

英國文官制度改革的彈性化策略： 一個歷史制度途徑的分析

黃榮源^{*}

《摘要》

英國文官制度歷經多次改革，其面貌已經大幅改變 1854 年《諾斯考特—崔佛利恩報告》（Northcote-Trevelyan Report）所建立的型態，正朝向一個私部門人力資源管理的方向演進，尤其是 1988 年起推動之「續階計畫」（the Next Steps），及因之而建立的「執行機關模式」（Agency Model）為變革策略的核心。從新制度主義的角度分析，英國文官制度變革是在舊有制度和歷史基礎之上進行的，實際上的一連串轉變，仍是以傳統的價值為核心。從實務面看，目前英國公共服務人力，除任職核心部會（department）人員外，有近八成隸屬於各類執行機關（agency），加上國營事業、非部會公共機構（NDPBs）等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。持正面看法者認為這個現象可以解決公部門人力不足現象，也可使英國文官體系重視績效表現的文化漸漸確立；但疑慮者則擔心人事成本會不降反增，一些間接的成本也會隨之出現。同時，也認為過度依賴契約公務人力，對長期公共服務的提供

投稿日期：98 年 2 月 17 日；接受刊登日期：98 年 4 月 25 日。

^{*} 開南大學公共事務管理學系助理教授。

有負面衝擊，最終將會傷害公務單位之屬性和固有能力。

[關鍵字]：英國文官制度、契約公務人力、續階計畫、執行機關模式、新制度主義

壹、前言

伴隨資訊科技發展和跨國公司的經濟活動，全球化浪潮已使國際間資本、知識、技術、理念和文化之交換不斷擴展，其結果形成經濟、政治和文化之間彼此相互影響的世界新秩序，也對世界各民族國家的公共行政、公共治理和公共服務造成相當大的衝擊，並引發全球性的「新公共管理革命」（New Public Management, NPM）。然而，無論是何種模式，NPM 的主軸就是政府改造，政府改造的策略議題就是文官體制改革，而文官體制改革核心則首在選用具國際視野、高品質和高效能之文官，亦即如何改變傳統文官考選制度，甄拔適任人才，以因應全球化的挑戰，是為政府改造之重要課題（柯三吉，2008：3）。

過去二十多年來，英國是推動文官制度改革最積極與持續的國家之一，其改革採漸進學習方式，逐步累積成果，當前英國文官制度面貌已經大幅改變 1854 年《諾斯考特—崔佛利恩報告》（Northcote-Trevelyan Report）所建立的型態，朝向一個以私部門人力資源管理制度變革的方向，其特色為：從永業化的雇用制轉向固定任期的契約制（fix-term contracts system）；從固定薪給制轉向與績效相連結的彈性薪酬制度，即所謂的「策略性的人力資源管理」（劉坤億，2001：152-63）。一九八〇年代以來，英國政府也將人事改革列為績效管理策略之一，重點在於強調授權與彈性管理，並透過人力精簡以降低政府的人事成本（蔡秀涓，2002：138）。從柴契爾夫人（Margaret Thatcher）的「續階計畫」（the Next Steps）、梅傑（John Major）的「公民憲章」（the Citizen's Charter），到布萊爾（Tony Blair）的「現代化政府」（Modernizing Government）白皮書（Cabinet Office, 1999），「英國前後三任首相對於彈性用人的文官進用制度持續改革，並無二致。」（柯三吉，2008：4），尤其是一九八八年起推動之「續階計畫」（the Next Steps）及因之而建立的

「執行機關模式」(Agency Model)或稱之為「政署制度」(Agency System)為執行該策略最核心的變革(范祥偉, 2004: 29-30; 彭錦鵬, 2000: 112; 劉坤億, 2001: 152)。「續階計畫」啟動英國政府彈性用人和授權管理, 但仍維持公平和公開競爭的人事管理制度, 並逐漸成為公共管理的新典範(paradigm)。

這新一波的行政革新風潮, 主要概念是認為公部門必須要以彈性化的制度結構、組織與用人, 才能因應變遷, 滿足內外顧客的需求。誠如林水波與陳志瑋(2000: 239)教授所言: 彈性化是行政革新的主要策略之一, 彈性化政府所要追求的是制宜原則與適應原則。對公部門改革者而言, 政府無法因應環境變遷主要的問題出在「僵化」(rigidness), 即: 政府組織與文官體制「永久性」的特質、繁文縟節致使行政官僚自由裁量權不足, 以及「大政府」結構導致回應力不足等問題(林水波、陳志瑋, 2000: 241)。因此, 解決問題的策略必須具有「彈性」, 例如: 在人事管理制度的改革上, 可建立高級文官彈性任用與薪給制、公務員員額編制彈性化, 以及彈性運用臨時人員等可行策略(林水波、陳志瑋, 2000: 250-51)。

然而, 上述所謂「策略性」或「彈性化」的公務人力管理策略, 勢必對傳統的公共行政倫理和文官特質(public service ethos)造成影響和衝擊, 目前的研究也大多從這個角度關注。以英國文官制度的研究為例, 有的學者著重在組織或制度內涵之研究(張世杰, 2006; 朱愛群等, 2003; 范祥偉, 2004; 彭錦鵬, 2003、2005; Boxall & Purcell, 2003); 有的則著重研究其策略、應用和評估(柯三吉, 2008; 席代麟, 2007; 蘇偉業, 2007; 劉坤億, 2001; Kim & Kirkpatrick, 2008; UK Cabinet Office, 2005; Douglas, 2003; Coyle-Shapiro & Kessler, 2002; Ward *et. Al*, 2001); 而有人側重在文官的考選上(郭昱瑩、蘇文信, 2008; 范祥偉, 2006; 蔡秀涓, 2005)。但對於英國文官制度演進的脈絡, 及其與過去制度之間的紐帶關係, 則少有探索。因此, 本文擬以歷史制度主義途徑為架構, 分析一九七九至二〇〇七年間英國文官制度的變革與持續, 期間共經歷柴契爾、梅傑與布萊爾三位首相。首先, 整理歷史制度主義的基本命題與內涵; 其次, 簡述英國文官制度的演進與現狀。第三部份, 探討英國文官及公共服務人員之甄選、規範與管理, 並介紹英國特有的公共服務單位—「非部會公共機構」。最後, 本文將整理和比較近年來對英國文官制度改革, 尤其是契約化、彈性化公務人力制度之相關研究, 從制度變革和路徑依賴

的角度，評析英國文官制度改革成效、衍生問題及其影響。

貳、歷史制度學派的理論架構

歷史制度理論是結合比較政治和歷史分析兩大研究途徑，針對特定案例進行普遍化的理論分析。這一派學者認為歷史的變項在社會科學的研究中（尤其指行為學派），常常被忽略，應加以注重（Steinmo & Thelen, 1995; Pierson, 2000b; Mahoney & Rueschemeyer, 2003）。一九八〇年代，新制度主義一派興起，並開始被廣泛地運用於研究當今的制度變遷（Hall & Taylor, 1996; Peters, 2000）。新制度主義繼承舊的歷史制度分析學派研究成果基礎上，力圖把制度研究與行為研究、決策研究結合起來。它強調的是一種歷史的動態過程，著重於從制度演進的角度解釋經濟發展、政治變革和社會變遷，認為制度變遷決定社會演進的方式，是理解歷史變遷的關鍵。正如新制度主義的代表人物之一 Douglass C. North（1990）所說：「我們不是要再造過去；我們建構的是關於過去的故事。…將制度融入歷史，能使我們比其他情況下講述一個更好的故事。」James G. March 與 Johan P. Olsen（1984）則從新制度主義政治學的角度指出：「制度理論將闡述歷史的進程怎樣受政治制度具體特徵的影響，並將提供對歷史無效性問題的更宏大的理論解釋。」

新制度主義以經濟學、歷史社會學、比較政治等理論為基礎，建立其歷史的、制度性的架構以研究現行的各種制度，例如：制度建立、制度更新、制度供給與需求、制度依賴等。其中「路徑依賴」（path dependency）或「歷史遺產」（the legacy of the past）的說法較為著名（Pierson, 2000a; Thelen, 2003; Peters, 2000）。新制度主義認為，人類活動都是在一系列既定的約束條件下進行的：在種種約束條件下，人們對於問題的解決有多種可供選擇的方式，但最後總會通過博弈決定一種解決方式，這就形成了一項新的制度安排。這種制度形式並不一定是最佳的，而是帶有一定的「偶然性」（contingent），但它一旦形成，便會內在地產生一種自我強化機制（self-reinforcing mechanisms）。也就是說，制度自身的演進一旦走上某一種路徑，它的既定發展方向就會在以後的發展中得到不斷強化，這也就是所謂的「路徑依賴」（Thelen, 2003）。而路徑依賴形成的深層次原因在於利益因素，即制度安排產生後形成的既得利益格局。

Thelen (2003) 歸納路徑依賴具有四種特徵：一、過程的不可預測性。從制度形成的偶然性可以得出一個很重要的推論，起初有效的某項制度安排在演進過程中有可能會失去效率，從而導致制度的非均衡，這就產生了制度創新的需求。但存在制度創新的需求並不能預測必然會產生制度供給，只有在制度變遷的實施者有利可圖，且能承擔制度變遷中的成本時，制度變遷才會發生。二、初始制度安排對制度變遷的方向起著重要的制約作用。即改革路徑的選擇往往受歷史的影響。三、路徑依賴的過程是一種慣性 (inertia)，它們的產生和演變受過去的影響，同時也限制了當前和過去改革路徑方式的選擇。既定的路徑進行越久，越難脫離這個路徑或選項。四、因此，後續的事件很難改變先前偶發事件所做的初始決定。

新制度主義與行為主義最大的不同之處，就是行為主義通常認為組織、團體或個人之行為或是偏好選擇，會影響制度的形成；也就是說，組織、團體或個人之行為屬「自變項」 (independent variable)，而制度興革則屬「依變項」 (dependent variable) 的因果關係。但新制度論者則認為，實際上制度也會倒過來影響組織、團體或個人的行為；換言之，制度也可是「自變項」，而組織、團體或個人的行為卻可能是「依變項」而已，兩者彼此之間相互影響 (Vandenabeele & Horton, 2005)。整體而言，制度是建構組織、團體、個人的互動「規範」。儘管制度是一種規範，惟行為者 (如：組織、團體、個人) 仍會基於自利、理性的偏好選擇，建立制度並試圖藉由非正式制度 (如：「規範」以外的「習慣」) 的配合，俾以降低交易成本與風險；甚或，乾脆主導制度的改革變遷，以求其偏好或選擇利益的極大化。

質言之，組織、團體、個人等行為者之所以建立制度，或是要求制度變遷 (institutional change)，就是為了降低交易成本與風險。然而，新制度論也假設，制度變遷的主導者有國家 (state) 與組織 (organization) 兩大類型，前者係以政府部門為代表，後者則以利益團體為代表。當然，即使是歷史制度論者也會強調，制度興革 (含建立制度，或從要求制度變遷) 與行動者 (組織、團體、個人等) 之間的關係，其實是循環互賴建構並且相互影響的。蓋對於行動者而言，爭取制度興革的主導權就是在爭取政治權力或是決策能力。但制度論者認為：制度興革不僅是行動者理性思維的決策產物，制度情境和歷史脈絡也同時建構了行動者理性思維的背後依據。

本研究根據新制度主義的基本概念，針對英國文官制度改革的議題，提出兩個

研究命題：第一，決策者對英國文官制度改革路徑的選擇，在程度上是受歷史脈絡的影響。因此，第二，英國目前文官制度的彈性化策略，仍是建立在過去制度的基礎之上的。本文將採取質化研究方法，透過比較和分析近三十年來英國文官制度的變革，尤其是契約化、彈性化公務人力制度之相關研究，從制度變革和路徑依賴的角度，評析英國文官制度改革的動能、影響及衍生之問題。

參、英國文官制度的演進與現狀

保守黨柴契爾首相在一九七九年執政以後，立即展開其公共管理精神的政府改革。首先是對文官體系進行政治控制，包含任用企業界人士擔任政府顧問，以及任用自己人馬充任關鍵職缺（Pilkington, 1999）。她提出公共服務“3E”原則，強調政府的運作必須符合經濟、效率和效能等原則，具體推動政府機構裁員，批評浪費，並發展一套新的財政和資訊系統以協助管理，讓每一層級官員皆得以課責。（Horton, 1996: 159）其中又以「續階計畫」（The Next Steps）為主軸，讓執行機關（agency）執行大部分行政工作，並配合民營化和競爭性策略，達到政府績效的目標。及至梅傑首相主政期間所實施的「公民憲章」，仍維持一樣的精神和策略，來達成高品質的公共服務（Citizen's Charter, 1991）。

一九九七年工黨贏得大選，布萊爾接任首相之初，對部分執行機構運作績效提出批評，¹ 然「執行機構化」（agencification）的政策仍維持不變，只是更加強其運作績效，甚至更多權力下放（devolution）。一九九九年三月，布萊爾提出「現代化政府」白皮書，揭櫫「建立一個更好的政府，為人民創造更好生活」（to create better government to make life better for people）的願景，對於文官制度改革提出打造二十一世紀文官的承諾，使文官具備應付全球化變遷，成為具有創新能力、優質服務和合作凝聚的團隊。白皮書主要內容包括：新政府將透過公開競爭的過程進用各行業專才，並盡量運用短期契約，以適用各生涯階段人員的需求；將排除各部會間各級文官流動的障礙，並透過「快速升遷發展方案」（Fast Stream Development Programme），使年輕而有能力的資淺文官快速升遷至高等職位（UK Cabinet Of-

¹ 例如：對「監獄署」和「兒童保護署」的執行績效提出批評。

fice, 1999)。

布萊爾在二〇〇四年再度贏得大選，在一場「文官現代化」演講中，他強調全球化、科技、世界貿易、移民、大眾傳播和文化交流的交互影響，促使世界更為快速變遷，政府的管理和企業管理革命高度相關。因此，政府的文官應更專業化，更需從非公務界引進專才擔任政府的高級職位，而文官亦可以其專業知能在民間企業任職，政府和民間人員在「離職公務員任職民間企業規則」規範下相互流動，以加速轉換文官體質，使在全球化的時代，成為有能力服務人民的政府（柯三吉，2008：7）。整體而言，布萊爾新工黨政府的文官制度改革，是在既有的基礎架構上重構「西敏寺模式」（Westminster Model），積極展開對前保守黨政府之管理主義的革新，除了仍然強調績效、課責之外，也致力於資訊的自由和政府的開放，並注入公民主義精神以提昇文官核心行政能力（Richards, 2007; Burnham & Pyper, 2008: 158-188）。

現任首相布朗（Gordon Brown）在二〇〇七年八月就任後，提出「顧客服務卓越標準」（Customer Service Excellence Standard），要求政府官員更有效、更卓越、更公平地提供以顧客為焦點（customer-focus）的服務，以符民眾的需求。這個政策和前首相梅傑所提出的「公民憲章」如出一轍，對於文官體系的彈性用人制度亦未改變。目前，除任職核心部會（department）人員外，有近八成英國文官隸屬於各類執行機關（agency），加上國營事業、非部會公共機構（Non-departmental Public Bodies, NDPBs）等具有公共服務性質的單位，使英國行政體系呈現彈性與多元特色。綜觀整體文官制度改革的方向是將以往永業文官為主體的人力資源政策，逐漸由契約僱用制度取代。

表 1 英國文官與續階計畫人員人數統計

單位：人

year	1970	1976	1982	1990	1995	1999	2001	2004	2007
CS*	701,000	751,000	675,400	562,388	516,890	459,600	482,690	523,580	539,000
NS ⁻	--	--	--	18,1000	345,342	356,080	367,090	381,260	--
NS/CS	--	--		32%	67%	77%	76%	73%	--

Note: * = number of civil servants ⁻ = number of staff in the Next Steps lines

資料來源：UK Cabinet Office. (<http://www.civilservice.gov.uk/about/statistics/archive/index.asp>)

和各國的行政革新途徑一樣，英國政府亦先進行人力精簡工作。英國文官的數目在一九七六年達到最高峰，人數高達 751,000 人，其後開始減少，人數的谷底出現在一九九九年，已降到 459,600 人，23 年間文官人數減少的比率高達 38.8%。²（表 1）然而，從一九八八年開始實施的執行機關制度，讓英國文官體系真正有了全新的樣貌。³ 執行機關設立的背景是透過成立具有良好市場機制的執行單位，協助政府遂行特定的行政與服務功能。它不享有獨立的法律地位，但仍屬於各個部會轄下的行政組織，將各部會的政策執行和服務傳送機關透過架構文件，和各部會訂定營運契約，負責執行各該所隸屬部會授權之工作，政務由各執行機關之執行長（Chief Executive）統籌並直接向部長負責（UK Cabinet Office, 2006: 2）。換言之，執行機關的組織結構半獨立（semi-detached）於母部會，但共享資源，共同完成特定任務（劉坤億，2003：110；James, 2004: 5-6）。如表 1 所示，執行機關制度推行十年之後（一九九九年），英國文官人數的 77% 都移入 107 個執行機關或依續階原則（Next Steps lines）運作之單位中管理運用，至今這個比例仍穩定維持在七成以上。⁴ 意即目前英國政府計畫執行與公共服務提供，幾乎來自於各類執行機關內服務的公務員和為數龐大的契約雇用人力，他們儼然成為英國公務人力的主要結構。

執行機關制度改變英國政府傳統組織，堪稱英國行政革新中以契約進用人力理念的最佳實踐，它將原來屬於階層制的公務機關轉變為提供服務、具獨立性質的準公司或「準市場」（quasi-markets）型態。此一變革，是「政府機關」採行「民營化」、「企業化」與「效能化」之實例。（許南雄，1998）秉持「讓管理者管理」的精神，每一執行機關的執行長在人事和預算上被賦予相當程度的權力，可自行制定不同的薪酬與職級結構。換言之，各機關可依照組織目標或任務需求來決定臨時

² 詳見歷年 Civil Service Statistics, Cabinet Office, UK.

³ 柴契爾首相接受「續階報告」（又稱伊伯斯報告，Ibbs Report）的建議，一九八八年開始持續設立「政署」（agency）組織，該方案之核心策略有二：（一）要求各部會將政策制定與政策執行兩項功能分開來，核心部會只負責策略控制和政策制定，其餘的交由政署來執行；（二）將原為公務機關的單位，改為由契約聘任的執行長（chief executive）負責日常政署的領導與運作，並賦予該機關人事、財政上的獨立運作權。

⁴ 一九八八年的續階報告中，曾預測十年內將有四分之三的文官會轉任到政署機關服務，這項預測基本上已經應驗（彭錦鵬，2000：97-98；Pollitt & Bouckaert, 2000: 273）。

或短期人員的比例，執行機關進用的人員，雖不一定等同常任文官，其任用的程序上卻幾乎與一般文官相同。對於任職執行機關人員在任用、甄選、俸給、升遷、考績及退撫等規定上，大體上適用英國《文官管理法典》（*Civil Service Management Code*），中央並未特別另立一套法令來加以規範，僅由內閣府（Cabinet Office）頒布《執行機關：給政府部會的指引手冊》（*Executive Agencies: A Guide for Departments*），針對相關問題做原則上的指示，在管理上則非常具有彈性（朱愛群等，2003：38；席代麟，2007：40）。

但是英國執行機關所擁有的獨立性亦受到相當的限制，其獨立運作的裁量空間並不如近年發展出來的「非部會公共機構」（NDPBs）。除了部會、執行機關之外，越來越多且更具彈性的「非部會公共機構」也扮演了英國政府行政的角色。它們雖不是政府部門，也不是部會的下屬單位，NDPBs 和所屬部會間之關係僅「一臂之遙」（arm's length），即每個 NDPBs 在不同程度上均受到相關政府部門的操控。⁵ 至二〇〇七年三月為止，共有 827 個非部會公共機構受英國政府資助，其中 203 個屬於行政性質的（Executive NDPBs），有 96,456 人受雇於該類行政性質的 NDPBs，總支出超過 370 億英鎊。這些 NDPBs 並不是公家機構，其員工亦不屬於政府文官，但卻分擔了很多過去屬於政府的工作。⁶

如前述，從柴契爾夫人到現任的布朗首相，無論是保守黨政府，抑或是工黨政

⁵ NDPB 大體上分為四類：一、行政性質的非部會公共組織（Executive NDPBs），如環境執行機構、國家博物館和美術館；二、顧問性質的非部會公共組織（Advisory NDPBs），公共生活標準委員會等；三、司法仲裁性質的非部會公共組織（Tribunal NDPBs），如就業仲裁機構等；四、監獄、移民等事務的獨立監督委員會（Independent Monitoring Boards）（UK Cabinet Office, 2006: Chapter 2）。

⁶ 具有行政性質的非部會公共組織的主要特徵為（一）由主管部會所設置，以代表政府來履行行政、商業、執行或管制等功能；也就是說，它們是透過國會法律、皇家特許狀、在皇家特權委託之下或依據公司法之立法和慈善事業法而設置的法人團體；（二）其員工為這些法人團體自己所雇用，並配有自己的預算；它們不是皇室所屬的組織機構（Crown bodies），故不具有政府組織機構的地位（Crown status）。（三）這些法人團體董事會成員透過部長任命、官員代表部長來任命、首相或女皇在相關部長的建議下來任命。換言之，部長有權解散這些法人團體（若有必要時需獲國會的核准）。（四）在正常情況下，任何一個新的 Executive NDPBs 均需透過立法過程來設置，以獲取政府持續性的經費資助，而這有時也是為了賦予這些法人團體特定權力與義務所需之條件（UK Cabinet Office, 2006: Chapter2, pp. 4-5）。

府，針對文官制度改革大體上是堅持其彈性化和契約化的路徑發展。這點基本上符合本研究先前所揭示之命題：決策者對英國文官制度改革路徑的選擇，受歷史脈絡的影響很深。因此，英國目前文官制度的彈性化策略，可以說是建立在過去制度的基礎之上的。如同布萊爾「現代化政府」白皮書中所言：政府有一個現代化的使命，就是要讓國家在新世紀中重生。……我們生活在一個快速變遷的世界，面對當前的種種問題和挑戰，政府必須提出議程，展現出行動來面對它們（UK Cabinet Office, 1999: 4 & 12）。契約性的公務人力安排，是白皮書中「現代化」與讓國家「重生」的最主要策略，如同制度論者的主張，人們會決定一種方式、形成一套新的制度安排，來解決當前的問題。路徑依賴的形成，具有一個深層的原因，即是制度安排後的既得利益格局，一旦方向決定，便會繼續向前，並產生一種自我強化力量。

因此，我們很難把英國每一階段的文官改革視為是全然對外在環境變遷的反應，其中很多都具有路徑依賴的形式存在。例如：柴契爾夫人的「續階計畫」，很大一部分承續一九六八年前工黨政府所提出的「富爾頓報告」（The Fulton Report）之精神；⁷ 布萊爾在一九九七年上台後，立即宣稱要走「第三條路」（The Third Way），但事實上並未全然排斥保守黨政府「師法企業」（business like）的文官制度主張，只是更傾向公私協力的夥伴關係，強調建立一個整合（joint-up）和現代化（modernisation）的新政府（Cunningham, 1999: 5）。這意味著新工黨政府的文官制度是一種結合市場、層級與政策網絡三者的集合體，既維持工黨左派的傳統，也同時引進企業人士擔任政府顧問。另一方面，公共服務人力的契約僱用制度，也在新工黨政府中逐漸奠定其穩固的基礎。然而，在其高舉現代化政府的大旗之下，布萊爾也同時重新修好與文官工會成員之間的關係，並強調和他們成為改進公共服務的最佳夥伴（Vandenabeele & Horton, 2005: 19）。另外，英國文官管理制度也因為時代的變遷而有所調整，但制度的內涵和精神仍然有其延續性。

⁷ 「富爾頓報告」針對英國文官體制中諸多缺失，提出 158 項建議。要點包括：文官專業主義；成立文官部；強化文官之研究、管理及研究能力；落實課責管理；加強文官體系的開放性等（許南雄，2002：109-110）。

肆、行政人員之甄選、規範與管理

英國文官政策與管理由「文官長」或稱「文官大臣」（Civil Service Commissioners）負責，最重要的法規是一九九三年頒訂的《文官管理法典》和一九九五年的《文官委員進用法典》（*Civil Service Commissioners' Recruitment Code*）。《文官委員進用法典》主要內容在規範進用考試公平和公開的競爭原則，以及考試方法。至於《文官管理法典》的主要內容在授權各部會和執行機構決定進用人員的程序作業，並可因應工作需求，自行設定年齡、知能、能力、專業成就、性向、潛能、健康和應變能力等進用資格。

一、甄選與進用

英國公務人員選任方式分為公開甄選與考試兩種。前者屬高級文官層級一通常為依「高階職位工作評估法」（Job Evaluation of Senior Posts, JESP）評定工作重要指數 7 以上或佔此職等以上之文官；後者包括行政實習官、執行官、行政官、行政助理等四級人員（考選部，2005b）。但除少數高等文官外，目前文官的考選工作，可以由各單位（包括部會及執行機關）自行辦理，或委由人力資源外包公司及其它民間機關辦理（許南雄，2002）。

現職人員之進升或不同性質職務之轉任，多經由甄選，甄選除有年齡、任職年資及考績條件外，有時尚須具一定之學歷條件。對舉辦公開競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務等，亦得以不公開方式延攬或「快速升遷發展方案」甄選任用，⁸ 惟須先經由英王任命的「文官委員辦公室」（the Office of Civil Service Commissioners）許可，並在其指導下，由各機關自行辦理（郭昱瑩、蘇文信，2008：60）。基於公平原則，短期契約人員雖不需採行公開競爭方式甄選，但相對

⁸ 英國文官「快速升遷發展方案」的考選，係每年九到十一月間接受申請。快速升遷有 4 種類，包括一般快速升遷（general fast stream）、統計學人快速升遷、經濟學人快速升遷，及政府通訊中心（government communication headquarters, GCHQ）快速升遷，另外則有秘密情報工作（secret intelligence service）快速升遷。而一般快速升遷類型佔六成人數。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷方案的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選（<http://www.faststream.gov.uk>）。

在轉任常任文官管道上受相當大的限制，除非特殊例外因素，如組織重整，才得經由機關內部評選之程序轉任為常任文官（朱愛群等，2003：39；席代麟，2007：40）。⁹

英國文官甄選之特色是文官委員會積極鼓勵部會盡量採用不同創新、有彈性的評量方法，以各種可能的工具，從各個面向去綜觀一個人的適任度，因此各部會很少只用單一的評量方法或工具作為遴選人才的標準，除了特殊的類別，幾無以學科為名之應試科目，如果採紙筆測驗也都只是著重在語文理解應用和數學推理能力之評量，而其中性向測驗與面談更被廣泛使用（考選部，2005a）。茲就英國文官的考選制度分成三大部分探討，即高等文官、快速升遷（Fast Stream）計畫人員，以及一般行政人員。

（一）高等文官的考選：

英國高級文官團的成員雖然有極大部分來自快速升遷人員，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有文官公開或包括對外公開。當高級文官團職位出缺時，甄補工作係由文官委員辦公室負責。用人機關須先廣為公告職缺情形，說明職務任用型態、所需經驗與技能及待遇。繼之組成遴選小組，決定遴選標準與方法，最後產生決選名單。遴選方法大致上包括面談和採用評量中心法，並聘請專業心理師參與最後入選人員之面談等（蔡秀涓，2005：47-88）。

（二）快速升遷發展方案人員的考選：

為了儲訓高級文官人才，快速升遷人員的考試係每年九到十一月間接受申請。其中佔六成人數的「一般快速升遷」類型，又包括中央部會、科學與工程、歐洲快速升遷、外交、技術發展專家等五種選項，及非行政部門的國會行政人員。另外在職文官也另有推薦甄選加入快速升遷方案的機會，即文官任職之後，各部會各有不同篩選的辦法以推薦最有潛力者參加甄選。服務年資並非在職文官入選快速升遷計畫與否的考量重點，也有僅服務一年就被選入快速升遷計畫者。¹⁰

參加快速升遷方案的考生並不限制其畢業科系，只要成績達到一定標準即可。

⁹ 主要規定見 UK Cabinet Office, *Civil Service Management Code*. 1.1. Recruitment.

¹⁰ 詳見快速升遷網頁 <http://www.faststream.gov.uk>。

由於近年考生人數大幅增加，評量中心案量不堪負荷，二〇〇四年起初次採用線上申請與線上考試的方法進行篩選工作。¹¹ 快速升遷人員進入政府後即在部會中受到每十二個月到十八個月即換職位的快速歷練。大部分在部內歷練，但也可能跨部借調，或到歐洲、私人企業服務一段時間。通常在三到四年內，快速升遷人員即可升到僅次於高級文官團的階級。¹² 優秀的快速升遷人員在短短十年之內就可以升到僅有三千多人的高級文官團中擔任英國的高級文官。

（三）一般行政人員的考選

不論是部會或執行機關的一般行政人員，並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。最常見的情況是，出缺職位會在地方性、地區性及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登廣告。用人機關通常較偏好申請表，而不是採用履歷表來進行審查工作。審查通過的長名單（long listed，意指超過三至五人的名單）人員可能會被請去參加為期一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及為了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。儘管考試方式不盡相同，但這些考試都必須秉持公平、公開的競爭原則。¹³

二、文官管理

英國文官管理制度可分「高等文官」與「一般行政人員」兩部份加以敘述：

（一）高等文官

在文官體系中，由職位最高的約 3,300 個職位（約佔文官總數的 0.7%）組成「高等文官團」（Senior Civil Service），其中包括一般的行政主任／經理及高級專業人員。¹⁴

¹¹ 申請程序包括制式的自我評量、線上申請以及第一階段的線上資格測驗（qualifying test）。接著是在考試中心進行有人監考並使用電腦考試的認知測驗。通過此一認知測驗的考生才能參加在評量中心舉行的評量測驗。評量主考官在評量過程中並無考生的背景學歷資料，而完全以工作測驗來決定分數與排名，以確保考選過程的效度與客觀性。

¹² 詳見 <http://www.faststream.gov.uk>。

¹³ 詳見 <http://www.careers.civilservice.gov.uk>。

¹⁴ 自一九九六年四月起，高等文官（改稱為 Senior Civil Service Group, SCS）定義為：「被

1. 甄補：中央機關高等文官出缺，須公開延攬，傳統以「內升制」甄補，現則兼採「外補制」（一九九六年起常次出缺亦採若干聘任），高等文官之甄補由「高等文官遴選委員會」（Senior Appointments Selection Committee, SASC）主持，該委員會由「文官長」擔任主席，文官（考選）委員、財政部常次等十餘人為委員，助次以上例由文官長呈報首相，但最後由各部部長任命。任命之前各新任人員須與各部會簽約或辦理銓敘升任手續。
2. 聘約：不多於 5% 至 10% 的高等文官或專門人員，是以固定期限合約方式聘用的。在下列三種情形下必須簽訂契約：1.初次被任命為高等文官時；2.升職或加薪後已到達高等文官標準時；3.首次成為「高等文官遴選委員會」成員時。
3. 職位標準與任命程序：第一等（1A）和第二等之任用及升遷，由文官長之推薦，再由首相承認決定。但文官長應接受高等文官遴選委員會之建議。以公開競爭之方式，自民間任命第五等以上之職務時，需取得文官（考選）委員會之認可。四等以下職員之任命及升遷，由各部會依升遷之原則自行決定即可。
4. 薪酬：與所有其他類別的文官不同，高等公務員的薪酬是根據一套單獨統一的薪酬結構發放的。其中常務次長（Permanent Secretaries）的薪資由「常務次長薪酬委員會」決定；其他高級文官的薪資則由內閣辦公室制定，其薪酬係反應該官員在單位中的「工作比重」來評級，通常分為三個主要俸級（pay band）。每個薪酬級別的給付額之上下限由政府參酌「資深文官薪資評估機構」（Senior Salaries Review Body, SSRB）的意見每年做調整。至於高級文官的津貼發放則由單位依其貢獻與價值決定，但仍須經由上述程序報請中央政府核准。整體而言，所有在中央政府任職的公務員薪酬，包含高等文官及常次，已經脫離固定薪酬級別，而是與績效表現掛鉤的。
5. 職等：除常次外，中央並未訂定高等文官職等分類標準，係由各部會或執行機關依照內閣府所定架構下自行規劃。
6. 績效評估：所有高等文官工作績效之衡量，由各部會或執行機關依照內閣府所

首相歸類為高級文官之成員」，其層級即常次（一等）以下至副司處長（五等）計約 3,300 餘名。原則上依一至五等（常次、助次、司處長、執行長、副司處長）方式任用或聘任，各部會高等文官之任免遷調須經「文官委員」與「內閣事務部」同意。

定架構下自行辦理。

7. 退休、延任：高等文官退休年齡一般為六十歲，申請退休人員必須在三個月前以書面提出。但單位主管與執行長則可視健康、效率和是否符合公共利益等條件，經文官長之同意後，彈性延長服務年限。
8. 調動：全職高等文官可被要求調任英國任何高等文官職務，包括派遣海外任職。任職單位亦有權延長其調任之期限。

（二）一般行政人員

高等文官團以外之一般行政人員的管理，就《文官管理法典》條文及內容要點如表 2 所示：

表 2 英國《文官管理法典》（Civil Service Management Code）相關內容

項目	基本原則
甄補	公平、公開、競爭原則(1.1.11)、公務員轉任權利(1.1.13)
工作安排	改兼任或其他形式工作之安排(1.2.1)、試用期決定(1.3.1)
聘約	開始工作後兩個月內應收到書面雇用契約(1.4.1)
退休金、傷殘方案	雇主應提供新任員工充分之相關方案訊息，供其選擇加入(1.4.3)
機會平等政策	禁止因年齡、性別、種族、地域、位階等條件予以歧視(2.1.1)
健康與安全	法律明定雇主對所屬之工作環境之健康與安全(3.1.1)
行為規範	人員行為受相關部會首長管理(4.1.2)、必須誠實、無私履行職責(4.1.3)
等級評定	單位有權自行決定其所屬之職等（級）。(6.1.1)（資深公務員除外）
考績評定	單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。(6.2.1)（必須有助於薪資給付與退場機制之運作）
晉升與轉任	單位有權決定其人員之晉升和垂直轉任。(6.4.1)、依能力、績效晉升轉任原則，並將辦法明載於員工手冊中。(6.4.2)
薪資與津貼	單位有權決定其人員之薪餉，但須考量價值、財政狀況、彈性和績效與報酬相關性等原則。（退休金除外）(7.1.1)
工時、假期與出勤	單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定。(9.1.1)

項目	基本原則
員工調遣	單位有權決定其人員之調動、派遣，包含海外之輪調義務。(10.1.1)
離退職	單位通常會在辭退員工前，給予一段時間之事先通知，除非該職務有任期契約。(11.1.1)
司法協助	除非其它規定，各單位可針對因公涉入訴訟之員工，給予費用或其它扶助。(12.2.1)
其它	「快速升遷發展計畫」人員相關規定(1.5.)；資深公務人員（JESP 分數 7 以上人員）之規定。(5)

資料來源：作者整理自 UK Cabinet Office, Civil Service Management Code.

1. 甄補：各單位依據《文官委員進用法典》，在公平、公開的基礎上甄補最適用的公共服務與外交人員。部會與執行機關有權決定甄補職員的方式與程序，文官委員會仍鼓勵其採取各種創新、彈性、具實驗性的選拔方式。但過程中，由常務次長與執行首長負責把關。所謂公開競爭原則與甄選標準應同時適用現任文官，以及外界人士，不可單獨舉辦封閉式的現任人員考試。若部會或單位內部參加應徵之人員，如與單位整體利益和目標有衝突時，部會或機關可以拒絕任用。
2. 工作安排：除特殊情形，部會與執行機關有權決定自己員工可用兼職或其他可行方式工作。臨時人員之進用，必須是短期內真正的需要，但時間以一年為限，必要時可延長到 24 個月。部會及執行機關有權要求新進人員有試用期，但時間不得超過二年。
3. 聘約：所有新進受雇者，包括新進文官，應於工作後二個月內收到書面契約內容。所有契約內容必須符合一九九六年「僱用權利法案」規範。部會與執行機關有權決定曾經服務公職人員之再任命與復職（對象僅限於歐盟機構回任、軍中退役與國會議員候選人等人員）。
4. 退休、傷殘：雇主會提供新進人員各種退休方案之充分訊息，供其選擇加入。所有新進人員應於工作後兩個月內取得退休方案說明手冊。
5. 行為規範：人員行為受相關部會首長管理，必須誠實、無私履行職責。部會與機構應定義並公佈各單位服務行為規範標準，並要求所屬遵行，以避免影響公

務判斷與廉潔。該行為規範的項目應包含：個人利益與公共職責的可能衝突狀況；可否接受禮物餽贈、款待與受益於第三人；共同持有的相關財產、投資或股份；保密與官方資訊的揭露；參與政治活動之規範；和舉發不法行為的程序與管道。

6. 職等評定：單位有權自行決定其機構人員之數量、職級和職等（資深公務員除外）。而上述決定必需與政府政策與經費預算相符合。
7. 考績評定：單位有權評定其所屬之績效表現和個人潛力。各單位績效評估制度必須能夠辨別表現的滿意程度，以助於薪資給付與退場機制之運作。針對工作表現不佳或能力不足人員，單位應以適當程序處理，當事人可請工會或同事出席聽證，如表現不佳原因與健康因素有關，可按規定申請提前退休，若狀況未改善，可以將其解職。
8. 晉升與轉任：單位（部長與執行長）有權決定其人員之晉升和垂直轉任。但定期契約聘任人員之晉升與轉任，必須符合《文官委員進用法典》之規定（公平、公開、適任）。
9. 薪俸與津貼：有別於公務員固定薪酬級別制度，一九九五年起實施薪俸分權化與彈性化政策，全面授權各部會及執行機關自訂俸表。單位有權決定其人員之薪俸制度，但須考量單位需求、政府整體政策與財政狀況、個人績效與報酬掛鉤等原則。並應向內閣府報備。該新制度於實施後三年必須做一評估，隨後每三年重新評估成效。全面廢除按年自動增薪作法，改以各種與績效表現掛鉤的制度。單位可以實物獎勵員工之表現，但須以合理與不引發爭議為原則。單位可依規定辦理員工預支薪水、自動減薪與租用公家房舍等。
10. 工時、假期與出勤：單位有權決定其工時、假期與出勤率等相關規定。（包含生育、因公傷病等相關規定）各單位有權制定償還或補貼員工因公之支出，如：差旅費、搬遷費、賦稅與保險補助。
11. 調動派遣：單位有權決定其人員之調動、派遣，以及派遣之時間，包含海外之輪調義務，且應將相關規定與義務告知新進人員，並詳列於書面契約中。單位有權決定所屬人員在部會與執行機構之間的轉任，但必須確認此符合單位與員工之利益、人員之適才適所，以及是否與《文官委員進用法典》之規定衝突。政府鼓勵公務機關與民間機構之間的人才交流、借調。各部門對人員之調遣

（或裁員），須依據「效率與調任支援方案」（Efficiency & Relocation Support Programme, ERSP）所制定之原則辦理。¹⁵ 內閣府應隨時公告其它公務單位職缺現狀。

12. 離、退職：在實務上，單位通常會在員工離、退職前（因年齡、效率、紀律試用屆滿、或傷病等因素），給予一段時間之事先通知，除非該職務為明定任期之契約。該通知之時間長短視服務年資而有不同。如為強迫性終止僱用契約，其通知其為六個月（契約期限不滿六個月，則以剩餘時間為通知期）。強迫性離職人員，年齡超過六十歲，服務年資在十年以內，給予十二個月事先通知；年資十年到二十五年間，通知期九個月。但以不超過六十五歲為原則。單位通知人員離職時，應充分告知其有向文官申訴委員會申訴之權利。

三、非部會行政組織—「公共機構」

英國 NDPBs 人事制度詳則列在《公共機構：給政府部會的指引手冊》（*Public Bodies: A Guide for Departments*）的第五章。該手冊指出英國公共機構中，只要是負責執行、管制或商業功能的法人團體，通常都有權雇用自己的職員，但這些職員不具有公務員身份。這些法人團體可建立自己的人事制度，這種人事自主權通常在其設置法規上有詳加說明。但主管部會也會鼓勵這些法人團體的人力資源管理實務，能夠符合對公務員要求的最起碼標準。以下就英國行政公共機構（Executive NDPBs）人事制度的相關原則簡要說明（UK Cabinet Office, 2006: 2-10）：

- （一）甄補：Executive NDPBs 甄補職員方式有二：1、由該法人團體招募自己的員工；2、從主管部會以借調方式，甄補具公務員身份的員工。當各個 Executive NDPBs 可依自己的人事制度來甄補員工時，其主管部會可建議該法人團體複製其主管部會的人事制度，或盡可能朝相似的制度來設計。如果當新設立的 Executive NDPBs 為了在短期過渡階段能很快獲得所需要的人力，可由主管部會來提供人力方面的支援，但這種作法是在例外的情況下才得以為之。

¹⁵ 由內閣府頒布之「效率與調任支援方案」（Efficiency & Relocation Support Programme, ERSP），其主要目的在與公務部門、機構或非部會公共機構共同合作，提高效率 and 人員配置效能，以減少強迫性裁員的機會。

- (二) 雇用條件：由於 Executive NDPBs 的大部分雇用條件須獲主管部會部長簽署才擁有法規效力，因此，任何雇用條件的變更也須獲得部長的同意。
- (三) 行為規範與守則：所有 Executive NDPBs 均須依據《公共組織團體：給政府部會的指引手冊》所附的「執行性質的非部會公共組織職員守則範本」(the Model Code for Staff of Executive Non-departmental Public Bodies) 來制訂其本身職員的行為守則規範。其行為規範的項目應包含：個人利益與公共職責的可能衝突狀況；可否接受禮物餽贈和款待；共同持有的相關財產或股份；官方資訊的揭露；政治活動；舉發不法行為的程序與管道。
- (四) 績效管理與評鑑：所有公共組織必須要有適當的績效管理與評鑑制度。主管部會必須決定每個法人團體主要的績效領域為何，以及如何在個別基礎上來進行評量。目前有許多績效管理方案可供參考，但主管部會的績效管理制度可作為第一優先的考量。
- (五) 薪酬：所有 Executive NDPBs 的薪資制度設計與薪資調整政策，須參考英國財政部每年所發佈的《公務員薪酬支付與調整指南》(Civil Service Pay Remit Guidance)，有些法人團體在設置法規上甚至規定須獲得財政部之核准，特別是對執行長的薪資進行調整時，需要獲得財政部第一政務次長之核准。當有些法人團體的退休金制度參加「主要公務員退休金方案」時，由於其薪資政策會影響未來的退休金狀況，因此須獲得內閣府公務人員年金處的核准。
- (六) 退休金：基本上，每個法人團體都可將其退休金制度以契約外包的方式，參加不同的退休金方案。例如：參加私人保險公司所推出的退休基金方案，或是加入「主要公務員退休金方案」。但如果有些法人團體的財務經費絕大部分是仰賴政府公共經費之補助，則主管部會將對其退休金制度保留較大的控制權，以確保這類法人團體的退休金制度能符合公務員的退休金政策。

四、小結

以上三小節分別探討現行英國公共服務人員（含高等文官、一般行政人員及公共機構人員）之甄選、規範與管理。基本上，可以看得出制度所呈現的變與常。

首先，在考選方面，目前英國公共服務所仰賴的契約聘僱人員，各單位可以自

行決定員額及進用方式；彈性的甄選方式，改善傳統文官專才不足的狀況。快速升遷方案，亦改變過去以年資為導向的文官制度，透過此管道，大約十年之內就可以升為高級文官團成員，讓各單位可以羅致和培養更多適合和具有競爭力的人員。但英國文官制度仍保留約三千多名的高級文官，以維持文官系統的穩定性；所有公共服務人員的考選，仍嚴格要求傳統的公平和公開性，使不致於濫用制度；而為了維持文官體系的衡平，契約人員轉任文官仍有許多限制。制度論者認為行為者之所要求制度變遷，目的是為了降低交易成本與風險。制度興革與行動者之間的關係，其實是循環互賴，並相互影響，以維持其既有的利益。這點從個案中可以獲得驗證。

其次，在公共服務人員的管理上，一般文官和契約聘用人員大體上均適用或比照《文官管理法典》的相關規定。但依現行辦法，不管在甄選、考績、薪酬和契約內容，均具有很大的彈性。和以往最大的差別是公務員的薪酬，包含高等文官及常次，從過去的固定薪酬制改為目前與績效表現掛鉤的制度。但在彈性的同時，公務人員的退休福利與安全保障上，均不亞於過去的文官制度。即使是服務於各「公共機構」的人員，雖然不具有文官身份，但主管部會也會鼓勵這些法人團體的管理和福利，能夠符合對公務員要求的最起碼標準。另外，針對公共服務人員的倫理規範和行為準則，也延續著十九世紀《諾斯考特—崔佛利恩報告》以來的基本價值。¹⁶

伍、成效、問題與影響

整體而言，英國文官制度改革自一九八〇年代以來，已經確立以私部門人力資源管理方式的原則。在此潮流下，其文官制度呈現了以下趨勢：（一）文官體系人員的精簡；（二）文官體系管理由中央集權朝向部會分權；（三）文官終身雇用制度漸由定期契約取代；（四）文官來源多元，朝向職位公開、開放競爭；（五）薪資制度朝向彈性與績效管理；（六）文官考選朝向部會分權（OECD, 2004）。

¹⁶ 除《文官管理法典》第四章之條文及內容外，也規定公務人員必須謹守一九九五年諾倫委員會報告（the Nolan-Report）所揭示的公職人員生活標準—「公職生活的七大準則」（The Seven Principles of Public Life），即：無私、清廉、客觀性、課責性、開放性、誠實及領導性（Nolan Committee, 1995）；see also（http://www.rottenCouncil.co.uk/nolan_report.htm）。

在學術與實證研究上，對英國文官制度改革的總體評價較為正面，但對於行政執行機構之公共服務功能則有正反兩面的看法。

在總體評價上，首先是英國內閣部部長（Cabinet Secretary）Sir Andrew Turnbull 在二〇〇五年六月總結其過去五年文官改革的諸多成果，其中與文官制度較為直接關聯的包括（UK Cabinet Office, 2005）：

- （一）落實策略途徑：已有九個部建立五年期的策略方案。
- （二）強化公民素質：強化高級文官訓練，招募外才。
- （三）更為專業化：在人力資源、資訊科技及財政方面均引用世界級專家改進公部門服務。
- （四）改進管制法規：降低行動成本，使管制檢查及執法合理化。
- （五）聯合性政府（joined-up government）：整合法院服務之人員、組織及建設等以聯合改進司法及審判體系。

另外，世界銀行二〇〇五年的「政府治理能力調查報告」對英國政府的治理能力給予極高評價，其中就六項治理指標，包括政府效能、合法統治、民意與課責、政治穩定、管制品質及評估，都相當肯定英國政府的表現（Kaufman *et al*, 2005）。顯見英國文官制度在過去二十多年的改革，頗具成效，且已成為各國學習、模仿的對象。

針對契約彈性用人制度，或更具體地說，對英國公共服務「執行機關化」的探討可分二方面來看：

第一、執行機關制度對文官制度的衝擊面探討（Theakston, 1995; Winstone, 2003; Richard & Smith, 2004）。公共服務執行機關化後，以往統一的公務系統從此變得分散，公務人員的單位認同漸漸取代對服務本身的認同，這以往只會發生在地方及較基層人員，但現在連倫敦的中央層級人員也有這個現象。執行機關制度開放更多的契約公務人力，漸漸縮減高級文官職缺，導致越來越多的公務員開始對他們生涯做規劃，不論是離職或轉任的情形越來越頻繁。另外，因為公務人員受到單位部長恩庇的機會越來越少，也導致公務人員和部長之間的關係有了轉變（Vandenabeele & Horton, 2005: 16）。

但這些改變是一個漸進的過程，如同堆砌磚塊一樣（the process of layering），為一種循序漸進的轉變過程。Theakston（1995）以掌控廣大資訊及電信事業的執行

機關 FMI 為例，發現財政部在起初對該單位主管仍擁有絕對的影響能力，雖然營利是該公司首要目標，但還不至於立即挑戰政府權力機制和違背現存的公務倫理。但續階計畫的執行，更進一步挑戰傳統的公共服務特質（public service ethos），英國財政部開始漸漸失去主導能力，最後，自己反而也變成被改革的一部分。

第二、執行機關制度執行面上的探討。肯定者認為英國執行機關以契約進用約聘人員代辦公共服務，是提供一個快速且便利的方式解決人力短缺問題，同時可減少人員甄選和試用的支出。然而，這個模式也可能為管理者和受雇者帶來一些潛在的難題（Kim & Kirkpatrick, 2008: 334）。例如：Hoque Kim 與 Ian Kirkpatrick（2008: 331）曾主持一項針對英國執行機關運作及其公共服務提供之大型研究，研究對象分屬倫敦區、北英格蘭地區（非都會區）及其它大都會區之三組衛生與社工服務團隊，研究過程也對執行機構基層工作者、機構管理者和前管理者進行 35 次訪談，研究期間為二〇〇四年三月至二〇〇六年三月。研究主要目的有二：第一，何以會有越來越多的行政執行機關投入公共服務？第二，這個改變對公共管理和服務提供的影響為何？調查發現：

- （一）英國政府在公共行政、衛生和教育部門所雇用的定期契約臨時人員，從一九八四年到二〇〇五年間增加了 82%，其中國家健康保險（NHS）約聘人員 5 年成長 3 倍（1997-98~2002-03），社工人員亦是類似情況。
- （二）由於勞力市場緊縮，政策面和供需面導致近年來短期契約人員薪資待遇提高，專職文官反而傾向轉任契約人員。
- （三）目前許多契約聘用人員已充任中階管理要職，改變過去只有永業專職人員才能擔任核心專業的角色。

對此，Kim 與 Kirkpatrick（2008）認為任用契約人力從事公共服務利弊參半。在有利方面，可以維持公共服務傳送的基本水準，並可能提供一套有效率的甄選和試用機制；代價則是，這些人可能缺乏單位組織的特定勝任能力、經常及無預警的人員變動、凝聚力與認同感相對較低，以及有時候反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。因此，該研究結論建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為在此問題上，「成本代價高過於獲得之利益」（Kim & Kirkpatrick, 2008: 341）！

彭錦鵬（2000; 2005：35-61）認為英國文官制度的改革層面已超越建立與維持

合理的人事制度而已，並更進一步追求行政成果、策略性的管理和更堅強的領導。朱愛群等人（2003：38-39）在研究各國以契約進用公務人力制度時認為：英國各機關首長依彈性原則自行進用短期契約人力，對於政治生態與行政文化迥然不同的我國而言，相當值得借鏡。而且英國嚴格限制契約任期的規定，亦可避免「臨時人員永業化」的現象。席代麟（2007：40）則也認為英國人事制度的新人力資源彈性管理，確實帶來效率、增加顧客回應性與有效淘汰機關冗員，但也不可避免地會帶給員工的不安全感。

許多學者從公共服務品質的角度上看，例如 Boxall 與 Purcell 認為機關中之臨時契約人員較少致力於「專業角色」，並且契約進用公務人力模式將傷害公部門雇用制度之穩定性，也與公共服務之內涵背道而馳（Boxall & Purcell, 2003）。Ward 等人（2001：15-16）認為契約公務人力制度導致機關人事不穩定，影響服務品質；而且契約人力對未來不安定感較高，也較少對組織投入和認同。Coyle-Shapiro 與 Kessler 兩人（2002：77-101）也發現由臨時人員擔任與民眾接觸的第一線服務人員，品質堪慮，最終將造成公部門技能的空洞化。

Purcell 等人（2004：718）從制度對組織的衝擊上看，發現該制度實施後，永業人員熱衷於轉任較高薪的執行機關人員，將導致文官服務熱忱、自我存在的價值降低，而公共服務人員流動性高，將損害機構核心職能，耗損人力資源與社會資產。Rubery（2005）研究指出，機關內之約聘人員和永業人員之間因同工不同酬與不平衡感，可能導致衝突。Douglas（2003）則從成本的角度考量，發現任用契約人力後，單位薪資成本會因之增加，一些間接成本將隨執行機關的執行工作而陸續出現。

綜合而言，多數研究認為英國文官制度改革，尤其是以短期契約人員從事公共服務的趨勢不至於改變，但仍有許多疑慮。質疑者呼籲要增加公共服務人員雇用之穩定性，才能確保服務的持續與品質；同時，也認為太依賴這類約聘雇人員，對長期公共服務的提供具有負面衝擊，最終將傷害公務單位之固有能力和特質。茲將相關評估意見整理如表 3。

表 3 對英國進用臨時契約人員從事公共服務之評估

研究者	評估意見或結論
彭錦鵬	(一) 使英國文官體系重視績效表現的文化漸漸確立。 (二) 英國文官體系跳脫傳統的職等和薪資結構，逐步轉化成績效薪俸制度，並以核心職能、專業能力角度改變傳統的甄選制度。 (三) 英國文官制度的改革層面已不再只是建立與維持合理的人事制度而已，而是更進一步追求行政成果、策略性的管理和更堅強的領導。
朱愛群等人	(一) 英國嚴格限制契約任期的規定，可避免「臨時人員永業化」的現象。 (二) 英國短期契約人力在進用上，可由機關首長依彈性原則自行進用，對於政治生態與行政文化迥然不同的我國而言，相當值得借鏡。
席代麟	英國人事制度的新人力資源彈性管理，確實帶來效率、增加顧客回應性與淘汰冗員，不過這也不可避免地會帶給員工不安全感。
UK Cabinet Office	(一) 落實策略途徑。 (二) 強化公民素質。 (三) 更為專業化之服務。 (四) 改進管制法規、降低行動成本。 (五) 政府之整合性增加。
Kim 與 Kirkpatrick	(一) 任用契約人力從事公共服務利弊參半。 (二) 效益：維持服務傳送的基本水準；提供一套有效率的甄選和試用機制； (三) 代價：這些人可能缺乏勝任能力；經常及無預警的人員變動；凝聚力與認同感相對較低；反而成為專職人員的工作負擔與壓力來源。 建議：「當進用臨時契約人員成為不可避免的時候，增加更多的永業人員可能是較好的選項。」因為「成本代價高過於獲得之利益」。

研究者	評估意見或結論
Boxall 與 Purcell	(一) 臨時契約人員較少致力於「專業角色」。 (二) 此模式將傷害公部門雇用制度之穩定性； (三) 此模式與公共服務之內涵背道而馳。
A. Douglas	(一) 任用契約人力單位薪資成本會因之增加； (二) 一些間接成本將隨執行機關的執行工作而出現。
Coyle-Shapiro 與 Kessler	(一) 由臨時人員擔任與民眾接觸的第一線服務人員，品質堪慮。 (二) 將造成公部門技能的空洞化。
Ward 等人	(一) 人事不穩定，影響服務品質。 (二) 契約人力對未來不安定感較高，較少對組織的認同和投入。
Purcell 等人	(一) 永業人員熱衷於轉任較高薪的執行機關人員，導致服務熱忱、自我存在的價值降低。 (二) 流動性高，損害機構核心職能，耗損人力資源與社會資產。
J. Rubery	約聘人員和永業人員之間因同工不同酬與不平衡感，可能導致衝突。

資料來源：作者自行整理

當然，針對短期契約任用制度的負面效應，亦有人提出許多解決方案，端賴為政者如何選擇因應。例如：Douglas (2003: 5) 認為要減少過度依賴短期契約人力，應增加長期契約內容之吸引力，以甄聘足夠之永業人員。否則，公共服務終將演變成「不安定的團隊，充斥著臨時雇員，搭配了一、兩位專職員工，由一個坐困愁城的主管領導著！」Mallon 與 Duberley (2000: 43) 則建議應給予短期約聘人員「特別關注」，從嚴挑慎選、增加訓練、溝通、回饋和整合等方面著手，「用時間換取認同」，幫助約聘僱人員增加績效與向心力。另外，針對短期契約人員專業投入不足問題，Pearce (1993: 1082-96) 認為可以「罰則」方式規範；Coyle-Shapiro 與 Kessler (2002) 建議以「額外付薪」(extra pay) 或「假期」方式解決。然而，行政機關常受制於法規、預算等框架諸多限制，這些作為的效果總是有限，尤其是

地方行政機構。

綜上所述，可以獲得以下結論：第一、英國文官制度變革乃建基於舊有制度和基礎之上，改革只是過去制度的一種補充。在一九七九年保守黨執政後，英國文官制度面臨許多挑戰和轉化，例如：執行機關化的衝擊；公共服務的管理主義化和市場化影響；更開放和透明的公共服務，以及對政治和政黨的忠誠等（Vandenabeele & Horton, 2005: 16-17）。布萊爾政府的「現代化政府」，承續保守黨政府強調的新公共管理精神，和公私部門之間的夥伴關係，但也注意到公共服務過分偏重市場的弊病，因此強調走「第三條路」（The Third Way），尋求一個更加整合的政府（jointed-up government）。但所謂整合性的政府也意味著一種新舊之間的妥協，民意的壓力和大眾媒體的鼓吹，成為這個改變的最大動能（momentum）。第二、決策者對英國文官制度改革路徑的選擇，受歷史脈絡的制約和影響甚深。布萊爾政府的文官制度改革，強調民主、服務、道德的價值，即是以政治取向修正過去保守黨政府的市場取向（范祥偉，2006：125）。他的現代化政府重新強調公務倫理與價值的重要性，換言之，英國傳統的文官制度遂成為一個「自變項」，也會倒過來影響組織、團體或個人的行為。在公務官署逐漸變成政策執行機關、外來政治顧問漸漸取代高級文官角色的同時，傳統文官服務的價值仍然是這些變遷的核心基礎。

柒、結論

綜合上述對英國文官制度改革的探討，尤其是契約化、彈性化公務人力制度之分析，因資源和時間限制，仍無法深入探索全貌，但亦可得到以下結論：

一、就制度和法規面而言：

- （一）英國各部會自行決定進用定期任用、短期進用等契約性人員，並適用《文官管理法典》（CSMC）。
- （二）執行機構之人事管理，仍適用《文官管理法典》，但「非部會公共組織」（NDPBs）之人事管理，則另定於《公共組織機構：給政府部會的指引手冊》（*Public Bodies: A Guide for Departments*）。
- （三）CSMC 適用於在執行機構內工作的公務員，由外界甄選的人員則另定人事管

理規則，NDPBs 的職員則不具有公務員身分。

二、就進用條件和薪資福利而言：

- (一) 執行機構和非部會公共組織（NDPBs）內的職員，除常任文官續任和轉任外，短期契約的人員越來越多。
- (二) 英國公務人員除高級文官外，其他文官中如屬競爭考試難以羅致之高級專才或臨時性職務，亦得以不公開方式或「快速升遷發展方案」甄選任用，但如屬短期任用或借調人員，最長不得逾五年。
- (三) 執行機構人員之薪資福利、晉升和退休等人事管理事項，均適用「文官管理法典」規定，而「行政型」NDPBs 人員之招募、雇用條件、績效管理和薪資退休等人事管理事項，則適用「公共組織機構：給政府部會的指引手冊」，制度相當健全。

除了制度面上的結論之外，本文亦發現英國歷次文官制度改革實為一種循序漸進的轉變過程。一九七九年保守黨執政後，英國文官制度受管理主義影響，朝向市場化發展，公共服務因此變得更開放、更透明。尤其是續階計畫實施後，由執行機關扮演公共服務的主力角色，讓英國文官制度面臨重大的挑戰。一九九七年新工黨政府上台後，推動「現代化政府」，承續保守黨新公共管理的精神，強調公私部門之間的夥伴關係，但也刻意修正前政府過於強調市場的弊病，尋求一個新舊妥協的整合型政府。本文從制度主義的角度分析，認為英國文官制度變革，是對過去制度的一種補充，實際上是在舊有制度和基礎之上進行的。換言之，當前彈性化的英國文官制度，具有創新的成分，但也同時延續過去的傳統服務價值。

英國文官制度改革最重要的契約性公共服務人力制度實施至今，歷經四位首相，已超過二十年之久。多數研究認為英國文官制度改革，尤其是以短期契約人員從事公共服務的趨勢不至於改變，但仍有許多疑慮。主要有：公共服務執行機關化後，造成公務系統分散，公務人員的認同改變，越來越多的公務員離職或轉任，公務人員和部會之間關係的轉變等。這些都將傷害公務單位之長期與固有能力和特質。若從精簡、效率和彈性的功能上看，上述改革已頗具成效，許多國家政府也把英國彈性化、契約化公共服務人力制度視為提昇政府效率和效能的主要制度參考，但其它政府，包括我國欲推動類似制度時仍普遍存在著許多疑慮。其中主要問

題有：是否會動搖長久以來重視之功績用人價值？是否會導致用人浮濫，人事成本不減反增？是否會造成「臨時人員永業化」現象？契約性人力是否會因保障較少，而績效表現較差？契約性人力與永業性人員之間是否會有利益衝突，形成管理難題？

若根據英國的實施結果來分析，上述問題的答案是正負參半的。其中，「契約性公務人力制度是否會動搖長久以來重視之功績用人價值？」和「契約性人力與永業性人員之間是否會有利益衝突，形成管理難題？」兩問題上，其答案是肯定的。以英國為例，彈性化的公共服務人力制度，已經造成文官制度和公共服務人力結構性的改變。再者，「是否會造成臨時人員永業化現象？」之疑慮，則似乎可以用訂定契約期限方式加以避免，如英國短期進用或借調公務人員，最長不得逾五年的限制。至於「是否會導致用人浮濫，人事成本不減反增？」和「契約性人力績效表現較差？」兩個問題的答案，則會視制度設計和不同的管理方式而異。

在對英國公共服務契約性人力運用施行經驗的分析後，筆者認為：制度移植的成敗關鍵在於是否具有相應的憲政模式、政府體制和配套措施諸多影響變數，並非每一個案都能實施以不成文憲法為主體的英國政府模式，若現行英國契約性公共服務人力制度在屬於大陸法系的我國實施，甚至有可能衍生出是否違憲的爭議。比較適當的作法是尊重歷史，集思廣益，尋求完整配套措施，才是正確途徑。

參考文獻

- 朱愛群、劉嘉發、楊文振、呂秋慧、洪哲男等（2003）。**契約進用公務人力之範圍、甄選、權利及義務之研究**。考試院研究發展委員會專題研究成果報告。
- 考選部（2005a）。**各國公務人員考試制度比較研究**。台北：考選部。
- 考選部（2005b）。**WTO、瑞士、英國考選機關及組織參訪報告**。台北：考選部。
- 林水波、陳志瑋（2000）。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會科學集刊**，第12卷第2期，頁237-280。
- 柯三吉（2008）。我國國家公務員選用制度變革之策略性議題：美英日三國改革經驗與啓示。**考銓季刊**，第54期，頁1-13。
- 范祥偉（2004）。**英國文官制度改革之研究（1979-2003）**。國立政治大學公共行

- 政學系博士學位論文，未出版，台北。
- 范祥偉（2006）。英國文官制度改革與考選制度發展（1979～2004）。**國家菁英季刊**，第2卷第1期，頁119-139。
- 席代麟（2007）。**政府契約性用人制度之研究（期末報告）**。台北：行政院人事行政局。
- 張世杰（2006）。**OECD 主要會員國行政法人制度：英國、法國、紐西蘭、荷蘭、美國、瑞典**。行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯報告。台北：行政院人事行政局。
- 許南雄（1998）。各國中央機關「組織與員額」精減之比較。97 年 8 月 20 日取自**國策研究院**，網址：<http://www.inpr.org.tw/publish/abstract.htm>。
- 許南雄（2002）。**各國人事制度**。台北：商鼎文化。
- 郭昱瑩、蘇文信（2008）。全球化下考試制度研析：兼論美、英、日、韓經驗。**考銓季刊**，第54期，頁54-65。
- 彭錦鵬（2000）。英國政署之組織設計與運作成效。**歐美研究**，第30卷第3期，頁89-141。
- 彭錦鵬（2003）。英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討。**政治科學論叢**，第18期，頁71-100。
- 彭錦鵬（2005）。從英美等國文官制度發展探討我國文官制度改進方向。**國家菁英季刊**，第1卷第3期，頁35-61。
- 劉坤億（2001）。**英國政府治理模式變革之研究**。國立政治大學公共行政學系博士學位論文，未出版，台北。
- 劉坤億（2003）。英國柴契爾政府改革背景與理念的探索。**行政暨政策學報**，第36期，頁81-118。
- 蔡秀涓（2002）。政府部門人力資本理論與應用。**東吳政治學報**，第14期，頁135-166。
- 蔡秀涓（2005）。英、美、加高級文官之考選與晉用制度。載於彭錦鵬，**高級文官考選與晉用制度之研究**（頁47-88）。台北：考試院研究發展委員會。
- 蘇偉業（2007）。管理主義下的政府機關人力彈性化：台灣與香港政府機關契約人力制度之比較分析。**公共行政學報**，第23期，頁29-66。

- Boxall, P., & J. Purcell (2003). *Strategy and Human Resource Management*. London: Palgrave.
- Burnham, J., & R. Pyper (2008). *Britain's Modernised Civil Service*. London: Palgrave Macmillan.
- Cabinet Office (1999). *Modernising Government*. London: HRM Stationery Office.
- Citizen's Charter (1991). Cm 1599. London: HMSO.
- Coyle-Shapiro, J., & I. Kessler (2002). Contingent and Non Contingent Working in the Local Government: Contrasting Psychological Contracts. *Public Administration*, 80(1): 77-101.
- Cunningham, J. (1999). Introduction by the Minister. In UK Cabinet Office, *Modernising Government*. (p. 5). London: TSO.
- Douglas, A. (2003). *Is Anybody Out There? Recruitment and Retention in Social Care in London*. London: Community Care.
- Hall, P. A., & R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Horton, S. (1996). The Civil Service. In D. Farnham, & S. Horton. *Managing the New Public Services*. Basingstoke: Macmillan.
- James, O. (2004). *The Executive Agency Revolution in Whitehall*. London: Palgrave Macmillan.
- Kaufman, D., A. Kraay, & M. Mastruzzi (2005). Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (Volume 1 of 2). *Policy Research Working Paper*, No. WPS3630. World Bank.
- Kim, H., & I. Kirkpatrick (2008). Making the Core Contingent: Professional Agency Work and Its Consequences in the UK Social Services. *Public Administration*, 86(2): 331-344.
- Mahoney, J., & D. Rueschemeyer (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mallon, M., & J. Duberley (2000). Managers and Professionals in the Contingent Workforce. *Human Resource Management Journal*, 10(1): 33-47.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political life. *American Political Science Review*, 77: 281-297.
- Nolan Committee (1995). *Standards in Public Life: First Report of the Committee on*

- Standards in Public Life*. London: HMSO.
- North, D. C. (1990). *Institutions: Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD Human Resources Management Working Party (2004). *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.
- Pearce, J. L. (1993). Towards an Organizational Behaviour of Contract Labourers. *Administrative Science Quarterly*, 36(5): 1082-96.
- Peters, B. G. (2000). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Continuum.
- Pierson, P. (2000a). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Pierson, P. (2000b). The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance*, 13(4): 475-499.
- Pilkington, C. (1999). *The Civil Service in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Purcell, J., K. Purcell, & S. Tailby (2004). Temporary Work Agencies: Here Today, Gone Tomorrow? *British Journal of Industrial Relations*, 42(4): 705-25.
- Richards, D. (2007). *New Labour and the Civil Service: Reconstituting the Westminster Model*. London: Palgrave Macmillan.
- Richards, D., & M. J. Smith (2004). The Hybrid State: Labour's Response to the Challenge of Government. In S. Ludlam, & M. J. Smith (Eds.), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair* (pp. 106-125). Basingstoke: Palgrave.
- Rubery, J. (2005). Labour Markets and Flexibility. In S. Acroyd, R. Batt, P. Thompson, & P. S. Tolbert (Eds.), *The Oxford Handbook of Work and Organization* (pp. 31-51). Oxford: Oxford University Press.
- Steinmo, S., & K. Thelen (1995). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen, & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Theakston, K. (1995). *The Civil Service since 1945*. Oxford: Blackwell.

- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In J. Mahoney, & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208-240). Cambridge: Cambridge University Press.
- UK Cabinet Office (1999). *Modernising Government*. London: TSO.
- UK Cabinet Office (2005). *Delivery and Values: One Year On*.
- UK Cabinet Office (2006). *Public Bodies: A Guide for Departments*.
- UK Cabinet Office. *Civil Service Management Code*.
- Vandenabeele, W., & S. Horton (2005). *The Evolution of the British Public Service Ethos: A Historical Institutional Approach in Explaining Change*. Paper presented at Joint EGPA-ASPA Conference: Ethics and Integrity of Governance - The First Transatlantic Dialogue, Leuven, Belgium.
- Ward, K., D. Grimshaw, J. Rubery, & H. Beynon (2001). Dilemmas in the Management of Temporary Work Agency Staff. *Human Resource Management Journal*, 11(4): 3-21.
- Winstone, R. (2003). *Research Paper 03/49: Wither the Civil Service?* London: House of Common Library.

The Flexible Strategies of the UK Public Service Reforms: A Historical Institutional Approach Analysis

Rong-Yang Huang^{*}

Abstract

UK civil service system which was established by the Northcote-Trevelyan Report in 1854 has dramatically changed since the reforms in the past two decades. Since the Next Steps programme and agency model have become core strategies of civil service reform from 1988 onward, the drift in civil service towards more flexible forms of private sector human resource management has been widely noted. This paper uses institutionalist framework to explore the UK civil service reforms since 1979, and argues that these changes were based on previous institutional arrangements and historical processes. Apart from members who work in core departments, nearly 80 per cent of UK civil servants are now employed in various agencies, state-run enterprises or the NDPBs. In recent times, using short-term contract employees for public services delivery has become more obvious in the public sector. Some argue that contract workers play an important role in filling vacancies, helping to maintain the levels of service delivery. In addition, their use offers a better chance for the UK to establish performance-oriented culture in public services. Others argue against this, however, saying they in-

^{*} Assistant professor, Department of Public Affairs Management, Kainan University.

crease both personnel and operational costs significantly. A further risk is that growing dependency on contract workers may be undermining the very functions of government offices and their competencies.

Keywords: UK civil service, public service employment, Next Steps, Agency model, new institutionalism