

351.7

10

機關組織與機關管理



機關組織

櫻關管理



蘇希尚著

建國編譯社出版

中華民國三十一年六月

機關的組織與機關的管理

實價三元五角

著者 蘇希洵

發行人 周煥

發行者 建國編譯社

總社 西京端履門廿四號
洛陽辦事處 西工和平村四二號
洛陽門市部 城內西大街

印刷者 陝西分社

中國文化服務社
地址 北大街廿四號

序言

古代國家，政簡刑清，機關組織，極其簡單。如何管理，無須多大研究。近代政務繁瑣，官吏日衆，經費支出，亦日以龐大，而機關組織與機關管理之問題，至是乃爲世人所注意。同時大商店及工廠以組織與管理之適宜，而收到顯著之成效。行政機關，相形見拙，益覺改進之不容緩，於是機關組織與管理的問題，遂成爲行政學的重要部門。美國人士研衆尤，機吾國談此問題者，材料大多取自美國。基本主張：在以商業公司或工廠內組織與管理，移用之於行政機關。希望整個創造一種新的制度，用意至善。但吾國社會，尙未發展至相當程度，創造整個新制度，或未易一蹴而幾。爰本個人從政經驗，就吾國歷史及現在的組織與管理，評論其得失，并遵照

總裁「主管機關與推行政令之要領」
「革命辦事應有之基本精神與要件」
「行政三聯制大綱」三次訓詞之所昭示，擬具改進意見，逐節貢獻。希望在新的制度未創立以前，能作調整現有制度的參考資料。實卑之無甚高論。各位如欲作深刻的研究，尙須閱讀專書，張金鑑先生所著之「行政學之理論與實際」及甘乃光先生在中央訓練團所講授「機關管理」的講義，尤應細心研讀。

民國三十年四月

蘇希洵

機關的組織與機關的管理目錄

序言

第一章 機關的組織

第一節 各部門橫的權限須劃分清楚

- 一、須使名實相符權責相稱.....一
- 二、須力避重複割裂.....二
- 三、應以事物爲標準不應以地域爲標準.....三

第二節 各級人員縱的責任須規定明確——（分層負責制度的

推行）.....五

第三節 人與事須有適當的分配——（職位分類制的試驗）.....七

第二章

機關的管理

第一節 對於人的管理

一、選擇適當

選擇領袖，應注重品德，選擇僚屬，應注重技能。

八

二、督訓嚴勤

長官應督導屬員去找事做，不要等事做，並宜注意二事：(1) 祇能督導屬員做事，不能代替屬員做事。(2) 應教屬員在本身職務範圍內去找事做，不要越俎代庖，去找別人職權內的事來做。

九

三、考核嚴密

(甲) 性行的考核

(乙) 工作的考核

(丙) 工作時間的考核

(丁) 工作進行的考核

(戊) 工作成果的考核

四、賞罰公允

五、待遇相當

第二節 對於事的管理

第一款 事務的分類

- (一) 設計事項.....一四
- (二) 文書事項.....一三
- (三) 純粹事務.....一四

第二款 處理事務應遵守的原則

第一目 共通原則

- (一) 迅速.....一四
- (二) 確實.....一五

第二目 個別原則

- (一) 設計事項應遵守的原則.....一九
- (甲) 須適應最迫切的需要.....一九
- (乙) 須顧及國家地方的財力.....一九
- (二) 文書事項應遵守的原則.....一七
- (甲) 手續須簡潔.....一〇

機關的組織與機關的管理

四

(乙) 登記須清楚..... 110

(丙) 文字須明顯..... 111

(丁) 詞氣須禮貌..... 111

(三) 純粹事務應遵守的原則..... 111

(甲) 須力求經濟化..... 111

(乙) 須力求科學化藝術化..... 111

(丙) 須要耐煩..... 111

(丁) 須與有關部門切實聯絡..... 111

第三款 事務的考核..... 111

「以事為考核對象，務期達到機關學校化之目的」..... 111

第四款 工作競賽..... 111

(一) 工廠農場的競賽辦法不能整個移用於行政機關..... 111

(二) 機關與機關間及地方與地方間其所辦事項性質大略相同者可以施行工作競賽辦法..... 115

(三) 在同一機關之內可採擇競賽制度的精神訂定合理的考核辦法以補..... 115

現行考績章則的缺點..... 116

..... 116

(四) 欲競賽制度發生美滿效果須有中堅份子參加工作發生積極領導的作用.....二八

第二節 對於物的管理.....二九

一、金錢管理.....二九

二、物品管理.....三〇

(甲) 購置 集中採購制.....三〇

(丙) 保管 集中保管制與各別保管制.....三一

(丙) 領用手續.....二七

(丁) 損毀.....三一

(戊) 盤點.....三一

三、卷宗管理.....三一

四、房屋管理.....三一

五、汽車管理.....三一

第四節 對於司機及公役的管理.....三四

機關的組織與機關的管理

(一) 選擇.....三四

(二) 組織.....三四

(三) 訓練.....三四

(四) 進修.....三四

附錄

(一) 人事管理委員會職權負責任之劃分.....三六

(二) 人事管理委員會編定縣政府各級職負責任劃分辦法草案.....三七

(三) 現行廣西省政府辦事細則(三七)(祇錄第三章「各級人員權限責任」(三七)第五章「會計」(四二)第六章「庶務」(四四)第七章「會議會報」(四六)之(四)款「各廳處工作檢討會」第十章「考績」其餘從略).....四七

(四) 論「各級公務員之縱的責任」.....五〇

(五) 廣西省政府人事管理委員會職位標準.....六〇

(六) 廣西縣政考績章程.....六四

(七) 廣西縣政設施進則及進度考核表說明.....六六

(八) 縣政進度考核表.....	六八
(九) 廣西省政府各職員每月工作應懲章程.....	八三
(十) 廣西省政府司機及公役管理規則.....	八六
(十一) 公役服務規則.....	八八
(十二) 司機服務規則.....	九〇
(十三) 公役獎懲辦法.....	九二
(十四) 司機獎懲辦法.....	九六

目

七

機關的組織與機關的管理

欲求嚴密的管理，須有健全的組織，茲故先述機關的組織，次乃論機關的管理。

第一章 機關的組織

機關的組織欲其健全，至少須做到左列各頁：

(一) 各部門橫的權限須劃分清楚 (二) 各級人員縱的責任須規定明確 (三) 事與人須有適當之分配茲分節論之：

第一節 各部門橫的權限須劃分清楚

凡劃分各部門橫的權限者均應注意左列各點：

(一) 須使名實相符，權責相稱。中央的各部，省的各廳，縣的各科，此一國一省一縣之主要機關，而負有重大之責任者也，事實上應賦予以重要之權限，然後名實乃能相符，權責乃能相稱。試就歷史觀之，秦漢時代行政大權，掌諸宰相，此名實相符，權責相稱也。東漢以後，光武猜忌，權移尚書，尚書總領紀綱無所不統，權勢之盛，至使三公避道

，魏晉以迄陳梁，中書掌舉國之機要，丞相太宰，反無實權，此名實不相符，權責不相稱也。唐沿隋制，不設丞相，以三省長官爲眞宰相，厥後復以他官參政，眞相權分，天后以後，所謂眞宰相之左右僕射，（貞觀以後尙書省不設令，以左右僕射爲長官，）不帶同中書門下三品者，但蓋尙書省務，反不得預聞政事，此又名實之不相符，權責之不相稱也。明初罷中書省，權歸六部，本極合理，但不久以學士掌機要，六部尙書遂失其宰臣地位，至於明末權且移於寺宦，豈特名實不相符，權責不相稱，且爲千古秕政，究其原因，皆由君主猜忌大臣，而委權於不負責，親信小吏，蓋常人之所以不能任性爲惡者以無權耳，不敢任性爲惡者，以須負責耳，若不負責之責，而操可以爲惡之權，而仍不肯爲惡者，祇有人品純潔道德高尚之人，親信小吏，不能盡望其爲人品純潔道德高尚之人，此所以歷朝史乘，委權於小吏而敗事者，指不勝屈焉。

（二）須力避重複割裂。對於主要機關，須賦予全權，不宜多設駢枝機關，分其權而掣其肘，若主要機關，事務太繁，就中某一部門，確有專設機關辦理之必要，而此新設機關，若仍受原屬機關之節制，如財政部之鹽務署關務署等。於政令之統一，尙無妨礙。若爲遷就人事問題，新設機關，竟脫離原屬機關而獨立，如從前禁烟委員會之於內政部者，則積極方面，固不免發生磨擦，卽消極方面：亦必至於推諉廢事，均足以減削行政之效率，然使新設機關，與原屬機關，有各別之執行幹部，則其弊害，猶不過如上所述而已，若

執行幹部仍係同一機關，無論其用原有名稱，或添加另一頭銜，均有疲於奔命之苦，選上級所發命令互有抵觸，更將無所適從。各省縣政府，懸掛兼職招牌，竟有三四十塊，所受令之上級衙門，同時亦有三四十個，往往公文轉行，繕寫亦趕不及，其事之切實舉辦，更談不到，其狡猾者，以爲橫直於事無濟，何必白費功夫，不如索性不辦，所以接到上級公文，竟至有原封不拆者，政象之疲玩廢弛，實無過於此者矣。廣西有鑒於是，所以行政系統，力求簡單，不主分割權限多立名目，現在全省發令機關，只有綏署與省府，故各下級機關，尤其是縣政府，均覺易于執行，此本省行政效率，日見加強重要原因之一也。

(三)應以事物爲標準。不應以地域爲標準。前清六部之中，以區域劃分權限者，有戶刑二部。(法國當十六世紀亨利第三朝代時，設四國務卿，分掌各省事務，是亦以地域爲分割權限標準之一例也。)但戶部各司，除掌某省事務外，並兼管某類事務，(如江南漕吏司，除掌賑江南三布政司之錢糧外，並兼理各省之平餘，與其地丁之隱限而未結者，及各官之借養廉于部者等事務，廣西清吏司，除掌賑廣西布政司之錢糧外，並兼理省礦政，其他各清吏司，亦均各有其兼掌事務)刑部各司中，亦有區域事物兩類事兼掌者，(如廣西清吏司，除掌賑廣西省之刑名外，朝審則具題稿，並掌給囚衣等事務，)是以地以事爲標準之混合制，並非純粹的地域分配制，北京時代之外交部，採用事物分配制，現在外交部，則純採用純粹的地域分配制(二十八年九月八日公佈之外交部組織法第八條規定；

亞東司掌關於日本暹羅各國之左列事項（1）關於政治事項（2）關於通商事項（3）關於經濟財政事項（4）關於軍事之外交事項（5）關於本國僑民事項（6）關於各該國在中國之僑民之保護及取締事項。第九條第十條及第十一條規定亞行歐洲美洲各司之掌職者，其用語與第八條同。在外交方面因各國言語政制風俗等等之不同，不得以熟諳某地域的言文者掌管某地域的事務，此具有其特殊理由，他機關不能援以為例也，蓋以地域為劃分標準者若各地域之事務繁簡不一，則各部門之人員，勢將勞逸不均，且各部之中各種事務，均須兼理，則各種人才，均須配備，不獨不易物色且亦太不經濟，非現代事物日繁之社會之所許也。

上列各點，係就國家設官分職劃分各機關的權限所當注意者而言，此外各機關內部分科治事，亦有其應注意之點，茲並附帶述之於左：

（1）近代事務殷繁，固宜劃分單位，負責辦理，然亦應有一定限度，若劃分太細，亦易發生爭議及推諉之弊。

（2）凡劃清權限辦事者，均宜於條文定明，或在事實上指定一單位或若干人員負責辦理其不屬於各部門或應屬於何部門無明確界限之事務，以免爭議之間，延誤事機。

（3）遇有複雜案件，應細加分析，如一案之中包含有多數性質不同之事件，可

分送多部門辦理，如各部門同有關係，則選關係較切者辦，辦理畢送各部長會章，共同負責，或事先先徵求各部意見，再彙集辦稿亦可。

(4) 內部各部門，務使能夠分工合作，力避

總裁在「主管機關與推行命令之要領」中訓戒「現在各級幹部的一個最大毛病，就是不懂得這個原則，不僅不能分工合作，而且往往互相猜忌，互相傾軋，互相排擠，有義務，有責任就大家規避，互相推諉，有權利，有名譽就彼此爭奪」的那種壞現象。

第二節 各級人員縱的責任須規定明確

我國歷來法制，對於權限問題，大概只注意於橫的方面，倘能各機關間之權限劃分清楚，使權有專屬，責有專歸，即可稱為良好法制，至於各機關之中以及每一機關各部門之中，其各級人員間之權限何如，責任何如，則不獨法制未有規定，即學者之間，似亦罕有論及，過去政務簡單，可俟有問題發生，再就具體事實，判定各員之責任，現在政務殷繁，若先無一定章則，每遇一事發生，即須特訂一解決辦法未免不勝其煩。又過去判定責任，並無一定標準，純聽長官之自由，大概均以官小者為犧牲，蓋處罰小官，事態不致擴大，易於了結，官大者，交遊廣奧援多，情面不大易破除，且處罰大官，牽涉者衆，執行亦感困難，刑錢幕友之所以以救大不救小為信條者，亦實為辦事便利起見，不得不爾。

非盡爲勢利所驅遣也。現在行政日上軌道，一切事項，均應求其制度化之時，自不能再容許此不合理之制度存在，故多數行政法學者，——尤其是研究行政效率的專家——均要求制定規章，將各人員縱的責任，明確劃分，使各員咸知責任所在，不敢推諉，爲長官者，遇有問題發生，判定責任亦有標準可循，不敢任憑主觀之見循環枉抑，本省政府對於各級人員的責任，認爲有以明文規定之必要，乃於二十三年在廣西省政府辦事細則中增定職責劃分一章，將主席及各部門長官暨各級職員並雇員之責任各別規定。

自職責劃分辦法頒行以後，各級人員的責任問題，得有一部分之解決，但該項辦法之規定，尙嫌未臻詳備，且適用範圍，限於省政府，效用亦未充分發揮，於是人事管理委員會乃作進一步之解決，定有該會職雇員責任劃分之辦法，（見附錄一）就會內事務分類別階段劃定責任。

此外人事管理委員會并擬有縣政府各級職員責任劃分草案（見附錄二）因桂南戰事發生，尙未能提出討論，最近省政府新頒佈辦事細則，對於各級人員縱的責任，規定較前加詳，舊的辦事細則，只規定某級人員應負某項責任，尙嫌過于抽象，新的辦事細則，載明某事某階段應由某級人員負責，規定較爲具體（見附錄三），然所規定者大部係文書稿件的問題，其他整個府務之責任，應如何詳細劃分，尙有待於補充規定也。

總裁最近在「行政三聯制大綱」中提及「各層負責制度」，曾有左列訓示：