

英國政府治理：歷史制度的分析

Governance in the UK: A Historical Institutionalist Analysis



政治學論叢 43

黃榮源 著

Weber
韋伯文化
良知·品味·責任

政治學論叢 ⑬

英國政府治理 歷史制度的分析

Governance in the UK
A Historical Institutionalist Analysis

作者：黃榮源

Weber
韋伯文化
良知・品味・責任

Weber Publication International Ltd
Since 1998 良知 品味 責任
將學術當成一生的志業

政治學論叢 X01-043

英國政府治理：歷史制度的分析

版權聲明

作者委託韋伯文化印行

文稿由作者負責

©版權歸原作者所有

該書智慧財產權的全部法律權利和責任由原作者完全所有及承擔

作者：黃榮源

發行人：陳坤森

出版者：韋伯文化國際出版有限公司

責任編輯：王姿婷

客服專員：陳玉蟾

營業事業登記證字號：13118544

住址：台北縣永和市永和路二段 285 號 6 樓

網址：<http://www.weber.com.tw>

Email：weber98@ms45.hinet.net

電話：(02)22324332

傳真：(02)29242812

出版：2009 年 8 月

ISBN：978-986-6338-02-1

◎個人郵政劃撥訂書一律九折優待，團體訂購另有優惠價格

郵撥帳號：19686241 戶名：韋伯文化國際出版有限公司

定價：250 元

版權所有 翻印必究

◎本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司更換新書

作者序

研究英國政府很重要，因為她是近代民主政治的發源地；研究英國政府似乎也不是那麼重要，因為世界上和她同為君主立憲的國家，已經所剩無幾。無論從她的歷史或制度上看，英國就是一個如此獨特的國家，甚至到現在英國佬還堅持人車要靠左邊行走！然而，英國和民主政治間的關係，就像臍帶相連，淵源至深：英國政治思想家霍布斯、洛克的主權和民主思想，向為近代民族國家運作的基礎；法哲孟德斯鳩受英國議會民主的制衡精神啟發，提出三權分立之說，其主張先在美州大陸發揚光大，然後普及世界。輝格和托利黨人在巴力門之爭，亦被視為各國政黨政治的發軔。

研究英國政治之所以困難，不在於她的古老，而在於她的無常。不成文憲法的精神和特性，讓英國人雖然十分堅持制度傳統，但面對變局卻時常能不囿於既存框架，而銳意革新。無法掌握英國政治上傳統和創新之間的節奏脈動，是本書醞釀多時，遲遲未能動筆的主因。終於付梓，忐忑仍然是多於欣喜。本書旨趣在於從歷史和制度演進的過程，找尋英國政府從代議到治理之間的動能與內涵。內容包括筆者近年來在開南大學與台北大學講授「英國政府與政治」、「西洋政治思想史」及歐盟研究課程的心得；另一部份，則來自於實證研究上的成果。

本書的完成，首先當感謝開南大學對教師研究的鼓勵與鞭策，以及所有學術先進前輩們的知遇和提攜；各位敬愛的同仁，

您們在過程中的鼓勵，一併致謝。另外，也要感謝多年來參與這兩門課之所有同學的貢獻和激盪；特別要感謝指導研究生李秉宗先生在個案和資料上的協助整理。當然，我摯愛的家人，一向樂於和我分享的可愛妻女—素梅與黃馨，衷心感謝妳們的伴隨。筆者才疏學淺，本書未盡周詳及疏漏之處，尚祈各界先進惠予指正。

黃榮源 2009年8月7日

目錄

作者序	iii
第一章 緒論：從代議到治理	1
壹、制度與變遷的對話	2
貳、相關概念之介紹	6
參、相關研究與本書論點	18
第二章 立憲民主的哲學基礎與歷史發展	25
壹、英國代議政治的哲學基礎	25
貳、英國議會制度的演進	37
參、巴力門權力的移轉	43
肆、本章結論	45
第三章 政府管理模式的演進	49
壹、當代英國政府管理制度之變遷	50
貳、治理概念在英國政府管理中之應用	68
參、本章結論	76
第四章 文官制度的改革與彈性化	79
壹、彈性化的行政革新策略	80
貳、英國文官制度的演進與現狀	82
參、行政人員之甄選、規範與管理	89
肆、成效、問題與影響	102
伍、本章結論	108
第五章 政府的績效管理：「公共服務協議」制度	113

壹、當代英國政府管理問題	114
貳、「公共服務協議」制度的內涵與發展	123
參、「公共服務協議」的目標與追蹤	129
肆、「公共服務協議」制度實施後的問題與評估	133
伍、本章結論 - 「最佳價值」或「極小化服務」?	140
第六章 地方政府的治理：從「管理」到「諮商」	143
壹、諮商機制運作要領	144
貳、諮商作業方法及案例管理	157
參、諮商實例一：艾塞克斯郡之「成人社會照護個人化」方案	160
肆、諮商實例二：萊斯特郡「解決 Melton Mowbray 交通問題」 案例（2005-2007	169
伍、本章結論	186
第七章 結論：治理英國	189
壹、追求民權的歷史循環	189
貳、與時俱進的政府治理方案	191
參、後續研究之建議	194
附錄	195
壹、英國《文官管理法典》(節錄)	195
貳、英國《諮商作業規範》(節錄)	212
參、《把艾塞克斯民眾放在第一》方案(節錄)	221
參考文獻	233
壹、中文部分	233
貳、英文部分	237

第一章

緒論：從代議到治理

英國對世界近代史的影響非常深遠。她首開工業革命先鋒，奠定現代國家發展的基石；在政治思想，乃至於政府制度上，她對世界各國的影響也十分明顯。今日英國立憲民主的宏規，始於中世紀以來以自由主義為基礎的代議制度，它可視為是英國歷史發展中王權和民權不斷鬥爭、相互妥協後的產物；而英國的政府體制，甚至政府管理的模式，亦是在此代議民主制度的框架下，不斷地變革和演進的成果。誠如 David Levian 所言：「一個民主國家不只應基於民主原則，也需有民主管理形式。」(李圖強，2004)當今世人所談論的英國政治制度與政府管理模式，舉凡責任內閣制、兩院制國會、專業文官制度，以及強調績效控管的管理主義式政府，甚至是目前實施的「公共服務協議制度」(Public Service Agreements, PSAs)，都是在英國代議民主的傳統下，再依據當時環境的變遷及人民的要求，所做出的政府體制與職能的調整。當然，這些調整必須有其相應的哲學基礎和歷史背景來作支撐，主權在民之原則是其中的基本精神，但每一階段改革，甚至每一制度的動能為何？其間有何關連性？都是本書想要找尋的答案。

壹、制度與變遷的對話

新制度經濟發展理論家認為，有效率的生產制度變遷是一種市場行爲。所以，結構主義所期待「政府萬能」，或新古典主義所期待之「市場萬能」都是不切實際的，真正關鍵在於改進制度安排，使市場與政府二者都得以充分有效的發揮作用。(North, 1990) 質言之，國家必須隨時對自身職能作出合理的調整，以掌握政府、市場、公民等三者的合理運用；並引導新制度，來適應千變萬化的社會經濟生活和發展的需要。回顧二十世紀 40 至 60 年代末，經歷了「大蕭條」的西方國家，仍是凱因斯主義當道，強調國家干預和指導政策的理論。到了 1970 年代，在石油危機的衝擊下，這些國家普遍陷於「停滯性通膨」窘境，凱因斯理論對這一現象已無法提供令人信服的解釋，在實踐上又無法提出可行的對策，因此，受到了猛烈抨擊。1970 年代末期，以新古典自由主義為理論基礎的行政改革在歐美各國進入了高潮。當時，因為政府職能擴張、規模膨脹，致使各國普遍面臨財政、管理危機，甚至合法性危機等困境；於是愈來愈多的公部門注入競爭的概念，「市場導向」成為公部門管理的時髦論調。此「市場導向」的管理主義風潮，延續了約三十年，大致解決了「政府失能」、「市場失靈」的問題，但其間褒貶不一，甚至貶大於褒。就研究公共管理的立場而言，這是個值得深思的議題。

本書所指稱當代英國的行政改革，是從 1979 年柴契爾上台後所進行的改革開始，到布萊爾執政期間為止。柴契爾改革的中心思想是公共服務的市場化 — 即：崇尚市場機制和力量，減少政府干預；主張小政府，激勵私人資本投資；加強對

高級文官的政治控制，削減公務員的規模；以及引入私人部門的管理方法，倡導公私競爭，鼓勵公共事務移轉給私營部門。1997年，工黨執政後，首相布萊爾宣示其行政改革目標為：一、確保政策制定的協調性和戰略性；二、以公共服務的使用者為中心，確保公共服務更符合公眾需要；三、確保公共服務的高效率和高品質。在政府和社會關係上，強調公共服務的市場化和社會化並重；在政府管理上，則體現了以市場為基礎，以選民為中心的導向。

保守黨與新工黨間政府管理有著明顯的差異：前者主張「市場導向」，而後者強調走「第三條路」(The third way)；在制度的轉換上，以柴契爾主政時期的「強制競標」(compulsory competitive tendering, CCT)、梅傑政府時代的「公民憲章」(Citizen's Charter)，以及布萊爾主政時期推動「最佳價值」(Best Value)^①計劃，最具代表性。然而，制度的演進是一種歷史的動態過程，我們可從制度變革過程中來解釋一國經濟發展、政治變革和社會變遷。簡言之，在歷史制度論者眼中，制度研究之特色在強調其延續性和整體性。

因此，本書主旨之一是以歷史制度理論，來解釋與分析英國政府管理模式的變遷與延續。如圖 1-1 所示，英國特殊的民主憲政背景，以及豐富的立憲主義哲學思想基礎，造就其政府制度的優越性和彈性。(第二章)本書第二個主旨，是藉由當代英國政府管理諸多實務方案，以探討英國政府為了適應現實環境，所做的制度設計和執行概況。(圖 1-2)上述方案多是在 1997 年布萊爾首相上任後，以及 1999 年「現代化政府」(Modernising

① Best Value 有譯為最佳價值、最佳品質、最佳值等，作者認為 Value 之意涵，並非只著重「品質」，而是整體衡量取其最符合「價值」之意，有時為追求高品質，而耗費過多成本，亦非該方案之真意，故本文採「最佳價值」之譯。

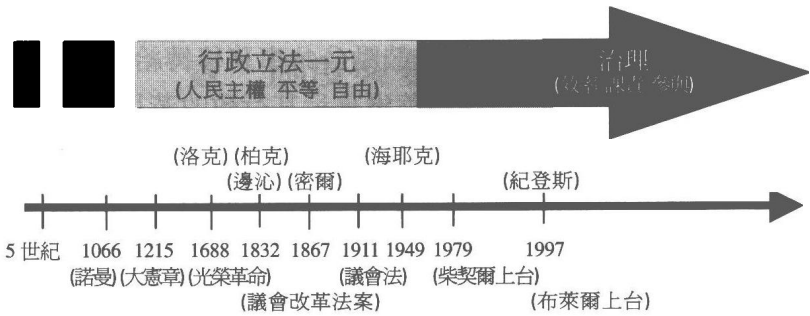


圖 1-1：英國政府管理模式變遷的歷史制度關係

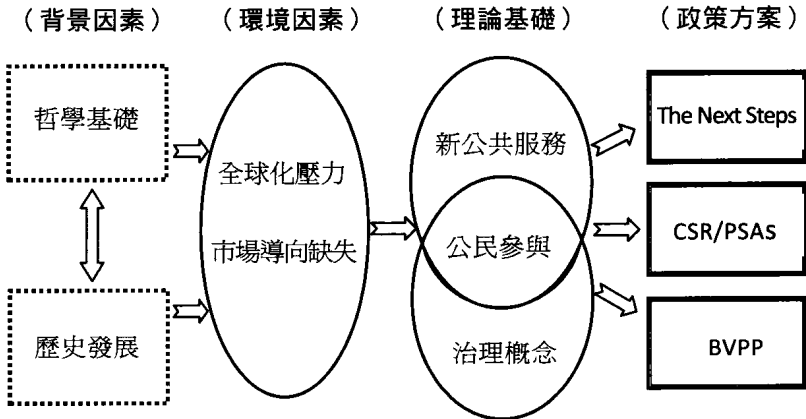


圖 1-2：布萊爾現代化政府改革之系絡

Government)報告書公布後之新的或修正後的作法，主要有：延續保守黨政府文官制度改革的「續階計畫」(the Next Steps)(第四章)、提升中央政府效能之「綜合性歲出審查/公共服務協議(CSR/PSAs)」制度(第五章)，以及強化地方治理的「最佳價值績效計畫」〈Best Value Performance Plan, BVPP〉(第六章)。

綜而觀之，近年英國行政改革方針，主要在修正「市場導

向」政府管理的缺失，從「強制競標」、「公民憲章」等階段，邁向具有新公共服務精神的「最佳價值」服務。除了市場、政府之外，當前英國政府管理制度之設計，還特別強調「公民社會」、「公民參與」等新的治理因素，亦即除了堅持公共服務提供的自由競爭機制外，績效評估、服務承諾，還有更多的課責性與公民諮商，亦即所謂「民主的行政」，似乎成爲改善政府及市場失靈的重要方法。

然而，誠如 Dwight Waldo(1980)所言：公共行政最核心的問題就是政治與行政關係的問題，政治是希臘的，行政是羅馬的，政治要民主政治，行政是科層體制，兩者來源不同，其整合及溝通是值得關切的問題。行政體系在民主政治下，既非民選又非政治性任命的常任文官，其角色應該爲何？他們何以有權力爲社會做權威性的價值分配？以本書個案爲例，英國政府的權力來源來自於人民的委託，更具體而言，其權力是經由巴力門的賦予和監督，而人民、代議機關和政府官僚之間的關係就像 Mosher(1968)的形容：人民將治理權力委託給民選首長與民意代表，也就是由直接民主轉爲代議政治，是第一次脫離直接民治；再將此權力轉交政治性任命人員，是第二次脫離直接民治；最後再由常任文官來爲社會做權威性價值分配。所以，行政權力與直接民主是「三步之遙」的關係。

就本書的觀點而言，制度乃是一種歷史累積的結晶，在英國管理模式的變遷中，「治理」對一直以來的「代議」民主傳統可視爲是一種補充，而不是取代。換言之，代議制度是目前英國政府管理的「形」，而治理精神則爲「體」，但不論是形或體，目的都在體現人民的主權與民主的精神。因此，本書除探討英國政府治理實務之外，亦對其文官體系近年的調整作一耙梳，期望在探討英國政府管理的變遷和內涵後，不論在理論上或實務運作上，都能成爲我國政府管理與制度革新時的參考。

本書主要採取文獻分析(Documentary Analysis)為研究方法，蒐集與英國政府管理理論相關的書籍、期刊、論文、研究報告、政府出版品、官方或民間網站及報章雜誌的相關資料，進行靜態性與比較性的研究，以瞭解問題發生的可能原因及可能結果。從歷史制度主義的角度切入，對當代英國政府管理制度，如：「強制競標」、「公民憲章」、「公共服務協議」、「最佳價值」和「諮商機制」等分別研析，探討制度的形成、特性、權責安排、實際運作，以及制度彼此之間的關係等層面，最後並作適當的回應。

貳、相關概念之介紹

一、歷史制度主義(Historical Institutionalism)

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)1980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。簡言之，歷史制度研究的主要特色在於強調制度的「重要性」、「延續性」和「整體性」，亦即呈現出制度之延續與變遷的政治性和動態性。(孫

煒，2000b：47)。正如新制度主義的代表人物之一 Douglass 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，能使我們比在其他情況下講述一個更好的故事。」James March 與 Johan 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。」因此，新制度論中最核心的基本因果假設就是：制度影響人們的行為，或現象的結果。(郭承天，2000：172)

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有著重要的制約作用。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、團體或個人之行爲或是偏好選擇，會影響制度的形成；也就是說，組織、團體或個人之行爲屬「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、團體或個人的行爲；換言之，制度也可是「自變項」，而組織、團體或個人的行爲卻可能是「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，惟行爲者(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、個人等行爲者之所以建立制度，或是要求制度變遷(institutional change)，就是爲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，前者係以政府部門爲代表，後者則以利益團體爲代表。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。

二、代議政治(Representative Politics)

代議政治脫胎於中世紀的耆老(貴族)會議，十七世紀始出現於英國，進而逐步建立制度規模，二次大戰後方流行於各國。代議政治可視為民主的一種實踐方式，因為民主被視為是一種社會團體中的「集體決策行為」(collective decision-making)，是要靠社會中全體人民的參與及集體決策來達成的一種制度。(Beetham and Boyle, 1995: 2)但此全民參與的理想體制，事實上是不可能的，因此才由人民選出代表，來遂行全體人民意志。所以代議政治又可稱為間接民主政治(indirect democracy)，其理論基於：「由代表來代行人民意思，將可簡化政治的運作」之假定上。大體而言，其意義為：「在政治運作中，人民透過某些方式，產生某種代表(representatives)，藉以在政策制定的過程中，表達其意思，使其在此政策中受到應有的注意。」(巨克毅，2003：41)

代議政治具有下列幾項功能：一、大眾控制之功能：如反應大眾的意見及利益；提供公開負責的方式；使政治領導者和平地更替諸項。二、領袖作用之功能：如提供領袖策動擁護的方式；使領袖對急迫的壓力能即時反應諸項。三、維護體制之功能：如賦予政府的正統性；鑑別政策受認可的程度；疏通人民不滿的情緒等。綜言之，代議民主可提供一種較有效率的民主形式，也因此比較能達到政治分工，由社會菁英來負起決策責任，讓一般大眾可以和政治保持適當距離，而得以保持政治

上的穩定。(巨克毅：41)

代議政治形成至今，研究者關切的問題是：如何產生代表？如何被代表？代表者之權限與代表性應如何？他和受代表者之關係應如何？但是問題的癥結在於：只採選的方式來產生代表，是不够健全的，因之還要使人民能充分使用選舉權、罷免權、創制權、複決權來管理政府，才能使人民能真正享有政權，又有萬能的政府來為民服務。配合近代民主政黨政治的實施，代議政治與直接民主政治之差距，已逐漸縮小。以美國為例，創制權、公民投票和罷免制度等直接民主的措施，不同程度地被引進美國各州，以彌補或強化代議政治所欠缺的代表性。(Federici, 1991: 33-34；Taggart, 2000: 103-105)

三、民主的行政(Democratic Administration)

P. Marini(1971)在其主編的《走向一種新公共行政學：明諾布魯克觀點》(Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective)一書中，強調以「公平」為核心，批判了傳統公共行政學的一系列基本觀點，尤其是政治—行政二分法和官僚體制理論；他強調政治與行政的連續性，以及行政管理與價值的關聯，並尋求具有靈活性的行政組織結構。因此，分權、權力下放、項目管理、組織發展、責任擴大、衝突和顧客至上等，成為分析組織問題的一些基本概念，這些觀點於是被稱為「新公共行政學派」。新公共行政本質上是對於傳統的公共行政管理與行為主義的反動，因為新公共行政學強調以公平為核心，實際上也被視為是一種民主的行政理論。(余致力，2000)

至 1970、80 年代，有識者貶謫官僚風氣盛行，以及新公共行政的主張未見落實，因此有所謂「黑堡宣言」(Blacksburg