

# 英國 1968 年「福頓委員會報告」概析

賴維堯（本校公共行政學系副教授）

陳煌遙（本校公共行政學系講師）

## 一、福頓委員會（Fulton Committee on Civil Service）簡介

1853 年「諾斯科特——崔維廉報告」（Northcote-Trevelyan Report, 1853）奠  
基完形的英國文官制度，安穩地運作一百多年。時代巨輪來到 20 世紀中葉，第  
二次世界大戰結束不遠，但英國之社會、經濟及工商產業儼然加速變動，政府之  
百年文官老架構早已不敷時代所需。

第二次世界大戰甫結束不久，英國人民便喜新求變，不再支持在國家艱困時  
期領導英國戰勝納粹德國的保守黨（Conservative Party）邱吉爾首相（Prime  
Minister Winston Churchill），反而鍾情支持工黨（Labour Party）贏得大選，讓工  
黨達成第一次執政的歷史性任務，工黨第一次執政計有 6 年之久（1945 年 7 月到  
1951 年 10 月）。

1964 年英國大選，工黨在野已達 13 年，黨魁威爾森（Harold Wilson）大力  
批評英國文官制度老化又過分保守，缺乏現代管理和科學精神。大選結果，工黨  
打敗保守黨，第二次執政，威爾森出任首相（1964~1970），組閣後隨即下令成立  
若干委員會檢視文官制度缺失並提出改革報告。其中以 1966 年 2 月敦請薩塞克  
斯大學首任校長福頓男爵（Lord John S. Fulton, Vice-Chancellor of the University of  
Sussex），主持的「福頓委員會」（Fulton Committee on Civil Service）最為重要亦

最受矚目，該委員會於 1968 年 6 月提出報告。

## 二、福頓委員會報告（**Report of Fulton Committee**）內容要點

### （一）問題發現

「福頓委員會報告」並未輕忽「諾斯科特——崔維廉報告」傳統觀點（文官職務區分為心智性與勞務性兩類工作）的實際表現，但是堅定認為此一傳統舊式假定已經不符現代社會所需。誠如該報告首章起頭指出：「英國文官一直到今天，仍是 19 世紀諾斯科特——崔維廉報告哲學之產物，然而文官面對的工作，卻是 20 世紀下半葉的任務。」

英國今日文官的結構和實務顯然已無法與迅速擴增的政府權責適切配合，因而呈現出下列四大問題：

1. 文官體制結構的分級系統：行政級（**Administrative Class**）、執行級（**Executive Class**）、書記級（**Clerical Class**）、助理級（**Writing Assistant Class**），不利人力發展，是文官有效管理的主要障礙。
2. 文官考選以通識為基礎，人力培育以通才為宗旨，尤以高層之行政級文官最為嚴重。
3. 文官之人力資源管理存有重大缺失，例如：培育計畫不足以及調動頻繁，無法有效激勵出文官的創造力和優質績效。
4. 文官與外界社會接觸不足，對外部事務缺乏瞭解，不易吸納當今快速變動世界

的新觀念和新作法。

在上述四大問題中，「福頓委員會報告」對第一問題的抨擊最為嚴厲：高居上層之行政級文官以通才為用人哲學，甚少發展具備為管理複雜施政計畫所需的深度專業知能，且又經常在部會之間悠哉調動職務，然而工程、建築、科學研究等專技文官卻少有機會拔擢晉升行政級職務。

## (二)改革建議

「福頓委員會報告」針砭英國文官所提出的改進建議，主要為下列七項：

- 1.解除財政部的人事政策及人事管理職權，另外成立直屬首相並向首相負責的新制機關「文官部」(Civil Service Department)，統籌文官業務，並將文官委員會改隸該新設機關。文官部之常務次長 (Permanent Secretary)，賦與「國內文官長」(Head of Home Civil Service) 之尊稱與實權。
- 2.廢止源於諾斯科特——崔維廉報告、定制於 1920 年代的四級制文官結構 (four-class structure)，改行美國式之職位分類制，並持續推動統一歸等工作 (unified grading：以工作分析為基礎，將所有職務歸屬若干職等，每一職等有其待遇級距 pay range)，以使每個文官職位都能進行工作評價(job evaluation)，藉以奠定文官管理的良好基礎。
- 3.文官體制之行政、執行、書記三級結構，整併成為行政類 (Administration Group)。
- 4.成立文官學院 (Civil Service College)，負責專業課程、管理課程、特殊技術，

以及新進文官之訓練。

5. 文官之陞遷應以能力為準，不受初任進用管道影響，另應加強文官的專業培育與職涯規劃。
6. 通才文官與專技文官均應施予管理訓練，雖維持行政通才之傳統，但兼顧並重視專業化主義。
7. 增進文官與外部社會的人力交流，並顯著擴大文官的平行外補途徑（lateral entry）。

### 三、改革與評論

英國政府對「福頓委員會報告」上述建議，採納執行的實際成效如何？著名的美國行政學者奈格羅(Felix A. Nigro)，於《公共行政評論》(Public Administration Review)1973年3、4月雙月刊第185-187頁，發表一篇名為〈福頓報告實效如何？〉(What Happened to Fulton?)的學術論文，剖切檢討，提出下列六項成效分析：

1. 威爾森(Harold Wilson)首相贊同「福頓委員會報告」所列建議，大力支持。

該報告提出5個月後，快馬加鞭於1968年11月成立文官部，掌管「福頓委員會報告」所建議的職權。

2. 文官學院接續於1970年成立，其機構分置於倫敦(London)、桑尼戴爾(Sunningdale)、愛丁堡(Edinburgh)三地。

3. 文官老式職級結構之廢止建議亦得到原則性支持，至1971年1月，計有20萬

個行政級、執行級、書記級之文官職務，整併成為單一的「行政類」

(Administration Group)。併入行政類的 20 萬個職位，約占全體文官的 40%。

至於其他文官職務，則分屬「社會安全類」(Social Security Group)、「科學類」

(Science Group)、「專技類」(Professional and Technology Group)、以及「其他

類」(Other Groups)。這四類與行政類合計，英國文官總共歸為五個職類。

4. 統一歸等工作(unified grading)於 1972 年 1 月開始展開，自司長(Under Secretary)

以下層級職位均皆適用，但實際數量不多，約為 700 個。贊同文官通才理念之

「高級文官工會」(First Division Association，由行政級文官組成)和「文官協

會」(Society of Civil Servants，由執行級文官組成)，持疑慮態度，消極抵制。

5. 職位分類(含工作評價)阻力甚大，何況美國作法不是沒有缺失和批評。英國

並非勢必執行不可，其實可經由待遇調查以及各級職務待遇比較等方法，在實

質上達成同工同酬(equal pay for equal work)的人事目標。

6. 新設「行政見習官」(Administration Trainee, AT)，取代舊制之助理科長(Assistant

Principal)。行政見習官之進用途徑採行內外開放雙軌管道，除對外招考大學學

歷之社會青年外，亦對內開放給年資滿 2 年以上的現職文官報考。1971 年首次

舉辦，計劃每年錄用 275 名：外補 175 名、內升 100 名。考試錄用者先接受為

期 2 年的試用派職，期滿考核，試用表現優秀者前往文官學院受訓。文官學院

結訓後，開始分發機關正式任職，施予更多、更重的實務歷練，此一階段遵循

事先規劃的快捷升遷管道及完整歷練計畫，直到榮升科長後，又再回到文官學

院進修。

奈格羅教授（**Felix A. Nigro**）總結「福頓委員會報告」的重大成就，就是喚起英國政府對文官訓練的重視，以及加強人事管理。