

中央政治學校研究部叢書

英國公務員之訓練

著 瓦爾克
譯 辜祖文

商務印書館發行

中央政治學校研究部叢書

英國公務員之訓練

瓦爾克爾 著
辜祖文 譯

商務印書館發行

中華民國三十年二月初版

◆(34680)

中央政治學校
研究部叢書
英國公務員之訓練一冊

Training Public Employees in Great Britain

每冊實價國幣壹元伍角

外埠酌加運費匯費

原著者 Harvey Walker

辜祖文

譯述者 劉振東

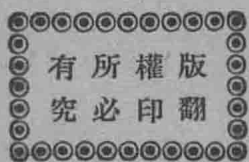
長沙南正路

主編者 王雲五

發行人 商務印書館

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館



版權所有
翻印必究

(本書校對者章德宣)

序

自十九世紀末葉所謂『第二次產業革命』發生以後，無論在政治上及經濟上放任主義都漸次的沉落，統制政策便猛然的抬頭；國家的性質亦由消極而積極，政府不祇是『守夜的警察』，更是『社會幸福的原動機關』，從前個人主義者所標榜的『政府最好，管理最少，』的腐論顯然的被人唾棄；結果，政府的職務，不但在數量上大見擴張，在質量上亦變綜錯。

政府要完成牠的使命，推進這多而難的職務，便不能不雇用大量的公務人員；所以無論在民主主義的法美，或獨裁主義的德義，或君主政體的英日，公務員的數額，沒一處不是驚人的膨脹。就美國說，在三十年間，牠的增漲率竟到了三倍以上。所以柏威濟（W. Beveridge）說『民主政治如果瞭解牠的使命的話，決無理由畏懼吏治制度』（The Public Service in War and Peace, p. 63.），坎茨基（K. Kantzky）亦說『如果想解決現代的社會問題，最民主化的羣衆組織，亦離不開官僚制度』（The Labor Revolution, p. 156.）。

公務員的數量既然大大的膨脹，怎樣管理和怎樣增進公務員的工作效率，便成爲現代行政上一個最重要的問題。這問題的解決方策，應當以考選和訓練作基礎，考選的目的在甄拔最有能力有效率的人員到政府服務。訓練的目的在使這等人員任職後，繼續的隨環境長進，把各人內在的潛能都能得到完全的最高的發揮和利用。

英國在公務員考選的技術上比起美國算是相當的落後，然而英國公務員任職後的訓練實施，有體制有成效，美國反大大的不及。公務員訓練制度的完備，現在在世界各國應該說英國是第一位。就是美國的朝野亦都承認這一點，所以在美國公務考察委員會(The Commission of Inquiry on Public Service Personnel)的主持下，由社會科學研究部(The Social Sciences Research Council)出款，派瓦爾克(Harvey Walker)教授到英國去對這問題作實地的研究和考查，打算作自己的參考。

這本書就是瓦爾克氏悉心研究的結晶品，不論在內容上在方法上都可說是權威的著作。同學辜祖文先生把牠翻譯出來介紹國人，真算是選擇得當，對於社會是一種貢獻。譯筆忠實清利，尚不失原著本來面目。經常的公務訓練，比那短期訓練班式的實施，更為重要。政府當局果然想建樹一種公務員訓練制度，這是一本可以參證好材料。

民國二十七年十月張金鑑序於重慶南泉。

作者序

序

一九三一至一九三二年之間，美國政治科學社之政策委員會開會，其中人事行政問題研究組，曾討論到考察英國公務員訓練情形的問題。本書之研究動機，實發源於此。蓋當時該會正起草一「美國公務員（在職的與就職前的）訓練之研究」的計劃，有人便主張對於主要各國的公務員訓練，也作同樣的研究，以爲總計劃之一部份。這個預定計劃，因爲經費無所着落，始終沒有完全實現。以後美國社會科學院，認爲該計劃之主要部份，再不可久事延擱，乃撥一年研究費，並對於研究報告的出版費，亦出資供給，本書之完全，便是受社會科學院之賜。

當作者赴英考察之日，英國方面人士，對於公務員訓練問題，已有相當之興趣。例如：（一）英國行政學會，曾指定一個委員會，用徵求答案的方式，搜集材料，其研究報告於一九三三年一月發表，是年冬季該會開會時，即依據此報告討論了半天。（二）英國衛生部曾組織一個委員會考察各地方政府的公務員之遴選情形與訓練情形，該委員會（通稱爲 Fraser 委員會）於一九三二年與一九三三年間，從事考察，其考察報告，於一九三四年四月，該會亦有報告書發表。

英國各界，對於公務員訓練，已經有這種興趣與工作，則作者遠適華僑，重行考察，似多此一舉。事實上作者亦深知其如此。作者所用之研究方法，先以訪問談話方式，獲得材料，繼

將材料紀錄，送交核對，英國公務員管理之中央機關，一爲公務員考選委員會，一爲財政部，作者於此二處，均詳加考查一遍，自財政部方面，約各中央機關之人事主管官姓氏表，表中凡八十人，分佈於倫敦及愛丁堡各中央政府之行政機關中，作者對於這八十位人事主管官，均一一訪問過，各機關中有關於公務員訓練計劃之材料，亦一一搜集完備。根據談話之紀錄及搜集到之文件，先編成每個機關之公務員訓練情況之報告，交各該機關人事主管官詳加校核，經刪改補訂後，遂成爲本書之基本材料。關於中央各機關材料搜集之情形如此。至於各地方政府，一方面與許多地方公務員協會之書記長們談話，並將談話紀錄，交付核對，一方面直接到各地方政府，與負責人談話並索取有關之材料。惟以時間關係，後一工作往往僅做到談話與搜材二步驟爲止。

這次考察之所得，以及各機關各級人員訓練課程綱要等，如完全錄出，非數巨冊不爲成功。故祇能鉤元摘要，而成此書。本書內容除純粹事實報告外，更附以各種建議及批評，此諸意見，僅爲作者以旁觀者地位觀察所得，當然不是天經地義，僅視爲一鄰邦人士，對於英國制度之感想而已。故此種建議及批評，未免受到作者過去教育及經歷所影響，而於英國之傳統習慣，不免有未顧及之處。然本書有價值之點，或即在此。因英國制度，深受傳統習慣所束縛，本書建議，乃代表一種超然觀點，而不受傳統習慣之支配。使能因本書之建議，而獲成效。縱成效僅限於一機關或公務員之一級，或僅僅引起對此問題之討論，而討論結果所採辦法，即與本書建議者完全相反，作者已認爲本研究工作，已獲得代價，而時間精力不爲虛擲。

作者擔任此種研究工作，完全是自動的；雖工作繁重從未後悔。蓋研究此類問題，所需要不是讀幾百卷書而是與數百個人相接觸。作者所接觸的人，都是思慮深刻，同情善助，且直爽可親，作者得與諸人相晤相知，實爲生平樂事。

他們對於作者之賜予，均甚豐厚，然下列諸君，其裨益作者之多，尤本非作者宜妄事希冀者，爰列其名以誌感謝：英國郵務部會計長 Bunbury 君，前任郵務部副會計長 Waldegrave 君，英國行政學會之 Carner 及 Kemball-Rose 君，英國印務局之 Cowell 君，衛生部祕書長 Gibbon 君，里佛浦大學行政學教授 Serney 君，財政部祕書 Fraser 君，全國地方行政人員協會之教育組主任 Hartyatt 君，公務員考選委員會主任委員 Meiklejohn 君及曾任公務考選委員會之 Weekes 及 Leathes 二君，他們雖然給作者不少助力，但是關於本書中各種建議，完全是作者個人之意見，作者本人負全部責任，作者發表本書之目的，惟在公共行政學方面稍有貢獻而已。

一九三四年十一月三十日華格爾於俄海俄州之哥倫布城。

目錄

第一章	英國公務員制度概況	一
第二章	行政級人員	一〇
第三章	執行級人員	二六
第四章	書記級人員	三八
第五章	錄事速記及打字員	四七
第六章	視察員	五六
第七章	專門科學及技術人員	六二
第八章	次級監督人員及技術人員	七四
第九章	低級人員	八三
第十章	勤務與腳夫級人員	九四
第十一章	產業工人	九九
第十二章	國防人員	一〇六
第十三章	地方政府人員	一二六
第十四章	警察人員	一五四

第十五章 結論

英國公務員之訓練

第一章 英國公務員制度概況

在英國，普通所謂「公務員」，是指中央政府所雇用的常任的文職官吏而言。地方政府所雇用的便叫做「地方行政人員」。本書所指的公務員，便是英皇的公僕（不是任政務性質或司法性質之職務者）。他們的職務是文的性質，而其薪給是由國會法案中規定的。依照這個定義，在一九三三年四月一日，英國有公務員四三九、〇〇〇人，其中一一七、〇〇〇人是產業勞動者性質；而三一三、〇〇〇人，是非產業勞動者。產業勞動者多在郵務部，海陸空各部，各稅務機關，商務部，印務局等處工作。非產業勞動性質之人員，則分散於倫敦及各省大小政府機關中工作。此項人員，郵務部即佔百分之七十三，海陸空三部佔百分之七，其餘百分之二十分散在其他各部。

管理這大批公務員的權責，在於三個機關：（一）公務員考選委員會（The Civil Service Commission），（二）財政部（The Treasury），（三）各該公務員所隸屬的機關。泛言之，公務員考選委員會負遴選人員之責，財政部負一般的人事行政之責，而各公務員所隸屬機關，則

負日常管理與指揮之責。

公務員考選委員會 (The Civil Service Commission)

公務員考選委員會，於一八八五年二月一日以樞密院令成立。當時保末司東 (Palmerston) 內閣，採用了腦脫二氏 (Sir Stalford Northcote and Sir Charles Trevelyan) 關於公務員情況報告書。此項院令之內容，大部份即採用二氏報告書所建議。令文中謂：「凡青年人士求充低級公務員之職，應依照一定的規則，予以考試，以便錄取後隨時任用」。令文中規定任命委員三人，負責籌備及辦理公務員考試事宜。邇後除高級職員，其所任職務，需要特具才能外，凡一切低級人員，均需有考委會所發證書之證明，始得任用。然當時應考者之推薦權，仍在各部，故第一次考試，仍非公開競試性質。與現代有限制的考試制度，頗相類似。及一八七〇年十月四日，樞密院下令，同年八月三十一日此令生效，於是公開考選制度始完全成立。

目前公務員考選委員會有主任委員一人，委員二人，一為委員會之祕書，一為各項考試之典試主任。委員由國王任命，任期無限制，惟國王有權免去其職。公務員考選委員會得財政部的同意，可以任用職員，以執行該會各種職務。

公務員遴選的方式

公務員考選委員會之組織

公務員考選委員會一九三二年度的報告書（第七十七次報告書）中，將人員遴選方法分為二大類，而各類中又分為數門。一為競試類，一為推薦類。（甲）競試類分下列各門：（一）

公開考試，即由考委會規定資格，凡合格人民，均可參加。(二)限制考試，即由各部自行規定應考條件，而應試人員限於各部所推薦者。這兩門考試方法，每門又分爲三種：(1)完全筆試，(2)完全口試及審查成績，(3)口試筆試合用。(乙)推薦類分爲四門：(一)本非公務員，而由各部薦舉，任爲公務員之職者。(二)本爲公務員，惟爲臨時性質，經數年之服務，成績合格，由各部薦舉，正式任爲終身職者。(三)各部部長，根據顧問委員會之建議而提出薦舉人員名單者。此項顧問委員會，有時亦有考委會之代表參加。(四)因爲全部公務員之組織更改，非終身職之公務員，因改組而列爲終身職之公務員。(按所謂終身職者 established 乃是有領取卹金資格之意，凡未得考委會之合格證書者，均不得領取卹金)。因爲這四種推薦的方法，不能嚴格的分別，故考委會報告中，祇將推薦人員，分爲臨時職及終身職的二種。下列一表，表示一九三〇年至一九三二年中由各類考選方法而來的人員數目：

表一

選 之 方 式	人 數			
	一九三〇年	一九三一年	一九三二年	
(一)由公務員考選委員會規定而舉行筆試者	三、七二二	三、七二〇	一、六六六	
(二)由各部指定應試人而舉行筆試者	八四九	八二九	四六五	
(三)由公務員考選委員會規定而舉行口試者	九四	八九	七三	

(四)由各部指定應試人而舉行口試者	四三	二五	二三
(五)由公務員考選委員會規定而舉行混合考試者	二五五	二九五	四〇〇
(六)由各部指定應試人而舉行混合考試者	八〇	六四	五七
(七)由現任終身職公務員中推薦者	八四一	七九八	一、〇八三
(八)由臨時職人員中推薦者	八、二六〇	七、一九五	九、〇九八
總計	一四、一四四	一二、五六五	一二、八六五

免考之規定

公務員考選委員會頒發之資格證明書，以證明考試及格者之年齡，體格，品性，國籍及智識能力，均符合某種官職資格。然有數種考試結果報告書，而不另發證書。軍官類之考試大致如此。考委會根據樞密院令，曾訂定免試的規則：凡專門性質之職務，而非一般公務員所能勝任者，則考委會得財政部同意後，得免去考試之一部或全部。更如：(一)某種公務員，在雇用的時候，其職務為半永久性的，以後這個職務變成永久性，並且在試用期間內，他的工作非常合格；或(二)公務員考選委員會與財政部方面，都認為對於某種公務員，其調動或升遷不依照普通步驟，於公務進行大有裨益者。在這極情形之下，都可以免除考試之一部或全部。

除了不依照普通手續而調動及升遷的人員以外，根據樞密院令，公務員考選委員會在頒發考選合格證書以後，對於公務員之責任即了。以後公務員之工作待遇及報酬等，其管理之責，屬於財政部及該公務員之工作所在之機關。

財政部共分十一司，依其工作性質可分三類：其中二司專處理財政問題，三司處理供應支付問題，六司專司公務員之管理問題。這三類機關，每類有一主任秘書，每司設秘書一人。因此關於公務員管理事項，是由一位主任秘書，六位秘書，及許多科主任，助理主任，書記等處理之。財政部的常任主管官，便是公務員行政之主管官。可是他的工作，由主任秘書代行之。主任秘書，對於人事管理之六司，負指揮監督之責，此六司之職掌如下：

(一)關於公務員之恩俸，傷害撫卹費事項。

(二)關於公務員之一般問題（除恩俸問題以外）。例如全國維特利會議（National Whitley Council）及公務員組合等。

(三)關於海陸空軍之人事問題，並包括海陸空軍三部所雇用之文職官吏之人事問題。

(四)關於郵務部，印務局，工務局等機關之人事管理，工資問題及各該部人員服務情形（除郵局收入部分以外）等。

(五)關於殖民部，自治領部，外交部，內政部，內地稅部，勞工部，運輸部及博物院等人事問題。

(六)關於農業部，衛生部，商務部，司法部及其他各部之人事問題。

在一九一一年九月，菲西爾爵士（Sir Warren Fisher）任財政部常務次長時，財政部以內的關於人事行政之各司，始得合併為一單位。同時政府之主要各部，先後成立人事管理處（establishment divisions），負部內人事管理之責；並且以此為該部與財政部之接洽機關，而以

各部人事
管理處

高級行政官吏主持之。自從「維特利會議」運動發生以後，各部之人事管理處紛紛成立。當時各部中各級公務員，組成強有力的職工組合。各部「維特利會議」（按維特利會議爲雇主——政府——及雇員——公務員——代表之混合組織，用以調劑政府與公務員間之關係以增進雙方之利益。）亦先後成立，而需要政府方面（雇主方面）代表參加。因此人事管理處之設立，成爲各部之普遍現象。人事管理處主任，正式的在維特利會議中與各公務員組合之代表進行接洽；或非正式的與公務員組合發生接觸以求政府（雇主）與公務員（雇員）間關係之和諧。

各部之人事管理處主任，對各部部长負責，而不對財政部負責。故財政部方面，對於公務員問題，除財政事項以外，所發命令及所提建議，均無拘束各部之權力。各部部长（或因接受該部人事管理處主任勸告），如違抗財政部之規則或建議，財政部除提交內閣處理外，無可如何。然除極重要事項以外，鮮有提交內閣解決者。故小的問題，各部有所違抗，財政部亦無可如何。且過去常有其事。不過在普通情形之下，財政部在公佈一種命令之先，往往與各部人事管理處主任磋商，得其同意。財政部每月召集各部人事管理處主任，開會一次，討論關於公務員行政之一般問題。有時亦召集臨時會議討論之。

財政部之
分類

根據一九二〇年七月二十二日頒佈的樞密院令（此爲現行公務員法令之主要者，凡是有關於常任的或臨時雇用的公務員們服務之規程。如關於各部公務員之分類，數額，及其工作待遇等。）其規定之權，屬於財政部。過去財政部曾經頒佈許多規程，規定公務員們之工作時間；假期；病假期內之薪俸；薪俸之等級與其他有關於一般公務員福利的事項。又根據一九一〇年

一月十日之樞密院令，財政部認為必要時，有權調查政府任何部份用人之數目及薪俸。不過實際上一切關於各部用人之數目，各級職員之多寡，職位分類之更改；常任人員及臨時雇員之增減；人員從這一級升到他一級及其他一切類似問題，多由財政部與各部人事管理處主任磋商後決定。祇有關於人員訓練問題，到現在為止卻完全由各部自行辦理，財政部並不積極參與此項工作。

各部人事管理處主任的責任，是把財政部根據樞密院令，所定的一切規則；在該部內推行。關於補缺，破格升級，及一切其他設施，有影響及於國會預算內所指定之該部薪俸費者，均須先與財政部商定，然後執行，人事管理處於部內各公務員之服務成績，均須有記錄，更如執行樞密院令中關於試用人員之規定；籌劃並執行公務人員訓練計劃；頒發各公務員服務成績證書（以為加薪之證明文件），處理關於公務紀律問題；供給該部各司所需要之人員；參加該部之維特利會議；與公務員組合進行各種談判等等，均為人事管理處之責任。而這許多事務之執行，大部份祇受該部部長指揮，而不受財政部方面之干涉。

公務員之分類

在英國公務員中，有數百種的類別，而各類又分為不同的等級。雖然有數類是各部均有着的，然而大部份是各部所專有的，換言之，此部雇用的某級人員，往往為他部之所無。

一九二〇年二月十七日全國公務員維特利會議的改組委員會 (The Reorganization Com-