

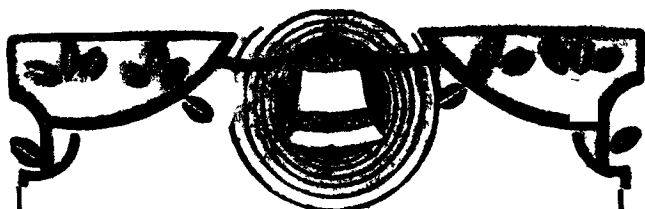
社 會 科 學 叢 刊

新縣政之管理

蕭 明 新 編 著

正 中 書 局 印 行





版權所有
翻印必究

中華民國三十二年二月渝初版
中華民國三十六年四月滬一版

新縣政之管理

全一冊 定價國幣六元五角

(外埠酌加運費滙費)

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

(1633)

目 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適合實行，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？這是我們應該亟待檢討的問題。

要備政治進步，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

種惡習一日不除，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，就沒有人敢來破壞或玩視法令。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，不在於他的立木示信，而在於他能夠對於太子違法的行為，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。公牘行政的秘訣，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，論者以為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，使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，表率羣倫；同時要改進學校教育，使每一個學生，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。當時因了時間的迫促和篇幅的限制，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，以及各國行政學者如魏勞倍（W.F. Willoughby）、華德（L.D. White）、薛爾屯（O. Sheldon）、萊芬蕙（W. H. Lefinwell）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！

蕭明新 三十一、六、一、於內政部

再版自序

本書自出版以來，承各界人士的愛護和注意，不及數月，即有再版的必要，實出意料之外。原擬在再版的時候，想把各方的批評和建議，彙集起來，以便將本書的內容，加以一番整理，使它更形充實和適用。可是也許因為時間太短促了，此種可供修正的資料，至今很少見到。因此筆者很懇切地希望專家和讀者們，尤其是從事地方行政工作的同志們，對於本書，無論在理論方面或實施方面，切實加以檢討，儘量賜予指示，使科學管理的萌芽，得以逐漸茁長，地方政治的建設，得以加速完成，這是筆者所最企盼的一點。

這一年來，政府對於若干法令，已有一部分的修正和釐訂，其有關於本書者，我們已經加以相當的修訂。惟為避免排版困難起見，對於修訂較多的部分，另列「修訂要點表」，附於書後，以供參考。至於少數文字的修正，即在書內改訂。這也是愛惜戰時物力的意思，還希讀者加以原諒。

最後應該表白的，就是各方對於本書愛護的熱忱。首先是中央訓練委員會對於本書認為資料充足，切合需要，特自選購分發各省地方行政幹部訓練團，充作教材之用。同時內政部也以爲本書對於促進基層建設，提高行政效率，裨益匪淺，專案咨咨各省政府轉飭所屬廣爲參考。朝陽學院院長孫曉樓先生和朝陽學院法科研究所主任趙之遠先生，認為本書在行政學方面，確有相當貢獻，特向教育部推薦，申請學術獎勵。凡此種種，都使筆者異常感奮，在此特別誌謝。

蕭明新三十三年一月十日於陪都李家花園

目次

第一章緒論	………	一
一、行政管理的意義	………	
二、行政管理的內容	………	
三、行政管理的要求	………	
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、各級人員的調移及代謝	………	
七、各級人員的退休及撫卹	………	

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

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

一、工作管理的意義

二、工作必需的工具

三、工作的分配

四、工作的計畫

五、工作的執行檢查及紀錄

六、工作的考核及改進

七、工作的報告及統計

八、工作的交代

第五章文書管理

一、文書管理的意義

二、公文形式的改進

三、公文實質的改進

四、文書處理的程序

五、收發繕校的管理

六、檔案的管理

七、公文的檢查

第六章事務管理

一、事務管理的意義

二、物品的管理

三、房舍的管理

目

次

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，在工商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。從廣義上講來，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，其重要性不言而喻。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 行政管理的要求

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」，以達到人的和洽發揚，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，大相違背。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

以爲禱。

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，例如縣政府的祕書，助理祕書，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，是屬於祕書室的職權。祕書爲主管人員。但祕書每日核閱文稿，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，以助理祕書較爲適當。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。因此，此種觀念，必須掃除，並且應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。」