

江西事業叢刊之一

省政府合署辦公之實施

江西省政府祕書處編印

江西省政府合署辦公之實施

一、改制之理由

我國現行省制，不特在事實上諸多扞格，即在學理上亦多有未合。蓋行政組織之方式，大別之外統一與分立二制。凡同一系統之機關，在形式上及實質上皆有完全統屬關係成一整個機體者，爲統一制。若其機關或各具獨立性質，僅有聯鎖關係而無統屬關係，或在形式上有統屬關係而在實質上則否者，皆爲分立制。統一制因其系統單純，組織完整，權方集中，意志統一，層級清晰，責任分明，指揮靈便，動作敏捷，無重複，無紛歧，無衝突，無隔閡，無侵越，無阻滯，無推諉，無規避，猶一健全之身，頭腦指揮，官肢運行，極其圓滿如意，而分立制與此正反，其效率每不及統一制遠甚，此行政學者所以常贊統一制爲優，而訾分立制爲劣也，我國現行省制在形式上恍若統一制，省有主席以各廳爲之屬，縣有縣長以各局爲之屬；但同時各廳又爲中央各主管部之所屬，各局又爲地方各主管廳之所屬；遂致在省廳各自爲政，呈紛歧之象徵，在縣局各自爲謀，乏統屬之實質。從學理上論之，我國現行省制實一變態之分立制也。至其在事實上所表露之弊病及其應即改革之理由

蔣委員長於民國二十三年七月一日由南昌行營所頒治字第八五九五號訓令言之已盡，無庸贅詞。茲謹

節錄於次：

「第一就現制本身之觀察，則爲頭重腳輕，基礎不固，論組織則省龐大而縣縮小，論經費則省極鉅而縣極微，治官之機關太多，而治民之機關太少，俸食高官之人員太多，而深入民間之人員太少，政令均成具文，實以此爲最大之癥結。茲將豫鄂皖贛四省二十二年度經常歲出預算資爲比較，則省與縣政費之懸絕，自可一目瞭然，除保安處經費不計外專以省政府及四廳爲準，查河南爲九十一萬一千餘元，湖北爲一百一十一萬九千餘元，安徽爲一百零一萬元，江西爲八十一萬三千餘元；而各省中之縣政經費，則河南全省一百一十一縣，共一百零九萬一千餘元，平均每縣九千八百三十餘元，湖北全省七十縣，共八十八萬餘元，平均每縣一萬二千六百餘元，安徽全省六十一縣，共九十五萬七千餘元，平均每縣一萬五千七百餘元，江西全省八十一縣，共一百一十三萬二千餘元，平均每縣一萬三千八百餘元，故縣政費以安徽爲最多，江西次之，湖北又次之，河南最少，然無論何省，每月平均每縣皆不過千元上下。縣爲執行一切政令之中堅，其重要如此，而行政經費之微薄，則又如彼，實無從充實組織，延用人才，以爲匡助，百舉皆廢，亦固其所。故欲革此頭重腳輕之弊，首在縮小省府之編制，擴大縣府之組織，削出省府之節餘，移增縣府之經費，庶質劑得宜，推行盡利。

第二就橫的方面觀察，各廳處駢肩而立，各成系統，各固範圍，各私財用，凡屬甲廳主管之事件

，率不許乙廳過問，而事涉兩廳以上者，往往遷延不決，權則相爭，過則互諉，且一切設施，多以本廳處之立場爲觀點，實乏抑己伸人共維全局之精神，於是各認主管之事件，爲當前最要之急務，同時督責於縣，縣長莫知所先，亦無法同時並舉，遂使狡黠者專事敷衍，尤不肖者則借甲抵乙，任意張弛操縱，以自便其私圖，而賢能自愛之士，則深苦政令紛歧，疲於奔命，而不安於厥職，吏治之壞，此種畸形制度實爲厲階。故欲革除今日省政滯滯矛盾重複隔閡推諉齟齬之弊，惟有打破各廳處並立之分割局面，而併爲整個一體之省政府，庶克收齊一簡捷協和之效。

「第三就縱的方面觀察，省府與各廳處，縣府與各局科，均各截然形成兩級。中央部會往往認省之廳處爲其直屬機關，省之廳處亦認縣之局科爲其直屬機關，而彼此直接行文。流弊所及，遂使省府與縣府不克層層節制，頓失以身使臂以臂使指之效，所謂主席代表省府監督所屬執行省政，各縣長綜理縣政之規定，乃徒託空言，系統不同，層級凌亂，何以率屬而責效。故欲革除此弊，必須使整個省府對中央院部負絕對責任，整個縣府對省府負絕對責任，凡省之廳處縣之局科乃省與縣之補助組織，不能離而爲二，一切斜枝旁出之行文辦法，自應毅然廢除。」

上述三點，既爲現行省政組織之通病，江西省政府自亦不能例外。

熊主席於民國二十一年一月至十月江西省政府工作報告編首所撰概述有云。

江西省政府合署辦公之實施

「爲求各級政府有復興之機能，先自改良其組織始。從前省政府四廳分立，不相聯貫，例如縣長人選爲民政廳長所主持，校長人選則教育廳長所任命，省款收支由財政廳長支配，建設事業爲建設廳長獨負其責，雖案經省府會議，然非各存畛域之見，卽置兩可之辭，省政府名爲委員會合議制，而實各不相伴。故旬月以來力矯此弊，一切用人行政重要事項，概提交會議，委員無論兼廳與否共同負責，以此事權統一，無政出多門之弊。至於各縣政府所設四局，局長例皆由主管各廳直接任免，各自爲政，極鮮聯絡，縣長雖有監督指揮之名，實際僅屬守府，事權既不集中，責任得以諉卸，此乃縣政不能推進之最大原因。茲則提高縣長職權，厚其俸給，一面將縣內各局斟酌地方情形加以裁併，其必須設局者局長由縣長保薦，經廳核呈省府委任，俾事權專一而責無旁貸。」

現行省制本身缺點既如此其多，而相因以生之弊復更信難數，爲刷新政治計，爲增高行政效率計，應卽實行改革，固毫無庸疑，而江西省政府則早已着手於此矣。

一一．辦法之頒行

現行省制雖非改革不可，然究應如何改革？採何種制度以爲代替？用何種方法措之施行？均非有澈底之研究與相當之實驗不能確定。且國家定制，欲其能適合國情，長久實施，亦非經過此種歷程不

爲功。

蔣委員長有鑒於此，因特先令各省詳爲研討，陳述意見，經時幾逾一載，嗣以剿匪各省辦理地方政務及善後事宜，非有組織嚴密，權力集中，意志統一，用費節省，效能增高之省政府，不足以善其事，需要此種改革至急，乃制定省政府合署辦公辦法大綱，於民國二十三年七月一日頒發剿匪區內之豫鄂皖贛閩五省，令其籌備實施。是則省政府合署辦公辦法之頒行也。茲謹錄其條文於次：

第一條 現行省政府組織法，在中央未修正以前，爲力謀地方政務之推進，保持省府意志之統一，及增進一般行政之效率起見，特製定本大綱。實行省政府合署辦公辦法，凡左列各廳處，概應併入省政府公署之內。

一、祕書處

二、民政廳

三、財政廳

四、建設廳

五、教育廳

六、保安處

江西省政府合署辦公之實施

第二條

現在省公署如尙無足以容納所屬各廳處者應於可能範圍內盡量併入，至少先併入民政廳及保安處，其餘俟公署改建擴充再行陸續加入。但無論已未併入，其辦公程序，概依本大綱辦理。

第三條

除第一條所列各廳處外現在一切直屬省府之機關，應分別裁併或量爲縮小，而改隸於主管廳處。

前項機關如爲推行特種要政之臨時組織，應隆其職權，准照廳處待遇，而以直屬省府管轄爲便者，得暫不改隸，但應仍受主管廳處之指導。

第四條

省政府合署辦公後，一切文書概由省府秘書處總收總發，由主管廳處承辦，分別副署或會同副署，簽呈主席判行。但主管廳處依其職權監督指揮所屬職員或所轄機關之事務進行者，在不抵觸省令之範圍內，仍得自發廳令或處令。

第五條

省政府合署辦公後，省府所屬各廳處，上對中央各院部，下對專員縣長或市長，及其所屬之科或局，均不直接往覆文書，概以省政府之名義行之。

第六條

省政府合署辦公後，各廳處所擬之命令或處分經主席判行，而已以省政府之名義發布者，如發覺有違背法令，逾越權限，或其他不當情形時，依左列之提議，經省政府委員會

之議決，仍得自行修正，及分別停止或撤消之。

一、依省政府主席之提議者。

二、依主管廳處長之提議者。

三、依其他廳長處長或委員之提議者。

第七條 省政府合署辦公後，應依左列各原則澈底改革。

一、各廳處及其所轄各機關之組織，暨各科組之職掌，應依現在實際之需要，重新劃定，厲行裁併，務期系統分明，權責專一，員額減少，工作緊張。

二、省府及各廳處之經費，應集中管理，但金錢或物品之會計，一時不便完全集中者，亦應酌定項目範圍先行集中其一部或大部。

三、省府及各廳處之文書，應採科學管理方法，務期迅速愼密簡便，每日每週文書之收發及承辦，尤應分類摘由列表，互送各廳處長及主席查考，但特別機密事件，一時不宜宣布，應由主席及主管廳處獨負其責者不在此限。

第八條

省政府合署辦公後，省府秘書處之改革，除依前條規定裁併現有之組織，祇設科分掌文書，會計，庶務等事項外，得酌設左列各室，分別延用確有專長之人員組成之。

江西省政府合署辦公之實施

江西省政府合署辦公之實施

八

一、技術室 凡農工商鑛水利土木及其他各項事業，爲各該省現行急辦者，依其種類，應延用適當之技術專家，分任調查設計。即各主管廳處提出之技術事項，亦概交其審核，並負指導督率之責。

二、法制室 凡省政府或各廳處所擬發布之法令，及現行法令之修正廢止，應延用確有專長者集中於法制室，分任調查草擬及審核之責。

三、統計室 置統計專門人員，凡各機關應行搜集之材料，概交統計室，依照劃一之規定編成各項統計報告。

四、公報室 置編譯及印鑄專員，凡各機關發行之定期或不定期刊物，概交公報室統一辦理，一切法令尤應逐日依公報公佈，以節繕寫遞寄之煩勞。

第九條 省政府及各廳處之組織及員額厲行改革後，所有節餘之經費，應悉數撥增各縣政費，被裁人員，應重行甄別，量其才能，准予分別備選縣長區長及其他縣佐治人員之用。

第十條 本大綱之施行規則，由各省省政府自定之。

第十一條 本大綱由行營陳報中央政治會議鑒核備案，在湖北，河南，安徽，江西，福建等剿匪省份先行實施，其他各省，經呈請行政院核准者亦得援案准用。

第十二條 本大綱俟各省施行後，應將實地試驗之結果詳加比較，隨時陳報中央，以備制定省制，

實行修正省政府組織法之參考。

第十三條 凡本大綱所未規定者，仍依現行省政府組織法及其他有關係之法令辦理。

第十四條 本大綱自公布之日起，兩個月內凡剿匪各省應一律施行。

三・實施之狀況

江西自

熊主席主政以來，對於省制之缺點已在可能範圍之內爲實質上之補救，茲於奉到蔣委員長頒發之省政府合署辦公辦法大綱以後，即積極籌備實施，經兩月餘之時間，多次縝密之討論，制定實施方案，即於九月二十一日實行合署辦公。茲分述其梗概如次：

1. 系統之整理 省政府所屬各廳處上對中央各部院，下對各專員縣長及其所屬科局，均不直接往復文書概以省政府名義行之，各廳處僅對於其附屬機關有直接指揮監督權者於不抵觸省令之範圍內得發廳令處令而已；其他直屬省府之機關，亦就其事業性質分別劃歸各主管廳指導；如全省衛生處，土地局，及振務會則劃歸民政廳指導；清匪善後捐管理局則劃歸財政廳指導；農村合作委員會及農業院

則劃歸建設廳指導；南昌九江兩市政委員會及廬山管理局則劃歸各主管機關分別指導；俾系統分明，權責專一。

2. 組織之變更。爲求達節約經費緊張工作之目的，各廳處組織均有多少變更。其略可述如次：

(一) 原直屬省政府之經濟委員會因其進行經濟研究及設計均須以調查統計爲基礎，自始卽注重調查統計故予裁撤，改組爲省政府秘書處統計室，仍兼繼續經濟研究及設計調查等工作（并編印經濟旬刊）。

(二) 秘書處原設秘書室及三科，第一科分爲總務，外務，庶務，會計，交際等五股，第二科分爲民政，財政，建設，教育，司法等五股，第三科分爲議事，法令，銓敘，纂輯等四股。依合署辦公辦法大綱，變更組織，改設秘書室一二兩科，及技術，法制，統計，公報四室。秘書室就原有者略加擴充，第一科以原有之總務議事司法三股改隸組成，並將總務股改稱文書股；第二科以原有之庶務會計交際三股改隸組成；公報室以原有之纂輯股改設，法制股以原有之法令股改設，所餘民政財政建設教育銓敘外務等六股因其事務併入秘書室辦理，悉予裁撤。至技術室則另聘農林工商礦水利土木工程電氣機械地質氣象土地衛生等專門人員組織之，統計室則以經濟委員會改組成立已如前述。(三) 民政廳原設秘書室及四科，改設一室三科。秘書原有三人裁二人，第四科原辦理之文書大部分及庶務會計公報統計等事項歸併秘書處統辦，故裁撤。(四) 財政廳原設秘書室登記室及三科，改設一室三科。秘書原有

三人裁二人。第一科原掌理之文書大部分及庶務會計公報統計等事項併入秘書處統辦，故縮小組織。登記室事項因併入該廳秘書室辦理故裁撤。(五)教育廳原設秘書室，督學室，設計委員會及三科，改設兩室三科。秘書原有二人裁一人。第一科因其原掌理之文書大部分及庶務會計公報等事項併入秘書處統辦，故縮小範圍。設計委員會裁撤，另於秘書室添設編譯員四人，督學室添設指導員四人，以繼續其工作。(六)建設廳原設秘書室，技術室及三科，改設兩室兩科。秘書原有二人裁一人。第三科原掌之文書大部分及庶務會計等事項歸併秘書處統辦，其他各項併入該廳秘書室辦理，故裁撤。(七)保安處原設處長辦公室及四科，改設一室兩科。秘書原有二人裁一人。第二科因所管文書大部分及庶務會計等事項歸併秘書處統辦，故縮小組織。第三科原辦情報事項併入第一科辦理，即裁撤。第四科改為全省保安經費總經理處附設於保安處。

3. 公文之處理 一切文書均由秘書處總收總發分交各主管廳處承辦，經各廳處長核定蓋章，再送秘書處覆核，呈

主席判行。秘書處覆核各廳處之文稿，得為文字之修正。若於辦法有所異議，則簽呈主席核定，再交各廳處覆擬。各廳處請示事件概用簽呈。茲錄列處理公文程序於次：

(一)凡到府文件由秘書處總收發摘由登記，連同登記簿裝入公文箱，分別送交各廳處及秘書處之

江西省政府合署辦公之實施

一二

科室收發點收，於登記簿上加蓋收戳，交還原簿。

(二)來電及密件由秘書長分別擬辦。其中有應交各主管廳處辦理者，於呈主席核閱後，交秘書室收發加封，依前條手續分送。

(三)各廳處承辦文稿經廳處長核稿蓋章後，用稿箱封鎖連同送稿簿於每日規定辦公時間內（緊要公文不限時間）送秘書處秘書室收發點收摘由登記，並於送稿簿上加蓋收戳發還原簿。至秘書處各科室承辦文稿由科室收發彙齊連同送稿簿隨時送秘書室收發點收摘由登記，並於送稿簿上加蓋收戳發還原簿。

(四)各廳處及秘書處及各科室呈送文稿由秘書長復核蓋章轉呈主席判行後，由秘書處秘書室收發，將關於各廳處文稿登記發繕簿，送由繕寫人員繕正，登記送校簿，送由校對人員校齊，登記送印簿，送由監印人員用印，登記鈐印簿，送總收發室登記登行後，將原稿送還秘書室收發登記，連稿簿送回各廳處歸檔。但文稿遞送繕校印發歸檔，均須檢同簿冊，取得接收辦理者之收戳。其關於秘書處各科室文稿即由秘書室收發送交科室收發，按照上項遞送繕校印發後，將原稿送秘書處管卷人員歸檔。

(五)各廳處文稿須先將發文字號（用兩字第一字代表廳處，第二字代表科室，如民秘即民政廳秘

書室承辦文稿）填明稿內，以便由秘書處秘書室送交繕發。

（六）各廳處及秘書處各科室承辦之簽稿，如有速件須於簽稿上端加蓋最速或速件字樣之圖戳。

（七）各廳處承辦案件凡次要及尋常者，由經辦人員簽擬辦法，遞經廳處長核定，隨即辦稿。其重要及必須請示者，簽擬辦法經廳處長核閱後，仍須呈請

主席批示，再行辦稿。至應行存查或緩辦者簽經

主席核准後，即行歸檔或暫存。

前項請示文件須備送簽簿，其手續與第三項之規定同。

（八）各廳處調取秘書處舊卷如係暫時查閱者，由各廳處之秘書科長填具檢卷證，加蓋私章，逕送秘書處檔案室調取，用畢送還時，檔案室即將原證掣回；如係有專管性質之文卷長期留用者，應由各廳處函致秘書處調取，由秘書長發交檔案室填載送卷證照送，各廳處收到卷證時，即在證上加蓋廳處印并科室章，送還原證以資查考。

（九）各廳處事件有相互關係者，無論簽稿，由關係較重之廳處主辦，送關係廳處會章後，呈送主席核判，辦畢時由主辦廳處照抄原稿，片送關係廳處備查。

（十）各廳處承辦文件逐日均須填列承辦文件月報表呈核備查。

江西省政府合署辦公之實施

江西省政府合署辦公之實施

一四

4. 公報之編印 各廳處公報均歸併秘書處公報室統一編印。自二十三年十月一日起，除星期日及例假外每日出版一號，定名「江西省政府公報」。內容分中央法規，本省法規，議事錄，民政，財政，教育，建設，保安，司法，任免，獎懲，特載，及附錄各欄。其材料由各廳處指定負責人員就其本機關文卷中逐日選取，於每日下午一時以前送交公報室彙編，三時以前由公報室編齊呈秘書長核定付印，次晨出版，分派各處，一律不收報費。

5. 事務之集中 各廳處辦理會計庶務部分均裁撤，其會計庶務事項悉由秘書處統一辦理。

6. 預算之改編 各廳處組織既因合署辦公而有變更，其預算常有增減。民政，財政，教育，建設，四廳及保安處，因其文書大部分及庶務會計公報統計等事項既併入秘書處統辦，而組織又加緊縮，故原預算皆比較減少。惟秘書處因各項應集中辦理之事務既歸其統辦，而組織又加擴大，新設技術統計等室，預算則略有增加。茲表列各廳處合併改組後歲出經常費預算與原額之比較如次(單位元)：

區分	未合併前二十三年		改組後歲出		附	記
	度歲出經常費預算	經常費概算	增	減		
省政府	二六八、四三二	三六、六六六	八六、二二六		一、二十三年度省政府及民財教建四廳未合併以前核定預算數共	七五六、七三一元改組後概算數共七四三、二三六元比較約
民政廳	一四、四四〇	一〇一、三六六		四、一〇一		

財政廳	一五、八〇〇	一八、六五四	三、二二六	減一三、四九五元保安處在未合併以前預算數爲一三二、三〇二
教育廳	八〇、五六五	七六、一五四	二、四二一	〇二元改組後連保安處經費總數共一二九、七二四元比較減二、五七八元
建設廳	八九、四四四	六七、三三二	三、〇九二	二、本表所列改組後歲出概算係以全年列數藉資明瞭
保安處	三三、四〇一	二八、〇一〇	五、〇二二	
保安經費 總經理處 保安經費稽 核委員會		二二、〇六二	二二、〇六二	
合計	八八九、〇三三	八三三、九六〇	二二五、九五〇	一五三、〇三三

7.辦公房屋之分配 省政府原有房屋不多，不能將各廳處完全容納。除民政廳保安處原設府內，財政廳地址在府西，甚爲密邇，暫可不移外，教育及建設兩廳均遷入府內辦公。教育廳遷於府之東院原省黨部辦公房屋。建設廳遷於府之西院原民政廳辦公房屋之西部。並於府內總辦公廳前空地先添建樓房一座，然後再將總辦公假樓改造合用之樓以資辦公之用。

8.被裁人員之選用 各廳處於變更組織時所有被裁人員，由各廳處嚴加考覈，出具考語，列表連同簡明履歷，密送省政府審查，分別去取。取錄者卽以之撥充祕書處應行添設員額，或備選縣長區長

及其他縣佐治人員。不錄者每員按原薪一個月或半個月各給以遣散費。

四·已見之成效

合署辦公本爲改革省制之一種試驗，當其未實行之前，曾有慮其或將發生障礙而不易實行者。然江西省政府實行合署辦公已數月，不惟未發見任何障礙，且所希冀之效果，已一一可見。茲僅就其最顯著者數端述之如下：

1. 政令之統一 一省政令在未合署辦公以前，所以必紛歧，既合署辦公以後所以能統一，勿庸他求證明，只就下列兩行政組織系統圖比較觀之，亦可瞭然。