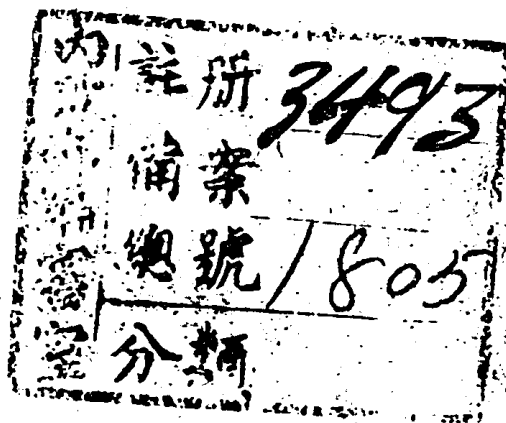


刊叢學科會社

# 新縣政之管理

著編新明蕭



行印局書中正



3 0648 2672 4

300  
008  
1-2

## 自序

抗戰以來，一般的輿論，認為政治的成就，趕不上軍事的進展，因此政治和軍事不能配合進行，成了一種跛行的狀態。我們應該怎樣積極推進政治的建設，發揮強大的行政效率，確是我們應該急待檢討的問題。

要使政治進步，在大體上講來，我們認為必須具備下列三個條件：

- (一) 要有正確的領導政策；
- (二) 要有嚴正的守法精神；
- (三) 要有科學的行政技術。

首先我們講到政策。在目前以三民主義為經以抗戰建國綱領為緯的國策，無論在空間或時間來講，都是切合我們國家的需要，我們除了竭誠擁護之外，實在無可批評之處。從政策裏便產生了許多法令。誠然，在許多現行法令之中，仍有不少需要我們去調整修改或補充之處，但從大體上着眼，只要我們能把現行法令一貫徹施行，我們的政治建設，不難逐漸完成。可是因為我們有了兩種傳統的不良習慣，使我們已有的正確政策和良好法令，不能一一實現。這兩種習慣是什麼呢？第一種是沒有嚴格奉行法令的精神，大家視法令為具文，只要能夠應付過去，便算了事。一種良好的法令，由中央層遞到了縣裏，不是無聲無息地歸了檔案，就算了結；便是變了性質，成了擾民漁利的工具。假使這

種惡習一旦不除，那末政治決不會有絲毫進步的可能。這種守法精神的欠缺，似乎是一種難於治療的痼疾。「其實要決心糾正的話，其易也猶如反掌。我們要知道中國的老百姓都是守法的，小官也不敢不守法，問題是發生在大官和主管機關自己身上。只要大官和主管機關能夠守法不移，無一例外，就沒有人敢破壞或玩視法令。假使大官可以通融，主管機關自身也可以隨意出入，那末你要大家遵守法令，當然不易辦到。商鞅變法的時候，他所以能夠樹立法令的威信，不在於他的文木示信，而在於他能夠對於太子違法的行爲，也加以適當的處罰。我們只要有商鞅的決心和精神，法令的威嚴片刻就可以樹立起來。」（引拙著建立人事制度的基本條件語，見中山月刊第四卷第二三兩期合刊）

其次，就是我們缺少科學的行政技術。我們傳統的行政，可以說是一種公牘行政。公牘行政的祕訣，是「推諉取巧，不負責任」。自己的責任負得愈少，就可以表現公事的技巧愈妙。這種師爺式的技術，到了現在，並沒有見多少的改革。在這種傳統的氣氛之中，要想講求行政效率，實在是一件勞而無功的事情。如果我們決心要建設一個強有力的現代政府，必須要將這種師爺式的技術根本鏟除，而代之以科學的行政技術。

自從新縣制實施以後，論者以爲祇要有相當的幹部和經費，就可以完成基層政治的建設。但經過實際考察以後，這種理論還不能成立。有若干的縣份，各級的幹部人員受過高等或中等教育的，也有不少，而經費也相當龐大。但除了增加人員和經費之外，也不見得有什麼特殊成效。我們看到由學校出來的青年，守法的精神還是不夠，而對於科學管理的工作方法，也不甚了解。因此在新機構裏的新人員，仍舊襲用了舊的工作方法，結果他們的效能，還是和舊的差不多。爲了要補救這種缺點，我們

在治標方面，對於各級幹部人員，要嚴加訓練，從精神上和技術上能夠相當的提高。而在治本方面，先要全國養成守法的精神，尤其是中央和地方的大員，要以身作則，表率率倫；同時要改進學校教育，使每一學生，都受過科學管理的技術訓練。

筆者前應中央訓練委員會及內政部的需求，曾經寫了一本機關管理，以為訓練各省縣各級幹部人員充作教材之用。當時因了時間的急促和篇幅的限制，只講了人事管理、工作管理和事務管理三部分，材料不甚完備。因此我又重加整理，補充了財務管理和文書管理兩章，改名為新縣政之管理。這本書的內容，在理論方面是根據總裁的行政三聯制大綱、主管機關與推行政令之要領、地方行政人員工作綱領等的原則，以及各國行政學，如魏勞倍（W. F. Willoughby）、華德（L. D. White）、薛爾屯（O. Sheldon）、芬董（W. T. Lottinwell）諸氏的學說為準則；在方法方面，大部根據現行法令，配合了本人十餘年來從政的經驗而得。我相信各地的從政人員，如果能夠從本書貢獻的方法裏，加以擴充運用，對於行政效率，必不致沒有一點幫助。又本書雖以縣政府為對象，但其他機關，在管理的技術上，也可以斟酌情形，採擇施行。

科學管理在行政上，應用的歷史還淺，在我國尤屬創見。筆者學識淺陋，所見容有未當，還希望大雅宏達，加以指正，不勝厚幸！

575.2  
509  
2

# 目次

自序

第一章緒論 ..... 一

一、行政管理的意義

二、行政管理的內容

三、行政管理的要件

四、新縣政管理的人員

第二章人事管理 ..... 七

一、人事管理的意義

二、人事管理與人事法令

三、各級人員的遴選任用及保障

四、各級人員的訓練

五、各級人員的考績及獎懲

六、各級人員的調整及代謝

七、各級人員的撫卹

目次

八、各級人員的福利事業

九、人事登記簿及登記方法

第三章財務管理 ..... 四七

一、財務管理的意義

二、歲出的計議

三、歲入的籌劃

四、縣公債的籌募

五、預算的編製

六、決算的編製

七、財務行政的處理

八、出納事務的處理

九、會計事務的處理

十、審計事務的處理

第四章工作管理 ..... 八六

一、工作管理的意義

二、工作必需的工具

三、工作的分配







## 第一章 緒論

### 一 行政管理的意義

自從美國泰勒(Frederic W. Taylor)倡導科學管理(Scientific management)以後，在工業的經營上發生了重大的改革。這種改革的結果，使消耗減少，生產增加，效率提高，物品改良。這種運動，先在美國開始，逐漸推廣開來，第一次歐戰以後，隨環境的需要，風靡了全世界，使現代的實業，得到了非常的進步。

現代政府的行政範圍，隨工商業的發展，而日益擴大，它的工作也日趨於科學化和專業化。自從實業界推行了科學管理運動以後，不久這種運動，就引用到了政府行政上來，成爲一種重大的改革工作。這種工作，有人叫做行政管理，也有人叫做機關管理。

行政管理有狹義和廣義的解釋。從狹義上講來，行政管理，僅僅是處理一個公共機關的文書檔案以及辦公室佈置一類的事務。廣義上講來，可以說整個機關的活動，都是從行政管理範圍以內的事務。更精確的說，行政管理者，即研究一個機關中人時地事物之運用，希望能夠以最合理的方法使其發生最高度的效率和最經濟的利用。

### 二 行政管理的內容

一個行政機關之管理內容，大別說來，可以分做五類：



### (一) 人事管理

一個機關的活動，全靠人來推動和執行，所以人事的支配和處理，在行政管理裏，要佔最重要的地位，舉凡職員的遴選、任用、保障、訓練、考績、獎懲、調整、代謝、撫卹、福利事業，以及人事的管理和登記方法，都應該逐一加以檢討。

### (二) 財務管理

經費為事業之母，其重要性不言可知。但是一個機關的經費，不在乎多少，而在乎支配是否得當，使用是否經濟。至於歲出歲入的籌畫，預決算的編造，財務行政的管理、出納、會計、審計的程序和控制，都是財務管理範圍以內的事情。

### (三) 工作管理

一個機關的工作，就是它所主管的事業。工作管理，是否得當，可以影響到事業的成功或失敗。我們對於工作，應該置備何種工具，工作應該如何計畫、分配、執行、指導、檢查、考核、紀錄、報告、統計、交代，以及應該如何設法改進，我們必須加以分析和研究，使工作能夠順利的進行。

### (四) 文書管理

有人譏笑中國的政治，是「公牘政治」或「文書政治」，以為中國的一般機關，除了「等因奉此」之外，便無所謂工作。這固然有它的理由，但是文書是國家意思的表示，也是工作成績的記載，其重要性也未可輕視。因此如何使文書的格式和內容，能夠簡單而充實，文書處理的程序，能夠迅速而方便，也是值得注意的問題。

### (五) 事務管理

事務管理，普通就叫做庶務。「庶務」在一般人的心理中，以為這是人人都能做的事情。其實未必如此，事務管理，在一個機關裏，是一個重要的部門，其工作非具有相當科學知識和技術者，實不足以勝任。諸凡物品、房舍、保安、交通、膳食、衛生諸類管理的事務，都是它的範圍。

行政機關的種類甚多，雖則它的管理原則大致相同，但它的管理方法，卻因機關的性質與範圍而異。本書所研究者，乃以縣政府為對象，不過其他機關對於本書內容，亦可參照實際情形酌量採用。

## 三 行政管理的要件

行政管理的運用，是在以科學的方法，來適應和支配「人」、「事」、「時」、「地」、「物」，以達到人物和洽發揚，事業的充實進展，以及時間、空間、經費、物品、的經濟利用之目的。我們欲求「人」、「事」、「時」、「地」、「物」，五者之適當的配置與和諧的運用，必須具備下列四個條件：

### (一) 健全的制度

所謂健全制度，是要組織系統簡單，事權集中，尤其是合理的人事制度，要能夠確實建樹起來，有了簡單的組織系統，才能夠運用靈敏；有了集中的事權，才能夠發揮效率。而合理的人事制度之確立，更為在組織中，獲得充實的人才之基礎。如果沒有合理的人事管理制度，雖有好的組織，難得有好的人員，即使有好的人員，也不能使他久於其位，樂從其業。

(二) 合理的統率

目前一般機關的長官有兩種通病：一種是什麼事都不管，照例「應酬」「蓋章」，問他機關裏辦什麼工作，他不甚清楚。另一種是連微小的事都要管，結果是小事精明，大事疏忽。這兩種作風，都不合理。我們知道一個機關的事權，固然要集中，但是內部各級人員的責任和權限，也要規定分明。換句話說，我們要在事權集中下，實行分工合作，分層負責的辦法，使各級人員，各有相當的責任，然後可以使一個長官，從容考慮各種事業的開展，而對於各級人員的考核和督導，也有了明白確實的依據。

(三) 切實的計畫

各省縣政府，定有工作計畫的就不多，即使有計畫的，也不過奉行故事，徒成具文。工作計畫既與預算不相配合，而實施時也未必依照既定計畫進行。同時負責考核責任的也不問有沒有計畫和預算，也不管計畫是否在實行。這與總裁倡導的「行政三聯制」的精神，大相遠背。所以我們今後要講新縣政管理，先要有切實的工作計畫，一面要適合中央和省的施政方針，一面要顧到本縣的實際環境和需要。

(四) 精密的技術

科學的管理運動，現在雖已進展成了管理的科學 (Managerial Science) 但從行政管理的内容上講，完全是一個技術問題。不論事業的本身需要專門技術，就是人事、財務、工作、文書、事務各種管理方法，無一不需要特殊的技術。各種管理所產生的成效，全視管理上所採用的技術，是否精密

以爲斷。

#### 四 新縣政管理的人員

一個機關的人員，可以分爲三種：第一是統率者，就是機關的長官，在縣政府講，當然是縣長。第二是管理者，即機關內各單位的主管人員，例如縣政府的秘書，助理秘書，科長以及各室主任等是。第三是從業者，即機關內從事作業人員，例如縣政府的技士、督學、科員、事務員、書記等是。現在再從本書所講的各項管理來說：

##### (一) 人事管理的人員

人事管理，在縣政府裏，是屬於秘書室的職權。秘書爲主管人員。但秘書每日核閱文稿，襄助縣長處理全縣政務，事情很忙，無暇專管，所以應該將人事問題另交特定人員處理，以專責守，此項人選，以助理秘書較爲適當。最好能夠設置人事管理專員，下設若干助理人員。此項人員須經特殊訓練，並予以確實保障。

##### (二) 財務管理的人員

財務管理可以分做行政、出納、會計、和審計四個部門。財務行政的機構在縣政府爲財政科，出納爲縣金庫，會計爲會計室。至於審計，在若干地方爲財務委員會，但財務委員會因縣參議會的成立，將失其存在的根據。將來似應專設審計室，由上級審計機關派員辦理，似較合宜。

##### (三) 工作管理的人員

工作管理的範圍很是廣泛，凡是縣政府裏每一個單位的主管人員，都負管理的責任。例如各科科長、各室主任、警佐、以及區長等都是，而祕書更應負總核工作管理的責任。

#### (四) 文書管理的人員

文書管理的人員，與工作管理同樣的廣泛，幾乎每一個單位每一個人都應負責。但為發揮效力起見，我們主張成立一個文書管理室，將收發、繕寫、校對、監印的人員，集中一處，並設主任一人，承祕書之指揮監督，負管理文書的專責。另設檔案室，也隸屬於祕書，但應與文書管理室取得密切的連繫。

#### (五) 事務管理的人員

向例縣政府管理事務的，是由一個科員或事務員辦理，一般人常認為是縣長的私人，當然是跟縣長同進退，這是一個嚴重的錯誤觀念。我們知道事務管理，不獨是一種專門的工作，而且也是機關的正常工作之一。因之，此種觀念，必須掃除，並且應使管理事務者與其他人員相同，依國家人事法令之規定而予以保障。

## 第二章 人事管理

### 一 人事管理於意義

人事管理是什麼？梯德和麥特卡夫（Ordway Tead and Henry C. Metcalf）在其所著人事管理（Personnel Administration）一書中，說「人事管理，是任何機關中對於人與人的關係加以洽和與指導，其目的在於以最少的勞力，來減少人事的磨擦，獲得工作上最大的效果，和工作人員福利的推進」。然則人事管理，何以重要呢？總裁在主管機關推行行政令之要領中說：

「古人說：『為政在人』。又說：『人存政舉，人亡政息』。又說：『得人者昌，失人者亡』。由這些話可見人的重要了。為什麼古之聖哲，談到為政，把人看得這樣重呢？我可以簡單答復一句：因為任何法令制度，其運用可以說完全是靠人。當然我們不好完全相信人治，但是無論古今中外，尤其是現在的中國，我們要管理好一個機關，要辦好一件事，絕對不能否認『人』是第一件要緊的事。我們現在一個機關，弄得不好，可以說最大的毛病，就是人事不當。主管長官用人沒有標準，沒有規律，完全注重封建關係，升降黜陟，憑主管長官一己的好惡，所以弄得是非不分，賞罰不明。上官對下屬，更不知道去教導、監督、考驗、人才既無由作育獎進，自然人不能盡其才，所以一個機關的工作效率，也就無由發揮。……今後要管理好一機關。一定要先從人事的改良作起，一定要確立好一個人事制度，不好隨便進退黜陟，喜怒隨心。」

在這一段訓示裏面，我們可以認識人事的重要性，而要改良人事，先要建立人事制度來實施人事管理。

## 二 人事管理及人事法令

人事管理，是人事制度的實施。人事制度愈完備，人事管理也就愈容易。目前我國的人事制度，雖尚未完全建立，然也有了一點基礎。有許多人事法令，已經次第頒行，我們應該予以詳細研究，而後切實去執行。如果遇到困難的問題，我們應該將困難原因加以分析，並將改造的意見，向上級政府建議。在此我們先把中央對於縣長縣行政人員以及自治人員的人事法令，擇要列舉出來，以供研討；

### (一) 關於考試及任用者

1. 縣長考試條例
2. 修正縣長任用法
3. 補充縣長任用資格標準實施辦法
4. 戰區各縣政府組織綱要第七條第十條
5. 修正公務員任用法及其施行細則
6. 縣行政人員任用條例
7. 特種考試縣各級幹部人員考試辦法大綱
8. 警察官任用條例及其施行細則



9. 技術人員任用條例及其施行細則
10. 邊遠省分公務員任用資格暫行條例
11. 修正暫行文官官等官俸表關於縣行政人員部分
12. 縣手級組織綱要第三十一條及第四十七條
13. 公務員任用送審期限及其支給薪俸暫行辦法
14. 非常時期戰地公務員任用條例及其施行細則

(二) 關於訓練者

1. 縣各級幹部人員訓練大綱

(三) 關於考績獎懲者

1. 非常時期公務員考績暫行條例
2. 行政院令核定縣長考績應由各省政府訂頒縣長工作成績百分數比率標準案
3. 修正各縣市辦理地方自治人員考核獎懲暫行條例
4. 公務員懲戒法
5. 戰地守土獎勵條例
6. 懲治貪污暫行條例

(四) 關於撫卹者

1. 公務員卹金條例及其施行細則

2. 專員縣長警察局長抗敵殉職特卹標準
3. 抗戰守土傷亡人員從優核卹標準
4. 戰時僱員公役因公傷亡給卹暫行標準
5. 抗戰傷亡警長警士從優核卹標準
6. 戰時公務員因公受傷核給醫藥費暫行辦法
7. 戰時鄉鎮保甲長暨聯保主任因公傷亡給卹暫行標準
8. 人民守土傷亡撫卹實施辦法

### (五) 關於服務及交代者

1. 公務員服務法
2. 公務員交代條例

以上所開列的法令，雖未完備，但其重要部分，都已列入。希望人事管理人員，各自再加一番研讀。本書以後各節，也有講及一部分的，但為體例及篇幅所限，不能逐一加以分析和解釋。

### 三 各級人員的遴選任用及保障

縣長的遴選，其權在於省政府，此處自不必涉及。但縣長到任之後，應於二十日內，提出任用審查表及有關證明文件。（戰時得改用照片送審），呈請省政府轉送中央審查，如縣長在到任前，已將證件繳送省府，自可由省政府直接送審。

縣行政人員的遴選，其權在於縣長，我們應該分別加以檢討。縣行政人員可以分做四類，他們的資格各有法令的規定。

第一類，是縣政府秘書，不拘資格由縣長呈請省政府任免，秘書的任免，完全以縣長意旨而定。

第二類，是縣政府科長、指導員（督學）、區長，他們的資格在縣行政人員任用條例第三條上有明白的規定。

第三類，是縣政府科員、事務員，本是僱員性質，現經行政院解釋，應為委任職（如各省有困難時，亦得暫以雇員委派，但須於完成新縣制之三年內改為委任職）。科員和事務員的資格是適用縣行政人員任用條例第四條的規定。

第四類是警佐、技士及其他特種人員。他們的資格，分別適用警察官任用條例、技術人員任用條例，及其他特種人員任用法令的規定。

以上四類人員，除第一類外，在原則上都不應該隨縣長同進退。所以一個新任縣長，除了可以選用秘書外，其他人員，都不宜隨帶。但如有職員已隨前縣長他去，或有缺額，或增設員額時，那就應由縣長遴選員委用。在遴選人員的時候，首先要注意資格。最好選用具有法定資格而經訓練合格的人員來充任。如果一時沒有這樣的人員，至少也要選用具有法定資格者才行。同時對於操守、能力、和知識應加考查，而尤以操守為最重要。因為縣政府與民衆直接發生關係，要是操守不好，那麼能力愈強的，不惟不足以濟事，反適足以濟奸。所以與其選擇能力知識較好而操守不好的人，毋寧選用操守可靠而能力知識稍差的人。因為能力稍差的人，經過相當訓練之後，就可以逐漸增強，至於操守不良的

人，要糾正過來，比較要困難一些。

還有一點，縣長用人，切忌任親戚。我們不是說親戚都是壞人，但是用了親戚，難免不為感情所左右，即使你自己公正無私，人家也不會說你公正。要是親戚辦事努力，你不給他獎勵，他必怨望。如果予以獎勵，一般人又免說你閒話。如果親戚犯了過失，不辦固然不好，辦輕辦重，都有難處。辦輕了，人家說你偏袒；辦重了，又免過於矯情。諸如此類，都要使你平空增加許多無謂的麻煩，所以親戚總以不為宜。

選定了職員以後，可以先行委派代理，依照公務員任用送審期限及其支給薪俸暫行辦法第二條之規定，於代理開始二十日內，提出任用審查表，及有關證明文件，由縣政府呈請省政府轉交公務員任用資格審查委員會或所在地之銓敘處審查合格後，由省政府委任之。初任人員應為試署，試署滿一年，成績優良者，由縣長填具成績審查表呈請省政府，轉送銓敘機關，審查合格後，予以實授。其成績不良者，應斟酌情節，依照程序，送由銓敘機關延長試署期間，或降免之。（見修正公務員任用法第十一條第十二條及修正公務員任用法施行細則第二十條第二十一條之規定）

至於縣政府的雇員，自由縣長直接委用，但原有雇員成績優良者，也不宜加以更動。如果要新補的話，應該採考試的方式。一個書記的條件是：（一）身體健康，無不良嗜好；（二）對於黨義相當明瞭；（三）具有普通的常識；（四）書法清楚而迅速確實。考試的方法，先檢查身體，後舉行常識測驗和書法測驗。常識測驗，包括黨義和公民常識；書法測驗，可於一定時間，令其抄寫若干字。測驗完畢，再予口試。身體檢查不合格者，不得參與測驗；測驗不合格者，不得參與口試；考試委員

最好有三人。以三人各別擬定的評分，加以平均，為各受試人應得的分數。委員可由縣長在職員中或地方人士中選派，最後的取舍，由縣長裁定。書記錄用後，應取其舖保或保人，其他職員亦同，以便萬一奸人混入，或發生洩露秘密、營私舞弊的情形時，可以有所查究。

目前的問題是在地方人才缺乏，縣政府往往發生人荒，找不到相當的人來做事。要解決這一個問題，可從兩方面着手。第一應該提高縣行政人員的待遇。我們希望各省在可能範圍內竭力設法能夠依照 國府三十年九月二十七日公布的修正暫行文官等官俸表關於縣行政人員部分辦理，即或不能，仍希望儘量提高，但是有一點，應該要特別提出來的，就是要打破過去固定的薪俸制度，要實行按資按績俸，按考績逐年晉級加俸的辦法。在戰時或物價特別高漲的地方，應該另發相當的津貼或實物。縣行政人員成績優異的，將來應該設法有晉升官等的辦法。要能夠這樣，那末擁擠在都會裏的知識青年，逐漸可以吸引到各縣政府裏來了。其次，任用以後，應該與以合理的保障。要確定人事制度，保障是其中最重要的條件。縣行政人員任用條例第十二條規定：縣行政人員經考試合格依法任用者，非依法律不得停職或免職。畫分中央與地方權責網要原則第二條規定：凡地方機關主管長官，在任期中及所屬法定人員，經銓敘合格，予以實授者，除自請辭職及機關裁撤或緊縮外，非因懲戒、考成、考績、或刑事處分，不得免職、停職、降級。或轉任。其有任期者，俟其期滿，按其成績分別任免。所以在法律上，對於公務員已有保障的明文，祇因過去對於受到非法處分的，沒有救濟的辦法，所以沒有發生效力，今後我們應該使受非法處分的公務員，有向上級機關申訴之權。上級機關如認為申訴有理由時，得令原機關將其復職，並將原處分長官，酌予懲處。要是能夠有了這樣確實的保障，行政人

員才肯安心工作。

鄉鎮保甲人員，雖非行政人員，但他們都是自治人員的幹部，他們的選用，也應該特別注意。鄉鎮保長的資格，在縣各級組織綱要第三十一條及四十七條已有規定。甲長則不限資格。鄉鎮保甲長是分別由鄉鎮民代表大會、保民大會、戶長會議選出。在未實施民選以前，鄉鎮長應由縣長遴委，保長應由鄉鎮公署推定，呈縣委任。鄉鎮保長的人選，與行政人員一樣，要特別注重操守。鄉鎮保長操守如果不鮮，那麼人民就要受窮無窮。其次鄉鎮保長的人望和能力學識，也應該注意，人望高能力好，什麼事都行得通。否則就要處處發生障礙。但是說到這裏，問題又發生，現在各地所謂公正士紳，大家不願充任鄉鎮保甲長，更想敬辭，又不一定是好人，以致有所謂「賢者不為，為者不賢」的現象。要改正這種現象：第一、要尊重鄉鎮保甲長的地位，政府人員和軍隊，對於他們要有相當的禮貌，不得隨便呼喚，甚至有拘押濫用等行為。第二、要勸勉地方有識人士，以身作則，自己擔任鄉鎮保甲長的職務，大家要以擔任自治職務為光榮名譽的事業。人人能夠如此，風氣可以逐漸移轉過來。第三、要將原有人員，以切實考核，汰劣留優，再分別加以訓練。第四、各級自治人員的待遇，應酌予提高。本自治人員，原以無給職為原則，但以目前中國需要而論，尚難完全辦到。所以對於鄉鎮長鄉鎮公所職員保長等應該在可能範圍內，提高他們的待遇，儘可以維持他們的生活。要能夠這樣，那末這一個自治人員的問題，也可以相當的解決了。

#### 四 各級人員的訓練

對於地方行政人員的訓練，以前已有若干法令，例如現任縣長公安局長訓練章程、地方行政人員訓練所章程、區長訓練所條例、縣市行政講習所章程等，但均未能作統籌一貫的計畫。各省又復自立各種訓練機關，大都各自為政，不相聯繫，流弊自所難免。中央有鑒於此，乃決定統一訓練，頒行了縣各級幹部人員訓練大綱。在此大綱之中，有幾個特點，我們應該加以深切的認識：

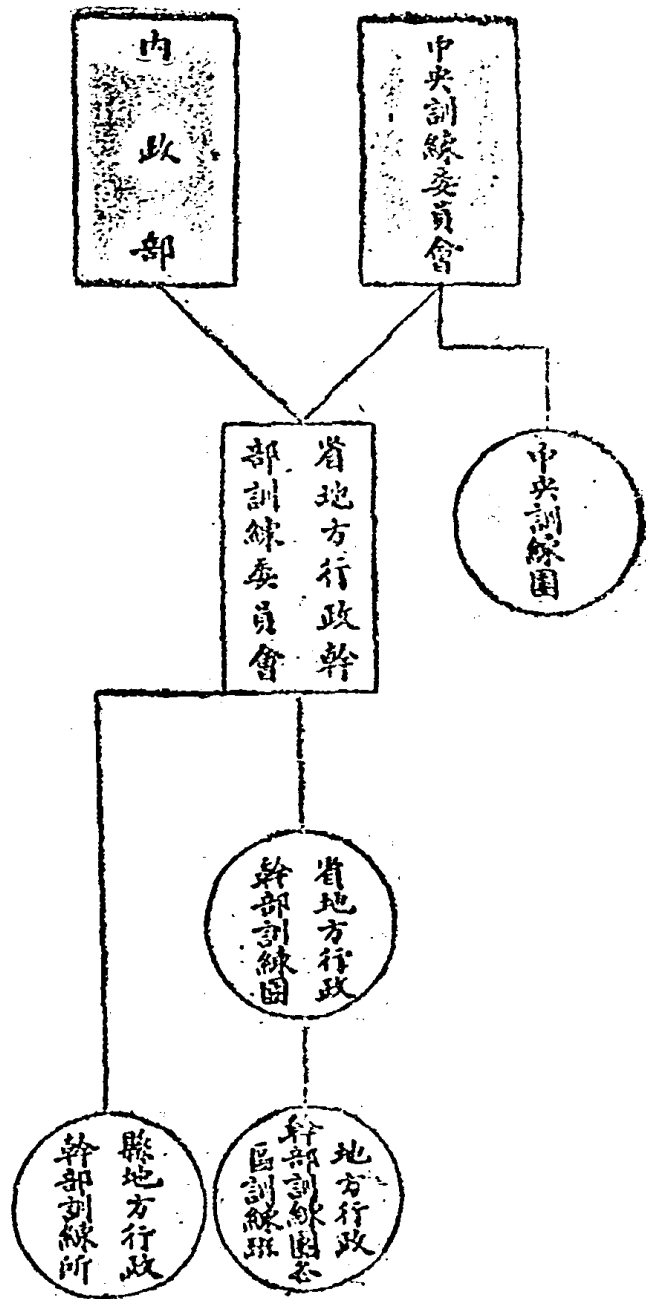
(一) 確立訓練系統，自中央、省及縣訓練機關，組織統一，上下貫通。

(二) 改進訓練的方法，訓練機關附設研究部門及模範試驗場所，實行以政作教，教學做合一的旨趣，對於受訓學員，在入學前，負甄審之責；在訓練時，負選材之責；在畢業後，負指導調查及研究改進之責；與行政機關融合一片，互相交流，訓練方針和實際行政，作不斷的改進。

(三) 受訓的次數，不以一次為已足，必須繼續不斷的訓練，使每一個行政人員，不斷地增加他們的知能，與時代同時前進。

(四) 現任的人員，和非現任的人員，同時並訓，以促起新陳代謝，滋長新生力量的作用。但為了預防備補人員過多發生困難起見，又規定非現任人員，不得超過現任人員的四分之一，以免供求失了調劑。

現在將縣各級幹部人員的訓練系統列表如下：



附註：□形係表示訓練計畫及考核機關  
○形表示訓練執行機關

縣各級幹部人員之各主管訓練機關，規定如下：

(一) 縣長及教育、社會、軍事各科長，由中央訓練機關調集訓練之，在中央未調訓前，得由各  
省調訓之。

(二) 縣政府秘書、科長、指導員(督學)、警察局長、或警佐、技士及區長等，由省訓練機關



訓練之。

(三) 區指導員、鄉鎮長、副鄉鎮長、中心學校校長、鄉鎮公所各股主任及幹事，由省訓練機關統籌，在行政督察區或指定之地點訓練之。

(四) 保長、副保長、國民學校校長及幹事，由縣訓練機關訓練之。

(五) 甲長訓練，得由縣訓練機關斟酌情形，分別派員於適中地點，集合訓練之（見縣各級幹部人員訓練大綱第十二條）。

在縣政府的立場上，對於訓練工作應該辦理的，有下列幾項：

第一、應該檢查所有本縣各級人員已訓者有若干人，未訓者有若干人。未訓的人員，如秘書、科長、指導員、督學、警察局長、警佐、技士、區長等，應分批送省訓練團受訓；區指導員、鄉鎮長、副鄉鎮長、中心學校校長、鄉鎮公所各股主任及幹事，應分批送區訓練班訓練；至科員事務員及其他人員應送省或區訓練，可呈請省政府核示。

第二、保長、副保長、國民學校校長、幹事及甲長，應由縣政府設置縣地方行政幹部訓練所；分批予以訓練。

第三、凡已受訓人員，過了相當的時候（假定為三年），又應該分別申送省或區訓練，或由縣直接訓練。

第四、各訓練機關，對於受訓人員的成績，都有相當的批評，他們的缺點和優點以及他們適宜於做何種工作，都分別列舉出來，縣政府人事管理的人員，就應該一一紀錄下來，做改進人事的參考。

第五、除了由訓練機關訓練外，主管長官對於他們的部屬，隨時隨事，要負指導訓練的責任，工作應如何計畫，如何推進，如何稽核，如何改進，都應該詳細以指示。此種訓練方法，較之集體訓練，更為具體，更為切實。

第六、在縣政府裏，每星期應該舉行小組會議一次，每人輪流擔任主席、紀錄，並作自我批評、相互批評、工作檢討、讀書報告。每星期規定要討論一實際的工作問題，事前由一二人加以研究，領導討論，討論的結果，應該紀錄下來，給大家做參考。在小組會議裏，每一工作的人員，可以明瞭其同僚的工作狀況，相研討各種事務的問題，使彼此得到更深刻的了解，更密切的聯繫。這也是一種很好的訓練方法。

第七、縣政府科長、科員等，應該輪流派到各鄉鎮去視察指導，一方面可以使他們明瞭業務進行的實際狀況，一方面也可以使他們了解進行中所發生的困難問題，叫他們時時要檢討自己的工作，不致於閉門造車，流於空想。

又縣政府科長科員，和區長指導員，有必要時，也可以對調工作。鄉鎮公所的職員，可以分批調到縣政府來實習，期滿仍回本鄉鎮工作。這樣對於鄉鎮職員的能力，一定可以增益不少。

第八、縣政府的人員，對於他省或他縣的工作狀況，如果有機會的話，也應該使他們去參觀，尤其其是成績卓異的地方，特別應該設法派人去觀摩，以為改良自己工作的模範。

以上所說的幾種辦法，有的是應該由人事管理的人員辦理，有的是需要其他的主管人員的協助，有的是應該由縣長統籌辦理。

## 五 各級人員的考績及獎懲

縣長的考績，應該由省政府負責辦理；縣行政人員的考績，應該由縣長負責辦理。前者不在本書討論之列，我們現在所要檢討的，乃是後者的考績。

縣行政人員，和一般公務員一樣，應該依照非常時期公務員考績暫行條例，舉行考績。但在實際上，能夠依法考績的，恐怕不多。其所以如此者，第一因為公務員的考績，要經過依法任用的者，才有參加考績的資格，而縣行政人員經過依法審查任用的程序者，就不甚多。第二因為縣行政人員，大都隨縣長同進退，往往未及考績，又見更調。第三因為縣行政人員的薪俸，各省在預算上，大都是固定的，絕無伸縮的餘地，因此舉行考績，也不能發生晉級加俸的結果。

明瞭了上述的原因，我們要舉行縣行政人員的考績，先要打破這三重障礙。首先我們要使每一個縣行政人員，要經過依法任用的程序。其次我們要使他們得到相當的保障，不要時時更動。第三我們要依法令的規定，以年資敘俸，要能夠這樣，我們才可以來談考績。

人事管理的人員，對於每一職員的考勤，要逐日記載下來，每一個人的工作狀況及操行學識，應於每月月終，由本人及主管長官分別填明，經縣長核閱後，送交人事管理人員登記。所謂工作狀況，必須填明工作的件數，辦事遲速勤惰優劣的情形，以及重要工作的內容。操行一項，要分別填明公私行為，是否守紀律，是否實踐，或勸導他人實行精神總動員實施事項，新生活須知，或節約運動大綱，並記明其事蹟。學識一項，必須填明是否能勝任職務，讀書有無心得，研究問題有無精到見解，

並記明其事蹟

到了年終，就根據平時考核的記錄來舉行考績。縣政府秘書、科長及各室主任、區長、警佐，指導員、督學，由縣長直接考覈。縣政府技士、科員、事務員、區指導員，由各該主管人員初覈，由縣長覆覈。覆覈完畢，即行填具考績表，呈請省政府轉送銓敘機關核定施行。考績的評分，是工作占五十分，操行學識，各占二十五分。總分數在八十分以上者晉級，六十分以上者不予獎懲，不滿六十分者降級或免職。總分數滿六十分者為合格，但工作不滿三十分，操行或學識有一不滿十五分者，仍以不合格論，應酌予懲處（見非常時期公務員考績暫行條例第四條及第五條）。評分的標準，在非常時期公務員考績暫行條例第四條上，有明白的規定。至於書記，可由主管人員考核，經縣長核定後，酌予獎懲。

縣行政人員中，如有特殊功績，或能挽救地方的危害，或增進地方的福利者，應由縣長臚舉事實，呈請省政府特別予以獎勵。

至於鄉鎮保甲自治人員考核的方法，與縣行政人員略有不同。依照各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例第四條之規定，每年考核兩次，於六月底及十二月底，分別舉行。在平時縣政府各主管科室對於鄉鎮自治人員辦理的工作成績，每月都應該有詳細的記載。此種記載，要有具體的事實和詳細的數字。其來源有二：一由區長或縣指導員逐月詳報，一由縣長出巡或主管科室直接派員考核所得的報告。各主管科室應於每月月終十日內，將各鄉鎮人員每月成績登記冊呈送縣長核閱後，交付人事管理人員整理登記。至於保甲長的工作，平時應由鄉鎮公所負責考查記錄。每屆六月月終或十二月

月終，鄉鎮人員由區長或該管區之縣指導員填具考核表，並應獎懲人員，開具姓名職別及事實，呈送縣政府，經各主管科室核簽意見後，再由人事管理人員彙核，加具意見，呈送縣長核定施行。保甲人員則由鄉鎮長填具考核表，送請區長或縣指導員初核後，再依上述程序，由縣長核定辦理。鄉鎮保甲自治人員，為數甚多，如果一一填表考核，恐為事實所不許，自可將應予獎懲人員開列，其他不予獎懲者，可於文中敘明，不必逐一填表。但上級人員得抽查平時記錄，或派員實地覆核，以免疏漏或偏徇。自治人員的獎懲標準，在各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例第五條第六條上，有列舉的規定。獎懲的辦法：考核上等者記大功發給獎券，連考上等者升敘或給予褒狀，考列上中等者記功或傳令嘉獎，考列中等者留職，考列中下等者申誠或記過，考列下等者免職，連考中下等者以考列下等論（見同條例第八條）。

縣行政人員經依法任用後，不滿一年者，不得參與考績，但在同省內其他各縣調用者，得合併計算。（見非常時期公務員考績暫行條例第六條之規定），自治人員，到職不滿三個月者，不考考核。（見各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲暫行條例第十二條）。

縣行政人員經依法實授者，如果有了違法或廢弛職務，或其他失職的行為，除了輕微案件，得由縣長逕予記過或申誠外，一律要依照公務員懲戒法規定的程序辦理。懲戒程序的開始，由監察院將彈劾案連同證據移送該管省地方公務員懲戒委員會，或由縣長聲述事由，連同證據呈請省政府轉送地方公務員懲戒委員會審議。懲戒機關或地方長官，認為情節重大時，得令先行停止被付懲戒人之職務。懲戒機關接受案件後，一面派員調查事實，一面應將原文件抄送被懲戒人，並指

定期間，命其提出申辯。於必要時，得令其到場質詢。懲戒機關認為懲戒事件，有刑事嫌疑者，應即移送該管法院辦理。同一行為，如已經法院決定不認罪或處分或免訴無罪之宣告時，仍得為懲戒處分。懲戒的處分，共分五種：（一）免職，並於一定期間停止任用；（二）降級，並限定於二年內不得進級；（三）減俸，減俸俸百分之十或二十，其期間得為一年以下；（四）記過，並規定一年內不得進級，一年內記過三次者，應予減俸；（五）申誡，以書面或言詞為之。被付懲戒人如果未受免職的處分或科刑的判決時，應仍照常供職。倘已受停職處分，並許其復職，補發停職內的俸給（參考公務員懲戒法全部條文）。

在抗戰期間，戰地文武官民，如能盡力守土，以挽回危局，或構築城牆堡壘，及其他防禦工事，固守不屈，地方賴以保全，或因守土死亡，或毀家守土，或捐資計畫守土著有功績，或因守土受傷殘廢者，應由縣政府詳敘事蹟，呈請省政府轉請中央最高軍事機關，核予獎勵。獎勵的辦法有七種：（一）晉級，（二）授官授職或授官銜，（三）建造紀念坊塔，（四）頒給獎章，（五）題贈匾額，（六）發給撫卹金，（七）免除子女學費，要知道詳細的辦法，可參閱戰地守土獎勵條例。

## 六 各級人員的調整及代謝

各級人員的委派代理或依法任用之後，假使發生了人事不洽，人地不宜，能力不夠，或工作不適合等的事情，那末我們就應該設法調整，以謀救濟。縣長、各科室主管人員。及人事管理人員，對此問題，都應該加以考查研究。要解決這一個問題，我們平時就先要了解各個工作的人員。每一個工作

的人員他的學歷、經驗、能力，是否和他的工作相適合；他的興趣和志向，是否能夠開展他所掌理的事業；他的性情和處世，是否適合於他的環境；他的家庭狀況，是否有影響於他的工作。我們都應該根據過去的記錄和實際的觀察，來一一加以研究。不論這種調整，是出於工作人員的本人要求，或是主管人員的意思，都應該仔細考量，不可隨便忽略過去。因為既然發生了這種工作和人事不能融洽情形，我們就得設法予以適當的處理。解決的方法，不外乎下列幾種：

(一) 更換原來的職位，予以更適合於他的工作。

(二) 暫派其他職務，予以相當的時間試驗，有了相當的時候，觀察其是否得當，再行決定處置辦法。

(三) 如果能力很強，原來職位太低，就應該想法予以提升。反之，要是能力太差，不足以勝任時，就應該予以降調。

(四) 假使是人地不宜的話，給他調換一個相當的地方。

(五) 要是因爲一時發生誤會，或其他不重要的原因，那末應該設法解除這一種誤會，或其他惹起的原因。

(六) 對於應升而一時又無機會可升的人員，應予以精神上的安慰，時時加以鼓勵。

(七) 若是本縣沒有相當的工作，應設法介紹到他處服務。

(八) 假如能力不夠或操守發生問題，應予解職。

上面幾種辦法，對於委派代理或依法試署的人員，都可以適用辦理。但對於考試合格人員，及依

管授人員，非依法律，不能把他降免。即使要調任的話，也得要取得他們的同意。

職員和機關的關係，無論選如何精細，訓練如何得法，調整如何周到，但總不免要發生解職或辭職的事情。這種新陳交替，在實界叫做職工代謝 (Labor Turnover) 在行政機關，則為常有的事情。代謝的原因，除了死亡外，約有三種：

- (一) 緊縮 因機關緊縮改組的關係而不得不解職。
- (二) 自退 自退的原因很多：如嫌工作不適宜，俸給太薄，升進機會太少，工作的環境不滿意，個人的興趣改變，家庭發生變遷，自己再求深造，身體有病，或對同事上司發生衝突等都是。
- (三) 被辭 被辭的原因，也有好幾種：如工作成績過劣，行為不端，遲到或曠職甚久，身有病疾，與同事上司屢次衝突，無法調解等都是。

上述的原因，有的是無法挽救的，有的是可以防止或改善的。如果代謝的人數很少，則於機關未無。因為換的時候，可以帶進新的人才，新的思想，和新的方法等，可以增進新生的力量。但換的人數太多的話，那就可以表示這個機關人事制度和人事管理，都有了很大的缺點。代謝的百分率計算的時候，有很多的公式，下面兩種是最通行的：

(一) 某期間的職員脫離總數  
 同期間內的平均在職人數  $\times 100 =$  該期間內職員代謝的百分率

(二) 脫離人數—新減人數  
 平均在職人數  $\times 100 =$  職員代謝百分率



採取第三公式的理由，是因爲緊縮裁去的人員，是出於不得已的，不能算做人專管理上的缺點，所以要把它除去。假定某年內某縣政府的職員，平均在職人數是五十名，該年內職員裁去的計五名，自動辭職的十二名，免職的三名，其代謝百分率，依照第一公式計算：

$$\frac{20}{50} \times 100 = 40 \text{ 即代謝率爲百分之四十。}$$

依照第二公式計算：

$$\frac{20-5}{50} \times 100 = 30 \text{ 即代謝率爲百分之三十。}$$

大概一個機關在一年內，其代謝率在百分之五以內，還不致於有什麼問題。如果超出了百分之五，那就要切實檢討代謝的原因而設法補救了。

## 七 各級人員的撫卹

縣各級人員的撫卹，分爲平時和戰時兩種，現在分別加以簡單的說明：

### (一) 平時撫卹

公務員的平時撫卹，可以分爲左列各種：

#### 1. 退休

- 甲、在職十五年以上，勤勞卓著，年逾六十自請退職者（長警年逾五十即可退休）。
- 乙、在職十五年以上；身體殘廢，不勝職務而退職者。

丙、因公受傷或患病至成殘廢，或心神喪失，不勝職務而退職者。

以上三種，按其退職時俸給五分之一給予年卹金，但委任警官或長警，得按俸給六分之一，或全額給予。

丁、因公受傷或致病而未達殘廢，或心神喪失之程度而退職者。

以上一種，按退職時兩個月俸給之限度內，酌給一次卹金（但委任警官之一次卹金為三個月俸給，長警為六個月俸給）。

## 2 死亡

甲、因公亡故者。

乙、在職十五年以上亡故者。

丙、前述退休甲乙丙三種人員，受年卹金未滿五年，而亡故者。

以上三種，按其最後在職時俸給十分之一，給予遺族年卹金（但委任警官得以最後俸給七分之一為率，長警三分之一為率）。

公務員因公亡故者，另外按照其最後在職兩個月俸給之限度內，給予遺族一次卹金（委任警官增至四個月俸額，長警十個月俸額）。

丁、在職三年以上六年以下，六年以上九年以下；九年以上十二年以下，十二年以上十五年以下而亡故者，分別按其最後在職時兩月、三個月、四個月、五個月之俸給，給予遺族一次卹金（委任警官分別增至三、四、五、六個月俸額，長警分別增至四、五、六、七個月俸額）。

亡故者的遺族領受卹金的順序：(1)配偶，(2)未成年的子女，(3)未成年之孫子孫女，(4)父母，(5)祖父母，(6)未成年之同父弟妹。

縣行政人員因退休請卹者，由該員填具公務員請卹事實表，連同證件，呈請縣政府核辦。縣行政人員因死亡而請卹者，由其法定遺族，填具遺族請卹事實表，連同證件，呈請縣政府核辦。縣政府接到此項案件時，應由主管人員以查核如係屬實，由縣長呈請省政府，轉由內政部核轉銓敘部核定發給卹金證書。至於縣長請卹案件，也應比照此項程序辦理（參考公務員卹金條例及公務員卹金條例施行細則全文）。

## (二) 戰時撫卹

戰時撫卹，依職位的分別，辦法也各有不同。現在分述於左：

### 1. 縣長和警察局長

縣長和警察局長，因守土抗戰，功勳卓著，死事壯烈者，除依照戰地守土獎勵條例獎卹外，並且發給縣長特卹金二千元至三千元，警察局長一千元至二千元（見專員縣長警察局長抗敵殉職特卹標準）

### 2. 一般公務員

一般公務員（包括縣長及縣行政人員）如因守土死亡或因守土受傷殘廢，經中央最高軍事機關核定，依照公務員卹金條例給卹者，得按現職級俸，分別加敘計算卹金，其標準如左：

甲、委任十六級至十級人員，得加敘六級。

乙、委任九級至五級人員，得加敘五級。

丙、委任四級至薦任一級人員，得加敘四級。

丁、長警（經內政部核定）得按級加薪十元，（見抗戰傷亡文職人員從優核卹標準及抗戰傷亡長警從優核卹標準）。

公務員如因公受傷，未達殘廢程度，除已退職者應依公務員卹金條例第五條給卹外，其毋須退職者，由服務機關按其受傷輕重，依左列規定，酌給一次醫藥費。

甲、薦任以上人員，得按其一個月俸額酌給之。

乙、委任人員，得按其二個月俸額內酌給之。

丙、長警，得按其三個月薪額內酌給之。

丁、聘任及派充人員，得按其月俸數，比照簡薦委任人員酌給。

前項醫藥費，由各該機關經費內開支。如因經費困難，得呈由上級機關支給，作正報銷（見戰時公務員因公受傷核給醫藥費暫行辦法）。

### 3. 雇員

雇員在辦公場所，或因公出差，遭遇意外事變，以致受傷殘廢，或心神喪失，不能服務者，得按其最後薪資給予十個月一次卹傷費；其受傷未達殘廢或心神喪失程度者，得酌給一個至三個月之一次醫藥費；如因此而死亡者，得按其最後薪資十四個月薪資之一次撫卹費。此項辦法，公役亦同時適用。所有醫藥費及卹金，由原服務機關支給，如因經費困難，得呈由上級機關支給。作正報銷（見戰時雇員公役因公傷亡給卹暫行標準）。

#### 4. 鄉鎮保甲長

鄉鎮保甲長及人民，或人民武裝抗敵組織份子，有參加抗敵戰鬥，或擾亂敵人後方，及偵察敵人行動，或協助軍隊工作，或執行軍隊命令，或保衛村鎮，抗拒敵人，或因其他抗敵行為而傷亡者，其亡故者，除給予遺族八十元之一次卹金外，並給予每年五十元之年卹金。受一等傷，二等傷，三等傷者，除分別給予七十元，六十元，四十元之一次卹金外，並分別給予每年四十元三十五元三十元之年卹金。此項請卹程序，由受卹人或其親屬，或當地人民十人以上之聯署，填具請卹事實表，呈請該管縣政府，經派員詳查確實後，擬定辦法，呈請省政府核准，轉咨內政部備案。此項卹金由省政府支出（見人民守土傷亡撫卹實施辦法）。

鄉鎮保甲長，在辦公場所，或因公出差，遭遇意外事變，以致受傷殘廢，或心神喪失，不能服務者，鄉鎮長得酌給五十元至一百元，保長得酌給四十元至八十元，甲長得酌給三十元至六十元。一次卹傷費。其受傷未達殘廢或心神喪失程度者，鄉鎮長得酌給二十元至四十元，保長得酌給十五元至三十五元，甲長得酌給十元至三十元之一次醫藥費。如因此而死亡者，鄉鎮長得酌給一百元至二百元，保長得酌給八十元至一百六十元，甲長得酌給六十元至一百二十元之一次撫卹費。此項卹傷費，醫藥費，或撫卹費，由縣政府呈經省政府審核，認為確與抗戰有關者，由省政府在撫卹費項下支給（見戰時鄉鎮保長暨聯保主任因公傷亡給卹標準）。

凡因戰地守土傷亡之文職人員（文官及警官），由地方政府報請內政部核擬辦法，呈請軍事委員會核定後，交銓敘部核辦。地方公務員之卹金，無論戰時平時，概由省市政府支出（見畫一卹金支撥

辦法)。

## 八 各級人員的福利事業

福利事業 (Welfare Work)，在人事管理中，也是一種很重要的工作。這種工作的目的，直接是在謀職員生活的改善，間接是在謀工作效率的增進。這裏所謂生活改善，並不限於物質方面，精神和道德方面，亦為重要。薛爾屯 (Oliver Sheldon) 說得好：

「對於工作人員的福利事業，明顯的是包括精神道德、和物質三方面。通常只注意到了物質方面的光線、空氣和酒樓間、休息室的設置，工作室的裝飾，以及醫藥治療的供給等事。殊不知還有更重要的事情，須加以注意，身心的疲倦，工作的單調，以及工作環境對於精神的影響，都應該顧到。我們要注意到工作室內的情調，我們不但要有破單調和疾病，同樣的也要打破抑鬱和衝突。我們對於同事的友誼，待遇的公正，工作的興趣，僚屬的和洽，高尚的品格和精神，以及身體的健康，環境的清潔，工作的效率，物質的舒適，認為有同樣的重要，要設法達到目的」。(見氏著 *Philosophy of Management*. pp. 177-178)

所以福利事業，在廣義上講來，可以說與整個人事管理，都有關係。現在我們且先揀幾件比較直接有關的事項，來說一說：

### (一) 關於待遇方面

1. 物質方面 各機關應該依照法令的規定，按資歷敘俸，按年舉辦考績，逐年晉級加俸。在物價

高漲的時候，並應酌給津貼。至於提倡儲蓄及保險，在可能範圍內，亦應辦理。年老退休及因公傷亡，現在已有法令的規定，分別給予撫卹金。但因有的省份，財政支絀，往往領不到卹金或則雖能領到而手續麻煩，遲緩。此後政府應特別設法按期支付卹金，並力求手續的簡便和迅速。至於每天工作時間，不宜太長，當以八小時為原則。因為時間過久，反而易致疲勞，妨害工作效率。如果職員在一年內，能不請假的話，應該給予一星期的休息。一年以上不請假，則應視期間之長短，增加休息的期間。在給假期內，最好能夠由政府發給免費車票或船票，使工作人員有到他處考察或旅行的機會。

2. 精神方面 長官對於屬員，態度首求公正。有能力而勤勞的人員，應該設法提升，並時時予以獎勵。能力薄弱而又怠惰的人員，要設法糾正。必要時予以相當懲處。待遇不怕少，只怕不公。待遇雖薄，而能依照同工同酬的原則去辦理，則人無怨尤。待遇雖厚，而徇私不公，也要招人的忿懣。長官對於屬員，要時時慰問，時時接談，要明瞭每一個人家庭環境和生活的狀態，分別情形，予以相當的安慰和鼓勵。每逢黨國慶祝紀念節日，最好能夠邀集同事聚餐，使上下意志，互相貫通，彼此精神，都感到非常愉快。

## (二) 關於衛生方面

1. 改良環境 縣政府經費很少，辦公室要佈置得怎樣的舒適富麗，當然是不可能，也不必要。我們只要求室內整齊清潔，空氣陽光都充足，溼度不高，園亭有相當的花木，已經很滿足了。

2. 免費診療 職員及其家屬，如有疾病，政府應設法予以免費診療。設有衛生院衛生所的地方，就由衛生機關負責治療，醫藥完全免費。如果衛生經費不甚充裕，酌收一部份費用，也無不可。倘在

沒有公立衛生機關的地方，政府應該與私立醫院接洽，由政府給予醫院相當津貼，予公務員以免費減費治療的權利。

3. 檢查身體 通常健康的工作人員，每隔相當的時間，應該檢查身體一次，使每一個人，能夠預防疾病的發生或惡化。在機關方面，也可以防止少數有傳染病的人員，妨害公眾的健康。

### (三) 關於知識方面

1. 設置圖書 每一個機關，都應該設置相當的圖書，使職員能夠增進工作上的知能，補助業餘的消遣和進修。縣政府經費雖少，但無論如何，都應該設法設置相當的圖書，使職員精神食糧不致發生恐慌。

2. 補習教育 職員中未受充分的教育，想求專門的學識、以謀升進的機會者，政府就應該設法滿足這種要求。此種辦法，要和當地的大學專門學校，或高級中學商洽妥當，使職員有旁聽或實習的機會。職員繼續工作五年以上，成績卓著，堪資深造者，政府應設法使其前往國內外大學或研究院進修。此項辦法，中央正在籌畫中，將來也許有實現之一日。

### (四) 關於娛樂方面

1. 運動 職員業餘的消遣，也是值得我們注意的事情，公務員因無正當消遣，往往易入賭博及其他不正當的歧途上去，首先我們應該提倡運動，無論是球類、田徑、游泳、拳術等等，務使每人參加一種，並常與其他機關、團體、學校，作友誼的比賽，來提高大家的興趣。

2. 游藝 一個機關的職員，或與其他機關、團體、學校的員生，獨立或聯合組織音樂隊、歌詠



隊、劇團或弈棋之類，一定可以從職員精神上得到興奮的刺激，解除了身心上種種的困憊，和憂鬱的苦悶，這不僅是一種消遣的事情，對於工作的效率，也有間接促進的力量。

3. 旅行 每星期日或每一月，能夠分組集合同事作郊外旅行，一面可以調劑精神，一面也可以交換意見，增進友誼，似乎也值得我們來提倡的一件事情。

## 九 人事登記簿及登記方法

縣各級人員，為數很多，而各項人事，又相當繁複，我們必須要一一登記清楚，才可以講到管理和控制。人事登記簿冊，可以分做兩類；（一）以機關和人員為單位，登記每一個人的人事綜合狀態。（二）是以事的性質為基礎，登記事的內容與經過情形。這兩類簿冊，相互聯繫，缺一不可。以縣政府來講，人事登記簿冊種類和名稱，暫時擬定如左：

（一）以機關和人員為單位

1. 縣政府職員人事總登記冊
2. 縣政府所屬機關職員人事總登記冊
3. 各區區署職員人事總登記冊
4. 各鄉鎮公所職員人事總登記冊
5. 各保保辦公處職員人事總登記冊
6. 各學校教職員人事總登記冊

7. 全縣甲長姓名冊

(二) 以人事的性質為單位

1. 縣各級人員任用審查登記冊
2. 縣各級人員訓練登記冊
3. 縣各級人員每月成績登記冊
4. 縣政府職員考勤登記冊
5. 縣行政人員半年考績登記冊
6. 縣自治人員定期考核登記冊
7. 縣各級人員調整及代謝登記冊
8. 縣各級人員獎勵登記冊
9. 縣各級人員懲戒登記冊
10. 縣各級人員撫卹登記冊

上述的各項簿冊，表面上看來，似乎太繁，其實要實施人事管理，就非有這些簿冊不可。以技術精練的人員來辦理，有兩個人就能夠辦好。一個人負責整理指導辦稿統計之責，一個人負責登記之責，假設有三個人的話，那更易處置。萬一祇有一個人辦事，那就可以減少若干簿冊，例如鄉鎮保甲長的人事登記可由區署或鄉鎮公所負責登記，再由縣政府主管科擇要登記，人事管理人員，僅予以稽核即可。簿冊的種類和格式，在未統一規定以前，可由各縣斟酌情形，自行擬辦。現在先將幾種重要的簿



縣自治人員人事總登記表

第 號

職別	姓名	籍貫	年齡	民國紀元前 年 月 日生	學歷	經歷	派舉或委 日期	到任 日期	訓練時期	訓練機關	訓練班組	訓練成績	平時 獎懲事由	獎懲辦法	決定機關	決定日期	每 考核期別	獎懲辦法	核定日期	轉任原因	轉任職別	轉任日期	退職日期	退職原因	撫卹事由	撫卹辦法	核定機關	核定日期	附 記
	永久住址																												

登記員蓋章

覆核員蓋章



線，平時獎懲、逐年考績、轉任、撫卹，以至退職，均分別載明。如轉任本縣其他職務時，僅於轉任欄內填明後；將該表抽出，另行插入於所任機關職員人事登記冊內，不必另填新表。此項表式，縣行政人員每人可至四年，縣自治人員可用至三年之久（如各欄不敷填寫時，可以另紙黏附，加蓋登記員之騎縫印章）。如此表用盡，即當添一新表，附於本表之後。

第二、若遇職員退職，即將原表抽出，編一退職人員登記冊，以便稽考。退職人員登記冊，仍須以機關為單位，分別編冊，冊首亦須附目錄。

第三、前而所附之人事登記冊目錄式樣，其用意不僅在便於查閱現職人員之人事狀態，抑且可以明瞭前後任之姓名。例如第一任縣長為王君，秘書為李君，民政科長為孫君，第二任縣長為王君，秘書為黃君，民政科長仍舊；第三任縣長為鍾君，秘書前後二人為章君陳君，民政科長為唐君。則此目錄之填寫方法如左：

號碼	職別	姓名	接任人姓名	接任人姓名	接任人姓名	接任人姓名
1	縣長	張君	王君	鍾君		
2	秘書	李君	黃君	章君	陳君	
3	民政科長	孫君	唐君			

此目錄用意，在明瞭每一職位之前後繼任人姓名，並不以某縣長為一任單位。如上表所述一二任







3. 縣各級人員每月成績登記册

職別	姓名	職掌	登記員蓋章	覆核員蓋章	年度
月別	工作紀要	操行紀要	學識紀要		

此册最好每一機關能有一本，每人每頁（或二頁三頁均可），須敷填十二個月之用。每月的工作紀要，須填明工作件數，辦事遲速勤惰優劣情形，及重要工作的內容；如有遲到早退或曠職情形，須填明其次數。操行一項，須分別填明公私行為是否守規律，是否實踐精神總動員實施事項，新生活須知，節約運動大綱，並記明其事蹟。學識一項，必須填明是否能勝任職務，讀書有無心得，研究問題有無精到見解，並記明其事蹟。

4. 縣政職員考勤登記冊

職別	姓名	請假 事由	請假 日期	職務代理 人姓名	核准 日期	銷假 日期	曠職 遲到早退 次數	辦法 成績	登記 每月 否	備考 蓋章	登記員 覆核員 蓋章

此冊專載縣政府職員請假曠職，及遲到，早退事項，於每月月終彙集計算，分別轉載於縣各級人員每月成績登記冊中工作紀要一欄內，以便稽查。至縣政府以外之各機關職員考勤登記冊，應由各該機關自備，但縣政府應不時派員抽查，以期覈實。

5. 縣行政人員每年考績登記冊

職別	姓名	考績年度	工	擬定分數	獎懲辦法	核定	工	核定分數	獎懲辦法	核定	核定	核定	核定	核定
			作				行							

此册以登記縣行政人員依法參與考績者為限。雇員考績，應另册登記。考績的評分應根據每月成績登記册為資料，其辦法已詳述於前，茲不贅述。

6 縣自治人員每期考核登記册

職別	姓名	考核期別	擬定等第	擬定獎懲辦法	呈送機關	呈送日期	核定等第	核定獎懲辦法	核定日期	已登記	事總册否	登記員	覆核員	章蓋章	章蓋章

縣自治人員 考核，辦法與程序，已在本章縣各級人員的考績及獎懲一節內，詳細說明。但關於考核等第的評定，也要根據各該機關每月成績登記册所紀錄的資料為準，不得任意出入。



此册也可分為縣行政人員及縣自治人員兩本。這裏所謂獎勵辦法，是指考績或考核法令以外的辦法，例如依照戰地守土獎勵條例或其他法令的規定，予以獎勵者，應在本册登記。倘便是依照非常時期公務員考績暫行條例或各縣市辦理地方自治人員考核及獎懲辦法的規定而予以獎勵者，那末就應該分別在縣行政人員每年考績登記册或縣自治人員每期考核登記册內記載。總之，此種獎勵，是非定期的，與按年按期舉行的不同。

### 9. 縣各級人員懲戒登記册

職別	姓名	懲戒事由	法令依據	擬懲辦法	請懲機關	請懲日期	核定辦法	核定機關	核定日期	已登記人事總册否	登記員覆核員蓋章

此册與縣各級人員獎勵登記册一樣，也分爲縣行政人員及縣自治人員兩本，凡依照公務員懲戒法或其他法令非定期性懲處辦法而辦理者，應存本册登記。要是依照按年按期考核或考核而懲處者，則應登入每年考核登記册或每期考核登記册內。

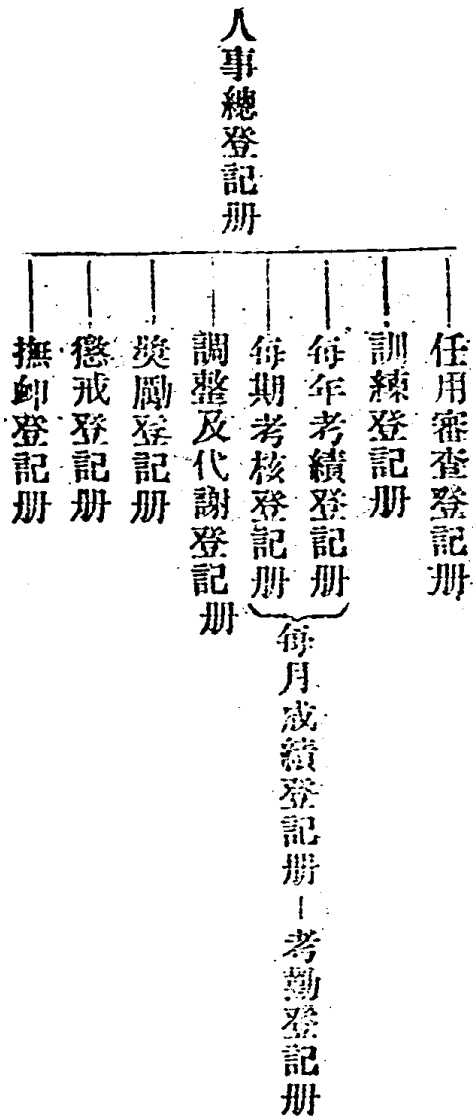
10 縣各級人員撫卹登記册

職別	姓名	撫卹事由	法令依據	擬卹辦法	請卹機關	請卹日期	核定機關	核定日期	領卹遺族姓名	已登人事登記員覆核章

此册也可分爲縣行政人員及縣自治人員兩本。無論戰時或平時，退休或傷亡，均可登入本册。如係死亡，應將領卹遺族姓名及與死者關係填明；若係退休，此欄自可不填。至卹金證書之號碼和發給日期，以及每次領取卹金日期之登記，應另册辦理。

上面所擬的各項簿冊格式，自可斟酌詳議，惟每欄應予放寬，以便填寫。但有兩點，須特別注意：一、每次登記，登記員與覆核員均須分別簽章，以明責任。第二、凡以專的性質為單位各項簿冊所登記的事項，如任用審查，每年考績，或每期考核，調整代謝、獎勵、懲戒、及撫卹等，都應該隨時登入該關係人之人事總登記冊內，不可疏忽。至考勤登記冊，應與每月成績登記冊發生聯繫；每月成績登記冊，應與每年考績或每期考核登記冊發生聯繫。各項登記簿冊之組織系統及登記層次列表如左

各項登記簿冊組織系統圖



新編政之管理

各項登記簿冊登記層次圖

考勤登記冊——每月成績登記冊

任用審查登記冊

訓練登記冊

每年考績登記冊

每期考核登記冊

調整及代謝登記冊

獎勵登記冊

懲戒登記冊

撫卹登記冊

人事總登記冊



## 第三章 財務管理

### 一 財務管理的意義

魏遜倍 (W. F. Willoughby) 有云：「我們要想建設一個極有效率的政府，方法固然不止一端，但把財務的管理辦得嚴密而靈活，是最重要的一樁事情。」中國的縣地方財政，向極紊亂，縣預算制度，成立未久，而縣財政機構，又不甚健全。因此我們在實施縣行政管理之中，對於財務管理，要特別注重。

管理財務的原則，雖然很多，但扼要說起來，也不外乎下列五端：

- (一) 預算制度應確實樹立，歲出歲入，應依照行政計畫去配置籌畫。
- (二) 取之於民的，應用之於民。
- (三) 經費的支出，要求其經濟有效；經費的收入，要人民不超過負擔的能力，而且要負擔得普遍公允與合理。

(四) 縣財政應由縣政府統籌統支，打破專款分割制度。

(五) 縣財務行政的管理、出納、會計與審計，應絕對分開，互相制衡。

從處理財務的機構上講，我們應該依照制衡的原則，分做管理、出納、會計與審計四個部門。管理的部門，是在依照既定的施政方針和計畫，去分配開支的款額，妥籌收入的來源，厘訂收支的手

並監督指導收支的施行。出納的部門，是在依照預算的規定，將應收應支的款項，分別收存支出。會計的部門，是在預算的編造分配和執行，收支的計算紀錄和整理，以及決算的編造。審計的部門是在審核收支的款項是否合法，用途的手續和配置是否得當。這四個部門的工作，一方面固然應該各自獨立，互相牽制，但同時也應該互相取得聯繫，行動靈敏。所謂「嚴密」和「靈活」在財務管理上必須同時兼顧。嚴密而不靈活，必至行動迂緩，減低工作的效率。靈活而不嚴密，難免疏忽脫漏，發生種種弊病。這四個部門，必須分工合作，才能達到財務管理的目的。

以縣政府而論，財務行政的管理部門，是縣府財政科；出納部門是縣庫；會計部門是會計室。至於審計部門，在月前若干省分是各縣的財務委員會，但在實際上財務委員會往往不能執行稽核的責任。將來似乎應該在縣政府設立審計室，由上級審計機關派員主持辦理，較為妥善。

## 二 歲出的計議

財務管理的程序，首先要依據施政方針和行政計畫，計議歲出。依照改訂財政收支系統實施綱要的規定，縣支出的項目如下：

(一) 政權行使支出 縣公民及其代表對於縣行政權由縣庫之支出，均屬之；在訓政時期中國國民黨行使政權由縣庫之支出，亦屬之。

(二) 行政支出 縣政府及所屬各機關之各項支出，除另有科目列舉者外，均屬之。

(三) 立法支出 縣立法機關之各項支出均屬之。

(四) 教育及文化支出 教育學術文化娛樂等之縣事業及補助之支出均屬之。

(五) 經濟及建設支出 關於經濟交通實業勞工建設等縣事業及補助之支出均屬之。

(六) 衛生及治療支出 關於衛生保健防疫醫藥等之縣事業及補助之支出均屬之。

(七) 保育及救濟支出 關於育幼養老救災卹貧贍給殘廢及其他救濟事業之縣事業及補助之費用均屬之。

(八) 營業投資及維持之支出 縣政府自辦或合辦之營利事業投資及虧空填補之支出均屬之。

(九) 保安支出 縣警察保衛消防等組織及其設備供給補助等由縣庫之支出均屬之。

(十) 財務支出 縣辦理公營收支管理及縣公債募集償還等特種公務機關之支出均屬之。

(十一) 債務支出 縣債券及賒借等債務之還本付息及折扣申溢之支出均屬之。

(十二) 公務人員退休及撫卹支出 縣公務機關及事業機關或組織人員之退休金及撫卹金支出均屬之。

(十三) 損失支出 縣各機關關於貨幣票據證券之兌換買賣損失及其他損失之支出均屬之。

(十四) 信託管理支出 縣代管及代辦事項之支出均屬之。

(十五) 協助支出 縣協助中央或其他政府及補助區鄉鎮公所未經明定其用途之支出均屬之。

(十六) 其他支出 縣依法應為之其他支出均屬之。

依照縣各級組織綱要第十九條的規定：「所有國家事務及省事務之經費應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府就地籌款開支。凡經費足以自給之縣，其行政費及事業費由縣庫支給，收入不敷之縣由

省庫酌量補助，人口稀少土地尚未開闢之縣，其所需縣發經費，除省庫撥付外，不足之數由國庫補助。」本條規定的意義，很明顯地是一方面要解除縣政府對於國家事務的負擔（省事務現在也在國家事務之列），一方面要確立縣自治經費應由縣自籌自給的原則，而同時對於貧瘠或未開發的縣分，分別由中央給予補助費。

我們在計議歲出的時候，有幾個重要原則必須加以注意

（一）取於民的，果能用之於民，雖多也無妨。否則雖取之不多，也屬有害。要能夠貫徹這個原則，我們必須要注意幾點：1. 多用於為民衆謀利益的積極行政，少用於消極行政。2. 多用於謀事業發展的費用，少用於維持組織的費用。3. 為謀少數人，或某階級某區域利益的費用，不能由一般人民來負擔。4. 浪費中飽的弊病，必須根本鏷除。

（二）量出為入與量入為出的原則，雖各有利弊，然現代國家大多以量出為入為原則。中國目前還是以量入為出為原則，實不能適應今後建國的需要。如果政治上軌道，財政的制度已經確立，人民的監督力量也逐漸長成，那末今後的縣財政，採用量出為入的辦法，實在較為合理。

（三）各項支出的分配，應該根據施政方針和行政計畫去妥為籌畫。每年最好能按照各項工作的輕重緩急，定出一個適當的百分比率，然後去分配支出，較為妥善。財政收支系統法第四十九條規定教育、文化、經濟、建設、衛生、治療、保育、救濟經費之總額，在縣不得少於其總預算額百分之六十。這當然是值得我們注意的地方。但在實施的時候，我們應該要考慮幾點：1. 在行政組織不甚健全，地方不甚安靖的縣分「管」和「衛」的經費，比率上應視需要的程度而增加；在組織已臻健全，

地方治安已無問題的縣分，則對於「養」和「教」的經費應設法儘量增高其百分比的比率。2. 事業費應多於行政費，積極的事業費應多於消極的事業費，生產的事業費應多於非生產的事業費。3. 在某項事業費尚無着落的時候，不應該先成立機關，開支行政費。

(四) 專款制度應即取消，地方支出應通盤支配，調盈劑虛。專款制度的目的，原來是在防止任意挪用，以保護某種事業的發展，但此制缺乏伸縮性，並足紊亂地方財政的秩序。在預算制度尚未成立的時候，或尚可保留一時，如在預算制度既經樹立之後，則專款制度，必須打破。

歲出的計議應由財政科負責辦理。在處理程序上講，縣政府應於法定編送預算期間前五個月，即應開始編擬下年度行政計畫，決定各項經費支出的百分比率。施政的方針，應由縣長根據中央及省既定政策或方針，斟酌本縣實際的情形，擬定一綱要。再由縣政府各科室依據綱要擬定行政計畫及事業計畫。計畫厘訂以後，即由財政科長秉承縣長意旨，擬定一下年度各項經費支出百分比率及假定歲出數額，先交各科室簽註意見，然後召集各科室及所屬各機關負責人員詳加商討。各項支出概數大致決定後，即由各主管科室及所屬各機關分別編擬支出概數，送由會計室編擬歲出概算。

### 三 歲入的籌畫

在計議歲出的時候，我們就應該把歲入的問題，同時加以籌畫。我們在未討論籌畫的方法以前，先應該明瞭縣收入的來源有多少。依照縣各級組織綱要第十八條之規定，縣收入有左列各項：

(一) 土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種屬於縣有之田賦附加全額）。

- (二) 土地陳報後正附溢額田賦之全部。
- (三) 中央畫撥補助縣地方之印花稅三成。
- (四) 土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）。
- (五) 營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上）。
- (六) 縣公產收入。
- (七) 縣公營業收入。
- (八) 其他依法許可之稅捐。

依照改訂財政收支系統實施綱要的規定，縣收入如左：

- (一) 課稅收入。
  - 1. 土地改良物稅（在土地法未實施前仍稱房捐）。
  - 2. 屠宰稅。
  - 3. 營業牌照稅。
  - 4. 使用牌照稅。
  - 5. 行爲取締稅。
  - 6. 土地稅之一部（在未依土地法征收土地稅前爲田賦及契稅）。
  - 7. 中央畫撥遺產稅二成五。

8. 中央畫撥營業稅三成至五成。

9. 中央畫撥印花稅三成。

(二) 特賦收入 縣為經辦道路隄防溝渠及其他改良工程而徵收之特賦均屬之。

(三) 懲罰及賠償收入 縣公務機關因執行懲罰而收入之罰鍰及因損害而要求之賠償金均屬之。

(四) 規費收入 縣公務機關為執行各項行政事務依法徵收之規費及縣所屬之事業機關或組織合法之收費均屬之。

(五) 信託管理收入 縣為公務員私人或機關團體代管或代辦事項受益者，對於縣所負擔之費用均屬之。

(六) 財產及權利收入 縣有財產所孳生之物品，縣公務機關及事業機關或組織所出產之物品與其應用物品中賸餘或廢棄之物品售價。縣有土地、縣有森林、縣有水陸交通之道路及設備。縣有建築物及其他土地改良物、縣有有形及無形財產之租金或使用費，及縣營礦業權與其他縣營事業權對於承攬經營者所取之特許費，縣所有現金票據證券所獲之利息，折扣申溢兌換益餘，紅利及其他利潤之收入均屬之。

(七) 公有營業及事業之盈餘收入 縣營銀行及其他金融事業，縣營運輸及其他交通事業，縣營電氣及其他公有事業、縣營林墾事業等所獲之盈餘均屬之。

(八) 補助收入 縣所受中央補助之收入均屬之。

(九) 地方性之捐獻與收入 縣所受地方人民之捐獻及其他贈與均屬之。

之。

(十) 財產及權利售價收入 縣有不動產或物品售價收入以外之動產及其他縣有權利之售價均屬之。

(十一) 收回資本收入 縣收回其營業或非營業循環基金全部或一部份之資金均屬之。

(十二) 公債收入 一縣發行公債及其他負債證券之收入均屬之。

(十三) 賒借收入 縣不以證券借入之金錢及賒入貨物之價格均屬之。

(十四) 其他收入 縣依法應有之其他收入均屬之。

以目前情形而論，各縣大多入不敷出，消極的節流有時既屬難能，而且也有一定的限度；那末我們就應該積極去設法充實財源，以求正當的解決。充實財源的方法，不外乎兩種：第一是整理舊捐稅，第二是開闢新收入。現在讓我們分別來加以扼要的檢討：

### (一) 整理舊捐稅

目前縣地方主要的收入，首推田賦的附加，但中國田賦的積弊，由來已久，亟須加以整理。根本的整理辦法，當然應從土地測量入手，再來辦理土地登記、估價、課稅為最徹底，但在人力財力一時不許可的地方，應先辦理土地陳報，重編糧冊，調整科則，重定合理的稅率。在目前田賦改征實物時期，此種需要，更為迫切。

契稅附加也是縣收入之一。契稅本為政府替私人證明產權而執行一種特別行為的規費，但因超過了規費的限度，所以才叫做稅。契稅的稅率很重，本稅及附加，大抵在百分之十至百分之二十之間，而其他各種勒索，尚不在內。因此匿契不稅和少報契價的現象，極為普遍。治標辦法，一面減低



稅率，一面改良征收制度，根據土地陳報的結果，來估定契價。治本的办法，應該在土地測量及登記完成之後，改征土地登記費，而將契稅根本廢止。

牙當屠宰稅本屬於取締營業爲目的之一種營業稅，以別於依資本額或營業額以增進收入爲目的之一般營業稅。就其納正稅而說，是一種營業稅，就其請領行帖執照而說，是一種營業牌照稅。目前牙稅和屠宰稅，各省大多採取包徵制，由包商承辦流弊很多。今後似應將牙當屠宰稅，改爲一種特種營業稅，高其稅率，以示與普通營業稅有別。但徵了特種營業稅之後，不能再徵普通營業稅，以免重複同時廢止包商徵收制。當稅可由縣徵收處直接徵收，牙稅屠宰稅可分別情形，或直接徵收，或規定稅額，委託鄉鎮公所代徵。屠宰稅及牌照稅應全歸縣收入，牙當稅應如何畫分，應由中央斟酌各省情形分別予以規定。

營業稅本爲民國十九年裁厘以後抵補省損失的一種省稅。現在明定省稅一律畫入中央而以營業稅純收入百分之三十至五十畫歸縣收入。但過去營業稅大都由省直接設局徵收，縣政府往往無法過問。今後營業稅的徵收，如能由中央切實加以整頓，自是最善，否則宜由縣辦理，一面改良估征辦法，以期革除種種匿報中飽的弊病。

房捐或房產稅也是縣收入的一種。各省縣政府，或尙未開徵，或雖已徵收，而弊病百出。其實房產稅能切實加以整頓，可以增加不少的收入。將來各縣辦理地價稅時，那末房產稅或房捐可以改徵土地改良物稅。

各縣的公學產，爲紳吏侵蝕很多，所以收入很微。如能徹底加以整理，收入大可增益。整理的辦

法：首須將公學產調查清楚，重賞密告隱匿公學產者，使侵蝕產業，歸之於公。次須將公學產測量清楚，繪圖造冊，以憑稽考。同時調整租率，改良收租辦法，如有大押小租者，應該將押金退還或減少，而將租項增冊，以期增加收入。公學產租若係實物，應由縣設倉存儲，於適當期間，公開出賣，不得由經手人私自折價，以杜流弊。

其他縣收入，種類不一，其跡近苛雜重複或臨時攤派徭役之類者，應一律廢除，其有應用整理者，則應研究弊病的所在，一一加以革除。

### (二) 開闢新收入

現在各國地方財政，每年的收入，課稅的百分比逐漸減低，而公營業的收入則逐漸增高。今後我們充實縣財政的基礎，恐怕也要從發展公營業的途上邁進。公營業的目的，並非純在營利，乃為合乎經濟和效率的原則，供給使用者以各種公用事業的便利，如能辦理得法，則政府和人民兩受其利。公營業業很多，如設立縣銀行，辦理電氣廠、瓦斯廠、自來水廠，城市及鄉村電話，縣境內電車、汽車、鐵道、汽船。及其他交通運輸事業，林場、墾牧、農場、漁業、礦業，公營碼頭、公共市場等，都是。其他如游泳池、浴室、劇院、公墓、磚窯、石灰窯、屠宰場、牛奶場、模範住宅、平民宿舍等，無一不可辦理。但辦理公營業，首須公務員廉潔自愛，慎選經理人員，及技術人員，厚其薪俸，嚴密管理，信賞必罰。初辦時，可先辦較易的一二種，以後逐漸擴大。如人力財力不足時，即採取官商合辦的方式，也無不可。

營業牌照稅和用牌照稅，都是屬於取締管理的性質，為縣地方的良好收入。營業牌照稅中的菸

酒牌照稅以前是省稅，依法應該歸縣收入。其他各種營業含有應行取締管理的性質，如設立製造或買賣足以危害公共衛生安全風化等營業，如酒精廠、火柴廠、花爆廠、舞場、劇院、浴室、游泳池、屠宰場等，應由縣政府依法加以審查，發給許可憑證，方可營業。現行的當帖，即為營業牌照稅之一種。至於肩販飲食攤應否收稅，可由各縣考慮酌辦，但應加以管理，以免妨害秩序和衛生。使用牌照稅，如各種車船的牌照稅，應該開辦徵收，收入當也不少。

行為取締稅也為縣收入的一種，各地舉辦的很少。例如律師、醫師、藥劑師、助產士、會計師等，開業時，應由縣政府查驗其有無合法證書，如有證書，方准開業，並酌量徵收若干執業登記費，其他如安置電燈、瓦斯、水管等的工人，影響人民安全很大，應該加以審查，發給執照，方可營業。至於江湖賣藝，星卜之流，以及媒婆穩婆、荐頭店、嚮導、娼妓、舞女等，誨盜誨淫，足以妨害社會秩序，應斟酌情形，或逕予禁止，或經審核檢查後，加以嚴格管理，一面發給許可證書，按期徵收若干捐稅。

財政科在籌畫充實財源以後，計算下年度確實可靠的收入數額，依照法定程序編擬全年收入概數，交由會計室編擬歲入概算。如核計收入之數不敷支出時，則應一面設法減少支出，一面設法增加財源，而同時請求上級政府補助。

#### 四 縣公債的籌募

縣地方的一般收入，以與支出相平衡為原則。但為應付較大的建設或非常的天災事變起見，有時

非一般稅收所能支付，就須起募公債。舉募公債的利弊，要看實際情形如何，才可判定。如爲創辦或改良公營事業而確有一定的收益，或爲開發事業如修築道路學校醫院及其他對於人民有益的事業而舉債，或爲整理舊債減輕負擔而舉債，都是許可的。且此種利益能及於下代，故由下代的納稅者來分擔費用，也沒有什麼不公允的理由。卽爲應付非常的天災事變起見而舉債，也是不得已的事情。倘若僅爲彌補經常政費而募債，那無異飲鴆止渴之舉，於法於理，都不容許。以經常固定的收入來做公債基金，究竟是削弱地方財政基礎的辦法，如果別有籌款的途徑，總以少舉公債爲妥。

依照縣各級組織綱要第二十條的規定，縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准，得依法募集縣公債。從本條的意義看來，縣公債的募集，只限於建設上的需要。其他事項，似乎並不許可。至於公債的最高額數有何限制，尙無明文規定。惟依照公債法原則第八條的規定：各級政府所募公債總額最高限度，以不致紊亂財政，因而妨礙其他政務進行之常態，乃能使公債本息均得按期償還爲準。此項準則的適用，要看上級政府的解釋如何而定。但我們以爲縣公債的最高額以不超過縣收入全年總額爲原則。又依照公債法原則第七條的規定，省政府非經中央政府核准，不得募集一百萬元以上之公債，縣市非經上級政府核准，不得募集五萬元以上之公債。從本條的規定看來，可知超過了一百萬元的縣公債，省政府也無核准權，應該得到中央政府的許可，才可募集。至於募集外債，依照同法第六條的規定，須經立法院核議通過才能成立。

縣政府如遇必須募集公債的時候，財政科應將公債的性質、用途、債額、利率、募集償還方法、公債償還基金以及其他條件編擬具體辦法，經縣長核准後，送請縣參議會審議。經過縣參議會決議了

以後，即行呈請省政府核示，一份核准，即可開始募集。一面組織縣公債基金保管委員會，負保管基金之責。此項委員會應儘量使地方團代表及債權人參加。此項公債於指定用途外，不得移作他用，並將公債收支列入預算決算，每年應會同審計機關及縣公債基金保管委員會，報告縣參議會及省政府，同時公布週知，以昭大信。

## 五 預算的編製

預算的確立，不僅為實施財務管理的唯一基礎，抑且是促成政治修明的必要條件。過去縣收支的失去平衡，法外收支繁多，管理監督之難以收效，以及其他種種財政的紊亂現象，其原因雖不止一端，而預算沒有確立，實為其根本原因。中國縣政府之有預算，還是近幾年的事情。民國二十一年公布的預算法對於縣預算雖略有規定，但其詳細辦法，仍須由各省自行釐訂。二十三年經全國財政會議決議辦理縣市地方預算，由中央通令限二十四年各省縣預算一律成立。二十四年九月七日國民政府頒布昭示縣市預算執行辦法令，意義異常重要，特錄原辦法如下：

(一) 縣市地方預算核定後，應由縣市政府印刷多份，公佈城鄉並在當地發行或銷售之報紙披露全文，俾人民一體週知。

(二) 以後地方所有收支，均絕對遵守預算範圍，如在預算或法案以外征收者，依刑法一百二十九條懲處。在預算或法案以外支付者責令賠償并予以處分（按刑法第一百二十九條規定：「公務員對於租稅或其他入款明知不應徵收而徵收者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科七千元以下罰金。」）

前項未遂犯罰之。

(三) 人民對於預算或法案以外違之征收除不負輸納義務外，并得向上級官廳告訴。

(四) 預算公佈後，非有重大特殊情形不得呈請修改。

上列辦法，除由地方政府及人民一體遵守外，並隨時由財政部及各該省政府嚴切監督執行，同時責成各區監察使各地方檢察官注意糾察。各省審計處並負監督縣市預算之責。

依照預算法第八十三條之規定：「縣政府每年應擬編下年度總概算書，於七月一日前送請省政府審定，省政府收到前項總概算書後，應交各主管機關簽註意見，由省政府會議審定其計畫及概數，於九月一日前發還之。」同法第八十四條規定：「經前條審定後。縣政府應擬定預算送縣議會審定，縣議會未成立時，送省政府會議審定之。前項預算經縣議會議決或省政府會議審定後由縣政府於十二月一日前公布，並由省政府彙送中央主計機關，中央主計機關及財政部備查。」但縣各級組織綱要第二十二條規定：「在縣參議會未成立時，縣預算應先經縣行政會議審定，再由縣長呈送省政府核准，在縣參議會成立後，縣預算及決算應送交縣參議會議決，再由縣長呈送省政府核定之，但有必要時，得由縣長先呈送省政府核准施行，再送縣參議會。」依照編審縣預算暫行辦法(三十一年三月三日行政院第五五三次會議通過)的規定，縣政府每年應擬編下年度施政計畫及總概算書，於六月底以前送請省政府審定。各縣政府擬編之總概算應先送交縣參議會議決後，再連同施政計畫呈請省政府審定(縣參議會未成立時，應提交縣行政會議通過)。縣總概算之編擬有與法令不符時，由省政府依法更改之。倘縣總概算之收支經更改而不能平衡時，應由省政府調整之。省政府應於每年八月底以前將本省各縣

下年度施政計畫及總概算悉數審定，分別代編擬定總預算，連同施政計畫各十五份，送由財政部會同內政部轉呈行政院核定後，通知主計處審計部並發交財政部內政部備查。縣預算經行政院核定後，發交各省政府轉飭所屬各縣政府於十二月底以前公布之。如縣預算尚未核定，各縣政府不及於十二月底以前公佈者，各縣政府得在年度開始時，對於各項經費之動支，延用上年度預算支付。其新增科目，得按原編概算所列數目適應需要，呈請省政府核准後支付。以上三種法令，對於審定的機關和程序，略有參差。我們根據上述的法令，擬定一個編製縣預算的程序，以供參考。

（一）縣政府，應於每年二月十五日以前，參照中央及省政府下年度施政方針，並斟酌當地實際需要，決定下年度施政計畫，事業計畫，及歲出百分比率歲入假定數額，令行所屬機關遵照，各依其計畫，按照規定格式，擬編下年度的概算，如屬於縣政府直接主管部分，即由主管科室逕行辦理。

（二）縣政府概算的擬編，自第二級機關開始，至第一級機關為止。

（三）第二級機關單位的主管機關，應於每年三月十五日以前依來源別及政事別，擬編該機關單位下年度的全部概算，如無收入的，可祇編歲出概算，送達縣政府。其未按時送達者，由縣政府主管科代編之。

（四）第二級機關單位的主管機關擬編該第二級機關單位概算，如需以下各級機關單位的各項概數作參考，應於前項日期內酌定期限，通令其所屬機關呈報，逾期不報及無須呈報者，均代為擬定概算數，列入其概算。

（五）縣政府會計室應於四月十五日以前彙集各第二級機關單位概算，詳加審核，按照行政與事

會計處及收支情形，將下年度全縣歲入歲出總概算書造齊分送各科室各就主管部門簽注意見，即會同財政科簽呈縣長核定後，送請縣參議會審議。（縣參議會未成立前，應送縣行政會議審議下同）。

（六）縣參議會審議總概算時，應加具審核意見，作成決議書，於五月底以前送還縣政府。

（七）縣政府接到縣參議會審議意見後，即造具歲入歲出總概算二份，連同行政計畫事業計畫及縣參議會決議書，於六月底前，送請省政府核定。

（八）省政府收到各縣總概算時，應分交會計處及財政廳，由會計處召集各主管機關開會審核，依照編審縣市預算暫行辦法第十三條之規定，分別擬定更改調整辦法後，送由省政府會議核定於八月底以前將全省各縣總預算連同施政計畫各十五份，送由財政部會同內政部轉呈行政院核定後，通知主計處，審計部，並發交財政部，內政部備查。

（九）縣預算經行政院核定後，發交省政府轉飭所屬縣政府於十二月底以前公布之。

爲保持預算制度的確立起見，在編製預算的時候，有幾點應該特別加以注意

（一）編製預算，必須依照法定時間編送，不得遲延。省府審核縣預算時，也應迅速辦理，在法定時限內辦竣。因爲照目前各省的情形看來，往往預算年度過了很久，甚至到了年度快完的時候，預算才得成立。如此辦法，預算的意義完全喪失，與無預算相等。此點最應糾正。

（二）目前各縣的預算缺點很多，如各項收支未能全部列入，或虛列項目，強求收支的平衡或追加修正過多，割裂地方財政，或預算外的臨時收入和支出很多，以致有私自征收任意挪墊的弊病發生。要改正這種毛病，在縣政府方面，應該要負起切實編製和執行預算的責任，不可絲毫苟且。在中



中央與省政府方面，應該不責縣政府負擔預算以外的支出。所有國庫事務的支出，應由中央負擔。

(三) 預備金應稍從寬列入，允許縣長動用預備金的數額，應該酌予提高，以解除縣長臨時動必需款項的困難。

(四) 預算應統籌收支，專款制度絕對廢除。鄉鎮預算，也應由縣彙編，不得作為例外。

(五) 預算的科目和形式，應依照省會計處所規定者辦理。

(六) 預算應將收支釐分清楚，不得將收支各數互相抵除。

## 六 預算的編制

預算本為一年度收支的預測，自不能與實際的收支相同，故須另就實際收支的數額，察其結果，然後設立預算的目的，才能達到。預算為事前的預測，而決算為預測的結果。要是祇有預算而沒有決算，對於執行預算的人員，究竟有無違背或超過原預算的規定，無從查核，使預算徒成具文。所以預算和決算，應該同時舉辦，缺了一個，便成跛行。

縣決算的編製，應由縣政府會計室主辦。縣所屬機關中如在年度進行內有改組或裁撤者，依照決算法第十一條的規定，應依左列辦法辦理。

(一) 機關改組者，由改組後之機關一併編造。

(二) 機關名稱更改者，由更改後之機關按名稱更改之前後分別編造。

(三) 數機關合併為一機關者，在未合併以前，各該機關之決算由合併後之機關代為分別編造。

(四)機關因組織變更致預算分立者，其未分立期間之決算由原機關編造。

縣決算的編製時期，決算法規定由省政府自行酌定，但至遲不得過於會計年度終了後四個月。縣決算的編造程序和注意要點，應由各省省政府釐定。在此，我們暫時擬定幾項，以供參考：

(一)歲入 歲出決算的科目及其門類，應依照其年度的預算科目門類，如有由預備費項下追加經費預算或由另籌財源而追加歲入歲出預算者，應依其門類，列入決算。

(二)編造決算時，應按其事實，具備下列各項資料：

1. 執行預算各表，應分欄列明左列各數：

- (1) 本年度預算數；
- (2) 本年度預算增減數；
- (3) 本年度決算時權責發生轉入數；
- (4) 本年度收對實現數；
- (5) 決算時，權責發生數；
- (6) 本年度餘絀數。

2. 關於繼續經費之各表中，除應列前項各數外，並應附列左列各數：

- (1) 全部計畫之預算經費全額；
- (2) 收付實現累計數；
- (3) 決算時權責發生數

(4) 經費全額餘絀數。

前兩項計算書表，有與以前若干年度比較之必要者，應列其比較數。

3. 有關執行預算之其他會計報告。

4. 執行預算經過之說明。

5. 施政計畫事業計畫或營業計畫經過之說明。

6. 有關之重要統計。

所有各種決算表，均應依照規定格式辦理。

(三) 各第三級機關單位的所屬機關決算書應於年度終了一個月，由其主管機關彙編，送達上級機關。

(四) 各第二級機關單位的所屬機關決算書，應於年度終了一個半月內，由其主管機關彙編，送達縣政府。

(五) 縣庫的終結報告，應於年度終了二個月內送達縣政府。

(六) 縣政府會計人員應參加縣庫終結報告，查核各機關單位決算，編成全縣歲入歲出總決算書，連同各項報告說明及附屬表，經縣長核閱後於年度終了二明半月內送請審計室審核（目前各省縣審計室尚未成立，現設立財務委員會的縣分，應送交財務委員會審核，下同）。

(七) 審計室應於接到總決算書半月內審查完竣，繕具審核意見送達縣政府。

(八) 縣政府接到審核意見，應即將總決算書全份連同審查報告送請縣參議會審核（縣參議會未

成立前，依法應由縣行政會議審核，下同。

(九) 縣參議會應於接到總決算書及審查報告半月內審查完畢，作成決議書送達縣政府。

(十) 縣政府接到決議書後，應於半月內將總決算書全份，連同審計室審核意見、縣參議會決議書，繕具兩份送達省政府。

(十一) 省政府接到前項總決算書後，立即發交會計處及財政廳，由會計處彙編全省各縣歲入歲出總決算書，至遲於年度終了六個月內送請省審計處審查。審計處至遲於年度終了九個月內審查完竣，送由省政府公布，並分別令知暨咨報主計處、審計部、財政部及內政部備查。

(十二) 縣政府接到省政府公布之縣決算書後，一面通知縣參議會並公布人民週知。公布的方法有三種：一是抄登縣政府公報，二是抄登當地出版或通行的日報，三是印發布告，至少每鄉張貼一份。在張貼布告裏，決算書的內容雖不能完全抄錄。但應將下列各項分別載明：

1. 歲入之部：

- (1) 歲入預算額；
- (2) 歲入追加預算額；
- (3) 已收訖歲入額；
- (4) 歲入減免額；
- (5) 未收訖歲入額；
- (6) 上年度剩餘額。

2. 歲出：

- (1) 歲出預算額；
- (2) 歲出追加預算額；
- (3) 歲出預算實支額；
- (4) 歲出剩餘額。

## 七 財務行政的處理

縣政府的財政科，是縣財務管理的主持者，其職掌約如左述：

- (一) 歲出各款的計議；
- (二) 歲入來源的籌畫；
- (三) 稅款的徵收；
- (四) 經費的核發；
- (五) 縣公債的籌募；
- (六) 各項經費不足的補助請求；
- (七) 預算的交議呈核和公布；
- (八) 決算的交議呈核和公布；
- (九) 收支的公示和催告；

(十) 縣公產的管理和處分；

(十一) 縣經濟的調查；

(十二) 其他有關財務行政事宜。

以上各項，除歲出的計議，歲入的籌畫和公債的籌募，已詳以前各節外，現在且把幾項較重要事務的處理辦法分述如左：

(一) 稅款的徵收 縣政府應設一徵收處，經徵一切稅款，設主任一人，分若干組，每組設組長一人，組員、稽查員、事務員、書記若干人，其名額、官等，俸給編制由各省政府斟酌規定。徵收處人員的資格和待遇均應提高，最好由政府招收高中以上畢業學員，加以相當時期的嚴格訓練，其訓練合格者，由省政府編造名冊，令行各縣，由縣長就冊列人員中遴選，徵收人員，應與其他縣行政人員一樣，不跟縣長同進退，須受法律的保障。徵收處受縣長的指揮，並受財政科的指導和監督。它的職務不僅負縣收入的經徵、畫撥、催收等之責，並得代理徵解，畫撥國稅收入。至代徵何項國稅，應由中央規定。全縣的收入，除了公營業或事業收入應由各營業或事業機關呈報縣政府，並將收入解交縣庫外，其他各項捐稅，應由徵收處負責徵收。

徵收程序的改革，在縣財務管理裏，最關重要。徵收處在徵收某項捐稅之前，應將納稅人姓名、住址、稅率、徵收額一一切實調查清楚，編製徵稅清冊。在徵收時，應先發出繳款書，通知人民，以應繳稅款依法定期限繳交縣庫。此項繳款書應分四聯，第一聯存根由徵收處截留備查，第二聯為通知單，第三聯字號及印發年月，並載明繳稅人姓名或名稱，預算編次部門、款項科目符號及名稱稅款

數目，收款年月份，收款公庫名稱，收入機關名稱及長官職銜，署名蓋章，並加蓋縣印。第三聯爲收據，第四聯爲報核，除載明各項外，並將縣庫主管員職銜列入。人民納稅時，須攜帶此項通知書三聯連同應納稅款，繳交縣庫。縣庫收到稅款時，將第二聯通知書截留存查，第三聯收據加蓋私章及收訖圖記後，交還納稅人。第四聯報核，送由縣政府財政科轉送會計室及審計室。徵收處並應將每日徵收數目，列表逐日報告會計室及審計室，以便查核和記帳。此種徵收程序，自甚合理，但推行之初，人民將感不便。不妨在徵收處內駐留縣庫收款員，縣庫收款員每日收得各款，當日即須解庫，以杜流弊。至徵收處設立徵收分處或分櫃的地方，最好縣庫也應派員駐留收款，隔若干日，將款解庫。

縣政府如接到中央撥發各項稅款的支付命令通知書，經會計室核明，加蓋縣長私章及縣印，並截留一聯後，送交縣庫。縣庫截留通知書一聯外，即將收據報告及報查三聯，送交國庫領款。俟款撥到，應由縣庫通知財政科，以便轉送會計室記帳，審計室審核。

(二) 經費的核發。縣屬各機關經費的核發，應由財政科主持辦理。目前各縣有各主管科各別辦理者，實屬錯誤，應予糾正。

縣屬各機關請領經費時，應先填具請款書，送達縣政府，由財政科秉承縣長之命填發三聯支付命令。經審計室簽後，截留存根備查，以第二聯送縣庫照發，以第三聯通知書發交領款機關。縣屬機關領款時，應填具五聯領款總收據，除第一聯存根留存領款機關備查外，將其餘四聯連同支付命令通知書送交縣庫。縣庫接到上項支付命令通知書。與縣政府所發支付命令核對相符，除將領款機關應領之款，撥入該機關普通經費存款帳戶，再行支付外，當即截留總收據之一聯存庫備查，以其餘三聯悉數

送達縣政府，由財政科截留一聯，將其餘二聯送會計室記帳審計室審查。

(三)預算的交議呈核和公布 歲出歲入的經臨預算，經會計室根據各項概數擬編就緒後，即移送財政科，以便提付縣行政會議或縣參議會審議（縣預決算在縣參議會未成立前，應由縣行政會議審定，在縣參議會成立後，應由縣參議會議決）。預算經縣行政會議審定或縣參議會議決後，仍送還縣政府，由財政科擬稿，與會計室會章，以縣長名義呈送省政府轉呈行政院核定，一俟核定，並應依法公佈。

(四)決算的交議呈核和公佈 縣決算經會計室編就，移付財政科，經審計室審核後，送請縣行政會議，或縣參議會審議，一俟議決即行呈請省政府核示。縣決算經省政府轉請審計處核定公佈後，應由縣政府公佈週知。

(五)收支的公示和催告 凡收支的手續，日期、金額、地點，以及其他有關收支的一切事件，如應向人民公示或分別催告，應由財政科擬稿，由縣長核閱後頒發之。

(六)縣公產的管理和處分 各省縣公產目前大都由縣財務委員會管理，但縣政府仍負監督之責，將來縣參議會，縣庫以及縣審計機關成立後，縣財務委員會自無存在之必要。但無論如何，縣公產的整理管理和處分，財政科都應負責。公產的整理方法，在本章歲入的籌畫的一節中，已有說明，不再贅述。至於公產租金、租穀的徵收應由徵收處經辦，而由縣庫保管。在財務委員會沒有撤銷以前，不妨由財務委員會稽核，但保管則非由縣庫辦理不可。關於縣公產的購置、建設、變更、售賣以及租賃、貸用等，應由財務委員會擬具詳細辦法，呈經縣政府審核，轉呈省政府核定行之。如財務委



員會已不存在，則財政科更應負有直接管理的責任。在此有一點必須注意，即出賣公產，無異減少基本財源，飲鳩止渴，實屬不智。且不肯紳吏，往往藉此漁利，不可不嚴加防範。

(七) 縣經濟的調查 縣經濟狀況如何，財政科應該有詳細的調查。因為關於財源的開闢和捐稅的整頓，處處和國民的經濟情形有密切的關係。此項調查，應與建設科和統計人員共同商擬表格，分別詳細調查。其原有公私調查資料，應儘量利用，加以整理，然後編製各項經濟統計，以為處理財務行政時的參考。

## 八 出納事務的處理

公庫法已於二十七年六月九日公布，其施行細則也於二十八年六月二十七日公布。各省縣庫，自二十九年一月一日起施行，其僻遠省縣或有特殊情形區域，經呈核後，得展緩至二十九年四月一日或七月一日起施行（見國民政府二十八年六月二十四日公庫法施行日期及區域令）。因此縣出納事務依法應一律由縣庫辦理。

公庫是政府經營現金票據證券及其他財物的機關。依照公庫法第六條的規定，縣庫應先儘所在地之中央銀行代理之，其無中央銀行者，應指定各該省市縣之地方銀行代理。其無地方銀行者，得指定其滙銀行代理。在未設銀行之地方，應指定郵政機關代理，但須先經上級政府公庫主管機關之核准。縣庫的主管機關是縣政府。縣政府與代理縣庫的銀行或郵政機關的權利和義務，應以契約定之。訂立契約時應先以草約呈送上級機關核准，再行簽訂，並繕具同式三份，分存縣政府代理公庫機關及上

級機關。

縣政府及其所屬各機關所有出納及保管事務，應由縣庫統一辦理。但對於下列各種收入，得自行收納，並在規定期間自行保管：

- (一) 零星收入；
- (二) 機關所在地距代理縣庫之銀行或郵政機關（以下一律簡稱縣庫）在規定里程以外者，其收入；

- (三) 在經徵地點隨徵隨納經主管機關認為應予便利者，其收入；
- (四) 機關無固定地點者，其收入。

對於左列各種支出，得按規定期間預向代理縣庫具領自行保管及支出：

- (一) 預定零用金內之零星支出；
- (二) 機關所在地距縣庫在規定里程以外者，其經費；
- (三) 機關無固定地點者，其經費；
- (四) 其他經法令許可之估付包付金額。

（見公庫法第四條及第五條之規定）

上開自行收納的款項，以每筆不滿五元者為限，在縣收入較少的機關，其限度得由縣政府減少。此項自收的款項，其保管期間，不得超過十日，但有特殊情形經縣政府核准者亦得酌量延長。所謂規定里程，可由縣政府斟酌當地情形，自行規定（參考公庫法施行細則第九條、第十條及第十四條）。

縣政府所屬各機關如有上列情形請求該機關收支之一部或全部自行收支者，應於年度開始前一個月敘明事實，呈請縣政府核定。如有年度開始以後新成立的機關或原有機關因特殊情形須臨時變通辦理者，也可呈請縣政府核定。縣政府應於年度開始前彙集合於自行收支之規定的各該機關名稱數額及其條件通知會計室和審計室並報告省政府會計處和審計處（參考公庫法施行細則第十五條）。

依照上述的規定自行保管之款，遇有損失時，除實因天災事變非人力所可抗禦，經主管上級機關查明屬實轉請審計機關核准解除責任者外，應由自保管之機關負責人員負賠償之責（見公庫法施行細則第十六條）。

以上所講的辦法，是在特別情形之下，才准許於一定的限制之內，自行收支。至於普通一般的出納和保管，統應由縣庫辦理，即縣政府本身也不能視作例外。但縣庫制度創始未久，究竟縣庫和其他財務機構應如何聯繫，我們需要加以切實的檢討，茲分述如下：

#### （一）縣庫與財政科的聯繫

縣庫祇管出納，至於何者應出，何者應納，應由財政科及其所指導監督的徵收處決定。例如中央畫撥稅款或補助金到縣，應由財政科依照規定程序通知縣庫領取。縣收入的徵收，則由徵收處通知繳款人向縣庫繳納，或由縣庫派員駐留徵收處逐日收解。國稅的解撥和各機關經費的發放，也應由財政科依照程序通知縣庫支付。縣庫於收到縣收入存款時，如係由徵收而來，應按科目別，造具日報表，分別報告徵收處和縣政府；如係畫撥而來，則可逕報縣政府。各機關收入總存款及特種基金的收付，應由縣庫分別年度按科目別彙造收支日報表報告縣政府。各機關經費存款的出納，應由縣庫造具

現金旬報表報告縣政府。至於票據證券的保管移轉，也應由縣庫隨時造具保管報告表報告縣政府。這種種表報，都應由財政科負管理移轉之責。

### （二）縣庫與會計室的聯繫

依照公庫法第二十四條的規定，公庫之會計事務由該公庫主管機關會計人員辦理之。因此縣庫的會計事務，應由縣政府會計室主持辦理。會計室處理縣庫會計事務，可用兩種方式：第一種是會計室根據縣庫每日送至縣政府由財政科轉交的縣收入收款日報表，縣收入總存款及特種基金存款。收付日報表，以及各機關經費出納表等，逐一查核記帳。第二種是由會計室派員駐在代理縣庫的銀行或郵政機關內，根據各項傳票分別記帳。

### （三）縣庫與審計室的聯繫

縣庫的收支，須受審計室的監督。當縣庫收存縣收入時，應編製收款日報表報告審計室。收入總存款及特種基金的收付，應由縣庫彙造收支日報表送交審計室。如係經費的撥發，須經審計室會同通知，縣庫始得由收入總存款撥作普通經費存款。倘縣政府因財政上的必要而為臨時的透支挪借及其償還，也應由審計室負責監督。

## 九 會計事務的處理

縣會計室為一超然主計組織，其主持人員應由省會計處直接遴派。會計人員的地位雖係超然，但仍應受縣長之指導監督。會計人員對於財政科、縣庫以及審計機構的人員，都應互相取得聯繫，以

期避免隔閡，增進效率。

會計室的主要任務，大致如左：

- (一) 縣預算的編造、分配、和執行；
- (二) 收支的計算記錄和整理；
- (三) 預算內依法流用的登記；
- (四) 縣決算的編造；
- (五) 縣會計制度的擬訂；
- (六) 縣各級機關會計事務的指導和監督；
- (七) 縣財政上增進效能及減少不經濟支出的研究和建議；
- (八) 其他有關會計事項。

以上各項，除縣預算和決算的編造已詳本章第五第六兩節外，茲將其他較重要事務分述如下：

(一) 縣預算的分配和執行 縣預算經省政府核定後，一面由縣政府公布，一面由財政科通知會計室於預算公布後半個月內，編造按月或按期分配預算，經審計室審核後，由縣政府呈請省政府核示，一俟核准，即由各機關於年度開始時按月執行。執行此項預算的命令機關，當然是縣政府的財政科和徵收處，出納機關是縣庫，並會計室則專司收支計算記錄和整理的事務。

(二) 收支的計算記錄和整理 此項事務，大致又可分為左列三項：

1. 縣政府的經費收支 會計室根據歲出預算書、歲出分配表，縣庫收支日報以及其他憑證，分別

編製收入、支出、現金轉帳，分錄轉帳等傳票，在縣政府預算核定時，則用預計支出數科目、歲出預算數科目，編製分錄轉帳傳票；核定分配預算時，則用歲出預算數科目，歲出分配數科目，編製分錄轉帳傳票；收存經費時，則作現金轉帳傳票，借方用預計支出數科目，貸方用經費存款戶科目編製之。開支經費時，也作現金轉帳傳票，借方用經費存款戶科目，貸方用歲出分配數科目編製之。如預支辦公費以備零星開支時，則用預支經費科目作收入傳票；此項預支數撥作經費時，則借方用預計支出數科目，貸方用預支經費科目編製現金轉帳傳票。

2. 代理國稅的收支 會計室每日應根據徵收處代理徵獲日報表及縣庫收支日報表等，遇有國稅的徵獲，則應作現金轉帳傳票，借方用應解國庫款科目，貸方用代收國稅納庫數科目編製之。解交國庫時，也應編製現金轉帳傳票，惟借貸兩方所製科目恰與上述相反。

3. 縣地方的彙總收支 會計室每日應根據縣庫所送徵收處填發的繳款書、縣收入日報表，及徵收處徵獲日報表歲入歲出預算書分配表，附屬機關各項報告，縣庫收支報以及其他單據等，分別編製收入支出，現金轉帳。分錄轉帳等傳票，以便辦理縣地方收支各款的彙總記載。當歲入預算核定時，則用歲入預算數科目預計納庫數科目編製分錄轉帳傳票；分配預算核定時，則用歲入分配數科目歲入預算數科目編製分錄轉帳傳票；收到稅款時，則借方用歲入實收數科目，貸方用歲入納庫數科目編製現金轉帳傳票；同時借方用預計納庫數科目，貸方用歲入分配數科目編製分錄轉帳傳票；以示預算科目的移轉。關於歲出預算和分配預算的核定以及縣政府支出等，其傳票編製方法，已詳於前，不再贅述。對於附屬機關的經費收支也應由會計室分別編製傳票，以便彙總記載。各機關得借支款項，但不

得超過各該機關辦公費之半數

各項傳票，辦了之後，就應該分別記入記帳及現金簿。各簿記載既畢，則應分別科目轉記總帳，並同時記入相當的分類明細帳。每屆規定期限，應編製各類報告表分送縣長審計室及主管機關查核。

(三)預算內依法流的登記 預算原係規定支出的範圍，執行時如因不得已事故而超過預算，自當請求追加預算。反之，倘事業的辦理，無須盡支預算規定的經費全數，那末就應該節省經費，以留餘款。又市場物價，常有變動，購物時的市價，往往與預算規定時的市價，常有出入。因此之故，預算在執行時，非必能完全合於規定。如因事實的需要，超過預算規定的數額，而同時又不便追加預算，為維持收支的平衡的起見，遂有科目流用的辦法，以救濟施行預算時自然的缺點。但科目流用，原係一種不得已的辦法，倘若濫用無度，勢必破壞預算制度的精神，不得不加以限制。縣各級機關的經費預算，其歲出用途在同門各科目中。有一科目之經費不足而他科目有賸餘時，應呈由原核定分配預算的上級機關核准，始得流用，但不得流用為別人經費。各基金的經費，不得互相流用。歲入特殊門的所入，非因預算年度有異常情形，不得充作歲出經常門的費用（參考預算法第五十三條、第五十四條及第五十五條）。會計室登記各機關經費流用時，預先審核其是否合法，如無合法的經費流用核准命令，不得記帳。

(四)縣會計制度的擬訂 依照會計法第十六條之規定：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呈，由各

該級政府之主計機關核定。同法第十二條規定縣為一總會計組織，則縣總會計制度，應由縣會計室設計：縣政府所屬各機關的會計制度，應由各該機關主辦會計人員擬訂呈由會計室核定後施行。但目前事實上，各縣會計人員，恐無此能力。故大都由省會計處代為設計，或由省會計處指各縣會計室分別擬訂。會計室在擬定縣總會計制度或代縣政府所屬機關擬訂單位會計分會計，附屬單位會計或附屬單位會計之分會計時，應依照會計法及設計會計制度程序時期及應行注意事項之規定，分別將各會計制度應實施的機關範圍，會計報告的種類及其書表格式，會計科目的分類及其編號，會計簿籍的種類及其格式，以及會計事務的處理程序等，斟酌實際情形，分別擬訂，呈請省會計處核示後，先行試辦。在試辦期中，應與各關係會計人員及審計人員共同檢討，以期逐漸改進。試辦到了相當時期，認為可以滿意，然後才正式確定施行。

(五) 縣各級機關會計事務的指導和監督 縣各級機關的會計事務，依照會計法第七十條的規定，應由縣政府會計室綜理監督指揮之。所有會計室佐理人員以及各機關的會計人員，最好由省政府會同省會計處統籌訓練，其合格者，由省會計處編造名冊交由縣會計主任遴派。如一時無此項人員，可由縣會計主任兼承縣長意旨，公開選擇合格人員，加以短期講習，然後分別委派。在執行職務時，仍應時時予以指導。各機關會計人員除向縣會計主任負責外，並應對各該機關長官負責而受其指揮。主辦會計人員與所在機關長官因會計事務發生爭執時，應由該管上級機關的主管長官及其主辦會計人員處理之。會計人員如有違法或失職情事，經所在機關長官通知會計室時，會計主任應即依法處理，不得徇私（參考會計法第七十條、第七十一條、第七十六條及第七十七條）。



(六)縣財政上增進效能及減少不經濟支出的研究和建議。會計室對於縣財政上各項問題，平時應留心研究，如有改進意見，應隨時與財政科檢討，並向縣長建議。會計室如遇有不合法令或會計程序情事，應使該機關更正，倘不更正，應予拒絕並通知該機關主管長官。要是此項不合法行為，出由縣長的命令，應以書面聲明異議。如不接受，應即報告省政府，省會計處及縣審計室。若不為異議及報告時，所有不合法的行為責任，縣會計主任應連帶擔負之（參考會計法第七十八條）。

## 十 審計事務的處理

我國超然的審計制度，在法律上早已確定。中央有審計部，省有審計處。但縣的審計機關還沒有成立。目前各省縣政府雖多依照剿匪區內整理縣地方財政章程的規定，設立財務委員會，以為審核地方財政收支及預算決算的機關。可是在實際上財務委員會並不能認真行使審核的職權。一則因為財務委員會的委員，除由財政科長擔任當然委員外，餘由縣長聘任，直接受縣長的指揮，不能立於超然的地位。二則因為審計是一種專門的技術，財務委員中往往缺乏此種人才，所以結果祇有照例蓋章，等於具文。因此我們覺得縣審計機關，有急速成立的必要。縣審計機關的名稱，暫定為審計室，設審計主任一人，助理員若干人，由省審計處委派。在較小的縣分，僅設一審計員亦可。惟在審計室未成立以前，財務委員會的審核組主任一缺，最好由縣長遴選合格人員送請省審計處核委。審核組主任應為有給職，直接對省審計處負責。在執行審計職務時，應獨立行使職權，不受他人的干預。此項辦法，雖不徹底，然較之目前，或有較切實的成果，也未可知。

審計室（在未成立前，由財務委員會審核組負責。下同）的職權，不外乎三種：（一）事前審計；（二）事後審計；（三）稽察。茲分述如左：

（一）事前審計

事前審計，又可分為下列三種：

1. 預算執行的監督 各機關所編的分配預算，應先送審計室審核，如與法定預算不符，應即予以拒絕。分配預算，如有一部或全部變更，應另行造送，如其有不合程序或與預算法不符時，審計室應予糾正（參考審計法第二十九條及審計法施行細則第十九條）。

2. 收支命令的核定 縣政府發放各項經費的支付書，應送審計室核簽，非經簽核，縣庫不得付款或轉帳。所有收支憑證，也應先送審計室核簽後，始可收付款項。審計室核簽支付書收支憑證時，發現與預算或其他有關審計法令不符，或雖未超越預算而顯然為不當之支出時，即行拒簽。會計室的記帳憑證，在原則上，也應送審計室核簽。審計室對於支付書或收支憑證核簽與否，應從速決定，除有不得已之事由外，最好在當日決定，否則亦不得超越三日（參考審計法第二十一條及第三十條至第三十四條）。

3. 繳款書報核聯的審核 收入命令的核簽，雖經規定，而尚未實行。現在審計機關對於收入的審核，暫採審核繳款書報核聯的過渡辦法。徵收處繳款書報核聯，由財政科送交會計室後，再送審計室審核。審計室應加以查核，並一一登記，以憑稽考。

## (二) 事後審計

事後審計的事項程序及應行注意各點，分述如左：

1. 計算和決算的審核 縣地方款的審計，自二十八年起，依照審計部的規定，由各省審計處通知各縣按月編製地方款收支月報表送審。但在設立縣審計機關的地方，應先由縣審計人員先行審核，再行轉報省審計處核定。此項送審程序，先由各單位機關或法團，將每月收到縣地方款內撥付的款項，以及直接支用的數字於每月經過十五日內，報告縣會計室，由會計室彙集各報告，編造各單位收支明細表，一面編製縣地方款收支總表，於每月經過三十日內送交縣審計機關審核。如審計室正式確立，則會計室，應將各項報告逐日送交審計室審核。審計室審查各項報告時，對於各項簿籍，得隨時檢查，並與一切憑證及現金財物核對。所有各項表報格式是否合於程式，支出金額是否合於預算，或其他支出法案，散總數字是否相合，費用支出是否達到預算目的，科目流用是否合於規定，附表及單據有無遺漏，或可疑之點，應一一詳加審核，如認為有應查詢，更正補送，剔除發還，至其他應行注意事項，應呈請省審計處核定後，填發審核通知書，送達原送審機關，補正送核。如遇有違法情事，應分別情形，呈請省審計處，通知各該機關長官予以處分，或限期追繳應賠的款項。如必要時，得予以緊急處分並依法交付懲戒。如認為所報完全符合，則應呈請省審計處核定後，發給核准通知，以解除經營財務人員的責任。至於年度決算，也應由審計室詳加審核，加具意見，送由縣政府轉送縣參議會決議後，再送省政府核辦。縣決算書經省政府會計處和財政廳查核，彙編全省各縣歲入歲出總決算書

後，送請省審計處審查。縣決算書經省審計處核定後，應即發給核准書，以資證明。又縣政府及代理縣庫機關應將每日庫款收支，詳具報告，逐日送請審計室查核，並應按月編造庫款收支月報，於年度終了，編造庫款收支年報，分別依限送交審計室審核（參考審計法第十五條至第十八條、第三十五條至第四十條）。審計機關對於審查完竣案件，自決定之日起五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事，得為再審查；若發現詐偽之證據，經過五年後，仍得為再審查，變為原決定，限令繳其原核准書（見審計法第二十四條及第四十一條）。

2. 支出憑證的審核 審計的目的，雖非一端，要以偵查詐偽為最重要。報表送審，固可核實其支用，發現其謬誤，但於詐偽的偵查，則非於支出原始單據，加以嚴密的鑑別，殊難將弊竇查出。所以審計室審查會計報告時，應將原始憑證及其附屬表，一併審查。其應注意要點如左：

- (1) 凡支出以正當受款人或其他代理人的收據為主要證明，其他憑證單據，均為參考附件。
- (2) 購買物品，應由商號於發貨單上，註明實收現全數目及日期，並某機關查照字樣作為收據，其另具收據者，仍應附具發單，此項實收數目上，須蓋用商號印章。
- (3) 凡各機關人員出差經費，應依照旅費規則辦理，並附具必要的單據。
- (4) 凡工程經費除單據外，應加具工程估計書，各項圖說暨監工人員技師等的證明書件，其訂有合同及招商投標者，並應抄送合同及投標文件（如事前已報送有案，自可免送）。
- (5) 各項憑證單據，均應由出納人員署名蓋章，並將用途簡單註明。

(6) 依照印花稅法應貼印花之憑證單據，均須貼用印花。

(7) 憑證單據上有雜列各種貨弊者，應註明折合國幣總數及折合價率。

(8) 凡非漢文的憑證單據，應由經手人將其中重要條件附譯漢文。

(9) 各機關應備憑證單據粘存簿，將憑證單據按現金出納表區分項目節，依次編號粘存，每件右角，應由出納人員在騎縫蓋章，並於憑證單據上註明所屬項目節，每項節目之後，填一總數。裝訂成冊之憑證單據，不得折改，但可在粘存簿中詳細註明備查（見支出憑證單據證明規則）。

### (三) 稽察

審計室除執行事前與事後審計外，並得隨時就地實行稽核，以爲書面審計的參證和輔助，其事務如左：

1. 現金票據的檢查 審計室對於各機關的一切收支現金票據、證券、案卷、帳簿等，應隨時加以檢查，用來考驗各機關有無不法、不實、不忠或不經濟的行爲，以便糾正或舉發（參考審計法第四十六條、第四十七條及審計法施行細則第三十六條）。

2. 營繕工程和買賣財物的監視 各機關購置物料或營繕工程依規定應公告招標或採用比價辦法者，應通知審計室派員監視。其招標或比價各項規則圖樣說明書預作底價單式樣以及契約底稿等，應於事前送審計室備查。簽訂契約時，應由監視人署名蓋章。如有中途變更或增減價額情事，應隨時通知審計室，其變更重大或增減價額在一成以上者，於協議時，審計室應派員參加，此項物料或工程於

貨到或工竣驗收時，應通知審計室派員監視，並於驗收證明書上，由監驗人署名蓋章，倘監驗人發現驗收的物料或工程與原定圖說契約章則不符時，得拒絕署名蓋章，如因不得已事由，准予減價收受者，應先得審計室的同意。各機關如有變賣財物情事，也應通知審計室派員監視（參考審計法第四十九條及審計法施行細則第三十八條至第四十二條）。

3. 財產物品的稽查 審計室對於各機關的財物，得隨時盤查，遇有遺失損毀等情事，應即調查該管理人有無良好管理，是否怠忽；如確無過失，即予證明，以便解除管理人的責任，否則即須責令賠償。各機關對於財物如有遺失損毀等情事，應隨時記明其原因，其重大者，應提出其證明方法，一面通知審計室查核（參考審計法第四十八條及審計法施行細則第三十七條）。

4. 債券抽籤還本的監視 縣政府如有發行公債或借款情事，應將發行公債條例或借款契約送請審計室備查，如有變更，亦同。在公債抽籤償還的時候，應通知審計室派員監視。審計人員監視時，應注意下列各點：

- (1) 檢查支，是否與底簿相符。
- (2) 中籤各號，應加蓋印信，以資證明。
- (3) 中籤號碼，應抄錄一份，攜回備查。
- (4) 核對縣政府公布中籤的號碼及其他有關各點，與抄錄的是否相符。如有不符，應由審計室函請縣政府查復。
- (5) 對於公債發行的總額，已還本的次數及款額，本次抽籤的支數及款額，以及公債基金的

數額，均須一一查明，登記備查。

至於公債的銷毀收回，也應由審計室派員監視（參考審計法第五十條及審計法施行細則第四十三條）。

5. 縣庫的檢查 審計室對於縣庫收支的報告，除予以書面審核外，並應實地加以檢查，以資核實。

6. 兼職兼薪的調查 審計室對於各機關職員的任用，是否依照該機關組織規程及任用法令任用，應就各機關支出計算書屬於俸給的支出，按月將各該機關全部職員分別登記專冊，與其他各機關互相對照，如有兼職兼薪情事，應即依法剔除發還。

7. 物價的調查 審計室應隨時調查物價，以資審核各機關每次財物購得的價格，是否與市場一般價格相同。如有疑義時，應向原商店實地調查，以視有無浮報或虛冒情弊。

## 第四章 工作管理

### 一 工作管理的意義

工作管理，在各項管理中，是佔最主要的部分，也可說是最繁複的部分。何以說是最主要的部分？因為行政管理，是以增進工作的效率為手段，而以達到各項事業的進展為目的。人事、財務、文書。和事務的管理，都是在增進工作的效率，對於事業的進展，只負間接推動的責任。而工作管理，除了講求工作的效率以外，對於事業的進展，要負直接推動的責任，何以說工作管理是最繁複的部分？因為縣政府工作部門很多，而工作人員的員額又少，以少數人的力量，來推動各項繁複的工作，當然是一樁不容易的任務。

因此縣政府的工作管理，較之其他機關，格外繁重，對於工作管理的方法要格外講求技術的精密。在管理的原則上，最重要的是要實施總裁所創導的行政三聯制。何謂行政三聯制？行政三聯制重要性是怎樣？總裁在行政三聯制大綱中說得很明白：

「要使中央以下各級政府成為萬能的政府，這就是我所要說明的萬能政府建立的道理，又可叫做行政的道理。行政的道理，千頭萬緒，我今日擇要來講，就是闡明萬能政府建立的主要關鍵。依據我十餘年的經驗，及研究所得的結果，我以為要實行行政三聯制，即計畫、執行、考核、三聯制。這個制度在建國過程中，是一種十分重要的制度。」



「這行政三聯制，本來分爲計畫、執行、考核三方面，但在意義上，是有其相互之關係的。尤其是三者聯繫上，整個的作用，極其重要，萬不能絲毫忽略的。過去行政上不注意這三種聯繫上的作用，所以發生不少的缺憾。先拿計畫來講，過去中央與地方政府做事，不是無計畫的，只因那些計畫，都是零碎或各別去打算，因之各自擬議，各自執行，不能集中在一一大原則下制定出來。結果祇有枝枝節節，不是各種計畫彼此不聯繫，就是彼此失其輕重緩急之分，甚至彼此發生矛盾衝突，或重複浪費的毛病。

「就算各計畫，彼此有了聯繫，計畫與執行方面，亦要發生密切的關係，然後計畫方可以行得通。所謂閉門造車，正可移作計畫時不顧到執行時所有困難的一句很好的評語。機關中許多設計人員，不與實際執行者，發生關係，故計畫落空，而真正起草計畫者，又祇是零星分割，鋪敘成篇，既不貫穿，又不爲整通盤着想。故就算計畫行得通，亦祇能頭痛醫頭，腳痛醫腳而已。這種實際起草計畫的人員，在機關中大抵委諸科員，由長官逐層彙集起來，就算是行政計畫了。主管長官如果不負實際的責任，審核研究，就隨隨便便，以此呈報上級機關。到了真正實行的時候，科員就按其職掌開始實施，這正同閉門造車一樣，必有許多計畫行不通，終至半途而廢，乃至前功盡棄，這是現在行政最大的毛病。

「進一步言，就算計畫妥善，執行而不考核，則真正執行到什麼程度，亦無法知道的。如此執行，雖有成效，亦不能繼續持久，貫徹到底的。現在機關中，對於考核的工作，十分疏忽，祇靠命令，與報告書，這都是紙片政治的毛病。上級機關執行的時候，一待命令出了機關之門，就算事情辦

了，責任完了，很少有科學的嚴密的考核方法，這樣如何能辦得通。況且因為沒有人去考核之故，做得好壞，都無從明白與證實，結果必致壞的不被懲處，好的不受獎勵，這樣下去，不負責任的人就微倖了，或者反得志起來，肯負責的人，就灰心了，遇事只有消極應付。是非優劣，因此漸漸失了標準，這樣就是官僚主義長成的真正原因。我們要打倒官僚主義，就要着實去做考核的工作。」

至於行政三聯制的內容，我們打算在下面有關各節中，分別敘述，現在暫且不講。

## 二 工作必需的工具

「工欲善其事，必先利其器」。我們要實施新行政，必需具備新工具。如果我們仍以舊式衙門的行政工具來辦現代行政，這無異挾弓矢槍矛而參加現代戰爭，其結果無不失敗。但以目前我國縣政府的人力和財力而論，要想具備歐美各國現代化的工具，固然力有不足，不過我們在可能範圍內，也未嘗不可創製合於實際需要的工具。所謂合於實際需要的工具，其條件不外乎足以供給行政行為的軌範，了解過去工作的實況，補助目前工作的推進。本此目的，我們以為縣政府至少應該具備下列各項的工具：

### (一) 關於供給行政行為的軌範者

#### 1. 行政法規

行政機關的行為，不比工商機關，可以完全自作主張，一定要受法規和命令的限制。以縣政府而論，至少應該備置立法院編的中華民國法規彙編一部，放在秘書室公用。另外應該備置本省政府所編

單行法規彙編，除登記室彙編外，應各備一份，各科室應各備一份（單行法規彙編如係分類分冊裝訂者，則民政類應存於民政科，財政類應存於財政科，餘仿此）。萬一不能置備這許多本數，則應於總辦公廳置備中華民國法規彙編，及本省單行法規彙編各一部，指定一人負責保管，供給各科室公用。

### 2. 政府公報

政府公報，是登載新法令和工作報告以及其他有關政治的情報和論著的刊物，縣政府至少應該備有國民政府公報、行政院公報、內政部公報、省政府公報各一份，由一人負責裝訂保管，以備各科室查閱之用。

### 3. 各項法規目錄登記冊

法令時有修正、解釋、新頒和廢止，單靠法規彙編和公報，尚不足以敷應用，因此各科室應各備法規目錄登記冊一本，先行摘抄主管事務之現行有關法令名稱；此後如有新頒法令，或法令之修正、解釋及廢止，應隨時登入冊內，並於奉到法令的公文上面，加印「已登記」戳記。

法規目錄登記冊格式如下：

類別	名稱	公布機關	公布日期	施行日期	修正次數及日期	廢止日期	備考	登記員蓋章	覆核員蓋章

凡法令新頒者，就其類別、名稱、公布機關、公布日期。及施行日期，分別填明。如係修正者，則應於原法令項下，註明修正次數及日期。如係廢止者，則應於原法令項下註明廢止日期，備考一欄，應註明此項法令見某法規彙編第幾頁，或檔案某類第幾卷，以便查閱。登記員係指主管科員或事務員，覆核員係指秘書或主管科長，室主任，均應分別蓋章，以示負責。

#### 4. 服務手冊

縣政府應斟酌情形編一服務手冊，內載公務員服務法令，縣政府組織規程，辦事細則，到差須知，請假規則，四季辦公時間，工作程序，各項簿冊名稱，及其登記方法，出差規則，以及交代須知（包括事交交代經費交代物品交代文卷簿冊交代等類）。發給每一工作人員，使其在工作時候，知道自己應負的責任和工作的程序及方法，不致於茫無頭緒，任意行動。此項手冊，每隔若干時間，如需修訂，應分別加以修正補充。

#### （二）關於了解工作的實況者

##### 1. 縣政一覽表

縣政府爲便於職員工作及三上級機關或社會團體了解縣政情況起見，應編一縣政一覽表，以供參考。此項縣政一覽表，其內容擬定如左：

甲、總敘 (1) 地勢，(2) 氣候，(3) 沿革，(4) 面積，(5) 行政區畫，(6) 人口分布。

乙、民政 (1) 行政機關，(2) 自治及民意機關，(3) 戶籍，(4) 警察，(5) 衛生，(6) 倉儲，(7) 禁烟，(8) 地政。

丙、財政 (1) 歲入，(2) 歲出，(3) 各項稅率，(4) 人民負擔，(5) 公產及公營業，(6) 金融，(7) 經濟，(8) 糧政。

丁、教育 (1) 幼稚及初等教育，(2) 中等教育，(3) 職業教育，(4) 社會教育，(5) 高等教育，(6) 特種教育，(7) 文化事業。

戊、建設 (1) 農業，(2) 工業，(3) 商業，(4) 礦業，(5) 林業，(6) 牧業，(7) 合作，(8) 水利，(9) 墾植，(10) 漁業，(11) 鹽業，(12) 公路，(13) 水道，(14) 航空，(15) 縣道及鄉道，(16) 度量衡，(17) 郵政，(18) 電報及電話，(19) 工役。

己、社會 (1) 職業團體，(2) 社會團體，(3) 慈善團體，(4) 民衆組訓，(5) 托兒院，(6) 救濟，(7) 宗教及寺廟，(8) 社會福利事業，(9) 忠烈祠，(10) 名勝古蹟，(11) 風俗。

庚、軍事 (1) 團隊，(2) 國民軍訓，(3) 國民兵役，(4) 抗戰事蹟。

上開的節目，當然可以由各縣斟酌情形加以增減。但一個節目，敘事要簡單明瞭，並須附必要的

統計字數及圖表。此項縣政一覽，每年應增訂一次，其所需印刷費，應列入預算（上面所開的服務手冊，也應編入預算，因縣政府辦公費太少，不能在辦公費項下開支）。每次可印數千本，定價出售。（以收回成本為限）。如果我們能把縣政一覽編得明確完善，不但可以便利行政設施，對於學術研究，也有很大的裨益。

### 2. 各種地圖

地圖也是行政上必需工具之一。縣政府應備置的地圖如左：

甲、世界地圖

乙、本國地圖

丙、本省地圖

以上三種地圖，凡經中央審定的地圖，均可採用。

丁、本縣軍用地圖及普通地圖

戊、鄰封各縣軍用地圖及普通地圖

上項軍用地圖，可向各省陸地測量局購買，應由縣長或軍事科長祕密保存。本縣普通地圖應由各縣自製，須將自然狀態、行政區畫、水陸交通、學校及機關地址，一一註明，鄰封各縣普通地圖，可向各該縣互相交換。

（三）關於輔助工作進行案

1. 各項工作登記簿冊 各項工作應各備專冊，分別記錄，以備稽查。簿冊格式另詳下節。

2. 工作日曆 工作日曆是工作計畫的具體進度表，關係事業的推進，甚為重大。縣政府應斟酌情形，依照既定計畫及年度進度表，按季或按月編製一次，其編製及應用方法如左：

甲、各科室應依照核定之工作計畫及進度表，就其主管範圍，編擬分日曆，送由祕書室彙編總日曆，經縣長核定後，即行分別編印。縣長及祕書應備一總日曆，各科室備一分日曆，每日曆一頁，應留空白地位，以便各工作人員填入臨時事項。

乙、凡計畫及進度表上，規定舉辦之事項，應將準備進行督促及完成日期，分別在日曆上註明。

丙、凡例行報告、例行會議、及其他例辦事項，均應審度情形，預定日期，着手籌備辦理，不可候上級機關催促，再行填入。

丁、凡上級機關飭辦事件，或對所屬機關飭辦事件，其有限期者，也應量定限期，分別登入日曆。

戊、凡出差人員附有限期者，應按其限期登入日曆，其無限期者，也應酌定限期，登入日曆。

己、凡有臨時應辦事項，應預定期間，分別登入日曆。

庚、每日工作完畢時，每一工作人員，應檢查其日曆上之工作是否已經辦到。如已辦到，可在該事項上畫一「 $\surd$ 」符號，如未辦到，可畫一「 $\times$ 」符號，並應補入次日日曆，於次日立即補辦或催辦。

### 三 工作的分配

任何事業工作的方法，不外乎分工與合作，但值得我們考慮的是怎樣去「分」和怎樣去「合」，才能發揮充分的效能。換句話說，我們要講求工作效率，首先要講求工作合理的分配。怎樣才算分配得合理？總裁昭示我們有兩種方法：一種叫做分級負責制，一種叫做分層負責制。

何謂分級負責制？總裁說：

「分級負責制，就是維持該機關的完整性。這是我多年經驗所發現的原理。我在民國二十三年南昌行營中就頒佈了具體的辦法，如省政府的合署辦公，縣政府的裁局改科，就是這種原則的實現。從前上級機關不明白指揮與監督的分別，所以如由中央的教育部直接指揮省的教育廳，省的教育廳指揮縣的教育局，這樣就破壞了省縣行政的統一性。這樣省縣必不能有整個行政計畫的出現，省主席與縣長，就不能負全省全縣的行政責任，所以就由省合署辦公，縣裁局改科的辦法的頒佈。以教育廳為例，教育廳就可以指揮縣長（按省政府合署辦公後，教育廳指揮縣長時，須透過省政府，以省政府名義指揮縣長）。由縣長去指揮教育科，教育廳對於教育科，就是實行監督權，而不直接去指揮教育科。一切廳科公事，應該由省縣直呈，與省縣直令。這樣的執行方法，才可以維持下級機關計畫執行的統一性。現在我手訂的新縣制，仍然採取裁局改科的原則，就是這道理。」（見行政三聯制大綱）

以縣裁局，名級的組織，首須本身完整，而後各級組織間的指揮才能靈敏。同時縣、區、鄉



(鎮)、保之間的事權，也要畫分清楚，然後可以使權限分明責有所歸。——這是從縱的系統來講。我們更從橫面來看，一個機關的組織，僅僅是在表面上統一了，還不夠，同一機關的各單位，必須要發生了相互密切的聯繫，才能發生有機體的諧和作用。如縣政府的各科室間，與國民兵團部、鄉鎮公所、鄉鎮隊部、與鄉鎮中心學校、保辦公處、保隊部、與保國民學校，彼此相互間，要時時發生接觸聯繫，交換意見，共同推進工作。總之一個機關的組織要統一完整，同一機關的各單位組織，彼此要有密切聯繫。上級機關和下級機關的事權，要畫分清楚，然後分級負責制精神才能充分發揮出來。

上級機關和下級機關的組織完整，事權分明，這是工作分配的第一步。第二步就要注意到本機關內各級人員職務的分配，和事權的畫分，這種合理的分配方法，叫做分層負責制。分層負責制和幕僚長制，應該同時施行，不可分割。總裁在行政三聯制大綱中指示我們說：

「我十餘年來，在組織上所得到的經驗，簡單的來講，就是各機關中，第一要建立一種幕僚長的制度，像軍隊中參謀長一樣。機關內部的任務，完全由幕僚長負責，則主管長官可以有時間去主持要務與考慮較大的問題。」

「現在大多數的機關長官，犯了兩種毛病：一種是什麼事情都不理的，一種是什麼事情都要理的。不理事的長官，當然會使到他的機關暮氣沉沉，一無進展；另一種什麼事情都理的長官，就會使他自己的精神，完全消耗於瑣屑事務上，而不知道其本機關所應注重推行的中心工作，並且使其部下無責任可負，而不能發展其才幹。這種人雖比較第一種人要好一點，但是從整個的國家立場而言，亦

不能算作現代優秀的官吏。」

「我們在行政上不特要實行幕僚長的制度，並且要實行我常提倡的分層負責制度。就是各機關，無論大小職務，皆要訂定辦事細則，而各機關的辦事細則中，對於各級員司的責任，應另立一章，詳行規定，自秘書長、處長、科長、科員等，均應有明顯的法律上的權責，使功過有歸，則事務的處理，不必通通由長官一人決定，某種事件到某層為止，法律上定得清清楚楚，不特可以避免推諉卸責之弊，而對於事務的處理，不必再重重疊疊去批核，必定比現在快當有效得多了。這樣辦法，不特可以得到執行上的敏捷，並且因為責任專一，功過分明，對於考核的工作，亦必比較現在容易着手。」

以縣政府而論，縣政府的幕僚長就是秘書。如果秘書能夠替縣長負責處理內部事務，那末縣長就可以從容考慮各項重要工作的推進和一切應興應革的問題。至於縣政府分層負責的辦法，應由省府依照各級機關擬訂分層負責辦事細則之層則與方式，斟酌各地情形，分別釐定，統一施行。在此，我們暫時來替縣政府假定一個分層負責的辦法，以供參考：

(一) 縣長

1. 決定縣政府大計方針。
2. 依法遴選各級人員。
3. 決定縣行政人員之考績及縣自治人員之考核。
4. 決定全縣工作計畫及概算。

5. 決定應興應革事項。
6. 決定重要案件之處理辦法。
7. 判行重要文稿。
8. 批准一百元以上之用款及職員超額一個月以上之請假。
9. 批准各級人員一星期以上之請假。
10. 召集各項經常或臨時會議。
11. 按期出巡各鄉鎮採取各方意見。

(二) 秘書

1. 襄助縣長處理一切事務。
2. 批辦各項次要案件（以批示各科筆不能自行解決者請核示者爲原則）。
3. 審核全府文稿並代判行（重要案件須呈送縣長判行）。
4. 督促並聯繫各科室工作之進行。
5. 向縣長建議各項興革事宜。
6. 核定關於一般人事管理及事務管理之技術事務。
7. 批准一百元以下之用款及職員借薪。
8. 批准各級人員一星期以下之請假。
9. 縣長公出期間代行縣長職務。

10 核閱簽到簿。

(三) 助理秘書

1. 襄助秘書處理秘書室事務。
2. 擬辦機要文稿。
3. 計畫全府人事管理事宜。
4. 編制各項人事登記簿冊。
5. 覆核各項人事登記簿冊。
6. 督促有關人事管理之進行事宜。
7. 彙編各項計畫報告刊物及工作日曆。
8. 取得與其他科室之聯繫。

(四) 科長室主任及警佐。

1. 綜理本科室事務。
  2. 秉承縣長方針計畫本科室主管業務。
  3. 分配本科室人員工作。
  4. 批辦本科室次要公文(不能解決者應簽請核示)。
  5. 核閱本科室文稿。
- 編製及覆核本科室各項登記簿冊。

7. 撰擬重要文稿及縣單行規章。

8. 建議各項興革事宜。

9. 彙編本科室工作計畫、進度表、概算、工作日曆、及工作報告。

10. 督促本科室及所屬機關工作之進行。

11. 考核本科室及所屬機關人員之成績並覆核主管事項之工作紀錄。

12. 取得與其他科室之聯繫。

(五) 縣指導員(督學)及合作指導員

1. 協同主管科室計畫主管視導事項。

2. 編擬視導日曆。

3. 視導主管事務。

4. 編擬視導報告。

5. 建議改進意見。

6. 取得與主管科室區署及其他指導人員之聯繫。

(六) 技士

1. 配合主管科之計畫，擬定主管事務之技術設計及概算。

2. 編擬主管部分之工作日曆。

3. 擬定各項工程估價及圖表設計。

4. 登記有關工程之紀錄。
5. 指導並督促工程之進行。
6. 辦理工程之查勘驗收事項。
7. 編擬主管部分之工作報告。
8. 建議改進意見。
9. 取得關係科室人員之聯繫。

(七) 科員或事務員

1. 秉承長官，擬定主管部分之計畫、進度表、概算及工作日曆。
2. 撰擬文稿並核簽意見。
3. 登記主管事務之工作紀錄。
4. 供給刊物資料（如縣政一覽、服務手冊、縣政府公報等）。
5. 登記主管部分之法規目錄冊。
6. 稽核並執行主管事務。
7. 編擬主管部分之工作報告。
8. 建議改進意見。
9. 取得與本科室人員及關係部分人員之聯繫。
10. 其他指定或交辦事項（如會議紀錄臨時差委等）。

科員事務員之擔任人事管理、事務管理、收發、管卷、校對、監印等事務者，依其性質，各別辦理主管之事務。書記長擔任分配督導繕寫事宜，書記擔任繕寫文稿、及協助登記各項簿冊事宜。

如果我們再具體地講，那末縣政府的計畫，應該由縣長決定大計方針（此項大計方針之決定，自以不違犯上級政府之法令，政策及計畫為限），秘書提供意見，科長、室主任、警佐等擬定本科室計畫綱要，指導員、督學、技士、科員、事務員等擬定計畫的詳細內容，以及技術上的規畫。概算的編製，也是一樣。但編製的原則和技術，是由會計室和財政科共同負責。關於公事的處理，縣長僅對於重要事件，決定原則上的辦法，次要的案件，科長、室主任、警佐，都應該負責處理。其應請示者，可由秘書代為解決。關於工作的進行，事務員、科員、技士、督學、指導員，分負執行或對所屬機關督促執行的責任，科長等負指導考核的責任，秘書負督促聯繫的責任，縣長負總考核的責任。關於公文的處理，科員事務員對於普通例行公文，可以直接辦理，不必請示；對於次要稿件，應由科長批示辦法；較重要的稿件，應由秘書批示辦法；最重要的稿件，應由縣長批示辦法。但縣長、秘書、科長批示的辦法，未必盡是。所以科員事務員，對於長官，科長對於縣長秘書，都應該將意見詳細說明，取決於縣長。一件文牘的錯誤，如果是名詞或數字的錯誤，應由科員或事務員負責；引用或適用法令的錯誤，應該由科長主任警佐等負責。辦法處理的不當，誰決定辦法的，就應該由誰負責。但其間有連帶的責任。如果縣長秘書或科長批示的辦法顯然違法，那末科長或科員事務員就應該簽呈意見，說明理由，以供長官的採行。如果不經簽呈意見，逕自辦稿，此種違法事件，逐層人員，均應連帶負責，不過愈低的責任愈輕。反之，如果辦法是由下層人員決定的，上層人員不加糾正，也要連

帶負責，不過愈上層的人員，責任愈輕。其他的事情，可以仿此類推，不再詳說。

對於各級工作人員，應該怎樣分配工作，也有幾個要點，值得我們注意：

第一、分配工作人員所做的工作，應與其學識經驗相當。

第二、工作的大小、輕重、難易，應與工作人員能力相當。

第三、適於做內勤工作的人員，不宜叫他做外勤工作；反之，適於做外勤工作的人員，也不宜叫他做內勤工作。但是專任內勤工作的人員，有時也應給他出外視察；專任外勤工作的人員，有時也應使他在內部做檢討調整的工作。

第四、勞逸完全要平均，固然不容易完全做到；但總應儘量設法使其相當的平均。

第五、一個工作人員，不要使他太空閒，在空閒的時候，要使他檢查自己的工作進度，要使他考慮主管工作的各項問題，以及檢討改進的方法。反之，使工作人員太忙也不是正當的辦法，因為太忙了，容易發生疲倦，對於本身工作較重大的問題也沒有功夫去檢討，結果必致興趣減低，效率減少。

第六、長官對於下屬，要竭力發現他們的優點，盡量使他們有發揚的機會，對於他們的缺點，也應該設法逐漸指導糾正。

#### 四 工作的計畫

現在一般縣政府，有兩種通病；第一種，是一切行政的設施，沒有預定的計畫，都是臨時應付了事。第二種，是雖有計畫，也祇是臨時由各科室人員，隨便草擬幾項，湊合而成。這樣的辦法，工作



既無一定目標與步驟，當然講不到什麼效率和進步了。

爲糾正此項錯誤起見，縣政府不但應該釐定每年度的工作計畫，而且應該訂定整個的實施地方自治計畫綱要。此項實施地方自治計畫綱要，並應規定分年實施進度。以後每年的工作計畫，就應該根據上項計畫綱要及分年進度，去擬定詳細的內容。但無論是整個計畫或年度計畫，必須要有正確的資料來做根據。否則，就難免要發生閉門造車的毛病。所謂正確的資料是什麼，最重要的有下列各種：

- (一) 總理遺教，如三民主義、建國方略、建國大綱、地方自治開始實行法等，其中尤以建國大綱及地方自治開始實行法最爲具體。
- (二) 抗戰建國綱領。
- (三) 縣各級組織綱要及其他有關法令。
- (四) 本省縣各級組織綱要實施計畫，省建設綱領，及其他有關實施地方自治的計畫。
- (五) 他省他縣的實施地方自治計畫及其他工作計畫。
- (六) 本縣一切有關的調查統計資料。
- (七) 學術團體、社會團體、及專家發表的調查統計及研究資料。
- (八) 政府機關編印的調查統計及研究資料。

以上各項，應以總理遺教及抗戰建國綱領爲最高的準則，再根據中央法令，依照地方實際需要，斟酌地方的人力和財力，去擬定本縣地方自治實施計畫綱要。此項綱要，應稍具彈性，以爲後來擬定年度計畫時留一伸縮餘地。同時規定分年實施進度時，限期也不宜定得太短，以免實施時發生困

難。

至於編擬年度計畫，首先要根據上述的地方自治實施計畫綱要及其進度的規定，再斟酌加入臨時需辦的事業，分別擬定預算的百分比率。何者為中心工作，應佔百分之幾；何者為重要或次要工作，各應佔百分之幾。總預算的百分比率確定後，然後再去擬定各部分的詳細計畫及概算。各部分計畫和概算蒐集以後，再加以最後的調整和決定。如此辦理，以政策控制計畫，以計畫配合預算，輕重分明，有條不紊，庶幾可以循序漸進，計日課功。

至於預算的百分比率，應該怎樣規定，那要看各地的環境和需要而定。但有若干的原則，我們也應該加以注意：

(一) 事業費應多於行政費，積極的事業費應多於消極的事業費，這是一般的原則。

(二) 在行政組織不甚健全，地方不甚安靖的場合，「管」與「衛」的經費，比率上應視需要的程度而增加。在組織已臻健全地方治安已無問題的場合，則對於「養」與「教」的經費，應設法儘量增高其百分比率。

(三) 在某項事業費尙無着落的時候，不應該先成立機關，開支行政費，例如救濟經費，尙無的款之時，不得先行成立救濟院，沒有醫藥設備的經費，而先成立了衛生院，也是不合理的事情。

在縣參議會沒有成立以前，縣政府的計畫和預算，應該先經縣行政會議審定後，再由縣長呈送省政府核定施行。在縣參議會成立以後，則應送由縣參議會議決後，再由縣長呈省核定，但遇緊急或其他必要的時候，得由縣長先行呈送省政府核定施行，再送縣參議會（按縣各級組織綱要第三十二條規

定，縣預算及決算在縣參議會成立前或成立後，應分別送由縣行政會議或縣參議會審定，計畫不在其內，但計畫與預算實不可分割，因計畫就是預算的說明，故連帶及之。

## 五 工作的執行檢查及紀錄

工作計畫經核定了以後，就應該切實去執行。執行的第一步工作，是準備。準備的工夫，如能夠充足週到，那末實施時的困難，就可以減少，工作的時期，也可以縮短，而效率大見增高。要是沒有什麼準備，或準備得非常草率，不但工作的時期要延長，工作的費用也要多消耗，而其成效一定很壞。

準備的工作，可以分做下列幾項：

- (一) 第一步，先要根據計畫和法令，斟酌地方實際情形，擬定具體的實施辦法，愈詳細愈好。
- (二) 同時應該把實施工作所需的經費工具和物品，準備妥善。
- (三) 對於各級執行人員，應先召集商議或講習，並將實施時應行注意和檢討各點，詳加說明。如出席人員確有良好意見，也應加以採行。
- (四) 有若干的工作，如編查保甲戶口，應在縣政府所在地，令所有工作人員，實習一次或數次。
- (五) 在實施之前，應有充分的時間，普遍的向民衆宣傳，說明其要點和意義，使民衆能夠來協助辦理。

(六)對於各項工作完成以後，應如何繼續保持有效，也應事前加以充分準備。如編查戶口以後，應即接辦戶口異動登記。造林完畢，應如何設法保護培育，都應該在事前準備妥當。否則年年編查戶口，而年年戶口不清，年年造林，而年年不見成林。

準備工作完成了以後，第二步的工作，就是實施。在實施的時候，各級工作人員，都要取得聯繫。上級人員應對下級人員負隨時指導之責；同級人員，應互相連絡觀摩。下級人員如有困難，上級人員應設法解除其困難，萬不可專說官話，置之不顧。同時各級工作人員，在執行任務的時候，應對當地民衆，儘量取得他們的同情和協助，至少也應該使他們瞭解，不要使他們發生反感。每一工作的實施，必須定有定期，對於有繼續性的工作，也須規定在一定限期內，做到若干數量或如何程度。但限期不宜太短促，如果太短促，不免要草率了事。

工作在實施上告一段落，或限期已屆的時候，就應該進行檢查的工作。檢查的方法有兩種：一種是書面檢查，一種是實際檢查。書面檢查，就是根據工作人員的報告，就書面上觀察，有無錯誤和缺點。如有錯誤和缺點，應一一加以詳細指示，令其補充修正。但僅靠書面檢查，還是不夠，因為有若干人善於修飾文字，往往以文字來掩護他的工作的缺點，甚至報告上做得有聲有色，而實際上則一無所有的，也不乏其人。所以實地檢查，最爲重要。實地的檢查方法，也可以分爲兩種：一種是全部檢查法，一種是局部抽查法。如建築工程，無論是房屋、公路、飛機場、溝渠、堰塘，都應該逐一檢查，以爲驗收。如編查保甲，清查戶口，就適用抽查的辦法。檢查工程的工作，以主管科長會同技術人員前往辦理，最爲妥善。抽查的工作，則各級負責人員，均應辦理。例如編整保甲戶口，鄉鎮長應

抽查各保的若干甲，若干戶；區長應抽查各鄉的若干保、甲和戶，縣長和民政科長應抽查各區的若干鄉、保、甲、和戶。主辦人員對於工作進行，應備一工作檢查表，以便隨時稽查督促。檢查表的格式，要視工作的性質而定。現在姑且擬定一種通用的格式，以供參考：

某某縣政府工作檢查表

第 頁

工作事項	工作內容	工作期限	鄉鎮(或機關別)	催辦期	呈報期	報告內容	檢查結果	指示辦法及期	附記

登記員蓋章

覆核員蓋章

此表為輔助主管人員督促工作之用，其目的在明瞭所屬各鄉鎮（或各機關各學校）對於工作能否遵限呈報，其呈報內容是否確實，故其記載不妨從簡。至工作告一段落的時候，就應該考查其實際成果，備一工作登記冊，詳細記載。各項工作登記簿冊的格式，應由主管人員，自行擬定，呈經縣長或秘書核定，即行編製備用。在此，我們擬定幾種工作登記冊格式，以供參考：

優待出征軍人家屬登記冊

出征軍人姓名		出征日期	
住址	鄉鎮	保	甲
家屬人數及其稱謂		戶本地名稱	
家庭經濟狀況			
領受優待人姓名及其關係			

優待證號數		發優待證日期		優待種類 及其數額	領受次數	領受日期	支付人姓名	監督人姓名

登記員蓋章

覆核員蓋章

此冊以每一鄉鎮為一單位，每一鄉鎮編成一本。發給優待證時，應詳細考查。發給優待款或優待金時，也應派員監督，以杜冒領。

倉儲登記冊

倉 別		倉廠地址		倉廠容量							
保管委員會 委員姓名	保管人姓名	舊存穀數 及其種類	舊存款數	新收數及 其種類	收入日期	開支數及 其用途	開支日期	結存數	結存日期	檢查報告 及其日期	檢查人姓名

登記員蓋章

覆核員蓋章

此冊每倉應多備數頁，以便陸續記載。新收及開支情形，每半年結算一次，其詳細情形，應由各鄉鎮及各倉自行記載，最好每半年檢查一次，否則亦須一年檢查一次。





學校動態及其登記日期	督學報告及其日期	處置辦法

登記員蓋章

覆核員蓋章

此册每校應多備數頁，以便登記。學校動態登記一欄，無論教職員的變更，學生班次及經費之增減，建築與設備之變動，學校設備與活動情形，均應詳細記入。督學報告一欄，僅載其對學校之批評，及改進意見，處置辦法一欄，應將縣政府根據督學或其他人員之報告，而決定之處置辦法，分別載入。

合作社登記册

合作社名稱	社址

經營業務		社員責任	
社員人數	每股股金數	全社股金數	
組織概況			
職員姓名			
成立日期		核准日期	
社務動態登記及其日期	業務活動登記及其日期	檢查報告及其日期	處置辦法及其日期
登記員蓋章		覆核員蓋章	

此冊以每一鄉鎮登記一本為宜。每社也應該多留數頁，以備記載。其餘可仿前冊辦理。

造林登記冊

造林地點	造林地之面積	造林地之所有權		
		年度	年度	年度
人造林及姓名	人造林及姓名	人造林及姓名	人造林及姓名	人造林及姓名
預定期數及種類	實際造林之種類及株數及日期	成活株數及百分比率	檢查日期及其報告	處理日期及其辦法

登記員蓋章

覆核員蓋章

此冊以每一造林區為一單位，每一造林地也應多留若干頁，以便登記，餘仿前冊辦理。  
 以上五種登記冊格式，僅提示幾個要點，各縣政府應就實際需要情形，自行擬定各項簿冊格式，

以期適用。如係各縣通案能由省政府制定統一格式，頒發各縣應用，更爲妥善。

各項工作登記簿冊的資料來源，也有幾個：第一，是所屬各機關各鄉鎮公所各學校的報告。第二，是縣政府與區署所派之指導員督學及其他人員督導的報告。第三，是縣政府主管人員直接檢查的報告。第四，是縣長出巡所得的資料，各項資料之中，以所屬各機關各鄉鎮公所及各學校的報告爲最基本的來源，此項來源先要求其正確可靠。如基本來源不甚正確，雖有督導或檢查報告，可以糾正，但其結果，終難圓滿，所以要使縣政府的各項工作紀錄完備正確，見，各所屬機關學校及鄉鎮公所，先要具備各項工作登記簿冊，認真切實登記，以爲報告的根據。此項基本工作登記簿冊，應由縣政府斟酌情形，擬定格式，分發所屬切實登記，並隨時派員查核其登記是否確實。此事能否切實做到，關係整的工作管理甚大。因爲照目前的辦法，一切工作並無確實記載，所有上級機關所要的調查統計數字，大都由於下級機關不負責任臆造出來。爲糾正這種臆造數字虛造報告的惡習，我們必須要嚴格執行真實簿冊的登記。但或有人要懷疑，以爲鄉鎮公所能否登記這許多簿冊，大成問題。其實登記的手續並不難，祇要簿冊的種類不太多，格式不太繁，斷不至發生不能登記的事情。而且新縣制下的鄉鎮公所，組織已經擴大，除鄉鎮長副鄉鎮長外，另有各股主任、幹事和事務員。以人力言，辦事也不至於困難。惟在實施登記辦法以前，如能分區召集所屬關係人員，詳細加以說明，自更妥善。

## 六 工作的考核及改進

工作的執行，到了相當的時間，就要加以考核。考核的時間，有規定每半年一次，或每年一次，

其長短常可斟酌決定。考核的目標，是在觀察工作執行的效率，不但包括工作的遠度和數量，而且還要求工作的精確和質量的優美。如能以同樣的人力、時間和費用，而能得到較優的成果（包括數量與質量），或以較少的人力、時間和費用，而能得到同樣的或較優的成果，就可以表現較高的工作效率。

（一）工作的效率，應從執行工作計畫的程度來判斷，如對於原定計畫及進度，能全部確實做到，那末此項工作的效率為一百分。如祇做到六成五，那就祇有六十五分。

（二）工作的效率，要在一定的理想標準下去計算他的效率，例如建築每方碎石馬路的費用是三元（假定數）現在用了五元，那末他的工作效率是六十分。

（三）工作的效率，要在對於行政目的達到如何程度去觀察，例如防疫的工作能做到疫病無一發生，可說是最好的成績，若在事前不能防範，而事後雖能撲滅，其成績就要減低。又如在土匪縱橫的區域，甲縣雖能將土匪竭力剿滅，但乙縣縱無一匪發生，則甲縣的成績自不及乙縣。

但是 總裁說：「行政的考核與軍事或經濟、工商事業的考核，有不同的地方，軍事、經濟、工商的考核，客觀事實甚為明顯，因之成敗優劣，容易發現。先拿經濟或工商事業來講，其辦理情形如何，在年終結帳的時候，看其質量的優劣，數量的增減，與成本的盈虧，就很容易表現出來。在軍隊方面，於各期校閱的成績，亦容易表現出軍事工作的優劣和成敗。雖然經濟事業，或軍事工作的成敗，還要靠着其他的成分，為決定成敗勝負的因素，如政策方針的合理決定，精神紀律的發展保持等。但工商業或軍隊，平常的工作，在結算校閱上，就很容易具體的表現出來，而純粹行政部

分的工作，就比較難於考核。這是在研究行政考核時，所應當了解的。（見 總裁行政三聯制大綱）

行政的考核，何以較之其他工作，得困難？因為行政的工作，不以營利為目的，不似工商業，能以盈虧為其工作效率的表示。例如政府經營的農林苗圃，因為要推廣改良種子或樹苗，不惜無代價的發給人民，所以結果當然要虧本。又如政府提倡禮、義、廉、恥，養成良好的風氣，此種工作，無法用數字表現出來。而且因為行政工作的環境極為複雜，有時計算難免失實。例如消防工作的目的，是在沒有火災，假如甲地在某三內毫無火災，乙地發生火災兩次，但經即刻撲滅。依照我們上面所講的第三項考核標準來說，那末甲地成績當然要比乙地好。可是在實際上，甲地的消防設備，非常簡陋，消防人員也不及乙地。甲地之所以不發生火災，因為甲地居民稀少，房屋散開的緣故。行政考成的標準，既難有正確客觀的規定，因此掌有考核權的人員，不免有滲雜黨派或私人的成見去評判成績。

行政的考核雖有困難，但我們還是應該竭力避免應用主觀的批判，要儘量以客觀的標準來衡量成績。上面所講的三項考核標準——實施計畫程度、理想標準比率、及行政目的實現程度，仍應適用。但究應適用那一項標準，或同時適用兩項標準或三項標準，須看工作的性質而定。可是無論如何，第一項標準（實施計畫程度）是基本的標準，其餘兩項標準，是輔助的標準。不過在實施考核之前，應將考核的對象，相類似的酌成一組，每組應分別釐定標準，各別加以考核。分組的標準，可參酌左列各點，加以編排。

（一）人口與面積相等或相類似。

（二）富力相等或相類似。

(三) 人民知識程度相等或相類似。

(四) 地方的政治、社會、經濟、文化的環境相等或相類似。

(五) 過去工作的成績相等或相類似。

(六) 地方特殊困難情形如有相類似者應列入一組如僅有一處如此者應特別提出訂立特殊標準。

考核的對象，依照上述各點，編成一組後，就應該根據平時工作的紀錄，執行機關或人員工作年度總報告，以及檢查工作的報告，考核實際的成績，依照前述三項考核標準，分別評定分數，由主管科室執行初核，縣長執行覆核。考核的結果，一面可為整個機關的成績，一面也可作為主管人員及主管長官的成績。工作考核表的格式，暫定如左：

工作考核表(年度)

工作事項	原定計劃及其進度	受考核者名稱	平時工作記錄	工作報告及進度	檢查報告及進度	初核分數	覆核分數

初核者蓋章 覆核者蓋章



此項考核表，以每項工作為單位，以每組一張為原則。例如考核造林工作，假定受考核者有四十二鄉鎮，共分五組，每組八鄉鎮，則由該處盡八個橫格，如紙張太小，每組用表兩張三張均可。各項工作考核完畢，應由秘書室彙編報告表，製一總考核表，各項工作應有輕重之別，故其工作分數，也應分別計算。茲將總考核表式附後，以供參考。


工作考核總表（年度）

受考者名稱	受考分數	工作類別及百分比			總分數
		中心工作	次要工作	普通工作	
		中心 比百分之數	次要 比百分之數	普通 比百分之數	

章蓋員核覆

章蓋員記登

為說明此表填寫方法，試舉一例如左：  
某省某縣考核各鄉鎮工作，共分二十項。其中三項為中心工作，六項為次要工作，十一項為普通

工作。中心工作分數，佔全部工作百分之五十，次要及普通工作分數，各佔百分之二十五。

今某鄉各項工作分數如下：

(一) 中心工作第一項 80 第二項 75 第三項 70

(二) 次要工作第一項 90 第二項 72 第三項 68 第四項 80 第五項 60 第六項 68

(三) 普通工作第一項 82 第二項 58 第三項 64 第四項 73 第五項 56 第六項 87 第七項 70 第八項 85 第九項 70 第十項 65 第十一項 82

計算的方法是這樣：

(一) 中心工作的平均分數  $(80+75+70) \div 3 = 75$

(二) 次要工作的平均分數  $(90+72+68+80+60+68) \div 6 = 73$

(三) 普通工作的平均分數  $(82+58+64+73+56+87+70+85+70+65+82) \div 11 = 72$

依照各項工作之百分比率，計算該鄉工作的實得分數如左：

(一) 中心工作分數  $75 \times 0.50 = 37.5$

(二) 次要工作分數  $73 \times 0.25 = 18.25$

(三) 普通工作分數  $72 \times 0.25 = 18$

故某鄉的工作總分數  $37.5 + 18.25 + 18 = 73.75$  即是七三·七五分。

各項工作考核完畢以後，縣長應召集各主管人員，以總檢討，對於過去工作的計畫、預算、準備、實施、檢查、考核，以及工作上技術、方法，一一加以研究，如有缺點或困難，應將缺點或困難

原因，分析清楚，商議今後改善和解決的辦法，以爲改進次年度工作計畫的根據。倘縣政府所屬各鄉鎮各機關或各學校中，對於工作的實施，能自動設法改進，確有實效者，應採取方法，通飭所屬照辦。縣政府對於他省他縣的良好成績，以及學術團體、社會團體、專家與民的意見，倘能供我反省、或改進之處，都應該虛心加以檢討，分別採行。至於上級機關的指導或命令，當然應該切實接受，但實施時如有困難，也應該據實詳細呈明，不可敷衍塞責，含糊了事。

## 七 工作的報告及統計

縣政府爲上級機關便於考核，使縣參議會及地方人民明瞭縣政設施起見，每年年度終了，應該編一詳細的工作報告，連同決算公諸於世。編製工作報告，需要相當的技術。如能編製得法，可以使全部工作有系統地敘述出來，內容簡單扼要，而成績顯明確實。反之，倘若七拼八湊，隨便彙集而成，結果好像一篇流水爛賬，必使他入發生不良的印象。所以對於報告編製的程序和技術應該加以深切的注意。

要使工作報告內容充實，第一先要具備各項工作登記簿冊，平時都要有詳細確實的記載。每月月終，各科室應編一每月工作報告。此項報告，要敘明對於既定計畫及進度辦到如何程度，並於每一工作事項之後，附具統計表，載明數字，如無數字可表示者，也應列表說明工作的進度。秘書室根據各科室所送資料，加以整理，編成有系統的每月工作報告。縣政府職員無論如何忙碌，此項工作，非做不可。如此按月累積，到了年終，各科室應將各月工作報告，加以整理，編成全年度的工作報告，再

送由秘書室彙集詳細查核，編一整個年度工作總報告。報告書的格式，擬定如左：  
某年度工作總報告

一、總敘

二、本年度工作計畫及其進度概要

三、本年度工作實施狀況

(一) 組織

(二) 人事

(三) 經費

(四) 事業

甲、民政（警政包括在內）

乙、財政（糧政包括在內）

丙、地政

丁、教育

戊、建設（工役包括在內）

己、社會（精神總動員包括在內）

庚、軍事（兵役包括在內）

辛、其他

工 作 管 理

(五) 一年來工作之總檢討

(六) 今後改進工作之建議

附1. 本年度決算書

2. 本年度工作計畫及執行對照表

3. 本年度各項工作費用效率報告表

4. 本年度人民負擔報告表

5. 本年度與上年度工作成績比較表

此項報告書格式，最好由省府斟酌編定，頒發各縣應用。依照上開報告書的格式，篇首總敘本年工作概況，作一鳥瞰的敘述。次敘本年工作計畫概要及其進度，此段應說明施政方針，何者為中心工作，何者為次要工作，何者為普通工作，並附列一表，載明進度。再次則敘述工作實施狀況，分組織、人事、經費與事業四大項目，每項目再分若干節目（節目視實際情形而定）。各項工作，敘述須簡單明瞭，並須於每節附一統計簡表，使人一目了然。又次，為一年來之工作總檢討，說明何者成就最大，何者次之，何者為最難滿意。其在實施工作過程中所發生之缺點及困難，尤須坦白的提出，勿稍隱飾。最後則就過去之經驗，建議今後改進辦法，以供上級機關採行，並望縣參議會及人民明瞭施政實際情形，以便共策進行。

附載各書表，也很重要。因為決算書，可以明瞭執行預算的實際情形。工作計畫及執行對照表，可使了解計畫實施的程度如何。各項工作費用效率報告表，可以顯示工作的效率。人民負擔報告表，

一面可以表示每個人人民負擔數字，一面也可以使政府工作與人民負擔互相對照，表現工作的效能。本年度與上年度工作成績比較表，可以看出本年與上年的工作，究竟有何等的進步。凡此五書表，都可以幫助報告敘述之不足，顯示出全部的工作效率。如能照此切實編成，不但使省政府舉行考核或縣參議會舉行審查時，得一便利，就是對於本身工作的推進，也有莫大的裨益。此項報告資料，應逐年編入縣政一覽，成一活動的政治史資料，以供各界人士的應用。

上述五種附屬書表，除決算書有一定格式外，其餘四種表式，暫擬如左：

本年度工作計畫及執行對照表

工作 事項	原定計畫 及其進度	實施狀況及其 達到之成數	未能完全達 到之原因	備 考

本年度各項工作費用效率報告表

		工作事項		
		每單位之理想標準費用		
		本省各縣每單位之最高費用		
		本省各縣每單位之最低費用		
		本省各縣每單位之平均費用		
		本年每單位之實際費用		
		與理想標準費用比較之效率		
		與本省各縣平均費用比較之效率		




上面兩種表式，第一種很容易填寫。第二種就須略加說明。此表所稱的工作，是指可以用經費來表示效率的工作。凡不能以經費計算者，從略。每單位之理想標準費用，是指中央或省規定之標準費用，如無此項規定，可以不填。本省各縣每單位之最高最低及平均費用，以省政府的統計報告為準。如無此項報告，平時應自行蒐集資料，比較計算。與理想標準費用及本省各縣平均費用比較之效率，係指本年每單位之實際費用，與各該標準費用及平均費用比較所得之效率。其計算效率的公式如左：

實際費用：理想標準費用——理想標準費用

試舉一例說明之：

假定：建築碎石路每方標準單位費用為三元。

本省各縣平均單位費用為四元。

本縣本年度實際單位費用為三元五角。

則實際單位費用與理想標準費用比較之效率是百分之八二·七一，即

$$100 : X = 3.5 : 3 \quad X = \frac{100 \times 3}{3.5} = \frac{300}{3.5} = 82.71$$

實際單位費用與本省各縣平均單位費用比較之效率是百分之二一四·二九·即

$$100 : X = 3.5 : 4$$

$$X = \frac{100 \times 4}{3.5} = 114.28$$

故此項工作的成績，比之理想標準可得八十二分又七一，比之本省各縣平均成績，可得一百十四分又二九。換言之，即本年成績，較之理想標準雖有不及，然較之本省各縣平均成績，則為優良。

本年度人民負擔報告

政府支出	公債	捐稅	人民負擔		與理想標準比較之成績	與本省各縣平均負擔之成績
			每人負擔之理想標準	每人負擔之實際負擔		
			高數	本省各縣每人負擔之最高數		
			低數	本省各縣每人負擔之最低數		
				本省各縣每人負擔之平均數		
				本年度每人實際負擔數		

總平均數

此表填寫和計算方法，與前表相同，不再說明。

本年度與上年度工作成績比較表

總平均數				工作事項	上年度工作成績	本年度工作成績	本年度與上年度工作成績之比率	備考

工  
作  
管  
理

此表與前兩表計算的方法，略有不同，例如上年造林成績為八十分，本年造林成績八十五分。則本年成績與上年成績之比率，為百分之一百零六又二五。本年成績較之上年為優，計算方式如下：

$$100 : X = 80 : 85 \quad X = \frac{100 \times 85}{80} = 106.25$$

（此表計算採用正比例法，前兩表採取反比例法。）

## 八 工作的交代

通常一個縣長，到了交代的時候，最重要的交代，是印信和財務的交代。其次是物品和文卷簿冊以及人員冊的交代。如上級政府對於特種事件有規定必須專案交代者，那也須特別提列入交代。其次是應辦而未辦的案件，也須一一咨交後任辦理。如果能夠如此一一辦得周到，這一縣縣長的交代，在目前的情形看來，以為是很完備無缺的了。

但以現代行政管理的眼光看來，這樣的交代，還不能算是完全。因為一國機關的主管事業，最為重要，此種事業辦到如何程度，應該特別提出交代，一則可以表示一任長官的政績和責任，一則可以使行政計畫及執行，得以繼續進行，不致因長官更替而中斷。這種交代的方法，是總裁新創的，我們應該特別加以重視。

這種工作交代或政績交代的意義和方法，總裁在行政三聯制大綱裏，指示得很明白：

「現在的交代四柱清冊，不過是一種財務上的交代。我以為應當多一種『政績交代比較表』，內容就是要說明前任所遺下的政績，以及自本人到職後至卸任為止所做的政績，互相對比，列入表

冊，由下任點收，像帳目一樣，如此則功過易明。因為現在有許多幸運長官，接着已經做好的事業或基礎，不要十分努力，已經很有成效。另外一個長官，若果到了一個毫無基礎的地方或機關去接任，則其真正的努力，一時不容易表現出來，若果有了這個表冊，則對於綜核名實的工作，自易做到。」

「這種政績交代的辦法，還可以革除現代政治上另外一種毛病，就是每一個新任長官，都不以前任所辦的為然，大多數都要另起爐灶，立異鳴高。這種風氣，在幾十多年最為盛行。所以結果前任的政績，變成前功盡棄，新任的政績，到卸任時至多只得趕得上前任的工作。如此狐掘狐狸，政治安能希望有繼續的進展呢！這譬如軍隊從第一步走起，走到五步為止，某乙繼任不是從第六步走起，而又退回來從第一步起，走到第四五步為止。這是百碼競走的方法，就是等於自己再回頭來，與自己競賽。以後應該採接續競走的方法。這與政績交代的辦法，就是限制這種長官，使之逼上接續競走的途徑。這幾年各地方長官，並不是沒有努力，不過想做事的，都是想試行新花樣，你來一套，我來一套，所以地方政治的進步，就為這種新花樣犧牲不少。行政工作，是有時間性的，要繼續不斷前進的，否則就要不進則退了。所以政治上的試驗，是有其相當的限制的，我君見到這種毛病，所以在地方政治上，我半訂了新縣制，以為各省實施的標準，免得你試驗，我試驗。如像區的存廢問題，翻來覆去，使老百姓無所適從，政治陷入循環的圈套，這種用力而不得其效的辦法，以後就可避免。因有政績交代比較表辦法，此種現象，就不容易發生了。」

「另外舉一個實際的例證：比方一個縣長，在某縣任事三年，到卸任的時候，就要將其民政、財政、建設、教育、保安等工作的成績，詳細列舉出來。拿教育來講，到任時全縣學校只有三所，學生

二百人；到交代時，學校已有十所，學生一千人，那就是他的教育成績，由這個交代比較表，一看就可以明白。若果發現浮報虛報的事實，那自然下任接收之後，還可據實呈報或修正的。但下任接收時，亦要召集其留任各科、室負責人員證明才行。因為下任接收了之後，就與有他的帳目一樣。這樣的考核工作，自然要比上級政府派人考查實際得多。但一面仍要有上級機關派員或直接上官親自前往監督交代與監誓。此各級機關監督交代法與監誓制，必須由國、最高委員會規定辦法，議決實施。不過有人會說，這是數量上的交代，質量上未必完全相等。但是還可以在政績表、比較表上，另立項目，就可以表現質量的改進。如學校設備的增加，教員人選的標準加高，畢業學生會考的百分數，均可以證明質量的改進。這就是要從表上詳細規畫，未有不可以得到公平的處理的。——

關於政績交代的辦法，以及政績交代比較表的格式，中央已有一般的規定。但縣長職務繁複，與一般情形略有不同，我們不妨來試擬一種表式，來供大家研究：

政績交代比較表

工作事項	前任移交時之政績	本任已完成之政績	本任已進行而未完成之工作	新任對於上開成績查核之意見	監督交代人員查核之意見	省政府決定之結果

工  
作  
管  
理

卸任縣長 簽名蓋章 年 月 日  
 新任縣長 簽名蓋章 年 月 日  
 監督交代委員 簽名蓋章 年 月 日  
 省政府主席 簽名蓋章 年 月 日

此表各欄空格的大小，不必固定，可視需要而伸縮，工作的事項節目和次序，以及填報各項工作成績時，應有數目、質量、費用、效率之標準，應由省府統一規定，以免爭執。卸任縣長，應將「工作事項」「前任移交時之政績」「本任已完成政績」「本任已進行而未完成之工作」四欄，應照省定標準，一一據實填報清楚。在此應特別注意者，即填寫「前任移交時之政績」應根據前任移交之政績交代比較表（經省府核定之部份）一一列入，不可任意出入。如前任交代時尙無此表，當作別論，至「本任已完成之政績」及「本任已進行而未完成之工作」，應根據本任歷年工作報告，及各項記事簿冊的記載，詳實填明。各項工作事項的填報，應由各主管人員分別負責辦理，並在稿底上，分別簽名蓋章。卸任縣長祇須填此四欄，其餘三欄不必填。此表應繕同樣四份，咨交新任查核，一面呈請省府派員監督交代。新任接到此表後，應即先交主管科室簽註意見，然後再派員切實查核，有必要時並須由新任縣長親自檢閱文卷簿冊，及歷任政績交代比較表，歷年工作報告，實地加以抽查，新任縣長查核完畢，即就卸任縣長咨交的四份原表上，在「新任對於上開成績查核之意見」一欄內，逐一詳細註明意見，呈請省政府核示。省政府接到新任縣長的呈文及原表後，就已知的事實，列舉注意要點，遴派委員，令飭前往監督交代。此項監督交代的人選，該管區行政督察專員最爲適宜。監交委員接到訓令後，應即前往該縣，就卸任及新任縣長所填各點，一一詳細加以查核。如雙方無甚出入，自無問題；倘雙方所填事實相距甚遠，一面應通知前任，詳細聲復，一面親自加以查勘，就查勘所得，斟酌雙方爭執各點，擬就意見，在原表（共四份）「監督交代人員查核之意見」一欄內，分別填入，呈請省政府核示。省政府接到此項呈表時，如認爲有覆查之必要，得開列要點，再令原任監交委員或他員詳細



設查，倘認爲無此必要，自可逕自決定。省政府查核此項政績交代比較表時，應交各主管廳處簽註意見，由民政廳彙集，加具總意見，呈經省政府主席核定後，即在原表「省政府決定之結果」一欄內，分別填明，命飭新舊兩任縣長及監交委員知照。此表原有四份，以一份存省政府，一份發交卸任縣長，一份發交新任縣長，一份發交監交委員。此表經省政府核定後，即作爲定案，將來新任縣長交代時，須以此表一併交代新任。卸任縣長，得此表後，也可以表明本人一任的政績，算做一種強有力的證明文件。

## 第五章 文書管理

## 一 文書管理的意義

公文書是政府或公共的意識之一種行政工具。此種工具的功用，一方面是在遂行政府機關的任務和政策，一方面是充實政府機關活動的經過。公文書雖不是行政工具的全部，但仍是一種重要的工具。我們如果能夠把公文書的效率和實質，表現得簡便而充實有力，同時又能改進公文處理的程序，使它迅速而便利，那末對於行政效率的增進，必有極重大的貢獻。

中國各級政府對於公文書，在表面上似乎特別重視，而在實際上，卻相反地是在玩視。一般所謂舊式的文書專家，他的技巧是看如何咬文嚼字，使公文在形式上辦得干淨，在實質上使自己負最少的責任。此種風氣，雖為新進的人物所攻擊，而實際上仍舊潛在政府各級的層角裏。同時一般所謂新的文書專家，他的技巧是在以統計數字或圖表形式，來襯託他的公文力量。此種技巧，較之舊式公文，固然不能不認為是一種很好的進步。然而無論舊式或新式的公文，他們有一個共同的毛病，就是但求表面好看，不求實際效能。所謂統計數字，往往來源不甚可靠，甚至是自己臆造出來的，也說不定。至於一紙公文出去以後，究竟有無發生效力，能否達到預定的成果，大都是置之不聞不問。這種玩視態度，如不根本加以糾正，則一切公文改革，都無意義。所以今後我們真是要講文書管理，第一步先要以實事求是的精神，使公文要有真實和正確性。我們要不敷衍，不搪塞，不推諉，不取巧，使公文一

能夠表現政府積極的意思和行爲。

有了積極的和實幹的精神，然後可以講求技術的改進。以目前縣政府來講，對於公文書的形式和內容，都是因襲舊例，很少改進。公文的數量天天在增加着，時代的要求和國家的需要也一天比一天繁重起來，而縣政府的工作人員仍舊拿着老的工具來應付新的環境，以致忙得手足失措，依然一無結果。同時對於文書處理的程序，也是不知講求效率，時間浪費很多，而頭緒仍弄不清楚。至於文書應如何檢查，更少有人注意及此。所以今後我們要改進縣政府的文書管理，在技術上我們要使公文的形式簡單而正確；公文的内容要充實而有力；公文處理的程序要迅速而便利；尤其是要注意公文的檢查，使每一件公文都要得到一個確實的下落。要能夠這樣，文書管理的意義，才不致於失空。

## 二 公文形式的改進

自國民政府成立以來，公文的形式，已有不少的改革。公程式條例規定下行文有令、訓令、指令、佈告、任命狀和批六種，平行文有咨和公函兩種，上行文祇有呈一種，較之北京政府時代，已簡單多了。在施行之初，公文的種類雖已減少，但是公文的格式和套語，還沒有變動。十九年五月二十一日教育部頒布畫一教育機關公文格式辦法，規定公文要採用新式標點，同時對於公文的行款和用語，也加以相當的改革。其後國民政府於二十二年十月二十二日頒布公文標點舉例及行文款式，把教育機關的公文格式，推廣到了全部政府機關。此種革新的公文格式，在中央和省各機關已能完全推行。但有若干地方的縣政府，似乎還不能完全了解。因此我們不得不在此加以簡單的說明。

(一) 標準符號的採用

依照國民政府頒布的公文標點舉例及行文款式的規定，公文上的標點符號，暫用左列七種：

1. 逗號，用於意義未完之字句。
2. 句號。用於意義已完之句末。
3. 提引號「」凡文中有所引用時，於引用文之首末適用之。
4. 複提引號『』凡引用文中另有所引用時，於另引文之首末適用之。
5. 省略號（略）凡文中有可省略句語，用以表明之。
6. 專名號——用於國人名地名機關名稱及其他各種專名之左旁，但專名之習見者可省略。  
文中如有相連之專名，可以頓號代之。
7. 括弧（）凡文中有夾註詞句，不與上下文氣相連者適用之。

依照畫一教育機關公文格式辦法的規定，共有標點符號十四種。除了上述七種外，還有頓號、支號；綜號；問號；祈或感嘆號；破折號——（占兩格）書名號……省略號是……與前規定也稍不同。還有一種截號=，是用在每段文字末句空白處的地方，以防他人加添字句。

公文必須加標點，一則可以便於閱覽，二則以免誤解或曲解，其意義很是重要。不善用標點者，可暫以國民政府所定的七種符號及截號為限，如能應用教育部規定的符號，當然更好。

## (二) 公文的行款

1. 公文在十行以上者，應酌量分段；其有意義自成段落者，雖不滿十行，亦可分段。
2. 首行低二格寫，次行以下頂格寫（分段者逐段如此）。
3. 對上級機關之直接稱謂，均換行頂格寫；如係間接稱引，應視稱引時對該機關之關係，或換行頂格寫，或空一格寫，或不空一格寫。對於平行機關之直接稱謂，亦應換行頂格寫；如係間接稱引，應視稱引時對該機關之關係，或空一格寫，或不空格寫。
4. 分段寫者，文尾「謹呈」「此致」「此令」「此批」……等字，均應另起一段低兩格寫。
5. 引用原文在兩行以上者，應另作一段，其首行低五格寫，次行以下低三格寫，以清眉目。
6. 引用原文如因過長，分爲數段者，每段之寫法相同；每段之首及末段之尾，均加提引號。
7. 引用文中重行文，無須另爲段落，但應加複提引號。
8. 引用文之後，如仍用「等因」「等由」「等情」「等語」等字樣，應換行頂格寫。
9. 引用文之內復有引用文層次繁多者，提引號與複提引號可反應應用。最外面一層或可省略提引號，第二層用提引號，第三層用複提引號，第四層又用提引號，第五層又用複提引號，以下倣此。

## (三) 公文的用語

1. 起首套語，如「爲令遵事」「爲呈請事」「爲咨行事」「謹啓者」等，均應省略不用，即以

「案奉」「案准」「案據」「案查」或「奉」「准」「據」「查」等字開始。

2. 文中既用標點，「等因奉此」「等由准此」「等情據此」等字，如可省略，應即省略。

3. 下行文直斥語句，如「殊屬荒謬」「毋得多瀆」等字以不用為宜，如須指責，應將理由說明。

4. 下行文警戒語句，如「切切」「懷遠」「毋違」「致干咎戾」等，以少用為宜。

5. 「該」字祇宜用於所屬機關或下級機關之第二稱或第三稱。對於平行機關之第三稱，亦不宜用「該」字。

「該」字。

6. 一般公文，在習慣上均用淺近文言，惟在可能範圍內，不妨試用語體文。至佈告、宣言、誥諭文字以及方案、計畫、說明書、談話、講演錄、會議紀錄等，應儘量採用語體文。

#### (四) 來文的引敘

1. 來文簡要者，除首尾外，可全敘。

2. 來文繁複，非照轉不易使受文機關知其顛末者，可抄作附件附入，在正文內祇敘來文摘要。

3. 來文遞轉層次過多，易致糾纏者，可將中間之遞轉層次省略，即以「轉據」「轉准」「轉奉」等字銜接之。

4. 來文繁冗，刪略之較便閱覽者，應就原文刪節，或省略其不重要及重複之處而以省略號表明之，或逕改變原文，撮敘要略。

5. 原文如經改變，應冠以「略開」「略稱」等字，夾敘在正文之中，而首尾不加提引號。

二十七年七月八日行政院又頒發了公文改良辦法九條。但施行未久，行政院就接到了各方修正的建議，於是又將原辦法加以修正，徵求各機關發表意見。我們爲便於檢討起見，特將行政院秘書處草擬的公文改良辦法修正草案，照錄如左：

1. 上級機關交下級機關核議查復或辦理之文件，可用通知單，不另行文，原件隨同抄發。下級機關核復時，祇送簽呈，毋庸備文，簽呈應自留底稿（如發交之件，無須呈復，或發交參考者，原件可隨通知單檢送）。

2. 一般通令及例行呈報備查文件，均由發文機關夾附空白收據。收文機關收到後，將收據填明蓋章寄還，不必再以公文答復。若係雙掛號郵件或電報或收發文機關同在一城市內收文機關已蓋章於收文簿上者，均可不必另行填發收據。

3. 公文應盡量採用代電及報告體裁，文字力求簡明，並應分段及標點。

4. 機關之間，互商事件，應由主管人員盡量接洽，簡省公文。

5. 電報文字應刪除一切客氣及無用字句。

6. 公文封套，一律改用軍機信封，紙質務求堅韌輕薄。機密文件，須用火漆鈴封，並加蓋圖章。封套外不必加蓋機關大印。

7. 公文用紙，不分上半下行，概用十行合頁（即中國頁一頁），頁面兩行摺由，次兩行上端刊機關名稱，下端記載發文號數，附件及發文年月日。收文年月日，則記於左側邊緣之外，校對藍印名稱蓋於底頁邊緣之外。「擬辦」「批示」兩欄不必固定地位。

8. 下級機關呈文，分呈各上級機關，或分函同級機關時，應於文尾聲明分呈分函之機關名稱。上級機關同一命令分行各下級機關時，亦同樣應於文尾說明分行機關名稱。

9. 已刊行公報之機關，一般照例下行公文，無時間性者，應盡量利用公報登載，不另行文。

上列九項辦法，除了第三、第四、第五、第八、第九各項應該照辦外，其餘各項還有商酌的餘地。我們現在分別加以一一的研究。

第一項辦法，在中央機關可以適用，而在縣政府就不甚適用。因為在中央，行政院祕書處，可以用通知單的形式，說某案奉院長諭交某部核議。但在縣政府，因為本身是一個執行機關，一切辦法，都須本身決定，不能叫所屬機關去核議。至於通常令飭下級機關查復或辦理的案件，必須以訓令方式出之，不能以縣政府祕書室的名義，去通知所屬機關，因為祕書室是不能對外行文的。

第二項辦法的目的，是在減少辦稿的件數，用意及辦法都很好。但其中有一點我們根據經驗，覺得要發文機關夾附空白收據，往往不易辦到。此種收據，仍以收文機關備置為妥。以縣政府而論，如接到上級機關令知的文件或發還證件之類；又如接到下級機關例行報告或表冊而沒有指示的必要時，可由主管科將收據及存根填明，收據上加蓋政府長戳寄發，存根則連同原文歸檔。收據的格式如下：

### 公文收據格式



某某縣政府  
公文收據

某某縣政府  
公文收據存根

文書管理

事由	來文機關
	文別
	來文號數
	到文日期
	附件名稱及件數
(某某縣政府戳記)	
年 月 日	

字 第

號

事由	來文機關
	文別
	來文號數
	到文日期
	附件名稱及件數
填發員蓋章	
年 月 日	

一頁

一 第六項辦法規定公文封套，一接改日軍機信封，紙質務求堅韌輕薄，封套外不必加蓋機關大印等，都須切要。惟原封套格式上面，詳載發文號數、收文地址、收文者、發文地址、發文日期、貼郵票處等，未免太繁。因為發文號數，已在文內載明，封套外面，自可不必再填，以免重複。我們以為縣政府用的公式封套，可稍簡單，其式如下：

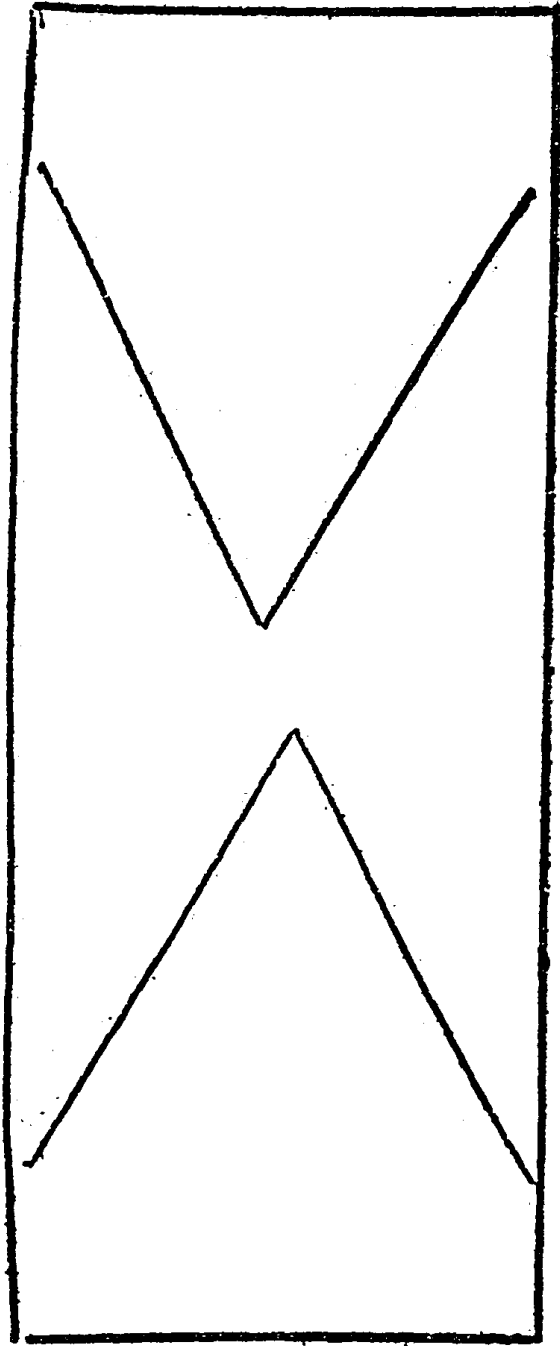
公文封套格式

內 件 附 件	正 面	(貼郵票處) 某某縣政府  封發  年 月 日
------------------	--------	-------------------------------------

(半分公五十闊)

(高二十四公分半)

面 反



第七項辦法規定公文用紙的格式，比較舊式公文用紙，可以簡省不少。但原辦法主張「擬辦」地位，公文用紙的格式如左：

新縣政之管理

第四卷

公文用紙格式

中華民國

年

月

日收文

字第

號

事由		件附	
批示		擬辦	
<p>某某縣政府 (呈) (公函) 訓令</p> <p>中華民國 年 月 日發</p> <p>字第 號</p>			

原格式在全頁公文紙邊外，加印「監印」一校對」字樣，我們主張不必加印，因為有時遇到稍長的文件，一張紙不夠寫，就須添紙，故不如用「監印某某」一校對某某」木戳，臨時蓋上，較為合宜。至於縣政府的指令紙，不必全頁，祇要半頁，就可夠用。又指令內既敘事由，則稿首事由一欄，可以省略。

除此以外，在公文形式上，我們更注意敘明文機關的發文年月及發文字號，不但對於上行文和平行文應該如此，即對於下行文也應如此。此事極為重要，不可忽視。因為在公文上敘明文機關的發文年月及發文字號，一則可以於對方稽核，二則也於本身檢查。長官看了文機關的發文年月後，再拿辦稿的時間來查對，就可以看出辦稿人員有無積壓公事。普通對於上行文和平行文，尚能注意及際，對於下行文，則很少留意。所謂下行文，就是指令，其格式應該如此：

「某某縣政府指令

發文字號

民國 年 月 日

發號

令某某機關

某年某月某日某字第某號呈一件附一件為

呈悉

由

此令。

近來有人主張把公文一律採分段方式，已見實行的，共有兩種。第一種是軍事委員會政治部主張把公文分做三段，第一段是專由，第二段是說明，第三段是辦法。但案由最簡單者祇事由一段，

較複雜者可由事由及說明或辦法兩段，更複雜者則用三段，並得在每段中加若干附註。此種改革辦法，表面上似很簡便，應時也不見得有什麼便利的地方。因為這種公文格式，較之現行公文格式，形式雖異，結構仍同。如想簡便，最好採用軍事機關的報告和命令格式。但在目前行政機關似乎還沒有應用軍事公文的習慣。

又有一種格式，把現行公文，不管簡單或複雜，一律分爲一、二、三等段，例如湖北省政府和浙江省建設廳都曾如此辦理。此種機械式的分段辦法，實在沒有多大意義。因為公文中爲敘事明白起見，分若二三落，自甚妥善，但不必標明一、二、三等字樣。如公文中需將理由或事實逐一說明，標明一、二、三等字樣，固屬必要，但並非每件公文都須如此。我們在下面舉兩個例子，就可以知道機械式的分段法是怎樣的一回事了。

例一 某省政府咨

一、案准

貴部三十一年五月二十二日民字第三四五號咨以本省某縣縣長某某經審查合格，檢還證件，囑轉發等由，計附證件七件；

二、准此，除將證件轉發飭知外，

三、相應咨復

查照爲荷。

此咨

某某部

## 例二 某省建設廳指令

令某某縣政府

- 一、某年某月某日呈一件爲呈送某月份物價調查表由
- 二、呈悉。附件存。
- 三、此令。

## 三 公文實質的改進

公文在形式上，已有了相當的改進以後，我們應更進一步，要求實質上的改進。首先我們知道在傳統的觀念裏，以爲辦公文的目的是在應付公文，祇要公文辦得圓通，沒有毛病，就算已盡了責任。至於公文出了以後，有多大成果，甚至於有沒有成果，都可以不問。這種態度，可以說是爲公文而辦公文，公文是具，同時也是目的。這一種傳統的觀念，我們首先必須要予以根本的澄清。我們之所以辦公文，乃是達到預期的政策和計畫，公文乃爲達成此種任務的一種行政工具。公文的有沒有價值，以及有多少價值，就要看它對於執行任務有多少貢獻。

一般行政機關辦理公文，大都採取被動的態度，而縣政府尤其是如此。通常縣政府的任務，都是在應付上級機關的公文。上級機關的公文到了，或一復了事或照例轉行到所屬機關，便算完了。上級機關不來催問，也就不去追問下級機關。如果上級機關來催了，也不過去轉催一道，或竟捏造了幾句

不切實際的話，向上級機關搪塞一下。若是新縣制下的新縣政，也是如此，那就要宣告破產。要糾正這種傳統的態度，我們就得要拿出積極的主動的精神，處理公文。一個縣政府，最要緊須認識自己的任務，每年要根據中央和省的施政方針，斟酌地方實際的情形，釐定了全年度的行政計畫及進度表。我們辦理每一部門的公文，先要拿既定的計畫和進度，做衡量的尺度。一切的公文，要根據既定的計畫，循序去發動推進。一件公文出去了，要在一定的限期之中，去追問結果。實際成果的產生，當然除了公文之外，還須要用別的方法和別的力量去取得。但在辦理公文的立場來講，這種追問效果的精神，必須緊緊抓住。

縣政府在進行既定計畫或奉行上級機關飭辦臨時事項之中，如果是本身的事情，就須自己來切實執行。要是下級機關去執行的話，就須在公文中詳舉具體辦法，作明白的指示，不可囫圇吞棗，叫人家去「遵照辦理」。所謂具體辦法，不外乎下列幾項：一是此種任務的內容和目的，二是辦理此種工作的程序和方法；三是辦理工作時所需經費的來源和數額，四是完成工作的期限。此種辦法，事先須詳細考慮，要替下級機關着想，有沒有特殊的困難。倘有困難，應該設法減少此種困難的原因，並指示克服困難的方法。對於工作的期限，更須斟酌情形，妥為規定，但不宜過於倉促。如太倉促，必使任務難以達到，勢必叫人敷衍塞責。惟既有期限，一定要按期督促，如限完成，不能放鬆一點。常見許多機關，發佈命令，初限期很迫，形勢很為嚴重，但到後來，視同無事，並未追問，以致後來的命令，也使人發生同樣的觀感，難以提起下級機關的注意。

有許多事情，計畫雖然周詳，辦法也很妥當；但遇特殊的地方，或在特殊的時間之中，竟有許多



不及預料的困難發生出來。下級機關如有此種困難，呈請解決時，應該詳細考慮，指示切實的辦法；有必要的時，即變原定辦法，也無不可。在此場合之中，切不可專任官話，說什麼「事關通案，礙難變更」一類的話。同樣的，要是上級機關發布的命令，在執行時發生困難，先應儘量設法克服這種困難。如在實際上確係難以辦到，應該詳陳理由，請求變更辦理。在此場合之中，切不可敷衍了事，說什麼「業經遵照辦理」一類的話。總之，做事要求實效，明知做不到的事，不必勉強去做，明知只能做八分的事情，不要誇大到了十二分。我們能做一分事，就盡力去做一分，同時說出來的也是這一分事。不誇大！不虛浮，實事求是去努力工作，而公文的表現也適如工作的真相，這是我們辦公文最應該注重的一點。

目前縣政府的公文數量，只有增多的趨勢。我們為增進實際效能起見，必須先將縣政府的下行公文，儘量減少。減少的辦法如左：

(一) 不必行者 例如應由縣政府本身直接辦理的事項，以及上級機關僅供參考的事件，自可不必行文。

(二) 不必通行者 例如祇關若干鄉鎮或某一鄉鎮的事件，可僅向關係鄉鎮行之。

(三) 不必用公文者 例如可以電話或手諭催辦之類；若干例行公文，如有公報，應儘量刊載公報，不另行文。

(四) 不必指令者 例如下級機關的定期例報，可以公文收據代替指令，不必行文。

(五) 不必逐件令行者 例如上級機關通行知照的案件或關於法令之解釋而無時間性的案件，可

以彙案列表令行知照（如登公報，自可免除此項手續）。此種表式擬定如左，以供參考：

某某縣政府通行案件

通字第  
民國

年

月號

日發

縣政府訓令字號	案	件	內	容	據	要	附	件	原	令	機	關	備	考
民字第 號														
財字第 號														
建字第 號														
教字第 號														
社字第 號														
軍字第 號														

以上訓令×件仰×××知照

縣長×××

下行公文減少以後，不但可節省縣政府人力財力物力與時間的消耗，對於下級機關也省却了許多麻煩，因而彼此都可以運用較充裕的時間，來從事實際有益的工作。

#### 四 文書處理的總論

目前各縣政府對於文書處理的程序，手續異常繁複，據一般調查所得，少則須經過十三道手續，多則須經過十八道手續，摺由的次數，少則有五、六次，多則有十一次。以人員來說，須經過十個人之手，自縣長起，以至祕書、科長（或室主任、警佐）、科員（或技士、事務員）、收發員、督繕員（通常稱為書記長）、雇員、書記、校對員、監印員、管卷員，所有各級人員，無所不包。以工作單位來說，除縣長外，須經過六個單位，即收發室、祕書室、各科室、繕校室、監印室及檔案室是。其中有經手一次，有經手兩次或兩次以上者。每經手一次，即須耗費若干時間。因此經過次數愈多，責任的檢查也愈不容易，而時間也愈不經濟。所以目前縣政府對於公文處理的程序，就發生了兩種毛病：即一方面手續繁複而遲緩，一方面責任不清而難於稽考。爲要糾正這種缺點起見，我們首先要建立一個文書管理的總樞紐，一方面要減少各個工作單位，而同時要使登記摺由的次數減至最低限度，並且要實施公文檢查制度，使公文行程縮短，而各個責任分明。

管理文書的責任，在縣政府當然屬於祕書室，所有一切收發室、繕校室、監印室、檔案室、都是隸屬於祕書室的。但祕書的任務很爲繁重，對於各室無從監督，因此在事實上大多是各自爲政，各不相干。我們覺得如要切實改革，須在祕書領導之下，設立一個文書管理室，將收發員、繕寫員、校對

員、監印員等，都併入一室辦公，設主任一人，負監督指揮之責，並執行文書總登記及檢查事宜。檔案室仍應單獨設立，但須與文書管理室取得密切的聯繫。在此，發生了一個問題，即收發員在各縣政府大多兼負與外界接洽的責任，如收發員一旦併入文書管理室辦公，此種任務，勢必無人兼顧。但是我們要知道以收發員兼辦與外界接洽事務，流弊很大，因為他們可以藉此積壓公文，乘從中漁利。所以我們主張在縣政府門口，設一民衆詢問處，由縣政府派一人員，專負與外界接洽及解答民衆提出各項問題之責。此種人員以社會科或教育科人員充任，最為適宜。

關於處理文書之程序，以及查核之方法，我們將在後面各節去說明。現在我們先把處理公文之途徑，先說一個總輪：

(一) 收文 凡收到文件，由文書管理室收發員編號分科，並複寫收文單甲乙兩份，收文單上須註明收文號碼並事由，惟遇機密文件，只須註明號碼，不交由另以送文簿連同收文單甲乙兩紙，經該室主任查閱後，送請秘書室點收。如遇緊急文件，則以提送簿提前送閱。

(二) 呈閱 秘書室收到文件時，由秘書室職員逐一點收，在收文單乙紙上用蓋「收訖」戳記，送還文書管理室，由收發員將收文單黏貼於收文單上。秘書室閱文，如有緊急或重要文件，即在簿及收文單甲紙上，蓋「緊要」戳記。凡不可由秘書室批定辦法者，由秘書室逕行批辦；如需縣長批示者，應即呈請縣長批辦。至於普通文件，連同收文單甲紙及送文簿或提送簿，逕行交科擬辦。

(三) 交科 各科室收到文件時，應即逐一點收，在送文簿或提送簿上，加蓋「收訖」戳記，將該簿送由秘書室交還文書管理室；同時將收文單黏貼於該科室收文簿上。科長室主任或警佐核閱對

檔，除已由縣長或祕書批定辦法者外，應即分別批定辦法。如屬例行公文或須查案核辦之件，可逕交承辦人（科員、技士、事務員等）擬辦。

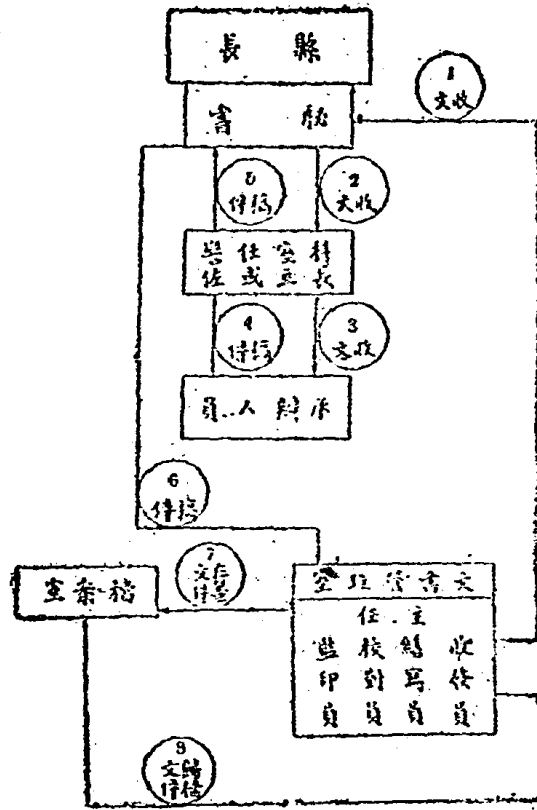
（四）擬辦送判。各科室承辦人擬就稿件後，將案文號碼登入送稿簿（不摘由），經科長室主任或警佐核閱後，送請祕書覆核，縣長判行。如有創辦文稿或簽呈，則應另登創稿簿或簽呈簿，並應在簿上將該稿號碼和事由，分別註明。

（五）繕校用印。經判行的文稿，仍由祕書室發還各科室，再由各科室將文稿及送稿簿送交文書管理室查收。文書管理室將文稿逐一點收後，在簿上加蓋「收訖」戳記，仍將送稿簿退回各科室。文書管理室收到文稿後，應即登入繕校用印登記簿，分別辦竣，並在收文簿上逐一註明。

（六）封發歸檔。繕校用印已畢的文稿，由收發員編號摘由複寫發文單甲乙兩紙，一面將發文分別郵寄或送發，一面將原稿連同發文單甲乙兩紙，送交檔案室查收。檔案室收到原稿及來文經點驗後，在發文單乙紙上加蓋「收訖」戳記，發還文書管理室，由收發員黏貼發文簿上。如有存查文件，應由各科室逕填歸檔簿，經文書管理室登記後，交由檔案室查收。至於機密文件，應由祕書室逕行繕發，並由縣長指定一人妥為保管，暫不歸檔。

以上的程序，無論何種文件，或係答復來文，或係自創文稿，祇須摘由兩次，其餘如送文簿（或提送簿）、送稿簿、及繕校用印登記簿，只要抄錄號碼，不必再行摘由，異常簡便。至於文書檢查的方法，另詳後節，此處暫略。

縣政府處理公文程序圖



### 五 收發繕校的管理

收發員收到來文後，應先分類編號。編號的方法，以簡單明瞭為主。一般實施新縣制的縣政府，設有祕書室、民政科、財政科、建設科、教育科、社會科、糧政科、軍事科、警佐室、會計室、合作指導室等單位，每一單位可以其首字作符號。例如祕書室以祕字為符號，民政科以民字為符號。每一年度，標明其年度字號，並以收文先後編列字號。如「民收三十一」或「世字亦可」156號。這一欄符號表示民政科在三十二年收到的第一百五十六件的來文。到了每月月終或每年年終的時候，我們

只要一看收文的字號，就知道某單位收到多少文件。發文編號也是如此，不過要把「收」字改為「發」字，例如一教通卅二〇五號，就是表示教育科在三十二年發出來的第七百五十四件的公文。收發文簿應分別置室，每一單位，各備一冊，以稽考。

收發簿與發文簿的自便簿，另印收文單，其格式如左：

收文單格式

收文 號碼	收文 日期	文 別名	關 或人	機	事 由	附 件	承 辦 人員	送 或 判 存 查 期	判 行 日期	封 發 日期	歸 檔 日期	復 文 字號	備 考





送文簿或提送簿上的「收文號碼」、「收文日期」及「送交秘書室日期」三欄，由收發員填明。秘書室點收後，先將收文單一份，加蓋「收訖」戳記，發還文書管理室，由收發員將收文單收粘貼文簿上。來文經縣長或秘書批示辦法後（一般普通公文可不批辦法），由秘書室將送文簿或提送簿上「送交主管科室日期」填明，連同來文及收文單一份，送交主管科室。主管科室點收無訛，即將來文及收文單收下，在送文簿或提送簿上，加蓋「收訖」戳記，將原簿歸還文書管理室。

各科室應備一收文簿，隨時將收文單貼上。主管科長室主任或警佐，於收到來文後，隨即分給各屬員擬辦，並批示處理辦法（例稿可不批示）。各承辦人員於收文單上「承辦人員」一欄，簽一名字，表示收到之意。承辦人員擬稿既竣，應備一送稿簿，經科長室主任或警佐核閱後，送請秘書核轉縣長判行。送稿簿的格式如左：

送稿簿格式

收文號碼	收文日期	送判日期	判行日期	文書管理室收訖蓋章



簽呈簿格式

			號簽 碼呈
			事  由
			日期送 簽
			日期發 還
			號簽 碼呈
			事  由
			日期送 簽
			日期發 還

創稿簿的編號，也可採取收文編號的方法。例如「財創冊一五號」就是表示財政科在三十一一年內創辦的第五件文稿，簽呈也可如此比照辦理。創稿簿的收發程序與送稿簿相同。簽呈簿則僅各科目與秘書室發生關係，故其格式與創稿簿有別。

送稿簿和創稿簿，應各分為緊要、次要、尋常三種。緊要者，其簿面可用紅色，次要可用藍色，尋常可用白色。此種區別方法，在使緊要文稿，得以提前發出，惟一般機關承辦人員多不注意及此，以致緩急不分。而同時又有一種人喜歡濫用緊要簿，幾乎每件文稿，無不緊要，這樣的結果，也等於

沒有分類一樣。

在此我們連帶把公文稿紙的格式討論一下。依照現行各機關規定的稿紙格式，分稿面、稿心、稿底三種，辦一件公文，至少也得要二張紙，實在太不經濟。縣政府的辦公費很少，因此有許多地方的縣政府，都不用規定的稿紙，即以普通白紙代之。但以白紙替代，要稽查公文，就很不便。所以我主張用一種簡單的稿紙，不分稿面、稿心、稿底，其式樣如左：

縣政府稿紙格式

收文或 創稿號	事由		別文		送達機關 或人		來文		去文	
	附件		附件		附件		附件		附件	
長 月 日 時	縣	秘書 月 日 時	擬稿 月 日 時	校對 月 日 時	封發 年 月 日	發文號碼 年 月 日	歸檔 年 月 日	分類號碼 年 月 日	收文 年 月 日	收文與發文相 距 日 時

此種稿紙，通常一張即已夠用，如文稿特長，可加添十行紙或白紙，不必另用稿心、稿底紙。如此辦理，不僅省紙省錢，而且檢查，也很便利。

文書管理室接到判行的文稿以後，就應該由該室主任分配繕寫。在分配繕寫的時候，應該注意下列兩點：第一，承繕人員的工作，應按其技能先予以大致的分配。例如某甲寫行書，某乙寫楷書，某丙寫鋼板，某丁司字，以資熟練；但在必要時，也可以臨時改變工作。第二，每天寫字應有一標準的數額，以資稽考。例如行書每天應寫五千字，楷書和鋼板字每寫一字作二字計算，複寫紙則每字作一字半計算。凡超出此項標準者，應酌予獎勵；不及者應酌予懲處。繕畢後即行分別校對鈐印，鈐畢即行送發。關於繕、校、鈐印，應立專簿登記，以便稽核。

### 繕校鈐印登記簿格式

			碼 創 收 稿 稿 文 號 號 或
時 日 月	時 日 月	時 日 月	期 繕 交
			正 文
			數 字
時 日 月	時 日 月	時 日 月	期 日 畢 繕 文
			附 件
			數 字
時 日 月	時 日 月	時 日 月	期 日 畢 繕 件
時 日 月	時 日 月	時 日 月	期 日 校 送
時 日 月	時 日 月	時 日 月	名 簽 員 對 校
時 日 月	時 日 月	時 日 月	期 日 印 送 畢 校
時 日 月	時 日 月	時 日 月	期 畢 印
時 日 月	時 日 月	時 日 月	期 日 發 送
			考 備

至於發文，應立發文簿。發文簿也和收文簿一樣，可用通常白紙簿，另印發文單，格式如左：  
 發文單格式

發號		文碼		
發文		日期		
文		別		
送達		機關	名或人	
事				
由				
附		件		
發送方法		送達	寄郵	
歸檔		日期		
檔案		分類	號碼	
備		考		

發文單上各欄由收發員分別填明（檔案分類號碼一欄不填），複寫甲乙兩張，一面將發文分別郵

寄或送達，一面將原稿連同發文單兩紙送交檔案室查收。檔案室點收後，應在發文單乙紙「備考」欄內加蓋「收訖」戳記，發還文書管理室，由收發員黏貼發文簿上。至於存查文件，應由各科室備一擬存簿，送經文書管理室登記後，即交檔案室點收，加蓋「收訖」戳記，仍將原簿發還主管科室。擬存簿的格式如左：

擬存簿格式

		號碼	收文
日 日 月	時 日 月	日期	擬請 存查
時 日 月	時 日 月	期	定核
時 日 月	時 日 月	期	登記
時 日 月	時 日 月	期	歸檔
		章訖蓋	室收案

		號碼	收文
時 日 月	時 日 月	日期	擬請 存查
時 日 月	時 日 月	期	定核
時 日 月	時 日 月	期	登記
時 日 月	時 日 月	期	歸檔
		章訖蓋	室收案



時	日	月
時	日	月
時	日	月
時	日	月
時	日	月
時	日	月
時	日	月
時	日	月
時	日	月
時	日	月

此簿「收文號碼」一擬請存查日期」兩欄，由主管科室承辦人填明，「核定日期」一欄，由秘書室填明，「登記」期「一欄由文書管理室填明，「歸檔」期「一簿，則由檔案室填入。

文書管理室主任應督同收發員將收文簿上「收文號碼」「收文」期「文別」「來文機關或人名」「事由」「附件」「承辦人員」「送判或請存查日期」「判行日期」「封發」期「歸檔」期「復文字號」各文，先後一一註明。因此簿如能切實填明，則對於公文已否辦理及辦理之遲速情形，可以一目了然。此事最關重要，應特別加以注意。

### 六 檔案 管理

從處理公文程序上說，由收文至於發文為一段落，由發文至於歸檔，為又一段落。前一段落的目的在於公文的成立，後一段落的目的在於公文的整理和保管。檔案管理得是否合理，影響於行政效率很大。以目前情形而論，縣政府的管卷室或檔案室，大都由一二低級人員辦理，簡陋凌亂，毫無頭

緒，由是而產生所謂卷閱，一切卷宗的處理，只憑他們的記憶，並無一定的方法。近年以來，各機關對於檔案的整理，雖已有相當的進步，但實際上還有問題。縣政府的人員既少，素質又差，因此問題更形嚴重。我們如要改進縣政府的檔案管理，第一步應先健全機構，第二步再講求改進管理的方法。檔案室應設主任一人，由一等科員充任，事務員書記各一人至二人。此項人員，應由省訓練機關加以特殊訓練，分發各縣政府遴選。檔案室主任應受祕書之指揮監督，並與文書取得密切的聯繫。

檔案的管理，除了健全機構之外，並須注意下列三點：

- (一) 有系統而簡便的分類編目和登記。
- (二) 妥善的立卷歸附和裝訂。
- (三) 合理的典藏和出納。

分類是管理檔案最重要的手續。如分類得當，則一切立卷歸附和檢調，都有系統。分類的原則，一方面要顧到縣政府各部分的職掌以及將來公務發展的趨勢，一方面要顧到檢卷人和管卷人的便利，而同時又要注意到能夠包含公文以外的檔案，因為有許多縣政府的檔案室，須兼管圖書公報，所以不得不預加籌畫。此種縣政府檔案分類表，最好由各省政府妥加製訂，分交各縣政府參酌實際的情形，分別釐定，以資適用。分類表通常可採三級制，即類、綱、目三級。分類舉例如左：

第一級 (類)

甲、總務 乙、民政 丙、財政 丁、教育 戊、建設 己、地政 庚、糧政 辛、社會 壬、警政 癸、軍政

第二級 (綱)

甲、總務

- 一、一般法規
- 二、行政計畫
- 三、行政報告
- 四、人事管理
- 五、工作管理
- 六、文書
- 管理七、事務管理
- 八、各種會議
- 九、紀念日及集會
- 十、建議
- 十一、雜務

乙、民政

……… (仿前)

第三級 (目)

甲、總務

一、一般法規

- (一) 法源
- (二) 官制
- (三) 官規

二、行政計畫

……… (仿前)

檔案分類之後，應存適當號碼，以爲代表符號。此項號碼也以簡單明瞭爲宜。例如總務(類)一般法規(綱)官規(目)內第九十八卷，此卷號碼可寫作「總一(三)98」。又如「民四(六)35」，此符號代表民政類第四綱第六三三卷。

分類之後，必須編目。目錄不但可以便檢閱，且可作爲交代根據。目錄在形式上有固定書本目錄、活葉書本目錄、卡片目錄等種，在性質上則有分類目錄、機關目錄、人名目錄、標題目錄、卷

架目錄等種。但以目前各縣政府的人力、物力而言，我們不必陳義過高，總以簡單合用為宜。此種目錄，似以活葉書本式的分類目錄，較為妥善。分類目錄簿的格式如左：

檔案目錄簿格式

分類號碼	卷	名	立卷年月日	移出合併或銷毀情形	備考

卷架上的號碼，應與分類目錄的號碼次序配合一致，以便檢查。如此則分類目錄可兼有卷架目錄的功用，不可不加以注意。

在管理檔案的手續上講，第一步是點收。凡由文書管理室繕發的文件，或經登記的擬存文件，先由檔案室一一點收。通過發出的文件，可將發交單紙黏貼簿上，作為甲種檔案登記簿。至於經文書管理室登記的擬存文件，則應另立乙種檔案登記簿，其格式如左：

檔案登記簿乙種格式

收文號碼	來文機關或人名	事	由	附件	歸檔日期	檔案分類號碼	備考

有人主此種擬存文件，也應和發文一樣，可由文書管理室填寫歸檔單兩份，以一份黏存，一份送檔案室查收，則檔案室可免登記摘由之勞。殊不知擬存文件和發文性質不同，文書管理室對於擬存文件，祇須在收文簿上，註明登記，已足查考，不必重複摘由。至於檔案室雖須摘由一次，但文書管理室可以免去摘由複寫的手續，比較起見，仍簡便。

檔案室於收文件以後，視其性質，分別立卷或歸附，隨即編定分類號碼，在檔案登記簿上一一註明。

卷為檔案的單位，立卷為一卷開始的工作，故應特別審慎。立卷的條件如下：

- (一) 必須有獨立的内容；

(二) 必須有演變的擴展性；

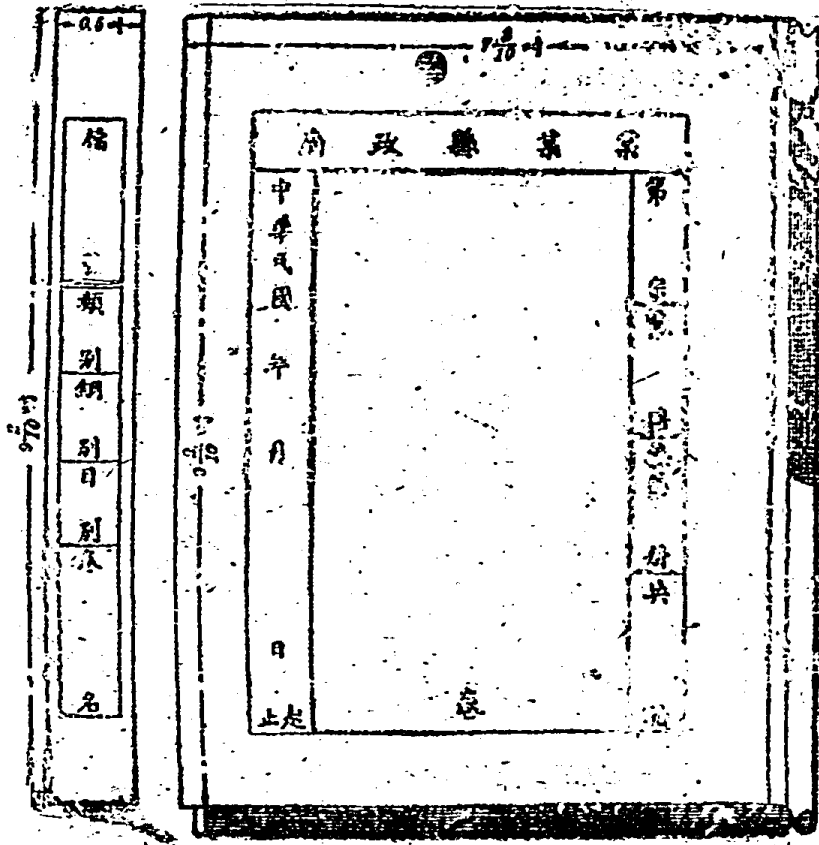
(三) 必須與任何案件無連貫的關係。

立卷既定，應即放在卷夾之內。卷夾通常有紙夾和布夾兩種，其式如左：

一、紙裱卷夾：

<p>某縣政務</p>											
<p>中華民國 年 月 日止</p>	<p>共附件 件</p>	<div style="text-align: center; height: 100px;"> </div>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">號 碼</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">別 目</td> <td style="text-align: center;">別 類</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">次 第</td> <td style="text-align: center;">別 綱</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">接 第</td> <td style="text-align: center;">冊 冊</td> </tr> </table>	號 碼		別 目	別 類	次 第	別 綱	接 第	冊 冊
號 碼											
別 目	別 類										
次 第	別 綱										
接 第	冊 冊										
<p>編卷人 簽 人</p>	<p>附件另存 件</p>	<p style="text-align: center;">8/10 吋</p>									

二、布面卷夾：



卷宗訂立後，應即標立本卷的題目。標題應扼要簡明，富於彈性，且能代表的主旨，此與全卷每

案的抽出不同。卷宗封面之內，文件之前，應插入案卷目錄單一紙，其後歸附的案件，即須在目錄單上登記明白，以便查考。目錄單的格式如左：

案卷目錄單格式

件次	來去文機關或姓名及文別	事	由	附件種類及件數	檔案號數	附件號數	備考

立卷的時候，同時應將卷名編入檔案目錄簿內，不可疏忽。立卷以後，如有同性質的連續文件，即應歸附。歸附是否錯誤，關係甚為重大。故管卷人對於歸附文件有疑義時，應先請示檔案室主任，如仍難決定，則應徵詢擬稿人的意見。凡一案牽涉兩項以上的案卷時，則應於歸附一卷以外，另於關係卷內，夾入參見單，註明事由及參見卷號等項。此種參見單，在辦理之初，寧可失之於多，不可失之於少。參見單格式如左：



檔案參見單格式

某縣政府		檔案參見單	
本案參見類綱目第號卷宗	案由	收文號碼	
		發文號碼	
			年
			月

立卷或歸附以後，均應裝訂。現在許多的縣政府，對於檔案均裝釘，多屬黏連法或捲束法，實屬異常笨拙。裝訂最好能銅釘，如銅釘缺乏，可以在卷邊鑽孔，用線或繩縛。檔案的存放，有垂直式和平放式兩種。垂直式用布夾，平放式用紙夾。垂直式自較平放式為優，但以目前縣政府的財力而論，恐難辦到。

檔案應集中皮藏。檔案室必須有充分的光線，裝置地板，避免潮溼，並須有通風防火的設備。卷架也應齊備，任何卷宗或附件，均應置於架內（體積特大的附件可另存箱內），不可隨便在桌上或地下亂堆。卷宗的排列，也應依照分類的次序安置。每架每格必須以標識，如係平放式的卷宗，並應於卷上黏附紙條，標明分類號碼，以資檢調。

關於舊案的整理，最好隨時能派員清理。若人員，在檔案室主任指導之下，專負其責，並須限期辦竣。如由管卷員負責，勢必難以清理。檔案積月累，無限擴充，倘不定期銷毀，則將無法容納。因此對於檔案何者應永久保存，何者應保存若干年，應由中央釐定統一辦法，使各縣有所遵守。在中央未規定此項辦法以前，各省政府不妨暫定臨時辦法，以資補救。倘省政府對此也沒有規定，則縣政府可自行斟酌，將無保留價值的檔案，一一開列，呈請省政府核准後予以銷毀。

檔案的檢調，通常都製有檢卷證或檢卷條，但在大多數機關，還難一律實行。縣政府的人數不多，如在可能範圍，也應採用定式的檢卷條，萬一不能，即用普通便條，也無不可，但檢卷人必須簽名蓋章。檔案室應備一檔案檢調登記簿，採用活葉本式，每人開一戶頭，簿首加一姓名目次，以便稽查。登記簿的格式如左：

### 檔案檢調登記簿

號次	職別	姓名	到職期	退職期	檢調卷名	冊數	檔號	檢調日期	歸還期	備考

管卷人對於案卷的出納，每一星期，應稽查一次，凡檢卷十日以上尚未歸還者，應分別催還。如有離職人員，應隨時注意，在其離職之前，將卷取回，以免日久發生糾紛。

### 七 公文的檢查

文書管理的目的，首在縮短公文進行的程序和時間，使手續簡便，行程迅速。但欲達到此目的，必須每一經手人員都能夠負責迅速處理，才可以做到。倘使其中有一人脫了節，遲延誤事，則雖其他的人員都很努力，也屬徒然。所以我們爲了要促進每一個人的工作效能，使公文在進程中，不致

壅滯阻見，就應該實施公文檢查。公文檢查在縣政府更有其特殊的意義。因為縣政府是一個地方執行機關，與民衆的權利和義務，常常發生直接的關係。一件公文的遲速，往往影響到了人民的利益。而且一切的弊病，大都由於公文的積壓。如果公文處理得異常迅速，即使縣政府職員中要想舞弊，也屬難能。所以公文檢查，在縣政府應認真辦理。

公文檢查的方法雖有不少，但經試驗之後，認為十分滿意的，尙未多見。我們在此，貢獻兩種方法，一種比較簡單易行，一種比較精密可靠。

第一種方法，就依照新定稿面的式樣。（參考本章第五節縣政府稿紙格式），凡擬稿、核稿、判行、繕寫、校對、歸檔，均由經手人員簽名或蓋章，並將月日時註明。至收文時間與發文相距時間，應由收發另查填。同時由文書管理室主任根據各單位所辦文稿的稿面和擬存簿記載，分別在收文簿上一一註明。此收文簿即可作為檢查公文的根據。凡普通文件逾五日，緊要文件逾三日，尙未封發者，文書管理室主任應先查對繕校監印登記簿，看看是否已經交繕。如已交繕，應即催促承辦繕校及監印人員從速辦理。尙未交繕，則由文書管理室填一公文催詢單，向主管單位詢問。催詢單格式如左：

#### 公文催詢單格式

查左列公文，已逾規定期限，尙未交繕，請即

查明迅速辦理並將遲延原因見復爲荷。此致

室科

文書管理室啓

年 月 日

收文號碼	收文時間	主管單位查復情形	備考
	月 日 時		
	月 日 時		
	月 日 時		

主管單位長官蓋章

年 月 日

主管單位接到此項催詢單時，應即一一查明，就在原單上「主管單位查復情形」一欄內分別註明，並由主管單位長官蓋章，送還文書管理室。主管單位長官同時應分別向承辦人員催辦。文書管理室在第一次催問以後，再隔相當時間，如原催公文仍未送繕，應再催一次。倘仍遲延不辦，可即呈請縣長或秘書轉飭催促。秘書應隨時調閱收文簿及繕校監印登記簿，藉以查核文書管理室工作的情形。此種辦法，極為簡單，只要文書管理室主任能夠認真執行，便可達到公文檢查的任務。

第二種辦法，除了採用上述第一種辦法者外，各科室（包括文書管理室）每日應填一公文處理日報表，送經秘書核閱後，即交文書管理室查核。文書管理室接到報表後，應與收文逐一查對，如有錯誤，須查明糾正。報表的格式如左：

公文處理報表 年 月 日

職別	姓名	積存文件		交辦文件		已辦文件		擬存文件		未辦文件		備考
		號	碼件數	號	碼件數	號	碼件數	號	碼件數	號	碼件數	

主管單位長官蓋章

- 附註一、積存及交辦文件之數之和須與已辦擬存及未辦文件三數之和相等，應請注意。
- 二、如有併辦創辦或移送其他單位之文件，應於備考欄內註明。

此表除了可作文書管理室稽核公文之用外，並可查核每一個承辦公文人員勤惰遲速的情形。到了每星期六由文書管理室根據本週各科室的日報表（祕書室應於星期六將未判行的公文號碼抄送文書管理室備查），編造公文處理週報表呈請縣長核閱。週報表的格式如左：

公文處理週報表

自 年 月 日 至 年 月 日 週

單位別	職別	姓名	上週積存件數	本週交辦件數	本週已辦件數	本週創辦件數	本週擬存件數	本週未辦件數	備考

文書管理室主任蓋章

此表內所謂單位，係指一切經辦公文的各科室而言，祕書室和文書管理室也包括在內。此表經縣長核閱後，先務交各科室傳閱，如原單位或原承辦人員認為有錯誤，應即聲明更正。倘傳閱後各單位並無意見，即交由人事管理人員保管，作為一種考績的參考資料。

以上兩種檢查方法，在可能範圍內，自以採用第二種方法為妥；如其不能，第一種方法也足應用。至於要檢查整機關處理公文的遲速情形，可以由文書管理室逐日在收文簿上檢查，凡一收來的文件，在復文發出的時候，即於備考欄內，蓋「〇天銷號」的戳記。如係本日收到，本日即將復文發出，註明「當天」字樣。若係前日收到的文件，今日復文發出，即註明「二天」字樣。到了月終，可作一統計，以資查考。統計表的格式如左：

某某縣政府公文銷號統計表 年 月份

項別	已銷		未銷		已辦每件過數	未辦每件	備考
	件數	數	件數	數			
上銷本月文件份數	0-4天	5-8天	9-12天	12天以上	合計		
未收文件份數							
存辦文件份數							
合計							
平均數							



發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發	發
平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平	平

文書管理室主任蓋章

與表員蓋章

年 月 日 景 號

此表所謂單位，即指辦稿的各科室而言。但是這裏所表現出銷號的遲早情形，其責任並不全由主管科室負責。即核稿的秘書縣長，以及繕校監印收發人員都要連帶負責。因為有若干機關裏，辦稿的人員辦事並不慢，而核稿繕校和收發的人員往往也有特別遲緩的。所以此種統計表，只能使人知道整個機關處理公文遲速的情形，至於要明瞭每一個工作人員的工作效率，仍非實施上述第二種檢查的方法不可。

## 第六章 事務管理

### 一 事務管理的意義

事務管理，就是處置一切行政上所需的物品、房舍、安甯、衛生、膳食、交通、以及其他有關的事務，使其他各項管理得以進行，整個機關得以活動。事務管理的工作，雖與別種管理獨立，但與他們的聯繫，非常密切。如果事務管理不得其法，勢必影響其他的管理工作，使一切工作效率，都要減低。以縣政府而論，辦公費的規定數額極少，而一切應有的需要，常超出一般普通的行政機關。所以管理縣政府的事務，非有特殊的技能和精密的方法，實不足以勝任。

所謂特殊的技能和精密的方法，就是要有計畫、有條理、有預算、有步驟的方法，和各項必要的詳細記載，使一個錢抵十個錢用，一件物品抵十件物品用，以達到物無廢棄而事得其目的。惟欲達到此目的：第一、先要依照預算的規定，將各項需用的物品，加以合理的分析。第二、對於物品選購的方法，應加以特別注意，能夠獲得價既廉宜而物又合用的東西。第三、對於購進的物品，該分門別類，依性質、分量，整理配備得有條有理，絲毫不紊。第四、對於一切物品，要安置在一定的地方，交付一定的人保管，依照一定的方法使用。第五、對於使用物品的人員，要取得聯繫，一切事務的處理，要得到有關人員的諒解和協助。第六、無論任何事務的處理要採取公開的態度和方法，使大家明瞭真相，引起眾人合作的同感。第七、每一物品稍有損壞，就要立刻修好，使他不因失修而

破壞得更快，以致完全失掉效用。第八、對於廢棄的物品，要盡量設法利用，或設法處置，以期發揮物品最大的功用。要能夠這樣，才可以說盡科學管理的能事，達到事務管理的目的。

至於公役的管理，在性質上，應該屬於人事管理的範圍，但在實際上仍在事務管理之列。所以本章對於公役的管理方法，也相當加以敘述。

## 二 物品的管理

管理物品的第一步，就是購買。在購買之先，須斟酌物品需要的種類、數量和價格，一一開列，按照市場情形，先後購買。在普通情形之下，每月購物的費用，以不超出預算規定的數額為原則。但有特殊原因，如某種貨物向來缺乏，現在忽然到達一批，就應該設法多買些，以便以後陸續應用。倘遇此種情形，事務人員就應呈明理由，請求多發若干備用金，使可及時購備備用，至於非平時的必需品，為各科室臨時所需用者，應由主管人員開明物品的名稱、式樣、價格、及用途，呈經秘書或縣長批准後，再由事務人員依照購買。但事務人員認為經費不足或有其他困難情形時，也可以據實陳明，請求解決。

縣政府的辦公費很少，所購的物品也不多，通常都是採取零星購買的方式，實在是一件很不經濟的事情。所以最好能夠集中全縣各機關各學校的力量，採用集中購買的方法。在進行之初，可先聯合縣城及其附屬區域的機關學校，組織一個物品購買委員會，推舉常務委員三人，共同負責辦理。集中購買的方法，先應查明各關係機關及學校全年所需的物品、種類、和樣式，何者宜於集中購買，何者

仍不妨零星特別採購。決定了集中購買物品以後，就應公開招標，或設法與批發商合作社商議價格，由委員會選定由何家承購。決定了承購者之後，即應與之訂立合同。合同期限之長短，應斟酌當地情形而定。在進行商議訂立合同的時候，最好邀請會計室及負縣審計或稽核責任的機關代表參與，事後並應將合同分報會計室及審計或稽核機關備查。集中購買的利益很多：（一）可事權集中，便於計畫與統制，而同時可各機關對於事務的負擔減輕。（二）大量購買，價格必較便宜，各商店因欲得此大顧主，也必竭力減價，爭取生意。（三）商店與經手人的串通舞弊，可以一掃而空。（四）可以節省時間精力和其他不必要的費用。（五）所購物品的種類和品質，易於標準化。（六）物品的出納保管，易趨精密，且便於審計和稽核。如局部集中購買辦法行通了以後，就可以逐漸擴充到了全縣，甚至可以聯合若干鄰近各縣，擴大集中購買的力量。但此項辦法實施時，不免稍有困難，將各縣交通如極便利，運輸費極少，或可着手試辦。

採購物品的標準，以採用國貨、價廉、耐用、美觀、及生產量多不致缺貨者為條件，其中所謂價廉和耐用，有連帶的關係。例如臘紙甲種牌子比乙種牌子要貴四分之一的價錢，但甲牌臘紙一百張，可印的張數，卻可抵乙牌二百張。如此甲牌雖貴而耐用，其耐用的比例，要抵乙牌百分之二百，但價值祇抵乙牌百分之一百二十五，因甲牌臘紙較乙牌為廉。至購買的物品，應由商號的發票上註明物品的名稱、數量、單價、實收現金數與日期，以及書明機關查照字樣，在實收現金數目上，蓋印商號圖章，或註明銀貨兩訖字樣，加蓋圖章亦可。其另具收據的，也應將發票附着，以便驗收。購買物品的經手人員，應在每張發票上，加蓋私章，以明責任。

事務人員爲公起見，每月月終，應將本月購物的價格、數量及承購商店和經手人，分別列表呈報公布。同事中如認爲貨價太高，另有較廉的價商，可以通知事務人員，設法改善。事務人員應該竭誠接受，倘或同事所見不確，也應據實告知，以免誤會。

事務人員每月應按事實的需要，呈准領收一定數額的備用金，以備隨時支用。此項備用金，應妥爲保管，不得挪作私用。凡因公動用備用金時，應逐日記入備用金簿，每隔若干時日，依單據科目分類，編製備用金支出清單，連同原始單據，送交會計室審核後，按照清單列報之數，如數領出，以補足備用金原額。此項單據，由會計室分類保存，以備報銷。

管理物品的第二步是驗收。驗收人員與經手購買人員最好是兩個人，但縣政府事務人員祇有一個人時，那也祇好由一個人兼辦。驗收人員，對於購進的物品，應照單逐一驗收，隨手登入物品收支登記冊，一面在發票上加蓋私章，表示負責。驗出時應注意下列各點：（一）查對物品與發票所開的數量是否相符；（二）質料、樣式和價格，是否與原訂合同或請購單所規定者相符。如有不符，或有其他不堪使用的情形，應予拒絕驗收。

物品收支登記冊格式暫擬如左：

物品收支登記冊

第 頁 帳 號

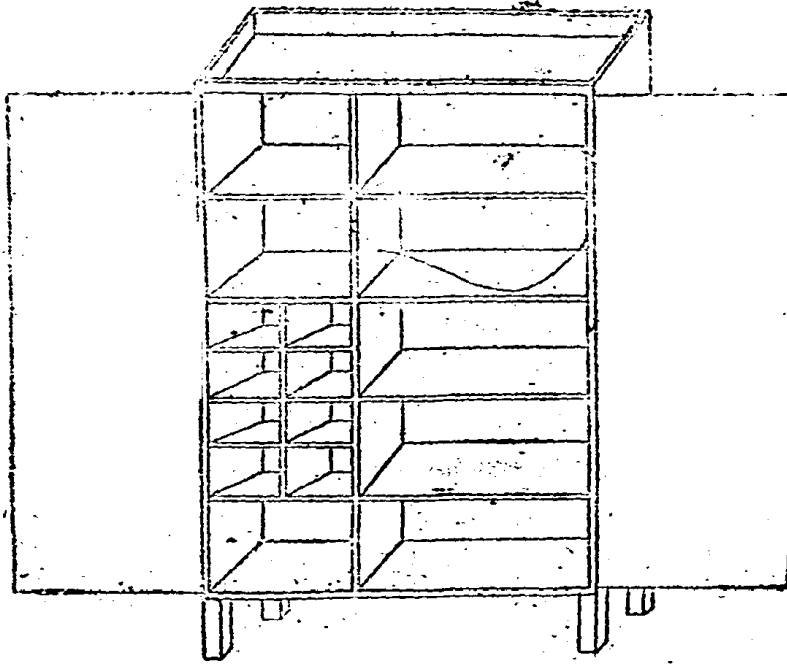
物種類	
品類	

年 月	品 名	購		入		支		出		結 存	數 量	登 記 章	備 考
		經 手 人	出 售 人	每 件 價 格	登 記 章	領 用 者	數 量	領 單 數					
			商號地址	百十元角分									

管理物品的第三步是保管。在物品驗收以後，就應該分門別類，安置在一定的地方，標明物品的名稱。最好能自製一種合於通用的木櫃，裏面分做若干架格，外面加一櫃門，可以上鎖。保管物品的

房間，必須乾燥，且有陽光射入。保管人員，對於物品，應時時檢查，每隔若干日，與登記冊核對一次，以免失帳或偷漏。其有容易潮溼的物品，也應不時晒晾，以免腐壞。

儲藏日用品的木櫃式樣，擬定如左：



庫務管理

管理物品的第四步是領用。物品可以分做兩大類：第一為消耗品，第二為保管品。前者如筆、墨、紙等，後者如桌子、椅子、墨盒、印泥盒等。無論領用何種物品，均須由請領人填具領物單，並經本管及主管長官簽名、蓋章後，送請事務人員核發。如領消耗品應將舊物品或剩餘物品繳回。例如領毛筆、鉛筆、或墨等，須將舊毛筆、鉛筆頭、墨頭繳還，否則事務人員得拒絕發給。領物數量也應規定限制辦法，由縣長批准後，即依照核定辦法執行。如遇特殊情形，非超過規定數量不可者，應由請領人呈明理由，經縣長或秘書核准後，再行填單照領。事務人員如在存儲物品不足發給的時候，應於請領備考欄內，註明理由，將應發數量減少，另行從速購進貨物，以備補發。事務人員在發給物品以後，應在領物單上，填明實發數量，加蓋私章，送請領物人蓋章，取回原領物單，並隨時將物品的名稱、數量，以及領物單號碼，登入物品收支登記冊內。領物單據，應由事務人員分類編號，妥為保存。於登入物品收支登記冊後，在原單上，蓋一「登記」戳記。在領用保管品的時候，應由請領人，在領物單上物品分類欄內，填明「保管品」字樣，其餘手續均同。惟領用保管品後，領用人應負保管責任，如遇損壞，應呈明理由，經縣長或秘書核准後，始得註銷，另行重發。倘損失理由不充分時，應由領用人賠償。領用人退職時，應將所有領用的保管品繳還，否則亦須照原價或折價賠償。事務人員在發出保管類物品後，應在財產登記冊上記明。

領物單的格式擬定如左：



領物單

種類		字第 號			
品名	用途	請數 領量	實數 發量	發章 物員	請收 領物 人蓋

事務人員在每月月終應造一物品收支月報冊，將全月收支狀況，逐一列出，以一份呈報縣長或祕書核閱後歸檔存查，以一份送各科室傳閱後，由事務人員保存備查。各科室人員如有疑問時，得向事務人員詢問，事務人員應將收支簿冊及原始領物單檢出，以供查閱。

物品收支月報冊的格式擬定如左：

名 品	位 單	數存月上	數購收月本	數計合收存	支 領 科 室 及 數 量	結 備
					室長縣	
					室書祕	
					科政民	
					科政財	
					科育教	
					科設建	
					科政地	
					科會社	
					科事軍	
					室計會	
					室佐警	
					室作合	
					室記書	
					室案檔	
					他計合	
					數存結	
					考 備	

章蓋員核覆

章蓋員告報

至於財產的保管，我們也應該加以相當的檢討。財產可以分做兩類：一類是土地房屋，一類是物品。前者比較固定，祇須將土地的面積、四至，以及房屋間數，在登記冊上註明以後，如有新增建築，或其他變動情事，隨時添註即可。後者比較流動，必須備一財產登記冊，隨時詳加記載，以便稽查。所有財產，除舊存者須分別載明外，凡有新購的財產，經會計審計人員會同驗收後，應由事務人員分類登入財產登記冊，並將各項物品，分別編號，在物品上黏貼記明。各項物品，無論放置在儲藏室或發給各科室或個人領用，均須一一載明。

財產登記冊的格式擬定如左：

類別名	稱	每件價格	數量	出售商店	購入時間	編定號碼	存置處所	移放處所	備考	登記員	覆核員
				及地址	時間	號碼	姓或領用人姓名	姓或領用人姓名		蓋章	蓋章

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

爲便於稽查起見，每一房間應貼一各室物品一覽表，表上註明物品、名稱、號碼及保管人姓名。在辦公室內，應責成公役負責保管；在宿舍內，則應由住宿的人與公役共同負責。保管人退職時，應將所管的物品，一一點交接任人收清。物品如有損壞，保管人應即報告事務人員，以便修理。倘有遺失，保管人應照價或折價賠償。室內物品，如有移動，應由保管人報告事務人員，由事務人員在物品一覽表上，分別增減，加蓋私章，保管人不得私自塗改。物品的移動、損壞、修理和遺失，事務人員均應在財產登記冊上，隨時分別記明，不可疏忽。

各室物品一覽表的格式如下：

室 物 品 一 覽 表

年 月 日

事務管理

名稱	號碼	數量	備考	/	名稱	號碼	數量	備考

保管人姓名

注意

1. 室內物品有遷移增減或損壞時應由保管人將此表送交主管事務人員更正不得私自塗改
2. 保管人他調或離職時須將經管物品一一點交接收人
3. 物品如有短少該保管人須負賠償之責

一九五



海											
平											

蘇聖湖町

珍平(卅中)

無誤(卅中)

填報財產目錄的方法如下：(一)種類名稱欄，凡土地、場圃、池塘、房屋、一切建築物的新建或購買或撥入，以及屬於支出計算書購置各項物品，除消耗品(如漿糊之類)及每具價值不滿一角的物品外，均列入本欄。(二)編號欄，除地產房房及零星小件不能編號外，其餘均應逐項編列號數，就一類之訖號數(例如桌子若干張自某號起至某號止)，分別列入本欄。(三)數量欄，地產的畝數，房房的間數，其他物品傢具的件數，列入本欄。(四)單價欄，各項財產每件單價，列入本欄。(五)價值欄，每一類財產的總價，列入本欄。(六)購置年月欄，各項財產購置的年月，列入本欄。(七)備考欄，各項財產的購入，按外幣定價者，除折合國幣數額，分別單價及價值兩欄，仍將原幣數額列入本欄，並註明折合率。(八)本表篇幅尺度長公尺三寸二分(即三十二生的米突)，寬公尺二寸七分(二十七生的米突)。

縣長交代時，應將歷年財產目錄，專案移交，並編製財產交代清冊，註明財產名稱，前任交代數

量，本任添置數量，以及合計數量，連同前任財產交代清冊，送交新任一一點收。如有缺少，縣長及事務人員，均應連帶負賠償的責任。

### 三 房舍的管理

中國舊時的縣署建築，都有相當的規模，所有屋舍的配置，也有一定的格式。到了目前，好像有些不甚適用。但如果能悉心規畫，加以改造，並不見得有什麼困難。現在已有若干縣份，將縣政府改造一番，竟是煥然一新。我們希望尙未改建的縣份，應該打破過去「官不修衙」的老觀念，趕緊辦理。

改建的責任，斷不是事務人員所能獨負，應該由縣長召集技工及事務人員共同商酌，由技工負責設計。有必要時，得請建築工程師代為設計。改建的原則，有幾點必須加以注意：

- (一) 全部建築，以莊嚴合用為原則，不必求其華麗。
  - (二) 縣政府須有一總辦公廳及大禮堂，其容量以適應實際需要為標準。
  - (三) 各房舍應儘量保留相當的空隔距離，切忌密集毗連。
  - (四) 各房間的通風及陽光，應儘量設法使其充足，並應有避免潮溼的設備。
  - (五) 檔案室、會計室的防火設備，應特別加以注意。
  - (六) 原有的園圃，應設法保留整理，在可能範圍內，並應該設法開置球場。
- 所有改建的經費，應編製概算，列入年度預算內，如一次不能辦到，分年改造亦可。萬一經費十



分困難，可專案呈請省政府補助。

建築的工程，最好是全部包出，以求簡便。招人承包的方法有兩種：一是公開招標，一是擇定數家，令其開價比較。招標的時候，須先擬定簡章，將工程的名稱、性質、投標人的資格、手續及日期等，分別開明，公開露佈，並登廣告。選取投標的標準，不外乎四項：（一）價格低廉，（二）工程經驗，（三）經濟信用，（四）完工日期。在選標的時候，應邀請會計室及審計機關代表參加（在縣政府未設審計人員以前，可請縣參議會選派代表；如縣參議會尚未成立時，可請縣財務委員會負稽核責任的人員參加）。在選標決定以後，就應該進行訂立合同，合同的內容，固不必盡同，但有干若要点，須共同注意：

- （一）承包商承做工程，須依圖樣及說明書。
- （二）承做工程，必須於規定時間內開工。
- （三）承包商在未交工以前，遇險須自己負責。
- （四）押標費至工程驗收後，無利發還。
- （五）如工程逾期，每日罰款若干元。
- （六）包工總價分期付款（另訂詳細幣數及日期）。
- （七）合同自簽字後發生效力。

合同訂立以後，應抄送會計室及審計機關備查，並專案呈報省政府備案。工程將竣的時候，應呈請省政府派員會同審計機關代表驗收。

房舍的修繕，須先根據檢查。檢查分定期與不定期兩種。定期檢查或三月一次，或半年一次。不定期檢查，可隨時舉行，或於暴風雨後加以檢查。檢查的責任，當然歸於事務人員。但居住者也應帶負檢查報告的責任。修繕的地方，如同時有幾處，而為財力所不許可的時候，應斟酌情形，分別緩急，先後辦理。修繕的區域，如有季節性的（例如北方修繕時節多以暮春與晚秋為宜），應在適當的時節辦理。修繕的工程，如規模較大，其手續與建築相同。如係零星修繕，可招工當場勘估決定，或比價後決定。

房舍的使用分配，有幾點應該加以注意：（一）各科室除會計室、檔案室、文書管理室、事務室（庶務室）外，應一律在總辦公廳內辦公。秘書室有必要時，得獨闢一室辦公。（二）辦公室與職員宿舍應絕對分開，即值一員牀鋪，也應另室安置，不可放在辦公室內。（三）職員眷屬，不得在縣政府內居住。（四）廁所與廚房飯廳，應保持相當距離。（五）各辦公室應互相接近，不宜與宿舍互相錯雜。（六）縣長會客室與職員會客室，必須分別設置。（七）會議室，在可能範圍內，最好分設兩間，一較大，一較小，因縣政府會議甚多，以而同時舉行。（八）縣政府大禮堂，應位置在正中，不可設在旁邊。（九）傳達室、徵收處，應設在接近門口的地方。（十）檔案室應儘量設在總辦公廳的附近。

房舍的設備，如用具裝飾、以及水電供給等，都包括在內，應視各地實際情形，斟酌辦理。至於房舍內部佈置，關係至為重大，以同樣的設備，如能佈置得法，可以表示出處處整齊勻稱。如果任意堆置，就弄得雜亂無章，令人煩厭。此種佈置的設計，事務人員應與有經驗的同事商酌辦理。園圃的

位置修理與保管，尤須與有園藝知識和經驗的技師妥為設計，並覓致有園藝技術的工人，負責修理經營。至於道路的修補灑掃，以及溝渠的設置與疏通，也應該充分加以注意。

房舍的清潔掃除，以及廁所的清潔，都應該指定公役，負責辦理。清潔的時間，應在辦公開始以前或辦公完畢以後，每星期並應大掃除一次。垃圾的處置也應加以注意，在縣政府以內，應設置垃圾箱放在一定的位置。每天的垃圾，應清除一次，所有垃圾，應由清道夫運至郊外，在適當的地點，堆積焚毀。如縣城內有清潔公司，或對於糞便垃圾承包的商人，也可以與他們商訂辦法，由他們負責處理，以資簡便。

#### 四 公役的管理

公役的種類，各地都不相同，但一般縣政府所有的，大概不外乎司關、聽差、園工、車夫、與夫、清潔夫等。招致公役的方法，不外乎兩種：一種是公開招考，一種是私人介紹。前者比較公平，選擇的機會較多。後者如介紹人能切實負責，也可以得到為招考所不能得的人選。公役的資格，原沒有一定的標準，但普通說來，不外乎下列幾種：

- (一) 身體強健，無不良嗜好；
- (二) 粗識文字；
- (三) 品行端正，耐苦勤勞；
- (四) 具有擔任工作的技能（如園工、車夫都需要有特殊技能）。

考試的方法：應先檢查體格，體格及格後，可令識若干字，並書本人姓名，然後加以相當的口試。口試及格後，應令取其鋪保，先行試用。試用的期間，以三個月至六個月為限度。經試用認為滿意後，即行正式派用。公役的工資，應該就各地實際情形，定一分等分級標準，視其能力勤惰，先給他相當的工資，以後再看勞績如何，以定升降。

所有一切公役，都應加以相當的訓練。訓練的目標約有幾種：

- (一) 對人接事應有的禮貌；
- (二) 言語應對的態度和方法；
- (三) 衣服的整齊和清潔；
- (四) 工作時應注意的要點和方法；
- (五) 普通文字算術及常識的灌輸；
- (六) 身體的鍛鍊。

公役的工作很忙，每天要規定時間來訓練或開班訓練，比較不易辦到。最妥善的辦法，是利用早晚點名的時候，加以短時間的訓話或操練。此項訓練工作，應由事務人員主持，邀請軍事科國民兵團部或警察人員協助辦理。

管理公役的方法，要把各人的職務畫分清楚，使責任各有所歸，無可推諉。早晚點名，必須嚴格執行。早上點名至遲須在辦公開始前半小時，晚上點名以息燈前半小時為宜（如多數公役，在外住宿時可在下午規定辦公時間完畢後半小時舉行）。公役因事請假在一日內，可口頭向主管事務人員表示

經許可後，始可離職。如在一日以上，須正式請假，並須請其他公役代理其職務。倘請假時超過十日以上時，應自覓替工，或由事務人員逕覓替工。

每年年終，應舉行放績，放績的標準，以工作的勤勞、正確、迅速，以及禮貌、工餘自修等為準。為便於計算起見，不妨假定一個放績分數的標準：

- (一) 勤勞（包括請假時日之多少）占二十五分
- (二) 正確 二十分
- (三) 迅速 二十分
- (四) 禮貌及整潔 二十分
- (五) 工作自修 十五分

放績的獎懲辦法，也不妨擬定如左：

- (一) 總分數在九十分以上者，加薪兩級。
- (二) 總分數在八十分以上不滿九十分者，加薪一級。
- (三) 總分數在七十分以上不滿八十分者，記功一次。
- (四) 總分數在六十分以上不滿七十分者，不予獎勵。
- (五) 總分數在五十分以上不滿六十分者，記過一次。
- (六) 總分數不滿五十分者解雇。

公役的放績，應由事務人員徵取各該公役服務所在之主管人員意見，再加平時觀察或紀錄所得，

以及平時獎懲的情形，以公平的態度，分別記分，予以獎懲。有必要時，此項獎懲辦法，事前應報告秘書，但決定的結果，無論事前報告與否，應正式呈報長官及通知會計室查照。

縣政府公役，在平時因公傷亡或積勞病故，應由縣政府斟酌情形，酌給撫卹金，呈請省政府核准後發給之。如在戰時因公傷亡，應依照戰時雇員公役因公傷亡給卹暫行標準之規定辦理。其原定標準如左：

甲、公役在辦公場所，或因公出差，遭遇意外事變，以致受傷殘廢，或心神喪失，不能服務者，得按其最後工資，給予十個月工資一次卹傷費；其受傷未達殘廢或心神喪失程度者，得酌給一個月至三個月之一次醫藥費。

乙、公役在辦公場所，或因公出差，遭遇意外事變，以致死亡者，得按其最後工資給予十四個月工資之一次撫卹費。

此項卹金，依照規定應由該機關原有經費內支給。但各縣政府大都經費不足，自難照支。可另行指定款項，呈請省政府核准後照付。如經費困難，無款可支時，得呈請省政府發給。

關於公役的福利事業，應與一般職員享受同等的權利。為管理公役便利起見，事務人員應編製公役人事登記冊，隨時記載，以備查核。登記冊的格式，擬定如下：

公 投 人 事 登 記 冊

第 頁

姓名	性別	籍貫	年齡	歲民國紀元前		年	月	生
				後	前			
永久住址				臨時住址				
擔任職務								
教育程度								
工作經驗及技能								
考取日期				到差日期				
工資								
介紹人姓名	職業	住址	保證人或商號		地址			
平時懲獎								

章 蓋 員 記 登

軍 務 管 理

二〇五

備 考	撫 印	退 職 日 期	轉 任 職 務	每 年 考 績		
				獎 懲 辦 法	考 績 分 數	考 績 年 度

表 核 員 查 章

本册的編訂和登記方法，可參考本書第三章人事管理關於人事總登記册部分。

### 五 保安的管理

安全的保護，在事務管理中，也是一樁重要的工作。而在戰時，比平時更為緊要。此種工作，當然不是事務人員單獨所能勝任，須與各關係人員，共同合作，才能夠發生效力。

警衛在保安工作中，最占重要。各縣政府大都以警察或國民兵自衛隊丁為門崗衛士。站崗的衛



士，不但有關安甯，抑且觀瞻所繫。而同時因為縣政府與民衆接觸甚多，與普通行政機關的性質，又不相同。所以此種衛士的身體要特別壯健，儀容要格外整肅，而態度卻又要十分和藹。因此縣政府對於衛士的訓練，要特別注意，不可疏忽。訓練的目標，不僅要有應變的能力，而且要注意對人的禮貌和儀態。

防空和消防的設備，在戰時固應特別注意，在平時也不可放鬆。縣政府附近應設法建築堅固的防空洞，如因限於地形，縣政府附近不能建築時，應該在縣城附郊構築防空洞或防空壕。假若在接近戰區地方，那末應該把重要的文卷、簿冊、糧冊、帳冊、圖書，以及貴重物品，先行運到安全的地方去。所有日常需用的帳簿卷冊等，應放在若干小箱內，分別交付若干人員，負責保管。一遇警報，即由負責保管人攜帶入洞。如遇戰時緊迫的時候，應先令保管人員，先行撤退，以備萬一之變。縣政府內應有消防的設備，如沙包、水桶、滅火機或滅火彈等，安置在適當的地方。縣政府除了原有消防隊以外，所有職工對於防空和消防的訓練，平時也應該加以實施。每隔若干時間，必須加以演習，以免臨時慌張。

防奸的工作，需要特殊技藝和方法。在這裏自未便詳加檢討。但有幾點，我們普通都可以做到的：（一）所有職工，每五人須互相具結連坐，每人都須負互相檢舉和監察的責任。倘事前不加舉發，事後發覺有通敵行爲，除本人應依法嚴辦外，所有具結人員，都須按其情節輕重，一一予以連坐。如連坐能破除情面，徹底執行，則防奸的工作，不難圓滿達到。（二）秘密文件，應由縣長交付一二可靠忠實人員負責保管，如有洩漏，惟該保管人是問。（三）字紙等，事務人員應督同公役，每日焚

燬。(四)外來生客，不准在縣政府內寄宿。(五)必要時縣長應特別秘密指定若干人員，負責查責任。(六)所有職工，如能邀請特工人員，加以相當訓練，更爲妥善。

救急的藥品和設備，在縣政府內，也應該設法購備。因爲有若干災禍或急病，如壓傷、灼傷、中暑等，如能及早施救，可保全性命，減輕病症。此種藥品，所費無幾，而所關甚大，不可不加以注意。所有救急的方法，最好對於全體職工，由衛生人員，負責加以普遍訓練。否則亦須選擇若干人員，施以相當的訓練，由受訓人員，負臨時救急之責。

但救急僅是一種臨時應變的辦法，受傷人或病人仍應送到醫院求治。即在平時，職工及其家屬，如有疾病，也應設法能使其能夠得到免費治療的機會。各縣如設有衛生院者，衛生院應負治療之責。倘使衛生院尚未設立，或雖已設立而尚無治療的設備，則應與其他公私醫院，事先商洽妥善，訂定具體辦法，以免臨時倉皇失措。

## 六 交通的管理

縣政府每天的收發文電很多，因此每月郵電的費用，在辦公費中，要佔一個很大的數字。要如何節省郵電，減少支出，而又不妨害工作的效率，這是值得研究的一個問題。

爲減少發文件數見，縣政府應編印定期的公報，或三日一期，或七日一期，或半月一期，都可斟酌自定。縣政府公報，以登載中央及省公佈的法令，本縣制定的規章，縣政府對於人民訴願案的決定書，縣政府的行政計畫，工作報告，與預算決算書以及其他文件爲主體。凡無緊急性的通令，或照例

指令，（如縣政府對於區署及鄉鎮公所照例造送的報告表冊），都可以一律抄登公報，不另行文。公報的印刷費，如能列入預算，不另收費，自爲最善。若需收回費用，也以收回印刷成本爲原則，不得多收。

在封發文件的時候，對於同一機關的文件，可以合併數件封入，但以不超過每一郵件單位重量爲標準。對於次要而無緊急性的公文，爲併件封裝起見，即稍留一二日，也無不可。

在購入郵票的時候，應備一購郵單，寫明郵票的種類數量和價格，由郵局蓋章證明，以便憑單報銷。到了發文投郵的時候，應備一發文郵寄記冊，將發文種類及號碼、送達地點、郵資數額、郵寄日期，一一記冊，由負責收發人員簽字蓋章，以憑稽核。

發文郵寄登記冊格式如下：

發文種類及號碼	送達地點	郵資數額	郵寄日期	收發人員蓋章

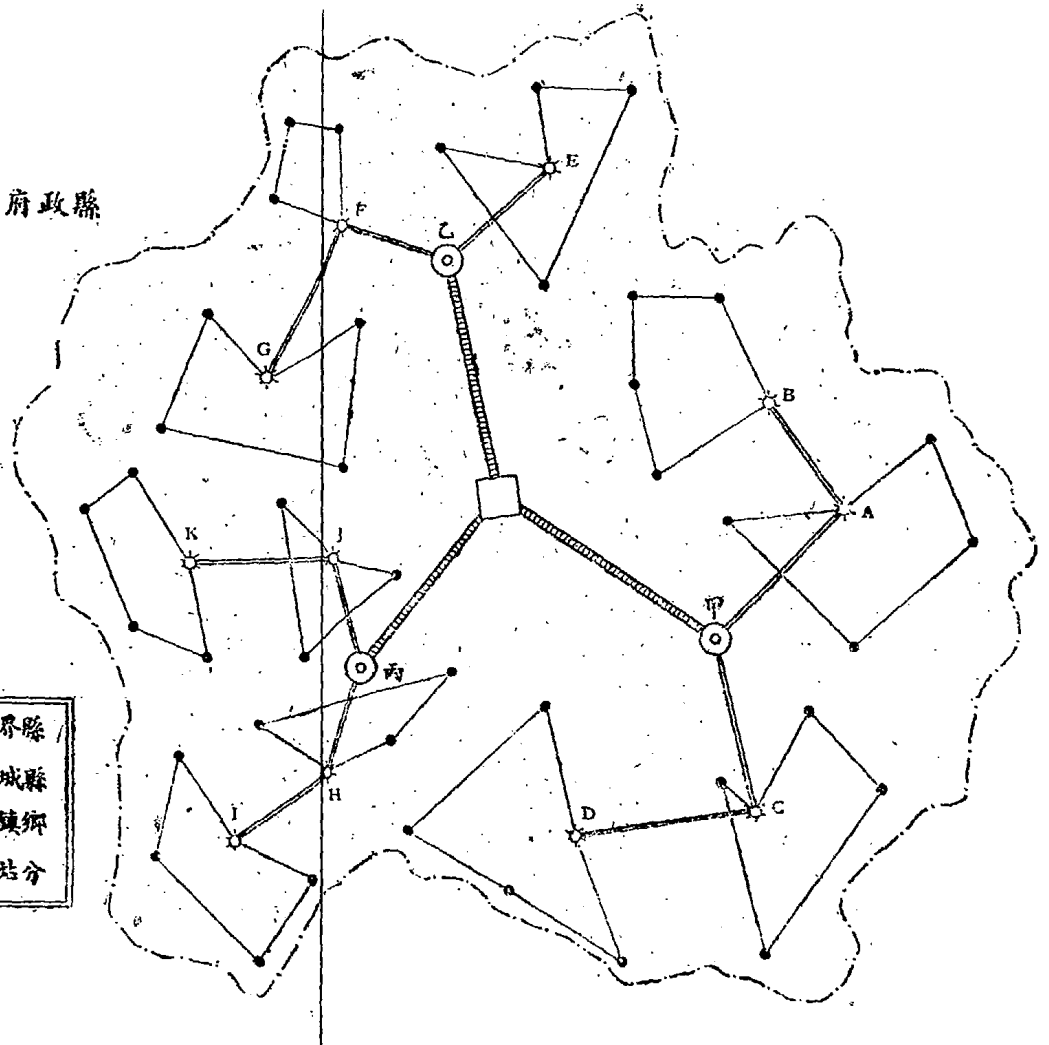
電報的費用，較郵費更貴得多，所以縣政府的發電，時時需要加以郵電考慮。普通的電文，都可以用郵電行之。真正緊要公文，才需要拍發電報。而電報的拍發，無線又優於有線電。因無線電價廉迅速，較為合算。如通長途電話的地方，能以電報接洽公事，為簡便。至於電報，措辭要簡單明瞭，一切無用的套語，均應省略，地點應由秘書負責查核，特別注意，以省公家節省經費。

在各鄉鎮郵政沒有普遍設置的地方，縣政府對於公文投遞的方法，往往專派信差，直接送達。區域較小的縣份，此種辦法，尚可適用，若在面積較廣的地方，就不易辦到。我們為替區域遼闊、郵遞不便的縣分打算，設計一種公文投遞網的方法，以供參考。

公文投遞網的設置，分為幹線、分線、循環線三種。每線的長度，以能在一日內來回為原則。縣政府為公文投遞總站，依地理的形勢，選擇二個至四個鄉鎮公所，為公文投遞分站。每一個分站，轄若干支站。每一支站，負責遞送若干鄉鎮，組成一個循環線。為便於說明，特繪製一圖如下：

上圖表示某縣設置甲、乙、丙三個分站，甲站轄A、B、C、D四個支站，乙站轄E、F、G三個支站，丙站轄H、I、J、K四個支站。每個支站各負責送遞四五个鄉鎮，組成一個循環線。縣政府只須設一個或二個信差，將所有公文分為三包，每日送到三個分站，各鄉鎮呈縣的公文，當即由各分站集合，交由原信差帶回。各分站也設一個或二個信差，將縣政府公文送給各支站，並將各支站的公文帶回，以轉交縣政府信差。各支站可設一個信差，將縣政府公文，送給各鄉鎮，隨即收取各鄉鎮呈縣的公文，轉交分站信差轉遞。至於區署與鄉鎮間以及鄉鎮與鄉鎮間的公文，也可藉此投遞網，互相傳遞。縣政府信差以履歷為原則，各分支站信差，由所在地的鄉鎮公所，就國民兵隊中，

縣政府傳遞公文網圖



例 圖

☆	支站	——	界線
▢	縣城	▢	縣城
○	分站	●	鎮鄉
—	環線	○	分站
—	分線		
—	幹線		

挑選輪流服務。在此必須說明者，即每一個分站，並非一定是區署所在地，每一支站所轄的區域，也並不限定是「一門」行政區。總之，此項公文投遞網的組織，是以交通便利的情況為根據，不受行政區畫的限制。照這樣辦法，縣政府所費無幾，而縣政府與各區署各鄉鎮的公文，却可以得到迅速傳遞的結果。至於詳細的辦法，當由各縣政府斟酌實際情形，自行釐定，並指定一人負責管理。各分支站所在地鄉鎮公所，也應指定一人兼管，支配傳遞事項。傳遞的公文，並應分為緊急公文，重要公文，次要公文三種。緊急公文以「十十」為符號，重要公文以「十十」為符號，次要公文不加符號。

為便利傳遞命令接洽公務起見，縣政府應設置鄉村電話網。在縣政府內設一總機，在適當地點，設立若干分機。

各鄉鎮電話，如能一律設置，不但公文來回的數量可以減少，而且可以變工作的推動力量，極積增強。鄉村電話的管理，雖不屬於事務管理範圍之內，但需要事務人員協助辦理的地方，仍是不少。縣政府常有車馬輿轎的設置，事務人員，對這種交通工具的購置修理與使用，以及車夫馬夫的管理，也應該予以充分注意。在經濟特別充裕的縣分，也有設置汽車的。對於汽油的管理，尤須有相當的技能和知識，才不致有偷漏浪費種種弊病的發生。

## 七、膳食的管理

縣政府管理膳食的方法，不外乎兩種：一種是招人承包，一種是雇廚自辦。前一類手續較為簡單，後一種較為繁複。但無論採取何種方法，最好由膳的職員中，選出若干人，會同事務人員，組

膳食管理委員會，共同負責，較為妥善。

無論承包或自辦，廚夫的選擇，最為重要。廚夫不但要忠實而有技能，身體是否健康，更應注意。在開始工作以前，應先由醫院以檢查，如有傳染病或皮膚病，應即拒絕雇用。

至於廚房的器皿碗筷，每日應用沸水洗滌，必要時，並應以消毒藥水沖洗。廚房附近，應有溝渠，使穢水不致滯留。廚房應與廁所遠離，而與飯廳接近。廚房內須備置透氣的菜廚或紗罩，將來如能購備冰箱最為妥善。

每日購入的菜蔬，應由膳食委員負責檢查，經檢查後，始可下鍋煮熟。縣政府的環境衛生，時時應加注意，廚房飯廳內，如有蒼蠅發現，須隨時責成公役或廚夫撲滅。

倘自膳食是自辦的話，那末米麵柴煤的購入，應由膳食管理委員會決定辦法，由事務人員單獨或會同膳食委員採購。購入以後，應由事務人員妥為保管，另登伙食帳簿。每日應視用膳的人數，發給米麵柴煤的數量。至於每日購買菜蔬，應由廚夫自行決定，或由膳食委員輪流開單決定，均無不可。但對於廚夫購進的菜蔬，事務人員應用秤稱過，分別依照市價計算，如無出入，即行記入帳內。到了每月月終，應將帳簿，先行結算一次，再請膳食委員會推定人員覆核，並將結算情形，公佈週知。

膳食中營養問題，也應加以注意。有人以為縣政府職員，收入甚薄，伙食的標準很低，似乎談不到什麼營養問題。其實營養的價值，並不依食品價格的高低為準則。價廉而營養價值高的東西，在各地很多。能否利用，就要看我們有無營養知識以為斷。食品的選擇，最好由衛生人員代為設計。在此我們開了一個普通的食物配合單，以供參考：

(一)米、麵、高粱、玉蜀黍、馬鈴薯、甘薯、大豆、黑豆、赤豆、花生及其他雜糧，每日宜混合配食，能時時更換最佳。普通以食米、麵為主，如能加入雜糧同食，不但經濟，而且衛生。米宜食糙米，麵宜食黑麵。因糙米黑麵中包含維生素乙及其他滋養原料甚多。豆類營養價值甚高，也宜多食。

(二)雞蛋、豆腐，每日必需選食一種，如能同食，更好。

(三)豬、牛、羊肉、雞、鴨、魚、類，每日宜選一種或兩種。

(四)有色的蔬菜，每日宜選兩種。胡蘿蔔、番茄、芥菜、苜蓿、菠菜等，尤宜多吃。

(五)豬油、豆油、菜油、花生油，每日選用一種，為炒菜之用。

(六)調味品，如醬油、鹽、醋、糖、豆豉、葱、蒜、胡椒、青椒等，隨便選用。

無論烹煮飯菜，不宜將湯傾去，因食物的滋養原素，在湯中保存不少。菜蔬不宜久煮，以炒為宜。因煮久食物中維生素每易毀壞。此種淺近常識，應告知廚夫。膳食委員及事務人員，對於營養知識，應多加研究。

## 八 雜務的管理

縣政府的職工，每人應發給證章或符號，每年並應掉換一次。證章號碼及佩用人員的姓名，事務人員，應備冊登記。此項證章符號，以不收費為原則。如需收費，也以收回成本為限。倘有遺失，應由領用人登報聲明作廢，並呈經秘書核准後，始得補發。補發之證章符號，應酌收費用，以示限制。縣政府舉行的會議很多，會議內的報告和議案，應由主管人員事前準備，通知各出席人員。至會



的佈置，應由主管人員與會議日期，出席人數若干，通知事務人員，以便安置座位紙筆等類。如備  
 準備茶點或飯席，應早通知，儘可從容籌畫。至於每年規定的紀念日，主管人員和事務人員，應  
 將紀念日表，黏貼辦公室內，或應懸旗，或應繫綵，或應舉行紀念儀式，都須事前準備妥當，以免臨  
 時發生忽略或倉皇的現象。

為便於參考，見：現在把各紀念日，列一簡明表如左：

紀念日期	紀念名稱	紀念	方	式	備	考
一月一日	中華民國 成立紀念日	全體一日，全國一律懸旗、繫綵、提燈、誌慶。各地黨政軍警各機關、各團體、各學校、均分別集會慶祝，並由各該地高級黨部，召開各界慶祝大會。	依修正革命紀念日條例規定	同	同	同
十月十日	國慶紀念日	同	同	同	同	同
五月五日	革命政府 紀念日	全國一律懸旗慶祝，各地黨政軍警各機關、各團體學校，均分別集會紀念，並由各該地高級黨部，召開各界紀念大會，不放假。	同	同	同	同
七月九日	國民革命 軍誓師紀念日	同	同	同	同	同
十一月十日	總理誕辰 紀念日	同	同	同	同	同

三月十二日	總理逝世紀念日	<p>休假日，全國一律下半旗，停止娛樂宴會誌哀。各地黨政軍警各機關、各團體、學校，均分別舉行追悼紀念，並由各該地高級黨部召開各界紀念大會。</p>	<p>二十七年三月一日五屆中常會第七十次會議決定：三月二十二日鄧仲元先生殉國紀念，五月十三日胡翼堂先生逝世紀念，五月十八日陳英士先生殉國紀念，八月二十九日廖仲愷先生殉國紀念，九月十一日朱執信先生殉國紀念，併於本日舉行。</p>
三月二十九日	革命先烈紀念日	<p>休假日，由各該地高級黨部召集當地多機關團體學校，分別祭奠所有為革命而死之烈士，並舉行各界紀念大會。</p>	<p>五屆中常會第四六八次會議決定五月九日國恥紀念日併入七月七日抗戰建國紀念日舉行。</p>
五月九日	國恥紀念日	<p>全國一律下半旗，停止娛樂宴會誌哀，各地黨政軍警各機關團體學校，均分別集會紀念，並由各該地高級黨部召開各界紀念大會，兼作廢除不平等條約運動，不放假。</p>	<p>五屆中常會第八十三次會議決定。</p>
七月七日	抗戰建國紀念日	<p>中央及各地方黨政軍機關舉行紀念大會（七月國民月會改在是日合併舉行），並公祭抗戰陣亡將士及死難同胞，不下半旗，不停止娛樂，不放假。</p>	<p>五屆中常會第八十三次會議決定。</p>

八月二十七日

孔子誕辰紀念日

休假一日，全國各界一律懸旗誌慶，各餘政黨警機關各學校團體分別集會紀念，並由各地高級行政機關，召開各界紀念大會。

依照四屆中常會第一百二十八次會議通過先師孔子誕辰紀念辦法之規定。

九月九日

總理第一次義舉紀念日

各黨政軍警機關，各團體學校，一律懸旗紀念，並由各地高級黨部召開黨員會紀念，各機關團體學校可派代表參加，不放假。

六月十六日總理廣州蒙難紀念，十月十一日總理倫敦蒙難紀念，併於本日舉行。

十二月二十五日

雲南義舉紀念日

一律懸旗紀念，並由各地高級黨部召開各界紀念大會，不放假。

十二月五日肇和義舉紀念，併於本日舉行。

縣政府為接近民衆的機關，每天會客人數甚多，如毫不加以限制，勢必妨礙辦公。縣長及職員，部感困苦，但限制太嚴，又失親民之本旨。所以縣政府應該規定，每天的會客時間，最好每天兩次，每次以一小時為限，為經濟時間並免除各界誤會之見，最好由縣長召集各界人士，舉行會議，商定會客公約。例如，每人每次談話以不超過十五分鐘為原則，凡客套寒暄，一律免除，談話須簡單扼要，勿涉不相干的問題，談話內容，直接間接須與國計民生有關，私人請託，一律謝絕，會客不供給紙煙等等。此種公約，經決定後，在會客室內張貼，彼此須嚴格遵守。會客最好先須經過傳達室，填具會客單的手續，但在各縣事實上每不易辦到，普通的辦法，都由司關口頭傳達。惟無論如何，賓客不得直接跑到辦公室內與職員談話，以免妨礙公務。

## 第七章 結 論

中國古來的傳統政治思想，以「政簡刑輕」「無爲而治」爲最高的理想，所以「消極政策」和「放任主義」一直到了現在，還有很大的潛在勢力。這不但中國如此，即歐西各國，也莫不如此。歐洲自古就有一句格言，叫做「政府最好，管理最少」。就是到了二十世紀初年，歐美各國，個人主義的氣焰，還是很盛。一般政治家大都認爲政治是一種不可避免的罪惡。所以政府干涉人民的權力和範圍，仍竭力不使他擴大。到了第一次歐戰以後，放任主義在戰爭的教訓裏沒落了，干涉主義乃取而代之。萬能政府的需要，日益迫切；統制政策的範圍，也跟着日益開拓而深入。第二次世界大戰爆發以後，此種形勢，更形顯著。凡沒有強有力的政府，作全民戰鬥的國家，無不一一覆亡。只有在強有力政府支持之下，才有民族的自由，和人民的幸福。

由此，我們可以更深切地認識「總理的權能區分理論」的正確性與偉大性。權能區分論的要點，是在人民要有權，而同時政府要有能。換句話說，就是人民要有表示意志的政治力量，而政府要有執行人民意志的行政力量。強大的行政力量，並不是直接產生於龐大的政府組織、人員、和經費，而是直接產生於科學的行政管理的方法。行政人員並不是美國總統（Truman）所說人人能做的人員，而是要受過嚴格的科學管理之專業訓練，才能勝任。

自從新縣制實施以來，論者以爲只要有勇敢有爲的幹部人員，以及相當充裕的事業經費，就可以

奠定建國的基礎。但經過實際考察之後，此種理論，還不能完全成立。在若干地方，縣各級幹部人員，都受過相當高等或中等教育，而財政也不成問題，但其結果除了增加經費和人員以外，也不見得有什麼特殊成效。我們仔細研究起來，發現目前由學校出來的青年，他們只得了若干的普通知識，對於科學管理的工作方法，不甚了解。因此在新機構裏的新人員，仍舊襲用了舊的工作方法，結果他的效能，還是和舊的差不多。在這裏我們可以得到一個正確的結論：就是要完成新縣制，不僅是一種機構人員和經費的問題，而最重要的還是工作的方法問題。倘使我們能運用科學的管理方法，那末雖然組織稍簡，人員稍少，經費也不甚充裕，然而仍可以發揮很大的工作效率。反之，若不懂得科學的管理方法，雖然組織完備，人員衆多，經費充足，也沒有什麼良好效果。

普通人以為科學方法，只限於少數的特殊技術工作，如建築工程、土木工程、水利工程一類。其實所有的工作，無不需要科學知識。如衛生的設備（防疫、消毒、治療、除穢等），公共的建設（道路、碼頭、建築、河渠等），地利的發展（測量、墾殖、造林、灌溉、農作物及土壤改良，礦產等），公用事業的管理（電燈、電話、電報、電車、自來水、火車、汽車等），固然需要科學的技術和知識；即犯罪的偵察，犯人的看管，戶口的調查，人事的管理，公款的支配，公文的處理，工作的管理，以至庶務雜務的處理，莫不需要科學的知識和技術。華德(Leonard D. White)說得好：「科學不但供給行政工作的工具，而且改變了行政處理的方法。行政的管理將不再依靠零碎斷片的經驗，而要依照確定的原則和方法去辦理。」（參考氏著 *International to the Study of public Administration* p. 14—15）所以今後政府的行政工作，無一不需要科學來支持推進。今後的行政人員，如不虛心研究一切新

科學的知識和技術，來改進本身主管的工作，將必為時代的洪流所淘汰。強力的政府，是由科學管理的高度效率之中產生的。被漫、放任、消極、敷衍的政府及其國家，將不容許在現代國際激烈的鬥爭生活中存在。

最後，我們引用總裁主管機關與推行政令之要領的訓詞，來作本書的結束。因為這篇訓詞，對於行政長官應如何管理機關及推行政令，有很深切透闢的指示，我們很希望各行政長官尤其是縣長，特別要去切實領悟，和努力遵行。原文謹錄如左：

「今天我向大家講的，是主管機關與推行政令之要領。各位都是黨政方面負責的幹部，有的負一省的責任，有的負一區一縣的責任，各位所主管的機關，能否健全的合理的發揮工作效率，中央的政令，能否有效的推行，完全看各位是否明白這要領為斷。假如能夠明白這個要領，那麼我們各級機關，就能夠敏捷的活動；中央的各種政令，也便能夠通過各級機關，達到最基層的民衆，發揮圓滿的指揮效率。要是不明白這個要領，那麼無論有多少完備的機關，無論有多少法良意美的政令，剛好落了古人一句話，就是『徒法不能以自行』，結果都不中用。」

講到主管機關的要領，我們首先應該明白，欲求成功一番事業，『規模遠大』與『綜理密微』二者，缺一不可。怎麼叫『規模遠大』呢？就是我常常向大家說的，凡事要從『大處着眼』，我們無論主管一個什麼機關，都應該先有一番遠大的打算，立定一個限期逐步實施的計畫，然後按部就班做去，不好糊糊塗塗，敷衍敷衍，得過一天，且過一天，對自己所主管的機關，沒有一個理想，沒有一個逐步實施的計畫。怎麼叫做『綜理密微』呢？也就是我常常向大家說明的，凡事要從『小處着手』，我們

對於一件事情，單是有了遠大的理想和計畫，是不夠的。還須要明白「本末先後」的道理，由近而遠，由卑而高的作去，所謂「為大於微」，即是這意思。單是做還不夠，還要時時去綜核，去考察，做一分要有一分的成效，做十分要有十分的成績。從前諸葛武侯六出祁山，志在恢復中原，可見他「規模」是何等的「遠大」，然而看他在軍中，事必躬親，罰至二十以上，都由他親自裁決，甚而至於「日校簿書」，這可見他「綜理密微」的精神。何況我們今日才智聰明，不如古人的多，怎麼好隨隨便便，得過且過呢。近來一部份負責的同志，主管一個機關，不明白這道理，既沒有一個遠大的理想和逐步實施的計畫，又不知道由近而遠，由卑而高的實事求是，從小處着手作事，只知道講經費怎樣不夠辦事如何困難，這是最不好的習氣，而且是最愚笨無能的表現。這次訓練之後，大家回去，一定要改正過來。

「一個機關，無論是黨部，是政府，是軍隊，是學校或是旁的機關，儘管性質上有多少差異，但其要則總不外乎「人」「事」「時」「地」「物」五者，所以「人」「事」「時」「地」「物」五者的合理的組織與運動，為主管一切機關的要則。一個機關是否管理得好，完全看「人」「事」「時」「地」「物」五者，是否組織得當，支配得宜。先就「人」來說，古人說：「為政在人」；又說：「人存政舉，人亡政息」；又說：「得人者昌，失人者亡」；由這些話，可見「人」的重要了。為什麼古之聖哲談到「為政」，把人看得這樣重要呢？我可以簡單的答復一句，因為任何法令制度，其運用可以說完全靠人。當然我們不好完全相信「人治」，但是無論古今中外，尤其是現在的中國，我們要想辦一個好機關，要辦好一件事，絕對不能否認「人」是第一件要緊的事。我們現在一個機關弄得

好，可以說最大的毛病，就是人事不當。主管長官，用人沒有標準，沒有規律，完全注意封建關係，升降黜陟，憑主管長官一己的好惡，所以弄得是非不分，賞罰不明，上官對下屬，更不知道去教導、監督、考驗，人才既無由作育獎進，自然人不能盡其才。所以一個機關的工作效率，也就無由發揮。從前曾國藩有幾句嘆息時弊的話，說得非常痛切。他說：『無兵不足深憂，無餉不足痛哭，獨舉目斯世，求一獲利不先，赴義恐後，忠憤耿耿者，不可亟得。或僅得之，而又屈處卑下，往往抑鬱不伸，以挫，以去，以死，而貪饕退縮者，果驢首而上騰，而富貴，而名譽，而老健不死，此其可為浩歎者也！』我們現在政治上一般的情形，也不免今昔同感。今後要管理好一機關，一定要先從人事的改良做起，一定要先確立好一個人事制度，不好隨便進退黜陟，喜怒隨心。各級主管長官對所屬人員，尤其要時時刻刻注意到為國家訓練人才，甄別人才，保舉人才。要曉得我們用人，一定要用被用的人，能盡其才。要達到這個目的，一定要注意教導他，教導還不夠，一定要隨時注意考驗他，以別賢愚，定功過，嚴其賞罰，明其黜陟。如此，好的人才，才可以漸漸甄別出來，次一等的也就可以慢慢的訓練出來。現在各級機關用人，往往只知道委他一個職務，每天辦幾個鐘頭的事，每月給幾多薪水，就算了事。對於他的身家、履歷、才能、品性、興趣、志向等等，究竟如何，現在工作是否努力，能力有無進步，將來有無希望，這些用人的要件，完全不注重！尤其不好的，是各存私見，把有能力、有幹才、有品德、而又最有希望的屬員，認為私有，不荐拔，不保舉出去，替國家多負責，以為他稱於現職，就有意的讓他長期屈居下位。而另外被荐拔保舉的，則是一般尋常之輩，或竟有最不堪人在內。像這樣功過不明，優劣不分，賞不足以勸善，罰不足以懲惡，怎麼能使人心悅誠服。大家以後對



於自己主管機關以內的人員，一定要特別注意隨時教導，按時考察，做到「嚴督勤練」四個字，至少每週或每月要全部接見考驗一次，尤其要注意每年總要為國家訓練選拔幾個最後的人才，我們國家上無倖進之士，下無屈沒之才，做到「人盡其才」，就是「人人有事做」，然後才算對得住國家。

「其次講到『事』，我們主管一個機關，處理事務，其間性質雖有不同，事務也有繁簡之分，但有幾個不變的原則，就是第一要簡單化，系統不可太複雜，手續不可太紛繁，要事權專一，責任分明。第二要實事求是。這點最關重要，現在中國做事，最大毛病就是不實在，上騙下，下騙上。三件事務，下面報告上來，說明做好了，其實並沒有做好，甚至根本沒有做。或者上面下一個命令下去要做什麼事，在下命令之前，根本就沒有考慮是否行得通。命令既下之後，也不切實監督指導下面的人去執行，更不去考察究竟下面做了沒有，或做了幾分之幾。大家只知道得過且過，甚至自己欺騙自己，這種不良的習氣，充其極致，不僅要亡國，而且可以滅種。第三是精益求精。就是說我們辦事要講效率，時時刻刻求進步，不好因循敷衍，墨守戒規。現在是科學時代，凡是我們都得不斷的改良，不斷的精進，才跟得上人家。中國舊官場有一個最腐敗最不長進的毛病，就是「奉行故事」，凡事都只求「對付得過」，上上下下，都抱定「多一事不如少一事」的宗旨，「故步自封」，毫不長進。現在我們要把這種風氣，完全轉變過來，無論一件什麼事，我們第一步當然要求確實做到。確實做到了，還不能就了事，還要想法子更進一步，做得更好，「日新又新」。第四是分工合作，這是科學時代，辦事的一個最重要的原則。現在各級幹部的一則最大毛病，就是不懂得這個原則，不僅是不能分工合作，而且往往互相猜忌，互相傾軋，互相排擠，有義務有責任，就大家規避，互相推諉，有權利有名譽，

就彼此爭奪，弄得幾乎到處都是紛歧割裂爭權奪利的現象。上行下效，所以往往一個機關辦事的人愈多，結果反而沒有人辦事。

「再講到『時』，我常說：『時間為一切事業與生命之母』，如果不知道寶貴時間和節省時間，就不配做一個現代的人。一個機關裏的事情，如果不能按時間辦好，那就不成其為一個現代的機關，關於時間的運用，我們應該注意三點：第一就是要準確，無論什麼事，我們限定什麼時候做好，就一定要求那個時候做好，不要遲延一刻，要辦到『今』事『今』了。第二要迅速，無論什麼事情，我們一方面當然要做得實在，但實在還不夠，一定要迅速很快的做好，換一句話，就是要節省時間。第三要有規律，就是要在一定的時間之內做一定的工作，安插適當的時候，來做完預備的事情。古人說：『時乎！時乎！不再矣！』我們生在今日中國，空前的革命建國的偉業，要靠我們去完成，決不好虛擲光陰，得過且過，一定要及『時』努力，自強不息！

●再講到『地』，我們各級黨政軍幹部，特別是行政人員的職責，最要重的有一件事，就是管理地方。管理地方，就是要使我們所管地區以內並無一寸荒土，而且要做到『地盡其利，貨暢其流』兩句話。所謂地盡其利的意義，就是要依據土地的性質和位置。運用科學的方法，作完善的利用，使能發生最大效益。外國人有了一塊土地，不僅不許有一尺一寸的荒廢，而且還要從增進建築、講究水利、發展交通、研究地質、改良土地等各方面，拚命設法增加生產。如果地下有礦，更是要設法探測開採，完全全做到『地盡其利』，所以能使人民殷富，國力雄厚。反觀我們中國，土地雖然如此遼闊，但大半都是荒廢。很豐富的礦產，埋藏在地下，不知開採。最重要的水利事業，不知興辦，甚至

水災旱災，都不能防免。像這樣國勢，怎麼能夠強盛呢？管子說：「行其山澤，觀其桑麻，計其六畜之產，而國之貧富可知矣。」「行其田野，視其耕耘，計其農事，而國之飢饉可知也。」又說：「其耕之不深，芸之不謹，地宜不任，草田多穢。耕者不必肥，荒者不必穉，以人猥計其野。」又說：「草田多而辟田少者，雖不水旱，飢國之野也。若是而民寡，則不以守其地；若是而民衆，則國貧民飢，以此遇水旱，則衆散而不收。」「彼民不足以守者，其城不固，民飢者，不可以使戰，衆散而不收，則國爲丘墟。」這就是老實不客氣的說：一個國家不能做到「地盡其利」，野闢民足，簡直就要亡國，一直弄到國爲丘墟的境地。各級黨政軍幹部，一定要明白這個道理，殫精竭慮，提挈民衆，隨時講求，逐步興辦，務必要做到地盡其利。單是「地盡其利」，還不夠，還要做到「貨暢其流」。因爲地盡其利，只能增加生產，若果僅僅只是增加生產，而不能使所生產的東西流通暢運，依然無裨於國計民生。我常說：「有交通，然後才能有土地。」又說：「不開交通，是謂棄地」，就是這個意思。

「最後講到『物』，我們對於物要做到『物盡其用』。就是說：我們要管理好一個機關，一定要先能使一切物件，都能發生最大的效用。要使一切物件，發生最大效用，一定要致力於整理、管理、修理，並且要進一步做到『廢物利用』。怎麼叫整理呢？就是無論一件甚麼東西，我們一拿到手或一買進來，就要分門別類，依其性質、作用、分量等，整理配備，有條有理，不好有一點雜亂零散。怎麼叫做管理呢？一件東西，既經整理好之後，就要安置一定的地方，交一定的人負責保管，依一定的方

法應用，這就是所謂管理。外國人單是研究如何應用科學方法來管理各種事物，就成了一部專門學問，叫做『科學管理』。現在科學管理的方法，各國都拚命應用到行政上來。比方如像檔案管理，或

戶籍名冊的管理，如果能用科學方法，無論要從怎麼多的檔案與名冊中，找出一個任何案卷，或一個人的履歷，最多不過費幾分鐘。外國自大規模的交通事業，國營工業，以致於一個最小的機關，其事物物，都普遍講究科學方法來管理。管理得法，就可以增加效率，減少損失。怎麼叫做修理呢？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，隨即便要將他立刻修理好，使他不因失修而損壞得很快，以至於完全失掉他的效用。我們做到了整理、管理、修理的工夫，還不算盡到了利用物品的最大能事。一定還要更進一步的做到『廢物利用』。我們的敵人對於這點，可以說比我們強得多。他們全國，無論男女老幼，都曉得愛惜物力，講求廢物利用，成了風氣。他們能夠造成這種好風氣的原因，一半固然是因為物資缺乏，不能不如此，一半得力於教育。日本從小學生起，教科書裏就特別注重『廢物利用』這一課，所以他們上上下下老老小小，都知道物力維艱，養成功一種節約樸實的習慣。反觀我們中國社會上，一般所表現的，完全是一種奢侈浪費的亡國習氣，正合了管子所說的：『主上無積而宮室美，氓家無積而衣服修，乘車者飾觀望，步行者雜文采』的話，完完全全把我們先賢愛惜物力的許許多多寶訓，統統忘去了。一個機關，更是如此，對於公物，不知道愛惜，對於公家的錢財，胡亂花用，用錢不曉得照經濟原則，不僅是一個錢不能得到一個錢的效用，而且用兩個錢不能發生一個錢的效用，甚至有時用了十個錢，亦不能發生一個錢的效用，乃至於完全落空。像這樣做事，國家怎能不敗呢？

『人』『事』『時』『地』『物』五者，分論已如上述。我們管理一個機關，怎麼樣來把這五者合理的組織與運用呢？大家要知道，我們無論主管一個什麼機關，無論辦一件什麼事情，都要有組

織，都要從組織做一頭。第一應該解決的，就是要組織「人」。這些人，我們沒有，如果有了，應該如何分別，如何考驗，如何來因才器使？否則如果沒有人，就該在那裏去找，如何訓練，如何支配？又要研究這些「人」相宜不相宜。其次就是根據我們已有的「人」來組織應該辦的「事」。那一個「人」爲主，那一個爲「輔」，甲「事」交那一個「人」辦，乙「事」又交那一個「人」辦。「人」和「事」的原則，總要辦到人人有事做，事事有人負責。再次是「時」，要有組織，這「時」就是「時間」。我們做一件事情，總要按時計功，限期責效，不能漫無限制，而且要把一個鐘頭當兩個鐘頭用，一天當作兩天用。至低限度不能把時間錯誤或荒廢。又次是「地」，要有組織，這「地」就是「空間」。我們無論什麼事情，總離不了「空間」。講到地，就要知道「因地制宜」，某地宜於造林，某地宜於畜牧，某地宜於建築房舍，某地宜於興辦水利。……地各有宜，總在於人能組織，區其所宜而制用。不好不顧事實，不顧環境，一味閉門造車。一切政治上的實施，統統應該注意到這點。最後是「物」，要有組織，一個機關，從各種經費，一直到辦公所需用的房屋桌椅，乃至一紙一筆之微，統屬於這一類。我們主辦一件事情，主持一個機關，對於物力，要能夠經濟的合理的來運用，而不使浪費，那就要有組織。曾經有人在湘桂途中，看見一個機關，拿卡車載運木器床舖，總計汽油的價值及汽油消耗的浪費，比木器床舖的價值，不知要大過幾十倍還不止。我相信今天這種不經濟不合理的現象，絕對不止這一件，總在我們各位大家要注重組織，分別輕重緩急，隨時考查，隨地糾正。綜合起來，人、事、時、地、物五者，皆要有組織，就是先要有系統，有條理，有計畫，有預備。在人而言，就要做到人無遺棄，而克盡其才；在事而言，就要做到事無廢弛，而克盡其功；在時而言，就要

做到時無浪費，而克生功效；在地而言，就要做到地無荒蕪，而克盡其利；在物而言，就要做到物無廢棄，而克盡其用。我們知道把這五者來作合理的組織與運用之後，當然我們可以主管好一個機關。

「除此之外，我們做一個機關主管長官，所要做的事當然不只一件，從三件五件乃至十件百件，樣樣都重要，樣樣都應該辦，究竟從那裏辦呢？這是一種最重要的行政本領。今天我可以根據我的經驗，扼要的告訴大家一個要訣，就是『縱橫經緯，脈絡分明，權其輕重，別其緩急』。這話就是說，不管事情有多少，一到手之後，先把他分別性質與種類，分析之後，歸納起來，橫的縱的綜合之後，把他整頓組織起來。譬如我們每星期的功課表（時間）、講堂（空間）、課目（事）、教員（人）、講義（物），這亦就是組織。組織具備了，然後權衡其輕重緩急，決定那一件應該先辦，那一件應該後辦，同時注意這件事與那件事之間的聯繫。比方如像現在的縣行政工作，要做的事當然很多，然而最重要的是『治安』、『兵役』、『禁烟』這三種。我們做一個縣長，到任之後，馬上應該確定這三個為縣行政的中心工作，根據地方的實況，定出逐步的實施計畫，集中全力，按部就班的做去。只要中心工作推進得特別有成效，其餘的工作，當然沒有多少問題。不好工作沒有一個中心，樣樣都在辦，樣樣都辦不好，弄得『百廢皆舉，一事無成』。此外我們管理好一個機關，『自覺』、『自動』，也是特別重要的。我們一定要在本身職掌範圍之內，自己去找事做，不好等事做，『革命黨員和一個腐敗官僚的差異』，就在這個做事的作風上。同時我們一個革命黨員，辦事要講效率，時時求進步，不可因循敷衍，只在紙面上做工作，公文上兜圈子，『實事求是，不可像腐敗官僚，那樣一味只求應付，粉飾虛張，自欺欺人。我們對於一件事情，在未辦之前，一定要有計畫，有準備，而且要計畫得很週

到，準備得很充分。正辦、際，一定要有步驟，有條理，因為有步驟，才好按步班就的做去，有條理，才不致於散亂。辦完之後，一定要檢查，要改進，因為要檢查，才尋得出過去的缺點，要改進，才會有進步。以上都是管理機關的要領。我們如果懂得這些要領，再精勤篤誠，以身作則的去領導部屬，時時求進步，謀改進，當然沒有一個機關管理不好的。

「現在再講推行政令的要領。在未講之前，先請大家反省反省。不必說遠了，單就七七抗戰以來，中央所頒佈的重要法令來說，就已很多了。各位對於這些抗戰期間與你們本身工作有關的各種重要法令，是否統統看過呢？是否曾經用腦筋去研究過呢？是否根據這些法令，去規畫出具體實施的方案呢？究竟執行了多少呢？我相信統統看過的就很少，用腦筋去研究過的更少，去規畫過切實執行的越發少。為什麼各級黨政軍幹部，會像這個樣子呢？因為我們過去完全沒有重視命令的習慣，也可以說是完全不懂得命令的重要。所以雖然抗戰期間的各種法令，非常重要，結果也就馬馬虎虎的看過，認為不過是那末一回事，照例的『視為具文』，『束之高閣』。我看現在各級黨政幹部最大的毛病，真是無過於此了。這種毛病充其極致，真可以亡國滅種。因為大家有這種毛病，所以各種法令，總是照例的由中央到省，由省到縣，一級一級的傳下去，結果徹頭徹尾，把各級黨政機構變成一門專辦公文的官僚機關，完完全全的不辦事，只在紙面上做工夫。我們要革命建國，這種毛病，非徹底的革除改正不可。

「從前我在江西剿匪的時候，有許多部隊，不懂得『命令』的重要，對於上級的命令，不切實的體察執行，所以往往吃虧。後來到廬山訓練的時候，我特別向他們解釋過，大意說：為什麼『令』字之

上一定要加一個「命」字呢？爲什麼要講「命令」兩個字而不只講一個「令」字呢？要知道古人製造名詞，皆有深意存在，這就是要我們下令的人與接受命令的人，知道命令兩個字，依普通的意義講，沒有什麼分別，但這兩個字連起來用，這「命」字的意義，就不是命令的「令」字的意義，而乃是指生命的「命」字的意義了。就是說我們所下和所受的命令，是和我們自己，我們的部下，以及國家的生命，都是有關係的。我們做上官的人，下一「命令」，就是給部下一條生命的道路，也就是部下生命的指南針，告訴部下一個保存生命或一條生路的方法。如果能夠統統照着命令去做，那我們自己的生命，上官的生命，部下的生命，乃至國家的生命，才可以保存。如果我們不能照着命令切實去做，或者不照命令所規定的「時間」「地點」去達到命令所規定的任務，那末無異斷送我們自己的生命。要知道我們的生命，完全寄託在命令之中。我們要保存生命，發揚生命，只有服從命令。對於命令的接受，要知道是自己個人乃至全體部隊與整個國家的生死關頭，要十分敬重審慎。受命的人，尤其要絕對服從，把命令比自己生命還要重視，即令我們爲了執行命令，把自己個人的小生命犧牲了，但我們全軍和國家民族的大生命，一定可以由我的犧牲而保全，而延續，而發揚光大。以後大家照我的話去做，果然不到好久，達成了剿匪的任務。現在第二期抗戰開始，革命建國的艱巨大業，正待我們完成，我們各級黨政軍幹部，一定要徹底明瞭這「命令」兩個字的意義，從今以後，對於上級命令，不可視爲具文，束之高閣，一定要「視令如命」，養成徹底執行命令的習慣，以達成我們抗戰建國的任務。管子說：「凡君國之重器，莫重於令，令重則君尊，君尊則國安，令輕則君卑，君卑則國危，故安國在乎尊君，尊君在乎平行令，行令在乎『嚴罰』。又說：『明君察於治民之本，本莫要於令，故曰：勵令者死，益令者



死，不行令者死，留令者死，不從令者死。五者死而無赦，惟令是視。一這就是說：一個國家最重要的東西莫過於命令，我們要奠國家於磐石之安，要服從領袖。但是服從領袖，就是服從領袖的命令，所以對於領袖的命令，不好空口說說了事，一定要嚴格執行，而且不好隨便把命令來修改（勵令）；隨便把命令來增加（益令）；隨便把命令視為具文，不去執行（不行令）；隨便把命令來束之高閣（留令）；甚而至於不服從命令，違反命令，自由行動（不從令）；凡是有這五種情事之一，管子都是主張「殺無赦」的。我們各級黨政軍幹部，一定要深切體會此旨，切實把過去種種毛病，痛加改正，對於上級命令要研究、要體會，不好一點屑筋都不用，不管重要不重要，隨便馬馬虎虎的看過。單是研究體會還不夠，一定要根據本身職掌，針對環境，將上級的命令，規畫成實施方案，盡最大的努力，按部就班的去執行。

「古人說：『其身正，不令而行』。又說：『風行草偃』。現在我們全國上下，雖然沒有公然違反國家法令的事，然而還是敷衍敷衍，陽奉陰違，所以國家無論有多少法良意美的政令，結果不能通過各級黨政機構深入民衆，真正弄到『號令逆於民心，動靜詭於時變，有功不必賞，有罪不必誅，令焉不必行，禁焉不必止，在上位無以使下』的現象。我們要挽回此種頹風，首先在於我們各級黨政軍幹部自己，能夠切切實實的覺悟，以身作則，去領導部屬，矯正過去不良的積習。我常教大家嚴以律己，就是這個意思。」

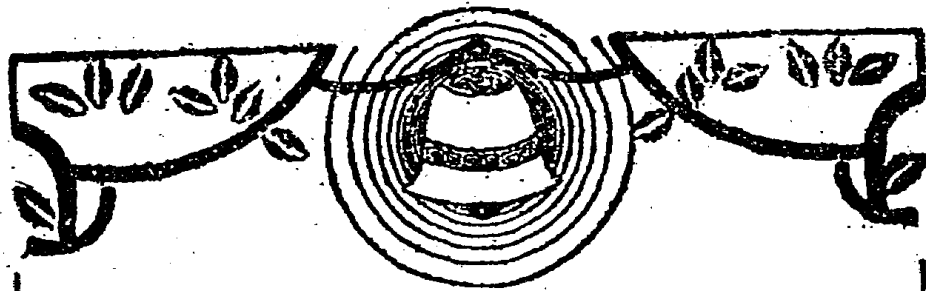
## 參考書舉要

- 總理遺教 (中央宣傳部)  
總裁首論 (中央宣傳部)  
蕭明新著 機關管理 (中央訓練委員會及內政部)  
張金鑑著 行政學之理論與實際 (商務)  
何清儒著 人事管理 (商務)  
李權時著 財政學原理 (商務)  
楊汝梅著 民國財政論 (商務)  
徐祖繩著 比較租稅 (商務)  
雍家源著 中國政府會計論 (商務)  
吳應圖著 審計學 (商務)  
康駒著 公文處理 (中央訓練委員會及內政部)  
何清儒著 事務管理的實施 (商務)  
中華民國法規彙編 (中華)  
內政法規彙編 (內政部)  
主計規令彙編 (主計處)

服務行政學論叢書中之行政學論

- L. D. White Introduction to Public Administration. 1929
- W. R. Willoughby Principles of Public Administration, 1929
- O. Sheldon The Philosophy of Management. 1923
- H. Finer The Theory and Practice of Modern Government. 1932
- E. E. Hunt Scientific Management Since Taylor. 1924
- W. H. Leflinwell Office Management. 1915
- R. H. Lansburgh Industrial Management. 1923
- H. Fayol Administration Industrielle et Generale. 1920
- W. F. Willoughby The Reorganization of the Administrative Branch of the National Government. 1923
- W. H. Leflinwell A Practical Plan for Rating the Efficiency of an Office Organization——  
—— Bulletin of the Taylor Society. Vol. 8. 1923
- The Present State of the Art of Office Management —— Bulletin of the Taylor Society.  
Vol. 8. 1925
- W. Kilpatrick County Management. 1928
- W. H. Rossi and D. I. Rossi Personnel Administration: A Bibliography 1925

- O. Tead and H. C. Melcalf Personnel Administration. 1920
- A. W. Procter Principles of Public Personnel Administration. 1926
- W. D. Scott and R. C. Clothier Personnel Management. 1923
- W. F. Willouby The National Budget System. 1927
- H. L. Lutz Public Finance. 1930
- A. E. Buck Municipal Finance. 1925
- L. Morley Manual of Municipal Accounting. 1927
- R. Forbes Purchasing for Small Cities. 1932
- Government Purchasing. 1929
- Centralized Purchasing in City Manager Municipalities. 1928
- A. G. Thomas Principles of Government Purchasing. 1926
- The Public Management Monthly—Chicago



版權所有  
翻印必究

中華民國三十三年二月初版

新縣政之管理

全一册

正中  
紙本

定價國幣三元七角

(外埠酌加運費匯費)

編著者 蕭 明 新

發行人 吳 秉 常

印刷所 正 中 書 局

發行所 正 中 書 局

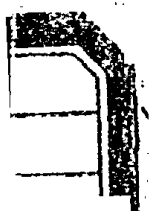
綠梅校對

(1633)

(17.0)渝·本

2/1-0.10

重慶市圖書館雜誌審查處世國字第三二二五號審查證



正中紙本  
5.70