

參 附
 D 5
 Z Y F

百 科 小 叢 書

歐 美 公 務 員 制

天 津 市 立 圖 書 館
 藏 書 記 錄
 秋 季

王 雲 五 主 編

天 津 市 立 圖 書 館
 圖 章
 第 一 通 借 圖

商 務 印 書 館 發 行

351.7-1112
522-1112
69827

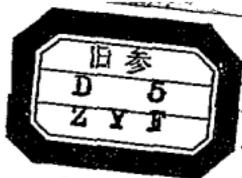
天津市市立第一通俗

圖書館

書碼 351.7-1112

登錄號 ~~69827~~ 3027

登錄日期 94年 8月25日



254 3027

百 科 小 叢 書

歐 美 公 務 員 制 度

張 雲 伏 著

王 雲 五 主 編

天 津 市 立

圖 書 章

第 一 通 俗 圖

商 務 印 書 館 發 行

28132

序

近來政府中人，頗多注意行政效率問題，行政院已有行政效率研究委員會之組織，專門從事本問題的研究。促進行政效率的方法固多，公務員制之健全與否，卻為問題的重心。倘政府官吏不能得其人，或有其人而才非所用，或有其人而才亦得其用，但其人不能安心服務，引為終身事業，政府縱能完備督官之法，周密案牘管理，政令雷厲風行，行政效率，依然不能得並且健全的公務員制度，不僅能提高行政效率，因組織嚴密，賞罰嚴明，人得其用，用有其才，政治上貪贓枉法的風氣，必能銳減，其結果有澄清吏治的效用。

本書之編，自然無此偉大目的，與其說是為時代須要而編，毋寧說為學術目的而編，故書中常注意歷史的研究及學理的說明。至於內容方面，雖名歐美公務員制，實際祇就英美德法四國的制度加以說明。但英美德法公務員制不僅能表示英美派及大陸派制度之不同，並因其為世界一般

國家公務員制的先導及模範，故祇就四國制度分析之，歐美公務員制的形體已備，其他已無關重要。

本書材料來源及編輯方法，係以英國現代著名行政學專家 German Finer 教授近著 *The Theory and Practice of Modern Government* 一書第七篇爲藍本，加以斟酌損益，故本書第六章以後，大體與藍本無多少差異——依然刪繁就簡，補充材料。藍本附於美制，本書則就 Leonard D. White 教授所作 *Introduction to the Study of Public Administration* 一書，緊要而補足之。至於下列三書，亦供參考：*Rhodes, Public Administration (1930)*；*White, Civil Service in the Modern State*；*Blackly and Oatman, The Government and Administration of Germany*。此外，大都零星參考，茲不贅列。

民國二十四年元月於上海。

目次

序

第一章	概論	一
第二章	考試及任用(一)——德國	一一
第三章	考試及任用(二)——法國及英國	四一
第四章	考試及任用(三)——美國	六三
第五章	擢陞及考成	八一
第六章	義務及權利(一)——官規官德及政治自由	一一一
第七章	義務及權利(二)——結社及罷工	一三六
第八章	救濟及保障(一)——代表機關及仲裁法庭	一六三

第九章 救濟及保障(二)——權利保障……………一八四

第十章 行爲責任……………二〇五

附錄一

附錄二

歐美公務員制

第一章 概論

自十九世紀下半期以來，政治學的研究方法，由哲學的轉而為科學的。從哲學觀點出發研究政治，結論每易落於空疏，故自來研究國家的發生、發展、目的、政府權力及任務等，無不犯空洞的毛病。常有名家的學說，竟是毫無根據的揣測之詞，使政治表現神秘的色彩，政治學成為非現實的學術。從科學觀點出發研究政治則不然，任何理論，都要真憑實據去說明，力避假設，不尚空談，故研究國家和政府，祇從國家現象和政府制度着手，以明國家究竟是什麼東西，政府究應如何組織，並如何行為，然後，政治學才是現實的，才是有科學價值的學術。（註一）

對於公務員制度的研究，在今日政治科學中，已經成為重要工作。倘若研究一個國家的政府

及行政，不明白他的公務員制度，則政府如何處理行政，我們絕難知道其真實內容。並且，現代的國家，其目的已從治人的變而為治事的，代表國家行爲的政府，亦已不專以治人爲能，而必以治事爲務。治人的方法，至爲簡單。在昔封建時代和專制政治之下，一切政治行爲的目的，在鞏固統治者的權利和彈壓被治者的反動，設官所以事君，所以牧民，民可使由之，不可使知之，故政府的事務不繁，官吏的數目亦用不着多，組織更無須講求，道德及技能的要求，止於忠君愛民則已足。故在十八世紀以前，歐美各國的政府，無一重視公務員制度，政治學的研究，亦到十九世紀中葉，還不會以公務員制度爲其重要對象。（註三）即我國亦然，自秦漢以來，門閥制度雖未完全打破，君主却以考選方法在民間選拔真才，以爲官吏。（註三）但除清朝對科甲出身的官吏，予以保障外，從來不講求促進公務員制度的方法。忠君愛民以外，亦未須要官吏有何特殊的行政技能。（註四）十九世紀以來，歐美各先進國家則不然，因產業革命的發展，政治逐漸走入民主的途徑，人民不復是統治者的芻狗，統治者反成爲人民的公僕，國家與政府的任務，亦漸脫去其治人的特質，而成爲管理人民公共事務的機關。這種情形下，所謂君主，閣員及議會，固然掌握國家的統治權，何能以少數人而管理萬民

的萬事，更何能以一人之身而兼百工之事。故在古代國家，可依賴聖君賢相及一般無特殊組織與訓練的官吏而治國。今日的國家，因其事繁任重，縱有聖君賢相，若無完備的公務員制度，則國政必如亂絲，百端待理。並且，此時所須要的公務人員，（註五）不僅應當組織完備，數量增多，還要技能嫻熟，分工治理，不然，政府對繁雜的行政，絕難左右逢源。所以，在今日的國家，祇須看其公務人員數量的多少，組織的優劣，能力的大小，辦事效率，即可測量其行政的內容。（註六）

公務員制度在今日歐美各先進國，已經發展到很完備的境地。因求辦理行政的效率，其組織均以分工原則為基礎。因求辦事能力的充分，都廣闢探行考試任官的制度。因求辦事經驗的養成，大都對其職任予以法律保障。因求辦事勤勉的獎勵，陞遷懲免均依一定的法律手續。因求其清廉自守，故薪俸待遇一般優厚。因求其努力奉公，故一般對因公受傷或致死亡的，予以優卹待遇。國家為報酬因老退休的公務人員，更予以養老金的待遇。但因政黨政治的關係，考試任官和銓敘升擢，究竟還不能適用於全體公務員。不過，就歷史的經驗看去，自公務員制度發展以來，考試任官的範圍，日趨擴大，待遇的方法，亦日益完備，祇須講求行政效率，現在仍未停止，則政黨政治在行政方面

的缺點，必能日趨消滅，而公務員制度，亦必成爲達到專家政治的唯一途徑。（註七）

在歐美各先進國，如英、德、法、美，其公務員制度在今日可稱爲各國模範，但自其發生發展以至今日，亦有其蹉跎苦悶的歷史，故公務員制度之有今日的進步形式與實質，不是何人聰敏睿知的創造，而是長期奮鬥變演的結果。一般說去，在一八〇〇年前，無論歐美那個國家，都沒有現行公務員制度的觀念。當時的政治，一般是專制性質，君主統治人民的目的，是征收租稅或貢品，而統治的方法，是防止反側。故法國設官雖早，官吏都是統治者的爪牙，德意志各封建領主，雖亦行官治主義，但視官吏爲統治者的臣僕。官吏的道德是忠君，愛民與否，君主不問，官吏的來源是門閥子弟，能力如何，君主不問。故當時的政治是黑暗的，行政是腐敗的，爲人民治事的觀念，不存在於當時統治階級的意識中。十八世紀歐洲大陸反君權的政治思潮之發生與發展，正是此種政象的反應，故革命一旦爆發，其洶潮沛然不能禦，而須要改造政府的性質，及人民與國家間的關係。英國的革命雖早，但官治主義向不發達，英國政治的傳習，含有民主要素，故德法的腐敗黑暗官吏制度，在英不能發展，所以，十七世紀的反君權革命，並未深以改革官吏制度爲對象。但在北美洲則不然，因十三州殖

民政府，多數黑暗腐敗，故一七七六年的革命，雖是對英獨立，亦為推翻當時的官僚政治，而建設一開明效率的政府，以處理政治及行政。在英如彼而在美如此，乃當時的英國殖民政策使然。

十八世紀末期，民主革命既發生於美法，十九世紀更蔓延及於世界各國，革命成功，國家與政府的性質均變。國家既以人民為主體，人民自以政府為工具，從前祇問門閥關係及忠於君主的任官制度，自然不能存在。而政治經濟的發展，行政內容，日趨複雜，從前不問技術能力的任官制度，亦不適宜於當時。自此以後，今日公務員制度的觀念，所謂任免陞遷及待遇的制度，均以國法確定之，亦從此開始。同時，當時的政治發展，實以各國產業革命的進程為其動力，而產業革命進程中，為促進生產的力量，曾有兩大發現，所謂技巧與分工，能增進生產的效率，於是，因產業的成功，而造成公務員制度的改革，亦以技巧與分工，為改造公務員制度的基本原則。

從產業方面說，初期的工場，所用的工人，不但未注意其技巧，反之，為當時的社會偏見所影響，容把工人的社會地位，宗教門戶，政治背景，作為雇用工人的條件。自發現技巧及熟練方為工人的必須條件後，對其他條件，才予以摒棄，因工場所須要的，是工人的生產力，是其技巧，其他有何關係。

其實在社會經濟發展的場合中，凡百事業，均應如此，否則，事業發展，必不可期。從政治方面說，行政管理與產業管理，有何分別，欲求行政效率的發展，自亦必須有技巧熟練的公務人員，然後行政運用，才能夠左右逢源，行政亦才能夠進步。並且，增進產業的生產能力，不但須要工人的技巧與熟練，更須要產業本身分工制度，然後生產效率才能夠充分發展，此即所謂業以專而精，斯密亞丹的分工原理應用到生產方法後，產業革命又開始一大進步，其原因即在此。（註八）在行政方面，亦有同樣道理，既發現公務員必須為專門家，倘若再應用分工原則，則行政效率，必能更放異彩。（註九）此所以十九世紀在歐美各國，於改進公務員的制度中，同時改進行政的組織，使有技能的公務員，更能充分發揮其辦事的效能，以完成現代行政對於公務員制度的要求。

即就政府本身的經驗看去，亦可說明公務員制度的價值。百年來在歐美雖盛行政黨政治，但是，政黨所以指導政策，主持政權，政策可因政黨勢力的消長而變更，政權可因政黨的成敗而轉移，而行政却無所謂變更轉移，必繼續不斷，然後，行政效率，才能表現。故雖在政黨政治下，政黨可奪取決定政策及主持政權的政務機關，却不可攫取辦理日常公務的行政位置。不但政黨攫取行政位

置，將致行政中斷，而管理行政的事務官吏，例如有專門技能及長久經驗的公務員，新得政權的政黨，何來此等人才，卽有，又何能有如此衆多的專門人才，以應行政的須要。故在十九世紀初期，美國各黨鬪行分臧制，（註一）若新總統屬於另一政黨，則政府中大小人員，均必更換，以政府官職酬勞本黨有功人員，結果致行政效率，非常低落，行政組織，亦非常紊亂。成爲今日政黨政治的唯一戒條。歐洲大陸各國，如德法等，雖亦行政黨政治，但因早受官治主義的薰陶，故向來未犯美國的弊病。英國雖無官治主義，但因在傳習上視官職爲權利，（註二）故官吏的位置，習慣上不加以無理侵犯，因之，十九世紀的公務員數量雖極擴大，在政黨政治充分發揮之下，亦未犯美國的弊病。是英法德美各國的公務員制度之發展，或因傳習關係，或因官治主義，或因行政經驗而形成，換句話說，亦卽現行公務員制度實有其客觀的價值，不然，在各國何能異途而同歸。此中理由，實原因於政黨政治之下，雖政黨已有穩固政權，善良政策，優秀的主政人物，但政權須運用，政策須實行，主政人物雖能綜理萬機，而不能親身管理一切行政，故無完備的公務制度以負管理行政的重責，使國家官職均能得到真才，一切官吏均能稱其職守，不但政黨無由運用其政權，卽全部行政機構亦將形成不能工

作的狀態。此所以在一般國家，自十九世紀中期以來，政黨政治誠在發展，而公務員制度亦在進步中。

近百年來，歐美各先進國家的政治內容，日益繁複，行政範圍，亦日益擴大，既已由治人的國家，變到治事的國家，更由消極的治事國家，變到積極的治事國家，使政府職務，得到干涉主義的理論根據。行政範圍，在此日益擴大的過程中，保持行政效率的種種方法，均已次第實現，公務員的數量，亦日益增加，形成今日政府組織的重心，不在元首制，內閣制，抑委員制，而在行政之是否為公務制度所充實，有前者而無後者，政府徒有其形，有前者而又有後者，則政府形質均備。茲試將十九世紀中期以來各國公務員的發展，列表如后，以瞻其大概，至於保持行政效率的方法，則因內容複雜，祇能留待第二章以後詳述之。

近百年来中国公移民人口数统计表 A (中央及地方) B

年	不列颠 O		法 E		普 F		德 G		美 H	
	公数 (千)	人口数 (百万)	公数 (千)	人口数 (百万)	公数 (千)	人口数 (百万)	公数 (千)	人口数 (百万)	公数 (千)	人口数 (百万)
1912	27	14.1	—	30.4	(1800) 23 (1850) 25	11.6	—	—	8	0.6
1911	17	18.5	00	34.2	—	15.0	—	—	23	17.1
1891	59	23.1	248	37.4	—	18.5	—	—	49	31.4
1881	81	29.7	379	37.6	152	27.5	45.2	45.4	107	50.2
1861	183	37.0	451	39.0	230	35.0	60.9	60.9	255	70.0
1841	344	40.8	699	39.6	342	41.0	65.4	65.4	370	92.0
1821	668	42.8	1,212	39.2	300	38.1	93.2	93.2	597	105.7
1828	1,024	44.7	1,008	40.7	448	30.1	1,157	1,157	604	122.7

(附註) A. 此表所列數字，祇為大概數目，在一國中，列年數量不能比較，各國互相之間，更不能比較。因在一國中，列年的調查標準不同，而各國之間，公務員所包括的範圍亦不同。在此表中，大概無論中央與地方的支薪人員，都列在內，祇海陸軍人員、司法官、地方行政官、警察及教員不在內。

B. 表中總法包含地方公務人員。

C. 一八六一——一九二一的數字，調查頗確。一九二八年，其地方公務員的人數，是引用一九二一年的。

D. 一八六一年前各數中，無地方公務員。一九〇一年後的數字，包含很多公營企業的工人。一九一一年前的統計，均不精確。

E. 一八四一年的是，一八三九年的，一八六一年的是，一八六六年的。前者並認為中央公務人員。

F. 一八〇〇年及一八五〇年的數字，祇包括中央公務員，並有警察在內。

G. 在其中派出警督士的人數，除數屬於其他各邦的公務員與聯邦公務員的總數，亦包含聯邦及地方的公務員。

H. 四十八邦及地方公務員不在內。

雖然，歐美各先進國在百年來重視公務員制度，但各國國民對官吏的觀感，則初非一致。在大陸各國中，法國最早完成其民族統一國家，因之，中央集權的專制政治亦最早實現。十六世紀以來，

法國文官的數量即已大增，但均爲實現中央集權而設，所謂官吏，即是君主的爪牙，君主所要求於官吏的是忠，官吏所奉於君主的是服從，是否逢奸濟惡，殘民以逞，君主固不常問。故法國大革命時，對於此種官吏的忿恨，無以復加，所以在革命後之一段短時間內，革命政府對中央文官一掃從前的官僚，而對地方則行自治以打破官僚政治。但是，大革命的政權，不久即歸於失敗，一七九五年後中央集權的趨勢，至拿破侖時代而完成，更受普魯士官治主義的影響，官僚制度遂又復生，祇求力掃革命以前的弊病。百年來的法國公務員制度，其人數，分工、待遇、任免，均日益進步，但因大革命以前的官僚，曾在歷史上留下很大的污點，而革命以後亦亂多治少，遂致人民對官吏不懷敬重觀念。更因百年來法國的政治終帶官治主義的色彩，而民間的政治思潮，却充分有民主的要素，此亦可形成法國人民對官吏不表示敬重的心理，以貶抑的語氣，呼之爲官僚。

德意志各國，自十六世紀以來，即發揮官治主義的行政組織，其中尤以普魯士爲最。當此封建政治的時期，更濟以官治主義，人民所受的桎梏，當較前益甚。但普魯士官治主義，自始有現代公務員制度的精神，至少注重官吏技能及服務經驗，爲當時官治主義的特色。十八世紀末，歐美民主革

命的潮流發生，德意志亦受其影響，封建政治自更爲當時所不容。但當時的德意志各國，民族統一的觀念，勝過政治革命的要求，而民族統一運動，又在普魯士領導之下完成，故對中央集權及官治主義，不僅一般不懷惡感，反成爲德意志民族建國的唯一手段。所以，德意志在十九世紀完成其國家的組織後，中央集權與官治主義均繼續發展，並因兩者表裏爲用，遂致百年來的公務員制度，日益鞏固與發展。今日的德國國民，不但一般重視公務員制度，並擁護官治主義，以有技能有經驗有組織的文官，是發展行政效率的唯一要件。而長期官治主義的結果，一般官吏亦確能具有其必須的條件，故德國國民一般對於文官的地位及能力，都抱敬重的態度。（註一）

英國人自來不懂得官治主義的好處，魯格魯撒克遜以來，行政的執行，除中央與地方少數出自門閥的任命官吏以外，均依賴地方人民公推的治安法官（註一）負執行之責。十六世紀以來，大陸官治主義及官僚制度的發展，因組織龐大與擅權專恣，皆使英人目爲詬病，故其對官治主義遂益懷疑。英人更重視自由，自由競爭的原則，向奉爲金科玉律，由中央集權而發展成功的官僚制度，英人當必拒而遠之。但行政的發展，文官爲不可缺，行政範圍的擴大，更必形成文官數量的增加，故

事實上自十七世紀以來，英國公務員制度即已開始發展，唐寧街的財政部，很早即已有此等人物。公務員制度今日在英國亦已大備，並能充分發揮其效率，但對官治主義則始終懷疑，以其有害於民主及自由的精神，故英國法律及習慣，不視文官具有何種特殊身分。

美國自聯邦成立以後，不半世紀，即充分發揮政黨的力，但不幸因政黨制度的發展，形成有名的分贓制。分贓制存在的期間，多於半世紀，在行政方面，詬病甚深，後來鑒於考試任官及保障職位對於改進行政有最大效益，現代式的公務員制度才實現於美國。美國人富於接受新制度的熱情，因其為新建的國家，一切傳習，積弊不深，故自採行考試任官及銓敘升遷的原則後，亦多有發明，使公務員制度日趨完備。因之，美國人對現代公務員制度抱有無限好感，惜因分贓制會長久發展，至今尚不能根絕，故考試任官的數量，尚不能與英法德各國等步齊驅。

各國國民對於官吏的觀感雖不同，但在近四十年中，各國政府莫不集中力量以求發展行政效率，故各國政治文獻，討論公務員制度的日益加多。如英美德法的政府，莫不特設機關，以研究促進行政效率的方法。本書所述，多屬於各國的現制，亦即近四十年中各國努力的經過與成績。

此外，公務的特質，亦應於此說明。第一，所謂國家行政範圍的公務，是常設的，或是消極的，以備不虞，或是積極的，以資隨時利用。譬如，辦理消防，開設醫院，組織救護隊，是用來預備事情發生時的須要的。又譬如，辦理教育，設置警察，請求路政，組織稅收機關等，是用來以資隨時利用的。國家一切行政，都是以國家存在及國民生活的須要為界限。無論是消極的抑積極的，都應當隨時存在。所以，一般公務機關的存廢，不當以公務的緩急為標準，而以常存借用為原則。故管理公務的公務員，在其任職期間，唯一的要件，為不准擅離職守，現行各國的公務員制度，都有關於此節的規定。註一四。

其次，國家的公務，都是獨佔性的，實施一項公務，國家不應率然計其效果必與所費相當，而人民受之，亦無從估定其價格。國家歲計，量出為入，其不應量入為出，即因公務與廢，祇應視其應辦與否。故凡屬國家公務，絕不是私人或私人團體所能勝任，亦不是私人或私人團體所宜勝任，故公務不得不是獨佔性。譬如，鐵路不但不應由私人或私人團體經營，必須由國家經營，才能夠合理的充分發展。徵稅為國家特權，故收稅必由國家設置機關，私人或私人團體為之，盡是犯法行為。又如辦理戶口調查，人事登記，公立學校，私人或私人團體，均不得出而僭越國家的職權。此外，如衛生，救貧，

公安，以及各種公共行政，都是或以國家獨佔爲原則，或以國家獨佔爲不可侵犯的事實。公務之必歸獨佔，除特殊理由外，均在發揮行政效率，務使私人或其集團的營利觀念，不滲入國家行政之中。公務管理之獨佔，在利國便民，故公務實施之不以營利爲目的，亦在利國便民。勞力與效果是否相當，雖亦可以核計，但國家通常不注意之，即使係對某人某事而施，國家亦不詳計其所耗，以爲估定代價的標準。但國家實施公務，雖然祇問國民福利，不計其他，而行政效率，却在急切注意之列。效率若高，則國家的財政負擔小，亦即國民的負擔小，同時，官員所耗費的精神與時間亦少，故國家實施公務之注意效率，大有其堅實的理由。但所謂效率，祇能於公務員制度本身求之，必使行政制度組織完備，公務員技能優良熟練，公務員服務勤懇負責，則一切效率，均可立見。不然，組織龐大，虛耗公帑，事倍功半的弊病，在所難免。則公務獨佔的特性，勢必動搖。（注一五）

第三，國家公務之實施，對於國民，一律平等待遇，同時，現代國家法律，均承認國民在法律之前，一律平等，故公務員執行公務，對人對事，均不可稍存偏倚心理。但因時間，地點或環境之變更，而顯出公務對人對事有軒輊之分。使其爲有法律根據，則仍爲合理，不過，平等待遇原則，非萬不得已，不

宜侵犯。

第四，公務制度本身含有命令與服從的關係，故上級公務員的命令，下級公務員必須服從，不能自作聰敏，私加意見，亦不能心存好惡，玩忽公務，故在公務員服務，無論過之或不及，都不是公務制度所許。故公務員奉公，必須小心翼翼，克盡厥職，『不求有功祇求無過』的諺語，雖近消極，但考其實際，在公務員的本分上，固應守此原則。

第五，公務的範圍至廣，無論中央與地方的各種行政範圍內事，都是公務。但執行公務的是公務員，公務範圍既廣，公務員的數量，亦最易龐大。行政的要件，不但要注意效率，更應注意經濟，經濟亦即效率的範圍內事。故國家設官，雖不能過事簡陋，但冗員駢列，不但辦事不靈捷，國家財政支出，亦將增大。所以，公務員之設置，從效率及經濟兩方着眼，數量應適可而止，能力應盡量合理化。既有能力充足的公務員，則其數量雖保持最小限度，國家行政亦不發生絲毫損害。

第六，行政事業的特性，為繼續的，故辦理一切行政，應避免人存政舉的弊病，此即檔案制度為公務所必須的重要原因。檔案既存，則同樣事件發生，可以同一方法處理，而一事未完，前任已去，後

任亦可依據檔案，按圖索驥。故行政行為，不論繼續的時間短長，或中間是否中輟，均能前後一貫，以示公務事業的連續性質。

第七，公務員制度中，階級森嚴，各級之間，均成尖塔形，而由一個機關統率，以收提綱挈領之效。故公務員制度與行政組織，有密切關係，欲求公務員制度發展完備，不能不同時研究改良行政組織的方法。

第八，公務員在管理行政上，負有重大責任，一旦不慎，貽害常不可勝計，因行政為整個的，局部疎忽，常能影響全部，故公務員辦事，首重精細，固無須於大刀闊斧的政治天才。

第九，優良的公務員，固須具有充分行政技能與經驗，但公務員倘能得到法律保障，安心永久任職，更以其功績為升擢的標準，則其在公務上的成就，更粲然可觀。國家為獎勵及養成此種人才，故設為種種優厚的待遇，使公務員能安分守己，矢志終身，如薪俸保障，位置保障及身後待遇等，均為有效方法。現在各國公務員制度，大概均已注重此節。

第十，公務員應認識自己的性質及其所負責任的重大，故一般國家，多以法律促成公務員能

達此目的，如公務員之不能參加政黨活動，即其一端。公務員若為政爭捲入漩渦，則辦理行政，每易墮入主奴之見，行政進行，必受影響。即有些國家允許公務員參加政黨活動，亦應自覺其不能以個人政見或黨的政見，操縱行政。故公務員在管理行政上，無論政策之良惡，辦法之善否，僅能向長官建議，不可公開批評，或拒絕執行，祇應以盡分內職責為天職。

以上祇就公務員制度的一般特質而言，其匡略已可概見。今後將進而述及各國探行此制的經過及其現行制度，以明公務員制度的究竟。時人研究政治，每以公務員制度為末節，甚至因其與政黨鞏固勢力的手段，大相違背，故嘗有國家雖以之為定制，而執政者不願遵行。不知在今日行政範圍擴大及內容複雜的趨勢中，非有完備而及時的公務員制度，不能使行政有效發展。各先進國的現制雖已堪稱完備，但其間正待解決的問題仍多，故以研究態度對之，亦為刻不容緩。

(註一) 波納爾 Garnier 在其所著 *Political Science and Government* 中第一章第三節說得透澈。

(註二) 參看波納爾現代政府的理論與實際 *Rivar's Theory and Practice of Modern Government* 第一
一六五頁。

(註三)參看高一涵政治學綱要考試問題一章中關於我國考試制度史的敘述。

(註四)我國自來以文章取士，少重視其經濟才，即服官以後，政府對於官吏幹才的列斷，亦少切實標準。

(註五)日本維新後對於公務員制度 Civil Service 的改革及其效果，即是證明。

(註六)衛伯爾 Weber 在所著 *Parliament und Regierung* (1918) 中說：「在現代國家，真正的政府之充實自己，不在於出席國會辯論，亦不在於宣布主張，而在於切實辦理公務員每日所應辦的行政。」

(註七)加四庫 G. E. Casey 在一八七七年加拿大月刊第八十七頁有下列幾句話：「公務員制度不應看成酬庸朋友

的方法，完全是處理公共事務的一種組織，並且，為達此目的，應當適用商業原理 Business Principles

(註八)斯密亞丹 Adam Smith

(註九)各國行政組織。在十九世紀中葉以後，改進黨至此方成立。

(註一〇)分註則 Spoils System 參看柏爾德英國政府及政治 Beard's American Government and Politics

第一九九頁及三一一頁。

(註一一)參看阿格英格即政府及政治 Ogg's English Government and Politics 第十章。

(註一二)官治主義 Bureaucracy 適用於德帝國時代的公務員制度為最恰當，其意是說充任官吏的以官為業，有補充

分的能力與經驗，並表現一種謹嚴的態度。

(註一三)參看阿格同書第一章。

(註一四)參看孫勳闡現代政府的理論與實際第二十七章第三節，言之甚詳。

(註一五)國家活動的效用，至為擴大，在其全部機構中，各有其效能，故國家公務，不遑分計較局認利害。

第二章 考試及任用(一)——德國

考試任官的制度，近數十年才風行於歐美各先進國家，如德、法、英、美、瑞等。但因政黨政治及高級行政官吏須要特殊能力的原由，(註一)即已經採行考試任官制度的國家，亦未將其任官資格全付之於考試。所謂公務員制度，自應以考試任官為基本原則，至少亦應以考試任官為理想的任官方式，其公務員制度才是進步的制度。

德國的公務員制度，以官治著名，換句話說，即服務政府的事務官吏，都有很充分的行政知識及管理能力，在公務上能發生很大的效率。並且，德國公務員制度之發生，來源亦甚遠，發展中間所遇的經驗亦甚多，故說明其發生與發展，祇就任官制度一端，已足說明其公務員制度的重要精神。遠在十五世紀的時候，普魯士、卜蘭敦及巴伐利亞等國，(註二)有「僱用博士」(註三)的官職，其任務為以法律智識，輔佐王侯。其人的資格，亦限於必有法律智識，社會知名。此可視為德意志諸

國中，以能力任官制度的開始。在德意志數百年來的公務員制度中，官吏必具法律智識，或即以此為淵源。

十六世紀，德意志各國已漸發揮中央集權的政治，地主壟斷地方政權的傳習，漸為此種新趨勢所擊破，遂發生中央及地方的行政制度。兼以羅馬法觀念，此時在德意志各國甚形發達，統一與集權的制度，因之，益形發展。當時的行政官吏，約可分為三類，一類為辦理行政及監督地方行政的，一類為管理全國財務行政的，一類為管理警衛事宜的。此等官吏，例須為有專門能力的人，打破從來門閥子弟壟斷的習慣。是平民任官，已起於此時，而官治主義，亦遂濫觴。此等人大抵均受過專門訓練，管理訓練的機關，大半是當時的高級學校。

十七世紀，各國行政組織，愈趨進步，其中央及地方的統治機關，大都秩序井然。哈蒲斯堡（註四）成立中央財政及預算制度，並有樞密院以統理政治，最高法院以管轄裁判。巴伐利亞的財務官，統轄全國財政。赫塞加色爾（註五）的財務官，除管理中央收支外，並監督森林、礦山、織毛、鑄幣、鹽及地方財政。卜蘭敦堡的官吏制度，更有名於時。普魯士的樞密院，於一六五七年設立幾個行政

部，掌管各項行政，樞密院並成爲各部大臣的會議機關，而官治主義，亦一時稱爲極盛。其更稱特色的，即對於公務員的約束，除官吏不得兼任社會職務，收受饋贈，購買沒收貨物，侮辱商人外，一切辦公時間，辦事手續，官吏對公務應守秘密等規則，均有命令發表。平時，各級官吏間，凡上級對於下級，均應有考察報告，凡屬官吏，均不得擅離職守，財政官吏的賬目，必須隨時呈報，國王亦派出多數監察委員，以考核各高級官吏的服務情形。普魯士在當時各國中，實在最能發揮官治主義。（註六）

十八世紀開始，考試任官的制度，亦即誕生。一七〇〇年，曾對軍法官及普通法官實行考試任用制。依一七一三年法律，規定凡未經國家考試合格的，不得充任法官及律師。祇一位置，而候補者不止一人時，以能力最優的人充任。後來，法院中其他人員，如書記官及書記之類，亦適用考試制。於是，凡欲充任法院官吏及律師的，均須先受大學中的法律教育，畢業及格後，經過一定準備期間，再應國家考試，國家考試及格後，才取得法律專家的資格，有最低級法官位置出缺時，可有任職的機會。此可說是普魯士司法制度的一大進步，一七三七年，把司法官考試的範圍推廣，規定凡與司法行政有關的官吏，亦須具有法律智識，並仍以考試方法取得資格。在這種情形下，門閥子弟把持官

職的傳習，遂被打破一部份，沒有大學畢業證書的門閥子弟，即考試的機會已經沒有，何況任官。

高級的普通行政人員的任用標準，當時並無考試任官的規定，因為高級行政人員重經驗，祇以考試而考察其書本智識，是不夠用的。但是，一七二七年十二月政府亦有關此的命令公布，規定中央軍政會議主席及民政會議主席，必須具有中央國政院（註七）委員的同樣資格，各省政府委員亦應由有能力而熟悉地方行政的人員充任。至於下級官吏，同一命令規定，凡管理某事的官吏，應當具有某事的專門智識。凡畢業大學而有志服務行政的，可先呈繳證書，予以學習機會，在此學習期間，並無俸給，須其直接監督長官認為滿意後，才實授以官職。一七四三年的命令，更規定學習期滿一年後，應受國家考試，考試及格，再予官職。一七四八年命令，更規定學習人員的學習範圍，凡與行政相關的實際智識，都應具有。不過，就當時的實際情形看去，法律命令雖然這樣規定，國王仍常破格用人。學習的人雖已具備各種必須資格，在實際取得官職的時候，凡是聰敏大方的人，總是容易得到國王賞識。倘若有兩人以上競爭，總是具有此種特殊資格的人勝利，有時其他資格及能力雖不夠，其人亦有得到意外成功的機會。

十八世紀中葉以後，行政突然發展，無論範圍與內容，均比較前時擴大，因之，簡陋的公務員制度不能適應時代需要，應再改進。當時的趨向，是要把公務員受訓練的範圍擴大，如赫爾大學及佛郎克弗大學於法律學之外，加授政治學及經濟學。（註八）有名的行政專家甲斯蒂（註九）說，「政府中多數公務，都是與經濟及財政有關的，對一般行政人員倘予以此項訓練，必更能滿足其任務。」故一七七〇年的法律，對考試任官制度，大加補充。依此次法律的規定，凡高級官職的候補人員，應當具有優良的學校成績，學習期滿後，先受所願服務的相關行政機關的筆試，筆試以後，再受政府所設考試委員會的口試。學習期間，在地方政府服務。參加行政機關考試，必須持有此項服務證明書。考試的項目，筆試為法理學，行政學及財政學等，口試則就其所言專長而詢之，但財政智識，在必須詢問之列。

普魯士官治主義發展至此時，已形成很深的積弊，所以，當時雖把任官方法改進，而時代要求，在根本改進官治主義，故枝節改革，絕無補於實益。兼以一七八九年的法國大革命，掀起民主潮流，普魯士統治階級雖無心接受新潮，但在竭力設法避免動亂，故此時之須要革新的舊制，何止萬端。

斯本因是當時有名的改革派領袖。(註一〇)他批評官治主義在當時的流弊說：「我們爲支領薪俸，飽有書本學問，缺乏興趣及沒有財產的官吏所統治。在一般官僚雖已躊躇滿志，但普魯士政府却已死氣沉沉。因爲官僚必須支俸，所以倘若不支薪，即不肯努力，即使裁員減薪，亦可以減少他們的努力心。他們雖然是德學先生，但是，都祇是書本之學，而無經世之才，這有何用？他們之所以缺乏興趣，原因在他們自成特殊階級，離開平民，凡行政之與平民有關的，與他們無關，他們自然無興趣。更因他們無財產，故一切財產的變遷，對他們都不發生激勵，所以，天之晴雨，稅之高低，他們是一概不問的。他們認識他們的任務，祇在閉門辦公，支領薪俸，並且，以其所守之道，傳之子孫。」(註一一)由此可見當時的官僚之腐敗與無用。後來雖然屢經改革，但是，新官治主義之形成，仍待十九世紀最後二十年間，才把這些官僚的法儒的性根，頑固的思想，無限的私慾，擅權的劣性，特權階級的觀念等，逐漸掃除。(註一二)

十九世紀的普魯士工業革命，迅速完成，自由主義成爲時代象徵，故選拔官吏的方法，應當與計臣主義時代不同。一八四六年前，公務員考試制已經常有改革，這是年止，其方法大概如下。一切

公務人員，都須在法院學習，視其所擬服務的性質，更予以工業或農業的訓練。凡經過法院學習期滿，再受國家的法律考試，及格後才任正式法官。若在法院學習期滿，而願任普通行政人員的，則由國家予以相關智識的考試，及格後實授官職。普通行政人員的國家考試，分筆試及口試。筆試題目分三種：一是關於政治學的，一是關於行政學的，一是關於財政學的。口試題目有二：都是詢以比較實際的智識。一八四六年的新法律，把這種以法律智識為中心的舊制，一次掃除，而對其他應考的智識，亦予以改革。當時的辦法，是廢止在法院學習一年的制度，更因工業革命成功，官吏已無須農業的實際智識，而工業制度重分工與專精，故工業的實際智識對官吏亦無用。官吏所須要的能力，是具備所管理事業的一般理論，而同時具有健全的案牘功夫。這次的辦法實行後，各方仍感覺不滿，一八六六年重行考慮改革方案，卒成立一八六九年法律。此次法律規定，凡願任較高級司法官的，在大學修業時期，不經中間考試，祇另受兩種考試。一種是在大學修業滿三年後，受大學的法律考試，再經過四年學習後，受國家考試。此法曾經實行十年，普通行政人員，亦以此法選拔，祇是四年學習期間，在行政機關而不在司法機關。當時的政府並主張，司法官在學習期內，亦得以其一年服

務於行政機關，以增加其行政能力，但國會恐怕行政機關發揮不正當手段，故終未實現。

正當此時，德意志的工業發展很快，益覺以法律智識為主要資格的行政人員，絕不能應付時代的要求。兼以，一八七〇年後，社會政策的發展，使國家的活動，益須要有積極能力的官吏，如過去官吏之祇具消極的能力，殊不能充分發展行政的效用。並據當時的行政經驗而論，證明最健全的行政人員，是在大學曾經習過經濟學及財政學的人員。倘能再有公共生活的實際訓練，則此等人必為最健全的行政人員。因之，普魯士政府在一八七四年，曾提出改革案於普邦議會，說明高級行政人員應當受特殊訓練。認一八六九年的法律，祇把研究法律的標準提高，行政制度和行政法的智識，不會為所注意，尤其是法律方面的研究，費時過多，其他如經濟學，財政學的研究，必受影響。政府的改革案，經國會審查後的報告，對政府提案，大體同意。但認政治學與經濟學的考試，應當與法律考試，同時舉行，並在其人畢業於大學的時候舉行，政府的意見，則主張於學習期滿後舉行。國會委員會並主張地方政府公務人員的任用，亦適用此制。(註一三)

這次的提案及報告書，始終未經大會討論，但是，直迄一八七九年，六年間均為各方所注意，切

實研究最妥善的方案。有些急進派甚至主張司法官亦應受政治學及經濟學的訓練。長期討論的結果，各方意見漸見接近，共同承認三個要點，此即一八七九年三月十一日的法律及同年五月二十九日的條例。三要點即（一）新法律適用的範圍，包括各部司長以至地方政府的行政長官及兩者的僚屬，（二）司法官及技術人員除外，（三）考試及任用手續。地方行政人員之包括在內，是因爲普魯士的地方官吏，原則上爲中央政府在地方的代表，其陞遷可由地方而至中央。考試及任用的手續，行至一九〇六年才加以修正，但原則並未變更。即一九一八年革命後，共和國的新法律，亦未完全廢棄一九〇六年法律的精神。一八九七年的法律，規定凡願任高級行政人員的，至少須在大學修業三年，習法律及政治科學，並第一年及第二年均能考試及格。考試分兩次，第一次由學校舉行，其法如一八六九年的規定。第二次由政府所設「高級行政人員考試委員會」主持，於學習四年期滿後舉行之。學習期間，前二年在法院，後二年在中央或地方行政機關。考試的科目，一爲普魯士的各種公法及私法，一爲政治學，經濟學及財政學。考試方法分筆試及口試，筆試兩場，口試一場，每場於六個禮拜內舉行完畢。

這次的辦法，當時仍有很多人認為不滿意，以為考行政官吏以相關專門智識的主張，究未實現。在政府的意思，本來主張實現專門考試的辦法，國會因為恐怕政府利用此法以排斥與己政見不同的人，故反對之。但是，這次的法律，究有兩個重要貢獻，一是承認行政人員與司法人員的訓練應當不同，一是地方行政人員亦須經過學習期間。自此法成立後，以法律智識為官吏中心能力的習慣，告一段落，以社會科學為行政人員中心能力的趨勢，從此開始。

但是，此次的法律，究竟仍有偏重法律訓練之嫌。據當時的實況，此種辦法，實有深切弊病。昔魯士的法律學，偏重理論，教授亦祇講理論，並不以社會實況為反證。如此研究學術，實犯空疏的弊病，而學習之者亦甚易易，祇須強記若干原則，即能應付考試。流弊所趨，學生常常不喜平時用功，祇在考試之前，臨時抱佛脚，致其入大學的目的，全在應付一次考試。在有志服務行政的，於學校時的課程，亦以政治學及經濟學等為輔助科學，對之仍探疎忽態度，為勢所必然，故此等人在服務上所須要的必要智識，仍甚薄弱。至於在機關學習期間，名為四年，實祇三年半，其工作幾全為學習辦事方法，一切必須的學術能力，自然無從顧及。雖然學習期滿，國家須考以政治學，經濟學及財政學等科

學，但組成考試委員的，都是法官，對社會科學自然忽視。並且，當時考試的成績很壞，法律不能及格的，已佔百分之五十，社會科學成績之更壞，為勢所必然。是訓練法官的成績已壞。訓練行政人員的成績更壞，故二十世紀初期的德意志，在行政日趨複雜繁難之下，自然須要十分健全的行政人員，此所以在一九〇六年後，又發生改革的新運動。（註一四）

行政人員應當受行政智識的特殊訓練，十九世紀最後十餘年間，已成爲一般見地。一八九五年財政大臣米凱爾主張把行政人員學習司法的期限，（註一五）由兩年減爲一年，使其能對行政法、社會政策及經濟學等，多用功夫。當時曾成立一部際委員會，專門研究這個問題，但是，委員會的意見，却與米氏不同，認行政人員仍須照舊受司法訓練，延長大學學習時間，並無實益，至考試標準，亦應仍行原案。祇在學習期間，予行政人員以特殊訓練，其法是在各重要行政中心，委託官吏，以講演方法授學習人員以必要的相關智識，並強制一般學習人員必須聽講。此外舉行國內外旅行，以資參觀考察，並派往企業組織，領事館，中央合作銀行及其他機關服務，以增長見識。並主張必要時特設行政學校，以作更切實的訓練。至於考試，則應有一政治科學教授參加考試委員會。

此後十餘年間，社會上很熱烈的研究這個問題，並且，政府於一九〇二年正式向國會提出一案，主張延長行政人員的大學修業期限為三年半，行政機關學習的期限亦為三年半。這次的提案，未經正式投票，即被擱置。一九〇三年，政府又提出此案，但國會中的意見，仍甚紛歧。有些議員主張根本改革學制及學校考試制度，有些議員又主張有志服務行政的學生，其學習方法，應當與有志服務司法的學生完全不同。這次的提案，雖然仍未通過，但行政人員的學習方法與在學期間，應當改革，並須使其一方面透澈了解社會，以增高其行政能力，他方面使其能夠切實應用其學理於行政，免其為空洞理論家，則已成爲一般的共同認識。一九〇六年的法律，即依此原則而成立。

一九〇六年的法律，完全接受數年來批評，行至一九二〇年才有新法律代之。依此法的規定，凡欲充任行政人員的，必須在大學學習法律學及政治學等三年後，受本校法律考試及格，即可取得在政府機關學習的機會。此次考試的科目，有公法，私法，法律史，政治學，經濟學等。學習的最初一年，在法院，若得財政部大臣及內政大臣的許可，得減少爲九個月。在此九個月的學習期中，學習司法程序及行政法的實際內容。九個月滿後，再派赴地方政府機關學習，由各省省長主持之。省

長對於此等人員之分發，有取舍權，大概信天主教的，猶太人，其前輩有社會主義嫌疑的，都摒而不用。若其人的父親，本來是官吏，或者雖不是官吏，而家道富有，最好是在姓名上具有 *Lord* 的頭銜的貴族身分，必定可望迅速分發。倘若學習人曾經供職軍隊，充任兵士，體格強健，而應試時的年齡尚未超過二十九歲，對於政治學及經濟學等又有相當智識，則一切不成問題，任何阻礙，亦難破壞他的分發機會。(註一五)

學習期限，共三年又三個月。學習必須切實努力，以期充分利用機會取得行政經驗。省長對學習人員，有嚴格監督權，凡成績優良的，得特許免試，反之，省長得拒絕其學習，並得取消其候補資格。此三年又三個月中，十二個月在縣長指導之下學習，三個月在市政府學習地方自治，但在省政府學習，至少須有十五個月。如此分配學習區域，目的全在使其了解行政的全體，及行政在行政單位中的運用情形，而範圍較小，監督指導的效率亦較大。學習人員有時並能得到代表長官的機會，使其明白行政責任之重大。在學習時，一切得問難於長官，長官亦須明白指示。(註一六)在省府中，因範圍較大，各種分類專門行政，亦有機會學習，務期其所習學理，能夠在各方面實驗並證明，從戶

口調查、管理會計，以至出席會議報告，均在學習之列。有時並得派往邦政府及聯邦政府參觀，以考察規模更大的行政。如此經過三十個月後，其餘九個月的學習工作，則由省長斟酌情形，派赴各種特殊機關，以補足其未完的經驗。在省政府中，有一特設的官吏，專門擔任管理及考核學習人員，除去補助其研究各種實際行政外，對於學習人員個人品行，亦加考察，並常出席政府考試委員會，以期明白國家考試的方針及政策，俾扶助學習人員容易成功。同時，每個學習機關的主管官吏，對學習人員每人的情形，應當繕一報告，尤其縣長更須考察其個人的真實辦事能力，及其對公眾的態度。特派的管理官，更須集合各方對各人的報告，參以自己的考核，對各人作成一總報告，送達政府考試委員會，以裁決某人能否參加考試。（註十七）

政府考試分筆試及口試，考試的科目，包括普魯士的公私法律，政治學及經濟學等。筆試二日，第三日預備口試，第四日口試。凡考試不及格的，得再考一次，再考不及格，則失去充任行政官吏的資格。考試內容，注意實用與技術，政治史及經濟史等科目，均不為主體。問答範圍甚狹，答案須準確，似是而非，作為無效。

一九〇六年法律，革命後即廢止。革命以前，此法雖幾經修正，但均枝枝節節，就其全體而言，最後修正的法律，仍不切合共和德國的需要。普魯士的制度，自帝國成立以來，已經普及三分之二的邦，大家都覺共和德國應當有新的法律，以規定公務員制度。當時批評一九〇六年後的法律的，以德卜魯克（註一）的議論為最有名。德氏的意思，以為行政人員與司法人員的任務既不同，則其所應具的智識能力亦應不同。行政人員應當以受社會科學訓練為主，（註二）法律智識為從，後者祇在補前者之不足。行政人員的任務，在從不同的社會環境中間，以謀社會及個人的利益，若對社會科學沒有深切認識，其判斷力必然薄弱。法律，不過是規定人生行為的準繩，司法官應當以之為裁判的根據，而行政人員既無此任務，自無深切研究之必要。故德氏主張兩種人員在大學中，應當分別訓練，以收事半功倍之效。學習期限，德氏亦主張變更，以為一個人必到三十歲才能夠獨立管理行政，三十五歲才能夠擔任獨當一面的職務，如縣長一類的官吏，實在過份把青年有用光陰，耗之於案牘工作，假若有一具有行政天才的青年，其能力實難及時發揮。故德氏又主張再縮短大學修業年限，行政人員學習司法九個月的限制亦廢止，而以之并入在行政機關學習的期內。德氏又以

爲刑法、行政法及各種私法的智識，行政人員祇須在大學學得綱要，已經夠用，行政法雖然重要，在學習行政期間，不難繼續研究。此外，德氏更主張凡屬有志服務行政的人員，在入大學之前，應先在行政機關服務一年，以助其在大學學習更能切實有用。這種辦法，當時的人以爲行之困難甚多，故贊成者頗少。並主張在學習期內，最後九個月應受特別訓練，其法是在大學內特設一班，專門講授各種社會科學的高深理論，使學習人員能夠反證其所得的經驗。凡受命爲獨當一面的責任官吏，倘爲初次受任，於任官之先，應受兩年高級訓練。第一年學習普魯士各種政策的意義及歷史（特別注重內務行政），普魯士與聯邦的關係，經濟事業的狀況及其經營方法，議會制度及行政制度的實際內容，除課堂講習外，並輔以參觀考察，擔任教授的，以專門學者及高級官吏充之。第二年從事農工商等實際生活，使其明瞭社會實況。在德氏的意思，以爲倘能照其方法做去，則行政人員在理論及實際兩方面的智識能力，均必充分。

當時改革派的意見，很使社會注意，一九二〇年的改革，即爲此等意見的實行。依一九二〇年的新法律，將一九〇六年的法律，大加修正。學習期限定爲三年，在法院的期限，由九月減爲六月。考

試方法亦變更，筆試加入憲法及行政法，二日口試中，一日專門口試經濟學及政治學。在行政機關兩年半的學習期內，依一九二三年法律的規定，於縣政府學習十個月，於各省的區學習十個月，於邦或地方的警察機關服務三個月。於財政部服務三個月，其餘四個月則在區長直接指導之下服務。監督學習人員的官吏的權力再擴大，使任命官吏時的考察證據，更能充分，更能正確。學習人員在學習服務期內，得入大學繼續研究，並藉此機會討論一切行政上的實際問題。

(註一)在政黨政治下，有些與決定政策有關的地位，當然應由政黨人物充任，並且政黨一旦解除政權，彼等亦當然去職。如總統、內閣及各部的秘書長等，均可屬於此類。高級行政官吏，指各部部长、政務次長、高級地方行政長官等而言，都是政治人物，不是單純的行政人員，故通例對此等人物不行考試任官制。

(註二)卜蘭敦堡 Brandenburg 巴伐利亞 Bavaria 爲當時的封建國家。

(註三)佩爾博士 Hired Doctor 是法律專家，由國王聘任。

(註四)哈羅斯堡 Habsburg 封建國名。

(註五)赫塞與色爾 Hesse-Cassel 封建國名。

(註六)拼王給大臣 Van Ratsch 一秘密訓令，中云：「倘若一般大臣有何處罪，汝應立即告余。汝應不避艱難，務使各大臣能

各盡其職，並消滅其罷職，使余之行政事務，不受任何影響。假若有違背我的命令及破壞我的利益的事件發生，汝必須立即告余，否則，汝即應負此事的責任。汝應守秘密，無論何人，不得告以此訓令，即余之弟兄，汝亦不可告之……」

(註七) 中央軍政會議 *War-Commissariat*，中央民政會議 *Chamber*，中央國政院 *General Directorate*。

(註八) *Gasser* 氏：「帝王決在赫爾 *Halle* 及佛郎克弗 *Frankfurt* 大學設經濟學講座，以教授農業政策、預算制度、土地制度、城市政府及其行政等科目。」

(註九) 甲斯第 *Mein* 曾服務於普魯士礦務行政，是計臣學派的人物，極擁護赫爾大學的新制。

(註一〇) 斯太因 *Stein* 為當時行政領袖中不世出之才，在其任稅務官時期，曾改革國務行政，改革一般稅制，成立全國統計局等，成效卓著。

(註一) 參閱 *Finer's The Theory and Practice of Modern Government* 第一二一〇頁至一二二二頁。

(註二) 一八四四年，在漢堡發現一木小書，名 *Bureaucracy and Officialdom in Germany*，其中論列十八世紀

總憲法官傑之腐敗與頑固，可參閱前書一二一三頁至一二一八頁，首之註釋。此書為英人所作，姓名不詳。

(註三) 指縣長、區長及市長等。

(註四) 有名學者 *Comollet* 說：「這是中世紀的殘餘辦法（按：指十八世紀的大學教學法）與最高的文明及最高的道德總是有，現在許多專門學者及高級官吏，仍未能覺他們過去之失敗。我很怕一般高級官吏不明白社會實況。自然，有些出身的家庭很好並且有天才的，亦能成爲很好的官吏，但是，多數却是令人失望的，頭腦遲鈍，輾轉過日，把他

們同軍官比較，我們立可發現這種自由對發展好的性質，不是必須。

Holmuth von Gerlach 說：「我在 Würzburg 大學修業期間，我即努力記清法律，以應第一次考試。在 Leipzig 大學，我很少上課，所願上的課，就是經濟學，因為教授是 Roscher，又是我所研究的科學的最要識。我在 Würzburg 大學時，差不多不知道大學究在甚麼地方。」他又說，當時的法官，對有志行政的學習人員，並無多少幫助。

(註一五) 這段話是根據 Von Salwirth 及 Wandersleb 兩人的批評，前者為高級行政人員考試委員會委員，後者為普魯士工商部次長。

(註一六) 一八八二年五月財政及內務大臣的筆錄記有「就一八七九年三月十一日法律第十條，在大學中研究政治學科者，為高級公務人員所不可少，因為服務於法院的候補人員，在大學補習法律，政治科學完全被忽視，以之充任行政人員，自然不能優為之。即使他開在任職以後補學，亦來不及。」

(註一七) 國王所任命的考試委員會，有委員九人，為內政部次長（主席）一人，內政部秘書二人，財政，教育，宗教，農商各部秘書各一人，中央行政法院法官一人，柏林大學政治經濟學教授一人，必要時，分組主持考試。

(註一八) 德卜魯克 Dalhrook

(註一九) 德卜魯克說：「司法與行政根本不同。法官須嚴格根據法律以裁判訟案，自己不能有何創作的意思。一個行政官若祇能處理現成事件，並不是好行政官，他應當在比例行公事外，另有發揮。他應當獨立行動，自己尋事做，並能辨別何者為自己的重要工作。他更須努力以求生活及經濟的發展，並能辨別是非。所以，法律不是行政官的目的，祇是手段。」

段。法律所能予他的，是對他的活動予以承認及規定範圍。而法官則不然，雖然在我個人是主張法官應當尊重法律，但在事實上是要他們絕對照本宣科。」

第三章 考試及任用(二)——法國及英國

研究中世紀德意志的行政制度，可以發現其近代官制的淵源，研究法國大革命以前的行政組織，則得不到這樣的結果。法國一七八九年的大革命，不僅把法國的政治劃成兩個階段，即行政制度亦分成截然兩概。革命以後，力求洗滌舊時代的舊制，致革命以後的行政制度，與革命以前並無何等密切關係。不過，究竟歷史勢力是不能否認的，新制度雖然不是舊制度所孕育，但是，沒有革命以前的舊制，怎能有革命以後的新制。所以，我們的目的雖然在研究現制，革命以前的制度，亦未嘗不可回頭一顧。

法國舊時代的行政制度，是為中央集權主義和賈官爵制度所充實，前者是舊時代的貢獻，後者是舊時代行政失敗的原因，一切由中央集權主義所形成的新制度，均為賈官職所發生的一切惡影響所破壞。故普魯士行統一集權主義可以產生新制度，並為現代制度的淵源，而法國則

不能樹立現代制度的母體於大革命以前。考法國當十二世紀至十五世紀的時候，爲封建時代，諸侯兼併，戰爭漸仍，到十六世紀才統一起來，樹立法蘭西王國。統一以後，封建割據的形勢雖已打破，門閥的勢力卻依然鼎盛，一切軍權政權，仍在閥閥之手，集權制度不能充分發展。到十七世紀，芮其（註一）把地方閥閥的軍權奪取，以異各省民政長官，中央集權的制度，才逐漸鞏固。兼以路易十四亦是不世出的鐵腕君主，其統治亦不仰賴於門閥貴族，故中央集權更能得到切實的保障。不過，絕對的中央集權，必賴完備的政府組織去運用，才能夠實現，路易十四之建立中央集權，其惡藉祇在個人的及神權的力量，並無完備的行政組織以爲基礎，故祇能造成外表中央集權的狀態。一旦時移勢易，而路易十五及路易十六，又無路易十四的鐵腕，中央立即表現式微，地方官吏的勢力，遂亦形成尾大不掉。

自封建制度既經推翻以後，地方行政即握於國王所任命的官吏之手，但是，此等官吏的來歷，依然是由門閥出身，位置之取得，不是由國王恩賜，即是由購買而來。故在王室方面，政權仍受威脅，與中央集權主義，仍然不能相容。十六世紀中期以後，王室圖謀補偏救弊，才派出若干監督官，（註

(二) 把各省的司法、財政、治安、軍務等權，都置於監督官權力之下。但是，原有地方官吏，久已習於擅權，而監督官既是受命於王，又均富有才能，並爲國王親信，豈能放棄職責，因之，兩者之間，衝突時起。
(註三) 這種狀況，延長到幾十年，在王室方面，卻再接再厲，不肯絲毫讓步。到十七世紀初年，芮其留當政的時候，即積極進行，在各重要鎮市，亦派出監督官，以完成更嚴密的監督制度。芮其留的辦法，一時引起很大的波瀾，有些地方，公然藉此作亂。

哥伯（註四）是路易十五王朝的能臣，爲行其富國強兵的財政政策，與辦多少新政，並由國家直接管理或經營。哥伯政策之實行，自然須要多量能夠切實服務的官吏，但是，當時的一般官吏，多半來自門閥，並由購買而得，行政能力既低，操守亦不廉潔，行政效率既無，故哥伯的政策很難實現。哥伯爲防止這種失敗，遂一方擴大監督官的人數及權力，同時厲行考察官吏的勤惰與能力。哥伯的手段雖然敏捷，可惜買賣官職的惡例未除，無論監督官怎樣多，新政策總不能收圓滿的效果。
(註五)

監督官在辦事上，亦須要多數屬吏，才能夠完成他們的任務。哥伯雖然反對多用屬吏，但不有

他們，監督官的行政，何能執行，並且，因為要達到辦事順利起見，屬吏還大半來自本地人物。在哥伯政策發展的過程當中，屬吏制度亦即因之而同時發展。不幸，買賣官職的惡習，又傳染到屬吏，屬吏既得到金錢買得的保障，監督官遂亦不能指揮自如。在這種情形下，監督官的價值，逐漸失去，中央集權的效能，亦逐漸減低。

十八世紀以來，王國的政治日非，戰爭與奢侈，益使國用不足，君臣焦灼，祇有再廣開買賣官職之門，故官職買賣的制度，漸擴張到監督官，於是，百年來賴以維繫中央在地方的權力的制度，遂亦毀壞。監督官的權力本來甚大，今亦以買賣出之，自然造成尾大不掉的形勢，包本王朝的政權，怎不失敗。故迄大革命止，中間的監督官常有任職數十年的，等於終身，並且，有些更傳諸子孫，無異世襲。各省的省長，各市的市長，及其他一切官吏，其官職亦是金錢買來，因為監督官尾大不掉，於是國王更許此等官吏以獨立的權力，以分監督官的大權。在這種紛亂發展之下，王權既已損壞，監督官亦等於虛設。但是，監督官既以金錢取得其位置，不能不因應時勢，另闢生財之道，其結果當然是與其他地方官吏觥籌一氣，而以剝削人民為其職務。（註六）

圖爾哥（註七）雖然是十八世紀法國的有名政治家，在此種賄賂紛亂的政治下，其政策亦一籌莫展。圖氏爲欲實行其政策，不能不改革當時的行政制度，因規定爲監督官的，必須有在地方已經服務六年的資格。買賣監督官的制度未除。這種枝枝節節的改革，絕無用處，故圖氏在行政上的努力，並無效果。時代發展，政治益形腐敗，卒造成一七八九年的大革命。革命政府的措施，首先改革行政制度，尤其對於監督官的制度，爲當時所極端反對。並且，當時一般革命黨人的心理，對於官吏握有大權，根本懷疑，買賣爵位或賜予官職的制度，更不許再能存在。故革命以後的行政，既須受議會之支配，而服務行政的機會，亦公之於一般人民，祇須其有合宜的才能，即可因才爲官。

大革命後的政府，雖把買賣爵位的制度打破，但產生任用私人的制度。所謂任用私人，係對不探行考試任官而言，亦有舉賢不避親的意義。革命諸領袖既握政權，對於所轄官職，因無法定手續限制其任用官吏，自然任用其所素知的人，以利行政。於是，上行下效，成爲風氣。這種情形，在任何革命政府成立的時候，都是必然現象，同時，保護革命政權，亦以這種辦法，最爲穩捷。革命政府是如此，反革命政府何嘗不如此，故在拿破崙復辟後的路易十八，路易菲力及拿破崙三世各王朝，都採行

同樣辦法。不過，自革命以後，門閥勢力雖存，而用人以能力為標準的原則，卻已樹立，拿破崙就是極度發展這個原則的第一人。拿破崙為人幹練多才，雄心勃勃，其用行政，除特殊場合外，一以人才主義為本。拿破崙能以其從政的經驗，用其銳利眼光，判斷一個人的長短，並其精力過人，雖在萬幾待理及軍事倥傯之中，對大小官吏之任用，祇須其職務重要，莫不經由本人之手。更嘗訓練青年數百人，輪番代替一般老弱無能的官吏。平時對吏治考察亦嚴，除特派官員以司其事外，並親身檢視一切考察報告，以為賞罰的張本。拿破崙這種辦法，在拿破崙行之，很能選拔全國真才而用之，因為其基礎是在人而不在法，故拿破崙以後的數代，祇能行其形式，而不能實現其實質，遂把選賢任能的制度，變成任用私人的門徑，於是吏治全壞。（註八）

在這種情形下，改革任官制度的主張，常常可以聽見，一八四二年更有人主張設立行政人員訓練學校。當時的政治，本來含有專制性，君主位置體己人，大臣佈置黨羽，政黨發展勢力，都不願以嚴格法律規定任用官吏的手續，故主張改革任官制度的雖多，卻不曾一次成為議會中的議題。（註九）第三共和成立以後，歷屆政府更擬置任用官吏的手續於統一制度之下，但因黨派紛歧，各

僥私利，政府力弱，不能在議會中把握多數勢力，兼以反對統一任官制度的理論，亦振振有詞，故始終不能實現統一的意見。有時一件議案提出議會，或因自始不能得到多數贊成而消滅，或因一讀成立而二讀失敗，或因政府不穩定，不能貫徹其主張。所以數十年來，統一公務制度的運動，在法國政治上，始終有如烽火，時見時滅。因為如此，法國今日的任官制度，依然由行政各部以命令規定，內容頗犯參差不齊的弊病。(註一)

法國現行任官制度，樹立於兩個原則上：(一)以才能為標準，(二)才能的訓練基於專門教育，並由各部自定考試方法。基於前者，政府除根據才能、德行及智慧外，不得以其他理由，褫奪國民的任官權。至於政治原因、思想邪正及宗教門戶等，雖亦能使一人失去任官權，但其理由不是其人的能力不足，而是其人不宜於管理公眾的事務。基於後者，各部部长舉薦考試任官權，並遴選降免的法定手續，亦由各部規定，而歷次法律，亦以此權正式授之於各部部长。

綜合各部考試任官的手續看去，其主要特質為：(一)中央大部份行政官吏，均適用考試任官的制度；(二)一切考試，公開舉行；(三)行政級考試，分筆試及口試；(四)考試專門能力；

(五) 考試之前，應證明其曾受相關教育；(六) 年齡限制，採寬大主義；(七) 考試由各部分別主持之。茲舉例以明之。譬如，內政部招考行政級職員，(註一) 則投考人須具下列資格之一：曾服務執行級官吏二年以上者，高等師範畢業者，畢業大學法律、政治、文學、科學、醫學等科而得有證書者，並其年齡在三十歲以下(其他各部有定為二十一歲以上至二十八歲的)。取得考試允許證後(其他人員考試，毋須此項手續，祇須其人能證明是本國人，已經服過兵役，並檢查身體及格) 候期舉行考試。筆試在先，口試在後，筆試第一場，在所出各題目中，選一題目，作成報告，敘述或批評，第二場考試專門科目。口試則於口試之先十五分鐘，由部發下題文若干(與筆試題無大差異)，許其在十五分鐘內熟記之，嗣於五分鐘內默寫一段，此蓋試其記憶力。考試委員有次長一人，人事司長一人(主席)，總務司長一人，科長三人，科員一人(秘書)。又譬如外交部考試外交或領事人員，須先接見，察其品貌，其筆試科目為外交史、經濟地理、國際公法等。參政院考試的科目為憲法、政治及司法制度、各種法律、經濟學等。考財政視察員的主要科目為數學、財政學(財政法規及財務行政)及經濟學等，財政部考試一般人員亦如是。各種考試之後，均有口試，但其題目均限於筆試的

範圍。各部考試及格的科員科長，均能陞遷，直至管部次長爲止。

法國這種制度，頗受一般贊許，但亦有持贊成議論的。贊成派的理由是：（一）各部分別考試，可得合用專才；（二）一般注重經濟及社會智識，考取的人員，必先已明瞭近代國家的意義；（三）各部自取人才，能以提高效率及增加合作爲標準。在反對派則以爲：（一）考試在本部高級人員監督之下舉行，因互相晤面，容易徇私；（二）如此所考察的專門智識，仍屬膚淺。法國有名學者若浩，即持反對態度，主張英國制，以爲僅有特殊一部智識的與智識基礎廣大的相比，後者的心胸闊闊，前者稍嫌狹礙。（註一）若氏認一般有志投身行政的人員，祇須具有普通智識即已足，專門智識祇在高級官吏須要，初應試的人，絕不能任高級官吏。所以，若氏主張在未任官以前，應受普通智識考試，將來陞級，才受專門考試，並且，每陞一級，可以考試一次。不過，若氏的主張亦有缺點，即對任官已久，中年已過的人，是否仍以考試方法能夠考察其能力。若氏更主張考試委員會中，加入官吏以外的專門家若干人，以杜徇私。徇私的弊政，在法國雖有，但是，究竟不多。一九一一年政府曾有命令，防止此事，規定部長任用官吏，於其去職以前，必須在政府公報上公佈。並且，法國的各部管部次長

及參事司長等，由考試出身而逐漸陞到此位置的，近來不少。低級人員的任用，又已爲考試任用所限制，長官很難從中作弊。在此種種防止方法之下，故徇私用人的風氣，在法國尙不發達。

研究英國行政的進化史，最使人注意的，是在十七及十八世紀，行政制度尙無顯著的進步。（註一三）這個時期，法國有芮其留、哥伯及路易十四等，努力樹立新的行政制度。普魯士的君臣，亦竭力發揮其官治主義。英國則不然，十七世紀的大部份時間，消耗於暴君與國會的鬭爭（註一四）十八世紀則國會最高權樹立，內閣常被掣肘，改革一般行政制度，未能實現，其所做到的，僅限於改善財政部，大法官與內閣等機關。

十六世紀以前，英國近代國家的方式尙未完成，還是處在半封建的狀態之下，所有田莊會和行會，即是地方的統治機關。統治的中心人物，爲有勢力的教士，莊主或老閹，至中央行政，則以君主爲中心，而扶以親近及臣僚，以實施統治。十六世紀，近代國家的形式，逐漸完成，對內對外的政治，亦日漸繁複，於是政治及行政制度顯出應當改革的需要。當時中央行政組織漸漸健全，地方亦有二千個以上的治安法官（註一五）不過，英國在此時，已開始發展重商主義，政治上既趨重干涉，行政上

當須有更完全的制度，否則，絕難適合時代的要求，如治安法官對救貧行政之不能勝任愉快，即其一端。不幸，十七世紀開始即遇暴君，形成國會與君主的極度鬭爭，初為抗捐抗稅，繼為流血革命，於是，改革行政的時代要求，一時遇着頓挫。

自十七世紀中葉（註一）至十八世紀末期，為英國行政制度的最壞時期。在此期間，國會常以官吏不善於執行法律，致法律不能充分發生效力為理由，廢去舊法，另立新法，更可知當時官吏制度之不完備。當時負執行法律命令的責任的，仍是治安法官，雖然此類人員出自地方的中等階級，各有土地財產，並為本地人治本地事，政府政策與人民意見，最易溝通，但是一般不會受過行政服務的訓練，處理行政，無一圓滿。一六八九年，在英國政治史上劃一大階段，民主的基礎雖已確立，但朝野心理的重心，在發展民主主義的政治，而不在于樹立完備的公務員制度，何況門閥勢力仍支配政治，健全的任官制度，當然不易成立。不過，工業革命此後即積極進行，政治規模，日益宏大，行政機構，日益複雜，不有完備的任官制度，即不能得到健全的行政人員，故行政上之需要一般的改革，以求實現功利主義所要求的行政效率，日益覺其不可緩。此所以自十九世紀以來，在英國任官制度

上造成一新紀元，門閥壟斷公務人員的習慣漸破，而於一八五五年樹立現代競爭任官制度的基礎。

功利主義的學說，此時正支配英國的思想界，在政治上的運用，自然肯定改革公務員制度的決心。但是，英國人向來好守成法，舊制度非到真實沒落，不會採行新制度。關於任官制度的改革，亦未嘗例外，必先試之於印度，然後方行之於本國。先是一八一三年以來，東印度公司在海里堡（Heilbrunn）也設一訓練學校，專門訓練有志到印度服務的人員。東印度公司之設此學校，其用意一方是避免門閥壟斷，一方是提高行政效率。願入此校受訓的，必須先有有力者保送，並受極嚴格的入學考試，考試及格，才能夠入校肄業。但是，東印度公司的大股東及其他有勢力的人物，依然有法使其屬意的人，容易進入此校，並容易到印度服務。政府當時鑒於該公司法之不行，流弊甚多，因於一八三三年制定一法律，規定印度政府用人，每一位置出缺時，應在該校學生中選定四人，同受東印度公司的考試，擇成績優良的任用。一八五三年，國會又把前項法律修正。一八三三年後二十年間，英本國改革公務制度的運動，發展很快，麥考來，特勒威利安（麥考來的內弟）等，除極力說明改革的利

益外，並提出方案。一八五三年的法律，國會即採納麥考里（註一八）的意見，完全奪去東印度公司在印度的用人行政大權，而代以考試任用的辦法。麥氏的意思，以為一個人倘能在青年時代，勝過同儕，必能把自己的所得，一直保持到老，絕不會自暴自棄，甘落人後，故以競爭考試取錄的人，總是始終都是好的。

一八五四年，麥氏受命主持印度公務員制度設計委員會，集合多數專門學者及行政專家，調查印度公務員制度，以定實施方案。麥氏在此時，已有一英國實行考試任官的方案，但因印度尚未行之有效，深恐不爲人信，故未冒昧提出。麥氏關於在印度實行的計劃提出後，由政府提交國會，國會完全採納。依此次的計劃，凡有志服務印度行政的人，祇須滿一定年齡，即可參預公開考試，無須何人保薦。（註一九）考試方法分兩種，一種對普通公務人員而設，一種對高級公務人員而設，前者考以普通常識，後者考以學術理論，並使其與牛津及劍橋兩大學的教育方針相配合。麥氏對考試專門技術，絕端反對，以為研究學問的目的，在開闊心胸，充實思想，若在青年時代，而專習專門技術，其人的學問基礎，殊嫌褊狹。麥氏更以為對科學文藝有研究的，每能造成高尚人格與超越氣度，以

之任官，前途實有無限希望，至於專門技術，僅可於服官以後訓練之，青年求學時代，不可以此阻礙其前途無限發展的機會。若一人有專門技術，不會受過充分自由主義的教育，對於世界及人生，均未瞭解，以之服官，絕不是完全人才，殊難達到提高官吏品格的目的。

印度公務員考試的辦法定後，英本國亦發生考試任官的運動，財政部並建議採行麥考來的計劃，故同年會由財政部提出一報告，主張在英國實行考試任官的時機已熟。這次的報告，是麥考來的內弟起草的，內容多採麥氏的舊有計劃，為增進任官制度的便利及效率起見，並有四點建議，即（一）考試機關獨立，不屬於任何行政部；（二）考試定期舉行，不為某特殊位置舉行臨時考試；（三）凡考試及格人員，依次享有為各機關試用的機會；（四）試用期滿，主管長官認為滿意後，方實授其官職，並予以公務員的保障待遇。此次的報告提出後，很惹起一般豪貴反對，以為如此選拔官吏，他們的特權將全被奪去。政府亦鑒於似過操切，決定原則採納，逐步實施，但英國公務員制度的綱領自此成立。

一八五五年五月二十一日，樞密院令組織公務員考試委員會（註三〇）主持中央政府各部下

級官吏考試。委員三人，由國王任命。委員會有權決定投考人的年齡、體格、性情、學問及能力，凡考試及格的，予以證書，取得任官資格。分發後試用期為六個月，任命之權，由各部主管長官掌握之。一八五九年，樞密院又令，凡未經公務員考試及格而得有證書的，不得享受公務員保障待遇，並領取養老金。一八七〇年樞密院又有一令，規定（一）公務員考試公開舉行，（二）凡已經服務的官吏，公務員考試委員會若認為可特許免試時，得免考取得公務員資格，（三）凡國王直接任命的官吏，無須取得考試及格證書（此種官吏在一九一四年尚有三百人之譜），（四）在特殊場合，某部大臣希望對某人免試任官時，經該部大臣及財政大臣之請求，並得公務員考試委員會同意後，得免試任官，（五）各部公務員數目，因有財政支出關係，財政部有權決定之。至於專門技術人員，則自一八五五年以來，即置於免試任官類，但是，凡未經公務員考試委員會同意免試的，不能享受公務員保障待遇。

英國在改革公務員制度的過程中，沒有一步不受政客及其他與考試任官制不能並立的人的劇烈反對，並且在最近二十年內，公務員考試委員會常為人批評和攻擊的目標。不過，這種情形，

並不能中止公務員制度的改進，時常都在研求如何提高行政效率。內閣曾有多次委員會研究這個問題，最著名的如一八七五年的蒲列汎爾委員會，一八八四年至一八九〇年的李德利委員會，一九一〇年至一九一四年的麥唐納委員會，一九一八年的格蘭斯頓委員會等，都提有報告，以研究公務員制度的一般問題。同時，樞密院亦有多次命令，如一九一〇年命令廢止過去一切命令，並確立新制，一九二〇年的命令，把十年前的辦法，又加以改革，付委員會以銓敘官吏的權力。總結數十年來的努力，英國公務員制度的改進，出自國會立法的少，成於內閣決定的多，此為英國所獨有的特色。(註二)

依照現行的考試制度，行政級的公務員考試，分筆試及面試，有時採混合法，以面試定擇行，以筆試定智識。考試的標準，不是特殊技能，祇考其一般的智識及能力，故所出題目，同級人考試，除去與服務的機關有特殊關係的科目外，題目都是一樣的，並且，題目的範圍，完全屬於下列各科的學理，如歷史，算學，古文，今文，哲學，經濟學，政治學，自然科學等。(註三) 題目的內容，一般高才的大學畢業生，都能夠對答，並與牛津劍橋 (註三) 等大學的教育宗旨相當，出題的人，亦即是這些大學

的教授。(註二四)至於低級的普通考試，則其所考的標準，爲一般受過完備教育的中學畢業生的程度，題目的內容，還是重學理而輕事實。英國之探行這種考試標準，以爲祇須一人是優秀的大學畢業生，即可參預行政級的考試，若爲優秀的中學畢業生，即可參預普通考試。祇要他的智識完備，人格健全，必能由低級漸陞至高級，最高可陞到常務次長的地位，官吏所須要的一切特殊技能，均可在此任職期間逐漸養成。凡經考試及格並取得證書後，即由公務員考試委員會記名錄用，某部或某行政機關有位置出缺時，原則上應由他們補充，但行政級的試用期爲兩年。(註二五)

面試或口試的辦法，是一九一七年新定的，據一九三一年一月公務員考試委員會的說明，其重要的作用如下：(一)面試或口試能夠補充筆試所不能做到的工作，至少可看出其人品；(二)面試能夠予已經過筆試的人以詳細考察；(三)面試不能在筆試之前舉行，恐怕接見人自挾成見，使投考人不能參加筆試；(四)現行的面試手續，每人約費十五分鐘，並常在筆試之前舉行。但依某有名學者的意見，面試制度應當改革之點尚多：(一)面試時間，應延長至三十分鐘，分兩次舉行，每次十五分鐘；(二)面試時應與投考人作學理上的討論；(三)面試祇能作爲附加考試。

不能視為決選的方法；（四）面試的分數，應由三百分降為百五十分；（註二六）（五）面試委員會應延聘一般業務的行政專家一人及大學行政專家一人；（六）面試必於筆試之後舉行；（七）考試員的報告，應於面試手續完成，並已記分後，方加以審查。在英國一般人的意見，以為自從採取面試法之後，考試制度有一大進步，由筆與口兩者，當更容易選拔真才。（註二七）

關於兩年試用的辦法，亦有人主張改革。英國高級考試的法定應考年齡，最低為二十二歲至二十四歲，普通考試為十五歲至十六歲，而考試的內容，又偏重學理，以此等人試用於行政機關，不但沒有一般的辦事經驗，即能力亦恐缺乏。主張改革的人，以為應把這兩年作為訓練期間，使他們學習行政的實際經驗。就英國試用官吏的現狀而論，並無真實效果之可言，大概總是個負責做事，則實授位置為必然的事。像這樣的有名無實，絕無補於提高行政效率，若能照德國的辦法，使他們在此期間分發到地方政府機關去學習，或赴外國去參觀，必能有更大的效果，學習期滿，再以考試方法定其去留。（註二八）

（註一）芮其臣（Richardson）。

(註二) 監督官 (Intendant) 監督官的名稱，有經國使的意義，其初祇爲司法官性質，亨利四世時代才成大職權，但亦僅爲隨軍官吏，自亨利四世戰勝諸侯後，才印在各省辦理善後，成爲常設官職。參閱 H. Finck's *The Theory and Practice of Modern Government* 1111-1115 頁 1113-1114 頁。

(註三) *Innocent* 在其所著 *Origines de l'Institution des Intendants des Provinces* (1883) 第四十三頁，說亨利四世時，大亂，法國已成無政府狀態，祇有採此非常手段，以變更統治方法，才能夠撥亂反正，故監督官的權力，常以地方情形及受任者與王的關係而決定其範圍。

(註四) 高伯 (Golbert)。

(註五) 高伯曾訓令一般監督官，教其如何監察收稅人員，如何消除積弊，而不打草驚蛇。在當時的監督官中，有些確能慎其職守，如 *Daguesseau* 的兒子 *Chancelier*，記其父的事蹟，說其父如何謹慎辦事，一方要忠於國王，同時又注意人民的苦況 (參閱 *Martini's Dictionnaire des Institutions Administratives au 18^{me} Siècle*, p. 207)。但是，*Boulainvilliers* 在其所著 *État de la France* 中，又說當時的人民，最初以爲監督官能够如何爲民除害，不久才發覺他們還是殘民以逞。

(註六) 宦官露爾的弊政，十七及十八世紀，很多政治家都計劃廢止，但因財政匱乏，既無善良的庶財大道，仍不能不因循仍之，故這大革命發生的前夕，此制仍未廢除。十八世紀初期，凡賣出的官職，在期限未滿以前，該官祇有爲人民反對的罪證，國王亦不能隨意撤換。當時還有專門買賣官的公司，若犯罪的官吏屬於此公司時，審判權亦屬於公司，國王不能

過問。故監督官一旦可以而得，其專恣跋扈，當爲意料中事。參閱 H. Finer's *The Theory and Practice of Modern Government* [114] [115] [116]。

(註七) 國譯哥 (Turkot)。

(註八) *Honnis* 在其所著 *Principles of Administration* 一書，論任用官吏的原則，與拿破崙的制度地無二致。說「一切行政官吏不僅是並且應當由國王提出，因爲一切官吏都是他執行法律的直接代理人，一切公務由他們管理，並且國王又是這些管理的保障者，所以祇有他才能選擇官吏。否則，就是沒有必須的原因，而希冀結果，原因不同，結果亦即不同。從官吏的職務上看去，倘若沒有官吏，則國王不能有所有行動」。

(註九) 又有一種意見，認爲當時的政治家，覺得法國政府的事，有更重要於此者，政治尚未引入軌道，如何能得到行政效率問題。

(註一〇) 依法國定例，凡屬公共行政的規則，均須事前交付參政院審議，否則不能成立，但參政院審議的結果，祇能建議，不能否決。若單純關於執行法律的規則，則各部可自定，無須交付審議。故各部考試任用的規則，經此審議後，大體亦能一致。

(註一一) 行政級官吏之最低者爲科員，較高爲科長。

(註一二) 若瑟 (Gara) 於一九一二年著文論此。

(註一三) 此時的行政史，是與憲法史混合的，因爲國王即是行政的中心人物，國王在法律上離開行政，是責任內閣制完全

成功以後的事。

(註一四)國會自十六世紀已有立法權，地位亦漸近於政治重心，故一六〇五年後，James I及Charles I俱君主神權國會當然起而與之爭，結果有克倫威爾的革命。委不多到一六八八年都還是保留在此階段中。

(註一五)治安法官 (Justice of the Peace) 均是各地的紳士，由國王選拔而加以委任的，其權極以司法為主，行政為從。

(註一六)自克倫威爾樹立保安政府算起。

(註一七)海里登 (Halleyburg)

(註一八)麥考來 (Macaulay, 特勃威利安 (Trevelyan))
(註一九)麥考來在某次演說中說：「在競考制度之下，每個人均必竭能盡智以表示其能力，所以，用不着考試官有何努力，考試的客觀標準，總是始終維持着的……」

(註二〇)公務員考試委員會 (Civil Service Commission)。

(註二一)蒲列汎爾 (Playfair), 李德特 (Ridley), 麥唐納 (Macdonald), 格羅斯頓 (Grosvenor)。

(註二二)自然科學與社會科學的考試，分別舉行，各就所願服務的性質而定之。一九一九年前，投考外交官所讀的特殊資格，其家有每年四百鎊收入的財產，以便前兩年服務，不支薪俸。一九一九年將此制廢除，但投考人須先取得外交部選任委員會的許可，若認其人不宜做外交官，即不能參預考試，並且，考試時須加考法文、德文及其他文字。

(註二三)牛津 (Oxford) 劍橋 (Cambridge)。

(註二四) 近來對其他國立大學及有名公私立大學的課程，亦列入考試標準。在一九二五年至一九二九年間，共任用八十
七人，牛津則佔七十二，倫敦大學佔五人，餘數屬於其他大學出身的人。

(註二五) 大抵英國的公務員，在其投考的時候，即已有終身以服務政府為職業的決心，故其一旦受官以後，必兢兢業業以
克盡厥職，時間久後，自然增加多少經驗。並且，倫敦大學得設有專門訓練低級官吏的班次，使他們在此中去反證所
經驗的事實，並求比較高深專門的學問。又一九二一年至一九二八年間，有四十七個行政級官吏，是陸續而來。

(註二六) 英國制度太重口試，亦有倚輕倚重的弊病。考試給分的標準及法則，可參閱 Fisher's *The Theory and Practices*
of Modern Government 131-134。

(註二七) Fisher 的意見。

(註二八) 同上。

第四章 考試及任用(三)——美國

美國雖然是百五十年前新成立的國家，考試任官制之確立，還是經過長期的奮鬥。大概說，任官制度之演變，自開國以迄今日，中間約可分為三個時期。第一期自一七八九年聯邦政府成立，至一八二九年，為創立官治主義時期。第二期自一八二九年至一八八三年，為分臧制（註一）發展時期。第三期自一八八三年以迄現在，為考試任官制確立時期，完備的公務員制，在此期內逐漸實現。一七八九年聯邦政府成立，邦聯時代的官吏，依法應當結束其職務。華盛頓亦恐當時的官治，有澄清之必要，故在原則上把舊有官吏全體免職，而以人才主義為標準，任用新官吏。華盛頓確能恪守職責，雖在草創時期，吏治亦還可觀。但因政黨制度，在華盛頓在職期內，即逐漸形成，聯邦派的政黨形式雖未顯露，而華盛頓為其事實上的領袖，故當時任用的官吏，多半是此派人物。第三屆總統亞當斯，（註二）與華盛頓為同派，雖與參議院意見相左，行政常受其掣肘，而同派在政治上的勢

力甚大，故仍能一本華盛頓的任官方針，以鞏固聯邦派在行政上的勢力。不過，在此時期，因一派壟斷官職的時間過久，積弊漸深，吏治漸形腐敗，失職及能力薄弱的官吏，日漸增加。但是，就大體看去，尙可稱爲健全。

一八〇一年，哲費孫（註三）當選爲總統，邦權派在政治上勝利。哲費孫競選之勝利，用力不少，當選後爲實現其政策起見，自不能不多數位置已派人物於政府中，以備指揮自如。但是，政府中既有的位置，大半都是聯邦派人物，不免職一批，自難安插一批，因之一時免去大批官吏的職，以其空額位置已派人物。哲費孫還是注意人才主義，而離建國的時期尙近，故在吏治方面，並不比較過去十二年遜色。不過，因總統派系不同，即免去大批官吏的職，此風一開，前途不可收拾。故今人論美國分職制之形成，多謂當以哲費孫時代爲起點。（註四）

聯邦政府這種任官方法，傳播很快，多數邦都受其影響，如賓夕爾伐尼亞、紐約、麻沙朱色特等邦，黨派競爭，皆以獲得任官權爲成功表示，有時變本加厲，甚於聯邦。一八二〇年，聯邦成立官職任期法，（註五）規定多數聯邦官職的法定任期爲四年，是法律正式承認當時的事實，對派系壟斷官

職的惡例，得到法律的保障。此法成立後，派系壟斷官職的風氣，一時大有發展，一八二九年後分職制之形成，當以此爲最近原因。

一八二九年，甲克孫（註六）當選爲總統，分職制立即開始。甲克孫擴大四年任期法的範圍，主張任官是人民的權利，載在憲法，故官職不應由少數人長期獨佔，並且，任職較久的官吏，積習漸深，常不嫻於民情，更常怠忽公務，爲增進行政效率起見，若常以富有銳氣的人任官，成就必多。甲克孫在這種理由下，遂極力發揮其壟斷官職的野心。兼以甲克孫性情鋒利，對聯邦派人物，深懷成見，以爲他們的政治觀念錯誤，盡是自己的政敵，故在其新任用的官吏中間，無一人不是民主黨的人物，而將聯邦黨人物盡排於官吏之外。甲克孫這種政策的結果，大影響於美國行政，因新任的大批官吏，盡屬毫無行政經驗的人物，並且，政黨中活動的分子，更沒有充任行政人員的涵養，故行政效率，一時減低，官吏地位，亦陡然低落，財務人員更常發生舞弊及掩逃的事件。（註七）

甲克孫總統所造成的政治習慣，很引起輿論的不滿，克萊、衛伯氏特及加爾洪（註八）等有名政論家，均出而大聲疾呼，反對根據政黨關係任免官吏。但是，這些改革家在當時亦提不出具體的

改革計劃，不能夠造成輿論的勢力。他們祇反對根據政黨關係免官，而不能從任官手續上求改良的方法，至於擬把人事行政的責任交付參議院，更是不切實際的主張。後來，改革派人物哈利孫（註九）於一八四二年當選為總統，雖欲急教時弊，但因無具體切實的代替方法，而環境的壓力亦太大，結果仍承襲舊習慣，不但未廢止分職制，更有更進一步的地方，致後此二十年間，分職制在美國的流弊，日益不可收拾。

芬勒爾分析美國分職制之形成，其論據甚為透闢。芬氏以為無論在君主政治，寡頭政治抑民主政治之下，統治者都喜歡在公共位置方面濫用任官權力，因為把握着任官的自由權，一切野心，容易實現。尤其是在民主政治之下，促成分職制的原因更多。（一）貪威風，好權勢，是常人易有的心理。要在民主政治中建立這種地位，祇有廣置羽翼之一途，趕走反對自己的人，扶持擁護自己的人，不但在消極方面可以減少阻力，更可在積極方面樹立活動力。臥榻之側，豈容他人鼾睡，正是這個道理。（二）民主政治是以政黨組織為基礎的，政黨所須要以酬償一般選舉功臣的，最好是官職，故選舉的位置愈多，這種用備酬償的官職亦愈多。十九世紀二十年代的美國，正在開始發揮其

政黨效用，所以在當時民主高潮及穩定政府的交流之中，分贓制容易發展。(三)四年任期法的口號，是「輪流任官」，甲克孫的理由，已經可以說明這層道理，在祇注意任官權利而不注意行政效率的人，最容易爲這個口號所迷惑，以爲這亦是平等自由的表現。(註一〇)

四年任期法挾着分贓制實行之下，總統更迭一次，行政人員大批更換一次，結果行政效率減低，國帑無謂浪費，求官的人員大增，政治的腐敗畢露。總統與參議院之間，亦常因任官而起爭執，致潮迭與。總統與各部部長之間，亦費去許多時間與勞力，結果仍得不到適當的人才。至於政黨機關，壓迫官吏，中間更百弊叢生，不但輿情不能諒解，即官吏亦覺了無興趣。故改革運動，在當時是隨着分贓制之發展而發展的。兼以二十年代以後，社會經濟日益進步，行政日益複雜，效率須急講求，無長期訓練與經驗的人員之不足，以負行政重責，漸成一般公認的事實。一八五三年，國會在這種壓迫環境之下，第一次成立考銓制度的立法。把一切行政人員分爲四類，不經考試及格，不得任官。各部設考試委員會，由部長任命三人組織之。當時因格於環境，此法始終未能切實實行，但要求改革的聲浪，因此而益急切。(註一一)

正當此時，英國積極改革任官制度，成效漸著，美國議員之遊美的，常爲這種事實所激刺，因而亦急切主張本國如何改制。一八七一年，國會曾通過一件法律，付總統以制定任官規則的權力，俾提高行政效率，並規定考試任官的原則，聯邦考試委員會委員，得由總統任命人員組織之，投考人的年齡，體格，性情，智識及能力，均由總統以命令規定之。法律雖然已經通過，但因經費無着，迄未切實實行，一八七三年亦即將此法廢除。此後的改革運動，仍未停止，一八七二年各黨的政綱中，即有改革公務員制的主張。一八七六年共和黨海士（註一三）之當選爲總統，主張改革公務員制亦爲其當選原因之一。極端改革派蘇爾滋（註一三）被任爲內政部長，依願（註一四）受命著大不列顛公務員制改革運動史。同年，國會並通過一法律，禁止非總統任命的官吏繳納政治捐款，以供政黨揮霍。一八七九年，又有參議院調查委員會報告公務員繳納政治捐款的狀況。一八八一年發生加菲爾德總統被刺事件，（註一五）改革運動更進一步，同年，公務員制改革大同盟（註一六）亦成立，各邦及各縣市，並有分同盟成立。一八八三年，彭得爾頓（註一七）的公務員法成立，公務員制改革運動才算告一段落。至於各邦及地方的分臧制之改革，亦同時進行。（註一八）

一八八三年的公務員法，規定（一）總統得參議院之同意，任命三人為考試委員，組織聯邦公務員考試委員會，但三人應分配於兩黨，免職之權，屬於總統。（二）委員會的職權，為制定考試法規及主持考試行政。（三）法規內容為（A）凡願充任已經分類或準備分類的官職的，應先經過公開的競爭考試。（B）考試以實用為原則，並依各部門官職分類考試。（C）某類官職考試及格人員，對該類官職之補充，凡成績優良的，有優先任職權。（D）華盛頓聯邦政府的官職，應依各邦及各特區的人口為比例以分配之。（E）在實授官職以前，應試用六個月。（F）凡屬例外任官，委員會每年應向總統提出報告。（G）每年考試情況，委員會應提出報告於總統，再轉呈國會，並得建議應行改進之點。（H）凡工人及經由參議院同意而任用的官職，不在此法規範圍以內。

自此制實行後，分臧制大事括清。現在的聯邦官職，凡屬於分類官職範圍以內的，都是經由公務員考試委員會所考取的人員充任。部長以下，執行級以上的官職，若不屬於技術性質的，則依政治理由任用，如各部的司長，即屬此例。（註一九）美國聯邦各部並無所謂常務次長，司長即是各部主持行政的重要人物，有聯邦行政領袖之稱。不過，近數十年來，有些司長是政治理由任用的，有些司

長亦是由陞職而來的。總統雖可依政治理由而任用，卻不能依政治理由而免其職，故事實上這些司長亦是常任職，等於得有法律的保障。(註三〇)司長以外的官職，亦有依政治理由任用的，如法官或檢察官之類，其人數約有三千之譜。此外還有些是可以免試任用的。

依五十年來的經驗，各級考試機關組織及職權的利弊，已有各種批評。大概聯邦及各縣市的公務員考試委員會，都是由三個委員組成。聯邦委員由總統任命，各邦由邦長任命，各縣市由負責地方行政長官任命。任期不一，最長六年，最短三年，各委員輪流退職。委員必為政黨人物，但必分配於兩黨。委員會有權宣布考試規則，並審查行政機關處斷人事行政問題是否適當。委員會在行政上有很重要的地位，政客常向其為部下要求特權或免許，現任人員常向其請求陞級或加俸，試用人員的成績不良，常受各行政機關的譏評。各級委員會的權限雖不同，如聯邦公務員考試委員會即無銜敘權限，但大體看來，總有這些請託。委員會的唯一天職是公正，對於一切請託，當然應在拒絕之列。但是，各邦及各縣市的考試委員會，常不能脫離政治勢力的支配，並且多數兼管人事行政，所以，這些事情，仍難全免。

近來研究各縣市公務員考試委員會的結果，有兩派意見。一派主張委員會應絕對保持超然地位，誠實執行取錄高才主義，並使法定任用政策不受侵害。其他一派則主張委員會應為職業性質的機關，切實執行政府的用人任務，並使任用制度的民主精神不受侵犯。大概都是主張公務員考試委員會脫離政治關係，愈遠愈好。又有中央研究會議委員會及全國市縣同盟（註二）對各地方考試委員會亦有批評，主張保持超然態度。聯邦公務員考試委員會亦受有批評，其缺點亦大概屬於此類。

中央研究會議委員會指出的缺點，有（一）各地方考試委員會都有相當政治氣味，多數委員之產生，亦是根據政治理由。（二）各地方委員會雖然表示努力實現公務員制的法律精神，但切實執行擇優錄用原則的，還是少數。（三）因為考試委員的地位低落，故常奉承行政長官的意旨，致法定的任用原則，常受侵害。（四）多數委員會不能切實行使其職權，並很少執行其人事機關的權力。（五）各地方的委員會大都僅有管理權，亦未許工作人員有代表參加，以決定如何改良任用條件。全國縣市同盟的意見，亦與此大同小異，並嫌各地方考試委員在智識方面的水平較

太低，不能有效實現其工作。

中央研究會議委員會主張各地方考試委員脫離行政長官的控制，使考試委員由考試方法產生，而考試由一特組的考試機關主持之。特組考試機關應包括地方督學一人，遺囑法官一人，其他一人由此二人合意推選之，其人即為公務員考試委員會的主任委員，或此人由有經驗的企業機關人事管理人充任。公務員考試委員三人，一人為委員長，二人為委員。委員二人，一人由市長，城市經理人，市董事長或其他行政長官委任，由行政人員中選委之。其他一人由公務員選舉。委員長由公開考試選拔，為永久職，若須免其職時，應以書面說明理由，被免職人並得提出書面答辯，而由原考取的機關審判之。各委員在立法及司法方面的職權平等，但執行權則屬於委員長。

全市縣同盟亦有同樣主張，但付地方行政長官以較大權力。考試委員三人，一人永久在職，由考試方法選拔。考選考試委員的機關，亦以三人組成，一人由市長任命，一人由督學任命，其餘一人則由此二人合推，而以市長任命的一人為委員長。考試委員試用期間為六個月，在試用期中，得自由免其職，過此則免職應以書面說明理由，並公布週知。

這兩種批評中，有兩點是共通的，一是以考試委員兼任人事行政管理的管理，一是使考試機關與行政長官完全分離。關於前者，在五萬人口以下的地方團體，較易辦理，因為政黨政治的勢力不大，規模亦比較簡單，以一人而兼兩職，自無何種深弊之可言。而在更大的地方團體則不然，分臧制已有其基礎，把人事管理的專家，以並無位置保障的考試委員代行其職務，必致傷害任用制度的公正精神，而益發展分臧惡制。關於後者，切實做到，似甚困難，因為兩者之完全分離，不是單靠法律條文即能做到，同時，兩者間之合作，已成一般習慣，欲求打破，亦甚困難。兩個會議的批評，雖多切中時弊的地方，但膚淺之處仍不少，故始終未如何引起輿論的注意，而實現其主張。人事行政不由考試委員會管理，在美國是有成效的，如聯邦及麻沙朱色特邦，都是由特設的另一機關管理。註二〇爾著聯邦公務一書，亦竭力說明兩者分別管理的好處。註二三

關於考試方法，美國的制度，比較一般國家複雜。考試專門智識，在英國派雖然極端反對，但美國則有其自身的成績，此在美國大學中的教育方針，即已作如是準備。美國亦有人根本反對以考試方法取錄候補官吏，以為一個人的創造力，機智，合作等能力，不是筆試口試所能看出的，但是，取

人的標準，除此以外，又有何方法具有客觀的價值呢？

綜合說去，美國的考試方法，計分筆試或口試，會考或獨考，普通考試或專門考試，答案亦可分為自由回答或短簡回答。最普通使用的，還是筆試，會考，專門考試及自由回答，而在聯邦，則因路程遼遠，會考無法舉行。但是，現在的形勢，卻又趨向於獨考，口試及短簡回答，並參用心理測驗的方法，以補一般考試方法之不足。（註三四）

（一）筆試 筆試是測驗投考人最低限度智識最要方法，一般智慧，亦可看出許多。凡智識不滿意標準的，筆試最易試出，故考試一般書記類公務員，大都適用此法。答案重自由。

（二）短簡答案的筆試 現在的趨勢，是筆試而用短簡答案。考試的題目，大概都是專門性質的，其答案的範圍，非常嚴格，要那幾句話才能夠正確對答，即非這幾句話不可。題目同時有若干個，既嚴限範圍，又嚴定時間。此種考試方法的好處，是答案有客觀價值，看卷人沒有伸縮餘地，迅速正確，沒有受過專門教育的人，絕難僥倖錄取。

（三）口試 口試一般用為補助考試的方法，大概於筆試後行之。口試的目的，在證實其學

間能力及考察其人品性情。有些職務，與人品情形，大有關係，如外交官及領事官考試，即非用口試不可，外國語是否流利，口才是否優秀，品貌是否端正，性情是否機警，除此法外，別無他法可以考察。第一二三各級郵務員考試，亦用此法。

(四) 技術考試 此法用以測驗技巧，為最恰當，如對電工，木工，機械工人等考驗，最為合用。歐戰期中，軍隊常用此種考試法以分別其應為學徒匠師或技師。

(五) 演習考試 這種考試，多用於技術考試。譬如考試一個木工，可給以材料，說明作某物，並規定其應有時間，以其結果分別其能力。所以，對於速記生及打字生，每每使用此法。有時更可參用會考法，使其互相同時比較，更容易鑒別其優劣。各部考試技術人員，每欲測驗其經驗，亦常使用此法。美國公務員考試委員會，近來很喜採用此法，以其結果甚佳。英國公務員考試，最近亦已參用此法。

(六) 心理測驗 心理測驗祇能用以補充他種考試方法之不足，並無獨立使用的價值。其效用不在考察某項專門學識及能力，祇在測驗其智慧。這種考試法使用後，美國考試制度帶有許多

少英國制的色彩，亦趨向於重視公務員的一般基礎能力，如心思靈敏與否？基本智慧充足與否？歐戰以前，這種方法先由學校傳至軍隊，再由軍隊傳至警察，最後用以測度公務員的智慧，但是，方將試辦，大戰即捲入美國，遂致停頓。戰後，心理測驗又逐漸推廣，多數考試委員會亦用以測驗參加公務員考試的人，成績亦尚可觀。

近數年來，發生標準考試運動，即考試標準，須有客觀的確定價值。多數地方的考試委員會均已試辦，聯邦委員會則尚持穩重態度，以之置於研究程序之中。

美國公務員所包括的範圍很廣，很多公務職都採取考試任用的方法。歐戰中間，因為參戰的原故，一年之中，曾經考試近五十萬人，即一九二五年，亦有二十萬人參加考試。因之，主持考試的機關，亦異常龐大。華盛頓的聯邦公務員考試委員會及十三個考試區的辦事人員，總數約有五百人，每年約耗去八十萬美金。至於邦及地方，總共有四千八百個考試委員會，管理考試的人員亦超過萬人。

投考人考試及格後，即由考試委員會記名候差。各機關需要人員時，若其位置已經歸入分類

公務員之中，則由主管長官書面通知委員會，請其派員候用。委員會對每一位，擇優依次指派三人，在有些地方，祇派一人，聽候主管長官擇優試用。這種辦法，在美國已生出弊病，即每年考試及格的人很多，而實際被用的，常僅及其半數。考取者未即被用的，若能力充分，常已先就他業，故所謂擇優依次指派三人，此三人未必即確係優秀分子。所以，當行政機關需用人員的時候，派去試用的人，成績常常不佳。

試用期為六個月或一年。試用期中，職務不受保障，隨時可被免職。試用的用意，在考察其能力，性情，行為，並訓練其辦事技術。不過，美國的試用，現在實際已成形式，百分之九十九，總是不致失敗的，成績若非特別惡劣，不會中途被黜。故有人批評美國的試用手續，並無真正價值。

關於投考人的應試能力的訓練，各大學均負其責任。大學中不但科目完備，可造成投考人的各種分門別類的專門學識，在有些科系還特設行政講座，如教育學系設教育行政講座，市政學系設各種市行政講座，醫學亦設公共衛生行政講座等，都是準備有志服務公務的人而設的。紐約市政研究處並特設訓練學校，設工程，行政，財政，公安，人事，公共衛生，郵金，城市設計，市會計等科目，以

訓練有志服務城市公務的人員。還有些機關採學徒制，如聯邦印鑄局的學徒訓練期為四年，海軍造船廠設有訓練學校，內地稅局設稅務學校，邦際貿易局設學校訓練驗貨員，收稅員，打字生及速記生，度量衡局設班訓練人員，教以物理學，數學及化學等。公務員考試委員會於一九二二年並建議，各機關對於青年公務員，應使其在相關各部工作輪流服務，對於已有經驗的公務員，亦應使其繼續研究，不但可以增高其智識，並可提高其辦事效率。(註二五)

(註一)分臧制(Spolia system)即某黨奪得行政大權，則大批更換前任官吏，新委本黨之人充任。有中國「一朝天子一朝臣」的意義。

(註二)亞當斯(John Adams)。

(註三)哲良孫(Thomas Jefferson)。

(註四)分臧制有黨派壟斷官職的意義，並且請求位置本黨人物，不重視其能力是否稱於職守。哲良孫既採人才主義，並且無壟斷官職於本黨以租庸有功選舉的人的動機，自不能認為分臧制的始創。

(註五)官職任期制(Office Tenure Act)。

(註六)甲克孫(Andrew Jackson)。

(註七)一八三七年紐約海關監督 Swartwout 推選公款百二十五萬金元，為甲克孫時代最有名的撥款案。案發後，頗有

傷於其分職制的主張。同時喬命比亞的公款收支員亦以公款作投機事業，亦敗逃走。案發後，監督員報告其事，謂此案已有先例甚多，由此可見募人分職官職之危險。

(註八) 克萊 Clay 衛伯氏特 Webster，如爾法 Callhoun。

(註九) 哈利孫 Donjamin Harrison。

(註一〇) 埃利德里哥 Garry 既輪流做官，可以保持人人的心理平衡，一方面可以明白被統治的人的情緒，他方面則此等人為官，必是好官。

(註一一) 此初期的考試，實際上不是公開的，不僅為一黨所壟斷，並為黨中之一派所壟斷，故與今日所謂公開競爭考試不同。考試委員的任期無保障，常因與較強勢力衝突而被免職，不過，有時亦竟恃其長官的私意或政客商情的請求。考試結果，亦不能分別投考人的真實能力，因為考試常單獨舉行，而主考人亦常受外力支配。

(註一二) 海士 Hayes。

(註一三) 蘇爾滋 Carl Schurz。

(註一四) 埃頓 Norman B. Eaton，後為第一屆公務員考試委員長。

(註一五) 刺客殺 Garfield 的動機，因為求官不遂。

(註一六) 公務員制改革大同盟 Civil Service Reform League

(註一七) 彭得爾頓 Pendleton，其法案為依頓起草。

(註一八)當時有十邦通過改革案，地方之打破分級制的，亦有二百多城市。

(註一九)好保美國沒有如德法等國行政級的官吏，即有亦係不由考試任用。其實，美國亦有此級官吏，已列入分類官職中的，則俟考試任用。

(註二〇) *MeadMahan* 研究五十四個司法，有二十二個是由總統任命，三十二個是由各部長任命的，此三十二人即屬分類公務員，以考試任用為原則。可說，有二十六人是由成績比賽而來，其中五分之四是受應級考試的。

(註二一) 中央研究會議委員會 *Government Research Conference Committee*，全國市縣同盟 *National Municipal League*。

(註二二) 薩沙·麥色特邦由行政及財政委員會管理人事行政，其區極為管理公務員分類，准許加薪及決定各機關公務員名額等。聯邦的人事管理機關為 *Personnel Classification Board*，由行政效率司 *Bureau of Efficiency* 預算司及公務員考試委員會各派一人組織之，其分類工作，實際仍由考試委員會及預算司負其責任。

(註二三) *Mayers, Federal Service*，一九二三年版。

(註二四) *Phor* 於一九二五年著 *The Civil Service of Modern State* 一文，載美國政治科學雜誌，極力稱贊心理測驗用於公務員考試的價值，謂其經濟確實。但氏於一九三三年著現代政府的理論與實際一書，卻未提及此點。

(註二五) 美國公務員考試委員會亦不是美國唯一考試機關，如國務部的外務人事局，警官局等，都常舉行局部考試，各邦教員檢定委員會亦有考試權。其他類此的還有。

第五章 擢陞及考成

現代國家的行政，內容複雜，多屬專門，一方面須要辦理行政的人員有專門智識，他方面須要辦理的人員有工作效率，故對於前者，採用考試任官的辦法，以求專才，對於後者，採用保障及獎勵任官的辦法，以求老吏。保障的辦法，內容種種，留在第六章以後說明，本章專說獎勵的辦法。

現代各國都定有法律，獎勵任官，其方法為擢陞，擢陞的標準為考成。所謂擢陞，是任低級官的，依其能力及工作效率，可以逐漸陞職。有了陞職的辦法，不但可以滿足服務公務的心理，並可以鼓勵他們努力，使其在工作的時候，充滿工作興趣，工作効率問題，即可在此中解決一部份。不過，國家的官職，亦不是可以完全用陞職的辦法達到的，如在政黨政治之下，政務官即不是可由事務官以陞職取得，而必須受政黨關係支配。又如行政級的公務人員，帶有一半政務官的性質，並且充任行政級公務員的，常須要特殊智識及能力，所以，普通雖然可以由陞級的辦法達到，但是，倘若智識不

足或能力不充的，則始終沒有陞任的機會。在這種場合下補救的辦法，是加薪而不陞職，但加薪亦有限制，普通以不超過兩倍為原則。現代的一般企業中，對工入及職員的待遇，亦有與國家待遇公務員探同一辦法的，其目的亦在提高工作效能，增加生產效率，並且，國家公務員制度之成立，還是倣效此資本主義經營企業技術的發明。

依美國公務員制度的規定，凡公務員之陞遷降免，均以其工作能力及效率為標準，依其他理由而陞遷降免的，祇算例外。英國在一九一九年前，公務員陞級的制度雖早已成立，但高級公務員陞級的機會，比低級公務員少，一般仍以工作能力及效率為標準，並且，限制甚嚴。一九二〇年法律，雖然把級的機會增多，但是，因為種種原因，多數公務員還是得不到陞級的機會。一方面公務員是有定額的，並且，各級的人數及階級，非經法律不能變更，而公務員的工作能力及效率，却無限制發展，所以，有多少公務員的工作能力及效率雖然已應陞級，而無適當位職出缺，不能高陞。其次，常有服務既久的低級公務員，應當陞級，並其上級位亦已出缺，但是，其主管長官不滿意其能力，而以其出缺的上級位置，予一考試及格的新公務員，或由低級陞至高級，亦須經由考試競爭，而此低級公

務員能力資格不足，不能應考，遂亦使其失去陞級的機會。(註二)德國的中級公務員，要想陞至行政級的位置，是辦不到的。不但中級公務員是如此，即下級公務員的工作能力及經驗均已豐富，可以勝任中級公務員的位置，亦僅能得到代理的機會，不能真除。低級陞到中級，常常由考試競爭決定，但在同級位置之間，則依工作能力的考察報告而決定陞遷。法國的辦法，與德國的辦法大同小異，但不採陞級考試的辦法。

根據這種情形，有兩個問題發生，即(一)陞職的機會既少，而才能發展及陞職要求，又在繼續發展，中間將發生如何結果？(二)即云以工作能力及效率為陞級標準，而能力及效率的標準，究如何確定？關於前面一個問題，實在不容易解決。一般公務員的心理，都是努力以後，要求陞職，但位職愈高，數益愈少，而所謂才能及效率，又不容易測定準確，縱有陞職制度，中間亦必有許多不滿意之事，故低級公務員關於陞職問題，一般總是煩悶痛苦。在一般企業裏，工作人員之具有特殊才能的，可以自尋機會，特別表現，以達其發展的目的。在行政組織中則不然，因為權限各別及職務關係，並不許某個人特殊表現其才能，亦不容易表現其才能，行政的目的不是求利潤，縱有才能，政

府亦未必立即陞擢。並且，即以科員以下的案牘人員而論，在考試之初，其受試的標準已經很高，而任職已後，亦未嘗即用其所具的專門智識，常覺學非所用，職未盡才，今既無充分陞職的機會，亦無特殊表現才能的可能，煩悶痛苦，豈不加倍。陞職的制度，是用來企求工作效率的，在煩悶痛苦生活中的公務員，還有什麼工作效率。好在人人未必都是如此不滿現狀，有些亦很能自資能力實不充分，至於不會受過高深教育的，當然更自承資格不足，所以，各國陞級問題所遇着的困難，亦可得到一部份的解決。德法美英諸國，今日都有公務人員繼續受教育的運動，正是這個問題的反應。（註二）

關於第二個問題，所謂工作能力及效率的尺度標準，亦是容易解決的。在一般企業中，工作人員的工作能力及效率，容易測度，時間質量精粗，都是顯而易見的，資本的盈虧，更是成敗的表示。在行政組織中則不然，公務員的工作能力及效率，很難得到有形表示，有時時間問題與工作效率問題，並無關係，而效率上的成就，亦不能完全付之於工作能力的大小，同時，行政不是貿易，成本多少，與事業成就的大小，並無絕對關係。因為這種種關係，工作能力及效率的標準問題，實在不容易

解決，縱有了標準，而適用此標準以判定成績，更是困難。但是，問題總不能不解決，所以，各國都在努力於此問題的設計，而考核能力及效率的長官之應當公正廉明，則已成爲一般所公認的必要條件。（註三）

關於陞職標準問題，有主張以服務年限爲尺度的，以爲以資格老的陞職，不懂事至簡單明瞭，並且，資格淺的不致躍登資格老的公務員位置之上，不平之氣，可以消除很多，而以資格深淺爲陞職標準，人人都有機會，並且獎勵個個公務員忠誠服務，至於不公正的長官而欲上下其手，亦無從舞弊。這種辦法雖然簡單明瞭，但是，陞職問題絕沒有這樣簡單。老吏雖然熟習掌故，經驗宏富，但有許多官職所須要的能力，不是服務時間長短所能決定的，並且，行政級公務員須具有高深學識，一個資格雖老而無高深學識的公務員，當然不能陞任。即是較低級的公務員中，亦有些是要具特殊技術，而不能全以服務時間決定的。所以，這種以資格深淺爲陞職的辦法，絕不適用。

以服務成績爲陞職標準，即以其工作的能力及效率爲陞職標準的辦法，已經成爲現代一般國家所公認的公務員陞職辦法。美國有些邦，設有陞職考試的制度，聯邦政府有些行政部裏，亦有

這種辦法。英國則不然，以為陞職考試妨害參加考試的公務員的工作，並且最初的任官考試已經非常週到完備，這種重複的考試，是用不着的。法國亦不採陞職考試的辦法，以為對於現任公務員判定優劣的標準，不是問他是否具有完備的書本智識，而是要看他的創作力，判斷力及機智力如何。法國人並以爲服官愈久，愈不能參加考試，因爲不僅書本之學已經逐漸忘去，並且在服官的過程中間，亦不應當把時間精神過份用之於書本之學上面。德國雖採陞級考試的辦法，但祇適用於低級官吏之間，有三分之二的官職，都是採用考察報告的方法，凡各級官吏，都應對其部屬的能力及工作效率，隨時考察，繕成報告，以之交於主持公務員陞職的機關。

法國的陞擢制度，雖有以服務期間爲陞職標準的缺點，但仍廣用德國式的考察報告制，故流弊尙不甚多。若干年以前，法國政府即努力研究如何改革現制，想在資格與能力之間，求一中和辦法，此種企圖，始終不曾實現。國會中雖然有幾次具體討論，但因各派議員意見紛歧，各懷私利，不能得到結果。在改革派多數的意見，以爲行政各部均應各設一委員會，專門管理陞陞行政，在決定陞陞的時候，應當有陞級機會的公務員得派代表參加，以求公允。現在則依然由各部長官司理其事，

不過法律力求消弭偏私。依一九一二年法律，規定陞職表的制度，各部分別制定，每年一份，由部長就表中所列，依次擢陞，同時，各級公務員並有審查之權。不過，這種方法祇能避免政治偏私。應陞擢而未獲陞擢的公務員，若理由正當，可訴之於參政院，以求平反。（註五）

英國的現行制度，是一方面行考察報告制，一方面在各行政部設擢陞委員會。凡年俸在七百鎊以下的，其陞職都以此法決定。報告書上設定十項考察標準，每項規定三個等級（式樣如后）十項標準為（一）某部某門的智識，（二）人格及性情，（三）判斷力，（四）責任心，（五）創造力，（六）可靠性，（七）演說能力及機智，（八）監督屬員力，（九）熱情，（十）官德。三個等級為最優，及格與不及格。對於應受考察報告的公務員，就表中所刊十項標準，一一填明，若有空缺可容納下級公務員陞級時，主持陞級的長官，可依表中所列，考察其能力是否勝任。自然不是對於每個有陞級機會的，都考察他的十項標準資格，而是因工作須要，分別予以考核。譬如，官階愈低的，愈須考察其所具服務部門的智識資格及其可靠性，常與公眾晤面的，則須考察其演說能力及機智，對於有權管理屬員的，則須考察其人格、特性及監督屬員力。某個官職須考察那些資格，主持陞

工作人員常年報告書

每年報告.....(姓名)

.....(官級)

在何機關服務.....

出生年月.....

何時到差:

(a) 原名.....

(b) 部名.....

(c) 現在階級.....

(1)	及 (2) 格	及 (3) 格	不 (4) 及 格	評 (5) 語
1. 學識 a. 機關 b. 部 2. 人格及性情 3. 判斷力 4. 責任心 5. 創造力 6. 可靠性 7. 演說能力、機智 8. 監督屬員力 9. 熱情 10. 官德				
備考(除上列十項以外)				

歷級資格程度

上列各節均經負責考察有如結果

報告人簽名蓋章()

官級 ()

評語(司長)

(說明)「就(1)所列各項標準,於(2)(3)(4)各欄中填明考察結果,以 a b c 為代替符號。
 二、歷級資格程度一欄,應就考察報告人的判斷填明,分(a)合於特別進昇,且階級(應附加說明理由),(b)合於普通階級,(c)現在不宜階級(應附加說明理由)。

三、第五項(5)由報告人填寫，說明(1)項所列各種確之有特殊資格。表附評語，由司長填寫。

四、本報告即為最後報告，認為確實可信。倘若某人得不到及格或現在不能陞級的判斷，除去根據缺乏經驗或身有疾病為理由外，報告人應就所指各點，繕具兩份，說明理由。一份交與被報告人，一份交與執掌銓敘的機關。

級的長官可以自由斟酌決定，對此官職的新任是考察這幾項資格，對彼官職的新任所要考察的資格，却又是另外幾種。若報告表中說某人現在不能陞級，主持陞級的長官，應當以其理由通知本人。

各部擬陞委員會管理空缺陞補事宜，其組成分子為常務次長或其代表，出缺的司長，及由部長指派的官員數人。(註六)不過，究竟某人可否陞此職，知道最深切的，還是此人的直接長官，所以委員會決定某人陞任時，還是以此人的考察報告為重要根據。直接長官常常經過四五年的考察，知道其人當然最深切，若祇就委員會短時間的考察，是不會正確的。若須要其他證明意見時，則各部或各區的惠特里委員會 (註七)的意見，最為可靠。凡是與陞職有切身關係的任何公務員，若對委員會的決定有不滿時，可托人向部長說明，申訴理由，要求糾正。

這種報告書的辦法，是一般考察資格的方法。很久以前，即有人主張採用特別陞職的方法，以補報告書之不足。這種動機，一方面是文化的，一方面是職業的。（註八）運動的結果，英國成立有公共行政學會，與倫敦大學合作，並發給公共行政證書。德國的辦法更進一步，在幾個大城市組織有行政學院。英國的公務員若能得到學會的榮譽獎狀，將來可以以之為陞職資格的證明文件，不過此種辦法，現在尚未得到政府的正式承認。德國則不然，政府已經承認學院證書的效力。

考察報告的辦法實行後，對於任用私人有很大的限制力。填寫報告書的人，雖然不免有私見參在中間，但是，究竟不是漫無限制的辦法可比。並且，報告書是定期呈報的，長官對其僚屬若不時注意，填寫報告的時候，定難有正確判斷。若不幸而判斷錯誤，或有意為不公平的判斷，受害人有权提出辯正，故填表的長官，絕不敢平時疎忽，以免臨時張皇。據英國公務員的意見，這種辦法雖然不能稱善，但是，已可使公務員得到一種保障，不公平的事實，可以減少很多。一九二九年，英國公務員並向公務員考試委員會要求，凡屬貶抑的評語，應當公布，凡是贊成的評語，應當交由部中組織的審查委員會覆核，而此委員會應有一公務員代表參加。這種辦法，亦是很有價值的貢獻。（註九）

美國威士康新邦設有另一種辦法，即在各行政部以外，另設一專管陞擢行政的機關。其所採報告書制的辦法，內容著重三點，即（一）工作考察，（二）發展能力，（三）對於可陞的位置的基本智識。此種報告，一方面由各部部长提出，同時，公務員考試委員會的主試官亦提出，決定陞職的時候，應以兩個報告的判斷為標準。（註一〇）

這種個人監督的制度，誠然有他的好處，（一）報告正確，（二）受命的公務員對於報告書容易心服，（三）考試委員會與行政部間有密切關係，（四）於報告制中可得到改良的途徑。不過，這種制度，在較大的國家是很難實行的。實行這種辦法的唯一要件，是要能夠對一般公務員切實比較，規模愈小，比較的標準既容易確定，比較的方法亦容易進行。英國的公務員，比威斯康新多二十五倍，德國法國的，更是大數十倍，比較標準之不容易確立，比較手續之不容易進行，是顯而易見的。在大國若必採行這個辦法，除去先把比較標準確立外，最好再行分權主義的擢陞制，換句話說，讓各機關分別執行。

澳洲所採取的辦法，與英美又不同，很表現產業民主主義在公共行政上的力量。一九〇二年，

澳洲成立聯邦的時候，即以法律規定陞職的標準，資格與成績兩者並重，成績相同而資格不同的，依其資格，反之，則比較成績。主持擢陞行政的，為一獨立機關，各公務委員會，以各部部长為顧問，其職權為周密保護公務員的權利。凡陞職命令發表後，新受命的人在一定時間內，為臨時受任性質。在此臨時受任期內，若有人認陞職為不當，並侵害他的應有權利，可向特設的法庭提起控訴。特設的法庭，其組成分子為考試委員會委員一人，部長代表一人。審問的時候，控訴人應親自出庭，或經由所參加的公務員團體派員出庭，但此人必須為公務員。被陞職的人，在此場合亦可提出辯訴狀。若控訴人勝利，則陞職應為彼之權利，否則，彼即完全失敗，但仍任原職。這種辦法，已行近三十年，控訴的案件，確亦不少，下表即示其概略：(註一一)

年 次	陞 職 數	控 訴 數	受 理 數
一九二三—四	二〇〇	七三	七
一九二四—五	二六四	一一四	九
一九二五—六	二〇七	四六三	四七

一九二六——七	二,三〇四	九四四	四八
一九二七——八	一,八八八	四〇五	五六
一九二八——九	二,四〇五	六九八	八七
一九二九——三〇	一,八二二	五五七	七七

看上表，控訴的數目，與時俱增，受理的數目，亦與時俱增。這種情形，充分表示公道是存在着的，主持擢陞的官吏的偏私，是容易遇着反對的，並且容易失敗，這給予主持陞職的人以不少刺激，無異在命令他一切應當鄭重。(註一三)

不過，考核公務員的服務成績，以爲其擢陞的標準，亦不能單從公務員本身求之，國家應當有種種方法，以養成公務員工作效率的增進。關於公務員制中種種保障辦法，雖然都是增進工作效率的方法，而待遇平等却是最切近的方法之一。關於這個問題，美國公務員制有勝過他國的貢獻，可稱爲在公務員制中的科學管理方法。所謂待遇平等，一方面是陞遷降免的機會平等，一方面是工作報酬的比例平等。因於前者，應有確切考察工作效率的方法，由於後者，應有官職分類的制度。

一九一三年，美國政府注意研究提高工作效率的方法，在公務員考試委員會中成立效率股，專任調查各部及各機關的人事行政及其他情形。一九一六年，更設效率局，以實施一九一二年法律，並採行效率測定制。一九一二年法律第四條規定：公務員考試委員會於既得總統批准之後，得在哥倫比亞特別區的各機關中，成立測定效率的制度，應竭力使各機關的考察能達到極正確的程度。並應規定職務分類公務員等級的最低效率標準，並不及某種效率標準，即應降級，而因無效率應受免職處分的，亦應有一確定標準。但是，此項工作，後來並無成就，因於一九二〇年再設立公務員再分類委員會。再分類委員會的工作，有很滿意的成就，在公共行政歷史上有很重要的地位，其工作的主要綱領為調查公務員的薪俸制度，並計劃實現同類工作等工等酬的職務分類及改革薪俸比率的制度。

委員會解釋其任務，應包括三個問題，即（一）擢陞，（二）效率與擢陞的關係，（三）職務分類。委員會關於（一）（二）兩問題的見解如下：「一般名加薪或晉級為陞擢，但關於有效率的工作人員之擢陞，並無劃一的制度。加薪由行政長官決定，而真實的擢陞，常常不採競爭考試的

方法。因工作效率而得適當報酬的標準不統一，可以破壞一般公務員的官德，並降低工作效率。」
「因為中央沒有統制擢陞的方法，所以官職出缺而須要陞任下級公務員充任時，不能有一劃一的方法。有些官署行內容複雜的效率測定制，並有周密計劃以執行之，同時設立顧問委員會，而有些官署對於某幾級公務員的陞級，却又採行考試方法決定。又有些官署選擇陞級人員，由行政長官決定，並採取某種特定先例作為參考。在這種方法之下，問題的決定，祇依賴行政長官的魄力，公平及判斷力。」所以，要在各種不同的工作之間求一平等，並在行政部實現工作效率及良善官德，祇有賴於正確的職務分類制度之成立，而擢陞平等亦要仰賴於正確的職務分類制度。這個問題，在英國及法國都有同樣的教訓。

公務員職務分類，是要使一切公務員在其所任的工作上，既不感覺太難，亦不感覺太易。其次是要樹立工等酬的原則，使公務員所得薪俸報酬，能成正確比例。正確的職務分類制倘能成立，則任用公務員的目的可以完全實現，並能樹立合理的擢陞制度，在一切政府機關中公務人員等工等酬的制度，亦能夠完全實現。雖然在一般國家中，都感覺完備的公務員制不易樹立，並且實際

更難使每個公務員都滿足其現有位置，但是，經驗的結果，莫不承認解決這些問題的方法，祇有職務分類。(註一)(註二)假設沒有等級之分，則計算，比較及估定能力，都沒有方法能夠做到。並且，在議會國家之中，公衆與政府在政治上都須要容易把握着事實與數字，然後才能完成他們的統治。誠然，各級的公務員，都很難滿足他們所在的等級，但是，以今日國家組織之大，事務之繁，不用分類的方法以支配公務員，吏治將無從事半功倍。歐洲人有句笑話，說你把蟹歸入甲壳類，他亦將憤憤不平，否認他是甲壳類。國家既有這樣多的公務員，倘若不用簡單而有條理的方法，把他們的工作與報酬規定，個別有個別的僱用契約，國家將不勝其繁。所以，在國家的立場看去，祇有職務分類才是人事行政的最好方法，而在公務員一方面，亦祇有在分類原則支配之下，才有公平的服務與公平的待遇。

一九二三年前所行的分級制，是一八五三年規定的，一八八三年雖有改革計劃，迄未實行。一九二三年前的辦法，是把書記類公務員分成四級，第一級年俸壹千二百元，第二級年俸壹千四百元，第三級年俸壹千六百元，第四級年俸壹千八百元，各級的工作，責任，應具資格，均是相等的。這種

辦法有兩個缺點。一是範圍太小，計對不週到，行之既久後，事實上各部各機關很多變更。再分級委員會指責其缺點說，「現在既無標準以確定公務員的俸額，亦沒有依據工作性質及重要而確定薪俸的計劃，並且，概算書上所有各位置的名稱，亦是不可靠和錯誤的。」其次是公務員俸額的決定，是以位置名稱爲標準，不是以其工作繁簡及責任重輕爲標準，常有變更銜名，薪俸亦變，但責任却無變更的事實，這實在大背待遇平等的原則。所以，在當時的美國，無論各部各機關之中或相互之間，「未曾樹立一等工作報酬的標準以任用公務員。若要把這個標準實現，必須有中央機關，一方決定一般公務員應有的俸額，同時監督俸額之實行。美國當時雖然沒有此種機關，而決定俸額却已集權，但是在實際上，委員會所有的統計，證明各部各機關常對作同等工作的公務員，給予不同的俸額。」

譬如，內政部的督察員，其年俸爲壹千二百元，而財政部的督察員，其年俸則爲壹千八百元。因此，所有不安本分的督察員，都願由內政部調至財政部，要是遷調成功，則此人以前所受的訓練，不但全歸烏有，並將從新學習辦理新公務所應具的智識能力。這種俸額不平等，使各部間人員之選

調，發生困難，平常的訓練，常歸無用，並且，合理的考核，亦不能得到。其結果是把官吏的道德降低，如一九一六年即有百分之十一的公務員要求調任。要挽救這些弊病，祇有樹立平等與統一的制度，不分性別與部別，更不重視個人的特點，而普遍適用等工等酬的原則。在這個原則下，美國現行分類制遂完全成立。

一九二三年的公務員職務分類法，是國會根據再分級委員會的提案，修正後通過的。其內容係將聯邦政府的官職，依職務區別分爲五類，（一）專門與科學的職務，凡依據專門職業或科學原理而從事例行公事，顧問，行政或研究等工作，並其人員的資格，爲須受過專門訓練的，如畢業大學或專科學校等的屬之。（二）專門與科學的助理職務，凡協助專門與科學的職務的人員，而從事於準備，協助或副手工作的屬之。（三）文書，行政及財務職務，凡從事文書，行政，會計及其他與官署，企業或財務行政等有關的職務均屬之。（四）督察職務，凡看守或保護公共建築，機關及設備，監督公務人員或財產的運輸，及公文之傳遞等職務屬之。（五）印刷繕寫職務，凡服務於政府印刷鑄造等機關，而須要特殊技術以達其指揮任務的屬之。在各職之中，再分爲若干等，等下再分

若干級。凡屬於政府中，同級同等職的，都一體待遇，無論資格能力薪俸，都須劃一，其考核辦事效率的標準與方法，亦是統一的。聯邦公務員位置受此法支配的，約有十萬個。（註一四）

職務分類制度實行後，美國人事行政上表現五種效果。（一）位置既有職務等級為範圍，考試標準，更易確定，所錄用之人員，均能勝任愉快。（二）同職同等級人員，在政府任何機關，都是工作，責任，資格，報酬相同，待遇平等，由此實現。（三）俸給既以分類為標準，服務者無待遇不平之感，工作興趣，可以提高。（四）晉級既有一定程序，選調亦為職務性質所限制，各人均必忠於職務，誠心努力，按步就班，才能陞級，可以減少公務員僥倖投機的心理。（五）職位任務既有客觀的確定標準，工作效率考察及工作能力測度，更易得到切實的結果。

其次，說到工作效率測度問題。再分類委員會所建議的方案，是要把聯邦政府測度公務員工作效率的方法統一，凡薪俸之增減，位置之陞降或罷免，均以此為根據。其意見大概如下：

「無論如何，這是千真萬確的，尺度個人的工作效率，是改正公務員的待遇及政府收滿意效果的絕對根本條件。這是很明白的，政府以充分高類薪俸，以求得到有效率的工作，而與世界

上其他事業競爭，除去真能得到有效率的工作外，別無他法可達此目的。

委員會以爲要得到這種保證，祇有樹立工作效率測定法，才能夠做到。這種方法，其性質之不同，是與各種組織及各種工作的門類的須要而不同的。很明白的，絕不是單純一種測定法，即可適用於全部公務。更進一步說，在現在初次實行效率測定法的時候，很願意在同類工作或相類工作中，使用各種不同的工作測定法，以求廣泛的實驗。同時，爲得到工作的劃一，並使每個機關能夠經驗其他機關所得的利益，設一種中央機關以司總監督的任務，是不可少的。實行工作效率測定法的充分權力，及規定合宜的執行方法，應當付予公務員考試委員會，而由其切實與各部各機關合作，以實現此項工作。實際從事測定公務員的工作效率的，應當是各機關的行政長官，但是，一切測度的結果，均應送交公務員考試委員會，並由其審查後，加以最後決定。」

一九二三年的分類法，規定設立人事分類局，(註一)管理分類，審查並改正工作效率測度的劃一方法，以確定效率的等級。(一)應得最高薪俸的，增加薪俸。(二)維持效率現狀的，薪俸不增不減。(三)減薪。(四)罷免，每個工作人員，都應受其直接長官依據測定法考察其工作效率。各

等各級的測度，都應當對人事分類局的觀察公開，並在局定條件下許部中工作人員明白，但此應與各部長官商洽後行之。人事分類局由下列人員組成，即預算司司長，公務員考試委員會代表一人，效率局局長。不過，人事分類局的重行分類工作，因參議院之妨害，致一時尚未完全實現，而效率測度法則已由效率局實行。

實行工作效率測度法的第一次文件，是對各部部长及各獨立機關行政長官的通告，說明此法的大概。規定每六個月應就特製工作效率測度表（參看本書附錄）由長官依式填報所屬工作人員的狀況。表中列舉多項工作要素——普通為十五項，第十六項係對有些督察職務而設——而各項職務所須要的工作要素，是可以選擇決定的，如文書及行政人員所須要的要素——即資格——在表中可選擇四項至十項，而普通所用的為五項或六項，究竟要幾項，應當依其所管事務的性質而決定。總而言之，每級人員所須要的要素，都可以不同，可由表中所列各項中間配合。不僅如此，在這些擇定的要素中，還有最要次要之分。所以，不僅是選擇須要的要素，並且要比較各要素之輕重，而用百分數以表示之。這種選擇要素及判斷重輕的能力，祇能由經驗做到。

何以祇須要十五項要素呢？人類職務及工作之劃分，顯然比表中所列複雜，十五項當然不能包括一切。不過，劃分亦應適可而止，倘若不把劃分簡單化，必不容易了解，倘若不容易了解，則不能夠把握。聯邦如此多的官吏，要把他們拿來比較，並且要把他們把握着，祇有此法才能夠做到。更進一步說，職務劃分愈細，配合要素的出入愈大，而判斷優劣的困難亦愈多。這樣分析人類性質，在公務是必要，因為在買主賣主之間，是可以自由還價自由喊價的，所以，祇要能夠構成工作效率的要素的，都可以列在中間。不過，通告上說，「注意有些工作要素——無疑有些是實現效率的條件——表中並不列出，其原因完全在力求簡單。故配合表中所列測度要素，必須注意一個原則，即測度某種職務，祇應選擇其所須要的基本要素，以滿足測度工作。」

表中所列各項要素的大概如下：（一）準確，（二）可靠，（三）工作精細並有秩序，（四）迅速，（五）對於所負責任，努力，勤懇，有魄力及實行的程度如何，（六）對於工作的智識如何，（七）由經驗養成的判斷力，常識及希望如何，（八）由人格所得的信用與尊重如何，對於禮貌，機警，情緒剋制力及鎮壓力的修養如何，（九）能否與人合作，能否對新觀念與新方法準備切實

試驗，能否服從管理，（十）創造力，追溯根源力及發明力，（十一）執行力（對工作非對人），（十二）組織力，委託力及計劃工作能力，（十三）領導力（能使屬員合作的能力，判斷能力，自治能力，機智，胆大，對人週到），（十四）在指導工作人員，發揮天才及促進野心等方法之下，對於工作人員的促進與發展的成就如何，（十五）工作量（必須有準確計算）。此表中與英國報告書中相同的，祇有五項，於此亦可關於心理的分析之不同。

何職，何等何級人員的工作要素，有一定的標準，測度的長官祇須依法填寫，對工作精細及有秩序，是無須的贅語。一個受有監督而做社會工作的人員（助理職務）須要下列各項要素。

要	素	百	分	數
百立				三〇
工作精細並有秩序				八
努力勤懇等				一一
智識				一四

判斷力	10
所得信任	8
合作力	8
共計	100

又如，文書行政及財務職務的低級書記——無監督地位——須要的要素為：

要素	百分數
準確	40
迅速	30
努力	20
對工作的智識	10
共計	100

表中每項要素的效率，都以百分法計算，最大為百分之百，百分之六十則視為無效率，作為零。這等於是公務員的計溫器，其單位在百分之八十以上為每單位一度，以下每單位為二度，最後十

個單位，每個爲五度。於此可將度改稱分，其義更明。亦可將每個單位都作爲一分，如後例所示，即如此計算。總分數在壹百以上的，必須陞擢，若在六十分以下的，必須免其職，但許其在私企業中服務。現在設兩例以說明之。有一收稅人，其所須要的工作要素，爲表中所列的第八號，在一五，即「由人格所得的尊重與信用如何；對於禮貌，機警，情緒剋制力及鎮壓力的修養如何。」測度的長官可詳細斟酌其正確的効率。若爲壹百分，則其効率的名稱爲「有感動力」，若爲九十分，則各爲「異常使人快感」，若爲九十一分與九十九分之間，則無一定名稱，可視爲居於二者之間，若爲八十分，則僅名爲「使人快感」。有時測度的長官遇着特殊情形，若其人僅可得六十五分，則爲「能力不足」，若更爲五十五分，則此人應當立即免職。又如第十三項工作要素，「領袖資格」，表上所示爲「最能幹最有魄力的領袖；很能幹很有魄力的領袖；能幹的領袖；已失去信仰；爲部下所反對，」

各部測度官之選擇工作要素，係依據効率局或人事分類局所規定。測度官應細心考察，以求得一準確的判斷。測度已經定奪，則由部中審核官將各測度官所填表互相比較，凡有不合普通原則的，予以改正。於是將表送交覆核局（由各部高級官吏組成）覆核局遂計算各種要素所得的

百分數，再視某項要素在各要素中所佔成分的倍數，以此倍數乘此要素所得百分數，以其得數爲該項要素的總百分數，但須去其最後兩位小數。覆核局的計算，自有一定的方法，將各要素所應得的總分數相加，卽爲其人所得的總分。總分最好在八十分與八十四分之間，卽爲工作與能力相當的公務員。這最後的結果，卽爲最後的効率測度。於是，繕成報告，以示各人的工作効率。

凡各等各級中能力優異的工作人員，應得特別俸額，其根據爲効率測度，其俸額亦有一定規定。例如，專門職務第三等，効率與薪率的比較如下表：

百分數	薪額
六五——六九	三〇〇〇
七〇——七四	三、一〇〇
七五——七九	三、二〇〇
八〇——八四	三、三〇〇
八五——八九	三、四〇〇

九〇—一九四	三、五〇〇
九五—一〇〇	三、六〇〇

各級人員所應得的薪額，絕對依法律所定比率以行，若效率分數增，則位置亦增，薪俸亦加，反之，必依法降低。法律規定，凡是不足六十五分的，則應離其本來位置，若低一級有相當空缺，可降級充任，其薪額不過於該級工作効率八十分的應有薪額。若無適當空缺，祇有依工作効率不足的理由，離開公務員的職務。

(註一)比較多拿委員會報告書 *Mrs. Donnell Commission* 第六十一頁，「我們想，這是一定不移的，對於行政負責任的訓練，否以長期辦理例行公務為最壞，無論怎樣忠於職守，亦是最壞的，因為行政真正責任的訓練，須要新鮮的心理，個性及判斷力。所以，倘若一個人是宜於行政工作的，並在這方面有特長，在他的所任工作上，應當及早實現。」這是指出應當多予下級公務員遷陞的機會。

(註二)德國有公務員繼續受教育的運動（必須得結果），法國有行政工團主義的理論，美國公務員在此方面亦有很多努力。

(註三)撥整款數額由部長自由支配本部工作人員薪俸一事，流弊甚多，美國一般意見均反對，以其最易造成各部工作人員

員間的待遇不平等。參閱一九二〇年俸分類委員會報告第五十二頁。

德國一九二七年國會的報告亦稱，自然一個人必須有極強隱能幹的官資，使其極度發揮才能。這是對一切人很有價值的刺激。

(註四) *Tea* 說，「由資格口陞級或陞等，最受人批評。這種辦法，初則好聽，心使辦事的热情與智慧陷於無用，其唯一好處，是消極的，能够阻止徇私主義的發展。」

(註五) 與一九二〇年六月的計劃比較，此計劃規定陞遷的方法為：(一)考試，(二)俟驗陞報表，(三)特別決定。並規定在兩一級的擢陞至少應有三分之一為俟驗資格。

又，一九二二年二月二十七日法律第三十四條規定，「此法宣布後，中央各部遇有空缺時，其陞任的公務員必須為名冊所預載，但因名冊無預載及因任務關係而得到特許的，不在此限。」

(註六) 據過去的事實看來，其工作尚稱適宜。

(註七) 惠特理委員會 *Whitley Council*，其組織內容詳第六章。

(註八) 比較 *Beveridge* 所著 *Public Service in War and Peace* (一九二〇年)。「倘若我們(英國)須要多數並不同的官條，我們就應當使他們的靈魂常常活著，使他們從偉大的立足點並以全世界為範圍，以觀察自己的工作……我相信，這種辦法，必能鼓勵各級的青年公務員，要他們了解經濟學及政治學等科學，並于他們的工作以多少方便。」

(註九)美國憲法的法律，規定通知的主管官員，即應肯定指出所考該的公務員應屬何級，及其何所根據。

(註一〇)下面這些例，是委員會提到的。C 先生已有較長職的趨勢，因為他作報告遲緩，常常作一件事會俟犯應作他件事的時間。他做事雖亦不錯，但是，總覺不能使其工作有組織及有系統，在有始率及一定時間以內，把應做的工作完成。但是此人很能明白指導，了解工作特質，按時辦公，並對其工作饒有興趣。又有一例，某日遇一匹馴女子（能獨立行爲一切），已經擔任某職若干時間，願意另覓工作，在我們既知他的性氣，又知道其長官須一祕查，因斷言彼若被任命此職，仍爲不宜。此均之決定遲陞之不易。

(註一一)這些數目字，係由 Annual Reports of the Public Service Commission。在該數各案中，有三分之一爲基於效率相同而資格較老的，其餘都是基於高度效率的理由。

(註一二)該公務局的報告 Report of Public Service Board (一九二七—八，第十九頁) 公務局確認在攝陞方面，官吏在現行制度下所得到的保障，實爲美國空前所未有……該局受理案件在該該中的百分數是不大，並不是因爲該該制度有何缺點，而是各行政長官在決定陞擢的時候，多數頗心考慮。

(註一三)參閱加拿大公務員制中關於分類問題的申述，載 Dawson 著 The Civil Service of Canada (1930) 第九章。並參閱英國公務員書記聯合會秘書長的辯詞及公務員考試委員會的答覆。關於澳大利亞的，可參閱一九二三年澳洲公務員委員會的報告。

(註一四)法國分類法不精密，德國的分類亦以薪額爲標準，但趨向美國的分類法。

(註一五) 通言說，「人格」祇能對與公眾有接觸機會的公務員適用之，但是，有時對低級督察人員，其領導地位尚未奠定，亦適用。

第六章 義務及權利（一）——官規官德及政治自由

滿足野心，取得權力，增加薪俸，並不是促成滿意工作的唯一刺激力，甚至有時這種刺激力，簡直無效。因為，凡為前途確定及安危預知的事件，一切都必按部就班而行，無人能夠妄想非分，則這些刺激力立即失其效用。所以，國家為保障行政工作滿意進行起見，除去擢陞的方法外，大家都規定有獎懲的法律，不但詳細規定，並且嚴格執行。在一般私企業裏，這種獎懲是很容易實行的，工作人員的工作效能，可以有形計算，事至明顯，故獎懲亦非常確切，好的可特予擢陞，壞的可立即辭退，有物質及數字為證，無人能夠懷疑或批評。在公務組織中則不然，公務員在辦理公務上不得競爭，各人辦事的成功程度，並無物質及數字可以確切表示，一般私企業中那種機械式的獎懲方法，在公務制度中是無用的。國家的組織，與一般團體的組織根本不同，國家與公務員間的關係，亦不是一般團體與其工作人員間的關係，故國家對公務員的獎懲方法，必須與一般企業所採用的方法

不同。此即所謂國家對於公務員所規定的義務與權利，違背義務，必受懲罰，行使權利，必能促進工作有效進行。

茲先從義務方面，說明公務員在達到工作效率的成就，於其活動上所應受的限制。關於此節，德國的行政，已有很長久的經驗，並且，他首先把這種限制明白規定在法律裏。這些規定，已經過很多批評家的分析和解釋，公務員懲戒法院亦已造成很多有名的判例。茲分別將其要旨，述之於后：

(註1)

(一) 公務員對於應有職責，必須忠誠服務，不能有背於憲法或法律的規定，長官的命令，祇須合於法律手續，並在自己職責範圍以內，即須服從。但服從長官命令的原則，不適用於會議席上，因為在會議場中，自己為出席會議之一員，與長官具有同等地位，一切意見，應當自由發表，長官的臨時口頭命令或暗示明示的意見，均不能拘束屬下公務員的意見。下級公務員對長官的政策或命令的內容，不能表示懷疑。不過，此項政策或命令，亦須滿足四項條件：即(A)確屬長官權限範圍內事，(B)確屬屬員職責範圍內應辦的事，(C)與憲法及法律不衝突，(D)形式的條件，一切完備。

倘若政策命令把這四項條件具備，則其內容如何，自己儘可不問，祇要竭誠服從照辦，自己是最無責任之可言的。倘若自作聰敏，對之表示懷疑，或甚至不願服從，則違法失職的責任屬於自己，長官或有懲戒權的法院，即可予自己以處分。縱然有時受法院宣告或長官承認不違法，不受懲戒，而在公務員職責方面看去，總是爲所不當爲，能夠免去責任，亦祇是僥倖。

(二) 公務員辦理公務，應當絕對忠誠，不計私利，以最公平，最勤懇，最小心的態度出之。公務員辦事，應力闢不公正的觀念，因不公正而受懲戒，是常有的事。一個公務員在執行任務時，若發現自己的物質利益，將因此而受損失，祇有自己辭職之一途，不能夠篡改公務。亦不能假公務的手段，爲自己謀金錢的利益。在辦事上，若因能力不足，知識缺乏，體力不健，或心緒不靈等原因而致過失，可免去法律的特別懲戒，但因之而免職，是可能的。但是，若能力不足，是源於公務員自己的過失，如浪漫，酒醉，耗時（如在工作時間，不經長官許可而訪問同事，或談論私事等，以致費時過多）等，法律亦有懲戒條文。此外如徇私，舞弊，洩漏消息等，均應受法律處分，已成一般國家的通例。註三

(三) 公務員應當準時辦公。辦公時間，由內政部規定，各機關若有特殊情形時，亦得由主管

長官變更之，但原則上應全國一致，無論聯邦或地方，均應一律遵守。

(四) 凡增加或變更公務員的工作，應注意其是否具有新職務的體力，或能繼續訓練其工作能力，故新職務與舊職務，應當是互有關連的。在這種場合，因有官階不能降低（降級處分不在此限），固有活動不受限制，同時，公務員亦不得因變更或增加工作而要求支取額外薪俸或加薪。至於健康問題，是否工作過繁，有傷體力及精神，卻應注意。若當社會上發生罷工的時候，須要一般公務員出動以代行罷工者的職務時，一切公務員均應絕對服從命令，擔任工作。必要時，即高級官吏亦有從事體力勞動的義務。

(五) 公務員為公務談話，負有重大責任，故所言必須真實。談話中凡與服務機關有關係的事實，絕不可忽略。這種真誠的義務，是最緊要的官德之一。

(六) 無論在機關之中或其以外，對長官必須表示恭敬，即長官疎忽，自己亦不能因之而疎忽。恭敬的儀式，以遇到為要件，故每遇長官，均必表示恭敬，而長官每日初到機關時，尤應表示歡迎，但女公務員對男長官可不如此表示。(註三) 長官入辦公室或其他室，公務員必須起立，對於同僚，

無論在何地方，亦應表示尊敬態度，尤其對較高級的同僚，必須如是。在長官方面，即為執行長官職務，亦應對僚屬表示尊重，否則，即為長官的過失。聯邦公務員懲戒法院會遇兩件此類案件。譬如，長官若與酒醉的屬僚辯論是非，依法院的意見，若辯論進行有發生破裂危險時，長官應即中止其談話，並立即退避，否則，長官應負侮辱其為酒醉者的責任，或負挑撥衝突的責任。下級公務員有時亦可科長官以侮辱責任，但下級公務員的行為，在當時必須為完全合理，並有充分禮貌。

(七) 公務員與公眾接觸時，必須隨時表示客氣的禮貌，魯莽與冷淡，應力避免，熱情與懇切，應力保持。凡對己有所請求，祇須合法，應力求實現。若有不膺法律及公務手續的人，公務員應力予說明，必使官吏責任及個人權利，均不受何種損害。處理公務，必須立持鎮靜及細心，不然，在公眾面前有所錯誤，最易引起不良印象，疑為蠻幹偏私，事務進行，必遇極大困難。與公眾談話，並須注意對方的教育程度及其態度，總以所言切當為最善。

(八) 公務員不能忽視侮辱，以免減低公務員的地位。依法律的規定，凡侮辱公務員為犯罪行為。有時公務員對於一種侮辱，不能決定其是否真為侮辱時，可請示於長官。若侮辱行為之發生，

是在執行公務時，或其行為足以影響公務，均可視為侮辱。有時，高級官吏為保持國家的尊嚴，得不問公務員之受侮辱，是否真有切實憑證，更可問受侮辱的當事人，是否真願訴之於法院，均可強迫僚屬起訴，以表示國家官吏的尊嚴地位。

(九) 公務員不得為不合公務員身分的生活，以免損害公務員的尊嚴地位。法律禁止公務員賭博，締結債務契約，或從事卑劣行為，若犯必罰。財務人員不得經營投機，違者受撤職處分。不得酗酒，不得放戕身體，不得故意延長病症等，都是對於公務員的普通禁條。總而言之，公務員應當認識自身責任之重大，一舉一動必須不違背國家的利益，官吏的尊嚴，同僚的信譽，故行為、態度、道德，均應適合於公認的原則。(註四)

(十) 公務員除因自己請求而得長官許可的兼職外，不得兼任其他任何官職或職業。公務員的原則，是要公務員竭其時間及能力，以專任公務，完成職責（參加政治活動問題詳後。）故凡屬正式職務而須要多最時間的，均不得兼任，故在公司，合作社及其他營利或不營利機關服務，應在禁止之列。但其職務若為非常任性質，如保險行的經紀人，信託社的信託人或查帳員，定期刊物

的編輯等職，即不經長官許可，亦得兼任。公務員的妻子及僕從，亦不得經營破壞公務員身分的事業，自己亦不得以演劇賣唱或獻藝爲副業。

(十一) 公務員應絕對保守公務秘密。德國法律對於公務員這些義務要求，凡屬官吏，均必遵守，違者必罰，最重的處罰，爲免其官職。其實一切國家對於公務員義務的要求，都與此大概相同。因爲保持官吏工作效率的方法，各國都差不多。其間若有不相同的地方，祇能說是形式的，不是實質的。譬如英國的特色，在其是不成文的，其規則散見於法律，習慣及道德，並未統一成一部法典。美國亦是散見於各部各機關的規則及雜在其他法律中的條文，亦可說是不成文。法國的服官原則，雖甚完備，並有許多由參政院公布，大概都是以忠誠爲中心。其次，大陸各國有專設懲戒機關制的，專門負責處理關於公務員違法失職的案件。英國則把懲處之權，交給各部司長，比較重要的方由部長處理，更重要的，則組織特別法庭審理之。美國把這類權力交付各部部长執行。

國家之要設定這種服官的規則，在使官吏對於國家的服從，有一定的標準，而國家對於官吏的要求，亦有一定的準繩，所以這些規則在政治上必須形成宗教的價值，有一種神祕的力量，除去

法律的科責外，更有良心的勢力支配於其間。並且把各種義務加以分析，從國家的立場說，都有一種共通性，即維持國家的權威與社會的秩序。所以，官德的維持，有重大的意義，必使其確守義務，為完全自信的表現，不是物質利益或精神苦樂所促成，才是澈底的，法律雖然完備，焉能防其萬一。

(註五)

因此，有些國家採宣誓的方法，規定凡官吏於就職時，均須向國家宣誓，以為，由此有神祕色彩的方法，必能統制一般官吏的精神。宣誓的辦法，並不自今日始，(註六)古代早有宣誓的制度，但為對人宣誓，如對於君主即其一例，宣誓的人，並限於高級官吏。今日則不然，祇要國家採了這種制度，凡屬官吏均須宣誓其忠於職守，服從的對象，是國家，憲法或法律，與個人無關。譬如，德國聯邦的官吏，於就職的時候，應宣誓恪守聯邦法律，而在各邦的宣誓，則並聯邦及邦的法律，均在遵守之列。

(註七)

公務員必須有一種信仰，即公衆的利益為神聖不可侵犯，無論精神上抑物質上，均不能加以損害，然後所謂宣誓亦才有效力。凡是不合於公衆利益的事件，即使是自己願意的，亦不能做。法律

許公務員以薪俸、休息及其他種種權利，祇有尊重享受，以促進工作效率，絕不可利用之以妨害公務。公務員不可存偏私或嫉妬心，對種族、階級、性別，或家庭關係等，加以歧視，致國家公務失其公平的性質。命令之來，無論內容如何，正確與否，從公務的立場上，不能加以審核，因為服從是保持公眾利益的唯一條件。辦事必須採科學方法，不能望文生義，妄加評斷，必須根據調查研究，以為辦法的線率。對人應當各守本分，對上不諂，對下不驕，以確立自己在社會的信譽。對事應一以公共福利為前提，個人得失心念，應當掃除淨盡，然後公共幸福才不致因個人利害為轉移。故公務員這種守法奉公的精神，必須充分發展，然後所謂宣誓，所謂法律，所謂習慣，所謂道德，才有真實的效果。現代的國家，無不趨向於社會化的途徑，經濟事業日入於國權管轄之下，國家的權威愈大，公務員的效用愈寬，責任愈重，倘若對己不能約束，不能樹立一種信念，法縱密如蛛網，吏治仍不能達到萬全境地。

茲更進而述及公務員的權利。所謂權利，當指政治權利而言，因在民主主義原則之下，有多少權利為個人所不可少，固不必視其身分之究竟如何。就一般民主國家的先例分析，所謂政治的自

由權利，大概可分為兩部，一部是關於投票權及一般政治活動範圍內的事件。一部是關於充任中央及地方立法機關的議員候選人。

現在的一切國家，祇須是民主的，莫有不許其公務員享有投票權的。十九世紀的時候，一般把官吏看成特殊階級，行動在很多方面受有限制，但是，他們的投票權卻依然存在。這種事實形成的原因，完全是政治理由，因為握政權的政府（如一八七一年的法國政府，一九一八年的德國政府，其官吏的意見關於國家安危甚大。）及爭政權的政黨，都希望現任公務員及其候補者，成為自己的擁護者，出而投贊成票，很可以增加自己的勢力。公務員享有投票權，對於政府或政府黨，是利多害少的。一方面公務員所投的票，常常可受干涉，如英德美法均有先例，他方面公務員投票的動機，並無意外要求，大概都注意在維持現狀，對於政府及政府黨均極有利，並且，從一般國家的實況看去，公務員在選民中所佔百分數，常常甚大，如法國的中央及地方的全部公務員，約佔選民總額十分之一，德國亦離此數不遠，其他官治主義不濃厚的國家，縱然稍少，亦不少至如何程度。是政府或政府黨一旦把公務員把握着，選舉的勝算，每易到手。還有，公務員對於投票權，每每不肯放棄，一

方面固然因為政府常加他們以壓力，以致不敢放棄投票，他方面因職業關係，不會沒有投票的興趣。再進一步說，在官治主義濃厚的國家，公務員對公民的投票意見，常有很大的影響，而成為政府或政黨無形的選舉運動者，每能發生很大的助力。這種情形，今日的法國尚有多少存在，德國在一九一八年亦曾顯示很大的效力。英國卻與此不同，自一八三二年以來，屢次限制選舉上的特殊勢力，致公務員投票，在實際上已無多大作用。美國則較德法更進一步，因為分臧制的餘勢尚存，一般官吏都不輕視他們的投票效用。

不過，自從公務員的數量漸增，並且了解自己團體的經濟利益，常常遂利用他們的選舉權，在議會中把握幾個議員，作為他們的舌人，以保護自己的利益。公務員在議會中有舌人，從一般選民的眼光看去，認為這是黑暗勢力，有蛀化民主政治之可能。因之，亦就有人主張取消公務員的選舉權，或者把他們組成特別選舉團，以免他們操縱民衆的選舉。其實，無論現在那個國家，公務員在選舉上的力量，並無若何重大影響，左右選舉，更是莫有的事，所以，限制公務員投票權，是沒有理由的。在現在一般國家中，法國最重視自由，其公務員的政治活動，亦極端自由。法國之有這個制度，

不是根據甚麼政治學說，祇是認爲人權，大革命以來即已存在。不過，對於官吏的政治自由權之行使，亦有一些限制，凡屬有妨礙行政任務的政治活動，均不得參加。所以，法國的公務員能夠參加一切政治活動，但運動選舉，辦理黨務，爲黨籌款等事，不能擔任。近年來的趨勢，是把公務員在選舉上的作用，作爲政府的鐵軍，要他們專門擔任共產黨，工團主義者及宗教上的惡勢力奮鬥的工作。政府並決定掃清公務員中的反對派人物，數年前曾派偵探專門查訪公務員的政治意見，結果有多數公務員因政治理由被撤職。政府這次的行動，很惹起各方面的反對，公務員既有政治自由，則具有政治意見，是必然的，祇須其不妨害公務員的地位及公務的秩序，應不過問。這樣一來，不僅妨害公務員政治自由的權利，並且破壞憲法。

英國的情形與法國不同。英國人的政治道德觀念較高，擁護公共福利的習慣亦深，故在選舉經驗中，公務員素少利用地位以爲不法行爲的事發生。法律允許公務員爲一切政治活動，但不得藉勢凌人，欺壓平民，操縱選舉，而致公務員的地位受不好影響，亦不得在辦公時間從事政治活動。一九一〇年，樞密院令禁止公務員擔任競選或黨務的工作，如國內稅務委員會禁止工作人員擔

任政治團體或俱樂部的秘書職務，郵政局禁止工作人員着制服從事選舉運動或政黨其他任務，都是明證。一九二五年，財政部會成立一委員會，專門從事研究公務員是否可為國會及地方議會

的議員候選人問題，後來並提出報告，對一般政治自由權之行使，無多少意見，以為充任候選人則應加以限制，為保持公務員公平正直的立場，應不許其充任競選人。

德國在帝政時代，因為官僚政治的基礎甚厚，不但一般公務員行使政治自由權利不致違反政府意志，因為他們的來源，不是世襲，就是擁護政府確切有據的，所以，政府更能把握他們的政治行動。一九一八年共和成立後，民主主義一時宣揚，下級公務員很以過去政治活動受嚴重限制為苦。同時，革命政府成立之初，各黨均充分利用公務員為黨工作，會有許多不良結果，致破壞公務員應有的公平地位。故後來聯邦憲法及各邦憲法，都很注意這個問題，一致對公務員的政治自由權利之行使，仍加以明白的限制。聯邦憲法規定，「公務員乃社會的工作人員，不是政黨的工作人員，」「一切公務員應保有其政治意見自由，並享有結社權，」由第一句的解釋，公務員當然不能擔任政黨的一切工作（在國社黨政權下，此限制已破。）至於第二句所謂政治意見自由及結社

權之受有保障，可見憲法承認公務員得為政治活動。同時，憲法第一一八條亦規定，人民在法律範圍以內，有政治意見自由，若以之與上面一句合看，是公務員的政治意見自由，與人民相同，並不受何限制。但是，因為公務員與人民的身分是不同的，公務員有其職務，基於職務關係，政治意見自由的範圍，卻小了許多。（註八）公務員懲戒法中，載的很明白，公務員應當保持公平的態度，不能以發表政治意見，而妨害及於公務，並且，不能以公務員的身分，干涉他人的政治意見自由。普魯士最高行政法院說的很明白，所謂公務員政治意見自由，是指公務員得為政黨黨員，法律不能對公務員入黨而科以懲戒，不過，在辦公的時間，不得佩帶黨徽及其他標誌，以免擾亂靜肅秩序。但是，此種解釋，自國社黨政權樹立以後，已不成立，因為現在的德國公務員，參加政黨，在事實上不能自由，而佩帶黨徽，又是國社黨黨員必須實行的義務。

德國法律並規定，公務員或高級官吏，均不得以積極方法促進或扶助反對，並擬以暴烈行為推翻民國的政黨——譬如共產黨及分離派。若有一公務員曾經參加紅軍，必須免職，而在國社黨政權之下，更將受極嚴重的處罰。國防條例並規定，公務員不得在執行公務的時候或當公眾之前，

利用其地位，鼓吹違害民國的言詞或行動，亦不得毀謗總統或聯邦及各邦政府人員以求間接達此目的。由此可見德國公務員的政治意見自由，不是與人民一樣的，受有很多限制。他們的政治意見，若是不利於政府，祇能緘默不言，不能公開發表。

德國對於公務員政治活動的限制，是合理的，既不過嚴，亦不太寬，政治活動可以有，政治意見可以發表，但不能妨害公務員的公平地位，是其目的全在保持國家的權威。國家的利益，是在保持權威，而所謂權威，即以其偉大，尊嚴及效率為基礎。對於公務員的限制，都是着眼在這幾點，雖已盡其範圍，而對民主主義並無妨害。倘若再嚴，則使公務員與公眾隔離，其結果必有不好的影響，既破壞共同生活的原則，又妨害治者與被治者間相互了解的機會。英德的制度，實質上相差不遠。

美國因為分臧制在行政上有不好的結果，致對於公務員的政治活動問題，沒有適宜的解決，其內容差不多完全是分臧制的反應。（註九）一八八三年公務員法，規定公務員考試委員會應贊助總統制定關於公務員的合理法規，後來由總統宣布的法規中，是這樣規定，「執行級的公務員，不得用其官吏權威或勢力，以干涉選舉，或影響其結果。凡受此法規支配的公務員，若出身競爭考

試，並劃入分類職的，亦應享有選舉權，但對於一切政治問題，祇得以私人資格表示意見，並不得以積極行動，從事政治活動或政治競爭。」在這種限制之下，每年都有許多違法行為發生。一九二一年至一九二八年間，十六年內的正確統計，表示平均每年總有七十個公務員乃至八十個公務員犯罪，其程度雖然不同，但大都是因為從事政治活動，並且有幾年的犯罪人數，二倍或三倍於平均數。我們可以推想，實際上犯罪的，恐尚不止此數。因為美國的公務員人數將近六十萬，這樣微小的犯罪數目，自然為人所忽視。若當總統改選的一年，犯罪的人數，特別增多。

關於充任政治性質的候選人一問題，各國的制度，亦相互不同。英美兩國的法律，禁止公務員充任立法機關的候選人。英國在十七世紀末，一般反對行政官兼任議員，以其為君主的臣僕，而國會為人民的代表機關，若官吏同時得為議員，行政機關的權力，必定威脅立法機關。後來，這種反對大臣兼任議員的恐怕雖已消除，在一定條件之下，內閣大臣得同時為國會議員，但分權的理論又成立，認為除內閣大臣政治性質的官吏外，其他行政人員絕對不得同時兼為議員，以免破壞分權制度。這個理論，在美國政治上適用，成為絕對，任何行政人員亦不得同時充任議員，形成美國總統

制。(註一〇)就現在的情勢看去，(註一一)不僅英美是如此，澳洲及加拿大亦是如此，差不多一切英語國都有這種制度。他們的一般理由，今日已不再根據分權主義的幼稚理論，以為公務員倘能同時充任議員候選人，或竟充任議員，則公務員將遇着很多困難，最容易破壞的，即公務員的公正地位，亦可說是超然地位。公務員一旦為議員，則在議席上，勢必純粹居於議員的地位，一方說出批評政府的意見，一方表示自己的理由。由於前者，與長官容易形成政治上對立的地位，由於後者，自己必說出許多在職務上的經歷。這樣一來，倘若議員任期既滿，回復原位的時候，不但對同僚有許多難處的地方，而公務員的唯一義務是服從長官的意見，勢必感覺許多事與願違的痛苦。即使當選以後，放棄原有的官職，亦將發生許多困難，既容易被指為藉政府力量運動選舉，亦容易使行政上多一番更替的糾紛。所以，英語國中之不許公務員充任政治性質的候選人，基於事實上的理由的成分，亦有很多。英國今日的實例，是許可大臣、軍官，其職務與選舉無關係的公務人員，如海軍造船工人之類，均可充任政治性質候選人，而郵務人員，稅務人員，一般行政案牘人員，行政性質的公務員等，均不得同時充任議員候選人。依一九一〇年樞密院令的規定，「凡公務員有意充任議員時，

於其宣布競選演說，或以其他形式宣布其爲候選人時，應同時辭去公務員本職。」這個原則，財政部於一八八四年即已主張過，並且有下面的理由，說：「在議會政府下，不宜使常任職的公務員失去常任的意義，並且，最重要的，是使一切公務員能夠自由爲政府服務，不宜使他們自己去遇着矛盾的及不誠實的公的責任。」否則，公務是要受其害的。

在公務員方面的意見，則與此不同。他們以爲公務員與一般人民，都是國家的國民，甚麼政治糾紛，他們是一樣的可以參加。在辦理行政的時候，若感覺與自己的意見不同，他們絕不會荒意行政，致損壞對國家應盡的忠忱。他們以爲最合宜的辦法，是把待遇律師的辦法，拿來待遇公務員，祇須他們能夠維持職業道德，應當允許他們參加競爭選舉。這個意見，始終未爲政府所全採，至今依然不許公務員同時充任國會議員候選人，至於地方議會候選人，則地方政府人員於得到服務機關的許可後，得充任之，即在道德上或物質上，與其公務員職務有矛盾的，亦得充任之。伯爾斯堡委員會（註一）主張軍事機關的技術人員，應當不受此法的限制，其中有些人更主張，一切機關的技術人員，從事手作及下級地位的公務員，亦應不受此法限制。一九二七年樞密院令把這個問題

解決，規定除國防機關的技術人員外，其他公務人員，無論是臨時的或非臨時的，是有銓敘資格的，或無銓敘資格的，均不得兼任政治性質的候選人。

法國和德國的製度，與英國不同。一八五二年前，法國允許行政人員兼任議員，祇須其不利用地位為政治的或行政的擅權行為，可永久兼任。是年以後，即將行政人員不得兼任議員的限制，刊入憲法條文。一八七五年，此原則實行。（註一三）但一九一九年又將此項限制修正，（註一四）規定公務人員當選為議員後，於其任期中間，不得充任公務員，但領受養老金的權利，依然存在，議員任期滿後，並得復職。

德國在威瑪憲法實施以前，無論聯邦或各邦，均允許公務員兼充議員候選人及為政治活動。當時的政治，雖名憲政，實際上官吏階級的勢力極大，今許官吏為議員，無異在議員中樹立官吏的力量。甚至十八世紀及十九世紀初期，人民亦覺議會中有官吏，可以保障自由主義的發展，故德國允許公務員兼任議員的傳習，來源已久。一八四八年革命進行的時候，輿論頗趨向於英美式的憲政，反對公務員兼任議員，但是，結果為反對的主張所戰勝，依然承認公務員得充任議員。（註一五）直

迄一九一九年威瑪憲法成立以前，聯邦及各邦，均許公務員享有政治活動的權利，並一得參加投票，並為無條件的兼任議員。投票期間，得暫時請假離開職務，當選以後，在服務期間，亦有無條件請假的權利，但以大會閉幕為止。中間若為短期延會，仍包括於大會期中，若為長期停會，則公務員應當復職。服務期間，部中職務自有人代理，但代理人薪俸不得由被代理人薪俸中扣除。德國之採取這種直捷了當的辦法的用意，是把公務員兼任議員的問題，讓諸實質的解決，雖然要發生一些困難，卻都是支支節節的，政府應竭力設法消弭。以為公務員若因其職務而被奪去政治活動權利，及表示政治意見的機會，結果有很多不良影響，如技術能力不能盡量發揮，公務員尊嚴地位反有損壞之虞，而內容矛盾的議會亦得不到公正人員參加於其間。但是，在反對方面的意見，則恰與此相反。以為公務員從事政黨活動，必有妨害於公務員的正當工作，選舉及當選後離開職守，常致行政於臨時紛亂，而從公衆及左派政黨的立場看去，因為公務員得參加競選及充任議員，政府勢力將因之而大擴張。

威瑪憲法一再言及政治候選人的自由。一二八條規定，國民一律有服務公務的平等權利。三

十九條規定，(註一七)文武官吏均得同時兼任國會或邦議會議員，服務期間，無須離職。此種辦法，比之帝國時代，益多予候選人及兼任議員的公務員以更多的自由機會。還有甚於過去的辦法的，即規定「有意競爭選舉的公務員，若認為必須離職以準備選舉時，必須許其離職。」根據這段規定，是在未選舉以前，即得離職以準備選舉，此為一九一九年以前所無的辦法。不過，在實際上，因這段條文亦發生許多困難，即所謂「必須離職」的「必須」，是毫無條件的，然則，究在如何情形方為「必須」，「必須」的時間，究竟有多少長，均無一定標準，沒有限制，亦將流弊叢生。由各方面批評的結果，大概把「必須」的問題，讓諸該員的部長去決定。可離職至大會閉幕為止一節，不但依然存在，並於必要時，得短期離職，從事有關議員職務的必要活動。(註一八)共和政府這種制度，不僅在公務員制中開一新生面，並為極端勇敢，不為傳習所拘束。公務員政治權利的前途，究竟是德國開一革命新紀元，抑或德國行之失敗而仍回復到舊來的制度，因為共和政府尚未穩定發展，前途如何，今日尚不能有具體的判斷。

綜合看去，一般國家的公務員的政治自由權利，都受着限制，這是甚麼原因？當然不是根據頭

固的理由，限制他們的政治自由，祇是要保持公務員的超然地位。後面這層理由，已經得到各方的承認——有些是明白承認，有些是暗裏承認。公務員超然地位的目的，在政治的全過程中，已經完全表現，即國家不可一日停止活動，倘若停止，國家的基礎，立即動搖，進化的前程，亦立遇阻礙，若無超然的公務員負起行政的責任，如何能達此目的。所以，不問政治組織有何變遷，政治鬭爭如何劇烈，革命暴動如何兇猛，在原則上說，國家是不可須臾停止活動的。國家一旦停止活動，即無異國家已經死亡，而要國家的活動不須臾停止，除去公務員制存在外，別無辦法。要是行政事務可做，政黨的遊戲，則現代英美德等國的社會和經濟的損失，必已不小，組織，技術，策略，熱情，均已枉費不少。無論那個政黨的政治行為，都不是兒戲的，都希望有一最有效率的工具，去實現他們的政策。所以，政黨之間的政策雖然不同，而須要一個有效率的執行機關，其心理則一。有效率的執行機關，即是超然的公務員，在執行公務上，祇知忠於國家，政黨與個人，均應置之度外。（註一）故在今日的政治情況下，開明的政黨和坦白的政治家，均不能為目的而不擇手段，把公務員的超然地位完全蛀化。並且，在現代國家中，一個人的政治自由權利，不能輕易放棄或縮小，是公務員的政治自由權，除去絕

對保持其超然地位的限制外，亦不能額外犧牲。

(註一)大概根據下列各書：A. Braut, Das Beamtenrecht, 2nd Edition, Berlin, 1929; Schulze-Simons,

Die Rechtsprechung des Reichsfinanzgerichts, 1928, Sec. 8, Halschelt, Deutsches und Preussisches

Staatsrecht, 1921 and 1922; and H. Assmann, Die Dienstvergehen der Deutschen, Berlin, 1929.

(註二)比較 British Revenue Officials (行政訓令卷) 有下面一段話：「從工作的技術及容易惹起爭執的性質方面看去，在所得稅條例之下，關於納稅人的權利義務，常常不容易使他們感覺滿意，並且，納稅人常常感覺痛苦，以為收稅人的行動，並無顯然的根據。在這種情形下，祇有以和緩態度及客氣詞語向他們解釋，才能消除他們的疑慮，而把這件事解決……」這就是說，公務員辦事，應當小心週到，務使職務能夠成功。

(註三)有某公務員對此問題這樣答覆：「要是女性公務員遇着男性長官，或者他的年齡較老，或者他有較高的社會地位，則女子應向他先點頭。」

(註四)依法國的法律，犯這些情形的，應受懲戒。但是，一九一二年普魯士最高行政法院有這樣的判決，認公務員到有女招待的咖啡店，不應受懲戒，因為法律並未科公務員以這種義務——但是在公共場所中，公務員對於女招待，祇能止於在合理情形之下，兩相認識。又在學校之中，關於兩性關係，德國法律限制極嚴。一旦結婚，必須公告，並詳報兩方親屬親友及家屬情形。財政部對此問題亦有嚴厲法律，在有個時期，財務人員若婚，尚須預先報告，並得到許可。

(註五)英國人的意見，亦認為倘若正確的法律與道德不能樹立，公務員惑不能在公案中樹立信仰。

(註六)魯魯士在十五世紀的時候，其官吏的誓詞，是對封建主宣誓，表示忠心服務，擁護其個人及國家的利益，忠實履行官吏的義務，封建主任何命令，均必服從，並嚴密保持封建主的秘密公務及其官制。

(註七)法國當拿破崙稱帝的時候，有宣誓的制度，直迄一八七〇年才廢止。現在法國的行政官就職，依然要宣誓忠於職守。據 *L'Esq.* 的意見，認宣誓毫無用處，並不能對於公務員的心理及行動，有何絕對影響。

(註八)據德國時下的見解，無論人民或公務員，其所享有的政治自由權利，都是有限制的。人民的限制，載在普通法律，公務員的限制，是出自服從與忠心。公務員是官職的代表，官職是尊嚴的，故公務員無論公私行動，均不能有玷官職，同時應當視着受有職位的限制，其身分是與一般人民不同的。

(註九)澳洲，加拿大及南非都是一樣的，都是模擬英國的制度。

(註一〇)憲法規定，「參議員及衆議員於當選期內，不得兼任聯邦政府新設或當時增加薪俸的任何公務員職。凡現任公務員，於其任期內，不得任國會議員。」

(註一一)從一般的趨向說，澳洲及加拿大的許多制度，都模倣美國，其原因當然在都是新興的國家。

(註一二)伯爾斯堡委員會 (Bourlesburg Committee)。

(註一三)一八七五年十一月三十日法律第八條規定，「向國家支領俸給的公務人員，不得兼任議員。」

(註一四)是一九一三年十二月三十日法律第三十三條及一九一九年十月二十一日法律的結果。

(註一五)德國法律條文及其實際在 *Clunz* 著 *Dur Staatsbeamte als Abgeordneter* 一書敘述頗詳，書於一九〇六年。

出版。

(註一六) 一八六七年北德意志同盟憲法會議中，有百分之四十為公務員，在普魯士國會中，亦有同樣情形。帝國成立後，衆議院議員有百分之三十為公務員，但一八九八——九九年，則僅百分之十五。此所謂公務員，包括法官及公立學校教員。

(註一七) 比較普魯士憲法第一條，規定「那官吏、僱員、工人及公法團體的人員，行使議員職務時，毋庸請假。如因身為候選

人而準備競選，其所須要的預備時間，應當給予。在此請假期間，一切薪俸，照原額發給。」

(註一八) 短期離職，一般為十四日。所謂與議員職務有關的活動，指出席政黨會議或選舉人會議。

(註一九) *Stase* 在 *Das Beamtenrecht im Deutschen Volkrecht* (1924) 一文中，說公務員對於國家的態度，應如佛列得勒大王對於國家的態度——認清自己是國家的公僕，不是個人的勞役者。即與上級的關係，亦是與國家的關係，不是與任何個人的關係。

第七章 義務及權利(二)——結社及罷工

公務員是否與勞動者或職業者一樣，為保持其經濟上應得權利，或為促進其社會上應有生活，有組織與工會或公會同性質的團體的權利。把自己看為雇傭勞動者，把國家看為雇主，並且當經濟權利與政府發生爭議，或為援助其他勞動團體時，是否能夠亦採罷工手段。這是在近五十餘年間，公務員制度中辯論最多的問題。公務員負國家行政重責，關係國家安危，其職任既為獨佔，而對人民更有深切關係，倘若公務員可如一般勞動者組織抵抗性質的團體，更可採取同樣的抵抗手段，不僅公務將發生無限紛擾，國家威嚴亦必大受影響。所以，有人以為公務員絕對不能組織工會性質的團體，更不能採取罷工的手段。不過，自公務員保障法成立以後，公務員對政府的關係，確有雇傭與雇主關係的因素，雖然不能說是勞資關係，公務員的利益，確亦有被忽視的地方。十九世紀末期發生公務員團體的運動，雖然是一般工會運動的連響，而保持利益的動機，亦佔多少成分，

是公務員組織抵抗性質的團體，亦未嘗無相當理由。近數十年間，一方面政府所依賴於公務員的地方很大，而公務員所受政府的待遇，仍多不能滿足，故在各國都發生公務員組織團體問題，同時反對的力量亦不小——因為發生自國家。茲就事實與理論兩方面，為比較的敘述。

當法國在十九世紀最後二十五年間的時候，人事行政，很多缺點。公務員的任期沒有保障，職務的階級劃分不統一，官職分類及陞擢手續，不依工作情形為標準，任用私人的風氣甚普遍，對於公務員的宗教信仰及政治活動，限制甚嚴，總而言之，公務員完全處在不公正的環境中，應有權利，毫無保障。但是，在一八八四年，國會通過結社法，允許工人及各種職業者得組織團體，以保持及促進其在經濟，工業，商業及農業的利益。更允許各項團體，得成立聯合組織，由中央以至地方或在各種團體間，得成立一系統關係。在此法律未成立以前，因為社會主義思潮的鼓動，各方面都有很熱烈的要求，故自此法一經成立，各種工會團體及職業團體，應時而生，有如雨後春筍。此法既經實行，公務員亦組織同樣團體的運動，即逐步開始活躍，公立小學教員遂開始組織全國聯合會，但為政府所干涉，以其不得援勞動者團體的先例，受一八八四年法律的保護。一八八七年教育部會指令

各省省長，指小學教員聯合會之成立，有遠公共職務的意義。當時各地方的清道夫，鐵路工人及其他有公務性質的工人，亦企圖援例成立工會，亦為政府所禁阻。至於國營煙草工廠及火柴工廠等的工人，政府以其無公務員的意義，則得適用一八八四年法律，成立滿意組織。但是，一八九四年，政府承認鐵路工人雖為公務員——因為服務公用事業，而其管理方法，與一般私企業無異，遂亦許其得組織工會。當時，對於此類問題的爭議最烈，運動亦無法抑遏，皮里也內閣曾因之而解體，但小學教員的努力，則始終無何成功。（註一）

皮里也內閣既倒，盧梭（註二）內閣代表急進派的政策而成立，開始解放公務員組織工人團體的限制，其最重要的為郵政，電報，電話等工人的團體，小學教員亦於此時得到組織公會的權利。但是，政府的意思，祇希望這些團體之成立，完全佔在促進工作及協助政府的立場，不願他們懷抱自衛觀念，樹立與政府對抗的形勢。而在這些團體方面的見解則不然，以為當然應享有與一般工會相同的權利。不久，一般充任事務官吏的公務員，允許亦得組織團體，如書記，郵務員，警察等，無論其服務於中央抑地方，都成立組織。自然，政府對於他們，更希望完全佔在協助政府的立場。一八八

四年的法律，是限於一般職業性質的雇員或工人，公務員既無所謂經濟、商業、工業、農業等意義之可言，自然不受此法律的保護，何況彼等身膺行政重任，更不能採取自衛手段以爲團體權利。故明白發言，倘若公務員團體逾越這個範圍，其團體即須解散，負責人亦應治以相當之處罰。一九〇一年，又成立一新結社法，公務員團體亦包括於其內，但一般工會所享有的罷工權，則不能享有。此次法律的結果，法國社會進入新階段，社團在社會組織上佔有重要地位，並刺激一般民衆，大家都重視參加團體的利益，因之，團體的數量激增。不過，在一般公務員看去，我們不能與一般工人團體一樣取得自衛權，總是不滿足。

在這種職業團體及工人團體普遍發展情形之下，舊有的工團主義理論及運動，更乘時活躍。工團主義者主張破壞現在中央集權的國家，而代以各種職業團體管理政治及行政，公務員團體既爲職業團體，自有參加管理政治及行政的權利。政府組織，由各種工團的代表而成，主持宣布規則，公務工團則負執行之責，至於技術的及經濟的問題，全由各工團自行處理。各地方的工團管理各地方的事，中央工團則總其成，而主持於中央。(註三)在這種理論鼓動之下，當時的各種職業團體

及工會，更表現熱烈和緊張的空氣，自衛權當然更成爲公務員團體所熱烈要求，以爲無此則他們缺乏鬭爭的工具。

當時反對公務員團體享有自衛權的理由有種種，第一個理由完全從權威出發。以爲倘若公務員的團體可以成立，則國家必遭破壞，不然，至少亦要大大動搖。其原因是，無論這些團體的意思怎樣平和，因其參加分子，都是具有一定的利益目的而來的，是否真正能夠抱定和平的意思，實在可疑。何況法國各種結社的歷史，更使人相信這種觀察不錯，而對這些團體抱不相信的態度。勞伯（註四）在一八八八年說，「在政府不會撤銷其合法權力以前，是不會允許任何部的公務員成立同盟組織的，因爲這些團體都必暗藏一種力量，去反對合法的權力。」某商務部長在一八九一年亦說，「倘若公務員團體能夠根據職業團體法而實現其利益，則國家無異在反對自己，反對全國人的共同利益，反對國民主權，而這些團體更必從事於鬭爭。」一九〇六年，巴突（註五）亦抱同樣懷疑的態度，這樣說，「當國家從事製造煙草或火柴的時候，對於所用的工人，亦看如一般工廠的雇員，絕不反對他們組織工會。但是，當國家從事於公務的時候，他能夠允許公務員享有有力而又

有破壞性的權力去反對他嗎？現在，海關稅務人員亦繼郵工及教員起而要求組織工會，這真是叫無政府……公務員團體是法律所不承認的，我們不懷好意，更不懂得公衆秩序是甚麼東西。」

這派人的主張，過份落於空虛，祇是恐懼公務員團體如何，並無切實的證據，結果是對事實無補。第二派的理由比較合理，這就是教育部長斯普萊（註六）於一八八七年反對教員組織團體的理由，他說，「公務不是職業，公務員的薪俸亦不是工資。工人的工資，是由工人和雇主一便士一便士堆砌起來的——雇主與工人須要於國家的，祇有一件事，即關爭自由，或名自由競爭……反之，公務員的薪俸，是由法律規定的，除法律以外，任何力量亦不能變更。假定公務員認為薪額太低，就出而組織團體嗎？必要時更以罷工手段要求加薪嗎？這件事不明白嗎？教員是公共行政的一員，是和官吏有同樣公務員地位的。具此資格，薪俸是肯定的，安全是有保障的，除去受懲戒外，是不能免職的，並且，還能領取卹金。今則忽然要把性質改換，自己要居於自由的工人的地位，並且，根據社權，要向國家要求保障自己利益的工具，如同工人保護自己利益，要去對付雇主一樣。」

這層理由，有很多人贊成。以爲公務員的位置既受有法律的保障，則有其應盡的義務。倘若一

個人接受了這種地位，則立應放棄其以非常手段要求改善待遇的辦法。國家的薪俸出自稅收，並有一定的預算，國家是不能在許可的範圍以外行動的。在這種情形下，公務員當然不能以強力對國家，使國家入於更困難的境地。國家倘不幸而入於困難的境地，則公務員自身亦將感覺困難，同時，國家既以法律保障公務員的權利，沒有不善遇公務員的。祇要平和協商，一切都可達到目的。

還有第三種理由，比第二種理由的基礎，更要穩固。這層理由，着重在公務的繼續性，以為公務員團體的權利，即使加以限制，亦常常能夠影響公務之繼續。因為，公務員團體一旦有此權，必定形成一種心理狀態——集團觀念，力的意識，情緒對立，以怠工手段抵抗國家，這些都是不利於國家的。若在私的雇傭關係下，這種心理狀態所生的影響，不會很大，結果至多不過犧牲一個雇主。而在消費者方面說，這裏沒有那裏有，反轉付予選擇供給的機會。公務員則不然，其地位是很重要的，國家行政不可一日無他，其關係是獨佔的，他們都是些專門人才。在這種情形下，倘若公務員取得罷工權，其受害的絕不是一個人，而是國家和公眾。公務停滯以後，好像一個人的生活失去神經中樞，一旦漫延，社會必然紛亂，最終影響到國家政治的安定，及個人權利的安全。

這些理由，奧利，狄驥和若色（註七）均極注意，但就法國全體說，總尚未充分發展，故不能造成有力輿論。若祇就法律方面說，一八九五年規定罷工權法律的提案，總算把這層理由，曾經充分應用，提案的團員在會議席上有下列一段說明，「這是必要的，在各種不同的事業之中，把屬於公務性質的，對於社會秩序及國家安危有關係的，與一般僅僅屬於經濟性質的事業，劃分明白……國家安危所繫，要求絕對的保護，是毫無否認的理由的。」如郵政，電報，鐵路，兵工廠等的罷工，當然關係極大，所以，一方面國家不能許可他們任何時候中止工作，他方面國家還要多方去保護他們。（註八）國會當時的意見，是流於空想，並未注意這些切實問題，付予明白愷切的決議，所以，當時屬於這類的法律提案，都不曾得到通過。但是，情形一天比一天緊張，一九〇六年遂發生第一次郵政罷工，一九〇九年又發生兩次同樣的罷工，而是年前一次罷工，差不多延長約十日，致巴黎與各處的消息完全斷絕，社會發生絕大恐慌，於是政府與國會均大驚，立刻轉而求一約束公務員團體的完備法律。同年，白里安內閣（註九）綜合過去一切零碎的法律，提出一綜合的結社法，內容完全剝去公務員團體的罷工權，並詳定懲戒條例。不幸，這次的法案，依然不能在國會中取得大多數的贊

同，結果正式投票的階段亦未達到。但是法律雖未成立，而原則卻已爲法國政府所承認，並自當時以迄今日，政府均守此原則以應付一般公務員團體。原則可分四點：（一）無罷工權利，（二）有結社權，並得組織同盟，（三）團體要求糾正行政決定的場合，應向參政院申訴，（四）不得與公務員團體以外之團體同盟。（註七）

德國對於公務員結社及罷工問題的歷史，不及法國之長，但解決的辦法，卻較法國爲合理。現行的法律，是根據一九一九年憲法而來的，聯憲及邦憲，都有關於結社自由的規定（帝國時代禁止組織工會），並且明白指出，公務員亦得組織團體。聯憲百三十條規定，「公務員的結社自由及政治意見自由，受法律保障。」百五十九條又規定，「爲保護及增進勞動條件及經濟條件之結社自由，無論何人及何種職業，均應予以保障。」在各邦憲法中，亦有類似的規定。條文所言，止於結社罷工問題如何，則全無規定。在起草憲法的人，當時處於革命涵潮之中，對此問題的規定，甚形棘手，故在憲法中不規定，而以之付予特別法規定。在革命進行的期內，一般的解釋，多承認公務員團體當然有罷工權，尤其以一般左派分子爲最。但是，自共和政府確立以後，社會秩序，逐漸恢復，政府有

力量維持秩序，遂即不承認公務團體亦得享有罷工權。

大戰以前，德國對於公務員的認識，其有名的法律家曾這樣說過，「公務員的責任，與他種關係的責任不同。公務員於任職之初，即曾經對其職務宣誓，並且，不宜誓還不能就職。誓詞雖有種種，但公務員負有忠誠責任，則為一切誓詞的共同點。誓詞的目的，是要加重公務員責任中的道德要素，以補法律規定之不足。所以，無論如何，公務員都應當實踐他的誓詞。道德要素既包含在誓詞，則道德要素在公務員的責任方面，又成為含有法律性質的要素。」這種理論的形式，是平常的，就如憲法學者不承認憲法中有革命權利一樣。祇要國家是有絕對權威，權威更有專制性，則人民的服從是絕對的——在這種情形底下，公務員因為有特殊的道德關係，簡直就完全是一個傭人。罷工權問題，當然是不會存在的，亦不能夠討論。所要討論的，是如何把公務員置於懲戒的法律支配之下，而國家懲戒的權威亦是絕對的。國家既已居於絕對的地位，怎能允許一種權威給公務員，而公務員可據之以破壞國家的絕對權威。國家的實體法，當然向這方面規定，要樹立起絕對地位的基礎。在這種情形，罷工權問題當然不會產生。自然，公務員團體的目的，若是在享樂或教育，是不會受

干涉的。

這種舊時代的現象，當然不能長久存在。一年復一年，因為生活的壓迫及民主主義的薰陶，改革早已成爲必然之勢。所以，革命一旦爆發，這些舊型制度，立刻歸於毀滅。在革命時期，結社權無條件承認，罷工權亦當然存在，一時發生很多團體，組織亦很完善，差不多所有服務於聯邦、邦及地方的公務人員，無不參加。但是，時代發展，漸漸對於無限制性的結社權，即發生壓抑。譬如，在巴登邦，結社權與罷工權已經事實上存在，而憲法會議在討論憲法的時候，即表示反對。反對的理由亦很平常，即「祇須看公務員享有薪金及整個經濟制度中的一般利益應當保護，即明白把結社權解釋成有罷工權，祇有在一般私企業服務的工人可有此權，至於公務員，是不能享有的。」「整個經濟制度中的一般利益應當保護」一句話，即是反對罷工權的根據。其他一個反對的理由，是「公務員於採取罷工手段以前，必須第一步用盡和解的手段，若和解的手續爲國會所決定，最後還要訴之於國會。道德與理性都要求應有這兩步辦法。」在巴伐利亞，討論憲法的時候，很明白表示反對罷工權，其所據的理由爲（一）公務員工作不能中斷，（二）公衆的利益較重要於任何團體的

利益。

威瑪憲法會議席上，曾討論「團體」一名詞的意義，各方的爭論，集中於是否允許公務員團體有罷工權，後來決定一個不明白表示是否含有罷工權意義的名詞，而憲法不為正面的決定。雖然當時主張應明白規定罷工權的很多，而大勢所趨，仍使這個問題寂默。直到一九一九年春天，普魯士因為鐵路工人大罷工，政府才有下面一件命令（第一）表示積極的態度。命令這樣說，「結社權並不包含承認破壞契約權。凡未經同意而拒絕工作，即是破壞法律負予的義務。政府倘若承認公務員有權停止國營企業，如國營鐵道之類，可說政府對全民族毫無良心，所以，政府必須認此種罷工為對全體人民的犯罪。因為德國此時正處內憂外患之中，一方面缺乏糧食與原料，一方面為強鄰所逼視，不然，飢荒是難逃免的。」

一九二〇年，普邦政府更明白表示禁止罷工，這可說戰前的觀念又已復興，不過，現在之禁止罷工，理由是為社會幸福，不是為政府福利。政府宣言說，「所謂罷工權，對於結社權並無不可分的關係。一個人要改善其經濟狀況，罷工不是方法，更不是唯一方法。這種方法之應否採行，應從公務

員職務上着想，看看權利義務互相的關係如何，即可明白。假若罷工是與此義相違的，則國家許有結社權，不許有罷工權。把此義引用到公務員方面去，則公務員絕對不得罷工。公務員的地位，是忠誠的地位。因為國家離開公務員，即不能安排一種有秩序的生活，更不能有好方法表示自己的意志，故必與公務員之間維持一種關係，要公務員忠誠為國。公務員宣誓，即是表示這種忠心。在公務員法中，亦已把這種地位的特質表明。因為公務員對全社會負有一種責任，所以，亦不能擅離職守。法律不但保障多數公務員的終身任職權利，並許其不依據公務員懲戒法，不受職務處分。公務員有一定的薪俸，對其家屬尚有卹金制度或半俸制度，這些都是聯邦憲法所保障的。在這樣特別形式的權利義務關係之下，公務員若一旦罷工，則其誓約首先被毀棄，並破壞其應有的義務。罷工是不可恕的怠工，其結果，在公務員方面，既要失去薪俸，更要受法定的懲戒，並且，懲戒的目的，是在免去其職務。祇須公務員不採取罷工手段，而採取其他有效方法以實現其意見，公務員的重要利益，是不會被侵害的。各邦的議會對於行政機關，都有深切的支配權，各地方的議會機關，對於地方政府亦有支配權，而這些機關，都是能夠幫助公務員的，公務員祇要能夠得到他們的幫助，就可說是

有一個特殊有力的工具，以之必能達到自己的要求。普魯士政府對於這個問題的意見，是與聯邦政府抱同一見解的。……」這段很明白的話，已經成爲將來關於公務員問題發展的基礎與模範，現在更是正在執行這個原則，所以，德國的法律，沒有不限制罷工權的。一九二二年鐵路罷工發生，政府即執此原則以繩之。同年，最高懲戒法院有件判詞所持的理由，重申此者，含義更爲體切明確，可作爲德國對公務員團體應否有罷工權的最近見解。判詞說：

「國家以法律保障公務員位置，並保障其任務，倘若國家與公務員間不發生一種嚴密的隸屬關係，則國家將無從進行其職務。國家之依賴於公務員的，是其不斷的處理行政。因爲有此任務，公務員的罷工縱然含有好意，亦是不准許的。罷工自由，與公務員的義務是不相容的。不但如此，公務員是社會的公僕，並且隸屬於國家。公務員一旦與代表民意的機關作反對，並拒絕執行職務以違背其對國家應有的責任，算是一個不配負擔國政重責的人。不然，國家的權威，祇有旁落到公務員團體，而完全受其支配。在現行共和民主憲法之下，聯邦及邦的公務員所受的限制，是一樣的。」

英國政治的特色，是自由空氣濃厚，不重理論而趨實際，因自由而生出的困難，必待困難已達，必須解決時，然後才設法解決。關於公務員團體及其是否應有罷工權問題，亦是在這種情形之下，才得到解決。十九世紀最後十餘年間，因工會及其他職業團體的發展，行政級以下的公務員，亦成立工會性質的團體，如公務員同盟，郵務工會，自由職業公務員協會等，均繼續成立，(註一)並常與一般工會團體成立聯合組織。是否應當享有罷工權問題，法律雖無明文規定，而在一般的見解，均認為應當享有此權。直到一九二六年大罷工發生，公務員團體亦發生同情罷工的運動，然後公務員團體的活動範圍及罷工權問題，才成為政治家注意的中心。這個時候以前，一般政治家的見解是，與其求安寧秩序，毋寧保持自由。

行政級以下的各級公務員，向來對於自由運動及勞動運動表示同情。原因在這些案牘性質及勞動性質的人員，並不如何重視他們與國家在政治上的關係，把自己看為雇傭勞動者，覺得他們與國家間的關係，和一般勞資間的關係無異。同時，政府的見解亦帶些勞資關係的色彩，認為公務員的薪俸，其額不能高於一般雇主所能給的薪俸，換句話說，即其在私企業中能得多少工資，

政府亦祇能給多少薪俸。這種見解，更促成公務員團體與一般工會合作的動機，以造成提高一般工資及改良待遇的局面，俾使自己的工資與待遇，亦能夠因之而改良。並且，公務員團體更有一種偉大的動機，承認有一種博愛的義務，應當與一般勞動力量聯合起來，以加強雇傭者的力量，共同努力以推翻工業、商業及社會上一般惡性的組織。所以，英國的公務員團體一天一天的發展，同時與勞動黨及全國總工會成立連繫關係。

一九二六年前，這種連繫關係，並未產生何種大的糾紛。同時，一般公務員亦了解自己的地位。一九一四年，亦曾經發生這樣的問題，公務員考試委員會並有一建議，註一三但終未為政府所注意。一九二六年大罷工發生，這個問題立刻表現很重要的地位。在一般的輿論，以為公務不能須臾中斷，國家不應許可公務員參加工會運動，公務員應當居於中立地位，在政治上不存黨見。但是，當時的下級公務員，頗不以此種見解為然，書記職公務員協會，註一四為此問題曾舉行總投票，以表示對大罷工問題的公衆意見。當時的意見大概分三派：（一）公務員團體得與一般工會團體發生連繫關係，但是，不能因其他勞動團體之邀請，而參加罷工。（二）公務員是國家的公僕，在忠誠

服務與參加總工會而與一般勞動團體共同保護工資利益之間，並無何種矛盾。(三)倘若公務員的要求，可依憲法手續做到，則罷工不是必要行動。當時表決的結果，是不參加同盟罷工。在國會方面，此時亦深悉對於工會團體的政治權力與產業權力，應當有一新法律加以限制。一九二七年工會法即是因此成立，其第五條關於公務員的規定如下。

「公務員不得為以增加會員工資及改善會員雇傭條件為目的的團體的會員，委員或代表，其所能參加的團體，限於服務於王座之下的人員所組成……總而言之，不能參加任何由非服務於王座的人員所組成的團體或其聯合組織。公務員團體不得具有政治目的，亦不得直接間接與政黨或其同類團體發生關係。」

罷工對於社會生活及經濟的影響，是很大的，故罷工權不能隨便允許。公務員在這裏自然亦有話可說，即罷工是未必其實現的事，並且，何時實現亦未可知，故政府不應加以束縛。不過，這個問題，不是或可實現與否的問題，而是帶有很大恐嚇性。向來沒有法律正式規定罷工權，罷工權之成立，祇是意見自由及人身自由的一種解釋，亦可以說，罷工權之實現，無非是國家不去干涉人身

自由權之行使。不過，因為國家不干涉，於是具有罷工目的的團體，遂生出一種粗暴的強力，把罷工作爲他們的工具。一旦有了這個武器，在組成分子的心理上，遂發生一種影響，即他們抵抗意志及抵抗力量，都要增加。縱然其他一方面依然具有好意，結果，倘若協議不諧，公衆利益一定立刻受其影響。此即反對把罷工權付予工人團體或公務員團體的理由。

所以，對於公務員團體加以限制，是有理由的。不過，國家的束縛，亦不能永久存在，國家應努力樹立一種制度，使行政最高官吏能夠公平行事，公務員的權利能夠得到充分保障，則國家沒有束縛，亦不會發生何種危機。罷工不是由國家付予的一種權利，是有罷工之必要的人，自己去尋出的，社會上和平互助的事實不能實現，誰能保障罷工不實現。故英國雖嚴格限制公務員團體，倘若不竭力改善公務員制度，樹立公平週到待遇的原則，於忠誠服務問題，並無多大補益。這不祇英國，任何國家亦有這種情形。不過，關於政治問題發生，公務員團體是否可以表示意見，如英國公務員團體過去與勞動黨發生連繫關係，則是毫無疑義應當禁止的問題。德國國社黨政府及意大利法西斯政黨的公務員，雖然都有政治色彩，並可發爲行動，但是，這是一黨專政或獨立支配政府的局面，

又不能與一般民主主義的政治相提並論。一九一四年英國公務員考試委員會說的好，「這困難祇屬於政治行動。公務員團體的活動，若限於服務，其行動實在可以不加何種限制。但是，倘若與其他政治團體如政黨發生連繫，則問題就完全不同了。」

最後說到美國。美國公務員組織團體的運動，始於十九世紀中葉，其發展則在二十世紀。最初成立的公務員性質的團體，是一八三〇年的美國教育協會，為教員所組織。自此日漸推廣，郵務工人，郵務員，國營事業技術工人的團體，相繼成立，至最近三十年間，則公務員團體已普及全國，無論聯邦，各邦及地方，均有組織。最後成立的大規模公務員團體，為聯邦公務員聯合會。（註一五）此會成立於一九一七年，為戰後工會運動所促成，設總會於華盛頓；全國有分會三百餘處。美國法律亦如英國精神，此種由解釋結社權而起的組織，政府向不禁止，而其目的在保護私權，政府亦認為人民在憲法上的應有自由。故在歐戰以前，美國從未發生干涉公務人員自由組織團體的舉動。不過，這些團體之成立，既然均有保護私權的目的，換句話說，即要求增加工資或改善工作條件，而大戰期間的工會運動又一時蓬勃，自然傳染一般工人團體的主義與方法，而趨向於與之發生連繫關係。

故戰前零星參加工會團體的活動，至此遂成爲普遍的運動。公務員服務的性質，雖與一般僱傭勞動的人無何區別，但公務員的任務，卻因公益及國家安危的關係，其行動當然不能與一般勞動者混爲一談。故教育部於一九一五年，曾經命令教員團體不得參加工會組織，以妨害教育的利益。當時教員團體雖表示反對，訴之於最高法院，但因上訴失敗，遂成立公務員不得參加工會組織的先例。大概此後屬於體力勞動，並具有勞資關係性質的公務員團體，尙得參加工會，一般精神勞動的公務員團體，則絕對在禁止之列，即前者的罷工權利，亦大受限制。更有些各邦的公務員團體，如紐約的公務員聯盟，(註一)自願的不願意參加工會組織，一九一九年其主席曾有下面一段話：

「團體的態度，以爲任何人都有權參加美國勞動同盟，(註二)在我們則以爲此種意思，尙有考慮之必要。不過，美國勞動同盟亦已說的很明白，他們絕不須要城市公務員參加罷工，他們確守法律，並尊重秩序。在實際上，亦有許多城市的公務員已經參加，並爲時亦久，在他們之間，尙未談到罷工問題。而在我個人的見解則不然，以爲一旦參加，並不罷工，平時則由薪俸中提供罷工基金，殊爲不智之極。彼等既無罷工的意思，同盟亦不須要他們罷工，今又提供罷工用費，實

在等於爲人作嫁，對己何益。」

國會於一九一二年，即正式承認公務員有組織職業團體的權利，並得參加工會聯盟的組織，但不能享有罷工權，亦不得直接向國會請願。在有些公務員的長官，如警察及救火隊之類，對其所屬人員組織職業團體，依然抱懷疑態度，並常阻礙其運動。但是，法律已經明白承認這是合法的行爲，故雖然不願，亦無效果之可言。同時，在美國勞動同盟會方面，雖然極願意把公務員團體網羅在內，互相援助，以實現其企圖，而輿論如斯，自亦不敢公然煽動。就現在的實況看去，公務員團體與美國勞動同盟會發生連繫關係，公務員團體所負的義務，亦與一般工會不同。大概於參加以後，每月應繳納會費及特別捐，罷工費則全免，每次大會，應派代表出席，並參加討論一切問題。而在同盟會這方面，則亦常爲公務員的聲援，以實現其要求，或出席國會的委員會，或訴之於總統，或公佈於社會，總以和平的手段出之，罷工原則，在此全不實用。至於罷工，則同盟會不但不引誘公務員罷工，同情罷工亦不能有。

就是在這樣條件之下，與一般工會發生連繫關係，或參加美國勞動同盟會，在各種團體之間，

依然抱不同的意見，有些依然完全反對參加，有些卻又主張完全參加，有些雖然參加，止於形式連繫，並無何種真切同情之可言。譬如，全國郵務員協會（註一八）的態度，下面一段文字即可表明：

「郵務員是公務員，具有其責任，受有其限制，與一般市民是不同的。他們曾經對國宣誓，其意義與海陸軍之宣誓並無分別。他們不得為自己的利益而參加政治，即使一旦參加政治，其目的亦不過是為增進理性，不是為獎功懲過，但政黨征費及破壞公務員制，亦隨之而來。公務員是不能公開或暗地裏恐嚇政府的，是不得以罷工手段反對政府的……與之（美國勞動同盟會）連繫，必然有一個目的可以達到，即是恐嚇政府。其他的工會團體，是享有罷工權的，可據之以反對政府的，並且能夠參加政治……最危險的事件，是政府事務為工人團體所支配，而形成政治的勞動者的官治主義……」

但是，聯邦公務員聯合會所抱的意見，卻又不同，以為參加工會組織，不但是事之必然，並且是有用處的，對美國勞動同盟會所盡的義務，亦是應當的。郵務員聯盟（註一九）亦擁護參加美國勞動同盟會，以為這是所取的政策之一，願與勞動運動發生連帶關係，俾在政府以外得到一協助，以實

現其主張。

在國會中，有些議員亦是反對參加工會團體的。一九二〇年，參議院曾有一提案，以爲凡是公務員參加的團體，是與工會有連繫關係的，或者其人是工會的會員，則養老卹金應不付予。其所據的理由，有四方面：（一）美國勞動同盟會曾經援助鋼鐵罷工及煤礦罷工，是反對政府的團體，公務員不能參加此種團體。（二）美國勞動同盟會是階級的組織，公務員不應參加。（三）美國勞動同盟會曾經反對國會，公務員參加後，是亦反對國會。（四）聯邦公務員參加組織，是要逼迫國會爲其私利制定立法。這個提議，未獲通過，但一部議員的意見，總可看出。郵務總局局長伯爾森（註三〇）亦以爲與工會團體連繫，是不利於國家的，一九一七年曾有下面這段分析，茲概括述之於下：

有些團體派有代表坐在華府，其目的是影響立法及陳述痛苦。有很多這些團體的目的，都是虛擬的。他們曲解事實，簡直是侮辱行政官吏，不忠於職守，使懲戒法律更難維持。

這些團體有全國大會及各邦會議，並且有些出版刊物，會議所討論及刊物的內容，完全是

在討論他們的私利。

(於說到戰爭情形之後，)他們說到有組織的郵務人員的很多爲私的要求，並堅持他們的工作時間，應當合於一般的習慣，他們的薪俸，雖然已經大於從事戰爭的人員三倍，依然要求永遠增加。

這些組織……打算支配政治和立法，還在公開誇談要改進他們的私利。

應當許可他們成立爲社會及互助幸福的團體，當他們請求的時候，應當允許他們出席國會的委員會，應當告訴他們以服務郵政應有的智識。但是，其組織若爲他種目的，如干涉懲戒，干涉行政，壟斷人員的任用，爲他們的私利而要求立法，把公衆的利益完全不顧，則絕對不能許其團體成立。

人員與政府間的關係，是永遠可以公開的，人員的利益，公衆總是保護的……所以，郵政人員的團體，用不着組織。他們在服務上應享的一切權利，常常是受公衆的意見保證着。

聯邦公務員改進黨(註二)的意見，很能代表局外人的意見，於一九一九年的年會上，改進黨

有如下的決議：

聯邦公務員改進會深悉公務員於薪俸及工作條件所受的痛苦，並相信應當予以確實的改革。

我們相信，對於這種局部的救濟，在公務員團體與工會結合之下，已予國家以很大威脅，如趨向罷工及干預政治及經濟問題等是。在我們的意思，認為政府官吏應與一般政府僱員合作，使僱員們的意見可以表白，因之而規定薪俸的標準及工作的條件。」

總括看去，公務員團體的對外活動，大約有三種狀態。對於一般公營事業的工人或技術人員，因國家與他們的關係，類似私企業中的勞資關係，故組織團體可以完全自由，與工會發生密切聯繫，亦是正當權利。政府的人員，因為關係國家行政，責任重大，故反對他們參加工會組織的又較多。至於警察、消防隊、小學教員等，其所負責任更重大，其職務不可須臾停止，故一般的意見，是絕對不許其與工會團體發生連繫關係。

(註) 改革也 (Casimir-Perier)

(註11) 羅梭 (Waldock-Toussan)

(註12) 參閱 *Leski* 著 *Authority in the Modern State* 最末一章。比較的近著是 *Mor's Le Syndicalisme des*

Toucheonnaires (1930)

(註13) 勞伯 (M. Louba)

(註14) 巴瑟 (M. Barhou)

(註15) 斯普萊 (M. Spuler)

(註16) 奧利 (Haurion) 說：「公務員一旦接受職務，從其所擔任的公務所發生的一切責任，都已交付於他，並且凡與國民生活永存不息的原則不相容的行動，都不能有……國家永存的這些根本條件，一方面要求凡屬國民生活所不能

少的公務，不能須與中斷，在他方面，公務員與政府之間，應當保持平和關係。」見氏於一九〇九年關於免罷二公務

員而未預先通知當事人的參政院解釋文。

又著色 (Cass) 說：「公務的意義有其必然的結論，即公務員不得有足以阻礙或停止公務常態及繼續進行的行動。」(註17) 認為這些部門工作人員的罷工，無異是破壞國防。一九一四年，這種論據在歐洲大陸有極大的勢力。

(註18) 白里安內閣 (Briand Ministry)

(註19) 一九〇一年法律及一九〇九年十二月十日參政院意見。參閱 Haurion 著 *行政法* 第二百五十頁及二百五十

三頁。又申訴權於經過一九二〇年大罷工後，一九二一年及一九二二年的法律，均加以限制。

(註二)一九一八年十一月十二日，人民委員會議宣言，次日，普魯士政府宣言，都承認有罷工權。

(註三)參閱邁羅英國政府及政治第十一章。

(註四) MacDonnell Commission 第四次報告書注重四個問題。(一)允許結社的法律，若可適用於公務員，其結社應為何種方式？(二)工會的方法與組織，若可適用於公務員團體，其範圍如何？(三)是否在公務員中亦設立調解委員會，若應設立，其組織若何？(四)公務員未經適宜通知手續，而將其工作中止，是否應加以限制？(五)公務員團體是否得與外界團體發生聯合關係？(六)公務員團體是否得與政黨發生組織關係並推出候選人？

(註一四) 荷蘭公務員協會 (Civil Service Oriental Association)

(註一五) 聯邦公務員聯合會 (National Federation of Federal Employees)

(註一六) 紐約公務員聯盟 (New York Forum) 包含聯邦及紐約市公務員共十五萬人。

(註一七) 美國勞動同盟 (American Federation of Labour)

(註一八) 全國郵務長協會 (United National Association of Post Office Clerks)

(註一九) 郵務長協會 (Federation of Post Office Clerks)

(註二〇) 伯爾森 (Burlinson)

(註二一) 聯邦公務員改革會 (National Civil Service Reform League)

第八章 救濟及保障(一)——代表機關及仲裁法庭

公務員服務國家，因其身分及責任的關係，其自衛權既受限制，法律倘不設定救濟的方法，若有痛苦，將到何處去申訴？不設定救濟公務員痛苦的方法，而徒假國家的權威以限制其行動，是最不智的行為。故在今日的國家，大都注意到這方面，以求增進公務員的行政效率。其方法大約可分為四種：(一)由立法機關及財政機關主持，(二)自組代表機關，(三)設立仲裁法院，(四)由司法性質機關處理。

救濟公務員的痛苦，其方法自然須要法律設定，掌立法權的國會，自有很重大的關係。但是，歷來的事實，都證明國會雖然注意，因為國會所注意的，公民的問題比較公務員的問題為重要，前者是把握選舉的，後者是為國家的權威所限制的，故向來的國會立法，對公務員的痛苦，總是不能充分表現同情心。不過，到了關於公務員利益的嚴重問題發生，亦還急切注意，必努力以求一解決的

方法。如英國國會向來對公務員的利益冷淡，而於大批官吏被不法行為免職以後，亦注意到保障公務員利益的機關。（註）在其他國家，亦有這樣的例子，不過，都不能認為滿意。

英國政府的人事行政，由財政部掌握大部份，如薪俸，卹金，陞遷降免，對於財政部都有關係。但是，財政部為度支的節省，向來被稱為口小的錢袋，對於公務員的薪俸及其他有許多關係經濟的問題，都不能使公務員的利益，能夠充分保障。不過，歐戰以後，因為物價過高，公務員的生活太難，並且，行政效率的呼聲，亦一時大起，曾引起財政部的注意，而從事於人事行政的改善，這亦可說是差強人意的事。現在財政部的人事司，各部的總務司，都在努力以求保障公務員的利益，救濟公務員的痛苦，實現公務員的幸福，而惠特里委員會在多數機關中成立，更能使英國公務員的救濟方法，得到滿意的進步。

英國的情形究比法國好。法國財政部很受國會中預算委員會的壓迫，而國會亦向不注意公務員的利益，如任用，給薪，獎勵等問題，國會是向不注意的，故財政部對於公務員福利的設施，比英國尚遜一籌。一八七五年所重申的人權，法國公務員是不能充分享有的，五十年來的國會立法，亦

未注意到這個問題，而政府卻常利用公務員的選舉票，爲政府作戰勝反對者的工作。故法國公務員的境遇，比之任何重要國家爲苦。(註二)所以，法國的公務員不能不採取要求的運動，使政府及國會注意他們的福利，爲他們設定救濟痛苦的方法。如公務員行動委員會(註三)之成立，其目的即在希望政府改革行政制度。又如公務員工團同盟(註四)之成立，即注意在強迫議員注意公務員幸福問題，並以宣布姓名的方法，制裁反對公務員利益的議員。一九二四年，同盟會有下列的議決。「我們知道，我們能夠依靠我們戰士的絕對努力，我們應當努力在選舉中求得勝利，不要去擁護那個政黨。時代的潮流，已使我們能夠戰勝一般大的經濟集團的勢力，並且，便利推進我們的工團主義。」這亦可見法國公務員不信任現存議會的態度。

美國國會對於公務員問題，亦不坦白。他們錯信行政的權威，並嫉妬官治主義，向來對公務員的痛苦，不肯痛快講求救濟的方法。但是，美國公務員組織團體，法律向不禁止，因之，公務員亦有他們的秘密手段，以達到他們的目的。從公務員方面看去，本身痛苦之形成，多半是因爲政府處事不明白公正，政府機關中發生許多不幸的事，都是由此造成的。美國是分權制政府，行政問題大多數

可由行政部自決，財政部力量之薄弱，對於人事行政的經濟問題及其他待遇問題之不能充分改進，亦是自己應負的責任。三十年前，公務員團體曾企圖以羣衆運動的方法，促成國會制定新法律，結果不但不曾影響國會的行動，反致財政部發出一道命令，規定公務員不得直接向國會或其委員會發生直接關係，或請求立法，或運動增加支出等，要是有這些要求，應先向本管長官陳述。(註五)

一九二二年，又規定公務員有請求於國會時，應由該管部長轉交，部長亦不得加以阻礙，但部長對於其請求，可本公共利益加以必要批評。這種辦法，表面上雖然很像公平，便利雙方，但是，公務員的意見若與部長相左時，困難立刻發生，結果是雙方均受其害。

因爲如此，公務員遂不能不自己努力，故公務員團體一時如雨後春筍，到處怒發。結果，聯邦公務員同盟於一九一六年即有大影響於國會，而以法律設置再分類委員會及退職條例（一九二〇年及一九二二年法律），尤其是後者之成立，是公務員團體及其連繫團體美國勞動同盟共同藉投票手段以達到，勞動同盟的主席曾說，「在國會中，兩年前有一得民心的舉動，來的雖易，而被譏笑爲犧牲政府僱員。有少數議員，現在贊成這種辦法，但爲其同事所非笑，政黨所責斥。同盟的請

求，現在已經爲他們所注意，並且，議員們在尋求他們的幫助，想把他們的幫助作成自己的政治財產。」不過，這次法律的成功，亦有人說是美國政治組織的缺憾的表現。即美國的議員，向來重視位置利益，輕視民衆幸福，退職條例之通過，雖然加重國民負擔，國民何常能夠迅速察覺。所以，公務員團體與勞動同盟聯合，用恐嚇手段，以投票法抵制，容易達到成功。要是這種批評是正確的，並不能責備公務員團體之濫用手段，而是表現國會議員之頑固與無能。

德國消除公務員痛苦的方法，比各國都較完備。公務員雖然亦不能享有罷工權，但有其他方法以補救這項限制。無論中央或地方的公務員，都有代表會的組織，以爲其表示意思的機關，國會更制定種種立法，以方便公務員保護自己的利益。國會第十四委員會（專管公務員事立法）曾有決議，以規定公務員申訴痛苦的手續，後來並提出於大會。委員會有委員二十七人，大體依各黨的勢力而分配，很努力工作，成績已經不少。委員會爲常設，平常對公務員事件立法的處理，異常慎重。普魯士議會亦有公務員事務常設委員會，委員三十人，亦依各黨勢力分配，有些爲兼任官吏的議員，有些爲銀行商會新聞界的代表，大學教授，郵務人員等。國政院中亦有公務員的代表，每年起

草預算，他們都非常活動，注意公務員的薪俸卹金及位置等。這些機關都一致認識公務員的重要，以為要有有效率的政府，必須有生活安全與精神愉快的公務員，所以，公務員團體或個人有何請求時，他們都是誠意接受，以提出於大會。德國法律並承認公務員有請願權，請願的範圍，可為經濟的或其他性質的，但不能涉及反對政府或干涉懲戒的範圍。國會對於請願，亦常誠意接受，並常常以之為改善行政組織的根據。

其次說到公務員的代表機關。十餘年來，歐美的公私企業中有一種新趨勢，即有一勞資雙方代表合組的機關，以解決雙方的一切困難問題。這種機關之成立，不是要予勞動者以何種更大的支配權，而是因為雙方的困難及相互的誤解，每易惹起不幸情境發生，基於平和處理及相互了解的原則，有這種表示雙方意見的機關之必要。誠然，十餘年來，勞資間的衝突，並未因這種機關之成立而消弭，但自有此機關之後，勞方的意見，得到表示的便利，則是已成的事實。一九一七年以前，不列顛的公私企業中，因為勞資的糾紛及勞動人員表示意見之困難，亦感覺有設立一個雙方合組之機關之必要。即在政府方面，亦覺得這種情形有改善之必要，勞動者的意見不能直接表示，常

使政府處理這些問題，得不到明白的根據。當時的運動，先發生於私企業，繼傳播到公企業，尤其是物價與工資的關係，變動太大，使雙方有組織常設代表機關，以備隨時處理這些問題之必要。一九一七年，爲此問題而成立的惠特里委員會，於調查私企業中勞資關係以後，曾提出一報告。於此報告公布後，某公務員團體會有下面這段話發表。「這是很明白的，現在公務員所受的痛苦，比之一般企業組織的人員的遭遇，並無二致。參加管理的新政策……正是與現在宣傳正盛的政策同一原則，並且在一般改進企業組織的利益的立場下，已爲他們所熱烈接受。」惠特里委員會的建議，後來爲勞資雙方所接受，在政府監督之下，各企業中遂成立雙方代表所組織的機關，一般即名爲惠特里委員會。

當時有些公務員團體，亦主張成立惠特里委員會，以保護自己的利益。經過多次商議之後，成立一全國臨時聯席委員會，（註六）委員三十人（政府代表及公務員代表各半），於一九一九年五月提出報告，建議應成立全國的及各部的委員會，並說明其組織、目的及任務。同年七月，於得到內閣核准後，中央委員會成立，並起草一章程，以爲各部惠特里委員會的組織張本，其大概說，「委

員會的目的，應當是保障各部居於雇主地位的行政官與居於雇員地位的辦事員團體之間的地位，努力實現其最大量的合作，以促進部務效率及公務人員的福利。故一方面應設立機關以注意公務人員的痛苦，同時努力接近融洽行政官、書記及其他工作人員間的經驗與意見。」於是，各部均成立惠特里委員會（註七），其組織的情形，依各部的特殊情形而定，但各有等數的政府代表及公務人員代表。中央委員會的任務，是討論全體公務員的利益，各部委員會則專注意本部會員的利益，亦有權向中央委員會提案。中央委員五十四人，政府代表及公務員代表各半，其人必須為常任職（是否已取得公務員的地位不問）。在政府代表方面，有各部常務次長及其他高級官吏，並自一九二二年以來，國會亦有三個議員參加，其主席為財政部人事司司長。公務員方面的代表，必須由公務員團體指派（註八），並且，該團體必須在章程中已經列名的。代表的半數是各團體的職員，其他半數是由各公務員個人擔任。

各部惠特里委員會所注意的，是年俸在七百鎊以下的公務員的問題（註九），並其人須在非工業機關服務，工業機關的公務人員，另有其特殊的組織——工業委員會（註一〇）委員會的任務，

是要最善利用公務員的意思與經驗，使其在所管轄的範圍內，有更大的決定權與觀察權，任用手續，工作時間，任期長短，報酬標準，均由其建議，並促進其繼續再受教育，得到受較高級位置訓練的機會，改進機關的組織及提議關於公務員服務的各種規則……

委員會的權限問題，一九一九年曾經討論決定，當時會由赫慈（註一）委員會提出一意見，主張委員會祇應居於建議的地位，不能享有執行權。其理由是各部部長的地位，與一般企業的經理不同。部長對國會負有責任，對於委員會所提出的意見，必須有保留決定的權力，方不致破壞其責任。同時，他們是內閣的閣員，有許多行政事件，應由內閣決定，何能以部長的身分即決定一切。這個建議經過大會討論後，加以修正，決定惠特里委員會的權力，應當大於建議的地位，並作成一決議，說「委員會的決議，應由雙方代表同意行之，由正副主席（註二）簽字後，送交內閣，內閣應即認為有效。」至於各部惠特里委員會，其報告則送交部長，並亦認為有效。這樣的決定，自然是要部長或內閣對其不加同意的意見負責，當然是有違於部長或內閣的權力。因此，委員會於第十次會議，又決定組織一委員會，負責研究這個問題的解決方案，委員會的主要意見如下：

、「惠特里委員會不能侵犯政府對國會應負的責任，並且，閣員及具有閣員權力的部長，對於與公衆利益有關的事件，都必負起責任。這是議會政府的憲法原理，亦是內閣負責的必然意義，閣員是不能動搖或逃避這個原則的。」

根據這樣的憲政原理，政府既接受惠特里制度，即須在公務員制度充分使用惠特里的手續。政府既不能放棄其行動的自由權，亦不能對公衆利益不負責任。」

要是這個意見不錯，則委員會中的政府委員保有很大的自由，凡其所不願意的，都可以內閣負責的理由把他消弭。

根據這兩段意思，即於雙方主席簽字後，當即發生效力，是政府委員的簽字，不能不十分鄭重。政府委員於事前，必對提案詳加考慮，必要的時候，還要商之於部長，有時若遇煩雜問題，部長還要徵求內閣的意思，而握着錢口袋的還是財政部，最後還要看財政部的主張。所以，無論如何，政府委員的意見，才是重要的意見，在這種情形下，有何雙方同意之可言。在公務員方面，其意見不過是有充分在委員會表示的機會，或者可以因此而影響政府委員的意見。若就國會方面的關係說，惠

特里委員會之成立，並無國會立法的根據，而一般官制的立法，又最後握在國會之手，縱然委員會的意見經過雙方同意，國會從而推翻之，亦是極容易的事。所以，雙方簽字送達政府，即生效力的話，無異是誇大之詞。

不過，惠特里委員會自成立以來，在擢陞、懲戒、組織及指導工作方面，已有很好的貢獻。尤其是各部的委員會，常有很小的計劃，結果發生很大的效力。中央惠特里委員會對於擢陞問題曾提出有價值的改革方案，對養老金制亦貢獻有內容複雜的條例，對青年公務員補習教育的實施方案亦有計劃提出，更在倫敦大會設立公務行政研究班，分校內校外兩種，得到證書的，可作為成績的表示，並常舉行專門講演，額外獎金制度亦經樹立。綜合看去，委員會的貢獻，亦算不少。（註一三）

惠特里制度成立的時候，正是世界戰爭將閉幕的前夕，以後數年間，英國一方面努力復興工作，他方面亦急求促進行政效率的方法，故惠特里制度當能暢行無阻。大概十餘年來，因其存在，將政府與公務員間的關係，改善很多，各部委員會的貢獻，雖然是枝枝節節，但成就不少，中央委員會近年反顯出衰頹之象。在各部中，如長官徇私用人，以暴力對部屬，無理干涉，無理裁撤位置等，歷年

以來，已大減少。一九二九年，公務員考試委員會曾經表示，說各部中對於政府與公務員間的糾紛，從前是要惹起大波瀾的，今則祇須惠特里委員會的疏通斡旋，即可解決，會議的方式亦用不着。就是這一點，已經算得是惠特里制度在行政上的大貢獻。（註一四）

德國的情形，很像英國。憲法第三百三十條規定，在特別法規定之下，公務員得組織代表機關。此法尚未制定以前，各行政部即已成立公務員委員會。財政部的委員會的職務，是在部長及其他高級官吏之前，代表公務員的利益，郵務部及司法部等，都有此項委員會成立。各部委員會，常有聯合行動，在公務員的身分，工作興趣及與行政長官間的互相信任，都很有效果。一般公務員對於人事的要求及意見，委員會亦深切注意，並轉致於各部部长。部中例行事務，工作時間及其他與公務員利益有關係的事件，長官亦常徵求委員會的意見。又如拒絕請假，推薦醫生，分配住屋，兼職兼薪等，委員會亦常貢獻意見。聯邦及普邦的各部，均已先後成立此種委員會——純粹是顧問的性質。

各部並不即把委員會看成公務員的團體，（註一五）屢次表示，希望公務員團體不處理任何公務員個人的事件，而團體卻常常對於行政長官與公務員間可以消弭的誤解與錯誤，予以特別注

意，從事周旋。個人向公務員團體陳訴痛苦，聯邦財政部及普邦司法部，均表示反對，以爲此種痛苦的真偽，團體不易辨別，同時，更使各部忙於應付。而在有痛苦的人，卻亦不喜採此手續，因爲他們一旦有所請求，總是要由團體從事調查，手續繁重。要是委員會表示接受請求，對於無根據的請求，總是迅速駁斥，故委員會對於個人請求，亦常能有公正的處斷。不過，委員會在這方面的權力，還是異常薄弱。要是在這方面的活動範圍能夠擴大，能夠正確運用，而在兩方面的信任亦能夠增加，委員會必能有更大的貢獻。故委員會的權力雖較英國惠特里委員會小，亦能夠有適宜的貢獻。

現在關於公務員委員會的法律，認委員會是公務員的正當代表機關，由公務員單方面選舉的代表組成，在部長、司長及其他長官之前，代表公務員的利益。有一中央委員會，由各工業機關及各地方的公務員委員會的代表組成，政府亦無代表參加。代表任期二年，用祕密投票法選舉。凡年滿二十歲的公務員，有選舉權，凡年滿二十四歲，經過試用合格，並已服務滿三年，而加入公務員團體亦已三個月，有被選舉權。爲監督選舉，設立監督的機關，專管選舉訴訟，有裁判長一人，由政府任命，其他委員由公務員推選。委員會的人數，與被代表的人數成正比例。委員會議決，以過半數行

之，對於各方意見，應平等待遇，並有權審議一切與公務員利益有關的法律及命令。其責任及權力如下：（一）委員會不得制定直接拘束公務員的法規。（二）努力促進責任觀念，促進公務員與長官間的互信，並維持公務員的義務與信譽。（三）委員會有權聽取，討論並貢獻意見於其長官，但須為一般性質的福利問題，並得建議改革行政，消除誤解，改良待遇，陳訴困難等。（四）更得與長官合作，樹立部中關於人事行政的改良，規定工作時間，請假規則，發給特別獎金的辦法，並經關係人的請求，得調查部中發生的意外事件，強迫退職，通知免職及拒絕請假的原因。依現在法律的規定，委員會的職權，已經大加擴充。

權力雖然擴充，依然是參議機關的性質，祇其正確的意見，可以影響長官，不能影響長官時，亦祇能以陳述意見而止。但是，法律規定他們有合作權，所以，長官的決定，委員會亦可提出反對的理由，不過，反對的行動，亦止於陳述反對的意見。若從中介機關的意義看去，委員會已很能盡其職責。在過去曾有一次提案，在國會中討論，主張設立仲裁委員會為上訴機關，後來以其與責任內閣制衝突，未獲通過。（註一六）

法國對於公務員的代表機關問題，無多貢獻。今日雖然亦有公務員的利益代表機關，完全不是國會的意思，祇出於一九二〇年米勒蘭（註一七）內閣的行政命令。米勒蘭看見公務員組織團體，為潮流所趨向，必難避免，不如政府先成立各部的行政委員會，（註一八）以避免一切糾紛。委員會由各級官吏代表組成，代表由部長指派。委員會四年改組一次，凡關於公務制度，公務員利益，懲戒手續，擢陞問題，均得貢獻意見。亦有中央委員會，由政府委員，法院委員，各部代表及由總理指定的有關機關的代表組成，有權參議關於公務員制度的一切法律及事件。委員會自成立以來，進行尚稱圓滿，現在仍行舊制。政府對其工作，異常注意，因一般公務員團體，已有工團主義的色彩，甚為政府所防範。

美國沒有英德法這種組織，類似機關雖然亦有，但規模很小。郵政總局於一九二一年會成立代表郵務人員利益的機關，有播過問衛生，燈火，休息室，跳舞廳等設備。不過，其負責人員不是由郵務工人產生，而是由郵務員兼任。在總局領導之下，各重要城市的郵政局，亦有同樣的組織。一九二二年，有八邦的郵務人員曾經開會，討論與總局發生密切關係的辦法。還有一例，即當世界戰爭期

中，巖石島的兵工廠（註一）曾經有一經驗。該廠的計劃，是在僱員與管理機關之間，成立一溝通的方法。當時設立一會議，專負研究工作情形的責任，並不有仲裁機關或訴願機關的性質。會議有所決定，可向管理機關建議。其組織為最高設立一聯席委員會，委員五人由會議的三十九個代表選舉（會議由十三部份工作人員的代表組成，每部份三人，）更有主席一人，由管理機關指派，助理委員四人，亦由管理機關指派。凡有關於雇傭及擢陞等問題享有建議權或主持權的，均不得充任委員。據該廠的報告，此項會議對管理機關與工作人員間的關係，很能促進。國會再分類委員會亦曾建議組織公務員顧問委員會，（註二）委員十二人，由公務員代表及僱員代表組成，有權直接向公務員考試委員會建議關於關係法規的改訂。此外，並曾提議在各行政部中成立人事委員會。

為公務員而設的仲裁機關，任務是為解決工資爭議。在各國中，祇有英國的制度比較完備，此處所說，亦即限於英國的事實。一九一七年，因戰後物價高漲，工資低落，在一般企業中，發生很多關於工資爭議的絕大風潮，因之曾有仲裁法庭的組織。一般公務員的境遇，比較當時的工人，亦初無二致，遂要求將仲裁制度適用於公務員的薪俸爭議。故同年有公務員仲裁委員會，（註三）的設立。

負責處理政府僱員關於請求加薪的事件，但工業人員的加薪問題，不在其管理之列。仲裁委員會有委員二人，主席委員一人，委員之一由政府代表名單中指派，其他一人由僱員代表名單中指派，主席委員則由政府委任，凡薪俸年在五百鎊以下的，其薪俸糾紛，均由其處理。這種組織，當時的公務員認為不滿，以其不公平，主張僱員方的委員，不應由勞動部與總工會商洽決定，而不由公務員直接選舉。仲裁委員會自成立以後，曾經處理多數案件，對於公務員都有很好的貢獻。但是，進行不久，因戰後的財政困難，人多攻擊政府設置駢枝機關，浪費公帑，因於一九二二年二月，將仲裁委員會裁撤。在主張裁撤的人的意思，以為惠特里委員會即有權過問薪俸問題，但是，不知惠特里委員會祇有建議權，而無決定權，若有薪俸爭議發生，公務員不是求直於法院，即被迫而淪於罷工。前者使爭議人負擔經濟損失，後者是違法行為，故公務員不得不再入於要求恢復仲裁機關的途徑。

在努力運動之下，仲裁委員會於一九二五年恢復，其組織為一九一九年的產業法庭的一部。產業法庭有主席一人，由政府委派，委員二人，一由勞動部長於派至產業法庭的法官中指定，代表財政部長；一由勞動部長於派至產業法庭的法官中指定，但必須為中央惠特里委員會公務員方

面所推薦。凡公務員及公務員團體的負責人員，均不得充任委員。權限的範圍，限於年俸在七百鎊以下的人員的爭議，但須爭議人雙方同意。其處理的步驟，若調解無效，即由政府各部與屬於特里委員會的公務員團體雙方為當事人，從事仲裁，但亦必須爭議人雙方請求。其所處理的事件，限於薪俸、每週工作時間及請假等，並須為屬於一級公務員的共同事件。法律之所以如此限制，是在恐怕個人的要求事件太多，產業法庭將忙於應付，並使財政部與國會的安定性受影響。自此制成立以來，貢獻不少，一般公務員都很感覺滿意，而產業法庭方面，亦頗能以精細、忍耐及澈底的精神，應付一切。不過，亦有一點批評，即仲裁裁決的文字，財政部有解釋權，並能於爭議送到產業法庭之前，即表示擬持的態度。

在公務員方面的意思，要求限制財政部的解釋權，主張公務員方面的意見與財政部方面的意見一齊提出，而由勞動部裁決，並且要求關於影響公務員薪俸及工作條件的事件，於未提交工業法庭請求裁判以前，不得有何行動。這兩個請求，政府根據政治責任的理由，表示拒絕，以為政府不能放棄其責任。公務員考試委員會曾經建議，主張維持現在的組織及法權，但是，應當把「屬於

一級公務員的共同事件」的「級」的意義擴大，並把年俸七百鎊的限制，增加為年俸一千鎊。就過去的工作成績看去，一九二五年至一九二九年中，共有百四十八件爭議提到產業法庭，有五件是由中央惠特里委員的公務員方提出的，有二十七件是由各部惠特里委員會的公務員方提出的，有百十六件是由公務員團體或其聯合共同提出的。

(註二)惠特里委員會(Whitley Council)之成立，雖全基於內閣命令，但國會亦曾注意到如何立法以保障公務員的利

益。
(註三)一八七九年六月七日，在法國衆議院中，某內政部長曾有下面這段話：「這是顯而易見的，每個國會議員從他的地位上看去，他負責任絕對不許對國家可以提起訴訟，即使這些訴訟的形式是溫和的，或是全不帶攻擊色彩的，亦絕對不許。我這句話，實在出自我的良心。」衆院後來投票表決，雖然認諸願權為不可侵犯，但是，規定任何官吏不得有反對共和政府的行為。

(註三)公務員行動委員會(Le Comité d'action des Fonctionnaires)

(註四)公務員工團同盟(Trésorisation des Syndicats de Fonctionnaires)

(註五)一九〇二年一月三十一日行政命令，禁止一切官吏及職員，直接或間接，個人或團體，向國會或國會委員會請求增加薪俸，影響或企圖影響自己的私利，或其他任何立法，均予以免職處分。其亦有此等要求時，應經由主管部長轉致。

(註六)全國臨時聯合委員會(National Provisional Joint Committee)。

(註七)一九二八年，全國有六十八個惠特里委員會。

(註八)關於租稅問題，參閱 *Maerck-Gibson's The Whitley System in the Civil Service*，文達社在倫敦出版。

(註九)亦可超過七百磅。

(註一〇)工業委員會(Industrial Council)。

(註一一)赫瑟(Thomas Henth)。

(註一二)副主席是公務員方面的。

(註一三)中央惠特里委員會不是部級惠特里委員會的上訴機關。但是，有些在實際上所發生的困難，造成一種習慣，即中央委員會所同意的事件，而是能够在各部執行的，若其執行未達到圓滿程度，各部委員會可以表示不滿，並且在這種場合下，中央委員會可立求改善或修正其辦法。

(註一四)當例規被侵蝕時，各部惠特里委員會的會員均可公開參加討論提案。關於懲戒案件，若公務員個希望討論時，亦可提出討論。據一九三一年的報告，委員會的組織尚無多少變更，祇公務員個代表在執行職務上，愈加便利。

(註一五)這是或者因為團體的能力及力量，惠特里委員會尚未充分發展。

(註一六)關於仲裁委員會的詳情，見後。當時反對以之爲惠特里委員會上訴機關的理由，完全佔在責任內閣制的立場，以爲倘若此種仲裁制成立，從內閣必行其意見，而國會以此爲理由，將行之的內閣推溯，豈非矛盾。

(註一七)米蘭圖(Mr. Millarand)

(註一八)行政委員會(Administrative Council)

(註一九)巖石島的兵工廠(Rock Island Arsenal)

(註二〇)公務員顧問委員會(Civil Service Advisory Council)

(註二一)公務員仲裁委員會(Civil Service Arbitration Board)

第九章 救濟及保障（二）——權利保障

現代國家的法律，對於公務員的工作，誠然有獎懲的規定，已經算是對其工作，有了保障。但是，近代國家的權力，對於公務員常常表現絕對的態度，公務員既得權利之被侵犯，亦是常有的事。所以，國家倘不定一種法律以限制自己，祇是斤斤於防避公務員的自衛組織，不但保障公務員權利的�方法未週，並且是極愚昧的舉動。因為公務員的權利得不到充分保障，這種不能以件數及時間計算的工作，要想能夠充分發揮效率，是不可能的事，國家得於彼而必失於此。在這種原則下，法律上遂發生很多問題，如國家是否可看為一般的雇主關係，公務員是否可以自居於雇傭地位，國家的權力究應如何自動限制，國家是否可以作為訴訟的當事人等等問題，都是極有研究的價值的。大陸上的學者，對這些問題，曾經費去不少心血，最後發見其不是依法律的邏輯所能解決的，倘若國家不懷舊觀念，把自己的權力和地位看成絕對的，不可侵犯的，則這些問題迎刃而解。現在已大

概有此趨勢，各國都已以限制國家權力的方法，去保障公務員的權利。不過，究竟還有些人抱着舊觀念，有些國家亦尚未把法律中的舊制度一概掃除，甚至有些國家的此項法律，還帶有十六世紀的色彩。

英國的現行制度，原則上還是封建的。英國的憲法，雖然已充分有民主及公平的精神，但是，關於這部份，卻是和現代觀念不容的。英國政治上至今保存一舊時代的主義，即「國王不能爲非」，而公務員是王座的臣僕，故王座可以隨意免去公務員的職。這樣一來，代王行使統治權的大臣，遂握有法律上所謂懲戒權，行使的時候，總是帶着國王不能爲非的色彩。各部部長長的這種特權，直到最近亦還沒有一種辦法，限制這個權力的運用，必須合於理性。祇在部長的代理人非法處分公務員的時候，公務員可訴之部長。但是，又沒有一種法典或法律，規定公務員懲戒的手續及可科的處罰，若是部長對公務員有非法處分的行爲，公務員亦即沒有合法的手續，去反對這種處分。又譬如關於郵金的問題，最後決定權是在財政部長手裏，雖然亦可訴之於法律，而法院並無權推翻財政部長的決定。雖然財政部長或其他部長的一切處分，都是有理由的，亦不能說他們是如何比常人

殘酷，不幸，這件事總是人的行為，人不是都是至善的，錯誤亦是常有的，怎能不有一種機關以糾正人的錯誤。一九二〇年，財政部算是給財務行政人員以一種保障，即「除去能夠發生刑事責任的事件外，公務員反對長官處分的理由，可以書面呈於部長，在此行勸告一結束以前，對於該公務員不得為任何懲戒處分。」這算是對部長以下的長官的懲戒權，正式予以限制。又關於常年報告書問題，亦規定由各部擢陞委員會研究，若其報告是不利於某公務員的，應當把不利之點，以書面通知被指責的公務員，並須說明指責的理由，使他得有答辯的機會。這亦算是報告書制的一個改進。不過，在惠特里委員會仍然以此為不完備，因為祇通知被指責的幾點，而不全部向被指責人公開，一切判斷，是否正確無誤，被報告人沒有覆按的機會，公務員的損失依然不小。惠特里委員會並且進而要求，(a)公務員行為失檢或違反懲戒法規，被懲戒的公務員應有出席懲戒會議的權利，被懲戒人的同事或其所屬的公務員團體，並得派遣代表一人，同時出席，雙方得充分提出有利於自己的證據。(b)關於指責的報告書，應有一上訴機關，以處斷不公平不正確的報告，並且(c)懲戒機關應有一富有司法經驗的人，以研究雙方所提的證據，上訴機關亦至少應有高於被指責公務

員官階兩級的公務員二人充任委員。總而言之，英國的制度，不合時代精神，「我們不要法律，我們就是法律。」這種殘酷而無理的狂妄，對於主僕兩方，俱無利益。英國的這種制度，若不徹底改革，怎能責備一般公務員盡瘁職守，把服務行政看成終身事業，並消弭他們藉工會為保障工具的觀念。

(註一)

美國對於公務員權利的保障方法，並不比英國進步。美國的法律，若為習慣法性質的，大半是胎襲自英國，關於這個問題，正是如此。就邁爾斯（註二）一案看去，聯邦政府的免職權是絕對的。就一九二八年以前的情形看去，比之英國，似尚不及。同年，才由財政部以命令規定，公務員對報告含有答覆的權利，對於懲戒有上訴的權利。現在的情形，可以說與英國已無二致。

法國在過去二十餘年間，成立很多關於保障公務員權利的法律。法國在行政上成立兩種原則，是格魯克遜人所不知道的，即（一）公共的權力若有越權行為，可以為訴訟當事人，與其他一造對簿公庭，勝敗受法律判決；（二）任何人的既得權利為國家或其代理人所侵犯，有與普通訴訟同樣方便的手續，向國家特設的參政院或其同系統的法院提出控告。法國關於公務員的既

得權利，亦無單一法規規定，都是散見於命令、規則及參政院的判決例。（註三）自然，這種保障未載入憲法或立法機關所通過的法律，保障的効力，是很小的，但是，公務員對於任何侵權行為，有權提起控訴的原則既成立，而參政院的行政裁判權又是出於法律授予，其基礎總算鞏固。最近的法律，已允許公務員提出控告，不必假藉對公共利益謀救濟的理由，自身受害，自身即可逕行提出控告。

公務員懲戒委員會，早已成立，規定各級長官加公務員以懲戒之先，必須向委員會正式請求審議，否則，懲戒應屬無効。一九〇五年更有法律，允許公務員對其考成的報告書，有監察的機會。法律這樣規定，「凡屬供職政府的文武官員僱員工人，對於記載其個人工作能力的一切文件，有權要求通知本人，無論是關於應付懲戒的，應受免職處分的，應受擢陞而被其他原因阻害的等等，均應以詳細而確實的記載通知。」這個法律，使長官無從對僚屬的權利，上下其手，良善的公務員，不會有無辜之冤，而參政院更常能公正適用，所以，造成法國公務員制一個重要進步。

法國公務員既然得到如此完備的保障，倘若無限制使用，結果必將影響公眾的福利，既減弱行政効率，又破壞國家體制。故爲救濟起見，（註四）又成立兩個原則，（一）參政院必須對於公務

性質的訴訟，經濟性質，必須其要求合於各種關於保障公務員權利的法規的規定，才能夠提起訴訟；（二）凡屬規定行政原則的命令規則，如訓令命令之類，是不能反對的。這類訴訟若經成立，參政院必以法律為基礎以執行裁判，並將判詞宣示於公衆。

德國對於公務員權利的保障方法，比之一切國家，都要完備。普魯士首先實現這些保障方法，聯邦則從而做行之，今則已經遍布德國。德國之所以能有此成功，一方是因為官治主義的發展，對於官吏制度，常在細心研究，他方是政府常能接受人民的善意主張，對於政府的非法行為，自甘限制。本章討論，亦即以德國制度為主體，以明瞭關於這個問題的正當趨向。我們現在分為三步討論，即（一）關於既得權利的學說及習慣的說明，（二）法規中所包含的公務員權利，如（A）經濟的和職業的權利，（B）懲戒的範圍，（三）實現權利的法律程序。

關於第一個問題，向來是有爭論的。所謂既得權利，是指這項權利，雖未行使，亦不消滅。聯邦憲法規定，「公務員的既得權利，是不能侵犯的。」根據這兩層意思，在法學家間曾經發生不同的解釋。有些人說，這條規定，並不是說在某公務員既任職以後，憲法或法律若把任職時候的既得權利

變更或減削，該公務員可以不受新定法律的拘束。又有些人說，法律對於既得權利雖可變更，但是，除非修正憲法，卸金是不能變更的。這兩種主張，自然都是承認這條憲法的保障範圍，是有限制的。倘若把他向無限制方面解釋，則國家何能在新環境下，制定新法律以代替不適用的舊法律。不過，有某級公務員的代表，曾經說：「公務員的既得權利，換句話說，即依行政命令或法規已付予公務員的權利及特權，受有憲法一二九條的保障，比之一般主觀的權利是不同的。這條憲法是積極的規定，是實體法。」又說：「既得權利是不能侵犯的，明白的詞句已經表明，一切屬於公務員的權利，不能向不利的方向發展。這不祇是聯邦政府的政策，更是積極權利的當然結果。憲法一二九條的形式與目的，不是說當憲法通過時服務的公務員的權利是如此，即通過以後才服務的亦是如此，並且，憲法通過以後所樹立的既得權利，亦是受同樣保障。」這樣一來，就發生對一二九條的解釋，有寬狹範圍之分。

在政府及法院兩方面，都不能對一二九條為無限制的解釋，既不完全否認這位公務員代表的主張，亦不完全贊成他的主張。一九二一年，聯邦司法部長某說過，他反對對於當時既存的要求

表示懷疑或主張減少，因為一二九條並未規定法律修正一次，憲法亦須隨之而修正。普魯士司法部長亦抱這樣的意見。以為一二九條並未為法律整個破壞，有些法律雖與此條的精神不相容，祇算是局部受影響。與其根據局部的衝突而修正憲法，毋寧讓司法手續去解決。有一次案件，曾使法院對此問題表示態度，以為關於既得權利的訴訟，應當根據該項法律及其宣布的時候的情形，以為裁判的標準，換句話說，即應注意公務員制對憲法成立以後的歷史發展，亦即注意公務員的性質。所以，公務員的既得權利被侵犯時，法院一方面誠然注意公務員的利益，同時亦要注意公眾的利益，不能夠執着憲法，死於條文。譬如，根據這個原則，法院根據公務員與國家的關係，是終身的，祇要公務員是能夠作工的，則其工作為不可侵犯，並須得到法定的報酬，反之，他的工作能力若已失去，則他及他的家屬可以領取卹金。要他去職，除非根據法律所規定的辭職，犯罪事罪，能力失去，否則，他有終身在職的權利。若是這些事情發生，他的要求補償的地位，並不失去。諸如此類，都是表現一二九條的意思，在複雜的進化情形之下，以憲法保障公務員的利益，使他有權抵抗一切足以恐嚇他的權利的運動。所以，關於官階及薪俸等權利，是毫無疑義屬於每個公務員的權利。若是被人

挑戰，公務員有抵抗的正當權利。巴伐利亞亦有一案，把這條文字同樣適用，認他所保障的權利，是由官吏關係所產生，並且規定在各種法規中的。直到現在，已有很多次判例，使這條條文的意思日益明顯。憲法並不予何人以不合理的特權，但是，依法的既得權利，是不可侵犯的。

一九一九年後，關於公務員的法律，已有很大變遷，尤其是屬於賠償方面的變更最大，有很多人都認為這種變遷，已使公務員的情形益壞。憲法並不禁止這些變更，亦不阻礙這些變更，同時，憲法亦已由此中創造一件為一切憲法所願意的，即對於保障權利格外熱心。從這種熱心，造成小心、精細及周諮博採的精神，使應付希望的粗糙立法，一齊消滅。因為國家的制度，是常常要翻新的，否則，不足以適應時代的要求，憲法關於既得權的規定，當然亦含有這種希望。在憲法會議席上，蒲留斯（註五）說明規定此條的原因，完全因為當時變格的局面。革命期中，發生一種謠言，說公務員制度即將廢止，將來的公務員，不受任何法律的保障。因此，才發生一種意念，要在憲法中對公務員的職業地位及一切既得權利，予以保障，不許侵犯。但是，這種肯定的規定，祇是原則，不能不有更詳細的法律。所以，一九一九年以後的一切公務員法，都是在說明這既得權的意義，不能算是削弱公務

員的權利。公務員方面，擁護自己的利益，希望無限制，自然主張既得權利有很廣泛的意義，絕對不能侵犯。而在政府方面，祇能一方面不非法侵犯公務員的既得權利，他方面不能不以公衆利益爲標準，以考量這個問題，自然主張既得權之享受保障，是有限制的，解釋憲法條文，不能以其最初成立時的動機爲依據。

關於第二個問題的前一項，即公務員的職業的及經濟的權利，有很廣泛的享受，並且，已經經過半世紀的發展，行政處分及行政裁判，把一切要點已發揮盡致。詳細的不用多說，祇看聯邦憲法一二九條的規定，已可明其要點，即「除法律有特別規定外，公務員終身在職。卹金及遺族撫養金，另以法律定之。公務員既得權利，不可侵犯。關於金錢的要求，得以訴訟手續解決之。」在此條憲法保障之下，公務員的職業權利及經濟權利，已經得到很大的安全。其次，法律及條例對於公務員任職的開始及結束，亦有詳細規定。還有榮譽權利及職業權利，如官銜，官階，獎狀，勳章，徽章及制服等，均有法律規定。關於金錢權利的法規，更多。如所得薪俸，津貼，養老金，都有詳細法規規定。

關於懲戒的範圍及實現權利的法律程序，茲綜合述之如下。我們先研究法律對於維持經濟

及職業權利的方法。這類訴訟由普通法院管轄，但是，所使用的法律，既不屬於德國普通私法之一部，（如關於契約及主僱關係的法律）亦不適用普通民事訴訟程序。大陸上一般所承認的原則，是公務員與國家的關係，乃係根據公衆利益所發生的特殊關係，規定此種關係的法律爲公法，適用公法以裁判公務員的權利時，應注意公衆的利益。在英美沒有這種制度，德法法系的國家，才有這種觀念。（註六）任何公務員在公務方面若發生金錢要求時，都有權提起訴訟，除去一部份權利外，法規中所載關於金錢關係的權利，都可作爲控訴的理由。但是，在公務員法中，亦有一種限制，即公務員的權利受處分後，該公務員若找不出向主管最高行政長官提出要求的理由時，才到普通法院去控告，若找得出要求的理由，任何訴訟手續是用不着的。所以，一八六一年法律，規定各種爭議於向法院控訴之前，必須經過主管最高行政長官的裁判。若爲關於卹金的事件，本部部長及財政部長有權先過問，並須予以裁判。不過，部長的裁判，並不能拘束法院，法院至多祇認爲是起訴的根據。這種手續，自有其優點，因爲公務員與長官間的接觸，比較法院的手續簡便，即在心理上亦少些煩惱。若長官的裁決爲不公正，受害的公務員得有最後訴諸法院的機會。不過，關於向法院起

訴之前，尚有比較繁複的手續，即起訴的時効，自行政長官裁決之日起，六個月內爲有效，除此即不能提起訴訟。即向行政長官提出要求，亦限制於六個月內，逾此則不得再請求裁決。在政府各部中，專門預備有人員，代表政府充任當事人，保障政府的利益。此類人員，稱爲「政府的訴訟代理人。」

(註七)

訴訟的形式，無論是政府訴訟代理人出面控告公務員，抑公務員控告政府，都是在普通法院舉行。兩造均享有充分上訴權，聯邦的案件，可上訴到聯邦最高法院，各邦的上訴到高等法院後，更得上訴到聯邦最高法院，其用意全在統一重要公務員問題的法權。祇是訴訟程序與普通訴訟程序不同。其所以採不同訴訟程序的原因，在請求裁判的事件——其行政活動，組織及報酬，都是複雜的——即部外受過教育的人，亦不明白。如各部中關於權利，義務，上級官對下級官的關係，下級官對上級官的關係，各級官吏的平行關係，都是互相有連帶性的，都是整個的，對於一件事想明白，必須先明白全體關係的結構，所以，並不是簡單的問題。不過，有些事件，是部長或懲戒機關握有最後裁決權的，法院遇着這些事件，亦不圖謀推翻，祇要求金錢救濟。這些事件是，(一)公務員之被

免職，是何原因，在什麼時候，免職通知書是不是能夠結束公務員的職務？法院可從形式及實質兩方面考察，研究其形式是否手續完備，實質是否有法律根據。（二）研究公務員在其職務關係上，是否應當得到幫助？考察其位置之失去，是原因於部中改組，或公務員因經濟理由而非因政治理由自願退職，倘為如此，即應得到金錢的幫助。（三）其退職的原因，是否原因於無能力，因無能力而退職的，不能要求金錢幫助，有工作能力而被要求退職的，應得薪金。並須考察其無能力的事實，是偶然的或是長久的。（四）某公務員若被停職，其理由是否有法律根據。（五）政府若拒絕支付款項，是否切實根據違法失職的條例的規定。這些種種，法院都有權考察，作為裁判的根據。但是在裁判的時候，法官不能採取一般金錢糾紛性質的裁判態度，必須注意到憲法及行政法的規定。換句話說，即是一方面要注意行政上的服從關係，他方面要注意裁判上的公正地位，必須斟酌於二者之間，求一合理的判決。

關於懲戒的裁判及懲戒裁判在司法裁判上的不可動搖性一問題，前面亦曾說到。現在再研究懲戒裁判的程序。茲先說明懲戒法的性質及目的。懲戒法的基礎，是毫無遺漏的確定義務。換句

話說，卽如一八五一年公務員違法失職條例所規定，『倘若公務員違反其職務上應有的義務，或在機關內抑機關外的行爲，足以破壞其在職務上應有的自重，威嚴或信任，』均應受懲戒。懲戒的手段，法律亦有規定，由輕而重，如警告，責斥，罰金，停職，免職。錯誤行爲，異常廣闊，法律絕不能明白記載何種行爲，應受何種懲戒，故經驗的結果，決定懲戒手段的標準，是有很大彈性的。所以，輕微事件，可以由長官個人決定懲戒手段，重大事件，則必須經過一定的法定程序。依各學者的主張，這種懲戒程序及法律，都不是對於公務員所行使的特別刑法，其處罰亦無一般刑法的處刑性質。從根本上說，懲戒法祇算是對於公務員利益，在可能範圍內的處刑，是保護公務員不受殘酷的待遇。故懲戒法是有處刑的效果的，亦希望有這樣的效果。學者間對於此點，又發生不同的意見，以爲這裏不是問處刑以後，在心理上所發生的效果如何，而是要問，國家是不是公務員權利的授予者，或公務員是不是有權享受國家承認或不承認的權利。主張前面一層理由的，以爲懲戒法是對於公務員的一種保護，保護他的身份與一般雇傭不同，不是可以隨意辭退的。主張後面一層理由的，則以爲國家的懲戒權不是根本上不受限制的。前面一派學者更說，因爲懲戒法可以掃除一切不爲普通

刑法所管轄的惡行，所以是一種糾正的法律，又因為他能够取消公務上的不良分子，故又是一種澄清的法律。這兩派的意見雖然不同，一件事總是很明白的，即國家亦如雇主或經理，必須要有懲戒權力，並且在現代一般國家中，有一個國家已經樹立一種制度，即根據明白公布的原則，及由特殊機關負責執行這種懲戒權力。因為是公開的，一般公務員可以自己計算功過，因為有一定的手續，公務員若受錯誤的處分，可以起來反對。反之，祕密是造成不安定的原因，沒有公開救濟的方法，將發生許多不公正和悲慘的事件。英法美正是犯着這個錯誤，而在德國，雖然處罰的手段是很嚴的，公務員在公開法庭行使反抗權力的機會亦多。

處罰公務員的標準，法律並無嚴密規定，大概應受何種處分，由處分的長官根據行為的性質，當時的環境及該公務員平時服務的情形而定，故長官決定處分的範圍，有多量自由。處罰的手段，可分為兩類，一種是由長官個人決定的，如警告，責斥及罰金。一種是用懲戒程序決定的，如降級，減薪及免職。究竟應用那種懲戒的手段，應看犯罪的輕重。而測量罪重罪輕的方法，是看應當保障的利益的大小，及其所受損害的多少。聯邦懲戒分會把犯罪分類，凡犯同類罪的，應受同樣懲罰。這

有一類懲戒方法，有些人認為不應當屬於懲戒犯罪的範圍內，如勸告，糾正及面責。這種方法是以談話出之，凡屬在公私行政上有經驗的人，莫不承認這種方法容易惹起糾紛。還有強迫處罰的方法，即以命令限期完成其任務，否則，即予以處罰，這亦是欠缺合理的理由的。（註八）

懲戒程序的詳細手續如何呢？在研究這個問題之先，應把普通刑法程序及懲戒程序分開。在公務員的責任上，常可兩罪齊發，即一方是刑事犯罪，同時又違犯官規，例如監守自盜，偽造證據，偽造公文，既是刑事犯罪，又是違犯官規。照一般的成例，對於此種案件，法律必須獨立適用。為懲戒法官的便利及公務員的利益計，應把刑事裁判的結果，作為懲戒裁判的基礎。這不是說把懲戒法庭的權力，置於刑事法庭之下，使前者附於後者，而是如此分出先後，在懲戒裁判上減少很多麻煩與錯誤。有時懲戒裁判雖已開始，若發見應先付刑事裁判，懲戒裁判亦應暫時停止。若刑事裁判的結果，公務員宣告無罪，則懲戒裁判至多祇能根據其被認為犯罪程序中，有傷官規的地方，加以相當的處罰。例如，某公務員被宣告偷竊無罪，但是有傷官吏體面，應受懲戒，又如監守自盜可宣告無罪，而其管帳之不精細，亦應受懲戒。反之，若刑事審判已經確定犯罪，而其罪在懲戒法上不致受免職

處分，主管長官可決定應該處罰的範圍。這有一問題，卽刑事判決是否對懲戒裁判有絕對拘束力，在一般的意見，以爲刑事裁判雖然在懲戒裁判之先，懲戒裁判官仍可不受其拘束，可以自由裁決。但是，有些案件，法律上已明白規定應當受何種處分，懲戒裁判官仍應受絕對拘束。

關於各部各機關長官可以獨立決定的懲戒處分，其手續並無特別法規定，長官是原告，是調查官，亦是審判官。但是，習慣要求長官必須以充分良心執行此項責任，究應免咎，抑須懲處，必須詳細考量。在決定裁決以前，長官無通知公務員的法定義務，但是，習慣要求予以知道的機會。除去被處分人員是公務員代表機關的工作人員外，對於一般公務員執行處分，用不着與代表會商洽。處分須爲書面的，普魯士高等行政法院不承認口頭裁決爲有效。

適用懲戒程序處理的懲戒案件，交付懲戒的公務員的直接長官應收集犯罪事實，以爲適用程序的根據，並可強迫公務員陳訴不利於己的事實。又有些長官討論提交懲戒的程序，並指定調查員，照例後者是部長獨有的權力。有些案件及地方政府範圍內的案件，可不照此手續進行，但原則是不能變更的。開始懲戒程序的通告，應詳述事實情形及責任問題。被懲戒的公務員接此通告

以後，有權及早提出辯護。調查員的責任至爲重大，故選派的時候，必須鄭重，其地位有如普通刑事的檢察官。事前調查的用意，是恐調查不周，冒昧裁判，有害於公務員的權利。被懲戒的公務員提出的辯護書，可列舉一切有利於己的證據。這步手續，法律規定不詳，照習慣是適用刑事訴訟的手續以取供詞，證據，專家，搜查手續，強制作證等。這個階段，是很重要的，判決所根據的材料，都在此步搜集，無罪開釋，有罪繼續進行審判，都在此解決。所以，事前調查是懲戒程序的重心。倘若此步不能克盡其責，全部進行程序，均歸無效。公務員所應負的責任，有權親身聽取，並可充分提出反證，關於失去卹金的理由，必須面告公務員。此即由部中舉行偵察手續。進行言詞偵察的時候，必須調查員與被告雙方出席，倘若被告非因體力或心力的原因，而不出席時，言詞辯論可由調查員獨立行之。此步言詞辯論，公務員不得請律師代理出席。

偵察結果，應有正式報告書，中載被告供詞大意，交付被告，於是懲戒程序的第一步完結，其第二步即爲正式言詞辯論，第三步爲懲戒法庭宣判。

調查員把偵察記錄送交原告機關，部長即可根據此項報告，決定對於交付懲戒的公務員的

態度，可以撤銷懲戒，可以決定不付以任何處罰，亦可予以輕微處罰，部長有全權決定，但不能參入任何政治理由。若此案應送交懲戒法庭，則由部中預備一責任說明書，進行第二步懲戒程序，並將此書交予被懲戒的公務員。此步程序，被告亦可提出辯護狀，搜集有利證據，並得僱用律師。此步言詞辯論，仍公開舉行。於部派報告人說明理由後，即開始辯論。辯論終結，由國家律師表示意見，被告的律師亦有權表示意見。是否再須調查證據，法庭握有全權，若無再進行調查之必要，法官即表示宣判。宣判書於辯論終結後八日內提出，為書面方式，中間應述明犯罪事實及判決理由，由所根據的法律。

關於懲戒法庭的組織，茲舉普魯士為例：（一）凡由政府或閣員提出或核准任命的官吏，由柏林懲戒法庭管轄之。（二）地方官吏，由各省懲戒法庭管轄之。各省懲戒法官，每由被懲戒的公務員的長官擔任一席，有時並任主席法官。有些應當受柏林法庭審判的，亦指定由省法庭審判。柏林法庭有主席法官一人，法官十人，至少其中四人須為商事法官，其餘六人是在行政各機關中指定的。法官任期，均為三年。審判時須有法官七人出席，其中二人應為商事法官。各省法庭，一般即由

行政委員會改組，省長爲主席法官，法官爲副省長，發生懲戒案的機關的最高級公務員一人，其他五人由主席於政府人員中選派。受懲戒的公務員，若證明整個法庭或法官於己不利，經柏林懲戒法庭核准後，可以改組或更換。在省法庭爲第一審的案件，得上诉于柏林懲戒法庭，由柏林懲戒法院的上訴機關，爲邦務部長。無論公務員或國家律師，均得提起上訴。上訴的對象，可以反對全部判決或反對處分，國家律師亦可爲公務員利益而上訴，要求推翻判決。

訴訟費的擔負方法，亦有規定。依普魯士的制度，凡判決無罪的案件，訟費由政府負擔，判決有罪的案件，則一切訟費及調查員與國家律師的費用，亦由犯罪人負擔。至於判決無罪的公務員的律師費用，聯邦規定由政府負擔，普魯士法律及高等行政法院均反對負擔，以無請律師之必要。在偵察以前搜集證據的一切費用，均由政府負擔，而上訴的訟費，則由敗訴者負擔，若兩造均會上訴，原判仍無變更，訟費則由兩造平均分擔。若在上訴公務員被宣告無罪，則以前所有費用，均由政府負擔。上訴後減等處罰，上訴費用由政府負擔，此爲聯邦懲戒法庭制度。普魯士高等行政法院則規定若上訴由政府勝訴，則上訴費用及第一審費用，均應由敗訴的公務員負擔。

(註一)公務員考試委員會建議，凡遇重要案件，公務員應當有權在部中年長資格老的老同事面前說明理由，並可有一同事或其所參加的團體的代表一人，為其幫助。對於一切行為不檢的案件，應以書面說明，並詳述其事實。

(註二)邁爾斯案 (Myers V. U. S. A.)

(註三)參政院 (Conseil d'Etat) 最初僅為立法機關，有起草命令權，後來才有行政裁判權，即法國的中央行政法院。

(註四)英國財政部亦拒絕仲裁法庭干預行政處分，可與此參閱。

(註五)蒲留斯 (Hugo Preuss) 德新憲法起草者。

(註六)現在已有建議，主張英國行總法的制度，參看中央黨特選委員會公務員備委員會對公務員考試委員會的建議書 (一九二九)。

(註七)政府訴訟代理人 (Attorney) 其詳見第十章。

(註八)總處府與價值皆問的界限，不易劃分。公務員對面查不能上訴，其實與斥責有何區別。

第十章 行爲責任

在龐大的行政組織中，所須要的公務人員，就今日的重要國家而論，大概都是數十萬人。公務員有執行國家法律的義務，而國家法律，異常複雜，倘若因執行而發生錯誤，致人於損失，或不因公務員的錯誤，法律的結果，致人權利受非法侵害，責任究將屬於國家，抑或屬於公務員本人，各國的法律，均有不同的規定。此即所謂公務員的行爲責任問題。各國關於此類的法律，大都發展最遲，十九世紀中期以後，才得到比較合理的解決。就其大概而論，本問題應當包括：（一）公務員行爲致人於權利損害，是否應負責任？（二）倘若應負責任，何種性質的行爲，應由國家負之，何種性質的行爲，應由個人負之？（三）權利損害人要求損害賠償，向何種機關聲請？（四）行政法院的效用。

英國中央官吏的侵害行爲，受害人不能告發。這種特權之成立，是根據封建法律，即「國王不能爲非」因之，其所選任的官吏，亦不會選錯，他們依王命而行，王既不能爲非，他們亦即不能爲非。

但是，倘若其實侵害他人的權利，除去純粹公務員個人的行為外，即因執行公務而致他人於損害，受害人亦有權要求救濟，要求的對象，不是此人官吏的身分，而是其人私人的身分。英國關於這種糾紛的裁判，並未另設特別機關，即由普通法院審理，故受害人應向普通法院提起訴訟，其訴訟程序亦與一般訴訟程序，並無分別。不過，關於此類控訴，控訴人必須有切實理由及證據。若是關於契約權利的事件，雖然控告公務員個人，但負責的是國家，理由證據縱極充分，有時亦要受王權的影響，免去官吏的責任，受害人無從抵抗。（註一）若是關於其他性質的損害，至多亦祇能要官吏個人負責，個人的賠償能力有限，常常結果落於空疎。在擁護後面這種辦法的人，以為公務員負行為全責，可促使其謹慎細心。不錯，英國這種制度，在公務員方面的結果，是不錯的，但是，公務員是否一切不問，替國家負責，這確值得研究的問題。倘若中間含有不公正的成分，則英國的制度還不算最好的制度。

亦有法律可使王座負責，但是，亦不過寄託於「明白說出或必須的包孕」中間。有很多國會立法，都把王座的責任包括在內，但是，因為這些法律，都是為公共的安全而設定的，內容雖有包孕，

結果仍等於無。在這種法律之下，公務員的行爲若有錯誤，不能根據這些法律而加以控訴。(註三)

地方團體在英國有公法人地位，在法律上應居於權利義務主體的地位，對於工作的公務員，亦是雇傭關係，故團體及其公務員的一切行爲，均應居於責任地位，倘若致人損害，自然應當分別負責賠償。但是，地方團體及其公務員的行爲，有些是爲中央政府執行的，是中央政府的代理人，他們亦即取得中央官吏的身分。倘若致人於損害，受害人祇能問個人的責任，不能問公共權力的責任。

任何公務員的行爲致人於損害時，受害人必於六個月內提出控訴，逾期無效。下級公務員對於長官損害其權利的行爲，提出控訴，亦必詳細研究其行爲責任所在之點。被控人在訴訟程序進行中，有提出辯護的完全權利。

所以，英國公務員的侵害行爲，祇由公務員個人負責，不由政府負責，有些行爲並受特權法律所保護。這種制度是否合於現代的須要，很值得研究。一方面，公務員個人在行政上所負的責任太大，他方面受損害人所能有效要求損害賠償的可能範圍太小，當然不能說是完備的制度。據說英

國制度的，以爲這種負責的方法，可使公務員格外小心職守，是對於公務員怠忽公務的有效制裁方法。這層雖然亦是理由，但是，法國德國的制度，一方面予人民以充分自衛權利的保障，他方面對公務員繩以嚴厲的懲戒法律，結果是人民權利受非法侵害或過失侵害時，能夠得到充分賠償的機會，他方面在公務行爲下所發生的責任問題，應當國家負的國家負，應當個人負的個人負，豈不是比英國更完備的制度。

英國把關於公務員侵權行爲的訴訟，由普通法院審理，亦有他的缺點。普通法院的法官，是受普通法律的訓練，在訴訟中把公務員的行爲，看成普通個人的行爲，南轅北轍，當然對案情不能充分觀察明白，責任問題不能分析清楚，裁決亦絕難公正，這算是英國制度對行政訴訟的大缺點。

美國雖然沒有國王不可侵犯的信念，但因分權主義爲政治上的重要原則，致追究公務員行爲責任的方法，亦無滿意的解決。美制與英制大同小異，國家不能控告的原則，亦已樹立。（註三）故國家在公務上有侵害他人權利的行爲，不負被控告的責任，其責任仍由公務員個人負之，但須有違反法律或憲法的行爲同時存在，若其行爲爲合法而致他人於損害，雖手續稍有差池，亦不負損

害賠償之責。(註四)關於契約問題，一八三五年法律，曾授權於請求法院。(註五)得接受「基於國會立法，行政法令或與政府所訂契約(明白的或包孕的)所提出的請求，加以審判」此節比之英國略有進步。所謂包孕的契約，指公務員在未受權範圍內的行為，倘若侵害他人權力，應由國家負責，現在已不能成立。至於公務員的刑事責任，當然由其個人負之。關於公務員責任問題的一切審判，均由普通法院受理。

法國的制度，比英美較完備。公務員有些行動，是代表國家的，即使致人損害，公務員個人當然不負責任。故在法國的公務員行為責任中，應把公務員個人的錯誤或職務的錯誤，分別清楚，前者由普通法院管轄，後者由行政法院管轄。大陸上的國家，承認國家可與人民對簿公庭，故行政訴訟能夠成立，並且其手續比之普通法院還簡單。

所謂個人錯誤，(註六)其界說雖不容易嚴密說出，某有名法國法學家曾有一定義，即「這種錯誤，是因其人懦弱，感情作用或不細心所造成。」狄曠(註七)亦有界說，是「一種行為，是因公務的機會而造成的，無論如何，這不是公務的行為，若以專門名詞名之，即是公務員的個人錯誤。」

如，辦理選舉的公務員造選舉人名冊，這是公務行為，若宣布某人的選舉權被剝奪，是因為其人破產，則是個人的錯誤。又如查稅員指出某烟草倉庫的不法行為，是公務行為，若同時舉發何人偷竊，則是個人行為。前者是有錯誤的目的，並有錯誤的行為。後者是有正確的目的，但有錯誤的行為（指人偷竊與查稅無關。）公務的行為，由國家負責，個人的行為，由個人負責。公務員的個人錯誤，長官不應以命令代其卸責，若必如此，可發生兩個結果。一是訴訟可變成對國家的訴訟，而由行政法院處理，一是普通法院許可與否，有考量權。

國家代個人負責，換句話說，若公務員的個人錯誤，應負損害賠償的責任，國家可代負其損害賠償之責。據法國學者的意見，國家之此種行為，是對因公受害人以一種保險。不但行政長官可以如此表示負責，一九一八年更造成法院判決的先例。其案乃因市長請客，致人受傷，參政院的判詞說，「錯誤雖然是市長個人的，但是，他是為公務而設筵席，普通法院雖然已判令市長個人賠償損害，而市長並不因此失去其要求國家賠償的權利。」這算是個人錯誤與職務錯誤同時發生，單方負責的原則，自可打破。

至於職務錯誤的責任問題，則與此大不同。政治上的原則，既承認國家可與個人或團體對簿公庭，故公務行為的結果，若因公務本身的錯誤而致人的身體，或人或團體的財產受有損害時，個人或團體均可向行政法院提出控告，要求損害賠償。關於契約的責任，亦是一樣的。致人損害的原因，是外來的，或是由公務本身發生的，都可不問，生命財產在憲法上有神聖地位，故必須賠償。受害人所根據的法律，可包括憲法，國會立法，行政機關的一切法規及命令。

德國關於公務員執行公務，致他人於權利損害，其保護受害人的方法，最為周密。自法律國家說在德國政治思想界發展以來，國家行為，即受拘束，以其仍如其他團體，亦須在法律或道德範圍之內活動，然後個人或團體的應有權利，才不致受非法侵害。這種思想，到十九世紀最後二十餘年間，蜕化出行政裁判制度，把行政的權威與個人的權利，兩相調和，若公務非法致人於損害，受害人有權向行政法院提出控訴，要求賠償，國家亦可派員對簿公庭，申訴自己的理由。

德國有政府訴訟代理人的制度，在各國中為一特色。此種制度之產生，亦緣於法律國家說的發展，因國家既有人格，可為私法上權利義務的主體，即應有人常為國家的訴訟代表，以實現這種

功能。現在行政各部中，都有政府訴訟代理人的設置，代表國家在私法上居於權利義務的主體，凡屬國家與個人間，關於民法範圍內金錢性質的案件，可爲原告，可作被告。訴訟在普通法院行之，其訴訟程序與普通訴訟程序無大區別。這種制度成立後，對於國家財產之解釋，一如私人的私產，置於民法支配之下。茲爲明瞭何種性質的案件，應屬此類，及訴訟代理人如何活動起見，舉傑恰克所假設的案情以爲例，以說明一切。

有某甲訪其病友某乙於國立精神療養院。看護婦托進一杯熱茶，茶杯傾覆，燙傷甲乙。政府訴訟代理人以看護婦疏忽，根據民法二百七十八條的規定，因（一）看護婦有看護某乙的責任，今被燙傷，應負責任。但對於某甲則不然，因（二）某甲與政府訴訟代理人間並無契約關係，故祇根據民法第八百三十一條，並辯護於雇用看護婦時，確曾小心。又因某甲被燙呼痛，守候人進內，將某甲送至院長（主任醫生）之前（院長是私人契約關係雇傭），院長不察，以某甲爲瘋人，命將其禁閉於一隔離的小屋中。院長不問清原委，錯誤禁止某甲自由，依民法第八百二十三條有侵害他人自由的責任，但因院長是政府訴訟代理人的合法代表，根據民法三十一條及八十九條，應代院

長負責，不能說在屠豬院長時，曾細心選擇，意圖推諉。某甲因被錯認為瘋人，誤被拘禁，遂送信警察官，要求救他離開痛苦的境地。警察官亦不細察此案，祇命令某甲仍留醫院，靜候二次通知。道才走進公法的範圍，因為警察官的行為，表示公務員怠忽公務，致某甲於損失，而民法對警察官所科的責任，亦與對政府訴訟代理人不同，當判定警察官應負責，國家不負責。並且，因為警察官是疎忽，倘若受害人不能用其他方法取得賠償，警察官亦祇負幫助的責任。倘若受害人有意或無意不會使用合法的救濟方法，以避免損害，警察官亦不負賠償責任。

帝國民法總則第七十七條，許可各邦得制定關於邦及地方機關因公務員執行公務致人損害時所應負的責任，並規定各邦法律得完全不使公務員負直接責任。有許多邦即用此權（普魯士一九〇九年）一八九七年三月二十四日，帝國土地登記法第十二條，規定土地登記法官的錯誤，由政府負責。一九一〇年五月二十二日法律，規定聯邦訴訟代理人。近十餘年的情形，憲法第三百三十一條確定其原則，原文云：「公務員行使所受委託之公權時，對於三者違反其職務上義務，其責任應由該公務員所服務之國家及政治機關擔負，不得起訴公務員。但三者對於該公務

員之求償權，得保留之。通常訴訟程序，於此得適用之。其詳細以法律定之。『是今日德國公務員的行爲責任，異常寬疎。但是，公務員一經有此種錯誤，即被免職，若爲多數人，其責任不明時，則決定一人或數人負責。法庭裁判此種案件，亦說明爲個人錯誤抑職務錯誤，必須爲行使所受委託之公權時，國家才能夠負責，此即所謂職務上的錯誤。若爲個人的錯誤，其責仍由個人負之。』

公務員在執行公務上所發生的刑事責任，由個人負之，刑事範圍，依刑法的規定。如致人傷害，侵害自由，擅自拘禁，濫用刑罰，均可構成刑事責任。聯邦法律規定，公務員之此種行爲，不問其是否有違官吏責任，一律由普通法院審理。德國這層規定有件好處，即無須行政權力從中決定，致犯祖證嫌疑，反之，公務員亦不致受嫉妬待遇。並且，若致人損害，而其過失不能稱爲犯罪，換句話說，即在就人做事都是不能避免損害的情形下，公務員是不負刑事責任的。必爲能夠避免，而因公務員自己疎忽，不問有意無意，均應負其責任。這層與法國亦不同，法國不問什麼情形，均應由公務員負責。但是，德國法律亦有特別規定，對於有些事件，縱因爲公務員自己疎忽，而就人做事都是能夠避免損害他人權利的，國家亦負其責任。譬如，有發生騷動之可能，國家機關會努力制止，但結果未能

有效，騷動仍然發生，並致人損害，公務員個人仍可負其責。但是，若有一種不合於法律的行為，其結果造成國家的利益，無論國家或公務員都不能有不負責的特權。此節正與法國因為政府活動而致人損害，政府應負冒險致人損害的賠償責任的趨勢相似。

(註一) 一八八二年，Dallas 曾這樣解釋公務員的責任，「就國家政策的原則而言，公務員執行公務，若未離開公務的性質及場合，控告是不能向公務員個人提起的。因為這些公務的性質及場合的本性，容易對於公務員發生無窮的控訴……其無窮受審判的責任，最容易阻礙行為正當的或心理精細的人，接受這種對他自已有意外發生危害的職務。」

(註二) *Bohm's Abridgement* (1893), P. 402 中說：「固之一個普通原則已經成立，即國會所通過的法律，倘若為公共利益，促進宗教及正義，制止傷害或損害，雖然裏面不曾特別提出國王的責任，國王亦應受其拘束，但是，又有一普通原則，若在這些法律中，把國王的任何特權，獲得尊稱，利益有所奪取，除法律另有明文規定仍適用於王外，王不受任何拘束。」

(註三) 參看 Stangerald 所著 *The Non-Stability of the State in the United States*。
(註四) 法律自然對法官的裁判及公務員的行為，都表示信任。但是，就公務政策而言，法律應當力求公務員不致受任何錯誤裁判的結果。

〈註五〉新索法庭(Court of Claims)。

〈註六〉個人賠償(Fault personnel)；服務賠償(Fault de service)。

〈註七〉過失(Deguilt)。

分	類	部	號
類	務	室	號

附 錄(一)

工作效率調查表(第八種)

無監督權 監督一層
 有監督權 監督二層

(姓名) _____ (何科) _____ (何部) _____ (何職) _____ (其他) _____

記號	業務要素	(注意) 紙張左方方格內刻有記號者					此行不填
<input type="checkbox"/> 1	準確; 有不錯誤的能力; 看看出錯誤的能力。	最準確	很準確	頗準確	不準確	不準確	工作常用
<input type="checkbox"/> 2	辦理指定工作可能; 服從指示; 認為準確的工作, 確實無感不準確。	最可靠	很可靠	可靠	不可靠	不可靠	不可靠
<input type="checkbox"/> 3	工作精細並有秩序	最精細並有秩序	很精細並有秩序	精細並有秩序	無秩序	無秩序	不齊齊
<input type="checkbox"/> 4	完成工作迅速; 在一定時間內能作工作的量; 完成困難工作亦迅速。	最迅速	很迅速	迅速	慢	慢	最慢
<input type="checkbox"/> 5	努力; 勤懇; 注意; 對於責任有魄力並為最高; 對工作集中力度的程度。	最勤	很勤	努力	不注意	不注意	懶
<input type="checkbox"/> 6	對工作的智識; 對於臨時工作的智識及與此臨時工作有關的工作的智識; 對於工作的特殊專門智識。	能脫出全	能脫出	能脫出	不能脫出	不能脫出	知識淺
<input type="checkbox"/> 7	判斷力; 把握局面並能下正確判斷的能力; 比較判斷或判斷相對價值的能力; 透過智識。	判斷力全	能判斷	能判斷	不能判斷	不能判斷	智識及事實誤實
<input type="checkbox"/> 8	由人格所得信任及尊重; 的成就; 恭敬及禮遇; 支配情緒力; 減壓力。	最好	很好	令人好	令人不好	令人不好	不好
<input type="checkbox"/> 9	合作精神; 個人工作的能力及與人合作的能力; 對於新觀念及新方法予以合宜決行的準備; 注意及服從管理政策的觀念。	最善合作	很善合作	有合作精神	不善合作	不善合作	不能合作
<input type="checkbox"/> 10	創造力; 追測力; 用新而好的方法來求的成就; 對自己的工作適用與進步的辦法的成就; 思考力。	最富創造力	很富創造力	有精神	少見有發	少見有發	須無指導
<input type="checkbox"/> 11	執行能力; 對困難任務能對症的的能力; 對困難指示能貫徹的能力。	能四指	能四指	能四指	不能四指	不能四指	我功多少
<input type="checkbox"/> 12	組織能力; 對於部級的工作的組織能力; 能夠委任不熟, 並能切實得到結果; 使組織能設計完成工作的能力。	最組織	能組織	能組織	不能組織	不能組織	無效率
<input type="checkbox"/> 13	領導能力; 能從屬員合作員其忠誠有效的工作的成就; 決定力; 魄力; 自前力; 機變; 淵量; 對人深顯。	最領導	能領導	能領導	不能領導	不能領導	為反對員
<input type="checkbox"/> 14	用言詞指點; 發揮智識及把握中心的方法; 以增進發展屬用人員的成就; 以明白而複雜的意思以解釋事物的能力。	最能言	能言	能言	不能言	不能言	性化既
<input type="checkbox"/> 15	工作量 (既用於出品或數能準確並複雜的)。	最出品	能出品	能出品	出品少	出品少	實際出品

就全部看去, 填表人對該工作人員對其工作的行為及態度是否滿意? (是或否) _____ 總計 _____
 (選定人) _____ (日期) _____ (審查人) _____ 日期 _____ 最後調度 _____

附 錄 (二)

行 爲 報 告

(若前表對某人的行為態度的態度，爲否定答覆時，應於左欄詳述其行為令人不能滿意之各點)

測度人.....

測 度 人 注 意

1. 此表一人一份，凡屬公務員均應各一份，將表頭填就後，對其應測度之職務要素，於其欄內左側之方格內，劃一×記號，所有應測度的職務要素，均應作一同樣記號。
2. 測度人對於應受測度的公務員，應依本表左首所列等級，依人非升類類分級標準，分等分級列類。測度時分類分等分級爲之，由最低級公務員開始。
3. 測度人於測度之前，應仔細測的職務要素的意義，詳細了解，不僅應了解其要素中的每項，應對全部了解，並作成切實意義，不致誤差。
4. 對每級公務員爲測度時，測度人應對本級所本的等的公務員，確定一合理的行為標準，高級應較低級嚴格，高等的亦應較低等的嚴格。但是，1, 2, 3, 4, 5, 各項不在內。
5. 第二項要素的定義，並無正直或高尚的意思，若其人不合於第一項，必選此第二項。
6. 對每項要素的測度，其結果在同樣左側尺度上表示，以J爲記號。此記號不必定須置於說明文字上，任何地方均可，要以測度人的估計而定。
7. 先先用鉛筆輕劃記號，於一切公務員均受測度後，應將各人而比較之，應改正的宜改正，最後用墨水加蓋一層。
8. 測度每六月一次，或止於五月十五日，或止於十一月十五日。若其人服務不滿九十日，應予註明。
9. 關於行為態度問題，用「是」或「否」作答。若答「否」則應就左欄中詳細說明。
10. 表格填就後，應註明日期，測度人親自簽名，送交審查人。

審 查 人 注 意

1. 審查人應就其負責審查的所有表格混合分類整理，務求測度標準統一，測度計算準確。不得對個人測度改正。有時對填表人的估計，得爲全部改正。
2. 改正符號仍爲J，但爲紅色，以測度人所附符號，仍予保留。
3. 審查完畢後，應於各表上註明日期，並親自簽名，再送交覆核機關。

中華民國二十四年六月初版

徐

百
科
歐
美
公
務
員
制
一
冊

(Notes)

每冊定價大洋肆角

外埠酌加運費

著
者
張
雲
伏

主
編
人
王
雲
五

印
刷
所
商
務
印
書
館

發
行
所
商
務
印
書
館

* 翻 印 權 所 有 *

二八六九上禁

照章審發七五七一第字高會員委直審院會員委務宣央中



100