

社 會 科 學 叢 刊

各國行政制度概要

著 編 鑑 金 張

正 中 書 局 印 行

序

現代國家之性質，漸由「警察國家」(Police State)進為「福利國家」(Social Service State)，之政府職能亦隨之而日益擴張。昔日認為「最懶惰之政府便是最好之政府」，今則需要「萬能政府」以爲人民服務。政府職能既經擴大，於是公務人員之數量，無論在何國家，均有逐漸膨脹之趨勢。公務員之數量既大爲增加，則對之應用如何之方法以爲有效之管理，俾使其工作效率發揮至最高限度，遂成爲須待悉心研究之專門問題。歐美各國之人士及當局，對此問題已有深切之研究，並獲致良好之成績，在理論上已有入事行政學之產生，在實施上亦已有入事行政制度之確立。

我國近年來，積極推動國家建設之大業，政府直接舉辦之事業，日見增多，公務人員之數額，亦遂呈突飛猛進之現象。其確數今雖無可靠之統計，然依作者估計，戰前約爲七十餘萬名，今則全國上下之公僕已超出二百萬之數矣。以五年之時間，竟有三倍之膨脹，擴張不可謂不速。今者吾人若欲使中國政府堅強有力，造成「萬能政府」以爲國民服務，則首當樹立健全合理之入事行政制度，對此二百萬公僕實施科學化之管理，庶使其現有及內在之潛能，可以獲得最高之利用與發揮。

爲適應此種需要起見，學術界對此曾有專門之研究，如薛伯康入事行政大綱(正中)之問世，張金鑑入事行政學(商務)之出版，屠哲隱入事管理的實施(世界)之刊行，即其顯著之例也。同時政府當局於此亦有積極之措施，考試院於中央政治學校開設有人事行政人員訓練班，立法院近亦通過入事管理條例，將於各級政府普設入事管理機構。長此發展，則中國實不難於最近之將來，完成現代化科學化

的人事行政制度之建立也。

「他山之石，可以攻玉」，際此人事行政制度積極創建之時，則他國人事行政上之施設及成就，自足供吾人今日之參考。爰就平日搜集之材料，加以整理，成爲斯書，公諸國人，期於我國人事行政制度之建樹上有萬一之貢獻焉。斯書範圍所及，有英、美、德、法、瑞士、日本、蘇聯、及義大利八國，而於前四者之論述則較爲詳細。蓋以英國公僕之服務精神最爲高強，德國官員之統治效能發揮甚高，法國員吏之法制觀念，及美國人事行政之科學技術，均各大足稱述，其足資借鏡者良多也。

此書範圍過於廣泛，內容亦甚專門，著者不敏，未敢自是，錯誤所在自所難免，尙望海內賢達有以教正之。

中華民國三十一年九月中原張金鑑序於中央政治學校之明誠齋。

次

英國之人事行政制度：

人事行政之機構：

公務人員之甄補：

公務人員之分級及薪給

公務考核及獎懲
：

公務員之訓教及消遣：

公務員組織及倫理

美國之人事行政制度：

人事行政之機構：

公務人員之甄補：
：

公務員之分級及薪給：

公務員之考績及升遷：

公務紀律及懲戒：
：

公務員之退休及撫卹：

次

○四 九七 八八 七六 六〇 四九 四九 四一 三六 二九 二〇 一一 一一

第七章	公務人員之訓練………：一〇九
第三章	法國之人事行政制度………：一一三
第一節	人事行政之機構………：一一三
第二節	公務人員之甄補………：一一六
第三節	公務員之分級及薪給………：一二四
第四節	考績及升遷………：一二九
第五節	紀律及義務………：一三四
第六節	退休及撫卹………：一三五
第七節	公務員訓練………：一三九
第四章	德國之人事行政制度………：一四四
第一節	人事行政之機構………：一四四
第二節	公務人員之甄補………：一四七
第三節	公務員之分級及薪給………：一五三
第四節	公務員之升遷及權利………：一五六
第五節	公務員之懲戒及義務………：一六二
第六節	公務員之訓練………：一六六
第五章	其他各國之人事行政制度………：一七一

第一節	瑞士之人事行政制度	一七一
第二節	日本之人事行政制度	一七九
第三節	蘇維埃之人事行政制度	一八四
第四節	義大利之人事行政制度	一八九

目

次

三

各國人事行政制度概要

第一章 英國之人事行政制度

第一節 人事行政之機構

所謂人事行政制度之內容包括甚廣，舉凡公務員之甄拔、分發、任用、分級、定薪、考績、考勤、升遷、懲戒、撫卹、退休等，莫不應在論述之列。茲先述主持人事行政事務各機關之機構及運用。英國人事行政機關之主要者，有財政委員會（即財政部）、吏治委員會、勞資仲裁法院、惠德利會議及欽命吏治委員會，特依次加以說明：

一、財政委員會（The Treasury Board）——英國之行政有一最大之特點，即為理論與實施不盡一貫，名稱與內容未必吻合。前者之實例，即「君王無上」之理論成為「君王無能」之事實。換言之，所謂「君王不能為非」者，無異於「君王不能作事」。後者則可於衛生部（Ministry of Health）統轄各級地方政府，及財政委員會或財政部掌管大部之人事行政等事實中表現之。英國財政機關對人事行政能為有效之統制，發生絕大之影響，為其他任何國家所未有。在過去之歷史發展中，財政委員會即常自行頒布命令實行吏治改革，足見其兼理人事行政，並不自今日始也。

財政部由委員五人組織之，在名義上係內閣總理兼任首席委員（財政部大臣），不過所謂財政委員會，向不開會，徒有其名而已。擔負實際之財政責任者，卻為度支大臣（Lord of Exchequer）。藉編審預算之機會及啓閉國庫之鎖鑰，以統制各部之人事行政，蓋各部用人，以及增薪晉級等事，莫不

需用款項，而此款項之籌措，自不能不使財政部表示其可否，或能否辦到。此財政機關對人事行政之管轄所由來也。且英國之內閣總理既兼任財政部大臣，是事實上此機關爲其他各部之領袖。人事行政爲組織性質之活動，應歸行政首領或總樞機關所指揮，始能有效。英國之財政部，固爲一主持行政上組織活動之總樞機關，以之兼管人事行政，亦不能謂爲全不合理。

財政部雖兼管人事行政，然在昔日，其內部並無專設之人事機關，以主持其事。在歐戰期間，各部多濫自添員增薪，致形成財政上之浪費。一九一八年乃有政府機構改造委員會(The Machinery Committees of Ministry of Reconstruction)之成立，進行考查，用謀改造。次年，當局即根據該委員會之建議，將財政委員會加以改造，除財務處(Department of Finance)及供應處(Supply Service)外，另設人事管理處(Establishment Division)，規定正副處長各一人，均由具有人事行政之專門知識及經驗者充任之。

人事管理處之職掌，在秉承財政大臣辦理下列之各項事務：(一)核定及編擬關於各種公務員之甄拔分發之章則規程，(二)規定及調整公務員之等級、薪給、及職位名稱，(三)確定各部各機關之公務員數額與等級(四)審核決定各機關低級人員之升級及復職事宜，(五)核定公務員之升遷程序，(六)辦理休退或養老金制度之管理事宜，(七)核定各機關之請假規則，(八)監督公務員考績事宜之進行，(九)制定關於職位分級，俸給銓敘之規程條例，(十)指導惠德利會議，或惠德利委員會工作之進行及(十一)辦理人事行政之改進事宜。

在範圍較大用人較多之各部會，則設有人事管理分處(Departmental Establishment Branches)。

派主任一人主持其事，由各該部會主管長官商得財政部之同意，就國內人事行政專家遴選之，其職務係在其主管長官及財政部管轄之下，辦理下列各事宜：（一）設法增進公務員之工作效率，（二）辦理該機關內之人事登記事務（三）調查並建議該機關人事行政上各種應興應革事項，（四）辦理各職員之工作分配，（五）處置公務員之調遷，加薪晉級，考選及休退等事宜，及（六）提倡節省人力制度及設備。為謀各機關人事行政之聯絡及調整計，人事管理處處長及各人事管理分處之代表，組織一人事行政常務委員會（Standing Committee of the Selected Establishment Officers and the Head of the Establishment Divisions）以人事管理處處長為主席，彼此交換意見共謀人事行政之改進。

二、吏治委員會（Civil Service Commission）——此委員會創設於一八五五年，以委員三人組織之，由內閣總理奏請英皇就國內人事行政專家中任命之，指定一人為主任委員（First Commissioner），一人為典試委員（Assistant Commissioner and Director of Examinations），一人為秘書（Assistant Commissioner and Secretary），分別處理會務。吏治委員會不附屬於任何部別，與各部處於平等獨立之地位。該委員會為超然及中立性質，不得與任何政黨發生關係，以免淪入政爭漩渦，或為政黨所利用，致有所偏依，不能為政府甄拔真才。

吏治委員會之職務綜計有下列幾點：（一）凡政府委派公務人員時，須先經吏治委員會審查資格，予以證明，始能正式任用；（二）關於公務員之任用標準及各種考試規程，均由吏治委員會制定之，惟須經財政委員會核准後始能發生效力；（三）辦理各機關公務員之甄拔及分發諸事宜，至於公務員之考試、任用、及升遷等事務，亦均由吏治委員會負責在倫敦公報（London Gazette）公布之。（四）吏

治委員會得決定公務員之年齡、健康、性格、能力等資格，但此項決定之當事人，如認為不服時，得向法院提出控告，如法院認為「不合理」或「欠忠實」時，即應予以撤消。

② 英國之吏治委員會，顧名思義，應為人事行政之總攬機關。然事實上此機關之權力甚有限制，處受財政委員會之管轄，此係由於人事行政之主持未能集中管理，不無機能分割及相互牽制之弊。按之「凡性質相同之事務應統歸同一機關主持，其性質不同之工作須交不同之組織辦理」之行政組織原理，實有未合。為謀適當之調整及增進行政效率計，財政委員會所管轄之各項人事行政事務，應全行畫出，撥歸吏治委員會辦理；對吏治委員會之本身組織，再加以充實及擴大並提高其地位，使直接歸總攬政務之首相指揮，則更為合理而有效。蓋以行政首領所運用之總樞機關，應由祕書處、財政處及人事處三大部分所構成，同等重要，缺一不可可故也。

三、勞資仲裁法院 (Industrial Court)——歐戰後，英國吏治制度上產生一重要而有興趣之發展，為吾人所不可忽視者。即公務爭議上評議、談判、調解及仲裁機關之正式設置是也。此中原因，一則由於戰爭影響，物價飛漲，經濟劇變，使公務員之生活發生問題，與政府爭議突增；二則由於工商企業界勞資爭議風潮日甚，影響所及，公務人員亦遂受其傳染；三則由於政府職能擴張，事務繁重，用人大增，公務員之團體意識與觀念，亦因之而日趨發達；四則由於權力 (Power) 政治漸演變為服務 (Service) 政治，政府與公務員之契約及僱傭關係之成分漸重，從屬關係之成分漸輕。

英政府為適應此等之事實需要起見，乃於一九一七年組織一吏務仲裁委員會 (Civil Service Arbitration Board)，以處理公務員與政府間所發生之糾紛案件。其爭執範圍，主要在於薪資多寡及工作環

境兩問題。爭議者之雙方，有任何一方提出請求，即予受理，他方不得拒絕仲裁。一九一九年惠德利會議成立，該委員會即被併入，爲其一部分。一九二二年，政府突下令將該吏務仲裁委員會取消，認爲與惠德利會議之工作不相協調，且年費在四千鎊以上，亦未免浪費。但公務員及公務團體，對於此種措施，則極力反對。經一再要求之結果，政府始准於勞資仲裁法院內，另組一吏務特別庭，以審理惠德利會議所不能解決之有關薪資、工作時間及工作環境之糾紛案件。

勞資仲裁法院成立於一九一九年，爲調解及仲裁各工商企業界所發生關於勞資糾紛案件之常設機關，本非爲解決政府及公務員間之爭議而設立者。至一九二五年時，因公務團體之要求，始奉令兼理關於公務糾紛之案件，並特設吏務特別庭以專辦此項事務。該特別庭由委員三人組織之，均由勞工部長遴選任用，其中一人須爲仲裁法院院長或所轄各庭庭長，一人須爲財政委員會之代表，一人須爲惠德利會議之代表。現任公務人員及在公務員公會服務之人員，均不得擔任此職。於委員中指定一人爲庭長，庭長任期一年，委員任期三年，連選得連任。

凡政府與公務員間因薪給、津貼、差費、報酬、給假及工作時間等問題所發生之訟案，經惠德利會議調理而不能解決者，得移轉勞資仲裁法院審理。但關於個人或年俸在七百鎊以上之訟案，非經雙方當事者之同意，不得送交此機關仲裁。凡案件不經惠德利會議解決者，由政府或公務員公會提請仲裁法院審理，但惠德利會議不得逕自移轉管轄。法院接到此項申請後，普通於一月以內開審，無須經過偵查，程序頗爲簡單，由庭長宣讀訴狀後，經雙方辯論，即決定處置辦法。律師或辯護士並不必出庭。設審判官（委員）之意見不能一致時，則庭長以公正人之資格，作最後之決定。按諸習慣，執行

辦法在決定以前，皆先徵得公務員及政府代表之同意，故判決之實行，並不發生何等困難。

勞資仲裁法院對於訟案之處理異常審慎，對各方之情形頗能為周詳之顧及，凡具有操切性質之判決，或偏袒一方之處置，均能極力避免，政府對之固十分滿意，即公務員對之亦無何等惡感。勞資仲裁法院關於訟案之審理，不啻一獨立之行政法庭。案件審理時，兩造當事者由勞工部派員代表政府，由公務員團體派員代表僱員。該法院所審理之公務或吏務爭議案件，每年約三十餘起，一九二五年至一九二九年間，共處理公務訟案一百四十八起，請求仲裁者達二十五萬人以上，仲裁案件之內容，以關於薪給待遇者為最大多數。

四、惠德利會議(Whitley Council)——在上次歐戰期間，經濟發生劇變，影響於工商業者至鉅，勞資爭議與衝突因之亦日甚一日。政府對此不能熟視無睹，乃於一九一七年組織勞資關係調整委員會(The Reconstruction Committee on Relations between Employers and Employees)以惠德利氏(J.H. Whitley)為主任委員，負責調查，用謀補救。此委員會根據調查結果，提出建議，主張於各職業中設立全國勞資會議(Joint National Industrial Council)，各區勞資會議(District Councils)及工廠勞資會議(Works Committee)由勞資雙方推舉代表共同組織之，對所爭問題為竭誠之討論，謀和平之解決。因此等組織係由惠德利氏之建議而產生，遂名之為惠德利會議或委員會。

此時公務員受時代思潮之影響，對自身痛苦亦欲乘機解除，請求政府對公務問題所起之爭議亦應採行同樣之方法處理之。政府當局對此，原擬漠然置之，然因情勢所迫，不能不有所動作。乃於次年(一九一八年)令勞工部部長及關係各部之主管長官組織委員會，以勞工部長為主任委員，研究如何採

用惠德利會議以解決公務糾紛。此委員會經分別調查及審查之結果，編爲報告，明白表示惠德利會議之原則可予採行，但規定其地位祇爲顧問性質，以免與財政委員會之事權發生衝突與重複，並建議召開政府及公務員公會代表大會 (A Conference of Departmental Representatives and Representatives of Staff Associations)，再作切實之討論。一九一九年四月八日，政府召開大會，未能獲得妥協結果，乃決議由政府代表及公務員代表各十五人組織審查委員會決定之。審查結果，建議政府即組織全國惠德利會議 (National Whitley Council)，各部惠德利會議 (Departmental Whitley Councils) 及各區委員會 (District Committees)，分別協助人事行政機關處理公務糾紛事務。政府當局認爲滿意，乃提交大會於一九一九年七月三日通過施行。

依全國惠德利會議章程第二十一條之規定，全國會議之目的：(一)在於謀求僱主之國家與其僱工間之有關於公務上之最大合作，以增進公務效率並促進僱工之幸福，(二)在於設置能以調和各方不同意見與經驗，謀得糾紛解決之方法。同章程第二十二條規定：「全國會議職掌範圍，包括一切影響於公務員服務狀況之各問題」。同章程第二十三條復規定：「全國會議之功能如下：(一)籌畫對公務員思想及經驗利用上之最良善方法，(二)籌畫使公務員有較多機會與責任，以決定及視察其工作狀況之方法，(三)決定各種人事行政實施如考選、升遷、工作時間、懲戒、任期、及年金等普通原則，(四)提倡及鼓勵公務員在較高級行政機關中之進修訓練及教育，(五)改進辦公機器、手續、與組織、及關於研究此項提議之討論機會，及(六)提出關於人事行政上之立法意見」(載ILD, White, The Civil Service in the Modern State, p.26)。

全國惠德利會議由政府方面遣派代表二十七人，公務員團體選派代表二十七人，共同組織之。會議之正主席由財政委員（議代表）（人事管理處處長）擔任，副主席由公務員之代表充當。公務員所派代表，實際上由四大公務團體所分擔，郵務公會（The Union of Post Office Workers）占十席，公務員聯合會（The Civil Service Confederation）占十一席，專門科學公務學會（The Institution of Professional and Scientific Civil Servants）占兩席，高級職員所組織之聯合評議會（The Joint Consultative Committee）占四席。為處理各類事務之利便計，會議之下復分設升遷、年金、機械人員、打字事務員、及生活程度調查等委員會。

全國惠德利會議對於問題之處置，並不採多數表決之方式，依其章程之規定：「會議之決定須經政府與公務員代表雙方分別取得其所代表之機關同意後，再由正副主席會同簽呈內閣認可，轉交人事行政機關施行」。但其意義不僅若文字所指者，政府對此會另有鄭重之解釋，謂「惠德利會議之設立，並不能減輕政府對國會所負之任何責任，國務員及各部部长為圖謀公共利益，隨時可行使其一般或特殊之行政權力，以採取必要之行動。此乃責任內閣制及議會獨尊制下之固有條件，國務員固不能放棄之，他人亦不得侵削之。由此論之，吾人當能認識：政府採用惠德利制度以處理公務者，並非同時亦不能放棄其為公共利益推行職責時之權力行使及行動自由」。（Whitley Bulletin November, 1921, 載 L. D. White, op. cit., p. 18）若惠德利會議對某項問題不能獲得雙方同意之妥協時，得由一方提請勞資仲裁法院以仲裁之辦法解決之。總之，此會議祇為討論、研究、及顧問之組織，並非權力機關，其決議必須以樞密院令，財政委員會備忘錄、通告、或其他正式命令行之，方能發生效力。

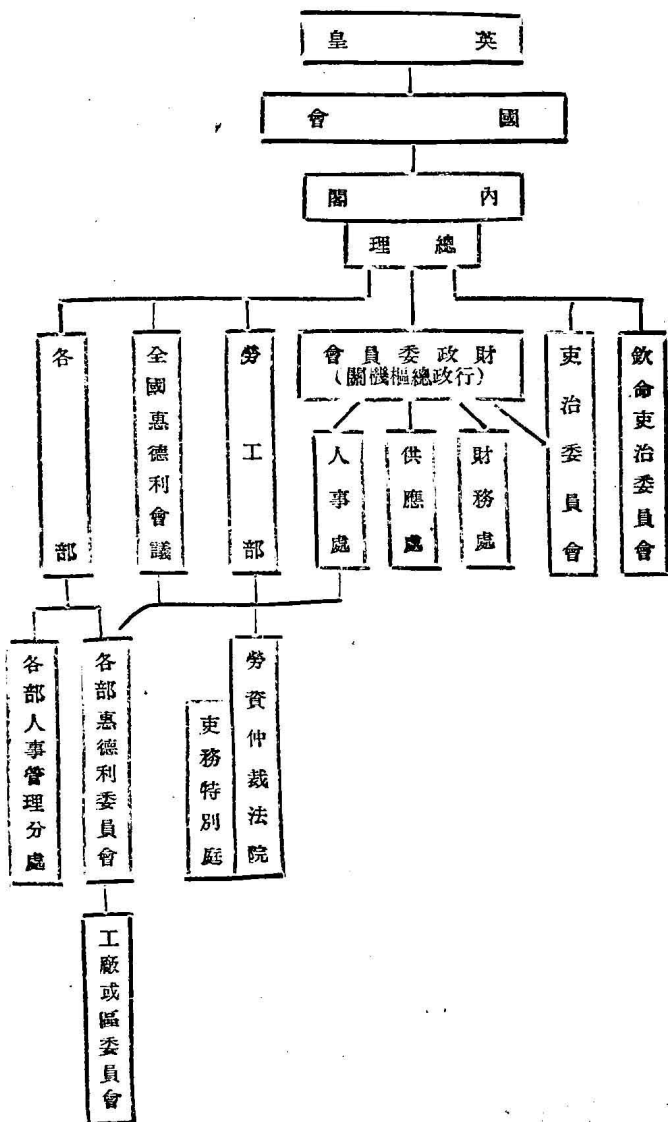
全國惠德利會議成立已有十七年之歷史，在起初其工作頗為有效，然近年來已漸失其重要性，其任務漸為各部惠德利委員會所替代。此種組織現計有七十餘所。大體言之，每部一所；在規模較大之機關，亦有設立兩所者。其組織及任務與全國性質者相同，不過其管轄範圍較為狹小耳。各部惠德利委員會之政府代表，由部內指派人事管理分處主任或其他官吏擔任之，其決議案經部長核准後即可施行，不必會簽內閣批示。凡事關兩部以上之事務，則須交由全國惠德利會議商討之，或另委主席召集特別會議辦理之。海軍部、航空部、郵務部所轄造船廠製造局等，復設工廠或區委員會，亦採用惠德利制之原則，惟其委員則由本部所派代表若干人，勞工部代表一人，財政委員會代表一人，及僱工或職員代表若干人，共同組織之，其決議案經本部部长及內閣認可後，始可施行。

五、欽命吏治委員會 (Royal Commission on Civil Service)——前述之財政委員會、吏治委員會、勞資仲裁法院，及惠德利會議，均為處理英國人事行政有關事宜之常設機關。此外有臨時設置之組織，以調查及研究某項人事行政事宜者，此即欽命吏治委員會是也。委員人選，由英皇就國內人事行政專家中委派之。就一九二九年所組織之欽命吏治委員會為例，其所調查及研究之事項，有下列各點：(一)公務員之考選、構成、及組織，(二)公務員之工作情形及待遇，俸給支配標準，男女職員之薪率差別，公務調解機關之設施，與退伍軍人之免試狀況，及(三)公務員之休退與女公務員因結婚而離職等事項。

欽命吏治委員會在其工作之進程中，為獲得充分研究之機會與搜集參考資料，及明瞭各方之意見起見，得函請中央及地方政府機關與私人團體，彙送關於行政組織及人事行政報告與規程等件。如

一 表

表統系織組關機政行事人國英



各國人事行政制度概要