

民國二十三年十一月一日出版(半月刊)

贈閱

第九號

# 行政效率

汪兆銘題

## 本號要目

施政程序導論

### 行政院各部會處務規程之研究

權責規定問題

權責規定的商榷  
關於權責規定之又一意見  
署之權限的研究

會議規則

關於會議規則之具體意見  
會議規則之研究

行政院各部會處務規程關於人事行政之研究

文書處理

文書處理之研究  
行政機關處理公文手續之改善

會計與庶務

會計部分之檢視  
庶務部分之檢視

行政改革消息

編後記

甘乃光

蘇松芬

王先強

蔡光輝

王先強

蘇松芬

薛伯康

李樸生

邱祖銘

區家僕

謝貫一

行政院行政效率研究會籌備處編

地址 南京路內政內

中華民國二十三年十二月拾日

# 行政效率各期目錄

## 第二號

改進職位分類之研究  
秘書在機關中之位置及工作改造  
關於「科長」  
內政部之科長  
向行政效率研究會進一言（華年週報）  
本會消息  
行政改革消息

薛伯康  
周俊甫  
陳連舫

## 第三號

論用人  
公文改革的商榷  
公文登記  
中央機關領銷經費之程序  
行政機關剪報方法  
研究人事行政之目的範圍及方法  
本會消息  
行政改革消息

李乃光  
沈慕偉  
區家傑  
彭啓康  
薛伯康

## 第四號

行政參考材料導論  
統一行政院各部會職員請假規則之我見  
論行政效率  
行政效率與服務精神  
世界各國行政研究近况  
劃一代日之韻目  
整理檔案問題之意見（通訊）  
行政改革消息  
日報論文索引（七月份）

甘乃光  
薛伯康  
張忠絨  
賴忠璉  
臘山政道  
孔充

## 第五六號合刊

觀察之研究

王先強

省府合署辦公試驗的幾個問題  
美國行政效率之成立與過去  
幾個行政機關購料的組織及其運用  
交代的行政組織及其運用  
法國各部的組織及其運用  
近代意國人事行政制度之概況  
關於「科長」的討論（通訊）

李樸文  
張一  
謝家  
區家  
蔣家  
薛伯康  
陳連舫

## 第七號

本會消息  
行政改革消息  
報章論文索引（八月份）  
中央行政機關之人事行政組織及其問題  
如何改善現行考試制度  
推行中之考試制度  
官職分類之意義  
公務員退休養老辦法  
會國藩的用人方法  
本會消息  
行政改革消息  
編後記

薛伯康  
師連舫  
楊君勳  
江康黎  
姜尼生  
李樸生

## 第八號

官廳圖書館之研究  
合署辦公後之庶務改善問題  
檔案編製問題之檢討  
行政院各部會檔案管理概況（調查）  
關於公文小官章，另行寫，書明月日  
電報韻目代日之改革  
促進統計行政效率之意見  
怎樣提高政治效率（專載）  
行政改革消息  
日報雜誌論文索引  
編後記

周連寬  
謝一  
邱祖銘  
蔡祖銘  
孔國充  
崇有  
紹博  
邵元冲

# 施政程序導論

甘乃光

## 一、施政程序之意義

行政機關之要素為組織，人員，財務，物料及參考資料。具備此五種要素之後，成為問題者即如何運用此五種要素，使其為整個的有步驟的動作，而達到行政最終之目的。換言之，即如何施政，其程序應如何。分析言之，「施政程序」含有兩重意義，一指手續的行爲，一指支配的行爲。前者殆即所謂「日常事務」"Routine work"，如文書之處理；報告之編製，整理；收支，財產之登記；記錄之保管等等均屬手續的行爲。其本身雖似不甚重要，然實為施政之不可缺部分，即支配行爲之前提。支配行爲較為複雜，包含以下數事：

1. 預計——定計畫與預算
2. 編配與調整——運用人員，物質，及結合人員與物質為一，使之協調無礙。
3. 指揮——運用人員及物質到特定的事件。
4. 監督——審查一切事務，視其是否合于已採之計畫，既

定之原則及現行之法令。預計與監督為支配行爲最重要之關鍵。

無論為手續之行爲抑支配之行爲，其程序首須合法，一般法律及行政法固須遵守，特定組織法及處務規程尤為一機關特殊之軌範，稍一忽玩，政令即失去法律之根據，而歸于無效。其次，業務之進行，必須協調，各部分不應有畸形之發展，更不容有矛盾之狀態。人與人間，人與物間，物與物間之關係均須和諧勻整，然後可以進行無阻。此外完整，敏捷，準確，節省均為辦事上應有原則，茲不具論。至於如何然後可使行政程序不悖上述之原則，則于預計，編配，指揮，監督四端均不能不加以注意。

行政業務通常分為經常與臨時二種。所謂經常業務者即在預定計畫以內發生之事項，臨時業務則適與相反。臨時之事故過多，則行政者窮于應付，經常事務亦為所擾而至于停滯，整個計畫為之錯亂，故行政者必須極力避免臨時事務之發生。然經常與臨時之分別既隨計畫而定，故無

計畫則經常亦可以變為臨時。此皆由于經驗缺乏，思想不周密之故。預計時博採過去之經驗，為通盤之籌算，臨時發生之事，均在預料之中，則臨時事項，可變為經常事項。而上述弊病可漸減免。今所論列，以經常事務之處理為限，臨機應變之方，則非本文所能貢獻者矣。

## 二、內部之整飭與處務規程

行政機關施政之始，先須本身健全，故內部之整飭為必要。內部整飭範圍甚廣，實包涵組織運用，人員整飭，財務整理，物料管理科學化，參考資料充實等問題，此均在各種行政問題中詳加研討。而一般關鍵在普通機關為辦事細則，在中央部會為處務規程。有此種規程然後業務之處理有常軌可循，編配得宜，指揮若定，監督有方與否亦視之而定。中國各部會向無畫一之規定，而各有其特殊之處務規程，因之呈參差不齊之狀，而共通之弊病，則在于各級公務員之權責規定不嚴，甚或漫無規定。一部會之權責盡萃于部長一身，政務與常務次長之權責規定模糊不清，司長以下之公務員有責而無權，尤為現行各部會規程顯著之缺點。本會此次對於處務規程之研究，亦首于此着眼。

然權責釐定之有實效與否，視各級公務員能否擔負其本身之職務而定。例如現在之科員或科長擬定一辦法，即不甚重要，亦須經過重重之審核。如新加規定，某類事務不須經審核，科員或科長即可逕行辦理。然該科員或科長能否負起此種責任，實一問題。公務員如由考試出身，則能力常比由荐引而登庸者較勝；逐漸提升之公務員，以富于經驗之故，亦多勝任愉快。然中國今日之公務員既大部分由八行書而來，能力如何，實有問題。故權責之釐定，須與用人方法之改善同時並進。

不過，用人得宜，固有待于行政人才之訓練，登庸制度之改良，而職務分類之精確亦為一重要之前提。如照英國文官之分類，科長以至科員均可分為行政階級，執行階級與事務階級三大類。担任擬辦法之科員可列于第一類，會計統計之科長科員，可屬第二類或第三類，辦普通例行文稿之科員，嚴格論之，與文牘無異，只屬于第二類。美國分類較繁，然其用意均在于根據客觀之情況，將各級職務分割清楚，俾易于因事擇人。職務之分類不清，則權責之釐定必不能正確，縱有規定亦屬徒然。我國因無職務分

類之制，部長委員長惟有總攬大權，補苴彌漏，濟窮應變。然此既嫌不經濟，危險性復大，故最少須政次常次司科之職務權限釐定，然後行政可入于常軌。

復次，一個機關之運行不獨有賴于分工，而尤須輔之以合作，會議一事，實為集思廣益，增進合作之要具。現行各部會之規程雖有部務會議之規定，然會而不議，已為我國現在之通病，如何使行政機關之會議得有實效，于其規則不能不加以修訂。

人事管理機關，掌人員任免、遷調、獎懲之登記，考績及人員之福利設施，為內部整飭計，有設立之必要，在處務規程中亦須將人事管理之職責明白規定。他如會計部分應依照現行之關於會計之法規加以修正。以庶務論，本應集中購買，現縱不能即實行，然最少公開購買亦須在規程中規定。庶務管理之手續務求嚴密，例如汽車一項，就南京各機關論，每年開銷當達百餘萬元，其關係不可謂不大。應如何改善庶務管理之手續當在處務規程中加以規定。

本會此次對行政院各部會處務規程加以調查比較，本號并試擬統一之規程，所發表者即為兩三月來研究之結果

，竊冀可供參考，作為將來改善之藍本。

### 三、一般行政程序

內部整飭以後，即為政令如何施行一問題。從橫的方面言之，施政程序可分為手續行為與支配行為，前已論及；從縱的方面言之，施政程序包括下列五步驟：

1. 運用資料
2. 決定計畫
3. 執行政令
4. 指導監督
5. 考核獎懲

凡事必經過此五步驟然後完結，否則只成為官樣文章，毫無實效。今日我國行政機關之辦公事，通常只經過兩種步驟——由長官交主管科員擬稿，經重重審核即發出。事前如何參考資料，事後如何指導監督及考核，均不之理，此種辦法離合理之程序甚遠，一事之處理必難得正當之解決方法。資料運用一項，前已有文詳述（參閱本刊第四號），茲不贅論。其他四項，願在此加以簡單之說明。

一、計畫之決定 搜集行政參考資料之後，便可據之

以編製計畫。計畫之編擬，有兩重要關鍵：一方面需酌量客觀上之需要，他方面需酌量行政機關本身之人力與財力。前者確定然後可以分別事件之緩急先後而舉辦，後者確定然後計畫方不落空。然巧婦難爲無米之炊，人力常隨財力而增減，故究其竟，計畫之決定應以財力爲根據，換言之，行政計畫應與預算同時編製，彼此打成一片。至于行政計畫之時間，不宜過長。定一五年計畫，則因各年情況變異，難以預計，每失之疏；亦不宜過短，三個月或半年之計畫，時間太短促，不易成就。故行政計畫最宜以一年度作計畫之時間單位，而且爲須與預算結合之故應與會計年度合一。在年度預算未確定以前，先擬定一個下年度之行政計畫，估計下年度必需要之支出，造成概算，俟預算決定之後，再計算下年度的預算能否支付下年度行政計畫所列各種事業之費用；不足即應將預計事業分緩急先後，將較不切要者移入再下一年度；然後將全年之工作再分作數期及數部分，而分配本機關之人力財力于其間，分期分部實行。如是行政機關之本身可以按部就班執行，不致朝發一命令，暮發一命令，日須應付臨時事件，下級機關亦

不致有政令多如牛毛之感，因之手足無措，敷衍塞責。

二、政令執行 一年度之行政計畫確定之後，即可以命令下級機關或所屬機關執行。政令之執行，一須快捷，二須準確。往日交通不便，政令執行較爲遲緩，今者交通發達，藉電話電報之助，政令的執行自比前爲快。但傳遞命令最重要之工具仍屬公文，現行公文之處理實成問題。第一，普通辦理公文之手續太繁，由收文至于畫行，經過多重之手續，核稿尤占一大部分時間，因之政令之執行失之遲緩。第二，通常擬稿者只有科員或科長一人，而核稿者則由科長以至于部長，核稿者是人多稿多，人多則互相諉責，稿多則不暇精核，結果則只將稿由過目，即蓋上圖章了事。加以現行公文之格式或失之蔓衍（如一件公文包含許多層複述），或失之簡略（如稿由常不能將重要之點指出，時日多不敘明等等），亦未能成爲準確之傳達命令之工具，故執行者亦常有無所適從之感。公文之所以成爲具文，公文處理之不合理亦當負大部分之責任。新近行政院之公文改善辦法，在格式方面已有相當之成就，本會現正致力于文書處理手續之研究，本號關於處務規程中文書

部分之論列，即企圖貢獻若干具體之意見。

三、指導監督 政令發出以後，尚須指導與監督。指導監督最有效之方法，為對下級機關有人員任免權，預算審核權，計畫審核權。現在中央各部會中，有三權不備者，則如何責其收指導監督之效，反之，祇有變為公文承轉機關而已。現在談政制者多忽于此，日言改變組織，而不求行政實質之改變，組織雖改，其奈運用不靈何。具此三權後，則可輔以其他指導監督之方。如從經費言，除經常預算外，則有補助費之方，如英國之 *Grants-in-aid* 制，下級機關若不遵令執行，則取消其補助費或津貼費，則無有不唯命是聽者。其他指導最直接之方法為派人視察，經過視察，然後實行之情形若何，能行者之經過如何，不能行者之困難何在，均可以明瞭。因根據之以就地指導，而于將來決定計畫亦得一種重要經驗，為改善變通之張本。然視察時不宜抱吹毛求疵之態度，而應當設身處地，寓指導于詢問討論之中，然後下級機關人員方開誠布公，不隱瞞其真相，而且于上下關係之外復發生一種師友情誼，有裨于公務不少。（關於視察之研究，見本刊第五六期合刊）

除派員視察之外，上級機關又可根據下級機關之報告書審核。誠然，此種報告書材料未必盡可置信，然吾人不能因此而全部不顧。吾人應根據視察及其他資料詳細分析其內容，并研究其得失。且報告書之成為例行公事，半由于上級機關之不重視報告書，下級政府之報告書呈上之後，不獨高級官長不過目，甚至主管科長亦不之顧，收到後即束之高閣。如此，下級機關便更不重視報告書，而只由一科員循例編造，敷衍塞責，報告書只由一個機關科員發出，另一個機關科員收下，即渺無音訊。故以後吾人應重視下級機關之報告，尤應根據其行政計畫及預算，詳加審核批示。則敷衍因循之風氣，方可以變為實事求是，而報告書亦可成為重要的指導監督之工具矣。

四、考核獎懲 指導監督固非次毛求疵，但經指導監督之後，假以相當之時日，便須對有奉行之責的下級官吏加以考成。疲玩始終不改者，即不能不分別輕重，執法相繩，而不應只做到三令五申即算完結。在現在吏治墮壞之際，更須明是非，嚴賞罰，然後可以漸變因循泄沓之風。不過執行紀律之長官自身須以身作則，能公能嚴，然後獎

懲可以收大效。此外尚有須注意者，考核獎懲，均宜有統一的辦法與確定的時期。如今中央各部會之對於各省市政府，以及省政府各廳處之對於各縣市政府，考成辦法，異常分歧，大都各就其主管之一部分而嚴其督責，對於整個政治之推進，應如何分別本末先後，則概不計及。又對於考成之時期，亦無一定之標準，彼此不相照應，下級政府亦深感接應之煩。論其效率，則以時期不定，考核難得要領，獎懲自亦難得公平，此亦亟應加以矯正者也。

以上所述各點，只言其大略，個別詳細之探討，俟之

異日。總而言之，一個行政機關施政之先，須謀內部之健全，而內部整飭之門徑，莫急于處務規程之釐定，各級公務員之權責，人事之管理，文書之處理，會計庶務之手續等均于規程中有明確之規定，然後辦事有常軌可循；內部整飭以後，每一政令之施行，須經過運用資料，決定計畫，執行，指導監督，及考核五個步驟，然後一政令即有一政令之實效，因循泄沓，上下相欺之風氣之廓清，亦基于是矣。

二三，十，廿三日



# 行政院各部會處務規程之研究

## 權責規定問題

### 權責規定的商榷

蘇松芬

一般的處務規程就體例來說，除總綱及附則外，大抵有權責，文書處理、會計、庶務、服務紀律，及會議等章；而權責一章，用以表明上至主管長官，下至書記，錄事的權限和責任，尤關重要。但查現行各部會的處務規程，關於權責的規定，殊不一致，綜其缺點，約有下列數端：

(一) 於處務規程內，無權責專章，僅在總綱章內，略為規定，如教育部的處務規程是。

(二) 所列權責各條，多涉及辦事程序，而不得其要領；如內政實業鐵道等部，對於此章，每多規定法令如何擬訂，各職員如何擬稿，送核及判行等，皆其例證。

(三) 規定過於簡單，如各部本設有政務與常務兩次長，究竟政務次長，應辦何事？常務次長又應辦何事？似宜詳細規定，但現行各部會組織法，或處務規程，則僅以次長「輔助部長，處理部務」兩語了之，未免過於簡單，流於含混。

茲更將各部會的處務規程，關於權責部份列表於後，以資印證。(參閱附表)。

我們觀於這章分析表，即可知牠的內容，殊太複雜，與缺點甚多，倘非加以整飭，使各職員，或各部份的權限分明，責任清晰，實足以影響全部或全會的工作推行。爰就管見所及，擬訂各部會處務規程關於權責一章的條文如

次，以供研究。

### 各部會處務規程之權責規定草案。

#### (甲)屬於部的

- 一、部長綜理部務，監督指揮所屬職員及機關，並發布部令。
- 二、政務次長輔佐部長處理及計劃政務，並列席行政院會議。
- 三、常務次長輔佐部長，掌理通常事務並監督考核所屬職員。
- 四、參事承長官之命，掌理左列事項：
  - (一)參議部務，並審核部次長特交事項。
  - (二)撰擬該部主管之法律及命令，並得與有關係各司處協商之。
  - (三)審核該部主管之法律，及命令，凡各司處擬具有關法律或命令之文件，應先送參事審核之。
  - (四)解釋關於該部主管之法律及命令事項。
  - (五)參事辦理法令案，以合議制行之，部次長指定交辦事項不在此限。
- 五、秘書承長官之命辦理左列事項：
  - (一)部務會議。
  - (二)機要文件，及編譯事項。
  - (三)核閱文稿。
  - (四)部次長交辦事項。
- 六、署長或司長，承長官之命，主管各該署司事務，並監督指揮所屬職員。
- 七、科長承長官之命，辦理主管事務，並指揮所屬職員。
- 八、督學，編審，視察等承長官之命，分別辦理主管事務。
- 九、技術人員，承長官之命，分別辦理專門技術事項。各司處室會有關技術事宜，應送技術人員審核之。
- 十、科員及辦事員，承長官之命分別辦理主管事務。
- 十一、書記、錄事、承長官之命掌理繕寫及印刷事項。
- 十二、事涉兩司或兩科以上時，應協商辦理，各司處室會有關聯者，亦同。司、處、室、會、或兩司意見不同時，陳由部次長核定，兩科意見不同時，由主管司長解決之。

**各部會處務規程關於權責部份分析表**

職別	內政部	教育部	實業部	司法行政部	交通部
部次長	<p>法令案由各署司室起草者應呈部次長核 長交參事審核再呈部次長核定 各署司室會同所擬由秘書室轉呈 呈部次長核其事務及署司職掌或兩 呈部次長核其事務及署司職掌或兩 呈部次長核其事務及署司職掌或兩 呈部次長核其事務及署司職掌或兩</p>	<p>事涉兩司或兩科以上時應協商辦理 各處有關聯者亦同司或兩司意 見不同時陳由部次長核定(見總綱章)</p>	<p>本部文件均須經部次長核閱但部長得 委任次長行之</p>	<p>法律命令案由部次長授意參事擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後</p>	<p>本部事務均須呈由部次長核閱部次長 核閱部次長核閱部次長核閱部次長核 閱部次長核閱部次長核閱部次長核閱 部次長核閱部次長核閱部次長核閱部</p>
正副委員長	<p>法律命令案由參事擬訂或審核之 法令案由參事擬訂或審核之 法令案由參事擬訂或審核之 法令案由參事擬訂或審核之</p>	<p>關於法令案件由參事承辦但得與有 關係之各處協商之各司擬有關係 律之文件應先送參事審核之 (見總綱章)</p>	<p>各處應擬擬有關於法律之文件應先送 參事擬擬之法令以各該擬行之但部 長指交者不在限內</p>	<p>法律命令案由部次長授意參事擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後</p>	<p>參事承辦關於法規法令及部長發交 審議各處會同有關法律事項之案 件應參事擬訂前應向有關部次長 應參事擬訂前應向有關部次長應參事 擬訂前應向有關部次長應參事擬訂前</p>
參事	<p>法律命令案由參事擬訂或審核之 法令案由參事擬訂或審核之 法令案由參事擬訂或審核之 法令案由參事擬訂或審核之</p>	<p>關於法令案件由參事承辦但得與有 關係之各處協商之各司擬有關係 律之文件應先送參事審核之 (見總綱章)</p>	<p>各處應擬擬有關於法律之文件應先送 參事擬擬之法令以各該擬行之但部 長指交者不在限內</p>	<p>法律命令案由部次長授意參事擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後 由部次長核由部次長授意各署司擬訂後</p>	<p>參事承辦關於法規法令及部長發交 審議各處會同有關法律事項之案 件應參事擬訂前應向有關部次長 應參事擬訂前應向有關部次長應參事 擬訂前應向有關部次長應參事擬訂前</p>
秘書	<p>機要文電由秘書擬定後呈部次長核 定但遇有必要情形時得會同主管署 司室會同擬定之</p>	<p>本部法令公布後由總務司第一科分 送各司處查考(見總綱章)</p>	<p>公布之法令正本存參事處副本送主 管司</p>	<p>機要文件由秘書擬訂後呈由部次長轉 呈部次長核定但遇有必要情形時得協 同參事司長擬訂之</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>
司長	<p>法令案由國民政府公布者由主管署 司室會同擬訂之由本部公布者由主管 署司室會同擬訂之由本部公布者由主管 署司室會同擬訂之由本部公布者由主管</p>	<p>事涉兩司或兩科以上時應協商辦理 各司處有關聯者交回可或兩司意 見不同時陳由部次長核定兩科意見不 同時由主管司長解決之 (見總綱章)</p>	<p>各處司長事務如有互相關聯者應由 各主任職員協商辦理彼此意見不同 時請部次長或次長裁奪</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>
技術人員	<p>關於技術事件由承辦技術人員署名 蓋章送由前任主任或主管署司長核 定後轉送秘書室呈請部次長判行</p>	<p>各職員對本部機密事務及未經公布 之文件均有嚴守秘密之責</p>	<p>各處司長事務如有互相關聯者應由 各主任職員協商辦理彼此意見不同 時請部次長或次長裁奪</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>
其他	<p>衛生署對於所屬各機關之指揮監督 及對某地方臨時緊急處理事務得 以署名執行之</p>	<p>各處應擬擬有關於法律之文件應先送 參事擬擬之法令以各該擬行之但部 長指交者不在限內</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>
他	<p>本部對外文件如經部次長認可得用司 室會同擬行之</p>	<p>各處應擬擬有關於法律之文件應先送 參事擬擬之法令以各該擬行之但部 長指交者不在限內</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>	<p>本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之 本部各處應會同參事擬訂其辦理有 關者由各處呈明部次長核訂之</p>

各部會處務規程關於權責部份分析表(續)

部會別	職別	部次長	正副委員	參事	秘書	司長	技人術員	其他
外交部	部長	部長總理部務監督指揮本部職員及所屬各機關發布部令	次長	參事承長官之命擬定本部主管法律命令及審核特交事項	秘書承長官之命分掌會略紀錄及特交事項	司長承長官之命主管本司事務并對於所屬各職員有監督指揮之責		各司就其主管事務對於本部各部份及所屬各機關如有查詢事件得以司之名義行之
鐵道部	部長	各主管長官核稿時應簽名蓋章連同送稿簿送由總務司蓋章轉呈次長核閱部長核定		法律命令案由參事擬訂呈請部長核定前項法令由各司會處擬稿者應由參事審核簽再呈部長次長核定之參事擬訂審核前項法令時得會同主管司協商之	關於機要密件應由秘書廳機要室封呈部長次長核示辦理		凡互相關聯之稿件應關係較重之司會處或科擬辦移送他司會簽	
財政部	部長			參事擬有關法令文件及審核法令各案以合議制行之但部長指交者不在此限			本部各署司處應會辦理案件有互相關聯者由各主管長官會商辦理其意見不同時應呈明部長次長核定之	各署司處應會每屆月終應將承辦文件分別舊管新收已辦未辦造具四柱表送呈部長次長核閱
禁烟委員會	委員長	委員長總理會內一切事務對外代表	副委員長	委員承長官之命擬定本部主管法律命令及審核特交事項	秘書承長官之命分掌會略紀錄及特交事項	司長承長官之命主管本司事務并對於所屬各職員有監督指揮之責		本處職員對於一切文件應守秘密
賑務委員會	委員長	委員長總理會內一切事務對外代表	副委員長	委員承長官之命擬定本部主管法律命令及審核特交事項	秘書承長官之命分掌會略紀錄及特交事項	司長承長官之命主管本司事務并對於所屬各職員有監督指揮之責		本會職員對於所管機密事務及尚未宣布之文件應嚴守秘密不得洩漏
								本會關於賑務統計事宜得設統計室指派專員辦理之
								本會各科事務得分期辦理以專職責
								本會如有文件發表時除指定專員負責辦理外其他職員不得接見新聞記者發表意見
								本會各科所辦事務如有互相關聯者應由各科科長及主管之職員共同會商辦理如有意見不同時得簽呈由秘書處轉呈委員長核定之
								本會職員因處理其主管事務如有意見陳述時得由主管科科長簽送由秘書處轉呈核定

十三、各司、處、室、會、辦理事件，遇必要時，應互相移付或通知。

十四、各職員對於該部機密事務，及未經公佈之文件，應嚴守秘密，不得洩漏。

十五、各署對於直屬機關得發布署令。

十六、各司、處、室、會、對外文件，如經部次長許可，可用各該司、處、室、會、名義行之。

### (乙)屬於會的

一、委員長綜理會務，監督指揮所屬職員，及機關並發布部令。

二、副委員長，輔佐委員長，處理會務。

三、常務委員，輔佐正副委員長，處理日常事務，計劃會務及出席常務會議。

四、委員，輔佐正副委員長計劃會務，及出席會務會議。

五、秘書承長官之命，辦理機要文件，核閱文稿，及特交事項。

六、各處處長，承長官之命，分別辦理主管事務並監督指揮所屬職員。

七、各科科長，承長官之命，辦理主管事務，並指揮所屬職員。

八、各科科員及辦事員，承長官之命，辦理主管事務。

九、書記錄事，承長官之命，掌理繕寫及印刷事務。

十、事涉兩處以上時，應協商辦理，如意見不同時，陳由正副委員長核定。兩科意見不同時，由主管處長解決之。

十一、各處辦理事件，遇必要時，應互相移付或通知。

十二、各職員對於該部機密事務，及未經公佈之文件，應嚴守秘密，不得洩漏。

## 關於權責規定之一意見

王先強

一、政務次長與常務次長之職權，應酌量劃分，擬規定政務次長，補助部長計畫政務；常務次長補助部長處理

部務，並監督所屬職員。

二、參事之職掌，應酌量補充，擬規定參事掌調查，編輯、撰擬、及審核法令及其他特別交辦事項。

# 署之權限的研究

蔡光輝

## 一、署之沿革

通常所謂之署，乃指一般的官署而言，即公務員共同處理其職務之辦事處所是也。現在所研究之署，係單指中央行政機關各部中所設之署，此種署之組織，為部的組織機構之一部份，在部內佔有極要地位，但各部並不一律設置，不過視行政性質上之需要而定。茲先將關於部署之沿革略為一述。

文獻通考載：周公居攝作六典之職，以佐王理邦國。秦置尚書四人，不分曹名（按曹即今之部也）漢成帝初置尚書五人，一人為僕射，四人為四曹。蓋因事設員以司其務。至光武乃分為六曹。迄於魏晉，或五或六無常典。至隋始有吏，禮，兵，刑，戶，工六部之名。唐武后又以吏部為天官，戶部為地官，禮部為春官，兵部為夏官，刑部為秋官，工部為冬官，以承周六官之制，後復稱六部，永為定制。

又隋煬帝時，六部各置侍郎一二人，以尚書之職，其

餘但曰郎。唐改郎中。又各置員外郎。至宋尤重其選（按明制：六部尚書各一人，侍郎各二人，司務廳各二人，又六部清吏司，各置郎中，員外郎，主事。）此項郎官即類於今之各署司長也。

前清官制，在中央如六部稱部堂，在地方如州縣稱正堂，其處理公務之所，通常稱為衙門。除中央外，亦有稱為署者。是署之名，在中央無此名稱，在地方始得呼之。如道署縣署之類。

近代法律學者，認為一般處理國家行政事務之機關，無論中央地方皆統稱為官署。故前北京政府對於地方有督軍署，省長公署，道尹公署，縣公署等等。中央機關則有鹽務署，全國菸酒事務署等之設立。

國民政府成立後，各部中之設署者，至現在計有內政部之衛生署。財政部之關務署，鹽務署，稅務署。實業部之林墾署。軍政部之陸軍署，軍需署，兵工署等等（航空署現改航空委員會直隸軍委會）

## 二、組織之探討

署之沿革，大致已如前述，茲再將署之組織問題加以探討提供商榷：

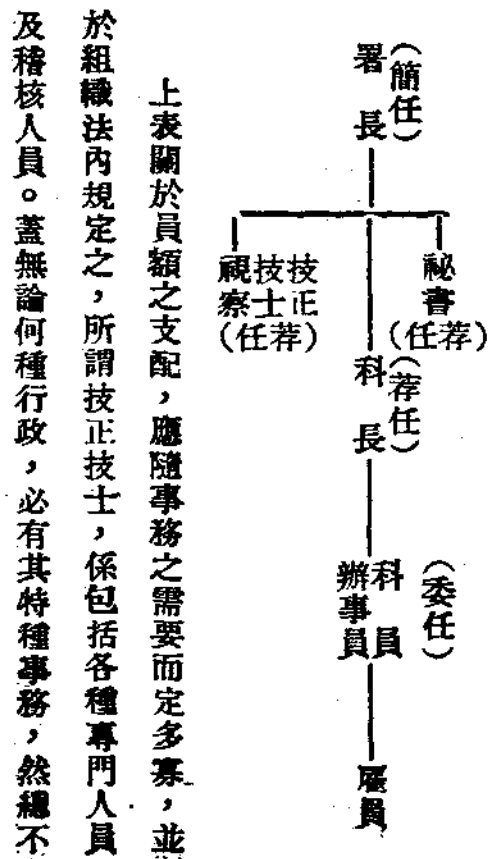
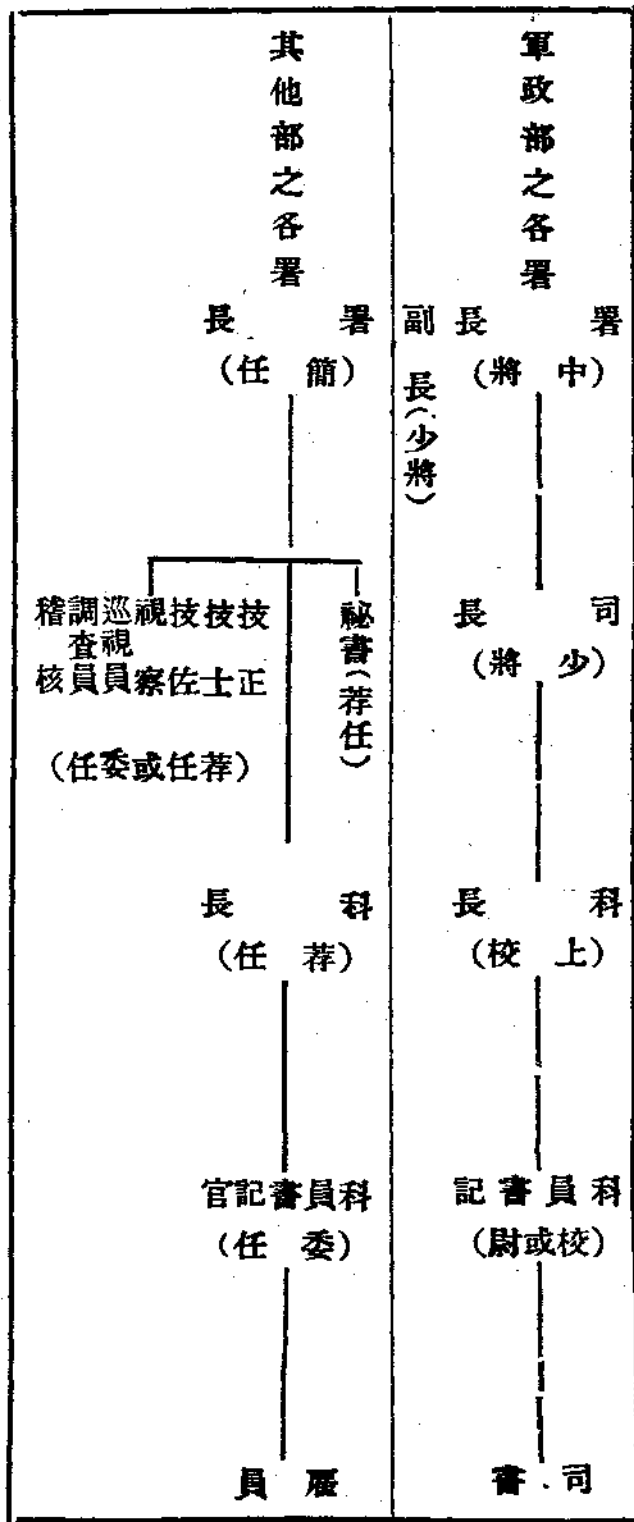
按署之組織，在部的組織上，實有其重要性，大凡一種行政事務，其管轄權力及於全國者，在某種行政範圍內，必須確立一種政策或方針。為施行此種政策或方針，其責任之鉅大，事務之繁重，自不待言。如海關行政事務遍於全國，在整個財務行政中，必須確立其關稅政策。此種政策，當然與國家財政政策成一貫而連鎖施行之。衛生之於內務行政，林墾之於經濟行政，兵工等之於軍務行政，靡不如是。故為肩負此種鉅大責任，繁重事務，以求貫徹其政策，則署之地位，自應比較其他司處尤為重要。

既明署之地位的重要性，則署之官制如何訂定，亦有待於研究者。在前北京政府對於署之組織，雖為獨立機關，頗有印信，得發署令，然其行政行為，要不出於整個部的意思範圍，如鹽務署，全國菸酒事務署署長之上，設有

督辦，其督辦即以財政部長兼任，是仍形成整個財政部中之一部份。

現在國民政府對於各部中署的組織，明定為部的組織中之一部份（如內政部組織法第四條內政部置左列各署司，一衛生署……）仍頗有印信，得直接發布署令。但對外行文有明白規定以部名義行之者。如實業部之林墾署，財政部之關務署，鹽務署，稅務署，未經明白規定以部名義行之者，如內政部之衛生署，軍政部之陸軍署，軍需署，兵工署。然於不抵觸法令，在一貫政策下，依其職掌，總可對外行文。至於設置系統，各署並不齊一，官階等差，亦有同異。如軍政部之陸軍署，軍需署，署之下，分設各司，司之下始分設各科。而兵工署，衛生署，林墾署，關務署，鹽務署，稅務署等，署之下，即分設各科，有因事務上之需要除已設置署長秘書科長科員書記官之外；並分設技士技佐視察巡視員調查員稽核者，名稱各不一致，茲表列如下：

觀上表，即可知其龐雜，各部中對於技正，技士，技佐，視察，巡視員，調查員，稽核等之設置，各自不同，殊有劃一之必要。鄙意除軍務行政之陸軍，軍需，兵工三署，因有特殊情形仍予設司外（該署等官階係陸軍將，校尉之規定）所有其他行政之各署，應有同一之官制。試擬如下：



上表關於員額之支配，應隨事務之需要而定多寡，並於組織法內規定之，所謂技正技士，係包括各種專門人員及稽核人員。蓋無論何種行政，必有其特種事務，然總不



外技術問題，與其設立名稱不同之員，官等既難釐定，不如一律改爲技正技士，以歸一致。至於視察之名，望文生義，已知其爲包括巡視，督察，稽查，調查，考查各種任務無疑。技正技士，以之多負內勤責任，而視察以之多負外勤責任，或則內外兼司，分工合作，責任能專，則行政上以效率隨而增進矣。

### 二、權限之研究

在部的直轄機關中，其辦理該署主管部份事務者，亦可謂爲該署之直轄機關。爲謀行政之利便，及責任之專一，法律上大都規定由部賦予試署下列兩種權限：

- 一、指揮監督權
- 二、頒發命令權

但各署對於此種權限，往往未能善自運用；時常與部的權限發生衝突，或行政命令發生重復，此固由於現行組織上未將部關係劃分明晰之故，然各署有時不明本身地位，竟脫離部之羈絆而濫用其職權，亦不能謂爲合宜。蓋署之組織，實爲部的組織機構之一部份，其行政上須與部的政策成爲連鎖而一貫施行之，所以署之權限，不能逾越

部的範圍，乃爲一定不易之原則。過去各署所犯通病，即誤認本身爲完全獨立機關，一切措施，常常逾越範圍，侵及部的職權，或與部的意思不盡符合，其處理較重要之案，依法總宜呈准部長以部名義對外行之，而各署每每以本署名義對外，事前多不秉承部長意思辦理，事後又不報部備案，顯然於部外獨立，使部對於署之行政情形，無從充分明瞭，隔閡殊多。現在欲救此弊，只有於法規中明白規定署之權限，使其不背部的意旨內行使各種職權。

茲試擬數項辦法如下：

- 一、凡屬一切單行規章及含有法律性質之命令案件統應呈由主管部核准頒布
- 二、署之所屬職員及所屬機關長官之任免統應由部依銓敘法令辦理之各署祇有考核之權不能自由進退
- 三、署得發布署令但以左列事項爲限
  - 一、遵照部令應行轉飭事項
  - 二、依照部令規定辦法督率進行事項
- 四、署之所屬機關或人民對署有所呈請之事如認爲重要者應即呈部請示其次要或尋常者於處理後應呈部備案查

考以上四項原則，如能訂定遵守，則部與署之關係，可以益臻緊密，隔閡情形，自可避免，再將從前署對於部行文方式，加以改善，則更利便，從前多用印呈

，實不若簽呈之簡捷，如改簽呈，又可免除層層核閱，輾轉登錄，稽延遲滯之弊，庶於講求行政效率上無少補焉。

### 研究勞工問題之唯一刊物

## 勞工月刊第三卷第十期

民國二十三年十月一日出版

#### 要目

華工出關問題的透視

關於團體生命保險

視代南美各國勞動立法之發展

美洲工人養老金的探討

農村工人生活狀況談

各地礦業工會概況

中華海員之沿革

國內勞工界(八，一六一九、一五)

國外勞工消息

法規兩種

縣市總工會組織準則

工會之分會支部小組組織簡規

定價：每冊二角 全年十二冊二元 半年六冊一元一角 郵費在內 國外加倍

代售處：各埠大書坊

發行：南京秣陵路二〇二號勞工月刊社

劉廣惠

伐柯譯

葉叔良譯

陳克勤

思 藻

江聲遠

江聲遠譯

仲平編

平 編

## 會議規則

### 關於會議規則之具體意見

王先強

一、各部設部務會議，以部長或次長爲主席，每半年或每三個月開會一次，凡薦任官以之職員，均得出席，其無出席資格者，經五人以上之連署，亦得享有提案權，並得推舉代表一人至二人列席會議。

二、部務會議應討論之事項如左：

(一) 部務應興應革之重要事項

(二) 各署司室互相關涉事項

(三) 部員之公益福利事項

(四) 部次長交議事項

(五) 其他重要事項

三、各部設政務會議，以部長或政務次長爲主席，每兩星期開會一次，凡簡任職人員均應出席，其經部次長特許者亦得列席。

四、政務會議應討論之事項如左：

(一) 本部法規之制定公布事項

(二) 本部行政計劃及工作方針事項

(三) 本部預算之提出及支配事項

(四) 各司室之職權爭議事項

(五) 部員之遷調及考成事項

(六) 部次長交議事項

(七) 其他重要事項

五、各部設常務會議，以常務次長爲主席，各司室長官爲當然委員，每月開會一次，對於左列事項，有審查及建議之權。

(一) 審核本部及附屬機關之收支概算

(二) 稽核報銷及經費收支數目並按期公告之

(三) 部員之考成及其他臨時事項

(四) 部次長交議事項

(五)其他關於整理財務及一般部務之興革事項

## 會議規則之研究

蘇松芬

現行各都會之會議規則，編製與內容，均有缺點；就編製言，有在處務規程內列為一章者，（如司法部）有自成一單行規則者，（如教育部）有雖在處務規程內列為一章，而仍以規則另定之者；（如內政財政實業等部）就內容言，關於出席會議資格，有於薦任官以上之職員為限者，（如內政部）有以簡任官以上之職員，及與會議事伴有關係之秘書，科長為限者，（如教育、實業、財政、鐵道等部）有以委任官以上之職員為限者，（如僑務、禁烟兩委員會）有僅以該會委員為限者，（如蒙藏委員會）關於會議期間，有規定每月舉行會議一次者，（如內政教育兩部）有規定每星期舉行會議一次者，（如實業財政鐵道海軍四部，及僑務禁烟兩委員會）有不明定開會時間，而隨時可以召集者；（如司法行政部）其他關於議事範圍，與提案手續之不同，尤更僕難數；（詳見後表）以同在行政院管轄之下，有此紛歧制度，未免失之齊整，而減却行政效率。今

前項審核財務之詳細辦法另定之

欲補救此弊，以為：（一）應將會議規則，容納於處務規程之內，作為一章，以劃一編製。（二）訂定處務規程之會議通則，俾各部會起草或修改處務規程時，有所遵循，茲試擬該通則草案如下：

### 各部會會議通則草案

- 一、各部會舉行部務或會務會議，以簡任官以上之職員出席為限，但會議事件與主管之秘書科長或技術人員有關者經主席之許可，亦得列席。
- 二、各署司處長因事不能出席時，得派代表列席，發表意見。
- 三、部務會議，由部長主席，部長因事不能出席時，由政務次長或常務次長主席。
- 四、部務或會務會議期間，由各部會視事務之繁簡，自行由副委員長主席。

# 各部會處務規程關於部務會議規則分析表

期日行施則規	正修則規	理處之案議決	程日事議	錄紀	續手案提	續手會開	件事議會	間時議會	席主	員人席列	員人席出	內政
本規則自公布日施行	本規則如有未盡事宜得隨時修正	部務會議議決事項由部長核定交主管署司依照辦理	議程及重要提案原文應於開會前一日分送與各出席人員	部務會議紀錄由秘書室指定人員擔任會議後秘書室應將紀錄抄送各出席人員並核定送總務司編登內政公報	一、出席人員有提案權發言權及表決權其無出席資格者經五人以上之連署亦得享有提案權 二、案均得隨時送交秘書室存案存案重要者及提案彙編已多時得由秘書室簽請召集臨時部務會議	由部長指定秘書一人擔任紀錄並於會議後將紀錄印送各司處	一、部長交議事件 二、各司處提議事件 三、臨時發生重要事件	本部部務會議每月一次於每月之第四星期一舉行之遇有特別重要事項得由部長召集臨時會議	部務會議由部長主席部長因事不能出席時由政務次長，或常務次長主席	部務會議有須主辦人員出席說明者經主席之許可可得列席	凡本部聘任官以上之職員俱得出席部務會議	內政
本規程自公布日施行	本規程如有未盡事宜得隨時修改之	議決事件經部長核定後交主管司處依照辦理	議案應於開會前一日印就由秘書處分送各出席人員但遇緊急事件臨時提出者不在此限	部務會議紀錄由部長指定秘書負責辦理	由部長指定秘書一人擔任紀錄並於會議後將紀錄印送各司處	部務會議由秘書廳承部長之命先一日通知各出席人員	一、部長或次長交議事件 二、秘書參事司長提議事件	本部部務會議分常會及臨時會兩種常會每月一次臨時會由部長於必要時召集之	由部長主席部長因事不能出席時由政務次長或常務次長代理之	部務會議涉及各科主管事項或技術事宜主管科長或主管技正得列席發表意見	出席部務會議人員為部長，次長，參事，司長，編審處主任，及與會議事件有關係之秘書科長	教育部
本規則自公布日施行	本規則自公布日施行	議決事件由秘書處紀錄節略呈部長核定後批交主管人員辦理	部務會議之議事日程由秘書廳先期編訂並繕印議案分送出席人員但因必要得隨時提議	部務會議紀錄由部長指定秘書負責	秘書參事司長對於本管應與應革事宜隨時提出會議其他職員有意見時得具意見書請由該管秘書或參事司長提出會議	部務會議須有出席部務會議人數之過半數出席方得開會	一、前次會議紀錄及已辦或未辦事之報告 二、各署司處每週工作之報告 三、財務行政之討論 四、各署司處關於整頓部務之建議 五、關於本部預算及各項規章之審定	應注意之事項 一、前次會議紀錄及已辦或未辦事之報告 二、各署司處每週工作之報告 三、財務行政之討論 四、各署司處關於整頓部務之建議 五、關於本部預算及各項規章之審定	由部長主席部長有事故時得由次長主席	其他職員奉有部長或次長命令者亦得與議	本部部務會議之出席人員除部長政務次長常務次長外為參事秘書署長司長統計長技監	實業部
本規則自公布日施行	本規則自公布日施行	議決事件由秘書處紀錄節略呈部長核定後批交主管人員辦理	議事日程由秘書處編造送部長核定之 議事日程所記載各種議案於先一日印刷分送	會議紀錄由部長指定秘書一人擔任	各署司處有須提交會議之事件於會議前兩日送達於秘書長	部務會議須有出席部務會議人數之過半數出席方得開會	一、前次會議紀錄及已辦或未辦事之報告 二、各署司處每週工作之報告 三、財務行政之討論 四、各署司處關於整頓部務之建議 五、關於本部預算及各項規章之審定	部務會議定每星期三上午十時開會但因特別事故得由部長召集臨時會議時間不得逾兩小時但因必要時得由主席宣告延長時間	由部長主席部長有事故時得由次長主席	各署司長處長因事不能出席時得派代表列席遇事實上之必要主管員可得列席說明	部長次長參事秘書長及各署長司長處長均得出席部務會議	司法行政部
本規則自公布日施行	本規則自公布日施行	部務會議經主席署名後與部令有同等效力交各主管依照執行	議事日程由秘書處編造送部長核定之 議事日程所記載各種議案於先一日印刷分送	會議紀錄由部長指定秘書一人擔任	各署司處有須提交會議之事件於會議前兩日送達於秘書長	部務會議須有出席部務會議人數之過半數出席方得開會	一、前次會議紀錄及已辦或未辦事之報告 二、各署司處每週工作之報告 三、財務行政之討論 四、各署司處關於整頓部務之建議 五、關於本部預算及各項規章之審定	部務會議定每星期三上午十時開會但因特別事故得由部長召集臨時會議時間不得逾兩小時但因必要時得由主席宣告延長時間	由部長主席部長有事故時得由次長主席	各署司長處長因事不能出席時得派代表列席遇事實上之必要主管員可得列席說明	部長次長參事秘書長及各署長司長處長均得出席部務會議	財政部

各部會處務規程關於部務會議規則分析表(續)

期日行施則規	正修則規	理處之案議決	程日事議	錄紀	續手案提	續手會開	件事議會	間時議會	席主	員人席列	員人席出	內容別
本規程自部令公布日施行			議事日程由主管秘書編擬後呈部長核定之 日印刷分送	會議紀錄及議事日程之編造由部長指定秘書一人任之	凡提議事項須於兩日前送達主管秘書列入議事日程		一、應注意事項 二、前次會議紀錄及已辦未辦事件之報告 三、各處各週工作之報告 四、關於整頓部務及警政之建設 五、關於本部預算及各項法規之審定	定每星期開會一次於必要時由部長召集臨時會議以兩小時為限但遇必要時得由主席宣告延長之	部長為主席如因事不能出席時以次長代理	各委員會主任委員聯運處處長衛生處處長統計處處長遇有關係議案得列席會議 參事司長技監因事不能出席時得派代表列席	以部長次長參事司長技監組織之	鐵道部
本規則自公布日施行	本規則如有須增減時得隨時修改之	會議紀錄須於每屆會議之翌日午前呈經主席簽定簽署呈請部長核	議事日程及各項議案須於會議前一日午前密送出席各員但遇有緊急事項經主席認可者不在此限	會議紀錄及議事日程之編造由部長指定秘書兩人任之	凡交議事項之議案須於會議前三日由主管秘書列入議事日程請主席核定	2.1.不得有二人以上同時發言 2.2.如一時不能解決得由主席指定人員審查 3.審查員對於所交付之議案應於下次會議將審查結果報告或依限報告	一、部長交議之事件 二、各處互有關係之事件 三、前次會議所議決事項已辦或未辦之報告 四、各處每週工作之報告	定每星期二上午八時開會但有特別事項得召集臨時會議以兩小時為限但遇必要時由主席宣告延長之	部務會議以次長為主席次長因事不能出席時得指定代理	司長處長因事不能出席時得派代表列席遇有重要事件得由主席或有關人員列席說明	以次長參事司長處長組織之	海軍部
本規程經委員長核准施行		本會議各項議決案經紀錄後呈主席簽字翌日錄送呈正副委員長核定分別施行	議事日程編造後呈正副委員長核定印刷於會議前一日分送	本會議由委員長就各處指定人員各一人分管收集提案編定議事日程開會紀錄通知開會日期整理議案編造報告及交辦事務	凡提議事項均用書面提出須於開會前二日送交主管人列入議事日程		一、關於前次會議紀錄已辦未辦事項之報告 二、關於各處所不能單獨處決之事項 三、關於各處科管理範圍之解釋 四、關於各處科管理範圍之解釋 五、關於正副委員長交議事項	定每星期三下午四時開會遇必要時由正副委員長召集臨時會議	本會議以正副委員長為當然主席正副委員長如因事不能出席時得指定代理	本會辦事員及書記等如有意見或必要時得請其列席	本會議之出席者為正副委員長處長科長組織之	僑務委員會
本細則由委員會議通過即生效力	本細則如有未盡事宜由本委員會議決修改之			設紀錄二人受秘書之指導辦理紀錄事項	委員提案須於開會二十四小時以前交本會秘書列入議事日程	本會議非有本會所在地委員過半數之同意不得決議	一、討論蒙藏有關重要事件	每週舉行例會一次必要時召集臨時會議	委員長為主席委員長因故不編到會時以副委員長為主席	委員因故不能出席時得派本會薦任以上職員代表出席但無表決權 本會處長及簡任參事秘書均得列席	以全體委員組成之	蒙藏委員會
本規則自會務會議議決之日施行	本規則如有未盡事宜得由會務會議決修正之		會議事件及開會日期須紀載於議事日程 議事日程須依本規則第三條之規定由總務處第二科按次編就送呈委員長核閱後付印於開會前分送各處科 會議議決案由主席交各處科執行之	由總務處第二科指定人員列席紀錄			一、委員長副委員長專任委員及處長交議事項 二、各處科之報告及其建議事項 三、各處科互有關係應行裁判事項 四、其他關於本會應行興革事項	每星期一上午二時開會如有特別事故得由委員長召集臨時會議以兩小時為限於必要時得延長之	以委員長為主席委員長因事不能出席時由副委員長或處長代理之	討論事項有須主辦人員列席說明時得由主席臨時召集參加	由委員長副委員長專任委員處長科長組織之	禁烟委員會

酌定，但每月至少開會一次，并得召集臨時會議。

五、部務或會務會議議事範圍，以左列各項為準則，如有特殊情形時，得酌量變通之。

(一)關於應興應革之重大事項。

(二)關於依法令應行辦理之重要事項。

(三)關於各署司處會室互有關涉應行解決之事項。

(四)關於部長或委員長交議事項。

(五)各署司處會室提議事項。

六、部務或會務會議，須有有過半數人數之出席，方得開會。

七、會議前，應先一日過知各出席人員。

八、出席人員，有提案權，發言權，及表決權。其無出席

資格者，經五人以上之連署，亦得享有提案權。

九、會議紀錄，由部長，或委員長，指定秘書或科長一人担任之。

十、凡提議事項，應於開會前兩日，送交主管秘書或科長，編入議事日程。

十一、議事日程，及重要提案原文編造後，應呈經部次長或

正副委員長核定，於開會前一日印就，分送各出席人員。

十二、部務會議議決事項，由部長核定，交主管署室會處依照辦理。

十三、會務會議議決事項，由委員長核定，交主管處科依照辦理。

## 公文政治徒耗時日

日昨申報「自由談」所載東京通訊，以日本上月遭受重大之颶風與水災，其地方當局與文化機關，于宣傳災况，辦理善後，至為神速，地方秩序，轉已復舊觀。對於該國上下此種敏捷之手腕，極為贊美。此等副刊文字，或不為一般從政者所注意；然吾人却因是而發生甚大之感想。蓋我國自鼎革以還，凡百進步，均極滯澀，尤以「公文政治」，輾轉傳遞，徒耗時日，功效更鮮。姑以浙省之近事論之，如經濟討論委員會，其組織章程，上年即已公布，而聘請之委員，昨始分別徵求同意，正式成立，則更不知何日。此一事也。工振計劃為全浙人民所仰望，報章亦一再宣傳。然據今日省聞所載消息，則全文仍在審核中，此又一事也。又全省糧食管理處，為救災之重要步驟，宣傳亦已多日，乃以正副處長離浙之故，致該處成立無期，一切待進行之工作，均陷于停頓狀態，此尤為吾人所不能者。凡上所陳均係最近一二日內之報載消息。吾人初非故意搜列此等足令讀者不快之事實，然即此所言，已足證國人辦事之遲緩，而國家強弱之分，因自有其原因在矣！

(錄十，十四，杭州東南日報)



## 人事管理

### 行政院各部會處務規程關於人事行政之研究

薛伯康

查各部會處務規程，關於人事行政之規定，極不一致。有將執掌人事行政機關，請假規則及獎懲等列入處務規程條文之內者，有將辦公時間列入者，有僅載考勤一項者，故極難作有系統之研究，茲將此項問題略為推論。惟本篇所及，為辦公時間，考績，獎懲三者。至人事行政機關與職員請假等節，已詳本刊第四號與第七號，用不復贅。

#### 甲、工作時間

工作時間之支配得當與否，於增進人員辦事效能上，亦有密切之關係，一般人以為工作時間愈長，其工作分量必愈多，詎知事實竟有不然者；蓋工作時間過長，操勞過度，精神不無疲憊，工作分量，非特不增，且亦因之減少。故於一定限度內，減少工作時間，（用機器者例外），適足以增進辦事效能。例如德國基拿城蔡氏製鏡廠（Zeiss

Optical Works of Jena, Germany) 於一九〇〇年曾

將每日九小時之工作減為八小時，結果，每職工每小時出產力增百分之十六·二。每一日增百分之三·三。比利時

般其氏化學廠（Engis Chemical Works of Belgium），

亦曾作數度之試驗，始知每日十小時之工作，不難於七時

半內完成。他如美國伊利諾暗煤廠（coal mines of Illi-

nois），福特汽車公司及英美政府亦取法蔡氏等工廠減少

工作時間，而所得之結果，無一不美滿。目下各國政府之

辦公時間，除星期六下午與星期日休息外，每日都為六小

時，即上午九時至十二時，下午二時至五時也。

我國中央行政機關之辦公時間，無劃一規定，有自上

午八時至十二時，下午一時至五時，每日須辦公八小時者

，如交通部、教育部，有自上午八時至十二時，下午二時

至五時，每日須辦公七小時者，如行政院，實業部，司

法行政部內政部，及財政部（財政部辦公時間為上午九時至十二時，下午二時至六時）；有自上午九時至十二時，下午二時至五時，每日須辦公六小時者，如外交部（見各部會辦公時間比較表）。依此規定，則一般服務於中央行政機關之公務員，平均每日須辦公七小時以上。研考諸事實，則每人至多辦公為六小時，雖條文上規定每日某時須簽到辦公；然常有遲到半小時或一小時，而仍得簽到，不列為遲到之列者，蓋考勤簿每於辦公時間過半小時或一小

時，始收集之故也。此為頹廢不振之習慣，而尤為新生活定律所不許。故第一，行政院應急規定劃一辦公時間，著各部會一律遵行，庶待遇不致軒輊，而興趣得以增加；第二，辦公時間須酌量減少，最好應世界潮流之所趨規定每日辦公六小時，嚴禁遲到早退，一洗向來之積習，以養成遵守時間之習慣；庶於個人之操行得莫大之美益，而於行政效率上亦或有相當之進展也。

### 各部會辦公時間比較表

機關名稱	辦公時間		考勤簿收集時間		考勤簿收集時間與辦公開始時間相差數		備註
	上午	下午	上午	下午	上午	下午	
外交部	九點至十二點	二點至五點	十點	二點	一小時		
內政部	八點至十二點	二點至五點	八點十五分	二點十五分	十五分	十五分	
海軍部	七點一刻至十二點半	一點一刻至五點半					
財政部	九點至十二點	二點至六點	九點一刻	二點一刻	十五分	十五分	
實業部	八點至十二點	二點至五點					
教育部	八點至十二點	一點至五點					

交通部	八點至十二點	一點至五點	八點一刻	一點一刻	十五分	十五分	根據 九年 處務 規程
鐵道部	六月至九月 八點至十二點 十月至五月 九點至十二點	六月至九月 二點至五點 五月至五月 二點至五點			十五分	十五分	
司法行政部	八點至十二點	二點至五點					
行政院	八點至十二點	二點至五點					

## 乙、考績

考試為拔取人才之方法，而考績則為增進公務員工作效能之途徑。無論任何機關，如不奉行考績制度，則（一）獎懲必無根據，辦事人員，鮮肯孜孜兀兀，努力從公；（二）考試方法之優劣與否，無從檢核。否則，考取人員於任用後，對其工作，必經考查，以其成績之優劣定某項考試方法之良窳，藉作去舍之標準；（三）不能以客觀方法婉却代請加俸及升擢等情；若奉行考績制度，則主管長官可以成績單示諸幹旋人，表明秉公辦理，實難破格通融之歉意。（四）遇減政裁員時，必感困難，以其無客觀方法，作去留之標準。考績之重要既如此，故推行考試制度之國家，均早已採用矣。茲將考績之標準，方法，及機關分別述

之於後：

### 一 考績之標準及方法

公務員之能否勝任職務，不能全依專門技能之有無為標準，故一般學有專長者，於辦事時，未必均能表現相當成績，蓋其個性或有缺憾而不能應付環境也。由是可知考績，不能依才能為標準，且須以品行為要件。查行政院各部會考績暫行辦法，規定考績之標準為四項如下：勤惰，成績，才能與操行。前三項，可以數量核計，不易私判，較為客觀；末一項無從數計，極易偏私，較為主觀。然若將標準逐一加以解釋，則亦可避免相當流弊。至考績時間按該暫行辦法，每年分兩次，於六月及十二月舉行。凡在四十分以下者，即予撤職，成績最佳者，分別晉級或記功

。美國人事行政專家白勞克特氏 (A. W. Proctor)，對於公務員之考績，研究有年，彼以紐約市政府之考績制度，最爲完善，以每一成績之要素，均予以詳細之解釋。茲將其特點，介紹如下，以資參考：

(一) 紐約市政府之考績標準分正反面兩款；屬正面者爲工作之數量，指辦事之數量與時間之速度；如職位爲半監督或全監督性質者，則指所監督下全體人員所作事件之數量；(二) 工作之性質指辦事正確，美滿，有系統，有方略，能創作，能計劃改進行政手續；如職位爲半監督或全監督者，則指所監督人員之工作性質；如任務與民衆有直接關係者，則指辦事人之機敏，仁愛及謙恭等；(三) 品行指辦事人之勇於任事，忠於職守及儉以奉公等。屬反面者爲(一) 無故遲到或無故缺席，(二) 行爲不端。

(二) 工作數量與工作性質至多各給四十四分，品行至多給十二分總計爲一百分。及格標準爲八十分(工作數量與工作性質各三十五分，品行十分)。超過標準分數(八十分以上者)，或在標準分數以下(八十分以下者)者須將理由說明，以便研究。

(三) 凡大機關中，於尋常狀態之下成績分數在八十分者須佔全體人員百分之六十，八十分以上者須佔百分之卅五，八十分以下者須佔百分之五。

(四) 每一無故遲到或缺席須扣除百分之一至十分；每一品行不端之過失，須扣除百分之一以上之分數(數目由主管長官依職務之性質酌量自定)。

(五) 凡成績分數在八十分以上者，分別記功，加薪，或升擢；八十分以下者分別記過或撤職。

(六) 凡紐約市政府之公務員(公安與消防人員例外)每年舉行考績三次。於舉行時由吏治委員會將考績表分發各直接長官令其依式填具考語，經主管長官審查後，呈吏治委員會覆核，評定等次，藉作獎懲之根據。

## 二 考核之機關

處理考績之機關，各國辦法，每不一致；有由直接長官初覈，呈主管長官核定者；有由考績專員或考績委員會辦理初覈，呈請主管長官作最後之決定者；有由人事行政機關專掌者。人事行政學專家主張考績須由各機關自行處理；惟須經人事行政機關如吏治委員會或相類似之機關審

核，藉防舞弊之發生。查行政院考績暫行辦法，考績分初核與覆核兩種；初核由直接長官辦理；並將組織考績委員會，依考績標準，負責考查，分別加具評語，或擬定分數，報由各該機關主管長官覆核決定獎懲；惟事後應將經過情形，呈報行政院與銓敘部備案。此為暫行辦法，一俟考績法補充法規經考試院制定施行後，各部會於舉行考績前，須向考試院銓敘部領取考績表，由直接長官執行初覈，再由主管長官覆覈後，密封彙送銓敘部覆查，以備評定等次，批擬獎罰，而資激勵。辦法至善，惟各部會既為行政院之屬下，應將考績文件呈請行政院人事機關轉送考試院銓敘部庶於行政系統上，可無紊亂之處也。

### 丙、獎懲

公務員之辦事成績，經詳細考核，評定優劣後，當依獎懲條例；將成績卓著之人員，予以獎勵，辦事不力之人員，予以懲戒；如是則非但考績制度，不致等於虛設，且可振作服務精神，增加行政效率。

#### 一、獎懲之種類

獎懲之種類極多，茲據各機關所施行各種，錄之於後

A. 關於獎勵方面，按外交部處務規程第六十二條計有下列三種：

- (一) 嘉獎
- (二) 晉級
- (三) 升職

惟依本年六月十二日行政院通過之各部會考績暫行辦法，則除上列三項外，益以加俸，與記功兩款。晉級若指祇增俸給而不增責任；升擢或升用（行政院考績暫行辦法用「升用」兩字）若指俸給與責任並增，則晉級已包括加俸，故考績暫行辦法，添此一款，似欠妥善。嘉獎與記功，均予以公務員精神上之安慰，使其努力加勉；惟記功較嘉獎為具體化，故不妨添此一款，作進一步之獎勵。

B. 關於懲戒方面，按外交部處務規程，計有下列三種

- (一) 記過
- (二) 降級
- (三) 免職

公務員懲戒法及考績暫行辦法添減俸與申誠二款。惟減俸與降級無大區別，似無增加之價值也。

降級或減俸與行政效率，無關宏旨。考懲戒之目的，原為強迫公務員維持最低限度之辦事效能，若以降級或減俸方法處罰犯過人員，則被懲戒者往往志氣沮喪，精神萎靡，鮮有改過自新，努力工作，樂從長官指導也。懲戒之目的，既不能達到，似覺多此一舉。故最有效力之懲戒，乃為免職。蓋免職一可使公務員忱於失業之危險，不敢稍有違法之行務，一可使一般濫竽充數之徒，不得以公務機關為其藏身伴食之所也。

### 二、獎懲之依據

惟獎懲無一定之依據，亦不能達獎懲之目的，甚至百弊滋生。故懲戒端視依據之規定如何，方可決定其得失。查外交部處務規程，對於獎懲之依據規定如下：

#### A. 獎勵之依據

- (一) 忠心努力於本職，有成績可考者。
- (二) 供職半年未經請假者。
- (三) 對於部務有特別貢獻者。

#### B. 懲戒之依據

- (一) 廢弛職務者。
- (二) 貽誤公務者。
- (三) 品行不端者。
- (四) 不遵守處務規程或請假過多者。

公務員懲戒法，於懲戒之依據，僅概括違法與廢弛職務或其他失職行為二事，似嫌籠統，蓋懲戒之款項，應取列舉方法，庶可為懲戒之依據。美國中央政府即取此列舉方法以作準繩，茲將其內容錄後：

#### 懲戒之依據：

- (一) 不守紀律
- (二) 破壞道德
- (三) 虐待獄囚
- (四) 違犯吏治法規
- (五) 不服從長官指導
- (六) 嗜酒
- (七) 久病
- (八) 欺騙

(九)辦事不力

(十)運動國會議員作非法之行動

(十一)辦理一切公務員所不應辦事件

(十二)輕視公產

(十三)不償債項

(十四)受賄

(十五)用政治手腕運動加薪，升擢，與遷調等

(十六)缺席不請假過若干次者

(十七)襄助政黨捐募黨費

此雖非盡善盡美之辦法，然較諸我國之概括方法，已有相當進步矣。

### 三 處理獎懲之機關

(一)獎勵 按各部會處務規則，對於獎勵事項，如嘉獎，記功，晉級與升職，均由被獎勵人之服務機關自行處理。惟升職一事，以有關公務員任用法，故亦有呈請考試院審查備案者，蓋不如是，則不能明令委任也。

(二)懲戒 按公務員懲戒法，懲戒分免職，降級，減俸，記過與申誡五種。除荐任職以下公務員之記過或申誡

得逕由主管長官辦理外，其他如免職，降級與減俸，均須由公務員懲戒委員會分別處分。故第一，如監察院認為某事務官有違法，廢弛職務或其他失職行為應受免職或降級或減俸之處分者，可將彈劾案連同證據送公務員懲戒委員會依法懲戒。第二，如各部會長官認為所屬荐任職以上之公務員有違法，廢弛職務或其他失職行為應受申誡或記過以上之處分者，可備文聲敘事由連同證據送請監察院審查，惟荐任職以下之公務員，可逕送公務員懲戒委員會審議。公務員懲戒委員會（指中央者）隸屬於國民政府之司法院。懲戒處分如由中央公務員懲戒委員會議決者，於七日內，連同議決書三份報告司法院。被懲戒人員為荐任職以上者，由司法院呈請國民政府或通知其主管長官行之。為委任職者，由司法院通知其主管長官行之。惟均須報告考試院銓敘部。由是可知監察院，公務員懲戒委員會及考試院均為我國處理公務員懲戒之機關。此種辦法，未免手續繁冗，輾轉費時，故主管長官，對辦事不力之所屬人員，實不欲自尋煩惱，提請處分。查英美，對於公務員之懲戒，均由主管長官自行辦理，而人事行政機關，祇負監督之責

任。管見所及，以爲我國公務員之懲戒，亦宜由主管長官負責處置。惟公務員如遇無故被懲戒時，得向考試院起訴。公務員懲戒委員會既爲人事行政機關之一部份，自應隸

屬於考試院，專掌一切關於公務員對於長官違法任免起訴情事之審判。如是則公務員之保障得以確定，而辦事不力之人員可由長官隨時開革，藉以增加行政效率也。

## 日本外務省設立公務效率委員會

據九月廿七日東京電通社電，日本外相廣田爲整頓外交之機構及增進其效率起見，決定設置一公務效率委員會。該委員會之任務爲研究革新一般行政及外務省各機關組織與日常業務處理之方法，從而增進其效率。該委員會將以外務次官重光葵爲正委員長，條約局長栗山爲副。



# 文書處理

## 文書處理的研究

李樸生

我們在各部會的處務規程中關於文書處理部份，加以比較，則有很多不一致的規定。我們特另表錄列，現略舉如下：

(一)分別來文屬於緊急，最要，次要，普通的工作，及按職掌分配各主管署司的工作或由收發處理，(內政，海軍)或由主管秘書辦理，(財政)或由文書科長辦理，(鐵道)有些又沒有明文規定。(如實業外交)

(二)來文分送路綫，緊急，或重要的，或由總務司長送呈部次長(鐵道)或由秘書送呈部次長，(財政，內政，實業)普通的，或逕由收發處分送主管署廳司，(內部，交通)或經由總務司長閱後分送主管署廳司，或呈送部長簽閱後，分送各署廳司，(外交，教育，海軍)

(三)送登公報手續，或由主管長官簽字送秘書廳，(鐵道)或由主管長官送公報處，(交通)或由承辦人員在稿面簽條，經部次長核定，(實業)或由主管秘書簽具浮簽，經部長判行。(財政)

(四)擬稿核稿簽名蓋章的手續，或規定在文書處理章(交通，實業)或規定於職責章，(內政)或規定於通則章。(財政)

還有些關係部行政很大的，卻未見規定。如司，可不以對外發出文件？只有內政部有明文規定，(在職責章)而海軍部只在「文件之收發及分配」章裏找出牠的雪爪鴻泥。交通部雖沒有規定，而發電報的憑照，是用電政司的名義發出的。又有些是近於細微的手續，如用印在騎縫處也規定了，(財政)更有些是各部多數有規定的，如印發「收文摘由表」備查，事實上有已經廢止，(內政部)未廢止

的，也類於『告朔之餼羊』！

我們根據着這些比較的結果，並以爲應該連貫總收總發及歸檔號數，另擬具規程若干條并先將大要說明如下：

(一)收發處編號，依照下列方法：

1.『字』，改換從前以廳司的簡稱(如民政部，寫『民』字，航政司寫『航』字)爲字，而以『某年收』『某年發』爲字。號則一氣連下，到年終始止。

2.加上檔號數，檔案號數係根據案卷類目表中之類目，(如中央府院部會頒布之法規文件，在內部案卷所分類目係屬『總』總務司，『壹』法規類，『一』中央法規項，則該項文件，檔案號數即是『總壹一』)

則收發與歸檔，打成一片，調卷，管理都較容易了。這是內政部現在所新準備實行的。

(二)分別來文職掌的工作，我們歸在收發處，因爲：

- (1)摘由時，已可知來文所屬的主管署司，分別至爲方便；
- (2)總務司長，祕書，事實上也是看摘由而分，未必

細看全文；且經過一度或兩度送核的手續，時間也沒有在收發處這麼快捷。

(三)分別來文急要性的工作，我們歸在部長辦公室，因爲

- (1)來文的急要性，收發處不易知道，容易致誤。
- (2)部長辦公室，總閱來文，把急要分別：緊急或重要的提呈，普通的分發，是一貫的工作。

(四)來文分發的手續，有些是除了密件(密電)之外，由收發處逕行分送各主管署司。這是求在快速一面說，誠然是一個辦法。但，有下列的問題：

- (1)來文未經部長簽閱，關於重要須鄭重考慮的事件，沒有早知道的時間，即使主管司有簽呈，或到判行時候也曉得，但與其到簽呈時纔考慮，到判行時纔考慮，不如早有考慮，更爲周到和穩當。
- (2)來文若逕行發主管司，主管司可以積壓或操縱，流弊很大。這雖是人的問題，但我們與其信人，不如信法。

各部會關於文書處理規程比較表

Table with 15 columns and 15 rows. Columns include: 項目 (Item), 內政部 (Ministry of the Interior), 外交部 (Ministry of Foreign Affairs), 鐵道部 (Railway Administration), 教育部 (Ministry of Education), 交通部 (Ministry of Transportation), 海軍部 (Navy Department), 實業部 (Ministry of Commerce), 財政部 (Ministry of Finance), 僑務委員會 (Overseas Chinese Affairs Commission), 禁烟委員會 (Anti-Smoking Commission), 振務委員會 (Relief Administration Commission). Rows include: 核稿 (Drafting), 發文 (Issuance), 管理 (Management), 案件 (Cases), 公報 (Publicity), 送登 (Distribution), 檢查 (Inspection), 文件 (Documents), 表稿 (Tables), 機密 (Confidentiality), 去文 (Documents), 緊要 (Urgent), 校閱 (Review), 限期 (Deadlines), 辦稿 (Drafting), 手續 (Procedures), 核稿 (Drafting), 辦理 (Processing), 請示 (Requests), 例案 (Cases), 收文 (Receipts), 司室 (Offices), 件來 (Documents), 銀鈔 (Money), 附錄 (Attachments), 處理 (Processing), 來電 (Telegrams), 薄收 (Receipts), 閱看 (Reading), 次長 (Deputy Ministers), 來文 (Documents), 祕密 (Secret), 限期 (Deadlines), 送文 (Distribution), 線路 (Routes), 配分 (Distribution), 及分 (Distribution), 送遞 (Delivery), 尋常 (Ordinary), 緊急 (Urgent), 分別 (Separate), 項會 (Items).

(3)重要事件，一部會的辦法，也許影響極大，若來文逕行分司，這個辦法，承辦科員知道了，科長，司長，司長知道了，而部長未據簽呈，未到判行，尙不知道，這就未免有點滑稽。

(4)部長政務繁忙，來文太多，未必件件親閱，實際上也許是委秘書或其他人員代閱，有人以爲與其信任秘書或其他人員，何不信任主管長官？但委由何人代閱，是部長的自由，而仍是部長自負責任的。信任主管長官，似乎也有一定的限度，這要看主管長官和部長的關係如何。也許主管長官的學問，經驗，技術爲部長所信任，而其他行爲，未必部長可以完全，極度信任。即使部長對主管長官，可以信任，但仍是部長委託的代理行爲，在規程上的條文，似乎仍由部長簽閱妥當。

所以我們主張一切來文，都先送呈部長辦公室，簽閱後才分發各主管司。

(五)到文附有現幣或鈔票卷者，不只財部實部纔有，各

部會也有的，所以要一律加以規定。

(六)送登公報的手續，我們擬由主管長官決定，不必經部次長，事實上部次長管不了這些例行的事。

(七)擬稿 核稿要蓋章簽名雖然是『以明責任』，可屬職責範圍，但辦稿，核稿的工作，才是責任之所屬，蓋章只是處理的一種手續，所以宜屬於文書處理章。

(八)繕校後的發文，爲慎重起見，本可像內政部實業部發交承辦人再校，但專責校對的還怕疏忽，承辦人更是容易循例滑眼的看過的便了。假使有錯的話，責任應該由承辦人與校對人分負呢？還是專屬於校對人呢？如果屬於校對人，那又何必多這一番手續？所以擬在校對後即送印送收發處。

(九)檔案本以總保管爲原則，如限於地方，纔可設分處。至檔案的總簿，因爲和收發的連貫了，所以不必另立，由收發處登記收發文總簿時，用複寫紙多寫一份，送檔案處便合用了。

(十)公文檢查，行政院通過有詳細的辦法，我們應即依

照辦理。

### 文書處理規程草案

- 一、凡收到文件，由收發處拆封，摘由，編號，錄檔案號數填明月日，登入總收文簿，緊急及機密者，即送呈部次長辦公室，重要及普通者，依照職掌，擬定分配，送呈部次長辦公室。
- 二、電報到文，明電送譯電員（處）譯後，編號，摘由，填明年月日提前送呈部次長辦公室，密電即時原封送呈部次長辦公室。
- 三、到文附有現幣或鈔票證券者，收發處應將現幣或鈔票證券先送會計科取具收條，粘附原件，照第一條辦理。
- 四、到文經次部長簽閱後，交還收發處分送各主管署廳司室會。
- 五、主管廳司室會收到發來文件，即編號錄檔案號數登記。
- 六、各署廳司室會遇有關聯稿件，由關係較重者擬稿，會同簽名蓋章。
- 七、承辦稿件，須隨到隨辦，并簽名蓋章，摘由，（但屬密件僅註「密」字母庸摘由）登記送稿簿，送呈長官核閱。
- 八、主管長官核稿，須簽名蓋章；如有刪改，并于刪改首尾蓋章，隨送呈次長核閱，部長核定。
- 九、文稿經部長判行後由部次長辦公室發還。主管署廳司室會繕校，送監印處用印，繕校監印各員，均須蓋章，並登記繕文簿及監印簿。
- 十、文稿未經部長刊行，監印處不得用印，但緊急文稿，次長標明「先發」字樣，得先用印發出。惟印發後，

收文分簿，由各長官核定分交，擬具辦法。

如遇疑難重要事件，應簽呈請示，并按內容標明「速件」「最速件」「密件」字樣。如防及洩漏或遲滯，得由承辦人循序向主管長官當面請示。

仍須檢呈部長補判。

十、收發處收到簽印之發文，應即編號錄檔案號數摘由登記發文總簿。但機密者只須註明「發某某機關密件」字樣，無須摘由。

十一、已辦文件，有應登政府公報及本會公報者，由主管長官加蓋戳記，抄送公報處。

十二、檢查收發文件，應依照行政院通過公文總檢查辦法辦理。

十三、已辦文稿送檔案處總保管檔案登記，毋須另立總簿，即以收發文簿活頁本，訂為總簿，其詳細辦法，另定之。

如廳司辦公處不在部會內，得另設檔案分處。

蘇州最高權威的大日刊

# 蘇 民 新 聞

言論公正 記載翔實

廣告效力 異常宏大

### 內政部各種出版物價目表

內政公報 每星期一冊 全年五十二冊 定價每冊一角 半年二元 全年四元

內政消息 每半月一冊 全年二十四冊 定價每冊一角 半年一元一角 全年二元

內政調查統計表 每冊定價一角

內政法規彙編第一輯 平裝每冊五元 精裝每冊六元

內政法規彙編第二輯 合訂本每冊一元五角 單行本民政類五角 警政類四角 土地類三角

衛生類三角 禮俗類一角

各省市戶口調查統計報告 定價每冊二元

國內郵費免收 國外郵費照加

總發行處 內政部總務司公報處

## 行政機關處理公文手續之改善

邱祖銘

有人說，在考試登庸勞績黜陟制度未曾普遍推行之前，改善行政組織，增進行政效率，正如車輛駕在馬頭前，行不通的。他們舉例說，一部的長官以至工役，全是白癡，還有什麼可以改善增進呢？或更引經據典的說，詩云，「瑣瑣姻婭，則無嫗士」。行政制度云乎哉！行政效率云乎哉！我們以為這是偏激之論。我們承認人事問題的重要，並且承認人事問題，是改善行政制度，增加行政效率的樞紐。但是事實上，決無全部人員都是白癡之理。一方面逐漸推廣考試登庸勞績黜陟制度，一方面計畫行政組織的改善和行政效率的增加。這不但是並行不悖，而且相互為助呢！本文專討論中央行政機關處理公文手續的改善。

現在中央行政機關處理業務手續，可以說是司科制。就是各院部會辦一件公事無論自行發動，或是答復來文，大都是先交司，再由司分科。科中擬定辦法，再由司送各級長官判行畫諾。這種辦事手續，正如高岱所評的：

「一金之費，千歷諸司，一令之行，徧咨羣長，甲可

乙否，此從彼違。圖政理之志輕，而稽書簿之念重，敷治化之日少，而辦文移之日多；少有蕩軼，則下以廢治而計其非，上以悖法而重其譴。故君子之不敢為善，殆甚於小人不為惡矣。」

我們只要把這樣的辦事手續，和商家的辦事手續比較一下，就可見得不合理了。譬如我們到布店剪布，布店夥計，決不會請我們等一等，請示掌櫃之後，再給我們剪布的行政機關的辦事手續，何以不把例行公事和重要公事劃分呢？事無鉅細，統由最高長官畫諾方發，不但最高長官案牘勞形，其最大的流弊，一為養成行政人員不負責任，二為全機關重要人員分功而不合作。這兩者都有影響於行政效率的。

一、不負責任 按照現行的辦事手續，擬稿員不負責任，因為擬稿之後，尚有重重疊疊的核稿。擬稿員只求不「碰釘子」，免被核稿員改得體無完膚，責任已盡。核稿員，亦不肯負全責，務求行文模稜，少出「岔子」，免被「頂



回來」，責任亦盡。由此，「尙屬可行」，「似無不合」，「核奪辦理」，「相機進行」等等，有留將來翻案或卸責地步的套語，視爲最得意之筆；「准……內開……等因，相應……查照辦理」，成爲最欣賞的格式。如此責任不清，各人似無全責，各人亦隨時可以得咎，于是乎「多做多差，少做少差，不做不差」的格言，奉爲金科玉律。這是現行辦事手續，養成不負責任，上下敷衍的弊端。美國政府在職位分類未改進之前，亦復如此。浦洛克脫著公家機關人事行政原理裏引內務部長藍痕向職位分類國會聯合委員會的供證說：

「大家互相懷懼，自己衛護自己的觀念，異常發達。創造的觀念，竟是消滅了。信任，有把握，熱忱，是一切大商業機關的美德；在行政組織裏，算是最缺乏了。我們的工作，有了這許多牽制和阻攔，我們的進步，追不上國家所需要的」。

二、分功而不合作 現在的辦公手續，不分重要公文或例行公文，都取決于擬稿員，科長，司長，次長，部長之手。一科的科員，除所擬之稿外，並不熟悉全科所辦之

事。同司之科長，並不熟悉同司各科之事，又此司之司長，不知彼司所辦之事。部分司科，勢所必至。劃若鴻溝，失却分工之本意。對於例行公事，固屬無妨，但是重要公事，貴乎集思廣益，太嚴格的分工，泯沒了合作的長處。況且現在各院部會分檔辦法，鮮有實行全機關總檔的辦法。歸檔調卷，不集中於一處。以外交部論，正在辦理的卷宗，均由各科掌管。舉一個假定的例子罷，甲國公使，對於人造肥料之銷售限制和重稅，有所異議，其論點偏於重稅。事屬稅務，分歸國際司辦理，國際司擬稿諮詢財政部。其後乙國公使，對於同樣事件，有所異議，其論點偏重於銷售限制，因乙國在歐洲，分歸歐美司辦理，歐美司亦諮詢財政部。等到財政部復以咨復在案，然後兩司互相接洽。同部各司，關聯太多，因分工而無合作，不但，事倍功半，有時可以致出兩歧呢！

上面所說的弊端，欲謀局部補救，那末，全機關檔案集中，如現在教育部所實行的，或者，常常舉行首腦部員會議，如現在內政部所實行的，均是辦法。但欲求根本的補救，首將各院部會人員所辦何事，加以分類調查(Survey)

ardization Inquiry)。然後將某種事務，由某種人員辦理，在職權範圍之內，直接負責辦理，無庸向最高長官畫諾。英前外相格蓄在其二十五年回憶錄上說，英外部收發公文，年達數萬件，經渠過目者，不及十分之一，他已覺得案牘勞形了。如我國長官，事無巨細，均須過目，豈有餘晷，詳細考慮重要問題呢？不過職務分類調查，不是輕易舉的事情。變通的辦法，可以採用外交部的司函，由司長畫稿後即發，不必經部次長判行了。不過對於上項辦法，我們加以兩項補充：（一）司函應採「代行部長簽押司長○○○」的格式。（二）稿件騰正待發的時候，視事務性質如何，向各關係人員，傳觀一遍，一則可以接洽，二則若有極大錯誤，可以改正。現在內政部各科，將公文發出後，稿件傳觀本科人員，不但是使本科人員熟悉本科事務的良法，而且使同科人員有觀摩切磋的益處。

上面所說的，是處理例行公事的手續。對於重要公事宜用較繁的手續了。第一，應將收文，交主要人員傳觀，使各簽註意見，或繕具節略，然後送呈最高長官，決定辦法，發還主管科，照決定辦法由擬稿員擬稿。稿騰正後，

交各重要人員傳觀，然後發出。外國的重要公文，是決定辦法的人多，我國的重要公事，却是核稿人多。辦法一經最高長官決定後，下級人員，均得遵從，無「甲可乙否，此違彼從」之弊。我國的重疊核稿，斤斤於「可也」「為荷」之間，可謂無關宏旨。尤可笑者，有些長官，於決定辦法之下，批以「擬復」二字。試問如何復法呢？有人譏笑舊官僚對付僚屬請示，總說「瞧着辦」。辦好了，僚屬瞧得對，辦壞了，僚屬瞧得不對。這樣的推諉卸責，乃是以固位為目的，不是為國家人民謀幸福了。試問行政機關，所司何事？

對於司科制的辦法手續，很有人不滿意的。徐樹錚在邊防公署的辦公手續，採用西餐式的辦公桌。把重要人員，同桌辦事，隨批隨辦。我們以為這樣對客揮毫的辦法，只適宜於小組織的行政機關的。最近江西行營，因公布處理的遲滯，不適應勤匪緊張的工作，特將公文辦理時間加以限制。（詳見本刊第四期。）但是時間的限制與事務的難易，要相呼應。我們以為劃分例行公事和重要公事的手續，比較上是妥當些罷！

# 本 會 第 一 種 書

## 中美人事行政比較

薛伯康著

商務印書館出版

一冊八角

本書計分八章，於中美考試制度之起源與變遷，人事行政機關之組織，考試及候補人員分發試用之手續等，論列甚詳；他如公務員之培養，職位分類，增進公務員辦事效能之方法，退休年金制度及公務組織等亦分別次第闡述，閱者於瀏覽之餘，即可知中美人事行政之異同與其得失也。

## 會計與庶務

### 會計部份之檢視

區家傑

各部會處務規程，對於會計部份之規定，極不一致。

就形式言之：有與庶務或出納併章規定者，如內政，鐵道，教育，外交等部是；有分章規定者，如交通部是；亦有略而不裁者，如財政，司法，行政，實業，海軍各部，及振務，禁烟各委員會等是，就內容言之：則有繁簡之不同，如內政，交通，教育等部，規定頗為詳明；而鐵道，外交，等部，則較為簡略。然勿論其形式若何，內容優劣；而大體之半失時効，則為一般之通病焉！

考統一會計制度頒佈後，關於會計上處理之程序，及應用之賬簿，表單，報告等，均經明白規定；實際上各部會已多照行。乃處務規程，尙沿未改；其不適於實用，自屬顯然。且是項處理手續，多已分見於各種會計法規內，尤有奉行之必要，則整齊而劃一之，以求其共通之適用，亦行政科學化之一端歟！

爰就各部會所定之條文，加以論列；另行參照現行法令，擬具處理會計事務通則七條，以就教於高明。

至若各部中已設有會計長及會計司，如交通，鐵道，軍政及財政四部者，其處理手續，自有其規定，要不必與此從同也。

茲先將各部會所規定之條文，分別論列如左：

#### 內政部 第四章 經費出納

第三十八條「本部一切經費，由總務司第三科按月造具支付預算書，呈由司長轉呈 部次長核定後，領回備用。」

查年度概算，經法定程序公佈後，各部會即據以編製分月行政預算（即歲出分配表）送交財政部，每月請領經費時，財審兩部即據所列數目，核發支付命令，不須按月另編支付預算書。

第三十九條「本部出納款項，每屆月終，由總務司第三科將數目結算，編造支出計算書，呈由司長轉呈部次長核閱。」

查統一會計制度內，已有詳細規定，應照規定辦理。

第四十條「本部各職員俸給，由總務司第三科按月開列職員俸額，呈由司長轉呈部次長核准支發，各職員領俸時，於收據上署名蓋章，交科存查，勒務工食，由總務司第四科彙領轉發。」

適合實用，統一會計制度內亦有規定。

第四十一條「各司室隨文附收之公款，由收發處於來文到達時，即將該款送交總務司第三科查收，由第三科科長在來文上加蓋名章，註明某月某日總務司第三科收訖字樣，再將來文分送各該主管司室會辦理。」

查隨文附收之公款，既先經收發處，自以規定於文書處理內，較為適宜。

第四十二條「本部出納賬目，每月終由總務司第三科核結一次，呈由司長轉呈部次長核閱。」

統一會計制度，已有明白規定。

#### 外交部 第四章 會計及庶務

第三十九條「本部需用經費，由總務司會計科按月預算列表，送由總務司長轉呈部次長核定後，領款備用。」

見上「內政部第三十八條」所論。

第四十條「本部一切收支，每屆月終，由總務司會計科將數目結算，製列決算清冊，送由總務司長轉呈部次長核閱。」

見上「內政部第三十九條」所論

第四十一條「本部新委各職員之俸給，及職員加薪等，由總務司長呈請部次長批定之。」

查公務員之晉敘俸給，另有公務員任用法，及考績法，詳為規定，不屬於會計範圍。

第四十三條「本部各職員俸給，由會計科按月開列薪額表，由總務司長呈請部次長核准，按單分發，並由領俸人員署名蓋章簽收，其雜役工食，由庶務科彙領轉發。」

見上「內政部第四十條」所論。

第四十三條「本部收支數目，應用新式簿記，由會計科置收支總登賬一本，按日登記，每月終送總務司長轉呈 部次長核閱。」

見上「內政部第四十二條」所論。

教育部 第三章 會計及庶務

第二十二條「每屆年度開始前，應由總務司第二科製造下年度本部及直轄各機關新預算書，送財政部審核。」

查預算章程第二十二條規定：「——各分類歲入歲出概算書——限一月十五日以前，送達國民政府主計處」。應照規定辦理。

第二十三條「每屆年度終了後，應由總務司第二科製造全年度支出決算書，及收支對照表，送審計部審核。」

查暫行決算章程第十一條規定：「——各分類歲入歲出決算書——限十二月卅一日以前，送達國民政府主計處」，應照規定辦理。

第二十四條「每屆月終，應由總務司第二科製造按月支出計算書，及收支對照表，單據粘存簿，送審計部審核。」

統一會計制度內已有詳明規定。

第二十五條「總務司第二科每日應將收支各賬，登入現金出納籍，並造收支報告表，送由總務司長轉呈部次長核閱。」

統一會計制度內，已有詳明規定。

鐵道部 第五章 會計及庶務

第三十九條「本部需用一切經費，由總務司會計科先行編造預算，按月列表送由司長轉呈 部次長核定後，領款備用。」

見上「內政部第三十八條」所論。

第四十條「本部經費，應依照預算支出，並須於每月末日後十日內，總務司會計科將出納數目結算，製列決算清冊，送由總務司長轉呈 部次長核閱。」

統一會計制度內已有詳明規定，無容另造清冊，第四十一條「本部收支數目，應用規定之新式簿記，

置現金出納賬，總賬，分類賬，按日登記」。

統一會計制度已有詳明規定。

按鐵道部已設有會計長，上列條文，應另有規定矣。

次依各項會計法規，擬具處理會計事務通則七條如

后：

一、會計年度開始後七個月內，（一月十五日以前）由

秘書處  
總務司會計科，（或稱第乙科以下做此）彙編本部及  
總務處

所屬機關次年度概算書，送由秘書處  
總務司長轉呈 部次長  
委員長

核閱。

按本條依預算章程第二十二條擬定。

一、會計年度終了後六個月內，（十二月三十一日以前）

秘書處  
由總務司會計科彙編本部及所屬機關上年度決算書，  
總務處

送由總務司（或秘書處總務處以下做此）長轉呈

部次長  
委員長核閱。

按本條依暫行決算章程第十一條擬定。

一、會計年度開始前，由總務司會計科依照法定預算（即  
年度概算經法定程序公佈者）之經費數額，編造本會  
分月行政預算，（即歲出分配表）送由總務司長，轉

呈 部次長  
委員長核閱。

按本條依預算法第四十九條及現實情形擬定。

一、本會經常費，由總務司會計科，依照分月行政預算（  
即歲出分配表）該月份分配數，填具請款書，送由總  
務司長轉呈 部次長  
委員長核定後領用。

按本條依現實情形擬定。

一、本會收支數目，依統一會計制度規定之傳票賬簿書表  
報告等，由總務司會計科分別按日按旬按月登記編製  
云。

按本條依現實情形擬定。

一、本會經常費，除留存備用外，應由總務司會計科以會

名義，隨時存入中央銀行，其摺據支票送金簿等，均由會計科保管。

提取存款時，其支票應由會計科加蓋該科戳記，並由總務司長簽名或蓋章。

按本條依國府迭次通令及現實情形擬定。

一、本部職員俸給由總務司會計科按月編造俸薪表，送由

## 庶務部分之檢視

現行各部會處務規程，關於庶務處理之有規定者，為

內政外交鐵道交通教育五部，其餘各部會，除軍政部無處務規程可供參考外，則均付闕如。庶務處理，為一機關內部行政之重要部分，不亞於文書考績人事等事項，其應於處務規程內，加以規定，似無疑義。

內政外交鐵道教育四部，以會計庶務併列於一章，交通通部則分章規定，合章或分章，原不關重要，惟以性質言，會計與庶務截然不同，前者屬於金錢會計，後者屬於物品會計，故分章規定，較為合理。

總務司長，轉呈 部次長 核准後，按表分發，並由各 委員長

職員於收據上署名蓋章領收；其工役兵警之工餉，由庶務科（或第×科）開具工餉表彙領轉發。

按本條依統一會計制度及現實情形擬定。

### 謝貫一

庶務之主管機關，為各部總務司或各會秘書處或總務處之一科，科名不一，有名為庶務科者；如交通部外交部。有以數字區分者；如內政部為總務司第四科，教育部為總務司第三科，僑務委員會為總務處第二科。又有命名事務科者，如鐵道部。科名之不一，對於處務規程之劃一規定，不無妨礙，但此關組織問題，未能強其使同也。

庶務科之主要職務，為物品之購買，分配，及保管，各部會皆同，惟手續之規定，則繁簡不一，茲就各部會處務規程之有庶務規定者加以分析，可歸納為：



- 一、物品購買手續
- 二、領款及付款手續
- 三、領用物品手續
- 四、物品之登記
- 五、財產保管
- 六、工役及門衛之管理

- 七、公用車輛之管理
- 八、消防設備
- 九、清潔衛生
- 十、建築物檢查
- 一、物品購買手續 購買手續之有規定者，為內政部交通部鐵道部教育部外交部，其規定內容詳列下表：

機關	購買手續
內政部	由總務司第四科購辦，如係非常備物品，須經總務司長批交辦理。
交通部	由庶務科購辦，價值未滿五十元者，由科長核定，未滿三百元者，由總務司長核定，三百元以上者，由部次長核定。
鐵道部	由事務科購辦，在十元以上者，由事務科長核定，在百元以上者，由總務司長核定，在五百元以上者，由部次長核定。
教育部	由總務司第三科購辦。
外交部	由庶務科購辦，價值在十元以上者，由科長核定，一百元以上者，由總務司長核定，五百元以上者，由部次長核定。

綜觀右表，各部所定購買手續，關於購買核定範圍，略有差異，鐵道部外交部規定物品價值未滿百元者，可由庶務科作主，百元以上者，須經總務司長核定，五百元以上者，須經部次長核定。內政教育兩部，無此規定，交通部規定未滿五十元者，由庶務科長核定，未滿三百元者，由總務司長核定，三百元以上者，由部次長核定，與鐵道外交部所規定者，數字上有所不同。查購買核定範圍之確定，為各級主管者權責之劃分，使主辦人員，能在其規定範圍內，自主購辦，節省手續時間，當有益於行政效能之增加也。

購買方法，為購買手續之一部分。各部會處務規程尙無規定，目前各機關庶務之處理，尙未能盡如人意，其原因，由於人事者半，由於制度者半，欲謀改善，似宜採用公開購買方法，於處務規程上予以明文規定。所謂公開購買，即一般通用之估價與招標兩種辦法，規定購買物品總值在若干元以內者估價，取具三家商店以上之估單，擇其開價最低者購買之。在若干元以上者招標，招標辦法，分有

限制招標及無限處招標兩種，（見幾個行政機關的購料組織及其運用一文）選用之決定，當取決於最高長官，此不過為原則上之規定，其運用手續當另行規定也。鐵道部實行公開購買，成效顯著，各會似可依照採用。

二、領款及付款手續 關於物品價款，大都由庶務科向會計科領款直接交付，其領款手續：

機關	領款手續
內政部	由第四科（庶務科）科長署名，向第三科領取，如一次領款在一千元以上者，由司長轉呈部次長核定。
交通部	由庶務科憑會計長辦公處支出傳票，按照預算，隨時向出納科預領。
鐵道部	無
外交部	庶務科向會計科領款，須由庶務科科長署名蓋章簽收，但一次領款在五百元以上者，須由總務司長核定，一千元以上者，須由部次長核定。
教育部	一、物品價款，由第二科（會計科）交付。 二、第三科（庶務科）為預備支付十元以下之費用，得向第二科預領款項、領款時，須由第三科長署名，送總務司長核定，但所存款項，至多不得逾二百元。

教育部將購買與付款劃分為二，購買由庶務科負責，價款由會計科交付，庶務科為預備十元以下之零星費用，得預領二百元以內之備用金，此種辦法，立意甚善，蓋一方

可以防止庶務人員挪用公款，累成虧空；一方可實行現金購買，使物價減低。現在各機關對於物品價款之交付，大都犯拖欠的毛病，甚有積欠至數月不付者，商人為彌補此

種因拖欠所受損失，（如利息，人工，及取款往返車費等。）不得不得貨價提高，例如某種物品，市價本僅一元者，則購價一元五角，縱以八折付款，尚需一元二角，在公家無形中，已受二角錢損失，如採用教育部辦法，庶務科祇負購買責任，會計科憑貨單付款，事權分清，則前述流弊，不難祛除，至備用金之設置，亦為事實上所不可少，

惟金額不妨視各部會事務之繁簡，略為增加，定為三百元至五百元。

三、領用物品手續 各機關規定，大致相同，無可參議，惟關於領用物品所用之領物憑單，主計處於統一會計制度內已明白規定，各機關似應一律照辦，以歸劃一。其現行領用物品辦法，請閱左表：

機關	領用物品手續
內政部	由第四科（庶務股）印備領物簿，職員領用物品時，於簿內填明種類數目，蓋章，報由各該管長官審核後，向四科領取。
交通部	領用物品者，填具兩聯領物憑單，由庶務科發給之，物品如不需或損壞換領時，應將原物交還庶務科。
鐵道部	由領物人員，將種類數目寫明於領物簿內，經主管長官蓋章，向事務科領用。
教育部	由第三科（庶務科）製備領物簿，分送各司處，凡職員因公需用物品時，應於簿內填明種類數目，蓋章領用。
外交部	由庶務科裝備領物簿，職員領用物品時，於領單存根上，填明種類及數目，加蓋領用人名章，經主管科長簽字領用。

四、物品之登記 交通部規定「物品購入及發出之數量，

用，處務規程上，亦應予以規定也。

應隨時分別登記，編造現存物品表，送總務司長核閱，」其他各部會，均略而不載查關於物品登記，統一會計制度已有物品登記簿及現存物品表之規定，各機關似應一律採

印刷品公文用紙表格刊物等之分類編號，為管理登記之必備手續，各部會宜一律規定編號辦法由庶務人員於交付印刷時，依式編印。

五、財產保管 各機關對於財產之保管，素多忽視，自統一會計制度公佈後，始稍注意，現在各部會均備有財產登記簿，財產增加表，財產減損表，及財產目錄，且已實行，惟處務規程上，除內政部及交通部外，均無規定，內政部規定：「本部各司室器具公物，均由總務司第四科登記總簿，并編號粘簽，印製清單，分交各司室保管，」交通部規定：「庶務科保管之財產，應按月編造財產增加表，及財產減損表，每年度終了時，應編造財產清單，（按財產目錄）須由總務司長轉送會計長查核，呈經部次長核閱，分送審計部財政部主計處。」前者屬於財產管理，後者屬於財產登記，管理與登記，不可偏廢，處務規程上，似宜一併規定。

六、工役門衛之管理 交通部規定「本部衛生及工役之勤務，由庶務科隨時考核，每月終彙報總務司長核閱。」其他各部會，則無規定條文。查工役門衛之管理，亦為庶務科職掌之一，於處務規程上，加以規定，似屬必要。

七、公用車輛之管理 管理車輛，亦為庶務科職掌之一，各部會處務規程，均無規定條文，此與事實上之需要不合

，查各機關車輛設備，日見增加，其中尤以關於汽車之消耗，為足驚人，據最近調查，中央各機關及其所屬機關之在本京者，共有汽車五百餘輛，每輛每月消耗，平均以一百六十元計算，（油脂一百元，汽車夫及助手工餉五十元，修理及其他雜費二十元）每月共計八萬餘元，一年約計九十六萬餘元，如合計其他車輛之消耗及臨時雇用之汽車費用，當在一百萬元以上，此誠為庶務管理上之重大問題。管理方法，在未能採用集中管理辦法以前，似宜規定各部會車輛，由庶務科指派富有汽車經驗或知識之人員，負責管理，關於車輛之分配使用，汽油之發領稽查，機構之定期檢驗，均須擬辦法嚴密管理。

八、消防設備 防火蓋所以保障公文及財產之安全，各機關應有滅火機及太平水缸之設備，并訓練一般工役，以救火技能，消防常識，使於必要時，能實地担任勤務，此為庶務科所應有之職務。

九、清潔衛生 通常由庶務科管理，惟大多數負責管理人員，無充分之衛生知識，以致不能盡如人意。此應加以注意者。

十、建築物總檢查 辦公房屋電燈設備等，每年應由庶務科會同技術人員，檢查一次，其有應行改造或修理之處，應即報請長官核辦。

綜上所述，爰草擬庶務處理通則如左：

一、本部（以下簡列部）一切應用物品，由總務司庶務科秘書處彙○科

（以下做此）購置保管，其價值在十元以下者，由科

長核定，一百元以上者由總務司庶務處長（以下做此）核定，

秘書處

五百元以上者由部次長核定。

二、物品之購買，以公開購買為原則凡物品總值在元以下者估價，由購買人員取具至少三家商店以上之估單，依照前條之規定，遵經主管長官核定，元以上者。招標，其招標手續另定之。

三、本部購買物品價款，由會計科（以下做此）交付，其付款手續，由庶務科科長簽發付款憑單，連同單據，交由商人持向會計科取款。

四、庶務科為預備支付十元以下之用費，得經總務司長核

定，由科長署名蓋章，向會計科領取三百元以上五百元以下之備用金，并設備用金簿登記之。

五、本部各職員，因公領用物品，應填具兩聯領物憑單，經主管長官審核蓋章，向庶務科領用。

六、已領用之物品，如不需或損壞換領時，應將原物交還庶務科，庶務科保管之物品，如不堪使用時，應報告總務司長處分之。

七、本部所有印刷物品應由庶務科分類編號以便檢查

八、庶務科應備物品登記簿，將物品購入及發出之數量，隨時登記，并於月終編造現存物品表，送總務司長核閱。

九、庶務科保管之財產，應編號登記，并按月編造財產增加表及財產減損表，每年度終了時，編造財產目錄，送由總務司長轉呈部次長核閱後，分送審計部，財政部，主計處。

十、公用車輛應由庶務科指定專人管理，凡職員因公使用車輛時，應填具乘車單，經主管長官蓋章，送由庶務科簽發乘車證。

- 十一、車輛消耗，應由管理人員，造具車輛消耗表，送科長核閱，每月終造具消耗總表送總務司長核閱。
- 十二、本部門衛及工役之勤務由庶務科隨時考核，每月終彙報總務司長核閱。
- 十三、本部公共衛生事項應由庶務科隨時整頓改良并督率公役人等厲行清潔。
- 十四、本部防火設備應由庶務科隨時檢查對於公役人等并須加以消防訓練。
- 十五、本部園藝花草應由庶務科隨時整理修剪。
- 十六、本部辦公房屋每年應由庶務科會同技術人員舉行總檢查一次。

## 張居正之論文書處理

張居正的有名的陳六事疏<sup>疏</sup>，其中有一條是關於文書處理的，茲錄之如下：

「三重詔令 凡大小事務既奉明旨，須數日之內即行題覆，若事理了然明白易見者，即宜據理剖斷，毋但諉之撫按議處。其有合行議勘問奏者，亦要酌量事情緩急，道路遠近，嚴立限期，責令上緊奏報，該部置立號簿登記註銷，如有違限不行奏報者從實查參，坐以違制之罪。吏部即以此考其勤惰，以爲賢否，然後人思盡職，事無壅滯。」

（轉錄申報月刊三卷八號，近代中國政治家張居正文。）

## 南大經濟研究所縣政研究近況

冀行政會議開幕在即，南開大學經濟研究所（即前經濟學院）特出縣政專刊以資參考。查該所從事實地調查工作多年，注重城市方面之工商業研究，繼及於農村工業，（前年二十一年）更由農村經濟鄉村工業而推及於地方行政。蓋政治經濟關係密切，而改革政治，尤非從縣政着手，難見效果。其地方行政研究，亦在該所政治研究教授張純明博士指導之下，切實進行。此項研究，第一步為普遍的概況調查，由該所研究員馮華德王恆志樂永慶等就河北省涿縣高陽大名獻縣等十餘縣分別工作，目的在縣政實況，初作一步認識。此項調查已於去秋完成，現已由概況調查進而為專題研究，就前此調查所得，認為有研究價值者，指定專人分頭研究。現正在研究中之問題：有（一）行政組織與效率，（二）施政方法與手續，（三）縣司法制度及其與民間公斷制之關係，（四）田賦之行政制度及其演進，（五）包稅與灘款，（六）地方財政與軍事負擔。至研究方法，除實地調查並參加縣政工作外，更分析縣政府所存檔案，以明歷史上之演變。去冬該所得河北省政府民政廳之贊助，及靜海縣政府之同意，在該縣作分析檔案工作，並由靜海縣政府予該所馮華德樂永慶等研究員以秘書名義，俾可參加縣政工作。該縣檔案保存尚佳，計自道光以迄今日，可資研究者達十萬卷，均於秋初分析完畢，結果現正在整理中。現與河北省縣政研究院合作，分析定縣縣政府所存檔案，並作該縣鄉村組織及行政調查工作，茲當河北省政府召集第一次全省行政會議之時，該所爰將調查及研究所得，加以整理，在該所主編之經濟週刊中發表，貢獻於行將開幕之河北行政會議，誠政學合作之佳兆也云。

# 行政改革消息

## 甲、組織運用

### 一、合署辦公之近訊

#### 冀察兩省繼起採用合署辦公制

冀省府合署辦公事，業已指定魏鑑等六委員會擬實施辦法，預定明年一月實現，至津市裁局設科，將于省府合署辦公前實行。

(十、一八、申報)

察省府前奉北平政整會令發蔣委員長東日代電及省政府合署辦公辦法後，經提交該府委員會第三百一十次常會討論，決議先行準備。茲據該府咨覆內政部云現正在積極籌備中，明年一月一日即可實行云。

(十、一七、大公報)

#### 閩省府決定合署辦公行文方法

閩省府自於十月一日實行合署辦公後，現又決定合署辦公行文利便方法，主席各廳長間行文均用手諭及簽呈。

(十、一八、申報)

## 二、豫鄂皖邊區劃特刊行政區

豫鄂皖邊區，山嶺重疊，歷受匪患，善後迄無辦法，前河南第九區專員陳繼承曾建議中央及豫省黨務處，請于三省邊區設立新省，以統一軍民兩政，近河南特區救濟會復以同樣理由呈請豫省黨務特派員辦事處，劃該三省邊區為特別行政區域，以專責成而絕亂源云。

(十、二〇、申報)

## 乙、人事行政

### 一、全國學術工作諮詢處工作之一斑

前教育部為救濟失業學術人員起見，特與全國經委會合組學術工作諮詢處，業于十月一日正式成立，對於內部工作，甚為積極，茲將該處工作近况略舉如后：

#### 擬定初步工作大綱

學術工作處自成立後首先擬定初步工作大綱十二條，次第實行，茲錄大綱如下：(一)呈請經委員教育部分別咨呈行政院通令各機關對於本處調查介紹，予以協助，如需學術人員，可由本處代為物



色；(二)呈請教育部通令各教育機關并呈請經委員通令各建設機關，隨時告知本處需要學術人員狀況，并儘量錄用本處所介紹之學術人員；(三)調查全國機關團體需要學術人員狀況；(四)調查全國專科以上各學校畢業生求業就業狀況；(五)調查研究專門學術人員目前就業狀況；(六)選擇國內外著名工廠及其他實業機關與其訂定合作辦法，以便介紹實習，凡專科以上畢業生，有願增進經驗，請求介紹實習者，本處可依其志趣代為介紹至適當機關，詳細辦法另訂之；(七)擬定聯絡國際知識合作委員會，國際勞工局等機關辦法；(八)擬定聯絡國內各處職業介紹團體辦法；(九)組織資格審查委員會，就業指導委員會，并厘訂其章程；(十)呈請經委員會教育部會銜延聘本處顧問；(十一)採用科學方法製定調查登記表式樣，并分類保存之；(十二)厘定本處辦事細則。

(十，一九，朝報)

### 開始辦理登記

該處因成立伊始，故先從辦理登記及調查兩事着手，開業于於十月二十二日開始失業學術人員登記。各地失業大學畢業生之登記計分親自赴處報名登記與通訊報名登記兩種。凡登記者于填具表格時尙須

請畢業學校當局證明。開一俟登記至相當時間，該處即當開會審查已登記人員之資格，再行介紹職業云。

(十，二三，朝報)

### 二、考試近訊

關於在首都舉行。各種考試消息，前曾略誌本刊第四期，茲將十月間首都舉行各種考試分誌如后：

#### 承審員考試竣事

司法行政部主持之承審員考試，業于上月中旬先後舉行筆試及口試，計取錄及格者為五十三人，將連同去歲高等考試時取錄之法官三十三名合辦第四期法官訓練班，施以一年之訓練，再行派往各地任事。

#### 審計人員考試舉行甄錄試

審計部委托考試院主持之審計佐理人員臨時考試，計報考者達千餘人，業于十月二十及二十一日舉行甄錄試。

#### 中央黨部工作人員從政考試

考試制度兼便利中央黨部工作人員從事政治工作起見，特組織中央黨部人員從政考試委員會業于十月二十三兩日分別舉行甲乙兩種考試，應考人計一百三十四人，經試驗

及格人員計甲種何霜梅等一百零六名，乙種張紹賢等四名，共計一百一十名，內女性兩名。聞此次及格人員，凡于中央工作無礙者，均決定即日分發云。

### 三、統計人材之訓練

社會現象日繁，非藉統計之力不足以窺端倪，而行政當局尤專賴統計之指示以爲施政之張本。惟統計一門，于我國猶爲新舉，目前人材殊感缺乏，故各機關現均急謀訓練此項人材，以資應用。最近招考與訓練統計人材者計有下列二起：

#### 鄂省府招收統計練習生

湖北省政府爲養成

統計專才起見，特於十月二十六日招考統計練習生五名，錄取後訓練三月，練習期間按月酌給生活費三十元，期滿後即擇優任用。(十，一五，武漢日報)

#### 中央農事實驗所設立統計研究班

實業部

中央農事實驗所最近籌辦一統計研究班，由韋適博士主持，業於十月十九日開學，研究期至十一月十七日止，共計四星期。(十，一七，民報)

## 丙、財務整理

### 一、財部會計會議

財政部會計會議於十月十六日開幕，二十二日結束，出席會人員計有該部各署司長暨各稅收機關會計主管人員，共一百餘人。財長孔祥熙于大會訓詞時首先說明會計人員應具備之條件，最低限度必澈底明瞭各種會計法令，并具有相當之財政統計之學識與經驗；次以廉潔，精細，勤敏三事勉勵出席會員。茲將此次會議討論要點摘錄如下：(一)收支計算書之基礎及程式如何改善；(二)決算以十月底爲造送期，未結各賬，應如何結算，其所附各表，應何日截斷；(三)在本年度內補收已結年度歲入款而未經記入應收數賬戶者，及補付已結年度應支經費而未經保留者應如何處理；(四)各機關收支應否於年度終了後規定整理期間，在整理期間內將其所屬機關報到上度收支，另編旬報表，按旬補報，以清年度；(五)各項退稅，免稅，減稅應如何分別情形酌定記賬，及列報方法；(六)支出計算編送愆期，以未能取得分支機關支出憑證爲最大原因，應如何設法救濟；(七)各機關坐撥款項，應如何整理及改正

手續；(八)貸款對照表可否廢除以總平準表替代；(九)決算報告書上所附收支對照表應否將收入類及經費類分編兩表以期適妥。出席會員對以上各點均發表意見甚多，當經分組審查與討論，結果頗為圓滿。

(十，一七——一九，中央日報)

## 二、浙省減政聲中勉力顧全農教費

浙江省政府以今夏亢旱成災，賦稅大受影響，省縣財政，同感困難，現正厲行減政，以謀補救，然于此財政困窘之時，對於教育及農林等費仍甚重視。最近省府已訓令教財兩廳，對該省教育經費，應勉力維持，毋任搖動。同是浙建廳以各區農場負有改良農業之使命，值茲災歉之餘，為謀救濟目前之農村，預防未來之災侵，各農場工作尤為切要，近特轉通飭各縣長于擬具減政辦法之時，對於農林經費，務須顧及事實，特加注意，并飭每月如期解款于區農場應用，以利進行云云。

## 丁、專門行政

### 一、全國水利會組織成立

前國府奉中政會函，頒布統一水利行政事業辦法綱要

，飭交行政院與經委會遵擬進行計劃經過，業誌本刊第二期。茲悉旋經全國經委會決議于該會設置一全國水利會，刻已組織就緒，宣告成立，並擬定最近期內召集首次會議，討論一切進行計劃，其所需經費，當經決定由財部每月撥給五十萬元。該會除推定孔財長為委員外，并設兩常委；將來該會任務，完全根基中央政治會議之全國水利問題議決案辦理，藉收統一全國水利行政之效。

### 二、魯教廳試驗督學常川駐區辦法

山東省教育廳以過去督學按全省十二區分季定期出發視察各區教育行政狀況既限於時間，復難盡督導之責，感覺似欠完善。茲為提高視導效率起見，特為全國教育界之創舉，實行督學常川駐區視導辦法。現決定派督學吳洪玉赴青州(第九區)，馮光榮赴濟甯(第三區)，先作第一年年之試辦，第二年再推行六區，第三年遍及全省十區，期以三年之試辦，作教育界之創舉。十月十六日吳馮二督學已同時出發，開始試辦，其駐區視導辦法，刻已擬定，照錄如下：駐區督學應執行下列之職務——(一)普通視導，(二)特別視導，(三)聽令交辦事項。凡駐區督學視導一縣教育終

了時，應分別召集本縣教育行政人員及各級學校教職員會議，研究改進事項，並報告呈廳核辦。省立學校之視導報告應單獨造報，若將全區教育視導終了時，應擇定適中地點，召集各縣第五科科長或縣督學會議，討論本區共同應行改進事項，並將討論結果，呈廳核辦。同時並對全區成績較佳之縣分，施行特別視導，更須注意以下三事——（一）縣教育經費之整理，（二）教育行政效率之提高，（三）各種教育事業之改進。其各縣若有特殊情形影響教育之進展者，或某種教育特別落後或某種教育之辦理情形，不適地方需要，或教育進行上遇有特別阻力者，均應施行特別視導。（十、一八、申報）

### 三、鄂省會公安局試辦散在制

武昌省會公安局長蔡孟堅氏以目前省會所採用之警察集中制，既不合時代需要，且與警政之推進上頗多窒礙，故擬改用警察散在制，以提高警察之效能，業經指定人員負責設計，採取各先進國警察制度之優點，參酌武陽社會實際情形，作成切實易行之方案，以便實施。現已由該項設計人員，製定各種計劃表式，分發各分局填報，以作初步之研究，再派員逐一踏勘，以觀其是否適當。聞將來於武陽兩區共設置派出所一百三十個，並將轄內交通崗分別分配妥當，所有派出所圖樣，亦經審定。至所頒布勤務表及派出所內各項應有之設備等，亦製定分發應用，業於十月中旬開始試辦。（十、十六，武漢日報）

## 編後記

本期所載，泰半爲關於行政院各部會處務規程之文章，處務規程之各部分均已有所論列，並附有建議。撰述者幾全爲本會之專門委員或委員，然其建議只爲個人研究的結果，現正付本會組織人事組討論，尙未終結，故本會關於改善行政院各部會處務規程之正式建議，稍待始能發表。應特別聲明，以免誤會。

本期作者除蘇松芬、蔡光輝兩先生外，均爲本刊常見的人物，而蘇先生的著述亦迭見于東方雜誌、政治評論等刊物，蔡先生現任財政部參事，富于行政經驗，諒均爲讀者所習知，無須編者介紹。

施政程序導論一文乃甘乃光先生百忙中爲本刊撰著，雖非專論處務規程，而其中論內部整飭一節，已涉及處務規程，可認爲處理規程研究之一種序論。

本號稿件擁擠，有好幾篇預定在本號登出之文章（如江康黎先生之對於推進考銓制度之管見，蔡國銘先生之檔案管理概況之續稿）只好在下期登出。

本刊第六七號合刊以前各期因印數不敷，售罄無餘，經于日前再版付印，不日可以出版，謹先爲愛護本刊之讀者告。

# 歡迎定閱

本刊自第七號起，因以前印數不敷甚鉅，大加添印，內容益求充實，並擬出各種特殊問題專號，歡迎各界直接定閱。價格半年大洋五角，全年一元，郵費在內。讀者裁下本頁所附定單，連定閱費寄至內政部本刊發行部，當即按期照寄。惟欲由創刊號定起者，因第七號以前各期均已售罄，待日內再版後始能補寄。

號	第								
行政效率定單									
茲奉上國幣      元      角      分擬定閱 「行政效率」自第      期起至第      期 止計      冊即希 按期照寄為荷此致 行政效率研究會									
定閱人 (姓名) (地址)									
在	郵	元壹期四十二年全	定	國					
內	票	角五期二十年半	閱	內					

地址 北京 南道 署街 內政 部內

編輯者

行政院行政效率研究會籌備處

(內政部內)

發行所

行政院行政效率研究會籌備處

代售處

南京 民智書局 天津 佩文齋

上海

上海

廣州

廣州

昆明

昆明

正中央書局 大中書局 天一書局 花牌樓書局 光華書局 民智書局 神州國光社 雜誌公司 民智書局 共和書局 強華書局 雲南文化書局 佩文齋

漢口 武昌 漢口 武昌 漢口 武昌 漢口 武昌 漢口 武昌

佩文齋 天津 現代書局 光華書局 新中央書局 中光書局 湖濱書局 現代書局 大德堂書局 汗血書局 萬有圖書公司 司有圖書公司 覺民書報社 豫郁文書社 西安派報社

本刊價目

零售每册五分		
全年	半年	時間
廿四册	十二册	册數
一元	五角	書費連郵費

# 本刊投稿簡章

本刊歡迎外界投稿，惟稿件須與本刊性質相合，茲將

投稿簡章列舉如下：

一，稿件不拘篇幅長短，文言或白話均可，但須繕寫清楚，加具新式標點。

二，稿件署名任便，但投稿者須開具姓名及通訊處，以便通訊。

三，來稿本刊有刪改權，如不願刪改者，請預先聲明。

四，來稿無論登載與否：概不退還。

五，長篇稿件如不登載要求退還者，須於稿件上預先聲明，並附寄郵票，否則不負退還之責。

六，來稿揭載後，當酌贈本刊若干期為酬；如欲改酬本期若干份者，請於稿末預先聲明。

# 本刊廣告價目表

面積	地位			
	後封面	前後內封面	正文前後	普通
全頁	每期三十元	每期三十元	每期二十元	每期十四元
半頁	每期十六元	每期十六元	每期十二元	每期八元
四分之一	每期九元	每期九元	每期七元	每期五元
八分之一	每期六元	每期六元	每期四元	每期三元

(一) 廣告概用白紙黑字印刷，如用彩印，每加一色，照廣告費之全數加四分之一(此限于全頁)

(二) 廣告所用圖版由本報代製亦可，惟製版費則須另加。

(三) 廣告刊費須一次付足，如訂立長期合同，亦可分月交付。

(四) 本刊每逢一日十六日出版，廣告底稿，至遲須於五日前交到

(五) 廣告底稿，須用楷書謄寫，以免錯誤。

(六) 凡在登載廣告期內，贈閱本刊一份