審計法等（包括各種施行法令）之規定，切實辦理，以達到財務管理之目的。

第二節 預算

管理機關財務，首重預算；誠以預算不特為歲計之準繩，且為一切施政之表示。機關在一定期間內收入與支出之運用，與限制，若非事前有詳細之規定，則全部經濟之統制，將失其樞紐。故先進國家無不注意預算之編審與實行。

我國現行預算制度，大別為編造、議決、公布、及執行四項，其中編造與議決兩項，尤關重要。編造預算之職責，屬諸國民政府之主計處，將核定概算之權，提歸中央政治委員會（現在非常時期，此權由國防最高委員會代行），主計處依據中央核定之歲計概數編成總預算案，呈請國民政府交行政院，提出立法院，由其議決後，呈請國民政府公布，交各主管機關分別執行。依照現行預算法規，編審預算之方法與程序，可分中央與地方述之。

現行預算 審程序

就編審中央政府預算觀之，自籌畫擬編以至決定公布，其間經過十三個程序，費去十一個月光陰。茲為便於明瞭所經各個程序及其所費時日起見，列表如左：

編審預算經過程序	第一	第二	第三	第四	第五	第六	第七	第八	第九	第十
編審預算經過程序之有關	主計處審計部及財政部	中央政府（指中政會） 與國民政府	中央各第二級機關單位之主管機關	中央各第一級機關單位之主管機關	財政部	主計處	中政會	主計處	中央各第二級第三級機關之主管機關	主計處
每程序中所做事項及送達日期	一月一日前一個月內將決定下年度施行方針之財務上參考資料呈送中政會	二月一日前決定下年度施政方針令各機關擬定下年度施政計劃及概算	三月十日前擬編各該機關單位概算呈送其第一級機關單位之主管機關	三月底以前擬編一該機關單位概算連同第二級機關單位概算送主計處及財政部	四月十五日前編歲入總概算送主計處	五月十五日前彙編總概算連同一二兩級機關單位概算及財政部歲入總概算送達中政會	六月十五日前核對歲入總概算發交主計處	接到核定總概算書後十五日內將各第二級機關單位概算核定各級分別通知擬定預算	八月十五日前編送各該管擬定單位預算擬定附屬單位預算送達主計處	九月二十日前編成歲入歲出擬定總預算書送達行政院
每程序中所費時日	一個月	一個月	一個月又十日	二十日	十日	一個月	一個月	十五日	一個月又五日	五日

第十	行政	院	十月十日前議決擬定總預算書送達立法院	二十日
第十二	立法	院	十二月一日前議決擬定總預算書呈請國民政府公佈	五十日
第十三	國民	政府	公佈法定預算	

詳編審地方政附預算觀之，其編審方法與程序更繁，首由各該機關初步擬定收支計劃，經合法手續，核定概數，以作編送擬定預算之基礎。茲現行省政府及縣（市）政府預算編審程序，分別列表於后。

現行省政府預算編審程序表

編審預算程序	編審預算經過程序之機關	每程序中所做事項及送達日期	每程序中所費時日
第一	省政府	三月一日前決定下年度全省施政方針行所屬機關擬編施政計劃、事業計劃，及概算	
第二	省第一級機關單位之主管機關	三月底前擬編該機關單位歲入歲出全部概算送省主計機關及財政廳	一個月
第三	財政廳	四月十日前擬編該省歲入總概算送該省主計機關	十日

第十五	立法院	十一月十五日前議決呈請公佈	十五日
第十六	國民政府	公佈法定預算	

現行直隸於行政院之市政府預算編審程序表

編審程序	編審預算編審程序之機關	每程序中所作事項及送達日期	每程序中所需時間
第一	市政府	四月一日前決定下年度全市施政方針及所屬各機關擬編施政計劃事業計畫及概算	
第二	市第一機關單位之主管機關	四月底前擬編該機關單位歲入歲出全部概算送市主計機關及市財政局	一個月
第三	財政局	五月十日前彙編該市歲入總概算送市主計機關	十日
第四	市主計機關	五月十五日前彙編全市歲入歲出擬定總概算書呈送市政府核定	五日
第五	市政府	六月一日前核定後送達主計處及財政局	十五日
第六	主計處	七月十日前將市歲入歲出擬定總概算書審查完竣送同原概算書送行政院	十個月又十日

第七	行 政 院	七月二十日前審定市總概算書連同原編擬定總概算書送中政會	十日
第八	中 政 會	八月一日前核定市總概算書發交主計處	十日
第九	主 計 處	九月一日前中央核定市總概算書分送市政府發交市主計機關	一個月
第十	市 主 計 機 關	接到市核定總概算書後十日內將市第一級機關單位概算核定各數分別通知	十日
第十一	市第一級及第二級機關單位之主計機關	九月底前編造各該管擬定單位預算擬定附屬單位預算送市主計機關	二十日
第十二	市 主 計 機 關	十月十日前編造全市歲入歲出擬定總預算書送市議會或市政府	十日
第十三	市 議 會	十月二十五日前決定市總預算書送達主計處	十五日
第十四	主 計 處	十一月十五日前將擬定總預算書審查或代編完竣連同原編預算書及核定概算送立法院	二十日
第十五	立 法 院	十二月一日前議決呈請公佈	十五日
第十六	國 民 政 府	公佈法定預算書	

現行縣政府及隸屬於省之市政府預算編審程序

編審預算經過程序	機關	每程序中 所做事項及送達日期	每程序中 所費時日
第一	縣市政府	七月一日前擬編下年度全縣市總概算書呈送省政府	
第二	省政府	九月一日前交各主管機關簽註意見由省政府會議審定其計畫及概算發還縣市政府	二個月
第三	縣市政府	十一月一日前擬編縣市預算送縣市議會審議	二個月
第四	縣市議會	十二月一日前議決縣市預算送縣市政府公佈	一個月
第五	縣市政府	公布法定預算	

現行預算 法 規之缺陷

觀上述我國各級政府編造預算之繁贅，衡以我國今日交通之不便，（除少數省份外，大多數地方政府距離中央政府所在地甚遠），無怪預算法第七十四條與七十五條規定之程序，在事實上不易實行，即三十年代中央政府預算之編審，逾期七月，僅完畢概算編審手續，使立法院只好議決即以總概算為總預算，付諸實行。故預算法施行細則第二十七條第四十一條及辦理二十九年度，三

十年度與三十一年度編審預算辦法，均有省略程序之規定，并移後至六月一日（三十一年度移後至九月三十日）以前，由中央各第二級主管機關擬編各該機關單位施政計畫及概算以資施行之規定。

我國編審預算，既然經過上列十幾個程序，自不免發生下列兩種毛病：（一）預算不易如期編成公佈。照預算法及其施行細則所定，編造概算預算之程序及各機關從事編審之期限（如上表所列），頗為緊迫；照編審三十一年度國家預算辦法所定編審期限，更為緊迫（如主計處整理概算，編成擬定預算，送達行政院，由行政院會議決定，提出立法院，共費時日，不得過十五日，而經過立法院議決程序之限期，不得過十日，至行政院於十月十五日前召集第二級機關單位所擬概算作假定，彙編該第一級機關單位概算送達主計處，限期十五日，尤屬緊迫，稍一放鬆或發生意外障故，即陷於愆期，數年來編審預算往往愆期之事實，足資證明）。（二）預算不易切合實用。我國公佈預算之期，雖經規定在預算施行前一個月內，但預算之初步編造則遠在十個月以前，由中央政府各第二級機關編造各該機關擬定概算，層經各第一級機關，財政部，與主計處彙編擬定總概算時既無重要更改，送至中政會核定時，又僅從大處或政策上着眼。而於細目無暇顧及，嗣後編造預算，即以此核定概算為根據，行政院會議之決定與立法院之議決，皆不得超過其所定之限度，是即預算中所定事項，大體即是第二級機關編造擬定概算中之所定者。以十一個月以前預定事業與經費，而於十一個月以後關

始實行，并行之一年，其間因境遇變遷與物價漲落，往往使預定事業與經費須加變更，是即原定預算不能切合實用也。

預算法規
應改善

編造預算
程序可減少

今欲謀預算如期編或公佈，并能切合實用，第一須減少編審預算之程序，第二須使預算編造時期不宜過早。就減少編審預算之程序言，須先考察明白那一個或那幾個程序可以減少。在現行編造中央預算之十三個程序中，有第六第八第十與第十二個程序可以減少。第六個程序落在主計處，其在此程序中之工作，係將中央各第一級機關單位擬編之概算及財政部擬編歲入總概算編造中央下年度歲入歲出總概算書，連同第一級及第二級機關單位原編概算及財政部原編歲入總概算各一份，呈國民政府核轉中政會核定，是此一程序之工作，只限於彙編轉送，既毋須運用特殊技術加工編造，亦未能變更概算內容，有編造概算之名，而無編造概算之實，本非必要程序，而其承轉費時，影響尤巨，改由行政院彙編運送，簡捷良多，此此一程序可以取銷者明矣。

第八個程序亦落在主計處，其在此一程序中之工作，係將中政會核定總概算書中關於中央各第二級機關單位概算核定各數，分別通知各第二級機關單位之主管機關編造擬定預算，同時通知各第一級機關單位之主管機關備查，是此一程序中之工作，只限於承轉，徒費時日，故由中政會直接通知，省時良多，此此一程序亦可以取銷者明矣。

第十個程序仍落在主計處，其在此一程序中工作，係編成中央下年度歲入歲出擬定總預算書，連同第二級及第三級機關單位所擬定單位預算，擬定附屬單位預算各一份，送行政院會議決定，是此一程序中之工作，僅限於彙編轉送，既毋須運用特殊技術加工編造，亦未能變更預算內容，有編造預算之名，而無編造預算之實，其可以取銷此一程序之理由，正與取銷其彙編擬定總概算書之程序者相同。

第十二個程序落在立法院，其在此一程序中之工作，係將行政院會議決定之擬定總預算書，提出立法院會議議決，呈請國民政府公布。決定此一程序之存廢，須從兩方面考察明白：（一）從事實方面考察，立法院於十七年多成立後，十九年二月國府頒布試辦預算章程，是年各機關預算在十九年度開始時，未經核定者，可照十八年度核定案執行之，新事業之預算，由中政會核定之，立法院對於十九年度預算并無任何影響。二十年四月主計處成立，同年十一月國府頒布預算章程，辦理預算收支分類標準，編造二十年度預算，是年十二月經中政會核定後，立法院照案通過。二十一年因上海一二八事變，無暇編造預算。二十二年預算，由中政會通過十三類附預算，國府於六月三十日頒布施行，并未經立法院議決。嗣後歷年預算，均係根據中政會核定之總概算編造，以後立法院之議決，非但不能變更其所定各門類及項目，且亦不得超過其所定之限度。因此，立法院歷年議決預算案時，對於擬設定或擬變更之收支，未嘗有所修正，多係照案通過，充分表現形式主義而已。（二）從理論方面考察

，國家用費取之於人民，人民既負有納稅義務，自應有過問國家收支之權利，歐美憲政國家（如英法等）確定預算制度，為政府公開財政之手段，同時為國民監督財政之工具者，即係本此理論。預算議決公布後，須有強迫執行之力，此強迫力量，出自議動，政府不得隨意伸縮；如果政府自編自決，可以自由伸縮變更，已失預算制度之本旨。因此憲政國家之預算，雖經行政部編造，必須經立法部議決後，方能成立。立法部由人民選舉代表組織之，稱為議會，乃政權機關；對於預算有修正權，否決權，創制權，使政府不能任意支出，亦不能任意向人民作非法之征收，固其宜矣。惟我國採權能區分與五權分治制度，立法院居於治權之列，方之三權分立制之議會係政權機關者，迥不相同。立法院既操治權之一，即同為政府之一部，同受政權機關（國民大會，原由中政會，現由國防最高委員會代行其職權）之監督。主計處編造預算送行政院會議決定，提請立法院議決，是預算之編造與議決雖有劃分，而主計處、行政院、立法院皆屬於國民政府，各為構成政府之一元，即無異政府自編自決，失却預算之強制性質，違背預算制度之本旨，亦為憲政國家未曾有之事也。且我國在訓政時期，有中政會代行政權，發動政治根本方策，議決政府概算；在憲政時期有真正政權機關之國民大會，其應操議決政府預算之權，更不待言。如是，則立法院所操議決政府預算之權，不過為中政會或國民大會議決預算權之重複或尾閥而已。就上述事實與理論兩方面考察之結果，所知預算經過立法院議決之程序可以取銷；一可以免除立法院重複議決預算，徒具形式，而

無議決預算之實際；二可以加強預算之強迫性，以適合預算制度之本旨，而符機能區分或憲政制度之精神。

編造預算

時期不宜

過早

其次，就編造預算時期不宜過早言，須先考察明白過早之弊病，與可能移轉編造之限度。我國編造預算程序，最初由主計處、審計部及財政部於一月一日前一個月內，將決定下年度施政方針之財務上參考資料呈送中政會，中政會於二月一日前決定下年度施政方針，送由國民政府令各機關擬編下年度施政計劃及概算；於是中央各第二級機關單位之主管機關於三月一日前擬編各該機關單位概算，呈送其第一級機關單位之主管機關。同時我國各機關出納之結算期限，在年度終了後三個月，會計整理期限又六個月。就以下兩事對照，可知各機關結束上年度預算之日，即係編造下年度預算之時；兩種工作，同時并行，行政工作之分配，未免太不均勻，且預定了下年度概算數額，無論歲入歲出，皆不獲應用上年度預算施行之結果以爲根據，自不易使預定之數正確，其弊一。又在三月以前擬編概算，距預算開始實行時，不下十個月，連預算實行情計算，多至一年又十月。在如此長期中，國情或環境遇難免變遷，物價亦有漲落，自不易使預定事業與經費適合要求，其弊二。既然有此兩稱弊病，自應設法行使預算編造時期不宜過早，以資補救。編審三十年度預算變通辦法規定，中央各第二級主管機關，應於六月一日前擬具施政計劃及事業計劃，并依據計劃編造各該機關單位之歲入歲出全部概算，送達該管

第一級主管機關。編審三十一年國家預算辦法規定，各第二級主管機關應於九月三十日前依照國防最高會核定計劃、擬編各該機關單位全部概算。此種變動辦法，固然可以相當救濟前述弊病，究係以命令變更法律之臨時辦法，而非澈底正常之恆久辦法。

編造預算時期既然不宜過早，自應設法將其移後，移後至何程度最為合宜，不妨借鑑他國，參酌我國事實需要而定之。英國預算最切實用，其預算年度自四月一日起，至下年三月三十一日止，每年於十月一日由財政部通知各部將其預算數額於十二月一日前送達財政部，其有不及編成細目者，亦須於十二月十五日前將大概數送到，過一月十三日以後，即不收受，以便編造預算，經開議決定後，提出國會二月間會議通過，是英國編造預算期間為四個月，自提出國會至施行期間，相隔僅二個月。我國編審三十年預算變通辦法，將中央各第二級機關單位之主管機關擬編概算之期，移後至六月一日前編好送達其第一級主管機關（移後八十月），實行以來，尚無甚困難。今本此經驗，加以上述可以減少之四個程序所省時日（四個月零十日），則今後中央各第二級機關單位之主管機關擬編概算之期，可移後至十月十日前編好送出（編審三十一年度國家預算辦法定於九月三十日以前編好送出，限期稍嫌緊迫）；惟為避免各機關編審時受限期緊迫之威脅計，姑將中央各第二級機關單位之主管機關擬編概算之期，定於九月一日前編好送出，是即我國編造預算之期間亦為四個月。如此規定，則預算編審時既不匆促，距施行期亦不過早。

此外尚有一點必須於此論及，即此次八中全會通過改進財收支系統案後，財政會議即依此擬定實施辦法，將全國財政劃分爲國家財政與地方自治財政兩大系統，省財政併入於中央財政之內，省級預算不復存在，省收入列爲中央收入，在中央所編省部份預算中，只有支出門部；同時縣自治財政系統之收支預算，分別由縣編造，先經民意機關同意，再請中央行政機關核定。如此，則現行預算法規，勢必修正。

總上論述，可知嚴格實行預算可以增加行政效率；惟關於預算之編審，第一須使負責實際行政責任之行政院（如國民政府負責實際責任，仍爲國府主計處）編造預算，第二須取消編造預算經過不必要之程序，第三須縮短編造預算之期間，並將中央各第二級機關單位之主管機關擬編概算之期，移後至九月一日前編竣送出，第四須將省級預算併入中央預算內，實行國家預算與縣、市、地方自治預算兩大系統。

第三節 會計

會計者在以敏瞭明晰之方法執行預算，規定歲入歲出之整理程序，表示過去財物變動情形與現在財物狀況，編造會計報告。藉爲決定以後年度施政方針之參考。在現行聯綜組織制度下之會計，其任務依現行會計法（二十四年八月十四日公布，二十五年七月一日起施行）第三條之規定，有下列八項：（一）預算之成立、分配、執行，（二）歲入之征課或收入，（三）債權、債務之發生、處理、清償，（四）現金票據證券之出納、保管、核轉，（五）

不動產物品及其他財產之增減、保管、移轉，(六)政事費用、事業成本、及歲計餘絀之計算，(七)營業成本與損益之計算及歲計盈虧之處理，(八)其他應為會計之事項。就上列八項事務之性質，分會計事務為普通公務、特種公務，公有事業，公有營業，及非常事件五種。

政府會計之組織，依法分為總會計，單位會計，分會計，附屬單位會計，及附屬單位會計之分會計等五種。中央省市縣各政府之會計各為一總會計；在總預算有法定預算之機關單位，或在總預算不依機關劃分而有法定預算之特種基金之會計為單位會計；單位會計下之會計，除附屬單位會計外，為分會計；各級政府或其他所屬附屬之營業機關、事業機關、或作業組織，或各機關附屬之特種基金之會計為附屬單位會計；附屬單位會計下之會計為附屬單位會計之分會計。茲所謂附屬單位會計應隸屬於單位會計下，而預算法所定附屬單位預算可直接編入總預算，無須經過單位預算，有與單位預算相等之地位，此兩制之系統有出入者一。又茲所謂附屬單位會計之涵意，亦與預算法所定附屬單位預算者不同，附屬單位預算只應將其歲入歲出之一部編入總預算，而會計法將一切事業會計均列為附屬單位會計，在事業會計有將其歲入歲出全數列入總預算者。

會計制度之設計，依法總會計之設計，由各該級政府之主計機關為之，單位會計或附屬單位會計及其分會計之設計，由各該機關單位之主辦會計人員擬訂。但由是而產生之各種會

計制度，或多差異，致所作報告，無法綜合比較。因此會計法第十六條復規定，凡性質相同或類似之機關或基金，其會計制度應為一致之規定。國府主計處依此規定而有中央各機關所屬普通公務單位會計制度一致規定之頒行。嗣因內容較繁，恐未能普遍施行，第一次全國會計會議又有簡易會計制度之決議，同時決議中央總會計制度，公庫會計制度，及縣總會計制度，並將縣總會計制度與縣公庫會計制度聯合為一。依公庫法第二條及縣各級組織綱要第八條，縣政府即為縣公庫主管機關，縣總會計及縣公庫會計均應由縣政府會計室主辦，為節省人力物力計，自應聯合設計之必要。會計制度之設計事項，應包括各會計制度應實施之機關範圍、會計報告之種類、及其表格式，會計科目之分類及其編號，會計簿籍與憑證之種類及其格式，會計事務之處理程序等。

會計人員

設計須先決定會計報告，再據以訂立會計科目，會計簿籍，會計憑證；蓋非有完備之科目，帳簿，及確實之憑證，不能編成完善之報告。而此數者，會計法中已有專章規定，無待贅也。惟會計制度完成後，須有優良人員負責推行，始能發揮會計功能，增加行政效率。

會計人員 依主計處組織法之規定，分為會計長，會計主任，及會計員三等，均由主計處按其事務之需要，分別設置，直接對主計處負責，并依法受所在機關長官之指揮。故會計人員在職務方面屬主計處，對於機關內各部份有超然獨立之性質；在組織方面則屬行政系統

，爲所在機關組織之一部份，須受所在機關長官之指揮，僅有半獨立之地位。主辦會計人員，對於此點應有深切了解，然後一切行動始能合法，其職務之推行，自能順利。會計人員之職掌如左：

- (一) 關於概算及決算之核編整理事項，
- (二) 關於預算內各款項依法流用之登記事項，
- (三) 關於會計憑證之查核及帳目之登記事項，
- (四) 關於各種會計報告之編造事項，
- (五) 關於財物會計登記及造報事項，
- (六) 關於財務上增進效力及減少不經濟支出之建議事項，
- (七) 關於本機關及所屬機關庫存之檢查事項，
- (八) 關於本機關及所屬機關歲計人員之監督指揮事項，
- (九) 關於所屬機關歲計會計之工作分配事項，
- (十) 關於所屬機關歲計報告之稽核事項。

根據上列會計人員之職掌，可知會計人員必須了解會計學理，俾能解決處理會計上之各項繁雜問題，并須具有普通簿記技術，方能担任或指導簿記帳工作，更須熟悉各種會計及審計法規，俾辦不致違法。譬如，執行預算時，最須注意之問題有七：(1) 辦理分配預算

(2) 動用預備金之限制，(3) 基金流用及科目流用之限制，(4) 追加預算之限制，(5) 會計年度終了時歲入歲出之結轉(6) 繼續經費之轉帳，(7) 年度終了後繳還金額之轉帳。又如會計事務程序及會計報告程序，必須依法辦理，可免除周折，節省時間。

會計交代

會計方面尚有一種重要問題，即交代是也。交代者乃新舊交替必經之階段；凡主持一個機關，須重視之，蓋交代不清，不獨影響該機關之進行，即原有責任，亦無法可以解除，或更受終身之累。關於交代事項，會計法訂有會計交代專章，中央且頒行公務員交代條例(二十一年十月二十一日修正公布)均有詳明之規定。茲將其要點分爲移交、接收，及處分三項述之：

(甲) 移交——各級政府機關主辦會計人員，於前任後任交代時，其應交代之事項，依各級政府機關主辦會計人員辦理交代細則(二十八年十二月二十九日主計會議通過)之規定如左：

- 一、印信及各種公用章戳圖書儀器，
- 二、卷宗(如應有目錄得不另行造冊)，
- 三、所有原始憑證傳票帳簿書表，
- 四、公有財物，
- 五、經辦未了之案件，

六、其他應行交代事項。

主辦會計人員辦理交代，應自後任接替之日起一星期內交代清楚，交代時，應由所在機關長官或其代表上級機關主辦會計人員或其代表監交，其無上級機關者，由該管審計人員監交，非取得交代證明書後，不得擅離任地。會計佐理人員辦理交代，應自後任接替之三日內交代清楚，交代時應由主辦會計人員或其代表監交。交代人員因病卸職，或在任病故時，得由其高級佐理人員代辦，其責任仍應由前任負之；因機關裁撤或改組或基金結束而交代時，交代人員視為前任，接收人員視為後任。

(乙)接收——接收人員收齊前任移交各項交代清冊後，應會同監交人員於五日內，依移交表冊，逐項點收清楚，出具交代證明書交前任收執，並會同前任呈報所在機關長官及各該管上級機關，但移交簿籍之內容，仍由前任負責。

(丙)處分——主辦會計人員交代不清者，應依法懲處，因而致公庫受損者，並負賠償責任，與交代不清有關係之人員，應連帶負責。後任或接收人員對於交代故意留難或延不報結者，由上級主辦機關予以相當之處分。

總觀上述，可知增加行政效率，須實行聯綜組織制之會計。蓋此制在消極方面，遇有機關內各部分不合法之收支及超過預算之支出，可以隨時糾正，以杜絕浪費與貪污；在積極方面，應尊重長官之政策，當於法律範圍內為之籌劃補救，俾能貫徹其主張，而合收支之法度。

，使長官得以專心從事政務，不致受何阻礙也。

第四節 公庫

公庫與 國庫

公庫者乃一切政府及公法人庫藏之總稱。依公庫法（二十七年六月公佈，自二十八年十月一日起中央各機關試行，自二十九年一月一日起全國中央及地方機關除雲南青海新疆甯夏外，一律施行）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。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，以財政局爲主管機關；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」。其第二項云，「與省市縣政府相當之地方政治機關，其公庫準用前項之規定。故凡國庫，省庫，市庫，縣庫，設治局庫，管理局庫，以及蒙古之地方政府與盟庫部庫，旗庫，西藏之地方政府庫與宗庫，西南夷之土司庫，均爲公庫，成爲政府一切金錢出納，保管，移轉事務之總指揮機關。

代理公 庫機關

政府各機關關於現金票據證券之出納，保管，移轉，及財產之保管事務，均應由代理公庫之銀行或郵局機關辦理之；但遇下列情形之一，不在此限：（一）每筆不滿伍元之零星收入，（二）機關所在地距代理公庫之銀行或郵局機關在十五公里以外，其收入，（三）在經徵地點，隨征隨納，經主管機

關認爲應予便利者，其收入，(四)機關無固定地點者其收入及經費(五)額定零用金內之零星支出，(六)機關所在地距代理公庫之銀行或郵政機關，在六十公里或三十公里者，其經費，(七)機關無固定地點者，其經費，(八)經法令許可之估付包付金額。代理公庫所收納之現金及到期票據證卷，均用存款方式，既可生利，又可活動社會金融。

關於出納保管之程序，公庫存款分三種，存入代理公庫之銀行，(一)收入總存款(二)各普通經費存款，(三)各特種基金存款。凡「政府預算範圍內之一切收入及預算外之收入，除依法應歸入特種基金存款者外，均計入其收入總存款，由公庫主管機關主管，並由代理公庫之銀行或郵政機關按科目別及機關別，列收庫帳。」其收入以現金票據證券繳納者，均由代理公庫之銀行或郵政機關代收，或由其派員於收入機關代收之，按科目別機關別分別報告收入機關及該管審計機關，並由代理公庫之銀行或郵政機關及收入機關分別遞報至公庫主管機關。」此項收入總存款，略似英國之 Consolidated Fund 但比較其辦法爲進步。因在英國辦法中，有所謂 App-opiations in aid 不歸入總存款，頗爲預算統一與出納稅統一之障礙。我國新制，無此障礙，非經法定之支出程序，則所有公款，一經收入總存款，則任何人不能取出之，雖財政部部長亦非例外。

至於支出程序分兩個階段；(一)由收入總存款撥出，(二)由普通經費存款或特種基金存款支出；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；但依法得具緊急命令，由收入總存款撥入普通經費存款支出之，准予追加預算程序。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會同該管審計機關，通知代理公庫之銀行或郵政機關，由收入總存款按經費之機關別，撥入普通經費存款之下；撥付時，由公庫主管機關及代理公庫之銀行，通知主計機關及請領機關。政府機關由其普通經費存款項下為支出時應以支票為之，支票非因付給政府之債權人或為約定業務之預付，不得簽發，但軍警餉及工資，不便按人簽發支票者，得合併簽發支票，由長官代為領款發放。支票應由各機關長官或其授權代簽人簽發，主辦會計人員會簽，其設有前審計人員者，并應經其簽證，始得支付。會計年度終了時，各普通經費存款有剩餘者，仍歸入收入總存款；政府臨時之透支挪借，其收入均歸入收入總存款，償還時由總存款直接撥付，未明定用途之補助金協助金，亦由存款內直接撥付。特種基金及其收入，歸入特種基金存款，其劃撥管理支用，依法律條約或設定基金之命令契約或組織之所定，其無規定者，準用關於普通經費存款之規定。收入之退還，支出之收回，各按其性質，於原存款內為之。公庫之會計事務，由各該公庫主管機關會計人員辦理之。公庫審計事務，由各該管審計機關辦理之，違反公庫法之定而為收納或命令收納，為支出或命令支出者，分別依法懲處。代理公庫之銀行於清理或破產時，其代理之公庫債權，有優先清償之權。無固定地點，或在國外之機關，其現金票據證券之出納保管移轉，得由公庫主管機關指定一人辦理之，此人須向公庫繳納保證

金，或提供其他確實保證。

公庫制之

優點

以上略述我國新公庫制之內容。徒法不足以自行，而推行則存乎其人。我國各機關之財務管理，果能任用相當人員，依照公庫法規，經營現金、票據、證券，及其他財物保管移轉等事務，則糊移隱匿侵蝕財物諸弊可以免除，行政效率自可因之增加。申言之（一）往昔收入機關納款而不必解，支用機關領款而不必用，往往各自隱存其款，收支均有餘存，而公庫一貧如洗，事業無法進行；今收入既無不歸庫之存款，經費亦無不存庫之剩餘，事有錢辦，自可增加行政效率者一。（二）在公款未付給政府之債權人以前，既均在公庫之帳上存儲，所生利息，皆飽私囊，今歸公庫，事有錢辦，自可增加行政效率者二。（三）因收支程序之改良，使出納保管系統與收支命令系統截然劃分，則各機關與現金不得發生直接關係，以前舊緣經營現金之舞弊，即可剷除，政事之經費既無法可飽私囊，事有錢辦，自可增加行政效率者三。

第五節 決算

決算乃預算之對待名詞，其種類亦有總決算，單位決算，單位決算之分決算，附屬單位決算，附屬單位決算之分決算五種，其作用為明瞭預算執行之結果，收入是否相符，支出有無浪費，以供下年度編造預算之參攷。就一機關而言，其執行預算之結果，有錯誤或違背預算原意，是為財務經過情形；又執行預算終了後，資產負債如何，是為財務現狀，均可由編

決算考核之。就各機關而言，如收入機關，支出機關，及公庫等各方面所列收支帳目，及機關間往來帳項，是否相符，可將各方面所編決算考核之。同時，因有決算始能解除會計人員之責任。

預算執行之結果，例有會計報告及決算書之編造公佈。我國依主計處組織法第六條編造總決算書為歲計之職掌。彙編總報告乃會計之職掌，是總決算為歲計工作之最後報告，總報告為會計工作之最後報告，兩者各具特殊作用，均不可缺。會計報告以靜態報告（即平衡表）為主與總表，其餘皆為隸屬帳目之明細表；決算則以動態報告為主要表（決算法第十四條規定之格式），其餘各表皆為附件。其附件內包含會計報告之全部，故會計報告即成為總決算之附件。總決算係政府對於全國國民報告，其計算方法單純，任何人均可一見了然。總報告係政府對內部之報告，須專家始能完全了解。總決算之收支數目，須完全與預算對照，以政府對外之直接收支數字為限，不僅政府內部各機關間轉移收支不列入決算。所有預收，暫收，保管收入，重複收入，均不列入歲入決算，所有預付，估付，墊付，及重複支出，均不列入歲出決算，必如此始能表示歲計真象也。至於會計總報告，須將內部收支過程完全表現，對於各種複雜收支，須完全列入報告，故計算非常複雜。其中最重要之平衡表（即會計報告總表，其所用收支科目，均為統制科目），各機關長官，亦有多不能明瞭者，更非一般人民所能了解。故其性質重在對內報告，不能用以代替總決算。總決算由主計處編成

，依法由審計部審定後，經監察院呈請國民政府公佈。總報告雖亦須公佈，但毋須履行此種程序手續；總報告可依帳簿登記結果，先期編成。總決算須俟一年度收支上所經辦理之事務手續完竣，整理完結始行編成；若其登記帳簿，即為重復手續。至縣市政府之總決算，經最終審定後，應送請省政府公佈之。

我國各級政府決算之編造審核及公佈，依照決算法及其他施行細則之規定。決算法於民國二十七年八月九日公佈，其施行細則經主計處會同審計部制定，於民國三十年一月公佈，而決算法亦經明令規定自三十年一月一日起施行。

決算之編造

造

決算之編造，每一會計年度辦理一次，於年度終了時辦理之；政府所屬機關或基金在年度終了前結束者該機關或基金之主管機關應於結束之日辦理決算；但編決算機關，仍應以之編入其年度之決算。各

機關編造決算之程序，依會計法關於會計報名程序之規定。各機關在年度內有變更者，其決算編造有四：（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，由更改後之機關按名稱更改前後分別編造；（三）數機關合併為一機關者，各該機關之決算，由合併後之機關代為分別編造；（四）機關因組織變更致其算分立者，其未分立期間之決算由原機關編造。至不屬於任何機關單位之基金在年度內有變更者，其決算之編造亦分四種：（一）基金改變或其管轄轉移者，由改變或移轉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機關編造。

各機關編造決算時，應按其實質，備具其執行預算之各表，并附有關於執行預算其他會計報告，執行預算經過之說明，執行施政計劃專業計劃，或營業計劃之說明，及有關之重要統計。執行預算之各表，應分欄列明：(一)本年度預算，(二)本年度預算增減數，(三)上年度決算時權責發生轉入數，(四)本年收付實現數，(五)決算時權責發生數，(六)本年餘數。其有關於繼續費之各表，并應附列(一)全部計劃之預算經費全額，(二)收付實現累計數，(三)決算時權責發生數，(四)經費全額餘數。

公庫主管機關編造公庫報告有二：其一爲初步報告，就年度終了日以前所收到之報告彙編，於年度終了後十日內編就公告之；其二爲終結報告，於年度終了後四個月內編就公告，其報告內應包括該年內公庫有出納之全部，并附該管審計機關之審查證明書。

政府主計機關應就各單位之決算及公庫決算之報告，參照總會計簿籍之記錄，編成總決算書及總說明書。各機關單位之主管機關編造決算報告各表，關於本機關部分，應截至年度終了時之實況編造之，其關所屬機關之部份，應就所送該年度決算報告彙編之；但所屬機關之決算報告，在左列期限屆滿以後到達者，應附入次年度決算。

一、中央政府機關

第三級機關單位之所屬機關

三個月

第四級機關單位之所屬機關

二個月

第五級機關單位之所屬機關

一個月

二、省政府機關

第二級機關單位之所屬機關

三個月

第三級機關單位之所屬機關

二個月

三、市政府機關

第二級機關單位之所屬機關

二個月

第三級機關單位之所屬機關

一個月

四、縣政府機關

第二級機關單位之所屬機關

二個月

第三級機關單位之所屬機關

一個月

決算之審核

決算之審核，應層爲之。各機關將其所經理之收入支出，按期依照預算所定之體系彙集之，整理之，由主辦會計人員編造該機關決算報告，經該機關長官簽名蓋章，分別送呈該管上級機關審核。其次，彙編單位決算之機關，於接到各機關決算報告後，應即查核并彙編單位決算，送主計機關，

如查核時發現各機關決算報告有不當或錯誤，應修正之，並通知原編機關。再其次，主計機關於接到彙編單位決算報告後，應即查核并彙編總決算，送呈各該管政府審核。最後，各級政府總決算彙編成後，應送各該管審計機關為最後之審定。審計機關為最終審定時，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，視為同意修正。審計人員或審計機關審查各機關或各基金決算報告，應注意下列六事：（一）違法失職或不當情事之有無，（二）預算數之超過或賸餘，（三）施政計劃，事業計劃，或營業計劃已成與未成之程度，（四）經濟與不經濟之程度，（五）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，（六）其他與決算有關事項。審計機關審查各級政府編造之年度總決算，應注意下列五事：（一）歲入歲出是否與預算相符，其不符之原因；（二）歲入歲出是否平衡，如不平衡，其不平衡之原因；（三）歲入是否與國民經濟相適應；（四）歲出是否與國家施政方針相適應；（五）各方所擬關於歲入歲出改善相見。

審計機關最終審查決算書之報告，認為不能核准之部份，監察院或省政府應作下列之處置：（一）應賠償收支尚未執行者，核送公庫主管機關執行之，（二）應付懲戒之事件，依法核送該管機關懲處之，（三）未盡職責或效能過底應予告誡者，通知其上級機關之長官

編審決算之期限

編審決算期限，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編就送出，最高審計機關應於年度終了後十個月審查完竣，送由監察院呈請國民政府公

佈。省市縣政府及所屬機關決算辦理完成之期限，得各按其需要情形，參酌縮短之。

第六節 審計

審計 財務管理上之地位，爲防止貪污，增進財務之效能，其主要職務在監督經理財務人員處理財務之行為是否適當。各國審計職務之範圍不同，概括條舉，有如下列。

(甲) 預算上之審計事項：

- 一、歲出預算是否違反預算之目的，各項支出是否得宜，
- 二、預算豐裕時是否有不急不用或過當之工事施行與物品購置，
- 三、預算規定之外，是否有何事業之舉辦，或物品之購置，
- 四、事業之主辦，費用之支出，是否能達到預算之目的，
- 五、預算科目之流用或更正是否得當，
- 六、預算之轉帳是否得當，
- 七、預算超過或預算外支出之有無與得當，
- 八、預算不用額發生之原因與否，
- 十、歲入之數比較預算所列收入之數有無出入。

(乙) 法規上之審計事項：

- 一、歲入歲出有無混同之處，各年度所屬有無紊亂，

- 二、歲入之徵收，是否確實，是否違背法規，
- 三、徵收官吏之資格，是否符合規定，有無越級行爲，
- 四、關於歲入歲出之契約，是否具備法定條件，
- 五、俸給旅費及其他給與是否符合法規定例或契約，
- 六、一般競爭契約，是否符合規定而執行，
- 七、契約保證金，是否依法規之規定數，
- 八、國有財產之出賣，是否繳納代價，有無於價價之前作財產之交割或移轉登記，財產之租賃是否依法按期繳納租金，
- 九、營造購物之類，是否依照法規或契約償付代價，
- 十、資金之預付墊付，是否在法令範圍以內，
- 十一、預算年度經過後之支出，是否爲該年度所屬預算之殘額，
- 十二、時效之規定有無違反，
- 十三、因過失而誤付之資金，是否依法歸還。

(丙)經濟上之審計事項：

- 一、國有財產之出賣或租賃，其賣價租價有無低廉之處，
- 二、營繕購物等價格，有無過高之處，

- 三、各種支出、是否奢侈，或無用或過當，
- 四、無預定之計劃或違反預定計劃而有購買或其他種支出，是否於國家有利，
- 五、工程製造之設計與施工，有無不經濟之處，
- 六、事業施行之方法，有無因錯誤而使國家蒙受損失之處，
- 七、多量物品之購買，若為不用不急之物，是否經理失當，
- 八、不用物品是否作適當之處分或有他法利用，不致廢棄，
- 九、各種補助金之支付，其使用是否達到原定目的，或作適當之使用，
- 十、國營事業之計劃，實行、及其損益計算之類，是否適當，
- 十一、一般競爭契約或隨意契約，究依何法最為經濟。

(丁) 計算上之審計事項：

- 一、帳簿書據之類所載數額是否正確，
- 二、現金物品之存數，是否與帳簿書據上計算之數相符合，
- 三、各種歲出歲入之計算方法，有無錯誤，
- 四、契約總金額，是否與內容之積算數相符。

(戊) 簿據整理上之審計事項：

- 一、簿書格式，是否符合規定或得宜，

二、簿書之編纂及保存，是否適當，
三、簿書之繁簡處，是否適當。

我國審計職務之範圍，依照審計法（二十七年五月三日公佈）之規定，

我國審計職務之範圍

為監督預算之執行，核定收支命令，審核計算決算，并稽察財政上之
不忠或不忠於職務之行為。執行此種職務之機關，依現行審計機關組

織法之規定，在中央有審計部，其下有審計處及甲乙兩種審計辦事處。審計部直屬於監察院，指揮監督各審計處及審計辦事處；審計處設於各省省政府所在地或直隸於行政院之市政府所在地；審計辦事處設於非由行政區域劃分之中央及各省公務機關，公有營業機關，公有事業機關。中各機關及其所屬各機關之財務審計，由審計部辦理之；其在省市地方者，由審計處或審計辦事處辦理之。各省政府與直隸於行政院之市政府及其所屬機關財務之審計，由各該省市之審計處辦理之。各特別公務機關，公有營業機關公有事業機關財務之審計，由各該機關內之審計辦事處辦理之。未設審計處之省市政府未設審計辦事處之各特種公務機關，公有營業機關，公有事業機關之審計，由審計部辦理，或指定就近之審計處或審計辦事處兼理之。

執行審計之方式

執行審計之方式有三：（1）為送請審計，（2）為就地審計，（3）為委託審計。我國自有近代化之審計機關以迄二十年五月三日公布新審計法之前，大體上均係沿用送請審計辦法，行之二十餘年，論者每以送

請審計之報告憑證易於作偽，形式上雖無不法之痕跡，而事實上百弊叢生，無由發覺，是以先後公布審計部及審計處組織法，注意就地審計，兼以救濟我國幅員遼闊不易送審之弊。就地審計行使之方式有五：（1）常川派員駐在各機關之就地審計，（2）分期或不定期派員赴各機關辦理就地審計，（3）不定期派員赴各機關辦理之就地抽查，（4）委託審計，（5）巡迴審計。稽查職務及委託審計，均係就地執行。事後審計，無論送請審計或就地審計，均可施行。事前審計方面，惟核簽財政機關之收支命令，可送請審計，亦可就地審計。但核簽各機關之收支命令，祇可稱為總預算執行之事前審計，至對於各機關單位之事前審計，如核簽各機關之收支憑證及記帳憑帳等事務，非就地審計，莫由執行。全國各級政府之機關單位為數至多，其經管歲入經費數目之多寡，亦至不齊，有少至月支數十百元者，如對於全國各級政府下之各單位機關財政之審計事務，均採就地審計方式，則辦理審計事務之員額劇增，審計費用亦必過度增漲，頗為事實上所難能。故審計法第十一條規定，「審計機關應派員赴各機關執行審計職務，但對於縣或有特殊情形之機關，得由審計機關通知其送審」。審計法施行細則規定，「在審計機關未派員赴各機關就地審計前，各機關仍應送審」。審計法第八條規定，「審計機關對於審計事務，為辦理之便利，得委託其他審計機關辦理」。同法第五十三條規定，「審計機關對於審計上之監視，鑑定等事項，得委託其他各機關團體或個人辦理之」。凡此規定，蓋於推行就地審計原則下，兼採送請審計方式，而以委託審計補其缺陷也。

審計機關派駐各機關之就地審計人員，應按期將執行就地審計之結果及其經過情形，報告該管審計機關。審計機關委託其他審計機關及其他機關團體或個人審計者，應將其辦理結果，通知或報告於原委託之審計機關決定之。各審計處，審計辦事處，應按期將事前事後稽察各部分之審計結果及經過情形，報告審計部。審計部應將每會計年度審計之結果，編審計報告書，并得就應行改正事項，附呈意見，呈由監察院轉報國民政府。

再就事前審計，事後審計，與稽察三項，分述如次。

事前審計

事前審計者，就支出言，應於支付前爲之，就收入言，應於徵收機關向納稅人繳納通知時爲之。惟支用機關遍於全國，普遍執行就地審計，勢所難能；至收入之事前審計，以目前我國之生產不集中與稅法之待改進，如何推行，困難亦多。新審計法第二條第二項載有「核定收支命令」一語，應是爲事前審計最重要之規定。同法事前審計章第十三條有「財政機關發給各項經費之收支書送審計機關核簽，非經核簽，公庫不得付款與轉帳」；第三十一條又有「各機關收支憑證，連同其他憑證，送駐公庫或駐各機關之審計人員核簽，非經核簽，不得收付款項，但未駐有審計人員者，不在此限」之規定。據此，則所謂收支命令，應作廣義解釋，包括支付書與收支憑證。

事後
審計

事後審計者，就支出言，於支付後爲之，就收入言，於納稅人向公庫繳納稅款後爲之。事後審計之主要任務在於檢查賬冊憑證。查究會計報告是否正確，對於收支憑證及記賬憑證，其已經事前審計人員核簽者，應注視其賬冊是否依照核簽後之憑證登記，其未經事前審計人員核簽者，則更須檢查其原始憑證是否合法，是否正確，以憑核駁。目前我國在事後送請審核制度下，各機關每不按期將計簿書類送達審計機關，復經相當時日後，始能審核決定，倘發生查詢別除情事，每以人員解散，無從聲復。至剔除之款，則又多以受款人行蹤不明，無從追繳。此種弊病，如能切實推行事前審計，當可減少。

稽
察

稽察者乃審計權行使方式之一種，從收入支出與效率方面稽察。各機關財政上之不法或不忠於職務之行爲。（見監察院組織法第五條第四項及新審計法第二條第四項）。審計機關對於各機關之一切收支，得隨時稽察之，并分別明定職掌，以爲稽察工作之範圍。

審計人員爲行使職權向各機關查閱簿籍憑證或其他文件，或檢查現金財物時，各主管人員不之隱匿或拒絕。遇有疑問，并應爲詳實之答復，遇必要時，審計人員得隨時鎖有關係箱憑證或文件，并得提取其全部或一部，審計機關爲行使職權，派員持審計部稽查查證向有關之公私團體或個人查詢，或調閱其箱憑證，或其他文件，各該負責人不得隱匿或拒絕。遇有

疑問，并應爲詳實之答復。各機關接到審計機關之審計通知書，應依限聲復，其逾限者審計機關得逕行決定之。各機關對於審計機關之決定，如有不服時，得自接到通知之日起，三十日內向原決定之審計機關聲請覆議，但以一次爲限。原決定審定機關認爲有理由者，變更原決定，認爲無理由或理由不充分，經駁覆後，受審機關仍堅持前項聲請者，應附具意見，連同關係文件，呈送上級審計機關覆核。原決定之審計機關爲審計部應由審計部自爲覆核，派駐各機關審計人員之決定，視爲該審計機關之決定，但聲請覆議之案件，應由該管審計機關辦理。審計完竣之案件，自決定之日起，五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事，得爲再審查；若發現詐僞之證據，經過五年後，仍得再爲審查。

今者我國各省對於審計制度，尙未普遍推行，即設有審計處，亦僅辦理事後審計，各縣更付闕如。今新縣制實施，縣財務委員會即須撤銷，若以縣會計員兼辦，於理亦有不合。爲免除貪污，杜絕不經濟支出，以充實財力，增加行政效率，實有從速充實各級審計機構及人員，并設置縣審計機關之必要。

第六章 庶務管理

第一節 庶務管理之意義

庶務管理者，乃以科學方法，管理機關之房屋，器具，物品，工役及其他庶務事項，其目的在使物盡其利，以增加行政效率；申言之，即從辦公房屋以至辦公所需桌椅文具等之購置佈置，以及清潔衛生與職員之衣食住行有關庶務等事，皆能管理合理，發揮物之功用，以利行政之進展也。

庶務管理之對象，偏重於物；其管理程序，大別為購置，整理，管理，修理，與廢物利用。機關需要之物品，管理庶務者，首應本諸機關工作需要，注重經濟原則，利用各種有利方式，購置適用物品，使物無失用，錢不虛糜。其次，應將購來之物品，分門別類，依其性質作用分量等，整理配備，使有條理，以便取用。又其次，應將已經整理之物品，安置於一定處所，交一定人員負責保管，依一定方式或程序使用。再其次，應將損壞之物品，立刻修好，使之不因失修而更壞，以致完全喪失其功用。最後，應將已經損壞而不能發生原有功用之廢物，加以改製，使之發生新功用，以供其他用途。故各機關庶務事項之合理管理，須遵守上述之程序。

庶務管理 須有組織

庶務管理，須有組織。組織之大小，應一面按照其主管機關之大小與性質而異，一面又須將各種職務妥為劃分，如採辦，驗收，保管，分發，管理，佈置，交際，統計，園藝，交通，衛生等，或人負一責，或人兼數職，隨機關大小與性質而定，倘機關稍大，購置驗收，保管，分發等工作，最好分由數人担任，以明職責，而收彼此監督之效。因為操守不良之庶務人員，常以公物移作私用，或以公物結納友好，種種弊端，由此滋長，機關無形之損失，乃至不可以勝計，而人亦恬不以爲怪，此庶務管理必須有嚴密組織也。所謂嚴密組織，除上述必須釐定組織，妥爲劃分職務外，必須配置稱職之人員與管理之工具。就人員言，第一庶務人員須有庶務之專門智識與技能，第二機關任用庶務人員須遴選合格者，加以訓練，予以保障。就庶務管理之工具言，如請求購置單，領物憑單，物品收發簿，伙食領發簿，購置登記簿，修繕登記簿，備用簿，財產登記簿，物品登記簿，庶務清單，現存物品表，薪給表，以及各種下片箱櫃架等，必須完備。庶務管理工作，更易順利進行，達到庶務管理之目的。

第二節 辦公廳處之建修與佈置

辦公廳處 之意義

所謂辦公廳處，即昔日所謂衙署，其特徵約有三種：(1)辦公廳者乃政府官吏或公務員爲完成其任務或執行其職權時之工作地點；(2)辦公廳者乃政府官吏與人民或人民代表其他機關及外界人士接洽

公務與意見傳達或交換之場所；(3)辦公廳者乃政府文書之收發總樞及其集聚之所，用便參考者。總此三種特徵，可知辦公廳者，乃機關設置公務人員及其辦公所需之文具什物等，以執行其職務之場所也。

辦公廳處之本身，並非工作全部，而是統制或指揮各工作之首腦機關，其地位有類人之腦筋，機器中之磨托，軍隊中之司令部，乃各地工作之發動，統制，調濟的機關，其主要任務，在推動，領導，與指揮各地工作，其本身實際工作，往往居於次要地位。

辦公廳處
之功能及
優點

現在辦公廳處有三種形態；(1)集中式之辦公廳——即所有文

書，會計，庶務等工作全部集中於總辦公廳辦理之，其優點為設備經濟，彼此緩急可以相互調濟，諸事易於通盤籌劃與集中管理，但其缺

點為行動不免於迂迴，而所辦理之各事物未必能適合於各部份之特殊需要。(2)分散式之辦公廳——即各部門各自辦理其文書，會計，庶務等，其利弊正與集中式之辦公廳相反。(3)混合式之辦公廳——即折衷前述二制而調濟其利弊，使一部份之文書，會計，庶務等工作集中管理，一部分仍由各部門各自辦理；此制之理論較周，但實行劃分何者應集中管理，何者應分別辦理，却不易確定標準，難免推諉與爭管之弊發生。總之，以上三制，各有利弊，孰去孰從，要選辦公時之事實環境而定。因此，辦公廳處之建築，必須注意辦公之事實與環境。

建築辦公
廳處必須
注意之點

就環境言，辦公屋舍之建築地點，第一要幽雅，無吵雜聲音，無雜人往來，其工作效率可增至百分之二十五；第二要地點適中，交通方便，以利指揮與接洽。若為特殊性質之辦公廳，尚須注意其特殊需要，如編輯部須與印刷所相近，收發處須接近郵寄交通之處。就事實言，辦公廳處建築之形式，第一不必奢華，必須堅實合用，即須依照辦公需要集中式或分散式或混合式而建築房舍，尤須於可能範圍內注意防空條件；第二須有充足新鮮與流通空氣與光線，以免引起身之疲乏，影響眼力之萎縮，減低工作效率。所謂辦公廳空氣流通充足與否，視辦公廳之人數與空氣溫度而有不同，就一般言之，每人每分鐘需要四十五立方呎新鮮空氣，新鮮空氣之成份為養氣百分之二〇、二〇、淡氣百分之七八，炭氣不超過百分之〇、四，水分百分之一、五；溫度以華氏六十八度為最適宜。所謂光線充足者，謂光線固不可過弱，亦不可過強，其光度須視工作性質而異，即辦公廳之光線以五至十支燭光為宜，并須注意自然光優於人為光，間接光優於直接光，勻散光優於集聚光。

建築辦公廳處，工程較大，費用較多，宜採招商投標辦法，於事前請工程師或建築公司，本着自己意見及實際需要，負責代為設計，製成建築圖樣及說明書，公開招商投標承辦。

辦公屋舍
及道路之
修補

辦公屋舍及道路，如有損壞污穢，務須加以修繕。凡牆壁殘缺污穢，或上漏下濕，或門窗損壞或道路不平等，均應分別修補，粉刷，及配換，并應按其性質，以定緩急先後。修繕時，須注意氣候季節及

辦公時間，如修繕工程不受氣候影響，不妨害辦公時間。修繕工程較小，費用無多時，可招工古價，開具清單，報請批准後舉行，工程極小者，可隨時僱工購料修葺，工程較大者，須採三家以上估價投標，擇其價廉者承辦。

辦公廳處之佈置

辦公廳處之佈置，應遵守下列原則：(1) 時間與空間要經濟，每人所占地位不可過大或過小，各人位置之分佈，應以便於工作聯絡為依據。(2) 辦公桌位佈置時，事前須有計劃與計算，不可臨時作盲目

之安排。(3) 辦公廳之佈置以集中辦公為宜，惟會客室及有秘密性或有聲響之工作，宜另闢室辦理；(4) 辦公室內之分格不可太多，以免遮礙光線與空氣流通。佈置時之程序，第一考慮各一作業之工作內容與性質，以明瞭各員工作聯繫之程度，而定其位置之次序；第二列表記載各部分之工作人員及其工作；第三決定各工作人員辦公所需之空間，如高級長官之辦公房屋，所需空間宜大，低級職員之辦公房屋，所需空間宜較小，各人所需空間之大小，隨其工作性質而異，惟普通每人辦公所需空間大者一百方尺，小者五十方尺，普通者七十或八十方尺；第四決定所需之器具，列表分別詳細記載之；第五依據前述步驟所得結果，加以研究設計，統製辦公廳座佈置圖，然後依圖佈置之。

第三節 辦公物品與財產之管理

(一) 種類

通常所謂辦公物品，大抵指桌椅，文具，紙張，機器等而言；所謂財產乃指房屋，土地

，器具，及一切動產與不動產而言，其範圍可包括辦公物品在內。關係辦公最密切之物品如下：

(1) 棹椅——現代化之辦公棹椅，應求其簡單合用，不必有任何裝飾，以免容積灰塵及隱積未辦文件。各機關辦公棹應以長五十吋，寬三十吋爲度；工作人員之坐椅，應有靠背，其構造須適合工作人員之身體與工作，力求舒適，不可太硬，以便支持較久工作時間，減低疲勞。

(2) 文具——辦公棹上宜備用玻璃棹墊，較之用紙質棹墊，經濟耐用而整潔，其下更可放置各種有用之圖表。棹上宜置鐵絲筐或公文夾袋兩個，一供來文之用，一供發文之用。活頁月份牌亦宜置於案頭，既便檢對，復可記載各種重要事項。此外如墨筆圖針夾針印色等應用文具，均應齊備，且宜置於固定之所，以便隨意檢取。

(3) 紙張——辦公紙張如稿紙，簿冊，卷宗，信封，信紙等，其形式大小顏色等，均應標準化以便處理。所用紙張之優劣，應視其用途而不同，保持年代較久，處置頻繁，打印較重者，均宜用較好之紙張。

(4) 機器——辦公用機器者在文書方面有打字機，有留聲轉錄機 (Dictating machine)、有速寫機 (Stenotype)、有圓形複印機 (Rotary duplicator)、有平形複印機 (Flat duplicator)、以及自動打字機，印刷機，及照像機等。在計算方面，有算盤，加數機，簿記機及統計機。在郵遞方面，有開折信封機，通訊印名機，摺信機，封信黏票機。在交通方面，有電話機，

價真電報機 (Telegraph)，指揮通訊機 (Director)，物件運送機。此外如到公鐘、編號機，裝訂機，削筆機，證，保護機等，亦為辦公所常用。

(二) 購置

辦公物品與財產之購置，過去各機關皆不免有不合理之處，舉其要者如左：

(1) 零星分散——機關內部各部門多，各自購置其物品與財產，因購置之不統一，結果在人力上，財力上，時間上，均有重大之損失與浪費。因零星分購，則用人多，手續繁，時間久，既不易延用專門人才，又不能受此等價格之利益，更不易謀物材之標準化。

(2) 回扣外幫——政府機關向廠商及人民購置物品財產時，其經手人多有抽留回扣之惡習。工人夫役亦每向其機關往來交易之廠商，索取不給價之物品，經手人亦常不給價或低價向之作私人之購置。此種回扣與外幫常無一定之限制與標準，致商人視之為畏途，結果反有商人利用購置人之貪污心理，常樂意以回扣與外幫餌之，而將此種價值暗行算入物價之內，使政府獨蒙損失。

(3) 勾結舞弊——更有甚者，各機關購置人員，往往與商人暗相勾結，串通舞弊，或者劣貨售高價，或者奸貨參戰，或者放鬆驗收，或者改名自設商店，從中壟斷漁利，甚或浮開單據，舞弊之事，不一而足。

(4) 手續遲緩——政府機關購置物品財產，多因章程法規之限制，及職權之牽制，須經

過多和手續，往返迂迴，頗費時日，交貨收款，途亦費時較多，此足以增加商人之成本與費用，皆為商人所不喜，結果影響物價之抬高。

(5) 態度不良——政府人員與商人辦理交易時，每挾政府威勢，官氣凌人，售貨員雅不樂意，遂致競賣者少，物價因以抬高。

政府機關欲謀物品財產之購置經濟而合理，須遵守下列原則：

(1) 計劃購置——機關購置物品財產，當有一定預算，廢務科應按照實際需要，將預備購置之物品財產，舉其名稱、價格，依據支出預算，造具清冊，先行呈准，以便乘機彙批購置，既不過過預算，又可獲價廉物美、利益。倘係臨時需要之物品財產，應由需用部門填具請購單，填明貨名、式樣、數量，及用途，經庶務科審查簽注意見，呈經核准購置之。

(2) 集中購置——機關（尤其是大機關）購置物品財產，在可能範圍內應作集中統一之辦理，第一可以減少辦理購置之人員與手續，以節省單位費用；第二可以滌除經手人員與商店串通舞弊；第三可以節省時間精力與運費；第四便於審計；第五所購物材之品質及種類易於標準化（如紙張裁數之規定及表格簿式樣劃一等）；第六物品財產之購置限於公用，其非公用者拒絕購備，則公物私用之弊可以避免；第七物品財產之保管出納易於精密，並便稽核；第八無用之物品可以利用或變價；第九事權統一，責任集中，便於計劃與統制；第十易於用並訓練專門採辦及經理人員。至於特殊物品財產之購置，（如儀器或工廠等之購置）須具

有專門智識人員去採購，應由需要部門開具請購單，由具有特殊智識人員經手採購，以免受買假之損失。

(3) 公開招標——機關購置物品財產，其數量與價格較多時，須採公開招標方式行之。蓋如此則易於免除經手人之從中吞蝕及與商人勾結舞弊。由此方式，不但可以在市場上獲得最高之競賣，購得價廉之物料，且足以表明政府無私之心跡，以博得人民與社會對政府之好感與信仰。招標佈告或廣告，須在一定地方及一定刊物上登載，且須經過一定之時期，不得有舞弊或不道德及違犯商業信用等情事。

(4) 物美價廉——無論用何種方式購置，其基本要求，即是物美價廉，不要有分文浪費，其購置支付之款項，須有預算及法令上之根據，且須顧及實際之需要與財政之狀況。

(5) 購置應分層負責辦理——物價在若干元以下者，及零星之購置，得由平日担任採購人員自行購買，依法報銷；在若干元以上至若干元以下者，須經庶務科長核准購買之；在若干元以上至若干元以下及大宗購買，須經總務司(處)長或主管核准購買之，并以公開招標，集中購置之方式行之為原則。

根據上述原則，購置物品財產，其步驟應如左列：

第一決定要購物產——物品財產購置之第一步即在決定購置之種類與數量，詳加分析記載，就各工作單位分別編定表冊，然後通盤籌劃并決定購置方式，以適合貯藏室庫之容量及

工作進行之需要。

第二審定市場行情——審定市場行情，須先調查物品財產之來源與數量，其調查方法，可從廣告，商報，股票推銷員，商業雜誌，經濟刊物，公司，商店，工廠彙報，特刊，物價指數，生活指數得之。然後根據調查結果，研究分析商情之底蘊與內在因素，如財政上，經濟上，金融上，商業上，之普通狀況及一般趨勢，如銀行存款之多寡，公債價格之漲跌，農業收穫之豐歉，國際貿易之出入，國內政局之安亂，及貨物運輸之難易等。最後就所購置之物品財產市場上流行之價格及市場上價廉物美可用以代替要購置者，詳細審定，加以記載，以便招標購置時，獲得物美價廉之實利。

第三特定物產品質——所購置物品財產之品質，應作詳確具體之規定，其規定之法，約有兩種；一為文字說明法，一為圖樣標準法，二者兼用，則貨不失真，亦可免除奸商之取巧或舞弊。

第四解決招標問題——招標方法多端，其最要者為全盤招標與分類招標，一次付款或分期付款。全盤招標吸引商人力量較大，亦較易減少費用，取得價廉，但亦有缺點，如物價漲跌過速時，雙方均有吃虧之虞。分類招標之利弊，適與之相反。一次付款，利在簡單，不致中途發生問題，惟若為較久之購置，物價漲落，雙方均有吃虧之虞。分期付款之利弊，適與之相反。要之，解決招標問題，全賴主持購置者具有經濟眼光而能留意商情，審時度

勢，相繼為之。繼此而後，購置者須廣事宣傳，即須於報章雜誌登載招標之廣告啟事，通衢達巷張貼招標通告，或直接通知各有關商店，以招徠承標商人，而收競賣之利益。

第五訂簽購置合同——傳襲式之合同，係由購置者指定一寬泛之範圍，由售賣者擬訂合同草案，再由購置者選擇之，其規定必不利於購置者，自宜改由購置者擬定合同文字，詳細規定各種條件與價格，依法公佈招標，以昭大公。開標前，並應公告開標地點時間，以便有關人員蒞場作公證并監察。主持開標之人應為主管長官，當眾朗讀商號名稱，經理姓名，索價數目及所繳保證金數目。開標後，購置者應通知獲選之承標者，並轉知其保證人填具保證書，財務機關通知補訂合同者之保證人依法辦理保證手續，然後購置者將擬妥之合同提出與承標者雙方公證人簽押所補訂之正式合同三份，送法院簽證備案，以為法律根據。此種合同由法院領回後，送經財政機關作最後簽證，以作支款之根據，再分給財政機關，購置機關，及承標商人各執正式合同一份，以為執行之根據。

第六履購置合同——正式合同簽訂後，政府機關當指定專員或成立特別組織，監察承標者切實照合同上判定條件作忠實之履行。此項人員對工廠生產之進行及市場情勢之發展，應有充分之智識與明瞭。此項工作之進行，在考察製造時所用之材料及實施之工作有無違背合同上之規定，即防止其所謂偷工減料是也。

(三) 驗收與付款

物品財產購進時，應經驗收人員照單點收，登入物品財產登記簿，並於驗收完畢後，就發票或契據上加蓋驗收人員私章，以示負責，并送經主管官蓋章後，將單據交還採購者本人，移送會計科審核，填寫支付票經主管批准後，依照規定手續撥款或核銷，同時將新購進之物品財產移交保管人員。驗收時，應注意(1)所購物品財產與請求購置單所用數目是否符合，(2)質料與樣本是否與請求購置單所開者相符，(3)所開單價與原請求購置單所列者有無出入及出入多少。至於驗收印刷品，第一須注意所交之貨，其數目是否與合同所訂相符，其次，紙張品質，字粒大小，尺寸長短，是否合乎條件；其他如裝訂優劣，墨色濃淡等，亦應注意。如係購進大宗財產，尚須會同會計人員與審核人員驗收。驗收人員對於購進之物品財產不堪使用者，得拒絕接收，以弔公家遭受損失；又購價與市價懸殊者，得要求採購人呈報主管核准後，再行接收；若有疑義，得直接拒絕驗收。但驗收人員必須公平，不必稍存客氣，亦不必故意挑剔，只求合乎分寸。

付款時，須嚴格審核開來單據，注意其價格，項目，日期，物品等記載，有無不合或錯誤之處，發票上數量與定單上數量是否相符，所交貨物之數量與發票上之數量是否完全一致，所開發票是否已付過一部份之貨價。又貨物與發票應同時交入，不見貨或貨不全，不得接收發票。在政府購置上，有時除發票外尚須有其他證明文件，(如購置財產或大部機器)以昭鄭重。如無正式收據，發票不得審帳，亦不付款。所收票據，應分類編號，順序登記粘存之，以防遺失或延誤，並謹防賞價重付或誤付。

(四)管理

物品財產接收以後，應妥加管理，即須釐定管理辦法，確立管理制度，使物品財產皆得整理，保管，修理，及廢物利用。因此，管理之原則與步驟，約有四項：

分類整理

第一為分類整理。如以信封而言，有牛皮紙信封，有宣紙信封，有漿裱信封等區別，應依照確定名稱，按類記入物品登記簿，再分別包裝，妥為放置。又如棹椅箱櫃時鐘機器房屋等財產，亦應分別編號

，加以標識，記入財產登記簿。標識財產，通常用紙條標貼，常易剝落及損壞，最好用一種小木牌，銅磁牌亦可，長約二英寸半，寬約三分之一英寸，上下端各鑽一圓孔，釘於該物之，不顯露而又便於檢查之處，但務求一律。牌上應書明該類物名及號數，例如棹字第幾號。不顯釘之牌之物體，可改粘有韌性之紙條，房屋編號登記後，應於每號房屋門楣上，釘上漆好木牌或磁牌，書明某某辦公室，寢室，貯藏室等。為嚴密財產登記起見，可採用各種登記法

(1) 申請登記卡片——依物品分類號數編列，片用硬紙製，長約六英寸，片右上角寫明類字號字，右端空白，以便填入某類某號，其左角購置年月日，價日商店，均應照填，日期及存置處各欄，所以預備多格，係為便利物品移動時登記之用，如某年某月某月置於某號房間，即應在年月日上分別填註，以後如有移動，可照格填寫。此種登記片，領取所記物

他室服務時，須按表將該室物品點交接收工役；(三)物品如有短少，惟該工役是問。

(4) 丁種登記片——此種登記片，用以登記貯藏物品，其大小格式如甲種登記卡片，惟編號之字略有不同，右上角類與號之間的空白，填物品貯入號數。

(5) 損壞物品報告表——庶務人員遇有物品財產損壞時，應即填具物品損壞報告表，報告主官審核，其表應印備名稱，號數，存置處所，損壞情形，損壞原因，損壞年月日等，由負責工役及庶務人員分別簽名蓋章。



第二為貯藏保管。物品財產分類，整理後，宜即分類貯藏，妥為保護。如為不畏風雨烈日之物料而又不致遭盜竊者，不妨露天置，或以草蓆覆之即可，如鐵塊磚瓦之類是。如為畏風雨潮濕之物品，則須置於特別乾燥之地，如炭灰紙墨等屬之。至於機件及經提之金屬物，為其生銹及被腐，應置於乾燥謹慎之處；如為細軟物品而易磨垢者，應置於特別清潔之所。為貯藏，應有貯藏室或倉庫，配置各種便於貯藏之箱櫃架之類，妥為佈置。

倉庫或貯藏室須妥為區劃佈置，以便收、放、移動、物品之用。區劃要點，約可分為六：(1) 單位 (Unit)——指貯藏室中之標準單位，普通為長方形，並給以特別記號；(2) 排位 (Tier)——橫在單位或單元地位上平行之行，亦名曰層，普通即箱或筐之直放於單元之地位上者；(3) 行列 (Row)——為各單元構成之直線，亦可名曰壁，取其狀如壁板；(4) 段 (Section)。

ction)——以若干平行或相同方向之若干行構成之，普通以牆或通路為分段之界線；(5)組 (Series)——以兩個以上相同之段構成一組；(6)區 (Field)——若以若干平行之組構成一區。區劃後，應以符號或數字標記，以便放置物品。佈置時，每行不可分割單位之尺寸，如單位為三方尺，而行之長廣宜為十二方尺或十五方尺，不可為十方尺或十四方尺，以免標記其地位時發生困難。每兩行宜留通路一條，以便出入移動。方向不同或沿四牆放置之行，應極力避免之；同段之行，須彼此平行；直線及成直角之地方，宜留作行人道之用。總之，佈置宜整齊劃一，適合實際需要。

其次，宜就貯藏之物料，各別標記並安排。標記符號須簡明，易瞭解，易記憶，其本身要具有指引性。至安排物件，須定單位，普通約有下列各種：(1)件 (Articles)——為一種物件之個別單位；(2)組 (Unit)——為普通一次發售之量，如一打一盒一包之類；(3)宗 (Lot)——一次收到或安排之數量，如十打廿盒，或五包之類；(4)排 (Column)——直立自支有規則之宗組或件，長一深一，高若干；(5)項 (Item)——安排一地方之物品，物之大小形狀性質顏色牌號，均可為決定項別之標準；(6)架 (Shelf)——直立自支有規則之堆，長二、深一，高二以上，為方形或塔形；(7)方 (Block)——自支有規則之物堆，長深高均為二或二以上，可為方形或堆塔形；(8)層 (Tier)——為架中之任一平行，層之記號，安排次序，由下而上。物料安置之地方，應按搬運之難易，取量之多少，安全之程度，妥為安置，以便保護，

而免物材之侵害與損失，保護之要領，應注意下列事項：

(1) 去塵垢——即須打掃洗滌貯藏室之牆壁地板，所有傢俱設備等物，均須每日打掃洗滌清潔，務使一塵不染，凡污穢已甚之物，應用鹹水或肥皂洗之，玻璃物件應用布醃煤油擦之，銅器用擦銅油擦之，痰盂紙簍等須按時清除乾淨。

(2) 防潮濕——即須將銅鐵衣服紙張等畏潮濕之物，存放於乾燥地方，并須貯藏室通空氣，見日光，過熱氣，并常查察番晒。

(3) 防火災——即須用不易着火之磚瓦建築貯藏室，并應小心燈火，且須有消防設備及組織。

(4) 防盜竊——即須使貯藏室之門窗堅固，鎖鑰嚴緊，貴重物品應放置於保險箱或保險室內，并應設置防盜警燈、警笛、警鈴、或告警電話，且應有防盜之組織與佈置。

(5) 防損壞——即須防範暴風雨及烈日之侵損物材，并應留意熱茶杯、水壺、飯碗等之放置，以免烙傷傢俱，亦應留意火柴、煙頭、火爐等，以免燒損物材。最好各機關訂立損壞公物賠償規則，以增愛護公物之觀念。

第三為損壞修理。總悉於其主管機關與推行政令之要領中訓示云，「一切物件用起來，歸根結蒂，總是要損壞的；我們講修理，就是如果一件東西，稍有破壞，隨即要將牠立刻修理好，使牠不因失修而損壞得更快，以至於完全失掉牠的效用」。物壞即須修理，自是顯

則；惟應如何修理，值得研究。概括言之，(1)零星物件損壞時，隨即自行或僱工修理；(2)大宗物件或機器或建築物等損壞時，既不能自行修理，亦不應僱工修理，自應招標承修，其辦法如前述購置或建築之招標同。

第四為廢物利用。物材因損壞而失去其原有功用，雖是成為廢物，但往往能適用於其他方面，若加以改造，更可發生功用。竹頭木屑可以墊地，屎溺腐物可以作肥料，此廢物利用之顯例者一。大人破衣可以改製小衣裳，破銅爛鐵可以鑄成有用器皿，此廢物利用之顯例者二。再就今日機關通常用品而言，用過之封套翻製可以再用，再用後仍可裝包零星物品之用；又如用破之筆桿，重配毫穎，仍是新筆；用完漿糊或墨水之瓶，仍可用以裝盛漿糊或墨水；再如用壞之汽車輪，其輪套橡皮可作鞋底或他物之用。其輪袋可供修補膠鞋或作他物之用。近來科學進步，溝壑腐物可以吸取煤汽，地面空氣可以提製汽油。由此觀之，任何廢物皆有可以利用之處，其利用之程度如何，隨辦事者之留意與科學發達之程度而定。

(五)領用

機關職員領用物品，須照規定手續，先由領用人填具領物憑單，在領單正副聯上，分別填註品名、單位、用途、請領數量、領用年月等，并須親自簽名蓋章，經各該主管人員簽名或蓋章認可後，飭役赴庶務科領取；庶務科則憑此單發給物品，並將發發數量填入此單之實發數量欄，然後將同物品，連同副聯交給領物人，正聯則留庶務科備查。

庶務科於物品發出後，應逐一將憑單號數，領用品名，實發數量，物品單價，領用日期

等，記入物品登記簿之該物品領用戶項下各相當欄內，如領用者為購置項下之財產品，則將領物證號填入財產登記之該財產領用戶項下各相當欄內，以便稽核。前項憑單於物品發給後，應由主管人員加蓋戳記，逐日彙訂成冊，妥為保存；如憑單內領物人所書名稱與確定名稱稍有不符時，應代為加註，不得塗改，惟請領之物品為數過多，或所存數量不敷發給時，得酌量減發，但須於領物憑單實發欄內，註明類目，加蓋圖章。

至於登記方法，可用訂本帳簿，活頁式帳簿，或卡片等，隨機關之性質而異，於每月終時，查照購買物品類別，單位，價目，數量，各單位或個人領用數量，尚存數量等，編造物品收發月報表，按級遞核，並公佈或傳觀，然後歸檔，以備查攷，庶務科亦應自存一份，以備不時之需。此種月報之編製完竣期間，不得逾次月之五日，倘有人對各種物品之去路不明，有所詢問時，負責人員，應隨時將登記簿提示，並加說明。此種公布法之好處，第一可使庶務公開，機關消耗得有一總統計，俾人人明瞭庶務管理之真象，第二可使各單位或個人每月領用物品數量得以比較，其領用過多者，良心不免內疚，以後使用公物自會愛惜。

領發物品，最好按各職位所需，編製各職位需用物品及數量表，并定一限制辦法，如每人每月只能領用一定數量，若所領物品超過一定數量，非經呈准，可不發給，一可節省物品，二可減少人事磨擦。又領用物品時，須將已經用破之物繳還，（如筆桿、墨水瓶、漿糊盒等），一可以節省物品，二可以廢物利用。

此外，保管品與消耗品（中央訓練隊稱貸與品與給與品）必須嚴格劃分，所有保管品應視各職員工作需要，分別貸與使用，而用人對其領得保管品應負保管責任，如有損壞，應照章申明原因，連同已損壞之物品繳請核銷另發。如有遺失，亦應申明理由，報請核銷。倘主管人員對於申述之原因或理由，認為不當或不充分時，得呈准發令領用人賠償。又領用人離職時，須將其領得之保管品繳還，倘有短少，即依照前述辦法辦理。

關於消耗及保管品領用辦法，以及保管品遺失損壞賠償辦法，各機關得按照情形，自行訂定。

第四節 交通工具之管理

機關所用交通工具，本屬於機關物品與財產之列，今特分節述之者，以其特別重要故也。機關所用交通工具，種類頗多，陸有汽車、馬車、人力車、腳踏車、轎馬等；水有輪船、帆船等；空有電話機，電報機，航空機等。目前我國各機關獨有輪船，帆船，航空機，為其交通工具者甚少，使用電報機者亦不多。至於馬車，人力車，腳踏車，轎馬，及電機等，各機關雖多有使用，然其價目均不甚高，適用前節所述物品財產之管理辦法管理之，業已不成問題。茲就各機關使用汽車一項，一述其管理之要領如后：

(一) 汽車之購置——購置汽車方法，不外，詢價與招標，而以詢價最為普通。因為一個

機關同時購置數輛汽車者甚少，故毋須招標。至於購買汽車詢價之方法，應着重於不同牌號之比較，及汽車內部之構造；因在同一地方，同樣牌號之汽車常係一家經售，價目劃一，講價亦有限度。

(二)司機之選取——選取汽車司機，應注重其駕駛汽車之經驗與技術，如以前曾駕駛何種汽車，駕駛過若干時期，能否小修，已否領到司機執照等。此外，對於司機之身體是否強健，有無烟賭嫖之嗜好，均應注意；因為司機是勞力費神工作，跋涉長途，非有強健身體，飽滿精神，不能勝任。又司機之品格誠實及服務精神，亦是重要條件。

(三)汽車之停放——機關既有自備汽車，必須有停放汽車之地方。最普通辦法，建築或搭蓋汽車房，為停放汽車之地方，其地乾硬平坦及有旋迴餘地者為宜，對於火險，亦要防備。

(四)汽車之修理——修理汽車辦法，約可分為自行修理與送交汽車行修理兩種。如係小修，可責成司機負責；否則惟有駛入汽車修理行修理，惟修理部份，須有保用之時期。

(五)汽油之購置與使用——機關既有自備汽車，應整批購置汽油，因其價格較廉而使用亦便。使用汽油及機油，必須隨時記錄，並應按月統計呈核，以示公開。

此外，對於司機之監督亦應注意。例如司機怠工問題，偷油問題，修理問題，必須有嚴密管制辦法，方能杜絕作弊。為防止其怠工，須規定外出及勤惰獎懲辦法；防止其偷油，須

管理其鎖匙，隨時查閱路碼表登記行使路程及用油數量；防止其濫事修理，須經常注意零件有無損失，螺絲釘有無脫落或鬆動，并須督飭司機常用雞皮布揩淨，期能常保機車新潔。

一輛汽車之價值，抗戰前不過數千元以至萬元，今則昂至十萬元左右（民國三十年市價）車胎及零件之配換，亦動輒數百元至千餘元，每次大修，常費數千元至萬餘元。故管理汽車，必須特別認真。就一般經驗而言，一輛福特牌小輪車，如經常行駛平善馬路，約可走十萬英里以上，倘不及此數，車已壞至不能修理者，即係管理不得其要領所致。

第五節 工役之管訓

工役管訓，論理應屬於人事；惟事實上各機關往往將工役管訓事項，劃歸庶務掌管，故於此列節論述之。

機關工役地位雖低，其工作却頗重要，關係行政效率亦頗大。機關之清潔衛生，直接影響公務人員之健康，間接影響行政效率之增減，機關公事與物品之傳遞送達，更是直接影響行政效率之增減。此種清潔衛生與傳遞送達之工作，皆賴工役執行，是則工役之進退，管訓，與福利，不能不注意焉。茲分言之。

(一) 工役之雇用——機關工役既關係行政效率，自非任何人可以勝任，故選擇工役，須顧到下列條件：

(1.) 體格健全，

(2) 粗識文字，並能識寫，但專任洗掃之工役，得爲例外，

(3) 忠實勤慎，

(4) 年齡以二十至五十爲適宜，

合乎上列條件之工役，在雇用之前，須令其取具保證，最好加以短期試用，以資觀察，如適合時，再行正式雇用。試用期，大約自一至三個月爲度。

(二) 工役工作之分配——工役具有不同之性格，對其工作分配，自應因人而異。譬如在會計科服務者，須取其忠厚誠實；在門房傳達處服務者，須取其能識寫通方，外觀整齊；熟悉雜務者，可派在庶務科工作；謹慎小心者，可派在機要科或檔案室工作。又工役遷調，不可隨意爲之，必須察及其現在工作是否相宜，關於此點，最好先行商榷工役服務處之長官同意後爲之，以免頻換生手，不利工作。凡此事務，均由管理工役人員按情調度，並須有記載通知，以便稽考。

(三) 訓練——工役工作要有效率，必須常加訓練，其方法須注意其工作缺點，或用個人訓話方式或用集團講演方式，有時責備，有時嘉獎，有時處分，有時勸導，有時指示。究竟何事應用何種方式，均須因人因事而異；然通常有數種方法，均可應用於同一人。譬如某工役有不清潔習慣，衣履不整，面目垢污，訓練者最好先指示，告以衣履應整齊，並常洗滌沐浴。如此工役仍因習故常，祇好加以勸導；如仍不改舊習，祇好加以責備，使之感受精神上之

善，或因而可以改過；如屢誠不俊，祇好加以處分。假如改過遷善，應予獎勵，以誘導其更加努力。至於訓練工役，應注意下列數事：

- (1) 工役不可喧嘩雜亂，要整齊，守秩序，
 - (2) 工役不可傲慢欺凌，要謙和，有禮貌，
 - (3) 工役不可陽奉陰違，要服從，盡職責，
 - (4) 工役不可隨地吐痰，要清潔，講衛生，
 - (5) 工役不可吐露消息，要謹慎，守秘密，
- (四)、監督——監督不外獎懲，有功必償，有過必罰，償罰嚴明，被監督人自然悅服。工役通常受雙方監督；一為庶務人員，二為工役服務處之職員。如在會計科服務之工役，一面受會計科人員監督，一面受庶務科人員監督，但二處之監督不同，庶務科之監督常有處分權，會計科只能將其意見報告庶務科。

工役既受雙重監督，則庶務科獎懲工役，最好事先徵求工役服務處職員之意見，俾得獎懲適當。獎可分嘉獎，記功，記大功，升級；懲可分為警告，記過，記大過，降級。斥革等。庶務科應獎懲傳單及功過表，以便存記傳觀，而資做戒與激勵。

(五)福利——工役薪水微薄，養家為艱，一遭疾病，醫藥之資，往往無從出備，兒女教育，更難顧及。惟同是圓顛方趾，誰無家室女兒之情。故欲使工役安心服務而不舞弊，須先

使其無生活顧慮之虞，而有上進之望。如此，則工役之衛生，年老死亡之撫卹，本身及其兒女之教育，公家應設法供給。各機關最好實行團體保險與獎金儲蓄，前者每年機關出資不多，一旦遇事，工役之妻子生活，兒女教育，均可無慮，自得安於其事，努力工作；後者於工役之原有薪資外，每月加給工作勤謹者若干獎金，代為儲蓄，亦可減少工役之顧慮，增加其工作之興趣。外 為刺激工役向上努力，以增加工作效率，更應為其開一上進之道，即擇道德高尚，工作勤謹，誠實優異者，升充書記或專務員。如是，則工役相率為善，非僅工役之工作進步，行政效率因之可以增加。

第七章 文書處理

第一節 文書處理之意義

文書是宣達意旨，保存史料，記錄人與人間相互關係之契約，規定一切共同性之法律與制度。在私人方面，其平生活動，家庭管理，以及社交往還等，多須用文書描寫登記或發表；在集團方面，如工廠商號公司會社等，其需用文書，尤為密切，至於法定機關團體之推行庶政，彙考成績，管理內務，調度人事，更無一不依賴文書，所謂公文書者是也。茲所謂文書處理，即指公文書而言。

我國自有政治制度以來，對於公文書即極重視，如尚書所校之典謨訓誥，即係當時之政令與條陳。周秦之際，所謂國語國策以及荀卿李斯韓非申不害之流，皆是善於運用公文書並釐訂政令者。西漢之初，蕭何曹參出身於縣政府幕僚，當漢軍入關，蕭何首先注意收拾秦國之圖籍案卷；嗣後漢帝登位，朝廷秩序紊亂，叔孫通訂立朝儀，文景以後，朝廷重視文書，兩漢制誥在歷史上佔有重要地位，即由其重視文書之所致也。再如賈山至言，賈誼董仲舒之策論，乃意見書之上乘；隋唐以後，如房元齡杜如晦姚崇宋景李德裕之流，皆熟暗掌故，暢曉公牘，位列宰相；司馬光王安石，以及陸宣公之奏議，更是博大淵深，蔚為典範。兩宋名流

所上某某皇帝言事書，無不修理井然，暗合科學，明清元老黃臣如張居正曾國藩胡林翼等，尤爲此道之聖手。近三十年來，國家行政漸躋於專家化與技術化之境，公文種類，較前尤繁，公文內容，較前爲豐，公文之科學性與重要性較前尤爲深切。就公文書之類別言，有（一）卷，如各種來文去文用紙及稿紙等之式；（二）簿冊，如各種紀錄簿登記簿，及各種名冊，手冊等；（三）卡片，如圖書，檔案各項登記卡片等；（四）圖表，如各項明圖表及統計圖表等。就公文書之程序言，有（一）上行文，如呈文，報告，簽呈，函呈，電呈，及意見具申，與條陳建議等；（二）平行文，如咨文，公函，箋函，啓事，通報，通知等；（三）下行文，如令，訓令，通令，指令，任命狀，批示，佈告，告諭等。一般公務人員感於公文書之繁雜，往往不加重視，因而不甚明瞭，全靠紹興師爺式之幕僚爲之處理，舞文弄墨，譸張爲幻之弊，遂時發生。爲糾正一般公務人員對於公文處理之漠視，杜絕譸張爲幻之弊端，則文書事務處理之研究，實有必要。

文書處理之範圍，包括文書類別與程序，故研究文書處理之對象，應就其廣義而言，自公文用紙格式，以至於檔案管理，皆須加以研究，求得妥善辦法，以便行文妥速，而增行政效率；換言之，目前公文用紙格式太凌亂，行以太遲緩，其影響行政效率之低落，必須加以改善者是也。

第二節 公文用紙與文書簿冊之格式

公文用紙 之格式

公文用紙之格式，頗爲凌亂，致使登記，核閱，考查，封發，以及保管等，至感不便，早爲一般人所詬病，是以二十七年七月五日行政院三七零次院會通過公文用紙格式辦法，通飭施行，同月十三日呈准國民政府備案，其中關於公文封套及公文紙各一種。旋因實行以來覺有未盡妥適之處，又於同年十一月間經行政院總務組擬就修正草案，分函各部會總務司廳，試爲採用，其中有公文封套一種及公文紙三種，卽現在試行之式樣。此種封套及用紙，仍有未盡妥適之處，爰搜集各種公文用紙格式，徵詢各機關意見，并根據事實需要，加以研究。

就公文封套言，其原式之長二四五厘，寬一五五公厘；內政部意見，擬請一律改爲八寸；經濟部意見，擬請改爲長二二九公厘（縮短），寬一六二公厘（加闊）；交通部意見，則維持原式，惟主張增加尺寸較大及較小之封套各一種，以便裝用；又貼郵票地位，以在左上角較爲合宜；行政院收發股意見，認爲現行封套不夠大，如遇數件，或十數件一併發送時，分裝則消耗封套及郵費太多，合裝又覺式樣太小。總合各方意見，參照事實需要，則合理即用之封套，應定爲大小兩種，並更正貼用郵票位置，以便分別適用。至於大小封套之尺度，依照實際需要及工業標準所定大小定之。又原定封套爲紅黑兩色套印之牛皮紙製成，成本較昂，且係洋貨，亦應改用國產紙，并僅用紅色印製，以資節約。公文封套之式樣如左；

航空
快信
掛號
專送

(本欄寫收文者地址)

某

某

機

關

收

貼郵
票處

重慶

某某機關公文

內附

件件

發文號數

字第

號

中華民國 年 月 日 時 封發

就公文用紙言，其原定三種格式，均有缺點，茲依現行事實，分別改定上行，平行，下行，代電，及稿面等項公文用紙格式如左：

(一)上行公文用紙格式

事由	擬辦	批示
附件		
<p>某某機關呈</p> <p>中華民國</p> <p>年月日收文字號</p> <p>年月日發文字號</p>		

(二) 平行公文用紙格式

	某某機關 公函	示 批	辦 擬	由 事
				件 附
	中 華 民 國			
	年 月 日 發 文 字 號			
	年 月 日 收 文 字 號			

地址：

電話：

電報掛號：

(三)下行公文用紙格式

事由	擬辦	批示
附件		

某某機關 〇令

中華民國

年 月 日 收文字號
年 月 日 發文字號

地址：

電話：

電報掛號：

(五稿面用紙格式)

常務次長		政務次長		部長		由事		文來	
月 日 時		月 日 時		月 日 時				字 第 號	
		擬稿	科長	司長	廳長			別文	
		時月 日	時月 日	時月 日	時月 日			機送 關達	
署傳 名觀	檔 號	歸 檔	登封 刊或	蓋 印	送 校	交 繕			
	第 號	時月 日	時月 日	時月 日	時月 日	時月 日			別類
收文第		號	年	月	日				
發文第		號	年	月	日			件附	
收文發文		相距	日	時					

上列改善公文用紙格式，其最主要者，係將原已刪去之「擬辦」「批示」「備考」三欄，恢復前二欄，並將其位置列於「事由」之後，俾事件較簡者可任來文原件上簽批，其情形複雜者得另用簽呈紙簽辦，以便核閱與管卷。又代電用紙，原是單頁，摹倣電報紙式樣，橫格甚寬，大小格不一律，故主張改為單雙頁各一種，以便電文繁簡分別使用，至其尺寸大小與其他公文紙相同，以便裝訂，並充實行格，藉省篇幅。

*
文書簿冊
之格式
*

次言文書簿冊之格式。文書簿冊乃處理文書必要之工具，其格式合理與否，影響文書處理之效率甚大。規模較大機關，往往有文書科及收發室，檔案室之設置，其應備簿冊，尤應有合理之格式，方得合理之應用，以免紛亂，而利工作，茲舉其要者，分列於左：

(一)、收發室必備之簿冊：

說明——本簿填載辦理經過，其目的在便利查攷而免公文有錯漏與積滯情事：至科收文號數，應同時附記於收文左角上，其作用在使記載一切辦理經過情形時，能對號填載，以期迅速省時。

(2) 送核簿，其格式如左：

	送	簽	送	稿	備	考
月日	收文收文來文機關來文事由及字數種類或人名簽呈辦法	月日	稿件種類	送繕	繕校	
			辦法	月日	蓋章	

說明——本簿為送簽送稿兩用簿冊，并附列送繕經過，以便查對而免差錯，至簽呈辦法之記載，以簡單為原則，如「存」「復」之類是。

(3) 移文簿，其格式如左

某月某日

(機關或人名) 某某 (事由) 案，移請

核辦見復。

此致

室科

科啓

說明——本簿為將公文移請他科室核辦或核復時之用，簿內來文機關及事由兩項不可缺漏。

(4) 通告 貼存簿專為粘貼通告或通知之用，不拘格式，但於簿卷列入目錄，以便查閱。

(三) 繕校室必備之簿冊：

(1) 收文簿，其格式如左

月	收文號數	受文機關	文稿	字數	承繕人	途印	考
日	院 室號	或人名	種類			月日	

說明 本簿由校對人員填送室收發人員登記「送印月日」後，再送監印室（或人員）點收蓋章。

（4）繕雜件登記簿，其格式如左：

月	日	交辦處所	文稿	字數	承繕人	繕就月日及送	備
		或人名	種類		蓋章	達處所或名	考

說明 本簿專為登載特交雜件之用。

第三節 文書處理之程序

文書處理之程序，可分為（一）收登及分辦，（二）擬辦及擬稿，（三）呈核及呈判，（四）繕校及印發，（五）管卷及調卷。茲分述之。

收登及分辦

（一）在收登及分辦程序中，首為收文。外收發接到來文時，應點收蓋章，并對封面加蓋收到戳，一律編號登入收文簿，除封面書明親啓或密啓等字樣者，應送核要科外，其餘一律隨送文書科內收發。

內收發接到公文時，應點收蓋章，拆封抽出，編號，分類，登簿，井按照來文性質及各單位（如所，司，處，會，科，室等），職掌，分別加蓋承辦單位之戳記，分送各主管單位承辦。

擬辦及
擬稿

(二)在擬辦及擬稿程序中，首為各該主辦單位之收文。收文時，應點收蓋章，登入承辦文件登記簿，除呈各該單位主管或主管指定之分文人員。各單位主管對於重要文電應簽擬辦法呈核後，再行辦稿，

次要者則由次級主辦人員（如科長股主任）簽擬辦法或主旨，逕予分配各承辦人員簽稿併呈核制，其餘文電交科長或股主任分配承辦人員逕行辦稿呈判，無須辦理之文電，由主管或承辦人員簽明「存查」「存案」等字樣。會辦或會稿之文件，須註明某單位會某單位字樣，由主辦單位之主管核章後，再送會辦或會稿單位，如其意見相同，即於主辦單位擬辦意見後，加蓋主管章，如有異議，則另簽意見，均於登記後，仍送與主辦單位主辦，交本單位收發登入送核簿呈核或判行。

呈核及
呈判

(三)在呈核及呈判程序中，首須將呈核呈判文件夾在卷宗內，外須註明號碼及件數，登入送核簿送承轉人員，急速者用紅皮卷宗或送核簿，重要者用藍皮卷宗或送核簿，機密者用黃皮卷宗或送核簿，餘則用白皮卷宗或送核簿。文件經核定後，仍循原送核程序發還，經主辦單位主管覆閱後，分配承辦人員擬稿，呈送承轉人員送機關官判行。

繕校及 印發

因在繕校及印發程序中，首為繕校室收文。收文時，應檢查原稿及附件之完缺，對於稿內應繕字數，加以準確估計，并隨時檢查收文件數與送校印件數是否相符。收文後分交繕寫人員繕寫，繕寫時應先閱讀一遍，注意其段落與草字，及一紙數稿情事，并檢查擬稿及擬稿人批語，繕寫後應自行檢查有無錯漏，然後送交校對人員校對。校對時，除閱讀一遍外，如遇有數字或較重要段落，應與原稿詳細對照一次，重要之稿：應復校一次或二次，并注意附件與公文手續。如蓋章判行等，是否完全，如不完全應即請擬稿人補正，尤須注意緊急或最速件之限期及保守機密文件之機密。校對完畢，即遞交監印人員用印，用印時如遇漏判或代判者逾越權限之文件，應提出呈閱補正，再行蓋印，印畢送收發室封發，并將原稿送還原承辦單位閱後歸檔。收發室應於封發前，檢查原文及附件件數，受文機關是否與發文內所書相符，然後編號摘由，登入發文簿，按照公文之速度與緩急期限，分別付郵或專送。

管卷及 調卷

(五)在管卷及調卷程序中，首須管卷者採用科學方法，有條不紊按圖索驥，不但卷宗不致損壞或遺失，即調閱卷宗，亦甚便利，其詳情將另節言之。茲舉調卷手續必須注意者如下：(1)所請調之案卷，如係屬於請調人職掌範圍內者，祇須請調人填具調卷單，加蓋私章，即可請調，管卷人員應即檢付。(2)所請調之案卷，如非屬於請調人員職掌範圍內者，以不准調為原則，其有必須

聯副證卷調院政行 (I)

應閱情形時，應由請調人填具調閱單呈經其主管蓋章證明，并經管卷人員之主管核准後，方得檢付。調卷單可採兩聯式，茲附行政院調卷單之式樣及行政院處理文書程序圖如左

行政效率研究

二四六

日期	調卷	宗	檔
年 月 日	共 宗 件 附 件		號 案
日期	還卷		
年 月 日	蓋 章 科 室 組 會 主 管		由
名 署 人 收 點	名 署 人 卷 調		備
			考

行 政 院 調 卷 證 正 聯

字第

號

日期	宗 件	檔 號	案
年	共 宗 件 附 件	由 備	考
月	主 管 組 會 科 室 蓋 章	調 卷 人 署 名	
日			

第四節 文書處理之權責

各機關爲求其文書處理之安速，功過之分明，應按其內部組織情形，實行分層負責處理文書辦法。在此種辦法中，應按照各層單位之職掌，釐定何種文書係由最高層（機關長官）處理，何種文書係由次要層（如各部次長）處理，何種文書則由下層（如各部司科長）處理。各層負責處理之文件，每週列表彙報，如有錯誤或失常之處，歸各該層負責受過，其上層長官并得予以糾正，至於承辦文書人員辦理文書之錯誤或失當（如引用法規條文，數目字，及名稱等），歸承辦人員負責。

文書處理 應分層負責

各單位分層負責處理文書事項，如無明文規定者，各單位應就其職掌範圍內，列舉各種事項，簽經機關長官核准，然後依照處理之，其用機關名義發出者，每週列表彙報，其用本單位名義發出者，可不彙報。擬辦人員應先審定是否簽稿併送，簽時應有明確解決辦法，不可偏漏含糊，更不可僅寫「呈閱」或「呈核」兩字，其所簽意見，以書於擬辦欄內爲主，必須另簽時，則用規定簽呈紙，不得用便條。擬稿人員應遵照批示辦理，但如認爲批示有未週妥者，仍得申具意見，呈候改正，不得敷衍塞責，如長官未批示辦法，則須準據法令章制，揆度事理，悉心擬辦，以求周妥，引敍原文，須斟酌性質，或全敍或節敍，務求賅簡，并須敍入來文年月日及字號，以便查考，分行或通行機關名稱及其他，亦應詳細註明，以便利繕校印發人員辦理，重

要，緊急，機密，或簽稿併送之件，應於稿面右角上加蓋戳記，以資辨明，文稿冗長，稿面紙不敷應用，則以十行紙續之，於騎縫處加蓋私章，并須將稿面各欄，依照填明，原文及附件則夾在文稿之後，整理秩序，妥為連綴，以免散失。核簽核稿人員發現原簽原稿有不合時，應明確指出錯誤，加以明確之改正，或發還重擬。分配繕寫人員，校對人員，及監印人員之權責，在注意前節所述第四程序所舉之事項，如有辦理錯誤或失當。應負其受過。收發人員之權責，在注意前節所述第一程序與第四程序末段所舉之事項，如有辦理錯誤或失當，應負責受過。管卷人員之權責，容於另節述之，其管理案卷如有錯誤或失當，亦應分別負責受過。

各機關果能分層負責處理文書事務，不但可以省去層層簽核批示之周折，達到文書處理之迅速，亦可以按圖索驥，達到功過之分明，而且可以一面免除機關長官處理瑣事之勞，俾多致力於重大政務之籌劃，一面使各級職員以有法律上處理事務之責任，不致敷衍推諉，如是分工合作，於政府設官分職之旨相符，於行政效率之增加更大。

第五節 公文之程式與修辭

公文之程

式與類別

公文之程式，依照國民政府十七年十一月十五日公布公文程式條例所定九種，并參照事實，可大別為上行、平行、下行、三項。上行文如呈文、報告、簽呈、函呈、摺呈、電呈，及意見書，與建議書，

等，平行文如咨文、公函、箋函、啓事、通報、通告、通知、等，下行文如令、訓令、通令、指令、任命狀、批示、佈告、告諭、等。

呈文係下級機關對其上級機關陳述或請求之用，其格式應照一般之通例，填明上下職銜，蓋用機關印信與主管官之小章或名章，文前及封面應有之手續與各項標記，不得遺漏，繕寫更應工整明晰，措詞又須簡潔明白，分條列舉，委婉週詳，目標顯明。

報告多係同一機關內之下級對上級，或幕僚對主管用之，在部隊及軍事機關中應用更多，其紙張格式多無準則，惟文前必寫報告二字，下署發文年月日時字號地址，文後上下款職，鈐用名章，可不加蓋印信，其措詞約同呈文，更應簡要。

簽呈與報告性質略同，但絕不可對外應用，其格式更不固定，各機關各有規定，通常用以陳述簡單意見，或於承辦文案時有所獻替，另紙簽註，隨卷附呈，措詞亦以簡明爲尙。

函呈係非本身職掌，或無顯明隸屬關係，而職位較低者對職位較高者用之，外表似私人啓事，實際係有所陳述或請求，其命意、修辭、款式、稱謂、之間，全在當事人自己審定。摺呈與簽呈性質略同，但不若簽呈之比較正式，其形式短小，蓋沿用臣僚見君主時之備忘錄，常納諸袖中，便於隨帶。

電呈措詞，務須明顯，扼要，井然有條，如陳述或請求，祇應分條聲敘，分段提呈，說明事實目的而已足，一般電文，除有特殊情形者外，所有當然之意義與詮釋之字句，可以省

略，而稱謂寒暄前後術語，在呈文或函呈皆不可少者，在電文中一概可刪。

意見書係人民對官府或屬僚對長官，用之，其內容首須說明其動機與目的，次須論述其觀察與感想，又其次則提出創造或改革辦法，最後總述其重要性與可能性。

建議書與意見書約略相同，但尤近於提案，因為建議之對象，或是機關或是主管、建議者之身份，或是人民或是僚友，不一定有階級上之區別，所以文書格式還不能認為絕對的上行文，其內容多包事由、理論，辦法，至於署款，可自由酌定。

咨文係同一行政體系的同等機關之平行公文，如行政院所屬部與部或部與省用之，其格式約同公函，為正式官文書，在公文上應有一切手續與標識，皆不可漏略，其措詞務須流暢謙沖。公函與咨文同，但咨文為有直接業務關係，或僚屬關係之同等機關所行使，不能不用，公函範圍較廣，凡同等機關，或雖非同等而無隸屬關係之相當機關，均可應用，其措詞亦與咨文相似。

箋函類似私函，但在公文書中，亦有其重要性，如同一機關內之幕僚單位往復行文，或簡單事件不必用函者用之，務須加蓋發文機關之條戳，或簽署主管之姓名，另有一欄則為主官對主管，或主管對僚屬之箋函，外表雖似私人函札，實際則為商討公務，其措詞親切並盡井清麗。

啓事係一般人所通用，惟在官場則多為機關長官對地方社會或其他無隸屬關係之士紳用

之，其對象不僅一人，通常如就職、會客，鳴謝，及謝絕應酬，推荐，與分請協助時，撰成啓事，登諸報端，其措詞務須不亢不卑，恰合身份，并須排比簡峭，引起讀者好感。

通報與通告，係同一機關內相等單位，因事有所互傳用之，絕對不能對外，其措詞力求簡要，說明事實及辦法爲已足。

通知係機關中召集例會，或幕僚單位奉長官諭示約見某人，轉達某事之用。

令係公布法令，任免官吏，及有所指揮時用之。

訓令乃上級機關傳達政令，指導工作，策勵部屬，整節紀綱用之；其格式手續與各項標識，皆不得漏略；至其措詞往往注重精神，說明要領，列舉辦法，附加督責，并須填用術語，使受令者肅然警惕而不生玩。

通令等於平行公文之通報與通告，但應分段說明，尤其是承轉之件，因其文中一再重敍「案奉」「等因奉此」及「合行令仰」等原文，文詞耽長，使人目眩神昏，實有簡化必要。

指令係有相當固定之格式，其指示之文字須與所請求或陳述者相印證，在文書術語與手續程序上須防杜具呈者之取巧，其指詞亦須懇切簡明。

任命狀係任命官吏時用之，特任簡任官任命狀由國府主席及五院院長署名，蓋國民政府之印，荐任官任命狀由國府主席及主管院院長署名，蓋國民政府之印，委任官任命狀由各該機關長官署名蓋各機關之印。

批示係政府機關對人民解答請求用之，有一定之格式，其措詞要通俗實在，使人民一目了然。

佈告係政府機關對人民宣示政務或徵發民力用之，有一定格式，惟現所流行者有兩種錯誤：一爲主管長官職銜姓名不列入年月日之內而列在年月日之外，一爲主管官之銜名列入各文左上角上簽署一姓（如縣長王。）合理之佈告，其格式要相當大方，措詞要委婉明顯。

告諭包括各機關長官對僚屬所下之命令，條諭，牌示等，無一定格式，措詞亦無一定標準，總須有旨說明而已。

除上述各種上行平行下行文書外，尚有外交公文，司法訴訟之判決書，行政訴訟之裁定書，軍隊動員作戰之命令，皆須字句精練，條理細密，各具專門性質，乃文書之上乘。此外，還有條例法規，務須章節分明，文理簡易，詞句整潔；方案計劃，務須標舉綱目，釐定步驟，列舉辦法，綜合考查；紀錄簿冊，務須就事紀事，條分簡明。

* 公文類別與
程式應改善 *

觀上述公文類別與程式之繁雜，即可使公務員目爲之眩，一一練習成熟，良非易事，其使人消磨精力與時間於此道者，不知凡幾，其影響行政效率之降低，可想而知矣。故欲謀行政效率之增加，應簡化公文類別與程式，如簽呈與摺呈，同爲個人對於上級主管之公文，彼此區別甚微，儘可併而爲一。又呈文與報告，意見書與建議書，彼此相類似，亦可分別併而爲一。平行文之咨文與公函，

通報，通告，與通知，彼此約略相同，可分別併爲公函與通報兩種。下行文之令，訓令，通令，與任命狀，指令與批示，佈告與告諭，彼此大體類似，亦可分別併爲令，批與告諭三種。又上行文書，須手寫而且正楷，下行文書可用行書或打字，亦可不必拘泥，均以明晰爲己足。

公文之

修辭

公文修辭，我國素極注意，惟紹興師範之一鋸、補、推、拖、挽的講張爲幻之流弊，卽種因於此。通常所謂「事出有因，查無實據」，修辭不爲不巧，衡諸實用，模稜兩可，去從皆非，講張爲幻，由

此即可產生，其害於政事，可勝言哉！故公文之修辭，應以力求簡明確實爲原則；能簡明，不僅便於作，而且便於閱；能確實，不僅不能講張爲幻，而且適合於事體之解決。夫公文原不過行政工具之一，其效用本不在文字本身之優美，或格式之奇特，而在使收文者能一目了然，依照進行。因此，腐語爛調，及無謂之套語（如鈞鑒，助鑒，實爲公使，及謹叩等），固應廢除，卽一字一句，如其義不可解，文不可通者，俱在矯正之列，要在今後辦案人能隨時警悟，隨時慎筆，勿以文飭詞，勿以辭害理則得也。總而言之，各種公文之措詞，全在各別斟酌與運動，而其主要原則如左：

- (1) 上行文書，以奉令承教爲主，不必有所發揮，
- (2) 平行文書，以循分供職爲主，盡量避免牽涉
- (3) 下行文書，以聽政考成爲主，不必有所周章。

第六節

檔案之管理

檔案之
意義

檔案者，原指文書放置之處所（英人詹克生 H. G. Jenkins 著檔案管理一書中云），今則包括文書本身，凡公文書之皮藏以備參考者屬之。各機關設置皮藏公文書之處所，有稱之曰檔案室者，亦有稱之曰管卷室者，名雖異，而實相同，皆在管理案卷，供辦公時之參考，以明案情之原委，而免處置之失當，同時亦可供行政研究與編修歷史之參考。

管理檔
案程序

點收
文卷

登記

管理檔案之程序，首為點收文卷。點收文卷時，須以一種簿冊為根據，於規定欄內，蓋收訖章以明責任。其根據之簿冊，有發文簿，收文簿，及油印或複寫之收發文事由錄三種。點收蓋章，所以劃分檔案室與收發室或各科別之責任，並藉以檢查文件運行之所在。持稿歸檔或交付點收者，有由收發室辦理，有由收發室將原稿退還原辦稿之單位歸檔，二制各有利弊，要在各機關善自運用耳。

文卷點收後，檔案室應立冊簿詳確登記其所點收之文件，蓋必有此登記，始易於確定責任，並便利檢查也。登記時之編號，有以收發室之編號為登記號，有以各科之編號為登記號，然究不若由檔案室自編登記號為相宜。檔案室所用之登記簿，亦有各種不同，有以收發室送交歸檔之單式裝訂成冊以

代登記簿者，有於收發文簿上加蓋歸入何卷之章以代登記簿者，有由檔案室自立其登記簿者。登記簿應列之項目：繁簡本無一定，總以能達到明責任，便檢查之目的為指歸；如原來文號，新立檢查號，機關別，文別，事由，附件，歸檔日期等，均不可省略。

分類

檔案室於點收文卷後，除登記於簿冊外，並應分類。究應由何人分類，約有兩種主張；第一種主張由管理檔案者分類，以資統一；惟管理檔案者對於各種案卷內容，不易完全明瞭，而致分類錯誤，或不易切合案卷性質之分類，於管理調閱，發生障礙；故有第二種主張由各主管科自行決定其所管案卷之分類，但如此又不免於衝突重複矣。實則舍短取長，宜採折衷之辦法，將歸檔分類之責任，分配在文書人員與管卷人員身上，其辦法湖南省黨部已行之有效，茲錄之於左：

- 一、歸檔目錄用油印印就，每個職員分發一本，俾其容易明瞭全部案卷情形，對於其本身經辦事項有關各案，更得切實明瞭其內容；

- 二、本機關文稿首面之上端，印有歸檔號碼四字，外來文件則由收發室於收到時，在上述同等地位加印，以便填寫歸檔號碼；

- 三、經辦人接到外來案卷之後，應即判別其性質，觀察應入何項卷目，而將其號碼填寫於上述印有「歸檔號碼」之地位，本人擬辦之稿件，亦應照此手續填註號碼；

- 四、管卷員收到歸檔之文件後，應閱讀一遍，如對經辦人所填之號碼無疑義，即遵照歸

入該號碼所指之卷。如有疑義時，應請該辦人加以解釋或改正；

五、檔案目錄須留空白，以備增加新案之用，新卷成立，由該辦人通知管卷室，或管卷室商同經辦人，於新卷成立後，通告各機關，員將卷名填入檔案目錄。

至分卷宗之類別，可按法規彙編分類辦法分之；如分爲工程，建築，薪俸，會計，庶務，財產，統計等，亦無不可，要視各機關工作性質而分之。

分類後，須繼之以編目。編目之目的，在使能根據下列任何一點而

編目

能迅速檢得其所需之卷宗(1) 收文或發文號(2) 收文或發文日期，(3) 檔案案由，(4) 來文或去文機關及地方名稱，(5) 來文或去文人員姓名，(6) 案卷內任何一特具之點。編目須有各種目錄，如分類目錄，標題目錄，名稱目錄。參見目錄，并須有收發文號與分類號對照表，總登記號與分類號對照表。目錄形式，有用書本式者，有用卡片者；前者價值低廉，攜帶便利，且不易遺失爲其優點；後者活動靈便，易於伸縮改易，且易於擴之編標題目錄，惟費用太大，且易於遺失。故最好辦法 採用活頁書本式，以取以上兩式之長而舍其短。

排列

目錄編訂後，應如何排列以便檢查，亦有研究之必要。排列之方法，係於每一類中或依標題或依名稱排列之，其先後次序，在西洋國家依其字母先後，比較簡便，而我國文字特別，其排列次序有下列幾種方法可

實依據；(1)部首排列法，即按康熙字典之次序而排列，惟字首常有不甚明確之處，檢查不能迅速；(2)筆劃排列法，即按筆劃多寡排列次序，惟同筆劃之字過多，如用八筆劃之字，即有二百餘個，檢查亦多不便；(3)形位排列法，即依照字之形位，排列其次序，(杜定友)字之形位分爲縱，橫，斜，載，覆，角，方，整八種，惟字體之辨別不易，應用亦多困難；(4)五筆檢字法，即依字之點，橫，直，撇，屈。(陳立夫的分法)，排列其次序，惟分類太少，同筆字太多，應用亦有限制；(5)四角號碼排列法，即依字之頭，橫，垂，點，叉，插，方，角，八，小，凡，(王雲五的分法)，每種以0.1.2.3.4.5.6.7.8.9.之號數代表之，以每字四角之筆形代以號碼，以此號碼排列次序。

裝訂收

各卷宗分類編目後，應加以裝訂收藏。普通機關多用紙裱殼面與麻線穿訂，排列取閱便，又不能耐久經用。現在裝訂方法，有用卷面以圖經濟，有用卷套以求完好，有用卷盒以求美觀，有用卷夾以求便利；何去何從，須視各機關之經濟狀況與卷宗用途而定。裝訂之卷宗上應標明案由，號數，年月日，卷數，及須保存之年數。至於收藏卷宗方法，應分別綱目，使性質相同之案輪置放於同一之地位，以醒眉目而便檢查。安放卷宗之傢具，須有卷架，卷箱，卷函等，分別立排，平排，最好使卷宗與傢具之尺寸全國一致。卷庫之建築，應堅固，防火，避潮，去蟲，防鼠等。

案卷保存

與焚毀

各機關保管案卷，大率不論案卷之是否重要與有無時間久暫性質，一概永久保存，嘗見歷史悠久之機關，保存檔案房屋，巨廈連楹，仍苦文件無處存放，弊害所至，往往因案卷雜糅簿籍繁多，調閱時有困難，且檔案既多，佔地既廣，保護亦不易周到，理應分別保存與焚燬，茲錄教育部提出保存案卷之六項原則如左：

- (一) 案卷保存年限，分爲永久保存，二十年保存，十年保存，五年保存，一年保存五種。
- (二) 永久保存之案卷，如(1)法律規章及含有法規性質之命令通知通告者，(2)部務會議紀錄，(3)人員進退及銓敘事項，(4)終身卹金及養老金事項，(5)立案事項，(6)褒獎及榮典事項，(7)登記註冊事項，(8)含有歷史資料及與地籍有關者，(9)其他有永久保存之必要者。
- (三) 二十年保存之案卷，如(1)國民政府行政院及本部處置例行公事之命令(2)各部會間往來會商處置臨時發生事件之咨文公函，(3)所屬機關呈報事件在二十年以外無須稽考者，(4)國民政府行政院及本部之指令通告或重要之呈文報告或各部會間往復之重要公文等。認爲無須與前條同樣保存者。
- (四) 二十年保存之案卷，如(1)一次卹金(2)呈文報告等件在十年以外無須查考者(3)

，考成簿，考績表，各種俸給表，及其他次要公文等（4）會計庶務賬冊。

（五）五年保存之案卷，如公函、咨文，請願書，統計材料及調查資料之公文等。

（六）一年保存之案卷，如前四條及特定案卷外，所有暫時性之案卷。

第七節 工作報告與公報之編印

工作報告

告

工作報告或行政報告者，乃政府機關辦事經過之記載，其效用

之重要者有五：（1）分析現時政府機關辦事之情形與遭遇之事項，使人民明瞭，引起其興趣與助力；（2）敘述政府之組織與活動，并

說明其關係國家人民生存之運用；（3）標明政府未來之工作計劃；（4）供政府機關人員對其工作上之自身檢討，以為改良之參考；（5）使人民有所根據以判斷政府之優劣。總而言之，為政之難，不難於立法，而難於法之必行，不難於聽言，而難於言之必效，若詢事而不考其終，興事而不加履省，上無總覈之明，人懷苟且之念，雖堯舜為君，禹皋為佐，亦難以底績而有成，此明之張江陵所嘗慨然言之者也。今之工作報告制度，其本旨殆亦不外乎詢事考言與事履省二者，然而施行結果，徒成具文，並不能收綜覈名實之效。撥厥愆因，約有四端：

（1）重要及緊急事件，已有文電報告，留編在工作報告中者，大都無關重要，常為多數亂雜材料之堆集，且因規定項目繁多，辦事人但求塞責，不知去取，遂演成摘由式

之敷衍。

(2) 各機關雖有年度工作計劃或幾年工作計劃，亦有工作月報，工作季報，工作年報，及其他特殊工作報告等，然而向乏分月進度表，故由每月之工作報告，殊不易考察其是否按原計劃確實逐步推行。

(3) 工作報告之編輯缺乏一定之目的或宗旨，往往鋪張政績，其工作經過之曲折，人民所受之利害，厭多隱諱，無由得其實際。

(4) 工作報告之形式與印刷多不講究，不易引起讀者興趣，而棄之紙篋，且常愆期出版逾期寄到，遂使報告事件，有失時效。

改善工作
報告形式

由今之道不變今之習，雖有工作報告，其效率亦等於零，故有改善之必要。今欲圖謀改善，首在格式，而格式之改善，中央政治委員會第十一次會議議決各機關工作報告審核及改訂式辦法，其

第一項載：「行政，立法，司法，監察，考試各院及其他直屬於國民政府之各機關工作報告均由中央政治委員會審核」；第二項載「行政院所屬各機關工作報告之格式，由行政院擬定，注意下列各點，(1) 奉行中央法令之情形，(2) 單行法規與中央法令有無抵觸，(3) 工作成績與原送行政計劃之比較觀察，(4) 經費之支配是否適合」，第三項載：「施政成績統計，應取其要點，併入工作報告中」等規定。行政院對其所屬機關工作報告之格式，并加添必須

注意者二；其一爲工作報告格式，應去繁從簡，留綱去目，竭力避免摘由式之敘述，俾免敷衍塞責之弊；其二爲工作報告之末，須附行政計劃及施政成績對照表及分月進度表，以資考核而便推進。

改善工作
報告內容

次就改善工作報告之內容言，應包括政府組織狀況，各部分負責人員，人民可以利用政府各種設備及活動，政府對於國家人民之關係等，并須以問題爲對象，敘述其經過與成績，指出現時所需及所遇之事項，以便人民注意與瞭解。

改善工作
報告審核

再次爲改善工作報告之審核。審核工作報告，第一須根據預算及工作計劃作比較研究，明其得失，課其責任；第二須參考其他相關資料，總合分析，求其真象，分別指示，以中肯竅；第三須實地觀察，明瞭實情，隨時指導督促，推進工作。

公報編印
之改善

至於公報之編印，亦有改善之必要。民國二十九年年初，作者在行政院行政效率促進委員會，曾草擬集中編印公報以廣宣政令節勞費案，經會議通過採用，其時因各機關疏散四郊，迄未見諸實行，茲摘錄如后，以爲改善公報編印之參考。

原案云，「竊查公報之主要功用，在宣示法令，並代替行文，而國府暨所屬各院部會現

在編印之公報，除未發行及已停刊者外，計有國民政府公報，司法部公報，監察院公報，內政部公報，外交部公報，經濟部公報，教育部公報，交通部公報，暨蒙藏月報等十種，由各該機關單獨編印發行，期短者半月一刊，長者三月一期，使須宣示之法令規章，自刊行之日起，至印成公報到達讀者手中止，所歷時日，少則二十日以上，多則百日以上，往往有失時效，致比較有時間性之法令規章，皆須單獨行文，逐級轉下，繁牘複抄，既費物力、層層承轉，又延時間，若將各種公報集中編印，資料既多，刊期可以縮短，每日或數日編刊一期，除密件或特種規章外，一切法令規章，統登公報，不另行文，既可節省繁牘複抄之勞費，又可增加代替行文之時效，其減少保管與調閱卷宗之勞，亦復不少，此公報必須集中編印者一。

現行各種公報所印份數甚少，行政院及交通部兩公報各印二千二百份，國府及蒙藏會兩公報各印一千一百份，內政部公報印一千七百分，司法院公報印一千五百份，衡以我國推行法令之機關，除中央及各級黨務、軍事、司法、稅務、審計，及其他特種機關外，全國二十八省，七院轄市，二區，二地方，一五三專署，一九四九縣，十五省轄市，五十二設治局，共計二千二百零八單位，以現有任何公報份數，不敷分配，即政令不能遍達全國。若集中編印公報，增加份數，使中央以至地方，任何機關至少各置一份，政令即可廣宣，行政效率自然增加；至於業務單純機關如軍政，交通，財政，蒙藏，僑務，

司法等部會，僅需公報中之關係部份者，可由編印機關將公報分別分訂與合纂，各取所需，兩得其便，此公報必須集中編印者二。

公報單獨編印，同一法令，往往重複刊載多次，并各設辦理公報人員，單獨發行；若集中編印，所有篇幅人員，包封郵費等項，均可節省。此公報必須集中編印者三。

公報若為求明瞭整個法令概念及各種法令所定事項，必須購置各種公報，即就現行十種公報而論，除監察與交通二公報外，僅購其他八種各一份，每年約費二十二元二角，且法令散見十種公報，查閱不便。若集中編印，讀者只須購置一種，每年僅費數元，既省費用，又便查閱，此公報必須集中編印者四。

根據以上理由，爰建議集中編印報辦法原則四項如左：

- 一、各院部會公報一律停止單獨編印，所有應登公報資料，統送國民政府集中編印國民政府公報一種；
- 二、各機關應登公報之法令規章，由各該機關抄送，并於稿端註明稿件重要性之程度，加蓋圖章，以明責任，此項稿件均須於每期公報出版前幾日送到集中編印公報機關；
- 三、凡府院部會處之法令規章登載公報者，除特定外，均標明不另行文；
- 四、各機關僅能國民政府公報中某部分或某幾部分者，須將所需種類及數目先期通知集中編印公報機關單獨分訂。

第八節 公文之檢查

我國行政機關檢查公文之辦法，究竟始於何時，頗難稽攷，大概公文書之登記，早已有之。然對於公文在收文登記後與發文登記前之檢查，乃係近數十年來之事，其主要方法，係就公文正件註明收發年月日時及收發字號等，或就文稿面頁註明擬稿呈核判繕校印發等年月日時。迨至近十數年間，政府官吏始利用其他工具，以考查文書處理之整個程序，及其進行之時間；故此種工作，迄今尙在試驗及草創中，既無成規可循，復無原則可據，舉凡有關公文檢查之一切事務與方法，無一而非有待於吾人之積極研究者也。

* 檢查公文辦法 *

檢查公文辦法，言其要者，約有四種；(1) 稿面檢查法，即係就本章第二節中所擬定之稿面，檢查公文，從發文機關登記發出以至收飾機關登記收入，或自收文機關登記收入以至登記發出，其間經過各階段處理情形及所費之時間，與有關該件之登記項目等，利用稿面記載，嚴加考查。(2) 收發文登記簿檢查法，係補救前法事後檢查之缺憾，而加以事前之防範如某一經辦人員無意或有意將久件擱置，則文件本身既在經辦人之手，監督者將何以察知何件被擱置，或何人積壓文件。今欲增加行政效率，更應利用收文登記簿註明發文日期及號數，注意復文發出月日及復文號數。檢查某號收文已否辦畢發出？某號收文從收到至復出經過幾日？又收發人員若在一定期間檢查收文登記簿，凡未填復文發出月日及復文號數者，即為該期內未辦畢之文件，可根據

此項紀錄，列表呈閱，並查詢各主辦單位辦理情形。爲便利此法之檢查，應備收發文對照登記簿，其格式如左：

收文 號數	收到 月日	來文機關 或人名	事	由	附件	復文 月日	發出 文號數	復 備	考

(3) 已辦未辦文件報告表檢查法，係由收發人員隨時在簿上補填復文日期及號數，每星期或每旬檢查一次，列入報告表內，其無復文之收文，則逕詢承辦人員是否未辦或存查，併辦，或移送別單位主辦，一併在報告表內註明；亦有直接由承辦人員填報，再由收發人員對照收文登記簿有無遺漏，會同蓋章呈閱。行政院規定公文總檢查辦法，各部每星期一由主管廳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「無」字。每星期由各主管廳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，各主管廳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。軍事委員會檢查公文，係用收發文執照旬報表，每旬列表報告。(4)鎖號單檢查辦法，係自日本，過去中央各機關採用者頗多，以其比較上述三法更為精密，尤以在大規模之機關，單位甚多，由下層單位至最高長官間須經過多級承轉單位或長官，若全由各單位自行檢查或列報，則其所報者是否確實，頗成問題。鎖號單係由一個單位統一辦理，似較可靠，惟其格式中，應添備「遲辦理由」欄，備供參考，其格式如左：

1	收文號數		附註
2	收文日期	月 日	(四)凡移轉送別單位主辦者，須註明「某月某日某時移某單位主辦」等字樣。 (三)凡與某號收文併辦一等字樣，並於呈核後將本單送還「辦文書單」鎖號。 (二)凡存查及併案辦理之文件，由主辦單位在「備考」欄註明「存查」或 (一)56項由承辦單位填寫 (一)1234項由管文書單位填寫
3	收發相距日期	日	
4	鎖號日期	月 日	
5	辦單位		
6	遲辦單位		
	備		

致

每一來文由主管文書收發之單位填附銷號一張（填寫單上1、2兩項），夾於文面，隨文分送各承辦單位，卽在第（5）欄填寫主辦單位名稱，如有遲辦情事，卽在第（6）欄填明理由，俟文件辦畢繕發後，由主管文書之收發單位將銷號單抽出並在單上第（3）（4）兩欄填寫收發相距日數及銷號日期，依收文號數填入特製之抽屜內，或插入鉄筆上，以備查考，再根據收文號數，檢查收文登記簿內之同一號數，在備考欄加蓋銷號戳及該文經辦日數。此法實由內政部試辦，往往忘將銷號單填明或抽送，此乃由於經辦人之不熟練，而非辦法之不良也。此外尙有所謂文書檔案連鎖檢查辦法，曾經前武昌行營第五處試辦見效，惟其手續分由主管官與各單位檢查，手續頗繁，故不詳述。

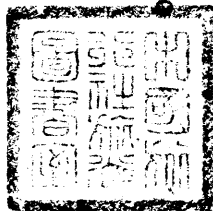
第八章 時間支配

第一節 時間支配之意義

時間支配者，乃以科學方法，支配工作人員作息之時間，而利用之，其目的在求「工作時則工作，遊戲時則遊戲」，(Work While You Work; Play While You Play) 以發揮時間之功效。

現有各國對於作息時間之支配，就週言，有行七日一週制，有行五日一週制，前制係工作六日，休息一日，為極大多數國家所採用，我國即其一也，後制係工作五日而無休息日之規定，為蘇聯所創行。再就日言，有行三八制，有行四六制；前制係將每日二十四小時分為三等三部分，以一部分(八小時)工作，一部分睡眠，一部分聽各人自由支配，此為極大多數國家之勢。工法中所明確規定者，我國即是採行三八制之一也；後制係將每日二十四小時分為相等四部分，以一部(六小時)工作，一部分睡眠，一部分讀書，其餘一部分聽各人自由支配，此為數年前日本農學教授三川均田所照即所主張者也。茲就我國現制而言，則星期日如何利用？其餘每日除睡眠八小時外，工作八小時與其餘八小時如何支配與利用，此乃本章必須研究之對象，以求時間支配之合理，減少浪費，增加行政效率也。

欲謀時間支配合理，首應按照專業需要與其工作人員之能力，確定其必需之充分時間，



責令其準期完成，不得延誤；次應於確定時間內，按照工作人員之能力與事業之性質，作合理之分配，督率其充分利用，於不影響事業質量之原則下，力求迅速，節省時間；三應利用公餘閒暇，努力進德修業，增長辦事技能；四應嚴格假期給與，以杜偷懶，而求時間之經濟。如何達到以上四點之要求，且待分節論述之。

第二節 準確時間

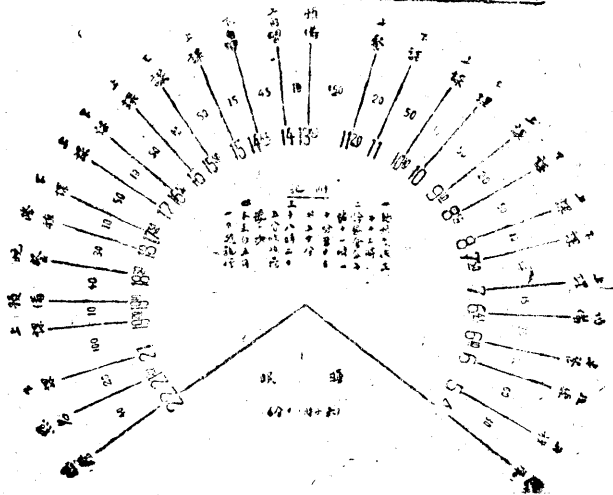
時間不準
確之三大
原因

支配時間第一要義，在準確時間。我國對於時間支配，索乏準確，言其大者，約有三端；一為計劃事業時未能分配準確之時間，二為辦事時未能準確守時間，三為缺乏準確計時機之設備。就第一端言，我國各種事業計劃，行政或工作計劃，雖有數年，一年，及每月進度之規定，事後往往不能如期完成，揆厥原因，不外兩端，其一由於執行不力，其二由於計劃時未能按照事業需要及人財物時地情形，準確規定此項事業或工作必需之時間，歷年預算未能如期造成，即是最顯明之一例。就第二端言，我國一般機關辦公時間，規定上午八時起，工作人員往往九時或十時始到，接洽公務，非等一二小時，無人應答；如在上午九時開會，出席人員常有到會過早者，往往找人間談，妨礙他人辦公時間，更有到會過遲者，或影響出席人數不夠，不能如期開會，或以遲到未及參加討論，發表意見，即已通過之案，亦未能洞悉其經過與內容，事後址址短，徒費時間，無補實際，以未能準確守時之過也。就第三端言，要達到準確守時之目的，

須有標準精確計時機之設備，而我國在同一城市或同一機關內，鐘錶，其所報時間，各有先後。彼此不同，機關辦公簽到，工作人員一時雲集，而簽到簿筆各僅一份，先到後到，固有混亂，後到公相差時間幾何，更難準確判別，凡此由於缺乏標準時鐘與到公計時機之設備所致耳。

未能準確時間，其影響公務之損失，華不勝書。是以各國除按照事業或工作需要，規定準確時間外，又有標準時鐘與到公計時機之設置，以便計算時間。我國較能實行準確時間者，原有銀行，海關，郵政局，電報局，及學校上課等。今則以中央訓練團最能實行準確時間之要求，作者在該團黨政訓練第十五期任訓育職務時，深覺其然。茲錄該班作息時間基準表與升降旗時間表預定表於後，以窺其一斑。

中央訓練團第十五期作息時間基準表



中央訓練團黨政訓練班第十五期升降旗時間預定表

週一第							週 別 分 鐘	區 分
週伍入								
五								
十七	十六	十五	十四	十三	十二	十一	日 星期	預定 利用 時間
六	五	四	三	二	一	日		
同	同	同	基本 教練(徒手)	副 教育長 訓話	教 育長 訓話	介 紹 官 長	約 四 十 五 分 鐘	升 旗 時 間
特 約 講 話	音 樂	隊 上 官 長 利 用	音 樂	指 導 員 訓 育 幹 事 訓 話	中 隊 長 訓 話	大 隊 長 訓 話	約 十 五 分 鐘	降 旗 時 間

第八章 時間支配

第三週			第二週			第一週				
自治			行			力				
月										
廿八	廿七	廿六	廿五	廿四	廿三	廿二	廿一	二十	十九	十八
三	二	一	日	六	五	四	三	二	一	日
爬山	體操	教育長訓話		體操	基本教練(排槍)	基本教練(持槍)	排基本教練見學	基本教練(持槍)	教育長訓話	
音	學員報告	學員報告		特約講話	音	同	特約講話	音	特約講話	
樂					樂	右		樂		

第 四 週							週			
檢 討							週			
六 月										
八	七	六	五	四	三	二	一	卅一	三十	廿九
日	六	五	四	三	二	一	日	六	五	四
給獎教育長訓話	副教育長訓話	音 樂	球 戰 比 賽	班戰鬥教練見學	爬 山 比 賽	教 育 長 訓 話	國 民 月 會	球 戰	爬 山	球 戰
	大隊長訓話	音 樂	學 員 報 告	隊上官長利用	學 員 報 告	指 導 員 訓 育 幹 事 講 話		音 樂	同 右	學 員 報 告

附記

- 一、升降旗如遇天雨，原定課目不能實施，臨時通報變更之。
- 二、特約講話請指導員或訓育幹事擔任。
- 三、隊上訓育事講話在各中隊集合場或飯廳舉行。
- 四、爬山路線及比賽辦法另定之。

準確時間
之三義

根據以上所述，可知準確時間，含有三義：一為設計時應按專業或工作需要及人財物時地情形，準確規定此項事業或工作必需之時間（如蘇聯五年計劃，德國四年計劃，我國行政三年計劃所定五年，四一年，及三年，之時間即係本諸此項原則）。譬如某地須築一堤以防水患，築成該堤應需工一千，需款十萬。今就此事設計時間之支配，首須確定必在春雨暴發之前完成，次須顧到當地出工出款之可能數目，三須顧到氣候晴雨及築堤處之地勢，如果出工出款之可能數大，氣候晴多雨少，地勢挖移土石便利，則一月可以築成，否則須延長其時間，但萬不可延至春雨暴發後築成，致失時効。今若在上述條件下，設計者祇憑其主觀認定，硬定為一個月築成，其結果不出兩途，一為愆期完成，二為偷工減料築成，大水一至，洪濤沖蕩，堤決水潰，泛濫成災，此設計時未能準確時間之過也。又如開會，召集會議者須按照開會通知與出席人員之行程以及議事範圍之內容，規定何日應發通知，會議應需幾日，然後出席人員始可預期到會，會議時亦不至扯長延短。如期完成，此類設計時能準確時間之所致也。再加某項工作，

由一中等才幹人員去辦，需要六十小時辦好，由一劣等人員去辦，需要八十小時辦好，由一優等人員去辦，僅需四十小時辦好，又作息時間，夏季上午六時至十一時，下午三時至六時，春秋兩季上午七時至十一時，下午三時至六時，冬季上午八時至十二時，下午一時至五時半，利用朝氣，精神煥發，則工作效率亦可增加；建築滇緬一段公路，在兩季需要半年完成，在雨季僅需四個月築成；凡此設計時間之支配，應以天與氣候為條件，不可僅憑臆斷，則得矣。

準備時間之第二含義，則為執行時應相度事業或工作之需要與時地之情形，竭盡人力，財力，與物力，確實執行，嚴加督導，不得遲延。譬如執行築堤計劃，首應按照所需財力，分期籌款，按照所需物力，分別購置材料，按照所需人力，分別徵僱工役，然後就各人之能力與技術，分配其工作，或任挖移土石，或任鋸打樑椽，或任闢灰砌牆，或任實土築壩，再加以監督，按時計功，如是分工合作，各盡所長，則堤可短期完成；否則未有不愆期者。又如出席會議人員，首須記取開會時間：計算赴會行程，若量議事內容，然後按時赴會，不早到遲到，就顯發言，不致東扯西扯，則會議可以如期舉行，如期閉幕；否則，遲到早到，固屬本人未能準確時間之損失，或影響會議不能如期開閉，亦所難免。再如一般機關規定上午八時起辦公，九時十時到公人員，固然不利於公務，即早到人員，除浪費其本人之時間外，往往以未屆辦公時間，同事未到，無事可辦，看報者從副刊看到廣告，談天者從東扯到西

，寫信者從私函寫到情書，於公務毫無補益。凡此種種，皆由於執行者未能準確守時之所致。故欲矯正斯弊，惟有相度事業或工作之需要與時地之情形，因人之技能，分配工作，嚴加督導，限期完成，則得矣。

準確時間之第三含義，即需有標準時鐘與到公計時機之設備；前者用以報告統一之時間，以便工作人員有所準備；後者用以記載工作人員到公之時刻，以別先後，其有補於考勤之準確，更非淺鮮。此種設備，乃辦事時用以準確時間之不可或缺，惜我國尚無此普遍設備耳。

第三節 節省時間

支配時間之第二要義，在節省時間。節省時間之方法有二，一為直接法，二為間接法。

直接節省時間之方法

直接節省時間之方法頗多，在文書方面，如使用印刷機，打字機，編號機，圓形複印機 (Rotary duplicator)，平形複印機 (Flat duplicator)，編號機，削筆機，速寫機 (Stenotype)，留聲轉錄機 (Dictating

Machine) 等可以直接節省抄寫纂訂及紀錄之時間頗多；在計算方面，如使用算盤，加數機，簿記機，及統計機等，亦可直接節省不少之計算時間；在郵遞方面，如使用開拆信封機，通訊印名機，摺信機，封信黏票機等，亦可直接節省郵務人員辦理此種事務之時間；在交通方面，如使用電報，電話，傳真電報機 (Teletograph) 指揮通話機 (Dictograph)，物件運送機等

，更直接節省往返面商之時間。以上諸法，皆靠使用機器以省時間，且為科學發達國家所習用，人多知之，無待贅也。茲有一善法，可以直接節省工作時間，其法維何？工作競賽是也。

工作競賽在利用人類好勝心理，鼓舞其工作興趣，充分利用公作時間，以求工作數量與質量之增加，與夫時間之節省。工作競賽，在我國歷史上與民間生活中，行之已久，惟未十分普遍，成為運動。在歐洲工業革命與亞丹斯密之自由經濟學說發生以後，自由競爭，風起雲湧，雖無工作競賽之形式，却有工作競賽之實際。今之所謂工作競賽，乃發端於蘇聯。列甯於十月革命成功以後，提出競賽口號，惜未全國推行，至一九二八年開始執行五年計劃時，史達林重新提出列甯對於社會主義競賽之理論與原則，在一切生產機關，行政機關，教育機關等推行。至一九三五年九月間，猛進隊員史達漢諾夫鑒於頓河鑛區產煤計劃未能如期執行，史氏乃將工作場所分作數段，並將擠在一處工作之工人，分散在各段工作，每段自成一隊，獨立負責進行，然後再在每隊內，實施精密分工，使鑽煤，運輸，及支木架等工作，皆有專人負責，如此競相工作，其結果使各隊成績平均增加五六倍，從此全蘇猛進隊員，羣起仿效，風靡全國，形成史達漢諾夫工作競賽運動。此種運動節省時間之大，仍可以蘇聯之事實說明之。蘇聯某電機工廠，按五年計劃之標準，應將其生產力增加一倍，五年分配，其進度應為，第一年增百分之二十，第二年增百分之二十三，第三年增百分之二十一，第四年增百

分之十九，第五年增百分之十七，厥方將此計劃商諸工人，結果改爲每年平均增加生產力百分之二十五，以一年完成五年之工作。嗣以工作競賽之結果第一年生產力竟增加百分之三十二，遂使五年計劃提前於四年完成。電機工業三年完成，煤油工業二年半完成，農墾集體化二年完成。再舉一著親歷一事以證明之。余於龍井灣行政院職員營屬宿舍後，開一菜園，命小兒園一竹籬，爲居民兒童樂意參加工作，小兒即利用競賽方法，將園之四周，分成四段，每人築籬一段，以測之，圍籬全籬皆成。果能以工作競賽方法，推行於各機關，各個人，非但可以直等節省工作時間，在個人方面，又可以改變其工作態度，提高其工作之積極性與創造性，並發其合作之精神；在國家社會方面，更可以發達生產，增進生活，提高文化與技術之水準。惟實地競賽辦法時，應先由競賽者訂定競賽規約，規定競賽單位，工作質量，完成時期，及獎勵等事項，凡如特執行者爲優，超過規約者爲最優，未完全執行者爲差或最差，優勝者予以獎勵，劣者予以懲罰。

間接節省時間之方法

間之方法

間接節省時間之方法亦復不少，如具備管理上之應用圖表，服務上之參考手冊，辦公處所之幽雅，家庭生活之安定，以及本人生活之美化等，或可減少查閱法規彙卷之時間，或可增加思想敏捷，心手相應，加速工作進度以省時間，此爲人所共知，無待喋喋也。茲舉可以間接節省時間之一重要

方法如左

間接節省工作時間之重要方法，莫過於調劑工作與疲勞。無論何人，一經工作至若干時

以後，其精神與肉體，均因勞動過度而生疲勞，即在最適宜之工作環境下，其工作效率亦不免隨疲勞之程度而降低，影響工作時間之延長。工作疲勞既不可免，當謀補救之道，即設法消除疲勞之因素也。疲勞發生之因素，心理學者認為由於工作之單獨所致，在物理學者認為由於工作之肉體過度所致。由於工作過久過多或過度緊張所致，在心理學者認為由於工作內一有毒廢物一產生之結果。總其因素，不外由於情感失調，體力不夠，環境失宜，分析言之，則由於下列八項所致：(1)工作之肉體上之需要，(2)工作之神經上之需要，(3)工作周圍之聲音，(4)工作場所之光線不合，(5)工作之意外傷害，(6)工作環境之空氣不佳，(7)工作時間之延長，(8)工作之單調。為要消滅(1)(2)兩項因素，則應於工作者工作相當時間後，給與若干休息時間，俾其得以恢復肉體上與神經上之健康，再行工作，效率可以增加，時間反可節省。為要消滅(3)(4)(5)(6)四項因素，則應改良工作場所之環境與設備，使噪音不能透入，光線可以合度，空氣可以變換，俾工作人員少受刺激，並不受光線空氣不足之壓迫，則工作之意外傷害即可減少。如此工作，效率可以增加，時間無形節省。為要消滅(7)項因素，最好不要延長工作時間，如在工作緊張時，非延長工作時間不能完成任務，亦應於每段工作之後，插入短時間之休息，或使工作人員交換其工作，調劑其單調，以提起工作興趣，而免效率減低。為要免除(8)項因素，則應變換工作者之工作，使其不覺單調乏味，因而頹唐；惟所謂工作單調，原因非止一端，蓋一方面，單調之感覺，大部份須視各人之心情而定，有對程序較

長之工作感覺苦腦者，亦有對程序最短之工作甚覺單調者，且單調是否善於調劑與工作之能否提起興趣，亦在在足以左右單調之感覺，至事實上究應如何調劑精神始能奏效，如何提興味以資振作，是有賴於工作者本人隨機應變，善為運用，殊無一定不變之法則可言，唯其中最普通者為大多數人均能實行之調劑辦法，厥為吸烟，看報，交談，及用腦工作感覺單調時，轉而從事於不用腦之機械工作，即如撰文感覺苦腦時，轉而閱讀或抄寫，則得矣。

第四節 利用時間

支配時間之第三要義，在利用時間，我國對於時間之利用，素鮮講求。在農業社會中，生活不甚緊張，工作者高興時多做，厭煩時少做，秋收告終以後，雖農夫亦有長時之閒暇而不知利用，地主豪紳，更無待言。在現在都市中，從表面觀察，瓦匠木匠從日出作到日沒，若無片刻之休息，其一袋烟一杯茶，坐着隨意瞭天，或者扯長扯短，便虛度不少時間。再一察各機關實際工作情形，更有甚焉：多數職員簽到以後，隨便虛度光陰，引起形容話四句，流行人間，即所謂「簽簽到，看看報，吸吸烟，談談天」。凡此現象，皆是不知利用時間所致，其影響於工作效率之減少，不可數計。今欲挽救斯弊，則如何利用時間之方法尚焉。

利用時間 之方法

利用時間之方法多端，歸納之，大約有四：一為利用固定工作時間努力辦理固定事務；二為利用同一工作時間兼辦別種事務；三為利用公餘時間努力進德修業事務；四為利用機會辦理事務。所謂利用固定工作時

間者，即工作人員依照規定之工作時間與地點，準時進地工作，不遲到，不早退，更不虛度，務須有一分鐘，即做一分甚至二分事，此所謂忠實利用其辦公時間是也。惟欲達此目的，必須加以督勵：督勵之道，厥為考勤，其法有二，一為考查工作人員是否按時值公，二為工作人員辦理何種事務及其內容。就值公言，職員到公退席之時間，應有詳細準確記載，如有遲到早退及缺席等情事，應切實分析其原因與內容以謀補救：此事似甚瑣屑，但關係工作與考勤甚大，因一人遲到早退，往往影響全體工作。促進值公之方法，最普通者為簽到簿，第二為點名或報名，即每日按時點名，或由各單位向總主管報告到公人數，第三為到公鐘，即於各人之簽到片上印出簽到時之實際時間，第四為工廠裏所用之到公牌，每人給予方圓大小各式牌子，另設置一到公櫃，櫃上開方圓大小各不相同之孔，與牌子形式吻合，每日八時置第一號櫃，櫃孔祇能放入第一號八時到工之牌子，到八時十分換置第二號櫃，櫃孔祇能放入第二號八時十分到工之牌子，如此每隔十分，換一號櫃。以上四法，各有所長，但祇能消除遲到原因，甚至依照規則執行賞罰，至於不到工或遲到之理由是否確實，迄未能證明，此有轉於家庭訪問以補其缺也。再就工作人員辦理何種事務及其內容言，尤有考查之必要，誰忙誰閒，孰勤孰惰，關係工作效率至大，應有每人工作日記表之填報。俾過忙者可以設法減少其工作，以免積壓公事，過閒者可以設法增加其工作，以免虛度時間；同時應知孰勤孰惰，加以獎懲，以刺激其利用時間，努力工作。

其次言利用閒時。工作時間兼辦別種事務。譬如在空襲警報期中，工作人員一律避入防空洞，爲節省時間起見，大可利用此時，舉行各種會議，或報告時事問題，或報告事務情形，或接洽公事，或擬開文件，或閱讀書籍，余任中央訓練團黨政訓練班訓育職務時，即常利用空襲時在防空洞內披閱學員日記及自傳等，並有時對學員講解問題，既省時間，又可減少洞內圍坐之苦惱。又如瀟湘下地獄之，教育機關注重學齡兒童，衛生機關注重生命統計，兵役機關注重壯丁人數，選舉機關注重公民資格，治安機關注重良莠份子，各依其所需而調查，除多費人力物力與財力不計外，其於時間之不經濟，亦至可驚。今若通籌各方需要，彙製詳細調查表格，洽力行之，則短期內即可調查統計，完成任務。以上兩事，不過舉以說明而已，至於利用同一工作時間兼辦其他事務之事，所在多有，要在工作者相機善用，無須喋喋也。

三言利用公餘時間，努力進德修業事務。公務人員負責推行行政令，治理公務之責，故其必須有處理一切事務之學養。忠貞黨國之實心，於國父遺教，國家法令，及有關職務之書籍，固應研究明瞭，即體魄精神，亦應有堅強勇毅之鍛鍊，然後始能適應工作需要，增加工作效能。政府當局顧念及此，曾經頒行公務員補習教育通則，由各機關於公餘時舉行設班教授，讀著自修，與講義三種，以增加公務員必需之學能；實行以來，頗著成效。最近又有黨政軍機關人員小組會議與私生活行為輔導辦法，學術會議與業務檢討會議辦法，先後頒行，各機關紛紛成立各種小組會議，學術會議，業務檢討會議。俾公務員於公餘時，得有所

進德修業機會。公務人員果能利用公餘時間，努力進德修業，以增進其辦事學識技能與品德，則處理事務時，不但頭頭是道，不覺困難，即遇疑難問題，亦可迎刃而解。凡事明瞭，即易處理，處理已慣，即可生巧，巧則持刀中肯，妥速收效，其於時間之節省，不待言也。

四言利用機會，辦理事務，常有不少事務，未屆可辦之機會，雖費九牛二虎之力以臨之，終不能底於成；但機會一到，往往僅費口舌或一舉手投足之勞，即可將事辦好，所謂水到渠成，即此意也。譬如國內交通不便，國父孫中山先生早有築設交通鐵路網之主張，年復一年，未曾興築；嗣以抗戰軍興，內地交通需要甚殷，於是乘機修築京贛湘黔湘桂等鐵路，成功迅速，可資例證。又滇緬鐵路之提議修築，遠在一世紀以前，先後調查者不一其人，至一八九三年英人大衛士勘定由滾龍渡順南定河而至雲南雲縣之路線，綿延數十年未曾興築，今以中英兩國反抗侵略戰爭，邦交趨於親善之故，雙方同覺有急須修築滇緬鐵路之必要，我交通部乘此機會，二十七年夏派薩福均赴緬籌備建築，先將南線分東西兩段，東段由昆明經安甯祿豐楚雄至祥雲縣之清華洞計四百七十七公里，西段由清華洞經彌渡南澗公郎雲縣頭道水猛類猛芝猛簡孟定至術達，計四百一十公里，共二十總段，第一總段今已完成。第二總段已完路基，第三至第十總段多已完成路基二分之一以上，若利用抗戰機會，則滇緬鐵路之修築，將不知待諸何時也。再舉今年催徵餘糧之事實以證之；糧食部為徵收農戶繳納糧穀，曾派督糧委員於夏間青黃不接之際，分赴四川各縣督導徵收，成績平凡，緣以人民自食不

是，難得有糧穀繳納政府；嗣於秋收早稻登場時徵收，即於最短期內，徵得額定糧穀之數，其成其敗，非有他故，蓋利用機會與否耳，即後者能利用秋收之機會故也。他如地方常有許多事業，籌議既久，費時亦多，而事終未能辦好，一但中央大員到臨，地方官吏利用此種機會，號召紳民，瞬息或短期之間，即可將久經籌議要辦而未辦之事辦好。總之機利用機會辦理事務，隨時隨地皆有，要在辦事者見機而作耳，至於因此可以節省時間，無待言也。

第五節 經濟時間

經濟時間 之方法

支配時間之第四要義，在經濟時間。先賢有云，「光陰者，古代之過客」，又云「一寸光陰一寸金」，國民黨蔣總裁亦云「時間為一切事業與生命之母」，可知時間之應經濟，古今同感。經濟時間之法則，在使時間不浪費，且以有效為條件。不浪費時間之方法，除涉及以上各節之範圍業經論述外，他如嚴格假期之給與及分層考勤之設施，即其主要者。十四年十一月國民政府公布政府職員請假條例，規定職員非因疾病及確係不得已事故，不得請假，可謂相當嚴格，然而事實之表現，不但無疾病或不得已事故而請准假者有之，即擅離守（曠職），自由行動者，亦復不免。為要免除此種時間之浪費，惟有實行嚴格假期之給與。達到嚴格之目的，非白紙黑字規定辦法為已足，必須由其直接主管長官，就近察知其實情，斟酌其情形，分別准駁。庶幾可免於濫。譬如科內職員請假，是否有此必要，所請假期是否過長，由科長就近考察，分別准

駁，自比司長間接批核，較爲切實；而屬於司長人員請假，由司長考察准駁，自比部次長間接批核，較爲切實。且職員是否到署，到署後是否辦公，是否閒坐，或是否外出，總之，卽是否愛惜其時間，惟其直接主管長官知之詳實。果能嚴格假期之給與，實行分層考勤，則辦公時間之經濟，可謂已盡相當之人事矣。

徒謀時間經濟，而不以有效爲條件，仍不免於敗事。卽就前述築堤一事而言，其工程原需一月完成，嗣以偷工減料，竟於二十日築成，在時間方面似不失爲經濟，但堤以偷工減料築成，不夠堅固，洪濤一冲，堤決成災，於築堤之目的適得其反，絕無效果可言。國民黨蔣總裁曾昭告國人云，在此非常時期，「一日應做兩日之事」卽在謀經濟時間之實現；惟茲所謂「事」，絕不因加速完成，而影響其質量之降低，庶不失經濟時間之真義。故經濟時間云者，乃以較短時間辦好較多事務，舉凡潦草成事，敷衍塞責，有貶事務之價值者，皆不得謂爲經濟時間者也。

第九章 行政效率之攷核

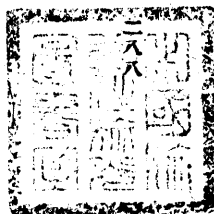
第一節 行政效率攷核之意義

行政效率考 核之定義

增加行政效率之方略，固在行政組織與區域之合理化，人事，財務，庶務，文書等管理之科學化，時間支配之經濟化，前已論述，而其最後有效之方略，則為行政效率之攷核。緣以行政組織與區域對於行政所生效果為何，非依一定標準，作比率計算，不足以瞻其合理化之程度與其影響行政效率之高底；人事，財務，庶務，文書，等管理對於行政發生效果為何，非依一定標準，作比率計算，亦不足以瞻其科學化之程度與其影響行政效率之高底；時間支配對於行政所生效果為何，非依一定標準，作比率計算，仍不足以瞻其經濟化之程度與其影響行政效率之高底。故攷核行政效率，端在考核有關行政各種法令規章之執行，并比較其成就與所費，以為工作上之參考，而謀繼續之改進。

行政效率 考核推行 之方式

行政效率考核工作之推行，約可分為事前與事後兩種方式。行政計劃猶如財務行政中之預算，行政執行猶如財務行政中之會計，行政考核猶如財務行政中之審計。審計分有事前與事後兩種，行政效率攷核之方式，亦可作如斯之劃分。以便推行。平常所謂行政效率考核，多着重於事後，即在事後



後再檢查其工作，比較其成績與所費，如檢查原定計劃與執行時所費及成就是否相符？或相差幾何？原因安在？致核結果，須編製工作總報告公諸社會，使人民評判其成績之優劣，效率之高低；並須從單位費用上，從工作時間上，以及各工作單位與人員上，比較其成績之優劣。事前考核者，係對行政計劃在執行之進程中所爲之隨時監督與檢查之謂，按其性質，可分三種；第一是組織性之檢查與監督，其目的在維持工作團體之存在與一致，故其達此目的之方法，必須步調一致向預定之方向共同努力，使原定計劃爲不折不扣之實現，其要點在（1）確定各部門及工作人員之職權，勿使稍有阻越，（2）用人須經切實之遴選，並按其能力興趣，予以適當之工作分配，務使各盡其才，貫徹紀律，嚴明賞罰。第二是督策性之檢查與監督，其目的在保持原定計劃之進度，使在時間上不致落後，故須決定工作進度表，詳細記載工作實況，加以統計比較之，如有落後者，即設法督策之，務使合乎原定之進度，並依照進度與實況，分別獎懲。第三是輔導性質之檢查與監督，其目的在維持工作質量，使之保持原定標準，合乎簡單化，標準化，與特定化之原則。簡單化在使作品之大小形式類別減至最少數；標準化在使尺度顏色等一律，特定化係專門技術性質，在決定作品之技術內容，應在工作進程中施行之，視其是否合乎標準，如有不合者，立即予以糾正，免其錯誤到底。

我國政核行政效率，兼採事前與事後兩種方式。自國防最高委員會成立黨政工作考該委員會後，即厘定各種黨政工作放核辦法及表格，最近又頒行年度政績比較表，政績交代比較

表，某種事業進度表，以及學術會議與業務檢討會議考核辦法等，其注意行政效率之考核，已非昔比。惟其所定考核辦法及表格，尙有一定之標準，不能充分適合考核行政效率之要求。考核行政效率，必須運用一定標準，測量行政工作之所費與成就，如機器師所用之測微器，電機師所用之電表，皆藉以測量其工作所費與成就，而定工作效率之高低。今欲以考核行政效率之方法，促進行政效率之增加，必須求得計算行政工作所費與成就之測驗器及表示因果關係之數理方式，始不致漫無標準，暗中摸索。

第二節 行政效率考核之困難

考核行政效率，必須有一定之標準，前已言之，惟此種標準之厘定，頗爲不易，其中困難約有六端

(1) 政府行政與私業經營不同，前者追求之目標爲公共幸福，而非個人私利，後者追求之目標僅爲金錢盈餘，一則範圍廣博而複雜，一則狹小而簡單。在私人商店或工廠中，若欲考核其效率之高低，并不甚困難，只須將其營業收入與實在支出兩相比較計算，營業多，開支少，利潤高，卽是工作效率高之具體表現；反之則爲效率低或無效率之可言。政府之行政效率則不能以此簡單方法或標準衡量之，因其所追求者，非如私業經營之效果是目前的，有形的，具體的，可以計算的金錢利潤，而常是永久的，未來的，抽象的，不可以金錢計算的國家利益。在此情形下，如欲對政府行政爲客觀及具體之考核，頗非易事。

(2) 政府之行政要素極爲複雜，行政關係極爲錯綜，對一種行政結果，頗不易作單獨之測斷。譬如甲市之人口死亡率低於乙市，於是一般人易於相信甲市之衛生行政效率必高於乙市；但事實上亦許甲市之衛生行政設施不良，其人口死亡率所以較低者，亦許由於甲市之氣候較好，人口較稀，房屋較疏散所致。又如甲市之火災比較乙市輕者，并不一定由於甲市之消防行政設施優於乙市，或許由於甲市之建築木房草舍較少，或許由於易於引火之工廠商店較少所致，由此足見衛生行政消防行政與其他行政工作有連帶不可分離之關係，故其行政效率不易爲單獨之測斷。

(3) 行政人員常爲博取人民好感或擁護計，輒用朦朧欺騙方法，計算其工作效果，致政府之行政報告與統計材料，失其準確性與可靠性，因此，行政效率不易作客觀之考核。譬如某市經營自來水及電燈等公用事業，當局爲表示其成績優良計，每以每頭市民所付平均價格爲考核標準，但同時彼所取之全市人口數却多於實際人口數，其所表示成績之虛偽，可想而知。如實際人口僅有十萬，而以十一萬或十二萬計算，則市民每頭平均交付之數目自少。

(4) 人類富有感情，往往黨同伐異，若當權者爲其友人，同黨，同派，則不論其政聲如何惡劣，必因臭味相投，偏心頌揚；反之若當權者爲其敵人，敵黨，敵派，則不論其政績如何優良，彼此惡意攻擊。黨同伐異，分門別戶，殆成爲今日政治上之普遍現象。在此種是非

不明，功過不分之混亂局面下，自不易對政府成績作公平之考核。

(5) 或者以考核政府行政效率之高低，可以民意為依歸，凡行政設施為人民所滿意者，即為行政效率高，然而普通人民之知識有限，保守性重，往昔政府修築鐵道，人民以為破壞風水，起而反對，可知人民為常人，政府為專家，常人與專家之識見不同，則人民之見解，未必精確，自不能全依民意以考核行政效率也。

(6) 或謂考核行政效率者，係就此機關與彼機關，此地方與彼地方，或繁機關數地方之同樣工作或結果，加以比較者也；然而事實上，一機關有一機關之任務，一地方有一地方之環境，其所辦事務，常因所遇環境之不同，而生難易之差度。若以難易不同，背景不一之機關或地方，兩相比較，其結果自不可靠。

第三節 行政效率考核必備之條件

欲核行政效率雖有上述之困難，究非絕無解決之辦法。工欲善其事，必先利其器，考核行政效率，亦復如此。考核行政效率，既須以客觀標準，比較行政之成就與所費，然此非先有數字之統計，不易求得效率大小之正確。行政所費云者，包括時間勞力，與物資等，欲比較此三者之多寡，不能不先有數字之記載；成就云者，包括已成就的事業之品質與數量，欲比較所成就者品質之優劣與數量之多寡，亦不能不先有數字之記載。因此，解決考核行政效率之困難，須就有關行政工作所費與成就之各種事項，編製各種統計，以為考核之根據。

有關行政工作所費與成就各種事項之統計，種類不一，且常隨各機關組織與業務不同，而發生種類不同之統計，然最普通者，則有左列十種：

(1) 公務人員職務類別統計——籍以明瞭人與事是否適稱。

(2) 公務人員工作統計——籍以明瞭全體工作人員各種工作成就之概況。

(3) 公務人員在職久暫統計——籍以明瞭待遇與人事配合是否相宜，以及公務人員熟悉公務之程度。

(4) 公文處理經過所費時間統計——籍以明瞭文書處理各程序中所費時間，有無延誤，以及人事未盡適合之處。

(5) 公務人員領用公物統計——按公務員職位分類之每種職位應需物品，編製統計，再就各職位實際領用物品，編製統計，籍以明瞭物品之領用，有無浪費。

(6) 公用物品價格指數——以公用物品購進時之價格編成指數，再就市場上售賣公用物品之價格編成指數，兩相對照，籍以明瞭採購者是否廉潔，并可供編造機關預算及決定支出之參攷。

(7) 公物使用時間統計——按各種公物之品質及其耐用之程度，編成統計，再就各種公物在事實上使用時間之久暫，加以統計，籍以明瞭使用公物有無愛惜之情形。

(8) 機關經費統計——將機關之各種經費支出，編成統計，籍以明瞭其中有無不經濟之

處。

(9) 行政計劃與實施進度之統計——藉以明瞭執行計劃者是否努力，或計劃是否切合適用之情形。

(10) 各種行政成就及所費之統計——籍以明瞭各種行政進度之遲速，費用之當否，以及實得行政效率之大小。

第四節 行政效率考核應有之方法

考核行政效率既有各種統計作根據，如再得適當考核方法，則行政效率考核即可順利推行。考核行政效率之方法，應依行政要素，行政所費，與行政成就三方面，設計考核之方法，庶不致失於空虛。

就行政要素言，如欲考核某機關行政效率之高低，即當分析該機關之行政組織，行政區域，人事財務物資與文書之管理，以及時間之支配，是否合理，是否適當。在此七種要素中，何種制度方為合理，如何運用方為適當，以上各章已有論述，而一般行政學者及實際行政專家早已作過切實之研究與分析，并經定有相當標準。為便利考核起見，仍須製定各種表格，以資應用。茲依愚見，擬定行政要素效率考核表如左：

某某機關行政要素效率攷核表

民國 年 月 日

行政要素項目	考核記要	最高分數	實際成績
一、行政組織		一、〇〇〇	五九〇
甲、全部組織		五〇〇	二七五
1. 首長制或合議制？		一〇〇	七〇
2. 完整制或分離制？		一〇〇	六五
3. 組織是否合理？		一〇〇	五〇
4. 組織運用是否靈便？		一〇〇	三〇
5. 與立法，司法，考試，監察，及人民之關係是否適當？		五〇	三五
6. 其他有關之事項如何？		五〇	二〇
乙、各部組織		五〇〇	三二〇

	1. 首長制或委員制？	一〇〇	七五
	2. 行政責任是否確定？	五〇	三〇
	3. 內部分工合作情形如何？	一〇〇	四五
	4. 各部合作及調濟如何？	一〇〇	六五
	5. 內部組織是否合於機能制原則？	一〇〇	七〇
	6. 其他有關之事項如何？	五〇	三五
二	行政區域	一、〇〇〇	五九〇
	1. 行政區域之劃定是否合宜？	二〇〇	一四五
	2. 省行政區域是否合宜？	二〇〇	一三五
	3. 行政督察區域是否合宜？	一〇〇	六〇
	4. 市行政區域是否合宜？	一〇〇	六五

	5. 縣行政區域是否合宜？		二〇〇	八〇
	6. 籌備機關管轄區域是否合宜？		二〇〇	九五
三	人事管理		一、〇〇〇	六三〇
	1. 職位類別是否實行？		三〇〇	一七五
	2. 選用程序是否完善？		一〇〇	六五
	3. 訓練如何？		一〇〇	五〇
	4. 考勤考績如何？		一〇〇	八〇
	5. 升遷懲免保障及待遇如何？		二〇〇	一二五
	6. 其他有關之事項如何？		一〇〇	六〇
四	財務管理		一、〇〇〇	五九〇
	1. 預算制度是否實行？		二〇〇	一四五

<p>2. 會計制度是否完善？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>一三五</p>
<p>3. 公庫制度運用如何？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>九五</p>
<p>4. 決算是否如期編造？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>八五</p>
<p>5. 審計制度是否有效？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>七五</p>
<p>6. 其他有關之事項如何？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>五五</p>
<p>五 物資(庶務)管理</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>四九〇</p>
<p>1. 辦公廳室之建修與佈置如何？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>一〇〇</p>
<p>2. 物品集中置購制之運用如何？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>一四〇</p>
<p>3. 物品之驗收付款與管理情形如何？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>六〇〇</p>
<p>4. 購物之領發及組織情形如何？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>一〇〇</p>
<p>5. 交通工具及產業之管理是否得當？</p>		<p>一〇〇〇</p>	<p>一〇〇</p>

6. 工役管訓及其他有關之事項如何？

一〇〇

五〇

六 文書處理

1. 公文用紙與文書簿冊之格式是否適用？

二〇〇

一〇〇

2. 文書處理之程序是否簡捷？

一五〇

八〇

3. 文書處理之權責是否分明？

一五〇

五五

4. 文書體式及公報是否簡明準確？

二〇〇

九五

5. 檔案管理是否科學化？

二〇〇

一〇〇

6. 公文檢查及其他有關之事項如何？

一〇〇

三〇

七 時間支配

1. 每日辦公時間如何？

二〇〇

八五

2. 時間支配是否準確？

二〇〇

八〇

一、〇〇〇

四五〇

	3. 工作是否守時？是否節省？	二〇〇	一〇〇
	4. 公餘時間之利用如何？	二〇〇	九〇
	5. 假期給與是否嚴格？	一〇〇	五〇
	6. 其他有關事項如何？	一〇〇	四五
總計		七、〇〇〇	三、八〇〇

上表第一行為各要素之項別；第二行為考核人實際考核時之記載；第三行之最高成績為假定之數，并用以表示各行政因素在全部分系統中所佔之地位與份量；第四行為實際成績，亦係假定之數，并以示如何運用。

政府所費言，如欲考核機關行政效率之高低，約有兩種方法：其一為單位費用法，即將政府所辦之事，分析為一定之單位，以該單位所費時間，勞力，與物資等，作為比較分析之單位。譬如建築每方碼標準化之柏油路，其最經濟最理想之所費為時間二小時，勞力四工，物資五元，總計所費假定其值七元，則凡能如此建築柏油路者，其效率為百分，如果乙市建築此類柏油路，實際所費時間勞力與物資共值十元，則其成績僅及七十分。計算方式如左：

理想價值之實際成績與實際單位費用：標準單位費用
 用字隊代之數即 $O : X = A : B = C : D = 100$ 今 $C = 100$ $D = 10$ $B = 7$
 $100 \times 7 = 700 = 70$ 即之市總路效率為 70% 今半年中總路效率為 70% 即之市總路效率為 70%
 茲以市政府重要業務為例，擬定行政單位所費效率考核表如左
 某機關行政單位所費效率考核表
 民國 年 月 日

行政業務項別	考核標準			最高分數	實際所費			實際成績			
	記要	時間	勞力		物資	總值	時間		勞力	物資	總值
每方碼標準化柏油路所費		二日	四工	五元	七元	一〇〇	三日	五工	七元	十元	七〇分
公用電燈之單位所費		半日	一工	一元	三元	一〇〇	一日	一工	一元	四元	七五分
自來水之單位所費		一日	一工	〇.八	三元	一〇〇	一日	一工	一元	四元	七五分

覆核人蓋章

考核人蓋章

另一種為件數費用法，即以每個公務員之工作數量與其薪額相衡量，而求得其中平均每件工作所費之時間、勞力，與物資等。然後即以此數為比較彼此行政效率之客觀標準。譬如就甲

乙兩機關錄事，文書，管卷，會計，庶務爲例而論，甲機關錄事張君月薪三十元，每月平均寫三十萬字，即每日寫一萬字，賺銀一元；而乙機關錄事李君月薪三十六元每月平均寫二十萬字，即每日寫七千字，賺銀一元二角，是李君之繕寫效率較張君差三分之一強。又甲文書月薪四十五元，每月平均辦稿六百件，即每日辦稿二十件賺銀一元五角，合七分五厘一件；乙文書月薪五十四元，每月平均辦稿一千五百件，即每日辦稿五十件賺銀一元八角，合三分六厘一件；是甲文書之效率不及乙矣。其他工作亦多可用此方法推算。

此外尚有執行政所費與人民之經濟負擔以計算行政效率之高低，此雖較爲客觀，但究之實際，不易實行，蓋因（1）各地方機關行政所費鮮有真確數目字之統計，（2）各地方各機關之社會經濟政治環境不同，（3）若以縣民或市民每人平均負擔爲計算標準，但人口密度之大小不同，如在人口愈多愈稠之縣市，其人民每人之平均擔任數必愈大，（4）各地貧富不同，政府行政所費亦有多少之差異。

就行政成就言，如欲考核某機關行政效率之高低，當以其對人民服務數量之多寡及質量之優劣爲考核之標準。然而亦有例外，不可不注意者。譬如甲乙二縣，甲縣素來多匪，每年匪患平均在百件以上；乙縣極爲安寧，不知匪患爲何事。倘若今年甲縣僅發生匪患五十次乙縣亦有匪患十次，以數字論，乙縣雖少於甲縣，但以其歷史而論，則本年甲縣之匪患或爲十年來最少之一年，乙縣則爲空前不安之一年，是則攷核綏靖行政效率，不能僅以其發生匪患

數多寡為標準，此應注意者一。又如在此物價高漲，各地情形不一之際，設使去年在長沙建築容居百人之平民住宅一所，普需款十萬元，於半年內告成，今以同一建築藍圖，同等經費，同樣限期，在重慶建築同樣平民住宅一所，自不得不偷工減料，以圖如期造成。就此而比較其質量，則重慶之住宅不及長沙，但以其時間與空間而論，則去年物價高，今年物價低，長沙勞力物料均便宜，重慶勞力物料均昂貴；是則考核建築行政效率，不能僅以建築物的質量之優劣為標準，此應注意者二。明乎此，乃可進論「就行政成賦而致核其效率」也。

任何機關之設置，皆為實現某種功用或達到某種任務為目的，任何行政活動或功能，皆有其一定之目的與期望，故致核其達到此目的與期望之程度如何，即知其行政效率之大小，譬如消防行政之目的與期望，在於防火救火，以減少傷消除市民因火警火災而起之生命財產損失。是以此等損失之多寡，即可用以為判斷消防行政效率之高低。火災損失，在市民中每人平均之担負數，每年火災總額損失數，火災損失數在市內每百萬財產額中所佔之數，每年因火災致傷致死之人數，均為計算消防行政效率高低時，所當應用之根據也。此外，尚可以消防行政中所涉及各種要素，以視其是否完備而定其效率之高低。假定消防行政中各種要素之最高分數為五〇〇，其分配之比例應為：水之供給一七〇，消防隊組織一五〇，報警設備五五，警察關係五，建築法令二〇，引水栓三〇，及建築情形七〇，茲擬定致核表如左，以示其運用：

某市消防行政效率考核表

民國 年 月 日

項 目	類 別	考 核 要 點	理 想 標 準	最 高 分 數	實 在 情 形	應 記 成 績
一	消防效果	<p>1. 每年火災發生次數</p> <p>2. 每年火災發生在生命上之死傷人數</p> <p>3. 每年火災損失之總價值</p> <p>4. 每百市民火災損失平均數</p> <p>5. 火災損失在每百萬財產中所佔之數</p> <p>6. 其他有關事項</p>	<p>1. 發生次數</p> <p>2. 死傷人數</p> <p>3. 損失總值</p> <p>4. 平均損失</p> <p>5. 佔財產%</p> <p>6. 其他事項</p>	<p>100</p> <p>100</p> <p>100</p> <p>100</p> <p>100</p> <p>100</p>	<p>60</p> <p>60</p> <p>60</p> <p>60</p> <p>60</p> <p>60</p>	<p>36</p> <p>36</p> <p>36</p> <p>36</p> <p>36</p> <p>36</p>
二	消防要素	<p>1. 水之供給</p>	<p>1. 供水充足</p>	<p>100</p>	<p>100</p>	<p>100</p>

其總... 火警之設備與... 建築法令之規定... 引水性之木... 房屋建築情形

5. 引水性之木	30	20	10	40
6. 房屋建築情形	70	30	20	10

再如衛生行政之目的，在於防病保健；是以考核其對於此種使命完成之程度如何，即可用以判斷衛生行政效率之高低。所謂防病保健，似甚空洞，然亦有方法以數字計算其效率；如一般人口死亡率、傳染病發生之次數與其所以及區域之面積、防疫針注射之總數、生命統計工作之成績與數量、食料飲料清潔檢查之次數，舉行消毒之次數、衛生設備及教育經費數目等，皆可用以為考核衛生行政效率之依據。茲擬定考核表如左，以示其運用。

某某市衛生行政效率考核表

有關衛生事項	考核記要	理想標準	最高分數	實在情形	應記分數
--------	------	------	------	------	------

一般人口死亡率			100		60
---------	--	--	-----	--	----

兒童人口死亡率	一〇〇	五〇
生殖率超過死亡率之數	一〇〇	五〇
傳染病發生之次數及區域面積	一〇〇	六〇
防疫針注射之總數	一〇〇	七〇
生命統計工作之成績與數量	一〇〇	八〇
飲食料清潔檢查之次數	一〇〇	五〇
舉行消毒之次數	一〇〇	六〇
衛生設備及教育經費數	一〇〇	七〇
總計	九〇〇	五五〇

其餘各種行政，無論其效果為直接或間接表現，或有形，或無形，均可運用上述方法與理論，用數字以考核其效率，惟須注意其歷史、時間、與空間之關係（前已說明），庶幾考核結果，不致失其真確性。——（完）

行政督察專員制度

(3) 行政督察專員制度演變簡表

淵源

- (一) 歷代郡國州府道制
- (二) 廣東省分區行政委員會
- (三) 南昌行營黨政委員會分會
- (四) 贛皖蘇浙之省縣間特殊行政組織

(1) 區行政長官制

(2) 首席縣長制

(3) 行政監督制

(4) 縣政督察專員制

建立

- (一) 原因
 - (1) 因應事實之需要
 - (2) 因應法制之劃一
- (二) 形成
 - (1) 專員辦事處——在發生特種事件區域內，擇一縣長兼任專員，於縣府內附設辦事處，直隸於省府
 - (2) 專員公署——在剿匪區內劃定區域，設置專員兼任縣長暨保安司令，獨設專署，直隸於總部。

(1) 專員公署等級(二十三年四月)——分甲乙丙三等。

(2) 劃分專員職責系統(二十三年七月)——劃分專署對於省府與縣府關於市人財政及公文三方面之職責。

(三) 完整專員制之法規(二十五年四月)——行政院制定統一專署組織規程、辦事通則、分等表、專員人選審查會規則及考詢辦法等。

(四) 確定專員資格之審查與其辦事成績之考核辦法(二十五年十月)

(五) 通令專員免兼縣長(二十六年十一月)

演進

- (一) 職權
 - (1) 專員本身職權——監督指導暨統籌轄區內縣市行政。
 - (2) 專員兼職——(a) 法定兼職如保安司令 (b) 臨時兼職如團管區司令及其他。

現狀

- (一) 組織與經費
 - (1) 專員公署之組織與經費——甲等每月四、九二〇元，專員、秘書、視察各一人，科長、科員各四人，技士二人，事務員六人，僱員八人，公役十四人；乙等每月四、〇七〇元，專員、秘書、視察各一人，科長、科員各三人，技士二人，事務員五人，僱員六人，公役十二人；丙等每月二、九〇〇元，專員、秘書、技士各一人，科長、科員各二人，事務員三人，僱員五人，公役十人。
 - (2) 專員公署兼區保安司令部之組織與經費——各省不一律。
 - (3) 專署呈報行政院與內政部除事務機緊急外，概由省府承轉，對省府與各廳處係直接督導與秉承關係。
 - (4) 縣市政府呈報省府與廳處，除事務機緊急外，概由專署承轉，對專署係直接督導與秉承關係。
- (二) 對上下級機關之關係

推行於各省之實況

- (一) 川分十六區(二) 魯分十四區(三) 豫分十三區(四) 蘇、冀、陝各分十區(五) 浙、粵、湘各分九區(六) 贛、皖、鄂各分八區(七) 閩、甘、青各分七區(八) 黔分五區(九) 綏分三區(十) 滇分七區。

利弊

- (一) 利(1) 統籌便利(1) 指導便利(3) 監督便利。
- (二) 弊(1) 層級增多(2) 區域太小(3) 權責不清(4) 職權不實(5) 組織太小(6) 缺乏武力。

改革意見

- (一) 一般意見(1) 廢除專員制度說(2) 專員可存不必設署說——(3) 擴大專署組織與轄區并提高專員職權說。
- (二) 我的意見——強化專員制度以爲縮小省區之張本——改行政區行政長制。

中國通社移地圖書

上海圖書館藏書



A541 212 0001 8156B

上海圖書館

重慶市圖書雜誌審查委員會發
給審查證世圖字第二八五〇號

