



美國文官任免之概況與其吏治院之設施

劉厚安

一 引論

我

國自入訓政時期以來，政治制度的改革，各種法規的釐訂，都顯然露出殫精求治的精神；尤其是吏治方面，得考試院積極的計畫與整理，已非復如前此之奔競成風，而漸漸踏上才能制度 (Merit system) 萌芽的時代，這是很可慶幸的一樁事。

我們知道，一國政治之良否，端在其任用官吏之是否得人。任用得人，政治自然修明，否則反之。但是政治的範圍，至為廣泛，而其組織，也極其繁複。因此，並不是人可以接近政治，必定要有相當的學識與能力，才能勝任

愉快。總理主張政府有能，人民有權；又主張專家政治，都是這個意思。北美合衆國，是政治極其修明的國家；她吏治上分類標準的確定，考試制度的嚴密，同官吏任期的保障，尤其與政府有能，及專家政治的意義相合。茲特擇其吏治上比較重要的制度與方法，介紹於國人，以為最近吏治上改革的借鏡。至其詳章細則，則因篇幅所限，暫時從略。

二 美國吏治未改革前之概況

美國未改革以前的吏治，可分為三個時期。自一七八九年至一八二九年，為第一時期。這個時期的吏治，毫無制

度可言。官吏的任免，完全以主管長官的意旨為依歸。至比較重要的官吏，則由總統或閣員委任，亦無任何成法，可以遵循。但此時中央政府全體官吏，尚不過三千人；而政黨攫取地位的思想，也還不甚流行，所以一般的現象，還算良好。

自一八二九年至一八八三年，為第二時期。這個時期，是「分贓制度(Spoil system)」盛行的時代。我們再考「分贓制度」的起源，實基於一八二〇年的「官吏任期條例」(Tenure of office act)。該條例規定：一切徵收員、土地登記員、軍需員等官吏，其位置皆得由主管長官自由撤免。一八二九年傑克遜總統即位後，就憑藉該條例給與的權力，大批任用私人，把政治弄得一團糟。此後雖屢經輿論的斥責，而頒布禁令，制止其流行。但不過官樣文章，實際上毫無效果。甚至一八四六年時，哥爾洪先生(Calhoun)在上院中宣言，竟謂：「總統選舉，從此不是主義的爭競，而是贓物的爭逐。」優勝的人，手握大權以後，就可任意排斥異己，賣官鬻爵，飽其私囊。政黨之門，是產生官吏的策源地。蠅蠅苟苟，苞直成風，實在是這個時期的現象。

府的人員，大大增加。計至一八八〇年，全部官吏，尚不過十萬人。至最近竟加至七十四萬五千人，所需薪俸，達七萬萬元，約佔政府全部費用中百分之四十。因此，官吏任用一問題，遂極形複雜。民衆的不滿，公務人員生活的不安定，政治狀況的不良好，在在與國計民生，發生極重大的影響。吏治改革，於是就成為刻不容緩的事實。

吏治改革原則上之通過，固始於一八八三年六月十六日公佈的吏治法。但其實體上改進程序的發軔，要以一八八一年美國吏治改革會全國總會成立時為起點。該會成立，迄今已逾五十載，其所貢獻的方法，有裨益於吏治改革的，實在很多。此外加以人民的督率，輿論的指摘，「才能制度」遂於一八八三年，傳入美國。這個制度，雖不能解決吏治上一切問題；但實足芟除草萊，開拓新生的道路，為吏治前途，發一異彩。

美國吏治改革上的建樹，與其分類標準的釐訂，都是在這個時期內完成的，茲分段略述如次：

三 美國吏治統轄機關——吏治院 (Civil Service Commission)

自一八八三年至最近，為第三時期。本時期內，中央政

吏治院為吏治的統轄機關，創於一八七一年。惟現存吏

治院之組織，則以一八八三年之法案爲根據。吏治院爲美國政府中的獨立機關，直接受美總統的統轄。該院設吏治委員三人，由總統任免。委員的任期，由兩年至六年不等，但亦得連任，中央政府及重要州省的吏治委員，應爲專任；其所得俸給，應與各該政府的首要長官等。委員三人中，依照吏治法，不得有二人以上，屬於同一政黨；以免有任何政黨包辦吏治院的流弊。吏治院遇有缺額時，其補充法一如上述。吏治院設委員長一人，由各委互選之。

吏治院對於吏治的影響，非常重要。因此，吾人於討論美國吏治上各項制度與條規以前，必須先將該院的職權，概括地加以敘述。該院職權，計分三種：(一)半性的立法權(Quasi-Legislative Function)(二)半性的司法權(Quasi-Judicial Function)(三)執行權(Executive Function)。

(一)半性的立法權 立法之權，原屬國會。但關於公務人員任用條例細則等事，國會得授權吏治院，俾其遵守國會製定的原則，一一釐訂之。例如關於官吏之考試、任用、考績、升遷、降調、或其他等等事件，吏治院皆得製定種種詳細的條規，其效力與法律等。此即所謂半性的立法權。

吏治的分級，也是半性立法權中各重要功體之一。官吏

的任用與升遷，根據吏治法，應一以考試爲準則；而考試又必以公開爲標準。但在分級的吏治(Classified service)以內，何種官職，應由不公開考試任用；何種，應由公開考試任用，則完全以吏治院的決定爲標準。依照吏治院的分級，各項職位，可類別爲：(一)免試階級(Exempt Class)，(二)不競賽階級(Non-competitive Class)，(三)競賽階級(Competitive Class)，(四)勞力階級(Labor Class)四種。屬於免試階級的，必係比較重要的官吏，其任用以主委長官的意旨爲定，不受吏治院的管轄，亦不受考試的限制。但吏治院分級的時候，應極力使此等階級，減至最低度。不競賽階級，乃經吏治院認爲不能由公開競賽任用的階級；但其候補人，必需經過資格上的測驗。公開競賽階級，即必須由公開競賽委任的階級。至勞力階級，則屬於技藝方面，故無庸考試甄別之。

但吏治的分級一事，至爲重要。吏治院有時亦不免有濫用職權之處。因此，少數州政府，竟不以此權授與州吏治院。如 Ohio 省，即其例證。

(二)半性的司法權 吏治院同時亦得行使半性的司法權；例如考試等級上發生爭執，投考人發現主考官營私舞弊，而向吏治院提起訴訟時，該院得開庭審訊之。此外官吏

之罷免，吏治院亦有權過問。例如吏治院規定主管長官，不能因宗教信仰與政治派別的不同，而罷免屬官。如遇效率太差，及其他理由，必須罷免時；亦必以書面通知，通告被罷免人，並俟其答覆後，方得執行。同時並宜以罷免的理由，通知吏治院。倘該主管長官，有任意罷免屬吏情事，則吏治院可以提出抗議。此外吏治院，更可接受官吏等對於吏治法細則修正的請願書；且依法開庭，徵集各方對此項修改的意見。就現今的趨勢看來，在最近的將來，吏治院或將成為政府與其官吏間的中間人。舉凡下情不能上達的地方，吏治院皆得一為之疏通；俾上下相孚，可無蒙蔽。這尤其是吏治院對於一國吏治前途上的重大供獻。

(三)執行權 執行權，為吏治院實際職權中最重要與最複雜的職權：計包括：(一)官吏之招募，(二)官吏之考試；(三)憑照之發給；(四)官吏之登記；(五)官吏之分級；(六)官吏之考績；(七)官吏之升遷；(八)官吏之訓練；(九)官吏生活福利與其服務精神的調查；(十)其他。

上述職責，皆係吏治院的主要職務，亦即吏治改革中的重要原素。根據已往的經驗，若遇範圍較大的政府，該院的半性立法權與司法權，其行使之時，皆應集合全體委員，共同商確後而為之。蓋該兩項職權之性質，至為廣泛；

而其影響更屬重大，故必全體一致考慮，以收集思廣益之效。至若執行權，則以由各個委員，分別擔任，劃定範圍，各負專責為宜。蓋此等職權，皆有常例可以遵循。即遇若何困難，亦不難由個人的經驗，當機立斷。集衆會商，徒費時間，反為不美。

吏治院的職權，既如上述。但中央政府任用之官吏，其數目如此之多，其性質又如此之複雜。加以考試制度之釐訂，吏治分級之規劃，皆非有確定計劃不為功。否則徒託空言，無俾實際；究於吏治何補？因此，下列各節，遂為先決的要點。

四 官吏分類標準之釐訂

釐訂官吏分類標準之運動，實始於廿四年前，代表吏治改進過程上之一大變遷。蓋前此所有之設施，不過消極的抑制；今茲始從事於積極的工作也。吏治問題，千頭萬緒，若不將其官吏的類別，與任用的條件，一加以釐訂，則雖有吏治人員，亦無所施其力。標準制度，即釐訂吏治上官吏分級與其他一應標準之制度也。該項制度，發軔於芝加哥，頗著成效。其他各州，亦紛起模仿。迨至一九一九年，國會遂創立一聯席委員會，以重行類別華盛頓官吏

之薪金。而官吏分類標準的運動，於以確定地成立。

釐定吏治分類標準的程序中之主要原素有四：

(一)官吏的「分級」即根據各種官職所作之工作，與其所需之資格，而一一加以類別的意思。此等分級，與前此僅僅視薪金之多寡，而定職位之高下的分級法，美備與合理遠甚。此項分級的基本原則，為凡需執行同等工作，負同樣責任，需要同等訓練與經驗，及享受同等薪金之官職，必歸納於同一級內。

(二)各項職位的職責說明書(Specification)之釐定是種職責說明書，係由分級法中直接產出。蓋倘欲施行分級，至少必先將每一職官所有職責與資格之細節，作實際之研究。其概略如下：(一)職位名稱；(二)職責的說明；(三)資格的說明；(四)薪金的分類；茲舉例如次。(由The Report of Congressional Joint Commission中引證)

高級會計員

職位名稱 高級會計員

職責 在普遍監督之下，審核與合同有關係之成本會計的記錄、組織或改良待其批閱之成本制度、編纂成本統計、調查會計方法、監督同一工作內之小部分工作，與執行其他必需之附帶工作。

資格 會受與高等學校畢業相等之訓練，與曾在大實業機關會計部與成本部之高級會計或負責位置有四年以上之經驗；具有會計理論上與實施上之透澈知識，及良好之判斷力。

銓敘之程途 由來 低級會計員

升至 領袖會計員

本級之薪額 每年二千四百元、二千五百二十元、二千六百四十元、二千七百六十元、二千八百八十元。

上述職責說明書，為吏治上招募官吏計畫考試、處理升降、甄別賢愚、以及舉辦各種事業的基礎。一國吏治，設無此等說明書以為參考，則所有職位之資格與任務，皆不明顯；才能制度，因此難於實現；倖進躐等之徒，用得施其伎倆。吏治前途，又焉能有整理之希望？

(三)各級薪金之釐訂 據國會聯席委員會報告書第一篇中所述，美國各州政府中新金的等級，至不一律，且極不公允。同一位置，在此部中或受甚高之報酬，而在另一部則低出遠甚。政府既無一定的標準，以制定官吏之俸給，又無實施的計劃，以敘明各項職位之性質與分量。因此，懷才者多有不遇之感；而巧取者，或存僥倖之心。服務精神，因而墮落；吏治官常，因而不振。此外薪金率增加之

速度，就全部而論，亦較官方統計中生活原費增加之速度爲遲。因此，服務公家者，遂時有不給之虞，而生他去之念。凡此種種，無非薪金未曾精確釐訂之故。標準制度之重要功能，即在糾正此種弊端。

標準制度之特質，在規定全部政務中，凡屬同等位置，必得同樣之酬報，不容任何參差不平之處。其主要任務有三：（一）釐訂全國各種職位之性質、資格與薪金之等級；（二）建立統一的制度，以規定各級中工作效率過人職員薪金之增加；（三）釐訂公平的制度，以處理各級內之升遷。上述的必然結果，當爲薪金總額之增加。據委員會之估計，現行俸給，約較前此者已增加至百分之八·五。此種現象，就私人經濟上觀之，似屬過於浪費，但就政府之立場而論，則所增原費，不過此數；而官吏之服務精神，與效率，必得長足之進展，所得固足償所失也。

（四）養老政策的規定 標準制度，既規官吏任期之保障法；似此，則每一官吏加入政府服務以後，設無重大過犯，必能留此終身。但一屆老邁，服務上的效率，當然減低。倘違令免職，既與人道主義有違；若不加免職，任其尸位素餐，又於全部官吏服務之精神上，發生妨害。因此，養老制度之釐訂，遂爲切要的問題，據麥利姆公用人員養

老制度原則第三頁所述 (Meriam: Principle Governing Retirement of Public Employees)，養老制度，有下列之利益。（一）淘汰年老或因工作太久而失去效率之人員；（二）淘汰早年因不測或疾病而失去工作效能之人員；（三）鼓勵在職人員的精神；（四）保留成績最好之在職人員，俾其安心工作；（五）吸引外界高等人才，前來服務。以上五種利益，其相互之關係，至爲接近，可以歸納爲一；即吏治管理法之改進是。

上述四種程序，乃標準制度中的主要功能。此外若冗員之淘汰、部處之改組、舊職位之取消、新職位之創設、舉凡一切有關吏治改進的事業，皆得一一過問之。

吏治分類標準，既係應時世之需要，就當時之現狀而釐訂者。則此項標準，必須明確而固定，固無疑義。但時序推移，環境變遷，世無一成不變之理，亦無一與不革之制度；因此，該項標準，必須因時制宜，隨時更張，始免扞格不入之弊。分類標準的基本原則之改革，其權操諸議會。但諸凡改革，必以實際狀況爲參考；而調查實際狀況一事，又必責有專歸。因此，吏治院乃被指定爲改革吏治分類標準之調查機關。例如官吏之俸給，職位之名稱，其職責資格與效率等等，皆由吏治院根據實際狀況，報告議會

，而隨時興革之。

五 建設標準制度前必需之調查工作

公務人員分級之原則與目的，已如上述。但事實上此等偉大與繁瑣之全部改造的建設工作，決非政府中在職官吏或兼任專家，憑其不精確之統計與臆斷，所能爲力。例如各項職位之性質與職責，其分級與等次，私家雇傭之條件、生活原費之指數、考試考績之管理、訓練制度之設立、現存制度法律上之地位，莫不需具有專門學識之人員，盡全時間服務的力量，爲之一一調查而釐訂之。否則縱有所得，亦必浮而不實，無裨實際。據吏治上根本之改革，仍無裨益。

正確而精密之標準制度的調查工作，端賴兩點：

(一)公共意念之養成與宣傳 所謂公共意念之養成與宣傳，即憑藉報章雜誌或演講宣傳之力，將此等調查工作之意義，輸入被調查之官吏與人民之腦中，而鼓舞其贊助之心的意思。蓋此等調查，其頭緒至爲繁瑣；雖有專設機關負責，但其所能爲者，亦不過分發調查表，及收集各方填就之表冊而加以考察與決定而已。倘被調查者，不明調查之真意與其利益，而率爾出之；則調查機關，又安能一一

發見其謬誤？勢必致所得結果，無裨實用，而吏治前途，亦受其影響矣。

(二)各部會之合作 執行是項調查工作，本有吏治院委派之專門機關。但吏治的範圍，如此其廣大，勢非一手一足之烈，所能奏功。故非仰賴各部會之合作，而由吏治院總其成，庶席情無所不達，而各方狀況，亦無望一漏萬之弊。計需要合作之部會如次。

(甲)各行政部處與其所屬機關 每部處應根據實際狀況，呈報其所屬官吏之一應說明書；並應派一代表，常川與調查機關合作。該代表的任務，在調查機關，與其本部具有報告一切重要消息之責任的長官接近。

(乙)吏治院 吏治院對於調查機關之幫助，至爲重要。因一應標準條例，皆係其制定。若乏加審查，則調查工作，即由吏治院執行。

(丙)地方公民調查機關 公民調查機關，在全美各大州城，至爲普遍。其所代表之意見，亦極公正，而無政治之色彩，且能盡助吏治院，搜集公私各方任用人員之一應條件；故其合作頗爲可靠。

(丁)私家雇主 在私家雇主中，目前已有多數，採用最新的人員任用方法。其所定之俸給升降、考績與養老等制度，頗足造成一特殊的勢力，有左右政府機關人員的影響，故不可不加以諮詢。

(戊)其他各級政府及各調查機關 各州市城政府之對本問題有特殊之研究者，其意見皆當採納。

(己)特別公民顧問團 各項職業之專家，如工程師、律師、醫生、社會調查家、會計師等，對於吏治上之意見，亦當採納。

調查事業，既得民衆之贊助，與各機關之合作後，即可

進行工作。惟是項工作，為建立標準制度的基礎，亦即吏治改進中之靈魂；故其主要原則，應以現存事實為根據。此外再輔以過去的經驗，各被調查人之改訂，與夫局外專家之覆核，要在精密詳審，確當不易。其工作之程序，與分類如次：

(一)材料之搜集 調查事業中初步的工作，為每一官吏實際所作者為何事；換言之，即其實際職責之說明。該項說明書，應備列其職務中困難之點，其所負之責任，其受人監視的程度，及達到美滿成效所需的訓練與經驗等等。他如該官吏的年齡，及其服務的歷史與記錄，亦應同時搜集。

調查機關，為便利搜集與整理各項答案起見，可製定各種標準圖表或問題，分由被調查者，如式填寫，庶可收一律與整齊的效果。甚至徵集的步驟，則泰半以其所調查之政府的體質為定。如紐約州舉行調查事業時所用之步驟，即可作為例證。該州之一應職官調查表，其分配填寫與證明之責，係指定數部共同擔任。因此，標準制度局，遂能於各項答案交進後兩星期內，一律審查完畢。其填寫與呈交之步驟如下：各官員於接得調查表後，應即如式擬就，一初步之答案，呈與直接上司覆核。該管上司，得改正之

，但必先得其本人之同意。改正後，再交還填表人自身審查，然後轉呈主管長官，作最後的審查，而覺交調查機關，以備應用。

茲將調查機關所用之問題舉例如次：

(下列問題乃國會重訂薪額聯席委員所用者)

注意：請先將各答案，詳細看過，然後答覆。字跡必須清楚，不可用鉛筆。填就之後，應交與直接長官審正；然後由直接長官，交還填寫人，呈與吏治院之代表。

姓名

服務機關名稱

職位名稱

初到職時之薪額

號碼

下列問題由公務員回答

職位

一 職位之名稱(如主任科員等)

工作地點

二 服務機關之地點

(甲).....機關之房屋

(乙).....街

(丙)電話號碼.....分處

三 直接長官.....其官銜.....

職責

四 本職位之實際職責(必詳必盡最好製為圖表)
五 曾否兼任其他職務.....該兼職之職位名稱與地點.....

薪金

六 現在薪額(獎金在內)

(甲)每月.....元每日.....元每小時.....元
(乙)每年.....元
(丙)獎金.....元

七 額外工作有無報酬.....每月.....若干元

八 薪金以外有無其他薪貼如房租伙食等津貼有或無

九 詳述額外之薪貼.....

一〇 曾否需要自備何項制度與儀器

工作之時間

一一 尋常工作時間多少

(甲)何時開始辦公.....

(乙)何時散公.....

(丙)進食之時間.....

(丁)每星期共工作若干小時.....

(戊)每年例假若干日請假若干日.....

一二 有無額外時間之工作(有或無)

(甲)以何種月份內為多.....

(乙)平均每日多做幾小時.....

一三 專任或兼任

監督之責任

一四 有無監督他人工作之責任(有或無)

一五 受汝監督者共有若干人.....

一六 受汝監督者每年薪額共若干元.....

一七 列舉受汝監督者之銜名與職務並各標明其數目.....

關於個人的問題

一八 年齡.....若干歲.....月.....

一九 汝在現職已服務若干時.....年.....月.....

二〇 汝在現職之最初薪額 每月.....每日.....每小時.....元

二一 汝在合衆國政府或哥倫比亞區之市政府的文官位置共服務若干時

二二 汝初入仕途時之薪額 每月.....每日.....每小時.....元

注意

答覆後，應詳閱一遍，務求正確。然後呈由直接長官核正，再取同作下列之簽字，然後呈交吏治院之代表。

證明

余謹簽字，證明上列之答覆，皆盡余所知而答覆者，並無不盡不實之處。

日期.....一九三〇.....簽字(署名)

下列問題由直接長官答覆

二三 填答上列問題之公務員，其實際職責為何？.....

二四 汝以為汝對二十三問之答案與該公務員對第四問之答案有無分別？

二五 其不同之點何在？.....

二六 汝以為服務於上項職位之官吏應需何等資格？

(甲)教育方面的.....

(乙)實地經驗方面的.....

(丙)個人品性方面的.....

二七 汝曾否閱過該上列公務員所作之答案？.....

簽字.....

職位名稱.....

機關名稱.....

日期.....

(二)材料之審查 在準備上項問題的時候，調查員除以

各部會代表合作外，並宜與各機關內具有監督他人工作權之官吏，商酌工作進行上一切事宜，同時更宜將所有答案，作初步的審查，以決定其是否可靠。審察的方法，在取

多種答案，加以覆核，然後將此等答案，與各個填寫人分別討論，而以其所得結果，告知各部代表與負責官吏。

外勤記錄 (Field notes)，亦為調查員適用的良好制度。蓋一人記憶力所及，不過有限的事物與印象；設能當其審察之時，隨時將所見所聞，應與應革之點，一一筆之於書，然後加以整理，而研究糾正之方法，則其裨益於吏治者必大。

(三) 工作之分類 工作之分類，性質上雖含有運用裁判力之餘地。但事實上仍以調查所得為根據，絕對不可武斷；至其進行之步驟，則最初為試定的分類。繼將一應工作說明書，依照試定分類，分別整理。然後交由執行分類者，從事審查，作最後的決定。

是項分類法，與每項工作服務人數之多寡，有密切之關係。例如某一城市，雇用少數書記，專門作統計抄胥的事務；是等書記，即不能成為一獨立職業。因凡有書記資格，而算學特長的人，都能從事於此。反之，設此等書記，人數甚多，則必為一獨立階級，因其使用之時，必經特種考試也。但此外更有少數位置，其性質至為奇特，人數雖少，而為獨立之階級則一。如聯邦政府戰時雇用之人工肢體補接匠人是。

(四) 吏治之分級 各類獨立的工作，既經決定；所有材料，亦經同樣分配。此後分類程序中最重要與最困難的工作，厥為如何將各項位置等工作，實行分級。夫僅僅認定某種工作之職務為何，與其最高最低薪金之額數，本非難事。例如一速記員，其應盡職責，皆可於說明書中見之。最難判決的，即如何將速記一位置，實行分級；與此等分級中之薪水，如何支配。實際薪額之規定，即以此為準則；而官吏與主管長官的關係，亦以此點為最接近。是以分類標準程序中，此點最為重要。

(五) 分類分級之訂正與覆審 為保證是項詳細說明書中所有批評健全而澈底起見，最好設立各種委員會，將所有說明書，分頭審查訂正。各委員會之職員，應為對其所審查之工作，具有專門知識或經驗之官吏。而其委員，應即為各部之代表。最後之改訂工作，應由開會決定之。

此外更宜邀請政界以外之專家，作最後的覆核。凡屬專門方面之職責說明書，尤宜引用此法。蓋此等覆核，可得健全與公正之意見，極可貴也。

(六) 薪金標準之規定 分級手續完成後最重要之問題，即每級薪額之決定。現行薪金率，恆為決定薪額之原始成分。因此，於決定薪額以前，必先搜集現行薪資率度之報

告，與夫私家雇主之意見，以爲比較之根據。

(七)各種官職歸類與分級之規定 官職之歸類與分級，換言之，即某一職位，應列入分類標準中之某級某等，用何種名稱，得若干薪金，及具何等職責是。

是項工作，爲標準制度中最後與最基本的工作，故必詳加注意。茲將一完善之歸類方法，介紹如次。

(甲)每一部職官之歸類，至少應由考核員二人負責執行；其中一人，應爲曾調查此部吏治狀況之調查員。

(乙)各項答案與外勤記錄，實爲施行歸類之基礎。執行歸類時，各考核員，應公舉一人，朗誦是項記錄答案，而加以解釋。由其他考核員，自由發表意見。至大眾意見，在某點相合時，該職位之地位，即得暫時決定，登入簿內。

(丙)官吏歸類，首重公正。是以任一位置，其歸類之時，必經大眾同意始可決定，藉以避免一人之私見。工作之難易、輕重，與夫其所需之資格，皆爲施行歸類時之重要原素。

(丁)歸類之基礎，爲工作之等級，非薪金之等級。薪金等級在決定工作標準時，即應劃定。否則吏治歸類，即難實施。

上述各點，皆官吏歸類中必需注意的問題。任一職責說明書之忠實與否，皆可於歸類時看出。倘歸類之時，某一位置，難覓相當之等級，則該項說明書，必有謬誤，應加覆核。反之，設各項說明書，皆極正確，則歸類時，決無困難問題。

(八)各種官職爲歸類與分級之覆核 遵照分類標準而作吏治上之更張以前，尚有一點亟宜注意者，即此種結論，應由各該主管長官加以覆核是。此等覆核，不特可糾正考核員之謬誤，並可得各該長官之合作。

六 考試與甄別

考試之範圍 考試制度，如美國吏治改進上之中心計畫，亦即才能制度中的主要成分。一國所用之官吏，如此之多；而每年退休死亡罷免的率度，又往往非常高。因此，招募與補充此等缺額的手續，遂極爲重要。考試範圍，除免試階級與技藝階級以外，無所不包。凡屬應受考試之階級，又必以公開競賽爲原則。蓋必公開競賽，始可免除不正確之印象，與個人之偏見也。但吏治之範圍至廣，而其政策上的設施，又恆與一國才智之士之特性，與夫各項職位之性質與職責，發生密切之關係。因此，在一應由考試甄別之吏治中，又不能完全注重於公開競賽。因此，

(一)不公開競賽(Non-Competitive)、(二)甄別考試(Pass Examination)、(三)不集合考試(Non-assembly Test)，皆成因時制宜的工具。不公開競賽，與甄別考試，大概均以投考人之資格、人格，與過去經驗爲標準，不受考試

委員會制定規章的限制；不集合考試，則與公開考試性質上相同，惟為個人的而非團體的考試。所以迎合具有萬才異能者的心理，以期為比較專門之位置，求得適當的人才；但此等例外，不得使用過當。考試委員會，於可能範圍內，仍應極力使一應考試，合於公開競賽的原則。

專門機關之設立 計畫與執行考試之權，原屬吏治院；但倘遇範圍廣大之政府，則必另行組織考試委員會，以專職責。該會設主考官一人，專門考試委員數人，及書記助理若干人。其責任在考試科目之計畫與執行。考試科目之計畫，事實上應與各部處長官合作。一九一九年全國吏治院大會，曾關於此點，作下列之建議：

(甲)由主委員長官處，獲得職責說明書；但調查與審正之權，歸於考試委員。

(乙)由主委員長官處，獲得考試科目與其各個分量之建議；但決定之權，屬於吏治院。

(丙)考試委員，由吏治院於資格最佳者中選任；但得向主委員長官，徵求關於考試委員資格之建議。主委員長官，不得在考試委員會中任職，但遇特別情形亦可；惟限於筆試，更必將與考人考卷上名姓封蔽。

(丁)考試委員，應根據各位之職責與資格，造具問題。該問題，除吏治委員外，不得示諸他人。

除上述必經之程序外，考試委員，更宜向社會上各項專家，徵求關於考試科目之意見，以期盡善盡美。此外吏治

院最好更設立一集中機關，隨時徵集各界之意見，與夫現行公私任用人員之條件，以為交換與參考之工具。

舉行考試前之宣傳 舉行考試，其目的原在得人；但考試之前，設無廣大之宣傳，則縱有奇才異稟者，或僻處遠方，或不明真象，又安能盡量收羅，無滄海遺珠之憾？故吏治法中，恆規定於考試之前，舉行相當之宣傳；將考試之地址、時間、選任之位置、規定之薪額、銓敘之程途，登載於報紙或其他公共所在，期收普遍之效。

考試之項目 考試項目，計分六種：

(一)筆試 筆試之目的，在測驗投考人實際的學識與理解力，故於考試成分中，佔重要之地位。筆試之問題，應以職責說明書為根據。

(二)實驗考試 實驗考試的性質，與筆試同。其應用範圍，大半以速記員、打字員、工程師等為限。考試委員，於試驗投考人以前，應規定某種限度為標準；然後以投考人所表現的成績，與此標準相比較，以定等次。

(三)經驗上之限度 經驗可分為三種：(一)關於此項職位之經驗，(二)關於與此項職位相接近之其他職位之經驗；(三)與此項職位有密切關係之職業教育是也。舉行經驗甄別時，考試委員，應先立定一最低限度為標準，合則錄取，否則屏去之。

(四)教育上之限制 投考人學歷之長短，亦為考試甄別中必須考慮之事。例如書記等僅須普通學校畢業，而比較專門之職員，即須大學畢業是。

(五)體力測驗 體力測驗之標準，因各職位置而不同。例如紐約州吏治

院關於體力之測驗，即分下列數種標準：

(甲) 需體力最少而無身體上之危險者，如書記與運配等位置；

(乙) 需中度之體力者，如巡警員等位置；

(丙) 需最高度之體力者，如鐵匠警察等位置。

(六) 口試

上述六項，雖為考試中之要目，但並非確定必須全部執行者。考試委員，得依各位置之性質，而酌用之。倘須全體並用之時，其各個間衡量輕重之權，亦操諸考試委員之手。如某種位置，注重筆試，而其他種則注重體力測驗，要皆因位制宜，固非一成不變也。

發給憑照與任用 吏治院對於官吏，並無任用之權。

其所能為者，不過發給憑照與考試及格之人員，而存記之耳。行政長官，倘遇缺少人員時，應請吏治院介紹，吏治院即審度該項缺額之性質，而就存記於同類位置中成績最優者，提出介紹。計每一缺額，應介紹三人，以備主長官之選擇。此即所謂提官權(Nomination)。是項三一制度，用意至為良善。蓋人員之任用，主管長官當有過問之責；設為每一位置，吏治院僅提出一人，則主長官，無選擇之權，將來服務上發生不滿時，當難負其責任。因此，必提出三人，而任其取決。既不違反才能制度，同時又可予主管長官，以合理之自由，俾能負其所屬人員工作效率

之全責。此外更可補足考試上之缺點，故為最好的制度。新任官吏，普通以六個月為試任期。試任期完畢後，無任何缺點發見時，始得受正式之任命。

七 訓練與考績

官吏之養成與訓練 官吏之養成與訓練，其直接責任，原由教育機關如公學大學專科負之。但吏治院對於此點，亦有相當之責任。蓋歷來各地之積弊，即教育界與政府機關，分道揚鑣，各不相謀。政府中現在所需之何項人才，既非教育界所得而知；而教育界養成之有志服務公家之青年，亦苦於無門可入。因是用非所長，與夫才難之歎，遂為政府與教育界雙方同感之痛苦，而形成極端矛盾之現象。吏治院之職責，即在聯絡兩者間之關係，促進其合作，而收儲才盡長之妙。

關於官吏養成與訓練之程序可分為二：(一)未入仕途前之養成；(二)既入仕途後之訓練。茲簡述如次：

(一)未入仕途前之養成，實在教育機關。如醫佛醫學院，固有公共衛生養成科。麻省理工學院，設有公家工程師訓練班等等。但此等科目之範圍，尚不甚及。吏治院應力謀擴充之。

吏治院應隨時以吏治上一切重要消息，盡量供給。務使學校所養成之青年，必為政府所需用之人才。有能盡其量與其才，而無向隅之

總。

(二)既入仕途後之訓練，其目的在增進在職人員之效能，俾能與其職務上環境之變遷相適應。關於此點，吏治院應與各部處長官合作。就其工作之性質與範圍，盡量設立訓練學校，以訓練在職官吏。

官吏之考績 在職官吏，既須受相當之訓練；但其成績優良，服務長久者，設無考績方法以鼓勵之，又安能激發其公忠服務之精神，而振頑懦之氣？於是考績尙矣。考績之道，首在屏除私見，謝絕人情；以事實為依歸，以科學的制度為標準。繼在有良好之考績制度，與健全之考績機關。否則苞苴盛行，真意盡失矣。

(一)考績制度(Rating system) 考績制度，以簡單為宜。現行最有成效之紐約城吏治院所行制度，即一良好的例證。該制度規定人員考績成分中，計有積極方面者三：(一)工作之量(Quantity of work)，(二)工作之質(Quality of work)，(三)人格(Personality)。消極方面者二：(四)無理由之遲到與不到，(五)品行不端或違法。

是項制度之記分法，以百分為比例。其最高額計為：工作之量百分之四十四，工作之質百分之四十四，人格百分之十二。而其標準額，則工作之量與質，各得百分之三十五；人格百分之十，合計百分之八十。據吏治院之規定：任一組織上之單位，其人員百分之六十，應達到此標準；百分之三十五，應超過此額；而百分之五，不及格。此等百分數，應為將上述兩種消極成分減去後之實數。

(二)考績機關 吏治院對於考績制度之實施，有監督與管理之權。但實施之責，應由各部分擔。該項實施考績人，名為考績員(Rating officer)，由各部長官就屬員中委任。取其情形熟習，無扞格不入

之弊。該項考績，應與「考績員」自身之升降，不生關係。而該考績員個人之考績，應即以其所施行考績之是否公正為斷。考績員應與吏治院合作，同時應遵守該院之訓令與建議。

八 銓叙之方法

官吏銓叙，為整頓吏治中之必要過程；蓋各官吏，既盡相當之勞力，必受分內之報酬，銓叙一事，即服務之報酬也。

吏治院於官吏之銓叙，有建議及監督執行之權。

吏治銓叙，計分兩項：(一)升級；(二)加薪。

(一)升級 升級一事，應以吏治上之分類標準為基礎；而以考績為根據。更宜徹底勵行才能制度，增加升遷之機會，而擴充其範圍。除少數政務官外，其他一應較高位置，皆應由內部人員升任。不得以政治上派別之關係，而由外界引用私人。

升級時，薪水亦應同時加增。其率度應相等。

擴充升遷範圍之方法有二：(甲)允許各部間彼此調遷，

(乙)引用養老制度。

升級一事，遵照吏治上之習慣，應以三種成分為根據：

(一)服務期間之長度，(二)考績之等次，(三)升級考試。

第一項爲忠誠之表示，其關係不甚重要；在一定限度以內，應略與記分、過此即置不論；第二項爲一人員在一定時期內對其職位上工作之表現，其關係比較重要。但一般的注意力，恆集中於第三項，即升級考試。該項考試之手續，與公開考試同。

(二)加薪 加薪與升級同，亦以吏治上之分類標準爲根據。其實施之權，操諸各該主管長官之手；但吏治院得監督之。加薪應一以公平爲原則。對於過人之效率，尤宜特別鼓勵之。

據國會聯席委員會之報告。加薪一事，應採用自動方式，即每一公務員，於初入仕版之時，其所得薪金，應爲該級中，最下一等。此後依照其效率之考績，於一定時期內，依次增加，直至最高級爲止。反之，設一人員，不能保持其薪金率上最低之效率，則必將其薪水在同級內減低。

自動薪金增加計畫，爲現行固定薪金率上之一大革命。

政府人員，因此得有相當之希望，足以激發上進之精神。同時生活原費上之增加，亦不致使彼等感受壓迫，實於吏治上有莫大之裨益。

九 結論

以上所述，不過是美國吏治院各主要政策的概況。吾人縱觀其計畫之周詳，與制度之完善，始知其吏治之所以澄清者，良非無由而至。反觀吾國，考試院雖已成立，才能制度雖已開始引用，而考選委員會，最近更延請各專家，從事各項考試科目之釐訂。然組織尙未周密，而材料尤極缺乏。集少數碩彥於一堂，雖能收集思廣益之效；但參考外人成法，徵集中央與各省市政府吏治上實際之材料，於最短期內，釐訂一公平完美之吏治分級標準；更以監督與管理之權，委諸考試院。吏治前途，其庶幾乎。

