





由國家圖書館數位化、典藏



572.41
卷
廿
二

572.41



1147 649

社 會 科 學 叢 刊

各 國 人 事 行 政 制 度 概 要

張 金 鑑 編 著



正 中 書 局 印 行



序

現代國家之性質，漸由「警察國家」(Police State)進爲「福利國家」(Social Service State)，因之政府職能亦隨之而日益擴張。昔日認爲「最懶惰之政府便是最好之政府」，今則需要「萬能政府」以爲人民服務。政府職能既經擴大，於是公務人員之數量，無論在何國家，均有逐漸膨脹之趨勢。公務員之數量既大爲增加，則對之應用如何之方法以爲有效之管理，俾使其工作效率發揮至最高限度，遂成爲須待悉心研究之專門問題。歐美各國之人士及當局，對此問題已有深切之研究，並獲致良好之成績，在理論上已有人事行政學之產生，在實施上亦已有人事行政制度之確立。

我國近年來，積極推動國家建設之大業，政府直接舉辦之事業，日見增多，公務人員之數額，亦遂呈突飛猛進之現象。其確數今雖無可靠之統計，然依作者估計，戰前約爲七十餘萬名，今則全國上下之公僕已超出二百萬之數矣。以五年之時間，竟有三倍之膨脹，擴張不可謂不速。今者吾人若欲使中國政府堅強有力，造成「萬能政府」以爲國民服務，則首當樹立健全合理之人事行政制度，對此二百萬公僕實施科學化之管理，庶使其現有及內在之潛能，可以獲得最高之利用與發揮。

爲適應此種需要起見，學術界對此曾有專門之研究，如薛伯康人事行政大綱(正中)之問世，張金鑑人事行政學(商務)之出版，屠哲隱人事管理的實施(世界)之刊行，卽其顯著之例也。同時政府當局於此亦有積極之措施，考試院於中央政治學校開設有人事行政人員訓練班，立法院近亦通過人事管理條例，將於各級政府普設人事管理機構。長此發展，則中國實不難於最近之將來，完成現代化科學化

的人事行政制度之建立也。

「他山之石，可以攻玉」，際此人事行政制度積極創建之時，則他國人事行政上之施設及成就，自足供吾人今日之參考。爰就平日搜集之材料，加以整理，成爲斯書，公諸國人，期於我國人事行政制度之建樹上有萬一之貢獻焉。斯書範圍所及，有英、美、德、法、瑞士、日本、蘇聯、及義大利八國，而於前四者之論述則較爲詳細。蓋以英國公僕之服務精神最爲高強，德國官員之統治效能發揮甚高，法國員吏之法制觀念，及美國人事行政之科學技術，均各大足稱述，其足資借鏡者良多也。

此書範圍過於廣泛，內容亦甚專門，著者不敏，未敢自是，錯誤所在自所難免，尙望海內賢達有以教正之。

中華民國三十一年九月中原張金鑑序於中央政治學校之明誠齋。



第一章 英國之人事行政制度

第一節 人事行政之機構

所謂人事行政制度之內容包括甚廣，舉凡公務員之甄拔、分發、任用、分級、定薪、考績、考勤、升遷、懲戒、撫卹、退休等，莫不應在論述之列。茲先述主持人事行政事務各機關之機構及運用。英國人事行政機關之主要者，有財政委員會（即財政部）、吏治委員會、勞資仲裁法院、惠德利會議及欽命吏治委員會，特依次加以說明：

一、財政委員會 (The Treasury Board)——英國之行政有一最大之特點，即爲理論與實施不盡一貫，名稱與內容未必吻合。前者之實例，即「君王無上」之理論成爲「君王無能」之事實。換言之，所謂「君王不能爲非」者，無異於「君王不能作事」。後者則可於衛生部 (Ministry of Health) 統轄各級地方政府，及財政委員會或財政部掌管大部之人事行政等事實中表現之。英國財政機關對人事行政能爲有效之統制，發生絕大之影響，爲其他任何國家所未有。在過去之歷史發展中，財政委員會即常自行頒布命令實行吏治改革，足見其兼理人事行政，並不自今日始也。

財政部由委員五人組織之，在名義上係內閣總理兼任首席委員（財政部大臣），不過所謂財政委員會，向不開會，徒有其名而已。擔負實際之財政責任者，卻爲度支大臣 (Lord of Exchequer)。藉編審預算之機會及啓閉國庫之鎖鑰，以統制各部之人事行政，蓋各部用人，以及增薪晉級等事，莫不

需用款項，而此款項之籌措，自不能不使財政部表示其可否，或能否辦到。此財政機關對人事行政之管轄所由來也。且英國之內閣總理既兼任財政部大臣，是事實上此機關為其他各部之領袖。人事行政為組織性質之活動，應歸行政首領或總樞機關所指揮，始能有效。英國之財政部，固為一主持行政上組織活動之總樞機關，以之兼管人事行政，亦不能謂為全不合理。

財政部雖兼管人事行政，然在昔日，其內部並無專設之人事機關，以主持其事。在歐戰期間，各部多濫自添員增薪，致形成財政上之浪費。一九一八年乃有政府機構改造委員會(The Machinery Committees of Ministry of Reconstruction)之成立，進行考查，用謀改造。次年，當局即根據該委員會之建議，將財政委員會加以改造，除財務處(Department of Finance)及供應處(Supply Service)外，另設人事管理處(Establishment Division)，規定正副處長各一人，均由具有人事行政之專門知識及經驗者充任之。

人事管理處之職掌，在秉承財政大臣辦理下列之各項事務：(一)核定及編擬關於各種公務員之甄拔分發之章則規程，(二)規定及調整公務員之等級、薪給、及職位名稱，(三)確定各部各機關之公務員數額與等級，(四)審核決定各機關低級人員之升級及復職事宜，(五)核定公務員之升遷程序，(六)辦理休退或養老金制度之管理事宜，(七)核定各機關之請假規則，(八)監督公務員考績事宜之進行，(九)制定關於職位分級，俸給銓敘之規程條例，(十)指導惠德利會議，或惠德利委員會工作之進行及(十一)辦理人事行政之改進事宜。

在範圍較大用人較多之各部會，則設有人事管理分處(Departmental Establishment Branches)。

派主任一人主持其事，由各該部會主管長官商得財政部之同意，就國內人事行政專家遴選之，其職務係在其主管長官及財政部管轄之下，辦理下列各事宜：（一）設法增進公務員之工作效率，（二）辦理該機關內之人事登記事務（三）調查並建議該機關人事行政上各種應興應革事項，（四）辦理各職員之工作分配，（五）處置公務員之調遷，加薪晉級，考選及休退等事宜，及（六）提倡節省人力制度及設備。為謀各機關人事行政之聯絡及調整計，人事管理處處長及各人事管理分處之代表，組織一人事行政常務委員會（Standing Committee of the Selected Establishment Officers and the Head of the Establishment Divisions）以人事管理處處長為主席，彼此交換意見共謀人事行政之改進。

11、吏治委員會（Civil Service Commission）——此委員會創設於一八五五年，以委員三人組織之，由內閣總理奏請英皇就國內人事行政專家中任命之，指定一人為主任委員（First Commissioner），一人為典試委員（Assistant Commissioner and Director of Examinations），一人為秘書（Assistant Commissioner and Secretary），分別處理會務。吏治委員會不附屬於任何部別，與各部處於平等獨立之地位。該委員會為超然及中立性質，不得與任何政黨發生關係，以免淪入政爭漩渦，或為政黨所利用，致有所偏依，不能為政府甄拔真才。

吏治委員會之職務綜計有下列幾點：（一）凡政府委派公務人員時，須先經吏治委員會審查資格，予以證明，始能正式任用；（二）關於公務員之任用標準及各種考試規程，均由吏治委員會制定之，惟須經財政委員會核准後始能發生效力；（三）辦理各機關公務員之甄拔及分發諸事宜，至於公務員之考試、任用、及升遷等事務，亦均由吏治委員會負責在倫敦公報（London Gazette）公布之。（四）吏

治委員會得決定公務員之年齡、健康、性格、能力等資格，但此項決定之當事人，如認爲不服時，得向法院提出控告，如法院認爲「不合理」或「欠忠實」時，即應予以撤消。

② 英國之吏治委員會，顧名思義，應爲人事行政之總攬機關。然事實上此機關之權力甚有限制，處受財政委員會之管轄，此係由於人事行政之主持未能集中管理，不無機能分割及相互牽制之弊。揆之「凡性質相同之事務應統歸同一機關主持，其性質不同之工作須交不同之組織辦理」之行政組織原理，實有未合。爲謀適當之調整及增進行政效率計，財政委員會所管轄之各項人事行政事務，應全行畫出，撥歸吏治委員會辦理；對吏治委員會之本身組織，再加以充實及擴大並提高其地位，使直接歸總攬政務之首相指揮，則更爲合理而有效。蓋以行政首領所運用之總樞機關，應由祕書處、財政處及人事處三大部分所構成，同等重要，缺一不可故也。

三、勞資仲裁法院 (Industrial Court)——歐戰後，英國吏治制度上產生一重要而有興趣之發展，爲吾人所不可忽視者。即公務爭議上評議、談判、調解及仲裁機關之正式設置是也。此中原因，一則由於戰爭影響，物價飛漲，經濟劇變，使公務員之生活發生問題，與政府爭議突增；二則由於工商企業界勞資爭議風潮日甚，影響所及，公務人員亦遂受其傳染；三則由於政府職能擴張，事務繁重，用人大增，公務員之團體意識與觀念，亦因之而日趨發達；四則由於權力 (Power) 政治漸演變爲服務 (service) 政治，政府與公務員之契約及僱傭關係之成分漸重，從屬關係之成分漸輕。

英政府爲適應此等之事實需要起見，乃於一九一七年組織一吏務仲裁委員會 (Civil Service Arbitration Board)，以處理公務員與政府間所發生之糾紛案件。其爭執範圍，主要在於薪資多寡及工作環

境兩問題。爭議者之雙方，有任何一方提出請求，即予受理，他方不得拒絕仲裁。一九一九年惠德利會議成立，該委員會即被併入，為其一部分。一九二二年，政府突下令將該吏務仲裁委員會取消，認為與惠德利會議之工作不相協調，且年費在四千鎊以上，亦未免浪費。但公務員及公務團體，對於此種措施，則極力反對。經一再要求之結果，政府始准於勞資仲裁法院內，另組一吏務特別庭，以審理惠德利會議所不能解決之有關薪資、工作時間及工作環境之糾紛案件。

勞資仲裁法院成立於一九一九年，為調解及仲裁各工商企業界所發生關於勞資糾紛案件之常設機關，本非為解決政府及公務員間之爭議而設立者。至一九二五年時，因公務團體之要求，始奉令兼理關於公務糾紛之案件，並特設吏務特別庭以專辦此項事務。該特別庭由委員三人組織之，均由勞工部部長遴選任用，其中一人須為仲裁法院院長或所轄各庭庭長，一人須為財政委員會之代表，一人須為惠德利會議之代表。現任公務人員及在公務員公會服務之人員，均不得擔任此職。於委員中指定一人為庭長，庭長任期一年，委員任期三年，連選得連任。

凡政府與公務員間因薪給、津貼、差費、報酬、給假及工作時間等問題所發生之訟案，經惠德利會議調理而不能解決者，得移轉勞資仲裁法院審理。但關於個人或年俸在七百鎊以上之訟案，非經雙方當事者之同意，不得送交此機關仲裁。凡案件不能經惠德利會議解決者，由政府或公務員公會提請仲裁法院審理，但惠德利會議不得逕自移轉管轄。法院接到此項申請後，普通於一月以內開審，無須經過偵查，程序頗為簡單，由庭長宣讀訴狀後，經雙方辯論，即決定處置辦法。律師或辯護士並不必出庭。設審判官(委員)之意見不能一致時，則庭長以公正人之資格，作最後之決定。按諸習慣，執行

辦法在決定以前，皆先徵得公務員及政府代表之同意，故判決之實行，並不發生何等困難。

勞資仲裁法院對於訟案之處理異常審慎，對各方之情形頗能為周詳之顧及，凡具有操切性質之判決，或偏袒一方之處置，均能極力避免，政府對之固十分滿意，即公務員對之亦無何等惡感。勞資仲裁法院關於訟案之審理，不啻一獨立之行政法庭。案件審理時，兩造當事者由勞工部派員代表政府，由公務員團體派員代表僱員。該法院所審理之公務或吏務爭議案件，每年約三十餘起，一九二五年至一九二九年間，共處理公務訟案一百四十八起，請求仲裁者達二十五萬人以上，仲裁案件之內容，以關於薪給待遇者為最大多數。

四、惠德利會議 (Whitley Council) —— 在上次歐戰期間，經濟發生劇變，影響於工商業者至鉅，勞資爭議與衝突因之亦日甚一日。政府對此不能熟視無睹，乃於一九一七年組織勞資關係調整委員會 (The Reconstruction Committee on Relations between Employers and Employees) 以惠德利氏 (J.H. Whitley) 為主任委員，負責調查，用謀補救。此委員會根據調查結果，提出建議，主張於各職業中設立全國勞資會議 (Joint National Industrial Council)，各區勞資會議 (District Councils) 及工廠勞資會議 (Works Committee) 由勞資雙方推舉代表共同組織之，對所爭問題為竭誠之討論，謀和平之解決。因此等組織係由惠德利氏之建議而產生，遂名之為惠德利會議或委員會。

此時公務員受時代思潮之影響，對自身痛苦亦欲乘機解除，請求政府對公務問題所起之爭議亦應採行同樣之方法處理之。政府當局對此，原擬漠然置之，然因情勢所迫，不能不有所動作。乃於次年 (一九一八年) 令勞工部部長及關係各部之主管長官組織委員會，以勞工部部長為主任委員，研究如何採

用惠德利會議以解決公務糾紛。此委員會經分別調查及審查之結果，編為報告，明白表示惠德利會議之原則可予採行，但規定其地位祇為顧問性質，以免與財政委員會之事權發生衝突與重複，並建議召開政府及公務員公會代表大會（A Conference of Departmental Representatives and Representatives of Staff Associations），再作切實之討論。一九一九年四月八日，政府召開大會，未能獲得妥協結果，乃決議由政府代表及公務員代表各十五人組織審查委員會決定之。審查結果，建議政府即組織全國惠德利會議（National Whitley Council），各部惠德利會議（Departmental Whitley Councils）及各區委員會（District Committees），分別協助人事行政機關處理公務糾紛事務。政府當局認為滿意，乃提交大會於一九一九年七月三日通過施行。

依全國惠德利會議章程第二十一條之規定，全國會議之目的：（一）在於謀求僱主之國家與其僱工間之有關於公務上之最大合作，以增進公務效率並促進僱工之幸福，（二）在於設置能以調和各方不同意見與經驗，謀得糾紛解決之方法。同章程第二十二條規定：「全國會議職掌範圍，包括一切影響於公務員服務狀況之各問題」。同章程第二十三條復規定：「全國會議之功能如下：（一）籌畫對公務員思想及經驗利用上之最良善方法，（二）籌畫使公務員有較多機會與責任，以決定及視察其工作狀況之方法，（三）決定各種人事行政實施如考選、升遷、工作時間、懲戒、任期、及年金等普通原則，（四）提倡及鼓勵公務員在較高級行政機關中之進修訓練及教育，（五）改進辦公機器、手續、與組織、及關於研究此項提議之討論機會，及（六）提出關於人事行政上之立法意見」（載LD, White, The Civil Service in the Modern State, p.26）。

全國惠德利會議由政府方面遣派代表二十七人，公務員團體選派代表二十七人，共同組織之。會議之正主席由財政委員代表（人事管理處處長）擔任，副主席由公務員之代表充當。公務員所派代表，實際上由四大公務團體所分擔，郵務公會（The Union of Post Office Workers）占十席，公務員聯合會（The Civil Service Confederation）占十席，專門科學公務學會（The Institution of Professional and Scientific Civil Servants）占兩席，高級職員所組織之聯合評議會（The Joint Consultative Committee）占四席。為處理各類事務之利便計，會議之下復分設升遷、年金、機械人員、打字事務員、及生活程度調查等委員會。

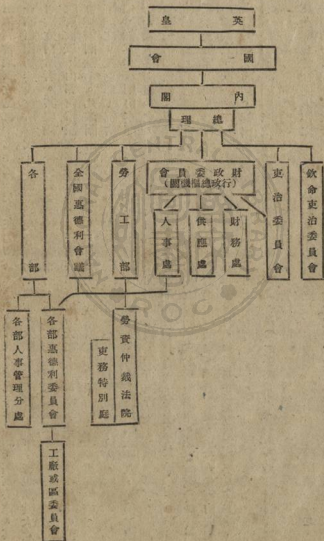
全國惠德利會議對於問題之處置，並不採多數表決之方式，依其章程之規定：「會議之決定須經政府與公務員代表雙方分別取得其所代表之機關同意後，再由正副主席會同簽呈內閣認可，轉交人事行政機關施行」。但其意義不僅若文字所指者，政府對此曾另有鄭重之解釋，謂「惠德利會議之設立，並不能減輕政府對國會所負之任何責任，國務員及各部部长為圖謀公共利益，隨時可行使其一般或特殊之行政權力，以採取必要之行動。此乃責任內閣制及議會獨尊制下之固有條件，國務員固不能放棄之，他人亦不得侵削之。由此論之，吾人當能認識：政府採用惠德利制度以處理公務者，並非同時亦不能放棄其為公共利益推行職責時之權力行使及行動自由」。（Whiteley, Bulletin November, 1921, 載 L. D. White, op. cit., p. 18）若惠德利會議對某項問題不能獲得雙方同意之妥協時，得由一方提請勞資仲裁法院以仲裁之辦法解決之。總之，此會議祇為討論、研究、及顧問之組織，並非權力機關，其決議必須以樞密院令，財政委員會備忘錄、通告、或其他正式命令行之，方能發生效力。

全國惠德利會議成立已有十七年之歷史，在起初其工作頗為有效，然近年來已漸失其重要性，其任務漸為各部惠德利委員會所替代。此種組織現計有七十餘所。大體言之，每部一所；在規模較大之機關，亦有設立兩所者。其組織及任務與全國性質者相同，不過其管轄範圍較為狹小耳。各部惠德利委員會之政府代表，由部內指派人事管理分處主任或其他官吏擔任之，其決議案經部長核准後即可施行，不必會簽內閣批示。凡事關兩部以上之事務，則須交由全國惠德利會議商討之，或另委主席召集特別會議辦理之。海軍部、航空部、郵務部所轄造船廠製造局等，復設工廠或區委員會，亦採用惠德利制之原則，惟其委員則由本部所派代表若干人，勞工部代表一人，財政委員會代表一人，及僱工或職員代表若干人，共同組織之，其決議案經本部部长及內閣認可後，始可施行。

五、欽命吏治委員會 (Royal Commission on Civil Service)——前述之財政委員會、吏治委員會、勞資仲裁法院，及惠德利會議，均為處理英國人事行政有關事宜之常設機關。此外有臨時設置之組織，以調查及研究某項人事行政事宜者，此即欽命吏治委員會是也。委員人選，由英皇就國內人事行政專家中委派之。就一九二九年所組織之欽命吏治委員會為例，其所調查及研究之事項，有下列各點：(一)公務員之考選、構成、及組織，(二)公務員之工作情形及待遇，俸給支配標準，男女職員之薪率差別，公務調解機關之設施，與退伍軍人之免試狀況，及(三)公務員之休退與女公務員因結婚而離職等事項。

欽命吏治委員會在其工作之進程中，為獲得充分研究之機會與搜集參考資料，及明瞭各方之意見起見，得函請中央及地方政府機關與私人團體，彙送關於行政組織及人事行政報告與規程等件。如

表統系織組關機政行事人國英



各國人事行政制度概要

有必要，並得召集全國吏治問題討論會，集合各人行政之主管長官及專家於一堂，共抒議論，羣策進行。應用此種方法獲得充分之材料、事實、及意見後，即加以研究、分析、與整理，草成考察報告書，貢獻政府採擇施行。此種委員會對英國公務改進及吏治改革，實占甚重要之地位。

茲就上述之事實與關係，製為英國人行政機關組織系統表如（表一），以資醒目，並便認識。

第二節 公務人員之甄補

人行政機關所辦理之事務，包括所有公務人員之甄拔、任用、分級、定薪、考績、升遷、紀律、懲戒、休退、及訓練等事宜。此中占首要地位者即為公務人員之甄補，良以甄補者人行政之開端也。凡事之無善始者必難有善終，「吾人對人行政如欲獲得良好之結果，固不能不注重於正始及善端耳。公務員之甄補，乃人行政之本源，若不謀固本與涸源，則雖於人行政為枝節之解決，亦必不能濟事。甄補者乃選材之謂也，猶如製造廠中原料之購置，若使無優良之原料，決難有優良之出品。公務甄補在人行政中之地位，固有若是之重要者。茲特就英國公務甄補之特質，考選之資格，考試之科目及考試之機關分別申述如次：

一、甄補之特質——英國公務員之甄補實施，在各國人行政制度中頗負盛譽。現時之人行政學者對其運用，雖亦間有批評與懷疑，然一般意見仍多致推許之詞。究其實質，英國之公務甄補制度確有四大特色，應加特別申述者，亦即所以獲致其推許及盛譽所自來也。

第一、英國之甄補制度易於吸收較有能力之人才至政府服務。公務甄補之根本目的，即在於吸收

有能力之優良份子至政府工作。然欲達到此目的，亦並非易事，必須先造成各種所以致此之必要條件與環境，固不僅繫於考試之方式及技術。英國公務員之薪俸待遇，較之私人工商企業機關者為高昂，社會在僱人選才之市場中，不克與政府相競爭，優異之才乃易為政府所吸收。英國公務員在社會上之地位甚高，為一般人士所崇尚尊敬，儼然形成一赫赫在上之「紳士」或「官僚」階級，其精神上心理上獲得較多之滿足。社會人士因受有顯達懋及虛榮心之驅使，乃競相請求至政府充當官吏。競爭者既衆，選擇之機會自多。故能甄拔得有能力之分子也。

第二、英國公務員於考取被任用後，即視其所任之公務為其終身職業，即所謂公務永業化(Permanent Service as a Career)是也。此乃英國公務預補制度之第二特色，亦彼所以能吸收有能力之份子至政府服務之又一原因。英國之海陸軍服務人員自始即視其職務為終身職業，印度殖民地之服務者，於一八五三年麥克萊報告書採行後，經正式認為永久職業。於一八五五年將外交及領事人員亦置於永業化之地位。自一八七〇年樞密院令宣布以公開競爭考試為正當之取士方法後，各級公務員乃均被認為永久職業者。自然，在以前亦間有以公務為終身職業者，但此祇為偶然及例外事，而非一般之狀態。此後凡參加公務考試者，均有以公務為終身職業之志願，政府亦給以完成此志願之保障與機會。其有不能如此者，祇為偶然與例外之事耳。

所謂以公務為終身職業者實包含有下述各種之條件與意義：(一)於學校初畢業後之青年時代即參加政府適當職務，(二)擔任此工作後即以從事公務為其永久事業，並不中途變更，(三)其薪給待遇採用按年增加之辦法，(四)其地位及職務可以按其服務年限與成績逐次升普及提高，(五)本部機關及派

出機關中之地位與職員，可以彼此相互調用，派出機關與派出機關間亦可如此互換，(六)在各部別中皆有享受正式訓練及教育之權利與機會，(七)對於公務員之停職、撤職等，皆有詳密法律予以規定，(八)在政治上公務員居於超然及中立之地位，及(九)公務員於退休後及罹致傷疾時，有豐裕養卹金之給予。

第三、英國公務員之甄補標準及科目，注重於一般教育程度及知識，而不留意於特殊或專門之技術與經驗。換言之，參加公務之先決條件，乃各人之普通智力及適應能力，亦即所謂完整人格 (Personality Personality) 及平衡思想 (Balance Mind)，因此乃圖謀社會利益之成功官吏所不可缺少之要素也。一八五五年麥克萊吏治考察報告書中經提出此項主張，當時即所謂經典教育及人文教育者。此項原則及精神直行至今而未替，故英國考選科目中佔分數最多者，首推古代文字、文學、歷史、數學、及自然科學等門。其特殊之技能，則於試用及工作中學習之。

現時雖漸有人對此種辦法提出批評與懷疑，然就過去之經驗論，英國之此項考試制度實具有顯明之成就。英國公務員服務精神之優越，工作效率之高超，實均著稱於世；其知識及能力之健全，亦為他國公務員所不及。世界著名詩歌家曹塞 (Chaucer)、小說家頓浮 (Defoe)、哲學家米爾狄 (Milton) 休謨 (Hume)、詩人道柏生、(Dobson) 戲劇家高斯 (Gosse)、政論家摩爾 (T. More) 洛克 (J. Locke) 浩布士 (T. Hobbes) 密勒 (J. & J. S. Mill)……諸人皆曾為英國之公務員。似此等之出色人材，在其他各國之公務員中實不多見。不過現代之行政因科學昌明，社會進步，分工益精，部別益細，其性質已日趨專門化，技術化，特殊化，英國現行之標準與制度能否不受時代環境之影響，繼續維持至長久時期，實

亦大成問題。

第四、英國公務員甄補制度所吸收之人員，多半祇限於社會上某種特殊階級，貴族化之色彩濃厚，與民主主義之精神遠相違背。此種情形，在行政級公務員之甄補上，則尤為顯明。一九二五年至一九二九年間，行政級人員共考取八十七人，內中七十二人係牛津及劍橋兩大學之畢業生。此等學校頗為貴族化，所培養出之學生，其風度與智慧，亦非普通人民所可比擬。因此其見解與立場，亦不免囿於其自身階級之利益與意識，不易保持其超然與中立之地位。民主主義者對此常提出懷疑與批評，主張加以改造。擁護此制度者以為「民治」(Democracy)與「效率」(Efficiency)有時不能並全，為促進行政效率計，對民治精神自不能不有相當之犧牲。且為調和各階級之利益及保障社會之幸福計，亦必須以受有普通教育及具有普通學識者為官吏，方能達到此統籌並顧之目的。且批評一種制度之優劣，須以事實為根據，不能僅憑理論與幻想。英國公務員之措施，在事實上尚無偏袒某一階級之表現，論者固不必為杞憂與預測也。

二、考選之資格——英國公務員之甄補制度，與其所採行之教育制度，完全相適應相吻合。凡欲參加行政級公務員之考選者，須持在英國有地位之若干大學畢業證書。投考執行級者，須在高級中校畢業。投考書記級者，須具有初級中校畢業之資格。除此教育程度之規定外，對投考人員之年齡，亦有嚴格之限制。英國對此年齡之限制標準，依據兩個重要原則：(一)投考之年齡與受教育或學校畢業之年齡相適應，(二)為防止在其他職業失敗後之人員至政府謀事，公務員投考年齡以十餘歲及廿歲左右之青年為限，年紀較大之成年人均無資格參加。英國教育制度上學校畢業之一般年齡為(一)十六

歲至十七歲受初級中學教育，(二)十八歲至十九歲受高級中學教育(三)二十一歲至廿四歲受大學教育。各級公務員之投考年齡限制，則略如表二所載。

表二

級別	年齡	郵務人員		海關稅務人員	
		職別	年齡	職別	年齡
錄事級	一六—一七	女揀信員	一五—一八	工廠檢查員	二三—三二
書記級	一六—一七	男揀信員	一五—一七	稅務員	一九—二一
執行級	一八—一九	電報員	一五—一七	審計員	一八—一九
行政級	二二—二四	打字員	一八—二八	審計師	一八—一九

除上述之教育及年齡為投考之條件外，國籍一項亦為重要之限制。必須具有英國國民之資格或本來有此國籍者，始能參加公務考試，充任英國之公務員。凡未入籍或歸化之異國人概不得充任公務員。但具有下列之情形者，亦可不受此項限制：(一)現時已在職之公務員，(二)上次歐戰時曾為英帝國服兵役，並已在各部非正式服務達六個月者，(三)在各部正式服務已達規定年限，按習慣應任命為正式公務員者，(四)因土地兼併之結果取得英國國籍者，得在皇家製幣廠或其國外分廠服務。至於外交官吏，則決不能有例外，必須是出生在帝國領土內者，同時其父母亦須具有英國國籍，始能充任。

三、考試之科目——英國甄拔公務員之標準，限於教育程度及一般知識，因此乃作人及作事之成

功必要條件，至於其職務上所需之特別技術，宜於其試用及工作中獲得之。根據此種理論，英國之公務員考試科目，遂與學校之課程相呼應。換言之，其性質為學識考試，而非技術測驗。其目的在發現候選人之普通智力及天賦秉質，而不在測驗其特殊智力及獲得技術。至於專門職務及科學職務，雖亦自需要其特別證明書，並考測其專長，然普通公務人員自行行政級至書記級則均採用學識及普通考試。茲將各級公務員之考試科目及各科所佔分數，列為表三。

行政級考試科目表

科目	必試科目		選試科目	
	目	數	目	數
1 作文	一	一〇〇	經歷	○
2 英語	一	一〇〇	經濟史	○
3 現代或基礎經濟	一	一〇〇	法律學	○
4 日用科學	一	一〇〇	數學	○
5 輔助文字	一	一〇〇	文哲	○
6 口試	三	三〇〇	外國語	○
總分	八	八〇〇	附語	○
			11 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1	
			選試科目 (任擇六門)	
			附註	
			選試各科普通以二〇〇分計算，然視其所考職務性質，亦可減為一〇〇分或增為四〇〇分。	

表三

至於投考特種公務，如外交等特別事務者，則仍須加試其他特別科目。作文一項普通均為兩小時之試驗。一九三三年之作文題目為任作下列三題中之任何一題：(一)「大學之真正使命為何」？(What is the true function of a university) (二)「錯認之進步觀」(The illusion of progress)，及(三)「傳記應為一人之品行而非其功業」(Biographies should be a man's conversation not his deeds)。於此，亦足見其考試內容之注意一般學識，而非特殊技能矣。

執行級考試科目表

必試科目			選試科目		
科目	分數	數	科目	分數	數
1 英文	100	1	1 初級數學	100	1
2 數學	100	1	2 高級數學	100	1
			3 拉丁文	100	1
			4 希臘文	100	1
			5 歷史	100	1
			6 地理	100	1
			7 生物	100	1
			8 物理	100	1
3 普通知識	100	1	9 化學	100	1
			10 植物學	100	1
			11 動物學	100	1
			12 其他	100	1

四表

書記級考試科目表

3	2	1			
普通	數學	英文	必	試	科目
知識	學識	文目			
5	4	3	2	1	
經濟	地理	歷史	德文	法文	選
					試
					科目
					(任擇一門)
附註					
此級各科之考試方法當採用問答或新式測驗，與前兩級以論文式之考試為主者多有不同					

五表

稅務人員考試科目表

5	4	3	2	1		
口試	自然科學	普通智力	初級數學	英文	必	試
					目	
					分	科
					目	
					數	
200	200	100	200	300		
4	3	2	1			
經濟及政治	歷史及地理	法德文或拉丁文	高級數學	科	選	試
				目	科	目
						(任擇兩門)
					分	
					數	
200	200	200	200			

六表

最近一次之考試，其英文試題係就下列三題中任擇一題作一短篇論文：(一)「有人謂『機器祇足以增加人生煩惱』，試申論之」，(二)有人謂「人民係受其不瞭解之標語口號所領導」，其真實之程度果如何？試就己見論釋之」，及(三)「試述政府、或其他公共權力者統制無線電播音之利弊得失」。前述各級公務人員之考試，除筆試科目外，多有體格檢查及口試之舉行。惟口試之進行時間祇二三十分鐘，未免太短，故房納(H. Fisher)教授主張將口試時間延長為兩小時，以便能完全發現應試者之真實能力與個性，由臨時組織之口試委員會辦理之(見 *Modern Government*, Vol. II p. 1314)。

四、考試之機關——英國之人事行政具有不集中、富彈性兩大特質。此等情形於其考試機關之組織上，亦俱明白表現之。公務員之甄補，係由各部臨時組織考選委員會主持之。此等組織係於一九〇九年，為考選新設勞工職業介紹所經理人員而創用者。一九一一年，為考選衛生保險處負責人員復經一度應用。其後為考選司法、教育等人才時，亦相繼採用設置臨時考選委員會之辦法。至上次大戰結束後，行政級、執行級、及其他各類公務員之考試，亦皆採用此種方法。於是此遂形成英國今日考選組織之一般或正常制度矣。

考選委員會係由吏治委員會及有關之部別各派代表一人共同組織之，以吏治委員會之代表為主席。考選委員會之職務在於(一)審查各投考者之證明文書，決定其有無參加考試之資格；(二)主持各應試者之個別談話或口試；及(三)評定考試成績及次第，宣佈考試結果。第一次之考選委員會係由吏治委員會主席，實業家一人，及勞働領袖一人構成之。經委員會審查報考證明文件者達一千人，口試者二百人，最後考試及格經推荐委派職務者一百人。

考選委員會之性質及地位，乃將監察與執行合而為一之機關。據三十餘年來施行之經驗，尙稱滿意，頗能審慎從事，為國選拔真才，並無偏袒瞻徇致使賢能向隅之弊。於一九二三年時，英國前吏治委員會主席李塞斯(Sir Stanley Leathes)對此方式曾有推許之評述。彼謂：「此項委員會於維持公平立場並無困難，彼決不會思及所謂偏袒者。委員會不論由三人或五人組織之，其意見向稱一致。在最初雖亦有宣傳與運動等情事，然並不能發生任何效果。……先決定必要之資格及必需之證件，自足以減低應考者之數目，使考試易於認真舉行……」(見 *Journal of Public Administration*, Vol. I, p. 356)。惠德(L.D. White)亦稱：「據余所經觀察認識者，考選委員會之公平與完整，在一般社會人士及公務人員自身之心目中，均以為決無任何問題」(見 *Civil Service Abroad*, 1935, p. 34)。

第二節 公務員之分級及薪給

一、級別及人數——英國現時之公務員共分爲六類，每類復分爲若干級。根據欽命吏治委員會最近之調查報告，其級別及人數如表七所載(見 *Introductory Memoranda Relating to the Civil Service*, Submitted by the Treasury, Appendix to Part I of Minutes of Evidence. Royal Commission on the Civil Service, London, H. M. Stationary Office, 1930, p. 8)。

二、各級之說明——英國公務員之主幹部分，係由文書或書記類之各級職員所構成。文書類之公務人員在英國之政治傳業上係與特業類之專門、科學、及技術等人員，截然畫分爲二。後者之職員甚少機會提升至高級行政職位，如各部常務次長及秘書長等。此項職位乃留供行政級青年職員之補充。

七 表

類	別	等	級	人	數
I	書記或文書類 (Clerical service)	A	1 行政級 (Administrative Class)	一, 一四〇	
		B	2 普通執行級 (General Executive Class)	四, 三五七	
			3 各部執行級 (Departmental Executive Class)	一, 〇五〇	
		C	4 普通書記級 (General Clerical Class)	二二, 二六五	
			5 各部書記級 (Department Clerical Class)	一六, 五七七	
		D	6 臨時書記級 (Temporary Clerical Class)	一七, 三二五	
			7 助理繕寫級 (Writing Assistants)	五, 二四一	
			8 打字速寫級 (Stenographers & Typists)	四, 二七九	
		E	9 臨時打字級 (Un-established typing staff)	三, 二二二	
			10 稅務人員 (Trade staff)	三, 八一	
II	檢 查、員 類 (Inspectates)		二, 一五四		
III	專 門、科 學、及 技 術 類		六, 五〇四		
IV	低 級 監 察 及 技 術 類		八, 七二二		
V	手 工 藝 類		一七八, 三九一		
VI	郵 差 及 看 守 等 類		一六, 六七〇		
	總 數		三〇二, 七二八		

如此實施固爲專門職業者所不滿，即美國之人事行政學者對此亦多批評；惟英國所以採用此項辦法者，亦自有其理論根據。高級行政長官之責任在統籌全局，謀求一般社會利益，其成功要件爲完成公平及合作；而專家之見解總偏囿於所習，不易顧及全體，且最缺乏合作能力，故不宜以之擔當高級行政職務。西諺云：「專家不能作頂帶珠，祇可當螺釘 (Experts should be on top, not top)」，此其意也。

在公務分級之基礎及技術上，英、美兩國之辦法亦頗有不同。英國之公務分級基礎乃廣泛責任，而非特定職務，故其級數較少。在文書類內之九〇、二七七人員，實際上祇有行政級、執行級、書記級、及打字級四種而已。而美國之公務分級基礎，則以範圍較狹、事較具體之特殊職務爲根據。公務員之考選情形，在英國雖係直接分級甄補，然各級間之提升機會則較多。英國之公務員，不但所分之級數不多，即各級內所分之等次亦較少。對各級職責之說明及描寫，亦取簡單概括主義。一九二〇年改組聯合委員會 (The Joint Committee on Reorganization) 報告書內，對各級爲如次之說明 (見 L.D. White, *The Civil Service in the Modern State*, 1933, p.38) ..

1. 行政級 (Administrative Class) —— 屬於此級之公務員，其職責包括 (一) 關於行政政策之擬定事宜，(二) 關於行政機構之調整及改進事宜，(三) 處理一般或普通行政事宜，及(四) 各部公務或人事行政之統制事宜。房納 (H. Finer) 教授以另種說法謂此級公務員之任務有三：第一是部務之主持。現代政府之機能日形擴張，各部部长益趨紛繁。部长忙於對外，部內事務勞難親爲處理。除特別重要之問題外，部務實際上係歸此級最高者之常務次長所主持。第二是政策之決定。公務是繼續的。內閣命運

可以不時變換，國會措施可以感情用事，而政府之行政政策則須一貫的維持。此等一貫政策之持續，實際上操於行政級公務人員之手。第三是立法之修改。國會所通過之立法案，係由各部部长提出，而部長對部務未嘗親自決定。因此立法案之提出及修正案意見之貢獻，亦決定於此級之人員 (Modern Government, Vol. II, pp. 1305—1306)。

2. 執行級 (Executive Class) —— 此級公務員所擔任之職責，包括供應與會計部分之高級工作及公務中之其他執行部別或專門部別之高級事務。其職務範圍頗為廣泛。在推行其職責時所需用之判斷力、自動力及才具學識，其難易高下亦甚不一律。執行級中低級職員之職責在於（一）對於不在條例規定及一般先例範圍內而非特別重要之具體事件，作深切之檢討與探索；（二）對於較重要較高級之事務，作自動之觀察與考查；及（三）直接負責指揮處理一小部分之事務。至於此級中之高級職員所擔當之職務則為：（一）處理內部之組織及統制事宜，（二）解決在工作進程中已生或將發生之問題，及（三）負責指揮各種較重要之運作。執行級係由昔日之中間級演變而來，在於輔助行政級處理各部之日常工作。執行級之人員大部係由書記級或科員級 (Clerical Class) 提升者。至考入執行級者則須先入練習級工作二年。成績優良者始被正式任命為此級之公務員；否則即被免職或降入書記級。

3. 書記級或科員級 (Clerical Class) —— 此級公務員所辦理之職務，乃各政府機關之簡單文書事務，不過不若下述助理繕寫級或錄事級所任工作之具有機械的性質耳。若分析言之，其職務可分為四項：即（一）依據確定之條例、指示、及一般實施，辦理各種案件，在確定之指示下，檢查校對各種賬簿、單據及各種文件；（二）整理分析各種財務、文書、及統計材料，編擬明晰報告或文書，（三）編擬

各種文稿，並搜集各種資料，以爲行政決定或判斷之根據；及(四)指揮督飭錄事級之工作。此級係由上次大戰前之第二級及練習生級合併而成。大部分係經公開競爭考試之方式而來，試用期間爲一年。

4. 助繕級或錄事級(The Writing Assistant Class)——此級公務人員所擔任之職務可分列爲下述幾項：(一)辦理各種機械文書工作，如打孔、編號、裝訂等；(二)抄寫各種文件、填寫各種例行表冊；(三)封發投寄文書及郵件；(四)保管各種卡片；(五)擬製簡單表格，填寫各種卡片；及(六)辦理其他性質相似之簡單事務。此級人員所辦理者，殆全爲機械工作，全由考試而來；成績優良者亦可升入書記級。投考資格須中學肄業或小學畢業，年齡限十六歲至十七歲。此級之人員，大部係女子充任。

5. 速記及打字級(Shorthand Typists and Typists Class)——此級人員所辦理之事務，至爲簡單而具體，無庸特別描述。速記及打字級之數目，依照規定，不得超過各該部人員總數二分之一。此級之人員，殆全爲女子所獨佔。多係由公開競爭考試之方式而來，亦有係就臨時僱員經檢定合格而任用者。投考此級之公務員者，須具有小學畢業之資格，並有良好之速記及打字技術訓練。年齡限制較寬，凡十八歲至廿八歲者，均可投考。經考取後，尙有一年之試用期間，成績及格者，始能正式被任用爲速記打字員。(Shorthand typists)

行政級在英國吏治制度中佔最重要之地位，於此應再加稍詳之申述。此級公務員在行政上富有創造與推動之鉅力，昔者稱第一級，一九二〇年後改用今日之名稱。此級所吸收之人員，爲英國大學所

培養者之最優秀分子。考取之目的，即在使此等人擔負較重要較困難之行政工作。行政級公務員之數目並不甚多，上次歐戰前祇四百五十人，現時英國公務員人數達三十萬（工商業性質者不在內），此級所佔總數一千一百人耳。此級人員為英國公務制度之柱石及靈魂，對行政上有絕大之貢獻，舉凡政府活動之運轉及行政政策之決定，殆全以此級人員之意志為轉移。

從下引一段對行政職務之範圍描述之報告文中，吾人對行政級地位之重要及其活動之性質，當可獲得較明瞭之認識：「教育委員會中行政級之職務，在於監理英格蘭及威爾斯島各地公共教育制度之推行……及各種教育事業之改進。衛生部之行政工作，在於指導監督英、威各地公共衛生及地方行政之進行……。郵政總管理處之行政職務，一為決定各種公用事業應採行之管理政策，一為二十三萬郵務人員之高級人事管理。財政部之行政事務，為國家度支之管理，各部公款支出之監督，及公務人員之統制」（*Minutes of Evidence, Royal Commission on the Civil Service, Appendix III, 1929-1930*）。

行政級之人員，最大部分係由考試而來，祇有極少數係由下級升遷者。考試科目特別注意一般智力與教育程度，並不顧及其特別技術。在上次大戰前，此級之候選人，為牛津、劍橋兩大學之畢業生所獨占，近年來其他大學出身者雖亦漸有參加，然為數仍極少。考試科目以大學課程為根據，着重於社會科學、自然科學、經典及數學等廣博學識。英國採行此種辦法之理論基礎，認為：（一）在無數之事實與經驗中業已證明「凡青年時之成績表現在同儕之上者，其一生之收穫與成功亦必冠於彼等」；（二）彼自幼至二十歲即受廣博教育，以開拓、充實、生動其腦力者，較之祇受狹義職業及技術訓練

者，必然能力優良；及（三）受有廣博教育者，較專門技術者思想完整、態度公平、優於應付、易於合作。此均為行政人員成功之必要條件。

英國之實施雖有上述之理論根據，然批評者多認此制實違犯民主精神，政府之高級官吏勢將為貴本家及貴族子弟所獨占。彼天資聰穎而家境貧寒之少年，因無力完成其大學學業，自無參加行政級公務員考試之資格，對政府之高級地位亦即永無獲得之希望。貧苦之英才因此埋沒不能上達者真不可以數計。此在國家之損失甚大，於個人之不平莫甚。此類批評即在貴族階級亦不能否認。赫爾丹（Lord Haldon）等以為挽救之道，應促進教育機會之平等。初等教育固應完全免費由政府供給，中等及高等學校中，亦須廣設獎學金及津貼，補助貧寒而優秀之學生，使能完成大學學業，俾便參加行政級之公務考試。

行政級公務員候選人經考取後，並非立即正式委以重要之責任，必先經過長時之學習，俟對行政措施之判斷及解決有良好之表現後，始能予以此種職務。不過彼等所學習之對象與方式，亦非在於辦理日常及照例之瑣細事務，而是在練習如何判斷及解決行政上之艱鉅困難問題。英國當局，近數十年來均相信「高級行政官吏若使從事於例行事務之處理，非僅為不良之公務訓練，且遺害甚烈」之理論，故採用如此之訓練及學習方式。初考取之人員各有一導師（Tutor），自為其助手（Assistant Principal）第一期使翻閱指定之有關檔案及卷宗，令將其內容及原委為摘要之歸納。第二期則予以較重要之檔案及卷宗，使就自見加以分析與批評。第三期則使之對現在處理中或新發生之事件，試為批判與決定。第四期始委以正式之職務，使之獨立負責辦理。學徒或試用期間約兩年至四年。助手期間普

通約在十年左右。其涉獵甚廣；自侍從秘書至部長之事務，均為其學習之範圍（參考H. Walker Training Public Employees in Great Britain, N. Y 1935）

英國各級公務人員薪俸表

級別	薪等	年俸或週實數					最高數
		起碼數	年增數	中間數	年增數	最高數	
行政級	甲	1,200 鎊	200 鎊	1,500 鎊	500 鎊	3,000 鎊	
	乙	700 鎊	250 鎊	900 鎊	50 鎊	1,000 鎊	
	丙	200 鎊	100 鎊	240 鎊	25 鎊	500 鎊	
執行級	甲	400 鎊	150 鎊	500 鎊	20 鎊	700 鎊	
	乙	100 鎊	100 鎊	130 鎊	15 鎊	400 鎊	
書記級	甲	300 鎊	100 鎊	400 鎊	10 鎊	250 鎊	
	乙	60 鎊	50 鎊	100 鎊	10 鎊	250 鎊	
錄事級	一	18 先令	2 先令	20 先令	.....	36 先令
	二	28 先令	2 先令	30 先令	.....	46 先令
速記打字級	一	22 先令	2 先令	24 先令	.....	36 先令
	二	22 先令	2 先令	24 先令	.....	36 先令

八 表

三、薪額及津貼——英國對公務員之待遇較高，能吸收優良人才至政府服務，為吾人已知之一大特色。此外，除薪俸數目等級有一定之規定外，尚有所謂津貼金者，即社會上生活程度及物價指數若發生重大之升降時，政府並將以其原領薪額為根據，予以額外之津貼或減賦其薪額。此亦為英國人事行政上值得贊許之又一特點。因此種辦法富有彈性，易與社會經濟狀況相適應，物價高漲，公務員之生活不致發生問題，物價暴跌，政府亦可減去不必要之支出。茲將英國各級公務人員薪給及津貼數率列表以備參考（表八）。

各級公務員每年薪額之增加，須由其直接監督之高級長官填具成績證明書，經各部部长批准，並由財政委員會通過，始能發生效力。至所謂津貼金者，始於一九二〇年之規定。當時值上次大戰結束之後，物價飛騰，米珠薪桂，致使低級公務員之生活程度無法維持。乃由政府規定以當年三月一日勞働公報 (Labour Gazette) 所公布之生活費指數為計算津貼金之標準，當時之生活費指數為一三〇，凡指數增高或降低五分時，則津貼金亦隨之而增減二十六分之一。一九二〇年規定津貼金額時，係以各人之薪額為比例，薪額高者津貼少，薪額低者津貼多，務期適合公允之原則。年俸五十鎊者貼百分之六，百鎊者貼百分之五·五，二百鎊者貼百分之三·六，五百鎊者貼百分之二·五，一千鎊者貼百分之一·五，一千八百鎊以上者貼百分之一·八。惟自一九二一年以後，生活費指數逐漸降低，至一九三一年時竟跌至五五，因之一般低級公務員之生活，遂又發生問題，因津貼金減削過多，不易維持故也。為謀補救計，政府乃於一九三二年七月，正式規定，在一九三四年四月一日前假定生活費指數為五〇時，則津貼額不再低減。

第四節 公務考核及獎懲

一、工作之考勤——公務員經考取正式任職後，對於其日常工作之進行，必須有隨時之督促與考核，以視其勤惰優劣，方能保持工作標準，促進行政效率。英國在人事行政之實施上，對此各有扼要之規定。公務員每日之工作時間為七小時，午餐時有四十五分鐘至一小時之休息。低級之公務員如書記、錄事級、及打字速記級等每週之工作時間若超過四十二小時以上時，可以領取額外之薪額。各工作部別皆置有簽到簿(Attendance Book)或到公鐘，對各人之到公、離公、及休息之時刻，均有明確之記載。

公務人員在上午十時至下午六時之時間內，不得兼任私人企業機關或其他政府組織之職務。即在此時間外兼任他種職務，亦不能妨害其本身職務之服務效率，並須事先獲得各該管負責長官之許可。各級公務員每年皆有一定之例假，行政級者有三十六日，服務在十年以上者增為四十八日；執行級者三十六日，服務在十五年以上者增為四十八日；書記級之高級職員年給例假三十六日，低級者二十四日；錄事級之例假每年十八日，服務五年後可增為廿一日；速記打字級年假二十一日，服務五年後增為二十四日。專門人員之假期與行政級之待遇相同，臨時性質之練習生每年例假十二日。至於病假，在一年中不得超過六個月，若逾此數，則發半薪。平均在四年內若遇病假在十二個月以上者，即停止給薪；在病假之後，且不得再請例假。公務員之請假，除月數有上述之規定外，在請假手續上亦有一定之限制。病假在兩日以上者，即須有醫生證明。否則，此請假日數即須在其例假中扣除(參考

Mustoe, Law and Organization of the British Civil Service. p4861, & White, Civil Service of the Modern State Reorganization Report, pp, 33—47)。

二、考績及提升——若欲促進公務員之服務效率，除對考勤爲有效之實施，以督察其日常工作外，必須舉行定期之考績，根據考績結果，分別獎懲。如此，則消極方面能利用人之畏懲心而保持最低限度之工作標準，積極方面可以適應人之顯達慾，以發揮最大之行政效率。自人事行政之立場觀之，積極方式之獎勵，如增薪、晉級等升遷辦法，尤佔最重要之地位。對此若能爲適當有效之運用，則公務員必能欣然各本自動之精神，對所任工作爲樂而不倦之忠勤的努力，以期於工作成績上爲最高記錄之表現也。

在上次歐戰前，英國人事行政上之考績及升遷大權完全掌握於各部部长之手，不但公務員自身無從表示意見，卽吏治委員會對此亦不能干涉或過問。在此種制度下，負責之行政長官自不免憑私人好惡，於有意無意中致有與成績優劣不相吻合之決定。縱使無操縱之心，亦難免偏袒之譏，是以一般公務員及人事行政學者對此制均有深切之批評，認爲有亟謀改善之必要。經惠德利會議悉心研究之結果，認爲各部應適應事實需要，設置升遷委員會，專司公務員之定期考績及決定陞黜等事宜，以期公開而防賄徇。此項建議，經政府於一九二〇年正式採行，發生效力，施行至於今日。

各部升遷委員會之構成人員，包括各該部之人事管理分處主任、司長及科長、或其他高級行政長官若干人。其人員非永久職，組織亦非常設性質，乃隨時成立者，事畢卽行解散。再有需要時，則另由部長指派適當人員重行組織之。不過此委員會之地位及權力，亦受有相當之限制。第一、各部部长

對所屬職員之升遷仍有最後之決定權，不能因有此委員會之組織而致破壞其行政之責任。換言之，委員會所擬定之考績處置結果，須呈報部長核准後始能施行。第二、不得應用任何之政治力量或企圖，以影響考績之結果，而謀達到其晉級之目的。如發生此等情事，當事人即須受撤職之處分。第三、公務員晉級之根據，須完全以各工作員之客觀成績紀錄為標準，不得參加與成績無關之個人因素於其間。第四、年俸在七百鎊以上之公務員，其升遷事宜仍由部長全權決定之；委員會所處理者，祇限於年俸在七百鎊以下者之公務員。

升遷委員會係根據各公務員逐年報告表、成績記錄、及其他有關之材料，決定考績之結果。在決定此結果時，各部惠德利會議及公務員方面之代表，亦得儘量提出意見，以供參考。公務員若對委員會之決定認為不當時，可以向部長提出證據，申述理由，請求糾正。在提出此項申請時，公務員所組織之團體，亦常從旁予以贊助。不過據事實經驗表現之結果，公務組織與升遷委員會之意見與判斷，常相完全一致，並無衝突。在最大多數之場合，最後決定權仍在各部部长。公務員團體所獲得者，祇有發表意見之機會，及合作與溝通之便利，並無決定權力。

英國各級各部公務員可以用升遷方式遞補之空缺數目，均預先為詳密之計算，正式公布。考績後可以享受晉級之獎勵者，恰與應遞補之空缺數額相等，以考績分數最高之人員補充。在美國之考績制度下，常定八十分或七十分為晉級標準，考績結果能達到此標準時，即獲得升遷或晉級之權利與資格。若事實上並無可升遷之缺額或機會，祇得作為候補。此又英、美升遷實施上之不同也。英國公務員考績後須由吏治委員會獲得及格證明書後，始能由各該機關正式委以升遷後之高級職位。此項證明

書之發給，係以升遷空額爲限，故在英國無所謂升遷候補名冊 (Eligible List)。

英國現行之考績辦法，係考察報告制。事先制定考績報告表，依據此報告表根據內所規定之要素與標準，由各委員分別加以考察，決定其優劣，以爲升降獎懲之根據。考績因素共包括十項：即(一)工作知識，(二)人格性情，(三)判斷力，(四)責任心，(五)創造力，(六)可靠性，(七)機敏適應，(八)監督能力，(九)熱心情形，及(十)行爲道德。每一因素均分爲優、中、劣三等。考績委員會即根據平時之觀察考查，成績紀錄，及有關資料，對各員分項加以評定。評定後，將其結果加以整理，呈報部長核奪施行。部長作最後決定，宣布考績結果，對應晉級及不應晉級者，均分別通知，並說明其理由。英國公務考績報告表之形式如表九。

上述之考績辦法，因委員制之牽制，及公務員代表之監督，雖足以防止操縱把持及偏袒賄徇之弊，然各委員對被考察各員無長期之認識，僅憑一時之觀察，難免與事實不符，故論者多主張採用公開競爭之升遷考試方法，以資替代。主張此說者，以爲若將考試內容着重於實際之服務經驗，並規定升遷上最低限度之服務年限，則新進職員未必能佔優勢，服務較久者亦不致吃虧。至於英國現行之考績技術亦未免簡單，且缺乏客觀性。所列十項標準或因素，與各員成績優劣之相關係數爲如何，實不易爲確定之計算。各因素所分優、中、劣、三等，究係依據何種客觀事實爲根據，亦難確定。祇憑主觀判斷，實不足恃。

三、退休與年金——爲促進公務效率，使公務員安心任事起見，除升級之獎勵外，尚應採行退休年金或養老金之規定。養老金者，即政府對服務達於一定年限而無過失之忠實職員所給予之特別津

貼，用以維持其暮年生活者。此項給予，有人認係公務員應享之權利，有人認係政府之特別恩賜。吾人姑不論其理論基礎如何，然此爲健全有效吏治制度中之必要實施，殆無庸置辯。英國政府於一八五七年頒布年金法 (Superannuation Act) 對公務員退休養老辦法爲明確之規定。一九〇九年政府復頒布年金法，對前此之辦法加以修正。

依現行制度之規定，公務員於正式任職後，卽成爲終身職業，不得無故免職，但得自動辭職。惟辭職時，其年齡在六十歲以下，又非因公罹致傷疾經醫生證明者，不能享受領取養老年金之待遇。公務員達六十五歲時，因工作效率逐漸消失，卽須強迫退職，退休後可以支領年金以維持其生活。退職之公務員，其服務期限至少須在十年以上，始有支領養老年金之資格。年金數額之決定，係以服務年限及原領薪額爲根據。每服務一年，可得其原薪額八十分之一之年金。但以四十年爲最大限度，卽服務年限在四十年以上者，亦按四十年計算。因之，養老年金之最高數，爲各職員原領薪額之半數。

英國公務員之強迫退休年齡爲六十五歲，然遇有特別情形，經財政委員會核准者，可再延緩五年。退休制度及年金辦法，英國法律所規定者祇爲概括原則，至於詳細之請領手續、條件、數目等，均由財政委員會(財政部)規定之。英國之政治尙存有濃厚之封建色彩，公務員之薪俸及年金，均被認爲國王之特別恩賜，並非公務員之法律權利；政府對之可以任意減削，遇有爭議時，政府具有最後決定之權力。

女公務員於結婚時，必須自動辭職。如此時彼在政府服務已達六年之久者，該管部部长得呈請財政部發給一筆贈賞金(Gratuity)每服務一年，其贈賞金之數額等於一個月之薪額，但總數不得超過其

全年之薪額。結婚後，若其丈夫已死亡或經離婚，彼得向吏治委員會請領新證明書，重回政府機關服務。歐戰以後，一般人對於女子在政府服務之工作能力，漸有較正確之認識，知其並不比男子低下；至於醫藥、教育、育兒、救濟、勞工管理等事，尤以女子擔任為適宜。故一九二〇年以來，女子在吏治制度上已漸獲得平等之機會，惟薪俸及年金待遇，仍較男子為低耳。

除養老年金外，為促進公務員之盡忠職守計，尚有傷疾撫卹金之規定。撫卹金者，即公務員因執行職務而遭致死亡或罹致傷疾時，由政府給予相當津貼額，以資體卹並示獎勵者也。死傷卹金之多寡，係依當事之情節輕重及特殊情形而定，不完全以服務年限為轉移。如係傷疾，由本人領受卹金；若為死亡，則將卹金給予其妻室或子女。依規定，傷疾輕微者，每年給以其年俸之八分之一至四分之一。若為重傷疾，則每年給以其年俸之八分之三至二分之一。如係死亡，則以其年俸四分之一逐年給付其妻室。另有遺孤者，則每一子女加給以死者之妻所得數目之六分之一，至其子女達於十八歲時為止。

四、公務之懲戒——前述之升遷、養老、及撫卹等，均為積極之獎勵，在於發揮公務之最大功能。然對懈怠狡黠，或因循敷衍，不思上進者，此等積極獎勵，對之或無甚刺激與影響，故不能不另有消極之懲戒方法，以保持團體紀律及最低限度之工作標準。所謂公務懲戒，係指行政紀律之執行與維持而言，其權力在於負責之主管行政長官，並不涉及司法裁判範圍。公務員若服務不甚努力，或有輕微之過失時，主管長官可予以申斥、警告、及調換工作等處分。遇有過失稍大者，則予以記過、開俸、減薪、及降級等懲戒。至於停職、免職、或撤職等懲戒，乃係對付犯有重大過失者之處置。

就法律及理論而言，英國之公務員，祇為國王之奴僕，其權利與地位並無確切保障。國王、部

長、國會均可憑其一時喜怒，行使其威權，對公務員予以停職、免職及撤職之處分，且被懲戒者亦無從至法院請求救濟。然按諸事實，在英國今日之吏治上，並無此種現象。英國公務員經考試及格，正式任命後，即成爲其終身職業。任期係永久性質。非有重大過失或犯法行爲者，國王及行政長官均不能任意更換，或予以免職，停職等處分。一般之社會觀念，均認爲「公務爲永久職務」，「職位乃既得權利」。此種社會信念及習慣，遂構成英國公務制度之穩固基礎。

公務員若因刑事或民事訴訟案件被法院拘捕，或因失當行爲被人告發時，其主管長官得予以停職之處分。在停職期間，並可扣留其薪額之全部或一部。公務員除自動辭職，或已達退休年齡或由於疾傷死亡，及具有重大過失外，祇須在「適當行爲期間」(During good behavior)便可繼續任職，故其任期爲永久或固定性質。公務員若有「不適當行爲」(Misbehavior)，便須按照情節輕重受相當之懲戒。所謂「不適當行爲」者，包括兩類：一爲失職，即對職務之疏忽、遺誤、及不忠實等事；一爲違法，即因利用其職權或由於個人行動，致觸犯國家之法律者。前者普通祇受行政懲戒，在後者之情形下，除受行政懲戒外，尚須受司法之裁制。

第五節 公務員之訓教及消遣

公務效率之基礎，建築於各公務員之工作知識與技術上；而此知識與技術之獲得，則繫於公務教育與訓練之推行。是以公務訓教一事，在全盛之吏治系統中，實佔有最重要之地位。英國現時對公務員所施之訓練與教育，概括言之，可分爲四種：即(一)考選前之教育，(二)考選後之訓練，(三)公務

補習教育，及（四）高級公務研究是也。至於公務員之業餘活動及消遣，因具有不少之教育意義，故亦於此附帶述之。

一、考選前之教育——英國之公務考選制度，與其所行之教育制度，相互適應。各級學校具有為政府培養候補公務員之重大功用，政府選拔公務員，亦以各級學校畢業生為其理想之對象。學校教育之功用，在於予人以一般之生活必需的知識及立身處世之普通行為準則，對公務員推行職務之技術並不傳授，則普通學校似不為公務員之製造場所，教育與公務似無密切之溝通與聯絡。殊不知英國考選公務員之標準，特別着重於學校課程及一般之教育程度與普通智力。彼等認為此均係造成良好公務員之必要條件，且須由各級學校分別負責教育之，始能有良好之結果。至於推行職務時所需用之特別技術，必須於實習及工作中熟練之，不必由學校辦理。英國公務員所畫分之等級，完全與所行之教育制度相平行，相適應。參加行政級者為專門及大學之畢業生，投考執行級者為高級中校畢業生，書記級為初級中校畢業生，錄事級為初等（小學）學校畢業生。此種實施與理論，在前節公務員之甄補中，已明白論述。足見英國公務員考選前教育之意義與梗概。至其詳細實施，則涉及全般之教育體系及行政，此處不加引述。

二、考選後之訓練——英國各級畢業生參加各級公務員考試及格後，並非立即委以正式職務，使成為終身職業，而必須經過試用階段。試用期間，視職務及等級之不同，而有一年至四年之規定。所謂試用者，包括兩種之意義：一為考察各員之能力與個性，以補考試制度之不足；一為指導各員之服務方法與技術，以為正式任職前之訓練。試用成績優良者，始能由政府正式委派職務。受委後，各新

進公務員，均有前輩之熟練職員爲其導師，在其指導監督之下，處理各種事務，以增長其服務技術與經驗，此即所謂學徒制 (Apprenticeship) 之訓練。在此學徒制之學習下，亦分爲若干階級，由易入難，自簡趨繁；學習之範圍甚廣，自書記以至於部長之工作莫不列入學習之列；訓練之期間亦甚久，較重要之職位，其學習期間常有至十餘年之久者。學習之步驟，首爲摘錄及分析檔案，繼以批評及估計舊案，繼以試行批辦與決定，最後始能獨立負責，推行其職務。此種辦法，與中國過去之房書制及幕僚制頗相類似，均係由學徒制之方式，傳授學習職務推行上之技術與知識。

中國人事行政上佔有最重要地位之紹興派刑名吏及桐城派之錢穀吏，皆係由一脈相承之師徒制出身。不過中國之此項學徒制，祇建築於私人關係上，未經政府確認，使之制度化耳。此其與英制之不同者。且英制在學徒制之開始前，尚有廣博之教育準備及嚴密考試，而中國之房書制及幕僚制則無之。因缺乏此等教育及條件，致習幕吏之青年，祇有偏狹之技術，而無廣博之學識，囿於一隅之見聞，而無遠大之眼光，墨守成規，膠柱鼓瑟，長於例俗，短於計畫，滿意現狀，畏難而不願更張。中國過去行政上所以形成因循敷衍，暮氣頹唐之現象者，此亦其原因之一。英國公務員之考試科目所以着重教育程度及廣泛學識者，即所以防止此等弊害之發生。

英國公務員於任職後所受之學徒制訓練，實際上即吉里布士 (B. F. & L. M. Gibbert) 所謂三位制 (Three Positions System) 之運用。在此制度下，每個公務員同時均具有三種不同之地位或身分：對其現任之職位爲工作員 (Worker)，對其低級之職員爲教師 (Teacher)，對其高級地位者則又爲學生 (Learner)。每個公務員均同時具有此三種資格，節節啣接，層層聯繫，俾使全部之工作人員構成極

嚴密之完整系統。此項實施，不僅為善良之公務訓練方法，且足為考績升遷之路線。自訓練之意義論，一公務員同時可具有三種地位，自升遷之路線論，各公務員可由學生進為工作員，再由工作員升為教師。梯階井然，足為促進其工作效率之有效的刺激。

三、公務補習教育——除上述之訓練外，公務員之補習教育亦不可忽視。惠德利會議初成立時，對此問題即甚注意。一九二〇年，惠德利會議發表報告書，規定十四歲至十六歲之練習生，須抽出一部分之時間，施以強迫之補習教育。此項教育為普遍性質，並不因此扣減其薪額。一九二一年復有第二次報告之發表，規定成年公務員補習教育之實施，由各部組織委員會辦理此事，並與倫敦郡政府、工人教育促進會(Worker's Educational Association)及各大學合作，予各公務員以重受教育之機會。

此後各機關皆相繼組織公務員教育委員會，現時數量已有四十餘所。全國惠德利會議復成立公務員教育促進會(Civil Service Council for Further Education)總理其事。各機關現時間設之補習教育班次甚多。歸納言之，計可分為三類：第一為商務職業班(Commercial and Professional Classes)講授會計、簿記、商法、英文、經濟、地理、歷史、及倫理等科目；第二為文學美術班(Literary and Cultural Class)，所授課目有建築、藝術、文學、哲學、心理、政治、及音樂等；第三為婦女班，所授課目有繪畫、烹飪、戲劇、生理衛生、兒童衛生、及論理。學員總數達六千餘人。

四、高級公務研究——現代之政府行政已日趨專門化，非有共同協力之高深研究，不足使技術進步完成政府之使命。且此項技術，因社會進步，科學發達演變甚速，使無有力團體為繼續不斷之研究，則在技術及知識上，必成為時代之落伍者。為適應此種事實需要計，英國乃有公務員學會(Society

of Civil Servants) 之組織，此學會並於一九二一年成立行政管理研究所 (Institute of Public Administration)，從事於高級公務及行政技術與理論之研究。現時之會員人數，約及三千人。其活動表現，約可分為兩類：即(一)各會員分別擔任專題之研究，每年在牛津或劍橋大學開會兩次，討論會務，研究問題，宣讀論文；(二)出版行政管理 (Journal of Public Administration) 季刊。該季刊銷行各國，頗著聲譽。一九二七年，倫敦大學政治經濟學院 (London School of Economics and Political Science) 又開設行政管理專科，以供公務員及其他有志公務者作進一步之研究。

五、公務業餘活動——工作與休息實係相輔而行，為一事之兩面。欲求有效之工作，即不能不有適當之休息。所謂休息者乃係工作精力之再創造。為謀工作精神之再創及身心疲乏之恢復，公務員之業餘活動或消遣，實應予以適當之運用。此種活動，不僅具有再造精力、消散疲勞之功用，且可寓教育於消遣，施訓練於游藝，一舉兩得，事半功倍，收效甚宏。英國公務員所推行之業餘活動可資引述者，約有三端：第一為體育之活動，第二為藝術之欣賞，第三為會餐之舉行。

一九二一年英國有公務員體育協會 (Civil Service Sports Council) 成立，於吉西維克 (Chiswick) 地方設有規模宏大之運動場，面積達三十英畝，設備甚為完全。此運動場係英國公務員學會所發起，由公務員自動集資建築。一九二六年二月二十日，國王親臨參加開幕典禮。同年，政府當局在一次公務員聚餐時，曾宣稱擬以二十萬磅津貼公務員體育協會。嗣以報紙對此表示反對，致未能實現。然此並不足以影響公務員體育活動之發展。現時英國公務員對各項運動及球類，均有熱烈之活動，及有力之組織，且常舉行比賽，有時並至國外遠征。

在公務員學會主持領導之下，於一九二四年七月成立公務員藝術會 (Civil Service Arts Council) 從事於藝術上創造、欣賞、搜集、提倡、及研究等活動。一九二五年在維多利亞博物館 (Victoria and Albert Museum) 舉行第一次藝術展覽會，頗有良好成績之表現。此類展覽常不斷舉行，用資觀摩，並謀競進。在一九三〇年展覽會之開幕席上，主席喬治親王 (Prince George) 曾謂「余深信在此展覽會所陳例懸掛之各項藝術作品中，並不能發現一種『官僚色彩』。世上並無所謂特殊的公務員色調及風格。展覽會中每個作者皆在於表現其個性，希望每個觀眾均以藝術家視彼等，不當目之為外交官、郵務員或收稅人也」(Mahechine, Civil Service Men of Letters, pp. 210—211)。

在公務員藝術會主持之下，尚有戲劇團、音樂隊、攝影社等組織。公務員所組織之業餘音樂隊，每年在皇后廳 (Queen's Hall) 舉行音樂會兩次，供眾欣賞及批評。聚餐則每年舉行一次，以資聯絡感情，並謀歡敘。有時皇族、內閣總理、及各部部長亦均往參加，頗為盛大熱烈。此外在克爾頓 (Corton) 尚建築有公務員「別墅」(Holidays Camp)，有網球、高爾夫、跳舞、音樂等娛樂。公務員於假期及公餘，均可至此消遣，所費亦頗有限。各機關之本部，亦多有俱樂部、游藝室、及閱覽室之設備，供職員休息與消遣。

第六節 公務員組織及倫理

一、公務員團體——因政府職能之擴張，公務員數量劇增；因政治性質之演變，公務地位漸趨契約化；再益之以工商界勞資糾紛之波及與影響，於是一般公務員乃羣思組織團體，以共同之協力，保

障其既得權利及經濟利益。在英國，公務員之罷工權雖為政府所不許，而其結社權則固早為法律所承認。公務員團體成立最早者，為郵電業務員聯合會 (Postal and Telegraph Clerks)，時當十九世紀之末葉。此後其他公務員亦羣起仿行，公務員團體遂如雨後春筍，紛紛成立，至上次歐戰前為數已達七十餘所，戰事結束後，因物價飛騰，公務員生活不易維持，更感覺有組織團體協謀改進之必要。故至一九二七年，公務團體已達二百三十三所之多；至一九三一年，復增至二百七十五所。此種團體頗難一一敘述。歸納言之，英國之公務員團體，計可分為四大集團。

第一為郵工聯合會 (Union of Postal Workers) 之系統。此會於一九二〇年成立，所屬分會徧於全國各地，會員有十餘萬人之多。

第二為公務人員大聯盟 (Civil Service Confederation) 之系統。此團體成立於一九二一年，現有會員五萬餘人，其所統率之重要團體有下列數所：(一)書記人員聯合會 (Civil Service Clerical Association)，有會員約一萬六千人，成立於一九〇二年。(二)公務員學社 (The Society of Civil Servants)，成立於一九一八年，至一九二〇年與執行級員吏聯合會 (Association of Executive Officers) 合併，現有社員約七千七百餘人。(三)關稅人員聯合會 (The Customs and Excise Federation)，會員有三千四百餘人。(四)稅務人員聯合會 (Association of Officers of Taxes)，會員有七千餘人。(五)勞工部職員聯合會 (Association of the Ministry of Labour Staff)，會員有三千七百餘人。(六)政府低級職員聯合會 (Government Minor Grade Association) 會員約有二千九百餘人。

第三類之集團為中上級公務員及科學專門職務者所構成之組織。其所包括之重要團體有二：一為

聯合討論委員會 (Joint Consultative Committee)，係由行政級、執行政、稅務視察員及政府法律顧問等所組織，成立於一九二一年，其主要目的在反對減薪；一為專門公務人員社 (Institute of Professional Civil Service) 於一九一九年成立，社員約八千人，多為建築師、工程師、化學師、估稅員等專門技術人才。

第四為女公務員之集團。其有力團體為女公務員聯合會 (Federation of Women Civil Servants)，成立於一九〇一年，先曾加入公務員大同盟 (Civil Service Alliance)，但因要求與男子薪資平等及取消結婚等限制未能成功，乃於一九二〇年退出同盟，而為獨立之團體。一九三一年復與女書記秘書聯合會 (Association of Women Clerks and Secretaries) 等組織合併，成立全國女公務員聯合會 (National Association of Women Civil Servants)。

就地位而論，上述四個集團之公務員組織，歸納之不外兩類，即：(一)高級職員團體與(二)低級職員團體是也。前者之目的，注重於生活改良及教育增進等問題；後者之目的，注重於薪額之提高。至於為達到此目的所應用之手段，兩者間亦頗不相同。高級組織主張採用向國會或財政部請願方式，並利用惠德利會議為和緩之解決；低級職員所組織之團體，則主張加入勞働組合或工黨，採用罷工等激烈手段，以達到其目的。除上述之各種公務員組織外，各級惠德利會議之組織及勞工仲裁法院之運用，亦皆有公務員代表參加活動，以謀保障公務員應得之權利。

二、中立之地位——為促進公務效率及保障政治安定計，英國在公務倫理上確立有基礎信念，即公務員地位之中立是也。良以公務員所代表者乃全國各階級之利益，所謀求者乃整個社會之幸福，彼

等既不能爲一黨一派利用之工具，亦不得偏袒某一階級或組別，更不准憑藉其地位與權力，圖謀其自身之私利。因此，英國永久職務性質之公務員，概不得參加政治活動，如競選、宣傳、捐款等，俾免陷入政爭漩渦，影響於公務上超然與中立之地位。英國公務員雖有組織團體之權利，然不能藉此罷工，致危及社會之整個利益。

公務員無論在政府之對內對外政策上，或黨派政團之隸屬上，均須嚴守政治地位中立之原則。此項原則，在英國政府當局及公務員自身，均早經明白接納，具有悠久之歷史，表現重要之效果。在上次歐戰前後之十數年間，雖曾有躍躍欲試之公務風波，對此政治中立原則施以威脅與打擊，然結果並無成就，此種中立原則仍屹然未爲所動。政治中立與公務員之永業化，實有不可分離之密切關係；蓋公務員一參加政爭漩渦，自必以其所屬政黨之成敗爲進退，勢將形成美國所謂分黨制之惡劣現象矣。公務員保持其地位之中立，不但不能參加競選、宣傳等政治活動，且須嚴守隱默與公平之官箴。政府之一切措施及政策，均由公開對外及具有明顯政治色彩的政務官之名義施行之，宣布之。永久性質之公務員，祇爲幕後之策劃者，規畫者，不與人民謀面，不負政治責任。因採取此隱默無名之方式，足以避免公開形式下遭受攻擊、批評、及觸人喜怒等之困難與危險，庶不致影響於其地位。其次，永業化之公務員在執行其職務時，須絕對保持公平態度及客觀精神。其個人在政治上行政上亦許自有其信仰與主張，然向政務官貢獻意見，及代爲規畫其方策時，必須完全拋棄個人之立場，不着任何色彩，而以客觀公平之態度出之。

所謂政治地位中立者，係指公務員無黨派成見，對當權之政府黨必須盡其忠實與擁護而言。一九

二三年，英國第一次工黨內閣成立時，一般之公務人員，尤以高級行政人員，向未具有勞働政策及工黨所揭櫫之各種主張。然彼等均能擺脫個人之思想，對政府政策均能為忠實之推行與擁護。此種事實，迭經內閣總理麥克唐納（Rensoy MacDonald）及璞斯費（Lord Passfield）等之鄭重稱許。若在德、意、蘇俄等國，則須經過所謂革命運動，方能產生此等之結果。英國採行公務員政治地位中立之原則，亦消弭革命防止激變之一道也。

為保持政治地位之中立計，公務員不得參加選舉，在英國已有長久之歷史。早在一七八二年至一八六八年間，海關郵務及稅務上之大批人員，即均被禁止投票。當時對此禁令，曾有不少人反對，致稍有修正，乃准若干區域參加選舉。然據現行之規則，任何公務員均不能參加國會下議院議員之競選。如彼表示此種願望，則必須立即辭去其公務員之職務。財務、稅務、及其他各部之工作人員，若欲參加地方政府官吏之競選，均為部令所禁止。至於參加政黨活動，如開會、演說、散發傳單、捐納款項等，雖無明文禁止，然事實上則有一定限制，公務員不許自由行動。

前述情形雖為英國公務制度上之既定政策，及長期所形成之倫理，然自另一方面觀之，近三十餘年來對此等實施，亦不無反響與攻擊。概括言之，一八九〇年至一九一九年，為公務組織之形成時期。自最低級之職員以至於高級行政官吏，莫不有自行組織之團體，會員衆多，種類不一，星羅棋布，洵盛況也。自一九二〇年至於今日為公務團體之試權時期。有重要事實及效果之表現。一九二〇年郵工聯合會通過罷工政策，雖因各方之反對與抑制而旋即停止，然罷工費之支付，已達六萬五千鎊之鉅。一九二二年，在公務仲裁委員會（Civil Service Arbitration Board）會議席上，公務員方面之

代表，曾表決應參加全國政治競選運動，以期產生開明之新國會。然此委員會亦因此而於是年即被取消。風起雲湧，聲勢所趨，至一九二六年，大部分公務員，遂公開對同盟總罷工表示同情與援助。

至一九二七年，保守黨內閣爲防止一九二六年事件之重演起見，乃宣布勞働爭議及勞働組合法 (The Trade Disputes and Trade Unions Act)，第五條規定：「英皇陛下所有公務人員，概不准參加以改變影響雇傭環境及待遇爲宗旨之團體，或充任其代表。公務員所可加入之團體，須純由公務員組織之，並爲獨立性質，不得與前述團體發生同盟與聯合。公務員所組織之團體，不得具有政治目的，且不得直接或間接與政黨或其他政治團體發生關係」，因此項條文之規定，公務組織遂不能與政黨或勞働組織發生聯盟及參加其他政治活動，用以保障其政治地位之中立。

政府當局之觀點，認爲公務員須絕對效忠於國家，若任其與勞働團體相聯合而採取同盟罷工，使與政府處於相對抗之地位，則在公務員爲對於國家之叛變不忠，在國家爲自取毀滅。故政府對此情勢，決難容忍，不能予以干涉及禁止。(參見 Hansard, 5th Service, Vol C C V. Col. 1382)。至於公務員方面所持之理論，則與此不同。書記人員聯合會 (Civil Service Clerical Association) 秘書布朗 (W.J. Brown) 所發表之言論，足爲此方之代表。彼謂：「公務員之個人主張，並不足以妨害其對政府之義務。公務員除其職務地位外，尙具有個人之公民資格。此資格法不能因充任公務員之故，而有所減損。政府不能強使公務員不與普通公民作一致之行動，更不能強使因職務關係而對現政府之主張完全贊成。只須在不妨害其職務之範圍內，政府亦不能禁止彼以個別或集體之方式，與外界發生關係」 (Red Tape Vol. XV. p. 385)。

三、公務之倫理——現時英國之公務制度，其具有較高標準及效率，已經公認。公務員之道德及秩序，亦為世所稱許。然此祇為近六七十年之事耳，在一八五五年及一八七〇年吏治改革以前，則並無行政效率與良好官箴之可言。吏治制度未改革以前，各機關所表現之情形，為怠惰散漫，敷衍塞責，既無忠勇熱烈、奮發有為之精神，復少森嚴周密，同德同心之紀律。各負責長官亦多不能公忠體國，或者假公濟私，或者瞻徇偏袒。至於財務行政人員更不免侵吞中飽及貪贓舞弊等情事。

因時代之推演，吏治上施行次第之改進，上述之各種不良現象，漸趨消除；人事行政上之倫理與道德，亦因以建立。政府行政上之運用思想與判斷之高級職務，經與重複單調及機械之日常例行事務，明白畫分，藉以吸收受有良好教育具有高度智力者至政府服務，用以推進自動及創造性之公務。於是新型之公務制度乃能代舊式之官僚制度而產生。此項新型之公務制度係由社會上高等人士及優秀分子所構成，不受政治影響，職務係永久性質，地位則超然中立；彼等並相信對國家對人民有盡忠之天職，及勤慎之義務。

至於下級服務人員之觀念與道德，亦同樣大有改進。負責任、守紀律、忠職務等倫理條件，彼等漸能遵守，個人人格漸趨完整，思想觀點亦見平衡，行政效率較前亦多所增進。一八九〇年至一九〇〇年間，英國公務員之團體意識及合作精神大為發達，前者祇知個人而無組織，此時期團體之榮譽與自重均明白印刻於各人之心目中。一九二〇年後，公務員雖曾屢以集體之行動表現其力量，然此乃國家政治及經濟問題之錯綜的結果，不能視為公務道德之動搖也。

英國公務員所須遵守之倫理原則，在一九二八年曾經各政黨領袖提出，並由各重要報紙登載批

評，認為滿意。其言曰：「公務人員之第一天職，無論何時何事，對國家有不可分解之盡忠效命之絕對義務。概括言之，公務員在對其職務及忠誠無妨害之範圍內，國家對其私人活動不加干涉。但此並非謂彼可假公濟私或以私害公，乃謂彼之行動須以公忠公利為依歸也。公務員不僅須具有表面之忠實，且須使其服務結果達於最高尚之標準。……人民並有權要求此高尚標準之實現」（見 Child, 3037, 1928）。



第二章 美國之人事行政制度

第一節 人事行政之機構

一、各級吏治委員會——美國各級政府之重要人事行政機構，當推各級之吏治委員會。此委員會係由各該級政府行政首長委派三人至七人組織之，委員中屬於同一政黨者不得超過半數，以免淪入政爭漩渦，致影響於公務員地位中立之原則。此項相定之用意雖至良善，但實際上仍未能免除所顧慮之危險與弊害。據各家考察之結果，吏治大會主席謂「市吏治委員會殆完全處於行政長官之掌握中，為其御用工具，對於吏治制度發生絕大之不利」，良好政府（Good Government）主編亦稱「吏治委員會未能脫離黨爭漩渦，所受不良之政治影響甚為劇烈」，且「行政首長所委派之吏治委員每有對功績制不表同情者」。

為防止行政首長對吏治設施妄加干涉起見，依法律規定，吏治委員會為一獨立機關，不附屬於行政系統之內，俾便自由自主的行使其職權，而從事於現代人事行政之建樹。然如此規定殊屬利害相連，不易論定。此項規定使吏治委員會成為行政系統以外之孤立機關，對實際行政情形常不易有透關之明瞭與認識，故在吏治上亦難有切中時弊之建樹。且此局外孤立機關之本身力量至為脆弱，若無行政當局之協助，其本身職務亦頗難推進。質言之，人事行政本為行政首長所應直接管轄之重要活動，因彼未能擺脫政治操縱影響，乃有此獨立吏治機關之組織。結果則行政者對吏治之操縱如故，吏治者

對職務之推動無力，此所應亟謀改進者也。

依照規定及吾人之理想，吏治委員會之委員，應由具有此項特殊知識與經驗者之人事行政專家充任。然考之事實，擔任此項職務者，往往為無此專長之副業者 (Amateur)。據調查，一九三三年，聯邦政府、紐約市、芝加哥市、洛切斯特市 (Rochester)、布發羅市 (Buffalo)、紐約州、歐海歐州、威斯康辛州、馬塞邱塞州、伊利諾州、紐加塞州等十七個吏治委員會，共計委員五十二人，其中廣告經理一，銀行家二，商人十，書吏一，財政家一，消防隊長一，家主婦一，新聞記者一，律師十人，製造家一，造模家一，人事行政學家一，監獄長一，職業組合者一，政客八，教員一，青年會幹事一。由此統計觀之，足見事實與理想相去甚遠也 (參考 Mosher & Kingeley, p. 63)。

吏治委員依理乃脫離政潮影響之中立官吏及技術人才，其任期自以長久為相宜。蓋以彼等如能視其職務為終身職業，必將瘁心竭力以從事於吏治制度之改良。然考之實際，美國各級吏治委員會委員之在職年限，均甚短促。其中祇聯邦吏治委員威爾斯 (G. R. Wales) 卒於任，任職在十五年以上；米爾瓦基 (Milwaukee) 市吏治委員任期有長至二十年及十七年者各一人；紐約州吏治委員雷斯 (W. G. Rice) 服務亦已達十五年。此外各吏治委員之平均任期，鮮有超過五年以上者。表十所示為吏治委員任期之平均年數 (見 Mosher & Kingeley, p. 63)。

各級吏治委員會之委員任期既不長久，且權力較小，地位亦不為社會所重視，故非有較優越豐厚之待遇與報酬，不足以吸引有能力有專長之精幹人才，至政府擔任此項職務。然各級政府對吏治所支付之薪俸，除聯邦政府、芝加哥及紐約等市較高厚外，其餘均甚微薄，普通祇數十元或百餘元耳。彼

美國各級吏治委員任期統計表

——截至一九三三年爲止——

管轄之政府	吏治委員會之成立年分	曾任委員總數	委員平均任期(年)
巴爾特讓市(Baltimore)	一九一九	一四	二,三
第錫伊特市(Detroit)	一九一三	一八	四,四
洛神磯郡(Los Angeles County)	一九一三	一三	四,二
米尼蘇達州(Minnesota)	一九一三	一六	三,八
米爾瓦基市(Milwaukee)	一八九五	三〇	四,二
歐海歐州(Ohio)	一九一三	一三	二,七
紐約州(New York)	一八八三	三一	三,九
聯邦政府(Federal)	一八八三	三五	四,八

十 表

等均係專任職務。此種報酬衡之美國生活標準，自失之低下。表十一所載爲其年俸統計數額(Mosher & Kingsley, P. 64)。

吏治委員會之設立，原在於消除任用私人之分贓制，本人才主義，以公開競爭之考試，甄拔公務人員。然此種吏治機關，常因行政當局之壓迫，及立法機關之干涉，致不能秉公認真推行功績制。其中亦常有各式之舞弊方法，以達其施惠徇私之目的。或於評定試卷時，任意抑揚其分數；或將其品行

美國吏治委員年俸數額統計表

——一九三三年——

所屬之政府機關	主席	委員	其他委員
巴爾特漢市 (Baltimore)	一	一	一
芝加哥市 (Chicago)	一	一	一
聖路易市 (St. Louis)	一	一	一
克利夫蘭市 (Cleveland)	一	一	一
哥倫布市 (Columbus, Ohio)	一	一	一
底特律市 (Detroit)	一	一	一
杜魯伊特市 (Duluth)	一	一	一
聯邦政府 (Federal)	一	一	一
伊利諾州 (Illinois)	一	一	一
洛杉磯郡 (Los Angeles County)	一	一	一
馬里蘭州 (Maryland)	一	一	一
馬塞諸塞州 (Massachusetts)	一	一	一
米爾瓦基郡 (Milwaukee County)	一	一	一
米爾瓦基市 (Milwaukee City)	一	一	一
米尼阿波利市 (Minneapolis)	一	一	一
米尼阿波利郡 (Minneapolis County)	一	一	一
紐澤西州 (New Jersey)	一	一	一
紐約州 (New York State)	一	一	一
紐約市 (New York City)	一	一	一
阿肯色州 (Arkansas)	一	一	一
費城 (Philadelphia)	一	一	一
費城郡 (Philadelphia County)	一	一	一
威斯康辛州 (Wisconsin)	一	一	一
威斯康辛州 (Wisconsin)	一	一	一

道德等無形因素加重分量，以開主觀操縱之門。有時開列較多及格人員供行政長官之自由選用，遂能使之上下其手；有時故意遲延舉行考試於無人可委時，行政者乃得臨時委派其私人。他如招考廣告之不善徧，分級公務員數量之限制，及特許免試人員之宣布等，亦均足使功績制之發展遭受打擊。

吏治機關若欲有效的推行其人事改新計畫與方案，不但須擺脫政治壓迫，具有充分權力，專門領導人才，且須有充分之事業經費，以應僱人，購物、研究、設備、試驗、考察等活動之需要。據美國人事行政局 (Bureau of Public Personnel Administration) 之研究報告，認為若以獨立之吏治機關推行人事行政，其最低限度之經費，平均每一分級考用之公務員每年須有五金元。表十二所示為美國各吏治機關之經費及人員分配情形 (F. Telford, *Needed Personal Legislation, 6 Public Personnel Studies*, p. 107, 110)

美國各級吏治機關之組織及性質，並不一律。就形式論，雖以委員制為最普通，然亦有設部設局者。就人數論，雖以三人為常態，然亦有多至十一人者。至其委用方式，任期長短等，均不甚一致。除聯邦政府之吏治機關須另加說明外，至各州各市者，實不能一一詳述。茲裂列吏治機關組織狀況分析表 (表十三及十四) 以見其內容與性質。

二、中央之人事機關——美國中央或聯邦政府之人事行政機關，其重要者首推聯邦吏治委員會 (Federal Civil Service Commission) 襄贊大總統辦理官吏考選、考績、銓敘等吏治事宜。其次為人事分級委員會 (The Personnel Classification Board)，主持公務員薪給及等級之改進，退休金管理局 (The Bureau of Pension)，掌管退休人員養卹金之支付，及行政效率局 (The Bureau of Efficiency)。

三十表

美國各縣市吏治機關組織狀況分析表 (Workes & Kingsley: p.81)

縣市名稱	吏治機關之名稱	組織性質	員數	委派方式	任期年	成立年分
布發洛市	吏治委員會 (Civil Service commission)	兩黨混合制	三	市長委派	六	一九〇九
芝加哥市	同上	同上	三	市長委派	三	一八九五
聖西那那市	同上	同上	三	市長委派	六	一九二六
克利溫蘭市	人事主任 (在吏委會下)	行政官吏制	一	市長推薦會委	六	一九一〇
第錫伊特市	吏治委員會 (C. S. C.)	兩黨混合制	三	市長委派	六	一九一三
杜魯市	吏治委員會 (Civil Service Board)	同上	四	同上	六	一九二九
康那斯市 (Kansas)	人事部 (Personnel Dept.)	部長制	一	同上	六	一九二五
洛神機市	吏治委員會 (C. S. C.)	兩黨混合制	五	市長委派	五	一九〇二
洛神機縣	同上	三黨聯合制	三	市長委派	六	一九一三
米爾瓦基市	市吏治委員會 (Board of City Service Commissioners)	同上	五	市議會委派	五	一八九五
米爾瓦基縣	吏治委員會 (C. S. C.)	同上	五	市長委派	五	一九一七
米尼安堡市	同上	兩黨混合制	三	市長委派	六	一九一三
紐約市	同上	同上	三	市長委派	六	一九〇三
阿克蘭市 (Orkeand)	同上	同上	三	市長委派	三	一八九六
費城市	同上	無特別規定	三	市議會委派	四	一九〇六
費尼克市 (Phoenix)	吏治委員會 (Civil Service Board)	兩黨混合制	三	一委員會委派	六	一九三二
聖保羅市	吏治局 (Civil Service Bureau)	首長制	一	人民選舉	三	一九一四
西雅圖市 (Seattle)	吏治委員會 (C. S. C.)	兩黨混合制	三	市長委派	三	一八九六

美國各州吏治機關組織狀況分析表

州別	人事行政機關	組織性質	員數	委派方式	任期年	特定人事官吏	成立年份
加利福尼亞 (California)	州吏治委員會	議會同意機關	五	州長委派	一〇	主席委員	一九三五
克洛拉多 (Colorado)	吏治委員會	兩黨混合組織	三	同上	六	同上	一九〇七
伊利諾 (Illinois)	同上	同上	三	同上	六	同上	一九〇五
馬塞邱塞	吏治部	同上	一	同上	無定	吏治總監	一九二二
瑪麗蘭	州儲備及註冊部	州長參贊機關	一	同上	六	部長	一九二二
米尼蘇達	行政及財政委員會	同上	三	同上	六	主席委員	一九二五
紐加嘉	吏治委員會	同上	三	同上	五	會中推定一人	一九三〇
紐約	同上	兩黨混合組織	三	同上	六	總書長	一八八三
北加拉林邦 (N. Carolina)	預算局人事科	州長參贊機關	一	同上	與州長同進退	預算局副局長	一九三三
歐海歐 (Ohio)	吏治委員會	兩黨混合組織	二	同上	四	同上	一九二二
本薛文尼亞 (Pennsylvania)	行政委員會	州長之內閣	七	現任官吏	同上	同上	一九二三
南達克塔 (S. Dakota)	財政及稅務部	州長參贊機關	一	州長委派	四	秘書	一九二五
坦泥斯 (Tennessee)	財政及稅務部	同上	一	同上	無定	同上	一九二三
猶達 (Utah)	供應購置委員會	行政機關	三	同上	同上	州政府秘書長	一九三一
華盛頓 (Washington)	行政委員會	州長之內閣	二	現任官吏	同上	同上	一九二一
盛斯康辛	人事局	行政機關	一	州長委派	六	局長	一九二九

專司人事行政之研究與行政效率之促進。茲依次分加敘述如次：

1. 吏治委員會——此會係根據益得爾頓吏治法之規定，於一八八三年成立者。委員三人，由大總統提名，經國會上議院同意，予以任命。任期無定。年俸爲八千五百金元。不得兼任其他職務。委員中屬於同一政黨者不得有二人，以免影響委員會之獨立及中立性質。由委員中互推一人爲主席。委員會之職務，在於推行一八八三年吏治法所規定之各事宜。會中各類工作人員，有六百五十六人之多，分處分科辦事。

聯邦吏治委員會內部工作機構之重要者，首推考試處 (The Office of Examination)，其任務係掌管公務人員之甄拔事宜。設正副處長 (Chief Examiner & the Assistant to Chief Examiner) 各一人，分區治總監及副監 (Superintendent of Field Force and the Assistant Superintendent of Field Force) 各一人。除考試處正處長由大總統提請國會同意予以任命外，餘皆由大總統自行直接任命之。處之下分設招考科 (Application Division)、考試科 (Examination Division)、審查科 (Division of Investigation, and Review)、研究科 (Research Division) 及各區吏治管理室 (The office of The Superintendent of Field Force)。

招考科內分設編輯甄補股，司編纂與補充；退伍軍人優待股，掌退伍軍人之報考；保管股，掌試卷及文書之保管與印刷；通訊股，處理與考試有關之函件批答；通告股，以公告之方式，宣布有關考試之各項消息與辦法。考試科之職掌，在於(一)規定考試科目，(二)編擬試題，(三)準備試卷，(四)審查報告證明文件，(五)評定試卷優劣，(六)辦理口試，規定晉級、調遷、及復職人員之資格，及

(七)審訊考試舞弊之案件。爲推行事務之便利計，分設專門人員考試股，文書人員考試股，及法律人員考試股，分別掌管其所屬之事務。

審查科所掌管之職務，爲(一)覆核試卷，(二)調查舞弊，(三)查復關於違法考試之控告，(四)審查各區投考人員之資格，(五)舉辦偵察人員之考試，(六)審查首都警務人員之資格，(七)審查公務員受賄及參加政黨活動之控告案件，及(八)查核大總統命令關於免考任用案件。科內分設控訴與文書兩股辦事。爲辦理各地方中央官吏之考選及銓敘等人事行政計，美國將全國畫分爲十三區，每區各設中央吏治分所一處。各區吏治管理室之職務，即在於統率此項吏治分所，處理有關之各項人事行政事宜。

吏治委員會之第二重要行政機構爲祕書處(The Office of Secretary)。處設祕書長一人，負責處理處務，由大總統商得國會之同意，予以任命，其職務除代表吏治委員會接見賓客處理處務外，尙負有推行吏治法令之責。祕書處之重要職務，爲(一)咨會考試處布告應舉行之考試種類及日期，(二)編製候補人員及分發候用人員名冊，(三)登記臨時委用之人員，(四)編製復職人員名冊，(五)記載分級公務員之服務成績，(六)接受關於晉級、調遷、復職等請求事項，(七)保管卷宗收發文件，及(八)處理不遵守吏治法規之公務員。處之下分設(一)文書科，掌管宗保管文件收發，及統計編纂；(二)給照分發科，掌及格候選人之分發任用；(三)考績退休科，掌公務員服務成績之考核及退休；及(四)郵政局長任用科，掌各地郵政局長之任免。

總務處(The Office of Executive Association to the Commissioner)爲吏治委員會內之第三重要

行政機構，爲吏治委員之總樞，設行政長(Executive Assistant)一人，主持處務，由大總統徵得國會之同意予以任命。總務處之下分設(一)人事科，掌管吏治委員會本身之用人行政事宜；(二)出納科，經營經費之出納；(三)購置科，掌管採辦購置等雜務；(四)醫藥科，掌管投考與退休人員之體格檢查及吏治委員會職員之衛生事宜；(五)文書科，掌管議事編撰文書及保管卷宗等事宜；及(六)圖書科，管理吏治委員會之各種圖書，與評閱圖書館人員之試卷。

2. 人事分級委員會——此會係依據一九二三年所通過之官職分級法所組織者。此項官職分級事宜，本爲人事行政之一部，原擬交由聯邦吏治委員會負責辦理。因當時預算局(Bureau of Budget)及行政效率局均堅持此項事務與該兩局有密切之關係，不能使吏治委員會獨攬大權。爲避免糾紛與衝突計，乃採折衷辦法，由預算局局長、吏治委員會委員，及行政效率局局長，共同組織人事分級委員會。殊不知人事分級爲一甚複雜困難之工作，且涉及不少之技術問題，今以此責任不清事權不一之機關辦理之，自必主張紛歧，難期成績良好。因此，曾有人提議取消該組織。然此亦因噎廢食之議，並未成爲事實。爲補救其缺陷計，於一九三二年經國會通過經濟法案(Efficiency Act)將人事分級委員會歸併於聯邦吏治委員會之內，以專責成而一事權。分級委員會由大總統徵得國會同意，派委員三人組織。現時此部分之工作人員達六十餘人。

3. 退休金管理局——此局成立於一九二〇年，雖亦爲人事管理機關，然不屬於吏治委員會，而隸於內政部，此亦人事行政組織未能合理化之一例也。管理局設局長一人由內政部任命之，總理局務；設退休金管理委員三人，一爲政府代表，其他二人則由公務員推舉代表充任之，均由局長呈准部長委

用之。退休金管理委員秉承局長退休金之保管、計算、及發付等事宜。至公務員之經歷證書及服務成績等文件，則由吏治委員會負責保管。有若干事件，退休金管理局須請示於吏治委員會，然前者為獨立機關，對後者之意見每不能完全接受。致彼此未能切實合作，不無牽制與矛盾，其影響於行政效率者實匪淺鮮。

4. 行政效率局——在一九一三年間因經濟效率運動高潮之鼓盪，及客觀事實之要求，曾於吏治委員會內設有行政效率科 (The Division of Efficiency) 掌管公務員服務成績之考核，及各部辦事手續之改進。其目的在研究如何應用現代科學管理之方法，使公務員皆能發揮其最大效能，使其身心之內在潛能，皆獲得完全適當之利用；對政府之金錢與物材，亦思用科學方法，為最經濟最有效之支配，不使有絲毫之浪費。設置以來，工作尙著成效，乃於一九一六年擴充組織範圍，脫離吏治委員會，成為獨立機關。其責任在於秉承國會及大總統之意志與指揮，以研究各項增進行政效率之實施方案。有時適應預算局之請求，而作財政上之考察。其經費在一九一六年為美金一二、五三七元，至一九三一年則增為美金一九三、〇〇〇元。局設局長一人，總攬局務，由大總統徵得國會同意任命之。局內職員現共有五十三人。

第二節 公務人員之甄補

一、考試甄補之範圍——美國公務人員現雖有三、二七八、五〇〇人之多，然其任用及甄補之方式，並非全適用公開競爭考試。如政務官或由人民直接選舉，或由行政首長自行委派；特別職 (Special)

icular Positions)或因職務過於專門，應試者為數寥寥，或因性質特殊，不便於舉行公開考試。公務中之適用考試甄補方式者，祇為一般之事務官，即吏治法所謂分級人員 (Classified Service) 是也。其不適用考試甄補方式者，普通皆名之為非分級人員 (Non-classified Service)。政府中各公務員何者為分級事務，何者屬非分級事務，由各該級政府之立法機關以法律規定之，並無一定之科學標準。

惟在事實上所謂分級人員中，亦有不經過考試而被任用者。此類免考任用人員，約可分為四類：即(一)低級之勞動僱員，(二)具有祕密性質之職務，(三)臨時或部分時間之工作，及(四)不宜於用考試方法甄補之職位。論者以勞動僱員甚不重要，不必採用繁雜之考試手續；祕密職務如私人祕書等，應由委用者自由選擇方稱便利；既稱臨時工作，時間當甚短促，自無須耗費考試費用之支出，且考試在選拔永業化之職員，此臨時過客非所願問。惟行政首長為位置其私人計，亦常以此為藉口，其中自不無濫用與假借耳。表十五所示為美國各級政府考用官吏之分配情形及數量，由此亦足見考試甄補方法或功績制在美國公務中所及之範圍 (見 Mosher and Kingsley, p. 109)。

二、投考資格及限制——自純理論之觀點言，在功績制下，凡具有法律規定之資格與條件，均可被政府甄選而擔任某種職務；然在實際上，此種機會與可能，實受其他社會環境所決定，如人民對公務之觀念，勞動市場情形，社會經濟狀況，及公務待遇標準，均為決定此機會之重要因素。美國人對公務地位，因受分職制之影響，一向存鄙視之觀念，且其薪額待遇，遠不若工商業機關之優越，其前途發展亦大不及私人企業之有望，於是一般合格青年，對公務考試多裹足不前，此投考數量上於法律規定外所受社會及經濟條件之限制也。

美國考用官吏分配表(一九三三年)

所屬政府	分類公務員總數	競爭考用人數	非競爭考用人數	免考人數	低級勞務員人數
巴爾特摩市(Baltimore)	一〇,二〇五	四,八八一	九八七	四	四,三三三
布發洛市(Buffalo)	七,三〇一	三,五四一	一,七九〇	六六	一,九〇四
芝加哥市(Chicago)	二八,四〇〇	一三,四〇〇	五,〇〇〇		
聖西那第市(Cincinnati)	二,八二三	一,四八〇			一,三三五
克利溫蘭市(Cleveland)	七,〇四〇	七,〇二四	一六		五,六一七
第錫伊特市(Detroit)	五,四四五	五,二二五	二〇〇	二〇	二,四九八
聯邦政府(Federal)	五七八,二三一	四六七,一六一	一一一,〇七〇		
瑪麗蘭州(Maryland)	四,〇〇一	四,〇〇一			
米爾瓦基市(Milwaukee)	六,九六三	六,九六三		一〇〇	一,九八七
米爾瓦基郡(Milwaukee)	二,八五二	二,八五二			
紐約市(New York City)	九四,四三三	五四,五九八	一一,二五〇	一,一一八	二七,二四七
紐約州(New York State)	四三,九七一	一五,〇九六	一一,九四六	六四一	四,〇一六
費城市(Philadelphia)	一八,六〇一	一〇,九二四		二,五七九	五,〇九八
洛切斯特市(Rochester)	五,七三一	二,〇七七	三三四	三六	三,二八四
威斯康辛州(Wisconsin)	七,一三三	六,五〇七		六二六	

各級政府所屬公務員總數參看前吏治機關經費人數分配表

欲充任公務員，必須具有相當之教育程度與知識，此雖絕對的民主主義者亦不能否認。是以現代各國之吏治規定，對投考公務員者皆有教育資格之限制，不過其限制之方法與目的各有不同耳。英國與美國在此問題之解決上即有甚大之差異。前者使教育制度與公務制度取得完全之適應，學校培養公務員之普通知識，而以其實際工作訓練其服務之技能。因之，其錄取標準亦遂着重於學校課程之成就。後者對投考者之學校背景及教育程度，並無嚴格限制，其考試科目及錄取標準，亦不注重於學校課程及一般適應能力，祇着眼於實際之應用技術。

美國在法律上對投考者之教育程度及資格，雖無嚴格限制，然事實上因公務性質已日趨專門化，非有特殊之知識與技術，實不能勝任，而此等技能與知識之獲得，多非借助於專門學校或大學不為功。據統計，美國聯邦政府所屬公務員中有一八、〇〇〇人之職務係屬專門及技術性質，由專門學校或大學畢業生充任之。其分配狀況為政治經濟者八四八人，農業及生物學者二，二〇九人，物理學者二，四二五人，醫學者二，四四八人，獸醫者一，三七五人，工程學者五，一八三人，法律學者二，七五八人，及商標業者七八二人（*American Political Science Association, University Training for National Service, p. 20*）。不過一般言之，美國對投考者教育程度之限制頗寬，如經考試機關（吏治委員會）審查，認為有「同等學力」或「相當經驗」者，均可參加所規定之公務考試。

美國各級政府對於參加公務員考試者，普通多有下列各項之資格限制：第一為國籍（*Nationality*）或公民資格（*Citizenship*）。凡非美國國民，概不得參加公務考試；在若干州、市、郡之考試，更有州公民資格之限制。現任公務員若無此資格者，吏治機關得解除其職務。第二為境內居住（*Residency*）

美國各級政府公務員投考資格統計表

所屬政府	美國國民	該州公民	境內居住	最低年齡	最高年齡
布發洛市 (Buffalo)	+	○	二年	二	六〇
加里福尼亞州 (California)	+	○	二年	二	六〇
聖那第市 (Cincinnati)	+	○	一年	二	六〇
克利溫蘭市 (Cleveland)	+	○	一年	二	六〇
杜魯市 (Duluth)	+	○	一年	二	六〇
伊文思頓市 (Evanston)	+	○	一年	二	六〇
聯邦政府 (Federal)	+	○	六月	二	六〇
伊利諾州 (Illinois)	+	○	六月	二	六〇
伊麗諾州 (Maryland)	+	○	六月	二	六〇
馬塞邱塞州 (Massachusetts)	+	○	六月	二	六〇
米爾瓦基市 (Milwaukee City)	+	○	六月	二	六〇
米爾瓦基郡 (Milwaukee County)	+	○	六月	二	六〇
紐約州 (New York State)	+	○	三月	二	六〇
紐約市 (New York City)	+	○	三月	二	六〇
阿克蘭市 (Oakland)	+	○	一月	二	六〇
費城 (Philadelphia)	+	○	一月	二	六〇
聖保羅市 (St. Paul)	+	○	六月	二	六〇
西雅圖市 (Seattle)	+	○	六月	二	六〇
威斯康辛州 (Wisconsin)	+	○	未定	二	六〇
阿克爾市 (Yonkers)	+	○	未定	二	六〇

註

2-1 表內所載各項係依各該政府吏治所規定。
 表內之+表示有此限制，○表示無此限制。

吏治會決定

之限制。即非在其管轄區域內居住達一定期間者，不得參加各該政府之公務考試。除聯邦政府及加里福尼亞州外，各州、市政府多有此項之規定。居住時間，少者三月，多者二年。第三為投考者之年齡限制。美國公務之永業化尙未發展至甚高之程度，故對投考者之年齡限制並不甚嚴，此亦與英國之情形不同。美國對此祇規定最高最低之年齡範圍，與英國之各級公務投考年齡有確切具體之嚴格限制者，並不一樣。第四為性別之限制。在昔日婦女未有參政權時代，祇男子有充任公務員之權利，女子自無投考資格。經多年之奮鬥，此項不平等限制業已取消，無論男女，今日皆有參加公務考試之資格。茲將美國各級政府投考資格之各項限制歸納列表如次，以資醒目（表十六）。

三、招考及報名——為使投考者踴躍參加考試，以期甄拔較優之人才起見，吏治法令多有公布招考辦法及日期之規定。考試機關為敷衍此法律條文計，亦常以張貼布告及登載廣告之方法出之。然此種通告之效果及反應如何，則不為當事者所深究。須知廣告一術，在現代已成爲一種專門技術，須應用心理學之知識，利用科學之設備，方能發生廣大之效果。在考試前若不能盡力傳播此項考試消息，使人踴躍報考，必致應考者寥寥，考試制度即失其功用。進步而盡職之考試機關，除採用布告及廣告之方法外，且向各學校演說，利用無線電播音報告，並郵寄各種招考簡章。茲就美國各考試機關所應用之招考宣布方法分類統計如表十六，以見一斑。

招考消息、日期、及辦法宣布後，志願應試者可依照規定，履行報名手續。報名者所須履行之重要手續有二；即（一）報名表格之填寫，及（二）證明文件之呈繳是也。報名表內所應填報之事項爲：（一）證明報名者之事項，如姓名、年齡、籍貫、及通訊處等，（二）吏治法上所規定之資格及條件，如

六十表

各國人事行政制度概要

美國公務招考宣布方法統計表

所屬政府	新聞消息	政府布告	郵發簡章	報章一錄誌	分類廣告	印發手冊	無線電播音	學校操場
布發洛市	+							
芝加哥市	+							
聖西那第市	+							
克利溫蘭伊	+							
第鉛市特市	+							
聯邦政府	+							
伊利諾州	+							
瑪麗蘭州	+							
馬塞邱塞州	+							
米爾瓦基市	+							
米爾瓦基郡	+							
紐加塞州	+							
紐約市	○							
紐約州	+							
費城市	+							
威斯康辛州	+							
說明								

表內之+表示所謂方法已應用，○表示未應用所示之方法

七十表

國籍、州籍、住居時間、及軍役地位，(三)關於所投職位之特別資格及條件，如最低限度之教育程度及服務經驗等。報名表內之各項記載，可爲此人之選試之參考，其關係亦甚重要。報名表能否發生有效之作用，常視其編制技術及內容是否適當以爲斷。有若干機關之報名表甚爲詳細。表十七中所列各問題卽美國郵務生及郵差報名表內所載內容之一部。

11. 何爲你之生誕日？_____年_____月_____日

(類與 10 題之答案相適合，受委時須向吏治委員會呈據證明年齡之確證文件。)

12. 不着鞋時你之身量若干_____尺_____寸？

13. 不穿外套不戴帽祇着平常衣服時，體重若干_____磅？

14. 曾在美國政府機關服務被停職或被迫辭職否？

15. 曾在其他機關服務被停職或被迫辭職否？

(如對 14 或 15 題之答案爲有，應於 20 題下註明當時離職之情形之原因)

23. 曾在美國陸軍，海軍，或航業中服務否？_____

24. 在美國陸軍，海軍，或航業中服務，曾否因不名譽之事而被解職？_____

25. 曾向美國政府或軍事化機關領受撫卹金否？_____

26. 曾在退伍軍人管理局受有何種職業訓練否？_____

報名者填寫報名表時，若不使同時呈繳證明文件，彼即可胡亂捏造，使報名表內之記載失去其意義與效用。故應試者之畢業證書及服務證件等，均須呈繳於考試機關，以憑審查。然祇此文件之證明倘有未足，須更由考試機關規定項目，去函或派人向其原服務機關，查詢其人之品格及工作成績，以供審查時之參考。此項工作甚為重要，然履行此項辦法者，尚不甚多。茲將美國阿馬哈農業貸款處 (Farm Credit Administration of Omaha) 所應用之僱備查詢函件照抄如 (表十八)，以見其內容。

考試機關於報名截止後，即根據報考者所填寫之報名表，呈繳之證明文件，及由原服務機關所得之僱備查詢表等，相互對照，作切實之審查，以決定各人有無參加考試之資格。有時專憑此等文件為審查根據，倘有不足，須舉行所謂面談 (Personal Interview)，以為審查根據。此面談與普通所謂口試 (Oral Examination) 並不相同。因後者在考察投考者對於職務上之技術與知識，而前者祇在發現其個人歷史及經歷等。舉行面談時，應製就合理的科學的面談記載表，以供應用。審查後，即根據法律

逕啟者現至本處請求充任×××者之×××君報稱曾與

執事相識且在 貴處擔任×××職務近將附上之僱備詢查表填評完竣歸還，不勝感荷之至。本處對歸還之報表決予保守秘密，無慮責任。在未獲復前 君不能正式受委，若能早惠還詢查表，則裨益於彼者亦實多。此致

×××

人事主任

(簽蓋)

八 十 表

僱 傭 查 詢 表

余對現在請求擔任之_____君作 職 務 者

如下之評定：優 良 中 劣

- | | |
|----------------|-----------------|
| 1. 工作數量或所獲之結果 | () () () () |
| 2. 工作之質量 | () () () () |
| 3. 與同事相處或合作之能力 | () () () () |
| 4. 個人之品格及性情 | () () () () |
| 5. 對工作之勤勉及專心 | () () () () |
| 6. 自動力，精力，及知識 | () () () () |
7. 請求工作者曾謂：
- () 與余相熟識
- () 自_____年_____月至_____年_____月為余擔任_____職務。彼之報告() 尚屬無誤或() 不相符。(如不相符)其日期為自_____年_____月至_____年_____月，或() 並無卷宗或可錄可查。
8. 彼離去上述之職務時係() 成績優良，或() 成績不佳，或因_____理由而撤職。
9. 余自己認識其個人或熟悉其工作，() 是，或() 否。
10. 願否令其重返同工作？() 是，或() 否。
11. 對彼尚有何不適合之報告須行面告者否？() 是，或() 否

(評報者)

機 關 _____

官 職 _____

(簽蓋)

姓 名 _____

FCA0-7

(如有其他評報或意見祈寫於背面)

規定，及所得事實，決定其合格與否，分別去取，將結果宣布，俾合格者參加正式之考試。

四、正式之考試——投考者報名經審查合格後，始能參加正式之考試。正式考試普通包括三種：即（一）口試、（二）體格檢查及（三）筆試。某種特別之職務，尙有演作試驗。口試一項，在考試中實佔甚重要之地位，然考試機關對此多不認識，又多以其費時費力，而漠然置之，或敷衍了事。縱有注意及此事者，而因口試技術及管理之不良，致不能獲得良好之結果。體格檢查則由醫生負責舉行。至於筆試，現因心理學知識之進步，已非如昔日之簡單，且進而成爲一種專門之技術。

論文式之筆試，因有許多流弊，在美國已漸不爲各吏治或考試機關所採用。起而代之者，爲新式之標準測驗。其所應用之測驗種類，約可分爲四項：即（一）智力測驗，（二）特能測驗，（三）感情測驗，及（四）成就測驗是也。智力測驗中，又分爲（一）普通智力測驗，以陸軍阿法測驗（Army Alpha Test）之使用爲最廣，米爾瓦基市所使用之特門智能測驗（Terman Group Test of Mental Ability）亦具良好成績。（二）社會智力測驗，人事行政研究局對此雖有標準測驗之制定，然可靠性尙差，現以喬治華盛頓大學所製之社會智力測驗爲較流行。（三）機械智力測驗，在吏治機關應用較多者爲米尼蘇達機械能力測驗（Minnesota Mechanical Ability Test）。

特能測驗不在考察應考者之一般智能，而在測量其特殊之能力，如記憶力、觀察力、或想像力之考試，即其例也。感情測驗中之應用較廣者，當推康洛測驗（Kent Rossmoff Test）及阿爾巴測驗（Alport A-R Reaction Study）。成就測驗，各考試機關所使用者種類頗多，重要者有寇蒂斯數學測驗（Cowries Standard Test in Arithmetic）、瓦里併音測驗（Aryic Spelling Scale）、溫金納歷史測驗（Van

Wagenen History Series), 及密希十物理測驗 (Michigan Physics Test) : 此外尚有教育測驗及職業測驗, 亦屬於成就測驗之範圍。

美國各人等行政機關每年所辦理之考試事務, 亦頗有可觀。一九三二年, 聯邦政府所舉辦之考試, 達六百種之多, 瑪麗蘭州者達三四二種, 伊利諾州者達三九種, 克利溫蘭市達一二二種, 紐加塞州者達四六一種。至於各吏治機關所主辦之考試人數, 亦頗不少。茲將聯邦政府及各州市政府所考試公務員之數額擇要表列於後, (表十九及二十), 以見一斑: (數字見 Annual Reports, U.S. Civil Service Commission 及 Monher & Kingsley, p. 180—181)。

聯邦政府歷年所考試人員數額表

年	份	所考試人員全數	考試及格之人數
一	九 二 八	1111, 4233	110, 336
一	九 二 九	1118, 009	1111, 135
一	九 三 〇	1160, 509	117, 952
一	九 三 一	1141, 304	116, 745
一	九 三 二	1150, 377	114, 048

九十表

各州市政府所考試人員數額表

—一九三二年之數—

表 二 十 一

州 市 名 稱	所考試人員全數	考試及格之人數
克利温蘭市	七,四七七	二,七七五
愛斯克里郡 (Essex) 州	二,五〇〇	一,二八〇
伊利諾州	六,五四三	三,三八二
瑪麗蘭州	四,六七二	二,七七九
馬塞邱塞州	一〇,一三七	二,九九一
紐加塞州	一〇,七六一	三,八四三

現代公務考試其內容益趨專門化，考試本身亦已成一種專門技術，加以此項事務又甚繁重，故事實上非祇吏治委員會之本身職員所能稱任，勢須隨時延聘機關外之專家以資贊襄。雖然，各吏治機關之預算內多未列此項經費，雖多能設法打破此困難而延請外部專門人材。克利温蘭市、聖西那第市、米爾瓦基郡、伊利諾州及紐加塞州即其代表也。在一九三二年瑪麗蘭州舉行考試時其所聘請之外部專家有全國成本會計師聯合會 (National Association of Cost Accountants) 副會長，計算機器公司 (National Cash Register Co.) 代表，商業部漁務司執法官，巴爾特談市總工程師，銀行經理，及大學教授。

就考試之形式言，有所謂集體試驗及個別試驗。前者係將應試者同時集中於一地舉行，後者則採分散方式，就應試者分別舉行。美國各吏治機關所採用者，以集體試驗最為普通，祇有少數高級或低級位置，應考者不多，始間有個別試驗之採行。就考試之性質言，有所謂競爭考試（Competitive Examination）及非競爭考試（Non-Competitive Examination）。在前種之考試下，祇考試成績之最優者，始能被錄取或被委用。在後種之考試下，凡考試及格者，不論其為九十九分或六十一分，均被錄取或委用。競爭考試復可分為公開競爭考試（Open Competitive Examination）及限制競爭考試（Closed Competitive Examination）兩種。公開者，凡具有規定資格之人員，均可參加考試，範圍甚廣。限制者，則祇限於具有此資格之一部分人員，始能參加。如已在職者或屬於某部別者。各機關之升級考試即屬於此類。

◎ 考試舉行後之重要工作，在於評定試卷及決定考試結果。在論文式之筆試下，記分頗為困難，因無客觀標準，致主觀出入甚相懸殊。所幸美國現時採用者，多為新式之標準測驗，其記分有一定根據，舞弊之機會甚少。且應考者如認為其所得分數有不公或舞弊情事，得向特設之監試委員會提起控訴。決定考試結果時，除根據考卷成績外，應考者之學歷經驗及個人品德，亦為衡量之重要因素。譬如同為大學畢業，甲校者與乙校者有別；同為三年之服務經驗，甲事與乙事不同。考試機關應分別去函或派員調查各人之在校情形及服務成績，以為品評之參考。

五 雇員之委任——當行政或工作機關發生空缺時，即由主管長官函吏治委員會就考試及格人員中開送，以憑委用。在此項請求函內，對所需人員之數目、職位、名稱、所屬科司、待遇情形等，均

須詳爲開列，以供吏治機關之參考。吏治機關接到此項請求函後，普通即將考試及格名單中之前三名函送請求機關。請求者接到此項名單後，有時即照例委派，有時尚須由主管長官作一度之面談。如認爲所選送者有不適宜時，得拒絕委用，再函吏治機關於及格人員中另行選送適合人員。

照吏治法規定，政府之各級公務員，應全由考試及格之人員中委任；然事實上則與此理想相去甚遠。一九三三年七月，政府委用之職位有四五六、〇九六人之多，其中祇三八、八八〇人係經考試及格者。行政長官有權主持：(一)暫用委任 (Provisional Appointment)，(二)臨時委任 (Temporary Appointment) 及 (三)緊急委任 (Emergency Appointment)，不必受考試及格人員之限制。暫用委任係因吏治機關無及格人員可供開送時，由行政者所爲之自由委派也，其期限普通爲三個月。臨時委任係指對臨時之職務而言，其人選雖亦應於及格人員中挑選，然不必依其先後次序。緊急委任即於需要時由行政者作緊急之處置，不必向吏治機關請求介紹。此種人員多於任職後再參加公務考試。茲就美國各州市政府公務員之各式委任數量及分配擇要表列如表二十一 (Moshar & Wenglesley, p. 218)。

美國各級政府之公務員，在經正式委任之前，均有所謂試用階段。各機關對於試用期間之長短，雖有不同，然各地之吏治法則皆有此要求。其試用期限，久者半年，短者三個月。試用之階段，應視爲公務甄拔程序必不可缺之一部，因在此期間，對試用者之實際工作能力及個人品德，易有詳確具體之觀察。根據觀察結果，委以適合其個性之職務，方能使人事相宜。試用期滿，可視其成績如何，加以正式委任，或予以再試用，或竟辭去不予委用。試用畢，經正式委任後，即獲得保障，成爲終身職務。在事實上經試用期滿不能得到正式委用者，爲數甚少，普通亦祇百分之一耳。

一 十 二 表

美國各州市政府公務委任種類分配表

州市名稱	年 份	正式或永久委任	臨時委任	緊急委任	暫用委任	正式委任所佔比
布發洛市	一九三二	七三三	七六	一四	四	九〇・〇%
聖西那第市	一九三三	一二六	二六	一四	四	七五・九
克利溫蘭市	一九三二	四六一	二六	一、二一九	四三〇	二一・八
第錫伊特市	一九三三	一？九八	三八〇	一、一六五	四九	九五・七
伊利諾州	一九三二	八五六	三二八	一、一六五	八九〇	三四・八
洛神磯市	一九三二	八二一	九二九	九四一		二六・七
洛神磯郡	一九三二	七二六	四、二七八			一〇・二
漢遜蘭州	一九三二	七四六	二三一			四三・八
半爾瓦基市	一九三一	三四九	一、五七四			一五・八
紐約市	一九三一	三、二七二	一、五八五			六〇・七
紐約州	一九三三	五、三二一				八三・二
歐海歐州	一九三一	三、五〇五				七六・二
費城一市	一九三三	六八				四〇・二
聖保羅市	一九三三	三一	一八六			五三・五

第二節 公務員分級及薪給

一、分級計畫之採行——美國吏治制度之改革，首先着重者，在政治問題，其要點在分臧制之消除及功績制之應用。迨此問題獲得相當之解決後，即進而從事於人事行政技術之改進。公務員分級計畫之採行，即此人事技術改進之一端也。美國一八八三年吏治法中，雖有「分級」(Classification)之提及，然此祇為便利預算之編造與財政之統制，與現時科學化根據「職務分析」而成之「職務分級」實尚不同。

在美國吏治改革運動者所揭櫫之「經濟效率」鮮明旗幟下，芝加哥市首先於一九一二年採行現代之公務分級計畫。此後，其他政府相繼而起，紛紛仿行，至一九二四年時，其成績已甚有可觀。故戴爾發(E. Tellord)謂：「美國各地方政府，凡對人事行政採用集中管理及所屬人員衆多者，殆無不採用職務分級之計畫。現尚有若干機關對此正作有效之研究與考察，而為進一步之發展」。(*113 Annals* 208, 1924)茲將美國採行公務分級計畫之各政府名稱及年代，列如次(表二十二)，以見其發展之經過。

二、聯邦公務之分級——美國各級政府先後採行公務分級計畫者，既如上述之多，對其內容，勢難一一盡述。茲將聯邦政府所屬公務員之分級情形，為扼要之敘述，用作代表。一九一〇年，經濟效率委員會在公務改善之研究報告中，曾切實申述公務分級之重要，但政府對此並無所動作。至一九一九年，因物價劇變，薪級有亟加調整之必要，始組織薪級聯合委員會(The Joint Commission on

美國各級政府公務分級計畫採行記要表

年份	政府	聯邦政府	各州政府	各市政府	各郡政府
一九二二			伊利諾	芝加哥	寇克
一九二三				阿克蘭	
一九二四				皮次堡	
一九二五				聖保羅	
一九二六				紐約及米爾瓦基	米爾瓦基
一九二七				克利夫蘭	
一九二八				聖路易	
一九二九		郵務人員	尼布拉斯克(Nebraska)	得頓(Darton)	格神
一九三〇				巴爾特	格神
一九三一			瑪尼臘	第錯伊特	
一九三二			米尼安		
一九三三		各部人員	木薛文尼亞	西雅圖	
一九三四			杜列都(Tulaho)		
一九三五	郵務人員		聖路易		寇克
一九二六			克利夫蘭		
一九二七			哥倫布		
一九二七			聖西第		
一九二七			渥金尼亞(Virginia)		
一九二七			馬塞邱塞		

一九二八	各部人員(修正)	紐加塞	杜魯普	阿拉米達 (Alameda)
一九二九			西發雅	米爾瓦基
一九三〇	各部人員(修正)		布神	
一九三一	各地人員	加里福尼亞	洛神	洛神
一九三二		紐約	聖西那第	馬塞邦塞州所屬各郡 蘇發克(Supple)除外 聖路易、三藩市 漢米爾頓(Hamilton) 誤爾那馬 (Malt nomok)
一九三三		威斯康辛	阿尼安堡	薛發克
一九三四	農場信用管理 (Farm Credit Administration) 業主貸款經營 (Home Owner Loan Corporation)	三代溝 (San Diego)		威斯特切斯 (Westchester)



Reclassification of Salaries) 考察薪級實況及改進方案。次年，此委員會提出報告書，主張將各公務員共分爲四十四類 (Service)，凡一千七百六十二級。此項建議雖未能即予採行，然其影響則甚大，異日分級計畫之通過，即係以此爲基礎。

一九三三年，國會通過公務分級法 (Classification Act)，成立人事分級委員會 (Personnel Classification Board)。其主要職務，在根據一定標準，對聯邦政府各部職員，爲合理之分類，以期待遇公平。公務分級法依據各人職務之輕重繁簡，將各部人員共分爲五類，四十四等，並畫定其薪給範圍。其內容如表二十三所載。

職務性質 (Service)	等級 (Grade)	薪給範圍 (Range of Salaries)
專門及科學職務類	七	一、八六〇—一七、〇〇〇 (金元/年)
次專門職務類	八	九〇〇—三、〇〇〇
書記行政及財政職務類	一四	一、一四〇—七、五〇〇
保管職務類	一〇	六〇〇—三、〇〇〇
低級書記及機械職務類	五	每小時四角五分—五角至八角—九角

一九三三年之分級法，經一九二八年威爾芝法案 (Welch Act) 及一九三〇年布路克哈法案 (Brook-hart Act) 予以修正，將專門及科學職務類 (Professional & Scientific Service) 增爲九等，薪給改爲一、〇〇〇元至九、〇〇〇元；次專門職務類 (Sub-Professional Service) 仍爲八等，薪給改爲一、〇一一〇元至三、二〇〇元；書記，行政及財政職務類 (Clerical, Administrative, & Financial Service) 增爲十

六等，薪給自一、二六〇至九、〇〇〇元；保管職務類 (Custodial Service) 仍為十等，薪給自六〇〇元至三、二〇〇元；低級書記及機械職務類 (Lower Clerical & Mechanical Service) 併為四等，工資自每小時五角五分至九角五分。

前述者為聯邦政府首都各部人員之分級，至於所派各地之公務人員，人事分級局於一九三一年始有完全之分級計畫，將所有公務員共分為七類，八十一等，一、六三三級，其內容如二十四表所載。

四十二表

類	別	等	級	薪給範圍 (年俸金元單位)
一、專門及科學職務類 (Professional & Service)		九	四五六	二、〇五〇—一〇,〇〇〇或以上
二、次專門職務類 (Sub Professional Service)		八	一四四	一,〇八〇—三,三〇〇
三、書記行政及財政職務類 (Clerical, Administrative & Fiscal)		一六	四二一	一,二六〇—一〇,〇〇〇或以上
四、手藝及保管職務類 (Crafts & Custodial)		一五	四二六	六六〇—六,〇〇〇
五、調查及觀察職務類 (Investigational & Inspectional)		一三	一二四	一,六二〇—九,五〇〇
六、教育職務類 (Educational Service)		一〇	三七	一,四一〇—七,二〇〇
七、燈塔及儲藏所職務類 (Light-keeping & Depot keeping)		一〇	一五	一,二六〇—二九三〇

美國聯邦政府所屬公務員，以郵務人員為最大多數。關於郵務人員之分級與薪給，國會曾於一九二五年通過特別法案，將全部人員共分為七類：即（一）郵務局長類，分四等三十四級，一、等年薪自三、二〇〇元至八、〇〇〇元，二、等自二、四〇〇元至三、一〇〇元，三、等自一、一〇〇元至二、四〇〇元，四、等則為一、一〇〇元以下；副局長分為二十三級，年薪自二、二〇〇元至四、九〇〇元；（二）郵務視察及書記類。前者年薪自二、八〇〇元至四五〇〇元，後者自一、九〇〇元至二、六〇〇元；（三）郵務管理及監督職務。其薪給視郵政收入多寡而定；（四）信差郵務書記及特別書記類。前者分為兩等，年薪自一、七〇〇元至二、一〇〇元；後者亦分兩等，年薪自二、二〇〇元至二、七〇〇元；（五）報信人巡守人及其他工人類。分為兩等，年薪自一、五〇〇元至一六〇〇元；（六）汽車運輸職務類及（七）鐵道郵務類共分七等，年薪自一、九〇〇元至二、七〇〇元。

三、公務人員之薪給——揆之美國各級政府之支出，公務員薪給一項所佔分量甚重。依一九二六年之統計，占全數百分之六十三，至一九三二年，此項支出增為全數百分之七十二，一九三二年之薪資支出，達四、五二〇、九五四、〇〇〇金元，占全國收入百分之十一，租稅收入百分之三十八。政府薪資支出之數雖甚鉅大，然衡之美國人民生活程度及社會經濟狀況，公務員之薪給待遇，實尚低薄。各公務員間之待遇不平，厚薄不均及薪資支出本身未能發揮其最高效率，自亦為無可掩飾之事實。茲將美國各級政府公務員之薪給實況列表（表二十五、二十六及二十七）統計如後（Personnel Classification Board, Report of Wage and Personnel Survey）。

美國分級公務員薪給統計表

(一) 聯邦政府者——一九三四年

五十二表

年 薪 數 額	立 法 機 關		行 政 機 關		郵 務 人 員	
	人 數	百 分 比	人 數	百 分 比	人 數	百 分 比
一，〇〇一——一，〇〇〇	三五四	三·九〇	二五，一三二	九·七六	三〇，九四九	一三·〇六
一，〇〇一——一，五〇〇	一九三七	二一·六五	三〇，二三〇	三一·一六	一〇，三二六	四·三六
一，五〇七——二，〇〇〇	一九四七	二一·七七	一一，五〇六	三一·六五	三五，六七三	一五·〇五
二，〇〇一——二，五〇〇	五二七	五·八九	二七，〇二五	一六·四九	一四〇，二九二	五九·一九
二，五〇一——三，〇〇〇	三一八六	三五·六二	一七，五〇六	六·八〇	一六，四七五	六·九五
三，〇〇一——三，五〇〇	一八五	二·〇七	九，九五〇	三·八六	二，〇二四	〇·八五
三，五〇一——四，〇〇〇	一七二	一·七五	六，〇六〇	二·三五	九九一	〇·四二
四，〇〇一——四，五〇〇	一四	〇·一六	一，八一四	〇·七〇	一五〇	〇·〇六
四，五〇一——五，〇〇〇	三〇	〇·三四	四，二二一	一·六四	九三	〇·〇二
五，〇〇一——七，五〇〇	四三	〇·四二	三，四五九	一·三四	六二	〇·〇三
七，五〇一——一〇，〇〇〇	五四六	六·一一	四八七	一·一九	二二	〇·〇一
一六，〇〇一——一五，〇〇〇	二	〇·〇二	三五	〇·〇一	二	〇·〇〇
一五，〇〇〇以上		〇·六〇	一五	〇·〇〇五		〇·〇〇
總 計	八，九四三	一〇〇，〇〇〇	二五七，四五〇	一〇，〇〇〇	二三七，〇〇五	一〇〇，〇〇〇

(三) 紐約州各市府者——一九三二年

表 二 十 七

級 別	雇 員 總 數	薪 給 總 數 (金 元)	平 均 薪 額 (金 元)	紐 約 市 外 平 均 薪 額 (金 元)
競 爭 考 試 任 用 人 員	六 七, 七 七 〇	一 七 四, 八 二 一, 九 一 九	二, 五 七 九	二, 一 〇 一
非 競 爭 考 試 任 用 人 員	一 三, 五 七 八	一 三, 六 九 〇, 五 九 二	一, 〇 〇 八	一, 一 五 六
免 予 考 試 任 用 人 員	一, 九 四 九	五, 九 六 八, 八 五 九	三, 〇 六 二	一, 六 八 〇
勞 動 雇 工	三 五, 四 八 九	六 〇, 五 三 四, 七 九 七	一, 七 〇 五	一, 一 四 九
非 分 級 人 員	二, 九 九 九	六, 一 六 一, 一 九 五	二, 〇 五 四	一, 一 二 七
總 計	一 二 一, 七 八 五	二 六 一, 一 七 七, 三 六 二	二, 一 四 四	一, 六 三 一

由前列各表觀之，聯邦政府之立法部人員，年薪在二、〇〇〇元以下者，占百分之四十七強；在七、五〇〇元以上者，祇百分之六；行政部（包括郵務）人員，年薪在二、〇〇〇元以下者，占百分之七十三，在七五〇〇元以上者，尙不及全數工作人員百分之一。至於所舉三州政府之情形，年薪在二、〇〇〇元以下者，紐加塞占百分之七十九，歐海歐占百分之八十八，紐約占百分之七十六，是州政府之薪給水準，又不及聯邦政府。市政府職員之平均薪給，祇一、六三一。元。足見各級政府之薪給標準，並不甚高。

雖然，美國公務員之薪給水準在過去廿年間，均呈逐漸提高之趨勢。一九一四年至一九三四年，聯邦政府各部職員之薪給，平均增加百分之六十，郵務人員增加百分之五十八。在同時間，紐加塞州

八十二表

公務員平均年薪額增進表（一九〇二——一九三三年）

年份	聯邦政府 各部人員	郵務人員	紐加塞州 政府人員	紐約州政府人員	洛神磯郡政府人員
一九〇二	一,〇六六 (金元)	九三四 (金元)			
一九〇六	一,〇八四	九二一			
一九一〇	一,一〇八	一,〇四九		九九九,〇七 (金元)	
一九一四	一,一四〇	一,一五七		九五九,一〇	
一九一八	一,三八二	一,三三九	一,〇七〇 (金元)	一,〇〇四,七六	
一九二二	一,六二五	一,八四四	一,五〇九	一,三三一,七一	
一九二四	一,三五七	一,九三四	一,五一九	一,四四五,八三	
一九二六	一,八二八	二,〇二九	一,四七一	一,五五二,九七	
一九二八	一,九五五	二,〇六五	一,六〇七	一,四三一,五九	一,五四〇,九八 (金元)
一九三〇	二,〇六一	二,一〇一	一,六九五	一,四四三,二八	一,五五〇,一二
一九三一	二,一一三	二,〇九七	一,七三五	一,五〇八,一五	一,五六〇,七一
一九三二	二,一五六	二,〇八九	一,七一二		
一九三三	一,九九六	一,九六〇	一,六二〇		一,六四五,一二
一九三三	一,八二七	一,八三〇			

企業雇員與公務人員平均年薪增進比較表（一九一四——一九三四年）

年 份	平均 薪 給 指 數				生活指數一九一四 年者=100
	聯邦政府 各 部 人 員	郵 務 人 員	私 人 企 業 全 部 雇 員	私 人 企 業 男 子 工 程 工	
一九一四	100	100	100	100	100
一九二〇	145	159	131	146	106
一九二二	143	159	192	189	165
一九二四	154	167	209	209	169
一九二六	160	184	216	217	164
一九二八	171	187	226	223	171
一九二九	181	190	225	228	171
一九三〇	185	190	204	228	166
一九三一	189	189	179	205	152
一九三二	175	178	135	179	137
一九三三	160	166	139	139	131

九 十 二 表

政府職員之薪額，增加百分之五十一。當一九三〇年經濟恐慌發生後，公務員薪額自即立呈低減之現象；惟數目上之增減，並無重大之意義，須從金錢之購買力上估計，始能見其實質。茲將美國各級政府公務員薪給增加之數目及實質列表（表二十八、二十九、及三十）統計之（參考 Mather & Kinister, p. 391-395）。

十三表

市政府雇員平均年薪增進比較表(一九一五——一九二五年)

市別	一九一五年 平均薪額	一九二五年 平均薪額	一九一五年至 一九二五年增 加之百分比	一九一四年至一九 二五年間生活標準 增加之百分比
巴爾特頓 (Baltimore)	一,〇六三.〇〇	一,六六〇.二〇	五六.一八	七七.三
波士頓 (Boston)	一,一〇〇.八一	一,七五四.一四	五九.三五	六五.八
布魯克 發洛	一,三五一.四〇	二,一四四.五三	五八.六九	九七.七
芝加哥	一,五八五.七九	二,四八五.五四	五六.二四	七七.一
聖西那第	一,一八四.三二	一,七四四.五五	四七.三〇	二二.一
第伊特	一,三三八.三〇	二,一三二.八五	五九.三七	八四.五
米爾瓦基	一,二三五.六四	一,九九二.九二	六一.二九	
米尼安堡	一,一二七.六一	二,〇五四.二六	八二.一八	一七.六
紐約	一,五四二.〇九	二,五二八.六四	六三.九七	七五.八
費城	一,一二〇.〇九	一,七五五.一七	五六.九〇	七七.六
皮茨堡 (Pittsburgh)	一,二七七.三九	二,〇八九.〇七	六三.五四	二六.〇
三藩市	一,五二二.六八	二,三九七.〇八	五七.四三	六二.二
總計	一,三九九.三四	二,二五一.六五	六〇.八七	

第四節 公務員之考績及升遷

一、考績之採行——美國近二十年來，對人事行政技術之改進，除公務分級外，當推公務考績 (Service Rating or Rating of Efficiency) 之採行。一九一六年皮茨堡市吏治委員會之年報中，即宣稱：「人事行政效率之根本問題，在於能根據工作人員各人之成績紀錄及可見事實，為正確公平之測量」，此即公務考績之謂也。在考績運動之高潮中。各州政府多相率頒佈法律，規定各吏治委員會須對人事行政狀況為切實考察，期對分級人員之升遷能以其工作紀錄為根據。如加里福尼亞、伊利諾、紐約、歐海歐諸州，即為採行此項法律者之代表。

其後各郡、市政府，亦多有考績法律之採行。考績法令採行者雖多，然其實施結果尚不能令人滿意。於是人事行政當局及外界觀察者，對此漸起懷疑與批評。一九二一年，瑞德 (C.W. Reed) 謂彼對芝加哥市、紐約州、及華盛頓州之考績制度，曾有詳切之研究，然決無成功之可言。當時全國吏治會議 (National Assembly of Civil Service Commissions) 主席夏特 (O.C. Short) 亦謂：「考績制之採行，雖有少數機關尚稱滿意，然普遍言之，則完全歸於失敗。」費城市政研究局 (The Bureau of Municipal Research of Philadelphia) 亦稱：「考績制雖尚在試驗期間，未可作最後之判斷，然以最近之實驗情形觀之，殊令人滿意。」

對考績制雖有上述之悲觀論調，然亦另有甚多之人，則以為「無論在政府機關或工商團體中，考績問題決不容擱置或忽視，此事必須隨時行之，構成日常事務之一部，因此為行政上之實際根本要素」。

考績制度所以未能發生良好之效果者，或因當事者未能遵照規定計畫，爲忠實認真之推行；或因考績計畫本身未能完備，不失之武斷，便過於機械；有時因行政當局對此過於漠視，不肯切實領導提倡，致推行無力；有時因考核成績缺乏客觀標準，致發生弊竇，難服人心。考績制度雖尙未能表現吾人所期望之結果，然美國各政府機關，採行此項考績實施者，已爲數甚多。其最著者，當推聯邦政府之各部，紐加塞、紐約、威斯康辛等州政府，芝加哥、聖西那第、紐約、第鐸伊特、費城等市政府，及米爾瓦基、洛神磯等郡政府。

二、考績之方法——關於公務考績實施之方法與技術，近年來頗有長足之進展。人事行政學專家對此亦多新穎之發明。各政府採行此極新式之方法者亦甚多。政府所行者，多爲因素評定法，即選定若干與工作成績有關之因素或品德，如準確、留心、勤勉等，爲品評之標準，再由主管長官或考績人員根據此因素，考核各工作人員在服務上所表現之程度或等第。此項高低等次之記載方法，普通以優、良、中、劣、或甲、乙、丙、丁或數目字表示之，較進步者用評級圖尺估計之。評定後再就全體成績加以比較與調整，而定最後之優劣，以爲決定升降獎懲之根據。

除此普通方法外，尙有採行下列方式者：(一)工作紀錄法 (Production Record Method)，即根據各人平時服務之生產數質，以爲品評成績優劣之根據；(二)定期考試法 (Periodic Test Method)，即每隔若干時期，一年或二年，就在職人員中合乎規定條件者，舉行一種升級考試，就考試成績以決定各人應升級、抑留原任或降職。至於主持考績事務者，各處之規定亦多不同。有係由主管長官負責辦理，有係交吏治機關全權主持，有係特設委員會專司此事，有係延聘專家臨時估計，有係由各有關機

關及人員混合組織公務考績機關，負責處理。

考績因素或服務品德之選定，須加審慎，應力求精密，不應失之籠統。波特蘭(Portland)市政府定能力、效能、及人品三項為考績因素，芝加哥市政府所採取之根據為能力、活動、效率、及可靠性四項。均不免過於簡單。紐約市吏治委員會對考績因素之選定，則較進步，分為積極因素與消極因素兩種。前者包括工作數量、工作質量、及個人品格三項；後者指無故遲到、或缺席、及過失或違法行為等。對各因素所估之分量，亦為具體規定。工作數與質之最高分數，各為百分之四十四，標準分數各為百分之三十五；個人品格之最高分數，為百分之十二，標準分數為百分之十。

美國聯邦政府現所採用之公務考績因素，較為精密，共有十六項，其內容如下：(一)工作之整潔與條理，(二)執行指定事務及遵奉命令之信賴性或可靠性，(三)完成工作之速度，(四)工作之精密性，即對出品避免錯誤及發現錯誤之能力，(五)對工作之適應及奮發力，(六)對執行職務之知識，(七)對事理之判斷力，(八)由於個人品格所獲得之信仰與敬重，(九)在工作上為人及與人合作之能力，(十)對工作之創造力，機智，即以較新較善方法作事之成就，及積極之建設思想與進步方法之採用，(十一)執行職務中打破困難之能力，(十二)組織能力，(十三)領袖才具，即取得屬員合作，聯合屬員使成一忠實有效工作單位之成就，包括決斷力、奮發力、自制力、勇敢、機敏、及公平等，(十四)指揮督策之能力，即啓發屬員天才，指示工作技能，及說明事務清晰而扼要之能力，(十五)工作之數量，及(十六)體力，即執行艱鉅持久不倦之身心精力。

對選定因素之品評方法，普通多採用數字記分甲乙評定兩法。然此法均嫌過於簡單。聯邦政府所

採用者，乃較爲精確之圖尺測度法，即預先印製考績表，表內依次記載前述之十六因素，每因素之後附一圖尺，按程度定爲五等。如以第一因素爲例，即最整潔，甚整潔，尙整潔，不整潔，極污亂。測度圖尺之樣式如圖一。



考績人員即根據考績表內所載各因素，對各工作員加以觀察與考核，依照事實爲客觀之評定，於各因素後所附圖尺之適當地位作V號，即作各該公務員所具該品德之考量程度或分數。如此將各公務員之成績及品德考核完竣後，即彙集此考績表內考核記載，作全盤之審查，用免錯誤。其應注意者，有下列各點：(一)考績員所用標準若顯然過高或過低時，尙須發還重評；(二)如有顯然矛盾或錯誤事項，當發還更正；(三)考績者若因不相干因素影響考績程度時，得予以糾正；(四)各因素之品評，應加以參照研究；及(五)品評結果之分配狀況，不可與正常分配曲線(Normal Curve)相去太遠。

考績表經審查更正無誤後，即將圖尺上所記符號V，轉譯爲記分數字。百分數字譯竣，再將各因素之地位輕重，作「加重」手續。各因素所佔「分量」(Weight)之多寡，與考績結果有密切之關係，不可不作慎重之研究。普通對此，皆製就精密之「加重表」，以爲計算根據。考績復核機關，即依此表將「加重」數乘各因素之所得分數，以所得諸積相加，再以一〇〇除諸積相加之和，即得該員最後

之考績分數。最後分數決定後，凡同級薪給之公務員，依其考績總分之多少，列為考績報告表，以後主管長官依照服務成績作升降之根據。

為求考績成績分配之合理與公平計，聯邦政府對此預為規定，以防考績分數過寬或過嚴，其分配依據，以能合於正常分配曲線 (Normal Curve) 為準。其所規定之內容如表三十一所載。

表 三 十 一

考績分數範圍	應佔之百分比數	薪給等次
九五——一〇〇	三	庚
九〇——九四	四	己
八五——八九	二〇	戊
八〇——八五	四〇	丁
七五——七九	二〇	丙
七〇——七四	四	乙
七〇分以下者	三	甲

依上列考績分數分配表，則標準平均分數應為八二、五，機關中各組公務員之及格平均分數，應在八〇至八四、九九間。若某組之考績報告表分數，與八二、五之數相去甚遠，則係考績者定分過寬或過嚴之結果，應加調整，以期公平。其法以八二、五為標準，按照比例，將六〇分以上之數加以增減，使其平均數近於八二、五。調整時，先考察各組分數，加以估計，或者視以團體觀察，或者考察

一切分數相近之個人，以決定同級中各組之相關地位(Relative Standing)，而各給以團體分數。例如復核機關考察某級四組分數，各組均經審查，使各公務員之分數皆代表其實在地位；然後將表上各分數依照比例增減，使平均分數近於八二、五。假定四組之分數分配如下：

總數	組別				公動員人數	考績分數總數
	D	C	B	A		
二六七	八四	七	四一	一三五	一一,〇八八	
					三,三九六	
					五七八	
					六,九七五	
					三三,〇三〇	

就此分數估計，則A D兩組之考績平均分數，大致相等；B組較低，C組較高。各組所得團體分數為A組一、〇〇，B組〇、九五，C組一、〇六，D組一、〇〇。各組個人分數，即可依照下列方法與步驟，加以調整：(一)每組之總分以團體分數乘之，(二)將各組之乘積相加，求得其和，(三)以其和除各組總分數之和；(四)以除得之商數，乘每組團體分數，即得每組之比例相關因數；(五)每組個別分數，以此因數乘之，即得調整後各公務員之考績最後分數。其演算式如下：

- | | |
|-----|---|
| (1) | $11.008 \times 1.00 = 11.085$ |
| | $3.395 \times 0.95 = 3.225$ |
| | $578 \times 1.00 = 612$ |
| | $6.978 \times 1.00 = 6.975$ |
| (2) | + |
| | 21.901 |
| (3) | $22.087 + 21.901 = 1.0062$ |
| (4) | $1.00 \times 1.0062 = 0.9550$ |
| | $0.95 \times 1.0062 = 0.9550$ |
| | $1.05 \times 1.0032 = 1.0565$ |
| | $1.00 \times 1.0062 = 1.0062$ |
| (5) | 依(4)式所得結果，A, D兩組之個別分數各以1.0062乘之，B組以0.9550乘之，C組以1.056乘之。 |

美國聯邦政府各部公務員之薪額，每級中分為甲、乙、丙、丁、戊、己、庚七率。甲率適當考績分數六五——六九，乙率當七〇——七四，丙率當七五——七九，丁率當八〇——九四，戊率當八五——八九，己率當九〇——九四，庚率當九五——一〇〇。考績分數最後決定後滿七〇分者，薪額得升至原級中之乙率，達七五分者升至丙率，達八〇分者升至丁率，達八五分者升至戊率，達九〇分者升至己率，達九五分者升至庚率。不及六五分者，不得繼續其職務，可予以降級之處分；如無相當空缺可降，即予開革。不及七〇分者，降至丁率。薪給在己率之公務員，如其分數不及七五分，則降至戊率；在庚率者，不及八〇分，即降至己率；在職不及九十日者，分數雖低，不受降級或減薪處分。

三、升遷之情形——公務升遷為促進工作效率之一大刺激力，在人事行政中至為重要。惟在政府

美國各政府分級公務升遷數量級計表

機關之公務員，較之在企業團體者之升遷機會，則頗為稀少。其中原因約有兩點：第一較高級之政務官員不由人民直接選舉，即由長官自行委任，甚少由提升之方式而來；第二、行政長官未能擺脫政治影響及個人私利，常以不正常之方法委用私人。不過各機關之實施情形，亦並不一律，有時較少，有時則較多。費城市政府在一九三三年升級人員，祇二一名，約八三〇人中始有一升遷機會，洛神磯郡政府一九三〇年之升級人員，達三九七人之多，祇三一人中即有一升遷機會。美國各政府分級公務員之升遷實況，如三十二表所統計(Mosher & Kingsley, C. 258)。

各機關所採用之升級根據，雖以考績分數為最普遍最合理，然亦不少機關採按年升級制，即公務員在某機關繼續服務，達於一定年數，而無過失者，不必經過考試或考績之手續，即受晉級之待遇。故此制亦名自動升遷制。有時採用混合升遷制，即以服務年限及工作效率兩項為升級之基礎，公務員服務達於一定年限，在工作上並表現有相當成績，或者績分數達於一定標準者，始能享受升級之待

三十三表

年 份	升遷之總數	提起控訴人數	准于上訴者人數
一九二五——一九二六	二，六七七	四六三	四七
一九二六——一九二七	二，三〇四	九四四	四八
一九二七——一九二八	一，八八八	四〇五	五六
一九二八——一九二九	二，四〇五	六九八	八七
一九二九——一九三〇	一，八一二	五五七	七七

遇。公務員對主管長官所爲升遷決定，如認爲不公或有舞弊情事時，得向吏治委員會提出控訴，請求救濟。此項控訴案件，爲數亦甚不少，其歷年之統計數字，如表二十三所載（H. Finer, *Theory & Practice of Modern Government*, Vol. II, P. 1357）。

第五節 公務紀律及懲戒

一、考勤之規定——考勤之作用爲積極的，在利用人之上進慾，發揮最大限度之人事效率，紀律之目的爲消極的，在利用人之畏懼心，保持最低限度之工作標準。考勤與紀律同爲人事行政上不可缺少之兩大工具。至所謂公務紀律之內容，首當論工作之考勤，卽日常服務情形之規定與考核也。考勤規定中第一爲工作時數。美國公務員之工作時數，較之企業機關者爲短，普通標準爲每日七小時至七小時半，最多不過八小時，每週工作五日半或六日，共計四十四或四十八小時。不過如有事實需要時，仍得延長或加多公務員之工作時間。在私人企業機關，凡規定時間外之工作，皆另給報酬，而政府則多禁止此項額外之給予。

美國公務員普通皆有照例給假之規定，因每年給假之辦法足以恢復公務員之身心精力，實增進工作效率之一法也。且自社會關係言之，年假亦有給予之理由，因各人皆有不少私務，須藉此時期以作料理。政府機關之年假日數雖不完全一致，然以兩週之規定爲最普通。聯邦政府各部職員在一九三二年前，年假日數規定爲一月，當年經濟法案（*Economy Act*）採行後，減爲十五日，一九三六年又改爲十六日。吏治調查委員會（*Commission Inquiry on Public Service Personnel*）主張各人年假日數，應

與其職務性質及服務年限為不同之規定，其擬議之數，如表三十四所載。

表 三十四

公務員級別	起滿年假	服務年數	增加後之年假
行政級人員	三三日	一〇年後	四四日
高級執行級人員	三三日	一〇年後	四四日
低級執行級人員	二七日	一〇年後	三三日
訓練級執行級人員	二二日	一〇年後	三三日
高級文書人員	二七日	一〇年後	二七日
低級文書人員	二二日	一〇年後	二七日
速記人員	二二日	一〇年後	二七日
打字人員	一六日	五年後	二二日

健全之人事管理，不可不有病假之給予，因無此則將危及工作人員之身心康健，致減低其服務效率；濫給則狡黠者可以取巧藉病偷懶。故美國各政府機關對此，皆有規定。不過，各處之辦法，頗不一律。聯邦政府係授權於各部部长，酌量情形自由處置。各州市政府對此事之管理，除甚少數係由吏治委員會負責外，餘均由各主管長官處置。至於病假日數，各處之規定頗不一律。加里福尼亞州為十日，伊里諾州為十五日，威斯康辛為十二日。若逾此限，則停付薪給。就米爾瓦基郡論，一九三一年政府為給予此項病假所蒙之損失，達三二、七〇〇金元。他處情形，亦可想見矣。

政府不但規定公務員之工作時數，且須考察彼等是否能按時到公。其考察辦法，普通係用簽到簿

或到公片詳確記載各工作員之到公、休息、及退公時間。此項簽到簿或到公片，由主管長官或其代理人負責掌管，以視工作人員有無不到或遲到等情事。如有此種情事，當分別研究其原因與情節，設法予以糾正或補救。在工作期間，主管長官或其代理人，尚須隨時到辦公廳，考察各人之值公情形，視其有無怠惰敷衍等情形。辦公室普通皆有辦公規則之宣佈，如看報、吸煙、談天、會客、寫信、……皆在禁止之列。除此消極之規定外，政府機關尚使公務員每日繕具工作報告，詳確記載所處理事務之內容與分量，以憑考察各人之勤惰。

二、紀律之內容——公務員應遵守之紀律，除前述之考勤規定及辦公規則外，尚有政治性質及法律性質之義務。公務員若違犯服務規程或辦公規則，普通即構成所謂失職行為，若違犯政治或法律義務，則構成所謂犯法行為。美國各級政府對永業公務員政治義務之規定，雖不一致，然大致不外下列各點：第一、分級公務員不得作政治性質之金錢或有價值物質之受授，如對政黨之捐款等。各級政府之吏治法，多半皆有此項禁條之規定。其用意在於保障公務員地位之中立，免致淪入政爭漩渦，並防變相餽官鬻爵事件之發生。第二、分級公務員不得參加政治活動，如在競爭選舉時為政黨擔任宣傳，傳遞、聯絡等職務，均為法律所禁止。在職公務員並不得接受政黨之競選候選人，倘係如此，則須去其現任之職務。第三、分級公務員不得與勞動工人聯合組織團體，或與之採取共同之集體行動，如同盟罷工及聯合要求增加薪資等事件。第四、公務員須忠實擁護政府，對於現行政體或政府組織，不得包藏疑貳之心。若信奉與現行政體相違犯之主義，則為法律所禁止。

公務員若違犯普通民法、刑法、商法之條款，自須依照普通訴訟法程序辦理。若犯刑事案件時，

則先暫停其職務。各級政府對公務員應遵守之紀律，有係作詳細完全之規定，自簽到至擁護政府，莫不一一載明，成爲完備之服務法典。有係零星散見於各法案中，並無完備之法規可資遵循。美國係採用普通法之國家，無獨立系統之行政裁判，行政法之獨立與完整自亦無可稱述。因之所謂完備公務紀律法典(The Discipline Code)亦祇爲例外耳。米爾瓦基市吏治委員會曾頒有此類法典，內容頗爲完備。

依聯邦政府之規定，凡分級公務員若有下列情事之一者，即須受免職之懲戒：(一)不遵守服務規程，(二)有不道德之行爲，(三)虐待所看管之囚犯，(四)破壞吏治法規，(五)不服長官指揮或違抗命令，(六)嗜酒滋鬧，(七)久染疾病，(八)有欺騙行爲，(九)辦事不力，(十)運動國會議員作非法之行動，(十一)辦理有失公務員身份與體統之事項，(十二)侵蝕或輕視公產，(十三)不償付債務，(十四)收受賄賂，(十五)用政治手腕運動加薪晉級或調遷，(十六)無故缺席或不到公，及(十七)參加政黨捐款宣傳等活動。

三、懲戒之種類——公務員所受之懲處，可分爲兩類：一爲司法懲戒，一爲行政懲戒。前者由司法機關或普通法院，依照訴訟程序審判之，屬於行政法學之範圍。人事行政學所當討論者，爲後者之懲戒。行政懲戒之執行權力者，爲各該機關之主管長官。行政懲戒中之最輕微者，爲申斥與警告，稍重者則有調換工作之形式。此種處分雖未降低受懲者之職級，與薪率，然已足使其職務之重要性遞減於前。懲戒之較正式者，有記過，扣薪，及停升。行政懲戒中之嚴重者，則爲停薪降級及免職三者。在一九三二年中各政府行使此三種懲戒之數目，如表三十五及三十六所載。

五十三表

美國各級政府執行公務懲戒之權力者，其可分為三種：即（一）由主管行政長官執行，（二）由懲戒委員會處理（三）由吏治委員會主持。不論懲戒權力之所在如何，凡施行懲戒時，須於事前用書而通知被懲戒人，敘明其受懲戒之原因、事實、與法律根據，並准予提出申辯。惟懲戒權力者，非依法律不

美國各機關公務懲戒數目表（一九三二年）

機關別	停薪	降級	免職
巴爾特漢市	無報告	無報告	二八
芝加哥市	一八三	〇	九三
聖西那第市	一〇一	〇	五〇
克利溫蘭市	二五	〇	一二〇
第特伊特市	六七	一八〇	三五
聯邦政府	無報告	無報告	無報告
伊利諾州	無報告	〇	二四一
碼頭蘭州	六	〇	二一
米爾瓦基市	五〇	〇	二八
米爾瓦基郡	二五	〇	一一
紐加塞州	無報告	〇	一五
紐約市	四〇四	〇	一五三
費城市	三〇	二〇	二七

美國各機關各式懲戒所佔公務員數百分比率表

機關別	停薪	降級	免職
芝加哥市	○·六	○·○	○·三
聖西那第市	三·五	○·○	一·八
克利溫蘭市	○·四	○·二	一·七
第歸伊特市	一·二	三·三	○·六
伊利諾州	○·一	○·○	二·八
瑪麗蘭州	○·四	○·○	○·五
米爾瓦基市	○·九	○·○	○·二
米爾瓦基郡	○·四	○·○	○·四
紐約市	○·四	○·○	○·二

得施行懲戒，且不能因政治原因施行懲戒。依聯邦政府之規定：(一)分級公務員若不順從長官作競選募捐等政治活動，長官不得因此予以懲戒；(二)屬員與長官之政治信仰與思想不同者，不得因此而受懲戒；(三)凡公務員所犯過失相同，其長官不得因政見及宗教關係，而為輕重不一之處罰。

四、懲戒之救濟——依美國政府之一般實施，凡公務員在一機關受免職處分後，幾無再至其他機關任事之可能，故公務員受懲戒後，不可不有救濟之方法，以保障其權利。美國各級政府對於懲戒救濟之規定，約可分為三類：即(一)受懲戒者如認為不法或不服時，得向法院提起上訴，請求救濟。墨

塞邱塞州、紐約州及布發洛市等政府，即係採行此種規定。(二)公務員對行政長官之處分若認為不服時，得向吏治委員會控訴，聲請補救。瑪麗蘭州、紐加塞及聖西那那第市等政府即係採行此辦法。(三)行政長官之懲戒處分即為最後決定，被懲戒者無上訴之規定。聯邦政府、紐約州及伊利諾州等政府即其例也。

惟第三類之規定，亦非謂絕對無救濟，不過對上訴案之審理程序不甚正式耳。受懲人員對低級主管長官懲戒不服時，可以向較高級及最高級行政長官聲請救濟，最高長官之決定即為最後性質，此所謂行政救濟。第二類由吏治委員會審理上訴案之辦法，謂為準司法救濟(Quasi-Judicial Remedy)。第一類向普通法院控訴之實施，即所謂司法救濟也。至於審理時之程序，各處之規定並不一律，有較嚴密，亦有頗簡單者。普通係由被懲者提出書面申請後，由主管權力者決定其上訴案應否成立，如准予

表 三 十 七

機關別	年 份	上訴案數	准予上訴案數	維持原數	修正原數	控訴撤消	撤消原數
聖西那那第市	一九三二	五〇	一一	九	〇	〇	二
第錫伊特市	一九三二	三五	一〇	六	〇	〇	四
瑪麗蘭州	一九三二	二七	七	四	二	一	〇
米爾瓦基市	一九三一	九二	一八	五	二	一	〇
紐加塞州	一九三二	一五	一一	一	〇	〇	四
伊利諾州	一九三二	三六	二八	一	一	四	三

成立，即依法搜集證據，召集兩造，訊問爭執所在，審訊完竣，予以判決。其判決結果，不外維持、修正、及撤消原處分三種。茲將各處對懲戒上訴案處理情形列表統計如上（表三十七）（Moshert Kingsley, P. 340）

第六節 公務員之退休及撫卹

一、退休制度之採行——美國之政治，胎育於遼闊富渥之地理環境中，充分表現獨立自主之個人主義，並把握眼前之現實精神，對於養老及互助性質之公務員退休制度，原不甚注重。雖遠在獨立革命時代，政府對殉職受傷軍人，已有給予卹金之實施，然此祇為報償有功鼓勵士氣之現實辦法且祇限於軍人，與現代所謂之公務員退休制度實不可同日而語。美國政府首次對文官退休制度有正式動作者，乃在一八四五年。當時聯邦國會下院委員會，曾提出報告，主張有公務員退休制度之採行。然大多數之議員均不為所動，祇通過法案，准予津貼年老之郵務人員。惟自此而後，主張此說者漸衆，事勢推演，愈趨愈甚，至一九〇四年後，國會常為退休制度之採行而起熱烈之爭辯。

一九一二年以塔夫特（Taft）大總統為主席之經濟效率會（Efficiency Economy Commission），對公務員退休制度之採行，曾提出完備之研究報告。對不採行退休制度之弊害，亦指摘甚力。報告有云：「政府職員有甚多年紀高邁，不但工作無用，且情形亦頗可憐。華府各部職員，每十四人中即有一人年在六十五歲以上者，其中有不少已為髮禿齒落之八旬老人，間有九十歲者仍支領政府薪給，且有殘疾人坐搖車至政府辦公者，……」然政府當時並未能立即補救，直延至一九二〇年，始有退休法案（Pension

Act) 通過，而建樹今日聯邦政府之公務休卹制。

各州政府對休卹制之採行亦甚遲緩，直至近年始有所動作。現時採行休卹制者，計有三十六州；惟其範圍多祇限於少數雇員，如警察或教員等。其休卹制適用於全部公務員者，僅六州耳。且其施行之歷史均屬甚短；馬塞邱塞州爲首先採行休卹制者，時在一九二一年，爲期亦尙不及三十年；康乃克特州於一九一九年始繼起採行全部休卹制；梅因州當年亦修正其局部休卹法案，使適用於全體公務員；此後採行者，紐約州在一九二〇年，紐加塞州在一九二二年，本薛文尼亞州在一九二三年。嗣後休卹制運動高潮便逐漸低落，近數年來無甚可記之新發展。惟近日在「社會安全」(Social security)之理論下，公務員對休卹及保險等問題，遂復加以注意，將來必壓迫或影響政府使有所舉措也。

美國各市政府對於休卹制之採行，獨有長足之進展。現時各市政府幾無一市無休卹制之適用者，雖其範圍未必及於全部公務人員。最先適用退休與撫卹辦法者，祇少數特殊雇員，有嚴密組織且其職業具有相當之危險性者如警察及消防隊員等。紐約市之警察休卹法施行最早，時在一八五七年。至一九一〇年，採行公務休卹法者，卽達二百十九市之多，但其範圍祇限於一部分之特殊雇員。此後之發展，則趨向於一般公務休卹制之採行。費城及皮茨堡兩市於一九一五年首先有行此項辦法，繼之者有紐約市(一九二〇年)，米尼安堡市(一九二一年)，芝加哥及三藩市兩市(一九二二年)，波士頓(一九二三年)，巴爾特謨(一九二六年)，聖西邦第(一九三一年)。

二、休卹制度之實施——就退休或養老基金等措施方式論，美國各級政府所實行者約可歸納爲兩類：一爲現款交付制(Cash disbursement plan)，一爲年金儲入制(Actuarial reserve plan)。早年行

者多爲前種，現時之第錯伊特、費城、三藩市等市仍在應用；至於近年來之發展，則多採用後者。在各市政府中，以採用年金儲入制者佔大多數；在大都市除上述三市外，則多用儲入制。施行一般休卹制者之六州，其中祇紐約、紐加塞、及本薛文尼亞三州採儲入制，其他三州仍用現款制就人事行政學之立場觀之，儲入制自較現款制之優點爲多，此應再謀改進者。

就休卹金之擔負論，休卹制度復可分爲(一)政府籌款制(Non Contributory System)，(二)個人捐款制(Contributory System)，及(三)聯合籌款制(Joint Contributory System)或間接補助制(Indirect Contributory System)三種。三者雖各有利弊，然無論在歐洲或美國，對聯合籌款之辦法及理論均較流行。歐洲各國之退休制，以英、德、比三國爲例外，因其所採行者爲政府款籌制。在美國則聯邦政府所採行者，爲聯合籌款制；採一般休卹制之六州，除梅因及康奈克特兩州外，餘亦均採此辦法。人口在四十萬以上之都市，祇第錯伊特市採政府籌款制。

公務員享受退休金或養老金待遇之必要條件，普通不外兩種：一爲服務期限，一爲一定年齡。梅因、康乃克特、本薛文尼亞三州及芝加哥、第錯伊特兩市，均祇規定服務期限，認爲唯一基礎，不顧及所謂年齡。芝加哥規定服務達十年以上者始能享領養老金。康乃克特之規定爲三十年。其他政府多將年齡與任期兩者認爲決定養老金享領之根據。馬塞邱州規定服務達十五年以上，年齡及六十者，始具有養老待遇之資格，費城及皮茨堡市之規定爲服務二十年，年滿六十歲。至於紐加塞、紐約州等、及巴爾特謨、波士頓、米尼安堡、紐約等市，則又完全以年齡爲決定標準。

養老金額之規定，果應以何種因素爲根據耶？普通計有三種辦法：(一)以服務期間每年薪額之平

均數爲根據，(二)以退休時所領之薪額爲根據，及(三)以退休前若干年之平均薪額爲根據。第一種辦法，美國今日各較大之政府機關，均未採行。各市政府所採行者，多爲第二種之辦法。第三種辦法與第二種祇爲程度上之差別，因其所根據者，非退職時之薪額，而爲其退職前五年或十年之平均薪額。美國各級政府近對此項辦法，漸趨採用，蓋以此制對公務員有較大之鼓勵，且平等之程度亦較輕故也。養老金額之多寡，各機關之規定並不相同，多者達上述各根據數之四分之三，少者爲其二分之一或三分之一。普通以二分之一爲合適，因過低則不足維持退休者之生活，過高則政府擔負不支。

傷疾撫卹金之用意，與養老金相似，均在鼓勵公務員盡忠職守，並防止無效率之公務員濫竽充數。所謂傷疾，可分因公傷疾 (Duty disability) 及普通傷疾 (Ordinary disability) 兩種。前者係因執行職務而招致者，應由公家予以撫卹，自屬不成問題；惟普通傷疾之產生，多認爲與職務無關，政府對之並不注意，因此常引起爭論。平常有所謂職業疾病 (Occupational diseases) 者，自表面視之，似爲普通性質，其實乃職務性質，不當忽視。至因執行職務而招致死亡者，政府自應對其妻室子女給予撫卹金。美國各級政府對死傷撫卹，均有規定與採行，惟其內容及範圍，則極不一致，幾於一處有一辦法，於此實難一一引述。

三、聯邦政府之規定——美國聯邦政府今日所施行之退休制，係以一九二〇年所通過之退休條例 (The Retirement Act) 爲骨幹。此條例於一九二六年及一九三〇年略加修正。其梗概如下：各分級公務員「應各儲納其薪額百分之三、五作爲養老基金，以爲其退休後領受年金之用。服務期限達十五年者，始能領受年金。至於退休年齡，則視工作之情形而有不同：(一)凡擔任比較有危險性或擔任過

熟過冷之機械工作者，以六十歲為退休年齡；(二)郵務人員，信差及普通機械工人，以六十三歲為退休年齡；(三)其他之公務人員，以六十八歲為退休年齡。但因特別情形，或因需要退休人員之特別技能知識，由主管長官之證明，經吏治委員會之同意，該退休人員得延長其任職時期兩年。公務員所領養老金額，按其服務期間之長短，共分為六等，最多為原薪額百分之六十，少者祇其百分之三十。其規定如表三十八所載：

表 三 十 八

等 級	服 務 年 數	養老金額即原薪額之百分比
一	三十年以上者	六〇
二	二十七年至二十九年	五四
三	二十四年至二十六年	四八
四	二十一年至二十三年	四二
五	十八年至二十年	三六
六	十五年至十七年	三〇

因養老金額過低，其達於退休年齡之公務員，多欲延長工作二年。養老金額係以其服務年限及平均薪額為基礎。最初行養老金制時，年金數額少有超過美金七百二十元者，現時已大增加，達美金一千二百元者已甚多。就上表所列之數目論，足見服務最長久之公務員，其年金額可達至其平均年俸約三分之二。至在退休年齡前因公致疾、或因公受傷、不能繼續工作者，亦得享受年金養老之待遇。

第七節 公務員之訓練

一、任職前之訓練——美國之各級學校，在培植學生之一般生活知識及普通適應能力，而政府機關選拔公務員時，則注意於特別技能；至於各大學中專門人材，如醫師、律師、工程師、統計員、及會計師等之訓練，亦在供社會及工商業界之選用，並非為政府培養公務人員，故美國任職前之公務訓練，實無足稱述。惟近數年來之情形，已漸轉變，一般有眼光及進步之教育機關與人士，對公務員之培養，均加以深切之注意，且有具體之措施。現時美國已有三十餘所大學，根據國務部之規定，修改其課程，以適應政府機關之需要。國務部近復設立訓練機關，招收各大學畢業生，施以訓練，俾供各政府機關之選用。

美國近年來，已積極努力於公務需要與學校關係之調整及溝通，實為前此所未有。在一九三四年及一九三五年，哈佛大學商學院 (Harvard School Business Administration) 及馬塞邱塞技術研究所 (Massachusetts Institute of Technology) 均有特別課程之添設，即以適應公務之需要。一九三一年七月，各大學及聯邦政府各機關代表，曾在米尼蘇達大學舉行會議，討論「大學中之國家公務訓練」問題。足以證明朝野人士對公務員之培養，已甚注意。此種會議於一九三四年再召開於芝加哥大學，一九三五年復舉行於普林士頓大學。此外特設機關為政府訓練特殊人材者，亦如雨後春筍，方興未艾。如警務、消防、衛生、森林、圖書管理、都市計畫、社會服務等學校，即其類也。

自一九三二年羅斯福大總統舉辦「新政」(New Deal) 後，聯邦政府吏治委員會在懷德 (L. D. White)

等之領導與提倡下，即發起一種新運動，認為教育不僅應為政府培植專門技術人材，且當負責為之訓練行政人員，猶之英國之倫敦大學、牛津大學、及劍橋大學之實施然，因行政人材所需要者，為一般適應能力，而非特別技術，宜博不宜專，且須養成其平衡與完整思想，故其教育方法亦不相同。普林士頓大學之公務及國際學院(School of Public and International Affairs)，即具有此種性質與使命。在其他大學中如芝加哥及威斯康辛等，對此運動亦有所努力。

一九一一年，紐約市政研究所曾設置公務訓練學校(Training School for Public Service)，實為此類教育機關之先鋒。此後塞拉庫斯大學(Syracuse University)於一九一四年設立公民及公務學院(School of Citizenship and Public Affairs)，訓練大學畢業生充任公務人員。其他各大學之研究院，亦多有公務課程之開設及公務人員之訓練，如南加州(University of Southern California)，士丹佛(Stanford University)，及米尼蘇達(University of Minnesota)等，即其著例也。華盛頓在政府之主持下，現有國立公務研究所(National Institute of Public Affairs)由各大學審慎選送研究院學生前往受訓，在各政府機關負責人之指導下，對各部、會、司、科之實際工作情形，能有親自之實習與具體之認識。

二、任職後之訓練——公務員任職後之訓練，在美國公務上較為重視，其種類甚多，內容亦繁。首當敘述者，為任職初之指導。新職員於到職之初，即由負責人員對其工作環境、職務性質、待遇情形、應守規則、機關組織、及各部關係等，予以說明及介紹，俾對其職務與地位有切實之明瞭，以為服務準則及根據。至於公務員服務上盡忠職守、切實合作及愛護團體等道德觀念，亦於此時加以指示，以促進其注意與遵守。各機關最好宜編印完備之服務手冊或工作一覽表，對此等事項為有系統之

記載，按時發給新任職之人員，使之熟閱並加講釋，其收效當甚大也。

其次爲學徒式之訓練。此類之訓練可分爲兩種：一爲廣義之學徒訓練，二爲狹義之學徒訓練。前者所包括者，計有四項：即（一）訓練人員對新任職者之工作表證或示範，（二）使新任職者自行試作，（三）由訓練者改正任職者之錯誤並予以指點，及（四）重複練習，以至於動作正確爲止。後種之學習，係指長時期之師徒傳習之方式而言。在聯邦政府之公立印刷局（Government Printing Office）、司法部審查司（Bureau of Investigation）及國務部外交官等，有不少職員係適用此方式之訓練。各州政府亦多有學徒式之訓練，其中可資舉述者，當推瑪麗蘭州立刑事學校（Maryland State Penal School）及紐約之看守學校。在各市政府亦有此類之設施，據懷德之調查，人口在一萬以上之市府，有三八三處對其司法廳警察均有短期之學徒式訓練。

第三、各級政府對在職公務員復有所謂效率促進訓練，因此種訓練之原始目的，在於改進工作人員之服務技術與效率故也。在聯邦政府方面，司法部派往各地之偵察員，每十八個月須調回華府一次，予以一個月之訓練，使對偵察學之新技術與發明有所明瞭，免致落伍。農業部及勞工部，爲增進其職員之工作效率計曾分組授以統計方法及其他實用課程。財政部及商業部，對其職員更有函授部之組織，以便自修。各州政府對於此種訓練，注意者尙不甚多。惟一九三四年紐約州警察廳曾抽調合格員警，施以五週之訓練，所授課程有淚彈使用、縱火方法、無線電車等。馬塞邱塞州之所得稅局，對其所屬徵收人員，亦曾有短期之訓練。在市政府方面警務及消防人員之此類訓練，則頗爲當局所注意，成績尙好。

第四爲公務升遷訓練，即係對低一級之職員施以其升級後所需知識技能之訓練也。在升遷辦法中有所謂三位制 (Three Position System) 者，即具有此意義與功用；在英國及德國所行之單位梯階，亦其意也。不過美國所施行者，爲特設之有組織的訓練，與效率促進訓練之形式，並無重大區別。聯邦政府之農業部及標準局 (Bureau of Standards)，曾特開課程與班次，推行此項訓練。農業部所開班次，在一九三五年時，註冊學生達一、五〇〇人之多，其中有二分之一以上者，係來自其他部別。一九三六年所宣佈之課程，有四十種之多，有圖書館使用法，人事行政學、行政法、行政學、公務統計、行政研究、統計方法、外國語 (德、俄、法、西、荷)、國際貿易、照相術、及其他自然科學課程。標準局所開班次，在一九三五年學生祇十四人，課程有三門均較高深，爲球面幾何學、傅氏級數 (Fourier Series)，及應用熱力化學。

最後爲公務員之深造教育及補習教育。此種教育之施設，普通並不在改進公務員之特別職務技術，而在補充其普通學問，文化之意味較重。一九三三年紐約州公務員協會 (Association of State Civil Service Employees) 與紐約大學及塞拉庫斯大學合作，在阿爾巴尼 (Albany) 地方成立此種學校，學生達一、二〇〇人；次年爲四五〇人；其課程包括普通與專門性質兩種。近十餘年，美國各類公務員多自行組織學會與團體，從事於學術之研究及職務技術之改進。此種組織現時已有四八〇所之多。此外，尚有各種全國公務會議之召開，及各種專門刊物之發行，對公務員知識之補充及技術之改進，實有莫大之幫助。

第三章 法國之人事行政制度

第一節 人事行政之機構

一、機構之特質——各國人事行政機關之組織方式，概括言之，可分為兩大類：一為集中或統一式之組織，美國及中國之實施屬之；一為分權或分部式之組織，現所論法國之情形屬之。法國各級公務員事務之推行，並非交由一單獨吏治機關，為集中之管理，與統一之籌畫。各部別各機關皆自有其獨立分離之人事行政機構與官吏，作各自為政之處理。在吏治制度之改革及人事行政技術之採行上，均不易為全盤統一之有效的處理。此種分離式之吏治機構，頗遭國內外人事行政學者之批評與攻擊，此係法國公務制度之應亟謀改進者。

法國之人事行政機構所以未能有完全統一集中之發展者，亦自有其特殊之原因：第一、法國為多黨分治之政治，內閣閣員及各部部长之地位，皆為各黨領袖所分據，內閣本身並不統一，總理為各黨暫時擁護之聯合首長，其意見又難於絕對的支配閣員之行動；在此各派均衡政見紛歧之局面下，若欲對公務制度為全盤統一之建樹，實屬異常困難。第二、法國之政局常呈不穩定之現象，政潮迭起，內閣壽命為時甚短，縱使有善良統一之人事行政政策，亦不易使之始終貫徹。為成功之實現。第三、各部之行政首長，每分隸於不同之政黨，政治主張固相左，行政政策亦異趣，彼此間不能取得切實之合作與密切之聯絡，各行其是，不相調和，自難獲得統一一致之措施。

二、組織及運用——依據一八七五年法國憲法之規定，行政機構及程序之決定，在大總統及閣員所組成之國務院，而以行政命令之方式行之。各部之內部組織及關係，均由此行政命令規定；舉凡司、署、科、處之添設，合併及撤消等事，立法機關概不過問。甚而各部間之職權，亦可自由移轉，議會莫由控制。自一八八二年後，議會屢欲對行政部此種權力加以限制，乃於一九〇〇年及一九二〇年通過法案，規定「凡中央各部之增設與改組，及各部間職權之移轉，均須經正式法律之核准」。然上次大戰後之歷次內閣，均視此爲具文，鮮有遵行者，甚且認此規定爲違憲，因議會不能預先限制大總統之官吏任免特權也。

應用行政命令之方式，法國之中央政府遂建樹不少之獨立部別及自主機關，而以政治之混合內閣及各部間運用不靈之委員會作鬆弛之聯繫。法國之政治制度，在縱的系統上（中央與地方之權力分配）爲極端之集中制；然在橫的系統（同級政府中各部關係之調整）之行政機構上，則遠非有機之完整制。內閣之欠統一及不長壽，尤爲各部間不能獲得有效行政合作之重要原因。除外交部及郵電部外，各部內無永久性質之事務領袖，如常務或常任次長一類人員，以資統率；實際上日常公務之負責者，爲各司長、署長，於是形成羣龍無首、金塔戴頂之現象，故各部本身之行政，亦常不易始終貫徹，完全統一。

法國行政組織不統一欠完整之現象，對於人事行政機構之關係及運用上，亦足明白表現無遺。彼不若英、美兩國有統一之政治委員會以專司其事，而在各部會內均自設有「人事科」或「人事管理處」，由部長委派任期不定之科長或處長負責主持。有時人事處尙兼管其他事務，故其組織名稱有人事及會

計科或人事及物材處之設。在較大之部別，人事機關往往不止一處，譬如財政部內分設有總務處、直接稅務署、間接稅務署、關稅司、印花稅及註冊司、國營工業司、造幣局、實驗處、及印刷局等九工作單位，而每單位中又均各自設有其人事科。在教育部 (Ministry of Public Instruction) 內，人事行政組織亦有六所。總計法國中央政府之人事行政機關竟達三十餘處之多。

各部人事科科长人選，全為以公務為終身職業之永久公務員，在任職前對公務率有十餘年至廿年之辦事經驗，受委時之年齡，少有在五十歲以下者，在理論上法律上，人事科長之聲譽，雖不比其他科長為高，其影響雖不比其他科長為大，然此職位常為升成司長或署長之梯階。人事科長之平均任期，鮮有超過三年者；其任職條件，並不必有特殊之專門訓練，不過有時在正式任職前，須經過相當之代理期間，以資熟練。人事科長所最需要者，為教育程度及法律訓練，對其職業上之專門技術，並不苛求。

人事科或處之組織及功能，雖甚不一律，然彼此間亦均有共同點。其組織形式為自上而下之集權制，形成向心力層層節制之塔形。科務或處務之處理，係以部令行之。人事行政機關所職掌之事務，計有下述數項：(一)辦理公務員考試、銓敘、提升、及委用諸事宜；(二)對於各公務員之服務情形及經過，為詳確之記載，並妥為保管；(三)協助各部升遷委員會辦理每年公務員之升遷事宜；(四)向主管機關貢獻意見及材料，以為調職、復職、及懲獎之參考；(五)編造各部職員薪冊，送交財政部備用；(六)辦理請假、例假、到公、給卹、及選定獎章式樣等人事行政事宜。各部之人事行政官吏，並常代表各該部參加中央官吏懲戒委員會，說明其意見與立場。

前述之人事行政機關，其職掌雖甚廣泛，然實際上彼所辦理者殆純爲文書事務及日常之照例工作，對於吏治制度之改革與人事行政技術之採行，並無任何可通之貢獻。故法國今日之人事行政設施，仍滯留於較低下之水準。人事行政機關在公務分級及薪給待遇上，固無完備整個計畫；即在甄補與考績等人事管理上，亦少有新式之科學技術。人事行政機關之人員，祇知忙於照例公事之應付與處理，對於人事管理技術，並不從事進一步之研究。現代人事管理上之測驗技術，考績之計算疲乏之原因及興趣之引發等，均不爲彼等所重視而悉心研究。

法國分離制之人事行政機構，在組織與權力上，既欠統一完整，遂不能獲得各部間之步調一致與精誠合作，常引起職權上之衝突與工作上之重複；同時在工作之活動上，又無努力前進，積極研究之精神，故一般之人事行政效率，實絕無稱述之價值。且據現時之情勢而論。尙少有人深切瞭解此項缺點及其改革之需要而爲統一人事行政之運動者。彼等擁護分離制之重要理由，以爲各部間人員甄補之需要及其管理之情形，決不相同，若必強其相同，實不啻膠柱鼓瑟，削足就履也。然此祇爲文過飾非之解嘲詞耳，對此不良之分離制所以未能即予切實之改革者，重要原因仍在於受傳統因襲政治惰性及人事關係之影響與限制。

第二節 公務人員之甄補

一、甄選之辦法——縱使有極良好之教育實施，能以培植甚多具有普通能力及特殊技術之人員；但若無完備之甄選辦法，以發現並估計其個別材具，爲因材之施用，則國家仍不能獲得稱職之員吏，

使人事行政發揮其最高之效率。故公務員之甄選試用等方法及程序，在人事行政中實佔有甚重要之地位。法國之吏治機關，既為分離式之組織，員吏之甄補，亦由各部自行辦理，而不為集中之舉行。故其甄選方法及程序等，均乏統一之標準。不過由於彼此經驗環境之相似，行政基本觀念之相同，及各部間之相互觀摩與影響，故其內容與實施尙大致相若，不似想像中之分歧也。

員吏甄補程序中之第一步，即為考選日期之決定。各部對於補充人員之考選，係適應隨時之需要而舉行，並無一定之年限及日期，一年四季中均可舉行。考取之人數亦多寡不一。何時舉行何種考試，由各部自行決定之。中央各部員吏之考選，於首都巴黎舉行；中央機關之在各地者，其缺額之補充，則指定地點，分期舉行考試。譬如各地郵務人員之考試，每年在全國各省省會(Chefs-lieux de Département)同時舉行。不過法國地域較小，交通甚便，集中考試亦並不困難，故外交部所用人員，不論其為中樞者，或派出者，均在首都巴黎舉行考試。

法國中央政府有三十餘所之人事行政機關，其每年所辦理之員吏甄補考試數目確頗可觀，一年內之考試有達一千二百次以上者。就郵電部一部論，一九二四年即舉行公開競爭考試至二十五次之多，一九二七年更多至五十次。各部所考選之員吏，性質相同者自必不少，本應為合併集中之辦理，似此各自為政之分散辦法，在人力上財力上及時間上均為極大之浪費。現時雖亦有人認識此缺點，提倡設法加以改革，然其影響甚少，不但未能經當局採納，即社會人士之同情及擁護，亦甚微弱。

考試之種類，日期及地點決定後，即進而為考試之公告，使人明瞭其內容，以便具有應試資格者前來參加。考試之宣布，係採用兩種方式或工具：一為政府公報(Journal Officiel)。此種刊物在法國讀

衆較多，並不似中國政府公報不爲人所注意。一爲政府之正式布告，張貼於通衢、城門、及布告處。有時在較大之報紙上亦刊登通告。此外政府對各大學當局、學生會、及各地商會，亦發寄招考消息與簡章。至於無線電播音、電影幕告等新式宣傳方法，尙未經應用。通告或報告所說明之重要內容爲考試日期、考試地點、報告日期、投考資格、考取人數、及薪給待遇。

甄選程序之第三步，爲應試者之報名。政府並未備製特別報名表格，祇須向主持考試者之機關寄送請求應試書卽足，手續頗爲簡便。報名時須呈繳下列各項證明文件：(一)出生證書，(二)畢業證書，(三)良好品德證明書，及(四)軍職地位證明書。如須舉行體格檢查，則由考選機關指定醫師，囑應試者前往受檢查，並取得證件；其檢查費用，普通概由應試者擔負。

舉行公開競爭考試時，各部率皆臨時組織考試委員會主持之。委員會之委員，有各部人事科代表一人，及少數學者與專家，而佔委員之大多數者，乃爲各部之司長，署長及其他現任職員。委員會爲混合性質，包括有新舊老幼各色人等，因如此方能獲得中立及超然之結果，不致有所偏私也。不過各委員之地位既非永久性質，對人事行政技術又無專門之研究，故對考選事務之辦理，亦每難獲得良好之結果。各委員在辦事上多係敷衍塞責之情形，在開會時由人事科提出問題，便參照其所述之去年辦法，不加分析，照例予以通過。

報名截止後爲應考資格之審查。考試權力者不得以政見不同，宗教不一之理由，剝奪應試者參加考試之機會。凡資格不合、身體缺陷、道德不良、或有犯法情事者，均不得參予考試。審查完竣後，即將審查結果分別通知於報考者，如不准其參加考試，亦須說明其被阻之原因。在審查合格之通知

中，普通尙附送考試課目，時間，地點，記分方法，及注意事項等說明單。

關於考試舉行之實際情形，各部之考選委員會有權自行決定，故實施辦法頗不一致。不過普通均採復試制，初試爲筆試，復試爲口試，初試及格者始能參加復試。初試之及格分數究爲若干，由各考選委員會自行決定。法國所應用之筆試方法，仍爲舊時論文式之考試，對於新式科學化之測驗方法。則甚少使用。每一試卷由各考試委員分別評閱，其所定分數之多寡，往往相去甚遠。主觀判斷與個人猜度之成分甚大，並無客觀化之科學標準。各委員評定後，再將各分加以計算，取得其平均數爲準。此後再按各科所佔之重要性，乘以一至十二之不同係數，而算得其總平均分數，以爲去取之根據。

法國之人事行政實施，雖參差不齊，然其考試試卷之記分方法，則全國一律。分數等級共爲六等，最高者爲二〇分。各等級之分數分配如下：(一)一至五分者爲劣等，(二)六至十一分者爲下等，(三)十二至十四分者爲中等，(四)十五至十七分者爲上等，(五)十八至十九分者爲優等，(六)二十分者爲超等。

對初試及格者口試事務之辦理，由各考試委員分組輪流擔任。口試分數亦由各主考委員分別評記，再求得其平均數。至於口試分數，則更無客觀標準，最估重要成分者，爲主試者對應試者個人之判斷及一般之印像耳。惟口試內容所注重者，爲應試者之一般智力與學識，而非特殊之瑣細知識，對於口齒之流利及表達之清晰，尤爲重視。在甄補競爭考試中之重要階段，爲公開口試之舉行。列恩德謂「法國之此種傳襲，不但深足矜翹，且具有其重大之意義；此種方式下，雖不無因個人標準及權度之不同，致予考試以不良之影響，然藉此適足表現考試之尊嚴與公正，蓋國家所可授以官職之人選，

必須其智慧與勇氣能在多人下勝任嚴細之個別檢查與考詢。……在應考者親友父兄衆目睽睽之觀聽中，舉行此隆重考試，更足顯示其所投考及懇求職位之尊貴也」(W.S. Louned. *The Quality of the Educational Process in The United States and in Europe*, P.56)。

考試委員會之組織及運用，雖有前述之各項缺點，然各委員對於試卷之評定及人選之取舍上，尚能一本大公無私之精神，甚少關節疏通及勾結舞弊等情事。在考場中對於應試之監視亦極嚴，如夾帶搶替傳稿等動作，均屬難行。法國最高行政法院對考試舞弊案件，審理甚嚴，且法律有明文規定，對考試舞弊者之懲罰亦頗嚴重(三年以下一月以上之監禁，或一百至一萬法郎之罰金)，故考試舞弊事件，在法國人事行政上幾全絕跡，此亦值得稱述之一端也。

二、考試之科目——法國在員吏甄補考試上所採行之科目與標準，因所考選者職務之性質及職位之高下而有不同。概括言之，考試標準可分為四大類別；即(一)一般文化程度標準，所行者為理論式之試驗，甄拔高級行政及執行人員時適用之；(二)準實際技術標準，所採行者非嚴正之說理試驗，甄拔低級執行與文書人員時適用之；至於各海關各地稅局徵收人員之甄補，亦適用此類之考試；(三)純應用技能標準，所行者常非理論或文字表達，而為實作或表演之試驗，甄補機械，勞作，及看守等工作人員時適用之；(四)有限制之特別標準，所採行之試驗，有時為正式之測驗，有時為非正式之談話，有時為證明文件之審查，甄選科學及專門技術人材時適用之。

各級各類公務員之考試科目、內容、時間等，均不相同，茲就(一)高級行政人員，(二)中級文書及執行人員，(三)抄寫及機械人員，(四)專門技術及科學人員四類，各為舉例引述，以見其實質。各

九十三表

筆試科目分配表

考試科目	考試時間	係數	分數
一 作文(近世外交史)	六小時	二	二〇
二 外國文(精譯及作文)	三小時	二	二〇
三 經濟地理	四小時	一	一〇
四 國際公法	四小時	一	一〇
五 選試科目	一小時	$\frac{1}{2} + \frac{1}{4}$	八
總計	十七至十八小時	六至六 $\frac{3}{4}$	六〇至六八

十四表

口試課目分配表

考試科目	考試時間	係數	分數
一 演說(題目抽籤決定)	十分至廿分	二	二〇
二 外國語之讀音與翻譯	同上	一	一〇
三 法文文件之外國語解釋	同上	一	一〇
四 法國商業及航海政策(問答)	同上	一	一〇
五 法國及各國之財政(問答)	同上	一	一〇
六 國際公法與國際私法(問答)	同上	一	一〇
七 選試科目	同上	$\frac{1}{2} + \frac{1}{4}$	八
總計	七十分至三點半	七至七 $\frac{3}{4}$	七八

部皆有高級行政人員，若以外交部此類人員為例，應試者須為國立政治專門學校之畢業生，或在其他經認可之大學得有法學士之學位者。請求應試者之資格經審查合格後，須先到部實習三個月，認為有相當成績者，始能參加正實考試。此與德國高級官吏之考試辦法頗相類似。考試分為筆試與口試兩種，其考試科目及分量分配如表三十九及四十所載。

中級文書及執行人員，可以打字員及速記員之考試為例。此類職員之應試者，多半為商業學校畢業或肄業之女子。表四十一所示為郵電部速記員之考試課目：

表 四 十 一

考 試 課 目	考 試 時 間	係 數	分 數
一 打字	半小時	五	二〇
二 速記	一小時半	五	二〇
三 拼法及書法	不 定	四	一六
四 普通地理	一小時	一	四
五 簡單算術	半小時	一	四
總 計		一六	六四

抄寫及機械人員，以郵局及鐵路之職員為例。其考試科目分為必試與選試兩種。前者包括作文，拼法，地理，算術，代數，幾何，物理及化學。後者包括經濟，歷史，政治，文學，會計學及外國語。應試者之資格，多為中等學校之畢業生，故其考試之科目與內容，亦均以中學校之程度為限。

專門及科學人員之考試科目，可以法院推事之考試為例。應試者須備具有下列之三項資格，始能參加考試：（一）年齡在二十五歲以上者，（二）獲有法學士之學位者，及（三）曾任律師二年以上者。考試內容共分為三大類，一為筆試，在考驗其專門知識，如現行民法，刑法，商法，行政法，法學史等均在此考試之列；二為演說，在考察其口齒讀音及表達之能力，時間為十分鐘與念分鐘，事前有一小時之預備，題目範圍不得與作文試題之內容相重複；三為口試或問答，其範圍包括民法，民事訴訟法，或破產法，刑法，刑事訴訟法，法院組織法，及社會立法法等。

三、正式之委用——考試委員會就應試者之各項成績，作平均混合計算，以求得其總平均成績，而為決定最後取去之根據。錄取之及格分數標準，由考試委員會自行決定。如委員會認為此次之考試成績不良，及格人選不足以滿足所預定取錄之數，則祇就及格者之數額取錄，其不足者，另舉行考試甄拔之。及格錄取人員依成績高下宣布後，此及格人員即由各該機關依次委用。不過倘其考試之性質，祇在於考驗應試人員是否具有擔任某種職務之能力，則于錄取後，此人祇可謂為已取得擔任某職位之資格，或謂為此職官之候補者，而各該部部长並無立即正式委以此種職務之法律義務，須俟有空缺時，始能委用。然在事實上經考試及格而不被政府委用者，為數甚少。郵電部所考取之及格人員，經正式委用者，在一九一三年為百分之九十九，一九二六年為百分之九十五。

公務員委任狀之頒發，視其地位之高下而有不同。較低級職員，多由部令委任之；高級職員之委派，則由國務院頒發任狀。中央各級官吏之任用，並無籍貫或位址之限制，不過在中央派出機關之職員，其委用常由議員向行政長官說情，希望能將某合格之人員派往其鄉城服務，用收人地相宜之效。

公務員之委任，均於政府公報上公布之，其薪給之開始，自正式受委之日起。外交部職員之任用，尚須經過相當之實習期間，他部則均無此規定。在任職之初，亦無合適之職務或職業指導，經正式委用後，因性情才能興趣之不相宜，調換別種職務，以謀適應者，為數甚少。此在委用之方式及運用上應予以改進者。

第二節 公務員之分級及薪給

一、分級情形——公務員分級之根本意義，在於實現「同工同酬」之原則，為現代人事行政中之新趨向，然在法國吏治上對此方向之發展，則頗迂緩，且欠完整統一之計畫。直至最近，法國公務員之分級情形，仍不統一，且欠合理；各部自有其分類分級之辦法，而此等之分級標準，則根據於教育程度或技術精粗，對於應認為重要因素之職務繁簡，責任輕重，反而忽視。至於各等級之名稱，即以其職位或職務之名稱名之。此種之分級實施，簡易則有之，合理實未也。

法國公務制度雖無全部完整統一之分級計畫，然其以職位名稱，年齡限制，及教育程度為根據之分級狀況，亦尚有可資引述者。其大致情形如表四十二所載（見 Sharp, pp. 18-19）。

三、薪給待遇——完善合理之薪給實施，應就公務員之職務及責任等為依據，分為若干之薪給等級，在每等級中再規定其最高最低及中數之薪額。若不如此，而就各個職位定其個別薪額，其中必易生待遇不平之不良現象。法國之制度既無統一完備之分級計畫，則定薪給酬辦法，自亦難以合乎吾人

法國公務員分級概況表

所述之理想也。公務員之薪額，一年改訂一次，在議會通過預算之限度內，由各部自行決定之。因之各部間之薪給標準，頗不統一，欠平等，失調和。自上次歐戰以後，因物價及經濟之變化，在公務員團體之要求下，議會常通過特別法案，改訂薪給標準，以資調整而謀適應。

自一八九九年起，法國即於議會外另設薪給委員會，對於若干類低級職員之薪額，隨時加以考察與分析，期能適應社會經濟之變遷，為合理之改訂與調整，此類委員會，由政府、議會、人民、及公務員之代表，共同組織。公務員代表在此會中，曾屢次要求將中央機關及派出機關同等職員之薪給，使之統一化平等化，政府對此已有相當之採納。在一九一七年，中央各部同級文書及看守職員之薪給，曾為一次公平一律之調整。法國公務員之薪給，原不甚高，加上次歐戰物價暴漲，幾至不能維持其生活，一九一七年政府乃採臨時救濟辦法，對公務員之妻室子女，予以相當之津貼，然此對公務薪給問題，並不能謂為係根本之解決。

上次歐戰後，法國政府特組織委員會，謀消除中央各部間之界限，對公務員之薪給作全盤統一之調整。當時之薪俸表，計有四三種之多，不同之薪給數額，達一千八百法郎以上，其混亂之情形，當可想見。至一九二八年此類之委員會，始將前者之薪俸表減併為一五〇種，對薪給數額亦就法郎之實在購買力，加以改訂。所訂之新薪給表，於一九三〇年實行。然對於公務員之統一分級計畫，並不會注意及之。此種問題之合理解決，尚有待於政治之穩定，因公務分級之工作至為困難複雜，與各方有切實利害關係，若無穩定政局以為分級機關之後盾，勢難完成其任務也。

法國戰後公務薪給調整方案之規定，係適用「遞減原則」，即職位與薪給愈高者，所增加之百分比率

則愈低。至一九一四年最低級專任職員年俸爲一，〇〇〇至一，二〇〇法郎，現時增爲一，五〇〇法郎。就實質言之，一九三一年之薪率，較之戰前者，在低級職員增加至五倍七倍之多，而高級職員則祇增加四倍。其所以產生此結果，蓋以中下級之公務員有組織，有團結，對於薪給委員會及議會之要求較甚，壓力較大，有以致之。法國因受經濟恐慌之影響，行政經費採緊縮政策，公務員之年薪額爲九，〇〇〇至一二五，〇〇〇法郎。在五十萬之國家員吏中，年薪達一二五，〇〇〇法郎者，祇三十人；年薪在二五，〇〇〇法郎以下者，有四六五，〇〇〇人。其公務員之待遇標準，實並不甚高。

自一九一九年起，法國之公務員，除正式薪給外，尚有特別津貼 (Special allowance) 之規定。

此項特別津貼計分三種；第一爲幼兒津貼或家庭津貼 (Indemnité Pour charges de famille) 此種實施，一方固在於維持公務員之生活程度，一方亦在於獎勵生育，解決國家之人口問題。依一九三三年之規定，第一幼兒之津貼，每年爲六六〇法郎，第二幼兒年爲九六〇法郎，第三幼兒爲一，五六〇法郎，以後每生育一幼兒，年給一，九二〇法郎之津貼；若一職員有較多子女者，此項津貼能及於其正薪百分之四十，或五十；此項津貼直至幼兒長至十六歲時，始行停付。第二爲生活津貼或居住津貼 (Indemnités de résidence)。此種津貼係按公務員所在工作地之生活程度及經濟狀況，予以補助，以資調劑，而謀待遇之平等。依一九三三年之規定。凡工作地點所在之城市，其人口在五，〇〇〇以下者，不得領受此項津貼；在巴黎服務者，每一人給以二，二四〇法郎之居住津貼。除基本數額外，此項津貼尚依薪額爲遞減原則之比率增加。第三爲補助津貼或雜項津貼 (Miscellaneous indemnities and perquisites)。此項包括有(一)各縣初級學校教員之免費住宿，(二)女公務員生產時之補助費用，(三)郵務及其他派

出機關服務人員之醫療待遇，(四)文書，機械，勞動職員在規定辦公時間外工作者之特別津貼，(五)公務員購買鐵路車票時所享受減價或折扣之優待。

三、人事費用——就法國之國家預算內容加以分析，所有公務員之各項薪俸，津貼，工資，卹金等人事行政費用總額，及其所佔全數支出之百分比，並不甚鉅。一九三二年度之國家支出總額為三十九萬萬法郎，其中之人事費用為十三萬萬法郎，即祇及其全數三分之一耳。平均每一在職公務員計得一四，三七六法郎，在二十年前祇有二，一〇〇法郎，是已增加至六倍之多。法國人事費用之分配內容為(一)薪資九，五〇〇，〇〇〇，〇〇〇法郎，(二)津貼一，七八五，〇〇〇，〇〇〇法郎，及(三)卹金一，五〇〇，〇〇〇，〇〇〇法郎；總計為一二，七八五，〇〇〇，〇〇〇法郎。

法國中下級公務員之薪給待遇，若與私人工商企業中之服務人員相比較，則覺其水準過低。法國之社會觀念，雖一向對公務員地位作極端之崇敬，然因其待遇不及工商界之高，為父母者漸願其子女於銀行工廠商店中謀出路。政府當局對此若不亟謀補救，則法國公務員之品質，勢必日趨低減。法國公務員之薪給標準，比之英，德，荷蘭，瑞士諸國，亦遠不如。因法國之政治關鍵，仍操於小商人及農民之手，彼等之進款較少，用度較儉，在彼等心目中之公務員，其收入已富，生活已豐，自不願再使之提高。在經濟分配較平均之國家，政府決不肯規定過高之公務薪給，致惹起社會之反感。

一九三三年法國受世界經濟大恐慌之影響，實行緊縮政策，將公務員薪給加以低減，根據「平均犧牲」之原則，為一致之待遇。當年為實現預算之收支平衡計，曾將軍費支出減少百分之廿五；至於行政經濟之縮減，則着重於設備之減購，各地協濟之低削，及升遷之展緩。對於職員薪給，原不欲扣

減，然因納稅者之要求，始爲輕微之減薪。其規定爲年薪在一二，〇〇〇至二，〇〇〇法郎間者，減百分之二至百分之一；年薪在一〇〇，〇〇〇法郎以上者，減百分之八，此爲所減薪給之最高額。有妻室及子女者，以三，〇〇〇法郎爲免減基礎。養老金額亦爲類似之減削。一九三四年政府復頒布緊急法令，對公務員之薪給再作減削，年薪在一〇〇，〇〇〇法郎以上者，減百分之十；在二〇，〇〇〇法郎以下者，減百分之五。然薪給較低之職員，反不受減薪之影響，與「平均犧牲」之精神甚相合。

第四節 考績及升遷

一、考績之方法——公務員職位升遷之根據，雖有服務年限與工作成績兩種，然究以根據於工作成績爲合理而有效。法國公務員之提升，雖採用升遷競爭考試之方法，然其平時成績之考核，亦佔甚重要之地位。各部之人事機關，除對公務員日常之工作情形及數量均有循例之記載，以爲升遷之根據外，各部尙自行規定其考績方法，以估計並發現公務員在升級上具備之特點與能力。各部所應用之考績方法及記載計畫，種類甚多，內容亦頗複雜。

各職員之直接監督長官，對其所轄職員，每年均須有一次之考績報告。此項考績報告表之內容與形式，由各該部人事管理機關擬定。其內容包括有（一）教育，（二）性格，（三）行爲，（四）精確，（五）對人關係，（六）特別才能等六項。其品評之方法，係用法國制度之傳統觀念，以優、良、中、下、劣諸形容字表示之。有時亦責成考績人員將此種評語用數字表現，最低者爲一分，最高者爲二〇分。在考績表之最下端列有一項，由考績長官說明被品評之職員是否應予升級，如應予提升，並須註明升遷

至何種等級或何種職位。

考績報告表經考績長官簽名蓋章及註明日期後，依次轉呈上級長官復核後，轉送於各部之升級委員會審查。所謂上級長官復核者，祇是官樣文章，率皆照例轉遞，敷衍了事，認真分析審查者甚少。關於法國現行之考績方法，足資吾人批評者，亦有幾點：第一、考績表之內容，失之過於籠統簡單，對被考者之服務事實及個人品格，不足為完全之描寫與分析；第二、考績表內所選定之考核因素與成績之相關因素或可靠性，未經過科學之分析與研究，其價值甚少；且不同級類之人員適用相同因素為品評之標準，亦欠合理；第三、考績者所定優、良、中、下、劣等評語，實嫌過於簡易，且無客觀尺度，個人之主觀成分不免過重。

就法國考績實施之經驗論，各考績長官對於其屬員服務成績之評分率，皆以優、良、中、三種高級品質予之，為下劣之評定者甚少。蓋被考者有要求調閱考績報告表之權利，尤以為考績分數低劣而受懲降時，得出於此種行動。此在防止考績者之偏私武斷，保障公務員之應得權利，意固甚善，然考績者為維持與被考者之友誼關係，免於調卷時發生破裂起見，遂均採取寬大主義。況初考者為雇員之直接長官，平時來往甚密，彼此不無親密感情，亦易於不知不覺中失之過寬。似此情勢之考績方法，既無客觀標準，又欠公平認真精神，自無甚價值之可言也。

二、升級之實施——在論述法國公務升級之實施時，有兩重要關鍵，為吾人首應瞭解者，一為嚴格的層層節制之集權行政組織，一為有力量有團結之公務員組織。在人事行政機關一方面，深信公務員之升級應採取漸進主義，每人應分期用力躍過攀登此前上之階梯，換言之，此即閉關主義或階級制

度之升遷，使外部之新分子不得參加。然在公務員團體一方面，爲防止當權者之武斷及政治勢力之干涉，則主張依服務年限爲標準，而採日動之升遷制。在此兩種不同主張之爭論下，遂產生妥協折衷之結果，故今日法國公務員之升級基礎，計有三種，即競爭考試，服務年限，及服務成績或主管長官之自由裁量 (Chark)。

主持公務員升遷之權力機關，自憲法之觀點言之，乃委用權力者或行政長官。不過行政長官行使其自由裁量權時，尚須依據一定標準，且受有法定之限制。此種之標準與限制，計有兩種：一爲特別升級競爭考試 (Concours) 之結果，一爲各部升級委員會依服務成績所評定之考績成績報告表。在升遷上此兩種標準常同時並用，不過近年來對升級競爭考試方法之應用已漸稀少，其理由在於(一)考試過於注意形式，已成爲照例公事，無實際價值，(二)成年之公務員已過心理的考試年齡，不適宜於考試。

各部每年須編就空缺升補表 (Tableau d'avancement) 公佈之，以爲升補人員之根據。升補表之編造日期、期間、公佈、升補根據所定人數，及名稱等，均有詳細之法律規定。編造者對此等之法律規定，若有任何之違犯，參政院及最高行政法院得予以裁制及糾正。法律條文無規定之升遷事項，由行政長官自行決定。彼對考績成績報告表之先後次序，可藉正當理由而予以變更。若待升補之空缺甚多，而成績表內合格之人員過少，升級委員會又不及有新報告表提出時，則行政長官得憑其個人考察，爲緊急之升補委用。

因多年努力奮鬥之結果，公務員團體已獲得遣派代表出席各部升級委員會之權利，昔日所謂「秘

密決定」之事，已不可能。行政當局在委員會對公務員服務成績之評定，亦不敢徇私武斷。職是之故，法國中下級公務員之升遷，已形成「準自動制」(Quasi-automatic)之現象。所謂特別能力與過人成績者，在升遷實施上，業經失却其效力與地位。至於高級重要行政官職之升補，則不必依照普通之手續，而以個人關係及政治背景為決定其晉級之主要根據。不過事實上此等人之來歷，有百分之九十係永業化之公務員，具有較長久之行政經驗。其中祇有百分之十係因特殊關係而來之新分子。無行政經驗之政客，或工商鉅子，欲插足法國之官僚界或員吏界(Bureaucratic World)，實非易事。

欲發揮升遷制度之較大功用，則升遷區域宜廣，升遷機會宜多。苟欲如此，則各部別間之升遷界限應打破，使可為互換之升遷。然此種辦法，自一九一〇年後，已由參政院正式加以限制，規定各部間職員若為相互之升調，須彼此之薪級相同，且須經該管部長之同意。蓋在昔日各部職員之相互升調，為各部長應付議員之政治工具，及滿足個人喜好之行政利便，故加以此嚴格之限制。然道長魔高，一弊雖除，一害又生。各部間之文書、繕寫、管卷、機械等職員之工作，性質相同，本可相互升調，使區域擴大，機會增多，然現時之實施，不但囿於部界，且祇能在本司科等候升遷之機會，致予公務員之服務精神與興趣以不良之影響。

自上次歐戰以後，法國人事行政上之薪給標準化運動，曾有相當之進展。此等之吏治改進，對部別分割之升補限制，經予以若干之改變，不過此改變之內容，使中央機關與派出機關之相互升補較為容易。但各部間之相互移轉，則仍有甚多之困難。至於技術人員，如工程師、化學師之轉調限制，亦有漸形減少之趨勢。公務員有效合理之升遷轉調，係建築於完備分級制度之上。法國之分級計畫未

能統一化，系統化，實爲升遷實施上之根本缺點，故升遷問題之解決，尙有待於分級計劃之改進。

三 職員之調動——法國爲集權制之單一國，幾乎所有員吏，均在國家政府統制或管理之下，中央政府之派出機關，殆散佈於其領域內之每一部份，如外交、領事、郵電、財政、工務、教育、內政、及司法人員之分佈，莫不如此。在同級職位之轉調及異級職位之升調上，均可由甲地轉至乙地而無困難。譬如一稅款徵收員，初任職時在米地(Midi)小城，其後轉調於魯因(Rouen)或巴都(Bordeaux)，最後至於里昂(Lyons)或巴黎(Paris)服務。不過在服務地點之更變時，事前皆取得該職員之同意。各部皆預備有特別之表格，使各職員填明其所喜願之工作地點，以爲參考。工作地點之轉換，在物質享受雖不無相當之便利，然因家庭之牽掛，房舍之設備，及生活習慣等關係，亦有甚多不願易地工作者。但有兩種理由，不必得公務員之同意，即可調換其地點：一爲公共利益，如機關之遷移或撤銷；一爲執行紀律，如爲降級或調至較不重要地位，以示懲戒等。

公務員動態率或代謝率之發生，不外下述四種原因：(一)爲死亡或永久殘廢而離職者，(二)由當局予以撤職或停職者，(三)自動辭職者，(四)達於一定年限而退休者。人事行政機關或政府當局，對第一類之事件並不注意，認係事物之自然現象，不成問題。法國公務員受撤職或停職之處分者，爲數極少，因此係極正式而嚴重之事件，須經依法組織之官吏懲戒機關決定，甚少輕於出此者。不依考試制度任命之官吏，本可由主管長官隨時更換，然彼等並不常行使此權力。政府爲裁員或減併機關而停止職員職務，則不受此限制，即無須經懲戒機關之決定，即可發生法律效力。至於自動辭職一項，直至上次歐戰以後，爲數亦極少。在一九二〇年至一九二八年間，則有大批專門技術性質之公務員，退

出政府，轉入工商界服務。人數過多，幾至影響政府工作之進行。惟自一九二八年以後，此種趨勢已見轉變，自動辭職者漸形減少。

就休退人數論，法國之公務動態指數或代謝率亦甚低。一九一八年至一九二八年之十年期間，郵電部所轄職員達一一〇、〇〇〇人之多，平均每年退休者祇三、〇〇〇名，尚不及全數百分之三。在此時期內，因公務員甄補特別困難，故退休率異常低下。就普通之情形論，退休率約為百分之八至百分之十。自上次歐戰以後，財政部之公務退休率為百分之十至百分之十五。總之，法國公務之動態指數甚低，實為公務制度穩定平妥之明證，此為其特足驕人者。至於公務員之升遷，亦採漸進而穩靠之精神。法國之人事行政，在技術上較為落後，在組織上亦欠完整，此固無可諱言，然其穩定平靜，地位崇高，則為他國所不及，亦為吾人所常稱許者。

第五節 紀律及義務

一 紀律之執行——與升遷並肩而立者，為公務員之懲戒或公務紀律之執行。依照法國之吏治規定，公務員之懲戒，共分為兩種：一為精神上之懲戒，一為實質上之懲戒。前者性質較細微，用於較小之過失，如申誡、警告、及記過等均屬之。後者為較嚴重之懲戒，用於較大之過失，如減薪、降級、停升、及免職等均屬之。

各機關主管長官，對其所屬職員之輕微處分，可以全權自由決定。至其他嚴重之懲戒，則須依照一定之法律程序，由主管之官吏、懲戒機關、或參政院，作最後之處置，良以非如此不足以防止主管

長官之專斷，而保障公務員之地位。法國適用羅馬法之精神，對於公務員之懲戒，不由普通法院審判，而特設自成系統之行政法院主持之。

法國之公務員，非獲得主管權力者之正式批准，不得擅自辭職或離職。政府當局對公務員之辭職事件，極爲慎重，非查明實在情形及有充分理由者，向不輕予批准。其用意蓋在於防止公務員之匆匆去職，以希圖逃避行政懲戒。凡聯合辭職者，更認係非法之要脅行動，一概不准，且須受法律之懲處。公務員如有違法失職之處，政府得以停職或撤職之形式，終止其職務。爲保障公務員之權利及地位計，此種懲戒須依一定之法律程序決定之。

二 義務之遵守——據法國吏治法程之規定，全體公務人員在推行其職務時，須遵守下列六項義務或規律，以忠職守而完責任：（一）公務員須親自有效的辦理其職務，非在特別規定下，不得委託他人代理。（二）公務不得廢弛或間斷其工作。爲防止此類事件之發生計，各公務員須遷居於服務機關之附近。各公務員不得無故缺席或遲到，至請給病假事假等，須嚴格遵守既定之規則。（三）公務員須以全部精神及時間辦理其職務，不得兼營其他職業或商業，如其所管理或服務者爲國營事業，更不得藉以營求私人利益。（四）公務員須保守政府機關之祕密，並須熱心工作，盡忠職守。（五）公務員須服從長官之命令，遵守一切之法律與紀律。（六）如有必要時，公務員得爲政府辦理其職務以外之特別公務。

第六節 休退及撫卹

一 歷史之發展——人類皆有一種基本要求或慾望，即願獲得自身及其家屬之生活安全保障是

也。此種慾望，實爲促進社會活動及進步之重大動力。公務之養老及撫卹制，即在適應人類之此種基本慾望，使能安心於其所擔任之公務，並爲積極之努力。不特此也，若就消極之觀念言之，藉休卹制度之運用，足以消弭年邁無力及殘廢不健之失效職員濫竽於公務界之不良現象，使人事行政效率爲較大之發揮。

法國政府當局，對於此等事理之瞭解頗久，故對休卹制度之採行亦最早，在古代之法國國王，對其臣僕卽有特別之頒賜，以示恩惠與體卹，其後對軍隊之賜給與優卹，漸趨普及，已具現代公務休卹制之雛形。法國政府在一七九〇年曾有成立正式休卹法案之努力，惜未成爲事實；一八一七年復欲以財政立法之方式，建樹公務退休制度，然亦歸於失敗。至一八五三年，政府始正式通過法案，規定有系統之休卹實施。法國永久性性質之休卹制，卽係由此法案而奠定其基礎。其所規定之內容，實際上直行至上次歐戰結束爲止，並無重大之變更。

惟一八五三年法案所規定之休卹制，因時代之改變，漸感覺其不足。其重要之缺陷，有下列三點：(一)休卹制度所適用之範圍，不及於地方政府之公務員與中央政府之勞動職員；(二)關於養老金與休卹金之分等定級等辦法，諸欠嚴密；(三)休卹基金不穩固，每致因財政困難而發生不能依時支付之弊。上次歐戰後，爲適應時代要求，於一九二四年通過新法案，對休卹制之前此缺點，施以補救，並將各種零星散見之休卹法令與辦法，爲統一之整理。現時法國之公務休卹制度，卽係以此年之法案爲骨幹。一九三三年所通過財政法案，對一九二四年之規定，曾有不少之修正。

二 現時之實施——法國公務員養老基金 (Caisse des retraites) 之籌措方法，係以公務員自行擔

負爲原則，各人按其薪額儲入百分之六，專款生息，以爲將來支付退休職員年金之用。法國並擬根據此辦法，再加改進，而建立計算精密之年金儲入制。惟近年來因財政狀況之不穩定，迄未成爲事實。在年金儲入制未完全實現前，係由財政部撥發補助金，用便支配。養老基金之管理，有專設之委員會主持。基金管理委員會，由委員二十四人組織之，政府當局、公務團體、及國會議員，各派代表八人，以便人民、政府、及雇員三方之利益，均可顧及。

一九二四年之休卹法案，將休卹制度適用之範圍加以擴大，政府所有公務員除勞動雇工外均包括在內，並將享領養卹金之條件與資格寬減，使此項權利易於實現。公務員欲獲得養老金之支領權利，普通不外兩種條件：一爲服務達於一定年數，一爲年齡達於一定限度。在退休制度之運用上，公務員可劃分爲甲乙兩大類。甲類之職務爲普通性質，乙類之工作具有極大危險及勞頓。甲類公務員在政府服務達三十年，具有成績，其年齡至少達六十歲，始獲得領受養老金之權利。乙類公務員，祇須服務二十五年，年齡至少達五十五歲，即可獲得此項權利。

一般言之，甲類者至六十三歲時，政府即強迫其退休，其有特殊情形或其職務有特殊性質者，可延緩其退休年齡至六十五歲、六十八歲、或七十歲。乙類公務員之強制退休年齡爲六十歲。公務員若在退休年齡前辭職或去職，仍可領還其前此所儲入之基金，並無經濟上之損失。其存入金額及利息，於公務員去職後五年或七年內，分期領還。至於女公務員之有子女三人同居者，於去職後，可一次領還其儲金及利息。

依法律規定，公務員未達最低限度之年齡，政府不得強迫其退休；至因機關之裁撤或人員之減縮

而致去職者，則不受此限制。一九三四年，在杜茂古緊急法令下，政府裁員達十分之一，並未發生問題。公務員之退休，依下列之規定與次序：（一）服務期間及年齡均達於規定之數目者，須即退休，離去職務；惟家庭擔負奇重，或政府因需要不能使其離去者，得酌量延緩之。（二）已滿退休服務年限，然尚差兩歲不及規定年齡者，其退休次第居於次位。（三）政府如有令公務員退休之必要，則已達退休年龄而服務期限未滿者，或服務期限已滿尚早於退休年龄五歲者，均可令其退休。

公務員所領養老金之數額，為其去職時最後三年薪給平均數之二分之一，若其薪額年在一四、〇〇法郎以下者，則為五分之三。公務員之服務年限，若在三十年以上者，其養老金額可另加其平均年薪額之六十分之一。退休公務員若有三個幼年子女，直至彼等達於十六歲止，再增給其年金額百分之十，每再多一子女，便再增給百分之五。公務員之養老金額最高限度，不得超過其平均薪額之四分之三，或四五、〇〇法郎。服務非達四十年以上者，不易領得此最高限度之年金。

公務員如因執行職務而罹致傷疾，不能有效的繼續其工作，則政府須給以撫卹金，以維生活。在特殊情形下，因異常忠勇或勤奮而致傷疾者，予以其原有薪額四分之三之卹金。在普通情形下招致傷疾者，則其卹金額為原有薪額之三分之一。公務員遭遇傷疾之情形與其職務無關者，政府亦予以較少之撫卹金，其數目普通皆等於所儲入之年金額。此種卹金有係一次之性質者，然多數係每年發付，為終身撫卹之性質。公務員因公殞命者，政府亦酌量情形，給其遺族以撫卹金。

法國政府對公務員事務之管理，亦採分離制，由各部之人事行政機關主持之。對所屬公務員之服務年限及年齡，均有詳確之記載，人事機關將應領養老年金或卹金人員之姓名，數額等，通知財政

部之主官司，並發給領受人以憑照，使持照逕往財政部支領。公務員對人事機關之處置有錯誤或不公平時，得聲請更正；如不能取得滿意之結果，得向參政院(Council of state)提出訴訟，請求救濟。由此等控訴案之數量推斷，足見人事機關在體卹管理上，亦不無疎忽與偏私之處。

法國之公務休卹管理制度，雖有若干缺點，然一般言之，其結果尙能使公務員相當滿意。法國公務員之待遇雖屬甚低，不易吸引優良份子，然因有此穩固可靠之休卹金待遇，予彼等以切實之生活保障，故對中下級公務員之甄補，實有不少之刺激及協助，此其休卹制在人事行政上之重大貢獻也。自另一方面觀之，法國之休卹實施，對懈怠、無能、無效、及暮氣之公務員，並未能及早使之去職，對有特殊能力之人員，亦不能防止其轉入他界工作。結果則往往往賢能者去，不肖者留，實爲甚大之缺點。

第七節 公務員訓練

一 任職前之訓練——法國吏治所以能漸由私人瞻徇制進於人材標準制者，一由於教育機會之普及，一由於公務與教育關係之改善。此二者實法國高級公務員之智識與技術所自來。法國教育哲學向重爲學問而學問之主張，故其教育目的爲學術文化之成就，而非實際技術之訓練。文學哲學較之科學技能受人崇敬。法國高級中學(Lycees)之課程，內容以文學哲學佔最重要之地位。高中原爲升進大學之階梯，祇富裕子弟能入校受教。惟近因政府有大量獎學金之補助，貧寒子弟亦漸有入學之機會。一九二九年後，高中學費全數免除，教育機會益趨平等。

爲保證高級行政官吏具有廣博學識，自動精神，及領導能力計，非大學畢業生或其他經特別認可之機關如政治專校 (*Ecole libre des sciences Politiques*) 畢業者，不得參加高級行政人員考試。換言之，須具有法學士，或文碩士之資格者，始能應試。大學法科對公務員施以任職前之預備訓練，其重要課程爲憲法、行政法、民法、刑法、比較政府、財政學、國際法，及經濟學等。此等課程多偏重理論、歷史、及一般分析，對於技術及實用性質之課目，則付缺如。政治專校之使命，在專門訓練高級之外交及財務行政人員（受政府監督指導之私立學校），其所開設之課程較多，在外交方面者，有國際公法，外交政策，國際關係，殖民政策，世界地理。在行政方面者，有行政組織、政府功能、行政法、憲法。在經濟方面者，有財政學、貨幣學、經濟學、商業政策、社會思想、經濟組織、統計方法。一般方面，則有歷史，公法學及法理學。

法國公務員任職前訓練之理論與實施，與英國之情形頗相類似。高級行政人員之訓練，採用如此方法，實屬其當。惟法國訓練科學、工程、教育等職業及技術人材之專門學校，則不會於其課程上教學上授學生以行政常識，因政府行政內容已日趨專門技術化，此等學校之畢業生在政府服務者頗不少，學校與政府間之溝通聯絡，實屬必要。法國之技術專校 (*Ecole des Polytechnique*)，爲世界最著名工程機械學校之一，且在學生訓練上對行政課程亦有稍許之注意，此實可貴之設施。其畢業生之最優秀者，被吸收爲工務部之公務員，派至各處擔任建橋、築路、開礦及其他有關職務。不過就一般之情形論，此輩青年誠爲優良之工程師，然對所謂政治、行政、法律，常不甚明瞭，未必卽爲優良之公務員。

除海陸空軍之軍官另有專設學校負責訓練外，政府主辦者，尙有兩大著名之專門技術學校：一爲

國立工學院，一爲國立礦學院。此兩學院招收技術專校畢業生中之志願爲專門技術公務員者施以訓練。此項訓練，着重於政府工務之實習及公務法令之認識，期間爲二年或三年。經過如此慎重之選擇及嚴密之訓導，故其結果足以造就具有甚高才具及能力之專門技術之公務員。政府有此設施，亦足以補救一般職業教育機關忽視公務訓練之流弊。

政府所主辦之他種專業性質的公務訓練機關，尚有若干足資引述者：第一爲國立典文學院(*Ecole nationale des chartes*)，其使命在培植圖書管理員、文卷管理員及古文譯解員。此類職位，非持有該學院之畢業證書者，不能擔任。第二爲國立東方語專校(*Ecole nationale des langues orientales vivantes*)，外交界翻譯及通事等人員之甄補率皆爲該校之畢業生。該校之成績甚佳，在世界上頗負盛名。第三爲國立殖民專校(*Ecole coloniale*)，在培植法國各殖民地政府所需用之行政人材。第四爲高等師範學校(*Ecole normale supérieure*)，對教學方法之傳授標準甚高，法國各中等學校之教員多係該校出身，其智力才能及學問表現，均有良好之成績。第五爲郝伊氏社會學院(*Ecole des Hautes Etudes sociales*)及郝伊氏商業學院(*Ecole des Hautes Etudes commerciales*)，在訓練社會行政、政府行政、及工商管理之專門技術人材。

總之，專門及科學技術人材，欲插入法國政界，充任公務人員，須經過長時之訓練，使與政府之工作環境及需要相適應，對於此等專門技術人員之任用，實不易爲個人之瞻徇或政治之操縱。所謂專門技術人員，其主要者包括教員、圖書管理員、翻譯、通事、文卷管理員、化學師、工程師、電業師、機器師、會計師、及統計員等。此中訓練最參差不齊者爲統計人員，因法國政府對公務統計之重

要性尙未深切認識，致生忽視。

高級行政人員之次級爲中級文書及執行人員。此級人員在被正式甄補委用前之必要訓練，除高級中學 (Lycées) 之完全程度外，尙須得有學士學位 (Baccalauréat)，有時尙須具有碩士或博士學位 (Licence ou doctorat)。中級文書及執行人員，實際上在任職前所獲得之學術根基及教育程度，較之法律條文所規定者爲高尚。高級及中級之公務人員，祇少數係經過提升程序而來，餘均吸收高等教育機關所培植之精華 (Elite)。法國社會心理對公務員所以存特別之敬重者，此亦其原因也。

高級及中級公務員之下，爲大多數之抄寫、速記、及機械工作等下級人員。高中級與下級間有顯明之鴻溝或標幟，截然劃分爲兩大不同之組羣。後者在任職前之教育訓練及學術根基，遠不似前者之嚴格與高尚。彼等祇須具有初等教育程度，卽具有充任此類公務員之資格。至此中之低級地位，具有初等學校畢業生之同等學力者，亦能充任。在事實上，此種低級職員中，有三分之二係由退伍軍人及其子女擔任，並不問其學校教育之程度如何。

二 任職後之訓練——法國政府對公務員任職前之學術根基及教育程度，其訓練與準備雖頗爲嚴格完備，然於公務員任職後之訓練實施，則比較落後。公務員應如何利用大學之設備與便利，以補充其知識，政府應如何籌設短期之補習學校，以改進其技術等問題，均尙未被人注意，謀求有效合理之解決。惟法國之財政部及郵電部，對此尙有相當之設施，茲於此作扼要之引述。

法國郵電部所設之職員訓練機關，最重要者應推高級郵電學校 (Ecole supérieure des Postes et Télégraphes)。該校之訓練期間爲兩年，所訓練之職員分爲兩類：一爲高級行政人員，如科長、主任、

視察員、及各市郵政局長等，一爲部內之專門技術人材及工程師機器師等。經過此種訓練後，彼等在職位上便可獲得升進之權利與機會。持有該校之畢業證書者，得將其姓名列入職員升補表內，與經升遷考試及格者受同等之待遇。該校之教授人員，除本部之高級長官外，尚有由外處延聘之專家。此類高級學校並附設有研究部，對極新式郵電交通技術與設備，爲高深進步之鑽探及試驗。

財政部於上次歐戰結束後，即在巴黎及里昂兩處設立稅務檢查員學校 (Ecole des vérificateurs)，予各稅務檢查員以短期之訓練。期間爲四個月，每日有一小時之教室講授。此外須分別至商業或貿易陳列館，作詳切之參觀，對各種貿易品之樣式，取得熟切之認識。在有實際經驗之長官領導下，至附近各海關及其他稅務機關，實地參觀，並及時爲具體之解釋。據負責人表示，此種實施不但足以增進政府財政收入，且對公務員合作精神之鼓發，亦有莫大之補助。

郵電部之文書、機械、及勞動等低級工作人員，須受三個月至六個月之實習訓練。此外開設有特別課程，如無線電學、電報、電話等，用供低級職員業餘之選習。財務及郵電機關，多設有夜間補習學校，由各該部之高級官吏擔任教導，或以準備升遷考試，或以充實服務技能。公務員組織之團體，亦多有自動設立此類之補習學校。受訓者向公務團體交納相當之學費，以爲延聘師資之用。法國全國郵務人員聯合會，即組織規模較大之函授學校，以利便其會員之教育補習。

第四章 德國之人事行政制度

第一節 人事行政之制度

一 組織之特質——關於辦理人事管理之行政機構，因歷史背景及社會環境之差別，各國之組織形式與運用方法，亦自不同。若詳加分析，則一國有一國之實施，決無兩國以上之機構完全相同者。中國過去之吏部及現時之考試院，在性質上與運作上，與美國之吏治委員會固截然不同，即美國之吏治委員會與英國之吏治委員會，亦有甚大之區別。不過概括言之，所有吏治機關或人事行政機構之實際，計可分為兩大類別：一為集中制之組織，英美及我國之情形屬之；一為分離制之組織，德、法等大陸國家之情形屬之。前者為立法、司法、行政兼理之聯合機關，後者則為對行政元首負責之純行政機關。

德國人事行政機關之組織，與法國之情形相類似，並無統一集中之機關，辦理此種事務，而在各行政部別及機關中，各設有人事行政之官吏與組織，分別處理之。換言之，德國之人事行政事宜，係分由若干純行政機關及官吏，在行政長官指揮下處置之。原夫此類行政組織之形成，實具有其歷史之淵源。德國吏治制度之確立與發展，幾全發動於英武果斷之君主，得助於多言寡斷之議會者甚少。專制集權之君主固將官將之任免大權緊切掌握，即公務員之考核、懲獎、升降等管理事宜，亦欲躬親辦理。然事實上彼不能一一親理，勢必委託於對彼負責之各部長，省長，縣長。而此等之行政長官，亦

須另委其他人事官吏，代其行使職權。以是在理論上爲一夫獨攬之總制，在事實上則爲羣官分掌之代理，結果乃形成獨源衆流一本百支之分權現象。

在人事行政機關之組織形式上，德國與法國雖同爲行政分離制，然在各項人事行政之實際運用上，兩國尙有不同之結果。蓋德國之實施，雖因係聯邦國家，致吏治法令未能完全統一，然較之法國吏治上支離破碎之情形，則又略高一籌。德國吏治實施所以有比較一致之結果者，計有三大原因：第一、在長期之專制君主領導指揮下，政治較爲穩定統一，非法國「五日內閣」之易變情形所可比擬。第二、德國之政治哲學，重國家，輕個人，尙秩序，惡放恣，不似法國酷好民主、自由、分權之性癖。第三、德國雖爲聯邦制，然普魯士地廣人多，不啻鶴立雞羣，在其領導與影響下，每易建立爲人倣效之各種吏治設施。

二 憲法之規定——德國之威瑪憲法，固爲推翻帝制創立共和之根本大典，然關於吏治管理權力之規定，仍未能擺脫其歷史及傳統之影響。依該憲法第四十六條之規定，「所謂國家官吏之任免及升遷，其權力統由聯邦政府（即萊希Rcich）大總統全權行使之」。在三權分立制之美國，大總統行使此權力時，依法尙須受國會上議院之限制，而德國萊希（聯邦）國會對大總統此項權力之行使，則不得干涉。不過依該憲法第五十條之規定，官吏任免大權之行使，須獲得其有關部長之副署。

大總統依憲法實具有人事管理之大權，爲吏治機關之最高首領，惟彼行使此種權力時，可委託其他機關或官吏代理。各州憲法對於此事，亦多採取類似之規定。不過有不少州憲，不將此權付於行政首長個人，而以委之於若干人組織之內閣。德國大總統之吏治大權，係委託於中央各部會分別行使。

至於各州政府吏治管理權之行使，亦係此類方式之委託或代理。依憲法規定，人事組織本爲一元之集權制，然因委託行使之實際運用，竟形成多元之分離制。

三 實際之運用——萊希政府所屬中央各部及派出機關，均設有人事管理機關，負責處理此項問題。各人事組織均設人事總監察 (Personal referent) 一員，主持該管公務員之學習、委用、升遷、懲戒及調撤等事務。該員負責辦理各公務員及學習員之各項工作及服務品格等之正式詳細記錄。如遇有空缺，彼須將合格受委人員之詳細情形，呈報各部部长，或該管機關之主管長官，以資參考。主管長官根據此項報告，再與其有關司科之直接長官作一度之商討，如認爲合適，即直接予以正式委用；若係較高級之官吏，則由主管長官提請大總統或州內閣任命之。在實際上人事總監察官之意見，率皆照例爲主管長官所採納，絕少更改。而該員之報告與意見，亦甚爲客觀公正，並無政治操縱或個人賄徇等情事。

德國之人事行政機關不但在組織上爲分離制，即在效能上亦採相同之設施。某種之人事行政事務，由某種特設之機關或官吏分別辦理，不作集中統一之處置。公務員之培植，由各級學校辦理。甄拔由特設之考試委員會負責。各部會及各地政府所設之人事官吏及機關，則專管公務員之學習、考核、及其他人事管理上之日常事務。公務員之懲戒事宜，輕者由行政長官辦理，重者由特設之官吏懲戒委員會負責。官吏之任命、撤免、及懲獎大權，由行政長官或首長行使之。至於人事行政技術之研究，及公務員福利事業之推行，原亦應由各部會各機關之人事組織辦理，然現時對此尙甚少注意。在分離制下，人才與設備均難於集中，故在此方向不易有迅速之發展，始亦必然之勢也。

第二節 公務員之甄補

一 一般原則——德國公務員現行之甄補制度，實遵守若干原則，以爲其中心骨幹及特具精神。此項原則之重要者，約計有下述幾點：

第一、爲一律平等之原則。一九一九年威瑪憲法第一百二十八條明文規定：「所有公民均有按照其能力與成就，依法任官之權，一律平等，不得有任何歧視或區別」。此種規定不啻將民主主義，與專業精神合而爲一。尙民主，故曰機會平等；重專長，故標能力成就。實則此種精神並非威瑪憲法所創造，不過將德國多年之實施，正式載在憲章耳。威廉一世卽已探行此種政策，故一八五八年普魯士憲法第四條亦稱：「依照法律所規定之條件，人人得按其能力平等服官」。祇就公正平等之人事政策言之，德國「開明專制」之君主，實曾竊取民主主義之精神矣。

第二、爲人材標準之原則。人民服官雖有平等一律之機會，然實際取官獵爵之唯一標準，則爲各人所具服官之知識與能力。蓋亦唯有嚴格遵守此人才主義，方能保證機會平等原則之實現。所謂平等者，係以能力爲測量標準。二者相互爲用，故憲法條文中對此二者作對等並立之標述。此人才主義之原則，不僅載在憲章，卽德國之公務甄拔實施，亦確遵行此項規定。在未被委用前，須受嚴格之訓練，以培養其能力；受公正之考試，以判別其優劣，經長時之學習，以熟練其技術；規定嚴密，非有真實能力合於人才標準之原則者，決難倖進。各人事官吏及行政長官，對被甄補人員之考核及委用，亦尙能本客觀公平之態度，尊重人才主義之原則。

第三、爲終身任用之原則。威瑪憲法將德帝國時代吏治制度上終身任用之原則，亦爲明文之重述，加以憲法之保障。其第一百二十九條文規定「除法律另有規定外，所有公務員一經正式委用，其任期均爲終身」。此項規定，在共和政體下，實具有重大之意義，蓋有此則議員不能視政府官爵爲政爭之角逐品，易於維持公務永業化專業化之標準。德國之聯邦國會（Reichstag）及各州議會，因此條文之明白規定，對用人行政，遂不能妄加干涉，使行政獨立及效率得以保持。

二 根本規則——德國公務員甄補及考選等事宜，在憲法上雖有原則之確定，然其詳細之實施辦法，則須由各級政府以法令自行規定。結果，聯邦政府，各州政府，及地方政府，對公務員甄補問題，皆須有個別之應付與解決。因之所有關於此類事項之法規及命令，在數量上甚形繁多，在質量上亦不盡同。各級政府對甄補問題雖係個別辦理，然在實際上大體尙能一致，並不似吾人推想之紛歧。其所以致此之原因，一由於普魯士大邦之領導與作則，一由於憲法上亦有此統一完整之規定。據威瑪憲法第一百二十八條之規定，萊希政府（中央或聯邦）對於一切公務問題，有制定其他法規，以資統屬之權。職是之故，德國各級政府，在公務員甄補實施上，實有其共相遵守之根本規則或程序。

所謂根本規則或程序者，亦並非明白載於一種之吏治法規內，不過就德國各級政府大多數之實施辦法，加以歸納而言。此根本規則或程序，即德國公務員甄補制度之特色。此等特色，綜計有下述三點：

第一、爲理論訓練與準備之重視。吾人已知在各國之甄補政策中，美國注重應試者之實際應用技術，英國則注意一般之教育程度，德國所採取之政策，與英國頗相類似。各級公務員須於參加政府工

作前，在相當之學校，受充分之教育，對一般理論及普通知識，獲得規定之根基，經考試及格者，始推為公務員之候選者。

第二、為各級界限之嚴格劃分。德國各級政府之公務員，普通分為高級、中級、及低級三類。此等分級，不但在責任、地位、薪給上，各有不同，未可相混，即其投考資格及教育標準，亦各自有別。在升遷上，各級間亦有嚴格之限制。低級升至中級，中級升至高級，均甚不易。每級中均分為若干高低不同之等次，初被委用之職員，祇能任各該級之最低等，以後按服務年限及成績，依次上升，可達於本級中之最高等次。若欲打破級界，由低級進中級，由中級進高級，雖非絕對不可能，然卻非易事。德國公務員不但在社會上形成特殊之官僚階級，即官僚之本身，亦劃分為若干高下不同之等次。此與英國貴族制之情形，頗多相似之處。

第三、為事前學習之特別規定。美國及他國公務員，於考試及格後，每有三個月或六個月之短期試用或實習期間，經考核及格者，始予以正式委用。英國及他國公務員，於正式受委後，須在三位制下，受學徒式之鍛鍊。然德國甄補程序中之學習規定，既非短期之試用，亦與學徒式之訓練不同。青年學子於學校教育期滿，合於所規定之程序，並經考試及格後，得講准至各級政府機關作三年至四年之長期普通學習，以認識並熟練行政工作之實際情形。學習期滿，始受國家之正式考試。公務員受正式考試及委用時，學習時期之成績與情形，實佔極重要之地位。

三 甄補程序——公務員甄補程序，各級政府間之情形原不一致，經萊希政府之努力與領導，於一九三〇年間，對司法官吏之甄補程序，始獲得較統一之規定。至於高級行政官吏之甄補情形，亦大

致與此相同。惟學習期間，行政官吏爲二年半，司法官吏爲三年半。茲將司法官吏與行政官吏之甄補程序規定，分別引述。

甲、高級官吏之甄補程序——依一九三〇年之統一規定，司法官吏之甄補程序，共分爲四大大驟：

第一爲大學之訓教。在受首次法學考試前，須在大學受法學教育七學期（三年半），如成績特別優良者，得減爲六學期。此種學術教育之基本目的，在使其具有歷史的經濟的系統的法律思想及運用，應避免瑣細條文之死記。教授須多引用集會討論及個別指導之方法，使學生認識理論與實際之密切關係。大學教授之選擇，應將其教學方法及學術成就作同等之重視。在訓練課程中，須注重公法學、經濟學、及工商管理之講授，並指示經濟現象與法律秩序之連繫性。刑法學中，應注意偵查術、監獄學、及犯罪預防。

第二步驟爲首次法學考試之舉行。首次法學考試之目的，在考察公務員候選者之學術是否已獲得專業的科學方法之成功的研究，及是否在法律學與經濟學之範圍內已學得充分的有系統之知識，並考核其對於將來職業中所遇之問題，能否有明確之見解，及服務上之成功。考試委員會由有實際經驗及學術根基之代表共同組織，推一人爲主席。考試分爲筆試及口試兩種。筆試試卷至少有一部分須限於考場中完成（因筆試多包括作論文）。關於及格分數之評記，由各州自行決定。在一州考試及格，准予參加政府學習者，他州均須同樣承認其及格地位，不另舉行考試。

第三步之程序爲政府機關之學習服務。經首次法學考試及格者，卽成爲實習生（Referendar）派至

法院及行政機關學習。其學習之範圍，包括：(一)司法實務，(二)行政管理，(三)律師事務。實習生之學習期間，共計為三年半，在法院者二年半，在行政機關及學習律師事務者，各為六個月。行政機關包括各州地方政府及其他公共團體。倘實習生之成績不甚滿意，得延長其學習期間。除實際訓練外，實習生同時尚須注意學識之修進。

甄補之最後步驟，為第二次法學考試之舉行。實習生學習期滿，由政府舉行此正式之考試，經考試及格後，始得受委為司法官吏。若另有法律規定，考試及格後，須經過相當時間者，仍須經此項試用。考試委員會之委員，由正式法官及高級行政長官充任，大學教授及律師亦可被任為考試委員。考試種類亦分筆試與口試兩項，其內容則理論與實際兼顧。在一州考試及格後，他州均得同樣承認其地位與資格。

乙、中低級官吏之甄補程序——德國中級及下級等行政官之甄補程序，全國尚無統一之法案，為全盤之規定，茲將漢姆堡(Hamburg)州一九二六年所頒佈之此項命令(Gesetz und Verordnungslatz, 1926, P. 494)，加以引述，用作代表。在未受考試前，低級公務員普通須受初等教育，中級者須具中等學校之程度。低級公務員受甲種行政考試，中級公務員受乙種行政考試。據規定，須具有下列三種資格者，始能參加甲種行政考試：(一)德國公民；(二)漢姆堡州公立初級學校畢業，或具有同等之學力者；(三)在漢州各行政機關曾被雇學習或試用，服務成績優良者。請求應試者，須繕具請求書，連同履歷及證件，呈遞所服務機關之行政長官。行政長官再將應試者之訓練，勤惰成績、行為等，一一考核開列，並服務記載等一併轉送考試委員會主席。如行政長官認為應試者不適於充任行政文書員

(Verwaltungsssekretär)者，得拒絕其請求，不予轉請。考試委員會主席加以審查，決定其有無參加考試之資格。應試者對此決定，如不服時，可上訴於州政府之內閣會議。

考試委員會之主席及委員，均由州政府任命，任期為三年。考試日期由主席決定，並指定委員二人協同辦理，此二人中應有一人係來自被考者原服務之機關。考試結果由委員會多數表決，此項決定為最後性質，不得上訴。考試分為筆試與口試兩種。筆試包括文稿之編擬、案卷之整理、及一般題材。筆試時間應為若干，由主席決定。口試不採公開舉行方式，其目的在考察應試者是否具有其職務上所必需之實際知識，包括聯邦憲法、州府憲法、及其他機關之行政法規。考試及格者，由主席發給證書，並將其原件送還於其服務機關。考試委員會如認為筆試不及格，即無庸再舉口試，作為全部失敗；則該失敗之應試者，在一定之期間內，不得請求考試。如三次考試失敗，即永遠取消其應試資格。應試者若在他處或他州經相等考試及格者，經州府內閣核准，得予免考。

欲參加乙種行政考試者，須具有下列之資格：(一)經甲種行政考試及格，並在漢州行政機關任行政文書員至少滿三年者；(二)如持有中學(相當於中國舊制中學)二年級(Obersekundä)考試及格證書者，得將前項之期限減為二年；(三)在規定之中等學校，經畢業考試及格，並在行政機關實習服務，具有良好之成績者；(四)退伍軍醫(Versorgungsanwärter)曾被委為行政文書員(Verwaltungsssekretär)者，得酌予減短前述之服務期限。請求者繕具請求書，連同履歷證件，呈該機關之行政長官。該長官另簽具考核意見，轉考試委員會主席審查。行政長官如認為應試者無被委為一等行政文書員(Verwaltungsbereckreter)之資格者，得拒絕其請求。

考試委員會之組織及運用，與甲種行政考試規定者相同。考試之目的，在考察應試者是否具有行政文書員所需之教育程度及職業訓練。考試分爲筆試與口試兩種。考試之內容，須能完全表現應試者之一般智力標準，知識程度，及天質秉賦。對於應試者思想之適當機變及表達能力，尤須注重。筆試內容所包括者，爲與其職務有關之一般問題，及行政工作實務，如文書、案件、報告等事之處理。筆試應指定專人負責監督。口試不採公開舉行方式，其範圍包括：（一）聯邦憲法。（二）州府憲法。（三）州府之行政組織。（四）州財務行政。（五）吏治法令。（六）規定公民資格之法令。（七）與其實習職務有關之詳細法令，及（八）英文或法文。考試及格者由考試委員會主席發給及格證書，並將各種文件及成績表送達其服務之機關。遇有一等行政文書員出缺時，即可予以正式委用。

第三節 公務員之分級及薪給

一 公務分級之實況——德國公務員人數，計聯邦或中央政府共一七三、一七七名，各邦政府共四一七、七五二名，地方政府共五九六、九九六名，總共一、一八七、九二五名。此百餘萬之公務員，共可分爲四級或類，即（一）高級公務人員，（二）中級公務人員，（三）低級公務人員，及（四）專門或技術公務人員。此種之分級，不但在地位、責任、及薪給上均顯有區別，即其教育資格與甄補程序亦各有不同。一總言之，高級公務員須爲大學以上之畢業生；此級自成獨立系統，中低級職員極難升入此級。中級職員爲中學程度。低級職員須受初等教育。中低兩級可以溝通，曾任低級職務者，可考升中級。

中級及高級公務員復各分為若干等，以為升進階梯。低級公務員祇有一等，即初任職之地位，若有升進，則至於中級公務員之最低等。所謂低級公務員，係指行政人員之本部而言，其下尚有文書助理，公文傳遞、印刷者、機器匠、及看守等。最近政府將此種勞働及機械雇員，名之為附屬級，昔日之低級行政人員，改為簡單中級，舊中級易稱高尙中級。除名稱有此變更外，至其內容及辦法，則仍照舊。

欲充任高級行政人員，須受有完全之大學法學訓練。在德國所謂法學者，範圍頗廣，舉凡政治學、經濟學、及歷史學等，均包括在內。修畢此等課程，至少須有三年之時間，方能畢業。成績優良者，得受首次法學考試，及格者委為實習生，派往各機關受長官指揮監督，學習公務之處理。學習期間，不支薪給。學習期間普通為三年半，期滿後受第二次之法學考試。考試及格者，先委為試用官，在試用後認為成績圓滿者，始予以永久之正式委用。高級行政及司法人員，悉依此程序甄用。

簡單中級或下級之候補者，須在公立初級或高級小學畢業，或係合格之退伍軍警 (*Verwehrenden*)。具有此資格者，得請求至政府學習。學習期滿經主管長官考核成績認為良好者，得受甲種行政考試。及格後委為行政文書員 (*Verwaltungsssekretär*)。高尙中級或中級之候補者，普通須為中等學校畢業。具有此資格並在政府任行政文書員或經學習期滿者，得受乙種行政考試。及格者，得被委為一等行政文書員 (*Verwaltungsohnersekretär*)。

因科學知識之進步及國家「經濟效能」之擴張，政府公務員漸有專門及技術級人員之產生，如工程師、技師、化學家、物理學家、醫師、統計家、獸醫、及氣象學家等，即其類也。除此之外，政府行政工作中，如郵務、電政、警察、森林、農業、衛生等，亦需用專門之技術與訓練。此等公務員

之教育資格及考試科目，自不能與其他普通行政人員完全相同，勢須另有特別規定。惟德國政府對此尚未另劃為一級類，頒佈統一之法令，規定其所需之資格及甄用程序耳。

二 薪俸津貼之規定——依德國憲法之規定，公務員具有終身服務之職業權 (Professional Right)。與此職業權有不可分離之關係者為薪俸權 (Right of Salary)，蓋欲公務員安心有效執行其職務，政府必須付以與職位相當之薪給，藉資維持生活。德國國家最高法院 (Reichsgericht) 對此曾有明白之判決與解釋，謂：「……政府不得違犯公務員同時獲得之職業權與薪俸權。……政府不得減削公務員之薪俸至於不能維持生活，因政府必須解除公務員生活上之困難，彼始能以全力盡忠其職務。若使之不能維持生活，是無異於毀滅此官職，依理依憲，政府並無此種權力」(見 *Entscheidungen der Reichsgerichte*, Vol. CXXXI, P. 4)

德國公務員之薪給及津貼待遇情形，在一九二七年所頒佈之薪給法案 (Reichsbesoldungsgesetz) 內，有明確之規定。公務員所可支領之薪給，計有四類：即(一)基本薪俸 (Grundgehalt)，(二)地方津貼 (Ortszuschlag)，(三)兒女津貼 (Kinderzuschlag)，及(四)生活津貼 (Tenerungszuschlag) 是也。茲分別說明如次：

基本薪俸計分為兩類：一為高級公務員之薪俸，一為低級公務員之薪俸。前者包括大總統、國務員、部長、及次長等在內。除大總統外，共分為六級，最高者年四五、〇〇〇馬克，最低者年一三、五〇〇馬克。待遇並不高昂。部長年俸四五、〇〇〇馬克，公費一八、〇〇〇馬克。國務員年俸三六、〇〇〇馬克，公費四、八〇〇馬克。次長年俸二四、〇〇〇馬克。大總統年俸六〇、〇〇〇馬

克，公費一二〇、〇〇〇馬克。退職時，可領過渡金一次，數為年俸四分之一；並可領榮贈金一次，為其年俸二分之一。

低級公務員之薪俸，共分為十二級，每級皆有最低額與最高額之規定，以便按服務年限及成績，依次加薪。最低級者，為勞動雇員，如伙夫、信差、看守等，其薪額年為一、五〇〇馬克至二、一〇〇馬克。最高級者，為各部司長、科長等，其薪額年為八、四〇〇馬克至一、二〇〇馬克。至於兵士及在軍隊服務人員之薪俸，共分為二十二級。最高之五級及最低之三級，其數額係固定；其餘各級中皆有最高額及最低額之規定，此中最低年薪為一、〇八〇馬克，最高者為二四、〇〇〇馬克。

地方津貼者，為因公務員務服地點生活程度之不同，而給予之特別補助，其目的在適應地方經濟狀況，使各地公務員之薪給，在實質上趨於平等。此項津貼數目，隨年隨地而異，每年由財政部根據國會所定之基本原則，造冊規定。依一九二七年薪給法第十四條之規定，公務員有二十一歲以下之子女者，由政府予以津貼；此未成年之子女，每月每人得領二十馬克。公務員若在規定辦公時間外另作額外之工作者，尚可領額外補助金。公務員若兼任數種職務者。其薪給應照最高之職位支付。

第四節 公務員之升遷及權利

一 考績與升遷——為促進行政效率及鼓勵公務員服務精神計，考績與升遷二事，在人事行政上實佔有極重要之地位。德國政府對此雖亦頗注意，然其實施及方法，與他國頗有不同。第一、美國所流行提倡之各種科學化及機械式之考績器具及計算方法，不受德國行政當局所歡迎，在彼等視之，

以極機械之動作處理幻變無常之人事，實與科學精神不合。第二、法國及他國所採用競爭升級考試之辦法，在德國亦甚少見。彼等視此決不若負責長官之直接考察為可靠。

公務員服務成績考核事宜，由各機關人事總監察負責辦理，所有各公務員之工作數量、質量、服務情形之遲速、勤惰、粗細、及性格、思想、生活、行動等，均在詳明觀察稽核下，而為明確之記載，視其成績之優劣，以為升遷之根據。除人事官吏照例有考勤紀錄外，主管長官對各公務員平時之觀察及印象，亦為升遷根據之重要因素。似此實施，行政長官及人事管理官吏，或易於憑個人好惡及感情用事，而為徇私賄向之企圖，然揆之實際情形，各人尙能本客觀態度，及公平精神，為實事求是之處置，絕少賄徇偏私事件之發生。除工作成績及長官考量外，服務年限亦決定升遷時之要件。是以德國公務員之升遷根據，乃工作成績、長官考量、及服務年限三者。

依德國之升遷規定，各級公務員之教育資格及級別限制甚嚴。中低兩級之公務員，若欲升入高級，則甚為不易；蓋以所定資格，及所需才具，均根本不同，未可以競爭考試之方法，打破此門欄。低級之行政文書員，雖可經考試升進為一等行政文書員，即由低級進入中級，然所受之乙種行政考試，乃甄補性質，亦非升遷考試。德國自威廉一世以後，即採行公務長期學習制。在學習期間，行政長官及人事官吏負責對學習者作切實之考察與監督。因此經驗與歷史之影響，德國遂因沿之而施用於考績及升遷制上，對競爭考試及新式考績不樂即予接受。

近二十餘年來，德國政府漸思採用新政策，期將級別界限打破，使中級公務員有升進至於高級之機會，此種升遷自屬例外辦法，而非一般規定，中級公務員非有特殊成績及能力之表現者，自無此

種希望，此種特別情形之決定，由行政長官全權決定，無須經過何種形式之升遷考試。至於由中級升入高級之人數比例，亦無確切規定。此種政策及實驗，若能為適當之運用，自足以促進公務員間之精神團結及意志統一，使級別間之隔閡趨於消滅，並可吸收較有能力者至中級服務。

除升級外，公務員尙可受加薪之待遇。加薪者祇增多其經濟報酬，升級不但增加公務員之經濟報酬，並加重其責任，提高其地位，改變其職務矣。德國公務員於受委任職後，每兩年加薪一次，以至各該級之最高薪額為止。此後再進方為升級之待遇。

茲再將德國郵務人員之升級規則，擇要引述於次，以見其一般性質：（一）年齡在十六歲十七歲之合格青年，得被委為郵務學徒。郵務學徒經服務兩年後，若成績優越者，得提升為郵務佐。（二）年齡在十八歲以上二十五歲以下之合格人員，並在郵務界工作有一年以上，服務成績卓著者，得委任為郵務佐。（三）郵務佐之服務成績優良者，得升進為郵務員（四）每個郵務人員皆享有參加升遷考試之機會與權利，凡經參加規定考試及格者，得提升至較原任職位高一級之任務。

二 養老及撫卹——公務人員久在政府服務，至年老退休時，或因公招致傷疾，失卻工作能力時，公家率皆給以相當之金額，以資養卹。此種設施，在政府固用以為促進人事效率之工具，然自公務員方面言之，實為其應享之權利。蓋年金者，公務員之「延付薪給」也；卹金者，公務員之「保險公費」也；國家政府不應視此為可有可無之恩賜物，實應視此為公務員應享之經濟權利，不可或缺，且此亦政府雇用有效率工作人員時應償付之代價也。

依德國威瑪憲法及各州憲法之規定，公務員於正式受委後，即成為終身職。然此並非謂必須等待

其自然死去，始離去職務。彼若至於年紀相當高邁，工作效率或能力趨於消退時，政府當強制令其退休，免致影響全體工作。究竟何時應令其退休，政府有自行決定之權。據德國最高法院（Reichsoberverwaltungsgericht）之解釋，政府強迫職員退休並非違憲行為。不過公務員因年老或因傷疾須行退休時，彼有向政府要求養老金或撫卹金之權利。依德國之規定，年金按服務年限而定其多寡，最少者為其薪額百分之三十五，最高者為其薪額百分之八十。卹金數目之多寡，依傷疾之輕重及致疾之原因而決定。如因執行職務而致死亡者，得發給遺族以卹金。

依法律規定，政府如裁併機關或裁減人員，亦得令正式任職之永久公務員作暫時之退休。除永久性質之事務官外，有若干特別規定之政務官，如大總統、及各部次長等，因事實需要，亦得為暫時之退休。暫時退休之人員，並不消失其公務員之地位，且須遵守一切有效之公務法令。如有適當之職務時，彼等仍須擔任。暫時退休公務員，不得領受養老金，而領受候差金（*Wartelohn*），其數額最少為其薪額百分之五十，最多為百分之八十。

公務員服務在十年以上者，始有領受年金之資格。強迫退休年齡為六十五歲。服務滿十年者，退職年金為其薪額百分之三十五，以後每多服務一年，即增加百分之二。服務滿二十五年後，每過一年，即增加百分之一。退職年金之最高額，為百分之八十。無論在何種情形下，均不得超過此數。有下列情形之一者得剝奪其支領養老年金之權利：（1）喪失德國國籍者，及（2）退職公務員仍至他機關供職，其薪俸給加年金超過退職時之原薪額者。（參考德國國家吏治法 *Reichsbeamtengesetz* 第三十四、三十六、四十一等條之規定）。

三 職業之獨立——公務員於正式受委後，其所任職務即成爲其終身職業。此爲其生活保障經濟權利，亦即其政治自由。換言之，公務員所以能保持其永久職業地位者，必須脫離政爭漩渦，嚴守公務中立之原則，蓋公務之重要特性，在於延續不斷，不如此不足以保障公務之延續。且公務地位之中立，正足以促進公務之完整、穩定、及效率。德國公務員職業獨立之權利，不但有悠久之歷史的淵源，且有明白之法律規定。行政官吏或公僕所以能把握其職業權利者，係以其能有效推行職務爲前提，欲有效推行職務，必須脫離政爭，而嚴守職業中立。

威瑪憲法之制定者，深慮政黨政治制度將有危及公務職業獨立或中立之危險，故於第一百三十條明白規定：「公務員乃全國國民之公僕，並非一黨之走卒」。根據此基本條文，德國各級政府曾頒佈甚多之吏治法令，對此爲更詳切之規定，使「公務中立」或「職業獨立」之原則，益趨切實而有效。依國家吏治法之規定，公務員於正式受委時，須履行宣誓手續，表明其「忠心憲法，服從法律，盡力職務」之決心。爲保持其職業永續及獨立計，公務員有時不能不使其私人之公民權利受到相當之限制，蓋權利與義務相互爲用，此處有所獲得，他處應付相當之代價。

四 結社之自由——自理論方面言之，一人充任公務員後，並不因而減削其公民之政治權利。加以德國於一九一八年推翻專制政府後，在革命高潮下，爲濃厚之自由平等空氣所包圍，所以威瑪憲法第一百三十條規定：「所有公務人員均保障其政治意見及集會結社之自由」。人民委員會 (Rat der Volksbeauftragten) 於第一次宣言中，亦宣稱：「……無論政府雇員或官吏，均具有集會結社之自由權，不受任何之限制」。

依憲法之規定，德國公務員固有組織團體之自由權，然事實上彼等對於此種活動，並不十分急進，因此事與政府當局發生激烈衝突者亦未多見。德國公務員組織之活動，若與法國公務工團主義者之聲勢相比較，則相去甚遠。究其所以致此者，亦自有其原因。第一、德國公務員之職業地位穩固而確定，其應享之權利亦甚少侵剝之虞，事實上並無組織團體增厚力量之必要。第二、德國公務員受長久歷史傳襲及政治思想之薰染，深信「國家利益高於個人利益」，「全民幸福重於階級幸福」之說，故不肯為本身利益而採結社罷工之手段，致危及社會利益。第三、公務員認為蠅營狗苟，勾心鬥角之政黨活動，甚無價值，若淪入漩渦，反有失公務員之尊嚴。

然此亦並非謂德國無公務員之組織也。一九一八年革命成功後，德國公務人員即有全德公務員聯合會(Deutscher Beamten Bund, -DEB)之成立。此聯合會所包括之團體會員為：(一)聯邦或中央公務員公會，(二)德國鐵路員司公會，(三)各邦警察公會及其總公會，(四)市及各市公務員聯合會，(五)教職員公會及其聯合會。每一公務員以加入一種組織為原則。全德公務員聯合會之最高權力機關，為所屬各團體所推選之代表大會，人數二百名。下有執行委員會(三十人)，監察委員會(九十二人)，及祕書處。

此聯合會組織之宗旨，據宣稱在於：(一)促進德國公務員之團結精神，(二)謀與其他職工團體取得適當之聯絡，(三)聯合會在推行職務時，力謀取得各會員組織之合作與擁護。據規定，每一公務員祇能參加一種組織，聯合會之會員，不能同時又屬於其他聯合組織，重複之組織亦不能同時為聯合會之會員。此會所採取之政策及活動，有下述各點：(一)擁護憲法及共和政體，並要求憲法及其他法律

給予公務員之公民平等自由權；(二)公務立法須取得公務員之合作，並適應時代精神；(三)主張公務員之薪俸必須以其職務為標準；(四)發展全國公務員之經濟自助及互助事業；(五)對宗教及政治主張保持超然中立之態度。

第五節 公務員之懲戒及義務

一 懲戒種類及程序——凡事欲得其順利推行而底于成功，總賴於完整平衡之配備，即中與適及合理之謂，而此中、適、合理配備之獲得，即在於權利與義務關係之相稱。依前述各節，德國之公務員，實具有職業權、薪俸權、結社權、升遷權、及職務權，若使對此無相當之規範，勢必有濫權枉職之虞，致人民蒙其害，政府失其功。此規範者何，即公務員應受之懲戒（紀律）及應負之義務也。此雖為行政上之消極防範及限制，然為維持最低限度之工作標準及保障人民權利不受行政權力者之非法侵害，此實為必不可少之規定。

德國政府果採用何等之實施，以推行此公務紀律及義務？約言之，其基本因素在於三端：第一、在德國吏治制度中，因受長期之歷史薰染，各公務員腦海均深印有為社會人民謀福利之倫理觀念。藉此道德力量之運用，公務紀律與義務得賴以維持。第二、德國之吏治制度穩定而高超，每個公務員多有職務之自負心，重效率，尊法令，忠職守，頗能奉公守法，深慮枉法失職，致墮聲譽。第三、運用平衡審慎之行政司法制度，維持公務紀律於不替。此種實施，在憲法及吏治法上均有所規定。威瑪憲法第一百二十九條即載明公務員依法得受紀律懲戒，但彼對此有依法上訴或請求重予考慮之權利。

依德國國家吏治法之規定，所謂違犯紀律懲戒(Ordnungsgesetzen)，其形式有警告、記過、罰薪、調職(降級)、及停職、或撤職等。因違犯紀律受停職或撤職之處分者，同時亦喪失其領受養老年金之權利。執行此項懲戒者，為公務員之主管長官或負責長官。但在宣佈或正式決定此項處分前，須將被懲之理由及事實通知被懲者，予以答辯之機會。被懲戒者如認為不服，得向其上級行政長官或官署申訴，請求救濟。如為停職或撤職之嚴重處分，則須經過準司法審判手續。

所謂準司法裁判手續者，包括：(一)初步之偵察(Voruntersuchung)，(二)法庭式之訊問(Mündliche Verhandlung)。主持此項事務者，為官吏懲戒委員會(Disciplinarkammer)，由政府委派七人組織之，任期三年。主席及委員中之二人，須為法官，其他五人則由公務人員之代表充任。初步偵察者自懲戒宣佈後，即訊問該公務員，使提出答辯；檢察官亦進行搜集證據，並傳集證人訊問。偵察完畢後，將偵察所得之證據及事實，通知被懲戒人，檢察官並向懲戒委員會提出書面控訴。被控訴人得延聘律師出庭辯護。

檢察官提出控訴後，官吏懲戒委員會即定期舉行公開審訊。被出庭訊問者為檢察官(原告)，公務員(被告)，兩造及證人。審訊辯論終結，懲戒委員會即依證據及事實宣判，或使公務員復職，或宣佈停職(Ordnungsstrafe)。檢察官或公務員對此判決不服者，均可於四週內上訴於國家最高懲戒法院(Diaziphnhof)。此法院由大總統任命法官十一人組織之，任期亦為三年。其中三人須為國家最高法院(Reichsgericht)之法官一人為主席，法官中國家參議會(Reichsrat)佔二席，餘六人由公務員方面之代表擔任。最高懲戒法院之判決，為最後性質，不能再向他處上訴。

德國行政裁判制度，具有兩大特色，足資吾人稱述。第一，所有政府公務員及最低級之雇員，於受懲處時，均有請求救濟之權利與機會。第二，在官吏懲戒委員會中，有公務員代表參加，其審判易趨公平，不致完全站於政府之立場，抹煞公務員之利益。此種實施，在行政司法上實具有重大之價值。爲英、美行政學者所推許（參見Tinen: *Modern Government*, Vol. I, P. 1465及E. M. Marx, *Civil Service in Germany*, P. 248）。

二 基本之行政紀律——公務員應遵守之最要而基本之紀律，卽爲對國家之絕對忠實。所謂盡忠於國家者，係對全體人民及社會而言，不得忠於一黨一系，或瞻徇少數人之私利。上級官吏對屬員須爲切實之指揮監督，但不得發佈非法之命令。下級職員之行政道德基礎爲服從與盡職。公務員不得憑藉其職權作自私自利之企圖。公務員之一切行動及生活，須與其地位相稱，不得有失官體，如對其屬員或與其有來往之人士借用金錢，例所禁止。對同事之女職員，其言亦必特別謹慎，保持純潔關係。公務員不得有攻擊或反對其上司之言行。

據國家吏治法第十條之規定，「德國之公務員，在其職務活動上，應竭誠擁護憲政共和政體：（一）不得濫用其職權而有改變共和政體之非法活動；（二）在執行職務中，對國旗憲法或各州之共和制度，不得有不敬重之表示；（三）在執行職務中，不得指使或影響其屬員或學生，爲不利於共和政府之舉動；及（四）不得容忍其屬員或學生，從事於上項不利於共和政府之活動。」據同法第十一條之規定，公務員不得向外洩露政府之祕密。同法第十六條規定，公務員不得於職務外從事於其他職業或商業之活動。公務員須盡忠職守，努力工作，及服從長官命令與國家一切之吏治法規。

三 政治自由之限制——依威瑪憲法之規定，公務員雖亦有「政治信仰及結社之自由」，然彼等在此權利之享受上，因其職務關係，實受有相當之限制。為保持其職業之永久及職務之中立，即不能與普通人民同等作政治活動。據官吏懲戒法院之解釋，「公務員之政治自由，決不能妨害其行政職務」，亦不能因其政治自由而解除其「對國家及全體人民絕對盡忠之憲法義務」。至所謂「結社權」者，並不包含「罷工權」，不但公務員無此權利，依法院之解釋，即工人亦未經憲法予以此項罷工權利。公務員雖有政治信仰之自由，然不得加入政黨，作政治活動。至於公務員參加反對政府之革命運動，自更為法律所絕對禁止。因拉任奴(Rathennu)之被刺，德國政府頒佈官吏職責及擁護共和法(Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik)，對公務員之政治活動更加以明確之限制，凡有妨害共和政體及與公務員職責不相容之政治活動，一概加以禁止。

四 人民權利之保護——國家設官，原為圖謀社會幸福，若官吏之行動，不負法律責任，勢將濫權枉職，危及人民權利，致與設官之原意相違犯。「國家或君王高在法律之上，不能為非」。至於官吏之行動，則處處須受法律之限制。威瑪憲法第一百三十一條即明白規定：「公務員若依法行使其份內職務，致予人民以損失者，由國家或其所在服務機關負賠償之責任。」依國家吏治法第八百三十九節之規定：「公務員若因蓄意枉職或玩忽其職務，致使人民蒙受損失，則彼應負賠償之法律責任」。由此可知公務員即使在其職務內依法行使職權，但如使人民蒙受損失，則賠償責任亦須由國家擔任，否則由公務員自任。如此，則無論政府或公務員均不致濫用其行政權力，以危害人民應享之政治經濟等權利。足證其法官之嚴與護民之周矣。

第六節 公務員之訓練

一 任職前之訓練——在百餘年前，黑格耳(Hegel)即於國家論中謂：「公務員之教育與行動者，乃政府法律及決定發生實際效力之所在也。亦即人民對政府信仰愛戴之所繫也；即政府使命之能否完成，亦係以此為轉移」(Der Staat, ed. Paul Merbach, p. 264)。足見公務員訓練或教育在行政制度中所佔地位之重要。公務員與人民必須能相互信賴，始能使政府之使命順利完成。公務員必須有良好之教育與訓練，具有健全之能力及道德，為社會認真服務，方能獲得人民之有力的信賴與擁戴。

德國國家憲法，對此綜合關係，不但有明白之規定，且在實際教育制度之運用上，亦有甚良好之成就。德國之初級教育設施，頗為民主化普遍化，使全國下層階級在知識獲得上及智能發展上無任何困難，因之，政府在甄補低級公務員時，亦多選擇之機會，而易於取得優秀份子。至於小學教員之培養，則不必經過用費甚大之大學教育，而由特設之教育學院(Seminare, Pädagogische Akademien)訓練之。用費不多，使貧苦之勞動階級及小手工業者均有參加之可能。教育機會之普及，即公務甄補之平等，其有助於公務制度者實多。

德國之小學教員(Volksschullehrer)品質之高，能力之強，實為國家最小之智慧保藏。國家甚多有能力超出羣衆之高級行政官吏，即多由此絕大保藏中所間接掘取而來。小學教員為德國之低級公務員，自身未曾受大學教育，每引以為恨事，此時彼等有可靠較豐之收入，且有上進發展之眼光，故每令其子女受高等教育，以為政府高級官吏之候補者。此等官吏因多係出身於原為下層階級之小學教師

之門第，故能確守「行政官吏應處於人民中而非立人民上」之信仰。公務員存「與民同羣，為民服務」之心，故公務與社會能熔為一爐，遂使所謂「官僚制度」或「官治主義」第如冬日之可愛，而非夏日之可畏。

在德國公務制度之運用上，除藉此由下而上之社會流動，以調和階級界限，及團結官吏與人民關係外，政府當局亦作由上而下之努力，使公務制度中平民化之因素更趨普遍而有力。近二十餘年來，德國中產及下層社會階級之子弟，曾發動所謂「青年運動」，「大學中有甚多之工讀生 (Werkstudent) 於暑期或課餘從事於工廠、農場、商店、及碼頭等工作，以其收入供自己之學費，於是貧寒子弟亦有入大學之機會，而為高級公務員之候補者。最近，德國政府更發動所謂學生「勞動服務運動」，亦在於促進公務制度之民主化。據德國全國大學生聯合會 (Deutsche Studentenschaft) 之宣佈，凡向大學註冊之學生，經內政部及德國勞動服務委員會之批准，須作六個月之勞動服務；所作事務，全為勞力粗工，以鍛鍊其身心。美儒歐德門謂「德國之行政表現有一顯著之成功，即實行民主政策，而不妨害效率主義」(Blachig & Octimen, The Government and Administration of Germany, P. 640)。此言誠屬不虛。

德國之教育制度，對於其公務行政之第一貢獻，為民主精神之運用，已略如上述。其第二種之顯明成就，則為公務員於任職前一般理論之訓練也。德國各級學校，不啻為各級公務員之訓練機關。然各級學校之課程，並不着重於各公務員推行公務時所需用之特別專門技術，而在灌輸以一般理論及廣泛知識，以養成其普通適應能力，與完整平衡之社會思想。必如此而後公務員於推行職務時始不致

固於所習有所偏私致不克顧及社會各階級各部分之全般利益。

德國之大學教育，充分表現此種精神，論者謂英國與德國之高等教育同為紳士教育，蓋以其重一般理論而輕實際技術也。高級官吏，率為大學畢業生，其所受課程之內容，雖因時代而有不同，然其注重廣博知識及一般理論，則始終一貫。在十八世紀開明專制時代，計臣理財學（*Cameralism*）最為人所注重，欲為高級官吏者在大學中皆從事此科之研究。十九世紀之前半葉，自由主義與限制國家說甚占勢力，大學生集中於法律學之訓練。至十九世紀之後半葉，因工商事業之發展，政府職能之擴張，及國家性質之轉變，高級官吏候補者之大學教育乃側重經濟學。自二十世紀來，德國大學生雖復注重法學訓練，然彼所謂法學，其範圍實甚廣，所有政治、經濟、歷史、財政，無不包括在內。且所謂法學訓練，德國亦與他國不同，彼不注重法律瑣細條文之記憶，而側重法律思想之內容，歷史之淵源，發展之趨向，及法律秩序與政治、經濟、社會等因素之實在的關係。

德國各級學校對公務員之候補者，雖祇注重一般理論之訓練，然此並非謂德國政府對公務員之實際行政技術完全忽視，不過此等技術之訓練，不採學校式，而用學徒式或實習式。凡具有規定之資格，欲為公務員之候選者，可請求至政府行政機關及法院，學習實際之行政管理技術。經三四年之長期實際學習，正式考試及格後，始能正式被委用。總之，德國公務員任職前之訓練，實具有三大特色：（一）教育制度表現充份之平民化民主化的精神，（二）學校教育與公務員候補者以一般理論訓練養成其普通能力，及（三）以學徒式之實習訓練，充實公務員候補者之實際行政技術。

二 任職後之訓練——政府在人事行政上，不能祇就公務員之能力「因材施教」，即為滿足。良

以個人之精力智能，及政府之行政內容技術，皆與時並進，不斷演變，倘不予以任職之公務員以繼續之訓練，實難使「人」之精神彈動力與「事」之實質演變性，互相吻合。各行政機關除各設有參考圖書館、研究會、及補習學校，藉作範圍較小之普通訓練外，德國實尚有若干大規模之公務員補習訓練機關，應加以敘述。

第一為高級政治研究所 (Vereinigung für Staatswissenschaftliche Fortbildung)。此研究所特別設公務員補習課程，由國內各大學之著名教授及行政長官在學術經驗上具有特殊權威者，擔任講授。地方政府、各邦政府、及聯邦政府之高級公務人員，可以特別請假前往受課。此種訓練並非強迫性質，而由各公務員自動選修，修畢後亦並不頒發畢業證書，對於公務員之升遷上亦不將此加入計算。此種訓練之目的，在使公務員明瞭認識國家及國際政治、經濟、社會、及文化之現勢與動向，以爲其行政決定上之參考。

第二為德國行政學院 (Germany Verwaltungssakademien)。上述之研究所，係爲高級官吏之教育補習而設；此行政學院之目的，則在予德國中級公務員以同等之機會。公務員可以請假入院受課，亦係自動性質。其課程頗爲廣泛而有系統，受訓者修滿一定期限及課程後，經考試及格者，即頒發以畢業證書。此證書之用意，在指明該公務員在某種學科或範圍內，已獲得與大學程度相等之知識，對於其地位之升進，頗有幫助。該行政學院於一九二五年所開設之課程，有下列六十餘種，亦足見其範圍之廣，規模之大矣。(甲)普通課目：關於政治經濟者，有政治經濟原理、財政學、商業經濟、社會問題、預算法、會計學；關於法律者，有民法、刑法、市組織法、工業法、警察法、商法、破產法、

行政法、勞工法、社會保險法、刑事訴訟法；關於國際關係者，有歐洲政治制度、近代政治問題、美國經濟組織、英國經濟制度基礎、國際政治專題研究。(乙)專門課目：關於市政者，有普魯士地方自治改革、市財政之將來、地方事業之組織問題、市財政及租稅；關於社會行政者，有普通慈善事業、社會道德、社會衛生；關於鐵路管理者，有運輸問題、管理經濟化問題、近代統計、國有鐵路之管理及法律、電路管理之新發展、國有鐵路之財政改革、經濟管理、國有鐵路之人事管理；關於郵政及電報者，有郵務財政學、郵政清算、郵政考試、吏治法選讀、無線電改革、郵電法之現行問題。(丙)研究課目：有政治經濟實務、財政案件、預算錢幣及會計實務、公司管理實務、稅法研究、慈善救濟法、地方法、社會保險實題研究。

第三爲行政效率研究所 (Deutsches Institut für Wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung in Berlin, DIWIV)。此機關所研究者，多爲關於政府行政及機關管理之較專門的問題，專供各級政府特別指定之公務員補習研究而設。擔任課程講授及研究指導者，均爲有權威之學者、教授及行政領袖。

除上述全國性大規模之公務員補習機關外，各地方尙有甚多小範圍及地方性之訓練及研究組織。所有各式補習訓練研究機關之設置，一方固由於政府當局之提倡，一方亦源於公務員自身之努力。

第五章 其他各國之人事行政制度

第一節 瑞士之人事行政制度

一 特質——瑞士之行政組織較爲特殊，既非美國之總統制，亦非英國之內閣制，而爲自成系統之行政合議制。瑞士之中樞行政機關，爲由七人所組成之聯邦行政委員會，委員由聯邦國會選舉，任期三年，但可連任。自產生之方法論，雖與英國之內閣頗相類似，然瑞士之行政委員於被選後，不得兼任國會議員，此又其大別也。且聯邦行政委員會之委員，並非國會大多數黨之黨員，縱使聯邦行政委員會不得國會之信任，各委員亦無庸提出辭職。若聯邦行政委員會認爲國會不能代表人民時，亦不能下令予以解散。

行政委員於當選之後，即脫離政爭漩渦或政治立場，而以「專家」之地位，純粹管理行政，國會推選行政委員時之標準，率皆以行政才能爲重，對所謂政黨關係或政治背景，並不注意，故聯邦行政委員並非政黨領袖，而乃行政專家；委員會亦非隨政黨爲進退之政治團體，而事實係以行政能力爲基礎之永久行政機關。換言之，彼所代表者，非力量而爲技術，其所推行者，非政治而爲行政。行政委員會委員七人，分兼中央行政各部部长，負責推行各該部之行政事務。在法律上彼等之任期雖爲三年，然事實因被選連任，多有任職達二三十年者，殆與終身職無異。普通皆認部長爲隨政黨勝敗而進退之政務官，惟於瑞士則不適用。

二 範圍——事實上雖如此，然在法律上行政委員究係政務官，公務制度中所謂之公務員，尙不能包括在內。彼等以下之各種官吏，始應列入吾人所討論之公務員。瑞士爲聯邦國家，有甚多之事務，皆由各邦政府代爲執行，故中央政府之公務員人數，並不甚多。惟因國家經濟職能之擴張，其本身亦呈逐年增加之現象。四十三表所載，即一八七五年至一九二〇年之數量增加情形（見 Friedrich and Cole, Responsible Bureaucracy, P. 38）。

表 四 十 三

年 份	普 通 行 政	海 關	郵 政	電 務	鐵 道	總 數
一八七五	八〇七	七五五	五,一四七	一,〇六一		七,七七一
一九〇〇	四,二一六	一,七四二	一〇,五一七	三,七六二		一九,八七七
一九一〇	四,九〇八	二,三四〇	一五,一三六	四,四五四	三四,九八四	六一,八二一
一九一三	五,七九九	二,三九八	一六,七五八	四,二三〇	三七,六八三	六六,八六六
一九一〇	七,九三五	三,〇五二	一六,九六一	七,〇四〇	三九,四一〇	七四,三九八

依據右表之統計，瑞士之普通行政人員，爲數並不甚多，其中百分八十五以上皆爲海關，郵電等專門行政人員。一九二〇年，其公務員人數，佔全國人口百分之二弱。一九二〇年後，瑞士中央公務員人數有減少之趨勢，一九二七年之總數，爲六三，九七七人，一九二九年者爲六四，三〇〇人。至一九二〇年中央與地方政府公務員之數量及分配情形，列表如次，（表四十四）以資比較（Friedrich and Cole, Responsible Bureaucracy, P. 39）。

四十四表

公務員類別	中央		邦及市縣政府		總數
	人數	百分比	人數	百分比	
普通行政	七,九四〇	一〇・五	一六,六〇七	二一・四	二四,五四七
交通行政	六〇,〇七三	七九・四	三,〇九三	四・〇	六三,一六六
教育行政	二八九	〇・四	二七,六八三	三五・六	二七,九七三
金屬機械事務	六,〇八四	八・〇	二八九	〇・四	六,三七三
公共建築	五一八	〇・七	九,四九四	三・二	一〇,〇一三
電氣事業	四二	〇・一	七,八七二	二〇・一	七,九一四
貿易及銀行	九九	〇・一	三,一三四	四・〇	三,三三三
土地森林	二五	〇・〇	六,四九六	八・四	六,五二一
公共衛生	四九	〇・一	二,〇四三	二・六	二,〇九二
其他	四九五	〇・七	一,〇〇四	一・三	一,四九九
總數	七五,六一四	一〇〇・〇	七七,七二五	一〇〇・〇	一五三,三三九

三 甄補——瑞士公務員之甄補、考選、及任用諸事，係由聯邦行政委員會及各行政部別，分別負責辦理，並不似英、美由吏治委員會集中負責。瑞士雖無確定之公開競爭考試，然亦無任用私人分贓制流弊之產生，此殆聯邦行政委員會大公無私超然獨立之結果。瑞士之公務人員，除各部部长由行政委員兼任外，其餘人員，多由考試及升遷而來。近年來經考試被委用之官吏，為數日見增多。

其他各國之人事行政制度

瑞士經考試任用之人員，計可分為四級：即（一）科學及技術人員，（二）上級及中級行政人員，（三）助理事務人員，（四）勞働及機械人員。此等人員欲被任用，須具有兩種共同條件：即一為堅強之身體，一為品行端正之公民資格。除此共同要求外，各級人員之甄補、考選、任用，皆各有其特別規定。科學及技術人員，多為專家，係由大學或專門學校畢業，受有特殊訓練，具有專門技能。彼等之任用，多係由私人工商企業機關延聘而來，鮮有經過公開競爭考試之手續者。

上級行政人員之資格，多為大學畢業生；中級行政人員，則多為中學畢業生；助理事務人員，則以商業學校或職業學校畢業者為最多。皆長於打字、速記、及簿記，並精通外國文字。勞働及機械人員，多係臨時僱用性質，皆曾受初等教育，並有二年至四年學徒式之學習。其中經考試手續任用者，以助理事務級人員為最多，但亦有自地方政府實習生提升而來者。考試係公開性質，招考通告在最大之報紙公佈，凡具有規定資格之瑞士公民，不分男女，均可應試。考試科目因級別而有不同，但均取一般理論與實際技術並重之原則，其情形實位於英制與美制之間。其由實習生升遷而來者，須經過三個月至六個月之試用，始能正式委任。

郵電人員之任用，係以公開考試為標準。具有中學畢業之程度並通兩國文字者，始有被錄取之希望。考試分初試及復試兩種。初試科目大致為寫作、數學、地理、歷史、常識等。初試之目的，在於考察應試者之發表能力及教育程度。復試則採用心理測驗之方法，在考察應試者之記憶力、注意力、視力、活潑、及機警程度等。工程師及鐵路人員考試之內容，一方注重其理論與思想，一方亦不忽視其實際技術，語文與數學雙方並重。

瑞士並無專司人事行政之吏治機關，對人事行政技術，亦欠新式計劃之採用；然一假言之，任用私人之分贓制，在瑞士亦未發生，吏治頗為穩定，公務效率亦甚優良。推其所以致此之由，實有若干因素有以促成。第一、各政黨在國會中之勢力甚為微弱，無力向行政機關推荐用人，縱使推荐，亦未必發生效力。第二、瑞士聯邦憲法明白規定，一切公務員之委用，須呈請聯邦行政委員會核准，故各機關對於任用私人，遂受有極大之限制。第三、任用私人之分贓制，在各邦憲法中，亦皆明文禁止。第四、瑞士公務員之社會地位，並不十分崇高，其經濟收入，亦不甚豐裕。故就逐官職之人，為數並不甚多。惟近年來社會黨及共產黨在國會之勢力日漸膨漲，政治責任之說因以抬頭，遂多主張儘先任用黨人者，行見政黨勢力將有侵入公務員制度之趨勢矣（E.C. Brooks, Civic Training in Switzerland P. 14 1）。

四 薪級——瑞士政府就所有公務員，依其工作之繁簡，責任之輕重，及程度之高下，共分為二十六級。其薪給亦依級別而規定，每級皆規定其最高額與最低額，以便按年增薪。惟瑞士公務員之薪給待遇，較之其他國家，為數頗低。茲將其公務分級情形及薪給標準，列如（表四十五）（Friedrich and Cole, Responsible Bureaucracy, P. 52）。

公務員於初任職時，祇能支領各該級最低額之薪給，以後逐年增加，至最高額為止。若成績優超，可再享受晉級之待遇。公務員效率之特別出眾者，可於其最高俸額外，再增給百分之二十。公務員若有十八歲以下之子女，政府尚予以額外津貼，每一未成年子女，年可得一百二十法郎。

五 養卹——瑞士政府未採行正式之年金制度或退休制度，而以強迫儲蓄之方法替代之，公務員

五十四表

級別	薪給數額 (年俸法耶)	
	最高額	最低額
一	一七,〇〇〇	一三,四〇〇
二	一五,五〇〇	一一,九〇〇
三	一四,〇〇〇	一〇,四〇〇
四—二三	.....	.....
二四	四,五〇〇	二,九〇〇
二五	四,二〇〇	二,八〇〇
二六	三,九〇〇	二,七〇〇

退職後，即逐年領還其儲金及利息，以為其養老費用。此項儲蓄款項或養老基金，由政府及公務員雙方共同負責籌措，其來源如下：(1)政府之儲入為：(1)公務員每年薪俸額百分之七，(2)五個月增加之薪俸額，(3)儲蓄金管理機關之經費，(4)其他額外贈款；(2)公務員之儲入為：(1)每年薪俸額百分之五，(2)四個月增加之薪額。公務員之儲蓄，若年滿十歲或服務已達五十年者，即可停付。女公務員任職滿三十五年者，亦停付儲蓄金額。退職公務員所領養老金之數額，依其服務年限及薪俸數額而定，而以能領還其儲入金額及利息為原則。

公務員若在任期內死亡，其家屬可支領其死後一個月之薪給，以示撫卹。若其家屬因公務員之死

亡或殘廢，致生活上發生問題者，政府再一次撥給相當於該級一年之最高薪額，其前此所有之儲蓄及利息，並可逐年領還，以資維持。公務員之子女，於其父母在職死亡後在未滿十八歲以前，每年可向政府支領其最後年俸額百分之十。公務員之寡妻，於其丈夫死後，可向政府支領其年薪百分之二十五至百分之五十，至死亡或改嫁時為止。因公招致傷疾，或成績特別優良者，政府均可按照情形，予以補助金或獎勵金，藉資鼓發。

六 懲戒——公務員在待遇上既有各種之享受與保障，同時亦有各種紀律與規則應予遵守，若有違犯，須受其應得之懲戒。瑞士之公務員，除非經聯邦行政委員會付給以特權外，須與普通公民同樣受聯邦法院之裁判。公務員之個人行為，絕對負法律上之責任。其行為是否合法，先由聯邦行政委員會決定，如經委員會認為違法，始交由法院依法審理。是以凡欲控告公務員者，須先向聯邦行政委員會提出訴訟。政府對公務員之行政懲戒，計有下列九種：(一)警告或申斥，(二)罰款，(三)取消交通權利，(四)減薪，(五)降級，(六)增薪之減少或取消，(七)轉至短期、臨時、或較不重要之職位，(八)暫停職務，及(九)革職或撤職。

公務員之懲戒權，由各部部长及高級行政長官行使。一九二八年，瑞士政府於聯邦法院內設置公務員申訴部 (*Chambre des contentieux des fonctionnaires*)。公務員對於行政長官所為革職撤職轉職等處分，如認為不服時，得向此申訴部提出控訴，請求救濟，為最後之決定。至於普通法院對於政府處分公務員之事件，則無審理之管轄權。公務員在推行其職務時，須遵守各種之公務法令，若有違犯，須受懲處。不過為防止行政長官之濫權及保障公務員之權利計，同時亦可依法請求救濟。

七 組織——公務員與政府雙方雖非立於平等地位，有如私人之契約關係，然公務員為謀求並保障其經濟利益計，亦常仿效私人企業機關之勞動者，組織團體，以聯合力量，集體行動，影響或要求政府；況在現代行政機能日見擴張情勢之下，公務員數量日見增多，團體意識於形成，其組織聯合固易，所發生之力量影響亦大。瑞士一八四八年聯邦憲法有明文規定，所有公民在法令及不危害國家之範圍內，得享有結社自由權。此等法律條文，自亦可適用於公務人員。因之瑞士公務員自行組織之團體，亦頗有可觀。其重要者有：(1) 瑞士鐵路員司聯合會 (Swiss Federation of Railway Officials) 團體，(2) 瑞士郵電員工聯合會 (Swiss Federation of Postal Telephone and Telegraph Service)。(3) 瑞士郵政公務員聯合會 (Swiss Federation of Postal Civil Servant) 等。惟此等公務員團體若藉此與政府對抗，或採罷工手段以要挾政府，則於公務之繼續，社會之秩序，及政府之地位，均將有嚴重之打擊。為防止此種危險計，政府於憲法規定之外，復頒佈法律加以限制，規定「凡政府公務員，概不准參加從事罷工之團體，或有罷工之行動」。

八 革新——公務員數量之增加，雖為現代行政上之普遍現象，然在上次歐戰前，瑞士政府工作員所以大量增多者，亦由於駢技機關太多，人事效率太低，使人感覺對公務制度有加以革新之必要。為適應此種需要計，瑞士財政部於一九二一年特設置一局，專司行政方法及人事技術之改進，並於可能範圍內實行裁員。該局雖曾提出不少減少人員裁併機關之緊縮辦法，然因種種關係，並未能見諸實施。其後聯邦委員會決定設立永久性質之組織，專掌此項事務，以便為隨時之改革。一九二七年乃成立聯邦人事管理處 (Federal Personnel Office) 專司其事。該機關之地位，為建議及諮詢性質，其

重要職掌爲：(一)起草有關一九二七年瑞士人事法令之具體實施方案，(二)提出科學化之公務甄補計劃，(三)研究人事管理之原理及技術，(四)擬訂有關公務員任用、升遷、待遇、撫卹、懲戒等規律，(五)發表對於公務員請求及訴訟上之意見，(六)組織人事委員會，及(七)整理並編造人事管理之各項統計。

聯邦人事管理處爲一研究設計機關，其所擬方案，經權力機關通過施行。該機關直屬於財政部，自成立以來，在人事行政上曾使瑞士政府有不少之改革。海關方面有不少之高級官吏，經降低其階級與待遇，政府財力因以節省不少，然服務效率並未低落。郵電方面之人事管理，亦採用若干較新式較合理之方法。不必要及重複之機關，或加合併，或逕取消，使行政機構簡單而健全。政府支出亦消減浪費。爲促進人事行政效率計，瑞士政府並成立公務員訓練組織，以爲根本之補救。

第二節 日本之人事行政制度

一 概述——日本在幕府藩臣割據之封建時代，固無所謂吏治制度或公務制度之可言。此等制度之確立，實始於明治二年(清同治元年，西曆一八六二年)之官制改革，其時政府雖宣稱此仍文武天皇大寶律令之遺規，然實係模仿歐美各國之設施。明治十五年復頒佈官吏服務規則，對吏治組織之運用，作切實之規定。十八年制定官紀五章，規定官吏懲戒辦法。十九年頒佈各省官制通則，二十年頒佈文官考試規則，至明治三十二年完成範圍較廣之文官任用法案。日本之公務制度，迄今尙無一種統一完整之文書，爲一般之規定，其辦法係散見於甚多不同之法令中。

日本公務制度下之公務人員，係包括服務於行政機關及司法機關之文武官吏而言。惟各立法機關之議員，特選委員，最高各部行政長官，地方公共團體服務人員，及其他被委派以政府事務之私人，則不在此範圍以內。依據最近之統計，日本全國官吏，文官方面合勳任、奏任、判任者，共為十三萬二千九百八十七人；武官方面，陸軍合將、佐、尉三級，為一萬四千八百六十七人，海軍合將、佐、尉三級及特務士官，為八千五百十四人。文官中屬於遞信，鐵道兩省者，約佔百分之五十；大藏省者，佔百分之十；內務省及地方政府者，亦約佔百分之十；散佈於各殖民地政府者，約佔百分之二十（參考昭和十年時事年鑑頁一三七—一四〇）。

二 任用——日本官吏之任用方法，共計分為考試任用，自由任用，銓敘任用，及特別任用四種。其資格則依職級之高下，而有不同。官吏之受正式委任者，普通係以考試及格為原則。考試制度之確定，始於明治二十年文官考試規則之規定，前此則無特別法律限制，由主管者憑個人意見，自由任用。依現制之規定，日本之文官考試分為三種：一為高等考試，二為普通考試，三為特殊考試，舉行時，均由政府選派考試委員專司其事。高考及格者，得受委為奏任官。普考及格者，得受委為判任官。參加高考者，須具有大學畢業之資格，中學畢業者，得參加普通考試。特殊考試之目的，在甄選特別技術人才，其內容亦可分為高考與普考兩種。高等考試分為行政，外交，及司法三科。各科之考試科目亦不相同。行政科之考試科目，為憲法、行政法、民法、經濟學。外交科為憲法、國際公法、經濟學、外國語（英、法、德、俄、華、任擇一種）；司法科者，為憲法、民法、商法、刑法、民事訴訟法或刑事訴訟法。

日本之公務人員，雖以考試任用爲原則，然亦有甚多之官吏，不受考試法令之限制。此等官吏，計有下述數種：(一)親任官，爲天皇勅任之最高行政長官，如首相、內閣閣員、各省部大臣；(二)特別指定之普通行政官，如內閣祕書長、法制局長、各省部政務次長、內務省警保局長、警視廳總監、國會參衆兩院祕書長；(三)教官技術官及特別指定之財務行政官，如海外居駐財務官、專賣局長、造幣局長、專賣局部長、台灣總督府專賣局長；(四)銓用官吏，爲具有規定資格經歷學識，經考試委員銓衡合格，而予以委任之公務人員。

日本官吏之任用年齡，並無嚴格法律限制，惟樞密院議長、副議長、及顧問官，須年滿四十歲以上，行政裁判所長、評定官、及會計檢查官，須年滿二十歲以上。至男女性別，在官吏任用上，亦無不平等之規定。依文官懲戒法之規定，凡受免職處分者，自去職之日起，兩年內不得再任以官職。在法律及原則上，外國人不得任用爲官吏，惟名譽領事可用外人擔任。其由歸化或養子贅婿而取得日本國籍者，不得爲國務大臣、樞密院議長、顧問官、特命全權公使、陸軍將官、大審院長、會計檢查院長、及行政裁判所長。

三分級——日本之官吏，就其任命之形式言，計分爲親任官、勅任官、奏任官、判任官四種。前三者通稱爲高等官。判任官亦稱普通官。高等官除親任官外，共分爲九等，武官共爲八等。其中之一等及二等爲勅任官，三等以下者爲奏任官。所謂親任官，亦可歸爲勅任官，不過其地位高於勅任一等官，故稱親任以別之。判任官或普通官，計分四等。在此等等級內之人員，均爲政府之正式官吏。此外尚有賜給親任官、勅任官、奏任官及判任官之設。例如公立學校教職員、神職、看守、名譽領

事、三等郵便局長，雖實質上亦為國家官吏，然或因其不由國庫給薪，或因其為名譽職位，故給以賜給名稱，以與正式官吏有別。除前述之實授官賜給官外，尚有禮遇官之待遇。如卸任之國務總理大臣或首相，仍依勅旨，賜以前官之禮遇；日本銀行總裁，神佛各宗派之管長，帝國大學名譽教授，帝國學士院會員，均受勅任降遇，實質上彼等並非官吏；授以職者，不過表示政府之禮敬耳。

四 報酬——日本之官吏報酬，實際上可分為薪俸與恩給兩項。官吏之薪俸，在文官方面，則親任官之最高者，為內閣總理大臣，年俸為九千六百圓；最低者，為樞密顧問官，年俸為五千八百圓。勅任官之最高者，年俸六千二百圓；最低者，年俸四千零六十圓。奏任官之最高者，年俸四千零五十圓；最低者，年俸九百圓。判任官之最高者，月俸百八十圓；最低者，月額四十圓。武官方面，大將及其相當官，年俸六千六百圓；少尉及其相當者，年俸八百五十圓。官吏之恩給，有恩給法予以規定，此即普通所謂養老及撫卹是也。關於年金者，有普通恩給、增加恩給、傷疾恩給、及扶助料等。其屬於一次恩給者，有一時恩給、傷疾賜金、及一時扶助料等。官吏之恩給總額，在日本每年達一億五千圓之鉅。

五 特權——官吏代表國家推行職務，普通皆受有政府之特別保護，此即所謂官吏特權。日本官吏特權之重要者，計有下述各種：（一）宮中之禮遇。奏任官以上之官吏，得享受宮庭之禮遇，如御賜餐宴，參加大祭，觀櫻御會，觀菊御會等。（二）敍位及敍勳。對奏任以上之官吏，依一室內規，授以勳位及勳章；對判任官亦有時行賜予勳位或勳章者。（三）刑法上及警察上之保護。官吏依法執行職務時，如有加以暴行或脅迫，或以此方式使官吏不為某種處分者，處以三年以下之懲役或禁錮。（四）身

分之保障。官吏除享有官職、官名及着制服、禮服等榮外，依文官分限法之規定，官吏非依刑法之宣告或行政懲戒處分，不得免職，並不得違犯其意志為轉職或降級之處分，故官吏經正式委任登錄後，即獲得終身之法律保障。惟親任官，政務官，及自由任用之官吏，則不在此限。

六 義務——大凡法律上之權利義務，均係相符對性質。日本官吏既享有上述之特權，同時自亦負有各種義務。依官吏服務紀律之規定，其重要內容為：(一)凡官吏對於天皇陛下及天皇陛下之政府，須忠順勤勉，務須遵從法律命令，各盡其職務；(二)官吏在其職務上，須服從其長官之命令，但得陳述意見；(三)禁止洩漏政府秘密機要，即退職後，亦仍須擔負此項義務；(四)官吏非得主管長官之核准，不得為營業會社之社長或社員；(五)官吏及其家屬，非得主管長官之許可，不得直接或間接經營商業；(六)官吏不得為取引相場會社(即交易市價公司)之社員，或間接與相場商業發生關係；(七)官吏非得主管長官之許可，不得在本職以外，另領薪俸，或從事其他事務。

七 懲戒——日本現行官吏懲戒之設施，係依文官懲戒法、判事懲戒法、會計檢查官懲戒法、行政裁判所長評定官懲戒法、公證人法、陸軍海軍法務官懲戒法、執達吏懲戒法、諸律令之規定。懲戒程序因官級之不同而異。懲戒種類對一般文官有「譴責」、「減俸」、「免職」三種；對判事則有「譴責」、「減俸」、「轉所」、「停職」及「免職」五種；對海陸軍法務官有「譴責」、「減俸」、「停職」及「免職」四種；對執達吏有「譴責」上年以下之「停職」，及「免職」三種；對公證人有「譴責」、「罰金」、「停職」、「轉屬」，及「免職」五種；至對親任官則無法律規定，一依勅令出之。

軍人之懲戒，在陸軍方面依陸軍懲罰法之規定，對將佐之懲戒，有「重謹慎」、「輕謹慎」、及「譴責」三種。對尉、士有「免職」、「重謹慎」、「輕謹慎」、及「譴責」四種。此外對將、校得依勅裁「免職」或「停職」。在海軍方面依海軍懲戒法之規定，有「謹慎」、「拘禁」、「禁足」、「免職」等懲戒形式。官吏懲戒程序，計有三種：即（一）依行政裁判手續者，（二）由官吏懲戒委員會通過者，及（三）由主管長官自行決定者。對判事行政裁判所長及會計檢查官之懲戒，則組織行政裁判所處理。對一般文官之譴責懲戒，由主管長官自行決定。「減俸」及「免職」之懲戒，由特設之官吏懲戒委員會通過之。

第三節 蘇俄之人事行政制度

一 背景——蘇俄現行之公務制度，與帝俄時代雖截然不同，然前者不啻為後者反映或辯證之結果，二者間亦不無因果關係。故在敘述蘇俄現行公務制度之先，對前此之背景，亦不可不略加引述。俄國在大彼得帝勵行政改革以前，其一切行政設施均極簡陋，未脫原始及封建窠臼，自亦無何可稱述之人事制度。大彼得帝銳意圖治，勵行歐化，於一七二二年頒佈一完備之職官表，將所有文官（Chanoniki），自上樞密院參議大臣，下至檔案保管吏，均包括在內，共分列為十四級。此項職官表，直行至一九一七年革命時，始經廢止。

在帝俄時代，平民雖亦可為官吏，然重要職位殆全為世襲貴族所壟斷。惟帝國政府之公務日見擴張，並非少數貴族所能勝任，事實上自亦不能不讓平民為官。為和緩貴族之反對計，對平民為官之責

格，經加以嚴格之限制。所謂限制者，並非將爲官者學歷、品德、知識予以提高，面仍在保持封建之社會秩序。東正教僧侶、鉅商、專家、學者之子弟，有爲官之優先權；平民之爲官者，以在中等以上學校畢業並得有金章者爲限。猶太人及女子，均無爲官之權利。

官吏之由貴族出身者，被視爲特權階級，待遇固甚優越，升遷亦極迅速。其由平民出身之官吏，普通祇能居於較低下之地位，欲升遷至於高等職位，頗非易事。在一九〇五年雖因社會勢力之要求，對此種不平等設施，在理論上加以廢除，但事實上官吏之任用與升遷，仍一本過去成例，並無實質之改革。當時官吏之思想行動，均甚受限制，凡稍有自由及急進之趨勢者，便有被革職或停職之危險。長官對屬員之嚴密監視，即同僚間亦相互祕密監視。官吏忠實服務滿三十五年者，致仕後仍支原薪；服務滿二十五年者，致仕後仍支原薪二分之一；作爲養老年金。

二 特質——一九一七年俄國革命，雖將貴族式之吏治制度加以摧毀，然仍有甚多之原任官吏，繼續在臨時政府服務，並不能謂爲徹底之革命。爲時不久，蘇維埃政府推翻克倫斯基（Kerensky）政權，任職之新舊官吏完全掃除，而另代以無資格、無經驗、無門閥限制之共產黨員，而建樹現行之特殊人事制度。蘇俄現行之人事制度，概括言之，實具有兩大特質：第一，官吏代表無產階級之利益推行公務。資本主義社會之政治學者，每認公務係處於超然中立之地位，在調和各階級之利益。然實行無產專政制度之蘇俄，則否認此種主張。彼等認爲國家乃階級對峙或其鬥爭下之產物，政府乃實行階級壓迫或搾取時之工具。蘇維埃政府在於圖謀無產階級之利益，故在此政府下服務之官吏，亦須以無產階級之利害爲前提。此種理論之實際運用，即爲「一黨專政」或「以黨治國」制度之形成。蓋無產

階級爲實現其利益計，勢不能不有有力之政黨或革命團體之組織，爲保障無產階級利益之實現，非此團體之構成員概不得擔任政府職務。故蘇俄之官吏，須爲忠實之共產黨員。

第二，擔任政府職務之官吏並無特殊身分。在資本主義之國家，率認官吏在社會上具有特殊之地位與身分，而共產主義之蘇俄，則將政府官吏與血汗工人爲一律平等之待遇，同受「不勞動不得食」及「同工同酬」兩原則之支配，並無任何之歧視。此亦蘇俄人事制度中之卓然特異者。惟近年來因事實需要，對此項設施亦漸覺有加以修正之必要。其理由爲：（一）關於政府機關及公營企業之工作員，因職務性質之特殊與相似，認爲應遵行同一法則；（二）政府官吏因職務及責任之不同，認爲有分類分級之必要。因之人民委員會乃亦有官職級表之頒發。

三 數量——在共產主義施行之初（一九二七——一九二二年），蘇俄各政府機關所用之人員，爲數甚多。然自新經濟政策採行後，爲節省經費起見，曾實行緊縮。一九二二年六月，人民委員會下令正式裁員，其數量以縮減二分之一爲度。爲貫徹此項命令計，當經成立特別委員會，專司其事。其規定之辦法，爲（一）限於一九二二年底，以機械之方法，各機關依數將職員降級或裁減；（二）依據固定計劃，將各機關重新加以合併與改組。一九二四年三月，該特別委員會奉令撤消，其事務交由農工監察人民委員會（簡稱 *Rokh* 或 *R.K.H.*）辦理。

據統計，蘇俄之官吏數目，在一九二二年五月國家預算規定，爲五、六七四、二七九人。至一九二七年一月，各政府機關之職員總數，則減爲二、一八七、九五五人，即每六十七人有官吏一名，爲數頗鉅。在六年之內，蘇俄官吏之被裁減者達三、五〇〇、〇〇〇人之多，不能謂爲非大刀闊斧之改

革。現有之官吏，就中在聯邦機關服務者，爲五六五、四二八人；在地方政府工作者，爲一、〇六四、一二六人。其所任職務性質之分配情形，如表四十六所載：

表 四 十 六

類 別	數	所佔全數之百分比
普通行政人員	二九, 四五五	一. 三
文化及教育人員	六五五, 二八五	三〇. 〇
公安機關之人員	一四二, 〇三五	六. 四
郵電機關之人員	九四, 一四五	四. 三
其他機關之人員	一, 二六七, 〇三五	四八. 〇

四 任用——蘇俄官吏在任用上，男女一律平等，年齡亦無特殊之限制。不過官吏一律適用勞働法典。該法典明白禁止僱用未滿十六歲之工人，故未滿十六歲者，自不能被任用爲官吏。旅俄外僑之爲勞働階級者，亦可與蘇俄國民同樣被委爲官吏，此則爲他國所無。被法院剝奪公權者，不得充任官吏。近親屬不得在同一機關服務，其由選舉而來者，則不在此限制。官吏兼職，法所禁止，惟兼任下列各機關之職務者，則不在此限制：(一)各蘇維埃之執行機關或監察機關，(二)各股份團體或合作社之受有國家津貼者，(三)機關與機關間特別委員會或常設委員會。至於國家設計委員會(Gosplan)之工作，政府常鼓勵官吏踴躍參加，亦不受兼職規程之限制。

蘇俄現時之公務制度，不但將貴族、身分、及國籍等條件決然掃除，即教育、經驗、性別等資格

限制，亦予以取消。充任官吏之基本條件有二：卽一爲勞動階級，一爲共產黨員。有前者之限制，始易於維持無產階級之獨裁政權，有後者之規定，方能保障共產主義之忠實推行。惟爲提高公務效率計，一九二六年，蘇俄政府曾宣佈命令，規定政府職員遇有缺額時，應由高級學校畢業生補充，以期逐漸提高公務員之教育程度；並限定自一九二七年一月始，各企業機關、學術機關、及合作社中，此項人員須佔全數百分之二、五，郵電機關中，此項人員亦須佔全數百分之一、二五。蘇俄官吏之甄補方法，並不採用公開競爭考試制度，而由主管機關及長官審查考核後，依法予以委任。官吏之任用，除適用勞動法典外，更有其他單行吏治法規，以資限制。官吏之任用大權，普通均操於資格審查委員會之手。

五 分級——一九二七年，蘇俄人民委員會曾發佈命令，將所有中央及地方政府之官吏，爲全盤統一之調整，劃分爲若干固定之等級，並依此項等級規定薪給，制定官吏薪級表，以資應用。此雖與共產主義之絕對平等之理論不無出入，然爲適應事實需要，此亦不得不然之措施。關於官吏薪級之單行法規，在中央者，由蘇聯農工監察人民委員會制定；在各邦者，由各該邦農工監察人民委員會制定；在地方者，由各地方政府農工監察人民委員會制定。在制定此項法規時，各農工監察人民委員會，須於事前諮詢各職業團體及關係機關之意見。聯邦官吏之分級與銜級，由各主管人民委員會決定；地方官吏之分級與銜級，由各自治共和國之人民委員會，各省區各省之執行委員會，在預算中分別規定。

六 待遇——一九二六年八月，蘇俄人民委員會頒佈法規，勒令各政府機關切實提高公務員之服

務效率，規定到公、退公、及工作成績記錄等具體辦法。關於官規之執行及效率之改進，由各機關之負責長官監督施行。官吏之任期、薪金、辦公時間、及社會保險諸事宜，均適用勞働法典之一般規定，與一般工資勞働者並無不同。官吏被派至外處出差者，得支領額外之俸給、旅費、雜費、及津貼。但必須具有下述情形之一者，始能享受此項權益：（一）由原機關至派赴處所，其交通工具為鐵道，距離在一千基羅米突以上者；（二）如無鐵道可通，行程須在五百基羅米突以上者；（三）派赴處所交通不便，氣候惡劣，文化低下者。

具有特殊資格之官吏，若派赴遠方服務滿三年或五年者，享有三個月之例假。其子弟所受教育，與勞力工人享有同等之權利。科學專門人才服務滿一年者，享有兩個月之例假，滿三年者，有六個月之例假。其退休年齡為六十五歲。教授及助教，於服務滿二十五年退休者，得按月支領原薪，作為養老金。死亡後，其遺族亦得依法支領贍養費。關於公務員之升遷，除依據各人之成績記錄外，由各主管資格審查委員會決定。

蘇俄各級政府之官吏，雖多由共產黨員擔任，然官僚主義亦並不因此而全行消滅。為制止此種不良現象之發生與蔓延計，共產黨各級監察委員會，常舉行肅清官僚之整飭運動。對於失職及怠忽之官吏，不惜加以各種之懲戒，如停職、撤職、及開除黨籍等處分。蘇俄共產黨監察委員會、及農工監察人民委員會，現仍在積極努力，思對公務員之官僚習氣，予以徹底肅清，然至今尚未獲圓滿之成功。

第四節 義大利之人事行政制度

一 甄補——公務員之補充與甄選，在人事制度中佔有甚重要之地位。法西斯之義大利政府對此，亦極爲注意。義國之高級公務人員，多係由低級職員升補而來。除此外，公務員之甄補，均以經過考試及格爲原則。依義大利現行考試法規之規定，凡公務員之甄補考試，於舉行前兩個月，由該管部長以命令方式在政府公報及普通報章上登載招考公告，說明所考選之名額，應考人之資格，考取後之待遇，及考試範圍、地點、日期等。

各部公務員考選事宜，皆由臨時組織之文官考選委員會辦理。委員會內設委員長一人，委員若干人，主任秘書一人，均由該管部長就部內專門人員調充，不另支薪。如考試係在京外各埠舉行，則由部長指派考選委員一人，會同地方高級官吏若干人，組織地方考選委員會辦理。該會之委員長及主任秘書，由中央委員及地方官吏分別擔任。

考試科目視公務員之職級及類別而有不同。考試題目由考選委員會擬妥，經主任秘書簽字，發交繕印彌封。至考試時，由委員點名按位號啓封發給應考者。考試時，由委員監場，嚴密巡視，防止舞弊。應試者於考題答畢後，須將試卷及姓名單自行彌封，再封入信套內，交監場員編號點收。收齊後，由監場員妥爲固封，經委員長及主任秘書會簽後，交考選委員啓封評閱。筆試及格者，始得參加口試。筆試以七十分爲及格；口試以六十分爲及格。錄取人員依成績編爲候補名冊，遇有空缺，由各部人事管理委員會分別分發試用。試用期間爲六個月；成績優良者，予以正式委任。經正式委任後，即獲得法律保障，無故不得撤換。

二 分級——法西斯義大利政府下之公務員，共分爲甲、乙、丙三級，即高級、中級、及低級是

也。至於臨時僱員，因非永久地位，故不列分級官吏之範圍以內。甲級共分爲十一等，卽一等至十一等；乙級分爲六等，卽六等至十一等；丙級亦分爲六等，卽八等至十三等。甲級官吏擔任指導及諮詢職務，須具有大學畢業之資格；乙級官吏擔任行政及稽核職務，須具有專門學校之資格；丙級官吏辦理日常之例行事務，如文書、簿記、抄寫、檔案、製圖等。此項分級官吏，不得越級服務。凡政府分級官吏，須爲義國國民，受委時，年齡須在十八歲至三十歲之間，具有強健身體，高尚品德，適合規定資格，經公開競爭考試及格者，始能被委爲分級官吏。

三 薪給——義大利官吏之薪給報酬，計分爲三種：卽正式薪給，臨時薪給，及子女津貼是也。凡分級官吏，不論其職級高下，正式薪給額之最高及最低限度，均分別規定。官吏服務期間在二三年以內者，雖未必能晉級，然在本級內可按年加薪，以資鼓勵。臨時薪給者，指臨時僱員之報酬及官吏之特別補助而言。子女津貼之設，一以獎勵人口之增加，一以救濟官吏之生活。凡甲乙丙三級中第八等以下之官吏，有未成年之子女，每名得領津貼一百五十里拉。其他低級官吏與僱員之有未成年子女者，得領津貼一百三十五里拉。低級官吏之未成年子女，若在二人以上者，每多一人，得增領津貼三十里拉，普通以三人爲限。

四 晉級——公務員之晉級或升遷，係根據考績之結果。義國之分級官吏，於每年正月舉行一次，由主管長官依式填具考績單，經負責長官簽證後，送交人事管理委員會核辦。此項委員會各部均有設立，以主管及有關長官爲委員，開會時以部長任主席。被考人若對主管長官之考績評定，認爲有異議時，得向該委員會提出申訴。考績評定分爲特、超、優、中、劣五等。凡分級官吏必須具有特別能

力及辦事成績堪爲模範者，始能列爲特等。除具有普通所需之能力、性格、如忠、勤、誠、敬等外，其工作結果令人滿意，且可領導他人者，得列入超等。辦事認真，品行端正者，可列爲優等。在一年內未能充分表現辦事能力及勤勉者，列爲中等。其無適當之能力及成績表現者，則列爲劣等。

考績結果必須列入特等或超等，始有晉級之可能。中等者，於三年內不能應晉級考試。劣等者，在五年內不能應晉級考試。若考績兩次名列劣等，即須去職。意國辦理公務晉級之機關有二，一爲部長會議，一爲各部之人事管理委員會。前者辦理五等以上官吏之晉級；後者主持五等以下官吏之晉級。晉級之根據，爲考績結果及服務年限。凡七等以下之官吏，若曾受扣薪或暫時停職之處分者，於八年內不得應晉級考試。甲、乙、丙級官吏九等以上者之缺額，三分之一由第十一等人員競試及格升補，餘由第十等人員考績考試及格者升補。服務八年後，始能參加此種考試。

五 懲戒——義大利政府對於公務紀律之執行，頗爲認真。官吏之懲戒形式有下列各種：（一）申斥。凡分級官吏疏忽職務，因循敷衍，或偶犯小過者，均予以申斥。（二）扣薪。凡分級官吏行爲不端，舉止失當，不遵禮節，或接理不屬於職內之私務者，應受扣薪之處分；但所扣薪額，不得超過全薪五分之一，爲期不得過半年。（三）留職停薪。凡受上列懲戒後，仍不改過自新，無理攻擊長官，惡意批評政府，或洩漏秘密者，應受此項懲戒；惟爲期不得過六個月。（四）暫時停職。凡假公濟私，供職無狀，缺乏服務道德，或不信守誓約者，應受此項懲戒。（五）免職。此爲懲戒中之最嚴厲者，凡犯最大罪過，如吞蝕公款，私受賄賂，違抗命令，洩漏不利於國家之機密，或侮辱國王及其親族者，則受免職之處分。

申斥與扣薪之懲戒，由部長或負責長官直接辦理。被懲戒者接到通知後，得於十五日內提出申辯書。留職、停薪、停職、免職等處分，經官吏懲戒委員會決定後，由部長以命令之方式執行。此項委員會各部均有設立，有委員三人，主任秘書一人，均由部長指定部內高級官吏充任。主管長官對其屬員，均有懲處之權，惟情節重大者，須檢同證據，呈由部長或負責長官審查後，交官吏懲戒委員會依法辦理復審。審訊時，被懲戒者，主管長官，及人事處主任，均須到場聽候訊問。審畢，委員會投票表決，製為報告，發交人事處，轉呈部長核辦執行。

六 休卹——依義大利吏治法之規定，凡分級官吏服務滿四十年，或服務滿二十五年而其年齡在六十五歲以上者，皆得退休，並領取養老金。此養老年金之數額，依其退職前最後三年薪俸及津貼之平均數計算。年金之最少者為每年九百里拉，最多者為薪額十分之九。公務員因執行職務遭受疾病或殘廢者，不問其年齡與服務年限得立即退休，由政府給予養卹金。此項卹金數額，普通為其退職前三年平均薪額四十分之一，最多不得超過十分之九，每年不得少於九百里拉。

官吏服務滿二十年，因公死亡後，其遺族得領受撫卹金。其應得卹金額之比例分配如次：祇有寡妻者，得百分之五十；寡妻及孤兒一人者，得百分之六十；遺孤兒二人者，得百分之六十五；孤兒三人者，得百分之七十；四人者，得百分之七十五。其卹金數每年不得少於六百里拉。官吏死亡後，若只遺孤兒者，其卹金數額之規定如下：有孤兒二人者，領三分之一；三人者，領百分之四十；四人者，領百分之五十；五人以上者，領百分之六十。卹金總額每年不得少於五百里拉。養老撫卹基金之籌措辦法，由公務員捐納百分之六，餘數由政府列入國家預算籌供給。

七 組織——義大利各級政府之官吏，率皆有自行組織之團體。現時除內政、僑務、外交三部之公務員外，餘均有公務員聯合會或公會之組織。其規模及範圍之最大者，當推全國法西斯蒂公務員公會，總會設於義京羅馬，會員達二十五萬餘人，所屬中央分會二十七所，地方分會七十二所。其次重要之公務員團體，當推法西斯全國教職員聯合會，法西斯全國鐵路員公司聯合會，法西斯全國國營事業職工聯合會等。此種團體，組織均頗嚴密，勢力亦甚雄厚，均在義大利法西斯蒂黨及政府商務部導監督之下，辦理各公務員之政治訓練，效能增進，及福利提高諸事宜。據最近之規定，各公務員團體均得推選代表為國會下議院之議員。全國公務員公會在下院口得有一十八席，全國教職員聯合會得有十席，全國鐵路員司聯合會得有五席，全國國營事業職工聯合會及全國郵電員工聯合會各得有三席。於此亦是公務員團體在義大利之地位與重要矣。



版權所有
翻印必究

中華民國三十五年十一月
初版

各國人事行政制度概論

全一冊

定價國幣三元一角

(外埠酌加運費函費)

編著者

張金鑑

發行人

吳乘常

印刷所

正中書局

發行所

正中書局

(1714)

陳穉爲校對

衛 生 與 醫 學

衛生之道

陳果夫著 一元二角

兒童衛生歌

陳果夫著 五角

民族健康之醫學基礎

胡定安編著 一元八角

醫學常識

葛成憲編著 二角五分

健康淺說

胡宜明編著 印刷中

保證淺說

張查理編著 七角

女子衛生

程 潛編著 再版中

助產學

師 智編著 二元三角五分

看護學

師 智編著 二元八角

救護

張查理編著 一元

家庭醫學

葛成憲編著 一元八角

調劑與製藥學

師 智編著 三元六角

天花與種痘

張愛雲編著 印刷中

衛 生 教 育 小 叢 書

陳果夫 吳定胡 編

飲水衛生

廢物處理

瘧疾預防

痢疾預防

夏令飲食衛生

衛生習俗

皮膚病預防

氣候與健康

強身運動

休息與體操

承索印寄

函購簡章

正 中 書 局 印 行

總局：重慶中一路二四二號
分局：全國各大都市

(各書定價按各地加成後售價)

國家圖書館



000048452

