

機閥管理

政治教程之六

機

關

管

理

陝西省訓練團印

編述例言

一、本教程編述之目的，在統一本團及所屬各區縣訓所教材及減少教學之困難，所有本團各班隊及各區縣訓所之機關管理，均須按照本教程教學。全部教材，可供六小時至八小時教學之用，但講授者應依接受訓人員之性質程度，以及實際講授之時數，酌量損益。

二、本教程爲前中央戰幹團學員隊七八兩期機關管理講義底稿之一部份，因爲那些學員都是大學畢業生，程度較高，同時教學時數有二十小時以上，而省訓團及區縣訓所機關管理課程，僅有四小時，而受訓學員之程度，深淺又不一致，所以只取其通俗而實用的方法原則的一部份，並只略述其大概。

三、本教程分緒論及人事，工作，文書，事務之管理等五講，而財務亦係機關中之重要部門，因有專課講授，故從略。

四、本教程之取材，以總統行政三原則，及中央頒布之法令章則爲主，兼採各專家論著高見，本述而不作之本旨，予以編輯。

五、本教程包括之範圍甚廣，茲編所述，因受教學時間所限，當然不能盡詳，編者另著

機關管理概要編述例言

地方行政管理一書，論述較詳，可供參考。

民國三十五年十月編述者誌於西安

機關管理概要目次

第一講 緒論

- 一、機關管理的意義
- 二、機關管理的目的
- 三、機關管理的要件

第二講 人事管理

- 一、人事管理的意義
- 二、人員的選擇與任用
- 三、人員的訓導
- 四、人員的考績
- 五、人員的獎懲

第三講

- 一、工作原則
- 二、工作的分配

機關管理概要目次

- 三、工作的計劃
- 四、工作的執行
- 五、工作競賽
- 六、工作考核

第四講 文書管理

- 一、文書的類別
- 二、撰擬公文之原則
- 三、處理公文之程序
- 四、檔案管理的方式
- 五、檔案分類

第五講 事務管理

- 一、事務管理的原則
- 二、物品的管理
- 三、房舍的管理
- 四、公役之管理

機關管理概要

姬步周編述

第一講 緒論

一、機關管理的意義

1. 機關的意義——此處之所謂機關，是指機關管理的機關而言，與行政法上之所謂機關，及日常用語之所謂機關，完全不同。行政法上所謂機關，其着眼點在人，日常用語所謂機關，其着眼點在物，而機關管理時之所謂機關，實意識到一個有生命的，有積極活動的組織體。總裁曾說：「人、事、時、地、物五者合理的組織與運用，為主管一切機關的要則」。這是研究機關管理的人，所宜注意的訓示。

2. 管理的意義——管理的本來涵義，是在指導，調節，與控制。就行政行為言，係屬支配的行為之一。質言之，所謂管理云者，即在一定的法令政策之下，就其全般或各個應進行的職務，為之規劃，然後對其所得支配之人力，物力，財力，工具，和程序，予以指導，調節，並控制，以期得到最經濟的效用。

3. 機關管理的意義——機關和管理的含義已分別予以解說，現在進而說明，何謂機關管理，機關管理是脫胎於科學管理，科學管理自從美國泰勒（Frederic W. Taylor）

倡導以後在工商業的經營上，發生了很大的有盡的影響，即是使消耗減少，生產增加，效率提高，物品改良，這種運動不久，引用到行政上來，就叫做行政管理，或叫機關管理。機關管理是以行政官廳為單位，於法規之下，對於人，時，地，事，物之指導，調整與控制，希望能以最合理的方法，使其發生最高度的效率。

二，機關管理的目的

1. 人盡其才——用人不盡其才，就是埋沒人才，影響工作效率甚大！我們固然要用有才能的人，同時還要給予有盡量發揮其才能的機會，才能使工作效率增高。

2. 時無浪費——時間是最寶貴的東西，它是一切事業之母，我們必須要加以認真的愛惜，好好的把握，不使它隨便過去，一定要做到一時當作二時用，一時要作二時事，這才算是不浪費時間。

3. 地無荒蕪——地是生產要素之一，同時是建立機關要素之一，我們一定要好好的管理，不讓它荒蕪，並且要有革新創造的精神，用科學方法作完善的利用，使地方充分發揮其效用，達到地盡其利的目的。

4. 事無廢弛——事無大小，必須按照計劃，切實辦理，某項工作，應在某時完成，絕對如期辦好，不滯留，不拖延，能這樣，不患事業無成功之希望。

5. 物無廢棄——一物有一物的用途，我們對於公物，不但要愛惜保護，並須要時時

整理和修理，務使好物不損毀，廢物能利用，期能做到以少數的物質，辦理多量的事務，獲得最大的效果。

三、機關管理的要件

1. 健全的制度——所謂健全的制度，就是組織系統要簡單，事權要集中，合理的人事制度要建立。組織系統簡單，運用靈活，效率必易增加，事權集中，責任也就集中，責任集中，對事必盡最大努力，行政效率自會發揮無餘。而合理人事制度的確立，更爲在組織中獲得充分人才的基礎，如無合理的人事管理制度，雖有好的組織難得有好的人才，即使有好的人才也不能久於其位，樂從其業，所以建立合理的人事制度比組織系統簡單，事權集中，尤爲重要。

2. 正確的知識——行政管理，就是科學管理，完全基於正確的知識，若無正確的知識，行政管理，就不能運用，但正確的知識是怎樣得來？是得之於澈底的考察，如動作的考察，時間的考察，行政工具的分析，行政人員的健康疲乏，以及心理的試驗等，皆爲獲得正確知識的基本方法。

3. 合理的統率——現在一般爲長官的有兩種毛病，一是什麼事都不管，一是任何事都要管，這兩種作風，都不合理，我們主張合理的統率，就是在事權集中下，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，然後可使爲首長的從容考慮計劃各

種事業的開展。同時對於各級工作人員的考核和督導，也有明白確實的依據，不致發生含糊和不公允等的不好現象。

4. 切實的計劃——計劃是執行的依據，一個機關如果沒有工作計劃，做起事來一定不分輕重緩急，先後次序想不起什麼做什麼，結果弄得一團糟，可知工作計劃是各個機關所必須定有的；不過計劃定下以後實施時，一定要依照計劃去逐步進行才可發生效用。

5. 精密的技術——從機關管理的内容上看，完全是一個技術問題，在事業的本身，固需要專門技術，而人事財政工作文書事務等各種管理方法，也是需要特殊的技術，要看管理是否有成效，就看管理的技術是否精密，精密的技術，在機關管理上的重要，已可想見。

6. 科學的組織——機關管理的目的，是在謀行政效率的增高，但欲達到此目的，必須使行政組織科學化。科學化的組織，有如下幾種優點。

第一鞏固：即能持久，決不因人員的更動，而發生影響。

第二集中：即職務之分配適當，責任分明，因而使各人辦事順利，節省精力。

第三個性化：即因責任的分明，而使人人樂於工作，在工作工能表現其個性。

第四嚴密：即在各種工作與人員之間，維繫嚴密的關係，辦事簡切而經濟。

第五標準：即對於人員的技術，學識，和性格，都規定有一定的標準，無過輕與過

重之弊。

第六機能靈活：即系統簡明責任分清，彼此互助合作，運用至爲靈活。

第二講 人事管理

一、人事管理的意義

任何一種學說，言其定義，多是見仁見智，人各不同，茲將梯德和穆特卡夫（Ortway Tead and Henry C. Metcalf）兩氏對於人事管理的界說，及富伯平先生對於人事管理所述的定義抄錄下來，作爲我們對人事管理是什麼的認識，根據這個認識，再來下一定義。

1. 梯德和穆特卡夫的定義：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，和工人員福利的推進。

2. 富伯平的定義：人事管理云者，乃期於最小限度人類之努力與磨擦，忠實而活潑的服務精神，及公務人員一般福利之適當的注意等原則之下，爲實現整個行政組織，或其各個機關既定目的之一切活動，所作的計劃監督指導與調整之謂。

3. 本書的定義，人事管理，是設法減少人事之磨擦，鼓勵工作人員忠誠服務之精神，與籌謀工作人員福利之增進，使一個機關中人事洽調，工作緊張，期能以最少之勞力

，獲得工作上最大之效果。

二、人員的選擇與任用

1. 人員選擇的標準——選賢任能，乃行政之先務。但怎樣才能得到賢能的人來任用？就要在方法與運用上去廣為收羅，收羅得愈廣，則選拔出來的人才才愈精，有賢能的人來管理政治，則政治才能上軌道，才能滿足大家的要求，但收羅選擇有何標準？

第一、學術方面：學識為作事之根本，學問深，則見聞博，理解明，作事不會盲動，才能負得起重大的任務，故選擇人員，必須注意其學識，有專門學識的人，一定要收羅任用，才可成功事業。

第二、才能方面：要想事情辦得好，一定要辦事的人，具有才能。凡是有才能的人，頭腦清晰，經驗宏富，手腕靈活，精神旺盛，人情物理，無不精通，上下左右，都能應付，我們用人一定要用這樣的人，但必須注意其品行是否端正，品行端正是可與成事的。

第三、德性方面：德性為人生立身之大本，有德才能服衆，故孔子說：「德者本也」，又說：「為政以德，譬如北辰，居其所而衆星拱之」，可知德性在政治上是何等重要。所謂德就是良知，就是一切合乎天理人性的至善的道理，如忠孝仁愛信義和平之八德，禮義廉恥的四維，智信仁勇禮的武德，以及其他一切利人利物，大公無私的行為

嚴明正直的態度，雍容寬大的胸襟等類，凡有德性的人，則作事必能謹守繩墨，不會放蕩，不會僥倖，而且可以服衆，可以增加團結力量。

第四、思想方面：凡是思想純正，對三民主義信仰堅定，以國家民族爲至上，不以作官爲目的，而以服務爲職志的人一定常抱忠公體國之心，不作貪污辱身之事，態度光明胸襟磊落，富創造力，有犧牲性，並能爲國家成就大的事業，我們用人一定要用這種人，才有成果。

第五、健康方面：健全之精神，寓於健全的身體，故欲求對於事業有所表現，必須賴有健康之體魄，否則雖有高尚之品性，豐富的學識，亦陷於縱有強勉向上之心，便有精神不貫，體力不支之感。故選擇人員，必須注意其體力是否強健。

第六、嗜好方面：人孰無嗜好，而嗜好最壞者爲賭博及吸食鴉片之人。此類人常時精神萎靡，心思散漫，欲其認真治事，決不可能，此類人任用時，要加以考慮。

2. 選任人才的方法——選任方法，則視主管長官而定，初無固定方法，胡林翼論知人任人之道說：「衆無大小，推誠相與，咨之以謀，而觀其識，告之以禍，而觀其勇，臨之以利，而觀其廉，期之以事而觀其信，知人任人，不外是矣。」管子對於擇賢之道有謂：「明主之擇賢人也，言勇者試之以軍言智者試之以言，試於軍而有功者，則舉之，試於言而事治者，則用之，故以戰功之事定勇怯，以官職之治定愚智，故勇怯愚智

之見也，如白黑之分。」總裁關於用人之道，有一段訓示：「用人之道必先知人，知人之先，必重考察，考察之法，應以辦事實為第一標準，大抵以言行一致，多實事而寡虛文者為是。」這些名言，都可以作我們擇人的參考，尤其總裁的訓示，幾句簡單話能把擇人的基本條件，完全揭出，更為我們所應遵循。

3. 任用的程序——人員既經選定以後，即須予以任用，其任用手續，依據公務任用法之規定，簡任職公務員之任用，由國民政府交銓敘機關審查合格後任命之，荐任職委任職公務員之任用，由該主管長官送銓敘機關審查合格後呈荐委任之，而在請簡呈荐擬委之期間，該管長官於必要時，得派有相當資格之人員代理，但代理期間，不得逾三個月，至於任用之程序，分為試署及實授試署，滿一年，成績優良者，始得實授；其成績不良者，應由銓敘機關分別情形延長其試署期間或降免之。初任人員應為試署，並從最低級俸敘起，但委任人員之分等者得就各該等之最低級俸敘起，不過曾任同等公務員積有年資及勞績者，得按其原敘等級原支俸額酌敘級俸，其有簡任資格而以荐任職任用，或有荐任職資格而以委任職任用者，得變通辦法。

三、人員的訓導

1. 訓導之重要——訓導可以補助學校教育之不足，同時可以繼續不斷的增加，工作人員的新的知能，有用的經驗與迫切需要的精神，使與時代同時並進。

2. 訓導的種類 訓導即訓練與教導，計可分為三種：其一為就業前之訓導。其二為就業期中之短期訓導。其三為就業期中之經常的無形的訓導。第一種之訓導屬於國家人事制度問題，不在機關管理範圍之內，姑不具論，茲將二三兩種，加以說明：

第一、就業期中之短期訓導：此項訓練在使工作人員能夠充分了解當前國家政策，並取得必需之智識和方法，同時在日常生活及精神思想方面，也與以適當的鍛鍊，此項訓練所當注意者：

甲、受訓次數不以一次為已足，必須不斷的訓練，使每一個工作人員，不斷的增加新的知識，期使與時代并進。

乙、對於受訓人員，在入學前要加以甄審，在訓練時要注意選材，在受訓後要負責督導。

丙、訓練結果宜甄別去取，成績優良者，設法提升，成績惡劣者，予以降級處分，或免職，俾使受訓人員重視訓練。

丁、要認清訓練的對象，然後因材施教，分別予以專門有用的知識。

第二、就業期中之無形訓導：此項訓導在施訓導於工作過程之中，使工作人員能有不斷的進步訓導方法，約有四種：

甲、業務會議：此項會議可於每星期一紀念過後，或星期二上午開始辦公時，集合

單位主管及其他重要職員舉行，從事檢討上週工作，將上週所有命令，文告與工作事實，相互核對，改正其缺點弱點，並指示以後工作方針，審核工作人員之優劣功過，並計劃新工作之實施辦法。

乙、學術會議：按各單位工作人員學識程度，及所任工作性質，於每星期三或星期六下午舉行，其項目為與本機關業務及各職員本身工作有關之專門學術，如 總理遺教、總裁言行，及中央最近發佈之命令訓詞書告等。

丙、小組會議：此項會議以一單位為一小組，可每兩週舉行一次，會議之事項為各個人員一週內工作之檢討及批評，公私行為之檢討及批評，與各人員研究問題之指定，以及關於讀書心得，或研究問題之發表及商討，小組組長以各單位主管任之，各機關長官於每月終應召集各小組組長舉行組長會議，一方面聽取各組工作報告，考核各組組長組員工作學識及公私行為之良否，一方面規定各組工作進度及標準與檢閱本機關業務之經過及改進（此係二十八年三月五屆中常會一一六次會議決議規定一八五次常會又加修正）。

丁、區分部小組會議——此項小組會議以區分部內之黨員劃編之，以三人至十人為度，設組長一人，由黨員互推之，其任期為六個月，負召集會議報告會議經過，及指導所屬黨員之生活思想行動等責任，小組會議討論之範圍，為黨義研究，時事問題，工作技術討論，及讀書檢討，並及自我批評，相互批評等，隔週舉行一次。（二十八年中常

會第一一七次會議通過小組訓練綱領第二二三次會議修正)

以上所述四點，均為對於機關人員之直接或間接的訓導，而含有制度性者。至於平日長官之教導，同僚之互勉，以及各種公餘娛樂，同樂會之類，均可發生訓導作用，這就有賴於各機關長官及同僚之努力了。

四、考績

綜核名實，分別優劣，足以昭激勵而示炯戒，成績之考核，胥關切要，法令昭彰，條例具備，各機關應切實辦理，務期公務人員，德當其位，功當其祿，能當其官。茲將考績程序，考績標準及考績方法等，加以簡單說明：

1. 考績的程序——考績程序分初核覆核兩種，由各該機關主管長官就高級職員中，指定若干人組織考績委員會，并以一人為主席，執行初核，主管長官執行覆核，但長官僅有一級或有其他特殊情形，不能組織委員會者，得逕由該長官考核，考績委員會執行初核，應斟酌被考績人員直接長官之意見，比較本機關全部考績人員之成績，根據平時紀錄及獎懲，於考績表內評定分數，報由主管長官覆核，決定獎懲，考績表經主管長官覆核後，依其官等編冊密封，彙送銓敘機關核定登記。

2. 考績的標準——考績標準分工作、操行、學識、三項，以分數評定之。工作之最高分數為五十分，操行與學識最高分數，各為二十五分，因國家所要求於公務人員者，