

民國初年人事行政法制的形成與演變 (1912 ~ 1928)

馮惠平*

《摘要》

19世紀末到20世紀初期，「中國」，這個古老國家遭遇到前所未有的劇變。就國家法制而言，中華固有法系被歐陸法系所取代，其中人事行政法制也不例外地產生了重大變革，以應新局發展。然而，或許因研究領域之不同，抑或史料取得的不易，目前法界對於這段期間人事法制的文獻研究，付之闕如。因此，引發出本文研究的動機和興趣。研究過程中發現：有別於一般人的刻板印象，民國初年的法制史料豐富非凡，令人驚豔！據學者統計各類官制官規不下九百種，總體行政法令規章之數目更高達三千種以上。在這一座浩大而繁複的法制建設工程中，本文以「時間軸」為經；以「問題導向」為緯，涵蓋有關人事行政的組織法、作用法面向，嘗試探討各不同時空環境下的規範制度，以及其背後的司法實踐乃至人民的法意識。期使讀者瞭解我國人事行政法制的形成與演變，並在「不知來，視諸往」的回溯中，發掘珍貴的史實與前人的經驗，提供有關機關決策之參考。

[關鍵詞]：人事行政法制、官制官規、人事行政機關、超前立法、法教

投稿日期：105年7月7日。

* 輔仁大學法律學系博士候選人，國家發展委員會科長，email: feng0001@ndc.gov.tw。
感謝二位匿名審查委員的寶貴意見與指正。

壹、引言

19 世紀末到 20 世紀初期，「中國」，這個古老國家遭遇到前所未有的劇變。就政治而言，帝制衰敗，共和肇興；就經濟而言，閉關自守以農業為主的結構，受到西方資本主義工商業的嚴重衝擊。由於東西方文化的激盪融匯，在學術上，孕育出不少偉大的思想家。其中法律方面，更是呈現中華法系全面的崩潰，由歐陸法系取而代之的情形（黃源盛，2016a：394-395）。人事行政法制要屬國家整體法律制度的一環，在與時俱轉下，也不例外地產生了重大變革，以應新局之發展。然而，或許因研究領域之不同，抑或史料取得的不易，目前法界對於這段期間人事法制的文獻研究，付之闕如。因此，引發出本文研究的動機和興趣。

研究過程中發現：有別於一般人的刻板印象，民國初年有關臨時政府與北京政府時期的法制史料豐富非凡，¹令人驚豔！據學者（蔡鴻源，1999a：24-54）統計各類官制官規不下九百種，²總體行政法令規章之數目更高達三千種以上。在這一座浩大而繁複的法制建設工程中，本文以「時間軸」為經，以「問題導向」為緯；涵蓋有關人事行政的組織法、作用法面向，³嘗試探討各不同時空環境下的規範制度，以及其背後的司法實踐乃至人民的法意識。期使讀者瞭解我國人事行政法制的形成與演變，並在「不知來，視諸往」的回溯中，發掘珍貴的史實與前人的經驗，提供有關機關決策之參考。

¹ 民初政局紛亂，南北分裂，同一期間除北方的北京政府外，尚有南方的廣州軍政府、大元帥府（1917 年 8 月～1925 年 6 月）與初期國民政府（1925 年 7 月～1928 年 10 月），惟前述各該南方政府治權所及省分與人口，皆不及全中國的五分之一，且均未獲得國際合法的承認，不在中華民國政統與法統之列，爰未論列。

² 《民國法規集成》全書共 100 冊，其中臨時政府及北京政府時期之法令規章即有 36 冊之多。本文有關該段期間法規總數量，係根據其第一冊索引總目錄予以計算推估。該書係以中國第二歷史檔案館館藏檔案和檔案書刊與政府公報等原始資料為依據，蒐整而成。

³ 按行政法大別可分為組織法與行為法，行為法又可分為作用法與救濟法。就人事行政法制而言，其主要規範對象為人事行政機關與其內部構成員（公務員）。為便於論述說明，本文亦從如是分類。

貳、臨時政府時期（1912年1月～4月）

我國自古重視用人行政，為施政分工便利起見，歷代各朝一向將考選權、任用權分別劃歸禮部、吏部掌理，此於文官制度史籍載之甚明。蓋此一用人制度基本上是為君主一人服務，屬專制時代之產物。此種君主專權的體制，隨著大清帝國覆亡而宣告落幕。

1911年夏曆8月19日武昌首役後，10月13日各省代表於武漢集會，議決臨時政府組織大綱21條，以為成立臨時政府的依據，並定都南京。次月，17省代表齊聚南京，舉行臨時會，推選孫文為臨時大總統，於11月13日（國曆適為1912年元月1日，以下日期一律改採國曆）宣誓就職，臨時政府成立，隨又選黎元洪為臨時副總統。

臨時政府組織大綱的立法精神，與美國獨立之初聯邦憲法規定類似，採總統制，不置國務總理，各部部长直接對總統負責。根據該大綱第2條至第4條之規定，臨時大總統權限甚大，有統治全國、統帥海陸軍之權，另得參議院同意有宣戰、媾和、締結條約之權。此外，第5條規定，臨時大總統得制定官制官規，兼任免文武職員。但制定官制暨任免國務各員及外交專使須參議院同意。嗣臨時參議院於3月8日修正通過中華民國臨時約法凡56條，除於第2章增列各項人民基本權利義務之外，復於政體上作出重大改變，由原總統制轉採內閣責任制。又於第5章規定國務總理及各部總長（均稱為國務員）於臨時大總統提出法律案公布法律及發布命令時，須副署之，俾限制總統權力。另於本約法條文之末載明：「臨時政府組織大綱，於本約法施行之日廢止」。此一國家政體之重大轉變，蓋因實力薄弱的革命派希望早日結束內戰，致使不得不推舉握有大權的袁世凱為大總統，而革命派人士，尤其是國民黨人，自不願見袁氏大權獨攬。

孫大總統在任雖僅3個月，旋辭職讓位於袁世凱，但其任內所公布有關人事制度文件，煥然一新，蔚成開國之宏規。以下就其要者分述之：

一、組織法部分

(一) 各部組織及權限

臨時政府成立後，中央行政各部亟待組織，方能展布新猷。1912年元月3日，各省代表會通過「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」5條（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：152-153），並由孫大總統頒布，俾資依據。其第1條規定：「中央行政各部如左：陸軍部、海軍部、外交部、司法部、財政部、內政部、教育部、實業部、交通部。」第2條規定：「各部設總長1人，次長1人。次長由大總統簡任，次長以下各員，由各部部長按事之繁簡，酌定人數。」第3條規定：「各部局長以下各員，均由各部總長分別薦任委任。」第4條則規定各部職掌權限內容，第5條復規定次長輔佐部長部務，監督各員。是月，各部次第依法組織成立。3月，臨時參議院制頒「各部暫行官制通則」26條（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：151），針對上開行政各部管轄權限爭議、發布部令之效力，以及各部設官分職等，訂定更為詳細的規範，俾各部之組織得與上述規定配合為用，期臻完備。職是以言，上述「中華民國臨時政府中央行政各部及其權限」、「各部暫行官制通則」等二法，可以說是我國中央行政機關最早的組織法規。其中未見規定者，為各職稱之員額。此在組織之初，政事繁簡難料，故作「次長以下各員，由各部部長按事之繁簡，酌定人數。」實屬當時法制不備時期的權宜措施。

(二) 人事行政機關組設及權限

上述臨時政府組織大綱，並未規定專職人事行政之部門。但實際運作上，臨時大總統之幕僚機關，除總統府秘書處、參謀部外，尚設有法制、印鑄、銓敍及公報4局。其中銓敍局依該局官職令草案第1條規定：「銓敍局直隸於臨時大總統，掌理職員任免、升遷及給予階位、勳章、榮典、賞卹事務。」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：367）。準此以言，銓敍局可謂我國最早的人事行政機關。但相較於今日人事機構的設置，該局並無完整一條鞭式的人事行政權，蓋當時各項人事法令的草擬，均係由大總統直接交辦法制局負責，⁴而非由銓敍局主政。換

⁴ 依法制局官制第1條規定：「法制局直隸於國務總理，掌理職務如左：一、承國務總理

言之，法制局綜攬包括人事法制研訂在內的所有法制業務，而銓敘局僅負責部分的人事執行業務。另外，根據臨時政府公報等相關文獻的記載（如後所述），可略知當時的內務部、財政部等機關，對於機關組織定名、文官考選及薪資待遇等人事行政事項，分別有部分參與及執行的權限。

（三）中央與地方行政機關定名

為明白界定中央與地方行政機關組織名稱之分際，臨時政府公報第 11 號載有：「令內務部分電各省都督所屬行政各部改稱為司」之公文（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：74）。令稱：

查各省光復以來，地方官職，均係各自為制，所定名稱，難免歧異。茲值中央政府成立，關於設官分職，允宜統籌全局，從新釐定，以昭劃一。當經法制局將中央行政各部官制編纂草案具呈前來，先後交咨院議在案，所有中央行政各部既稱為部，則各省都督府所屬之行政各部，應擬改稱司，庶使中央各部與地方各部，示有區別，且各省亦有先行之者，及彼此更不宜有相互歧異之處。合就令行貴部，仰即分電各省都督，將都督所屬之行政各部先改為司，一俟地方官制草案議決後，即作為確定可也。此令

由此顯見，在開國之初，臨時政府即已注意到機關單位名稱歧異的問題。回顧是類「依行政層級分別定其名稱」的統一規範，就政府組織制度的設計而言，實屬重要事項，應適用法律保留原則。惟此令之精神，長期以來並未落實執行，反而隨著組織分工的複雜多元，導致各機關單位命名，益發分歧混亂。一直到近百年後，相關規範始制定於中央行政機關組織基準法中，⁵並藉由行政組織再造予以實踐。由此可見，縱使是具有創見的制度構思，有時仍須接受時空之淬鍊，纔能夠具體落實於法律的執行。

之命，擬定法律命令案。二、對於法律命令，有應制定、廢止及修改者，得具案呈報國務總理。三、審定各部擬訂之法律命令案。」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：363）。

⁵ 參閱 2004 年 6 月制定的中央行政機關組織基準法第 5 條規定內容及其立法理由（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL030506>）。

二、作用法部分

(一) 文官考試令草案

重視考試制度的孫文，在就任臨時大總統後，旋令法制局迅速編纂文官試驗章程草案，而該局奉令後即行草擬研議。斯時，內務部總長程德全亦有鑑於各級政府需才孔急，乃簽呈臨時大總統：

內務部總長呈：為立國之道，在乎立本，立本之道，在乎任賢。民國初立，人才缺乏，庸俗思進，勢不能免，推原其故，良由無法律以甄別之。……國家者，由地方集合而成者也，未有地方腐敗而國家可以健全者，革於上而不革於下，與不革者相去無幾，國家危象，莫大於此。總長思從根本解決之道，莫如速行文官試驗，將其所得人才，分發各省，俾得改革之實際，而地方賴以鞏固，即國本賴以不搖。為此伏乞速頒文官試驗之令，以便遵守而藉施行（國史館，1990：191-192）。

其後，法制局幾經研議，一舉擬訂了 5 種考試規章草案：（1）文官考試章程草案。（2）文官考試委員官職令草案。（3）文官考試令草案。（4）外交官及領事官考試委員官職令草案。（5）外交官及領事官考試令草案。

以下就其中最為重要的（3）文官考試令草案（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：376-377），扼要述之：

1. 文官考試

文官考試分為高等文官考試、普通文官考試二類。

2. 應考資格

本國人民年齡在 20 歲以上，有完全公權者，即得應文官考試。

3. 高等文官考試

高等文官考試分預試、正試 2 種，非預試合格者，不得應正試。預試分為 2 場，第 1 場為論文考試，第 2 場為口述考試，論文考試及口述考試，均應以法制、經濟命題。國內外高等專門以上各學校卒業者，免其預試，各大學本科卒業得有學

位者，免其考試。考試科目：（1）憲法；（2）刑律；（3）民律；（4）行政法；（5）國際公法；（6）經濟學，以上 6 種為必試科目。（1）財政學；（2）商律；（3）刑事訴訟律；（4）民事訴訟律；（5）國際私法，以上 5 種為必擇科目，由應試者於其中預選 1 種。正試分為 2 場，第 1 場為筆記考試，第 2 場為口述考試。非筆記考試及格者，不得應試口述考試。

4. 普通文官考試

普通文官考試以中學校之科目為標準，斟酌各官廳所掌之事務，由普通文官考試委員定之。科目擬定後，應報告高等文官考試委員。考試分為 2 場，第 1 場為筆記考試，第 2 場為口述考試。非筆記考試及格者，不得應試口述考試。國內外高等專門以上各學校卒業者，免其考試。

當時，法制局所擬之 5 種考試規章草案，並未獲臨時參議院立法通過。縱然如此，仍足以顯示臨時政府對於考試選才，已經拿出一套嶄新的法制來適應新時代的需要。以下就上述文官考試令草案內容，擇要論之：

1. 酌定高普考試兩類

教育與考選兩者密切相關，民國成立之後，學校教育已改新學制，廣事作育英才，其人才之選拔，自當配合以公開考試為妥。由上述內務部呈文可知，當時各級政府機關需才孔急，尤其是基層人員。本草案規定文官考試分為高等文官考試、普通文官考試兩種，相較於現今的考試制度，此一分等考試規定雖尚欠周密，因陋就簡，然就當時實際狀況而論，堪稱適當。

2. 放寬應考資格要件

長久以來，科舉制度對於應考者有三代身家須清白等（法治斌、董保成，2012：27）諸多的限制。本草案放寬至只要是「本國人民年齡 20 歲以上，有完全公權者」，即得應文官考試，俾鼓勵士子們踴躍應考，兼以落實臨時約法有關人民有應考試權之規定。又，為應時需，參酌早期日本考試法制（邱創煥，1993：712），於草案分別規定各大學本科卒業得有學位者，免其高等考試；國內外高等專門以上各學校卒業者，免其普通考試。是類免試任用之例外規定，固有礙功績制度，惟因當時教育尚未普及，高學歷人才並不多見，實屬不得已之權宜手段。

另外，值得一提的是，民初我國女子縱滿 20 歲，惟因不具「完全公權」，⁶仍不得考試任官。類此違反兩性平權之規定，也是舶來法制，有其歷史因素，該等規定直至國民政府時期始予廢除。時至今日，物換星移，臺灣女性參加高普考試錄取或及格人數，不但已超越男性，⁷甚至連「總統」此一最高公職，也歷經民主票選的洗禮，換由女性擔任，這恐怕是當初人們所無法想像的。

3. 高普考科目各有所重

本草案所定的高考科目，除經濟、財政學各一外，均屬法律科目。這樣的規定，顯然是受到歐陸「法律治國、法科萬能」流風之影響。也因此，一般不具法學專長的考生，欲通過是類高考，取得及格證書，殊非易事。至於草案有關普考以中學校科目為標準之規定，則是仿效日本法制（邱創煥，1993：733-734）而來，以因應委任官等身分，以及各機關業務推動之實際需要。

（二）任官令草案及任狀式

臨時政府機關組織既已立法，自須訂定相關任用規定，以為配合。按臨時政府公報第 11 號載有：「令法制局擬定任官狀紙程式及任官規則文」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：74）：

案據臨時政府中央行政各部及其權限第 2 條第 3 條所載任用職員，分簡任、薦任、委任三等，今各部成立，用人甚多，關於任用各項職員事宜，如狀紙之程式，任委之手續，亟應明定規則，以期統一。惟此令仰該局長速將以上三等任官狀紙程式，及任官規則，妥為擬定呈請核定，以便頒布施行，此令。

⁶ 根據臨時參議院制定之國會組織法規定，凡年滿 25 歲之男子，在選區之內居住 2 年以上而具有下列資格之一者，得為候選人：（一）年納直接稅 2 元以上；（二）有 500 元以上不動產；（三）小學畢業以上或同等學歷。選民資格相同，但年滿 21 歲即有投票權（張朋園，2007：78）。

⁷ 以 2015 年高普考為例，高等考試三級考試錄取或及格 3,475 人中，男性 1,708 人占 49.15%，女性 1,767 人占 50.85%；普通考試錄取或及格 2,900 人，男性 1,333 人占 45.97%，女性 1,567 人占 54.03%（考選部，2016）。顯見兩類主要的國家考試錄取或及格人數，女性均已超過男性。

於是，法制局擬訂「任官令草案」及「任狀式」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：380-383），節要述之：

1. 任官令草案

- (1) 依民國法令，非成年以上，而有完全公權者，不得任以民國官職。
- (2) 簡任官以有左記資格之一者，任用之。但一等簡任官不在此例。**a.**曾任簡任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**b.**曾任薦任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**c.**受高等文官考試，而有合格證書者。**d.**曾為國會議員，或現為國會議員者。
- (3) 薦任官除具有簡任官資格外，以有左記資格之一者，任用之。**a.**曾任薦任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**b.**曾任委任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。
- (4) 委任官除具有簡任官或薦任官資格者外，有左記資格之一者，任用之。**a.**曾任委任官之職，非因懲戒休職，或因懲戒休職已至 2 年以上者。**b.**應普通文官考試，而有合格證書者。**c.**僱員在同一官廳服務至 5 年以上，經普通文官考試委員之銓衡，認為適用者。
- (5) 凡 2 人以上同有受任之資格者，以有文官考試之合格證書者任之。同有此項證書者，以曾任官職者任之。同曾任官職者，以等級高者任之。等級相同者，以未受懲戒者任之。
- (6) 凡官吏須具有特別學術技藝者，除考試令及其他規定外，在高等文官則經高等文官考試委員之銓衡，在委任官則經普通文官考試委員之銓衡，而後任之。
- (7) 任用官吏，須交付任狀。簡任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理副署後，以親任式交付之。薦任官由內閣總理副署，或主任之國務卿，及其他有推薦職權者，經由內閣總理副署或主任之國務卿推薦之。薦任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理或主任之國務卿副署後，由推薦者交付之。委任官之任狀，由有委任職權者署名鈐印後，自行交付之。

2. 任狀式

簡任狀式	薦任狀式	委任狀式
依任官令第 條特簡 膺 之任此狀 大總統 (名) 印 內閣總理 (名) 印 中華民國 年 月 日	今據 (某官廳某職業) 依任官令第 條薦舉 堪勝 之任銓衡後即委任此狀 大總統 (名) 印 內閣總理或 (名) 印 主任之國務卿 中華民國 年 月 日	依任官令第 條判 任 之任此狀 (某官廳某長官) 中華民國 年 月 日

3. 上述法制局所擬任官令草案，內容簡潔明確，規定重點有三：

(1) 分列官等為三等

規定一般文官官等，分為簡任、薦任、委任三種高低不同的官等，簡化我國歷朝以來所謂的「九品中正」制度。依草案所附任狀式內列載文字，所謂簡任，具有特簡之意；所謂薦任，具有薦舉之意；所謂委任，具有機關長官判用之意。此一以「人」為主的品位制一直延續至1980年代，始受以「事」為主的職位制的影響，而有所修正。

(2) 酌定任用資格及優先順序

分別規定簡任、薦任、委任三官等所應具之任用資格，其中已將高等文官考試及格，列為簡任官任用資格之一款；將普通文官考試及格，列為委任官任用資格之一款；將各官廳雇員服務5年以上，經普通文官考試委員銓衡適任，亦列為委任官任用資格之一款，俾結合上述文官考試令草案規定，以期達到「考用合一」之目的。又，明定同具有任薦任及委任各款任官資格時之優先順序，以杜爭議。

(3) 明定各官等任用程序

照官等之高低，分別規定任命狀之不同頒發程序，以為區別。即草案中所載，簡任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理副署後，以親任式交付。薦任官之任狀，由大總統親署鈐印，內閣總理或主任之國務

卿副署後，由推薦者交付，以示國家任官之慎重。至於委任官之任狀，則由各機關具委任職權者署名鈐印後，自行交付。有關呈請總統任官之程序規定，至今雖仍然存在，惟已一再簡化而流於形式。⁸

上述任官令草案堪稱我國最初的公務員任用法規，草案中使用「任用之」、「任狀」等用語，似可立證我國自始即決定仿效歐陸人事法制，「以日為師」⁹將公務員與國家間之基礎關係定性為「行政處分」關係，而非「契約」關係。這也為爾後公務員任用法制的發展，奠下了一定的基礎。

（三）慎重銓選令及革清官稱令

由於清廷吏治腐敗，為求官箴之整飭，據臨時政府公報第 47 號所載，臨時政府特下「整飭官方慎重銓選令」（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：73-74）稱：

……民國成立……法制未頒，考試未行，……各處奔走依附，來求一地位者，當不乏人，以此苟得之心，遂開詐偽之習，或本舊吏而冒稱新才；或甫入校而遽號畢業，矇混誣枉，得之為能……於用人之計，務當悉心考察，慎重銓選，勿使非才濫竽，賢能遠引，視為至要。又查某某薦任各員，每有以一人而兼兩職者，殊非慎重職務之道，薦者不知，是為失察，受者不白，是為冒利，胥無取焉。以後除有特別緣故，不得兼職，以肅官方，而飭吏治。切切此令。

在此飭令中，不但指出用人之計：「務當悉心考察，慎重銓選，勿使非才濫竽，賢能遠引」，昭示機關對於攬才、用才應予慎選，以防偽冒。且針對公務員兼職一事，亦有「以後除有特別緣故，不得兼職」之限制，均屬當時整飭官箴之要圖，可謂爾後擬定公務員服務法與公務員懲戒法，用以規範公務員義務、行政責任

⁸ 查現行公務人員任用法第 25 條規定：「各機關初任簡任各職等職務公務人員、初任薦任公務人員，經銓敘部銓敘審定合格後，呈請總統任命。初任委任公務人員，經銓敘部銓敘審定合格後，由各主管機關任命之。」（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL016976>）。

⁹ 此一任官令草案與日本 1893 年 11 月 10 日所制定之文官任用令（邱創煥，1993：715），經比對兩者規範內容多有雷同，顯然也是參酌日本法制而來。

之開端。

另外，清廷官僚氣息甚重，往往形諸稱呼，而有謂「大人」、「老爺」等稱謂，殊非民主時代所應有。於是有「革除前清官廳稱呼令」的頒布，見載於臨時政府公報第 27 號（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：73）。此令稱：

官廳為治事之機關，職員乃人民之公僕，本非特殊之階級，何取非份之名稱。查前清官廳視官等之高低，有「大人」、「老爺」等名稱，受之者甚慚，施之者失體，義無取焉。光復後，聞中央地方各官廳漫不加察，仍沿舊稱，殊為共和政治之玷。嗣後各官廳人員相稱，咸以官職，民間普通稱呼，則曰先生、曰君，不得沿用前清官廳惡稱。為此令仰該部遵照，速即通知各官署，並轉飭所屬，咸喻此意。

此一行政革新令，開啟了公務員係為國家人民「服務」的新觀念，或許也是爾後在法制上將「官吏」修正為「公務員」、「行政官署」修正為「行政機關」的原因之一。惟當時一般國民普遍智識不足，凡此「官尊民卑」舊思維觀念的轉換，究非一朝一夕之功。故是類鼎故革新之舉措，尤須藉重學校教育，起迪民智，培養新才，始能讓人民逐步適應民主法治的潮流。

（四）暫行給與令及俸表

民國初期，各種法制均待建立，其中俸給制度卻因財政支絀，顯得困難重重。當時財政總長陳錦濤曾具呈孫大總統，縷陳窘狀，其中有云：

查各部院 3 月份概算書支領各款，為數頗鉅，籌措維艱。……至本部收入之款，向以全國賦稅為大宗，自光復以來，各州縣經徵款項，應劃歸中央政府者，早經本部通電催解，而各省迄未照解前來，以致收入亦無從概算……。（國史館，1990：329）

可見當時財政之拮据，自難於倉促之間，建立正常之俸給制度，只能就所需急迫者，先予擬定。例如：1912 年 1 月 14 日、15 日臨時政府公報第 15 號、第 16 號，所載陸軍部陸軍暫行給與令計 4 章 44 條（中華民國開國五十年文獻編纂委員會，1962：167-181），該令第 1 條規定：「凡陸軍軍人及軍屬人員，一律按章發給俸餉等項。」第 2 條第 4 款解釋：「『軍屬』指陸軍官衙、學校、各種機關內所屬

文官夫役而言」，並訂附陸軍部陸軍暫行給與令表。其中第一表官佐俸之附表—各部局學校官佐俸表，繪製如表 1：

表 1 民國元年陸軍部陸軍暫行給與令第一表所附各部局學校官佐俸（附表）

各部局學校官佐俸										
官名 區分		上等官佐			中等官佐			初等官佐		
		大將軍	左將軍	右將軍	大都尉	左都尉	右都尉	大軍校	左軍校	右軍校
		總長	次長	局長	科長	一等科員	二等科員	三等科員	一等額外	一等額外
月俸	現金	160 元	140 元	120 元	100 元	80 元	60 元	40 元	30 元	20 元
	公債	70 元	60 元	50 元	40 元	30 元	20 元	10 元		
備考	一、各省部局學校官均參照此表發給。 二、凡任學堂五學教官者，每月酌量發給。 三、凡各部學校內司書人員，按兩等發給，一等 18 元，二等 14 元。 四、凡各部學校有參議顧問等官，均按等級照附表發給。									

資料來源：中華民國開國五十年文獻編纂委員會（1962：173）。

以上民國元年陸軍部陸軍暫行給與令，是「給與」一詞第一次出現在我國人事法制中。此一給與令除「俸餉」一章外，尚包括「糧食」、「被服」及「馬匹」等專章，規定極為詳細。由是觀之，人事法制上的「給與」概念，當為最廣義的待遇概念，可分為本俸（薪、餉）、加給（津貼）及各種福利補助等；依物之性質，又可分為實物給與及非實物給與（現金）等。至於此一給與令所附各部局學校官佐俸附表，也是人事法制上最初始化的公務員俸表。從這俸表可以看出臨時政府對於所屬人員的勞務報酬，已有一些創新的原則發想與設計：

1. 確定報酬內涵名稱

依陸軍部陸軍暫行給與令第 3 條規定：「凡俸餉分為 3 種：發給司務長以上官佐者，稱俸銀；發給上士以下各士兵夫役者，稱餉銀；發給陸軍各學生者，稱津貼。」各機關構成員之勞務報酬，依發給身分之不同稱「俸」、「餉」或「津貼」，以示區隔，與現行法制用語並無太大差異。¹⁰其中俸銀之發給，係以銀元為

¹⁰ 現行文武職人員基本給與均稱「本俸」，工級人員稱「本餉」，軍事學校軍費生稱「津貼」。此部分參見公務人員俸給法、軍人待遇條例、工友管理要點及軍事學校預備學校軍費生公費待遇津貼發給辦法等相關規定（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/>）。

主，酌以公債輔之，既無俸田祿米，更無實物配給，顯屬單純。

2. 區別等級文武一致

俸銀多寡按品位高低敘定，依上開附表所定統分「上等官佐、中等官佐及初等官佐」三等，每等下各分三級，總計俸表定為三等九級。又在此俸表備考規定：「各省部局學校官均參照此表發給」，表示文武待遇一致。這樣文武待遇全國一致的構想，一直到 1960 年代，始在軍公教整體俸制結構調整上，真正實現其一致性。¹¹可見「思想快、事實慢」，確實有幾分道理。

3. 釐定級俸間距

官佐俸銀（含公債）最高 230 元，最低 20 元，兩者高低差距達 11.5 倍。相較於現行公務員俸點高低差僅 5 倍之規定，顯然更具激勵升遷之效果。至各等級間級距數額，上等三級各級差距 30 元；中等三級各級差距 20 元；初等三級中一、二級差距 20 元，二、三級差距 10 元，亦屬合理。惟各等內級數均僅有三級，似嫌過少，不利久任。

另外，上述給與令將發給之適用或準用對象等重要事項，均規定於附表「備考」欄之作法，在現行俸給法制作業實務上，屢見不鮮。例如：1980 年「公務人員俸給法」修法時，主管機關趁機在該法第 4 條所附俸表表末說明文字中，加列：「俸額之折算，必要時，得按俸點分段定之。」自此，政府認為法已有明文依據，使原定比率（最高俸點 800 點與最低俸點 160 點差距 5 倍）之法意盡失。有論者認為，此一作法有欠堂皇正當，並且所變更者為公務人員權益事項，實非妥當（徐有守，2007：394）。這種法制上將重要權益事項規定於「附表備考欄」的立法方式，或可謂沿襲自該等民元俸表舊制。

¹¹ 1960 年，依照文武職待遇一致之原則，實施三合一薪俸，將多年來軍官低於文官待遇不平現象澈底改正，同時歸併簡化各種加給，對俸給制度之改進，收效甚大（國史館，1990：507）。

參、北京政府時期（1912年～1928年）

自1912年4月1日袁世凱繼任臨時大總統並遷都北京，至1928年國民政府統一全國，史稱「北洋時期」，亦謂「軍政時期」。在人們的印象中，這是一段紛繁複雜、波雲詭譎、亂象叢生的歲月。從北國到南域，自畿輔至邊陲，地方政權割據，國家四分五裂；政客縱橫捭闔，軍閥驕橫恣肆，名目繁多的東征西討，致使黎民百姓陷於連年兵禍。上台下野如走馬燈，共更換13任總統（包括攝行大總統職、臨時執政、軍政大元帥等），內閣更有46屆之多，故有論者戲謂：「你未唱罷他登場，城頭頻換大帥旗」。在這樣的政治轉型過渡期間，人事法制的發展與進程，多取其外貌形式，而未得其神髓實質。但不可否認的，此一時期所訂定之組織法、作用法等相關規定，對於未來人事行政法制建設有一定的貢獻。

一、組織法部分

（一）人事行政機關組設及權限

1912年4月1日袁世凱繼任大總統，移都北京。初以唐紹儀國務總理，行內閣制，但唐氏不願附從袁氏，於6月中旬辭職。其後接任總理者概為袁氏所掌控，國務院事無大小，皆決於總統府，實質上已從內閣制轉變為總統制。1914年5月1日制定新約法，廢止臨時約法及國會組織法，正式將內閣制變更為總統制。同時公布大總統府政事堂組織令，設政事堂代國務院，移原屬國務院之法制、印鑄、銓敍3局入政事堂，並增設機要局、主計局及司務所。

在政事堂5局1所中，銓敍局、法制局各居其一。1914年5月17日，北京政府以教令66號分別修正法制局官制及銓敍局官制（蔡鴻源，1999b：5），各該局職掌擴增如下：

1. 法制局職掌計5項（法制局官制第1條）

- （1）擬定法律命令案事項。
- （2）審定各部擬訂之法律命令案事項。
- （3）撰定及審定禮制案事項。

- (4) 調查編譯各國法制事項。
- (5) 保存法律命令等事項 3 項。

2. 銓敘局職掌計 9 項（銓敘局官制第 1 條）

- (1) 關於文官任免事項。
- (2) 關於文官陞轉事項。
- (3) 關於文官資格審查事項。
- (4) 關於銓敘存記人員註冊開單事項。
- (5) 關於文官考試事項。
- (6) 關於助績考核事項。
- (7) 關於恩給及撫卹事項。
- (8) 關於爵位勳章並其他榮典授與事項
- (9) 關於外國勳章受領及佩帶事項。

1916 年 3 月 6 日，政事堂批准訂定政事堂銓敘局辦理文官考試事務處規則，以為規定辦理文官考試事務之組織及其細部作業。除列舉掌理有關文官考試之事務外，以銓敘局局長兼任文官考試事務處處長，並分置文書、審查、會計、庶務等單位。該處於每屆考試月份前 3 個月前成立，考試辦竣後裁撤。文官考試事務處並編訂「應試人報考章程」，詳盡規定報名、考試暨及格後應予辦理之手續。當時此項應考章程之創設，樹立日後考試機關為應試人員服務工作之開端（國史館，1990：200）。

相較於臨時政府時期法制局和銓敘局官制規定，北京政府期間兩局所掌分工，均已漸趨細密。1916 年 12 月 12 日，袁氏復辟稱帝，申令改次年為洪憲元年，惟稱帝不及數月，旋於 3 月 23 日，被迫退位撤銷帝制。同年 5 月 8 日，廢政事堂，恢復國務院，次月 6 日袁氏病歿。其後十餘年間，北洋軍閥數度更迭主政，迄至 1928 年北伐統一以前，法制局和銓敘局組設及職掌大致上未有更動。

（二）懲戒委員會組設及權限

1913 年 1 月，北京政府制定文官懲戒委員會編制法草案，作為組成文官懲戒委員會之法律依據。該法草案將「文官懲戒委員會」分「文官高等懲戒委員會」及

「文官普通懲戒委員會」二種。次年 1 月 21 日，北京政府以教令第 14 號正式公布文官懲戒委員會編制令（蔡鴻源，1999d：129-131），其重要規定如下：

1. 兩類懲戒委員會職掌、設置地點

文官高等懲戒委員會掌議決高等官之懲戒事宜；文官普通懲戒委員會掌議決普通官之懲戒。文官高等懲戒委員會設於中央所在地；文官普通懲戒委員會設於中央及地方各官署。

2. 文官高等懲戒委員會組成、任命程序及任期

文官高等懲戒委員會以委員長 1 人、委員 10 人組織之。委員長由大總統於大理院院長或平政院院長遴派之。委員由國務總理於大總統顧問、大理院推事、平政院評事或其他三等四等高等文職各官中開列，呈請大總統選派組織之。委員長、委員之任期 3 年。補缺之委員其任期以補足前任未滿之期為限。

3. 文官普通懲戒委員會組成、任命程序

文官普通懲戒委員會置委員長 1 人，由各該官署長官兼之。委員 2 人至 4 人，由各該長官於該署五等、六等高等文職各官中臨時選派組織之。

按上開文官懲戒委員會編制令之規定，文官高等懲戒委員會組成員 11 人，包括大理院或平政院院長及法官。乍看之下，似與制憲後所設之公務員懲戒委員會有一定程度的相似性。惟實際上兩者性質並不相同，蓋當時司法權尚未獨立，故前者仍屬行政權下特設之懲戒機關；而後者則為司法權下獨立之懲戒法院。兩者獨立性及對公務員保障密度，均有差異。何況文官普通懲戒委員會僅由各該官署內部高階文官組織之，性質類似現今各機關考績委員會之組成，其獨立性及對公務員的保障更是不足。觀察上開文官普通懲戒委員會之組成，與現今各機關公務人員考績委員會有一定程度的類似性，或可謂當時機關對於基層公務員之「懲戒」，相較於現行機關對於公務員之「懲處」，兩者實質上並無太大的差異。另外，該編制令稱：「議決高等官之懲戒……議決普通官之懲戒」，其中「高等官」是指簡任及薦任官，而「普通官」則限於委任官，與現今高階文官（簡任第 12 職等司處長以上人員）之定義，尚有不同。

(三) 平政院組設及權限

1914年4月1日北京政府以教令第39號頒布平政院編制令，計29條（蔡鴻源，1999c：380-383）。同年4月27日，設置平政院。按平政院編制令第1條規定：「平政院直隸於大總統，察理行政官吏之違法不正行為……。」第3條規定：「平政院置院長一人，指揮全院事務……。」所謂「察理」，乃指監察與審理。監察權責由肅政廳肅政使任之，審理權責由評事所組成的的合議庭行使之。另次月制定之新約法第8條規定：「人民依法律規定，有請願於行政官署及陳訟於平政院之權。」第45條規定：「法院依法律獨立審判民事訴訟、刑事訴訟，但關於行政訴訟及其他特別訴訟，各依其本法之規定行之。」自此，民國行政訴訟制度終告確立，即採行歐陸法系的模式，平政院的法律地位仍屬行政權，而為與一般行政機關分離的特設行政裁判機關。茲整理平政院編制涉及行政訴訟審理之重要規定如下：

1. 平政院組織、審理權

平政院依行政訴訟條例，就行政訴訟事件行使審理權。審理權以平政院5人組織之庭行之。置3審判庭，每庭評事，需有由司法職出身者1人或2人，以平政院評事1人庭長，指揮監督該庭事務。

2. 平政院評事員額、資格

平政院評事定額15人；評事需年滿30歲，並具有任薦任以上行政職3年以上或任司法職2年以上，且著有成績者。

3. 平政院院長、庭長及評事任命程序

平政院院長由大總統任命之；平政院庭長由行政院院長開列，平政院院長呈請大總統任命之；平政院評事由平政院院長、各部總長、大理院院長及高等諮詢機關密薦具有第14條資格之一者，呈請大總統選擇任命之。

4. 評事不作為義務

平政院評事在職中不得為下列事項：（1）政治結社及政談集會之社員或會員。（2）國會及地方議會議員。（3）律師。（4）商業之執事人。

5. 評事懲戒、身分保障及退場機制

- (1) 評事之懲戒處分，以平政院懲戒委員會行之。
- (2) 評事若因精神衰弱及其他不治之障礙，致不能執行職務時，由平政院院長呈請大總統命其退職。
- (3) 評事非受刑法之宣告及懲戒處分，不得強令退職轉職及減俸。但有上開(1)、(2)情事者，不在此限。
- (4) 評事雖因受懲戒調查或刑事訴追被命解任，尚未判決者，仍給與俸給之半額。

從上述編制令條文觀之，平政院雖仍歸屬於行政權下運作的特設機關組織。對其司職審判人員（評事）之不作為義務、懲戒、身分保障及退場機制皆有明確之規範，大體上已寓有近代民主國家審判獨立的內涵及精神，堪稱我國第一個現代行政訴訟審判機關。其成立，標誌著行政訴訟及行政法學被納入了我國的法制中。自此，民眾獲得了與各級官員形式上平等地對簿公堂的機會。

二、作用法部分

（一）官吏服務令

公務員係經國家或其他行政主體選任，擔任特定之職位得內部構成員。基於權利義務之對等，公務員享有一定權利，自亦須負擔各種義務。在現代法治國家，不惟公務員之重要權益應由法明定之，其義務亦應於法有據。1913年1月10日，北京政府以教令第11號頒布官吏服務令計31條（蔡鴻源，1999f：212-215），是我國第一部規範公務員義務準據之法令，內容頗為詳盡。舉凡公務員職務上和身分上的各種義務，包括忠誠、服從、守密、保持品位、執勤、迴避、不得兼職及圖利等諸多義務，均在條文規範之列，深具劃時代意義。特節錄該令重要規定如下：

1. 適用對象

本令於官吏均適用之。特別官吏依其他法令另有規定者，應各依其本法令。

2. 忠誠義務

凡官吏應竭盡忠勤，從法律命令所定，以行職務。

3. 服從義務

- (1) 長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從義務。但有下列各項情形，不在此限。**a.**所發命令有違反法令者。**b.**命令形式不完具者。**c.**非屬官職守所應為者。
- (2) 於兩級長官同時所發命令，以上級長官之命令為準，主管長官與兼管同時所發命令以主管長官之命令為準。
- (3) 屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述之。

4. 守密義務

官吏對於官署機密事件，無論署內、署外及是否本管事件，均不得漏洩；退職後亦同。

5. 保持品位義務

官吏應恪守官箴，不得狎妓聚賭及一切非法之舉動。

6. 執勤義務

- (1) 官吏應於法定時間到署。但有特別職務得長官許可者，不在此限。
- (2) 官吏除左列假期外，不得請假：**a.**年節。**b.**星期。**c.**病假。**d.**其他法令所定休假日日期。**e.**遇有特別事故，經該管長官批准給假者。假期內應分班輪值者，依該官署所定班次到署；其有特別事故不能適用前項假期者，依該官署辦事章程辦理。
- (3) 遇有緊急要緊事件，除病假外雖在假期內，如奉長官命令仍應到署；另相同情況，如逾辦事時間未完結者，亦應到署。
- (4) 官吏非經本管長官許可，不得擅離職守。
- (5) 官吏住所應以每日能依辦事時間到署為限。

7. 迴避義務

- (1) 官吏遇有關涉本身或其家族之事件，應行迴避：a.自請迴避。b.由上級長官飭令迴避。c.由與該事件有關係之人請求迴避。
- (2) 凡他項職業與官吏所管事件有利害關係者，官吏本身及其家族均不得為之。

8. 不為一定行為義務

- (1) 凡官吏除法定外，不得兼充他官廳之職。
- (2) 凡官吏有統屬關係者，無論涉及職務與否，不得饋受財物；其因家族或用別項名義及其他方法間接饋受者，亦同。
- (3) 長官對於屬官該管事件，不得為其親故關說請託。
- (4) 他人對於官吏所辦事件有饋遺者，無論用何名稱，均不得受領。
- (5) 官吏不得兼充公私商業執事人員、報館之執事人員。
- (6) 凡下列各項之人與官吏所管職務有直接關係者，不得私相借貸：a.包辦官署工程者。b.經管官署來往款項之銀行莊號。c.承辦官署應用物品之商號。d.受有官署補助費者。
- (7) 官吏於該管事件不得濫用職權；不得假用權力以圖本身或他人之便利。
- (8) 官吏除慣例所許外，不得有囑託公事之酬宴。
- (9) 官吏有得外國政府贈與之勳章及其他贈送者，應經由總理，呈請大總統認可，始得領受。

9. 罰則

凡官吏有違上開各條者，該管長官依其情節輕重，分別訓告或移付懲戒。

對於公務員義務之規範，坊間文獻多以 1931 年國民政府時代所定「官吏服務規程」（1939 年制頒之公務員服務法的前身）為其開端。殊不知早在開國翌年，對於公務員之諸多義務，北京政府即訂定了一部頗為先進、鉅細靡遺的準據規範：「官吏服務令」。對照 1887 年（明治 20 年）日本所制定之官吏服務令所規範的公

務員義務內容，¹²本文認為上述官吏服務令規定內容，至少有以下 3 點特色：

1. 採相對服從說

長官要求公務員服從，依現今學者之通說，其要件有六：（1）長官須有地域及事物管轄權；（2）執行命令之屬官亦須有相同之管轄權；（3）長官命令之下達符合職權行使之方式；（4）下達命令係為職務上目的；（5）長官應提供足夠之資訊；（6）命令須非明顯違法。欠缺上述要件之命令，下級公務員未盡其服從義務時，即不能予法律責任相繩（吳庚，2010：246）。上述官吏服務令固規定：屬官對於長官命令有意見，得隨時陳述之。然已明定長官下達之命令，如有違反法令、形式不完具或非屬官職守所應為之情形，屬官得例外不從之。顯採與我國刑法典一致之相對服從說，而非絕對服從說，或偏向絕對服從說之陳述意見說。就此，其後國民政府 1939 年所制定之公務員服務法，回頭採絕對服從說，反似更趨保守，這或許與國民政府一黨專政威權體制之領導作風有關。

2. 表彰無定量勤務關係

從上述官吏服務令有關執勤義務之規定來看，公務員除於法定時間應到署外，如遇有緊急事故或所處理之事務未完結者，奉長官命令，仍應到公。此一法定時間外之到公服勤義務，寓含公務員負有服「無定量」勤務關係，乃公務員特別權力關係的一項重要特徵。所謂公務員負有服「無定量」勤務義務，依早期見解認為，公務員因負忠誠義務之結果，「服務國家之範圍及方法，概依國家之要求決定」，蓋公務員所擔任之事務，有時雖亦預定一定之範圍，而於其範圍內各個勞務之給付，則不預先指定（林紀東，1960：177）。對於這樣一種公務員服「無定量」勤務之概念，雖受部分學者質疑：「易滋誤會」（陳敏，2009：1066），且為現行公務員服務法或相關法令所不採。惟實務上，於法定時間之外，機關長官下令公務員到公

¹² 1887 年 7 月 30 日，日本政府制定「官吏服務令」（明治 20 年，第 39 號敕令），此令計 17 條，係伊藤內閣在 1882 年制定之「行政官吏服務令」的基礎上所為之修正，其主要內容包括：對天皇及天皇政府效忠義務、服從義務、守密義務、保持品位義務及不得經商兼職義務等（劉文英，2008：61-62）。我國官吏服務令公布於 1913 年，日本官吏服務令則制定於 1887 年，就時間來說，日方較我方早了二十多年，合理推斷日本官吏服務令所規範之公務員義務事項，是當時北洋政府研擬官吏服務令借鏡之參考。

處理緊急或臨時交辦事務的情形，比比皆是。對此等職務指令，公務員本忠誠的服從義務，於情於理似均難以拒絕。

3. 請假類別相對單純

有關公務員請假，官吏服務令明定公務員除於年節、星期日或其他法定放假日外，僅得依事實之發生申請事假或病假。另查相關文獻，當時並無統一的請假規則，而多由各機關自行訂定之。例如：1914年4月4日訂頒之農商部請假規則計7條（蔡鴻源，1999f：207），其中第2條規定：「凡請假人員其假期在3日以內者，須將請假事由、請假期限面呈長官核准。請假至3日以上者，須將請假事由、請假期限記入請假單呈長官核准。」第3條規定：「凡因病請假至半月以上者，須將假單連同診察書呈總（次）長官核准。」第6條規定：「凡因私請假至1月以上、因病請假至3月以上者，應按照官俸法第6條之規定分別扣俸。」¹³顯然，當時公務員請假規定，尚未發展出休假等多元化之假別。另外，公務員一方請事假或病假達一定日數，因該期間無相對之勞務給付，機關一方依法減少報酬，毋乃事理之當然。

（二）文官保障法及文官懲戒法草案

1913年1月9日，北京政府以教令第10號公布關於文官任免執行令（蔡鴻源，1999d：346），其第1條規定：「左列各草案，於其本法未公布以前，關於文官之考試任免適用之。各專法草案名稱如次：1.文官考試法草案。2.典試委員會編制法草案。3.文官任用法草案。4.文官任用法施行法草案。5.秘書任用法草案。6.文官保障法草案。7.文官懲戒法草案。8.文官懲戒編制法草案。9.文官甄別法草案。」由於時局動盪，客觀環境未能配合，多數草案均未能真正施行。但其中6.文官保障法草案（蔡鴻源，1999d：347）與7.文官懲戒法草案（蔡鴻源，1999f：126）二草案條文簡單，分別擇其要者摘錄如下：

¹³ 1912年10月17日制定之中央行政官官俸法第6條規定：「凡在官於1年之內，因病不能執務過90日，或因私事不能執務過30日者，須計其1年應得之俸，減其4分之1。但因公致疾及服喪者，不在此限。」（蔡鴻源，1999d：218）。

1. 文官保障法草案

- (1) 凡文官非受刑法之宣告、懲戒法之處分及依據本法不得免官。
- (2) 凡文官有下列各款情事之一者，得免其官：**a.**因身體殘廢、精神衰弱或年老不勝職務者。**b.**因自己之便宜自請免官者。
- (3) 凡文官非得其同意，不得轉任同等以下之官。
- (4) 凡文官有下列各款情事之一者，得命其休職：**a.**依懲戒法之規定移付懲戒委員會審查者。**b.**關於刑事案件被告訴、告發者。**c.**因官制之變更，有官署或額缺裁廢合併者。休職之期間在簡任、薦任官以 2 年，委任官以 1 年為滿。
- (5) 休職之官除不執行事務外，其他均與在職官無異。依因官制之變更，有官署或額缺裁廢合併被命休職者，於休職期間內遇有相當之額缺，應即敘補，休職期滿未能敘補時，當然退官。

2. 文官懲戒法草案

- (1) 凡文官非據本法不受懲戒。但特任官及其他法律有特別規定者，不在此限。
- (2) 凡文官有下列各款情事之一者，應受懲戒：**a.**違背職守義務。**b.**玷污官吏身分。**c.**喪失官吏信用。
- (3) 應付懲戒之事件，在刑事法院繫屬中，對於同一件事不得開懲戒委員會。於懲戒委員議決前，對於應付懲戒之人開始刑事訴訟之時，須停止會議，待刑事判決終了，再行續開。
- (4) 懲戒處分如下：**a.**褫職。**b.**降等。**c.**減俸。**d.**申誡。受遞職處分者，自受處分之日起，非經過 2 年不得復任。受降等處分者，自受處分之日起，非經過 1 年不得再敘進。受降等處分者，自受處分無等可降者，減其半俸；其期間為 1 年以上，2 年以下。減俸期間為 1 月以上，1 年以下。減俸數目為月俸 10 分之 1 以上，3 分之 1 以下。
- (5) 簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，國務總理認為有應付懲戒之行為時，須呈請大總統組織懲戒委員會，審查之；屬於各部或直隸於各部總長者，各部總長認為有應付懲戒之行為時，須備文聲敘事由，呈由國

務總理呈請大總統組織懲戒委員會，審查之。

- (6) 薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，各該長官認為有應付懲戒之行為時，須備文聲敘事由，呈由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會，審查之；屬於各部或各省各級行政長官或直隸於各部總長者，各該長官認為有應付懲戒之行為時，須備文聲敘事由，呈由各部總長經由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會，審查之。
- (7) 委任官各該長官認為有應付懲戒之行為時，須組織懲戒委員會，審查之。
- (8) 懲戒委員會對於長官所送證據，認為確有疑點時，得經由該長官通知本官令其提出意見書，詳細答復或令其蒞會面加詢問。

上述二草案之制定與官吏服務令的情況極其相似，甚至有過之而無不及，顯然係分別繼受自較早制定的日本法制。¹⁴茲就二草案要點析述如下：

文官保障法草案規定，文官非受刑之宣告、懲戒處分、病弱老不能勝任，或自請，不得免官；免官者須經懲戒委員會審查；非得其本人同意不得降任。但在一定的法定條件下得命其休職。在民初人治橫行的時代，這一部保障法草案，不僅在形式上，具有象徵公務員權利保障的宣示意義，且在實質上，公務員認為機關有侵犯其公法上地位及權益，而提起救濟時，亦能發揮一定之保障作用。¹⁵然而，這部保障專法隨著北京政府謝幕而廢止，其後超過一甲子的歲月均未見之，¹⁶誠屬遺憾。

文官懲戒法草案明定文官非據本法不受懲戒，且須由合議制的懲戒委員會議決之，始得處以褫職（撤職）等處分。因此，該懲戒法草案不單具內部紀律維持之目的，亦具有公務員不受非法處分之權益保障功能。根據學者（黃源盛，2008：533-

¹⁴ 日本明治政府於 1899 年（明治 32 年）3 月 27 日以 62 號、63 號敕令同時公布了文官分限令（計 17 條）、文官懲戒令（共 3 章 35 條）（劉文英，2008：21-22、63-67）。就此，日本法制亦不例外地成為北京政府所擬公務員保障及懲戒法制的繼受對象。

¹⁵ 根據學者統計，1915 年至 1928 年平政院成立期間，目前有案可稽的行政訴訟案共有 187 件。有關人事資格涉訟者計 23 件，其中有 1916 年 10 月 6 日交通部總長擅退職員羅國瑞等 10 件免職案，平政院分別皆以程序不合法或實體無理由，變更或取消（撤銷）被告機關所為之免職處分（黃源盛，2007：907-997）。

¹⁶ 現行公務人員保障法於 1996 年 10 月 16 日制定公布（網址：<http://db.lawbank.com.tw/FLAW/FLAWDAT01.aspx?lsid=FL017475>）。自斯時起，我國公務員保障法制始告正式建立。

535) 整理出 1914 年至 1917 年期間，當時平政院所審理之 13 件糾彈事件裁決書中，計有 1915 年 6 月 13 日前湖北咸甯知事張德柄違失案等 5 件，遭該院裁決移付懲戒。是類公懲裁決資料，雖因代遠年湮，蒐整不易，數量亦有限，然仍可立證上述文官懲戒法草案，具有官箴整飭的規範功能。

又，值得一提的是，上述懲戒法草案明文規範刑事法院繫屬中之懲戒案件，應停止懲戒，待刑事裁判確定後續行。¹⁷此一規定雖採同一行為刑事與懲戒併罰主義，但為避免二者發生矛盾現象，兼採「刑先懲後」原則。惟「刑先懲後」往往因刑事案件久不確定，導致懲戒案件亦隨之懸而未決，有失懲戒即時之目的。爰後於 1985 年 5 月公務員懲戒法修法時，改採「刑懲併行」原則。

綜上所言，有關民初的服務、保障及懲戒法制，對於公務員責任義務與權利保障，開啟了新的法治思維，且在公務員行政爭訟方面，亦發揮了一定的作用。

(三) 考試、任用及俸給規定

1. 考試部分

如前所述，原先文官任免執行令所頒布之文官考試法草案，並未施行。嗣因需求急迫，北京政府於 1915 年 10 月 1 日接連頒布了文官高等考試令（蔡鴻源，1999e：94-118）、文官高等典試令、文官普通考試令（蔡鴻源，1999e：224-226）及文官普通典試令及其他相關考試法令。其中文官高等及普通考試二令之規定，與臨時政府所制定之文官考試令草案相較，兩者主要的差異在於：（1）提高報考年齡。（2）增加不得應考之諸多消極資格。（3）以附表規定各專門學科應試科目，增加建設人員（技術人員）及專門職業人員，俾應各類專業人才之需用。（4）擴大考試科目，增列政治、經濟、文學、物理及數學等科，俾調和之前文官考試令草案以法科為主的情形，兼符實需。1916 年 6 月，在北京舉行第一次文官高等考試（與外交官領事官考試、司法官考試合併舉行），次年 4 月舉行第一次文官普通考試，前者錄取 194 名，後者錄取 295 名。1919 年 10 月、次年 10 月，又分別舉行第二次高考及普考，前者錄取 480 名，後者錄取 400 名（國史館，1990：201-203），

¹⁷ 文官懲戒法草案第 3 條與 1899 年日本文官懲戒令第 7 條文字幾近相同（劉文英，2008：66）。

這是北京政府時期唯二的文官高普考試。此後，即因政局極度不穩，並未再行舉辦。

2. 任用部分

1913年1月北京政府在前述臨時政府所頒布之任官令草案的基礎上，制定文官任用法草案，將文官之任用，分為特任、簡任、薦任及委任4種。此四種官等，除特任官及法律別有規定外，均依本法任用。但由於該法陳義過高，當時之主客觀環境皆未能夠配合，故未真正施行。次年12月16日另行頒布文官任職令（考試院，2002：5），以為從寬之過渡規定，但亦未能付之實施。直至北京政府下台為止，有關人事任用仍缺乏統一的制度可循。

3. 俸給部分

北京政府於1912年10月16日公布中央行政官官等法（以下簡稱官等法）（蔡鴻源，1999d：206）、中央行政官官俸法（以下簡稱官俸法）（蔡鴻源，1999d：217）。前者官等法規定，除特任官不分等外，行政官分9等，第1等、第2等為簡任官，其任免敍等由國務總理（其置於各部者，各部總長商承）呈請大總統行之；第3等至第5等為薦任官，其任免敍，由國務總理（其置於各部者，各該長官呈由）呈請大總統行之；第6等至第9等為委任官，其任免敍等則由各該長官行之。該法並規定，各該簡、薦、委任文官應具有一定的任用資格。後者官俸法除明定國務總理、各部總長月俸數額外，亦分別規定簡任官（分3級）、薦任官（分7級）、委任官（分12級）之級數、差額及月俸數額。以上各官均另有年功俸之規定，除特任官外，自最高簡任1級至最低委任12級，共計22級，最高與最低官俸差距12倍。為利久任，上開官俸法之俸級階數雖有增加，但由於政局不穩定，此制僅施行於中央政府官員，且至北京政府結束為止（國史館，1990：329-330）。

綜上言之，民初政局紛亂，致人事法規與事實脫節，制度與運作分歧。由實際運作來看，機關首長任用私人情形極為寬濫，透過非考試途徑任官者，反居大多數。且因政府財政持續困窘，中央與地方機關公務員薪俸之給付非但不穩定，亦無一致的標準可循。然而，這或許也是新舊轉型社會過渡期間所必經的陣痛過程。

肆、綜合評析

清末的變法修律（1902年～1911年），為近代中國的法制思想開啟了一扇窗。然而畢竟是體制內的改革，有其侷限性，難有所成。¹⁸民國成立後，隨著新文化運動的產生，社會團體與人民力量不斷崛起，造成學術上的蓬勃發展。但在政治上，卻停留在軍人干政、軍系爭權、政客縱橫捭闔、政權不斷易主等亂象中。在這種學術、政治兩極化鮮明的對比之下，當時法制菁英在法制上的作為與表現，不僅讓人不復記憶，甚至輕易忽略。然而，觀今宜鑒古，無古不成今。回首民初的人事行政法制規定，幾乎全部被廢止，顯得離我們陌生遙遠，但卻又若隱若現，彷彿在現代人事法規中，有些許的身影殘存。這些開國初期的法規範，都是現代人事法制的基礎與源起，有其重要性，不容抹煞，甚而值得我們從中反省思考。本文嘗試拼湊出百年前人事法制的原貌，提供省思之處如下：

一、人事行政機關命名

人事行政機關之設立，淵遠流長。遠自我國周朝之「天官」¹⁹至清末的「吏部」，名雖不同，均列百官之首，掌全國之人事，乃我國歷史最悠久的機關之一。1911年（宣統3年），清室被逼倉促實施內閣制度，將「吏部」更名為「銓政局」直隸內閣。及至翌年，民國肇建，改稱「銓敍局」，人事行政機關以「銓敍」二字命名，始於此時。嗣1914年，北洋政府更修法將銓敍局業務範圍擴及前清「禮部」所辦理之文官考試事項。

¹⁸ 1902年（光緒28年）政府派呂海寰、盛懷宣在上海修訂各國商約，英、日、美三國都允許中國法律和外國一致時，就取消領事裁判權，於是「中國法系」就發生根本動搖；1906年（光緒32年）延聘日本學者岡田朝太郎、松岡正義諸氏起草民商法和刑法，1908年（光緒34年）岡田朝太郎氏所草刑法告成，守舊派如張之洞、廷杰、勞乃宣等，改革派如沈家本、楊度、吳廷燮、汪榮寶、汪有齡等，兩派對「刑律與禮教衝突」諸點，大開論戰，直至1912年2月宣統皇帝退位，仍無結果（楊鴻烈，1993：15-16）。

¹⁹ 周代天官的職掌中，有「以八法制官府」1項，所謂八法就是官屬、官職、官聯、官常、官成、官法、官刑及官計八個業務。其中官屬相當於今日之機關編制，官職相當於職務分類，官刑相當於懲戒，官計相當於考績。這四者，均屬人事行政的範圍（邱創煥，1993：883）。

所謂「銓敍」，銓者，衡也；敍者，序也，乃對量才授官及議定官秩等第與功過高下之綜稱。以現代通用語釋之，舉凡有關人員任用資格、等次、高低、先後、優劣、功過等之評定權責，均在銓敍範圍涵蓋之內（考試院，1990：19-21）。不惟如此，現行實務上，更將「銓敍」擴張解釋，泛指「考選」以外的所有公務員人事行政事項。綜觀北洋政府時代之「銓敍」局，不但主掌文官之任免、陞轉、資格審查註記、勳績考核、恩給及撫卹等事項，尚延伸至考選事務，實已超出「銓敍」文義涵蓋之最大界限範圍。以此推彼，其後國民政府五權政制，以「考試」院作為人事行政的總攬機關，類此「顧名無法思義」的情形，可謂其來有自，不足為怪。

二、借鏡他國人事法制

經過比較法的觀察，民初人事法制的改革，從政府組織體制，以至於公務員考試、任用、服務、俸給、保障及懲戒等各個制度，多係借鏡他國經驗而來，其中受日本法制的影響尤為顯著。不必諱言，此乃法制進化過程中的自然現象。雖說當時是借諸他國經驗，但如何從當時不同國家法制中，抉擇出適合我國國情的制度，卻也是一門大學問。更何況其中少部分人事法條確實頗具特色，並非一味全盤繼受。例如：前述官吏服務令第 2 條所採之相對服從說，即為當時之日本法制所無。相比之下，繼北洋而起的國民政府時期，其公務員特別權力關係的色彩反較濃厚，這或許是後者屬一黨專政之威權體制使然。

三、分散式人事行政機關

觀察臨時政府和北京政府的行政組織架構分工，均未設置一個統合的人事機構，而是在行政權（總統府或國務院）下設法制局、銓敍局等幕僚機構。這些機構分別掌管中央各機關人事法制及部分人事執行事項，並於中央政府及各部專設文官高等懲戒委員會、文官普通懲戒委員會，以維持內部人員之官箴紀律。又，彼時各官署組織法規尚無人事單位之設置，除俸給發放由總務單位辦理外，有關任免、考核及差勤等人事管理事項，概由各單位自行負責，不受中央銓敍局轄管。此與當時歐陸法系國家採分散式的人事機構設計（或稱部內制），似無太大之差異。迄 1930 年 1 月，國民政府遵從孫文考試權獨立之遺教，始逐漸改採集中式設計（或稱部外

制)，成立考試院及其所屬考銓部會等統合人事行政之機關。

四、超前立法與法教問題²⁰

民國初期，民眾的生活普遍艱難，文化素質並不高。據當時抽樣統計，識字率約在百分之二十左右，故政府在法治及法制上的推動，有很大的阻力。然而，當時的公務員多為知識分子，相較於一般民眾，平均素質高出許多，並無前述國民智識不足的問題。又，北洋時期軍閥輪番主政，他們或忙於權力競逐，或囿於本身法學素養之不足，對於法制菁英之作為，皆採尊重或放任態度，這或許就是造就當時之法制建設自由發展的原因。其中一些超前的人事法制設計，例如：文官服務令、文官保障法草案及文官懲戒法草案等，在啟迪公務員法意識方面，似乎能夠發揮一定程度的法教作用。

五、從過渡到實踐

法律貴乎實踐，在當時，大部分人事法規能否充分執行？頗有疑問。據曾服務於平政院的陳顧遠先生回憶說（黃源盛，2007：76）：

平政院本來是一個清閒機關，每年收的案子不到 10 件，各方對其地位都不重視。當災害遍北平的時日，平政院尤其貧苦，每年能向財政部領到 4 個月經費薪給就算好景，冬日連辦公室的煤爐都生不起，其他可推而知。於是，平政院便有了一個眾所周知的黑名「貧政院」。

陳氏又說：

院方接收案件既少，辦公人員到了辦公室，真是所謂「劃劃到，看看報，

²⁰ 對於清末民初乃至國府時期在中國大陸的「六法體制」，論者有以「超前立法」稱之，認為這是落後的社會想要擁有先進法治國家法規範、法制度的「浪漫情懷」，命運注定多舛。又，法學者王伯琦曾說：「我們的行為規範，雖不是立法者可以製造的，但立法者制成的法律，對於社會大眾的意識，確有莫大的啟示作用，從而足以加速促成其意識之成熟。……早熟的立法，在其一時的效力方面，或許要打些折扣，但在啟迪人民意識方面，確有極大的作用，我們不妨稱之為『法教』。尤其在一個社會需要有重大變革之時，此種立法上的手段至為重要。」（黃源盛，2016b：37-38）。

談談天，抽抽煙」，不然，便是下棋或小睡一陣而已！後來因欠薪更多，各人情意均懶，劃到也成了官樣文章，或預先簽到數日，或數日後再為補簽，總之，一星期能有一天到院也就算好了。

陳氏之言，因屬回憶性質，非嚴謹論著，不知確否？然而在那個國家財政困難重重的亂世裡，政府對待公務員給付之不足，不難想見。就此，倘若國家對於公務員未盡到生活照顧義務在先，反而一味要求公務員履行義務，發揮敬業態度與服務品質，毋寧是強人所難。依本文所信，國家與公務員間互負的義務是對等的，在要求公務員履行忠誠等義務之同時，國家必須盡到照顧公務員生活的義務。²¹申言之，超前立法雖可啟迪公務員的法治觀念，但徒法不足以自行，仍須借重主、客觀環境的配合，歷經長時間的磨合淬鍊，方能真正落實國家與公務員間公法上的職務關係與忠誠義務，進而成就人事法規範之實踐。從而，就長達一世紀人事法制建設的階段區分來看，將短短 3 個月的臨時政府時期，視為「過渡前期」，與之後登場的北京政府時期，合稱為「過渡期」，似不為過。

伍、結語

英國名相邱吉爾說過一句名言：「你回頭看得越遠，你向前也將會看得越遠。」當前政府面臨施政上的諸多難題，主事者與專家學者分從不同角度提出了許多的解決方法，然而在這許多的方法中，什麼是最根本有效的解決之道呢？卻常常不自覺地陷入短視近利或枝微末節的思考。對於一件事物既有的定義，我們往往不予深究，而是膚淺地順著它的脈絡去進行相關衍生的探討。事實上，就問題本身的思索而言，更重要的是定義之所以形成，即為何有此定義的問題，這樣不僅使我們瞭解定義內容的源由，它同時揭露遠比定義內容更貼近所定義「事物」的諸多思考。對於法制上問題的探索，自然也不例外。舉例言之，當前國家最重大政策要屬年金改革，過程中一再被人質疑違反「契約關係」、「溯及既往」及「信賴保護」等原則。其實，這些法治國基本原則都來自於德國法，而且年金改革在法理基礎上應該是站得住腳的。但主事者卻不思從事物本質根源來探討，亦未見運用任何法學

²¹ 歷來我國司法實務均有類似法理關係的闡述，可參見司法院大法官解釋第 443 號、第 596 號、第 618 號及第 637 號等號解釋及其解釋理由書。

方法原理加以駁斥坊間流言，反而流於枝節辯論及意氣之爭，讓問題更加複雜難解，致社會各階層更形分化，誠屬遺憾。

本文在百年前人事行政法制之形成與演變的探尋中，發現：現今人事行政法制多為昔日舊制的蛻化。諸如：公務員高普考的資格要件、任狀程式、俸給用語與等級之設計、文武待遇一致的構想，乃至考試院及其所屬銓敘部的命名等等，皆淵源自民初舊制。凡此，均可立證當時的主事者們，實已成功地借鏡先進國家的經驗，設計出一套嶄新的人事制度規範，其貢獻不容受忽視，更不應被抹煞。其中分散式人事行政機關設計，已被一條鞭集中式人事管理機關所取代，蓋兩者設計各有其時代背景，難分優劣。另外，從現代法治觀點來看，有些人事規定仍非落伍。例如：文官服務令所規範的各種公務員義務，與現行公務員服務法規範內容相去不遠，而其中服從義務所採之相對說，相較於現行規定，甚至更為先進。惟法之形貌易得，神髓則難求，其關鍵在於：一種法律文化，未經過有效的社會化過程，昇華成主政者與公務員間之基本信念前，其形貌性的制度是很難產生預期的功效。不可否認，民初的人事制度規範正是屬於形貌性的制度，距離法律的實踐，尚有一段距離。但重要的是，其中有些人事專法，例如：文官保障法草案、文官懲戒法草案等相關規定，具有超前立法與法教的功能，有利啟迪公務員集體法意識，使之加速成熟。總之，從歷史法學的角度觀察，這一段長達 17 年混亂動盪的歲月，毋寧可視之為法文化調合與成長的過渡期間，不但讓我國從君主專制步上民主法治的新里程，也為繼之而起的國民政府及其所成立的考試院，奠立了一定的人事法制基礎。

參考文獻

- 中華民國開國五十年文獻編纂委員會（主編）（1962）。**開國規模**（三版，中華民國開國五十年文獻，第二編第二冊）。臺北：正中。
- 邱創煥（1993）。**文官制度論叢**。臺北：中華民國國家發展策進會。
- 法治斌、董保成（2012）。**憲法新論**（五版）。臺北：元照。
- 吳庚（2010）。**行政法之理論與實務**（十一版）。臺北：三民。
- 林紀東（1960）。**行政法新論**（五版）。臺北：法律評論社。
- 考試院（1990）。**中華民國銓敘制度**（二版，上冊）。臺北：正中。
- 考試院（2002）。**建國九十年之考銓制度**。臺北：考試院。
- 考選部（2016）。中華民國 104 年考選統計，取自：
http://www.moex.gov.tw/main/content/wfrmContentLink.aspx?menu_id=268。
- 徐有守（2007）。**考銓制度**（三版）。臺北：臺灣商務。
- 國史館（1990）。**中華民國史公職志**（初稿）。臺北：國史館。
- 陳敏（2009）。**行政法總論**（六版）。臺北：新學林。
- 張朋園（2007）。**中國民主政治的困境 1909-1949：晚清以來歷屆議會選舉述論**。臺北：聯經。
- 黃源盛（2007）。**平政院裁決錄存（1914-1928）**。臺北：五南。
- 黃源盛（2008）。**民初平政院裁決書整編初探**（中西法律傳統，第 6 卷）。北京：北京大學。
- 黃源盛（2016a）。**中國法史導論**（三版）。臺北：黎齋社。
- 黃源盛（2016b）。**晚清民國法文化五十年的幾點省思—20 世紀上半葉大陸法治文化**。王寵惠與兩岸法治文化學術研討會（5 月 31 日），臺北。
- 楊鴻烈（1993）。**中國法律思想史**。臺北：商務。
- 蔡鴻源（1999a）。**民國法規集成**（第一冊）。合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（1999b）。**民國法規集成**（第二冊）。合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（1999c）。**民國法規集成**（第七冊）。合肥：黃山書社。
- 蔡鴻源（1999d）。**民國法規集成**（第八冊）。合肥：黃山書社。

蔡鴻源（1999e）。**民國法規集成**（第九冊）。合肥：黃山書社。

蔡鴻源（1999f）。**民國法規集成**（第十冊）。合肥：黃山書社。

劉文英（2008）。**日本官吏與公務員制度史 1868-2005**。北京：新華。

The Personnel Administration Legal System's Forming and Evolving in Early Era Republic of China (1912~1928)

Hui-Ping Feng^{*}

Abstract

From the end of 19th century to the beginning of 20th century, China, an old country, experienced unprecedented changes in its national legal system, meaning its traditional bureaucratic system was largely replaced by Civil Law from Europe, which triggered significant changes in its personnel administration system to meet the new requirements of the time. However, few studies have been made in this area probably because of the difficulty in collecting information about its history. This becomes an initiative for us to explore. While investigating the legal system of the early Republic of China period from 1912 to 1928, we found something quite different from our past impression about the old system. And the most exciting is that there are actually tons of historical documents on this subject. For instance, there were over 900 bureaucratic rules on practice during the period, and this number could be increased to over 3,000 if other administrative orders or decrees were added. In an effort to tell the forming and evolving of this system, this paper presents problem-oriented events in time sequence, covering all the organic acts and regulatory acts under such a different space-time

* Doctoral Candidate of Fujen University Department of Law, Section Chief of National Development Council, email: feng0001@ndc.gov.tw.

background. We hope this will explain how the people's consciousness on justice was played a role during that time, and the findings will enable the readers to better understand the forming and evolving of this old legal system, which in turn could contribute to our government's decision making in the future.

Keywords: personnel administration legal system, civil service regulations and rules, personnel administration institutes, prospective legislation, premature Legislation