



公共管理

英國文官體制的再造

Public Management: Reinventing Civil Service System in the United Kingdom

黃臺生◎著



POLIS
POLIS

D130-13
2006/

公共管理

——英國文官體制的再造

黃臺生 著



著 者／黃臺生

出 版 者／揚智文化事業股份有限公司

發 行 人／葉忠賢

總 編 輯／林新倫

執行編輯／晏華璞

登 記 證／局版北市業字第 1117 號

地 址／台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6

電 話／(02)2366-0309

傳 真／(02)2366-0310

E - m a i l／yangchih@ycrc.com.tw

網 址／<http://www.ycrc.com.tw>

郵撥帳號／19735365

戶 名／葉忠賢

印 刷／偉勵彩色印刷股份有限公司

法律顧問／北辰著作權事務所 蕭雄淋律師

初版一刷／2003 年 12 月

定 價／新台幣 350 元

I S B N／957-818-567-7

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究



序 言

自一九八〇年代以來，在公共管理領域中發生了全球性的政府改革風潮，此種全球性改革的趨勢有其雙重的意義。第一，推動政府改革的國家數目是相當的多，從英國、美國以及參加經濟合作暨發展組織（OECD）等先進國家，到開發中與第三世界國家都大力推動這種改革計畫，其範圍是全球性的。第二，在改革方法與策略上較過去的改革更為激進與徹底。故學者D. F. Kettl指稱目前世界各國正發生一場「全球性的公共管理革命」（the global public management revolution）。

全球公共管理革命的出現，不僅在理論上象徵著公共行政知識領域的創新，而且在實務上亦意味著政府改革行動的落實，此種政府改革運動，學者稱之為「公共管理改革」或「政府再造」或「政府轉型」或「行政現代化」。用詞雖不一，但所代表的對象是改造「政府」，並以「小政府」為走向，將過去政府大小通包的治理型態，轉變由社會或民間來承擔，策略上採取「民營化」、「市場競爭」、「組織精簡」等作法，希望提高行政效率與服務品質，以建立一個「企業型的政府」。

筆者任職於行政院人事行政局科長時，參加行政院「培養社會科學高級人才進修計畫」項下之考試倖獲錄取，於民國七十四年八月奉派赴美國紐約大學攻讀博士學位，學習期間對於當時新



興的學科——「公共管理」之理論深感興趣，加以任職於政府部門的緣故，對於公共管理的實務，尤其是英國與美國政府再造，特別留意與關切。回國之後，筆者對於上述兩國的公共管理改革寫了相當多篇的文章，先後在相關的期刊雜誌中發表，經過整理，特選出英國公共管理改革的部分，以《公共管理——英國文官體制的再造》為本書的書名，期望對我國目前推動的政府再造有所助益。本書彙集多篇公共管理實務方面的研究，只是一個小小起步而已，今後還有漫長的路要努力前進。

值此付梓之際，筆者要向栽培與愛護我的諸位師長與長官致謝，也要向對我鼓勵有加的家人與朋友們表示謝忱。又承蒙揚智文化事業股份有限公司總經理葉忠賢先生與總編輯林新倫先生的玉成，本書始得如期付梓，謹此一併致謝。作為研習公共管理的後學，就所見所學發表議論，未必持平中肯，本書內容如有偏誤疏失之處，尚祈諸位學者專家與讀者不吝賜教。

黃臺生

民國九十二年九月

目 錄

序 言 i

第一章 英國中央行政機關的組織及其權力 1

- 第一節 英國簡介 2
- 第二節 英憲根本精神 3
- 第三節 政府組織體系 6
- 第四節 英王和樞密院 6
- 第五節 首相和內閣 13
- 第六節 部長和部 27
- 第七節 結語 45
- 參考書目 46

第二章 英國中央人事主管機關組織與職掌的演進 49

- 第一節 前言 50
- 第二節 第一階段（1855-1968）的組織與職掌 51
- 第三節 第二階段（1968-1981）的組織與職掌 55
- 第四節 第三階段（1981-1987）的組織與職掌 58
- 第五節 第四階段（1987-1992）的組織與職掌 61



第六節 第五階段（1992-1995）的組織與職掌 63

第七節 第六階段（1995.7-）的組織與職掌 66

第八節 結語 69

參考書目 71

第三章 英國新的政府機制——執行機關 73

第一節 前言 74

第二節 續階改革的背景 75

第三節 續階改革的經過 79

第四節 執行機關建置的過程 84

第五節 執行機關的架構 85

第六節 執行機關的適用範圍 88

第七節 評述 90

第八節 結語 95

參考書目 96

第四章 英國文官及其行政 101

第一節 前言 102

第二節 文官制度的演進及其原則 103

第三節 文官的進用及其改革 107

第四節 文官與部長之關係 115

第五節 文官的權力 121

第六節 結語 126

參考書目 127

第五章 英國三次重大文官改革 131

第一節 前言 132

第二節 西元一八五四年的「諾斯考特與崔維萊恩報告」 133

第三節 西元一九六八年的「傅爾頓報告」 142

第四節 柴契爾政府的「管理革命」 148

第五節 文官改革的本質 156

第六節 文官改革的規模 158

第七節 文官改革的啓示 160

第八節 結語 163

參考書目 164

第六章 行政革新——英國的經驗 169

第一節 前言 170

第二節 行政革新的意涵 171

第三節 行政革新的原因 176

第四節 具體措施 178

第五節 對文官體系的影響 186

第六節 結語 194

參考書目 194



第七章 英國布萊爾的「現代化政府」 199

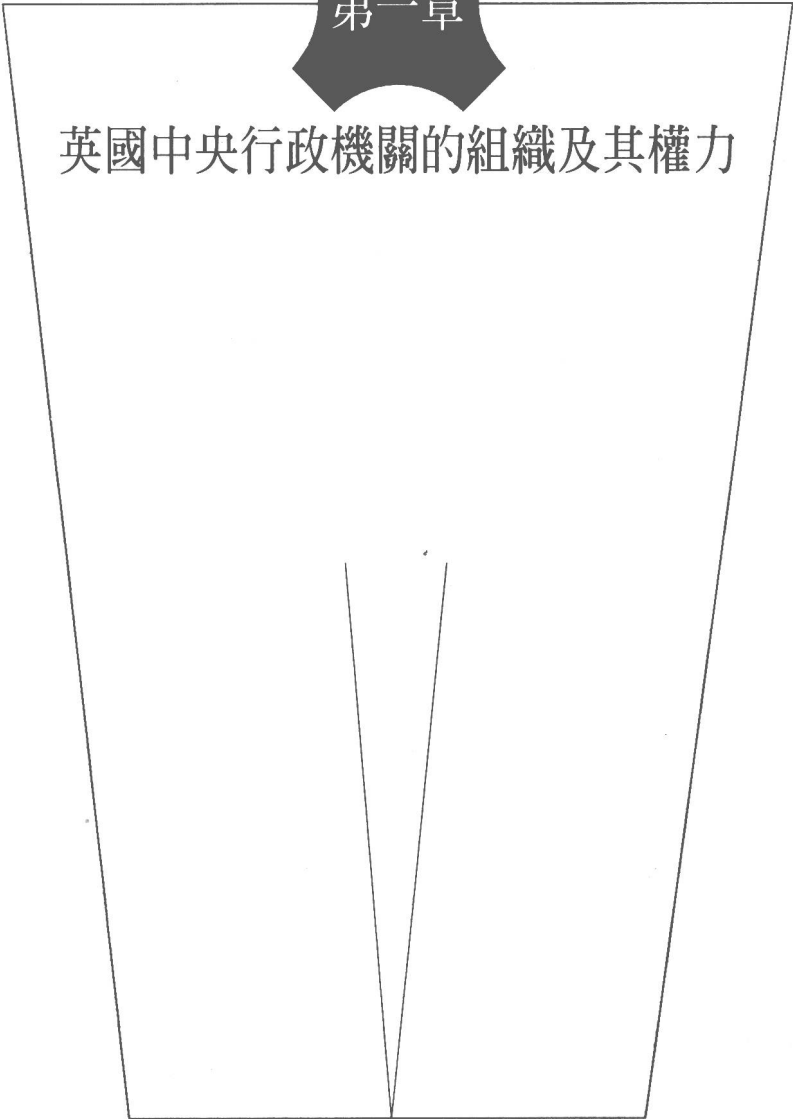
- 第一節 前言 200
- 第二節 英國環境系絡 201
- 第三節 保守黨政府的再造經驗（1979-1997） 205
- 第四節 布萊爾的「現代化政府」 212
- 第五節 評述 219
- 第六節 結語 229
- 參考書目 230

第八章 英美兩國文官改革之比較 233

- 第一節 前言 234
- 第二節 文官制度之產生 234
- 第三節 戰後美國文官改革的情形 238
- 第四節 戰後英國文官改革的情形 242
- 第五節 文官改革的啓示 245
- 參考書目 248

附 錄 251

- 附錄一 英國對政務官與事務官區分之概況 252
- 附錄二 英國政府行政中立之作法 256



第一章

英國中央行政機關的組織及其權力

第一節 英國簡介

英國全稱為大不列顛及北愛爾蘭聯合王國（the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland），簡稱聯合王國（the United Kingdom）或不列顛（Britain）。係由英格蘭（England）、威爾斯（Wales）、蘇格蘭（Scotland）和北愛爾蘭（Northern Ireland）所構成。茲將英國最近的概況略述如下：

- 1.面積：二四四、一〇八平方公里。
- 2.人口：五、八八二萬人（2000年）。
- 3.平均國民所得：二三、七七九美元（2000年）。
- 4.主要語言：英語。
- 5.主要宗教：英國國教派（50%）、天主教。
- 6.憲法類型：不成文憲法。
- 7.國家型態：單一國家。
- 8.國家體制：君主政體。
- 9.政府體制：內閣制。
- 10.國會制度：採兩院制，下議院係以小選舉區制之普選選出，任期五年，上議院為世襲或政府任命。
- 11.行政區分：包括大不列顛（英格蘭、蘇格蘭、威爾斯）及北愛爾蘭。

12. 主要政黨：保守黨、工黨、社會與自由民主黨、綠黨、北愛爾蘭黨、蘇格蘭與威爾斯國民黨、社會民主黨等。
13. 政治文化：具備高度的民主政治文化。

第二節 英憲根本精神

「英國憲法是生長的、而非制定的」，由是英憲的精神亦時在演進，日在發展。根據羅志淵教授綜合各家的說法，認為英國憲法的精神可以歸納為四個原則：(1)法律主治；(2)國會主權；(3)君主立憲；(4)權力匯一（羅孟浩，民57：40-46）。茲就上述原則的現代涵義略述如次：

一、法律主治

此即法律至上或法律統治，是有別於只憑非法的專斷，或憑非法的選擇方式裁決或處分個人權利者。在英國，法治表示下列幾個涵義：(1)政府的一切活動必須遵守法律，此即為行政行為合法性原則；(2)法治原則不局限於合法性原則，還要求法律必須符合一定標準，具備一定內容；(3)法治原則表示法律的保護平等；(4)法治原則表示法律在政府和公民之間無所偏袒（王名揚，1989：11）。

二、國會主權

英國有句頗為奇特的話，即「國會除不能造人外，能作任何事情」，即意為國會的權力達於人世社會一切事宜。所謂國會主權或國會至上是暗示有兩個重要原則（Coxall and Robins, 1992:99-102）：(1)國會有合法的權力去制定、修改或廢止不論怎麼樣的任何法律，修改或取消普通法的任何規例，廢棄法院的任何判決，以及使任何確定的憲典為非法；(2)並無其他官署或機關有權以推翻或取消國會所為之任何事項。

三、君主立憲

在英國憲政體制之下，雖仍有君主的存在，但已成為受限制的君主（limited monarchy）。君主的統治實權，因多年來君主與國會長期鬥爭的結果，國政大權已轉移於國會，由國會產生內閣以為實際處理政務的機關。國政的措施權，操於內閣，惟內閣發號施令，則仍以英皇的名義行之，所以英王是居於虛尊之位，成為國家統一的象徵，內閣乃為政治上的實權機關，由內閣代元首對國會負實際政治責任，是即普通所謂之君主立憲，亦即為責任內閣制之別稱。

四、權力匯一

從政權行使的觀點而言，英國政治制度可謂為「責任議會政治之受限制的君主制」(limited monarchy with responsible parliamentary government)。所謂受限制的君主制，如前所述，即為立憲君主制(the constitutional monarchy)。所謂責任議會政治是指國務員乃對國會負責，國會乃對選民負責。實際言之，此一政治制度乃繫之於內閣制，閣揆在內閣為主席，在下議院則居於多數黨領袖，兩位一體，行政權和立法權都繫於其人一身，是為權力匯一的表現。

上述之英憲根本精神，影響深遠，使得政治制度於實際運作時會顯現出下列幾點特徵（雷飛龍，民77：368）。

- 1.法律上國會至上：國會通過之法律，行政首長不能否決，司法機關無權審查。
- 2.政治上內閣控制：內閣由下議院多數黨領袖組成，可以控制國會。
- 3.行政上首相領導：已有首相制政府（prime ministerial government）之說。

第三節 政府組織體系

有關英國政府的組織體系，可由圖1-1中得知全貌，至於中央行政部門的組織架構則可從圖1-2中得到瞭解。

於此，值得一提的是，本章關於英國中央行政機關的組織及其權力，也只是一個提綱性的說明，以作為瞭解行政機關活動的背景。以下各節擬分別說明：英王和樞密院、首相和內閣、部長和部，至於文官制度留待後續章節再行論述。

第四節 英王和樞密院

一、英王

（一）英王的地位

英王的地位可以從政治和法律兩方面來看。在政治方面，英王是英國最古老的政府機關。在一六八八年光榮革命以前，英王是實際的統治者，通過輔助機構行使立法、行政、司法各種權力和控制地方行政。光榮革命之後，建立國會最高原則和法官任期

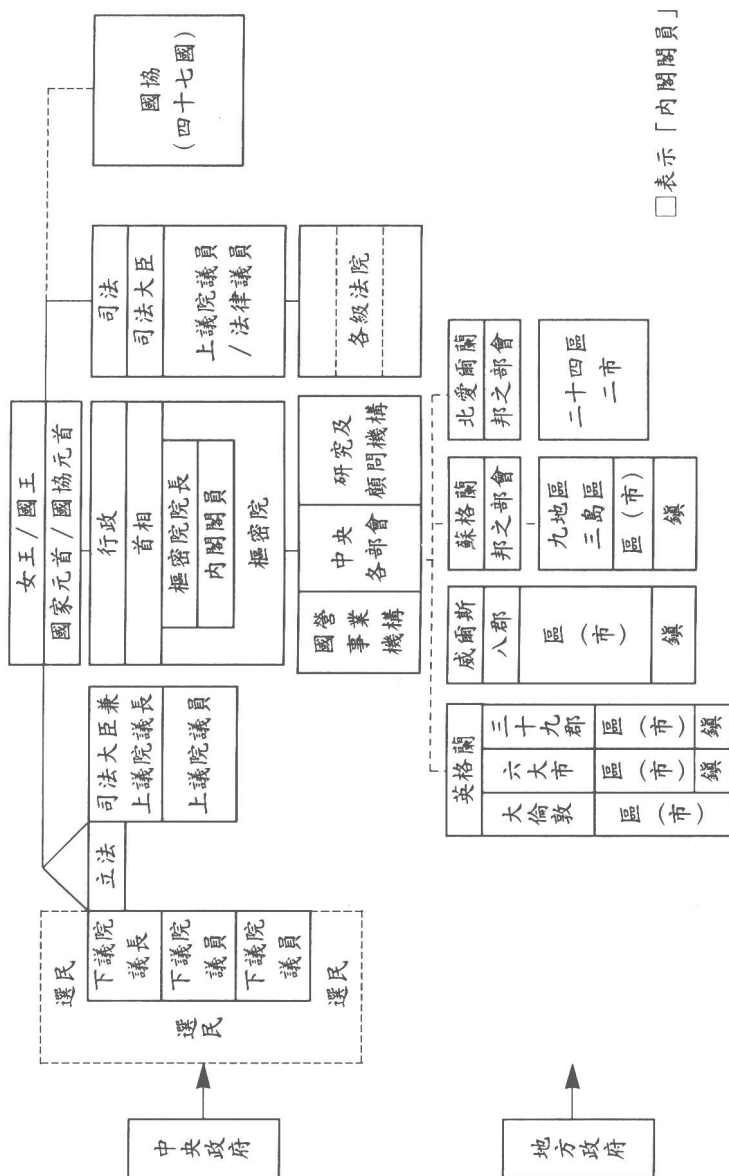


圖 1-1 英國政府組織體系簡圖

資料來源：楊百島，民73：79。

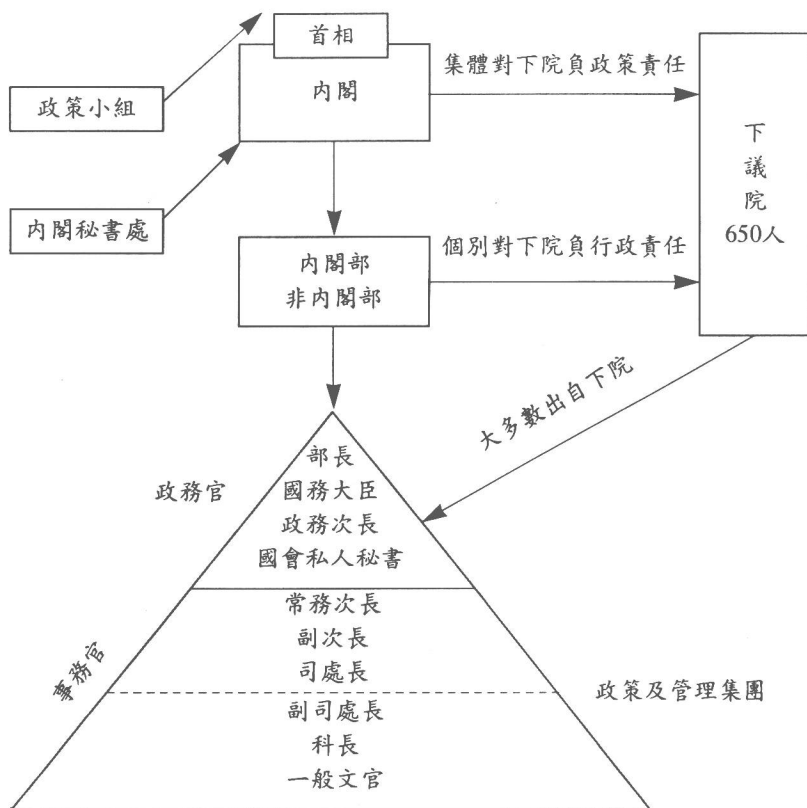


圖1-2 中央行政部門的組織架構

資料來源：雷飛龍，民77，369。

保障原則，英王權力受到很大的限制。十八世紀中葉責任內閣制度確立之後，英王的權力進一步削弱。英國政治發展的歷史，就是政治權力由英王移轉於國會，又由國會移轉於內閣的歷史（陳世第譯，民60）。現代英王已經失去實際的政治權力，也不再介