

1409

69

書 叢 政 鹽

# 人 事 論 叢

著 合 達 王  
善 集 許

余本年

行 印 局 總 政 鹽 部 政 財



# 人事論叢目次

## 一、總論

近代文官制度之得失

再論文官制度

憲政與人事制度

鹽務人事管理之實施與改進

附曾副局長中訓團講詞「人事制度與鹽務」

人事管理人員服務要領

談人事管理

## 二、分論

論考試

論任免升調

論成績計分

論考核獎懲

公務員待遇問題之商榷

## 人事論叢目次



3 1797 1650 5

MG  
170352  
8

人事論叢目次

論待遇

論訓練

論人事登記

總

論

## 近代文官制度之得失



國家之興盛，繫乎政治之修明，政政要素：為健全制度，嚴密組織，及慎選人才度制。制度為軌道，組織為車馬，而人則為策劃推進之原動力。論孟一再稱爲政在人，賢者在位，能者在職，可以知人治之重要；惟人事變遷無常，人亡政息堪虞，韓非子謂：「使法擇人，不自舉也，使法量功，不自度也。」則制度尤尙焉。

文官制度，我國古已有之，虞書周官均有記載，漢書對徵辟、試署、久任、薪俸、監察、退休，更有詳盡之記錄。惟近代科學之文職事務官制度，則創自英國，迄今不過一百六十年，稱爲英國國寶之一。良以此項制度，選賢任能，繼往開來，促進效率，安定政治，其功用固甚鉅也。

美國一八八三年前，國家官職，均以酬賞選舉有功之人，所謂分贖制度者是也。是年頒行公務員法，實行競爭考試。一八九五年泰洛發明科學管理，以工作性質分析職位，國會研究四年，至一九二三年始通過公務員分額法，奠定美國官制度之基礎。

我國公務員任用法，公布於民國二十二年三月，民國二十四年及民國二十六年，曾先後兩次加以修正，此外對於官制、官規、考選、銓叙、級俸、考績、助獎、退休、撫卹、進修、登記，亦均有詳細法規條文。文官制度，最早採用於我國政府機關者，爲海關、郵政、鹽務。一八六四年（同治三年）公布海關募用外人幫辦稅務章程，給予總稅務司雇人之權；郵政原附海關，十九世紀末因業務擴展而另設機構；鹽務人事制度，成立於民國二年，歷經採擇英美制度之優長，參酌國情，加以修正；數十年來雖局勢變遷，人事遞嬗，而三機關執行業務，矢志矢勤，成績斐然！尤以鹽務於抗戰後，海防撤守，鹽場淪胥，對於搶運增產濟餉，軍民食需，國庫收益，確盡極大努力，而主持大計，應付非常，均爲服

務三十餘年之舊人，是則應歸功於制度者也。

揆諸一般文官制度，其優點在：（一）分類分級之精密，以工作分類，以職位高低俸給大小分級，如一九三三年美國公務員分類分級，多至七類八十一等，一千六百三十三級者是。（二）公開競爭考選，除專門技術外，均側重於普通智力及常識之測驗。吏治委員會辦理考選，在英應有名流參加，在美得聘專家襄助，測驗既有標準，記分亦有根據，可免遺珠，兼絕倖進。（三）職位保障，一經甄用，非有舞弊濫職確有佐證者，不得任意撤換。（四）待遇較商業機構優厚，一面便利政府機關吸收優良人才，為國服務，一面使公務員生活安定，心不外騫。（五）陞級加薪，一律按年資勞績。（六）權職與待遇判分，公務員在本職位內循序晉級加薪，每等均有相當進身之階，待遇因年資而提高，職權並因此加重，能力普通者，可不致影響公務。（七）退休及撫卹利益，足敷公務員法定退休或死亡時，本人或其家庭生活費用所需。因（三）至（七）項而更得下列優點，即：（八）文官制度下之公務員，視職務為終身職業，窮年兀兀，矢志靡他。（九）奉公守法，崇尚廉潔。（十）嚴守政治中立，保持超然地位，以增進國家整體利益，絕對效忠國家為前提，避免投入政爭漩渦；此在英國規定更嚴，公務員不得參加一切政治活動，絕對保持公平與緘默態度，其第一原則，為對國家不論何種情況之下，公務人員應盡盡忠效命之絕對義務。（十一）忠心盡瘁於事業，對政務長官，盡力貢獻意見，籌劃設計，以謀改進，但私人方面，不阿不諛，剷除「班底」觀念，不致形成派別或特殊勢力。（十二）事業得有連續性，政府施政，不因公務員之更換，或有頓挫凌亂之虞；蓋軍務官吏，得有文官保障，決非五日京兆，儘可分負敬主張也。

文官制度之優點，業如上述，惟凡屬制度，利弊每相參合，文官制度當亦不能例外。茲將其弱點，臚舉如後：

（一）職位既有保障，俸給又甚優厚，一部份公務員，乃多墨守成規，不事進取。其在平時，辦理例行事務，或黨見綽有餘裕；一旦時值非常，即覺捉襟見肘，應付而難。

(二) 過重例行手續，浸為文書政治，以文書控制事業，其結果，姑無論公務效率，因此感受影響，而事業之進展延宕遲緩，把握時機，實有未易。

(三) 公務員大部精力，率銷磨於例行事務及瑣瑣細節，形同機械，以致思想力，創造力，研究精神，漸趨萎削。

(四) 國家機關，為層層牽制作用，機構繁複，開支龐大，第二次世界大戰開始後，此種趨勢，益形顯著，尤以美國為甚：本年度中央文職公務員，計有三百三十萬人之多，在昔全國戶口每二百六十四人中，平均有一中央文職公務員，現則每四十一人中，即有其一，人數既多，人才分散，素質降低，美國中央公務員俸給開支，由一九三三年之每月美金七千五百萬元，增至五萬二千二百萬元，開支總數浩大，則不僅國用增重，而公務員個人收入，亦因此減少，一九四二、四三年，已發生公教人員因待遇（增百分之二五）不能追上生活指數（增百分之五十）而更換職業，此種情事，現更銳化。

(五) 公務員為發揮牽制作用，其傳統習慣，均主集權，用是簿書衆多，報表繁複，耗時費事，增加開支。

(六) 公務員按照年資，循序漸進，所辦職務，例行為多，少數英特之才，或致沉淪羣僚，不克展其所長，間有埋沒者；但此種情形，尚不多見耳。

綜觀文官制度雖利弊互見，按其實際，究屬利多於弊，得勝於失。夫有法究勝無法，制度亦然，制度本身之優劣利弊，則有貴乎研究改進。文官制度創自英國，各國效法推行，馴至工商事業之規模較大者，對於管理上，亦多採仿其制度，演化為人事制度，制度推行，遍及全世界，而仍在不斷改進中，初不因其本身上稍有弊病而因噎廢食。蓋此項制度，於一八五四年創立後，歷經一八七五年、一八八六年、一九一二年、一九一八年、一九二九年之修訂；美國於一八八三年採用文官制度後，亦歷經一八九五年、一九〇九年、一九一九年、一九二三年、一九三三年之修訂改革，其目的無不在因時制宜，興利除弊。雖經多次改訂，而猶未能達到至善之境，目前及以後自仍向不斷修訂改革途中邁進，固可斷

，蓋改良制度猶之移風易俗，行之以漸，方能收效，自非一蹴可就也。

我國官制，現已開始採用此種文官制度，其需要之迫切，自不待言，蓋欲求吏治之弊絕風清，與政務之穩定，自以採用此制爲宜；而工商界亦可模仿此種制度，訂立人事制度，以資改良管理，發展事業。茲將對於文官制度應行確立之觀念，敘列於左：

- (甲) 組織：組織力求嚴密簡單及標準化，厲行權責劃分，分層負責；性質相同機關，一律歸併；中央與地方職權，及每一機關內各部門之職權，均應劃分清楚，事權尤應統一；其目的在求行政效率之提高，行政費用之減省。
- (乙) 簡政：政令愈繁，執行困難愈多，弊不勝言。補救之法：務期政令簡化，主管核定大政方針，提綱挈領，祇問辦理效果；至執行過程，辦事細則，一概責請各負責人員，不多過問，表報圖冊，更應減至最少數。其目的在求法令簡單化，事業合理化，工作計劃化，庶設官分職，責有攸歸。
- (丙) 分類：以最新方式，作工作之分析，職位分類，務求精密，考選、任用、遷調、擢升之管理，均實行科學化。其目的在求人人用其所學，展其所長，不致浪費國家培植人才之至意。
- (丁) 正名：司馬溫公作通鑑，首以名分爲主，曰：「禮莫大於分，分莫大於名」。爲人事正名，應嚴定缺額，不得藉口調劑，濫事升缺，縱因生活高漲，甯可宏其救濟；更不得因人設缺，以濫名器，其目的在求官職與待遇，截然判分，公務人員應認升遷爲特殊之榮耀，以增任事者之責任心，向上心。
- (戊) 公開：惟公生明，惟公開能保障公平，舉凡考試、陞遷、加俸，以及一應獎懲等事項，絕對公開。昔諸葛武侯治蜀，旋不遺遠，爵不免近，獎懲不因區域，有所影響。凡有私人請託，應即公佈大眾；公務人員之任期，並應給予公開保障，以難進難退爲原則。其目的在求事必公開，以奉行公事之優劣爲衡斷，杜絕私人請求請託之風。
- (己) 重質：人員素質，切實提高，初派人員均應經過嚴格公開競爭考試。考試之端，不應泥拘於文字，舉凡品格、思



想、儀態、談吐、常識、見解，均須多方考察；在職者之晉級、升遷，尤應以平日品行、辦事成績，及業餘進修為考核標準，嚴厲執行，不得例外。其目的在求公務人員作為實施人事制度之模範，質地提高，人數減少，待遇增優，開支既可節省，而辦事亦轉趨敏捷。

(庚)訓練：在一般公務員之初次錄用，自以普通智力及常識為考選標準，錄用之後，對於經營事業之技術及經辦之公務，應注重多方面不斷之訓練，並應獎勵業餘進修；經過相當時期，並予內外及區間互調。其目的在求中下級人員之培植，庶國家事業，得以繼往開來，發揚光大。

(辛)獎勵：公家應以種種方式，如獎狀、獎金，資助留學深造，及不次特升等，掖進賢能，並以反面之黜陟辦法，繩愆糾謬，撥正愚劣，始足全力獎勵公務員增進思想力、創造力、發明力，及研究精神（包括一般學識，本身職務，暨整個業務。），以期人人對學識有所進步，對事業有所貢獻。其目的在矯正過去公務人員之墨守成規，不尚進取。

(壬)福利：世以中人為多，王荊公謂：「唯中人窮則為小人，泰則為君子，以今世之制祿，而欲士之無毀於廉恥，蓋中人之所不能。」公家對於公務員福利，是應盡力籌設，凡關於基本生活所需如衣着、營養、居住、行動、學術修養、體力健康、公餘正當娛樂、休假遊歷、醫藥衛生，以至調遷時，舟車之便利，人壽疾病意外之保險，子女之教養，節儉儲蓄等等，均應予密切經常注意。其目的在使公務人員畢生無內顧之憂，盡其全力於職務。

(癸)紀律：紀律須極端嚴肅，絕對尊重；務期賞罰嚴明，相輔相濟。公務員待遇既優，平日辦事之應忠勤敏捷，公家利益之應絕對顧全，行政效率之應高度增進，一切措施之應公正廉明，均為分所當然；如有舞弊濫職，不論案情輕重，均應嚴厲處置，絕不寬融。其目的在求政風之廉明，士人氣節之提高。

優良文官制度，可以促進政治修明，其應普遍採用，實已無可非議，目前所以未能遽予普遍實行者，僅為時間問題。

，謹貢原則，以供研究；所望國內賢達，多加討論，促起國人注意，俾此制度，得以早日實現其至善至美之使命，斯則筆者之所厚望者也。

三十三年七月于金剛坡

## 再論文官制度

王 蓮

國家之敗，由官邪也，言雖陳腐，實具至理，曠觀中外史實，斑斑可考。人爲事業原動力，凡百計劃，無人推動，或推動不力，則計劃雖好，於事無補，故人事必上軌道，庶政方克有濟。

文官制度，創自英國，迄今一百六十年，認爲國寶之一。美國一八八三年前，國家官職，均以酬賞選舉有功之人，有所謂分贖制度；迨一八八三年，國會方通過文官制度法，實施以來，今已六十餘載，歷史悠久，獻替良多。

英美爲實行文官制度之先進國家，對該項制度之維護，自不待言；然美國人士，現對文官制度，發生懷疑。英國文官協會彙輯文官意見，多數對文官制度之興趣已減，年輕者並謀改業，有識者主張力減人數，提高效率，以免英國文官變成貧老院 (Poor Law Institution)。美國方面，全國公務員，有七百五十萬之多，其人事管理章程，計五百七十頁之繁，幾至無人能窺全豹；加之表報浩繁複雜，填表一種，即須五份，致每一機關，莫不設法如何繞避章程，以求辦事之便利。職是之故，對文官制度之信仰，發生動搖，甚至將文官制度 (Civil Service) 與官僚政治 (Bureaucracy) 併爲一談，並有主張不如恢復分贖制度 (Spoils System)，以求辦事迅捷者。

美國人士論文官制度，在美國有下列缺點：(一)手續繁複，辦事迂緩；(二)限於章程，難拔真才，而同時對於平庸之淘汰，過於繁雜；(三)視察紛繁，費時誤事；(四)待遇未加改善，已較商業機關爲薄，致優秀者無法羅致；(五)文官無創造進取精神，與社會情形隔閡。

美國因文官制度之退化，遂與官僚政治併爲一談，吾人試轉而論官僚政治。所謂官僚政治，地不分中外，時不論古今，其特質有四：（一）專做表面工作，特別注意形式，換言之，以文字表報爲目的，視爲控制工作之工具；（二）時時擴大機構，增加人事，以表示其重要性；（三）辦事因循敷衍，以推、拖、化爲原則，遇事能推則推，推而不去，則擱置拖延，無可拖延，則大事化小，小事化無，不求澈底之解決；（四）重人輕事，以私爲公，人員不重工作而重背景，養成奢緣鑽營奔競風氣。

官僚政治，一無可取，爲國家行政之蝥賊，文官制度則不然，其優點甚多，前在拙著「近代文官制度之得失」一文嘗論列之。惟美人所以不滿文官制度之原因，除以上所述外，且有新興機構之成績爲佐證，如泰納西流域水利管理局（Tennessee Valley Authority），聯邦農村借貸公司（Federal Farm Mortgage Corporation）等，辦事效率特高，此種機構創設時，即不受文官制度之限制；但細究該局等所以成績優越者，實因範圍較狹，性質單純，與具有全國性複雜性之其他機關不易管理者有別，加之事權統一，不受牽制，人員待遇優厚，升等按照年資，生活具有保障，公家對於福利，無不盡量供給，用是生活與工作協調，辦事效率增加；苟令徒言不受文官制度限制，而文官制度之優點，如待遇、年資、保障諸端，悉予廢除，其成績如何，無待預卜！是則該局等仍探文官制度之長，其區別在章程與管制之繁簡，不在制度之有無；在待遇之改善，不在文官制度之廢置。

凡立一法，旨在適應大多數之需要，事勢推演，容有未能盡善，要在不斷改進，以求適應，自不能以瑕掩瑜，因噎廢食，未得國能，徒失故步；試舉例證之：國家法律，所以辦善惡，正紀綱，如殺人越貨，執法者務必搜集證據，經相當時期，然後開庭審判，在此過程中，自不免感覺手續繁多，辦事迂緩，但如其遲緩費時，即謂法律應予廢除，不如恢復野蠻時代，斷然處置，斷無此理。文官制度固有其缺點，然與腐化之官僚政治，其賢不肖，不可以道里計。

事有不得，退而自省，當茲建國伊始，政治維新之際，我國對於文官制度，懲於英美之失，亟宜重加檢討，以求取

長去短。文官制度之病，在辦事遲緩，而致命傷則在待遇菲薄。遲緩之因有四：一、機構過多，表報浩繁，層層牽制，迭層紙片，案件祇求紙片上完美，解決不求澈底；二、機構繁化，必須增人，人員增多，事務益繁，手續益增，循環不已；三、畏負責任，遇事推諉；四、待遇菲薄，素質降低，素質低落，必多用人，人多待遇更難改善，亦為惡性循環之一。至難改真才一節，筆者從政二十五年，以積年體驗及平時觀察所得，以為有才具者，決不久屈於人下，文官制度按年晉升，原為防倖進，杜起錨，然亦不無出類拔萃者，予以超擢之機，故普通幹員，沉淪萃僚者，容或有之，至英特之士，其永久埋沒無聞，僅佔少數之少數。若以文官制度不能羅致專門技術人員，則技術人員應按學識能力，另給技術津貼，亦補偏救弊之一法，但必以人員具有真實技術，事務確切需要為限。

公務人員之於政府，猶血球之於人身，而文官制度則為澄濾血球之心房，欲求健全身體，必先健全心房，欲求有力政府，必先加強人事制度，茲擬具辦法數項，以就正於社會賢達。

(一) 確立制度厲行章則文官制度崇尚公開考選，保障職位，嚴守政治中立，保持超然地位，以增進國家整個利益，絕對效忠國家為前提，使國家事業得以連續不斷，不因政務官員之更換，或有頓挫凌亂之虞，是以此項制度，亟有確立之必要。章則為辦事之準繩，文官制度之精神，在各級人員，對章則遵守勿渝，威信申，綱紀飭，則紀律嚴明，工作敏捷。基本章則，自不能任意修改，惟執行細則，儘可因時制宜；但在未修改之前，決不能因不善之章則，而有不善之例外，直言之，決不能因章則不合，不予遵守，致更造成不良之惡例，惟必須注意者，章則必求簡明易行，理論與實踐不可脫節，發佈命令，必先再三考慮，鄭重將事，命令既發，必求貫徹。

(二) 縮編機構嚴訂員額機構員額，應按業務最低需要情形，作合理規定，甯失嚴格，勿涉浮濫，蓋機構疊架，隸屬重重，呼應不靈，牽制誤事；員額浮濫，則治事之人少，治人之人多，人多則手續增，從而人更加多，手續更繁，似此人浮于事，影響工作，良非淺鮮。不必要或駢枝機構必須裁撤，性質相同者予以歸併，每一機關內部單位，不宜多

列，其員額應予嚴訂，如逾定額，其溢支經費，應由該機關主管賠償，以示限制；蓋政效之增進，在質不在量，苟質不健全，機構員額雖多，反致債事。至臨時需要或附屬企業機構，須用人員，則待遇不妨較優於文官薪額，但不受文官制度之保障。

(三) 提高素質合理待遇戰時人員素質降低，各國皆然，今後政府甄用人員，務須嚴格分等公開競爭考試，以符慎選之旨，不論何方介紹，或臨時應急，需要雇用人員，均須參加考試，不得規避，否則作不適格論，即予解職。在職人員之晉升，其品級學識經驗，均應嚴予考核，一面提倡公餘進修，俾學識與經驗相輔並進，如是則人員職責雖重，於工作自必游刃有餘。公務員與國同休戚，在抗戰八年，大多飢寒交迫，艱苦備嘗，其時軍事勝利第一，固無間言，惟工作效率，與生活安定，不能分離，艱苦必有期限，不能強人以不可能之長期忍受，中人窮則為小人，泰則為君子，世上究以中人為多，公務員待遇長期菲薄，常在飢寒綫上掙扎，勢必垂頭喪氣，無心工作，遑論效率，意志不堅者，甚至營私舞弊！公務員現時所得報酬，不及戰前百分之五，而生活費用，迄今仍在上漲，當茲幣值未穩定前，似應下大決心，取得主動，一方面勿待物價激漲，再籌津貼，致公務員收入與物價之關係，終陷望塵莫及之窘境，一方面勿待人員積怨紛擾，以怠工罷業相脅，以免敗壞綱紀！故應將底薪一律按照生活指數，去零就整發給，以資救濟。

(四) 授權信託切實簡化 文官制度之一貫精神，在於嚴守章則，循章辦理，一切自納正軌，其在章則之內者，無妨儘量授權信託，不宜事無巨細，由上控制，往返請示，延誤推諉。管見以為機構員額，不特應簡缺毋濫，而每一機關，以三級為原則，最多不得過四級，俾指揮靈活，推動迅捷；蓋上級機構，旨在決定大政方針，提綱挈領，執簡馭繁，下級機構，惟以遵令推行事務為目的，稽查劃分，各盡厥職。行政簡化，說之已久，現在已至大刀闊斧實行之時，舉其要者：(甲)表報原為便利工作，決不能控制工作，若過重表報，則表報成為工作之目的，甚致與工作脫節，影響政效，莫此為甚。管見第一機構，可於年終彙編會計年報與業務年報兩種，其他必要表報，可在二級機構辦理，至基層機構，

爲直接推行業務之重要部門，不必瑣造，以簡手續。各級機構，祇對上級機關負責，其他部門，不得任意索編統計；各種調查表，亦應減免，在造式通令時，或應一時需要，或新設機構裝備門面，而在各級機構造表填式，則不勝其煩，甚至妨礙正務，最後調查表填造壘齊，每多束之高閣，人力物力，浪費可惜。（乙）公文旅行，原因在權責不明，與有關部門會簽，一方面照上項授權信託，一方取消會簽，只以一機關之祕書，爲聯繫綜核樞紐。（丙）公文改用格式，「等因奉此」與蓋章書行，概予革除。（丁）視察爲機關之耳目，欲明瞭業務情形，考察人員勤惰，自非視察不可，惟大多視察，注重抄錄案件，填造表報，極爲繁複，甚有同一案件，甲視察填表於前，乙視察復填表於後，於人力物力時間，均不經濟，在簡化時期，不妨減去視察，爲使上下溝通融會，機關首長、各級部門主管，隨時躬赴各地察看，反可立刻解決問題，坐而論道，每多高調，首長等實地觀察，可增進工作效率，提高人員辦事情緒。（戊）會議旨在交換意見，解決事件，但其流弊，每多議而不決，決而不行，於公務損失至巨，似應儘量減少。（己）匿名信件，一概不理，匿名控告，所得小而所失鉅，不但費時廢事，且於社會風氣，國民道德，影響尤多。

（五）協調工作生活 理想之人事制度，必使人員生活與工作打成一片，必使每人發生自居心理，公家之榮枯，成爲自己之榮枯。從另一方面言之：公家之愛護人員，應如子弟，斯則雙方感情增加，工作與生活協調，工作效率，必能激增。其入手辦法，應盡力籌設福利事業，目前最要者爲人員住所，管見素主住所集中，養成新村自治風氣，一面創導合作衛生，公餘娛樂，學術進修，子女教育，一面行保健，厚養卹，服務相當年限，勒令請假，得以休養遊歷，應屆退休，卽予年金，務求物質充實，精神愉快，再責以工作之最高效率，辦事若再不力，則科以應得之罪。各類人才，所適任之職務，并不限於一項，須根據其才能，參照其志願，慎選遞補，每至三年，復依其發展成就，或部份調整，或內外互調，以謀適當配合，蓋人員選調，固爲調整人事，但尙寓有改換環境歷練培植之作用，務使對於全部業務，社會風尚，普遍瞭解，一面可避免非此人不可之包辦性質，一面可糾正文官缺乏進取創造之病。其次工作時間，筆者堅信不宜過

長，因精力有限，時間長不惟徒增疲困，反有害於辦事效率，工作時間，日以六小時為宜；此六小時中，工作必須緊張，事務必須逐日清理。

優良文官制度，為促進政治修明之原動力，國家政風之廉明，士人氣節之提高，公務員應負表率責任，制度本身，容有優劣利弊，貴乎研究改進。我國時常建設，與民更始，文官制度之確立與健全，殆為戰後施政之綱領，亦為朝野上一致研討之中心，事已迫切，處望國內賢達，把握時機，盡力倡導，以求事業最高效能，完成建國使命，此筆者所馨香禱祝者也。

三十五年一月於南京

## 憲政與人事制度

王 達

天下事業，不論性質如何，目的如何，只要是集合眾人辦理一事，使其向同一標的前進，其進行遲速，效能高下，目的能否達到，無不視其所以管理眾人之方法是否得宜以為斷。管理得宜，則效率增進，成績彰著，事業克底於成；反之，則人各自謀，一盤散沙，事業無不失敗，此今古不易之理。這種管理的方法，便是現代所謂人事管理。人事管理在十九世紀前，並未為人們所重視，蓋其對於事業之重要性，尚未被人發現，輒近各國，講求效率，乃其相研討，力求美備，於是上至國家行政，下逮公司商店，在立制創業之初，舉先完成一套人事管理方法，以為辦理事業之基礎。其管理方法，上下貫通，體系完備，一經頒訂，咸皆遵守，成為人事管理確定不移之制度，以垂久遠。

抗戰勝利，建國肇始，雖萬緒千端，而總括一句，端賴人事，目前因制度未臻確立，官吏進退靡常，五日京兆，官如傳舍，造成貪污低能，因循苟且，種種現象，如何能負起建國大業？政府雖銳意改革，澄清吏治，其奈制度不立，莫可措手！況國大憲法，業已公布，一年內即將實行憲政，此後政爭劇烈，中樞官吏，隨黨起伏，尤須賴優良之人事制度，以為維繫。爰是不揣鄙陋，謹就管見所及，略貢數端，以備採擇。

一曰事務官吏超然獨立：美國為典型民主政治國家，但當十九世紀初期，因人事制度未備，大小官吏隨黨進退，此去彼來，政治紊亂，風氣腐惡，即所謂分隸制度，為世詬病。迨一八八三年，始設三人吏治委員會，攷察弊病，制立公務員公開競爭考試制度，政治漸趨安定，其後并明白規定事務官不得從事政黨活動，使官吏與黨爭脫離關係，然後數十年來腐亂擾攘現象，廓然一清。良以實行政黨政治，政權儘可更迭，而從事實際工作之大多數事務官，必須令其久任，庶能經驗豐富，辦事熟練；決不能任其朝來暮去，隨黨浮沉，故歐西民主國家，倒閉常事，而事務官始終不動。我們今後實行政黨政治，應以美國的分隸制度引為切戒！所以人事制度第一個大原則，應明白規定全國事務官超然獨立，不許參加任何政黨活動，現在國大憲法雖有法官與考試委員須超出黨派以外，獨立行使職權的明文（憲法第八十條及第八十八條），但此項規定，僅限法官與考試委員，尙嫌不足，應將範圍盡量擴充。譬如監察委員，保有彈檢大權，責任之重，過於考試，若有黨派關係，難免徇私，何以反無規定，此於憲法中似應修正補充。至事務官超然獨立，不妨在公務員任用法等普通法規內訂定之。

二曰官吏職位賦予保障：欲使官吏與黨派絕緣，最要緊的連帶條件，便是職位保障。蓋得失之念，人所同具，職位安定，乃能有恃無懼，忠實服務，自然超出黨派之外。英美諸邦，事務官皆為終身職業，除因過失撤免外，一律賦予保障，載明法典，用能恆久其事，畢生以之。我國歷來政務官與事務官之關係，衡諸以上情形，實迥然異趣，兩者間如同商店賓主，東家登場，夥計粉墨，老闆垮台，班底星散，一般心理，認為當然。民國以來，此風更盛，最近竟至學校易長，教員下場，實應痛革弊習，推行保障，政治前途，庶幾有豸！國大憲法關於此點，僅有第八十一條「法官為終身職」之規定。按原草案尙有第七十五條「審計長為終身職」，國大憲法予以刪除，似宜恢復，或連同事務官於普通法規中訂定之。

三曰官吏登進厲行攷選：選舉、考試、銓叙三者，為官吏登進之一大連環，我國古代即已有之，故有「德當其位，



功當其祿，能當其官」之標示。考試制度之精密完備，尤足著稱。民國肇造：此制寢廢。十七年考試院成立，各種考試法規，始漸次頒布，惜行之未遍，成效不彰。今茲實行憲政，杜絕黨派分贖，士人俾進，實舍此莫由；國大憲法第五十八條已明定「公務人員之選拔，應實行公開競爭之考試制度……非經考試及格者，不得任用」。政府應將現行考試法規，重加釐訂，考試科目，似宜切合實際需要，不必遷就學校功課，譬如縣長考試，注意機關實務，行政經驗，地方民情等項，則所錄之才，盡皆可用；至搜羅人才，務求普遍，推行考試，尤貴公平。總之，政府機關要門敞開，來必應考；後門緊閉，去必有故，方能合乎憲政的需要。

四曰限制員額優予待遇：我國古代官祿豐贖，降及晚近，漸趨菲薄，此因官吏愈多，政府不能不考慮其國庫支出。歷史上大凡盛世官少祿厚，政風清廉，亂世官多祿薄，政風敗壞；可見官吏多寡，俸祿厚薄，與政治之良窳，實俱至密切之關係。我國戰前官俸，已至最低限度，抗戰後因物昂幣賤，公務員待遇，一再貶抑，今日縣級公教人員，有月僅七八萬元者，生活無法維持。此後實施憲政，刷新政治，公務員待遇，誠宜從優考慮，重予制定，俾與上文超然獨立，職位保障諸端，不致脫節。否則雖欲超然，奈何生活，空言保障，無補實際。此外，公務員退休養卹制度，亦應分別推行，以為補助。但提高待遇，應與限制員額同時並行，政府機關之層級機構以及每一機構之組織員額，務求緊湊簡捷，力避架疊冗濫，一種政事，在一個機構之外，不得因人設事，巧立名目，另增駢枝；在人員限額之外，亦不得添用一人。政府對於現有全國機關及人員，須及早統籌調整，以為行憲準備。

以上所述，僅舉其大端，誠能確立制度，備此要點，則距離吾人之理想，當屬不遠。惟制度確立後，如何推行，亦為重要問題，凡事簡則易行，行亦有效，將來制訂法規，我們希望從簡入手，但法規一經公布，即須垂為典則，無論何事何人，咸應遵卹以行，政府機關要層督率，負有監察責任者，尤須隨時糾舉，俾期樹立風氣，養成守法觀念，積年之後，無法自行，不責而效，稍有違離，羣起譁然。憲政前途，實深利賴。

三十五年四月於南京

## 鹽務人事管理之實施與改進

王達

人事管理之實施，首須建立完善之人事制度。完善之制度，固攸賴不斷改進，點滴積成；而環境變動不居，尤須因時制宜，以謀適應，故任何制度均無完善之止境，惟不斷研求改進，始能使之日益健全滋長；歷時愈久，愈臻完善。人事管理成爲一種科學，尙屬近百年間事，我國政府實施人事管理，歷史尤短，現階段之文官制度，固已燦然具備，但尙在實驗推行期間；國人對於人事管理提倡研討頗力，今後發展，自未可限量。

我政府機關首先實施人事管理，當推海關郵政鹽務。此三機關業務性質與範圍雖各不同，而其成就要皆得力於人事之健全；此三機關於創辦之初，均聘英人主持，遂以英國人事管理辦法介紹我國，然於建始之時，亦僅粗具雛型，未足以言制度也。卽如鹽務人事制度，自創始以至今日，其繁簡疎密，殆不可同日語。以人事規則言，於二十年前，各項規定均散見於通令，十四年間彙訂人事手冊，二十一年始有人事規則彙編之厘訂，二十五年第一次修正，三十一年第二次修正，本年復根據中央及通令規定作第三次修正；以人事機構言，由隸屬於總務科之考績股擴充爲人事處與人事室，由注重人員之庸庸懋績，進而爲整個人事管理工作之調度、配備、訓練、考核。筆者於民國九年開始服務各鹽區，其間承乏總局人事，先後四次，追撫演進之過程，蓋不外取長捨短，擇善固執，以適應實際需要，符合科學原則而已。

人事制度之內涵有三：一爲制度之基本精神，二爲人事管理之機構，三爲人事章則典籍。人事制度之基本精神，實卽人事管理之最高原則，故人事機構與典章可隨時改進，人事制度之基本精神則不能變更。抑且所以設機構與典章之改進者，正藉以謀充分發揚制度之基本精神也。鹽務人事制度之基本精神，厥在慎考選，重保障，嚴考核，善待遇，勤作育五端；鹽務人事機構之組織與人事章則，三十餘年來迭有變更，而此五項基本精神不特確立不移，且更發揚光大，故鹽務人員具有勤慎負責，奉公守法之美德，命令既頒，不分遐邇，普遍貫徹，人員復能專業永業，守恆勿渝，承平時代

邊陲海隅，不辭勞瘁，抗戰期間，輾轉千里，不避艱險，因能獲致充裕庫收，供濟食需之績効。探本溯源，自宜歸功於人事制度之建立與改進。

就理論言，全國公務機關應推行統一之文官制度；海關郵政鹽務均屬政府機關，自亦應照中央考銓法規實施。然就事實言，此三機關實施人事管理，早在中央考銓法規頒佈之前，其制度因不斷改進，具有獨特之優點，且歷史悠久，已成爲維繫全體工作人員專心致志之定力，一旦根本改制，是否與機關業務之推行一無扞格，固屬問題，而維繫人心之基礎，不復存在，難免使歷來之政效隨之墮失，尤應考慮。是以爲謀文官制度之統一，貴能博採衆長，融會貫通，俾全國機關均能適用，并取漸進方式，徐圖齊一，始能普遍推行，一貫實施，在過渡期間，似應一面維持具有特殊性歷史性之人事制度，一面使之檢討研求，互相攻錯借鏡，其有較原有辦法更作者，不惜舍己從人，俾原有之人事制度與全國統一之文官制度，冶於一爐，其臻完善之境。是以國民政府三十三年十一月二十九日頒佈國營事業機關待遇調整原則第二項，有此類基於歷史傳統之辦法，事實上不能不酌予保留之規定。

鹽務人事制度，雖積有三十餘年之歷史，但因向乏宣傳，故其內容鮮爲社會人士所明悉。一般籠統印象，不外鹽務待遇較優，與職位有保障兩點。其較進一步之認識，則以鹽務人事制度確有其優長之點，但以人員生活安定，少數不免不求進取，循資晉升，按步就班，難於甄拔真才爲病。於一部份鹽務人員，則又以人事管理之規定，尙具彈性，人事管理工作，不盡單純，則員司勤慎負責，奉公守法之精神，不免爲之減色。以上三種批評，自各具觀點；然欲求體察之確切，仍須就鹽務實施人事管理之過程與現狀，作通盤之檢討。

給予合理待遇，賦予職位保障，乃人事管理重要原則；一般印象認爲鹽務待遇較優，與職爲保障兩點，自是鹽務人事制度之特色。然與其謂爲較優之待遇，毋甯謂爲合理之待遇，在職前言，鹽務人員薪給，固較一般行政機關爲高，故易於羅致優秀人才；若就現時之生活程度言，薪給已成爲待遇中極微部份，主要者在津貼一項，鹽務人員津貼係照中央

規定辦理，惟機構被視為業務性質，政府供應公務員之日用必需品，且未能享受；相形之下，自難再言優厚。其所以仍能維繫鹽務人員專業永業之心者，端賴固有之人事制度所培養之人員，與機關間休戚相關之感情，即心理學所謂自居作用。且其特色，實精神待遇多於實質待遇，如老有所養，死有所卹，改善生活環境，促進身心健康，職位有保障，前途有發展等，同人用能堅貞忠誠，始終不渝。惟人事制度具有完整性與連貫性，各部份相輔相成，待遇與保障二點，自不足代表鹽務人事制度之全部。

筆者於近代文官制度之得失一文中，曾列舉文官制度之弱點：關於人員墨守成規，不事進取，致思想力，創造力，研究精神，漸趨萎削，及按資循序漸進，少數英特之士或致沉淪羣僚，不克展其所長等項，均有論述，此蓋文官制度一般弱點。此項弱點，未嘗不可矯正，其重要者如實施訓練，以提高素質，厲行考核，以獎掖賢能，亦曾於前文詳細論及。戰前鹽務業務較簡，人事平易，迨抗戰發生，職責驟增，一切情形，變易常軌，即深感此項弱點，立待矯正。蓋時值非常，自須有非常之措施，於是，致力於兼致人才，舉辦訓練，實行預升，以圖補救。故抗戰發生後二三年，實為鹽務人事制度激盪期間，一切革命性之變動極巨，致引起一部份鹽務人員之顧慮。然鹽務人事制度經此一番洗鍊，無論新舊規定，汰蕪存菁，復歸穩定，實已完成一大改進。惟觀察現情，公務人員素質較差，成為中外在戰爭動盪時期普遍現象；如以文化水準較高之美國為例，就服役人員加以分析，一千萬人中，未受高中教育者，佔 $25\%$ ，已受四年高中教育者，僅 $10\%$ ，曾受大學教育，祇 $5\%$ 而已。是以就一般情形論：中堅幹部之脫節，近年尤見銳化。所謂人員素質，在求質能兩端，其內容質品德、性格、才能、學識、經驗、體格、儀表、言論、思想等項，無不包賅。而人事配備，所以策勵業務，業務增繁，對於人員素質之要求，自須比例提高；同時，業務進展之重點不同，所需人才種類亦異；并須針對需要，以謀適應，故人員素質低落，就一般情形觀察，實有外來及內在之原因：

(一) 由於業務範圍擴展，工作驟增艱鉅，所需人員素質之重點亦大異於前，一部份人員，不克從容部署，以求工

作上累積經驗之訓練，辦事效率，不免減低。

(二) 由於工作增多，人手不敷，廣事羅致應急，不暇多方慎選，間有薰蕕並進。

(三) 抗戰以後，新興事業衆多，各方需人殷切，互相競爭吸引，人員流動甚劇，心志難以安定。

(四) 抗戰以後，一般學生質量水準更見低落，不能適應業務需求。

(五) 戰時物價騰漲，公教人員待遇薄菲，不足維繫優秀人才，必至別圖出路；或則生活艱苦，身心困憊，少數意志薄弱者，更難求其砥礪廉隅，潔已奉公。

(六) 人員受工作與生活之重壓，公家亦限於事實困難，不能給予修養之設備與機會，在一再離亂播遷，長期勞頓緊張之狀態下，缺乏進修。

就上諸端，欲對症下藥，仍不外慎考選，重保障，嚴考核，善待遇，勤作育五項原則，茲擬議具體辦法六項如下：

(一) 公開競爭考試 在昔鹽務甄用新員，必須舉行公開競爭考試，極爲嚴格審慎。甄用者大抵限於戊己庚三等，往往錄取名額不多；而應徵踴躍，甚易甄拔優秀。戰時用人殷亟，公開考試手續繁重，又由於交通及環境之阻礙，無法舉行競爭考試，不得不採用測驗方式，測驗及格，派用後再舉行補實考試，以資補救，自屬權宜之計。現在特種考試鹽務人員考試規則，業由考試院頒行，甄用新員，自可遵照辦理；既符慎選之旨，復免補實考試之煩，正本清源，莫愈於此。又現行初派考試，限於戊等及以下，派用丙丁等人員，則以甄審資歷爲主，惟甄審資歷之標準宜先懸擬，必要時，亦宜經過考試，此項考試內容，可相當於高等文官考試。

(二) 厲行在職考核 初派時未經考試之在職人員，須參加補實考試及格，始補實爲正式職員，補實考試有三次機會，三次均不及格而平日品績特優者，可降等留用，再應次一等之補實考試三次，仍不能及格，即予遣散，至品績平庸者則一律遣散，不再降等留用，此爲顧全已成事實，未可厚非；設於甄用時果能舉行公開考試，此項困難，即不存在。

又在職人員之擢升，戊等及以下須經升等考試及格，戊等以上以保舉并甄審資歷，品績爲準。則主管長官考核之寬嚴，對於升遷黜陟之公平性，尤關重要，其運用另于研究管理技術一項詳論。於此應體認履行在職甄核，首須求考核之嚴正，俾執行淘汰升降，有所根據。次應求考試之策勵，關於職位提升者，最近中央正在考慮委任職升任者，須經考試，鹽務丁等相當於荐任初級，其升等考試似亦可比照展至丁等；關於督率進修者，似可仿照考試院考課徵文辦法，再加重實、自丙等以下，舉行年課，依其等級及職務，分別試以實際問題之策論，強迫參加，評定等次，優者給獎，劣者申斥，即以此作爲年終考績學識一項之參考。

(三) 舉辦特種銓敘 鹽務實施人事管理，早於中央頒佈考銓法規之前，其實施辦法，與中央規定不無出入，致鹽務人員，迄未經過銓敘。惟鹽務人員既同屬公務員，應同受國家文官制度之約束與保障，已如前述。或謂鹽務有其單行之人事制度，鹽務人員受鹽務人事制度之約束與保障，即不必再經銓敘，且亦難再適用中央考銓法規之規定，此固就事實立論，然舉辦銓敘，未必非根本推翻原有的人事制度不可，單鹽務人事制度之優點能爲政府所重視，未嘗不可承認此單行制度爲整個文官制度之一部份。揆諸美國人事制度職位分類辦法，其考試及銓敘均依各類業務性質及需要分別厘定標準，用能各專其業，各稱其職，殊足取法。是以在國家合理統籌文官制度之原則下，鹽務制度之特殊性，當不至成爲嚴重之問題。惟鹽務官等劃分，亦有值得研究之點：鹽務分甲至庚七等，庚等七級，己等六級（己等甲丙級與丁己級職缺不同，無形中實爲兩等，每等仍爲三級）丙丁戊等三等，每等各三級，乙等四級，甲等五級。每等內級數少，而每級薪俸差額巨，有五元十元十五元二十元二十五元及五十元數種，除己庚等外，品績俱佳者，每年得晉一級，此諸普通文官等級，等少而級多，且不限年晉一級，不免減低人員再接再厲，不斷競進之心理。故一面維持歷史性之薪額，一面增加每等內之級數，減少薪差，實爲重要改進目標之一。

(四) 改善員司待遇 鹽務待遇，精神方面較多於實質方面，所謂精神方面之待遇，以待遇之合理與公平爲主要因

素，殊有賴於實質待遇以爲表達之工具。其可得而言者，津貼方面，鹽務人員調差，有調差津貼，以途程遠近規定份數，以等級高下規定每份之數目，用以補償人員調差時之損失。又戰時公路運輸困難，攜帶行李限制甚嚴，依公路規定行李重量，遠較調差人員攜帶行李最低需要之重量爲低，此項行李過重費，私人不勝負擔，棄舊購新，更屬損失重大，倘不由公家補助，人員益將以調差爲畏途；而供職鹽務，應不限任何地區，爲人員服務之強制原則，調差所以應公務之需要，自不應令私人多所賠累。惟前項調差津貼，每份最多四百元，最少僅五十元，係戰前釐定，十餘年未改，依目前物價論，已等虛設！假期方面，鹽務長假與優待假之規定，用以鼓勵辦事勤勞人員，給予充分時間，俾資調劑修養或效力於個性愛好之工作，例如研究、游歷等項，不能謂爲對於國家社會毫無裨益與貢獻，（此項假期戰時不得履行，但仍保留應得利益）最近修正每年病假限度，依服務年資分別規定有差，均屬合理之規定。養卹方面，鹽務人員補償後服務滿三年，即可於退職或身故時按最後薪額及服務年數領取一次養老金，惟服務愈久，所佔年俸百分數愈大，惟其最高率爲百分之二十五，較退休法之退休金百分之四十至六十五爲低，但退休法對服務時期及年齡限制過嚴，於平時服務成績優良不合退休條件之人員，未免向隅，似以鹽務養老金之規定較爲適合實情，故歷來支給之數額，雖爲數有限，仍足維繫人員永業之心。福利設施方面，鹽務人員由公家供給宿舍，但日用必需品不能如一般行政機關，同樣供應，不免缺憾！惟鹽務人員互助辦法，自庚等以上人員，每人在薪水內扣存互助金，遇有繳付互助金人員在職身故，即在此款項下規定數目撥致賻金，辦理善後及贍養遺屬，法良意美，甚能發揮互相周恤之精神，其他機關已有仿行者；如再設法擴大互助範圍，並及直系親屬之喪，當更臻完善，惟辦理手續不免因之增繁，或且須添用人員，增加開支，殊堪考慮耳。此外公家對於圖書娛樂體育之設備與提倡，以及生活與工作環境之改善，宜再致力，以增進人員身心健康。綜上所述，可知鹽務待遇，實精神待遇有餘，而實質待遇不足，且一切待遇標準，均係戰前所訂，今雖比照戰時津貼成數調整，究有限，距最低生活需要仍遠，故改善員司待遇爲重要之一環，亦爲最困難之一環。

(五) 設立鹽務學校 舉行公開競爭甄用考試，固能廣泛選拔真才，然戰後鹽務以配合經濟建設，業務繁重倍蓰，需才更為殷切，舉行公開考試，恐未必能盡合專業之需要，仍須於公開考試甄用以外，輔以作育人才之計劃，以補不足，則設立鹽務學校尚矣。鹽務學校之作用，不僅在培植新人，尤可使原有之工作人員獲得深造之機會。孔子所謂「學優則仕，仕優則學」；學識與經驗，理論與實際，打成一片，樹立鹽務百年之基，蔚成人才輩出，盛，胥在於此。

(六) 研究管理技術 人事管理技術之範圍至為廣泛，但以提高人員素質為目標，則可歸納為下列各項：

甲、權責 鹽務人事集中管理，分層負責，而一以章則為準，其一貫精神即在嚴守章則。人員各有專司，長官調任，日常公務照常推進，並不因長官進退而受影響，故鹽務政策能貫徹一致，惟其缺點，即如近代文官制度之得失一文中所言，不免側重集權，影響行政效率；補救之道，不外嚴密組織，簡化，令兩點。鹽務人事管理既有章則可循，各級機構人事處理之權限，似可酌予放寬，以省繁牘，且可藉以訓練人員責任心與創造力。

乙、考試 舊考試為登用人員之手段；近頃新學說以「憑文取士」未能衡量應考人之辦事經驗，覺有未當，但在具體妥善之代替辦法未創行前，尚不失為「選賢與能」較公允可靠之方式。蓋經驗之短長，既可藉供職時期之考績，加以評斷，尤可一面就業，藉服務之關係，加以培養。至鹽務考試技術，業經一再改進：考試科目依職務性質而異，并依職務需要分別規定各科重要次要性。於必試科目以外，增列選試科目，以充分明瞭應試者之專長。甄用考試注重學校課程，在職考試注重服務經驗。甄用考試而筆試并重，在職考試品績與筆試并重，而試即所以評量品格、思想、儀態、談吐、常識、見解……等項，以補筆試之不足，品績所以衡量平日之工作能力與服務精神，旨在謀考試與考核之合一。又外班人員，注重品德才幹，文字優長非主要服務條件，故其面試或品績分數，較筆試分數所佔百分比為高。舉行考試時組織考試委員會，下設命題閱卷組，主持命題閱卷事宜。評閱試卷分初評覆評及最後決定三級，以昭鄭重。

丙、任使 近代文官制度之得失一文，曾列舉分類，正名，公開等原則。此三原則實針對人員之仕免升調而言。蓋



任免升調爲人事管理最繁重之階段，主要目的在獲得公平之保障與適當之任使。職務職位分類以內班與外班爲基幹，內班之中復分文牘會計統計技術警務事務各類人員，各級機關員司人數等級，均有定額，概視業務繁簡而定，不得因人設缺或提高職缺。任用須經考試及格，或審查學歷資歷合格先予試用，俟試用期滿，品績滿意，再予補實；一經補實，即依法予以保障。保升須確有空缺可補，且須其年資品績能力與職務性質相當，擢升人員，如才不稱職，任舉之主管長官應受處分。凡此均符慎選重質之旨，然尙屬消極防杜俸進，若欲積極獎掖人才，宜進一步考核分析人員特長，按區域、等級、及年資深淺之序，分類登記，如遇相當缺出，不難按圖索驥，獲致最適當之人選；而因材器使，亦不難據以作主動之調整。再則工作調換，內外及區間互調，爲訓練通才之良法，警務各地情形不同，職務門類亦多，此項辦法，尤感切要。將來交通復原，遷調困難解除，計劃調動，當可恢復。

丁、考績 警務考績項目，依照中央考績辦法規定，分工作、操行、學識三項，就此三項列舉與服務有關機因素：厘定表格，分別等第，由考核人加具考語，評給分數。考核程序採三級制：直接主管人員初核，再上級覆核，更上級作最後核定，然後依據考績表計算總平均分數，作爲分別獎懲之標準。實施以來，尙鮮窒礙，惟考核分數之差別，難以明確規定標準，而考核因個人標準不同，給分之寬嚴，復不一致，其非同一人員考核所給之分數，相互比較，遂不能準確公允，是一大缺點。警務機關遍布全國，員工衆多，欲期調度悉當，賞罰嚴明，必先求考績公允，現行辦法雖對考績優良記功人數有所限制，然終屬補偏救弊，僅防之於寬，而未防之於嚴，且未注意於一數之比較，不能認爲澈底，故正設計研究，應用統計「多量觀測法」，平衡糾正之；蓋人雖賢愚不等，但天資大愚，均屬少數，中平者流，仍佔大半，觀測其大多數給分，即可斷定考核者態度寬嚴，然後劃一標準，分別減益，以科學方法，求其平衡，可無幸與不幸之弊矣。至於多量觀測以及減益分數，務求兼顧工作總表現，辦法合理一致，簡捷易行，結果精確，現已擬有初步方法，當另文討論之。

綜上六項，或正着手實施，或待詳妥審議，惟改進範圍，自不限於上述數端。茲特就個人管見所及，略加論列，用備同人之參考研究。鹽務人制事度為鹽務事業成功之支柱，所冀鹽務同人，咸本研究創造之精神，多所獻替，集思廣益，以謀光大，此筆者之深願也。

三十四年七月于金剛坡

## 附會副局長中訓團講詞「人事制度與鹽務」

今天因總局長另有公幹，本人代表他來講鹽務人事制度。關於鹽務人事制度的詳細情形，已經有了印發的講義，並印單行本送各位，可以不必重複地說。現在想把人事制度與鹽務的關係來向諸位講一講。這個題目分兩次講：今天先講「人事制度與整個鹽務的關係」，明天再講「鹽務人事制度在此次抗戰時期的貢獻」。

### 一、人事制度與整個鹽務的關係

諸位要知道，鹽務從管仲的「官山海」時代起，一直到現在，已經和國家經濟財政結了幾千年的不解緣。在地廣人多的國度中辦鹽務，把鹽做徵稅的對象，實在可以取得「取少用宏」的效果。因為鹽雖是每人要吃的東西，但數量極有限，每人每年至多不過需要十斤就夠了。管仲想在這裏來收稅，每一個人的負擔很輕，國家的收入却很大，尤以未進入法治的國度，直接稅不如間接稅容易推行，本人相信不只現在不能廢除鹽稅，就是將來也難廢除。自然，辦法必須適應時代的需要，纔可以發揮鹽務整個的功能。

但在我國從帝制時期，直到民國初年，鹽務雖然對於國家財政裨益很大，同時也在政府和人民之間，形成了一種隔離工作。此話怎講呢？因為那時辦鹽務的不得其人，他們營私舞弊，一塌糊塗。鹽務人員在人民心目中：沒有不是養尊處優，與鹽商狼狽為奸，一起向人民身上剝削。這種情形，現在有種種理由相信，確是真的。因為從古以來的鹽務，並

沒有像現代看法的人事制度，所謂鹽官，和別的機關一樣，都隨長官爲去留。他們正當的收入，是依照我國歷代相傳「薄俸重責」的制度，數目微小得很。如此一方面責任重，權力大，一方面俸給薄，又無保障，他們祇有利用權力來謀生活。從這種謀生觀念做出來的事，自然會形成上面說的隔離工作。這種情形，以自明以降實行「商專賣」後尤爲顯著。

民國二年鹽務稽核所成立，延聘了在印度辦鹽務很有成績的一位英國人丁恩爵士(Sir Richard Dain)到我國來改革鹽務。丁恩來華後，邀集許多專家討論應興應革的事體，他隨即親自到各產鹽場區考察，在一個短時間內都給他走遍了。他看出了中國鹽務積弊所在，就發表意見說，國庫收入可以增加，但不必在人民坦負責上頭來取償。在他做鹽務稽核所會辦任內，主張就場征稅自由貿易的政策，取商人不合理的利益來增加政府收入。

丁恩以爲欲使他這個政策推行順利，必須確立人事制度，故先把歐美（尤其是英國）百年來的文官制度，推行到鹽務稽核所。按照這個制度，凡是進入稽核所的人，要憑學力智力參加公平競爭的考試，考取後經過訓練，再看各人性情所近，分派工作，工作派定以後，給予保障。如遇人員犯了過失，也給本人申辯餘地，在二十四小時以內提出申辯書，並經過審查後，如果確定他有過失，即行嚴辦，犯刑事的就送法庭判罪。至於鹽務人員的待遇，是照各人的職位經驗核給，並還有年功加俸，使積有經驗而家累日重的人，薪俸也跟着增加。公家又替所有人員設備宿舍，並布置簡單傢具。到了退職的時候，給予養老金。如此一來，每個鹽務人員生活比較安定，並因待遇較好，還可以餘力從事修養工作，子女也可以受相當教育，他本身自會把全副聰明才智貢獻國家，不必另作生財的念頭。丁恩在職五年中，把鹽務稽核所辦得效能很高，各級人員操守很好，不爲利誘，不爲感屈，爲社會一致所推崇。

丁恩離職回國以後，鹽務機關經過許多的變化波折，但鹽務人員還能維持以往風格，並且經過許多的試驗。覺得良好的人事制度，在中國所收的成效，比在外國更大。記得抗戰時期，兩廣區一個鹽務機關收了巨額的稅款，忽遇着敵人打來了，那個鹽務機關人員在最後撤退時，連他的一位母親也出力保護稅款，運到安全地點歸公。又在陝西，有一次發

生共產黨擾亂，鹽務人員就將所收稅款埋在土裏，事不仍舊歸公。其他鹽務人員拒絕外間威脅利誘來保持操守的事，更不一而足，甚至有被軍隊或無知漁民殘殺，或日盡艱險，置生死於度外，而不肯放棄職責，同流合污的，三十年來不少令人景慕的忠貞事蹟。這些鹽務人員多半還是低級的，有此特立獨行，格外難能可貴。至於高級人員，雖說薪俸較優，敢說並沒有照顧到幣值擁有家財萬貫的人，比較早苦做了數年鹽官立成富有的情形迥異，可見人事制度的優劣和政治的清濁，確有密切關係。自從抗戰勝利復員以後，總局長更是注意加強人事制度，遇事一秉至公，尊重定章，絲毫不肯含糊敷衍。現在鹽稅在國家歲入預算裏一直保持主要的地位，和從前鹽糊塗時期比起來，真是不可同日而語了。

## 二、鹽務人事制度在此次抗戰時期的貢獻

現在繼續來講「鹽務人事制度在此次抗戰時期的貢獻」。諸位已經知道，戰前辦理鹽務，既是推行就場徵稅自由貿易制度，鹽的產運銷全由商辦。鹽務人員，除做管理和收稅方面的工作外，對於其他向不過問。但是到了全面抗戰發動以後，鹽務人員如果仍守着原有的崗位，只知管理和收稅，不問其他，勢必發生產不足額和運銷脫節的嚴重影響。因為在二十六年度的抗戰初期，全國最主要鹽區，如長蘆山東和兩淮，都在很短時間內淪陷了，二十七年以後，兩浙福建兩廣河東等產區，也一部或全部不守。可是鹽的需要仍舊迫切，這時把握得住的內地鹽場產量，不到平時的百分之三十。如果還是只靠商辦，公家不屑起產運銷的責任，後方廣大帶必鬧鹽荒。如果公家想負責任而沒有平時研究過產運銷的優秀人才，也不能來適應這非常時期民食國稅的需求，現在看來，這實在是我國抗戰時期的一個困難課題。

所幸鹽務機關因為向來有良好的的人事制度，已經培養成了一批將鹽務作終身事業的人。他們除了盡心本職以外，對於其他有關鹽務的事體，也素有深刻研究。在戰事初起時，不單是總局認清楚了當前責任所在，連所有外區各局處也都明瞭，戰時鹽的產運銷，需要鹽務人員自己來苦幹，纔能應付非常局面。到了二十七年以後，在我方控制區域裏的人口仍有二萬萬人至三萬萬人，約佔全國人口半數以上，但是鹽的來源，如前面所說，不到平時的百分之三十。這時許多向

來經營鹽業的商人，紛紛逃避星散了，就是能照常產鹽的灶戶，也只知道守成法，尤其內地鹽場規模多半不大，產量有限。如果公家不加以整個統制，勢必產量不能增加，運量更將減少。因此，鹽務機關在抗戰初期，先做到統籌辦理，然後隨着抗戰進展的需要，逐漸加強統制。

至於鹽務機關的組織，在抗戰轉進的地方，也盡量緊縮。總局原在上海，戰事開始後，即派先遣人員到南京，以後總局又移駐漢口，再遷重慶，以便指揮後方各區工作。外區各局處及其分支機關轉遷移，更是不易，因為鹽務機關既負有民食稅收的雙重鉅大責任，必須支持到最後一刻，凡是軍隊尚未撤守的地方，鹽務機關決不許任意先遷。臨到撤退時，所有重要案卷和一切物力人力固要盡量遷移，就是體積笨重的鹽斤，為珍惜物資以利抗戰起見，尤須搶運或疏散至安全地點，萬一實在來不及運走了，也要毀棄，不肯輕易資敵。但是軍事情形緊蹙無定，因此鹽務機關總在局勢萬分危急，交通極度困難的時候，纔實行遷移。這不是容易的事情，可以想見。綜觀抗戰八年，自總局以至各區局處，都能隨機應變，遇撤退時，也沒有使公家蒙受人力和物力的損失，同時軍民食鹽和國家稅收，仍然能夠兼籌並顧。這全靠有多年基礎的良好人事制度，使得全體人員都可以安心工作，並且在危難時意志堅定，發揚忠勇的精神，來完成使命。本人不敢讓這許多鹽務人員在抗戰時期辛苦做的工作埋沒了，想在這裏用提綱挈領的方法，簡明扼要地來說一下。

先說生產方面：自從沿海主要產區損失了以後，我方在內地把握得住的產鹽區，只剩四川雲南和西北各處。除四川外，產量都有限，要想接濟全國半數以上的人口，甚為困難。但是每個人每天必須吃鹽，不單是老百姓少不了它，尤其軍隊要吃足量的鹽，纔有精力作戰；為免除供不應求，應付辦法，只有在內地鹽場和一部份尚未損失的沿海產區來大規模增產，並且在接近淪陷區的地帶收集流散鹽，太平洋戰事沒爆發以前，還在香港收購南洋鹽。凡可以充實鹽源的辦法，無不千方百計去做。但是政策說來容易，實行起來可真不易。如果鹽務機關沒有人事制度，沒有對管理生產有充分經驗的人，一定也不知道想法子。正是因為有人事制度，三十餘年來已經養成不少專家，對於怎樣生產，比一般商人還

懂得澈底：比如在川康區的自流井，他們知道開鑿新井沒有用，因為開井動輒需時兩三年，遠水不救近火，不如起復廢井。但是廢井從前停頓也有原因，就是經濟打擊。原來自流井的鹽井，其經濟價值各有不同，鹽若井成本最輕，產量最大，黑滄井次之，黃滄井最次。如果讓好井與劣井競爭，因為優勝劣敗的道理，劣井成本重，產量少，勢必仍歸淘汰。鹽務人員看清此中道理，於是建議採行劃一鹽價辦法，使得經濟和不經濟的鹽井都可生產。例如早期每一担鹽的成本最高九元，最低三元，就將每担鹽價裏的成本折中定為六元，把成本三元一担的多餘，去補給成本九元一担的不足。這樣一來，經濟價值不同的鹽井都可以生產了。又自流井的火井有限，增產還靠煤炭，就在鄰近的威遠縣黃荆溝地方，開煤礦以增加煤產量，在威遠河上建壩設閘，以增加煤之運量。還有自流井產鹽必需的五金器材，尤其汲滄用的鋼繩，向由商人從國外訂購；戰時商人沒法自辦，就由鹽務機關專設一個材料統制委員會，並在香港河內昆明成立運輸處，不斷向國外辦進產鹽器材。經過鹽務人員多方面努力，結果四川產鹽竟得增多一倍；此外，就在西北和沿海未失的產區，也貸款扶助鹽人增加設備，提高產量。這就是鹽務人員直接負起生產的責任，打破敵人斷我鹽源的迷夢，可見鹽務人事制度確有不小的貢獻。

再說運輸方面：在抗戰時期，軍運特別增多，而鐵路公路多半破壞，商人也多退避不前，鹽運自然非常困難。但是軍民食鹽必須源源接濟，只有採行官商並運辦法。商人運鹽到銷地，公家在核計售價時，按他們的成本算給他們應得的利潤，如果有過分利得，即歸公家，但如果遇了商人要受跌價損失的時候，也由公家替他們負擔。又因商人力量有限，公家並替他們向銀行將鹽斤做押匯，來減輕他們的投資，同時因押匯利率較低，間接也減輕了成本。此外商人力量所不能運的地方，即由公家辦理官運。鹽務機關為辦官運，自備卡車，成立江南、西南、西北等運輸處。在粵西還成立運輸隊，分段利用民伕挑鹽，此種運輸隊參加的約有八萬人至十萬人，規模既大，不易管理，如果沒有操守可靠效能很高的人，必致失敗。又自宜沙失守以後，接濟湖南的川鹽，不能再由長江下運，必須改經烏江，再由荒僻的川湘公路運湘，

這條路線，運鹽極困難，也成立了運輸機構。西北鹽增產不難；問題只在運輸方面，全靠有限的駱駝，因此成立西北運輸處，負責運鹽接濟甘肅陝西河南。又四川自流井鹽增產以後，必須大量外運，但利用運鹽之鹽井河河身太陡，水位太淺，原有設備實不濟事，於是築壩設閘，加以改良；結果運輸力量增大七倍，時間也增快七倍。這都是因有良好人事制度，纔有許多幹練人員想出種種配合的方法，來完成使命。

末尾說配銷方面：我國因為種種設備不夠，外國戰時管理物價最有效的利器，憑證購物的制度不能實行。但是鹽的來源既然艱難，供應範圍又廣，並且還要穩定鹽價，不能不想法子統制。於是採用食鹽公賣店制度，每一家公賣店供給一定人口的食鹽。在鄂都大邑如重慶成都及其他省會地方，單獨由本機關實行憑證購鹽；為管制物價創一紀錄，每人每月配鹽一斤，指定某一家公賣店担任某一地段的配售；公賣店向鹽務機關繳納鹽價，要以剪下的買戶購鹽證為根據，這樣辦來，私囤居奇偷運貴賣都不可能，戰時鹽價在百物中比較最為穩定，為社會所公認，此種設施實為重要的因素。

總之：鹽的產運銷在戰時辦得效能相當高，到了勝利以後，各區鹽務機關的復員在三十四年底也都完成，辦理接收都做捷而謹慎，從沒有發生甚麼越軌行為。而且總局長能於復員初期，秉承行政院暨財政部決定的政策，親臨各地，將數百年專商制度，舉重若輕地改過來，非有多年的人事制度不能如此，這也是值得來說一說的。

## 人事管理人員服務要領

王達

人事制度與人事管理人員為實施人事管理兩大要件。如何求人事制度之完善，筆者曾有所論列，然僅有完善之人事制度，而推行制度者不能達到理想標準，仍不免有「徒法不足以自行」之憾！故培養優良之人事管理人員，與建立完善之人事制度同其重要。人事管理人員須達到何項標準，始合理想，是須先探討人事管理工作之特質。

在昔用人之權，完全操諸每一機關之主管長官，黜陟進退，由其獨裁，「趙孟能賞之，趙孟能賤之」，并無人事管

理制度，所參與人事者，大都為主管之親信，以主管之意旨為意旨，而無超然獨立之地位，故關於人事工作，極為單純。近代管理人事既已專設機構，一切設施，并已訂頒章則，對於管理工作，已趨緊要。人事管理人員之地位，亦隨之加重，而人事管理遂成爲一種專門學問，管理之技術亦日臻科學化，且人事措施與每一人員均有切身關係，人類感情思想最爲複雜，不易作機械式之控制，即不免發生利害衝突，恩怨交乘之現象。人事管理人員首當其衝，如何能使才職相稱，各得其所，上下協調，通力合作，實爲當前重要問題。舉其人事管理工作之特質，約有三項如次：

一、超然性 實施人事管理，一以法令爲依據，而不爲私情外力所左右，然後管理澈底，獲收實效；人事原爲配合政務業務推行之工具，須以適應需要爲目的，一切設施，有其獨立之精神。如未能適應政務業務需要，固由於人事管理工作未臻妥善；而人事制度及人事管理人員之意見，不爲主管長官及一般員司所尊重，動受牽掣，實亦爲其主因。

二、專門性 人事管理之範圍，日益擴大，管理之技術亦日臻科學化，人事管理已成爲專門學問；前已言之，故其原理與方法，系統燦然，不斷進步，人事管理工作已不能再以曩昔一般見解目之，而需要以客觀理智之態度從事研究實驗。人事管理技術愈進步，其專門性愈重要，對於人事管理人員之要求條件亦愈嚴格。

三、調節性 人事工作之最大困難，即在人與人之協調及人與事之配合。人事管理工作之對象爲人與事，人事變化無窮，措施縱極合理，然欲滿足一般人員之願望，殊不可能，且同一規定，因利害之不同，情勢之各殊，或亦未能適用於異時異地，故人事管理工作，於具超然地位與科學根據以外，仍須有靈活運用，應變制宜，發揮排除人事糾紛調整人事關係之作用。

以上諸特質，實人事管理人員應守之基準，其工作實施，當須：

一、公正 人事不協調，每由於人事處理失平而起，處理之所以失平，非因辦理人事者缺乏獨立之判斷，即屬缺乏公正之意識，坐是輒爲私情外力所左右，而不能保持超然之地位。獨立之判斷，基於學識經驗與才能，當闡述於後，至



公正之意識，出諸主觀的道德表現，蓋辦理人事者一有私心偏見，則聰明鋼鐵，易為外物所乘，取捨視其好惡，進身出自榮祿，積久成風，弊將無極。昔諸葛武侯治蜀，殊無他法，惟開誠心布公道，用能使民悅服，政治修明。至「政者正也，子率以正，誰敢不正」，孔子亦嘗告季康子矣。故公正二字，實為人事管理唯一之工具，就消極方面言，公正為堅壁清野之圖；就積極方面言，惟公生明，身正不令而行，辦事當較順利。

二、守法 公正意識之事實表現即為守法。法者為一切施政之軌範，有法可據者，自須一本諸法，但立法須求公平合理，法之作用尤貴貫徹一致，故曰：「法雖不善猶愈於無法」。法度既立，無間上下，均須絕對遵守而無例外，此為法治之基本精神，尤為辦理人事者所宜注重。凡事破壞易建設難，法制之厘訂，必具有肆應事勢之價值，適應大多數之需要，即或事勢推演，在變革過程，須求窮變通久之道，以謀改進，亦未可輕予摒棄。

三、無畏 孔子有言：「自反而縮，雖千萬人吾往矣」！此種無畏精神，能用之於人事工作，其成功必多！辦理人事易受外力影響，若不能樹立嚴峻之風格，則雖欲求公正守法，而不可得，然亦須先有公正意識與守法表現，方能具此無畏精神。三軍可奪帥，匹夫不可奪志，此之謂至大至剛之氣，雖威武不能屈也。

公正之意識可以消弭私情，無畏之精神可以克服外力，守法之表現則賴公正與無畏為其支柱。執此三項要領奉為準則，然後能適應人事管理工作之超然性。

四、充實學識 近代科學昌明，對於人事管理貢獻良多，人事管理既為專門科學之一種，自與其他各種科學均有密切關係。其中尤以心理學社會學統計學為最。心理學注重人類之動作、性格、情感、天才以及心理之變應等。均為與人事管理極有關係之因素，考試應用之心理測驗，及施行管理時對於羣衆心理之研究與運用皆所利賴。研究分析公務員之生活環境，計劃改善，俾滿足其物質與精神之願望，以引起辦事興趣，則端賴社會學之學理方法為策進基礎。至統計學應用範圍尤廣，可藉以研究人事現象，作為實驗改進之指標。總之，人事管理人員，常識必求充備；對於各門有關科學

，須廣泛涉獵，對於各部門實際事務，須多加經歷探討，然後能通達人情，洞明事理，對人處事，因應咸宜。

五、獨立判斷 人事管理工作既具超然性與專門性，人事管理人員除專門學識外，其獨立判斷一項，亦甚重要。蓋人事之所以責成專人辦理，即為信賴人事管理之原理與方法，並以專家視人事管理人員之表示。人事管理人員之意見，自須一致尊重，然其意見亦必須有尊重之價值，始能獲致員工衷心誠服，而使政策推行盡利。如人事管理人員缺乏獨立判斷，一味阿附，則賢愚莫辨，是非不明，安望其能措施悉當？然獨立判斷，乃主觀堅定，而非一意孤行之謂，判斷須獨立，尤須求判斷之正確，故獨立判斷亦即人事管理人員學識經驗才能造詣之測標。

六、主動創造 科學原則，端在不斷研究、實驗、改進、創造，故科學進步日新月異。即以人事管理而論，其發展之歷史，尚甚短暫；而其原理方法，固已均有長足進步，但仍不斷改進創造中，人事管理人員須就實際經驗；於工作中力求改進，並須有科學家實事求是，精益求精之態度，隨時隨地爭取主動地位，發揮創造能力，以謀此專門學問克臻完善之域。

上述三項，均所以適應人事管理工作之專門性，而悉以科學精神為其主幹，蓋有科學精神然後能有系統的充實其專門學識與經驗，有豐富之專門學識與經驗，則獨立判斷與主動創造之能力自能增強也。

七、明敏 人事管理之對象為人與事，則對於人與事之性能，自須充分瞭解，然後方能謀人事關係之配合協調。人之智慧賢否，一時未易識別，人事管理之技術，如考試考績等，原針對此項需要而設，且不斷研究改善，以求考核結果之準確，但仍賴人事管理人員有明於知人之能力，以資參證；至於對於事能之體認，則有靜能與動能之分，事務性質之分析，工作方法，工作條件及工作環境之改善等，屬於靜的事能，事能現象之因果變化；屬於動的事能，前者不難徵之於事理，後者則須人事管理人員有明敏之感應力與決斷力，俾為合理措施。

八、機智 人事變化靡定，且在辦理人事過程中，難免私情外力之紛擾，端賴人事管理人員運用智力，爭取機先，

俾消弭糾紛於無形。所謂機智者，含有當機立斷，肆應成宜等意義，其運用之手段不同，而目的則一，一者何？即以公正意識爲中心，以迅捷處事爲準則，謀達成人事管理之任務是也。人事管理人員運用機智，如基於公正意識，不特并行不悖，且可相互爲用，反之，僅有公正意識而缺乏機智，則公正意識亦不免成爲迂闊之行爲，且人事措施，與人員關係深切，尤應力求迅捷，及早解決。

九、容忍 容忍非畏葸之謂，而爲沉着之表現，辦理人事每易受人攻訐，度量不宏者，非趨消極；卽逞意氣，均足影響人事管理之工作。語云：「甯靜以致遠」，又云：「小不忍則亂大謀」斯言可資韋佩，惟容忍亦有其限度，要以情理法度爲標準，在情法範圍以內，無妨予以變通，若踰越範圍，則必據理力爭，始不致損害人事管理工作之超然性。

人事管理工作之調節性，賴此三項修養，而後能盡量發揮。惟人事管理人員應有之上述九項修養，仍有其連鎖關係；例如公平、守法、無畏三項，未嘗與人事管理工作之調節性無關；獨立判斷與主動創造兩項，亦未嘗與人事管理工作之超然性無關。次若明敏與學識；公平與機智，守法與創造，無畏與容忍，亦均具有相輔相成不可偏廢之作用。此外人事管理人員，尤須於樂業敬業，注意提倡。知之不如好之，好之不如樂之，盤根錯節，乃見利器，忍辱負重，亦有名言，我國用人，亦胥主久於其位，但在當前複雜環境下，恆有不安定及消極之現象，此固爲外力所擾，殆亦由不知樂業之故。既樂業矣，尤應敬業，忠勤職守，始終罔懈，能視事業之成敗利鈍，與自身休戚相關，則其業未有不蒸蒸日上，獲收宏効；孔子云：「敬事而信」亦卽敬業之意。吾人從事人事管理工作，當以上述九項修養爲努力自勵之標的，並樹樂業敬業之精神；不斷學習、檢討、創造、改進，知識與經驗並重，培養正氣，控制情感，正義感與同情心同時發揮，以光風霽月之胸襟，平正誠敬之態度，綜覈名實，堅苦前進，得失榮辱，毋繫心懷，以選拔真才，振肅紀綱爲己任，措施容有未能盡如人意，反省尙能無愧我心，則孟子所謂居天下之廣居，立天下之近位，行天下之大道，庶幾近矣。

## 談人事管理

許集善

### 一、人事管理之原則

司馬光有言：「爲政之要，莫若得人，百官稱職，則萬務成治」，求得人而稱職，即人事管理要旨所在。又我國歷代政府採行考試制度以甄拔人才，其特色固史冊騰載，不勝枚舉；而尙書舜典：「三載考績，三載黜陟幽明」，亦足證考績制度，我國早創行於三代之前，自漢以下，復歷代有考功課吏之法。惜凡此均屬一枝半葉，未能踵事增華，集其大成，使成一完整之體系耳。

人事管理之目的，曰增進工作效率；如在政府機關，即可謂爲增進行政效率。往者研究政治之重心，多側重於國策之來源及政權之分配等問題，而鮮有注意行政者，實則政帶問題爲政綱政策之決定，行政技術爲政綱政策之執行，二者不可偏廢。政綱政策可適應環境而改變，行政技術則不因政綱政策之改變而隨之有異。行政學爲研究各種行政工具，如組織、人事、財政、購置、文書等之科學，人事管理即屬於其中之一部門。惟人事管理不特有人與事之配合問題，抑亦有人與人之協調問題，故在行政技術中最爲困難，而成爲行政學中最重要之科目。

所謂增進行政效率，即謀政府收用人少而成事多之效果。惟行政機關之效率與一般工商企業之效率，有顯著之區別：其一，私人經營，只注重有形之效果，而忽視無形之效果。政府執行公務，則須有形與無形之效果并重。例如修築道路建立水電廠，自屬有形之效果，且不難計算其價值，政府固須舉辦；而具有潛在效果之事業，如發展文化教育，推廣社會福利等等，雖目前不能預計其價值，政府亦須舉辦。其二，私人企業以營利爲目的，故以獲利爲有效率，虧本爲無效率；政府公務之目的，在造福民衆，果有利於公衆事業，羸虧均所不計。故講求行政效率，須注意其遠者大者，不可

徒以淺短之利害觀念爲斷；換言之，效率係指人力財力物力或時間之合理使用，而以開源節流爲主，倘爲節省經費，而不顧機構之功用，人員之精力，與物品之是否經久耐用；不特不能增進效率，反適降低效率。

爲使人事管理確實增進行政效率，後列三項原則，實甚切要：

一、公平之意識 人事管理之意義，在調整「人與事」「人與人」間之關係，人類思想感情最稱複雜，人事關係亦異常錯綜，欲使人與人間之關係和諧融洽，端賴研究人類之天性而加以利用，人事管理應以公平之意識爲其衡度，無私心，無偏見，然後能平心靜氣，一無所蔽，以求事理之當。一切措施，坦白對人，人自衷心誠服。此乃人事協調之基本因素。

二、科學之方法 如何使公平之意識表現爲公平之事實，仍賴科學方法爲其依據，始稱準確。否則某項措施縱源於公平之意識，而其結果容仍不能達到公平之目的。蓋如何始稱公平，非徒憑主觀之分析所以判定。例如賞罰公平，必先考核準確，賞罰之輕重，亦須以考核優劣之差別爲斷。其輕重差異之間，往往差以毫厘，謬以千里，此其一。人事管理之對象爲人與事，是對於人與事之性質，均須分別研究，始能謀「人與人」「人與事」之配合協調，而此種研究，非賴科學不爲功。例如對事之研究，則有事務性質之分析，工作方法，工作條件及工作環境之改善。疲勞爲吾人繼續工作時常有之現象；可使工作效率逐漸衰退，然亦未嘗不可研究疲勞之原因而避免之；對人之研究，則須利用人類之天性；因勢利導，發展其智能，提高其興趣，安定其生活，解除其困難，凡此皆有賴於科學方法之助。此其二。

三、合理之措施 公平之意識與科學之方法均爲合理措施之準備，合理措施乃人事管理之主要階段。所謂合理，實包涵合乎情理法三者之意義。人事措施，首須有法可據，法者揆情度理而立，然法爲機械的，硬性的，而情與理則由於主觀及環境之變化，勢不能執一端以概其餘。法之所不及，即須以情理爲權衡之準繩，必於法於情於理，均無所悖，始稱合理之措施。法由人爲，世無百利不弊之法，亦無一成不變之法。法窮則變，變則通，行久而弊復見，則復變以求其

通。變何所據？亦不外揆情度理而已。

## 二、人事管理之內容

胡林翼之言曰：「國家之需才，猶魚之需水，鳥之需林，人之需氣，草木之需土；得之則生，不得則死；才者無求於國家，謀國家者當自求之」。以人才主義爲人事管理內容之詮釋，可謂要言不煩。

人才涵義有賢能之分，故曰「選賢與能」。賢能俱備，自是最理想最難得之人才。

賢能之內容，原無明確界說，惟就現代需要之觀點以論，品德、精神、習性，屬於賢；學識、經驗、才智、思想、體格、屬於能，若八項俱備，卽屬賢能俱備之全才。然全才不易得，不得已而求其次，屬於能者可選就，屬於賢者不可選就。故人才甄選，不可不慎也。然慎選人才，必先廣賢能之路，而嚴持量才之門，是必以考試爲人員登進之途，而後能用人不濫，才適其用。人事管理之內容，應以考試爲第一。

人才甄選以後，仍須善用，全才不易得，然未必無一長，則須用其長而捨其短。驥驢負轡，常困躓於泥途；而鶖駘可以勝任；用遠其長，雖驥亦鶖矣。故不善用人，實爲公家與個人雙重損失。任免升調所以求用人之當，因事擇人，因位擇人，因地擇人，然後能當。人事管理之內容，應以任免升調爲第二。

擇人何所據？考試固可知一人才智之短長，然不可以測德行之優劣，欲概其全，仍有賴於任職後之考核。又考核之結果，可資爲獎懲之依據；獎懲者所以激勵其應爲，而禁其所不當爲。積極勸導與消極制裁相輔並進，然後能收人心振奮，紀律嚴明之效果。人事管理之內容，應以考核獎懲爲第三。

選才、用才、勵才之外，尚須注重養才，可分實質與精神兩部份，兩者互補不足，不可偏廢。人類均不能脫離生活之需要與慾望，屬於實質方面者，不外衣食住行育樂之需求，屬於精神方面者，不外工作之愜意，主管之知遇，工作環

境之和諧，將來有發展希望等是。欲使人員有所養，必須實質與精神兩方面均有合理之待遇；其主要目的即在使公務員生活安定，精神愉快，然後與機關發生濃厚情感；而專心致力於工作，不受外誘，樂為我用。故人事管理之內容，應以待遇為第四。

養而不育，新進敏銳之士，必日就腐化落伍之途，人才水準逐漸低落；且人才如璞玉，不加磨琢，未必適如我用。教育非單純指學校而言，家庭、社會、機關，無一非教育之地，只須有良好的教育環境，即能轉移風氣於無形。果能推行機關教育，則人才蔚起，源源不匱。故人事管理之內容，應以訓練為第五。

考試也，任免升調也，考核獎懲也，待遇也，訓練也，可謂為人事措施；若言人事管理，尚須有合乎科學方法之管理工具，俾據以為人事措施公平合理之繩墨；此項人事管理工具，不外章則典藉表格等項；即統稱為人事管理之制度。人事章則可根據人事各項措施之原理厘訂，典藉表格乃人事管理人員使工作精密迅確之基本工具。故如何設計并運用人事典藉表格，使其合度適用，實甚重要。人事管理之內容，應以人事典藉表格之應用為第六。

然於實施科學化人事管理以前，後列三項先決問題，尤須加注意：

一、人事管理之精神 實施現代科學化之人事管理，最重要者須具有人事管理之精神，而不能標取人事管理之形式。所謂人事管理之精神，即確實信賴人事管理之原理，無間上下，一致尊重人事制度之規定；及人事機構之意見。人事制度與人事機構若不獲主管與全體員工之支持，則形同虛設，決難發揮實效。人事制度之規定及人事機構之意見或不免與一二人之利害有所衝突，然就全體而言，乃比較最明智之措施。表面觀之，機關長官之權限似若因此而受束縛，然人事糾紛藉此可無形消滅，於行政前途實屬有利。

二、人事管理之制度 人事管理之制度，乃人事管理之軌道，所謂制度，包括章則典藉表格等項，似不至若何繁雜，然建立一健全之人事制度，殊非草率從事，所可觀效，而必集若干專才以長時間之研究、實驗、創造、改進，始能妥

密設計，益臻健全。制度一經建立，任何人員均須絕對服從制度，而無例外。故規劃一人事制度，宜注意五種特性：

甲、積極性 科學化之人事管理方法，與往昔簡陋之管理方法，其最大差異，即前者每探索其內在因素，從而利用有利因素，以期獲得良好有效之後果，其目光實甚遠大；後者適與此相反，僅注目於已著之現象，從而作強制性之推挽，不免無形之浪費多而有形之成效少。是即積極與消極之分也。

乙、永久性 不科學之人事管理，可隨人隨時隨地變更其措施之準則，故無永久性可言也。至於制度乃集多人研究實驗後共同意旨之結晶，而以有條理之文字表示，俾作永久性之準則者。故在厘訂制度之時，對制度內容自須斟酌盡善；以期永久適用，實行有效。

丙、完整性 永久性就制度之縱的方面而言，完整性乃就制度之橫的方面而言。綜合衆分，乃成爲整，就制度之內容設想，各類各門，同其重要，設畸重畸輕，即破壞制度之完整性，譬之機器零件，即使微小如螺旋釘，偶而鬆損，整個機器即受影響。故於規劃制度之前，須切實謀求其內容之完備周妥也。

丁、連貫性 人事制度內容之各部份，均有相互關係；即如考試即考核方式之一種，相互爲用，效用益彰，任免升調獎懲之標準，即依據考試考績之結果；訓練功能充分發揮後，訓練方式與考試辦法即不難融爲一體，且可以訓練方式發揮考核作用；任免升調自有賴於考核訓練之功，始能調遣適當，然任免升調亦寓有考核訓練之作用，以發揮考核訓練之功能。至於待遇則可作獎懲之表示，亦可藉以維繫人員久任之心。職位保障，屬於精神待遇之一種，物質待遇亦爲人員生活保障之一端；然欲切實實行保障，仍須先加強考試考核訓練之推行，始不致低能腐化貪婪份子一體包容，貽害公務。故人事制度各部份密切配合，全面功效，始見彰著。

戊、實用性 人事制度乃人事理論之具體化，應以切合實用爲主。理論係原則上之開發，若欲付諸實施，仍須適應各機關中心業務之性質與範圍，擬訂實施辦法，故人事制度之原則雖本一源，人事制度之實施辦法則往往因機關性質與



範圍各異，不必盡同。

三、人事管理之機構 有人事制度而無執行制度之機構，是「徒法不足以自行」也。根據行政組織之原理，劃分工作機能而設置機構，則職權專一而系統分明。組織健全，為增進行政效率之基本要求；人事管理工作，具有獨立之機能，而人事管理方法，亦已成爲專門之科學，以具有獨立總能之工作付諸具有專門學識之人才，使成爲一專責執行之單位，自極合理。茲就下列兩點分別研討之：

甲、設置人事總分機構之必要 設置人事機構，集中管理人事，實屬必要，無待置論。抑有進者，近代政府職務日繁，行政範圍日廣，最高人事機構對各級機關實際需要，不免隔膜，僅能負統制之責，勢難普遍管理各級機關之人事實施，故於各級機關內設置人事機構，亦屬必要。政府爲執行全國政務之中樞，關於全國公務員之管理，自宜規定統一之人事制度，并設置最高之人事總機構以主持之。我國歷代均有吏部之設置，是即掌理全國人事之最高機構也。國民政府成立後，中央設考試院，爲人事管理總機構，近年爲整理各級機關之人事機構，而確定其總分系統：中央努力於此且已漸見成效矣。此其一。鹽務海關郵政及其他公營事業機關，首先取法歐美，創建人事管理之初基，各具優點特色，原則上政府既已建立統一之人事制度與人事機構之系統，各級機關人事管理宜歸一致，以維體制之完整；惟已成事實，不能不兼顧，改制困難，不能不審慮。是宜採漸進方式，於不悖總制度原則之下，准其就分業採行平行之人事管理制度，而承認其本身總分人事機構之地位與職權，一面博採衆長，厘訂一全國適用之人事制度，則全國公務員之管理，兼容并包，均無扞格。此其二。就全國而言，以中央最高之人事機構爲總機構，以各級機關之人事機構爲分機構；就採行分業舉行人事管理制度之機關而言，似宜以該專業最高機關之人事機構爲總機構，以其各級附屬機關之人事機構爲分機構，以利政令之推行。此其三。

乙、人事總分機構之系統與職權 爲實行超然人事制度，提高人事機構職權，頗有人倡議將人事總分機構成一縱的

系統；此項主張利弊互見：以往行政機關辦理人事人員，往往由主管長官直接委任并受其指揮；賞罰黜陟，仍一以長官個人好惡為轉移，人事管理人員缺乏實權，不免喪失人事管理之精神，如將人事總分機構成一縱的系統，人事總機構可直接指揮人事分機構，而機關長官對人事管理人員亦不得輕予任免，庶可革除此弊。但人事分機構與機關長官立於對立地位，不免發生誤會磨擦，影響公務之進行；故理想之人事總分機構系統，應均為機關內部之一單位，人事行政權原則上完全集中於總機關，而以人事總機構為其輔助主持之機構，方法上則以相當之人事行政權分授其各級機關；而以各級人事分機構為其輔助主持之機構，但各級機關之人事措施，仍絕對以人事章則為根據。如此：人員一致以整個機關為服務之目標，以人事章則為負責之對象，則其系統與職權自甚分明。職務機關即採此制，集中管理，分層負責，而一以章則為準繩；人員進退，不徇私情，人事總分機構均有其超然獨立之地位，實具特色。

### 三、人事管理人員應具之條件

現代各機關人事事宜，大都已責成專人辦理，且已成爲一獨立部門，人事管理人員亦已視爲專門人才，是因由於人事管理之重要性已爲社會所認識，然亦由於人事管理之內容日趨繁複，實已需要具有專門學識者荷此任務，方能勝任愉快。依據專門人才從事專門工作之原則，人事管理人員自亦須以人事管理專才爲其自勵之目標，則下列二項條件，殊不可缺：

一、專門學識之充實 人事管理之內容，既日臻繁複，而已成爲一專門性之科學，自不能再以蕪昔之普通見解；爲處理人事之依據。運用科學方法爲人事管理原則之一項，然首須具有運用科學方法之學識，然後能適當運用科學方法於人事問題，而獲得確實之效果。既稱專門人才，必具專門學識無疑；人事管理人員自同此例，無待贅論；然人事管理與其他科學相關者尚頗多，故除人事專門學識外，其他有關科學亦須廣泛涉獵，并於各部門事務多所經歷，庶幾見識豐富，經驗充足，處事接情度理，即不致有拂逆行格之處。守法而不泥於法，因勢而不屈於勢，非人情練達，事理洞明，不

克臻此。夫治事較難於掌物，取人尤難於治事，蓋變化愈多，則管理愈難。所謂人情練達，即對羣衆心理須有深切研究；所謂事理洞明，即對事能現象之因果變化須有精密體認，是均有賴於一般常識與經驗之輔成。

二、崇高品格之修養 崇高品格之修養，自不限於人事管理人員爲然，然此項條件之於人事管理人員尤爲重要。人事管理人員所處之地位，無形中爲機關全體人事觀感之所集中，且與全體人員發生直接利害關係，若其品格、行爲、學問、道德，不能在全體人員間樹立信仰，一切措施即難期順利。故首須澈知其自身之地位與任務，然後以不撓不屈之精神，維護其不偏不倚之立場。於法可據，則一本於法；於法無據，則必徵於理。所謂因情因勢，乃以羣情所望，大勢所趨爲依歸，而并不以一人之私情外勢而動搖其意志。公平之意識自是人事管理人員首備之條件，然仍賴堅毅之精神爲其後盾，以機變之能力爲其前鋒。次則人事措施每與人員切身利益有關，人事管理人員不免爲恩怨之府，尤須不逞意氣，不存成見，堅於忍耐，勇於負責。蓋意氣與成見往往爲聰明之蔽，而浮躁與畏葸亦往往爲憤事之原也。歷來用人行政原屬於領袖權，人事管理人員輔助機關長官行使其領袖權之一部，是於人事專門學識以外，尙須具有領袖應有之品格修養，否則不僅其自身不孚衆望，抑且有損機關長官領導率倫之德望。故人事管理人員實須具有專家與領袖雙重品格修養。以專家言，須以科學家之態度，不斷研究實驗創造改進，并抱定維護法制真理之決心；以領袖言，則須滿度恢宏，才智明敏，恩威并濟，肆應咸宜，始臻上治。

上述兩項條件，固就高級人事管理人員立論，然最理想之高級人事管理人員，須自低級逐步擢升，始更能洞悉所在機關人事行政之特殊性，人事政策之一貫性，以及與中心業務之配合性，而收駕輕就熟之效；人事管理人員從事基層工作期間，實爲將來充任高級人事管理人員之準備。專門學識之充實與崇高品格之修養，常非朝夕之功，在此期間，亟應本此目標，誠懇勤勉，虛心學習，不辭勞瘁，不厭煩屑，事事從基層作起，點滴積累，則相當時間以後，其造詣必蔚然可觀。故雖低級人事管理人員，亦不宜妄自菲薄，以爲此乃高級者應備之條件，與己無關，途漠視之也。

人  
事  
論  
叢

分

論

# 論考試

許集善

國父創五權憲法之宏規，其特點與精神，即在考試與監察兩權之單獨行使，此乃我國固有之良好政制，而為促進政治修明之有效方法。蓋一則考核於任用之前，一則考核於任用之後；一以選拔賢能，一以糾彈失職，固相互互為用者也。關於監察一項，容當另文論述，茲就考試之理論一探討之：

一、考試內容 考試意義有廣義狹義之分。普通所謂考試，指應考人於同一時間，同一場合，具答所問，舉之於牘，此為狹義的考試。不論方法手續與形式，凡用以測驗應考人之資歷學驗，品德性能，以及其內涵外形之表現與造詣，統稱為考試者，此為廣義的考試。狹義的考試具體而易行；但結果未必能悉其全。惟廣義的考試，則自察言辨貌，審經問歷，多方運用，乃可獲得廣泛之認識與準確之評斷，茲約舉運用方式如次：

甲、事前甄審 應考人之出身歷世，學問聲望諸端，可藉證明文件或著作等類為初步考驗，並徵詢以前服務機關及熱稔其人者所給之考評，衡量舉人或相與交遊者之地位資望，道德學問，自「居視其所親」之原則，從而旁證傳訪，不厭求詳，即不難知其生平之梗概。不合格者，自毋庸再履行以後之階段。

乙、面試 面試普通稱為口試，且視為一種補助試驗，大抵舉行於筆試之後。實則面試之範圍較口試為廣，其重要性且在筆試之上，賢重於能，而筆試僅足測知被考者之文字學識，且僅屬能之範圍之一部份，至賢之範圍及各項抽象之因素，則有賴於面試之抉發。諸葛亮謂：「問之以是非而觀其志，窮之以詞辯而觀其覺，咨之以計謀而觀其識，告之以禍難而觀其勇，醉之以酒而觀其性，臨之以利而觀其廉，期之以事而觀其信。」；孔子謂：「視其所以，觀其所由，察其所安。」；孟子謂：「胸中正，則眸子瞭焉，胸中不正，則眸子眊焉。」；是皆面試之妙用也。蓋誠於中則形於外，

雖矯揉倣作，終不免流露其真情實性於得意失意無意之中；曾國藩用人，每先使當面親寫履歷一份，於此短時之動作上，即可觀察其本性與爲人。最近心理、智力及技能測驗之科學方法，日臻精詳，當可運用於面試，以測驗應徵人之天資是否聰穎？心理是否健全？動作是否敏捷？應變是否迅速？技能是否熟練？故面試宜行於筆試之前，以免賢能不合標準者，隨便參加之浪費。

丙、筆試 筆試方式可分爲兩種：一爲人才之培養與造就，期在將來，因對應徵人年齡資格之限制較嚴。例如英國規定應徵者須爲十八歲至二十五歲之間之青年，且非劍橋與牛津大學政治經濟系畢業者不得參加，應試取錄後，恆自低級文官起用，使受相當時期之訓練再逐步擢升。一則注重實用，使以學識經驗，肆應現職；年齡與資格即不宜有嚴格之限制。例如美國採此方式，限定應考人年齡爲四十五歲以內，資格亦不規定何處大學畢業。至於考試科目，前者大致爲大學課程所規定之一般學科，即考驗基礎學問之修養；測定將來造就之可能性；後者則依分門別類之職務，而異其考試之科目及其內容範圍，俾審知學識是否足以勝任，其採行當須有精密之職位分類作基礎。

丁、體格檢驗 體格檢驗之意義，不獨在維護公家之利益，亦在保障人員之安全。公家對所用人員期望甚殷，因之對每一人員之耗費亦頗可觀。設所用爲一孱弱多病之人，公家所蒙損失即甚大。如其工作足損其健康，則又屬人員本身之損失。體格檢驗大都由指定之醫師或醫院辦理之；惟舉行之先後問題，頗堪考慮。如舉行於未考之前，則人數過多，金錢時間，兩不經濟；若舉行於筆試及格之後，又慮應徵人因體弱落選不免沮喪，公家亦不無遺憾。爲兼籌并顧計，此項檢驗，似仍宜於筆試後舉行，惟於檢驗面試時，以體格列爲考察項目之一，庶可謀事前之補救。

戊、試用 通常於人員錄取以後，派用以前，尙有一試用期間，此試用階段，實仍未脫考試之過程，蓋雖已經過上述四階段，實未能確知其實際工作能力如何。試用即「先察其言，再試以事」之意，亦所以使新進人員有一實習機會，而寓有訓練之作用。若干機關舉行考試取錄後，僅認爲初試及格，仍須予以正式訓練，訓練期滿，再舉行一次考試，再

試及格，始予分發任用，并經過試用滿意，方予補實，是則試用階段仍屬考試之一環，更爲明顯矣。

二、攷試種類 考試種類可分資格攷試與任用考試，甄用考試與在職攷試兩項略述之：

甲、資格考試與任用攷試 政府機關舉行考試，目的在甄選人才，以資任用，是爲任用考試。若於任用前後，舉行一種甄別性質之考試，使取得任用資格或承認其任用資格，卽爲資格考試，我國唐代考試制度，由禮部主持資格考試，由吏部主持任用考試，故士子進士及第後，仍須應試吏部及格，始可得官。我國現行專門職業及技術人員考試，公職候選人考試，卽爲資格考試；檢定考試近於資格考試，惟並非應任用考試者必經之途徑，性質似屬稍異。現行之高考普考自屬任用考試，倘或考試與任用有脫節之現象，則又近於資格考試矣。又或舉行任用考試，其需用人數與錄取人數不相適應，亦可使錄取人員久久候驗不獲，轉入他途，有失任用考試之原意。

乙、甄用考試與在職考試 甄用考試爲任用考試，係於任用之前舉行考試以甄選其才，求適所需者也。在職考試則兼具任用與資格考試之性質；蓋人員任用，自以事先經過考試及格爲原則，然亦有因特殊必要，未經甄用考試卽予任用，而於任用以後舉行考試，使取得正式職員之資格者，亦有就在職人員舉行考試，以促進其任用後繼續進修之興趣，并考驗其進修進步如何者；亦有爲賦予人員發展之希望，并謀擢升之正確途徑，舉行考試以選拔最優秀人員以較高職位任用者。故在職考試之目的，主要者，可分爲補實與升等兩種，至關於考驗進修有無進步之考試，可包括於升等考試之內，或與人員訓練方式融會運用。

三、考試方式 考試方式之運用，可分爲聚集與非聚集，競爭與非競爭兩種，茲分別略述如左：

甲、聚集與非聚集 正常之考試方式，自以聚集舉行。并逐一經過自事前甄審以至試用各階段爲原則。惟有時爲避免一部份真才實學之士不屑應試之觀念起見，亦有採行非聚集方式，僅取事前甄審與面試兩階段者。通常聚集考試，適用於低級公務員，非聚集考試適用於較高級公務員，必如此，然後可望吸引具有資望地位者參加考試，而真才實學之士



，得以儘量羅致。

乙、競爭與非競爭 正常之考試方式，自以公開舉行，具有競爭性為原則。蓋公開可於多中求精，且可防制少數人之把持操縱。故舉行甄用考試，例須公開登報招考，以昭大公。如需用人數較少，且甚急迫，不適用登報方式，亦宜公開徵求介紹，且須予以應徵與介紹之充分時間，招考之時間宜長，舉行考試之次數宜勤，甚至長期招考，積有相當報考人數，即舉行考試一次，如此則公開之作用愈宏。至平時由內部或外界介紹者，大都非應徵而來，是否適合業務需要，殊不敢必，故宜隨時登記而於舉行公開考試時令其一律參加。倘與考不及格，則本人與介紹人均可無怨。此自屬正辦法；但資格考試大抵無名額限制，只須及格，不致落選，即屬非競爭性質。而任用考試，如於需用孔亟之時，不及舉行公開競爭性之考試，亦有採非競爭方式之個別考試，待錄取之後，再使其參加在職考試以甄別之。

四、考試問題一斑 考試技術方面，有關問題頗為繁複，茲舉其重要者分別列論如左：

甲、年齡資格問題 應考人之年齡問題，與擢升及退休等制度有關，蓋擢升有年資限制，退休有年齡限制，自不能使應考人年齡過高，以免服務不久即屆退休年齡，或低級人員難望擢升至較高職位，無從鼓勵，但應考人之年齡限制過低，其學識經驗之基礎未免不足。故低級公務員應考年齡不宜過高，而較高級者不妨從寬。大抵最低不宜低於二十歲，最高不宜逾四十五歲，至應徵人之資格，普通亦依職位高下分別限制，其用意在避免無相當學力者闖倖與試，徒耗人力財力。但限制過嚴，不免使優秀人才，因資格不合，不能羅致，故於限制之中，似仍宜有彈性規定，或以資歷補學歷之不足。

乙、科目問題 科目因筆試方式而異，前已述之；但筆試方式究宜注重一般基本學識之測驗，抑宜注重專門技能與經驗之測驗？此二者實各有利弊。惟專門技能亦絕不能脫離基本學識理論而獨立，工作實際經驗不過使理論之運用更臻適當而已。例如工程技術人員不能脫離物理化學數學之基礎，學校中所定課程未嘗不可與考試科目相銜接。至於服務專業應用之專門學識，自不能悉求之於學校教科書，然此種專業人才，若非由各專業機關，自行培育；而欲自社會求得適

台需用之大量現成人材，以供考選，當不可能，因此種專業人材，必須服務各該專業曾經一相當時期，始克臻此也。且事實上只須選用具有良好素質之公務員，即不難藉機關訓練以造就一適合專業需要之公務員。故甄用考試科目，似宜注重一般基本學識，而在職考試科目，則宜注重專門技能與經驗。然為發展應考者之專長計，除必試科目外，亦可將相關學科列為選試科目，以資兼顧。又如內班與外班人員，內班自須專長文字，外班則側重經驗與辦事才能，文字是否擅長非其主要服務條件。故內班考試須從嚴，外班之考試則不妨從寬，同時須提高外班之面試標準，以維考試內容之平衡合理。此就甄用考試而言。至在職補習升等考試，并宜考績與考試融為一體，即以考績結果代替面試，並以面試為考績方法之一項，使相互為用，求得準確之評斷。

丙、標準問題、考試之目的，有因工作分類要求於被考者之特殊條件者；自應規定各類之標準。科目宜就其工作性質分別規定，并按主要次要，分別規定及格分數及計分百分比，以求適合需要。又筆試命題之難易，閱卷之寬嚴，以及面試項目之界說，彈性甚大，倘無固定標準，即難公允劃一。似宜於每類試題試卷提出一標準例樣，以資比擬，如屬可能，並列舉事例，以為每一面試項目之評量標準。

丁、等次問題 普通對於任用考試，原有等次之規定，我國文官考試至荐任官而止，英國文官考試則限於初級及稍高級公務員。良以高級公務員注重行政經驗與才能，如以普通考試方法選拔，不甚允當，亦不易羅致真才。且高級人員便在職人員逐步擢升，充足發揮專業永業之功能及新陳代謝之作用。抑尤進者，在職人員原有考績結果可資依據，如以考績結果為高級人員登進之依據，或較可靠。至資格考試等次問題，關係尚小，或且根本毋庸限制等次，即有等次規定，亦不妨從寬。

戊、區域問題 考區之分佈，為錄取人員質量高下有關因素之一。舉行考試地點，自須選擇交通便利及文化水準較高之處，但仍須求均衡普及，以免向隅偏枯之弊。各國舉行文官考試地點，互有不同；英法均在首都舉行，惟其國土幅

員不廣，交通便利，尙少窒礙；美國國土遼闊，即分全國爲十二試區，利用大學及其他公共場所舉行。且全國文官考試，尙頗有政治意義，邊遠之區，文化水準雖屬較低，亦宜使其平流並進，共効涓埃。是與專業機關舉行之甄用考試，專以人才爲主者稍有不同。清代考試制度，分省設置定額，而並不純以成績高下爲取錄之標準，旨即在此。中央二十九年三月，舉行人事行政會議，亦曾有此建議，獲得通過。姑不論此分區設置定額之辦法是否適當，但就均衡普及之原則而言，舉行考試之地點，不宜偏於一隅，則確甚重要。

己、主考官問題 考試爲人事措施之一項，自屬於人事機構職掌範圍，但人事機構僅主持考試之經常行政事宜，至每屆舉行考試，舉凡甄審資格，確定標準，監場主試，命題閱卷各項，事關掄才大典，自須簡派大員，組織臨時委員會，專責主持，試事完竣，卽予撤消，方足以昭隆重而示大公。例如我國經常試政，由考試院考選委員會主持，中央每屆舉行考試，另組典試委員會，簡派典試委員長及典試襄試委員，其典試襄試委員之資格亦有嚴格規定，用意甚善。惟現代科學昌明，學科繁多，考試科目大都以專門性者爲多，命題閱卷，非專家難期勝任，是則考官人選尤宜審慎焉。

庚、補考問題 學校考試，凡不及格學科，一般准予補考，此原顧全學生學業，以免在校肄業期間虛擲過多；而入學考試，則向無補考之例。公務員考試旨在適應公務需要，擇優選拔；自與學校考試有別，按理不應設補考之例；但事實上，職考試如僅爲取得資格，乃因一二門科目不及格，卽將其已及格科目亦予抹煞，難免使人員心理沮喪，影響服務情緒。蓋或與本身職務有關科目均已及格，不及格者係與職務無重要關係之科目，或以計分百分比輕重關係，雖有一二門科目不及格，而總分及格，如概以不及格論；於理亦欠公允。是則未嘗不可予以補考之機會，但補考之次數不宜過多，及格科目保留之期間不宜過久耳。惟甄用考試或在職考試之具有競升性質者，仍宜嚴格甄選，不當適用補考之規定。綜言之，任用爲人事管理之始端，而以考試爲其門戶，門戶謹嚴，入此門者自無濫竽之輩，此後過程順理成章，循序成範，均甚平易。但一味謹嚴而不謀技術上之合理運用，亦恐入此門者未必盡真才，瑯網遺珠，在所不免。是須切加

注意者也。至於如何謀手續之周備，關防之嚴密，屬於具體實施辦法範圍，不擬於此詳論焉。

## 論任免升調

許集善

人員與機關之關係，始於任而終於免，能慎於始，克保其終。如任用之時，嚴加甄選，任用以後，賦予保障，中復濟以考核，明賞罰，優待遇，勤作育之設施，即不患任免升調之不當，亦毋虞人事管理目的之不達矣。是欲達成人事管理之目的，其前提要在具有計劃性之任免升調，意即謂一切人事動態，悉置於事先縝密考慮之預定計劃下，以配合事務要求。故須先就業務範圍核定編制及需用之各種人才，一面根據考核紀錄，調查實有之各種人才，并逐年統計所應調整選用擢升之各類各等員額，作適當之支配。簡言之：職位分類與人才分類為人事管理依據之母，最低限度，亦應有業務與人才大致之分類，以資依據。次則員額組織亦甚重要，任免升調之實施，必以核定之員額組織為範疇，然後能用人不濫。用人之有員額組織，殆如用錢之有經費預算也。

首言職位分類。職位分類涵有兩義：一為職務之分類，一為等級之分類。此二者實有相聯關係，因職務之繁簡難易，責任之輕重大小，亦即等級高下之所本。惟職位分類內容精密，初步工作宜從事職務之分類，次編人才分類表，加以綜合統計，將所有人員就其所長分別列入各該門類內，如此，設有缺出，即不難按圖索驥，作人事上適當之調度。

人才分類表之內容，大致可分為五項：

一、就職務分類，大致可分業務、計務、事務、技術、及其他五大類。每類中復可分為若干系。業務類係指各該專業機關之中心任務而言，例如鹽務機關之業務類，即指場產運銷財務及防緝諸務。計務指會計統計而言；事務指文書人事庶務而言，技術指具有專門性之職務如工程理化而言；其他類指與業務需要有關而不屬以上四類者而言。

二、就才能分類，可分為通才，專才，全才三類；通才指少所短，專才指有所長，全才指多所長而言。

三、就職位分類，可分主管，幕僚，或兼主管與幕僚之性質，（如內部各單位之主管人員）三項。

四、就服務性質分類，可分內勤、外勤、及兼內外勤之性質三類。

五、就工作性質分類：可分設計、執行、及兼設計與執行之性質三類。

各項人才所適任之職務，自不限於一項，則須根據其才能，參照其志願，分第一選、第二選，凡所能適任之工作，悉予依次排列，每隔相當年限，復依其發展成就，作一調整，以謀適當配合。

次言員額組織。經費預算所以避免財力之浪費，員額組織所以避免人力之浪費。員額組織龐大而不合理，不獨浪費人力；抑將增加經費開支，造成財力上之浪費。故經費預算與員額組織均須緊縮至最低限度；並以適應業務需要為主要條件。核定員額組織，大致依據三項標準：（一）業務之繁簡（二）工作之難易（三）責任之大小，業務之繁簡可以管轄範圍，工作目標，各項統計數字比較審核之。工作之難易與責任之大小，則尚難確定客觀之標準，而有賴於實際行政經驗藉人地時物之環境條件以為判斷。以此標準核定員額組織，乃假定其內部之系統、權責、辦事手續均甚健全為先決條件。否則由於其內部之不健全，亦將降低效率；增多事務，造成人力財力上之浪費。換言之，欲謀員額組織之緊縮，須先求內部之健全；欲求內部之健全，則須注意左列四項原則：

一、機能一致 行政機關各部門職務及工作分配，宜以工作性質為基準，如強為劃分，不免駢枝重複，動多牽掣，如強為歸併，亦不免龐雜紛歧，尾大不掉。

二、權責相衡 分區分級明定職掌，劃分責任，自能功無所爭，過無所諉。然有責仍須有權；權責相衡，始能推動公務。

三、手續簡要 處理公務之手續，自宜周密，以便查證考核；然過於苛細繁複，即不免過分消耗人財物力與時間，

且運用不適當，亦能陷工作於紊亂停滯之狀態。語云：「疑人不用，用人不疑」，果能選用賢能俱備之人，自不必處處提防，事事牽掣；否則手續縱極嚴密，徒然妨礙行政效率，而不能防止有才無德者之弄法舞弊。

四、人員合作 機能一致，是為分工之作用，然有分而無合，勢必演成各自為政，機能分割之局面。分工愈專精，聯繫愈須密切。故合作之第一義為取得聯繫。公務機關為有機體之組織，人員為其細胞，細胞雖應營致個別之功能，亦須有賴於相互間之團結協助。故合作之第二義為團結互助。

此外，劃分等級，為核定員額組織必不可缺之因素。等級之作用實具二義：一以厘訂官等之高下，確定系統，便於指揮節制；一以厘訂薪給之等差，以代表工作質量多寡責任輕重之酬報。然員額組織應用於任免升調，即發生「一個人等級」與「職缺等級」之配合問題。即人員任職時，需考慮其已往資格，應叙何等；一經任職，即以其所任職缺之等級無形中成為其個人所叙之等級。換言之：個人等級不啻代表個人才能年資勞績之標號，人員與職缺之配合，即須受等級限制，而不能跳躍過巨，如「職缺等級」與「個人等級」不能適符，須採用有效之調整辦法，以資補救。總之，根據員額組織為任免升調之實施，人數與等級兩項為形式上須謀配合之要件；根據職位分類與人才分類為任免升調之實施，「用適其長」，「才當其位」，為精神上須謀配合之要件。職位人才分類與員額組織乃任免升調必須依據之準繩。有此工具，然後可分別進論有關任免升調之理論。

一、任用 任用首須注意「慎」「當」二字，考試之目的即在慎選審知，以期任使之當。但荐舉制度亦尚不失為考試制度以外之另一收羅人才方法，然運用不善，易滋流弊。健全荐舉制度尤宜加重荐舉人之責任。外界人士荐舉人才，嚴課以責，較為困難，其責任大抵限於消極之保證與賠償而已，故對於荐舉人之品德資望，極宜注意，其所荐舉者尤應嚴密經過甄審與面試之手續，以昭審慎。至在職人員荐舉人才，所荐舉者是否賢能，則宜聯帶課荐舉人以功過之責任，復以荐舉人才列為人員對機關獻替之一項，作為其本身年度之考績，當不患人才之不舉，亦不患其所舉荐者非人才矣。

次爲新用人員應任何職，應叙何等，標準如何，始稱允當？考試錄用者原有資格與等次之規定，并以其考試成績定級，其應任職務，亦會依職務需要分類考試，自不成問題。其由存案登進者，則任職叙等；若不先懸一標準，必無從求當，且將失平。此項標準，惟有賴於資格之限制。又任用以前，雖已經甄審或考試之手續，仍須責其取具保證，以防將來發生舞弊情事；對於經管公款公物者尤須從嚴；任用以後，仍須經過試用階段，俟認爲品績滿意，始補實爲正式職員。是亦爲謀使任用「慎」「當」之旨也。

一、撤免 人員始於任而終於免，故以慎選爲有始，仍賴以保障維其終。廣義之保障，原包括職位生活及精神上之保障。生活上之保障，即人員薪給及關於維持其生活之待遇；精神上之保障，即人員將來發展之希望，退休或身後之養卹，工作環境之安定和諧等。於此所討論之保障，僅限於職位上之保障，即一經任用，必使其以職務爲終身事業，不輕撤免。如此辦理。其利有二：

甲、提高吏治道德 人員職位無保障，則任免之權全完操於長官，故曰：「趙孟能貴之，趙孟亦能賤之」。人員日有被黜之虞，自不免存五日京兆之心，影響服務情緒甚巨。從前行政機關一遇長官更調，員可惶惶不可終日，于是齷齪鑽營，逢迎諂媚，無所不至，貪污由此而生，吏治由此而壞。賦予保障之後，自可革除此弊。

乙、培養專業人才 人員工作所以能專精，以其服務之久也。倘職位不穩定，服務精神渙散，對於工作，往往敷衍推諉；即有肯作事者，亦慮計劃不能貫徹，半途而廢，徒勞無功，缺乏勇氣從事久遠之計。則又何能培養專業人才？故欲培養專才，必自堅其永業之心始，而賦予保障尙矣。

人員職務之撤免，可分爲三類：一爲屬於懲處者，有撤職與免職之分；一爲機關解除任用關係者，謂之遣散；由人員自動向機關請求解除任用關係者，謂之辭職；一爲屆滿服務年齡而退休者，即謂之退休。

撤免爲行政處分中之最嚴厲者。爲維持紀律，整肅吏治，撤免之懲處自不可免。果風害羣之馬，芟除務速，不宜姑

息。

機關對人員認爲業務上不需要時，例如機關裁撤或緊縮，人員因體弱多病不能工作等，可予遣散。但此絕非人員之過失，自應優予考慮其應得利益，并明定何種情形，方得遣散。遣散後如業務再度需要，或遣散因原消滅，應予遣散人員以優先復用之便利。離職而又復用者謂之復職；復職之作用，實亦爲保障方式之一種，而可促進專業永業之功能。准辭職出於自動，不應與遣散同等待遇，如辭職後而又請求復職，更足見其朝三暮四，缺乏服務之專誠，公家對之自應嚴加限制。

退休爲人員對公家已致其相當貢獻，畢生精力，盡瘁於此，迨年老力衰，公家自應存念其以往勞績，使其退休，以養餘年。故退休人員待遇，應較遣散人員更爲優厚。人員退休之標準，大抵依年齡規定，惟原則上仍應視其是否年老力衰爲斷。若嚴格以退休年齡爲依據，未免失去原意。蓋依歐美人士之體格，年齡雖高，仍可照常服務，然我國國民，目前體育不甚發達，多有未老先衰者，故本機關仍以六十歲爲退休年齡者，只能認爲適應現狀之暫時規定。我國退休法規定，在一機關服務滿二十五年，確未屆滿退休年齡，亦得自請退休。自請退休之人員，其精力未必已不能繼續服務，雖有請求退休之權利，其待遇宜較不能繼續服務而退休之人員爲次。至不符「退休」條件者，仍以遣散論。已屆退休年齡而精力尚健，如自願繼續供職，得延緩退休。退休人員學驗特優，思想超卓，應視同各該專業機關之耆碩，優予禮遇，使參加研究工作，從事有關各該專業之著述，并備改進興革事宜之諮詢。

留資傳薪與停職，均爲懸延任用之性質，而與免其職務之單純意義稍有出入。凡人員因事因病有一時期不能服務，請求暫時解職者，謂之留職停薪。大抵以確有正當事由，一時期不能服務，而又非請假所能應付者爲限。停職者，凡人員被控或被檢舉，於其真相未明以前，爲便于偵查並免枉縱，故暫停職而仍給予維持生活之資，一經查明並無過失，應即停止停職處分，俾全保障之道。



三、晉升 嚴格言之，升等與晉級之意義並不相同；晉級並不變更其職務，升等則須加重其責任。晉級為服務成績優良之獎勵與酬庸，而升等則須考慮人員才能能否勝任升等後之職務，如純以升等為獎勵酬庸之途徑，或不免發生升等以後，才力不勝，轉致債事之現象；在公家蒙受不利；在個人增加痛苦。故晉級可完全為人設想，升等則並須為人為事設想，使能滿足職務之需要。即其前提在是否確能勝任高一等之職任，若否，則雖其成績優良，實可別謀獎勵酬庸之道；而不宜輕許升等也。

基本上理論，每等內之級數宜多，而每級間之薪差不宜過巨。每次晉級，完全以考績為依據，且不限於晉一級，如考績不佳，亦可停止晉級或降級。如已晉至最高級，並宜規定年功加俸辦法。晉級與加俸乃殊名而同質，均宜定期行之（普通於服務滿一年或較長時行之）。至職務難易繁簡，責任輕重大小之間，宜悉以等劃分，而與級無關。某等有一缺出，須依左列標準考慮擢升之人選：

甲、競升之範圍 擢競升之範圍小，則考慮擢升適當人選之範圍亦小，即不能發揮競升之功用；而有失公允。就地坐升或本缺提高，均非合理之措施，以未足發揮競升之功用也。職位愈高，競升之範圍應愈擴大，因職位愈高，責任愈重；而每一範圍以內具有競升之資格者則愈少。

乙、競升之資格 擢升加以資格之限制，亦慎重之意，猶甄用之有資格限制也。如須先經考試及格始能升用之等次，考試及格亦為其應具資格之一項；而人才分類表對於每一人員之區分，亦即賦予每一人員在職務上之資格。

丙、競升之方式 競升之方式大抵採用考績比較，即品績，年資，學識與經驗，為決定升等之條件，須依職位之性質與需要，分別予以相當重量，不宜採用單一之方式，總期人員升職後能勝任愉快為原則。

擢升加資格之限制，原以防杜倖進，但亦不免因資格限制，而使真才抑鬱不得志者。故確屬真才，不妨破格擢升，使盡其用。惟破格擢升究非正常之舉，必須嚴加限制，特別慎重出之，始見其可貴。

前曾論個人等級與職位等級之配合問題：如因職務需要，某一職缺一時無相當人選，得由低級者代理或高級者暫充低缺；某一人員一時無相當職缺，高級者亦得暫充低缺。然此究屬權宜辦法，蓋或不勝任，勉強代理，反足債事，而高級暫充低缺，則不免有違同工同酬之原則。

四、遷調 遷調改變任務，而不變其責任新給。人員遷調作用有二：一為調整人事，一為訓練人才。前者為被動的作用，後者為主動的作用，其重要性後者尤勝於前者。內外互調，即寓有後者之作用，且可避免內外職務上之隔阂與辦事之周折。惟遷調過於頻繁，亦有缺點：（一）途程寫遠，交通艱阻，公私私人損失均巨；（二）人員不能有充分時間以深求某一部門工作之熟練，并謀才猷之展布。是以於遷調之地域範圍及任期方面，宜有相當限制，俾資補救。大抵等級低者，遷調之地域範圍不必過廣，而負有主管責任管轄範圍愈廣，則任期宜愈久。

綜言之，任免升調之目的，在提高人員對於工作之興趣，而促進其辦事之效能。孔子謂「好之者不如樂之者」，人員對於工作之興趣足以影響工作之效率者至大。而如何提高人員對於工作之興趣？首須增強其事業心：使其視事業如生命，則末有不專心一志，以求取事業之成功者，職位之保障使其與事業之關係日臻密切，自能視事業之榮枯如自身之榮枯。次須利用其競爭心：競爭好勝之心理，人所共具，善用之即能促進工作之效能，晉升之作用即在於此。再次，吾人對於日常工作，從事既久，必感單調機械；缺乏變化，減少興趣，遷調即用以補救此缺憾。故欲爭取主動之任免升調，須以注重工作興趣，發揮訓練作用，為規劃計劃性任免升調之重點。

## 論考績計分

王達

### ——多量觀測方法之研究——

孟子有言：「權，然後知輕重，度，然後知長短；物皆然，心爲甚。」蓋以心之應物，雖物之輕重長短，已屬固定，乃不得不藉權度以齊之。今論人員考績，憑渺渺之心，應無形無色之品績，其難齊一，事理甚顯。蓋考績之對象，如學識能力品德諸端，多屬抽象因素，既無固定之尺度以供衡量，更無一種具體工具，測其長短輕重，給分定評，取決於主管之考核品衡；而主管見解識斷，各有不同，其所考核之結果亦異，所謂仁者見仁，智者見智，倘以人之賢能，譬如山水，固各有其用，各富其美；然仁者樂山，失之於水，智者樂水，失之於山，人員品衡，何獨不然。世界各國，講求人事管理之技術，以美國最稱進步，對於考績方法，諸多研究發明，甚至有經政府核准專利者，如：因素評斷法，因素分級法，圖表測度法，蒲勞士特 (J. P. Probst) 考績法，奧德偉 (S. H. Orinow) 考績法等等，並輔以計分尺計算器種種工具，其技術之精湛，方法之嚴密，自不待言；但無論其方法如何精細完備，仍不能完全避免考核者主觀之差異，是爲上述各法之普遍缺陷，歐美人事專家孜孜研究，尙尙未能解決此中之困難。晚近中央頒訂公務員考績法，規定考核對象，並以分數別其優劣，作爲獎懲之依據，其目的蓋求飄渺幽明，臻于公平縝密，立意至善；無如主管品衡尺度，寬嚴不一，故以各主管考核結果相互比較，仍不免差以毫厘，失之千里。例如：甲乙二員學能品德相埒，甲之主管給分較寬，遂得循章晉升，乙之主管給分較嚴，輒致久困人下，有失公允！現行公務員考績法，雖有記功人數之規定，以爲給分寬者之限制，願終屬消極之補偏救弊，其積極之合理措施，尙待澈底研究。

職務機關，遍布全國，各區業務息息相關，人事調度，必須統籌支配，酌盈劑虛，方期悉當。顧因材器使之間，勢須詳密考核學識能力品德，擇其最適合之人，担任最適合之職務，始能各稱其職，各盡其能，而考核遴選，則有賴於參考比較人員考績之結果；惟此種結果，出諸給分標準難求齊一之各區主管，自不免發生種種困難，其最著者，往往得分最多者，未必即屬最優之人才，依此為獎懲之準據，必至影響公務效率，減損工作情緒。苟欲人事管理臻乎盡善，不能不求補救之策，但主管考核給分尺度之劃一，事屬抽象，極為困難，爰經研究，深覺大體上寬者較多，嚴者較少，曾規定記小功者不得超過考績八十分以上人數六分之一，記大功者不得超過記小功人數三分之一，以免獎敘過於浮濫，同時並考核主管對屬員考績允常與否，作為其本身之考績因素，實行以來，固不無效果，第終嫌捨本逐末，未能澈底改進，故擬進一步應用統計多量觀測方法，將考績分數標準化，換言之，即將尺度不同之考績分數，以統計方法，歸納於一固定合理之水準，利用科學計算，損其寬，益其嚴，使分數公允，彼此相互比較，不致發生顯著之詛誤。

茲舉例說明之，譬如甲乙丙三區：甲區主管給分嚴，所屬人員考績分數，幾有四分之三在六十分以下，八十分以上者極少；乙區主管尺度較寬，平均每人分數達七十七分以上；丙區主管給分更寬，大多數均在八十分以上；實際恐甲區六十分人員之素質，未必不如乙區之七十五者，亦未必不如丙區之八十分者；倘即以此項分數為庸庸懋績之標準，豈不與事實相違，是為多量觀測所獲概括之觀念。再進，可就此三區考績結果，按五分為一組，分析其各組得分人數，如附表一至三之第一欄及第三欄；第二欄為每組分數中點。

人 考 算 算

(表一) 甲 區 考 績 分 數 標 準 化 計 算 表

冊 次

1	2	3	4	5	6	7	8	9
組 距 (分)	組 中 點 (X)	頻 數 (F)	$\frac{X-A}{s}$ ( $\frac{X-1}{s}$ )	$(F \cdot X^1)$	$(F \cdot X^2)$	(X-M)	$\frac{X-M}{T} \times 10$	標 準 分 數 (以 60 分 為 水 準) $(60 + \frac{X-M}{T} \times 10)$
U—4.99	2.5	0	—1.1	0	0	—33.5	—41.4	18.6
F—9.99	7.5	0	—1.0	0	0	—33.5	—35.2	24.8
10—14.99	12.5	0	—0.9	0	0	—27.0	—29.0	31.0
15—19.99	17.5	0	—0.8	0	0	—20.5	—22.8	39.2
20—24.99	22.5	1	—0.7	—7	49	—13.5	—16.7	43.8
25—29.99	27.5	8	—0.6	—48	288	—6.5	—8.3	49.5
30—34.99	32.5	14	—0.5	—70	350	—1.5	—1.9	59.1
35—39.99	37.5	46	—0.4	—134	736	0	8.0	68.0
40—44.99	42.5	131	—0.3	—392	1179	6.5	14.2	74.2
45—49.99	47.5	252	—0.2	—504	1008	11.5	20.4	80.4
50—54.99	52.5	308	—0.1	—308	308	16.5	26.5	86.7
55—59.99	57.5 (A)	672	0	0	0	21.5	32.7	92.7
60—64.99	62.5	481	0	0	0	26.5	38.9	98.9
65—69.99	67.5	121	0	481	484	31.5		
70—74.99	72.5	52	0	242	468	36.5		
75—79.99	77.5	18	0	136	488	41.5		
80—84.99	82.5	4	0	72	288	46.5		
85—89.99	87.5	1	0	20	100	51.5		
90—94.99	92.5	0	0	0	0			
95—99.99	97.5	0	0	0	0			
共 計 (Σ)		2,059		—587	5,725			
說明：(一)	M	算 術 平 均 數	A	假 想 算 術 平 均 數 (=57.5)				
	T	標 準 差	s	標 準 差 (=5)				

(二)  $M = A + \frac{\sum FX}{\sum F} \times a$   
 $= 57.5 + \frac{687}{2,059} \times 5$   
 $= 56 \text{ 分 (約)}$

$T = \sqrt{\frac{\sum FX^2}{\sum F} - \left(\frac{\sum FX}{\sum F}\right)^2} \times a$   
 $= \sqrt{\frac{5,725}{2,059} - (0.29)^2} \times 5$   
 $= 8.1 \text{ (約)}$

(表二) 乙區考績分數標準化計算表

1 組距 (分)	2 組中點 (X)	3 頻數 (F)	4 $\frac{X-A}{s}$ ( $\frac{X-77.5}{12.30}$ )	5 $\left(\frac{X-A}{s}\right)^2$ ( $F \times X^2$ )	6 $\left(\frac{X-A}{s}\right)^3$ ( $F \times X^3$ )	7 (X-M)	8 $\left(\frac{X-M}{T} \times 10\right)$	9 標準分數 (以60分爲水準) $\frac{X-M}{T} \times 10$
0-4.99	2.5	0	-1.6	0	0	-35.1	-39.4	20.6
5-9.99	7.5	0	-1.4	0	0	-30.1	-33.8	26.2
10-14.99	12.5	0	-1.3	0	0	-25.1	-28.2	31.8
15-19.99	17.5	0	-1.2	0	0	-20.1	-22.5	37.5
20-24.99	22.5	0	-1.1	0	0	-15.1	-17.0	43.0
25-29.99	27.5	0	-1.0	0	0	-10.1	-11.3	48.7
30-34.99	32.5	0	-0.9	0	0	-5.1	-5.7	54.3
35-39.99	37.5	0	-0.8	0	0	-0.1	-0.1	60.0
40-44.99	42.5	1	-0.7	7	49	35.1	39.4	20.6
45-49.99	47.5	7	-0.6	42	252	30.1	33.8	26.2
50-54.99	52.5	14	-0.5	70	350	25.1	28.2	31.8
55-59.99	57.5	21	-0.4	84	395	20.1	22.5	37.5
60-64.99	62.5	21	-0.3	84	395	15.1	17.0	43.0
65-69.99	67.5	57	-0.2	204	612	10.1	11.3	48.7
70-74.99	72.5	188	-0.1	160	300	5.1	5.7	54.3
75-79.99	77.5	421(A)	0	198	198	0.1	0.1	60.0
80-84.99	82.5	215	0.1	215	0	4.9	5.6	65.6
85-89.99	87.5	104	0.2	208	215	9.9	11.1	71.1
90-94.99	92.5	69	0.3	207	621	14.9	16.7	76.7
95-99.99	97.5	37	0.4	148	592	19.9	22.4	82.4
合計(Σ)		1,230		28	3,941			

說明： A=77.5分

$$M = 77.5 + \frac{28}{1230} \times 5 = 77.62 \text{分(約)}$$

$$T = \sqrt{\frac{3941}{1230} - (0.02)^2} \times 5$$

$$= 8.9 \text{ (約)}$$

人事總務

(表三) 丙區考績分數標準化計算表

1 組距 (分)	2 組中點 (X)	3 頻 數 (F)	4 $\frac{X-A}{a}$ (X)	5 $\left(\frac{f}{F}\right)^2$	6 $\left(\frac{f}{FX}\right)^2$	7 (X- $\bar{X}$ )	8 $\frac{X-M}{T} \times 10$	9 標準分數 (以60分爲標準) $\frac{X-M}{T} \times 10$
0—4.99	2.5	0	-1.6	0	0	-24.7	-33.8	26.2
5—9.99	7.5	0	-1.5	0	0	-19.7	-27.0	32.0
10—14.99	12.5	0	-1.4	0	0	-14.7	-20.1	38.9
15—19.99	17.5	0	-1.3	0	0	-9.7	-13.3	46.7
20—24.99	22.5	0	-1.2	0	0	-4.7	-6.4	53.6
25—29.99	27.5	0	-1.1	0	0	0.3	0.4	60.4
30—34.99	32.5	0	-1.0	0	0	5.3	7.0	67.0
35—39.99	37.5	0	-0.9	0	0	10.3	14.1	74.1
40—44.99	42.5	0	-0.8	0	0			
45—49.99	47.5	0	-0.7	0	0			
50—54.99	52.5	0	-0.6	0	0			
55—59.99	57.5	0	-0.5	0	0			
60—64.99	62.5	7	-0.4	0.28	1.12	-24.7	-33.8	26.2
65—69.99	67.5	24	-0.3	0.76	2.16	-19.7	-27.0	32.0
70—74.99	72.5	38	-0.2	0.76	1.52	-14.7	-20.1	38.9
75—79.99	77.5	95	-0.1	0.95	0.95	-9.7	-13.3	46.7
80—84.99	82.5(A)	102	0	0	0	4.7	6.4	53.6
85—89.99	87.5	324	1	0.324	324	0.3	0.4	60.4
90—94.99	92.5	221	2	0.442	884	5.3	7.0	67.0
95—99.99	97.5	126	3	0.378	1134	10.3	14.1	74.1
共計(Σ)		937		872	2.917			

說明：

A = 82.5

M = 82.5 +  $\frac{872}{937} \times 5$

= 87.2 (約)

T =  $\sqrt{\frac{2.917}{937} - (0.98)^2} \times 5$

= 7.3 (約)

其後分別求得其算術平均數 (Mean) 及標準差 (Standard Deviation) ——請注意表內第四至第八欄及下附說明——依下列公式計算標準分數：

$$S = \frac{X - M}{T} \times 10 = \text{標準分數}$$

S = 原定水準80分

X = 原得分數

M = 算術平均數

T = 標準差

表內第九欄為已計算出之標準分數，由是可見甲區之82.5，實際已超過原定水準，乙區之71.5分，僅達水準，丙區之82.5分，且未達水準，依此類推，主管給分寬嚴之弊，得以糾正。

以上所述，理論似甚正確，惟付諸實施，尚有待技術之改進，茲檢討其弱點於次：

(一) 計算方法過繁，勢需增人辦理，而所增人員，又須具備數學及統計學之相當學識。

(二) 標準分數適用於多數，如有特殊情形，仍欠準確。例如丙區主管給分，大多在八十分以上，稍佳者即逾九十分，設果有一上上人才，其分數最多亦不能超過一百分，改計標準分數之後，因受多量之影響，反為七十餘分，即不如甲區中上人才矣。

(三) 標準分數極端，每有過度之增減。

(四) 標準分數與原給分數之消長，無一定比例。例如附表甲內五七·五分，化為標準分數六一·九分，而六一·五分則為標準分六八分，原給分數相差五分，標準分數，相差六·一分，餘類推。

本篇之設計，尚非完備，主要目的，在提出理論，引起時賢之注意，更作進一步之研究與改進，倘能集合專家意見



，築而成爲盡美盡善之方案，貢獻政府採行，發揮人事管理效果，增進政能，則筆者初衷，庶可以達矣。

## 論考核獎懲

許集善

機關爲一有組織之集體，須有嚴明之紀律爲其支柱；紀律之建立，端賴獎懲之執行。執行獎懲以信爲務，尤須求明與公。欲獎懲之明且公，則有賴於考核之合理。且獎懲固須以考核之結果爲根據，而欲求任免升調之當，亦捨考核莫由；考核結果不準確，卽難期人事措施之合理。惟考核爲人事管理中最困難之一環，蓋尺以量物之長短，衡以權物之重輕；物之長短重輕不稍平，以有標準權量之器也。人類內涵之品德性能學驗，則尙無測驗分析之儀器，而主觀成份之不能全免，自不能完全消除足以影響考核準確性之因素。考核制度乃欲於無標準中覓取標準，且須使據此標準而求得之結果，儘可能達到精確之程度。故考核之技術必須講求；茲分論如左：

一、考核對象 考核之對象不外對人對事兩項。對事之考核，實亦爲對人之間接考核；因對事考核以工作或某一事爲考核之單位，工作進度之遲速，質量之優劣多寡，或發生某一應獎應懲之事實，卽爲課負責者以功過之根據，而計劃與執行之得失利弊，亦每賴對事考核，以謀改進。對人之考核，以人爲考核之單位，逐人考核其辦事成績如何，操守如何，學識才能如何，比較優劣，分別等次，酌予獎懲。對事之考核，復有個人與集體之分；就臨時發生某一應獎應懲之事實加以考核爲個人之考核；就機關或某一部份單位之工作表現加以考核，爲集體之考核。

二、考核時間 無論對人對事，原則上自應逐時逐刻的在考核之中；惟爲便利執行考核起見，經常不斷之考核，不能不劃定一時間，以就每一人員之表現，或某一工作之成就，總結其考核之結果。至臨時發生應獎應懲之事實，自須臨時考核，而不能有時間之限定。故以時間性分類，復可分爲經常考核與臨時考核。現須研究者，經常考核之時間究宜如何規定？苟考核之時間過促，每增加考核工作之煩瑣；且若干考核項目，變化極微，往往使考核者視同具文，今日之考

核紀錄，亦可適用於明日，或且適用於永久。苟考核之時間過長，則每次考核不相呼應，往往突如其來，無所憑藉。通常對事之考核，或對人考核之關於工作成績有每日具體紀錄可資依據者，每月作一小結算，每年作一總結算；對人考核之關於其內涵品德性能須逐次抽象評斷者，每三個月或半年作一小結算，每年作一大結算，如人員服務期間連續不斷，每三年再就已有之考核紀錄作一總結算。此項時間之規定，似尚適中。

三、考核根據 考核人員之優劣，究宜以何為根據？政府機關任用公務員，目的在推動工作，是則工作成績之考核必不可少。工作考核較為具體切實，不難從量、質與時間三方面測量之，但亦限於工作有簡單繁雜之分，而不易測量推算，因行政事務究與企業不同，效率上之成就，極難有形式上之表現也。故純以工作成績為考核之根據，不甚可靠。次則以內涵之性行為考核之根據。一人之品德性能體格，乃工作表現優劣之主因，品德性行不佳者，縱其個人工作表現甚佳，試一究其實，貽害公務或且甚於裨益公務，使公家蒙受之損失，或且遠逾其對於公家之貢獻，故雖有工作成績之表現，亦屬得不償失。然性行之考核極為抽象，在考核之準確性，精密性，公允性方面不免遜色，是其弱點。再則以學識為考核之根據。其理論基礎認為學識充足之人，其能力必較強，且考核學識可鼓勵人員求學上進，而考核結果本諸考試，亦甚客觀。然忽視服務之品德、精神與經驗，不免影響人員工作情緒，或且使人員因果倒置。重視手段，忽視目的，故亦不甚妥善。綜上以工作、性行、學識為考核人員之根據，各有長短，不可偏廢，惟宜就其重點，酌視需要，適度調劑伸縮耳。

四、考核標準 欲期考核之精確公允，須先確定考核標準，殆無疑義。惟考核標準確定甚難，各種職位之性質不同，需求人員之服務條件亦異。尤其在性行學識方面，因素錯綜，項目繁多，須擇其適合職務需要者加以考核，方臻允當；而於考核重點分配之間，亦須以職務需要為斷。適用於甲職位之考核標準，每不適用於乙職位，故於擬訂考核標準時，至少須注意三點：（一）考核標準是否已包括人員工作表現上應備之因素項目？（二）每一因素項目之輕重，是否依

各種職位之性質與需要分別規定？(三)每一因素項目曾否逐一解釋，達到客觀之目的？所謂工作表現上應備之因素項目，即以考核根據——工作、性行、學識三項——為範圍，再進一步就其職務所需之因素項目分別作精密分析。例如在工作一項內，遲速、正誤、多寡之程度即為進一步分析之因素項目，然對於一主管人員，則更應考核其設計、肆應、領導、策進之才能，此種才能如在一專司抄繕之人員，顯非重要。各項因素項目程度上之差別，即為標準之所在。工作、性行與學識乃考核根據，而非考核標準；如即以此為考核標準，不免失之於籠統空洞，在考核者心目中，必各具畧說，各立標準，而至漫無邊際矣。

五、考核程序 考核程序分縱橫兩綫：縱綫之考核即各層級直屬長官逐層考核，通常分初核、覆核及最後核定三級；橫綫之考核係由視察人員或別設之監察或考核機構專負考核之責。二者相輔為用，互相校核，而考核結果，更臻精確。直接長官與其屬員朝夕相處，公務上接觸機會之多，當無出其右，其對屬員之認識，自甚深刻，故縱綫之考核理論上當屬可靠；但可能由於下述兩種因素減削其準確性：(一)對屬員心存袒護，以圖市惠，或蔽於好惡之情，有所偏頗；(二)各直接主管之間，考核標準各出於主觀，因之對屬員考評之嚴寬，參差不齊。縱綫考核分為三級，其用意即在矯正此項不良因素，使得其平。然此項補救辦法，事實上亦可發生一現象：即再上級長官對於非其直屬之人員大都隔閡，則往往以初核之意旨為意旨，不再加以考慮；即有核改分數者，亦大抵由於行政上之動機，並不就考核本身權衡高下，蓋其動機若非為免使分數高下之間過於懸殊，即為使考績與升獎人數之限制相符規定。是以須有橫綫之考核，以補縱綫考核之不足。根本問題，仍在考核者責任之加重，以被考核者之功過，聯帶影響考核人之考績，則執行考核者切身關係所在，自不敢任意減否。

六、考核方法 考核方法因對人對事而異：對事考核有固定具體之對象，方法較為簡易，大體可分為紀律之考核及工作之考核兩項。紀律之考核首須厘訂服務規則，詳細規定應禁應守之條文及應獎應懲之依據；然後人員發生應獎應懲

之事實，只須查明原委，即可就事論事，照章處理。工作之考核首須確定職掌，厘訂工作計劃，分期詳定進度，然後依據工作實況之記載，與原定進度比較檢討，同時對於原定計劃之疏密，執行技術之優劣，以及環境條件是否完備，有無困難，亦均須加以考核，研究改進。其實施之方法，大抵以視察、檢查及審核為主。視察者，即派員或親至各地實施考察調查之謂。檢查者，即根據內部各部門職掌員額、計劃方案、工作分配、辦事手續、登記簿籍，隨時考查檢校之謂；蓋非此不易察知其內情。審核者，即對下級機關或所屬單位之建議與報告加以審閱核議之謂；蓋藉此可與視察及檢查之結果相互印證，以觀其真偽得失。

對人之考核，通常就一人之貌言行三項觀察之，因個人之表現，大抵以此三項為出發點也。但以貌取人，不免失之子羽；聽其言而信其行，難免言行不符；行為正歧之間，更差別甚微，例如謙遜與虛偽，忠心與諂媚，豁達與放蕩，儉約與吝嗇，謹慎與拘執，簡默與深險，倜儻與佻達，坦白與粗野，忠厚與齷齪，精明與刻薄，均極相似而極易混淆。故對人之考核不可不慎，要須藉正面、側面、直接、間接、比較、平行等分別考核，以求精確。行正面考核，為考核人與被考核人共同工作，朝夕相處，經過相當時間，被考核人之個性充分發揮，則其特長缺點，不難洞悉。側面考核則於有意無意間試以事理，觀其反應。直接考核者，即就個別談話及各種集會活動或工作表現中觀其服務精神與治事能力。間接考核者，即從其身世、履歷、家庭狀況、日常生活、嗜好、交遊之調查中擷取考核之資料。比較考核，為集合若干考核者對同一人員之考核結果，比較異同，俾獲一公平之評價。平行考核，以由人員同事間相互評量供參考。故機關中高級長官對其部屬實施個別談話，舉行小組會議，并搜集各項考核資料，實為執行考核有效之方法。

七、考核範圍 考核範圍係指考核之空間與時間而言。考核之空間愈廣泛，考核之時間愈久遠，則考核之資料愈充備，而考核之結果亦愈精確。根據此項原則，凡文件中載有足供考核之參考資料，以及人員之每一行動事跡，均應分戶彙要順序登記，延續不斷，日積月累，自可以多數主觀之評量，歸納為客觀之論斷。所得考核結果，當收取精用之宏

效。

八、考核手續 考核表報紀錄，自屬秘密文件，不宜輕予洩漏，以免影響人員服務精神，而啓其猜忌奔競之心理。然考核尚具有教訓與鼓勵之作用，考核不佳者，受此刺激，可自知慚憤，以圖改進；考績優良者，有所激勵，亦可益加奮勉，是考核結果似又不宜秘密。故管見在考核過程中，自宜嚴守秘密，而結果確定之後，則宜公開，以昭大公。但公開猶有二說；考績優良乃一種榮譽，自可公佈週知，以示鼓勵；考績不佳者，如屬於賢的範圍之缺點，宜先考慮，通知本人有無不良後果，至其餘缺點均不妨通知本人，俾知改正之途徑。

九、考核結果 考核結果具有教訓與鼓勵之作用，已如上述，所以然者，即依據考核結果以執行獎懲，故考核結果之公平性，實甚重要。最易影響考核之公平性者，莫過於考核人對其部屬之評量，僅限於本身所轄之單位，而忽視全體性，實則在其單位中之最優最劣者，未必即為全體中之最優最劣者。各單位間評量寬嚴，有所出入，考核結果即難持平。欲矯此弊，有主張組織考績委員會者，有主張將優劣等第按照員額加以比例之限制者，但根本之圖，仍在求標準之統一、方法之周密，幷保持考核之全面性與連續性，加強考核者之公正感與責任感是已。又個人表現與團體表現原互為表裏：個人為集體之細胞，集體表現良好，端賴細胞健全，分工合作，羣策羣力。若個人與集體之考核脫節，必使人員重視個人成功，而忽視集體成功，甚且以個人功過關係而影響集體成就。通常以機關及部份單位之政績，視為該機關或該部份單位主管人員個人之考成，亦失公允。各級府主管人員因負責策劃督導之責，然部屬亦未嘗不負直接執行之責。故宜將機關政績，分別規定百分比，使各級府人員合理分擔功過，庶可加強個人與集體之聯繫，而不致獨謀個人之表現。對事之考核復須注意前因後果，蓋本人所獲之果，未必即其自種之因；本人所種之因，或且由繼任者坐食其果，不可徒以成敗論之也。

次論獎懲，考核與獎懲乃一首一尾：無考核則獎懲失所依據，無獎懲則考核等於虛設。爰就獎懲之原則與內容略加

論列焉。

獎功懲過，所以勸善戒惡；但功有大功小功，亦有倣倖之功，過有大過小過，亦有可原之過，故獎懲復貴有合理之等差與明確之依據。懲者禁其所不當爲，獎者激勵其所應爲，前者爲消極之制裁，後者乃積極之勸導。爲求機關業務積極推進，必須維持員司之高度服務情緒；設獎輕而懲重，縱能禁其犯法違章，不能使其充分發揮服務熱誠，即不免趨於推諉規避，形成不求有功，但求無過之消極心理。左傳曰：「善爲國者，賞不僭而刑不濫，若不幸而過，甯僭毋濫」。與其懲處失之於過嚴，毋甯獎勵失之於較厚。一般觀念，認爲人員辦事無過失，乃應盡之本份，實不盡確然。人孰無過？聖人不免；作事愈多，可致過失之機會亦愈多。工作積極緊張，最易發生錯誤，所謂忙中有錯是也。倘無過認爲本份，有過卽予嚴懲，則積極服務者受懲之機會必較多，搪塞敷衍者反得倖免。抑有進者：一良好之公務員，貴能奠定良好之工作基礎，未雨綢繆，消弭隱患於無形。平安無疵之過程，實爲深謀遠慮之結果。中途發生障礙變故，力圖挽救，而有所成就，固屬可嘉，若能規劃周詳，預事防範，使公務順利推進，尤爲可貴。曲突徙薪，殊遠勝於焦頭爛額，功過評量之重心，須注意及之。

獎重懲輕，乃一般之原則，然功過之發生，尤須推原其起因。蓋有屬於賢的範圍之功過，亦有屬於能的範圍之功過，則獎懲亦須有賢與能之分。賢重於能，故獎懲屬於賢的範圍者宜較重，屬於能的範圍者宜較輕。所謂屬於賢的範圍之功過，乃謂其功績由於品德精神習性之卓越所致，最爲可貴；其過失由此三項因素之不良所致，亦最爲不可恕。所謂屬於能的範圍之功過，乃謂其功績由於學識經驗才能思想體格之優長所致，其過失亦由於此五項因素之短弱所致，則次之。功過之中，復分偶然與常有，有意與無心；過失之中，復有知悔與不知悔，可改與不可改。由於動機之不同，雖同一功過，而獎懲輕重之間可不必一致。立法之本，不外揆情度理，倘於情理無虧，法亦應隨之伸縮制宜，以確切把握功過之重心。不宜以「情有可原，法無可恕」，遂使獎懲失公明之效用也。

再則獎者使知所勸，則須投其所欲；懲者使知所戒，則須示以所畏。設獎非其所欲，懲非其所畏，亦失獎懲之作用矣。獎懲之施，不外實質享受與精神愉快兩種。大抵理解高，造詣深者，其精神方面之慾望強於實質方面之慾望，否則反是。人莫不切盼其慾望得以滿足，而深恐其慾望遭受打擊，此實同具之心理。故獎懲於把握功過重心之外，復須針對各人慾望，分實質獎懲與精神獎懲兩種，以謀適應。

以上係獎懲之原則，本此原則，再進論獎懲之內容；可分種類、依據與執行三項言之：

一、獎懲之種類 通常獎懲種類關於獎者，不外傳令嘉獎、記功、晉級、升等等項；關於懲者，不外申斥、記過、扣薪、降級、降等、撤免等項。然依實質與精神之獎懲分類，通常所有獎懲種類殊不足盡獎懲之效用。事實上獎懲方法不一而足，功過性質差異之間，亦非賴各種輕重有差之獎懲方法，不足以分別針對實施，恰到好處。茲試舉獎懲之種類如下：

甲、實質之獎懲

子、關於獎的方面者

1. 提前晉級加薪，或一次晉兩級或以上；
2. 發給一次或連續之特別獎金；
3. 特殊給予休養或遊歷之假期及所需之費用；
4. 供給子女教育費；
5. 准予旅行考察或繼續深造。

丑、關於懲的方面者

1. 延緩晉級加薪；

2. 降等降級或扣薪；
3. 減少或褫奪其應享假期或其他利益；
4. 撤免。

## 乙、精神之獎懲

### 子、關於獎的方面者

1. 嘉獎、記功、并當衆宣揚其功績善行；
2. 頒發獎狀獎章或其他紀念物；
3. 舉行慶祝功績儀式；
4. 列入獎功紀念冊或編入該機關之史料；
5. 禮堂內懸掛有功者肖像，并敘述其平生功績。

### 丑、關於懲的方面者

1. 申誡、記過、并規勉其悔改自新；
2. 撤銷其原頒之殊榮與利益。

二、獎懲之依據 獎懲之依據即執行獎懲之細則，何者應獎，并應如何獎；何者應懲，并應如何懲之明文規定也。此項細則之規定，自不宜稍涉籠統或彈性過巨，否則不免發生曲解或誤用條文之情事，以致甲乙功過相同，獎懲容有出入。再則功過之結果雖同，其動機容有正常與不正常之分；獎功可不論其動機如何，懲過則不宜捨動機而不問。例如同一屢次請假；有確屬因事因病者；有認爲係其應得之權利而作有計劃之請假者；其懲處自宜後者重而前者輕。通常獎懲細則之規定，原分概括與列舉兩式，概括式即有籠統與彈性過巨之弊。理想之獎懲細則宜儘量採用列舉式，并彙編獎懲



實例，以爲示範性之依據。而章則中規定不應如何如何者，宜明文規定果有違犯則如何懲處。蓋懲處有關保障，更須有明確之依據，使無枉縱餘地。

三、獎懲之執行 考核原分對人對事，亦即經常考核與臨時考核之分。無論經常或臨時之考核，均可依據細則，針對需要，分別參用實質與精神之獎懲。但關於升等晉級或降等降級，似純屬於經常考核所執行之獎懲；記功記過及扣薪撤職，則純屬於臨時考核所執行之獎懲；何以言之？蓋升等晉級有定期，自屬一種經常之獎懲方式，功過係就對事之考核而定，常不適用於經常考核之獎懲。撤職爲最嚴厲之行政懲處，非有符合撤職規定之事實與證據，不得擅予執行；而一經坐實，則立撤不貸；扣薪亦係對事考核之懲處方式，故無連續性。惟應研究者，臨時考核之獎懲與經常考核之關聯如何？通常受有臨時考核之獎懲者，自將連帶影響其經常考核，但經常考核係就人論人，臨時考核係就事論事，若以一告而掩全德，以一長而掩他短，當非定評。吾人治事，功過互見，故須於一定期內，清算其功過，相互抵銷，其餘剩之功過，則分別增減其經常考核之積分，即作爲功過業經執行，業經執行之功過，惟視爲其個人考核紀錄之參考。其他獎懲方式，一經執行，亦復如此。切忌獎懲重複執行或未實際執行；例如業經晉至最高級或支年功加俸至最高級而本次考績復列入最優，雖有晉級規定，而無級可晉，則宜予以升等之存記，俟有相當缺出，即給予優先考慮擢升之機會。

綜言之，考核與獎懲悉本於法，故執法須嚴，而立法須寬。考核宜多探理，獎懲宜多推情，與其使人畏懼，毋甯使人悅服。人莫不有好勝心，自尊心，與羞惡心，考核所以具有教訓與鼓勵之作用，即爲此種心理之利用。儒家主懲惡揚善，法家主殺一儆百，前者治本，後者治標。前者可使有功者精進，有過者感悔；後者雖可使人畏懼，終不免損傷其自尊心，或且使其趨於自暴自棄，故獎懲方式之運用，仍以當衆獎功，背人規過爲宜，此其一。賢旣重於能，則未嘗不可藉獎懲之方式，以提高人員質的標準，凡忠勇廉潔有關機關風氣紀律，增進機關信譽之各項行爲，以及一切道德精神上之表現足資矜式者，優予獎勵，與此相反者嚴予懲處，即能示人以明確之趨歸。此其二。孟子曰：「上有好者，下必有

甚焉者。」風氣之養成，端賴在上者一二人之以身倡導，其功效實宏於獎懲百倍。此其三。此又考核與獎懲並用（一）要也。

## 公務員待遇問題之商榷

王達

### （一）公務員在國家所佔之地位

我們知道政治是管理衆人的事，而管理衆人之事者，非公務員莫屬，凡是勵精圖治的國家，都需要一個萬能的政府，來推行政事，這個萬能政府，也就是公務員的綜合體，公務員份子的好壞，與政治的良窳息息相關；所以一個人事制度健全的國家，對於公務員的陟黜、獎懲、訓練、養卹、以及俸給待遇等等，均極重視。換句話說：就是他們看清了公務員在國家所佔地位的重要，要有一批好的公務員，替國家社會忠心服務，才能建功立業，造福人羣！反之，則官吏非爲齷齪開葷之輩，卽屬貪婪侈惰之流，相習成風，不可收拾，試問這樣的國家，還能有所作爲麼？我國公務員，自古刻爲士大夫階級，向爲社會所尊重。「學而優則仕」，「十年窗下無人問，一舉成名天下揚」，和「萬般皆下品，惟有讀書高」，充分說明了讀書人的出路和士大夫階級的尊貴。溯自抗戰以來，國家元氣大傷，財政拮据，公務員的待遇，雖經政府逐次調整，以與戰前相較，仍相差甚多，乃至妻啼饑而子號寒，窘狀畢露，於是一般市儈者流，對於公務員不免抱着卑視的心理，最近朋友告訴我一個笑話：「有人和一家商店老板寒暄，問他生意想必發財，那老板回答是『生意簡直很少有人進門，不過是些公務員光顧而已！』」因爲公務員花錢不起，被那市儈眼光的老板窺視到如此地步，真是使人哭笑不得，這雖祇是一個例子，然而問題的嚴重性，由此可見一般了。

## (二) 俸給制度概述

俸給制度之目的，在鼓勵工作人員因物質上之報酬而努力工作，以期行政效率之增加，其辦法種類不一，最要者有兩種：一種是俸給分級；一種是額外獎賞。俸給分級，就是把每一類職位的俸給，分爲若干級，並規定至少若干和最多若干，初服務時叙最低級俸給，以後視其辦事成績，即非升職，亦得在一定範圍內逐漸加薪；惟成績欠佳者，不得享此權利，所以要使俸給增加，平時非努力工作不可。額外獎賞制度，創自工商界，其法規定每一職位月支俸給若干元，最低限度應完成工作若干件，短少則須停職，超過限度，則超過之數，依照定率支取額外獎金；故凡戶位素饒者，無立足之餘地，而努力工作者，均得分別發給獎金，辦法既公允，工作人員之情緒，自必振奮，而效率亦可大增，惟辦事成績之不能以數量計者，則難適用，故制度雖佳，迄今猶未能普遍實行。

各國現行俸給制度，大同小異，英美公務員劃分爲兩種：第一種人員或最高級官吏；其職位之名稱與俸給，概由立法機關議決；第二種人員或低級官吏，則歸行政首領（英爲首相，美爲大總統）與人事行政機關（英爲財務委員會與維特利會議，美爲歲計局與文官考選委員會）商議後決定。我國過去釐訂公務員俸給之機關，除立法院；考試院外，尙有中央政治會議。考試院爲人事行政總機關，負責訂公務員俸給制度之責任，但須經中央政治會議認可，再由立法院予以通過，國民政府公布施行，手續方告完備。抗戰以來，物價暴漲，公務員俸給所入，不能維持最低生活，政府爲救濟起見，訂有發給生活補助費辦法，此項補助費之調整，須由行政院擬定，經國防最高委員會議通過後，以國民政府命令公布施行。

## (三) 對於目前公務員待遇之我見

英國人事制度，向稱完善，其政府對於公務員之待遇較高，故能吸引優良人才，此為一大特色。除薪俸數目等級有一定之規定外，尚有所謂津貼金者：遇社會上生活程度及物價指數發生重大升降時，政府即以其原支薪額為根據，予以額外津貼或減賦其薪額，此為英國人事行政上值得贊許之又一特點。蓋此種辦法富有彈性，易與社會經濟狀況相適應，物價高漲，公務員不致愁衣憂食，物價暴跌，政府亦可節省不必要之開支。

我國政府及最高當局，對於公務員待遇問題，異常關切，值此戰後元氣未復，國事凋敝，財政拮据之時，尙能儘力調整，原則上確已盡體恤之至意，不過，對於最近調整待遇辦法，似尙有不能已於言者，姑將管見列后：

(甲)基本數增加過少，低級人員難獲實惠——就「生活補助費基本數」一詞解釋，此項基本數，應能維持最低限度之基本生活，低級人員薪額低微，對於加成數之增加，受惠較少，尤賴基本數以資挹注，按照最近調整辦法，京滬等區支薪五十元之低級公務員，合併每月祇能增加收入七萬九千元，試以物價指數比較，實微乎其微，難沾實惠，將來允宜將基本數酌予提高，使低級公務員同沾潤澤。

(乙)分級標準應求合理化——按照中央規定，生活補助費，全國共分五級，而同一省區之內，標準不盡相同，似嫌繁瑣而失持平；例如天津列入第一級，密邇天津之漢沽、塘沽，生活程度不相上下，且在該地工作人員，環境較為惡劣，而薪津反祇能照第三級（河北省為第三級）發給；此外尙有若干交通便利之中心城市，商旅過往頻繁，生活程度較諸同一省區之大城市並不見低，而以所定標準計算，各該地工作人員收入則較少，中央機關如郵電、海關、鹽務、稅務等，往往劣級機關在通都大邑，工作人員照一二級待遇，分支機關相差數十里或十餘里，即須照三四級待遇，同一所屬之服務人員，近在咫尺，而如此懸殊。有人說：青島市與即墨縣某處交界處，以一條馬路為界，馬路這邊是市區，那邊便是縣區，而公務員待遇青島市是第二級，山東各縣是第三級，倘若主管機關與附屬機關在馬路兩旁，則勢必叫入馬路都不敢過了。似此情形，豈得謂平？將來流弊所至，無形中必使人才集中都市，造成畸形現象！且中央機關，因公務需要，

時須調整各地工作人員，待遇懸殊；誠恐遇有調動，凡薪津級別較低，生活程度高昂或地較偏僻之區，人皆裹足不前，影響公務必鉅。爲簡化合理起見，一個省區之內，祇須訂定一個標準，假如有人要問：同一省區之內，大小城鎮的生活程度，本有高低之別，待遇何必強其盡同？殊不知僻小地區，許多條件趕不上大都市，生活比較枯燥，即使報酬略優，也並不爲過，何況有些小地方的生活程度，根本不比大城市爲低呢！

(丙)待遇級數太多，應予調整減少。國家建設，重心並不在都市，而在普遍發展全國各地事業，故全國人才決不能任其向心都市，要使他們樂於開發邊遠；戰前有些機關，調往邊區人員，尙優予津貼，以資鼓勵，現在邊遠省份待遇，大都在四五級，環境既苦，待遇又薄，實於鼓勵之道，大相違悖，爲補救起見，惟有將待遇級數酌予減少，縮五級爲三級，使其雖有不同，而相差不遠，必要時邊區津貼之制，亦宜考慮恢復。

(丁)工友工餉應有加成數。按照現行待遇辦法，工友工餉除支給基本數十分之六外，並無加成數。工友職位雖低，而其生活上之要求，同樣迫切，基本數既不足以資溫飽，其餉額似應一律准予加成，藉示政府普施救濟之仁懷。

總之，調整待遇，原爲適應公務員生活之切需，公平合理，應爲顛撲不破之原則，此次中央規定各地生活補助費標準，事前當必經過物價調查手續，第以我國幅員之廣，交通情況又極不一致，各大小城鎮生活程度的差別，並無一定標準，大城市生活程度不是絕對較小市鎮高，最爲理想的辦法，莫如比照當地物價指數支薪，生活補助費即予取銷，以昭公允，而免軒輊。

我國古代官祿豐腴，晚近漸趨菲薄，殆由於官吏增多，政府不能不考慮其國庫支出。歷史上大凡盛世，官少祿厚，政風清廉；亂世官多祿薄，政風敗壞。可見官吏多寡，俸祿厚薄，關係政治之隆污。故欲納政治於軌道，非將公務員待遇提高不爲功，但提高待遇，應於緊縮機構限制員額同時並行。政府機關之府級機構及每一機構之組織員額，務求緊湊精簡，力避架疊冗濫，苟能澈底施行，則行政經費減少，國庫負擔減輕，公務員之待遇可期更進一步的改善，此一課題

，政府在行憲以前似應特別注意。觀感所及，用敢聊貢芻言，藉供參擇，并就正於賢達諸公。

三十六年一月於南京。

## 論待遇

許集善

通常言待遇，每指薪給而言，實則待遇之涵義遠較薪給爲廣。待遇之目的，所以使人員安心工作，樂於服務，故待遇即給予人員之各項利益。此項利益，並非全屬於實質方面，大部份乃屬於精神方面者。實質待遇之作用，亦在謀激發并安撫人員之精神；是以合理之待遇，並非純求實質方面之給予如何優厚，而須注意待遇在人員精神方面之反應如何。薪給用以維持人員之生活，然人類不僅須維持其本人之生活，且須維持其家屬之生活；不僅須維持生活於現在，且須維持生活於將來；不僅以物質上之滿足爲滿足，且須滿足其精神上之需求。若不爲人員設想及此，而謂薪給優厚即可提高人員服務情緒，殊非正確之觀念；而人員如以薪給卽爲待遇之全部，亦爲錯誤之觀念。

然則待遇之內容究爲如何乎？人員待遇可分精神與實質兩方面：實質方面之待遇仍以滿足精神上之需求爲最後目的。「衣食足而後知榮辱」，必使人員衣食無虞，然後能責其安心服務，廉潔奉公。人員精神上之滿足，有不能不透過實質之給予以求實現者。然若無純出於精神方面之待遇以爲輔助，縱有優厚之實質待遇，亦不能維繫人心；而畸形發展之高俸厚祿，適足造成紀律之頹墜，吏治之腐敗。所謂精神方面之待遇，包括（一）職位有保障，（二）前途有發展希望，（三）平時有進修機會，（四）工作環境良好，（五）人事協調，（六）賞罰公平，（七）長官賢明，（八）對工作感覺興趣；凡此均屬人事管理制度推行有效後所發生之良果。足見推行整個人事管理制度所給予人員之利益，實遠較實質之待遇爲巨。所謂實質之待遇，包括：（一）薪給，（二）津貼，（三）養卹，（四）假期，（五）福利設施。試分析此五項實質待遇，均各具滿足人員精神上各項需求之作用在內。換言之，實質之待遇須適應人員精神上各項需求而分別合理規劃，始能達成待遇之目的。故論待遇應以滿足人員精神方面之需求，并配合整個人事管理制度之推行爲基點，

不宜重視有形之實質待遇，而漠視無形之精神待遇。茲以精神待遇之作用原經包括於整個人事管理制度內，毋待深論，用僅就實質待遇分項闡述如左：

一、薪給 十九世紀英人邊沁曾倡義務勞動說，以爲公務員之於國家，乃具有義務性之服役，殆與人民服工役兵役同其意義，故主張不給公務員薪給。我國北魏初年，國用不足，亦曾停給公務員俸祿。此種理論與辦法，固不合現代科學論據，且實行困難，然亦具有相當理由，故公務員薪給僅能視爲足供生活必需之消費，或謂之帶有酬庸性或獎勵性之生活費，而非如商品之價格。討論薪給問題，乃在如何合理厘訂薪給標準之一點。厘訂薪給，大致依據下列四項基準：

甲、以生產指數爲基準 薪給之給予，原在維持公務員本身及其家屬之生活，故厘訂薪給之標準，自宜使其所得足資維持其生活爲度。惟生活之維持猶有二說：一爲維持最低生活說，因人類慾望無窮，生活費用亦可隨之無窮增漲，國家財力所限，不能不加一固定之限制。維持最低生活，乃人類對社會國家最低限度之要求，國家對公務員自亦應維持其最低之生活。一爲維持標準生活說，主張此說者認爲改造社會，須提高人民生活程度，則公務員之薪給，不宜僅以持維其最低生活爲足，而尚應有餘資應用於必要及正當之娛樂與享用，以調劑精神，增進工作效率。此兩說各有得失，蓋維持最低生活不足提高人員服務之精神；而維持標準生活，則生活標準不易確定，國家經費預算有定，殊難適應。折中辦法，當以維持相當生活爲原則，即按照社會生活程度，各依其地位之生活需要，定一適當限度，使薪給最低不致凍餒，最高亦不致奢靡，似較允當。

乙、以工商界通行之薪率爲基準 公務員與服務於工商界之人員，其服務對象雖有差異，然均屬社會組織之份子，公務員之薪給，自亦不能脫離社會經濟現象而獨立，故須與通行之工商界薪率相較衡，始稱公允。設公務員薪給高於工商界一般薪率，則公務員形成社會上特殊階級，增加國家負擔，引起人民反感；反之，政府即無法羅致優秀人才，即將致使政府機能衰退，行政效率低落。惟公務員與工商企業性質究有不同，公務員薪給與工商界薪率難作精確之比衡，只能

作一參考而已。

丙、以職責難易重輕爲基準 薪給具有酬庸與獎勵之性質，對於公家貢獻愈多，薪給自應愈優；而貢獻之多寡，每與職務之難易，責任之重輕爲正比，職責艱鉅者之薪給宜較職責輕易者爲優，否則人均樂趨於輕易，必無人願任艱鉅者矣。故厘訂薪給以職責之難易重輕爲基準，實甚合理。凡職責之難易重輕相等者，於同一生活程度之下，均同一待遇，所謂同工同酬者也。

丁、以人員年資勞績學識經驗爲基準 同一工作，由於熟練程度之不同，其成就亦異。工作熟練程度之高下，每與人員服務經驗學識有關，所謂熟能生巧是也。一新進人員對於公家之貢獻；大體而言，常較舊人爲遜，故同工同酬之原則，仍須輔以同值同酬之原則，值之確定，通常以年資勞績經驗爲依據，是於職責因素之外，尚須參酌人之因素。充任同一職位之人員，薪給或異，即兼以人員之學識經驗年資勞績爲厘訂薪給之基準也。且公家爲鼓勵人員專業永業，對於年資悠深，素具勞績者，更不能不特示優異。再就「價值」與「價格」之原理而言，公務員「價值」之遞加，乃累積之消費所形成；「價格」決定於「價值」，公務員「價值」增加，薪給自應隨漲。公務員固非商品，薪給亦不能與商品之價格相提并論，然在人事管理之立場，此項原理未嘗不可援用也。

以上四項基準，甲乙兩項爲一般薪額比率之依據，丙丁兩項，爲個別新級比率之依據，必須互參運用，始能使薪給制度合理而公平，但在戰時，國庫支出浩繁，負擔過重，欲維持人員相當生活標準，猶感困難，而一般工商界薪率，又或因社會經濟情形畸形發展，遠較政府機關爲優，自更無法參照比擬，政府惟有盡財力所及，以謀改善，然終不可與工商界薪率同日而語，乃無可避免之事實，其差懸之數，端賴人員以國家觀念與服務精神彌補。又在戰時物價動盪之速度，薪率不能追隨，於是僉主張發給實物以代替薪給；薪給之意義原代表實物，在昔官吏俸祿每爲米若干石，絹若干疋，錢若干貫，迨近代始全數發給貨幣，以其計算便利也。發給實物，自屬救濟公務員戰時生活之一道，願其癥結仍在政府



財力是否勝任負擔，及會否掌握充分之物資耳。

二、津貼 津貼與薪給重要不同之點：（一）薪給為普遍性的，津貼為特殊性的。薪給雖有多寡，但無論何人，工作一日即有一日之薪給；津貼則非人人均可享領。（二）薪給為經常的，其數額比率一經核定，即不輕變更；津貼為臨時的，隨時適應需要而核定，故亦可隨時適應需要而調整。（三）薪給即僅止於薪給而已，津貼則不限一種；每有一種需要發生，即可設置一種津貼，迨此種需要不復存在，此種津貼即亦隨之撤除。總之，津貼所以濟薪給之窮，以期人員之義務與權利相衡，蓋公家對於人員有額外之要求，或在某種情形之下，人員為公家服務，將蒙受困苦與損害；或公家鼓勵人員從事某一於公家有利之工作，自須於正常薪給之外，給予一種津貼以資補助。故津貼亦可謂為一種額外之獎勵與酬庸，其內容大致可分析如左：

甲、由於職務關係者 薪給原依職務之繁簡責任之輕重分別厘訂，惟薪給標準尚兼涵人的因素之依據，故貴單純劃一，僅能將所有職缺概括歸納為若干等級，而不能為每一職缺個別厘訂薪額。否則計算困難，增繁手續，殊多扞格。以此概括之若干薪級，自難逐一適應性質繁複之職位，則端賴以職位津貼調節其間。例如以低級代理高級，其職責均已加重，但代理乃臨時的，不宜變更其薪給，即可給予代理津貼以資補救。又如主管及經管公款公物之人員，較其他人員更負直接明顯之責任，而公家對此項人員要求之保證條件亦嚴，自亦宜另給主管津貼或其他適當名義之津貼，以求權利與義務均衡。又如某一職缺在某一期間工作特別繁重艱險，或需某一人員臨時担任某一艱險工作，或於短期內加班趕工，則宜給予勤務津貼，以資鼓勵。

乙、由於地方環境者 工作固有繁簡難易之分，服務地區亦有勞逸險夷之別，邊陲荒鄙，交通梗阻，文化閉塞，生活上所需物品取給不便，或且有寒暑瘴癘之侵，匪徒劫掠之懼，疾病無醫藥，生命無保障。遠適異域，昔人所悲；今欲人員服務此等地區，自屬公務需要，不容諉避，然若與服務通都大邑無何區別，究非持平之道，人員亦無願服務於此等

地區者矣。如在戰時，人員服務地點有逼臨戰區者，更無時不置身於鋒鏑之下，以生命爲工作之賭注，其困苦艱險之狀，更甚於服務邊荒之區，則與服務於安全地帶者更宜有所別異，即須發給邊區或戰區津貼，以昭公允而示體恤。

丙、由於特殊情勢者 所謂特殊情勢，大致由人力不可抵抗之自然的或人爲的現象造成之，例如：戰爭、旱潦、或匪禍等是。在此種情勢下，必增加工作之艱鉅，生活之困苦，生命之危險。在此期間，宜給予一種臨時津貼，以資救濟；俟此種特殊情勢不存在時，即將津貼取消。戰時生活指數之激盪所形成之公務員生活困苦情形，即其顯著之一例。平時生活指數波動甚微，未嘗不可修訂薪率以謀適應，然於戰時則變動甚劇，修訂薪率不勝其煩。且此種生活指數之變動乃非常現象，以津貼爲調節之方式自屬最妥善之對策，以其可隨時伸縮控制也。此項戰時生活津貼，自以生活指數爲計算之基準；惟目的，既在救濟人員之生活，計算生活指數之物價，宜以若干生活必需物資爲準，而人員家庭負擔及其身份地位服務年資當亦爲厘訂生活標準之重要因素，倘一視同仁，無分軒輊，仍不足盡符公平合理之旨。至指數之引用，自以隨時用購得物資之實際市價爲合理，倘僅憑官價而無視「黑市」，則不免減低甚至損失此項津貼之作用矣。

丁、由於補償賠累者 公家欲人員完成某項任務，須增加其經濟上之負擔時，此項費用宜由公家給予補償，免使發生因虛賠累而諉避任務，或因經濟負擔關係而不能圓滿達成任務之現象。人員因公賠累，在戰時物價劇增，經費支細情形之下，甚爲普遍。因公賠累固或由於人員不知撙節，然確由於實際所需，省無可省，亦非少數，公家對於實際所需，殊不宜過事挑剔，近於苛細，屬於此種情形之津貼，類如調差津貼、旅行津貼、特別辦公費等均足。調差津貼者，人員調差時日常用具散失損壞在所不免，調差途中，如攜帶眷屬，食宿費用尤屬不貲，即以調差津貼補償此種損失；旅行津貼用以補償人員出差食宿之所需；特別辦公費用以補償主管人員因公酬酢聯絡之所需。此外出差時之舟車費用及到差調差時之眷屬旅費，亦宜優予核發，俾不以調差出差及充任主管人員爲畏途，至因公私人遭受意外損失，如戰事、空襲、匪劫、水火災禍等，另有救濟規定，是屬於事後賠償性質，與此略有不同焉。

三、養卹 人類不僅須維持其本人之生活，且須維持其家屬之生活；不僅須維持生活於現在，且須維持生活於將來，前已述之。諺云：「積穀防飢，養兒防老」，此雖以個人利益爲出發點，實爲人類同具之心理，養卹制度即針對人類此種心理，謀人員家屬及其將來生活之安定，使無前顧後瞻，惶惶終日之憂；實於行政效率上具有積極作用，不可徒視爲慈善事業也。職位保障可提高吏治道德，培養專業人才，然得養卹制度爲生活上精神上之保障，其效益著。且養卹制度復具有獎懲作用，賦予老有所養，死有所卹之希望，而此種希望能否實現，乃繫於人員是否努力服務，終老事業。人員惟恐其希望被褫奪，則必兢兢業業，忠勤從事，不敢或懈矣。

養卹係屬兩事：養者謂公務員服務達一定年限，因年邁力衰，不堪繼續供職而退休時，政府一次或定期給以定額之金錢；以供養其餘年或贖養其家屬；謂之退休金或養老金；人員遣散時多給一個月或一個月上之薪水，謂之恩薪。卹者謂公務員因執行職務，遭罹傷亡，或在職病故，政府給付特別數額之金錢以醫治其傷害殘疾或維持其個人與家屬之生活，謂之卹金。在理論上卹金數額應較退休金及恩薪爲優，或於退休金及恩薪之外，額外給付卹金，方足以示矜恤，然亦各視其規定如何而斷。惟可斷言者，退休金，恩薪及卹金（除受傷未殘廢者），必於機關與人員關係終止以後給付，始合管理。

顧名思義，退休或養老金須於退休或年邁力衰時始得給付，故退休金與人員退休制度有關。非退休而離職之人員，理論上不應有享領退休金之權利。若謂爲養老金，人員年邁力衰，或身體孱弱不堪繼續服務而離職者，尚可享領而與養無悖。既非退休，又非以年邁力衰或孱弱多病而離職，給付養老金似不甚恰當，但若平日頗着勞績，或因公道遣散，或因故免職亦須予以免職時期生活之資，故亦宜給予恩薪，獨撤職屬於懲處，理宜褫奪其應享利益，當無給付養老金或恩薪之必要。然無論退休金，養老金，或恩薪，均須依離職性質分別規定給付標準。故管見以爲宜不分退休金養老金或恩薪，一律稱爲退職金，決定退職金之給付標準，則依下列三項因素：（一）離職性質（二）離職原因（三）服務年數。以

離職性質言：辭職宜較免職爲優，遣散宜較辭職爲優，退休又宜較遣散爲優，撤職者不給；以離職原因言：因年老力衰而離職者宜較孱弱多病而離職者爲優，因體力不勝而離職者宜較因能力不勝而離職者爲優，遣散原因在機關者宜較遣散原因在人員者爲優；因病辭職者宜較因事辭職者爲優；以服務年數言：年資悠久者宜較年資短淺者爲優。如此辦理，或較簡明劃一。

通常退休金（或養老金）給付方式有二：一爲於退職時一次給付，一爲於退職後定期繼續給付，至人員亡故爲止。至給付數額大抵爲其退職時薪給百分之若干，服務年資愈久，所估薪給之百分數愈大；如係一次給付，則以薪給之百分數乘其在職年月數。恩薪之給付，若干機關於人員離職時一次加給數月薪給，其月數依服務年數而定。退休金（或養老金）於人員退職時一次給付，手續簡便，似較退職後定期繼續給付之方式易於採行。

卹金之給付標準依人員遭罹傷害或死亡之原因，傷亡慘烈之程度，及在職時之年資勞績而定。給付方式亦與退休金同：分一次給付，或定期繼續給付兩種方式。倘本人僅止殘廢，未至死亡，則由本人具領；如本人死亡，由其遺屬具領；如人員未至殘廢，則仍宜予以工作之機會。領受卹金之人員遺屬或人員本人不能繼續供職者，於給付卹金之外，似仍宜按照規定給付退職金以示優異。

四、假期 假期之意義有三：（一）使人員有料理私事之時間，（二）使人員有養息疾病之時間，（三）使人員有調劑生活之時間。公家對於人員之希望，惟願其以全部精力時間致力於公務，故曩昔之觀念，以爲給予人員假期，不啻減少工作效率。然事實證明，人員獲得假期以後，工作效率反能激增，其故安在？蓋有二因：（一）吾人致力於長時間之刻板工作，必將發生生理上心理上疲勞之現象；（二）吾人不能避免私務之煩擾，與疾病之侵襲，如遇私務煩擾時，若不使其有料理之時間，必無心工作，工作亦易發生錯誤，如遇疾病侵襲時，能力不支，更無法從事工作。事病假爲一般機關共有之規定；以人事管理之理論而言，於事病假外，并宜規定服務一長時期後，給予一較長之假期，使其獲得充

分時間；從事本人樂爲之事，以酬平日之勤勞，并調劑其生活。在假期中所爲之事，如有所成就，或且對國家社會有所貢獻，則更具意義。惟須注意之一點：或有不仰體公家給予假期用意之人員，以爲請假乃其應享之權利，而作有計劃之請假，是則近於怠工，不可不預爲防杜。防杜之法，積極方面，當藉訓練以提高其服務精神；消極方面，有賴於考核獎懲，以使其知所勸戒。

五、福利設施 所謂福利設施，即於人員食衣住行育樂各方面，公家充分子以便利與協助，以增進其德智體羣四育者也。健全之道德精神，寓於健全之身心，故行政效率之提高，有賴於人員德智體羣四育之均衡發展，使成爲一健全之公務員。人員無安定之生活，無正當之娛樂，無進修之機會，無良好之環境，非日趨於邪僻頹廢，即陷於身心痛苦之境，又何能望其有良好之工作表現乎！茲將福利設施之內容 略述如下：

甲、關於衛生方面者——一曰工作環境之改善：工作環境如光綫、溫度、空氣等，對於人員辦事效率影響甚大，光綫溫度空氣不適宜，即易增加人員工作之疲勞，而整潔爽朗之環境，使人感覺舒適愉快，工作時即能精神振奮，興趣盎然。二曰體格之鍛鍊：公務員大都終日伏案，勞心多於勞力，若不多事運動，使腦力體力平衡發展，必至體弱多病，故公家對於人員體格之鍛鍊，宜予提倡。戰時運動場所之設置，運動器械之購備，均感困難，未嘗不可利用公餘時間從事耕植畜牧等勞作，健身增產，一舉兩得。三曰醫藥之設備：人不免於疾病，人員服務處所如在通都大邑，則公家無醫藥設備，尚不難自行覓醫就診；但服務於鄉僻僻壤之人員，唯有仰賴公家給予醫藥上設備之一途。願醫藥設備不僅以事後之治療爲已足，主要者仍在事先預防，庶免疾病之發生。

乙、關於經濟方面者——一曰投保壽險：個人投保壽險手續煩瑣，保費亦昂，故公務員壽險可採用團體投保辦法，保險費由政府單獨負擔，或與人員分別負擔，承保者不需調查被保者之家庭狀況，及檢驗被保者之身體，如遇人員殘廢或死亡時，即可照保額賠償。二曰儲蓄或互助，公務員儲蓄，通常由政府每月發薪時扣除幾分之幾，代存生息，非俟離

費不得支取，此項辦法含有強迫性，首須使人員明瞭其意義，始不致引起反感；又人員不免有不時之需，際此戰時生活高漲之時，人員本人或其親屬有疾病死亡時，即不勝負擔之重，則可採行互助辦法，由人員平時每人按月繳存定額款項，在此款項下分別致贈或貸予。三曰舉辦消費合作社：消費合作社通常由人員自行出資組織；公家為鼓勵起見，亦恆予以相當資助，人員日常所需物品均可由合作社供給，以減輕人員負擔。

丙、關於日常生活方面者——日常生活不外衣食住行育樂之範圍，除消費合作社可供應人員日常生活上一部份需要外，關於此方面之福利設施：一曰公共食堂及宿舍之設置，俾減輕人員負擔，食宿合乎衛生條件；食宿與辦公之處所亦得集中，便於管理；二曰圖書館之設立及學術研究風氣之養成，此點當於論訓練時再詳論之；三曰正當娛樂之提倡，藉以調劑精神，恢復疲勞，免其涉足敗德糜財之途；四曰謀交通之便利，戰時辦公處所大都分散各地，若不能解決交通問題，公私均感不便。關於此方面之福利設施，範圍廣泛，上述四端，不過擇其要者，總期於可能範圍內解除人員之困難與痛苦為原則，則間接於促進工作效率上裨益良多。

綜言之，待遇之作用在造成機關中和諧無間之氣氛，是則宜以精神待遇為主旨，以實質待遇為手段。所謂感情之維繫，雖不必全賴實質之給予，而亦不可全無實質給予支持。尤在戰時生活極度困苦之時，人員經手公款公物動以千萬計，責任綦重，如全賴感情以維繫，有時感情亦將失其效用，此實質待遇之所不能不予以合理改善也。然在政府支出浩繁之際，亦不能過事求全責備，則於用人任使方面，更宜採取重質不重量之政策，使用人無一冗濫，亦無一凍餒。至於福利設施之於戰時，尤宜重視，蓋人員在戰時之最大目的，衣食住行育樂問題能獲得合理解決，於願即足；福利設施辦理妥善，其他新津養卹假期等四項反在其次也。

三十四年三月于金剛坡

## 論訓練

許集善

總裁曰：「辦事要求成功，全在得人；人才由何而來？就是要從訓練造就出來，選拔出來」。訓練之要義，於此數語概括無遺。考試所以選才，然若舉行考試於文化水準較低之環境，則考試亦失效用；足證人才之培育，尤要於人才之選拔也。又一人之品德、精神、才能諸端，端賴不斷充實進修，始能與時俱進；否則雖選拔者確為人才，日後亦必日趨於落伍。故任職後之訓練與任職前之教育，同其重要。當前教育最大問題：一為量的缺乏，二為質的低落，三為與實際需要脫節。上項問題，使公務機關首感困難，每須於任職前施以訓練，以補教育之不足，而謀適應其業務所需。今後從事建國工作，需才尤為殷切，才難之歎，亦必更甚於此時，培育人才，尤不容緩。至任職後之訓練，政府機關更屬責無旁貸，蓋任何機關，莫不願其人員品德精神學識經驗均能駁駁日進，此種成就，即賴不斷之學習與訓練以促成之。舉凡設班訓練，公餘進修，以及派員考察研究留學實習等措施，均屬任職後訓練方式之種種，茲分九項論述如左：

一、教育與訓練之區別 教育與訓練之區別，可就時間、對象、與目的三方面言之。就時間言，教育經常進行，訓練在求速效，故訓練所佔時間較短；就對象言，狹義的教育限於學校教育，對象單純，年齡亦較小；訓練大都以成熟之青年或中年人為對象，在心理方面 大都已失去「可塑性」。就目的言，教育之初步目的在造就一健全之公民，故為廣泛性的；訓練則針對某一部份之需要而施行之教育，故為特殊性的，專業性的。教育與訓練雖有上述區別，其關係則極為密切，蓋教育為整個的，基本的，訓練乃教育之一種方法，為教育之一部份，殊不能脫離教育而獨立，就其性質而言，教育與訓練應融合為一。西哲謂「生活即教育」，廣義之教育非僅以學校教育為限，生活無間斷，教育亦不宜間斷。如以學校畢業，即謂教育歷程已告終止，殊非確論；故訓練亦可謂為學校教育之持續也。

二、推行公務員教育之途徑 教育之初步目的，在造就健全之公民，公務員立於為國家服務，為民衆造福之地位，

其品格學識，自應更高人一等；普通教育所造就者，未必即能滿足政府之需要。且近代行政部門，益臻繁複，行政技術，益趨專門，政府所需之人才，固不限一類，亦不能不求之於學校之門，然仍須加以特殊訓練，始能切符所需。以往學校中甚少訓練未來公務員之專科，因之政府機關需用人員，須自行訓練，或自設各種專業學校。事實上政府業務部門繁多，欲期於普通學校中設立訓練未來公務員之專科；亦未必能逐一適應各機關專業上之需要。如以訓練未來公務員之責任，完全屬諸教育主管機關，師資、教材、經費，固多困難，而所造就者，恐仍不免與實際脫節。故關於未來公務員之培養，尤宜側重各項專業，俾學有專長，用無浪費，此項工作，宜由政府各級機構，在教育主管機關統籌監督指導之下，其助策進；既可謀人才之自給自足，使職業與教育打成一片，復不致破壞教育完整系統。人才各有專業，不致見異思遷，師資教材與設備，業務機關亦易於為力；而教育主管機關，則得致其全力於普通教育，實屬一舉數利。或謂由政府直接訓練公務員，將減少普通學校畢業生之出路，阻止考試制度之發展，實則各專業機關自設學校，並不廢除考試，且可使訓練與考試融為一體；有志服務於政府某種專業機關之青年，即可投考該機關自辦之學校，當更可穩定其保障，適合其志願，而無減少出路之虞。

三、公務員教育之要旨 政府各專營機關培育公務員，原為適應其業務上之需要，自當盡其全力以培育之；培育以後，亦必珍護備至，以期其對於機關忠誠服務，永矢不渝。故培育之對象，以青年為宜，因青年之可塑性較強，而自幼受機關培育，亦易於與機關發生濃厚之情感。且與機關接觸機會較多，朝夕耳濡目染，對於機關業務之內容性質及其史的演進，必能有較深刻之認識。是以各專業機關舉辦公務員教育，應探經常不斷，點滴漸進之原則，不獨宜舉辦大學程度之學校，更須進一步舉辦中學，俾逐步深造，以符造就專業人才之目的。惟須注意者，教育主管機關之一致規定，必須遵守，以維護教育完整系統。另於一般公民教育應有之科目以外，妥密規劃專業科目之灌輸與研究，務使其成為一健全之公民，且成為該專業機關理想之公務員。以學校為人員儲備之所，以機關為學生實習之地，機關與學校密切聯繫，



效用乃宏。又凡某一專業機關所培育之學生，形式上固須限制其服務其他機關，實質上亦須使其捨此機關，即不能學適於用，始不致虛擲培育時之人財物力。

四、公務員教育之內容 欲確定公務員教育之內容，須先問要求於公務員之條件為何。政府要求於公務員者，不外賢能俱備而已；換言之須具崇高之服務道德，充沛之服務精神，正確之服務方法，諳練之服務技能。政府對於公務員之初步要求，首須彼為一健全之公民，是則國民道德，一般常識，生活習慣，以及做人做事各方面之修養，首須達符健全之基準；而業務機關注重服務，是則於一般性之國民道德中，關於服務道德，服務精神，尤為對於公務員賢的方面特殊之要求。關於能的方面者，服務方法，服務技能，更須於一般性的做人做事修養以外，施以該專業機關所需特殊智能之訓練。故公務員教育乃公民教育與專業智能教育之合一，再則公務員對於主義之信仰，政治之認識，思想之統一，尤為重要，有關此方面之精神訓練，更不可忽視。目前我國學校教育在此方面之努力，尙嫌不足，政府機關不得不舉辦訓練班以資補救。如由政府各專業機關自設專校，則此種缺憾，當可彌補矣。

五、任職後訓練之重要 公務員教育之目的，在培養大量適用之公務員，而在職公務員訓練之目的，在使其獲得繼續深造之機會，俾符仕優而學，日新又新之旨。蓋在職之公務員，卒業專門以上學校者固多，僅受中學或小學教育者，亦復不少。學如逆水行舟，不進即退，一入仕途，事務冗繁，不免學荒廢，即足影響人員教育水準之低落。再近代行政事務，至為專門，欲以最新科學方法處理事務，必隨時充實其學識智能，提高其品德修養；公務員訓練即所以滿足其學問上之需要；振作其服務精神，增進其工作興趣。公務員在職訓練之重要，於此可見。惟舉辦在職公務員訓練，仍須注意經常不斷，點滴漸進之原則。蓋經常不斷，方免一曝十寒；點滴漸進，無虞始勤終怠。此外并須注意機會均等，效果普及之原則；無論邊陲海隅，訓練功能均能深入，然後人員教育水準得免畸形發展，懸殊不齊。

六、訓練方式之檢討在職公務員訓練方式大致可分三種：（一）設班訓練，（二）業餘補習，（三）入學深造。設班訓

練規模較大，人員集中受訓，近於短期學校；須於短促期間發揮高度之訓練功能，訓練期間一切均呈緊張狀態，自非有嚴密之組織及集中之人財物力不易達成預期之目標。故設班訓練，費用頗巨，如旅費、服裝、食宿、講義等項；均屬公家重大負擔；而人員受訓時須擱置其本身職務，亦屬公家所付無形之代價。再則因期間短促，人員在受訓期間，每苦課程繁重，無法消化，必有賴於日後之反芻作用，其效用即不易深入而普及。惟能選拔各地優秀幹部，陶冶一爐，統一思想，交換經驗，是其特色。業除補習大抵由各機關個別實施，以其費用省而簡單易行也。人員利用公餘時間補習學業，可不妨礙日常工作，亦無調集之繁。補習方法不外鼓勵進修組織，如讀書會，討論會，或舉行學術演講，舉辦公餘補習班等是。其補習範圍，大都屬於學術研究或有關業務之智能。至入學深造，尚涵有獎勵之意義，係由機關就人員中選拔學驗俱優，工作努力之青年，資送其繼續入國內外大學，學習指定之學科，或入該機關自辦之學校。此三種方式各有短長，宜酌視環境及物質條件，適當運用。

七、實習制與學徒制 實習制係隨同考試制度而產生。以廣義之考試而言，實習與試用同質而異名，乃考試過程中之一階段。然學校教育亦有實習之階段，其作用即在求理論與實際之合一。故實習兼涵訓練之性質。人員初出校門，或乍入某一專業機關，不免茫無頭緒，自須於實際工作中切身體驗。在此期間，不能希冀人員對機關有何貢獻，而須由機關盡指導之義務。所謂試用者，乃考驗其素質與基本工作技能是否有造就之可能，如對之存留過吝；或不免有遺珠之憾。次為實習期限之規定，通常為六個月至一年。德國考試及格之高級行政人員，須經三年半之實習，然後取得要求復試之資格；復試及格，成績優良，始予晉授。是為德國考試制度之特點，亦見其重視實習制以代替訓練之作用。實習制之另一作用，即可培養各該專業機關之運才，我國郵政機關考用新人後，擇其優秀者，使其遍歷各部門，俾對各部門之工作均有實際經驗，以為造就將來主管人才之準備；用意頗深。本機關近亦開採此種訓練方式。但此種訓練方式之缺點，不免增加經費支出與業務進行上之煩擾。故實習人員不宜過多，始可收取精用之宏效。又有學徒制，乃英國公務員訓練

之特色；我國歷朝幕僚胥吏，亦均採其制之特質。此制以主僚關係，建立師徒關係，本身為其直接長官之徒，同時亦為其直接部屬之師，一脈相承，關係密切，自能罄其所學，互傳衣鉢；而工作推進，亦如身臂手指之運使，痛癢相關，無虞阻滯。實習制可造就通才，學徒制可造就專才，此二制相得益彰，均可取法。

八、學術風氣與教育環境 風氣為多數人共同思想信仰與習慣之代表，可於人羣中樹立標準作用，換言之，即能發生無形力量，使一般人不期然而然接受其陶融。所謂潛移默化，即風氣之效用。但人類思想信仰與習慣有正有邪，風氣亦有善有惡，改善風氣，端賴在上者或一二有識之士之倡導。然首須造成學術風氣，然後人人能窮理明辨，別義利，識是非，有自覺自動自治之能力，而不必全由在上者之推挽。機關為一團體，機關表現之良窳，可於其學術研究風氣之盛衰覘之。學術風氣濃厚，行政效率必高，蓋其文化水準逐漸提高也。惟風氣之養成，亦有賴於環境之襯托。環境對於吾人之教育作用與支配力量，未可輕視。入芝蘭之室，久而不聞其香，環境使然。齊傑之士固可以其內在力量克服環境，雖不待文王猶興；但對於一般人則宜利用環境，因勢利導，以轉移其思想信仰習慣於理想之目標，而蔚成良好之風氣。故欲提倡學術研究之風氣，宜先造成學術研究之環境。例如圖書館之設置，讀書會，討論會，及其他學術團體之成立，鼓勵人員講演寫作，或舉辦壁報刊物等，方式甚多。機關自行編撰各種有關業務修養之叢書，既可作人員進修教材，亦可作為改進業務之張本。再則「研究工作」關係機關業務之成敗甚巨，歐美各國行政機關工商企業對於研究費用，毫不吝惜，故迭有發明。我國政府各專業機關研究機構之設置，實甚切要，蓋不獨可提倡學術研究，抑亦可促輔業務之突飛猛晉也。

九、訓練與考試選調考核待遇之關係 人事管理制度之內容，原均具有連鎖性，訓練與其他人事措施，尤有密切關係，蓋各項人事措施均可發揮教育作用也。考試選用之人員素質較優，施以訓練，成效倍著；而利用考試制度亦可促進人員學業之進修。寓考核作用於訓練，考核結果益見精確；藉考核結果為訓練之參據，則可因類施教，事半功倍。考核

復可使人員工作勤奮，並自謀充實其服務之智能，以期有卓越之工作表現。濫調可增長人員工作經驗，以爲加重其任務之準備。滿足人員學術及智識上之需要，爲待遇中應有之一項；選派優秀人員留學或考察，則復富有獎勵之作用。訓練方式不拘一格，惟在人事管理人員相機運用耳。

綜言之，推行公務員訓練爲使機關朝氣充沛之要素。發揚學術風氣，擴大教育範圍，未嘗不可以機關教育爲起點，而不獨爲培養公務人材計也。近代盛倡機關學校化之口號，蓋欲融學用於一爐，治學治事，原無二致。讀書所以明理，學問所以濟世；學無止境，吾人智識之慾望亦無止境。博學之目的在篤行，而篤行之結果可獲得真知。知行循環不已，人類乃有進步。孔子曰：「學而優則仕，仕而優則學」推行公務員訓練，實爲政府機關百年大計，而亦爲政治修明，國家昌盛之根本。

三十四年四月於金剛坡

## 論人事登記

許集善

人事登記爲人事管理之工具，其意義有三：（一）記載人事之狀態與處理情形；（二）注重人事處置之結果；（三）記載方式多以典籍表報爲主。故人事登記，通常指人事典籍與表報而言，亦即人事措施縱橫方面之紀錄。惟典籍與表報性能復有差異：典籍爲資料之尾閥，表報爲資料之供源。換言之，表報之編造，以典籍爲根據；而典籍內容，除以原始資料爲根據外，并以下級機關編送之表報爲登記之來源。典籍爲登記之主體，表報爲登記之輔從。下級機關有登記完備之典籍，方能產生翔確之表報，以助成上級機關登記典籍之完備。或謂登記不過爲原始資料之移轉，縱無登記，亦未嘗不可於原始資料中求得所需之資料。然登記爲原始資料之精製，登記之資料確取之於原始資料，實已攝其精華，而將原始資料降爲次要地位，不獨便於檢查，且各種登記各具目的，可個別發揮其特殊性能。此種效用，於人事登記尤爲顯著。因

之設計一套人事典籍與表報，首須依需要目的，確定人事典籍之種類與內容，從而規劃原始資料與表報及與典籍登記之密切聯繫。需要有緩急，目的有先後，手續有繁簡，則其間配合運用，頗不單純。繁複固不可，疏漏亦非宜，表報與典籍之脫節尤所切忌。人事登記，殆已成爲人事管理重要之一環矣。茲就理論方面，闡述如左：

一、人事登記之特性與功用 人事登記之特性有三：一爲人事靜態與動態之登記；二爲就各種人事資料作多方面之精確透視與解剖，以供應人事措施上錯綜之需要；三爲應用統計方法，表現人員或機構在縱橫各方面配合聯繫之情形。所謂動態登記，即以人及機構爲本位，凡關於各該人員及機構特性分析或演進過程之資料，均個別分戶分項登記，延續不斷，亦可謂爲基本登記。所謂透視與解剖之登記，即以事態爲本位，而以屬於此事態之人或機構附列各該事態之類別內；亦可謂爲分類登記。所謂表現人員或機構在縱橫各方面配合聯繫情形之登記，即純以數字爲對象，根據動態發生之次數，擬訂目標，應用統計方法，以搜求相互關係，并推論實施之效果與趨勢；亦可謂爲研究登記。

二、人事登記之內容 登記一詞，在今日習見習聞；但一般見解，每誤解爲書記工作。自表面以觀，登記內容固屬標符號碼之類，即有片段文字，亦大都爲簡單字句，頗近於書記工作。然書記之抄繕，僅知其然而不知其所以然；至若資料之取舍編排，剪裁分類，以及繕寫款式之設計等項，即非書記所能勝任。又有以登記工作誤爲檔案工作者，檔案與登記在手續上皆着重於整理與保管。惟檔案之整理保管，其原來形式並不變更；登記則須將原始資料融煉爲另一成品，既與原有之形大不相同，較原有之質亦更精粹。其手續難易繁簡之間，自不可與檔案工作同日而語。故就登記工作之本身而論，約涵六義：一曰整理，即將蒐集之原始資料，於開始登記前，加以必要之部署，俾可一案即得，并查檢其有無缺漏。二曰編審，即將所得各種原始資料，分別審核其有無錯誤，應如何摘錄，如何歸入各種登記項目內。三曰分類，即依需要之目的，將原始資料分門別類，俾同一資料可作多方面之應用。四曰統計，即將已登記之資料加以分析，以表現其縱橫相互間之關係，并推斷其現象之趨歸。五曰保管，一切經過登記手續之成品，須用科學方法保管，以期處

置之穩妥，取用之靈便。六曰運用，即實施各種速檢方法，將人事資料適時供應於各種人事需要上。登記之性能復與考核相近；但登記之運用，並不僅限於考核一端，凡考試任用待遇訓練諸項，均賴登記爲其指標，而尤以考核有賴於登記之詳確爲最。故核工作重在核，登記工作重在登，此其異同之點也。

三、人事登記之基本原則 關於人事登記之設計，如典籍表報之種類格式及登記手續等，宜注意合理、經濟、聯繫、實用四項原則；關於人事登記之保管與運用，宜注意嚴肅靈活兩項原則。何謂合理？即精密而不失於繁冗，簡明而不失於疏漏，無論內容與形式方面，均須求其扼要而完備；每一典籍表報，必使其具有每一典籍表報之目的與作用，甚至一欄一項，輕重本末，亦須斟酌盡善。何謂經濟？即資料之取求，必擇其亟切需要者，凡已有之資料，或可就已有資料間接獲得之資料，即不必再向下級機關需索表報；而典籍表報之種類，內容與篇幅，並宜力求緊縮，可省即省，應併即併，以節省人力物力與時間。何謂聯繫？即橫的方面可互相稽核，縱的方面可互相銜接，例如由各種人事典籍與表報之登記，可核對人員機構之動靜態是否相符，是爲橫的聯繫；由一貫之人事登記，可表現某種趨向，以檢討現狀，策勵將來，是爲縱的聯繫。何謂實用？即須保持通行習慣，切合實際用途，使各項登記通俗易解，簡單易行，自無視同具文，敷衍搪塞之弊。何謂嚴肅？即就人事登記之執行而言，涵有機機械規律確實之義，登記所用名詞符號顏色線條，其大小長短粗細以及地位上下次序先後之微，均須刻板如機器，不能任意變動，稍有差池。至於數字之準確，排列之整齊，標誌之醒目，更屬人事登記必備之條件。何謂靈活？即就人事登記之表現而言，所有人事資料之處理，無往而不能適應需要，不獨檢查便捷，抑且檢查所得之結果，絕對詳盡可靠。故人事登記須達到簡要而又充實，便捷而又明確之目的，始符理想。

四、人事登記之兩大主幹——機構與人員 人事管理之對象，一爲機構，一爲人員，故對於每一機構每一人員均須作詳確之登載，凡有關此一機構，此一人員之資料，即一一載入專爲該機構及人員單獨設立之典籍內。茲將機構登記與

人員登記之要點，分述如左：

甲、機構 每一機構之組成，其內部有各個單位，每一單位，復有若干員額分配其間，每一員額有其一定之職掌，而每一機構之沿革如何，組織變遷，員額增減，以及員額與人員之配置，其間更動如何，有無待補之空缺等項，無論在靜態或動態方面，均須有詳確之紀錄，以便稽攷。額定員司表即以機構為本位之登記典籍，而以組織規程或組織表及員司更動表為登記之依據，惟機構內部之組織員額人員，時有變動，除隨時登記其動態外，尚須根據動態紀錄定期重訂明晰適時之現有人員與員額配置表。

乙、人員 人員一經任用，即須為其立專冊登記，關於該員之姓名籍貫，生年出身，家庭狀況，以及有關參考之必要資料，自不能稍有遺漏。而任用以後，升遷調補，功過獎懲，休致死亡等項，復甚紛紜錯綜，若無集中劃一之紀錄，難免治絲益棼，掛一漏萬。故人員個別之履歷單，極為重要；凡有關該員之資料，即逐一載入該員之履歷單內，一經檢閱該員之履歷單，即可洞悉該員一切而無遺漏，是以履歷單之內容必求其完備而明確。

五、分類登記 分類登記以事能為登記之本位，此為適應各項人事措施之需要而設。茲就考試、任免、升調、考核、獎懲、待遇、訓練五項，分述登記典籍之種類如左：

甲、關於考試部份者：

子、待考人員登記 此項登記，宜依考試性質（如甄用補實或升等）考試種類（如文牘、會計、統計、業務或技術等）考試等級及考試區域分立專簿，並依考期劃分期別，經過某一考試後，則凡屬參加此一考試之待考人員登記即作一結束，而將須參加下屆此項考試之待考人員，另行立簿登記。甄用考試之待考人員登記，并宜與任免升調部份之求職登記，取得聯繫。

丑、及格人員登記 此項登記就考試性質、種類、等級、區域分立專簿，并依考期劃分期別。各該員考試科目

及成績均予載入，以便查考。考試結果：仍須分別轉入各該員之履歷單，與任免升調及考核部份之有關登記，亦宜取得聯繫。

寅、補考人員登記 考試不及格人員依照規定予補考一次或一次以上者，宜分別考試性質（補質或升等）種類、等級、區域，登記其不及格科目，不及格次數，及參加考試之期別；仍與各該期別待考人員之登記及各該員履歷單之登記取得聯繫。

卯、辦理各屆考試人員登記 各屆考試命題、閱卷、監考、計分、及繕印試題人員，均宜分別登記，作為比較辦理考試成績之參考資料，並便於查考責任。

乙、關於任免升調部份者：

子、求職人員登記 凡自行申請求職或經人介紹荐舉之人員，宜專簿登記，列明其姓名、略歷、通訊處、介紹人、以及希望工作與薪額，所繳證件及審查處理之情形，以備擬予派用時之查考。

丑、新派與報到登記 人員業經令派尚未報到之前，宜置專簿登記，俟其報到時，即查考其報到手續已否齊備，於該員欄下登記業於某月某日報到，據以編製履歷單。如已令派而逾限未報到人員，亦易查考撤消其委令。

寅、保證書登記 人員到職後，須繳具保證書，此項保證書須編號妥存，並按期登記其對保及更保情形。

卯、撤職免職辭職遣散登記 宜分撤免辭遣四簿，登記其撤免之案由及去職之原因與日期；其他機關撤免人員曾經通知永不錄用者，亦須另簿登記，俾於人員求職時，可查明其是否不得錄用有案。遣散人員并宜加載年資及專長，以便需用人材時可查明召用。

辰、留資停薪人員登記 此項登記，宜依留資停薪人員推算期滿之月份，分組列載其留資停薪原因，奉准文號，原叙等級職務及留資停薪期間之通訊處等項，如期滿仍未到職，即予照章辦理。



已、試用人員登記 末補實人員可分兩種：一為須經補實考試及格始能補實之人員，一為尚在試用之人員。前者可查待考及補考人員之登記，後者即有賴於此項登記。此項登記宜依試用推算期滿之月份分組，屆時即據以查考服務品績，核定應否予以補實，或延長其試用期，或予解職。

午、晉級或年功加俸登記 此項登記宜按季分組，凡應於某季晉級或給予年功加俸者，均列入該季之登記內，列明服務機關，原敘等級，上次晉級日期，及應晉何級等項。按季查明其服務品績，核定其應否晉級或給予年功加俸。如晉級期限或年資有變動，隨即更改其應列之季。

未、代理及暫充低缺登記 代理及暫充低缺人員遇相當缺出，即須調整，自宜分別機關及等級專簿登記，以便於調整時有所查考。凡此項人員，缺額一經調整，即於相當欄內列明調整情形；其未調整者，亦可隨時查考其代理及暫充低缺之期間，不使過久仍未調整。

申、遷調登記 凡人員或升或調，動態之紀錄，均以此項登記為總匯；此項登記以機構為登記之本位，依時序登記，再根據此項登記，分別轉入其他各項有關登記，并作應有之處置。

丙、關於考核獎懲部份者：

子、考績登記 此項登記以人員為本位，每一人員有一登記之專戶，凡有關該員之考核資料，一一分類登載無遺，并以成績表為此項登記之基本根據。

丑、人才分類（或專長）登記 此項登記宜根據人才分類，凡人員具有該類專長者，即歸入該類，如其專長不止一類，則於相關之類別內均將該員列入，依其專長之等差分為第一選、第二選……於登記欄內列明。至人員有何項專長，自以考績表內之主管考語為基準，但未在考績表內列明者，可依其任務及有關參考資料酌定；凡所用與所學相符，而所任職務在一年以上，或雖用非所學，而經辦某項職務在三年以上者，似即可認為具有此項專長。此項登

記并宜於人才類別內再依等階分組，以同等者為一組，復以每等內年資深淺為排列先後之序。惟一人之專長由於經歷進修之轉移，仍有變更可能，故尚須隨時調整。

寅、待升人員登記 凡品績優良，年資悠久，考試及格，符合擢升資格之人員，因無相當缺出尚未擢升者，宜依該升區域範圍分組登記，并以該項人員在該區域內年資深淺為排列先後之序，俾可隨時查明，給予優先升補相當缺額之機會。既經擢升，即予註銷登記。

卯、待調人員登記 因人地不宜，或用非所長，或因須給予歷練之機會，須予遷調，或以其他原因認為可以調離，而無相當缺額者，則宜以擬調往之地點及擬調之職務分組登記，其未確定擬調地點或職務者亦列為一組，列明等級，原服務機關，原任職務及擬調原因，一俟某機關遇有缺出，即可儘先於待調人員中遴選相當人員調補，即予註銷登記。

辰、請假登記 考勤原為考績項目之一，惟考勤可根據客觀紀錄加以考核，不必全賴主管之考核，其主要根據即為請假登記及簽到簿。請假登記不獨可資為考勤之根據，而逾假扣薪，亦須以請假登記為根據。請假登記以每一請假者為分戶之本位，每屆考績時期，即彙結轉入各該員考績登記之考勤項目內。

巳、獎懲登記 人員記功記過或其他獎懲，除登入各該員之履歷單內外，并宜依獎懲性質種類分戶登記，列明受獎懲人員姓名及受獎懲之日期與事由。

丁、關於待遇部份者：

子、退休金或養老金登記 此項登記目的在便利退休金或養老金之核算，將應領退休金或養老金人員姓名分組登記，每屆編算時期，即按照登記核算，既免遺漏錯誤，又能辦理迅速。

丑、團體壽險登記 此項登記宜依據團體壽險實施辦法辦理，俾切實需。

戊、關於訓練部份者：

子、擬予受訓人員登記 原則上每一人員宜有一受訓深造之機會，故宜作有計劃之送訓；遇有舉行某種訓練之機會，即飭送適當人員受訓。如平日有此項登記；不難一檢即得，不必臨時支應，轉費周章。

丑、已受訓人員登記 業經受某項訓練之人員，即按訓練機關，受訓性質及期別，分組登記，以備隨時查攷。

六、對於登記資料之綜合研究 就已有登記資料作研究工作，有賴於數字之統計與比較。研究之對象甚多，因之須作何項研究，亦依需要之不同隨時酌定。其重要者大致有以下三種：

甲、機構員額統計 機構數量之增減與業務繁簡成正比，故由機構增減可測知業務進展之趨勢，同時亦可由業務繁簡推斷機構增減之當否，是機構統計不可忽視也。又各機關所屬單位之員額，為組成機關之細胞，視其數目多少，即可測知其規模與業務之大小，而官等之高下，又可顯示組織之大概。員額之增減，官等之高下，以及現有人員與員額之比較，均為主管人事者所應知，故員額統計亦不可少。

乙、人員動態統計 人員波動率之大小，足為機關業務是否穩定之測標。晚近普遍提倡專業永業，自宜力求人員波動率之低減。事實上凡機關具有健全之人事制度，其人事波動率必小。蓋一切人事措施既有常軌可循，人員職務自臻穩定，機關業務亦臻穩定。故人員動態統計可藉以測知人員波動率之大小，并從而推論其原因所在，以策改進，實甚重要。

丙、人員靜態統計 人員靜態統計內容範圍較廣，舉凡籍貫、年齡、學歷、功過、各種職缺與人材之數量，各種考試及格人員或受訓人員之數目，以及其相互間錯綜之關係，均可依各種需要目的，從事各種必要之統計，以資研究；而求得確實結論，俾對於施政方針，可供改進之參考。

七、原始資料之來源 各種登記，均取材於原始資料，原始資料充實準確，登記內容亦臻完備健全。原始資料之來

源，一由於本身所處辦之案件，一由於下級機關或其他單位所傳遞之公文表報。以搜集之方式言，一就可能獲得之資料自動多方搜集，一就需要資料擬訂表式分別仿請下級機關或其他單位依式造送。關於前一搜集方式，如無周密搜集手續，每易遺漏，且不免搜集困難。經辦人員為圖簡便計，每採用後一搜集方式，遇有某項需要，即規定一表式需索造送。因之表報種類繁多，增加下屬非必要之工作；而缺乏完整設計，其內容亦難免重複脫節，積為痼疾。故搜集人事登記資料之方法，宜儘量採用前一方式；倘搜集目的非前一方式所能達到，始採用後一方式。至採用後一方式，亦須於詳審之中求其簡賅，設計完將而避免苛細，必使公文表報減少至最低需要限度，方可期工作效率之提高。

八、人事登記之保管與運用 人事登記之保管與運用，須符嚴肅與靈活之原則，以達檢查便利，供應詳確之目的，前已言之。但人事登記之手續須受人力物力之限制，而對於人事登記之需要，則惟恐其未臻精密完備，此實立於相反之地位。故不能不研究保管與運用之方法；俾資兼顧而期合理。茲將使人事登記簡化辦法試列於下：

甲、採用號碼及符標 履歷單及成績分戶登記表為人事各項措施之主要資料，時需檢查，此項單表既以人為本位，則其排列次序，自宜以號碼先後為序，而號碼之編列，復須與姓名有關，當以四角號碼排列較為適當，但仍須一人一號，如四角號碼相同，則宜另加標誌，以資辨別。同時人事上各種專詞及項目，似亦宜規定簡明標符代表，以節省登記之時間與篇幅。

乙、採用分類索引片 以機構為登記之本位有額定員司表，以人員為本位之登記有履歷單與成績分戶登記表，此數種為人事基本登記，內容自須完備。而此外尚可依其他種種線索以謀檢查之便利者；例如依人員之等級分，依人員所在之機關或單位分；又如考績一項，復可依其專長分……等等，由於需要對象之不同，分類亦隨之增繁，不勝枚舉，但其內容均不出基本登記資料之範圍，是則宜採用分類索引片，以資適應。分類索引片為人事登記之輔助工具，其內容登記極為簡單，其作用即在指明檢查之線索，以利速檢。且索引片寬不盈掌，無法詳細登記，除刻

明號碼及姓名外，其他有關項目亦僅能以簡明標符代表。

丙、樹立嚴密之登記系統。各種登記均有相互關係，登記手續如有遺漏，事後查考，必大感困難，且將影響其他部份登記之準確性，聯帶發生措施上之錯誤。故登記之程序與處理登記資料之步驟，宜依辦事需要預事確定，登記資料即循此過程作機械式之傳遞，俾各部門均能函取有關資料，詳確登記。蓋登記文件時間性較少，宜於詳確中求迅速，不宜偏重迅速而妨礙詳確之要求。惟登記過於遲緩，亦可影響需用資料之完備，或所登記者並非最近發展之狀態，則亦可影響工作效能。是以登記手續復不宜過煩，以免各項資料不能及時登記竣事。

綜言之，人事登記為辦理人事之工具，工欲善其事，必先利其器，故人事登記首須求其健全。惟人事範圍有大小，人事登記之設計，自亦隨需要目的之不同而有繁簡，然其內容必求完整一貫，并須以最經濟之人力物力獲得最大而必要之實效，則為不易之理。本文所提列之人事登記種類，係就一般理論立論，如有特殊需要或並不迫切需要者，自可斟酌增刪。再關於人事登記具體之設計，自尙待進一步之研討也。

# 人 事 論 叢

不 准 翻 印

著 者 王 達 許 集 善

發 行 者 財 政 部 鹽 政 總 局

印 刷 者 新 民 印 書 館

館 址：南 京 戶 部 街 六 十 八 號

電 話：二 一 四 九 〇 號

發 售 者 各 大 書 局

(每 冊 定 價 四 千 元)

中 華 民 國 三 十 六 年 四 月 出 版

55.

101034

6

