



薛伯康著

行政院行政效率  
研究會叢書

中美人事行政比較

商務印書館發行

# 序

## 一 用人與行政

我國之論用人行政者有人治與法治兩派，前者爲儒家所主張，以人爲行政之中心；後者爲法家所標榜，行政所側重者爲制度法律。所謂『徒法不足以爲政，徒政不足以自行』，乃人治派予法家之當頭一棒；所謂『人存政舉，人亡政息』，乃法治派非難儒家有力的論據。歐西晚近以產業發達及科學進步之故，科學管理施用於行政，納人于一定的組織機構之下。人治之說，今猶有主張之者；法治爲中國維新以後行政的趨向，而至今仍未能完全實現。至於科學管理之說，我國之專門行政機關多已採用，一般行政科學化之提倡亦大不乏人。三者之得失，今姑置而不論，然人選之重要，即主張法治與科學管理者當亦不能否認。如何用人，在側重任何學說與制度之國家，皆成問題。今先言用人之途徑。

## 二 用人之途徑

用人最普通之途徑爲薦引，或爲自薦，或爲內舉不避親，或爲公開薦舉，形式雖殊，然均易偏於主觀之決擇，忽於客觀之準繩，登庸與否多視人的關係而定。用人方法之成爲制度者爲選舉與科舉。鄉舉里選，九品官人之制，實有類於今之選舉，然登庸之標準類爲德望，漸且重閱閱，探虛聲，仕途既爲少數士族所壟斷，而人選亦難與其職相稱。以科舉與現代之考試比較，其制度相同，其內容則異，然科舉重帖括之學而不重行政之實際，立意本在愚民，使秀才不能造反，故成效不見。此兩種制度差異之根源，實由於當時之政治觀念不同，在前者之時代，以政簡刑清爲標榜，以化民成俗爲務，實際上政府積極的建設工作，成分甚微，故以文章道德可爲民之表率者爲服官之標準；然仍有一部分之技術工作，不能不有人負責，故於用人方法演變中，又產生一種較不爲人所注意之制度，卽「學徒制」。幕僚爲中國近代下級行政人員之幹部，而其所掌刑名錢穀之事，實一種專門學問，非事舉子業者所長，故幕僚每收門徒以繼其業，而門徒隨幕學習，亦藉其師以爲進身之階。自法政學交興而幕僚漸受淘汰，但學徒之制授人以行政經驗，予以實習之機會，寓方圓於規矩之中，未可厚

非。其餘提升辦法在各朝亦均實行，本義已明，可不多贅。民國肇興，政黨樹立，分職制度雖未盛行於中國，而用人仍不免受黨派之影響。以小組組織之領袖爲中心，援引黨徒，分據要津之現象，比比皆是，此實爲一種有組織之薦引，但亦不以客觀條件爲用人之標準。且所援引者多爲政治人物，而非行政專才。革命軍興，以急於奪取政權之故，取多一技一藝之長以爲集團之用，用人繩尺較寬，在所不免。至最近始再實行考試。新式用人制度此其始基，然高致二次及格者不過二百餘人，與普考及各省考試合計，所採錄人數尙不及公務員全數百分之一。考試誠爲較合理之用人途徑，然非唯一之良好方法；衡以現勢，行政人才有更不能不於考試以外求之者。欲知今日用人應採之途徑以何爲準，請先言行政上所需之人才。

### 三 行政上所需之人才與其來源

行政官吏可分爲政務與事務兩範疇。在中國往代，兩者均由薦引或考試（科舉）而登用。在歐美各國，政務人才出自政黨，復經議會之陶冶，中央地方皆然。事務人才則多來自考試。兩者來源不同之故，實以兩者性質之互異。政務官之職掌在於

策決定計，創制應變，故所需者爲「動」型之人物，動然後有創造有進步；事務官之職掌在於依照一定之政策處理業務，故所需者爲「靜」型之人物，靜然後政治可入常軌，事業不至中斷。兩者均須有相當之經驗，然以知識條件論，政務官所重者爲通達之政治常識，而事務官所重者爲專門技術。

近年我國政務官多出身黨部或爲留學生。黨部誠已造就不少政治人才，然黨部究不同於議會，政治之訓練較少。留學生長於理論而短於經驗。現任事務官有舊時代人物，有出身學校者。前者昧於革命政治，後者每缺乏經驗。近頃用人，政務與事務不分，甚或將政務人才用於處理事務，或祇宜於理事務者而使之處理政務，皆以人的關係，決定其職責。政務官與事務官選用未當，爲我國行政效率低微之重要原因，至爲彰彰，今後改革不能不於此注意。

如明行政所需人才有政務事務之別，人治法治之得失一問題不難迎刃而解。政務官所需者既爲特殊之政治人才，故人的問題至爲重要。事務官所需者既爲一定技術之訓練，故組織是尙。然組織之形成非日夕可致，故在今日仍不能不注重人

選，而同時力求人事行政之制度化。

#### 四 人事行政革新之要點

人選之重要，已如上述，人事行政之革新，實爲一切行政革新之基點。以予個人數年行政之經驗，中國行政機關用人之革新約有下列諸端：

(一) 用人準諸客觀 用人以可倚作心腹及機智者爲準，爲革命時期不能免之現象。今者政局略定，公務員之任用，無論途徑若何，均必須以客觀條件爲繩尺。不獨鄉土姻親之觀念須打破，卽派系之見亦須捐除。但政務官之任用，以黨治關係，自應以黨爲中心，又當別論。革命功勛之酬庸誠與分贓制有別，但究戾於選賢與能之旨。故酬庸爲一事，用人爲一事，不能以用人爲酬庸之具。一言以蔽之，卽應因事用人，不應因人設事。事務人才來源，應推行考試制度，惟在考試未能普遍以前，平日對於專才，宜慎爲物色，如曾國藩之自編名冊，或現在舉行之登記辦法，亦屬重於客觀方面之用人方法也。

(二) 事務官之職位力求固定 以上乃指新用者而言。惟每一機關，所有在職

人員，雖未必能完全才稱其職，然苟人存五日京兆之心，則其影響於行政有不堪言者。公務員更迭之頻繁爲今日中國行政機關最普遍之現象，事務官宜靜而不宜動，前已言之。故事務官之去留不應以其政務長官之去留爲準，更不宜大批更換。只可出一缺補一缺，並實行自內提升原則，使久於其任，然後行政之技術始臻於熟練。

(三) 政務官學習事務 政務官昧於事務，對於事務官之指揮，常致發生故障，例如小至公文之處理，財務之手續，政務官苟不之習，則小事每致發生大問題。誠然事必躬親，在今日已非行政長官之時間精力所許可，且亦不經濟。但在另一方面言，政務官既爲事務官之指揮者，自須對於事務有相當之了解，然後指揮得宜。政務官而非出身事務官者似宜對於事務加以留意，以相當時日躬親事務。俾指揮時可收指臂之效。反之，政務官之自事務官出身者，運用自較靈活。在文官制度確定，考試制完全施行之國家，不感其重要，然在今日之中國，此點似亦不容忽視也。

(四) 考試制度本身之改革 考試制度之妥善，本無疑義，惟如何實施，仍可商榷。今日我國舉行之考試，慎重則慎重矣，然不能謂爲普及。所得人才之多寡，既未能



與考試所費之人力財力相稱，卽以此區區之數分發於中央與地方行政機關中，殆如石沉大海，影響渺茫。且考試及格之人員分發各行政機關任用，形同強迫，稱職盡才與否亦未易言。竊以爲我國今日之考試應分二步，一爲資格檢定之考試，去取雖嚴，門類雖細，但規模不妨力求其大，地域不妨力求其廣，（考試不徒於中央舉行，而且在各省市均有考試機關之設立。）第二步爲實授考試，缺出卽考，及格者卽實授官職，但出缺之機關仍有從若干及格者中遴選一人之權。然後人選既無過狹過濫之弊，及格者之任用復不至人地不宜。聞不日召集之考銓會議，將此將加注意，此誠中國用人上一大問題也。

（五）公務員之訓練 現有行政之人才既有限，縱盡被羅致，亦供不應求。故不能不有待於養成與訓練。欲作育行政之人才，須先招合格人員加以訓練，非招不合格人員，而加以訓練，使之合格，故行政專校及短期訓練所應本此意設立；然收效不廣，不過爲過渡辦法。行政人才之陶冶似仍須以普通學校爲爐竈，或擇高中畢業學生施以訓練，或在大學附設各種行政學系，不徒授以行政之理論，而且多予以實習

不欲多贅。

薛君在美研究行政學有年，對於中國行政實況亦有深切之注意。今著此書，雖爲人事行政研究之發凡，然提綱挈領，已適應時需，其所主張復多中肯綮。因樂爲之序，并順抒所見，願與留心中國行政之革新者一商榷之。

甘乃光，二三，七，二八，於南京。

## 參考書

關於中國方面者：

- 一 鄭氏通志
- 二 先秦政治思想史 梁啓超著
- 三 馬氏文通考
- 四 杜氏通典
- 五 袁玉綱鑑合編
- 六 資治通鑑
- 七 國民政府組織法
- 八 考試院月報
- 九 考試院法規彙刊第一輯
- 十 考選委員會與銓敘部辦事細則 唐海著
- 十一 中國勞働問題 唐海著
- 十二 中國勞働問題 陳達著

十三 國民政府法規彙編

關於美國方面者..

1. "Bibliography of Civil Service Reforms and Related Subjects", Woman's Auxiliary to the Civil Service Reform Association, 1923, New York.
2. "List of References on the Civil Service", 21st Annual Report of the U. S. Civil Service Commission, 1905.
3. Proctor, A. W., "Principles of Public Personnel Administration" 1921, New York.
4. Annual Report of the U. S. Civil Service Commission.
5. The Proceedings of the Annual Meetings of the National Assembly of Civil Service Commissions.
6. The Proceedings and Special Publications of the National Civil Service Reform League, New York.
7. "A Standard Civil Service Law", "Efficiency Ratings", "Examination Standards etc.", the National Assembly of Civil Service Commissions.
8. "Good Government", National Civil Service Reform League, New York.

9. "Public Personnel Studies", The Bureau of Public Personnel Administration, Chicago, Ill.
10. Fish, C. R. "Civil Service and Patronage", New York, 1905.
11. Brooks, R. C., "Corruptions in American Politics and Life", New York, 1910.
12. Foulke, W. D., "Fighting the Spoilsman", New York, 1919.
13. Finer, H., "The Civil Service in Modern State", American Political Science Review, vol. 19, May, 1925.
14. White, L. D., "The Civil Service in Modern States", New York, 1930.
15. Woodruff, C. R., "Private and Public Employment Contracts" American Journal of Sociology, vol., 29, Sept. 1923.
16. Dennison, H, S., "Basic Principles of Personnel Management in Government Economy," Annals, May, 1924.
17. Tables Showing the Number and Positions in the Executive Civil Service of the United States, Classified and unclassified on June 30, 1896;  
Their Compensation by grades and Classes, and their Status under Civil Service

- Rules, compiled by Theodore De Land, U. S. Civil Service Commission, 1897.
18. The Executive Civil Service of the United States, Bulletin No. 12, The U. S. Bureau of the Census, 1904.
19. General Information in Regard to the U. S. Civil Service, pamphlet, the U. S. Civil Service Commission.
20. The Budget, the U. S. Bureau of Budget, Wash. D. C.
21. Report from the Committee on Civil Service and Retrenchment, Pendleton Report, S. Rep. 576, 47th Cong. 1st Sess., 1882, Serial 2006.
22. Methods of Appointment, Appendix No. I, Report of the President's Commission on Economy and Efficiency, H. Dec. 670, 62nd Cong. April 1912, serial 6289.
23. Letter from the President of the Civil Service Commission Transmitting information in Response to Senate Resolution of Feb. 15, 1912, relative to persons Admitted into the Classified Civil Service Through Examinations or Otherwise, Sen. Doc. 442, 62nd Cong., March 20th, 1912, serial 6175.
24. Mayers, L., "The Federal Service", New York, 1922.

25. Mayers, L., "Some Phases of the Federal Personnel Problems", *American Political Science Review*, vol 14, May, 1920.
26. Willoughby, W. F., "Efficient Organization of the Personnel in Administration", *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol, 10, Jan., 1923.
27. The Federal Employee", the National Federation of Federal Employees, Wash. D. C.,
28. Committee on Departmental Methods, Classification of Positions and Graduation of Salaries, 1907.
29. Report of the Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries, H. Doc. 686, 66th Cong. Mar 12th, 1920, serial 7672.
30. Reclassification of Salaries, Joint Hearings Before the Committees on Civil Service, Congress of the U. S., 62nd Cong. 1st Sess., Relative to Reclassification of Salaries, May, 17th to June 16th, 1921.
31. Reclassification of Salaries, Hearings Before the Sub-Committee of the Committee on Appropriations, U. S. Senate, on H. R. 8928.
32. Reclassification of Salaries in the Federal Service, A Brief Prepared for the Na-

- tional Federation of Federal Employees by Robert Moses and M. E. Lambie, 1920.
33. Report of the Senate Committee on Civil Service and Retrenchment on the reclassification of Civil Service Employees, S. Rep. 486, 67th Cong., Feb. 3rd, 1922.
34. The Law and the Personnel Classification Board; Speech of Hor. F. R. Lehbach of New Jersey, Feb. 12th, 1924.
35. "The Merit System in Government", New York, 1926.
36. "The so-called Guessing Element in written Tests" Oct. Issue, 1925, Public Personnel Studies.
37. Thurstone, L. L., "Intelligence test in the civil service, Oct. issue 1923, Public Personnel Studies.
38. "The Scoring Reliability of Test Materials in the Free Answer and Short Answer Forms; Suggested Tests to Measure Knowledge of Statistical Principles and Procedure" 6:98-115, May, 1928, Public Personnel Studies.
39. Omwake, K., "The Value of Photographs and Handwriting in Estimating Intelligence", Jan. Issue. 1925, Public Personnel Studies.



40. "Method of Selecting Employees to fill High Grade Positions in the Public Service", Mar. and Apr. 1924, Public Personnel Studies.
41. "A Method of Rating the History and Achievements of Applicants for Positions, July issue, 1925, Public Personnel Studies.
42. "The Selection of Prohibition Enforcement Officers Through Formal Tests", 6:58-61, May 1928, Public Personnel Studies.
43. "The Statistical Evaluation of Test Results", 6:2-11, Jan. 1928, Public Personnel Studies.
44. Taylor, D. H., "Intelligence of Young Printers", 8:29-35, Jan. 1929, Public Personnel Studies.
45. "Measuring abstract Intelligence in Personnel Works", 7: 61-92, May 1929, Public Personnel Studies.
46. Sullivan, J. B., "Teacher Examining and Related Work in Some Eastern States and Cities", Apr, 1925, Public Personnel Studies.
47. Thorndike, E. L. and others, "The Measurement of Intelligence", Bureau of Publi-

- cation, Teacher's College, Columbia University, 1927.
48. Odell, C. W., "A Critical Study of Measures of Achievement Relation to Capacity", University of Ill, 1929.
49. Bowers, E. A., "Measuring Men", Detroit, Detroit Board of Commerce, Detroit, Mich.
50. Flier, H. A., and O'Rourke, "Progress in Civil Service Tests", the U. S. Civil Service Commission, 1923.
51. Levine, A. J., and Others, "Testing Intelligence and Achievement", New York, 1928.
52. Meriam, L., "Principles Governing the Retirement of Public Employees", Institute for Government Research, Wash., D. C. 1918.
53. Baish, H. H., "Retirement System and Morale in Public Service", Annals, 113, May, 1924.
54. Committee on Departmental Methods, Wash. D. C., "Superannuation in Classified Civil Service", 1908.

55. Brown, H. C., "Savings and Annuity Plan Proposed for Retirement of Superannuated Employees", Senate Document 735, 61st Cong. 1911.
56. Murray, T. C., "Promotion in the Public Service", *Annals*, Vol. 113, pp. 352-7, 1924.
57. Melhman, J. A., "Merit System and the Higher Officers", *American Political Science Review*, Vol. 11, pp. 461-72, 1917.
58. Kethober, H., "Removal of Public Officers", *American Political Science Review*, 8:61-29, 1914.
59. U. S. Senate Select Committee on Investigation of Illegal Appointments and Dismissal in the Civil Service Hearing, June 13, 1928, pp. 95, 1929. U. S. 70th Cong. first and second session.
60. National Assembly of the Civil Service Commission 1913 (Proceedings), "Records of Efficiency - What they Should Comprise and Their Practical Uses", by E. O. Griffenhagen, pp. 42-7.
61. Murray, T. C., "Report on Efficiency Record", Proceedings of the National Assembly of the Civil Service Commission, 1915, pp. 43-44.

62. Shelton, H. W., "Mutual Rating", Bulletin of the Taylor Society, Chicago, Vol. 5, No. 2, pp. 56-67, 1920.
63. Paterson, D. G., "The Scott Co. Graphic Rating Scale", Journal of Personnel Research, 1:361-76, (1922-23).
64. Scott and Clothier, "Personnel Management", New York, 1923.
65. "Removal in Public Service", Public Personnel Studies, 6:24-45, Feb. 1928.
66. Bailey, W. G., "A Method of Rating Employees for Promotion and Force Reduction", Public Personnel Studies, Sept., 1925.
67. Bailey, W. G., "A Service Rating Plan Used in Appraising the Qualifications and Work of Employees". Public Personnel Studies, March, 1926.
68. Telford, F., "Service Ratings for Office Employees", American Management Association, Chicago.
69. Detroit Bureau of Government Research, Detroit, Mich., "Memo. to the Detroit Civil Service Commission, re Rating of Examination Papers".
70. "Reports of the Committee on Practical Training for Public Service", Proceedings

of the American Political Science Association, 1913 and 1914.

71. "The Public Servant", The Society for the Promotion of Training for Public Service, Madison, Wis.
72. "Report of the Committee on Training for Public Service", Columbia University, New York.
73. "Training for Municipal Service", Bureau of Municipal Research, New York.
74. Lowrie, S. G., "Training for Public Service". Public Management, 114,9:859, 1927
75. "Training for Public Service", Public Personnel Studies, Dec. 1928.
76. "Personnel Training and Research Work in Los Angeles", Public Personnel Studies, March, 1929.
77. "Report on Present and Future Possibilities of the University of Minnesota in the Field of Training for the Public Service", Bureau of Government Research, University of Minnesota, Minneapolis, Minn.
78. "The Origin of the Modern Occupational Classification in Personnel Administration", by E. O. Griffenhagen, Public Personnel Studies, Sept., 1921.

79. "The Uses of An Occupational Classification of Positions", Public Personnel Studies, Oct., 1924.
80. Griffenhagen, E. O., "The Principles and Technique of Preparing an Occupational Classification of Positions in the Public Service", Public Personnel Studies, Nov., 1924.
81. Griffenhagen, E. O., and Telford, F., "The Principles and Technique of Preparing a Plan of Compensation for Positions and Employes in a Large Organization", Public Personnel Studies, Jan., 1925.
82. Telford, F., "The Contents, Form and Arrangement of the Printed Classification and Compensation Plans", Public Personnel Studies, Feb., 1925
83. Telford, F., "The Titles in an Occupational Classification Plan", Public Personnel Studies, May, 1925.
84. "Proposed Classification and Compensation Plans for Library Positions", Bureau of Public Personnel Studies, Chicago.
85. Beyer, W. C., "Employment Standardization in the Public Service", National

Municipal Review, June 1920, (supplement).

86. Meriam, L., "The Uses of a Personnel Classification in the Public Service", *Annals*, Vol. 113, May, 1924.

87. Telford, F., "Methods of Developing and Administering Classification and Compensation Plans in the Public Service", *Annals*, Vol. 113, May, 1924.

88. Telford, F., "The Classification and Salary Standardization Movement in the Public Service", *Annals*, Vol. 113, May, 1924.

89. Meriam, L., "The Classification of the Statistical Employees of the U. S. Government at Washington", *The American Statistical Association*.

90. "The Classification and Compensation Plans for the Postal Service of the U. S.", *Public Personnel Studies*, Nov., 1925.

91. "The Classification and Compensation of Some 100,000 Positions in the Federal Service of the U. S. Excepted from the Provisions of the Personnel Classification Act", *Public Personnel Studies*, March, 1926.

92. Sublette, D. J., "Report of Wages and Personnel Survey Made by the U. S. Per-

- Sommel (Classification Board", Public Personnel Studies, July, 1929.
93. "Preliminary report of Section "A" on the Development, Adoption, and Administration of Classification and Compensation Plans", Assembly of Civil Service Commissions in Buffalo, New York, 1927, Sept., 13-17.
94. "The Standardization of Public Employment", Publication Nos. 67 and 76, Nov. 1915 and Aug., 1916., Bureau of Municipal Research, New York.
95. Moses, Robert, "Standardization of Salaries and Grades in Civil Service", American Political Science Review, 10: May, 1916.
96. "Powers and Duties of the Personnel Classification Board of the U. S. Federal Government", Congressional Digest, 2:210-11, Apr., 1923.
97. Meriam, L., "Abolition of the Personnel Classification Board", National Municipal Review, 13:418-21, Aug., 1924.



# 中美人事行政比較

## 目次

### 序

|      |               |    |
|------|---------------|----|
| 第一章  | 中美考試制度之起源及背景  | 一  |
| 第二章  | 中美人事行政之機關     | 一三 |
| 第三章  | 職務分類與釐定俸給     | 三三 |
| 第四章  | 考試與待事人分發任用之手續 | 四七 |
| 第五章  | 增進公務員辦事效能之方法  | 七七 |
| 第六章  | 公務員之培養        | 一七 |
| 第七章  | 退休與恩俸制度       | 二五 |
| 第八章  | 公務員之組織        | 三三 |
| 參考書目 |               |    |

# 中美人事行政比較

## 第一章 中美考試制度之起源及背景

一八八三年前，美國之吏治，腐敗不堪，賄賂保薦，互相爲用。以賄賂謀保薦，因保薦謀賄賂，而任免官吏之事，亦從此更迭無已時矣。且排斥忠良，扶植宵小，尤爲唯一之能事焉！推索其原，薄言數事：①

一 初：美國國會，專謀爭政權分配問題之解決，而不計及長官行使任免之權力。幸當時美國中央政府之文官總計，僅三千餘人，而皆以才能爲任免之標準；故一時尙無舞弊問題之發生。迨公務員日漸增加，而任免亦不以才能爲準則，此時國會，仍不注意，致造成政黨分贓之局。

二 一八二〇年美國國會，曾通過官吏任期法 (Tenure of Office Act)，規

定地方辯護官、海關徵收員等之任期為四年，當時國會以為限制官吏之任期，為考核成績之方法。蓋服務經四年後，長官即可依成績之優劣，而定去留；使官吏有所戒懼，吏治即可澄清，用意固善。然結果，適得其反。於此法未實行前，凡上述之官吏，如無過失者，總統不得任意撤免；至此法實行後，不論成績之優劣與否，一逢期滿，總統即可自由更換。而奸徒宵小，便得活動之機會，大肆鑽營，此分贓禍根之所由植也。

三 一八二〇年，紐約邦民主黨領袖陞氏 (Arron Burr)，宣傳官職為有功於黨者之酬勞。一黨專政，則所屬黨員，凡有功於黨者，均有相當職位，以資鼓勵。此種主張，不啻公開分贓，而吏治前途，尙堪聞問乎！

一八二九年，傑克遜 (Jackson) 總統，倡官職須由人民輪流充任之學說，實行官職為政黨戰利品之政治。以是公務員之任用，端以派別為前提，不以才能為標準。濫竽充數，尸位素餐，在所不免。故人民於失望之餘，羣起組織吏治革新會 (Civil

Service Reform Association) 藉挽危局。最先成立者，為紐約吏治革新會 (The Civil Service Reform Association of New York)，鮑爾底馬吏治革新會 (The Civil

Service Reform Association of Baltimore) 及墨舍朱舍斯吏治革新會 (The Civil Service Reform Association of Massachusetts) 均於一八四〇年先後成立。其目的在鼓吹吏治之革新，所採之手段，雖屬和平，如演講、發行刊物等，但以各會員之有堅毅精神，始終不懈，故結果甚為美滿。

一八五三年，中央政府特派伊登氏 (D.B. Eaton) 赴英考察吏治狀況。經年餘之調查及研究，對於英國之考試制度，極為心折。回國後，即將此行之心得，詳呈國會。而國會初根據此項之報告，作下列吏治法之數項規定：(一) 凡中央政府各部會之書記官，須分為四級；(二) 凡書記官不論級別，須經考試及格者，方得任用；(三) 凡應考人員，須經主管長官之介紹；(四) 執行此項考試事務者，為中央政府組織之考試委員會；內設委員三人，由各部會之主管長官，分別擔任之。查此法雖屬革新吏治，究嫌範圍過狹，因除書記官外，其他公務員，均不受絲毫之束縛；且應考人員須受主管長官之介紹，尤屬非是，蓋此即為位置私人之機會也。

各吏治革新會，自初次革新運動失敗後，仍不稍懈，繼續努力，作示威游行之擴

大宣傳，街頭巷尾，皆有打倒分贓政治之呼聲。國會爲順從民意起見，於一八七一年復命大總統撰擬文官考試法規，組織文官考試委員會，實行考試制度。翌年，即舉行第一次之文官考試，並令各部會長官，不得違法任用職員。惟各長官陽奉陰違，操持如故，且考試機關，經費竭蹶，無形取消。此時之吏治，非特不能革新，且腐敗猶甚往昔。一八八一年，茄斐爾 (Garfield) 總統，忽被謀事未成之凶手暗殺。而民衆對於革新吏治之運動，更形熱烈；同年八月十一日，各吏治革新會，於紐保市 (New Port) 召集代表大會，發起組織全國吏治革新會 (The National Civil Service Reform League)。督促國會，迅將吏治制度，徹底改革，以挽危機。國會此時，亦有相當覺悟，即命吏治革新組主任潘疊爾登氏 (Pendleton)，起草吏治法規。潘氏手擬十數則，經全國吏治革新會會長伊登氏等之校閱後，始於一八八三年一月十六日正式通過頒布施行。此即爲美國目下考試制度之根本大法也 (Pendleton Act of 1883)。其內容共有十五條，最重要者有四：(一) 凡中央政府之文官，有分類與未分類兩種；其分類之文官，須經競爭考試及格者，方得任用。(二) 中央政府得組織合衆國吏治委

員會 (The U. S. Civil Service Commission) 設委員三人，由大總統取得參議員之同意後任用之。(三) 凡分類之文官，不得無故撤職。(四) 凡分類之文官，不得參與任何政黨之活動。各部會奉行此項制度後，歷年積弊，逐漸掃除，而造成最高之行政效率也。

美國吏治之革新，全爲民衆四十餘年鼓吹之結果。今吏治雖已澄清，而革新會之工作未懈；蓋卽繼續研究人事管理科學，藉供政府之參考。美國今日行政之科學化者，皆吏治革新會之功也。

中國考試制度產生之背景，與美國截然不同。中國在二千餘年前，<sup>①</sup>君王爲羅致天下人才起見，始創選舉及考試制度。前者，以民衆輿論爲取舍；後者，以才能爲授官之準繩。徵諸歷史，卽知選舉制度，先於考試；蓋考試制度爲改善選舉制度而遞變也。

選舉制度，創於西漢高帝十一年。是年詔郡國舉士，凡賢者，如經諸侯荐舉，均得授以官位。惟郡國舉士，實不能別才能之高下，爲授官之標準；故文帝創選舉與考試

並用之制度，以資救濟。凡諸侯、王、公、卿、郡守所貢舉之賢良方正者，文帝均親策問之，及第者予以官職。此爲中國考試制度之先河也。

自文帝發明賢良制度後，至武帝時，復創有孝廉與博士弟子之舉士。其性質一也，惟辦法稍有出入耳。賢良制度，爲天子親策之舉士，孝廉博士弟子，爲州郡學校代策之舉士。文景時選舉賢良，漫無標準。武帝時荐舉孝廉，則有額數與資格之規定。額數以人口爲準則：凡郡國人口，在二十萬以上者，歲察一人；四十萬以上者二人；六十萬以上者三人；八十萬以上者四人；百萬以上者五人；餘類推。但不滿二十萬者，二歲察一人；不滿十萬者，三歲察一人。凡德行高潔，志節清白，學通行修，經中博士，明習法令，足以決疑，能按章覆問，文中御史，剛毅多略，遭事不惑，明足決斷，材任三輔縣令者，方得推舉。孝廉文帝時，無學官之設備。武帝時始設博士學官，置弟子員，試行學校考試制度。凡弟子如經學官考試及第者，不需天子親策，得授以官。昭帝、宣帝、平帝均奉行此制；惟至東漢以後，此制遂逐漸廢弛。

魏延康元年，陳羣建九品官人之法。於州郡縣，俱置大小中正官，本鄉甄別人才，

朝廷則因其銓第以爲登庸。自晉至南北朝中正官制，依然盛行；直至隋開皇中始罷。然當時之因人取士，紊亂無章。中正官多視門閥官資爲愛憎，不以士人賢愚爲品別。由是，天下之士，爭結權勢，以相傾軋。隋帝有鑒於此，遂確立考試制度，專以科目取士，謂之科舉。此制與兩漢兩晉及南北朝之選舉制度，稍有不同。在隋代前，學者不能投牒自舉，須經郡國薦舉，方得應試，試無科目。自隋代起，學者得投牒自荐於州縣，不需地方官之選擇，考試亦均有科目。

隋代取士之方法有二：一曰學館，一曰州縣。凡弟子經考試後入館肄業者，曰生徒。學者非生徒出身，亦得應州縣考試，考取者曰鄉貢。已成業之生徒與鄉貢，得於每年會於尚書省，試以詩賦及第者，授官曰進士。

唐之科舉制度，與隋略同。惟除學館與州郡考試外，天子於數年中，詔行親策舉士一次，舉四方非常之士，予以高爵厚祿。

唐時之考試科目，有秀才，明經，進士，俊士，明字，明算，一史，三史，開元禮，道舉，童子等區別。其中常行者，惟明經與進士二科而已。明經所試，先帖文，然後口試，經問大義



十條，答時務策三道，分上上，上中，上下，中上四等爲及第。至進士則試詩賦，時務策五道，帖一大經（禮記，春秋，左傳爲大經；周禮，儀禮，詩爲中經；易，書，公羊傳，穀梁傳爲小經。）經策全通者爲甲第，策通四帖過四以上爲乙第。所謂帖經者，卽取士子所習經，掩其兩端，中留一行，復裁紙爲帖，帖去數字，令試者讀出之也。

兩漢時代，舉士與舉官，原熔於一爐。唐時，以試士屬諸禮部，試官屬諸吏部。凡在禮部得進士者，再須試於吏部，得選後，方可解褐入仕。唐時試官之難，有如此者。

五代之時，朝代屢易，干戈擾攘，迄無寧日，故科舉制度，雖綿延未斷，然已不如前朝之盛矣。

宋設進士，明經，二史，三傳等科。其中以進士爲最貴。考試門類，有詩賦，雜文，策論，經帖等，而以策論爲最重。考試及格者，不須再試於吏部，卽授以官。唐宋制度之不同，卽在此耳。

元起朔漠，入主中原，仕進之途多端，銓衡亦無定制。科舉制度，雖未廢弛，然徒爲形式而已。

中國之考試制度，於明清兩代時，可謂綱舉目張，至善至備。兩代之制度，大同小異，故併合述之於次。

明太祖以匹夫取天下，欲藉文字以軟化國內才智之士。遂建八股取士之制度，使一般知識份子，浸淫於經義叢殘之中，以消沈其志氣。當時之八股，僅敷衍傳註，或對或散，漫無定律。自憲宗成化以後，直至滿清末葉，竟爲對偶，以反正虛實淺深扇扇之格，範圍愈狹，思想愈弱。此等用心，較秦之焚書坑儒更爲毒辣也。

明清之考試，計有四種：童試，鄉試，會試，殿試是也。童試分縣試，府試，或州試與道試。廩，增，附，每三年舉行歲科兩試。凡童生均可在縣中應考，考取者，由縣冊送於府，應府考；府考及格後，由府冊送於學政，應道考；道考及格後，得入學深造，謂之附生，俗稱秀才。入校後，在明代，每三年尚須考試二次，在清代祇一次，謂之歲考。考列第一者，視廩膳生有缺卽遞補。其次補增廣生。一二等皆給賞。三等如常。四等撻責。五等廩增生遞降一等。附生降爲青衣。六等點筆。此外尚有科考，在明代每三年舉行兩次，清代一次，此爲附生應鄉試前必經之考試，不及格者，不得應鄉試。

童試卽今所謂學校考試。文官考試，始自鄉試。鄉試每三年在省城舉行一次。凡國子生及府州縣學生員之學成者，從仕未仕者，官之未入流者，皆由有司申舉，性質敦厚，文行可稱者，均可應試。試中者稱舉人。

鄉試科目，在明代，第一場，試四書藝三題，五經義一題；第二場，試論一題，判論五條；第三場，試經史，時務策論五道。清代第一場，試四書藝三題，五言八韻詩一題；第二場，試五經義五題；第三場，試策論五道。有清季年，科舉將廢未廢之時，第一場試史論，第二場試時務論，第三場試經義，兩科卽廢止。

會試每三年，在禮部舉行一次。凡舉人皆可應試，試中者，得貢士；試科與鄉試程式同。

凡會試試中者，於同年由天子親策於廷，僅課時務策一道，分一二三甲爲及格之等次；總稱曰進士。一等一甲祇三名，第一名曰狀元，第二名曰榜眼，第三名曰探花，皆進士及第二等爲第二甲，賜進士出身三等爲第三甲，賜同進士出身。二甲三甲無定額。狀元授翰林院修撰，榜眼，探花授翰林院編修。二甲一名爲傳臚，授翰林院檢討，

餘皆爲庶吉士。散館後，或授職編修，或銓分各部，或外放府縣等職，舉人之未成貢士者，十年一挑選，謂之大挑，或授以知縣，或教諭等職。

至清末葉，外陵內訌，國勢衰弱，若非維新變法，吸收西方文化，實不足以圖生存。此清政府於光緒三十一年八月正式停止科舉，採用學校制度之原因也。惟對於學校畢業生之獎勵，仍有附生、增生、廩生、貢生、舉人與進士之名稱。此等制度，直至清亡方歸烏有也。

民國元年至十五年，政局多變，吏治腐敗，奔競之風，極一時之盛；以致國家之設官分職，全爲少數人之豢養私人，厚植黨羽。其人之賢愚與否，勝任與否，均不問也。營私舞弊情形，一如四十年前之美國所謂分贓制度。爾時，人民雖有參政之機會，但攝於軍閥之專橫，竟若寒蟬之噤口。十六年後，北伐告成，南北統一，國民政府於十八年遵總理之遺教，設考試院，頒布考試法，規定凡候選人員任命人員（政務官以外之簡任及薦任委任人員）及依法應領證書之專門職業或技術人員均應經考試定其資格，以爲澄清吏治之嚆矢。歷今數載，成績如何，已在國人洞鑒之中，無待贅述。卽

間有令吾人不能滿意之處，亦爲過渡時間不可倖免之事實，所謂積重難返者是也。惟主其事者，應以再接再厲之精神，取最新考試之制度，察已往之失，救未來之非，不可故步自封，有失演進與發展耳。

- ① Fish, C. R.: "The Civil Service and Patronage," 1905, New York: Brooks, R. C.:  
"Corruption in American Politics and Life"; Foulke, W. D. "Fighting the Spoilsman", 1919; and Cutis, G. N.: "Orations and Addresses."

- ② 『鄭氏通志』梁啓超著；『先秦政治思想史』、『馬氏文通考』、『杜氏通典』、『明史』、『袁王綱鑑合編』、『資治通鑑』

## 第二章 中美人事行政之機關

人事之管理，宜集中，而不宜支離破碎，各自爲政。蓋集中管理，於事實上，可收事半功倍之效也。

查美國除合衆國吏治委員會 (The U. S. Civil Service Commission)，掌理大部分考選與銓敘事宜外，他如官職分類委員會 (The Personnel Classification Board)，管理公務員退休與恩俸局 (The Bureau of Pension) 及行政效率促進局 (The Bureau of Efficiency)，均各自分掌銓敘事宜。機關駢設，布政施令，不無掣肘。目下雖有改革之趨勢，然以積習過深，一時尙難實現也。茲將各機關之內容，分述於後：

一 官職分類委員會 一九二三年三月四日，○美國國會，通過官職分類法案。此法初擬由合衆國吏治委員會負責執行，後以歲計局 (The Bureau of Budget)

與行政效率促進局，認官職分類，與該兩局有密切關係，不願由該會全權獨攬。國會爲避免此項糾紛起見，乃命歲計局局長，合衆國吏治委員會委員及行政效率促進局局長，共同組織官職分類委員會，承大總統命令，掌理一切執行與修改官職分類制度事宜。成立以來，因人數衆多，主張互異，辦事棘手，成績不佳，故國會議員，有裁撤之提議，<sup>①</sup>惟未通過耳。最近中央，擬實行緊縮政策，故該會又有歸併於吏治委員會之趨勢矣。

二 管理公務員退休與恩俸局 此局成立於一九二〇年五月二十二日。<sup>②</sup>雖爲中央政府之銓敘機關，但不屬於吏治委員會，而屬於內政部 (Department of Interior)。局設局長一人，由內政部長任免之。管理恩俸委員三人，一爲政府代表，二爲公務員代表，均由局長呈請部長調用之。管理恩俸委員會 (The Bureau of Actuaries)，卽由此三人組織，承局長命，掌理一切恩俸保管，計算，發給等事務。至公務員之履歷證書，到差及遷調日期，以及辦事成績等文件，則由合衆國吏治委員會負責保存。遇必要時，管理公務員退休與恩俸局，須請示於吏治委員會。惟該局爲獨立機關，

亦不必須完全接受吏治委員會之意見；因之二者之間，未能切實合作，而行政效率，則大受影響矣。

三 行政效率促進局 一九一三年三月二十五日，<sup>①</sup>吏治委員會，因環境之需要，添設行政效率促進司（The Division of Efficiency）；專司公務員考績與研究各部會辦事手續之事宜，以便採用科學管理方法，節省人財兩力，而收事半功倍之效。一九一六年二月二十八日，<sup>②</sup>擴充範圍，改名稱爲行政效率促進局（The Bureau of Efficiency），不隸屬於吏治委員會，而單獨行使職權；故中央政府，又添一吏治機關矣。

四 合衆國吏治委員會 此會創於一八八三年一月，爲掌理考選與銓敘之機關；<sup>③</sup>內設委員三人，均由大總統取得參議院之同意後任命之，任期無定，月薪六百二十五金，不得兼職。三人中，同一政黨者，至多不得過二人；互推委員長一人，其職務爲襄助大總統執行一八八三年國會所制定之吏治法律。會內設考選行政、祕書與總務三處，承委員會令，分掌考選與銓敘諸事宜。



### 甲 考選行政處 (The Office of Chief Examiner)

考選行政處，爲合衆國吏治委員會直接管轄之第一重要機關。設主考官 (Chief Examiner) 一人，由大總統取得參議院之同意後任命之。副主考官 (Assistant Chief Examiner) 佐理主考官 (Assistant to the Chief Examiner)，各分區吏治監督 (Superintendent of Field Force) 及各分區吏治副監督 (Assistant Superintendent of Field Force) 各一人，均由主考官取得大總統同意後任命之。主考官掌監督各種考試與襄助吏治委員擬訂吏治法規等事務。副主考官襄助主考官辦理一切考選事宜，同時並須爲歲計局編製吏治委員會預算。佐理主考官，承主考官之命令，研究會內行政問題，以便呈報委員會，作改善行政之參考。各分區吏治監督與副監督，則爲襄助主考官監督各分區考選事項。

考選行政處，設下列諸專門科各科設正副科長或相當之主管長官一二人，均由主考官呈請吏治委員會任用之。

1. 報名科 (Application Division) 掌理報名，分發通告，資格審查及一切關

於人員招募事項。爲便利辦事起見，又分下列諸股：(一)編輯與招募股 (Editing and Recruiting Section) 處理一切編輯與招募事務。(二)郵務長與鄉村信差股 (Postmaster and Rural Carrier Section) 處理郵務長與鄉村信差報名等事務。(三)退伍軍人優待股 (Veteran Preference Section) 處理一切關於優待退伍軍人投考事項。(四)保管股 (Examination Record Section) 處理考卷保存與編印工作報告等事務。(五)問訊股 (Inquiry Section) 處理一切與舉行考試有關詢問之答復等事務。(六)考試通告股 (Preparation of Examination Announcement Section) 處理一切有關通告舉行考試事務。(七)收發股 (Mail Distribution Section) 處理文件收發與付印等事務。(八)聚集考試股 (Assembled Application Section) 處理一切有關聚集考試報名與資格審查等事務。(九)非聚集考試股 (Non Assembled Application Section) 處理一切非聚集考試報名與資格審查等事務。(十)登記股 (Application Record Section) 處理報名人登記事宜。(十一)雜務股 (Miscellaneous Unit) 處理一切分發試卷、監場、與通信等事務。

一、考選科 (Examination Division) 掌理 (一) 規定考試科目，(二) 準備筆試試題，(三) 印刷試題與試卷及分數報告單，(四) 分送試卷於各典試委員，(五) 審查投考人經驗與學歷證書，(六) 評閱試卷與報告考試之結果，(七) 遞送已評閱之試卷於報名科及各分區考試處，(八) 監管各區考試事務，(九) 審核郵務長考試控告之文件，(十) 處理一切請求審查考卷之控告，(十一) 舉辦待事人口試，(十二) 規定晉級、遷調及復職人員之資格，(十三) 查究考試舞弊之案件。

為推行上列任務，故設有科學與專門人員考試股 (Scientific Professional and Technical Section) 與文書人員考試股 (Clerical and Stenographic Section) 分別掌理一切專門與文書人員考試事務。凡關於法律人員考試事務，則由該科考試顧問 (Consulting Examiner) 專理之。至撰擬考試題目，則歸撰擬考試題目股 (Examination Question Unit) 處理文書收發與保存等事項，則歸雜務股 (Clerical Staff)。

三、審查科 (Division of Investigation and Review) 掌理 (一) 覆核試卷，(二) 調查投考人或典試官等之舞弊，(三) 查覆關於違法考試之控告，(四) 審查各

區投考人之品格，(五)舉辦偵察人員之考試，(六)規定晉級，遷調，復職與非競爭考試之科目，(七)辦理偵察人員或與偵察人員有關之口試，(八)甄別首都公安與消防人員之資格，(九)審查公務員受賄與參加政黨活動之控告案件，(十)查核總統命令關於免考任用案件。

科設控訴股 (Technical or Appeal Section) 與文書股 (Stenographic and Clerical Section) 前者掌理投考人控訴事項，後者掌理文書分發與保存事項。

四、研究科 (Research Division) 設人事管理研究指導官一人 (Director of Personnel Research) 研究員若干人，均為研究公務員考選科學之專門人才。掌理公務員考選與銓敘研究事項。

五、分區吏治總管理所 (The Office of the Superintendent of Field Force) 設監督一人，承考選行政處之命，管理各區中央吏治分所。全國共計十三所，每處設處務秘書 (District Secretary) 一人，典試委員若干人，組織地方典試委員會，承中央吏治分所祕書命令掌理各區中央公務員考試事宜。委員均由中央吏治分所提

請分區吏治總管理所在區內中央政府公務員中調用，兼職不兼薪。此項委員會，全國不下四千七百餘所；故各地人員，於應中央文官考試時，均可就近報名會試，得免往返跋涉也。

## 乙 秘書處 (Office of the Secretary)

秘書處設秘書長一人，由大總統取得參議院同意後任用之。其職務除代表吏治委員會接見賓客外，更有執行吏治法律之責任。下設任用科 (Appointment Division)，承秘書長命，執行下列諸任務：(一) 咨照考選行政處考選科，佈告中央政府各部會與各地方機關之考試日期等等；(二) 準備候補人員一覽表及分發候補人員；(三) 登記臨時任用；(四) 編製復職人員錄；(五) 記錄已分類人員之辦事成績；(六) 接受一切關於晉級、遷調、復職等請求與控告案件；(七) 保存案件，與收發文件；(八) 接受一切關於公務員請求退休之案件；(九) 處理不遵吏治法規之公務員。

任用科為便利執行上列職務起見，分下列諸股：(一) 郵務長任用股 (Postmasters Appointment Section)，掌理各地郵務長之任免事宜；(1) 文書股 (Mail and

Files Section) 掌理收發郵件，保存案卷及統計事宜；(三)分發任用股 (Certification Section) 掌理準備候補人員表及分發候補人員；(四)考績與退休股 (Service Record and Retirement Section) 掌理接受請求退休案件，及登記公務員辦事成績，以備分別呈報管理公務員退休與恩俸局暨行政效率促進局，作最後之處置；(五)顧問股 (Contact Section) 掌理一切關於指導各主管長官如何實行任用條例等事項。

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

總務處爲吏治委員會直接管轄下之第三重要機關，設處長一人 (Executive Assistant) 由大總統取得參議院之同意任用之。其職務爲掌理吏治委員會一切總務事宜。轄有下列諸所科：(一)職位分類委員會辦事分處 (The Details to the Personnel Classification Board) 襄助官職分類委員會辦理職位分類事宜；(二)人事科 (Personnel Office) 掌吏治委員會人事事宜；(三)出納科 (Distributing Office) 掌經費出納事宜；(四)會計庶務科 (The Office of Accounts and Purchases) 掌會

計庶務事宜(五)衛生科 (Medical Office) 掌理投考與退休人員體格試驗,及吏治委員會職員衛生事宜(六)文書科 (Office of Recorder) 掌理編撰議事錄及保存案卷事宜(七)圖書科掌理圖書管理,及評閱圖書館人員考卷事宜。

夫公務員之考試與銓敍,均爲吏治機關之應有職務,似由吏治總機關辦理爲宜。乃美國考試制度中之組織,並不如此;不得不引爲缺憾!然考其成績斐然,除辦事稍覺不便外,餘無指摘之處;蓋其辦事人員,均富有此項之專門知識,且能勉從公,不遺餘力;由是可知考試制度之良窳,雖賴組織之健全,更不能不以辦事人員之才能爲轉移也。

中國人事行政之機關,表面上似爲考試院,而實際上尙有監察院與公務員懲戒委員會。監察院屬國民政府,已與考試院處並立地位,公務員懲戒委員會屬司法院,又與考試院無直接關係。查事務官之懲戒,本爲澄清吏治之一種,故美國將此項職權,付於吏治委員會執掌,以專責成。我國則反是,不歸懲戒權於考試院,而歸諸上述二機關,分職割權,不相統系;揆諸人事管理學原理,似嫌有失當之處也。若謂懲戒

爲監察院唯一之特權，則不妨以政務官之懲戒，歸諸該院；而事務官之懲戒，非由考試院執行不可也。

考試院成立於一九二八年，爲掌理全國公務員考選與銓敘之機關，設正副院長各一人，由國民政府主席之提請經國民政府依法任命之。院內設秘書參事兩處，院之下又設考選委員會與銓敘部，分掌考選銓敘事宜。

### 甲 秘書處

秘書處設秘書長一人，秘書，科長，科員若干人。秘書長由院長呈請國民政府任命之。該處承院長命，掌理（一）文書收發，分配，編製，保管；（二）文件撰擬，繙譯；（三）典守印信；（四）會計庶務與其他不屬於參事處主管事務。爲便利執行上列任務，內設總務，文書，調查三科，及圖書館。

### 乙 參事處

參事處設參事若干人，由院長呈請國民政府任命之。其職務爲撰擬或審查一切關於考選及銓敘法令事宜。



### 丙 考選委員會

考選委員會由委員長副委員長各一人及委員若干人組織之。爲掌理全國公務員及候選人員之考選機關。內設下列各處室：

#### 一、秘書處

#### 二、專門委員室

秘書處設秘書長一人。秘書，科長，科員若干人。承委員長命，辦理總務，文書，統計，普通，高等及特種考試事務。現設下列各科：

(一) 總務科 掌理會計，庶務，人事及收發事項。

(二) 文書科 掌理文書撰擬，保管案卷，編輯公報及繕校事項。

(三) 高等考試科 掌理全國高等考試事宜。

(四) 普通考試科 掌理全國普通考試事宜。

(五) 特種考試及候選人員考試科 掌理全國特種考試及候選人員考試

事項。

(六)統計科 掌理各種考試統計及登記事項。

專門委員室，設專門委員若干人，由考試院聘任之。掌理計劃考選設施及襄理各項專門考試事宜。分有下列各組：(一)法學，商學組；(二)文學，教育學組；(三)理學，工學組；(四)農學組；(五)醫學組；(六)軍事學組；(七)編審組；(八)設計組。

丁 銓敘部

銓敘部設部長，政務，常務次長各一人。由院長提請國民政府分別任命之。④爲掌理全國文官，法官，外交官，及其他公務員，與考取人之銓敘機關。下設各處司會。

一、秘書處

二、登記司

三、甄核司

四、育才司

五、銓敘審查委員會

秘書處，設秘書長一人，秘書，科長科員若干人。承部長命，掌理：(一)文書撰擬，保

管及分配；(二)公布部令，典守印信；(三)會計庶務，紀錄部內各職員之進退及其他不屬於各司主管之事項。下分三科：第一科，設檔案，機要，撰擬及收發四股；分掌文書事宜。第二科，設會計，庶務，人事三股；分掌總務事宜。第三科，設調查，編製兩股；分掌統計事宜。

登記司設司長一人，科長，科員若干人。承部長命，掌理公務員及考取人員等登記事宜。下分二科：第一科設三股：第一股掌中央各機關公務員之登記事項，第二股掌地方各機關公務員之登記事項，第三股掌選任公務員之登記事項。第二科亦分三股：第一股掌高等考試考取人員之登記事項，第二股掌普通考試考取人員之登記事項，第三股掌候選人員及特種委託考取人員之登記事項。

甄核司設司長一人，科長，科員若干人。承部長命，掌理公務員考績，晉級及資格審查等事項。下分三科：第一科設二股：第一股掌中央各機關公務員成績之審查；第二股掌地方各機關公務員成績之審查。第二科設二股：第一股掌中央各機關公務員之任免；第二股掌地方各機關公務員之任免。第三科亦分二股：第一股掌中央各

機關公務員資格之審查，第二股掌地方各機關公務員資格之審查。

育才司設司長一人，科長科員若干人，承部長命掌理公務員俸給，年金審查及補習教育等事項。下分三科：第一科設二股：第一股掌國內各官吏俸給之審查；第二股掌國外各官吏俸給之審查。第二科設二股：第一股掌年金與儲蓄事宜；第二股掌公務員獎卹事宜。第三科亦設二股：第一股掌公務員補習教育事宜；第二股掌公務員公益事業。

銓敘審查委員會由次長，秘書長，各司長及各關係之科長組織之；掌理關於公務員成績，任免，晉級，遷調，資格，俸給，年金，獎卹等審查之覆核事項。

以上院部會均爲常設之機關；如遇考試時，則另組典試委員會與襄試處，襄理考試事宜。

一 典試委員會 典試委員會分高等與普通兩種，均以典試委員長一人委員三人至十五人組織之。高等考試典試委員長，由國民政府特派，普通考試典試委員長，由各省政府簡派；其職務如左：

(一) 考試日程之排定

(二) 命題標準及評閱標準之決定

(三) 擬題及閱卷之分配

(四) 應考人各試成績之決定

(五) 彌封姓名冊之開拆及對號

(六) 及格人員之榜示

(七) 其他應行討論事宜

典試委員會得聘任各科專門學術人員，襄理典試事宜。

二 襄試處 掌理應考人報名之登記，試場設備，警衛，衛生，考試人員之膳宿，物品供給，試卷彌封，及其他考試文件之印製，保管等事項。設正副主任各一人。如為高等考試，則由國民政府特派或簡派；如為普通考試，則由省府委任之。

此二機關為臨時組織；考試完畢，即行取消。惟按各國慣例，則無此駢設機關。蓋考試為考選委員會之基本工作，當由該會負責辦理，不宜另雇大批人員，徒糜公款。



而滋複沓。如考選委員會，一時缺乏評閱試卷之專門人才，得呈請考試院，由國民政府官吏中，擇其有相當學問者臨時兼任，亦不得有額外酬報，以節公帑。此制早實行於美國中央吏治委員會，成績頗佳。

綜上觀之，中美人事行政機關不同之處甚多；舉其要者有二：一在分權之不同，美國中央政府吏治委員會係屬諸行政院，而我國之考試院取總理五權獨立之意義，不屬行政院而與其他各院並立；二在考選範圍之不同，蓋美國管理公務員考選及銓敍之機關，其權力祇達於中央行政之一部，立法、司法及地方政府，均不在此吏治機關管理之列；而我國考試院之範圍實大，非特中央與地方政府之官吏，須經其考試錄用，即候補被選人員，亦須經其甄別也。考試院之範圍雖廣，然以組織欠周，致考試制度，尙未切實推行；故各院部會及各地地方政府之任用人員，仍沿有保荐植引之惡習，雖間經銓敍部甄別，亦不過例行之手續而已。凡無援引之人，雖懷有奇才，亦無廁身政界之機會；因之舉凡各機關之在職人員，祇以逢迎奔走爲能事，以求其位置之鞏固；若無門路可尋者，則抱五日京兆之心，窮年累月，皆皇皇然於患得患失之

中，何能安心供職，努力從公，又何能望吏治之清明，事務之振作，行政效率之提高乎？欲免此弊，惟有引用專門人員，執行考試制度及擴大考試院之組織，於各院部會及各地方政府組織人事管理機關，其長官及辦事人員，均由考試院委派，承考試院之命令，掌理該機關所屬公務員考試，遷調，懲戒，考績，晉級，培養等事宜；取就近監察之意義，以求考試制度之徹底實現。自各院部會及各地方政府人事管理機關成立後，對各該機關之公務員，除政務官及其私人秘書外，餘均不得由長官任意任免。遇缺額時，須請此項人事管理機關於候補人員中分發三人由主管長官擇一試用六月，期滿能勝任者，即正式委任；嗣後無故不得開革。考試院則專掌考選與銓敘法規之頒布，人事管理科學之研究及全國考選與銓敘事宜之監督；執行命令，則由各處之人事機關因地制宜，切合需要，以免試非所需，用非所學之遺憾而蹈變相之科舉制度也。

① 42 U. S. Statutory Law, 1488-1489.

② Willoughby, W. F., "Principles of Public Administration, pp. 265, 266, Baltimore,



1927.

- ⑬ The Retirement Act, U. S. Civil Service Commission, 1927.
- ⑭ 37 U. S. Statutory Law, 360, 413.
- ⑮ 39 U. S. Statutory Law, 14, 15.
- ⑯ The U. S. Civil Service Commission, Baltimore, 1929.
- ⑰ 考試院法規彙刊第一二輯，考選委員會與銓敘部辦事細則。
- ⑱ 考試院公報二十二年二月第六頁。



## 第三章 職位分類與釐定俸給

### 甲 職位分類

職位分類，爲實行考選制度之先決條件。蓋職位之性質，及任職者之資格，若未經詳細分析與規定，則考選即無標準；安能收美滿之效果乎。查美國之職位分類，始於一八五三年。經國會之議決，將中央政府書記類之職位，依俸給之多寡，約分四級。

|        |         |
|--------|---------|
| 第一級書記官 | 年俸一千八百元 |
| 第二級書記官 | 年俸一千六百元 |
| 第三級書記官 | 年俸一千四百元 |
| 第四級書記官 | 年俸一千二百元 |

此項分類之標準，乃在俸給之多寡，而不在書記官工作性質之難易；故不能認

## 爲完善之制度。

一八八三年，美國中央政府，實行考試制度，同時將中央政府之職位，別爲分類與未分類兩種。凡職位在吏治範圍之內，而在職人不依政潮而進退者，謂之分類職位 (Positions in The Classified Service)。反之，謂未分類職位 (Positions in The unclassified Service)。然此爲權限，並非職務分類 (Jurisdictional not Occupational Classification) ①也。職務分類，全以工作之性質與其難易爲唯一之根據；而權限分類，祇以考試機關之權限爲準則。此權限分類不如職務分類之重要也。但當時國會議員，亦明知中央政府有採用職務分類之必要；蓋因舊制既不能爲考選之根據，又不足維持公務員間之待遇平等；故於通過吏治法後，曾命各部會，將各職位之性質，詳細分析，以備改善；卒以各部會之未能了解，致無結果。因此一般待遇不平等之公務員，不願從事工作，或疎懈者，比比皆是。行政效率，頓時減少；辦事人才，時感缺乏。國會議員，有鑒於此，均抱整頓之決心，曾慫恿大眾，於一九一九年三月一日，通過由國會組織職位分類審查聯合委員會 (Joint Commission on Reclassification

of Salaries) 調查中央政府行政機關各職位之性質與俸給之狀況，以備立法重訂職位分類之制度。該會自成立後，即羅致國內職位分類專家，襄助辦理一切改進方法。先後三年餘，共費美金七萬五千餘元，始得將研究之結果，編成極有系統之職位分類計劃書，提經國會修改；於一九二三年三月四日正式通過後，由大總統簽字頒布施行。美國現行之職位分類制度，即由此法令所產生也。其內容，即先將中央政府行政機關各職位之職務，分爲五大類：(一)屬於專門與科學之職務 (Professional Service) (1) 屬於次專門之職務 (Subprofessional Service) (11) 屬於文書、行政、理財之職務 (Clerical, Administrative and Fiscal Service) (四) 屬於看管之職務 (Custodial Service) (五) 屬於印繕機械之職務 (Clerical Mechanical Service)。每類職務之內，依其難易，又分若干等；每等包括若干級事同名異之職位。例如第一項所載之專門與科學之職務，其中共分九等，第一等包括一切掌理初等專門事務之職位，年俸自二千元至二千五百元。第二等包括一切襄助次於中等專門人員之職位，年俸自二千六百元至三千一百元。第三等包括一切掌理專門事務之次於中等

之職位，年俸自三千二百元至三千七百元。第四等包括一切掌理專門事務之中等職位，年俸自三千八百元至四千四百元。第五等包括一切掌理專門事務之高等職位，年俸自四千六百元至五千二百元。第六等包括一切襄助副主任之職位，年俸自五千六百元至六千四百元。第七等包括一切掌理專門事務之副主任職位，年俸自六千五百元至七千五百元。第八等包括一切掌理專門職務之主任職位，年俸八千元至九千元。第九等包括一切掌理專門職務之特殊職位，年俸九千元以上。每一職位之名稱，性質等，均開列詳細，一目了然。茲爲豹見其內容起見，特將初級昆蟲學研究員職位之性質等之說明書摘錄於後：

(一) 職位名稱 初級昆蟲學研究員

(二) 本職位之任務，承長官之命，採集昆蟲標本，幫助長官研究各種昆蟲生活之歷史及昆蟲對於樹木與人類之關係，以及消滅之方法。此外於每月底，應幫助長官撰擬工作報告。

(三) 本職位所需之資格，以大學昆蟲科卒業或具有同等學力經試驗及格

者爲合格。

(四) 本職位升擢之範圍，自初級昆蟲研究員起逐步升至主任昆蟲官。

(五) 本職位之俸給，每年自二千元至二千五百元止。計分六等，每等相差一百元。初進時，敘第一等，以後視其辦事成績，逐漸增加。若非晉級，不得增至二千五百元以上，因此項事務之酬金，亦僅能如此耳。

美國自實行此制以來，考選制度，頓覺完備；行政效率，蒸蒸日上；而政治亦日趨於光明之路矣。

中國現行之職位分類制度，係爲民國元年十月間北京政府頒布之中央政府文官官俸法及細則所蛻變；分特簡薦委等任及科長科員等名稱（見表）。時易境殊，實不足以適應最近之需要。蓋特簡薦委之區別，爲封建時代之階級觀念，非特有背民主政治之精神，且有觸科學管理之原則。故此法一如美國曩昔，不以職位任務之繁簡，責任之輕重爲標準，而以名目之大小，俸給之多寡爲依據，當然不能爲考選與銓敘之標準也。例如內政部呈請考試院，考錄科長科員若干人，而考試院究不知

此項科長科員，須擔任何種工作，應具何種才能，方可勝任。雖欲以科學方法拔取真才，事實上不無困難之處。又如甲乙二公務員，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；惟僅以職位名稱之不同，致所得報酬，大有區別：甲爲一等科員，月俸一百八十元，乙爲二等書記官，月俸祇一百元。更有甲乙二人，甲所司之事，較乙爲繁冗，而乙所得之薪金，僅因名稱之關係，反較甲爲高。以此欲謀考試制度之發展，行政效率之增加，誠非易易。故職位分類之徹底改善，實爲急不容緩之事；而改善之道無他，即考試院須先將國民政府所屬各機關之職位，分政務與事務兩種。國民政府主席，各院正副院長，各部部长次長，各委員會正副委員長，各省政府主席，廳長，委員，各市政府市長，局長，各縣政府縣長，局長及各機關秘書長爲政務官，不受考試法規之拘束；其餘公務員爲事務官，須經考試後，方得任用。然後組織職位任務調查委員會，着手調查各機關事務職位之任務及其俸給情形。其委員可由被調查機關之主管長官及公務員之代表分別兼任；並得聘請熟諳職位分類科學之專員若干人，襄助委員辦理（一）收集及研究一切關於管理公務員已頒布之法令；



(二) 編製被調查機關之全體職員錄及組織系統表；(三) 訂製職位任務調查表；(四) 計劃如何着手調查，如何釐定俸給，及如何規定職位分類標準；(五) 實施職位分類制度。

至於調查之手續：第一，職位任務調查委員會，須將實行職位分類情形，通知各機關；同時得派專員與各主管長官接洽，或開會徵求意見，以收集思廣益之效。第二，職位任務調查委員會，須將職位任務調查表（其內容如後），分送各機關公務員，飭其依法填寫，經主管長官鑑定後，原件送回，以備分析編類。

#### 附職位任務調查表之內容要點

- (一) 姓名，性別，年齡，籍貫，資格。
- (二) 服務機關之名稱及所在地。
- (三) 職位名稱。
- (四) 職位任務（須詳細開具）。
- (五) 到差時俸給，現在俸給，加薪方法及增加之次數。除俸給外，有無他項津

給。

(六) 直接長官與主管長官之姓名及其職位之名稱。

(七) 本職是否兼任或專任。

(八) 如係兼職，應將兼職之名稱，俸給及工作性質，略為申述。

(九) 本職每日辦公若干時？如有例外工作，亦應略述大概。

(十) 本職之晉級，有一定規定否？

上列諸端，請由本人親自填註。

(十一) 上述各點，如有不符之處，應請糾正。

(十二) 本職之任職人，應具何種資格。

(十三) 如有其他建議，亦請詳細開列。

以上請直接長官填答。

第三，職位任務調查委員會，於收齊各職位任務材料後，即當逐一詳細分析，必要時，得派專員分往各機關實地調查，以防遺漏，而免失實。同時並應研究各機關公

務員及各界職員俸給之現行制度，與生活程度變遷之情形，以爲釐定官俸時之參考。

第四，自覆核工作完畢後，即可將調查之職位，依其普通性質之異同，別爲類，如工程事務類，文書事務類等；職位任務之繁簡與責任之輕重，分爲等級，如工程事務類第一等第一級工程師，文書事務類第三等第二級文書員等。每一職位須附一說明書，（內容參看本書第三六一三七面）包括（一）相當名稱，（二）工作性質，（三）任職者應具之資格，（四）俸給。（規定至少若干，至多若干俾服務人員，於未升擢之時，亦可逐年增加俸給，以資獎勵）（五）升擢程序。

對上述各步驟，逐漸實施後，職位任務調查委員會，即將編訂之職位分類草案呈請考試院轉咨立法院備案。此後考試院得依法飭令各機關切實分別遵行，以收實效。

### 實行職位分類制度之效果

（一）公務員考試得以職位任務爲根據，則錄用後，可免不能勝任愉快之危

## 險。

(二) 職位任務，經精確規定後，凡各任職者工作平均，無忙逸之憾。

(三) 俸給之釐定，得以職位任務之繁簡，責任之輕重為標準；庶辦事者惕服無憾而工作興趣亦可因之提高。

(四) 晉級既有一定程序之規定，則公務員為求升擢計，必鞠躬盡瘁，努力奉公；且低級人員以其預知高級職位任務及任職者應具資格，得有修習之機會。

(五) 職位任務精確規定後，凡公務員之遷調，考績亦易於著手。否則雖有遷調與考績之規定，然無相當根據，實不能收效力也。

## 乙 釐定俸給

職位分類，雖為釐定俸給之先決條件，然不能為解決支配俸給問題之唯一辦法。蓋俸給之支配，非特應以職位任務之簡繁與責任之輕重為標準，亦須以整齊劃一為前提，生活程度之高下為定律；否則待遇決難公允也。惟政府對此事尚少注意。即以美國而論：在一九二三年前，中央政府公務員俸給之支配，毫無標準。茲將一八

九三年至一九一九年之俸給表列後：<sup>⑤</sup>

(一) 美國中央政府公務員俸給比較表 一八九三——一九一九年

| 年 份  | 公務員人數  | 每人平均年俸 | 貨價指數 | 俸給購買力  |
|------|--------|--------|------|--------|
| 一八九三 | 一四・九一九 | 一・〇九六元 | 一〇〇  | 一・〇九六元 |
| 一九〇三 | 二三・七五七 | 一・〇六七元 | 一〇六  | 一・〇〇七元 |
| 一九一三 | 三六・二八九 | 一・一三四元 | 一四一  | 八〇四元   |
| 一九一九 | 九一・七九一 | 一・三三二元 | 二五九  | 五一〇元   |

由此可知一九一九年之生活程度較一八九三年高二倍又半，而公務員之俸給，僅增四分之一倍。故當時一般俸給較低之公務員，無不仰屋興嗟，託故離職；或因循供事，神志頹唐。以致行政效率銳減。此皆支配俸給，不按生活程度為標準之現狀也。

(二) 各類公務員俸給之增加與貨價之增加比較表 一九一五年——一九一九年

類 別

增加率

貨 價

八二・〇〇

俸 給

排字工人

六九・一七

印刷工人

五三・八一

海軍技師

三八・九三

地質學家

二七・九九

寫字員

二七・二九

圖書館助理員

二六・七六

陸軍技師

二四・九二

商標註冊員

二三・三七

土地整理員

一七・〇七

雕像師

一六・七七

此表證明各級公務員之俸給，自一九一五年至一九一九年，有增加百分之六

九·一七者；有只增百分之一六·七七者；有因特殊情形而不增加者；差池不平，已無可諱。故辦事人員之能努力從公者，實屬罕見；此皆支配俸給，未能整齊劃一也。

一九二三年，美國中央政府施行職位分類制度，對公務員俸給之支配方法略加修訂，其待遇較曩昔自略見公平。惟以生活程度之高下為增減俸給之制度，迄今尙未採用耳。

我國對公務員俸給之支配，向無標準。待遇之不公，一如美國曩昔；行政效率，自無足言矣。值此革新吏治之頃，已有採用科學管理制度之趨勢，則俸給支配方法之改良，實為不可或緩之事也。

職位分類與官俸標準，既施行後，則職位任務調查委員會之職務，即為終了；此時考試院及各人事行政機關應另設一科，專掌改進研究事宜。此為不可少之設立，因（一）生活程度與其他社會情形，時有變遷，若俸給標準，不隨時修改，則公務員之待遇，終失公允；（二）特殊之變遷，或能影響於特殊之職位；例如政府在行政手續上，因科學之發明，須採用機械方法；如是則政府須將特殊職位之性質，加以變更，以應

需要；而舊分類制所載該職位之性質及任職人應具之資格種種，根本不能適用；似此職位分類標準之修改，必不能免。(二)職位分類，爲一至大而至複雜之計劃，一時欲奏全功，誠非易易，故於事實上，亦必需漸次改進也。至其職員，可由職位任務調查委員會之專員等調充，以資熟手。

① U. S. Statutory Law, 1853.

② "Merit System in Government", pp. 34-36, New York, 1926.

③ U. S. Statutory Law, 555.

④ 增訂考試院法規彙刊二十三年二月。

⑤ Miss Mary Conynrton, "Government's Wage Policy During the Last Quarter Century", Monthly Labour Review, vol., 10, pp. 1325-41, 1920.







## 第四章 考試與待事人分發任用之手續

### 甲 招考

考試與待事人分發任用爲吏治機關之基本工作。美國中央政府吏治委員會，每年舉行考試，多至數百次。考試門類，自粗工起，至專門人員止，不下一千五百餘類；分發任用者，每年達四萬以上。其能羅致如許人才者，實賴不斷之努力宣傳也。我國選制度，若經切實施行後，遴選之人數，當不亞於美國。惟區域廣大，人口衆多，欲使邊陲腹地，皆享有與考之機會，則考選機關應取法美國，作極有力之招考宣傳也。

美國中央政府吏治委員會所用招考宣傳之工具，爲印刷品，演講與無線電廣播三種。印刷品宣傳，亦有特別與普通之分。特別宣傳，爲包括一切關於報告舉行各種考試之刊物，普通宣傳，則包括一切關於宣傳服務政府之利益，與投考機會等之刊物。特別印刷品宣傳，又分全國、地方與個人三種。全國宣傳，每以傳單招貼及標語

等，分送全國各郵政分局，各圖書館，各演講廳，各學術團體及各學校等機關，當衆張貼，務求引人注意，以收宣傳實效。至報紙與雜誌上之宣傳，亦常利用云。

地方宣傳，乃爲地方行政人員如各地信差，郵務員及國稅徵收員等考試而設。因此項人員，須由當地人士充當，故其宣傳工作，亦祇須在當地舉行耳。

個人宣傳，專爲便利個人而設。無論何人，如有意在中央政府服務者，得留名於吏治委員會。若舉行考試時，該會卽予通知，並附送一切關於考試之印刷品，以鼓勵國內學者，參予考試。

印刷品宣傳，功效固大，若副以演講宣傳，則收效更宏。故美國中央政府吏治委員會常派委員與專門人員詣各地大學及學術機關，舉行公開講演。非特使民衆明瞭該會工作狀況，且可使其知悉應考機會之情形。

無線電廣播宣傳，蓋因美國自無線電話發明後，凡普通家庭，均有裝置；故吏治委員會爲廣遍宣傳起見，特託由全國各無線電台廣播中央政府考選情形。每月約廣播四五次，其效力又在印刷品宣傳及演講宣傳之上也。

觀美國實施各項之關於考試宣傳，足徵爲國求賢之切，其吏治之成績爲世界冠也宜矣。

## 乙 報名

美國中央政府之文官考試，無一定期，蓋遇缺卽舉行也。凡美國人不分性別，若有相當專門學識與經驗，而能履行下列各事者，於舉行考試時，得就近報名應考。報名費不收。

(一) 報名人須叙明籍貫與在某地住居之年數。(此項規定，在美國頗爲重要，因美國中央政府考取之各邦人員，須依各邦人口數率，平均分派任用。若無某邦居民之資格，不得享此權利。)

(二) 報名人須填送自薦書，書上不得提及報名人與政黨及宗教之關係。因美國事務官，不准加入任何政黨活動。此外尙須呈送學識與經驗證書。

(三) 報名人須依法在指定之長官處宣誓後，方得將自薦書呈送，否則無效。我國國民政府之考試，不論工作人員之缺額與否，皆規定間年或每年舉行一次。

試。

(甲) 凡中華民國國民有左列資格之一者，於舉行考試時，得報名應普通考

(一) 經立案之公私立中等以上學校畢業，得有證書者。

(二) 有中等以上學校畢業之同等學力，經檢定考試及格者。

(乙) 凡中華民國國民，有左列資格之一者，得報名應高等考試。

(一) 國立或經立案之公私立大學獨立學院，或專科學校卒業，得有證書者。

(二) 教育部承認之國外大學獨立學院，或專科學校卒業，得有證書者。

(三) 有大學或專科學校畢業之同等學力，經檢定考試及格者。

(四) 確有專門學術技能或著作，經審查及格者。

(五) 經普通考試及格四年後，或曾任委任官及與委任官相當職務三年以上者。

依此規定，考試院在正式考試開始報名前，須舉行(一)普通與高等檢定考試；(二)高等考試專門資格之審查。普通與高等檢定考試，均由考試院令各省教育廳

與各市教育局及當地學校，分別舉行。至高等考試專門資格審查之工作，如考試在首都舉行者，則由考選委員會辦理；如在各區舉行者，則由各區教育廳辦理。

### 一 檢定考試

檢定考試有普通與高等之別。有中等以上學校卒業之同等學力者，得應普通檢定考試；有大學或專科學校卒業之同等學力者，得應高等檢定考試；在中等以下學校肄業之學生，非離校一年後，不得應檢定考試。

#### 普通檢定考試分左列各種

(一) 凡欲應行政人員，法院書記官，監獄官，教育行政人員之普通考試者，應試以國文，中外歷史，中外地理，法制經濟大意，倫理大意五科目。

(二) 凡欲應農業技術人員，工業技術人員，衛生行政人員之普通考試者，應試以國文，數學，物理，化學，博物五科目。

#### 高等檢定考試分左列各種

(一) 凡欲應行政人員，財務人員，統計人員，會計人員，外交官，領事官之高等考

試者，應試以國文，比較憲法，政治學，經濟學，行政法，中外歷史，中外地理七科目。

(二) 凡欲應司法官，監獄官，警察官之高等考試者，應試以國文，政治學，民法，刑法，中外歷史，中外地理六科目。

(三) 凡欲應教育行政人員之高等考試者，應試以國文，教育原理，教育史，教育行政，中外歷史，中外地理六科目。

(四) 凡欲應農林各科技術人員之高等考試者，應試以數學，化學，植物學，動物學，外國文五科目。

(五) 凡欲應理工各科技術人員之高等考試者，應試以高等數學，高等物理，高等化學，外國文四科目。

(六) 凡欲應藥劑師，醫師，衛生行政人員之高等考試者，應試以物理，化學，生物學，生理衛生學，外國文五科目。

檢定考試及格者，得報名應正式考試。

## 二 專門資格之審查<sup>④</sup>



凡非大學卒業，而具有專門資格者，在報名應高等考試前，應將左列各項文件全部或一部，連同本人四寸半相片二張，及詳細履歷書，呈送考選委員會聲請審查，及格者，得報名應正式高等考試。

(一) 關於專門學術之著作。

(二) 關於發明或改良之憑證或圖樣等。

(三) 其他足資證明專門學術技能或著作之文件。

自檢定考試與專門資格審查完畢後，正式考試，即開始舉行。凡應考人須依左列程序，按期報名。

(一) 填寫報名書履歷書。

(二) 呈繳應考資格證明書及最近四寸半照片五張。

(三) 取具保證人之保證書。

(四) 繳納報名費，普通考試一元，高等考試三元。

### 丙 資格與品行之審查

考選機關自收到報名人之自薦書與其他證書後，當有審查之必要。在美國則由吏治委員會審查科負責辦理。凡投考人除缺乏相當專門學識與經驗外，倘有下列各項情形之一而經查出者，亦不得與試。

(一) 自薦書之內容與事實不符者。

(二) 非美國公民。

(三) 因犯過失受免職處分未逾一年者。

(四) 身體殘廢或神經錯亂者。

(五) 曾經犯罪或有不名譽之行爲者。

(六) 年齡不合者。

(七) 有意在考試時作弊而經查出者。

(八) 嗜酒者。

(九) 不能呈驗關於吏治法及吏治規程所規定之一切證明文件者。

最近公務員偷竊公物案（在郵局者佔多數）時有所聞。查偷竊者，在未入

政府服務以前，即係犯罪，故吏治委員會爲預防計，一方面向全國各法院收集罪犯手印證書，一方面改訂考試法規，規定自後凡投考人在報名時，須印一手印，以便在審查資格時，由檢驗手印專員評定其人格；如已經犯罪而經手印證實者，一概不准應試。此制施行後，公務員竊案之事，已不多聞矣。

在中國自收到報名人之證明文件後，典試委員會即著手審查。凡應考人，如有左列情事之一者，不得應任何之考試。②

(一) 虧空公款者。

(二) 褫奪公權者。

(三) 曾因贓私處罰有案者。

(四) 吸用鴉片或其他代用品者。

此外，應考人應於報名前向報告機關領取體格檢驗證，就指定之醫師檢驗。倘有左列疾病之一者，亦不得與試。③

(一) 急劇傳染病者。

(二) 精神病者。

(三) 因殘廢致不能服務者。

附應考人體格檢驗證

|        |     |               |       |    |
|--------|-----|---------------|-------|----|
| 姓名     | 年齡  | 性別            | 籍貫    |    |
| 檢驗項目   |     |               |       |    |
| 身高：    | 體重： |               |       |    |
| 耳      | 聽力左 | 右             | 耳疾    |    |
| 眼      | 視力左 | 右             | 辨色力   | 眼疾 |
| 鼻      | 咽喉  |               | 齒     |    |
| 胸部     | 心臟： | 脈搏            | 雜音    | 血壓 |
|        | 肺臟： | 打診            | 雜音    | 呼吸 |
| 腹部     | 脾臟： | 肝臟：           | 盲臟：   |    |
| 脊柱及四肢： | 畸形： | 握力：           | 左右    |    |
| 皮膚病：   |     |               |       |    |
| 神經：    |     |               |       |    |
| 尿：     |     |               |       |    |
| 急劇傳染病： | 有   | 無             | 精神病：  | 有  |
|        |     |               |       | 無  |
|        |     |               | 殘廢部份： | 有  |
|        |     |               |       | 無  |
| 年      | 黏   | 年             | 月     | 日  |
| 身      | 貼   | 醫師登記執照號數及發給機關 |       |    |
| 相      | 四   | 審查結果          |       |    |
| 片      | 寸   | 審查人           | (蓋章)  |    |

## 丁 考試

在美國，自應試人呈驗文件經史治委員會審查及格後，即由該會通知考場地址與考試日期，並發給投考證，以備屆期憑此入場應試。美國幅員遼闊，故有分區之考試。全國共分十三區，每區又分設若干典試委員會，（全國總計四千七百所，凡城市稍大者均有此組織）掌理區內考試事宜。投考人可就近應試，以免長途跋涉。在中國，自應考人呈驗文件由典試委員會審查及格再經體格檢驗合格後，始由襄試處發給投考證，着應試人按期赴指定地點應試。普通考試，舉行於首都及各省區或考試院所指定之區域；高等考試舉行於首都或考試院指定之區域。每年或間一年舉行一次。

### （一）考試性質

美國之考試，注重專門知識與辦事經驗，故所考者，與職位之任務，均有密切之關係。例如化學師之考試，所考者為屬於化學及與化學有關係之專門科學，其他一概不考。中國考試，以專門技能與普通知識相並重，故所考之科目，亦較為廣泛。茲就高等衛生行政人員考試而論，其應考之科目，有下列諸類：

第一試 關於普通知識方面有國文與黨義之考試。

第二試 分必試與選試兩種：(一)必試科目：屬普通知識者，有國民政府組織法與法制經濟大意；屬專門知識者，有衛生行政及現代衛生法規，衛生學綱要，社會衛生學，生命統計學，細菌學，傳染病學與生理學。(二)選試科目，屬專門知識者，有衛生工程學，衛生教育學，職業病學，學校衛生學，病院管理學，勞工衛生學，海港檢疫，原蟲與寄生蟲學，法醫學，衛生化學，屬普通知識者，有外國文。

第三試 面試即檢查經驗與品行也

美國之考試，以其專重與職位有密切關係之經驗與專門學識，故其錄取之被用人員，無不勝任愉快。惟尚有遺憾者，即一般對現職能勝任之人員，若缺乏普通知識，或較高深之學問，似難升任其他之重要職務，而於晉級制度之推行，不無影響矣。中國之考試，以普通知識與專門技能並重，故可避免此弊也。

### (二)考試意義與種類

何謂考試？普通所謂有一定之時期，有一定之場所，而由應考人具答所問，筆之

於牘者，謂之考試。其實不然。凡事，不論方法，手續，形式，凡能用之以測驗應考人之資格者，皆得謂之考試。故美國中央政府吏治委員會所行之考試，五花八門，種類繁多，有所謂口試或筆試 (Oral or Written Examination) 者，有所謂聚集或非聚集考試 (Assembled or Non-assembled Examination) 者，有所謂競爭或非競爭考試 (Competitive or Non-competitive Examination) 者，有所謂實地試驗 (Performance Test) 者，有所謂心理學試驗 (Psychological Test) 者，有所謂體格試驗者，有所謂職業考試 (Trade Test) 者，茲略述其內容如左：

(一) 口試或筆試 口試爲一種主觀試驗，爲測驗應試人之品行與天資而設。以其不能測驗應考人之專門知識，故口試爲客觀試驗之附庸，而舉行於客觀試驗之後者佔多數。惟美國中央政府之第一二三級郵務長，則全以口試方法錄用。筆試爲客觀之考試，能測驗應考人之學問，以有文字可資依據，故主考者不得營私舞弊，而應考者亦可大展經綸。因之，美國中央政府初皆用爲拔取真才之唯一工具。及後，以此舊式筆試，非但不易評閱，且無一定標準，於是除用以考試普通行政人員外，其

他專門人員之考試，悉用問答測驗，因手續甚簡，應考人不必長篇大作，僅以簡短之字句出之。試題均有標準，試法更爲客觀，評卷簡便，結果正確，誠爲考試方法之最善者也。

(二) 聚集與非聚集考試 投考人須聚於一處同時應試者謂之聚集考試。美國普通行政人員之考試，均採用之。若應試人不必集於一處應試而祇須呈送經驗證書、學校文憑及著作等，經考試機關審查滿意，再經口試及格後而錄用者，謂非聚集考試。美國中央政府之最高級行政人員之考試，多採用之。

(三) 競爭與非競爭試驗 競爭與非競爭試驗之性質相同，而其區別者，則爲取後錄用之方法。競爭考試，卽凡有相當資格之人員均得與考，錄取後由考試機關依名次之高下，次第分發任用。非競爭試驗計分三種。(一) 凡具有相當資格，均得與試，錄取後隨卽任用；(二) 投考人須由長官指定，錄取者亦卽叙用；(三) 具有相當資格應考錄取後，由主管長官擇一任用之。美國中央政府之事務官考試，皆爲競爭試驗，而晉級之考試，則屬非競爭試驗矣。



(四)實地試驗 此種試驗，專為測驗投考人之專門技能而設。試法即着投考人在考場內表現一種與職位有關係之特殊技能；例如木匠人員之實地考試，凡應考人須將主考官所給之木料遵章於一定時間內，製成指定之一件物品，工作之質量，與所費之時間，均為取舍之標準。美國中央政府之專門技術人員，如速寫員，打字員，工匠與機械工程師等，均由實地試驗錄用；而其成績則頗可觀。故此種考試，實為測驗專門技能之最善方法，惜耗費鉅大，甚難普及耳。

(五)心理學試驗 此為最近發明之文官考試方法。首先採用者為加利福尼亞邦之老商及耳縣 (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，准其再應其他考試而能及第者僅一人。一九一九年美國陸軍部舉行陸軍心理學試驗，被試者一百七十餘萬人，結果亦頗佳。心理學試驗之價值，由是驟增。於是美國中央吏治委員會，即用此為選擇文官之方法。惟心理學試驗，非為測驗應考人專門智識而為測驗天資與普通才能之試驗；美國考試，既注重專門知識，今忽採用心理學試驗，故其此後文官

考試之性質上，必有若干之變動也。

心理學試驗之方法，非常簡便；大概以職位有關係之問題，編成問答，嵌字，填句等題目，由應考人在同時與同一環境下簡便填答；或以同類方法，實地測驗，應考人之視覺，聽覺，記憶力等，是否能勝任所考之職務。考法既簡，閱卷又速，結果正確，費用亦省；雖不能為測驗投考人之書法，思想秩序與計算能力，然亦可作文官考試方法之一種也。

(六)體格檢驗 無論何種考試，凡錄取者，須經一度之體格檢驗後，方得任用。此為避免體格不健全者不能任事之方法。美國對此項檢驗，在考後舉行；蓋考後人數較少，費用亦減，藉可節省財力。惟投考人於考試錄取後，忽因檢驗而落選，則不無樂極生悲之遺憾，而對政府方面，亦不無缺望之處也。為兼籌並顧計，此項檢驗，仍宜在考後舉行，但投考人於考試前應呈送體格檢驗證書，以免考試錄取後檢驗不及格之危險。

中國普通考試與高等考試各分為甄錄試，正試，面試三項。第一試不及格，不能

應第二試；第二試不及格，不能應第三試。各試均爲競爭聚集式，心理學與實地試驗，因不需要，尙未施行焉。

#### 戊 擬題與閱卷

在美國，一切試題，均由中央政府吏治委員會研究科詳爲擬定，遇考試時，分別刷印，加蓋關防，由典試專員交監試官按名發給。

美國中央政府之吏治法，曾規定凡考試必須正直公允。故吏治委員會採用試卷彌封之方法。凡投考人在考試時，試卷上祇準書明號碼，不書姓名。至姓名則須另紙填寫自行彌封，於考畢時連同試卷，一併呈交監試官檢收，轉呈吏治委員會；再由該會依照科目分送各專門典試官，以便分組評閱。大概各科試卷，先經第一組典試官評閱，再由第二組典試官詳細覆核。所有試卷全部評定覆核後，吏治委員會即從事計算平均分數，此時投考人之姓名，方得啓封披露。故凡典試官於評閱試卷時，既不知試卷之姓名，又須經二者之覆閱，當不致有如何舞弊之發生，且可得一眞確之批評也。

中國考試之試題，則由典試委員會委員於考試日二十四小時前加倍擬定。經典試委員長選擇後，分別印刷，印就包以紙封，加蓋關防，經由監試委員交監場員在場內啓封後，按名發給，應考人祇許在彌封卷面上浮簽姓名，此項浮簽，於收卷時，由監場員揭去，黏貼簿上，核計所收卷數；經監試委員點驗，用紙包裹，註明數目，附註日期，簽名蓋章後，彙送典試委員長；經查對無訛後，召集典試委員與襄試委員議決評卷標準及方法，按科分派校閱。典試與襄試委員，在考試期內，須在場內住宿，非考試完畢，不得外出，且不得與人有函電往來情事，以杜弊端。每一試卷，經襄試委員初閱，典試委員覆閱，擬定分數，加蓋私章，封送典試委員長交會審查。甄錄試，正試及格之試卷，均由典試委員長，典試委員會同監試人員，開拆彌封與姓名冊，對號填名榜示，同時通知及格人員面試及成績審查。面試分數決定後，由典試委員長，典試委員及監試人員，開應考人總成績審查會；根據三試總分數，將及格人員依次榜示。凡及第者，均得由銓叙部依法次第分發任用。

## 己 及格標準

在美國考試之結果，各科平均在七十分以上者爲及格；惟退伍軍人滿六十五分；殘廢與死亡軍人之髮妻滿六十分者；亦得及格。

中國文官考試之及格標準，較美國略低；各試平均滿六十分者爲及格；退伍軍人，並無優待，此實最公允之辦法。夫退伍軍人，既建功於國家，當由國家直接優賞，不當受間接報酬，而損考試之精神。惟以六十分爲及格標準，則似嫌較寬耳。

#### 庚 候補有效時期

錄取人之候補程序，中美皆同。蓋皆依考試分數之高下而定先後也。候補有效時間，美國二年，中國則爲五年。在此期內不能得相當工作者，候補資格，即無形取消。

#### 辛 分發任用

美國中央政府吏治委員會，除對本會人員外，餘無直接委任之權力。蓋官吏任免之權，仍操於大總統及各部會長官之手中也。吏治委員會祇能依法限制其執行之權力耳。故各機關如遇需用人員時，須通知吏治委員會將候補人員中最前三名推荐於主管長官，擇一試用，落選者，於下次需用時，再由該會依次分發。

美國吏治委員會於分發候補人員時，須考慮各邦均派與家族同官兩大問題。一八八三年之吏治法曾規定凡中央政府之公務員，須在各邦考取人員中，依各邦人口率平均分配。如甲邦在中央政府服務之人員已足法定人數，分發時，甲邦之人員考試成績，雖較乙邦爲優，但當選者應爲乙邦之人員。此種權利，固屬平等；然於行政效率前途，不無影響。此外凡一家之中，如有二人在同級官職內服務者，其餘不準再行分發，以杜任用私人之弊。

凡已委任之人員，應由主管長官通知後，即日就職，以六個月爲試用時期。試用及格，當即正式任用；否則主管長官，須開明理由，呈報吏治委員會，由該會另荐賢能。惟試用不及格之人員，仍由吏治委員會酌量分發試用。

在中國對於任免官吏之權，亦屬諸各院、部、會、地方政府之長官；銓叙部爲限制長官執行人權力起見，於正式任用人員前，須經甄別手續。但公務員之任用仍由主管長官荐舉，非由考試院於候補人員中分發；故保荐制度至今尙難徹底剷除也。茲將公務員任用法，第一屆高等考試及格人員分發規程及高等考試及格人員分

發規程分錄如次，讀者即可豹見一斑矣。

公務員任用法二十二年三月十一日國民政府公佈同年四月一日施行

(一) 公務員之任用，除法律別有規定外，依本法行之。

(二) 簡任職公務員，應就具有左列各款資格之一者任用之。

(一) 現任或曾任簡任職經甄別審查或考績合格者。

(二) 現任或曾任最高級薦任職二年以上，經甄別審查或考績合格者。

(三) 曾任政務官一年以上者。

(四) 曾於民國有特殊勤勞或致力國民革命十年以上，而有勤勞者。

(五) 在學術上有特殊之著作或發明者。

(三) 薦任職公務員，應就具有左列各款資格之一者任用之。

(一) 經高等考試及格，或與高等考試相當之特種考試及格者。

(二) 現任或曾任薦任職經甄別審查或考績合格者。

(三) 現任或曾任最高級委任職三年以上，經甄別審查或考績合格者。

(四) 曾於民國有勳勞或致力國民革命七年以上而有成績者。

(五) 在教育部認可之國內外大學畢業而有專門著作經審查合格者。

(四) 委任職公務員應就具有左列各款資格之一者任用之。

(一) 經普通考試及格或與普通考試相當之特種考試及格者。

(二) 現任或曾任委任職甄別審查或考績合格者。

(三) 現充僱員繼續服務三年以上而有成績優良者。

(四) 曾致力國民革命五年以上而有成績者。

(五) 在專科學校以上之學校畢業者。

(五) 公務員之任用，除依前三條之規定外，並依其學識經驗與其所任之職務相當者為限。

(六) 有左列各款情事之一者，不得任用為公務員。

(一) 褫奪公權尚未復權者。

(二) 虧空公款尚未清償者。

(三) 曾因贓私處罰有案者。



(四) 吸用鴉片或其他代用品者。

(七) 簡任職薦任職公務員之任用，由國民政府交銓敘部審查合格後，分別任命之。

委任職公務員之任用，由該管長官送銓敘部審查合格後委任之。

銓敘部接到前二項文件後，應即付審查決定合格或不合格。

(八) 在請簡呈薦擬委之期間，該管長官，於必要時，得派有相當之人員代理。但代理期間，不得逾三個月。

(九) 考試及格人員，應按其考試種類及科目，分發相當官署任用。

(十) 薦任職委任職公務員，應就考試及格人員，儘先任用。考試及格人員之任用，以銓敘部分發先後爲序。

(十一) 任用程序，分爲試署及實授；試署滿一年者，始得實授。

(十二) 初用人員，應爲試署，並從最低級俸級起；但曾任公務員積有年資及勞績者，得按其原級俸俸。

有簡任職資格而以薦任職任用，或有薦任職資格而以委任職任用者，得不適用前項之規定，並保留原有資格。

(十三) 本法於政務官，不適用之。

(十四) 爲施行本法，得由銓敘部分別擬定條例，呈由考試院轉請國民政府核定之。

(十五) 本法施行日期，以命令定之。

### 第一屆高等考試及格人員分發規程二十年九月十二日國民政府公佈

(一) 第一屆高等考試及格人員之分發依本規程辦理。

(二) 考試及格之人員應於銓敘部公示報到日期依左列規定向銓敘部報到並得以書面行之。

(一) 填寫志願書。

(二) 呈繳二寸半身相片兩張。

(三) 呈驗及格證書及學歷經歷證件。

(三) 銓敘部於報到期限截止後，應將報到人員按其考取種類等第及現有職務，並斟酌其志願將擬分機關及人數造具清冊，呈由考試院轉請國民政府向中央或各省區相當機關分發之。

前項分發經國民政府核定後，銓敘部應即填發分發憑照並通知被分發之機關。

(四) 銓敘部斟酌應分發人員之志願辦理分發時依左列標準行之。

(一) 同一志願請求分發人員過多時，應以考試及格名次居前者儘先分發，其餘名額依其

## 第二志願分發之。

- (二) 第二志願請求分發人員過多時，適用前款名次屆前者儘先分發之規定。
- (三) 前兩款之分發猶有餘額時，其分發由銓敍部決定之。
- (五) 同一人應兩種考試均及格者得由本人自擇分發之種類。
- (六) 分發人員於領到分發憑照後，應即依限前赴被分發之機關報到，其到達之期限，自給憑之次日起算，其有不能依限到達者，應詳敘理由呈由被分發之機關轉請銓敍部核辦。
- (七) 考試及格人員於分發後，有左列情形之一者，得由銓敍部呈考試院轉呈國民政府調分或改分之。
  - (一) 銓敍部認為必要時。
  - (二) 因中央及地方各機關之需要。
  - (三) 分發人員遇有特別情形經銓敍部核準者。
- (八) 各機關於分發人員或改分調分人員報到後，應將到達員名日期彙報銓敍部備查。
- (九) 考試及格人員不依第二條之規定者，得停止其分發，經部呈請分發人員不依第六條之規定者，停止其被補或學習。

(十) 志願書及分發程期表另訂之，分發憑照由銓敍部定之。

(十一) 本規程自公佈之日施行。

### 高等考試及格人員分發規程二十二年十月十七日國民政府公佈。

(一) 本規程依公務員任用法第九條及任用法施行條例第十八條之規定制定之。

(二) 高等考試及格人員之分發依本規程辦理。

(三) 高等考試及格人員應於銓敍部公示報到期間內，依左列規定向銓敍部報到，但得以書面爲之。

(一) 填寫志願書。

(二) 呈繳最近二寸半身相片二張。

(三) 呈驗及格證書及經歷證件。

(四) 銓敍部於報到期限截止後，應將報到人員按其考收科別名次，將擬分機關及員額分別造具清冊，

呈由考試院轉呈國民政府向中央或地方相當機關分發之。

(五) 銓敍部斟酌高等考試及格人員之志願辦理分發時，依左列標準行之。

(一) 同一志願請求分發人員過多時，應以高等考試及格名次居前者，儘先分發，其餘人

員，依其第二志願分發之。

(二) 第二志願請求分發人員過多時，仍以名次居前者，儘先分發之。

(三) 前兩款之分發猶有餘額時，其分發由銓敘部決定之，現任或曾任各該機關公務員經考試及格請求分發機關服務者，不適用前項之規定。

(六) 高等考試及格人員，除法令別有規定外，凡曾任委任職二年以上，提出卸任年月切實證明文件，經銓敘部審查屬實者，分發各機關任用，其無曾任經歷或曾任經歷不滿二年者，分派各機關學習。

(七) 分發各機關任用人員如該機關無相當員缺時，得先以委任職敘用，並支薦任初級二分之一以上之俸額。

(八) 分發各機關學習人員，應由被分派機關酌派職務，並指定相當人員負責指導之，在學習期間支薦任初級三分之一以上俸額。

(九) 現職人員分發或分派原機關敘用或學習時，其原支俸額較本規程規定為高者依其原支俸額。

(十) 學習人員之學習期間定為一年，學習期滿成績列甲者，由銓敘部分發以薦任官試署，列乙等者，減月俸十分之一，並延長其學習期間半年，列丙者減月俸十分之二，並延長其學習期間一年，但均以

延長二次爲限。限滿成績仍列乙等以下者，停止其學習及分發任用。

(十一) 學習人員在學習期內如被分派機關認爲成績優良，得酌量縮短其學習期間，請由銓敘部提前分發各該機關任用之。

(十二) 學習人員學習期內之成績由被分派機關填具學習成績考核表，連同學習日記簿送由銓敘部審查決定之。

(十三) 不同科別之高等考試及格人員，分發同一機關任用時，應按其考取科別分別開單，遇有缺出，由機關長官任用法第五條之規定分別敘補。

(十四) 被分機關對於分發或分派人員，如不能悉數予以任用或學習時，得照第五條規定之標準，分別轉分所屬機關。但須將轉分情形報由銓敘部備案。

(十五) 分發人員有左列情事之一者，得由銓敘部呈請考試院轉呈國民政府改分或調分。

(一) 銓敘部認爲必要時。

(二) 中央或地方各機關調用時。

(三) 分發人員因有特別情形呈經銓敘部核準時。但每人以一次爲限，其已有職務者非任

用滿一年後不得爲之。

(十六)分發任用人員於領到分發憑照後，分派學習人員於領到分派學習公文後，應依程期表規定期限向被分機關報到。到達期限，自領到憑照或公文之次日起算。其不能依限到達者，應詳敘理由呈請被分機關核辦。

(十七)高等考試及格人員，不依第三條之規定者，不予分發或分派。分發任用或分派學習人員，不依第十六條之規定者，停止其敘補或學習。

(十八)志願書、學習成績考核表、學習日記簿之格式及分發程期表，分發憑照由銓敘部定之。

(十九)本規程自公佈之日施行。

## 壬 臨時任用

在美國，主管長官如遇特別事故或吏治委員會一時不能供給某項專門人才時，得臨時任用人員；惟須得吏治委員會之許可後，方能照辦。此項人員之任用時期，不得過一個月，且不得再三繼續，以防流弊。

我國雖無臨時任用人員之規程，但公務人員任用法第八條會規定「在請簡

呈薦擬委之期間，該管長官於必要時，得派有相當資格之人員代理，但代理期間不得逾三個月。」果實際做去，則任用私人之惡習，或可消滅於無形也。

- ① Civil Service Act, Rules etc., American Federal Government, P. 2, 1929.
- ② Civil Service Act, Rules, etc., PP. 11-12.
- ③ 考試院法規輯要，考試院考選委員會編印。二十二年七月。
- ④ 檢定考試規程，十九年十二月二十九日考試院公佈。
- ⑤ 應考人專門資格審查規則，二十二年五月十一日考試院公佈。
- ⑥ U. S. Civil Service Commission, PP. 52-54, 1929.
- ⑦ Deming, W. C., "Fingerprints Help to Keep Crooks off Uncle Sam's Pay Roll", U. S. Civil Service Commission, Washington D. C.
- ⑧ 國民政府修正考試法第八條，二十三年二月二十三日公佈。
- ⑨ 應考人體格檢驗證審查規則，二十二年三月三十日考試院公佈。
- ⑩ 增訂考試院法規彙刊。



## 第五章 增進公務員辦事效能之方法

上述數章，所討論者，皆爲公務員之選錄問題。本章則專論如何可增進公務員辦事之效能。考選問題，在行政上頗爲重大；而如何可增進公務員辦事之效能，尤爲重要。苟無增進公務員辦事效能之相當方法，則雖有真才實學之公務員，亦不能於行政效率上有若何之增加也。查增進公務員辦事效能之方法，種類萬殊，不勝枚舉，就其最顯者而言之，如加薪、晉級、懲戒之類，皆可引起公務員辦事之興奮，而鞠躬盡瘁，努力從公也。茲將中、美所採用之加薪、晉級、懲戒等方法，分述如次。

### (一) 加薪

普通人每以加薪卽爲晉級，晉級必須加薪，二者混爲一談。其實加薪與晉級，截然兩事；蓋加薪祇增俸給而不增責任，晉級則俸給與責任並增。不特此也，加薪對原任職務無變動，而晉級則需脫離原職，再膺新缺。此區別之重要，在加薪與晉級之

方法，不能混合引用，蓋加薪輒以年資爲依據，而晉級則以學識經驗爲準繩也。

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。凡公務員之俸給，依其服務時期之長短，與辦事成績之優劣而增加者，謂之半自動加薪。凡公務員之俸給，不論任期久暫，須依辦事效能而逐漸增加者，謂之被動加薪。自動加薪，以年限而不以成績爲標準，故辦事員無須孜孜不輟，努力從事，以此法而謀增進公務員之辦事效能，實爲難事。但美國中央政府衛生署 (Public Health Service) 與海岸測量局 (The Coast and Geodetic Survey) 公務員之加薪方法，均採此制；凡人員服務滿五年以上者，得將原薪增加百分之十二；二十年者，增加百分之四十。

被動加薪不以服務年限之多寡，而以辦事成績之優劣爲標準，故人員辦事不力者，定無加薪之希望。欲享此項權利，非精進不懈，努力服務不爲功。由是可知被動加薪直接可以引起公務員辦事之興奮，間接可以劇增行政之效能。美國中央政府

公務員之俸給，依此標準實行者，實居多數。惟此制專重辦事成績而漠視服務年限，致俸給之增加，茫無定例，故公務員多反對之。

半自動加薪，既不偏重服務年限，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，即可享此項加薪之權利；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，或難免因妒嫉而起鬪爭；至加薪時期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，為最適宜之加薪制度。美國中央政府之商標局與郵政局及中國之郵務、鹽務與稅務等機關，均採用焉。

## (一) 晉級

晉級者，乃為增加公務員辦事之興奮而收行政效率劇增之方法也。欲達此目的，則應先注意先決問題；所謂先決問題者，何？即（一）政府須切實施行考試制度，並保障公務員之任期；（二）政府須實現不舉行高等考試之政策，務使高級官吏由低級人員晉用，而考試祇限於低級人員，如是可增加晉級之機會；（三）低級人員應

考者，須具有大學卒業程度或同等學力者爲合格，庶晉級後無不能勝任之虞；（四）政府須規定退休條例，凡年老與殘廢須依法退休，蓋高級職位爲數無多，大半爲年老者所佔據，若無退休之規定，則足以閉塞晉級之途徑而不能振作青年公務員辦事之精神；（五）政府須採用職位分類制度，將各職位之任務詳細調查分析，並規定晉級之程序，使晉級不致紊亂；（六）辦事成績，應爲晉級最重要之標準，凡以政治手腕運動晉級者，一經查出，須處重罰；（七）考查公務員辦事成績之方法，非但求徹底公平，且應出之以客觀態度，否則有違晉級之原則；（八）晉級制度，須由考試機關負責實行，其他機關不得任意變更，以期一律；（九）晉級之範圍，不可過狹，庶甲機關之公務員，得升任乙機關較高之職務，或甲省之公務員能爲乙省所晉用，如是在公務員方面可增加晉級之機會，而在政府方面，以其選擇範圍之廣與應考人數之衆，眞才實學之士，不致有滄海遺珠之憾也。

一八八三年美國中央政府之吏治法會規定凡事務官非經考試及格者不得晉用；惟當時既無晉級之詳細辦法，又無職位分類之設備，故雖有晉級考試之明文，

迄無晉級考試之實現。凡公務員與主管長官有戚友關係或善於結納者，不論辦事成績之優劣，學識之有無，得不時晉用。故此項晉級，儼以人情爲轉移，而不以學識經驗優劣爲標準，故被升擢者，往往祇增以俸給而不加以責任；衡情度理，豈可曰「行政效率之低減」已可想見。一八九六年，美總統有鑒於此，命吏治委員會設法挽救，該會即訂下列晉級規程數則，着各行政機關一律奉行之。

(一) 凡事務官(練習人員在外)非經競試者，不得升擢。

(二) 凡試用人員，一律不准晉用。

(三) 凡被升人員之年齡籍貫資格，須與升任職位所需者相稱。

(四) 凡人員願應晉級考試者，須由主管長官推荐。

(五) 凡以政治手腕運動晉級者，一律處罰。

(六) 凡退伍軍人，於晉級時，不得特別優待。

一九二三年，美國國會通過職位分類法，規定各職位晉級之程序。於是美國事務官之晉級，始有一定之辦法可尋，而其歷年之積弊，亦因之而剷除矣。我國尙未採

用職位分類制度，又無劃一之晉級規程，故對於公務員晉級事，紊亂無章。一如美國從前一般，不速設法糾正，小則足以減行政之效率，大則足以傷國家之元氣。糾正之道無他，即採用職位分類制度與釐定及實行晉級規程是也。

晉級之制度，既採用後，若無相當標準為其依據，仍不足引起公務員辦事之興奮及增加行政之效率。美國中央政府所採之晉級根據，計有服務年數，晉級考試，辦事成績，與長官推荐四種。茲略述如次：

(一) 服務年數 晉級制度，大多以服務年數為其根據，惟辦法大有不同。有以服務年數為晉級唯一之根據者，如美國中央政府衛生局與海軍測量局人員之晉級是。衛生局之實習醫生服務滿四年者得升為助理醫士，助理醫士服務滿八年者得升為醫士；在表面上於升擢時須經考試，及格者升擢，不及格者一年後復試，再不及格者須辭職；然此不過一種手續而已，蓋應考者未聞有不及格之事也。有以服務年數為晉級一部份之根據者，如美國中央政府普通公務員晉級是。美國中央政府普通公務員之晉級無定期，凡辦事認真，成績優良者，遇缺可酌量升用，升用時服務

年數之久暫，以職位之性質，亦可佔相當重要。服務年數爲晉級唯一之根據，則因晉級有一定之保障，至定期不論成績優劣，均可升擢，故能免長官之營私植黨與公務間之無理傾軋；惟晉級而以服務年數，不以學識與辦事成績爲根據，則公務員能努力從公，不可多得，不特此也。凡公務員學術淵博，辦事勤謹，成績斐然，然限於年數，不能升擢，則無興奮之心，而抱敷衍之志，故服務年數不能爲晉級唯一之根據也。

(二) 晉級考試 服務年數既不能爲晉級唯一之標準，則學識當可爲晉級之根據；學識高下之判別，舍考試則無由；此晉級考試之所由來也。晉級考試，一如普通考試，有筆試，有口試，有實地試驗，有心理學試驗，有競爭與非競爭之考試。各種考試之性質，已詳前章，茲不復贅。惟競爭與非競爭晉級考試，則與公務員之晉級機會有極大關係，故不嫌辭費，略述一二，以示重要。凡公務員成績優良而具有相當資格者，均得應考；考試及格者，卽升擢，此爲非競爭晉級之考試。美國中央政府衛生局及海岸測量局人員之晉級考試，卽採此制度。此制度確能增加公務員晉級之機會，惟高級職位，爲數有限，而候補晉級人員，爲數又衆；若考取者均須晉用，於事實上不免有

粥少僧多之嘆，非競爭晉級考試之不易普及者，職此故也。凡人員成績優良而具相當資格者均得與試，及格者依名次遇缺遞補，謂之競爭晉級考試。美國中央政府普通官吏之晉級考試，均係此制。故凡考取者，遇缺時即由吏治委員會擇最前三名分發於出缺機關，由該主管長官擇一晉用之。

至晉級考試之功效如何，則端視與試人員之多寡而定。如與試人數少，而主管長官早已洞悉彼等學識經驗，苟無營私舞弊之處，則此項考試，徒為形式而已。如與試人過多，而主管長官不知彼等學識經驗，則晉級考試非特可除私弊，且為拔取真才之最好客觀工具也。

(三) 辦事成績 凡公務員學問高深，服務有年而成績欠佳者，亦不可升任繁重事務。故辦事成績，亦當為晉級之又一根據也。晉級以辦事成績為標準，在理論上似為妥當公允之辦法，惟於實際上仍不無畸輕畸重之遺憾。蓋(一)普通考績制度，所考者祇為現任職務之成績，至任重致遠之能力，尚未顧及；故成績優良之公務員於升任繁重之職務時，不免有才不勝任之虞；(二)各機關對於辦事成績之解釋，如



無一定標準，候補晉級人員，設由各機關選拔者，則其成績之高下，極難精確判定；  
(三)高級公務員所事者，大半爲不能以數計量之工作，若欲切實考其成績，誠非易易；  
(四)主管長官大概因事務冗繁，不能詳細考查所屬人員之成績，故其考語之正確公允與否，亦屬問題。

欲免上述各弊，則須確定辦事效能之標準與統一管理公務員考績之制度。欲確定辦事效能之標準，須對辦事效能之解釋，有精密之規定。否則徒涉空洞，而無劃一之解釋，雖有考績制度，亦難收美果也。茲將美國公務員考績制度中最適當而最有效力之紐約市吏治委員會公務員辦事效能之解釋辦法，略述於下。紐約市之事務員，每年須由該市吏治委員會考查辦事效能三次。效能之要素，屬正面者，包括(一)工作之分量，(二)工作之性質，(三)個人之品行，屬反面者，包括(一)無故遲到與無故缺席，(二)品行不端與辦事不力等過失。

工作之分量，指辦事之數量與時間之速度；各職位爲半監督或全監督性質者，則指所監督下全體人員所作事件之數量。

工作之性質，指辦事正確，美滿，有系統，有方略，能創作，能改進辦事手續；如職位為半監督或全監督者，則指所監督下全體人員工作之性質；如任務與民衆有直接關係者，則指辦事人之機敏，仁愛及謙恭等等。

品行指辦事人之勇於任事，忠於職守，儉以奉公也。

凡公務員之辦事效能，一律以百分率計算，工作之質量，得各佔百分之四十，而品行得佔百分之二十；最低效能為百分之八十（工作之質量得各佔百分之三十五，品行得佔百分之十）。此為各公務員尋常應有之效能。凡超過此項標準或在此以下者，主管長官須將其原因詳細說明，藉資研究。

遲到五分鐘以內者，記一過，五分鐘以上一點鐘以內者，記三大過；一點鐘以外記五大過。缺席而不請假者，每天記一大過（缺席不請假，在三天以內，當由主管長官負責審查，四天以上，當作暫時停職論）。請假最多不得過一月，十五天以內者，每天記半小過；十五天以外者，每天記一小過。

公務員如有違法，懈怠，飲酒，吸用鴉片，以及其他不正當行為者，須以暫時停職

處罰之。暫時停職一天，記十大過；一天以上七天以內者，記十五過；七天以上十三天以內者，記二十五過；十三天以上二十八天以內者，記四十過。

每一過則須在辦事效能分數中，除去一分至十分。

此項考績大綱，由紐約吏治委員會規定後，着各機關負責人員依法登記。每四月呈會一次，由該委員會指定政府與公務員代表各若干人組織審查委員會，詳細覆核，評定優劣，以備於晉級時留作一部份之標準。

自紐約市吏治委員會公務員之考績制度獲有良好效果後，美國中央政府各行政機關，均先後採用。惟因管理之不統一，辦事效能之無一定標準，及辦法之不一致，故無若何成績之可言。現吏治委員會已抱有整頓決心，若行政機關有通力合作之精神，則未來之成功，可操左券也。

我國公務員考績制度，亦已擬定。凡各機關之公務員須經考試院於每年六月與十二月舉行考績二次。各院部會於舉行考績前，得向考試院銓敘部領取考績表，由直接長官執行初覈，再由主管長官覆覈後，密封彙送銓敘部覆查，以備評定等次。

美國紐約市吏治委員會公務員成績報告表

年 月 日

月份報告

部 司 科 股

中美人事行政比較

紐約市公務員成績考查表樣本

| 寫填勿請處此 |    | 註備             | 次申 | 次缺 | 勞功殊特 | 之工 | 之工 | 之工 | 別職 | 名姓 |
|--------|----|----------------|----|----|------|----|----|----|----|----|
| 實功     | 總功 | 此處填功績與過失相抵後之分數 | 數誠 | 數席 |      | 量作 | 質作 |    |    |    |
| 分績     | 分績 |                |    |    |      |    |    |    |    |    |
|        |    |                |    |    |      |    |    |    |    |    |

印

官長覈初

會員委治吏

印

官長覈覆

批擬獎罰，而資激勸。辦法至善，若能於採用職位分類制度後切實施行，則可爲公務員晉級之標準也。

(四)長官推薦 學問雖優，經驗雖富，然若品行不端，恐亦不能勝任；故品行亦可爲晉級之根據也。夫學問之高下，可以考試驗之；經驗之多寡，可以年數計算；而品行之優劣，則非由主管長官親自觀察不可。此晉級由主管長官推薦之所自來也。惟此種辦法，實不若服務年數、辦事成績、與晉級考試等爲晉級根據之可靠；蓋個人觀察爲一極主觀之方法，偏私臆斷，在所不免。故美國吏治委員會爲避免此項弊端起見，由政府與公務員代表組織晉級委員會，代替主管長官行使推荐公務員晉級之職權。自此制推行以來，成績極佳。美國中央政府現有酌量採用之趨勢。然專憑品行以測斷人之辦事能力，似嫌牽強。蓋品行非絕對不變之物，凡有學問者，在良好環境中，不難發展其良好之品行，故品行亦不可爲晉級唯一之根據也。

由是觀之，晉級根據，不宜以服務年數、辦事成績、晉級考試與長官推荐四種之一爲唯一之標準。應視職位性質之異同，酌量互用，較爲妥當。美國中央政府事務官

晉級之根據，以此原則規定者，實佔多數。中國於表面上，亦未嘗不如是也。如文官俸給暫行條例曾規定凡公務員服務在一年以上而成績卓絕品行優良者，酌予晉級。郵務、海關、鹽務人員之晉級方法，則另有規程，惟晉級之根據與普通相等耳。茲將郵務、稅務與鹽務人員之俸給與晉級表，摘錄於後，藉知其晉級之根據。

重訂華郵務長副郵務長郵務員等級薪率表

| 等級      | 薪率（國幣） |
|---------|--------|
| 郵務長     | 八百元    |
| 郵務長     | 七百五十元  |
| 郵務長     | 七百元    |
| 副郵務長    | 六百五十元  |
| 副郵務長    | 六百元    |
| 副郵務長    | 五百五十元  |
| 一等一級郵務員 | 五百元    |

|         |       |
|---------|-------|
| 一等二級郵務員 | 四百六十元 |
| 一等三級郵務員 | 四百二十元 |
| 一等四級郵務員 | 三百八十元 |
| 一等五級郵務員 | 三百四十元 |
| 一等六級郵務員 | 三百元   |
| 二等一級郵務員 | 二百七十元 |
| 二等二級郵務員 | 二百四十元 |
| 二等三級郵務員 | 二百十元  |
| 二等四級郵務員 | 一百九十元 |
| 二等五級郵務員 | 一百七十元 |
| 二等六級郵務員 | 一百五十元 |
| 三等一級郵務員 | 一百三十元 |
| 三等二級郵務員 | 一百十五元 |

三等三級郵務員

一百元

三等四級郵務員

九十元

三等五級郵務員

八十元

三等六級郵務員

七十元

四等一級郵務員

六十元

四等二級郵務員

五十元

四等三級郵務員(試用)

四十元

### 郵務員晉級期間表

(一) 一等及二等各級郵務員

(甲) 特別優長

過十八個月後晉一級

(乙) 優長

過廿一個月後晉一級

(丙) 中常

過廿四個月後晉一級

(二) 三等各級郵務員



(甲) 特別優長

過十五個月後晉一級

(乙) 優長

過十八個月後晉一級

(丙) 中常

過廿一個月後晉一級

(三) 四等各級郵務員

四等一級郵務員

過十五個月後晉一級

四等二級郵務員

過十五個月後晉一級

四等三級郵務員(試用)

過十二個月後晉一級

### 重訂郵務佐薪率及晉級期間表

(一) 郵務佐

等 級

每次加薪數目

試用郵務佐

按照當地起首薪水發給

四等四級郵務佐

銀元五元

四等三級郵務佐

同 上

|         |      |   |
|---------|------|---|
| 四等二級郵務佐 | 同    | 上 |
| 四等一級郵務佐 | 同    | 上 |
| 三等四級郵務佐 | 銀元七元 |   |
| 三等三級郵務佐 | 同    | 上 |
| 三等二級郵務佐 | 同    | 上 |
| 三等一級郵務佐 | 同    | 上 |
| 二等三級郵務佐 | 銀元十元 |   |
| 二等二級郵務佐 | 同    | 上 |
| 二等一級郵務佐 | 同    | 上 |
| 一等三級郵務佐 | 同    | 上 |
| 一等二級郵務佐 | 同    | 上 |
| 一等一級郵務佐 | 同    | 上 |

# 郵務佐晉級期間表

| 等級        | 考別優長者  | 及優長者  | 期      | 中常者 |
|-----------|--------|-------|--------|-----|
| 一等一級至三等四級 | 十五個月後  | 十八個月後 | 二十一個月後 |     |
| 四等一級及四等二級 | 十二個月後  | 十五個月後 | 十八個月後  |     |
| 四等三級及四等四級 | 滿十五個月後 |       |        |     |
| 試用郵務佐     | 滿十二個月後 |       |        |     |

## 海關職員俸率表

| 內班 | 職位名稱 | 俸率         |             | 職位名稱  | 俸率    |       |
|----|------|------------|-------------|-------|-------|-------|
|    |      | 華員         | 洋員          |       | 華員    | 洋員    |
|    | 總稅務司 | 無          | 四〇〇〇兩       | 超等驗估員 | 三五〇〇兩 | 四〇〇〇兩 |
|    | 稅務司  | 六五〇〇至七〇〇〇兩 | 九〇〇〇至一二五〇〇兩 | 總監查長  | 三五〇〇兩 | 四〇〇〇兩 |
|    | 副稅務司 | 五五〇〇兩      | 七〇〇〇兩       | 一等驗估員 | 三一〇〇兩 | 三五〇〇兩 |

幫辦——特等一級

五五〇至  
五七五兩

七〇〇至  
八〇〇兩

一等監查長

三一〇兩

三五〇兩

二級

五二五兩

六五〇兩

二等驗估員

一八五兩

三〇〇兩

超等一級

四八〇兩

六〇〇兩

二等監查長

二八五兩

三〇〇兩

二級

四二〇兩

五五〇兩

超等一級驗貨員

二六〇兩

二七五兩

一等一級

三六〇兩

五〇〇兩

一等副監查長

二六〇兩

二七五兩

二級

三〇〇兩

四五〇兩

超等二級驗貨員

二三五兩

二五〇兩

二等一級

二七〇兩

四〇〇兩

二等副監查長

二三五兩

二五〇兩

二級

二四〇兩

三五〇兩

一等驗貨員

二二〇兩

二二五兩

三等一級

二一〇兩

三〇〇兩

監查員

二一〇兩

二二五兩

二級

一八〇兩

二五〇兩

二等驗貨員

一八五兩

二〇〇兩

四等一級

一五〇兩

二〇〇兩

一等副監查員

一八五兩

二〇〇兩

二級

一二〇兩

一七五兩

一等副驗貨員

一六〇兩

一七五兩

試用

一〇〇兩

無

二等副監查員

一六〇兩

一七五兩

稅務員一特等一級

三五〇兩

無

二等副驗貨員

一三五兩

一五五兩

二級

三〇〇兩

無

超等稽查員

一三五兩

一五五兩

超等一級

二七〇兩

無

一等稽查員

一一〇兩

一三五兩

二級

二四〇兩

無

二等稽查員

九五兩

一一五兩

一等一級

二一五兩

無

三等稽查員

八〇兩

一〇〇兩

二級

一九〇兩

無

四等稽查員

六五兩

九〇兩

二等一級

一七〇兩

無

試用稽查員

五〇兩

七五兩

二級

一五〇兩

無

三等一級

一三〇兩

無

二級

一一五兩

無

四等一級

一〇〇兩

無

二級

八五兩

無

試

用

六〇兩

無

學 習 員 七〇兩 無

以上人員以成績優劣，每二年晉級一次。

### 改訂稽核所員司薪率表

| 薪 級 | 薪 率   | 等 級     |
|-----|-------|---------|
| 第一級 | 八百元   | 經協理     |
| 第二級 | 七百五十元 | 經協理     |
| 第三級 | 七百元   | 經協理     |
| 第四級 | 六百五十元 | 經協理     |
| 第五級 | 六百元   | 經協理     |
| 第六級 | 五百五十元 | 助理員副助理員 |
| 第七級 | 五百元   | 助理員副助理員 |
| 第八級 | 四百五十元 | 助理員副助理員 |
| 第九級 | 四百元   | 助理員副助理員 |

附 註

比照第一級郵務長薪率

比照第二級郵務長薪率

比照第三級郵務長薪率

比照第四級副郵務長薪率

比照第五級副郵務長薪率

比照第六級副郵務長薪率

比照第七級一等一級甲等郵務員薪率

比照第八級一等二級甲等郵務員薪率減十元

比照第九級一等三級甲等郵務員薪率減二十元

第十級 三百五十元 課長一等一級收稅員秤放員

比照第十級一等四級甲等郵務員薪率減三十元

第十一級 三百元 課長一等二級收稅員秤放員

比照第十二級一等六級甲等郵務員薪率

第十二級 二百五十元 課長一等三級收稅員秤放員

比照第十三級二等一級甲等郵務員薪率減二十元

第十三級 二百二十五元 一等一級課員二等一級收稅員秤放員

比照第十四級二等二級甲等郵務員薪率減十五元

第十四級 二百元 一等二級課員二等二級收稅員秤放員

比照第十五級二等三級甲等郵務員薪率減十元

第十五級 一百七十五元 一等三級課員二等三級收稅員秤放員

比照第十六級二等四級甲等郵務員薪率減十元

第十六級 一百六十元 二等一級課員三等一級收稅員秤放員

比照第十七級二等五級甲等郵務員薪率減十元

第十七級 一百四十元 二等二級課員三等二級收稅員秤放員

比照第十八級二等六級甲等郵務員薪率減十元

第十八級 一百二十元 二等三級課員三等三級收稅員秤放員

比照第十九級一等一級乙等郵務員薪率減十元

第十九級 一百元 三等一級課員四等一級收稅員秤放員

比照第二十一級一等三級乙等郵務薪率

第二十級 八十五元 三等二級課員四等二級收稅員秤放員

比照第二十二級一等四級乙等郵務員薪率減五元

第二十一級 七十元 三等三級課員四等三級收稅員秤放員

比照第二十四級一等六級乙等郵務員薪率

第二十二級 六十元 三等四級課員四等四級收稅員秤放員

比照第二十六級二等二級乙等郵務員薪率

第二十三級 五十元

三等五級課員四等五級收稅員  
釋放員

比照第二十八級二等四級乙等郵務員薪率

第二十四級 四十元

三等六級課員四等六級收稅員  
釋放員

比照第三十級二等六級乙等郵務員薪率

## 說明

一 總所秘書科長以經協理充任者與經協理同等待遇

二 總所股長以助理員副助理員充任者與助理員副助理員同等待遇惟遇有經協理充任該職時得支本人原薪

三 稽核員與經理同等副稽核員與協理同等

四 特區收稅官與助理員同等副收稅官與副助理員同等

五 總所科員凡職務繁重以分所課長充任者得支科長薪水其他科員照分所課員等級敘薪

六 自第一級至第十四級人員如辦事得力成績卓著經總會辦特別選拔得每三年晉一級自第五級至第十八級人員均於本等內每二年晉一級自十九級至二十四級均於本等內每一年晉一級凡服務得力人員除第一級至第四級外屆時即可晉級惟須俟有缺出方得晉等

七 經協理得酌給公費至多不得過月薪之半



八 洋員得酌給聘員津貼（協理每月至多不得過三百元副助理員不得過一百元但有特別情形者得呈請部長專案核准）

九 代理經協理得支代理津貼每月一百元代理助理員副助理員得支代理津貼每月七十五元代理

課長得支代理津貼每月五十元代理收稅員及其他職務者得酌支代理津貼

十 所有得力人員得按其現支薪俸并其學識資歷與服務成績比照改訂薪率分別定級

### （三）遷調

職位之遷調，每不變其責任；如變其責任，則遷調與晉級名雖異而實則同矣。凡晉級皆加重其責任，增高其俸給；而遷調祇改變其任務，對於責任俸給，均無增減；此即遷調與晉級之區別也。遷調既不變其責任，又不增其俸給；何以增進公務員辦事之效能乎？蓋遷調一能糾正分發之不當，因考選機關對候補人員之分發，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；二能減少辦事之興趣之痛苦；凡一種職位，其日常工作，若千篇一律而一無變化者，則當設法不時遷調，否則非特不能振作公務

員辦事之精神，且足摧殘其興趣；三能調解糾紛，蓋主管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，當無黽勉之事，惟以遷調可謀和平解決也。但美國國會於一九二二年前，對公務員之遷調，以法律嚴厲限制之。一九〇六年，<sup>(四)</sup>立法規定凡公務員服務未滿三年者，不得要求遷調，惟此法祇施行於行政各部，而其他之獨立機關公務員仍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，一律不得遷調。國會取此嚴厲手段者，則因當時美國中央政府尚未採用科學化之職位分類制度，故公務員之任務與責任，雖屬相同，然以職位名稱之異同，其俸給大有區別；於是羣爭遷調，希得厚薪；國會除此消極限制外，別無他策。但遷調既為增加公務員辦事效能之工具，消極處置殊屬非是；因之於一九二三年毅然通過職位分類制度法，糾正一切職同俸異之缺點，准予各機關之同級同俸之公務員得依下列規程，酌量遷調。

(一) 凡政務官，若不經考試，不得調為事務官。

(二) 凡高級事務官，遇缺額時，須由低級事務官升任，不得以遷調方法補充。

(三) 凡行政各部事務官調往立法、司法、各地方與各領土政府服務而著有成績者，仍得調回原職。

(四) 凡政務官在總統府或白宮服務二年以上，經吏治委員會審查及格者，得調爲事務官。

(五) 凡試用人員不得遷調。

(六) 凡被調人員之年齡、資格與經驗須與調任職位所需者相稱。

(七) 凡人員遷調時，不得抵觸各邦分派條律。

(八) 各調任之職位與被調人之原職性質不同者，須受考試。

(九) 凡美籍事務官在菲律賓或其他領土政府服務三年以上而著有成績，或二年以上因政費竭蹶或其他特別情形而被裁撤者，經吏治委員會允可，得酌量調任中央政府各職務。

(十) 無論何人，不得以政治手腕運動遷調，否則查出時，即行處罰。

遷調之手續，亦曾規定。在公務員方面，無論何人，如有正當理由，得請求遷調；

惟請求時，須填具遷調請求書，呈送吏治委員會，由該會查核後，相機處理。在主管長官方面，如需遷調部下人員時，亦須填具遷調請求書，呈請吏治委員會辦理；若所需遷調之人經主管長官指定者，則須先商得被調人之長官同意，但經吏治委員會准許後，方可遷調。似此辦法，則舞弊無方，計劃周密，誠至善也。

我國除海關、郵務、鹽務機關外，對於公務員之遷調，尙無相當辦法之規定。苟欲增進公務員之辦事效能，添加行政效率，則遷調問題，似不可忽視也。

#### (四) 懲戒

##### 甲 懲戒之種類

晉級與懲戒，皆為增進公務員辦事效能之工具；惟其方法不同耳。晉級係獎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。晉級內容，已詳上說；至於懲戒，方法極多，茲舉其要者如後：

(一) 調任不如意之工作促其悔省 懲戒不必有一定形式，凡辦事稍有失察，或疎懈之公務員，得由主管長官隨時調任不如意或不舒服之工作，使其受此刺激，

翻然自悟或可待罪立功也。美國中央政府常以此法警誡禁酒局之驗查員，我國則每以此懲辦不力之地方行政長官。

(二)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之區別。所謂口頭申斥者，即主管長官當面警告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警告之意。此二者，依美國慣例，皆准被申斥人申辯是非理由，但不得上訴。

(三)除功 除功亦為公務員之懲戒辦法，凡政府採用考績制度，均有此種之規定。辦法甚簡，每一公務員皆有一定之成績與過失之記載。至半年或一年結算一次。結算時，將人員所犯之過於其功績中扣除相當分數。故過多者功必減，功減則獎少而罰多，此亦為間接懲戒過多功少者之一法也。

(四)扣假 凡辦事不力或不服從長官指導者，其長官得依過失之輕重，扣除假日，以資懲戒。惟無特別假日為獎勵公務員之規定者，則此法不能適用也。

(五)罰俸 過失過重不能以申斥除功扣假了事者，則處以罰俸之懲戒。在美

國，對此項罰款，移作公務員卹金之用，此實爲最善之辦法。但公務員公會於罰俸事，始終反對，故罰俸懲戒不甚施用也。

(六)暫時停職 此爲較重之懲戒，無大過者不得受此處罰。美國中央政府吏治規程曾規定凡主管長官得以暫時停職辦法以懲戒所屬人員，惟停職日期不得過九十日，期滿得復職。停職期內，不能享受俸給及其他權利。此種懲戒，收效甚微，用之極少。

(七)降級 除免職外，更重之處罰，卽爲降級。降級須減輕責任與俸給，其痛苦不亞於免職，而其效果，猶屬微妙，故用以懲戒過失者，尙不多見。

(八)免職 上述各種懲戒方法，除申斥外，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、降級、暫時停職等方法處罰犯過人員，則被懲者往往志氣沮喪，精神萎靡，鮮有改過自新，努力工作，樂從長官之指導也。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。免職非但罷免現任職務，且在一定時期內，不能改任任何職位；美國慣例如此，而中國則不然，

中國之公務員免職，雖日有所聞，但被免職者並無不能改任其他公職之規定；此種懲戒，有何效果可言乎？蓋免職之意義，一則可使公務員怵於失業之危險，不敢稍有違法之行動；二則可使一般濫竽充數之徒，不得以公務機關爲其藏身伴食之所。法至善也，豈可忽諸？

惟是免職而無嚴格之規定，不無弊端發生。一八八三年美國中央政府之吏治法規規定凡已分類之公務員，若不從長官作政治活動，如運動選舉代募黨捐等等，其主管長官不得因此而將此種人員免職。一八九六年又規定（一）凡公務員之信仰或思想與主管長官不同者，其長官不得因此任意免職；（二）凡公務員如犯同類過失者，其長官不得因宗教與政見之關係，處罰有所軒輊。一八九七年復規定凡以分類之公務員一經正式任用後，除具有左列理由之一者外，不得免職。

（一）不守紀律

（二）不守道德

（三）虐待獄囚

(四) 破壞吏治法規

(五) 不服長官指導

(六) 嗜酒

(七) 久病

(八) 欺騙

(九) 辦事不力

(十) 運動國會議員作非法之行動

(十一) 辦理一切公務員所不應辦之事件

(十二) 輕視公產

(十三) 不償債項

(十四) 受賄

(十五) 用政治手腕運動加薪, 晉級與遷調

(十六) 缺席不請假



## (十七) 襄助政黨捐募黨費

### 乙 懲戒之機關

處理公務員之懲戒，辦法極不一致。有由主管長官獨自執行者，有由部長或委員長處理者，有由各部長各委員長會同吏治機關辦理者，有由吏治機關獨自處理者。在美國凡公務員如違犯上列各款之一者，其主管長官得呈請部長或委員長提出免職；部長或委員長接此呈請後，即將免職理由函知被免職者於三日內申辯是非曲直，再作最後之決定。由是可知美國中央政府公務員之懲戒，非由直接長官而由部長或委員長親自執行者也。在中國，除荐任職以下公務員之記過與懲戒，得由主管長官自行辦理外，其他如免職、降級、減俸等事，均由公務員懲戒委員會處分。公務員懲戒委員會分中央地方兩種，均隸屬於國民政府之司法院。懲戒處分，如由中央公務員懲戒委員會議決者，於七日內，連同議決書三份報告司法院。被懲戒人爲荐任職以上者，由司法院呈請國民政府或通知其主管長官行之。爲委任職者，由司法院通知其主管長官行之。均須報告考試院銓敘部。懲戒處分由地方公務員懲

戒委員會議決者，於七日內通知其主管長官行之。亦應報告司法院及銓敘部。此種辦法，未免手續太繁，且事實上亦多隔膜，以致主管長官對辦事不力之所屬人員，實不欲自尋煩惱提請任免也。個人之見，以為公務員之懲戒，可由各該主管長官負責辦理，吏治機關保持其監察地位以防舞弊可耳。

### (五) 工作時間

工作時間之支配得當與否，於增進人員辦事效能上，亦有密切之關係。一般人以為工作時間愈長，其工作分量必愈多；詎知事實竟有不然。蓋工作時間過長，因操勞之過度，精神不無疲憊，工作分量，非但不增，且因而減少者，實屬無可諱言也。所以在一定限度內，減少工作時間（用機器者例外），適足以增進辦事效能。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，每工人每時出產力增百分之十六·二，每日增百分之三·三。比利時殷其氏化學工廠（Engis Chemical Works of Belgium）亦曾作數度之試驗，始知每日十小時之工作，不難於七時半內完成。他如美國伊利諾

暗煤廠 (Coal Mines of Illinois), 福特汽車公司 (Ford Motor Co.) 等亦取法蔡氏等工廠減少工作時間，而所得之結果，無一不美滿也。美國中央政府於一九二二年，<sup>(2)</sup>公務員之辦公時間非但極長，且分有勞心與勞力者之不平等待遇。勞心者，除星期日外，每天須辦公七小時，夏天六月十五日至九月十五日星期六下午停止辦公。勞力者，每日工作至少八小時。及至行政科學化後，執政者始知長時間之工作，乃為不經濟之辦法。於是修訂辦公時間，<sup>(3)</sup>不分勞心勞力，每日（星期日除外）工作一律六小時。星期六下午停止辦公。暑期一律工作半日。時間縮短，勞心勞力之歧視又除，而辦事之效能實有增無減也。

中國公務員之辦公時間，較任何國家為長。除星期日外，每日工作至少八九小時。但辦事效能，較之各國瞠乎後矣。

#### (六) 例外工作

政府除特別情形外，不宜常令公務員作任何之例外工作。如遇特別情形而須例外工作者，則應另給酬勞；如是可以引起辦事人員之興趣也。美國中央政府於一

八九八年，規定凡各部會之主管長官，如認為必要時，得延長辦公時間。此項例外工作，除印刷與郵務人員外，餘無另外酬報，故公務員公會時有反對之舉動。中國雖無明文規定，但在習慣上，各院部會，如遇特別情形時，亦未嘗不可延長工作時間，此為事實上難免之事；然政府不可不予以相當之報酬而資鼓勵也。

### (七) 例假

例假有事假，病假，特別假之分別。事假與病假為偶然或不測情事，特假則有定時。美國中央政府規定凡公務員服務一年以上者，每年得由主管長官酌給特假一月；未滿一年者，酌給特假若干日（以每月三天半計算）。此法與給假之目的相反；蓋給特假原為鼓勵一般工作勤敏成績優良之人員而設。如果不論成績優劣一律給假，是獎罰失平，情理欠妥，何能望辦事效能之增加乎？故特假之給予，應以辦事人之成績如何為標準也。中國政府尚無特假之設置，若欲引起辦事人員之興趣及行政效率之增加，則此制應有採用之價值也。

美國中央政府又規定凡公務員如患疾病或有特別情事時，得向主管長官聲

明理由，酌請事假或病假；惟每年不得過三十天。各機關一律待遇，不得私自增減，以示公允。中國政府對此制雖有定律之規定，但目下尙未頒布也。

### (八) 公益

凡公務員有健全之身體，靈敏之腦力，活潑之精神，方可努力奉公，謹慎將事。未有身體頹衰，精神不振而能從事工作也。故提倡公務員公益事項如運動，衛生，膳宿等等，爲不可忽之事。各國行政機關，對此項公益事宜，初鮮注意。迨今人事管理科學，日漸發達，提高公務員辦事效能之聲浪亦日高，因之公益設備，漸次增加採用。最近美國中央政府吏治委員會擬與中央衛生處合力舉辦下列各項公益事務：(一) 襄助各部會籌設衛生處，掌理一切急救與普通醫治事宜；(二) 檢查各部會衛生廁所及一切衛生設備；(三) 檢查各部會辦公室之光線與空氣是否適合衛生；(四) 辦理公務員衛生教育；其他如運動場，俱樂部，模範住宅，經濟衛生飯店，圖書館及學校等，亦漸次興築。總之，舉凡可以增進公務員辦事效能者，無不積極進行。中國政府對公務員之公益事業，亦頗重視；業經銓敘部精密研究擬有具體辦法，若經施行，則公務員

之精神上必有無限愉快也。

- ① Willoughby, W. F.: "Principles of Public Administration", pp. 303-304;
- Mayers, L.: "The Federal Service", pp. 298-303, 1922, New York; Proctor, A. W., "Principles of Public Personnel Administration", pp. 177-178, 1921, New York.
- ② 美國中央政府有此規定，參看 U. S. Civil Service Act, Rules, etc., pp. 5-6, 1929, Wash. D. C.
- ③ 考績法，十八年十一月四日國民政府公佈。
- ④ 34 U. S. Statutory Law, 499, 1906.
- ⑤ U. S. Urgent Deficiency Appropriation Act, Oct., 6, 1917.
- ⑥ U. S. Civil Service Commission, Form 305, p. 1, Apr. 1927.
- ⑦ 公務員懲戒法，中央日報，二十年三月二十八日。
- ⑧ Watkins, G. S.: "Labor Management", pp. 520-525, 1928, New York.
- ⑨ Report of Reclassification Commission, part I, p. 89.

⊕ Information for Employees, U. S. Civil Service Commission, p. 8, 1928, Washington D. C.





## 第六章 公務員之培養

政府行使之職務，由簡而繁，由繁而專門，專門化之職務，非尋常人所能勝任愉快。因之政府需要專門人才日亟，而所需之數量亦日增。故公務員之培養，在人事管理學上，遂成爲一重大問題焉。

公務員之培養種類有二：一曰培養有志服務公職之人員，二曰培養已爲政府服務之公務員。此二種人員之培養性質既各不同，方法亦宜有異。茲將培養之道，略述於後。

### 甲 培養有志服務公職之人員

自行政日趨專門化後，且以其性質與商務各別，因之公務員之養成問題，由是發生。有人以此項培養之責任，須由政府負擔。其實培養此種人才，非政府之任務，而應爲公私立學校之職責。惟公私立學校，因設備或教授方面之不周，致不能爲政府

造就所需要之人才。於是種種養成所如區長，統計，地方自治等，由政府籌款設立；期於最短期間內養成適應政府所需要之人才。此種培養方法，在人事管理上既不經濟，且不合理。以（一）培養有志服務公職之人員，除特殊人員如海陸航空軍官外，餘皆非政府之直接職責；普通公私立學校為培養有志服務公職人員之機關；如政府另設特殊學校，既不經濟，且教育行政工作，亦甚重複；（二）培養特殊人才如海陸航空軍官等，非普通學校所能勝任，故政府執行此種職務，自當別論；（三）此項培養方法，乃間接處罰普通學校之卒業生，蓋政府特殊學校開辦後，如遇行政人員缺額時，大概由特殊學校學生補充普通學校之卒業生，遂失服務政府之機會；（四）此項培養方法，既足以引起階級之觀念，又足以抑制才能制度之發展；大抵政府對特殊學校之卒業生，不論優劣，均予儘先錄用之待遇。於是競試取士之才能制度因之不可發展。不特此也，政府特殊學校之學生，既取得此種特殊權利後，遂忽視學問，不知勤勉，而自視已為社會上之一特殊人物矣。

由是觀之，此項人員之培養，當應利用於已成立之普通學校，不宜由政府另設

養成所。惟普通學校對於此項人才之培養方法，在前或因辦理不甚適當，致不能適應政府之需要，欲免此病，則普通學校須將培養之方法，急行改革，並應與政府人事管理機關通力合作，俾雙方得互知其需要而後施行其擬定之計劃。在此合作工作上，政府人事總管理機關，須履行下列諸職務：（一）釐定俸給，分析公職之性質與任職者之資格；（二）供給各普通學校對於公職分類釐定俸給等等有關係之報告，務使各普通學校，以政府之需要，審定其施教之方針，庶幾學生出校後，不致學非所用及學無所用之危險；（三）與各行政機關議定辦法，使有關係之學生得有實地練習之機會；（四）在可能範圍內，當通知普通公私立學校，對於某項新學識人才，政府於幾年後或有需要之處；公私立學校可酌量添設此種新學科，以資培養；（五）凡公立學校特為政府培養成就之人員，遇有虛額時，當先經競試後分發任用。

學校方面亦當以同樣之精神，施行下列諸工作：（一）調查中央政府各職位之詳細職務及任職人員應具之資格，以補政府人事管理機關報告之不周；（二）審查校內對於各種有志服務公職人員培養之設備。此項審查，宜注重對於此項培養有

直接或間接關係之科目；如法院之法科課程，能否培養成爲地方法官或法律顧問等候補人員；工程學院之工程科課程，能否培養爲政府所需之農務設計及農業行政之人才；商學院之商業課程，能否培養適合政府所需之會計統計商業顧問及理財等人才；教育學院之教育科課程，能否培養爲將來教育行政人員之用；社會學院之政治系政治課程，能否培養外交及普通行政人員；均爲極嚴重而不可忽視之問題。大概大學校內各學院各分系之課程，均於有志服務公職人員之培養有間接或直接之關係。學校當局，當一一詳細分析，務求所設備之課程，能充分適合於培養未來公務人員之所需。如是，則政府除因有特殊關係外，可不必另設其他專門學校；而普通學校之卒業生，亦不致抱有學非所用及學無所用之憾也。

## 乙 培養已在政府服務之公務員

若爲新任公務員能以科學方法處理不諳熟習之事務，舊公務員之增進學識及提高辦事效能起見，則對於此項已入政府服務之公務員，不可不設法使其有修養補習之機會。惟此種設施，於十九世紀以前，尙無人注意及之。自一八九五年美國

泰羅氏 (F. W. Taylor) 發明科學管理方法後，一般私人經營機關之主管者，始知職員之訓練與修養，甚為重要。蓋未經一種訓練以前，各職員即不能應用科學管理方法也。至今日美國各私人經營之機關，無論規模大小，均有職員培養之設備。至於培養之方法極多，撮其要者，計有下列諸種：(一) 新職員訓練學校 (Vestibule School) 為公司自辦，凡新進之人員或舊職員遷調時，均須入此校經數星期或數月之訓練，方可正式任用，以免生手辦事之困難，藉可引起職員辦事之興趣並增加職員出產之能力也；(二) 練習生補習學校 (Apprentice School) 亦為公司為增進練習生之學識及引起練習生辦事之興趣而設，補習期限自一年至三四年不等，卒業後得量才相機晉用；(三) 職業學校 (Vocational or Training School) 亦為公司所設立，凡職員有志深造者，均可報名肄業，所授科目，除職業教育外，尚有社會自然等各學科。其目的非但為提高職員辦事之興趣及出產之能力，且為培養良好之公民，以固現行經濟制度之基礎。以上三種職員補習學校之授課時間，每週三小時至九小時不等。上課以夜間較多，教員均由公司內主任職員擔任。經費方面，由公司獨自維持。有時

數公司爲獎勵職員入學起見，另設獎勵金額。凡職員在校肄業者，每屆年終可得獎金若干。此種政策，其目的在求實行科學管理方法，以謀增加出產節省費用，藉可多得盈餘也。

職員之補習，在歐美私人經營之機關中，固早已普及，且收有成效。惟行政機關非私人之事業可比，故主其事者無增加行政效率及減輕民衆擔負之決心，因之對此種學校之設立，頗爲忽視。迺者，美國民衆對於改革吏治，增加行政效率，減輕民衆擔負之運動，非常極烈。政府因處於不得已之時，不得不逐漸採納民衆之要求，施行科學管理方法，而公務員之補習學校亦應運而生矣。中央政府之印刷局已設印刷練習生補習班，期爲四年。凡印刷局之練習生，均得入班補習。國賦局、外交部、邦際商業委員會，及標準局，亦均有公務員補習之設備，以造就各項所需之人才。惟其他機關之官吏，迄無相當補習之機會。幸美京各大學，爲便利中央政府公務員繼續求學起見，於夜間設班授課，程度與日校相等。故中央政府之中等學校卒業官吏，如有志在大學晚班繼續研究，至五六年者，仍有得學位與升任要職之希望。美國中央政府

公務員之補習機會，雖屬甚多；然較之私人經營機關之人員，則尙不及也。中國現在尙無此項學校之設立，卽在大學方面，亦屬鳳毛麟角。公務員補習修進之機會，已可概見矣。





## 第七章 退休與恩俸制度

凡衰弱或殘廢而不能切實執行職務之公務員，准其留職照常工作歟？抑酌給恩俸使其退休歟？此實爲人事管理上之一大重要問題也。此問題發生於才能制度穩固之後，蓋分贓制度興旺時，公務員十九隨政潮上下，焉有退休之問題？惟自才能制度採用後，公務員經法律之保障，如無過矢，得永久服務政界；故若無退休法之規定，則衰弱殘廢之公務員長此蟬聯，非特徒糜國家公帑，且足以閉塞晉級之途徑而不能振作青年公務員之辦事精神矣。

準諸上說，則政府之採用退休衰弱或殘廢公務員之制度，實爲吾人所贊同。至此制度如何規定，似爲一大難題，故於採用前不可不加以慎密之研究與決定也。普通以爲退休政策，極易施行；蓋退休制度中不外規定退休年齡，恩俸數目與如何處置未及退休年齡而已殘廢之不能工作人員等項，但實際問題，並非如此簡單也，斯

尋常人所未明瞭耳。

(一) 恩俸籌措問題 退休須給恩俸，否則失退休之功效與愛護公務人員之本旨。故恩俸之籌措，實爲退休制度之先決條件。其籌措方法，約如下列：(一) 政府擔負，(二) 公務員擔負，(三) 政府與公務員平均擔負。如恩俸由政府擔負者，公務員無須資助分文，至退休時得享恩俸之權利。例如我國之卹金制度。如恩俸由公務員擔負者，則政府無須津貼，祇在各公務員之俸給項下按月扣存；此法因公務員之反對，故各國政府均未採用。如恩俸由政府與公務員平均擔負者，則政府與公務員均須出資；政府方面由公費項下撥用，公務員方面仍由月俸項下扣支。美國中央政府之恩俸制度，即採此法；各部會於月底發薪時，將各事務官之俸給扣三又二分之一。⊖所扣之款與政府撥出之款，統由內政部管理公務員退休與恩俸局代爲儲存銀行，以爲恩俸基金。凡公務員未屆退休年齡因故離職者，得領還其儲金與利息。此法分配極當，故採用後收效頗宏，而做行者亦甚多也。

(二) 恩俸制度之維持問題 當退休制度最初實行時，恩俸金之支出爲數必

小；嗣因退休人數超過已退休而死亡之人數；故恩俸金之支出，至少在二十年内必逐年增加。若政府不能未雨綢繆，屆時不免有臨時掘井之危險。預防之法無他，即每年所儲之恩俸基金，須能維持是年度之開支，或每年所儲之恩俸基金，非但須能維持是年度之開支，抑能供給未來之需要。後者較前者為適當，因後者常有相當準備，可免意外之危險也。美國中央政府之恩俸制度，以其不用準備方法，致每年積欠頗鉅。⑤在職公務員之儲金，常移作已退職者之恩俸；似此剜肉補瘡，誠非善策。此恩俸制度之應採用準備方法也。

(三) 恩俸之發給問題 中國公務員卹金之發給方法有三：①(一)終身卹金，按期繼續發給；(二)一次卹金，一次發給清楚；(三)遺族卹金，按期繼續發給。

(一) 終身卹金 凡服務中華民國之文官、司法官、警察官有左列情事之一者，得按其退職時俸給五分之一，自退職日起，分期給卹，以迄亡故。但受卹者為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。

(一) 因公受傷致身體殘廢不能執行職務者

(二) 因公致病致精神喪失不能勝任職務者

(三) 任職十年以上身體衰弱或殘廢而不能勝任者

(四) 任職十年以上勤奮卓著年逾六十自請退職者

凡受卹者，如遇公權被褫，國籍喪失或再任職務時，不得繼續享其權利。

(二) 一次卹金 凡服務中華民國之文官、司法官、警察官因公受傷，或因公致病而不致終身殘廢者，得於其退職時，按其原薪，酌給卹金兩月，但受卹者若為委任警官，得酌加一月，長警酌加四月。

(三) 遺族卹金 凡服務中華民國之文官、司法官、警察官有左列情事之一者，其遺族得按月領取受難者最後俸給十分之一之卹金，但受難者如為委任警官，其遺族得支七分之一；如為長警，得支三分之一。

(一) 因公亡故者

(二) 任職十年以上勤勞卓著而亡故者

(三) 應受終身卹金未滿五年而亡故者

遺族卹金，自公務員受難之日發起，迄左列情事發生之日為止。

(一) 受難人之子女已成年者

(二) 受難人之妻已亡故或改醮者

(三) 受難人之孫或弟妹已成年者

(四) 受難人之父母或祖父母已亡故者

美國中央政府之退休條例，與我國稍有出入。茲述其內容如左。

美國中央政府之退休條例規定凡分類官，如有下列情事之一者，得享受退休恩俸。

(一) 年逾七十服務十五年以上者（機械工人六十五歲，鐵路工人六十二歲，均得退休；惟此項年限經吏治委員會允許得酌量延長，但延長時間不得過四年）

(二) 服務十五年以上因公致傷不能勝任職務而經醫生證明者（服務未滿十五年，年齡未屆退休之規定而因公致傷者得享受中央政府因公致傷卹金（Federal Injure Compensation））

但至退休年齡時仍可依法支領退休恩俸。）

(三) 服務十五年而因公亡故者（此項卹金由遺族支領。）

凡事務官如至退休年齡者，須通知管理公務員退休與恩俸局，以便給算帳目，酌結恩俸。恩俸計算之方法頗繁，須以退休公務員服務總年數（不得多至三十年）乘其十年內平均年俸數（不得過一千五百元），再以四十五除之，即得該公務員之恩俸數目。惟每人應得之恩俸，至多不得過一千元。例如某甲服務三十年，十年內之平均年俸為一千五百元，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。

(四) 退休制度之管理問題 公務員退休與恩俸之處置，為人事行政之一種，依理當由人事行政機關管理之。惟在美國，管理此項事務者，非為吏治委員會而為內政部之管理公務員退休與恩俸局（Bureau of Pensions）。該局設局長（Commissioner of Pensions）一人，由內政部部长委任。局長得依法聘請委員三人，一為政府代表，二為公務員代表，組織管理恩俸委員會（Board of Actuaries）襄助局

長辦理一切恩俸保管計算及發給等事務。此類組織既不合理而又不經濟；故最近有歸併於吏治委員會之趨勢。我國則反是，公務員之退休與卹金制度之負責管理者，爲考試院之銓叙部。考試院爲我國唯一之人事行政機關，管理公務員退休與卹金制度，可謂適當。果再將卹金改爲政府與公務員平均擔負，由考試院所屬各部會各地方政府人事管理機關切實執行，則未來之成績，尤有可觀焉。

① The Retirement Act of the U. S. Government, Sec. 10, 1926.

② Doyle, J. T.: "The Federal Civil Service Retirement Law" *Annals*, p. 337 May, 1924.

③ 考試院法規彙刊第一輯，第一九九至二二三頁。

④ 未分類官吏如經法律規定者，亦得享受退休恩俸之權利。參看 *The Retirement Act*, pp. 11-14.





## 第八章 公務員之組織

### 一 公務員公會

近年來實業界職工之參與人事管理，蓬蓬勃勃，如釜上氣；此激盪之變動，一則基於道學家之理論，二則基於科學家之學說，三則基於職工自己之思想也。蓋道學家每以職工參與管理工作情形，爲人道上最妥善之辦法。科學家每以職工參與管理工作情形，直接足以引起職工辦事之興趣，間接足以增加行政之效率；而一般職工之領袖，亦目覩近世民治潮流之澎湃，欲藉此以掃除資本家積年壟斷之弊端耳。職工既具有推翻資本家壟斷之決心，更得學者之援助，故運動卒以成功也。

自實業界職工獲得參與人事管理之權力後，政界之公務人員，亦羣起直追，聯合組織公務員公會，以期達到同項之目的。茲就美國而論：公務人員最先組織公會者，爲郵差。○郵差於一八六九年要求郵務部准其按照一八六八年之法令，每日工

作八小時。當局絕對不准。於是各郵差痛憤填膺，紛紛在紐約組織工會，並聯絡各界工人團體，以張聲勢，而厚實力。一八九〇年遂成立郵差公會（The National Association of Letter Carriers）。設總會於波斯登市。該會爲郵務職工中最大而又最完善之組織，現已加入美國總工會（The American Federation of Labor），惟其職務除刊行月報（報名Postal Record），訓練會員及鼓吹發展郵政外，其他極端行動，如罷工等，概不參加。

郵務職工因利害不同之關係，故其組織極不一致；除郵差工會外，尚有郵務職員，鐵道郵員，鄉村郵差等公會。郵務職員之組織，發動於紐約市；而該會之成立爲一八八八年。當時郵務長不滿意於此等之舉動，故將一般熱心會務之郵員撤職查辦；致公會前途大受打擊。嗣後當局改變態度，准郵務員於法律範圍內組織公會（The National Association of Post Office Clerks），於一八九〇年在華盛頓成立。該會份子複雜，成立未及二載，內部即分裂；退會者另組郵務職員聯合會（The United Association of Post Office Clerks），與全國郵務職員公會相逐鹿。至一八九九年兩會

首領，方捐除成見，各自取消本會，重組織全國郵務職員聯合會 (United National Association of Post Office Clerks)。雙方敵對行爲，頓時烟消雲散。該會自成立後，會員日見增加，而其聲勢，亦逐漸威赫；於是美國總工會甘言密語勸其加入工會，以增本身之實力。惟全國郵務職員聯合會之領袖，以其無加入之必要，故斷然拒絕其請求。此種毅然處置，頗爲各會員所不滿，乃紛紛退會，復組織全國郵務職員同盟會 (The National Federation of Post Office Clerks)，加入美國總工會，刊行 Union Post clerk 月報，採急進手段要求政府改良郵務人員之待遇，發展郵政事業。同時全國郵務職員聯合會，亦仍繼續努力，惟其份子多爲守舊派之高級郵員耳。

鐵道郵員公會創於一八九九年，爲郵務職工中最貴族之組織，會員共計約在一萬六千人左右，其重要目的，在供給會員極公道之人壽或職業保險，運動國會議員立法保障其權利及編印鐵道郵務月報 (Railway Mail Post Office)。目下該會雖爲美國總工會之會員，然對於勞動運動，毫無密切關係也。

全國鄉村郵差公會 (The National Rural Letter Carrier's Association) 成立

於一九〇三年會所設支加哥市刊行鄉村郵遞新聞報 (The Rural Free Delivery News)，鼓吹發展鄉村郵遞事業。全國鄉村郵差同盟會 (The National Federation of Rural Carriers) 爲其勁敵。該會亦刊行鄉村郵遞錄月報 (The Rural Delivery Record)。惟其政策較全國鄉村郵差公會稍爲積極耳。

美國中央政府之公務員，除上述之郵務職工外，在一九一六年前，仍無整個公會之組織。一九一五年歐戰開始，商業凋零，經濟恐慌，世界各國，無一不受其影響；美國中央政府之公務員亦因此種關係而感物昂俸低生活爲難之痛苦；故對政府之處置早已不滿；兼之國會頒令增加工作時間，公務員恨之尤甚。故一九一六年二月二十六日航機部 (Quarter Master Department) 職員發起組織公會，期以團體力量與政府力爭，贊成者頗衆。是年五月遂成立中央公務員聯合會 (The Federal Employees' Union)，要求國會收回成命，國會不允。該會於不得已時乞援於美國總工會，經該會會長與大總統再三商推，始將國會議案斷然取消。此後各埠中央政府公務員之公會，相繼組織，惟恐落後。全國中央政府公務員同盟會 (The National Feder-

ation of Federal Employees) 於一九一七年九月亦告成立。該會之性質與職業團體之組織略有不同。職業團體之組織基於一種特殊職業。全國中央政府公務員同盟會則非基於一種職業，舉凡中央政府之公務員，除郵務職工外，不論機關職業與官級，均得入會。入會時須納入會費若干，以後每人每月應付會費二角五分。會員不下三萬餘人，分會滿布全國，收入每年至少十萬餘金。政權操於會員代表大會，該會每年開會一次，推舉執行委員會委員，如同盟會會長副會長秘書司庫等，負責執行大會取決之一切職務；執行委員互推三人組織財產保管委員會，專司財產之保管。

全國中央政府公務員同盟會自有史以來，無時無日不與政府力爭公務員應得之權利；初則爭每日七小時之工作，繼則爭俸給制度之改善，以免物昂俸低生活困難之痛苦及工同俸異之積弊。故美國現行之津貼，職位分類及退休恩俸等制度，皆為該會力爭之結果也。

全國中央政府公務員同盟會為美國總工會之會員，故於美國勞動運動有密

切之關係；惟全國中央政府公務員同盟會除交納會費與出席美國總工會外，其他極端行動，如罷工等概不參與。然則其政策究如何實施乎？蓋該會素以和平手段襄助國會議員建議改善公務員待遇，刊行中央公務員公報（The Federal Employee），披露事實，使民衆了解公務員所處之環境，俾於有事時可獲良好之輿論也。

由上可知美國中央政府之公務員均爲有組織之公民矣。

中國中央政府公務員之有組織者，祇爲辦理交通事業之職工耳。首創者爲平漢路工人，該路工人于一九二一年設俱樂部於長辛店路員補習學校。俱樂部略具雛形後，逐漸擴大，遂於翌年八月十一日改爲平漢路工會。嗣因北方軍閥不認工人有組織工會之權利，查封會所，慘戮會員，致該會之前途一時蒙莫大之影響焉。

一九二六年政局劇變，工會勃興；京滬路車務工會，中國電報職工會等相率成立。上海郵務工人除郵務員外，爲聯絡感情與要求改善待遇起見，亦於同年八月十七日成立上海郵務工會。翌年三月四日，上海郵務官員以收回郵權，改良郵務及增進同人利益爲宗旨，召集郵務官員大會，組織郵務同人協進會。後以組織欠善，於四

月七日經代表大會之一致通過，更易名稱，即今所謂上海郵務職工會是也。<sup>(4)</sup>自上海郵務人員組織工會後，各地郵務工會與郵務職工會，亦紛紛相繼成立。因之一九三一年十月上海郵務職工會發起組織全國郵務職工會，以資聯絡。各郵務工會亦擬組織總會；但迄今尚未實現耳。

## 二 聯盟與罷工問題

公務員組織公會之權利，美國於一九一二年，<sup>(5)</sup>中國於一九一四年<sup>(6)</sup>經政府之正式承認。美國公務員公會十九爲工商業工會之會員，此項聯盟策略，在法律上雖不禁止，而於實際上似不適當。蓋（一）工商界有勞資之分別，工會即爲以勞攻資之工具；政府機關無此區別，設公務員公會與工商界工會締結盟約，則上級與下級官吏不無階級鬥爭之發生。（二）工商界工會均以罷工爲攻資本界之唯一方法，公務員公會苟與之聯絡，一逢工商界工會罷工時，則公務員不無表同情之危險。（三）公務員公會如得工商界工會之援助，勢力自更充實，希望自更奢大，而政府於管理公務員方面，則更形棘手。此公務員公會不可與工商界工會結締盟約已昭然若揭

矣。不特此也，公務員公會，依法依理，絕對不能以罷工爲要挾政府之工具。依法而論，美國之公務員雖有組織公會之權利，然不准與聞任何罷工之舉動，否則卽免職查辦；例如一九一九年波斯登之警察罷工案是也。依理而論，政府爲人民所組合，政府事業，卽人民事業；公務員本身亦卽爲此項事業之主人，如股東之與公司，豈有罷工之理。美國公務員公會不以罷工爲要挾政府者，職此故也。我國則反是，如平漢路於一九二二年八月十一日因要求改良待遇之不遂，釀成全體之罷工，結果目的未達，而遭軍閥之毒害，誠屬不幸。一九二六年八月十七日，上海郵務工會，因要求當局改善待遇，承認工會，未達目的而亦罷工。同年京滬路車務公會人員亦以要求加薪不遂而罷工。此二舉動，工會方面，均得勝利。一九二八年十月，上海郵員因要求加薪不遂，又起罷工之風潮；當局對於郵員之要求，深爲同情；而對其以罷工之手段，深致不滿，故卽勸導工友從速復工，所提條件，聽候和平解決，風潮於焉平息。但自郵權收回後，郵務日趨腐化，上海郵務人員不忍政客之蹂躪，故於一九二三年復要求當局實行鞏固郵基，免瀕危險，當局不准，致釀成全國郵務人員之相率罷工，後經上海士紳



之調解，方始復工。此亦不幸中之大幸也。總之當局者應以羣衆利益爲前提，而對於工會方面所提出要求者，亦須平心靜氣考察其理由之充足與否，加以坦白之表示；至職工方面，則應以和平之手段，督促當局者之逐漸推行善政，不可以罷工爲要挾，往傷雙方之情感，且於實際事實上亦無若何裨益也。

① The best account of the postal organizations written from a sympathetic point of view is S. D. Spero, "The Labor Movement in a Government Industry," 1924.

② 一九一九年美國波斯登市之警察因要求不遂，一律罷工，當局以公務員不得罷工，故將罷工人員全數免職。

③ 唐海：中國勞動問題，光華書局，民國十六年。

④ 郵聲，上海郵務職工會郵聲月報社，十六年十月。

⑤ White, L. D.: "Public Administration", pp. 382-391.

⑥ 陳達著：中國勞動問題。

