

英美文官制度

百 科 小 叢 書

英 美 文 官 制 度

陳 樂 橋 著

王 雲 五 主 編

商 務 印 書 館 發 行

中華民國二十四年六月初版

殿

(34804)

百科叢書
英美文官制度一冊

每冊定價大洋貳角伍分

外埠酌加運費匯費

著者 陳樂橋

主編兼發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

中央宣傳委員會圖書雜誌審查委員會第一七〇六號審查證

序

在一般人都高談着「行政效率」的時候，我這本小書的出世，不可算是毫無意義的事吧。這本書的目的，簡單的講，可以有三個：

第一、國人已往往有一種誤解，以為「文官制度」(Civil Service)就是「考試制度」。所以我們覺得有了「考試院」，有了幾種公務員的考試，便什麼問題都解決了。殊不知考試不過是整個文官制度的一部份。我們也許可以說它是最重要的部份，但決不是這個制度的全部。如果我們有了考試，然而政府中不能儘量錄用考取的人；或者用了考取的人，而不能給他們一種較為穩固的生活保障及升遷的機會；又如日常工作的成績，薪金的增減……不能用科學的方法來管理，則雖有極良好的考試制度，仍舊是沒有「行政效率」可言的。所以本書打算把英美兩國的文官制度作一個有系統的介紹，於考試以外的各種問題，例如銓敘、薪額、考績、升遷、告退、養老……等，

都有較詳細的解釋。

第二、以前國人介紹英美的文官制度，大都偏重現狀，而忽略了歷史方面的演進。但作者認為歷史方面的研究，也可以給我們不少參考的資料。例如英國一八五五——一八七〇年間，考試制度雖然確立，但是政府中仍舊充滿了未經考試的人員；這種現象，很和我們今日的情形相像。但一八五九年國會通過了一個新的年金法，規定必須是經過考試的人，纔有享受年金的權利，因此給了考試出身的人員一種保障，使英國文官制度有了一個較為穩固的基礎。……這種過渡時期的設施，作者認為很值得我們參考，所以本書中對於英美兩國文官制度發展的歷史，也有較詳細的敘述。

第三、英美兩國的考試制度，可以說是根本代表兩種精神的。英國注重普通的修養，美國則偏重專門的知識。又如錄用的時候，在英國行政長官絲毫沒有選擇的權力；而在美國則可從公務行政委員會 (Civil Service Commission) 所推薦的三人中選擇一人。……我們把兩種精神不相同的制度，寫在一起，目的在使讀者可以得到一個很明顯的比較，對於它們的理論及實施方面，都

有一種較深刻的認識。

文官制度，本來是很枯燥的東西，但作者這本書原是為了為一般讀者而寫的，所以在寫作時，很想把它寫得有條理些，有趣味些。這不過是作者的一種努力，是否成功，又是另外的一個問題了。

書中謬誤之處，知所難免，希望讀者指正！

作者一九三四年十二月於廣西桂林西林公園。

目錄

英國的文官制度·····	三
上 英國文官制度的歷史與一六八八—一八五五年的改革運動·····	三
「公務員」在英國的意義·····	三
早期的文官制度·····	四
改革的兩個時期·····	六
一八五三—一八五五年的改革運動·····	八
東印度公司的考選制·····	一〇
麥考萊的改革計劃·····	一一
脫萊未利安委員會·····	一五

各方的反對和改革的擱淺·····	一六
脫氏計劃部分的實現·····	一八
改革的完成（一八六〇—一八七〇）·····	二〇
中 一八七〇年以後的調查與改革·····	二三
一八七五年的潑萊番委員會·····	二三
一八八八年的利德萊委員會·····	二五
一九〇六年中間級的產生·····	二八
一九一四年的麥克唐納委員會·····	二八
一九一八年的格勒斯東委員會·····	二九
一九二三年的安德生委員會·····	三二
一九三〇年的湯姆林委員會·····	三三
下 英國文官制度的現狀·····	三四

現行的法令·····	三四
公務員的分級·····	三五
行政級·····	三六
執行級·····	三八
書記級·····	三八
抄寫級·····	三九
速記打字級·····	三九
公務行政委員會·····	四〇
公務員的考選方法·····	四二
考試以外的限制·····	四六
公務員的薪金及「生活津貼金」·····	四七
工作時間例假與病假·····	五二

公務員的升遷·····	五四
停職免職退職及年金制度·····	五五
女子在文官制度中的地位·····	五八
公務員的職業組織·····	五九
懷特萊會議·····	六四
工業仲裁法庭·····	六六
公務員的教育問題·····	七〇
公務員的業餘活動·····	七二
公務員在法律上的特權及責任·····	七四
美國的文官制度·····	七七
上 分職制度與文官制度的改革運動·····	七七

美國文官制度的性質·····	七七
「分贓制度」之史的觀察·····	八一
文官制度的改革運動·····	八四
下 美國文官制度的現狀·····	八九
公務行政委員會的組織與職權·····	八九
公務員的分級·····	九一
考試·····	九三
退職軍人的特權·····	九八
效率記分制度與公務員的升遷·····	一〇〇
公務員的政治及結社權·····	一〇四

英美文官制度

英國的文官制度

上 英國文官制度的歷史與一六八八—一八五五年的改革運動

「公務員」在英國的意義

英國的公務員，在法律上沒有一個很明確的定義。不過我們從年金法（*Superannuation Acts*）中，可以看出所謂公務員，是指：（一）國王直接任命或曾經得到公務行政委員會（*Civil Service Commission*）的證書，及薪金由國家「集合收入」（*Consolidated fund*）或國會通過的款項中支出的官吏；（二）專任的（*Full time*）臨時雇員，但其薪金也是由國會通過的款項中支出者。（註一）現在按實際說，除去海、陸、空三軍的將士，以及在國會有議席的政務官以外，凡在大

英帝國政府服務的人，都可以說是公務員。

早期的文官制度

早期的公務員，不過是國王私人的臣僕，跟着宮廷（Court）在四方征討，並沒有一定的地點。
 （註二）直到十四世紀，皇家的國庫（Treasury）纔在現在的威斯特明斯特（Westminster）立下永久的根基。最初的公務員大都是教士，因為那時祇有教士能够懂得那樣艱深的拉丁文，直到十四世紀的中葉，「在家人」纔漸露頭角。那時公務員的薪金很少，而住屋、衣服、食物、木炭等日用的東西，大都由國王賜與。以公務員為國王的臣僕，可以說是英國歷史上一貫的事實。例如，在大革命之後，各部的經常費仍係包括在「宮廷開支」（Civil List）之內。直到維廉四世的時候，纔得分開。

（註一） Mustoe: Law and Organization of The British Civil Service, pp. 25—26.

（註二） Mackechine: Romance of The Civil Service, pp. 15—24.

但從一六八八年以後，政權從國王手中，漸漸地移入巴里門（Parliament），於是官吏任免的大權也落到國會多數黨的手中去了。在十八世紀的末年，官吏的任用，完全操在當權者的私人手中；鬻官賣爵的事，也是層出不窮。政府的職位，甚至可以「預約」（Reversion），例如格蘭味（Grenvilles）把玉爾保管處（Privy Seal Office）的書記，預約給他四歲的親戚；英國第一個內閣總理滑浦爾（Walpole）叫他的公子霍萊士（Horace）在政府中掛一個名，拿公家的錢到巴黎去享受沙龍的生活；這都是歷史上很著名的事實。然而在英國早期的文官制度中，沒有像美國那樣分贓的現象，據摩斯的解釋，以為有兩個重要的原因：（註一）第一、因為美國在殖民地時代，官吏多由英國國王任命，並沒有一定的任時，有時人民對之深惡痛絕，但不能令他去職，所以革命後，一般人多主張官吏應該時常更換。在英國這種心理是根本不存在的。第二、在英國的內閣制度之下，內閣時常更換，如果常務官吏也隨之進退，那恐怕政府一天也難維持下去。這一點便是英國早期文官制度與美國早期文官制度唯一的分別。但是讀者不要忘記，它們腐敗的程度是根本不相

（註一）Moses: The Civil Service in Great Britain, pp. 24—25.

上下的。

改革的兩個時期

英國文官制度改革的歷史，可以分做兩個時期：第一個時期約自一六九〇年到一八五五年；第二個時期從一八五五年到現在。第一個時期內的改革，注意並不是集中在改革文官制度的本身，而是集中在使公務員與實際的政治脫離關係，例如：一六九四年的法律，規定印花稅局的人員，不得爲國會議員；一六九九年又把這種條文，推廣到別種機關的人員去。

一七〇〇年的法律 (The Act of Settlement) 規定：凡接受皇家的薪資和年金的人員，都不得爲下院的議員，但是國會同時又規定有幾種官吏爲例外：那便是各部的首領人員。這是一個很重要的改革，從此以後，英國的公務員便有了「政務」與「常務」之分：政務官爲各部首長，同時是下議院的議員；次長以下，都是常務官，任期爲永久的，與實際的政治，不發生關係。因此造成了今日英國政務官與常務官相輔而行而極有效率的行政制度。羅衛爾 (Lowell) 教授說得好：我