

英國政署之組織設計與運作成效

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所

摘要

英國的政署模式(即續階計畫)自1988年開始逐年推廣實施以來,已使將近八成文官納入政署模式的運作下,形成英國文官體制一百五十年來的最大變革。政署是在主管部之下,藉由架構文件,而由執行長來全權管理的文官組織,主要在履行政策的執行工作,提供人民較佳的服務。它有明確的組織目標,也有具體的服務標準,預算在財政部授權範圍下得以彈性運用,且必須就其績效對主管部、國會、公眾負責,並每年公告出版其業務成果。

英國推動政署制的過程,具有以下的特點:第一,英國採用漸進推廣的模式,有助於改正制度之不周全處。第二,實驗性質的推廣,可以減少阻力,也可以就比較易於採行政署制的單位先行辦理。第三,改制政署的單位已先進行前置選項的檢定,先行排除民營化、外包等之可能性,有助於確定政署在政府體系中之功能定位。

關鍵詞: 政署、英國文官制度、新公共管理、民營化、續階計畫

壹、前言

英國中央政府的文官體系在過去二十年中，經歷了持續不斷的重大改革，成為各先進民主國家中最顯著的範例。英國首相柴契爾夫人(Margaret Thatcher)在1979年上任後，藉由國營企業的民營化，大幅減少文官總數，並對各部會進行效率稽核(efficiency scrutinies)，整頓文官體系的運作效率與效能。1979年英國文官總數為732,300人，而到1998年只剩463,270人，二十年間減少比率為36.73%，¹ 成果極為驚人。不過從文官體系的制度運作而言，政署模式(agency model)的創設與持續發展，則是英國文官體系一百五十年來最具革命性的改變。這一模式及近年來英國文官薪給、職等彈性鬆綁的制度變革，共同形成政府人事制度最徹底、前進的理念與制度更張。英國的政署模式取法自瑞典於1980年代所採用的獨立性較高之政府單位。瑞典政署數目約達300個，² 行政事務儘量不必部長干預，而其年度預算則根據其年報成果做分配(Center for Public Services(CPS), 1997, 15)。其他少數國家雖有類似政署模式的制度變革，但制度設計上有的缺乏整體性規劃方案，如紐西蘭(Boston *et al.*, 1996; Walsh, 1996)；或規模較小，如加拿大(Aucoin, 1995, 146-48)；或正處萌芽階段，如美國。美國聯邦政府的行政改革運動自1993年起，以「全國績效評估」(National Performance Review)為名推動數年後，方在1998年12月成立第一個稱為「效基組織」(Performance Based Organization)

¹ *Annual Abstract of Statistics*(U.K.), 1990; *Civil Service Statistics*(U.K.), 1998, 3. 本文引用英國官方文官人數係採用相當全時人數(full-time equivalent)之總額計算方法。

² 瑞典的政署機制變動較大，在1990年到1998年間，新成立了大約100個新的政署，但同時也結束了約160個政署(website: www.oecd.org/puma/focus/compend/se.htm)。

的政署機構。³ 本文的用意即在解析英國政署模式的組織架構及其實際運作規模、運作成果與所遭遇的困難，並就文官制度變革的觀點，評析政署模式對傳統文官制度所造成的衝擊。本文並將評估此一模式如何適用於其他國家，及其所需考量的因素。

貳、英國政署的沿革與制度

一、政署制的背景

英國政署制源自於政府效率小組 (efficiency unit) 1988 年的一篇名為 *Improving Management in Government: The Next Steps* 的報告。這篇報告只有三十頁，花了效率小組九十天的準備時間，五萬英鎊的經費完成 (O' Toole and Jordan, 1995, 4)。效率小組是柴契爾夫人擔任首相以後立即成立，以推動效率稽核的單位。成立以來該小組的報告一向深受重視與採用，而 1988 年續階計劃 (Next Steps) 的年度報告 (又因小組主席衣布斯 (Sir Robin Ibbs) 之故，或稱《衣布斯報告》 (*Ibbs Report*)) 直接牽動了英國文官體系組織更張及憲政的變革，更被視為與十九世紀著名的《諾斯考特·崔維元報告》 (*Northcote-Trevelyan Report, 1854*) 一樣，對文官制度具有劃時代的貢獻 (O'Toole and Jordan, 1995)。

《衣布斯報告》歸納了七點結論：

1. 文官體系 95% 人員都在提供政府各式服務，而其管理與幕僚階層都認為更清楚定義，並做好預算的管理方式是必要而有用的。
2. 高階管理層大多為決策制定的人才，他們很少具有提供服務的實地管理與工作經驗。

³ website: www.npr.gov.

3. 高級文官重在回應部長所設定之政策優先項目，而這些優先項目大多是國會的要求，和傳達、溝通政府政策。
4. 許多部會工作繁複多元，再加上國會的要求、媒體與民眾要求公開資訊，造成部會工作過量。
5. 部會的壓力主要在於爭取支出與活動，以致對運用資源以得到「效果」一事，反而很少關心。
6. 要求改進績效的外來壓力並不多見。
7. 文官體太大、太複雜，無法視為單一實體加以管理。相對於私人公司及大部分的公部門組織，60 萬人的文官體是一龐大的組織。⁴

報告中更指出，文官體系中主管的管理權力不只在資源和目標訂定上受到限制，在目標達成的管理上也是如此。例如徵募、免職、幕僚的選擇、薪給、升遷、工作時數、職等、組織、資訊科技的使用等等，均受到中央所統一制定規則的限制。報告因此建議，在由部會訂定政策與資源架構情形下，政府的執行功能應設立政署來達成。此一報告建議改造文官體系，以使提供服務的機關儘可能和決策工作能夠分離開來，而由政署以企業的方式來執行服務的工作。第一任續階計畫經理 (Next Steps Project Manager) 坎普 (Sir Peter Kemp) 的說法是：

每一種服務都需要被檢視，並且定期重新檢視，以驗證此一服務是否能由私部門提供最佳服務；或是其為部會責任的重要部分；或是，此一服務位於兩者之間，而能夠由僅距手臂之遙的政署 (executive agency) 來執行 (Kemp, 1993, 19)。

⁴ Efficiency Unit, *Improving Management in Government: The Next Steps* (HMSO, 1988), paras. 3-10. 轉引自 Barry J. O'Toole & Grant Jordan, eds., *Next Steps: Improving Management in Government?* (Aldershot: Dartmouth, 1995).

為了快速推動此一計畫，報告中主張任命一位具有常務次長資格的計畫經理，以負責規劃和主導此一變革的過程。坎普雖然極為用心的大力推動設立政署工作，但第一、二年的成績並不理想。⁵ 第一年(1988年)只有三個政署(下轄 5,510 人)成立，分別是：車輛監理署 (the Vehicle Inspectorate)、公司署 (Companies House) 和皇家書局 (Her Majesty Stationary Office, HMSO，目前已民營化)。第二年只設立了四個政署(下轄 775 人)，到第三年亦即 1990 年則設立了二十一個政署，包括 6 萬 7 千餘人，其後每年亦都設立十餘個政署。政署總數截至 1998 年 4 月達到一百一十二個，其下文官數達 277,481 人 (CSS, 1998)。

二、政署制的設計

政署是英國文官體制中帶有強烈政策「執行」色彩的直屬部會組織，由任期固定，以契約方式聘請之執行長全權負責人事、財務及政署服務之政府單位。除此之外，政署基本上是很難加以定義的字眼，它不像部會是以分工方式完成政府特定的功能，且部會基本上是不相重疊的組織架構。賦予政府某些機關政署的地位，事實上對其日常運作的改變並不大。例如福利總署 (Benefits Agency) 的改名政署並未帶來組織的重大改變，而皇家書局在 1998 年改為政署地位，其實也不如它早在 1980 年由政府機關改為營運基金 (trading fund) 的影響更大。依照續階計畫經理對政署的定義，政署指的是：

⁵ 坎普在第一、二年推動期中，只有他和其他三位工作人員，人力單薄、所費不多、聘請之管理顧問人員也不多。參見 House of Lords, HL Paper 55, 1998, para. 1281.

1. 特定的組織 (discrete organization)。
2. 明確定義的任務 (defined task)。
3. 包括工作目標 (targets) 的正式協議。
4. 明確 (identifiable) 的執行長以負責政署的工作 (Davies and Willman, 1991, 16)。

英國官方對於政署制的描述大致是如下列所述：

1. 續階計畫是一個提供更佳品質的中央政府服務之計畫，它是在現有資源下，為納稅人、顧客及員工之福利而運作。
2. 政府機器太過龐大而其活動太過多元，以致無法以一個單一單位而加以管理。解決之道乃在於設立獨立政署以遂行特定活動。每一政署由執行長指揮，直接向部長負責。執行長被課以嚴格的財政及服務品質目標，並且擁有能使其達成工作目標的財政及管理權限 (Next Steps Briefing Note, dated 31, October 1991)。

政署的設立是由續階計畫團隊、相關部會成員、及財政部一起規劃推動的。陸續設立的政署，其第一階段的準備工作主要在評估將設為政署單位之各項功能，及檢視五項前置選項 (prior options) 的問題。候選單位面對的可能選項包括：

1. 裁撤：公部門需負責此功能嗎？是否能加以裁撤？或分散到政府單位中而不必獨立設置？
2. 民營化：政府必須自行提供此功能嗎？如否，則可有何種民營型態？
3. 策略性外包：即政府單位不參加投標的競爭性招標。
4. 市場測試 (market testing)：即政府單位亦參與投標的競爭性招標。

5. 機構合理化或與其他單位合併。

如果檢討結果，由政府提供服務是唯一的可行途徑，則開始起草政署之架構文件 (framework document)，⁶ 以便使其獨立運作。架構文件提供政署運作的規範，通常包括了以下各項內容：政署的地位和功能、目的 (aims) 及目標 (objectives)、績效標準；部長、次長、執行長 (chief executive)，及顧問會 (advisory board) 的角色與課責關係 (accountability)；規劃與財務計畫、人事管理 (包括薪俸、工作條件的授權、勞工關係架構)、評估與發展，及部會提供的支援性服務。政署與部會之間原先是三年約滿再重評，後又改為五年續約的方式，執行長的任期隨著架構文件而有一定的年限，但五年任期則變成為常態的任期。評估的目的是測量政署的績效，重新考慮政署可否採用前述前置選項的可能性，及為政署之未來提供建議，特別是有關增進效率的計畫。

政署制的特徵之一是，部會的附屬單位首長，即政署之執行長直接向部長報告，而不需透過傳統文官體系的報告層級。此一改變看起來簡單，但實際上則相當複雜。原先預期政署會有一個單一、單純、多目標、準契約型式的架構文件並未實現，取而代之的是比較籠統而包括政署目標、權利及責任的架構文件。每年政署工作目標的協議是用主要績效指標 (key performance indicators, KPIs) 來代表，此一指標設定具體的政署工作標的，但架構文件並未具體指出為達此目標而可擁有的資源。

部會與政署之間的關係一直是政府與學界關心研究的重點。柴契爾夫人的效率顧問 (efficiency adviser) 安格斯 弗雷日 (Angus Fraser) 於 1991 年受命主持委員會，檢討兩者之間的關係，最後提

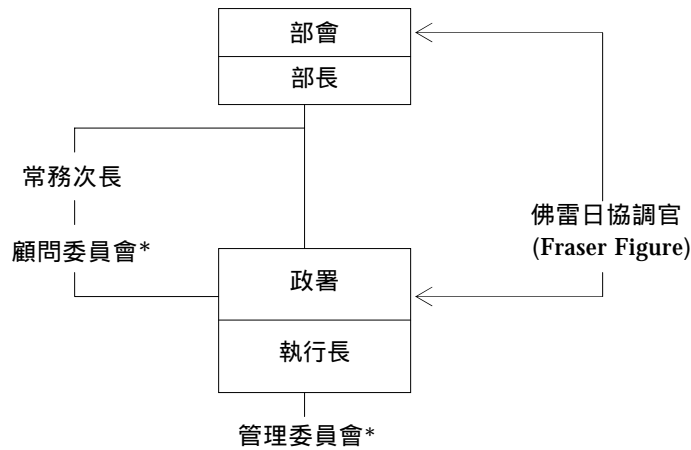
⁶ Peter Kemp 將架構文件視為單純的任務說明 (simple mission statement)，見其在上院證詞 (House of Lords, 1998, HL Paper 55-I, 59)。

出的結論之一，是要在各部設置一位資深官員來協調部長、部會與政署之間的關係。扮演此一角色者，即後來通稱的「佛雷日協調官」(Fraser Figure)。

整體而言，部長有多重管道來控制政署的施政，包括批准：

1. 政署的架構文件。
2. 執行長的任命及其待遇。
3. 整體及業務計畫 (corporate and business plans)。
4. 主要績效指標。
5. 政署的預算。
6. 政署的年度效率計畫，此一計畫是由績效小組及財政部評估通過。
7. 每五年一次的前置選項評估 (prior options review)。

部會對於政署而言，具有四種角色，分別是提供政策架構、訂定目標、分配資源及督導工作 (Davies and Willman, 1991, 28)。許多部會為了向部長提供政署運作的顧問，設立了顧問委員會 (advisory board)，委員會由該部常務次長主持，成員包括執行長、財政、人事、策略規劃的部門主管。有些顧問委員會甚至包括非文官成員參與。另外有些政署則設置管理委員會 (management committee) 來負責政署的經常性管理工作，成員包括執行長及各部門主管 (Talbot, 1996, 23)。因此，部會與政署之間的關係架構就如圖一所示。



圖一 政署與部會互動的運作架構

*此兩種委員會並非法定必設單位。

三、政署制的發展現況

政署制創立以來，已歷經十一年的摸索與成長期，而逐漸邁入組織的成熟穩定期，未來可能尚有少數政署設立，但整體而言，政署轄下文官人數的規模將不會再有大變動。隨著政署的設立與某些政署轉型為民營化單位，截至 1998 年 4 月，在英國國家文官 (Home Civil Service) 46萬 3 千人中，有 277,481 人任職於一百一十二個政署中，如果加上另外四個以政署原則運作的部會，⁷ 則

⁷ 1998 年是政署創設期的截止年，但事實上工黨政府仍有可能增設政署 (Pilkington, 1998, 81)。本文出版前的資料顯示，1999 年 4 月 1 日時共有一百零七個政署，依政署原則運作下之文官為 356,520 人，占文官人數 77% (Civil Service Statistics, 1999, 6, 36)。許多關稅和國稅單位被視為依續階運作原則 (Next Steps “lines”) 而運行，如 HM Customs and Excise Units 和 Inland Revenue Executive Offices。依續階計畫原則運作的機關有董事會 (Boards)，但是在主管部長和機關執行長之間並無直接關係。此一技術上的機制，使其免於必須具有完全的續階政署地位 (Jordan,

共有政署文官 355,902 人，此一人數占文官人數的 77%。雖然仍有十餘種政府功能可能改換為政署型態，但成立政署制的主要工程已告完成 (CSS, 1998, 6)。各政署的大小以其文官人數來看，差異甚大，最小的債務管理局 (Debt Management Office) 只有 23 人，最大的社會安全福利署 (Social Security Benefits Agency) 則有 66,296 人，最大政署與最小政署的人數差距，達到將近兩千九百倍之多。大多數的政署人數不多，如圖二及表二所示，十一個政署人數少於百人(可稱之為「小企業」)，五十個少於 500 人(可稱之為「中小企業」)，七十四個少於 1,000 人，九十個少於 2,000 人。這也就是說，80%的政署單位，其人數少於 2,000 人。然而從另一個角度來看，圖三顯示，五個最大的政署就約占了全體政署制人數的六成 (58%)，其人數由關稅署的 23,400 人到最多的福利署 66,296 人，均為人數眾多的龐大機關。如從排名前十大的政署制人數 249,932 人來看，他們就共占政署制人數的 70% (見表一)。

基於部會單位的特性，國防部的許多單位均僅提供服務，並不牽涉政策的決定，因此國防部下所設的政署數目甚多，共達四十四個之多，占所有政署數（一百一十二個）的 39%（參見 CSS, 1998）。國防部轄下的政署數占所有政署單位將近四成，形成英國政署制下很顯著的特點之一。

表一 人數最多的十個政署*

	名 稱	人 數
1	Social Security Benefits Agency (Department of Social Security)	66,296
2	Inland Revenue(Excluding Valuation Office)	49,383 **
3	HM Prison Service(Home Office)	39,363
4	Employment Service Agency (Department for Education and Employment)	28,612
5	Customs and Excise	23,400 **
6	Defence Evaluation and Research Agency (Ministry of Defence)	10,666
7	Court Service(Law Officers' Departments)	8,670
8	Social Security Child Support Agency (Department of Social Security)	7,909
9	Naval Bases and Supplies Agency (Ministry of Defence)	7,823
10	HM Land Registry	7,810
	總計	249,932

*含採用政署原則運作之 Inland Revenue 和 Customs and Excise。

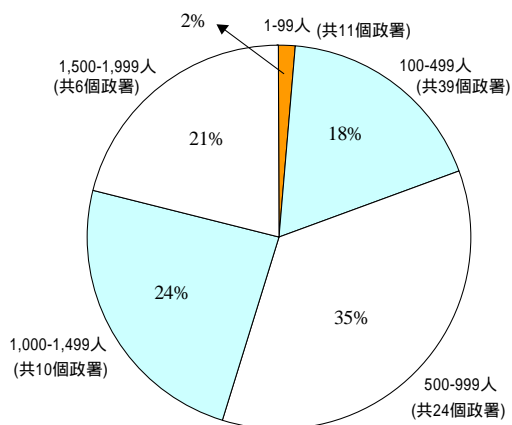
**採用政署制原則(Next Steps "Lines")運作之部會。

資料來源：Civil Service Statistics, 1998, pp. 24-25。

表二 人數最少的十個政署

	名 稱	人 數
1	Debt Management Office	23
2	Wilton Park (Foreign and Commonwealth Affairs Office)	37
3	National Weights and Measures Laboratory (Department of Trade and Industry)	48
4	QEII Conference Centre (Department of Environment, Transport and the Regions)	55
5	Defence Animal Centre (Ministry of Defence)	62
6	Disposal Sales Agency (Ministry of Defence)	62
7	Queen Victoria School (Ministry of Defence)	68
8	Vehicle Certification Agency (Department of Environ- ment, Transport and the Regions)	81
9	Government Property Lawyers (Attorney General)	95
10	Naval Manning Agency (Ministry of Defence)	97
	總計	628

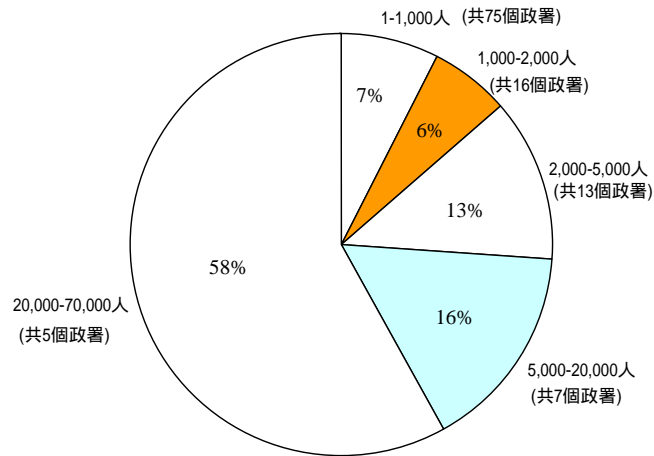
資料來源：Civil Service Statistics, 1998, pp. 24-25。



圖二 2000 人以下之政署按其政署大小計算所占人數比例分配圖

總人數：48,086 人 (90 個政署)。

資料來源：計算自 Civil Service Statistics, 1998, pp. 34-36。



圖三 按政署大小分類計算其占所有政署人數比例之員額分配圖

總人數：355,902 人 (116 個政署)。

說明：上圖人數包括「按照政署原則運作」之下列機關：Crown Prosecution Service (5,665 人), Customs and Excise (23,071 人), Inland Revenue (Excluding Valuation Office, 49,728 人), Serious Fraud Office (165 人)。因列入 Serious Fraud Office，而使 2,000 人以下之政署數目由 90 增加為 91 個。

資料來源：計算自 *Civil Service Statistics*, 1998, pp. 34-36。

政署員額占部會人數之比重，和政署經費占部會預算的比重，並不一定有成正比之關係。以內政部(Home Office)為例，監獄署人數是內政部員額的 72%，但預算則只占 26%(Talbot, 1996, 5)，而其他非政署之內政部各單位人員雖只占 23%，但卻擁有 73% 的預算，其主要原因是，內政部的支出有一半是移撥給地方政府使用。社會福利部的情形則是，轄下政署人數及其預算都是該部活動的最重要部分，因此政署人數和經費占整個部的比例均非常高。而對於國防部、交通部或健康部而言，則其政署之人數占該

部人數很顯著的比例，但政署預算則僅占部會支出的很小部分。而這些「政署」相對於「部會」之份量差異，不論是人數的比例或預算的比例，均會影響到部長或部會對於個別政署的關心程度。

參、英國之政署制模式及成果

一、政署執行長的角色與經驗

政署的執行長是一準契約性的角色，有責任執行政署架構文件所設定的工作目標。依據 1997 年一份研究報告顯示，131 位執行長中，69% 是透過公開競爭的方式而任命的，16% 是由部會內部任命，另有 15% 是由軍方任命。而在公開甄選出的執行長中只有 37% 是來自於文官體系之外。也就是說，總體而言，75% 的執行長仍是由文官體系中選拔出來。女性執行長共有 6 位，占 5% (CPS, 1997, 23-24)。

政署制下的執行長全權負責政署的效率、效能運作，有權決定政署員工的薪資水準、工作指派，責任較之為部會的單位首長增加許多，管理的壓力也相對增加，其所得到的待遇自應相對提高。政署地位的轉變確實使同一機關轉變為政署後，其主管一旦變為執行長，則其待遇大幅增加。1990 年與 1993 年間部會單位轉變為政署地位的前後比較，文官人數將近四萬人的監獄署執行長待遇提高了 82%，由年薪 73,216 英磅增加到 133,230 英磅。員額 1,500 人的車輛監理署執行長待遇提高 76%，員額 2,100 人的氣象局執行長加薪 54%，而公路局 (1,500 人) 執行長也加薪了 26%。⁸ 執行長是政署制運行良窳的關鍵人物，而政署的大小與重要性差異甚大，他們對於政署運作的經驗與感受，事實上是政署制是否

⁸ Gerald Kaufman MP, "The Blank Checks of Government," *The Guardian* (30 December 1994).

成功的重要指標。1995 年的《梅西報告》(Massey Report)⁹ 刊列 76 位執行長(占執行長總數的 83%)的回收問卷顯示, 執行長在需要時均能見到部長的有 42%, 有時候能見到的 22%, 不太能見到的有 21%, 而根本未見過部長也有 15%。執行長需要見部長的原因(在複選答案情形下)是向部長負責的正常程序占 43%, 是討論未來政策的占 34%, 而報告政策執行的占 23%。執行長認為他們有基於架構文件而對部長提政策建議的角色(36%), 或是當被要求才建議政策(30%)。他們和主管部的關係, 39%是透過協調官, 30%是透過部會的顧問委員會。執行長向主管部報告業務與財政的頻率, 最常見的情形是按季做報告, 占 60%, 只做年度報告的占 13%, 被要求才作的占 11%, 每月報告的情形只占 9%。執行長認為政署與主管部之間關係適當的有 56%, 認為主管部資源過多的 25%, 主管部過度干涉政署的有 16%。執行長們認為對所屬擁有足夠待遇、工作條件管理彈性的占 53%, 不認同的有 47%。執行長認為其績效指標及其他效率標準是協商而定的占 58%, 部長決定的為 16%, 自訂的 14%, 主管部決定的是 12%。不論決定方式為何, 執行長認為這些指標適當的高達 93%, 而且認為這些指標有助於提供較好的服務的占 88%(Massey, 1995, 52-56)。

綜合以上政署執行長所表達的意見, 大約可以看出政署的績效標準原則上是經由協商而決定的(58%), 而這些標準不僅是適當的(93%), 同時也有助於提供較好的服務(88%)。政署執行長大都是按季向主管部報告業務與財政狀況(60%), 政署與主管部之間關

⁹ Andrew Massey, *After Next Steps: The Massey Report*(1995). 此報告由 Office of Public Service and Science(OPS)委託研究。此機關於 1997 年工黨執政後改名為「公職局」(Office of Public Service, OPS), 隸屬於內閣本部(Cabinet Office), 主管文官體系的人事政策, 但 1998 年 7 月內閣組織改組, 此一機關名稱消失, 其功能則分配於不同單位。

係大致是適當的(56%)，而執行長對所屬也擁有足夠待遇、工作條件的管理彈性(53%)。從這些意見調查的結果來看，政署執行長對於政署之運作與協調架構，大體上抱持相當肯定的態度，唯一比較負面或與政署設計精神不一致的是，政署執行長並不像部會次長一般能保持較多見面商談的機會。不過這也顯示出政署如對於主管部主要功能重要性不大，或政署人數很少、功能單純，則執行長與部長的關係本就不可能太過密切的事實。

二、政署與部會之決策

一百多個政署性質之不同，就正如各部會均在提供不同的政府功能一般，有相當大的差異。各政署無論在人員數目、財政安排、預算制度、與主管部之關係、運作基金等方面，均各有不同，事實上，沒有兩個政署是完全一致的。《佛雷日報告》(Efficiency Unit, 1991, 22)中依照政署的特性，將政署分為四類：

1. 對主管部之主流政策及執行而言，很重要的政署。如就業署 (Employment Service Agency) 或社會安全福利署。社會福利部屬下的政署大致屬於此一類別。事實上，目前社會福利部中，高達 98% 的文官係服務於各個政署，而服務於社會福利部的核心部則只有 2% (HL Paper 55, 1998, 38)。
2. 執行主管部的主要職掌中，法定 (通常是管制性的) 功能的政署。例如：車輛監理署、專利局 (Patent Office)。
3. 運用特定專才技能提供主管部或其他政署服務的政署。例如社會福利部的資訊科技服務署 (Information Technology Services Agency) 或政府研究署 (Government Research Establishments)。國防部轄下四十四個政署 (占所有政署數 39%) 大體上也都屬這一類別。

4. 向部長負責報告，但與任何一部均不相屬的政署。例如歷史性皇家宮殿署 (Historic Royal Palaces) 或未民營化前的皇家書局 (HMSO)。

這四種分類不一定能完全歸納不同的政署 (Massey, 1995, 7)，但由此一分類法即可知政署與部長之間的關係，存在極大的差異。員額少而又純為執行服務功能的政署，見到部長的機會就很微小，而這些政署的執行長的列等也可能只列在一至七職等高級文官中的最低第六、七職等。¹⁰ 政署的設置雖然本意在於「執行」，而非為政府的「決策」機關，但是政署制的設計原意也不是將其排除於決策過程。相反的，政署的設置是要使從決策形成到政策執行、評估的政策過程能夠更明確，而特別對政策執行的效率與效能加以重視 (Massey, 1995, 16)。續階計畫已成功地達到此一目標，而使策略規劃與執行行動有清楚的區分。此一計畫也使執行長負責任的角色與機制充分突顯出來，並有利於部長專心履行他的決策角色。不過在實際運作上，政署只有在以下的情形中才享有參與決策的角色。

1. 在政署的「架構文件中已明定」，政署得對部長之政策發展提供建議。
2. 政署因其「負責制定標準或具有管制性功能」，而擁有全部或部分政策功能。

¹⁰ 1996 年一項報告顯示，執行長的列等最多為三至四職等，其列等情形為一職等 3 人，二職等 10 人，三職等 35 人，四職等 16 人，五職等 26 人，六職等 3 人，七職等 2 人。不過，1996 年 4 月 1 日以後，英國文官職等授權由部會彈性決定後，此一職等區別不再有形式意義。參見 Talbot, 1996, 13。在新設高級文官制 (Senior Civil Service) 中，高級文官的地位高低是由其所列的薪帶 (pay band) 所決定，薪帶共有九種，其中第一薪帶最低，第九薪帶為最高，其上則為次長。

3. 政署在其「特定技術領域」,具有權威的地位(Trosa, 1994, 39)。

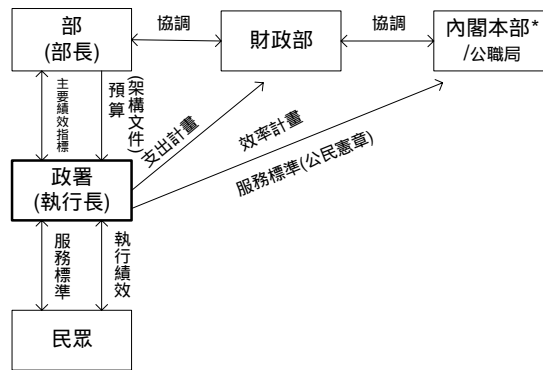
1994年的《特羅沙專案研究報告》(Trosa Report; 書名 *Next Steps: Moving on*)指出,有些政署對與主管部的決策功能重疊,有所抱怨。不過,《梅西報告》則指出,較大型的政署因為能參與所有與政署有關的政策事務,其相關執行長反映最高的滿意度(Massey, 1995, 11)。政署制度使部長及部會官員不必負擔例行性行政事務,卻保留政策形成和執行功能的聯結,並且由執行者向決策者負責報告。政署制度因此使部長能清楚衡量執行長執行政策的績效,並進一步規劃政署業務的發展方向。就此而言,續階計畫有助於增進管理效率及課責關係,同時保持管理與政策功能的有效聯結。雖然如此,《梅西報告》特別提出建議認為,這種聯結關係不但要維持下去,對於自文官體外徵選而來的執行長而言,更應使其注意到管理工作的政策意涵。政署的行政流程也應經常性的告知部長,所有可能會成為政治敏感性高的議題(Massey, 1995, 13)。

政署在可用資源的決定方面,依賴兩種不同的體系:

1. 每年度的支出計畫(spending plan),後來包括了部會固定金額的營運成本預算。
2. 每年決定的一年期營運計畫(business plan)及為期三年的政署計畫(corporate plan)(Talbot, 1996, 10)。

此兩體系原本的設計係依時間先後實施,但實際運作上,計畫體系並無法做到事前的協調,而僅能平行進行。正由於每一政署實際運作的五年週期期間,其規劃週期和報告週期都牽涉到不同的單位(參見圖四),因此主管部長不是對政署唯一擁有管轄權的人,而相關部會對政署所作的行政「指導」也就在所難免。由於

政署制的運作牽涉到支出計畫、營運計畫、政署計畫、主要績效標準、架構文件、效率計畫及服務標準等等規範文件，當然就造成主管部內各單位，對政署形成某些潛在衝突性的要求與壓力。而又由於 1995 年起各政署必須對公職局的效率小組及財政部提出效率計畫並標明效率節約之目標 (efficiency savings targets)，致使執行長紛紛抱怨他們要不斷提供給不同單位相同的資訊以為報告之需。



圖四 政署的規劃過程與相關聯繫單位

*政署之監督協調單位名稱屢有改變，原為科學公職局，再為公職局，1998 年 7 月後改為內閣本部，但均為內閣本部之權責則如一。

說明：1991 年起各政署皆已陸續訂定公民憲章(Citizen's Charter)服務標準。

從圖四中可以明瞭，政署除接受主管部及部長之指揮，也受到公職局(1998 年 7 月起為內閣本部)和財政部的指揮。公職局指揮政署運作是透過效率計畫(效率小組)和公民憲章及憲章標章計畫(Charter Marks Scheme)，同時公職局也會參與政署架構文件的擬定。至於財政部對政署的指揮，則是透過政署之支出計畫體系。

雖然文官體系營運支出的控制主要在部會層級運作，但政署仍保有部分彈性，特別是透過轉帳 (virement)、淨營運成本制度 (net running cost regimes) 和營運基金 (trading funds) 等方式獲得財務營運彈性 (Talbot, 1996, 12)。

三、政署的績效表現

英國政署制十年運作的經驗顯示，政署達到其主管績效指標的達成率大約都在八成左右。從其歷年的紀錄來看，從 1991-1992 年的達成率為 76% 起，其後的每年達成率分別為 77%，80%，83%，79%，和 75% (1996-1997) (Cabinet Office, 1998a, 1)。然而，因為各政署每年的績效指標或因已經達成，或因項目有所改變，所以基本上難以作跨年度的比較。不過在 1997 年《續階報告》(Next Steps Report) 中指出，大約三分之二 (64%) 的政署工作目標水準並未比前年更高，也就是對於「績效提升」此一政署制的基本理想，各政署並非普遍達成 (Cabinet Office, 1998a, 2)。官方資料未積極肯定政署制的績效，而學界的研究結果亦無法全面肯定到底政署制是否提升了效率。但對此一情形的可能解釋，也許應該說，續階計畫的規劃與執行過程，原就已創造了較佳的實作管理制度，而不易再有改善的空間。事實上，續階計畫的原始目的是要讓兩種不同的管理分開來，也就是部會的政策管理 (policy management) 和政署的實作管理 (operational management) 分開來，但兩者都是直接向部長負責，首相、國會及民眾也只要求部長負其全責。所以政署制的設計並不是意味著讓部長決策的責任和政署執行長的實作責任完全分離開來。政署制之下，部長仍然負政署運作良窳的全責，而執行長又向部長負責而已 (Talbot, 1996, 15)。

1992 年財政部所定的準則文件中將政署的績效衡量分為四個

部分，即財務績效、產出量 (volume of output)、服務品質、及效率。但就 1995 年各政署的工作目標 (target) 中加以分析，有關服務品質的指標占了較重要的地位 (37%)，其他依次為產出量 (25%)、效率 (20%)，及財務績效 (18%) (Talbot, 1996, 16)。不過，政署制十一年來的績效雖然在年度報告中各政署都詳細列出其工作目標及達成率，但整體而言，則顯現以下四項政署績效並無法作系統性、客觀評鑑的問題。

1. 每年政署的數目均在變動中，有加入，也有因民營化而退出者，因此評估的母體並不確定。
2. 所有各政署的目標從一項到二十餘項，數目不等，但每一項都被等值看待，事實上是不恰當的。
3. 各政署的工作目標，也是每年變動中，有終止者，也有新增項目。
4. 政署目標雖有各政署的自評達成率，但事實上沒有辦法，也未曾有系統性、客觀性的查核。

政署目標達成的程度如何，無人能明確加以回答，固係因花費財力去做工作目標是否達成的驗證，助益不大，而且也不見得能測量到真正該測量的績效。於是有人質疑，到底這些政署是基於哪些理由才選擇這些政署工作目標呢？¹¹

事實上，許多政署的工作目標是早在取得政署地位之前就已訂定，並且定期檢視其成果進展。同時依照國家審計局 (National Audit Office) 的報告指出，就算是政署在服務及效率節約方面有所改革，也很難斷定改革成果是因為獲得政署地位的直接結果。有

¹¹ M. Pendlebury, R. Jones, and Y. Karfhari, "Developments in the Accountability and Financial Reporting Practices of Executives Agencies," *Financial Accountability & Management*, 10:1 (Feb. 1994).

些績效改革在沒有政署地位所帶來的額外授權下，仍然可以做到。不過，國家審計局對車輛監理署的評估報告在結論中則仍然肯定表示，政署制的設立應有助於加速改革的步伐(National Audit Office, HC 249, 1992)。

提高效率是政署制的一項重要目標。但是英國官方的報告指出，許多政署的效率指標算不上是效率的指標，而只不過是財務比例或只是輸入的成本(預算)，而非產出的代價。把這些有疑問的政署目標去掉後，只有四分之一的政署行政支出(大約四十億英鎊)可以找出真正衡量效率水準的指標。這一結果很明顯和當初創立政署制來取得較高效率的原意是相違背的。難怪1998年出版的《1997 續階報告》認為，政署制實施十年後，仍有一百一十億英鎊的政署行政支出(占總額72%)無法用真實、客觀的效率指標來加以檢視，是很顯然「無法接受」的結果(Cabinet Office, 1998a, 3)。

雖然政府對於政署制之創設並未宣稱過可以節省公帑，但是官方的《續階報告》顯然對此存有寄望。不過事實上，政署制的創設不可避免要耗費許多交易成本，而宣稱政署制已造成若干節約預算效果的來源，其實是來自1991年開始推動的品質競爭計畫(Competing for Quality Programme)，卻不見得來自於政署模式的建立。政署制的創設與維持包含了三種交易成本(Center for Public Services(CPS), 1997, 43)：

1. 轉型成本(transitional costs)：包括設立政署、管理顧問費用、準備有關指標規定的成本、評估競標者及市場測試的過程等等。研究民營化可能性時，則要付出顧問費。
2. 定期成本(periodic costs)：每三年或五年為一週期的年度評估，政府有關政署政策改變後的修正組織及體系，或是在同一部會內設立新的政署。

3. 持續成本 (permanent costs)：控制及監測政署、契約的額外成本，及因人事、財務及其他幕僚服務重複設置而導致經濟規模的流失。

但是英國政府對於設置政署的計畫，並未將這些成本作任何的分析與檢討。至於品質競爭計畫及其所涵蓋的前置選項評估則產生了程度不一的節約支出效果。英國政府在過去十餘年中一直都主張強制競爭性競標 (compulsory competitive tendering, CCT) 和市場測試產生了 20-25% 的成本節約效果，OECD 的報告也大力宣傳英國政府藉由市場測試節省 25% 的經費 (OECD, 1995)。但是效率小組的研究報告則持比較負面的看法認為：

1. 節省經費的數字「可能掩蓋了(運作)過程成本之外的隱藏成本」。
2. 節省經費的主要來源是新的工作方法，而且私部門供應商和政署團隊所能得到的節約效果差異不大。
3. 立即可獲得的節約效果往往遠低於預期的水準 (Efficiency Unit, 1996)。

1996 年效率小組的報告，基本上否定了市場測試計畫可以節省 20-30% 經費的說法，而此一報告也間接顯示，政署模式並未集中焦點於節約經費，或者就算產生節約經費的效果，也是與品質競爭計畫較有相關，而不是政署制本身的設計要求。

整體來看，政署的效率及績效指標似乎傾向於選擇性的 (selective)、膚淺的 (superficial)，而很少能提出具體的證據，以支持政署制所宣揚的好處 (Center for Public Services, 1997, 40)。

不過，從另一個角度來看，政署模式由於提供執行長更大的管理權限，也對政署人員形成更大的工作壓力，或賦予更多創新的空間與激勵誘因，已逐漸形成政府服務方面的文化變遷。《特羅

沙報告》就指出，政署制不但達到效率的提升，也賦予組織變遷的自由，以及關心顧客的態度 (Trosa, 1994, 24-26)。而許多政署中，管理階層趨於扁平化，地區主管也有較大的權力來採取適應地區需要的決定。例如社會安全福利署的區域管理階層就全部廢掉，因而減少了 35% 的資深主管人數 (Seidle, 1995, 37)。

四、政署模式與文官制度

英國首相柴契爾夫人主政之後一連串對於文官制度的改革，已使英國文官制度的面貌產生了重大改變，而 1988 年起的政署模式推行至今，已使將近八成的文官逐漸脫離原來統一型態的文官制度。甚至於其餘二成的文官和核心部會 (core departments) 的運作，也因為文官人事制度的全面分權化與鬆綁規定，包含職等、待遇放棄一致化的規定，而使因 1854 年《諾斯考特—崔維元報告》而建立的現代文官體制，漸漸面臨瓦解的命運。英國學者 Colin Campbell 和 Graham Wilson 甚至用「白廳之死」(The End of Whitehall, 白廳為倫敦市英國文官部會所在的通稱) 為書名，來形容舉世欽羨的文官白廳模式 (Whitehall model) 正遭遇空前的變革 (Campbell and Wilson, 1995；另外，Richard Chapman 也寫了一篇 “The End of the British Civil Service” 的論文，見 Chapman, 1997, 23-37)。一直到 1970 年代都很少變化的文官體系，在柴契爾夫人有意的排斥與改革下，不論在考選、俸給、常任制、管理、法規等各方面，都在其長達十一年 (1979-1990) 任期中逐步、持續的改變。

1970 年代的文官特色和 1990 年代的文官制度已呈重大變貌的現象。1970 年代的文官體大約有 75 萬人，很少有文官體之外的臨時組織，也沒有政署，考選工作大致都透過文官委員會 (Civil Service Commission) 集中式辦理，薪俸及工作條件一致，全體適

用，透過惠特利委員會 (Whitley Council) 制度進行全國性薪俸協商，絕大部分為永任制文官終身僱用 (jobs for life)，很少有明定的負責任管理，也少有績效目標，程序規則和限制有著細部規定，但行為準則則立基於文官基於歷史傳統而傳承的共同瞭解 (common understanding)。二十年後，1990 年代的文官體制則呈現了以下的面貌：文官人數只有 50 萬人不到，有許多臨時性機構及一百多個政署，考選工作透過徵募及評量服務公司 (Recruitment and Assessment Services, RAS, 此政署機構於 1996 年 10 月 1 日民營化，為 Capita Group plc. 所購入) 或各部會辦理 (文官委員會在 1991 年廢除，而其功能部分由文官委員 Civil Service Commissioner 取代)，薪俸及工作條件由部會及政署在一定限額下自行訂定，惠特利制度雖然仍存在，但大部分被部會及個別的契約所取代，永任制文官制度不再為主流，文官進出文官體系的情形越來越普遍，定期工作契約也越來越多，績效目標、政署架構文件、營運計畫、分權化的成本中心 (cost center) 成為常態，詳細的程序規定漸被企業型作法取代，而「共同瞭解」則逐漸轉變為成文法規 (Barberis, 1997, 3)。

由於政署制的創設，傳統的文官體和 1990 年代以後的文官體，在本質上產生了根本的差異。政署制的運作模仿企業界的做法，政署成員逐漸用契約來規範薪俸與工作條件，而且各政署之間互不相同，政署員工各有具體目標需要達成，他們的薪水和目標的達成形成激勵的機制。傳統的文官體是統一而且一致的群體，並已形成為光榮並傲視全球的代表性產物。但是政署制則打破此一傳統。曾任文官長 (Head of Home Civil Service) 的巴特勒 (Sir Robin Butler) 認為文官體仍是「統一但不一致」(unified but not uniform) (Treasury and Civil Service Committee (TCSC), 1989, Q. 320) 的群體。巴特勒歸納英國文官體的原則是，正直 (integrity)、

公平 (impartiality)、客觀 (objectivity)、以功績選用和晉升 (selection and promotion on merit)，以及透過部長對國會負責 (accountability through Ministers to Parliament) (Cmnd 2627, 1994, para. 2.7)。1994 年英國政府白皮書 *The Civil Service: Continuity and Change* 也認同此一說法並主張：「(英國) 文官體作為一協合實體 (coherent entity) 之重要性，而不僅僅是職掌不同角色的各部會員工之總合，一百五十年以來均被肯定。」官方的說法自然比較保持正面的評價。

政署制的主導者坎普則認為文官體已由一個單一的龐大服務體模式轉變成許多小政署、單位 (units) 和核心部會 (cores departments) 所組成的鬆散聯盟 (loose federation) (Kemp, 1993, 8)。他認為並無所謂的單一的公共服務「精神」(ethos) (p. 33)，也無真正的統一性 (unity) (p. 44)，而文官體的統一性僅存在於「專業人士的群體，就如醫生和律師，而非更為堅固的共同性」(p. 44)。此一說法顯然否定英國文官體仍有統一性可言。

1994 年的《特羅沙報告》認為，政署既是半自治的機關，而財政、管理及人事規則越來越各不相同，文官體的一致性，除了倫理標準外，將只是他們都擁有「文官」(civil servant) 的統一稱號而已 (Trosa, 1994, para. 2.17)。《特羅沙報告》的結論是，在文官體的統一論及完全的多元論之間，也許只能在兩者之間尋求折衷的解決辦法 (Trosa, 1994, para. 4.5.4.)。公職及科學局長瓦多葛列弗 (William Waldegrave) 認為，政署化使文官體分割成許多較小且專業的續階計畫政署單位，此一結果造成了文官體逐漸縮小，最後剩下來的是員額很少的核心部會組織和許多分權下授、提供服務的組織 (Waldegrave, 1993, 18-23)。他更認為，由於公民憲章的原則建立後，新的公職「精神」將變成為「不可動搖、不變的、不受挑戰的不腐化及政治公正性」。公民憲章的原則包括以

下各項：明確的服務標準訂定；出版服務標準並顯著的標示在服務場所；完全、精確和即時的公共服務資訊，包括成本及服務水準；服務實惠 (value for money)；定期、制度性聽取顧客心聲的服務；負責任；出版申訴程序並使其隨處可得。隨著公民憲章原則已普遍適用於整個文官體系的結果，英國文官制度的精神，越來越像私部門的運作。英國文官體制追求顧客滿意度、結果取向、成本取向，而其下政署制的分權、獨立運作，更像公司型態的營運。政署作為「公共機構」唯一比較明顯的特點只在於，政署的主管部長須向國會負責而已。

政署制對於英國文官體制的最大衝擊是，原來統一、一致的英國文官運作體系無論在考選、任用、升遷等方面都受到根本的挑戰。從 1920 年代到 1960 年代中期，英國文官的徵募都由文官委員會中央統籌辦理，此一過程雖然費時而昂貴，卻確保了考試及格者資格標準的「一致性」。但到 1994 年時，將近 90% 的考選工作已全由部會及政署自行辦理或委由民間組織辦理 (Horton, 1996, 109)。而原來負責考選工作，並取得政署地位的徵募及評量服務署 (Recruitment and Assessment Services Agency, RASA)，現在也已民營化了，於是，英國文官考選除了快速升遷人員 (fast streamer) 以外，再也沒有全國一致性的考選制度了。英國文官人事制度分權化的結果，特別是政署的人事權，完全掌握在執行長手中的結果，政署成員逐漸發展出其各自的團隊精神與效忠對象。研究指出，目前的文官更傾向於視自己為某一特定部會或政署的成員，而不是文官體系的一員。他們不再顯現出整體文官體系團隊的精神，而是在單位內工作，彼此互相競爭，彼此互相批准工作契約，而在此同時，政署以其成員自己所認定的民間企業費率來收取服務的費用 (Chapman, 1997, 30)。政署的成立是由行政命令所決定，而未採立法方式。政署也設計自己的徽章和服飾。

這些政署人事體制的運作與發展，顯然越來越遠離所謂「統一的」文官體制的描述。

肆、政署模式的分析與展望

一、英國政署模式是一連串管理革命的配套環節

英國的政署模式打破了英國一百五十年的傳統文官體系運作模式，但其產生的原始背景正基於保守黨政府於 1979 年取得執政地位前的三項競選承諾，即減少浪費、減少官僚體，及減少過度政府管理 (over-government)。

柴契爾夫人上台之後即強力主張簡化工作，並使工作更有效率。她相信財政政策所能發揮的作用，也相信市場是所有社會與經濟問題的解決方法，於是形成「公部門—壞，私部門—好」的公式。文官體制及地方政府、工會等都被視為既得利益團體，有礙國家發展，也使企業無法有效運作。因此柴契爾政府初期的政策集中於三大要務：第一，減少公務員人數；第二，打擊浪費；第三，引入私部門管理方法，而這三項方法是一個減少公部門支出和儘可能民營化的長期策略 (Davies and Willman, 1991, 7-8)。

由於英國保守黨政府長期執政達到十八年之久 (1979-1996)，使柴契爾夫人精簡政府的管理策略，終能在內閣制的憲政架構下徹底實施。柴契爾夫人及其繼任的梅傑首相所陸續推動的文官及政府行政改革，最終成為英國自二次大戰結束後，民主先進國家中最激進的政府體制變革。而這些變革的方向，整體而言，成了挑戰傳統觀念的相關理念，並因之合稱為「新公共管理」潮流 (New Public Management) (Hood, 1991; Pollitt, 1993)。

保守黨政府從 1979 年開始採行一系列對於政府體制的革命

性作法，雖然並無證據顯示是一有計畫、按階段實施的改革策略，但其累積性的成果是相當可觀的。從時間序列上來看，英國政府所採取的重大文官體系計畫分別有以下數項。

1. 1979 年 效率稽核 (efficiency scrutinies): 最初只是一次性對各個部會的績效評估，但其後則演變成跨部會議題的研究評估。
2. 1979 年 民營化和管制鬆綁：國營企業大量持續民營化，使產業 (industrial) 文官由 1979 年的 16.6 萬人，降到 1998 年的 3.3 萬人 (參見歷年 *Civil Service Statistics*)，對於公用事業的管制則自 1984 年起逐漸鬆綁。
3. 1980 年 強制競爭性競標：1980 年起立法要求地方政府當局必須把服務項目進行競爭性招標，1988 年及 1992 年更立法加以延續。
4. 1982 年 財政管理方案 (Financial Management Initiative): 部會目標、成本、績效損耗的確認；部會單位變成「成本中心」；發展管理資訊系統。
5. 1985 年 績效薪俸 (performance related pay): 適用於第三到七職等的文官，並於 1987 年往上適用到第二職等。
6. 1988 年 續階計畫：大幅改變政府運作組織及文官體制。
7. 1990 年 公民憲章：顧客導向的管理方案，使服務標準清楚顯示，不斷提昇服務品質。
8. 1991 年 市場測試：使文官服務工作開放給契約承包商，要求政府部會提出 30% 能夠轉包出去的工作 (Hood, 1996a, 41-42)。

這一連串的改革方案使英國成為採取最大幅度人力資源管理措施變革的國家，也是名列最重視新公共管理理念的國家(OECD, 1996; Hood, 1996b)。

這一連串改革的主要目標是：

1. 將政府的決策及服務、物品購置之角色與這些服務提供之角色區分開來。
2. 以納稅人能負擔之價格提供公民應享之高品質公共服務。
3. 在政府內部創設政署以重組文官體制。
4. 在憲政原則下引進政府運作之透明度，憲政原則要求部長為其主管部及政署向國會負責。
5. 授權管理責任及各部和各政署。¹²

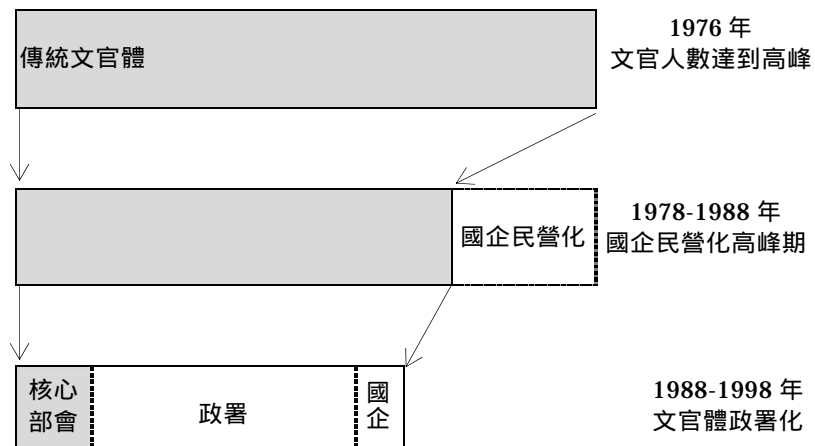
這些目標中強調政府提供服務的單位可以獨立區分開來，獲得充分授權，可以提供政府運作的透明度，高品質的服務，同時仍然向國會負責。此一系列的管理理念思維正如坎普在政署創設之際所言，英國文官體每年花費一萬四千五百億英鎊，每年維持費一百五十億英鎊，僱用超過 70 萬人，又有二千種以上的職級(class)，如何能透過白廳來進行中央式的管理呢(Kemp, 1990, 186)？龐大的中央集權式文官體日子一久，難免趨於保守，抗拒改變，也容易只重內部程序的管理功能，而忽略文官體所應追求的成效(Das, 1998, 101)。

Patricia Greer 認為當初續階計畫的推動實行，是基於以下四種因素的相互激盪。第一是柴契爾夫人的政治推動力，尤其她一向對文官體不甚友善。第二是資訊科技的發展，使得權力下授的

¹² 詳見英國政府兩項白皮書：Cmnd 2627, *The Civil Service: Continuity and Change*(1994), Cmnd 2748, *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*(1995).

同時，又能確保經由績效報告等資訊維持更高度的課責關係。第三是財政上的危機，迫使政府必須更嚴格控管預算的支出上限。第四是各國經驗更密切的交流，例如英、紐、美、加、澳五國(現在增加愛爾蘭)的高級文官每年均聚會討論各國的人事行政改革，彼此學習與嘗試新改革計畫的機會自然增加 (Greer, 1994, 27-29)。

從英國政府文官體系二十年的變革中，可以看出其重組改革的階段，是由國營企業民營化大幅裁員精簡人事，再採用政署制以達到管理體系的徹底分權及彈性管理的目標(如圖五)。



圖五 英國文官體系自 1979 年大幅轉型示意圖

- 說明: 1. 1979 年英國文官人數 732,300 人, 1998 年時 463,270 人, 減少 36.73%。
1998 年依政署原則運作之政署人數為 355,902 人, 占文官人數 77%, 見 *Civil Service Statistics, 1998, London: Government Statistical Services.*
2. 1998 年 4 月時, 國營企業人數為 33,000 人, 核心部會在扣除依政署原則運作單位後之人數為 74,368 人, 見 website: www.cabinet-office.gov.uk .

政署制固然破壞了白廳中央管理模式，但是 1996 年 4 月開始，英國文官體制廢除統一、一致的職等、薪俸規定，授權各部會自行管理預算及人事體制，則更進一步瓦解了白廳模式。至此，英國文官體系除快速升遷人員仍維持一致性統一人事考用制度¹³外，已徹底彈性化、自由化。政署模式的改革工作，在整體文官制度方面所蘊含的意義及其影響，因之必須從英國一連串的管理革命措施過程中來加以觀察。從前文所檢討的各項報告、文獻來看，政署制整體運作大致上是順利成功的。但是政署運作的順利，需要各相關機構的配合，包括其主管部、財政部，及相關部會的合作。這些合作關係，與政署的執行長是否稱職息息相關，而並非僅繫於制度、法令的規定是否周全無缺。也就是說，傳統白廳模式運作的核心關鍵在於各種細密周全的規定，甚至是不太合理的統一規定，而過去十一年政署運作的基本前提，則是彈性化的人事運作及彈性的管理空間與競爭性服務。

白廳模式與政署模式在管理理念上有重大的差異。政署模式如表三所示，強調提供服務、專業領導、彈性管理、競爭型任用、專業價值、彈性人事制度，並突顯出成員對政署本身的強烈認同，顯然與白廳模式的理念有大相逕庭之勢。

白廳模式與政署模式間所比較類似的共同點，僅存在於各主管部長都需向國會負完全的責任。不過在實務上，各政署執行長仍難免在政策形成、制定及執行上必須面對國會與社會大眾的質疑，因此，執行長可向國會委員會提出書面報告或出席各個特設委員會接受質詢，但政署業務責任最後仍由部長負責。

英國文官體系二十年來的轉變，主要的核心理念是使政府的功能儘量精簡，並提升政府的管理效率與效能。由於國營企業與

¹³ 快速升遷人員著重快速的部會間職務歷練，但他們如要在部會與政署之間作職務歷練，將面臨政署擁有高度用人權限而受到影響(Greer, 1994, 97)。

表三 白廳模式與政署模式之對照

	白廳模式	政署模式
組織型態	文官體是整體而單一	各政署依架構文件個別運作
體制特性	自主職業體，與社會截然不同	形成各專業機構，與企業體類似
組織特質	包括各種決策及服務功能	專注於提供服務
管理理念	強調統一、一致性管理	強調個別彈性管理
首長任命	依階層制運作，多由內升任命	執行長依功績、競爭方式聘用
主管人才特性	政治通才	管理專才
主管權限	服從政治考慮	注重專業價值，免於政治控制
人事制度特性	文官適用一致性職等、俸給等人事法規	政署各有彈性人事制度
課責方式	由部長向國會負責	部長向國會負責，但由執行長向部長負責，執行長亦需向國會委員會及大眾解釋其業務
文官文化	文官以其文官身為傲	文官視政署為認同的對象

政府文官體系及政府職能運作的關係最為疏遠，並且缺乏市場競爭性，在 1978 年至 1988 年間大量民營化，成為文官體制上第一階段的大改革。自 1988 年起的政署新制則將較屬於政策執行的單位獨立出來，任命執行長全權管理，使主管部部長能專心於政策的決定，而不需掛心管理事務的繁瑣細節。另外自 1990 年代起，傳統核心部會的文官管理也逐漸朝部會分權管理的方式改變，終於 1996 年 4 月起廢除統一的職等、俸表結構，使人事管理的彈性制全面建立。

二、政署制對文官精神的衝擊

政署制對於文官體系最大的衝擊是破壞了文官體的統一特質與文官精神。政署在其運作中鼓勵發展各政署的團隊精神和效忠。政署互相競爭，互准工作合約，鼓勵企業精神與主動精神，以制服及標幟建立政署認同感。政署強調用人唯重幹才（‘can do’ types，見 RIPA, 1987），政署成員也自認為與其他部會的文官有所區別，且各有其獨特的生涯軌道（Campbell and Wilson, 1995, 301），這也與傳統官僚體的封閉、統一特性大大不同。傳統上英國文官體決定其文官標準，不但創造統一性並持續加以保持的主要因素是來自於社會化的過程（Barberis, 1997, 31）。英國文官固然透過社會化及在職訓練，而獲取專門知識及職業性的洞察力，但更重要的是他們經由訓練及社會化的過程學習到做事的態度、行為規範，以及在不同環境下什麼該做，什麼不該做。透過這種社會化的過程，才使每位文官形成他對理想文官的看法與做法（Barberis, 1997, 31）。

英國人常以其政治中立的文官體制而引以為傲，此一體制的核心理念，其實就是文官在長期薰陶，終身任職的通才制度下所培養出的公職精神。巴德（Sir Brian Barber）在英國上院作證時指出，公職精神包括了以下重要因素：

主要為非金錢的激勵；私人意見次於部長意見；對政黨政治中立，以使官員能服務任一政府；聽取論證雙方之意見再作決定的能力；對部長及公共利益效忠，甚至當這兩者無法妥協亦然；不計個人後果願意提供坦白甚至不受歡迎的建言；認知到不論地位多高，文官都是僕人，而政治主管是他的主人；避免利用公職或資訊獲取私人利益；從事公職積極而得體；在未有部長政策明確授權下，抗拒走捷徑、擺場面、放鬆紀律、實驗、創新的誘惑；接受保密、安全及常需匿名而作的義務(HL Paper 55, 1998, 60)。

由於政署模式的推動，上述長期培養出的公職精神顯然正受到破壞，而必須用明文化的規定來規范文官的行為。英國文官服務準則 (The Civil Service Code) 要求文官應以正直、誠實、公正及客觀的方式履行憲法及執行的角色。然而對政署運作的核心角色執行長而言，政署的激勵制度和此一文官體追求的目標是有衝突的。要想擔任執行長，依規定自須透過公開競爭，但是一旦當上了之後，執行長的地位就正如私部門的高階主管一般，處於獨占的位置，甚至他們根本不必考慮萬一失敗的後果。在他們主掌政署期間，不但薪俸比以前沒有政署地位之前的首長為高，而一旦主政期間績效不佳，仍然可能因契約的保障，而變相由政府補貼鉅額金錢以請其離職，而這在傳統文官體中是不會發生的情形，甚至在目前的核心部會文官中也不可能出現(Dowding, 1995, 102)。政署的執行長制度使執行長一旦任職，則不必有所顧忌服務的成敗，甚至縱然他的服務成效不好，而無法再任，依以往經驗顯示，民間企業仍可能借重其曾任文官的經驗，或最少也有遊說政府的工作可當。這種極可能發生的結果顯示，政署制有關執行長的「競爭」制度並不保證私部門競爭市場理論所假設的理性抉擇，在公部門中會同樣有效(Dowding, 1995, 103)。同時從前文所提到，政署工作績效目標的訂定與達成率並不理想來看，也大致反映了此

一制度在激勵機制方面仍有缺失存在。

政署執行長的地位有高有低，對於比較重要的政署而言，執行長與部長直接接觸的機會比較高，甚至於在執行長可以出席國會委員會接受質詢的情形下，執行長的份量並不比主管部的次長低。然而在執行長職位採用公開競爭的情形下，雖然最後執行長絕大多數仍由本部或他部的文官擔任，但是由外補者擔任的比例亦在兩成五左右。對於外補者的執行能力，固然因其公開競爭的篩選機制而不需質疑，但是執行長是否具有為公益服務的心態，他們是否具有傳統文官直言不避諱的勇氣，甚至在與部長意見不一致時，仍能說出不中聽的話，是值得存疑的。尤其是執行長為推動政署本身的業務及個人的績效，將越傾向於不會向當權者說「不」(Campbell & Wilson, 1995, 304)。由於政署的制度設計即在於追求不斷的績效競爭，尤其是與本身歷年的績效競爭，基於理性選擇而拋棄英國文官傳統的「團隊精神」是可能的。除此之外，如果外補的執行長並不以執行長職位或其他高級文官職位做為以後生涯規劃的後續發展，甚至於是以執行長職位作為生涯歷程的跳板，則此種擔任公職的心態，勢必對以上討論「公職精神」的傳承有所傷害。在公部門薪水基本上無法像私部門般吸引到最優秀人才下，擔任五年、十年公職就離開的執行長對「公職精神」的維繫將導致微妙的傷害。因為他們在任公職工作時認真擔負責任固不成問題，但對於他所領導的文官團隊或政署的公共服務特質，就不見得會有強烈的歸屬認同感(HL Paper 55, 1998)。

英國國會上院對文官制度變革舉行的聽證會中對於政署制是否造成文官精神的弱化十分關心，由於正反面意見均有，上院報告的結論中特別指出，文官公職精神的重要性及其脆弱程度，必須要有認真的維護，才不致誤認為私部門比公部門更具優越性。上院報告中也擔心，契約式的任用及具體工作績效目標、績效薪

俸等措施，將使高級文官的視野因專注於達成單位目標的責任而變得狹隘。畢竟英國傳統文官的角色並不是全由規定來加以規範，文官對憲政傳統的建言，經常並非僅立基於法律，而更靠經驗與傳統(HL Paper 55, 1998, 67)。

三、機關轉型為政署的分界

政署模式的核心理念是增加政府「服務」的效率、效能與實惠性，而且核心機制就是彈性的管理制度，並由執行長來負管理之責。此一制度牽涉的問題是，「政策」與「服務的執行」是否能夠完全區分。政府決策機關和提供服務的機構如英國之政署，是否能截然兩分，最後要追溯到政治與行政是否能截然兩分的行政學根本問題。不過，英國的政署模式雖有類似的企圖，但從政署仍然透過部長對國會負責的關係來看，政署制並非想要建立政策制定與政策執行的兩種不同機構。不論此一部長與執行長的從屬關係，是規定於架構文件或存在於部、部長與執行長之互動關係中，政署既為執行機構，基本上仍要聽命於主管部。理論上雖然容易說明政策與執行之間的分野，然而實際上何謂政策制定與政策執行，如何作好角色分工是非常困難的。而越大的政署，如前文所述之社會安全福利署，涉入政策制定的程度就會越大。1995年兒童維護政署(Child Support Agency)曾經因為積案過多而展延對35萬名家長的究責措施，但該一決定並不是由該署的執行長所下達，而是由資淺的社會安全部長所裁定。當時就引起有關此案究竟是政策層次或執行層次的爭議。而歷來在各政署中爭議最多的監獄署(Prison Service)及其醜聞案，也顯現出究竟政署是否為「決策機關」的困擾(CPS, 1997, 20-21)。

監獄署在1993年4月取得政署地位之後，由於發生高度戒護的監獄仍然發生重罪犯逃獄事件而大受輿論批評，最後監獄署

的總長(director general),也就是該署的執行長 Derek Lewis 被免職。當時的主管部長內政部長(Home Secretary) Michael Howard 認為他個人應對國會負政策責任,也須為監獄署的整體成敗而負責(accountable),然而他主張政署的架構文件已賦予監獄署總長在行政上的特定責任(responsibility)。內政部長否認其監獄政策有所缺失,但監獄署總長則認為監獄脫逃等事件肇因於內政部長政策的結果(Barberis, 1997, 140-141)。Lewis 甚至認為政署地位不但未帶來更大的執行自主空間,反而正好相反。英國政府於 Lewis 免官事件後組成委員會,並於 1995 年 10 月提出的《里奧蒙報告》(*Learmont Report*)指出,監獄署在 1994 年 10 月至 1995 年 1 月間短短四個月之內,就向內政部提出有關無期徒刑犯、國會質詢、意外事件等超過一千件的文件。從《里奧蒙報告》結論中也可看到,對於像監獄管理這類高度政治敏感的公共事務,想要將政策與政策的執行區分開來是非常困難的(CPS, 1997, 34-35)。像監獄管理這樣高度政治敏感的事務,不論是讓其政署化或從而將監獄管理外包,從英國實際的實施經驗來看,並不是很理想,這也是筆者在 1998 年間訪問倫敦政經學院 Keith Dowding 等教授時,他們最不同意將其政署化的部分。¹⁴

從英國實施政署的經驗來看,不但決策與執行的分野是成立政署的重要考慮,政府業務的執行工作涉入多大的政治敏感度,更是決定能否將看來比較屬於執行工作的業務改為政署掌管的關鍵。監獄署之成立一直造成爭議,形成政署制執行角色的邊緣案

¹⁴ 比較特別的是,監獄改革基金會(Prison Reform Trust)堅定支持將監獄業務設為政署的決定,並稱政署制是最適當的管理結構(House of Lords, 1998, HL Paper 55-I, 222)。同時,就算是被解職的 Derek Lewis,他也認為設立監獄管理的政署是正確的。見文官長 Robin Butler 在上院證詞(House of Lords, 1998, HL Paper 55-I, 196)。

例，而移民局(Immigration Service)並未改成政署，亦無非因其政治敏感因素無所不在之故。¹⁵

英國政署制十一年的經驗顯示，政署模式是被視為文官體制的革命，但是，它的實行並沒有法律做為基礎，同時一百多個政署的設立並非按照一定的標準，也不是在特定時間或時程下設立，甚至如此重大的文官結構大變革，也看不出任何預先規劃好的方案。英國政府中有許多非部會公共機關 (non-departmental public body, NDPB)，他們是在特定法律下所設立的，但是涵蓋將近八成文官的政署制度，其設立則是完全為行政決定而並非法律的產物。¹⁶ 至於政署設立的標準更是令人覺得「神秘」而無法想像，例如「蘇格蘭史蹟政署」(Historic Scotland)是政署，而性質相同的「英國傳統局」(English Heritage)則是非部會公共機關。又如「移民局」不是政署，「監獄署」(Prison Service)則是政署，又如「環境署」不但不是政署，卻反而是「非部會公共機關」。因此英國著名的歷史學教授軒尼斯 (Peter Hennesy) 將此種情況稱之為「這就是英國」(this is England)癥狀。¹⁷

各政署的設立雖有相當長的準備工作，但是由於政署的設立僅係行政的決定，又無既定的候選機關之擇定標準，因此政署的設立並不是有計畫的按部別，或性質別依序成立。就 1998 年既有一百一十五個政署的設立時間先後來看，每年設立的政署數目並未有特殊的消長型態。除初期 1988、1989 年各新設二個及三個政署外，1990 年至 1997 年間每年平均設置 13.4 個政署。1996

¹⁵ 內政部長 Sir Richard Wilson 的證詞，見 House of Lords, 1998, HL Paper 55-I, 7.

¹⁶ Peter Kemp 於上院證詞(House of Lords, 1998, HL Paper 55-I, 59)及教育及就業部次長 Michael Bichard 於上院證詞(House of Lords, 1998, HL Paper 55, 45)。

¹⁷ Peter Hennesy, 英國倫敦 Queen Mary and Westfield College 教授，在英國上院證詞，見 House of Lords, 1998, HL Paper 55, 167。

年保守黨喪失其長期執政權之前一年，設立二十一個政署為數最多。此一政署設立的歷史大致反映了英國政府行政決定的範圍，大大超越政府組織應該依法設立的各國慣例。政署制度並不是法律規定下的產物，英國大眾也不太瞭解此一制度的規模和其深遠影響，或曾積極參與討論，均是相當獨特的「英國」才有的現象。

四、政署運作機制的檢討

英國政府的政署模式創設以來，深受各國政府的矚目，尤其政署在傳統文官體制外之獨立運作性質，往往被特別強調，日本對政署一詞之翻譯為「獨立行政法人」即可得到明證。事實上，政署的運作所受之限制是相當多的，下文將作整合性的分析。倒是政署成立後，其所發揮的最大作用是使主管部部長可以專心於決策，而比較不需要去關注下屬單位中，單一服務之提供與執行，尤其是福利分配、管制性與專業性的政府功能。雖然主管部長與政署之間有關決策與執行如何區分，及決策與執行之間互動之頻繁與否，視各政署業務之不同，而有或多或少的爭議，但不可否認的是，不論英國各政黨、國會及政府官員大都能接受政署模式的存在。¹⁸ 基於此一事實，政署才能在十一年之中不斷設立，並使英國將近八成的文官人數皆納於政署制度之下。

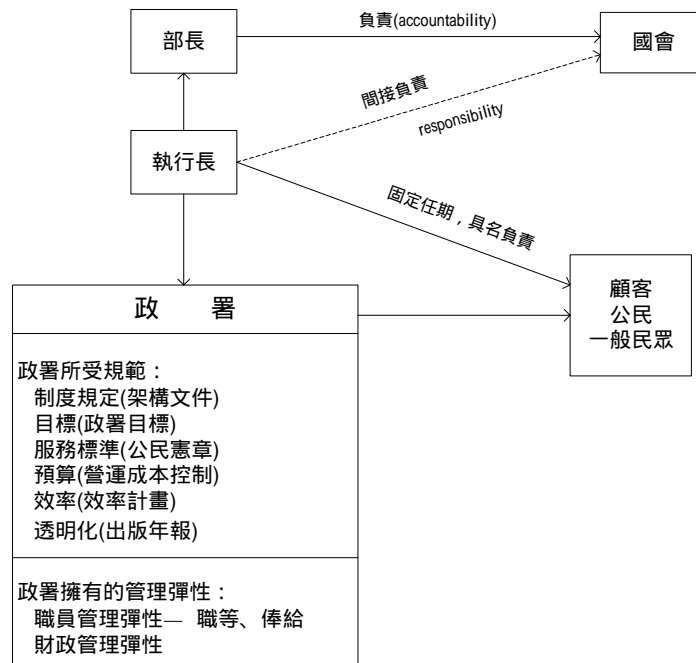
仔細觀察各種不同大小、不同性質、不同時間成立的政署之間，雖然差異鉅大，且各自所扮演的決策建議權更是無法互相比擬，但每一政署之運作所受到的制度性規範，卻是相當一致，而且是相當嚴格的。從圖六可以看出政署運作所受到的主要制度性

¹⁸ 英國上院公職委員會(Select Committee on the Public Service)於1997年6月17日至11月25日舉辦對文官的連續性聽證會，大致反映此一意見，尤其是Robin Butler認為兩黨都支持政署模式的存在。House of Lords, 1998, HL Paper 55-I, 196.

規範包括：政署的架構文件、對民眾負責的服務標準——公民憲章、受制於財政部的預算管制——營運成本控制、受公職局檢測的效率計畫、向各界公開的年度工作報告及明確的政署施政目標。¹⁹在這些年度運作的預定框框中，執行長所擁有的管理空間實際上大多限於人事運用與激勵的方面，並且需在財政部所給的營運成本預算中儘量達到節約的效果，例如採取人力資源的精簡，以追求實施績效薪俸的目標。從政署的運作受到嚴格而透明化的管制來看，其實政署的「獨立性」是較屬形式性而非實質性的特質。在繁複的政署與主管部、財政部、公職局溝通、協調、執行過程中，政署所受到政府內部監督，並不下於核心部會的內部單位，這也說明政署模式基本上能不致於產生多大弊病，而為政府內外所共同接受的原因。

傳統政府部會的運作原則，是分工與合作的關係，競爭的色彩較淡。但是在政署制之下，某些政署可將其服務售予不同的部會，而每一部會也可以自由的向其他部會所主管的政署「購買」服務，如此將使核心部會喪失以往對某特定政署的完全管轄權。甚至核心部會可能不再是他們名義上管轄的政署之「主要股東」，學者因此質疑在此情形下，核心部會無論在管理或政策上尚能行使有效的監督功能(O'Toole and Jordan, 1995, 102)。不過這一質疑雖然可能發生在某些服務關係較複雜的政署，例如未民營化之前的皇家書局和各部會之間的業務關係就比較複雜，但整體而言，這種情況發生的機率並不大。

¹⁹ 許多部會機關在取得政署地位之前就已設定績效目標，也有進度的管制。例如公共信託署(Public Trust Office)在1992-93年間就於一系列評估作業後，訂定二十八項主要目標，其後方於1994年成立為政署。國家審計局(National Audit Office)對車輛監理署的研究報告指出，政署服務及效率節約之改進，是否為政署地位的直接結果，仍難有定論。然而如果車輛監理署非具有政署地位，則改革的速度不可能這麼快(National Audit Office, HC 249, 1992)。



圖六 政署運作所受到的主要制度性規範

從圖六中可以看出，政署模式之下，執行長不僅透過出席國會委員會，或提出由主管部部長和執行長分別署名之答詢資料，對國會間接負責外，他是以具名及個人身份對大眾負責。在英國傳統文官制度下，文官不論職階高低均是以匿名的方式行事，從形式上而言，他們是英國皇室的僕人，個人並不對外負責。但政署制之下，執行長必須對外以個人具名身分公告其服務標準，如公民憲章之要求、接受民眾申訴、檢驗其服務績效、並出版工作年報。雖然傳統文官首長也有類似具名行政作為，但對民眾負責的程度均不似執行長之任期、績效考核之責任明確。民眾在政署制之環境下，可以要求執行長負責，而不是像以往要政府機關

負責，負責對象具體化，也不容迴避，對於政府之監督壓力實質提高。

不過，政署模式一旦被政府採行，往往就會產生制度性的動力而不易中止，其中有成本的考慮，也有比照實施的要求 (CPS, 1997, 16)。同時政署模式從各國的實例來看，英國模式並非唯一的選擇。政署可以更加整合，成為主管部內的管理單位而已，也可以是更為獨立負責的組織或委員會，並有清楚的課責機制 (CPS, 1997, 28)。

伍、結論

英國的政署模式自 1988 年開始實施以來，已在行政與國會部門逐案檢討之下，穩定而積極的擴大範圍，終而使文官人數中將近八成納入政署模式的運作下，形成英國文官體制一百五十年來的最大變革。政署是在主管部之下，藉由架構文件，而由執行長來全權管理的文官組織，主要在履行政策的執行工作，提供人民較佳的服務。它有明確的組織目標，也有具體的服務標準，預算在財政部授權範圍下得以彈性運用，且必須就其績效對主管部、國會、公眾負責，並每年公告出版其業務成果。

政署模式強調績效的提升，雖然各種不同的研究報告對於政署的績效成果批評各有不同，有支持者，也有否定者，但是從英國國會對於文官體制的各方聽證意見、學術著作討論，乃至各國政府不同程度在採行類似制度來看，賦予提供政府服務單位更大的彈性管理組織模式，是相當明顯的趨勢。特別是對於此種較具獨立運作特質的組織，在堅持嚴格財務上限管制下，賦予人事、財政管理彈性，並加強競爭機制的管理模式，在各國支持新公共管理理念的主流趨勢下，可以獲得更普遍的認同。

政署模式採用執行長負責彈性管理政署的機制，使組織的負責人員名向大眾，及其服務對象負責，政署也被課以明確的服務標準及工作目標，大致上都符合新公共管理的基本理念。這些理念包括：讓公經理人管理並承擔責任、績效得以明確測量、重視成果甚於程序、強調私部門管理風格及資源的有效使用。政署模式大致實現了顧客取向、結果取向及績效取向的服務目標，顯然與傳統文官體重視形式、階層、輸入(預算)等標的有極大的分野。執行長具名負責的形式，也拉近人民與服務提供機構的距離，相當長的任期也有助於建立民眾和政署的穩定互動關係。同時對政署運作透明化的各種規定與實踐，也使民眾能經常性的注意政署的服務水準，並給予及時、經常性的監督，則政署模式較之傳統文官體的龐大組織，較不透明之運作方式，更符合資訊時代人民對政府服務的要求。事實上，藉由資訊科技對行政資訊高速傳輸的協助，政署的運作情形隨時都在主管部的監控之下。一方面政署擁有內部管理上的最大彈性，但是在外控及課責的機制上，主管部及部長亦能有隨時掌握的能力，民主課責與彈性管理的目標因而可以同時兼顧。

英國政署模式的推動過程中，比較特別的是，設立政署並非立基於法律的規定，也沒有預先規劃好的政署設立時程，顯現了內閣制政府下，政府組織改組上的制度彈性。英國政署模式的推動是循序不斷進行檢試的結果，政治、行政決定的色彩遠高過法定的模式，這些都充分顯現「英國式」的不成文憲政特質。英國在推動政署模式的過程中，並未引起太大的爭議與反對，固然可視之為保守黨政府善於和政府內部及國會進行協商溝通，然而此一推動過程也呈現了一些組織變革方面的特色，值得其他國家借鏡。

英國推動政署制的過程，具有以下特點：第一，英國採用

漸進推廣的模式，有助於改正制度之不周全處。例如，架構文件之週期，亦即執行長之任期，由三年延至五年，就是續任成本之重新考量與調整。第二，實驗性質的推廣，可以減少阻力，也可以就比較易於採行政署制的單位先行辦理。第三，改制政署的單位已先進行前置選項的檢定，先行排除民營化、外包等之可能性，有助於確定政署在政府體系中之功能定位。英國政署設置過程之循序而為，避免法令一體適用，同時進行改制，降低了政府體制大幅轉型的風險，並使之能與政治環境、政治文化契合，情況有點類似美國在柯林頓政府行政改革過程中，大幅使用「再造實驗室」(Reinvention Lab)的經驗。從組織改革的變遷風險來看，是值得其他各國參考的關鍵因素。

英國政署模式對於文官體制最大的衝擊來自於是否造成對統一、一致(unified and unity)的文官精神之打擊。傳統文官體制強調匿名、非金錢的激勵、直言不諱、團隊精神等文官共識，很可能在政署制下受到破壞。尤其是執行長在契約任期及績效要求下，可能在文官精神上有所妥協，而對於目前較少數來自外補的執行長而言，團隊精神的要求，恐怕也不能如以往的被視為當然必備的工作倫理。不過對於文官精神及文官一致性的要求與期望，顯然也不能完全歸於政署制的探討，因為自1996年4月開始，英國文官體在薪俸及職等架構的授權部會彈性訂定下，傳統文官精神是否仍能一如以往的維持，本身即值得另行探討。

英國政署模式十一年的結果，已形成中央政府組織及文官體系之重大轉變，負責決策的核心部會大幅萎縮，而職司管制，提供服務的政府次級機關則更趨向私部門的企業管理方式，不斷朝精簡效能的方向改革，此一制度演進經驗，對於全球各國政府體系及文官體系的未來發展已提供極為豐富的參考資料。

彭錦鵬先生，現任中央研究院歐美研究所副研究員，美國喬治亞大學行政學博士。主要研究領域為行政學、人事行政、政府再造。近作包括：《美國公部門人力資源之運用與演變》、《高級文官甄補與培訓之模式》、《析論中央政府機關總員額法草案》。

參考書目

- Aucoin, Peter. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Barberis, Peter. 1997. *The Civil Service in an Era of Change*. Aldershot: Dartmouth.
- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, eds. 1996. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Boston, J. 1991. "Chief Executives and the Senior Civil Service." In *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, edited by J. Boston, J. Martin, J. Pallot and P. Walsh. Oxford University Press.
- Boston, Jonathan *et al.* 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Cabinet Office (Office of Public Service). 1998a. *Next Steps Report 1997*, Cmnd 3889. London: The Stationary Office.
- Cabinet Office (Office of Public Service). 1998b. *Civil Service Management Code*. London: The Stationary Office.
- Campbell, Colin and Graham K. Wilson. 1995. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Centre for Public Services (CPS). 1997. *Reinventing Government in Britain: The Performance of Next Step Agencies*. Sheffield: Centre for Public Services.
- Chapman, Richard. 1997. "The End of the British Civil Service." In *The Civil Service in an Era of Change*, edited by Peter Barberis. Aldershot: Dartmouth.
- Civil Service Statistics*. 1997. London: Government Statistical Services.
- Civil Service Statistics*. 1998. London: Government Statistical Ser-

vices.

- Cmnd 2627. 1994. *The Civil Service: Continuity and Change*. London: HMSO.
- Cmnd 2748. 1995. *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*. London: HMSO.
- Cabinet Office. 1999. *Modernising Government*, Cmnd 4310. London: The Stationery Office.
- Das, S. K. 1998. *Civil Service Reform and Structural Adjustment*. Oxford: Oxford University Press.
- Davies, Anne and John Willman. 1991. *What Next? Agencies, Departments, and the Civil Service*. London: Institute for Public Policy Research.
- Dowding, Keith. 1995. *The Civil Service*. London: Routledge.
- Drewry, Gavin and Tony Butcher. 1991. *The Civil Service Today*, 2nd ed. Oxford: Blackwell.
- Efficiency Unit. 1988. *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: HMSO.
- Efficiency Unit. 1991. *Making the Most of Next Steps: the Management of Ministers' Departments and their Executive Agencies*. Report to the Prime Minister. London: HMSO.
- Efficiency Unit. 1993. *Career Planning and Succession Planning (the Oughton Report)*. London: HMSO.
- Efficiency Unit. 1996. *Competing for Quality Policy Review: An Efficiency Unit Scrutiny*. London: HMSO.
- Farnham, David and Sylvia Horton, eds. 1996. *Managing the New Public Services*, 2nd ed. London: Macmillan Press Ltd.
- Farnham, David and Sylvia Horton. 1996. *Managing People in the Public Services*. London: Macmillan Press Ltd.
- Goldsworthy, Diana. 1991. *Setting Up Next Steps: A Short Account of the Origins, Launch and Implementation of the Next Steps*

- Project in the British Civil Service. London: HMSO.
- Greer, Patricia. 1994. *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press.
- Hennessy, Peter. 1995. *The Hidden Wiring*. London: Victor Gollancz.
- Hood, Christopher C. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69: pp. 3-19.
- _____. 1996a. "United Kingdom: from Second Chance to Near-Miss Learning." In *Lessons From Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, edited by Johan P. Olsen and B. Guy Peters Oslo: Scandinavian University Press.
- _____. 1996b. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s." In Hans Bekke, James Perry, & Theo Toonen, eds., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Horton, Sylvia and David Farnham. 1996. *Managing People in the Public Services*. London: Macmillan.
- House of Lords. 1998. *Public Service Committee: Volume of Evidence HLP55-I*. London: The Stationery Office.
- _____. 1998. Report from the Select Committee on the Public Service—Session 1997-98: HLP55. London: The Stationery Office.
- Jenkins, K., K. Caines, and A. Jackson. 1988. *Improving Management in Government: The Next Steps* (Report to the Prime Minister; *Ibbs Report*). London: HMSO.
- Jordan, Grant. 1994. *The British Administrative System*. London: Routledge.
- Judge, D. 1993. *The Parliamentary State*. London: Sage.
- Kemp, Sir Peter. 1990. "Next Steps for the British Civil Service." *Governance*, 3, pp. 186-196.

- _____. 1993. *Beyond Next Steps: A Civil Service for the 21st Century*. London: Social Market Foundation.
- Kernaghan, K. 1993. "Promoting Public Service Ethics: The Codification Option." In *Ethics in Public Service*, edited by R. A. Chapman. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Massey, Andrew. 1995. *After Next Steps: The Massey Report*. A Report to the Office of Public Service and Science.
- National Audit Office. 1992. *The Vehicle Inspectorate: Progress as the First Executive Agency*. HC 249, February.
- O'Toole, Barry J. and Grant Jordan, eds. 1995. *Next Steps: Improving Management in Government?* Aldershot: Dartmouth.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- _____. 1996. *Integrating People Management into Public Service Reform*. Paris: OECD.
- Olsen, Johan P. and B. Guy Peters, eds. 1996. *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Oxer, R. 1990. *The Senior Executive Service 1984-89*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie. 1995. *Governance in a Changing Environment*. London: McGill-Queen's University Press.
- Pierre, Jon, ed. 1995. *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Pilkington, Colin. 1999. *The Civil Service in Britain Today*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Plowden, William. 1994. *Ministers and Mandarins*. London: Institute for Public Policy Research.
- Pollitt, Christopher. 1993. *Managerialism and the Public Services:*

- Cuts or Cultural Change in the 1990s? 2nd ed. Oxford: Basil Blackwell.
- Pyper, R. 1991. *Political Realities: The Evolving Civil Service*. London: Longman.
- Richards, David. 1997. *The Civil Service under the Conservatives, 1979-1997: Whitehall's Political Poodles?* Brighton: Sussex Academic Press.
- Royal Institute of Public Administration (RIPA) . 1987. *Top Jobs in Whitehall: Appointments and Promotions in the Senior Civil Service*. London: RIPA.
- Seidle, F. Leslie. 1995. *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*. Montreal, Canada: Institute for Research on Public Policy.
- Talbot, Colin. 1996. *Ministers and Agencies: Control, Performance and Accountability*. London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA).
- Tellier, P. 1992. *Public Service 2000*. A Report on Progress. Ottawa, Minister of Supply and Services Canada.
- Treasury and Civil Service Committee (TCSC) . 1989. *Development in the Next Steps Programme*. HC 348. House of Commission.
- Trosa, S. 1994. *Next Steps: Moving On*. An Examination of the Progress to Date of the Next Steps Reform Against a Background of Recommendations Made in the Fraser Report. London: Office of Public Service and Science.
- United States General Accounting Office (GAO). 1996. *Management Reform: Status of Agency Reinvention Lab Efforts*. Report to the Senate Committee on Governmental Affairs and the House Committee on Government Reform and Oversight. GAO/GGD-96-69. Washington, DC: GAO.
- Waldegrave, W. 1993. "The Reality of Reform and Accountability in

Today's Public Service." Public Finance Foundation/BDO Consulting Inaugural Lecture(5 July).

Walsh, Kieron. 1995. *Public Services and Market Mechanisms*. London: Macmillan.

Wise, L. 1992. "Approaches and Strategies for Implementing Merit Pay: The United States and Sweden." Paper presented to conference of Association for Public Policy Analysis and Management, Denver, October.

Zifcak, Spencer. 1994. *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.

The British Agency System: Its Organization and Implementation

Thomas C. P. Peng

Abstract

The implementation of the British “agency” system, beginning in 1988, was the most radical change in U. K. civil service history since 1854. Agencies are headed by fixed-term and contracted chief executives. Although still under the jurisdiction of the ministries, agencies have substantial discretion over their operations and personnel management. After eleven years of agencification, 77 percent of British civil servants work in agencies or according to the agency line. The establishment of the agency system, which is not based on any law, was progressive in nature. However, the agency system has generated great concern about its impact on the unified nature of the traditional British civil service. One of the most significant features of the agency system is the accountability mechanism, which is discussed in detail in this article.

Key Words: agency, British civil service, new public management, privatization, Next Steps