

陸仁壽著

總務行政管理

吳敬恆題



陸仁壽著

總務行政管理

中華書局印行

自序

這幾年來，新興事業，蓬勃增加。因為事業的擴展，總務行政的管理，也日見重要。

總務行政管理，包括的範圍很廣，分列的部門也很多，同事業的推進，有着密切的關係。任何機關、社團、學校、公司、工廠，要求本身業務的發榮滋長，第一步就先要辦好總務行政。尤其不是生產技術的事業，總務行政管理，就幾乎占了它本身工作的大半部份，其重要更為顯著。

總務行政管理，因為不是專門的技術，過去受到不少人的輕視。很多人以為這是任何人都可以辦的，於是總務行政不僅得不到進步，有時還會弄得更糟，在這種病態中不知磨滅了多少事業進行的發展。總務行政，是對於人地時事物財六大對象的管理。要是不能運用科學方法來管理，固然談不到行政效率的增進，並且隨時妨礙到技術工作的進行，影響到機關事業的發展。我們不能忽視技術的重要，但我們今後更要注意總務行政的管理，這兩者是車的雙輪，缺了一個就不能行駛了。

總務行政因為沒有好好地管理，沒有羅致相當有經驗，學識豐富的人，用科學管理方法去辦理，以致工作人員，良莠不齊，一般人談到總務兩字，作弊的印象便油然而生，以致有的人不願去幹，有的人不屑去幹，免得受人詬病。這是過去痛苦的經驗，我們假如決心要把他辦好，一定要採用科學方法，來嚴密管理，不僅可以根除這種弊病，並能使總務行政的效率，一天天的增高，造福於事業本身的進展，一定不可限量。

說到現在，這舊觀念漸漸消滅了，總務行政管理，有許多專家在研究討論，同時當局也在積極提倡和推動。我們很樂觀，相信不久的將來，總務行政管理，一定能成爲一種學術；把範圍確定，把系統分得明白，把工作也固定起來，甚至所用的名詞也一一釐訂。那時可以預想會有不少的訓練班增多開辦起來，甚至高等教育方面也或許會有總

總務行政管理

11

務行政管理的專科創辦起來，行見總務行政人才，不斷的能够大量培植，去供給蓬勃增加的新事業機關的需要。

作者不敏，近年來早有志將總務行政管理，草成一書，作一比較有系統的記載。實際材料的收集，已歷數年；草作後因職務種種關係，時作時斷，亦已兩易寒暑，幸現在粗已脫稿。全書用科學管理方法，來敘述總務行政管理的具體辦法，希望對於今後行政效率，有所改進，有所增加。自審過去管理總務行政，不敢稱有經驗，但總務方面各種工作，不僅是親自參加，且十九都經過親自計劃，或親自辦理，差有若干心得。現在願貢獻此書作同志們的一種實際參考，如對於所述辦法，能予以採納或試辦，遇有不妥之處，更能儘量賜教；庶幾傳引玉，對於總務行政管理，賴羣策羣力，得有不斷改進的希望。至對於總務行政管理有研究興趣，或正從事研究者能採用拙作，或可稍得比較有系統的材料，略獲簡捷入門的途徑，作者能稍盡微末貢獻，私心至感欣幸。

本書除採用各公私機關實地材料外，對於已刊印的相關圖書，亦多參考，附附此誌謝。至對於本書之編輯與出版，得到諸友好的鼓勵與幫助不少，全書脫稿後，內子又為全部繕正校閱，特此誌謝。

三十七年總編輯展於重慶小龍坎

五

凡例

一、本書分上下兩篇。敘述理論較少，偏重於實際材料的研究。

二、上篇爲總論，前五章分述意義，組織，科學管理，行政效率六大對象，係總務行政管理的泛論。後四章分述規程和辦法，作圖和製表，開會和記錄，移交和接收，係就一般管理方法，加以概述。

三、下篇爲分論，係總務行政管理之本體材料，依照各部門分別記述文書、人事、事務、出納、福利、治安、醫藥、編印八章。章以下分節，節以下分段，（具詳目錄）綱舉目張，一覽瞭然。

四、本書記載總務行政管理各部門實際材料，均以實施科學管理爲方法，增進行政效率爲目的，可能於一般機關、社團、學校、公司、工廠內，都能適用。惟各處原有組織，以及規模大小，經費多寡，各不相同，於實施時斟酌增減，儘有活用的餘地。

五、依據最近趨勢，會計部份，在一般機關內詳，大多已劃出總務行政以外，獨立設置。且會計爲專門學科，亦非本書敘述範圍和有限篇幅所許可。故本書不再諸述，僅載隸屬總務行政之出納一項。

六、本書對於各部門的敘述，僅係行政管理本身的方法和手續，而不涉及該部門本身的內容。例如文書僅述收文，發文等，而文書擬擬的優劣，非本書所討論。又如醫藥，僅述診療等手續，至醫藥學識，爲專門技術，不在本書敘述範圍以內。其餘各章，以此類推。

七、各部門的材料，只能就總務行政管理上，作扼要記載。近年來各種知識，研究益趨專門。例如本書涉及的文書學，圖書學，均屬專科，甚至採購，亦有採購學；而文書，檔案以及人事管理等，均有不少專著。本書綜述各種部門，自亦難求完備詳盡。

八、規程辦法爲行政管理方面重要資料，惟內容枯燥，使人沈悶。本書敘述時，決不採抄襲式的全部轉載，僅整理摘述主要項目，以作研究根據。

九、各種應用表格，亦爲總務行政方面極需要的材料。本書所載各種表格，均經精心編製；項目的先後，行格的排列，皆煞費苦心，詳密考慮；且十九均經實地施用，應事實需要，屢經修改始行確定者。讀者得此，於應用上必能獲得不少幫助。惟抗戰期間，限於人力物力，凡可不必列舉即能瞭解者概行略去，僅說明該表包括某種項目，極可供讀者作製表時的題材。

十、爲便讀者易於瞭解起見，酌量插入順序圖表，以示一貫手續的連繫。又近年來各方面極注重統計材料，故可供統計的表格，亦酌量編入；以求管理方面，能從統計結果，來促進行政效率。

十一、作者學識謬陋，謬誤之處，敬請讀者隨時指正，不勝感幸。賜教請寄重慶民權路中華書局轉交，於再版時在可能範圍內，當儘量加以修正。

總務行政管理目錄

自序 凡例

上篇 總論

第一章 意義

第二章 組織

第三章 科學管理

第四章 行政效率

第五章 六大對象

第六章 規程和辦法

第七章 作圖和製表

第八章 開會和記錄

第九章 移交和接收

下篇 分論

第十章 文書

(頁數)

一 一
二 二
四 四
七 七
九 九
一四 一四
一七 一七
一九 一九
二四 二四
一八 一八
二八 二八

總務行政管理

二

第一章	收文	第二節	發文	第三節	收發文的連繫	第四節	檔案	一八
第十一章	人事	第一節	典職	第二節	考勤	第三節	考試和訓練	五五
第十二章	事務	第一節	房屋	第二節	物料	第三節	工友	八二
第十三章	出納	第一節	福利	第二節	書報室	第三節	農場	一三九
第十四章	子弟小學	第一節	消費合作社	第二節	書報室	第三節	農場	一四八
第十五章	治安	第一節	警衛	第二節	消防	第三節	編印	一六六
第十六章	醫藥	第一節	警衛	第二節	消防	第三節	編印	一七三
第十七章	編印	第一節	警衛	第二節	消防	第三節	編印	一七七

總務行政管理

上篇 總論

第一章 意義

本書詳述總務行政管理，茲將其意義分析及綜合討論，以供讀者的研究和參考。

先將意義分析言之：

總務——務，是事的意思。總，是合的意思。總務二字，就是各種事務集合起來的稱謂。各種機關、社團、學校、公司、工廠等，都有他本身的工作，在這種特定工作外，就有各種普通的事務，我們可以稱他為總務。例如行政院各部有總務司，各機關、社團都有總務處，他們就是為辦理一般的普通事務而設。

行政——政，是衆人之事。行，是執行。行政二字，就是執行衆人之事。行政機關，各有特定工作即特別行政的使命；教育部負教育行政的使命，經濟部負工商行政的使命；而總務行政，便是普通行政，亦即是機關中的衆人之事，如人員的任免，事務的料理，財物的出納，時地的使用，都屬於他的範圍。

管理——管，就是督導。理，就是處置。凡人地時事物財，歸其處置督導，都可稱為管理。總務行政，範圍很廣，必須有完善的組織，和採用科學方法，來嚴密的管理，直接增加本身的效率，並間接推動機關內特定工作和全部行政效率的增進。

茲再述綜合的意義：

上篇 第一章 意義

各種機關，既各負特定工作的使命，而總務行政又為工作推動的起點，故必須應用科學的管理方法，使用最少數的人地時事物財的力量，而產生最大的行政效率，始可稱達到總務行政管理的能事。所以總務行政管理，他的意義是：

「處置普通行政上一切事務的工作，供給其他各種特別行政的需要，使整個機關得以活動。」

這種管理工作，雖獨立於特別行政之外，但是他們相互間的連繫，是非常密切的。

總務行政管理，如果在工業機關中，則生產管理（特別行政）較總務管理（普通行政），形態上好像更加重要。但是一般行政機關和社團、學校中，他們沒有生產，則總務行政管理，便更占重要地位，因為這些機關、社團、學校，本身結構的活動，即是總務行政的管理。

總務行政管理，為一種新興和實用的學科。研究這門學科，應該根據從實際材料中所求得的結論和辦法，所以方法更重於理論。本書主旨，在供給總務行政管理上各方面具體實際的材料，供讀者研究、仿行、改進，或創造更有效率的新辦法。

第二章 組織

總務行政的組織，可分為系統、部門、人員三項，茲分別述之：

系統 各機關性質不同，組織亦異。就行政機關論，如部（中央政府各部）廳（省政府各廳）局（市縣政府各局）等，都有專管總務的部份，在部中稱為總務司，在廳局中稱為總務處總務組或總務科，亦有將總務列為第一科的，也很普通。在處之下，分設若干課或若干室；管理範圍較大工作人員較多者設為課，反之設為室。亦有在課之下，再分設若干股者，這都要看各機關的組織而不同了。

各級學校，亦有總務的部份，如大學設總務長，中小學則多設事務主任，其性質是相同的，不過因職務繁簡，

名稱略有不同而已。

但亦有少數機關、社團、學校、公司、工廠等，不特設總務部份，而將總務行政事宜，都歸入祕書處的。名義雖有不同，但總務行政在機關的組織內，終有他應管的職務，因此就該有他相當的地位。惟依據現今一般的趨勢，總務部份，應單獨設置，以便事權劃一，並負担專責，這是毫無疑義而應予倡導的。

部門 總務處之下，應該設那些部門，即多少課室，這要看各機關事務的繁簡，經費的多寡，員工的多少，及其他因素，分別決定。

但是總務方面所管理的事，是有確定範圍的。有時不妨多設課室，使事務分工，格外周密；有時亦可少設課室，使性質相類或近似的事務，歸入某課室兼管。茲就本書所述總務方面各部門，列表於后：

文書課——管理收文、發文、檔案等。

人事課——管理典職、考勤、考試、訓練等。

事務課——管理房屋（包括建築、水電）物料（包括購置）工友、膳食、交通（包括運輸）等。

出納課——管理出納等。

總務處
福利課——管理子弟小學、消費合作社、書報室、農場、職工進益會等。

警衛室——管理警衛、消防等。

醫藥室——管理診療、救護等。

編印室——管理編刊、印刷等。

本書下篇，分述上表所列文書、人事、事務、出納、福利、警衛、醫藥、編印八項。惟事務範圍頗廣，倘可析

出五項：如新創機關，正興土木，可增設建築課；本機關有動力機，有水電設備，可增設公用課；物料存儲，特別豐足，可增設物料課（或稱倉庫課）；購置事繁，特加重視，可增設購置課；運輸物料，特別繁忙，可增設運輸課。總之，總務職掌的範圍雖有規定，而設置課室的多少，則並無限制，可斟酌各機關規模、經費、職務、人員等各種情況，加以確定。

人員

總務行政人員，雖因其部門各異，名稱不同。但就上段所列系統而言，則可確定如下：

處——設處長一人（或正副處長各一人）主持一切總務行政事宜。

課——設課長一人，主持該課行政事宜。

室——設主任一人，主持該室行政事宜。

股——設股長一人，分任該股行政事宜。

課室股之下，可設課員、股員、辦事員等職員。尚有書記、司書等，担任繕寫文件等事宜。其下尚可設置助理員、雇員、練習生等職位。

至於各課室人員數額的多少，則視職掌範圍和職務繁簡，酌量決定。亦有視全體員工的人數，或本機關經費的總數，以若干人數或若干經費數作一單位，為總務方面添請職員一人的標準的。例如假定以二百人或五萬元為一單位；設該機關員工總數為二千人，則總務部份應有職員十人；該機關經費總數每月為二十五萬元，則總務部份應有職員十五人；餘可類推。不過這項標準，是否妥當，却很可供我們研究。

第三章 科學管理

總務行政，須實行科學管理，以增進行政效率。何謂科學管理？就是用科學方法來管理，用最少的勞力，來獲得最大的效果。千萬不要把科學管理四字，看作是精深奧妙難於辦到的事。本書因性質和篇幅的限制，不擬將科學

管理的理論冗長敘述，只能闡述要點，使大家明瞭科學管理是什麼，來推動大家去實行科學管理。所以本章僅述科學方法和科學管理二項。

科學方法 科學是什麼？科學是用觀察、實驗、分析、綜合、分類、比較等諸種方法得來的有系統、組織而可證驗的知識。

研究科學，要用科學方法。科學方法有什麼用呢？就是要用他來解決疑難的問題。科學是求真理的學科，求真理，就要解決疑問。辦理總務行政，當前一定也有不少的問題要待解決；已經解決的問題，實施以後，有無再要改進的地方：這一切就都要用科學方法來處理和解決了。

科學方法有四個階段，分述如下：

1. 搜集材料——用觀察和實驗的方法，有計劃有系統的，來搜集充分的材料或事實，以為處理事件解決問題的根據。必要時，還需要統計來幫助。

2. 整理材料——材料搜集了，就要利用他。利用以前，最重要的便要把材料澈底整理。整理的方法，要把許多錯綜複雜無條理無秩序的事物，理出一個簡單明白的線索來，這叫「分析」。分析以後，把事理或現象，尋出正確的路線，和各方面相互的關係，這叫「綜合」。為求相互關係的明晰和精細，便需要「分類」，分類愈周密，事理亦愈精確，查考亦愈便利。與分類相關的，要作有系統的歸納，便需要「比較」，比較便能得到互相評價的效果和正確客觀的標準。

3. 尋求結論——研究問題，終有要求達到的目的，經過上述搜集材料和整理材料二個步驟以後，便可求得達到的目的結論。尋求結論，要用推理的力量，隨時試驗，求得事物間的因果關係，獲得最後的定理或原則。

4. 應用結論——求得結論，即定理或原則，便可以用演繹的方法，來應用他。不過在應用結論的時候，又遇到什麼困難，或發生什麼問題，那就又要用科學方法，再來解決了。

處理總務行政，無時不該應用科學方法，來解決問題，克服困難，增進效率。已經解決的事物，仍舊隨時有發生問題的可能，就應該繼續不斷循環不息的用科學方法來解決。

至於用科學方法來解決問題，來處理總務行政，則自己學識經驗的修養，辦事才幹的訓練，相當工具和設備的需用，以及本書所貢獻的總務行政管理方面各種辦法的參考和試辦，那更是無容贅述的事了。

科學管理 用科學方法或原則，來處理行政，便是科學管理。所以科學管理，便是用科學的方法或原則，來解決一切行政上管理的問題。

事業無成績，機關辦不好，固然有經費、設備、環境、人事種種原因，不過經營不合法、管理不得當，終要佔重要的地位。因為就固有的經費、設備種種，倘能講求科學管理，使一切管理合理化，來增加工作的效率，那一定可以不為上列種種所限，達到進步發展的目的。

我國過去各機關都不注意管理，所以行政效率很低。近年來政府積極提倡，考核行政效率，推行科學管理，這是一種很好的現象。國內許多學者也努力研究這個實際問題，並切實施行到事業上去，已獲得相當滿意的成績。

西洋科學管理，創始於美國的泰萊氏 (E. W. Taylor) 其後經多數學者研究改進，成效卓著。歐美各國大規模企業的經營，莫不採用科學管理的方法，以最小的成本，謀最大的產品。現在更引起一般行政學者和實際政治家的深

切注意，作為改良行政管理的根據。現代行政的最終目的，是要如何以最經濟最有效的設備和費用，來產生最大的效果，其唯一方法，當從運用科學管理的原則或方法去入手。所以科學管理在現代行政上的重要，也可以概見了。

科學管理，與組織和制度，有密切關係。組織能合理化，系統化，明確扼要，則分工合作，如臂使手，如手使指，一貫聯繫，決無分離散漫的病態。各種制度，能够配合組織的需要，使工作運用，非常靈活，則隨時隨地，定能發生效能，增加效率。

總務行政管理，其對象有六，為人、地、時、事、物、財。科學管理運用到總務行政上去，在縱的方面要對於

人地時事物財諸種因素，有個別健全的統系，並有個別靈活的運用。在橫的方面要使人地時事物財諸方面，有一合理的配合，有高度效率的活動能力，形成一個強固的有機體來着手改良總務行政的實務，增進總務行政的效率。

第四章 行政效率

上章述科學管理，本章述行政效率，兩者可視為一件事，因為科學管理是用的一種方法，而行政效率是要達到的一種目的。所以，行政效率和科學管理是互為因果，不能分離的。

科學管理的方法，最重要的，是要仔細的想。行政效率這目的，要達到它，是要迅速的做。總務行政管理，着重之點，也在想和做兩個字。不用腦子想，就得不到做的方法；要做有辦法，便要能够去想。只有仔細的想和迅速的做，才能用科學管理，來增進行政效率。

本章分述效率和行政效率的考核二項：

效率 要研究行政效率，須得先明白這效率的意義。

何謂效率？效率即辦事所得到的效果和因辦事而用去的人力、物力間之比率。——所得效果超過所用的人力物力，便是效率大；反之，即效率小。

加大效率的方法，概括稱為科學管理。這些方法雖然不勝枚舉，但是它的對象，不外人、地、時、事、物、財六項的管理，而所利用的也不外科學方法。能夠對任何問題想法去減省人力、物力，而獲得更大的效果，這是增加行政效率的唯一要義。

因此，我們可以得到一個效率的公式：

效果 (有形的和無形的) 效果 總效果

效果分爲有形的與無形的，可以立見的或不能立見的；而所謂消費，乃是指每一單位時間和空間內所有人事物財的消費而言。所得的結果，便是效率，乃一種活動的總效果和總消費的比率。

效率的公式如此，則行政效率的意義，也可明瞭。

其簡單的公式便是：

行政效率 = $\frac{\text{行政成就}}{\text{行政消耗}}$

行政效率的考核。總務行政，前已分述組織要合理化，人地時事物財的管理要科學化、經濟化，以增進其行政的效率。但效率的增進程度如何，非有客觀標準，詳加考核不爲功。

行政效率的考核，不僅着眼於事後的成就，並須注重於事前的計劃。行政計劃猶如財政中的預算，須規定若干時期內進行何種設施和事業，根據該項計劃，乃有規程辦法的編訂、人地時事物財具體管理的方案，平日依照計劃切實執行，經過若干時期乃用客觀標準核對其效率，比較其成績與消費，以爲工作上的參考，謀將來繼續的改進。

行政考核既須有客觀具體的標準，則在釐訂之前，須有實際資料，作爲參考，故必需比較行政的成績與消費，用數字的統計，作爲效率大小的真確根據。所謂行政消費，包括時空、勞力、物財種種因素；行政成績，包括成就事業的品質和數量種種結果；都須有數字記載，以比較其多寡。故平日對於機關經費、物料、物財的領用、消耗、價值等等，應分別統計，以求得行政消費的實況。對於員工職務和工作，在職的久暫，文書處理所費時間等等，亦應分別統計，以求得行政成績的實況。同時根據以上結果，隨時對於行政計劃和實施的進度，來切實注意，並分別督導。

先就總務行政的整個實際狀況，加以考核。可分：

1. 組織是否合理？運用是否靈便？
2. 規章圖表是否完備？會議決定是否切實執行？
3. 文書順序是否簡捷？用紙、簿冊的格式是否適用？檔案管理是否切合調閱？
4. 人事任用、考績、升遷是否合理？考勤辦法是否完善？

5. 房屋修建、佈置是否合度？ 物料管理順序是否妥善？ 工友訓管是否適當？ 膳食辦理是否滿意？ 交通事宜處置是否適當？
6. 出納事項是否合理？
7. 福利事項是否完備？
8. 警衛和消防，是否周密？
9. 醫藥設備是否便利？
10. 印刷手續是否適當？

以上各種項目，可依照實際情形，酌量增減。於考核前，每項假定一最高分數，合計共有一百分或一百分之幾。核時批定各項實得分數，總計所得，為百分或千分之幾，即為該機關總務行政實施的考核總分數。

至於根據成績和消費兩項為考核，自較上述一般的考核，手續麻煩。且考核方法，亦不宜以總務行政全部或某一課室整個狀況來考核；只能就某一事項作為考核對象，較為適宜。例如將所辦之事分析為一定單位，以此單位所費時間、勞力、物料等，作為比較分析的單位。假定農場方面種植蔬菜一單位（一方），最經濟的理想標準，所費為二日，勞力為四工，物料為一百二十元，總計共值為三百六十元。凡能如此種植者效率為百分。如果現在實際所費時間為三日，勞力為五工，物料為一百五十元，總計共值為六百元，則其總成績僅及六十分。計算的方式如后：

理想成績(C)：實際成績(X) = 實在單位費用(A)：標準單位費用(B)

$$\text{今 } C = 100 \quad A = 600 \quad B = 360$$

$$\text{則 } X = \frac{100 \times 360}{600} = \frac{36000}{600} = 60 \text{ 即 } 60\%$$

第五章 六大對象

總務行政管理，其所辦理者為事，辦理之者為人，所使用者為地和時，所應用者為物和財。這可稱為管理方面的六大對象。

實際，不論各機關，不論機關各部份，不論主管人員，不論一般職員，其處理公務上一切，所有對象，都是這