

書叢學科會社

網大政行人

著編康伯薛

行印局書中正

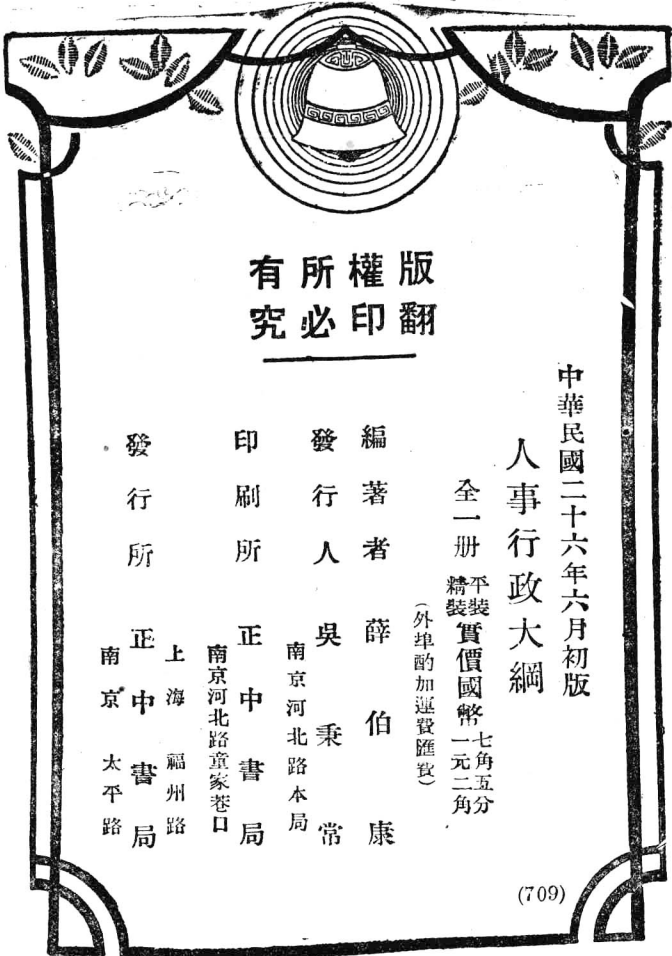
書叢學科會社

綱大政行事人

著編康伯薛



行印局書中正



版 權 所 有
翻 印 必 究

中華民國二十六年六月初版

人 事 行 政 大 綱

全一冊 平裝 實價國幣一元二角五分

(外埠酌加運費匯費)

編 著 者 薛 伯 康

發 行 人 吳 秉 常

南京河北路本局

印 刷 所 正 中 書 局

南京河北路童家巷口

上海 福州路

發 行 所 正 中 書 局

南京 太平路

(709)

甘序

輒近國內之關心政治者，對於行政組織之改善，經費收支之統制，辦事方法之改良等極爲重視。然於用人行政，每多忽略。夫用人行政較其他組織經費等尤爲重要。蓋行政之推動，端賴乎人；若徒謀改善組織，統制財政而忽略於用人方面，是舍本而圖末也。顧人事問題之先決條件，爲職位分類。蓋職位分類，非特以權限分類，奠定考試制度，一掃保薦植私之惡習；且可利用職務分類，劃除用人行政上不平等之設施。次爲厲行統制制度。考今日之用人行政，悉取放任主義，各級政府或各機關對於處理關於人員之任免、選調、升降、獎懲等等，有絕對自由權力，雖間經考試院之審核，亦形式上之手續而已。結果待遇每多差池，工作亦有勞逸，而公務員之能潛心治事者，遂不多得矣。以此而欲謀政府事業之進展，不亦難乎？故實行統制用人行政制度，亦當今之急務也。

薛君伯康留美研究人事行政，頗有心得。昔從余於行政效率研究會，擔任研究工作，各項論著，類多中肯，會著有中美人事行政比較一書，風行海內。余因其於用人行政普通原理，尙少指論，囑於公餘再著人事行政大綱，便治用人行政者，得窺一豹。既允余請矣，嗣余奉調他去，而薛君亦相繼離職。一年以還，耿耿在念，蓋深恐其中止

此著也。乃頃晤於南京，悉此書近已脫稿將付梓矣，丐余一言弁諸首。余喜此書之卒底於成，並未嘗因人事之變遷而間阻，尤以其與吾國今日之改進用人行政方面有莫大之貢獻，爰不辭余之不能文，而爲之序云。

甘乃光，二五，一，一五，於南京。

自序

民國二十三年夏，余供職於行政院行政效率研究會，未三月，即草成「中美人事行政比較」一書；主任甘自明先生見而悅之，命付棗梨，列入該會叢書之一。既出版矣，先生復謂此書僅就中美兩國人事行政上作一概括之敘述，於人事行政學之原理方面，似未能盡量予以發揮，盍謀趁此研究之餘暇，續著關於人事行政學理論上之書籍，以饜閱者乎。余聞而感焉；蓋此類科學，非對於人事行政學有深切之認識者，難置一辭，余雖曾研究人事行政學有年，究以年來爲人事奔走，學殖荒落殊甚，何敢率爾操觚。第念此項書籍，在英美各國，汗牛充棟，惟我國寥寥若晨星；研究者固亦不乏其人，特以少於著作，遂使國人士對於人事行政鮮予注意，然則余其勉爲其難乎。

本書着筆於二十三年十月，而完成於二十五年八月，先後幾及二年，在言著述方面，雖不失之過久，惟此寥寥者，內容既不充實，闡發又多疏漏，則不無蝸步之誚。殊不知此二年中也，萍蹤靡定，時作時輟，益以職務之變更，思想既不能專，考據又不便利，立論又不能保持一貫之系統，雖稿已成書，尤不能不引爲遺憾耳。

薛伯康 民國二十五年十月四日，序於中央政治學校。

目次

第一章 緒言	一
第一節 人事行政學之涵義目的及範圍	一
第二節 人事行政學之起源	二
第三節 人事行政學之發達	五
第四節 人事行政學與其他科學之關係	七
第五節 公務員管理與普通職工管理之區別	八
第六節 專家行政問題	九
第二章 人事機關組織及其職掌之研究	一四
第一節 人事總機關設立之原因及其任務	一五
第二節 人事總機關組織之原理	二二
第三節 人事分機關設立之旨趣及其任務	二八

第四節	人事分機關組織之原理	三二
第三章	各國人事機關組織之概況	三八
第一節	英國人事機關組織之概況	三八
第二節	美國人事機關組織之概況	五二
第三節	中國人事機關組織之概況	六八
第四章	職位分類	八八
第一節	職位分類之涵義	八八
第二節	職務分類之功能	九三
第三節	職務分類之方法	九五
第四節	各國職位分類制度之概況	一〇〇
第五章	公務員俸給制度之釐訂	一一八
第一節	俸給制度之理論與其重要性	一一三
第二節	釐訂俸給之標準	一一五

第三節	新俸給制度與行政效率之關係	一一〇
第四節	釐訂俸給制度之機關	一一一
第六章	考試與任用	一一三
第一節	考試之意義與種類	一一三
第二節	英美文官考試性質之特點	一二七
第三節	考試問題之一斑	一二八
第四節	任用權力之移轉及其效果	一三三
第七章	增進公務員辦事效能之途徑	一三五
第一節	事務官任期之保障	一三五
第二節	標準辦公時間之規定	一三六
第三節	遷調之運用	一三八
第四節	辦事成績之考核	一三九
第五節	獎懲制度之厲行	一四四

第六節 公務員福利事業之提倡	一五五
第八章 公務員之訓練	一六一
第一節 訓練未來之公務員	一六一
第二節 訓練現任之公務員	一六四
第九章 退休與恩俸制度	一六七
第一節 退休之標準	一六七
第二節 恩俸之籌措及其發給之方法	一六九
第三節 退休及恩俸制度之管理	一七一
第十章 公務員之組織	一七三
第一節 公務員公會之沿革	一七三
第二節 公務員公會之任務	一七四
第三節 公務員公會之政策	一七五
第四節 公務員公會與工商界職工公會之關係	一七七

第一章 緒言

第一節 人事行政學之涵義目的及範圍

宋司馬光氏嘗曰：「爲政之要，莫若得人，百官稱職，則萬務咸治。」人事行政學，卽一種如何使爲政得人、百官稱職、萬務咸治之科學也。換言之，卽公務員管理學是也（註一）。迺者，科學昌明，研究政治之重心，漸由抽象而具體，理想而實際；蓋往昔研究，多側重於國家之來源及政權之分配諸問題，對於行政，鮮予注意。今則反是，以科學方法，研究各種行政工具，如組織、人事、財政、購置、文書、檔案等，以求增加行政效率，節支國家經費，此行政學之所自昉也。人事行政學既爲研究公務員之管理，其爲行政學之一原子也明矣。第因其性質之重要，故可獨樹一幟，而與其他科學並立焉。論其目的，非特在以科學方法，拔取與利用人才，且在以合理化制度，謀待遇之平等，工作分配之科學化；庶一則政府收用人少成事多之效果，一則公務員能得到精神與物質上之舒適，而兢兢業業

努力奉公矣。故人事行政學爲行政學中最重要之部份。誠以行政之進展，雖繫於經費之充裕，組織之嚴密，設備之完美種種；然若無相當人才，卽有以上各端，亦不能盡其利用。所謂「其人存則其政舉，其人亡則其政息」。實爲千古不磨之的論也。

人事行政學之範圍，極爲廣泛；凡關於人事行政機關之組織，職位之分類，俸給之釐訂，公務員之考試、任用、加薪、遷調、升擢、考績、懲戒、培養、退休及福利事業等，均在此內。本書除敘述上列各點外，對於統制用人行政，以及科學辦事方法等，均加以討論，故亦可供研究工商管理之參考也。

第二節 人事行政學之起源

自民主政治風行以來，普及教育推行甚速，而工人知識日開，勞資糾紛日起。歐美各大工廠，始感勞動界管理之困難；蓋最初工人大抵爲無知識之流，於資本家之剝削與自己所處之地位，均無相當之認識；故資本家卽以對付牛馬之方法，驅策行使之，亦未有若何之反動；是以資方每得意想不到之效力。及後，工人受新潮流之激盪，羣起作有組織之運動，力爭勞動權利，以致怠工風潮及暗中破壞財產等舉動，層出不已。資本家鑑於無法應付，改變態度，不以勞工與物品同一對待；並廣聘專家，從事研究管理方法，使勞資合作，求達到以至少之人力，得

至多之出品之目的。結果，乃有勞動管理學之產生。自此新科學呱呱墮地後，實驗家與理想家仍繼續研究，予以培植，至一八九五年美國泰羅 (F. W. Taylor) 氏發明科學管理，內容更爲充實，而基礎亦更爲鞏固矣 (註二)。

當時政治機關對於人事行政，亦已有相當設施。英美兩國於一八五五年與一八八三年先後實行文官考試制度 (註三)，開近代人事行政之先河；惟其時專重消極方面的工作，如打倒分贓，及拔取人才等；至積極方面的事情，如如何利用人才，如何設法引起公務員之辦事興趣，以及統制用人行政以增加其效率等等，均未計及。美國全國吏治革新會 (The National Civil Service Reform League) 有鑒於斯，乃依勞動管理原則，於一八九三年發行月刊，名「廉潔政府」 (Good Government)，鼓吹實行統制用人行政，即以科學方法管理公務員 (註四)，繼全國吏治革新會研究人事行政個人方面有寇的斯 (Curtiss, G. W.) 氏，費許 (Fish, C. L.) 氏，葡勞克 (Brooke, R. C.) 氏，馬立英 (Merian, L.) 氏，福克 (Foulkes, W. D.) 氏，費司拍屈立克 (Fitzpatrick, E. A.) 氏，白勞克特 (Proctor A. W.) 氏，梅友 (Mayers, L.) 氏，魏哀脫 (White L. D.) 氏，韋羅貝 (Willoughby, W. B.) 氏，及泰福 (Telford, F.) 氏等人寇的斯之「演講集」 (Orations and Addresses)，於一八九四年出版，書分數編，其第二編則專論文官制度之改革問題。費許氏於一九〇五年著「文官與保荐制度」 (Civil Service and the Patronage)，葡勞克氏之「美國政治與生活之腐敗」 (Corruption in American Politics and Life)。

亦於一九一〇年出版。馬立英氏於一九一八年著「公務員退休大綱」(Principles Governing the Retirement of Public Employes)。次年福克氏與費思拍屈立克氏分別著「剷除分贓制度」(Fighting the Spoils Man)與「專門人才於市府中之地位」(Expert in City Government)。一九二二年白勞克特氏著「人事行政原理」(Principles of Public Personnel Administration)。梅友氏於一九二二年著「美國中央政府之吏治問題」(The Federal Service)。魏哀脫氏於一九二六年著「行政學原理」(Introduction to the Study of Public Administration)其中一大部份專論人事行政問題；一九三〇年又著「近代各國人事行政制度概況」(The Civil Service in the Modern State)。韋羅貝氏於一九二七年著「行政學大綱」(Principles of Public Administration)人事行政亦佔該書一大部份。福氏為人事行政實驗家，其論著常見於「人事行政月刊」(Public Personnel Studies)。若團體方面，則有芝加哥人事行政研究社(Bureau of Public Personnel Administration)該社於一九二三年十月十五日開始編印「人事行政月刊」為研究人事行政最專門之機關。英國倫敦政治經濟學院(London School of Economics and Political Science)對於人事行政之研究，頗為重視；該院教授芬樓(Finer, H.)氏於一九二七年著「英國文官制度」(The British Civil Service)同時，公務員公會、維特利會議(Whitley Councils)、欽命文官委員會(Royal Commission on the

(Civil Service) 及行政學會 (The Institute of Public Administration) 亦均致力於人事行政之研究。行政學會於一九二三年發行「行政月刊」(The Journal of Public Administration) 對於人事行政學極多貢獻。至我國研究人事行政者，則有天津市政府市政傳習所與行政院行政效率研究會。市政傳習所曾出版「市吏治行政」一書。行政效率研究會除發行「行政效率」半月刊外，亦曾出版「中美人事行政比較」等叢書。目下各國著名各大學已另設人事行政學一科，而各級政府亦相繼成立人事行政機關，採用科學方法，統制用人行政。人事行政學進展之迅速，於此可見一斑矣。

第二節 人事行政學之發達

科學化之人事行政，歷史甚暫，自美國學者發明以來，僅數十餘年，其發達原因，不外下列各端。

(一) 政費過侈 自歐戰以還，美國政費驟增 (註五)，據當局之統計，一九二二年中央與地方政府之總收入為美金二、一三一、四〇二、〇〇〇元，一九二二年為六、三四六、三三二、〇〇〇元；十年內總計增加百分之一九八；換言之，即一九二二年每一公民於中央及地方政府之負擔為美金二一·九六元；一九二二年增至美金五八·三七元 (註六)；一九二〇年中央政府之政費竟增至美金五、六七八、七一二、八四九

元；邦市政府之政費亦均增加；一九一三年每一公民所擔負之邦政府經費爲美金三·九五元；一九二二年爲美金一·八二元（註七）；一九一二年每一公民所擔負之市政府經費爲美金一七·三四元；一九二二年爲美金三三·一五元（註八）。考增加之原因雖多，而用人多成事少，徒靡人財兩力爲其最大者也。故全國人士一致鼓吹政府採用科學人事行政，以節公帑而輕人民負擔。

（二）員額驟增 自工業革命以後，美國政治經濟情形驟變，社會狀況漸形複雜，政府職務不論消極積極，均大爲增加，而行政範圍亦逐漸擴大；結果公務員之數額劇增。查一八〇〇年前，美國中央政府之文官統計僅三千餘人（註九）。據最近統計，則已在六十萬人以上（註一〇）。員額既增，問題複雜，時遷境易，舊之良規，已成過去；故採用科學人事行政，實爲統制此極複雜用人行政之唯一途徑。

（三）吏治腐敗 美國於一八八三年前，吏治腐敗，分贓惡習，比比皆是。排斥忠良，扶植宵小，成爲不可掩之事實（註一一）。惟自是年施行文官考試制度後，政治漸上軌道，仕途日漸光明，究以缺乏積極人事政策，致人員之待遇軒輊，辦事無興趣之可言，行政無毫末之效率；當局有鑒於斯，乃酌量採用統制用人行政原則，實行科學方法，以資補救。

（四）科學管理之發軔 一八九五年美國泰羅氏發明科學管理。工商界均先後採用施行，成績斐然，一般

關心國事者，僉謂科學管理既著成效於工商界，何獨不能施行於政府機關。當時輿論界爲之一變，朝野人士均爲提醒。故科學管理之發軔，於人事行政之發達，亦有相當關係焉（註一二）。

（五）歐戰之教訓 歐戰時德國於士兵官佐之管理，至爲整肅，各戰士以待遇平等，興趣濃厚，士氣極爲宏壯振發。惟美國對於士兵及官佐之管理，漫不經意，故參戰後，深感士氣頹唐之痛苦，遂仿德國制度，對於用人行政，實行統制，然損失已不貲矣。經此打擊，影響於美國此後人事行政之改進非淺焉。

第四節 人事行政學與其他科學之關係

近代科學昌明，於人事行政學貢獻頗多：如犯罪學、指紋學、生理學、衛生學、精神病學、心理學、社會學與統計學等，與人事行政學均有相當關係。犯罪學研究犯罪原因及防止方法。人事行政學每借此研究如何使公務員潔身自好，不罹過失。指紋學研究指紋印蹟。人事行政上之指紋管理，即採自此項科學。生理學研究遺傳及生理等，爲文官體格試驗之基礎。衛生學研究各種衛生。人事行政學上關於工作環境及防治疾病等之研究，與衛生學有相當關係。精神病學研究精神病。人事行政學每用此探索公務員心理之變態，以測知感應之由來。心理學注重於人類之動作、性格、情感及天才等，其與人事行政學之關係尤爲密切；非特最近的考試側重心理試驗，且

主管人員每於施行新管理方法時，必先研究羣衆心理；蓋非此不能迎合人之意志而發生任何效力。近代職業心理學 (Employment Psychology) 更進一步，專攻心理方面之人事行政 (註一三)。社會學一部份係研究分析公務員之環境和生活等，計劃改善，使滿足其物質與精神上之慾望，而引起辦事之興趣，與人事行政學之關係亦至爲密切。統計學爲研究人事行政之工具。人事行政學與其他科學之關係，於此可見一斑焉。

第五節 公務員管理與普通職工管理之區別

公務員管理與普通職工管理大同小異。以管理之方法與目的而論，不論公務員管理或普通職工管理，均以科學方法引起人員辦事興趣，增加工作效能，求達用人少成事多之目的。以管理之對象而論，在公務員方面，其管理之對象，當爲公務員；在職工方面，其管理之對象，當爲職工。二者所從事業之性質迥異，公務員所從之事業係社會性質，以純粹服務社會爲目的，以社會資產爲資本。故公務員不論等級高低，均爲人民之僕役；凡勞資糾紛，階級暗鬥，於政府事業中皆無存在之可能；且主政者以無虧本與賺錢之顧慮，故於人員管理上，每多忽視。職工所從之事業係商業性質，以獲利爲正鵠；勞資界限清楚，階級暗爭極烈；資本家爲顧全血本多賺利息起見，不得不引用科學人事管理。此外，政府事業，不若工商界，非特無競爭，且以政治關係，不能以才能爲人選之準繩。

工商事業則反是，用人悉以才能爲依歸，更每以競爭激烈，須及時改進管理技術，以增辦事效率，而節營業經費，否則處此優勝劣敗場中，決無立足之餘地也。

公務員管理，因上列各種原因，進展略較普通職工管理爲迂緩。然二者方法與目的相同，故本書雖命名爲「人事行政大綱」，似專對政府機關立論，但於工商界不妨舉一反三，作酌量之變通施用也。

第六節 專家行政問題

曩者，政府職務不繁，行政範圍甚狹，政費有限，用人極少，支配工作，監督進行，似較簡易。降及今日，社會情形驟變，政府職務日多，舉凡人類之行止，無一不在其治理範圍之內。住食也，必經檢查，以防有礙衛生。若消息傳遞，有政府郵電等設備；旅行有國營輪船、汽車、火車、飛機等之便利；行路須依警察之指揮；婚喪喜慶亦必受政府之約束。故今日政府，政費浩大，組織繁雜，用人衆多，殊非前世人民所能逆料也。

自行政範圍擴大，政府工作人員劇增後，人事行政上即發生種種問題；最重大者乃爲分贓惡習。十九世紀中葉，各國吏治腐敗，公務員不分政務事務，均隨政潮上下；一黨得勢，雞犬皆仙，其才能何若，舉不問也。故行政無效率之可言，百事均呈停頓之狀態。幸民衆努力，鼓吹革新，乃先後採用考試制度，以賢能爲任免之標準。惟當時

對於專家行政，仍不重視，而一般負責處理人事行政之人員，多係「外行」；故分贓制度雖已逐漸剷除，而極複雜專門之用人問題，無法由普通見解解決。遂使各機關職員不稱職者有之，工作過勞過逸者有之，獎罪不明待遇軒輊者亦有之；似此何能望辦事者之安心供職，行政效率之提高乎？故一般關心革新吏治者，乃鼓吹人事行政須由專家擘掌。同時，工商界為便利實施科學管理方法起見，均採用人事經理 (Personnel manager) 制度，由專家擔任斯職，專掌職工管理。此制推行以來，甚著成效，目下各國大公司大工廠均已先後做行，而政府機關亦有採用之趨向焉。

一 人事行政專家之任務

凡新事業之推行，必須依賴一般熱心家之努力，科學人事行政，既為一種新的科學，於不以合理方法執行事務之政府未予重視之前，人事行政專家之最大責任為如何使此政府引用科學方法管理公務人員。苟實踐此責，第一，須與當局聯絡，相機證明採用科學人事行政與否之得失利弊，非特求其能了解此新科學之意義，且須使其有相當之信仰而不致有隔膜之處。第二，對於公務員待遇，須設法使其平等，工作環境，亦須盡量隨時改善，訴願須詳為考核，聲請補救；此外，凡公務員所發表關於改進行政意見，應斟酌情形接受容納。如是則公務員對於科學人事行政制度之推行必竭誠維護矣。第三，須以科學方法解決人事物之相互關係，使工作效能增加，

行政經費節省。例如於人與人之關係上，如何構成互助合作，如何免除傾軋嫉妬；於人與事之關係上，如何位置相當人才於相當事務，以試事功；於人與物之關係上，如何使人愛惜物品，充分利用設備；於事與人之關係上，如何因事求人於物與人之關係上，如何佈置設備，增進人之健康。總之，人事行政專家，乃爲一重要醫師，舉凡往昔積弊，非賴其運用科學方法，設法診治，則不爲功也。

二 人事行政專家之資格

人事行政專家之職務，既如上述，極繁重，極專門，故非具有下列資格之人，恐不能勝任：

(一) 須具專門學識 近代政府之人事問題，頗爲複雜，而其性質亦甚專門，曩以普通見解爲處理此事之依據者，今則非賴專門學識不能計劃進行矣。故主持統制用行政之人員，第一，須具有人事行政之專門學識。

(二) 須知羣衆心理 人的管理之艱難，與物料或機器之管理相比，奚止倍蓰。物料或機器爲靜物，管理者得自由處置，欲動則動，欲止則止，斷無不從之理。人則反是：人爲理智動物，決不如機器之簡單，一任統制者之自由操縱；故機器之管理，祇須技能精熟，即可應付裕如，如駕駛員駕駛汽車然。人員之統制，則不能專賴技能，且須洞悉辦事人員之心理，庶於施行新計劃時，不致有扞格不入之苦。故主持統制用行政之人員，第二，須深知羣衆之心理。

(三)須有領袖能力 人事行政家爲一機關中之領袖人才，其人之品行須端方，性情須活潑，思想須敏捷，腦經須清楚，態度須謙恭，眼光須遠大，斷事須公允，待人須寬厚；且須有忍耐之修養，負責之精神。具此數端，則公務員未有不樂從其指揮，襄助其進行也。故主持統制用人行政之人員，第三，須有領袖之能力。

(四)須具創造才能 科學人事行政，乃爲一種最新之行政方法，其原理及辦法等均屬草創，尙有待於從政與論政者之繼續研究試驗，以求進步完善。故主持統制用人行政之人員，第四，須具有創造之才能。

註一 Mayers, L., *The Federal Service*, pp. 173—4 (1922).

註二 Scott, W. D., *Personnel Management*; Tead, D., *Personnel Administration*; Watkins, G. S., *Labor Management*.

註三 Mayers, L., *The Federal Service*; Finer, H., *The British Civil Service*.

註四 Weber, G. A., *Organized Efforts for the Improvement of Methods of Administration in the United States (1919)*;

White, L. D., *Trends in Public Administration*, chapter 22, (1933).

註五 Ford, H. J., *Cost of our National Government (1910)*; Rosa, E. B., "Expenditures and Revenues of the Federal Government," *Annals*, Vol. 95, p. 1, (1921); Brown, H. D., "The Historical Development of National Expenditures," *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 9, pp. 336—346, (1921),

註六 "The Trend in Public Expenditures," *Annals*, Vol. 113, Part 1, (1924).

註七 MacDonald, A. F., "The Trend in Recent State Expenditures," *Annals*, Vol. 113, pp. 8—15; *Cost of Govern-*

- ment in Minnesota," Biennial Report, (1918), Minnesota Tax Commission; Cooke, M. L., Scientific Management of the Public Business," American Political Science Review, Vol. 9, pp. 483—495, (1915).
- 註9 Lancaster, L. W., "The Trend in City Expenditures," A nals, Vol, 113, pp. 15—22, (1924).
- 註10 Proctor, A. W., Principles of Public Personnel Administration, pp. 2—5, (1921).
- 註10 White, L. D., Trends in Public Administration, pp. 242—245.
- 註11 Fish, C. R., The Civil Service and Patronage, (1905); Curriass, G. W., Orations and Addresses (1804); Foulke, W. D., Fighting the Spoils—man, (1919).
- 註11 Cople, F. B., Frederick W. Taylor, the Father of Scientific Management, a History and Criticism (1915); Hunt, E. E., Scientific Management since Taylor, (1924); Crozier, W., "Scientific Management in Government Establishment," Bulletin of the Taylor's Society, Vol. 1, No. 5, (1915); Critical Analysis of Scientific Management," Bulletin of Taylor's Society, Vol. 9, pp. 16—30, (1924); Cleveland, F. A., "The Application of Scientific Management to the Activities of the State," Truck School Conference on Scientific Management, pp. 313—335, (1912); Cook, M. L., "The Influence of Scientific Management upon Government," Bulletin of Taylor's Society, Vol. 9, pp. 31—33, (1924).
- 註11 Fenwick, C. G., "Democracy and Efficient Government — Lessons of the War," American Political Science Review, Vol. 14, pp. 565—586, (1920)
- 註12 Link, H. C., Employment Psychology (1924).

第二章 人事機關組織及其職掌之研究

近代泰西先進國家，對於行政，均重效率，對於組織，均重合理化，唯組織合理化，乃能增加行政效率，唯行政效率高大，乃能建設社會國家。我國數千年來，積習相沿，最不重視組織，最不計較效率，故上自政府，下及個人，皆不無散漫萎靡之現象，而尤以人事機關之組織爲最。查現行行政各機關之人事管理方法及組織，數百年來，可謂無大變更，而一般論政者，對此問題，亦從未予以研究。以此舊方法與舊組織而欲求效率之增加，政費之撙節，何啻緣木而求魚乎！

人事機關，有總機關與分機關之區別。凡職掌統制整個政府或全國各級政府用人行政者，爲人事總機關；如美之中央文官考選委員會（The United States Civil Service Commission）、英之財務委員會（The Treasury Board）與文官考選委員會（The Civil Service Commission）及我國之考試院等。凡專掌一機關內之人事行政者爲人事分機關；如美國農政總務廳下之人事處（Personnel Branch, Office of Personnel and

Business Administration, Department of Agriculture) 英國各部會之文官管理分處 (The Department Establishment Branches) 我國鐵道部之人事科。茲將人事總分機關之組織原理，及其職責，分述於後：

第一節 人事總機關設立之原因及其任務

一、人事總機關創設之背景 人事總機關設立之背景，各國雖不相同；然其最初的目的均為革新吏治與拔取人才。查十九世紀中葉（註一）英國流行「援行」制度（Patronage），公務員均為長官之親戚朋黨，其目的在攫奪權勢，而不在服務國家。爾時美國亦風行分贓惡習，以官職為各黨之贓物。一黨得勢，凡黨員有功於黨者，不論學識經驗之有無，均有分肥之機會。似此兩國之公務員，徒以奔走逢迎為能事，而不知努力從公為天職。其行政效率，當無可言。吏治不修，已可想見。故英國哲學家如邊沁（J. Bentham）與麥皋來（Macaulay）氏等，倡採用文官制度之說。美國人民於失望之餘，亦羣起組織吏治革新會（Civil Service Reform League），鼓吹吏治之革新。經數十年之努力，英美兩國卒於一八五五年與一八八三年先後成立文官考選委員會。推行考試制度，漸次澄清吏治。及後，科學昌明，工商界又多採用集中管理制度，以求工作效率之增加與辦事經費之節省。推行後，頗著成效。同時，政府機關，深感組織散漫，行政系統紊亂，不能增加辦事效率，致受輿論之攻擊，民衆之反

對。故英國於一九一〇年與一九二〇年先後將財務委員會權力增加，實行統制行政制度，除統制財政、購置等事外，並統制用人行政（註二）。美國亦於一九三一年由文官考選委員會、職務分類委員會（Personnel Classification Board）、歲計局（Bureau of Budget）及其他有關各部會長官，組織人事行政會議（Council of Personnel Administration），於歲計局（統制行政之機關）指導之下，會同設計，改進考銓行政，並設法引起辦事興趣，增加工作效率。此足徵英美吏治之革新，全為民衆鼓吹之結果。今兩國之吏治，雖已澄清，而美之吏治革新會，英之政治學家等工作，猶未稍懈；蓋即繼續研究人事行政科學，藉供政府參考。英美今日人事行政之科學化者，非偶然也。

我國人事總機關成立之背景，與英美略有不同（註三）。我國專制時代之吏部，係由政府自動組織；蓋當時人民既無參政之權利，又無言論之自由；即使蕭艾雜進，吏治不修，亦不敢聞問也。民國以還，政權開放，言論自由，孫中山先生組織國民黨鼓吹實行考試制度，以為澄清吏治之張本。然人民以欠參政知識，響應是項主張者，寥若晨星。民國十六年，軍閥失勢，國民黨操握政權，翌年，國民政府即奉孫先生之遺教，設立考試院推行考試制度。此乃中英美三國人事總機關設立背景上之大概情形也。

二、人事總機關之任務 人事總機關既為剷除分贓惡習，實行任賢選能之制度而設立，故其職務，初僅限

於消極方面之人才拔取工作；旋以人事問題，日形複雜，人才雖已集中，然因缺乏相當之利用方法，亦不使人員得抒抱負，以致學非所用，或用非所學，及獎懲淆混，是非不分，疊出層見，而抑鬱不得志之人員，比比皆是。英當局，有鑒於斯，乃先後增加人事總機關之職務，引用科學管理原則，負責計劃引起人員辦事興趣之方法。於是，人事總機關之職務，由消極而積極，由人才之拔取而人才之利用與統制矣。茲將近代人事總機關之職務，分別略述如次：

(一) 吏治之澄清

澄清吏治爲人事總機關最重要之任務，蓋人事總機關之設立，既如上述，原在剷除援引保薦之惡習，樹立文官制度，藉以整飭官常。至官常如何整飭，吏治如何澄清，英美兩國均採用權限分類制度。英國於一七〇〇年、一七〇八年與一八五五年（註四），美國於一八八三年（註五）分別立法，將政務與事務人員劃分清楚，事務人員絕對受人事總機關之節制。於是，人事總機關爲澄清吏治起見，依法禁止事務人員參加政治工作，庶彼等得安心供職，不受政潮之影響。奉行以來，成績卓著，目下英美兩國之吏途，較諸往日，已光明多矣。我國對於政務與事務人員亦有劃分之規定。唯考試院迄未禁止事務官參加政治工作（註六）。其原因當以我國目下以黨治國，極難禁止事務官參加政黨工作。但首創一黨治國之意大利，對於事務官亦有不准作政治活動之規定（註七）。

蓋不如是，則不足樹事務官之保障，不足謀考試制度之推行，更不足以言行政效率之增加也。故考試院果欲執行澄清吏治之責任，則對於事務官隨同長官作政治活動一事，不可不設法予以限制也。

(二) 人才之登記

拔取人才之要點，在知人才之來源。而欲知人才之來源，則須舉行人才之登記。故人才登記亦為人事總機關任務之一。美國文官考選委員會報名科與英國文官考選委員會對於國內人才皆有登記。於舉行考試時，即予通知，並附送關於考試之宣傳品，以鼓勵其參與考試。我國幅員廣闊，人才散處，果欲使邊陲腹地之人，皆享有與考之機會，則不可不辦是項人才之登記。惟考試院對此似甚膜視，致「社會上有人人謀事，而更有事事需人之遺憾」(註八)。故全國經濟委員會與教育部於最近合組全國學術工作諮詢處，掌人才登記與職業介紹等事項(參看附表一)，用意至佳。惟人才登記為人事行政之一種，應歸考試院集中職掌，非特可免系統紊亂與駢設靡費等等，且於人才需供之調劑，較為有效；蓋掌握分發任用權者，乃為考試院而非為全國學術工作諮詢處也。

附表一 全國學術工作諮詢處規程

第一條 全國經濟委員會、教育部為使全國學術人才供需方面得有適當聯絡起見，合組全國學術工作諮詢處(以下簡稱諮詢處)。

第二條 諮詢處掌管事務如左：

- 一、關於全國機關團體需要學術人才狀況之調查與登記事項；
 - 二、關於全國學術人才求業就業狀況之調查與登記事項；
 - 三、關於已登記學術人才適當就業之介紹與指導事項；
 - 四、關於研究專門學術人員之調查與指導事項；
- 前項第一二三款學術人才，暫以國內外專科以上學校畢業生為限。

第三條 諮詢處設主任副主任各一人，祕書一人，由全國經濟委員會同教育部遴員派充之。

第四條 諮詢處設幹事若干人，辦理處中事務，並得酌用書記。

第五條 諮詢處於必要時，得呈准設置各種委員會，並延用顧問。

第六條 諮詢處得呈准設置國外專員或分處，並得與國際知識合作委員會、國際勞工局等機關取得聯絡。

第七條 本規程自公布日施行。

(三) 事務官之考試

事務官之考試，普通為人事總機關之工作。惟歐洲大陸各國迄無考選總機關之設立。事務官之考選，每由各機關臨時組織考選委員會自行辦理（註九）。但此制祇能通行於吏治清明之國家，凡政局尚未穩定，仕途猶甚龐雜者，則應採用考試獨立之制度（指與行政各部會獨立，非與行政首領獨立），以免流弊。不特此也，事務

官之考試，設由各機關自行臨時辦理，非特人財兩力，均不經濟，抑以缺乏專掌機關，考試制度無法研究改進。故吏治已上軌道之英美，其事務官之考試，仍由人事總機關集中職掌。我國仕途雖日見光明，然而位置私人，在所不免。故欲避免此弊，則事務官之考試，似不應由各機關自行舉行，而由考試院或其分機關綜理之也。

(四) 各種考銓規程之擬訂

考銓法律之創制爲立法機關之責任，而考銓法律之執行，應爲人事總機關之任務。惟考銓法律普通祇規定原則，詳細規程，都由人事總機關隨時擬訂。例如美國一八八三年之吏治法(註一〇)，曾規定吏治委員會委員須襄助大總統隨時制定考銓規程，以利吏治法之推行。故此法自經國會通過施行以來，迄今五十餘年，祇修改七次，而尙能適用者，則端賴考銓規程爲之補充耳(註一一)。英國吏治法之產生與美國不同。大抵非爲國會創制(註一二)，乃由樞密院按各種皇家委員會，如 The Macaulay Committee of 1854, The Playfair Commission of 1875, The Ridley Commission of 1884—1890, The Macdonnell Commission of 1910—1914, Gladstone Committee of 1918 之建議，以院令頒布施行，亦僅限於原則上之規定。施行條例，均由財務委員會或文官考選委員會承財務委員會命擬訂。財務委員會對於擬訂考銓規程之權力，全爲樞密院所給予。例如一九一〇年與一九二〇年樞密院命令財務委員會擬訂章程若干種，規定各機關考試職位之任務分類與俸給

之釐定等(註一三)。此種辦法，於理於事，均無不合；蓋一則立法機關，每不諳考銓行政，設考銓細則由其制定，則不免有齟齬不合之危險。二則立法手續煩瑣，考銓細則，時須修改，以應需要；若由立法機關制定，則未免輾轉費時。我國人事行政法律如考試法與公務員任用法等，係由立法院制定外，其他考銓規則與條例等，均由考試院自行制定；惟考試法與公務員任用法等，似欠詳盡耳。

(五) 職務之分類

凡奉行近代考銓制度之國家，對於各機關事務職位之任務，任職者應具之資格、俸給及升擢程序等，必詳為分析規定，以利科學化人事行政之推行。此項職務分類，每以整齊劃一為條件；故不能由各機關分別自行辦理，應由人事總機關負責集中編制。關於此點，英美均已奉行，如英之財務委員會即為負責編制職務分類之機關；惟美國中央政府對於職務分類之編訂，於一九三一年前，不歸文官考選委員會，而另組職務分類委員會單獨辦理；每使責任不專，人財兩力，徒事虛糜。誠人事組織上之一大缺點也。我國迄未採用科學化之職務分類制度。將來採用時，應歸考試院負責辦理，不應另立機關，疊牀架屋，而蹈美國之覆轍；蓋職務分類之編制，乃為人事總機關之職務也。

(六) 計劃工作效能之增加

計劃增加工作效能，爲人事總機關目下最重要之職務，蓋人事總機關之原有工作，祇限於吏治之澄清；對於待遇之是否公允，才職之是否相稱，不予問問；致各機關每多抑鬱之士，兢兢業業，努力從公者，絕無僅有。英美當局，有鑒於斯，乃先後着人事總機關負責設法改善。於是人事總機關頓時增一新的職務。舉凡人事政策之計劃，施行辦法之擬定，均由其職掌。目下英美公務員之辦事精神，已大爲振作，而工作效能，亦日漸增加。考其成功之原因，一在人事總機關常與執行機關通力合作，凡有所建議，均能適應實際需要；一在人事總機關組織嚴密，人才集中，對於各項問題之研究，均竭盡心力，因之，信用卓著，各執行機關，無不樂從其指導也。我國公務員，以鼓勵無方，對於工作極少興趣。閱報談話，推諉塞責，已爲當今之通病。故人事總機關不可不設法予以改善也。

第二節 人事總機關組織之原理

一 人事總機關之法律根據

人事總機關除英國之財務委員會與我國之考試院外，普通名稱爲文官考選委員會或吏治委員會，其產生之方法，各國均不一致。有由憲法產生者，如美國 娃海哀娃 (Ohio) 與 格錄拉特 (Colorado) 邦之吏治委員會 (註一四)；有由約法產生者，如我國考試院 (係本訓政時期約法產生) (註一五)；有由法律產生者，如美國 中央政府

文官考選委員會（根據一八八三年國會通過之吏治法產生）（註一六）；有由命令產生者，如英國文官考選委員會（依照一八五五年樞密院院令產生）（註一七）。以各國經驗而論，人事總機關由憲法或法律產生均無不可；惟由憲法產生者，於憲法上應限於原則之規定，不宜涉及組織與職掌。此二者因時須改進，以適時宜，故應以法律規定，蓋憲法之修改，較法律為難，憲法往往非由國民大會或制憲大會全體代表幾分之幾以上之提議，幾分之幾以上之出席及出席代表幾分之幾以上之決議，不得修正；而法律得由立法機關隨時改訂。中華民國訓政時期約法，對於人事行政祇規定設立考試院，至其組織與職掌均指明由法律規定（註一八）。於制憲原理，極為昭合；但民國二十五年五月國民政府公布之憲法草案（註一九），除原則外，對於人事總機關之職掌，亦有規定明文，如該草案第八十五條規定：「左列資格應經考試院依法考選銓定之：（一）公務員任用資格；（二）公職候選人資格；（三）專門職業及技術人員執業資格。」既有第八十三條之「考試院為中央政府行使考試權之最高機關，掌理考選銓敘」為人事總機關職掌之原則，則八十五條所規定之事項，似應由法律規定，以免來日修改時發生困難也。

二 人事總機關組織之原理

（一）委員制與獨任制 各國人事總機關之組織取委員制者固多，但採用獨任制者亦復不少。我國之考

試院，美國明納蘇太邦聖保羅市之人事局 (The Civil Service Bureau, City of St. Paul, Minn.)，北加羅利那 (North Carolina) 曼麗蘭 (Maryland) 與衛斯康辛 (Wisconsin) 邦之人事廳 (Department of Personnel) 均以獨任制組織，主持者為院長局長或廳長。美國中央政府之文官考選委員會與英國之財務委員會均以委員制組織。美國中央政府之文官考選委員會設委員三人，英國之財務委員會則由第一大臣 (The First Lord of the Treasury) (普通為國務總理)、財務大臣 (The Chancellor of Exchequer) 及其他閣員組織，然其權力全在財務大臣手中，故委員制其名而獨任制其實也 (註二〇)。此兩種制度究以何種最為適合人事總機關之組織，吾人固不可不研究也。

查獨任制本為集中事權，明定責任，處事敏捷，與節省費用而發明。以歐美工商界與政府機關之經驗而論，凡執行純粹行政事務之機關，似應採此組織；蓋行政事務之處理，端以經濟敏捷為條件。設採用委員制，事權分散，不能達此目的。委員制則為防止獨裁，與慎密處事而設。凡執行準立法事務如制定規程，或準司法事務如調解糾紛之機關，似應採此組織。蓋準立法與準司法事務每以容納各方意見，及避免任何人獨斷為條件。苟採用獨任制組織，非特不足以收集思廣益之效，且有獨裁誤斷之危險 (註二一)。

人事總機關非特掌關於純粹行政事務，如辦理考試，分發候補人員，監督考績，與調查公務員工作情形等，

且掌準立法事務，如制定考銓規程，及準司法事務，如接受公務員訴願，調解公務員糾紛等（註二）。按上述組織原理，似應採用獨任與委員混合制度。凡具有純粹行政性質之事務，歸委員長一人負責執行。具有準立法與準司法性質之事務，則歸委員數人共同處理（註三）。如是則非特能增加行政效率，且可收集思廣益之宏效，而亦無背行政組織之原則也。

（二）行政集中與人事總機關組織之影響 今日世界乃科學世界也，凡百事業之興廢，全繫於採用科學方法與否而定。故凡採用科學方法處理公務之國家，其政績必優，反之必劣。惟採用科學方法處理公務之後，行政必須集中，組織必須改善。如英國中央政府已將財務委員會之權力擴大，使其成爲統制行政之機關，承行政首領（國務總理）命令，以科學方法統制各機關財政、庶務及組織等事宜。一九一〇年樞密院鑒於用人行政亦爲行政之一種，不應完全脫離行政管轄，乃先後令財務委員會負責統制，以謀整頓（註四）。於是文官考選委員會雖不裁併，然已失其獨立之尊嚴矣。自此制推行以來，成績卓著。美國當局爲撙節國帑與增加行政效率起見，於一九二一年做英國辦法，設立預算局（註五），實行統制行政之制度。該局在形式上隸屬財政部；在事實上，即總統府下襄助總統統制行政之機關。局長與副局長均由總統自由任免，絕對向總統負責；其權力不僅限於統制財務行政，即人事管理亦在其統制之列（註六）。蓋該局於成立後，除集中財務行政外，並承大總統令着內

務部恩俸局 (Bureau of Pension, Department of Interior) 中央文官考選委員會、中央卹金委員會 (United States Employees Compensation Commission) 行政效率促進局 (Bureau of Efficiency) 衛生部人事處 (Personnel Division, U. S. Public Health Service) 斐律賓與砲特利瓜 (Porto Rico) 文官考選委員會及其他有關係之部會合組人事行政委員會 (The Federal Personnel Board) 於其指導之下，計劃如何改善人事管理。一九三〇年職位分類委員會改組，中央特派預算局局長爲該會委員長 (註二七)。翌年預算局又奉命將人事行政委員會改爲人事行政會議，凡中央人事機關或與人事行政有關係機關之長官，均須出席會議。會議設主任一人，由預算局局長指派。掌左列事項 (註二八)：

1. 增加各人事機關之連鎖關係。
2. 均衡人事行政之進展。
3. 研究改進公務員考選之方法。
4. 造成公職事業化。
5. 減少公務員之更動。
6. 避免公務員數額之過度增加。

7. 訓練人事管理人才。
8. 引用科學管理方法。
9. 完成優良之考績制度。

經此改革後，美國中央政府之人事總機關亦失其相當獨立之尊嚴；但一般熱心改善行政者，仍以此爲不澈底之改革，主張中央政府應正式設立統制行政處，襄助大總統統制各機關之財務、人事、庶務、文書、檔案與組織等事宜（註三九）。關於人事一項，凡現有之人事總機關如中央文官考選委員會、中央公務員卹金委員會、與外交人員考選委員會（Foreign Service Personnel Board）等，須酌量裁併，另組人事總機關，隸屬於統制行政處，以免各自爲政，徒靡人財兩力之缺點。此制美國邦政府推行者已屬不少，墨舍朱舍斯（Massachusetts）邦已設統制行政處（Commission on Administration and Finance），該邦之文官考選委員會雖依舊存在，然須受統制行政處之統制。一九二九年，加利福尼亞（California）邦於財政廳（係該邦之統制行政機關）下設立人事與組織組，將原有之文官考選委員會縮爲該組之一部份，承組主任命掌關於處理考銓方面之準立法與準司法事務（註三〇）。目下各市政府亦有採用此制之趨向。由是可知人事總機關在英美已有不能於行政機關外獨立存在之趨勢矣。我國中央政府之人事行政，曩由行政機關職掌，明清爲吏部，其主管爲尙書，承皇帝命綜

理部務。廢清宣統三年創新內閣制，裁併吏部，設銓官局於內閣之下，以承繼其職務。民國成立後，設銓敘局，其規模略仿清末內閣下之銓官局。故仍於行政首領——國務總理——指導之下，處理銓敘事宜。及後孫中山先生以考銓屬於行政部份，權限未免太廣，流弊更多，特倡考試權獨立之主張（註三）。民國十七年國民政府於立法、司法、行政與監察四院外，設考試院掌全國公務員考銓事項。實行孫先生所倡考試獨立之制度。此雖與近代英美之趨向不甚符合；然以中國目下之情形而論，吏治尙未清明，爲避免行政長官濫用任免權力，營私舞弊起見，考銓與行政機關似有各自獨立之必要也。

第三節 人事分機關設立之旨趣及其任務

一 人事分機關設立之旨趣

以上所論爲人事總機關之組織及職掌。本節則專論人事分機關應否設立，與如何組織等問題。考人事分機關之設立，一以近代政府職務日繁，行政範圍日廣，一般辦理特種事務，如工程、衛生、教育等之人員，無暇兼顧人事行政，故不得不設立人事專掌機關，藉以減輕此類人員之責任，使其專心致力於其特種事務之進行。二以自一八九五年美國泰羅（F. W. Taylor）氏發明科學管理以來，人事行政漸趨專門化，若非專家掌管，勢難設

法振作公務員之服務精神，增加行政效率。三以人事總機關對於各行政機關之實際需要，每多隔膜，故祇能負統制之責任，至例行事務如公務員工作之支配，遲到、早退、與請假之記錄，遷調升降之處理，福利事業之提倡，及辦事成績之考核等，應由各行政機關設立人事分機關，因地制宜，自行處置。四以人事行政設由第三者從旁辦理，則非特可免長官偏袒私人，且可消泯長官與屬下之糾紛於無形，人事分機關設立之理由，極為明顯，然各國除英美外，餘尚未嘗予以重視也。

二 人事分機關之任務

按諸最近趨向，人事總機關大抵負監督與指揮之責任，而人事分機關則專掌執行事宜。茲將人事分機關之普通任務述後，以明區別。

關於增加公務員辦事興趣方面者

(一) 調查職位之任務與推行職務分類制度

職務分類制度之制訂既如上述，應由人事總機關辦理；否則各自為政，辦法互異，於分類原則，定不相符。然於職務分類制度制訂時，關於職位任務，任職者應具之資格、俸給及升擢範圍等之調查，與職務分類制度訂定後，關於職務分類制度之推行，須歸人事分機關職掌，以收規隨之效。

(二) 辦理公務員之考績

人事總機關掌考績標準之制訂，而人事分機關須依此標準負責考核各公務員之辦事成績。如是則各機關之考績辦法得以統一，而考績制度易於推行也。

(三) 處置遲到早退與請假之登記

遲到早退與請假均為例行事務，應由人事分機關處理，惟為避免辦法參差起見，對於遲到早退與請假之細則，不妨由人事總機關規定之。

(四) 辦理關於提請遷調任免升降獎懲退休事宜

人事總機關掌公務員任免移調升降獎懲退休條例制訂事宜，至誰應懲戒，誰應獎勵，誰應升職，誰應降級，誰應免職，誰應退休，及某單位應否添人，某單位應否裁員減政等等，則非由人事分機關隨時考查後，提請人事總機關分別核辦不可也。

(五) 承辦公務員之補習教育

公務員補習教育，有主張應歸人事總機關職掌，藉以集中管理，節省經費；惟人事總機關每多不諳各機關公務員之詳細情形，對於課程之編製，教材之選擇，極難迎合實際需要；且公務員散處各地，集中補習修養，於事

實上，亦屬困難；故公務員之補習教育，似由人事分機關分別辦理為宜也。

(六) 計劃及實行公務員福利事業

公務員福利事業之範圍頗廣，關於衛生方面者，有食堂、診療所、官舍等之設置，及工作環境之改善。關於待遇方面者，則有合作運動之提倡，保險與儲蓄之鼓勵及恩俸制度之推行。關於智識方面者，則有圖書館及公務員子弟學校之設立，出版物之編印，與公開演講之籌備。關於娛樂方面者，則有游藝及運動事業之提倡與遠足旅行之舉行。其設施當視各機關之實際情形，不必強其一律，依樣葫蘆。故公務員之福利事業，亦為人事分機關任務之一也。

關於拔取人才方面者

(一) 考試

公務員之考試為人事總機關之任務，但間有因其他種種特殊關係得特許人事分機關舉行臨時考試。此為人事分機關辦理考試事務之一。考試制度確立後，各行政機關遇添用人員時，人事分機關須請總機關於候補人員中擇優分發。按諸美國慣例，分發都以三人為一組，由人事分機關予以相當之試驗後，擇一試用。此為人事分機關辦理考試事務之二。我國之公務員多數來自推薦，即有經考試錄取者，亦良因於考試時側重普通學

識，對於職位之需要每不發生關係，故此項錄取（指人事總機關考試錄取者）及推薦之人員，於任用前，應一律由人事分機關予以復試，以便給與相當職位。此為人事分機關辦理考試事務之三。由是可知，考試亦為人事分機關之任務也。

（二）研究考試結果

凡經考試錄用之人員，於任事後，能否勝任某項職務，須於一定時期內，由人事分機關予以考核。如辦事有方，成績卓著，即可知考試得有完美之結果；否則考試方法，不無可議之處，尚須精密研究其缺點，以便設法改善。此為人事分機關之又一任務也。

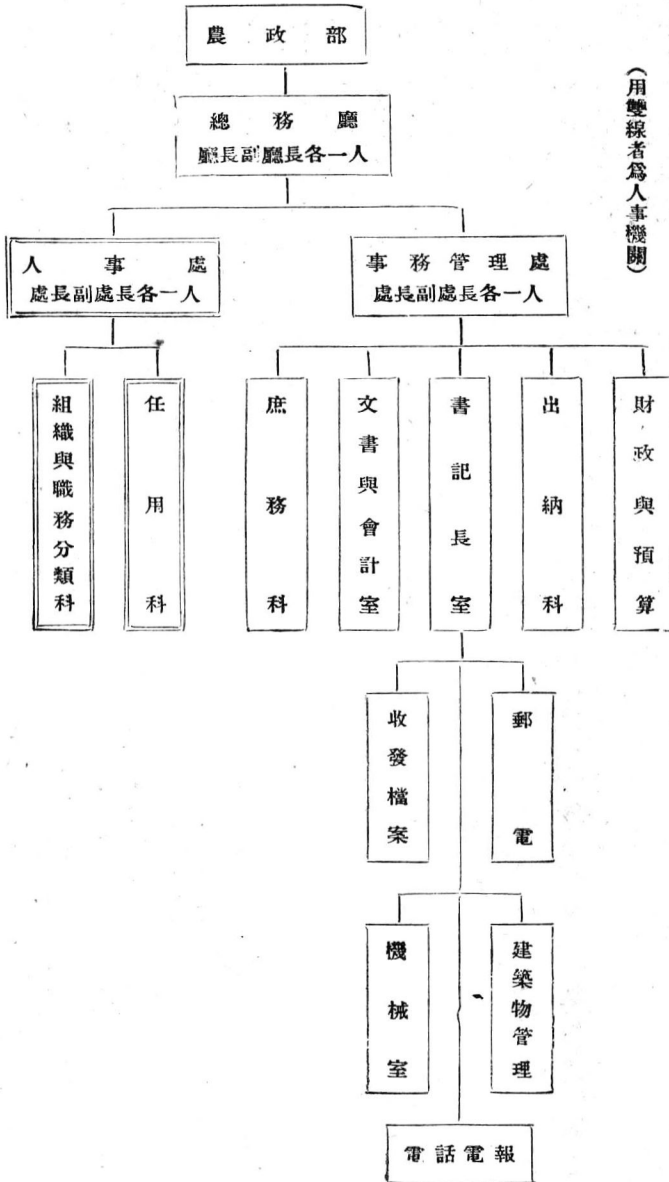
第四節 人事分機關組織之原理

人事分機關純粹掌執行事務，為一部或一委員會內之人事總機關，依組織原則，應採獨任制度，而其地位亦應較高於署司，藉以集中管理權力，便利統制用人行政。英美中央政府人事分機關之組織與此原則尚無出入之處。如英國各部會之文官管理分處均由獨任制組成。其主管長官之年俸自一千二百鎊至一千四百鎊，地位界於常任次長與署司長之間（註三）。美國各部會對於人事行政曩由書記長（Chief Clerk）兼理，最近因當

局鑒於潮流之所趨，故有另設人事處專掌此項職務之動向。其推行最早者爲農政部。該部於一九二五註三三年成立總務廳，置廳長副廳長各一人，承部長命統制關於本部財務、人事、物料供應購買、檔案與文書處理等事宜。爲便利處務起見，廳之下設事務管理處 (Branch of Business and Fiscal Operations) 與人事處 (Branch of Personnel)。每處設處長副處長各一人，均由廳長呈請部長任用（組織表參看附表二）。至廳之地位，一如英國各部會之文官管理分處。故於各署司有監督指揮之權力。我國人事分機關如鐵道部總務司之人事科等，地位既爲卑下，職務故趨消極。又何能與英美人事分機關相比擬乎！果欲採用科學管理，澈底振作公務員之辦事精神者，則於人事分機關之組織與職權等，不可不力謀改善也。

附表二 美國中央政府農政部總務廳組織表

(用雙線者為人事機關)



- 註一 Moss, R., *The Civil Service of Great Britain* (1914); Laski, H. J., *The Development of the Civil Service* (1922);
Finer, H., *The British Civil Service* (1927); Lambie, M. B., *The British Civil Service* (1929); Proctor, A. W., *The Principles of Public Personnel Administration* (1921); 薛伯康著「中美人事行政比較」商務印書館(一九三四)張銳
著「市吏治行政」天津市政傳習所
- 註二 Finer, H., *The British Civil Service*, pp. 26—35.
- 註三 戴季陶著「中國考試制度的概況」文化建設創刊號(一九三四)
- 註四 Lambie, *The British Civil Service*, pp. 405—412.
- 註五 *The Pendleton Act of 1883*.
- 註六 修正考試法與公務員任用法。
- 註七 White, L. D., *The Civil Service in Modern State* (1933), p. 304.
- 註八 周選著「用人與培才」正論第二號(一九三四)
- 註九 White, L. D., *The Civil Service in Modern State* (1933); Sharp, French *Civil Service* (1931); Blahy, F. F.,
and Oatman, M. E., *The German Civil Service. Report of Wages and Personnel Survey* (1929), *The Personnel Classification Board*; 薛伯康著「近代意國人事行政之概況」行政效率第五六合刊號(一九三四)龔祥瑞等編「歐美官吏
制度」民智書局(一九三四)
- 註十 *The Pendleton Act of 1883*, Section 2.
- 註十一 *Civil Service Commission, Service Monographs of the U. S. Government*, No. 49; Institute for Government Re-

search, pp. 127—136 (1928).

註三 Finer, *The British Civil Service*, p. 26; *Orders in Council*, relating to the Civil Service (1929), Stationery Office, London.

註四 Civil Service: Order in Council, No. 1976 (1920); Moss, *The Civil Service of Great Britain*, pp. 271—88.

註五 The Constitution of the State of Ohio; The Constitution of the State of Colorado.

註六 三民主義與五權憲法：中華民國訓政時期約法。各國憲法彙編——立法院（一九三三）。

註七 The Pendleton Act of 1833.

註八 The Order in Council 1855, Great Britain.

註九 中華民國訓政時期約法第七十一條與第七十七條。

註十 中華民國憲法草案：民國二十五年五月國民政府公布。

註十一 Hills, J. W.; *The Financial System of the United Kingdom* (1923); Willoughby, W. W., *The System of Financial Administration of Great Britain* (1917); Munro, W. B., *The Government of Europe*, Chapter 11 (1926).

註十二 Willoughby, W. F., *Principles of Public Administration*, pp. 119—127 (1927).

註十三 Proctor, A. W., *Principles of Public Personnel Administration* pp. 31—40.

註十四 *Functioning of Municipal Civil Service Commissions in the United States* (1922); White, L. D., *Trends in Public Administration*, pp. 240—242, (1933).

註十五 *Civil Service: Order in Council*, No. 1976 (1920); White, L. D. *Introduction to the Study of Public Administration*.

tion, pp.105—109 (1926).

註四 U. S. Budget and Accounting Act of 1921 (42 Statutory Law 27).

註五 除財務與人事外，歲計局並得監督與指揮各機關辦事手續之改善，文書庶務、建築及召標事宜之管理，詳細參看 White L. D.

Trends in Public Administration, Chapter 13.

註六 The Brookhart Act of 1930, U. S. Congress.

註七 The Executive Order of April 25, 1931, U. S. Federal Government.

註八 "Proposal for a Service of General Administration of the National Government," Public Personnel Studies, 166—179 (1929).

註九 White, L. D., Trends in Public Administration, pp. 241—242; Annals, Vol. 113, pp. 94—105 (1924); Lambie, M. G., Administrative Control in the Commonwealth of Massachusetts.

註一〇 甘乃光編中山全集，第一〇四頁至一〇六頁，夏友公司出版。

註一一 Lambie, The British Civil Service.

註一二 White, Trends in Public Administration, pp. 166—168.

第三章 各國人事機關組織之概況

右章專爲理論上之論述，似嫌空洞；至實際方面，則試閱下列各國人事機關組織之概況，便可相映成趣，而有所參照矣。

第一節 英國人事機關組織之概況

世界各國，首先採用新式考試制度者，當推英國。溯自一八五五年實施考試取仕方法，迄今八十餘年。歷經修正改善，爲現代之傑出人事行政制度。故其組織較任何國家爲完善（組織表，參看附表三）。掌總監督者，有財務委員會（Treasury Board）；掌考試與候補人員之分發者，有文官考選委員會（The Civil Service Commission）；掌調解糾紛與襄助人事總機關擬訂施政方針者，有勞資仲裁法庭（The Industrial Court）與維特利會議（Whitley Councils）（註一）；掌調查及建議改善人事行政者，有欽命文官委員會（Royal Commission）。

on the Civil Service) 組織嚴密，成績絕佳。茲將各機關之內容分述於後。

一 財務委員會

財務委員會係由第一大員（普通為國務總理）、財政總長與其他閣員數人組成之（負責實際責任者為財政總長）。為英國中央政府統制行政之機關。蓋其操經濟之特權，握中樞之綰轂，統制各部分行政，乃為必然之事也。但於一九一九年前，其對於統制人事，並無若何組織。致歐戰期中（一九一四至一九一八年），各行政機關皆濫設員額，增加俸給，經費雖見驟增，工作忽形退縮。當局有鑒於斯，於一九一八年組織政府機關調查委員會（The Machinery Committee of the Ministry of Reconstruction）（註二），負責研究設法改善。翌年九月，當局即根據該委員會之建議，將財務委員會予以改組。除財務處（Finance）與供應處（Supply Service）外，另設統制人事之機關，曰文官管理處（Establishment）置處長（Controller）與副處長（Deputy Controller），各一人，均由人事行政專家充任。承財政總長命，掌左列統制事宜。

- （一）關於文官考選委員會舉行考試，辦理分發與擬訂考選規程之核定事項。
- （二）關於俸級、俸率、俸給範圍、及職位名稱之規定事項。
- （三）關於各機關公務員數額與等級之決定事項。

(四) 關於低級人員升用復職之認可事項。

(五) 關於升擢手續之核定事項。

(六) 關於恩俸制度之管理事項。

(七) 關於病假規則之審核事項。

(八) 關於考績之監督事項。

(九) 關於職務分類制度、俸給條例及其他考銓規程之制定事項 (註三)。

(一〇) 關於維特利會議之指導事項。

(二) 關於人事行政之改善事項。(樞密院會命財務委員會至少每五年舉行各部會人事行政狀況調查一次，以資改革。)

同時，於範圍較大之部會，成立文官管理分處 (Departmental Branches)。設主任一人，由部長或委員長徵得財務委員會同意後，於國內專門人才中，遴選任用。承部長或委員長命，於財務委員會管轄之內，掌左列統制事宜 (註四)。

(一) 關於設法增加公務員辦事效能事項。

- (二) 關於處理人事登記事項。
- (三) 關於調查與建議本機關人事方面之興革事項。
- (四) 關於工作分配或裁併事項。
- (五) 關於遷調加薪及升職事項。
- (六) 關於提倡採用節省人力之設備事項。
- (七) 關於考選事項。
- (八) 關於考核試用人員之成績事項。
- (九) 關於退休事項。
- (一〇) 關於其他人事事項。

此外爲謀各人事機關間之相互協作起見，特由文官管理處處長，與各文官管理分處代表，組織人事行政常務委員會（A Standing Committee of the Selected Establishment Officers and the Head of the Establishment Division）以文官管理處處長爲委員長。交換彼此意見及討論如何計劃進行等事宜。

二 文官考選委員會

文官考選委員會成立於一八五五年，設委員三人，由國務總理與財政總長商議後奏請英皇於國內專門人才中遴選任命。以一人爲主任委員 (First Commissioner)，一人爲典試主任 (Assistant Commissioner and Directors of Examinations)，一人爲祕書 (Assistant Commissioner and Secretary)，分別處理會務。

(註五) 該委員會非特與各部會並立，且與政黨不發生任何關係；故不受政治勢力之牽制。其職務專爲舉行考試與分發候補人員，至其他人事事項，如職務分類，及俸給釐訂等，均由財務委員會直接處置，或由各部會於財務委員會指導之下，自行舉辦。(註六) 故各部會遇添員額時，須先呈請財務委員會核定職位之名稱、任務、俸給及任職者應具之資格等等，然後由文官考選委員會再請財務委員會認可後，舉行考試。並將及格人員分發試用。此外，文官考選委員會得制定關於考試及候補人員分發試用規程。惟亦須經財務委員會核准後，方生效力。

(註七) 此爲英國行政集中之特點。至投考人之年齡健康及資格等，得由文官考選委員會規定，但法院有干涉權力，故應考人如有不服之處，得請其依法予以審查，作最後之裁判。此於文官考選委員會工作進行上，又多一牽制。(註八) 然文官考選委員會之委員，均係公正廉潔之輩，日常辦事，悉以國家與大衆利益爲前提，故此類情事之發生，實屬絕無僅有也。

三 維特利會議

歐戰時，英國各地，物價飛騰，生活程度，日趨尖銳化。勞動者度日維艱，不能安心工作，時與資方發生衝突。當局懷危機之隱伏，爲未雨之綢繆，特於一九一七年，組織勞資關係調查委員會（The Ministry of Reconstruction Committee on Relations between Employer and Employed），以維特利氏（J. H. Whitley）爲主任委員，負責調查原委，而謀補救（註九）。該委員會旋即根據各方意見，與調查之結果，於第一報告（一九一七年三月八日）內建議於各職業中設立全國勞資會議（Joint National Industrial Councils），勞資會議區分會（District Councils）與工廠分會（Works Committee），均由勞資雙方代表參加，披肝瀝膽，和衷共濟，以和平之方法，謀勞資糾紛之根本解決。同時，公務員亦感受同等之痛苦，重以財務委員會之橫加壓迫，將辦公時間由七小時增至八小時，而用人行政，如考試升調懲戒等，亦最窳敗。故羣起組織公務員公會，鼓吹政府設法予以改善。勞資關係調查委員會，特於第二報告（一九一七年十一月十八日）內，貢獻政府對於人事行政，得採用勞資會議之原則組織公務員維特利會議。當局對之，初不無疑竇之處。繼以迫於環境，於一九一八年七月，令勞工部部長及有關係各部之主管長官，組織委員會，以勞工部部長爲主任委員。研究關於如何組織公務員維特利會議（取勞資關係調查委員會主任委員維特利氏之名）。該委員會自成立後，即着手分組審查，編成報告，主張對於維特利會議之原則，不妨酌量採用。惟其任務，應限於顧問性質。藉免分散財務委員會統制人事行

政之權力。並建議召開政府與公務員公會代表大會 (A Conference of Departmental Representatives and Representatives of Staff Associations) 以便再事從長討論 (註一〇)。當局即於一九一九年四月八日召集此項代表大會，討論該委員會之報告，卒以公務員公會之反對，不能於大會通過，乃議決由政府代表與公務員公會代表各十五人組織審查委員會，將此項報告連同公務員公會建議書，交付審查，審查結果，建議由政府及公務員公會代表組織全國維特利會議 (National Whitley Councils) 各部維特利會議 (Departmental Whitley Councils) 及各區委員會 (District, Office or Works Committees) 分別襄助人事機關處理人事行政。當局認為滿意，復經一九一九年七月三日之大會通過施行。此英國維特利會議沿革上之大概情形也。至各會議之特點，茲分述於後。

(一) 全國維特利會議 (註一一)

1. 組織

全國維特利會議，係由政府與公務員代表各二十七人組織之。前者，由財政總長於國會議員與最高級行政類事務官中派充 (國會議員三人，最高級行政類事務官二十四人)。後者，由公務員公會推選。該會議每季至少開會一次。以每一方面而十四代表之出席為法定人數。設主席副主席各一人，由政府與公務員代表分別擔任。

惟主席之職，每由財務委員會文官管理處處長充當。故於財務委員會之統制人事行政，無大影響。為便利處理各種特殊工作起見，特組織各種審查委員會，如升擢委員會 (Promotion Committee)、恩俸委員會 (Superannuation Committee)、打字事務委員會 (Typing Grade Committee)、機械人員委員會 (Machine Operators Committee) 及生活程度統計委員會 (Subsistence Committee) 等，分別擔任審查研究事項。

2. 任務

全國維特利會議活動之範圍甚廣，除製造局造船廠及其他相類似之工廠內之粗細工人外，凡行政、書記、技術、與例行事務類之人事行政，而牽動在兩部以上者，均在其會議範圍之內。其主要任務，為(A)設法利用公務員之經驗與思想；(B)決定關於公務員之考選、懲戒、升擢、俸給、退休、任期及辦公時間等普通原則；(個人事項概不討論)；(C)增加公務員參與決定用人政策之機會；(D)提倡公務員補習教育與鼓勵公務員努力學問；(E)設法使政府酌量採納公務員關於改進辦事手續與革新行政組織之建議；(F)貢獻關於人事立法之意見。總之，全國維特利會議之設立，非特在謀政府與公務員間之協力互助，期達增加行政效率之目的；且在避免公務員有抑鬱莫伸之痛苦，致不能振作辦事之精神也。

3. 決議之方法

全國維特利會議決議之方法，與普通會議不同：普通會議之決議，每取決於全體出席者幾分之幾之贊許，而維特利會議之決議，則僅取決於雙方代表之同意，經主席與副主席分別代表政府與公務員會簽呈請內閣默認後，交人事機關施行。設雙方對於解決某案之意見，不能一致時，而提案之性質，關於俸給、例假、或辦公時間者，得由政府或公務員公會，直接送請勞資仲裁法庭，予以仲裁。

(二) 各部維特利會議(註一二)

各部維特利會議，目下總計約有七十餘個。普通每部一個，但範圍較大之部，亦有二個以上之設立。其組織與任務，與全國維特利會議同。惟各部維特利會議之政府代表，係由各部部长於部內或財務委員會文官管理處主管長官中選派。其決議案經部長核准後，即可施行。不需呈請全國維特利會議簽行，或內閣默許，如處理全國維特利會議之決議案然。蓋各部維特利會議均具有獨立性質。惟其權力僅限於處置部內人事方面例行事項，或關於個人方面情事。至情節稍重而涉及二部以上者，即須呈請全國維特利會議，或由其另委主席，召集特別會議，負責辦理。由是可知全國維特利會議，無審核各部維特利會議決議案之權力。故案件一經各部維特利會議決定後，即無上訴之可能。但遇有繁難之問題，得向全國維特利會議隨時諮詢。

(三) 各區委員會議

海軍部、航空部、郵電部及海關等所轄之造船廠、製造局及其他工廠粗細工人，亦有採用維特利會議制度。惟其辦法，與行政類人員所行者，略有區別。此項粗細工人之維特利會議，係由各區委員會職掌。其委員屬政府方面者，計有三種。一爲本部代表（人數無定），一爲勞工部代表（一人），一爲財務委員會代表（一人）。屬公務員方面者，則有工程、造船及機械人員公會所推選之代表。其職掌僅限於議決關於區內例行人事事宜。各區委員會與全國維特利會議並無關係。故議決之案件，一經本部部长、財務委員會文官管理處處長與內閣默許後，可即施行。

（四）勞資仲裁法庭

英國中央政府，於一九一七年組織文官事務仲裁委員會（Civil Service Arbitration Board）辦理關於公務員與政府間之糾紛事項（註一四）。一九一九年維特利會議成立，文官仲裁委員會，頓失作用。故於一九二二年，明令撤銷（註一五）。及後維特利會議深感政府與公務員代表意見不能一致而無第三者爲仲裁之痛苦，特於一九二五年三月，建議凡有關俸給、例假、與辦公時間之案件，設無法在維特利會議解決者，得送請勞資仲裁法庭，予以仲裁（註一六）。當局對此，極表贊同。於是勞資仲裁法庭，又另組文官事務特別庭，專司此類仲裁事宜。其組織、職權及仲裁手續如下：

1. 組織

勞資仲裁法庭，成立於一九一九年。本為調解勞資糾紛之常備機關（註一七）。一九一五年，始兼理仲裁文官事務（註一八）。另設文官事務特別庭，置委員長一人，委員二人。均由勞工部部長遴選任用。其中一人，須為勞資仲裁法庭庭長，一人須為財政總長之代表，一人須為維特利會議之代表。現任公務員，或服務於公務員公會之人，均不得擔任此職。委員長之任期為一年，委員之任期為三年，連選均得連任。

2. 職權

勞資仲裁法庭，對於文官事務之仲裁，曾經政府與公務員代表，雙方規定。凡位置與職務相同之各級文官，遇有下列性質之案件而不能經維特利會議解決者，得送請勞資仲裁法庭仲裁。但關於個人或年俸在七百鎊以上之糾紛案，除雙方同意者外，不得享此權利。

(A) 關於待遇之訟案，如俸給，例外工作之酬報，生活津貼及出差旅費等。

(B) 關於辦公時間之糾紛案。

(C) 關於給假之糾紛案。

3. 手續

凡案件如不能以維特利方式解決者，得由政府或公務員公會，提請勞資仲裁法庭仲裁。但維特利會議不得直接咨請。自該法庭收到此項案件後，普通於一個月內開審，並無任何審核定規，僅由委員長宣讀書面訴狀，經一番辯論後，即決定處置之意見（Award）。律師或辯護士，絕少出席。設審判官意見不能一致時，委員長得以公正人之資格，作最後之決定。至此項意見書如何執行，亦無明文規定。按諸習慣，於決定處置之意見時，必先徵得政府與公務員代表之同意。故結果尚無決而不行之弊。此外，勞資仲裁法庭，平時處事，非常慎重，凡稍具急進性質之案件，每多斟酌，儘量研究，加以修正。因此政府當局，對彼固十分滿意，即公務員方面，亦無若何惡感也。

勞資仲裁法庭，自成立以來（一九二五年五月至一九二九年七月），請求仲裁者，達二十五萬人以上，解決重要案件，凡一百四十八起。其中以公務員公會提出者佔多數，約一百十六件。各部維特利會議方面之公務員代表提出者，計二十七件。而全國維特利會議方面之公務員代表提出者，僅五件（註一七）。由是可知政府與公務員間時有衝突，今以仲裁方法，和平解決，此非為公務員謀福利為社會謀安寧者乎。

（五）欽命文官委員會

上述各會及法庭，為監督執行及仲裁機關。至欽命文官委員會則反是，蓋僅掌關於調查及研究改進經政府指定之文官事務而已。故為臨時組織。委員均由英皇於國內專門人才中選任。擔任調查及報告關於下列事

項(註三〇)。

- (一) 關於文官事務之構成與組織，包括公務員之考選事項。
- (二) 關於公務員之工作情形，俸給支配之標準，男女職員薪率之差別，調解機關之設施，及退伍軍人服務於免考事務 (Unestablished Employment) 之狀況等。
- (三) 關於公務員之退休，及女職員因婚事離職等事項。

欽命文官委員會，為便利搜集研究材料，及徵求各方意見起見，得函請中央及地方行政機關與私人團體，彙送關於行政組織及人事管理概況之報告。並得召集全國考銓會議，彙集國內人事主管人員及專家等於一堂，共策進行。此為第一步工作。至第二步工作，即根據此項材料與各方所供給之意見，加以分析研究，草擬建議書，以供政府參考。此會之任務於此即為終了。雖其為時甚暫，但英皇於必要時，得隨時召集，則其研究改善，固未或間。此英國人事行政之所以蒸蒸日上也。

結 論

綜上可知英國人事機關之組織，每多獨到之處，茲再撮其要點如次：

一、財務委員會之集中統制用人行政 徵諸近代行政之趨向，多由分權而集權，蓋事權集中，乃可形成整

個組織，發生最大力量。未有系統複雜，責任分散，而組織能予以運用，行政能發生力量也。英國財務委員會，於行政首領指導之下，負統制各機關人事行政之責任。於國家政策之推行，予以極大之臂助。此為英國人事機關組織特點之一。

二、文官考選委員會任務之簡單 文官考選委員會普通掌各種人事行政，如考試、分發、升職、加薪、懲戒、退休等事宜。而英國文官考選委員會則僅掌考試與分發責任專一，成績斐然。此為英國人事機關組織特點之二。

三、人事行政之「德謨克拉西」化 年來各國公務員因受工商界職員自治運動之影響，羣起組織公會，要求政府予以參與行政之權利。但當局以用人行政，政府自有權衡，未便容其干涉。故公務員對此，大為不滿，平時工作，每多廢弛，行政效率，日趨低落；英國政府獨具慧眼，於一九一九年，成立維特利會議。酌准公務員參與人事行政。自此制推行後，公務員之辦事興趣，日漸濃厚，而行政效率，亦大為增加。此為英國人事機關組織特點之三。

四、勞資仲裁法庭之以和平方法解決公務員與政府間之衝突 人事行政，無論如何科學化，公務員與政府間之衝突，仍為不可倖免之事。但目下各國政府，尙未注意及此；以致因毫末之參差，而演成不可收拾之局面。小則不忠於職守，大則聯絡以罷工。於人事行政之進行，實有莫大之障礙。惟英國政府，卓見宏謀，於一九二五年設立仲裁機關，以免此弊。此為英國人事機關組織特點之四。

五、欽命文官委員會之從旁設計改善。方今科學昌明，人事問題，瞬息萬遷，實不可以唯一之方法，而概平天下無窮之變。故英國當局以環境之所需，隨時聘請專家，組織欽命文官委員會，調查與研究各項人事行政之概況，以資改善。此為英國人事機關組織特點之五。

第二節 美國人事機關組織之概況

美國為發明科學管理之國家，對於人事行政，較英國更為科學化。然而美國中央政府之人事機關，組織散漫，權責不明，同為人事行政，每由數機關各自分掌。如中央文官考選委員會 (The United States Civil Service Commission) 之掌考試與銓敘；職務分類委員會 (The Personnel Classification Board) 之掌職務分類；恩俸局 (Bureau of Pensions) 之掌退休與恩俸之管理；中央公務員撫卹委員會 (The United States Employees Compensation Commission) 之掌卹金支配與保管；外交部外交人員考選委員會 (The Foreign Service Personnel Board) 之掌外交人員考試與銓敘；行政效率促進局 (The United States Bureau of Efficiency) 之掌促進人事行政效率；財政部衛生署人事科 (Personnel Division, The United States Public Health Service) 之掌衛生人員考試；及勞工部中央工作介紹所 (The United States Employment Service) 之掌

工作介紹（組織表參看附表四）；系統既紊，布政施令，不無掣肘。當局有鑒於斯，特於最近三年內，逐漸予以改組。凡駢枝機關，已裁撤不少。目下美國人事行政，已漸漸脫離支離破碎，各自為政之局面矣。茲將其組織之內容，與改善之方法，略述如左。

一 文官考選委員會

文官考選委員會成立於一八八三年，與英國專掌考試及分發之文官考試委員會不同，為美國中央政府行政部分之主要考銓機關，設委員三人，均由大總統取得參議院同意後任命之，任期無定，年俸各美金七千五百元，均不得兼職；且三人中同一政黨者，至多不能超過二人，互推一人為委員長，惟責任仍須由全體委員共同負擔（註二）。該委員會為便利辦事起見，分下列三處（組織表參看附表五）。

(1) 考選行政處 (The Office of the Chief Examiner)

(II) 祕書處 (The Office of the Secretary)

(III) 總務處 (The Office of the Executive Assistant to the Commissioners)

(一) 考選行政處 考選行政處設主考官 (Chief Examiner) 副主考官 (Assistant Chief Examiner) 主考官之佐理員 (Assistant to the Chief Examiner) 分區吏治監督 (Superintendent of the Field Force)

及分區吏治副監督 (Assistant Superintendent of the Field Force) 各一人。除主考官由大總統取得參議院之同意後任命外，餘均由主考官呈請大總統任命之。主考官爲文官考選委員會之總參議，掌撰擬各種考銓規程，編製工作計劃及進行方針，與統籌關於各行政機關與文官考選委員會合作等事宜，年俸美金六千五百元。副主考官除襄助主考官處理考選行政外，兼掌編製文官考選委員會預算決算及管理免試人員之任用等事項，遇主考官缺席時，得代理職務，年俸美金四千二百元。主考官之佐理員，承主考官或祕書長或文官考選委員會委員之命令，掌研究考銓問題，計劃改善考銓行政，編製工作報告，及審核考試題目、閱卷方法、與投考人經驗資格等事項，年俸美金三千八百元。分區吏治監督及副監督分掌監督各區考試事務，監督年俸美金四千元，副監督美金二千二百元至三千三百元。〔美國幅員遼闊，爲便利考試起見，全國劃分十三區，每區設祕書 (District Secretary) 一人，負責於區內各大城市中組織典試委員會 (Board of Examiners)，掌各城市中央公務員考試及分發等事宜。〕此外，考選行政處置專任典試官 (Examiner) 四十餘人，均由主考官呈請大總統於國內專門人才中，以考試方法錄取任命之，年俸美金一千八百六十元至三千六百元，掌撰擬各種考試題目，及評閱試卷等事宜。此制與英國所行者迥異。蓋英國典試官每於舉行考試前，由政府於大學教授及其他具有相當學識之公務員中臨時調任。故於考試經費一端，不無若干節省。究此項人員之是否爲典試專家，亦一疑問。況係

臨時性質，其於試題之撰擬，考卷之評閱，實難免有疏忽或外行之處也。

考選行政處原設報名科 (Application Division) 考選科 (Examination Division) 審查科 (Division of Investigation and Review) 及分區吏治總管理所 (The Office of the Superintendent of the Field Force) 四個專門機關，分掌各項考選行政事宜。歐戰結束後，美國朝野對於人事行政，均渴望設法改善。考選行政處特添設研究科 (Research Division) 置主任 (Director of Research) 與副主任 (Assistant Director of Research) 各一人，研究員若干人，皆由人事專家擔任，其職務為研究各項人事行政，以供執行機關之參考。成立以來，僅十餘年，然於人事行政之理想與實驗，已有極大之貢獻矣。

(二) 祕書處 祕書處設祕書長一人，由大總統任用之，年俸美金四千二百元，其任務除襄助文官考選委員會委員處理一切文書事務，接見賓客，及磋商會務進行外，並掌編製候補人員一覽表，分發候補人員，及辦理臨時任用登記等事項；故特設立任用科 (Appointment Division) 專司其事。

(三) 總務處 總務處設處長一人，由文官考選委員會，呈請大總統任用之，年俸美金二千七百至三千三百元，掌文官考選委員會內一切總務事宜。轄有下列諸科：1 職務分類科 (Personnel Classification Office) 掌職務分類事宜；2 人事科 (Personnel Office) 掌文官考選委員會人事事宜；3 出納科 (Distributing Office)

掌出納事宜；4 會計庶務科 (The Office of Accounts and Purchases) 掌會計庶務事宜；5 衛生科 (Medical Office) 掌投考與退休人員體格試驗及文官考選委員會職員診療等事宜；6 檔案科 (Office of Recorder) 掌議事錄之編製與檔案之保管事宜；7 圖書館掌評閱圖書館人員考卷及圖書管理等事宜。

美國中央政府，自施行考試制度以來，迄今僅五十餘年，而考試職位，大為增加。文官考選委員會之工作，日漸忙碌。查一八八三年，考試職位僅一萬餘個，而一九三〇年已增至四十六萬餘（見下列統計表）。重以美國中央政府最近之人事行政，漸趨集中化，而文官考選委員會已成爲人事行政之中心。向由獨立機關職掌之人事事宜，如職務分類，與公務員退休等，亦先後次第劃歸該委員會處理。由是可知文官考選委員會於美國中央政府所處地位之重要矣。

一八八三年至一九三三年美國中央政府考試職位增加統計表（見美國中央文官考選委員會一九三三年之工作報告）

年 份	行政機關文 官職位總數	考試職 位總數	考試職位佔文官 職位總數百分數
一八八三	一三一,二〇八	一三,七八〇	一〇·五
一八八八	一五九,三五六	二九,六五〇	一八·六
一八九三	一八〇,〇〇〇	四五,八二一	二五·四

一八九九	二〇八、〇〇〇	九四、八九三	四五・六
一九〇三	三〇一、〇〇〇	一五四、〇九三	五一・二
一九〇九	三七〇、〇〇〇	二二二、二七八	六〇・一
一九一三	四三五、〇〇〇	二九二、四六〇	六七・二
一九一八	九一七、七六〇	五九二、九六一	六四・六
一九二四	五五四、九八六	四一五、五九三	七四・八
一九三〇	六〇八、九一五	四六二、〇八三	七五・〇
一九三三	五六五、四三二	四五六、〇九六	

最近各部會之人事例行事項，由簡而繁，由平易而專門，深感非兼理者所能措置符如。故特後先設立人事分機關 (Personnel Division) 襄助主管長官，根據文官考選委員會辦法處理人事方面之例行事務。一則使負有專門職務之人員，不致涉心人事行政，分散精力；二則補文官考選委員會鞭長之不及，得因地制宜，處理一切。考此制實胎於英國之文官管理分處也。

二 職務分類委員會

美國國會，於一九二三年三月四日，根據俸給分類聯合委員會 (Joint Commission on Reclassification of Salaries) 之建議，通過職務分類法 (Classification Act)，將中央政府各行政機關之職位及俸給分為類

別，以彌補從前參差紊亂之缺點（註二二）。此法以攸關人事行政，故初擬由文官考選委員會單獨執行；旋以歲計局（Bureau of Budget）與行政效率促進局（Bureau of Efficiency）認職務分類與該局等有密切之關係，反對文官考選委員會全權處理。國會為避免爭執起見，特令歲計局局長或其代表，文官考選委員會委員長或其代表，及行政效率促進局局長或其代表等，共同組織職務分類委員會；以歲計局局長為首席委員。承大總統命，掌執行職務分類法與管理職位任務之支配，及俸給釐訂等事項（註二三）。該委員會設祕書長一人，經濟、統計、行政及職務分類專家若干人，分別擔任各項專門職務；大半由具有學識之現任公務員中調用；但大學教授，及實業界專門人員兼任者，亦屬不少。工作之進行分二類：第一類，關於將首都中央行政機關之職位（約十萬餘），依職務分類法，一一予以分類。第二類，關於華爾區法律（Welch Act of May 28, 1928）之執行。國會議員華爾區氏（Mr. Welch）曾向國會提議，着職務分類委員會負責調查中央行政機關各地附屬機關之職位任務及俸給等，以備設法充實現行職務分類制度。此案經國會於一九二八年五月二十八日正式通過後，即由職務分類委員會組織中央行政機關各地附屬機關職務調查科（Field Survey Division），聘請專家切實推行。工作年餘，總計被調查之職位，達十萬零五千餘個，費美金七萬五千元，始將其結果，編成極有系統之「中央行政機關各地附屬機關職務分類建議書」，提請國會修正後，於一九三〇年通過施行（註二四）。

由是可知職務分類委員會，對於各項工作之進行，非常努力，故最近之成績，甚為可觀。惟查職務分類，究屬人事行政之一種，應由文官考選委員會職掌，不宜另立機關，形成駢設。各方對此，早不滿意（註二五）。重以美國中央政府，年來受社會不景氣之影響，實行緊縮政策，將各種駢枝機關，悉予裁撤。職務分類委員會首當其衝，於一九三二年十一月一日正式撤銷。其任務則移歸文官考選委員會處理，此為美國中央政府改善人事組織之第一點。

三 恩俸局

一八三三年美國中央政府於陸軍部 (War Department) 下設立恩俸局，掌武官退休與恩俸之管理。至一八四九年一小部份之文官，亦採用退休制度，故將該局劃歸內政部 (Department of Interior) 管轄（註二六）。迨一九二〇年五月二十二日，國會通過退休法 (Retirement Act)，規定凡文官已屆法定退休年齡者，得於一九二六年七月三日以後依法退休，領取恩俸（註二七）。並着內政部改組恩俸局，設局長一人 (Commissioner of Pensions)，由內政部長任用之，承內政部長命，遴選委員三人（一人須為政府代表，二人須為公務員代表），組織管理退休與恩俸委員會 (Board of Actuaries)，襄助局長擬訂退休法施行細則，處理公務員退休及保管計算與發給恩俸等事項。局長於每年年底須將施政狀況編成報告，呈請部長轉呈大總統，咨送國會核閱，同時

並將收支情形，陳報歲計局，以備編製預算。

至恩俸局與文官考選委員會之關係，亦曾明白規定。凡職員到差日期，職位等級變動，辦事成績，離職復職之登記，及死亡統計等事項，則由文官考選委員會負責辦理。隨時咨送恩俸局，藉作職員退休領取恩俸之根據或參考；但文官考選委員會無參與決定退休之權力。於設法增進公務員辦事效率之進行，動感困難。故歷經論政者與從政者之提議，予以裁併。卒於一九三二年正式實現。其任務悉交退伍軍人管理處 (Veteran administration) 及文官考選委員會，分別繼續辦理。此為美國中央政府改善人事組織之第二點。

四 行政效率促進局

美國國會於一九二二年八月二十三日(註三八)，通過文官考選委員會得承大總統命，辦理分類文官考績一案。翌年三月四日，國會為便利執行此案起見，特批給該委員會特別經費一萬五千元，着其先行調查中央行政機關之人事管理概況。故文官考選委員會於同年三月二十五日，即依法成立行政效率促進科 (Division of Efficiency) 擔任此項工作。於一九一四年終，建議政府採用節省人力之新設備，及推行科學行政方法，務使辦事手續，刪繁就簡，工作進行，無所重複，庶將來實行考績時，不致漫無標準(註二九)。一九一五年三月四日國會又着該科除繼續辦理原有工作外，兼掌調查各行政機關之統計及其他工作狀況，以備設法予以改善。並規定

該科特別經費美金三萬元，設科長一人，由大總統委任。承大總統命，綜理科務（註三〇）。此後該科職務日繁，範圍愈廣，卒於一九一六年二月二十八日，脫離文官考選委員會，成爲獨立機關，改名稱爲行政效率促進局（The U. S. Bureau of Efficiency），將文官考選委員會之考績及調查各行政機關人事概況等工作，劃歸該局處理（註三一）。並承大總統或國會命研究一切關於增加行政效率之情事。故該局雖非爲純粹人事機關（註三二），但於人事行政，如考績及職務分類等之研究，亦甚努力。一九二三年及一九二四年，美國中央政府先後採用之職務分類與考績制度，該局貢獻實屬不少（註三三）。

據該局一九三一年之報告，共有職員四十三人：計正副局長各一人，調查員二十一人，科學專家三人，助理一人，速寫及打字員共十六人。全年經費，爲美金十九萬三千元。財力既充裕，人才自濟濟，故工作成績，頗稱卓越。惟一般研究行政學者，仍以增加行政效率爲統制行政之任務，主張由歲計局集中辦理。此說果於一九三三年五月三十一日實現；蓋當時政府，因感全國經濟崩潰之恐慌，明令撤銷行政效率促進局，其工作分別移交歲計局及文官考選委員會，繼續進行，以資集中行政，節省經費。此爲美國中央政府改善人事組織之第三點。

五 衛生署人事科

凡大總統取得參議院同意後任命之人員，均不受一八八三年文官考試法之拘束。衛生署之常務醫官

(Permanent Commissioned Medical Officer) 卽依此方法委任；故文官考選委員會無管理之權力。然國會爲澈底改善人事行政起見，特於一八八九年一月四日（註三四）通過「凡衛生署常務醫官非經該署典試委員會考試及格者不得任用」一案，此後，常務醫官遂成爲事務官。惟遇缺額時，不若處理其他事務官，須請文官考選委員會於候補人員中依法分發；而由該署醫官若干人依法組織典試委員會，自行考試錄用。故衛生署之典試委員會，儼爲一獨立人事行政機關矣。年來該局，鑒於考試及其他人事工作日見繁冗，特設立人事科，置科長副科長各一人，由衛生署署長呈請財政部長任用之，襄助典試委員會處理一切關於衛生事務人員之管理事項。自成立後，對於該署之人事行政，已逐漸予以改善；惟衛生人員，既爲中央公務員之一部份，似應由文官考選委員會負責集中管理；庶辦法得以一致，待遇亦可公允，而機關不致駢設也。

六 外交部外交人員考選委員會

美國中央政府之考試制度，並不包括服務於國外之人員（註三五），領事（Consul）與使館祕書（Diplomatic Secretary）等本爲大總統取得參議院同意後任命之官吏（Presidents Appointees），當不在文官考選法範圍之內。其他人員如使館書記及翻譯員生等，雖爲外交部部長直接委任之人員，應受文官考選法之拘束；但法律規定：「凡服務於國外之人員均得免除正式文官考試」（註三六），故外交事務，單獨奉行保薦制度。吏治腐敗，

不堪聞問。當局有鑒於斯，特於一九〇六年，先於領事事務中，推行考試制度；規定凡第七級以上之領事職位，須由領事館或外交部低級人員升任。第八級及第九級之領事職位須經非競爭考試（Non-Competitive Examination）及格者，方得任用。並由外交部部長，領事事務處處長及文官考選委員會主考官或其代表組織典試委員會（Board of Examiners）辦理此項考試（註三七）。一九〇九年使館事務仿領事事務辦法，亦組織典試委員會，推行非競爭考試制度（註三八）。後以使館與領事事務同為外交情事，不應有所區別，國會特於一九二四年五月二十四日通過「外交事務法」（The Foreign Service Act of 24th May, 1924），除大使及公使外，將所有外交人員，不論使館或領事人員，分為九級（見下列官等官俸表）；規定此項人員，嗣後非經考試不得任用；而正式任用後，無故不得撤職。同年六月，大總統特令外交部長官會同文官考選委員會長官組織外交人員考選委員會（Foreign Service Personnel Board）襄助部長，處理外交人員培養、考試、試用、加薪、升擢、遷調、獎懲、退休等事項。

經此改革後，外交事務之人事行政，煥然一新。惟外交人員，既為中央公務員之一部份，實當受一八八三年文官考選法之節制，而不應另樹人事制度，藉免公務員間之待遇有所軒輊也。

美國外交人員官等官俸表

人事行政大綱

職別	級別	年俸
外交事務官	一	九、〇〇〇・〇〇
同上	二	八、〇〇〇・〇〇
同上	三	七、〇〇〇・〇〇
同上	四	六、〇〇〇・〇〇
同上	五	五、〇〇〇・〇〇
同上	六	四、五〇〇・〇〇
同上	七	四、〇〇〇・〇〇
同上	八	三、五〇〇・〇〇
同上	九	三、〇〇〇・〇〇
未分類		一、五〇〇・〇〇 — 三、〇〇〇・〇〇

七 中央公務員撫卹委員會

中央公務員撫卹委員會爲一獨立人事機關，成立於一九一六年九月七日（註三九）。設委員三人，均由大總統取得參議院之同意後任命之，並指定一人爲主任委員，同一政黨者，至多不得過二人，任期一爲二年，一爲四年，一爲六年，年俸各八千五百元。均不得兼職，承大總統命，掌處理關於中央政府及華盛頓特別區公務員（消

防與公安人員在外)之因公殘廢或死亡者之撫卹及撫卹基金(計美金五十萬元)保管等事宜。並遵照一九二七年三月四日國會通過「港口與碼頭工人撫卹法」(The Harbor and Longshoreman Compensation Act)之規定,管理關於雇主撫卹碼頭或航海工人因公殘廢或死亡等事項。論其成績,雖屬美滿,究於組織原則上,不無微病。誠以人事機關而外,不應有此駢設,徒使金錢人力,兩受損失也。

八 中央工作介紹所

美國勞工部,原設工作介紹所(The Employment Service)專為失業者介紹工作,但經費有限,規模甚小。一九三三年六月六日(註四)國會立法着勞工部擴大該所組織,改名稱為中央工作介紹所,(The U. S. Employment Service),設所長一人,年俸為八千五百元,副所長二人,年俸各六千五百元,均由勞工部部長任用之。仍屬勞工部管轄;惟須負責直接於各邦或與各邦政府合作樹立工作介紹制度,以救國內失業恐慌。該所為便利辦事起見,分設哥倫比亞區工作介紹處(District of Columbia Employment Center),退伍軍人工作介紹處(Veteran Placement Service),農作人員工作介紹處(Farm Placement Service),及各地工作介紹處(Regional Office),分別調查失業情形,及研究失業原委,以便設法予以補救。辦法固善,惟耗費(按一九三五年預算)超過美金三百七十萬元,似嫌過侈。況就事實而論,當介紹失業者工作時,必須經以考驗,方可試以事功;

但考試一端，中央及地方政府各有專掌機關，不應於額外設立此所，事實不專，虛糜經費也。

美國中央政府人事組織之新動向——歲計局之統制人事行政

一九二一年六月十日，美國國會鑒於中央政府之行政有改善之必要，特仿英國統制行政制度，通過歲計法 (Budget and Accounting Act) 着行政部分設立歲計局，置局長副局長各一人，均由大總統取得參議院同意後任命之，承大總統命，除掌編製預算及統制財政外，並負責調查各部會概況，包括庶務、人事及文書處理等，以備設法予以改善；故名雖為歲計局，實則類似英國財務委員會之為統制行政機關。惟英國財務委員會，經法律之准許，得直接統制各項行政，而歲計局以欠法律根據（歲計法並未規定歲計局統制財務以外之行政，如人事及庶務等），故祇能以聯絡方法，予以間接之統制，特設各種聯絡委員會 (Coordinating Committees) 於該局聯絡主任 (Chief Coordinator) 領導之下，負責執行大總統所訂之整個行政計劃（註四）。茲將歲計局統制人事行政之經過略述於左，至統制其他行政，以與本文無關，故不多贅。

歲計局於一九二一年十二月二十三日着財政部衛生署人事科、中央政府文官考選委員會、斐律濱與砲特律瓜 (Porto Rico) 文官考選委員會、行政效率促進局、中央公務員撫卹委員會及其他有關係之機關，各派代表一人，合組中央人事委員會 (Federal Personnel Board)，由該局聯絡主任或其代表為首席委員，掌關於

計劃聯絡各機關人事行政，及設法推行中央人事政策等事項。一九三〇年，職務分類委員會改組，政府特派歲計局局長爲該委員會委員長。^{註四二}會同該委員會執行職務分類法，及改善職務分類制度。此爲歲計局踏入實際人事行政之第一遭。蓋以前之工作，大半屬諸顧問性質也。但該局迄今，仍注重間接統制，恆以編製預算及監督財政之權力，統制各行政機關員額之增減、任務及俸給之支配；並以會議方法，集中人事管理；如一九三一年四月二十五日，該局奉大總統命，組織人事行政會議，（The Council of Personnel Administration）^{註四三}，集各人事機關之代表於該局聯絡主任指導之下，共同計劃統一人事政策，推行人事制度。故一般研究人事行政者，認此爲不澈底之改革，鼓吹政府正式設立正式統制行政之機關，將所有人事機關撤銷後，於該統制行政之機關之下，設立人事機關；一如英國財務委員會之文官管理處；藉以節省開支，集中統制人事行政。此制美國各地方政府已先後施行，頗著成效，按諸最近趨勢，美國中央政府亦有採用之可能也。

結 論

總窺美國中央政府之人事行政，組織散漫，系統紊亂，無可諱言。然其成績，不亞於英國者，蓋一以美國之行政，均由專家擘掌，黽勉從公，不遺餘力，故其組織，雖不十分健全，而工作每多進步；如職務分類也，科學管理也，增加公務員辦事效能之方法也，均爲美國人事專家之絕大貢獻。二以美國之人事行政，因由專家職掌，不自封於

墨守舊章，而積極於設法改善，故組織雖多重複，而行政猶能集中。如歲計局於一片散沙中，實施人事行政會議之新方法，統制人事管理。三以美國人民，素富參政精神，尤以對於人事行政爲甚；一八八三年前，羣起組織吏治革新會（Civil Service Reform Leagues），秉百折不撓之志，奠革新吏治之基（註四）；近又設立人事研究機關，如芝加哥人事行政研究社（Bureau of Public Personnel Administration, Chicago）、公務管理研究社（The Public Management Association, Chicago）及華盛頓公務研究所（The Institute for Government Research, Wash. D. C.）等，襄助政府，研究各種人事問題，其經政府採用施行者，不知凡幾。故美國人事行政之有今日者，非當道或人民之片面提倡所能奏效，實因朝野之上一心，共同努力，擇其所長，棄其所短之故也。

第二節 中國人事機關組織之概況

考試取士之制度爲我國所發明，故歷來卽有專掌機關。明清爲吏部，其主官爲尙書，承皇帝之命，綜理部務。廢清宣統三年，中央政府組織，採用內閣制度，裁併吏部，設銜官局於內閣之下，以承繼其職務。民國成立後，政府組織，大事變更，惟人事機關僅易其名爲銓敘局，故仍屬行政部分管轄。及至民國十八年，國民政府遵總理遺訓，於立法司法及行政三院外，先後設立考試與監察兩院；一掌全國公務員考銓事宜，一掌關於彈劾一般違法或

廢弛職務之官吏事宜。人事行政至此方脫離行政機關矣。民國二十年司法院復成立公務員懲戒委員會，處理公務員懲戒事宜。三年後，教育部與全國經濟委員會爲設法介紹失業人員工作起見，特合組全國學術工作諮詢處。（組織表參看附表六）國民政府之人事機關，因之更多重複。茲將各該機關之組織概況，分述如左：

一 監察院

「綱常失墜，法紀淪亡」爲我國歷來行政腐敗之癥結；故制止貪污，澄清吏治，爲求治圖強之最要任務。國民政府有鑒於斯，特遵總理遺訓，於民國十八年設立監察院，除審核各機關財務行政外，兼掌關於監督全國公務員之行動及彈劾失職或違法之官吏事項；置院長副院長各一人，均由中央執行委員會選任之，監察委員二十九人至四十九人，由監察院院長提請國民政府主席依法任免，負彈劾違法或失職公務員之責任。註四五。自成立以來，雖以政治混亂關係，不能儘量行使職權，然全國各機關公務員，因違法或失職等罪，被彈劾而付懲戒者，時有所聞。貪官污吏，一時雖不能完全肅清，然今日之仕途，較前日已光明多矣。茲將監察院民國二十二年内辦理之彈劾案件及人數，製成各項統計圖表如左，以便比較。註四六。

(一) 被彈劾人之職別統計 (自民國二十二年一月至十二月止)

職別 人數 百分數

人事行政大綱

行	改	一	一五	四九	三六
司	法	三	七	一五	九〇
警	務	二	六	一一	一六
財	務	二	二	九	四四
軍	務	一	二	五	一五
交	通	七		三	〇〇
賬	務	四		一	七一
建	設	四		一	七一
教	育	三		一	二八
考	試	一		〇	四三
監	察	一		〇	四三
外	交	一		〇	四三
合	計	二	三三	一	〇〇
違	法	一	四〇	六	〇
案	由	件	數	百	分
		數		數	

(二) 彈劾案由統計 (自民國二十二年一月至十二月止)

(三) 中央及省市被彈劾人數統計 (自民國二十二年一月至十二月止)

地方別	人數	百分數
中央	一四	六·〇二
江蘇	四六	一九·七六
河北	二六	一一·一六
安徽	二五	一〇·七四
浙江	一九	八·一六
河南	一八	七·七三
湖南	一六	六·八七
江西	一三	五·五七
合計	二三三	一〇〇·〇〇
行爲不檢	一	〇·四三
褻權辱國	三	一·二八
侵佔行爲	五	二·一四
瀆職	三九	一六·七三
失職	四五	一九·三一

第三章 各國人事機關組織之概況

人事行政大綱

甘肅	一一	五·一五
湖北	一一	四·七二
熱河	四	一·七一
福建	三	一·二八
山西	二	〇·八五
四川	二	〇·八五
山東	一	〇·四三
廣東	一	〇·四三
雲南	一	〇·四三
新疆	一	〇·四三
南京	一〇	四·二九
上海	四	一·七一
北平	三	一·二八
新嘉坡	一	〇·四三
合計	二二三	一〇〇·〇〇

二 公務員懲戒委員會

凡公務員有違法或其他失職行為者，監察院得予以彈劾；惟彈劾後設無相當懲戒處分，則貪官污吏仍得

逍遙法外，而人事行政，難上軌道；故當局特設公務員懲戒委員會，規定監察院認為公務員有違法或失職等行為應付懲戒者，須將彈劾案連同證據移送該委員會，分別予以懲戒（薦任職以下公務員之懲戒案得由主管機關長官逕送）（註四七）。此項公務員懲戒委員會分中央與地方兩種，均隸屬於國民政府之司法院。中央公務員懲戒委員會置委員長一人，委員十一人至十七人，掌管全國薦任職以上公務員及中央各官署委任職公務員之懲戒事宜。地方公務員懲戒委員會分設於各省及各特別市，各置委員長一人，由高等法院院長與地方法院院長分別兼任，委員七人至十一人，掌管各該省市委任職公務員之懲戒事宜。懲戒事件之審議，在中央公務員懲戒委員會，應有委員七人之出席，在地方公務員懲戒委員會，應有委員五人之出席，均由委員長指定一人為主席，委員長祇負責綜理會務，不干涉懲戒事項。（註四八）

中央公務員懲戒委員會於民國二十二年度辦理案件，共計二百起。議決予以免職處分者計三十九件，降級者二十六件，減俸者五十八件，記過者二十件，申誡者七件，有刑事嫌疑送法院偵訊者三十六件，移送地方公務員懲戒委員會審議者一件，不受懲戒者十一件，不歸該委員會管轄而不受理者二件（註四九）。

由上可知我國現行公務員懲戒制度，至為複雜，監察院、公務員懲戒委員會及考試院均有相當懲戒權力。（註五〇）監察院掌彈劾失職官吏，公務員懲戒委員會掌判決被彈劾官吏之應否處分，考試院掌懲戒辦事不力、

成績低劣之官吏。故各機關長官，除薦任職以下公務員之記過或中誠，得自行辦理外，其他懲戒處分，如免職降級及減俸等，須由公務員懲戒委員會與考試院決定。各機關長官雖有提請處分所屬辦事不力或失職人員之權力，然每以手續過繁，都不欲自尋煩惱，執行此項職務；致貪官污吏，尙未斂跡，而努力從事者，亦屬罕見。個人之見，以爲欲免此弊，則唯有明定與厲行獎懲制度，並將公務員懲戒事宜，除政務官得仍由監察院辦理外，餘悉由各機關組織懲戒委員會自行處置。人事總機關如考試院，須負監督指導之責任，以防舞弊或推行不力可耳。

三 全國學術工作諮詢處

全國經濟委員會與教育部爲使全國學術人才供需方面有適當聯絡起見，於民國二十三年特合組全國學術工作諮詢處，預定每月經費三千元，設正副主任及祕書各一人，由全國經濟委員會同教育部遴員派充之，掌管：(一)關於全國機關團體需要學術人才狀況之調查與登記事項，(二)關於全國學術人才求業就業狀況之調查與登記事項，(三)關於已登記學術人才適當就業之介紹與指導事項，(四)關於研究專門學術人員之調查與指導事項。查其性質，雖非正式人事行政機關，然論其所掌，均與人事行政機關有密切關係，故應歸考試院集中處理，以免紊亂系統。

四 考試院

考試院成立於民國十八年，爲我國中央政府人事行政之總機關，惟與英美中央政府人事行政總機關略有區別。英美人事行政總機關係行政機關之一部份，其長官均由行政首領提請任用之，向行政首領負責；其職權祇限於統制中央政府行政機關之用人行政，至立法司法機關及地方政府之人事事項，均不在其統制之列。考試院則不然，考試院不屬於行政院，而與其他四院並立；院長副院長由國民黨中央執行委員會選任之，不向行政首領而向中央執行委員會負責；其權力非特中央與地方各機關之官吏須經其考試錄用，卽候選人員，亦須經其試驗，定其資格。茲將考試院之組織，略述如左：

考試院以考選委員會與銓敘部組織之（註五），院內置祕書與參事兩處。祕書處設祕書長一人，祕書十人，科長科員書記官錄事若干人；祕書長由院長提請國民政府任命之，承院長命令，指揮所屬人員，辦理關於（一）文書收發分配編製保管，（二）文件之撰擬繕譯，（三）典守印信，（四）會計庶務人事，（五）衛生警衛，（六）調查統計及圖書管理等事項。爲便利處務起見，內設總務、文書、調查三科及圖書館。參事處設參事六人，由院長提請國民政府任命之，掌撰擬審核關於考銓之法律命令事項。

考選委員會掌理全國公務員及候選人員考選事宜，以委員長副委員長各一人，委員五人至七人組織之。

委員長承院長之命，綜理及執行一切考選行政事務，內設下列各處室：

(一) 祕書處

(二) 專門委員室

(一) 祕書處 祕書處置祕書長一人，祕書四人，科長六人，科員書記官錄事若干人，各承長官命，分別辦理各項事務，為便利辦事起見，處之下設下列各科：

1. 總務科 掌關於會計、庶務、人事、收發等事項；
2. 文書科 掌關於文書撰擬、保管案卷圖書、編輯公報、典守印信、及繕核等事項；
3. 高等考試科 掌關於全國高等考試等事宜；
4. 普通考試科 掌關於全國普通考試等事宜；
5. 特種及候選人員考試科 掌關於全國特種及候選人員考試事宜；
6. 統計科 掌關於各種考試之調查統計及登記等事項。

(二) 專門委員室 專門委員室設專門委員十六人至三十二人，計劃一切考選設施，襄理各項專門考試事宜，由考試院聘任之；編纂十二人至二十四人，襄助專門委員辦理編譯事宜，由考選委員會聘任之。專門

委員室分有下列各組：

1. 法學商學組 掌關於法學商學考試等事項；
 2. 文學教育學組 掌關於文學教育學考試等事項；
 3. 理學工學組 掌關於理學工學考試等事項；
 4. 農學組 掌關於農學考試等事項；
 5. 醫學組 掌關於醫學考試等事項；
 6. 軍事學組 掌關於軍事學考試等事項；
 7. 編纂組 掌關於編纂方針之決定，工作之計劃指導，及重要編譯文稿之審核等事項；
 8. 設計組 掌關於各組工作之設計，及考選委員會交辦案件之分配等事項。
- 銓敍部掌理全國文官、法官、外交官、其他公務員及考取人員之銓敍事項，設部長政務常務次長各一人，均由院長提請國民政府分別任命之。內置左列各處司會：

(一) 祕書處

(二) 登記司

(三) 甄核司

(四) 育才司

(五) 銓敍審查委員會

(六) 法規編纂委員會

(一) 祕書處 祕書處置祕書六人，內分三科，各設科長一人，均由祕書兼任之。第一科掌關於文件收發、支配保存、撰擬文件、管理繕校機要、典守印信、公布部令、及部務會議紀錄等事項；第二科掌關於會計、出納、預算、決算、庶務、及部內職員進退獎懲之登記等事項；第三科掌關於銓敍資料之調查編製統計、工作報告、保管圖書、及編輯公報等事項。

(二) 登記司 登記司置司長一人，內分二科，各設科長一人。第一科掌關於中央地方及候選公務員之登記等事項；第二科掌關於高等及普通考試及格人員之登記分發、候選公務員考試及格，及其他特種考試及格人員之登記等事項。

(三) 甄核司 甄核司設司長一人，內分三科，各設科長一人。第一科掌關於中央及地方各機關公務員之成績審查事項；第二科掌關於中央及地方各機關公務員升降轉調及免職之審查等事項；第三科掌關於

中央及地方各機關公務員任用之資格審查事項。

(四)育才司 育才司設司長一人，內分三科，各設科長一人。第一科掌關於中央及地方各機關公務員俸給之審查；第二科掌關於年金儲蓄獎卹之審查等事項；第三科掌關於公務員補習教育及公益等事項。

(五)銓敍審查委員會 銓敍審查委員會以銓敍部次長、各司長、甄核司各科長、育才司一二兩科科長組織之，掌關於公務員成績、任用資格、升降、轉調、免職、俸給、年金及獎卹審查之覆核等事項。

(六)法規編審委員會 法規編審委員會設委員七人至十一人，由部長指派本部職員兼任之，就中指定一人為主任委員，三人為常務委員，掌各種法規之編審等事項。

以上院會部均為常設機關，如遇考試時，則得另組應考資格審查會與典試委員會。應考資格審查會，由選委員會委員長指定職員五人至七人組織之，就中指定主任副主任各一，擔任普通高等考試各項應考資格審查等事項。典試委員會以典試委員長一人，典試委員五人至十五人組織之，掌關於左列事項：

1. 考試日程之排定；

2. 命題及評閱標準之決定；

3. 擬題及試卷之分配；
4. 應考人各試成績審查之決定；
5. 彌封名冊之開拆及對號；
6. 及格人員之榜示；
7. 其他應行討論事項。

典試委員會爲便利處務起見，設祕書處，置祕書長一人，祕書科長科員事務員若干人，掌關於文書之撰擬繕校及收發，典守印信，會議記錄，試場布置，繕印試題，試卷之彌封收發保管，監場，核對照片，分數之登記核算，及會計庶務等事項。

考試院自成立以來，已逾六載，考試方面，除覆核各種考試外，僅舉行正式考試三次。第一二兩次係高等考試：第一次，報名者二千一百八十五人，錄取一百人；第二次報名者二千六百三十九人，錄取一百零一人。第三次係首都普通考試，報名者八百零九人，錄取一百二十四人。三次總計投考者五千六百三十三人，錄取三百二十五人。銓敘方面，除辦理甄別、登記、任用、審查等事項外，先後僅分發考試錄取人員三百餘名（註五三）。試與美國中央政府文官考選委員會一九三三年之成績相比擬，則考試院之成績，瞠乎後矣。美國中央政府文官考選委員

會，於一九三三年共舉行考試數百餘次，報名投考者二十萬九千九百九十四人，錄取八萬三千六百七十三人，分發任用者亦達一萬二千二百六十六人。（註五三）推其相差之原因，當在美國中央政府之考試制度，已有五十二年之歷史，而目下考試職位已佔文官總數百分之八六·六〇。我國則仍在初創期中，雖考試法會規定凡任命人員，即政務官以外之簡薦委任人員，均應經考試定其資格，然在事實上，各機關如遇此項人員缺額時，絕對不請考試院分發考試錄取之人員，予以補充，致考試制度，無法推行，工作成績，不能表現。考試院之成績雖遠不及美國中央政府文官考選委員會，但其經常費，與美國中央政府文官考選委員會相比，不相上下。美國中央政府文官考選委員會一九三四年之經費，為美金一百零五萬元。（註五四）同年（民國二十三年）考試院之經費為九十三萬六千元。（註五五）每月相差僅一萬二千四百元。際此國家多難，全國經濟崩潰之秋，考試院一方面對於歲出，似應酌量撙節。凡性質相同之事務，如會計庶務文書人事統計等，不應由考試院銓敍部與考選委員會等各自為政，分別辦理，應依照蔣委員長手訂合署辦公之原則，由考試院一機關集中職掌，以免重複，而節公帑。一方面，對於現行考試制度，應設法予以改善。查現行制度之缺點，在考試範圍之過於遼闊；蓋按考試法，除極少數中央政治會議議決任命之政務官外，其餘任命人員，均須經考試，定其資格。以此而欲求數千年保薦制度之積習，於一旦廢除，誠非易易。必也，持之以恆，行之以漸，庶此項弊病，或可漸次醫治。故縮小考試範圍，為推行考試制

度之先決條件；惟縮小後，須嚴格規定，凡職位在考試範圍之內者，不論錄事或科長遇缺時，須由考試院於考取人員（即由考試院以資格經驗審核，口試或筆試合格之人員）中，分發任用；任用後無故不得免職，以樹保障。如是，考試院對於考試工作之進行，或可較諸目前為便利也。

五 人事分機關

我國中央各院部會及各地地方政府，設立人事專掌機關者，實為少數。人事方面之例行事務，若人員之任免登記、遷調、考績、訓練、晉級等，大部由辦理其他事務之機關兼理，如行政院所屬各部會，除鐵道部總務司及交通部電政司設立人事科外，（外交部總務司典職科，亦專掌人事行政）其他各部會，對於人事行政，均無相當機關專掌；有以文書、機要、人事同科同人辦理者；有以人事行政分數機關職掌者（行政院各部會人事機關組織表參看附表七），非但辦法極不一致，且無負責計劃改善人事行政之人員，致職務不稱者有之，工作過勞過逸者有之，賞罰不明，待遇軒輊者有之；似此何能望其安心供職，努力從公，又何能望吏治之清明，辦事精神之振作，行政效率之提高乎？行政院如此，其他各院及地方政府何獨不然。回憶十年前之英美中央政府行政各機關，一如我國今日，均無人事分機關之設立，後以各機關職務日繁，用人日多，人事行政，漸由消極而積極，漸由人才之拔取，而至人才之利用；且深感職員辦事無興趣，不能增加行政效率之痛苦，而各專門職務執行之署、局、司、科等又

不能負責兼顧改善，乃先後成立人事分機關，承長官之命，受人事總機關之指導，專掌計劃改善人事事宜。自成立以來，人事行政方面，因有專門機關職掌，故成績斐然。專門行政，如工程、教育、農業等方面，亦因不負人事行政雜務事宜，得集中精力，從事計劃及推行各項專門職務，結果更佳。今日英美中央政府行政各機關，對於人事行政，由他機關兼掌者，已不多見矣。

我國情形與英美略異，英美中央政府之人事總機關，祇掌統制中央政府方面人事事宜，故於工作推行上，較為便利。我國考試院負統制全國各機關人事行政之責任，且我國幅員遼闊，各地政治經濟社會情形，又各不相同，不但於辦事手續上，發生窒礙，且於計劃實施上，頗感困難。故中央各院，地方各省、市、縣政府之設立人事分機關，較英美尤為迫切也。

註一 Lamie, M. B., *The British Civil Service*, pp. 403-412, 457-467, *Report of Wages and Personnel Survey (1927)*, *The Personnel Classification Board*, Washington D. C.

註二 該委員會建議之內容參看 *Report of the Machinery of Government Committee, Ministry of Reconstruction*, London (1918).

註三 參看 *Order in Council*, July 22, 1920.

註四 Lambie, M. B., *The British Civil Service*, p. 409.

註五 文官考選委員會，除此三委員外，於一九三二年共有職員一百二十五人，內助理祕書一人，典試官四人，餘為書記、打字、縮寫等職員。參

- 看 Civil Estimates, DAN 1, 8, pp.38-39 (1932) Stationery Office, London.
- 註六 Lambie, M. B., The British Civil Service, pp. 411-412.
- 註七 The Order in Council of 1920, sections 2, 4, and 6.
- 註八 Pillai V. Secretary of State for India and Others, C. A., June 3, 1915 (unreported)
- 註九 Royal Commission on the Civil Service (1929), pp. 82-95; Lambie, M. B., The British Civil Service, pp. 457-465; Magrae-Ginson, J. H., The Whitley System in the Civil Service (1922), London; The Civil Service Compendium, 1928, Civil Service Clerical Association, London; White, L. D., Whitley Councils in the British Civil Service (1938).
- 註10 Report on the Application of the Whitley Report to the Administrative Departments of the Civil Service, 7th, March, 1919.
- 註11 Constitution of the National Whitley Council.
- 註12 Constitution of Departmental Whitley Councils; Lambie, M. B., the British Civil Service, pp. 463-464.
- 註13 Royal Commission on the Civil Service (1929), p. 91.
- 註14 Royal Commission on the Civil Service (1929) pp, 80-82.
- 註15 Royal Commission on the Civil Service (1929) pp. 93-95.
- 註16 Arbitration Agreement Submitted by National Whitley Council, March, 1925.

- 註14 Mackenzie, W., *The Industrial Court: Practices and Procedure* (1923), London; Royal Commission on the Civil Service (1929-1931), P. 145.
- 註15 Morris, H., "The Industrial Court," *Economica*, No. 22, March, 1928, London; Royal Commission on the Civil Service (1929-31) pp. 145-148.
- 註16 Royal Commission on the Civil Service (1929), p. 96.
- 註17 Royal Commission on the Civil Service (1929-31), pp. 1-3.
- 註18 Civil Service Commission, pp. 76-110, *Service Monographs of the United States Government*, No. 49, Institute for Government Research; 羅伯遜著中美人華行政比較第十三頁至二十一頁商務印書館(一九三四)。
- 註19 Classification Act, March 4, 1923, No. 555-70th Congress, H. R. 6518.
- 註20 42 Statutory Law, 1488, 1489.
- 註21 Report of Wage and Personnel Survey, Field Survey Division, Personnel Classification Board, House Document No. 602(1929).
- 註22 Willoughby, W. F., *Principles of Public Administration*, pp. 265-266.
- 註23 Weber, G. A., *Bureau of Pensions, Service Monograph Series*, (1923)
- 註24 *The Retirement Act, U. S. Civil Service Commission Pamphlet*, (1927)
- 註25 37 Statutory Law, 360, 413.
- 註26 Annual Report, U. S. Civil Service Commission 1914, p. 13.

- 註10 38 Statutory Law, 907, 1067.
- 註11 39 Statutory Law, 14, 15.
- 註12 至行政效率促進局之任務及貢獻，參看張匯文著「美國行政效率館之成立與過去」，行政效率，第五、六號合刊，第二〇〇至二〇三頁（一九三四，一〇一六）。
- 註13 White, L. D., Trends in Public Administration, pp. 250, 258.
- 註14 Act of January 4, 1839, 25 Statutory Law, (39).
- 註15 Mayers, L., The Federal Service, p. 471, (1921).
- 註16 Glens, W. J., "American Civil Service at Home and Abroad," Public Administration, April, 1925.
- 註17 Mayers, L., The Federal Civil Service, pp. 471-476.
- 註18 Mayers, L., The Federal Civil Service, pp. 476-477.
- 註19 The Compensation Act, U. S. Code, Chapter 15; The U. S. Budget 1935, pp. 29-30, U. S. Government Printing Office, (1934).
- 註20 The U. S. Budget 1935, pp. XXXIII, 404-405.
- 註21 White, L. D., Trends in Public Administration, pp. 154-158.
- 註22 White, L. D., Trends in Public Administration, pp. 250-251.
- 註23 Executive Order, U. S. Government, April 25, 1931.

註四 薛伯康著，中美人事行政比較，第一頁至第五頁。

註五 監察院組織法與彈劾法，監察院法規集覽，二十三年一月監察院祕書處編印。

註六 民國二十二年之建設，第四六三頁至四六七頁。國民黨中央統計處編。

註七 公務員懲戒法第十一條。

註八 參看公務員懲戒委員會組織法。

註九 民國二十二年之建設，第四四五頁第四四六頁。中央黨部統計處。

註十 參看公務員懲戒法第十條與第十二條；考績法第七條。

註十一 增訂考試院法規彙刊，二十三年二月考試院。

註十二 考試院總報告書，二十三年十月；二十二及二十三年高等及普通考試統統報告書，二十三年十月，考選委員會；及銓敘年鑑，二十三年七月，銓敘部。

註十三 美國中央政府文官考選委員會一九三三年工作報告。

註十四 The Budget, of 1934, U. S. Federal Government U. S. Government Printing Office.

註十五 國民政府公報第一六四七號第八頁。民國二十四年一月二十四日，國民政府文官處印行。

第四章 職位分類

第一節 職位分類之涵義

人事行政問題中，以職位分類問題爲最重要；蓋職位分類爲人事行政之中心；設人事行政不以職位分類爲標準，則非特文官制度的範圍不易分明，且考試、任用、遷調、升職、考績等，必不真確公允。而公務員之辦事效能，亦必不能增加。此奉行科學人事制度之國家，所以採用職位分類也。然則何謂職位分類？職位分類有兩種（註一）。

一曰，權限分類（Jurisdictional classification）。一曰，職務分類（Occupational classification）。權限分類，卽規定考試機關之權限；普通將職位分爲事務與政務二類。事務職位屬諸考試機關管轄，係永久性質；如英之 Non-political office 與美之 Classified Service 是也。政務職位不受考試機關之節制，恆隨政潮而進退；如英之 Political office 與美之 Unclassified Service 是也。職務分類濫觴於科學管理中之工作分析制（Job Ana-

[ysis] 即將各機關之職掌依其普通性質之異同，別爲若干「事務」(Service)，如文書事務、工程事務、衛生事務等；每一事務依其性質之難易與責任之輕重分爲若干「等級」(Grade)，如文書事務第一等第二等；每一等級再分爲若干「門類」(Class)，每一門類包括若干責任相同與名稱各異之職位，如錄事、打字員、書記收發等。每一職位復規定（一）相當名稱，（二）工作性質，（三）任職者應具之資格，（四）俸給，（五）升擢程序。

茲爲明瞭職務分類之意義起見，特將其格式摘錄於後：

職務分類格式（錄自美國中央政府現行職務分類制度）

一 事務 (Service) 美國中央政府行政部份之職位計分下列五大事務 (註二)

事 務 記 號 範 圍 說 明

(一) 專門與科學 專 凡一切專門與科學職位，掌關於專門與科學方面之例行、顧問或研究事務，而任職人具有大學專科畢業程度者，均包括於此項事務之內。

(二) 次 專 門 次 專 凡一切學習專門事務之職位，專門事務之附屬職位，或與專門事務有關係之職位，而任職人雖具有相當專門智識，但非大學專科畢業者，均包括於此項事務之內。

(三) 文書行政理財 文 凡一切職位掌關於文書行政與財務等事務者，均包括於此項事務之內。

(四) 保管

凡一切職位掌關於保管公物者，均包括於此項事務之內。

(五) 技術

凡一切職位掌關於機器管理、司機、與手工之指導及其出品之查驗分類等，而任職人具有特別技能與相當經驗者，均包括於此項事務之內。

二 等級(Grade) 上列各種事務均分若干等級，茲將專門與科學事務之等級錄后：

專門與科學事務之等級表

等級記號 範圍 說明 俸率

- 一 專一 凡一切職位，掌關於初等專門事務，任職人具有專門或科學智識而無經驗者，均包括於此等之內。
每年自二千元至二千五百元，分六級，每級相差一百元。
- 二 專二 凡一切職位，掌關於襄助次於中等專門職位之事務。負指揮第一等人員之責任而具有專門學問與經驗者，均包括於此等之內。
每年自二千六百元至三千一百元，分六級，每級相差一百元。
- 三 專三 凡一切職位，掌理次於中等專門職位之事務，負指導第二等人員之責任，而具有專門學問相當經驗與單獨處理職務之能力者，均包括於此等之內。
每年自三千二百元至三千七百元，分六級，每級相差一百元。
- 四 專四 凡一切職位，掌理中等專門事務，負指導第三等人員之責任，而任職人具有專門學問相當經驗與單獨處理職務之能力者，均包括於此等之內。
每年自三千八百元至四千四百元，分四級，每級相差二百元。
- 五 專五 凡一切職位，掌管高等專門事務，任職人具有專門學識與相當經驗而負主持最小機關之責任者，均包括於此等之內。
每年自四千六百元至五千二百元，分四級，每級相差二百元。
- 六 專六 凡一切專門職位，具有股長性質者，均包括於此等之內。
每年自五千六百元至六千四百元，分五級，每級相差二百元。
- 七 專七 凡一切專門職位，具有科長性質者，均包括於此等之內。
每年自六千五百元至七千五百元，分三級，每級相差五百元。

八 專八 凡一切專門職位，具有司長局長性質者，均包括於此等之內。

九 專九 凡一切專門職位，具有局長以上性質者，均包括於此等之內。

每年自八千元至九千元，分三級，每級相差五百元。

三 門類 (Class)

專門與科學事務獸醫門類職位任務說明表

門類	事務與等級記號	任務	任職者應具之資歷	升擢範圍
普通初級獸醫官 細菌學初級獸醫官 病理學初級獸醫官	專一	一、豬牛羊屠宰前後之初步檢驗 二、屠場衛生設備裝置之執行 三、豬牛羊傳染病之預防 四、染病動物血液之試驗 五、及其他有關係事宜	大學獸醫科畢業而於肉類製造一門有專長者為合格	得升為助理獸醫官
普通助理獸醫官 細菌學助理獸醫官 病理學助理獸醫官	專二	一、試驗室及屠宰場試驗檢查工作之指導 二、屠宰場違反肉類檢查法證據之搜集 三、國外乳牛之檢查以便決定此項牛乳可否在國內運銷 四、牛豬羊於屠宰前後之覆驗 五、痘苗血清製造之監督	大學獸醫科畢業而有二年以上獸醫經驗或大學研究院獸醫科畢業於病理學、細菌學有特長者為合格	得升為副獸醫官
普通副獸醫官 細菌學副獸醫官 病理學副獸醫官	專三	一、處理關於屠宰場與驗疫處主任副主任 二、研究牛羊豬之特種病態 三、檢驗與醫治牲畜之寄生蟲病 四、督察乳牛查檢人員	大學獸醫科畢業而有三年以上獸醫經驗或大學研究院獸醫科畢業而於牲畜病學有特別貢獻者為合格	得升為正獸醫官
普通正獸醫官 細菌學正獸醫官 病理學正獸醫官	專四	一、研究與計劃各種牲畜疾病消滅之方法 二、處理關於屠宰場總檢查職務 三、指導監督各項獸醫工作 四、編輯發行獸醫學書籍	大學獸醫科畢業而有五年以上之獸醫經驗或得有獸醫學貢獻者為合格	得升為高級獸醫官

普通高級獸醫官 獸菌學高級獸醫官 病理學高級獸醫官	專 五	一、編輯工作計劃 二、研究動物外部寄生蟲病之消滅方法 三、查驗全國各屠宰場及畜房之消毒方法 四、空氣光線及其他衛生設備事項 五、編製調查報告及建議改善事項	大學獸醫科畢業而有六年以上之獸醫經驗或得有獸醫學博士學位而有經驗與領袖能力者為合格	得升為主 任獸醫官
普通主任獸醫官 細菌學主任獸醫官 病理學主任獸醫官	專 六	一、計劃研究工作之發展 二、指導監督動物傳染病源性質及消滅方法之研究 三、編輯或指導編輯關於獸醫學方面之書籍	大學獸醫科畢業而有八年以上之獸醫經驗或得有獸醫學博士而有特別組織與領袖能力者為合格	

權限分類以其僅限於規定考試機關之權力，故於科學行政上，不若職務分類之重要；但為便利推行考試制度起見，亦有酌量採用之必要。英美於實行考試制度之初，均注重權限分類；蓋當時兩國之仕途，一如我國今日非常龐雜，不能將高級職位完全列入考試範圍之內，予以絕對之保障。故特採用權限分類，僅規定書記類職位為考試職位。及後，環境轉佳，仕途日見光明，考試職位遂逐漸增加。迄今英國中央政府行政部份，除首相、各部長、政務次長、各委員會委員長及私人秘書書記等，美國除大總統、副總統、各部部长、次長、署長、局長、司長、各委員會正副委員長及私人秘書等外，餘均為考試職位，於初任職務時，須經相當考試，而正式任用後，無故決不免職。我國之新考試制度，自推行以來，已逾六載；而各機關之用人行政，仍沿保薦植引之惡習，雖間經考試院予以銓敘，亦不過例行手續而已。推其原因，則多因權限分類之欠妥。查考試法會規定凡政務官以外之簡薦任人員，

均應經考試定其資格（註三）。依法中央各部會次長，副委員長以下，地方政府廳長特別市市長以下之人員悉爲事務官，須經考試院考試，方得任用，用意至善。惟我國政治尙未入軌道，一旦欲將如許職位列入考試範圍之內，實行未免困難，故考試機關急應設法將權限分類，重行規定。考試不妨先從底級職位辦起。高級職位得以政治環境之轉移，隨時逐漸增列。惟嗣後凡職位既列入考試範圍之內者，須由考試院於候補人員中分發試用，試用及格後，無故絕對不得免職，以樹保障。如是則非特考試制度，易於推行，而辦事人員，亦得安心工作，努力從事也。

第二節 職務分類之功能

職務分類之意義與重要，既如上述，茲將其功效，略述於後（註四）

- 一、考試機關得依職位任務，擬訂考試題目，庶一般資歷與所考職位相稱之人員，不致有滄海遺珠之憾。
- 二、公務員考試既以職位任務爲依據，則錄用後，可免不能勝任愉快之危險。
- 三、職位任務經精密規定後，凡任職者非特工作平均，無過勞過逸之弊，且責任分明，處事迅速。
- 四、採用職務分類後，非特俸給之支配得以職務之難易與責任之輕重爲標準，且性質相同之職位，必予

以同一待遇。故辦事者誠悅，工作興趣，亦可因之提高。

五、職位任務經詳細分類後，統制財政之機關，對於各機關公務員之是否支若干薪俸，做若干情事，較易稽核，故人財兩力，或可不致虛靡。

六、升擢既有一定程序之規定，則公務員爲求升職計，必鞠躬盡瘁，努力從公；且低級人員既知高級職位之任務及任職者應具之資格，對於升職之準備，必多希望與興趣。此外，凡辦理公務員補習教育之人員，以其洞悉各職位之需要，故對於補習課程之擬訂，可無不切實際之病。

七、職務分類制度奉行後，每一機關卽以其職掌事務之繁簡，規定設置若干職位，而每一職位復規定至少須擔任若干職務；非但尸位素餐者無立足之餘地，且嗣後如無特別需要，不易巧立名目，增添職位，國家經費又得因以節省。

八、職位任務經詳細分析規定後，對於人員之調遷，不致漫無標準。凡於某項職務不相稱之人員，得酌量依其性情之所近，設法調任其他相稱之職位，以免對於工作，感索然無味之痛苦。此事設不奉行職務分類制度，則極難辦到；蓋人事機關以其不明瞭各職位之詳細任務，無法使不稱職之人員調任相稱之職位。

九、職務分類爲完成考績制度之先決條件，蓋職位任務設不詳細規定，則考績無客觀標準，成績優劣之

區別，每多臆斷，而考績之目的，恐難達到。

十、職務分類制度實行後，各職位非但具相當保障，且其酬報公允，出路光明，故間接能羅致國內人才，直接亦能增加人事行政效率。

總之，職務分類之功效繁多，上舉各節，特其犖犖大者耳。

第三節 職務分類之方法

職務分類爲一複雜而又專門之事業，非有相當經費組織與人才，不易舉辦。蓋經費爲舉辦各種事業之基礎，無經費則不足言組織與人才，無組織與人才則任何事業不能舉辦，職務分類，焉能例外。查美國中央政府，爲採用職務分類起見，曾於三年內用去美金七萬五千餘元。各地方政府，於編訂職務分類制度時，亦均費錢不少。故於編制職務分類制度之先，似有籌足相當經費之必要也。

經費既有着落後，即可組織職務分類機關，開始調查各職位之詳細狀況，以便編訂職務分類制度。此項機關係臨時性質，其任務完畢，即須撤消或改組。照美國習慣，每由行政與立法兩機關合組。附屬人事總機關者，如各地方政府之職務分類委員會。不屬各機關而獨立存在者，如中央政府之俸給分類聯合委員會(Joint Com-

mission on Reclassification of Salaries)。但職務分類既爲人事行政之一種，似由人事總機關辦理爲最相宜。故我國不採用職務分類則已，欲採用職務分類，則須由考試院組織職務分類機關負責編制，以免職責不明，系統紊亂。

經費與組織雖已齊備，然若無專門人才爲之策劃，則職務分類之工作，亦難切實推行；蓋職務分類制度之編制，既係一極專門極複雜之事務，自非具有專門學問與經驗者，不能勝任愉快。查美國各政府，於編制職務分類制度時，均利用專門人員主持一切，或將調查與編制情事，悉託專家代爲辦理，成績均甚可觀。因之，一般專長職務分類者，乘機組織公司，如芝加哥傑谷濱公司 (J. L. Jacobs Co.) 等，做會計師營業辦法，專爲各工廠各政府承辦職務分類事宜。開辦以來，營業頗爲發達。我國對於人事管理之專門人才，向不重視，致考銓行政，不能進展。今後果欲掃除此弊，則職務分類制度編制之機關，應盡量羅致專家，擔任設計工作；否則即欲採用職務分類制度，恐亦難收實效也。

職位任務之分類，應先從調查着手；故職務分類制度編制之機關一經正式成立後，一面須訓練調查人員，一面須製定調查表格，搜集一切關於管理公務員之法令，編訂各機關職員錄、組織系統表，計劃如何着手調查，如何釐訂俸給，如何規定職務分類標準，及如何實施職務分類制度。

至調查與編制手續：第一，職務分類制度編制之機關，須將實行職務分類情形，通知各機關；同時得派專員與主管長官或公務員代表接洽一切。必要時並得召集會議，討論進行方法，以收相互合作與集思廣益之效。

第二，職務分類制度編制之機關，須將職位任務調查表分送各公務員，飭其依法填寫，經直接長官審定後，原件送回，以備分析編類。至調查表之內容，美國各級政府通行者大致如下：

職位任務調查表

- (一) 姓名，性別，年齡，籍貫。
- (二) 資歷。
- (三) 機關名稱及所在地。
- (四) 職位名稱。
- (五) 職位詳細任務。
- (六) 曾兼他職否？如兼他職，應將兼職之名稱俸給及工作性質，略為申述。
- (七) 到差時俸給，現在俸給，加薪方法及增加之次數。除俸給外有無其他津貼或辦公費？
- (八) 本職是否兼任或專任？

(九) 每日辦公若干小時? 由上午……時至……時, 下午……時至……時。

(一〇) 辦公時間之外, 需做例外工作否? 例外工作有無酬報? 如有酬報, 請說明支配方法。

(一一) 本職對於升擢, 有一定規定否?

(一二) 本職任職者是否負指導或監督之責任? 如負指導或監督之責任, 請將所屬職位數額名稱及任務等開列於後。

(一三) 直接長官之姓名及其職位之名稱。

(一四) 直接長官之姓名及其職位之名稱。
(上列諸端, 須由本人親自填注。)

(一五) 本職於實際上究屬擔任何種工作?

(一六) 上述各點, 如有不符之處, 應請糾正之。

(一七) 本職任職人, 應具何種資格:

1 教育,

2 經驗,

3 品性,

(以上請直接長官填答)

第三，職務分類制度編制之機關，於收齊各職位任務材料之前，應將各機關之組織職掌及辦事手續等加以詳細調查研究，以明各機關組織之概況，職掌之繁簡，人員之多寡，工作支配及辦事手續等之得失；庶於編制職務分類制度時，有所參考。

第四，職務分類制度編制之機關，於收齊各職位任務材料後，須逐一詳細分析。必要時，得派調查員若干人分往各機關實地調查，以資慎重。同時並應研究各界現行俸給制度與生活程度變遷情形，以便於釐定俸給時，藉作比較。

第五，自調查覆核與研究工作完畢後，須先擬就職務分類之標準，規定每一獨立機關如中央政府省政府或市縣政府須分若干事務，每一事務須分若干等級，每一等級須分若干門類，每一門類得包括何種職位，並說明各事務各等級各門類及各職位之特點，如資格任務俸給與升職程序等。然後，照此標準，將所調查之職位，以其普通性質相類，任務與責任相同者，分別列入同一事務，同一等級，或同一門類之中，以便予以同一之待遇。

第六，職務分類制度編制之機關，須按上述之編制，擬訂各獨立機關之職務分類方案，及事務官任用等條例，依法咨請立法機關制定法律。

第七，職務分類方案經立法機關制定法律，最高機關公佈後，職務分類制度編制之機關，須依法分別將各獨立機關之現有人員重行派定職位，實施職務分類制度。職務分類制度編制機關之任務，於此即爲終了。至嗣後關於管理職務分類制度之事務，得由考試機關與各獨立機關之人事行政機關設司或處或科分別負責處置。其人員可由已裁撤之職務分類制度編制機關原有人員中擇優任用，以資熟手。

第四節 各國職位分類制度之概況

一、美國

(一) 沿革

職位分類制度爲美國所發明。美國國會，爲試辦文官考試起見，於一八五三年議決將中央政府書記類之職位分爲下列四種。(註五)

類別	年俸
第一級書記官	一、八〇〇・〇〇
第二級書記官	一、六〇〇・〇〇

第三級書記官

一、四〇〇・〇〇〇

第四級書記官

一、二〇〇・〇〇〇

此爲職位分類制度之胚胎。一八八三年美國中央政府正式實行考試制度，按權限分類原則，將中央政府行政機關之職位別爲分類 (Classified) 與未分類 (Unclassified) 二種。惟當時對於職務分類，尙付闕如。一八九五年泰羅氏發明科學管理，工商界爲便利採用泰羅方法起見，先後推行工作分析制度。結果均頗美滿。同時美國各級政府之人事行政甚爲腐敗，有在同一機關服務，任同樣工作，負同樣責任，具同等學力，且同時到差者，其待遇往往各不相同。終日勤勞不息者，每不能得到相當酬報，而尸位素餐者反席豐履厚。以此欲謀辦事興趣之提高與行政效率之增加，誠非易易。當局有鑒於斯，乃照科學管理中之工作分析原則，實行科學化之職務分類，以資補救。首先舉辦者當推芝加哥市政府（註六）。該市於一九〇九年施行職務分類制度，推行不久，卽著成績，於是各邦各市政府相繼採用。中央政府亦於一九二三年立法奉行。目下，美國各級政府無一不採用職務分類制度矣。

(二) 現況

美國爲聯邦自治之國家，中央與地方之政制每多出入；故職位分類制度亦有軒輊，惟各級政府現行職位

分類制度之原則，極多相同之處，茲僅將中央制度，略述於後，以節篇幅。

美國中央政府之權限分類推行於一八八三年。是年之文官考試法，曾規定中央行政機關之職位為分類與未分類二種。分類職位須受文官考試法之節制，凡一切職位，除工人及參議院同意後任用者外，均為分類職位。未分類職位不受文官考試法之節制，凡職位任用時，須得參議院之同意或服務勞動者均包括在內（註七）。職務分類制度乃由一九二三年之分類法（Classification Act）所規定；經一九二八年與一九三〇年韋爾區（Welch）與波羅克哈特（Bokhart）兩法之修正，其內容共分五大事務：即專門與科學事務（Professional and Scientific Service）、次專門事務（Sub-professional Service）、文書行政與理財事務（Clerical Administrative and Fiscal Service）、保管事務（Custodial Service）、技術事務（Clerical Mechanic I Service）四十七等級（專門與科學事務分九等，年俸自二千元至九千元，次專門事務分八等，年俸自一千零二十元至三千二百元，文書行政理財事務分十六等，年俸自一千二百六十元至九千元，保管事務分十等，年俸自六百元至三千二百元，技術事務分四等，薪俸每小時自五角五分至九角五分）；一千七百六十二個門類與三千餘標準職位。每一事務、等級、門類、與職位之任務、及任職者應具之資格等，均開列詳細（已見前表），一目了然。但此制祇適用於首都中央行政機關，京外所屬機關之職位，於一九三〇年另為分類，大致與京內分類制度相同；惟每

一事務增添若干集 (Group)；如專門與科學事務中之政治經濟學、人類學、農業、生物、物理學、及齒科學集等。由集再分等級、門類、與標準職位 (註八)。於查考時較前更爲便利也。

至管理此項職務分類之權力，既如上述，初不屬於中央文官考選委員會而屬於職務分類委員會 (Personnel Classification Board)。該會設委員三人，由歲計局、文官考選委員會與行政效率促進局長官兼任，係獨立性質，直接向大總統負責。最近美國中央政府因受不景氣之影響，實行緊縮政策，將一切駢枝機關，分別予以裁併。職務分類委員會因於一九三二年十一月一日正式撤銷，其任務已歸文官考選委員會繼續處理矣。

二、英國

英國之職位分類制度與美國不同，英國制度，尤以職務分類，不若美國之周詳。各職位之詳細任務無明文規定。然而各機關對於公務員職務與待遇等之支配，並無極不公允之處，以其有財務委員會之從旁監督指導也。茲將英國職位分類之要點，縷述如後：(組織表參看附表八)

英國之公務員，經一七〇〇年與一七〇八年兩法 (Place Acts) 之規定，分政務與事務兩種。政務官負決定政策之責任，不得兼任事務職位。事務官負執行政策或處理例行事務之責任，不得兼任政務職位或作任何政治活動；苟欲擔任政務或作政治活動者，須先辭去事務職位，否則依法予以相當處分。事務職位與政務職位，

因之成爲兩個獨立體系，各自爲政，互不相謀，樹日後文官制度之基礎。惟當時之事務官，仍都爲政務官之親戚故舊，其進退仍不免受政潮之影響；用人行政，無裨實際。當局有鑒於斯，於一八五五年實行文官考試制度，規定事務官須經考試方得任用，任用後無故不得免職，事務職位始具永久與專門性質；但以政治關係，規定數額有限。至一八五九年與一八八七年頒布公務員退休法（Superannuation Act）後，事務職位，日漸增加。迄今英國之政務職位祇六十餘，而事務職位爲數在三十萬以上，故事務官實爲推動英國行政之重心。此英國權限分類之概況也。

事務職位分永久（Established or Permanent）與臨時（Unestablished or Non-permanent）兩類（註九）。臨時事務職位凡十一萬五千餘，包括科學、專門、工藝（Professional, Scientific and Technical Services）保管（Custodial and Institutional Service）、粗細工（Skilled and Unskilled Labor）與文書雜務（Clerical, Misc. etc.）等事務；以其爲退休法以外之職位，且大半係臨時性質，故不能享受退職金之權利。惟遇缺額時，一如永久事務職位，須由文官考試委員會考試及格與財務委員會批准者中補充。但考試及管理方法與永久事務職位，略有出入。臨時事務職位之考試都採非競爭方式。管理方面，人事總機關與開者極少，故對於職位名稱、任務、任職者應具之資格，及薪俸等之審定，均得由長官自行處理。致各機關之辦法極不一致，而公務員間之待

遇，亦因之而欠允。雖當局早有整頓之動議，然迄今仍未能見諸實現耳。

永久事務職位係退休法以內之職位，具永久性質，故任職人，如無故失，得服務至享受退職金爲止。此外，最低級永久事務官，於任用時，均須經文官考試委員會競爭考試，而年齡須在二十二歲與二十四歲之間者爲合格。高級永久事務職位悉由低級人員升任，絕對不舉行招考。此爲英國文官制度之特點。

永久事務職位現分下列七大類：

- (一) 皇室事務 (Crown Offices)
- (二) 高級執行事務 (Highest Administrative Offices)
- (三) 高級管理事務 (Highest Executive Offices)
- (四) 財務委員會直轄之事務 (Treasury Grades)
- (五) 使領事務 (Foreign and Consular Service)
- (六) 特種經濟事務 (Special Class for Economics)
- (七) 郵政事務 (Postal Service)

皇室事務 皇室事務包括一切附屬於上下議院及各種特別委員會之永久事務職位，爲數僅數百餘；其

任免曾經退休法之特許，得由最高長官以英皇名義自行處理，不必經文官考試或財務委員會之監督指導。故此項事務似極易發生流弊，惟實際上則反是，蓋皇室事務職位遇缺額時，除因特別情形外，常由正式文官升任；且於最近數年中，其數額已大為減少矣。

高級執行事務 高級執行事務包括常務次長、各級幫辦、司長及各文官管理處處長等職位；其任務係指導監督設計及顧問等性質，年俸自一千鎊至三千五百鎊不等。除特別情形外，遇缺額時由主管部長依法呈請財務委員會許可，文官考試委員會證明後，於中等執行事務官中擇優升用。故任職人均為服務有年之事務官也。

高級管理事務 高級管理事務與高級執行事務稍有區別。高級管理事務包括各部會計長及財務司長等職位，其任務都經法律規定關於處理會計與簿記方面之重要工作，年俸自七百五十鎊至一千五百鎊；遇缺額時，由主管部長依法呈請財務委員會許可，文官考試委員會證明後，於普通管理事務官中擇優升用；惟高級管理事務官與高級執行事務官不能互相對調；蓋高級執行事務官須具相當廣義教育，恐非高級管理事務官所能勝任愉快也。

財務委員會直轄之事務 財務委員會直轄之事務，包括各機關之書記及低級管理與執行事務之職位。

此分類制度初行於一八五五年，其中經數度修訂，至一九二〇年始告完成。目下財務委員會直轄之事務分下列數類：

(一) 打字與速記 (Typists and Shorthand Typists)

(二) 助理司書與書記官 (Writing Assistant and Clerical Classes)

(三) 管理 (Executive)

(四) 執行 (Administrative)

打字與速記復分爲四級，雖係終身職務，然絕對不能升任其他行政職位，故任職者無須大學畢業，凡受過初等或相當教育而嫻於速記及打字者即可勝任也。

助理司書與書記官，初任人員均限於十六與十七歲間之男女學生。前者普通擔任關於抄錄文件、繕寫信封、編目、打洞及其他類似之例行工作；任職者婦女居多。平日如成績優異而經升職考試及格者，亦得升爲書記官。後者分上下兩級，均經法律規定擔任各種特殊工作。下級書記官如成績卓著者，得升任上級書記官，而上級書記官亦得升任低級管理或執行職務。但以普通情形而論，書記官能升任管理或執行之職務，機會殊不多也。

管理職位分練習級 (Training Grade) 與參事級 (High or Staff Grade) 兩種，擔任關於高級會計及庶務等事務。練習級管理職位，以前頗有由高級書記官升用，但最近則以舉行考試為主。年俸除生活津貼外，女職員爲一百鎊，每年得增加十鎊，以三百鎊爲限；男職員亦爲一百鎊，但初三年內每年得增加十鎊，以後每年增加十五鎊，以四百鎊爲限。凡投考練習級管理職位之人員，須年齡在十八與十九歲之間，而具中學畢業程度者爲合格。如尋常辦事認真，成績卓著者，得酌升參事級管理職位。參事級管理職位，除少數任職人由最高級書記官升用外，餘由練習級管理人員升用。年俸，除生活津貼外，男職員爲四百鎊，每年得增加十五鎊，以五百鎊爲限。女職員爲三百鎊，每年亦得增加十五鎊，但以四百鎊爲限。如平時成績優異者亦得升任高級管理職位。

執行職位爲英國文官事務中待遇最優之職位，其任務大半關於政策之編制，法規之修訂，人員之指導監督，及行政手續之計劃改進等事項。任職人非但須熟悉英國風俗情形，且須具有指導監督之領袖能力。此項職位亦分高低兩級。低級執行職位或助理主任職位 (The Cadet Corps for Assistant Principals) 爲數僅四百，初到任時須經競爭考試，投考人以牛津或劍橋大學畢業而年在二十二歲與二十四歲之間者爲限。年俸 (包括生活津貼) 男職員爲二百鎊，第一二兩年每年得增加二十鎊，以後每年增加二十五鎊，至年俸滿五百鎊爲止。女職員亦爲二百鎊，惟每年增加二十鎊，至年俸滿四百鎊爲止。高級執行職位或主任職位 (The Higher

(Grade for Principals) 爲數約三百五十餘，其地位及責任等，與次長相類似；遇缺時均由低級執行人員升任，年俸（包括生活津貼）男職員爲四百鎊，每年得增加十五鎊，以五百鎊爲限。女職員爲三百鎊，每年得增加十五鎊，以四百鎊爲限。

使領事務 使領事務包括外交、領事、情報及印度事務。其內部分類，至爲繁複，以限於篇幅，不克列舉。惟其性質類似財務委員會直轄事務中之執行職位；初任人員須經競爭考試；投考者以國內著名大學畢業而年齡在二十一歲與二十五歲之間者爲限。高級職位亦均由低級人員升任。此爲英國文官制度一貫之政策，亦爲世界文官制度之特點也。

特種經濟事務 特種經濟事務包括賦稅司徵收助理稽查，衛生部助理視察，及勞工部第三級官吏。此事務係最近劃分者，低級任職人須經競爭考試，而考試注重經濟會計及社會等科學，故應考人以倫敦政治經濟學院畢業者居多數。

郵政事務 郵政事務亦已於最近列入永久性性質之列，其內部分類，迄未完成，故無法披露也。

三、中國

以法律立場而論，中國尙無職位分類制度，蓋中國政府迄未正式頒布職位分類法也。然就事實言之，則中

國早已採用職位分類制度矣。如民國二十五年五月十三日修正公布之考試法施行細則第一條，與公務員任用法施行條例第三條，所涉及之政務官與事務官之區別，即類似權限分類；蓋此點已足證明考試機關之權限。政務官即中央政治會議議決任命之官吏，依法不受考試與銓敍之節制，如美國權限分類中之未分類職位，然事務官即政務官以外之官吏，依法須受考試與銓敍之節制，如美國權限分類中之分類職位。然已在萌芽期中。民國二十二年國民政府公布之暫行文官官俸官等表等雖甚簡略，然已含有職務分類之意義。茲將其內容摘錄於左（見附表九）。

查全國機關衆多，職位任務性質亦各不同，故凡上述之文官官等官俸表不能包括盡致，於是一般特殊事務，如警官、外交、郵政、鹽務及海關等不得另立制度，以資補救。因此其分類方法與文官官等官俸表略有出入。茲將各該事務之分類方法錄左（見附表一〇—一四）。

基上述，可知美國之職務分類，雖甚繁瑣，然於分類原則上，最爲切合；因其以職位任務之繁簡與責任之輕重爲分類之標準，故確能免除一切考銓上之流弊。

英國之制度注重升職範圍之確定，因其文官制度每以鼓勵一般青年公務員努力工作，按級上升爲原則，而不以求各公務員間工作均勻與待遇平允爲鵠的。此制不無微病，徵諸最近情形，亦似有逐漸採納美國制度之趨勢。我國之職務分類，既不能鼓勵公務員努力工作，按級上升，又不能謀公務員間工作之均勻與待遇之平等，嚴格言之，殊無用處。目下中國政治學會與行政效率研究會雖在研究計劃改善之中，究與當局採納之時期相距仍甚遙遠也。

註一 Merit System in Government, pp. 34—36, National Municipal League, N. Y. 1926; The Development, Adoption, and Administration of Classification and Compensation Plans, 1928.

註二 The Classification Act, U. S. Government, No. 555, 70th Congress, H. R. 6518.

註三 修正考試法第二條及其施行細則第一條。

註四 Willoughby, W. F. Principles of Public Administration, pp. 251—254; White, L. D., Public Administration, pp. 285—283; Report of the Classification of Positions and Schedules of Compensation of the City of Minneapolis, 1922, pp. 20—22; Report of Wage and Personnel Survey, pp. 26—27, 1929, Personnel Classification Board;

and Preliminary Class Specifications of Positions in The Field Service, 1930, Personnel Classification Board; Proctor, A. W., Principles of Public Administration, pp. 41—47.

註五 U. S. Statutory Law, 1853.

註六 Telford, "The Classification and Salary Standardization Movement in The Public Service", Annals, May, 1924.

註七 Civil Service Act and Rules, Statutes, Executive Orders, And Regulations; U. S. Civil Service Commission, 1933.

註八 Preliminary Class Specifications of Positions in The Field Service, Personnel Classification Board, 1930.

註九 Lambie, M. B., The British Civil Service; U. S. Printing Office, 1929.

註一〇 此表已於民國二十六年五月一日修正；除特任大使仍爲八百元，委任主事仍分爲一百六十元、一百八十元、及二百元三級外，簡任則分爲八級，自四百三十元起至六百八十元止，四百元內每隔三十元爲一級，五百元以上每隔四十元爲一級，其中公使得自四級敘起至一級爲止，代辦參事得自第七級敘起至第四級爲止，總領事得自第八級敘起至第五級爲止，薦任則分爲十級，自二百二十元起至四百元爲止，每隔二十元爲一級，其中總領事與一等祕書得自第四級敘起至第一級爲止，領事、副領事、二等祕書得自第六級敘起至第三級爲止，副領事、三等祕書得自第八級敘起至第五級爲止，隨習領事得自第十級敘起至第七級爲止。

第五章 公務員俸給制度之釐訂

第一節 俸給制度之理論與其重要性(註一)

十九世紀初葉，英國政治哲學家邊沁氏(Jeremy Bentham)倡義務勞動學說，主張凡為政府服務之人員，均須為義務性質，不得支取任何酬勞，使一般貧苦無產階級無廁身政界之機會；蓋邊沁氏之理論，凡公務員惟富有者可克盡厥職，貧寒之士，一入仕途，志在斂財，於職務之行使，每視為次要。此學說，影響甚大，爾時英國各級政府之重要位置，皆採用義務勞動制度，概不支薪。如倫敦市市長，中央政府會計長(Paymaster General)及財務委員會一部份委員，迄今仍為無給職也。及社會日新，此封建思想乃先為民治潮流所激轉，繼受科學管理運動之打擊；民主政治思想家之反對邊沁氏學說，即實行無給職制度，於民治精神顯有抵觸，良以國家十分富有之人民，究屬少數，今於公務員方面，採用義務勞動制度，則一國之官階，行將為少數資本家所佔有，而芸芸衆生，

對於官職似無問鼎之資格矣。階級歧視之最，莫此爲甚。科學管理家對此則反對尤力，惟其立論與民主政治思想家稍有出入。科學管理家以俸給制度爲科學行政上最要之工具；無此不足以謀服務人員精神之振作，與行政效率之增加；大抵人性好怠，苟無俸給制度爲之鼓勵，誰願努力工作，彼謀提倡廢除俸給制度者，實不知俸給制度之功效耳。

准此而論，科學管理家之見解，似較正確，持理亦甚充分。邊氏學說，根本不切事實，無足言者。考其希望執政爲有產階級者，乃欲免財政上一切舞弊情事之發生，用意固善，殊不知舞弊與貧富之關係，猶風馬牛之不相及。舞弊與否，係人心之善惡，襟懷之沖淡與否，學問涵養之深淺諸端而定，非貧者多攘不義之財，而富者多敵屣貨利也。況陋室之中，未嘗無兢兢廉潔之士，而華堂之內，尙有孳孳言利之徒，善惡之判，操之於心，豈可以身外處境而測之乎？例如曩日美國紐約市長，以其爲無給職，故任職人多爲富有之士，然於各種舞弊，其方法之奧妙，造成世界最高紀錄，凡閱美國政治腐敗史者，皆能言之。由是可知俸給制度爲一有利無弊之設施，非特科學行政上賴此提高辦事興趣，增進行政效率，卽現行經濟之組織中，亦非此不足以安定服務之志趣，滿足生活上之需要也。

第二節 釐訂俸給之標準（註二）

俸給制度之重要及功用，既如上述，但於釐訂時，若無相當標準，則仍難收效。所謂相當標準者，種類不一，摘其要者，計有下列數種：

一 支配公務員之俸給，須顧到能維持最低生活（Minimum wage）。主張採用此法最力者，當為一般慈善家，彼輩民胞物與，慈愛為懷，不忍觀世人受飢寒之痛苦，致社會因之而發生同類相殘之徵象。欲達此目的，則公務員俸給非能維持最低生活不可。目下各國政府對於國民福利事業均頗重視，故公務員之俸給，大都已超過維持最低生活之標準。我國暫行文官官等官俸表規定，文官俸給最低為五十五元，衡以國內生活程度，亦可支持矣。

二 支配公務員俸給，須顧到維持標準生活。主張採用此法者，乃為一般社會改造家，蓋欲改造社會，非提高民衆生活不可。欲提高民衆之生活程度，則公務員之俸給，最低須能維持此類標準之生活。惟政府如何採用此標準生活之俸給制度，似亦困難。蓋標準生活，茫無邊際，極難確切規定，而國家經費，有一定之限制，苟公務員之俸給超過預算，於國家整個計政，影響甚大。退言之，從政府實行標準俸給以維持所謂標準生活，而其他私人

企業機關不予以做行，則社會之改造，仍現畸形之發展，而不能徹底完成。但推行有方，亦不無效果。查英美自實施此項制度以還，非特公務員之服務精神大為振作，即社會設施，亦日有進步矣。

上列兩種俸給釐訂之標準，均須先規定一基本率 (Basic rate)，即所謂能維持最低或標準生活之俸率，然後依生活程度之高下，隨時增減。例如民國二十一年之俸率為基本率，又假定是年之生活指數為一百，設二十二年之生活指數為一二〇，是即較二十一年增加百分之二十，則是年之俸給當依此生活指數，分別增加；反是則須酌減。最先採用此制者，厥惟英國。英國自歐戰結束後，生活程度驟高。一九一九年之物價指數，較一九一四年增加一倍以上，而公務員之俸給，仍照舊率，俸低之公務員，羣起恐慌，要求當局予以補救。當局即於一九二〇年三月一日（註三）正式採用「活動俸給制」(Sliding scale)，以生活程度之漲落作俸給釐訂之標準。至增減之數，則以基本俸給之多寡分別規定，俸給愈低，增加愈多，俸給愈高，增加愈少。例如一九二〇年之生活程度較一九一九年增高百分之一三，則俸給最低者，依法得比例增加，即照基本率增加百分之一三，惟津貼數至多不得過七五〇鎊；稍優者，則增加率逐次減低至不給津貼為止；以其與生活程度之變遷影響略輕，故不另給津貼。茲摘錄其分配方法如左：

一九二〇年英國公務員生活津貼分配表

基 本 率 增 加 數 (或津貼)

每星期三五先令或每年九一鎊五先令	百分之一三
每年九一鎊五先令至二〇〇鎊	九一鎊五先令增加百分之一三餘增加百分之六
每年二〇〇鎊至五〇〇鎊	九一鎊五先令增加百分之一三其次之一〇八
每年五〇〇鎊以上	鎊一五先令增加百分之六餘增加百分之四
	無

上述之生活指數以每五點為一單位，不滿五點者概不計算。除第一年外，嗣後每逢三月一日與九月一日照勞動部生活程度漲落報告修改一次。變動最大者為一九二〇年至一九二二年。一九二三年以來，生活程度較往年略為穩定（詳細見左表），故公務員方面，已有將基本率與生活津貼合併之主張，以免計算之麻煩與指數續跌之危險。目下英國當局似有接受此項主張之趨向；但一般眼界較遠之士，仍以維持原辦法為佳，蓋俸給與生活程度應有相當關係，否則難免一旦生活程度驟漲時，公務員生活窘迫，而發生種種不良之影響也。

一九二〇至一九三二年英國生活指數移動表

年 份	生 活 指 數
一九二〇	三月一日 一三〇
	九月一日 一五五

一九二一	一六五	一三〇
一九二二	一〇五	八五
一九二三	八〇	七五
一九二四	八〇	七五
一九二五	八〇	七五
一九二六	八〇	七〇
一九二七	八〇	七〇
一九二八	七〇	六五
一九二九	七〇	七〇
一九三〇	七〇	六五
一九三一	五五	五〇
一九三二	五〇	

三 支配公務員之俸給，須參照工商界通行之俸率 (Prevailing rate)。公務員亦為人民之一份子，與服務於工商界之人員，於社會組織上初無差異，設公務員之俸給超過於工商界之通行率，則公務員似形成社會上特殊之人員，而易於引起階級之爭鬭。惟工商界職員之俸率，普通依供求原則而定，於提高人民生活程度，

改造社會環境，則未之計。政府負改造社會之責任，又不啻爲模範雇主，似應領導工商界共同努力，以謀受雇人員生活之舒適，而不應爲工商界所轉移也。故工商界之通行俸率，祇能爲政府支配公務員俸給時之參考，而不能視爲唯一之標準。

四 支配公務員之俸給，須依職位任務之難易，與責任之輕重爲標準，職位任務愈難，責任愈重，則俸給當愈多；反是當愈少。此外，凡職位任務與責任等相同者，於同一生活程度之下，應同一待遇。此爲支配俸給最公允之辦法，非特能增進行政效率，且可使國家之經費不致虛靡。故各國凡已實施近代職務分類制度者，均已先後採用矣。我國政府對於公務員俸給之支配，素不重視，迄今仍以人及機關地位之高下，而不以職位任務之難易等爲依據。凡同一科員，同樣任務，於同一生活程度之下，其所得之俸給，輒因服務機關地位之不同，每有高下。例如國民政府之三等科員，月薪自九十元至一百十元，而五院及各部會之同等科員，月薪祇自七十五元至九十元（註四）。此非因服務於國民政府之科員，其事務與責任較服務於五院及各部會之科員爲繁重，乃因國民政府之地位高於五院及各部會耳。又如具科長性質之某職位，其任務與責任，每月應得四百元，衡理凡能任斯職者，即可享此酬報，惟因法律之規定（註五），除曾任公務員積有年資及勞績外，凡初任人員，不論學識經驗（指學校或私人企業中得來者）之能勝任愉快，概敘每月一百八十元之薦任最低級俸給。再如具科長性質之某

職位，其事務與責任，每月應得三百元，而候補者設有薦任一級之資格，反可銓敘每月四百元之俸給。此非因前者辦事之不能勝任而後者之特別練達，特以俸給之支配，以人而不以職位任務之難易為標準也。此制之弱點，非減低辦事人員之服務精神，即係虛靡公帑。故俸給之支配，應以職位任務之難易與責任之輕重為重要之標準也。

第二節 新俸給制度與行政效率之關係

近代科學昌明，無論何事，都採用科學方法，各國現行之新俸給制度，亦不能例外。考此新制度之目的，在鼓勵工作人員努力工作，以期行政效率之增加。其辦法種類不一，最要者有二：一曰俸給分級，二曰額外獎賞。俸給分級，即將每一類職位之俸給，分為若干級，並規定至少若干與至多若干；例如美國中央政府初級昆蟲學研究員之俸給，規定每年自二千元至二千五百元止，內分六級，每級相差一百元。初服務時敘第一級俸給，以後視其辦事成績，即非升職，亦得在此範圍內逐漸增加，惟成績欠佳者不得享此權利。故欲求俸給之增加，則平時對於工作非努力不可。此法各國政府已先後採用，惟欲收宏效亦須勵行科學考績制度耳。額外獎賞制度，創自工商界，其法規定每一職位月支俸給若干元，最低限度應完成工作若干件。如不能至此限度，即須停職，逾此限度，則

多出之數，得依定率支取額外獎金（註六）。故凡尸位素餐者，無立足之餘地，而努力工作者，均得分別發給獎金。辦法既公允，工作人員之服務精神自必振作，而效率亦可大事增加，惟職位之成績，不能以件數計算者，則此法不甚適用。制度雖佳，迄今猶未普遍實行者，職此故耳。

第四節 釐訂俸給制度之機關

釐訂俸給制度，在專制時代至爲簡單，蓋任何人事行政權力，均操於帝皇手中，不需立法等手續。今日情勢變異，故公務員俸給制度，每由數機關互相決定，絕對不能由一機關獨自處理。茲將各國釐訂俸給之機關略述如次：

各國現行之俸給制度，大同小異。英美公務員劃分爲兩種：第一種人員或最高級官吏，其職位之名稱與俸給，概由立法機關議決；第二種人員或低級官吏，則歸行政首領（英爲首相，美爲大總統）與人事行政機關（英爲財務委員會，美爲歲計局與文官考選委員會）商議後決定。惟最近英國之人事行政，日趨德謨克拉西化，公務員已組織強有力之維特利會議（Whitley Council）參與各項人事管理。故目下英國政府對於俸給制度之釐訂（最高級官吏例外），不能不先徵求維特利會議之意見，因此，維特利會議亦爲英國公務員俸給釐訂

機關之一矣。我國之政治制度，與英美不同，故關於釐訂公務員俸給之機關，隨之而異。我國現在為黨治國家，黨與政府有密切關係，故釐訂公務員俸給之機關，除立法院、考試院外，尚有中央政治會議。考試院為人事行政總機關，負責訂公務員俸給制度之責任，但須經中央政治會議認可，再由立法院予以通過，經國民政府公布施行，手續始告完備。

註一 Finer, H., The Principles and Practices of Remuneration in The British Civil Service, 1933.

註二 Shepherd, E. C., Fixing of Wages in Government Employment.

註三 White, L. D., Whitley Councils in The British Civil Service p. 166. 1933.

註四 詳暫行文官等官俸表。

註五 公務員任用法第十二條。

註六 Watkins, G. S., Labor Management, Chapter XVII, 1928.

第六章 考試與任用

考試與任用爲實行文官制度之先決條件，蓋文官之遞補若不經考試與合法之任用手續，則分贓與保薦之壁壘，仍難打破，而所謂之文官制度，亦無從樹立。故欲澄清政治，整飭吏途，對於此項問題，不可不三致意焉。

第一節 考試之意義與種類

何謂考試？其解釋有二：卽廣義與狹義是也（註一）。凡普通所謂考試，卽指應考人於同一時間，同一場合，具答所問，筆之於牘，此爲狹義的；如學校考試與我國現行之文官考試，卽此性質。廣義的，爲指人事行政上所有之考試；凡事不論方法手續與形式，果能用之以測驗應考人之資歷者，皆得謂之考試；如英美現行之文官考試是。我國之文官考試，因係狹義性質，故於最高級文官考試，似不甚適用。誠以高級文官如縣長局長司長等，其考試不應採用狹義的聚集筆試；應採用廣義的非聚集資歷審查等試驗，庶國內名流，樂於參加，而考試信用，亦可藉

以提高；否則稍有名位之人，每多趨起不前。覆按往年舉行之高等考試，應考人在社會上有名位者，殊屬僅見。可知考試制度之成功，端賴運用者對於考試意義與夫社會情形有深切之認識，而為極嚴密之行使，方可奏效。

考試之範圍既廣，故其種類亦多。有口試或筆試 (Oral or Written examination) 者；有聚集或非聚集考試 (Assembled or Non-assembled examination) 者；有競爭或非競爭考試 (Competitive or Non-Competitive examination) 者；有心理學試驗 (Psychological test) 者；有體格試驗 (Physical examination) 者。茲分別略述其內容如左：

一、口試或筆試 口試為一種補助試驗，而舉行於筆試之後者佔多數。其目的在求觀察應考人之品格、應付及治己之能力等；蓋此種種均非筆試或證明文件等所可測驗或證明也。故凡職位須具有良好之品格、敏捷之應付能力及特殊之口才者，當注重口試。惟口試為主觀試驗，全憑個人之觀察，而無客觀科學之根據。最易發生營私舞弊之情事。然美國第一、二、三級郵務長及我國一般公務員之任用多依口試方法辦理；似與科學行政不無抵觸之處。筆試為試驗應考人學識之最重要工具。凡應考人是否具有與某職位有關之相當學識，即可以筆試方法予以鑑定。設命題正確，具答無訛，則錄取任職後，當無不能勝任之處。但舊式之筆試，全係作文性質，試題每與職位所需者無甚關係；故用以測驗學識思想則可，用以選錄某項專門職位之候補人員則不能。現今美

國各級政府，除用以考錄普通行政人員外，其他專門人員之考試，悉改用有標準的簡易問答筆試。應考人僅以簡明字句對答。其法頗客觀。評卷公允，結果當亦美滿；誠爲考試方法之最善者也。然英國迄今，仍沿用舊式筆試；蓋英國之考試與美國不同。美國之考試，注重專門知識與辦事經驗；故考題與職位恆有密切之關係。英國之考試，注重普通知識與學力。至專門技能則每待考取後再行學習，故考題不求與職位所需者相脗合。我國現行之考試，其性質與英國相仿。不論普通、高等、或特種考試均以舊式筆試舉行之。其成效如何，以尙在試驗期中，未敢遽予論斷也。

二、聚集與非聚集考試 應考人須聚於一處同時應試者，謂之聚集考試。應考人不必集於一處而僅須呈送畢業證書、辦事成績、著作及其他證明文件等，經考試機關審查，再經口試及格而錄用者，謂之非聚集考試。大抵前者，普通用於考試低級公務員，後者用於考試較高級公務員；否則不足吸引國內名流參與考試。惟我國現行之考試，不論高等或普通均採用聚集方法。此歷屆高等考試對於國內真才實學尙未儘量羅致之所由來也。

三、競爭或非競爭考試 競爭考試即投考人數多於候補職位，故須互相競爭，成績最優者，方有錄取之希望，而錄取後須依名次先後，分發任用。非競爭考試即投考人每由主管長官介紹，人數與候補職位數相同，毋庸競爭，錄取後不經候補程序，即可任用。前者多用於考錄事務人員；後者則多用於考錄政務人員。二者目的，各不

相同，競爭考試之目的，在廣泛人羣中，求得真才為國家服務；非競爭考試之目的，在制止主管長官對於學術經驗不足之人，自由引用。總之，無論何種考試，目的在羅致人才者，似以競爭性質為宜。

四、心理學試驗 心理學試驗，為最近發明之文官考試方法（註二）。首先採用者為美國加利福尼亞邦之

勞山磯縣 (Los Angeles County, California)，該縣於一九一六年舉行副催徵吏之心理學試驗，計應考者一百十四人，落第者四十三人，准其再應他種考試而能及格者僅一人。一九一九年美國陸軍部舉行大規模陸軍心理學試驗，被試者達一百七十餘萬人。結果亦甚佳。心理學試驗之價值，由是驟增，而歐美各國中央及地方政府文官考選機關，均先後用為選擇文官之工具。至心理學試驗之方法，頗為簡便。大抵以與職位稍有關係之問題，編成問答嵌字填句等題目。由應考人於同時及同一環境之下，簡便填答，或以同樣方法，實地測驗應考人之視覺聽覺及記憶力等，是否能勝任其所考之職務。試題均有一定之客觀標準，故舞弊情事，不易發生。惟此項試驗，祇可測驗應考人之天資是否聰穎，動作是否敏捷，應變是否迅速；而不能測驗其學力之是否充實，修養之是否沈毅，知識之是否淵博；故凡職位有賴動作之敏捷、應變之迅速者，如公安與消防人員等，於選擇時，似以採用心理學試驗較為相宜也。

五、實地試驗 實地試驗專為測驗應試人之專門技能而設。其法即使應試人於一定時間內，在考場中表

現其與投考職位有關係之特殊技能，例如土木人員之試驗，須將主考官所給之材料，遵章於一定時間內，製成指定之物件。工作之質量與所費之時間，均爲取舍之標準。英美各級政府之專門技術人員，如縮寫員、打字員、及游泳指導員等，大抵憑此試驗錄取。結果均甚圓滿。

六、體格試驗 有健全之體格，方有良好之服務精神。未有身體孱弱而服務精神尙能振作也。故體格試驗亦爲考選公務員必須之件。各國奉行考試制度之政府，均已採用。惟於實施上不免略感困難。若施之於未考之前，則人數過多，金錢時間，兩不經濟，若施之於已考之後，則應考人於考試錄取後，復以體弱而落選，其精神上定受莫大之刺激，而政府方面亦不無遺憾。爲兼籌並顧計，此項檢驗似應於考後舉行，但應考人於考前須呈送醫生檢驗證書，以免考取後受檢驗不及格之危險。英國之文官考試，即用此法，成績頗佳。

第二節 英美文官考試性質之特點

英國之文官考試，與美國之文官考試，在性質上，截然不同。英國注重測驗應試人之常識與天才，而不注重其專門技能。彼以爲凡天資聰穎、常識豐富之人員，不難於服務政府後，逐漸學習所需之專門技能。此言普通行政人員則可，若移於工程機械及其他類似之技術人員則不可。工程或機械人員所需之技能絕對不能於服務

政府後學習。英國現行之考試制度不包括技術人員，故採用此項考試亦不感若何困難。

美國之文官考試適與英國相反。對於專門技能絕對重視。其所考試者，恆與職位任務所需者有密切之關係。例如會計人員之考試，其科目均關於會計方面之技術，普通常識概不列入。此種考試因其專重於與職位有關之經驗與學識，故於錄用後，當可勝任愉快。惟尚有遺憾者，即一般現在公務員，若缺乏普通常識或較高深之學問，將來似難升任重要或較高之職務；其影響於升擢制度之推行，豈淺鮮哉。

我國現行文官考試，類似英國制度，側重普通學識，考取後亦分別予以學習或試署之機會。惟缺乏如英國現行之考試與升擢連鎖之制度（即低級人員不論縮寫、書記、會計，概以考試方法錄用，高級官吏悉由低級人員升任，絕對不另行招考之制度），是以推行迄今，成績未著。此後欲謀改進，非特須引用考試與升擢連鎖方法，且須酌量採用美國制度之長，以補英國制度之短也。

第三節 考試問題之一斑

文官考試，驟觀之，似甚簡易，實則至為複雜，至為專門（註三），其中問題衆多；苟不注意，即難獲美滿之效果，而亦不能達到考試之目的。茲舉其要者縷述如下：

一、年齡問題 應考人之年齡問題，與升擢及退休等制度，每有密切之關係。故英美對此均甚注意。英國規定凡年齡不在十八歲與二十五歲之間者，不得應文官考試（註四），蓋英國實施考試與升擢連鎖之制度，低級文官如練習生然，均予以相當時期之訓練，漸次升任較高或較重要之職務。年老力衰者，當不能受此嚴格之訓練；縱能升任較高之職務，其時亦龍鍾老邁矣。故應考低級職位者，須為優秀之青年。美國之文官考試，對於年齡初無若何限制。及政府採用公務員退休制度時，因規定公務員至相當年齡，須依法退休；則於應考人之年齡不能不予以規定。現美國中央政府之文官考試，凡年齡逾四十五歲者，均不得參與。此非特能節省退休經費，且於服務精神上亦有莫大之裨益。我國文官考試，對於應考人之年齡並無限制。歷屆考試，未見明文規定。故老幼少壯均得任意參加。二十三年首都舉行之普通考試，應考人之年齡最高者竟至五十四歲（見附表一五）。幸我國尚未推行退休及如英國之升擢制度，否則於實際上不無相當影響也。

附表一五 民國二十三年首都普通考試應考人年齡統計表（註五）

年 齡	人 數
18	1
19	4
20	21
21	27
22	58
23	46
24	64
25	53
26	55
27	59
28	54
29	45
30	48
31	33
32	31
33	26
34	13
35	34
36	15
37	23
38	15
39	18
40	12
41	8
42	7
43	8
44	8
45	4
46	4
47	7
48	2
49	0
50	0
51	0
52	2
53	2
54	1

二、資格問題 無論何種文官考試，對於應考人之資格，均有一定之限制，此為避免無相當學力之人員，參

與考試，徒費人財兩力也。限制最嚴者，首推英國。英國行政人員之考試，非劍橋或牛津大學政治經濟學系畢業者，不得參加。美國較英國之規定略寬。美國之文官考試不規定何處大學卒業。惟高級職位之應考人，亦以具有學位及相當經驗者為合格。我國文官考試對於應考人之資格規定，較美更寬。普通考試除中學畢業生，高等考試除大學畢業生外，其他具有同等學力之人員，分別經普通或高等檢定考試合格者，亦得應考。此予一般未入學校而能潛心自修之人員優待與鼓勵，辦法至善，惟規定務須求其嚴密，以杜倖進。蓋此項考試，每經短期間之預備即可應付，嗣後凡欲服務於政界者，盡可不入學校，於學校前途不無影響。

三、黨籍問題 黨籍問題，在文官考試制度中，較任何問題為重大。各國之所以採用文官考試制度者，無非謀分職制度之消滅。但分職制度來自黨派。試觀美國之吏治，於一七八九至一八二九年間，黨的組織尚未完密，且活動力亦甚有限，故文官之任免，多視才能為依歸。迨派別愈多，黨勢愈大，至傑克生氏任總統時，竟以文官之職位為黨之贓物。爾時各黨對於大總統之選舉，其目的不在實現主義，而在攫奪此項贓物。凡於政黨有功者，不論學術經驗與辦事能力如何，皆有分職之權利。致朝內多尸位素餐之輩，少淬礪從公之人。善政無從推動，公帑等於虛擲。故特於一八八三年立法規定，凡黨員不得為事務官；而文官考試，亦以非黨員為限（註六），藉杜分職惡習。英國制度與美國相伯仲。政務或黨務人員，如非脫離政黨關係，不得擔任事務職位。事務人員非辭去其職

位，亦不得爲政黨工作。文官考試，因之亦以非黨員爲限。由是可知黨員既爲政務人員，似不宜擔任事務職位。否則於文官考試制度之推行，不無影響。我國文官制度，尙未確立。職位在實際上無政務事務之分，應考人無黨籍之別；故現行之高等及普通考試，對於黨員並無不准參加之規定。因此一般黨務出身之公務員，雖身爲事務官，然猶追隨黨魁努力政治上之活動，榮辱相同，進退與俱。如是而欲謀文官制度之樹立，寧非難事？

四、考試科目問題 考試科目與考試制度之成敗，關係至鉅。民國二十四年八月間考試院召集之全國考銓會議，決議文官考試科目須與學校課程發生關係，庶一般學生於畢業後不致不能應文官考試。惟按文官考試之主旨，在選擇能勝任某項職位之人材，而在解決學生之出路。故文官考試之科目，應以職位任務所需者爲標準，似未可削足適履而疏忽於本身之利益也。否則徒以學生出路爲前提，其於考取後能否勝任某項職務，似亦爲疑問。美國文官考試題目之編製，因以職位任務所需者爲依歸，成績之優，今無其匹。英國初亦採取與學校課程相類似爲考試之科目。雖於到差後藉學習之機會以彌補其不能勝任之缺點，然此僅限於普通行政人員耳。迨技術職位逐漸加入考試範圍之內時，學習制度亦成強弩之末，而不得不將考試科目予以變更，昔之注重與學校課程有關係者，今亦改爲與職位任務有關係矣。實行以來，頗著成效。我國今竟採用前項不切實用之制度，誠令人百思而不解也。

五、主考官問題 查各國制度，主考官有常任與臨時調用兩種。常任主考官，負繼續處理考試事務之責任，每為考試學科之專門人才，俸給普通較其他人員略高。臨時調用之主考官，即考選機關於舉行考試時，於各機關公務員中調用之人員，大半為無給職，其所負使命，亦僅限於擬題閱卷等臨時工作。按此制祇適用於往昔，蓋當時之文官考試為普通性質，擬題閱卷等事，即普通人員亦能應付。迨考試漸趨專門化後，此項事務非由專家擊掌則不能收其功效。於是各考選機關對於主考官不得不用常任制度；如美國各級政府美國各級政府之各種考試均由常任主考官編擬標準試題，凡經考試錄取之人員，罕聞有不能稱職之事。我國係採用臨時調用制度，對於考試科學素無專門人員繼續負責研究。即以試題一項而論，每不能測驗應試人是否能勝任所考之職務。今果欲推行考試制度，增加人事行政效率，則於主考官之問題，似有權衡之必要焉。

六、及格標準問題 考試及格之標準，各國規定均不相同。但以我國文官考試及格之標準為最低。英國文官考試規定非滿百分者不得錄取。美國以七十分為及格。我國則規定凡各試平均滿六十分者即有錄取之希望。英國辦法雖操之過嚴，然確能拔取優秀人才，但人財兩力耗費較多。設第一次考試無人錄取，勢必繼續舉行第二次或第三次矣。美國辦法較寬，惟不應有退伍軍人滿六十五分，殘廢與死亡軍人之髮妻滿六十分亦得及格之例外規定；蓋退伍軍人與殘廢及死亡軍人之髮妻等，當由國家直接卹賞，不應以間接酬報之方式，而損

考試制度之精神，及人事行政之效率。我國現行之及格標準，亦似失之過寬，於拔取優秀人才之原則，不無影響。故此後不妨酌予提高也。

第四節 任用權力之移轉及其效果

任用權力，無論任何國家，均操諸主管長官之手中，初無相當限制，致主管長官有營私植黨舞弊之機會。迨考試制度立，文官職位分爲政務與事務兩種，凡屬於政務類之文官，仍得由主管長官自行任免，不受若何拘束。凡屬於事務類之文官，其任用權力，雖仍屬諸主管長官，惟手續上大異曩日；蓋遇缺額時，須呈請考試機關於考取候補人員中擇優試用，試用及格後，卽正式委任；嗣後不得無故免職。故考試機關在法律上，雖無任用人員之權力，然於實際上，主管長官之任用權似已被考試機關佔有矣。惟佔有之程度各處均不相同。美國若干地方政府限制甚嚴，故主管長官於事務官之任用，已無權力之可言。因該項文官遇缺額時，須由考試機關於考取候補人員中分發一人任用。主管長官實無選擇之餘地。中央政府之辦法較寬，考試機關於主管長官需要人員時，分發三人前往，由其擇一試用。英國之事務官亦須經考試機關考取錄用。主管長官雖有保送投考之習慣，但究無直接任用之權力。英美吏途之日臻光明者，實爲任用權力移轉之故耳。我國自推行考試制度以來，已屆七載，仕

途龐雜，一如曩日。推其原因雖多，要以主管長官之任用權力毫無限制爲其最大者也。如事務文官遇缺時，主管長官仍得自由任命，未聞呈請考試院於考取人員中分發。至云由銓敍部銓敍，特例行手續耳。此豈推行考試制度之道，澄清吏治之方乎？

- 註一 Willoughby, W. F., Principles of Public Administration, Chapter 18, 1927, White, L. D., Public Administration, Chapter 12, 1926.
- 註二 Link, H. C., Employment Psychology, 1924.
- 註三 Civil Service Examination, 1933, N. Y., Manual for Examiners, Chicago.
- 註四 Lambie, M. B., The British Civil Service, 1929.
- 註五 首部普通考試總報告，二十三年考試院考選委員會編輯。
- 註六 U. S. Civil Service Act, Rules etc., pp. 11—12.

第七章 增進公務員辦事效能之途徑

考試問題在人事行政上頗爲重大，蓋考試能拔取人才。惟人才拔取後，苟不設法繼續予以相當鼓勵，則雖有人才，亦不能增加行政效率；結果，考試手續等於浪費，人財兩力，等於虛擲。故鼓勵公務員努力辦事，較諸取拔人才，更爲重要。惟考試制度初行時，不論任何國家，每多注重人才之拔取，而忽略如何增進公務員之辦事效能；以考試制度之設立，原在革除分贓之惡習，而不在促進行政之效率。及後，吏治雖漸清明，然而公務員之辦事精神頗爲衰頹，工作進行，更形遲緩，於是美國各級政府之考選機關，首先仿工商業界之先例，採用一種增進公務員辦事效率之方法。推行以來，頗著成績。目下英法等國均已分別仿行矣。茲將其內容，分述於左：

第一節 事務官任期之保障

事務官任期之保障爲增加辦事效率之先決問題；蓋未有對於任期無相當保障之公務員能兢兢業業，努

方工作者也。故凡採用增加辦事效率方法之國家，如英美等，對於事務官之任期均有保障。事務官經正式任用後，無過不得免職，即有過失亦不能由主管長官任意撤免，須經法定手續，由第三者，如美國中央政府之文官考選委員會及英國之維特利會議與財務委員會等，負責予以審詢後，秉公辦理。蓋不如是不足以制止主管長官之營私舞弊，不足以樹立保障制度而收辦事效率增加之效也。此外，所謂過失者亦須以明文規定，如英美現行之制度然。否則專憑個人臆斷而無一定標準，即經第三者查核，仍恐有失公允之處。我國今日之公務員，不論級別，均無相當保障。進退隨愛憎之情，取舍繫異同之趣。因之各機關之在職人員祇以奔走逢迎為能事，以求位置之鞏固；若無門徑可尋者，則抱五日京兆之心，窮年累月，皆皇皇然於患得患失之中，何能望其兢兢業業，安心供職，又何能望吏治之清明，辦事精神之振作，行政效率之提高乎？浙江、安徽及河南等省政府，有鑒及此，特於民國二十四年全國考銓會議提議制定公務員保障法規，藉以醫治此項弊病（註二），用意至佳；惟公務員種類極多，設一律予以保障，非特勢所不能，且亦不切需要。故欲解決此問題，則須先將公務員分為類別，然後作某種公務員應否受保障之規定；否則，一如今日，即有保障之通令（國民政府通令），亦徒為官樣文章而已。

第二節 標準辦公時間之規定

辦公時間之支配得當與否，於增進公務員工作效能上，亦有密切之關係。一般人以為辦公時間愈長，其工作分量必愈多；詎知事實上竟有不然者；蓋辦公時間過長，操勞過度，精神不無疲憊，工作分量，非特不增，且亦因之減少。故於一定限度內，減少辦公時間（用機器者例外），適足以增進辦事效能（註三）。例如德國基拿城蔡氏製鏡廠（Zeiss Optical Works of Jena, Germany）於一九〇〇年曾將每日九小時之工作減為八小時；結果，每職工每小時出產力增百分之一六·二，每日增百分之三·三。比利時般其氏化學廠（Engès Chemical Works of Belgium），亦曾作數度之試驗，始知每日十小時之工作，不難於七時半完成。他如美國伊利諾暗煤礦（Coal Mines of Illinois），福特汽車公司，及英政府亦取法蔡氏等工廠，減少工作時間，而所得之結果，無不美滿。目下各國政府之辦公時間，除星期六下午與星期日休息外，每日都為六小時，即上午九時至十二時，下午二時至五時是也。

我國中央及地方政府各機關之辦公時間，初無劃一規定。迨民國二十四年冬蔣委員長復任行政院院長後，規定嗣後各機關每日須一律辦公八小時，不得任意增減，以期劃一，用意至善。但徵諸各國經驗，每日工作八小時，似嫌過長，於辦事效率上恐並無增加之希望也。

第二節 遷調之運用

職位之遷調，每不變其責任；如變其責任，則遷調與升職同矣。凡升職皆加重其責任，增高其俸給；而遷調祇改變其任務；對於責任俸給，均無增減，此即遷調與升職之區別也。遷調既不變其責任，又不增其俸給，何以能增進公務員之辦事效能乎？蓋遷調一能糾正分發之不當，因人事行政機關對於候補人員之分發，無論如何謹慎，遺誤在所不免，稍不得當，則人員對於所派之職務，必感索然無味，或竟有疎職之處；若不設法他調，行政效率，不無影響。二能減少辦事缺乏興趣之痛苦；凡一種職位，其日常工作若干篇一律而一無變化者，則當設法不時遷調，否則非特不能振作辦事精神，且足以摧殘其興趣。三能調解糾紛，蓋長官與部下工作人員，每遇意見分歧，或互相傾軋，或貌合神離，既存棄亟之心，當無進勉之事，惟以遷調可謀和平解決。但美國國會於一九二二年前，對於公務員之遷調會以法律嚴厲限制之。一九〇六年（註三）立法規定凡公務員服務未滿三年者不得要求遷調；此法初祇施行於行政各部，其他獨立機關之公務員仍得由主管長官自由調動。故國會於一九一七年復規定凡人員不論任何機關在前法指定期內，一律不准遷調。國會取此嚴厲手段者，則以當時美國中央政府尚未採用科學化之職務分類制度。故公務員之任務與責任，雖屬相同，然以職位名稱之互異，其俸給大有區別，於是羣

爭遷調，希得較厚的酬報。國會除此消極限制外，別無他策。但遷調既爲增進公務員辦事效率之工具，消極取締，殊屬非是。因之，於一九二三年毅然通過職務分類法，糾正一切職同俸異之缺點，准各機關同級同俸之公務員於必要時得酌量相互對調。推行以來，頗著成效，目下，凡採用職務分類制度之國家，均已分別施行矣。

第四節 辦事成績之考核

公務員，不論中外，如其逐日經辦事項，不予以嚴密之考核，大半不願自動努力；蓋勤惰既無客觀之紀錄，何必多此一舉，而自損精力。故辦事成績之考核，亦爲增進工作效能之一種。茲將考績之時間、機關及標準等，分述於後：

一、考績之時間

考績既如上述爲增進公務員辦事效能之工具，其收效之最大者厥爲用作賞罰之根據。蓋賞當其功，則不惟有功者知所勸，而他人亦將汲汲焉圖効力以呈功；罰當其過，則不惟有過或辦事不力者知所懲，而他人亦將惴惴焉圖自勵以免過。惟欲達此目的，則於考績之時間，不可不加以精密之研究。英美中央政府對於事務官之工作，每日均有專掌人員爲之紀錄。普通每月作一小結束，個別函知，使辦事不力者有所奮發，成績卓絕者仍求

加勉。每年再作一總結；平時成績不佳而仍不能發奮自勉者，予以免職處分。至辦事認真，成績優異者，分別予以加薪或升擢之獎勵。故濫竽充數之徒，絕無立足之餘地，而在職者，亦均能勉勵從事。

是以英美公務員辦事效能劇增之原因，大有賴考績制度之推行，而考績時間規定之得宜，更使考績制度得以推行盡利。今我國公務員考績法規定「公務員之考績分下列兩種：（一）年考，就各該公務員一年成績考核之；（二）總考，就各該公務員三年成績考核之。」此種辦法，似難達考績之目的；蓋際此考試制度尙未樹立之前，公務員多抱五日京兆之心，而考績時間之長若此，殆將抱「於吾何有」之感，是則法同虛設，而難收勸勉警惕之效矣。故考績最好分爲月考與年考兩種。月考就各該公務員一月成績考核之。考後通知各該公務員，務使其明瞭成績之優劣，而有所警惕；但成績過劣者，只得令其解職，以警儆尤。年考就各該公務員一年成績考核之，爲各該公務員應獎應懲最後之決定；其時間似應與會計年度相啣接，否則於處置加薪或升職時，因預算經費之限制，必感困難。修正公務員考績法規定年考於每年十二月舉行，與會計年度，相距甚遠。查我國現行會計年度，起自每年七月，雖各機關之概算書應於每年三月十五日以前送請主計處彙編，然十二月舉行考績，仍感過早。似以每年三月舉行，爲最相宜，蓋斯時將各該公務員擬增之俸額編入概算書中，以便於七月起實行，其間相距僅四閱月，可免成績考核後不能厲行獎懲之困難，與舉行及處置考績時間相差過遠之弊也。

二、考績之標準

考績須有一定之標準，乃為考核辦事成績正確公允之先決條件；蓋考績而無相當標準，主其事者，對於各公務員成績之優劣，每得隨便評定，徇私誤斷，勢所難免；於正確公允之條件，定多不合。惟考績標準規定甚難，各種職位之性質，每不相同。同一考績標準，於甲種職位，似甚相宜；於乙種職位，則多不合。故於擬訂考績標準時，至少須注意三點：第一點，即考績標準是否已包括相當成績要素？第二點，即每一成績要素之輕重，是否依各種職位之性質與需要分別規定？第三點，即每一成績之要素須逐一加以解釋，期達客觀之目的。

美國人事行政專家白勞克特（A. W. Proctor）氏（註四）對於公務員之考績，研究有年，彼以紐約市政府之考績標準，最為完善，以每一成績之要素，均予以詳細之解釋。茲將其要點，介紹如下，以資參考。

（一）紐約市政府之事務員每年舉行考績三次。考績標準分正反面兩款。屬正面者：（甲）為工作之數量，指辦事數量與速度，設職位之任務為指導或監督性質者，如司長科長等，則指其屬下人員工作數量與速度。（乙）為工作之本質，指辦事正確、美滿、有系統、有方略、能創作、有組織能力及指揮才能等；設職位之任務為指導或監督性質者，則指其屬下人員之工作本質；設任務與民衆有直接關係者，則指辦事人之機敏、仁愛、和藹、謙恭等。（丙）為人格，指辦事人之勇於任事，忠於職守，儉以奉公，及寬以待人。屬反面者：（甲）為無故遲到早退，

或無故缺席(乙)爲行爲不端。

(二)考核分數以百分率計算。工作數量與工作本質至多各給四十四分，品行至多給十二分。百分之八十(工作質量各得三十五分，品行十分)爲及格標準。凡成績超過標準分數(八十分)或在標準分數以下者，須將理由詳細說明，以便分析研究後，作日後改善之參考。

(三)凡大機關中，於尋常狀態之下，成績分數在八十分者，似應佔全體公務員百分之六十；八十分以上者，似應佔百分之三十五；八十分以下者，似應佔百分之五。

(四)每一無故遲到或缺席須扣除百分之一至十分；每一品行不端之過失，須在成績分數中扣除百分之一以上之分數(數目由主管人員依職位任務之性質酌量訂定)。

(五)凡成績分數在八十分以上者，分別記功、加薪或升職；八十分以下者分別記過或撤職。

此法大旨，尙屬可行；惟工作質量與品行之分數，似應依職位任務性質與其需要分別規定，以切實際；不論職務性質之區別，一律採用單一之標準也。

三、考績之機關

我國現行之人事組織，係採自極端中央集權制度。各院部會都無人事管理機關之組織，而人事行政權悉

操諸直隸國民政府之考試院。此制於統一考銓行政，固屬相宜；惟我國幅員廣闊，機關之多，人員之衆，且各人手掌職務，又不相同；若一切人事，統歸考試院辦理，實有鞭長莫及之憾。試以考績一事而論：國民政府於民國十八年公布公務員考績法，着考試院依法辦理全國公務員之考績。考試院對於執行此項職務之計劃，非常努力，但以上述困難，迄未見諸實現，而各機關以無相當辦法，都未自行舉辦，致公務員之優劣勤惰，無從鑑別；黜陟獎懲，漫無依據；因之抑鬱之士與尸位素餐之輩，比比皆是，行政效率，日漸低落。考試院有見及此，特於修正公務員考績法中規定：年考得由各機關自行舉辦，即獎懲之決定權力，亦付諸各機關。嗣後各機關均得因地制宜，切實推行考績制度，藉以振作工作人員之辦事精神，意至善也。惟考績一事，頗爲專門，且不易求其公允正確。故美國聖保羅市文官管理局局長濮羅貝（PROBST）氏於最近曾發明自動考績機（註五），由特別訓練之人員使用之，可得極公允極正確之結果。各國已先後採用，成績均甚可觀。我國目下，以限於經濟與人才，對於機器考績，一時尚難辦到；但最低限度，各獨立機關須酌量設立人事管理員一人，除辦理其他人事事項外，須隨時依照所定標準，負責處理各公務員成績之考核，以便於每月終了送請統制人事機關予以覆核後，分別通知各公務員，以資激勵。年終再由統制人事機關作一總結束，擬定獎懲後，呈請最高長官核准施行之。惟公務員如有不服之處，得向考試院申訴，如是則考試院對於各機關公務員之考績，仍有統制之權力，而舞弊情事，或可減少。此辦法與修正

公務員考績法規定考績由直接長官分別行之，似較為妥當；蓋一則直接長官，以忙於處理重要事務，對於所屬人員成績之詳細考核，在事實上，恐難辦到；二則考績一事已漸趨專門化，直接長官什九非人事專家，欲其兼理此項情事，非但有扞格不勝之虞，且於本職必多窒礙之處；三則考績須獨立行之，設由直接長官辦理，似難避免營私舞弊之嫌也。

第五節 獎懲制度之厲行

獎懲皆為增進公務員辦事效能之工具；惟其方法不同耳。獎勉係激勵公務員自動努力工作；懲戒乃強迫公務員維持工作效能之最低限度。二者並為考績制度成敗之條件。蓋公務員之辦事成績，經詳細考核，評定優劣後，設不將成績優異之人員，予以獎勉，辦事不力之人員，予以懲罰，則服務精神，不能振作，行政效率，絕難增加，而考績制度，等於虛設，獎懲制度之重要，於此可見一斑矣。茲將獎懲之方法，依據及處理之機關，分述如下：

一、獎懲之方法

獎懲之方法極多，茲舉其要者如後：

關於獎勵方面者有下列四種：

(一) 記功

(二) 給特假

(三) 加薪

(四) 升職

(一) 記功 記功爲獎勵中之最輕者，凡公務員於工作上稍有積勞者即可享此權利。普通每規定記功若干次得給特別假若干日或加薪一次。此爲必須之規定；否則難達記功之目的。

(二) 給特別假 特別假與普通假如婚假喪假病假等不同。普通假每由請假人因有事故而請求者，故於引起人員辦事興趣方面關係至淺。特別假則反是，特別假之給予，每以辦事成績良否爲轉移。故凡辦事努力，成績優異，而積有相當年資者，每年均得酌給特別假若干日。欲享此權利則平日不得不孜孜兀兀努力從公。此外，特別假之設置亦爲予一般操作過勞者以相當之休養，期於調換環境中，求精神之振作，智慧之充實，辦事之較有興趣耳。蓋凡繼續服務數十月之公務員，其精力或有衰弱，興趣容有減低；若不予以相當休養之機會，於公於私，均無裨益，以精神疲乏，辦事無興趣，仍勉強工作，非特足以戕害身體，且足以遺誤公事。故提倡科學行政之國家，如英美等，均已採用特別假之制度矣。

(三) 加薪 普通人每以加薪即爲升職，升職必須加薪，二者混爲一談。其實加薪與升職，截然兩事；蓋加薪祇增俸給而不增責任，升職則俸給與責任並增。不特此也，加薪對於原任職務每不變動，而升職則須脫離原職，再膺新缺。此區別之重要，在加薪與升職之方法，不能混用，蓋加薪每以年資爲最重要之依據，而升職則須以學識與經驗爲準繩也。

加薪有自動 (Automatic) 半自動 (Semi-automatic) 與被動 (Non-automatic or Relative) 之區別。凡公務員之俸給，不論其辦事成績之優劣，至一定時期而增加者謂之自動加薪；若依其服務時間之長短，與辦事成績之優劣而增加者，謂之半自動加薪；不論任期久暫，而依辦事成績增加者，謂之被動加薪。

自動加薪，以年限而不以成績爲標準，故辦事人員無須孜孜不輟，努力從事。以此法而謀公務員辦事效能之增進，實爲難事。

被動加薪不以服務年限之多寡，全以辦事成績之優劣爲標準，故人員辦事不力或成績平庸者，定無加薪之希望。欲享此權利，非精進不懈，努力服務不可。由是可知被動加薪直接可以引起公務員辦事之興奮，間接亦可以增加行政之效率。惟以尊重辦事成績而膜視服務年資，致俸給之增加茫無定例，故英美公務員每多反對之。

半自動加薪，既不偏重服務年資，又不輕視辦事成績；凡公務員至一定時期，如其成績不甚低劣者，即可享此權利；惟成績優良而未至加薪時期或已至加薪時期而成績不佳者，皆無加薪之希望；蓋成績優良未至加薪時期而加薪者，同事間或難免因妒嫉而起鬩爭；至加薪時期而不論成績優劣與否而加薪者，則不無因加薪有保障而少淬礪圖功之精神。故半自動加薪實為最適宜之加薪辦法。

(四) 升職 升職為最重而最有效力之獎勵(註七)，凡公務員須有特殊功績者方得享此權利，而欲享此權利則平時對於工作，不得不格外努力。故採用升職制度，非特能直接增進在職人員辦事之效率，且間接能羅致國內名流參與各種文官考試，以彼等每為此項特殊待遇所吸引也。

升職制度之功效，既如上述，故凡奉行文官制度之國家，均已採用，而以英國辦理為最佳，收效亦較宏。英國之文官事務乃一終身事業也。文官考試祇限於最低級人員。高級文官遇缺額時悉由低級文官升充，絕對不舉行招考。故英國之低級文官(指管理與行政類低級文官)，一經正確任用後，均得按其辦事成績，逐年升職，至年老退休為止。其考試規定凡年齡在二十二至二十四歲之間，而具有著名大學畢業之資格者方得報名應考，蓋不如是，恐於將來升任重要職務時，不能勝任。此制推行以來，頗著成績。目下英國各機關之公務員無一不心滿意足，而對於工作均奮勉有加，辦事興趣之濃厚，與行政效率之宏大，各國均望塵莫及也。

升職之制度，既採用後，若無相當客觀標準為其根據，而憑長官私見亂升，則仍不能達引起公務員辦事興趣與增加行政效率之目的。故升職須有相當客觀根據，乃為升職制度成功之先決條件。茲將各國通行之升職根據，略述如次：

1. 辦事成績 辦事成績為升職之根據，即升職以成績優劣為定；成績優異者，得依法升用；否則不能享此權利。故欲升職者，平日非認真辦事，努力工作不可。此增進公務員辦事效能之最良方法也。惟於施行上，或無困難之處；蓋第一，普通考績制度所考者，大半為現任職務的成績，至於任重致遠的能力，每不顧及，所以成績卓越之公務員於升任繁重職務時，有不能勝任愉快之缺憾；第二，各機關所用之考績標準，每多出入，在甲機關認為成績卓越之人員，於調升乙機關職務時，間有不能滿足該機關期望之情事。故採用辦事成績為升職之根據者，對於成績考核之標準，不可不予以注意焉。

2. 升職考試 升職亦有以考試為根據者；其辦法與普通考試相若，有筆試、口試、實地試驗、心理學試驗、競爭考試與非競爭考試之區別，其目的在求輔助考試制度之不足，測驗應考人是否確具相當學識與經驗，能否勝任擬升之職務。至其功效如何，則端視應試人數之多寡而定。設應考人數少，而主管長官早已洞悉彼等之學識與經驗，如無營私舞弊之處，則此項考試，徒為形式而已。反是則升職考試非特可以免除長官舞弊，且可為

拔取真才最客觀之工具也。

3. 服務年數 升職以服務年數爲根據，乃爲最普通之制度；惟辦法大有不同。有以服務年數爲升職唯一之根據者，如美國中央政府衛生局與海軍測量局人員之升職是。衛生局之實習醫生服務滿四年者，得升爲助理醫士；助理醫士服務滿八年者，得升爲醫士。在表面上，於升用時須經考試，及格者升職，不及格者一年後復試，再不及格者須自動辭退；然此僅爲一種手續而已，蓋應試者未聞有不及格之事也。有以服務年數爲升職一部份之根據者，如英美中央政府普通公務員之升職是。英美中央政府普通公務員之升職無一定時期；凡辦事認真，成績可觀者，遇高級職位有缺額時，相繼升用；惟升用時對於服務年數之久暫，亦均予以相當之重量也。

服務年數爲升職唯一之根據，則因升職有一定之保障，至定期不論成績優劣，均可升用，故能免長官之營私植黨與公務員間之無理傾軋；惟升職以服務年數不以學識與辦事成績爲根據，則非特公務員努力從公者，不可多得，即學術淵博，辦事勤謹，成績斐然者，亦因限於年資，不能升用。結果，彼等對於工作，必無興趣，而辦事效率，定爲低落。由是可知服務年數亦僅能爲升職一部份之根據也。

4. 特種升職機關之考詢 升職有以特種升職機關考詢結果爲根據者，如英國中央政府各大部會之升職委員會（Promotional Boards）（註八）。英國各大部會爲襄助部長或委員長處理文官升職事宜起見，特

組織升職委員會，委員係由部長或委員長於部內文官管理主任與資格較老之職員中指定兼充之。凡文官年俸在九百鎊以下者，於升職時，須經該委員會審查其資格。故一遇高級職位有缺額時，凡具有相當資格之此項文官，均得向該委員會申請升職。該委員會即開會審查，同時並聽取維特利會議（Whitley Council）公務員代表之意見。審查之結果，作成書面報告後，即由該委員會主任委員呈送部長或委員長作為升職一部份之根據。此制目下美國若干地方政府亦已採用，成績均甚可觀。

總之，升職之根據決不可採用單一制度。蓋服務年數，辦事成績，以及學識與經驗等，均為決定被升職人員能否升職之條件，故須依職位之性質與需要分別予以相當重量，庶人員於升職後皆能勝任愉快。各國依此辦理者佔多數，我國郵局、海關及鹽務稽核所等亦皆採用此項制度。郵局郵務員升職規程規定，凡郵務員辦事成績特別優良者，過十八個月後升一級，優良者，過二十一個月後升一級，中常者，過二十四個月後升一級。海關職員升職規程亦曾規定海關職員以辦事成績之優劣，每二年升級一次。普通公務員，依文官俸給暫行條例，服務在一年以上，而成績卓絕，品行優良者，得酌予升職。但各機關奉行者實屬少數耳。

關於懲戒方面者有下列六種：

（一）申斥

(二) 記過

(三) 扣假

(四) 罰俸

(五) 降級

(六) 免職

(一) 申斥 最普通而又最輕之懲戒，莫若申斥。其方法有口頭與書面兩種。所謂口頭申斥者，即主管長官當面勸導犯過人，自後應努力工作，不可再犯任何過失是也。書面申斥即以文字代達此項勸導之意。申斥既含有規勸之意，若用之得當，並規定申斥若干次須記過一次，於人員辦事效率之增加，定有相當功效焉。

(二) 記過 記過亦為懲戒方法中之和平者，凡奉行考績制度之政府，每多採用之；其目的在扣去犯細過人員之辦事成績分數，使其不能享受加薪、給特假或升職等權利。用意至佳，惟亦須規定記過若干次須扣除特別假或留級一次；不然，不足以鼓勵辦事人員之努力工作也。

(三) 扣假 懲戒亦有以扣假方法行之者，如美國若干地方政府然。美國若干地方政府為獎勵公務員辦事努力起見，特設特別假一種。凡公務員平時對於工作特別努力而有成績可查者，每年得酌給特別假若干

日；反是，則非特不給此項特假，且須申斥或記過，以資警惕。推行以來，頗著成績。惟無特別假爲獎勵一般勤於職守之公務員之規定者，此法無從施行也。

(四) 罰俸 過失過重，而不能以申斥、記過或扣假了事者，則每處以罰俸之懲戒。但公務員對此反對甚力。故目下各國政府用此爲懲戒方法者，實屬少數。

(五) 降級 罰俸有一定期限，逾此仍得恢復原狀。降級則薪水與責任減少後決無恢復之可能。故除免職外，更重之懲戒，厥爲降級。惟此法收效更微，故用此者更不多見。

(六) 免職 上述各種懲戒方法，除申斥、記過及扣假外，餘均無關宏旨。考懲戒之目的，原爲強迫公務員維持最低限度之辦事效能；若以罰俸與降級方法處罰犯過人員，則被懲者往往志氣沮喪，精神萎靡，而能改過自新，努力工作，樂從長官之指導者絕無僅有。懲戒之目的既不能達到，似覺多此一舉。故最有效力之懲戒，乃爲免職。蓋免職一則可使公務員忱於失業之危險，不敢稍有違法或廢弛職務之行爲，一則可使一般濫竽充數之徒，不得以公共機關爲其藏身伴食之所也。

二、獎懲之依據

獎懲既如上述，爲增進公務員辦事效能最要之工具。然若無相當依據，應獎懲者而不獎懲，不應獎懲者而

獎懲，則仍無效果。故獎懲須有相當科學之依據。

獎懲之依據，分概括與列舉兩種。外交部所用之獎懲依據，係列舉方式，茲錄其內容如下：

(一) 獎勵之依據

1. 忠心努力於本職，有成績可考者。
2. 供職半年未經請假者。
3. 對於部務有特別貢獻者。

(二) 懲戒之依據

1. 廢弛職務者。
2. 貽誤公務者。
3. 品行不端者。
4. 不遵守處務規程或請假過多者。

我國與美國中央政府之公務員懲戒法則採用概括方式。我國公務員懲戒法只規定違法、廢弛職務或其他的失職行為為懲戒之依據。美國公務員懲戒法之規定則更為籠統。僅規定「凡分類人員，除為增進行政效率

之原因外，一律不得任意撤免。」及後，以此項懲戒依據，過於主觀，舞弊情事，在所不免，致引起公務員之反對；特由文官考試委員會將「除爲增進行政效率之原因外」之條文加以列舉的解釋，使懲戒得有科學的依據。由是可知獎懲之依據似以列舉方式爲最相宜。

三、處置獎懲之機關

獎懲事項，依人事行政原理，應由直接長官自行處理；蓋直接長官如無權力將成績卓著之人員，予以獎勵，辦事不力之人員，予以處分，則公務員之服務精神，必不能振作，而行政效率，定必低落。但美國各地方政府有以獎懲權力劃歸文官考試機關者，致長官對於屬下極難以獎懲爲增加辦事效率之方法。以懲戒而論，我國現行制度與美國各地方政府略同。按公務員懲戒法之規定，除薦任職以下公務員之記過或申誠得由直接長官自行辦理外，其他如減俸、降級與免職等，均須由公務員懲戒委員會處置。雖其目的在求懲戒權之獨立，藉以避免長官之營私舞弊，然此非完善之制度；即欲防止長官舞弊，不必在使懲戒權之獨立。英美中央政府之公務員懲戒權雖未獨立，其長官亦未聞有舞弊之機會；蓋英美中央政府之長官雖操有懲戒權力，然於行使時，設有不公允之處，被懲戒之人員得向人事總管理機關申訴。此辦法較爲妥善；蓋一則長官得隨時以懲戒方法處分一般工作不力之人員，使其至少須維持相當辦事效能；二則人事總機關處監督之地位，使長官舞弊無從着手。

第六節 公務員福利事業之提倡

福利事業，範圍甚廣。關於衛生方面者，則有食堂、診療所及模範住宅等之設置，以及工作環境之改善，與體格之鍛鍊等。關於經濟方面者，則有儲蓄與團體保險之鼓勵及其他合作事業之提倡。關於智識方面者，則有圖書館及學術研究機關之設置等。凡此種種皆足以引起公務員辦事之興趣與增加行政之效率；蓋此類事業非特能改善與安定公務員之生活，且可增進其智德體三育。故凡奉行科學管理之國家均已酌量採用矣。茲將其概況，分述如左：

一、關於衛生方面之福利事業

有健全之公務員，然後能振作服務之精神；未有公務員體弱多病而服務精神能振作者也。故欲求辦事精神之振作，必先求公務員體魄之健全，而欲求公務員體魄之健全，則須提倡關於衛生方面之福利事業。所謂衛生方面之福利事業，種類甚多，撮其要者，計有工作環境之改善，公共食堂及模範住宅之設置，體格之鍛鍊與診療所之開辦等數種。

工作環境，如光線、溫度、空氣等，於公務員辦事效能，影響極大。故辦公室內光線須充足，庶公務員不致因患

目疾而影響服務之精神；溫度須適宜，庶於酷暑酷寒之中，仍得照常進行工作，而不致有任何疾病之發生；空氣須新鮮，庶不致因精神疲憊，而於工作上有疏忽之虞。此外，辦公室之佈置亦宜清潔整齊，以合振作公務員辦事精神之原則。

公共食堂及模範住宅，於公務員辦事效率之增加，亦有相當關係。公共食堂可由政府出資，或由公務員以合作方法創辦。專備各種經濟而合衛生之食品，供公務員之選食。一般寓所與辦公處相距過遠之人員，因此，於用中餐時，可免往還跋涉之痛苦，或往普通菜館進不合衛生食品之危險。惟公共食堂附近應設一小規模之娛樂場所或公園，供飯後稍事休息之用，以期辦事精神之恢復。模範住宅之效力，較公共食堂更大。普通公務員，因限於經濟，不能自置房屋。租之於人者，非特租金昂貴，且設備極不合衛生。如是物質與精神交感痛苦之公務員，安得望其辦事精神之振作乎？故採用科學管理之國家，已設法由公家出資興建模範住宅若干所，供公務員選購或租借之用。房價與租金均較普通為廉。況購置時可分期付款，故收入較少之公務員，亦得自置模範住宅。身心既安定後，辦事效能當可增加不少也。

體格之鍛鍊與辦事精神之振作關係亦大。歐美各國之公務員，均富朝氣，體格魁梧，精神飽滿，我國一沿舊來傳統觀念，以文官尚武為羞恥，致公務員無一文質彬彬，若操勞過度，即為病魔所乘。如是而欲求辦事精神

之振作，行政效率之增加，莫乎其難矣。故嗣後急應提倡公務員體格之鍛鍊。由政府廣設運動場，獎勵公務員參加各項運動。同時並須打破上述之傳統觀念，俾公務員對於身體得自動設法鍛鍊；否則非特辦事精神不能振作，且民族前途，亦有重大之影響也。

診療所亦為增進公務員辦事效能工具之一，蓋其目的在求公務員身體之康健與工作興趣之增加。惟一般普通診療所其活動之範圍僅限於公務員疾病之醫治；其他積極方面之工作，如辦公室佈置，空氣、光線及溫度之調正，食堂廚房及食品清潔之查驗，公務員個人衛生常識之訓練，健康運動之提倡，公務員特種病態之研究，以及如何引起辦事興趣之計劃等等，均未顧及，致過去成績，無足言者。嗣後苟不從事整頓，則仍難收效果耳。

二、關於經濟方面之福利事業

公務員對於經濟如不運用得宜，非特不能從事養老或身後儲蓄，且有入不敷出之虞。此類公務員必皇皇於經濟之挹注，而無心處理公務矣。故近代政府特提倡公務員儲蓄、團體保險及消費合作等福利事業，以資挽救。

公務員儲蓄，普通係由政府於每月發薪時扣除幾分之幾，代存於可靠之銀行生息。除有特殊情形外，非俟離職後，不得支取本息。此項儲蓄各國採用者極多。我國郵政局及軍事機關亦已先後奉行。以其為強迫性質，故

政府應設法使公務員對於儲蓄之利益澈底明瞭；否則非特不能增進行政效率，且有減低辦事興趣之可能。

保險能解決公務員養老及身後問題，故善用之亦足以引起相當辦事興趣。惟個人保險非特手續麻煩，且保費較昂。故公務員之保險每多採用團體辦法。無論何人，遇殘廢或死亡時，該保險公司得按照所保數額負責分別賠償。保險費由政府獨自擔負者有之；由政府與公務員平均擔負者亦有之。保險公司於承保公務員團體保險時，不需調查被保者之家庭狀況及檢驗被保者之身體；但政府須依公司定章對於公務員之健康問題予以相當注意。

消費合作直接可以減輕公務員之經濟負擔，間接可以增加辦事效率；蓋公務員日常所需之物件如食品用具等設由消費合作社供給，非特貨物優良，且價格亦較便宜。即收入較差之公務員，於此環境之下，不致因物價昂貴，生活艱難，而影響其工作。該項合作社普通由公務員自行出資組織，營業範圍，除統辦一切公務員日用必需品外，兼理模範住宅之興建、租賃及信用借款之維持等事項。政府為鼓勵起見，遇虧本時，恆予以相當補助，惟以不舞弊與不出相當數目者為限。

三、關於智識方面之福利事業

各國公務員卒業專門以上學校者固多，但僅受中學或小學教育者亦復不少。即曾受高等教育，而一入仕

途，公務冗繁，每多荒廢。採用科學管理之政府，有鑒於斯，特提倡關於智識方面之福利事業，如設立圖書館，組織學術研究機關，及發行刊物等，直接以期公務員智識之增高，間接以期辦事興趣之加厚。圖書館之設備，可予一般有志之人員自修之機會。公務員個人普通因限於經濟能力，不能將各種有興趣之書籍悉數購置，設政府無圖書館設備，則自修補習恐難進行。公務員既不能達其素願，則於工作上必乏興趣也。學術研究機關與公務員智識及辦事效能之增進，關係更大；蓋公務員對於學識唯有相互切磋研究，方可促其進步；對於工作，唯有相當探討與認識後，方有真實之興趣。此項機關每由公務員自行組織，如英國行政研究所（The Institute of Public Administration），該所係由英國公務員創辦於一九二三年，以發展行政技術，研究改善工作環境，以期促進辦事效能為宗旨。政府以其用意至善，故曾予以相當資助，成立以來，頗著成績。

研究及探討之結果，若無公開發表之機會，則仍不足以引起公務員之辦事興趣；蓋以普通心理而論，凡公務員每於其研究之結果發表後，身心為之一快，而對於日常工作更必努力。因之，發行刊物而予公務員隨時發表對於行政意見之機會，亦為增進公務員工作效能之一種也。

註一 第一次全國考銓會議總報告，民國二十三年考試院編輯。

註二 Watkins, G. S., *Labor Management*, pp. 520—525, 1928.

註三 34 U. S. Statutory Law, 499, 1906.

註四 Proctor, A. W., Principles of Public Personnel Administration, 1921.

註五 Probst, J. B., The Probst Rating Plan, 1935

註六 Willoughby, W. F., Principles of Public Administration, pp 303-304, Mayers, L. The Federal Service, pp. 298-303, 1922.

註七 Promotion Principles and Practices, Chicago, 1929.

註八 Lambie, M. B., The British Civil Service, 1929.

第八章 公務員之訓練

近代政府之職務日繁，行政方面已日趨專門化；故凡公務員非經特別訓練者，斷難勝任愉快。於是公務員之訓練，在人事行政上成爲一重要之問題矣。

第一節 訓練未來之公務員

公務員之訓練，以性質論，約分兩類（註二）。一爲訓練未來之公務員，即有志爲政府服務之人員；一爲訓練現任之公務員，即現在政府服務之人員。茲將其方法，分述於後。

未來公務員之訓練，除特種人員如海陸空軍外，向由公立學校負責辦理。惟邇來亦有經政府直接辦理者，如我國中央政治學校之訓練普通行政、地政、計政與合作人才；內政部中央警官學校之訓練高等警官；財政部稅務學校及鹽務學校之訓練稅務與鹽務人員；實業部全國度量衡人才養成所之訓練度量衡人才；法國

Ecole des Ponts et Chaussées 之訓練公路、橋梁及其他類似之工程人員；*Ecole des Chartes* 之訓練檔案管理人才（註三）；美國中央政府外交部外交事務養成所之訓練外交事務人才等是也。然此非適當之辦法，蓋訓練未來之公務員，除特殊人員如海陸空軍人員非普通學校所能辦理，應由政府直接處置外，餘皆應交由公立學校負責訓練，以節公帑，而免教育行政之割裂重複；且政府直接訓練此項人員，非特減少普通學校畢業生之出路，抑更阻止考試制度之發展；因政府直接辦理之特殊學校畢業生，不待考試，即可由校方直接分發任用，而考試制度，直消泯於無形之中，普通學校畢業生遂失服務政府之機會矣。

准此而論，未來公務員之訓練，似應利用普通公私立學校，而不宜另設特殊學校。惟普通學校對於此項人才之培養，在昔或因辦理不當，不適用於政府之所需；嗣後亟應設法整頓，與政府統制人事機關通力合作，俾雙方得互知其需要而設法施行其擬訂之計劃，以免有學非所用之危險。在此合作工作上，政府統制人事之機關，須（一）設法釐定俸給及分析各職位之性質、任務，並任職人應具之資格，以便通知各學校按政府需要審定施教之方針，免學生有學無所用之危險；（二）與各行政機關議定辦法，使有關係之學生，得有實習之機會；（三）在可能範圍內，當使各校預知政府對於某項人才於若干年後必須委用，庶可未雨綢繆，早為計劃，添設新學科，以資訓練；（四）凡各校為政府訓練之人員，當用考試方法，擇優儘先錄用。目下各國統制用人行政之機關，都

已照此原則辦理，成績甚爲可觀。

學校方面之應注意履行者：（一）設法調查各機關職位任職人應具之特殊學識，以便設法開班訓練；（二）規定凡所授之課程，以不偏於理論而重實際爲原則；（三）聘請知名之士，擔任教授，並整頓設備，加緊研究工作，從事問題之解決研究。如是則行政機關不再有所藉口，而必欲直接籌辦專校以訓練未來之公務人員。美國各大學及學術研究機關對於未來公務員之訓練，注意最早。紐約市政研究社（The New York Bureau of Municipal Research）於一九一一年應政府之需要，成立公務人員養成學校一所，以訓練未來之公務員爲宗旨。所授課程，均係最切實用之科學，故畢業生極爲政府各機關所歡迎。最盛時，報名肄業者，約九百餘人。近來各省公立大學均先後添設公務員特別養成班；如芝加哥大學（University of Chicago）之公安人員文官考試與考績人員養成班，密雪根大學（University of Michigan）及加利福尼亞大學（University of California）等之市經理養成班，新新納梯大學（University of Cincinnati）之工程人員養成班，約翰霍潑金大學（John's Hopkins University）及哈佛大學（Harvard University）之衛生行政人員養成班，及雅禮大學（Yale University）之外交人員養成班等。凡有志服務政界之青年，均得就近肄業。遂使紐約市政研究社創辦之公務員養成學校學生日漸減少，至一九三〇年僅有學生一百九十餘人。由是可知美國大學對

於未來公務員之訓練，已極其注意之能事矣。返視我國之公私立大學，對於未來公務員之訓練，一如美國曩昔之漫不經意。致政府各機關於需要特種人才時，不得不兼設養成所以自謀解決。欲免此弊，則惟望各大學當局嗣後對於未來公務員之訓練，應三致意焉。

第二節 訓練現任之公務員^(註三)

已在政府服務之人員——現任之公務員——卒業專門以上學校者固多，但僅受中學或小學教育者，亦復不少。即曾受高等教育之人員，一入仕途，事務冗繁，昔學必多荒廢。一旦升任要職，恆以缺乏相當學識，不能勝任愉快；此公務員之需要補習訓練者一。近代行政事務，至為專門。欲使新進人員能以科學方法處理此項極專門之事務，則不可不予以短期訓練之機會；此公務員之需要補習訓練者二。現今人事行政，多注重於辦事效率之增加；公務員之訓練，亦可振作服務精神。蓋一般有志深造者，有此等補習訓練之機會，對於工作，必愈有興趣；此公務員之需要補習訓練者三。然在歐戰以前，各國政府，均無公務員訓練之設施，至歐戰後，英美等國為便利推行科學行政起見，方先後施行公務員之特別訓練，蓋未經訓練之公務員絕對不能推動科學行政，英國於一九二〇年採用公務員補習制度。是年中央政府之課稅司、土產稅司、及郵政總局之匯兌處分別開辦公務員補

習班，凡各該機關有志深造之公務員，均可報名入班補習。成立以還，成績卓然可觀；於是其他機關先後相繼仿行矣。目下英國中央政府各機關除開辦公務員補習班外，更有資送有志深造之公務員入著名大學肄業者；如外交部之資送該部努力奉公成績優良之公務員，入劍橋大學（Cambridge University）外交系肄業，他如財政部軍政部及審計部等皆有資送成績優越之公務員入倫敦政治經濟研究院（London School of Political Science and Economics）分別研究所學，藉得新知。美國中央政府亦於一九二〇年施行公務員補習制度，是年中央政府之印鑄局成立公務員補習班，期為四年，凡該局練習生，皆得入班補習。此後，國賦局、外交部、邦際商業委員會及度量衡檢定總所等，均先後開辦公務員補習學校；惟其他機關，迄無此項之設置。幸美京各大學為便利公務員之繼續求學起見，於夜間設班授課，以期無妨公務員之工作，課程與日校相等，其程度並不在日校之下；故一般中學卒業之官吏，各報名入該晚班繼續求學至五六年，仍有得學位升要職之希望。中國各行政機關現在尚無補習學校之設立，間或有之，亦係臨時性質，如內政部之縣政人員訓練所，考試院之公務員補習班等（註四）。在大學方面，對於為便利公務員補習起見而開設晚班一事，亦不予以提倡；徒使有志者補習無從，寧非憾事。政教當局，盍起而圖諸！

註一 Willoughby, W. F., Principles of Public Administration, pp. 242—245.

註一 White, L. D., Trends in Public Administration, p. 259.

註三 Proctor, A. W., Principles of Public Personnel Administration, pp. 155—161; Willoughby, W. F., Principles of Public Administration, pp. 244—245; White, L. D., Trends in Public Administration, pp. 259—265.

註四 考試院已公佈公務員補習教育通則一則，着中央及地方政府分別興辦公務員補習教育，但迄未見諸實現。通則內容，參看修正公務員補習教育通則，民國二十四年九月十日考試院公佈。

第九章 退休與恩俸制度

退休制度在人事行政上，至爲重要。第一，凡年老力衰或殘廢而不能切實工作之公務員，苟不設法予以退休之機會，非徒糜國家公帑，且足以影響一般服務精神，甚至遺誤公事。第二，政府高級職位爲數有限，此項極少數的高級職位大半爲年老者所佔有。若不施行退休制度，則一般青年公務員永無升任高級職位之希望，其於處理日常工作，定無努力之精神，故各國已先後奉行退休制度，以救此弊。註一最先採用者爲英國。英國於一八五九年即實施公務員退休辦法。美國則較英國爲遲。其採用時期約在一九二〇年。註二我國至最近始採用，惟以文官制度之不健全，故其收效不若英美之宏耳。

第一節 退休之標準

退休須有一定之條件，否則任何人都得請求，而有失退休之宏旨矣。考退休之條件有三，一曰年齡，即須屆

若干年歲方得享受退休之權利。二曰服務年數，即請求退休人以服務若干年者爲限，設未屆法定服務年數，即至退休年齡亦不得享受退休權利。三曰特殊情形，即公務員因公殘廢不能繼續服務者，雖未至法定服務年數與退休年齡，亦得請求退休。無論任何國家之公務員退休制度，普通均依此條件規定。

英國之退休制度，分自由與強制兩種。自由退休，即任何公務員服務在十年以上，而年逾六十者，得自請退休。強制退休，即任何公務員，年逾六十五者，政府得強迫其退休，此項退休年齡，遇必要時得由財務委員會延長之，但至多不得過五年。惟遇特別情形，如因公殘廢而不能繼續服務等，則雖未屆退休年齡，然亦可請求退休（註三）。美國中央政府規定凡公務員服務在十五年以上，擔任普通行政者年逾七十，擔任機械事務者年逾六十五，擔任鐵道事務者年逾六十二，均須依法退休。此項退休年齡，遇必要時亦得由文官考試委員會酌量延長之，惟至多不得過四年，果有特別情形，如因公殘廢而不能繼續工作等，雖未屆退休年齡，亦可請求退休（註四）。中國制度規定凡任職在十年以上，勤奮卓著而年逾六十者得自請退職；但因公受傷致身體殘廢，或因公致病，精神喪失，或任職十年以上，身體衰弱或殘廢而不能勝任職務者，雖未屆退休年齡，亦可請求退休（註五）。由是可知退休之權利除特別事故外，須年逾六十歲而服務在十年以上者方得享受也。

第二節 恩俸之籌措及其發給之方法

公務員依法退休時，應發給恩俸，否則雖採用退休制度，然亦不能引起公務人員辦事之興趣。至恩俸之如何籌措及如何分配，各國現行制度，每不一致。茲將其內容分述如左：

一、恩俸之籌措 恩俸籌措之方法各國通行者計有三種。一為政府擔負制，即恩俸經費全由政府籌措，公務員至退休時得享受恩俸之權利，但平時不必資助分文；如英國及我國現行之恩俸制度。一為公務員擔負制，即恩俸經費全由公務員薪水項下扣存，政府不負絲毫責任。此法因公務員之反對，故用之者甚少。一為政府與公務員平均擔負制，即恩俸經費由政府與公務員各出一半，政府方面由經常費項下撥用；公務員方面由薪水項下扣存。美國中央政府之恩俸制度即採用此法。故各部會於月底發薪時，都將各事務官之俸給扣除三又二分之一（註六）。所扣之數與政府劃撥之款統由文官考試委員會恩俸處代存於銀行，作為恩俸基金。凡公務員未屆退休年齡而離職者得領還其儲金與利息。綜上三項辦法中，以最後之辦法為最佳。蓋恩俸經費由政府與公務員平均擔負，非特可以減輕政府之負擔，且能養成公務員儲蓄之習慣。美國制度而著成績者，職此故也。

二、恩俸發給之方法 支配恩俸之方法各國互異。英國在一九〇九年前凡公務員不論男女依法退休後

均得發給終身恩俸，其數目爲該退休者最後三年平均薪俸六十分之一。例如該退休人員之最後三年平均薪俸爲一千鎊，設任職在四十年以上者退休後每年得支恩俸六百六十六鎊六先令六便士，至該員死亡爲止。當制公務員反對甚力，以其支配之欠公允，蓋有時公務員適屆退休卒驚忽而亡故者，依法不得支給恩俸。當局特於一九〇九年，對於恩俸之支配，重行修訂。嗣後凡退休公務員，除支給終身恩俸外，退休時並得支取一次恩俸，其數目爲該退休公務員最後三年平均薪俸三十分之一。此法祇適用於男公務員，女公務員仍依舊制辦理。蓋女公務員之負擔較男公務員爲輕也（註七）。

美國中央政府公務員恩俸之支配方法較英國稍爲複雜。計算時須以退休公務員服務總年數（不得多至三十年）乘其十年內平均俸數（不得過一千五百元），再以四十五除之，即得該公務員每年支取之恩俸數目。惟每人每年應得之恩俸至多不得過一千元。例如某甲服務三十年，十年內之平均年俸爲一千五百元，則自退休以迄亡故止，每年可得恩俸一千元。如亡故時該公務員之儲金及利息尚有餘存者，得由其承繼人代領。

中國公務員之退休恩俸爲終身卹金，其支配方法較英美爲簡便。凡服務中華民國之文官、司法官、警察官，依法退職後得按其退職時俸給五分之一，自退休日起，分期支給，以迄亡故。但受卹者如爲委任警官或長警之職，則其終身卹金，得按其退職時俸給之半數以至於全額酌給之，以資體卹（註八）。

第二節 退休及恩俸制度之管理

公務員之退休及恩俸之管理爲人事行政之一種，照理由人事行政總機關處理。但查各國辦法每不如是。如英國之歸恩俸部 (Ministry of Pensions)，美國在一九三二年前尙歸內政部恩俸局 (Bureau of Pensions) 及後中央政府實行緊縮政策，恩俸局改隸文官考試委員會。因該委員會爲美國中央政府之人事總管理機關之故也。我國辦法，最爲合理。蓋我國公務員之退休及恩俸之管理，向由考試院集中職掌也。惟事權過於集中，實行未免困難；蓋我國幅員廣闊，關於各地方政府公務員退休及恩俸之管理，考試院鞭長莫及，無法積極應付，故似應由各該地方政府分別設立人事機關自行就近處理，而考試院僅負指導監督之責任，以防舞弊情事之發生。

註一 The Civil Service Compendium, 1928, Civil Service Clerical Association, London.

註二 Willoughby, W. F., Principles of Public Administration p. 380, 1927.

註三 Lambie, M. B., The British Civil Service, 1929.

註四 Doyle, J. F., "The Federal Civil Service Retirement Law," Annals, vol. 113, May, 1924.

註五 增訂考試院法規彙刊第二三九頁至二六三頁，民國二十三年二月出版。

人事行政大綱

一七二

註六 The Retirement Act of the U. S. Government, sect. 101926.

註七 Lambie, M. B., The British Civil Service. 1929.

註八 參看公務員卹金條例，民國二十三年三月二十六日國民政府公布。

第十章 公務員之組織

第一節 公務員公會之沿革

近代各國公務員因受工商界職工之影響，羣起組織公務員公會，要求參與人事行政。在英國最先成立者，爲郵電文書人員公會（The Postal and Telegraph Clerks Association）創於一八八一年。美國最先成立者爲全國郵差公會（The National Association of Letter Carriers）創於一八九〇年。我國最先成立者爲平漢路公會，創於一九二二年。迨後各國各類行政人員均先後分別組織公會。且最近各種公務員公會爲充實力量起見，合組全國聯合會，如美國全國公務員同盟會（The National Federation of Federal Employees）等（註一）。

公務員組織之發達，既如上述，究此項組織在人事行政上，是否爲必需之機關，實有研究之價值。茲特將近

代公務員公會之任務及政策等，分述如次。

第二節 公務員公會之任務

公務員公會之宗旨，在謀政府與公務員間之合作，藉以增加行政效率與公務員之福利，其任務種類繁多，撮其要者，有如下述：

- (一) 建議政府採用科學管理，以減少辦公時間，增加薪率及工作產量，使政府與公務員雙方均有裨益。
- (二) 舉辦各類公務員之福利事業，如發行刊物，組織學術演講所及消費合作機關，建築模範住宅，衛生經濟食堂，提倡運動、野游及其他適宜之娛樂。凡此種種，均可使公務員對於工作方面，能直接間接增加興趣。
- (三) 輔助考試制度之進展，以謀國家用人行政可入正軌。庶公務員得安心工作，而無五日京兆之心。
- (四) 決定關於公務員考試、任用、升遷、懲戒、退休、例假、俸給、及工作時間等之原則，並研究如何改善行政組織，簡易辦事手續等，以備貢獻政府，作為參考。

由上觀之，公務員公會，在人事行政上，實為一種必需之組織。蓋人事行政，既如上述，乃一人類之管理，非可與機械管理相提並論。機械、靜物也；故管理者得自由運用，自由調度，決無反應之理。人類則不然，人為理智動物；

不若機械之悉任管理者之驅使。一旦管理失策，不論政府所用之方法適合與否，公務員消極不予合作，即不能收得絲毫之效果。今公務員公會能襄助政府人事機關研究合作辦法，有裨於人事行政，非淺鮮也。

第二節 公務員公會之政策

公務員公會之宗旨，至爲純正。然若採用積極政策，以求完成其希望之宗旨，則非特有礙人事行政，且於社會治安上，亦不無影響。故近代公務員公會所採之政策，急進歟，抑和平歟，吾人實不可不予以注意也。

查公務員公會所採用之政策，初多屬諸急進方面，以罷工爲要挾政府之工具；如一九一九年美國波斯登市（Boston）之警察總罷工，及一九二二年我國平漢路工人之總罷工等。此等政策，實屬錯誤。依法依理，公務員公會絕對不能以罷工爲手段而要挾政府。依法而論，無論任何國家對於公務員組織公會，均已承認，但法律則絕對不准公會有罷工之舉動，違則依法嚴辦；如墨舍朱舍斯（Massachusetts）邦政府之處分波斯登市之罷工警察然。依理而論，政府爲人民之組合，政府事業，即人民事業；公務員爲人民一份子，即爲此項事業主人之一，如股東之與公司，豈有罷工之理。現各國公務員公會，均已明此大義，先後取消息進政策，改用和平方法，與政府合作，同謀人事行政之改進。例如英國郵務工人聯合會（United Postal Workers）於一九二二年前所採用之

政策，頗現急進。一九二〇年該會通過關於罷工辦法三則，規定：第一，凡會員每星期須納罷工捐六便士，爲罷工時維持會員生活之基金；第二，凡經過半數會員議決實行罷工時，全體會員，須一律遵守，違則嚴辦；第三，本聯合會得與其他職業公會聯絡，以作罷工時之後援。此項政策，爲一部份會員所反對，紛紛請求退會，卒於一九二二年正式取消並停收罷工捐（註二）。美國公務員公會在昔日亦曾以罷工爲其主要政策，今已改用和平手段矣。故近來各地公務員公會均無任何極端之行動。我國則以郵務職工公會之政策爲最急進，一遇要求不遂時，輒實行罷工。一九二三年至一九二六年，四年間上海方面之郵務職工，共罷工三次。現已改變方略，故罷工風潮，未聞久矣。由是可知最近各國公務員公會之政策，咸含急進而趨和平之途；惟其辦法，各國互異。其中以英國爲最特殊；如美國及其他各國之公務員公會，對於改善公務員之管理，僅能向政府建議，而不能直接參與人事行政；英國公務員公會則不然，除建議外，並得直接參與人事管理（註三）。蓋英國於一九一九年准公務員公會與聞人事行政，爲便利進行起見，特於是年由政府及公務員代表合組維特利會議（Whitley Council）；舉凡一切關於公務員管理情事，須經該會議議決後，方可施行。故英國公務員公會與政府已達到澈底合作之途徑。此制實行以來，頗著成效，現各國多有倣行之趨勢焉。

第四節 公務員公會與工商界職工公會之關係

法律雖不禁禁止公務員公會參加工商界職工總會之活動，然在事實上似不應與工商界職工總會發生密切之關係。蓋（一）工商界有勞資之分別，職工公會乃為攻擊資方之大本營；政府人員無勞資之分，設公務員公會與工商界職工總會締結盟約，則高級與低級官吏，不免有階級之暗鬥，雙方隔膜漸深，日後難有合作之機會。（二）工商界職工公會以罷工為對付資方之工具，公務員公會設與之聯絡，一遇工商界職工總會罷工時，則公務員方面難免不受其影響。（三）公務員公會如得工商界職工總會之援助，勢力更自充實，希望更自奢大，而政府於公務員管理上，恐益形棘手；但事實亦間有不然者，如英、美公務員公會均為工商界職工總會之會員，惟其關係則不甚密切，除交納會費與出席會議外，其他極端行動，如罷工等，概不參加。例如一九二六年之英國煤礦工人總罷工，英國公務員公會除表示同情及制止公務員對於煤礦工人罷工不作任何破壞舉動外，並不參加罷工運動。美國最近各地方牛奶工人總罷工，工商界職工會工友均分別參與，但公務員仍照常工作。此種穩健態度，足以增加政府對於公務員公會之信任。故英、美人事行政之能特飛猛進者，其原因雖多，而要以政府與公務員公會間之能相互合作，共謀改進，為其最大者也。

註一 陳達著：中國勞動問題；薛伯康著：中美人事行政比較，第八章，White, L. D., *Public Administration*, Chapter 17, 1926, 唐海中國勞動問題。

註二 White, L. D., *Whitley Councils in the British Civil Service* pp. 251—254, 1933.

註三 Lambie, M. B., *The British Civil Service, 1929*; White, L. D., *Whitley Councils in the British Civil Service, 1933*.

參考書

- I Willoughby, W. F., Principles of Public Administration 1927.
- II Proctor, A. W., Principles of Public Personnel Administration, 1921.
- III Sharp, French Civil Service, Mac-Millon Co. 1931.
- IV Public Administration, quarterly magazine, published by The Institute of Public Administration, London.
- V Public Personnel Studies, monthly magazine, published by The Bureau of Public Personnel Administration Chicago. U. S. A.
- VI White, L. D., Public Administration, New York, 1928.
- 七 Link, H. C., Employment Psychology, N. W. Y. K., 1924.
- 八 薛伯康著中美人事行政比較商務印書館出版
- 九 The Development, Adoption and Administration of Classification and Compensation Plans, 1923, Chicago.
- I O Promotion Principles and Practices, Chicago.
- II Outline of a Comprehensive Personnel Program, Chicago.
- III Probst, J. B., The Probst Service Rating Plan, Chicago.
- IV Manual for Examiners, Chicago.
- V Annual Report of the U. S. Civil Service Commission and Annual Report of The British Civil Service Commission

- 一五 Good Government, National Civil Service Reform League, New York.
- 一六 Mustoe, N. E. Law and Organization of The British Civil Service, 1932, London.
- 一七 Civil Service Examinations, 1923, Pergande Publishing Co. U. S. A.
- 一八 Training for Public Service, 1925, Public Administration Clearing House, U. S. A.
- 一九 Wilmerding L. Government by Merit, 1935, New York.
- 二〇 Sageser, A. B. First two Decades of the Pendleton Act, 1936, University of Neb. U. S. A.
- 二一 Greer, S., Bibliography of Civil Service and Personnel Administration, 1935, New York.
- 二二 Better Government Personnel, Commission of Inquiry on Public Service Personnel. Civil Service Abroad, 1935, New York.
- 二三 White, L. D., Government Career Service, 1935, Chicago.
- 二四 行政效率月刊, 行政效率研究會。
- 二五 考試院公報, 考試院。
- 二六 考試院法規彙刊第一二輯, 考試院。
- 二七 銓敘年鑑, 民國二十年至二十二年, 考試院銓敘部。
- 二八 高等考試總報告, 民國二十二年, 高等考試典試委員會編。
- 二九 首都普通考試總報告書, 民國二十三年首都普通考試典試委員會編。
- 三〇 國民政府組織法。
- 三一 唐海著, 中國勞動問題。
- 三二 陳達著, 中國勞動問題。
- 三三 國民政府法規彙編。

- 四三 White, L. D., Trends in Public Administration, 1928, N. Y.
- 四四 White, L. D., Whitley Council in the British Civil Service, 1933, University of Chicago Press, Chicago.
- 四五 Fish, C. R., Civil Service and Patronage, 1905, N. Y.
- 四六 Brooke, R. C., Corruptions in American Politics and Life, 1910, N. Y.
- 四七 Foulke, W. D., Fighting the Spoilsman, 1919, N. Y.
- 四八 White, L. D., The Civil Service, in the Modern State, 1930, N. Y.
- 四九 Mayers, L., The Federal Service, 1922, N. Y.
- 五〇 Willoughby, W. F., Efficient Organization of the Personnel in Administration, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 10, Jan. 1923.
- 五一 Report of the Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries, H. Doc. 686, 66th Congress, Mar., 1:th, 19:0, Serial 7672.
- 五二 The Public Servant, monthly magazine, Madison, Wisconsin, U. S. A.
- 五三 Merian, L., Principles Governing the Retirement of Public Employees, Washington, 1918.
- 五四 Civil Service Examinations, British Civil Service Commission, 1929.
- 五五 Orders in Council relating to the Civil Service together with Regulations Made by the Treasury and the Civil Service Commissioners 1929.
- 五六 Royal Commission on the Civil Service, 1929-31, London.
- 五七 Eaton, D. B., Civil Service in Great Britain, 1880, N. Y.
- 五八 Moses, R., the Civil Service of Great Britain, 1914, N. Y.
- 五九 The Development of the Civil Service, 1922, London.

- 五二 Shepherd, E. C., *The Fixing of Wages in Government Employment*, 1923, London.
- 五三 Watkins, G. S., *Labor Management*, 1928, N. Y.
- 五四 Sheldon, O., *The Philosophy of Manuagement*, 1923, N. Y.
- 五五 Pfifer, J. M., *Public Administration*, 1935, N. Y.
- 五六 Walker, H., *Training Public Employees in Great Britain*, N. Y.
- 五七 Finer, H., *Principles and Practices of Remuneration in the British Civil Service*, 1933, London