

## 英國文官發展「諾斯科特——崔維廉報告」內涵解析

賴維堯

### 一、前言

「各國人事制度」教科書第 2 章〈英國人事制度〉之第 2 節「英國人事制度發展過程中的重大變革」，學科委員許南雄教授撰述指出，英國自 19 世紀下半葉以來，將近 150 年內，最主要的文官改革計有 5 次。按時序從古到今，分別為：

1. 「諾斯科特——崔維廉報告」考選改革（Northcote-Trevelyan Report, 1853）；
2. 「福頓委員會報告」文官改革（Report of Fulton Committee, 1968）；
3. 「續階計畫」新公共管理改革（Next Step Programme, 1988）；
4. 「公民憲章」績效成果改革（Citizen's Chart, 1991）；
5. 「人事制度變革與創新」當代改革（Civil Service Change and Continuity, 1992-2000's）。

今年(2015)我國公務人員高等考試三級考試之人事行政類科「各國人事制度」考試科目的申論式試題，第 3 題為：「英國文官制度的發展有二個重要的關鍵，其一為『諾斯科——特理威廉報告』，請試就

其提出『文官制度建立的原則』申述之。」

由上可見，1853 年「諾斯科特——崔維廉報告」(Northcote-Trevelyan Report) 對英國文官發展的貢獻，是多麼地重要！本文係就上述英國第 1 次文官改革「諾斯科特——崔維廉報告」之歷史性專案官方改革報告，予以重點分析，俾使修讀「各國人事制度」課程之同學，對之有較完整之瞭解。

## 二、英國東印度公司考試用人之先驅示範

嚴格說來，英國文官制度的現代化蛻變，應該是從英國在印度殖民地之代理機關——東印度公司，在 1853 年推動的考試用人創始措施為濫觴。當然論及殖民母國——英國文官之現代化第一槍改革，則必屬學習借鏡東印度公司考試取才之 1853 年「諾斯科特——崔維廉報告」為首。

1600 年初，倫敦一群既有影響力又具創業心的商人合股創立「不列顛東印度公司」(British East India Company, BEIC, 通稱東印度公司)，該年年底，成功獲得英格蘭女王伊麗莎白一世 (Queen Elizabeth I) 授予皇家特許狀 (Royal Charter)，據以獨攬壟斷印度殖民地的貿易特許權。(注 1：伊麗莎白一世享年 70 歲 [1533~1603]，終生未婚亦無後嗣，她 25 歲登基，在位 45 年 [1558~1603]。注 2：英國歷史上透

過頒發皇家特許狀而成立的著名公司，除東印度公司外，另有不列顛南非公司〔British South Africa Company, 1889~1964〕、渣打銀行〔Standard Chartered Bank, 1853 年成立迄今〕、英國廣播公司〔British Broadcasting Corporation, BBC, 1922 年成立迄今〕等企業。）

東印度公司之特許期限短者 10 多年，長者超過 20 年甚至更久，期限屆滿前得向英國母國申請特許展延，每回都順利成功。故而隨著時間的演變，東印度公司從一個商業貿易企業，轉身一變成為印度殖民地的實際主宰者。該公司一直到 1858 年被停止治理權力（行政權力）之前，都還兼享印度的統治協理權和軍事權力。

1853 年東印度公司的特許狀期滿，公司循例又向英國國會申請展延。由於英國當時社會裙帶盛行，貴族經常藉勢安插子弟親友到印度工作謀發「洋財」，以致招惹見忌於國會議員（尤以下議院議員最為批評）。國會乃要求東印度公司改進招募考選制度，做為續發特許狀之審核條件。東印度公司答應國會要求，特許得以繼續，而考試用人原則於焉浮現在英國文官制度發展史。

### 三、「諾斯科特——崔維廉報告」（Northcote-Trevelyan Report）改革

#### 精髓

#### （一）報告主事者及國會立案

「諾斯科特——崔維廉報告」全稱為「常任文官組織報告書」(The Report of the Organization of the Permanent Civil Service，得譯為「吏治考察報告書」)，係由英國國會議員諾斯科特爵士(Sir Stafford H. Northcote)與財政部副司長(Assistant Secretary)崔維廉爵士(Sir Charles E. Trevelyan)，兩人合作探討英國政府文官工作，專案計畫歷時 4 年。鑽研分析期間，兩人想必知聞東印度公司人力進用的舊制弊端與新制考選取才改革措施，並有意學習仿效。

「諾斯科特——崔維廉報告」於 1853 年 11 月 23 日正式提出，諾斯科特和崔維廉兩位爵士在此官方文書中，正式將英國政府公務執行人員，統稱為「文官」(Civil Service)，此乃第一次出現的歷史性定義用語，「文官」從此成為官方稱謂。

隔年(1854 年)2 月由英王維多利亞女王(Queen Victoria)提送國會兩院(平民下議院與貴族上議院)(注：維多利亞女王享壽 82 歲〔1819~1901〕，她 18 歲登基，在位統治 64 年〔1837~1901〕)，國會將此報告編為第 1713 號報告(Paper 1713)。

## (二)問題發現

「諾斯科特——崔維廉報告」開宗明義指出文官的重要性毋庸多言，他們協助、襄贊，甚至影響政務上司——部長。關於英國 19 世紀上半葉的文官現況，經作檢討，發現問題如下：

## 1.人力素質不良

英國文官普遍存在「能力低落、態度怠惰、企圖心不足」現象，另外，多做多錯、少做少錯之不當倫理觀念未絕，少數文官甚至托蔭得利於父兄裙帶關係。這種行政文化導致的結果是：政府機關內部效率低落，外部風評不佳。如何延攬好的人力資源，乃成為當前文官的首要特定問題。

## 2.人力進用無制度可言

英國文官人數當時約有 16,000 名，缺乏競爭性甄選方法，進用恩惠化，部會又各自為政，致使文官初任年齡偏低，職務能力和公務經驗都不足。

### (三)改革建議

關於英國文官制度的改革，「諾斯科特——崔維廉報告」提出建議如下，並認為這些興革建議必須經由國會立法，改革推動始能成功。

#### 1.用人理念

是要採行(A)選用年輕人，訓練養成以供日後之用？或者改採(B)直接選用富有經驗較年長之成年人？應以(A)理念為宜，理由不外乎：年輕人可塑性高、較易遵守紀律，機關得以調教出好的行為。

#### 2.用人原則

選賢任能，甄選合適年輕人，依據能力及學歷分派職務，使其升遷及發展有望，並取決於工作績效表現。

### 3.具體作法

如何落實上述用人理念及用人原則？「諾斯科特——崔維廉報告」進而提出下列 6 項實踐性具體作法：

- (1)建立考試制度 (system of examination)，成立中央機關級之文官考選委員會 (Board of Examination)，專責辦理文官考選業務。
- (2)保留現行之試用實習作法 (probation)。
- (3)考選之形制及性質須為「競爭性通識型考試」(competing literary examination)，其中上級職考試內涵要與國家最高教育層級 (大學教育) 相當。
- (4)考試在期程上，係為定期常辦性之考試 (periodical examination)，而非因應職務出缺才辦理之不定期臨時性考試。
- (5)報考年齡限制：上級職 (superior offices) 報考者限為 19 到 25 歲，下級職 (inferior offices) 報考者限為 17 到 21 歲。
- (6)文官職務應區分為「心智性與勞務性」或「勞心性與勞力性」兩類工作 (distinction between intellectual and mechanical labour)，按即區分為上級職與下級職之意。

#### (四)總結性評論

「諾斯科特——崔維廉報告」對 19 世紀下半葉英國文官之上述問題診治與建議興革，我們可以總結性 3 點摘要如下：

1. 建立以通識為基礎之公開競爭考選制度，以提供優秀人力資源。
2. 鼓勵文官事業心及功績觀，人力培育以通才為宗旨，績效良好者優先逐級升遷。
3. 減少零散型分權式用人措施所導致的人力缺失，文官考選應予相當程度的集權運作，使初任考試統一化。另外開放部會之間（inter-ministry）人力流動，尤其基層輔助性書記職務更應完全自由調動。

#### 四、官方改革之採納作為

「諾斯科特——崔維廉報告」1854 年 2 月提送國會後，報告內容及所提建議引發朝野重視，激起社會議論，尤其在東印度公司率先採行公開考選革除人力進用弊端之襯托對照之下，英國文官改革方案之箭儼然上架弓弦，勢已成，箭必發。

英國首相及國會採納報告建議之重大改革作為如下：

##### (一) 成立文官委員會暨財政部兼管人事權

1855 年 2 月英國內閣改組，首相帕瑪司通子爵（Viscount Palmerstone，本名 Henry John Temple，首相在位 1855~1858 年）決意推行：(1) 下令成立「文官委員會」（Civil Service Commission），負責英

國文官考試制度；(2)其餘的人事職權，歸由財政部主掌（英國財政部全銜為女王陛下財政部 Her Majesty's Treasury，簡稱 HM Treasury，通稱 The Treasury）。此即英國財政部擁有人事權，有別於歐美其他民主國家之獨特人事制度的由來（注：英國政府對於人事權建制，信服「管錢兼管人」乃其悠久傳統，1919年起財政部常務次長兼任國內文官長）。

### **(二)文官退休金與考試任用之連動鉤稽**

1858年，國會通過「退休金法」（Superannuation Act），規定文官在任職之初，如未獲得文官委員會發給的合格證書，退休時不得享領退休金，並明確規範了文官的其他權利與義務範圍。

### **(三)考選用人功績原則之完整確立**

1870年，財政部依據樞密院（Privy Council）（注：樞密院是一個歷史悠久具有法律地位的行政部門機關，實質重要性逐漸弱化，徒留通過內閣和國務大臣施政計畫及相關法令的形式性委員制審查機關，故而有人戲謔將之形容為「內閣所披的外套」。）敕令，宣布廢止政府機關任用私人舊例，確立公開競爭擇優錄用原則，此敕令標誌著英國現代文官制度的建立。其要點有三：

- 1.文官為久任性質事務官，非經考試不得任用。
- 2.文官委員會定期辦理公開競爭考試，錄取人員按成績名次依序分發



合適機關任職。

- 3.文官按年俸分為兩級：(1)第一級（Class I，心智性上級職，年俸 100 至 400 英鎊）；(2)第二級（Class II，勞務性下職級，年俸 100 英鎊以下）。

#### 參考資料

- 1.Drewry, Gavin, and Tony Butcher (1988) . The Civil Service Today. Oxford, UK: Basil Blackwell.
- 2.Northcote, Stafford H., and Charles E. Trevelyan (1853) . The Northcote-Trevelyan Report. reprinted in Public Administration, Vol.32 No.1 (Spring 1954) : 1-16.
- 3.許濱松。民國 89 年（2000）。各國人事制度，修訂版。台北：中華電視股份有限公司。

（作者為本校公共行政學系專任教師）