

社 會 科 學 叢 刊

新 縣 政 之 管 理

蕭 明 新 編 著

正 中 書 局 印 行

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，在工商業的經濟上發生重大的改革。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，得到非常進步。

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。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」，以達到人物和洽發揚，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

以爲斷。

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，例如縣政府的秘書，助理秘書，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，是屬於秘書室的職權。秘書爲主管人員。但秘書每日核閱文稿，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交特定人員處理，以專責守，此項人選，以助理秘書較爲適當。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。將來擬應專設審計室，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。因之，此種觀念，必須掃除，并且應使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做起，一定要確立好一個人事制度，不好隨便進退黜陟，喜怒隨心。」

在這一段訓示裏面，我們可以認識人事的重要性，而要改良人事，先要建立人專制度來實施人事管理。

二 人事管理及人事法令

人事管理，是人事制度的實施。人事制度愈完備，人事管理也就愈容易。目前我國的人事制度，雖尚未完全建立，然也有了一點基礎。有許多人事法令，已經次第頒行，我們應該加以詳細研究，而接切實去執行。如果遇到困難的問題，我們應該將困難原因加以分析，並將改進的意見，向上級政府建議。在此我們先把中央對於縣長縣行政人員以及自治人員的人事法令，擇要列舉出來，以供研討；

(一) 關於考試及任用者

1. 縣長考試條例
2. 修正縣長任用法
3. 補充縣長任用資格標準實施辦法
4. 戰區各縣政府組織綱要第七條第十條
5. 修正公務員任用法及其施行細則
6. 縣行政人員任用條例
7. 特種考試縣各級幹部人員考試辦法大綱
8. 警察官任用條例及其施行細則

9. 技術人員任用條例及其施行細則
10. 邊遠省分公務員任用資格暫行條例
11. 修正暫行文官官等官俸表關於縣行政人員部分
12. 縣各級組織綱要第三十一條及第四十七條
13. 公務員任用送審期限及其支給薪俸暫行辦法
14. 非常時期戰地公務員任用條例及其施行細則

(二) 關於訓練者

1. 縣各級幹部人員訓練大綱

(三) 關於考績獎懲者

1. 非常時期公務員考績暫行條例
2. 行政院令核定縣長考績應由各省政府訂頒縣長工作成績百分數比率標準案
3. 修正各縣市辦理地方自治人員考核獎懲暫行條例

4. 公務員懲戒法

5. 戰地守土獎勵條例

6. 懲治貪污暫行條例

(四) 關於撫卹者

1. 公務員卹金條例及其施行細則

2. 專員縣長警察局長抗敵殉職特卹標準
3. 抗戰守土傷亡人員從優核卹標準
4. 戰時僱員公役因公傷亡給卹暫行標準
5. 抗戰傷亡警長警士從優核卹標準
6. 戰時公務員因公受傷核給醫藥費暫行辦法
7. 戰時鄉鎮保甲長暨聯保主任因公傷亡給卹暫行標準
8. 人民守土傷亡撫卹實施辦法

(五) 關於服務及交代者

1. 公務員服務法

2. 公務員交代條例

以上所開列的法令，雖未完備，但其重要部分，都已列入。希望人事管理人員，各自再加一番研讀。本書以後各節，也有講及一部分的，但為體例及篇幅所限，不能逐一加以分析和解釋。

三 各級人員的遴選任用及保障

縣長的遴選，其權在於省政府，此處自不必涉及。但縣長到任之後，應於二十日內，提出任用審查表及有關證明文件。（戰時得改用照片送審），呈請省政府轉送中央審查，如縣長在到任前，已將證件繳送省府，自由由政府直接送審。

縣行政人員的遴選，其權在於縣長，我們應該分別加以檢討。縣行政人員可以分做四類，他們的資格各有法令的規定。

第一類，是縣政府秘書，不拘資格由縣長呈請省政府任免，秘書的任免，完全以縣長意旨而定。

第二類，是縣政府科長、指導員（督學）、區長，他們的資格在縣行政人員任用條例第三條上有明白的規定。

第三類，是縣政府科員、事務員，本是僱員性質，現經行政院解釋，應為委任職（如各省有困難時，亦得暫以雇員委派，但須於完成新縣制之三年內改為委任職）。科員和事務員的資格是適用縣行政人員任用條例第四條的規定。

第四類是警佐、技士及其他特種人員。他們的資格，分別適用警察官任用條例、技術人員任用條例，及其他特種人員任用法令的規定。

以上四類人員，除第一類外，在原則上都不應該隨縣長同進退。所以一個新任縣長，除了可以選用秘書外，其他人員，都不宜隨帶。但如有職員已隨前縣長他去，或有缺額，或增設員額時，那就應由縣長遴選員委用。在遴選人員的時候，首先要注意資格。最好選用具有法定資格而經訓練合格的人員來充任。如果一時沒有這樣的人員，至少也要選用具有法定資格者才行。同時對於操守、能力、和知識應加考查，而尤以操守為最重要。因為縣政府與民衆直接發生關係，要是操守不好，那麼能力愈強的，不惟不足以濟事，反適足以濟奸。所以與其選擇能力知識較好而操守不好的人，毋寧選用操守可靠而能力知識稍差的人。因為能力稍差的人，經過相當訓練之後，就可以逐漸增強，至於操守不良的

人，要糾正過來，比較要困難一些。

還有一點，縣長用人，切忌任用親戚。我們不是說親戚都是壞人，但是用了親戚，難免不為感情所左右，即使你自己公正無私，人家也不會說你公正。要是親戚辦事努力，你不給他獎勵，他必怨望。如果予以獎勵，一般人又不免說你閒話。如果親戚犯了過失，不辦固然不好，辦輕辦重，都有難處。辦輕了，人家說你偏袒；辦重了，又不免過於矯情。諸如此類，都要使你平空增加許多無謂的麻煩，所以親戚總以不為宜。

選定了職員以後，可以先行委派代理，依照公務員任用送審期限及其支給薪俸暫行辦法第二條之規定，於代理開始二十日內，提出任用審查表，及有關證明文件，由縣政府呈請省政府轉交公務員任用資格審查委員會或所在地之銓敘處審查合格後，由省政府委任之。初任人員應為試署，試署滿一年，成績優良者，由縣長填具成績審查表呈請省政府，轉送銓敘機關，審查合格後，予以實授。其成績不良者，應斟酌情節，依照程序，送由銓敘機關延長試署期間，或降免之。（見修正公務員任用法第十一條第十二條及修正公務員任用法施行細則第二十條第二十一條之規定）

至於縣政府的雇員，自由由縣長直接委用，但原有雇員成績優良者，也不宜加以更動。如果要新補的話，應該採用考試的方式。一個書記的條件是：（一）身體健康，無不良嗜好；（二）對於黨義相當明瞭；（三）具有普通的常識；（四）書法清楚而迅速確實。考試的方法，先檢查身體，後舉行常識測驗和書法測驗。常識測驗，包括黨義和公民常識；書法測驗，可於一定時間，令其抄寫若干字。測驗完畢，再予口試。身體檢查不合格者，不得參與測驗；測驗不合格者，不得參與口試；考試委員

最好有三人。以三人各別擬定的評分，加以平均，爲各受試人應得的分數。委員可由縣長在職員中或地方人士中選派，最後的取舍，由縣長裁定。書記錄用後，應取具舖保或保人，其他職員亦同，以便萬一奸人混入，或發生洩露祕籍、營私舞弊的情形時，可以有所查究。

目前的問題是在地方人才缺乏，縣政府往往發生人荒，找不到相當的人來做事。要解決這一個問題，可從兩方面着手。第一應該提高縣行政人員的待遇。我們希望各省在可能範圍內竭力設法能夠依照國府三十年九月二十七日公布的修正暫行文官等官俸表關於縣行政人員部分辦理，即或不能，仍希望儘量提高，但是有一點，應該要特別提出來的，就是要打破過去固定的薪俸制度，要實行按資按績，按考績逐年晉級加俸的辦法。在戰時或物價特別高漲的地方，應該另發相當的津貼或實物。縣行政人員成績優異的，將來應該設法有晉升官等的辦法。要能夠這樣，那末擁擠在都會裏的知識青年，逐漸可以吸引到各縣政府裏來了。其次，任用以後，應該與以合理的保障。要確定人事制度，保障是其中最重要的條件。縣行政人員任用條例第十二條規定：縣行政人員經考試合格依法任用者，非依法律不得停職或免職。畫分中央與地方權責綱要原則第二條規定：凡地方機關主管長官，在任期中及所屬法定人員，經銓敘合格，予以實授者，除自請辭職及機關裁撤或緊縮外，非因懲戒、考成、考績、或刑事處分，不得免職、停職、降級。或轉任。其有任期者，俟其期滿，按其成績分別任免。所以在法律上，對於公務員已有保障的明文，祇因過去對於受到非法處分的，沒有救濟的辦法，所以沒有發生效力，今後我們應該使受非法處分的公務員，有向上級機關申訴之權。上級機關如認爲申訴有理由時，得令原機關將其復職，並將原處分長官，酌予懲處。要是能夠有了這樣確實的保障，行政人

員才肯安心工作。

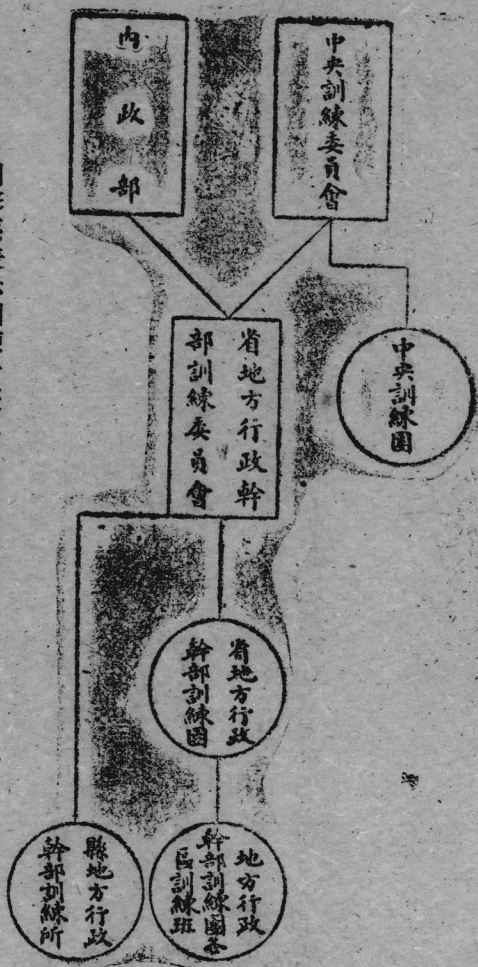
鄉鎮保甲人員，雖非行政人員，但他們都是自治人員的幹部，他們的選用，也應該特別注意。鄉鎮保長的資格，在縣各級組織綱要第三十一條及四十七條已有規定。甲長則不限資格。鄉鎮保甲長是分別由鄉鎮民代表大會、保民大會、戶長會議選出。在未實施民選以前，鄉鎮長應由縣長選委，保長應由鄉鎮公所推定，呈縣委任。鄉鎮保長的人選，與行政人員一樣，要特別注重操守。鄉鎮保長操守如果不好，那應人民就要受害無窮。其次鄉鎮保長的人望和能力學識，也應該注意，人望高能力好，什麼事都行得通。否則就要處處發生障礙。但是說到這裏，問題又發生，現在各地所謂公正士紳，大家不願充任鄉鎮保甲長，只想做官，又不一定是好人，以致有所謂「賢者不為，為者不賢」的現象。要改正這種現象，第一、要尊重鄉鎮保甲長的地位，政府人員和軍隊，對於他們要有相當的禮貌，不得隨便呼喚，甚至有拘押捆綁的行為。第二、要勸勉地方有識人士，以身作則，自己擔任鄉鎮保甲長的職務，大家要以擔任自治職務為光榮名譽的事業。人人能夠如此，風氣可以逐漸移轉過來。第三、要將原有人員以切實考核，汰劣留優，再分別加以訓練。第四、各級自治人員的待遇，應酌予提高。本自治人員，原以無給職為原則，但以目前中國情形而論，尚難完全辦到。所以對於鄉鎮長鄉鎮公所職員保長等應該在可能範圍內，提高他們的待遇，便可以維持他們的生活。要能夠這樣，那末這一個自治人員的問題，也可以相當的解決了。

四 各級人員的訓練

對於地方行政人員的訓練，以前已有若干法令，例如現任縣長公安局長訓練章程、地方行政人員訓練所章程、區長訓練所條例、縣市行政講習所章程等，但均未能作統籌一貫的計畫。各省又復自立各種訓練機關，大都各自為政，不相聯繫，流弊自所難免。中央有鑒於此，乃決定統一訓練，頒行了縣各級幹部人員訓練大綱。在此大綱之中，有幾個特點，我們應該加以深切的認識：

- (一) 確立訓練的系統，自中央、省及縣訓練機關，組織統一，上下貫通。
- (二) 改進訓練的方法，訓練機關附設研究部門及模範試驗場所，實行以政作教，教學做合一的旨趣，對於受訓學員，在入學前，負甄審之責；在訓練時，負選材之責；在畢業後，負指導調查及研究改進之責；與行政機關融合一片，互相交流，訓練方針和實際行政，作不斷的改進。
- (三) 受訓的次數，不以一次為已足，必須繼續不斷的訓練，使每一個行政人員，不斷地增加他們的知能，與時代同時前進。
- (四) 現任的人員，和非現任的人員，同時並訓，以促起新陳代謝，滋長新生力量的作用。但為了預防備補人員過多發生困難起見，又規定非現任人員，不得超過現任人員的四分之一，以免供求失了調劑。

現在將縣各級幹 人員的訓練系統例表如下：



附註：□形係表示訓練計畫及考核機關
○形表示訓練執行機關

縣各級幹部人員之各主管訓練機關，規定如下：

- (一) 縣長及教育、社會、軍事各科長，由中央訓練機關調集訓練之，在中央未調訓前，得由各
省調訓之。
- (二) 縣政府秘書、科長、指導員（督學）、警察局長，或警佐、技士及區長等，由省訓練機關