



# 英國的文官制度

柳克述

——英國通訊——

## 一 英國文官制度之由來

英國文官制度之原文，爲 Civil Service。此一名詞，最初見於一八五三年十一月洛斯科 (S. Northcote) 與托費量 (C. Trevelyan) 兩氏所製之報告，自此沿用，以至今日。不過所謂 Civil Service 之內容，原來包括甚寬，姑就概要而論，計有地位獨立及公開競試諸點。關於公開競試之制，雖自一八五三年以後始得漸次推廣於英國政府各機關，而關於地位獨立之演進，則不自一八五三年爲始。因此，以下敘述英國文官制度之略史，即分爲一六八八年至一八五三年，以後一八五三年直至現在之兩個時期。

一六八八年，英國有所謂光榮革命，簡言之，其意義爲議會戰勝王權。革命以後，議會爲保持其威權計，決定除國務大臣外，所有一切受命於王之政府官吏，概不得入議會爲議員。此其用意，蓋在整肅議會之陣

容，確定議員之身分，使國王不得以利祿爲引誘議員之工具，因而影響於議會之地位。過此不久，英國議會變本加厲，不僅禁止政府官吏被選爲議員，且進一步剝奪若干官吏之選舉權。如一七一二年，禁止高級郵務人員參加選舉；一七八二年，禁止一切郵務人員以及各種稅收人員參加選舉，皆最著者。此中用意，亦與上述相去不遠，要不過保障議會之尊嚴，使政府官吏不得以其財勢影響於議會之選舉而已。初不料以上各種禁條實施之後，卻逐漸形成一種另有意義之結果，即普通政府官吏之地位，漸含有一種中立性或獨立性。因爲彼等對於英國議會選舉事項，既無資格被選，亦不參加選舉，事實上即與一般政治活動絕緣；彼等唯一之職分，爲國家政策之執行者，而非國家政策之製造者或鼓吹者；換言之，此即所謂超然於政爭以外之事務官是也。雖則自一八六八年以後，英國郵務人員及稅收人員之選舉權均告恢復，然而事務官不參加一般政治活動之習慣，事務官單純投票而不爲任何黨派服務

95004 之意識，業已深入人心，至今無或違反。此種中立性或獨立性之演進，實爲英國文官制度基點之一。

事務官地位獨立之解釋，其性質有兩方面。自其本身言之，爲事務官不參加一般政治活動；而自其外因言之，則事務官不隨政局之變動而定其去就。英國自一六八八年以降，前後一百六十七年間，對於事務官不參加政治活動之習慣，雖已逐漸養成，而關於事務官之進退，猶多不脫政治勢力之影響。在十八世紀中，英國政府當局大率排斥異己，任用私人，以政府之祿位，作一己之工具。吏治腐敗，怨聲載道。自十八世紀末葉至十九世紀初期，英國君相，力圖改革。授官以才能爲標準，任職以長期爲原則，較之以前，大有起色。但因積弊所在，究難全部廓清，例如王族親貴之指使，世家巨室之推薦，以至執政左右之包圍，多少仍有相當之勢力。直至一八五三年，英國政府發動公開競試之制，然後英國吏治之改革得以切實完成，而使所謂文官制度進入一個新的時代。

一八五三年，英國政府蓄意改革吏治，推重一種公開競試方法，欲以之應用於政府官吏之任用，此爲英國文官制度上一大關鍵。但一推究其緣起，亦復甚有興味，蓋此種方法並非出自政府當局之心裁，而係仿自一家商業公司也，先是一六〇〇年，英國商人組織東印度公司 (East India Company)，爲侵略印度之大本營。自十七世紀至十八世紀，公司勢力大張，幾於控制印度全境，所有職員，獲利極厚。彼時英國少年，羣思插足其間，但因求過於供，公司無法安置，僅有若干占優勢之

股東以及其他強有力者之親戚子姪，乃能強迫公司高級首領而得其容納。顧此輩純袴子弟，本無服務之學識與能力，徒知肆意搜括，以充實其私囊，其結果是私人之所得日豐，而公司之業務則日壞。於是公司高級首領乃不得不設法限制，以圖糾正。因此，一八一三年，英國海雷堡地方 (Haleybury) 有一所特別學校出現，專爲預備赴印度服務人員訓練之所，凡非經過該校，四學期或四學期以上之嚴格訓練，並經考試及格者，一律無赴印度服務之資格。此例一定，成效大著，不過自此以後，海雷堡學校既爲赴印度服務唯一之門徑，而在其他學校畢業者，雖則成績良好，亦不免於向隅。由是經過不久，英國輿論即起而攻擊此商業公司及其特殊學校之壟斷。一八五三年，適逢東印度公司特許狀交由議會修正之期，議會爲滿足輿論要求起見，當議決廢除東印度公司在印度之用人權，停辦海雷堡學校，而代以一種公開競試之制 (Open Competitive Examination)。卽以後凡赴印度服務者，固然照舊必須經過考試，不過投考此等考試者並不以任何特殊分子爲限，而係對一切有相當學力之英國少年公開。此種辦法，堪稱公允。同時英國輿論界之比較急進者，因鑒於印度服務問題之合理解決，遂進而要求本國吏治之澈底改革，其意以爲公開競試之制，既可行之於印度，奈何不可同樣適用於英倫？於是英國政府在同一年內，復任命洛可與托費量兩氏，考察國內吏治情況，並研究其改革方法，兩氏探討之結果，一致主張採用公開競試之制。但因其時英國內部之舊勢力表示反對，兩氏建

議各節難於全部實現，因之此制完成，尙需相當時日。及至一八五五年，英國樞密院下令設立文官考試委員會 (Civil Service Commission)，職掌文官考試事宜，公開競試之基礎，由此粗定。不過彼時必須受試者，尙祇及於政府中之低級人員，而考試及格以後之任用，亦尙由各部大臣任意支配，一八五九年，英國議會修訂年金法案 (Superannuation Act)，規定今後任職之政府人員，如未獲得文官考試委員會之證書者，將來不得領受養老金。此種限制，雖屬消極方面，但在過程中已邁進一步。一八七〇年，英國政府積極改革，完成公開競試之制，是年樞密院法令規定，除英王直接任命及具有特殊能力與資格者外，今後無論何人，不經文官考試委員會考試及格，不能充任政府任何文官。英國公務人員，必須經過考試，至此通行於政府之全部。自此以降，以至現在，雖則續有五次委員會之指派，但其所先後討究者，均係若干部分之改進問題，至於全部制度之大綱，固猶是一八七〇年時代所製定。

## 二 現行制度之要領

英國文官制度之現狀，若欲一一詳細言之，自然紛繁複雜，非本文篇幅之所許。但就概略而論，則下列數點，實爲其中之最精要者。

(一) 政務官與事務官之劃分 在英國政府內，有政務官與事務官之劃分，而且區別極端嚴格，彼此絕不相混。所謂政務官 (Political official)，主要者爲內閣閣員及所屬政務次長等，彼等出身議會，組織

內閣，規劃國家大政方針，對議會負政治上之全責。彼等若不得議會之信任，除訴之選民而獲勝外，必須全體去職。至於事務官 (Permanent official)，則自各部常務次長以下之各級官吏皆屬之。彼等之獲得任用，大都經過文官考試之手續，彼等唯一之職分在貢獻其專門學識或技能，以執行政府既定之政策，而不對議會負責任。內閣卽有變更，政府卽有波動，而彼則長期任職如故。因此政府基礎，不因政治變動而起紛擾，官吏能力，則因辦事長久而愈精進，而所謂分職政治 (Spoils System) 之弊害，得由此而避免。

(二) 文官考試委員會之職權 上述事務官有別於政務官，固足以使其安心供職，並助長其經驗與能力；然若事務官本身人選不良，來歷不正，則此種保障不徒無益而又有害。因此文官考試委員會之設立，在全部制度上亦極關重要。文官考試委員會，成立於一八五五年，共有委員三人，以所謂第一委員 (First Commissioner) 者爲領袖。在三個委員之下，另有大批考試人員，以爲辦理各種考試之助。此三委員者，均由英王直接任命，不屬於內閣中之任何一部，其每年擬具之報告，亦以呈交英王爲限，故其地位超然於一切政治勢力之外。文官考試委員會於實施任務時，因考生年齡及官吏俸給等關係，固然須與教育部及財政部取密切之聯絡，但考試委員會並不因此而受職權上之妨害。此項委員會，爲英國文官考試之唯一機關，凡考生之年齡、健康、性格、學識、能力等，均由此會決定，同時，除少數例外，凡非經過文官考試，得有委員

95006 會之及格證書者，一概不得充任政府官吏。因此登用之途，集中考試，偏私之主官，無法操縱，庸劣之分子，不得濫竽，而國家之公務，乃有事得其人，人盡其才之效用。

(三) 文官之責任及待遇 凡為政府官吏者，皆有其一定之責任及待遇。自消極之責任言，如政府官吏不得參預一般政治活動，已如以前所述。此外政府官吏不得以其公務上之地位，營私舞弊，或倚勢橫行，自然亦在基本禁條之內。以積極之責任論，官吏第一必須盡忠職守，戮力奉公，凡曠廢、冷淡、敷衍、推諉、擱置、遺誤等惡劣現象，皆所不許。第二必須矢志上進，力求學識能力之增長。世事日異月新，本非與時俱進不能圓滿適應，而關於職位等級之陞敘，自然亦以成績與學識之高下為標準。至於英國官吏之待遇，則登進悉由考試，任職均屬長期，非有重大過失，或其他身體上心靈上之損害與缺陷，未有中途退休之事。此外俸給按年遞加，陞遷視其勞績，死傷例有撫卹，退職發給年金，皆其規定之主要者。各種具體章制，分別簡述如後。

### 三 英國文官之等級

英國政府內部，除極少數政務官外，其餘悉為常任性質之文官。各部常任次長 (Permanent Under-Secretary)，為各該部常任文官之首領。除常任次長外，各部高級幹部，尚有助理次長 (Assistant Under-Secretary)，以及各司處之首長 (Heads of Divisions) 等。以上各項

官吏之任用，多係因功陞敘而來，或其他具有特殊資歷者，剛由文官考試及格之人員不入此選。除此以外，其他各級官吏之任用，則一律經過文官考試之手續。惟是其中數量，既極龐大，而等級劃分，亦屢有變遷。截至現在為止，大致分級為五：

(1) 行政級 (Administrative Class) 此為五級中之最高一級，通常主持一部分之事務，約相當於我國初級科長或主任科員之地位。此級官吏之人選，多係經過公開競試及格，但同時亦有來自次一級之陞遷者。惟無論其人係考取抑係陞遷，最初均須經過一種兩年之試用期。試用期滿之後，如果成績不佳，則其結果為免職或降級，必須成績良好，始能繼續任職。此後服務多年，如果行能卓著，可望陞至行政級以上之高級幹部。

(11) 執行級 (Executive Class) 此級官吏次於行政級，而高於第三級，約相當於我國科員之地位。其人選之來源，有考試及陞遷兩種，但均須經過兩年之試用。以後能否繼續供職，概以試用時期是否勝任為斷。如獲繼續供職，而又成績優異，則經過相當期間後，可以陞至行政級服務。

(111) 書記級 (Clerical Class) 此級官吏職守，屬於書記事務。其來源多由考試錄取，但亦有出自陞遷者。彼等之試用期間，均為一年。在此級服務十二年後，另有一度檢定：此等檢定結果，如果認為學識能力僅能勝任目前職務者，則彼以後之職位俸給，即以其目前所達到者



爲限；如果檢定後認爲其人才識優長，有勝任較高職務之能力者，則彼今後之俸給，可以逐漸增至本級之最高額，而將來之職位，亦可望陞至執行級。

(四) 錄事級 (Writing Assistant Class) 此級人員職務，純爲機械工作，如謄錄稿件，填寫表冊，以及收發，計數之類。此等人選，幾全由考試而來，如果服務成績特佳，亦有若干陞至書記級者。

(五) 打字及速記打字級 (Class of Typists and Shorthand Typists) 英國政府各機關，因爲文書事務之繁重，僱用臨時打字員及速記打字員，在歐戰前即已有之。但確定其地位，使成爲政府公務人員之一級，則自一九二〇年爲始。此等人選之來源，一部分經過公開競試之手續，他一部分則係就服務滿一年以上之臨時僱員中經檢定合格者。

在上列五級官吏中，行政級執行級以及書記級不分性別，除男子外，同時亦有女子服務。惟最後兩級，即錄事級及打字及速記打字級，全以女子爲限。

#### 四 英國文官之錄用

除少數例外，凡英國文官在被任命以前，必須經過文官考試及格。英國文官等級，既有以上所述之區別，因之文官考試之舉行，亦有種種規定之不同，其主要者，爲年齡學歷諸點。

首言行政級文官之考試：此爲五級文官之最高一級，其考試常視爲最難。凡投考此等考試者，除品格完美，身體強健，爲各級考試之共通要求外，年齡須在二十二歲至二十四歲之間，學歷須在大學畢業。至於

高級學位之有無，考試委員會初不視爲重要，但在投考人中，頗多具備高級學位者。關於考試科目，以最完美之大學教育爲標準，不偏重某一方面之實用技能或專門知識。其次，執行級文官之考試：凡投考此等考試者，年齡須在十八歲至十九歲之間，學歷須受有中等學校之全部教育。考試科目，以最完備之中學課程爲標準。其三，書記級人員之考試：投考者之年齡，定爲自十六歲至十七歲；投考者之學歷，須在中等學校肄業，達到英國中學教育第一試之階段 (Intermediate Stage)。考試科目，約略與中學教育第一試之程度相等。其四，錄事級人員之考試：前述三級人員之考試，均對男女兩性公開，而自錄事級爲始，則應考者僅以女子爲限。應考錄事者之年齡，雖亦定爲自十六歲至十七歲，但其學歷上之要求，顯較書記級爲低。按照英國文官考試委員會之規定，投考錄事級之女子，以在完全小學畢業或在略高於完全小學之中央學校 (Central School) 畢業之程度，爲受試之標準。不過在事實上，投考錄事級之女子，有不少係在中等學校肄業者。其五，打字及速記打字級人員之考試：應考者之性別，以女子爲限；應考者之年齡，自十八歲至二十八歲。關於應考者之學歷，雖大致與投考錄事級者無殊，但除通常學校教育外，另有一種實用技術上之要求，即打字或速記，或打字及速記之

95008 訓練是。而在各種考試項目中，亦以此種實用技術之成績為最關重要。

據英國文官考試委員會最近之報告，在一九三二年一年中，經過公開競試及格而被政府任用之各級官吏，其數目分別如次：(一)行政級，七十人；(二)執行級，五十二人；(三)書記級，一百六十一人；(四)錄事級，七百八十一人；(五)打字及速記打字級，五百一十八人。但其他特殊職務之考試及任用，如郵務，稅務，及其他特殊人員等，不在此數。

### 五 俸給及陞遷

英國文官制度之優點，除任用前必經考試，堪稱公允外，而於任用後之俸給，陞遷，養老，撫卹諸端，規定亦復甚為詳備。考其所以如此不憚煩者，其主要之用意蓋有兩點。第一，在使人樂於終身服務，不作五日京兆，見異思遷之想。例如俸給數額，隨服務年限而遞加，而非服務滿十年者，則不得領受養老金等規定，屬於此類。第二，在設法做到人盡其才，不使其抱恨於沉淪下位，湮沒無聞。例如各級官吏之間，彼此均有陞遷之機會，而陞遷之標準，除服務年限外，勞績尤居重要之地位，則其人如果能力優長，自不患無因功擢用之一日。以下，先就俸給陞遷兩點，分別述之。

俸額低則額外津貼大，基本俸額高則額外津貼小。例如年俸五十英鎊者，加給津貼百分之六十；一百鎊者，加給百分之五十五；二百鎊者，加給百分之三十六；五百鎊者，加給百分之二十五；一千鎊者，加給百分之十五；一千八百鎊者，加給百分之八。而自年俸二千英鎊以上之官吏，則仍照戰前俸額支給，一律未有如上所述之額外津貼。下列五級官吏之俸給，均係指其基本數目，未包括額外津貼在內：

(一)行政級 本級官吏，分為甲乙兩等。凡剛由考取任用，或剛自次級陞遷者，皆為乙等。乙等年俸，自二百英鎊起，以後每年增加二十鎊；到達二百四十鎊一年以後，每年增加二十五鎊；至五百鎊為止。甲等年俸，自七百英鎊起，以後每年增加二十五鎊；到達九百鎊一年以後，每年增加五十鎊；至一千鎊為止。以後如遇擢陞機會時，可以加至一千鎊以上。上述兩等年俸，簡單條列如左：

乙等 £200—£20—£240—£25—£500  
甲等 £700—£25—£900—£50—£1000.

(二)執行級 本級官吏，亦分甲乙兩等。凡初入本級者，皆為乙等。在到達甲等年俸之最高額以後，如有特殊情形時，亦可加至此數以上。兩等年俸，條列如左：

乙等 £100—£10—£130—£15—£400.  
甲等 £400—£15—£500.

英國現行俸給計算頗為複雜。俸給表上之基本數目 (Basic) 雖仍與大戰以前無異，但因戰後生活費用日昂，公務人員不易維持，政府乃比照當前之物價計算，加給一種額外津貼 (Bonus)。大致言之，基本

(三)書記級 本級官吏，亦有甲乙兩等之分，凡初入本級者

爲乙等。在乙等服務滿十二年，卽年俸加至一百八十英鎊時，須經一度檢定。凡檢定結果，認爲今後堪任較高職務者，則其人之職位俸給，可以繼續陞敘，否則以後年俸便不再加，而以一百八十英鎊爲限。兩等年俸，條列如左：

乙等 £63—£10—£80—£5—£100—£10—£120—£15—£150—£10—£250

甲等 £300—£15—£400。

(四) 錄事級 此級人員規定，與以上三級不同之點有二：其一，未有甲乙等第之分；其二，俸金支給係以每一星期若干先令若干辨士計算（一英鎊計二十先令，一先令計十二辨士）。其每週俸給及每年遞加之數，簡列如左：

每週俸給 18s.—2s.—36s.

(五) 打字及速記打字級。此級人員，亦不分等，俸給亦以週計。其每週俸給及每年遞加之數，簡列如左：

打字每週俸給 22s.—2s.—36s.

速記每週俸給 28s.—2s. 6d.—46s.

至於英國官吏考核陞敘之辦法，簡言之可得下列諸點：其一，各部官吏年俸自七百鎊以上者，卽自行政級甲等以上之官吏，其考核及陞敘，由各部長直接督察，直接決定。其二，凡年俸在七百鎊以下之各級官吏，則由各級主管官每年舉行詳細之考績一次，藉明實況而備查考。

其三，凡遇有某種缺額待人陞補之情事時，先由各該部之陞敘委員會 (Promotion Board)，將部中人員合乎此項陞補資格者之服務成績，詳加審議，然後擇其最優異者呈報該部部長，待其最後決定，此項陞敘委員會之構成，多爲各部常任次長，助理次長，各司司長，以及其他有關係之重要部員等，而以常任次長爲主席。其四，考核及陞敘之標準，條目規定甚繁，計在十項以上。但概括言之，其主要者可分爲服務年資及服務勞績兩者，而服務勞績當包括品行，學識，能力等。大致低級人員之陞敘，年資與勞績占有同等地位，而關於高級人員之陞敘，則勞績之重要遠在年資之上。綜觀以上所述，辦法可謂周詳，而且按之事實，第三點所稱各部陞敘委員會之呈報，各部部長亦大率尊重該會之意見，絕少輕易變更者。

## 六 養老及撫卹

英國年金之制，開始於一八三四年，自彼以後，此類法案 (The Superannuation Acts, 1834-1919) 適滿一打之數。在此十二次法案中，以一八五九年及一九〇九年之兩次爲最重要。其先法條件，概括爲兩項：第一，通常服務滿十年以上者，始得領受養老金；但因公傷亡者之撫卹金，不受此服務期間之限制。第二，服務滿十年後，其退職之原因，應合於下述情事之一：(1) 到達六十歲至六十五歲之法定退職年齡；(2) 身心不健康；(3) 機關被裁撤；除此以外，若因過失，消極，他就等而

退職，則仍不得領受養老金。茲將養老及撫卹之金額計算方法，分別說明於下。

英國政府官吏，於服務達十年以上，按照規定退職時，可領受一次獎勵金及逐年養老金。獎勵金之算法，係以其服務之年數，乘其年俸之三分之一。而養老金之算法，則以其服務之年數，乘其年俸之八十分之一。例如某某服務二十年，年俸四百八十鎊，則其退職後之獎勵金及養老金，可以算出如次：(1) 一次獎勵金： $20 \times \frac{1}{30} \times 480 = 320$ 。(2)

$$\text{逐年養老金：} 20 \times \frac{1}{20} \times 480 = 480$$

至於政府官吏，因執行公務而有傷亡者，不論其服務期間是否到達十年以上，概由政府給以撫卹金。如屬傷害，給付其本人，如竟死亡，則給其妻子。在傷害情形之下，又有輕傷重傷之不同：若係輕傷，則每年給付其年俸之八分之一至四分之一；若係重傷，則每年給付其年俸之八分之三至二分之一。如果傷重死亡，則以其年俸之四分之一，逐年給付其妻；如果另有遺孤，則每一子女，加給以死者之妻所得數目之六分之一，至子女各達十八歲為止。

## 七 英國文官之制裁

英國一般官吏，登用出自公開之考試，在職各有一定之保障，國家待遇，可謂甚厚。不過同時在他方面，則官吏亦自有其一定之規律，或一定之禁條，必須遵守，無或逾越。以通常規律言之，有如各級官吏登用之

初，除經過考試及格外，尚須經過一種試用之階段，其時期為一年或二年不等。一經試用之後，如果成績優良，固可繼續供職；如被認為成績不佳者，則按其程度之深淺，分別予以免職或降級之處分。其次，英國政府各機關，通常每年舉行考績一次，其中包含品行、學識、勤勞、負責，以及服務年限等，甚為認真嚴密。考績結果，分為優等、中等及劣等。名列優等者，可望遇缺陞敘，名列中等者，許其照舊供職；而名列劣等者，則視其情節之輕重，分別處以減俸、降級，以至於免職。其三，英國文官，以長期任職為原則，如有不合法定條件，而因過失、消極，他就等而去職者，概不得領受養老金，此亦一通常之規律。至於英國官吏之禁條，除事務官一概不得作政治活動，前已述及外，其最重要者，當為官吏與人民同受普通法庭管轄之一點。英國官吏，無論其公務行為，或年常行為，如有過失，須由彼本身負其責任，不能以公務員之身分或政府機關云為護卸之地步。無論何時，英國官吏如有濫用職權，營私舞弊之處，任何人皆可訴之於普通法庭，而法官亦絕不以其為公務員而異其觀點。因此，英國至今除普通法庭外，不會特別設立行政法庭，此其與大陸各國顯然相異者。關於此點，英美制與大陸制之孰為優劣，抑或互有短長，非此篇所論，及而要之官吏必須受法律之制裁，人民必須有法律之保障，其法治精神則一而已。

## 八 結論



英國文官制度之緣起及其內容，大致已如以上所述。念中原之弊政，誠海外之良規，則今後中國吏治之改革，可以思過半矣。雖詳細設施，有非片言可盡，而大體所在，不妨各舉所知。爰述管見，計分四項：

(一) 厲行政務官事務官之區別 近年中國政府各部，原已有政務次長及常務次長之分設，但徒取其名，而遺其實，徒然增加次長等級之職位，而未有常任制度之樹立。每一政治變動發生，即號稱常務次長者亦隨以俱去，遑論其他？今後欲救中國吏治之弊，必須厲行政務官與事務官之區別：一面禁止事務官參加政治活動，專心辦理國家公務；一面則確定事務官之地位，使不隨政治變動為去留。然後政治道德得以提高，而政治基礎亦賴以穩定。若謂現在在職人員，未必盡屬適當，則亦當別定考核之辦法，以定正當之去留，而不應假手於政局之推移，以為更換人員之妙用。

(二) 發揮考試任用之效力 考試制度，本中國所固有。過去雖因行之不當而停頓，其咎不在考試之本身。孫中山先生倡導五權憲法，特列考試為獨立之一權，其重要尤為人所共喻。國民政府定都南京後，考試院與其他四院巍然對立，不可謂非一時之盛事。無如各種考試雖已試辦一二，而其信則未著，其效若無聞。此雖積重難返，勢使之然，毋亦負責推行，力有未盡？因此今後所當特別注意者，早非應否出以考試之問題，而為考試能否生效之問題。欲使考試果能生效，除改善考試者與應試者之本身事項外，第一必須使考試與任用連為一氣，不容截然兩事。

雖在目前狀況之下，此種辦法一時難於全部實現，然就政府政令所及，究非全不可能。若但熱心於考取，而不負責於任用，直考試之自殺而已。第二，除高等考試外，尤當極力推行普通考試。自國家公務言，兩者有同等之重要；而自任用方面着想，則後者改革較易，而支配之途亦較寬。英國公開競試之制，首自政府低級人員實行，蓋非無故。

(三) 確立官吏之保障及獎勵 厲行常任制度，發揮考試效力，固已為官吏之保障及獎勵立其始基，但同時對於俸給陞遷養老撫卹諸端，亦必妥定辦法，以期日臻完善。例如俸給按年遞加，則使人樂於長期服務，陞遷悉憑勞績，則偏私之弊無自而來。而在過去中國情況指示之下，酌量加俸尤較一般陞級為切要。因為政府官階，本來祇有此數，聽其陞遷不已，必然困難叢生。故惟加俸乃足以濟陞級之窮，亦惟以加俸代陞級，稍輕國庫負擔。若謂既云改革，則陞級固應從嚴，加俸亦可不必，此則尚須略為解釋。過去中國官場之大弊，原不在其分內之俸給，而在其額外之貪污。今後對於貪污所在，倘能嚴厲廓清，則對於清廉自守，從公有年者，略示獎勵，當亦為情理之所許。

(四) 嚴定官吏之考核及制裁 以上所述多為保障官吏設想。如果官吏賢良，固宜設法保障，但對不法之徒，則必嚴定制裁。以通常情形論，政府各級機關，至少每年應舉行考績一次，凡操守不正，學力不足，及不努力，不負責之類，概須破除情面，分別罷斥。然後俸不虛糜，事反曷舉。至於情節重大，如濫用職權，貪贓枉法之類，尤應嚴切懲治。國民政府

95012 定都南京後，首有監察院之創建，其後又有官吏懲戒委員會之成立，民視民聽，希望至多。無如按之事實，年來不無缺憾。今後欲圖改進，似宜注意兩點：其一，監察院之彈劾案，不成立則已，一經成立，必須排除萬難，力求生效。其二，官吏懲戒委員會之議處，如不按律加重，已屬優待，卻絕對不可法外從寬。若乃縱匪殃民之巨案，死而復活之奇談，而僅處以減俸十分之一，則誠不如其已。此外，如責成各級主官，對於所屬嚴加督察，遇有弊端自行檢舉，以及設法，在事實上減輕人民控訴官吏之困難等等，自亦極關重要。總之，官吏賢良，則為人民之公僕，官吏不肖，則為舉國之寇仇。試就途人而卜其向背，決未有不厚愛公僕，而痛惡寇仇，亦決未有被視為舉國之寇仇，而終能自立於不敗。此於政府任官之制，百官奉職之時，均當思之而重思之者！

一九三三，十一月二十，於倫敦大學。

附註

- (1) Civil Service 一詞，未有十分恰當之譯名。國人有譯為「文官制度」者，有譯為「文官考試」者，亦有譯為「人事制度」者，皆未能適如其分。若譯「公務制度」或者較勝一籌。但因「文官制度」之譯名似較早而普遍，故茲篇一仍其舊。
- (2) 英國文官制度由來已久，頭緒頗繁。本文因篇幅關係，僅述大綱，未及詳舉；而且所述及者亦多以介紹其制度之本身為限，頗少兼及其理論上之解釋。若欲詳細探討，

自以閱讀專冊為宜。略舉數者，以備參考。

三八

1. H. Finer: The Theory and Practice of Modern Government, Vol. II, Part VII, (1932).
2. F. A. Ogg: English Government and Politics, Chaps. X-XI, (1929).
3. J. A. R. Marriott: Mechanism of the Modern State, Vol. II, Chap. XXVII, (1927).
4. W. A. Robson: From Patronage to Proficiency in the Public Service (1922).
5. R. Moses: The Civil Service of Great Britain (1914).
6. Stationery Office: Report of the Joint Committee on the Organisation of the Civil Service (1920).
7. Stationery Office: Report of the Royal Commission on the Civil Service, 1929-31, (1931).
8. Stationery Office: Digest of Pension Law and Regulations (1932).
9. Stationery Office: Report of the Civil Service Commissioners on the Year 1932, (1933).
10. Institute of Public Administration: The Journal of Public Administration (Monthly).

