

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

(3403 滬城紙)

# 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 上海河南路 商務印書館

發行所 各地 商務印書館

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

英國戴樂著  
王在憲譯

英國高級文官

史英題  
廿二年  
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，卽爲法律，或執行委員會不開時，其常務委員會所議決者亦卽等

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，厥為將昔日分立之三權，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，其為文官者，亦擇其親暱，或曰黨員，任之為部屬或左右手，此可謂為黨化文官制，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，第一類為海關官員郵政人員，第二類為華盛頓之各部官吏，第三類為外交官與理事。此三類人皆隨總統進退，民主黨人獲選為總統，此三類人屬之民主黨員，共和黨人為總統，此三類屬之共和黨員。此類既由黨之指派而被選任，其所服從者為黨，而非所屬之部，此等人員皆負為黨籌款之責，其躬身於政府中不為國家服務，乃另抱一為黨謀私利之目的。如是，文官之職責，非所以於民與利除害，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。况乎一部之行政人員，日在新陳代謝之中，如何而能養成老成練達之司員，以為部長之輔佐。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，謝謝張君勳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. Toye）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, R. 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常工作，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之工作人員。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，尙有若干重要部門，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，如電話之普通使用，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。此外部內尙有若干事務，雖須閣員親自處理，然仍需要常務高級官吏供給資料，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，且尙在繼續加增之中。

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

文官之勢力過大，英國政府將漸形成歐陸之官僚政府，即在太平時，英人所享受之古代自由，均將因此輩隱名官吏潛伏於文弱忙碌不堪之部長之背後，而漸漸消失。此問題姑無論其爲正確與否，尤其若認其爲正確，吾人須知在民主國家內，爲國家主人翁之人民，自應略知其國家之文官制度於政府如何運用其最高任務之事實。吾知每個英國人民對於英之郵差稅吏之資歷，均略知一二；然一般局外人對於以下權統名詞，所謂『統治階級』，尤其閣員與高級文官所蘊蓄之內幕情形，尙覺有一層神祕薄雲掩罩其上。英國政治劇乃於一廣大觀衆之前演出，英之選民均能指出何人爲其主要演員。蓋因此大多數主要演員多年來已到處於選民前露其面目。每四年或五年（或不及此年數）選民等對於彼等之演出即發表一次批評意見。然其幕後情形究爲如何，選民等則不之知，此神祕之戲院大部皆非觀衆所及見者。吾不知此種神祕何故任其如此繼續，且吾認爲其不應任其如此繼續，實有極大之理由在。最低限度，此種神祕戲劇——文們所扮演之無窮盡的悲喜劇——即政府內所謂公務的處理，不能任其再行繼續。

# 目錄

張序	.....	一
譯者序	.....	一
原序	.....	一
引言	.....	一
第一章 定義數量分配	.....	一八
第二章 日常生活	.....	三四
第三章 組合與性格	.....	五三
第四章 性癖與氣質	.....	九二
第五章 與內閣大臣及議會之關係	.....	二七
第六章 文官相互之關係	.....	四三
第七章 與社會及輿論界之關係	.....	五四
第八章 結論	.....	五四

附錄

一、高級行政人員之數目及其分配	一六三
二、一九三九年英國國內文官之主要職位	一六六
三、高級文官之訓練	一七四
四、高級文官之任命	一八八

# 英國高級文官

## 第一章 定義 數量 分配

「高級文官」一詞之意義爲何？其在英政府居於何種職位？其數量若干？其於全部文官中所佔成數若何？其如何分配於英政府之各部中？凡欲確知文官在英國高級政府所展佈之具體事蹟，此種種問題均將自然呈現於腦際。然吾人之難獲得精確答案，正與回答一般關於政府與政治問題相同。亞里斯多德之名言於此不幸而言中，其言曰：「吾人研討任何問題，不可使其準確性大逾其本質所能容受者」。任何問題，往往初視之爲純粹事實問題，然經研討之後，始發現其有一種爭論因素，足使人各具其理由，而得不同之結論。文官之職責就政府之職責而言，卽爲多方面的，不盡相同。其整個機體不甚簡單，其每一部分非可明白彼此劃分，其所須適應之環境甚爲複雜，而變化迅速。是以吾人對於上述各問題欲作肯定之敘述，頗難於列舉乾燥無味之事實下，而不加以「大概」、「通常」、「照例」、等形容字眼，況此種種列舉事實，可

於本月內爲然，而下月則不然。言固如是，但作者相信以下所舉數字與事實，若依行政上所得之經驗予以解釋，則截至一九三九年初期止，可謂相當準確，不至有極大之錯誤。

作者前此曾用若干抽象詞語，如「高級文官」，如「文官首腦」，如「高級公僕」，以稱呼本書所欲談之人物。吾望讀者已了然此種稱呼之意義，乃指多半身充各部首腦，或接近首腦之較少數官吏，彼等對於國家重要事件之大政方針，皆具有實際直接指揮之地位，（此定義之準確性並非理想）。今後各章，作者將用「簡單列舉之方法」，對於前者所舉之人物，加以解釋。於此有三點須加注說明者：第一、吾之所以云「某某居於實際直接指揮之地位」，而不逕謂「某某在指揮」。蓋後者說法似嫌過受限制，且可藉此避免「非永遠如此」之批評。每部之常務長官，均爲一高級之官，此固無人予以否認，然根據某有力之私人報告，有時此常務長官於部務會商之時，並不能有實際之力量，最低限度於某一部長任內爲然。第二，所謂重要事件，（有時不重要者亦然），大半皆指須由部長親自主持者而言。第三，高級文官所居之地位（包括前此所指，以及今後本書所欲提及者），若加以粗淺之解釋，乃指其能與議會內各部部长親自接觸之人物。此僅爲一種便宜之說法，非可以定義視之。一個文官，於其第一次被召與部長談話之時，即爲其在文官生命中最可紀念之一日，亦其跨入英國政府內宮之開始。

依上所述，誰爲高級文官？其數量若干？此問題漸由一般的轉入個別的。誠欲答覆此問題，不得不略究英國之文官組織，以及主要各級人員之數目。

英國文官之定義，尙未有一最有把握，最能包括一切者。以下所舉，較爲實用：「英國文官，乃英皇家之公僕，除居於政治及司法的地位者外，均由皇家授以文職。其全部報酬，乃直接出自議會所通過之預算案」。依此定義，英國一九三一年，約有文官四四五，〇〇〇人。惟此中有一二三，五〇〇人爲工務人員，如皇家造船廠，烏拉威琪（Woolwich）兵工廠，郵局機務部之工務人員；有一八四，〇〇〇人爲郵局所僱用之低級手工人員；有一七，五〇〇人爲信差，守門，及女工，餘尙有一二〇，〇〇〇人屬於其他各類各級。在此其他各類各級中，有一類爲高級行政人員，（前此稱之爲第一部人員），高級文官多出身於此，且事實上亦皆由此中選拔而來。國家所正式指定與此類人員之職務，爲政策之設計，爲行政機構之連鎖與改進，爲各部門之一般行政指揮與監督。此類人員，除外交官領事館人員外，共一，四三〇人。此數目，即使吾人認定自一九三一至一九三九年所謂其他各類各級人員並未增加，（事實上當然反是），其所佔成數亦甚少。若將工廠手工信差各種人員除外，此數可佔全部文官百分之一強，若依作者於本節之首所立之定義計算，則僅佔全部文官百分之一的三分之一矣。然若據本書所指高級文官之定義而言，則此成分及其所包括範圍，自不容予以等視。其中且有若干文官尙未升入高級文官之林者，亦有若干即稱之爲高級文官，而未可包括於高級行政人員內者。茲爲詳細討論方便起見，頗有自全部高級行政人員中除去此若干人，並另行加入若干人之必要。茲先從除去着手。

高級行政人員共分六級，或稱六等。每級均有其規定之薪級。自最低級起，步步而上，分稱之爲「副科長」，「科長」，「助理次長」，「主任助理次長」，「副次長」，「次長」。通常每部事務按其工作性質，或工作地點，分爲若干單位。每一單位均直接歸一科長管轄，科長以下有一個或一個以上之副科長，有時亦有無副科長者。然每一科長依其需要，均設有若干科員，助理員。某若干科或課，（或其他分類），合組爲一較大單位，名之曰「司」，由一助理次長主持之。每司分科之多寡，大不相同，少則一二科，多則四五科。無論科之多寡，於每助理次長之下，所有科長，或主任科員，均歸其直接管轄。每一科長或主任科員均就其主管事務，直接對助理次長負責。助理次長照例應對一部之次長——即一部之常務長官，或副次長負責。主任助理次長之職掌，各部不同，有時即於一部之內，亦不相同。彼等多主持特別主要之司務。各司組織，可分爲兩類，一歸副次長管轄，一歸次長管轄。次長負有總管全部部務之責。

「總管全部」一詞，乃作者於此章內所欲提出之最後一點。於每一大部內，通常均有兩司特別重要，直接對次長負責，其職掌不僅管轄某一部門內某一單位之事宜，而爲總管及於全部事宜者，即人事財務兩司是也。此兩司主管人員，通常（雖然不盡如此）其職位與薪級皆屬於主任助理次長等級，另冠以特別職稱。屬於財務者，稱爲「會計長」，或「財務司司長」；屬於人事者，稱爲「人事司司長」，或「總人事長」。英之財政部，對於此兩位官吏之任命，特別



注意。同時此兩職位亦即高級行政文官晉升之階梯。蓋此兩位官員固亦爲主管部部員之一，受其部之次長副次長之管轄，然均爲財政部之外放官員。財務司及其司長之任務，非惟維持會計法令之完整，且須依經濟之眼光，就政策上及管理上，審查所有關於增加經費，或涉及經費之提案。亦有若干部之財務司，其任務乃專門與財政部接洽所有關於財務事宜者。總人事長之任務，對於一部內工作人員之福利，與生活上所負之責，正與其所負招人厭煩之責同一重要。彼且負責部內之組織以及一部內所有有關人事之一切事宜。吾人不必身臨其境，即可想像於一管轄成千成百工作人員之複雜機構中，每日需處理大者、小者、一般者、及個別者之有關男女職員之瑣碎事宜，其困難情形爲如何。

以上所述金字塔式的結構，（爲求逼真，保持其原有精神起見，其小異之點未予除列，）可以余本人最熟悉之部——農漁部爲例，略加敘述，以資對照。一九三九年，大戰爆發之前，該部共有三十科，（包括登記室，附屬機關如糖業委員會等在外。）其中有二十二個科單位，由科長主持，七科由主任科員或科員主持，財務部分由會計長主持。在有科長之單位內，僅有五個有副科長者。此三十個科單位，彙組爲十三個司。每司由一主任助理次長或一助理次長主持。其中共有助理次長九人，內有一財務長，一人事長。此外尚有四位主任助理次長。每司設科若干，並無定額。有三個司每司僅有一科，於一科外另加若干技術官即成一司。尚有一位科長，五位副科長，（其中有三位已達晉升之期）從各科中抽調，充當內閣大臣、常務次長、及

副次長所組織之機要室之隨從秘書。基上所述，在農漁部現職文官中，屬於高級行政人員者共四十八人，——中有十位副科長，二十三位科長，九位助理次長，四位主任助理次長，一位副次長，一位次長。

此中除兩個例外外，所有副科長，科長，對於重要事件，在政策上，並無直接力量。是以若依以上定義解釋，彼等並不能稱之為高級文官。副科長多為二十三歲左右之青年男女，彼等完全為新進之英國文官，經數年之實習而已。縱使彼等經由低級職員上升，於未任副科長之前，即已略諳公務，然其所知之範圍甚為有限，其本身並無權力，其距參與機要之機會尚遠。此種情形，即擔任科長者亦然，僅有程度之差別耳。彼等之主要職務，乃料理助理次長所直接間接交辦瑣碎科務。科長對於助理次長有何新的報告，或於權限之外，有何新的建議，多屬瑣碎零星之事。有時彼等固有機會向助理次長口頭或書而陳述對於新報告新建議之意見，有時亦可得助理次長之贊同，然聽取其報告之長官，其年齡、經驗、官階均較彼等為高，對於彼等所陳述之問題，均有更澈底之了解。蓋因其日常工作範圍較科長為廣，與各主管科關係甚為密切，對於各科內重要事務至少與科長同樣熟悉，是以彼如贊成科長之意見，亦將作為其個人之意見，進一步向更高級長官進言；苟不贊同，則科長即須服從其意見。

基上所述，廣而言之高級行政人員之中，其能真正直接左右重要事件者，其官級不能低於助理次長。換而言之，英國高級文官，應自助理次長始。然吾已於前此提及，此種說法應有兩

種例外。例如某甲具有某種特殊能力，或特殊經驗，爲某一個問題之權威者，彼雖爲科長或副科長，然一旦其所專研之問題，於議會或其他方面發現其重要性，則破格上升之機會至。彼可對於某一問題之歷史提供備忘錄，以應其部長官之需要，並可提供關於某問題所將引起之正反意見，遇有疑難之點，其建議可供參考，因彼爲某問題之專家也。有時彼或被召往閣員之密室——至理所——參加討論會，然此種例外極少，於高級行政人員中幾不易見，蓋專精某一冷門之人究佔少數，亦可謂無甚用處。凡能力優越者，雖無特殊之專精，亦無需於一科內長期担任科長或副科長，徒恃其所享之盛譽，或所積之年資，與其所擁之權力以提高其地位，而晉升至助理次長之上。蓋於此種情事未發生之前，被等多已被長官選拔，擔任隨從祕書矣。

第二例外，卽于一部之內，有四人焉，爲會充任隨從祕書者。一爲內閣大臣，（以閣員身份充大臣），一爲議會大臣，（以議員身份充大臣），一爲常務次長，一爲副次長。依理論言，隨從祕書並非均自部員中選任，然事實上多爲如是。議會大臣、次長、副次長之隨從祕書，多曾任副科長者。內閣大臣之隨從祕書，多曾任科長者。內閣大臣有時尚需一位或一位以上之副科長，充任其助理隨從祕書。所有隨從祕書，除依其文官之等級，及其服務之年限，以定其薪俸外，每人尚有津貼，每年自五十鎊至三百鎊不等。彼等完全與部內司科組織及部中普通工作脫離關係。彼等可享受其他利益及樂趣，其工作花樣較多，其工作精神較爲緊張，且其參與國家機要之開始，其給予一個青年人興奮之情緒，自有非筆墨所能形容者。彼等且待與

當代權要晤面談話，雖其所談不過寥寥數語。此種地位，高級行政人員中年輕份子均樂就之。爲副科長者，認爲隨從祕書爲彼等晉升階梯之第一級。爲科長者，均願充任內閣大臣之隨從祕書，其所處之地位，雖非達到晉升目的之最初一級，然欲求晉升，亦非依此階梯循序上升不可。是以此可羨之位置，自爲一部中最優秀青年所得，年資雖有關係，然其力量遠不及個人能力之是否稱合爲大。

苟吾人欲問于隨從祕書之中，誰最足以左右國家之重要事件，則充任議會大臣、常務次長、副次長之隨從祕書，均須除外。彼等均爲卅歲以下之青年，僅有三四年之服務經驗，不能直接左右其最高長官——內閣大臣。卽其能者，亦須間接經過其直接長官。除非偶然，或爲例外，彼等不與內閣大臣直接接觸。充任內閣大臣之助理隨從祕書亦然。此助理隨從祕書雖有直接接觸之機會，然皆屬于微細之事。彼等之工作，乃助理其直接長官（卽內閣大臣之隨從祕書），料理日常例行公事。如管理機要卷宗，約定見客時間，開會時間，拜客時間，並爲內閣大臣摘要其他官員與內閣大臣來往有關部務之私人信件等是。然內閣大臣之隨從祕書本人之工作則大不相同。如其出身爲科長，則其在部內必爲在助理次長之下最能幹之人員。其年齡在四十或四十以上，曾有十五或廿年之服務經驗。所有內閣大臣來往信件，內閣會議紀錄，及部中早與內閣大臣之公事均由其過目。彼知內閣大臣曾召見何人，誰爲其同道友好。內閣大臣召見部內常務長官時，彼有時亦在座，幾每日每時與其長官晤對。苟相感甚得，且可成爲內閣大臣

之私友。以一能幹之人，居此地位，其將左右一部之政策，殆無疑義。有時一般人且認爲隨從秘書對于某一內閣大臣所能左右之力量，可大逾其他常務官員。是以內閣大臣之隨從秘書之地位，雖尚未臻科長之最高級，然其確可稱爲高級文官之一份子。

助理次長與其他更高級官員，自亦爲高級文官之一份子。此外尚有萬千助理次長，可經常享受安靜愉快之生活。彼等所經辦事件，雖富有重要性，然不引人注意。惟最安靜之司，有時亦可發生足以引起一部長官注意之事。其時內閣大臣、次長自亦須請主管該司之助理次長供給資料，貢獻意見。

依上所述，吾人可估計文官中究有若干高級行政人員可列爲高級文官矣。就重要之部，及其附屬機關而言，計約有高級行政人員一，四三〇人。其中九三〇人爲科長，與副科長。（管部內閣大臣之隨從秘書不在內）餘五〇〇人之分配如下：科長充任內閣大臣之隨從秘書者十五員；助理次長二九〇員；主任助理次長一一五員；副次長三〇員；次長五〇員。此五〇〇員組成英國高級行政人員中之高級文官。

尚有一點，相當重要，須于此提及者，卽上列數字，作者經相當考慮之後，將另一批少數高級官員亦包括在內。此少數人，嚴格言之，有完全不屬於英之文官者，有至多僅沾有文官之意味而已。英之中樞組織，不僅包括內閣大臣所直接管轄之部而已，誠如任雷（Jennings）教授之言：「尾隨英中央政府之後，有如風箏之尾，附有若干附屬機關，有爲完全獨立者，有爲

半獨立者，有爲貌似獨立者，拖隨其後。此若干機關中，有若干直即各部之附屬機關，其職員自亦應列爲英國文官。然亦有許多機關，乃依議會之議決案，樞密院之命令，或皇家之勅書而成立，並執行任務，此等機關確具有其真正獨立性。其獨立程度之大小，則因其機關之歷史背景，工作之性質，及其與某一部或某數部關係密切之程度之不同而各異。最獨立者，如英國廣播公司（B.B.C.），英國中央電氣委員會，倫敦旅行社，彼等所能享受之獨立性，幾可與大工商業機關相同。最不獨立者，如內地稅局，關稅土貨稅局，其外表雖爲一政府機關，與財政部相似，實則乃完全附屬於財政部。在此兩種極端之例證中，尙有許多機關，如開拓局，森林局，大學補助委員會，其獨立性完全視其與財政部或其他上級機關所構成之關係之範圍而定。此等機關之職員，若依本章所立之文官定義解釋，並不得稱之爲英國文官，且不能與英廣播公司倫敦旅行社之官員等視。然另有若干機關，如各殖民地之英皇代表，其性質則不相同，——彼等有如天體之衛星，緊緊環繞母系行星之四週。此等機關之職員，用其全部時間爲機關服務，並由機關給予報酬，其位置之有保障與文官同。其中尙有若干高級職員，於未服務各該機關以前，卽已具有極完備之文官身份。是以依理言之，吾人於交通部次長充任電氣委員會主席後，殖民地助理次長充任英皇代表後，彼等雖繼續以全部時間爲公家服務，但已不能名之爲高級文官。嚴格言之，此種說法，並不正確；蓋所謂高級文官之範圍，（苟不依法律之規定），究將擴充至何種地步，頗難，且無法予以明確規定。雖然，此種困難仍不能動搖作者下述之中

心意思：作者認爲在與中央各部有密切之政府機關中，確有若干官員，雖依法不能稱之爲文官，然其所居之職位，幾不能與文官之職位分別劃清。彼等之能運用其地位以左右國家大事之力量，正與文官相等。是以作者建議亦將此等官員，列入作者所認爲高級文官之林，包括於五〇〇數目之內。

但問題尙不能止於此。英國國內文官，尙包括許多重要官員，（依最近一次皇家文官委員會之稱呼，名之爲專員，）具有各種自由職業及各種科學上技術之合法資格者，如律師，會計師，醫師，建築師，工程師，自然科學研究員技術員等是。此外尙有若干視察人員，亦屬於此類。一九三一年，其總數爲一〇、五〇〇人，即使其在最近八年中，（直至一九三九年），尙未增加，（事實上必須增加），亦已超過高級行政人員七倍。其中大多數人員或爲初級專門人員，如公用局之建築師，工程師，或爲分佈全國各機關之視察人員，或爲各實驗室之自然科學研究人員，技術人員。但其中尙有少數人員包括專門技術機關之長官，常川駐居於中央各部之辦公地點。在此少數人員中，亦有若干應列爲高級文官者。

英中央各部中，尙有一專門職位，對於推動部務，增進工作效率，關係非常重大，卽部內之法律顧問是。有時稱之爲律師。其職位，依其地位與薪俸言，最低限度相當於主任助理次長，有時尙較主任助理次長爲高。英中央各部之日常工作，隨時均不能脫離法律，是以法律顧問居於極有利之地位，對於全部逐日工作，均可概知，其熟悉情形，恐僅次於常務次長。遇政

策有新變更之時，十件案內，有九件須恃法律條文（或半法律者）執行之，如議會之議決案，如條約協定之訂立，如殖民地之訓令，如樞密院之指令，如皇家之勅令，如根據議會議決案所訂之章則條文等皆是。任何文稿，均須由其過目，如其性質不僅爲提出議會之提案，則法律顧問須與有關部分行政人員及其他官員共同起草。如其僅爲對議會之提案，則由其自擬初稿，再由議會之財務法律顧問予以推敲，遇有困難，再互相商酌。如其提案性質非常重要，且有若干爭執之點，則於此提案送達議會之時，彼尙須設法告其內閣大臣，於辯論之時，對於某疑難之點，或於送交委員會討論時，對於某修正之點，應如何答辯。且須如裸姆然，注意提案之如何經議會發言人右手之廡廊，或上院之大門，遞送出來。具此種種經驗之後，彼可獲得若干智識，爲他人所不及；彼知某一提案乃經何種困難與弱點而通過者，此不但就法律觀點言，同時且與行政、財務各方面有關。是以一人一旦充任法律顧問後，即將終身在職，直至退休爲止。一九一八年後，英國中央政府各部，始實行將某一部得力之高級，或接近於高級之行政人員，自甲部派往其事前毫不熟識之乙部，充當高級官員。然此種辦法，尙極少通用於法律顧問，故凡充任某部之法律顧問十年或十五年，或充任某部之助理法律顧問達十年以上者，即可對於部內所有事務，有一般之認識，對於某特殊之事務，有特殊之認識。此皆爲其他官員所不及者。

法律顧問既富有法律智識，其所居之位置復如此重要，且能熟悉部務，（尤以關係部與議會之工作爲然），政府自須賦與權限，至少使其有貢獻意見之機會。蓋就法律之工作言，爲律



師者，大可僅擇其與法律有關之工作而爲之，而拒絕貢獻其他方面之意見。然法律顧問並非均如此。英政府之事務，法律與政策兩者關係非常密切，無論爲一提案，爲一議決案，或爲一條約，均難僅就法律觀點加以解釋，發表意見，而不越出法律範圍之外者。吾人可爲之作一更準確之解釋，卽法律者，政策具體化之謂也。是以欲就法律觀點說明一提案之觀點，最低限度卽等於說明一提案之已往政策，與已往主張。換而言之，亦卽同時說明其主張與政策，應如何適應或是否可適用於現實之環境。且一般充任法律顧問者，均相當通曉人情，顧問中有運用其左右之力量（如其查有此力量）之自然傾向，而不願矯揉造作。遇文官或文官與內閣大臣集會，討論關於法律政策兼顧問題時，法律顧問均有可能被邀入席。彼絕少拒絕發表對此問題之一般意見，反之，彼願於法律問題之外，同時參加一般討論，最多或於未發言前，加一段序語如下：「此問題並非法律問題，然吾願提出……」此卽表示其必發表意見，而大家亦必鄭重聽取其意見，同時並無一人顧慮及此顧問將如補鞋匠之錐根到底。

法律人員幾於所有政府機關內均有，惟各部因工作性質不同，尙有需要其他資格高深之專門人才者。例如衛生部需要醫務人員，工務部需要優秀之建築師工程師。尙有機關需要鉅量觀察人員，如內務部教育部之高級視察人員。嚴格言之，彼等並非專門藝術官。彼等僅對於其部所主管之某一主題，——如學校，工廠等——有極精細之認識，此種認識非日居懷德廳（Whitehall）或 Somerset House 辦公室內之文官所能有。此專門技術人員之首領，住居倫敦或愛

丁儀之辦公室內，極易與其部之高級行政官員及內閣大臣接近。在職位與薪俸上，其官階多屬主任助理次長或較高。遇屬於彼等範圍內之重要事件發生，其部長官均須就商之。例如某部欲向議會提出關於衛生，體育，工廠之重大議案，事前則不得不於原則上，細目上，請衛生部主任醫務官、教育部主任視察、工廠之視察長、貢獻意見。此並非表示彼等對於疑難問題之解決有最後決定之力量，該力量乃因人而具，惟彼等確有從中左右之力量與機會耳。

基此研究，截至一九三九年初，各部所用之專門技術人員，包括法律顧問、視察等，可列為英之高級文官者，其數目估計約為五十，律師約佔其半。

依此綜計，截至大戰爆發為止，美國高級文官之總數約為五五〇——其中五百人屬於高級行政人員，（此五百人中包括依法完全不能列為文官或尚有疑問列為文官者），律師及其他專門人員各佔二九至三十。關於決定此數字之意見，各人看法不同，作者不敢謂其十分精確，僅可謂其比較可靠，約在五〇〇以上，六〇〇以下。此等優秀人員之薪俸，一年總數約為一百萬鎊。作者前言及美國全部文官總數在四五〇，〇〇〇以上，即將工廠人員及屬於手工，信差一類之人員不計，亦在一二〇，〇〇〇以上，無論何人，如思及高級文官在其崗位上所擔任之事務之複雜，與其規模之宏大，則必不認為彼等在全部文官中所佔之成分為過多。吾人須知英政府高級官吏（如內閣大臣）之地位，與工商業首腦之地位不同，彼等須同時「兩擲作戰」。一面須自己工作，或監督某種工作之完成，另一面尚須隨時從事準備保護其已完成之工作，免

受若不同行職業團體，有組織的打擊，與極尖銳的惡意批評。

政府內有一事發生，五六百老官僚將羣起貢獻其意見，但於政策最後決定之關鍵，則極少在旁，此或將引起一般人之詫異。緣高級官員中有三分之二以上為助理次長，主任助理次長，及律師外之各種專門人員，彼等所處之地位雖得享有真正直接左右關於政策之機會，然僅屬於某一個有限範圍內之政策，亦即其主管司以內或一問題以內之政策已耳。例如農業部某助理次長之所管司為關於田賦事宜者，於一九三六年起草什一稅法與通過什一稅法之時，該司忙得不堪，然農業部注意管理進口數量時，則與該司無干。於一安靜之部，或一部之安靜司內，其高級官員，可多年對於決定重要事項之政策事宜，不加過問，以其事件與其主管無干。例如年金部之助理次長，與關稅土貨稅局之助理次長，可年復一年享受太平日子，不與其上司晤面。以高級文官管理小範圍之事，與決定大政策者相比，其所處之地位，即如各部內閣大臣在戰時內閣所處之地位相同。其力量雖極直接有力，然僅能就某時某事言之。

關於戰時內閣，於此順便可述及者，即戰時閣員身旁多半均有幾位主腦顧問，充任其內閣，此現象極其自然，且並無何種正式法令依據。該內閣之組織，因內閣大臣與其主要屬僚之身份之不同而異，因內閣大臣對於其親信能力估計之不同而異，因政府政策方面之不同而異。然必有常務次長，亦有副次長在內。此外或尚有一法律顧問，一主任助理次長或助理次長（此助理次長多主持該部於政治上有關係之司務），並內閣大臣之隨從秘書。此五人或再加一次長

通常即構成一內閣大臣之「戰時內閣」。內閣大臣即借此「戰時內閣」與議會大臣商討一般政策，與目前立即應加注意之某一特別事項。其他高級官員有時亦被邀，然均以與某問題有關之專家資格列席，一般之主任助理次長、或助理次長，鮮於此內閣中見之。此種組織，幾為不可免者，蓋內閣大臣皆喜聽取次長以外各級官員之意見，而有識之次長亦不至表示反對。惟遇內閣大臣與其他高級常務官員商談重要事件時，次長必謀列席。再則疑難複雜之問題，往往皆為個人間之事，絕不能與十五或二十人共同或個別的予以痛快討論解決。是以非有「小內閣」之組織不可，無論其為自動或被動，均由內閣大臣組織而成。

關於高級文官在各部內分配情形，於此亦須略為述及。英國政府機關，可用多種方法分類，為應本書之需要，可大致依其職掌分為三類：一為完全政治者，（此處所謂政治乃政策之形容詞），一為政治而行政者，一為純行政者。凡政治的職掌愈偏重之部，則高級文官在全部文官中所佔之成數愈多，財政部殖民地屬於第一類，供應部屬於第二類，郵政局，內地稅局，關稅局屬於第三類。一九三九年財政部職員較少，有高級文官三十人，外交部殖民地內務部每部約二十至三十，供應部相仿，郵政局雖有職員成千成百，然其高級文官不過二三十人。大部分高級文官均集中於以下之十八個大部：財政部三十人，海軍部，航空部殖民地教育部外交部內務部內地稅局衛生部勞工部郵政局貿易部陸軍部各二十至三十，農漁部、關稅局、印度部、交通部、蘇格蘭衛生部、各十至二十。以上各部約佔全數之三分之二，其他各小部（小部人數

雖少然其職務則甚重要，例如自治領部（或大部）如失業輔導委員會，工作繁忙，人員衆多，然其工作性質皆屬於例行者）各佔二三人或六七人不等。

依上所述，吾人對於英國戰前之高級文官，可得下列之總概念：英國高級文官，佔全部文官之小數，約五五〇人，其任務有二：一爲負責執行已經決定之命令，一爲於命令未決定之前彼等得左右其性質。就高級文官本身言，其中有六分之一乃供內閣大臣組織「小內閣」者。此「小內閣」應如何組織，由各部內閣大臣自定之，然普通均由常務次長、副次長、法律顧問、一主任助理次長或一助理次長及內閣大臣之隨從祕書組織之，或從以上各員中挑選之。在此「小內閣」之外，尚有一外圍，由主任助理次長、助理次長、及法律顧問以外之專門技術人員組成，此種人員，部大者達一五——二五人，於全文官內佔有四五〇人，其權力與左右之力量，僅限於某有限範圍之內。某一部之內閣大臣，在某時期內有如天體之太陽，其四週爲環繞旋轉之行星；惟此文官宇宙有一重要不同之點，別於天然宇宙者，即此太陽有時將因循環之變動而降落，而代之以其他發光體，至其四週之行星，則仍依常軌繞行，並不因之而動搖。

## 第二章 日常生活

三四年前，苟有人可費一小時，自晨九時四十五分至十時四十五分，於週日之上午，逢議會常會之會期，徘徊於懷德廳之附近，則彼定可發現各級官員依其官階之等級，與辦公時間之早晚，極巧妙的互相配合，出現於街頭之上。於最先之一刻鐘或十分鐘內，路上所擁擠者，爲儀表伶俐，身體健康，衣冠潔整之青年男女，代表所謂下層中等階級中人，其性情率皆質樸而嚴肅，和美而誠摯。十時左右，路上行人多快步而過，一望而知此階級中人如不按時到值，或遲到一二分鐘，則將受其長官之輕聲申斥，此乃完全代表文官之低級職員，如打字員，低級科員，助理員，助理會計員，初級技術員等。在此時間之內，偶然亦可發現少數高級官員，需較其長官到值稍早，如內閣大臣之隨從秘書等。或逢若干助理次長，法律顧問，與各部首腦，彼等爲欲養成早到習慣，而提早趕赴辦公室或因該日須特別會晤某人而須早到。然此少數高級官吏，擠於僚屬人羣之中，於尙未爲人發見之前，在十時五分左右，卽已穿越懷德廳之大門，不得見矣。十時十分，發現少數較爲鬆閒之男性人員，排列走向懷德廳之大門，此乃文官之低級將校，如主任科員，高級助理員，副科長，科長及其他從事技術工作較高級人員。十時十五分至十時四十五分半小時內，發現一般權要，走向其大權之所在地，舉步甚速，然並非不端莊

之慌忙，年齡較長，自四十至六十，六十五不等，身材佳尚。（就年齡之差別而言，遠較十時所發見者爲佳），服裝大方。若依英國社會階層眼光予以辨識，一望而知其爲有才幹有素養之上層中等階級中人，內亦不乏具有國家柱石之風度者；額痕深刻，慎於思而爲衆所矚。然於英國文官中，過於嚴肅，有時亦不免爲人視爲假面具，與不自然之弱點，大部分常務官吏於工作上，權限上，責任上，以穩重之精神，負荷其重任，平居之時，則不失爲一活潑幽默之人，善於享受人生及人生之一切快樂。

十時四十五分左右，高級文官不復於此路上發見矣，僅有一二例外，因特殊原因晚到，或因尙未能改洪水時代前之惡習；彼時若干機關，即低級行政人員亦不否認於上午十一時以前尙未開始工作。茲問高級官員於每週日上午十時三十分到達辦公室後，均從事何種工作？直至晚七時或七時十五分，於八個半小時內，如何充分利用其時間？（七時十五分後，彼等多離辦公室，歸家晚餐）爲答覆此問題，則須略將英國政府行政工作如何每一小時呈現於高級官員之前，擇要敘述，大體可分以下各類：

一、書面指示：凡屬員上呈之事項，可不必向上峯請示能自行解決者，皆屬之。（可簡稱之爲批示。）

二、撰擬備忘錄記事錄發表其個人之意見：凡屬員上呈之重要事件，認爲有與上峯參考之必要者皆屬之。（可簡稱之爲撰擬。）

三、核改稿件：凡屬員呈請簽字，或請核准，或其他部分送來會章之稿件皆屬之。（可簡稱之爲核稿）。

處理上項各事，須隨時加以留意，如一信中有「語不妥或遺漏處，未經意細閱，忽略過去，其將不利於一部，可延長至若干年。苟其所處理之案件屬於申辯性質，爲其部表示對於某重要困難問題所持之態度，則尙須自行起草。有時或將爲其長官召往，一顯其多年供職文官之本領。例如供給有關之資料，陳述有條理之見解，使用簡捷之文體，與含蓄之字眼。爲反駁而施之肯定措詞，不宜輕於形諸筆墨，蓋雖可博一時之快，然貽害則甚大，遇情勢變化之時，此肯定詞句或適足供人藉口而攻擊其部。此外有經驗之文官，尙須具有想像之能力，想像收閱人於覽其文字後，將發生何種印象，無論爲對下院或對社會發表之文字皆然。

以上所述三種工作，經常均經登卷，掛號，各種手續後，送與高級官員檢閱。每一卷爲一事，所有有關某事之信件備忘錄，記事錄，均依日期先後，編列次序，放於一編號之封套內。然須知高級文官之工作，非一生卽從事於此，卽其大部分時間，亦非埋頭於此。以下所述之其他工作，實佔其大部分之時間，亦可謂佔其最寶貴之時間。

四、與各種人會談：日常與其晤對最常者，爲其僚屬及同事。有時被內閣大臣議會大臣召往談話。此外尙有其他各部之官員，非政府機關之各種重要不important團體之代表，（包括地方政

府，社會團體之監督機關，自由職業之聯合會與企業公司等）以及私人之來訪者。此最後一類



人，除非個人相識，或經人介紹，自不能與高級官員直接會談。

五、參加委員會工作：任何一部之高級官員，經常均充任各種委員會之會員，有兼任二三個以上者，有充任一二會之主席者。此委員會所加於其身上之工作，因委員會之性質，組織，及其與本部關係之不同而各異。有時彼等尙須代表其本部出席皇家委員會，議會委員會，或類似之機關充任申辯人。苟該委員會所查詢之問題，與其本部關係重大，則其工作將甚吃重。通常其長官均於事前囑其預備一書面備忘錄，述其所以如此提出之理由之重要根據，此種工作，其本人與其僚屬均費時不少。於委員會開會之時，彼且須以全力以謀應付。此種委員會雖照例對於文官申辯人表示客氣，然其中總不免有一位委員，在內作祟，玩一種把戲，所謂「鈎餌官僚」。以一受人質問之人並於大眾之前，任人用各種各式之問題反復盤問，彼雖對某一問題澈底了解，然亦不能絕對避免其所言前後有不盡相同之處。

六、議會工作：依文官之眼光觀之，此類工作，可依其所費時間與精力，循序逐增，分爲三大階段——詢問，個別辯論、及議案。此一工作較任何其他爲急迫。幾千英畝之農田，將卽爲水淹沒，某殖民地之總督，因當地土人之糾紛，正急待外交大臣之指示，然內閣大臣或議會大臣尙必須安然準備其如何答覆上下院所提出之質問，與當晚之辯論演詞，並本部所提出二讀或三讀之議案。如提案業經提交委員會，則更須進一步準備如何應付其在令文上應行修正之點。如遇辯論之時，凡與其問題有關之高級官員，尙須出席下院，自下午四時起，坐於發言人

右邊之廡廊內，靜待數小時，——此數小時之消磨，既無所得，復無所樂。如提案已交於委員會內，則此種時間之消磨，或將延續至若干晚。

七、與以上議會工作有密切關連而不完全相同者，為預備備忘錄及書札之撰擬，常為短篇者，亦有較長者，皆與上級長官所交辦之事件有關。一部之議會大臣，每日均收到若干與部務有關之信件，此種信件均須用其個人名義作書面答覆。來信者多為政府機關之同事，上下院之議員，選民及其私人所識之男女。有時或於上下院走廊中，過某一議員，於談話中亦可發生問題。此議員告內閣大臣曰：「余有一有力之選民某某先生，對於閣下之某一地方視察員之一信，表示非常不滿，請閣下注意」。內閣大臣必應曰「然，余即將查明告子」。無論其將為口頭或信件答覆，於此談話後之一二小時內，高級官員即將接到內閣大臣隨從秘書之通報，請其將關於上述問題之事實與理由，書於紙上，經內閣大臣之簽字後，送交該好事之議員。

八、最後尚有不列入以上各種工作以內之工作。如每年照例須提出議會與公開發表之年終報告，或為全部的，或為一部分的，有時須由其親自動筆，若由屬員起草，則必再經仔細修改。時或應各種團體之請前往演講，或於飯後作簡短談話，甚或須費若干時日，參加夏令會議。苟其所精研之問題，能特別代表整個國家之利益，則遇有國外國際會議之時，或將代表其部前往國外參加出席，——一換懷德廳之空氣。

關於以上所述高級官員之各種工作，有一點須注意者，即各該項工作不能明白分開，且每

種工作幾均須雜以見客，通電話等等接洽。每一備忘錄，每一節略，每一對議會之答覆，於未撰擬之前，必須先與一二僚屬研談，或以電話查明事實真相，以防其所提出之答辯，乃曾爲他人提出而經駁斥者。有時尙須與注意當前問題之其他內閣大臣晤談。逢議會例會之期，擔任重要職務之高級官員，多半時間皆用於談話上。

今再談每逢議會例會之時，以上各種重要工作在一大部之一忙司內，如何分配於助理次長或主任助理次長之每日生活中。

上午十時半左右到辦公室，室內相當舒適，佈置即非云美，亦可稱佳，內有官級官員所特殊享受者二——一爲招待賓客之大靠背椅，一爲地毯。首先即拆辦公桌上之私人信件，其中各種信件甚多；有一二封爲完全私人者，有爲廣告，通知書，及圖書目錄者，有爲機關或社會團體之信件者，然率皆屬半官方。有關公家之事，因寫信者知某事係歸其管轄，冀於直接通信中，避免政府機關公文往返之延擱，麻煩，與機密之洩露。彼等多爲在他部工作與其同一階級者，或爲其部外之熟友，諸如地方機關之職員官吏，或社團之負責人，或國外使館及殖民地文官之官員，（如其部管轄大不列顛國外之事務）。

閱信後，擇其不重要者擲於身旁之字紙簍中，即開始批閱堆積案頭之公文，有爲昨晚離辦公室時所留下者，（除非特別拘謹之人，每晚於離辦公室前，必將所有公文理竣），亦有新來者。桌上呈現各種顏色之公事夾，其外面或用紅條，或用綠紙，以分別表示公事之重要性。完

全線者內即關於議會之質問，須儘先批閱並注意答覆之日期；如限期爲當日下午，則其他公事均暫行擱置。通常至少於一二日前通知。雖然，每一助理次長於每日按時到辦公室後總會發現其須費半小時或一小時，於預備材料，撰擬答辯，以應付二三個頗困難之問題。此種工作常需要通電話，或親自與其屬員及他部部員商洽。苟稍有延遲，即有內閣大臣之祕書以電話詢其將於何時可完卷。

答辯完稿之後，即須注意內閣大臣或議會大臣之隨從祕書有無便條來，此便條內所交辦之事，多爲前此所提關於議員之選民，與內閣大臣之私人信件，或口頭談話中所提到之事，需要其簽註意見，以備作復。此事雖無須急辦，然內閣大臣均期於從速作復，以免因延擱而發生麻煩。故助理次長對於此類事須特別注意，同時尚須注意其本人所需急辦之「半官方」來往信件，或辦公桌上之公事。凡能立刻答復者，立即請打字員速記答覆，或電某有關人員請其口頭或書面供給材料，以便答覆，遇有困難之點，尚須與其屬員先行討論。如須與本部或他部同等階級人員先行商談，且因費時較久，不便於通電話，則尚須親自走訪。及午，次要公事暫置於旁，俟稍空再辦，因此時多有約會。即於此時內，或電話紛至，或爲內閣大臣常務次長召見，亦常事也。下午一時，電話與會客漸漸減少；一時左右，依照習慣，爲午飯時間。少數高級文官即在辦公室內午飯，有時公事較忙者亦如此，惟大多數均赴會社用膳。每一文官，幾均屬於「懷德廳附近六大社之一」，——學藝社 (Athenaeum) 遊侶社 (Travellers) 新新社 (Reform)

，聯合社 (Union)、聯合大學社 (Unired University)、及牛津與劍橋社 (Oxford and Cambridge)。亦有屬於其他，如 Brook's Savile, National National Liberal 等，然前六者爲最著名，其中尤以新新及聯合兩社，每週日自下午一時十五分至二時十五分，充滿高級文官飯客之囂囂談話聲。所幸此間談話極少涉及公事；自然亦非不可，間或有其甲約某乙至同一社內談某件公事者。午飯後，助理次長於吸煙室內閱數分鐘書報，或於彈子拍上作棋戲，或加入二三好友祕談，(極祕密的)某常務次長對於某內閣大臣如何，某議會大臣「像煞有介事」之神氣之可厭，某丁接某事以前，某內閣故不就該事，某內閣大臣在政治舞臺上較活躍，諸如此類之閒話，西寺 (Westminster) 及懷德廳之真相，於上述各社內未消散於文官腦海中以前，不至有何重大之變化發生。

每星期總有一二下午須參加委員會，接見代表，或親自主持某委員會會議。此種會議，通常皆在議會常會時，多於下午二時至三時開始。早間與傍晚與高級官員不甚相宜，因內閣大臣在此時內多甚忙碌，自午飯後至四時，通常均爲議會工作佔去。會議忙碌之程度，視會議之性質及出席者與會議之關係如何以爲定。若無若何直接關係，僅從事旁聽，則可趁機略事休息，但此種機會甚少。非自任主席，即居於申辯人之地位，或充當一打手，與到會各代表之意見相鑿者舌戰。此種會議或須費時二小時至二小時半，於歸辦公室後，精神多感疲乏。侍者進茶，稍爲休息，希望不復受電話或訪客之煩擾，然後可以着手清理辦公桌上未了之公事與信件。其中

有僅須核閱要點者，有於事前業經接洽者，每件數分鐘可批閱完畢；然亦有一二件需較費時且須特別注意者，尤以重要之信稿爲然。例於下午六時半至七時半之間，離辦公室回家，或至社晚餐，（除非被召往議會兩院，或往晤內閣大臣，或出席辯論）。六時以前多仍在辦公室，六時半如能離開，即稱幸運，例於七時左右始去，此時懷德廳內僅餘守夜者及留宿之職員矣。

星期六上午可較空閒。議會是日無會，其他委員會亦甚少。內閣大臣多於星期五下午，或傍晚往倫敦郊外渡其週末。助理次長多利用此一上午清理本星期未了之不急要信卷，與其僚屬研討下星期之計劃，繼續辦理較爲冗長之工作，如年報，或詳細研究不久即將提出辯論之較大問題。有時於午飯後，尙復回至辦公室，費一二小時完成某件特殊工作，除非有意外事，（自非所願）下午一時左右即可悠然往度其週末矣。

於議會不開會之時，（一年有四五個月），生活較閒適，此時卽爲其假期，八月與九月內，可有約四個星期假，復活節，昇天節，聖誕節等可有二三星期。一年之中，於議會閉會期間，其消磨於辦公室之時間約爲十個星期。此十星期一切較爲安靜，縱不如「代辛苦勞作而來者，卽將爲盡何之鬆懈矣」一語之輕鬆，尙有應作之工作甚多，惟不若他時之緊張，無議會之詢問，無委員會之提案，亦無議會之辯論。內閣大臣多於此時內遠去，委員會亦停開，文官等則整理其最後一次會議所議決之事務，並專心於行政工作，其比較困難複雜者，爲執行常會所通過

之各種議案。九月過後，安靜之期將滿，內閣大臣，常務次長等均復返倫敦，即將開始討論下一次常會之節目委員會及其他會議將復行活動。自國外歸來之人員，與各地方政府各社團之代表，將羣集倫敦請見。十月起，財政部開始通知各部預備下年度概算，十月底，議會復會。

以上乃描寫於一引人注意之部，——指受議會攻擊，最低限度受議會質問之部，——充當某一司之助理次長，或主任助理次長之每日經常生活。各部各司忙碌之程度，因事務之別而大不相同，財政部經常均甚忙碌，以其所處之地位為英國行政之中心，他部有時可享受較長期之安靜，有時又極其緊張。例如最近數年來，外交部及農業部安靜之時極少，而年金局則且至一九三九年均無所忙迫，亦有部甚緊張而其中若干司較為安靜者，例如農業部家畜農工司 (The Livestock and Labour Division) 自一九三四至一九三五年中，工作頗為繁忙，然其所感受之緊張性，並不如管理牛乳家畜及糖之銷路，或規定農產品進口之定額等司之甚。較安靜之司，以工作較空閒，其優秀之屬員，即不免為工作繁重需要添人之司所調用，惟彼亦未嘗不可利用其地位，於此時從事宜並有用之工作。彼可用其全部精力於充實司務，得免消耗其大好功夫，預備應付議會之材料，為人說明並辨正其過去之工作，目前之事業，及將來計劃。其日常工作不及面對暴風雨之同事之豐盈，亦不若其緊張與匆忙。此中最大不同之處，即在其無議會工作，是以其時間與行動均由自主，可於若干星期內，不晤內閣大臣及議會大臣，即常務次長亦極少往見，如其工作與地方機關或團體有關，則可藉此時機走訪，惟通常自仍留於倫敦辦

公室內，至少在議會期間。除議會工作時，其日常工作與其他同事相仿，如批閱公事，通電活，會客，開委員會，答覆半官方信件等。然此等工作中，無一若議會工作之煩迫，須受時間限制，一切可自行安排。較重要者，可用全付時間注意之，遇疑難處，可從容應付之，不必趕將有關事實，擬成備忘錄，須於翌日清晨即送交內閣大臣。尚有一點未可忽略者，即每逢週末，且可放心參加各種宴會。

此乃高級文官之日常安靜生活，然並非最高文官如常務次長及副次長之生活也。最高文官，以其在文官階梯上所處之地位，須受以下兩種主要因素之支配；第一與其直接接近之屬員，（惟彼等有此直接之便利），作私人或紙上談。其屬員均為助理次長主任助理次長及同等階級之官員，如法律顧問或會計長等。是以凡須經其過目之部務，皆已先經地位較高，經驗較富，能力較強之官員之手，且為一部日常工作所挑選之較重要，較困難，關係較重大之事件。第二，與內閣大臣直接接觸；其所討論者，不僅為日常之部務，下院之工作，具為有關政策之大問題及足以左右政策之公私各種力量，彼等供給材料，內閣大臣予以指示。由是觀之，其日常生活較助理次長少用筆墨，多用談話。

尚有一現象隨之發生，即較大之部，工作多而範圍廣，在議會常會時，縱無大小嚴重問題發生，亦有少許工作將牽連至其範圍內之某一部分，（雖與其他部分無干）例如同一衛生部，牛乳問題當時可極嚴重，而房屋問題則可無事；同一殖民地部，暴風雨可怒滅於拍勒斯坦（Palestine）



而反旋風則依然於西非。故同於一部之內，許多司及其助理次長可太平無事，而其他一二司之同事則忙迫不堪。惟常務次長及副次長無望享此清福。彼等不能卸責，並作隔岸觀火之風涼話，——「燒，與我無干，儘可熟睡！」一部之內如有事故發生，尤以常務次長必須隨時往晤內閣大臣，為其個人與整個政府貢獻意見，或須往晤其他有關之重要人物，並須於辦法既定之後負執行之責。如問題完全屬於議會方面，則自可與議會期會同時終絕，並非十分麻煩。此乃指國內之事而言，至於國外及殖民地之事務，則不可計期，有時須延長至八月九月，或即於此兩月內發生事故，亦未可知。

茲再述於議會常會時，一部之常務次長之日常生活。於上午十時半左右，到達其寬廠安靜之辦公室後，其隨從秘書（多為部內優秀之中級官員）即將信件送至，除留一二封自行處理外，餘概分別指示數語，交回隨從秘書辦理，——有須立即答覆者，有須查明後答覆者，有須電話通知寫信人來見者，諸如此類。交代畢，內閣大臣之隨從秘書持是日開議之議程而來，以供其個人之參考，或內閣大臣須要與之討論，二人略談後，（多半關於本日內閣大臣之日程），常務次長即令其隨從秘書，將本日議會之詢問案，及其所急要公事呈閱，開始集中精力予以研究。其中多半無甚特殊麻煩者，助理次長已將其簡單穩妥之意見，簽註於卷上，請其完成最後簽字手續。然亦有一二特別麻煩者，則須于助理次長之簽註上，逐字推敲，或須請助理次長面商，另作一答覆，亦有暫行放置，留待與內閣大臣口頭商酌者，其答覆之稿件，務須扼要，準確，

穩妥，能使內閣大臣認爲其意見非常明確，不必再加補充。此種答覆足以表現其中有一套巧妙藝術，其爲大家所公認之佳作，適不足表現其巧妙之所在。

於議會之詢問案，及其他急要公事理完時，內閣大臣即到部辦公，此時與內閣大臣作十五分鐘或半小時非正式慎重而機密之談話。內閣大臣開始研究議會之詢問案，及其他公事，次長即返其辦公室，是時其隨從秘書多正陪一來客恭談等候，來客或爲約定必見者，或爲一高級官吏爲解決某事須面商者。會話後，上午全部時間幾已過去，餘數分鐘或對隨從秘書有所吩咐，或尙須與內閣大臣一晤。於赴午餐之前，其必確知內閣大臣已離部，至下午四時始得自下院返。

在社午餐休息之情形，與其同事助理次長相仿，下午二時半左右，返辦公室，其時多半有人在部候見，或須出席一二委員會——，在委員會內，例較助理次長所受委員之麻煩爲少。下午四時，內閣大臣除因詢問尙需逗留議會官員席外，自下院出。有時返部多半均在下院之辦公室略事休息，其隨從秘書已於此等候。然無論如何，次長須於下午四時至七時半之間，在部準備內閣大臣隨時返部，此時內閣大臣之辦公室多半爲靜而忙之場所，內閣大臣接見代表，他部之內閣大臣來商洽有共同關係之問題，其他高級官員、議員新聞記者、選民亦來見，（事前或通知或不通知），惟大半皆爲不重要之談話，對於部務無甚關係。但內閣大臣希望次長於此時在座，恐其中有僅彼一人接頭之事。如內閣大臣於議會質問之後返辦公室，則此類與部務無

平之談話可較少。於是內閣大臣可與其主要部員，於下午四時至七時半之間，在辦公室內極安靜的共同處理工作，如商酌關於重大政策之細目問題，或疑難小問題決策問題。此種瑣事，於一大提案之每一條文內均可發生。次長自然必須參與，否則將不啻爲一種侮辱。如其時無特殊之問題可供討論，亦有其於零星事須與其僚屬相商者，諸如翌月應如何應付新任某種新要務之某代表，或內閣大臣須如何代本部向財部力爭已超過商量階段之某種案件。此時次長除非已離辦公室，或另有約會，必須參加此種討論，蓋爲其任務之一，亦爲其身充次長一種榮譽。

星期一至星期四之下午四時至七時半，次長必須在部，或在下院之內閣大臣辦公室內；在此時間內，如有空閒，可利用之與部外人員或部內屬員談話，亦可把握此時間處理公文及私人信件，（其隨從祕書及打字員在旁協助），下午七時十五分，內閣大臣雖辦公至晚餐，數分鐘後，次長亦去。星期五下午四時，下院散會，內閣大臣多往郊外渡其週末，次長可利用星期六，安心處理次星期末了事。

以上乃一大部之次長於議會會期內無甚特別重大事故發生情況下之經常生活。然重大事故隨時均可發生，任何一部均不免不時向議會提出重要之議案。其時次長將不斷的出席下院，於午後直至晚十一時，或較遲，坐於發言人右手之廡廊內。議會討論議案之程序，對其個人未必便當，對其翌日之工作亦未必可配合，因此其經常生活不免爲之完全混亂。其內閣大臣及關係司之助理次長須整日在辦公室內，星期日亦然；即離部亦不遠，且須易於找到。幸此類重大事

故關於國內者極少，縱使發生，亦可於短期內解決。但依外交部近五年來之經驗，則不勝其煩矣。

以上已將一部內兩位高級官員（一位權柄較有限制，一位居於最高地位）之日常生活略陳梗概，然尚有二點如不附帶提出，則尚不足以窺其全豹。

第一：高級官員每日之時間多用於說與聽。批公事，擬備忘錄，與寫信固為重要，然非最重要者。凡此公牘，亦不過談話及所決定之事項之紀錄，或口頭上所給予之指示之紀錄而已。重要事件極少不經私人事前之商討，而特來往公牘予以解決者。地位愈高，使用文字之機會愈少，聽與說愈多。

第二，說與聽之對象，除官員外，尚有各方面之男男女女。僅一二部例外，如財政部之文官，幾僅與他部之文官接洽，任何文官服務之對象，均依其工作性質而定，其對象本身多半非屬官方，且非盡相同。衛生部之主任助理次長或於一日之內須見一著名醫生，一鄉紳，某縣參議會主席，某製造牛乳器具公司理事，某商會總幹事，某私人團體之女秘書，或某一檢查牛乳公司之代表。尚須與本部內閣大臣，議會大臣，議會議員會面；或須接見新聞記者。（多屬於政治性質）。其在各委員會所擔任之委員亦不相同，有不屬於政府機關者。此種生活決非「固執之官僚」或「孤高無味之官吏」所能圓滿勝任者。

第三，下院開會，與開會方式，並開會時間之安排，對於高級官吏之日常生活影響甚大。

(其影響非直接，概皆經議會大臣之手)。有時尚須出席議會委員會，但非常有，較內閣大臣親赴議會之時少多矣。凡地位愈高，其所受影響愈大。常務次長全年之日常生活，幾完全受其內閣大臣日常生活之支配，而內閣大臣則受下院之支配。內閣大臣與其他官吏均須於「萬事以議會為先」之原則下低頭。

英國高級文官之生活，受此三大特點影響所發生之結果，將於本書以下各章述及之。

### 第三章 組合與性格

高級文官之數目，依前次廣義解釋之估計，約爲五五〇人。其中四分之三屬於主任助理次長，助理次長，與科長階級，或其官等與俸給與主任助理次長及助理次長相等者。此每一文官之個性，書籍之內，尙鮮有具此好奇心爲一，逐一敘述者。作者茲並不擬向每一個人逐加詢問，或向各部之人事長分別調查其年齡、學籍、及彼等之社團關係。所好此種資料，吾人尙可大部分從一般參考書籍中查及。凡佔與要津之官員，如各部次長，法律顧問，高級技術人員，衛生部之主任醫師等，均包括於高等文官之內。此輩高等文官與內閣大臣最爲接近，對於國家重要事務，確有左右之力，彼等確爲英國文官之中心分子。是以凡欲了解英國中樞行政機構組織之情況，與明瞭此機關究如何推動其工作，皆樂於從事此種分析之工作。依吾人分析此輩文官履歷之結果，得有一總概念。此一概念，除以下三個不同之點外，尙可應用及於其他高等文官之身上。第一，主任助理次長，與其他同官等之人員，平均均較其長官年齡爲小。第二，其待遇並不甚高，是以其所加入之社，亦並非地位甚高者。第三，一九一四—一八年第一次大戰之損失，對於英國文官之影響，以助理次長階級爲較大，因其年齡多在四十五歲左右，較其長官小十歲上下，然此種區別，僅爲時間上偶然之不同，而非性質上有何根本差別之處，與吾人所常

發問之問題——誰爲高等文官——並不相關。

本書附錄之內所列舉英國國內文官之重要職位，共一二八位。其中八十五位屬於高等行政人員類，廿二位屬於法律人員，廿一位屬於其他技術人員。此三類人員，可分別研究之。第一，高級行政人員類，在此三大類中，不但在數目上佔居最多數，且即代表英國高等文官之中堅分子。此八十五位高級行政人員，其官階皆爲主任助理次長，與助理次長以上之最高級人員，包括所有各大部之首長，副首長，及各小部之首長，或其官階與俸給與彼等完全，或幾乎相等者，如經濟部外交部實業部之首席顧問，如財政部貿易部之次長，及開拓局之主任委員等是。

在此八十五位中，如根據一九三九年一月十日之情形定之，作者可分別詳細分析其中八十五位之每人情形如下表：

一、年齡：		
一八七三年以前生	年齡六十五歲以上	三人
一八七四—八八年生	年齡六〇至六五	一人
一八七九—八三年生	年齡五五至六〇	三人
一八八四—八八年生	年齡五〇至五五	四人
一八八九—九三年生	年齡四五至五〇	三人

## 二、中等學校：

二十位出身於英之大寄宿學校「Boarding-Schools」六位出身于伊登 (Eton)，三位温徹斯特 (Winchester)，魯畢 (Rugby) 馬爾博魯 (Marlborough) 克里佛登 (Clifton) 各二十位。十八位出身于英之較大日校 Day-Schools)，四位出身于 (Merchant Taylors)，出身于聖保羅 (St. Pauls) 道爾威愛德華 (Dulwich King Edward's School) 伯明罕 (Birmingham) 者各三位。十二位出身于蘇格蘭愛爾蘭學校，愛丁堡之瓦孫書院 (George Watson's college) 佔二位，其他未有超過一位者。其餘卅位之出身各不相同，有一位為澳大利亞人，茲不一一述之，多半皆出身于日校，其中有兩位出身于縣學。

## 三、大學或書院：

八十位中，三十七位出身于牛津，十八位于劍橋，十五位其他大學或書院，包括倫敦皇家書院及倫敦經濟學院，此外十位未入任何大學或書院者。

## 四、入官方式：

四十一位應高等行政人員考試錄取者。五位依一九一八年—二〇所修正之考試辦法而加入者。六位求經考試而直接委派在教育工作者。(此六位中，有一位前曾短期在下院擔任職員，尚有四位曾在加入教育部之前擔任高級職務。)三位為外交人員，現仍在職，廿二位經他種考試方式而加入者。(既非經高等行政人員考試，亦非經外交人員考試。)十四位未經任何



考試方式而加入者。現幾全部不復任其原職，其加入之年齡較一般爲高，因其在法律，自然科學，及其他專門學術上有特殊之資歷。

#### 五、婚姻：

九位未婚，其他七十一位已婚。

#### 六、會社關係：

十五位未加入任何社，或即加入，而于自傳中並未提及，其餘均加入下列六個社之一：學藝，牛津與劍橋，改造，遊侶，協會，聯合大學。其中以學藝，改造，協會，爲高等文官所最喜加入者，然數目亦不甚多。

以上數目字，僅舉例以說明事實而已，並不足以爲異，蓋社會人士留意此問題者，多半皆知高級文官多爲已婚者，年齡均在五十至六十五之間，於未加入文官之前，皆曾受大學教育，其出身多爲牛津或劍橋，每人皆加入一二非政黨之社。且此種種事實，非獨高等文官爲然，即其他職業之首長，亦莫不然。研究英國文官者，或願進一步而知此高等文官所具之特殊性格。此間頗較爲抽象，不易衡量，如就此八十位中年之紳士，在政府中所從事之工作而研究，定可將彼等在社會與文化上所發生之關係，作一極有趣之分析。

然或將謂此種分析，並非必需，如勉強爲之，反足有失文官固有之尊嚴。英國文官在英國公務上，無論對內對外，其私人意見之足以左右其長官之力量，與其在職守上之足以推動政府

之政策，舉世皆知，非於英國國內爲然。此種盛譽，爲其所應享受者，蓋以一曾受多年訓練，富有經驗而精幹之公務人員，欲在政府機關一顯其身手，自可較其他一般人爲易；縱使未必能完全或永遠成功，然彼等輒不惜一試，每試多不至暴露其失敗。高等文官之最重要職務，非在執行內閣大臣之決策，而在貢獻確定決策之意見，有關政策之重大問題，多非根據數目字與淺近之事實決定之。一文官所貢獻之意見，非徒恃其智慧，而在表現其整個之人格。姑舉爲部長者之一重要職責爲例以明之；例如部中某高級官員。——如助理次長或主任助理次長——出缺待補，內閣大臣對於此缺之委派，雖須作最後之核准。然鮮有親自過問者。於處理此類問題之時，無論主持其事者，係出身於伊登爲遊侶社之社員，或出身於某一小學，於十八歲或十八歲之前即加入文官，並未受大學教育，並未加入任何社，均須竭盡其能，秉公處理，不應存有絲毫有意識之成見，即有成見亦必須爲無意識者。

於此吾人將進而答覆下列各問題；即此輩文官首腦，其出身與其教育究屬於社會何一階級？彼等究能爲全英國人民之代表乎？或僅能代表其一部分？於加入文官之後，彼等將關心其他階級人們之利益乎？其出身屬於上等階級者，加入文官後，將因其出身而享受特殊之利益乎？是否得享所謂貴族優待座之利益？統計資料，無法答覆此類問題，僅能依個人之觀察以答覆之；然統計資料爲事後證實起見，自亦不無小補。

首先應研究者，爲高等文官之社會階級問題。凡研究英國者，均不容忽視階級在英國社會

所估力量之大，（此力量雖日漸削滅）。吾人雖不能同意某著作家之言，謂階級之存在，最惡者莫如英國與印度；然英國社會階層之劃分，確非享有社會與政治民主之國家，所能想像及者！凡屬英人，（或全部如是），與其路事喧談之後，即知其人是屬於上等階級，如其不然，且知其應屬於何一階級之何一部分，甚且可自其人之舉止態度中，無形表示其屬於何一階級。更有甚者，即與一陌生人談話之後，吾人且可自其思想中，抽象的判斷其屬於何一階級。人們尊重階級較低者之意見，鮮有如尊重其長官之意見者。推而言之，吾人欲使某人從事某種工作，或派其擔任某種工作，必須相當考慮其入社會階級之何屬。此點容於研究高等文官與內閣大臣及議會之關係時，再為述及。

誠欲追究英國文官首腦們階級之何屬，最好之標準，為其中等學校教育之出身。大學之學歷，稍嫌混雜，即最貴族之牛津大學，及牛津之各書院，亦不能免之。蓋各大學各書院均備有若干津貼費獎學金，凡優秀青年，均可請求。基督教會（*Christ Church*）及馬格達達聯（*Magdalen*）諸校，雖皆為貴族富家子弟，然商人及小資產農工階級之子弟亦有之。中等學校則不然，中學學生雖非盡為一階級，然其為某一二階級所佔優勢之程度，有非大學所能及者。苟子聞某甲有一子在伊登，子若謂其每年收入最少三千鎊，子或誤矣，然子如謂其必有一子在三級（*Trinity*），在劍橋，則或不至大誤。反而言之，苟子已知某乙乃在聖保羅，或 *Mercheat* *Towlers* 肄業，則子對其階級何屬之推測，必較不僅知其任貝黎爾（*Bailiol*）或聖約翰大學肄

業爲準確。

按上觀之，以中學爲標準，雖非盡善，然實已爲最可能者。是以吾人可得一結論；即高等文官大半皆出身於上層或下層中等階級，有一小部分來自上等階級，另有一更小部分來自下等或工人階級，依調查所得，高等文官僅有廿人乃出身於英之較大寄宿學校，（富人多送其子弟入此學校，）然在其寄宿學校內，有時學校屬於上層中等階級，較完全上等者爲多。據一般人所知，富家子弟之成數，以伊登，哈魯，魯格貝，溫撒斯特，卡特號斯（Charterhouse）五中學爲最多。然於一九三九年，最高級行政官員中，出身於該五校者，僅有十一位，（哈魯及卡特號斯均無），（其中有兩位爲伊登出身，皆服務於外交部；依官方慣例，入外交部者須經特殊之手續）。其他寄宿學校及較大之日校，計佔廿七位。（日校學生多爲上層中等階級子弟。）其餘則未爲一一分析。惟似吾之印象，凡出身其餘之學校，多屬下層中等階級，極少爲上層中等階級，除極偶然之例外外，絕無富家子弟。其出身最低微者，有兩人，乃自幼就讀於公立初等小學。總計在此六十七位在英格蘭威爾斯受教育之官員中，六分之一係出身於上等階級，一小部分出身於下等階級，大部分屬於中等階級。此中等階級中，復有一半屬於上層中等，一半屬於下層中等。至其在蘇格蘭愛爾蘭受教育者，共有十二人，其中無一人屬於上等階級，全部皆屬中等階級。

以上概括之結論，可相當以彼等大學學歷之數字，及其加入文官之方式證驗之。其中有三

之二皆出身於牛津或劍橋，八分之一未受大學教育。至加入文官之方式，其人選雖不相同，然其數額之比例，則頗不相同。彼等皆於早年經考試而加入者。所謂考試，並非指高級行政人員及外交官考試而言，乃指第二部助理員及相類似之地位之考試，如關稅稅吏等是。凡循是路加入文官之青年，大部皆屬於下層中等階級，或下等階級。

高等文官，不恃其出身，究將如何能在另一階級顯露其頭角，此問題殊難答覆，唯一可供參考之資料，即為倫敦各社之社員數字。英國高級文官，四分之三以上皆加入一個或二個以上之社。此種社之地位，頗為高貴，入社費為廿基尼，(Guineas) 年費為十二至廿基尼。社之社址設備，及其生產方式，與社之空氣，皆屬於上等階級，(上層中等階級且不如之)。各該社社員，雖非完全富有，然其人必須相當富足，然後其家庭之享受，其本人之衣食住，及其他方面之生活方式，始能與社內(如協會，遊侶，改造各社)之享受標準相合。是以吾人可作下列結論；凡加入此種社者，其出身雖非屬於上等階級，然其在社會上之地位，乃與富有者相同。依以上之數字及推論以觀，則前此所述之四種高級官員，計有三種並非出身於其本來所屬之階級。換言之，高級文官大部分可因其才能之優越，運用其力量，自其出身較低之階級，加入於較高者。全部高等文官之構成，即恃此一部分之人物，外加本來出身於上等或上層中等階級者。

加入倫敦某一大社之文官，其所加入之社，可為其乃父所未夢想加入者；惟於其加入之

後，並非其在政治經濟上之見解，即須隨該社社員大多數人之見解而轉移。反而言之，彼此日可時常爭辯，發現大眾主張不同之處。然有一點可爲述及者，即于其加入之後，除非其人永遠孤立自守，固執其對於事物之固有看法，則殊難永遠不受其朋友之同化（其同化之程度，自不爲臨時在小學，及長大在學，（如牛津書院等），肄業四年所受同學同化之甚）。此種同化，對於高等文官處理國家大事之影響，非可完全予以漠視。蓋作者前已提及，一人對於政治行政上各種複雜問題所持之態度，並非完全恃其學識之不同而各異；一貴族子弟之政治經濟主張，或可與礦工相同，然于處理實際事務之時則各異，及處理人事問題之時，則其不同將尤甚。

依以上所得之事實，並證以作者個人之觀察，吾人可作下列結論；即所有高級文官，雖其原來出身並非完全屬于上等或上層中等階級，然因其日常之實際生活方式，與在社會上所發生之關係，結果可漸漸趨于同一階級。誠欲查究其生活方式可提高至何限度，則視其思想及性格之轉變如何以爲斷。此種轉變，無法具體發現，僅能予以意會。作者前次曾謂此種轉變，並不能完全爲自覺的，其以往政治經濟之主張，僅能于信仰上，習慣上，與偏見上，于表現其人格時，偶有輪廓上之變異而已。

上述之數字與事實，尙可供吾人答覆另一問題，即高等文官在整個社會中所代表之階級，其範圍究可達于何境？此問題可答覆如下：如依所有高等文官原出身之身份以觀，（不問其數額之比例如何），其範圍可自上等階級達于中等階級，並可包括下層中等階級。惟欲包括下等

或工人階級則不能，蓋其最主要原因，在乎文官所受之學歷限制，同時並與英之教育制度有關。且凡晉升為高等文官者，不問其原來出身為何，彼等均自認，並為人認為屬于上等或上層中等階級之一份子。

中有兩點，似有補充之價值，即截止一九三九年一月一日為止，附錄第二節中所列之官職，尚無一員為女性者。其中一人為猶太人，尚有兩人，（僅此兩人），依其姓名，應為猶太人之後裔，然與基督教徒結婚。

尚有一問題不提出者，即凡出身與學歷均屬上等階級者，其文官生命究有何較人為優越之處否？以俗語言之，即大官是否均留與貴族？

依前此事實而論，八十位高等官員中，有廿位皆肄業于富家子弟之學校。誠欲研究此問題，最簡捷之方法，自以先問此四分之一之比例數，是否可同樣應用于所有成功之高等文官。（所謂成功，即指此八十位經過多年訓練，而得最後成功之文官）。惟此種簡捷辦法，因基本數字缺乏，無法採用，此八十位在職之官員，並非依同一方式加入英國文官。其中十四位乃以專家身份加入者，其年歲較一般為高，是以其數字殊難以之為準，且此十四位升居要職之專家之學籍，尤難確定，同時經由他種考試方式，（不經高級行政人員考試），加入文官而升至高職者，亦有同樣之困難。是以此問題須以另一方式研究之。

溯自一八九九至一九〇八年，經第一部考試（即高級行政人員考試），加入文官者，共二

五三人。此二五三人中，如何至一九三九年一月一日尚在職者，其年齡均在五十三至六十三人之間，其官職列入附錄第二節者，有三十九人。試問此三十九位成功之高級文官，其出身之身份與其學歷，應與其他落後者如何比較？吾人對此問題頗感困難，認為依此種方法而研究，其結果不能完全可靠；蓋凡研究少數人之問題，其推論輒易為偶然之事實所淆混。吾人于所有文官中，不難發現三四優秀青年，同時肄業于一校，隨後並同時加入文官；然此有限數字之巧合，務須小心利用，以科學之眼光以觀，其可靠性殊足令人懷疑。

先就大學作乙比較，二五三人中，一二三為牛津，八五為劍橋，四二為其他大學，四位未入大學。三十九位高等文官中，二四為牛津，十位為劍橋，五位為其他大學。如以比例數計算之，則百分之四八·五為牛津，三三·五為劍橋，一六·五為其他大學，一·五為未入大學。三十九位高等文官中，六一·五為牛津，二五·五為劍橋，一三為其他大學。依此數字以觀，牛津劍橋，尤以牛津，最佔優勢；在此三十年至四十年中，牛津如與劍橋及其他大學相較，均居首位。

前此作者曾謂青年時代所受之大學與書院教育，並不如其初年所肄業之中等教育之足以表現其本人，或其父母之社會階級；然即以初年時代所受之中等教育為比較之標準，亦不可不慎重應用。茲姑就吾人視為有價值之資料，並就廣義之解釋，將較大之日校，住宿學校，及其他愛爾蘭蘇格蘭學校，均包括在內，為之比較分析，作下列之結論：二五三位文官中，四十六



位肄業于住宿學校，六十五位于日校，一四二位其他學校，（包括四十位在愛爾蘭蘇格蘭學校，四位在公立初等小學）。三九位高等文官中，八位在住宿學校，十二位在日校，十九位在其他學校，（包括六位蘇格蘭，一位公立初小）。其比例數往住宿學校佔二五三位中百分之十八，佔三十九位中百分之二〇·五。日校為百分之二五與百分之三〇·五之比，其他學校，為百分五七與百分四九之比。以上數字所包括之範圍雖大，然其區別殊嫌太小，不足依之作何結論，其結果僅可視之為偶然的。其數字並不足以表示曾在伊登或溫撒斯特肄業之青年文官可較畢業于聖保羅或愛丁堡之皇家高級小學者佔優。其學歷對其考取文官之機會，僅為偶然之關係，其與卅年之後之得升為高級文官偶然成分相同。

此結論尚可以其他事實證之。前此作者曾將高等文官加入文官之方式，列舉數字以說明之。中有六位乃經由教育部加入者；教育部為當時不經考試而逕以委派其高級文官之唯一大者。此六位中，五位出身于寄宿學校，第六位出身于聖保羅。苟此事實足以證明上等階級所佔之優勢，則同時吾人尚須注意其中有十一位，乃非經由第一部（高級行政人員）及外交官考試加入者。此輩皆屬于社會不甚富有之階級，即于十四位以專家資格，不經由考試加入文官之中，亦僅有三位出身于住宿學校，兩位為本即擔任律師者。最後再就佔居英國中央政府中樞之財政部而言，中有五位佔該部文官之重要職位；此五位截止一九三九年尚在職，中有一位為溫撒斯特及牛津出身，一位為馬爾百魯及牛津出身，一位為愛德華，伯明罕及劍橋出身，一位為

愛司幾 (Askes-School) 與劍橋出身，第五位爲愛丁堡之赫里歐特 (Heriot) 與愛丁堡大學出身，此種各不相同之現象，不但足以證明出身與學歷之並無關係，反足以證明大家機會之確爲均等。

前此所述，僅就附錄第二節內所列之各主要職位而言。此外尙有其他屬於法律與技術等職位者，其總數僅共占高級行政人員之半，其數目字爲四十三與八十五之比。作者前已述及，彼等不能如其他高級行政人員，真正代表英之文官，僅其地位與內閣大臣接近，甚爲重要，諸如外交部之法律顧問，衛生部之主任醫師，內政部之主任視察，其地位確甚有力；然對於一部之立法行政，並不顯露其重要性。研究英國高等文官者，如將彼等遺漏，則不足以窺英函高等文官之全豹；惜于此可供敘述之資料無多，且亦無法多述。依附錄第二節內之所列，截止一九三九年一月一日止，高等法律顧問廿二人中，僅有十五人，作者知其個人之出身。中有五人出身于寄宿學校，兩人出身于伊登，一人出身於魯格貝，一人出身於溫撒斯特，一人出身於卡特號斯，三人出身於日校；一人出身於羅里圖 (Loretto)。四位入牛津，三位入劍橋，其他未入任何大學。其他二一位技術人員，一位出身伊登，一位出身哈魯，其餘出身其他學校。三位出身牛津，三位出身劍橋，一位出身愛丁堡及倫敦大學。凡爲律師及高級技術人員，大半均加入倫敦之一大社。

技術人員，多以專門職業資格加入文官，是以其年齡較行政人員爲高，此點足以解釋前此

所舉各事實中所發現之特點。於律師顧問十五人中，吾人發現出身自上等階級之學校，達五人之多，出身自牛津劍橋者僅兩人。其理由甚為簡單，蓋英國之律師，分為兩派，一為律師，一為辯護士。諸如內政部分外交部殖民地部所發生之疑難大問題，多與法律及憲法有關，需要資望優越之律師為其法律顧問。此等律師，一經加入律師公會之後，多半須準備可於若干年內並無實際業務，以維持其生活；是以政府於聘請此種律師為顧問時，須擇其家道小康，或私人頗有積蓄，能於業務清淡時，維持其生活。是以凡能被聘為顧問者，多半皆係出身於上等或上層中等階級者。

至於王管關稅，內地稅，郵務各部門所發生之法律問題，多與議會之議決案有關，是以需要辯護士，而非需要律師。此種部門之高級法律人員，多由各該部以低級法制人員升充之，或請曾于私人企業機關有多年實際法律經驗者充之。彼等出身之學校，多屬於一其他之類者。彼等充當辯護士時，其他青年尚在大學肄業，是以其加入文官之年齡，較其他為高。彼等對於學校教育，不甚重視。其他技術人員亦然，其他技術人員中，包括醫師四人，獸醫一人，工程師三人，會計師一人，化學師一人，建築師四人，估計師一人，主任視察八人，各具科學及專門學識。就吾人所知之事實，加以研究，其中並未發現出身自上等階級者，有何佔便宜之處。其中有主任視察一人，出身於伊登及馬格達聯，另有二位自哈魯及貝黎爾。其餘十九人所出身之學校，自其校名研究之，無論就其學校所畢業之校友，或就其學校對於學術之貢獻以觀察，均

無富有之表現。

前此將英國高等文官之出身，學籍，及其在社會所處之地位，各種有關之事實，截至一九三九年止，爲之一一說明，並依此種種事實，作若干結論。惟誠欲根據此事實，以測將來之趨向，則尚有一特殊之點，務須加以說明，否則不足以覓全功。文官與其他職業相同，現有之情況，並非本來應有之面目。文官之現狀，所以如是，亦不免受一九一四——一八年慘酷大禍之影響，其所受之痛苦，亦與其他職業相同。其影響雖不能目視，雖無法衡量，然其因果之相承，其影響所及，至今尚在。

依前次大戰經驗，最高級文官與各大部高級資深人員，（內閣大臣所倚重者），因大戰之發生，不得已而更換者，頗不乏人。蓋戰爭爆發之後，年老之官員，多因年歲過高，無法擔任戰時之任務。大戰期中，就作者所知，有因工作過度而死亡者，有因不勝其勞而退老者，有因身體虧損而終於死亡，或退老者；然此種情形，苟事前已有準備，則可不止受甚大之影響。蓋依常理言之，凡年齡超過五十歲之文官，每四年必須準備其有一種變動。凡在一九一四年八月四日任高級文官者，至一九一八年十一月十一日，自仍繼續在位。此乃吾人顧及之事實。在此四年中，英政府因工作之擴張，如軍火部，糧食部，造船部之設立，應將文官之數量，予以增加，同時並應將年齡之限制，予以降低。苟如此，則上述之變動，自可不至發生影響。蓋結果因大戰而死亡或退休之年老文官，究不敵因大戰而增加之年富力強之饒幸分子之多也。

然依吾人過去之經驗，與最近之情況以觀，事實適與之相反。在政府各部門內，前此於大戰參加作戰者，今皆將由其父輩之手中，移轉其職權矣。一九一四年年僅十七歲之童孩，今已四十四歲矣。是時爲二十五歲之青年，今爲五十二歲矣。凡今日年在四十四歲至六十二歲之間，能尙在人世者，均屬幸運者。彼等當時均曾掙扎於死亡之線上，彼等當均記得若干友人，開赴戰場而未返者，或卽返而僅留其形骸者。今日尙在人世者，當承認戰死者中，不乏人格偉大能力高超之人士。舍死亡者之直接損失外，其未死者之身心，經此大戰所受之打擊，更非筆墨所能形容。此種悲痛之回憶，文官與其他職業當具有同感。凡於一九一四年年齡在二十二歲至二十五歲間者，不知有若干已經死亡或殘廢者，其中頗不乏可充高級文官之優秀份子，且有確爲人所深知者在。彼等如今日尙在人世，必可担任重要職務，卽就作戰歸來者而論，其中亦有於一二年內，因參加作戰而死亡，或未及齡而退休，終於不能完成其早年之願望者。此種重大損失，絕不能，且不易於戰事終了，予以彌補。蓋在一九一四——一八年中，應在大學肄業者，當時均因作戰而赴戰場矣。直至一九二一年，文官行政人員因戰爭所受脫節之損失，始能恢復常態。蓋是時始有一批青年，於受三年或四年大學教育後，於年滿二十三歲，加入文官。

凡此所述，乃欲說明目下及後此數年，英國文官將於一種特殊情況之下構成之。凡文官生於一八七九——一九一八年，現齡在五十二歲及六十二歲者，均不可視之爲循正常途徑所產生

之文官。彼等乃經大狂風暴雨所偶然產生者。不寧唯是，經由正常途徑所徵募之行政人員，其來源既已斷絕，則其需要自愈感迫切。蓋戰時政府所新增之職務，并非於戰爭之後即予消除；是以戰爭告終之後，政府必需開放數年之時間，以招收候補行政人員。然招收之方法，似不能再循正常之途徑，自二十二歲至二十四歲之青年中考選之，而須改用其他招收之方法。或擇其曾任官吏者，或自非政府機關中選拔之，或自第二部助理員中擢升之，或自專門人員中擇其合格者選用之。凡此一九一八——二二年所演成之混亂狀態，如欲謂其得足以償失，自亦無不可；然有一點須明瞭者，即文官制度本身，至少須暫時因之變質。依過去而言，高級文官之年齡，均在四十至六十之間，惟時至今日，（即後此數年亦然），凡能達此年齡者，非於一九一四——一八年適值役齡之青年文官幸而生還者，即於戰後經由非正常之途徑而加入文官者。

此種影響，目下已達其最高峯，今後可日趨減少。自一九二二年起，前此依正常考試途徑以招募青年文官之辦法，可開始恢復舉行。至一九五五年，可完全恢復常態。一九二二年所招募之適當年齡文官，其數量必須相當充分，足以選拔優秀分子，以補充高級文官之職位。吾人希望於其恢復常態之時，尚有一種現象，必須完全消滅，至少必須減少其顯著性；即高級文官不由高級行政人員類中選任之現象，必須較目前為減少。

全部高級行政類人員，除外交部人員及享有優先任用權之四位專門人員外，應自高級行政類人員中遇缺升補者，共有各部主腦，副主腦之缺七十八員，及官階與俸給與之相等者若干人

依一九三九年在職之員額計，高級行政類人員中，經由正常考試考取者，或由高級行政人員特種考試考取者，或經一九一八年戰後之普通辦法考取者，僅佔四十六人，約合總數之五分之三。其餘人員，或經由教育部直接任用，或由他類人員升充，或依專門人員身份任用。作者以爲如非受大戰之影響，非高級行政類人員所佔之百分比，或可不至如此之大，而在主管方面，亦可不至在高級行政類人員中覓員補缺。此種現象，今後自不至永遠繼續，蓋大戰之後，新進之高級行政類人員，其年齡既均達四十歲，且其數量之增加，並不因意外事件之發生而減少，則今後高級文官之將自高級行政類人員中選任之機會，必較經由其他途徑者爲多矣。夫如是，則年齡適合，與能力優越，堪以充任高級文官之候補人員，既予加多，則彼年齡較高之專門人員與乎未受大學教育，自低級職員逐步上升之高級行政類之人員之得充任高級文官之機會，必將爲之減少。

今後轉變之結果，將爲如何，非本章所欲詳述；然有一點可於此述及者，即將來最高級文官之任用，將較目下爲純一。每一高級文官，均將依文官制度之常規任用之。然在同依常規情況之下，尚有一不同之點，仍不能消除，即曾於十九歲至二十三歲在牛津劍橋肄業之文官，與十九歲至二十三歲在部中伏案之文官，此兩種人物，根本不能相同。同時更有一不同之點，即凡年齡二十三歲，即在部中擔任副科長，熟悉英國行政技術之文官，與年齡較高，本來服務於學術機關，企業團體，或曾充視察，逐漸上升至與內閣大臣或議會密切關係之位置之文官，

亦不能相同。作者希望在十五年之內，所有高級行政人員，可大半數均為大學出身，均於二十三歲經由高級行政人員考試，加入文官，立志終身以文官為職業。其未受大學教育，與出身於寄宿學校，及公立小學者，可日見減少。上層與下層中等階級之分子，在高級文官中所佔之百分比，希望其較目前為大。其加入倫敦各大會社之人數，亦希望其增多。此種純一性之表現，有其優點，自亦有其弱點，其最須避免者，即防其流為官僚化，蓋官僚化之流弊，即文官自身亦不樂見其實現也。



## 第四章 性癖與氣質

英國文官，依英之憲法精神，於未加入政府之前，乃以公開之方式徵求之，既加入政府之後，則託庇於內閣大臣之下，爲政府服務。然在一民主自由之國家，報章雜誌對於文官之一切，鮮有不加注意，不加批評，不欲揭露其真面目，而絕不肯亂事恭維。在此情形之下，近代政府官吏所藉聊以自慰者，認爲描寫文官之文字，愈演愈新，適足以使彼等知對己如何加意自尊，待人如何愈形和藹。巴勒克先生 (Mr. T. H. Barnacle) 巴夫魯爵士 (Sir Raffle Buffle) 及 Fountain in Square Trafalgar，今日僅留爲歷史上之笑料。蓋時過境遷，其所遺留者，僅能具有歷史之價值而已。英格勒賽得先生 (Mr. Ingleside)，麥寧先生 (Mr. Manning)，普羅海克先生 (Mr. Prohack) 均爲絕頂聰明之創作家，其中一人今尙健存，兩位僅於不久之前甫辭人世。此三者，均非今日文官所願讚許之者，然所好尙不至因遜肯斯 (Dickens) 特洛普 (Trollope) 之攻擊，而爲人傳爲笑柄。一九一四——一八年大戰期中，慈悲之觀念，爲之驟然中止。政府各大部及其工作人員所起之變化，自在意料之中。及一九一八年以後，其變化復歸於常態，其規模復與前此相同。是以頗有若干作家，曾於一九一四年至一九二〇年，在政府臨時充任文官，敘述當時服務經歷，謂其所發表之文字，無論如何富有趣味，如何生動，均

不足以真正代表一九一四年以前，與一九三九年以前之文官實況。此言誠不謬也。依作者所知，最近二十年來，尙無人用心描寫英國高級常務文官，於正常狀態下之整個真相究爲如何。意外之參考資料，並不缺乏，於布昌先生（Mr. John Buchan）之著作中，彼曾描寫外交部之布利范爵士（Sir Walter Bullivant）又於描寫罪惡之各種小說中，內政部之官員總不免爲人所提及。其所描寫當時官員之口吻，較之一九一四年以前，大不相同，布利范爵士與英格勒賽得先生並不相似，喬治先生（Mr. W. L. George）所描寫之官員更與前此不同。某另一作家之描寫如下：彼輩或經營油業，或經營鋼鐵，或經營蠶絲，盡其拖延修飾之能事；雖充分表現其同情心，而可一事無成，雖不事詭語，然實力圖規避。彼等對於公用事業，富有決斷，然個人之營利並不忽視，雖力求公允，然又不能不發慈悲之心。彼等非人也，一條定理也，一幅圖解也。一套三段論法也。至於近代之官吏，則雖不爲人所愛戴，然至少得人之敬重與讚頌。

處此時代，卽就現實之史料觀之，亦發現同樣之變更。自上次大戰以來，文官始終不斷受人批評。人多責其窄狹呆板，弄權不人道，或總稱之爲官僚心理，此實權力二字，居中作祟。蓋權力本身，卽不人道，既不人道，是以於其展布權力之時，可無疑慮的盡其欺騙百姓之能事，或冒工作漂亮之美名，一顯其本領，或玩最新奇之花樣，以慷他人之慨。此種種批評，皆十七年前此人所加諸文官者，雖云時代使然，然作此批評者，對於高級文官有此不良之認識，亦云不幸矣。時至今日，其能領會此種咒罵之刺激者，其惟真正熟悉懷德廳之情形，與懷德廳

之諸權要乎？政治學者如巴克（Baker）教授，如芬納（Fenner）博士，均與若干負責之報界同意，認爲高級文官如不通人情，必歸失敗，高級文官絕對不能離羣索居，渡隱者之生活，卽心願如此，亦所不能。任何一部高級文官，舍財政部外，其每日生活必須與若干文官以外（自內閣大臣以下）之男男女女接觸，苟其不喜於週旋應付各種各色之人物，則其工作似未可盡能順利。遇國事紛紜之時，輿論界亟欲尋覓替罪之羊，有時卽委過於官僚，使其權充罪羊，惟其心中固未含有真正之惡意也。蓋攻擊者知文官並不因之憤怒或介意，然卽在此情形之下，亦有爲文官申辯者。一般人均有文官「總沒有什麼錯」之信念。然就吾人所知，無論攻擊與申辯兩方，鮮有能因時因地就目下英國高級文官之特性，予以描寫精緻者。換而言之，鮮有能將高級文官在職務上所呈現之性格，予以據實描寫，並沾以其應着之彩色。

此種缺憾，可更舉例明之。某著名作家，亦爲一著名文官，曾以極巧妙之文字，描寫文官之真相。其言曰：「文官生活，似有物焉，居中作祟，不容以生活與藝術兩字概括形容之。世之作者，輒遺棄其外表軀殼，而競相探討其靈魂之所在。又曰：政府之爲物，並不習用人們尋常好衝突之情感。政府于決定失業救濟金數目之時，其不易引起感情用事，正與其不因之 *dislike* 條例所引起之衝動而悲傷相同。其結論如下：世上尙未見真正喜悅文官者，是以吾人不必以官僚之傳統觀念視之，可無情的稱之爲人類所不能容者」。

此一段妙語，似有幾分真理，然尙本足以窺其全豹。政府之爲物，因不習用人們尋常易生

衝突之情感，然居近世之工業社會，於昇平之時，人類日常所持以爲生之工作，亦何莫不然，合作事業，卽其一例，舍對事對物外，其對人絕不事競爭也。然合作非奇事也。關於世上充滿情感衝突之事，近代作家並非不留意揭破之，成千之偵探小說，比比皆是。然可供吾人列爲適當之例證，以表現其富有美感者，僅能於吾人公餘之時發現之，同時且視吾人之能如何運用之耳。政府之日常工作，非藝術之資料也。最低限度爲藝術家所厭惡。然此種結論，並不適用於交易所經紀人之辦公室中，與律師之事務所內，或醫師之手術室內。人之個性，惟公餘始能發現之。苟高級官員不能於現代之文藝戲劇內，露其頭角，其理由必須於其如何利用其公餘之性癖中發現之。此能性癖，自不能避免受日常工作之影響。爲文官者，不盡同爲一型，亦與律師牧師之不能同爲一型相同。然無論所執何業，日征月邁，往往表現其職業所具之特種性格，其他性格將爲之日趨消磨。本章之目的，即在發現英國國內文官之高級官員，究竟大多數具有何種特種性格。誠欲答覆此問題，恐儘能憑吾人之觀察與體會，並無統計事實可供參考。吾之見解，並不自認爲絕對可靠，苟有與我同具此種興趣者，或將全部或局部推翻吾之觀察，亦未可知。苟吾言不誣，則可知何以高等文官之往往不受藝術家之好評。

於未解答此問題之先，有一點須聲明者，卽外交官須視爲例外。外交官與其他文官之區別，近年以來，雖漸減少，然仍有相當軒輊。諸如投考之身份，工作之性質，其晉升之機會，均與其他文官不同。是以後此各頁，作者所作之觀察，與結論，均與外交官及使領館人員無關，惟

此例外，亦僅限於外交官已耳。

凡研究一事，欲知其最後之結果，必先窮其原委，及其所經由之過程。所謂高級文官，其定義前已言之，即接近內閣大臣之少數文官，其地位足以左右國家之大計。此輩文官，原爲二十三歲之青年，經高級行政人員考試及格者，其所經由之過程，爲其在廿年以內所從事之日常工作，與其在此二十年中所處之環境。自副科長出身，升至助理次長，最後列爲高級文官。於此有兩問題，須附帶提及者，第一，此輩青年，究有何以異於常人之處？換而言之，此輩文官，如與其當時在校之同學，隨後充任學校教師，執行律師業務，或經營他種企業與者比，究有何不同之處？第二，此輩文官，受有何種訓練，於其未升爲高級文官之前，彼等於此種訓練中，養成何種特殊性格？

文官非盡爲一型，前已言之。然凡經由常徑加入文官者，大部分有幾種共同之特徵。此特徵生於其加入文官之方式，並因其方式之相同，而共有之，同時並與其加入後所受之待遇有關。其加入之方式，爲同一年齡之嚴格自由競試，其加入後之待遇，雖非終身享受無上至尊與富庶從容之生活，如蕭克先生 (Mr. Edward Shanks) 五十年前所羨慕者，然亦並非十分薄待。其起薪並不甚高，然甫自學校出身，素無浪費之習慣者，其月入尙可敷用。普通（舍特別不勝任者外）每年均可達一一〇〇鎊。其優秀與幸運者，且可享有一年三千鎊之工作與職位，疾病與老年退休，均有保障。就一般言之，其所加入之各社，以其規模之大，數目之多，一時

殊難有展佈其能力表現其才幹之機會，無論長縮與奮勇者均然。換而言之，無論就財富方面言，或就名望地位言，殊難有早年得意之機會，大家之機會可謂均等。作一比喻，此輩文官所參加之牌戲，乃一先令一百點，而非一先令或乙鎊一點者。一世代中，僅有一二人如安德生爵士（Sir John Anderson）或[丹]公爵（Lord Stamp）者可自此桌牌戲移於他一桌，且亦僅此一二人耳。

在此情形之下，試問加入文官者，均為何種青年？曰，必其能力與勤奮之精神，均在一般大學同學之上而後可。「行政」（Public Administration）某作者之言，可以為證。其言曰：「必須兼具特殊之學識，特殊之聰明，與特殊之性格，始能成功。」吾雖不作如是奢言，（蓋依其言，其得於三個月之內，趕期準備應文官考試者，將為之如何解釋）。惟有一點須承認者：即凡考試成功者，最低限度須受有高深之教育，與具有勤奮之能力，其名得列前茅者，必具有特殊之才智與毅力。

第二、新進文官，多半不甚富有，無家世之憑藉，多為鄉村牧師之子，或為小商人之子，或其母僅恃極小之收入，以維持生活。彼等之父母，多年耐守勤苦，希冀其聰穎之子，不至中途失學，失却大學所給予之前途與機會。凡此出身之青年，一旦脫離大學，即須自謀生活。於其教育完成之後，其家庭希望能得其助，此自亦為為人子者之所願。然力與心遠，彼等僅能自願，於大學之最後一年，含有十分自信心者外，莫不懷愁慮之念。蓋此最後一年，非徒最後之

畢業考試期近，——此考試關係其前途甚大，同時在此三四年讀書生活期內，衣食住所賴以維持者，亦將以此告修矣。六月一過，彼將踏進另一世界。個人既無收入，復無人供給其日用，其家庭且不足以憑藉。當此之時，其生活既不容長久賦閒，亦不容冒險亂試，新聞與文藝之工作，過無保障，如往經商，則新進者之待遇，又嫌過低。試問自英國銀行（Bank of England）以下，能有若干商家，能給予年甫二十三歲之青年，以相當之俸給；足供其在城市上過安適之生活。教會機關，更不足道，其理由盡人皆知，當是時也，誠欲立即解決其生計，僅有三種機會，可予考慮：第一，為學術的，（學術一字，作狹義的解釋，）如牛津或劍橋之導師，或其他大學之講師。一年之中，有此缺可補者，極為少數。其大學之成績，不特須為「優良」，且須「特優」；同時其所出之缺額，且受各科分配之影響。其所學如非自然科學，或其成績並非特優，則僅餘兩種適當機會；一為公學之教師，一為文官。前者僅性情喜歡兒童，或體育者，或其自身出身公學者，始樂就之；是以所餘僅有文官一途而已。

卽家道稍康之青年，父母之收入較多，尙堪自給者，此時亦不免有同樣之顧慮。其父或為一文官，或為一新聞記者，或為一小商人，或為某教會之牧師。每年收入可自一〇〇〇鎊至二五〇〇鎊，尙足以維持其一生之使用。此種青年，甫經畢業，雖非絕對需要出外謀生，尙可受家庭之供養，於其尋覓工作期中，尙不止瀕於饑餓。然以一二十三歲大學畢業之青年賦閒在家，毫無收入，受家庭之厚待，亦不免自感愧慚。其解決此種煩悶之道，亦與貧苦者相同，卽

於是年八月，前往伯林頓 (Burlington House) 參加文官競試。

以上兩種之人物，佔經由尋常途徑參加高級行政人員考試之大半數。尚有第三種人，人數較少，（其趨勢亦日在減少中，）即富有貴族階級之子弟，出身住宿學校，與牛津劍橋。其能參加考試者，必須才智兼優，否則絕難與爲謀生而奮鬥之優秀青年男女相競爭。此一種青年，所以亦欲加入文官，有三種互相關連之原因：第一、少數爲受家庭傳統之影響；此等青年，一旦加入文官，可恃其家世之力量，得有表現其能力之特殊機會。第二、並非存心終身擔任文官，其真正之終身職業，爲地主，爲銀行家，爲大公司之董事，機會頗多，然爲其父者，願其子加入文官之後，得熟悉政府之內部情形，得與服務政府二十五年，現在居於高位之權要相認識。第三、尙有少數富於理想之青年，認爲居近代之社會，惟有加入文官，乃爲國家從事實際工作之最好機會，較之其他職業，可少受許多無謂牽制。然此種富有貴族青年，在全部高級文官中，究佔少數，此亦不失爲一種缺憾，其理由容後述之。

人皆謂加入英國國內文官者，皆性情溫和，不喜冒險之徒。厭惡麻煩，歡喜安靜。此種說法，三四十年前，或不無相當力量，（然亦非盡然），是時印度文官與 *Master Cadetships* 專爲吸引富有冒險性，與喜悅戶外生活，及樂於自顯才能之青年。然及近世，情形大不相同。一九一四年以來，政治上之各種變化，已使印度文官減少其吸引力；國內文官已爲樂於參與國家大事之青年所注意。蓋現時之印度，已趨向自治途徑，政權漸移歸印度籍之大臣；反顧英國



國內之政府，工作則大爲增加，服務之機會亦隨之增多。全球之交通日臻便利，政府權力集中於中樞。大戰以後，情勢更爲之大變，所謂「進取之機會」，已爲國內文官所取而代之。凡於懷德廳享有盛名者，於年屆四十五十之時，將有意外之機會加諸其身，（自非完全來自政府方面）印度文官，遠離英倫，二十餘年生活於熱帶氣候中，雖其體力精神，均足於陌生之環境，擔任陌生之工作，然上述意外之機會，未必有之。復次，處歐洲現勢之下，蘇格蘭英格蘭之文官，反較新德里或加爾加答之文官，冒險較大。今日之歐洲，乃危機險象四伏之一州。是以作者以爲至少近十五年來，凡以爲國內文官僅能吸引性情溫和，貪圖安靜生活之青年者，實誤矣。應文官考試者，中國有貪圖安靜者，然並非因其貧苦，而全無冒險進取之精神。誠如最近一次皇家委員會主任文官委員之所言，「苟爲富有，則彼等將就業於律師，或其他企業；苟應考者錄取之後，得任其就國內，或印度殖民地文官選擇其一，則國內文官必佔優先」。依其言，並未足表示國內文官缺乏進取之精神。反而言之，進取勇敢之青年，反覺國內文官之前途，較其他二者爲大。

錄取之青年，家道多非富有；同時且多非出身於住宿學校。如伊登，哈魯，溫翰斯特等。出身此等學校之百分比，本即甚低，目下更逐漸減少。作者所以提及此點，吾意並非謂凡肄業住宿學校者，乃天生不如肄業於日校，如聖保羅，Merchant Taylor's 等之聰穎或謂其教育較差。反而言之，吾意適爲其反。其重要之區別，在乎此五六個大住宿學校之學生，及其父母，

其能有自知之明，認識其考入大學，及其一生之前途，應完全自恃其奮鬥者，較爲少數。日校之學生，年達十五歲左右，不令自知奮發努力，爭取大學獎學金，或書院獎學金，以供肄業牛津劍橋之用者。苟其所學倫於古典，則於此時須撇去一切，銳意研究臘丁，希臘，卽於假日，亦無暇顧及其他工作，其他學問，至多僅能列於次要地位。日校之高級課程，盡其可能，爲此輩學生謀便利。結果無論參加大學或書院獎學金，或文官之競選，彼等多能擊敗伊登，及哈魯之學生。依各書院，各大學，及文官委員會每年揭曉之結果，住宿學校學生錄取之百分比較小。

上述兩種現象，一爲應文官考試者，大部分均爲中等階級之貧苦子弟；一爲錄取者，大半皆才能優越，堪任文官。此種現象，不免發生兩種缺點：第一，此輩文官，多缺少堅強之自信力，蓋彼等生於家世僅堪自給，並無積蓄，至多不過使用兩位僕人之家庭。其幼年所受之教育，爲城市日校，或鄉間之小學。此種家庭生活，如與家世富有肄業於伊登，溫韞斯特，假日回家，用僕成羣，來往戚友，均爲富豪，兩者相比，實有自愧不如之感。是以此兩種人處世接物待人之態度，大不相同。前者舍天生卽具有高度之自信力外，絕不能如後者之毫不費力，天生卽具有可寶之堅強自信心。居人羣之中，其舉止行動，談笑自若，絲毫不受拘束。第二種缺點，爲缺乏活潑與靈敏銳利之精神。此種精神，可使人應付繁難工作，歷久不倦，事後復可頭腦清析，條理明白。此種缺點，乃由於年輕兒童之時，用心過度。中等階級子弟，除非獲得獎

學金，頗難入大學肄業；是以在校之時，必須用功。一旦出校，即須自食其力。舍其人天生絕頂聰明，凡應文官考試者，自十三歲至二十三歲十年之中，必須絞盡腦汁。此數年中，舍各種特殊考試外，其最關重要者，則爲六月之大學畢業考試，與八月之文官考試。以二十餘歲之青年，經此接連不斷之努力，其所積蓄之活力，均不免因之而提早使用，其活潑之精神，自因之而消失。此種精神之有補於處世，較智識爲尤大。此種缺點，在加入文官十五年二十年之內，尚不甚感覺。蓋其年紀尚輕，多少具有年輕人之精神，且其時尚居於他人僚屬之地位，對於長官無甚重大之要求。及年至四十，其責任加重，其缺點即將發覺。雖可就其職掌範圍之內，完成其工作，然每缺乏領袖之要素，如自信心，推動力，說服力，胆大敏捷，機警等等。此種種要素，乃與靈敏銳利之精神同時具備。彼等舍特別幸運者外，頗難升至文官之最高級，卽在其他職業亦然，或將永遠保持助理次長之階級；苟機過湊巧，最後或可充任某一小局面之官長，（多半爲一大部之附屬機關，尤以財政部之附屬機關爲多）。

基於以上缺點，文官老前輩對於公開競試，招募文官之辦法，頗有表示不滿之意。認爲考試方式，不能徵得負重大責任之人才。此種說法，是否含有至理，姑且無論，惟此種現象，目下似日趨減少。第一，因投考文官之人數，年有增加。第二，前已述及，卽投考國內文官者，較投効印度殖民地文官者，爲踴躍。國內文官每年錄取之數目，亦較多。是以活力未經消磨之青年，亦頗之相多。二十年前加入印度文官之青年，今皆改爲加入國內文官矣。

依此情勢以推，吾人復可得下列之一般概論，即經由高級行政人員考試，加入國內文官之二十三歲青年，皆屬才力優越者，自最優至次優不等。依大學考試之紀錄，其成績百為甲等至乙等，或乙上。彼等皆曾受高深之教育，皆出身於上層或上層中等階級，其父母為小康。其屬於工人或下層中等階級者，極佔少數。大多數均為中等階級，屬於上層中等階級者亦不少，率皆家道清苦，收入年在一〇〇〇鎊至二〇〇〇鎊，須自食其力。彼等在牛津劍橋肄業時代，即為其與社會各種生活接觸之開始，使其認識一旦脫離學校，即須自謀生活。此外尚有一種文官，乃別具一種理想之懷抱，而加入文官者。彼等並不受物質之引誘，亦無特殊之願望；然因種種原因，對於其他職業，如教會，印度文官，學校教師等，非其所欲。彼等認為應文官考試，乃其一生奮鬥達於最高峯之表示，亦即達於奮鬥之最後階段。此種奮鬥緊張之情緒，有時甚為短暫，然亦足以使其追憶已往所經歷各種困難，及過去之緊張情緒。此種情緒，對其身心所受之影響，雖非以往十餘年均為如是，然其最後所發生之影響，並非不大。文官各種不同之資質，既如上述，試問彼等究將經歷何種階段，而可形成其最後之型態？

文官甫入政府之第一二年內，為學習時間，必先熟悉政府機關之一切例行工作，如信件之收發，登簿，歸檔，繕寫，與電報之編碼等。此種工作，將來雖未必由其親自處理，然彼必須熟知其如何做，須向何處何人接洽，查卷之方法如何，每一信件，自收件至歸檔，均經由何種程序，不至完全茫無所知。他如又官之階級，文官之禮節，亦須一一明瞭。再如公文上所用

之字眼，及其所含蓄之意義，亦須完全理會。此外尚須了解本部及其他各部之組織與職掌，認識各該部之人員尤須熟悉其本身所服務之某一特殊部分之情形。在此期內，彼乃一無關重要之人員，其地位等於十四五歲青年之所處者。以一牛津劍橋之畢業生，降而爲一部之新進職員，自須受老同事之一番磨練。居其上者，均較其年長，自長一二歲之副科長，以至於佔居一部要津之各長官。此種生活上之變化，雖云有益，然亦足使青年備受打擊矣。尤有甚者，卽一旦彼等對其工作，及其環境，漸漸熟悉，好奇與喜新之心減退，當此之時，在政府渡二三年副科長生活，自不免感覺環境之單調；且彼等甫自大學畢業，在校之時，素以成績優良著稱，於今担任此事，自更感工作之機械與乏味。在此四五年期內，其年齡適當廿五歲左右，自視其前途有如茫茫大海，漫無邊際。無事之時，默念其資歷深長之長官，將於何時給予第一次晉升之機會。此種情緒，實爲青年人所最厭惡，而感覺煩惱者。彼等不知究於何時，始能脫離此機械工作，可於小小範圍之內，展布其才能。因此之故，過去頗有若干優秀新進青年，於一二年之後，脫離文官，改就學術研究工作。然大部分均尚能耐守以待，其理由一半因無其他適當之機會，一半因政府工作，有時於瑣碎單調之外，尚有足使青年欣羨者在。於辦公或辦公以外之時間，得與同階級之同事相結識，（除非其人不擅交際，必可於同事中結交一二知己），於平日閒談之時，得批評其直屬長官，或其他部分之高級人員，道長說短。此外倫敦之社交生活，亦是換新其環境。最後尚有一種精神上之快感，卽得參與機要，（雖其本人無發言之權）得知國

家大事究竟如何決定。

於担任副科長之三四年期中，或須經過數次之調動，每次所調動之科別不同，工作亦各異，長官亦不同。經此三四年之學習，以一大學畢業之聰穎青年，自能通曉（大半均確能通曉）政府機關例行工作之情形，及其中之巧妙。此種訓練，實為學得文官技能之基本要圖。舉查卷為例言之，彼得知如何在鉅量卷宗中，立即查得某卷，並知其有關之重要函件，是占均已包括在內，最低限度，得知何者不在其內，應向何處另行調閱，某種問題，除其本科案卷外，尚與其他何科有關，某卷經查完之後，應送與何人一閱。他如公文文字之應如何使用，議智議決案，與依此議決案所訂之章則，應如何訂立，亦皆一一了解。此外並知何謂概算，及三月卅日之重要性何在。關於政府機構運用之一般原則，及中樞樞紐之所在，（如下院及財政部）彼亦漸漸熟悉。至於運用以機構之機密奧妙，則須於担任隨從祕書時始能知之。目前之所習，僅為工具之使用而已。試問此三四年之訓練，與使用工具之學習，對於文官之心理與性情，究有何種影響？

第一、除非其人為一極例外之英人，或蘇格蘭人，（姑不提威爾士及愛爾蘭），則此種訓練可使彼等養成準確，深入，條理明白之習慣。（少數英人與蘇格蘭人永遠不願接受此種習慣。）在受訓練期中，遇有文字之撰擬，無論如何不關重要，最少須經一人以上之過目；過目者之能力，雖與彼等相若，然其年齡，經驗，與所受訓練，較彼等為多。凡在文字上之所言，

或有所引證，均須有所根據；苟無根據，或引證錯誤，則彼等將爲人視爲一不小心之青年。如對於某種問題所發表之意見，近於曖昧，或不準確，則其科長或其司之助理次長將電召彼前往說明其所簽註之意見，及其獲得某種結論之理由。大胆立言，詞意婉轉，於牛津考試之論文，或劍橋之辯論會演說中，任其有何用處，今在一富有經驗文官之前，爲其反覆查詢，將無所施其技矣。如遇撰擬對外公函，則其長官挑剔更甚，蓋錯誤之措詞，與不愉快之字眼，在一無關重要之書信中，固不足生何障礙，然苟不幸爲好事者所加罪，以極小之事，擴大其詞，引起社會之注意，則其足以爲害於一部者實甚。青年經此三四年（自二十四歲至二十八歲）之嚴格訓練，可養成實事求是，慎重措詞，不容曖昧，不作概論之良好習慣。

第二、在此數年中，尙可獲得一種良好習慣，卽尊重成例。此種習慣，或爲愚者所鄙視，同時自亦有其流弊；然國家公務之處理，如不依成例，實無法避免稽延與紛亂之弊病。其原因有二：第一、國家之事務，有其繼續性。政府之變動，在政治黨爭之領域內，或可完全推翻其前此之決議，然在行政領域內之每日例行工作，則鮮有變動者。第二、政府用人，一視同仁，除非有特別之理由，足以公開告人者，在一部權限範圍之內，必須履行對同種人員，予以同一待遇之原則。某一商店，可隨意對某一與其經理有親戚之顧客，給以折扣之優待，遇其他顧客責問之時，可答之曰：予如不願購本店貨物，可試其他店舖，而事了矣。然苟農林部對於某公爵，或全國農民協會之主席，給予特殊便利，對彼等自葡萄牙帶回之一狗，所施檢查之時間，

較一般百姓者爲短，則報紙之讀者來書，與議會之質問，將紛至沓來，其時農林部大臣非收回其子個人便利之成命，則所有之狗，均須同樣待遇。此種待遇，並不因時間之變更有何變易也。某一事件，十年十五年之前如何決定，至一九三九年仍須遵守，（除非承認其原有之決定已不合理），否則其部必遭人責其不公允，不一致。尊重成例，含繼續性與平等待遇兩種理由外，尙有其實際上之便利，即可節省時間與精力。凡任官員者，均知遇社會上有一某君，對於某事有何請求或建議，任其性質爲如何微細，亦必於原則上發生許多困難；實則此事於原則上於十致之前，業經充分討論解決之矣。（此時即知經驗與良好記憶及檔案之重要。）此時最妥當之辦法，即爲查閱內案，依例辦理。政府官員，偶不乏人認爲時過境遷，成例已不適用，然彼須提出理由，經上級長官核准後，始可推翻前例。然推翻一部既定之政策，往往非一部部員之所歡迎。成例之足以便利問題之解決，十佔其八九。

第三，新進文官，經此訓練後，深切明瞭政府機關階級之層次，卽如某殖民地總督所稱之「隸屬關係」是也。（此並非謂青年天生傲慢之精神，可因之完全消除。）一部之中，依實際情形而論，以助理次長所佔地位最高，權限最大。次長則承上接下，身居要津。內閣大臣有如一部之上帝。爲副科長者，對於此種層次之分別，絕不能漠然視之。（雖其在大學肄業時爲一無政府主義者。）此種層次，隨職位而來，並非因人而異。高級官員，高高在上，隨時爲屬員所注視，凡有決議與提案，其所言所書，均須使其屬員知之。有時新進聰穎之青年，對其長



官所作之批評，極爲銳利深刻，爲長官者，苟無法維持其職權，則青年人將起而攻之。然在此批評中；自亦不能抹殺真才，苟助理次長不爲副科長所欽佩，則副科長對助理次長所下之判語，不能謂其爲完全不準確。政府機關，與其他機關相同，欲知某人之真正能力，非自長官之口中知之，而自其同僚中，或其屬員口中知之。然新進文官，縱使對其長官不甚欽佩，惟經一二年訓練之後，亦必知如何覓折衷之遺，以謀應付。知對於部內長官之指示，惟有唯命是聽，對於部外之人，知應如何善於相處。

上述各種性格，一爲忠實，一爲機警，乃英國文官爲人所公認之特殊性格。此文官傳統，新進文官自其第一日加入政府起即受舊同事所表現之精神之陶冶，其影響甚大。除非其人天生富於反叛性，或爲一無政府主義者，（果如是，則彼決不能久留懷德廳，）則此兩種性格，經數年之磨練，必養成爲其天性之一種。

新進文官於最初數年中，尙可利用其機會，學習另一種可寶之性格，即處理其素日所不感興趣之事務。苟其身心缺少此種素養，則頗難成爲一成功之文官。然最初數年之生活與訓練，實足以養成此種性格。每一官員在其主管範圍之內，無不有一二事爲其所厭惡者，彼深知隔若干時日，其辦公桌之公文卷宗中，必有此類情事，夾雜其中，使其感覺不快。高級官員，依其多年習得之經驗，知如何不動聲色，避免此種麻煩。彼可以輕淡之方法，將之移轉於其他部分，成暗中將其消滅於無形。新進文官，則不敢如此規避，此不失爲一有益之訓練。苟彼能永

還保持此種習慣，則獲益甚大。

然吾人如認爲新進副科長之生活，乃終日完全消磨於閱讀公事，撰擬文稿，則誤矣。卽第一年，亦不盡然。吾人僅可謂其目前所費於此類工作之時間，較後此爲多。蓋欲成爲一良好文官，須學習兩種要素：第一，查卷迅速而準確之能力。第二，於極短之時間內，以極明瞭之方式，撰擬信稿或備忘錄。此外其個人對於接觸之範圍，與經驗，且與日俱增。其本科之科長，或本司 助理此長，有時將遣其前往他部接洽公事，或列席參加會議，或代表接見來客。不久之後，或將充任一委員會之書記，此時卽爲其直接參加美國行政之開始。（此種委員會，或由各部官員組織之，（其職務自較忙碌）或爲混合非正式之組織）彼可藉此機會，與政府以外重要人物相認識，如議會之議員等。苟委員會所討論之問題，無甚爭執，主席相當能幹，則彼並可趁此學習領導會議之方法，增長其見識，與處事接物之祕訣。

數年之後，——少則兩年，多則七年，——於副科長任內，爲其長官所賞識，則升充隨從祕書。一部之中，尋常可自職員中，選任五位隨從祕書；內閣大臣助理隨從祕書及隨從祕書各一人，議會大臣之隨從祕書一人，常務次長一人，副次長一人。此五人中四人自副科長中選擇。任隨從祕書者，可拋却其他工作，專門侍奉其長官，其工作是否稱心，視其長官性格而定。最低限度，可藉此機會多多學習。同時亦卽其目擊國家大事如何處理之開始，並與部內外高級官員相接觸。不僅普通之公文信件，經其過目，卽長官之半官與私人來往信件亦然，苟其富有

腦筋，性情機警，得長官之信任，視之如妻子，凡長官之好惡，政治之暗情，大小事件之內幕，彼均得熟知之。苟其舉止伶俐，爲長官所喜悅，則長官及長官之夫人，將在社交上爲之提攜，其所接觸之社會，將爲其前此僅能耳聞，而不能目擊者。過其長官步步高升，彼或可提早獲得獨當一面之小局面，即無特殊之機會，僅在部內充一良好隨從祕書，按部就班晉升，其所得之經驗，對其性情之陶冶，亦有不朽之影響。其充任文官之要素，實已於最初數年，經多方之潛移默化，播種其種子矣。

年青文官，固需要相當臨機應變之能力，然爲隨從祕書者，慎言實爲一基本美德，不僅對部外人如此，即其同事亦然。苟其得長官之絕對信任（即非絕對信任亦然），其所知必多，其長可知者且更多。凡此，皆非局外人所應知者，非惟有關國家之事，即各部內閣大臣，常務次所，議會大臣彼此間之關係，亦然，隨從祕書絕不可告人某內閣大臣對於某事不以爲然，或與某內閣大臣不睦，或私下批評其長官與某助理次長不合作。此種不和睦之狀態，在不能達於理想之世界中，必須存在，爲隨從祕書者，僅可留心注意，與其長官表示同情，苟有所見可貢獻其意見，否則以閉口緘默爲宜。小心無意中洩漏機密，與善於無形中消滅困難之問題，乃隨從祕書所應競競學習之兩種美德，有如春日之梅花之應及時開放也。

前此所云，乃說明一新進文官，如何因地位之變更，而得與各種各色人物相接觸，而增長其經驗。舍此之外，尚有一點，具有同種價值，亦足以擴大提高其眼界，惟非由與人接觸而來

者，卽充任隨從祕書之後，彼得目擊一部之各部門，如何分工合作，如何彼此互相關聯，於彼充任副科長時，彼僅爲一司一科之屬員，其所接觸之工作，雖屬重要，然尙不足以窺全部之情形，充任隨從祕書後則不然，可與聞及於全部之任何大小事件。於充任副科長時，彼或被派專門注意防患病蟲害之事，如柯洛拉渡 (Colorado) 之甲蟲，及地中海之果蠅，乃任隨從祕書時，其辦公室在長官之旁，其辦公桌上堆滿各種問題之案卷，自戰時之農業政策，至於自治領之商務協定，或牛乳之分配，每一問題之內容，彼雖不能完全熟悉，然必須一一過目，明瞭其現狀，及其目前所發生之問題。一二年之後，彼對於每司之工作每司之主要職員，及各司間之相互關係，自皆熟悉。人多批評政府缺乏連繫，祇知各自爲政，常務次長任用隨從祕書之辦法，卽所以糾正此種不良之趨勢，最少可糾正於一部之內，發生此種不良現象。現任助理次長以上之人員，其壯年時多曾任隨從祕書，彼等於是時卽須自其經驗中，認識全部機構之應如何聯合運用，卽不能避免各部各自爲政，至少亦可避免每司各自爲政。

尙有一點，爲隨重祕書可自其觀察與認識中，漸漸發現與促成者；卽發現何者爲英國政府之實際需要，與如何促成此需要之實現。政府之中，大大小小之事，往往不能完全憑其本身應有之是非解決之，雖不全受人事與政黨或個人之利益之支配，至少亦須遇事顧全及之。此種現象，青年文官初視之，極感不快，日久之後，時間經驗與考慮將告彼等此種可痛之事態，不能歸咎於某一人。政府之組織，既爲人類所構成，國家卽須受此種現象之代價，亦惟有此乙種辦

法，足以解決事件，此並非民主政治獨有之現象，熟悉貴族政治之內情者，深知長久之後，貴族政治受此種缺憾之痛苦，較民主爲尤甚。最壞之內室，仍較最良之前房爲佳，此之謂也。新進文官對於此種現象，是否如此看法，姑且不論，惟一旦充任隨從秘書後，彼即開始受此教訓。此種經驗，對於將來升爲高級官員之利益頗多。二十年之後，彼升任常務次長時，遇有重大問題發生，彼擬貢獻其意見於內閣大臣，彼不但須先自問何者爲理所當爲，且須問爲之有何困難，有何反響，如何克服此困難，應勸說何人，應制止何人，並應如何辦理。誠欲於某種情形之下，答覆此各種問題，僅學識經驗能力兼備者而後能爲之。充任隨從秘書之文官，可從其極廣泛之實際經驗中，學得如何在立法行政各方面之大計中，爲其長官就全部之眼光，依某種之情勢，貢獻其意見。

新進文官，於未升爲科長，主持一司某科科務之前，多半繼續充任隨從秘書。一司之中，分爲數科，由一助理次長主持全司司務。有時尙有一主任助理次長，自隨從秘書升爲科長或助理次長，有如一武官，自參謀部復返隊部，可於小範圍之內，展布其個人之權力，惟與全部之大政方針，復不免隔窳。依照常例，隨從秘書升爲科長後，須繼續在職十年左右。在此期中，苟其長官有遠大眼光，彼將來往兩三次；自此科選往彼科，擔任各種不同之工作，如遇機會湊巧，或其能力優越，則有時亦可不充科長，而被選充內閣大臣之主任隨從秘書。此職位至爲重要，全部僅有一缺，科長則有二三十缺。是以通常多繼續擔任科長，直至升爲助理次長爲止。

其時年約四十，四十五左右。此種升遷，極關重要，蓋從此彼即爲文官之優秀份子，亦即屬於本書所討論之高級文官矣。

在此十年科長生活中，其地位固甚重要，然僅有居中左右之力量而已。以一科之長，行使其科內之職權，其所負責任，與所施權限之大小，一方面固視自身之努力，另一方面自亦視其直接長官之助理次長之性格而定。就其官職之範圍內而論，其權力甚爲有限。每司通常分爲若干科，每部分爲若干司。同爲一科，可安靜無事，亦可忙如戰場。如爲一戰場，則科長可藉其地位，一顯其身手，苟結果成績優良，則易於晉升。然無論如何，任其爲靜爲忙，其充任副科長時代所習得之性格，將自是而日愈堅矣。其所接觸之人物，與經洽之事件，範圍可自是日廣，彼與重要人物以平等地位相接談，並代表其部與他部接洽公務，可接見各方派來不甚重要之代表，且可充任某一二有力委員會之書記。循是，最後可逐步升至助理次長，則當年於開始加入文官時所學得之各種基本性格，與處事接物之道，自將成爲天性矣。此各種性格，可再爲列舉如下：即思想透澈，措詞穩當，條理正確，尊重成例，善於摘要，敏於分析，文筆優良，胆大心細，層次分明，對於政府組織各部之職掌，與其各級人員之權責，有一般之認識，對於某一二部有特別之研究。最後尙有一點最重要者，即其經驗日增，結果彼可養成一種潛意識的本能，知何者可言，可爲，何者不可言，不可爲。此種本能，可使一人有絕對之把握，下一斷語曰，我確知此事不可爲，雖吾不知其何故。或曰，「此事雖似不妥，然吾知其可爲

「廉」。此時彼可謂廉、忠、勤三者兼而備之矣。

及一旦升爲助理次長，其生活將大不相同。身爲一司之首，其所主管者，完全屬於政策決定之事宜，居於指揮監督之地位，而非負執行之責。日常例行工作，彼可不必負責，其屬員皆爲富有經驗，憑其過去辦事能力，逐漸上升，而擔任現職者，例行工作，皆由彼等任之。凡有關一司之司務，遇內閣大臣常務次長及其他助理次長有所查詢，則由彼代表答覆。其關係重大者，彼或須每日一見其長官，尤以有關議會事務爲然。凡議會之提案，內閣大臣之講詞，議會之答辯，彼皆須全力應付，有時尙須顧及全部之各部分重要工作，及全部之政策決定事宜，如其在十五年以前之所爲者。所不同者，此時彼乃直接與聞其事，並得參加意見，而非一旁觀者矣。凡地位愈高之官員，與內閣大臣及議會接觸之機會愈密，參與政策決定之工作愈較執行之工作爲多，而其責任亦愈重。彼等自身且愈明瞭其在一部所居之地位，知其本人非僅代表一部而已，且爲整個政府與整個社會之一重要份子。此種認識，日益加增，可使高級文官愈堅強其素日處事接物之道。此種信仰可於無意，或有意中，自其心理狀態，卽其素養中表現之，且爲大多數高級文官所俱有，卽其他職業，亦莫不有如此傾向。其所以列爲文官之特性，蓋依文官服務英國政府行政工作之經驗，知此種信仰實足以指導其日常之工作。

此種信仰之內容，可歸納爲五種信條，此五種信條，無一種足異者；第一，純粹理論，非處事接物之最重要素。第二，卽就純粹理論之範圍內言，凡一複雜之問題，甲乙兩方在理論

上莫不有其理由。處近代之世，任何重要問題，或全為複雜問題。第三，處近代組織嚴密之廣大社會中，所有重大之變更，（謂之為改革亦可），無論為經濟的，或政治的，非可一蹴即成，莫不於事前招多方之反對。此種反對，有時乃自然的，有理由的，可不至引起無意義之糾紛。第四，少數人之偏見，與大聲疾呼，往往可抹殺真理，控制多數，（含多數人亦固執其主張）。第五，在此複雜而變化迅速之社會中，任何重大事件，無論為立法的，或行政的，必有其應趨之結果，（此結果，有時極為嚴重），其結果究為如何，無人可料及之。換而言之，即具有極聰明極銳敏之眼光，亦不能預料其全部之結果。

此五條信條之運用，乃一位才識俱優之新進文官，自其最初地位，一步一步上升，至一部署長，慢慢在其心中逐漸養成者。本書之目的，不擬申論此種信條之真理何在，其效力如何。依吾之觀察，吾深信高級文官大半皆接受此五種信條，並依此信條，以處理其工作。（無論為有意識的或無意識的）然吾前已述及，文官所服務之職業，雖皆循一共同之途徑而發展，然結果所有文官並非同為一型，與法官主教之不能同為一型相同。是以此五種信條，雖同為一信條，而各個文官對此信條表現之反應亦各異，端視此信條與其人之其他性格如何發生化學作用以為斷耳。茲進而略述以下數點：第一，上述信條之本身究為何物？第二，對於一般文官之影響為如何？

前述之信條，乃文官生活中實際體驗而來，既謂之為實際體驗，則有時遇有不盡為人意之



真理，吾人亦須默認之。是以此信條且包括下列之解釋，卽任一種決議之結果爲如何，十次之中，有九次應承認其爲最好之決議。通常一般人無論爲知覺麻木，或知覺靈敏者，對於懷德廡內所處理之事務，均懷一種令人生厭與不愉快之觀感與印象，殊不知此乃外表之觀察。作者前此所提各點，於理論及事實上，均與尋求真理之最後願望有關。文官于日常處理工作之中，運用前此所述五種信條，無論其心中懷有何種主張，然其外表無不表示溫和謙恭。此種性格，固爲熱情者所不取，最低限度兩者不易融合，然欲求其融合，亦並非不可能。蓋溫和與謙恭，亦可以熱情之態度表現之。高級文官之心理狀態與性格，實卽爲如是。聰明者將謂其蔑視快樂主義者，爲一犬儒主義者，惟須知凡爲高級文官，其人生觀絕不至爲犬儒主義者；除非其人爲一隱者，爲一呆子，此兩種均非彼等所能爲。在其終身文官生活中，其所接觸之男男女女，未必均爲自私之野心者。政府機關乃幻想家（自命爲改革家）之目標。幻想家之真正動機，多爲不斷的虛榮，然亦不乏受純正熱心之驅使，抱無窮之希望，而終于灰心者。苟經驗足使文官相信，凡有新的建議出現，其建議之本身，對於建議者之熱誠，並無多少關係，則文官卽可不爲人視爲犬儒主義者。然苟彼完全不相信男男女女，確有真正不自私之熱誠，則彼卽不爲人稱爲犬儒主義者，亦必爲一愚者。以一有才識之人，熟悉政府之內部情形，目擊事件發生，彼自感覺不安，此並不足以爲怪；惟如謂此種心理狀態，爲高級文官所重視，則誤矣。政府機關，以其所居之地位，隨時均在提防受腐化之嫌，莫不希望博得社會之好評，充任高級文官者，尤須

隨時留意某種事件，在某種情形之下，須如何應付，此乃其分內應爲之事。同時彼必須明瞭在議會政治之下，欲大規模推動一種工作，需要耐守與決心；不但其本人須有此種精神，卽其內閣大臣亦然。苟高級文官含有細微犬儒主義者之精神，（此卽一般人所加諸文官者，）則極少立法案件，得自議會通過，頌爲條例。蓋內閣大臣非得其常務僚屬恆久之熱心贊助，卽無法提出議案于議會。高級文官以其多年之磨練，養成謙恭溫和之性情，認識事態之複雜性。凡大而無常有名無實之大計劃，莫不遭其拒絕。惟如計劃經反覆探討，已成爲定案，則文官必盡其力，決使內閣大臣採納之；執行之。其堅決之精神，正與其拒絕者相同。彼等並非不知其所費之精力，或將全部落空。政府之變動，輿論之冥塵，議會之難關，可使其前功盡棄，而視其議案爲一廢物。此種信念，在政府方面尋常概括稱之爲淡泊現實主義者，較一般人稱之爲犬儒主義者，尤爲恰當。惟如謂此種信念，爲投機主義者，則又不然。蓋所謂投機主義者，乃謂處理任何事件，悉順情勢之使宜，毫無主張。殊不知文官之精神，正與之相反。文官深知無論任何議決案，均無人能預料其結果將爲如何；是以彼甯可放大眼光，犧牲一時之便宜，爲長久打算，以貫徹其一己之主張。

此種見解，內閣大臣所見，未必如高級文官之深。蓋內閣大臣身負重責，社會之要求，如遭遇其拒絕，則其所引起之糾紛，須由其個人負責。彼深知于一年之內，彼或將調長他部，或完全脫離政府，亦未可知。其常務之僚屬則不然，或將十年，十五年繼續在同一部工作；是以

高級文官于執行某種議決案時，必須顧及其所發生之長久影響。此點在理論與事實上，均甚重要。可舉實例爲證；依財務行政之原理，經費經由財政部撥與地方機關使用，出錢之部，對十用途之分配，仍直接全權管理，以免浪費，此乃一定不易之理。惟如遇財政部撥款與地方政府時，忽有人主張廢除此種原理，且鼓吹甚力，最近之防空經費，卽其一例。認此乃一種例外，欲將以上原則予以取消，則財政部所用以維持節約之權力，將爲此例所打破。在要求廢除者眼中視之，任何事件，均難免有例外；地方政府方面則藉口政府，應全部撥足其所允撥之經費，納稅人爲維護其自身之利益，自亦歡迎此種要求。惟如此種例外撥款辦法，將來編爲史料；編史者卽以極溫和之字眼，描寫當時之情況，而謂此種例外，過于放鬆，則其影響所及，可謂甚矣。

惟在另一方面觀之，苟地方政府遵守財政部之規定，僅劃出百分之四十經費使用，則其原來計劃，及其工作人員之分配，不免因之變更工作，或將爲之延擱，社會或將爲之不滿。（此點爲戰時所最考慮者。）此固爲遵守規定之弱點，然此中曲節，正可證明文官之非爲投機主義者。內閣大臣則不然，今日在位，明日或卽去職，是以在其在位之短時間中，彼對于報紙輿論及社會人士之情感與成見，不得不謀臆付之道。

凡此所述，卽所以說明高級文官依其地位所受之訓練，與所得之經驗，其性情既非大儒主義者，亦非投機主義者。「淡泊現實，」乃最適當之形容詞。然此種性情，並非極單純的存在于任何一個文官心中，同時尚須與其天生固有之性情相融合，而形成之。人心之不同如其面，

政府之文官亦然。上述文官之各種性情，頗難每一文官一一爲之檢討。茲爲本書研究方便起見，將高級文官分爲三大類；分別討論，並研究此三類人，在懷德廳如何互相影響，而終于養成高級文官所具之特殊性格。第一類第二類較少，第三類較大，或尙較一二兩類合併爲大。

第一類 文官之中，有時可發現一種人，對其範圍內之工作，精力特別豐富，推動力量特別強大，處理事務，特別熱心。如其人學識同時亦甚優良，則其發展必甚迅速，極易出人頭地，絕不至埋沒無聞。其自身且必雄心勃勃，自視甚高。此種人究屬甚少，文官中有四人焉，爲吾所認識，其中三人已死，一人尙在。此四人無一乃經由經常之高級行政人員考試，而加入文官者，兩人年紀較大，以專門人才之資格加入文官，一人自下院調任，第四人乃于廿年前，自低級職員逐漸上升者。舍此四人外，尙有若干人在，其數目雖不多，然頗堪注意。

第二類 此類文官之性情，富理想不切實際，天生爲一學者，著作家，哲學家，而非行政人員。文官之範圍廣而多，亦有若干職位，可以此種人充任之，使發展其專長，而不強其擔任不願爲之工作。此種人多半學識高深，爲人篤實，一般行政工作，自能勝任愉快；然彼等視文官爲維持生活之一種適當方法，其個人之真正理想，並不在此。此種人作者前已提及，多爲中人以上者，能力並非絕對優越，其幼年時所受之困苦與磨練，使其認爲入大學，與加入文官，乃爲求經濟上之保障，以文官爲其一生之職業，可保自由，可得保障。彼輩非愚非惰，努力工作，成績優良。然其在十三歲至廿三歲之間，受盡困苦，強盛之精力，與活躍之精神，爲之消

磨殆盡。(此兩者在實際生活中，較學識與智慧更為重要。)是以彼等頗難升至最高級之地位。

在此第一第二兩類極端人物中，(一為活潑者，一為安靜者。)即為第三類。大部分文官皆屬之。其學識與能力，均合乎標準，大半為中等階級中人，聰穎勤奮，穩健可靠，惟不喜接受新思想，無甚大野心；雖非絕對愛慕文官工作，然亦不願其成績較老同事為遜色。

此三種人已如上述。試問文官之生活，與在此生活中所生之信念，對於此三種人對發生何種影響？關於第一類，(即能力特別優越者)，一世代中，偶可發現兩三人。文官之生活對之可謂無甚影響。如其有之，僅增加其慎重之精神而已。蓋意志堅強之人不易為環境所轉移與屈服。苟其認清某種困難，必須克服，無論其困難與某有關方面之私人利害有關，或遭某種政治之阻力；或受政府機構之作梗，遇其人性情如莫蘭爵士(Sir Robert Morant)者，仍必堅強其決心，竭盡其能力，運用其說服，高壓，計謀之方法，以克服其困難。為文官者，深知任何重大建議，凡為彼等所熱心倡導者，有力之批評家，必不肯緘默，責難之煩言，終不免于發生。是以彼等只得忍耐審變，絕不作過激之表示。彼等受經驗之教訓，知無論將如何觸怒內閣大臣，或遭內閣會議之厭惡，必須使彼等一方面能與財政部作有力之爭辯，另一方面復可盡其可能，息事甯人，與外界之反對，取得協調。然此種環境，對於第一類文官，並不足以緩和其活潑之活力，或反足以昭示彼等以前途之荊棘，而增其改善現況之決心。

第二類文官，對其所任工作，根本並無興趣，非因其性情與趨向，適與文官工作相反，即因其性格天生冷淡模糊。同時吾人自亦不能否認懷德廳，潛移默化之生活或將不免養成近于犬儒主義者，或為一溫良之沉默主義者。所以稱之為犬儒主義者，非就其道德觀點言，乃就其待人接物之淡泊態度言。以一文官，具有二十年以上處世經驗，深知世界之上，惡棍之徒，究竟不多，然糊塗而愚蠢者，並不乏人。是以有熱心之建議提出，在此種文官眼中看來，僅為愚蠢者之一種蠢動而已。彼等僅熟慮目前明顯之事實，認為凡有新的建議，均難為議會所通過；即使通過，亦甚難達到預期之結果，即有結果，亦不能完全如原來之願望。彼等舍存此種心理外，尚相信社會情形，極為複雜，任何決議，果將發生何種結果，誰敢逆料；是以其沉默之信念，益受加強。平日舍例行工作外，不願多所更張，凡有新穎之事發生，彼等之反應，僅為「讓他去罷」而已。且經驗愈豐之文官，愈能對此種反應，善為掩護。

居議會民主政治，與自由輿論之社會下，任何大小改革之將引起反對之論調，與各種之困難，乃必然之事。凡此種種困難與反對，常務文官必須一一列舉，為內閣大臣告，以謀應付。然文官於告知大臣之際，究將以何種口吻，說明此種困難與反對，其本人對於某種改革。所作之結論，將為如何，是否認為果有改革之價值。其措詞之輕重，實大有出入之處，端視其本人之性情，對於各種改革所表示之反應如何以為斷。苟其性情為使其長官，並其自身，避免麻煩，或對於任何改革之價值，均抱懷疑之觀念，則內閣大臣必須為一堅強意志之人，而後始足

以云改革。然此種性情之文官，匪特其本人無升為最高級文官之野心，同時亦為情勢所不許，無論其智力如何優越，其主要工作，舍限於部內所主管者外，多立于旁觀批評之地位。彼等在普通部中，其地位至多可升至助理次長，苟財政部，或其他有力方面，有人為之援引，或可出任某部附屬機關之主管人員，其所需要之性格，舍清廉經驗與常識外，別無所需。

此外尚有居於一二類兩種文官之間之第三類人，彼等既非天生領袖人才，亦非生來或于幼年曾受磨練而成為沉默者流，其性情作者前已提及，于此可再申言者，即其出身學歷與性格，就廣義言之，可稱之為屬於中等階級者，惟並不足稱之為中等階級之典型份子。懷德廳之生活，最足以影響此種人之性格，使其養成英國文官所特具之性格。深思遠慮，為英國文官之典型性情，此種性情，乃由於與困難之問題，及困難之人物接觸過多而形成。彼等認為苟有錯誤，無論如何微細，均足使其內閣大臣，及其本部，受人攻擊，其錯誤愈大，其所發生之麻煩將愈甚。直至內閣大臣去職，此種麻煩，或亦不能了結。其慎重之性情，與其積極之信念，並不衝突。蓋處此複雜，非理想之社會中，吾人對於任何事件，及任何政策之發生，運用此種慎重之推理方法，雖非絕對理想，然實最為實際。換而言之，頗為合理，利弊參半。此種性情，並非表示懦弱，彼等對於任何違反其主張與政策之事件，並不作有力之辯正，然亦並非對於任何困難事件，僅知謀目前應付之便利。同時亦並不擅自誇大，自鳴得意，認為政府及議會曾有轉動乾坤之大力。某有名退休之文官，曾謂所有政府，均屬相同，認為上述之第三種人，為最不

良者。此言未免過于極端。近代文官，未必盡同其意。近世文官，大半相信英國之國家大事，政府僅能于極有限之範圍內，圖謀改革，同時亦即能在此有限範圍之內，實現重要之改革。政府之事，四分之三以上，僅能依成例辦理，或于情勢相同之下辦理之。

此種性情，易于養成常務文官所必須具有，與可能具有之兩種性格：一為忠實，一為政治中立。于為高級官員，遇其主管範圍之內，發生糾紛，彼自有其認為最適當解決之方法，且可勸說其內閣大臣從其言，然苟內閣大臣不從其言，而屈服于相反之決議，則此並非僅受文官傳統精神，或其地位之影響，而乃且受一般文官所具之信念之影響。蓋彼固一方面認為其自己之主張為至善，然彼亦深知反對之人，與其所持之相反主張，亦有其理由在。經驗告彼，解決任何事件，絕少能有明確之是非，與智或愚絕對之分別。解決每一事件，往往可有兩三種以上之途徑，可尋每種途徑，均有其可根據之理論與事實在。此外彼等尚深知人類之眼光，並非完全清晰，是以任何途徑，包括其自己之主張，均可發生不可逆料之意外。其自己所主張之途徑，或尚較他人之主張，發生更不幸之結果，亦未可知。某大著作家與政治家，曾有下列之名言：「吾人自許多教訓中，得到一種教訓，即有一種教訓，為人類所最不願于接受者，即凡彼所認為可能者，或即為彼之誤也」。然上述此種性情，非一英雄，或一羣衆領袖之所應有。為內閣總理者，絕未可於下院答辯之時，作下列之結語曰：「總而言之，此乃複雜宇宙中之一複雜問題，兩方面均有有力之理由，我或為誤，我之對方議員或為是」。此非閣員應付兩院答辯合理



之方法也。然於此吾人復發生下列各種疑問，試問各黨之領袖，在兩院與在講演臺上，所提出之要求與主張，是否均為極坦白，極堅決，而不若文官之吞吐？前此所述文官之信條，豈非較近於真理與事實？豈經驗宏豐與有識之士，均須接受文官處世之道乎，苟吾人認高級文官為是，則其唯一理由，乃因其在學識與性情上所具之信仰，乃在一組織極嚴密之大社會中，受政府生活之薰陶，積若于不可克服之事實而養成之，一旦養成之後，即成為習慣。

以上所述，關於文官之倫理，政治，社會，各種特徵，已無再加申說之必要，蓋簡單言之，無論在任何方面，其特徵大半與上層中等階級所具備者相似，幾乎所有高級文官均有之。然有一二點為文官所特具者：第一，首述懷德廳之職業道德，有兩點為互相矛盾者，即個人利益與忠實服務兩者之矛盾。換言之，即清廉問題也。

為文官者，無論其地位之高低，絕未可利用其職位，與職位上所得之消息，為私人謀利益。此種規條，早經確立，並予嚴厲執行。其誠條之原文，可於一九二八年調查委員會之報告中，見之，其言曰：

政府不但可要求其文官必須忠實，且可要求其不受不忠實之嫌疑。為文官者，不可假公濟私，不可使其地位處於工作與自身利益，有衝突之境地。彼不可利用其職位圖謀私利，不可使其私人之事，處於某種境地，引起人之懷疑，而有損其忠實與可靠之名譽。政府所望於文官之清廉程度，為絕對的，不能通融的。過去政府均未為之失望，是以吾人對於政府所作之要求，

極具信心，相信文官自己亦如此看法，勿負社會之期望，失為文官職責之所在。

此種純正坦白之表示，財政部已於對各部之通告中，再三明白勸誡，絕未含有英人素來吞吐之語氣。此種神聖的誠條，吾人絕未可視之為具文，而懷疑其真實性。文官制度確受此種誠條之監督與裁判。最近二十年來，吾人僅發現一二次例外，事件發生。

就個人所知，關於此種問題，文官之規定，與其他職業在原則上，絕未有何種不相同之處。為律師與為辯護士者，苟利用當事人之案件，謀一己之利益，亦為違反其職業之道德，並受法律之制裁。醫師與病人之關係亦然。然有一點不同者，即苟律師或辯護士，于其執行業務際，得有某種便利，可為其私人謀利，而可無損于當事人，或有礙於其可靠之名譽，若於此種情形之下，彼果利用之，而為人所發現，試問其將受嚴重之處分乎？例如某律師，為某乙公司所聘請，訂立購置某甲公司之合同，在此事未公開之前，律師先知合同之內容，極有利於某甲公司之股東，彼急往購某甲公司之股票若干，及合同公開之後，彼自護得鉅利。此種交易，據作者所知，完全違反律師之職業道德，然律師未必受何種制裁。文官則不然，苟有同種行為發生，無論在何種情形之下，則將立即受免職之處分。

第二、誠實，忠直，為文官對其長官，及其內閣大臣所應絕對遵守之美德；不但須言語誠實，且須就其所知者，完全說出，即與他部接洽公事亦然。例如有關檢查牛乳之事件發生，苟農林部因意見上之不同，而將某種重要有關事實，隱瞞衛生部，則絕對認為不可。即遇某部向

財政部領款，恐財政部對其用途有所懷疑，而將某種事實隱瞞不宣，亦所不可，且將引起重大之糾紛；即其動機乃為大衆謀利益，不得已而出此下策，亦不能因之藉口，辭其咎。然關於一部之內，未發表或將發表之事實則不同，此乃內閣大臣負責之事，必須經內閣大臣之許可，而後始可對外發表。最關緊要者，為議會之答辯與辯論，（由內閣大臣自行擔任）凡遇此種事件，問題較為簡單，文官對於不正確之事實，可緘默不言。有時即為正確，亦可不將全部有關事實，完全盡情發表，即有關大衆之利益，亦無必須，即有必須，亦可依其便利，按排其發表之方式。

基上所述，試問文官在此各種不同之應付環境中，究將何以自處。在下院之內，對於為難問題，最美滿之答辯，即為簡約，務使其所言，貌似已將對方之問題，完滿答覆。苟有再起以責難之者，可再加補充，藉以表示其前此所言，並不足以盡其意。然其真相始終未予暴露。為文官者，苟能為其長官如此善為說辭，則可謂盡技巧之能事矣。此種技巧，亦可於其與長官在政策上意見不同爭辯之時，應用之。彼可從容發表其意見，迫不得已時，可略用詭辯之方式，引不完全之事實與統計，以為其根據，使某一問題，可有一個以上之解釋方法。如此做法，不但可不違其一己之主張，且可為其內閣大臣供給客觀之事實與材料。此外尚有一種做法，以表示其技巧者，即於公文上，多用下列字眼，如「奉某次長諭」，或「內閣大臣囑余」等等，藉以表示其所答之字，並非表示其自己之意見。凡為一大部之高級官員，均不能避免接見代表，

赴會演講，主持某會，凡遇牽涉政治性質之問題，彼均不能免於達其己意，爲其內閣大臣所主張之政策辯護。彼絕不能每一語，每一句，均用其內閣大臣之名義，反足以自餒其信念。足以爲對內閣大臣表示忠實起見，僅能盡竭其力，爲其長官善爲說詞，有如其長官自己發言者然，而將其不利之事實，諱而不言。然彼復未可因之而亂事誑語，須相當保持其個人之忠實性格。

在議會民主政治之下，此種奉公守法之生活，乃根據憲法之精神而有之。爲文官者，將失却其一己之人格，而成爲內閣大臣及在朝黨之工具。同時尚有一點堪注意者，卽或有謂文官之道德，苟一旦受人懷疑，責其爲不負責，不忠實，則其咎不在文官本身，而終歸罪於政黨政治制度。蓋高級官員所以規避責任，不輕易發言，或於文字上間有不正確之處，乃因保守其職務上之祕密，及對內閣大臣，與大臣之政策，表示忠實，亦卽對大臣所代表之政黨，表示忠實。此種說法，雖言之成理，就事實上果有此種情事發生，其必引起重大糾紛，正與政客因忠於黨所發生之問題相同。幸此種情事，極爲少見。依常理言之，爲文官者，莫不盡其力之所及，依正當之方式，將本部之情況，明白告人。

茲再研討高級文官之政治性格。凡高級文官，依理均不能加入政黨，隨時均須保持其在職務上所具之特殊性格，不能參加任何政治活動，卽在其自己選區之內，亦所不許。如充任某地方保守黨委員會會員，或自由黨勞工黨黨員大會主席，均所不可。就吾人所欲研究者，卽一高級文官，以其所具英國公民，與某選區之選民之兩重身分，其對於政黨之傾向，究爲如何？關

於此點，無確實之材料，可供參考，僅能憑個人之臆測。第一、高級文官，甚少為熱心之政客，盡忠於某一黨者。就作者所知，至多僅有一二人如此，然其地位並不甚高。前此所述關於文官之性格，皆非為黨員所具備者。第二、苟請高級文官，對各黨舉行自由投票，（目前之情況姑且不計，）則投自由黨者必過半。一般之性格，均屬於「右中」。大部分文官，認為國家之事，苟有必要，（且為可能），自需改革；然對於黨派之利益，則無成見。彼等深知在朝黨之執政者，莫不欲乘機擴大政府之職權，（此點吾不欲多所申說，以免誤會。）英國之文官，頗有希望英國政府走入官僚政治之途徑者，政黨中主張，與此最相近者，厥為自由黨。此外尚有相當數量之文官，為贊成保守黨者。贊成工黨較為少數，惟其數目日趨加多。依吾推測，文官之政治信仰，不能完全自其投票中表現之。高級文官贊成保守黨者，約佔四分之一，贊成自由黨者佔半數，其餘非工黨，即其他。

關於高級文官平時在社會上所居之身份，第三章已述及之，茲再略為申說。高級文官，幾乎全部，依其學歷與收入，（並非依其出生），屬於上層中等階級，並於該階級中，從事活動。彼等均各加入各種會社。結婚之後，其家庭最少需用僕兩人。平日多以卡爾夫球及網球供消遣。苟居家於倫敦郊外，則多自備一車，如 Windleadow, Hampstead 為倫敦較為富庶之鄉郊，有少數人住居該處，尚有少數住居於 Swerey, Hertfordshire, Buckinghamshire 等鄉村者。彼等多為結婚後之小家庭，子女尚未長大，對於倫敦社交之生活，不甚需要。於倫敦市內，

高級文官多半居住 Chelsea, Kensington, Cavendish Hill Bayswater 一帶地區，該區內多爲小康之中等階級，並不極端富有。遇有宴會，多饜客以酒，僅於大宴會時，始飲香檳。其子女多在公學讀書，如得有獎學金，則入較貴族之學校。其生活無甚新奇，其社交並不以同事之高級文官爲對象。彼等並無組織，公餘之暇，多與其他職業中人來往。遇彼等家有宴會，僅見一二文官夫婦在座，其他客人，均非文官。舉一常務次長之標準宴會爲例；賓客之中，通常有一文官，年齡與之相若，有一隨從祕書，此外則爲律師，校長，出版家，議員，新聞記者，及彼等之夫人。其中有爲其中學大學時代之同學，有爲其同社之社友，有爲於旅行或其他社交團體中所結識之友人，多爲在社會上與教育上，佔有相當地位者。

高級文官之學術的，倫理的，政治的，社會的，各種性格，已如上述，試問吾人可依此作一總結論乎？曰，可！蓋諸凡所述，皆爲事實。夫如是，吾人對於文官之認識，可無所足怪者矣！除兩種例外，一爲不許參加政治活動，一爲不許利用地位，企圖私利。其他一切，均與其自由職業如律師等相同。英國國內其他各種職業中人，其處事接物之道，其倫理之標準，其政治之信仰，其社會之習慣，亦均有與高級文官所具之各種信條與性格相同者。所不同者，彼等並不對人明白表示，或甚至於不自知覺。換而言之，高級文官並無以異於常人，乃英國社會中之某一智識階級份子，屬於某一社會階層，爲某種工作服務之一普通英國人民耳。其年齡愈大，則其習性愈受其工作之對象之潛移默化，而顯出其與其他職業內，同其年齡，同其階級者

不相同之點。然不同之點，究竟甚微，其在信仰與感覺上，仍根本相同。於其終身服務文官之歷程中，彼仍爲屬於某年齡，某階級之一英國人民，而非一有何與人不同之英國文官；祇因其受工作環境之限制，不免與國家，與議會，與輿論，發生特殊之關係。其職權因時受輿論囂塵之牽制，終於無法自由展布；苟此種牽制，社會人士不起而響應之，則文官得人信任之局面，可維持至於相當時日。

## 第五章 與內閣大臣及議會之關係

英之文官與議會及內閣大臣之關係，英之憲法業經明確規定。凡乙部官吏，對於乙部部務之所言與所爲，內閣大臣均須對議會負責。內閣大臣身居議會與文官之間，文官對內閣大臣及議會無祕密之可言。任何成功之事，內閣大臣享其名；任何失敗之事，內閣大臣受其過。即有事件事前爲彼所不知，而事後於日久之後，於下院爲人提出質問，彼亦不可藉口不知而逃其責。非直率予以承認，即須善爲說詞，予以辯護，或即自認錯誤，允爲修正，爲文官者，應以悉心服務，忠於職守兩美德，以報內閣大臣對彼負絕對保護之責。凡內閣大臣所決定之事，彼必須承受，且須盡力執行，視如一己之事。凡有重大事件發生，須上陳內閣大臣者，必須竭盡所知以告，並宣願及內閣大臣之意見與政策。苟內閣大臣之所爲，高級官員認爲有錯誤者，則須指出其所以不同意之點，據理力爭；甚至可要求內閣大臣將其問題，提請內閣總理或閣議討論。然苟內閣大臣堅執已見，則文官只有承受，並須竭力爲之執行。

此種完全順從內閣大臣之精神，有時亦有不能完全適用者，蓋事件之發生，文官不乏暫時居於半司法之地位者。姑舉一想像之例爲證：譬如工黨執政，某市參議會，爲工黨議員所佔多數，是時正當某選舉區，發動選舉工作，輿論起而攻擊某市參議會，謂其於訂立某種合同之



時，偏私佔多數之同黨。苟此種控告爲實，則政府將爲之滯退維谷。且此時正當選舉關頭，以在朝黨之立場，絕未可於此時因此攻擊，而減少其議席。依尋常之手續，將由衛生部派遣視察，前往該市調查真相。爲視察者，深知其內閣大臣希望其調查報告，爲有利於市參議會者；然同時彼及內閣大臣均深知其報告，或其內容，將來必須公佈。試問當此之時，視察之職責，將何所揮。此問題。殊難予以答覆。蓋此時忠於真理與事實之信念，必須較忠於內閣大臣之私意爲先。是時彼乃處於判官之地位，而非在執行政府之政策。苟彼更改其所發現之事實，使所得之結論，有利於內閣大臣，則彼誤矣。吾知所有文官，均必作如是觀。是以本章之目的，非在研究憲法上所規定文官與內閣大臣之關係之精神，或研究因此精神在極端事件時，所引起之困難。蓋廣義言之，此種精神，早已爲人所公認。本章之目的，乃在說明文官與內閣大臣及議會之實在關係。換而言之，卽文官與工院之關係，及文官在日常工作中，與內閣大臣之關係是也。爲說明便利起見，頗有先爲說明高級文官對於內閣大臣所懷之印象之必要。蓋欲明瞭此兩人實在之關係，則兩方之情形，必須先爲明瞭。作者前此各章，已將高級文官之爲人，詳爲申述，茲更就一部之內，進而察內閣大臣之爲人究爲如何。

首先可斷言者，最低限度內閣大臣皆爲具有優越能力之人。內閣大臣之競選，甚爲劇烈。卽就保守黨組閣而言，並非大貴族卽可充任閣員，舍身世，財產，聲望之外，尙須具有其他堪以勝任之資格。擁有百萬財富者，並不在受人歡迎之列。作者於廁身文官期中，所認識之閣

員，達二十餘人，此外在議會席上見及者尚多。在此若干閣員中。僅有三兩位爲「笨傢伙」，尚有兩位爲性情極端固執者，尚有半數其能力僅達於上等及中等階級之一般水準者，其餘均在水準以上。閣員中可謂無一爲「呆子」者，精勤爲其所必具之條件，疏懶者絕無升爲閣員之希望。蓋無論其人之天性爲如何，既爲一部之首長，則絕對不能永遠疏懶。閣員中有三人，爲不管理部者，較爲空閒，一爲祕密院大臣，一爲掌璽大臣，一爲藍凱夏大臣 *Chancellor of the Duchy of Lancaster* ) 既爲閣員，其屬員卽不任其空閒，其日常工作未有不自不暇給者。其次，內閣大臣一經入閣之後，同時卽爲政治舞臺上一重要人物，其日常生活與其日所致力者，將以政治爲其最注意最主要之對象。彼等於未入閣之前，其出身與其原職業可爲一貴族之後裔，可爲一大紳士，可爲一商會董理事，可爲一律師，可爲一著作家，均須於脫離內閣之後，或於失却議會之議席後，始可回任原職。然爲閣員者，一經入選之後，均甚望能永遠活動於政治舞臺中，得早日登居懷德廳之高位。然有時閣內亦有一二位閣員，不以政治之成功，爲其主要之生命；其心目中蓋尚有他焉。尤以保守黨組閣時爲然。英倫之民主政治，非常重視此種人物。社會上對於此種人之信仰，較政客以政治爲業者之信仰爲甚。蓋社會人士深知彼等非專爲一黨一派之利益計，不易走入中途妥協，便宜行事，與規避責任之政途。惜乎於近代之內閣中，此種人物日趨減少。競選之時，彼等恆專爲黨爭，政見，以及私人之利益而鬥爭者所佔先。

凡入閣成功之政客，其政治生命已達從心所欲之年，（六十左右），多自認有登堂入室升

爲內閣總理之可能。是以所有閣員，均可名之爲正在製造中的內閣總理。舍內閣總理自身外，其唯一例外，卽爲度支大臣。度支之大臣，照例不參加總理之競爭。此外尚有二三位閣員，因個人理由，例如年齡之限制，或上院議員之限制，亦無法參加此種競爭。惟此種競爭之願望，是否可以達到，須視下院之意志爲轉移。苟不能得下院之信仰，任其於講臺上，如何受人歡迎，在報紙上，如何宣傳，均無任總理之望。（此外自尙有他故）。因此之故，內閣大臣對於議會之工作，及與議員有何接洽，均非常慎重。彼等對於議會所提出無關重要之問題，或毫無意義之詢問，無論爲口頭的，或書面的，其所費於答辯或講詞之時間，在文官眼中視之，均有過分之感。近年來新進之閣員，苟欲一顯其管部之成績，往往不以僅能管理部務尙有條理爲滿足，彼等尙希圖爲人視爲富有創造力之行政家，足以表現其富於建設性之能力。換而言之，希望有聲有色，此種冒險之心理，以種種原因，多不受文官之歡迎。尙有一種新進閣員，其閱歷未甚老練，一旦過下院有何事件發生，則不免手慌腳亂，輒呼「總得有辦法」。彼不知如能漠然置之，則不旋踵之間，而塵囂亦可自息。彼且不知爲議會及爲國家兩方之利益計，善於自處者，莫如遇有事件發步，彼卽挺身而出，據理力爭。惟此種膽量，必須道德高尚，心地坦白者，始可爲之。政客之流，（包括內閣大臣在內）享有此種盛名者，並不多見。同時吾人自亦承認，身居或擬居英國政府之高位者，亦需具有中庸，沉着，躲避之技巧。苟此種技巧爲人視爲不正當，則英國政府之行政，恐無法繼續矣。然於此有一點須聲明者，卽依余個人之經驗，

爲閣員者，於其言行上，尙無自失身份，爲人認爲狡滑者。最低限度，彼等個人絕不肯冒險爲之。苟其爲人發現有失言，謊語，或不忠實之處，則其在下院將永遠無法恢復其信仰。其目前之地位，與將來之前途，均將爲之盡毀。政治家最可寶貴之財富，爲挺身而出，直言無隱之盛譽；苟此種盛譽，再益以其自身之才力，則成功之主要條件具矣。居英倫之社會，唯有大智之能力，始能應付叫囂不已之詭辯。

內閣大臣在口頭上之說詞，與辯護，既不能超過某種限度，是以其在公事之處理上，亦不能過分行假公濟私，或護黨之實。內閣大臣在職務上，有時須處於兩重之地位，其困難可想而知。一方面居於全國政府之地位，其職務乃爲代表全國者；另一方面爲一黨之忠實黨首，爲其敵黨之敵對人物，是以有時或不免將國家利益置於黨的利益之下。作者亦不否認此種事實可以絕對避免，然依個人觀察所及，此種嚴重事態，尙未曾有。遇有此種事件發生，其高級官員將往告其內閣大臣，且勸說之曰，此乃應爲之事，其對於貴黨與子個人，或將有害，然爲國家利益計，此乃可爲而應爲者。內閣大臣聞其言，鮮有絕推接受之者。

內閣大臣，尙有一種其他特殊性格，爲人所盡知。卽其口頭答辯，非常巧捷。蓋答辯乃閣員之事，唯其能答辯，始能任閣員。此種才能，與一政治家，行政家，所具之才能，並非必須有絕對密切之連帶關係。（所謂忍耐，銳敏，穩健，知人，通人情，老於世故。（尤以認識其本國人民之性情），皆行政家與政治家所具之優點。此數者，通常與答辯之巧捷易於聯帶彼

現)。百年之前，馬哥尼 (Macaulay) 曾謂：「言過其實者，英倫大有人在。閣員之一般能力因不低弱，惟如謂其大部分之答辯，與其銳敏之措辭，均出其心裁，則不盡然，閣員於應付答辯之時，苟其意見與其常務高級僚屬不同，則事前多利用討論以解決之。蓋其僚屬之所見，有時亦有正確者。(然有時其僚屬亦不能不勉從閣員之意，如遇此種情形，則閣員受益之處反較少)。高級官員之工作，諛語之機會，多逾文字之機會是以無論其人之能力如何優越，如在私人非正式會議，或非正式委員會，或非正式私人談話中，(此種場合，為事件之真正決定處所)。不能表現其談話之能力，則難望升為一部之常務首領。惟苟其人之任務，乃為答辯，則其於口頭辯論之際，彼必能戰勝僅有談話之能力者。蓋善談之人，未必即富辯才，其平日並未受辯論之訓練，且不注意及之，凡其所言，皆從實報告，非為獲得辯論之勝利計也。

尚有一種事實，並非無須予以相當注意，及閣員與其日常接觸之高級官員，年齡幾均相等，同在五十歲六十歲之間，為同一時代之人物。閣員之年齡，依一九三九年在職者之統計，平均為五十五歲左右。常務次長之年齡，有時有較其大臣為長者。常務次長年齡最高可達六十四五歲，可較其大臣長廿五六歲。此種情形，自屬較少，就一般情形言之，大家均約在五十至六十五之間。

最後尚有一點，須予提及，即遇私人關係之問題發生，則社會階層之複雜觀念，不能予以忽視。就最近兩次之內閣言，社會階層之差別，即為甚大。時至今日，所有閣員，(任其為保

守黨或自由黨)屬於同一社會階層之現象，已不復見。就一九三九年初期之內閣言，大部分閣員之生活方式，與其出身，均屬上等階級，即上層中等階級者亦甚少。於廿二位各部大臣中，出身於伊登者五位；哈魯者二位，魯格貝者一位，卡德號斯者一位，克里佛登者二位，尚有兩位出身於上等階級之家庭。其肄業於日校者，則未之有。及工黨組閣，情勢大不相同，大部分閣員均為下等階級，充其量為下層中等階級。直至今日，此種情形，並未更改，即於保守黨組閣時，其閣員中亦有若干人，並非出身於上等階級者。反之，即工黨組閣，彼等亦須自上等或上層中等階級中，選擇若干人任閣員。前次各政黨在政治上之劃分，可大體與社會階層之劃分相配合，今所不同者，即政治上之劃分，須與各政黨領袖社會階層之何屬相配合。一九一四年以前，組閣之閣員，與上下院反對黨之席位，或同在一個社會階層之內活動。雖懷德廳之辦公室，所有閣員同屬於某某無政治性質之會社，食於倫敦之同一餐館，週末遊於同一鄉郊別墅。其自低層階級上升之閣員，亦可加入共同生活，不感拘束。一九一八年以後之情形，大非昔比，昔日歡迎艾士葵斯 (Asquith)，哈爾丹 (Halldane)，約翰墨雷 (John Morley) 之子，(與歡迎巴爾佛 (Balfour) 及戈里 (Edward Grey) 者相同。彼等之智識與財產，兼為富有者。) 今日亦須同樣歡迎出身為一信差，為一礦工，為一初等小學教師，今為議會之工黨領袖矣。蓋彼等於下屆組閣之時，定為一重要份子。此種人雖自身願加入上等階級，共同生活，然其黨人或感不快，認為加入上等階級之後，或是以妨礙其受民衆之擁護，而減少其黨之力

量，而斷送其黨之前途。

此種破壞社會階級齊一之現象，其影響所及，爲善爲惡，姑不具論。惟此次大戰之後，此種現象如仍繼續，則頗有重視之必要。中有一點爲吾人所應立即注意者，卽高級官員私人間之關係，將不免爲之發生一新問題。直至最近廿年爲止，高級官員之長官，無論其政見爲如何，然其教育之出身，社會之習慣，必與其本人屬於同一上等或上層中等階級。（雖非得自出生者，）其中學與大學教育，可同爲一校，其所加入之社會，亦復相同。於私人社交之場合，且常晤面。此種情形，如遇保守黨組閣，更可保證其爲然。今如工黨組閣，則反是。爲常務次長者，乃出身於溫徹斯特，及New College，或Merchant Taylors及St. John's屬於改造或聯合大學各社，居於South Kensington 另於Sissex有一週末。至其所侍奉之內閣大臣，則出身於初等小學，或別墅礦工，或工廠，或商會，其生活仍爲上等工人階級之方式。公餘之暇，不常與上等階級之男女相往來。在此情形之下，內閣大臣與高級官員之間，必須具有極銳敏坦白之互相了解能力，否則頗難長久相處。

前此所述，均就內閣大臣之爲閣員者而言，此外尚有所謂議會大臣者在。（卽內閣大臣爲部長，議會大臣爲次長。）以上情形，亦可同樣適用。所不同者，議會大臣常較其長官年少十歲至廿歲。（其中尚有少數以元老身份充任者，其資格不足以充閣員，然在黨內有長久之歷史，與功績。此種次長，日趨減少，蓋其不勝後起之秀之攻擊。）議會大臣之任務，專爲應付

議會之工作，其在議會之地位，較內閣大臣更爲顯著。彼等均出於自願，加入內閣，與其他次長作劇烈之競爭。其能成功與否，大半視其在下院充任議員之工作，與其受人推崇之程度如何以爲斷。除非其內閣大臣爲上院議員，彼自己爲下院議員，其能在答辯時顯露頭角之機會甚少。彼僅爲一候補閣員，而非真正閣員。果遇議會工作臨頭，其感受之困難，有均爲其所不能忍受，或尙須由高級官員爲之出面排解。其終日推敲下院之心理，或反較內閣大臣爲甚。

以上關於內閣大臣之敘述，雖不足窺其全豹，然諸凡所言，尙不至爲責備閣員者所拾爲話柄。所有閣員，可謂均具相當才能，均爲相當精勤。彼等均爲政客出身，均望在政治上圖謀出路，足以對於議會之意見，極端慎重，（有時過於慎重）尤以對其共同黨爲甚。然每人均有一優點，即無論於言語上，行爲上，絕不因個人或政黨利益，而不顧常識，忠實，與愛國各種美德所給予文官之限制。此輩之人，任其對於政府之認識程度爲如何，吾欲斷言，以其人而付以國家之任務，絕不至爲國家之不幸也。

茲進而討論本章所討論之正題，即政務官與文官在工作上之關係是也。首先欲研究者，即內閣大臣與文官如何協同處理與其日常之事務。此問題可以一言答之，即大半憑口頭之談話處理之。如一般之企業機關然，爲首長者，鮮有親自動筆者，僅負簽閱之責而已。惟自亦有少數例外，例如外交部主管海外工作之四位次長。外交部除一般例行公事，如駐美大使與外交部長，或與印度外交大臣，及印度總督之來往函件外，尙有有關國家大事之極重要文件，不容由



部員彼此傳遞，雖注以機密要件，極機密等字樣，尙嫌不足，是以此種信件，須由外交大臣親自撰寫，由隨從祕書於發出前留稿，或請打字員留底。舍此種特殊案件，內閣大臣除用談話處理公務外，別無他種工作。其須親自處理者，如開會之備忘錄，如與其他大臣或議會議員，及其他權要來往之函件，有時彼亦自行擬稿，然亦可由其隨從祕書擬就呈核。老練官員之能以簡明之文字與格式，撰擬開會之備忘錄，與私人之函件，正與其能撰擬對於地方機關之訓令與指令相同。就一般情形言，凡提供內閣大臣解決之事件，多半皆由內閣大臣口頭指示之。

每日公事，亦有若干案件，須由內閣大臣批閱者，惟皆由其隨從祕書轉呈隨從祕書乘內閣大臣有半小時之空暇，入其室，坐於長官之旁，將案件逐一呈閱。（已附註意見）告其某件爲例行者；某件之要點爲如此，某甲某乙之所請，似可照准，某件有問題，請參閱原案後核定，某事本月並不重要，惟恐某丁某丙別有所懷，或將於下院作祟，或請大臣於便中先口頭向其一提。半小時後，退出，於公文上批奉諭照准，或類似等字樣，並在稿上簽字，再送請常務次長閱後，交還各司。稿件之中，十居其九，皆如此處理。所餘之第十件，暫置大臣處，容其考慮，或由其自行核定。

批閱公文，乃每日空暇時之事，非大臣與高級官員日常之主要工作。其主要工作，多爲口頭談話。內閣大臣於上午到部，隨從祕書先往見之，請其核閱重要函稿，告以本日各種約會，並聽候指示。及常務次長入，隨從祕書退。苟是日上午無其他要事，則於未正式討論公事之

前，大臣與次長，將費時幾分鐘，談論國家大事，諸如昨晚下院之討論，本早報紙之所載，及泰晤士報之社論等。彼此並互相交換意見，大臣方面之問題如下：昨晚下院某議員，曾提及某選民申訴之某事，此中有何問題否？關於本部所提出之某案，我心中復有某種新意見。某社團主席將來與吾密談，可見之否？其來意將爲如何？來告本人有何意見。英皇將往某某機關參觀，Buckingham Palace 兩星期後，本人將赴某國演講，有何新鮮意見可發表否？次長方面之問題，亦極複雜。財政部對於本部預算挑剔過甚，可否請大臣向度支大臣一提？三個月之後，將有某某缺出，大臣對於新人人選，有何意見？依最近六個月之數字，本部某種工作之進度，不甚優良，理由尙不甚明瞭，正謀補救，目前請大臣注意外界提及此事。某部將與本部組織聯席委員會，討論某事，本人認爲委員會並不需要，每部可派代表二三人解決公事。諸如此類，問題頗多，有時大臣與次長所討論之事，常務次長本人亦不甚明瞭，須請某主管司之助理次長，前來說明，或由次長與助理次長談後，再行請示。

內閣大臣與常務次長，及隨從祕書，見面機會最多，其與部中其他重要職員關係之深淺，每部大臣，各不相同。有根本不願多見其他官員者，尤以在職不久之大臣爲然。然依個人觀察，多數大臣，均以爲既負一部之責，對於所有重要官員之工作之概況，自須分別明瞭，至少及於副次長，主任助理次長，主任專門人員，法律顧問，與各司司長。富有民主精神之大臣，且願與較低級官員接觸。然此種習慣，並非絕對良好，有時反足以引起糾紛。

凡重大之事件，大臣均取決於各主管之高級官員，彼等每人均有所主管之範圍，與其應負之責，內閣大臣一面受彼等之保護，一面亦為彼等所包圍，惟大臣自亦可打破彼等之包圍，可隨時召見部內任何屬員；然此事必須慎重為之，苟彼為考慮某問題，欲召見某有關科科長，事前並未與常務次長或某科主管司長，提及此事，第一次或可無甚事件發生，蓋高級官員深知，苟其心中所懷之私念，（估某科科長為已有恐其逾越其主管範圍收穫較多）為大臣所知，則不妙矣，然苟大臣繼續一再為之，則糾紛生矣。常務次長將以極謙遜，極沉着之態度，往告大臣曰：『我即有此權力，我亦不願阻止大臣召見所欲召見之人。某甲確為極有為之青年，然本人欲知，下次大臣再召見某甲時，其司之司長，亦可在座乎？本人對大臣負本部一切事務之責，某司長對本人及大臣，負其司之責，苟大臣對吾人之屬員，有何指示，事後吾人均不接頭，則吾人之地位將感困難矣！』苟大臣固執已見，置次長之言而不理，則次長或司長，或將認為其不得大臣之信任，而正式請求他調；在此性情之下，除非大臣之原意即欲提拔某甲，而將某司長他調，否則彼必須尊重次長之意見，舍此兩種辦法，別無其他途徑可走。於一部社交之場合，如音樂會，運動會，游泳比賽等，大臣可利用此種機會，與各部分各級主管，略事周旋；然其際從秘書，均不離左右，高級官員亦多在旁。有時大臣並親往巡視各司辦公室，集體接見各屬員。任其為何種方式，苟其目的乃欲藉此於少數親信範圍之外，結織一部內之其他官員，則甚少不隸於失敗者。其理由致為簡單，蓋為長官者，必須信任各部分之主管人員，至少

於該主管人員未調動之前，須表示貌似信任之意。

是以大臣之親信人員，至多不過十位，或十二位之高級官員，最多不能增多四五位。大臣在倫敦一日，則每日必須與隨從秘書，或常務次長見面。副次長及法律顧問，則間或見面。至主任助理次長，助理次長，各有其主管之範圍，大臣僅於涉及其主管範圍之事時，召見之；且於召見時，必須常務次長在座。尋常在某一時期內，某部必有某司之事務，特別為社會所注意，而為大臣所應全力應付者，其時該主管司長則時與大臣晤面。

在某種範圍之內，內閣大臣可隨意調換其直屬左右人員。苟於就職時，其常務次長為其介紹某隨從秘書，如大臣認為不滿，可立即更換之。常務次長受大臣之密示，可添設某缺，或補充某缺，藉此將某不治意之文官，予以明升暗降。次長可往告某文官，謂某種職務，對彼較為稱合。大臣可藉此機會，不露痕跡，另行委派一隨從秘書。苟大臣對於某司長，或副司長不滿，亦可擇一職位及俸給與之相同者，將其他調。然最高之官員，如法律顧問，副次長，及常務次長本人，情形則不同。依理論言，此數位最高級官員，亦與其他文官相同，苟大臣證明其有不稱職處，可隨時免其職，或予以退休，（有減或不減其年金者）然事實上舍極嚴重之問題外，亦僅能擇地位及俸給相稱合者，將之他調，不傷其情感，且此種調動，尚不能倉猝為之。

大臣就職數月之後，對於部中高級官員，漸漸熟悉，多則五六位，少則三四位。舍此少數

接近之人員外，於會議席上，社交之際，或某種問題召集討論會時，尚可認識其他官員。此二十位之大臣親信份子，（大臣所持以決定國家大事者）究如何組成，各部不盡相同，須視各大臣之個性而定。惟其份子不能缺少者，一爲常務次長，一爲副次長，遇事大臣必須就商之。舍此兩員外，各部之傳統，各不相同，有視大臣之隨從祕書，與法律顧問之地位，較爲重要者，有特別尊重各主管人員之意見，常與會商者，有於各主管人員中，擇某某予以特別重視者。大臣可告常務次長曰：『我知此非某甲或某乙主管之事，惟我欲聽取其意見，曷召之來』，次長自亦不便拒絕大臣之意。

大臣遇事固須就商于一部之常務次長，徵求其意見，然彼兩人間之關係，亦正與任何其他兩人之關係相同，亦視彼此之性格如何以爲斷。自表面上觀之，甚少有何不融洽之處。爲大臣者，或爲一貴族，或爲一平民，多半皆富有下院之經驗，對於下院同仁及其選民，多謙恭，即對於部內屬員亦然。常務次長方面，無論其對於大臣之人格，如何分析，（或視其爲一政客），依文官之傳統精神，均須表示敬重，尊之爲英皇之大臣。文官之故事中，雖不同常務次長與議會大臣因某種嚴重事件發生衝突，而彼此口角者，然此種例外，究竟甚少。尋常大家均尙能相敬如賓，無所間隙。高級官員中，（大臣亦在內）難免有少數天生性情乖強者，（幸多半爲能力優越之士）苟遇此種人爲大臣，則其與常務次長不歡之處或較多，然吾人於討論文官與大臣正常之關係時，似可將此種例外置之不談。

內閣大臣與常務次長之間，雖不至發生明爭或暗鬥之現象，然此兩權要之關係，可爲互相友善，互相敬重，互相信任，彼此和諧，亦可爲互相猜忌，彼此交惡。於保守黨組閣之時，融洽之理想目的，較易達到。其閣員與文官之社會習慣，與智識訓練，無過大之差別。中學雖不同校，大學亦必同學，所習之課程相同，所加入之社相同，所說之英語亦相同。如遇工黨組閣，則其閣員之社會階層，將大相逕庭。其中可含有三種人，第一種人出身於上等或上層中等階級，其所受教育爲智識階級之最高者。第二種人即所謂黑衫無產階級，出身於下層中等或工人階級。彼等自身並非工人，依手工爲生，然其所受教育爲中等教育，曾任初等小學教師，或傳道技師。第三種人於小學畢業之後，即入工廠或礦工工作，利用工會與地方工黨黨部之勢力，得列身於下院，或加入爲閣員。最後兩種人，於辦公室之外，極少與其本階級以外之人士來往。彼等多未加入任何社，一方面因根本對奢侈生活無甚趣味，一方面恐招其黨徒之猜疑。高級常務官員應付此三種人，第一第二兩種，無甚困難；蓋第一種人與保守黨組閣時，無甚不同之處，（政見之不同關係並不重大）與三十五年前保守黨與自由黨兩黨互相更易之情況相同。第二種人處事接物之道，亦爲文官所素習。文官本身之社會出身，或即與之相同，最低限度，一部之內，必有若干男女文官，與之相同者。第三種人則較爲困難，其習慣與一般人不甚相同。初等小學畢業後，即未受其他正式教育。文官與此種人有時僅於會議，或委員會席上晤面。如適遇爲其長官，與之朝夕相處，討論疑難問題，則困難將尤甚。此時內閣大臣與其高級

身屬，對於國家大事之處理，將不同其見解。其根本不同之處，簡單言之，即在大臣方面，認為目前之現狀，與某個人之行爲，乃自身能獨自存在者。在文官方面，認為一切現象與行爲，均爲繼續已往而來者。工黨領袖，以其來自民間，終日念念不忘一般民衆。個人不求享受，不重莊嚴，不問保障，依其自身之經驗，一般民衆，並非一不分彼此之集體而乃個別的爲某男，某女，某幼童，此每一種人均有其生活上之缺憾。高級官員以受歷史與傳統之熏陶，視自身爲國家之一公僕，爲某團體（具有百千年之歷史）之乙份子，是以彼等認爲現在生存於世界上之個人，乃千萬億人之一細胞，此千萬億人乃一民族一國家之軀體。工黨領袖與文官之間，並無政見上根本之不同，或彼此固執各持已見，祇因兩方彼此對於個人之見解，均懷極敏銳之感覺。兩方不相同之點，並非十分重要，惟各人所着重之點不能相同。遇有重大事件發生，如金融政策等問題，則彼此之衝突將不免形於色矣。

是以依個人觀察，工黨出身之大臣，與其高級屬員之關係，殊難如其他大臣之彼此融洽，互相了解。社會階級出身之不同，尚無甚關係，所關係者，爲所受之教育，與所加入社會團體之不同也。然此非謂彼此之關係，將如何惡化，須知政務官與文官，兩方均爲才識優越，老于世故，年紀相若之士。政務官多半和藹可親，文官多半禮貌端莊。爲英皇之大臣，依英之傳統，最忌傲慢凌人，最近二十年來，大臣與文官間之衝突，文官因時常暗中道及，然真正衝突，如上所述者，僅有一次耳。

文官與任何一種大臣，欲謀相處成功，有一點最重要者，即勿爲大臣所震駭。以一普通公民，未曾允任文官，一旦加入政府，殊難想像于政府辦公室之內，文官對於內閣大臣，（一即部長任其爲何黨人物）應如何表示恭敬。英國之選民，凡非忠實之黨員，對於政務官之認識，皆自報紙上知之。一年之中，苟無其他集會，僅可有一次機會，參加民衆大會，聞地方議員之演講。于選舉時，或有數次機會，聽候補議員之演講，然從未有機會與閣員晤面，即自無線電中，舍于戰時外，亦甚少得聞大臣之廣播詞。閣員之中，除一二位富有名望者外，報章亦甚少將其才德之高超，介紹于民衆。民主國家政務官之主要功用，在供給反對黨報紙以攻擊批評之目標，並爲其本人所屬之黨作護符。一般人之觀念，皆以爲內閣大臣及議員，乃選民之公僕，而非選民之主人翁。此等公僕，多蠢笨之徒，證之總選時，各政黨之競相乳哺大選區，似即可證其爲然。是以一般普通英國公民，對於政客之任大臣者，一方面對其自身奮鬥之成功，頗表敬意，而另一方面則認爲其地位，亦與公民相同，即謂其較公民尚低一等，亦無不可。爲大臣者，對於公民總不免有所要求，即選票是也。公民則無所求於大臣，僅知安居樂業而已。選區之代表，（尤以其本區爲然）往見大臣之時，絕不作自視甚卑之感覺，有時反可以長官之口吻，要求其公僕對於某事予以解釋。於討論激烈之時，彼等對於大臣及其主管部之舉措，尙可出之以極嚴厲之質問。

內閣大臣與文官之關係則不然，文官對於大臣，不僅視之爲一朝功成之政客，或僅爲其一



直接長官。蓋大臣乃一部之首長，文官乃一部之一份子，文官以多年服務之經驗，受英國憲法與傳統精神之熏陶，視其所侍奉之大臣，爲英皇之代表，乃國家之一柱石。文官以公民之身份，對於大臣之政見，可不予苟同，對於大臣之人格，亦可以一「聰明的惡棍」，或「能幹的小人」目之，然對於「大臣」「部長」之官位，爲保持其尊嚴起見，應對之表示恭敬。舍此半神祕之奧妙感覺外，高級官員對於大臣之關係，尙有物質上之考慮。苟某某高級官員，爲大臣所賞識，可獲得許多好處，可爲之援引，可爲之吹噓。遇部中舉辦某種特殊事件，大臣卽爲之保舉，使其有一顯身手之機會，可免日常例行工作之乾躁，而能享受特殊之按排。更有甚於此者，卽於各黨政客之前，大臣可爲其介紹，以抬高其地位。各部大臣，於下院談話之時，對於某某高級官員之能力與性格，時常道及。某大臣如於其僚屬中，發現出類拔萃之人才，終必爲其他大臣告，而廣爲宣傳。爲文官者，如能在各黨之政客眼中，享有頭等人才之名譽，則其離成功之路不遠矣。然同時亦須小心發生反面不良之結果，卽苟其爲人認爲與大臣之關係，不甚融洽，不爲大臣所重視，則對其職務，及其對外之關係，將均受影響。蓋高級文官最重要之本領，在其能左右大臣，苟文官與大臣不能融洽，則其前途無甚希望；更不足以云發展。

依上所述，知一般文官，皆願於大臣之前，種良好印象，盡其可能，與之融合。凡大臣所不欲者，亦盡其可能不從旁強之。然此種態度，亦未可過分爲之，蓋過分唯唯稱是之人，對於大臣無甚用處，終亦爲大臣所棄。依常理以觀，一國之大事，竟取決於幾位常務高級官員，大

臣僅爲其傀儡，似足以爲怪。蓋就文官之整個團體而言，高級官員仍不失爲其長官所直轄之唯唯稱是屬員。然須知高級文官率皆智識銳敏，見聞較廣，善於執行之人，凡其所言，不但識見高明，且可較有力量；即意志堅強之大臣，於未表示反對其言之前，亦必先予考慮。所不幸者，高級官員仍缺乏最高之權力耳。近年以來，此種趨向，（即在最高級官員中）已有顯著之變更。吾不知在最近二十年中，文官中即就安德生爵士（Sir J. Anderson）未赴孟加拉（Bengal）或韓克爵士（Sir M. Hankey）而言，其所掌之權，有如十九世紀斯蒂芬（Stephen）任卿斯（Shukyns）哈伯特（Herbert）魏爾貝（Welby）等之所掌者否？此種變更，其原因甚多，其一部爲一般大臣之能力，與精勤之程度，較前增長，高級文官不足以及之。此外尙因經由考試錄取之高級文官，其社會，經濟背景之變更。此種變更，茲爲申言之。

某先賢有言：『有爲者其一舉一動，莫不若其個人收入，年有千鎊者』。依其言，苟其人年入果爲如此，則其舉動並不足爲異。就十九世紀之高級官員言，其精神確爲如是。最低限度，與之相近。然此非謂其私人果均富有，或謂其不重視年入之官俸，而乃謂其家庭確皆富有。彼等一旦脫離文官生活，不至有凍餒之虞。其家庭之身世，與所受之教育，均與大臣相同。就來日之接觸言，常務次長與大臣，非於伊登時同學，即於牛津同班，其感情之易於融洽，自較常務次長出身於中等階級之日校，及倫敦經濟學院，而大臣乃出身於伊登與基督教會者，爲遠過之。綜前此兩點以觀，文官之首腦，實可不恃其官位，而得於政府機關有其地位。

例如黑伯特爵士 (Sir R. Herbert) 之加入文官，其原來即已享有其應有之地位。惟近年以來，舍外交部之外交官外，高級文官甚少，有如此出身者。此少數之例外。多半皆非經由正式高級行政人員考試而錄取。就一般行政人員言，服務政府達二十年之後，舍繼續充任文官外，其生計即無法維持，其前途頗難有其他發展希望。凡助理次長以上之文官，其前途多半視大臣對其印象如何以爲定。依文官之傳統，大臣之左右，多爲對大臣表示敬重之人，大臣本身，多出身於社會上等階級，其家庭，其教育，其財富，多屬於統治階級。此種出身，在文官方面，僅能於早年之時，即具有特殊之才舉者，始能附其驥尾。因此種種關係，高級官員除非才能特別優越，或天生個性堅強，則不足與其大臣相對抗。彼僅能告大臣某事彼不贊成，或與大臣辯正，然其奮勇率直之程度，不能與對同等地位之同事相同。苟大臣堅持其所見，彼未敢觸其怒，僅能聳其肩曰：「大臣，此乃長者之責任」。出於午餐之某社，告其摯友曰，「大臣甘自作繭自縛，無奈之何！」彼不願再作文字之勸諫，或告以此事應提出閣議，或向總理請示。

關於高級文官之特徵，尙有一點應予述及者，即自一九一四——一八大戰以後，高級文官之工作，愈趨繁重，即在平靜之時，常務次長或副次長之通常工作，時間每日爲八小時，每星期爲五日，星期六爲四五小時，晚間及星期日，如能無須攜卷回家，則爲幸事。於緊張之時，每日舍食睡外，或全日二十四小時工作。其時間不由自主，隨時隨地，應大臣之召，即須擺脫一切，應召前往。其物質之報酬，一爲職位之保障，一爲每年二千鎊至三千鎊之儲蓄，此外尙

有每年一千至二千鎊之退休金，如與政府機關以外大企業機關之高級人員相比，例如大銀行大保險公司鐵路公司皇家化學工業煤汽公司烟草公司公用公司（如電氣公司）等，其職位之有保障，與乎非違法不能免職，固屬相同，然個人之自由，則遠不如之。工作之繁重，有過無不及，金錢之待遇，且少兩三倍。依此以觀，苟文官私自以為其能力與其性格，足勝私人機關之工作，遇機即思脫離懷德廳而他去，或乘機受政府之命，前往國外服務，如印度之財務委員，或前此德國賠款委員之類，則吾人將引以為異乎？凡熟悉文官情形者，均知於最近二十五年中，脫離文官他去者，共達十一二人。其中僅有一二人，今尚健在。苟十一二人今尚服務於文官，吾思其中僅有一人，可曾任或現任一部之長，尚有一人，（最年少者，或有升為部長之希望。目前之趨勢，大家似均走向脫離文官之途。吾尚未見大銀行之某高級職員之加入財政部，或皇家化工公司之加入商務部，或某大鐵路公司之加入交通部。以二十五年之時間，僅損失十一二人，就數目上言，或不為多，然如就優秀之份子言，則並不為少。蓋脫離者苟非才識特殊優越，則以彼等在政府之歷史，與地位言，實難有他就之機會也。

依前此事實以觀，吾人可得下列結論；

近四十年來一般高級文官之才德水準頗高，其數量與其特徵亦相當加多。然此結論，並非包括最高級者言。所謂最高級者，即指接近大臣之左右，或主官一部分事宜，或居于特殊地位之二三十位高級文官而言。此二三十位人物，乃文官中之佼佼者，才識特別優越，可相當于一

八九八年常務次長之身份。惟最近有若干事實，似足以表現近代文官左右大臣之力量，不如前一代之大。第一、大臣之出身，及其社會地位，與高級官員之不同，遠較于四十年前爲甚。第二、近代各等級之大臣，與各等級之高級文官，皆各具專長。舍總理及度支大臣之地位，並不在維多利亞時代之上；然近代之閣議，陷于僵局之時會較少。如以考試之術語表明之，五十年前各部常務文官之能力，賢勞，及毅力，應列爲甲等，內閣大臣僅可列爲乙等，（其中四五位超等者除外）；惜乎近代高級文官均未升爲甲上，而近代之大臣則均升爲甲下。

苟以上之觀察不誤，（僅代表個人之意見），則有一點堪予注意：卽前此吾曾多次提及，近代文官之力量，日益增大，其程度足使內閣及議會，居於傀儡地位，實際居中左右者，爲常務官員之把戲也。然吾今再爲鄭重言之，卽此種說法，完全錯誤，（蓋此種說法，乃報據最近四十年一九一八年以來，政府行政權力，日趨擴大而云然）惟須知此種權力擴大之真意，乃謂凡在卅年以前，須經大臣取決之日常事件，今日均勿須經大臣之手矣，或反面言之，今日有若干例行瑣事，可不經大臣核定，而由常務官員處理之。同樣的，凡來部請見大臣之男女人士，今日大臣僅能親自接見其一小部分，其餘則由常務官員接見之。苟例行公事不欲其無限期擱置，來見者不願觸其怒，則常務官員可假大臣，或本部之名義取決之。苟依此所述，吾人如謂今日英國政府大臣之權力爲之減少，而常務官員之權力爲之增加，則大誤矣。以駕駛船隻爲例，今日曼麗皇后船長所經營之事件，絕不能如昔日查理狄肯斯（Charles Dickens）橫渡大西洋所乘之

船之瑣碎，遇事必須盡量委託其僚屬；如謂此船長乃一傀儡，可乎？苟其僚屬均忠實可靠，船長本人亦甚稱職，則絕未可稱之爲傀儡也。政府機關正復相同，就日常公事言，如考核工作，如核閱公文，如撰擬文稿，爲大臣者，目不暇給，苟每事其僚屬必須向之請示，則時間不知將如何爲之浪費。富有經驗之文官，如能一一爲之，妥爲處理，此乃極合理之事。此雖量之日常工作，其需要取決於常務次長或其他高級官員者，極爲少數。且卽就此少數較爲重要者言，其政策亦早經政府及大臣決定之矣。（有時亦有爲適應現狀而變更者）愈高級之文官，愈能了解大臣之心理；愈接近大臣者，對於執行政府決定之政策，愈知如何自行規定其執行之細節。無論其爲何級文官，絕未敢任其工作，與政府所定之政策相違反，苟其認爲有此必要，則須經陳述困難，與請求指示之階段。今日文官之數量，與其所負之工作，固較四五十年前爲多，然其能不經議會與大臣之指示之工作，並不較前此爲多。官員固已加多，然其官僚化之程度，並不加甚。

吾之所見，熟悉政府內情者，或有不同意處，然此問題在實際與在憲法精神上，均有予以注意之必要。茲願再提出三點，以補充余之所見。

第一、高級官員之重要任務，在於主管範圍之內，對於大臣貢獻關於重大事件之政策事宜。此種任務，乃由於與大臣個人之接觸而來，是以苟謂大臣過於重視文官之意見，僅能責政務官之愚蠢，而不可以此以責文官。

第二、任何文官，均知凡其所爲，任其爲自動的，成爲奉令的，大臣個人必須知之。雖未

必每事盡爲如是然文官未敢斷言其不必如是。議會之議員，報紙之輿論，對於大臣及其部所犯之錯誤，絕不肯輕於放過。負責之文官，必被召往報告其經過情形。苟不能完滿解釋，則大臣將立即表示不滿，且因此大臣將規定某某事，必須向之請示。此種懲戒，可使任何階級之文官，感受難堪。階級愈高，其打擊愈甚。是以遇有爭端發生，文官爲自衛起見，不得不將其有關案件，多多呈閱，而不敢擅專。如此情形，適與責難文官弄權者相反。

最後，人多責文官好於弄權，造成立法居於附屬地位之現象，此並足以表現官僚政治之增長。余今願爲之辯正；所謂立法，其原始乃生於議會之法案，此法案乃經各部大臣之同意而負責者。此種立法，一經交付執行，文官絕未敢於未得大臣同意之前，擅自於執行技術之外，發佈命令，擬訂章則，而與原立法之精神相違反。彼即對大臣有所請示，亦必須於原則上，困難上，分別陳明，尤須使其注意其將如何引起下院及輿論之重視。舍遵守職務下之忠實，與責任心之所在外，文官爲自衛計，絕未敢於未得大臣同意，或大臣不知之前，假大臣名義，有所擅專。質言之，文官之掌權，並非其心之所欲，蓋非如此，則政府事務無法推動矣。

前此所述，均就高級文官，與大臣之個人關係而言，茲更就文官之集體，與整個內閣之關係，略述數語。

開議開會之時，除內閣祕書，及其助理人員（擔任紀錄者）外，其他國內文官，未有參加者。然尙有所謂內閣委員會者在，頗有略述之必要。此委員會或爲暫時的，或爲永久的，或爲

一混合委員會，或大或小，均以大臣爲其中心份子，並以一位大臣擔任主席。凡與議案有關之海陸軍武職官員，及文官，均得列席參加。文官得於此種委員會中，自由發表意見，僅有一點限制，卽不能直接反對其本部部長。（此種情形極少發生，亦不容發生，）每逢委員會開會，大臣與文官，事前均先商定，對於某事將採取何種意見。十之八九，均爲如是。遇有不同意見之點，則文官屆時將避免出席，然於討論之中，自亦不免有不及料之問題發生。在此情形之下，苟文官認爲大臣之意見，與彼有不合處，彼並不直言，或以小條簽告大臣，或以極婉轉之方法，貢獻若干事實，將大臣之意略予變更。富有經驗之大臣，經文官之示意，或將收回其意見，或將該問題暫行擱置。是以於混合委員會場合中，大臣與文官，雙方均需要相當銳敏之感覺與機警。

若更論文官與議會之關係。理論上可謂彼此並無關係，文官本身與議會，並無何種直接應接洽之事，文官亦以未出席兩院之官員廊廡，（兩院均有之）。嚴格言之，文官乃立於兩院之外，其關係如其有之，卽發生於上下院，或兩院共同舉行委員會之時。文官於此種委員會中，出席充任報告人以下院之財務委員會爲最重要。議會如有所查詢，各官卽就其主管範圍，根據事實，予以答覆，並說明某事所以如此處理，某事所以未辦之理由安在！（其理由多爲法律之規定，或一部之習慣，或大臣之政策）。凡其所言，多就大臣之政策，予以辯護。換而言之，彼等殆大臣之傳話器也。苟經主席之許可，有詢及彼等個人之意見者，則彼或拒絕答覆，



或答以舍大臣之意見外，個人別無意見。

此乃就理論上言之，事實究爲如何？任何議會，任何文官，究竟非一抽象之組織，而乃由富有情感之人類所組成。荷議員與文官之間，悉依憲法之規定，不容有任何關係，則吾人如欲明白答覆，文官在政府中究佔何種地位，殊不可能！研究英國高級文官者，如置此問題不答覆，殊有未盡之處，然自亦未可過于擴大其重要性也。蓋議會之事之應由大臣親自處理，乃理所當然。大臣乃應付議會議員之專家，文官則不能。文官遇與兩院議員有何接洽，其言語須力求慎重，以防其大臣之不同意。其談話之內容，須立即報告大臣，並將其所會交換之文件呈閱，

於未詳述文官與議會之關係之前，先就議員與文官之私交，略爲涉及。高級文官，凡爲較大之中等學校及牛津或劍橋出身者，於議會中，必有於幼時相認識之舊好。彼此可以小名相稱呼，可時於會社及私人場合中晤及，週末或假期，且時常來往。舍此種私交外，文官因職務關係，與議員認識之程度，且可與日俱增。於最初數年充任委員會之秘書期中，文官可與擔任委員之上下院議員相認識，及升爲議會大臣之隨從秘書時，則機會更多。凡議員來部會晤大臣者，彼均識之。即在上下院亦然。於上下院大臣之辦公室中，議會之官員席中，以及餐廳休息室中，均有與議員會面之機會。及升至高級官員，或担任大臣之首席幕僚，凡與其部務接洽最多之議員，均與之時常過從。是以凡高級文官經洽議會工作較多者，與議員之關係，有因其名

望高，而互相結識者，有因公事之往返接洽，而相與認識者，有因私交較篤，而結爲友好者。反而言之，議員之得結識高級文官，亦正與之相同。

文官與議會（多半指下院）之關係，可依其工作分四大類述之：一、準備提案，二、負責答辨，三、出席委員會，四、參加私人會談，茲逐一分述之：

凡遇某部對議會之提案，乃由某文官主持辦理，且提案內容，複雜冗長，則某文官對於議會之一舉一動，須隨時留意。立法乃議會之最高權，文官在立法過程中，所佔之地位，並非不重要。自議案提出起，至議案通過止，爲大臣者，在此大風雨飄搖之歷程中，如何掌駛舟舵，駕駛一羣水手，（指文官）渡此難關，實須經過若干困難之階段。此階段因各部情勢之不同而異，然大體均相同。

第一、提案之來源，可爲多方面的，或爲總選舉後在朝黨政綱中之某一項目，或爲內閣大臣本人之珍知卓見，或爲皇家委員會報告中之新發現，或爲議會以外之要求與請願，或爲某部之行政改革案。無論其性質與來源爲如何，第一步必須先由主管某司之助理次長，先將提案之案由內容大綱，與其經費概算，編成備忘錄，經由常務次長，議會大臣轉陳內閣大臣。各級長官，對於每一提案重視之程度，依提案之性質與重要性而定。就一般言之，對於議會工作，均相當重視。苟提案性質不甚重要，則備忘錄即如所擬。其較重要而複雜者，則於提出議會之前，先經部內一番討論。第二步即將提案之大意，函告財政部，並與財部之議會顧問，取得密

切聯繫，以便草擬正式提案，並將其內容告知與議案有關之部，徵求同意。（凡提案鮮有不涉及一部以上者）在此階段中，財部多不與爲難，於四五位之財務顧問中，每案指定一人，與原提案部之法律顧問，及原起草人接洽。困難卽於此時開始發生，蓋草案僅乃提案之雛形，有待乎整理完成之。此時議會顧問，法律顧問，及原起草人，將相與咬文嚼字，逐段研究草案之內容，或增或減，大家盡其鉤心鬥角之能事，使文字上無隙可乘。經一二次討論之後，財務顧問先提出修正稿，然後再作縝密之研究。尋常卽不重要之提案，亦須經彼等往返十餘次之修正。其重要者，可達五十次以上。每次均須送與財部，及有關部之有關人員洽閱。彼等如有意見，應盡量予以考慮採納。遇案情重大，與整個政策有關，或涉及財政與行政問題，各部之間，對於提案之措詞，互相爭持，不能同意，則須提請內閣總理核定。有時或尙須與部外機關，如附屬地方機關，工會，商會等，作私下之接洽，經若干星期，與若干月之研究，全案始得脫稿。每一字，每一句，均經詳爲考慮。凡有關係均經同意，部外機關亦經洽妥，然後卽將全案送請常務次長，略加說明，由議會大臣轉陳內閣大臣。內閣大臣如事前對於全案，未經接洽，不甚明瞭，其真正困難之點，彼將召集原提案人前來，說明其內容重要之點，及某段所以如此措詞之理由，並提醒大臣，某點或將引起閣議或議會之反響。結果原案或將再經一二次之修正，（如原案不再更動卽僅略爲修改）最後由內閣大臣加備備忘錄，簽註簡單案由，及其內容，送往閣會，請求核准，提出議會。原案及備忘錄，多半送與內閣之各主管委員會，例如有關農業

議案，送與內政委員會。如無主管委員會，則逕行提出閣議。此時負責起草原案之法律顧問，及各級文官，可暫無事，由內閣大臣嚴密注意其今後之發展。其有關各部，既於事前均經接洽，及提出閣議，當不至有何問題發生。苟提案內容有關經費之開支，（鮮有不涉及者）則必須提出下院，備忘錄上且須附一概算說明書，該書須事前徵得財部同意。（頗非易事）備忘錄備妥後，內閣大臣之隨從秘書，開始奔走各議員之間，按排首談時間，其真正之困難，蓋自二讀始。

提案之第三步手續，為出席議會委員會。茲僅略為提及，事實上文官不常擔任其事。一部之會計長，（通常多為常務次長任之）或每年出席下院預算委員會一次或每三年出席概算委員會一次。於出席預算委員會時，會計長須負責說明本部過去年度之財政狀況，及其收支情形，並須準備為其部辯護一切。會計長多半事前預知議會將提出何種質問，蓋審計長於審查報告中，多半先為提及。（出席概算委員會時無此便利）此兩種委員會均不免遭遇困難，然非十分嚴重，為會計長者，多半為人聰穎，熟悉部內情形，且有若干會計人員助理之。舍此兩種委員會外，文官甚少出席兩院。此外遇有意外之事發生，例如警察越權干涉自由之案件，則文官不得已被召前往出席，或為其自身所主管之工作，出席辯護，或代表其部辯護。然此種機會甚少，高級文官舍上列兩種委員會外，可終其身未出席議會一次。

及議案提出議會通過，或開始交付辯論之時，文官之任務則甚繁重。彼個人不能出席辯

譯，僅能供給材料，供內閣大臣之應用。其材料之內容，不能如二讀三讀，或提出年度概算時講詞之簡單；蓋內閣大臣須準備議會將提出極微細，及奇奇怪怪之邊僻問題。是以文官所供給之材料，須極其精密。內閣大臣及其隨從祕書，並常務次長，須費相當時間與能力，自文官之材料中，擇其要點，加以編排，製成乙篇極好之演詞。此種工作，尚非難事，所最感困難者，爲辯論時之答辯，內閣大臣須恃其一己之能力爲之。出席議會之文官，固可於下院之文官席上，或上院之出入處，注意反對方對於政府之誤會，或有捏造事實，及與實況不盡符合之處；然不能將其意見，立即貢獻於其大臣。有時大臣之隨從祕書，或將離其靠近長官之席位，沿文官席而行，與出席文官私作偶語，而將其偶語之結果，用一小條，遞與大臣。大臣本人極少離其席位，問一問題。此種私下之接洽，已足引起在座議員之注意。爲大臣者，有如臺上之主角，須眼疾手快，以謀應付。遇辯論於下午開始，則大臣可利用午飯時間，於其辦公室中，與出席之文官，作一二十分之談話，不受大家之注意。文官可藉此機會，告以應如何答覆議員之質問。然此種機會，未必盡有，卽其有之，亦不勝其匆促，亦不過藉此極短促之時間，暫時迴避反對方之質問耳。午飯後，出席之文官，舍在廊廡內閒坐外，別無所事，心中僅希望大臣能小心從事。就一般情形而言，內閣大臣確皆小心從事，對於每一案件，均能明瞭熟悉，卽其不能，亦可藉其經驗，以概括之答說，（不作任何允諾）博得其黨人之掌聲，與良好之印象。

凡付諸辯論之議案，或爲一部之概算，或爲經三讀之提案，每一案通常僅須費時一日？尙

不幸議案冗長複雜，須交付下院全體委員會辯論，則大臣及出席之文官，須自下午四時守至晚間十一時，有時且須延至十一時以後，或自星期一夜以繼日，連談至星期四。文官出席委員會時，發言愈少愈好，其簡單扼要，侃侃陳詞有精神者，間亦有之，惟究不多見。文官出席議會所得之酬報，為藉此機會多與下院人士相認識。在此委員會中，其精神上所受議員及其他部分官員之打擊，較辯論時為少。出席文官，可自會議室退出，在休息室或走廊內，略事休息，洗耳靜聽屋內之辯論；亦肯因連夜討論，過於疲倦而退席者。（在朝黨與在野黨與會人員與列席文官均有之）議案經委員會之討論，有時其修改亦有甚為合理，尚為在朝在野兩方人員所共同贊成者。此時內閣大臣及一二議員，尚有少數文官，將有一次會談，商議是否接受委員會之修正，或仍須再予修改。委員會對於議案之一再討論，實促成文官與議員互相認識之最好機會。

最後之程序，為與下院在朝黨議員之會談。議員中亦有兼任政府職務者，大臣須盡其力與彼等聯絡，並指定文官一人，專任其事。蓋大臣倫敦之工作，已甚忙碌，有時且須親赴選舉區，有時身體或感不適，須略事休息。議員中如有何種計劃，需要某某主管部協助，或有何不滿之處，需要某某主管部解釋，即可與業經結識之高級文官，直接接洽。此等高級文官，有時且出席黨委員會致詞。例如下院保守黨農業委員會開會時，文官出席詳細說明某案之內容，或某案在政策上發生何種變更，在此種場合之下，文官須據理力爭，蓋彼深知一二年之後，或數月之內，政府改組，其政策或將與現在者完全不同，最低限度，亦有多少差別。高級文官不願

自陷泥足，頗知如何兢兢自守。

◎依前此所述，文官與議會，議會與文官，經此接觸之後，彼等之真正關係，究將如何形成。某作家（並非政客亦非文官）之意見，認為英國文官與立法機關互相尊重之精神，有非法國美國所及見者。顧知此言之準確性爲如何，請先研究議會對於文官之態度爲如何？議員心目中對於文官究何所懷？議員對於文官究如何看待？誠欲答覆此數問題，自以請下院之老練議員答覆，最爲相宜。（如質之文官恐彼等僅能憑理推測而已）作者於此所以欲作數語，蓋以人們對於事物之真正感覺，甚少爲他人所能知，有時卽其自己，亦不甚明瞭。最低限度：鮮有公開發表者。凡事必須其身親臨其境，而後始明其原委。

是以作者始作以下結論：（倘有不符歡迎更正）議員對於高級文官之一般態度，爲友誼的，敬重的，信任的，且略示謙恭遷就之意。敬重與信任，可勿庸解釋，乃由於高級文官之能幹，廉潔，與機警而有之。（爲高級文官所自然具備者）所謂友誼，亦理所當然，除非議員之黨見過深，通常下院之空氣，均甚平和。少數議員，或不免懷疑文官爲官僚，目之爲弄權者，然一般議員，並不如是。蓋前已提及，一般之文官，在議會中，均享有盛譽，且不乏議員與之相友好者。是以縱使將憲法上對於文官避免受議會攻擊之規定，予以廢除，文官與議會之間，亦不至發生何種嚴重問題。議員並不視文官爲外人，而視之爲行政立法之同工與助手。文官奉公稱職，其工作乃政府中之不可少者。且依議員之經驗，文官均甚近情近理。作者所謂略

示謙恭之意，似有加以解釋必要。謙恭固非最適當之字眼，然並無更適當者。議員與文官有所接洽，任其如何順利，然一般人之觀念，均認為文官乃受人之命，而議員乃授命之人。更爲明顯言之，文官因其職務關係，終爲人目爲議員之屬員。議員自始，即佔上風，除非某文官與某議員有特殊之關係，有時此種上風之情勢，可予以調和，或文官之個性特別剛強，有時且可超乎調和之情勢，而反佔上風。然前此所云，乃議員與文官之一般關係；文官佔上風者，究屬少數，即就議員所認識之高級文官中言，亦甚少見。

茲再研究文官對於議員之態度，究爲如何？惟此未可依憲法之規定，就權限與職務上，正式說明文官對於議會之關係也。作者所欲問者，爲高級文官心中，對於議會，尤以下院之真正感覺爲如何！吾可答之曰：厭與敬均有之，厭其一般智識水準過低，敬其認識與判斷能力，及對於國家大事之看法，較常人爲優越。

議會之辯論，舍極少數限於高級人員，或曾任高級職務者參加外，稍有智識者，久坐議席上，聽下院冗長之爭辯，未有不感覺厭倦者。苟彼等熟悉辯論之論題，尚可從中發現若干小錯誤，及不正確之處。苟不熟識，則對於議員之舌戰，與其詭辯之技術，與乎空氣之議論，將爲之驚訝。議員中有時且以堅強之聲調，以表示其着重之點，以博得同黨議員之義務歡呼。議會情況之最惡者，莫如召開委員會，修正某複雜議案中之某一複雜條文，苟其時議員對於條文內容，根本並不明瞭，而欲妄加修正，提出議案；大臣聽其言，爲其混淆，在座之其他大



臣，又復昏迷不清，全會爲之混亂，此時坐於官員席中之文官，將爲之啼笑皆非，深恐收拾殘局之責任，又將加諸彼等身上矣。所幸尙有一條出路，即議員之修正案，可用收回原案之辦法解決之。大臣可允於議案下次再行提出時，考慮議員之意見。夫如是，其影響所及可不至於壞事，僅時間稍予浪費耳。

議會之一般智識水準，雖不高，然高級文官對之尙不至十分不尊敬；蓋文官與下院之接觸愈多，其敬重心將愈大，可不問其智識水準爲如何。文官認爲議會乃決定國家大計之最後權力所在地，聰明之士，不宜太多；苟下院聰明之士，佔其三分之二，則辯論之內容，固可較佳，然議案之通過，將愈感困難。議會中聰明之士，僅可佔相當數目，議會須認識此少數人之能力，須對之表示信任，須賦以應有之權力，須準備接受其意見，有時即違背大衆之意見，或黨魁私人之成見，亦須任之。凡此種種，可不必待議會一般議員智識水準之提高。蓋一般之水準過於提高，反不易達到此種目的。所謂質問，辯論，與分歧之意見，僅乃達到一種目的之手段。其目的有二：一爲供給國內政治消息，與政治教育之資料；一爲試探議會之感覺。此種不可目視之力量，非常重大，苟感覺之方向，偏重於某方面，則大臣或俯首從命，或承認失敗，或離職他去，苟其感覺均如一般之平和穩妥，則無糾紛之可言。吾信凡對於下院具有經驗之文官，均承認下院之辯論，任其爲如何無關痛癢，其對「人」所下之判斷，大體均尙公允，其對「事」之看法，尙適當合理。（含極少數情感衝動之例外）未有經驗之文官，於第一次列席旁

聽辯論時，彼或驚訝發問曰，「若輩豈皆國家之統治者乎？」經一二十年之經驗後，彼或仍不耐於靜聽。然須知議會之可貴，不在其各個議員之聯想力，及某議員對於某種複雜問題所發表之長篇講詞，而在整個之議會，已足以代表國家之良好意志！

## 第六章 文官相互之關係

本章之論題，可分兩部分討論：一爲部內文官彼此間之關係，一爲部與部間文官之關係。惟有一共同之點，可供兩問題之公用者，卽依近代情勢之演進，高級文官，彼此之間，需要友善之程度，較前此爲甚。蓋時至今日，隨時隨事，均恃口頭之接洽，紙面之文字，筆口頭解決之紀錄而已。是以主持其事者，必須互相信任，互相友善，而後工作始得順利灌進。

任何一部，無論大小，高級文官之數目，如依作者之定義解釋，實佔極少數，最多不逾三十人，部小者僅四五人。普通所謂高級文官，卽指一部之常務次長一人，副次長一人，主任助理次長三四人，助理次長十人，法律顧問一人。此外卽爲大臣之隨從祕書，及其他高級官員，如主任視察等，合計共約二十人。常務次長，副次長，通常多由他部調任，其餘十八人則自部內逐漸升充。彼此之間，自二十三歲左右，卽開始認識，歷達二三十載。此二十餘位才識兼優之英國青年，朝夕相處，其關係之深，與日俱增，其結合雖非偶然，然亦非經一己之選擇。此二十人中，有二三人爲彼此非常友好，亦有二三人爲彼此非常交惡，大多數均尙融合，其情況與大企業機關，如銀行鐵路等大體相似。

一部之部務，大部分唯常務次長之性格而定，亦如一商業機關之唯總經理馬首是瞻。尙常

務次長爲人公平週到和藹無個人虛榮心，任憑其工作如何緊張，部務如何受人攻擊，其部之文官，必可相處怡然。此種公平、週到、和藹之良好性格，凡能升至高位之文官，均可具備之。常務次長，有時亦有性情堅強，不爲其僚屬所悅，因而時起爭執者，然其能力仍爲其僚屬所敬重，其完全不得人心者，究屬少見。中有兩種現象，爲時常所發現者；第一、有一種人於地位較低之時，頗受人愛戴，及升至高位，則反不能。當此之時，多賴其能幹之僚屬，一面爲顧全私人之交誼，一面爲盡忠於職務，爲之彌補其弱點，解除其困難。如無意外事件發生，同事之間，亦可相安無事。第二、此種人較少發現，卽其人根本缺乏剛強之性格，不易受人信任敬重，雖有時對其內閣大臣，及部外其他權要，可表示其果斷有爲之精神；然與其僚屬，同在一部之內，朝夕相處，不能長久隱蔽其弱點，遇其僚屬發生爭執之時，有爲私人間之好惡而發生者，有爲公家之職務而發生者，則困難生矣。幸爲長官者，均尙能設法避免彼等公開之衝突。

（私人背後之齟齬自所難免。）

政府機關之常務次長，與商業機關之總經理地位，不盡相同。政府機關之常務次長，如對其高級僚屬，不善調度，則極易引起屬下彼此間之仇視。高級文官中，在能力上，性情上，社會地位上，不乏與其長官相等，有時且有超過之者。其在文官之同仁中所享之盛名，有時亦不亞其長官。長官如無具體事實證明其僚屬之違法，不能任意免其職，減其薪，卽使發現其違法，亦經事前商得大臣及財政部之同意，而後始可予以處分。是以副次長，主任助理次長，無

論其於公事上與長官之意見是否相同，均以其率直不阿之精神，侍奉其常務次長。莫蘭特爵士（Sir Robert Morant）爲前一代之一大文官，其性情非常暴躁，絕不容人與之持相反之意見，然於其任教育部常務次長時，其僚屬如認其有錯誤之處，亦坦白向其直陳，毫無顧忌。

是以常務次長，雖居常務之名，然如就其與高級僚屬之關係言，彼並非一專制者。推而至於其他高級文官，對其屬下之關係亦然。總而言之就個人之關係言，凡熟悉高級文官之情形者，絕不能否認吾之結論，即各部之內，高級文官彼此間之關係，不但於公務上維持其友誼，即私人間亦極友好。不睦之情形，極爲少見；如其有之，常務次長之性情關係甚大。

於未述及各部之間，高級文官彼此之關係之前，有兩點須涉及者：

或謂政府各機關，文官滿佈，彼此之間，素無聯繫。此種論調，實無事實根據，（海陸空軍各部不包括在內其任職人員非盡爲文官）政府所發布之命令，雖於同一時間之內，難免彼此有互相矛盾之現象，然此種例外，如加細究，純屬極微細之事。此種案件，即助理次長亦未必見目，大半由於新進文官，缺乏經驗，不知其所經辦之事，尚須涉及其他科司，結果因之失却聯繫。就一般情形言之，所謂彼此聯繫，非惟處理公務手續上之所必需，且爲良好文官所以表示自尊之條件，——即遇事必須就商於有關之科司。平常文官所常作不快之表示，有如下語：「你應當事前同我接頭，假使同我商量，我可以告訴你如此如此。」苟兩位助理次長，素日感情不甚融洽，其措詞不致如此直率，則以文字之商洽，以代口頭之談話。凡高級文官關係素稱

融洽之部，其聯繫絕不拘形式，其結果且較拘形式者爲佳。

其次，此種友好之關係，不但行政官員之間爲然，即專門人員與行政官員之間亦然。作者所供職農林部，卽爲如是；卽就全部之文官言，亦莫不如是。吾人對於最近一次皇家委員會所作之報告，涉及專門人員地位之一點，雖不願多加研究，報告中謂專門人員之地位較佳，對於長官較爲接近，不受經費及其他之限制，升任之機會亦較多，諸如此類。惟有一點可注意者，卽報告中謂關於技術之事件，須徵求並尊重專家之意見。行政人員與專門人員，可利用私人友好之關係，獲得互相融洽與有效之合作。所謂私人友好之關係，實全恃個人之友誼造成之，在政府機關之中，可運用無窮。某專門人員，對於某行政人員，彼此在公事之關係，雖應合作，然大可因私人情感之不洽，而不能合作。廿五年前，農林部卽曾發生一不幸之事。此不幸之事，卽非發生於兩方面之地位問題，而乃發生於兩人情感之不融洽。（此種不幸卽兩方地位相同有時亦可發生）尋常專門人員往往發現其爲行政人員所藐視，而感不快。實則其理由必須反詠諸專門人員之自身，而非行政人員之果藐視專門人員也。作者可舉兩例爲證，證明一大部之內，權力最大之人，其意見最爲其同事所尊重者，卽爲專門人員，一爲法律顧問，一爲主任督察。

茲進而論各部之間，高級文官之關係。關於部與部之關係，依憲法及法律之規定，應爲如何，非本書範圍內之事。例如依據法令，一部大臣得他部之同意，或事前之商洽，對於某種問

題，得發布命令，此乃部與部依照規定所發生之關係也。作者茲所欲述者，爲此種關係之應如何實際執行。

作者前已述及，部與部間之事，恃公文往返解決者甚少。部與部間之工作，多半恃口頭之商洽而決定。或用電話，或用面談，公文之來往，僅乃口頭決定以後之紀錄，供後人查案之方便而已。各部之間，半官來往之文件甚多。某部之某甲，以某乙爲某事之主管人，致書於某部之某乙。此種文字，皆屬查詢性質，或爲零星不重要之事，最多亦不外爲徵求同意之最後文字上手續而已。文官遇有疑難事件發生，須徵求他部同意者，鮮有先用文字接洽者。最好之辦法，乃於未動筆之前，先以電話查詢他部之意見，尙能徵得同意，則繼之以筆墨，如其不能，則轉陳其長官，以圖解決，其長官對於他部之同意階級官員，亦先之以口頭之商洽，其最後判官，則爲內閣總理與閣議，經總理或閣議決定之後，再繼之以公文。是以如謂政府工作，乃恃公文往返，以求解決，實誤矣。最低限度，今日並非如是。

依文官常例，部與部間之接洽，多由同等官級人員行之。例如此部之助理次長，往晤彼部之助理次長，苟原接洽人不能徵得對方之同意，或遇意見有紛歧之處，則此部之助理次長，不得逕晤彼部之常務次長，或副次長。彼必須先報其本部之常務次長，請其往晤。彼部之常務次長，亦可用非正式之接洽方式行之。有時遇此部之助理次長，與彼部之常務次長，本有私誼，或因其他理由，因而逕行書面接洽，則彼將得彼部助理次長之書面答覆如下：『奉交來

信，囑答撥如下。」此種常例，並非絕對的。例如總理之隨從祕書，依官階原爲助理次長，然彼可逕晤常務次長。又如某部爲解決牽涉有關一部以上之問題，得召集各部各級官員，開會討論。在此情形之下，則會議之主席，應由召集部之代表擔任，——多半由一部之常務次長擔任。然於此時，其他各部不必因之亦均須由常務次長出席。例如牛乳問題，極爲複雜，卽於平時，其所牽涉之部分亦多，最少六部，農業部，教育部，衛生部，及蘇格蘭之農業教育衛生各部，有時尙須涉及財政部及貿易部。爲節省時間起見，農業部得召集會議解決之。有關各部曾明知農業部將由常務次長擔任主席，然後等未必均由常務次長出席，而由助理次長代表。尙有一點須注意者，卽此部之文官，絕未可請他部之文官到部接洽公務。貿易部常務次長，爲某種原因，願見衛生部之助理次長，可召之來見，然亦只可出之以請求之態度，或先電告衛生部常務次長，請其轉告來部一晤。

財政部在某種範圍之內，得不受此限制。蓋各部之人事與財務，均歸其管轄。其他各部對於財政部之關係，雖不居於懇求之地位，至少亦含有向其申請之意。且各部文官，往叩財部之門者，較財部之往訪者爲多。蓋各部對於財部，莫不有所求，而財部對各部，則無之，財部僅知請各部節省經費而已。依實際情形以觀，各部與財政部有何接洽，財部之人員，似無形中較其他各部人員，高出一級。例如交通部之助理次長，與財政部之科長，居於同等地位，接洽公事；或以衛生部之主任助理次長，與財政部之助理次長接洽公務。然財政部之文官，爲明瞭所



提出問題之詳情，彼亦未可逕請其對方來見，即其有之，亦須用表示歉意之口吻，使對方明瞭此並非份內之要求。最普通之辦法，即電告對方，於下次來部時，順便請到此乙談。此種示意，有時反足以促對方之立即來晤。

舍以上所述之慣例外，尚有關係更大者在。即無論任何一部之高級官員，與財部之高級官員有所接洽，多爲部與部間最關重要之事。財政部乃英之行政中樞，各部須隨時與之接洽公務，尚有幾部且須永遠與之接洽者。此種關係，有爲詳述之必要。第一、先就議會與輿論等時常引起爭辯之問題研究之。此問題爲何，即所謂財政部常務次長應爲文官之首之問題。

吾人姑無論此種制度過去之功績如何，本問題之要點，在乎此種頭銜之稱呼，究與事實之接近性爲如何。答覆此問題，視此種頭銜之含義如何解釋以爲斷。苟其含義僅如老牌之建築師，或工程師之爲人稱爲某業之老師父，則其含義卽爲正確。蓋無人不承認財部之常務次長，乃文官之首席，凡對於英國國內文官具有雄心者，均以此首席爲其逐鹿之最高目標。其待遇較任何其他文官爲高，其地位在乎所有其他各部主官之上。各部長官，召開會議之時，舍有其他特殊理由外，均由財部常務次長擔任主席。彼不但與其本部之大臣有密切之關係，且與總理亦然。最低限度，最近財部某常務次長，卽自視爲總理之左右手。最後尚有一點，應注意及者，卽近數年來，財政部常務次長對於高級文官之任命，握有極大之力量。依尋常之慣例，（贊成此慣例與反對者均有之）一部之常務次長與副次長，多由部外人員調任，而非由部內擇尤提

升。此種慣例，無形中減削一部大臣自擇次長之權，而增財部之力。蓋如是，一部之大臣，對於部外調來之候補人員，熟悉之程度，不如財部之主管人員。在此慣例中，尚有一點須注意者，即高級人員之任命，最後尚須得總理之核准。換言之，由財部常務次長之推薦與同意，由總理正式任命之。性格剛強之大臣，對於素不相識之外人，自可拒絕其充任一已之左右親信，然事實上極少爲之。由此可知財部之權力，究如何因握有高級官吏之任命權而增強。

然所謂財部常務次長乃文官之首，並未可以其他含義解釋之。依作者之意，英皇乃文官之首，同時亦即海陸空軍之首。無論文官或海陸空軍，舍少數直接由皇家任命者外，所有在職文官，均須恪遵皇命。是以其他各部之首長，絕非財部常務次長之僚屬。彼不能對貿易部次長下令。可下今者，僅有兩人，一爲總理，一爲貿易部之部長。即有關人事財務事項，雖純屬財部範圍內之事，然財部常務次長亦未可對部外人員，及其附屬機關，如內地稅局等，直接下令。某部之常務次長，對於某有關財政事項，有所請求，仍須經由其本部之大臣，得其同意後，由其大臣向財部大臣，內閣總理，乃至於閣議，直接申請。

依此以觀，吾人可得下列結論：所謂財部常務次長，乃文官之首，其真正之意義，乃就名義上或外表上而言，至多只能較此種意義，稍稍超過，而不能過度超過。如謂其含有法律之意義，或謂其在實際上負有監督文官工作之責任，則誤矣。其所以得稱爲文官之首，非爲總理之得稱爲內閣之首，或爲其自身之爲財部文官之首，一般人對此稱呼之認識，大半與事實不符，

是以不免有錯誤之處。

茲更進而研究各部與財政部在關係上，所發生之較重大問題。

前此所謂凡與財部有關之重要困難問題，均恃口頭接洽解決，於此愈可適用。凡經財部發出，或收入之公文，均爲事前業經商洽解決之問題之文字記錄。記錄之內，有時將某種問題所以解決之理由附入，然平常多僅註明某事業經事前與財部主管人員商洽解決，請財部大臣正式核准。由此觀之，凡屬重大事件，無不特與財部口頭討論解決，同時且未有不須事前就商於財部者，是以各部高級官員，與財部高級官員之私交，必須維持友好之關係。

再就各部之人事長而言，因職務關係，每日均與財政部有所接洽。其交涉之成功與否，關係一部人員之喜樂與效率甚大。任人事長之其他功績如何偉大，苟其不能與財政部相處融洽，則彼未有不失敗者。財政部之地位，置憲法之規定不談外，其對各部之關係有三大便利之處：第一、無人否認財政部官員之能力，較他部爲優越。他部官員，固亦不令有一二人能力特別優越者，然平均仍不如財政部。是以年青文官，均熱望加入財部。近數年來，財部高級人員，均不依正式途徑，直接自高級行政人員考試中選擇之，而多自他部之幹部中，選拔其能力最優，且具有一二年以上之服務經驗者調補之。（人多稱之爲挖竊）。此種辦法，雖爲他部所不悅，然實大有利於財部也。第二、各部高級官員，舍無野心，或幾達退休之年者外，總極力避免與財部官員有何不融洽之處。彼等深知財部主管八員，對於彼等個人之升遷考核，有左右之權，

深恐財部人員對之有一種印象，認爲某君僅知維持其自己之計劃，不顧他人之利害。第三、財部大臣，卽度支大臣，按例佔居閣議之第三席地位，僅次於總理，不但於職務上高出其他各部一等，卽其私人之力量與威望亦較高。遇內閣有總辭職之舉，總理必首先接受財部大臣之辭職。部與部間遇有爭執發生，最後均取決於各該部之大臣。是以凡與財部有何爭執，財部大臣最後必佔勝利。誠如任寧教授所云：『財部之最後監督權，視度支大臣於閣議上所提之態度而定』。度支大臣任政治上之力量與地位，鮮有爲總理以外之其他大臣所壓倒者。據作者所知，僅有一次，卽發生於一八九五年約瑟張伯倫先生（Mr. Joseph Chamberlain）任殖民部次長，希克斯畢岐爵士（Sir M. Hicks Beach）隨後爲聖溫阿德溫爵士（Lord St. Aldwin）任度支大臣時。吾知今日尙在殖民部任職者，均承認該次無論希克斯畢岐爵士如何保持其度支大臣之地位，財部高級官員之態度，無論如何強硬，然其時殖民部之得維持其主張，確超出慣例之外。

然吾人如謂財政部將因此而恃勢凌人，對他部無同情之心，不尊重他人之意見，則亦不然。僅有一點，可斷言者，卽財部之官員，認爲在公務上之讓步，無論如何微細，均不足以協助行政上之順利推行。財政部人員，素不直接與外界接觸，幾乎完全由各部官員與之接洽。各部文官，多半處於請求人之地位。財政部人員，從未直接見某地方機關之代表，或某地方之農民，直接對彼等解釋，何以政府對於某種計劃僅僅增加幾千鎊，而不肯從彼等之請。（其實費

用增加並非任何人之過。察財部官員之心理，其真正之理由，認爲苟從彼等之請，則本年度之國家財政，將瀕於追加預算之境。然此種理由，並不足以緩和人民之憤怒。蓋自人民方面觀之，議會所以負有監督財政之權，乃爲「官僚化」作一護符耳。一般人攻擊文官，以此爲最甚。財政部之官員，因職務關係，而養成好於批評他人建議之銳敏習慣，尤以對於新制度之創立，無論其建議如何無關痛癢，彼等均不以爲然，深恐爲人開方便之門。討論任何問題，對於經費一節，總懷挑剔之心理，尤以未經度支大臣批可之經費爲甚。總而言之，經驗告訴吾人，預算案一經成立，欲謀推翻追加，誠非易事。即請求之部發誓担保其爲臨時不得已，亦所不可。此種原則，確屬可寶，惟亦殊增人之厭惡耳。

財政部尙有一種特徵，即絕不向他部討好，無論名義如何正當。依文官慣例，請款之部，向財部請款不遂，絕未可對於地方機關卸責，完全委過於財部，出而告人曰：「吾人對之極表同情，且已盡吾人之力與財部交涉，此乃財部之過，無奈之何。」此種表示，雖亦近乎事實，惟與內閣集體負責之精神不合。蓋依連帶負責之原則，度支與衛生大臣，一日同時在位，則對外絕未可作意見紛歧之表示。同時財部方面，平常均不願與請款未遂之原申請人，直接晤面；蓋恐須費盡麻煩，與其說明理由。財部既拒絕人之請求，自未便自相矛盾，自認其拒絕爲不合理，而予人以安慰，是以其處境極爲不易。

財部尙於另一方面，表示其超然之地位，即對於皇家委員會，各部委員會，及其他類似團

體，拒絕派代表參加。蓋此種委員會之報告書，絕不免附有向財部請款之建議。惟在召集某種委員會之某部，及富有經驗之委員方面，則極端希望財部人員參加。其理由自非徒對其有關部分表示敬意而已。蓋委員會如能於其報告書內，獲得財部人員之簽字，則執行某種建議之經費，自較易有著落。代表個人之簽字，曾不足以代表其全部。然至少亦足代表其個人。簽字者爲對於委員會內之同事，表示信用計，爲維持其自身在部內之地位及威信計，總須設法於財部內，通過委員會之建議。任何一部，均不願其高級官員在外失信於人，對於部內部外，面子均甚有關。財部人員，深恐召開委員會時，以隻身與十位八位其他委員相對，討論財政問題，除非其態度異常堅決，恐終將受出席者勸說之影響，不得已而讓步，而同意委員會之建議。（此種建議如任其單獨在財部辦公室內從容考慮，至多僅能於修正後接受。）凡此情形，度支大臣均深知之。是以依財部經常之政策，即拒絕派遣代表參加任何委員會，討論有關經費問題。此種政策，非常聰明，自亦有其不得已之苦衷，然對於委員會之進行，殊屬不利。

財部此種超然態度，依近年來之經驗，尚無引起嚴重之情事發生。蓋行之日久，其他各部對於財部之觀感，亦正與一般社會對於政府機關之觀感相同。其言曰：『彼等不能體會吾人真正之困難，閉門造車，墨守財部成規，對於社會趨勢，不予考慮，以爲全部宇宙可純粹以理喻之，殊不知尚有成千成萬不講理之人民，其聲音，筆桿，及其選票，正迫吾輩處於對牛彈琴之境地』。其他各部所以緘默於財部之慣例，實由於財部高級人員尙識大體，尙能相當與人同

情。依作者經驗，財部絕不作武斷之仲裁，對於某部之建議，不能完全予以同意時，彼必謀折中之辦法，使建議之部，可以接受，或告以財部所以拒絕之理由。依尋常經驗，人多謂向財部索款百萬易，索款千元難。蓋百萬之請款，大臣可直接提出閣議，千元之數目，則必須經財部官員之手。（憶於數年前，財部曾設法避免直接向閣議提出之包抄辦法。各部大臣，於未通知財部之前，不得逕向閣議提出請款要求，俾度支大臣於會議時，可事先準備應付。）此種論調，至今猶然。惟其程度不如三十年前之甚。蓋財部近年來對於小事，多表同情，對於大事，則加緊縮。

凡此所述，皆為各部高級官員，與財部官員因經費問題所發生之關係。蓋經費問題，最後非取決於高級人員不可。然此外尚有一二高級官員，各部須與之維持友好之關係者，即主管人事者是也。諸如任命之方法，職位之分類，待遇之核定，紀律之維持，養老金之核發等等，凡有關人事問題，均取決於彼一人，非一般之問題可比。依尋常慣例，財部對於人事問題，監督甚嚴。一部不能於法定員額之外，增派人員，即初級視察員，亦所不可；或額外給予某一書記每年二十五鎊之報酬。遇工作加多，需要增聘人員之時，必須先經財部同意，認為新添人員確有需要，而後始可增加，其級等亦須經財部核定。然事實上此種限制，並不能完全執行。蓋以一部人員之多，絕不容主管人事者之不徇人情，限制過嚴。依照理論，每部均有一人專長，若干助理次長，及科長，打字員，送信差等。部內官員，均依等級，敍位定薪，不容絲毫

苟且。其成績特優者，依照規定，應俟缺出，始能升補，不能如商業機關之隨時特別加薪，或另給津貼，恐造成先例，招人效尤。成績優良者，至多僅能得良心上之安慰，希望將來有提升之優先機會。惟此種限制，誠予嚴格執行，頗難令人滿意。設如某新進文官，已屆晉升之機會，不幸為另一等級較高之青年所佔先而彼適於是時於部外某大學，或中學，或某一城市，有一機會，彼遂往告其長官，謂部中如不能設法將其提早晉升，則彼將離部他去。其長官得此具有五六年服務經驗之優秀青年，如獲至寶，自不願其他去。此時必須就商於財部，其能成功與否，全視其與人事長個人之關係如何以為斷。彼將不憚煩，經由懷德廳，往見財部人事長，密談其事。苟彼此感情素稱融洽，則此難題，或可設法解決。以主管人事者豐富經驗，苟出其心願，彼未始不可於極嚴格之規定中，尋求轉圜之出路。通常各部，對於成績優良，而有外遇之官員，有兩三種調劑之辦法。例如給予大臣隨從祕書之名義，每年另給一百鎊之津貼，言明大臣並不需要其全部時間工作，該員可照常兼任原有工作。又如添設一新的職稱，如國外市場情報組主任，統計組副主任之類，可因新責任之增加，而給予特別之報酬。如此，可以極大方之方法，提高其地位，而不違反人事之規定。然此種變通辦法，亦必須得財部之同意，財部是否予以首肯，則視其對於申請人，及申請部素日之印象如何以為斷。

總而言之，財部高級官員，對於他部官員之關係，與其他各部相互關係之不同處，可以一語概括之，即各部間之關係為平等的。（蓋彼等自認為平等也），政府機關，階級觀念至深，



最低限度，機關愈老，此觀念愈甚。同時同爲一部，其部之大臣，是否爲一開員，其區別亦甚大。吾敢坦白懷疑，卽時至今日，內政部之助理次長，將視郵政局或交通部之助理次長之地位，與其平等也。此種觀念，一日存在，則公務上一日受其影響。再一部之大臣，個性較強，權力較大者，其高級官員與人接洽公務之時，其內心之自信力亦較懦弱之部爲大。然彼等並不因之而待勢凌人，濫弄職權。蓋一二年之內，地位或將正復相反，亦未可知。最後一點，卽部與部間彼此難免互有請求，然財政部絕少向他部移樽就教。

總括言之，文官之間，彼此相處，大家均尙能以平等之地位，互相敬重，僅財部之官員，較佔上風耳。各部因其工作性質之不同，對某一二部不免關係特別密切。例如有關國防之部，海陸空等部之關係，特別密切。殖民部外交部自治領等部亦然。農業部與衛生部貿易部蘇格蘭之農業部，亦其一例。然任何一部，與其他任何一部，隨時均有一般連繫之關係。各部高級文官，平日相處之關係，亦正與其在部內與其他高級官員相處之情形相同。最關緊要者，爲大家之互相信任，互相友好，以達到交換意見，與解決問題之目的。作者於本章之末，最後尙有一點欲言者，卽依前此所述，公務接洽之能否順利，全憑高級官員私人間之關係而定，夫如是，苟所有高級文官，均經由同種途徑，加入文官，受同種教育，屬於同一社會階級，生活於同種之生活方式，換而言之，同屬於上層中等智識階級分子，則問題豈不因之完全解決。然吾作此

言，並非謂凡未受大學教育，與不經由高級行政人員考試而加入文官者，即目之爲「外人」，苟如是，則誤矣。（最近即有一人已升居文官之最高位置）作者之意，僅欲藉此表示，苟高級文官之份子，如能單純齊一，則政府之實力，將爲之增強。譬如甲乙兩部，或一部內之甲乙兩司之長官，性情相同，思想相同，則兩方對於某事之處理意見，雖不盡同，然兩方之合作，無論如何，可較易。此種互相了解之情形，於英國各階級中，均可發現之。凡階級相同者，彼此之了解，即較易。高級文官之份子，如過趨單純，自成一階級，自非有識之士所欲作之主張。就民主精神與提高工作效率言，相當之參雜，自亦有其必要。依作者前此之分析，目前尙不至有過趨單純之危險，然爲國家之利益計，作者希望大多數高級文官，雖個人個性不能相同，然其出身最好能同一來源。其性格與性情，亦最好能於一較大之範圍內，屬於同一型態者。

## 第七章 與社會及輿論界之關係

前此各章，作者已一再提及，文官之地位，不能過於拘泥依照憲法予以規定。蓋如過分依照規定，則文官居一部之中，無論執行有關政務，或常務之工作，或對外發生任何關係，（其對象無論為整個社會之一部分，或為某私人某團體，）均不能享有其實際應有之地位。在社會眼光看來，常務文官將直為大臣之工具而已。其本身將僅為處於被動者地位，無聲無嗅之無名英雄耳。然事實上並非如是，一部之工作，至為繁瑣，其能由各主管部分，直接處理者，可依大臣之政策與意旨，迅速處理之，不必事事經由大臣親自過目。高級文官之中，不乏能力優越意志強堅之士，其所經辦之工作，均有其個人之見解，貫注其中。在任何人類活動之範圍與團體中，大權未有不落於能者強者之手，此乃自然之理。此種事實，雖不必完全暴露於外，然絕非憲法之所能予以硬性規定。政府有何重大之決定，雖由大臣為之正式宣布，然真正居中左右此決定者，或即為其僚幕中之某一人。是以依照此解釋，高級文官絕非僅僅大臣之工具已也。

在一享有言論自由，與出版自由之國家，凡長久不變之事實，其真相絕不能永遠守祕。英國高級文官，在一部中所佔地位之重要，乃社會所公認之事實，無法予以毀滅。此重要人物之

姓名，爲吾人所知者，並不甚多。諸如過去之莫爾特爵士（Sir H. Race Wilson）與溫西他爵士（Sir Robert Vansittart），皆曾享有盛名。然彼數人之姓名，非國人所盡知。其原因或由於近代之大臣，以其地位之隆高，工作之活躍，其身份不易爲其僚屬所超越；然真正之原因，仍由於英國之傳統，卽真正之英國文官，絕不顯露其面目。

然於此有一點，須予聲明，以避免誤會者，卽所謂真正之英國文官，真正兩字，甚爲重要。過去及現在，頗有少數文官，（今後有愈行趨少之勢）不藉其文官之地位，而享有盛名者。過去舍著名之麥疏亞弗得（Matthew Arnold）外，尙有斯蒂芬爵士（Sir James Stephen）德伯森（Austin Dobson）高斯爵士（Sir Edmund Gosse）握克萊（A. B. Walkley）均爲吾人所不能遺忘者。目下則有好德諾斯爵士（Sir Ernest Nolderness）夫雷色先生（Mr. Ronald Fraser）及去世不久之握爾夫先生（Mr. Howubert Wolfe）。此數人皆不合於吾人所欲討論之範圍，彼等所享之盛名，皆與其官階級職務無關。其文官之地位，僅恃其已有輝煌之盛譽而益隆高年。此外尙有若干高級文官，因其居留某地方，熱心該地方之公務，而爲地方人士所擁戴，此亦僅以某地方之居民，或公民之身份而聞名，亦非因文官而得名。惟有一種工作，最低限度，爲彼等所不能參加者，卽地方之黨務是也。任其信仰爲保守黨，爲自由黨，或爲工黨，舍有時因募助黨捐、得參加黨會外，不能，亦不准有其他活動。例如參加某選舉區之宣傳工作，卽在絕對禁止之列。此種限制，與以下所擬討論之言論與文字自由之限制，正爲相同。惟亦不失爲

一種正當之限制，使爲文官者，在權利與義務上，得以示別於一般之公民。自理論上言之，文官未始不可離開其官職之地位，而以公民之身份，爲人民謀福利，以增長其社會之地位，奈彼等實無閒暇之精力與時間，兼顧及之。

◎ 文歸正題，所謂高級文官，甚少恃其文官本身之地位，在整個社會上享受盛名，並非謂所有高級文官，均不能於政府範圍之外聞名也。所謂整個社會，其份子至爲複雜，如文藝界，體育界，戲劇界，皆整個社會中之各小份子。政府機關，每一部有每一部之社會，爲其對象。某一種社會，專對某一部，密切注意其工作，隨時貢獻其意見，且有其發言人於下院中，代表其意見，並有其固定之刊物，發表其批評與攻擊之文字。其社會之性質，與範圍之大小，各部不同。凡主管有關內政之部門，其社會之範圍較大。從旁監視教育部工作之社會，在數目與種類上均可佔居首位。農業部，衛生部，勞工部。亦可與之比美。陸海空各部之社會，則較小，僅有若干退休軍官，某種專門新聞記者，及若干軍事專家，爲其對象。主管外交之部，如外交部，殖民地部，自治領部，印度部，緬甸部，貿易部，海外貿易部等，則佔居次位。財政部在此方面所處地位之特殊，正與其他方面相同。其特殊之社會，卽爲文官。其有關純粹金融之業務，如發行公債，發行紙幣，及其他庫券，則與倫敦之大金融領袖，有密切之關係。

每一部之特殊社會，對於其主要官員之姓名與聲望，均須熟悉。有時且發生私人之關係。此種特殊社會，常結爲社團，會或社，與其部發生關係。每一社團有其固定之社址，及固

定之職員，如主席，秘書等。英國實業聯合會，全國農民協會，刑律改進社，人民衛生社等，皆爲自由結合之社團。其宗旨與組織之範圍，雖各不相同，然其與各有關部所欲發生之關係，則相同。或居於贊助之地位，或居於反對之地位，大半均能互相取得聯繫。各該團體之領袖，與該有關部之主管文官，均相熟悉。有時且派遣代表，前往謁晤各有關部之大員。其派遣之目的，並非盡爲宣傳作用，藉以擴充其社務，增加其社員，其真正之目的與任務，乃於暗暗中，由一二位代表，與各該部之大臣，或一二位高級官員，於私人談話中進行之。

此種聯繫，兩方面均有利益。就社團領袖方面言，凡爲負責有識之人，均知直接得自主管部之事實，乃最可靠之資料。且與主管部主管人員談話之中，尙可知主管部之設施，何者何以如此，何者何以不如此。某大臣對於某新問題所取之態度與方針爲如何，某新任大臣對於某問題之態度與方針爲如何。就政府方面言，主管部之文官，甚望藉此機會，使社團之工作，走入正當之途徑。凡誤會其大臣之政策者，可藉此機會糾正之，其有不合理之要求，可從而阻止之。總而言之，設法使社團處於擁護政府之地位，而不任其從中作祟。惟在此場合，高級文官之人格，至關重要，其個人之性格與能力，必須在各社團，及其代表眼中看來，並非完全受大臣之支配；（有時事實上並非如是）且須使各社團認爲，直接與大臣接洽，徒徒浪費時間。社團之代表，將私自相與囑語曰：某某官員，乃真正機要人物，（或爲次官或爲法律顧問或爲隨從秘書，）如能拉住此人，則一切問題，均可解決。在此情形之下，如某社團對於某部有何請

求或建議，必先派遣代表與此機關人物會議。（彼此之私交事前自亦須取得）談話之方式，須予注意。社會方面，不可問文官曰：「君對此同意乎？」必須問：「君以爲大臣將同意乎？」則文官將答之曰，「否，我以爲彼或不能完全同意，僅能同意其一部分，其餘請留待來年。」社團方面答曰，「吾人可歸勸同人，目前即依此進行。」經此會談之後，兩方表示互相融洽，與尊重之意。政府方面知如何處理其工作，以應付社會之批評，社團方面可不必於下院，或其他方面作祟。大家已於事前獲得諒解。

政府機關，與社會團體維持聯繫之關係，乃高級文官於辦公室以外，與人發生接觸最重要之工作。舍此以外，政府文官，尙可有（且能有）他種方法，以文官之地位，（最低限度可不脫離文官之地位）與外界發生關係。此種方法爲何，卽利用文字是也。如編寫書籍，發表論文，廣播講詞等皆是。至平常所作一般或專門之講演，僅有少數之聽眾，或於宴會餐後行之，多無關重要。

關於文官所作之廣播講詞，於此可略述數語。廣播詞之內容，雖可與其職務有關，然鮮含有政治之重要性。外交部之常務次長，鮮有人請其作關於國際形勢問題之廣播。財政部次長，鮮有人請其廣播關於推行增加退休金之意見。此種問題之廣播，多由大臣本身擔任之。然爲戶籍長者，有時可受其主管部之命，（最低限度不爲其主管部所不許）廣播關於調查戶口之辦法。農業部之主任獸醫，爲執行有關畜牧疾病之法令，可於廣播詞中，向農民說明其所以應執

行其法令之理由，請求農民合作。就作者所知，文官作此類廣播時，鮮有受人質問者。

以文字與社會發生關係，困難較多，依照規定，文官須受下列之限制

一、文官事前未將其書之內容，徵求主管部之同意，不得出版與其本身或他人職務有關之書籍。

二、文官不得（無論用筆名或其他方法）在報紙上發表有關政治問題之文字，或在報紙上討論其主管部，或他部所決定之政策，或為其本部或他部談判任何糾紛。

三、專門技術人員，可在專門雜誌發表專門文字，然一、不可洩露祕密；二、其論文之署名，（真名或筆名）均須使其主管機關知之。

四、作者之官職，僅能於經特許，或機關同意之後，始可使用。

五、不可與任何雜誌訂長期投稿之約。

上列各點，各部雖得依其特殊情形，另訂辦法，然此五點簡單合理之原則，為大家所應共守者。奈處現代複雜紛亂之社會，即極簡單極合理之辦法，有時亦甚難順利實行。困難之處，勢所難免。農業部園藝司司長，發表關於蘋果種類之書籍，財政部會計師，發表關於財產法之文字，自無人加以反對；然苟問題涉及政治之爭執，而與政府之政策行政有關，則情形大不相同。最大之困難，莫如有關經濟之問題，其足以引起近世政治上之糾紛，不減於三世紀以前之宗教問題。財政部某高級官員，可以極坦白之態度，出版乙書，討論幣制問題；然如發表一



篇，涉及馬克思主義之文字，無論其爲贊成，或爲反對，其文字爲如何抽象，恐均難獲得其長官之准許。政治之禁令，對於文官所施之壓力，有時且超逾經濟問題，而及於歷史與人類學等研究。作者懷疑一九三九年殖民地部之職員，是否准其發表乙篇文字；關於中歐及中歐猶太人之歷史，或外交部之職員，是否准許發表一篇文字，關於波羅的海沿岸之人種，（任其發表之方式爲如何溫和公平。）總而言之，所有出版物，必須於政治上經多方之考慮，認爲毫無引起爭端之可能後，始能發表。惟一篇文字，經此種種考慮，其歷史與科學之價值，殆將完全消失矣。任何官員，於未得其長官同意之前，發表有關政治之文字，未有不受指責者；事後且不可藉口毫無政治含義，而推諉其責任。

高級文官與報界之關係，如接見記者，或與新聞記者通電話，無甚足述者，其理由甚爲簡單，蓋就文官之職權範圍而論，似無發生此種關係之可能。高級文官，既非隱士，亦非記者，自知應與報界維持友好關係之重要性，及其如何足以順利部務推進之價值。文官對於報界份內應爲之事，（如將部中工作擇其可發表者，在報紙上披露，於某種工作受人攻擊時，負責在報上解釋，或請報界對於某種部務之推進，予以協助。）自知負責爲之，然文官多希望能有專門人員，負責其事。文官之中，雖不乏於佛立特街（Fleet Street）中有私人友好之關係者，然彼此之往來，僅以俱樂部與私宅內爲限，且不涉及公務。幸以文官所處之地位，尙能避免報界之纏擾。有關純粹政治之問題，有大臣或大臣之隨從祕書負其責，其他則有各部之外務官及新聞

官主持其事。遇記者對高級文官有所查詢，高級文官如不能請其向上列負責人員查詢，則殊屬不幸。然亦有特殊之例外。例如某報紙認為某文官對於某問題，爲其專門之主管。則某文官不得不親自接見記者，與之乙談。惟其談話內容，亦未可涉及政治問題，其所能爲記者告者，亦不能超過記者在年報，或議會紀錄中所得之資料。其態度所以如此慎重，蓋有三種原因在焉：第一、英國文官，向有緘默之傳統特性，一般文官，均不好從事宣傳，是以不願其本人流爲爲其部從事宣傳之工具。第二、文官對於新聞記者之接觸，頗懷戒心，一懼其發言或有不慎之處，二懼記者擴大或修飾其所言，將其無意中所發之言，編爲有頭有尾之故事，而招物議，結果使文官須向其長官聲明，何者爲其所言，何者非彼所言，並須解釋其所以如此發言之理由。凡此皆爲浪費時間，令人生厭，是以凡有經驗之文官，均極力避免與記者直接接談，而請其轉向負責人員查詢。第三、政府中人，多認爲報界好攻擊政府之心理，遠甚於擁護政府之心理，凡能引人注意之文字，其內容必多爲攻擊某某文官措施之失當，鮮有讚許某文官之具有遠大眼光。是以無怪乎文官遇新聞記者查詢其本部工作之時，莫不懷厭惡之反感，深恐將獲得拋玉引磚之惡果。

基上所述，本章可就兩大問題作一結論，一爲社會對於文官之關係，一爲文官對於社會之關係。每一問題，可分兩部分說明；蓋作者前已述及，政府中每一部實際上均有兩種社會，爲其工作之對象，一爲某部之特殊社會，一爲與其他各部共同之一般社會。茲先就特殊社會言

之，試問一部之高級文官，對此特殊社會之看法爲如何？而此特殊社會對於文官之看法，又爲如何？

誠欲答覆此問題，殊難一概而論；蓋作者前已述及，此種關係，乃少數人間之事，一方面爲五六位之文官，另一方面爲社會上五六位男女領袖。彼此之間，或以私交關係，或以素知關係，均互相認識。遇有所洽，多半憑私交之深淺，而定其成功之程度。苟社團之領袖，與部中之文官，私交甚篤，則可運用各種方法，以順利部務之推動；否則大可從中作祟，阻礙部務在政策與行政上之進行。就文官方面言，彼等可協助社團之處亦甚多，遇政府有何盛會，社團代表可被邀爲上賓，在不洩漏機密之範圍內，文官可供給社團代表，以若干新鮮有用之消息，及搜集資料之方法，並可接受社團之建議，或允其請求，而提高其在社會上之地位，並使社會上知某社團之某甲，對於某部有何貢獻。文官尙可提醒社團應派何種代表，往謁大臣，可受歡迎，可獲良好結果。有時並邀其參加皇家委員會，及其他各種委員會。此種融洽之關係，均憑私交得之。一旦有一方面易一新人，則此種關係或即消失。吾敢斷言，無論就農業部與全國農民協會任何一方言，均不能否認彼此兩方應維持互信互敬之關係，然其關係大可因協會之主席，對於農部常務次長之不融洽，而無法維持。苟此種不融洽之狀態，擴增至四五人以上，則良好之關係，將更無從存在矣。

尙有一點，應爲述及者，即苟一部與其特殊之社會之關係，趨於惡化，彼此互相猜忌，一

般人多歸咎於文官。作者個人幸未適當其衝；依作者之經驗，社團代表對於誠懇和藹之文官，多能表示尊敬之意。其所以不能維持友好之關係，一般人雖認爲必因文官缺乏某種良好接物待人之要素，非缺乏和善機警態度大方，即因其輕薄欠爽直好伎倆，（此種缺點文官之長處不足以彌補之）然作者以爲在此兩種缺點之中，前一種可歸因於文官爲人過於誠摯，坦白，且可待人之諒解，後一種以文官所處之地位而論，則未免稍有冤曲。文官中堪受此責者，究屬少數。所謂文官應負關係惡化之責，事實上應辨正之處。社會上各社團之男女領袖，並非完全爲無虛榮心，無猜忌之惡習，與無禮貌欠恭之人。依作者所知，頗有一二社團領袖，文官認之爲令人生厭，不願再聞其聲者。

最後尚有兩問題在，即一般社會對於高級文官之關係，及高級文官對於一般社會之關係爲如何？關於前一問題，作者個人並無若干意見，所可言者，即一般社會對於文官之觀感，輒含有一種混雜不明之心理。一般人對於文官之能力，文官之清廉，及文官崇高之地位，均認爲無出其右者；惟一般不甚熟悉政府之內情者，對於此日常出入懷德廳辦公室之文官，輒懷一種懷疑之態度，認爲苟爲文官所心願，則其可告人者多矣。一般社會，對於文官之地位，與月入之有保障，雖不無懷有嫉妒之心，然上層階級中人，對此保障，則懷藐視之意。認爲文官不啻出賣其自由意志之心靈，以博得虛榮之名利。另有一般人認爲文官並非吾人之主人翁，而乃吾人之公僕。在此許多觀感之中，作者認爲就一般社會大多數人對於文官之認識言，約尙能具有一

種信心，認爲任政客如何縱橫，無論在平時或亂世，文官均尙能保持國家之太平於不墜。

最後論及高級文官對於一般社會之觀感，作者認爲其觀感正與其視一般社會之代表——「下院」——相同。彼等認爲一般社會，乃無知者，不但不善於了解問題困難之所在，且並認識亦無之。對於任何問題，不能作有秩序有系統之研究，往往任情之所欲，予取予求。凡事之能二加二等於四而解決者，每每任情翻案，謂其應等於五，或等於三。幸舍此種特殊之怪癖外，於其精神清醒之時（爲時甚短），尙能作公平坦白之表示，尙能聽命於人；亦知尋求真理，對於「人」之判斷，尙相當準確。於嚴重事件發生之時，尙能提綱挈領，依據常理，辨別是非，作一決斷。吾以爲凡富有經驗之文官，絕不願此主人翁爲一獨裁者所取而代之。

## 第八章 結論

文官以四十年之精力，消磨於政府機關之中，有時不免沉思默憶過去一切目擊之變遷，而今生昔不同之感。結果每年必有一度，爲其自身之前途，私自發問曰：「文官生涯，就終身之職業言，其真正之意義究爲如何？」本章之結論，即擬將一八九八年以來，英國高級文官變更之情況，略爲檢討，或可供答覆上述問題之助。變更之最爲顯著者，前此各章已爲述及，茲再爲摘要言之。一八九八年與一九三八年情形之不同，經比較之後，益足以顯近年來文官之特徵何在，並藉此以明近代英國文官之優點，及其所以引人注意之處。

最顯著之變更，等一，即爲政府部門，與高級文官數目之增加，此乃極顯明之事實，勿庸於此多贅。惟因此復產生兩種結果：一、工作之門類，與滿足文官慾望之機會，爲之加多。二、文官之數目雖增，然彼此在相認識者仍屬有限。於此有一點作者擬附帶提及者，即文官與部門之增多，乃近代政府職掌擴張之結果，亦即文官所以增加之唯一原因。

關於人的方面之變更，最明顯者，爲高級文官之工作，益較前此爲辛苦，其忙碌之程度，恐爲前此所未有。四十年前，政府中全力爲公家服務之官員，惟少數人而已，且皆完全出於個人之心願，而非事實之必要。前此安寧之空氣，於經常不緊張不忙迫之工作中，雖仍然存在，

且無損於效率；然在此過去若干年中，各部常務高級官員，及其重要僚屬，均幾不能有片刻之空閒。工作之緊張，使文官日不暇給，自到辦公室之時起，至離辦公室之時止，均須集中其全力於工作，有時尚須攜卷回家，繼續工作。幸多數文官，均得天獨厚，富於精力，否則，彼等恐將不勝其忙碌矣。平均每一高級官員，年齡達五六十歲，每日須繼續八小時之工作。大部分時間為接見賓客，討論重要事件，其餘則核閱公牘，或撰擬稿件，所剩餘之空閒，僅餐飯之時間而已。晚飯之後，略事翻閱書籍，即須就寢。遇議會會期，其忙碌則更不堪言喻矣。

文官所以如此忙碌，其主要原因，頗為明顯。換而言之，說與寫之生活，乃彼等之家常便飯。喜用古典者，可引某詩人之語以形容之；其言曰，「近代生活之怪病，如依近代之原因予以解釋，應名之為戰爭的生活，或名之為戰爭的恐怖」。

其他變更較為複雜，且非如此明顯。例如高級文官之社會階級，顯與四十年前不同。一九〇〇年出生與長成於上等階級之人數，顯較目前為多。其時之高級文官，雖不能稱之為貴族小集團，然大多數確皆出身於家道小康之家庭。此種變更，雖無長期可靠之資料，及文官之詳細履歷，以供證實，然有一極明顯之事實，在一八九八年十四位主要部門常務次長中，（財政內政外交陸軍殖民印度海軍蘇格蘭貿易教育地方政府郵政內地稅海關）有十位曾肄業於下列五校伊登，哈魯，溫徹斯特，魯格貝，卡德號斯，及一九三八年末，肄業於此五校者，十四人中僅四人而已。此種變更，並不足異，蓋於一八九八年可任高級文官者，平均必須早於一八八一年

即加入文官，其時（指一八八一年）一般社會正開始認識國內文官可爲貧寒優秀子弟，謀終身職業之出路，可不必恃獎學金之競爭，而能享公開之競試。

作者以爲此種變更，雖不能謂其毫無損失，然所得究多於所失。其所失頗難形之於筆墨。於大臣與其主要僚屬之關係中，頗可窺見其一二。四十年前，任高級文官者，其過去之經歷，及其所肄業之中學大學，大半均可與其大臣相同。於某甲未任內閣大臣，及某乙未任常務次長之前，彼此或即已相識久矣。且平日常於私人之宴會，同仁之會或社。及郊外之別墅內晤面。時至今日，舍外交部外。（其所處之特殊地位今仍如昔）高級官員於其大臣未就任，或未充議會大臣之前，彼此並不相識，並無私誼，舍公務接洽，或於議會及同仁會或社中，偶爾會面外，別無結識之機會，絕無私交之可口。今日各部之常務次長之得於私人宴會，郊外別墅，或交誼會中，與其僚屬晤面之機會，可謂鮮矣。換而言之，四十年前，所謂大臣者，在高級官員眼中視之，乃適逢入閣機會之老友耳。今則完全視之爲一新任之大臣，或新任之部長。此種情況，即於保守黨，或自由黨組閣時，亦可與工黨同樣適用。昔日大臣與高級官員融洽之關係，與乎平等之空氣，今已不復見矣。此種變更，雖屬細節，然居英國之國家，以兩位社會階級懸殊之人，多年朝夕相處，商治國家大事，其影響所及，殊未可視之爲絕無緊要之事。作者之意，並非謂今日之高級官員，對其大臣有所進言，不能如昔日之坦率直陳。作者乃恐高等文官終於不免懷有一種心理，認爲無論如何，乃可以僚屬之身份，向一地位與已完全不同之長



官，陳述其意見。吾不知財部之潘來爾頓爵士(Sir Edward Hamilton)與殖民地部之黑伯特爵士(Sir Robert Herbert)之心目中，果有此感覺否耶！

尚有一種變更，乃屬於文官制度本身者。即前此高級文官之加入政府，充當行政人員，既經由同種之途徑，復於未加入之前，同受大學之教育，或為牛津，或為劍橋，彼此乃多年相識，結果其份子自甚純一。今則此種純一之程度，遠不如四十年前之甚矣。其原因與前一點所述者相同。此種變更；在某種範圍之內，一般人均認為不特與民主之精神相合；且與一般之社會，及文官制度本身有利。社會之文物制度，可為之趨於民主化。蓋高級文官，為某一階級所完全把持，不容其他份子參雜其中，此種現象，並非文官制度之福。

關於文官與社會關係之變更，作者未見其為如何有利，即優秀份子脫離政府，加入其他機關工作之現象日甚，尤以財政方面工作人員為多。彼等未及退休年齡，正值年富力強，或於國內改就他業，或於國外獲得良好位置，不復反於文官。任一資格較低之文官，均能就財政部職員中，舉出五位能力優越者，於一九一八年後；脫離政府。此種現象，亦為一種新的趨勢。四十年前，高級文官雖亦有脫離政府者，然不出下列兩種原因：幾達退休之年，政府界以國外要職，如殖民地總督之類，否則擁有一筆遺產，以娛晚年。今則政府與金融貿易企業各界之關係，日趨密切，結果高級文官與工商界私人接觸之機會，為之增多。其有才力之人，工商界均優其待遇，以羅致之。所謂優其待遇一語，工商界與文官之含義迥乎不同，乃以五千鎊七千鎊

一萬鎊以代文官之二三千鎊，其比例相差實甚。且其工作數量較少，所費耗力較輕，凡事均能自主，其所享之自由，遠過於文官。不似一常務次長之須受大臣，內閣，及下院層層之管轄。其職位之有保障，亦並不亞於文官。量情酌理，文官對於此種優良機會之吸引力，胡爲乎而拒絕之。文官中甚少妄自誇大，認爲一旦彼如離部，即部務無由推動。反而言之，彼反認爲彼之離部，反足以使後進者多一晉升機會，而距彼等之理想可更近一步。果有拒絕外來之引誘者，僅有兩種理由，可以解釋；一、其良心確實認爲彼如繼續工作，則國家可受益較多。二、專心致力於某種特殊工作，願竭畢生之力以赴之。苟一旦脫離，則將前功盡棄。然無論任何職業中人，懷有此種見解者，究爲絕無僅有。

作者以爲此種人才逃亡之現象，舍增加高級文官之薪俸，與減輕其工作外，殊難予以制止。此問題目前在政治上尙無人注意及之。其危機之迫切，吾人雖不必過於擴大其詞，然人才之逃亡，殊足引以爲憂。所好其實之損失雖大，其量仍小，有如大海之魚，其來與去之量均等。惟其真正之危機，尙另有所在。蓋少數逃亡之現象，足以影響及於現任文官優秀份子之工作精神，文官中幸運較佳者，可於四十歲左右，升任一部之首領，名利兼收，年入三千鎊；然前途正於是矣，至多最後再升爲財部之次長，每年增多收入五百鎊享受文官首領之虛名。此種有限之前途，無怪乎其將野心於部外之事業。此種不安之情況，尙可於不得意之文官心中見之。一文官，年達中年，其工作不爲人所欣賞，遇有晉升機會，復因受某種打擊而不遂，其去志於

是乎萌。彼一旦決心脫離政府轉入商界，其對於商界之詳情，並不加細察，其一心一意僅爲洩然而已。任何文官，鮮有存心利用其地位以濟私，如其有之，卽爲瀆職，政府將予嚴懲。然苟一旦彼已接受部外之約，決心脫離政府，則情形迥然不同。彼將竭力於部外獲得良好之印象，以促成其部外工作之成功。（當此之時彼在公務上自知特別小心免招物議）更有甚者，卽彼一旦決心脫離政府，則對其日常例行工作，將生厭惡之心，實則其平日對於此種工作，已安之久矣。前此並無自知之明。

此種現象之危機，不必過甚其詞，作者前已述及，五六百位高級文官中，十分之九皆不願於未達退休之年，脫離政府，其餘十分之一，卽有時有此機會，或生此念，然其機會亦未必十分理想，十分湊巧。祇以近年以來，政府與工商界之關係，日趨密切，政府官員與工商界個人之關係，亦愈增加。優秀人才逃亡之機會，遂愈多。所幸逃亡之量尙少，其爲害尙不至無法彌補。就整個社會之眼光觀之，尙爲一種有利之現象。蓋全部優秀分子，永遠集中於政府機關之內，並非整個國家之福。惟竊此種現象，任其長此以往，習以爲常，苟在部內享有盛名者，卽爲部外機關所吸引，則爲該部及文官本身計，自非一種應有之現象。

茲進而討論最後之問題，卽就一種職業；及一種生活之立場言，世人對於高級文官之看法，究爲如何？此問題完全爲一主觀問題，吾以爲凡曾任高級文官者，必贊同作者下列所作之答覆：

第一、（此點意見今昔雖不盡同然於今猶然）高級文官，非野心家冒險者之職業也。所謂野心家冒險者，乃嗜好變異好熱鬧之徒。即伯肯海得爵士（Lord Birkhead）於其名演詞中，所謂「集中心目於輝煌之虛榮者流」。國內文官，於國內國外，所可昇遷之地位，其機會最高不外下列各種；財部之次長，印度政府之財務委員，自治領之長官，錫蘭之總督。凡此皆爲處於僚屬地位之官職，無自立之權，須受人之節制，其所得之利，絕未可以近代所謂之利比之；其所享之名，亦絕未可與聞名之政客或作家同列。

第二、高級文官，實犧牲一人年富力強之年華之職業也。青年年方二十三左右，甫自牛津劍橋畢業，對於向人低頭之地位，與呆板之生活，自不免生不快之感，對其例行之工作，若千星期尙用不到些許之高深思想，自不免感覺單調，而對於律師或中學教員所享緊張自由之生活，必懷羨慕之心。於開始之數年中，文官非具有堅強之毅力，其對於人生之估價必爲之而減低，否則未有不漸萌怨尤之念者。

第三、高級文官，非苟安好逸者之職業也。所有文官，多半皆天生勤奮，最低限度，亦皆勤於本身之工作。於戰爭或國際發生糾紛之時，若千部門忙迫之程度，可謂達於極點，鮮有仍能享安靜之時日者，如其有之，則其部之優秀份子，必將調往忙碌之部，分擔工作。清靜部門之文官，多爲好深思向文藝之徒。此種人物，不務實際，現已日趨減少，且多爲他部所不取。此種部門，多爲人視之爲無能者之棲所。

第四、高級文官之工作環境，較爲單調，較爲平淡，其特徵亦即在此。其地位固屬清高尊嚴，然其引人入勝之程度，並不如身居牛津或劍橋之公民想像之甚。習居牛津劍橋者，一旦脫離學校，認爲其損失世上將無足以彌補之。文官對其廿年如一日之單調生活，每星期六日，每年四十三星期，每日每星期出入於懷德廳，鮮有不一日忽然動念生厭惡之感，而爲其前途悵望者。

自另乙方面視之，操文官之業，亦有其利益在。加入文官之後，可享受精神安定之慰藉。其能力特別優越者，可享受上層中等階級生活之待遇。（並非就財富言）換而言之，奇其人非天生豪放，或命運乖強，不幸遭妻子之疾病，則其經濟之負擔，可不必爲之憂慮。在名義上居一部主管人之地位，享受各種零星之榮譽，其他各財政部，殖民部，貿易部，外交部，且不時逢有因公派赴國外遊歷之機會。此最爲青年文官所喜悅，可藉之疏散其身心。良以十年八載爲例行工作所困，對於一己前途，每懷黯淡之念，有此機會，殊覺可寶；俾得一覽部外之情況。其地位高者，於政府機關中負有盛名，日所接觸之事，形形色色，凡重大之事件，悉憑其取決，其往來之人物，皆社會上知名之男女領袖，朝夕相處之友好與同事，有爲聰明才智之士，有爲談諧滑稽者流。彼等視其工作，並非求作百萬鉅富之財主，而乃爲國家社會謀貢獻。其最足使其引以爲快者，卽身居幕後，目觀世界最偉大之戲劇，逐漸演出。

苟此種種快感，如與犧牲年青時代之進取機會，及成年以後所得之名利權衡量，並非絕

對得不償失。在野心勃勃者視之，自覺損失重大，認爲文官仍爲次於理想之職業；在參加競試，不幸因機會不湊巧，或能力稍遜，而名落孫山者視之，亦未始不可目之爲餒葡萄，而聊以自慰。然野心之慰望，並非人人俱有，即中人以上，亦未必盡然。然應高級行政人員考試而錄取之文官言，其最後成功所得之酬報，實足以相當滿足一般文官心中之願望。其地位較低者，最低限度亦得憑其力之所及，享受良好之生活。試問處此動亂之世界，尙有何種其他職業，堪與之相比擬，英之高級文官，雖平日滿腹牢騷，怨尤之語，不絕於口，然其對於文官職業之最後估計，恐亦不能不以吾言爲然。大多數文官，均於退休之後，始肯吐露真言。吾並不乏見吾之友好，吾之同事，脫離文官。吾亦曾參加彼等離部時之「喪禮」，如餞宴，如送禮。然依吾之觀感，凡告老之文官，於其最後離開其多年相與爲伍之辦公室，及其足跡猶存之走廊時，其所懷之情感，雖不如流放者之離其可愛之家鄉，然亦非如囚犯之離其獄室。某羅馬大詩人，曾有一名句，描寫多年伏居於辦公室之文官，謂其一旦脫離其坐位，回憶已往之貢獻，未有不平心靜氣，滿腔喜悅，毫無怨尤之感者。此名句實最足以代表一般高級文官告老時之情緒，及彼等對於文官職業最後所下之斷語。

## 附錄一 高級行政人員之數目及其分配

英國印務局每年印行乙次文官錄，其中究有若干男女，爲高級行政人員？其在各部之各級職員中，究如何分配？欲得此種資料，雖屬輕而易舉，然亦須稍費分析之功夫。苟只求其大約之數目，（作者本人即求如是）以供參考，則困難較少；誠欲得其在某一時期內之準確數目，例如截至一九三九年一月一日止，則困難甚多。茲述其困難之點於下：

一、印務局可發行之文官錄，乃由各部所供給之資料，彙編而成。各部並隨時將修正之點，送交印務局。其修正之日期，各不相同。文官錄之正式出版，必在各部開始送交資料之後數個月。甲部所供給之資料，爲截至二月止之職員動態，乙部可爲截至三月底止者。

二、文官錄中所列之高級行政人員，有少數雖因其職位已爲文官之一份子，而列之爲高級行政人員，然如依本書第一章之嚴格解釋，並不得列之於高級行政人員之林。其薪俸之來源，卽非直接來自議會所通過之預算。電氣委員會主席卽其一例。殖民地之皇家代表又爲一例。開探局副主席亦屬疑問。凡此機關所僱用之職員，依文官之狹義解釋，均不得稱之爲文官。是以作者於本書之首，爲方便起見，卽將文官兩字之意義，擴大範圍，依廣義解釋之。

三、文官錄中，有若干常務文官之職位，其薪俸與級等與高級行政人員，極爲相似，因此

而列之爲高級行政人員。然究竟是否可列，尙不無疑問之處，其可疑之點如下：一、其所服務之部之性質與職掌爲如何？二、卽其部之本身無可非議，然未始不可因某職位之性質與職掌上發生問題。例如兩院之職員，博物館與藝術館之職員，及公供紀錄館之職員，卽爲第一點之明例。其高級官員依本書之解釋，究可列之爲高級行政人員與否，經考慮之後，復將其除外。蓋此種機關之工作，既非行政的，亦非執行的，卽就行政兩字之廣義言之，亦不能列入。關於第二點之例證，就一般而言，各部之高級官員，多半皆可稱爲高級行政人員。惟有若干特殊之職位，是否亦可稱爲高級行政人員，頗難斷定。財政部卽有若干此種職位，非部外之人所能予以斷定者。所好此種職位並不甚多。例如教育部之會計長，及航空部之合約司長，雖職稱並不相似，然吾人知其爲主任助理次長之地位。然試問海外部之主任科員，年俸九百鎊至千五百鎊，其地位將何屬。可列之爲高級行政人員，與科長同其階級耶？或列之爲普通行政人員？關於此種類似之事例，依吾對於英國文官之認識，而加以判斷，只得列之爲疑案，而將其除外。

四、甲部有時暫將其職員借調與乙部，或派遣其職員赴國外。例如衛生部之某助理次長，及某兩位科長，調與內政部。財政部派遣四位助理次長至國外大使館，充任財政顧問。後一例不至發生若何困難，蓋其仍爲財部之職員，仍得列之爲高級行政人員之一。前一例（借調之例）則一人之名，將兩見於兩部矣。凡遇此種情形，吾僅就其借調之部列之。在數目上可不至發生影響。然影響於分配則甚大。



立，有時同一職位，見於兩處。年金部之副次長，又爲另一部之主任助理次長。在此情形之下，究竟將如何列法，吾多半擇其職位高者列之，以薪俸爲職位高低之標準。奇其薪俸與主任助理次長相同，則列之爲主任助理次長。

就一九三九年之文官錄，加以分析，各級高級行政人員之數目，可分配如下：

常務次長五十二人，副次長三十四人，主任助理次長一百十五人，助理次長二百九十人，科長五百九十九人，副科長二百四十人，共一千四百三十四人。前列數目中，有若干職位，僅其地位與所列者相同，其名稱並不相同。例如常務次長中，卽包括首席經濟顧問，首席企業顧問，首席外交顧問，內地稅關稅局主任，殖民地首席皇家代表等。又如主任助理次長，則包括教育部之會計長，勞工部會計長，郵政局之儲蓄部經理。助理次長包括海外部各司司長。科長則包括各部之主管人員。副科長則包括外交部之二三等祕書。

前列數目中，有若干問題，乃就吾之所見與經驗，予以判斷。其識見優越於吾者，其判斷或將與吾不盡相同，然其所發生不同之問題，僅能限於少數特殊之職位，且無論其如何不同，其數目之差別，亦不至甚大。大家對於高級行政人員之一般概念，絕不至有甚大之不同。

## 附錄二 一九二九年英國國內文官之主要職位

### 一、高級行政人員：

內閣：常務次長副次長財務顧問及財務委員會主席

財政部：常務次長副次長三位次長

皇家首席經濟顧問

皇家首席企業顧問

海軍部：常務次長副次長

農漁部：常務次長兩位副次長

漁業次長（主任助理次長）

農業研究院：常務次長

航空部：大臣次長副大臣次長

文官委員會：主任委員

殖民部：大臣次長副大臣次長

殖民地皇家代表：首席皇家代表

皇家土地局：委員兼次長

關稅內地稅局：主席副主席

開拓局：副主席

自治領部：大臣次長

教育部：常務次長兩位副次長威爾斯次長

電汽委員會：主席

主計部：主計長總稽核

外交部：首席外交顧問大臣次長副大臣次長

農林委員會：主席專門委員

社團登記局：註冊長企業保險委員

衛生部：常務次長副次長

衛生保險總監

衛生總監委員會主席

登記長（主任助理次長）

內政部：大臣次長副大臣次長

進口稅顧問委員會：委員一人祕書一人

印度部：大臣次長副大臣次長

內地稅委員會：主席副主席

勞工部：常務次長副次長

醫藥研究院：總秘書

礦務部：常務次長

國債局：主計長

海外貿易部：主計長

年金部：常務次長副次長（主任助理次長）

郵政總局：局長副局長助理局長

公共保管局：保管專員

工商科學研究部：常務次長

皇家造幣局：副總經理主計長

印務局：總監

最高法院司法部：常務次長

貿易部：常務次長副次長兩人次長兩人

交通部：常務次長副次長

失業救濟委員會：常務次長

陸軍部：大臣次長副大臣次長

公用局：常務次長

蘇格蘭局：大臣次長

蘇格蘭農業部：常務次長

蘇格蘭教育部：常務次長

蘇格蘭衛生部：常務次長

蘇格蘭漁業委員會：主席

## 二、法律人員

財政部：首席議會顧問

二等議會顧問

三等顧問

皇家首席律師

財務辯護律師

農漁部：法律顧問辯護律師

殖民地自治領部：法律顧問

關稅土產稅局：辯護律師

外交部：法律顧問

教育部：法律顧問

衛生部：辯護律師法律顧問

內政部：法律顧問

印度部：法律顧問

大臣辯護律師

內地稅局：辯護律師

土地登記局：土地登記長

勞工部失業救濟委員會：辯護律師

郵政局：辯護律師

貿易委員會：辯護律師

蘇格蘭部：法律顧問議會起草人

蘇格蘭衛生部：辯護律師

蘇格蘭農業部：辯護律師

三、其他專門技術人員包括視察人員

農漁部：總獸醫師

關稅土產稅局：主任視察

教育部：主任醫師主任視察

主簿部：主簿官

化學部：化學師

衛生部：主任醫師（同時亦為教育部主任醫師）

總視察長

主任督察工程師

主任房屋建築師

監察委員會：主任委員

內政部：工廠主任視察

總視察

內地稅局：主任視察主任估計師

礦務稅：主任視察

年金稅：醫務司司長

交通稅：郵政主任視察

## 公路主任督察工程師

公用局：主任建築師

蘇格蘭教育部：主任視察

蘇格蘭衛生部：主任醫師

上列名錄，其遺漏及額外之增列，如詳加研究，不免有若干可非議之處。凡熟識各大部之組織，及其各級重要職員之情形者，必將發現許多問題，使吾不能獲得合理之答覆。例如依吾前此之解釋，議會及下院之書記官，既不能列入，則下院之主計長，總稽核，因何又爲列入？又如名錄中，何以僅列電汽委員會之主席，與開拓局副主席，而不列大學補助委員會主席。作者僅能重申前已提及之理由如下：本書之目的，僅在就英國之高級文官（視文官爲一種職業）之實際工作，與乎其在英國國家行政上，如何用其全部時間與精力，對於英皇之大臣，貢獻其意見，並協助其工作，加以研討；並非欲研究其有關憲法與法律方面之問題。明乎此，讀者或能了解吾之所以將某員列入，而將某員除外。吾知必有人不同吾意者。

尚有兩點，擬附帶提及者；一、凡欲詳細研究英國國內之組織，及其各種組織之等級，於其開始研究之時，卽爲其困難發生之始。其所感受之困難，附錄一內已略爲陳及。其所擬之任何分類，均難免錯誤與不合理之處。二、爲使本書之研究計，此種困難，並無關重要，其足以發生疑問之點，與乎列或不列之問題，就全部高級文官，在文官內閣所佔之位置言，其數目究



竟仍佔極少之成數。

附錄二

二七四

## 附錄三 高級文官之訓練

此問題似不在本書研究範圍之內，蓋本書之目的，乃在說明一九三九年初，美國高級文官之情況。然此問題時為社會所注意。本伯利爵士 (Sir Henry Bunbury) 與已克教授 (Prof Parker) 等名人，對此問題所發表之意見，已屢見不鮮。其關係文官制度與英國國家之前途甚大。是以作者不得不超越題外，略為涉及。

首先提出本伯利爵士之主張，吾對之完全表示同意。其言曰：「誠欲研究文官之訓練，及訓練在職文官之問題，似宜首先追究吾人究為何而施此訓練」。國家之公務，種類紛繁，其所需要之文官之種類亦甚多。吾人目下所欲討論者，僅為自高級行政人員中，所選拔之少數優秀分子。試問吾人所希望於此少數分子者為何？欲答此問題，非可用漫無邊際之曖昧詞句，以塞責之。諸如所謂吾人希望彼等對於行政具有深遠之建設理想，或謂希望彼等具有綜合而廣闊之計劃；或謂文官必須具有經濟意識，或謂必須具有數目觀念，或謂必須對其職守之意義與目的，有一整個概念，或謂必須有一種哲學或理想，盤旋於其腦際，而足影響其行動。凡此，皆高超之說詞，其所呈現於吾人之前，有如一朵浮雲，渺渺茫茫，遠不如腳踏實地，就懷德廳之所在地，與大臣高級官員之辦公室，按文官之日常工作，現身說法，較為實用。

所謂吾人所希望與所要求於文官者為何？此問題可分兩部分研究；一為何人之要求？一為

何人之希望？無論就憲法上，或就事實上言，此問題僅能有一個答覆，曰：「大臣之要求，與大臣之希望是也。」夫官吏者，國家之公僕也。就文官之立場言，整個英國政府，及其所侍奉之某一大臣，即國家之代表，彼須對之表示忠實。是以高級官吏之訓練，必須與大臣對於彼等所作之合理希望與要求，互相符合。高級文官及其他所有文官之第一職責，即在侍奉大臣。如其不能，則無論其在其他方面如何成功，其對於文官之職業與職守，終歸失敗。

茲再進一步具體詳細研究一般之大臣，對於高級文官所作之合理希望與要求，究竟為何？先就消極方面言，關於例行工作，及例行工作所發生之問題，最好能愈少使大臣關心愈好。換而言之，為高級文官者，必須敏於發覺事變之將至，而能於其未臨之前，設法消除之。一部之例行工作，固無須，而且不必，一一經大臣之過目，然高級文官，必須使其推進無阻。事變之發生，可由於某一文官極無關重要之一語一動，常務次長必須能依其經驗，發現事變將臨之預兆，立即設法消除之。否則即將引起輿論之喧嘩，下院之質問，與乎國會之辯論。一旦事變果爾發生，則任何大臣，依據憲法，必須為其僚屬辯護，使其僚屬，願為其盡忠。即大臣於事前對於某官員之所為與所行，並無所聞，或即認其為錯誤，亦須為其辯護。然無論如何，糾紛一經發生，大臣總不免為之心煩；對其本人及其所管轄之部，均無好處。是以彼力求高級主管人員能避免陷於此種困難。

就積極方面言，大臣要求其親信之幕僚，除具有優良之性格外，尚須具備某種專門智識。

拉斯基教授認為高級官吏廁身於一部之首腦部中，欲求成功，絕不能不以一政治家之性格期之，政治家所需要之要素，無論其為一政務官，或一文官，均須備有下列各種智能：廣大之智識與眼光，能於參伍錯綜之事實中，表現其提綱結領之能力，為人果斷強毅，與富有常識。然於一民主國家中，一政客式的政治家，尚須具有一種特殊專門技能，即能於一場合之中，領導羣衆。此種能力，舍早年天生，或具有長久之經驗外，鮮有具備之者。文官式的政治家亦然，亦須具有一種專門技能，即能於議會民主之政制下，推動其政府之工作。此種技能之養成，亦非易事。

茲試研究一位新任大臣，於其就職之始，其所希望於當任僚屬，尤其常務次長者為何？彼望其常務次長，將部中日前有關政治方面之問題，詳細告彼。彼尚希望熟知部中何種問題，急待解決，何種計劃，可供解決之參考，或可立即付諸實施，每種計劃之正反兩面主要理由為何。即不待解決之問題，彼亦希望知之。又關於部內之私人方面問題，新任大臣亦望知之。例如本部與某種公私團體合作，與某種團體敵對，各該團體之力量與態度如何，其領袖之性格如何。最後新任大臣大半均樂於一顯其建設的理想，良好之常務次長，必須為其準備若干新建議，提出議會，或以行政命令方式行之，以引起社會之注意，而可不至遭人之反對與攻擊。然最不幸者，即此種新的建議，往往不免涉及動用國庫問題，新任大臣及高級文官之建設的理想，輒因財政部之固執，而終不易實現。苟有高級僚屬，能為其大臣提出一引人注意之建議，

而可不費財部之分文，則其能力可謂妙矣，然此種建議，多半流爲空談。懷德廳之內，尙鮮有發現之者。

以上所提出之各種要求，僅爲某部所特有，亦僅爲供職於某部歷相當時期以上者，始能優爲之。此種之要求，所需要之智能，凡具有領導僚屬之能力者，可於相當短暫之時間內學得之。卽大臣本身，在部達一二年以上，亦可具備之。惟此種智能，依文官遷調之常例觀之，似不爲充任一部高級官員之最重要要素。依文官最近二十年之慣例，一部之高級官員，常自甲部調往乙部，其工作性質，前後完全不相同。設有一高級官員，忽自農業部調往航空部，絕不能希望其立即瞭然一新部之組織及人事，與乎其部當時所遭遇之急迫問題之背景爲如何。其所涉及之問題爲何，其正反面之理由如何，其缺點應如何補救。然才驗果屬俱優之文官，無論其在何部工作，最終必能發揮其所特具之智能，而不至於埋沒。此不但爲一文官謀個人成功之所必需之要素，且對其所服務之部，裨益甚大。卽所謂具有推動部務之能力是也。彼等對於全部之機構，知如何認識清楚，對於部與部之關係，視之爲輪齒之相關，對於事務之推動，知遵守一般之原則，日常部務賴以保持順利之進行。尙有一點，最關重要者，卽政府之組織，乃由人造成之。高級文官，必須認識，在某一時間之內，與其共事之某一同仁，乃中樞組織中之最重要份子，應與之保持密切之聯繫，以達到人和之目的。

以上所言，均屬設想之詞，或可舉一實例以明之。譬如某農業大臣，擬提出一大計劃，建

議加增灌溉之土地，以免英國農田之荒衰。此問題一經提出，立即發生若干涉及政治、經濟、財政、統計，社會之問題，其紛繁絕非一二頁之文字所能舉述。當是時也，某農業大臣將需要其常務僚屬協助之處，有一二事極明顯者，即常務次長須將此問題之範圍與性質，告知大臣。換而言之，大臣對於下列各問題，須準備準確之答覆：一、可耕之土地中，有若干成分乃因灌溉不良而荒衰。二、此種土地，多位於國內之何部。三、受此土地之影響者爲何種穀類，或爲何種牲畜。凡此問題，大臣自不能立即答覆，然彼必須知向何處尋覓此種資料，以備答覆。且此偉大計劃之提出，尤須徵得財政部之協助，並與財部取得密切之聯繫。此時爲常務次長者，或將立告其大臣曰：『我知財部此時必不注意及此』，或謂『待我研究應如何與財部取得聯繫』。此兩種措詞，均表示其計劃之提出，必須先與財部之精神，愈能接近愈好。苟財部果予同意協助，則第二問題隨即發生，即如何利用此乙筆經費，以執行其計劃，抑由農部自行支配用款，自負執行之責，或由地方機關負責執行。苟由地方機關執行，則地方機關是否須責成其負責自籌經費。常務次長均熟知前此之先例，與處理此類事件之一般原則。苟採取第一種辦法，則農業部必須同時與財部及衛生部取得密切聯繫。農業大臣爲防備社會及下院之反對，須與其僚屬取得一致之意見。其僚屬須告大臣，在工商業方面，將引起某某有力團體，及私人之反對。彼等將批評此種計劃，僅爲農業之附帶問題，舍安定地價之水準，使大地主得享有固定之收入外，別無真正之價值。高級文官最後並須告大臣曰：『大臣之意，乃欲加惠於農民，惟

若干農民皆爲佃農，大臣敢保證數年之後，納稅者之金錢，不入地主之手中乎？吾個人不敢保證，吾且不信此種計劃，乃制止目前佃農制度之一種有效辦法。」

以上之例，乃所以證明任何極簡單之建議，均足以涉及若干困難複雜之問題。爲大臣者，誠欲應付此種種問題，唯常務官員是賴。彼等居大臣之左右，不但才驗俱豐，且不具個人成見，不含有政治黨見。此大臣之所以必須依賴其常務次長也。

作者希望前此之所述，足以說明所謂理想的常務次長，必須爲一政治家，而兼有兩種文官職業之專門技能。第一種必須經服務文官之多年經驗而得之，卽熟悉政府之組織，及其職掌，且認識各部之重要主管人員。此種主管人員，在各部之地位，正與其本人相同，皆爲一部之中堅份子。政府之機構，均賴其推勸。第二種技能，凡聰明之士，具有第一種技能者，均能於一二年內學得之。卽明瞭其本部之工作，與各級重要人員，及本部之特殊環境。

試問欲達到此種理想，究以何種訓練爲最相宜。

政治家之養成，根本得之於先天之性格。此種性格，絕難於廿三歲所參加之公開競試中考驗之。奈直至今日，尙無人於考試方法外，發明較好之方法以代之。同時亦並未有人積極建議，改良高級行政人員之事前教育。考試之性質，正與事前教育有相互之關係。依巴克教授之意，目前高級行政人員之考試方法，可不必予以變更，惟不必認其爲獨一之方法。彼建議可另外舉行一種三十歲以下人員之考試以補充之。凡參加考試者，須提出證明文件，證明其曾受相

當社會學知識之訓練，並具有行政上之經驗。換而言之，須於大學內讀過社會學，行政學，並須於社會上有相當時期之實際經驗，以充實其訓練。巴克教授並認爲此種方法，可特別應用於主管社會事業，及與國民經濟有特別關聯之部門，如內政部、勞工部、衛生部，及新成立之失業救濟委員會等。

作者對於巴克教授之建議，中有一點非常表示贊同，即巴克教授謂高級官員，對於全國各階級之人民，均須有豐富之經驗，與廣大之認識。然作者對於巴氏提出之辦法，並不以爲然。巴氏所建議之訓練辦法，對於應受訓練之文官，於十年或十五年之後，將升爲高級官員者，似毫無價值。蓋就其終身之職業言，此七年訓練（指三十歲言）所費之光陰，較之二十三歲即考入文官，亦費七年之功夫，即在政府內學得一般辦事之原則，與服務之道理，實在吃虧多矣。巴氏建議之詳細內容，非本附錄所能畢述，然爲巴氏個人及本問題之本身計，似有略將前段所提出之問題，再予綜合申述之必要。

第一、在職文官之多心者，對於三十歲之新進文官，將發生下列之初步疑問：此三十歲甫行加入文官之某君，究爲何人？此君是否曾經考試失敗，別謀出路，今則恃其具有相當社會科學之智識，與社會之行政經驗，而再度加入文官？再則懷疑此三十歲之文官，果於社會或公用事業機關中，有所成就乎？如其有之，則其在該機關之出路，豈非較政府爲優。換而言之，無論其在學術上有何成就，受人讚許，或爲一工黨重要黨員，或爲一聞名社會工作人員，然大



家總不免懷疑文官何以專在失敗者中，選擇人才。凡有成就之青年男女，無論在待遇上，工作上，其要求必較高，彼安肯甘爲一新進文官，其待遇及地位與較其年輕者相等。

吾人或可舍此種推測與懷疑之心理而不論，更就訓練之本身價值，提出一二點討論之。

第一、舍與內政直接有關之部門，爲巴氏所提出之內政部勞工部外，此種訓練似無直接之價值與利益。其對於政治興趣較少之部，（至少暫時較少）如財政部、海陸空軍部、外交部、貿易部等，似無甚大之關係。（任其本身具有何種價值）第二、作者對於所謂「相當社會訓練」，「社會研究」，及「社會行政」等名詞之正確意義，不甚完全了解。苟其所包括之對象，乃指政府中所謂社會服務工作，其所學習者，即爲關於此方面之智識，及有關之問題，則吾以爲其所得之智識，尙不爲一青年男女文官在勞工部服務數年後所得之多。苟彼等認爲政府之工作，有過於抽象之趨勢，則大臣於公餘之暇，從事社會公共事業，以謀補救。文官中並不乏如此做法者，在某一時期中，文官服務於托恩比廳（Togbee Hall）與堪登工人專校（Working men's College at Camden Town）者，爲數即頗多。第三、吾認爲卅歲加入文官，爲期太晚，舍極少數之例外外，尤以從事高級行政工作，更覺太晚。此種年齡，稍嫌老大，頗難學得文官所必需之一種重要要素。即熟悉全部政府機構之運用，此種智識之學得，非經一番苦工不可，其困難有如記憶希臘文不規則之動詞。卅歲之文官，即有甘受其苦者，恐其結果亦不如年青者之完滿。二十四歲與卅歲兩種年齡，接受學校教育利益之力量，大不相同。

最後就對於一部目前之貢獻言，一人爲受巴氏所建議之訓練後，始加入政府工作，另一人乃經考試及格錄取，已在政府服務六七年，兩人之年齡與能力雖同，然其對於一部之貢獻之差別，則有不可以道里計者在。奇一部有一司副科長缺出，擬物色一相當人物，測於此兩人中，誰將獲選，自不待言。新進之卅歲文官，於日久取得經驗後，此種差別，固可減少其程度，然吾不信其能完全根本消滅。舍少數能力特別優越，仍可有其前途者外，其餘均將落居人後矣。吾人今所討論者，非爲少數人着想，而乃爲一般經由正途參加高級文官考試之候補人計。此輩人等，如從巴氏之議，則於年達五十之時，其成就絕不能與經由正當考試，加入政府工作之同事比也。如其能之，則高級文官之一般水準，不免爲之降低。

除巴克教授外，尙有本伯利爵士提議文官於在職期內，應施以半技術的訓練。作者之意，與本巴兩氏，根本不同之點，認爲彼等對於高級文官所需要之專門智識之與實，有錯誤之處。訓練制度之最後理想標準，在乎其能否供給適當的高級行政人才。助理次長之所以重要，在乎各就其主管，協助大臣執行公務，並備供大臣之諮詢。然更重要者，卽此輩助理次長必須將來堪升爲常務次長，及副次長，依附錄二之所列，常務次長之職位，共達八十位。爲國家之利益計，此八十位在職常務次長，將來均須由與彼等能力相等之候補人補充之。其地位之重要，與能力之優，僅次於閣員。作者認爲一理想官員之基本要素，爲一政治家所具之不偏於專門的思想與性格，並能澈底熟悉英國政府之機構。此外尙有第三要素，卽明瞭其本部範圍

內之主要工作與問題。此第三要素，非常需要，能力強者，可於短時間內獲得之，即自甲部調至性質完全不同之乙部，亦無甚礙。羅伯森爵士（Sir C. Grant Robertson）曾有下列之批評，其言曰：『吾人對於英國文官之趨於職業化，專門化，並非作無謂之驚駭，然吾人對於一般非職業化的文官，是否過於放任。』高級文官可以下語回答之曰：『吾非一職業化的文官，吾乃某種特殊技術的專家。此特殊的技術，即英國議會民主政治中樞政府之瑣碎工作是也。苟子視此種藝術之學習與執行爲易事，請子一查會有此種經驗者便知之。』

吾於反對彼等及相類似之議建外，尙有吾個人之見解。吾認爲高級文官所具之要素，多半均爲天生而有之者，並非由教育或訓練而得之。然有一種重要之要素，乃可隨經驗而增進者，即待人接物之道是也。吾以爲高級行政文官在其操文官職業期內，須給予兩次長期休假，每次最少六個月，多則一年。第一次須在十八歲左右，惟在休假期中之工作，須盡量使其與在政府機關內不同，其環境亦須完全相反，使其日常所接觸之人及其生活，完全與在政府中之同事，及在辦公室中不同。出身於溫翰斯特或新書院（New College）之教育部文官，可使其充任一省之大報外勤記者，於一年之內，可爲之獲益良多。陸軍部之（Scotsman）出身於格拉斯高大學及貝拉爾中學者多年在部中養尊處優，可遣其前往南部游歷，充當某百貨公司之代表人。此種例證，類似滑稽，頗足以說明其原則。經此變換之後，青年之思想與經驗，將爲之換新擴大，使其非愚，必不致樂不思蜀，不思回部。惟所足慮者，亦即在此耳。第二次假期，在

四十五歲與五十歲之間，其時其官階至少已升至助理次長。此次休假之主要目的，亦在使其與新人物新環境接觸，然其方式不若前次之漫無目的，任其奔放。已有地位之官員，派往國外遊歷，其範圍與地域，不可過廣。政府應介紹其前往會晤遊歷國家之政府機關以內，與政府機關以外之各方面代表人物。吾之所以謂範圍與地域，不可過廣，蓋以一年或半載之假期，其時間並非專供遊覽旅行，其時日多半消磨於談話與聽聞。每一國家，至少須居留一個月。其原服務機關，對其遊歷，應予以指導，並時常與之通消息。例如衛生部之主任助理次長，赴國外遊歷，希望考察其遊歷國家之地方政府，並與其官方非官方男女領袖接觸，然國內機關必須注意此主任助理次長，於其回國復職數月之後，或將調往其他性質完全不同之部工作。是以其遊歷之主要目的，須使其藉此機會，擴大對於國外士女及政府制度之認識，勿須使其專門注意某一問題。此種性質之遊歷，前此固不乏有，然皆漫無目的。例如各種國際會議，歷屆帝國會議，皇家委員會，特種委員會，各種特種考察團，以及日內瓦國際聯盟之常會，多造三十歲之青年文官，或五十歲年紀較長者前往，藉此更換其例行工作，與懷德廳內之單調空氣。幾年前，外交部殖民地部及自治領部曾立一原則，凡各該機關之高級行政人員，均須有一時期，赴國外服務。惟根 各該部，及其他各部派遣人員之統計，最足使吾人不滿意者，即此輩派赴國外之廿五歲左右青年文官，皆因公務前往，致出國之人員，仍不能暫時脫離其官員之生活與心理狀態。彼得於國外所接觸之外人，多為外國之文官與政客，即派往自治領及皇家殖民地者亦然。文官們

之批評，認爲官員的生活，有一種奇怪說不出的特殊空氣。吾之作此語，並非謂高級官員日與大臣下院及同事相處，對於官員生活，有何厭倦之意。而乃謂荷上述之批評，果有幾分真理，則吾人實應謀所以補救之道。

作者諸凡所述，綜括言之，乃根據一個總的理論，而謀所以應用之道。作者認爲關於高級文官之考試訓練，以及其他一切有關問題之處理，有一應行遵守之原則在，即不可使文官自成爲一階級。文官制度之本身，並非如是，過去亦未曾如是。是以國人雖不免時作文官官僚化之批評，然其批評均欠充實之內容，且無真正之事實，爲其依據。事實上最是爲文官患者，莫如高級文官自成一組織，即不在辦公室內，其生活亦以文官爲限。最好彼等能避免此種現象，加入社會上之普通會或社，與所有其他職業之人相接觸，並參加普通之球社，無論其爲哥而夫球或網球，均不必僅以文官之球社爲限。常務次長居部內，高高在上，巍巍然一部之大官，不徇人情，對於他人之意見，漠不關心，殊難使律師，新聞記者，在其拍馬爾（Pail Mall）俱樂部，及瑟內（Sunneg）哥而夫球社，相信常務次長爲一可親之人。依文官之傳統，及彼等日常之工作環境言，其團體精神，乃在所有階級中之最有力者。作者相信高等文官尙能認識此種團體精神外，彼等仍不失爲整個社會之一份子。

目前之危險，乃有時高級文官凶過刀邊，其美德——心安理得，而不免不徇人情。作者前已屢屢提及，高級文官因工作過於繁重，致無空閒暇及身外之事。依理言之，終年苦心勞

力，忠職守，並非爲高級文官者之主要任務。久任之文官，工作過勞，公家應給予一長期休假之機會。此種機會，雖不易得，或適因公家需要其工作，而不能任其遽離職守，然高級文官本身，及其長官，大可不必過於爲此憂慮，深恐彼等一旦休假，則政府或其部之工作，將爲之立即停頓。須知彼等於假滿之後，將以換新與豐富之心力，重新貢獻於國家，於其返任之時，與前此相較，將判若兩人矣。彼可避免埋首伏案困於工作之故態，彼可不至再忘却於其主管之工作外，尚須認識了解，並同情其工作範圍外之一切情勢。

## 附錄四 高級文官之任命

作者前曾提及，依前此數年英國文官之習慣與精神，各部兩大最高級文官，——常務次長及副次長——遇有缺出，多半不由部內提補，而由部外調任。此兩缺之任命，須得內閣總理之核准，並須經由財部常務次長之呈請。換而言之，此即表示此兩人之任命，最低限度須得內閣總理及其輔佐之同意。其人選且多半由其選擇。此問題之提出，亦與附錄三所提出之訓練問題相同；此種任命辦法是否優良，並非本書所欲討論之主題，然其對於文官制度及整個國家之重要性，亦與訓練問題相同，是以作者願略為詳及。

贊同此種制度之意見，可為歸納如下：

一、此辦法可擴大選擇人選之範圍，自三四人擴充為二三十人，使最高級文官之才能水準提高。

二、由部外之人調任，可使新任者對於全部之政策行政及其工作人員，換新其看法。

三、此辦法可避免政府機關過於呆板之趨勢，苟此最高級文官，由部內人員提升，則呆板之趨勢，較易養成。

四、其最大價值，在使全部文官享有均等之機會。一部之中，有時事出湊巧，有三四人能

力相同，年齡相等者，如就部內選擇，則其中儘可提出一人擔任常務次長，一人擔任副次長，其餘兩人提升之機會，將爲之永遠斷絕。人才之浪費，莫此爲甚。同時或將引起一般文官之不滿與不安，視他部之同事，能力與之相等，僅因服務於某部時間較久，遂得僥倖提升爲最高級文官，而彼等自己仍任助理次長，或至多主任助理次長。今採取調任辦法，則任何一部缺出，大家機會均等，均有被升可能。

五、調任辦法，可使人事上疑難之問題，於無形中解決，不至引起糾紛，及不公允之處置。例如某部之常務次長，於未充任次長之時，成績甚佳，及升任之後，反歸失敗，或因某新任大臣與之不甚融洽，而無法展其所長，此時可利用調任辦法，將其調往他部，充任常務次長。苟用部內提升辦法，則此種困難，將不易解決矣。

贊成調任辦法之理由，固甚充分，惟反對之理由，亦並非絕對不值得注意。

一、新到任之常務次長，或副次長，須費時一二年，始能熟悉其本部之情形與工作。是以在若干方面，其處境將與其新任大臣相同，須仰賴其僚屬，而不能輔助其大臣。關於日常工作，彼不能如久居部內者之熟悉，無法將其認識與其經驗，備供大臣諮詢。是以工作繁多之部，其大臣輒反對自部外覓人，擔任次長。蓋彼欲得一熟悉部內部務與人事之人，充當其機要顧問。不久之前，即有一位大臣，持此主張，結果成功。

二、主張部外調任之理由，認爲可增加一部之新精神，可避免各部各自爲政之流弊。此理



由並非十分有日；第一，一部發生重要事件之時，乃由並應由大臣及議會次長解決之。第二，各部各自爲政之現象極少爲高級官員之惡習，卽其終身服務於一部，對於本部及其他有關部之整個情形，完全熟悉，亦不至有此流弊，如其有之，乃生自低級之官員。

三、一部之職員，對於新來之文官，雖能盡忠，然不能望其熱誠接受新來者之命令。蓋一部之中，總有一二位高級人員，對於自身之前途，希望甚切。久在部內，甚孚人望，苟一旦屈居人下，爲人漠視，自感不快。卽在部內提升辦法之下，尙有人因某某同事之提升，而自己失却晉升機會，而起不快。况部外調任之辦法，將使其終身爲部盡忠，而永無升至最高級之機會。其將引起服務於部內之人員之失望，絕非財部之考績，或另受其他晉升途徑，所能補救之。

四、調任辦法，行之過多，則權力將因之過分集中於財部大臣一人手中。其能左右各部之人事，與選擇各部之賢俊，拔取各部之英才，恐僅財部大臣及其左右數人而已。貿易衛生各部高級官員，一旦官階達於副次長主任助理次長之後，其晉升之命運，將完全操於財部手中。結果將發生兩種流弊；一財部之職責，完全爲消極方面的。凡安分無爲之人，不發表新意見，不提出新計劃，不額外請款者，多爲財部所喜悅。換而言之，財部專門選擇穩當之人才，而不取勇取有爲者。二、一般人之觀念，將認爲文官獲取成功之捷徑，在與財部高級官員維持友好關係。費士爾爵士 (Lord Fisher) 之言，固有相當至理，彼謂成功之祕訣，在乎友誼。然結果遇某甲某乙提升常務次長之時，一般文官將相與私語曰，『某丙某丁與財部相處亦甚洽，不久

亦將有新發展」。此種觀念，殊非文官前途之福。依吾所知與所見，此種閒話固甚少有可靠者，然此問題之應謀解決之道，不特僅爲維持公道計，一般文官，且須具有卽予解決之決心。

綜上所述，作者已竭盡所能，列舉正反兩面之主要理由。本人之意見，認爲調任之辦法，不可視爲正常之辦法，惟偶爾爲之亦不可完全視爲例外。常務次長與副次長之遞補，可先就部內選擇，惟不可過分固執。依最近數次之例以觀，僅可謂其乃參酌情形辦理。又提請總理核定之權，不可過分集中於一人之身上。遇有缺出，其候選人應由一小小委員會推薦，並付討論。此委員會可僅集合一次，主席由出缺之部之大臣擔任，其他委員爲財部常務次長，乃其親信僚屬，及出缺部之常務次長，有時可將與出缺部有關之常務次長加入。於未將人選提請總理核准之前，先徵求各有關部之同意。（吾不知財部過去是否卽如此辦理）作者認爲荷此兩位最高級官員之任命，能公開由委員會辦理，則其所習常發生之困難，或可相當爲之解決。最低限度，可排解懷德廳內一般文官之煩悶與懷疑，認爲智力與才能，並非文官成功之唯一途徑。