
世界政治學叢書

歐美員吏制度

樓邦彥 龔祥瑞 著

世界書局印行

Library of Shanghai
of Law & Political Science

歐美員吏制度

龔祥瑞
樓邦彥
合著

錢端升
博士校

奉化王正廷題



上海圖書館藏書



A541 212 0005 0762B

錢序

員吏制度的重要爲我國自來從政者及論政者所熟知；自周之夏官，以迄明清的吏部，歷代均設有專部以掌員吏的進退及考核。如果將清季道光以前的中外員吏制度比較起來，我敢信我們的在大體上會遠在西方各國之上。但晚近數十年有兩大變化足以使我國向有的制度不復適合時宜。第一，工業革命以來，國家所經營的事業日益繁重而複雜，故用舊日方法所取之士，決不能勝今日員吏應有之任。第二，在近代民主國家，行政的監督不復全在行政首領之手，而立法機關——或特設的監察機關——成爲行政機關之監督者。政務官及事務官間的分別必須存在，而兩者間的關係必須妥定；否則不是監督機關無從監督，便是行政系統紊亂不堪。這層我國的舊制

自亦未能顧及。所以我國如不欲建立一近代的員吏制度則已；如欲建立，則非參酌西方各國的制度不可。

樓君邦彥及龔君祥瑞有鑒於此，而又深感中文著述的缺乏，特搜輯材料而寫成歐美員吏制度一書。雖因時間關係，其書尙未能盡舉各制之長，然其足以助國人了解西方吏治之功已足有多。因樂爲之序。

錢端升，二二，七，六於清華園。

自序

「二十世紀的國家是行政的，」這句話沒有人可以否認。

行政的靈魂是員吏，是一般爲全國人民服務的專家；因此員吏制度的重要性，誰都不能把它輕輕地放過。不如此，欲使國家現代化，在事實上似乎是很難辦得到的。

關於員吏制度的討論，在中國還找不到一本有系統的著作，即使在歐美出版界也並不多見。作者今把英、法、德、美四國的員吏制度合成一書而問世，也許是一個過於大膽的嘗試，但要是因而能激起國內人士對於該問題的研究興趣，則他們的志願就已達到了。本書只限於介紹歐美現行的制度，以收取法他人之長的效果；至於過去中國考試制度的發展以及今後改革

的途徑，則有待博雅君子去研究了。

脫稿後曾給國立清華大學教授錢端升先生校閱一遍，承其指正許多錯誤的地方，並給作者不少有價值的建議，謹在此表示十二分感謝之意。

又本書原稿承友人陸君偉康謄寫一部分，作者亦謹表謝忱。

二十二年五月二十日邦彥祥瑞序於北平清華園

目次

緒論

第一編 英國員吏制度

第一章 英國員吏制度的沿革

一 一八五三年以前的英國吏治

二 一八五三年以前的印度吏治

三 改革的開始

四 國會的討論

五 樞密院的院令

第二章 管理員吏的幾個機關

一

七

七

七

一〇

一三

一六

一七

一九

一 財政部的管轄……………一九

二 考試委員會……………二四

三 教育制度……………二七

第三章 任用與考試……………二一七

一 數目與分級……………二八

二 考試……………三三

三 推薦……………三八

第四章 員吏的生活保障……………三二九

一 薪俸……………三九

二 任期……………四一

三 年金……………四四

四 責罰……………四六

五 提升……………四六

第五章 員吏的組織……………四九

一 員吏能否組織職業團體……………四九

二 英國員吏的勞資會議……………五〇

三 員吏仲裁法庭……………五六

第二編 法國員吏制度……………六一

第一章 法國員吏制度的背境……………六一

第二章 法國員吏制度的特質……………七二

一 員吏的定義與範圍……………七二

二 員吏在法律上的地位……………七四

三 公職的設置····· 七六

四 教育制度····· 七九

第三章 法國員吏的考試與任用····· 八六

一 考試的手續與方法····· 八六

二 考試的課目及標準····· 八九

三 員吏的任用與推薦····· 九六

第四章 法國員吏的調遷····· 九七

一 提升····· 九七

二 轉移····· 九九

三 退職····· 一〇一

第五章 法國員吏的生活保障與權利····· 一〇五

一	薪俸·····	一〇五
二	輔助津貼·····	一〇八
三	退職年金·····	一一一
四	其他的保障·····	一一四
第三編 德國員吏制度·····		
第一章 德國員吏制度的基礎·····		
——舊普魯士之行政——		
一	不蘭敦堡的腓特烈威廉(一六四〇——一六八八)·····	一一九
二	腓特烈威廉第一(一七二三——一七四〇)·····	一二一
三	大腓特烈(一七四〇——一七八六)·····	一二三
第二章 德國員吏之考試與任用的發展·····		
		一二五

一 十九世紀上半葉的情形——專重經濟學……………一二五

二 十九世紀下半葉的情形——專重法律……………一二七

三 一九〇六年以後的情形……………一三五

第三章 德國員吏的懲戒……………一四〇

一 普通的懲戒……………一四二

二 嚴重的懲戒……………一四三

第四章 德國員吏的生活保障……………一四七

一 薪俸與津貼……………一四七

二 年金……………一五一

三 提升……………一五二

四 員吏組織……………一五三

第五章	德國的員吏補習學校	一五九
第四編	美國員吏制度	一六九
第一章	美國員吏制度的沿革	一六九
一	人才制	一七〇
二	俘虜制	一七三
三	改革時期	一七七
第二章	美國考試委員會的職務與組織	一八四
一	考試委員會的成立	一八四
二	考試委員會的職務	一八五
三	考試委員會的組織	一九五
第三章	美國員吏之考試與任用	二〇五

- 一 報考的資格……………二〇五
- 二 考試的性質……………二〇六
- 三 考試的種類……………二〇八
- 四 考試的內容……………二一一
- 五 考卷的鑒定……………二一九
- 六 考試委派優先權比較……………二二二

第四章 美國員吏的生活保障……………二二八

- 一 薪俸……………二二八
- 二 提升……………二三二
- 三 懲戒……………二三六
- 四 退職年金……………二三九

第五章 美國員吏的組織……………二四二

一 美國員吏組織之經過……………二四二

二 員吏組織的功用……………二四四

三 員吏的罷工問題……………二四六

四 勞資聯合會議……………二四七

附錄……………二五一

一 考試院組織法……………二五一

二 考試法……………二五五

三 公務員任用條例……………二五九

四 文官俸給條例(修正)……………二六四

五 官吏卹金條例……………二六九

六 公務員懲戒委員會組織法·····	二七四
七 公務員懲戒法·····	二七八

緒論

中國目前政治腐敗的原因不是在沒有憲法，乃是在吏治腐敗。試問我國幾十萬員吏，從最高的司長，到掃地的差役是怎樣產生出來的？不是由於推薦、援引、夤緣、舞弊的方法產生的麼？在分贓制度之下，貪官污吏到處充斥，一班毫無專門智識，毫無行政訓練的外行，一身兼任數種要職，又比比皆是。如此，中國政治安得不腐敗？中國行政如何不穢濁？

外人譏笑中國的文化是「鴉片、小腳、科舉」。然而，科舉確是可使中國驕傲的一個制度！中國考試制度有歷史上的基礎，苟能虛心地再採納他國之長，來補救本國舊制之短，則中國吏治改革運動的成功，無疑地是很快的。吏治改革運動不久就爆發，這是時代的趨勢。

我們虛心地將歐美考試制度，以及他國吏治改革的經過介紹給國人，我們認為這是件必要的工作。

* * *

員吏制度是一個新譯的名詞。英文叫做 *Civil Service*。譯名——員吏制度——是錢端升教授擬定的。一般學者及政論家大都譯作吏治制度，文官制度，公務員制度等，這些名詞來代替英文的 *Civil Service* 都有點不妥；因為吏治易與「官治」或「官僚政治」相混，對於中國人會發生一種不正確的印象；文官制度又不合 *Civil Service* 的原意，因為 *Civil Servants* 是汎指一切政府的辦事人員，上自長官，下至差役，都包括在內，若統以文官稱之，也是不很妥當的。現行法令上所採用的公務員制度，錢教授也以為不妥，故改譯為「員吏」二字，以當英文的 *Civil Servants*。這個名詞比較妥當些，我們就

此就行了。

員吏是一個有專門技能和永久任期的職業官吏。員吏既是一種職業，所以是很專門的，因此員吏同時也就是專家。他不管政務，只管事務；他是一個純粹的事務官。他的基礎不是選民的意思，而是本身的才能——專門的才能。他與政務官不同：後者如國務員、部長、行政次長，他們沒有專門的技能，負責任纔是他們的真性。員吏不向國會負任何的責任；他是部長手下實際的工作人員。政務官的產生由於選舉；事務官的產生由於考試委任。

政務官是黨人，他們只在當政時，纔能做官。員吏卻不是黨人，他不隨政潮而進退，不跟內閣而動止，故永久的任期是員吏的又一個特性。

員吏是一個有專門技能和永久任期的職業官吏。

員吏的地位是一天重要一天。工業革命以前，政府所擔負的責任只是治安，故學者謂十八世紀及十九世紀初年的國家為警察國家。當時，時代思潮是人民自由，政治哲學是無為而治，因此政府的事業是很少的。

工業革命後，經濟的和政治的環境完全改變了，無為而治是不可能的事實；近年來，國家社會主義的勢力又磅礴於全世界，國營事業的範圍也逐漸擴張，於是政府的事務加重了，員吏的地位也便一日重要了一日。

行政學教授魏天 (L. D. White) 在他的「行政概論」(Introduction to the Study of Public Administration) 裏說：

「工業革命與隨工業革命而來的種種社會的、經濟的、政治的變化，對於晚近的社會哲學及人民對於行政的新態度，應負完全的責任。無為

而治的學說已被哲學家及政治家所唾棄；團體協作成爲二十世紀時髦的思潮；大規模的工業發展；在運輸上如鐵道、汽車、飛機等等的設備；在交通上如郵政、電報、電話、無線電的新建設；以及人口向工業地帶集中的新趨勢與強有力的經濟階級的結合；這些現象，不但擴張了行政的範圍和職務，同時也增加了行政上的新問題。」

工業革命以後，不少的社會事業成爲政府的作業，管理國家行政的員吏便成了今日各種職業團體中最重要者之一。自一九〇一年至一九二八年，英國的中央員吏總數增加了五倍半，美國增加一倍，法國（包括地方員吏）增加一倍餘，德國的中央與地方員吏自九十萬七千增至一百十八萬七千。這是數字給我們證實近代國家之活動範圍的擴大及員吏制度的重要。

二十世紀的國家是一個行政的國家，這時代的貢獻，這時代的進步，以及這時代一切其他的功業與成就，國家的行政是要首居其大功的。員吏的事務是行政，而行政既是當代進步的原動力，那麼員吏的地位當然是極其重要了；所以這時代的員吏更有其偉大的擔負和使命。中國是一個落後的國家，欲施以改革雖有不少途徑，然而改革吏治是其中重要的一個。就由這個動機，我們虛心地把英、法、德、美四國的員吏制度介紹給國人，藉以引起對於這問題更濃厚的研究興趣，而促成中國一個最有效率的員吏制度。

第一編 英國員吏制度

第一章 英國員吏制度的沿革

一 一八五三年以前的英國吏治

一八五三年是英國員吏制度革新的一年，聞名的諾史柯達及脫萊凡引報告書 (The Report of Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan) 是英國員吏制度的改革宣言。英國政治的特點是不流血的革命；她的員吏制度也不是例外的，從國王的操縱到改革的告成，經過了長期的演化與長期的改革運動。

任命官吏原是國王的特權，十八世紀內閣政府制發達的結果，這個特權就從國王的手裏轉移到國會多數——國務員——的手裏了。這是英國員吏制度第一次不流血的革命。但是十八世紀與十九世紀初葉的英國國會不是人民的國會，而是貴族式的國會。國會的立法權不過是少數貴族田主的特權；就是等到第一次國會改革案通過後（一八三二年）國會也不過是一個資產階級所包辦的團體；他們的任用官吏，形成空前的政治賄賂——做官是投票的代價；國會阿諛行政機關，政府任用私人——三位一體造成極大的政治罪惡。當時的行政人員大多是沒有能力的；他們不是國會議員的黨人，便是大政客大貴族的子弟。吏治在政治的漩渦中，就無所謂資格與標準，更談不到廉潔與效能了。

政治與員吏的分離是英國員吏制度第二次不流血的革命。一六九四

年中央政府設立一個印花稅局；同時，法律就規定該局的員吏不能兼任國會的議員。一六九九年的法律將這個限制推廣到其他的事務官職。一七〇一年的國王承繼法 (Act of Settlement) 又有這樣的規定：「凡受國王的任命及得國王年金者皆不能當選爲下院議員。」這個法律雖不能有效於已設的機關，但却有效於一七〇五年十月二十五日以後所設立的新官職。這實在是一個很大的改革。愛尼法 (Act of Anne) 又禁止郵政人員的選舉；一七八二年的伯克法 (Act of Burke) 又規定稅務鹽務的經理、稅吏、監督……以及郵政人員皆不能選舉國會議員。並且從一八八四年起，凡事務官想在選舉時被選爲議員，他要預先辭職。才能正式算是一個候選員。

大部分的員吏與國會是分離了，分贓也減少了；但是私人任用制度存在一天，舞弊的事情總不能倖免。在舊官吏死亡、辭職、撤職，及新官職產生的

時候，大人物又可大施技倆，無所不用其極，將他們手下一般沒出息的親戚塞到行政機關裏去。一八五三年以前英國吏治的腐敗實在和今日的中國差不了許多。一八五三年以前的英國吏治情形是各國推薦制度下皆有的現象：望族名人的子弟充塞仕途；冗員滿朝；效率低陋；財政耗費；行政不合實際……

以上是英國吏治改革運動的背景。

二 一八五三年以前的印度吏治

印度吏治改革運動的成功，是英國吏治改革的先導。英國的員吏考試制度是從印度學來的，所以我們不能不略述印度吏治的發展的經過。

一七八四年的畢特印度法（Pitt's Indian Act）雖取消了東印度公司

的民事與軍事的管理權。但公司還有貿易的獨占權與委任職員權。「到印度發財去！」是英國青年的夢，一般青年莫不以東印度公司爲絕好的出路。在供過於求的情形之下，一切分贓舞弊，援引等等的弊端便發生了。

等到行政的重要性超過貿易的時候，魏列士雷爵士（Lord Wellesley）鑒於印度員吏的辦事效率實在過低，就在加爾各答（Calcutta）設立一個訓練學校，教育他們。一八〇六年公司經理們又在英國海萊堡（Haileybury）設立一個訓練學校。海萊堡學校成立以後，公司職員的一部分便是這個學校的畢業生了。後來公司規定非在海萊堡求學四學期就沒有做印度員吏的資格。此後，海萊堡便是印度的唯一入仕之門了。數年後，海萊堡的成績斐然，幾乎與牛津劍橋有並駕齊驅之勢。可惜入學資格還恃推薦。

一八三三年國會修改印度的特許狀，東印度公司徵求職員，其數目四

倍於海萊堡在校的學生，於是有人提議採用競爭考試的辦法，可惜並沒有實現。直至一八三三年財政大臣烏特 (Sir Charles Wood) 組織一個委員會，任麥考萊 (Macaulay) 爲委員長，詳細研究印度的吏治；研究的結果產生了一個報告書，其內容約有下列數點：

(一) 印度的員吏必須受過英國大學的最高人文教育及經過公開競爭的考試。

(二) 印度員吏的最低年齡爲十八歲，最高爲二十二歲。

(三) 以人才安置職位，以職位期候人員。考試及格後，二年內即可錄用。在此二年內補習關於印度的課程：歷史，地理，印度政治，法律，財政，經濟，地方語言等七種。

(四) 考試課目包括：經籍，數學，法文，德文，意文，自然科學，倫理學，印度

語言學八課。

一八五三年印度的特許狀又經國會修正，國會乘機作下列幾種決議：

(一) 取消東印度公司經理的任用員吏權。

(二) 採用麥考萊公開競爭考試的辦法。

從此印度的員吏制度就上了軌道，印度吏治的成績就斐然可觀了。

三 改革的開始

英人鑒於本國吏治的腐敗，又鑒於印度的成績，「吏治印度化」的聲浪於是高囂塵土；一八五三年專任委員的報告書便出來了。專任委員，一個是脫萊凡引 (Sir Charles Trevelyan)，一個是諾史柯達 (Sir Stafford Northcote)。脫萊凡引是在海萊堡畢業的，曾為印度員吏多年，他是極端主張公開競爭

考試的；諾史柯達是在牛津出身的，他是極端主張以牛津劍橋的榮譽課程爲考試標準的。他們的報告書的內容，重要的約有下列數點：

- (一) 考試是公開的，競爭的。
- (二) 以本國大學的最高教育標準，爲高等考試的標準。
- (三) 考試機關是獨立的，以求劃一而增效能。
- (四) 考試按期舉行。
- (五) 應試生的年齡，高等：十九歲與二十五歲之間；普通：十七歲與二十一歲之間。
- (六) 考試課目包括：歷史，法學，經濟，現代語言，經籍，數學。
- (七) 考試及格者可自由選擇其所愛好的部務。
- (八) 應用分類原則，將政府中學習例常公事及需要腦力的員吏分

開，政府於取錄此兩項不同的人員時，亦採用各別考試的辦法。

(九) 提高一切職務的地位，打破各部的界限；職務亦可以自由轉移。

(十) 每年增加薪水，規定同等的養老金。

報告書附錄仇衛特 (Benjamin Jowett, 牛津 Balliol College 院長) 的意見書，其要點如左：

(一) 考試科目分爲四類

第一類：經濟。

第二類：數學及自然科學。

第三類：經濟學，法律，倫理學。

第四類：現代語言，歷史，國際公法。

(二) 應試生必考以上任何二類；凡有志於貿易部及財政部者必考

第三類；凡有志於外交部者必考第四類。

(三) 考試地點：倫敦，愛丁堡，都百靈。

(四) 低級書記的考試課目：默寫，地理，口試（智力測驗）。

四 國會的討論

一八五四年財政部將報告書呈交國會。議員們都紛紛反對，這是件很奇怪的現象；當他們討論印度吏治問題時，國會沒有反對的論調，而討論本國問題時，有的却說英國各部的組織及人員皆盡善盡美，沒有改革的必要；有的說公開競爭考試是中國的文化，（小脚，鴉片，科舉為中國的三大文化）烏托邦的理想，普魯士的舶來品；有的說這種計劃只能吸引一般求學時代的自大者，不能獲得真正有能的人才；有的還說英國若用公開競爭考試制

度，英國還能有威靈吞 (Willington) 及克萊維 (Clive) 這等人才嗎？他們反對報告書的理由不外乎貴族階級的自私，貴族教育的偏愛，推薦的必需，考試性質的不合職務，減少部長的威權與責任……當時的員吏也反對這個報告書，他們的理由是第一等的人才不一定要受過最高等的教育。大學畢業生無用者甚多，況且政府所需要的，不都是他們所學的。斯帝芬 (Sir James Stephen) 也說榮譽生不配做公務員，因為他們所有的只是學問，聰明，妒忌與驕傲；他們那肯寄人籬下；他們那要這種爲人不注意的職位；他們那肯與人合作。

五 樞密院的院令

國會反對儘管反對，樞密院的院令却於一八五五年五月二十一日出

來了，政府下令組織「員吏考試委員會」，委員爲拉耶（Sir Edward Ryar）蕭（Sir G. G. Shaw）及羅彌雷（Edward Romilly）三人。但一八五五年英國樞密院不過採納了改良吏治意見的一部分。一部分員吏從私人任用制度變爲考試制度了；但高等的員吏還沒有應用公開競爭的考試；升職還不以功績做標準，操行例常公事的人員與需用腦力的人員還沒有分類。

一八七〇年六月四日樞密院又出一個院令，有下列五點的規定：

- （一）員吏制度切實履行公開競爭考試的方法。
- （二）對於技術人員（Professional officers）之任用，考試委員會若認爲適宜，可酌量免考。

（三）國王直接委任的官吏，毋須經過考試委員會的證明。

（四）在某種情形之下，部長若欲免考，考試委員會得准許部長及財

政部的請求。

(五) 財政部因負財政之責任，有管轄吏治之權。

從此以後，私人任用制度變為公開競爭考試制度了。英國吏治日臻完備，援引分贓，也一天減少一天了。

第二章 管理員吏的幾個機關

英國政治學權威芬納 (H. Finer) 教授說：英國員吏制度的組織有三個顯著的特性：一是財政部的監督，二是考試委員會的考試，三是教育的制度。財政部之能監督各部的用人之權，是英國政治制度發展的結果；考試委員會是效能標準的創制者與監視者；教育制度是員吏考試的基礎。

一 財政部的管轄

財政部負一國財政的責任，不得不每日與各部各機關接觸；財政部無時無刻不在審查他們的開銷，考慮他們要求加增用度的理由，商洽保持去年的支出。財政部的常任次長又是「員吏的首腦」，只由此數點看來，我們也略知財政部與各部的關係了。

財政部掌握着國家的荷包，它的控制行政機關便成爲必然的結果：管轄各部職員的數目與薪俸，管轄工作的情形與方法，這些是司空見慣的事實；各國都是如此，因爲財政部向國會負各部支出的責任，前者就不得不要有一個超然的地位和管轄各部的權力。政治制度促其如此，傳統的力量也促其如此。一九二〇年樞密院的院令說：

「財政部可制定規則，藉以管轄行政機關之動作，及規定永久或臨時被僱用者之分級，薪俸及其他種種事務。」

院令第四項又說考試委員會編訂的規則，須得財政部之批准。財政部之能管轄員吏制度，不但事實是如此，法令的規定又是如此。

財政部的管轄是很有成績的，一九一四年王家委員會 (Royal Commission on the Civil Service) 的報告書說：

管轄員吏制度有兩個目的。第一個目的是在使員吏能最有效率地運用他們的才幹，冀以迎合時代的需要；在使新員吏之任用與內部之需要相應；在使各部的工作時時適應國內教育和社會情形的進步。第二個目的是在使各部的人員根據「因才置位」的原則，得到一個最適宜於他的工作，以發展他個人的特長；使有特殊才能者得以提升，使不適宜於甲位而特別適宜於乙位者得以調遷；設遇有新職之設立，又使外界有才智者得以任用。爲完成以上兩個目的起見，他們建議在財政部內設立一個專局。

一九一八年又有一個委員會(The Machinery of Government Committee of the Ministry of Reconstruction)告訴我們，財政部如何運用此種管轄權而引起別部的抗議，並請求財政部認識自己的責任——不只是消極的管轄，控制，監視，更要積極的與別部合作。他們的建議也是在財政部內設立一個專局——研究各種職員，任用，分級及例常公務等問題。這個局與別部管理用人事務的官吏有互換意見的責任。

一九一九年有一個研究政府機關之組織的委員會建議財政部與其他各部都應設立一個用人機關。在各部方面，各部的官吏應覺得他們對於公共財政，都是負責的信託者。委員會的意見以為欲求這個責任心的實現，就非讓各部有一個獨立的能力去決定自己的政策不可；所以他們建議在每個較大的部內，選擇一個最有經驗的長官來負責管理用人的事務，他的

地位與司長相等，直接向部長負責；他由部長委任，但因他的職務與財部息息相關，故在未任命以前，部長須得財政部的同意。在財政部方面，他們建議設立一個人事局（Establishment Division）。人事局的職務是連絡各部的人事官，搜集關於吏治的一般經驗，編訂公務的規則，應用各種可促進工作組織，機械工具之進步的方法，及貢獻提升，分級任用的意見。

二十世紀的政府是行政的政府，國家的事務一天增加一天，政府的執行一天複雜一天，財政部像前哨般的審查，監督，管轄各部為不可免的事實。經驗促其如此。

一九一九年，財政部依分工原則分為三局：（一）支出公務局，（二）財政局（管理借款、收入、預算等事務），（三）人事局。人事局管理全國員吏問題；它雖沒有實現以上各委員會的建議，但是它對於員吏問題及公務

問題已有積極的態度了。支出公務局又時時與各部的職員牽連，他們熟知各部的內情，財政部的管轄是一個自然的趨勢。其他較大一些的部也有人事官的設立，他們的職務是謀本部的節流，公務階級的平等，各級的人數與工作者有一定的比例。各部的人事官與財政部的人事局，各部的常任祕書與財政部的常任祕書是常常往來的，互相討論的。

財政部是管理員吏制度的一個重要機關。

二 考試委員會

考試委員會成立於一八五五年；它是根據樞密院令設立的。它有委員三人，其中之一是委員長，他們名義上由國王任命，實際上却是由內閣與財政部的高級長官商議後，以樞密院令委任的。他們沒有一定的任期。

考試委員會不受政治的干預。它是獨立的，不受政黨的把持，也不受行政的節制。它不向各部負責；他不是國務員的屬臣。它只向國王報告。它只受財政部的監督。財政部對於各部用人有很大的權力——它可制定各種用人的規程，且又有最後的決定權；但事實上財政部對於考試委員會的干預是合作的，不是強制的。它從沒有否決過考試委員會的決議。考試委員會的性質是半司法的，他們的行動是像法官一般的，他們的決定是永不發生問題的。

考試委員會的職務有三：

(一) 核准資格 凡提出任命之員吏候補員，無論是永久的或暫時的，其資格須經過考試委員會的核准。

(二) 編訂規章 制訂一切關於用人的規章及頒布發給證書的條

件。

(三) 公布姓名 凡已得考試委員會證書的候補員，考試委員會須在倫敦公報 (London Gazette) 上發表他們的姓名。

上述職務是樞密院令 (一九二〇年) 所規定的。

英國考試委員會的特點是廉潔與熱心。它的廉潔與熱心養成英國的美好的政風，產生極有效能的吏治。它天天在研究考試才能的最好方法，更日在改進。它實是行政效率的保障者。

它的廉潔給青年以一個完全的信心——做官須經過考試。若不幸落第，則落第的原因只是他還沒有到達成功的程度。候補員進了考場，就好像入了一個美好的戰場，凡努力用過功者，將學能全部托出來便可以成功。考場裏沒有偏私，只有造詣的測量，候補員的命運全憑他的才能而決定。

三 教育制度

英國的考試是純粹學校式的。考試的科目全是大學或中學的功課，一個沒有進過學校，而野心勃勃的青年，儘有十足的專門智識也休想應英國的員吏考試。就是進過學校，若不是牛津，劍橋的學生，也沒有錄取的希望，更有進者即使是牛津，劍橋的學生，若沒有修讀過榮譽課程（Honor Courses），也很少有成功的可能。

英國的員吏制度受財政部和考試委員會的管理之外，還要受牛津劍橋的教育制度的控制，這是英國員吏制度的一個特點。此點在下章還當申論，在此只好從略。

第三章 任用與考試

一 數目與分級

十九世紀工業革命使社會複雜化，國家機關的職務因此也增加了，政府除了維持治安外，尚有管理衛生，生計，教育，交通，貿易，農事，實業，殖民地等的新事業；兼因近年來功利主義，社會主義的盛行，政府除了物質上的建設——水道，建築，工廠，馬路，——外，尚有不少關於人民精神上的，身體上的，道德上的新建設。這一二百年來政府職務範圍擴充的結果，便是新行政機關的成立與員吏數目的增加。下列的表可以說明近二百年來英國員吏數目的增加趨勢：

年	數目
---	----

一七九七	
------	--

一六，二六七	
--------	--

一八一五	二四，五九八
一八二一	二七，〇〇〇
一八三二	二一，三〇五
一八四一	一六，七五〇（不少員吏未計）
一八五一	三九，一四七
一八六一	三一，九四三
一八七一	五三，八七四（包括女吏）
一八八一	五〇，八五九（電報電話員吏不計）
一八九一	七九，二四一
一九〇一	一一六，四一三
一九一一	一七二，三五二

一九一四

二八〇，九〇〇

一九二二

三一七，七二一

一九二六

二九六，三九八

最近英國員吏的總數約在三十萬左右。三十萬員吏中，有十八萬六千的郵差，郵務生，電報生等，若除掉他們，總數就只有十一萬左右了，其中又有三萬左右的技術員及視察員，他們無須經過考試，還有不少是臨時僱用的書記以及各公署的門房，信差，若再將這般員吏除去，英國員吏的總數大約只有四五萬。

英國員吏以前並沒有分爲等級，直至一八七〇年，考試委員會覺得員吏有分級的必要，才把他們分爲二級，各級的考試是分別舉行的，考試的性質也是不同的。第一級包括有自由斟酌權力的員吏，他們的資格是大學畢

業。第二級包括執行例常事務的員吏。專用工商學校出身的青年。以後又有助理級，童子級與婦女級的設立。歐戰爆發的前夜。政府已經擬定改組員吏編級的計劃，一九一八年積極實行，到了一九二二年就有新的編級辦法。新的辦法把員吏分爲五級：

(一) 行政級 (Administrative Class) 行政級等於以前的第一級，握有自由斟酌的權力，負有指導行政，擬備政策，改良行政機關的責任。不論男女都由競爭考試錄取後任用或由下級提升。行政級有高初二班，初入的新員吏，先進初班，試用二年，成績佳者，便升入高班。

(二) 執行級 (Executive Class) 執行級員吏的職務是專門的，其責任在專司執行。此級又可分爲普通級與學習級。前者要有幾分鑒別力，判斷力，因爲普通級的職務不僅辦理例行公事；後者的職務是考核次要的案件，

調查事案的真相及執行普通的議案。

(三) 事務級 (Clerical Class) 此級是以前的第二級，助理級與童子級的合併。事務級的職務大致為考核各項的帳目，審查人民的請求，編纂調查的結果，搜集材料製造統計等等。

(四) 鈔寫級 (Writing Assistants) 專司鈔寫文件，管理案卷。計算帳目，以及其他一切機械式的工作。

(五) 速記打字級 (Typists and Shorthand Typists) 專司速記與打字，級員多是婦女。

以上五級的分配比例，根據一九二三年的統計為：

第一級 一，六〇〇員

第二級 六，〇〇〇員

第三級

五〇，〇〇〇員

第四級

一〇，〇〇〇員

第五級

二 考試

我們先來討論報考的資格。

行政級的報考資格：須有大學畢業生的程度；法定的年齡限爲二十二歲至二十四歲，適當大學畢業的時期。執行級的報考資格：須有中學畢業生的程度；法定的年齡限爲十八歲至十九歲，也正適中學校畢業的時期。事務級的報考資格：須有中等學校上半學期的學業程度，法定的年齡限爲十六歲至十七歲。鈔寫級的報考資格：各種職業學校的畢業生；法定的年齡限爲

十六歲至十七歲。打字速記級的報考資格：打字或速記專科學校畢業。

除以上各項列述資格外，應試員自然還要有康健的身體，康健的精神，康健的品性。此外尚有一個重要的資格，便是國籍（Nationality）。

英國員吏考試共有二類：

（一）競爭考試 競爭考試是公開的。名額是有限的。錄取的標準不單是及格，且是最好的。這種考試又可細分爲二種：筆試與口試。有時二種并用，不過總是以筆試爲主，口試爲副。參加這個公開競爭的考試，也許是依照考試委員會所規定的章程，卽有相當資格的人都可參加；也許是依照某行政部所規定的條例，卽祇有該部所選定的幾個人才可參與。

（二）競爭談話 英國競爭考試的性質是普通智識，所以專門技術人員是不宜於英國競爭考試的。公開競爭考試往往難得有真才的專家，如

商務部的員吏，測量數十萬噸大船的技師，視察祕密的檢查，國立醫院的醫生及法庭的律師等。英國政府對於是項專門人才的任用，則採談話的方式以代筆試。在個人談話中，探測其個性與技能，詳審其資格與經驗。用這個方法來做任用的標準的，一九二四年，男員有一百一十一名，女員有三十六名；一九二五年，男員有一百五十五名，女員有二百四十名。

最後，我們來討論考試的性質與標準。

一八七〇年所頒布的樞密院令，關於公開競爭考試，有二個特性：一是「一律」(Simplification)。二是「才能試驗」。前者的意義是各部各類的考試一律，即有意到實業部辦事者與有志在教育部辦事者所受的考試是相同的；他們在同樣的機會之下，作同一的競爭，然成績最好的有最先挑選自己愛好的位置的權利。後者的意義便是考試候補員的一般才能，不考試他

們的專門知識；英國的員吏考試只考「日常生活」的學問，不考「辦事」的學問，只考怎樣做「人」的學問，不考怎樣做「官」的學問。

別國，特別是美國，都以專門學識的高低做取舍的標準，考試是各部舉行的，各部不同的；他們以位置的性質來決定考試的內容；考取的員吏一定是對於某種事務有專門智識的。英國的考試却不是這樣，考試的內容與將來的職務是毫無關係的，考取的員吏是受過高等教育的，有銳利之智慧的，有可發展之才能的。

麥考萊在印度制度委員會曾說過考試的原則：（一）被准應試的候補員必須要受過英國所能供給的最優等的教育；（二）有雄心的青年若不能獲得競爭考試的成功，不先導其作專門的研究。從此印度及英國本部的員吏必須要受過英國的高等教育；事實上又必須是牛津劍橋的高材生

纔有錄取的希望，因為考試的範圍全是牛津劍橋二大學的榮譽課程。

英國爲什麼要採用這個只考一般才能的考試辦法呢？

(一) 英國人說普通智識高的人必是人才。記得麥考萊曾說過這樣一句話：凡在學校裏是名列前茅的，將來也必在人前。英國員吏的工作與書記性質的美國員吏不同，他需要判斷力、腦力、責任心，因此英國的員吏必須要有才能，要有智慧，要有廣汎的普通知識。

(二) 英國人說辦事的技術是由經驗而得，並不是由書本而來，有了普通的一般智識就够有基礎求經驗，一切專門學問在任期內都可以學習的。

(三) 英國人極崇拜紳士式的貴族大學的畢業生。他們總以爲牛津劍橋是英國人才的出處，每個英國人都有這個迷信；同時英國各大學辦學

的宗旨也在造成紳士式的學生。

三 推薦

今日英國大多數的員吏都是由考試制度產生的，只有少數還是由長官薦舉或甄別。一般低級的工人是由各部僱用的。若他們要經過考試委員會的審查或考試的手續，那不是煩不勝煩，畫蛇添足嗎？還有如門房、軍械部與兵工廠的工人也是不經過考試的。

高等的如次長、私人祕書、有專門技術的人員，也由部長推薦而不經過考試；這般人爲數不多。

王室的員吏及國王委任的三個考試委員也不經過考試。以上的員吏，有的因工作不重要，無關全局；工作重要的高等長官又因爲數不多，故英國

尙能保持員吏制度的精神。

第四章 員吏的生活保障

一 薪俸

政府的職員與商界的職員性質上是不相同的。前者要遵守國家的特別規則，放棄數項普通公民所享受的權利，錄用的資格又較嚴厲，他們又沒有發財的機會，又不能輕易離開職位與放棄責任，因此政府所出的代價，自然當較高於別種組織之所出，最低限度也當嚴格的依照一切工作的價值，依照各界薪俸的市價規定員吏薪俸的標準。

近年來經濟狀況時常改變，薪俸實是員吏制度中最重要最難解決的

問題。英國政府爲顧恤員吏的生活並提高工作的效率起見，一九二三年前後曾有薪俸問題委員會的組織，時常修改員吏的薪俸，務使適合經濟變更的社會狀況。一九二三年委員會規定了兩個原則：（一）國家若要收羅一般有才之士，所給的薪俸，雖不必過高，然起始必須豐厚，藉以吸引賢才，以後也必須增加，使其滿意他的職業，終身爲國家所用；因此，薪俸起始必須較高於別界的職業，以後又須逐年遞加，至最高定額爲止。在這個原則之下，員吏的酬報雖不及從事商業者能時有發財的機會，然職位穩固，毫無他慮，而厚俸重恤，亦足爲終身的倚靠。（二）薪俸之規定，不必顧及個人的負擔，家庭的狀況，社會上的地位，因爲人人的環境和地位都不相同，若要根據個別的特殊情形定薪俸的標準，錯綜紛亂，結果反不公平，所以規定薪俸之大小，當須根據工作的輕重。（三）婦女工作的效率較低，俸給自然也須減低，若其

效率與男子相等，她的薪俸，自然也須與男子的相等。同一的價值給與同一的報酬，是最公平的原則。

行政級員吏的年俸自二百鎊起至五千鎊以上；執行級：學習員吏，自一百鎊至四百鎊，普通員吏爲四五百鎊左右；事務級：普通事務員，自六十鎊至一百八十或二百五十鎊，高等事務員爲三百鎊至四百鎊左右；抄寫級員吏的薪俸每週自十八先令至三十六先令；速記打字級員吏的薪俸每週自二十二先令至四十六先令。

二 任期

在法律上說，員吏是國皇的僕人。國會在無論那時候，憑無論那個理由可免員吏的職位。部長若因一時的憤怒，個人的脾氣，私間的仇恨，免了員吏

的職位，員吏是沒有辦法的。他們不能到法庭去起訴，因為沒有法律上的根據。

但事實上却斷不會這樣。英國員吏的任期是最穩固的；他們的任期是永久的，既不會因黨爭而罷免，又不會因私仇而撤職，除了下列四種情形之外，英國員吏是斷不會離職的：

- (一) 自動辭職
- (二) 重病死亡
- (三) 到了法定年齡
- (四) 重大過失

假使新閣員將全部員吏都更動一下，將缺職重以考試的方法來分配黨人，換句話說，給他們的朋友親戚一個投考做官的機會，這個假說是永不

會成事實的，即使發生了，這個內閣也必受全國人民的攻擊。這是什麼緣故呢？英國員吏的「永久任期」是英國的習慣，這個習慣在形式上雖不如法律，但在事實上却有與法律同樣的效力。英國人覺得員吏事務是永久的，這個觀念在從前以「既得權利不可侵犯」為信奉的根據；在今日，卻以「公務是神聖不可侵犯的責任」奉為習慣的基礎。這是一個牢不可破的習慣了。

我們都知道英國的政制與美國的政制不同，英國的政府是責任內閣，政府的主人是時常變換的。換句話說，英國的內閣是沒有一定任期的，正月裏上臺也許在二月裏就要下臺了，若行政員吏跟着任期無定的內閣跑，試問還有誰願意出這樣大的心血，來幹這種「五日京兆，人人自危」的工作呢？

這樣，英國的責任內閣制度，也是使員吏的任期變為永久的一個主要原因。

英國員吏考試的性質是試驗一般的才能，及普通的智識，他們的專門智識，專門技能是在任時學習的。若沒有一個長時期供他們學習的機會，還談得到負責、高效率、敏捷等等嗎？

普通知識的考試與永久的任期，也是很有關係的。

三 年金

英國員吏在任期內不能無故免職，但到了老年時，却要強迫退職了。退職後，國家給與相當的津貼，這就是年金。年金的原則是由國會規定的。（一八五九年至一九一九年國會常有年金法 Superannuation Acts 的製定）部

員之享受年金必須有一定的資格，須是考試出身，到了退職的年齡，或因體衰經過醫生的證明，上級長官的批准。年金計算，以服務年代爲比例，任職滿十年。就開始計算。每年享受年俸六分之一或八分之一。員吏退職的法定年齡爲六十歲。六十歲以下的員吏也能要求，但必定要有醫生的證明：精神上或身體上的不康健，不宜或不能繼續工作。此外，還須有服務年滿十年以上的條件。到了六十歲可以自動退職，到了六十五歲則須強迫退職。唯獨財政部，因爲某種特別情形，還可准許延遲五年。一切詳細辦法由財政部規定。

設立此項年金的用意是在救濟爲國家服務數十年的老員吏。因體格或精神衰老，不能繼續工作，國家應該維持他們的暮年生活。

設立年金的又一個目的是在鼓勵員吏專心服務。

年金不是員吏的一個權利，而是一個生活的保障。

四 責罰

英國是法治的國家，人民官吏一同呼吸於一個法律之下。英國沒有「國家的行爲，」「官吏的例外，」「行政法，」「行政法院」等名詞，這些名詞爲英人所不齒。官吏違犯法律，與一般人民受同等的待遇，由普通法院審判，受法律的制裁。英國員吏不能因爲「爲國家而違法，」便可以逃避責任。英國員吏不受政府機關任何人或任何團體的審判，英國的法律是他們最安全的保障，誰也不能侵犯英國法律所許予他們的自由權利。

五 提升

英國員吏都經過極嚴格的考試。他們都有豐富的普通智識，特別的聰明和超人的才能。這樣優等的人才，經過相當時期的訓練，學習了專門的技能，就很有提升的希望了。提升的原則根據一九二〇年的魏天來（Whitley）報告書。凡薪水在九〇〇鎊以上的員吏，他們的提升全由部長全權處理。其他的部員（即薪俸在九〇〇鎊以下者）的提升問題，卻由各部的提升委員會負責去處理；這個提升委員會是由長官與員吏二方的代表共同組織的。

凡年薪在七〇〇鎊左右的員吏，他們的提升是根據「逐年報告」（Annual Reports）的，年薪在五〇〇鎊左右的員吏，他們的提升也是根據「逐年報告」的，不過還須得該部魏天來委員會的同意。今將提升的根據——逐年報告的樣張抄在下面：

(樣 張)
部員之逐年成績報告

歐美員吏制度

(姓 名).....先生逐年成績報告

(等級名稱).....

生日:.....

入部日期:

(甲)公務:.....

(乙)部:.....(若與(甲)項不同)

(丙)現在等級:.....

—	普通以上	普 通	普通以下	備 考
1.知 識				
2.人格與品性				
3.決 斷 能 力				
4.責 任 心				
5.創 制 能 力				
6.準 確				
7.機 敏				
8.監 督 能 力				
9.熱 心				
10.行 爲				
普通一般情形				
提 升 程 度				

以予個人意見對於上述部員之行爲與效能標準作如是之證明。

四八

簽名.....

等級.....

(證明官)

備考.....

司長.....

第五章 員吏的組織

一 員吏能否組織職業團體

員吏是社會上一種特殊的職業分子，他們有沒有一般結社之權頗引起學者間的爭論。反對派的理由以爲員吏的地位與從事其他職業的人不同，如果員吏可以組織，便是鼓勵員吏可以團體的名義與勢力向政府作要挾運動，期以獲得他們的利益；這樣運動的結果，社會秩序一定紛亂，行政紀律一定掃地，國家必發生重大的危險。他們如果假藉團體的勢力，以同盟罷工的手段要脅國家，國家不是立刻有被傾覆的危險嗎？員吏所處的位置，實爲社會秩序的鎖鑰，一旦宣告罷工，其影響與危害的程度實在較其他一切

職業團體的宣告罷工爲鉅大，爲社會秩序計，爲行政紀律計，政府應不許員吏有組織職業團體的權利。

有許多學者却以爲員吏的結社權利，除法官及軍人外，不能因其爲員吏而被消滅。他們覺得員吏組織的存在可使國家機關的用人行政減少徇私、受賄、專橫，苟且等等弊端。若欲避免員吏的同盟罷工的危險，亦只須否認員吏的同盟罷工就是了，何必要因噎廢食的禁止他們組織呢？

英國的員吏組織尤見重要。他們的法律地位是很不穩固的，即使遇到無理的免職，英國的員吏也沒有先例向法官追究與賠償，而且英國的財政部又握有最後的威權，處處以居高臨下的態度，時時干涉員吏問題。英國的員吏有更充足的理由作組織團體的要求。

二 英國員吏的勞資會議

英國員吏正式組織的開始不過是十餘年以前的事。一九一六年，政府爲解決戰爭工潮起見，組織一個委員會，委任魏天來爲委員長，擬定雇主與雇員二方面的一種和解仲裁的辦法。這個辦法曾風行一時；全國各地方區域、各工廠都有這種委員會設立。委員會的勞資代表數目是相等的，委員會的職務是調解勞資間的糾紛。這種組織在私人工業方面並沒有什麼結果，但員吏方面，因當時生活程度的提高，又因財政部增加工作時間，於是就起來要求與私立工業的雇員一般的能够有表示他們意見的機會，並參加一切事務的權利。

自一九一七年起，英國員吏有了二個組織：一個是勞資會議（Whitley council），一個是仲裁員吏問題的實業法庭。

（一）勞資會議的成立 大戰以前，員吏們對於勞資會議（長官代

表資方，員吏代表勞方）的需要，其熱心的程度不亞於工業分子。當時魏天來委員會提倡勞資仲裁制度，一九一七年勞資關係報告問世，員吏們便紛紛要求公務機關亦須採用魏氏的建議。經過不少的會議與一次激烈的運動，好容易中央臨時勞資會議便在一九一九年產生了。臨時委員共三十人，官方代表十五名，員方代表十五名。同年五月，臨時委員會草成全國勞資會議的章程。

一九一九年五月，軍機內閣批准他們的組織；七月，全國勞資會議爲各部制定一個模範的組織法，此後各部的勞資會議也紛紛成立了。

（二）勞資會議的組織 這裏所討論的是全國勞資會議的組織：

1. 會員 會員共五十四名，一半代表政府，一半代表員吏。政府的代表須爲在社會上有地位的人，二十七個代表中，至少有一個是財政部的

代表，一個勞工部的代表。員吏的代表也須是社會上有地位的人，二十個代表由下列各機關委任：

(甲) 郵務人員聯合會

(乙) 公務同盟會

(丙) 公務協會

(丁) 員吏學會及第一級員吏公會

(戊) 職業的員吏公會

(己) 臨時行政職員公會

2. 職員

主席與副主席 主席須爲長官方面的會員；副主席須爲員吏方面的會員。

書記 書記共有四名，官員二方各派二名。

法定人數 各方到位人數已至十四名，方足法定人數。

3. 委員會 全國會議可以設立常任委員會，特別委員會，等級委員會；並可授與特別權限。常任委員會委員須為全國勞資會議委員。

(三) 功用 英國勞資會議的宗旨是欲謀長官與員吏間的最大限度的合作，工作效率的增加，困難問題的解決及各方各級的經驗的交換。勞資會議的功用概括說來，約有下列幾點：

1. 增加工作的智識與經驗。
2. 分負工作情形之決定與監視的責任。
3. 規定用人，工作時間，任期，薪俸的章程。
4. 鼓勵員吏作進一步的研究，受高一級的訓練。

5. 改良辦公室的器具與組織。

6. 創制有關員吏職務的立法。

員吏組織的功用很多，以上所列舉的，不過是比較重要的幾種。員吏有了組織，他們便有機會發表意見，員吏的意見時常改變官方預定的計劃。

僅僅只有十餘年的歷史，勞資會議的成績已經斐然可觀了，他們在升職，提升，紀律，組織幾方面曾作過美好的工作，特別是陸軍部，郵務部，關稅部的勞資會議。全國勞資會議曾貢獻改組全部員吏制度的原則與提升的辦法；勞資會議所設立的年金委員會 (Superannuation committee) 曾制定複雜的退職年金；他們熱心幫助一般年青的員吏再作進一步的研究；他們採行額外償金及相應工資法——薪俸的數目隨生活程度的高低而隨之增減。他們的工作，其中影響最大的，便是員吏制度的改組。

勞方職員致力於研究工作，設計新的計劃，使勞資會議有煥然學者的風氣，使員吏的工作變爲一項極快樂的工作，使員吏們都因之而發生一種合作的精神，這些都是英國勞資會議的最大貢獻。

三 員吏仲裁法庭

歐戰爆發後，物價飛騰，一般員吏深感薪俸不敷生活，遂起而作加薪運動。運動的結果，便於一九一七年成立員吏仲裁法庭（Civil Service Arbitration Board），目的是調解及仲裁政府中勞工的加薪問題，只爲年薪在五〇〇鎊以下的員吏而設立的。員吏仲裁法庭有二個委員和一個主席。二個委員，一個由長官代表的名單上指定，一個由員吏名單上指定；主席由政府委派。這個仲裁法庭是不公平的，因爲員吏沒有直接選舉仲裁委員的權柄，他們

代表的名單是由勞工部長協同工業聯合會 (Trade Union Congress) 造成的，被指定的代表不是勞方的真實的代表。

不久，政府因支出及生活問題被反對黨推翻了，員吏仲裁公庭也被取消了。

當時，薪水問題還沒有解決，魏天來會議研究薪水問題的建議也不過是一種宣言，而不能實行。下級員吏們還是永遠放棄這個仲裁公庭呢？還是鋌而走險，努力運動要求重組呢？

藉長期的奮鬥運動，得鮑爾溫 (Baldwin) 內閣的贊同，員吏仲裁法庭於一九二五年又成立了。它的組織與以前並不盡同：包括一個主席，他若不是實業法庭 (Industrial Court) 的庭長，便是實業分法庭的庭長；二個委員，一個代表資方，一個代表勞方。

只有年薪在七〇〇鎊以下的員吏纔可向這個仲裁公庭要求加增薪俸，減少工作時間及告假等等。請求者不是個人而是一個階級，同一階級的員吏站在同一的地位上，作同樣的要求。

根據許多學者的批評，我們知道這個仲裁法庭是公平的，忍耐的，美滿的。不好的地方只有一點，就是財政部有權解釋仲裁法庭判決的字義，但這個弱點到了一九二六年也就沒有了，因為自那年起，財政部的解釋權轉移給法庭了。

英國員吏制度主要參考書

1. H. Finer: *The British Civil Service* (1927)
2. H. Finer: *The Theory and Practice of Modern Government II, Part VII* (1932)
3. R. Moses: *The Civil Service of Great Britain* (1914)

4. A. L. Lowell: *The Government of England II*, (1912)
5. B. Munro: *The Government of Europe* (1925)
6. A. Ogg: *English Government and Politics* (1929)
7. L. D. White: *The Civil Service in the Modern States* (1930)
8. H. J. Laski: *A Grammar of Politics* (1925)

此
页
空
白

第二編 法國員吏制度

第一章 法國員吏制度的背景

法國行政組織的特點是中央集權制度，在革命前的法國是如此，在革命完成後的今日亦復如此。這不是法國種族上的特性，而是中世紀封建制度之必然的產物。在各自為政的封建制度下，整個的社會呈現着擾亂與無治，自十二世紀直至十六世紀，年年都是暗殺、爭鬥、搶劫和暴動，社會被遮了恐怖之幕。

當十五世紀終了的時候，統一的王國成立了，在亂世中唯一的治國方是採用絕對的專制，中央集權制度就建築在這個基礎之上。一方面國王

可以毫無拘束地執行政權，不受絲毫法律的限制；另一方面人民沒有權利與保障，對於中央及地方的行政毫無插足的餘地。中央集權制度的起因雖大半是由於當時紛亂的環境，但它之所以能够繼續存在，却是因爲君王及政治家的缺乏天良，和長年不止的國際戰爭。

地方自治在當時是不存在的，地方上的事務都受國王委派的檢察使 (Intendant) 所干涉，無論是司法，財政，以及市政，他們非但可以干涉，並且享有最後的決定權。他們往往是國王所親信的人員，以國王的意志爲奉行執政的目標，在路易十四和路易十五的時代，他們統治人民，魚肉百姓，誠可謂登峯造極。

大革命剛開始的時候，二百多年的檢察使制度就被取消了。平等替代了特權，選舉權與地方自治也皆爲人民所有了。但是工具究易取消，精神却

難以根本消滅，因爲人類是被傳統所左右的。所以在名義上檢察使制度雖被撤廢，但是檢察使的根本精神却還是依舊如故。學理方面或是情感方面，儘可以有一件代替中央集權制度的東西，但是革命却需要它，拿破崙也脫離不掉它。這原因是很簡單的：革命的目的是破壞，破壞舊有的社會制度和舊時代的政治組織，拿破崙要做到這一步，就不得不握大權而使全國服從。在悠久的八十年中，人民爲屢次的革命所流的血可算是不少了，人民所受的痛苦也已足夠了，可是得到的反響及效果却是很有限的。直到十九世紀中葉，地方分權制度才有了相當程度的發展，其價值也起始被人所知悉了；無如科學與工商業的逐漸發達，這又助成了中央集權制度的復活。

要是單就制度本身而言，中央集權制原無批評之可言，其問題的產生全由於制度的運用方法上。法國在舊政時代，如果員吏是適當的，官職是公

開的，那末集權制就決不會引起人們的反對。但事實並非如此，法國與普魯士的不同就在這一點；法國革命的所以急激，一部分是由於官僚政治的緣故。

大革命前的法國，鬻官賣爵是非常普遍的事情，官職且還可以作為餽贈和承襲的對象。這是無異把官職當作個人私產的一部分，與一八五三年以前的英國方式上雖是不同，而弊端是相同的。往往官職的價格高了，人民之需求者還是很多，於是國務員就做成了很好的買賣，獲得了許多收入。然而官職是有限的，新的也很難創設，乃就把幾個員吏同時配置於一個官職上，輪流工作，結果買賣兩方都得到了方便，國務員既有錢賺，人民也有官做。鬻官賣爵到一六八〇年，幾乎普遍於市政、財政、司法等的員吏，在大革命前後，這一類的員吏，（就有三十萬之多）這數目是非常驚人可觀的。

革命的勢力把鬻官賣爵的制度摧毀了，一七九一年的權利宣言第四條規定：所有公民在法律上既是平等的，一切任官服職也應該平等待遇，除掉品德與才能外不應再其他的限制。關於任官服職的原則，這是第一次在法律上有明文的規定；但法律是一回事，事實又是一回事，因為革命時期中有許多有關生死的事情要解決，至於怎樣以才德的標準去填補缺職，在實際上是不甚重要的。在八十年的革命時期中，革命與反革命勢力的反覆角逐，使政局沒有穩定的一日，所以填補缺職的問題，共和政府及帝國政府誰都不注意及之。那時候任用私人替代了鬻官賣爵的制度，大有一「朝中無人莫做官」的景象。任用私人制逐走了鬻官賣爵制，直到現在還是苟延殘喘，在行政上有其相當的支配勢力。

第三次共和以後，地方分權制度有了相當的發展，可是今日法國所採

用之行政區域，還是大革命與拿破崙的遺物。一八七一年各縣(Department)已有相當的地方自治了，一八八四年市集(Commune)也自治了，但監視式的地方行政直至二十世紀開始還同以前一樣。全部的行政員吏，除掉市長與市集議會議員外，幾乎都是由中央或地方政府直接委任遣派的。多數的地方立法機關是受制於國會的，地方政府的重要法令須得縣長(Préfet)或國務員的批准才能施行，人民所選舉的地方議員是不能享有創制權的，市長可由內政部長或總統任意地調動或撤職。法國政府是建築在拿破崙行政制度上的議會政府，舊時代的一切精神都承受過來了。這傳統的繩索就緊緊地縛住了法蘭西的手足，今日法國在行政上應該努力的，就是如何解放自己。

時代的更易，使行政的性質在各方面都發生極大的變動。在從前，國家

的職務範圍是非常狹小的，現在因為國家社會主義發達的結果，使國家有極大的職務範圍，國家不單是政治活動的集團，並且包括經濟與社會的活動。法國中央政府在一七九一年祇有六個行政部：即司法、外交、陸軍、海軍、內政、及財政。那時候政府絲毫不干涉人民的經濟與社會的生活。後來政府的作業範圍逐漸擴大了，一八六九年添設了工務部 (Ministry of Public Work)，一八八一年添設了農業部，一八八九年成立了郵電部，一八九八年又添設了勞工部，以後教育藝術部，公共衛生部，社會保險部等等也相繼創設了。政府作業範圍的擴大以及行政性質的改變，在在都需要大宗的員吏去維持，法國員吏制度的發達，這是一個很主要的原因。

這個行政性質之改變的趨勢，在歐戰以後更有驚人的發展，這可以從三方面來觀察：

(一) 法國處於戰爭的時候，不得不限制個人經濟活動的自由。政府限定商品的價格，分配全國的糧食；在生產方面，政府又控制進出口的貨物，操縱生產的原料。土地可以強制耕種，罷工是絕對禁止的。這一切都足以增加政府的工作和員吏的數量。

(二) 政府爲適應大戰的需要，設立了許多新的行政部，如軍火部，糧食部等。此外政府又以命令創設了無數的委員會，以員吏及工商業的代表組成之。於是五花八門，員吏之數量大增。即在休戰的時候，還約有三百個這樣的機關，其中八十多個是附屬於陸軍部的。

(三) 有許多戰時的行政部，到戰後還是繼續地存在着，其中較重要的如航空部，恤養部等。非僅如此，戰後之經濟與社會情形的改變，使各行政部的作業範圍愈加繁複，技術上也愈加專門。譬如新的賦稅制度使財政部

的工作更爲繁冗，又如電政、交通、鐵路、公路等都需要富有學識的專門技師；如此員吏的數量就大增了。

然而員吏的數量雖是增加了，法國至今還不具備統一的員吏任用制度。一八七五年的第三共和憲法，對於行政組織無絲毫的規定，所以第三共和只是取消了帝制，而行政方面可以說是毫無變動，員吏的任用方法是各部都不同的。大概每一行政部都設立一個用人機關，管理各部自己的員吏事務，它大致有下列四種職務：

- (一) 舉行考試，錄用新的員吏，以填補缺職。
- (二) 保存各個員吏的記錄，如資格、工作、功績等。
- (三) 決定晉級單，列入候補升遷的人員。
- (四) 設計預算並分配或指定員吏的工作。

這種不統一的任用制度，曾引起國人許多嚴酷的批評。其所以如此的原因，推測起來，至少有兩方面：

(一) 第一個原因是內閣本身不能統一員吏制度。法國內閣的壽命是很短促的。英國內閣往往是由多數黨所操縱，而首相又是多數黨的領袖，故首相的意見幾乎可以左右內閣的行動，所以團結力比較的堅固，政潮也不容易掀動。法國的內閣則適相反，因為內閣由許多黨派所組成，首相既不能如意統率或領袖全體國務員的意見，所以內閣時常解體，政潮因此也非常容易掀動。要令這樣的內閣去澈底改革法國的員吏制度是非常困難的。第一是因為內閣壽命的短促，政策就難以如願實現；第二是因為要避免內閣的傾倒，故不敢對於舊制度提出改革的動議。法國女子之所以沒有完全的參政權，也同法國的員吏制度一樣，大部分是受內閣的影響。

(二) 其次是行政各部的不相合作，以及每部組織之複雜，每一部平均所有的委員會總在十五個以上，這個數目在國外人看來是很以為奇的。當然，誰都不能否認委員會在原則上的重要性，並且事實上法國也有不少很有用的委員會，幫助各部，把政策建議於各部。但同時，誰也不得不承認大多數的委員會，在組織與施行職權方面有不少缺點。它們有的是組織太大，如農業最高委員會與商業最高委員會，都有五十個以上的委員。有些委員政治色彩太濃厚，因為政治角逐的緣故，勢不能安心於事。也有同時兼職於幾個委員會者，其效果是更不用說了。這些在同一部內的委員會，當辦事的時候是互相猜忌分裂的，這是每一部內的情形。至於部與部之間的關係，也同委員會之間的關係一樣，工作不相溝通調和，於是效率既缺乏，又白白化去了許多時間。在這種各自獨立為政的情形之下，如何能找到統一員吏

制度的基礎呢？

但是，萬幸從各方面的觀察，法國的員吏制度已在向着統一的途上走去，統一員吏法的完成是指日可望的。

第二章 法國員吏制度的特質

一 員吏的定義與範圍

在法國，員吏（Fonctionnaire）這名詞普通是指一般服役公職的人員。這些人員各有其不同的職務，如法官、郵務員、路政人員、中央及縣市之行政人員等。他們的職務雖是不同的，然而他們也有其相同之點。法國雖無一定的員吏定義，但從公法的觀點去看，大家都承認法國員吏有二個普遍的特質：

(一) 他們是服役公職的，

(二) 他們的職務是永久的。

關於服役公職這一點，比較的容易了解，這就是說：一個員吏必須擔任政府機關的工作，並受政府機關的節制與指揮。

但單是服役公職，不能確定員吏的資格，他的職務還須是永久的，關於這一點有稍加說明的必要。首先應該注意的是所謂永久乃指工作的永久性，而非指工作者本身。有些員吏如縣長及一部分大學教授等，他們的任期是有一定限制的。但工作者雖時在更換，而位置是永久存在的，故在他們工作的任期內仍能取得員吏的資格。

其次，有些工作是不具永久性的，只是為適應暫時的需要，那些工作者就不能取得員吏的資格，又如政府機關因特別的關係，事務突然地增加了。

乃不得不添僱新的工作人員，他們的工作是暫時的，所以也不能取得員吏的資格。

總之，地位的高低以及薪俸的多寡，與員吏資格的取得是毫無關係的。

二 員吏在法律上的地位

法國員吏在法律上究竟有什麼樣的地位呢？總括起來說，學者對此問題約有下列不同的主張：

有些人以爲員吏與政府機關之間是一種契約的關係，這契約關係與私人之間的契約性質是相同的。當十九世紀公法的觀念在法國尙未十分發達的時候，這種學說曾有人主張過，但到現在已爲一般法國人士所屏棄了。

又有一派人否認員吏與政府機關的契約是在私法的條件下所訂定的，它乃是一種行政的契約。法國參政院在不少的行政判案裏曾引用此說。最近有不少公法學家如愛司門 (Esmein) 及狄驥 (Duguit) 等主張員吏是有法律上之地位的，此說似為大多數人所容納。

歸根說起來，爭論這個問題的解決是並不十分重要的。在此，我們不妨把員吏與私人機關的被雇者來比較一下，也許能夠得到一個比較實際的結論。

第一，訂定私人契約的兩方當事人，至少在法律上是立在平等地位的，而且可以自由地商酌契約中的條件，而被雇者在相當的情形之下，有向雇者提出要求的可能。但員吏則不然，他們必須遵守一定的工作條例，不能加以絲毫的疏忽。

第二，在私法上，契約必須獲得雙方的同意才能修改的，但員吏的地位祇需政府單方的意志之決定，就可以隨便變更的，員吏沒有向政府要求賠償他們所受損害的權利。

三 公職的設置

設置公職的手續是很繁多的，一方面所謂公職是包括各行政部及各級地方政府所有一切的員吏，他們隸屬於不同的機關，受不同機關的支配；另一方面，有許多中央的員吏往往具有不同的地位，這種員吏資格的不統一可說是法國員吏制度的一個主要特質。

單就中央的員吏而言，政府與國會是兩個管理的機關。原則上說，法國的總統可以用命令的方式設置不同的公職，但實際上還得由內閣及參政

院輔助之。國務員可以根據憲法去干涉總統的行動，因為總統無論發佈任何命令，如果沒有國務員的副署，是不發生效力的。每部可以個別提出關於其本部員吏的任命，如果那些提議會影響中央員吏的薪水和總數時，那末須與財政部長商酌後方能定奪。至於參政院的專任參政之任命，則須由內閣會議決定之。參政院對於公職條例的規定，有參加意見之權，但政府並不絕對受其意見的限制。有幾種員吏的考試在法律上是必須由參政院舉行的。這是行政機關關於管理員吏的權力，至於立法機關，由於憲法上的規定，對於公職也有不少權力。譬如國會若表示對於某事要制定某種法律時，行政機關就不能再以命令施行那件事情。國會的工作大部分是在制定幾條原則，至於細則以及詳細施行辦法，則由行政機關規定後實行之。

除中央的員吏外，其次是全國八十九縣的員吏。實際上，每個縣內的員

吏大都是受中央節制的，如縣長，縣佐 (Sub-prefect)，及征稅員等，其所剩餘的就很少了。這些地方員吏的公職是由縣議會 (Departmental general council) 規定的。一九二〇，一九二二，一九二五幾年的法律規定各縣的員吏都有相同的地位，這在法國員吏制度的統一方面是很有影響的。

每縣之下又有許多市集 (Communes)，市集的公職在原則上是由市長及市集議會共同管理的。但一九一九年十月二十三日的法律規定人口在五千人以上的市集，應賦與員吏在法律上的地位，這也是統一法國員吏制度的一個傾向。

此外，法國又有許多公有事業 (Public Establishments) 如圖書館、博物院、醫院、公園，以及各種慈善機關。如果它們是中央政府經營的，那麼一切公職的規定都是受制於政府或國會。至於縣或是市集所經營的公有事業，在用

人方面有相當的自主權，但近年來也很有傾向統一的趨勢。

最後，在法國的海外殖民地，高級的員吏是由中央直接任命的，他們與其他中央員吏的地位是相同的。但是低級的員吏，隨各地的特別情形而決定之，在原則上，各殖民地總督握有設置公職的大權，可是法國總統、國會及殖民部長對於殖民地的員吏制度也有相當的設置之權。

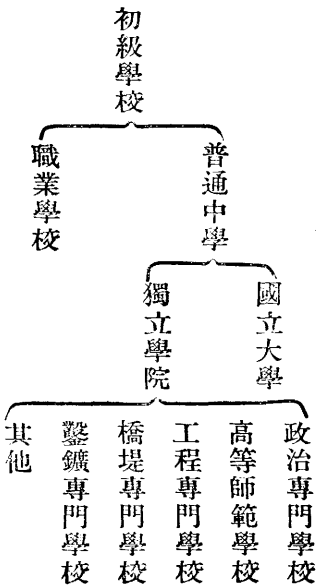
從上述各方面設置公職的權力看來，法國的統一員吏制度似乎經過了相當時期與經驗後，很有成功的希望。

四 教育制度

要知道法國員吏制度的特性，教育制度也是不得不明瞭的。法國從拿破崙時代起，教育的管理就已集中於中央政府。從初級教育以至大學教育，

又如職業教育及專門教育，甚至於藝術教育，每一級幾乎都是中央政府所兼顧的。然而法國對於文學及純粹科學的公家管理是比較商業及應用科學要著重，這在員吏考試時是很可以看得出的。譬如高級行政人員的考試有二個特點：第一是測驗候補者的文學表現能力，第二是測驗法律、歷史、及科學的普遍知識。

法國的教育系統大致可以列表如下：



職業學校大概是供給一般貧窮階級之子弟的，普通中學之課程，以哲學為主，而以文學爲輔。在七年中須經過十七次的筆試和四十三次的口試，才能獲得 *Baccalarnent* 的學位。法國有十七個國立大學，和許多公立及私立的獨立學院。在全國四千萬的人口，而大學生只佔六萬之譜，這可見法國大學的嚴格。國立大學至少須有三個學院：理學院，文學院，及法學院，此外還可設立醫學院，藥學院，或神學院。茲列舉與員吏制度有關的法學院的三年課程如下：

私法門

第一年

羅馬法

普通經濟學

公法及經濟門

民法（法國法律史）

憲法

第二年

羅馬法

普通經濟學

第二編 法國員吏制度

民法

行政法

刑法

第三年 民法

財政學

商法

選科二門（殖民地立法，經濟理論，勞工立法，統計等）

民法程序

國際私法

欲得法學博士學位者，大學畢業後還須繼續修學二年，在法律及政治經濟兩門中任選一門為專修。除應繳一篇博士論文外，還得應畢業的口試，口試包括下列八門功課：

（政治學方面的）

（經濟學方面的）

憲法及比較政府

普通經濟學

法國公法史

經濟思想史

法國行政法

財政學

國際公法

殖民地或實業立法

以上所述為對於法國教育制度的鳥瞰，茲為說明員吏選擇與教育制度的關係起見，特列表如下：

員 吏 等 級	到任時年齡	教育程度及其他資格
一、高級行政人員		
處長 (Division head)	不定 (四十——六十)	學士，亦有獲得博士學位者
局長 (Bureau head)	不定 (三十——五十五)	升任
縣長	不定	任命，普通為大學以上程度
縣佐	二十五以上	學士，博士，得有證書或有三年至十年之經驗者

外交人員	二十三——二十八	學士或得有獨立學院之證書者
參政院隨習員	二十一——二十六	同上
財務稽查員	二十二——二十八	學士，亦有獲得博士學位者
二、中級執行書記人員		
書記長	二十一——三十	學士，普通爲中學畢業
書記	十八——三十	修畢初級學校及有同等程度者
司帳員及簿記員	不定	職業學校並有相當經驗者
三、抄錄及輔助人員		
錄事	十八——二十六	修畢初級學校
速記員	十七——二十五	中學畢業
送信員	不定	會受教育至十一二年者；四分之三留予退伍軍人
海關稽查員	三十以下	

四、勞工級	實業工人	不定	工作經驗，大部分留予退伍軍人及寡婦 孤兒，並無教育程度之限制
郵差			
司閽人			
管屋人			
女傭			
五、專門技術人員			
審判官	二十五以上	法學士並曾充二年辯護士者，大部分為得有博士學位者	
檢察官	三十以上	在初級法官中選任	
工程師	三十以下	工程專門學校畢業並有實際經驗者	
化學師	不定	學士並有三年實驗工作者	
案卷保存員	三十以下	公文專門學校畢業 (Ecole des Chartes)	

繙譯官	三十以下	東方言語專門學校畢業
統計員	二十一——三十	學士及有同等程度者

此表譯自 Sharp: The French Civil Service PP. 118-9.

第三章 法國員吏的考試與任用

一 考試的手續與方法

法國行政各部的員吏考試，是各部個別舉行的；所以在一年之中，五花八門的各種考試，非常繁多。郵電部在一九二四年中舉行了二十五次公開競爭考試，一九二七年中共有五十次之多。全國的總數，因缺乏統計的材料，無法計算，但據有經驗者的估計，全國每年約有一千二百次的考試。

考試的日期是不固定的，各部各自決定對於應考者比較妥當的日子，

所以往往難免與他部的考試日期相衝突。考試的地點是常隨缺額的性質而定的，有些是在巴黎舉行，有些是各地同時舉行，又有些是初試在各地舉行而複試則在巴黎舉行。考試之前，各部先在政府公報內登錄招考的廣告，詳細說明缺額的性質數目與薪水等，並規定報名及考試之日期與地點，以及應考者之年齡，身體與教育的資格。報名時應繳的文件有（一）誕生證書（二）品德證明書（三）證明兵役的文件（四）學校文憑（五）醫生證明書。

考試委員會大概是由部內的舊職員會同一小部分的專家及教員組成的。他們先審查應試者的請求報名書及各項文件，如認為合格，即通知應試者，並把從前的考試題目以及詳細的考試課目與規則一同寄給他們，以為參考之用。

於是考試的日期到了，投考者到指定的地點去應試，在規定的時間內繳納考試的文卷。考場絕對不能有夾帶作弊等情，一經查出，即臨時在考場內向大眾宣佈作弊者的姓名，此外還依照一九〇一年十二月二十三日的法律，對於考試作弊者處以一月至三年的監禁，或科以一百至一萬法郎的罰金。這可見法律對於取締考試作弊的嚴厲，而事實上，考試作弊也可說是絕無僅有的事情，許多人以為這是法國行政制度上一個極大的驕傲之點。

法國的員吏考試是採用複試制的，初試為筆試，複試為口試，初試及格者方能應複試。至於記分的方法是全國一律的，最高為二十分，共分六級：

一——五 劣等

六——十一 下等

十二——十四 中等

十五——十七 上等

十八——十九 優等

二十 超等

應考者的錄取與否，與初試複試是都有關係的。可是錄取的人數不一定要與缺額的數目完全相等的，因為如果應試的成績都非常低劣，錄取者就比較少了。考試委員會對此有絕對的自主權，它可以宣佈一個都不錄取，也可以錄取超過缺額的定數。應考者雖有法律上的權利向參政院起訴關於考試委員會偏袒的事情，但在過去的十餘年中，很少發生這種起訴的事情，因為各部的考試委員會大致都是公正無私的。

二 考試的課目及標準

雖然一般的法國學者認為法國考試的特點是在寬泛的智識測驗，但這只有一半的真實，因為高級行政人員與專門技術人員並非以此為標準。概括地說，考試的課目與標準是因下列四級不同的員吏而變更的：

(一) 高級行政人員

(二) 中級執行書記人員

(三) 鈔錄及輔助人員

(四) 專門技術人員

各級的考試課目，有深淺及性質之不同，為列舉各種課目的方便及容易明瞭起見，每級只舉一個例子，以明其大概的情形。

一 高級行政人員以外交官為例。法國的外交部對於外交代表及領事的人選是非常嚴厲的，應試者大概是政治專門學校的畢業生，或得有法學

士之學位者。請求應試者的資格被審查合格後，須先在外交部實習三個月，如查有相當成績者才能應正式的考試；這種辦法與德國之高級員吏考試是很相似的。茲先列舉筆試的課目如下：

筆 試 課 目	考 試 時 間	係 數	積 分
一作文(關於一八一五年以後之外交史)	六點鐘	2	四〇
二外國文作文	二點鐘	1	二〇
繙譯爲法文	一點鐘	1	二〇
三作文(關於經濟地理)	四點鐘	1	二〇
四作文(關於國際公法)	四點鐘	1	二〇
五任意課由法文繙成一種或二種外國文	一點鐘	$\frac{1}{2} + \frac{1}{2}$	一五
總 數	十七——十八點鐘	6—6 $\frac{1}{2}$	110—135

口試須繼續三日，其課目包括如下：

口試	課目	考試時間	係數	績分
一	演說（事先有半點鐘預備題目由抽籤決定之範圍爲一八一五年後各國倫理政治及經濟的發展）	十分至三十分	2	四〇
二	外國之讀音與繙譯	同上	1	二〇
	法文文件之外國語的解釋	同上	1	二〇
三	問答 法國商業及航海政策	同上	1	二〇
	法國與各國之財政	同上	1	二〇
	國際公法與國際私法	同上	1	二〇
四	任意課 一種或二種外國文譯成法文	同上	1	一五
總數		七十分至三點半鐘	7-7.5	一五五

三月的實習成績之係數爲二，故總績分爲三三〇分。二百分以上爲及格。

(二) 中級執行書記人員以打字員及速記員爲例。應試者泰半是曾在商業學校肄業之女子，下列之表爲郵電部考試速記員之課目：

課目	考試時間	係數
打字	30分	5
速記(每分鐘九十字包括謄寫)	90分	5
拼法及書法	不定	4
普通地理試題	60分	1
簡單的算學問題	30分	1

郵電部一九二四年考試速記員的結果，缺額爲二四二五，應試者五五五二人，而錄取者僅一六四五人。

(三) 抄錄及輔助人員以郵局及鐵路局書記爲例。考試課目列下：

歐美員吏制度

九四

必考課目

任意課目

拼法

經濟

作文

歷史

地理

法國政治與行政組織

算術

法國文學

代數及幾何

會計學

物理及化學

應用電學

力學

外國文繙譯

(四) 專門技術人員以審判官爲例。應試者至少須有三項資格：1. 年齡在二十五歲以上者，2. 獲有法學士之學位者，3. 曾充任二年以上之辯護

士者。此外如參政院參政，大學法律教授，殖民地法官，治安法官有特殊成績者，及參政院或最高法院之律師等也得應試。考試課目可分爲三部。

1. 作文（時間爲三點鐘，範圍爲法律的條文。）

2. 演說（時間定爲十分鐘，事先得有一點鐘之預備，題目範圍不應與第一部相同。）

3. 口試問答

（甲）民法，民事程序法，或破產法。

（乙）刑法，或刑事程序法。

（丙）法院組織及社會立法。

總績分爲一百四十，七十分爲及格。法官考試每年約舉行兩次，四月及十一月各一次。

三 員吏的任用與推薦

公開的競爭考試完畢後，考試委員會即評定取錄與否，在政府公報內宣佈。大體上，錄取者總先後為政府所任用，一九一三年郵電部之候補者百分之九九是被任用的，一九二六年為百分之九五。

但是法國對於員吏的任用，不全是經過競爭考試手續的，這是各國都不能免的現象。法國的治安法官，可以就具有多年職業經驗的人民中遴選任命之，法律對此有明白的規定。又根據一九一一年的法律，服從公職在十年以上而合徵用條例者，得被任命為參政院的查案員 (*Maire des requêtes*)。又如少數專門學校及自然歷史博物院的教授，得在原有教授所提出的推薦名單中遴選任命之。最後又有由個人推薦而任命者，如國務員之私人祕

書等是。

總之，法國員吏的任用，大部分是經過公開競爭考試的，而且是非常嚴格公正。至於推薦的及不經考試而由政府委任的員吏，只佔極小的一部分而已。

第四章 法國員吏的調遷

一 提升

提升對於員吏在辦事上的效力和道德方面的增進是非常重要的。在過去。當用私的習慣在法國政治上佔很大勢力的時候，所謂提升也不過是官僚酬酢的工具而已。自從公開競爭考試有了相當成績後，提升就成爲員

吏的一個保障了。各部的考試委員會對於員吏的提升有極大之權，但近幾年來已有了相當的限制：

(一) 員吏的提升應由特別的競爭考試決定之。

(二) 根據提升委員會所提出的晉級單依次提升。提升委員會內的分子，一部分就是部員的代表，他們的晉級單是以服務的久暫及工作的成績為標準的。

提升的競爭公試在法國是不常見的，尤其是對於一般需要豐富經驗的員吏。晉級單的施行在制度上雖是很好，但實際上要使其絕對公正却是很難的事。晉級單往往是每年提出一次，它的根據是員吏平日的工作成績記錄。工作成績的記錄方法至今在法國尚未達到最完善的地步，因為每部都各有其自己的記錄方法，所以是非常不統一的。成功的評判，總包含着很

多的主見，要它有客觀劃一的標準，簡直是很難做到的事情。每個員吏的工作成績報告約有三部分：第一部是說明他的履歷，資格，身體，及家庭境況等；第二部是上級官吏對於他的評判，如教育，品德，行爲各方面的優劣程度；第三部是說明他是否有被提升的資格，及最適宜於何種職務。有些報告書也可讓本人說明他的希望，和情願擔任何種職務。

但在實際上，法國對於晉級單的制度並不辦得十分完善，因爲工作成績的考察員都不願在報告書上過分指出員吏的弱點，以招人怨。他們並沒有利害的關係，況且現成的人情是誰都願意做的；這是人類的本性如此，不獨法國人是這樣。

二 轉移

法國的行政各部對於員吏的分級以及薪水的標準都沒有劃一的規定，所以員吏在部與部之間，轉移是非常受限制的。在起初，國務員就利用這種不同，把私人從甲部轉移至乙部，名爲轉移，實爲提升。參政院鑒於這種弊端的風行，就於一九一〇年禁止部與部之間的轉移，除非員吏的等級與薪水是相同的。

自從大戰以後，薪水的標準似有漸趨劃一的傾向，於是部與部之間的轉移就很鮮有了。不過專門技師之轉移是常有的事，這在行政制度的合作上是很有幫助的。至於各部的外勤人員如郵差，建築工人，教員，海關人員，收稅員，公使，領事，以及殖民地的工作人員，他們的提升及轉移都是由一個統一機關管理的。

員吏的轉移往往須得其本人的同意後，才能決定，因爲轉移常會改變

工作地點的所在，但是這當然也有例外的；譬如當局認為某公務員的工作成績不良，那末對於他轉移就是降級，這自然是強迫遵行的。又如果輿論界及當地人士對他不滿意，當局為避免政治上或宗教上的糾紛起見，就不得不以轉移來息事寧人。

如果轉移是出乎上級官吏的私意，而又不事先徵得本人的同意，他就可以向參政院起訴，以平日的工作成績記錄作為審判時的證據。然而這種起訴的事情，近年來是很少發見的。

三 退職

員吏的退職，總括起來可以歸納為四個原因：（一）辭職，（二）撤職，（三）任期終了，（四）解職。茲特一一分述如下：

(一)自動的辭職 辭職並不含有深奧的意義，毋庸詳細說明，但有幾點是應該特別提出的。辭職雖可由個人的意志決定之，但他同時也應提出相當的理由，才能獲得上峯的允准。至於民選的員吏如市集長等，是不能隨便辭職的。他們決不能在辭職呈文提出後就可以離職，上峯往往可以延遲批准：第一是因為繼任人選尚未定當，故讓他暫時維持原職，以免疏忽公職；第二是因為在批准其辭職前，須先調查他是否已盡了應盡的義務，或是否犯有其他過失。

辭職雖是員吏的權利與自由，但有時也可以變為非法的行爲。聯合的辭職是觸犯法令的，因為政府的公務會因此而停頓，使官民都感受到極大的不方便，法國刑法第一百二十六條禁止員吏聯合的辭職。

歐戰以後，因為經濟的關係，中上級的員吏往往不願繼續服務而到工

商實業界去活動，以求得較優良的地位和較豐富的進款，這是在法國的行政上一個很大的問題。郵電部在一九一三年中辭職者有一百五十人，一九二〇年有五百人。財政部的商標印花處，一九一三年的員吏總數爲四六一三人，辭職者一人；一九一九年總數爲四九七一人，辭職者九十八人；一九二六年總數爲二六四八人，辭職者爲二十七人，參政院自一九一八年至一九二〇年辭職者僅四人，但自一九二一年至一九二三年卻增至十七人。其他如教員，工程師，及各部之處長等，辭職之數亦有增加。

(二) 撤職 撤職的施行施權雖屬於上級的官吏，但也不能毫無節制，或憑一己之意可以決定的。非法的撤職，參政院可以有權否認之，特別是對於教員，法官，及大學教授的撤職命令。可是參政院不能干涉大使，縣長，殖民地總督等高級官吏的撤職，還幸這些事在法國是鮮有的。

撤職的原因或是由於觸犯刑法，也偶然由於公職的根本被廢除，不再設置。如果是後一種原因，行政部須有充分的理由，或對於被免職者賠償相當的恤金。

(三) 任期終了 任期終了可以在兩種情形之下發生。有些公職是暫時設置的，那末到工作完畢後，公職也就根本取消了。除非是另有新的委任，不然被雇者就不得不因任期終了而退職。其次是民選的員吏，如市集議員與市集長之任期為四年，縣議員之任期為六年，商事法庭的法官也有一定的任期，他們到任期終了時，就得退職。民選的員吏差不多都有一定任期的。

(四) 解職 解職是指一部分員吏因到達法定的年齡，或因身心有了欠缺，以致不能工作，乃不得不告退。身心具有欠缺必須獲得醫生的檢驗證書方得解職，這些退職者是不一定能領到退職年金的。因年老而退職者，能

獲得相當的養老金；至於法定的年齡，因各部都有不同，約在六十歲左右。

郵電部自一九一八年至一九二八年，平均每年老而退職者約三千人，員吏總數爲一一〇〇〇〇人，退職者約佔百分之三。初級學校教員總數爲一一七〇〇〇人，每年退職者約四千人。一九二六年商務部退職者約佔百分之十，工務部退職者爲三百六十二人，佔總數百分之二。

第五章 法國員吏的生活保障與權利

一 薪俸

決定薪俸的前提乃是在如何解決員吏分級的問題。前幾章早已說過，法國是一個員吏制度尙未統一的國家，她沒有一定的中央機關來管轄全

國的員吏，所以各部有各部自己的員吏分級的標準。分級既未統一，各部員吏的薪水當然也就參差不等了。譬如在財政部內充書記的，他所得的薪水，不一定與工務部或內政部的書記的薪水相符。這是法國行政制度上的一個問題，並且也因此引起了不少弊端。

法國的中央員吏共有一千七百七十五種不同的等級，和四百八十三種不同的薪俸。近年來政府對於薪俸與等級的統一計劃雖有不少的努力，但並沒有什麼顯著的成績。

薪俸是以一年為標準的，每月月底分發一次，扣薪欠薪的事在法國是很難得會發生的。有一部分員吏，他們的薪水以一日或一星期為標準，這些職務往往是並不十分重要的。

從十九世紀中葉直到大戰爆發前，員吏的平均薪俸約增加百分之四

十，一八六六年的平均薪俸爲一千五百法郎，一九一一年爲二千零十法郎。茲以一九〇一年爲標準，列表說明各部員吏薪水的變動如下：

部名	一八六一	一八七二	一八八二	一八九一	一九〇一	一九一
內政部	九	九	九七	九	二〇〇	二一七
陸軍部	一〇三	九	九	九七	二〇〇	二一三
郵電部	一〇七	一二三	一二八	一〇三	二〇〇	二一〇
財政部	八五	九三	九二	九四	二〇〇	二〇五
司法部	七五	八七	八九	九六	二〇〇	二〇五
海軍部	八三	九九	二〇六	九七	二〇〇	二〇一
教育部	八五	九二	一〇〇	一〇三	二〇〇	九九
外交部	八〇	八六	九六	九三	二〇〇	九九

工務商務農
務及勞工部

七

七

七

七

一〇〇

九

總數

九

九

九

九

一〇〇

一〇四

從這個表裏可以看到大部分員吏的薪俸在大戰前的五十年中是都在增加的，其中以司法部的增加速率爲最高。但是近年來薪水的增加速率及不上生活程度的速率，所以法國的一般人民都不以仕途宦海視爲他們較優的出路。所以薪俸也是法國員吏制度應解決的一個問題。

二 輔助津貼

法國員吏享受生活的保障並不止薪俸一項，此外還有特別的輔助津貼和退職年金，茲先分述不同的輔助津貼。

(一) 生活津貼 生活津貼是爲適應鄉村及都市之不同的生活程度

而用的。一九二七年巴黎的員吏能享受約二千法郎的居住津貼，津貼率是隨薪水之高低而變的。譬如一個郵差每年薪水爲九千法郎，他可以領取百分之二十的居住津貼，但一個局長每年薪水爲四萬法郎，他只能享受百分之五的居住津貼。政府對於駐外領事及公使的待遇是比較的好，並且是隨位置之高低，駐在國的生活程度，及國際匯兌而增減的。

(二) 鼓勵生育或家庭津貼 歐洲的大戰使法國減少了一百三十萬的人口，且在大戰期間生育率也比往常減低，生育的嬰孩數目較前減少九十萬之多。家庭津貼之用意就在鼓勵生育，因爲生育率的減低大部分是由於個人經濟能力的薄弱，無法維持一個較大的家庭，政府即根據這一點而設法補救之。家庭津貼在一九一〇年就早已開始實行了，但是直至一九一七年才普遍實施於全國。家庭津貼並不以薪水爲標準，而是各級一律的。在

一九二九年，每次生育一個嬰孩就能領取下表所列的家庭津貼，現在已略有增加了。

第一個嬰孩	六六〇	法郎
第二個嬰孩	八〇六	法郎
第三個嬰孩	一，二一〇	法郎
往後每個嬰孩	一，四一一	法郎

這裏所謂嬰孩是包括自己的子女，姪甥，弟妹，以及依賴他的孤兒，直至嬰孩長成十六歲時，家庭津貼才停止付給，除非身體上有特別欠缺而不能工作者。

(三) 其他的輔助津貼

1. 臨時的生活津貼 由於生活程度突然的猛漲，

2. 公共的免費宿舍 是市集爲初級學校的教員而設備的。
3. 生育津貼 婦女遇到生育時能領取相當的政府津貼。
4. 轉移津貼 因遷職或調任以致改變工作地點者得享受此項津貼。

5. 減費乘車 鐵路工作人員能享有減費搭乘火車權利。
6. 額外工作津貼 如在規定的工作時間外工作者（如作夜工者，假期工作者）能領取這種津貼。

三 退職年金

員吏到了法定的年齡，或身體上的欠缺不允許他再繼續工作時，他能每年得到退職年金，作爲他終老時的生活費用。當員吏在工作的時候，他

們必須在薪水中抽出百分之六爲退職準備金，會同政府所撥給的恤金存於財政部。管理準備金的委員會是由二十四人組織的，代表國會，行政機關，及員吏三方面。委員會可以自由把準備金向中央或地方政府作爲投資之用。這是一九二四年的法律，但是直至一九三〇年尙未實行。

依照一九二四年的法律，中央政府所雇的員吏中只有勞工是不能享受退職年金的，地方政府及殖民地的員吏也不享有這種權利，除此以外，就無限等級的高低以及工作的種類。從政府方面說，退職年金是一種對於員吏的責任，到了退職以後就應該逐年發給他們的，在解職前六個月，員吏就應當通知政府，使它不致到時束手拿不出款項來。如果員吏在未到退職的年齡時就因故而辭職，那末到了五年後，他仍能取得從他薪水所扣除的退職準備金，及其應有的利息。婦女如有三個以上的子女，可以特許在辭職時

立刻領取她所應得的退職準備金及利息。

除辭職者外，能領取退職年金者只限於（一）服役公職達三十年者，及（二）年齡達六十歲者。但是女公務員如已做了母親達十五年者，亦可請求取得退職年金。又外勤的員吏（*Employees in field establishments*）只要服役公職達二十五年，或年齡達五十八歲就可以退職了。

如果員吏特別因公以致身體得有欠缺，而不能繼續工作者，政府應每年供給他贍養費，其數應等於他每年薪俸之四分之三。如果只是普通因公而致不能工作者，他應得的贍養費只等於薪俸的三分之二。

退職的年齡雖有規定，但是退職與否可由員吏自己決定，普通是到了六十三歲就得強迫退職。可是大戰以後，因為人民對於公職不甚踴躍，故退職年齡竟因而延遲至六十八歲或竟至於七十歲。還幸一過一九二七年，情

形又逐漸恢復前狀了。

每年的退職年金至少應等於最後三年的平均薪俸之半數。要是服務在三十年以上者，年金可以另加平均年薪的六分之一，外勤員吏服役逾二十五年者加平均年薪的五分之一。退職的員吏如果已有三個十六歲以上的子女，他可以多取得年金的十分之一；四個子女以上，每多一個就增加百分之五。退職年金最高只能增至最後三年之平均年薪的四分之三，服役公職達四十年者能享受此最高限度的退職年金。

四 其他的保障

薪水，輔助津貼，和退職年金是法國員吏在生活上的保障，也可以說是特別的經濟權利。這些保障是政府的責任，官吏是在法律上獲得這經濟權

利的。但在經濟以外，法國的員吏至少還有三個比較重要的特別利益：

(一)特殊的法律保障：非員吏的個人，如果不合法的侵入了員吏的公事房，須受刑法第二五八及二五九等條的嚴罰；又無論在職的或已退職的員吏，不受他人的毀謗與侵害。

(二)法律上的特殊權利：海陸軍人受特殊法律的審判與保障。高級員吏如有曠職或過失等情，直接由上訴院審理。又員吏如因公而侵害了人民的權利，一切責任皆由公家擔負。

(三)結社的權利：這問題在法國至今尚未得到明白確實的解決。一九〇一年七月的結社法，對於員吏的結社權利，並無一字提及，不過在事實上，法庭在判案裏已相當地承認員吏可以依照一九〇一年的法律組織公會，然而這只是一種習慣而已。因為沒有法律明文的规定，所以今日法國對於

員吏的結社只有下列四個原則：

1. 員吏不得聯合怠工。
2. 員吏有結社之權。
3. 員吏得在參政院起訴，反抗對於他們有關的行政命令。
4. 員吏組織不得與其他社團相聯合。

法國員吏制度主要參考書

1. W. R. Shard: *The French Civil Service: Bureaucracy in Transition* (1931)
2. L. D. White: *The Civil Service in the Modern State* (1930) PP. 211-278
3. H. Finer: *the Theory and Practice of Modern Government* (1932) Vol. II Part VII
4. E. M. Sait: *Government and Politics of France* (1926)
5. 錢端升：法國的政治組織（一九三〇）

第三編 德國員吏制度

第一章 德國員吏制度的基礎

——舊普魯士之行政——

德國行政制度之得以聞名於世，遠在法國大革命爆發前的一百餘年中。那時候德國還沒有存在，歐洲的北部祇是些無數的王國，在這許多王國之中，普魯士是鶴立雞羣，她的超越的行政就築成了以後德國行政制度的基礎。德意志的聯邦是十九世紀初葉維也納會議的產物，到了普法戰爭以後，德意志才成爲聯邦的帝國，她於是稱霸一世，能左右全歐的政局。直至歐戰告終，那就是我們現今所知道的德意志聯邦共和國了。從德意志邦聯，過

渡到聯邦帝國，再至目前的聯邦共和國，普魯士非但在政治上能操縱左右，即其他的一切如行政制度及法律等在在都影響及整個的德意志。普魯士疆域佔德意志二分之一以上（德國爲一八一，七二三方哩，普魯士爲一三，一二九方哩），德國一九二八年的人口爲六千四百四十萬，而普魯士却佔三千九百萬；德國一九二八年員吏總數爲一百十八萬八千，而普魯士却佔五十五萬七千。普魯士的影響既是這樣大，我們要研究德國的員吏制度，當然必須先知道其基礎——那就是舊普魯士的行政。

在十七世紀前年，普魯士是非常落後的，幸而自一八六〇年至法國大革命爆發的時候，在四個君主之中，三個是能幹的而有行政天才的：不蘭敦堡的腓特烈威廉（Frederick William of Brandenburg, The Great Elector），腓特烈威廉第一（Frederick William I），及腓特烈大帝（Frederick The Great）。他們

在位約一百十年，把普魯士治得非常好；他們給予德意志的禮物是難以衡量的，他們永久爲德意志人所崇拜和敬仰，我們現今研究德意志的員吏制度，須先知道這三位能幹有天才的君主，對於普魯士行政的功績及影響，以下就概略地分述之。

一 不蘭敦堡的腓特烈威廉（一六四〇——一六八八）

腓特烈威廉生於一六二〇年，在二十歲那年他就登了位，那時候三十年之戰（一六一八年——一六四八年）還未告終。三十年之戰給予普魯士在物質，精神，及制度方面一個極大的打擊，這就促成了在上者對於各方面改造，尤其是賦稅與軍隊。普魯士的土地是很大的，人口也很多，於是勢所必然地使員吏的數目劇增了。那時候經濟方面需要迅速的判斷能力，行

政上需要誠實與效率，員吏是需要知識的工具。

當時的政治組織是非常簡單的，國王處於最高的地位，由樞密院在行政方面輔助之。樞密院在一六五七年分成爲許多部，各做其一定範圍內的工作，腓特烈威廉有所決定，是都以樞密院爲顧問的。後來漸漸地樞密院已不復爲顧問的機關，而竟成爲執行的機關了。

普魯士的行政是中央集權的，最初國王遣派地方監察員 (Statthalter) 在各地稟承中央之意志指導一切經濟及社會的事情。後來他爲便利節制各地的軍隊起見，每隊兵士派一個軍需員監督之，這些軍需員散佈在各地，替代了地方監察員的職務，而管理地方的行政事務。他們是征稅員，同時也是治安官吏，普魯士有了他們，行政上才能統一。所以在一六八九年，中央的財政部得以成立，於是收入及支出的預算，財務的行政都能統一而簡單了。

在這種情況之下，地方自治及人民代表當然是沒有的。封建地主因爲強迫納稅的緣故，久想起而反抗，但腓特烈威廉依據其軍隊而維持他在政治上的無上威權。他的軍隊是很強有力的，並且受過極嚴格的訓練，他雖是專制，却是非常能幹。所以結果農工商業都有極度的發展，築路，開運河，辦郵政也皆有良好的成績。腓特烈威廉在位四十八年，普魯士的疆域增加了一半，人口自一百萬增至一百五十萬（雖然四十八年中有不少戰爭，飢荒，和瘟疫，）國家收入自五十萬泰勒（Thaler 爲普魯士之銀元）增至二百五十萬泰勒。這一切都可以見到普魯士行政的效率，也就是不蘭敦堡腓特烈威廉的功績。

二 腓特烈威廉第一（一七二三——一七四〇）

腓特烈威廉死於一六八八年，由腓特烈第一繼位，他是一個無用的君主，普魯士的基礎全被他的寵臣所動搖。幸而到一七一三年，第二個能幹而有行政天才的君主腓特烈威廉第一即位了，普魯士始又恢復了繁榮與強盛。

腓特烈威廉第一視普魯士如其私有的產業，他兼顧一切，無論是司法、軍事、工商業、教育及宗教等。他惡恨一般不事生產的人民，如伶人、藝術家、音樂師、訟師等，而尤以放債者爲甚。後來規定放債者須沒收其全部的財產，並受鞭打的刑罰。

他也同他的祖父一樣，極力擴充軍隊，但是行政是他的最大的貢獻。他造成了當時最能幹，最完美，最刻苦，最篤誠的員吏制度。在工作方面時間及程序都有詳細的規定，責罰是非常嚴明，因爲一切責任都是由個人擔負的。

他又引用祕密的監察制度，祕密地調查員吏的工作情形，以定責罰，並藉以改良吏治。

任用員吏的考試制度是由他創造的。最初在一七一三年規定法官的任用必須經過競爭的考試，一七二三年又規定應試法官者須在 *Halle* 大學畢業，並在法院有相當服務的經驗；自一七三七年後，規定其他的員吏候補者也應有此相同的資格。這是近今德國員吏考試制度的根本精神，也就是腓特烈威廉第一留給後人的偉大創造。

三 大腓特烈（一七四〇——一七八六）

腓特烈威廉及腓特烈威廉第一是少說話多做事的君主，他們爲了國家的光榮和強盛而刻苦工作，普魯士的興盛有賴於這二位先鋒殊多。這精

神與毅力，腓特烈大帝也都具備的；但他同時也善詞令，會幻想，和擅長著作的人，有人說他是歷史上最成功的普魯士君主，因為他是個有計謀的外交家、理財家、組織家、和行政家。這話似有相當的根據和真實。

他在許多著作內倡言：君主不過是一國的第一個公民而已，他的職務是盡其所有之能力毅力為國家服務。他的言行是一致的，怎麼說就怎麼做，毫無苟且的態度。冬天的時候，四時起身。到了夏天三時就已起身，一刻鐘以後他已開始工作了。在這樣的君主的治理之下，焉得沒有驚人的行政呢？

從一七四八年到一七七〇年，大部分的員吏考試制度已都有系統的規定了。應考高級行政員吏者必須是大學畢業的，初試之筆試與口試由行政部及考試委員會分別舉行之。初試及格者須在地方機關有一年以上的實習經驗。複試之筆試包括法律學及行政學，口試包括有關財政學及自然

科學的各種問題。腓特烈大帝毅然決然地把任用私人的風氣完全消滅了，這的確是大政治家的精神。在行政方面，他所給予德意志的成績，是爲後世所永矢敬仰的。

以上所述的普魯士一百多年中許多行政方面的經驗、習慣、與法律，雖都是些細碎而無系統的東西，但是近今的德國員吏制度，探究其根源，它的基礎實爲這三位普魯士的君主所築成的。

第二章 德國員吏之考試與任用的發展

一 十九世紀上半葉的情形——專重經濟學

在法國大革命前後，德國可說是一個警察的國家（Polizei-Staat）。君權

在法律上是最高無上的，員吏制度是國王意志的表現。這種國家的目的是使人民能夠安居樂業，獲得和平與安逸。人民的幸福不外乎經濟的或是社會的，所以員吏制度就不得不成爲一國不斷地有效用的經濟制度。員吏的學力與知識當然要適應某個時期的員吏制度的特質，一八一五年以前的德國的情形既如上述，所以員吏的訓練是著重經濟的。

依照十九世紀初普魯士的辦法，候補的員吏應對於普遍的政治學，工藝學，統計學，物理與化學實驗，植物學及農村經濟有相當的學識，並且在農業方面有實際的經驗。員吏的考試課程，同英國一樣，是普遍一律的，應考者無論希望在那一部工作，考試的課目都是相同的。考試包括筆試與口試二項，取錄的標準是對於農業及經濟的各種科學之認識，和健全真確的判斷力。

從這些應考的課程方面，很清楚地可以見到員吏之經濟知識的重要。到了一八一七年，法律的知識漸漸地在萌芽了。那時候，除去語言，歷史，數學及農業經驗外，應考者還須有透澈的法律知識，及曾經充過法院的傍聽者。結果法律雖佔了考試課程的一部分，但還不算是最重要，只是使經濟學的地位略微減低了。在十九世紀上半葉——一八四六年以前——最初是經濟學與農村經驗爲取錄員吏的標準，後來逐漸地法律的地位也重要了，但是到一八四六年以後，法律在德國的考試制度裏才始登峯造極。

二 十九世紀下半葉的情形——專重法律

一八四六年是德國考試制度從經濟演爲法律的一個轉機。自從這年起法院的經驗成爲最重要的原素。每個候補員須經過特別的考試及格後，

方能做行政實習員，考試是一種關於社會科學概論的口試。欲得終身員吏之職者，須應第二次考試，這次考試包括筆試與口試，筆試分三部：政治學，行政學，與財政學。

法律知識的卓越既打定了堅固的基礎，農業或工業的實際經驗對於員吏就失去其重要性了。這很顯明地表現，舊的生活方式的改變，和政府的經濟與社會活動範圍之縮小。政府工作的性質變動後，員吏制度當然也整個地變易了，一個員吏之訓練的基礎，已不再是社會科學了，因為社會科學之不趨於實際，使它們僅成爲一部理論的歷史。它們對於員吏不是一種科學的預備工作，僅僅造成一種無意識的記憶習慣，純粹地追求理論，結果只是些「硬背」和「死記」的東西而已。

一八四六年的規則在實行上沒有多大效果與成績，到一八六九年才

制定了司法行政人員的考試法律，此項法律規定複試的方法：第一次是至少讀畢三年大學後的法律考試，第二次是在法院實習服務四年後的國家考試。其他的行政人員也是用這種方法訓練的。到了這個時候，法律的地位是很堅固了，但難決的問題是在法律學的範圍和方法。

德國的工業文明已有了極猛烈的潮流，這種潮流又改變了員吏的考試方法。從一八一五年到一八七〇年以後，國家的活動範圍又恢復同以前一樣了。這種趨勢與變化是當時人士所明瞭的，所以他們主張改變考試的方法，認為行政員吏必須曾在大學裏受過經濟學與財政學的專門知識，並且在實習服務的時期中應獲得公共生活的經驗和行政法的實際學問。一八七四年，政府向普魯士的議會提出一個議案，說明一八六九年法律的不妥當，它以爲過分的注重法律而疏忽了行政學與行政制度，會使一般的行

政員吏只知道法律的條文，而不知怎樣去應用在實際的事例上，於是造成法律與事實之不能調和的現象。經濟學與財政學是獨立研究的科學，若與法律混在一起研究是絕對不夠的。普魯士議會認為政府的提議，理論上效用上都有實現的必要，所以就成立特別委員會專門審查討論這一個議案。委員會的審查意見是大學的畢業考試須包括法律，政治學及經濟學，並且又建議內政部的行政員吏必須以法律知識為標準。

政府的提議與委員會的審查意見並沒有提出正式的討論，除去這一種建議外，又有人主張法律與社會科學須同時並重，非但高級行政員吏是如此，法官也應該具備社會科學的知識。經過了五年的公開討論與研究，普魯士的上下議院才得了一個調和，這就是一八七九年三月的法律和同年五月的規條。高級行政員吏的資格有二：（一）修畢三年的大學法律與政治

學課程者。(二)經過兩次考試而及格者。第一次考試與一八六九年法律所規定的一樣，是修畢大學後的法律考試。然後是四年的實習服務時期，實習地規定在鄉村或城市的地方政府，二年在法院，二年在行政機關。複試是國家考試，由高級行政人員考試委員會舉行之，考試課目爲普魯士公法與私法，經濟學及財政學。考試的範圍包括筆試與口試，筆試爲繳納二篇論文，每篇以六星期爲限。

一八七九年的法律在實際上並沒有剝奪去法律學的優越地位，然而無論如何一八七九年對於德國的考試制度是一個很重要的關鍵，它重又播下了社會科學的種子，引起一九〇六年更傾向於社會科學的法律。

當時對於一八七九年法律有兩方面的批評：第一是大學的經濟與法律教授的批評，第二是實際政治家的批評。

(一) 大學方面的批評 行政員吏的考試既是根據大學教育的，那末要評估它的價值，須根本從大學訓練的性質着手。在一八七九年與一九〇六年之間，或竟至於以後，大學在各方面有許多不滿人意的地方。第一，法律的教授方法是非常機械的。譬如在教授法律時，不把理論與實際混爲一談，令學者不能了解法律哲學的背境或事實的根據。用歷史與經濟去解釋法律的運用與發展，這種分析的工作很少嚴格地被採用。造成這個枯燥抽象的教授方法，是由於普魯士法律的複雜和含糊，它既非舊德習慣法的延續，又不屬於羅馬法的系統。於是學生所知道的只是條文而不是原理，他們所希求的不是甚解而是應付考試。

第二，大學的課程決不是三年所能修畢的。法律應該注意它社會學方面的性質，並且學生在法律以外還須研究經濟學與政治學，所以大學期限

應延長至三年半或四年。

第三，考試委員會都是由法官組成的，並無教授參與其間，於是應試的候補員以教授平日的劄記去回答問題，他們沒有分析的頭腦去解釋法律，只是「硬背」與「死記」，非僅如此，大學的課程雖包括法律，經濟學，與政治學，但是所考的却單是法律，因此使學生故意地忽略了政治與經濟的知識。

(二) 政治方面的批評 財政部長密開 (Von Miqnel) 在一八九五年提出關於一八七九年法律的批評，他主張行政員吏在法院的實習服務年限應從二年改爲一年，讓他們對於行政法，社會政策，經濟學，以及其他的科學有較長久的研究時期。

行政各部也曾共同組成一個委員會討論補救考試的辦法，他們反對

大學年限的延長，並認行政員吏應在整個的實習時間內在法院裏服務。在實習期間，行政員吏還須繼續研究專門的問題，並且鼓勵他們到國外去旅行，或在中央銀行，領事館，大工廠內實習。

一九〇二年政府向議會建議延長大學年限至三年半，實習服務時期也定為三年半，各方對此意見並不一致。翌年又提出，但仍無結果。有人以為大學課程應加入憲法及政治學，黎熙脫 (Richter) 主張在大學的時候，行政員吏即應與普通的法律學生受不同的訓練，政府又主張法院的實習時期須縮為九月。行政員吏在實習期中，許多人都以為須儘量與實際的社會生活相接觸，並拋去書本的呆板研究。有一位內政部長 Bethmann-Hollweg 很大膽地說：「德國員吏的負責與獨立的時期是太晚了。」在別個國家裏，不到三十歲的員吏就早已有獨立與負責的工作做了，但是德國的員吏要到

三十歲才始做獨立的工作。

以上是大學與政治兩方面對於一八七九年法律的意見與批評，這些意見與批評對於後來是很有貢獻的。然而一八七九年還不失其爲一個重要的年頭，它給二十世紀初的德國，在員吏的考試與任用的方法上一個新的發展與傾向。

三 一九〇六年以後的情形

十九世紀末年來的各方面對於考試與任用問題的討論，促成了一九〇六年的法政的制定。這法律仍維持至少三年的大學期限，考試的課目定爲公法與私法，法制史，政治學原理，及經濟學。實習服務的時期爲四年，一年限定在法院，但如能得內政部及財政部的同意，可縮短爲九月。法院的實習

是爲明瞭行政法的程序與實際運用，在法院實習九月後，其餘一年在那參政院 (Landrat)，三月在小的民選市政府，十五個月在 Government District Authority & District Committee。四年的實習滿期後，如考試委員會根據報告而審查認爲合格，即舉行最後的考試。考試分筆試與口試兩項，包括普魯士公法與私法、憲法、行政法、政治學、及經濟學，考試的題目有實際的，也有專門的，範圍是非常廣大。大體上，英國是着重個人的主見與評估，而德國則着重正確地引用各家的學說。兩者誰優誰劣，那是另一個問題了。

在大戰結束的前一年，德勃潞克 (Clemens Von Delbrück) 提出批評——九〇六年法律的幾點意見和幾個新的建議：

(一) 法官的評判是根據不可變更的標準的，而普通行政員吏的評判事實是依照個人之意志的。行政員吏是爲人民而服務的，所以應該較透澈

的明瞭人民之社會與經濟的境況；因此對於行政員吏社會科學應比法律更重要。

(二) 大學的年限不應該延長，又九個月的法院實習服務予行政員吏並無多大的利益。他以爲這些知識在學校裏就可以獲得，如此則員吏的得到負責和獨立的工作也不致很晚了。

(三) 柏林應設立一個特別的訓練學校，凡擬應試者須在實習後到這學校去受相當時期的訓練，又如有特別的才能而擬升職者，亦可在這學校加受兩年的訓練。

又有人主張在大學課程中須加多實地的調查工作，讓學生對於實際與理論都有相當的注意。另有一部分人認爲大學的課程應包括經濟理論，經濟地理，經濟史，私有工業經濟，統計。法律與歷史等課程。這是十九世紀中

葉的普遍輿論，法學家，經濟學家，及行政員吏都以為這是必需的改革。

歐戰的結果把德國君政推翻了，一九一九年的憲法革命也同時引起了對於一九〇六年法律的改革，這就是一九二〇年七月八日的法律。根本的精神並未變更，最重要的是下列兩個修正：

第一，實習服務時期由四年縮為三年，法院的服務限在最初的六個月內完畢。

第二，初試分筆試及口試兩項：憲法及行政法須佔筆試時間的四分之一，經濟學及政治學佔口試時間的二分之一。（一天）

總結起來說，德國員吏的考試與任用的發展可分為三個時期：一八四六年以前着重經濟學與農商業的實際經驗；從一八四六年至十九世紀末年，傾向是專注重私法的教育，行政員吏與法官受相同的訓練與考試；最後

自一九〇六年後，經濟學、憲法、行政法在大學課程中佔了很重要的地位，使社會科學成爲行政員吏與法官所必需具備的知識。

德國員吏考試之最大特點是候補者的資格的嚴厲。我們都知道高級行政員吏必須有豐富的學識，不然行政就永久不會有效率，專家政治之優點也是始終難以表現的。從這一方面看，德國可說是有相當的成功了。

下列幾個數目字是表明一九二八年德國中央、各邦、及地方之員吏的分配情形：

中央	……一七三，一七七
各邦	……四一七，七五二
地方	……五九六，九九六
總數	……一，一八七，九二五

第三章 德國員吏的懲戒

員吏有不當行爲時，自然必須受相當的懲戒，德國對於員吏的懲戒，無論在法律方面，或是功效方面，都在他國之上。許多人認爲德國特別擅長於行政，效率是高於他國，我們研究德國員吏的懲戒，已很可以見到一二了。在字面上，「懲戒」似乎是向員吏而發的，但實際却是官吏權利在法律上的保障，藉以制止行政當局的任意濫用職權。在開始討論本章之先，這一點似乎是應該加以注意的。

在十八世紀的時候，普魯士對於員吏的懲戒是祕密進行的，這種處置方法在當時軍國主義下的德國可說是必然的結果。一九一九年新憲法成立後，祕密的監察和祕密的員吏工作記錄都廢止了，所以到現在我們可以

說懲戒對於德國的員吏是權利的法律保障。在員吏的懲戒方面，歐陸的國家如德法都有法律明文的規定，而英美却缺乏有系統的法律；又歐陸的國家，尤其是德國，採取極嚴格的程序和有組織的懲戒機關，而英美却不具備這些特質。這兩個制度在運用時的利弊自有專家去評估，但是我們總認為德國對於員吏的懲戒辦法已有很可觀的成績了。

德國對於員吏懲戒的方式共有五種，歸納為二大類：

(一) 普通的懲戒由行政機關決定之：

1. 警告
2. 申斥
3. 罰款

(二) 嚴重的懲戒須經過正式的步驟：

1. 調任

2. 撤職

茲就此二類依次分述之。

一 普通的懲戒

員吏的普通過失行爲，行政機關對之有懲戒之權。懲戒的方法有三：卽警告、申斥及罰款；其輕重視行爲的性質，發生時的情形，和員吏本人的工作記錄而決定之。警告與申斥沒有什麼可以細述，因爲他們是通常發生的，高級官吏以過失的輕重而決定處分的寬嚴。

罰款的最高限度是月薪的半數，其多寡的限制須視處分機關權力的大小。(一)中央的最高行政機關可以處罰法定的最高罰款；(二)其次的機

關或官吏，最高只能處罰法定罰款的四分之一；（二）再其次，則最多只能處罰法定罰款的三十分之一。

普通的懲戒雖不必審理質詢，但須讓員吏知道並給他機會解釋或辯答他的過失，庶不致有錯誤或冤屈的事情發生。又在懲戒時須適用令文的方式，或錄入員吏的工作記錄內，兩者都得明白開列懲戒的理由。員吏可以自由檢閱工作的記錄，在一星期以內，他可以向本部的部長訴願，聲明不服懲戒，但這種事情是很鮮有的。

二 嚴重的懲戒

普通的刑事程序與員吏的懲戒究竟有何關係呢？

員吏的過失行爲，往往不單違背了員吏法，並且還同時觸犯刑法，如盜

用公款，僞造貨幣等都是刑事的罪名，但也受員吏法的限制。懲戒法庭與刑事法庭是彼此獨立的，它們各事其事，互不侵犯；但懲戒法官爲求手續上的便利迅速起見，和保障員吏的權益着想，刑事的程序時常被用爲審理懲戒時的基礎。在審判進行的時候，違法的員吏須先受刑事法庭的審判，懲戒法庭必須在刑庭判決後才能執行審問。如果刑庭認他爲無罪，懲戒法庭仍能就員吏法加以審判；如此既可免重複的審問，又可以減少許多可能的衝突。譬如刑庭的判決不致使員吏撤職，但懲戒法庭可以根據員吏法判決其撤職，又如後者認爲違法的員吏有倍償的責任時，可以向民事法庭提出控告。

嚴重的懲戒包括調任與撤職兩種，懲戒的程序是採用兩審制：第一審爲地方的懲戒委員會，第二審爲中央懲戒法庭，審判進行時的第一步是調查而製成報告書，第二步才是質詢與答辯。

地方懲戒委員會分設於各大城市，由總統取得參議院的同意劃定管轄的區域，遇有特別重要的案件時，甲地的案件可以轉移到乙地去審理。每一地方懲戒委員會共有七個委員，主席委員及至少其他二個委員必須是中央或各邦普通法院的法官，其餘的委員則皆為員吏。開庭時五人為法定席數，主席及至少一個委員必須是法官。

中央懲戒法庭由委員十一人組織之。主席及其他兩委員必須為聯邦法院的法官，二個以上之委員必須是各邦在國會的代表，其餘皆為中央員吏。開庭時七人為法定席數，主席及至少一個委員必須是法官。其判決書須得參議院批准後才發生效力。

地方懲戒委員會及中央懲戒法庭的委員皆由總統委任之，任期為三年。行政機關委派調查員數人從事初步調查的工作，並指定原告的代表；在

調查之先必須讓被控的員吏知道他被控的事實。當質詢證人時，原告被告都不得出席參與，調查完畢後，就把報告書交與原告審查。原告認爲不滿意時，有要求重行調查之權。最後行政機關就根據報告書決定普通的懲戒（警告，申斥，罰款）或付予懲戒委員會審理之。原告的代表乃預備訴狀向懲戒委員會控告並正式通知被告，由委員會決定開庭審判的日期。被告得請律師代替辯護，並可請求重行調查事實，委員會的判決不受任何方面的限制，它也可以處罰相當的款項。

在四星期內，原告或被告都可以向中央懲戒法庭上訴，新的事實不能作爲上訴時的根據。中央懲戒法庭的判決爲最後的判決，但是總統可以寬免或減少罰款的數目。

調任的處分是同級的調遷，而減少其薪俸的數目。臨時的停職可以發

生在兩種情形之下：

(一) 被控的員吏爲刑事法庭判決監禁者。

(二) 懲戒機關判決其停職者。

員吏如果發表侮辱共和國體及國旗的言論，或向其同僚及其他人民宣傳上項意見時，他必受撤職的處分。

第四章 德國員吏的生活保障

一 薪俸與津貼

德國的員吏受憲法的保障而獲得薪俸與津貼，憲法內只規定了些普通的原則，細則是在一九二七年十二月的俸金法內規定的。這法律包括兩

部分，一部分是根本的原則，一部分是分級與薪俸的表格。前者是固定而非常變的，分級及薪俸的標準卻因經濟狀況的不同而變更的。

中央的員吏大致可以分爲二大類：

(一) 正式的員吏，此類又可分爲下列三級：

1. 分級的員吏

(甲) 薪俸固定的：共有六級不同的薪俸，包括國務總理，行政部的部長，法院院長等。

(乙) 薪俸不固定的，但每級有最低與最高的限度，隨服務的年限而增加；此類共分十二級，最低級如火夫、郵差、門房等，薪俸自一千五百馬克至二千一百馬克；最高級如行政部高級行政員吏等，薪俸自八千四百馬克至一萬二千六百馬克。

2. 兵士及軍隊服職人員：共有二十二級不同的薪俸，最高的五級及最低的三級，薪俸是固定的，其餘各級的薪俸可以隨服務年限而增加至每級的最高限度。這一類最低的薪俸爲一千〇八十馬克，最高的薪俸爲二萬四千馬克。

3. 水防的服職人員：共分八級，其中二級的薪俸是固定的；薪俸之最低者爲一千四百十馬克，最高者爲九千七百馬克。

(二) 不分級的員吏：此類包括初試及格的實習服務員，尙未被正式任命者；他們的薪俸與津貼也是依照位置的高低及服役的久暫而定的。

員吏除應得的薪俸外，還有各種的津貼，茲舉其較重要者如下：

(一) 生活津貼：目的是在適應各地生活程度的高低而給與不同的津貼，財政部根據國會所定的根本原則逐年造冊決定之，此項津貼也包括

房租津貼。

(二) 子女津貼：一九二七年的俸金法第十四條規定員吏之二十一歲以下的子女，每一個每月得領二十馬克的津貼。所謂子女是包括合法的，不合法的，養子，繼子等之受其護養者。十六歲以上及二十一歲以下的子女之須尚在求學者，或個人的每月進款在三十馬克以下者，始得繼續領取津貼。因生理及身體的欠缺而致永久不能工作的子女，其津貼是不限年齡的。

(三) 額外工作的補助金：凡在規定時間外而服務者得領取此項補助金，但這只限於在特別的情形之下。

如果員吏同時兼有數種職務者，他的薪俸與津貼都依照他的最高的位置支給。又有些員吏的薪俸，一部分為中央所給，另一部分為邦市或其他法團所給，那末他的生活津貼與子女津貼由中央根據中央所予的薪俸之

比例撥給之。

二 年金

與年金有連帶密切關係的，就是德國員吏受憲法一二九條的保障，他們的任期是終身的，不經法律的手續不得限制之。員吏服務滿十年，而心理或是身體方面使他永久成爲殘廢者，得享受年金，爲其終老的生活費用。如服務不滿十年，而因公務以致成爲殘廢者，亦能享受同樣的權利。法定的退職年齡爲六十五歲，員吏達此年齡後，不論身體和心理有所欠缺，都得享受年金。國務總理及國務員，無論何時得請求退職而取得年金，但他們必須握政在二年以上，或服務滿十年者才有此權利。

年金數目的多寡是隨服務的年限而變的。服務滿十年而退職者，年金

爲薪俸百分之三十五，以後每過一年即增加百分之二。服務滿二十五年後，每過一年即增加百分之一。退職年金的最高限度爲薪俸的百分之八十，無論任何情形皆不得超過之。

在下列的兩種情形之下，員吏得被剝奪領取年金的權利：

(一) 員吏之不復有德國國籍者，不能領取年金，直至他重新恢復國籍的時候。

(二) 凡退職的員吏仍繼續獲得中央或邦之薪俸，而這薪俸加上年金超過於他退職前的薪俸者，不能再享有年金的權利。

三 提升

員吏從低級提升到最高級，在德國似乎是很少有的，因爲有些事單靠

服務的經驗是沒有多少用處的。不過在中級及低級之間，提升是對於官吏的一種鼓勵和保障，並且於職務的進行也沒有什麼妨礙。

提升在低級中間是須經過考試的，關於個人工作成績的各種文件也是很有用的根據，在德國並且是很着重的。

德國又有一種員吏的補習學校，一方面是給高級行政員吏之服務很久者灌輸一些新的知識，同時也給一般想提升的中級行政員吏一個較深的研究，使他們能藉此獲得提升至高級行政員吏的資格與學力。關於這種學校的組織及內容，當另立專章討論之。

四 員吏組織

德國憲法對於員吏組織的保障有如下的規定：

第一百三十條：「一切公務員皆有政治意見之自由及結社之自由。」
第一百五十條：「無論屬於何種職業，爲增進工作及經濟之境況，皆受結社自由之保障。」

全德員吏聯合會 (Deutscher Beamten-bund-DBB) 成立於一九一八年十二月四日，茲就其組織原則及政策分述之如下：

(一) 組織 全德員吏聯合會以下列各種組織爲會員：

1. 中央員吏公會或總公會，及德國鐵路公司員吏公會或總公會。
2. 邦巡警聯合會，巡警公會及總公會。
3. 市或各市聯合的員吏公會及總公會。
4. 教員公會及總公會。

總公會以聯邦、各邦、及地方爲單位，每一個員吏只能加入一種組織，內

部的組織如下：

1. 代表大會，由二百代表組成之，任期爲二年。
2. 監察委員會，由九十二委員組成之。
3. 執行委員會，由三十委員組成之。
4. 祕書處，由主席及十委員組成之。

(二) 原則

1. 聯合全德的員吏，並與其他的職工會相聯絡。
2. 代表全德員吏的普遍利益。
3. 全德員吏聯合會在執行事務的時候，各會員的組織須取合作的態度。

4. 各會員的組織須包括一切員吏在一個行政單位內。
5. 每一員吏只能屬於一種組織。
6. 全德員吏聯合會的會員不能同時又屬於其他的聯合組織。
7. 重複的組織不能被認為全德員吏聯合會的會員。

(三) 政策

1. 法律與憲法：全德員吏聯合會以德國的共和憲法爲其基礎，它必竭其全力保護之。它要求維持憲法及其他法律對於員吏所承認的公民自由權及平等權。

2. 員吏立法：員吏的立法須得員吏組織的合作並適應時代的精神。那就是說使員吏立法包含自由的、社會的及普遍的三個成分。員吏受憲

法保障的結社自由不受一切法律的限制。

3. 員吏薪俸：員吏的薪俸必須以職務爲標準，最低的薪俸須與金錢的購買力相等，並不妨礙其工作的能力及興趣。

4. 經濟政策：員吏爲全民的公僕，一切事情均得以公共權利爲前提，全德員吏聯合會要求政府的經濟政策必須傾向於平均的社會利益，並竭力保護一般的勞工。

5. 經濟自助：全德員吏聯合會爲發展全國員吏的經濟自助，這權利是不受限制的。

6. 聯合及合作：全德員吏聯合會根據以上的政策聯合全國所有的員吏，對於宗教及政黨政治永久維持中立的態度。它預備與其他的職工聯合會在各方面互相合作。

德國員吏的結社自由權在憲法上有明文的規定，但他們是不是有權利可以聯合罷工呢？這是一個法律的問題，是一個憲法解釋的問題，因為憲法只籠統地規定「一切公務員皆有政治意見之自由及結社之自由」，而對於員吏的罷工卻沒有明確地規定可否。一九一九年春的普魯士鐵路大罷工，引起政府宣布一個肯定的命令，命令的大意是說：結社的自由不能替背約的行爲辯護，不經同意的怠工當然須擔負法律上的責任。而致成違背全體人民的罪名。一九二〇年普魯士政府又發表一個反對員吏罷工的宣言，內容是說：結社權利與罷工權利並無不能分離之關係的，罷工雖是要求改進經濟境況的一種手段，但並不是唯一的手段，而尤以員吏爲甚；因為國家不能一刻無員吏，不然國家的意志無以表示，國家的秩序也無以維持，況且員吏受憲法的保障，實再沒有更充分的理由替罷工辯護，所以凡是罷工

的員吏必失去其罷工時期的應得薪俸，同時還須受極嚴厲的處分，懲戒法庭對於普魯士政府的意見是全部採納了，因此員吏的罷工在德國是禁止的，它是絕對不受憲法之保障的。

第五章 德國的員吏補習學校

員吏補習學校是德國員吏制度一個很重要的特質。它們本是員吏公會所附設的，目的是在給一般員吏有更進一步的研究機會。員吏之中，有些並未受過高等教育，他們只有豐富的經驗與技術，書本的知識是非常缺乏的，員吏補習學校就是他們求得書本上知識的地方。有些員吏雖曾受過相當的教育，但他們有志繼續研究，藉以多得些高深和寬廣的學問，員吏補習學校就是他們所希冀最適宜的地方。又有些老年的員吏，他們在多年前受

過教育，但是時代變換了，新知識增多了，他們有興趣就可以進員吏補習學校去研究些新的學問。所以員吏補習學校的確是非常必需的，並且效用也很大。

德國第一個員吏補習學校成立於柏林，後來，其他大的城市裏也先後設立了。這些員吏補習學校起先都受當地員吏公會的節制與管理，現今差不多都爲政府所兼顧了。

員吏補習學校有下列幾個重要使命：

(一) 給予一般未曾受過大學教育而只有從實際工作及經驗得到些專門知識的員吏一些包涵廣大的教育，使他們增加工作的效率，具備獨立工作的能力，並且使他們有被提升的資格。

(二) 給予一般曾受過大學教育的員吏更進一步研究專門知識的

機會。

(三) 給予一般的員吏關於公民、經濟及社會各種問題的普通知識。員吏補習學校的分子包含上中下各級的員吏，但以中級員吏爲最多；因爲他們有志想被提升爲高級行政員吏，所以願繼續研究，求得更高深的知識，藉以獲得提升的資格。

員吏補習學校並不教授普通的知識，也不是訓練員吏的候補者，所以其性質與成人補習學校及普通大學是不同的，因此課程及教授方法也是完全與它們兩樣的。

前章已說及德國中級員吏之提升的困難，在理論上這似乎是很說得通的，但是實際上，中級員吏中也儘有知識卓越的人，也有許多足以繼續造就的中級員吏；若不給予他們提升的機會，對於他們的工作就沒有鼓勵了。

員吏補習學校就是這樣應運而設立的。

茲就柏林員吏補習學校一九二四至一九二五年度的課程列舉之如下，以明其詳細的內容：

(一) 普通講演課目：

1. 政治與經濟：

理論政治經濟

財政學

商業經濟

實際經濟第二部（社會問題）

預算法

會計學

2. 法律：

民法

市組織法

刑法

工業法

警察法

政治警察

抵押及破產原理

商法

行政法

勞工法

社會保險法

普魯士與各國警政之比較

普通租稅及中央稅法

刑事程序

3. 國際關係：（包括歷史及政治）

歐洲政府制度

近代政治問題

五十年來列強之國內發展

政治專題研究

二十世紀之國際貿易及商業航

路

文化宣傳問題

賠償問題之發展的特質

列強之財政制度

美國經濟制度 英國經濟制度之基礎 世界之新制度

4. 其他：

近代新聞紙之史的發展

心理學初步。

(二) 專門課目：

1. 市政：

普魯士之地方自治改革

市財政之將來

近代賃租法

市財政（包括租稅）

地方事業之組織問題

地方之政治問題

2. 社會：

普通慈善工作

社會道德

社會衛生

3. 鐵路：

運輸問題

管理的經濟問題

近代統計

國家鐵路之行政及法律問題

電路管理之新發展

勞工法

國家鐵路之財政及經濟管理

國家鐵路之用人問題

4. 郵政及電報：

郵務財政學

郵政清賬

郵政考試

員吏法選讀

無線電之改革

電報法及郵政法之現行問題

5. 銀行：

銀行學

錢幣之理論與實際

中央銀行之拆息及信託政策

(三) 其他之研究課目：

政治經濟練習

財政案件

預算錢幣及會計練習

刑法

公司管理練習

憲法及行政法

地方法

慈善救濟法

社會保險實題研究

郵政法

稅法

刑法及刑事程序

德國官吏制度主要參考書

1. *Encyclopedia of the Social Science* V. 3 PP. 518-523 Edited by E. R. A. Seligman (1930)
2. H. Finer: *The Theory & Practice of Modern Government* (1932) V. 2 Part VII
3. F. F. Blachly & M. E. Oatman: *The Government & Administration of Germany* (1928)
4. L. D. White: *Civil Service in the Modern States* (1930) PP. 383-453
5. J. E. Barker: *The Foundations of Germany* (1916) PP. 1-58

此
页
空
白

第四編 美國員吏制度

第一章 美國員吏制度的沿革

英美吏治的情形在改革以前是完全相同的。後來美國受了英國改革運動的影響，也力求改革；但後者的改革運動是又苦又慢的，時輟時繼的。今日我們欽佩美國的行政，就不好忘記她往日的奮鬥的堅苦；所以在我們未討論美國員吏制度的一般問題以前，先來研究一下她的發展的經過。

美國員吏制度的沿革約可分爲三個時期：

- (一) 一七八九——一八二九年的「人才制」時期。
- (二) 一八二九——一八六五年的「俘虜制」時期。

(三) 一八六五——一九〇一年的改革時期。

一 人才制

一七八九年美國憲法規定總統可以任命一切官吏，於是第一任總統華盛頓有一個極好的機會可以貫徹他的主張。他的主張便是官吏的才幹應適於職位，行爲應忠於國家。新政府成立後，邦聯時代的官吏都滿了期，而變爲平民；除了少數因有特別才能而重委者外，其餘都是由總統按照他的最高原則，爲新政府選擇出來的一般有才有能的新官。總統的用意是要建築新國家的基礎，提高新國家的威嚴，促進新的員吏制度的效力，所以他毫不客氣地拒絕了一切私徇——朋友們的薦書、老戰士的要求。他的理想在給他的一個兵士之寡婦的一封信中十足地表顯出來：

「我已經收到你的熱情的信了……我十分的與你們表同情，因戰爭之故，造成你們家庭的不幸。在我個人看來，我的同情會迅速地鼓勵我在可能範圍之內去作各種的努力，以補救這些不幸，但站在公僕的地位着想，我必須爲公共的幸福盡義務，不能考慮我個人的傾向與奢望。以我所有的最精確的眼光去觀察一般的性質與情形，我祇任用那般最有資格執行各部功能的人員。」不知道有多少曾在前線喋血過的戰士來請求過總統，但結果總是失望，因爲總統的用人條件是才能爲主的。才能是華盛頓用人的基本條件，但並不是唯一的條件。合衆國是由散漫的邦聯成爲國家的，各邦的權利與光榮，中央政府是不得不顧到的，所以華盛頓總統任用官吏時，就不能不注意地域的分配。總統爲維持新國家的信用起見，又要竭力委任一般在地方上有名譽的人物，和曾被本地人民稱頌一時的成功者。最後的一

個條件又特別適用於司法官的任用，中央的司法官多由各邦律師出身是個極好的例子。

到了約翰·亞當 (John Adams) 做總統的時候，雖環境已經不同了，然他的用人方針還是與華盛頓的相同。一八〇一年傑富遜 (Jefferson) 被舉爲總統，他發現官吏們都是他的政敵——聯邦黨黨員——又鑒於最近選舉運動的興奮，他爲緩和兩黨間的激烈情緒起見，就設法使官職的分配能得到一個平衡的局面。所以他在七月裏開誠布公的發表了下列的一段談話：

「若參與官職是一種權利，那麼怎樣能獲得空位呢？死亡是少有的，辭職是沒有的。除了撤換之外還有別種方法麼？撤換是一個不好的方法，但這又是我的責任；我遇到了這個問題，經過深思長慮以後，我決定損害最低限度的優材，完成正義與公共利益的目的……所以關於任用候補官吏我祇

問他是誠實可靠的麼？他是能幹的麼？他是忠心憲法的麼？」

到了一八〇三年總統所希望的平衡已經獲得了，他就停止撤換。我們看傑富遜的用人政策是以才能爲基本的。美國直至一八二九年爲止，員吏政策還是華盛頓以來的一貫政策，統稱之曰「人才制。」

二 俘虜制

俘虜制 (Spoil system) 又可叫做分贓制。美國的員吏制度自一八二九年起捨人才制而取俘虜制了。凡選舉勝利的新總統，必將前任的各部員吏（若前任總統不是本黨人）一概撤換，將全部的空職分給本黨黨員。員吏與總統同進退，總統選舉的競爭也就是黨員做官的競爭；入仕的條件不再是才能而是黨籍，員吏的性質由行政的變爲政治的，這些是在俘虜制下的

現象，也便是俘虜制的意義。

俘虜制起初祇行於各邦，如潘雪爾維尼亞邦 (Pennsylvania)，紐約邦 (New York)，麥薩巨斯茨邦 (Massachusetts)。不久中央政府也逐漸做行了，一因這個制度很可作為黨戰的武器，二因官職更迭是進步的理想。這兩個傾向造成美國的俘虜制度。官職更迭 (Rotation of office) 本是荷蘭的習慣，此原則後為美洲各邦所採用，如一六八二年潘雪爾維尼亞邦的「政府組織法」規定顧問官的任期不得連續的逾三年，目的是使人民獲得政治教育與分負政府責任；一七八〇年麥薩巨斯茨邦的憲法規定治安法官的任期為七年；新漢邦 (New Hampshire) 的一七八四年憲法也規定法官的任期為五年。一八三〇年十餘邦政府都有「行政長官的任期必須有一定的年限並不得連任」的規定。

中央政府採用俘虜制是在一八二九年開始的。一八二〇年雖曾通過一個官職任期法，規定某種聯邦官吏的任期爲四年，但此法目的卻並不在實行分贓。直至一八二九年加克遜總統 (Jackson) 就任，美國中央政府始正式採用俘虜制。新總統的哲學是官無美醜，人人可做，他覺得人人皆有做官的權利。他是富於情感的，目擊政府中的官吏盡是東方紳士派的代表，猝然以民主的立場，更換了大多數的員吏。從此美國的員吏便是選舉運動的健將，跟總統跑的嘍囉了；那一政黨勝利，那一政黨的大小領袖便可做官去了。撤換後的影響便是行政效率的驟減，及廉潔標準的降低。最明顯的例子便是紐約海關監督 (Swarthout) 於一八三七年捲盜大宗公款的故事，他是加克遜總統自己委任的。哥倫比亞區 (Columbia District) 政府的司庫以公款經營投機事業也是盡人皆知的新聞。俘虜制必惹起明白人的抗議，乃

是無疑的。

一八三〇年三月三日參議員巴登 (David Barton) 在參議院說：總統的新制——俘虜制——是違背憲法精神的，是侵犯參院權利的，是剝奪國家自由的。一八三二年一月三十一日參議員愛溫 (Thomas Ewing) 等也作同樣的抗議，但是俘虜制還是繼續流行，光芒萬丈。

俘虜制之成立是民主主義在美國的成功所致，民主主義的基本原則為政治領袖須是全民的代表，所以我們說民主主義在美國露頭角之日，就是俘虜制成立繁榮之時。官吏須是多數人的擁護者，成為愛好民主主義者的金科玉律；人民熱心作政治運動，國家與以職位為活動的酬報，民主黨人也視為理所當然。美國的員吏制度從此就被政治所糟塌；做了五十年之久的黨戰武器了。

三 改革時期

行政日趨專門，政府的事務確非一般普通能幹政治運動的分子所能擔任；行政日趨腐敗，處處表現俘虜制的無效率，無廉潔，無進步。英吉利一八五三年的員吏獨立給美國一個迎頭的痛擊，痛定思痛，也力就改革了。我們已說過美國的員吏改革運動是又難又苦，時輟時繼的。因為美國是總統制的國家，總統有行政的全權，況憲法又規定總統有委任一切文武官吏之權；他的任命權祇受「參院同意」一個限制，他雖向全國的人民負責，然在任內，在憲法條文下，還可大施威權。美國衆院自一八三二年以來雖屢次抗議，議員的言論也足稱洋洋大觀，但終得不到結果，終是白費口舌。但美國的員吏改革運動終究還是國會起來幹的，我們將幾個重要的改革提出來研

究一下：

(一) 一八五三年的改革 一八五三年國會有一個關於員吏制度的立法，它的內容約有下列三端：

1. 書記的分級：各部的書記須分爲四級。

2. 考試委員會之設立 (The establishment of an examining entrance board) 各部各級的書記之任用須經過考試委員會的考試，考試委員三人由總統委派之。

3. 薪俸之標準：第一級書記官年薪一千二百元，第二級一千四百元，第三級一千六百元，第四級一千八百元。

4. 撤職必須有充足的理由。

5. 提升必須根據成績與經驗。

這個法案後來漸漸被淘汰了，因為它有兩個缺點：（一）考試不是公開的，不是每個有資格的人都可以參加的；（二）考試委員的任期不穩固，不足以阻止政治的威脅，考試委員會的本身就是一個不健全的組織。

（二）一八七一年的改革 自一八五三年到一八七一年，國會中有不少莫明其妙的提案，但大半皆是無的放矢。蔣克斯（Thomas A. Jencks）倒有一腔改革員吏制度的熱情，國會於一八六六年命他組織一個專任委員會（包括參議員二人及眾議員五人），翌年發表一個報告書，主張下級員吏採用競爭的考試制度；不幸他的提案被決定緩議。一八六八年蔣克斯重又提出，詳言當時員吏制度的劣點並提出補救的辦法：員吏之任用必須經過公開的競爭考試及高級長官的批准；考試委員會定委員三人，職務為審查資格（年齡、體格、人品、學識、才能）及辦理考試事務並制定規程。不幸他的

提案又被淘汰了。國會歷次奮爭的結果，直至一八七一年纔有一個較有效力的改革，就是授權予總統制定一個員吏規則，以謀工作效率的提高，候補員吏之年齡、人品、學識及才能的查核。於是格蘭總統 (Grant) 就設立一個委員會，(七人) 設計改革當時的員吏制度。委員會採用競爭考試的制度，考試是公開的與劃一的，適用於任用，也適用於提升。這是一個極大的進步。

(三) 研究與試驗 一八七一年以後十年，國會沒有改革的立法，這個時期可稱為研究與試驗時期。漢士總統 (Hayes) 於一八七七年組織一個研究團，調查紐約海關的腐敗情形。結果紐約海關與郵局都採用競爭考試制度了。

同時總統又派燕頓 (Eaton) 到英國去研究員吏制度。燕頓報告書除了不列顛制度的內容以外，還有不少極有意義的材料，如美國政治的性質，美

國憲法的淵源，美國行政的惡習以及改革的現狀。這些材料與來日的吏治法是很有關係的。

同時，內政部長休爾茲 (Carl Schurz) 已實行競爭的考試制度，且竭力鼓勵別部採取一致的行動。雖然別部沒有模倣他，但是這小小的實驗也未始不是盡了拋磚引玉的義務了。

(四) 改革運動的告成 在寇脫斯 (G. W. Curtis)，史邱斯，燕頓……的領導之下，改革吏治運動真是如火如荼。一八八一年又發生一件意外的事件，即格非總統 (Garfield) 的被刺。刺客是個失意的「官的追求者。」這件事使全國的情緒緊張到萬分，於是對於俘虜制有作進一步推翻的必要，對於改革的立法之擴大化與激烈化也有十二分的把握了。果然參議員伯達爾頓 (Pendleton) 提出一個議案，第二年便通過了，這就是聞名的「伯達爾頓

法」(The Pendleton Act) 法案之基本意義便是員吏之任用與提升必須以適合位置爲原則，換言之，即須經過公開的、完美的、誠實的、公平的、競爭的考試。考試必須是公平不偏的，屬於大眾的，和專門性質的。

這個法案的內容，簡言之，有下列數端：

一、考試委員會——設委員三人，屬於同一政黨之委員不能超過一人，委員由總統得參議院之同意後委任之。考試委員會之職責如下：

(1) 輔助總統制訂規程，以期實施吏治法。

(2) 規程應包含下列數點及其他有關係之條例：

(a) 公開競爭考試以實用爲原則。

(b) 列級公務之任何職位必須任用考試成績之最優者。

(c) 中央政府員吏之任用必須依照各邦人口爲比例，應試者

須詳細填寫居住地點及日期。

(d) 任用前須有一個訓練時期(六月)

(e) 員吏爲求得任期之安定，就不得參與政治運動或捐助政黨費用。

(f) 員吏不能藉做官的勢力，威脅個人或團體的政治活動。

(g) 在特殊情形之下可舉行非競爭的考試。

(h) 其他……

(3) 在總統所頒布規則之下，考試委員會實施及管理考試規程。

(4) 考試委員會可作吏治規程的研究。

(5) 考試委員會每年向總統呈報告書一份。

一、飲酒酩酊之人不得任用及繼續居職。

一、若一家已有二人被任用，第三人不得再任用。

一、參議員及衆議員不得推薦私人。

一、員吏不能因任何政治目的，請求或接收捐款及其他利益。

一、員吏不能因政治關係而被免職、提升、降職、加薪及種種官級或薪俸之改變。

一、破壞上述法令者處以五千元以下之罰款，或三年以下之監禁，關於罰款與監禁由法庭判決之。

這個吏治法是美國員吏制度在法律上的基礎。

第二章 美國考試委員會的職務與組織

一 考試委員會的成立

一八八三年一月四日的員吏制度法（即 Pendleton Act）通過後，總統奧雪（President Arthur）就鄭重籌備考試委員會，委任燕頓（Dorman B. Eaton）為委員長，格蘭柯雷（John M. Gregory）與湯門（Leroy D. Thoman）為委員；三月一日參議院批准總統的任命，委員及委員長就於九日宣誓就職，當天就開第一次考試會議。

五月七日總統宣布考試規程，鄭重聲明：自七月十六日起，政府公職的缺補須履行新的制度。五六兩月，考試委員會為籌備第一次考試起見，曾二次觀察全美各部的公職。七月十六日就開始運用新制度了。

二 考試委員會的職務

在我們未敘述考委職務以前，讓我們先來討論一下政府人員的成分

或者委職務底領域。美國考試委員會的範圍雖涉及國家機關諸方面，然並未包含美國全部的員吏。委任的，應募的海陸軍人員是不在內的，不列級的公務員 (Unclassified Service) 也是不在內的。不列級的公務員包括無技術的勞工，高級的政官，前者的任用當然不必經過考試委員會的審查與考試，後者的任用是由總統得參院的同意委薦的。考試委員會的領域只限列級的公務。列級的公務員包括一般的行政員吏，他們的任用升遷是由考試委員會決定的。

考試委員會的職務約有下列三種：

(一) 宣傳

(二) 考試

(三) 證明

關於考試一部分，詳敘於第三章。

(一) 宣傳 徵求新員吏是考試委員會最重要的一個工作。每年總約有四〇，〇〇〇以上的空位需要新員吏來填補。

徵求新員吏的手續不能只出一個定期考試的通告，就可以了事。僅僅一個通告不能吸引大量數的應試者。應試者的人數不多，則精粹的分子就難挑選了；考試委員會在未正式宣布定期考試的通告以前，首須注意下列三點：

1. 如何獲得鉅數的應試者
2. 如何獲得最有才能的候補員
3. 如何供給平等的競爭的機會

欲完成上述三點使命，委員必須作公開宣傳的工作。委員會的公開宣

傳可分爲二類：特別的與普通的。特別的公開宣傳關涉特別考試與空職填補。普通的公開宣傳是一般的宣傳，目的不在徵求員吏，只在使大眾留意政府隨時徵求員吏的機會，並使大眾注意中央員吏制度的優點。二者的分別在前者於通告後必有考試。

特別的公開宣傳包括三個主要的報告：全國的、地方的、與個人的。

全國報告有許多形式，如請郵局寄送五色奪目的印刷品給與全國各大學、各青年會、各圖書館、各種公共機關；或在報章上、雜誌上登載注意的啟事；或作無線電廣播；或向各種會社、教育機關……作公開演說；或製造奇特的廣告。對於那般專門的、職業的、科學的員吏的徵求，考試委員會若不作十分的努力，應試的人員必不踴躍。一九二七年爲徵求邦間貿易委員會的工程師，考試委員會曾作大規模的宣傳，他們將通知單寄送與四千個城市

考試委員會，一千九百個公共圖書館，六百個大學校，七百二十五個青年會，一百個工程職業事務所，各電氣、機械、工程大學的校長，五百個美國工程師協會的會員，各有名的電氣工程師，二百個鐵道地價部長，各大城市的貿易局，及一百五十個公共事業委員會；曾在幾百種雜誌上登過廣告。結果，欲請求為工程師者，為數達五百名之多。

地方報告大致應用於書記官，郵務生的徵求，他的方法與全國報告一樣。

個人報告就是對於某項職務有特別興趣的人，將其姓名在考試委員會登記，等到考試機會來的時候，考試委員會便去通知他。

普通的公開報告包括三個步驟：廣告、連絡、合作。

廣告——考試委員會在各報章，各雜誌上登載論文、報告、調查。或出版

小冊子。目的是叫成績優良的大學畢業生努力去從事科學的和職業的研究。考試委員會有時也作無線電的廣播及公開的演說。

連絡——考試委員會竭力連絡勞工聯合會，公共職業介紹所，及同性質的各種組織。

合作——考試委員會與大學校、中學校、及科學社等學術機關有相當的合作。

(二) 證明 證明的意義，考試委員會是一個考試機關，不是一個任命員吏的機關。他是替行政長官籌備候補員的表格，證明政府所徵求的候補員的資格的。考試委員會的責任只在徵求、考試、鑒定、證明及格而已。任命權是總統與各部長的。考試委員會不過是幫助政府做第一步的工作，第二步的委任還是政府的事。

證明的手續。考試委員會證明三個合格的候補員，讓行政長官從三者之中去挑選一個。這個「三抽一」的規則是促進行政效率，發展責任心的制度。行政長官有挑選部屬的相當自由，為維持本人辦事的信用，為增進事業的效率起見，他不得不挑選他所最願意僱用的一個，最能與他合作及和諧進行公務的一個。「三抽一」制度在美國是沒有人反對的。

臨時的任命。考試委員會有臨時任命之權。臨時任命可以不必經過考試，但行使此權只在正式委任尚未決定之前，及短時期的工作。考試委員會可臨時委任已經過考試而及格的人員，或只填過請求而尚未應試的人員，或有能力擔任此項工作的人員。一九三〇年度考試委員用考試的方法或不用考試的方法任命臨時員吏的數目如表所列：

一九三〇年美國考試委員會任命臨時員吏之數目表

部 或 職	臨時任用(因永久公職尙未決定)			短期工作	
	經過考試	未經過考試	經過考試	未經過考試	
農業部	一三	七六	三〇四	五九二	
美國軍事紀念委員會			一		
預算局			一		
考試委員會			五〇	一	
商業局	一一	三〇	三一九	一一二	
效率局			一三	一	
僱工報酬委員會			九		
中央職業教育委員會			一		
中央農場委員會		九	五	四	

海軍部	中央公園設計委員會	中央航空顧問會	勞工部	判事	邦間貿易委員會	內務部	政府印刷所	普通會計處	中央貿易委員會	中央無線電委員會
一			二	二		五				一
			一二	九七	二〇	六五四	一九			
六			六五	二	一三	一三	六	七	一五	一
四		四	一八	三	一	五七				三

巴拿馬運河			一	一二	七
郵政局	二	五	八一		
首都之公共建築與公園	三七		二五四	二八	
冶工機關	一		四七	一八	
邦務機關	一	一	八一		
海關			五		
財政部	一	二二七	一九五	一四七	
退伍軍人機關	一八八	三〇四	八三	一五	
陸軍部	六	九	一二七	二八	
總數	二七一	一，四七一	一，七七八	一，〇三六	

復任與轉職 考試委員會有權發給證明書，證明離職舊吏毫無過失

與毫無不端行爲，准許復任。員吏的轉職一方面要得行政長官的同意，一方面也要得考試委員會的證明。

委員會的職務不限上述三種，其餘如記錄，研究等……幾個不重要的職務，恕不詳述了。

三 考試委員會的組織

考試委員會是美國政府一個獨立的機關。他是直接向大總統負責的。考試委員會本部包括三個委員，委員是由大總統得參議院的同意委任的。他們沒有一定的任期，他們中間至多只能有兩個委員可屬於同黨的。他們不能兼任別種官職。

三個考試委員之一便是考試委員會的主席，主席是由委員自己選舉

的。他們的責任是幫助總統實施吏治的法律，制定用人的規則，管理員吏的考試。他們要向總統每年報告各種規程的實施，各種考試的內情及各種謀進步求改良的建議。

考試委員會的工作日有增加：從一八九五年起，他兼辦哥倫比亞區政府的考試，從一九〇七年起，他又兼辦合衆國海陸軍校的考試，同年九月總統又命令它協助波多利哥 (Porto Rico) 的考試事務。這樣繁重的工作自然非三個委員所能擔任，故委員會設立下列三個機關：

- (一) 典試處
- (二) 祕書處
- (三) 其他

茲將三處的職務與組織分別說明如下：

(一) 典試處 典試處的責任是溝通考試委員會的工作與政府的需要。他是一個向考試制度負責任的機關，也是一個籌劃考試步驟的機關。典試處長叫做主考。主考是由總統得參議員的同意委派的。典試處的職員除主考以外，尚有副主考、助理主考、地方監督、助理監督四人。

主考是考試委員會中極重要的一個分子，他貢獻意見，決定政策，與部長、衆議員從長協議關於考試的事務。他監督典試處的六個局：請求局、考試局、審查局、研究局、地方局。他又有監督各地及各部的考試之全權。

副主考兼任考試委員會的預算官。他的職務除製造支出收入的計算書以外，便是協助主考；主考缺職時，副主考便是他的代理。

助理主考由主考委任。他是主考的祕書。他的職務是研究委員會工作的專門問題，搜集詳細的材料，起草報告書，（向總統與各部長報告）在主

考輔導之下，他規定考試之形式與內容，錄取之標準與條件。

地方監督與助理監督的職務是監督區政府的考試，幫助他們適應，改良，進步；研究區政府的公職問題，以謀任用最適當的人才；研究全部地方的組織，謀實現有效率的，經濟的行政。

典試處除本部有五個重要的職員外，尚設有五個分局：

1. 請求局 請求局的職務是保藏通信錄，以備向個人，各公共圖書館、各職業、專門科學會社、各教育機關……報告考試日期；喚起人民應試的興趣；印刷消息冊、請求書、補錄表、詢問單；審查請求者之一般程度、住址、公務之地位……；審查請求者之年齡、體格的舞弊情形；規定考試的分數，催促成績的發落等等。

請求局設局長及助理局長各一名。局長因故缺職，助理局長代理他

的職務。助理局長的其他職務是管理本部的行政細務，指導本部工作的人員，掌握往來的書札，保藏大小的文件，有時也替考試的請求者解決疑難問題。

請求局設立有下列的十一科：（一）出版及通告科，（二）郵務科，（三）優先科，（四）考試登錄科，（五）消息科，（六）考試公告預備科，（七）郵政廣佈科，（八）團體請求科，（九）個別請求科，（十）請求登錄科，（十一）雜務科。

2. 考試局 考試局的職務是決定考試資格，準備專門試驗，擬作筆試考題，發給准考證，算核成績，平均分數，決定員吏的提升、轉職、復職及處理各種不規則情形，如考試舞弊等等。

考試局設局長一人，負局務的全責。他與其他各局長及考試委員會

互相協議關於考試的方法與手續等等問題；他也與行政各部時常接觸，以謀考試工作的進步。

考試局的職務是非常專門的。它設立下列二科：（一）科學職業專門科，辦理一切科學的、職業的、專門的考試。（二）速記書記科，辦理書記員與速記員的考試。

3. 審查局 審查局的重要職務是審查分數，考官與競試者的舞弊，考試犯規的控告；決定轉職、提升、復職及非競爭之任用的資格；辦理檢查員，特別代辦、偵探之任用；審查員吏的政治活動。

審查局設局長一人，助理局長一人。審查局設下列二科：（一）控告科，（二）祕書速記科。

4. 研究局 研究局設局長一人，助理數人。他的職務是啓發考試的

技術，研究近代考試的方法，以謀考試方法的實際化，可靠化，更簡單化，更客觀化。他時時與實業界及大學校的研究工作接近。他是研究人員的專家。

5. 地方局 地方局的職務是監督區 (District) 的考試與地方考試委員會管理區職 (District Offices) 的人員事務；及聯絡考試委員會各部的工作。

(二) 祕書處 考試委員會的祕書長是由大總統任命的，受考試委員會指導的；他的權極大，委員會的專門工作都是他設計的。

祕書處無一定永久的職員。祕書處下面設立一個任命局。任命局的重要職務是辦理考試及格人員的註冊與證明，臨時員吏的任用；改變提升，轉職、復職的舊章，與審查局合議考試的必要問題；處理員吏的退職等事。

(三) 其他

1. 人員分級特派部 部長叫做研究主任。他的職務是詳細辦理官位的分級，研究公務的責任、要素等等。

2. 人員部 部長叫做人員長官。他是與各部的行政長官合作的。他的職務是管理下列幾種的人員行政：人員之挑選與安置；效率分數之編定與保藏，人員之分級。

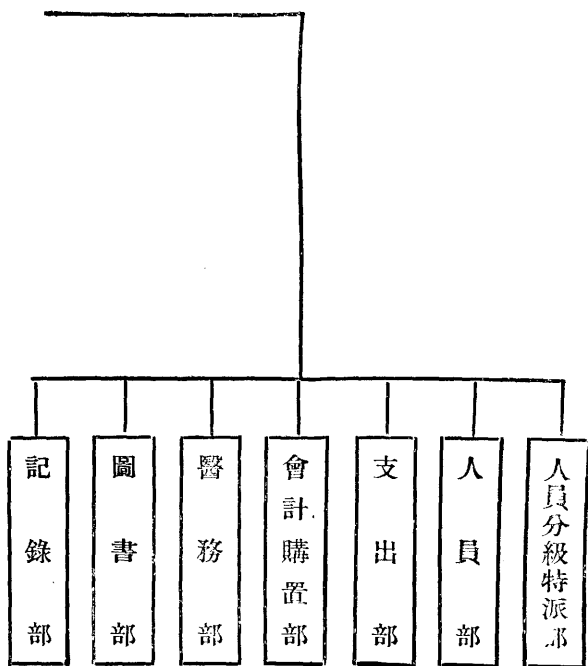
3. 支出部 部長負考試委員會用款之全責。每星期須向委員會報告支出。

4. 會計購置部 該部負委員會帳目之責。一切建築事務與內部購置都是這部管理的。

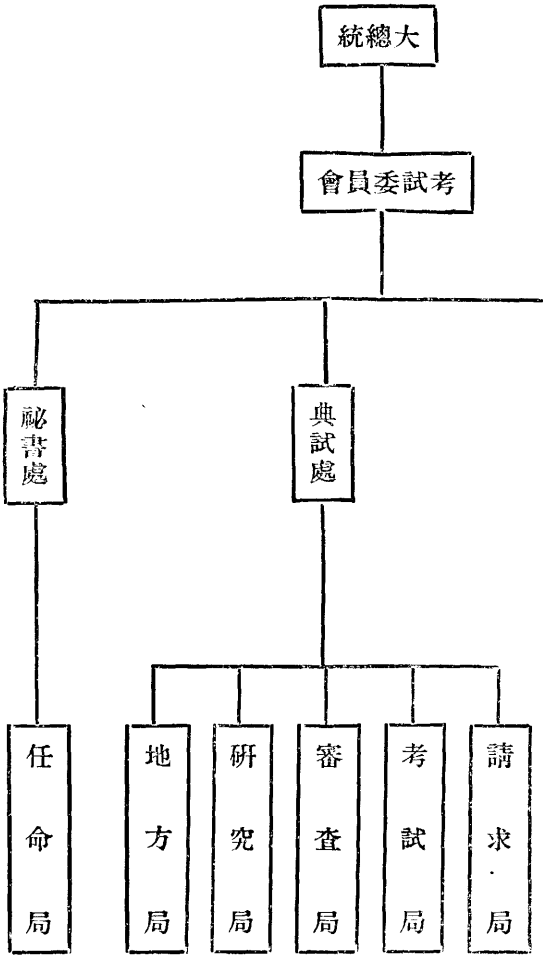
5. 醫務部

6. 圖書館

7. 記錄部



美國考試委員會之組織系統



歐美員吏制度

第三章 美國員吏之考試與任用

一 報考的資格

應試的第二步手續便是填寫請求書，請求書是考試委員會預備的。請求書絕不追問報考者之政治的或宗教的意見，但考試委員會可因下列幾種理由拒絕他的請求：

- (一) 因過失或行爲不端而被撤的舊吏。
- (二) 體格與精神不適宜於他所請求的職位。
- (三) 罪犯，身敗名裂者，不誠實者，不道德者，曾有不端行爲者。
- (四) 舞弊。

(五) 拒絕宣誓者。

(六) 有飲酒惡習者。

報考資格約有下列七項：

(一) 報告者必須宣誓(宣誓之形式與內容由考委規定)

(二) 在國內有一定的住址

(三) 合衆國的公民

(四) 法定的相當年齡

(五) 健全的體格

(六) 優良的人品

(七) 相當的教育程度

二 考試的性質

美國員吏考試與別國不同，美國不考普通的常識而注重專門的技能。美國人以爲測驗一個人的創作能力，機敏的程度，合作能力，交際能力，發明之才是不可能的。一般員吏制度的改革家竭力提倡考試應以位置的性質做標準，結果美國的吏治法就規定了實用的考試。燕頓在英國研究彼邦員吏制度時，目擊他們的考試的貴族化，回國後就竭力提倡民主化的考試制度。

美國員吏考試不問中國的地理，亨利第二（Henry II）的功績，華盛頓與文（W. Irving）的散文，只問有沒有做官的學問與技能。應試者希望做那種員吏，他就回答那種員吏應該知道的考卷。美國考試根據位置的性質才來決定考試的內容，才來挑選相當的人才。我們重復的說，美國考試是實用的考試；應試人在未就任以前，已有很豐富的經驗，很專門的學問，以及他的職

位所必需的技能。所考的，就是考取後所做的；答題時所知道的，就是他在做官時所能幹的。美國考試的內容不是學堂式的，一般的基本原理不爲他們所採用，它與學校的課程沒有密切的關係。在美國，只要他對於某種專門的學問有相當的造詣，就有考取的希望；不像英國只有牛津、劍橋的高材生纔有入仕的機會。

美國的考試是實用的，專門的；所以考試是各部、各職分別舉行的。

三 考試的種類

(一) 競爭考試與非競爭考試 競爭考試有一定的名額，錄取的標準不但是及格，並且是成績優良。競爭考試的意義是欲排去徇私與舞弊。國家的公職當以民主主義的精神，公開與有同樣資格的公民，人人有同樣服

務公職的機會；在同一機會下，作才能的競爭。美國大部分的員吏都是由這個考試出身的。

有時，考試委員會亦採用非競爭的考試。這種非競爭的考試只適用下列二類公職：

1. 機械公務……如工程師之類；

2. 職業公務……如科學技師之類。

非競爭考試的錄取標準是專門的技能，優良的品性。標準的根據大部分為「過去的成績」如著作與獎狀等。採用這個形式的考試並不違背考試制度的精神，因為競爭考試有時不能挑選真正的專門人才。換句話說，深的專門知識與職業才能不是競爭考試所能測出的，為選拔專門人才起見，不能一味孤行競爭考試。

(二) 筆試與口試 筆試是一個考查學問的最好方法。它不但可以試量專門智識，還可試量專門技能與一般智力。筆試是正確的，因此筆試為考試中最重要的一部分。筆試的考卷是由考試委員會籌備的。

口試在初行時曾受不少的批評。眾口同聲的說口試有舞弊的機會；近來，這個批評，也漸漸沒有了。口試的優點，是能使考官直接知道應試者的能力，又可以決定他的人品。我們都知道人品是一切職業的基礎，經驗告訴我們，口試是測驗人品的最好方法。

(三) 智力測驗與體力試驗 智力試驗包括試驗專門學識，普通智力，人品與經驗。前三項已於前節論及，今只敘述關於經驗一點。考試候補員的經驗，有時成爲極重要的一部分。(隨考試的性質而變) 經驗指職業訓練。考試經驗採最低限度制，若候補員沒有考試委員會所規定的最低限度

的經驗，就不能參加正式考試。

體力試驗亦爲考試中重要的一部分，體格的標準並不一律。如速記員、書記員，只要沒有疾病就可以及格了；如檢查員就要較強壯的身體，因爲他是在戶外工作的；又如冶工要有非常強壯的身體纔能合格。

讀者切勿誤會我們的分類，要知道競爭考試也許是筆試或口試；口試也許是競爭的或非競爭的。本來考試是整個的，沒有嚴格分類的必要。現今爲便利說明起見，將美國的考試分爲三大類，並不是考試只有這三類，或應試人只試一類的意思。

四 考試的內容

美國的考試是實用的，故沒有像英國一大批的考試課目——學校式

的課目。美國考試的課目不多；各門的輕重，也不相同，輕重由考試委員會決定，觀察過去十次委員會所舉行的書記考試，我們就可以知道他們不一致的情形了：

委員會一

分數

算學.....三

書法.....三

普通寫作.....四

委員會二

拼法.....一

算學.....二

書信.....一

書法……………一

抄寫……………二

經驗……………三

委員會三

負責……………二〇

書信……………一五

算學……………一五

書法……………三〇

經驗……………二〇

委員會四

經驗……………四

負責.....六

委員會五

經驗與訓練.....二〇

負責.....二〇

書信.....一〇

委員會六

經驗.....二〇

負責.....二五

算學.....二〇

書法.....二〇

作文.....五

拼法……………一〇

委員會七

經驗與訓練……………三

普通科(教育)……………四

負責……………三

委員會八

填寫……………五

記錄……………四

算學……………一

委員會九

實用問題……………四

經驗·····三

口試·····三

委員會十

實用問題·····六

經驗與訓練·····四

我們再來看助理工程師考試的內容，以下列七次委員會所辦理的爲代表。

委員會一

經驗·····二

專門課目·····六

算學·····二

委員會二

專門課目.....五

經驗.....三

算學.....一

報告.....一

委員會三

算學.....一〇

報告.....一〇

設計.....三〇

建築.....二〇

普通經驗.....二五

地方經驗……………五

委員會四

教育經驗訓練……………七

論文……………三

委員會五

經驗訓練……………四

數學……………二

專門課目……………四

委員會六

經驗……………三

實用課目……………五

口試.....二

委員會七

經驗.....一〇

設計.....二

數學.....二

材料.....三

工程學說.....三

由以上數例看來，我們知道美國考試內容是不一律的，各項之輕重也是不一樣的。

五 考卷的鑒定

考畢，將考卷課目歸類，由考試委員會蓋印。每類考卷由一個考官鑒定，第一次鑒定後，再請另一個考官重評；等到全部考卷重評，重鑒以後，即將應試人各類考卷歸併一起，然後計算平均數，應試者的姓名在百分數未計算以前是保守祕密的。考官不知道考卷的作者是誰，且考卷經過二位考官批閱還不公平、正確、劃一嗎？

滿分爲百分之百，各課輕重（占百分之幾）由考試委員會規定之。大概成績至七十分或七十五分便可以錄取了。

分數鑒定有一個例外，就是合衆國的退伍軍人——美西戰爭或歐戰時的海陸軍人——有一個優先權。若以七十分爲及格的標準，那麼退伍軍人的成績只有六十五分，也可以錄取了；法律又規定受傷的退伍軍人享有十分優先權，換句話說，他們若有六十分，也可以錄取了。退伍軍人曾有戰場

的經驗，並為國家建過功，故法律賦與他們五分或十分的優先權。退伍軍人之任用佔總數百分之幾，請看下列一表

一九一九年七月一日至一九三〇年六月三十日列級公務的退伍軍人任用表

會計年度	退伍軍人			委任之總數	退伍軍人被委之百分數
	五分優先權	十分優先權	由得優先權而被委任者之總數		
一九一九——二〇	一五, 七五〇	—	一五, 七五〇	二五, 七五〇	一三·五
一九二〇——二一	二九, 三五〇	—	二九, 三五〇	二〇, 一六四	二六·九
一九二一——二二	一八, 七六〇	—	一八, 七六〇	六三, 四八八	三〇·三
一九二二——二三	一九, 二三七	—	一九, 二三七	五九, 〇八七	三二·一
一九二三——二四	一五, 八五〇	一, 二七九	一七, 〇二九	六五, 六三五	二五·九

一九二四——二五	九，九三〇	一，四七四	一一，四〇四	四六，八〇四	二二·三六
一九二五——二六	六，九七三	一，〇二七	八，〇〇〇	三六，九九二	二二·六三
一九二六——二七	八，八三三	一，一五五	九，九四七	三六，七七七	二五·六五
一九二七——二八	八，二七四	九三四	九，二〇八	三七，七九六	二四·三六
一九二八——二九	九，九四一	一，六三七	一一，五七八	四四，八七	二五·八三
一九二九——三〇	七，二七三	一，九九六	九，二六九	三八，二八一	二四·三
總數	一四九，九七〇	九，三六〇	一五九，三三三	六四六，六〇一	二四·六四

六 考試委派優先權比較

經過考試的只有列級的員吏，不列級的員吏還是由總統委派的；但委派的員吏數目逐年減少，經過考試的逐年增加，請看下列圖表：

會計年度 (二月十六日至翌年一月十六日)	無競爭之職位	受過考試之員吏	委派之員吏
一八八四	一五,五九〇	六,三四七	一,八〇〇
一八九〇	三〇,六二六	二二,九九四	五,一八二
一八九五	五四,二二二	三一,〇三六	四,七九三
一九〇〇	九四,八九三	四六,六〇二	九,八八九
一九〇五	一七一,八〇七	一四三,〇五三	三八,九九六
一九一〇	二二二,二七八	一一五,六四四	四三,五八五
一九一五	二九二,二九一	一六七,七九五	三六,三九八
一九一六	二九六,九二六	一五四,七二二	四二,〇五七
一九一七	三二六,八九九	二一二,一一四	八六,三一二

一九一八	六四二，四三二	五五一，三九一	二一三，五三〇
一九一九	五九二，九六一	四三八，二五九	一七九，五三三
一九二〇	四九七，六〇三	二九三，三二七	一一六，三〇九
一九二一	四四八，一一二	三〇三，三〇九	一〇一，七一一
一九二二	四二〇，六八八	二〇六，〇〇七	六三，八六七
一九二三	四一一，三九八	二〇四，二〇〇	五七，六九四
一九二四	四一五，五九三	二二二，九一五	六八，二八七
一九二五	四二三，五三八	二〇一，四一五	五〇，一六四
一九二六	四二二，三〇〇	二〇二，八四六	三六，九九二
一九二七	四二二，九九八	二五一，六七九	三八，七七七
一九二八	—	二五四，八七五	四五，一〇八

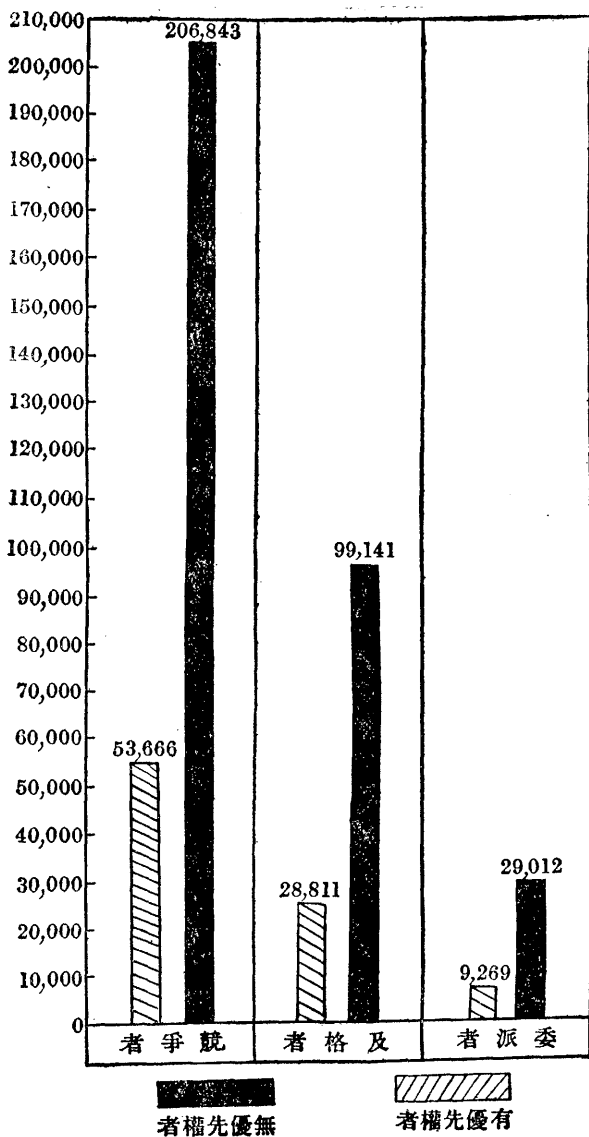
一九二九	—	二六二，〇二五	五二，二三一
一九三〇	—	二八七，三五七	四四，七一九

茲再列一九三〇年考試及委派員吏之比較表如下：

考 試	經過考試者	被委 派 者
列級公務：		
任用——		
職業的與科學的公務	一三，三三六	一，五一九
準職業的與準科學的公務	九，一七二	一，九五—
書記，行政，與普通公務	一七一，七七八	一九，九〇四
門房，勞工，手藝工人	六六，二二三	一四，九〇七
任用總數	二六〇，五〇九	三八，二八一

提升，調任，復職	六，九二〇	二，七九四
列級公務總數	二六七，四二九	四一，〇七五
不列級公務：		
外交公務，國務卿部	一一七	
海陸軍校	二，二二九	
郵務員	五，二八七	八四七
非列賓公務	三〇〇	一五
無技工人	九，四八三	二，七八二
海軍中學校及沿海監督	二，五二二	
不列級公務總數	一九，九二八	三，六四四
列級與不列級總數	二八七，三五七	四四，七一九

下列之圖表爲說明有優先權及無優先權之競爭，及格，及委派之總數
 (一九三〇年度)



第四章 美國員吏的生活保障

一 薪俸

薪俸的原則是「同等的工作受同樣的待遇。」什麼是同等的工作呢？事務的性質相等，工作的責任相等，任用的資格相等。凡責任相等，資格相等，操勞相等的員吏應得同樣的薪俸，這是一個公認的原則；但是美國的員吏分級是雜亂而無系統的，雖在同一機關，執行同樣工作，而他們的酬報卻很參差。往往操作最簡單工作的員吏祇因資格較老，獲得很豐富的薪俸；而一位新入的員吏操作最難的事務，卻反得很少的酬報。同為收稅特派員，而薪水之高低有九百至三千元之差；同為書記，薪水也有九百至二千元之不齊。

這是美國員吏制度不健全的地方。

一九一九年國會雖組織了一個委員會，詳細討論分級及薪俸標準問題，然也沒有什麼大進步。

美國員吏的薪俸是根據生活程度決定的，故不高也不低。下級員吏的薪俸與營業公司雇員的相同，高級的行政員吏及專門技師的薪俸大約與大學教授的相等。

一八九三年至一九一九年員吏的平均薪俸如下：

年份	員吏數目	平均年薪	零售物價指數
一八九三	一四，九一九	一，〇九六元	一〇〇
一九〇三	二三，七五七	一，〇六七元	一〇六
一九一三	二六，二八九	一，一三四元	一四一

一九一九

九一，七九一

一，三二一元

二五九

一九一四年大戰爆發，物價飛漲，一三三四元的購買力祇值八〇四元；到了大戰告終，薪俸雖平均增加了一八七元，然一三二一元的購買力祇值五一〇元。歐戰期中，員吏感覺生活的疾苦，於是要求加薪，一九一五年至一九一九年增加百分數如下：

員吏類別

增加百分數

排字工人

六九·一七

印刷工人

五三·八一

軍艦營造師

三八·九三

地質專家

二七·九九

土地局書記

二七·二九

國會圖書館助理員

二六·七六

土地工程師

二四·九二

抄寫書記

二三·三七

土地局裁判

一七·〇七

沿海報告鑄版師

一六·七七

生活程度增高，薪俸也隨之增高，這個現象我們已從上列數表中知道一些了；生活程度降低，薪俸也隨之降低的現象，則不甚普遍。我們可用最近的例子來說明，自世界經濟不景氣瀰漫美利堅以後，生活程度一瀉見底；自一九二八年以來，生活程度減低百分之二一·七，新任總統羅斯福在一九三三年三月下令從本年度四月一日起全國員吏薪俸減少百分之十五。（海陸空軍人也包括在內）他的命令說：「減薪的結果可節省國庫一萬

二千五百萬鎊。」由此可見美國員吏的薪俸是沒有一定的。

二 提升

考試委員會規程關於提升有下列二點規定：

- (一) 提升須經過競爭的考試，提升考試祇限於列級的員吏。
- (二) 提升之資格由提升官決定之。

美國提升的機會很少，如高級的專門家和科學技師很少是從下級提升的。關於提升，美國採用下列四種原則：

- (一) 任期久長
- (二) 提升考試及格
- (三) 工作效率

(四) 長官之批准

茲特分述之如下。

(一) 任期久長 若以在任久長爲提升的原則，黨員的衝突及政治的干涉皆可以避免了，且服務年數久長也是一個能力的標準。老員吏不能和青年人競爭考試，然他們的實際能力較祇能回答題目的青年爲大；但是這個原則也有缺點，就是限制青年人的提升。往往有特殊的人才因在任不久，就不能飛騰，况才能不是資格老的人的專有品，若以在任久長爲提升標準，它的結果不免不公平，不免犧牲許多有才能的青年。如果任用的標準——考試錄取的標準——是很高的，年長制度尙可保留；若任用時並未注意下級員吏的將來問題——提升，他們祇有做下級員吏的資格，而沒有握大權負大責的本領，那麼採用年長制度便凶多吉少了。所以這個制度不很

普遍實行。

(二) 工作效率 憑效率大小爲提升的標準，是近年來的新發見，但是這個方法的困難太多。工作效率是能測量的麼？測量的結果是準確的麼？主觀的評斷能免去麼？

一八九五年泰陸 (Taylor) 提倡鋼鐵工廠人員工作效率的記錄制度，一九〇六年韓考克 (F. H. Hitchcock) 也實行郵政局職員的薪水與提升根據工作的效率。一九〇九年各城市也都採用這個制度了：記錄郵務員及信差辦公的速度與確度，以及動作與專心。(盡職)

我們知道文明的程度還沒有到能够正確地測量人類工作的好壞，而且主觀的評斷又爲不免，因此這個以效率爲提升標準的制度也不很普遍。

(三) 提升考試 提升考試祇准在職的員吏應試(當然有相當的

限制)考試的內容注重一般的行政才能及必需的專門學識。提升考試是競爭的或及格的。

考試雖不能測驗真正的才能，然這個方法是不準確當中一個比較準確的方法。若在考試的成績以外，再參考工作的效率爲決定提升的標準，那便是萬全之策了。

(四)長官之批准 一般的行政長官莫不以爲考試的方法可適用於初次的任用，而不能適用於提升。他們以爲員吏在長官的指導與觀察之下進行工作，他們的人品、效率與才能爲長官們所熟知，故可否提升的決定權應操諸長官，長官的考慮是最真確的標準。但是長官判斷提升不免憑一己及一時的愛好，置真才於不顧，埋歿有爲之士是在所不免的，政黨的進襲又爲必然的結果；苟能免除上述諸項弊端，那麼提升由長官決定實是一個

最簡單的，最不費力又不費錢的辦法。

以上四項方法沒有一個是十全十美的，美國政府所採用的也不祇限一個。

三 懲戒

提升與懲戒是相反的二個極端。前者是勤奮、專心、用功的報酬；後者是貪懶、敷衍、舞弊、不端行為的處分。懲戒的方法約有下列幾項：

(一) 加重工作 若員吏（下級員吏）不盡職分，或時常無故不到，高級長官可以加重他們的工作。

(二) 警告 警告有二種：口頭警告與書面警告。使不當心的員吏剖解自己的錯誤，知道自己的弱點；使有過失者有一自省的機會；也使長官時

時留意下級員吏的行動，負起管理的責任。

(三) 罰款 這個方法爲郵政局所採用。若遲到與無故不到，就得照章罰款。

(四) 取消「任期久長」權利 若以「任期久長」爲提升之標準，則權利被取消，就沒有提升的資格了。這是一個很厲害的懲戒。

(五) 停付薪水 法律規定薪水之停付，不得過九十天。停付薪水是暫時的停付。

(六) 降職 這個方法很危險，因容易破壞員吏的感情，故不常用。

(七) 撤職 若員吏有重大的不端行爲，最嚴重的懲戒便是撤職。撤職原因約有下列數種：

1. 刑事過失

2. 不道德或犯罪
3. 任意破壞吏治法
4. 反抗命令
5. 故意曠職
6. 酩酊大醉
7. 受賄

美國員吏之被撤職者爲數不多。一九〇三年被撤職者凡一千五百七十一名；一九二五年被撤職者凡一萬零七百十八名。根據郵務長的年報：一九一七年第一第二級的郵政局長被撤職者約占總數百分之〇·六二，信差被撤職者約占總數百分之〇·五九。只由這幾個統計看來，美國員吏之撤職尙算不多。

執行懲戒之機關，大部分爲長官；有時，亦爲考試委員會。

四 退職年金

美國設施年金，爲期甚早。在聯邦時代（一七七六年至一七八九年）已有軍人退職年金的嚆矢。一八三三年陸軍部內設立一個退職年金司，到了一八四九年轉設於內政部。南北戰爭後，年金立法層出屢見，人民的負擔也因而日重一日，一九〇二年，享受年金者的人數，達九十九萬九千四百四十六人；政府支出，在一九一一年已過四百二十萬萬元。

起初享受年金者，大半爲軍人。軍官服務三十年，年齡達六十二，便有資格享受退職年金。到了六十四歲，須強迫退職。文官享受年金始於一八四五年，是年郵政局開始津貼年老的員吏。一九〇四年以後，國會常有關於退職

年金的辯論，議員常要求實行員吏的退職年金制。一九一二年國會成立一個「效率與經濟委員會」，派脫飛總統 (President Taft) 爲委員長，促進退職年金制的成立。一九二〇年中央退職法通過於國會，退職年金制度就算正式成立。

一九二〇年退職年金法規定列級員吏（除了教員、警察、救火夫）都有享受年金的權利。根據服務年數之長短，將員吏分爲六級，各級員吏之退職年金百分數如下：

級	服務年數	退職年金之百分數
一	……三十年以上	六十
二	二十七年至三十年	五十四
三	二十四年至二十七年	四十八

四 二十一年至二十四年

四十二

五 十八年至二十一年

三十六

六 十五年至十八年

三十

退職年齡法定七十歲，服務年數至少爲十五年。機械師、郵差、郵務生卽至六十五歲也可以退職了。退職是強迫的。若能得部長之同意及考試委員會之允許，尙可繼續服務四年，過了四年，便不能再請求了。退職年金有兩部分。一部分是國家的公款，一部分是員吏自己的儲蓄費。每個員吏，須將每月薪水的百分之二·五撥出來作爲「員吏退職年金」，該款由政府代爲儲藏，到了退職年齡，或撤職、死亡，政府便將本息歸還。年金的大部分是員吏自己的捐款。這種制度可以避免慈善及施捨的心理，同時也可以減少政府的負擔。

初實施年金制度的時候，人人以為退職年金是一種慈善事業，後來漸發展，到了現在，沒有一個不以為忠實的老員吏，為國家服務了一生，年金是他們應得的酬報，是他們應享的權利，是他們的一種生活保障。

第五章 美國員吏組織

一 美國員吏組織之經過

員吏組織由郵政局開端。這是一個極自然的現象，一因郵政局職員的數目多，二因郵政局職員的工作大致相同。最初，郵差要求八小時工作制度，結果總局不答應而「全國郵差工會」遂成立於波斯敦（Poston）（一八九〇年）郵務生的組織最早發現於紐約（一八八八）「全國郵務生公

會」成立於一八九〇年，這是一個很大的，很發達的組織，它與「美國勞工聯合會」是合作的。

一八九九年「鐵道郵務公會」成立，成立之目的是合作保險，與運動議員立法。「全國鄉村郵差公會」也於一九〇三年在芝加哥成立。

「中央員吏聯合會」是最近組織的，成立於一九一七年。聯合總會在華盛頓，分會約有三百餘所，這是美國員吏組織中最出色的團體。它的由來是這樣的：歐戰初起，美國生活程度便一天高了一天，而員吏之薪俸仍舊如前。同時（一九一六年）衆議員波耳蘭（Boiland）提議國家機關職員的工作時間由六小時增加到八小時，結果引起各部員吏的抗議。國會顯然不理之結果，員吏下了組織公會的決心，一方面又向「美國勞工聯合會」請求援助。當年成立「中央政府員吏結合」直接與「美國勞工聯合會」合作，

一致反抗波耳蘭的提案。

中央聯合會設一執行部，包括主席一人，副主席九人，書記及司庫各一人。這是聯合會最活動的執行機關。一九一七年有會員一二，〇〇〇人；一九二〇年，四八，〇〇〇人；一九二六年，三二，〇〇〇人。

美國員吏的組織很多，上述數個不過是犖犖大者而已，其餘如工程員吏聯合會，科學人員聯合會……都是有聲有色的員吏組織。

二 員吏組織的功用

員吏組織可以啓發團體的意識，增加工作的興趣，改良員吏的地位，集中員吏的意志。員吏組織有利於公共行政也是無疑的。因爲員吏感覺工作富有樂趣，則良好的行政便會出現，行政的進步便指日可望。員吏有了組織，

他們就有一個公共的責任，若有破壞吏治制度的精神，他們必羣起而反抗，員吏組織實是攻擊「舊時代的俘虜制」的最良武器。它是功能制度的擁護者，考試制度的保姆。他們要求退職立法，薪俸標準，康健的工作環境，這些要求不但是與員吏有利的，就是與行政也是有利的。

員吏有了組織，他們的痛苦便可以有一個集合的表現機會，他們可以利用集合的形式，團體的勢力，排除一切荒唐的批評與無謂的不平。從立法機關方面着想，一個包含各方面的，負責的請求也總較一部分的，個人的請求來得正確些，明白些。

員吏組織又可為員方與官方的交流機關。部長的命令若欲得下級員吏的遵守，往往非先與公會的職員商量過不可；有了組織，官方與員方的關係便非常顯明了，一切往還皆有系統，兩造意見也有了開誠布公的機會。員

吏組織又使員吏間產生一種真正的、永久的合作精神。每月的出版、每年的大會、地方的集會、合作的習慣、困難時期的互助……種種特質能產生一個「團體精神」(Esprit de Corps)。這種「團體的靈魂」是永久的公務機關所必要的。美國的員吏組織不單有團體的靈魂，且有全國一致的精神。他們的會員是全美國的，年會有各地的代表，他們討論的範圍一直從阿拉斯加(Alaska)起至波多利哥(Porto Rico)止。

三 員吏的罷工問題

美國員吏組織的態度是保守的，他們所代表的是社會現狀，小康的工人階級，與中等階級。他們的領袖有時雖也很激昂，向統治階級種種挑釁，但很少有激烈的行動。

關於員吏可否罷工的問題，美國人的主張多半是不贊成罷工的。一、二、三年國會所通過的法律也只承認列級公務的員吏有組織職業團體的權利，並不准有罷工的舉動。主張員吏可以罷工的，如史派羅（Starr），他的理由也不外乎「政府的雇員與商家的雇員沒有分別，不能因為他是員吏，就可以停止他的『不工作的自由』」。

四 勞資聯合會議

這裏所說的勞資是指長官與員吏兩方。

自從英國實行勞資仲裁的辦法以後，這種辦法在美國實業界也曾風行一時。一九一九年美國員吏也採行魏天萊先生的計劃，組織全國勞資聯合會議。

全國勞資聯合會議，包括五十四個委員，勞資各佔半數。其中四個祕書，兩個是政府派的，兩個是由下列六個團體派的：

- (一) 郵政員吏聯合會
- (二) 中央員吏聯合會
- (三) 員吏協約會
- (四) 員吏會社及第一級員吏公會
- (五) 職業員吏公會
- (六) 臨時職工會

四位祕書辦理會內的細碎事務。

這個勞資聯合會的目的是在謀員方與官方的合作，增加工作的效率，交換各方的經驗，以及解決痛苦問題。除了中央勞資會議外，尚有各部勞資

會議，但並不是各部皆有的。

美國還有一種勞資會議，就是「員吏顧問會議」，這個組織有十二個顧問，官員兩方各佔半數，它的功用是向考試委員會貢獻獨立的意見。

美國員吏制度主要參考書

1. D. H. Smith: Civil Service Commission No. 49 (1928)
2. C. R. Fish: The Civil Service and The Patronage (1920)
3. L. Mayers: The Federal Service (1922)
4. A. W. Procter: Principles of Public Personnel Administration (1927)
5. L. D. White: Introduction To The Study of Public Administration
6. H. Finer: The Theory and Practice of Modern Government (1932)
7. Civil Service Commission Forty-Seventh Annual Report (1930)

此
页
空
白

附錄

爲使讀者明瞭中國目前考試制度起見，特採錄業已公布的法則與條例數則如后，以資比較和參考：

一 考試院組織法

十七年十月二十日公布

第一條 考試院以左列機關組織之

一 考選委員會

二 銓敘部

第二條 考選委員會掌左列事項

一 關於考選文官法官外交官及其他公務員事項

二 關於考選專門技術人員事項

三 關於辦理組織典試委員會事項

四 關於考選人員之冊報事項

五 關於舉行考試及其他應備事項

第三條 銓敍部掌左列事項

一 關於公務員之登記事項

二 關於考取人員分類登記事項

三 關於成績考核登記事項

四 關於公務員任免之審查事項

五 關於公務員升降轉調之審查事項

六 關於公務員資格之審查事項

七 關於俸給及獎卹之審查登記事項

第四條 考選委員會設委員長一人委員若干人銓敍部長一人副部

長一人均由院長提請國民政府分別任免之

第五條 考選委員會及銓敍部之組織以法律定之

第六條 考試院內置左列各處

一 祕書處

二 參事處

第七條 祕書處置左列各職員

一 祕書長一人簡任

二 祕書六人至十人其中四人簡任餘薦任

三 科員十人至二十人委任

第八條 祕書處掌左列事項

- 一 關於文書收發編製及保管事項
 - 二 關於文書分配事項
 - 三 關於文件之撰擬及繙譯事項
 - 四 關於典守印信事項
 - 五 關於會計庶務事項
 - 六 其他不屬於參事處主管事項
- 第九條 參事處置參事四人至六人簡任
- 第十條 參事處掌撰擬審核關於考選及銓敘之法律命令事項
- 第十一條 考試院院長綜理全院院務
- 第十二條 考試院得依法律於各省組織考試委員會

第十三條 考試法另定之

第十四條 關於舉行考試事項得依考試法之規定調用各機關人員

第十五條 考試院對於各公務員之任用除法律另有規定外如查有

不合法定資格時得不經懲戒程序逕請降免

第十六條 考試院處務規程另定之

第十七條 本法自公布日施行

二 考試法 十八年八月一日公布

第一條 國民政府考試院依本法之規定行使考試權

第二條 凡候選及任命之人員及應領證書之專門職業或技術人員均須經中央考試定其資格

第三條 考試分左列三種

- 一 普通考試
- 二 高等考試
- 三 特種考試

第四條 中華民國國民有左列資格之一者得應普通考試

- 一 經立案之公私立中等以上學校畢業得有證書者
- 二 有中等以上學校畢業之同等學力經檢定考試及格者

第五條 中華民國國民有左列資格之一者得應高等考試

- 一 國立或經立案之公私立大學獨立學院或專科學校畢業得有證書者

- 二 教育部承認之國外大學獨立學院或專科學校畢業得有證書

者

三 有大學或專科學校畢業之同等學力經檢定考試及格者

四 確有專門學術技能或著作經審查及格者

五 經普通考試及格四年後或曾任委任官及與委任官相當職務三年以上者

第六條 有左列各款情事之一者不得應任何考試

一 有反革命行爲經證實者

二 褫奪公權或停止公權尙未復權者

三 虧空公款尙未清償者

四 曾因贓私處罰有案者

五 曾受破產宣告尙未復權者

六 吸用鴉片或其代用品者

第七條 普通考試於各省區或考試院所指定之區域高等考試於首

都或考試院所指定之區域每年或間年舉行一次

第八條 普通考試及高等考試各以國文及中國國民黨黨義爲第一

試分科考試爲第二試面試及成績審查爲第三試

前項分科及各科應試科目由考試院定之

第九條 第一試第二試之筆試除有特別規定者外概用本國文字

第十條 普通考試由國民政府簡派主考官高等考試由國民政府特

派主考官舉行之

第十一條 舉行考試時關於典試事宜由典試委員會任之

前項典試委員會以主考官爲委員長

第十二條 舉行考試時由監察院派員監試

第十三條 考試及格者由考試院分別發給及格證書

第十四條 考試院舉行考試時得調用各機關人員襄理考試事宜

第十五條 對於考取人員事後發覺有第六條所列各款情事之一或

有冒名頂替情事者由考試院撤消其資格

第十六條 候選人員之考試及其他特種考試另以法律定之

第十七條 本法施行細則由考試院定之

第十八條 本法施行日期以命令定之

三 公務員任用條例 十八年十月二十九日公布

第一條 凡公務員之任用除法律另有規定外依本條例行之

第二條 簡任官除政務官外須就具有左列資格之一者遴任

一 現任或曾任簡任官經甄別審查合格得有證書者

二 現任或曾任最高級薦任官二年以上經甄別審查合格得有證

書者

三 對黨國有特殊勳勞或致力革命十年以上者

四 在學術上有特殊之著作經驗或發明者

第三條 薦任官須具有左列資格之一者遴任之

一 經高等考試及格者

二 現任或曾任薦任官經甄別審查合格得有證書者

三 現任或曾任最高級委任官三年以上經甄別審查合格得有證

書者

四 對黨國有勳勞或致力革命七年以上者

五 在教育部認可之國內外大學畢業且有專門之研究者

第四條 委任官須具有左列資格之一者遴任之

一 經普通考試及格者

二 現任或曾任委任官經甄別審查合格得有證書者

三 曾致力革命五年以上者

四 在國內外大學或高等專門學校畢業者

第五條 公務員之任用遇有特別情形時得遴任特種考試及格人員

第六條 曾有反對國民革命之行爲或言論不得爲公務員其已任公

務員者喪失其資格

第七條 簡任官之任用由國民政府交銓敘部審查合格後任命之

薦任官委任官之任用由各級長官於呈薦或委任前開具擬薦或擬委人員之姓名履歷或服務成績及擬薦擬委之職務官級送銓敍部審查

銓敍部接到前二項文書後應即付審查分別簽覆合格或不合格

第八條 各官署遇薦任官委任官出缺時應將考試及格人員儘先敍用

第九條 各官署任用考試及格人員時於考試院最近五年度分發人員中分別以左列標準序選每十五人爲一班依次薦任或委任之

第五年度五人

第四年度四人

第三年度三人

第二年度二人

第一年度一人

前項十五人之序選各以其每年度考取名次之前列者充之
序選人員之任用自五年度名次最前列者起依次遞用第五
年度用盡時始及第四年度如此類推至全數用盡再依第一
項之規定重新序選

在考試未滿五年度時依第一項所列標準如至第二年度則
以第二年度二人與第一年度一人爲一班照第三項規定依
次遞用餘類推

第十條 考試及格人員之敘用須從初級敘起

第十一條 凡依現任公務員甄別審查條例甄別審查合格之人員自退職之日起經過五年未敘用者喪失其資格

第十二條 第三條第五款第四條第四款人員考試院得於考試及格人員足數任用時停止遴任

第十三條 本條例施行日期以命令定之

四 文官俸給條例(修正)

十八年八月二十一日公布

一 各機關官俸之支給均依照本條例及附表之規定辦理

二 特任官俸一級八百元簡任官俸共分六級每級相差四十元薦任官俸共分六級每級相差三十元委任官俸共分十二級前六

級相差二十元後六級每級相差十元

三 各機關職員應由主管長官按照在職久暫分別敘級

四 各機關職員初任職者自初級敘起俟著有勞績時按級進敘至最高級爲止但資深責重或才識優異者得由主管長官酌定從優敘級

五 凡在職滿六個月有勞績者得由長官酌予進級

六 各機關職員已進至最高級後經一年而尙未升遷者得支年功加俸

七 年功加俸依照該員所支最高級本薪爲標準每增一年加俸十分之一加至與本薪同數爲止（例如簡任職員已進至最高級六百元後再經一年得按照本薪六百元十分之一給與每月六

十元之加俸按年遞增至六百元為止餘類推)

八 各機關中有特別官級者應比照該機關或其他機關之同等官

級敘俸

文官俸給表

職別	薪級	俸額
特任	一級	八百元
部長委員會委員長	一級	八百元
簡任	一級	六百元
次長副委員長	二級	五百六十元
技監	三級	五百二十元
祕書長署長	四級	四百八十元

								司長局長廳長參事祕書技正	五級	四百四十元
								薦任	六級	四百元
									一級	三百七十元
									二級	三百四十元
									三級	三百十元
									四級	二百八十元
									五級	二百五十元
								祕書科長技正技士	六級	二百二十元
								委任		
									一級	二百元

書記官辦事員書記				三等科員			二等科員技佐			一等科員	
	十二級	十一級	十級	九級	八級	七級	六級	五級	四級	三級	二級
	四十元	五十元	六十元	七十元	八十元	九十元	一百元	一百二十元	一百四十元	一百六十元	一百八十元

五 官吏卹金條例 十六年九月九日公布

第一條 凡服務中華民國之文官司法官警察官吏給卹事項適用本條例之規定

第二條 卹金分左列三種

- 一 終身卹金
- 二 一次卹金
- 三 遺族卹金

第三條 官吏有左列情事之一者得按其退職時俸給五分之一按期給以終身卹金但受卹者屬委任警官或長警時其終身卹金得按其退職時俸給之半額至全額酌給之

一 因公受傷致身體殘廢不勝職務

二 因公致病致精神喪失不勝職務

三 在職十年以上身體衰弱或殘廢不勝職務

四 在職十年以上勤勞卓著年逾六十自請退職

第四條 支給終身卹金自該官吏退職之次月起至亡故之月止

第五條 有左列情事之一者停止其卹金

一 被褫奪公權

二 喪失中華民國國籍

三 依本條例第三條第一款至第三款規定受終身卹金後再任職

官

第六條 有左列情事之一者停止其終身卹金

一 停止公權尙未復權

二 依本條例第三條第四款規定受終身卹金後再任職官

第七條

官吏因公受傷或因公致病而未達身體殘廢精神喪失之程度者得於其退職時兩個月俸給之限度內酌給一次卹金但受卹金爲委任警官時得按其退職時俸給給以三個月俸給爲長警時得按其退職時俸給給以六個月俸給

第八條

官吏依前條受卹後因傷病增劇更依本條例第三條第一款或第二款受終身卹金者扣除其已給之一次卹金

第九條

官吏有左列情事之一者得按其最後在職時俸給十分之一給以遺族卹金但對於委任警官給予遺族卹金時得以其最後在職時俸給七分之一爲率對於長警給予遺族卹金時以

其最後在職時俸給三分之一爲率

一 因公亡故

二 在職十年以上勤勞卓著而亡故

三 依本條例第三條受終身卹金未滿五年而亡故

第十條 亡故者遺族領受卹金依左之順序

一 亡故者之妻

二 無前項遺族或前項遺族不在時其子女

三 無第一第二兩項遺族或各該項遺族俱不在時其孫及孫女

四 無第一至第三項遺族或各該項遺族俱不在時其父母

五 無第一至第四項遺族或各該項遺族俱不在時其祖父母

六 無第一至第五項遺族或各該項遺族俱不在時其同父弟妹

女性官吏亡故時其遺族領受卹金依左之順序

一 亡故者之子女

二 無前項遺族或前項遺族不在時其孫及孫女

三 無第一至第二項遺族及夫或各該項遺族及夫俱不在時其夫之父母

四 無第一至第三項遺族及夫或各該項遺族及夫俱不在時其夫之祖父母

五 無第一至第四項遺族或各該項遺族俱不在時其本身父母

六 無第一至第五項遺族或各該項遺族俱不在時其本身祖父母

第十一條 支給遺族卹金自該官吏亡故之次月起至左列事由發生之月止

一 其子女達於成年

二 其妻亡故或改醮

三 其孫及孫女或弟或妹達於成年

四 其父母祖父母或夫之父母祖父母亡故

第十二及第十三兩條從略

第十四條 官吏在職三年以上未滿十年而亡故者得按其最後在職

時二個月之俸給給其遺族一次俸金

第十五及第十六兩條從略

六 公務員懲戒委員會組織法

二十年六月八日公布

第一條 公務員懲戒委員會直隸於司法院除法律別有規定外掌管

一切公務員之懲戒事宜

第二條 公務員懲戒委員會分左列二種

一 中央公務員懲戒委員會

二 地方公務員懲戒委員會

第三條 中央公務員懲戒委員會置委員長一人特任委員十一人至

十七人其中六人至九人簡任餘就現任最高法院庭長及推

事中簡派兼任掌管全國薦任職以上公務員及中央各官署

委任職公務員之懲戒事宜

第四條 中央公務員懲戒委員專任委員非具備左列各款資格者不

得任用

一 於黨義政治法律有深切之研究者

二 曾在國民政府統治下任簡任公務員二年以上或薦任職公務員五年以上者

三 年在三十歲以上者

第五條 地方公務員懲戒委員會分設於各省各置委員長一人由高等法院院長兼任委員七人至十一人掌管各該省委任職公務員之懲戒事宜

前項委員由司法院就高等法院庭長及推事中遴派四人至六人餘就省政府各處廳現任薦任職公務員中遴派

第六條 在直隸於行政院之市準用前條之規定設地方公務員懲戒委員會並得以前地方法院院長兼任委員長及遴派地方法院庭長及推事兼任委員

第七條 懲戒事件之審議在中央公務員懲戒委員會應有委員七人之出席在地方公務員懲戒委員會應有委員五人之出席由委員長指定一人爲主席

第八條 公務員懲戒委員會委員長綜理會務但不得干涉懲戒事項

第九條 公務員懲戒委員會委員長及委員之任期均爲二年但兼任者如於任期屆滿前解除本職其兼職同時解除

第十條 中央公務員懲戒委員會置祕書三人薦任以一人爲主任承委員長之命掌理典守印信分配案件及其他事務

第十一條 中央公務員懲戒委員會置書記官九人至十五人委任承長官之命辦理記錄編卷及其他事務

第十二條 中央公務員懲戒委員會爲繕寫文件及其他事務得酌用

雇員

第十三條 地方公務員懲戒委員會之分配案件記錄編卷等事務由

委員長調用法院職員辦理

第十四條 公務員懲戒委員會辦事規則由司法院定之

第十五條 本法自公布日施行

七 公務員懲戒法 二十年六月八日公布

第一章 通則

第一條 公務員非依本法不受懲戒但法律別有規定者不在此限

第二條 公務員有左列各款情事之一者應受懲戒

一 違法

二 廢弛職務或其他失職行爲

第二章 懲戒處分

第三條 懲戒處分如左

一 免職

二 降級

三 減俸

四 記過

五 申誡

前項第二款至第四款處分於政務官不適用之

第四條 免職除免其現職外並於一定期間停止任用

前項停止任用之期間至少爲一年

第五條 降級依其現任之官級降一級或二級改敘自改敘之日起非

經過二年不得敘進受降級處分而無級可降者比照每級差額減其月俸其期間爲二年

第六條 減俸依其現在之月俸減百分之十或百分之二十支給其期

間爲一月以上一年以下

第七條 記過者自記過之日起一年內不得進級一年內記過三次者

由主管長官依前條之規定減俸

第八條 申誠以書面或言詞爲之

第九條 懲戒處分由中央公務員懲戒委員會議決者應於議決後七

日內連同議決書三份報告司法院被懲戒人爲薦任職以上者由司法院呈請國民政府或通知其主管長官行之爲委任職者由司法院通知其主管長官行之均應通知銓敘部
懲戒處分由地方公務員懲戒委員會議決者應於議決後七日內連同議決書通知被懲戒人之主管長官行之並應同時報告司法院及銓敘部

第三章 懲戒機關

第十條 監察院認爲公務員有第二條所定情事應付懲戒者應將彈劾案連同證據依左列各款規定移送懲戒機關

一 被彈劾人爲國民政府委員者送中央黨部監察委員會

二 被彈劾人爲前款以外之政務官者送國民政府

三 被彈劾人爲事務官者送公務員懲戒委員會

第十一條 各院部會長官或地方最高行政長官認爲所屬公務員有第二條所定情事者應備文聲敘事由連同證據送請監察院審查但對於所屬薦任職以下公務員得逕送公務員懲戒委員會審議

第十二條 薦任職以下公務員之記過或申誡得逕由主管長官行之

第四章 懲戒程序

第十三條 懲戒機關於必要時對於受移送之懲戒事件得指定委員調查之

第十四條 懲戒機關對於受移送之事件除依職權自行調查外並得

委託行政或司法官署調查之

第十五條 懲戒機關應將原送文件抄交被付懲戒人並指定期間命

其提出申辯書於必要時並得命其到場質詢

被付懲戒人不於指定期間內提出申辯書或不遵命到場

者懲戒機關得逕爲懲戒之決議

第十六條 懲戒機關對於受移送之懲戒事件認爲情節重大者得通

知該管長官先行停止被付懲戒人之職務

長官對於所屬公務員依第十一條之規定送請監察院審

查或公務員懲戒委員會審議而認爲情節重大者亦得依

職權先行停止其職務

依前二項規定停止職務之公務員未受免職處分或科刑之判決者應許其復職並補給停職期內俸給

第十七條 公務員有左列各款情形之一者其職務當然停止

- 一 刑事訴訟程序實施中被羈押者
 - 二 依刑事確定判決受褫奪公權之宣告者
 - 三 依刑事確定判決受拘役以上之宣告在執行中者
- 第十八條 依前二條停止職務之公務員在停職中所爲之職務上行爲不生效力

第十九條 公務員懲戒委員會委員之迴避準用刑事訴訟法關於推事迴避之規定

第二十條 懲戒機關之議決以出席委員過半數之同意定之出席委

員之意見分三說以上不能得過半數之同意時應將各說排列由最不利於被付懲戒人之意見順次算入次不利於被付懲戒人之意見至人數達過半數爲止

第二十一條

懲戒機關之議決應作成議決書由出席委員全體簽名前項議決書應由懲戒機關送達被付懲戒人通知監察院及被付懲戒人所屬官署並送登國民政府公報或省市政府公報

第五章

懲戒處分與刑事裁判之關係

第二十二條

懲戒機關於懲戒事件認爲有刑事嫌疑者應卽移送該管法院審理

第二十三條 同一行爲已在刑事偵查或審判中者不得開始懲戒程

序

第二十四條 同一行爲在懲戒程序開始刑事訴訟程序時於刑事確

定裁判前停止其懲戒處分

第二十五條 就同一行爲已爲不起訴處分或免訴或無罪之宣告時

仍得爲懲戒處分

第二十六條 同一行爲雖受刑事之宣告而未褫奪公權者仍得爲懲

戒處分

第六章 附則

第二十七條 應受懲戒之行爲雖在本法施行前者亦得依本法懲戒

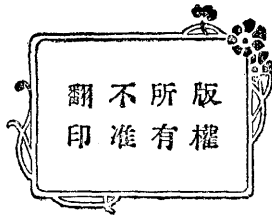
第二十八條 之
本法自公布日施行

中華民國二十三年四月印刷

歐美員吏制度 (全一册)

定價大洋一元二角

(外埠酌加運費匯費)



著者 龔樓 邦瑞 彦祥

校閱者 錢端升

發行者 沈知方

出版者 世界書局

發行所 上海及各省 世界書局

本書負責校對者徐之俊



A541 212 0005 0762B

大 學 用 書

陪 審 制 度	民 事 審 判 實 務	中 國 民 事 訴 訟 法 論	中 國 親 屬 法 概 論	中 國 親 屬 法 論	中 國 民 法 債 編 各 論	中 國 民 法 債 編 總 論	國 際 私 法	國 際 公 法	比 較 憲 法
阮毅成著	曹鳳簫著	施霖著	阮毅成著	鍾洪聲著	吳振源著	吳振源著	阮毅成著	周還著	費鞏著
一册	一册	一册	一册	一册	一册	一册	一册	一册	一册
七角五分	一元二角五分	一元五角	九角五分	一元三角	二元六角	一元五角	一元二角	一元三角	一元六角

世 界 書 局 出 版

(新32.95)

F22105



歐美員吏制度 價洋一元二角

F22105