

英國戴樂著
王世憲譯

英 國 高 級 文 官

商務印書館印行

中華民國三十三年八月重慶初版
中華民國三十五年六月上海初版

(·34603 滬張紙)

英國高級文官一冊

The Higher Civil Service of

Great Britain

定價國幣叁元

印刷地點外另加運費

原著者 H. E. Dale

譯述者 王世憲

發行人 李宣龔

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

*** 版權翻 ***
*** 必究 ***

英國戴樂著
王在憲譯

英國高級文官

史英題
一九二二年九月

張序

民主立憲之國，國家主權操之於人民之手。元首也，國會代表也，出於民選。租稅也，立法權也，惟國會決之，皆所以實現主權在民之原則也。議會所議決者，名曰法律，行政部之執行，必以法律爲根據，不得超於法律規定之外；其爲國家緊急事務而須立即處理者，則發命令以行之。然何者可發命令，何者不可發命令，亦依憲法與法律與根據者也。民主國中民意之寄託，在於國會，在於法律，舍此而外，任何人不得擅自發號施令，所以尊重民意者，如此其重且大也。除此立法權之外，其他二權曰行政曰司法，行政部之各部長與內閣總理，視國會之信任與否而進退，則行政部之去留，權在國會也，其爲司法官者，所以適用法律以判斷民事刑事之曲直，迥然與行政殊科；而亦以國會所通過之法律爲準則。此所云云，皆十九世紀中各國之號爲民主立憲。或君主立憲者所嘗實行而主權在民之原則，與夫人民基本自由所賴以保障者也。第一次大戰之後，俄國實行共產革命，意大利成立法西斯政府，德國希氏徒黨以民族社會主義號召於國中。此三國之「意的牢見」，各不相同，然皆以一黨之人總攬三權，而置人民主權於不顧。立法也，行政也，甚至司法也，皆合併於黨之執行委員會中，而不聞有所謂民選的國會。執行委員會之所議決，即爲法律，或執行委員會不開時，其常務委員會所議決者亦即等

於法律。如是，則立法所以監督行政之精神廢，而立法合於執行權之中，其司法權之運用，亦受黨之指揮，非復以獨立之地位，司曲直之判斷，而司法權又與執行權混。由蘇俄共產政府之成立，迄於一九三三希氏政府成立，其風靡一時者，厥爲將昔日分立之三權，混合於執行一權之中而已。昔以三權分立而主權屬於人民，人民自由得所保證者，今則以三權混合，而主權在民之原則廢，而人民自由失所保障。此實民主制與獨裁制二者所以異同之大原因也。抑行政權既屬於一黨之手，其爲文官者，亦擇其親暱，或曰黨員，任之爲部屬或左右手，此可謂爲黨化文官制，非復十九世紀以來，文官超然於政爭外之舊狀。吾人試以黨化文官制證諸昔日美國政治上之分臧制，便可瞭然於其對國家之利害如何。美國昔日聯邦政府之官吏，第一類爲海關官員郵政人員，第二類爲華盛頓之各部官吏，第三類爲外交官與理事。此三類人皆隨總統進退，民主黨人獲選爲總統，此三類人屬之民主黨員，共和黨人爲總統，此三類屬之共和黨員。此類既由黨之指派而被選任，其所服從者爲黨，而非所屬之部，此等人員皆負爲黨籌款之責，其置身於政府中不爲國家服務，乃另抱一爲黨謀私利之目的。如是，文官之職責，非所以於民興利除害，乃成爲一黨之工具。此時代美國之文官，既與總統之任期相始終，自不能久於其任，而常存五日京兆之心。以云部務經驗，則其任事之日既淺，自難得資源望重之人。況乎一部之行政人員，日在新陳代謝之中，如何而能養成老成練達之司員，以爲部長之輔佐。以此之故，此時美國文官不獨不能與歐洲國家各部之成績相提並論，即較美國輪船公司火車公司與百貨公司

之幹部，亦有遜色。逮乎一八八三年，美人自知此種官制之腐敗，大倡改革之論，其國會屬於衆意，乃通過法案，授權於總統，將各部之若干類官吏，脫出於政爭範圍之外，非經考試不得任用，其經任用者，則受無故不能免之保障。迄於今日，已成爲完善之文官制，不落於歐洲各國之後矣。以云英國之文官制，其廢私人擢用制，而採用考試制，始於一八五四，後經一八七五，一八八六，一九一二，一九一八與一九二九之歷次改革，而亦成爲牢固不拔之制矣。夫世界各國之文官，由其爲黨的工具與私人所照拂之人，而變爲由考試進身，又受任事終身之保障，其利害之比較，固已昭然若揭。吾國之吏政，夙以選賢與能稱於世者，今後應如何參酌漢唐以來之成規，與夫近代英美之新制，俾各部司員超然於黨爭之外，而行政效率日益提高，此亦爲建國事業一部分而不可忽視者也。

民國卅二年十月廿五日張君勸序

譯者序

譯者於開始翻譯這本書的時候，曾經作一篇「英國高級文官書評」，在新經濟第八卷第七期發表，介紹這本書的內容，及其優點。現在將原文充作譯序：

這本書是一九四二年出版的，是一本相當新的新書，其內容與寫法，也具有相當新的風味。作者戴樂（H. E. Dale）氏，曾充任英國農漁部相當於司長階級的職務，以他的服務經驗，來寫「英國高級文官」這本書，也是相當的稱合。所以這本書值得介紹！

首先介紹這本書的內容：

全書共二百二十七頁，連結論一共是八章，外加附錄四節。第一章解釋英國高級文官的意義，列舉英國高級文官的數目及其在各機關中分配的情形。第二章描寫英國高級文官的日常生活。第三章分析英國高級文官的年齡、家世、教育、和他們在英國社會上所居的地位。第四章形容英國高級文官之性格與其在公務上待人接物的心理狀態。第五章解述英國高級文官與內閣大臣及英國議會所要發生的關係。第六章敘說英國高級文官在各機關中相互聯繫的情況。第七章講到英國高級文官與一般社會及輿論界的關係。第八章是結論，指出英國高級文官的幾個問題。

附錄的第一節是關於英國高級行政人員類文官的數目與其分配情形的資料。第二節是關於英國國內高級文官各種職位的資料。第三節是關於訓練英國高級行政人員類文官的資料。第四節是關於高級文官任用的資料。

綜觀全書的內容，其優點不在材料的豐富，而在其取材的細膩，不在其觀察的確實，而在其描寫的逼真；不在其具有參考的價值，而在其反映英國文官的真正精神。看完這本書，可以讓讀者覺得恍然，原來英國的文官制度是這樣的。

關於這本書的寫法，有幾點足以恭維的！

第一、就供給一般人的參考或翻閱而言，他這種寫法，是可以引起人們的趣味的。英國文官制度，久為世界人士所稱讚，自然關於這個問題的書籍，凡是專門研究文官制度或是人事行政的，會對也發生興趣。除這一般人以外，也許研究行政學，乃至於政治學的人們，也會發生興趣，因為這本書既不做理論上的闡揚，又不是關於制度上的敘述，只是以日常生活上，政治地位上，社會力量上，來素描英國文官的社會實況，尤其是專指英國的高級文官。我們知道，我們要想了解英國，要想了解英國的政治實況，我們不能忽略英國的文官制度，而英國的高級文官尤為英國文官制度核心之所在。這本書，有人看了之後，名之為「英國官場現形記」，自然這並不是指其內容的惡濁而言，而是指其描寫的方法而言，所以我認為他是可以引起一般人翻閱的興趣，尤其是充當公務員的各階級分子，很可以以之與中國的公務機關相對證。

第二、就供給專門研究人事行政的參考而言，他這種寫法，是有價值的。研究一個專門的學問，無論是就求理論上的深究與求實際上的致用任何一方面言，都貴乎深入。所謂深入，在理論上要有窮其底蘊的精神，在事實上要去搜集極細極實實踐的資料。人事行政的研究，其本身多半是偏重在制度上或技術上的研究，我們對之欲作深刻的研究，在書本上所可以見到的，多半是關於制度史料的敘述，或者制度本身原委的說明，或者是注重在制度本身的幾個基本原理原則的敘。至於制度之如何運用，與其運用後在行政上政治上所要發生的影響與效果爲如何，書本上多半亦作一個概括式或者輪廓式的說法，讀者很難很透的了解到底其與實際行政如何配合，其與日常公務如何關連，因爲就很少作者是就這些觀點來從事著述。如其有之，是要靠我們研究者自己到政府機關裏去搜集報告，去查檔案，還要靠我們自己去尋其線索，不過其結果還是不迫真，因爲那種實際情形，非經親身來體驗不可的。戴樂比這本書，以他自己在英國行政機關所得的經驗並體會到英國文官制度的幾個基本傳統，很細膩的，很滲透的，很迫真的，把英國高等文官的日常生活，公務處理，行政關係，與其在英國政治上社會上所佔的地位與力量素描出來，並藉之以反映英國文官制度的真精神，真是研究英國人事行政的一個絕好參考資料，真是可以達到深切了解的目的！比方說，我們平常都知道英國的首相，和內閣大臣，都是出身於牛津劍橋，但是其在整個文官制度裏，究竟如何一步一步的上升，一步一步的在實踐公務中受訓練，要如何受英國文官制度的幾個傳統精神的薰陶，似乎很難在一般書籍裏，

乃至於專門討論英國文官制度的書籍裏很逼真的看出來。這本書可以很徹底的，很有趣味的告訴你，並且還可以加強你對英國文官制度精神的認識。我認爲他這種寫法，是供給專門研究人事行政參考資料的一個良好方法。

第三、就寫書的本身來講，依以上兩個優點來看，我覺得這種寫法是值得鼓勵的。尤其是在中國今日，社會上各種制度都沒有定型，我們沒有很健全的事實，來得結論，來建立理論；我們更沒有很可靠的方法，或技術來斷定某種制度是值得推行效法的。所以無論是就純理論的探討，或就應用學術的研究任何一方面來看，我們都需要用很細膩很逼真的寫法，把這個過渡時代大家所從事研究實驗的工作，或者是現行制度的實況，用一貫的精神，來報道出來。尤其是研究行政者，很可以充分利用他們在公務上自身的體驗，就一般的制度，或者某一個專門的問題來敘其原委，來檢討其得失，以供大家共同參考共同討論的資料，恐怕其價值要比硬要構成一套理論，建議一種方法，或者條陳一個計劃大些！所以我認爲戴氏這本書的寫法，是值得鼓勵的！

譯者翻譯這本書，謝謝張君勛先生從印度購得原本，贈給譯者；譯稿完成之後，並承張先生作序。這本書譯完，全部費時九月，自三十二年一月起至九月。在最後三個月中，內子史英自上海來蓉，於油鹽醬醋親自採勞家事的戰時教授清寒生活中，幫同校閱抄寫，可謂備極辛苦。最抱憾的，是她校繕完畢第二章之次日（三十二年八月二十四日），竟因過於勞碌，而小

產！其他各章，及封面題字，還是在她休養期中，爲譯者完成的。

民國卅二年中秋節序於成都金陵大學教職員茅舍內

原序

本書之目的，在敘述一九三九年初期英國高級文官之情況。初稿全部完成之後，曾於一九三九年九月以前經一度修正。是年，英國高級文官之工作，組織，及特徵，因受戰爭之威脅，有所變更，惟其永久之規模已顯然可見。今戰爭既發，此種規模雖不免以新部門之添設，與各級文官之臨時激增，而暫時爲之混亂，然作者本即不求此書包括最近之資料，且無敘述一九四一年之英國高級文官之意。吾人可根據前次大戰之經驗，予以判斷，則知此次戰爭一旦告終，具有長久歷史之英國文官制度，仍將不改其本來面目。基此，設此次戰爭不予爆發，則吾之所述，可有若干部分爲富有價值者。反之，即此書所述之過去事實，乃於其未成爲過去之前寫完，當亦可不失其歷史價值也。

茲有兩點欲略加說明，並致歉意者：

第一：作者深知於本書中所發表之意見與字句，屢有重複之處。其唯一理由，即作者認爲，惟其如此，始可避免語氣之中斷，且爲讀者方便起見，可不必屢屢參閱腳註，或追索前文。

第二：作者深知吾之建議與陳述，乃代表個人之見解，其經驗學識相同，或較勝於吾者，或與吾意大不相同。吾之建議與陳述，有時或不免爲人視爲過於武斷，然此並非吾過分自信之

表現，乃所以藉此避免屢用『吾以爲』，『吾覺得』，『依吾之判斷』等等穿插字眼之無聊。此種官話式的慎重口吻，在文辭上初非一種美德也。

下列各位文官、老友、及舊同事所給予余之協助，作者應於此致謝。文官委員會主任委員梅克里約翰爵士（Sir Roderick Meiklejohn）供給關於文官考試之資料：農漁部人事長托義先生（Mr. D. B. Tove）對於文官之組織，及其管理之要點，諸多說明指示；教育部會計長戴維孫先生（Mr. D. du, B. Davidson）爲校閱原稿，並提示若干有價值之意見與批評。至本書所發表之意見，自應由作者個人負其全責。

最後作者自威利先生（Mr. Arthur Waley）所譯之中國詩經內，引用原詩一句，並此致謝！

H. E. D. 一九四一年三月。

引言

本書之主要目的，在說明英國目前之文官制度，於形態與運用上，在英國高級政府內所佔之因素爲如何。依據英之憲法，英政府之兩大主要因素，一爲議會，（尤其下院），一爲內閣閣員，文官爲其第三因素。此第三因素，乃附屬於前二者；吾人平日雖不見其在社會上顯露頭角，爲人所沖視，然其地位確屬基本而重要。作者茲不擬多費筆墨於理論上探討此三因素之相互關係。蓋此問題已有定論，且爲人所共知。同時作者亦不擬對此第三因素本身之組織與運用多加研究。作者之主要目的，較爲簡單，僅欲略述英國國內文官制度最高級部分之情形。其人數在整個文官制度內所佔極少，其各個人在日常工作崗位上所處理之事務，皆屬於政策範圍之內。閣員於下院所提出之長篇議案，其所宣讀之重要議決案，其答辯下院疑難質問之巧妙詞語，其根據議會議決案所頒行具有法律效力之詳細命令，凡此種種繁瑣細膩之工作，吾人決不信閣員均能事事親自處理。是以不得不引起追究真相之好奇心，不惟追究其爲如此，且欲追究其爲何能如此。爲之工作者果何人？吾人更欲追究議案之繁文細節之如何決定？規章法令之內容乃受何種力量之左右而訂立？各種議決案所經過之手續爲如何？此決議案之條文由誰擬草？閣員之背後參與機要者爲誰？誠欲完全解答此問題，自不能否認有時需略知政治與政客等之內

部真相，同時且需了解此種問題與財政，金融，輿論報紙，以及政黨組織之關係。然吾人深知苟於不超出內閣各部門之範圍，而予發問者以相當完滿之答覆，似並不難辦到。此書之主要目的亦即在此。

前文曾提及「英國之高級政府」與「政策範圍內」兩語，茲須略加解釋。英國大多數文官之全部時間與精力，多於執行上級長官所命令之日行公事，僅有少數高級文官之時間與精力，一部分用於對下指揮監督執行命令之工作人員，一部分則用於對上侍奉閣員與議會。後一種工作較為重要，較為有趣。凡國家重要大事應如何處理，皆由彼等決定大綱，有時且需予以詳細規定。此種決定，將成為議會之議決案，訂為與法律具有同等效力之命令與規章，頒為國內外以及英帝國統治下各地方官吏之訓令。在此若干程序中，高級文官雖不能有強制決定之權力，然其地位並非不舉足輕重。彼等實為閣員之常年機要顧問。換而言之，英國文官非惟執行其兩上峯所發之命令，且可以文官首腦之地位，參加意見，決定上峯所發之命令應如何擬定，高級文官既負有此種任務，遂踏入政策之領域，而為英高級政府之一重要因素矣。作者所願述之英國文官，即指此一部分人員，亦即屬於首腦部或接近首腦部之一部分文官。作者若非偶然，不擬於本書中提及收稅，送信，搖電話，視察學校，檢查行李，以及其他成千從事大大小小類似工作之執行命令工作人員。彼等之日常工作，固與吾人之關係甚大，然如往大處着想，其力量究不敵負指揮監督之責者。負指揮監督之責者，可隨時應新環境之要求，改變工作之方向，

有時擴充甲部之工作，有時減縮乙部之工作。彼等於例行工作外，尙運用其地位參與國家大事。

此外尙有兩點不甚重要，而應於此提及者；第一：國家大事在政策與執行上不能絕對分開，所謂做大事者討厭分得太清楚。閣員對議會負責，文官首腦對閣員負責，非僅就政策廣義上言而已，且須負執行細目之責，直至某鄉村郵差以送信不守時刻之瑣碎事件爲止，蓋行政上尙有所謂執行的政策者在，閣員與高級官吏對此亦須隨時注意。諸如執行機構之性能如何？其權力如何？其限制如何？均可並能影響政策之本身。然以上所述，並非欲藉此以明政策與執行之密切關係，或表示兩者明白劃分之困難，而乃欲依此而說明兩者應有一廣大之區別在。凡熟悉明瞭國家大事者，概能辨別之，彼等雖不能明白說明其理由，然於某時對於某一問題應如何劃分，則並不難明白辨識。高級文官佔有雙重地位，一面秉承閣員之命，指揮監督部內實際工作；一面於政策上向閣員負責貢獻意見。此種情形，並非於原則上視爲英國文官制度之特殊現象，無論任何企業——鐵路，銀行，保險，造船等——均須分別部門承長官之命處理工作。遇有關一部以上之政策事宜，其長官通常均須先與各有關部之主管人員商洽。一般企業與英文官制度所不同者，卽在其各部主管人員，對於其長官所貢獻意見之性質，及其執行工作之情勢。

處此二十四世紀時代，英國中央政府之職權，在實際與理論上均較維多利亞時代爲擴展。一

八九七年 Diamond Jubilee 爲維多利亞時代之全盛時期，凡存在於是時之各部，今日在範圍與職掌上幾每部均有擴充，尚有若干重要部門，如航空部勞工部因應新需要而產生。不寧惟是，同時更因其他各種變化，如電話之普遍使用，交通速度與便利之加強，工作效率與數量亦爲之增加。再者，今日國家事務之處理，較四十年前爲精密慎重，如議會休會期之縮短，各地方政府，報紙，以及人民對於國事之更爲注意而堅持，召開會議委員會及委派代表等情事亦較前此加多。視之賽利斯伯利 (Salisbury) 任首相，巴爾福 (Balfour) 任下院議長，德望希爾爵 (Duke of Devonshire) 爲第八任樞密院之主席時，已不可同日語矣。由於以上種種主因，其結果使各方對於政府之壓力增加，甚至有時且令人難於容忍。閣員雖終日忙碌，然至多亦僅在表面上處理用彼等名義之事務，以圖盡其充富內閣閣員，議會議員，某部部长在政策上指揮某部範圍內事務之主要任務。吾人須知在若干大部內，且有若干工作，並不經由部長決定執行，而仍須由其負責者，此種工作亦較四十年前爲增加。苟不如是，吾恐國家將有若干事務無從推動，其忙碌不堪，不耐於議會期中會議之閣員，亦將無由生存矣。此外部內尚有若干事務，雖須閣員親自處理，然仍需要常務高級官吏供結資料，貢獻意見。其最後結果爲吉爲凶，或爲人所稱頌，（此種機會極少），常視政治之輿論而定。文官制度於英國政府所佔因素之重要，四十年來愈演愈甚，且尚在繼續加增之中。

尙有一問題應提出者，即依上所述，吾人是否可以證明一般人所提出之問題爲正確，認爲