

# 人事行政

戴傳嘖題

刊創

## 目 要

- 發刊詞
- 人事行政之重要
- 黨的人事行政
- 軍人人事行政概述
- 中國人事制度發展的趨勢
- 如何樹立健全的人事制度
- 任使之商榷
- 唐代之人事考核制度
- 當前公務員待遇問題
- 釐定黨政軍官職俸等級表芻議
- 公務員職位級類劃分制的實施
- 人事行政之檢討與今後改進意見
- 人事管理條例公佈後
- 關於人事管理條例之商榷
- 人事管理機構的職權與人事管理人員的任用
- 為懷疑公務員資格制度者進一解
- 論任用審查
- 論劃一國家銀行人事制度及其他
- 國家銀行人事管理概論
- 訓練人才之管見
- 人事行政人員之修養
- 勳章與考核獎章
- 建立退休制度中幾個實際問題

孔祥熙 吳鐵城 吳思豫 甘乃光 錢卓倫 李培基 張金鎧 李邦銓 金銓 陸東平 蘇雷 明仲稜 朱盛荃 朱家棟 李飛鵬 歐陽文輔 孫澄方 楊恩溥 楊裕芬 秦惜華 錢懷白 葛 異

中國人事行政學會編印

中華民國三十一年十二月出版

# 中央銀行

國民政府設置  
資本壹萬萬圓

總行 重慶  
分行

昆明	成都	西安	杭州移龍泉	福州	貴陽
萬縣	寶雞	洛陽	蘭州	柳州	梧州
開封移魯山	長沙	沅陵	撫州移寧都	南昌移贛州	零陵
宜昌移巴東	常德	桂林	黔江	宜賓	建甌
重慶新市區	恩施	南鄭	芷江	甯夏	泉州
吉安	下關	九江	衡陽	上饒移建陽	西甯
盤縣	浦城	酒泉	雅安	韶關	嘉定
袁自	內江	老河口	立煌	甯強	宜山
延平	寶慶	綿陽	東溪鎮	邠縣	三台
安慶	梁山	都勻	武威	辰谿	鄭州
中壩場	北碚	南泉	白河	天水	江津
南充	廣州灣	瀘縣	涪陵	雲陽	南部
廣元	康定	長汀	自流井	泰和	全縣
平涼	灌縣	永安	松潘	南甯	鬱林
南雄	岷縣	耒陽			
垣曲	永春	白沙	南陽	河池	漯河
		南陽	河池	文山	新開寺
					威遠
					許昌
溫州	陝壩	屯溪	漳州		

# 發刊詞

爲政之道，首在得人，人存政舉，人亡政息，操觚史籍，班班可數。古人所以謂徒善不足以為政，徒法不能以自行者，在以人專行政之臧否爲關鍵。蓋公務員吏爲行政之靈魂，爲政府實際上之治理者，若不選賢任能，量材器使，嚴賞罰以計功過，錄名實以辨是非，欲求政治之修明，效率之增進，未之有也。故政府事務推行績效之高低與國民所受政府福利之多寡，大半以其公務員服務道德與工作效率如何爲轉移。人專行政者之任即所以謀道德之提高與效率之增進，其於政治中所佔地位之重要，初不待論。

近數十年來，由於工業革命之澎湃，國家所經營之專業日益繁重而複雜，國家行政既日趨複雜化，政府職能因而高度擴張。前此以消極維持秩序政治安瀾已足之警察國家，今則運籌兼顧發展經濟文化專業之保育國家；前此以爲最懶之政府，是最好之政府。今日必須成爲爲民服務之高能政府始足以滿足社會之要求；因國家性質之轉變，政府職能之擴張，乃不得不增用工作人員以處理日在增長之繁劇公務，公務員數量遂隨之而大形膨脹。因公務員數量之膨脹，勢不能不有專門之知識及科學方法，以爲合理有效之管理。此人事行政之重要所以與日並進，而漸成爲專門之職業也。

我國國民茲現正向抗戰建國之偉業，兼程邁進，政府職能範圍已日見擴張，需要工作人員亦大爲增加，不有堅強有力之機構，優了應任之人員，實無由迅速完成其使命。人事行政人員數量雖已激增不少，但必須有健全合理之人事制度以規範之組織之，經濟有效之科學方法以管理之養掖之，使人之智能有最高之利用，然後人人可盡其才，使事之效率有極大之發揮，然後始

可專專竟其功，職是之故，人事行政學術之研討，在當前之中國，實更有迫切之需要與特殊之價值。

爲適應此時代環境需求，朝野人士對於人事行政之研究改進會有不斷之努力。政府當運既於各級機關設置人事專管機構，期以完備之制度，又在中央舉辦人事行政人員之訓練，謀以造成優良任之幹部。而國內人事行政之研究者及實際工作者復奮然興起，有中國人事行政學會之組織。其任務在於促使人事行政學術之進步，使公共行政技術水平日見提高，更期藉集體之編摩與砥礪以增進從事人事行政業務者之服務道德及倫理觀念。願感獨勤者不能不藉傳播之工具，切磋研究不可不有發表之園地，是本刊之問世殆即爲抵達此目的所願藉之工具與園地之意也。

不特此也，人事行政固爲一種專門之業務，但在學術上實爲一自成體系之獨立學科，在政治上則爲關係重大之行政實務，故本刊之使命不僅以供專業者之切磋研討爲滿足，更進而公諸社會，以冀討人事行政之理論與實際作廣泛而深切之研究與推進。茲將暫擬理論之研究旨：一曰依據 國父遺教總義 旨論以闡揚三民主義化之人事行政原理；二曰整理先哲之舊典籍與義理，以見國人對於人事行政之傳統觀念與精神；三曰適應時代環境之需要創立以中國爲本位之人事行政學術；四曰介紹歐美學者之新著述與學說，以啓新知而爲實際設施之指引。再就實務之研討旨：一曰就現有之法令與實施，作建設性之批評，明其利弊，辨其得失，以爲改進之張本；二曰調查並搜集有關人事行政事務事實之各項資料，加以整理分析，以見其因果關係與法則；三曰就中國歷代吏治之設施加以整理，究其優劣，以爲中外吏治之借鑑；四曰對外國人事行政制度施行之實況加以介紹與評判，以爲我國之參考。將來尙需因應時宜增益擴充，俾所指陳論列者悉足以贊襄政府之設施並以促進國人之研究。

本刊編行之旨趣及責備之使命，若是之重大。同仁等自維棉薄，力有未逮，深恐難慰世人之期望，尙希海內賢達，不吝賜教，彙予匡正，俾能彙集羣力，處於不朽，此與我國人事行政前途或有所裨益，匪獨本刊之幸已也。

# 人事行政創刊 目錄

發刊詞

人事行政之重要

孔祥熙 (一)

黨的人事行政

吳鐵城 (五)

軍人人事行政概述

吳恩豫 (七)

中國人事制度發展的趨勢

甘乃光 (一九)

如何樹立健全的人事制度

錢卓倫 (二七)

任使的商權

李塔基 (三三)

唐代之人事考覈制度

張金鎰 (三八)

當前公務員待遇問題

李邦蘇 (四七)

釐定黨政軍官職俸等級表芻議

金銓 (五四)

公務員職位級類劃分制的實施

陸東平 (六二)

人事行政之檢討與今後改進意見

雷 蘇 (六六)

人事管理條例公佈後

明仲祺 (六九)

關於人事管理條例之商榷

朱盛基 (七二)

人事行政

623294

人事管理機構的職權與人事管理人員的任用

朱家棟 (七五)

為懷疑公務員資格制度者進一解

李飛鵬 (八一)

論任用審查

歐陽文輔 (八四)

論劃一國家銀行人事制度及其他

孫澄方 (九〇)

國家銀行人事管理概論

楊恩溥 (九四)

訓練人才之管見

楊裕芬 (九八)

人事行政人員之修養

秦惜華 (一〇四)

勸業與考核獎章

錢懷白 (一〇七)

建設退休中幾個實際問題

萬 異 (一〇九)

參攷資料

黨內各機關人事機構統一管理綱要

二、黨政軍中央機關現任各級人事管理人員考核辦法

四、人事管理條例

五、人事管理機構設置規則

六、人事管理機構設置規則

七、歷年高普考各類考試應考與及格人數統計

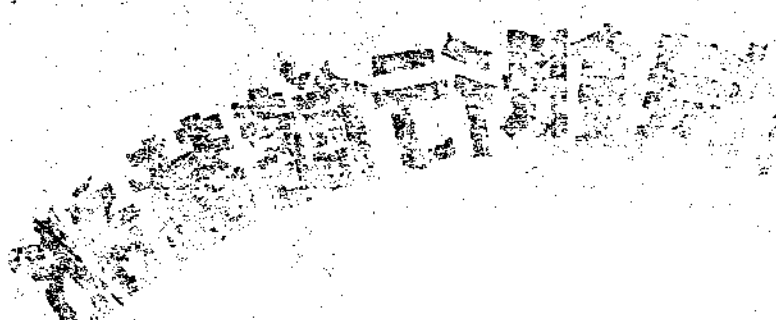
目錄

833284

附錄

- 一、中國人事行政學會組織緣起
- 二、中國人事行政學會章程
- 三、中國人事行政學會各省市分會組織通則
- 四、中國人事行政學會職員一覽

編後



： 齊 外  
： 齊 發  
： 維 三  
： 維 整

維 三

一、  
二、  
三、  
四、  
五、  
六、  
七、  
八、  
九、  
十、

本部最近收存儲蓄總額

\$200,000,000

# 中國農民銀行儲蓄部



收存：	<small>活定分</small> 期普通儲蓄存款
	農工福利儲蓄
	節約建國儲蓄
發行：	節約建國儲蓄
	美金節約建國儲蓄
	禮券
主辦：	節約儲互助會
經售：	<small>中商會</small> 特種有獎儲蓄券

## 特點

1. 擔保確實
2. 利息優厚
3. 手續便利
4. 適合需要

本行係政府特許發行農業債券暨土地債券之銀行分支行處遍佈全國



# 人事行政之重要

孔祥熙



孔子曰「爲政在人」，孟子曰「徒法不能以自行」，是知「人」於政治實有決定作用。同一制度同一精神而施行不同，其故蓋由於運用制度之

「人」才能或有優劣，品質或有高下，而非制度有絕對之善惡也，明太祖以胡維庸之亂，恐後世丞相權傾人主，願避宗社，遂罷丞相之職，而採用六部分立制度，然而嚴嵩等奸臣之禍國，初不因罷置丞相而可以制其奸謀，王安

石以恢宏之才，受宋神宗特濫之知，其所立保甲保馬等法，非不甚善，後世操行其制，亦多獲成效，然安石卒因變法而失敗，其故無他，運用制度之「人」不當其任而已。設使安石不爲呂惠卿輩所愚弄，任事得人必不致形成元

祐熙寧兩黨之對立，亦必不致失敗而歸以終，中國歷來以「人」與「政」相提並論，所謂「人存政舉，人亡政息」即將人才與制度作等量齊觀也。舜典記堯舜禪之事曰「慎徽五典五典克從，納於百揆，百揆時序，賓於四門，四門

穆穆，納於大澤，烈風雷雨弗迷，帝曰格汝舜，詢事考言，乃言底可績，三載汝陟帝位。」雖古文尙書或難盡信，而中國數千年來用人準則其由下而上，由卑而高，層層漸進，綜覈名實之精神，蓋均本於尙書堯舜禪讓時相與使授

之一貫精義，例如唐之考課制度凡百官之長，歲較其屬，功過差以九等，大合衆而讀之，流內之官，敝以四善，一德義有聞，二清慎明著，三公平可稱，四恪勤匪懈，善狀之外，附以二十七最，以覈其實，至計算成績評定等次

人事行政

之法，係以一最四善爲上上，一最三善爲上中，一最二善爲上下，一善爲中上，最嚴而有一善爲中中，職事粗理，善最不聞爲中下，處理乖斷爲下上，背公向私職務廢缺爲下中，居官飾詐貪濁有狀爲下下，觀乎此可知吾國已往任用考核等程序其所以規定如此縝密者，要在欲得人善任，以期行政之實效耳。

就近代政治學之觀點言，「人」在政治上之地位，可自兩方面予以評價，第一，「人」爲政治動力之源泉，凡政治意志之形成、政治行動之決定，以及政治計劃與法度之範圍，無一不經過「人」之動力以決定之，第二，「人」爲政治機構中之有效部份，蓋行政機構有如機器，「人」即係機件與機

件間之聯鎖，如聯鎖部份運用不靈，配備失宜，制度雖佳，亦難奏效，古人謂「有治人無治法」，斯言信然，商鞅變法而秦強，安石變法而宋弱，唐劉晏用人得宜，財富聚而民不擾，漢張湯御人無術，制度廢而禮失敗，其一成

一敗非政治制度之優劣使然，實運用者之動力不足以付之，史稱劉晏用人賢劣考覈，雖數萬里外奉朝令如在目前，四方動靜莫不先知，以是稱治，故歷代吏部之設其用意即在集中管理人事，稽諸史冊，凡政治昌明之世，即人事

管理最著成效之時，數千年來吏治之隆污，皆可於此觀之。自十九世紀產業革命以來，一切事業，無不採用科學管理，第一次世界

大戰，各國工業為加速度之發展，在生產方面以達最經濟之限度；德國工作家又首倡合理化運動，研究如何運用科學精神其方法以管理生產程序，將人力財力之浪費盡量減少，以求效率之提高，近數十年因科學管理之成功，逐漸推行及於公務機關與人員之管理，歐美先進諸國學者專家，多窮其力于斯學之研究，或闡揚其精義，或實驗其所學，風起雲湧，貢獻特多，吾國先哲

對此本有極精闢之議論，其方法亦多可取，惜後之人不能沿踵前賢，發揚光大，遂致此道不昌，誠令人扼腕不置，當今勝利在即，而整頓之大業方在開始，百端待舉，人事為先，關於人事行政之研究，自應刻不容緩，深望諸賢本我國情切實檢討，以期人事制度早日樹立，然後行政工作，方可順利推進，建國成功，胥是賴焉。

教 養 有 道 ， 則 無 枉 生 之 材 。

鼓 勵 以 方 ， 則 無 抑 鬱 之 士 。

任 使 得 法 ， 則 無 倖 進 之 徒 。

總 理 鑒 ！

# 黨的人事行政

吳鐵城

近年來黨政當局對於人事行政，日益重視，其目的自在提高一般的工作效率，以期早日完成抗戰建國的計劃，用意深遠，早爲一般人所明悉，但這種制度的完善建立，尙有待於共同的研究與改進，中國人事行政學會顯然是

在邁個目的上努力。

示：

三十年三月 總裁在考試院召集的中央人事行政會議時，曾作下面的指示：  
「……我們要健全一般政治機構，推進一切建設事業，就要認清建設之本在「人」，故應以「人事」爲先，任何事業，如更人事辦理得法，能上軌道，則一般業務必能順利推進，不斷發展，反之如果人事缺乏管理，沒有定軌可循，則一切「人」「財」「地」「物」都要浪費，都不能盡量發生他的功效……國民政府成立以後直到現在，這十幾年來一切人事不上軌道，一切軍事政治不能盡量發揮效能，我們一般主管同志，均不能辭其咎，我們要自問我們革命流血許多年爲什麼還不能建立現代健全政府？爲什麼還不能樹立國家建設的基礎？原因雖然很多，但最主要兩病根，就是人事缺乏組織，缺少管理，更沒有確立一種制度走上一定的軌道……」

講到人事要求健全，因素很多，不是簡單幾句話就容易說得清楚的

人 事 行 政

，但扼要言之；不外注重組織與訓練，而尤要注重考試與銓敘，這些都是建立現代合理的人事制度與培養健全進步的公務人員的基本要務，而決不能有所偏廢，否則就不能獲得預期的效果，我們現在根據此點來觀察我們一般政府機關的人事，我們現在一切機關與人員，有沒有適當的組織？有沒有切實的訓練？有沒有嚴格的考試？有沒有屬實的銓敘？我們的組織訓練與考銓，又是否都已依照中央法令規章切實做到？而在一般機關組織當中，辦事最有效能，真正不愧爲現代政治機構的有幾多？在全國公務員當中，真正受過現代訓練具有革命建國的精神又有幾多？現到在是否還有封建私徇情弊的積習？是否還有因循停滯進退不行的弊端？我們各級主管，又是否都任勞任怨盡到職責？如果連這些關係人事興廢的基本要項，都還不會認真作到，那我們如何能逃尸位素餐之譏，這樣我們政府裏面上下級公務人員，就不僅不能作革命政府的官吏，而且將無以自別於過去時代的官僚，所以我們今後要健全人事，一定要特別注重組織與訓練，都要從嚴格執行放給做起，纔能發其實際的功効，我們從前一切人事不上軌道，而且一切組織與訓練，往往虛有其表，就是因爲沒有認真實行考銓，以致優劣無從拔擢，庸劣者無從淘汰，中材者無從激勵，組織上就不免冗濫重複，訓練方面亦不能得到實際

三

效果……！！！進退難涉大多沒有按照法規程序，這個人事腐敗不能改革，不能走上法治正軌，如何能夠建立真正現代的政治機構來阻擋抗戰建國的任務，我最近研究各國革命建國的歷史，知道他們成功的主因；不外乎「人盡其才，才當其用」可以說人事制度的健全，決定了一切，我們因為忽略這一點，大家習於故常，未加注意，以致一切政治，一切建設，都無進步，今天我到切皆訴各位，以後必須力加整頓，澈底革新！

！！！決不能再和從前一樣只圖一機關或個人的便利自由，致妨礙人事之統一與法規制度之推行，總要我們整個人事行政，能通貫一氣，敏活運用！！！總能夠造成真正現代健全的政府，來建設真正現代的國家，這是我們中央各院部會主官，乃至地方各級負責幹部所必須注意力行的首要之圖！！！

從上面這段訓詞我們可以看出 總裁對於人事制度關係至深切，語重心長，其他有關人事制度方面的訓詞很多，有陳果夫先生編的「總裁對於人事制度之訓教」真是我們的圭臬至寶，我們只有敬請奉行，至於人事機構的確實建立，三十一年十一月

總裁曾有代電指示：

- (一) 訓練全部幹級人員，應統由一個機關合併辦理限期完成。
- (二) 各機關之人事管理，必須於最近期內辦到其人所有關人員，必由其最高管理機關考核，從新委任，統一獨立。
- (三) 黨政軍各機關現任各級人事管理人員考核辦法，應由第三處從速召

集各管理機關共同決定，不可分別另定，致無嚴期的延宕。

(四) 中央黨部人事辦法，應明白劃分，人事管理機構，應力求充實，着速擬定辦法呈核，爾後黨政軍各機關人事機構統一管理方案。

奉電以後，中央秘書處即召集中央黨部所屬各單位負責人事管理之人員會商遵辦方法，並經於本年三月擬具「中央黨部人事機構統一管理實施辦法」及「各級人事機構編制表」經第一九六次常會通過後，即分飭各單位切實施行，並限期按級成立人事機構，同時「黨政軍中央機關現任各級人事管理人員考核辦法」亦經國防最高委員會第八十二次常會通過，中央黨部方面現亦已切實付諸實施，至地方黨部人事機構遵照 總裁指示，須俟中央實施有成效後，再行整飭，大致於三十二年度可以開始配備，關於人事管理人員之訓練，亦已由考試院召集黨政軍統一管理機關主管人員商妥分期訓練辦法，大致於本年度即可實施。

秘書處編寫的人事統一管理機構，我對於黨的人事行政于去年十一月中央黨部人事行政會議時，曾說本人認為此次會議之目的有三：1. 調整系統關係2. 充實機構內容3. 加強管理效能 總裁對於黨部方面人事制度之改進，關係已久，此次復有手令飭辦，並頒發「黨政軍各機關人事機構統一管理方案」，以為實施之標準，茲為充實實施辦法起見，故必先行集思廣益，徵詢各單位意見，以求達到「人事行政制度化」「人事管理科學化」之目的，社會上一般批評：有「黨不如政，政不如軍」的習語，我們自身反省，無論組織、紀律、技藝、任何一方面說，都覺得確有此種情形，設不亟圖改進，如

何能說「以黨治國」「以黨統政」，甚至「一級黨風批評說本黨無人其」此種批評，自屬過分，或有惡意，但本黨同志自身應反省，應檢討，須知人才之選拔，培植，訓練，決非一朝一夕之功，非有完善計劃不能造成此項重大任務，無論古今中外國家成敗治亂之關鍵，莫不繫於能否知人用人及選賢與能，古語云：「得人者昌」，「失人者亡」，就可以知選用人事的方法，是如何的重要了，如果本黨人事制度的改進，真能達到「人事行政制度化」「人事管理科學化」之目的，則決可收到下列的效果：1. 可以培植人才增進能力，2. 一切「人」「事」可以配合得宜。3. 可減少黨內各種糾紛。

總裁現決意建立黨的人事制度，而且要在三十一年一月見諸施行，先就中央各部處會施行着手，俟有成效，再推至於各省市方面，當經人事行政會議之始，本人特提供意見數項，以爲各位討論研究之參考。

甲、審查與甄別

1. 入黨年齡之久暫與職級高下之配合，應否加以規定？
2. 資格之深淺與職級高下之配合，應否加以釐訂？
3. 能力之強弱與職級高下之配合，應否加以改驗？
4. 中央各部處會工作人員，（除特殊情形者外）任用方法應否統一？
5. 中央各部處會工作人員名義應否統一？
6. 中央各部處會工作人員待遇，似應以統一爲原則。
7. 少用工友，多用練習生。

人 事 行 政

8. 新進工作人員，應實行試用或實習辦法，試用期間，不給名義，不定薪給。

9. 中央各單位人事方面之各種表格應劃一。

乙、考核與訓練

子、考核方面

(一)關於「私」的

1. 思想：應就其言行方面隨時加以考核。
2. 性格：就德性與個性方面，隨時加以考核。
3. 生活：個人生活，直接影響工作與事業，間接影響國家社會，故應隨時加以考核。

應嚴加注意。

5. 學歷：學歷是否合於工作標準，應加考核。

(二)關於「公」的

1. 紀律：紀律廢弛，則糾紛叢生，故應嚴加整飭與分別考核其是否遵守。
2. 勤惰：已任對於此點多未重視，今後考績，應加注意。
3. 成績：應遵 總裁指示「察數名實，信賞必罰」一語，切實做到。

丑、訓練方面

訓練：各工作人員之技術，應隨時注意，其有不合於工作標準者，應設法訓練補充之。

2. 精神：精神影響工作志趣及效率，故須借重訓練，其訓練方式，應為集體及個別的指導與「以身作則」「以身作教」以振奮之。

3. 培植：只是選拔訓練遠不夠。更應視其學能之高下，給予相當地位，使其建立在社會上之實聲與地位，俾為國家擔負任務與使命。

以上乃就個人所見，提供參考，須知抗建成功之後，即將宣佈憲法，欲求主權之實現，實際的政變透過政府去實行，則本黨工作同志，必須乘此時機，

深自磨練，本黨應具有如家庭之親愛精誠，有如學校之技能訓練，有如軍隊之紀律服從，更能使「人事行政制度化」「人事管理科學化」，則將來同志從政、自能應付裕如，無負於「總裁對各同志懇切之期望」。

我們深切知道人事制度的良窳，影響國家的治亂隆污，關係遠極的重大，任勞這種的艱鉅，我們負責人事管理職責的人，在「總裁英明領導之下，只有克自奮勵，躬行實踐，以求無負於國家民族，茲者中央政治學校人事行政人員訓練班各期度訓練，組織人事行政學會，並發行刊物，以各個實際負責管理人事的人來研究人事行政上所應改進或建立等事，這是很大意義的，茲值創刊伊始，謹述「總裁訓示」，用示共匡勉勵之意。

吳 氏 澄 訓 曰

治 一 天 下 者 在 得 人 ， 用

天 下 者 在 用 人 ， 用 人 必

自 好 賢 始 。

# 軍人人事行政概述

吳思豫

## 一、緒言

人事制度豈非以「教養有道，任使得法，鼓勵以方」為用人行政唯一的方法。以「優又在官，百修師節，百二倍時」為人事行政運用的典型。

亦即所謂「為政之要，莫若得人，百官罷職，則萬務咸治」。總

裁則示：「我們要健全一般政治機構，推進一切建設事業，就要認清建設之

本在「人」，以全國之人，任全國之政，就不能不進一步研究「治人」「治

事」的原理。「治人」的原理，莫先於作育，莫後於考試。莫不於登進，以言

作育。古者出於小學，教以應對進退之節，禮樂射藝數之文，十五入大

學，精研略識職事之理。修齊治平之道，家有塾，黨有序，國有序，於做人

做事之教訓，咸已成物之經驗，皆沉潛游泳於庠序學校之中。現代國際文化

，互相交通，科學昌明，學校林立，以教育程序開其端，以建國新猷燭其的

，而蔚成新時代之標準人才，儲為國家之選。以言考試，隋唐以後，依對策

射策之遺規，立試士試官之體制，歷代仿行，而考試典則愈益完備。及民國

肇興，北伐告成，實現五院制度，舉統制度廢行政而獨立，釐訂考試法規，

舉行高教考及其他特種考試，使現代銓改，樹之風聲，式基於考試制度之

宏偉。以言登庸，當然以能做到賢者在位，能者在職，野無遺才，國無廢事

人事行政

為最合理。然此項人事標的，唐虞以下，已不多見，在現代國際文化交流，

與人事複雜之環境中，自應側重實際，勿蹈高深，要以「國父手訂建國大綱

第十五條「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試銓定其資

格者乃可」為最適宜之銓改制度。所以各種考試法規人事法規，皆本此原

則釐訂，以備人事管理人員之選用，以期達用人少成事多之深旨。最近立法

院通過之「管理條例」統一中央與地方之人事管理，其立法精神益見完密

，此皆「治人」之道也。至於「治事」的原理，更不外乎中央所開示的「既

計」「執行」「考核」之行政三聯制之構的。以言設計執行考核三者，總裁

曾經指示：「無論任何事業，要盡量發揮其功能，就必須先有周密的

計劃，計劃定後，就要按照計劃切實執行，執行時，還要有嚴格向監督

，而辦理完畢之後，更要有認真考核，按其功過，定其功過，然後以考核

所得的得失利弊，作為下一次設計的參考」。這就是「治事」的原理。

我們知道，要治事，必先有治人，要治人，必先有治法，治人治法，分之則

各有偏重，合之則互相為用。故吾國自古主張人治者，未嘗放棄法治，主張

法治者，未嘗放棄人治。人治法治之結合，則為銓改制度構成之要素。銓改

制度範圍下的銓改機關，同一方針，同一典則，固無庸謂會通人事行政與

軍人人事行政也。應陸海空軍官報佐以及軍士兵仗，其組織訓練及管理

與一般行政機關之公務員徵有不同，致人事行政之運用，亦不無差異，因是總管理官佐士兵爲目的之人事行政，稱之爲軍人人事行政，茲爰就軍人人事行政之概要略述之。

## 二、建制

古者農隙講武，士夫知兵。雖唐虞揖讓，不弛武備，湯武革命不厭征誅，周官「司馬掌邦政統六師平邦國」，建軍之制，由來尙矣。周語曰「兵戰以時動，動則威」，固知兵可百年不用，不可一日不備。伊古以來，將兵黷武者則國危，武德不修者則國亡。而能振國威，保國權，綿國祚，聖國防者，皆所以善用其武力，及善用其能運用武力之人。吾國現代軍備，承清季積弱之餘，軍閥亂政以後，整軍計劃，尙未實施，而「九一八」「一二八」「七七」等事變相逼而來，全國軍民，受「賢明領袖之精誠感召，團結一致，並在其領導之下堅強抗戰，已晉入第六年階段，仍處茹苦含辛，不屈不撓，向一而抗戰」而建軍之途遙遙。且與同盟各國並肩作戰。其有關軍事機構之調整，體制之核定，人才之配合，皆能適應戰時之合理需求，惟機構層級如何，體制內容如何，人才配合如何，屬於軍事行政，留可不說，亦不必說，但已依據中央既定方針，由各主管機關先後設施。至於在「國民政府建制下之軍人人事機關，自海軍軍艦軍政部建立獨立單位以後，尙以軍政部所設之軍術司辦理陸軍人事，海軍部所設之軍術司（現改爲海軍總司令部軍術處）辦理海軍人事，航空委員會所設之人事處辦理空軍人事，各行其制，不備爲謀。

而以軍事委員會銓敘事務處運貫而溝通之。二十三年軍事委員會以銓敘事務處改組爲銓敘廳，於同年五月一日成立，爲陸海空軍人事總掌機關。二十三年春，軍政部之軍術司劃併銓敘廳，乃依「任官」「服役」「任職」「考績」「獎懲」「撫卹」「登記」等業務，分科辦公。二十七年以軍事繁，肅，擬即一科，改設撫卹委員會，同隸於軍事委員會之下，而展布其業務效能，此軍人人事機關建制之大略情形也。

## 三、教育

教育爲人事之源泉，人事爲教育之果實，相輔相成，未可或背。況現代軍事教育，隨科學進步，時局演變，遷移之速，大有一日千里之勢，其兵器之新穎，火力之強大，戰況之激烈，更未之前聞，上自天空，下至海底，以及地面上之高峯峻壁，沼澤坑道，無一不在戰爭威脅之下，無論前方後方，稍有不慎，即將招致意想不及之危險。所以在戰鬥進程中，要使戰鬥員，充實其學識，精熟其技能，發揮其強毅之力量，必先有嚴密及精純之訓練，領袖訓示「訓練重於作戰」，其意蓋亦居於此。而人事亦應隨教育有所改講。茲就學校教育，軍隊教育，作如下之簡述。

(1) 學校教育 軍官學校訓練之主體，不外操課二種，操即操之實習，操乃操之研究。操課二者，要皆以典範令爲準則。於「典」「範」「令」三字，領袖有明澈之釋義：「典」，就是指各種操典，如步兵有步兵操典，砲兵有砲兵操典，工兵有工兵操典。「範」，就是指各種教範，如射擊教範



，樂成戰之類。「令」，就是指各種規則命令，如陣中軍務令，軍隊教育令，陸軍演習令等，這些基本的規則綜合起來，就簡稱為「典範令」。爲什麼叫做「典範令」呢？意思就是說，關於軍隊訓練制式和方法等，統統包括在裏面，其中有可以做典型的，有可以做模範的，有可以做命令的所以合稱爲「典範令」。故軍人在學校中應從事典範令的研究與實習，在部隊中應從典範令的運用與實施。能將典範令研究明瞭，演習精練，則身臨戰場必能盡一切運用之妙。至業科軍佐之造就，各有其專業學校養成，與軍官學校教育分途並進也。

(2)軍隊教育 軍官的作業，不外乎三個條件，第一是練兵，第二是帶兵，第三是用兵。不練之兵，便是烏合之衆，不能不能帶，更不能帶。三者之中，以練兵爲基本條件，平時如此，戰時亦如此。練兵要領，第一要闡明主義，軍隊依國家而存在，國家依賴軍隊以衛護，國與軍具有密切而不可分的關係，練兵之目的，自必與立國之主義完全符合。步兵操典綱領第一條云「國民革命軍，以實現三民主義，求我中華民國之自由平等爲目的，凡有侵犯我領土與主權，及妨礙我三民主義之推行者，須全力防制而殲滅之，以達成我軍人唯一之使命。」所以我們練兵，就要使士兵明白主義，以振奮其精神，使各個士兵有同仇敵愾之感。同時因其體致，訓練其紀律與技能，至於帶兵務在精誠，用兵務在智勇果毅。練兵帶兵用兵之能，既盡，就需要檢討敵我情勢，而施行整訓工作。自主官至於各級幹部，訓於人者，亦必受訓於人，廣益集思，以爲隨時改進張本。其整訓要點，雖陸海空軍各有不同

，各兵科業務，亦各因作業而互異，除已由各戰區檢討缺失分別施行其補充教育外，中央亦曾組織巡迴教育班，舉行陸海空軍總校團，調整人事等等，以促教育之實效。總之，吾國現代之軍事教育，已有長足的進展，與戰前不可同日而語。惟人事如何達到效用協調的理想，實有具體籌議的需要。

#### 四、銓敘

陸海空軍各部隊各軍事機關軍事學校，以「軍官」「軍佐」爲構成要素，而以適量之「軍屬」以配合之。軍官軍佐，以「官」「職」爲銓選之根據，「實」「績」爲銓選之方法，「勳」「獎」以勸其功，「刑」「罰」以課其失，「卹」「贈」以優其餘烈。更以役政爲指揮布新之總樞，登記爲編名紀實之實策。陸海空軍軍官佐之官階，軍官分三等（將校尉）九級（上中少將）中少校中少尉，陸軍軍官自上校以下皆冠以兵科，如陸軍步兵上校之類。軍佐雖亦循三等九級之制，而實際則僅八級，如總監（擬中將）監（擬少將）、一、二、三、等正，（擬上中少校）一、二、三、等佐（擬上中少尉）而官階之上皆冠以業務，如「軍需總監」，「軍需監」，「一等軍需正」，「一等軍需佐」之類。陸海空軍軍官佐之職位，則依其官階，統以相當之軍職，悉均以官職相稱爲原則，並釐訂俸薪分制度，（尙未實施）依官階俸，按職授薪，官在俸存，職離薪止。至於軍屬之銓選，雖關於軍官階級，而實際則與簡荐委之文官相符，在軍籍爲名體，故於待遇亦稍異焉。而「軍官」「軍佐」「軍屬」分職考工之情形，略舉如左。

(1)官——軍人人事行政之基本精神。在於官佐身分之確定，既身分得，即自任官起。除因特種原因失去其身分者外，總身保有其官階，享受應得之禮遇，(如現從支官俸履役支退役俸)得免於搖動不安之顧慮，是軍職之異於文職者在此。民國初年，雖亦曾進行其補官制度，然官職階級，不相連繫，雖有身分，仍失保障，故推行不久即無形廢置。及 國民政府奠基於後，於二十四年官制編立，即舉行任官，其程序曰初任、曰續任、曰晉任、曰轉任，皆依自軍官學校畢業。見習期滿，一律任以少尉或三等佐之官，謂之初任，行役出身，必由兵士擢升至准尉。服准尉職務滿二年以上，曾受應行準備教育，成績及格，在不超過本官位初任等級三分之一之範圍內，得任以少尉之官。又各級軍官佐依現在職務，曾經過法定年資，及相當之軍事教育，考職及格，而欲以相當之官者，謂之續任，經過一定停年，資績相當，而予提升其官位者，謂之晉任。有上校以下各兵科軍官，奉命受檢兵科教育，考職及格，得由甲兵科而轉入乙兵科。或海空軍官佐，受陸軍教育，經考職及格，核其經歷，得轉任相當階級之陸軍軍官佐，謂之轉任。「初任」、「續任」、「晉任」，其條件既為階級，至於晉任，必求合於官組：第一，停年未屆滿者不得晉。第二，停年雖或屆滿，而未經過法定之職年者不得晉。第三，停年雖滿均備，而現職非軍職者不得晉。第四，停年雖滿均備，而現職之軍職，在「續晉」範圍下，無成績優良之合法考績證明者不得晉。第五，因資績備，而官組上階無缺員不得晉。總名實實，無須無備。惟戰時因補充需要較高，不能不變官階相稱之原則，而為官低職一階之規定，在軍事

對雖有變易之表徵，實際上則不違乎法理，持盈保泰，銓衡允孚。

(2)職——周禮設官分職，官以定位，職以授事，官以明體，職以致用。體守其常，用達其變，守常尚德，達變崇其才。語云「為政在人，」盡重其人之能守常能達變也。任使之人，貴有選才，尤貴有專才，陸海空軍行能異趨，各兵科業科作業亦不扶同。國家所設專樣，培專才，授專職，課專責，分工合作，用奏商功。任使之法，固有陸海空軍各職任職條例可循，而參謀人員，軍需人員，衛生人員，各項軍用文職人員，復各有其任用法規可據，惟成規在法，而運用法規則在於人。如任職之權，統屬於中央，上將職由國民政府特任，中將至上校職由國民政府簡任，中少校職由軍事委員會委任，上尉至少尉職由軍事委員會委任，一皆按其官位，任以與官位相當之軍職。此人事管理人員守常之正軌也。戰時因任免速率提高，又僅以少將以上之主官，由 國民政府特任或簡任，其他合級人員，由國民政府授權最高軍事長官任用，中校以下各級人員，並相宜由各獨立單位長官任用，是謂軍事委員會核備，此又人事管理人員達變之徵象也。依官授職，按年計資，此守法之精諦也。行使「補充」「配區」「經歷」「職期」之調任，核予「署任」「兼任」「代理」之權宜，及「免職」「停職」「撤職」之措施，此皆用法之妙運也。守法有常經，用法無定軌，須將各種法規融會貫通而為之軌。如行車者然，守法者如行有軌之車，用法者如行無軌之車，行有軌之車者其錯覺小，行無軌之車者其錯覺大，惟善行車者，指揮若定，凌險如夷，雖無軌道可循，而所行皆能中節，是在於得心應手運用之妙之所致也。是故人事管理人員，實

能分得其旨，而能全其精神之善。爾後而人必以此托其職，科之所以有進退也。

此外如歐美各國軍人入軍府或之大機關者，亦以此法。

(一) 美國

(1) 進級 按照軍章之規定，不論其如何，概以資格先後，依次進級，以補上級，無拔升法，將官進級，則於上校各階級中，由大總統之推著，經上院之同意行之，乃職拔升，非官拔升，所以求職務之適材也。

(2) 淘汰 凡為軍官，均有身分之保障，其淘汰與於體格或成績不良者，經特別委員之檢衡，以命令退級。

(3) 俸給 俸給不拘官等，隨年而遞進，且武官俸給，比文官為優。

(4) 英國

(1) 進級 少校以下，以進級試驗之結果而推著之，以拔升進級為原則。

(2) 淘汰 補充編制上之缺員，則行進級，而達於服役年齡者，即令退職。但照軍事會議院之規定，自願請求者，亦得退級，進級試驗落第者，亦令退級。

(3) 俸給 俸給不照官等而照職務，且分若干等級，其俸額甚優，於本俸之外，尚有住宅、僕役、宿舍、燃料、燈火、家具等加給。

人事行政

(三) 意大利

(1) 進級 少尉至中尉，每年三年間時進級。中尉至上校，亦用停年拔升兩法。少校至上校則用拔升。上校及其以上之進級，則中尉至中校之晉級，皆須受進級委員會之試驗。

(2) 淘汰 服役年限，雖有規定，然有青年之將官，亦屬特例，故一級進級，極感停滯。

(3) 俸給 其文武官之階級身分及本俸皆相同，惟職務加俸，略有差別。大抵武官所得之俸，比文官略多，本俸之外有服役加俸，軍人津貼，(家族加給，憲兵加給)交際津貼(上校以上)及物價騰貴加給等。

(四) 法國

(1) 進級 少校以下不用停年拔升，少校以上用拔升。

(2) 淘汰 法國軍官之現役勤務，以滿各級服役年限為原則，除疾病或軍紀上之重大過失，及本人志願之外，概不強令退職。

(3) 俸給 本俸之外，另有衝成津貼，及家族津貼。

(五) 德國

(1) 進級 戰後(第一次歐戰)之德國軍官狀況，與前迥異，然因人數大減，故表面無特微可見，惟其進級停滯則為事實。

(2) 淘汰 德國軍官，無服役年限，係以二十五年之勤務訂立契約，至退職之際又予以種種便利，如文官適任證，(上尉以下)一歲退職

人事行政

一一一

金。恩給預支，職業介紹，及移民費之給與等。

(3) 俸給 軍人俸給，大致與文官同，各官之俸，祇定最小額與最大額，其間再分數等，上校以下進級後，每經二年升給一等。其俸給額已於一九三二年終改訂，比較尚優，本俸之外，猶有居住津貼，育兒津貼，上校以下之被服津貼，及醫藥津貼等。

統觀以上各國，其進級狀況，均甚停滯，而其進級之法，大半以停年順序為本，拔升之制，不甚普遍。此外又有採用選拔試驗制者。極端退職，亦各國所無，一般軍官皆以服務至現役滿年限為原則，至退職時，採用特別恩與制者，其例甚少。

各國俸給，大體較我國為優。而武官待遇，又比文官為優。  
(2) 各國人事行政，於其國情，國民性，社會制度，及建軍之特質有關，創制於一國者，未必皆適用於他國，以上所述不過取諸參考耳。進級阻滯之苦，各國皆同，然猶無大害者，則因其軍人地位，較為安定，而精神物質之待遇又較高，且其國民富強耐性故也。

(3) 責任——合之用人行政者，必先推論其資格。資格者，立身之標的也。即論語所謂「不患無位，患所以立。」中庸所謂「為政在人，取人以身，修身以道，修道以仁。」是皆立身之本。人格之門，而從政之階梯也。格既立，則進以論其實，論實之法有二，一曰事實，二曰年資。以事實言，曰陸軍大學校，以具有中級畢業之各級幹部試驗及格者升學。曰各兵科專門學校，以具有本科畢業之各級幹部試驗及格者升學。曰軍官學校，

曰各藥科專門學校，皆以高中以上畢業生，或有同等學歷，考試及格者啟學。曰官佐各等補習學校，以具有團隊班所補充教育之各級幹部試驗及格者升學。曰各部隊所屬之幹部組織教育，以行伍出身之下級幹部或足資進之軍士升學，此陸軍官佐之學級也。海空軍因吾國進步較緩，而能取為學費者，僅馬尾，青島，廣州，等海軍學校，中央空軍軍官學校，空軍軍士學校，空軍機械學校，此外如國外各軍事學校畢業，與國內外各大學，各專科學校，修習經濟科或醫科藥科經補習相當之軍事教育者，皆認有其學資，得任以相當之官位及軍職。以年資言，即以陸海空軍官佐應守之中將四年，(海軍須深資而有殊勳者)少將三年，上校四年，(海軍須四年六個月)中校三年少校三年，上尉四年，(海軍須四年六個月)中尉二年，少尉一年半(海軍及各項軍用文職人員須二年)之法定停年，為審查標準。並規定「新」「常」「深」三者為實級。謂停年未滿者為新資，停年屆滿後二年以內者為常資，常資屆滿以後為深資。依其資級，編纂資序，以定其同一官組內晉升之次序。其年資之計算，以責任職務之期間為準，謂之實職年資。「兼任」「外職」或非軍職，皆不計資，而代擇者，以原職計資，無原職者以非實職論不計資。人事管理人員，依法審查，是謂銓資。軍屬人員之銓資，除停年外，與普通公務員大致相同。

(4) 續——放續，見諸戰時者，四千有餘歲，曰政，曰察，曰計，曰核，代有良規。現採「續」於「慎放續，嚴政續」二語，亦三致意焉。莫以用人為立政之基石，續乃歸陟之權輿，政續之張弛，影響於政治之隆

污爲最距。陸海空軍軍官佐屬，現行之放績方式，其項目有五。曰「品行」，如品性是否端莊，操行是否廉介，作戰是否勇敢，態度是否和平，交際是否穩健，語言是否謹飭，公私生活是否合理，有無諷詬及貪鄙行爲皆屬焉。曰「學術」，如軍事學，哲學，科學，古文學，新文學，射擊，國術，及其他一切技術，以某種種見長。曰「體格」，如身體健康，是否與檢定原則相符，抑有某種種缺點平時有無適當運動，有無不良嗜好及暗疾等類，詳明記載。曰「才能」，如心思是否細密，精力是否充實，對於作業有何種發明或設計，對於作戰曾用過何種方略致勝敵人，其見解是否正確，處理是否敏捷等皆屬焉。曰「服務」，如是否能守時間，或曠廢時間，業務有無積壓，服務精神是否振奮，或頹唐。以上五項課目，放績官記載，無論語體或文言，務求明晰，勿尚辭藻，使長官看到放績，如見其人，並能從「學術」「才能」兩課以窺其智，從體格服務兩課以窺其勇，從品行課以窺其仁。他如判分，應權量輕重，與放語若合符節，總評應賅括五課微旨，並注意放績後之適任事項。其所考證，皆須以平時之一言一行爲根據，最忌愛憎用事，頗知考績一定，人才之臧否判焉，國家之興替繫焉，個人之榮辱在焉。要求實者在位，能者在職，必求每年年終有正確之放績，有放績權者，須注意「公明嚴慎」四字，再按放績官放績既畢，然後呈由直系各級長官覆放，再由各單位銜銜會議評判，評定，呈由最高軍事機關審查，核予獎懲，俟會編編製程序，爲任官任職之準繩，此每年年終放績之定義也。惟自十九年軍政都開始學放績以來，至二十三年放績成立，放績程序，迭有改遷，但每年放績，

各放績官均未能依照放績宗旨嚴切奉行。二十六年抗戰興，放績暫予停辦，並另訂陸海空軍軍官佐屬放績辦法頒布施行。二十七年以繼，逐年依放績辦法辦理，各單位僅將成績最優及庸劣人員之績表送中央核予獎懲，餘均在各單位以備需要時調用，以上爲個別放績之概述也。及「設計」「執行」「放核」「三聯制」之制度行，在軍事委員會下，並設考核委員會施行團體考核，亦即業務之全面考核也。此外有黨政軍人事管理人員之放核制度，依法督導，嚴切力行，自無慮乎人事之不上軌道也。

(5) 勳獎——「德懋懋官，功懋懋賞」見諸尚書。「勳」「功」制定隋唐，而歷代因之。現行制度，有陸海空軍勳賞條例，陸海空軍獎勵條例，戰地守土獎勵條例等十餘種先後頒行。其賞勳者，有「國光勳章」，能捍禦外侮，保衛國家，著有特殊戰功者頒給之。「青天白日勳章」，能捍禦外侮，保衛國家，戰功卓著者頒給之。「寶鼎勳章」，能捍禦外侮，或鎮撫內亂，著有戰功者頒給之。「雲鵬勳章」對國家建有勳績，或鎮撫內亂立有勳績者頒給之。「勳刀」有三等，凡陸海空軍上等官佐，所受勳章，晉至最高等，而復建有戰功或勳績者頒給之。「榮譽旗」陸海空軍部職艦艇或要塞，著有忠勇之戰功者頒給之。其獎功者，有「鐵胃榮譽獎章」，在抗倭戰役中，官佐士兵，奮勇殺敵，足資矜式者給與之。其在戰區中之文武官更及地方團體，合於上項規定者亦給與之。「陸海空軍獎章」，「光華獎章」，「干城獎章」，以戰役中著有勳績，足資矜式，或放績特優者給與之。各種「比賽獎章」，如「績學」(文藝)「射擊」「騎術」「操舟」「飛行

「特技」(和國術)等比賽，成績優良者給與之。此外有「陸海空軍裝狀」，「記升」，「獎金」，「記功」，「嘉獎」，「記功」等方式，相其成績或功能，分別予以獎勵。上述勳獎各章，以國光勳章，青天白日勳章，榮譽旗，華青獎章，及無綫制，餘皆均有級制。雲霄勳章，陸海空軍獎章，間亦頒贈外貨。其敘助銜之程序，則由人事管理人員依據而運用之。

(6) 刑罰——「法律原於禮德」，「出乎禮而入於刑」，刑所以佐禮，法所以輔德，過不謂，而功不顯，惡不瘳，而善不彰。舜罪四凶，而天下咸服，啓征有扈，而四夷來至，皆所以懲元惡，討不臣，而勸有庸也。甘誓曰，「左不攻於左汝不恭命，右不攻於右汝不恭命，御非其馬之正汝不恭命，用命賞於祖；不用命戮於社」，寥寥數語，與現行之戰時軍律彷彿似之。惟用法貴乎嚴明，而執法須存乎中道，「法所當加，雖貴近不宥，事有所枉，雖疏賤必伸」。不宥貴近，則疏賤知畏，必伸疏賤，則百姓知恩。法紀一肅，百度自貞。昔者，如魏絳戮擄干，晉以復霸。擄首斬莊賈，齊以復強。詳寫武侯不貸馬謖之死，而軍聲復振。周世宗不赦樊何之罪，而驍將斂跡。若徒繩卑遠以法，而置尊貴不問，匪惟失用法之平，亦殊失用法之效。現制監察院樹風憲之規，使性行不修者有所儆，司法院有決獄之吏，使罹於刑罪者得其平。於軍事方面，更有軍法執行總監部之設置，及陸海空軍刑法，戰時軍律之可備，其犯行有不及於刑律者，則依陸海空軍懲罰法由人事機關議以行政處分，總之，政府本激濁揚清之旨，深罪疑惟輕之戒，刊布法律，使人人知所傳習，免蹈刑，親上死長，屹若干城，立萬謨一心之誓，勿讓甘

誓戮社之威。而領袖顯示之「賞由下起，罰自上先」，尤各級單位長官與有賞罰之權衡者，應服膺不忘者也。

(7) 卹贈——卹贈之意，略同於勳獎，勳獎者，賞其在事之功勳卹贈者，賞其事後之餘烈。「勳」「獎」「卹」「贈」皆國家酬庸之典，但同一人也，而存旣異感，同一賞也，而榮哀攸分。是故勳獎當勉勵之意，而卹贈當悲憫之懷，以稍示其不同也。以卹典言，陸海空軍因作業之不同，故卹贈法亦各有所定，不過卹金雖分多寡，而事歸則無二致。撫卹界限，分戰時與平時，卹亡與卹傷。戰時範圍，(一)因捍衛國家，抵禦外侮，自動負起至復員止。(二)奉中央命令，從事討伐，自奉令起至平定止。平時範圍，(一)奉令勸辦匪類，或鎮壓暴動期間。(二)現役軍人在平時服務期間，備役軍人，在平時應召期間。卹亡分平時戰時陣亡，因公殞命，積勞病故。卹傷分臨陣受傷，或因公受傷。「傷」依一、二、三、等之卹傷令給與其卹金。「亡」依死亡情形按卹亡令給與其卹金。傷者卹其本身，亡者卹其家族。其辦理卹事之機關，原屬於銜敘廳，自二十七年以後，另成立撫卹委員會辦理之。以追贈言，如國家之勳舊，或作戰有殊勳之官佐，或因作戰死難而情況激烈者，除特令追贈者外皆按其既任官位追晉一階，用示褒榮，是亦存歷史舊制而有所損益云爾。

(8) 役——役字意義，含有官役兵役兩種，官役通常稱為「役務」。茲分述之。

一、役務 我國已往，無一定軍制，對於軍人，既未規定其職務，亦乏

相當之保障，殊不足使安心服務，奮勇犧牲，雖或怖於威令，激於天職，往往不能持久，及革命軍興，國民政府奠都南京，於軍事上各種建設，急起直追，對於軍人人事，釐訂各種法規，陸海空軍軍官佐服役條例因以產生，現役備役，界說分明，一方面以服役之義務，一方面予以有效之保障，雖曰效法歐美，其用意之深遠，與夫待遇之寬大，已有青勝於藍之感。現因戰時，於退役部分雖未能急遽施行，然復員工作，實以此為第一義也。

甲、現役 自任官起役，列入官籍，在平戰時均服軍職。

乙、備役 由現役退役後至服役限齡止，除平時受召集，戰時應召任職外，不服軍職。

現役軍官佐，在服役法規內規定，「不得兼任軍職以外之職務，並不得為其他營業。」良以官佐為國防武力之構成要素，任官以後，有終身服役之義務。惟國防維艱，務求堅韌，國防人才，務求健全，如各官佐中，具有下列退役或除役條件者，皆足以減低國防力量，故必予以退除，補充新進，藉以求達新陳代謝之旨，而延悠久的青年國防之基。所以役務推行，占人事行政重要之一頁。

軍官佐退役除役之條件，如下列所述，(一)服現役滿六年以上，應國家需要，經最高軍事長官核准，而改任軍職以外之他種職務時，得予外職停役，在外職停役期間，滿三年而未回役者，核予退役，謂之「停役例退」，(二)因故「免職」「停職」「撤職」滿三年未任職者核予退役，謂之「停職例退」。(三)放績連續三年不及格者核予退役，謂之「放績例退」。(四)

### 人 事 行 政

屆滿本官階停年四倍不能晉任者核予退役，謂之「限年例退」。(五)體質衰弱，或傷病不堪服現役者核予退役，謂之「病傷例退」。(六)因補充及官額等事實之必要，而規定退役員額時，放績居後者核予退役，謂之「位額例退」。(七)屆滿服役限齡者(如上將滿七十歲，中將六十五歲，少將六十歲，上校五十八歲，中校五十五歲，少校五十三歲，上尉五十歲，中尉四十七歲，為陸海空軍軍官佐服役限齡。但空軍官佐，空中服務不論階級，均以四十七歲為最大年齡，退役未達四十七歲者為空中轉役，空中備役屆滿而未達服役限齡者為地而備役)令其休致，謂之「限齡除役」。(八)因病傷殘廢，不堪服各種役務，而無恢復之望者，令其休致，謂之「殘廢除役」。(九)因案判處無期徒刑者，削除官籍，謂之「刑事除役」。(十)消失國籍者，不能認歸中華民國國民，消除官籍，謂之「失歸除役」。(七至十之除役，現備役官佐相同)

備役軍官佐，在服役法規內規定，滿三年者，應予除役，謂之「違召除役」。(一)在備役中停役滿三年者應予除役，謂之「久停除役」。

凡退役除役之軍官佐，停職例退，相宜不給應有之待遇品物，(退役令，除役令，退役俸，旅費，軍船證等)刑事，失籍，違召，久停，而除役者，絕對不給應有之待遇品物，其已發給者，由管理機關收繳呈送軍事委員會註銷外。餘皆按實職年資，逐年給與其應有之待遇，並依其精神才能，許以軍職以外之相當任務，至退役俸年屆滿，仍相宜發給贍養金終身，身後並得享有卹贈禮遇。其因「留退」「留除」而延役者，期滿仍依法退除。

二、兵役 服役一項，除官佐之外，其主要素質，則在兵員，吾國兵役制度，建基於抗戰進程中，日益健全，其兵役種類曰「常備兵役」「國民兵役」兩種。

常備兵役，曰「現役」曰「預役」，現役以年滿二十歲之男子，服初期國民兵役期滿，經檢定身體及格徵集入營者服之。為期二年，期滿退伍。續役以現役期滿退伍者服之，為期至屆滿四十五歲止，期滿除役。

國民兵役，曰「初期國民兵役」，「甲種國民兵役」，「乙種國民兵役」。初期國民兵役，以男子年滿十八歲起，至屆滿二十歲止，為期二年。甲種國民兵役，以初期國民兵役期滿，適合於常備兵現役所需之超額，而未徵服現役者，及體格次於現役者服之。乙種國民兵役，以初期國民兵役期滿，而未徵服常備兵役，或體格次於甲種國民兵役者服之。甲乙兩種國民兵役期，均至屆滿四十五歲止。

兵役教育，曰「基本教育」，「兩個月」，初期國民兵行之，每年一個月。曰「正規教育」，「三個月」，甲種國民兵，於第一年度召集行之，乙種國民兵於第一至第三年行之，每年一個月。曰「補習教育」，「五個月」，甲種國民兵於正規教育後行之，三年一次，每次一個月，必要時乙種國民兵亦得施行。補後於必要時，得應國家之「充實召集」，「教育召集」，「勤務演習召集」，「動員召集」，「點閱召集」，「臨時召集」等義務。

在履行現役期間，除在營服國軍待遇，一律由公給與外，並得享有寄家生活費津貼權之半數，並得前負債務，得延至服役期滿後之第二年償還。

配偶或直系親屬，得申請「生活」「疾病」「喪葬」及子女教育之救濟。是又其履行兵役之權益也。

總之及齡男子，自十八歲至四十五歲雖名為兵役期間，其實現役在營僅祇二年，而在鄉教育及召集統計亦不及一年，餘皆履行農工商學各本業之時間，合之則全國皆兵，散之則致力生產，共信共行，人助自助，期達成富強康樂之中華民國。

(9) 登記——古者，左史記言，右史記事，紀月編年，著錄職乘，行之當時，垂諸後世，而想律整然，實則登記先河。現代黨政軍人事機構，均各設有登記司(科)，以集人事之成，其藝術甚科學，其工作亦專門，掌業務之樞軸，求條理之一貫，效用誠大矣哉。銓敘廳成立登記室，嗣改爲科。其業務爲「登記」「統計」。登記之範圍，則縱橫交錯，以縱的方面言，則爲陸海空軍各部隊各軍事機關軍事學校各個單位，自創始至現在，自主官至員司，人員之異動，編制之改易，機構之拓展或編併，繼續繩繩，雖微必錄，誠軍人人事行政之全部沿革史也。以橫的方面言，則各軍官佐屬之學歷登記，在登官記，任職記，放續登記，獎懲登記，軍用文職人員登記，在全體則有各種專籍，在個人則有一貫履歷，分門別類，綱舉目張，如欲查某一部門之記載，則有專冊可資放覽，欲查某一官佐之生平，祇須調取其詳歷，則學歷也，官歷也職歷也，役歷也，所經過之勳也，獎也，懲也，莫不備載於其間。其辦理手續，則由各科將承辦之「官」「職」「籍」「役」「勳」「獎」「懲」等案，於結束之後，逐案陸續交付登記，嗣後辦理各種案卷，



皆由登記科供給其「調查」或「編纂」等材料，一如以各科爲輪機，登記爲樞軸，各科負責責任，登記爲調整機關，鐵絲成錦，求整於零，蓋軍人人事行政之實效也。惜抗戰軍興，事務西移，工作中斷兩年有餘，現雖努力補苴，猶多缺漏，是亦一憾事也。上述各項登記，以軍文登記，爲複式登記，其程序較爲繁複，故不憚補綴一言。其所謂軍用文職人員者，合軍用文官，軍法官，監獄官，軍用技術人員而言，軍語稱爲「軍屬」。軍屬在銓敘廳未成立前，呈一不文不武之現象，在行政方面，則統稱之爲軍人，而不與合流，在軍事方面，則屬之爲軍人，而不與並敘，是在軍事上爲最無保障之一類人員，及銓敘廳成立，曾一再與銓敘部交換意見，力謀溝通，乃於各項軍用文職人員任用條例之外，另訂現任軍用文職人員登記條例，及軍用文職人員轉任普通公務員條例，並由銓敘部補訂現任軍用文職人員登記條例施行細則，銓敘部登記軍用文職任用人員實施辦法，先後公布，於是於軍用文職人員之名分以定，迨二十九年與銓敘部商定，呈奉 國民政府核准，於是年十月一日起實行登記，由銓敘廳承辦初核，銓敘部覆核，凡審查合格者，發給登記證書，與銓敘部所專辦之類別審查同一功用。而軍用文職人員與普通公務員乃融成一片。惟此項人員之銓敘，銓敘部登記之，銓敘廳亦登記之，故稱之曰複式登記。

統計者，登記之成品也，因登記之冊籍，製成統計圖表，以宣示軍人之實量，而策進人事之調整，故於統計種類，有學費統計，學年統計，學費學年比較圖表，官位統計，官職比較圖表。續等統計，勛績統計，懲罰統計，

人 事 行 政

補充統計，退役統計，現役統計，備役統計，年齡統計，籍貫統計，傷病統計，死亡統計，卹贈統計等，皆以年度推移，爲統計期之更始，惟目前因登記尚未整理就緒，而統計亦不能作整個之策畫，欲觀全豹，尙有待焉。

### 五、結論

軍人人事之大概情形，已如上述，然檢討過去，大概可分爲三個時期，第一、自民國十四年 國民政府成立至二十三年，爲人事制度未建時期。第二、二十三年至二十六年，爲人事制度創造時期。第三、自二十六年至現在，爲人事制度尙未達到健全時期。在第一時期，又可分爲兩個階段，以十九年軍政部未成立以前爲第一階段，十九年軍政部成立以後爲第二階段。在軍政部未成立以前，承辦軍人人事之機構爲國民革命軍總司令部（嗣改爲陸海空軍總司令部）之軍務處，於人事行政是資運用之法規，僅陸軍官佐任免升遷調補規則，陸軍撫卹條例等寥寥數種，其內容亦甚簡單，及軍政部成立以後，軍人人事改屬軍政部之軍衛司，於上述兩部法規多所修正，並增訂陸軍軍官佐考績規則，暨有關懲懲法規數種，於人事行政雖有進步，但效用仍不甚宏，故謂之人事制度未建時期。第二時期，即銓敘廳成立之後，依銓敘事務處編制之人事法規整理會議，改組爲陸海空軍人事法規整理委員會，修訂陸海空軍人事法規五十餘種，確定陸海空軍官制，而人事制度乃定，並設人事訓練班，調訓各機關學校部隊之人事管理人員，以增強管理精力，惟所釐訂之法規，尙未完全付諸實施，而一切人事過程亦未完全納入軌道

，故稱謂爲人事制度之創設時期。第三時期，爲抗戰軍興以後，即現代時期，以獨立之根基，積極辦法動生邁進，然於法規運用，間有不能與軍德相配合之點，即如任官條例，不能不增訂戰時任官暫行辦法。及整飭陸軍軍官任官位補救辦法，尤其應懲方面，原有之獎勵條例及懲罰法，不能歸納戰時事實者尤多，更不能不增訂臨時辦法，以補原有法規之不足。加前軍事擴張，人事異動之頻繁增劇，承辦人責之效能降低，致前後方聯繫常感隔閡，因之融合運用之困惑。是或能達成理想，而促進人事制度之健全者也。

陸氏九淵曰

銖銖而稱之至石必謬。寸寸而度之至丈必差，石稱丈量，徑而寡失，此可爲論人之法，且如其人，大概論之，在於爲國，爲民，爲道義，此則君子人矣，在於爲私己，爲權勢而非忠於國徇於義者，則是小人矣，若銖稱寸量，校其一二節目而達其大綱，則小人或得爲欺，君子反被猜疑，邪正賢否，未免倒置矣。

# 中國人事制度發展的趨勢

甘乃光

研究人事制度的趨勢，不可不先明人事制度之目的，更不可不先知人事制度的範圍。

一切人事制度，與人事制度上所有的一切，其唯一的目的，不外乎是要人盡其才。換句話說，即有一個人，就應當有一個人的用途。這裏所講的人，當然不是指某一個人，或某一類人，而是指所有的人。以一國而立場言，就是全國的人；以社會而立場言，就是指全社會的人，小至以一個機關或一個學校的立場言，也就是指機關學校的人。除人參謀文官制度或吏治制度為人事制度，實則以文官制度為人事制度，而所謂吏治則稱謂，而不是最合理的稱謂。在洪荒時代，人與禽獸無異，其社會生活，雖有組織，但談不上制度。直到最初的一個政府組織，人才有所謂制度，而最先的一個制度，就是政府本身。政府本身，這便是所謂制度，當然就是當時全國唯一的人事制度。現行則不然，除了政府本身之外，政府統治下的全國人民，亦各有其人事的組織與制度。故任官文官制度，絕不能代表所有的人事制度。不僅如此，現行文官制度，其範圍祇狹及於文官中的事務官，並不包括文官中行政事務官。當然不能代表全面性的人事制度。在外國，除了上述所謂文官制度中行政事務官制度而外，還另有一套關於工商業的職工制度，但這些不能算作人事制度。因為這一切都不過

是人事制度中的一部份。就我國目前情形而言，人事制度，應當廣泛的包括黨，政，軍，工，商，及社會人民團體等，所有關於人事方面的制度。

人事制度的目的及範圍既明，茲更進而檢視中國固有的人事制度。中國是世界上歷史最悠久的國家，具有一切最完備的法律規章，中國的人事制度，遠溯到三四千年以上，從最初的三四千年以前，適應到晚漢的明清兩朝，這個制度，既登峯造極，集其大成。舉凡歐西現代文化的人事制度上所有的，我們都應有盡有。這是我們做決決入國後裔的人，值得引為自豪自慰的一件快事。姑據述其特點如下：

一、設官分職與分層負責制度。商殷已有參官、冢官、冬官、中官等五官之設，周禮有司徒、司馬、司空、司農、司計、司士、司宰六官，春秋有六卿各有不同的職掌而外，其下還有所謂中大夫、下大夫、上士、中士、下士，以及士之下，又有所謂府、史、胥、徒、工、賈等職的分層辦法。這些事例，都詳見尚書禮記一類的書，時人頗有疑信參半者，但即就偽作的時代而言，以及商周以下的各朝官制而言，這種思想與觀念，能夠種因於若干年前，不能不說是難能可貴。二、鄉舉里選制度。這個制度，創始於漢，也盛行於漢，最初是令郡守對賢者往勸勉，後來再定出一些標準，如舉孝悌力田，舉賢良方正，舉孝廉，舉秀才，最後更有所謂辟賢召士的辦法，出類拔萃

的士人，可一躍而居顯要，這是創立薦舉制度之始。三、訓練制度，隨唐時而學館，秦漢時的國學，宋時的國子學太學，明清的國子監等，都是純粹以訓練官吏為目的的訓練機關，直到王安石創立三舍法，明清時設立私塾及書院，學校制度才漸次的由訓練機關脫化出來，所以我們目前推行的一切訓練班，照則上可說是由來有自的。四、考試制度，隋唐因鑑於漢舉里選的流弊，是豪族世家，壟斷仕途，於是開始創立科舉制度，自是之後，這個制度，一直推行到宋明清三朝，而以明清兩朝規定至為週詳，其原則方法，很多都為現代所取法的。五、銓敘制度，魏晉時，對於未入仕的人，先要錄「品」，魏是稱鄉居履行的善惡，既入仕的人，要錄「狀」，就是居官時才能的優劣，後來實施九品中正法，做中正官的人，必須以居官時的才能為定準，開後來銓官登記之始。六、考績制度，最早的考績，見於周制，如「三載考績，三考黜陟」，這原是天子考諸侯，是考政績而不是考人，頗具監察之意，周禮上太宰以八法治官府，六計課羣吏，八法是以機關為對象，類同現在的黨紀工作考核委員會，六計是以個人為對象，這才談到考屬官，到魏時，並規定委任達官各考所統在職一年以後的官吏，每年必須指出優劣各一人，這個制度，是更進一步的具體化，成為今日考績制度的張本。七、幕府與幕客制度，這個制度，以會國漢時代為鼎盛時期，曾氏本是注意人事的人，又是提倡「廣收」人才的人，為「已分勞計，他選選了若干門下客，作為幕客，成為幕府，以備諮詢，後來幕客，成為地方衙門必要的助手，成為專管刑名，錢穀，及文案的專才，清代張翰伯編著的人幕須知，就是專談這一套，當

時幕客中以習與人居多數，故有紹興師爺名稱的流傳，現在幕府幕客制度雖已無存，但祕書一類名義的性質，不能不說是上述遺跡的變象。八、官吏內心的修養，中國萬世師承孔子的一貫大道，是修身齊家治國平天下，說明做官做事，須先從修身做起，至於修身的唯一方法，就是正心誠意，可見內心修養的重要，其後主陽明朱熹陳宏謀諸人，廣闡闡此義，左右全社會，促成好官必須好人奉獻的傳統觀念，外國談人事制度的書籍，雖涉及心理方面，但都不及中國這樣精闢入微。

這八個特點，很可說明我們現在談人事制度，不是憑空效顰他人，乃是有來源的。現在我們所要注意的，就是關於中國的人事制度，也與中國的其他許多制度一樣，自鴉片戰爭以後，都起了急劇的變化，開始了新的發展，其主要的影響如下：

#### 一、近代學校制度的影響。

有了近代的學校制度，打破了兩個固有的制度，一是科舉取士制度，一是幕客制度。科舉考試的內容，在隨唐時為「詩」「賦」「帖經」「墨義」，明清時為「八股」，這種方式，用來取締倖進，或定籠士子，是相當鬼功，若為任賢選能計，就根本不合時宜，近代既有各種學校，校內又有各種科目，經世之學與近代科學，無不兼備，且更精細，當初曾有人擬以博士比為前清的翰林，大學畢業生比為舉人，中學畢業生比為秀才，這個比擬的動機，儘可證明讀書，就是為了做官的傳統觀念，同時在事實上，就能力常隨來，一個學校出身的人，較諸一個科舉出身的人，都高明得多，因此科舉取

士的制度，自歐戰時代的淘汰而廢止了。幕客制度，能維持到相當時間，是因為有幾個實際任務，一是管刑名的，故有刑名師爺之稱，一是管錢穀的，故有錢穀師爺的稱，其餘尚有專司文案等事的，故又有老公事之稱。刑名師爺手上唯一的法寶是一部大清律例，本來是不夠因應時用的，自從法政學校成立以後，新式法典的內容，應有盡有，一切殊與律例不同，且為刑名師爺所不知，所以其地位是甚法政學生取而代之了。錢穀原是管理錢財與賦稅，這兩件事情，愈到後來愈繁重，不單是理財方面有所謂概算預算，內債外債等項目，賦稅方面的名目還更多，比如目前既有財政部，爲了田賦徵實還有糧食部，這在一個財政專門學校的畢業生，稍不留意，也會弄錯手續，抵觸法令，這不是錢穀師爺所能勝任的。衙門中的文案方面，原來與文書檔案的收發管理，總合成爲一套，但學校圖書的管理，影響到檔案的管理，繼之以過年期人對於公文格式與收發程序等項的檢討與改造，一個中學畢業生，經過短期訓練，也可按步就班，處置裕如，從此機關以內，再也沒有什麼神祕可言，而所謂「卷閣」及「老公事」等紹興師爺式的人物，再也沒有立足之地。紹興師爺本來是一個混合體的名稱，在上述情形之下，不啻是根本被解體。但是科舉制度，雖被打破，用人制度，却未建立，其根本原因，是學校教育與政府用人，未能取得聯繫。政府需要若干人才，學校未能如數供應；政府需要某類人才，學校未能照例施教。在政府方面，時感人才不敷，專才不易，在學校方面，時感用非所學，學非所用。在這兩相脫節的過渡期間，人事方面，沒有制度的維繫，當然是聽私人關係的支配。找事做的人，無論

## 人事行政

其才識如何超絕，必先設法找關係，才能得到相當職位，因事找人者，亦祇好從同鄉，同鄉，及同學會方面，去拔取相知。這樣一來，以致演成今日人事行政上，很多莫可諱言的缺點，這一切當然不能歸罪於任何方面。將來似不能再把學校教育，當作自由市場，而必須以計劃教育的方式，緊接上去，使政府用人與學校施教，兩相配合，然後人才問題，才能得到澈底解決。

學校制度，雖然打破了幕客制度，但舊的紹興師爺雖然打倒，新的「老公事」依然存在，這個根本原因，是公文內容，未能澈底改革，尙未通俗化，不是人人能寫。當民國十七年北伐告成，定都南京，一切尙在草創的時候，若干機關頗在積極物色所謂公專老手，否則機關以內的事，就不能辦得起來。現在事實確是如此，往往一位專門人才，一入機關，就感英雄無用武之地，因為根本不敵自己動筆。一位普通大學畢業生，甚至高考及格的人，初進衙門，須先向文書人員拜老師，經過一二月實際經驗之後，才能獨當一面。文書人員，以此居奇。專門人才，不能辦文書，分明是一個機關，而切然分頭各做一件事。結果，是造成現在機關以辦公行文爲中心任務。按改革公文，並不是一件創舉，外國在十九世紀時，改革拉丁文，後代得到很多的便利，文化因而增加不少速度，可見此舉是極應爲的。我們要澈底打破幕客制度，廢止紹興師爺制度，取締拜老師制度，就應當從改革公文開始。

### 二、是政治制度的影響

自從國民政府定都南京以後，人事制度，也隨着政治制度而演變，因而有政務官吏固定官吏等劃分的趨勢。例如關於政務官，在現行法令中，凡經

中央政治會議或目前的國防最高委員會所任命的官吏，就是政務官，同時在事實上也有政務官懲戒委員會，與公務員懲戒委員會，可見這兩者，是已經劃分清楚的。關於固定官吏與選舉官吏，在行政會議中，常務次長，實具有此性質，顯名思義，政務次長，是具有行政性質的官吏，應當是由選舉而來的選舉官吏，常務次長，是主持部內經常事務的官吏，應當是固定官吏。國務院在初設官分職，於各部間除部長以外，另設以常務次長，其原意即在，當係如此。

但是關於政務官與事務官的劃分，以及固定官吏與選舉官吏的劃分，現在雖具有明文，但事實上則全無分別。例如各部的部長兩次長，有的同是管政務，有的同時平分所有的政務與事務。又常務次長與部長是隨部長來去，並不是固定的官吏。這個根本原因，是為代議制度與選舉制度，尚未普遍推行。中國將來遷政於民，實行民主政治，代議制度興起，政黨派系形成，上述各類官吏就會立地澄清。政務官如由議會中的代議士產生，而代議士是由人民選舉出來的，他們的任務，就是要將其政見宣達於各黨各派之間，進行疏通運動的工作，這類工作，就是政務，因為政務太忙，所以必須有事務官，專事負責事務。這是政務官與事務官產生的由來。既有了代議制度，自然就有選舉制度，有選舉必有黨派。因被選的人，必參加黨派，有了黨派，才能競選。所謂黨派，乃為同情其人格或政見一種自然的結合，以政治的立場，並非不良的名詞。有了黨派，對於政權或官位，必不免有爭奪，每一次爭奪的結果，必有一大批官吏的來去，即所謂一朝天子一朝臣，如美國的分

職制一樣。但是爭奪愈頻仍，愈需要固定的官吏，然後政府行政，才不致發生斷續而貽誤國事。這是固定官吏與選舉官吏產生的由來。目前惟有國民參政會及省縣參議會等，但代議制度，尚未能普遍與健全，因之選舉制度，亦未能普遍推行，既無選舉官吏，故亦無固定官吏。名義上的政務官不忙，故有間暇兼管事務，政務官既然管事務，故亦無政務官與事務官的區分。

政務官或選舉官吏劃分之後，然後才能產生具有固定性質的事務官，然後才能談到運用考試制度，使考而必用，用而能久。有了考試制度，然後才能談保障，使保障賢能，不是掩護特進。但是代議制度一時既未能普遍推行，所以單方面的推行人事制度，不能不發生多少窒礙。

中國目前正處於劃時代的轉變之中，所有國內的萬事萬物，都從新的與蓬勃的發展和滋長，直接與其他事物發生密切關係的人事制度，自然不是例外。但是上述各方面的影響，祇不過說明中國人事制度發展的過程，與目前的現狀，至到將來可能的趨勢，可以着將來政治經濟國防三方面之發展，中國的人事制度必受到很大的影響。

### 1. 基層政治建設的影響

依據國內外政治發展的趨勢，政府行政的範圍日益擴大，需要管事的人當愈多，管事的人既多，則更需要專管人事的人，如抗戰以還，物價變動，戰前所從不過問之事，如柴米油鹽等，今則非有增設人員專門專理不可；又例如推行新縣制必須充實基層組織，充實組織，必須增多人才，現查鄉鎮

保甲人員，計縣區幹部方面，約需一六四，六一二人，鄉鎮幹部方面，約需六八六，七二一人，保甲幹部方面，約需一二，一四〇，九〇八八人，總共約需一二千九百九十餘萬人。次爲小學校長教員，全國總共約需四百萬人。再次爲合作社人員，計全國新合作社三十二萬個單位，每社以十人計，總共約三百二十萬人。再次爲衛生人員，依據十八年至二十六年之統計，關於西醫人員如醫藥師助產士護士等，共有二萬餘人，中醫人員共有三萬餘人，現擬再增西醫各類人員一萬三千九百餘人。連前共計六萬三千餘人。關於這樣龐大的人數，人的來源就成了很大的問題。至於制度方面，尤爲重要，即如現在推行新縣制中，往往縣長一經出缺，即有人才恐慌之感。目前權宜辦法，多是利用選舉，或保舉來作補救。其實這也不妨另創立一種制度。外國，凡較重要的職位，多由次級人員升充，以其既具經驗，又可發揮其平素的卓見，而作改進的嘗試。縣長一缺，正不妨仿此辦法。而且縣府之內，秘書科長人數，多者七八人，少者三四人，可作遞補。如果依次進行，成爲制度，必不致感到人才缺乏，而且在職者因有擢升希望，必能振奮努力，縣政效率，亦可因之增高。故新縣制施行中，其所需之大批人員，均應有適當之人事制度，方能處理適當。

## 2. 經濟建設的影響

在抗戰建國自方更生的宣示之下，除了軍事而外，統制經濟，增加生產，爲第一要務，所以在大後方的政府及人民，莫不集中全力而爲經濟建設粉忙不已的。本來在抗戰年來，行政部門因工業建設的關係，對於社會注許多建設

事業，都直接來管制，指揮、與監督，行政部門本身所增加的人員已經不少。抗戰開始以後，實施統制經濟，以調節供需，於是向由民營的工廠公司，又大都移歸政府統轄，更有許多主要事業，根本改由國營。這樣，政府成爲全國獨一無二的大龍拉斯，是行政部門的人員，又因上述各類事業的改歸，而再度增加。同時各種事業，既改歸國營，則各類事業的人員，亦皆隸屬於政府。以上各類行政人員，再加上各類事業人員，其數量之大，可以想見。依據 國父十年國防計劃，舉凡工業方面之工廠，商業方面之銀行、公司、國外貿易，礦業方面之礦產，以及交通方面之鐵路、公路、航行等，俱應改歸國營，且規定以上國防工程技術人員爲一千萬。政府統治如此龐大數量的員工，當然少不了有一個通盤管理各員工的制度，而一聽其如以前的各自爲政，實自然又是促成關於經濟建設人事制度的起因。

關於經濟建設方面，有三個主要問題，一是人才的來源問題；在目前抗戰的過程中，各經濟單位，有時頗有人才不敷之感，在最近將來的建國過程中，擴大建設計劃所需要的人才，實比目前更多。祇講求完善的人事制度，而不過問人才的供應問題，制度是等於虛設的。所以擬擬在以前草擬建國計劃時，曾經考慮到，究竟先發展工業呢，抑先訓練工業人才，抑即就工業本身來同時訓練工業人才？倘這問題未能事前作合理的解決，於經濟建設的進展，是很有妨礙的。二是公務員名稱的範疇問題；目前普通所稱的公務員，心目中總是指行政機關辦公的人員，實行統制經濟以後，凡屬國營的銀行、公司、或工廠中的人員，論理也都是公務員。但所謂公務員，乃是眼

務政府機關人員的一個通稱，在這一通稱之下，尚有官名職名之別。官名是用以表示身份的關係或名器的尊嚴，政府人員之規定官名，含有代表國家行使主權之意。如果以政府機關負責行政責任的人員，與一個在國營事業機關辦理業務的人員，同稱為公務員，而後者又是否必須有一官名的稱謂而不至或為不倫不類的官呢？而各類國營事業人員彼此間的關係，又將如何規定呢？據我看來，將來國營事業方面的人數，必定很多，而且要超過行政機關人數不知若干倍，將來公務員一詞，祇狹義的為政府行政機關人員所專用，國營事業人員的名稱，必然是另行規定，以免觀念混淆，不致人事制度上也弄到夾雜不清。惟將來用何種名稱來區別，與各類名稱如何訂定，應當是問題之一。三是待遇的平等原則問題：目前很顯赫的事實，是一個公務員的待遇，遠較其他人員為低。近來當局對於各類人員待遇，雖曾比照公務員標準，濶度調整，但都未著成效，而銀行方面，已截然另成系統。現查若干官辦事業，多不能與私人企業相頡頏，根本原因，乃由於服務於官辦事業界者，須受官等官俸約限制，而服務私人企業者，則可因一己技藝之高下，而獲得相當的報酬，於是優良者，多相率從事企業界。又如現在各大學常鬧教授荒，細查很多教授，都相率做官，以維持比較安裕的生活。故此後若必欲沿官制辦法，一律劃一，行見若干人才，自動流散，同時公共事業，必將不振，將來關於公務員的待遇，究將如何調整，當屬問題之一。但關於經濟建設或技術人員，不能與普通司文職的人員相提並論，而時業務人員的待遇，不能引用官等官俸表來限制，原則上似無庸議。否則必致妨礙經濟事業，影

響經濟建設。

### 3. 國防建設的影響

自海通而後，國防建設問題，就蓬萊而起，國防建設的第一項目是軍事，軍事的第一要素是人員，故現在國家有所謂國防人之稱。國防人的數量，必須達到足配稱為國防的數量標準，才不為數量較多的國家所壓倒，然後有國防之可言。根據 國父十年國防計劃，中國須訓練國防基本才人三千萬，現在世界各國以募兵殊難達到國防標準，多勵行徵兵，我國現積極推行徵兵制，亦是這個道理。其次是動員，實行徵兵，則全國之民即兵，數量是不成問題了，但無事時為民，有事時為兵，動員的時間是不容稍有延誤的，如何能做到即動員，這是全賴平時的組織與合理的制度。我國軍事人員，有官名與職名兩種，官名乃將校尉士等級次，職名如軍師長及排連長之別。軍事人員的官名，例須經常保留，以備一旦動員，能立地應召，可免臨時徵募掙命之煩，此為一例。為了完成國防人之建立，如何能徵集若干人數，不致拂逆民情，妨礙生產，如何能做到迅速動員，因應時機，不致成散沙一盤，名不符實，這些，在在需要對組織與制度方面下工夫，這當然也是促成關於國防建設人事制度的起因。

國防建設的軍事方面，自經抗戰以來的積極整頓與實地訓練，不特本質上有進步，同時還完成一最艱鉅的工作，就是把全國的海陸空軍，都統一起來，集中指揮，齊一調動。在數量上，我國現正積極進行徵兵，這與其他先進國家，可說已在同一方式之下進行。但是就人事制度方面的研究階段來作



比較，我們是無可諱言的仍是落後。我們現正創建國防建設的人事制度，而他國已超出制度問題，進展到人事的機械化學科學化的應用了。我們要與他們平頭並進，自然不是立刻可以辦到的。

就晚清以前的時代環境而言，晚清以前的人事制度是無可厚非的。自海軍通以還，舊的人事制度是不適用了，新的人事制度未暇及時建立起來，甚至一直延緩到今日，這個原因，當然是一則由於民元以來的混亂局面，使政治建設不能走上軌道，一則由於一貫的輕商觀念，使工業不發達，科學落後。人事制度的產生，不是出於制度本身而是源自其他促成制度的外在因素，概括言之，就是政治與經濟。政治制度與經濟體系，好像是一個模型，人事制度，就是由這個模型鑄造出來，由此，我們可以了解為什麼僅管單方面的考試用人，不能達到人盡其才的理想；為什麼僅是特現行的一切人事法規，不

能建立完成一個人事制度。

但是，這並不是叫我們坐待政治制度的完成，與經濟體系的實現，然後才着手進行人事制度之研究與建立。這是說明我們研究或建立人事制度，應當放大眼光，從政治與經濟兩方面來謀補救，俗諺所謂時勢造英雄，同時英雄亦能造時勢，我們主張用人力來促進政治，發展經濟，以謀人事制度的實現，這是本乎這種精神與道義。研究人事制度發展的趨勢，具有三個積極的意義：第一是要了解趨勢。譬如治病，必先求知病源，然後方能醫治，憑空漫談人事制度，是無裨實際的。第二、是要因勢利導。既明悉其趨勢，就應該順着這個趨勢，去謀改進，不可相背而馳，最低限度，不應走錯路。第三是要迎頭趕上。明知自己不如人處，就應當從不如人處着手，促其成功。

壯年不積錢 父母妻孥如何養  
父母不積錢 子女教育婚嫁費用如何支出  
平時不積錢 晚年生活疾病意外如何應付  
旅人不積錢 同里費用如何措

儲蓄為積錢

最妙策略

速到四川省銀行儲蓄部儲蓄

# 如何樹立健全的人事制度

錢卓倫

## 一 人事制度的重要性

「我們研究這一問題，應該先明瞭人事制度在政治制度範圍下的地位。政治與人事制度之性質，有進而兼人事制度的健全。」

古來談政治者，必曰「用人行政」而「用人行政」一語，的確為人事制度的綱領，使政治制度最要部分，何謂政治制度？政治制度者，即管理國家事務之制度也。何謂人事制度？人事制度者，即管理國家事務之人之任使制度也。政事萬端，而與健全操縱政府任使之入。故孔子曰「為政在人」。總裁訓示：「政治以人為本」。一人一職是政治的原動力，尤其是領袖有能而負責的人，能領導政論，推動政治。培育賢才，登庸賢才，以輔導政治。有德能資望的人，能如魯傳聲，舜傳萬，繼繩不息，則政務當有悠久的修明。否則道統中輟，政治亦因之衰微。故曰「其人存則其政舉，其人亡則其政息」，其人事制度的健全與否，影響於整個政治的發展至為重大。我總理，繼先聖道統之傳，再億萬世「人亡政息」之敵。創制三民主義五權憲法。建立中華民國。天下為公。一方面訓練有權的人民，他方面樹立有能的政府。我們知道：樹立有能政府的先決問題，就是培育人才，選拔人才。所以在第一次全國代表大會宣言中，即「擬訂各種考試制度，及革命

人事行政

軍打倒軍閥統一中國，本黨籌擬政綱，就在憲法「人事行政的確立」，十七年冬五屆四中全會宣言明白標出內政的建設在「確立法治主義之原則」，並在此次全會中，總裁提出「頒行考試條例，實行考試，集中全國人力智力來建國」的建議。十九年十一月三屆四中全會宣言「集中全國專門人才，以團結整個國力。二十四年十一月二十三日所發表的第五次全國代表大會宣言第五段宣示，「慎考銓，嚴考績，以立國家用人行政之本。二十六年抗日戰爭爆發後，於十一月十二日召開國民大會，在人事方面決議「公務員考試，分初試再試，並加以訓練」。二十八年五屆六中全會，復提到「慎考銓嚴考績的提案。並曾於十七年年底，成立考試院，在在注意人事制度之健全。其人事制度的重要性，已可不言而喻了。

## 二 我國人事制度在歷史上的因革

我國古代政治，最重於用人一事，無論任使之法，鼓勵之方，及專用之設置，其人事制度之備，發源之早，為世界冠。茲分析言之。

(一)任使之法：虞書：「光天之下，至於海隅蒼生，萬邦黎獻，共惟帝臣，惟帝時舉，敷納以言，黜陟以功，車服以庸」周官：大司徒以鄉三物，教萬民而賓興之，鄉大夫三年則大比，考其德行道藝，凡士之有善，鄉分論

其秀者升之曰進士，司徒論士之秀者而升之曰博士，既升而不做者謂之選士，法樂上論論士之秀者升之曰進士，司徒論士之賢者及鄉老羣吏之賢能之者皆立字職拜而受之，登之大夫，議之祖廟，問其素行，而後授之。其任職則司馬辨官材而志其論，太宰詔廢置而待其病，內史復手奉副賦於內，尚主舉其股而知其缺，御史察養官之，任官然後待之。其位定然後議之。樞材選士可謂謹慎者矣。兩漢附式，或出於察舉，或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。

其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。

其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。或出於舉。察舉而升者，其法則有三：一曰察舉，方正則舉，處置之法，如察舉也。

資格，限以舉主。亦亦科舉與薦舉並行，選用上拘常格，京官外調，尤奪選格以權，惟常選之官，則吏部有其選之法。明制偏重科舉，尤重進士出身。試官之事，不盡由吏部專管，而錄選之法，視前代繁密，吏部常選，有單月錄選，雙月大選，及揀選會議推升諸法，蓋內外大小官官，皆以吏部主之，而不准臣下有選舉之權。同樣擬擬官以地方多事，則請改調升擢者，亦下吏部議擬，再奏施行，又有保舉之法，凡選用後以貪濁聞者，則舉主連坐。此則與薦舉之制略有不同耳。清制十之八九，因襲明制，仕進之途，大脚之可以為兩種，科舉與薦舉生為正途，薦舉指納吏員為途，雖不偏重科舉出身，而指實選官流弊之太為厲。代庖罕見，吏部常選之法，雖與明制大體無殊，然其任官授職，亦有其特異者在，其授官有餘、補、改、升、調之分，任職有管理、行走、加銜、權察、榮充之分，管理、之別，滿蒙與漢人，又各有學缺，界限嚴嚴，至大臣要缺，不出廷推，而以四列，亦與明制不同者也。

(二) 鼓勵之法。虞舜：三考考績，三考黜陟，庶績咸熙。周官：六年五服一試，又六年至乃陟巡，考制度於四岳，諸侯各朝於方岳，大明黜陟。周禮天官冢宰，商終則令百官府正其治，受其會，聽其政事而誦慶，王廟則大討。漢之海而誦賞之。西漢刺史以六條察二千石，歲終奏事殿殿。東漢司隸校尉部刺史歲上最長吏視事三歲以上理狀尤異者各一人與計，備及尤不政者亦與聞。後魏改三載一考，考即黜陟。唐考功之法，最為詳備，凡百官之長，歲校其屬功過，差以九等，大合眾而讀之，流內之官，敘以四

善二十七最，一最四善爲上上，一最三善爲上中，一最二善爲下上，無最而有三善爲中上，無最而有一善爲中中，職事粗理，善最不備爲中下，愛憎任情，處斷乖理爲下上，背公向私，職務廢缺爲中下，居官飾詐，貪濁有狀，爲下下流外之官則以行能功過爲四等，清謹勤公爲上，執事偏私爲中，不勤其職爲下，貪濁有狀爲下下，凡考中上以上者，每進一等加祿一季，中中守本祿，中下以下者，每退一等，奪祿一季，有下下考者解任。宋仿唐制，其方法與責任徵有變更。元之文官，在內須三十月，在外須周歲，考其殿最，以爲黜陟。明則有考滿考疑之法，二者相輔而行，考滿者論一身所歷之俸，其目有三，曰稱職平常不稱職，爲上中下三等，三年給由曰初考，六年曰再考，九年曰通考，依官之大小，或取自上裁，或依例黜陟。考疑者通全國內外之官計之，其格有四，曰守，曰才，曰政，曰年，其法有八，曰貪，曰酷，曰浮，曰老，曰不及，曰老，曰病，曰罷，曰不謹，政績優者，或薦一等，或舉卓異分別升遷，政績劣者，劾以八法，分別革職提問致仕降調，閑任爲民，有差，京官謂之京察，外官謂之外察，亦曰大計，清考績之法，概以明舊京察大計，按年舉行，但以貪酷者，應隨時糾劾，無俟察典之年，乃改爲六法，其以政績優美保舉者，限制頗嚴，資格名額，均有一定。其關於資格者，凡到任未滿一定年限者，歷俸未及俸滿者，革職留任者，經管錢糧未完者，滿洲官未具應具之技能者，來京候簡，因案降補京職者，病痊改內用者，均不得保舉一等或卓異。其關於名額者，京察應舉一等之數，內閣部院各官者，自小京以下，每七人保舉一人，大計應舉卓異之數道府州縣正官，每

人 事 行 政

年五人保舉一人，佐貳雜職改官，每百三十人保送一人。

(三) 專司之設置：周禮，天官太宰掌建邦之六典，以佐王治邦國。又夏官之屬，有司士掌羣臣之版，以治其政令，歲登下其損益之數，辨其貴賤，周知邦國縣鄙之數，卿大夫士庶子之數，以詔王治，以德詔爵，以功詔祿，以能詔事，以久奠食。漢成帝初置尚書，有常侍曹，主公卿事，後漢光武改常侍曹爲吏曹，掌選舉祠祀，又稱選部，魏改選部爲吏部，晉與魏同。宋劉以吏部尚書攝吏部刪定，三公比部，四曹，而銓選官吏則吏部曹主之。齊梁陳因而未改，惟以吏部統轄百官之進退黜陟其地位以列曹中爲特重，晉宋以後，吏部尚書之秩，較各曹尚書常高一級，隋以吏部尚書統轄吏部，主爵，司勳，考功，四曹，以待郎或尚書，唐承隋制，稍加損益於吏部尚書侍郎，之下分設吏部，司封，司勳，考功，四曹，凡官吏之選授，考績，封爵，諸事，屬文職者，歸吏部，屬武職者歸兵部，當時分六部尚書爲三行，以吏兵二部爲最重，謂之前行。宋則舉文武職官之銓選，併歸吏部，元與宋同。明初部屬中書省，部權較輕，多仰丞相意旨，洪武十三年革中書省，部權乃重，而吏部居首要之位，蓋有明一代用人之專悉歸吏部也。其組織則尚書左右侍郎之下，分設文選，驗封，稽勳，考功，四清吏司，各置郎中員外郎，主事，等官，專司文職之銓選考績諸務，其屬於武職者，則歸兵部掌之。清依明制，無損損益。

現代人事制度，依 總理手訂之憲法大綱第十五條，「凡候選及任命官員，無論中央與地方，皆須經中央考試院定其資格者乃可」。更於憲法司法

兩權之外，以考試監察兩權與行政並列，一方在發揮行政之能力，一方在監督行政之人員，用意在於任使之得法，鼓勵之有方，及官常之振肅，使文武職官之考核陟黜皆有軌範，其制度之因革，千緒萬頭，故僅粗具規模，今後自須更加改進，以期與治道風情相融合，而達到人盡其才，才盡其用之指標也。至現行制度詳細規則，具載於院部官制法，及銓敘法規，本文限於篇幅，請不具述。

### 三 人事行政的運用

人事行政，為建國事業之重要部門，因吾國政治上之人事關係，有其長遠之歷史，與牢固之習慣，率言改革，困難可知，因此銓敘之推行，既須顧及歷史關係，復須顧及時代環境。故各種法規之制定，因革並重，制定之後，一面謹慎執行，一面觀察客觀狀況，如隨有所變，則隨時在法規修改或補充之定律，由簡章酌量詳備，由注重實際，而求其理想，此法律進程之定例也。自十九年軍部成立，即開始舉行場任公務員甄別審查二十三年銓敘法成立，即開始辦理軍官任官，並制定陸海空軍各種人事法規，先後由國民政府頒布施行。而軍人人事行政之運用，已因世界潮流而進展，與歷代由吏部兼掌或田制選舉制度，其進步具有不可想像者，或曰，吾國銓敘制度，可無二致，而銓敘法規，則變遷人事，與軍人人事，各有不同，其不同之點，可得而詳述之。如現行一般制度之基本精神，在均以機關為原則，銓敘機關不採用人之空額，僅指其監督地位，換言之，則各機關長官，操決定人選之權。

銓敘機關司資格之責，如任用公務員，例由各機關長提請所擬任用之人員，送銓敘機關審查，經過銓敘機關審查認為合於法定資格之標準者，分別由國民政府或各機關正式任用，其他俸級，考績，獎勵，撫卹，補習教育，各種無不本此精神而立制。其人事行政運用程序之特部，則在機關中，銓敘機關不與公務員直接往還，此一般人事行政運用之原則也，至於軍人銓敘制度之精神，在以集權為原則，決定人選之權，操於最高軍事長官，銓敘機關司銓資，考績，任免，遷調，任官，退役，敘銜，以及帥賞懲罰之責。在撫卹一科之建制，依其性質原隸銓敘機關，抗戰以後，帥事殷繁，乃另成立撫卹委員會以專其責，此亦銓敘機關之措施也。機關中界，原則會同。不過在人事上之運用，不盡由各機關長官提請而始予以審查，在原則上，係由最高軍事長官提示，或銓敘機關查察提出依決審查開呈最高軍事長官核定，提請國民政府核予執行，然亦不與各級軍官直接往還，此軍人人事行政運用之原則也。普通人事行政之運用，雖不無異同，或亦有同中之異，異中之同，而揆諸人事制度之最高原則（建國大綱第十五條）則無不同。

### 四 如何樹立健全的人事制度

人事制度，為一切制度之前提，人事制度能夠健全，其他制度亦隨之健全，人事制度不能健全，則其他一切一切都受了不健全的影響隨之不能健全，今日之人事制度為抗戰成敗之所繫，建國大業之所寄，可不急起直追，以求人事制度之健全。究應如何樹立健全的人事制度。茲列舉數點於左，藉供

(1) 本黨使用人才方針，是「徵養有道，鼓勵以考，存優得法」的孔子遺言。本黨用人的觀念，是(一)選拔培植信仰主義的人才，分配各部門，執行革命政綱。(二)選拔全國人才，從事建國大業。(三)選拔革命和建設人才，淘汰反革命，和不勝任，不稱職的人才。(四)節錄梁濤先生演講(此項方針與觀念，應根本貫徹)。

(2) 充分發揮考試制度的效能，設作育考試應三大程序互和連貫，進一步更須統制分發就業，因為目前作育機關與就業機構不相連繫，不能澈底明瞭各部門需要的程度，同時考試機關，未能適合需要的選拔，遂致有過剩與不足的现象，因之用非所學，學非所用，甚至所學萬能，無任不適，畢業即失業的現象，遍佈於鄉村角落！所以育才必適應需要，選拔必分配就業，庶幾用其才，才盡其用，完成選賢的統一制度，夫然後加以嚴密登記的管理，網羅日張，取捨有自，為事而擇人，不因人而設事，俾成爲有機體的政治。

(3) 完成銓敘制度的任用。銓敘制度之獨立，實吾國立國之唯一特色。現在銓敘機構，似已漸見改進，但健全人事之初步，先應健全其管理人事之本身。故應整人事管理人員，誠爲當今之急務，總裁洞燭此點之本末先後，上年手諭各主管人事機關擬定統一訓練人事管理人員，限三年訓練完畢，考試院曾在中央政治學校創辦人事行政人員訓練班，結業計四期，受訓者係各機關辦理人事之幹部，但因

房舍與經費的關係，結業人數祇三百餘人，現在中央各主管人事機關，正欲籌設黨政軍人事行政人員訓練班，不久即將實現，期使管理人事之幹部，得到相當之培養，以確立各級人事機構之充實，俾得黜陟有道，升遷有時，不因專怒而得失，不因奔競而玩法，以達人盡其才，才盡其用之目標，更應該要有下列靈活之選用，以期制度之完成。

(一) 人事制度之精神，應普及於行政制度下每一個機關每一個人員，如國營或省營事業之郵電路航等機關人員，國立公立學校之教職員，及其他組織法上未規定官等之人員，(如專員等)應儘可能銓定其資格，而確定其地位。

(二) 推行互調制度，求中央與地方密切聯繫，免致內外政情隔閡，應該仿行前代內外對調之制，在一定時期內，將中央與地方公務員互調任用，以收行政設施之效益。並查此項辦法，在軍人人事制度中，業已着手推行。

(三) 已往有有才不得用，或有才用得浪費(如身兼多職不能專一於主要任務)或有才不能用於適當之地(如學非所用非所學)的缺點，應儘可能的設法糾正。

(四) 嚴格執行各級公務員之考績，健全人事制度之中心工作，過去文官考績，曾於二十四年起舉行，至二十六年以抗戰軍興，辦理困難，暫行停止，並另訂非常時期考績條例布施行。二十七年以後均

逐年如期辦理。軍官在考績於十九年已由軍政部開始舉辦，至二十三年該部成立，考績程序迭有改進，二十六年亦因戰事爆發，暫時停辦，並另訂陸海空軍官佐考核辦法頒布施行，二十七年以後，經逐年依法辦理，惟施行以來，其職位難期盡實，效用不甚宏，茲為求人事制度之健全，確應厲行實地考察，信賞必罰，使各級公務員咸知振奮，藉以促一切事業之成功。

(5) 各級公務員任用之權限，現行各級人事法規已有詳明之規定，但經各級機關審查不合格人員，各機關仍有依舊任用者，或根本不送審查，及不申請任用者，此種微象，為樹立健全人事制度之障礙，須嚴予改善。

立國之道，不外

總理所示：「人盡其才，地盡其利，物盡其用，貨暢其流」，四大綱領，而論其根本，尤在乎「人盡其才」。

——總裁語——



# 任使的商權

李培基

古今中外歷史，證明中國的政治哲學，以「人」為本是正確的。所謂「為政在人」，「人存政舉」，「人亡政息」，任何時代任何國家或政府的治亂興衰，都逃不出這個例子。舊日的政府竭盡他的力量來實行「警察統治」，對象是「人」，新的政治思潮，促使政府謀「最大多數」的「最大福利」，對象依然是「人」，中國的政治哲學，從禮運大同篇至於大學所說的「在明明德，在新民，在止於至善」，自有正心誠意修身齊家「以至於一治國平天下」，由政治趨於點至終點之過程以及對象，無不是一「人」，一言以蔽之，政治的精髓，是要將「人」的品性提起來，將「人」的價值或功效發揮出來，將「人」和「人」的關係修明起來。

總理在政治上繼承這個思想道統，參合古今中外的政治實例，創造五權政制，而「五權憲法的精神與特點」人主在於他有考試與監察各兩權組織。……政治的根本條件，一為人事，一為經費。人事與辦理完善，要如我上面所說的實行公平嚴正的考錄，這是屬於考試院的範圍；經費要使用得當，是屬於審計合法的審計，這是屬於監察院的範圍。……五權憲法的精神，實在於考試與監察兩權的獨立行使，適其目的，乃在使國家一切人員與經費，能夠盡量發揮他的效用，來充分提高政治的效率。……「補遺」可是一個健全一應政治機構，推進一切建設事業，實事求是建設根本在「人」，故

人 事 行 政

應以「人事」為先。任何事業，如果人事辦理得法，能主輔適，則一切業務必能順利推進，不致發展，反之，如果人事缺乏管理，決定執事循，則一切「人」「財」「地」「物」，都要浪費，都不能盡量發揮他的功效！我們過去和現在一切機關工作缺少表現，舉步不能推動，最主要的一個原因，就是在此！

「我們革命開國，我們革命流血這許多年，為什麼不能建立現代健全的政府？為什麼不能樹立國家建設的基礎？……我們一切軍事政治缺乏成效，力量不能發揮出來，這就因為人事管理不完善的緣故。沒有完善的人事制度或是有才而不能執行，不能善用，應該辭職下臺，急圖補救。今後無論進行國家和建設事業，必先從健全人事制度作起，以樹立一切機關組織建設事業的基礎而決不能再和舊制一樣因循敷衍，得過且過。」（總裁）

然而怎樣才能健全人事制度？……

依照總裁指示，專家們意見，次約可分三項，組織任使，訓練，考核運用幾項。……非本籍所能普及，個人謹就任使問題，參酌總裁經驗，提出幾點意見，以供參考。

一、主體客體，心理上的改革。任使的主體和客體都是「人」，人就易為情感關係，和心理觀念所束縛，我們就主體來說，主體長官用人，大多操

三三二

說不了地極觀念，親朋關係，心理的好惡，外界的壓力，往往「一人得道，雞犬升天」，一言在朝，親友彈冠，這是目前中國政治社會的寫實，總裁有別初沉痛底說：「我們現在一切機關爭奪不好，可以說最大的毛病，就是人事不當主管長官用人沒有標準，沒有規律，完全注重封建關係，升降陞降，憑主管長官一己的好惡，所以弄得是非不分，賞罰不明」；這是一種；其次有用人額的長官，一心向好處做，想網羅人才，不過因為「親人」不廣，「知人」不明，方法上或技術上有缺陷，不易達到目的，這也是一種；更有一種長官為時勢物議所拘，一心要好，凡屬鄉黨親朋不論他才不才，一概擢諸門外，又不負向外舉的責任，自譽為「任用私人」以沽名釣譽，往往屈抑賢能，使其懷才莫展，這又是一種，這三種任使主體，第一種人是「不及」，第二種人是「太過」，第二種人是「適得當」的，可是仍未見其盡是。

我們再就任使的客體來說，普通也有幾種病態心理：第一種人，自命不凡者，「良禽擇木而棲，君子擇人而事」；非其位非其人，即不「願供驅策」，「效犬馬之勞」，反是，則能做到「士為知己者死」；第二種人功利主義者，忠奸親疏都不問。不擇人，不擇地，不擇事，不擇時，有地就有飯吃有錢花有享受都打，隨遇而安；第三種人，依賴主義者，一定要投奔他的鄉黨親朋或其他關係者，才精心滿意；第四種人是時勢主義者，自命知幾識時，恆暫保身，「邦有道則仕，邦無道則隱」，可以行則行，可以止則止。

上面所說種種的主體與客體的病態是事實，而造成這種事實的因素，固因缺乏良好的人事制度可循，最要還是在於心理上的錯誤，「我們革命流血這些年」，時代和國際地位都給我們壓力，實在需要一個現代健全的政治出現，不容易一誤再誤，因此，不論任使的主體與客體，那種封建思想，個人主義，功利主義等「私」「偏」「愚」「狹」的心理觀念，絕對要摒除淨洗刷，而代之以「公」；任使的主體，應該認清所居的地位和機關是國家賜與的並非「私有物」，主管之用人，是「為國求才」，並不是為私「植黨」；任使的客體應該認清是「為國服務」，盡我個人的能力獻給國家，是「社會職務」也是作國民的義務，並不是為「知己」為特定的人「效犬馬之勞」，私的社會關係，情感成份，應該掃除，總之：主體與客體要「大公無私」的「公化」成為國家社會的「一人」，然後「任使」才可以進一步談到「得法」，否則儘有良法美制，還是具文，人事行政久遠不易走上正軌。

二、任使之前 曾文正公說：「得人不外四事曰廣收，慎用，勤教，嚴繩」，我們在考試制度未進到每一部門每一位置俱由考試及格人員充任以前，「廣收」實為任使以前必要的方法與過程，而廣收之道不外兩途：一是盡其在我去直接間接「博訪」「周諮」，甄選；二是第三者的推荐，現代政府職務繁瑣，作主管官的不一定有時間去博訪，周諮，甄選，像文王之聘姜尚，劉備之三顧茅廬，事實上多取推荐，函電的介紹為當今官場中唯一「廣收」人才之途，可是推荐的人不一定是忠誠誠悅的為任用

者「德賢」，雖曰「孝賢」，不一定能「適才適所」為任用者所需要的人才，關鍵，在於主體對被介紹者即發生選擇問題。

如何擇人？孔子說「觀其所以，觀其所由，察其所安」；孟子說：

「德中則子順焉，胸中不正，則眸子眇焉」，莊子說：「動之以利觀其所守，撼之以勢，而觀其所志」，王安石說，「得人之道，在於知人，

知人之法，在於資實，使君相有知人之明，朝廷有資實之政，則胥吏皂隸未嘗無人」，司馬溫公說：「德才兼備為完人，德勝才為君子，才勝德

為小人，無才無德為愚人，用人之道以德才兼備者為上，次為君子，君子而不得，以其用小人，毋寧用愚人，蓋小人恃才以為惡，如再假以專

權，將如虎添翼，為害不可勝言也，愚人雖欲為惡，而才不足以濟其奸，充其量不過如乳犬噬人而已」，方苞說：「用人之道，惟知之為難，凡

人之知能，叩之而後知，其材勇必試之而後見，其忠邪誠偽必久與之習而後得其實」，胡林翼說：「衆無大小，推誠相與，咨之以謀而觀其識，

勸之以諷而觀其勇，臨之以利而觀其廉，期之以事而觀其信，知人任人，不外是矣」，曾文正公說：「有操守而無官氣，多條理而少大言」，

這些古聖先賢對於觀人知人用人的意見，足為我們良好參考，不過運用之妙，存乎其人，而「總裁不獨贊同胡曾之說，且以事實需要加上」此

外我們用人最要緊的還是他有没有國家民族的觀念和社會國家服務犧牲的精神，這都是我們的用人所最應注意考察的事情」：

其次關係推荐，我們主張確立「責任介紹」制，推荐的人對被推荐

的人，不能從心好惡，隨意荐舉，被推荐的人經任用之後，不稱職的當然可以更換，有違法職職行為時，介紹人應該負相當責任，一方面顧及事實的需要，他方面澄清介紹之風。

三、任使之時。我們用人，不獨要注意被用人的學識，才能經驗，品德和法定條件，最要緊的，還在「適才適所」，然後方能「人盡其才」，否則

，「用非其長」或「用非所學」，直是：「賦驥雖捷，不能捕鼠」，「千將難利，不能伐木」，總提對於「機關用人」，會到切訓練的說：「我

們中國一機關用人，有一個最大的毛病，就是不知道按照業務需要來選拔人才，更不注意「適才適所」的原則，往往找了一批人來，用在財

政機關可以，用在外交機關也可以，用之於其他經濟，內政，教育，軍事機關都可以，似乎是個什麼事都可以作，而其實什麼事都沒有專長，

結果什麼事都辦不好！我們黨政工作考核委員會，是要以考核工作的執行，促進各機關實際的改進，所以在用人方面，更要特別注意，決不好

隨此習輒，而要真正歸到「選賢任能」，「人稱其職」才好。

「用人惟才」，「用人惟公」，「選賢任能」，是我們用人應守的原則，我們遵守這幾個原則之後，要想「人盡其才」，「才盡其用」，

一定要注意到機關的性質業務的需要，使被用人是「適才適所」，才能發揮他的優性，才能推進業務，才不致「屈才」，「抑才」，假如左文

襄所云：「非開誠心佈公道，不能盡人之心，非疑其長鑿其短，不能盡人之力，非用人之朝氣，不遺盡人之才，非使其優劣得所，不能盡人之

用」

四、任使之後。前項所說的。只是原則與技術。但於任使之後。我們要求被用人能夠自動的竭智盡忠為公服務。並為新陳代謝汰弱留強計。則不能沒有公平嚴正的考核。要想機關的業務能夠計程進展。無間斷無重張無浪費。則官吏不能無保障。要想被用人盡他最高的工作效率。不能無良好監督。要想公務人員思想學識與體力能追隨時代或適應新的環境。則不能無訓練。這裏的考核保障監督訓練。固不能脫離任使主體對於用人方法的運用。但太平則有賴於相應的人事制度。以作客觀的根據。

1. 考核 關於公務員考核方面。原有公務員考績法修正公務員考績法施行細則。公務員考績法懲戒條例等三項法規。過去適用時我們總覺得考績法及其施行細則的籠統。(例如只有「年終」一次「總攷」而無平時考績。——考績法第二條。考績標準「僅其平日工作。學識。操行三項分別以分數定之」)而工作。學識操行三項並無一定尺度可循——修正公務員考績法施行細則第六條。運用的結果。自然離期稍離。二十八年十二月八日國府公布施行的非黨時期公務員考績暫行條例。彌補了考績法所有的缺陷。雖然是「非黨時期」的「暫行條例」。其實在內容和考績技術上要比考績法進步得多。依照這個條例第三條第四條的規定。各機關主管長官。平時對於所屬公務員「在工作。學識操行三方面應隨時嚴密考績。根據確實事實逐月詳加紀錄並得斟酌情形。予以記功或記過」至於工作學識操行的規定更具體。而且擴大及於公

公務員本職以外的貢獻(第四條)等四條(第五、六、七、八)這種嚴密而有獎勵優渥發展の規定。吾人至為贊同。至如「每月詳加紀錄」。當然須有其詳辦法。由逐日之記載。彙成一月之紀錄。河南省政府自培基到任後。為切實執行非常時期公務員考績暫行條例第三條之規定。考績各機關局職員平時成績。已經制定「河南省政府職員平時成績考績紀錄辦法」。並制定職員平時成績考績紀錄表三種實施。甲、職員每日工作日記表。依各職位之性質及職員所擔任之業務分為三款。由各職員自填一種。乙、每日工作操行學識成績紀錄表。由該級職員之直接主管長官負責紀錄。丙、每月考績表。由該級長官(科員為科長。科長為廳局長)根據所屬職員之工作。操行。學識。考績分數。另為比較各職員之勤惰。制定每月勤惰比較表。各廳處局俱由人事管理人員辦理。於每月終封送秘書處之人事科以備主席查攷。關於遲到早退請假缺席曠職等項。秘書處由人事科。各廳處局由人事管理人員詳加記錄至年終分別送考績委員會參考。這種辦法。如能切實貫徹。相信對於職員的考績可以得到比較正確的结果。

保障 在國家人事制度完全建立以後為保持行政效率之正常發展。官更應有保障。這是各國人事制度共同之點。就中尤以英國的勳官制度為世所稱道。英國公務員服務精神之優越。工作效率之高超。及其知識能力之健全。實為他國所不及。造成這種精神與榮譽。其素很多。可是公務員的有保障則不失為重要因素之一。英國公務員於考績被任

用後，即視其所任的公務，擬終身職業，即所謂「公務永業化」之謂也。公務員終身職業，實包括有下述的條件與意義：（一）繼續職業後的青年時期，即參加政府担當職務，（二）担任此工作後即以從事公務為其永久事業，並不中途變更，（三）其薪給待遇採用按年增加之辦法，（四）其他位及職務可以按其年限與成績逐次晉昇及提高，（五）本部機關及派出機關中之地位與職員可以彼此互相調，而派出機關亦復相同，（六）在各部門中皆有享受正式訓練及教育之權利與機會，（七）對於公務員之停職等皆有詳密法律予以規定，（八）在政治上公務員居於超然及中立之地位，（九）公務員於退休後與離職致傷疾時有豐裕養卹金之給與；再加以公正嚴密的考核與獎懲，良好的甄補，督導訓練，公務員欲其無進步，不努力，誠不易得，返觀我國放銓制度，則其久，而人事行政之開端方在萌芽，關於公務員保障一項，除二十三年十一月三十一日國民政府據政試院呈請，頒佈「暫行放銓令」之公務員應予保障令外，其他尚無積極的保護法規可資依據，事實上，過去各機關主管亦未能依照前令切實遵行，「一朝天子一朝臣」，成為通常現象，隨而一般公務員俱存「五日京兆」之心，這對於行政效率和事業進度確是一個致命傷，近年我國人事行政確有如是

進步，因此，我們主張放銓合格的公務員，最低是「事務官」於人行政達到相當程度後；應該有明確的保障，政治才獲得長足的進展。監督我國機關，上級職員或主管對於下級本不乏監督工作，不過功效確有問題，總其倡導行政三聯制後，對行政效率增進方面，又有各機關業務會議及單位小組討論會的指示，這兩種會，確足以測驗督之窮，不過英蘭式的上級官員對下級職員或老職員對於新職員的督導工作，比較我國具有縱的監督，而無橫的督導要完備有效得多，因此，吾人主張我國機關，亦應仿行英國式的督導制，加以以整發溝通檢討的業務會議小組討論會，行政效率，當更可增進。

4. 訓練 「訓練重於作戰」，我國近年所行的集體訓練計劃，無論在軍事政治黨務，國務，經濟，財政，金融，合作等各方面，俱有偉大成效，無待煩述，這不能不說是中國政治進步的現象，不過我們除了任使之後，被任人參加各種各級短期集訓訓練外，個別訓練長對訓練，更值得我們重視，其「選用之妙，存乎其人，顯各級主管官善目注意，往往中材，成爲良材，聰明睿智者，益能發揮其優性，諒非個主管不乏此經驗，毋庸吾人吮舌。

# 唐代之人事考核制度

張金鑑

吏治之道雖千頭萬緒，然究其根本要則不外「考核名實信賞必罰」二事，所謂「因任督責，使各盡其能也」。國家設百官，期以治萬事，然官是否得其人，事能否彰其功，非有效之督察詳密之考核，實難施於成。蓋好逸惡勞，俗人之情，爭功避過，賢者不免，自動奮勉者，固亦有人，有待獎勵者，究屬多數，故世之言吏治效率者，莫不著重於人事考核制度之運用。唐代吏治規模備具，設施周詳，其於人事之考核實有嚴密之體制。

蘇陵曰：「九寺三監，東宮三寺，十二衛，及京兆河南府，是三署之有司，各勤其守，以奉職事。尚書省准舊章立程度以頒之，御史台按格令，採憲蓋以繩之，中書門上立百司之體要，察察吏之能否，管轄著而必進，敗德開而貶政有恒而易為守，事歸本而難以失一。」此實足以示唐代人事考核制度之重要及大經。人事考核者指百司日常職務之考察，政事成效之稽核，及務令執行之監督諸事而言也。此等事務之推進自須依於一定之機構、標準、方法與規程。茲特分爲引述之。

## 一 日常職事之規程

百官有司推行其日常之職務概有其一定之規程各相遵循。其重要者如值公、朝參、當直及祿假諸端。值公者謂其每日處理公務或公文之時間限額及其工作數量之制。依史之記載：唐制凡「內外百寮，日出而視事，既午

而退，有事則直官省之，其務繁者不在此例」。二唐之都省（尚書省）堂舉百事之綱紀與百寮之儀式。上之所以道下，其制有六：曰制、勅、冊、令、敕、符。下之所以道上也，其制亦有六：曰表、狀、疏、啓、露、牒。諸司自相質問，其義有三：曰關、刺、移。關謂關通其事，刺謂刺舉之，移謂移其事於他司。內外百司所受之事皆印其邊日爲程限。尚書省施行制勅，案成則給程以鈔之。若急速者不出其日。若諸州計奏，達於京師，量事之大小與多少以爲之節。京師諸司有符移關牒下諸州者，必由於都省以道之。文案既成，勾司行朱訖皆書其上端記年月日納諸庫。天下制勅計奏之數省符宣皆之節，率以歲終爲斷。京師諸司皆以四日一日納於都省。其天下諸州則本司推校以授勾官，勾官審之，連署封印附計帳使納於都省。常以六日一日都事集諸司令吏對覆，若有滯漏不同皆附於考課。三公務或公文之處雖皆有一定之限制，以增效率而防流弊。其重要之禁止有四：一曰漏泄，二曰稽緩，三曰違失，四曰忘誤。

百官除每日照時值公外，尚須參加一定時期之朝參朝會及依時奏事。朝會參奏須服其規定之制服，並當遵守一定之儀式，違者有處罰。茲依史籍引敘其記載之重要者，以見一斑。太宗貞觀二十二年令「百僚朝參須服朝服以朝」是依一朝參也。高宗永徽元年「京官文武五品依舊五日一朝」，是朝參

朝... 於... 宗光...

宗光... 月... 衣冠...

衣冠... 朝... 上者...

上者... 一司... 其一月...

其一月... 並假... 朝參...

朝參... 二年... 傳漏...

傳漏... 失職... 朝參...

朝參... 各職... 朝參...

朝參... 唐之... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

務，而免遺誤公務。唐制，一衙門省官，每日一人輪直，都司執直簿以

次。凡內外官，日出視事，午而退，有事則直。官至宰相亦應當值。天

冊（神后）至年令宰相每日一人宿直，其後以與山門下通直。開元二年

崇德為紫微令，紫微官直次，下讓宰相，崇以年位已高，特亦直。其次

省官多不從所由。吏散持直簿詣之。崇其簿曰告值。令吏讀去，又來，必

欲取人。一（六）

當值人員無論公私事故不得不到或誤值，如有違者，須受處罰，輕者罰

俸，重者貶官。武宗會昌二年御史台奏：「今年三月，左右金吾仗直將軍

唐漢正、季珩，並不到，准會昌三年二月四日敕，比來當日多歸私第，既晚

方至本仗宿直，事頗容易，須有搦搦。今日以後，禁日並不得離本仗，縱有

公事集朝，當值人亦不得去。仍令御史台差朝堂監使官覺察，如有違者，錄

名聞奏，勅旨，宣各罰一年俸。此當值不到罰俸之例也。其違值貶官者史

亦有明證。開元二十九年九月二十一日，是中書舍人梁昇卿私忌，二十晚欲

還，即令傳制，報給事中元彥沖，令符衛，會彥沖已出，昇卿至宅，令狀報

，彥沖以旬假與親朋聚餐醉中詬曰，汝何不值？昇卿作書報云，明晨是先忌

，此往復，日已暮矣。其夜，有中使齎黃敕，見值官不見，迴奏，出彥沖為

鄆州刺史。因新昌公主進狀申理，公主即彥沖甥張增之妻，云元不承報，此

是違值省之失，由是出昇卿為冀州刺史。一（七）

值公與當值所以保持公務之經常進行與處事，以防其中斷與貽誤，依假

所以便其間養以故將其工作精力，或給以時日使照料其私人事務，或於

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

於一... 於一...

時令節日亦有所紀念也。唐武宗百官之休假事，亦多所規定。其休假之性質約可分為兩種：一為由政府自動規定或給予之例假，一由官吏請假而政府核准之事假。其例假有以下各種：(一)旬假，高宗永徽三年以天下無歲，百司務簡，每至旬假，許不視事，以與百僚休沐。(二)天長節假，八月五日本是千秋節，後改為天長節，舊例給假三日，肅宗時曾廢停為前後二日假。(三)清明寒食假，舊例清明寒食假四日，至代宗大歷十三年後改為假五日。(四)元日節假前後各給三日。(五)由假及授衣假，內外官五月給由假，九月給授衣假，分爲兩番各十五日，其由假若風土異宜，種收不等，通隨便給之。(六)佛生假，四月八月佛生之時，給假一日。(七)唐高祖忌日給假一日。(八)皇帝降誕之辰休假一日。(九)七月十五日前後各一日休假。(十)唐時百官之請給事假，預有限制，依一般之規定，每月之事故假以二三日爲度每年之事故假以百日爲限。若有越逾，予以處罰。文宗太和八年御史台奏：「文班常參官，舊制每月得請兩日事故假，今請請三日，仍不得在盡入衆集，并頭朝等日，一品二品官，如合朝不朝，及羣人重集不到，臨朝日請假者，並請假舊例。每季總仍具請事故假目錄狀聞奏，兼申中書門下，文武常參官，每日終比。統其中請事故假多人，三品六品各罰二人，四品五品，人數稍多，各罰二人，請各奉一月俸。如實疾息，已過請假十日以上，爲衆所知，不在此限。」(九)唐宗元初元年八月御史台奏：「新授朝參官，在城未上，及在外未到無故者，應食朝，應奉官應請百日，即合修報。其未上者，並無正文或請百日，無憑爲奏。自今以後，如有在城授官，疾病未上

者，城外授官，勅到後，計水陸程外，應有日數，並請修報。其請修報之日，如有特殊情形者，事故假應請修報，不可免予懲罰。德宗長慶二年，御史台奏檢校司空兼太子少傅嚴整，秩滿假滿百日停。勅以嚴終年位俱高，須加優異，官徵舊秩，未要停。右金吾衛使嚴整，秩滿百日，穆宗以其爲仲厚，許未停官。(十一)

### 二、考績標準等第及獎懲

考績亦名考課，乃對百官所職掌之事務作定期之計評，以辨其成績之高下優劣。唐之考績按年舉行，所謂「歲殿其屬」其屬也。(十二)考績施行上最重者即爲考績標準之選定。考績之對象既爲百官職事，而此職事之性質內容，復多差異，故考績標準，實不可單一或作一律之使用。唐制所用考績標準因官職之性質而選定多種，頗爲合理。其所用標準分爲兩大類，一用於流內官，一用於流外官。

流內官之考績標準爲四善二十七最。四善者所有流內官一體適用之共同標準，一曰德義有聞，二曰清慎明著，三曰公平可稱，四曰恪勤匪懈。二十七最爲流內官所職掌事務之性質而使用之特殊標準也。一曰獻可替否，拾遺補闕爲近侍之最。二曰銓衡人物，擢盡才良爲選司之最。三曰揚清激濁，褒貶必當爲考校之最。四曰體稱儀式，勵令經典爲禮官之最。五曰音律克諧，不失節奏爲樂官之最。六曰決斷不滯，典奏合禮爲判事之最。七曰部統有力，警守無失爲宿衛之最。八曰具士調習，戎裝勁勇爲武備之最。九曰推輪轉輸，不知疲乏爲人，足以勸善。臣請宜每年選天下最善者二人爲上上，其



處斷平允為法官之職。十日轉校精細，明於判定為公正之職。十一日承旨

敷奏，吐納明敏為宣納之職。十二日訓導有方，生徒克業為學官之職。(十三)

日實副成明，攻戰必勝為軍將之職。十四日講議與行肅清所部為政教之職。

十五日詩賦典古，詞賦繁華為文士之職。十六日訪察精審罪案必為糾正之

職。十七日明察勸懲，精次無懈為檢之職。十八日職事精詳，共承職責為

監簿之職。十九日功課倍加，寸近無懈為政使之職。二十日辨聽以智收服

感誠為屯官之職。二十一日謹於裁減，明於出納為倉庫之職。二十二日推測

盈虛，究理精遠為備官之職。二十三日占候隱微，效驗多著為方術之職。三

十四日檢察有方，愈服無辜為關律之職。二十五日申慶服後滋益不行為司

之職。二十六日收發肥碩，善處華多為牧官之職。二十七日出區巡海肅，城隍

修理為鎮防之職。(十三)

其下考類等第依此標準量其功過，分為九等。一最四善為上上，一最三善為

中上，一最二善為上，無最而有三善為中上，無最而有一善為中中人，職事

粗理，善最不聞為中下，惡最任情，處斷乖理為下上，背公向私職極廢缺為

中下，廢官節詐，貪鄙有狀為下下。凡考中上以上，每進一等加祿一季，中

中守本條，中下以下，每進一等，祿減一季。內考皆由中者進一階，中下以

考復進一階，一上下考進一階，許當進而考有下考者，以一中下強一中下，

以一上下強一中下，上中考從上考，有下下考者解職。(十四)若論善惡處外

則別有可嘉尚及罪惡成敗而情狀可矜，或雖不成殿而情狀可責者，省校

次之日，考考官隨量定。(十五)及、國中人也。(十六)出

人人 事事 行行 效效

之區雖外官之考績以循能功過考分為四等之選雖勤公為上，執事無私為中，

不動其職為下，其有狀績下下。州牧判書縣令以能無懈役使者為功，有精

正者以十分為率，一行為一數。(十六)諸州縣官入。撫育有方，戶口增益者

各準現戶為十分額，每加一分則吏職令各準考一等。(十七)增戶口謂課丁率

比正同丁戶法，增不課丁者，五百同丁例，其有破除者得相折。若撫養罷

方虛戶口減損者，各準增戶法，每減一分降一等。(十八)課及不課單上文。其勤

農田，能使豐殖者，亦準現地為十分額，每加二分，各準考一等。(十九)此謂考

業口分之外，別能興起公私荒田者。其有不加勸課以致減損者，每損一分降

考一等。(十七)

至於中央所派往地方之臨時或特殊官員，其考績表準則別有規定。節度

使以銷兵為上考，足食為中考，邊功為下考。觀察使以豐稔為上考，省刑為

中考，辦稅為下考。團練使以安民為上考，懷姙為中考，得情為下考。防禦

使以無虞為上考，清苦為中考，救拔為下考。經路使以計度為上考，樂事為

中考，修葺為下考。(十八)

其下考類等第雖有上中下九等四等三等之分，然每年考核結果每等所

佔比例數各為若干則無明確限制，故品評時不免有失於過寬或過嚴之弊。高

宗武德六年監察御史馬周上疏曰：「竊見流內九品以上，各有等第，而自比

年，人多者不過中上，未有得上下以上者。臣謂合殺九等，正考當今之官

，雖不施於異代也。縱橫在職無好人，猶然於現在之官，比其尤非者，以

為上等，豈非有甚於此。若無上下之考者，則廷補知縣一縣亦可以懸懸，

編一

次爲日中其者爲出最次爲中士，則中人以上，可以日中。(十九)是見  
唐初程綽論評下加失之說也。

考績之品評等因無比例限制，故各司是官考其屬也。當其賦職者  
考，所評或無過優，亦無過劣，僅以平常水準出之，以與同受同公所屬。觀  
於德宗考功郎中之奏文可知矣。貞元七年考功奏：「准考功令諸司官首歲  
每年功過何如，定其考等。又准開元太寶以前敕，朝官每司有月上考，亦有中  
中考。自三十年來，諸司無一例甲中上考。且考課之議不合高祖，事久以積  
，恐廢典。自今以後，諸司朝官，皆須歲年功過何如，仍心屬格文，定  
其升降，以查考課，不得一偏甲中上考。」(二十)

考績之品評又無客觀尺度，考官每因一時之親感或喜惡而影響及其考等，  
此以高宗考績上房逐逐之及問題也。高宗時同州太守伯通考內外  
官，有一人管運，遺處夫差，承慶考之曰：「監運其後者中下，其人得官日若  
，無言而退。承慶重其過，改注官，非力廣及考中中，其人亦無言而退，亦  
無愧詞。」又改曰：「無言不語，考上上。」(二十一)德宗貞元七年考功奏：「亦  
考績中，據其明聽采州刺史承慶逐逐其考，校考使使部考對以  
據其言其過，奏中上考。」(二十二)肅宗上元二年大相考秋仁傑考中上，  
考使尚書左僕射劉仁執以新任不錄，大理卿張文瓘考大理司之考，仁執乃  
驚問公斷傳訊，文瓘曰：「凡斷一萬七千八百人，仁執乃據其上下考。」

(二十一)

### 三、考績之組織及其運用

唐代官吏之考績標準，事繁及繁，已略如上述，茲當進而申述其考績  
之權力者或組織系統及其實際之運用。主持每年考績事宜之權力者其初考  
考機關之首長，惟所考結果，應向所屬官布以防賄徇。程綽或總考之責，則  
舉於尚書省之吏部，以考功郎中及員外郎掌之。故新志曰：「凡百司之長，  
考較其屬功過，差以九等，太合衆而讀之。」(二十四)舊志曰：「應凡考之官  
家，具錄當年功過行能，本司及本州長官對衆讀議其優劣定爲九等，考諸各  
字折由司準額校定然後送省(尚書省)，內外文武官量遠近以程之有差附  
舉使送簿至省。」(二十五)地方政府之考績事宜於王官部督府及州縣各官力  
曹以主之。

每年舉行考績時，皇帝並敕派校考官及監考官以昭隆重並防舞弊。舊  
志所載：「每年制敕定京官位望高者二人，其一入校京官考，一人校外官考  
等。又定給事中中書舍人各一人，其一入監京官考，一人監外官考。郎中判官  
考員外，判外官考。其檢覆同者皆以功過上使。京官則集應考之人對讀注定  
，其外官對朝集使注定。」(二十六)校考使對考績結果有提出異議及改正之權  
。德宗貞元八年，班宏遷刑部侍郎兼京官校考使，時右僕射准嘗，兵部侍郎  
劉迺上下考，宏正議曰：「今夷荒窮難，專在節制，尺籍伍符，不校省司。  
夫主多虛美之名，下開趨橫之路，上行阿容，下處朋黨，因削去之。適  
之曰：適適不敏，敢掠一美以微二罪乎？」(二十七)

官吏之地位高者，其功過之考後則由皇帝親爲定之不必經生司長官  
之初考，並不考考功郎中之管轄也。京官三品以上稱望高，其考績則名

其由行。關於通考則又可知也。一、李德裕考功員外郎，歲終當考校，自宰相以下升職之，名第其考，以宰相段文昌等爲下等，奏入不報。會馮宿急。馮宿領考場，以考課令取錄中書幕屬上下。郎中校京官四品以下黜陟之由，五品以上爲諸監官進名籍內考，非有司以得專。湖澤務事爲廢，遂朝廷制，請知考事。湖澤務廢。一、(二十八)此處之內考，亦即唐會要所謂奏裁之事也。除京官五品以上有外親至，大都督。諸州觀察等亦適用奏裁之法，非考功郎所得決定者。德宗貞元七年校外官考使奏：「准考課令，五品以上官及同中書門下平章事考，並奏取裁注。親王及大都督亦同。伏詳此文，則職位最重，考績最優，不在有司，皆合上奏。今緣諸州觀察，刺史，大都府長史及上下都督觀察等有帶節度使者，方鎮既重，名禮富異，每歲考績亦請奏裁。」(二十九)

高祖武德二年二月，上魏國李德裕考績以李綱孫伏伽爲上第，是考績最優決選仍推之於其舊。校考使對考之結果，皇帝亦可提交推輸。太宗貞觀三年，高祖有侯射房元帥，侍中王珪，學內外官考。治齊侍御史魏高紀奏其不平，巡按劾問。王珪不伏舉於上付候君推問。魏高紀微奏稱不可推，魏高紀爲「元帥王珪國家重臣，俱以忠直任使，且其考考既各或一人二人不當，決非有白私。若即推此事，便不可信任，何以堪當重委。假令錯認有失，未及新相國家，魏高紀若推，其要重臣之體。且高紀比來，恆在考堂，必有稱道。若推此事，當推其意，初則隱隱身不得考，方始料彈，徒令高紀已懷惡

非是誠心爲國，無益於上，有損於下。所慎慎於治體，不致有所阿爲，」遂釋不問。(三十)

諸同長官對所屬考績簿第應公閱宣佈，然行之日久，亦有廢弛，長官亦多有密其事，獨斷行之者。觀於宣宗大中六年考功奏文「近年諸州及百司官長，所書考第，僚屬並不得知升黜之聞莫辨當否」可知。當時考功郎並進而主張「自今以後，考考後，但請將名籍於本司本州，懸於本司本州之門三日，其外縣官，則當日下縣如有升黜不當，使任彼陳，其考第便須改正，然後得申省。如勅擬之後，事無乖謬，則論告之人，亦必懲殿」。(三十一)

各州有朝集使齊送考績簿文於尚書省，使考使對朝集使參問簿，以憑評定。此項參問事宜往往費時甚久。元宗開元十四年御史大夫崔隱甫校外官考事。舊例皆委參問，隱甫未定。隱甫召天下朝集使，一時集省中一日校考使畢，時人伏其敏斷。(三十二)

唐制考績每歲舉行一次，但在任或廢事不滿二百日者不予考成。考課令對此有規定。觀於天寶二年考功奏文可知。當年八月考功奏「准考課令，考前廢事，不滿二百日，不合考成者。廢事謂都論在任日，至考時有二百日即成考。請假停務，並不合破日。比來多不合令文，以爲不入曹局，即於不廢事，因此破考。臣等參取，但請停廢事，請假不補百日。停務不至解免，事須仰上其考，並合不破，」敕旨從之。(三十四)

唐之考績有考、滿、遷、陞、轉、替之制。每歲爲考即一年一考校其功也。四考爲滿，謂四年爲一任期也。遷者升職之謂也，任滿而考績優可以遷

官故曰考滿即遷。轉者換任他職之謂也。停者停止其職務也。考滿不遷者爲停，停者亦減官之一法。轉者接替他人職務之謂也。

史稱「凡入仕之後，遷代則以四考爲限。」然此祇爲普通之規制，其實際之運用，尙多變異。中宗神龜中御史中丞盧懷慎上疏曰：「竊見比來州縣官佐下章布政，有冬者一二年，少者三五月遷即遷除，不論考課請求冒進，亦何暇宣風布化。僕輒人哉。人知吏之不久，則不從其政。吏知遷之不遠，又不盡其能。於安苟且脂韋而已。古之爲吏者長子孫，官氏遺氏卽其後也。臣請都督刺史上佐再歲縣令等，在任未經四考不許遷除。察其課效尤異，或錫以車裘，或就加祿秩，或降便臨時，并稟書慰勉。若公卿有關則擢以顯能。政績無聞抵犯貪暴者。放歸田。以而賞罰。致理教弊，莫過如此。」(三十五)是見四考則遷之規制，並未真實進行。

四考遷滿祇是普通限制，因官品及官額之不同，考數酌有增減。元宗開元二十八年敕內外六品已下官四考得替爲滿，其攝養者，五考滿後停。肅宗寶應元年敕州縣官自今以後，宜令三考一替。德宗貞元九年制，縣令以四考爲限，無四考者宜至五考。憲宗元和二年，中書門下上言：「國家故事，於中書置員簿，以序內外庶官。爰自近年，罔循途廢，清源正本，莫急於斯。今請京堂參官五品以上，前實現任，元元和二年，量定考數，置員員簿。應諸州刺史，次赤府少尹，次縣令，諸陵令，五府四馬，及東宮官餘左右庶子，王府官四品以下，並請五考。其台官先定月數，今請侍御史滿十三月，殿中侍御史滿十八月，監察御史依前二十五個月與轉。三省官並三考外，餘

官並四考外，其文武官四品以下，並五考商量爲改。倘書省四品以上，餘文武官三品以上，緣品秩已崇，不可限於此例，須有進改，並隨時奏聽進止。其權知官須至兩考，然與正授，未經正授，不得用權知官資改轉。諸道及諸司副使行軍司馬，判官、參謀、掌書記、支使推官、巡官等有敘充職，帶掌檢校五品以上官及尚書官三考與改轉，餘官四考與改轉。」(三十六)

考績不得祇書其上中下之等第，須詳注考狀與事蹟，以昭忠實，而免空洞。惟考狀文字以簡潔扼要爲主，不可冗繁紛沓。憲宗元和十四年考功奏曰：「自今以後應注考狀，但直言某色行能，某色異政，某色悞置，某色勞效，推斷某色獄，糾舉某色事，便書善惡，不得更有讚美閒言。其中以下考，亦各言事狀。然注考，並不得失於褒貶。如違，據所據輕重，准令降書考官考。」(三十七)

考績本所以爲升黜之根據也，然推行不力，未能按考績高下以行賞罰者亦常有其事。故宣宗大中六年考功奏曰：「准考課令，在中上以上，每遷一等，加祿一季，中中者守本祿，中下以上，每退一等奪祿一季。准令以此勸懲，事在必行。近年以來，與奪幾廢，或有申請之處，則言無本色可支，徒掛簿書，實無給與。……自今以後，每省司校考畢。符牒到州後，即當時便具升降與奪事由申請。如違令式，不舉明者，其所由官，請奪俸祿一季。其已去任官追奪祿事。」(三十八)

#### 四、特別使節之考核與監察

考績爲一年一度之人事考核。除此經常性質之考績，中央尙有特別之官更或皇帝特派之使節以考察官吏之能否與政務之關係。此爲不定期之性質，且其所注意者多爲事而非人，且多特殊之政務而非普通之行政。此種特別使節應加引讀者爲監察御史、刺史、觀風俗使、巡察使、黜陟使、及採訪使。

唐制京師設御史台，台屬有察院，由監察御史十五人組織之，掌分察百僚，巡按州縣及百司綱目。天下分十道巡按，以判官二人爲佐，務繁則有支使。其時監察之事項，仿漢刺史六條問事之例，分爲六種：其一察官人善惡。其二察戶口流散墾闢，賦役不均。其三察農桑不勤，倉庫減耗。其四察姦猾盜賊，不事生產，爲私盜害。其五察德行孝節，茂材異等，藏器晦跡，應時用者。其六察官吏廢宗，兼并縱暴，貧弱冤告，不能自申者。(二十九)

監察御史出使巡察不得擅作威福或受州縣迎望，所獲罪狀非經奏聞後亦不得自行處置。元宗開元十三年敕曰：「御史出使，舉正不法，苟已不正，焉能正人。如聞州縣祇迎相望，道路牧宰祇候，僮僕不若，作此威福，其如禮何？今後申明格敕，不得更示威福。」(四十三) 肅宗至德元年敕曰：御史糾獲罪狀，未經聞奏，不得輒便處分。州官府司，亦不得承受。(四十四)

唐制京師設御史(京兆河南太原設尹、牧、刺) 巡察使(每一年巡屬縣) 觀風俗，問百年，錄囚徒，恤獄訟。

人事

學異能聞於鄉里者舉而進之；有不孝悌悖禮亂常不奉法令者糾而繩之。其在官。公廉正已清直守節者必謹而察之；其貪穢濫職，求名徇私者亦謹而察之，皆附於考課，以爲優貶。若善惡殊尤者，隨即奏聞。若獄訟難議，兵甲興造便符瑞尤異亦以上聞；其常則申於府縣而已。若孝子順孫義夫節婦精誠感通志行聞於鄉閭者，亦其門閭。其孝悌力田頗有詞學者率與計偕。其府部有須改更，得以便宜從事。(四十二)

太宗貞觀八年(以後未置) 欽派蕭瑀、李靖、楊恭仁、竇靜、王珪、李大亮、劉德威、吳善、韋挺、李襲譽、張亮、杜正倫、趙宏智等親風俗使巡省天下。當時並下詔曰：「昔者明王之御天下也，內列九卿，允釐庶績。外延侯伯，司牧黎元。惟懼淳化未敷，名教或替，故有巡狩之典。黜陟幽明，行人之官，存省風俗，時雍之化。率由茲道，宜遣大使，分行四方，申諭朕心，延聞疾苦，觀風俗之得失，懲政刑之苛弊，務盡使乎之旨，俾若朕親親焉。」(四十二)

貞觀十八年遣十七道巡察使。貞觀二十年遣大理卿孫伏伽等二十二入，以六條察巡四方，多所匡黜。武后天授二年，發十道存撫使，以右肅政御史中承知大夫事李嗣真等爲之。中宗神龍二年，以左右台內外五品以上官議始道通明無屈撓者二十人，分爲十道巡察使，二周年一替以廉按州部。中宗景龍三年置十道按察使分察天下。至開元八年復置十道按察使，以陸象先主按等爲之。(四十三)

四五

貞觀八年發十六河驛使使

永建中元年諸道分遣驛

王遵唐會要卷二十四(五)卷八十二(六)(七)(八)(九)(十)

使使，觀風俗，問疾苦。到到封册中

會廣風雨州圖

(一)

使使嚴嚴，進行爲山南第一，特賜金

命諸道採訪使考覈官人善績，三年一奏。二年九年政

歐陽修新唐書卷四十九百官志(十八)(四三)卷四十四(四二)卷四十六

替，元宗開元二十二年置十道採訪使以

(十三)(十四)(十五)(十六)(十七)(十八)(十九)(二十)(二十一)(二十二)(二十三)(二十四)(二十五)(二十六)(二十七)(二十八)(二十九)(三十)

命諸道採訪使考覈官人善績，三年一奏。二年九年政

三十九

備隨求慶，巡撫處多多，事須周細，不可忽遺，徒有往來。開天寶九載聞

王遵唐會要卷八十二(十九)(二十)(二十一)(二十二)(二十三)(二十四)(二十五)(二十六)(二十七)(二十八)(二十九)(三十)

又教曰：「本道採訪使，令舉大綱，若大小必由一人，豈能兼理數事。採訪

(三十一)(三十二)(三十三)(三十四)(三十五)(三十六)(三十七)(三十八)

使但察訪善惡，舉其大綱。自餘細務，所有奏請，並委守，不須干及。」

馬端臨文獻通考卷三十九(一九)(二十)(二十一)(二十二)(二十三)(二十四)(二十五)

(四十四)

杜佑通典卷十八選舉典(十五)(十七)(三十五)

王遵唐會要卷七十八(一)(四)

王遵唐會要卷七十七(四十二)(四十三)

劉餗料簡卷四十三職官考(二)(三)(四)(五)(六)(七)(八)(九)(十)(十一)(十二)(十三)(十四)(十五)(十六)(十七)(十八)(十九)(二十)(二十一)(二十二)(二十三)(二十四)(二十五)(二十六)

英儒房納 H. Finlay 云：

國 會 內 閣 及 總 統 皆 完 而

不 治 公 務 員 則 治 而 不

統

# 當前公務員待遇問題

李邦鈺

(一)

普通皆以公務員之待遇，爲單純的公務員生活問題，而不知其實爲一整個的政治問題，蓋徵諸職籍，當國家政治隆盛之世，必爲賢者在位，能者在職，尤賢能者，居高位，享厚祿，爲社會人士所推服，爲同僚進德修業之準繩，才能稍下，待遇亦依次遞降，因才器使，各當其職，各樂其業，其考課實效，雖涉微愆，一遵共同之規範，同功者同賞，同過者同罰，不因機關親疎，及對人之好惡，稍有岐異，賞一人，餘人知所勸，罰一人，餘人知所戒，蓋待遇一以賢能事功爲準，人人無不奮勉圖功，政治自蒸蒸日上，及其衰也，中央無統馭之方，濫度失制裁之力，各權要均得自由任用人員，取便私圖，每又不惜厚祿，拜爵公朝，市恩私室，俾知有私恩不知有公義，盡待遇一以唯諾阿容爲尚，漫無標準，遂致登庸不以賢能，或賢能者反屈居下位，黜陟不以功過，或有功者，反遭黜逐，上不足限下，下不知尊上，內部既乏指臂相聯之效，社會亦鮮推尊敬之心，復且人人避重就輕，避難趨易，忘其應負之責，日惟祿利之是求，勢必變爲鑽營弄權之風，詔誤阿媚之習，則必將整個政治崩潰無遺——凡斯前史所載，俱爲後事之師。公務員待遇問題之重要，概可知矣。

當前公務員之待遇，依法銓敘機關與不銓敘機關不同，政務機關與業務

人 事 行 政

機關不同，同爲業務機關又有種種不同，紛歧錯雜，至難究詰，蓋任用銓敘，不盡以合法標準爲依歸，而以隸屬之機關不同而與其難易厚薄，此種情形，似應速謀糾正，爰不揣譾陋，將是項問題略加論述，並附鄙見，以獻正有道。

(二)

茲將各機關對於任用銓敘兩項現實情形略述如下：

## 第一關於任用

一、政務機關組織法規定有官等，並各該官等員額者（下文簡稱依法銓敘機關）任用人員，必須填具任用審查表，及有關之證明文件，送請銓敘部審查資格，審查不合格者，不得任用，各該官等員額，如超過規定名額者，亦不得任用。

二、政務機關組織法規定爲備用，考派，委派，或同等待遇者，無須填送任用審查表，經銓敘部審查資格，即可任用，但如各該職務人數超過規定名額者，不得任用。

三、業務機關之職員薪津，在管理費內開支者，任用人員，既不必送銓敘部審查資格，其人數超過規定名額，亦不加限制，但超過規定薪津總額者，或不准支報。

四、業務機關之職員薪津在業務機關內開支任用人員，既不必送銓敘部審查，更無薪津總額之限制，故其支給薪津數目，及任用人數超過規定名額等種種情形，俱無限制。

其次關於敘俸

一、依法銓敘機關職員敘俸，及嗣後加俸，均須經銓敘部審查，如任用審查不合格，已支俸給，除法定代理期間三個月外，必須如數追繳，初任人員應爲試署，俸額從最低級俸級起，曾任同等公務員有資歷證明文件者，得按原級敘俸的敘，委任官得晉二級，簡任薦任得各晉一級，加俸自五元起至四十元止，嗣後非經試署改實授，改任職務，年終考滿，不得再行晉級加俸，試署改實授，必須任職滿一年，年終考滿，必須任職至年終滿一年，所加俸額，約如前述限度，最高不過四十元。

二、政務機關組織法規定爲簡派薦派或同等待遇者，敘俸加俸，均無須經銓敘部核定，得由機關長官，在不超過各該官等規定最高俸額範圍以內，任意支給，且加薪亦無規定時期及經過如何手續。

三、業務機關之經費，在業務機關內開支者，一切俱無限制，故其薪津特較優厚，茲抄錄本年三月十八日大公報讀者通訊欄陸鳳鳴氏「一個主要的國家銀行最近調整職員待遇」一函中所開百元俸金公務員每月收入數目如下，藉見一斑：

100俸薪+400元家屬津貼+1460元膳食津貼+30元房貼+250元固定津貼  
+375元流動津貼=1,965元

以上爲國家銀行本年三月之支給數額，聞本年十月又重行調整一次，其確否及增加數額，一時尙無切實根據足資敘述，但據市報登載，中秋節一次借支薪津三個月，又聞年終一次支給福利金薪津三個月，即此二端，依法銓敘機關，因有公庫支票之限制，絕對不易辦到。又聞新近成立之專賣機關每年薪津，有作十五個月計算，及其他種種優待辦法。

總之依法銓敘機關，既須講求資格，敘俸加俸，又有種種限制，其他各機關，薪津既屬優厚，又有種種便利，於是一般公務員勞動頻繁，及其心緒上不平之對比刺戟，遂致有加無已，影響於行政效率及主持人員辦事困難，殊匪淺鮮，其情形約如下文所述。

(三)

人事行政，實惟適任與考績二端最關重要，然依現在情形，薪津優厚之機關，祇感人員過剩，致將優秀人才，使任極不重要之事務，或竟被閒置，依法銓敘機關，則因人才缺乏，補充困難，更無選擇之餘地，而選賢任能之標準盡失。且該職員多補充不易，於現有人員，不得不多方利用機會，增加俸給，俾資維繫，然現行法規，加俸必須改任職務，或年終考滿，原機關內改任職務較爲不易，則以年終改任爲惟一之加俸機會，而考績規定，非總分在八十分以上成績列最優者，不得晉級加俸，於是凡屬參加考績之人員，俱爲成績最優之俊才，而考課實效，信實必副之標準盡失。

就上述影響所及，必使人才浪費，且養成人民忽視國家名器之態度，



蓋人之才具，有高下能庸之別，事之性質，亦有難易繁簡之殊，貴在選人配事，各適其宜，使人盡其才，事盡其效，若將幹練人才，匿諸閒散，固屬不宜，而簡易之事，配以幹才，繁難之事，配以庸才，其爲浪費人才則一。晉級表示官階崇卑，爲國家名器所繫，名器以愈難得爲愈珍貴，今以之作調劑生活之資，卽失其爲獎進人才之用，且使初仕新進，與循資積勞者無別，其弊害實可勝言。

晉級無論如何寬泛，但法令規定，考績年祇一次，每次加俸最高不過四元，仍有不足以維繫人才之勢，各機關遂不得不於組織法規定名額以外，設置種種聘派人員，以逃避依法銓敘俸之制限，間有最少數機關，不願國家禁令設法使辦理業務以要人員兼職兼薪，或任其妻女爲雇員，或每人每年製給制服一套或兩套，或生活補助費，不依法令規定，從優發給，或另立他種津貼名目，及其他種種法外設施等情事，雖此項風說，確否尙待證實，要皆由於銀行公司廢績，及其他公務機關待遇過於懸殊，人員流動頻繁，爲經濟人才必不得已之舉，然若循斯演進，將使依法銓敘資格，依法核敘級俸之人員，日益減少，而一般公務員所受此等不遵法令之暗示，尤多隱患，且聞此少數機關，對於前項辦法，均諱莫如深，有所謂公務員「暗盤」之稱，似非行政機關正當態度，而公務員服官食祿，磊落光明，更不應效市儈之受「暗盤」待遇。

人員常經更動，公務員驕易生手，才能優長者，尙因情形不熟，效率減低，若較爲平庸者，則遇事訓練，倍增煩雜，亦有訓練方纔熟，又轉往他機關

關任事，如是輾轉不已，自無效率可講，況在此等情況下，每恐現有人員，復將相率以去，長官與僚屬間，尤以基層統屬關係，常賴情感相維繫，辦事紀律，未易嚴格以繩，因是工作效率，所受影響，亦復不少。

政府對於公務員不得自由去職，不啻三令五申，且有原機關得通知任用機關停止任用，銓敘部不審定其任用資格，審計部不核銷其俸薪之規定，然卒不能確收實效者，蓋立法本乎人情，人情上實有不易實行者也，夫在一機關服務多年，一切相識相習，苟非萬不得已，何忍舍而另圖。原機關主持人員，與之同事多年，深知其生活困難，一旦獲得薪津優厚之機會，又何忍定與之爲難，故實行通知者蓋實少，竊以爲欲制止公務員流動，惟有就待遇方面，力求正本清源辦法，否則雖有嚴刑峻法，亦難克收實效也。

#### (四)

依法銓敘機關之公務員，既須銓敘資格，其學歷經歷，須較一般不受銓敘者爲高，就常理言，待遇必應較爲優厚，而乃難得，其與不受銓敘者比，有曾任大中學教員，不知其新畢業之學生，有在國內外專科以上畢業者，不如僅受一年或數個月之短期養成班畢業生，有積資數十年之老吏，不如新進少年，有政府正式任命之官吏，不如銀行一練習生，一是均超出常理以外，且公務員之問，因職業相同，常有曾經同僚，同學，同鄉，友朋等關係，人情上必要之酬應贈答，及眷屬往還，因收入之榮枯不同，遂致投贈之豐薄懸殊，彼以盛筵，我以藜藿，彼以華服，我以敝袍，投贈之間有來而無往，特

同門以內，不加相讓，復受妻女之誣，其精神上所受之打擊當尤甚，凡此含冤對比之戟刺，俱足以增進其不平之意志。

現在公務員常有無形間發生一種信念，祇須「勤」，必有辦法，能有機會升遷行賄等，最所願望，其次廢錢，其次為刑，最大另一依法整頓機關

——因依法規定，凡改任職務，不論職位相同，均應晉級，加俸，故篤守一

機關終年終時得升級加俸者，不如多由機關為合算，積薪儲蓄，遂釀成上述流弊頗繁現象，夫志於此，則失於彼，志在振興，即不能埋頭苦幹，志在優厚薪津，即不求努力於表現工作成績，以期業務之推進，其工作效率之降低，自無待言。

在祇求「勤」之信念下，其改任之職務，於其平日所學，所抱負，是否適合，以及如用非所學，於工作效率，將如何降低，機關業務，及國家支出，將蒙受如何損害，又既機關經其離職後，當此羅致人才困難之際，設無適當人員補充，將使業務進行上引起如何困難，一時均不遑顧，則其職務道德之低下及其對於國家民族觀念之薄弱，要皆由於各機關待遇過於懸殊，中懷不平之一念而起。

活動者多方營謀不安其位，不活動者，又坐米薪糧不安其心，均不能盡其心力於工作，亦有因活動不得，憤懣之餘，復因遺生活困苦之壓迫，外受待遇不平之戟刺，或抱我躬不問，遺禍我後之消極態度，或受種種偏激失當之言論，尤足以影響於辦公紀律及抗建國策。

上述各種心理狀況，俱係自待過不依合法標準，蓋最足以刺戟心理之反

響者，莫如不平待遇，即應國家之問，亦不免致生父子失和，兄弟鬩牆等弊，而乃同為國家職務，知識才能相若，祇緣職務機關不同，待遇懸殊，厚薄迥殊，不平之念，自必油然而生，孔子云「不患寡而患不均」，孔子云「凡物不得其平則鳴」，誠於心理深入有得之言，主政者，不可不察也。

### (五)

慎考錄，嚴考績，為吾國既定國策，任用條件，必經合法手續，又每法令所規定，上述各種情形，大抵因各機關不能遵照辦理，遂致發生紛亂現象，糾正之法，自當從任何機關，對公務員之任用，敘俸，均須經銓敘機關，依法核定進行，絕對不應以機關機關之親疏，顯分厚薄，尤不應以機關各員為政，薪津等費之支出，均須經審計機關依法審核，凡非經銓敘機關核定者，概不准其核銷，請述其辦法如下：

#### 第一關於任用

一、凡屬公務員，一律由銓敘機關依法敘，並履行考績，所有原來規定官等員額之各機關，應遵照二十六年七月中央政治委員會三十九次會議決定公布之「整理官制釐定官等辦法」一律補行規定官等員額，各機關之聘用，派用人員，悉照上項辦法第三條之規定，除派員外，一律規定官等員額並依照規定程序，修改各該組織法。

二、各級機關應行銓敘制度，實施時或感困難，為推行便利計，條陳

下列各辦法，擇一施行：

甲、先將業務機關現任人員，實行總調查，就調查結果，視其一般學歷經歷狀況，制定曲就事實之各該機關任用辦法，限期實施，嗣後逐漸提高其任用資格。

乙、按照公務員任用法實施以前，會行公務員登記辦法，及其資格寬嚴程度先例，制定各該機關公務員登記條例，先行登記，然後制定任用辦法，依序辦理。

丙、制定適合標準資格之各該機關任用辦法，即付實施，但認爲確有必要時，得明文規定在相當限內於各該機關總人數相當限度（擬估人數四分之一）及左列規定範圍內予變通，暫准任用。惟此項暫准任用人員，亦須填具任用審查表，送經該機關審查認可後始准任用。一、面試格執行考選，擬分六個月爲期考，年終爲年考，考績計錄。該機關應派員分赴各機關依照「考核公務員工作操行學識實施辦法」切實執行最後甄選，（如人員不敷分配時，可予抽查），選取結果，如發現考選失當，應將其直接考選長官自身考選分數，酌予減低，其有故意混淆是非，倒置優劣等情節較爲重大者，並行加其上級長官酌予懲處。該項人員，如經二次期考二次年考均列優等者，得許其具有相當於任用法規定條款之資格，如一次期考列劣等者予以告誡，年考又列劣等者，即予免職。子、學歷足以担任某種職務，而經歷不合資格或事實不足者，從其

入 事 行 政

學歷，暫准任用。

丑、經歷足以担任某種職務，而學歷不合資格，從其經歷，暫准任用。

寅、學歷經歷俱不合資格，但因工作性質，客觀環境具有特別需要，經任用機關詳敘具體理由由該機關擬具情形詳實報告，暫准任用。

其次關於絀俸

當此時期，以言抗戰、勵時生活，原以艱苦爲準，以言建國，籌備戰前建設時期人民節衣縮食之生活，尤當效法，公務員爲人民之表率，自應本先憂後樂之旨，身先倡導艱苦之生活，人人以古聖賢賢，蔬食飲水，樂在其中，樂居陋巷，不改其樂，君子固窮安貧樂道，不以物價漲落轉移其志，總之內在精神，奉爲圭臬，故策者對於薪津數額，原不主厚，使公務員獨享過優裕之生活，惟須注意者（一）必使收入足以維持當前之生活，俾得安心於其工作。（二）支給薪額力求合理公允，試述具體辦法如下：

一、現行之官等官俸表，係於民國二十一年訂定，與當前之生活標準，相距過遠，自應另行訂定適宜之官等官俸表，再按生活指數之增漲趨勢，規定定期調整辦法

二、或認爲官等官俸表，一經修改，戰後恢復原狀，較爲困難，且物價增漲不已，亦非一次修改所能適應，可隨時修改，將不屬其類，則宜將現行之手續繁多，實惠無幾之各種補助辦法，以及銀行公司儲蓄等業務機關各種

五一

名目不一之津貼，暨諸種暗待選，一律取消，化零爲整，另行訂定統一之「公務員戰時生活津貼」，其冠以「戰時」字樣者，明示抗戰一經停止，即不適用。其具體辦法爲：

甲、訂定一適宜之基數，爲生活補助費額。

乙、依現行之官俸表所規定俸額，照生活指數增加倍數十分之一加倍計算爲官俸額，每三個月調整一次，此項調整經費於預算內獨立一科目，由中央人事行政機關依照法定機關編製之生活指數，按期公布及分別通知實施，不必再經其他手續，亦任何會議。

依照上項辦法，試以最近頒布之生活補助辦法規定百元俸額之各種補助費計基本補助費二〇〇元，加政府補助費七十五元，企業代金三八〇元，共爲六五五元，化整數爲七〇〇元，以此爲生活補助費額。又假定生活指數較前增加五十倍計，則應按俸額加五倍發給，依此計算百元俸額之公務員實得一二〇〇元，最低委任官或職員以俸額五十五元計，實得九七五元，最高特任官實得四、七〇〇元。

此項辦法，較諸戰前俸額，計低級官吏增加倍數較多，高級官吏增加較少，官級愈高者增加愈少，關於此層，筆者意見，認爲國家任用人員，自當維持其個人及家屬之生活費用，始可望其安心於工作，依當前物價，維持一家庭費用，最少當在一千元左右。又低級官吏，大都年歲較輕，當此抗戰時期，國家有採用緊進人口政策之必要，爲避免因收入較少遲延結婚，或減少生育起見，似其俸額不宜過薄。高級官吏之支出，原非盡用諸生活上必要之

需求，戰時生活，酌量減省，似不過難，且依最近頒布之生活補助辦法規定最高特任官爲三、八〇〇元，筆者所擬辦法，實得爲四、七〇〇元，似尙不過少，實施時或不致困難。惟施行此項辦法，國庫負擔，或因此稍有增加，則歸併機關，裁汰冗員，已有明文，將所裁汰之經費，以爲挹注，所增當不過鉅，從使因之預算上略有牽動，但國家總預算上所增加者，不過百分之若干，不致有何困難，經費稍增而公務員得以安心工作，於加緊行政設施之內容，及增進工作之效率方面，所受影響，當極宏遠，經費得失之間，講求行政實效者，必如所取會也。至此項辦法，應有之利益，與其較爲重大者，約如下列：

子、辦法一簽永逸，可延緩至抗戰結束爲止，於當前情勢，當能爲合理之適應，無須加以修改，且無須修改；而各機關於此項費用之領支報銷，祇須隨同平時經常費一併辦理，手續簡便，無須按期造送冊表層層審核之勞，節省人力物力不少。

丑、支給數額，均有客觀標準，整齊劃一，無浮冒情弊，誘致人取德之機會。

寅、依照此項辦法，各級公務員實得數額，比照現行之依法銓敘機關人員，稍有增加，銀行等業務機關人員，略爲減低，實爲一最合理之折衷標準，亦爲公務員公平待遇最易實施之辦法，施行後，可望人員流動，及不平等心理等人事行政上種種不良情況，均能祛除無遺。

卯、待遇既悉照合法標準，遵循共同規範，則選擇任能，考課實效，自

可嚴格以繩，無庸遷就事實，稍有瞻徇，人事行政，日就整飾之途  
整個政治，亦必隨以蒸蒸日上，蔚成中興之宏業，奠定國家無疆之

休，深望主政者，不以人廢言，加以瀏覽，幸賜採納焉。

彭浩一 孫伯嵐 鄒治球 魏星喬 王曦

康文江 徐奠宇 陳夢虬 高聞準 蕭學恆

王韜 李光文 田久安 陳啓輝 鄔聖義

張玉麟 葛匡仲 袁齊善 陳鑾翔 薛銘

尊址更動，信件無法投遞，請即

示最近通訊處，以便補發會員證會員錄為荷！

中國人事行政學會組織組啟

## 釐定黨政軍官職俸等級表芻議

金 銓

我國現行黨政軍三方面官職俸等級，彼此參差，遠不一致，官制之區分，既各不相同，職位之高低，又各有其標準，在新俸數目方面，尤互有出人，於是秩位上不甚融合，職位上不甚協調貫通，報酬上不甚勻稱適中，形成人事上各種動盪不安的現象，影響於員吏制度之健全樹立者殊非淺鮮。吾人從對國家服務者的身份上說，無分黨政軍均為公務人員之一，其官等職分，似應釐定一致，其俸給體制，亦應調整劃一，始不致有畸輕畸重顧此樂彼發生利祿有所軒輊之弊，本乎此議，爰有調整黨政軍官職俸等級之提議，請詳述之。

### 一 現行黨政軍官職俸之檢討

甲、關於黨者：黨務工作人員原無官等之分，僅有薪級之別。吾人如以現行黨務工作人員薪俸等級加以研究，其薪級最低者為錄事級，月支六十元，與文官委任十五級俸相同；其薪級最高者為部長級月支五百元，如與文官比較，總相當於簡任之六級俸，兩者之間實不無相懸甚遠之感。考黨政職員薪俸原稱生活費，不稱爲薪俸，釋其用意，蓋在黨務工作人員員領導革命爲民表率，僅支維持生活所必需之費用。故待遇標準較一般文官爲低。在此抗建時期，黨工人員爲國服務，對於薪俸厚薄固不曾斤

斤較量，但設國家立場觀之，黨部職員所担任之工作實與一般文官無異，如因其報酬較低，致有無法維持生活之憾，似亦值得注意，此就黨部職員薪俸應加提高使與文官級俸處於同等數目者而言。

再就黨部職階而論，其薪俸等級雖有三十一級之多，但依其職位分析，約可歸納爲首長、處長、科長、總幹事、幹事、助理幹事等六大類。其中科長以下四級薪俸大體相當於文官科長以次各級薪俸，而其首長暨處長（秘書）二級，較文官級俸，相差甚多。吾人認爲黨務工作人員應釐定職等與俸等如文官之簡薦委武官之將校尉，使黨內各級等職階能配合政府各級官職，以求黨政俸級得有合理之規定。比較具體言之：黨工人員應於任用時，取得其合法資格，不惟級階數目與文官級俸相等，而一經審查合格依法任用之後，並應取得與文官銓敘上同樣合法之資格，將來任官級俸概從文官適用之法令規定辦理，再無比照辦理等重疊而繁雜之手續。舉一個例說，假定黨部處長，相當於文官之司長，則其職位，應與簡任三至七級，支四百六十元至六百元薪俸，如其處長轉任文官，則其處長任內之職等俸額年資，應視同一般文官釐定之資格，苟能如此，人事異動，可望減少，黨部職位亦覺安定，而黨部高級職位人選尤可藉以提高，裨益於工作效率者殊多。故以此促並黨政職階黨政合

一、而當從政問題，亦可得一妥善之解決矣。

乙、關於改者：古者謂官分職，官職既屬一事，現行之文官制度則官職未分

，得職即得官，職亦兼官，其法雖屬如何，本文不擬加以論列。吾人以暫行文官官等俸表而論，官等有特任、簡任、薦任、委任、四等，官俸有三十七級之多。簡任、薦任、委任官俸相差四十元及三十者各半，

薦任十二級每級官俸相差二十元，委任十六級中一至四級每級官俸相差二十元，五至八級，每級官俸相差十元，九至十六級每級官俸相差僅有五元。依上述官俸規定，其委任最低級者每進一級加薪五元，在現時非但不是以價小大差懸一棍及素懸一兩之費，即進二級不過十元，薦任官職亦不過二十元，假令每年升薪，由委任俸至薦任俸，乃至簡任俸，必須歷若干年後，始可躋於高位，與練過久，壯氣易消，使公務人員將因升遷遲滯，而流於怠惰，是誠可慮之事實，於是非常時期公務員考績暫行條例第七條所規定之考績考後限制辦法，乃不得不有變通之規定。此事雖出於無奈，其官俸擬為整政之大樞，理論上似不應為考績考過而有所變更也。

吾人特從文官等俸表加探討，委任職為基層公務員，亦為初登代版入仕途者久之人員，各人之學識經驗繁異既大，應賦之工作分量亦相差甚遠，分級繁多，固有必要；但必級級相差五元，為數失之太小，似母寧將等額酌予減少，並將俸差酌予加大，俾令實際需要。至於薦任職為中級幹員，其任職大都相當重要，應此者應儘視年資之深淺酌予

人 行 賦

俸差，原官俸表分級十二，似甚合理，惟近亦有認為薦任職不能分級過多，以致待遇懸殊者，殊不知薦任人員為中級幹員，分級倘較少，晉遷必較易，將使中階空虛而上級擁塞，反失事體其人人盡其才之效能，故宜仍舊貫。若夫簡任，原規定分級八，薦任任減少四級，亦具至理，仍不以不更動為是。

丙、關於軍者：我國陸海空軍官制表均分官等為上中初三等，上等為將官，分上將、中將、少將、三階；中等為校官，分上校、中校、少校、三階，初等為尉官，分上尉、中尉、少尉、三階，合之共為三等九階，井然有序。其與普通文官及黨部職員，迥然不同之處，在諸官職區分，後者文官官職不分，黨部職級則原無官等。吾人暫以陸軍為研究範圍，職軍自施行任官以來，官職區分制度，燦然可觀。將、校、尉、官也、軍師、團營長、職也。按官職區分本意，官有俸，職有薪，須先依法任官，然後可以任職，官職區分以前之現任軍官，則一律按其應任之官。此項制度，現已大體完成。願以各種原因，以官定俸之制尚未付諸實施，但按職支薪初與官階高低無甚影響，固其特色也。惟是現發薪官秩一級一薪計，某一官階僅分上中少三階，級數雖少，蓋因官階少，則某一官階與另一官階之間，薪俸差額必較多。譬如中將職月薪六百四十元，少將月薪三百二十九元，一階之隔，薪額相差即達一倍，是否妥愜，誠不無疑。又因官階太少，晉遷年限乃不無限制，於是有所謂停俸及論資論績之規定，以少尉為例，須歷七年半始得晉升少校，又須歷十年始得

晉任少將，仕途擱於停滯，對於青年軍人進取之念，似不無若干影響。

又就官制言，上將列於上等官之內，如非員額嚴予限制，則上將人數似不甚少，以較英美各國陸海空軍上將祇有三數員名，是可知上將官級尚須酌加提高，俾員額可資限制。關於此點，吾人認為尙有可以說明者，就國家高級員司職位比較言之，簡任之上爲特任官，例爲部長級。軍政方面，陸海空軍最高軍事長官爲特級上將，其以下一級爲上將級。依任職條例規定爲特任，故上將一階與其稱爲上等軍官，毋寧稱爲特等軍官較爲莊重。又警以軍用文職人員轉任普通公務員條例引證之，上述條例規定「同中將轉任簡任職二級至一級」，同中將軍用文職人員依法既得轉任普通文官簡任最高級，則上將一階屬於特任一類，不必列入上等官而可列爲特等官，固亦有說也。

又普通文官級俸達三十七級，黨務工作人員薪俸爲三十一級，而軍官則僅止九級，不及其三分之一，相差殊覺太甚，確有重予釐定必要。按陸軍軍官佐實序規則中，對於官佐在同一官階中，按其年資本有分爲新資、常資、深資、三級之規定，惟該項分級屬實序先後之依據，固不若於官制中將官階明白分爲若干級，分別釐定官俸職薪之爲妥愜也。

## 二 黨政軍官職俸等級之調整

據右所述，請將吾人研究所得進一步分編申論之：

甲、關於黨者：茲先就官等職等言，黨務工作人員之職等似不妨與文官官等

完全一致。吾人認爲文官在將來實行官階區分制度後，所謂特簡薦委四種係屬於任職之方式，並非官等之稱謂。茲假定分黨工人員職等爲特等一等二等三等，以相當於文官原稱簡薦委之任別。黨工人員雖原無階級，薪級之多寡，暨次黨務工作人員從政資格所定甄審之等級，可得如下之概論：(一)黨部科長以上比照簡任(二)總幹事及若干幹事比照簡任(三)幹事助理幹事及錄事比照委任。根據上述結果再加分析，假定區長比照文官司長，其職銜等級均尙相當。假定科長比照文官司長，其職位等級較高於文官之等級。又假定總幹事比照文官之薦任科員，若干幹事比照薦任科員，若干幹事比照委任一等科員，原則上大體尙稱適當，其中間則較大者，在黨部科最低級以比照規定爲何等級。暨總幹事最高級應比照規定爲何等級而已。

其次就級俸而言，黨部職員，薪俸等級自六十元起薪，至五百元止，凡三十一級，較文官三十七級祇少六級。觀其薪級配置情形，科長以下人員薪級與文官司長以下人員大體無甚差異，其文官同等職務薪級爲少者，僅編纂編審專員等以支部會首長之支薪四百元以上至五百元之各級人員。爲與文官各類似職務之地位等級配合起見，似應釐定編纂以上人員爲簡任，分別參酌文官職等，提高其等級。至於黨部科長，現擬三〇〇元至三八〇元，與五院各部會科長自二四〇元至四〇〇元相比較，其最低者較文官爲高六十元，其最高者尙低於文官者二十元。因文官司



長官級應任一至九級，故黨部科長最高者可與文官科長相同，而最低者則可酌予提高至七級。總幹事一級原支一八〇元至三〇〇元，而五院各部會薦任科員則為一八〇元至三二〇元，國民政府科員最低級則達三六〇元，故總幹事最低級可與文官科員最低級相同，僑薦任十二級，其最高級似只可以薦任五級，或提高以至四級為限。如竟定為薦任一級，則與文官薦任科員相差甚遠，誠覺比原有失平衡之慮。

最後復就級俸重加申述：吾人知黨工人員之薪級有三十一級，各級之間，相差十元以至二十元，僅有主任秘書與部長級間相差為四十元，其整個級數與文官級俸相差甚微，彼此職位又大體可以比照，為求與文官完全配合一致起見，似可將前述科員以下各級原與文官科長以下等級不甚勻稱一致者，酌予調整，使其一致，而原支四百元以上各級職文官相若者，則分別提高其職俸等級，俾與各類似之文官職位等級完全取得一致，此於黨政人事制度之溝通聯繫，固甚大。茲姑以黨部主要職級舉例，擬訂職俸等級如附表，其餘職位，無從詳擬，概從闕略。

關於政者：茲將先研究官等問題，前已述之，特簡薦委屬任職方式，原非官等稱謂，故吾人主張文官官等改稱特等上級高等普通四等，特等官即以前之特任官，上級官即簡任官，高等官即薦任官，普通官即委任官。此四種稱謂，除上等官名稱較為新穎外，其餘似與通常習語，尚相符合，日久而後當無所謂不慣也。至於選任之官吏，因其性質仍屬文官，似亦可包括於特等官之內，故為之一併列入。

人事行政

其次請進而分析官等級數，簡任薦任委任等級大體無施，容於後文述之。特任人員原不分級，惟按諸一般政務官職俸高低本屬有差，及所有選任特任入員，職位之應各有別，似不妨於特任之內，再予分級，較覺全備。吾人本純粹研究制度，認為特任即分三級第一級為選任性質之首長級其第二級為選任之副首長級及特任性質之首長級，第三級為其次於首長之幕僚級，上下似更可聯貫，官等俸級上亦不虞有脫節現象。

再次，請就官俸而言：現行官等官俸委任自五十五元起薪至二百元止，分級至十六，薦任自一百八十元起薪至四百元止，分十二級，簡任自四百四十元至六百八十元分八級，各任遞減四級，頗具至理，惟委任職級薪階低，其九至十六級之八級每晉一級，祇得加俸五元，不能養廉，前已略述之。故就整個級數以觀，(一)委任職十六級較多，似可酌予減少四級，以與薦任相等，如此變更並不大，而中下級幹勤人員，分級已相同。(二)委任一至八級加俸十元，其數雖稱適當，但能酌予增加似亦無不可。(三)薦任分級十二，每級俸差二十元，最為平允。不過薦任十一級十二級俸為二百元及一百八十元，恰與委任一級二級俸相同，官等既分高低，而俸級無異，總不免為一缺陷，似可提高薦任最低級俸，但仍以與委任最高級俸相銜接，最為折衷而合理。

因此吾人主張1.委任分級十二自六十元起薪變舊表規定最低級俸五十五元已略見增加在此十二級中，其初六級每級俸差十元，其後六級每級俸差十五元，最高俸仍為二百元。2.薦任仍分十二級，自二百二十元

起，每級俸差仍爲二十元，其最低級俸委任最高俸多二十元，則級俸與官等之差更均更較明顯。3. 簡任分級八，自四百三十元起支，其五至八級之四級，每級俸差仍爲三十元，一至四級每級俸差仍爲四十元，均與舊表規定者大體無異。4. 特等分級三，爲一〇〇〇元，九〇〇元，八〇〇元三級，各級俸差一〇〇元，似甚整齊可觀。就上述擬訂等級之俸額估計，國庫負擔所增加者極爲有限，而官等官俸之調整已見規模，下級幹部俸額加俸所潛買惠已較多，香連之機會亦較易也。

丙、關於軍者：目下軍官官階少，俸級差額大，香連之根股，香連之履歷還，微加調整，莫能增加各官階之級數，使各階之間更爲接近勻稱，俸級差別不致有彼此懸隔之憾。平心而論，我國一般軍官官階高，素質不一定甚高，各級軍官俸額遞差較多，其少中尉官與黨以人員最低薪數，亦不無遜色。吾人依據現行法令，試假定上校軍階科員比隨任人員，似二者之間職位上俸給上或更有不稱之處，因此吾人主張軍官分級應較多，級與級間俸額差數始可減少；又爲與黨政兩方面官等相配合暨俸級俸額不致有何差異起見，經擬將陸海空軍官制表所定三官等九官階，每階再分一二三四級（其中上將階分爲特設及一二兩級）都三十五級，級與文官等級相同，各階級俸及級差亦恰與文官等級相若，在尉官

等內自六十元起支，至四百元止，與文官委任各級相同，在校官等內自二百二十元起支，至四百四十元止，與文官簡任各級俸相同，在將官等內自四百六十元起支，至七百元止，與文官簡任各級相同，特等三階亦與文官特任三級各級俸額相同。但有必經鄭以提出者，表內整個級數雖與文官等級相同，但各階比照文官之級數，則頗有出入。上校官比校尉任一至四級，並非比較簡任六七八三級，即其一例。蓋惟有如此，不獨等級分期級俸勻稱，而彼此官位又必須相互對照，始足以收配合聯繫之功，黨政軍三位一體之說，在官等亦給以明白訂定，是未嘗非本文之期望也。

（各等薪額詳見附表）

尤有進者，吾人固知目下一般軍官薪給，尤以中下級軍官薪給爲特低，如依附表所定薪額，假定全國官佐總員額約五十萬人，平均每人每月以增加五十元計算，全年已達三萬萬元之鉅，絕非因庫所能負擔，俱爲國家永久制度費想，似不妨作如是研究，且將來級數薪額或應定，果因財力關係，亦不妨依標準按數發給，與薪定官等俸級之理想，似無若何齟齬也。



4	125	6	126	2	126
7	110	7	110	3	110
8	100	8	100	4	100
9	90	9	90	1	90
11	80	10	80	2	80
11	70	11	70	3	70
12	60	12	60	4	60

### 二、結論

茲就所擬黨軍官職俸等級表在本文前段中所未盡之意，作概括補充之結論如下：(一)依吾人之理想，黨部職位似可依照文官分等，因黨部原無官等，吾人主張將黨部職等分為特等、二等、三等，分別相當於文官之特任、簡任、薦任、委任。(二)黨部薪給標準似可從文官之規定，各等級俸額均與文官完全相同。(三)以黨部職員薪俸等級表與文官俸級表作比較研究，假定黨部新給應提高使與文官級俸相當並可能提高時，編纂以上各職級薪俸提高之數應較多，科長以次人員薪給可大體調整，但黨政人員等級之比例應彼此平衡。(四)黨務機關釐定官制後，須制定完密之法規嚴密任用審查手續，先依法任用核定等級然後任職。(五)黨部無官俸，僅有職俸，轉官時原有職俸官俸論。(六)黨務機關釐定官制之後，黨工人員轉任文官，不再有比照甄審等問題發生。(七)文官應實行官職區分辦法，先依法任官，然後可以任職，吾人認為特簡薦委屬任職程秩之分，不應列入官等，故附表主張以特等上等等普通四等代之，即以上等文官某級普通文官某級為官之稱謂。(八)原表特任本不分級選任並未列入，惟按之文官範圍包羅甚廣及政務官支薪本有

高低之分，是院長副院長不妨列為特等官，而與部長秘書長等職級俸額稍有軒輊擬分為三級，以示區別。(九)委任分級十六，起薪較低，差額尤鈔故吾人主張減為十二級。(十)文官尚未實行官職區分之前，官俸職俸合一，附表所定俸額，仍係職俸性質，將來國步安定，尚須改定文官官俸表，以官之等級定俸之等級，官俸之外，並可依職務之性質繁簡難易及責任輕重等項情形分別釐定職俸。(十一)現制文官科長最高級為薦任一級，其晉至最高級滿一年者，得晉支簡任待遇俸，該項人員晉遷之限制較嚴，似可提高至簡任八級；又科員原分三停，其最低級為委任十二級，與二等辦事員之最高最低級均相差一級，其地位似嫌低，吾人主張委任科員可分二等，共八級，一二等各半；至書記官辦事員等級似均應稍加調整，故表內舉例，分別為之釐訂；其餘人員無從一一擬訂。(十二)軍的方面吾人主張上將改列特等官不列在上等官內，上將分為三級，最高級仍稱特級，不沿數字稱之為一二三級，此與其他官階分級有異。(十三)軍官官職區分行之已久，惟官俸職薪辦法尚未劃分實施，附表所列薪別，仍係指職俸與官俸合一而言。在制定官俸之後，職俸應視職位繁重等項情形另訂之。(十四)附表所擬軍官薪級均與黨政人員級俸無殊，不過各階比較等級較現行法令所定者多有變更，其中尤以上校一

階以比較標準(爲任)一至四級爲要。且下級官職任又官者雖極少數，軍  
器轉任亦受嚴格之限制，但此官職而言，如能釐定其應得之名分及合理對待  
標準，在人事行政上，似尚非毫無意義之舉。六十五)將來在釐定官制時，  
吾輩各級機關應注意各官職等之銜接，不能有偏枯輕重情事，各級職員級  
俸比較接近，勿使相差太遠，而一級機關與二級機關乃至三級機關主人  
對於同一職位之官俸等級，亦應注意勿再相差懸殊，有如現行官俸官表之  
弊定者也。

最後，吾人認爲尚有必需聲明者，官職官俸等級之 事制度，其重要同  
一部分，亦爲人事行政之基本問題。關係到國家極爲重大，研究檢討自不厭求  
詳，誠以茲事體大，必須集多數人之研究討論，斟酌至再而擬訂之，庶幾始  
可期其比較完備而合理，本篇所述，掛一漏萬之處必多，但本鈞覽之義，以  
就正於海內，初不過妄自揣想撮舉發凡之意云爾。

衆無大小，推誠相與，咨之以謀而觀其識，告  
之以禍而觀其勇，臨之以利而觀其廉，期之以  
事而觀其信，知人任人，不外是矣。

胡林翼語

## 公務員職位級類劃分制的實施

陸京平

職位級類劃分制度，普通講稱「職位分類」制，茲從張金鑑先生「分級必分類，分類不一定包括分級」的主張，對於非政務官的職務分類分級，稱之為職位級類劃分制。它本是工商管理上的一個科學方法，而被引用為公務方面的人事制度。在現政治社會人事行政的環境中，對它應討論的，是如何實施建立的問題，而不是應不應當實施的問題。因為這個制度，我們姑不論歐美國家是如何行之有效。只要看我們現在人事行政上多方面的問題，如：考試如何獲得適應需要的真才；甄任如何獲得才適其所的標準；考核甄選進退選調如何獲得一定的軌道；服務如何使責任分明，職權確定，易於表見，不再浮濫；待遇如何使其公平合理，易致真才，提高工作興趣，祛除見異思遷不安於位的現象；訓練進修與補習教育的如何開班授課，以謀切合需要的學技之增進，以及甄任甄製的有確定標準而不致虛費公務，並使人與事，物財，的關係之因果分明等等，它都能一一地替我們解決。而我們正在對整體個人事制度的完善確立，與勤求健全人事管理方法的時候。對於這個一切人事制度的中心制度，我們應該承認它的應當實施，確信而不疑。

不過，近來對於這個制度而探行，似乎有點冷清的樣子。分試為探其其原因，據說是（一）有些政治家政務官員對於公務員的漸有專業化職業化之

身不否認其價值與功能，却認為目前尚來太繁雜，太麻煩，牽動太多，又需一筆化費，均非戰時所能辦。關於（一），「用人惟公用人惟才」，是我們政治信條。

總裁說：「我們中國一般機關有一個最大的毛病，就是不知道按照業務需要來選拔真才，更不注意適才適所的原理，往往找了一批人來，用在財政機關，用在外交機關也可以，用之於其他經濟內政教育軍事機關也可以，似乎什麼事都可以作，而其實什麼都沒有專長，結果什麼都辦不好。」又說，可最近研究各國革命建國的歷史，知道他們成功的主因，不外乎人盡其才，他當其用，可以說人事制度的健全決定了一切。我們因為忽略這一點，大家我故常，未加注意，以致一切政治建設都無進步。我對切告訴各位，以後必才加整頓，徹底革新！決不能再和從前一樣，只圖一機關或個人的自由習於，致妨礙人事之統一，與法規制度之推行。總要使我们整個人事行政能連貫一氣，敏活運用。也必須如此，總能夠造成真正現代健全政府，來建便利正現代的國家。這是我們中央各院部會主管乃至地方各級負責幹部所應盡責任力行的首要之圖。總裁又曾指示各級各實地正虛偽敷衍選錄之積弊與弊的要點，是「一因系統，公銓選，專責成，行久任，嚴考核，一賞罰，須注

實效，不大效，且而升官的...

實效，不大效，且而升官的...

遂，行裁訓教，草率動求好的辦法之不暇，又豈有還想到歐美國家早經演進的 Spoil System 呢？我以為這一說的情形是不會有此一關於(一)說，制

度是好的，因其制鉅而不行，一些畏難苟安不知進取的人或有此感；對上者發圖治的後政者，則是侮辱太不成理由。至於經費問題，我們試想與其在現狀下，人事管理不易上軌道，每每化了很多的人力物力和時間，還是沒有辦得好；再將那地用幾價錢，把好的制度建設起來，以獲得優良的效果，倒是最符合於經濟原理。並且要知道這是一個建國過程中關繫重要的事情啊！所以我們仍當力求這個制度的實施。筆者學歐智疏，為了盼望這個制度的早日實施。敢不自揣，寫一點簡陋的觀感，以求正於先進。最好是所提出的意見和辦法都不對，而有最對最合宜之意見和辦法的出來！

民國二十九年三月，在中央人事行政會議裏面，內政部有一個提案叫做「實施職位分類制定公務員俸給案」，審查意見是「查關於職位分類制之實施，現已由國防最高委員會秘書廳會同考院院組織一體位分類調查委員會進行職位分類應有之調查工作。是本案所提辦法，政府已有規劃。經決定暫行擬予通過，請政府採擇施行」，決議附審意見通過。由此可見對於這個制度，本該會議未舉行以前，即有了實施的準備，且也有了負起推行責任的機構。自該會議的舉行以至現今，又過了兩年有餘，這工作似又經過一個相當長的時間，此後自仍繼續下去，以至於實行。由此可見這項實在是一個相當複雜的工作。負着這項工作的調查委員會，他們工作的方法我們雖不清楚，但在那個調查委員會來，他們一定是理頭苦幹地做着「進行職位分類應

之調查工作」，也就是內政部原提案辦法第一條「先行調查各機關之現有職位及職務，詳加研究，分為若干門類，釐定職位分類法，凡每一職位必須規定其所需之學識經驗標準，及所任之詳細職務，最低最高之薪額，及其每級之差額，升擢之範圍等項」中的一「先行調查各機關之現有職位及職務」工作，或已進至「詳加研究」的階段。惟尚未聞有所公佈關於這事的辦法或法令，「釐定職位分類法」的擬議大概是還沒有做到吧。最低限度，我們知道這一個制度是在「特之以暫行之以漸」的狀況之下。

一個行政組織(公務機關)的構成，總是因應一個專有性的業務，如交通運輸之交通郵政，金融賦稅之於財政部。而同時他又必具有一般性的業務，如人事文書會計庶務等等。為了勤務而需辦事的人，每個人都要給他職位和職務。而「一和」一般，就是職位分類上的兩個大類，這是無庸乎調查而可以知道的。至於專有業務的工作人，則因為業務的性質與繁簡而有縱橫的多方面之不同的需要。因為專有業務的繁簡及人員需要的質和量，又影響到一般業務工作人員的質和量與其職務的繁簡，這却都是要調查而後研究。劃分，定學識經驗的標準，所任的職務，繼續升擢，升擢範圍等項。不過，這是對機關作職位分類劃分時的調查和研究。譬如美國，在某一個機關成立，需要職位類型的劃分時，由人事級類劃分部，(The Personal class)，(The Personal class) 查明它的性質，業務，人員質與量的需要，訂出一個職位類型的劃分辦法。本來，職位類型的劃分，是以業務(Business)為主，由業務而分析級別(Grade)與門類(Class)每門類包括若干性質同名的職位。再

審定每一職位上應定它的：一、相當名稱；二、任務；三、應負的權；四、在該管人員之資格；五、俸給；六、升遷程序。

因爲職位類別的詳細劃分，是要依各該機關所掌司的業務而定，所謂「職位分類法」，或其他名稱的基本法規，應該是一個通則性的綱要。制定這個綱要，現設定的機關，各機關的組織法規，現行人事法規以及其他有關的法令，都可爲參考資料。爲制定這個綱要重要的調查工作，似不必過費人力物力和時間。到了對某一數機關作劃分時，却需要詳細明瞭它原來職位的職務；新設機關的辦理，只須查明它的性質業務和人員質量的需要者，自多一番調查工作。並且這是一個行政革新的制度，一切人事法規甚至其他有關法律，都應因之整理；公務組織，也要因而清理，是不必太過糾纏舊有的。

制定職位類別劃分法或綱要，除了應該注意顧到既定國策與公務組織的完整性，國家政費支付力，以及規定應行規定的辦法外，我以爲對於分類分級的載列，應該如下所舉：

- 一、一般業務和專門業務中各應具有的門及每一門的類；
- 二、每門的俸率（最低級與最高級的俸額）；
- 三、每類中各應具有的等（一至若干等，以一等最高，或最低，均可）；
- 四、職位名稱應冠有所司業務的標，而不再用空泛的職名（譬如專門業務中交通門鐵路類的技士，是造橋的應稱鐵路造橋技士，是車爐的應稱鐵路車爐技士等。他如科員，科長，局長等，都應該明白表示他的所司職

務，而不再用籠統的稱）。

至於每類中每等內的俸級（依該一門中所規定俸率範圍內的最低額最高額，應分若干級及每級之差額），應以工作的需要，工作任務，升遷範圍各項，則當於對某一機關作劃分規定時，詳細訂列。因爲某一機關需要司辦某類職務的人，（即有規定某職位而作劃分的必要）最初等級是低的，而升高等級是不一定要的。工作任務也要視該機關個業務性質而有輕重繁簡的不同。學識需要更是跟隨着任務而定。升遷範圍本是循序而進，但在本機關內不一定能升至本類本門的最高等級（本機關內沒有設定本類能達本門最高等級之職位的必要，或者本類根本就沒有訂至本門最高俸率的可能），也許升遷範圍能定爲在本機關內另一類有關職位的較高等級，這倒很是可能的。譬如一般業務中總務門文書類最高級，應該是文書局長或處長；但這個機關只需設至文書科的總辦和文書科長的職位而止。文書科長，却也未始不可升至本機關的幕僚長乃至次官或主管官。而庶務科長或他科長職位的等級，又不一定能與文書科長相同。這都是要在對某一機關作劃分時，纔能以詳細調查詳加研究而訂之。

所以我想：建立這個制度，先應該根據理論與實際，制定一個綱要或法。然後本著它，對於各機關（原設或新設，或先就中央機關稍定試辦）作詳細劃分的施行，這是當然的工作程序。至於調查工作和以所調查材料作研究的工作，在爲要得到實際根據以制定通則性的法或綱要時，却不要視爲過高的繁瑣，而過費人力物力與時間。



實施這個制度的工作，由國防最高委員會秘書廳與考試院會同主持，是最為適宜。這個會同設置的專管機構，似不必稱為調查委員會，還可稱做實施職位分類劃分制度委員會，從初步工作做到建立本制以至實行劃分。更應該由立法院，待從第三處，國民政府主計處，中央設計局，調查統計局等各有關機關參與，並延聘專家參與組織之。至做到對某一機關實施時，該機

關當然也要參與，至少是該機關的人事主管人。

我們如能在最近期間來完成實施準備的工作，於民國三十二年度在行政三聯制實施第三個年頭以內，把公務員職位分類劃分制建立起來，則行政革新工作又獲得一個進步！而行政三聯制的推行，將更切實，益著其功效。

新運總會倡導

節約營養飲料

眼睛裏的可可  
舌尖上的咖啡

巴力茶

餐後一杯  
消食強身

香章工業社創作之一

社址：重慶小龍坎正街二六二號

歡迎外埠特約經銷

# 人事行政之檢討與今後改進意見

蘇雷

## 人事行政之檢討

人事行政為治國之基礎國家之隆替事功之盛衰全繫乎此。如果人事行政制度健全樹立人事管理運用得宜政事雖千頭萬緒自能以綱舉目張供與故曰「為政在人」。總理創遺五項憲法以第一次全國代表大會宣言中昭示整訂考試制度施行致試條例即已特別提醒樹立人事行政制度俾任使得其人盡其才盡其用而納國家政治於正軌中央於第五次全國代表大會宣言復指示「慎考銓黜考績以立國家用人行政之本」信過去人事制度在運用上失之消極與放任政府雖頒行各種考試法令與銓敘法規而各機關省市縣對於考試與銓敘尙乏相當之體會不啻視同具文而已爰將人事上之缺點作簡略之檢討列舉如次：

### 一、學校教育與考銓任用不相配合

國家庶政待舉求才孔亟而學校課程仍循舊徑教育不能切應當前人事之要求乃至有學非所用，用非所學，人人找事，事事找人，之矛盾現象，狡黠者趨於危險、馴良者固循苟且，久而輾入岐途，故人事問題實今日政治癥結之所在而教育之不能配合人事則其大端耳

### 二、考試制度未能發揮實效

過去中央解用考試及格分發任用人員往往有選缺不予輪補備事或被認為

其應中央考試人員某係中央分發人員，形中加以岐視即或予任職工作上又不

### 三、任用私人無合理的標準

於任用私人無合理的標準，更動之，首長補用之，則必加其，紛生不齊來，何嘗有任職數年無法進步者有經驗不台而仍被任用者亦不因其資歷不合而假借聘請名義竟使其兼代科長以上之重要職務根本不予申訴任用有此種現象不一而足無可諱言，

### 四、獎勵繁雜相當的保障與節制

過去人事上職位無標準無保障於是異動轉籍轉任官職如兒戲機關者旅舍推其厥因大概不外小職級上無一定的限制薪給上無相當之標準(2)因國營省營事業機關與金融機關經費充裕薪津福利等等特別優厚遂致思遷不安於位(3)因公務員調動職務依法可予晉級是以甲機關公務員調任乙機關職務之機關公務員轉任丙丁各機關職務異動頻繁影響行政效率良非淺鮮。

### 五、聘派人員未有合理的管理

各機關聘派員不經銓敘不限資格隨便派往任意定額殊失人事管理之本旨

## 六、不重視人事訓練

中央於二十九年十二月頒行人事管理暫行辦法規定各機關應設置人事管理機構一節辦理人事行政人員訓練班調集中央與各省專署以上主管人事人員施行訓練原計劃每期調訓一百二十人至一百五十人而若干機關不以管理人員年齡逾限不合調訓標準為推諉口實即謂某人業務繁重不克分身或謂道路遙遠交通不便不能調派或以佐理人員參加受訓為搪塞結果四期訓練卒學員不過四百零六人中央方面雖煞費苦心而一般機關仍多漠然視之，

## 今後改進意見

### 一、集中力量培養人才

根據總理十年國計計劃對國家育才大計培養各項專門人才從事建設工作如鐵路海運海軍造幣造紙造糖造藥造礦務均宜設立專校將全國大中各校調整歸併分區設立法律實教育考選任用三者之密切聯繫使國家作育人材與任用人材配合一致以達建國目的，

### 二、人事制度應普及推行

聘請人員於公私各學，教職員與營務事務機關職員均應俾人事制度之精神一律規定等級予以給敘而考選任用人材尤宜籌劃普及全國之辦法逐漸推行各省市考選給敘機關亦宜分別成立以期人事制度普遍推行

### 三、調整薪政之標準

設置任用人員宜切實切實規定彼此照等級給薪給標準以收相維相成之效

## 人事行政

又某一等級人員須限定服務年資始予晉級如軍官之所謂停年者然其工作有異常特殊表現者則予加俸，俾能安定工作加強工作效能，

### 四、推行內外互調與黨政互調

中央與地方政情內外隔閡，黨政未能合一，純由於中央與地方未能取得聯繫之所致就一般情形言之中央負指導計劃之責而地方則担任實施推進之責過去人事集中中央故有才難之嘆地方政務無法推動或難推行而一切設施不與中央法令相調協今後應宜使中央與地方公務員互調供職庶幾溝通政情調節內外收指使如意之效又我係以黨建國以黨治國之國家黨工人員與政工人員亦宜制定互調辦法以收黨政合一之效

### 五、充分發揮考銓之效能

我國政治過去著重「人治所謂「人存政舉，人亡政息」我們如果果使國家政治走上軌道，不能不同時注意到法治，法以人立，法亦以人行，提到人的問題，就非充分發揮考銓之效能不可，抗建六年以來，國家一切建設需要大量人才而各級行政機關又必須有適當合格之人員具以不投的意志奮奉公守規之條兼以增進行政之效率今後必須繼續「總理」教養有進於勵以方」之遺教，與「誠實」慎考銓，嚴考績」之名訓，秉承告國固有精神，因應各地人事之實際需要，促進考銓法規之實施，一面採各國之所長整理人事法規加強人事管理以達現代化與合理化之標準及學條化與制度化之目的，

### 五、充實人事管理機構加強督導與視察工作

過去各機關用人往往羅致親信隨意去留以致人事幾成無組織無保障缺乏

管理制度不講求行政效率，其流弊所屆無庸詳述。今科學競爭時代國家政務賴能力優異之公務人員以推行之。故歐美各國人事行政重在調適主觀與效率主義的方面能於工作有最大之發揮，事的方面做到科學化的人事管理，故其行政效率大彰，庶政推行盡利我中央有鑒及此乃於本年九月制定人事管理條例最近各機關紛紛充實人事機構相繼成立人事司人事室或人事管理員此誠為吾國政治前途放一曙光然機構儘管成立而貴乎在於實行推動，不能再聽過去坐言不能起行之覆轍，吾人認爲必須將各級人事管理人才大量培育起來並將其分配到最適當的崗位上去始可完成各機構成立的使命因此一而要充

實管理人事之總機構一面也要健全訓育人事管理人員的機構或組織在總管理機構內須積極設置督導與視察人員分赴各機關各省市縣考核各機關設立之機構是否適合人事主管人員與佐理人員是否稱職！人事法令是否實施貫徹，有無困難及缺點在人事管理之技術方面是否合於科學化之原則有無困難與夫建議進事項進而考核各機關人事上是否配合適宜，人與組織及人與設備上是否配合調適藉收貫通與聯繫之效永久修明之政治奠基於此盼國人共同注意及之。

英儒韋柏 MAX WEBER 以爲：

政府之所以能發生實際效力者，不在於國會之決議或皇帝之詔書，實在於千百之公務人員。

# 人事行政條例公布後

明仲祺

本年九月二日國民政府明令公布人事管理條例，從此人事自可漸臻完善，走上軌道，我們不能不為人事行政制度前途慶。

本條例凡十一條，對於今後的人事管理，充分表現其積極性，若與二十九年十二月二十日國府公布的各機關人事管理暫行辦法比較，實較周詳，該暫行辦法，因顧及當時環境，僅消極的對於各機關人事管理，加以管理，自難使人事制度推行盡利，但這次國府所公布的本條例，則大大進步了。

人事管理條例的積極性，茲就其內容本身看來，分述於下：

(1) 人事管理機構的獨立。本條例第二條第三條及第五條規定設人事處人事室或人事管理員，分別主管中央及各地方機關的人事，並規定各主管人員的階級，第七條又規定人事管理機構的編制，由銓敘部審核或擬定，目前我國人事制度最大缺點，就是各機關辦理人事的業務，附屬於總務或秘書之內，職權糾束，人員不多，不能積極發揮人事管理的效用，現在獨立行政職權，加強其組織，今後的人事管理，當可由消極而趨於積極了。

(2) 人事管理人員由銓敘部任免並指揮監督。慎放銓，嚴考績。以立國家用人行政之本，這是五全大會對於人事的決議，但是決議是決議，而各機關長官對於人事的越權仍如故，設法仍如故，如何使放銓

真正做別個字，考績做別個字，其唯一的有效辦法，就是要各機關主管人事的人員，直接對銓敘部負責。今本條例第八條規定人事人員之任免，由銓敘部依法辦理，佐理人員之任免，由各該主管人員擬請銓敘部銓敘處依規辦理，並於第六條規官人事管理人員由銓敘部指導監督，人事管理人員暨直接對銓敘部負責，則今後各機關對於人事種種不合法的事，自不會發生了。

(3) 考試權行使範圍的擴大。本條例第九條規定國立省立中等以上學校及國營省營事業機關，亦準用本條例，國立省立中等以上學校教職員，事既清者，又不能銓敘，故多存五日京兆之心，而難望其自勵自獻，影響整個教育前途至鉅，政府經營的事業機關，其所有人事管理辦法，各自為政，形成特殊現象，而待遇的形形色色，更足以紊亂人事制度，而有統一管理之必要，現在本條例作這樣的規定，考試權行使的範圍，擴充到這兩方面，這正是國人多年的希望與期待，在今後的人事制度上，表現着新興的姿態。國父論人事之道：曰教養有道，曰鼓勵以方，曰任事得法；現在人事制度推行到教育與事業機關，又可說是作育考試與登庸兩秩序，相互貫連的開始，這又是另一種不可忽略的重大意義。以上三點，為華學大者，其他如人事管理的感學，也擴大充實，如條級

的發擬。考試的建議都為舊暫行辦法所無，也是值得我們提及的。

對時代的人事管理條例公布了，今後中國人事制度，自可逐漸走上正軌，但此處尚有幾層實際問題，我們應該切加注意的：

第一，本條例規定施行日期及施行機關，另以命令行之，因此；我們希望日期越早越好，實施機關越普遍越好，我國有好多法令條規，每每公布後，遲遲不予實行，本條例公布後，聞定於十一月一日施行，不犯這個毛病，可說是明快之舉，其次關於實施機關，聞銓敘部擬先從中央各部著手，對於各省擬暫取放任態度，銓敘部作如此決定，或為顧及各省經費的困難，人員的缺乏等項原因，自己先費其考慮，但是我國各機關人事的複雜，人事管理機構的需亟調整與加強，我以為各省毋寧比中央尤為迫切，第一，各省省政府所屬各廳處局的人事，雖統一於秘書處，但各廳處局對於各縣人事，則各自為政，此種現象，在中央各機關則不多觀，第二，中央各機關如財政部軍政部經濟部組織雖甚龐大，單位雖多，但不及各省，各省省政府所轄專員公署，及縣公署，少者亦將近百，故各省人事管理機構，自應適合事實上的需要，加強其組織而不能因循廢食，不迅予調整，湖北四川等省，聞紛紛籌設人事處或人事室，這便是事實上需要擴大機構的說明，總之我國人事管理機構既要加强，則實施機關的範圍，自應儘可能的求其普遍才好。

第二，人事管理機構的整加強後，另一個最迫切的問題，便是人才的缺乏，人事管理是一種專門學問，納有牠的技術，牠有牠的理論，不

是普通曉得等通因奉此的人所可勝任的，也不是工程師會計師醫師等技術人員所感興趣的，國家正值抗戰建國之時，各種人才都感缺乏，今人事管理機構加強，而此種人員又素鮮培養，則其缺乏當較其他部門尤甚，補救之法分治標與治本兩種，治標辦法，為加緊訓練現有的人事主管人員，以應目前的急需，此點銓敘部業已行之，曾在中央政治學校開辦人事行政人員訓練班四期，受訓學員在四百名以上，聞即將召集第五期，可說是配合事實要求的措施，治本辦法，為各大學各學院，廣設人事行政學、凡習政治經濟或法律者，規定人事行政學為必修課程，中央政治學校為本黨唯一最高學府，其宗旨在使青年嚴格受主義的薰陶後，指出充任黨政幹部，人事行政為推動政治的主要因素，總裁無時不以此訓示國人，是中央政治學校更宜設一人事行政或人事管理系，俾得經常培育人事管理人員，人才的供給源源不絕，則今後的人事管理人員的缺乏問題，自可解決了。

第三、此條例施行後，無論黨政軍皆應一致遵行，黨部的人事機構，業已規定，分甲乙丙丁四種，各級黨部多已遵照改設或正在改設，行政機關銓敘部亦在推動中，惟軍事機關各部門的人事管理機構，聞暫將仍舊，不予加強，似失此次國府制定本條例的初意，我國軍事方面的人事，一切皆有基礎，因循較上軌道，但仍應加強，今以軍政部而論，其內單位何處數十，而主管機構則為該部總務處之人事科，以範圍狹小之一科，主辦組織如此龐大一部的人事，欲求其善盡職責，自屬不易了。

第四、各機關人事管理機構調整後，倘主管人員及佐理人員如以無人事管理經驗或人事管理學識者充任，則機構雖調整加強，徒有其表，終無補實際。換湯不換藥，又焉用調整加強？現在行政的新趨勢，是專公務事化，是要專家政治，而人事管理最其本而要求，就是適才適所，學用一致，如果人事管理人員，也非其人，則一切更無容談起，故今後人事管理機構調整後，對於其主管人員，及佐理人員，皆應嚴格遴選，要健全人事制度，必先從健全人事管理人員作起，想時論當有此同感。

末了，我們對於各機關的主管長官及人事管理人員，尙有不能已於言者，制衡原理 (The Principle of Checks and Balances) 是近代行政學上一個寶貴的發明，三權分立，其意即在於此，我國手創的五權憲法，特將考試監察兩權，與行政立法司法並立，更在發揮制衡與平衡的精神，人事管理一條例實行後，各機關的主管長官不能今日隨便下一條子用一人，明日免一職，開始時，自然感覺大不方便，但是制衡的作用，就是使政治上或行政上有權力人，不能過於方便，過於方便，就容易超越法度，發生亂子，近數十年我國政治的紊亂，多緣於有權者亂用人與亂用錢，今後如果各部門長官仍仍亂用人，可能發生的流弊，不是使人事管理人員圓滑敷衍，屈伏失職，就是不安其位，一走了事，結果，雖有良法——人事管理條例，全歸無用，如何使其忠心並努力其職務，固在人事管理人員本身不敷不充，自覺自勵，與夫銓政主管機關的督飭與保障，但主要的因素，則在有適當自動的對於法的尊重與

維護，不作例外的權宜，不圖過分的方便，天下事，相反相成，正因為有編者感覺不方便，而後其業務反得順利合理推行，我國開始實行超然主計制度公庫制度時，各方都感覺不方便，但實行後，統一會計統一收支，逐漸使經濟公開，可是說財務行政的大進步，今人事管理條例公佈，也許有人為各部門長官抱不平，說銓敘部搶人事權，同時也許有人為銓敘部叫苦，怕有此物議，站在整個國家行政上說，人事權之必屬於銓敘部，乃其制衡原理的妙用，亦是發揮「凡性質相同之職務應統歸於一部份性質不相同之職務應歸不同之部」這一個行政原理的要義，民國十八年中央制定治權行使之規律，其第三條所載「在考試權成立以後，一切公務員之考試權，皆屬於考試院，其不經考試院或不遵考試法所特定之辦法而行使考試權者，以越權論，考試院不提出質詢者，以失職論」更以越權與失職，別詞詰誅，明乎此，自無庸替慮公體國的各部門的長官抱不平，也無庸替公慮體國的銓敘長官叫苦了。

人事管理的對象，既然是人，則辦理人事的人，本身更應格外振奮，矢勵矢勇，必信必忠，因此，我們要求人事管理人員，第一、要有大公無私與執法不阿的精神，不徇情，不枉法，要任勞任怨，不屈不淫，其次要一舉一動，無論公私生活，都錫以身作則，我們要人家遵守時間，則自己更不遲到早退，我們要人家行為純潔，則自己更不要有萎靡瀟灑放縱貪鄙的行爲。此外在學識方面，也要自強不息，日求進步，要有高深的修養，要有優異的才能，使同事之間，能相敬相愛，而後業務乃能順利推進，總之值此本條例開始實施之際，成敗利鈍，全在我們負人事管理職務的人員身上，我們應盡於責任之重大與艱難，倍加努力，以求無辱於使命。

## 關於人事管理條例之商榷

朱盛荃

人事管理條例，已於本年九月二日由國民政府公布，今後我國一切行政機關（廣義的）之人事管理，將以本條例為實施之最高原則，故本條例之制定，實具有劃時代之價值。總括言之，可謂吾人：一現階段科學的羣衆時代，如何而後能合理的組織全國人力，使發揮其最大之工作效能，完成抗建偉業，以符「科學的羣衆時代」之謂，此則非澈底實行人事管理不可。由此可見本條例性質之重要，凡研究人事管理或從事人事行政工作者，想必具有同感。

本條例全文雖僅十一條，但抉擇頗嚴，大致可稱完備，惟尙有二三小處，不無同種餘地，謹就管見所及，分述如次：

(一) 本條例最重要部份，無疑係第四條條文，該條所規定者，係關於人事管理機構之職掌，將來人事管理人員推動一切工作，均應以此為標準，關係甚大，惟本條所列舉之職掌十二款，似尙未能完全符合吾人之要求。

本條第六款規定：「關於本機關職員任免選調獎懲及其他人事之登記事項」，依此規定，各機關人事管理機構，勢將形同虛設，蓋任免、選調獎懲三項，實已包括人事管理工作之一大半，且為最主要部份，倘僅負責登記之責，又何須有此人事管理機構？

須知各機關長官，負決定政務之責，對於日常事務之處理，自必無暇詳細注意，而任免獎懲選調等事項之處理，諸如新進人員資格之是否適合，缺額之有無空出，調職人員人地是否相宜，獎懲撤免，是否具有充分理由，在在均須以法規為根據，而難免為主管長官所忽略，故非先經人事管理人員，依法先行審核意見，核不可。倘能將原文修改為：「關於本機關職員任免選調及獎懲之審核事項」，並將第十一款修改為「關於本機關及所屬機關人事獎懲勳懲之調查，登記及統計事項」。似較完善。

同條第三款規定：「關於本機關考勤之紀錄及訓練之籌辦事項」，按考勤與訓練，性質相差甚遠，同在一款規定，似有不倫，分列兩款，較為合理。

關於職員保證書之催繳調查及保管事項，似亦應列為獎懲之人事管理事項」，一款。

此外為增加本條之彈性起見，似尚須於最後添：「其有關於人事管理事項」，一款。

(二) 本條例第六條，規定各機關人事管理人員與銓敘機關之密切關係，整個人事制度之精神，即在於此，立法意旨既善，倘原起草人



似尙忽當兩點，一爲上下兩級機關人事管理人員之連繫，次爲各機關人事管理人員與審計機關之連繫。

銓敘制度之必須得審計機關之協助，始能徹底推行，無待詞贅。惟倘人事管理人員必須通過銓敘機關始能與審計機關聯繫，難免貽誤時機，故彼此間非直接聯繫不可。此點似有補充條款予以規定之必要。至關於第一點，原起草人所以未予規定，諒係以爲「各機關人事管理機構，既由銓敘機關統一指揮，則上下兩級人事管理機構，自無聯繫必要」其實不然，蓋全國各級行政機關，單位繁多，除去各省銓敘指揮監督之省縣市政府人事管理機構外，其餘機關，爲數仍有不少，倘悉由銓敘部指揮監督，負擔未免過重，實與分層負責之旨不符。或謂「銓敘部指揮監督之人事管理機構，可截至其一級爲止，以下各級機關有關人事管理事項之指揮監督，可通過各級機關之主管長官轉轉，無須由人事管理人員聯繫之必要」。此亦非作者所敢贊同，銓敘部部長本年九月十四日中央聯合紀念週中所講「人事管理條例釋義」中，亦曾指出：「依本條例之規定，人事管理員應由銓敘機關指揮監督，並依法任免。這一點，就是人事管理機構統一獨立精神之所在。」在管理機關方面，就是要求縱的貫徹和橫的聯繫，以收指臂之效，此語實有至理，爲使銓敘部之負擔不致過重，而縱的聯繫仍宜設法，自非規定各級機關人事管理人員之間

聯繫方法不可

同條第二項規定：「人事管理人員並須秉承各機關主管長官依法辦理其事務」故人事管理人員，實際上須同時受銓敘機關及本機關主管長官之指揮監督。倘遇兩者之指揮互有出入時，究應何者爲準，不易決定。公務員服務法上雖規定公務員對於兩級以上之長官同時所發命令，以較上級者爲準，主管長官與兼管長官同時所發命令，以主管長官爲準。但上述情形，既無較上級之分，亦不易判別何者爲主管何者爲兼管，倘以機關之整體性而論，自應以本機關長官爲主管，但以人事管理之專業性而論，則又應以銓敘部部長爲主管，作者以爲條文之制定，必須極力避免其模稜兩可，方免適用時之疑義叢生，倘不將銓敘機關與各機關主管長官指揮監督之權限明白劃清，將來各機關主管長官與該機關人事管理人員間之磨擦，誠恐不免即啓端於此矣。

(三)關於各機關人事管理機構開支經費之負擔問題，本條例亦漏未規定。此點甚關重要，就理論上言，各機關人事管理機構，自以觀爲各該機關之內部機構，由本機關負擔其經費爲宜，但經費既由本機關負擔，則第八條關於人事管理人員任免之規定，似尙須加重斟酌，蓋各機關既負擔其人事管理機構之經費，而其主管長官對於所屬人事管理人員之任免事項，完全無權過問，此種辦法，未免過於理想。

(四) 人事管理人員之考核，似亦應有明文規定。

(五) 各機關人事管理機構，必須直屬各該機關主管長官，然後人事管

理工作，始可推行無阻，最簡單者例如簽到一事，現在中央各部

多在總務司處之下設「事科」，人事科科長對於各司處高級人員簽

到之登記，往往不能嚴格執行，或根本不能執行，此實由於地位

懸殊使然，未可完全歸咎於人事科科長執行之不力，此點似亦宜酌增專條予以規定之必要。

不先教之以道藝，誠不可以誅其不帥教，不先約之以制度，誠不可以誅其不循理，不

先任之以職事，誠不可以誅其不任事。

——王安石語——

# 人事管理機構的職權與人事管理人員的任用

朱家棟

政治之能否修明，與人養行政制度之健全，及其健全與否，有莫不的關係。自是舉世所公認的真實。行政是當代進步的原動力，人事行政是促成一切進步的原動力之源。它不僅在近代政治史上佔有重要的一頁，即於時代的要求上，國家的需要上，亦均佔有極重要的地位。我國人事制度，在昔雖曾標榜過所謂「因事設官，因官分職，以及一知人善任，因材治事」等原則，但因朝代的更迭，環境的變遷，終未發展於十分完善的地步。民國建國後，於現代人事制度，雖也曾略具規模，然以政局多變，吏治腐敗，國家設官分職，幾全為少數權勢家私人接納之用，政治道德，且見敗壞，機關奔競之風，盛極一時，人事制度依然紛亂。迨民國十八年考試院設立，始釐定有關於人事各項法規原則，全國方有數萬人事行政的機構。但與因十餘年來，內憂外患，軍事倥傯，一切施設，均限於環境的條件，不能積極地推進，仍難見其功效。

在今日優勝劣敗生存競爭的大陸中，吾人再不願重演舊制度為建國之阻礙，更不可不自甘處亡國奴的地位。故設法改進，總總裁會開端。一、人越趨重於戰爭，政治重於軍事；二、又說：「環境雖劣，改造在人。」可知政治之進步，能治者，所在有救，運用是否靈活，而行政之運用，則視人與事。政治之進步，不惟在於政治制度之健全，且在於人事之健全。人事之健全，須以人事制度之健全為基礎，過去是有治法沒有治人，所以行政上發

人事行政

生的一切問題乃特多，今後欲圖改進，自然離不開這個環境。如何能使它獲得合理的解決，自須先從健全人事制度着手，換言之，即不僅要有治法，而尤須有治人，能如此，則我們將來所需要建立的一種現代科學的人事行政制度，才能具有強化的力量，才能促進行政的效率。健全人事的因素很多，據要言之，如同組織的完備，訓練的嚴明，以及考試的推廣，銓敘的力行等等，都很重要。至於如何培養現有的健全而進步的公務人員，那當然更是它的基本任務。

現在一切機關與人員，有沒有適當的組織？有沒有切實的訓練？有沒有嚴格的考試？有沒有認真銓敘？我們的組織訓練與銓敘，又是否都已依照中央法令規程？切實作到了否？一般機關組織中，辦事沒有效能，真正不稱職的政治機構，有幾多？在途國添派新員當中，真正受過現代訓練，具有革命精神與熱情，或有幾多？到現在是否還有封建私情舞弊的情形？是否還有因循守舊不行的弊端？我們各級主管，又是否都在任勞任怨，盡到應盡的責任？這是一系列的問題，在中央執行會議中，最懇切的一段話，是這樣說：「我們知道，近年來一般江蘇不能表現，專業不能應付的現象，根源在人事。人事之組織，缺少管理。政府亦有鑒於健全人事的重要，乃擬定《公務員考選法》、《公務員考選條例》、《公務員考選規則》、《公務員考選辦法》等，以資統一管理。關於人事考選，中央各機關現任各級人事管理人員考選辦法等條例，黨政軍各機關的人事機構，自可

逐漸充實起來，並且也都確定了統一管理的機關與系統，這不能不說是中國人事行政史上的新頁。今後黨政軍的人事，將不難根據一定制度而可以納入正軌的了。

關於黨的方面：中央黨部已訂定人事機構統一管理實施辦法；關於政的方面，政府會公布過人事管理條例，接着又頒布人事管理機構設置規則與人事管理機構辦事規則。在目前除了軍的方面以外，黨政兩方面，對於人事行政正在積極的推動。不過我們總覺得關於各級人事管理機構的職權與人事管理人員的任用兩個問題，主管機關是否已有周詳的設計？縝密的計劃？關係最大，實有慎重研究的必要。因為無論是某級機構或某級人員，他的職權，如果不予以明確的規定，必不易圓滿達到他的任務和辦事上所預期的效果；至於有了法令的依據，而不遵照實行，那雖是另一問題，但也正是我們所宜切實預為防止糾正的一種病態，茲僅就黨政兩方面略申管見：

黨政軍各機關人事機構統一管理綱要甲項明白規定，管理機關屬於黨者歸中央黨部秘書處，屬於政者歸考試院銓敘部；又同綱要乙項第三款與丙項第五款規定：關於辦理人事人員，應由各該管理機關分別依法任免考權，是各管理機關對於人事機構統一管理之職權是很大的，各管理機關業務手續頗繁重，其與各級人事機構之接觸，自亦頻繁而密切，因此各管理機關似應迅速依照綱要丙項第二款之規定，於各該管理機關內，設一專管考核人事機構的專管機構，才可直接負責與各級人事機構聯繫及考核指導的責任；也就是說，各級人事機構有所洽詢的時候，才不致於找人不着，到處打圈，仍是

過去散漫延宕的現象。至未設置人事專管機構之各機關，依照丙項第四款之規定，自應從速設立，以符加強管理之旨。不過此項綱要係於三十一年上半年度公布施行，現在年度已屆終了，各機關是否均已普遍設置人事機構，誠難臆斷，或竟仍有存觀望之心理者，殆為原綱要條文欠有硬性之規定所致，似應再予通令限期設立。

又黨政軍中央機關現任各級人事管理人員考核辦法第三條第一項規定，未設置人事機構之主辦人事管理人員，是應依法考核的。但如某一機關以前僅有主辦及辦理人事的人員，並無機構組織，其後為依照法令，復另增設機構時，其原主辦及辦理人事的人員，應否予以考核，則不無疑義？再如某機關的階級資歷待遇等，相當於增設機構中主管人員或其他職位的話，為了駕輕就熟，是不是應該由他們轉任？倘因增設機構而仍由機關長官自行決定，漠視原有主辦及辦理人事人員過去的勞績，或竟不予任用，是否有違所以考核之旨？在此種場合之下，管理機關又將如何處理，似不能不費周章。就考核辦法條文以觀，原辦法所稱「現任」二字以及第五第六第九三條各規定，在三十一年度內方始成立機構之新任人員，勢不能免期於任職三個月內有所表現，依第六條第二款所訂三項考核範圍，亦不能免期於任職三個月內有所表現，對於各該事項，尤應提出確實的證明。再所謂「法定」一語，在考核方面，還有法令可循，在黨的方面，則任用審查以及各項法規，尚之完備的規定，似應從速釐訂標準，始有定則。依據原辦法各條加以研究，我認為此項辦法訂定的用意，純為各機關現任主辦人事人員的一種甄別過渡的辦

們。在辦法中對這一點，沒有顯明而詳盡的提示，不免總有缺略。

關於黨的方面：再就中央黨部人事機構統一管理實施辦法來看，辦法第二條規定：中央各部會處局及其附屬機關之人事機構，除了直屬于原機關首長之外，並受中央秘書處之統一管理；可是在第八條的第六款規定，人事機構之職掌裏面，好像各單位人事機構，又可管理所屬機關的人事事項。那麼依據前者是附屬機關的人事，至少是其人事機構事項，直接主管機關可以不負責任；後者則主管機關的人事機構，又有過問的職權，遂致中央秘書處已直接行知了的公事，同時直接主管機關又再轉行一道，形成目前重複行文的毛病。如果指示方面，再有兩歧的話，豈不使之無所適從，甚或替其擔擦之端？于此，要辦法第三條雖略有規定，但終覺模糊，很難顯明地劃分兩者的關係，這一點應該如何聯繫補救，似有研究的價值；又第七條規定：各單位人事管理人員應以專任為原則，但如有兼任或若是以本職兼任本機關其他職務的話，應如何辦理，並無確性的規定，似亦應有補充的必要。至第八條所定各單位人事機構之職掌凡六款，惟第六款範圍頗嫌廣泛，因為「其他有關人事事項」一語，如其他主管方面造冊、發薪、下價、發給獎金、以及合作事業等等，應各由其承辦，亦以沒有明確的規定，以致人事管理機構與其他主管方面的職權，難免混淆不清，而有發生相互推諉的可能；再依第四條的規定，各單位辦理人事管理人員之任免考核，由中央秘書處依法行之。此所謂法，自然指括內任免考核辦法另訂一語而言，還有第九條，各單

人事行政

位之一般人事規章及表格，統由中央秘書處訂定之等語，不過上項實施辦法第三十一年三月間施行的，現在年度已告終了，三十二年即將到來，其遲遲未定通行的原因，或者正在當局統盤籌劃詳加考慮之中，但黨的人事制度方在萌芽時期，是渴望著整齊規章與表格的頒訂來推行的。

再說政的方面：人事管理條例第四條所規定的人事管理機構之職掌，除了第六款對於本機關職員的任免選調獎懲只有登記的職責，而無考核擬議的權限一點，似尚待再加研究外，可算詳密多了。不過人事管理人員簡荐委的區分，如果依照第三條的規定，有些機關的人事管理人員，恐怕為了位卑職小的顧慮，辦事上必多困難而難收其效果。我認爲以他的職責，總要略略提高，以與本機關內第二級官之階級完全平等的地位，才能發揮他的權能，不致受到阻礙。再第六條規定：各省市縣直接受銓敘部或銓敘處之指揮監督，則其本身直接上級機關負責任的責任？且如省設人事處，則銓敘處應如何負責，如何劃分了上下相互間的承辦指示，又如何聯繫？以及第八條所謂人事主管人員之任免，由銓敘部依法辦理，是否人事管理人員，亦用銓敘部，應與普通一般行政人員一樣，在銓敘部有商榷研討的餘地。至第九條規定：各機關設置通則規定人事機構分處至兩個名稱，但各機關現有人事機構或組織一類的組織與名稱，應加以改正，必要時以嚴定期限，以正其名而利其權限之行使。又通則中第三條規定：各機關應指定主任科員，想這主任科員之名稱，似亦可仿照黨方面的辦法，用主任科員之名稱爲宜；再人事管理機構辦事規則第五條的規定：加舉人事主管人員對

于所在機關人事管理之改進意見，建議于所在機關長官不予採納，繼復直接建議于銓敘部竟又獲准轉行時，豈非又啓磨擦之門，此點似值得考慮。

以上不過是僅就條文上所看到的幾點而論，無可諱言的，過去人事上所以紊亂的各種原因，在今日建立新人事管理制度之初，對於所有缺陷，不得不為補救防患。但是如果今後機構上不健全，聯繫上不周密，職權上不分清，工作人員的任用，又沒有準則和保障，一切措施，將徒有其表，仍難收到實效。因此之故，我們對於如何求其盡善盡美，信非熟思詳慮，妥加規劃不為功。茲特就人事管理機構的職權與人員的任用兩點，再進而論之：

一、關於人事管理機構的職權——檢討過去人事行政之不能依法推行盡利與充分發揮其功能的原故，雖然很多，但人事管理機構本身之不健全與權責之不清楚，以及各方面聯繫之不緊湊，則是其主因。所以當各機關完全依法組設人事管理機構以後，黨政軍的各管理機關，亦應切取相互貫通聯繫的辦法，于同一目的和方向，研求人事之改進，庶免隔閡矛盾割裂分歧的現象發生，而期樹立一個健全良好完備的人事制度。至于各級人事管理機構的職權，尤應詳加劃分清楚，才不致紊亂整個行政上隸屬的關係。例如直接對最高人事管理機構負責的機構，對於本機關所屬機關的人事事項，既有審議之權，那末它所屬機關有關人事的處理或建議，自應要由它來核轉，這是就中央機關而言；即在地方機關同樣的須由省向中央負責，縣市的由省管理，這

樣位置上下級的機關既有聯繫，復無剝奪上級機關職權之嫌，最高人事管理機構，更可省去不少的繁瑣，誠然有適當的權力，才符合負責之旨，再說

銓敘處應屬條例是二十五年六月間公布的，時間雖然很久，但各省的銓敘處現今還未普遍設置，它的中心任務是在辦理各該省委任職公務員之銓敘，而有審定委任官資格的權限。其他的似乎與人事管理機構的職權，並沒有什麼多大差異。雖然銓敘處可以指抑監督省的人事管理人員，但同樣省的人事管理機構，也可以依法核辦其所屬機關有關人事案件，而且省的人事管理機構是省政府的一環，直屬省主席節制，用主席名義對外行文的，那麼銓敘處能否向省政府負起指揮監督的責任？同時對於省以下縣市的人事管理機構，雙方的職權上，有無矛盾衝突重複之處？似乎頗值得考慮研究，況且銓敘是人事中的一部分，而省的人事管理機構，依然得受中央人事管理機構的轄制，現行制度明定有它一貫的系統，所以只要各省的人事處從速限期建立起來，就可把銓敘處應有的職權，交給人事處辦理，將人事管理條例第四條修改一下，撤銷銓敘處的組織，這樣不僅免掉機構重疊權責不清之弊，並可節省國帑不少。只要各級人事管理機構的職權能夠強化，使它盡量發揮，關於人事有依法考核擬議的功績，同時最高人事管理機關，也應依法切實監督，不苟且敷衍，顧慮情面，只做登記備案的手續，那末前者為襄助機關主管長官依法辦理其應辦的事項，後者為依法改核其辦理之是否得當，似此層層負責，依法管制，均出以大公無私的精神，各去盡它應盡的職責，是則人事管理之能逐漸走上軌道，自可拭目以待。

二、關於人事管理人員的任用——「徒善不足以為政，徒法不能以自行」。古有明訓，今日人事行政制度之需要人去實地推動，既為鐵的事實，是

則人員的選擇任用，當屬重要之圖，而人事管理人員，又非一般行政人員知  
道了等因奉此，就都可勝任的。舉凡有關人事知識的研求，法令的熟習，以  
及豐富經驗，清慎頭腦，辦事精幹，與忠實端正等，皆為必備條件，缺一不  
可。中央有見及此，所以過去才有入事行政人員訓練班之舉，近復廣設有關  
政軍人事管理人員訓練班之舉，無非欲使新入事行政制度下的一切設施管  
理，要培養新的生力軍，以為推行的幹部。但如訓練以後，依舊舊諸聞散  
，使其才無所用，似亦有失所以訓練的意義。過去一般公務員之進退動盪不  
已，冬存五日京兆之心的原因，也正就是為了職責更易無定，職位沒有保障  
，心裏不能穩定所致。欲其努力從公，永于其業，自應辭能。今人事管理人  
員之任用，其重要既如上述，設其進退，仍以機關主管長官之意旨為取捨的  
標準，只圖一機關或個人的自由便利，致防礙人事之統一與法規制度之推行  
，而不認真的予以考核和選拔，即雖有完美無缺的制度，必難期行政效率之  
增進，可不待言。故為樹立政府法令的威信，人事管理機關用人的權責，必  
須強化，而且嚴格不濫，實屬不可或緩。自然更使機關的用人，都有一定的  
標準可循，必須先釐定每個職位的工程與內容，權責和報酬，以及担任者所  
應具備的資格學歷技能等等，才有依據。吾人深知與辦公務人員的職位分類，  
是建立人事制度最基本的功課，目前一般機關的弊端與各種不合理的現象，  
都是由于沒有施行職位分類的結果所發生，關於如何實施職位分類的問題已  
為當局及關心人事行政者所注意，本文可不多贅。不過就上文所說的，欲使  
人事管理人員成爲專才，並能發揮他安心工作，永于其業，自非予以合法的

## 人 事 行 政

任用及保障不可。自超然主計制度及公庫制度相繼實行以後，統一會計，統  
一收支，顯然已逐漸達到經濟公開的地步，這確不能不歸功于主計人員任用  
條例的訂定，發揮了保障的效能，使辦理主計的人員，都能安心努力工作。  
我們既知道人事管理範圍的廣泛，職責的匪輕，就以一個公務員來說，從任  
用以至到退休，其中整套的程序和種種的技術，並不簡單，是需要一種專才  
來担当的，可是所謂人事管理人員任用標準，至今於各種法令章則中，還找  
不出具體規定，實有釐定人事管理人員任用條例的必要。然而以中國幅員之  
廣，機關之多，於開始推行人事管理工作及造就專業人員之初，若任用標準  
過於嚴格，自屬供不應求，難應應急。如稍定以曾經訓練者為任用絕對條件  
與標準，亦覺不合，但以曾經訓練者為任用資格的一種，再加以限制性的  
規定，殆未始不可。目下專業人員任用條例已頒行的舉幾個來說：有主計人  
員，警察官，及技衛人員等，而舉世矚目推行人事行政制度之人事管理人員  
任用條例，迄今仍付闕如，實非憾事。若欲訂定任用標準，我想下列幾項，  
是可供參攷的，例如：

- 甲、現在或曾任人事管理職務，經驗較合格者。
- 乙、現在或曾任與簡、荐、委、職相當之人事管理職務若干年以上，著  
有成績，而有確實證明，及考績列甲等者。
- 丙、現在或曾任人事管理職務，著有經驗，並在中央政治學校人事行政  
人員訓練班受訓畢業，成績優良者。
- 丁、曾在專科以上學校或訓練班講授或指導人事行政管理學術，有特殊

之研究著作。

以上幾項，不過是任用人事管理人員一般的原則而已，至於等級如何劃定？職位如何擬分？則尚有待於人事管理主管機關的詳密規劃。再考議擬定，近也有借用公務員的備用人員登記辦法的訂定，為了要明悉全國曾經辦理過工作的公務員，究有多少，似亦可舉辦一次現任或曾任人事行政公務員的總調查登記，同時並注意去訓練造就人才，在教育方面於各大學中，另設人事管理的課程，以應此種的需要，這樣多方的羅致與儲備專才，後來的人事管理人員的幹部，自不虞缺乏了。

### 程子曰

夫圖任之道，以慎擇為本，擇之慎，則必得其賢，知之明，則仰成而不疑，信之篤，則人致其誠，任之專，則得盡其才，禮之厚，則禮貌尊而其勢重，責之重，則其自任切而功有成。



# 為懷疑公務員資格制度者進一解

李飛鵬

自唐裴光庭作循資格之法後，歷代用人，始有常規，然抨擊之者，亦接踵而起，南宋孫洙以阻賢廢官，傷士困民，皆由資格，而度之對宋仁宗，則謂「承平而守資格，緩急有大事大疑，則先材能」。前者僅補證書資格之爲害，而未提具體的補救方案，因不足以折服人心，後者立論雖有經有權，然專以資於去取，亦未免失之偏狹，時至今日，資格制度蓋已形於錄選之中心，用人之常法，而猶有人以爲奇才異能之不得登庸，均爲資格所限，因之要求降低標準，以廣登進者有之高唱破除資格以應戰時需要者亦有之，此外更有主張不分時限緩急，一律不拘資格者。衆口囂囂，積非成是，一若資格之爲害，真如孫洙所云，而務去之以爲快者，愚以爲今欲證明資格制度有無存在必要，及所謂奇才異能，是否真爲資格所限，只須從「國父遺教」，現行法制，人材獎育，及現行法規諸點，一爲檢討，則資格制度之存在，不特無礙於人才之登進，且於增進行政效率，與提高文化水準，均有必要也。

一、爲進奉「國父遺教公務員資格必須銓定」謹按民國元年國民黨宣言中「對於政黨之主張」第四項內有「實行官吏登庸考試」一語，是爲「國父於黨宣言中公開主張考試制度之嚆矢及民國十一年國父又在中華民國建設之基礎」文中謂「人民之代表與受人民之委任者，不但須經選舉，尤須經考試」，至是以考試銓定之範圍且由任命官員而推及於候選人

八一人事行政

矣，國父此一偉大主張，直至民國十三年始先後具體的訂定於建國大綱及中國國民黨第一次全國代表宣言中，而建國大綱之規定尤爲明確堅決，其要點即中央與地方之候選及任命官員必須銓定資格，而資格之銓定，又必須用於中央考試之一途。遺教昭垂，炳若日星，典則具在，自應恪守，現行銓定制度，即以建國大綱爲規範，而第五次全國代表大會宣言，復以慎考銓嚴考績，昭告於全國國民，是公務員資格之銓定，正所以遵從「遺教與黨約」的決議，不容稍有懷疑者也。

二、爲適應現代政治制公務員資格之銓定亦有必要。自近世民主思想勃興，政治制度遂亦由君主而趨向共和，於是向之用人大權，操之於君主一人之手，今則改隸於人名委託之政府，君主用人，可以溥慈怒，視輕疏，任意進退，隨時黜陟，故發於吠吠，傳說起於版築，伊尹興於野，管夷吾舉於市，此數子者，皆以匹夫而致君相，初無所謂資格標準，至於共和政府固應以民意爲依歸，惟若用一人，任一職，而亦必詢謀僉同，則又爲事舉所不許，故不得不確立法度，而定標準，期以法治之精神，代羈維之民意。所以示公允，泯糾紛，庶至善也。國父會謂「任用官吏，在君主專制時代，可以不用考試，共和時代考試萬不可少者」，其義亦即在此，大則國民民主政治而論，代議制度，既風行一世，於是一般

八一

奇才異能之被消滅，不難。由選舉而躋高位，任顯職。同時更因國家業務之發達，政府行政組織亦趨繁複而担任各種行政事務之人員，必屬富有專門之智識與訓練之技術。

始能勝任愉快，前者如英國之政務官與美國之不分級職務，皆不以此為限。後者如英國之事務官，與美國之分類職務，亦須均也考試登錄是也。

吾國既政尚共和，而現行官制復有政務官與事務官之規定，二十九年。防最高委員會且擬舉行職位分類之調查，則凡具有特殊材能者，在政治上，不患無捷徑之可循。而政府欲謀政令之有效的推動，與事務之不斷的進行，則不非嚴定標準，遴選資深久考績勤勞之專才，不足以言效率之增進，與政治之安定，此公務員資格之銓定，在現代政治制度中，所以居重要之地位，而亦未可忽視也。

三、為選育人才，資格制度亦未可偏廢。凡天之生人，非常之才，百不一觀，而中人之資，則滔滔皆是，今以國家事務之發展，政府行政部門之繁多，所有職務，決非少數非常之才所能盡舉，故大多數之公務員，不能不於廣大之常材中求之，惟一般之常才，品既不一，學亦各殊，政府既不能盡人而授職，若欲區別淑慝，量才任使則資格之銓定，當為必要，蓋任使之標準既立，不但政府為事擇人，有所準繩，即有志於仕進者，亦可見賢思齊，懸鵠以求，如此，則士無倖進，人皆奮勉，無形中於選育人才實有莫大裨益而文化水準之提高，亦於焉是賴，今人每以資格阻礙人才為言，實屬一隅之見，宋章如愚於此論之，極為精闢，其言

曰：「待常才以資，待非常之才以望，如徒以資，則盛德善行瑰奇偉備之士或拘格而避同，捨資用望，則狂譁之流，矯抗之士，或以虛名進，用望之弊，甚於用資。」又曰「資相階則人望為虛貴，用望者多，僥倖者進，斯亦不足貴也」。由章氏之言，可知資格之採用，意在阻止狂譁之流，矯抗之士，假借虛名，僥倖進取，藉使盛德善行瑰奇偉備之士，得以因可貴之人望，而出為世用，是資格制度之存在，不惟無礙於人才之進取，且相反的具有獎育人才之作用，益彰彰明矣。

四、從現行法規言，人才輩進亦不致為資格所限。現行銓敘制度之建立，自以建國大綱為基礎，故任用資格之銓定，乃為必要之條件，惟其適用之範圍，與資格之規定，則因時代環境，而不能不有所變通，如政務官不適用任用法，及事務官中之警政職務兩委員會委員，首都警察廳長，各機關秘書長，及秘書等，皆得不依法定資格，選予任職，（公務員任用法第十三十四兩條，警察官任用條例第六條）此其一。以考試為銓定資格之唯一方法，本為建國大綱所規定，但政府於建國之始，為勞求俊又起見，故於公務員任用法中，除首定考試資格外，其他如革命功勳，學校畢業，積資升遷，以及曾任經歷之評甄別或登記者，皆羅列其中，（公務員任用法第三第四兩條其他任用法規亦同），以期廣開賢路，不使人才為考試一途所限，此其二。邊遠省份及蒙藏邊區，或以文化較低，或以政教異俗，苟不另定任用標準，恐無以廣登庸，於是又有邊遠省分公務員任用資格暫行條例，及蒙藏邊區人員任用條例之頒行，俾邊省

分公務員任用資格暫行條例，及蒙藏邊區人員任用條例之頒行，俾邊省

亦各得依其才智經驗，平流競進，此其三。抗戰軍興，政府深恐戰區地方，難得具有法定資格之人選，充任警察官及縣長，故又先後訂有戰區警察官任用辦法及戰區縣長准予任用變通辦法，公布實施，則戰區縣長與警察官之人選，更無資格之限制，此其四。嗣後政府復恐上述兩種辦法，範圍狹隘，不足以適應戰地公務員一般之需要，遂又於二十九年七月公布非常時期戰地公務員任用條例，准戰地公務員適用法定資格標準確有困難者，得由該管行政長官依戰地需要，就其職務上必要之學識經驗智識體力，擬定各類人員任用暫行標準。依此規定，則戰區各行政長官，均可視其需要，自定其用人標準，而不虞懸鴻過高，人選爲難，此其五。現行各種任用法規，有此五點特殊規定，故無論平時或戰時，

及蒙蔽人士，邊省或戰區，皆能適應需要，解決任用法上一切可能之困難，是人才之決不致爲現行法規所定之資格所限，又彰彰明矣。總合上述各點，公務員資格之鑑定，既本於國父建國大綱，其於現代政制與人才教育，亦各有其必要，而現行任用法規，復於各方面儘量予以變通，故從任何觀點言，均不致再以阻塞實路爲藉口，而否定資格制度之存在，抑吾人於此，更有不能已於言者，即吾國法治之不彰，病在國人無守法之精神其甚者，且不惜毀法以徇私，銓敘制度之建立，迄今瞬已十載，而未能推行盡到者，其癥結即在於此，故吾願今之懷疑資格制度者，慎勿再倡破資格之論，以自陷於毀法便私之嫌則本文之作，爲不虛矣。

### 朱子曰

欲得天下之賢者，宜權力所及，則察之，舉之，禮際所及，則親之，厚之，皆不及，則稱之，譽之，又不及，則卿之，慕之，如是而猶以爲未足也，又於其類而求之，不以小惡掩大善，不以

論衡集用長察其如此而已。

淵閣文庫

# 論任用審查

歐陽文輔

銓敘部在第三次全國內政會議擬了一個「縣長及縣佐治人員應依規定送審並履行考績案」，茲將一段如下：

「……新縣制實施後，縣長及縣佐治人員之填用嚴嚴尤關重要，……未嘗循資格，未必即獻天才，而反之亦未必皆廢人……宜……

我們試一翻檢中國的歷史，大抵仕進不外下面的幾條路子：第一，科舉。第二，薦舉。第三，積累而升。第四，世襲及資納入仕。像東漢的一儒者試經義，文吏試奏章」，然後世考試用人的橋頭；魏晉而後，一直到清代，始有進士科，歸吏部掌管。至於薦舉之法，在漢爲察舉，如漢武帝的召舉賢良方正；到了元朝以後，薦舉的方法更看得重要，往往過格提擢，也來得更嚴密，譬如「舉主進坐之制。還有便是「積累而升」，即由最低級職循序上進。與「世襲及納資入仕」，納資之說我們感要一讀李伯元的官場現形記就知道這種辦法的卑卑不道了。

民國肇基。國父手訂建國大綱的第十五條是：「凡候選及任命官員無論中央與地方皆須經中央考試院定其資格者乃可」。經考試院多年來的參考史乘，制訂規章，到現在算還有一套差不多完備的法規了。這就是說：依照目前用人之法。是採取如下的兩大蹊徑：

- 一、考試取材。
  - 二、任審合格。
- （在考試與任審之間的是甄別審查。）

這裏遺漏了第三項的「薦舉」，我們認爲是一種莫大的缺陷，至於考試制度在組織上有考選委員會，在實施上有高等考試，普通考試，和各種檢定考試。還有厚厚的一冊考試法規在銓敘部方面呢，也有各省設立的銓敘委託審查委員會和人事處，自然訂定的各項任用條例也不在少數。考試辦法，另有機關專司其事，容另文研討，對於任用銓敘的事情，我們現在試爲分析一下。

正如考試制度的側重文字一樣，任用銓敘是根據證明文件的。文字有優劣，考試有機會可乘，而且筆試難得測度一個人底爲人的全般，特別是關於品德的良窳，以及其他如試題的選擇合適與否之類，但是我們還相當尊重考試，相當承認其合理。至於任用審查，就更成問題了。第一，公務員的任審單憑證件，不可靠。以普通行政人員的任審而論，公務員任用法和縣行政人員任用條例都限制得很嚴格，大概有證件的憑證件，沒有證件的造證件，特別是公務員任用法第四條第三款：「現充雇員，繼續服務三年以上，而成績優良，現支最高薪額者」。爲一般低級職員的任審開不少方便之門；而縣行政人員任用條例中的第三條第四款：「現任或曾任縣政府科員繼續服務三年以上而成績優良者」。也替許多縣佐治人員如科長區長等想了不少任審的辦法。至於假冒族宗或兄弟的姓名以便假借證件，假冒籍貫以便任審縣指導

員，真是不一而足，各省的人事機構既無嚴格的任職登記，也沒有確實的勸導調查，因此某人的曾任職務實無法查考，乙縣的科長區長便到甲縣去僞造，丙縣的又到了縣去想法子。主管長官呢，一則循於人情，二則避選困難，何況查一下關節，也無非一舉手一投足之勞，而其結果所至，庸庸不察，與相信各地辦理人事者必皆有同感，必皆知其為普通現象。

任用審查的第二個問題，是任審合格人員不能保證其德行完美。四川省臨時參議會第四次大會紀錄所載，四川省自二十八年十二月成立縣政人員甄審委員會，甄取縣長一四六人，任用七五人當中，就有四四人遭受懲戒或撤辦的，甄審和任審差不了多少，原以甄考試之窮。在已經任職的公務員審查資格是任審，在尚未獲得工作以前參加資格審查的是甄審。甄審辦法，也祇是呈繳證明文件和口試筆試兩種，宜其較之甄單審查查證要件完備得多，而合格任用的七五人，就有二分之一以上的遭受懲戒，自然這些懲戒的情形，有時是因爲工作不力，或其他原因，但是我們相信，若在洞悉內幕情況的人一定更知道，所謂「文官不要錢」者，恐怕是極少數。以我個人的聞見所及，甄審合格的縣長當中，甚而至於有賄買鄉長的事，敘級兼任的民政科長，仍在收受賄賂，至於初縣府秘書之吸食鴉片，縣長之授引妻舅黨比此皆是，同時也是任審合格，或者還是年終考績晉級有案。這些都是實際問題，或者都是辦理人事的人所深知，而在條例制定之初所未能逆料的。

第三點意見，我們認爲任用審查合格的人員，不必全是優秀的人才，不過必期其可以推進行政效率。我們看民國二十八年行政院行政效率促進委員會

人 事 作 業

會調查的所屬各部會人事概況，關於敘級情形所列的統計數字，茲節抄如左：

行政院所屬內政，教育，交通部各級人員銓敘統計

部別	官等		簡任		薦任		委任	
	合格	不合格	合格	不合格	合格	不合格	合格	不合格
內政部	二	二	三五	二	四九	九		
教育部	一〇	二	二四	二	三七	一五		
交通部	一九	二九	四八	一二二	一五三	一四一		

教育部算是講究資格的，然而教育部也有兩個簡任職兩個荐任職十五個委任職不合格，至如交通部的簡任職就可驚了。合格的簡任職公務員合計爲二二〇人，不合格的二九二人，比之原合格的數目竟達三分之一，真是原調查表內財政部并未填報，依我們的猜想，或者是當時有其他原因未能填報或者是由於不合格的人較之交通部還多不願填報，至於我們現在所要求的是：究竟像交通部那樣多不合格的人是否其行政效率特別低減，特別落後於其他部會？倘是特別低減，我們贊成陶百川先生在國民參政會的提議：「考試出身之職員，在各機關新用職員中所佔之比例應按年遞增，至三年計畫完成之一年（民國三十一年）各機關所有新用職員概須以考銓及格者充任」。倘他們的工作效率并未低減，那末，銓敘制度的本身是否應當慎重考慮！而人事制度所要求的是什麼，不是增強效率？

還有，便是亂離之世，生活不安，許多人離村別井，許多人走出了學校

原謀生之不暇，更不遑計及如何獲得一張將來總適合格的證件，其列統計表如繪實調查其不合格的理由，我相信這是一定也是因素之一。此外任用審查注重經歷，自然是有工作積累，經驗豐富之利，然而神之所至，往往便是害之所至，比如一個世故深湛的中年以上的人，因循敷衍，狡點取容，心跡既不明，生活亦日趨腐化。然而資歷却可以寫出數十行，青年和中年以上的人得失比較，研究的人也不少了，恐怕十之七八都變成有蓬勃朝氣的青年，遠勝於遲暮頹唐的中年人罷。

復次我們若果從用人的理論原則上研究一下，那麼，任用審查的最高意義無非是審查某一行政機關所用的人，是否可用，是否合乎標準，是否可能圓滿地達到我們人才理想的要求。然而，這種，首先我們認為銓敘制度對於政務官與事務官之區別分別尚有問題。二十六年修正公布的公務員任用法施行細則第三條：「本法所稱政務官，指須經中央政治委員會議決任命之人員」。這就是說：以目前的官稱，須在轉任以上，即次長部長以上，始得稱為政務官，其餘各省廳長，皆為事務官。第一：以官等的高下來銓敘政務和事務，與其謂之為嚴格，毋寧謂之為名實不符；謂之為嚴重形式，不重內容的結果。從邏輯上說，官等的高下不能包括從業性質的全稱，即公務員所服務之不同業務，其本質亦不相同。以徒具形式的官等而求其內容之相稱政務和事務的兩種性質，這是不可能的。第二：以取材的原則而言，政務官，即行政領袖，是注重「通才」，而不注重專材，事務官，即專業行政，注重專材而不注重通才，前者即為主持一個機關之領袖，自院長以至於

縣長，都可以稱為政務；後者是辦理某項工作的各級人員，例如辦理會其由自專家以至於操筆表格的職員，都祇可稱為事務官。孔子說：「政者，正也。君子率以正，庶幾不爭。」就是指明「政」字含有領袖之意。總裁在關於行政三聯制的講演裏頭也認為政務即是各級「行政領袖」，事務則指「專業行政」。所以銓敘法規上那一個官等官俸表，實有分別擬定，更加考慮的必要性。是的，原來的官等官俸表，是一方面參照英美日文官制度；二方面的意思是認為：事務官的職守在於奉令辦公；而政務官則可對於國家大政，與與事。然而這個我以為不能說是完善和切合實際的銓敘；反之倒有點近於「書生論政」。

因此之故，就牽涉到暫行文官官俸表的問題，牽涉到公務員任用法第二、三、四各條是否完全適合實際的問題。任用審查所根據的法規在立論上既尚有待於研究，則任用審查的本身便更有考慮之必要了。

其次，從理論上看銓敘，則銓敘既非是對資格等級之「種鑑定，用人是否必須嚴定「格級」，而使天下英雄皆棄在此中鑽隙，實非值得慶幸以廣為察往以知來。在我國，爵賞極其濫，其濫於南北朝時代，北魏末年採用「選舉不問職之優劣，專倚年勞之多寡」的「停年格」制度；

「崔亮！上選吏部尚書，……乃奏為格制，不開士之賢愚，專以停解日月為斷，雖復官須此人，停日後者，終於不傳，庸才下品，年月久者，灼然先用」，（魏書卷六十六崔亮傳。）

這就是講究年資，即任官愈久，資格愈夠。好像必須有幾年科員的經歷

才雖夠做科長。不管實際上工作操行的優劣長短，都按年升級，而且滿清第一次銓敘合格了，總可以按年看級級升，官運亨通，就是吸食鴉片煙，吸受賄賂的人，他們的長官也會在呈報表格時「記大功一次」而在年終考滿則又照樣晉級。茲再抄一段顧炎武日知錄卷八職：停年格：

「……今賢材之伏於下者，資格闕之也，職業之廢於官者，資格牽之也，士之寡廉鮮恥者，爭於資格也，民之困於虐政暴吏，資格之人衆也，為事之所以抗弊，百吏之所以廢弛，法制之所以頹爛決而不之救者，皆資格之失也。」

這個倒未免批評得過火一點，他如王安石上宋仁宗皇帝書所說的「上下偷惰取容」，程仰之以為：「……則由於因循之故，以致官吏遷任，祇憑資歷，不問才幹」。《見文史雜志二卷第一期王安石與司馬光》這倒的確古今同轍。其實最實際的與王安石媲美政治家，如明代兩張江陵，其陳六事書中也說：「若乃資格太拘，毀譽失實……而會國體的對於人才之求取祇注重「鄉氣」而不注重「官氣」，他以為鄉氣多的人樸實一點。但是鄉氣多的人卻往往其資格并不如有官氣者之充足。談到這裏，我們倒看出「種族與土用人的規律，大抵開國之初「產生的人」多不講資格，多為「鄉氣」之代表。等到天下太平，皇孫官兒的衰位趨安無慮了，就要備科政士「治治」之矣。周旋於以後，周益州繁制禮樂，漢祚承平，叔孫通成立朝儀，講求禮讓進退之節，滿清是十分講究資格的，許多進士翰苑的人才把一生的事業埋葬在四庫全書修繕工作上，又壽許多如高郵王氏父子，寄其聰明才力於辯字義

人 事 行 教

考經史的生涯中，而另一些如聊齋的作者蒲松齡氏，如金人瑞氏，皆以不得「做官之道」而抑鬱以終其身，或自縊法網。資格的限制其弊至為難盡述，——自然這裏也不是我們這篇文章的中心任務。上面這些意見，無非證明資格誠然可靠而不可全靠，銓敘固未可全非，但尤其不宜迷信。

關於「知人」，我們認為也是銓敘審查的最基本的理想要求。古往今來的大政治家都講究用人，而用人就必先有知人之明，能知人然後才能用人，論語孔子說：「始吾於人也，聽其言而信其行；今吾於人也，聽其言而觀其行」。王安石說：「……慎密知其德，而以其行；欲知其才，問以言；得其言行，則試之以事，所謂察之者，試之以事也」。其他如「……試之以事而觀其謀，臨之以利而觀其廉……」一類的識別人材的方法，在中國舊籍中到處都有，原則是如此，歸納起來，無非第一步考察其環境，包括出身，經歷，等等；第二步詳其言行及生活上來分析一個人的全觀，其人格之健全與否，其生活之腐敗與否，特別是這個人的可靠和不可靠，這是很重要的。然而「知人」尚有更困難者：尤許魯齋語錄載：

「人之情偽，有易有險。險者難知，易者易知。易知者，雖談笑之間，亦非席之間，可得其底蘊，難知者，雖同居共事，閱月窮年，猶未測其真意之所向，雖然，此特婦人之儻者然也，又有衆寡之辨焉，其難測也。衆則難知，難知非不智也，用智分也，陽和弄不知也，陰和弄則難知也。故莊子之言：難知知於不知，在下之知易於知上，其意亦謂此也。雖難知之地，御難知之人，欲其不見欺也，豈難矣」。《陳弘謀五體通

後之規

可見「知人」是多麼不容易的事。考察一個公務員，事務官的條件比較簡單，有的祇要他具備了優良的技巧便可以了，有的也祇須要求其有某種程度的學識和經驗，這種人的「才」容易「知」。然而主持一個機關，特別是并非專業的機關而如普通行政的領袖，我們認爲了解一個人的全貌決非易事，尤其不是銓敘審查那樣輕率的便可指爲「合格」和「不合格」。三十年度六月四川省參議會紀錄載曾用修的實訊案：

「據調查所得，歷次甄審合格之縣長，經任用者頗不乏無能與貪污之徒。其著者如安縣某縣長，因貪污有據，業已判處有期徒刑，綿竹事變後，新任甄審合格之某縣長，到職甫一月，又以貪污案撤職。其他甄審合格而被任用者，能力如何？操守如何？……三十年度三月舉行之第四次縣長甄審，參加者均係由各機關保送，……又有前經甄審不合格，再參加第四次甄審，乃得認爲合格者……」

曾用修這個實訊案證明了兩點：（一）證明合格與「知人」簡直是風馬牛。（二）甄審完全是一種「變戲法」，葫蘆裏賣的是什麼藥，那祇祇有天知道。好在曾用修先生也是主張「用人不拘一格」的，現在他自己就主持着四川省的人事機構，將來或可有一番革新的意見。

以上是從銓敘法規的性質上，縱用人的以資格爲絕對標準士，從知人而後審任的立論上說明任用銓敘的祇得其偏，而不能概其全。那麼，從實際情形看去既如彼，從理論方面研究起來又如此，我們還是把這個銓敘制度的任

用審查視爲神聖不可侵犯的東西，而同意陶百川那種主張：「各機關職員概以考銓合格者充任」？還是研究其得失利弊，想一個澈底的辦法？有些人因爲朦朧實情，難免有點醫生之見，我們不必管他。在這裏，我們提出一個原則上的主張。

我們從銓敘部在內政會議的提案內分析，即用人有三個途徑，其一，澈底調查資格，即「重考銓」亦即經過考試的銓敘。其二，完全不講資格，即制定選荐條例，行舉主連坐之法。另外，第三條路子，便是任用銓敘，實際情形任用銓敘在考試與選荐之間，在講求資格與不講求資格之間，你說他不講資格，又必須依出身經歷以銓定等級，你說他講求資格，又有許多出身微賤，而學識庸陋，儀態舉止都很庸俗的人獲得晉進，而反之，則也有許多被屏棄於銓敘之門。衡情度理，我們爲任用銓敘想出幾種辦法，以補救其缺陷：

- 一、嚴格登記現任人員，嚴格登記各機關職員動態。到了相當時間後，不合格的都依其現任職務，或用考試等方式承認其合格。
  - 二、考核期考績須驗，方式亦宜採事實紀錄，而不採用空洞的記分法，和空泛的評語：如「工作不力」、「和平練習」之類。
  - 三、考核雖嚴，進退宜速，倘有異才碩能之士，不妨擢拔，使得展其所長。倘有庸懦無能之輩，亦不妨斷然去之而不顧。
- 第一項意見，我們認爲銓敘部公布的備用人員登記條例或者是這個意思。不過那條例大約是祇爲了低級公務員想辦法而已。較高的就不在計算之內。



同時，我們這幾項原則上的提議，倘若推闡研究，相信必大有裨益於銓敘制度，爲了救濟不合格人員，特別是大量的委任職公務員實有（一）一方面依登記之日起服務若干年即設法考試承認其合格。（二）而又在嚴厲考核中甄別其優劣，如舉辦較長時期的公務員訓練所等類之必要。

末了，我們得作一個小小的申明，就是這篇文章的主要意旨，并非反對

銓敘制度的施行，不過在於指出這施行的過程中之若干現象及其不合理之點，而絕對不能澈底而已。歷史上，凡事均有利弊，倘利多而弊少，我們取其利。而現在的任用銓敘，若嚴格施行，是否利多而弊少呢？拋磚引玉我希望能看到更好的說明。

### 程子曰

善言治者，必以成就人才爲急務，人才不足，雖有良法，無與行之矣。欲

成就人才者，不患其稟質之不美，患夫師學之不明也。師學不明，雖有美

質，無由成立矣。

儲備一國衆賡許人專師學及其

人  
事  
行  
政

# 論劃一國家銀行人事制度及其他

孫澄方

中 交 段 興 行 專 業 化 後，據 報 載，四 行 聯 合 辦 事 總 處 為 配 合 進 行 起 見，並 將 各 行 局 的 人 事 制 度 加 以 調 整，相 繼 立 一 個 一 劃 一 各 行 局 人 事 制 度 設 計 委 員 會，一 從 事 擬 擬 方 案。這 不 僅 在 四 行 方 面，是 一 個 可 喜 的 消 息，在 國 家 整 個 人 事 行 政 制 度 上，也 是 一 個 值 得 研 究 的 問 題。現 在，這 方 案 究 將 如 何 制 訂 尚 不 得 知，擬 僅 就 管 見 所 及，略 加 論 列。

四 聯 總 處 的 人 事 調 整 工 作，其 目 的 在 劃 一 各 行 局 的 該 種 制 度。所 謂 一 劃 一 也 者，就 字 面 講，當 然 是 說 取 銷 紛 歧，錯 亂，複 雜 的 意 思。但 其 範 圍，似 乎 應 分 為 兩 種，不 能 籠 統 而 論，就 是 說，除 了 四 行 開 的 劃 一 外，還 要 顧 到 國 家 整 個 人 事 行 政 的 劃 一。關 于 前 者，上 面 所 講 的 設 計 委 員 會 正 在 計 劃 着，可 以 不 必 多 談；關 于 後 者，委 員 會 是 否 也 在 考 慮 之 中，殊 不 得 知，我 們 不 妨 就 理 論 和 實 際 上 來 講 一 講。

國 家 行 政 有 如 一 架 機 器。機 器 生 產 靠 各 部 門 的 機 件 配 合 動 作，國 家 整 個 行 政 效 率 自 然 也 靠 完 整 的 行 政 體 系 和 制 度 來 負 責。所 以，檢 查 全 部 機 器 者，必 先 檢 查 其 部 份 機 件；必 定 先 有 健 全 的 部 門 配 合，然 後 才 能 有 良 好 的 完 整 機 器。此 理 至 淺，人 人 能 言 之，不 過 我 們 于 此 須 要 注 意 的，是 各 部 門 的 機 件 配 合 全 與 否，應 視 其 能 否 配 合 整 個 機 器 為 原 則。不 然 枝 節 節 節，各 行 其 是，雖 好 亦 奚 以 為。譬 如 汽 車 製 造 工 廠，車 輪 製 造 部 份 也 許 很 好，但 是 與 馬 達

大 小，車 身 輕 重，行 走 速 度 等 不 能 適 當 配 合，結 果 還 是 要 影 響 全 車 效 能。人 事 行 政 是 國 家 若 干 種 行 政 之 一 種，要 求 國 家 整 個 行 政 有 效 率，固 然 少 不 了 人 事 行 政 這 一 環，而 要 使 這 一 環 強 而 有 力，負 得 起 聯 繫 整 個 行 政 效 率 的 任 務，還 要 首 先 從 本 身 做 起，就 是 要 從 本 身 制 度 健 全 起。

說 起 人 事 制 度，本 有 廣 狹 二 義。廣 義 的 人 事 制 度，包 括 考 試，銓 敘，考 績，獎 懲，監 察 等 項，依 我 國 現 制，則 考 試，監 察，懲 戒 各 機 構 皆 歸 納 于 內；狹 義 的 人 事 制 度，僅 包 括 考 試，銓 敘，考 績，分 發，待 遇 等 項，依 我 國 現 制，則 僅 包 括 考 試 院 及 銓 敘 部 在 內。現 在 為 敘 述 便 利 起 見，姑 以 狹 義 為 準。

在 三 權 政 制 國 家，人 事 行 政 權 操 之 于 行 政 機 關 之 手。我 國 政 治 制 度 不 同，考 試 權 為 五 個 治 權 之 一，由 考 試 院 獨 立 行 使，其 地 位 及 權 限 皆 在 三 權 國 家 高 大，故 其 體 系 之 建 立，更 為 重 要。考 試 院 之 下 設 考 選 委 員 會 與 銓 敘 部，分 掌 全 國 公 務 員 考 試，銓 敘，甄 別，考 績 等 事 項。關 于 考 試 權，「治 權 行 使 之 規 律」上 規 定：「在 考 試 院 成 立 以 後，一 切 公 務 人 員 之 考 試 權，皆 屬 於 考 試 院，其 不 經 考 試 院，或 不 遵 考 試 法 所 特 定 之 辦 法，而 行 使 考 試 權 者，以 越 權 論；考 試 院 不 提 出 甄 別 者，以 失 職 論。」一 關 於 銓 敘 權，依 照「銓 敘 部 組 織 法」規 定，「全 國 文 官，法 官，外 交 官，其 他 公 務 員 及 考 取 人 員 之 銓 敘 事 項

「皆由該部掌管，所以，在理論及法律上，政府機關服務人員的考銓待遇等，都應該歸考選委員會和銓敘部去管，不應有何例外。不過理論和律律儘管如此說法，事實上有許多機關和許多人員，是超然于這些制之限外的。普通行政機關，固然很多如此，國家事業或營業機關是普通。這種情形，不僅有礙于考銓權的統一，且亦不便于該種機關服務人員的轉調，和該項行政效率的促進。二十九年春舉行中央人事行政會議時，交通部有個提案，請制定國營事業機關職員銓敘辦法。原案說：「查服務國營事業機關之技術人員，按照府頒技術人員任用條例，尚可以其年資作為銓敘之資格。其他如行政管理人員則不同。譬如本部路政司，管鐵路行政，其主管人員，在應遴選服務鐵路實驗俱深之人才担任，方足以策事功，但公務員任用法，不以國營事業服務年資為資格，舍此以外，勢必緣本求魚，無從選擇，關係至巨」云云。這個事實，值得我們注意。二十四年十一月，第五次全國代表大會宣言曾說：「今銓敘部雖已設立，而距制度之完成尚遠。將欲發達才能，增進行政與建設之效率，應於時勢之演進，逐漸減少例外之權宜」。現在我們所討論的國家銀行人事制度，正是那「例外權宜」之一種，而需要設法「減少」的。

國家銀行人事制度之所以成爲「例外之權宜」者，主要原因是在其從業人員的「公務員」，身份未確定。考試院和銓敘部所訂的各種人事規章，一般人都視爲係對待一般行政性質機關的服務人員而言，質言之，就是對習行文如官等官俸表」中所列舉的中央和地方政府各級各種服務人員而言因之

人 事 行 政

此種人員遂亦被認爲所謂正統派「公務員」之代表。但究其實，所謂「公務員」者，照「中華民國新刑法」第十條第二項解釋，係謂「依法令從事於公務之人員」，而所謂「公務」者，其範圍至廣，舉凡一切國家行政或國營公營事項，莫非公務。法人狄蘭（Dunbar）曾說：「公務員是永久的，常任的，參加實施公務的人員，其公務係爲中央的，地方自治的，或爲特許企業的均非所問。」美國最高法院院長馬夏爾（Chief Justice Marshall）也說「公務乃係一種公共的負擔或使用，其執行此項公共義務的人爲公務員」United States v. Maurice 又說：「爲國家經理的事務叫作公務，而執此項經理義務的人員喚作公務員」（Edwin M. Key; Public Officers And Employees, p. 5-6）並且，即就我們的人事規章來說，除了對於某種人員，某種事項因爲特殊關係，特定限制外，如「公務員任用法」及「公務員考選法」均明白規定，各該法對於政務官全部不適用，「公務員懲戒法」規定，各種懲戒處分對於選任政務官，立法委員，監察委員及特任特派之政務官一部不適用，並未說國營機關從業人員應超然于這些法律規章之外。不但如此，有些人等規章，還明白規定了國營事業機關人員，應同其他行政機關人員受同一法規限制，例如「公務員服務法」第二十四條規定該法適用於「公營事業機關服務人員」最近公布之「人事管理條例」也規定「國營事業機關之人事管理，準用本條例之規定」，但是也許會有人說：國家銀行祇能算爲營業機關，而不能認爲事業機關，所以其應不受那種規定的限制，還有問題有這種說法，或者也有幾分理由，因爲政府對於何爲國營或公營事業機

關，又何爲經營或公營營業機關，尙無明白判別。不過，無論如何，即使退一步來講，我們承認專設機關和營業機關須辨別，在兩個辨別，並不能就其營業機關便有若干特殊的超然權利。關於此點，我們有兩件事情可以證明。第一，依照「設置公有營業及公營事業機關會計統計機構辦法」規定，其適用該辦法之機關，包括工礦，金融，軍需兵工，交通運輸，貿易，公用，公賣各業。依此規定，是所謂「事業」和「營業」也者，不過是名義上的分別，其受主計畫的統一管理，則無二致。財政既如此，人事何以不然，在「超然人事制度」聲浪日上之時，此點實爲關心者所注意。第二，去年八月，行政院經濟會議秘書處擬具了一個「健全國營企業，訓練國營企業人才意見」，經行政院召集了中央設計局，經濟部，交通部，財政部，經濟會議秘書處會議審查，決定國營企業從業人員，（包括航，郵，路，電以及國家銀行，國營公司各種機構之從業人員）應規定爲公務員，據其服務章程，這個決議，雖尙未正式見諸施行，但對於各種國營機關的人事問題，統一管理，其趨勢則甚顯著，且亦甚爲合理。是以就上面所講種種方面觀之，國家銀行從業人員之應視同其他行政機關的服務人員，而受同一的嚴厲考銓權的約束，似無疑問。

三十年春，中央人事行政會議開會，審計部提議：「公有營業機關，公有事業機關之職員中有專門技術人員，亦有普通事務人員，其職務等級薪額標準，應請分別予以規定，以便審核。」原案說：「查公有營業機關，公有事業機關之範圍頗廣，除鐵路郵電等機關所用人員，訂有支薪辦法外，其他

如國立銀行，造紙廠，公路局及屬於農林工礦等類公營事業機關，其職員中有專門技術人員，亦有普通事務人員，其職務等級薪額標準，多未予以規定，本部審核此類機關職員之俸薪時，無法定標準可資依據，應否對專門技術人員另定支薪辦法，對普通事務人員即適用一般公務員級俸標準。」與此案相似的還有交通部的一個提案，請制定國營事業機關職員給敘辦法，原案理由，上段已經引述，不再詳。這兩案的審查意見，認爲「國營事業機關職員敘述辦法，業經中央政治會議行政法規整理委員會草定，並經送請立法院審議有案，經決定原則通過，送考試院採擇施行。」大會討論之後，當經決議：「送考試院會商有關機關採擇施行。」現在，距該會閉幕，已將二載，所謂「採擇施行」也者，仍是有名無實，又行政院經濟會議秘書處去年所擬具的「健全國營企業，訓練國營企業人才」案，各有機關審議結果，決定企業從業人員（即包括航，郵，路，電，國家銀行等機關從業人員在內）服務待遇等項，以經濟部之「國營企業員工服務章程」爲藍本。這個意思很好，可是上項章程，迄今仍未公佈。由于上述事實，可見統一考銓權，調整各種公務人員銓敘待遇等已非某一方面之要求，而應努力求其早日實現。

實現之道唯何？下列數點，似可注意。第一，國家銀行（及其他國營機關）從業人員，應依照中央「整理官制釐定官等辦法」，於各行組織法規之內，分別規定其官等及員額，其無官等之聘用派用人員，除員外，亦應一律規定其官等員額，並儘力減少其人數。第二，上項從業人員之官等，即照文官簡，荐，委任職辦理。待遇方面，依據「暫行文官官等官俸表」等級數

目，精定各種及各級職位之待遇，有各「暫行暫官官俸表」，「暫行法官及其他司法人員官等官俸表」及「外交官領事官等官俸表」等辦法。第三，任用方面依照公務員任用法，「主計人員任用條例」及其他有關規章辦理。第四，考試院關於考選法，考選法草案，所有錄取，考績，獎懲，轉調等，一律與一般行政機關服務人員同樣辦理，或在考試院特定辦法之下辦理之。第五，各國銀行依照「人事管理條例」，建立人事機構，並受該部之監督指揮。第六，考試院關於考考及其他有關之基本法規條例，並應修訂法律，使之簡明劃一，並與監察院及審計部互為密切聯繫，以資實施。

約，總之，國家銀行人事制度之與我政治體制的本原則相脫節，及無端謬言之事實，但此事實之並不僥倖於國家銀行之加而前，而其僥倖之與否，此種現象者，甚至行政機關中之初級僚人員亦不少，為徹底實行五權獨立，考選權不可不加強，要加強考選權，此種現象之獨立，不得不得不實施。此實係改進我們人事制度之一大事。茲乘四聯總處設四行人事自身調一之機，讀其意見，雖曰以國家銀行獨立之機，但其他具有相似情形之機關和人員，亦在論述之列，故命題曰：「論我國國家銀行人事制度及其他」。

中國人專行政學會職員公鑒

查本會編印之會員錄，已分別掛號郵寄，為向有未收到者，希即向本會領取，不問其籍之異否，其持函索之者，請函知本會以便補發為荷！

非本會編印之會員錄，其由他人寄到者，請向該人索取，本會不負責任。本會編印之會員錄，其由他人寄到者，請向該人索取，本會不負責任。本會編印之會員錄，其由他人寄到者，請向該人索取，本會不負責任。

國家銀行人事管理條例

# 國家銀行人事論理概論

楊恩溥

## 目前國家銀行人事管理之重要性

國家銀行是全國金融之總樞紐，抗戰以來所負使命之偉大，不言可喻，如調劑金融，發展生產，節制物資，無不直接間接發生密切之關係，尤其配合軍事政治各部門向抗戰必勝之途徑兼程邁進，爲我抗戰金融政策之主要目標。爲整齊步驟，迅速發展起見，於廿八年成立四行聯合辦事處，委座親主其事，本年七月起又將中交農四行業務重新劃分，以期分工合作，羣策羣力，發揮金融作戰之最大效能；但人事管理關係工作效率至鉅且大，尤其是自三分軍事七分經濟之政策決定以後吾人更深感金融作戰所負任務之艱鉅，益感艱難；金融是策動百業的主力，國家銀行操金融之總樞紐，如何完成此偉大之使命，全賴整個人事運用與配合之得當與否，人事之誠與否又繫乎其制度之健全與否，此人事管理之所以不可忽視者。

## 目前國家銀行人事管理之原則

國家銀行係執行國家金融政策之機關，雖因業務性質不同，用才異乎其他行政機關，而人事管理之原則，大致仍有若干相同之處，茲分述如次：

### 甲、確立超然制度

「選賢與能」「因才而用」是人事管理上應守原則，但歷來國家銀行用人制度仍不免相沿舊習，往往以私情爲先，不問學能之高低，只計關係之深淺，用非其才，貽誤業務，良外瑣屑。然所以致此之故，皆由於人事制度之不健全，權責之不專一，不知浪費多少人力物力！損棄若干人才？因循散漫，未能適應時代之要求，此不宜諱疾忌醫之言。今後欲整飭人事而納入正軌，當以實行超然的人事制度爲對症之藥，人事制度超然以後，才可整舊革新，打破人重私情而忘公情之惡習，養成上下守法行法的習慣與美德，慎銜衡，嚴老眼進賢退不肖，獎有功而懲不良，杜倖進之門，絕請託之風，以達到賢者在位，能者在職的境地。

### 乙、慎重登庸

國家銀行居領導金融之地位，所有人員不論職位高下，均須才能健全，經驗豐富，品格清嚴，絲毫不容有倖進與戶位者濫竿其間，故於任用之時應慎重遴選。

選才之標準：(一)才能(二)品德，才能可用考試方法採取，品德則非立論之間所可能判斷者，必領經過詳密觀察，方苞有云：「用人之道惟知人難識，凡人之知識，必叩之而後知其材勇；必試之而後見其忠邪誠偽；必久與之處，而後知其真。」故選才之第一步，宜採用大公考試制度以測驗其知識

能錄取後，予以試用，經過隨時考察，然後正式任用，如此雖不敢謂分析確切，然知人任人之方，已盡過半矣。

選才之途徑：(一)國家銀行與中央及地方均發生密切關係，因適應環境之需要，存舉人才之制未嘗不可以採用，然補之以考試方法，自無濫竽倖進之虞。(二)徵用大專學校畢業學生，每屆暑假，向各著名之國立大專學校商學院分別徵用優秀學生若干名，由學校保送再經過甄別試驗，予以錄用以昭公開。

選才之方法：考試制度雖未必即得真才，然以考試為取才之水準自屬公正；考試方法應以筆試，口試，測驗，三種並用；考試科目應就其所填之學業範圍為準，不宜求之過苛，以免遺棄專才，口試之重要不亞於筆試，但於每行口試之前，必須針對各個人之情況，準備若干問題，自不難判斷其人之賢愚，材勇，誠偽，思想，再聽其言談，觀其風度，審辦之道至矣備矣。

### 丙、風氣之培植

曾文正公云：「風氣之盛衰厚薄奚自乎？自乎一二人之心之所向而已，一二人之心向利，則眾人與之赴利，一二人之心向義，則眾人與之赴義」，近世以來社會人士多責以銀行風紀不良，影響甚大，是皆過激偏見之詞，庶不知前方面家銀行行員，因供應軍需，搶救物資，出入槍林彈雨之間，捨身取義者有之，殺身成仁者有之，在後方者因避險金融，投身不才，藉資營生者有之，遭遇危難者有之，此種精神固極可風，然亦有少數行員沉於酒色，嗜染不良，或利用職位營私舞弊，致破壞行譽。敗壞風紀自屬實事，但此種

情形各界亦所難免；亟宜由主管人員嚴加約束，互相戒勸，以匡不及。至應事接物，當以發揮高度服務精神，謙和誠懇的態度，為最風尚，修養方面，不但要求人格道德之完善，學問為濟世之本，亦須力求進步，如國家財政方針、金融情況，世界經濟大勢，均須明瞭，故須於平時養成一種勤學好問的風氣，餘如勤儉，敏捷，吃苦，耐勞，負責任，守紀律等習慣，均有賴於平日之培養，國家銀行有領導全國金融界風氣改革之力，在上者應如何以身作則，樹立楷模，一二人導之於前，千百人隨之於後，避利赴義，崇廉去奢，上體開步之危難，下念社會風氣之頹廢，力挽既倒之狂瀾，然後因風氣之改良，而益增工作之效率，立事業之基礎，此誠為目前整飭人事之最要者。

### 丁、嚴考績

考績是推進工作的樞紐，含有監督及指導的作用，是檢討個人事管理之關鍵，考績方法，則事業的推進易，反之則策勵之資廢，故辦理考績者，應守公平之原則，持客觀的態度，分明事理之輕重，避免抽象的批評，應以具體的觀察為判斷之根據，若敷衍徇情，則失考績之本旨矣。

### 考績之標準：

- 一、辦事效率可分：勤奮，耐勞，敏捷，精細；才具；應對；請假，曠職，遲到，早退等項。
- 二、工作成績可分：功績；勞績；過失等項。
- 三、品性學識可分：學問；思想；操行；技能；謙和；誠實；合作；廉潔等項。

### 考績之執行

銀行員之工作，分兩類：考績之執行，應分兩類：由各級主管人員隨時注意每個人之工作，記錄於考績表，以備年度終之考績時之參考，務須詳實，切忌含混，功績過失更須具體有據，年終時由主管人繕製表冊，逐項註明彙送人事主管部審核，查核主管人員的考績，應分析其人的領導能力及推行業務計劃為主，由人事主管部抽出若干類似的各級人員作一詳密檢討，而決定之考績之終了，即獎懲之實施，獎勵是對有功者之激勵，懲戒是對有過失者的處罰，故應以嚴正為原則，有功則賞，有過必罰，不分親疏，不避權貴，處分則可從寬而執行則不可不嚴，不然，即失去獎懲的作用，而法紀蕩然矣。

### 獎勵方法

- 一、嘉獎
- 二、記功
- 三、晉級
- 四、減薪
- 五、開除

### 調選

調選是以增加工作效率，適才適所而配各，行之得當，是節約合理，行之不當，是浪費，紊亂；調選之種類，可分作職務的調選，地域的調選兩種。

#### 一、職務的調選

各人之才具，未必盡適合於所指派之工作，為主管者應隨時考核，隨時調整，蓋銀行業務，係採分工制度，各部門工作各不相同，所需人員多屬專才，如長於會計者未必長於文書，長於營業者未必長於出納，若以會計人才，使辦營業匯兌事務，則必不如使辦會計事務感興趣，故應因才器使，隨時調整，務求各人之才能適合於所任之工作為原則。

#### 二、地域的調整

吾國幅員廣大，南北氣候不同，生活習慣言語各異，久居南方者不慣風沙之苦，寄身北地者不慣潮濕生活，此亦應因地制宜，隨時調整者也；此外辦理銀行業務須熟悉地方情形，以期駕輕就熟，應付得當。

#### 己、實施訓練

訓練的目的是為提高工作效能增進學識對於新舊行員分別施以嚴格訓練，使其確能得到銀行常識，了解銀行業務熟悉各部門工作技能為目的至銀行行員訓練的方法：可分集中訓練與個別訓練兩種：

(一)集中訓練：每年應分別抽調若干行員集中一地施以訓練藉以增進行員基本知識，講授各種技術與理論並以啓發國家民族觀念，犧牲服務的精神，消除自由散漫的習氣，以符時代之要求。



(二)個別訓練：每一新員入行，須在半年內輪流實習各部門業務，養成雙手高能，一人能操數人之事，一日能作數日之工；一旦負託重任，則可應事裕如。總裁在訓練的目的與實施綱要上說：「訓練最重要的性質，也並不是爲訓練而訓練，是要考核人才，提拔人才於訓練之中。」所以我們一面訓練，一面就要考核，在國家銀行尤須將大批人才儲備起來，準備抗戰勝利，我們金融復員工作，立刻有備無患的來應付偉大的職責。

#### 庚，採用保證制

銀行人事未達到理想的成功，銀行行員尚須採用保證制度，每一行員無論其才德如何，操守如何，因物質的誘惑，意志的動搖，行爲的改變，都是我們不能預防的，故須於訓練嚴肅之外，利用負責保證人作有力之牽制；尤其國家銀行行員是替國家看守國庫，行爲失檢，等於盜竊國庫，有人把國家銀行行員，譬作前線守衛國土的士兵，國土有失，兵士須拚命爭奪，銀行行

員負責看守國庫之責，一旦失檢須用國法金與錢賠償，本年五月間時事新報載中央銀行孔總裁命令該行人事處，俟後行員如有發現利用職務營私舞弊者，除將其舞弊數目悉數賠償收歸國庫，其本人送軍法治刑，此意即明證銀行行員之責任；在此非常時期，人源不齊，保證制度，實有採用之必要。

#### 辛，結論

銀行人事管理本路具端倪，近年以來因應事實及環境之需要突飛猛進，爲期達到業務上之功效，各行人事管理應迅速加強，目前中中交發四行人事機構，雖各有不同，然通稱之悉頗多相似，中央銀行於廿八年成立人事處，與該行各局處分立互峙，其他三行或設科或設室，其機構不同而其實際制度無相懸殊，竊就平日佐理人事經驗，略舉梗概，請教於賢者指正焉。

#### 許氏衡曰

賢者以公爲心，以愛爲心，不爲利回，不爲勢屈，實之周行，則庶事得其正，天下被其澤。

# 訓練人才之管見

楊裕芬

## 一、緒論

修明政治增加效率以達成抗建之目的，已為當前舉國一致之要求，而欲求實現此項要求，非從人事行政着手不為功，夷考我國自古以來，雖求人事行政之效能，發源之早，為世界冠，盡以用人為行政之本，孔子曰「為政在人人存政舉」，孟子謂「徒法不能以自行」，數千年來，朝代雖屢有變易，而重於用人一事，無論任使之法，鼓勵之方，專司之設置，制度之訂定，固仍為一貫之主張，惟以任使人才與作育人才，實相為表裏，必作育有方，而後任使有實，昔明宣宗向學士楊溥曰，「庶官之選，何術而可盡得其人」，溥對曰，「嚴選舉，精放課，何患不得」，宣宗不以為然，而曰，「教養有道，人才自出」，論史者嘆為知本之言，可見作育人才，為國用，誠為今日急切之要圖。

總裁對於人才訓練之切要，曾一再昭示吾儕，其最精警之言曰，「一切事業之推進，賴有組織，而組織之運用，須賴有人才，人才之產生，由於訓練，所以訓練人才是我們今後推進政治挽救國家復興民族最根本的工作」，（註一）又曰「我們要革命成功，物質的生產尚在其次，最重要最根本的一件事就是人的建設，人要如何建設呢，自古有轉移之道，有培養之方，有考

察之法，總括一句話說，就是要訓練。」（註二）

現在一般機關均感覺用人困難，人與事不易配合，天天喊找不到人才，無人辦事，長官較好的便自己日夜加倍工作，事無大小，均自躬親，一個人雖鞠躬盡瘁，而於事猶無大補，實不合分層負責分工合作之原則，長官鬆懈的，隨其自然變化，事業更不堪問，另一方面社會上又有大批失業求職的青年，常常抱怨政府不為他們謀出路，閒有做事已歷多年，工作甚有成績，惟因資格不合現行銓敘條例，不獨送請銓敘，免遭駁斥，迄未正式委派，而一般善於奔騰取巧者流，可以一年跳動幾個機關，每跳一個機關，即加薪晉級，如此每年可以晉五六級，機關如傳舍，根本就談不到工作，更無效率之可言，因我國人事行政尚未做到全國統制地步，只好由他們逍遙自在，而各機關以為人才難得，不從訓練根本做功夫，也就焉馬為虎，隨後更調用人，這都屬當前事實，而為人事行政所急應解決改進之問題，研究這重要原因，「就有祇知用人不知教人，天下那裏有幾個不教而成的人，更沒有不訓練一般人才，來幫忙做事，而可以成功事業。」（註三）

所以訓練人才，一方面固然是要增進各人實際工作之技能，一方面也就可藉此來考察各人之學問經驗和才能，以便量才器使，摺拔異材，故施訓之時，重在考核人才，提拔人才，然後方能達到訓練之功能。

## 二、訓練人才之比較

吾人既認識訓練人才之重要，茲進而試先摘述歐美先進各國訓練人才概況，以便研討，而資借鏡。

各國訓練人才，大約可分爲三類，即公務人員訓練，自由職業訓練，及一般訓練。

1. 公務人員訓練又有任職前訓練與任職後訓練之分，關於任職前之學校教育，各國大抵均注意培植一般生活知識及普通適應能力，惟美國年來有眼光及進步之教育機關與人士，對於公務員之培養，已加深切注意，美國大學已有三十餘所，根據國務部之規定，修改其課程，以適應政府機關之需要。任職後之訓練，則以英國之學徒制 (Apprenticeship) 之訓練爲最特色，此種學徒制之訓練，即吉盧波氏 (B. F. and L. M. Gilbreth) 所謂三位制 (Three Position System) 使每一公務員，同時具有工作員 (Worker) 教師 (Teacher) 與學生 (Learner) 三種不同之地位與身份，其學習範圍甚廣，學習期間有至十餘年者，此種辦法，與我國過去之房書制及僚幕制頗爲類似，德國於公務員任職後，仍繼續予以訓練，各行政機關除各設有圖書館研究會及補習學校作範圍較小及較普通之訓練外，復設有各種較大之研究機構，如高級政治研究所 (Vereinigung für Stabswissenschaftliche Fortbildung) 行政效率研究所 (Deutscher Institut für Wissenschaftliche Arbeit der Öffentlichen Verwaltung)。

in Berl. in. I. DWELV) 等，乃綜合學術與行政爲一體之補習訓練，成績甚著，公務員任職前各國訓練，各有優點，頗堪爲我國之參照。(註四)

2. 自由職業訓練 關於近代自由職業之訓練，以美國較爲新式而完備，溯人事管理成爲行政管理中之專門學術，距今不過二三十年，十九世紀末葉，歐洲經濟復興，加以歐戰告終，歐美各國產業界羣相力求生產管理效率化，期以最少限度之成本，獲得最高限度之出品，此種運動，在歐洲以德國產業界領袖所倡導之合理化運動 (Rationalization) 爲其代表，在美國方面則爲提倡工廠科學管理之泰來主義 (Taylorism) 此兩運動發生地點雖不同，而研究如何應用科學方法以管理生產程序減少浪費之點則一致，實開近代科學管理之先河，查科學管理運動之主要條件，如標準化 (Standardization) 即要求生產出品之質與量合乎一定標準，如簡單化 (Simplification) 要求生產程序之簡捷，如效率化 (Efficiency) 要求減少人力物力無謂之浪費，察其兩義與訓練實施，均甚精確，惟其動機在於營業謀利，故注重技能的訓練，而缺少精神之訓練，對於信仰思想，未能兼中，救弊補偏，則有待於吾人之努力矣。(註五)

3. 一般之訓練 現在所述一般訓練，乃以青年爲中心，在現代各國之青年訓練中，爲人所共道者，以德國爲最，意大其次之，蘇俄又次之，至美

美之青年訓練介紹於國人者則不多見，大抵俄德意三國均採取嚴格之軍隊方式，故對於軍事訓練特別注重，美國則採取自由之教育方式，故對於生產技能，格外關心。(註六)而德國則自上次大戰失敗後，忍辱刻苦，嚴格訓練全國青年，以期滌雪凡爾賽條約之恥，以德國民族性之堅毅而勞，潛忍邁進，故不二十年而能于數月內掃掃歐洲大陸，此與吾國越王十年生聚十年教訓之故事相同，所異者希特勒氏不利用權權，把握國民心機，率而躍登高位，得以雄赫一時，究以無政治家之道德與胸，不足以當真正偉大之領袖，而終必歸於失敗為他人惜耳。年來英美兩國，因受世界大戰之影響，對於一般訓練加緊進行，全國男女除服兵役外均踴躍參加後方各種工作，較之德義蘇聯已無多讓矣。

反觀我國，周官所載，大司徒以三物教萬民而實與之實為訓練人才之始，至於設教從政，周秦諸子，蔚為大觀，仲尼弟子三千，學優而仕者比比皆是，旋而有大學之設，翰館之興，其中以唐宋為最發達，故當時人才亦輩出，天下四大書院，至今傳為美談，賡及有清，集前代之大成，官制頗為完善，惟以八股取士，愚民自愚，翰館所習，亦祇重詞章，對於經國大計，甚少研求，政事仍大抵操於房書及僚幕之手，故紹興派之刑名師，及桐城派之錢穀史，皆係一脈相傳之師徒制出身，在我國人事行政史上佔有最重要之地位，不過此項學徒制祇建築於私人關係上，未經政府確切使之制度化而已。

民國建立，凡百維新，總把手訂五權憲法，設立考試院，奠立最

高人事行政機關，廣設各級學校，以為育才之本，最近，領袖復劃切訓練訓練人才，設立中央訓練委員會，主持全國訓練事宜，各級政府與機關年來紛紛設班訓練人才，以期造就大批健全的幹部人員，以求事業之推進，三民主義青年團復為一般訓練之礎石，關於訓練辦法與訓練綱要，亦早經中央規定施行，然革命政元，時僅卅載，復以中經多故，憂患頻仍，茲承其微之餘，適當復興之會，爰本一得之愚，貢其管見如左。

### 三、訓練人才之管見

#### 1. 訓練教育

查訓練有狹義廣義之分，狹義者，即現時一般人所指在職公務員之集團訓練，時間少則一月，多則一年，就廣義言，則舉凡中國國民不論其職業年齡性別，均應由政府予以訓練，而每一國民均應受訓，而訓練時間，係自幼而壯而老，無時無刻或解，此種不分類別之普遍性訓練，其範圍至大，乃橫的方面訓練，容俟於下章再述，茲先言縱的方面訓練，蓋學校教育，自初等教育，而中等教育，而高等教育，其過程不可謂不長，如在學校受教之時，不予以良好訓練之基礎，則無論將來畢業後，為公務人員，為自由職業者，長成後方予以訓練，其成效必事倍功半，今日既已長成之國民，以前在學校時訓練如何，既往不咎，惟對於現在及未來之同胞，則訓練非從學校教育着手，積其初基不可。歐美各國，對於公務員任職前之教育，甚為注意，美國於二十年前，已設有公務訓練學校。(Civil Service School of the United States)

(10) 邇來更積極努力於公務需要與學校關係之調劑與溝通，如哈佛大學商學院 (Harvard School of Business Administration) 及麻省理工學院 (Massachusetts Institute of Technology) 爲適應公務需要，均有特別課程之添設，我國除軍事及普通各級學校外，如中央政治學校交通大學稅務警察學校，均爲特種專業教育機關，惟目前我國最高人事行政機關爲考試院，各級學校教育主管機關爲教育部，隸屬於行政院，最高訓練機關爲中央訓練委員會，彼此以隸屬不同，雖有聯繫，但覺仍未收政訓政合一之效，惟站在黨國立場，則每一國民自幼年學習，壯而任事，老而退休，均應有一貫之政策與辦法，此種政策與辦法，應將教育行政訓練於一體，集中意志，集中力量，精誠以赴，必如此然後人才方能輩出。

## 2. 訓練範圍須擴大

前章所述政訓政合一，乃從前方面訓練，茲請擴大訓練範圍，乃極前方面訓練。

吾人服膺 總理遺教，深知國者人之積，而當奮發求抗戰勝利，完成建國大業，非動員全國人力不爲功，關於如何策動全國人民，政府已有詳明之規定，不復贅述。惟欲求一人民均能發揮其最高之智能，効力國家，則勢非加以組織訓練不可。是以吾人對於公務人員訓練，固須加強進行，而對於全體國民之訓練，尤應急籌並顧。況我國一般民衆，智識外華之低，辦事能力之薄，組織要素之缺，精神之萎靡，強之歐美先進國家，稍差甚遠，種種皆訓示吾人，不勝籌謀慮，而應痛自檢討，發過繼者，急起直追。

夫以我國數千年來立國文化之悠久，民族道統之優良，如能因勢利導，善其長，則動後發進，並非難事，且此種訓練，一方面固爲國民對國家應盡之義務，而另一方面，如鍛鍊身心，增加智能，又非爲國民應得之權利，如每一部門，每一地點，每一國民，均受有完備切實之訓練，其有助於我建者實至深且鉅，願茲事體大，自非一蹴可成，然眼光不可不求遠大，計劃不可不謀全盤，倘能篤踐行易知難之遺教，及時努力，切實施行，當願前途，至深利賴。

## 3. 訓練必須合理

訓練既能與政教合一，而範圍又果能擴大，則進一步，應注意訓練各級。本章所謂合理之訓練，第一各級政府各機關之訓練，應力求統一，而同時應具有系統性的聯繫，第二各訓練機關調訓人員及課程，應力求普遍而避免重複。

最近訓練人才之辦法已定，舉辦訓練之機構紛乘，其中真意實存心訓練人才者固在，而對於訓練之意義尚未澈底明瞭，對於中央規定訓練之綱要未能認真執行者，即未敢決其必無，加以我國學法現代之訓練爲時未久，訓練幹部人員，尙未十分充實，而幅員遼闊，視察難周，自不必過於求全責備。然訓練人才，關係重大，實不容不統一管理，中央最高訓練機關，對於各級政府各機關舉行訓練，應嚴密注意，先行審核計劃，派員參加指導，必須切實認真，惟一經許其設立，即須盡力予以贊助，並承認其受訓學員之合法地位與權益，無礙中央恩威，得以施行，而辦法不致紊亂。又關於調訓人員

應力求普遍而避免重複，現在各機關皆有以一般公務人員工作繁忙，而將工作較閒之人員調往受訓，並非以業務及成績為準，更有以某人曾經受訓，以後遇有別種訓練，即又重行令其受訓以資熟手者，此種包辦制之調訓，不獨有失中央訓練人才之原意，且易啓受訓人員及社會不良之觀感。如決心推行訓練，應即先從指調各機關主管人員入手，務使其本身澈底明瞭中央舉辦訓練之真義，然後調訓其所屬，方克獲得調訓優秀人員之效果，至於課程之編配，尤應避免重複，竊以爲中央訓練團黨政班爲中央最高精神訓練機構，現並有高級班之設，積極訓練幹部人才，意義法良，至深景仰，而各級政府機關所辦者，大抵爲專業訓練，彼此應保持密切之聯繫，且調訓似應有所先後，日前與各從事訓練工作之同志談及，僉以嗣後全國公務人員，應先受專業訓練，然後再受中央訓練團黨政班之精神訓練，以前已受中央訓練團訓練者，應即進行補受專業訓練，其已業受專業訓練者，經中央考核其成績，及格者應即分期指調中訓團受訓，其最優者，或即准予調在高級班訓練，以符領袖提拔人才之旨，而收訓練合理之效。

#### 4. 實施務須澈底

訓練實能合理，實施尤貴澈底，茲舉數例，以概其餘。

(子)訓練的要旨，應將訓練與工作聯成一氣，訓練與辦事打成一片，早經中央明白規定，然事實上真能辦到者，恐尙不多，究其原因，並非各訓機關不肯遵辦，而多係辦得不得法及不澈底，此後似應注意：  
一、受訓人員之學歷經歷，與現在工作是否相宜及有無興趣，必要時應予調

整以求適才適所。

Ⅱ、受訓人員，必先受專業訓練，然後再由中央訓練團調受思想精神訓練。  
Ⅲ、對於實際工作問題之研究，實際工作經驗之傳授，及實際工作困難之解答，應特別注意，約請專家予以研討，務必作迅速滿意之解決，此項專家並須受過訓練。

Ⅳ、訓練教材，應以與工作有重要聯繫者爲主，不甚相關或有相關而一時有難以物色相當主講或訓練教師之教材，寧暫缺毋濫。

(丑)教學方法，盡量用自由發達討論研究等方式，每日所授課程或討論等，應予以相當的時間，以資自修整理，現在一般學員，對於訓練時間，大多感覺匆促，固由學員之未能把握時間，而事實上規定之時間，是否適合，似亦有加以考慮之必要。

(寅)在訓練期間中，關於訓育方面，除照規定辦理外，宜求明瞭學員之思想信仰，務須設法舉行個別談話其起居行動，並應嚴密觀察，對於公開考選之人員，尤須加倍注意。

(卯)各訓練機構爲發展各學員之正當集團生活，自可鼓勵舉行各種課外活動，各種集會，惟同鄉會含有地域思想，似宜加以勸止。

(辰)目前以物價高漲，各訓練機構膳食費，在公家支出雖不少，惟事實上不足以支持生理衛生上最優之營養，迫不得已，乃自第二週，即准學員加菜，以資補救，然辦法至不一律，私人耗費，亦復不貲，更有非合作社團食不消化之物，因時間匆促往往逸奔走向得腸胃病者，似應加以注意。

謀根本改進之辦法，如訓練機構增加膳費至佳，否則由各調訓機關或學員攤派，亦較妥當，又訓練機構之公共衛生，表面似甚整潔，而根本實應先從訓練工役入手，因現時一般工役，似有加以訓練之必要。

(己)學員結業後，訓練機關必須切實繼續加以指導聯繫，並規定切實可行進修聯繫辦法，對其所任職務之工作，並應遵照受訓各點，加以檢討，按期報告。

(午)中央對於全國各訓練機關辦理情形，應飭造具詳盡之報告，對於學員成績，尤須嚴慎考覈，優者立予升遷，劣者酌予警戒，以資激勵，而昭實效。

#### 四、結論

綜上所述，僅就個人平日觀感所及，實切敷陳，最近恭讀領袖於第三屆國民參政會開幕訓詞，明示敵寇必敗而戰事或將延長，盟國力增我已獲得平等地位，並以此點，「認識我國今日努力的要道，應以堅苦篤實四字為

我全國上下共矢不渝的決心：「不可」懼於困難，憚於改革，「感奮之餘，吾人應如何」忍苦茹辛，積極振作，發動民力，充實國力，以求爭取勝利，復興曙光已啓，努力貴在及時，百年樹人，尤應預籌大計，誠以抗戰勝利，不特百業並舉，建國需材，即從事訓練本身工作之幹部人員，似亦有迅加選購以備當前及日後所需之必要。中央高瞻遠矚，當已熟慮盡籌，所冀當局諸公，海內君子，對於訓練人才問題，更能進一步切實領導，盡心奮前，以期止於至善，細澆壤土，或有助於河海泰山之成，則茲篇之述，屬不虛矣。

(註一)總裁訓話：現代公務人員之要件

(註二)總裁訓話：黨政班第一期開校訓詞

(註三)總裁訓話：今後改進政治的路線

(註四)參閱張金鑑：各國人事行政制度概論

(註五)參閱交通部人事司：人事管理之研究

(註六)參閱張伯謙：美俄棉意之青年組織與訓練

# 人事行政人員之修養

秦惜華

總裁在中央政治學校人事行政班訓詞云：

「司人事業務者，應知其本身職責決不僅在進退任免考勤等例行事項之登記，更必須秉承主管就機關業務與職位之分配，在職人員與能力之適修，服務品格與工作之效率提高，悉心研究，詳察機關業務與環境人員之工作與學習，寓政核於訓練，勤一凡能使全體之精神空氣，增加職能與整個之效率加強，具體方法自應編纂，神而明之存乎其人，而唯一要義，則自司人事業務者必公必誠，不憚勤勞，不辭勞怨，虛心負責，以貫徹其職務為始。……誠知此事之重要，各就職責努力以赴，……」

人事進退，與業務分配，始能於人於事，皆如符契之相合，輪齒之相聯，茲清明之治，竟建國之功……」

此可以見人事行政人員使命之重大，而總裁對於人事行政人員之期望深且切也，故在此研究人事制度，調整人事機構之時，除注重人事行政人員之訓練及培養以外，尤須注重人事行政人員之修養。其基本要點乃為認識人生，樹立風格，充實學能，堅強意志。

## 一、認識人生

人生於天地間，上壽不過百歲，以時間言，在宇宙無窮盡之生命中，實極短促；以空間言，實如滄海中的一粟，殊為渺小；但以作用言，則人為萬物之靈，可以啓發文化，社會即以前進；可以開拓宇宙，歷史於以綿續；是人之價值實甚偉大，吾人決不可妄自菲薄，自甘墜棄，醉生夢死辜負此生。總裁對人生之提示：「人生之目的，在增進人類全體之生活，生命的意義，在創造宇宙繼起之生命。」又云：「我們一個人是受於天地父母國家社會，擔言之，即受天下人之扶助，發達，而長大成人，必有以報天地人之德，反轉來顧，我們惟有公爾忘私，犧牲一己，來為人民謀幸福，然後我們最短暫而渺小的生命，才能發揮光大，永久不死。」是以吾人應以必死之生命，為不死之事業。而人事行政人員之使命，乃建立健全完善之人事制度，使政治因之走上軌道，建國因之奠定基礎，富強康樂之新中國由是實現。此使命之重大，實為非此事業，亦即為不死之事業。國父云：「人生以服務為目的。」又云：「要做大事，不要做大官。」吾人應抱定此旨，做業樂業，以革命精神自我犧牲，克服一切艱難，不辭勞怨，貫徹始終，以完成偉大而艱難之使命。

## 二、樹立風格



近年來政治風氣，好唯諾阿諛之士，惡忠直逆耳之言，致一般公務人員多抱「但求無過，不求有功」之觀念，誠如明儒顧炎武語：「以供獻保位爲明智，以柔順安身爲賢能，以直言危行爲狂愚，以中立守道爲凝滯，甚至有如白居易所言：『父訓其子曰：『無介直以立執。』』兄教其弟曰：『無方正以質禍』。的情態，其趨直而辟正者，目爲不達時宜，奉公而守法者，嗤爲不通事變，是以各級管理人事人員，惟有阿從主管意旨，『嚴毅之威，書而不實，』『黜涉之典，備而不行』以爲迎取巧保其祿位，泄泄沓沓，枉尺直尋，甚至不肯戶位，獨立門戶，互分畛域，微遂應酬，情感用事，以致是非混淆，公私不分，風氣頹靡，正氣蕩然，如此以之辦理人事行政，自難收其功效。總觀在中政校訓話，勉政校學生砥礪氣節，轉移風氣，樹立政治家高尚風格，是以從業人事行政人員，尤應有高超之風格，以領導衆論。人事行政人員對於職守，必須明是非，辨公私，重氣節，嚴操守，匡扶正官，督導下屬，以以至公至平明執行職務，並須忍辱負重，委曲求全以貫徹使命；至於與人接物，則須具深摯之同情，謙恭之禮度，必忠必信，惟公惟誠，本心本平，不偏不易，心地光明，胸襟淡泊，不屑錫名錫利之譽，不存患得患失之念。語云：『不技不求，何用不藏。』此是則風度超然，品格高潔，用之辦理人事行政，自然風行草偃，革新政治道德，轉移風氣，而躋清明之治。

### 三、充實學能

人之聰明才智，天賦不同，語有云：『或生而知之，或學而知之。』但

人 事 行 政

人類惟上智（聖人）者可以云生而知之，至於衆人則皆學而知之，宇宙間不僅在書本中所得即可應付，凡生活、環境、處世、接物、在在均有豐富之學問，所謂『世事洞明皆學問』。況今日科學進步，一日千里，事物之萬變，更非窮處平寧，抱殘守缺者所可想像，故管理人事行政苟不認識時代，不以科學爲法則，實難適應，吾人需要隨時隨事充實學能。充實學能之道，如國父在民權主義第一講云：『世界上政究萬事萬物，不是全靠讀書，要靠實地考察所得，考察的方法有二種，一種是用觀察，即科學；一種是用判斷，即哲學。』『昔人以『廣徵窮理』爲修養功夫，宋代理學伊川曰：『漸養須用敬，進學則在致知』。大學云：『致知在格物』又云：『物格而後知致。』國父之『知理行易』，即以格物——科學——方法而『致其知』。總觀在行的道理上說：『盡力行中求真知』此皆證明吾人充實學能之道，必須以科學方法來考察，哲學理得來判斷，力行功夫來體驗而求真知。是以人事行政人員必須具之基本學識及應用技能，如政治、行政、哲學、心理、社會、法律等學識；如管理——包含統御、指揮、公文及事務之處理——登記、統計、簿記等；均應隨時，隨事，地隨隨物，實事求是，致察研究，分析判斷，躬履體驗，主敬窮理，唯精唯一以求『真知』。語云『博學之，審問之，慎思之，明辨之，篤行之。』又云：『至於用力之久，一旦豁然貫通焉，則衆物之理，其精粗無不到，而吾心之天用無不明』。蓋惟求『真知』則聰明睿智乃由此而出，以之處理繁劇之人事行政，自然心有所主，左右逢源而因應成宜。

一〇五

#### 四、堅強意志

人事行政，惟法爲標準，管子云：「不法法，則事無常，法不法則令不行，令而不行，則令不法也，法而不行，則條令者不審也。」則亞爾生論法與心云：「強者，立法、用法、守法也，心者，平心、盡心、細心也，以平心、盡心、細心，而立法、用法、守法，則制度之效其庶幾乎。」而人事行政人員是法之執行者，所負職責，即爲使人法法使事有常，故必領先盡心用法，細心守法，然後求人守法，事事有常。至法令固然有時代需要，不能墨守陳規，致貽膠柱鼓瑟，削足適履之弊，但國家之法令既經頒佈，如未經立法機關之修正，政府之公布，我們執法之人，仍應絕無違守，俾使國家政令，保持統一，是在辦理業務，執行法令時，應不避勞怨，綜覈名實，抱「實棄我而不阿法，實損已而不害公」之堅強意志，以貫徹法令，盡忠職務，蓋惟有威武不能屈，富貴不能淫，貧賤不能移之鋼鐵意志，方能將人事制度確立，人事法規實行，建國工作，乃有鞏固之基礎。總裁關於建立人事制度之訓詞：「中央已經頒佈之人事法規，以後無論任何機關或個人，必須一致實行，決不能再和從前一擡，只圖一機關或個人之自由便利，致妨礙人事之統一與法規制度之推行，總要使我們整個人事行政能連貫一起，

繼續運用，也必須如此，總能夠造成真正現代健全之政府，來建設真正理國之國家。」是以國家人事制度之能否建立，人事法規之能否實行，全在人事行政人員有無守法奉公之堅強意志。

人事行政之含義，可以分兩方面觀：一方面爲管理用人的事，如教育訓練，考選銓敘，分發任用，考核獎懲，即爲如何使人盡其才，才盡其用；一方面爲管理人事的配合，如機構組織，職位分類，業務分配，行政考核，即如何使才職相稱，事無隳廢；宋司馬光云：「爲政之要，莫若得人，百官稱職則高務成治。」此乃人事行政之主要目的。國父論人盡其才之道：曰政要有道，曰任使得法，曰鼓勵有方，是亦可謂爲達到人事行政目的之方法，而人事制度之教育訓練，銓選任用考核獎懲等事，即爲如何使人盡其才，才職相稱之法則。但有完善之制度而無執行之人，則「徒法不能以自行」，所以有需於人事行政人員之執行。惟人事行政人員如本身無修養，則「其身不正，雖令勿從」，折鼎覆餗，在在堪虞，故當此研究人事制度如何確立，人事法規如何實行，人事行政機構如何調整之時，必先研究人事行政人員如何修養，應能負起偉大之使命。總裁云：「明德修身，不患無治人；守法重紀不患無治法。」此我們人事行政人員，所應三復斯言，悉心體認，以不負總裁殷切之期望也。

# 勳章與考績獎章

錢懷白

此條條文較事於此：

(一) 勳章條例第五條：公務人員有左列勳章之一者，得授予勳章或景星勳章。——八、中央或地方官吏，在職十年以上，成績昭著者。

(二) 同條例施行細則第七條：本條例第五條第八款所屬之中央或地方官吏，除政務官外，以在國民政府統治下，任職十年以上，經銜敘或登記有案，成績昭著，並曾受褒獎者為限。

(三) 非准時期公務員考績暫行條例第十條：公務員繼續任現職在五年以上，經三次考績，總分數均在八十分以上者，得由銜敘部轉請考試院給予獎章。

(四) 同條例第十一條：在戰地服務人員，對於直接抗戰有關工作，能擔負任務確實完成，卓著成績者，考績時除依本條例給予獎勵外，並得依頒給勳章條例授予勳章。

(五) 同條例補充辦法第六條：在考機關內繼續服務滿十年，五次考績均在八十分以上者，得由銜敘機關呈請頒給勳章，並得附給一個月俸額之一次獎金。

本文所欲討論者，其範圍限於上列條文。

關於勳章條例即勳章條例之前身，勳章條例施行後，其「前身」自己失

人 事 行 政

效，而施行考績條例第十一條條文未予修正，同條例補充辦法第六條說明內復引用之，雖無關宏旨，究易滋不悉內幕者之誤會，故於此先為辨明。

普通一職公務員無特殊勳勞於國家，勳章之獲得至為不易，其可能獲得者，亦不外引用上列第一二兩項條文。凡請勳章由服務機關填具勳章事實表，函送或呈送主管部會審核，轉呈院審核，轉送禮勳委員會審定，最後呈國民政府核定授與之。除國民政府主席有權特授或特贈外，在法理上言，授勳為國家之榮典，而受勳為個人之榮譽，宜其有嚴密之規定，非可輕易予人。依上列第一二項條文之規定，仍難獲得一明確之標準，所謂成績昭著，並曾受褒獎者，褒獎二字，範圍似廣亦狹，凡記功、加薪、晉級、升等、給獎狀獎章，皆褒獎也；有有形或無形，有得其一種或多種，究何所指？頗費踟躕！若干機關為慎重計，自行規定以曾受獎章者為限，以其較切實而有形也。然而此項獎章，依上列第三項條文獲得，必任現職滿五年，經三次考績列八十分以上，其三次考績列八十分以上，而任職未滿五年者，須俟屆滿五年始能獲得。如於第四年開始至第五年結束之間，經改任職務，則在獎章之獲得上，已盡棄前功。改任職務大抵係由較低之職升任至較高之職，且有改職晉級之規定，法定公務員非經考績不得晉級，考績於每年終行之。但有平時亦晉級者，則為一、依據政軍機關人員小組會議與公私生活行為輔導辦法

辦理。二、試卷改換時。三、改在職務時。第一項意見明文，第二項見職  
試卷期滿成績審查表說明，及抗戰期間停止適用之公務員考績法施行細則，  
第三項並無明文規定，僅見現已不適用之公務員考績法施行細則，而事實上  
仍仍適用之。明係一種獎勵，因多一獎勵而反喪失其受獎章之資格，則此  
獎章給予之意義，必為折扣。條文規定，僅收限制多發之效，固不足以顯其  
高貴。以此而為請勳之標準，所標又安見其準哉。

上列第五項條文。最近（三十一年四月）通令施行。據云即用以解決上  
述標準問題者。但與上列第二項條文頗有出入，其異同之處，讀者可對照得  
之，茲不贅舉。在表面上觀，一為勳章條例施行細則，一為考績條例補充辦  
法，截然兩事，不相聯繫，而實際上暗結不解緣，勳章委員會審核此類案件  
，即以之為標準。若必屬第二項條文，未始不可如第五項條文，作同一規定  
。至多略去獎金字樣。其故為出入，究又何故？考第二項條文，修正公  
布於二十一年五月，是在第五項之後，雖係內政外交銓敘三部及僑務委員會

會同辦理，第五項係銓敘部獨辦者微有性質上之不同。但既涉及考績，且  
餘彼部亦在當事之內，則兩者性質實有從同，雖使表裏皆相聯繫。今設此一  
謎為人事管理留若干艱難地步，意必法規擬訂者一時之疏忽，初無其他作用  
存乎其間。

年來東建人事制度之呼聲，甚囂塵上，領袖以次各政府長官，莫不孜  
孜然加意推動。自人事管理暫行辦法以至人事管理條例之公布施行，（後者  
公布施行後，前者仍未令廢止。）其間從事於人事行政人員之作育，及人事  
制度規章之設計，已經歷十分辛勩；今後倘有無限十分辛勩待過渡，吾人既  
受作育，除努力本位工作外，應對人事制度有所建議。本文不過觀現行條文  
略作研究，尚祈高明不吝賜教。鑒於現行人事法規之割裂欠整，深願考試院  
法規委員會在審議新法之餘，多將舊法予以整理也。

羅氏從彥曰

各器之貴賤以其人，何則，授於君子則貴、授於  
小人則賤。各器之所貴，則君子勇於行道，而小人甘  
於下僚。各器之所賤，則小人勇於浮競，而君子恥於  
負重。故君子之器，不可輕授人哉。

# 建立退休制度中幾個實際問題

萬異

在我國人事行政上，最被忽略的，恐怕要算退休養老的問題了。這也難怪，在一般在職人員生活尚無確實保障以前來談退職人員的生活保障，未免令人起「不合時宜」之感。但是公務員退休制度不確立，在心理上精神上所給予在職人員的暗示作用，影響於一般人事行政和工作效率者，實在太深太重，所以實際的將要迫使我非來注意研究，解決這個問題不可。

一件可喜的消息是公務員退休條例已由銓敘部起草完成，聽說在本年內可交付立法機關審議。另外我們也聽說關於退休制度的實施將列為銓敘機關的中心工作。可見這「問題」重要性已為政府所充分認識到。現在條例尚在創製中，在未經政府明令公佈以前，我們自然不便事先宣洩。所以我們在這裏要提出討論的既不是立法的內容，也不是制度的本身，因為前者之討論為時尚遠過早，而後者之應樹立久已成為公認的真理，更無待重新提出討論。我們在本篇要加以討論的是退休制度實施上的幾個實際問題。

第一點我們要提也注意的是一「公務員」的定義問題。這一問題非常重大，必須先為解釋，然後公務員退休條例始能得一清楚的使用範圍。因為「公務員」或「公務人員」這這名詞在目前我國法律中用得已十分紊亂，泛而言之，可以從黨到軍隊，甚至國立學院的演員，銀行國營事業機關的職員，統統包括在內。即以行政院最近公佈的「公務員職務生活補助辦法」而言，

人事行政

其中所規定的「公務員」恐怕也不是我們加到「退休條例」上面的「公務員」所能盡概。但嚴格言之又如何？在德國「公僕」或「文官」是受種種條件限制的，黨務工作人員自然不在內，學校從業人員也不在內，即海陸空人員也另有規定，即單就在政府普通行政部門服務人員而論，其取得充分的文官權利亦須有充分的文官資格，而非可以為一「公門」便是十足的公僕也。例如「合法的出身（考試及格）」，正式的任命，法定的職位，（如英國的 *Public Servant*），都是文官的充分資格條件。此外如臨時設官添職，不經合法手續不予派用，或其薪給並非由財政機關裁可者，無論其地位多重，任職多久，就享受英國文官權利（如養老卹金）而言，便不能認為是合格的公務員。我們假定以此嚴格的規定來限制我們的「公務員」範圍，則考試及格者十年以來固寥寥無幾，即銓敘合格准用有案者恐怕亦為數不多，況且這些人又未必都在政府機關擔任有定額官有等級的職務，甚至不在普通「文」機關而轉在「黨務」工作或充當軍用文職者亦大有人在。其次我們的政府機關有的是在「組織法」之下成立，有的在「組織大綱」之下成立，有的在「組織條例」之下成立，更有的在「組織規程」「組織章程」之下成立，究竟所謂「法」「大綱」「條例」「規程」「章程」也者，其在法律上輕重高低果有什麼樣的法定區分，我們至今尚未完全明瞭，至於那由行政院自行組織

憲法法院通過而組織的機關又將如何定其標準，我們也無從看顧。凡此種種情形，她們可將何種何從而下一「公務員」的定義，看來也許不審，但仔細一思，問題便相當嚴重，不能不澈底研究。

第二點應值我們注意的是轉移服務 (Joint Service) 的問題，本來，養老制度的實施可以相當安定公務員的服務情緒，使之知有所歸而不肯輕易離去職守。但這項制度初次實施之前，有其當最近五六年來公務員因生活不安而劇烈變動職務之際，欲求其公允無弊少起糾紛，對於轉移服務的承認與不承認既應在原則上決斷，而若經決定承認（很難不承認）則其計算的技術問題，尤須預為明白規定。誠以我國公務員，如前所言，由黨到政由政到軍，由軍到政到黨，其移動性既已甚大，而普通機關之由甲部移乙部，乙部移丙部之事亦為數甚夥，若不於事前詳加擬議，則實行上的困難必將層見迭出而不易解決。

第三點應特別注意的是退休金之來源。他國成例有由政府與公務員分擔者，如美國，亦有由政府單獨負擔者如英國，但無論由誰負擔必須明確規定此款之所從出，及其保管支用之道，而後退休制度始可免於空頭支票不能兌現之弊。我們意思最好由發給部與財政部商定，究竟退休條例實施後第一年的計需款多少，以後逐年增加額又約計多少俾財政部得到一個近似的數字觀摩，可以預定決定這筆款在什麼地方可以節省出來，或用什麼方法可以籌措得款。

第四點應當提出說明的是退休金給與之計算問題。立法的技术可以採用

逐年表列數目，亦可以用按年累進百分制。惟前一辦法好在清楚，而失之呆板。如用於單一官俸制或尚無大困難，若用於複官俸制，則須隨時修改，地地修改，以適應特殊地區（如外資）及特殊情勢（如戰時）。所以我們主張退休金給與還是採按年累進制比較好些。此制無須表列，但假定十年或十五年服務為退休的基本年限，則規定於該年起退休時應給退休俸洋百分之幾（如百分之三十或四十）。自次年即逐年增加百分之一（如第一年領百分之四十，則第二年應領百分之四十一，第三年應領百分之四十二，餘類推），至一定之年限（如三十五年）即不再累進計算，或至一定之百分數（如百分之八十）為止不再累進計算。

第五點可以提說的是女性公務員的結婚問題和退休年齡應否較男性提早問題，在男女平等，女權運動的高潮下，一般人往往相信男女真就平等，女權運動可與男權等量齊觀，但一切公開的競賽中所得的結果往往是男女相若甚遠。講到工作效率，亦復如是。英國制度規定，凡同性質同分量之工作，如用女人場之（零工 Piece Work 例外）即減其薪給。而於公務員結婚一事，則規定自結婚時起一律退職。我們年來在衙門經常辦公，已把那一身在衙門心在家的已婚女職員當作司空見慣，但其影響絕不止於她自己的效率低減，且足至引起其他同事的嫉視，而妨礙一般效率的提高。我們希望學者對此事不應如一般「運動」專家者流，應極感情用事，一味偏袒，假如對於此種問題不太感情用事，則同樣對於男女退休年齡亦不必過於感情用事，對於持數目字的平等觀念不可。我們認為女公務員的退休年齡至少應比男公務員

總早五年。因爲男女生理精力的不平等也是彰著的事實，而不可以感情強之

最後我們願特別提出一個極宜辦出以應付非常局面，這便是戰時年功加算的辦法。我國及他國成例，僅有區域加算（空間加算）而無戰時加算（時間加算）。例如在邊區服務一年可視二年計算，或在不適宜健康地帶服務二年可當三年計算之類。但倘無時間上的分別規定。例如，假定平時服務一年當一年算，則戰時服務二年至少應當一年半計算。此種規定對於保障戰時公務員安心服務，奉公守規，頗有效力。且援諸犧牲均担之義，戰時公務員生

活現已一般奇苦，若再於服務前途毫無可期待可希望之處，似於公道亦有未合，且莫論行政效率了。

以上幾點是我們從退休制度樹立上所看到的較爲實際的問題，一般時論，概尙多未及，特爲提出，至於如何方算得到圓滿的解決，還待方家多方商討。

范氏祖禹曰

夫權衡設而不可欺以輕重者，惟其平也。繩墨設而不可欺以曲直者，惟其正也。

# 參考資料

## 一、黨政軍各機關人事機構統一管理綱要

自卅三十年十二月三十一日滄文字第一三二一號訓令 國防最高委員會第七

十兩次常務會議決議通過

### 甲、管理機關

黨政軍各機關人事機構及其人員應分別由左列機關統一管理之

- 一、屬於黨者為中央黨部秘書處
- 二、屬於政者為考試院銓敘部
- 三、屬於軍者為軍事委員會銓敘廳

### 乙、管理辦法

一、黨政軍各機關內之人事機構或人事管理人員應受甲項所列各管理機關之指揮監督仍應遵守各機關之處務規程其他通則並兼依原機關主管長官依法辦理其業務

二、黨政軍各機關辦理人事人員之考選任免應一律由各該管理機關依法辦理

三、黨政軍各機關辦理人事人員應一律予以訓練

### 丙、實施步驟

一、本方案先由黨政軍中央各機關實施再推行於地方黨政機關及各部隊

二、為實施各機關人事機構之統一管理各管理機關得擴充或增設專管此項事務之機構

三、黨政軍各機關人事管理辦法應由各該管理機關分別擬定其已有辦法而未收統一管理之效者須即依照此項辦法修正之

四、黨政軍各機關之人事機構應力求充實其尚未設專管機構者應從速設立其設置單位之大小應視各該機關業務之繁簡編制之大小與附屬機關之多寡為準如不必設專管者則設科或設股凡同級機關不必強求一律以免冗闊之弊

五、現任黨政軍各機關人事管理人員應由各該管理機關分別考核決定去留其考核辦法另定之

六、關於黨政軍各機關人事管理人員之訓練由考試院負責統一辦理并限於三年內辦理完竣

七、黨政軍各機關人事管理人員之任用資格如各管理機關認為有另定之必要時得另擬標準

八、黨政軍各機關組織法規中未定人事機構或其現在機構與法定組織不合者應即修正其組織法規



第三十九、本條例經國防最高委員會議決通過後於三十一年一月一日開始施行

第三十二、國防軍中央機關現任各級人事管理人員

### 員考核辦法

國府三十一年四月二十九日渝文字第四七八號訓令 國防最高委員會第八十

二次常務會議決議通過

第一條 國防軍中央機關現任各級人事管理人員之考核依本辦法行之

第二條 本辦法所稱之國防軍中央機關如左

甲、屬於黨者

一、中央黨部各部處會副局

二、各部總會團局所屬機關

乙、屬於政府者

一、國民政府各部處局及所屬各院會

二、五院所屬各部會署

三、各部會署所屬機關

丙、屬於軍者

一、軍事委員會所屬各部會

二、各部會所屬機關

第三條 應依本辦法考核之現任各級人事管理人員如左

人事行政

一、人事局長

二、人事司長

三、人事室主任及副主任

四、人事科長及隸屬於人事司之科長

五、人事股長及隸屬於人事科室之股主任或辦事及未設置人事

機構之主辦人事管理人員

第四條 國防軍中央機關現任各級人事管理人員之考核分別由左列機關辦

理之

一、中央黨部秘書處

二、考試院銓敘部

三、軍事委員會銓敘部

第五條 現任各級人事管理人員任職滿三月者於本辦法公布後三個月內由

原機關長官於主簿考核機關文到一月內分別列表列各項詳細履歷

加具評語連同證明文件送交其考核機關其任職不滿三月者俟滿三

月後陸續填送表件考核之考核表式分別另定之

第六條 現任各級人事管理人員經考核合於左列各款之一者繼續任職

一、現職經三十一年度考績合格者

二、於現職具有法定任用資格并於本機關及所屬機關左列事項有

適當之規劃或處理能提出確實證明者

1.關於人員之選拔任用事項

一三

會辦理其組織規則由各考核機關分定之

第十四條 本辦法經國防最高委員會議決通過後施行(考核表略)

### 三 中央黨部人事機構統一管理實施辦法

三十一年三月二日第五屆中央常務委員會第一九六次會議通過

第一條 本辦法依據黨政軍各機關人事機構統一管理綱要訂定之

第二條 中央各部會處局及其附屬機關暨三民主義青年團(以下簡稱各單位

之)人事機構直屬於該機關首長並受中央秘書處之統一管理

第三條 各單位辦理人事管理人員除應切實遵守服務規程各厚機關之辦事細

則及其他規章並受其首長依法辦理其業務外應受中央秘書處之指

揮監督

第四條 各單位辦理人事管理人員之任免考核及訓練辦法由中央秘書處依法

行之(任免考核辦法另訂)

第五條 各單位應視其業務之繁簡分別設置人事管理機構或人事管理員或充

實其原有之機構與人員

第六條 各單位人事機構之編制表另定之

第七條 各單位人事管理人員應以專任為原則

第八條 各單位人事機構之職掌如左

一、工作人員靜態動態之登記統計事項

二、工作人員任用資格之審查及擬敘事項

2. 關於人員之訓練培養事項

3. 關於人員之考核獎懲事項

第七條 現任各級人事管理人員經考核具有左列情形之一者免職

一、於現職未具法定任用資格者

二、於本機關及所屬機關人事管理應行規劃及處理之事項毫無成

績或有重大錯誤者

第八條 現任各級人事管理人員經考核認為學識經驗與現職不相符者調職

第九條 依考核結果續任職人員由各考核機關仍以原職重行依法任用調

職人員由原機關長官依其學識經驗調任相當職務

調職免職人員之遺缺除主管人員應由考核機關另選合格人員繼任

外其餘佐理人員概由主管長官遴選合格人員補充報請考核機關備

案併屬於軍者之任免調補除主管人員之入選由各機關長官先徵得

考核機關之同意外其餘悉依軍官佐任職條例之規定行之

第十條 應依本辦法考核之各級人事管理人員未遵照本辦法第五條之規定

如限送請考核者不得繼續任職

第十一條 現任各級人事管理人員之考核分初核複核原機關長官執行初核考

核機關長官執行複核

第十二條 各考核機關於辦理現任各級人事管理人員之考核遇有疑難時得派

員分赴各機關實地調查或召被考核人面詢

第十三條 現任各級人事管理人員之考核得由各考核機關隨時組織考核委員

三、考勳及考選事項

四、員工福利之計劃事項

五、學術會議業務會議及機關小組會議之考選事項

六、所屬機關及其他有關人事事項

第九條 各單位之一般人事規章及表格統由中央秘書處訂定之其有特殊情形

應另行訂定者應商准中央秘書處行之

第十條 本辦法經中央執行委員會議施行

### 四、人事管理條例

國民三十一年九月二十二日公佈三十一年十一月一日施行

第一條 中央及地方機關之人事管理除法律另有規定外由考試院銓敘部依

本條例行之

第二條 五院及其直屬之各部會署各省政府及院轄市政府設置人事處或人

事室

第三條 國民政府各處局各部會署附屬機關各省政府廳處就各縣市政府等

設置人事室或人事管理員

第四條 人事管理機關之職掌如左

一、關於本機關有關人事規章之擬訂事項

二、關於本機關職員送請銓敘案件之查核及擬請事項

三、關於本機關職員考勳之紀錄及訓練之擬辦事項

人事管理

四、關於本機關職員考績考成之籌辦事項

五、關於本機關職員撫卹之發給及福利之規劃事項

六、關於本機關職員任免選調獎懲及其他人事之登記事項

七、關於本機關職員俸級之發給事項

八、關於本機關需用人員依法舉行考試之建議事項

九、關於本機關人事管理之建議及改進事項

十、關於所屬機關有關人事案件之依法核辦事項

十一、關於人事調查統計資料之搜集事項

十二、關於銓敘機關交辦事項

第五條 人事處設處長簡任人事室設主任主任或委任人事管理員委任

人事處得分科人事室得分股辦事科長主任科員助理員均委任

人事處處長人事室主任及人事管理員為主管人員餘為佐理人員

第六條 人事管理人員由銓敘部指揮監督其設有銓敘處各省之縣市政府等

之人事管理人員由各該銓敘處指揮監督之

前項人員仍應遵守各機關之職務規程與其他通則並秉承原機關主

管長官依法辦理其事務

第七條 人事處室之設置及其員額由各該機關按其事務之繁簡編制之大小

與附屬機關之多寡酌量擬訂送由銓敘部審核但必要時得由銓敘部

擬定之人事管理員之設置亦同

第八條 人事主管人員之任免由銓敘部依法辦理佐理人員之任免由各該主

第九條 國立省立中等以上學校及國營企業事業機關之人事管理準用本條例之規定

第十條 各機關人事管理機構設置規則及辦事規則由銓敘部擬訂呈請考試院核定之

第十一條 本條例施行日期及實施機關以命令定之

### 五 人事管理機構設置通則

國府三十一年十月十七日公布

第一條 本通則依據人事管理條例第十條制定之

第二條 各機關人事室或人事管理員冠以所在機關名稱

第三條 人事處分設二科至四科各科及人事室辦事務之繁簡得分設二股至四股

第四條 分設辦事處指定主任科員

第五條 人事處國防由銓敘部呈請考試院轉請國民政府頒發

第六條 各級人事主管人員簡任及荐任者其官章由銓敘部呈請考試院轉請國民政府頒發委任者由銓敘部刊發均列入交代

第七條 人事處主任定為荐任官等之人事室其組織規程由銓敘部分別制定

第八條 本規則自公布日施行

第九條 呈請考試院轉請國民政府核准備案主任定為荐任官等之人事室其組織規程由銓敘部擬訂呈請考試院核准備案

第十條 本通則自公布日施行

### 六 人事管理機構辦事規則

國府三十一年十月十七日公布

第一條 本規則依據人事管理條例第十條制定之

第二條 各級人事主管人員承長官之命處理該管事關

第三條 人事主管人員得出席所在機關有關其職掌之各種會議

第四條 人事處人事室或人事管理員辦理人事行政事項涉及對外者依所在機關行政系統與程序以所在機關名義行之

第五條 人事主管人員對於所在機關人事管理之改進得建議於所在機關長官及銓敘部採擇施行

第六條 各級人事室應每三個月繕具工作報告呈送主管機關考核

第七條 各人事機構辦事細則均由各該機構擬訂呈報主管機關備案

第八條 本規則自公布日施行

# 附錄

## 中國人事行政學會組織緣起

古人有云：「徒善不足以為政，徒法不能以自行」，癡結所在，蓋為人事問題。此盡人而知之者也。自來我國所謂人治者，以立嚴密之人事制度為其要素，而所謂「法治」，亦莫不以人事制度為中心，兩者相輔相成，分之各有偏廢，合之互為其用，孔子謂為政在人，人存政舉，歷史上之治亂興衰，咸繫於得人與否，人事之重要有如此者。

考我國人事行政，淵源之早，為世界冠，惟晚近數十年來，因政府職務日趨繁重複雜，舊日方法所取之士，間不足以勝今日之吏應有之任，尚有制度乃不盡適合乎事宜，反觀歐美各國，人事管理著成專學，而人事行政制度尤為詳備，吾人不談人事行政則已。苟欲言之，則於我國固有制度之優劣，與夫現代國家人事行政上諸般措施，皆應有積極之研究，似為不可忽視之事實。

抑有進者我中華民族現正從事於抗建之大業，欲期戰必勝建國必成，必先完成政治之建設，若欲推動政治之建設，必有賴於人事行政制度之健全樹立，蓋惟選賢任能，使各當其職各盡其才，賢者有自獻之機，能者有保障之望，俾進之途既達，抑鬱之歎乃舒，而後能望效率之增進，政治之修明，

人事行政

一切建設，得遂其健全之發展。

基於上述諸點，同人等爰發起組織中國人事行政學會，藉以糾集對於人事行政風具研究與在政府機關主管人事行政事務者，共同研究人事行政之理論與實務，上以贊襄政府之設施，下以促進國人之注意，期於我國人事行政前途，有所裨益；凡我同志之，倘希予以熱烈贊助，踴躍參加，共策進行，無任企幸。

- |     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王立生 | 吳錫人 | 段錫朋 | 陳念中 | 顧思道 | 賈宗復 | 漆行簡 |
| 方保漢 | 吳祥麟 | 施祖鏞 | 陳曼若 | 張金鑄 | 葉寶之 | 盧郁文 |
| 尹國祥 | 宋 澐 | 徐恩曾 | 陳 言 | 張淵揚 | 萬鏡湖 | 錢卓倫 |
| 甘乃光 | 李飛鵬 | 唐鴻烈 | 陳秉仁 | 張鵬程 | 程懋誠 | 鍾道贊 |
| 白雲棟 | 李隱愚 | 馬洪煥 | 翁平權 | 張昌園 | 楊鳳溥 | 繆秋杰 |
| 朱漢生 | 李卓如 | 孫澄方 | 陸舒農 | 張嘯塵 | 趙汝言 | 戴道騷 |
| 朱家棟 | 李維明 | 孫心齋 | 陸東平 | 黃 鍾 | 熊東皋 | 龔 炎 |
| 沈士遠 | 周亞衡 | 莫萬章 | 戚壯綽 | 黃天錫 | 熊 英 | 魏詩樞 |
| 何仲齋 | 明仲祺 | 梅嶸高 | 章斗航 | 黃開榮 | 鄭 瑾 | 羅時寬 |
| 何聯奎 | 金人銓 | 章尹耕 | 高向泉 | 黃學先 | 潘益民 | 譚寶珪 |
| 吳爾積 | 林培深 | 秦仲華 | 高應星 | 黃綉瑄 | 劉光聯 | 嚴 雷 |

吳澤湘 姜祖猷 陳錫襄 張道藩 郭 頤 劉重傳 顧 剛

### 中國人事行政學會章程

#### 第一章 總則

- 第一條 本會定名為中國人事行政學會（以下簡稱本會）
- 第二條 本會以研究人事行政之理論與實務為宗旨
- 第三條 本會會址設於國民政府所在地

#### 第二章 任務

#### 第四條 本會之任務如左

- 一、研究與促進人事行政之推行
- 二、交接與檢討人事行政之意見
- 三、搜集人事行政有關之圖書雜誌及他有關材料
- 四、出版有關人事行政之刊物
- 五、人事行政業務之統計與調查
- 六、協助政府機關設計有關人事行政之事項
- 七、辦理會員委託有關人事行政事項

#### 第三章 會員

- 第五條 凡具有左列各項資格之一者得本會宗旨者由會員二人之介紹經理事會審查合格得為本會會員

- 一、曾受人事行政訓練者
- 二、對於人事行政學有專門研究或特殊興趣者
- 三、曾任或現任政府及其他機關主管人事行政事務者

#### 第六條 凡有左列情事之一者不得為本會會員

- 一、違背三民主義之言論或行動者
- 二、違背抗戰建國綱領之言論或行動者
- 三、褻奪公權者
- 四、褻治產者

#### 第七條 本會會員有發言表決選舉被選舉諸權及其他公共應享之權利

#### 第八條 本會會員有遵守會章及決議案繳納會費協助會務遵行之義務

#### 第九條 本會會員如有違反會章或決議案或損害本會名譽者由理事會編

經會員大會決議除名

#### 第四章 組織及職權

#### 第十條 本會以會員大會為最高權力機關在會員大會期間由理事會行其

職權

#### 第十一條 本會得聘請名譽會員一人名譽副會長及名譽理事各若干人

#### 第十二條 本會設理事十五人至二十一人候補理事五人至七人監事七人至

九人候補監事一人至三人組織理事會及監事會任期均為一年連

選得連任

第七三條 會員大會之職權如左：

一、選舉理事會

二、通過工作計劃大綱

三、通過預算案

四、其他重大事項

第十四條 理事會之職權如左：

一、對外代表本會

二、執行會員大會決議案

三、召集會員大會

四、計劃並辦理第四條列舉事項

第十五條 理事會互選常務理事五人至七人其職權如左：

一、執行理事會決議案

二、召集理事會

三、處理日常事務

第十六條 監事會之職權如左：

一、監察本會帳簿之進行

二、稽核本會之財務

三、監察會員履行義務

第十七條 監事會互推常務監事三人至五人其職權如左：

一、執行監事會決議案

八、 專章 行日 檢點

二、召集理事會

三、處理日常事務

第十八條 本會為研討與人事行政有關之專門問題得設特種委員會其辦法另訂之

另訂之

第五章 會議

第十九條 本會會員大會每年舉行一次於本會所在地行之遇必要時由會員

十人以上之提議二十人以上之連署召集臨時會員大會

第二十條 理事會每月舉行一次遇必要時得召集臨時會

第二十一條 監事會每兩月舉行一次遇必要時得召集臨時會

第六章 經費

第二十二條 本會經費以左列各款充之

一、入會費 每人五元

二、年費 每人五元

三、特別捐 由會員自由捐助

第七章 附則

第二十三條 本會辦事細則另訂之

第二十四條 本會得於各省市設分會其章程另訂之

第二十五條 本章程如有未盡事宜得提請會員大會修訂之

第二十六條 本章程呈請主管機關核定後施行

### 中國人事行政學會各省市分會組織通則

#### 第一章 總則

第一條 本通則依本會章程第二十四條規定之

第二條 各省市分會定名為中國人事行政學會某省市分會（以下簡稱分會）

第三條 分會會址以設於省市政府所在地為原則

#### 第二章 組織

第四條 分會之組織如左

一 設名譽理事長十人名譽理事若干人由分會報請本任會聘之

設理事七人至十人候補理事三人至五人監事一人至三人候補監事一人由分會全體會員選舉之分別組織總理事會且推常務理事三

人常務理事一人報請本會備查（其辦事細則由分會另定之）

分會設總務組調查研究組庶務組其成員由理事兼任之必要時并得設辦事若干人

第五條 前條第三款之各股股長由分會推舉指定之并報本會備查

第六條 本會理事之補缺得於距會職滿之前或屆滿前其辦法由本會酌定

第七條 本會章程

第八條 本會章程

第九條 本會章程

第十條 會員之權利義務按照學會章程第七條第八條之規定

第十一條 本通則未規定事項悉依本會章程之規定

第十二條 本會所屬各分會們組織成立時應以法呈報當地社會行政主管官署備案並受其指導監督

第十三條 本通則如有未盡事宜得由分會報請本會總理事會決議修正之

第十四條 本通則經本會理事會通過並呈報社會部備案施行

### 中國人事行政學會會員一覽

名譽會長 戴德賢

名譽副會長 陳果夫 李培基 吳鐵城 陳大齊 吳思豫 賈景韓

名譽理事 陳立夫 朱家驊 谷正綱 張道藩 甘乃光 張厲生

賀耀組 王世杰 王東原 蔣廷黻 謝冠生 周維祺

許崇灝 馬超俊 沈士遠 洪爾友 段錫朋 吳國楨

徐恩曾 馬煥煥 張忠遠 潘公展 張金鑑 鍾卓倫

陳 儀 曾養甫 何 健 繆秋杰 康 澤 宋宜山

馮國璋 王文山 周亞衡 王德溥 王芸生 薩孟武

蕭國森 許靜芝 陳錫興 戴銘忠 曹 翼 王 鍾

常務理事 明仲斌 孫 雷 饒東皋 張曉塵 章尹耕

理事 郭 麟 黃孝先 孫心齋 曹 英 程懋斌 陸東平

黃國霖 楊厚澤 朱家棟 白雲顯 陸舒農 鄭 鑫

李 德 孫 德



候補理事 魏詩堉 翁平權 張朋 陸禾生 陳和輝 何標

郭植綱

常務理事 尹國祥 黃維垣 萬鏡湖 張鵬程 顧璧

監事 葉寶之 羅時實 劉益博 李卓如

候補理事 李邦蘇 李象賢

文書組 主任幹事 明仲祺

事務組 主任幹事 章尹毅

會計組 主任幹事 楊恩溥

交際組 主任幹事 賈東亭

出版組 主任幹事 張彌慶

調查組 主任幹事 薛雷

組織組 主任幹事 熊英

資料室 主任幹事 王非

### 研究委員會召集人 金益

委員 金益 張金鑑 朱漢生 方保漢 蔡登方 吳祥麟

陳曼若 陸念中 姜祖德 吳錫人 楊德昱 鄧福壽

方君 楊瑞西 劉光華 顧道顯 左履齊 曹清波

王德清 何仲衡 羅廷樞 謝大誠 黃錫 萬真

人事 事務 財政

### 編輯委員會召集人 朱家棟

委員 朱家棟 盧傑 劉益博 李飛鵬 朱人栢 莫高章

陳秉仁 黃季先 李象鼎 陸禾生 鄭璠 翁平權

孫心齋 林培深 茅祖榮 何鏡 張朋 葛潤齋

陳和新 李維明 馮慶星 邵鏗 章紹烈 陳瑛子

楊家晉 曾魯 胡銘勳 李光文 鄒森 符季揚

許開鈴 李佑纘 周溪民 林應圖 袁齊晉 戴銘陶

王大鵬 董伯揚 張逸傑 甲俊祥 鄧崇津 陳光圖

陶澍 余蓋 張秉乾 謝廷武

### 外往會館會召集人

四川分會 關錕

人事行政

湖南分會 鄧光祖

湖北分會 鄧光祖

陝西分會 蔣五

西康分會 蔣五

一一三

貴州分會 鄧光祖

江西分會 鄧家球

甘肅分會 馬守禮

浙江分會 鄭琴園

## 編後

1. 考試院原擬與本會合作出一刊物，旋因種種困難，未能實現，乃由本會決定單獨出版，幸賴各會員共同努力，卒底於成，惟在短短幾個月內，

，稿稿疊印，諸幾匆促，疏漏之處在所不免，尚祈讀者不吝指正。

2. 各方賜稿佳作甚多，因限於篇幅，祇好分期刊出，幸加原諒，並望以後源源賜稿以充篇幅。

3. 考選委員會送來各縣統計資料，極為可貴，但因製版索價過高，未能隨時完全刊出，良用抱歉，茲先將關於歷年簡普考各類考試應考與及格

人數統計等表六張在本期合併發表，以饜讀者。

4. 本會會員多在各種學校服務，又復散居各處，故關於編輯事項至難不為，幸得張金鑑朱家棟謝廷式諸先生於百忙中抽暇負整理編輯之責，特此致謝。

## 人事行政徵稿簡則

- 一、本刊宗旨在研究人事行政之理論與實務凡有關人事行政之著作均所歡迎
- 二、本刊稿件除特約國內外專家經常撰著外公開發受外稿字數以五千字為原則但特殊著作不在此限
- 三、來稿體裁不拘但須繕寫清楚來稿如經揭載酌酬稿費
- 四、譯稿請附原文否則須指原文出處
- 五、來稿本刊有刪改權其不願刪改者請於投稿時聲明
- 六、來稿無論刊登與否概不發還惟附足郵資者不在此限
- 七、來稿以真姓名為原則並請加蓋圖章註明通訊處
- 八、來稿請寄重慶康寧路五一號中國人事行政學會

## 人事行政

本刊定價每本國幣捌元

編輯

中國人事行政學會

發行

中國人事行政學會

代印

時代印刷出版社

經售

中國文化服務社

