

英國文官體制與民主政治： 一個以內部勞動市場為基礎的理論建構

王輝煌

東吳大學政治學系副教授

駱益群

東吳大學政治研究所碩士

摘 要

長期以來，行政學一直未能提出一個可行的理論架構，用以對各國的行政或官僚體系進行系統性的比較分析。雖說近二十年來基於企業型政府概念的政府再造工作與論述風行世界各國，在行政學界發展出任何有關官僚體系的一般性理論之前，政府再造的工作與論述其實還是憑著直覺與信念比較多，系統而合理性的規劃比較少。本文認為唯有先建立官僚體系的一般性理論，方可能進一步以更精確且有效的方式來理解各國行政革新作法上的異同以及成效上的差異。有鑑於大部分國家的文官體系採封閉式的組織設計，因此，本文企圖以內部勞動市場理論為基礎，建構出一個適用於封閉性官僚組織的一般性官僚理論。此理論以官僚體系內部的升遷獎懲等整體人事制度作為解釋官僚行為與表現的主要因素。儘管是暫時性的，此一理論不但可以用來解釋封閉式文官體系中文官在政策方面的行為、角色與功能，也可以讓我們利用其他國家的個案，不斷進一步重複檢驗、歸納的理論建構過程。本文選擇英國的文官以及其在民主政治中的行為與表現作為分析以及歸納的第一個個案，並對原先的理論提出更精確的修正。本文最後並根據英國的個案與理論歸納分析，提出一些可供我國政府再造參考的建議。

關鍵字：內部勞動市場、封閉性組織、官僚體系、人事制度、民主政治

壹、引言

自一八八六年 Woodrow Wilson 在 *The Study of Administration* 一文中呼籲應透過跨國或跨歷史的研究以建立一般性的行政理論以來，陸陸續續有許多學者如 Robert Dahl, G. B. Peters, Jon Pierre 等人也一再提出這樣的呼求¹。雖說學者們不斷嘗試與努力²，然而，到目前為止，比較公共行政領域的學者尚未能提出一個可行的理論架構，用以對各國的行政或官僚體系進行系統性的比較分析。本文的主要目的乃根據內部勞動市場的理論，針對文官生涯發展中各項人事政策（包括求學、考試、任用、升遷、待遇福利、輪調、訓練、退休以及退休後工作安排等）對個別文官動機、行為表現的影響，嘗試以宏觀理性的方式詮釋文官人事制度對官僚組織集體行為的影響。特別是，本文將重新整理（王輝煌，2000）所提出的官僚理論，使之可以用來作為分析英國文官體系的基礎，並嘗試歸納出一個可以用來研究各國文官制度的一個暫時性（tentative）一般性理論架構。此一理論的基本主張乃：在現代民主國家中，有關文官人事制度設計的主要目標乃在於如何激勵官僚，使文官一方面能夠在政策的創新、規劃與推動執行上扮演冒險犯難、勇於任事的角色，並具有優越的政策能力；另一方面則可以形成團結凝聚且有適度政策堅持的官僚組織，作為現代民主國家穩定發展、長治久安的基石。然而，一個民主國家的官僚體系是否能達到這樣的境界，則要看官僚體制內部的人事制度（特別是有關高級文官的部分）是否能構成健全的內部勞動市場而定。內部勞動市場是否健全則取決兩項因

¹ Dahl 雖然隱隱嚮往著能夠建立一套跨越國界的行政科學，在同文中他也覺得這樣的行政學也必須要能夠關注到各國的特殊狀況。然而，要如何做方可實現這樣的理想，他自己似乎也感到很困惑（Dahl, 1947: 1-11）。直到如今，公共行政學者仍處於同樣的兩難，見（Spicer, 2000; Riggs, 1998:22; Riggs, 1991:473）。

² 如 B. Guy Peters (1988), F. Riggs (1991), Ben Ross Schneider (1993), 以及 Jon Pierre (1995) 等。

素。其一，文官的升遷獎懲是否取決於某種制度化的集體機制，而不由某些個別長官（包括政務官與高級文官）獨攬大權。其二，高級文官必須在重大政策的創新與推動上扮演冒險犯難的角色。

為何如此說呢？內部勞動市場是一種封閉的勞動市場，一方面以優渥的工作保障、待遇、福利、升遷機會、權勢與社會地位等條件吸引社會上的菁英競相爭逐，但另一方面透過其封閉性的組織結構又使得文官必須長期任職於其中。由於排除外部空降中高級幹部，其成員對內部升遷的追求有較強烈的動機。這些因素導致文官深受內部勞動市場中升遷待遇福利等獎懲機制的影響，進而對文官體系產生強烈的社會化與認同。更進一步說，若一個國家官僚體制中的內部勞動市場在人事升遷等獎懲事務上由上層官員採取某種基於共識決定的集體機制（而不是由某主管大權在握），則其人事升遷獎懲等機制比較穩定、明確、公平且有效。這樣的官僚體系也比較能夠誘導成員對組織的集體價值產生認同，發揮組織的集體力量，而不致於產生私人間的派系、人脈等嚴重問題。不但如此，由於賞罰分明的關係，這樣的官僚體制在自主性、政策創新與協調能力上也都比較高。然而，單單是人事升遷與獎懲機制的靜態設計並不能充分保證官僚組織在用人上的人盡其才並進而誘導在成員間產生高度的團隊性與使命感。除非高級文官的升遷因經常處於大規模創新冒險的壓力而必須經常替換，必須起用後進人才，否則再好的人事制度還是會喪失晉用人才的動力，終至整個官僚體制變得保守、被動。連帶的在溝通與協調能力上也會出現瓶頸。

具體而言，本文將利用英國官僚人事制度上所形成的內部勞動市場特質來解釋英國文官體制在其民主社會中所扮演的角色，特別是為何英國的官僚體系在「文官中立」、「政黨服從」、「政策自主」與「政策能力」上會有其特殊的表現³？其次，本研究將根據對英國分析所歸納出來的理論，進

³ 不過，需先說明的是下文對英國官僚體系的分析將集中於第二次世界大戰之後至柴契爾上台大力推動行政革新（1979）前這段期間。如此作的理由有二。其一，篇幅有限。其二，雖說近二十年來基於企業型政府概念的政府再造工作與論述風行世界各國，然而在行政學界尚未能發展出任何有關官僚體系的一般性理論情況下，政府再造的工作

一步探討我國官僚體制在民主發展中所應扮演的角色，以及行政革新所應注意的一些方向。

貳、英國文官的行爲表現以及在民主政治中所扮演的角色

傳統上，英國中央政府的文官在社會上享有相當崇高的地位。各部會的高級文官在政策的創新規劃與推動上享有極大的權力。⁴除了首相與部會首長之外，政策上很少受到其他政治力量（如民間利益團體，甚或政治團體）的穿透（Plowden, 1983: 20）。但英國的高級文官並沒有因此而與執政黨或其他部會為難。不僅如此，英國的文官體系在政策上具有相當特殊的中立性，亦即其常被形容為政治上的「變色龍」（Ridley, 1983: 28-29; Smith, 1976; Smith, 1987；胡康大，1997：207；施嘉明，1998：29）。此意乃指不論任何政黨執政，英國的文官體系都能夠隨著新執政的政黨忠實地執行其所冀希的政策。特別是高級文官都會以主動積極的方式配合執

其實也是「兵來將擋，水來土掩」，基本上還是憑著直覺與信念比較多，系統而合理性的規劃比較少。易言之，本文認為唯有先建立官僚體系的一般性理論，方可能進一步以更精確且有效的方式來理解各國行政革新作法上的異同以及成效上的差異。

⁴ 英國政府的政策通常是由各個不同的部會所制定，首相僅負責政策協調的工作。因此，英國中央政府在決策上並不是一個集權的系統，反而是相當分權於各部會（Ashford, 1981; Smith, 1976）。Headey 甚至認為會真正關心政策提案的部長比率不會過半，至於另外一半也僅是就高級文官所提的備選方法加以考慮而已，政策創新基本上都是由高級文官秉承執政黨之命加以策劃。在英國，中央政府的部長最重要的職責乃在於預算的爭取。因此，各部的高級文官在政策上扮演實際推動的主要角色。為何如此呢？英國各部部長之派任通常是基於政治考量，很少是依據他們在政策上的專業；再者，部長在一個部任職平均大約只有兩年左右，在職期間還需要致力於部會外之各種活動，因而無法在政策專業上深入發展。相較之下，英國各部會政策的實際決策者都是各部會的常務次長及其他少數的高級文官，這些高級文官負責搜集其它部會的資訊、與其他部會溝通協商、向部長提出可能的政策建議及政策對於部會的可能影響…等，所以英高級文官在決策過程中是佔有極重要的地位（Ashford, 1981）。有趣的是，在英國高級文官與國會議員的心理認知上，高級文官與部會首長所扮演的角色，與前述的說法恰恰相反。見註 59。

政黨大幅改革的要求。不過，相對的，英國的高級文官非常忌諱表達其個人的政治偏好與政策觀點。通常他們對於政策細節與過程也必須高度保密，連以論文或研討會的方式發表都非常罕見。在政策過程中保持隱密的身份乃是英國文官所崇尚的德行，這樣的作為甚至也受到法律（Official Secrets Act）的保障（Ridley, 1983: 29-30; Regan, 1986）。

其次，英國的各個部會之間，雖然會出現所謂的「部會觀點（the departmental point of view）」（胡康大，1997；Rose, 1984: 156），研究英國文官體制的學者卻普遍認為，英國中央政府各部會間本位主義的現象並不嚴重。即使在政策上有爭議，各部會的部際協調、溝通功能都非常良好。⁵ 在英國，文官體系本身對高級文官的任命擁有高度的自主權，執政黨（首相與部會首長）雖擁有高級文官的最後同意權，但政治因素介入文官人事的情況卻相當少。當首相或部長之職位更動時，繼任的部長或內閣很少在常任文官中引起所謂的人事搬風（Plowden, 1983: 28）。不過，英國文官體系雖然在人事上擁有高度的自主性，在面對政黨輪替時，對執政黨與政務官卻能保持忠實提出各種政策建議，並戮力執行執政黨政策的原則與傳統⁶。讓人好奇的是，英國如何透過文官體系的制度設計而塑造英國文官之團隊性及政治上的中立性？如果執政黨沒有頻繁更動高層文官的人事，那英國的執政黨是如何貫徹其政策意志？

⁵ 在我國，慣見社會上各種重大事件（如白小燕擄人撕票案、八掌溪事件、九二一震災、林肯大郡土石流、農漁會信用部改革等）中，媒體與各界對行政部門發出下列種種抨擊：「本位主義嚴重」、「協調功能不彰」。至於為何如此，則多規諸於下列原因：行政部門之間長期以來「多頭馬車，政出多門」、「事權分散、功能重疊」、「有功則爭，有過則諉」等問題，但少見更深入、更具體的分析。見（王輝煌，2000）。

⁶ （施嘉明，1998：29-31；賴維堯，1990：33）。

參、分析官僚體制的理論基礎：封閉性組織理論-內部勞動市場理論 (internal labor market theory) 對官僚組織研究的重要性

有關官僚體制在民主政治中的行為、表現、角色以及功能等主題的研究可謂汗牛充棟⁷。然而，這類研究若非以文化論的方式過度簡化先進民主國家官僚體制所表現出來的特色，就是以繁瑣而缺乏連貫系統的方式，廣泛討論官僚體系在人事制度諸面向上之問題，如文官在進入官僚體系之前的社會出身、考選制度、科層設計、升遷輪調制度、待遇與福利制度、退休制度等 (Amstrong, 1972: 12)。這種問題不僅存在於七零年代，既使到了近年，Guy Peters 仍然感嘆，公共行政理論與比較公共行政理論仍然缺乏一套具有系統性與一般性的官僚理論。雖然他也曾提示到，人事、組織、權力追求等諸多面向，乃是說明文官行為與表現的重要因素，但他還是沒有提出一個較為明確的理論，作為理論分析、實際驗證以及理論更進一步發展的基礎⁸。

為何會持續存在這種學門發展上的「僵局」？一種可能的原因是非盎格魯撒克遜的公共行政學者長久以來已經被美國的觀點所淹沒 (overwhelmed)。他們傾向採用並混和從美國所發展出的公共行政或管理理論，並且忽略有關於公私部門間或不同文化及制度系絡下產生差異的潛在可能性。「企業型政府」觀點在許多第三世界國家的流行即其中一個例子。在美國，大部份的私人公司或政府部門在各階層的職位都可透過對放開放或橫向甄補。傑出的人員可在公部門或私部門之間頻繁的流動，公私部門之間其實並沒有太顯著的差異。因此，在這種假定下所產生的所發展出來的

⁷ 如 (Peters, 1988; Schneider, 1993; Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981; Morgan, 1996; Heady, 1996; Pierre, 1995: 205-218) 等。

⁸ (Peters, 1988)。

美式公共行政或管理理論，也是很自然的⁹。然而，就其他像英、法、德、日以及我國等國家來說，美式管理理論的援用可能就有很大的問題，因為這些國家的官僚體系，至少在行政革新之前，本質上都是採取封閉式的設計，與採取開放式設計的組織在行為與表現上比較起來，有顯著不同¹⁰。因為在封閉性的官僚組織中，文官往往終其一生皆在政府機關中工作。在這種封閉型的組織（又稱為內部勞動市場，internal labor market，簡稱 ILM）中，文官傾向於以整體職涯的觀點來看待組織中人事事務的所有不同面向（Grimshaw and Rubery, 1998: 199-201）。易言之，不論在進入文官體系之前或之後，這些有志從事公職的人才都會以整體職業生涯的觀點來評估文官體制中有關甄補、昇遷、輪調、培訓、薪俸、福利、特權、社會地位、退休等各項制度的規定。因此，在考量應當採取何種誘因結構來激勵、誘導文官的行為與表現時，較為合理的做法是先檢視某一官僚體系的人事制度是否充分符合內部勞動市場的標準？然後再採取整體性的觀點，檢驗此一官僚體系中的內部勞動市場所具有的風格與特質，同時，將文官的整個職涯（entire career）當作一個完整的分析單位，進而針對文官制度中的各項設計，如甄補、昇遷、輪調、培訓、薪俸、福利、特權、社會地位、退休等，分析其對文官（包括個人與集體）的表現與行為會產生何種影響（駱益群，2002; Schneider, 1993）¹¹？因此，作者將先在本節簡單回顧封閉性

⁹ 不論在台灣或是在美國，就管理學傳統的組織理論而言，一向沒有區分公部門的組織或私部門的組織，見（Rainey, 1991: 16-22）。在美國有許多研究，如（Rainey, Buckoff, and Levine, 1976; Meyer, 1982; Baldwin, 1987）等雖也曾由理論與實證兼具的角度探討公部門的組織與私部門的組織在本質上有何差異，但到目前為止並沒有一致而明確的結論。有關對此一文獻所做的較完整回顧，見（Rainey, 1991: 22-32）。

¹⁰ 見（王輝煌，2000; Aoki, 1988; Scott, 1992）。

¹¹ 更精確的說，文官的表現與行為又包括文官專業能力、下層文官對上層文官的服從、官僚組織的凝聚力、團隊力、行政機關上下與平行單位間的協調溝通等面向。蕭新煌認為在探討文官制度時，應針對文官的整體生涯予以考量，而非侷限於某些部份或單純的藉由禁止或限制文官作為的方式來達成目的（蕭新煌，1996：125）；而蕭全政也認為必需先從整體和長期的觀點，對文官體制和文官系統的問題加以析，才能真正掌握問題關鍵所在，並妥善規劃可行的改革之道（蕭全政，1997）。

組織（也就是內部勞動市場）對封閉性組織成員行為有何影響的討論。透過內部勞動市場理論，作者在此節將先推衍出有關封閉性文官體制在行為或表現上會有哪些一般性的特色？然後，再根據這些有關封閉性文官體制中文官在行為表現上的推論，與英國戰後到政府再造前這一時期的文官體制及文官行為與表現作一系統性的對照，藉以更進一步分析比較並歸納出有關文官職涯制度設計對文官行為與表現有何影響的理論。

A、內部勞動市場的基本特色與這些特色如何形成的理論

內部勞動市場(ILM)的概念是在一九七〇年代初期，由 Peter Doeringer and Michael Piore (1971) 等勞動經濟學者與經濟社會學者所提出。它最初被用來描述勞動力市場二元結構中精英部門的特徵。這樣的菁英部門不論在已開發國家或開發中國家都存在。之後，勞動經濟學者將此概念定義為在組織中用來配置與評價人力資源的各種正式或非正式的行政機制 (Scott, 1998: 191-192)。一般而言，所有內部勞動市場的共同特徵為某種程度地與外部勞動市場分離，因此採內部勞動市場又被稱為封閉式組織。

在內部勞動市場中，人事管理上的主要特徵是雇主會對大部份成員以正式或非正式的方式提供長期工作保障的道德承諾。由於雇主有上述義務，享有長期工作保障權利的組織成員也有倫理上的義務不單方面辭職。除了在較低層級的職位由組織外部甄補人才，其它較高層級職位的出缺都是透過組織內人員昇遷的方式辦理。因此，除了新進人員，內部勞動市場的成員並不需要與外部的競爭者競爭職位。在相同內部勞動市場中的其它同事才是其昇遷上的競爭者。既然內部勞動市場之成員所面臨的誘因與外部勞動市場有所隔離，內部勞動市場下的組織結構、管理及組織成員行為等，在本質上自然也與開放勞動市場原則的組織不同。

自馬克斯韋伯提出理想型官僚體制的說法以來，韋伯的理想型官僚組織 (idealized bureaucracy) 被認為是提昇組織控制、效率、效能以及組織行為穩定可靠性 (reliability) 的主要機制。韋伯理想型官僚體制說法的重

點乃根據其所研究的各種個案經驗歸結出只要在組織結構與人事管理上具有其所聲稱的特質，則官僚成員自然會在理性與法制的基礎上發揮專業能力，並服從上級的領導，達成組織目標。雖說韋伯有將雇用保障列為營造理想型官僚體制的重要條件之一，但韋伯並未針對雇用保障等組織結構與人事管理條件以及理想型官僚組織成員為何會服從長官等官僚行為間的關連提出理性的分析（Rosenbloom, 1993: 140-143）。近來，許多學者認為採行適當的內部勞動市場能有效促進組織的內部控制及凝聚力（Amstrong, 1972: 201; Stone, 1974: 61-97; Stark, 1986: 492-493; Scott, 1998: 191-192; Ferrary, 2002: 391）。然而關於這樣的內部控制及凝聚力之產生與內部勞動市場在組織結構上的特徵亦同樣缺少系統性的分析。

長久以來，一般人普遍認為像公家機關這般的內部勞動市場，由於對員工提供長期工作保障與福利，員工很容易因「鐵飯碗」而產生不願積極表現的保守被動心態。這樣的說法，對部分安於內部勞動市場所能提供之基本保障與待遇者，自是沒有太大問題。但是對許多更積極求進者而言，上述的說法恐怕就有不太適切。原因是，在內部勞動市場中，有少數職位物質或非物質的報酬上會顯著高於組織中其他的工作機會¹²。這樣特優的工作機會仍然會吸引極高比例的積極成員，彼此間從事激烈的競爭。當成員在位階層級中越爬越高時，員工間的彼此競爭會更加地激烈，因為職位愈高職位愈少，且高低職位間物質上的差距也愈大。假設在某個內部勞動市場中，有 n 個較低層級的成員同時在競爭 m 個較高層級的職位（且 $n > m$ ）。若每個成員在資格條件及在目前工作上所付出的努力都相同，最後卻只有 m 個成員能夠獲得昇遷的機會。這會導致其它未獲昇遷的人，其於競爭過程中所付出的努力幾乎消失無形。因此，在內部勞動市場中，期望能昇遷至高層級職位的成員，會有一種非常強烈的不安全感，彼此間的競爭也愈形激烈。為了達到昇遷的目的，競爭者將藉由付出工作上額外的心力、忠誠與服從或其它各種形式的影響性行動（influence activities），讓

¹² 也就是我國傳統所謂「位高權重，榮華富貴」的意思。

組織內掌握昇遷決定權者注意到其努力並肯定其努力之價值 (Milgram and Roberts, 1992)。

不但如此，在不同的內部勞動市場之間，往往由於其所提供的工作保障、福利待遇以及發展機會之好壞也會在受雇者之間形成等次高低的排名順序。爲了進入等次比較高的內部勞動市場，許多積極進取者往往在未進入內部勞動市場之前就必需從事劇烈的競爭。爲了爭取菁英組織中高層級的工作機會，積極進取者間的競爭往往會向前延伸到其接受正式教育的初期階段（如初、高中與大學等）。同樣的，在此一過程中，成功者所能得到的好處與失敗者所付諸東流的代價之間，往往存在著巨大的落差與風險。這更強化追求內部勞動市場職位與其中升遷者的不安全感。

相對的，就理論上而言，開放式的勞動市場則不會發生這種情形。只要成員在工作期間內所投資的努力實際上仍會增加其生產力，其努力還是可以得到勞動市場的肯定與回報。另外，在採行開放勞動市場的組織中，受雇者若表現不佳則可能會被減薪、昇遷較慢、降級，甚至是開除。然而只要受雇者在其它地方尚有許多就業機會，且跳槽的損失或成本不會太高，則上述組織內的懲罰功效可能必需大打折扣。再者，在採行開放勞動市場的組織中，受雇者對於組織中內部昇遷的期望也不會很高，因爲組織中的高層職位會頻繁從外部空降，組織內的現職者對於組織內部的昇遷機會並不會很看重。職是之故，許多學者質疑在完全開放市場中，個別組織是否有任何採行自主性組織策略（包括人事策略）的能力。

再者，在內部勞動市場組織中，減薪、昇遷較慢、降級、開除等人事管理措施對於其成員之行爲則會產生較明顯且長期的影響，因爲他們並沒有離開組織的選擇。員工若要到外部另謀出路（exit），則他們會遭遇到很大的損失¹³。從另外一個角度來看，在採內部勞動市場的組織中，加減薪、

¹³ 首先，他們會喪失許多過去所投資的組織特用性人力資本（organization-specific human capital）。其次，他們跳槽時還要面臨年資、職位、薪資待遇與福利等的相當折扣。見（王輝煌，2000：354-356；Milgram and Roberts, 1992：358-378）。Tullock 也曾提到升遷對官僚的重要性，不過他並沒有提到內部勞動市場的概念（Tullock, 1965）。

升遷（或降職）等人事處置也一樣會對員工有長期的影響，有些甚至會有累積擴大的效果¹⁴。因此，員工在組織內部的行為就會特別謹慎，若不是採取沉默式的愚忠（loyalty），就是會較為小心謹慎的提出意見（voice）。易言之，他們對上級的管理也比較有服從的動機¹⁵。若是封閉性組織的成員有這樣的傾向，這對他們在組織中的行為與表現有何影響呢？

B、採行內部勞動市場的組織（包括官僚組織）會有哪些基本的行為或表現：先驗性假設的建構

接下來我們將討論內部勞動市場的基本類別以及其對組織結構、管理及成員行為上的影響。

內部勞動市場基本上可以歸類為兩種理想類型（ideal type）。其中一種理想類型講求高度的專業主義（簡稱 S-type），其工作與組織設計乃根據系統化的工作評估（job evaluation），以實現高度的標準化與精細分工（Aoki, 1988: 16; Stark, 1986: 492-493; Scott, 1998: 185; Osterman, 1984: 167; Kanter, 1984: 109-111; Ouchi and Jaeger, 1978: 308）。二十世紀初期在美國興起以高度垂直整合方式來從事大批量生產（large-batch production）或連續生產的大型組織就是最好的例子。許多學者如 F. Taylor (Rosenbloom, 1993: 145-146)、A.D. Chandler (1980)、以及 J.K. Gailbraith (1968) 等對此都有充分的討論。這種專業式的內部勞動市場較傾向於韋伯所強調的理性-法制系統（Rosenbloom, 1993: 140-145）。然而，高度專業化也意味著其既

¹⁴ 例如，在採內部勞動市場的組織中，經常有某些資淺者，若他們比同輩更早得到升遷，則往往可以在往後的升遷上得到更多的優勢。這也導致所謂的老鼠競賽（rat race），如美國的律師、管理顧問專家、大學教員經常為了及早升遷並在往後的升遷上取得優勢而超時加班（一個星期工作大約七、八十個小時）；或如日、英、法等採取封閉性文官體制的國家，其文官菁英往往在中小學時就必須奮發圖強，努力唸書考試，以求能夠考進菁英的大學。但在內部勞動市場中，若有人再資淺階段就表現不佳或遭到處罰，則就算他們未來有可能再次表現出色，他們還是不會受到應有的重用。在日、台等國的文憑主義也是這種問題的一種表現。見（Akerlof, 1976; Holmstrom, 1982）。

¹⁵ 見（Hirschman, 1972）。

有組織內各種工作職務或單位的執掌設計，非常不具有彈性。易言之，組織內正式成員的工作或單位的職掌並不能任意彈性調動。因此，當內外環境產生具大變化時，S-type 的內部勞動市場也只能依賴裁員的方式來面對。與後面我們將提到另一種通才式內部勞動市場（G-type）相較，S-type 內部勞動市場內會有較高比例的正式成員無法享有高度的工作保障。

進一步而言，此種 S 型內部勞動市場的發展乃肇因於大規模自主性私人企業發展過程中，工會爲了強化對其工作權、待遇、工作條件等之保障而對管理階層所提出之要求¹⁶。透過工會與管理階層間談判的結果，當 S 型內部勞動市場有裁員狀況發生時，資淺的成員往往先遭殃。然而，高度專業且分工精細的職位分類系統在不同公司間具有相當的標準性。易言之，就成熟的專業領域而言，專業就業市場往往相當發達。被資遣的員工仍然有相當高的機會可以在其它組織中找到合適的職位，而不需太過於考慮職位保障的問題。就算有關年資、經驗或職務經歷等因素也經常會被其他的雇主按客觀的標準考慮。由於這種高度講究專業化的工作評估與職位分類的內部勞動市場乃大規模自主性民間企業工會與其管理階層之間經過長期協商之後所得到的結果，因此，在必需裁員時 S 型內部勞動市場僅按資深制提供工作保障給比率甚低的員工。其餘的則必需藉著高度的專業能力在專業就業市場中，藉著跳槽取的更好的工作機會與就業安全。總之，在 S-type 的內部勞動市場中，其長期職位的不安全感是藉由早期集體的協議資深法則或市場機制所解決的。而在此種組織下的雇員也傾向於發展個人導向但卻基於合法理性的服從形式（Ouchi and Jaeger, 1978: 308; Osterman, 1984: 167）。

與 S-type 的內部勞動市場相對的內部勞動市場並不根據職位或供作評估（job evaluation）將其組織的人力資本做詳細的職位分類（Aoki, 1988: 16; Scott, 1998: 185; Osterman, 1984: 167）。也就是說在所謂 G-type 的內部勞

¹⁶ 在工業化發軔之前，傳統的工人乃由工頭（foreman）所中介，間接爲企業主工作。工頭多採取

動市場中工作是較彈性化或模糊定義的。人事管理是基於經常性且不同功能上的職務輪調。彈性化的勞力配置意謂著只要外界的衝擊不是太劇烈，此類型的組織型態較能夠承受外在的環境變化而不必危及組織主要核心的持續生存。由於其工作職務的分配採通才化的方式，所以較高比率的正式成員能獲得較高的工作保障（如日本的內部勞動市場）。但是若外在環境變化過於劇烈而超過組織內部職務彈性調整所能處理的範圍，則資深員工可能成為首先遭到裁員的對象，如此方能維持此類組織對其它成員提供足夠長期職位保障的持續性。這樣的現象，也同樣出現在比較沒有暴露在市场競爭壓力之下的公共行政組織。

總之，在 G-type 的內部勞動市場中，工作的分類及評估並無沒清楚的定義。因此，不論員工表現或升遷潛力的評估，若不是基於某種簡單且表面上看起來客觀的大拇指法則（rules of thumb），就是基於某類經由長官或同事的主觀考評而得的複雜評估作法。然而，G 型內部勞動市場中所使用的資深制與 S 型勞動市場的資深制並不相同。以後者而言，資深制所隱含生產力的提升是具有市場價值的。但以前者而言，由於通才性輪調之故，資深制所代表的其實是在某內部勞動市場中，由各種不同功能性質的工作所組合而成的特殊資歷，因此，其價值並無法在不同的組織之間充分通用。再就中高級以上的資深職位而言，由於僧多粥少，因此簡單的資深制比較無法繼續適用，只能依賴較為主觀且複雜的升遷考評作法。通常外在的競爭壓力越大，G 型內部勞動市場採取能力主義的傾向也越強，同時也越有動機以制度化的方式來規範這種較為複雜且較依賴主觀評估方式的升遷程序。在這樣的情形下，內部勞動市場中的成員一方面比較富於冒險犯難積極進取的精神，另一方面也比較不會有私人間人脈或山頭的現象產生，內部的資訊以及單位部門間的溝通協調也比較暢通。相反的，若外在的競爭壓力比較小，則 G 型內部勞動市場在高層職務的升遷上就比較不會採取制度化的作法，而組織成員比較容易變得被動、保守，組織中的山頭人脈現象會比較嚴重，內部資訊以及單位部門間的溝通協調也比較容易產

生瓶頸¹⁷。

易言之，整體而言，採內部勞動市場的組織（亦即所謂的封閉性組織）先天上就必須比較依賴較為主觀且複雜的長期工作投入或表現評估方式¹⁸。若沒有制度化人事管理，爲了爭取將來有限的昇遷發展與獎勵機會，下屬與掌握人事權的上級或同事之間會自然演化出一種彼此間相互的人情關係以及高度的服從（Milgram and Roberts, 1992: 269-280; Brickley, Smith, and Zimmerman, 1997: 306；王輝煌，2000）¹⁹。另外，由於在採內部勞動市場設計的文官體系之中，升遷獎懲等方面的競爭非常劇烈，因此官僚體系中重要的資訊、經驗與知識並不會以標準化的方式公開流通。²⁰ 綜合而言，封閉性文官體制的升遷獎懲等人事制度若設計得宜，經過充分時間的互動後，這類人情關係將有助於形成組織內部很團結，資訊相對暢通，且政策自主性很強，效能高，穩定而可靠的官僚組織團隊；但是如果處理不

¹⁷ 在封閉性組織之中，資訊通常都附隨在人身上，在有交情人脈者之間，暢快流通，但在沒有交情人脈者之間，則窒礙難行。因此，在封閉性組織之中，若人事制度沒有妥善設計，組織資訊往往也呈現出較為封閉的特性。

¹⁸ 在多重複雜任務（multi- and complex tasks）或涉及到工作品質衡量的情形時，績效評估多半會採取所謂的主觀績效評估。有關主觀績效評估的討論可參考（Milgram and Roberts, 1992: 404-408; Brickley, Smith, and Zimmerman, 1997: 303-307）。

¹⁹ 所謂的人情關係指的是在人與人互動中，盡量盡己所能，爲對方設想，適時（特別是急要的時刻）爲對方提供各種其所需要的資源、勞務、資訊、機會，甚至於爲對方承擔風險等。建構人情關係者絕大多數都懷抱著未來「重要時刻」也能夠得到對方適當回報的期待，但在「付出」時，則不會有即刻收到「等價」交換的心理，故人情關係又稱爲「不對稱交易關係」。這種額外的「給」與「取」往往是超過一般市場上的權責要求，屬於以某種現在的「租（rent）」換取某種將來的「租」。當部屬爲長官「有事，部屬服其勞」、「有難，兩肋插刀」，而長官也對忠貞之部屬適時以「照顧、提攜」來回報等我們所耳熟能詳的傳統行爲，都屬於所謂的不對稱交易。特別是部屬爲得到長官的青睞所從事的「獻租」行爲，我們可稱之爲「主動性自我剝削」，例如某研究生爲了得到博士學位，在下著雪的半夜開車到學校的電腦房幫指導教授拿報表。或者某單位爲了趕著將文件數位化的工作做好，有半年期間，所有成員每天都加班到晚上八、九點。在較為緊密而長期的人情關係中，不對稱交易應是往來頻繁而可以達到「有福同享，有難同當」或「恩情交結」的境界。有關不對稱交易（asymmetric transactions）的文獻，可參見（王輝煌，2000: 356; Williamson, 1985: 75-77; Ben-Porath, 1980: 1-29; Murakami and Rohlen, 1992: 198-230）。

²⁰ 在一般市場性（與所謂完全競爭較為接近的市場）的競爭中，是用不著獻租的。

當，則很容易形成行政部門的本位主義、人脈山頭林立，以及資訊封閉的現象。輕者降低文官體制的團結性、自主性以及政策能力，嚴重者甚至會造成文官過度涉入政治，甚至對民主政治的健全發展都會有相當不良的影響（王輝煌，2000：357）。

根據前面所簡單陳述的內部勞動市場一般性理論，作者針對英國文官體制在表現與行為上的特質提出下列可以進一步分析的問題：

- (1) 若英國的文官體系乃建構在內部勞動市場之上，英國的官僚機關為何沒有人脈、派系的現象？英國文官體系中所採取的人事制度是否有何特殊之處，得以解決此一困擾？若有，其機制與原理為何？
- (2) 不但如此，英國各部會雖稍有「部會觀點」，但溝通協調機能卻非常順暢。顯然，各官僚機關之間在資訊上的流傳並沒有太大問題。然而，前面理論部分曾論及，採內部勞動市場的組織若在升遷獎懲等人事體制上沒有採取適當的設計，則可能會產生資訊極為封閉的狀況。然而，英國文官體系的人事制度有何特點，為何他們可以解決各行政機關之間資訊流通以及溝通協調的問題？
- (3) 英國執政黨在政治任命方面的權限範圍並不大（文官在人事自主性上很高），且政黨輪替的頻率不若美國那般頻繁，但為何文官對執政黨的服從性卻非常的高？不論是執政黨（特別是內閣制的執政黨多半過半數）整個黨或個別政治人物為何不會想染指或將某些高級文官納入自己的禁臠，藉以發展個人或個別政黨的政治力量？
- (4) 前面說過，要與內部勞動市場中的文官建立互動的人脈，通常經過相當時期的互動。就戰後的歷史來看，英國的政黨輪替並不像美國那般經常發生，但為何在野黨一旦勝選贏得政權，卻沒有明顯的「新政府，舊官僚」或新手上路的狀況？

本文將把這些推論當成比較研究的初始假設，藉以進一步深入比對析論英國官僚體系中的人事制度，究竟有哪些特點有可能導致英國官僚體系在英國式民主政治中的特殊行為與表現？而其原理又是何在？本文將提出

一個能夠解釋戰後英國民主政治中官僚體系行為表現的暫時性理論架構 (tentative theory)，分析的時間將限於二次大戰之後與柴契爾贏得政權之前這一段期間。為完成此一工作，在下一節，本文將先討論英國官僚體制所採取人事制度之特點。

肆、英國文官制度設計

本文所稱英國「文官」(Civil Service)專指在中央政府服務之國家級公務人員²¹。他們都必須通過公開的考試才能取得公務員資格，原則上可分為若干職系(Category)，如一般職系、科學職系等。除科學職系外，各職系再分為若干職組(Group)²²。每一職組再劃分為若干等級(Grade/Rank)。幾乎所有的高級文官都出身自行政職組(Rose, 1984: 144)。接下來，本文將以行政職組為代表，說明英國文官的等級架構(見圖1)。

A、英國文官的甄補與昇遷

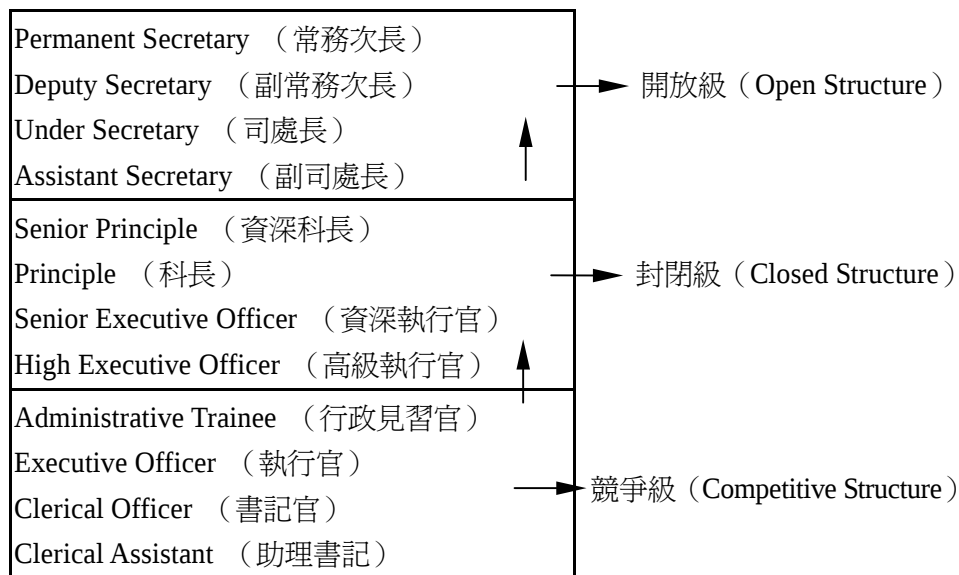
由圖1中我們可以發現，由上至下來看，英國文官又可分為「開放、封閉及競爭」三級。「開放級」指司處長及其以上的職級，當某機關開放職級的職位出缺時，可開放自其他行政機關進用其它職系但職級稍低一級的文官。「封閉級」係指副司處長(含)以下，高級執行官以上的職級，僅得從本機關中同職系的人員中昇遷；²³而競爭級則包括行政見習官以下、助理書記以上的位階，當競爭級職位出缺時，都可以直接以公開考試

²¹ 易言之，並不包含於國會議員、法官、軍人、地方公務人員以及國營事業人員(Drewry and Butcher, 1991: 13-17)。又，英國的地方政府官員除少數衛生、教育人員的任用資格需由中央主管部會核準外，其他人事行政工作大部分由地方自理，所以並不包括在本文的範圍之內。

²² 例如，一般職系下即分為行政職組(Administration Group)、經濟職組(Economist Group)、統計職組(Statistician Group)等。

²³ (Plowden, 1983: 23)。

的方式由外面進用新人。²⁴



資料來源：駱益群（2002，圖 4-1）²⁵

圖 1 英國文官之層級結構

在英國，所謂的高級文官就是指開放級文官，（R. Rose, 1984: 142；駱益群，2002：40-43）。其數目雖然僅佔所有文官之 0.1%，卻負責其它數十萬名文官之管理及重要政策之運行²⁶。英國高級文官多出身行政職組

²⁴ 如屬新進人員還需經過一定時期的試用才能獲得正式任用資格。

²⁵ 常務次長可說是最高位階的文官。不過，在這一位階文官當中，財政部常次、內閣秘書長、文官部常次可說是菁英文官中的菁英。其權力地位、所負的責任、福利待遇等都高出其他部會常次許多（許南雄，1998b：17-20）。更具體而言，此三職位不但薪資（見本文表 9）比其他常次高出不少、任期也可超出一般平均兩年的限制許多，甚至還可以身兼數職，特別是兼任文官長的職務（許南雄，1998a：60-61）。戰後初期（1945-1962）的 E. Bridges 與 N. Brook 皆曾一人身兼前述三個職務，即使在柴契爾上台之後，R. Armstrong 與 R. Bulter 也各自身兼內閣秘書長與文官長之職分別長達六年與九年（許南雄，1998a：54）。

²⁶ 學者稱英國體制下的國會議員、政府首長及高級文官三者相輔相成，並構成英國的統治架構（They are partners in a common enterprise the endless adventure of governing men）。

(Administration Class) 新進文官的甄補考試，自較低層級逐步晉昇者甚少(駱益群，2002：40，43；張金鑑，1976：169)。行政級考試主要著重於古典文史、哲學等與將來工作幾乎沒有太大關係的科目，對於專業或專門技術反而不重視。由於英國高級文官社會地位崇高、在政策上具有重大的影響力，待遇與福利又相當優渥，因此社會上的菁英學子無不競相以成為高級文官為榮。

不過，如圖 1 所示，英國高級文官的甄補與晉升制度中有一特殊的管道，亦即「行政見習官」(Administrative Trainee，簡稱 AT) 制度。行政見習官屬競爭級的職級，但其昇遷方式卻迥異於其他各職級。行政見習官也是屬於以公開考試的方式甄補，但這是英國於一九七一年春開始建立的高級文官特殊考選與儲訓管道。其主要目的為改進文官昇遷過慢的缺點，使得通過這類特殊考試的文官得以快速昇遷(fast stream)的方式，迅速通過層層考驗並累積足夠的經驗與人際互動²⁷。英國二十世紀以來總計 304 位常務次長中，計有 255 位 (83.9%) 常務次長具備大學學歷，尤其在一九六五年至一九八六年期間，具大學學歷的常務次長更達 92.5%。在這些常務次長當中，牛津(Oxford)及劍橋(Cambridge)大學的畢業生佔絕對性的優勢(85.7%)²⁸。

由於開放級文官的考試競爭劇烈，各大學自然按其畢業生考取高級文官比率的高低而形成明顯的排名，繼之而形成各校長期的社會聲譽與地位。根據(Aberbach et al., 1981: 49)，英國高級文官具大學以上學歷者佔 84%。在一九八〇年，常務次長及副常務次長有 74%是來自於牛津與劍橋大學²⁹。可見英國高級文官呈現明顯的「牛津、劍橋大學取向」(Oxbridge)

²⁷ 行政見習官的來源有二：(一) 政府機關外部具有大學畢業學歷的應徵者，其年齡限制在 20-27 歲之間。(二) 具有大學畢業學歷或兩年以上服務經歷的現職執行官(或相同職等人員)，年齡限制在 21-31 歲之間。行政見習官考試錄取後乃需經為期二到四年的試用，合格者才能正式給予任用。

²⁸ 在 70 名具大學以上學歷的常務次長中，牛津大學畢業者有 36 名，劍橋大學畢業者則為有 24 名(賴維堯譯：Theakston 與 Fry, 1990: 24)。

²⁹ 然而在一八五〇年左右，這兩所學校的總數只佔全英國學生的 18%，見(Rose, 1984:

³⁰。另外，英國高級文官大多修習古典文學及歷史學等人文科目，這與德國有過半數高級文官主修法律，及美國重視自然科學及專業技術有很大的不同。透過上述程序甄補的行政見習官數目雖然不多，卻是英國高級文官的重要來源。在 1971-1981 之間，開放級文官的甄補中有 65%-88%是來自行政見習官（Drewry and Butcher, 1991: 70）。行政見習官的畢業學校仍是以牛津、劍橋為主，而主修的科目也同樣以人文科學佔大多數³¹。

綜合而言，英國中央政府的文官分為三個層級，除了「競爭級」外，其它則完全由行政部門內部低層的文官昇任，形成一個完全封閉的文官昇遷管道（顏秋來，1986：58）。根據某些學者的說法，要想成為高級文官，在初高中階段就要下定決心，考上競爭性極高的貴族中學，將來才有機會進入牛津與劍橋這樣的高等學府，可見要成為高級文官的競爭相當劇烈。在花費了這麼多的心力之後，這些菁英人才在爭取文官高位的成敗上，當然會有極高的不安全感。

B、主導升遷之機制

由於英國的高級文官大半出身自行政職組，因此本文將以行政職組為例，探討英國文官升遷機制的特色。前面說過，英國文官的中間職級的文官體制屬於「封閉式」：人員的昇遷僅得從「原機關」相同職系的人員中選任，因此，中間層級文官體制比開放級更具封閉性。「封閉級」職位的昇遷則是由各部會各自統一設置的「昇遷委員會（Promotion Board）」決定。但是「昇遷委員會」的成員則因昇遷職級之不同而有所差異。例如當「執行官」欲昇至「科長」時，升遷委員會之主席乃由各部會的人事處處長擔任，其它三名委員則由同部內之「司處長」或「副司處長」擔任。若「書記官」欲昇遷至「執行官」，則是由「科長」擔任單位內「昇遷委員

144-145)。

³⁰ Oxbridge 即牛津（Oxford）及劍橋（Cambridge）大學之簡稱。

³¹（駱益群，2002：46）。

會」的主席，至於其它三名委員則由「資深執行官」以上層級的長官擔任。各「昇遷委員會」所提出的建議名單皆需向各部的常務次長提出，最後經部長同意公布。整體而言，英國文官的升遷，科長及其以上的封閉級位階在昇遷的管理上比較集權於各部會的總部，科長以下的封閉級位階則較分散於各部會下層的行政單位。

其次，英國「競爭級」初任文官職位的缺額，除了行政見習官是由文官委員會集中辦理考試之外，其它初任職位之缺額都是下放由各部依文官委員會（Civil Service Commission）之規定自行辦理。³² 最需要強調的是，英國文官的昇遷途徑可以分為「一般昇遷途徑」（Ordinal Stream）及「快速昇遷途徑」兩種模式。在一九七零年代以前，文官主要是依「一般昇遷途徑」逐級昇遷至中、高級文官的職位。近數十年來「快速昇遷途徑」愈形重要。那些通過試用考核的行政見習官隨即被列入培育計劃而得以適用「快速昇遷途徑」。其餘的行政見習官則僅適用原「一般昇遷途徑」，頂多只能逐漸晉升至「副司處長」的職位（見圖1），很少能昇遷至「開放級」高級職位。適用「快速昇遷途徑」的行政見習官在經過輪調訓練後通常可以昇任至「高級執行官」之職位，然後可跳過「資深執行官」而直接晉昇至「科長」。行政見習官昇遷至「科長」後如果表現特優，³³ 又可直接跳升至「副司處長」而無需經過「資深科長」層級。依統計，透過「快速昇遷途徑」的行政見習官平均可在二十九歲左右昇至「科長」，³⁴ 而在三十五至三十六歲時昇遷至「副司處長」。³⁵

至於「開放級」文官的昇遷不但與中基層文官的昇遷不同，更由各部

³² 文官委員會將 90%的甄補權力下予需要用人部門的原因，主要是因為這些職位的工作層次並沒有這麼高，所以文官委員會將重心集中在需要大學畢業或同等學歷的高級人才甄補上，約佔 8.5%（Rose，1984）。

³³ 其餘則先昇遷至「資深科長」（Senior Principle）再逐級昇遷至「副司處長」（Assistant Principle）或以上職位。

³⁴ 一個特優的行政見習官可能在二十六歲時即昇至「科長」（Principle）的職位。

³⁵ 「副司處長」人才的來源以內昇為主，包括「資深科長」的晉昇或「科長」的快速昇遷。見（蕭鈺，1991：28）。

資深高級文官（亦即常務次長）以及外聘之專家所組成之「資深任命遴選委員會」（Senior Appointment Selection Committee，簡稱 SASC）以集中統籌的方式來管理，不再將人事權留置於各部會中。SASC 的主委慣例上由財政部常務次長或文官部長（既所謂的文官長，permanent head of civil service）擔任。首相與內閣絕大多數都會尊重並同意「高級任命遴選委員會」在徵詢過相關部會首長後所提出之建議人選³⁶。以各部會常務次長的任命為例，其作業主要是在「常務次長」退休前幾個月啟動，SASC 會與即將退些的常務次長就部門內或其它部門的合適人選進行討論³⁷。產生昇遷人選的建議後，再經由 SASC 與相關部會的部長就該建議人選進行討論。如果部長覺得可以與新任的常務次長合作，即會同意再向內閣提名。雖然部長或首相不同意繼任人選的情形偶有發生，但是極為罕見³⁸。

SASC 的成員，在一九六八至一九八一之間包括六名重要部會的「常務次長」及一至二位專家³⁹。不過，SASC 的成員並不固定，會依時間或需要的不同而有所改變，有時候，某些部會的常務次長雖然不為 SASC 的成

³⁶ 一九二〇年的樞密院令規定，首相任免各部司處長級以上至常務次長人選應先諮詢文官長的意見。但事實上「文官長」（Permanent Head of Civil Service）僅是高級文官人事任命或昇遷上的建議者，而不是決定者。

³⁷ 因為即將退休的「常務次長」對可能的候選人及部長的關點都有相當程度的了解（RIPA, 1987: 24-33）。

³⁸ 在一九六八年之前，「文官長」一人負責建議有關高級文官昇遷的方式以及相關人事資料的搜集，這造成外界以為向首相提出高級文官昇遷任命決定的都是出於「文官長」一人而已。所以富爾頓委員會建議日後關於高級文官的昇遷，應該以委員會的方式提出人選。此提案後來雖也確實執行，只是委員會的組成成員與富爾頓委員會所建議的形式並不完全相同。富爾頓委員會同時建議成立「文官部」（Civil Service Department，CSD），負責原財政部的人事行政業務，所以在一九六八到一九八一年期間改由「文官部常務次長」（Permanent Secretary of the CSD）兼任「文官長」的職務。簡單來說，「高級任命遴選委員會」（SASC）成立的主要目的，在於將一九六八年以前資深高級文官私人間網路（private networks）間一種比較隨意、非正式的特質，在一九六八年之後則轉變成為一個較正式的組織結構，使得該委員會的昇遷建議能獲得更充分的資訊（例如，委員們都認識候選人二-三十年以上），在集體觀點及資訊上產生共識。見（RIPA, 1987: 18, 24-33）。

³⁹ 如「內閣秘書處」、「財政部」、「國防部」、「貿易及工業部」、「環境部」、「健康及社會安全部」等。

員，但如果昇遷職位係屬該常務次長所轄之部門時，則他/她也會列席。SASC 可以取得各部會每年會固定向文官部（CSD）所呈報開放級高級文官升遷建議報告，以及由文官部高層每年針對每個部會常務次長就該部會中開放級文官中適於升遷者以及需要填補的高層職位所做的深入訪談資料。之後，SASC 會根據這些資料，對未來三到五年即將出缺的高級職位從事遞補計畫與編列按照優先順序排列的候選名單。曾在一九六八到一九七四年期間擔任文官部長的 Sir William Armstrong，甚至將 SASC 對高級文官候選的規劃向未來延伸七年之久（RIPA, 1987: 28-29）。

不過，如前所述⁴⁰，在常務次長此一最高位階中，尚有財務次長、內閣秘書長、文官部次長三個最頂級的職位。因為自一九一九年文官長制度設立之後，文官長之職便由身居此三職之一者兼任。當身兼文官長之職時，上述常務次長位階的職位變成爲行政體系的最高行政首長，而且身負幫助首相推行政策之大任，地位極爲關鍵。而文官長一職之任命則完全直接由首長負責（許南雄，1998a：61-62；1998b：24）。

與中、低層級文官在選任與升遷上相當清楚的情況相比，高級文官昇遷的決策過程卻是相當隱蔽（shrouded in secrecy，RIPA，1987：25）。不過，由於擔任委員的「常務次長」長期任職於公職部門，對於昇遷候選人及相關部長都有所了解，故能對文官長提出適當的建議人選，再經由文官長向首相提出人選⁴¹，以英王的名義任命。而在上述過程中，部長的觀點會非正式地在文官長向首相提出前加以考慮，不過此時部長所重視的是候選人的品格，而不是出於政治上的考量。加上部長及首相在職時間並不長，無法詳細確知文官的種種，因此部長通常都會接受 SASC 之正式提名機制。

⁴⁰ 見註 23。

⁴¹ 所以實際的昇遷決定並非由擔任首相人事幕僚長的「文官長」單獨決定之，而是由文官長及 SASC 委員的共識產生。

C、職務調動

英國特別重視高級文官在不同部會機關間的水平流動。以一九六五到一九八六年期間為例，有 59.9%的常務次長曾經任職於三個以上的部會。德國則正好相反，非常盛行單一部會的職務調動。如此做的主要目的是培養高級文官所需要的通才性知識及經驗，強調對國家整體政策架構與行政體系的全面了解。因此，高級文官的調動也以整個文官制度來考量，而不由各別部會自行負責。⁴²

在各種文官的輪調中，特別值得一提的是行政見習官的輪調，因在這些新進者當中，在輪調實習的過程中，若表現良好，將來有很高的機會成為開放級的高級文官。通常，一個新進的行政見習官的輪調乃取決於個人特質、目前尚有職務空缺及個人偏好等因素。實習期間的二至四年之間，行政見習官將會在同一部會的各種不同職務間廣泛輪調歷練，同一職位的實習時間大約為數月到一年。行政見習官藉這些機會訓練他們自己處理包括財政、人事、協調、草案與演說的擬定以及對部長提出政策建議等各種不同的事務。在此過程中，最重視的是見習官才能的多樣化與隨機應變⁴³。那些被認為有潛力的行政見習官會被賦予更重要及密集的職位調動，如部長或首相辦公室的秘書、內閣秘書處或財政部等單位的秘書……等，以便擴大其歷練，同時也加以考驗⁴⁴。在流動歷練上有優異成績者才有機會昇

⁴² 然而在二十世紀初期，英國的文官在擔任「常務次長」之前大多都在同一的部門內服務，而該職位昇遷人選之考量也以部門內適任之高級文官為主。根據 Theakston 及 Fry 之分析（見表 8），英國的高級文官在擔任「常務次長」前只在單一部會任職者之比例，從一九〇〇到一九一九年間的 72% 逐步降到一九六五年到一九八六年的 25%。在一九六五年時，所有高級文官當中，有 48% 的高級文官曾經在一至二個部會任職，有 27% 曾在三個不同部門服務，至於在四個以上不同部門任職的高級文官則約有 26%（Sheriff, 1976: 12）。

⁴³ 在一個職位的期間為數月至一年（Plowden, 1983: 23）。

⁴⁴ 在一九八〇年代的二十三位「常務次長」中，有十八位曾經任職於「財政部」（Treasury）、「內閣辦公室」（Cabinet Office）或「首相辦公室」（Prime Minister's Office）。見（Plowden, 1983: 23）。

遷至高級文官，甚至「常務次長」的職位。對大部分英國文官而言，職務調動主要發生在同一個部會之中。平均而言，中級文官（司處長和副司處長）在一個職位的期間約在一年半到兩年半之間。部會間職位的調動則屬「開放級」高級文官的專利。由於英國文官的法定退休年齡較早且嚴格，所以高級文官的流動率（turnover）很高。平均而言，常務次長（共 42 位）中，每年大約有超過四分之一的常務次長退休，副常務次長的年流動率約為五分之一（共 158 位），而司處長（共 613 位）每年的比例則將近六分之一。越是到頂級的高級文官，其流動率越高。

總之，英國中基層文官在其公職生涯內的職位調動大多數都是在同一部會內，只有高級文官才有部會間的輪調與昇遷⁴⁵。相對的，封閉級的中層文官則僅能在各行政單位內部逐步擢昇。這樣的甄補與昇遷管道對文官的團隊行為有相當大的影響，作者在下文將會論及。

D、俸給制度

英國文官薪俸結構有如下幾個特點：

- (1) 與其它國家相比較，英國文官薪資結構最值得注意的是高薪與低薪之差距相當大，例如早期英國文官最高薪與最低薪文官的待遇層達三十倍之鉅，而同時期美國文官最高薪與最低薪的差距僅為七倍（鄒文海，1993：181）。雖然在一九九〇年高低薪資差距已降為 18 倍，但與同時期美國一般俸給表的 7.4 倍（1990 年）、德國的 11.4 倍（1992 年）、日本行政俸給表(一)的 5.26 倍（1986 年）及法國文官的 5.18 倍（1990 年）相較，英國文官高低薪資的差距還是相當大的⁴⁶。
- (2) 如表 1 所示，英國高級文官之待遇甚至高過政務官，如「常務次長」的待遇一般都比部長來得高。而「文官長」、「內閣秘書長」

⁴⁵ (Fesler, 1987; Plowden, 1983: 23)。

⁴⁶ (施能傑，1994：146)。

及「財政部常務次長」的薪俸更是其中支薪最高的三位文官。據統計，英國的高級文官中有四十一位文官的薪資高於首相，有一五七名文官的薪資比其部長更多（Rose, 1984: 152; Fesler, 1987）。

表 1 政務官與常任文官薪俸，1983 年

政務官/（政府薪給+議會薪給）	年薪 /英磅
首相（Prime Minister）	48,530
副相（Deputy Prime Minister）	38,910
部長（Minister）	38,910
副部長（Minister of state）	30,410
政務次長（Parliamentary Secretary）	25,460
常任文官	
文官長（Head of Civil Service）	45,000
內閣秘書長（Cabinet Secretary）	45,000
常務次長（Permanent Secretary）	40,500
第二常務次長（Second Permanent Secretary）	37,500
副常務次長（Deputy Secretary）	32,500
司處長（Under Secretary）	26,750
副司處長（Assistant Secretary）	19,243-23,159
資深科長（Senior Principle）	16,343-20,796
科長（Principle）	12,399-16,656
資深執行官（Senior Executive Officer）	10,079-21,581
高級執行官 D（Senior Executive Officer D）	81,66-10,281
高級執行官（Higher Executive Officer）	81,66-10,281
行政見習官（Administrative Trainee）	5,786-8,078
執行官（Executive Officer）	4,546-8,078
書記官（Clerical Officer）	2,877-5,708
助理書記（Clerical Assistant）	2,636-4,584

資料來源：陳炳生，新人事制度析論，1987：p.252-254。

E、退休後的出路

英國政府對退休的文官提供相當優渥的退休金，且退休年金全部由政府負擔⁴⁷。英國的退休可分為「屆齡退休」(Formal Retirement)及「提前退休」(Premature Retirement)兩種。前者的退休年齡為六十歲，但如遇到特殊情形時，得經核准再延長五年；後者則是在屆齡退休前，因機關裁員、辭職、不適任……等原因而先行退休。一般來說，文官退休年金的給予最多是最後三年年俸平均之一半⁴⁸，此外還會另外發給退休文官恩俸，其金額約為年金的三倍，以讓退休者能購置簡單的住所。由於英國文官的退休給與尚屬優厚，所以文官大多遵守法制的規範，該退則退，少有戀棧。高級文官退休後繼續就業的情形也極罕有(Rose, 1984: 149-150；施教裕，1994：116)。由於在未達退休年齡時離開工作無法領到退休金，所以，英國的高級文官通常在六十歲強制退休前，並不會提前離開文官體系。另外，英國的高級文官在其公職生涯中也不會轉任其他國營企業、公共組織或地方政府。為方便參考，表2將英國文官體制設計之各項特點統整陳列。

⁴⁷ 至於地方政府或其它類人員的退撫則採自攤金的方式。

⁴⁸ 退休年金的計算方式是以退休前三年的平均年俸為依據，再按其服務年資每年給予八十分之一的年金，但年資計算最多以四十年為上限。所以年資在四十年以上者之退休年金為退休前三年平均年俸之半數。

表 2 英國文官公職生涯特徵

	高級文官公職生涯特徵
甄補及教育背景	1. 通過「行政見習官」考試者，為擔任司處長級以上高級文官職位的重要入口。 2. 文官教育以人文科學等通才取向的大學教育背景為主。 3. 高級文官的出身學校集中於牛津及劍橋兩所大學。
任用及昇遷	1. 通常在學校畢業後即進入政府部門任職，除競爭級文官外，文官的昇遷採用封閉式的內昇制度。 2. 中低層級文官的昇遷限定於同部門內相同性質的人員。 3. 高級文官的昇遷則由資深文官所組成之 SASC 獨立負責，昇遷的人選也不限於同部門或相同性質之文官。
輪調制度	1. 中低層職文官的職務調動大多在同一部門內。 2. 高級文官擁有在不同部會機關間豐富工作經歷的水平職務調動。 3. 被選為行政見習官的快速昇遷者需經快速而廣泛的職務調動及歷練，才有機會成為高級文官。
俸給制度	1. 薪給依文官等級高低劃份，而高低層級文官間的薪資差距幅度大。 2. 特別重視高級文官，文官薪資甚至比部長或首長為高，藉以突顯高級文官之地位。
退休後的安排	1. 英國文官的退休年齡為六十歲，由於退休金尚屬優渥，所以少有延退之情形。 2. 文官的工作生涯大多是在公職退休後即結束，文官公職退休後繼續就業的情形並不多。

資料來源：作者自行整理

伍、英國文官體制設計對文官體制行為與表現的影響

許多研究比較政府或比較行政的學者，慣常將作者在第二節所討論到的英國文官行為與表現的特性歸諸於文官的組織文化。然而，若回頭仔細

分析一下，往往不難發現，這樣的說法與歷史事實不符⁴⁹。本節將根據第三節所述及的內部勞動市場理論及所提出來的問題，比對第四節中與英國文官人事制度設計相關的事實資料，深入探討英國文官人事制度設計與文官行為表現間的關係是否與內部勞動市場理論所預期的結果有所差異？若有，則理論與事實應如何相互修正、調適，方能透過對個案深入的比較分析「歸納」出一個更為一般化的理論？

A、英國文官體制是否為一內部勞動市場？有何特點？

如前所述，相對於美、德等先進民主國家，英國高級文官享有高度的工作保障、優渥的待遇、福利、特權以及崇高的社會地位。同樣的，英國高低層級文官間之薪資差距也比美、德來得大。在英國，想要成為高級文官者（包括行政見習官），為了在高度競爭性的國家文官考試以及往後的升遷競爭中脫穎而出，必須從小就規劃好整個小學、初高中，以至於大學的求學過程。在過程中其家庭要付出比一般人更多的教育投資，其個人也必須付出更多的努力代價。在實習期間必須努力學習、接受各種輪調訓練與挑戰。一旦升到高級文官職級，則會得到較公開勞動市場上類似工作更為優渥的報酬、地位與權力⁵⁰。準此而言，英國文官體制（競爭級除外）的生涯發展與內部勞動市場特性可說完全相符。其次，英國各級文官的選任、培養升遷與輪調都是屬於非常集體化、制度化的作法，而且幾乎完全由文官本身自行主導。整體上，英國文官體系則呈現單元集體領導的人事結構。

B、建立在內部勞動市場基礎上的英國文官體制或行政機關內部，為何沒有山頭、派系的現象？

但是，如果按照前述內部勞動市場理論來預測，為追求昇遷，會有比

⁴⁹ 事實上，直到一八五三年為止，英國各部會高級文官的任用都還屬於個部長之特權。當時，英國高級文官的任命升遷等人事制度基本上還屬於徇私的恩寵體制。見（駱益群，2002：30-35）。

⁵⁰ (Felser, 1987: 533)。

較高的動機競相對主掌文官人事權之長官展開「關係性競爭」⁵¹。Plowden (1983: 24) 也認為英國開放級文官的升遷並沒有依據任何公開或明確的規則與程序。因此，照說英國文官（特別是高級文官）體制應該會在行政部門產生派系林立的亂象。然而，如前所述，英國文官體制在「人情關係」方面所造成的負面影響卻不嚴重。這又是何種理由所導致？這與單元集體領導的人事結構有何關係？

首先，英國各部會的高級文官（亦即開放級的文官，包括各部會的常務次長）都是由常務次長所組成的 SASC 負責提名，而內閣與各部會首長基本上也都高度尊重 SASC 的提名機制。但是，SASC 是一個集體的人事決策機制，其成員（重要或相關部會的常務次長）流動率也都相當的高（平均任職期間約為兩年左右就退休）。加上，英國開放級文官（次長、副次長、司處長）在部會間的輪調又很頻繁。因此，英國高層的文官個人並不像台灣高層文官個人那般可以完全掌握部屬的人事權，所以也不會形成所謂的山頭或本位主義。至於封閉級文官的升遷，由第四-B 節的敘述可知，乃由各部會所各自獨立組成的「升遷委員會」集體決定。而「升遷委員會」則由各部的人事處處長擔任主委，加上比候選者高二級的一位直屬長官與其他兩位同層級長官擔任委員。所以，也不會出現由直接長官個人完全專斷的情況。不但如此，有關封閉級文官升遷潛力評估的年度報告乃由個別文官的上兩級直屬長官負責撰寫，而個別文官的直接長官可以提出評論意見（Plowden, 1983: 24），這樣的設計更進一步降低了主觀性表現評估所可能產生之偏差，也大幅消除個別主管操弄部屬人事升遷的可能。所以，也不會出現向高層長官展開關係性競爭的情況。至於競爭級的文官則由各部會的人事主管單位自行對外以公平公開的方式招考，因此，更不會產生為了升遷必須向長官講關係套交情的現象。由此可見，英國高級文官在昇遷上，透過集體且高度制度化的方式，享有高度的自主性，政黨或行政首長

⁵¹ （relational competition，見 Wang, 1998: 21-31; Milgram and Roberts, 1992: 358-378；王輝煌，2000：355）。

並不容易透過人事權來影響文官的公職生涯發展。所以，若要昇遷為英國的高級文官，則不但要在表現上取得整個高級文官社群的認同，更要對這個社群的集體核心價值表示忠誠，而不是在政策上對特定政黨、政治人物或各別的部門、個別的長官表現其效忠⁵²。

其次，在第四節中我們談過，英國執政的首相或執政黨除了可以任命各部會的部長之外，首相所實質任命的文官僅有文官長一人而已。有關各部長以下所有常任文官的人事決策，幾乎完全由文官自主，政黨在政治任命方面的空間可說非常的小。這樣的現象幾乎與一般人的直覺相反，更不用說提出一套合理的說明。然而，在英國文官體制中，有一套具有相當特色的幕僚制度，亦即包括首相、內閣辦公室、國會、各部會首長都有一群由不同幕僚所組成的辦公室，其中的幕僚（又名秘書）都是由菁英文官擔任⁵³。幕僚當中包括所謂的私人秘書(Private Secretary)及助理秘書(Assistant Secretary)，以及技術秘書(Technical Secretary)。其中，以「私人秘書」(Private Secretary)最受年輕的新進文官所重視，因為，若某人能擔任此一職位，則他會被視為在文官體制內深具潛力、前程看好。這樣的工作經驗對於一個二十五歲至三十五歲的文官而言，乃其文官生涯發展相當重要

⁵² 由於文官是一個長期的職涯，如果文官企圖以政黨間的接觸來獲得短期昇遷上的優勢時，反不利於該文官長期的昇遷發展期待。所以當一個文官表現出對某一部長的高度政治認同後他將會發現，當日後部長換人時，他的昇遷將會非常的困難(Rose, 1984: 151)。

⁵³ 這些秘書的性質相當於我國的機要，只不過在我國，機要多是政治性指派，多數並不具有常任文官的身份。在英國，國會辦公室、首相辦公室、內閣辦公室以及部長辦公室的秘書職位都是由極可能將來會升任開放級高級文官者擔任。上述這些秘書職乃菁英文官必經的重要歷練。此外，各部的常務次長及文官長等其它重要文官也可以擁有各自的文官秘書(Civil Service Secretary)，其成員大多數是由較資淺的文官所組成(Plowden, 1983: 23, 26)。英國首相的幕僚除了上述私人秘書外，還包括「媒體秘書」(The Press Secretary)、「政治顧問」(Political Adviser)等。政治顧問的職位則是由首相個人所指派的，該職位是較晚才成立的且具有政黨性，其成立是為了補首相常任文官幕僚的不足，並為首相與執政黨國會議員、政黨組織及選民之間的接觸管道。上述首相個人幕僚的成員數目，如果計算打字員等成員也不過在一百名左右，而其中實際與政策有關的成員也不超十二個人。

的一步⁵⁴。

不論首相、內閣、國會或各部幕僚都是由首長與最高文官（常務次長級）就組織內中級菁英文官中協商選任，絕大部份都是科長職級，有時也會升到副司處長，最高甚至還有升到司處長級的⁵⁵。以秘書為例，部長辦公室的秘書要輔佐部長掌握整個部內的狀況、負責在政策上對內與對外的溝通協調（包括對國會、首相、內閣、其他部會）、部長講稿的擬定等工作（Plowden, 1983: 27）。首相秘書的工作與部長秘書類似，主要從事各部搜集資訊，並負責首相與各部部長之間的溝通，故其成員是以一種團隊的形式來處理有關各種政策資訊的蒐集、溝通與協調工作，其成員的表現在於能協助首相領導掌控其所領導的行政組織，並在其領導之下展現團隊性的技巧，而這樣的技巧也是文官昇遷的必要特質（Rose, 1984: 27； Plowden, 1983: 27）。對菁英文官而言，如果能在愈年輕時昇遷至首長幕僚的職位，則他們愈有可能在日後昇遷至高級文官。另外，內閣辦公室幕僚主要的工作是負責籌辦、發起無數關於內閣跨部門的會議，以及與某政策會議相關部會間的協調工作⁵⁶。由於首相與內閣幕僚大部份多屬於菁英文官，而其主要職務乃和協地尋求團體共識，所以並不像美國或台灣的政治性任命人員一樣容易和舊有的高層文官產生較嚴重的摩擦。

根據 Theakston 及 Fry 的研究指出，欲擔任常務次長的英國文官在其升遷過程中有三大必要的經歷，包括部際流動歷練、部長辦公室經驗以及內閣辦公室或財政部工作經驗（Plowden, 1983: 23；賴維堯，1990：33）。透過上述職務安排，這些中堅的文官菁英不但可以對於英國政府各部會與

⁵⁴ （賴維堯，1990：28）。

⁵⁵ 部會中的幕僚是由部長與常務次長協商決定，首相府、內閣與國會的幕僚則是由文官長與這些機構協商後選任。（Plowden, 1983: 23, 26）。

⁵⁶ 內閣秘書長（The Secretary of the Cabinet）為內閣辦公室的主管，他與文官長、財政部常次並列於英國三大領導的常任文官。此外，英國內閣尚有另外兩個幕僚組織，「文官部」（CSD）及「中央政策審核小組」（Central Policy Review Staff），其成員也都是由常任文官擔任。不過，在所有內閣的三個幕僚組織中，與各部政策協調關係最為密切者為「內閣辦公室」。參見（Rose, 1984）。

政府的實際政策結構與運作發展出整體宏觀的視野，在同儕中發展出廣泛的人脈接觸，更可讓資深的高級文官對於這些菁英文官的能力或缺點有直接的了解。如果他們的表現能合乎資深文官的集體期待，他們就相當有機會在大概十五年後昇入高級文官的層級⁵⁷。這也導致英國高級文官不會長期認同其出身的部會，反倒是強調對於文官整體的認同 (Rose, 1984: 168)。所以，雖然在升遷及職務調動範圍上，大部份封閉級文官都限定於其原屬部會而容易形成所謂的「部門觀點」，但是菁英文官在其公職生涯途徑中，若昇遷至開放層級時，他們的昇遷或調動就不限定於原部門內性質相同的職位，廣泛的部際流動經驗反而是高級文官生涯途徑的一個重要特徵。而此時英國高級文官的昇遷決定權也由原所屬部門的昇遷委員會，改成由重要部會之常務次長集體組成且由文官長所主持的「高級任命遴選委員會」(SASC)負責。所以，各部的文官菁英在其資歷的中期就必需在政策上展現出良好的溝通協調能力，否則日後在昇遷上並不容易得到其它常務次長的支持。

綜合上述討論，本文發現，英國中央政府各部會之所以能夠打破內部勞動市場下所可能產生之「本位主義」、「派系、山頭」等現象，主要原因在於英國對菁英文官採取相當集體而制度化的「交叉式人事生涯發展模式(賴維堯，1990)」。此一模式的最主要特點為：菁英文官於職涯初期在單一部門內快速的職務升遷調動藉以熟悉一些事務性與技術性的實務經驗；中期在擔任國會、內閣、首相或部會首長之幕僚時，能夠透過「私人秘書網絡」建立高度的政策整合、策略規劃與溝通協調能力；後期在擔任高級文官時的部際流動經歷，進而形成並強化英國高級文官在政策上的集體意識、政策主導與協調規劃能力。

因此，英國政府各部會的關係並不是由許多個別金字塔結構所組成的結合體。整個英國文官的人事結構，在最高層級部分匯聚為一集體而單元

⁵⁷ 不過，雖然這些文官職務調動的頻率雖然很快，但是在他們公職生涯的早期，卻都是在同一個部門內的各種不同職務間調動 (Plowden, 1983: 24)。

的結構（SASC），並透過高級文官在部會間、首相府、內閣辦公室、國會辦公室等間的水平流動進一步強化文官間在政策推動與共識形成的能力。如此一來，不但促進文官之間的溝通協調及業務的相互了解，部會與部會之間大部份的爭議，也可以藉由前述的秘書網路或高級文官網路來扮演過濾與緩衝的角色⁵⁸。只有那些最難以解決的問題才會向上送交至各部部長所組成之內閣會議中討論。

C、執政黨在政治任命方面的權限範圍不大，但為何反而文官的服從性卻非常的高？執政黨的個別政治人物為何不會想染指或將某些高級文官納入自己的禁臠，藉以發展個人或個別政黨的政治力量？

然而，英國高級文官為何會形成一種對執政黨主動積極配合，並不會因為大權在握而產生不服執政黨的心理？主要原因可能是執政黨所組成的內閣對開放級高級文官的提名還是有最後的同意權。而英國高級文官並沒有個人間人脈組成的山頭與派系，因此，英國高級文官不可能在政策上與執政黨唱反調。在柴契爾執政之前，英國的執政黨與內閣雖說很少不尊重高級文官的建議，但在極少數的例子中，當部長與次長個性極端衝突時，還是會請事務性的次長走路（Hood, 1998: 445）。其所以很少否決高級文官的建議乃是因為在英國特殊的集體式高級文官人事遴選體制之下，英國的頂級文官「個人」對高級文官的人事、升遷等事務並沒有專斷的影響力，不會像台灣那樣形成凝聚在某些高層個人之下的派系或人脈。因此，英國高級文官本身的行為也是高度的自制，必須注意到其他部會、首相、文官長等之意見。所以，政黨或政治人物也沒有必要利用私人的方式培養對政務官個人忠誠或對個別政黨忠誠的高級文官。

⁵⁸ 英國的高級文官在政策上是「共識尋求」（consensus-seeking）取向，而各部長則以政策成功與否為其政治生涯的關鍵，所以在政策協調上則為「衝突取向」（conflict-oriented），以爭取其部門政策之成功。

尤其特別的是，戰後英國的政務官流動率非常的高，沒有在黨、國營事業單位或半官方單位間留連延遲退休，甚至也沒有在行政部門退休之後透過政黨還遙控大政的情況。部長當完後若沒有在政務職上更上層樓，經常就直接退休，不會再延任。因此，除了短期在任時期，英國的政治人物不會長期持續的主導某類的權力、政策與資源。所以英國的高級文官個人也沒有特別以私人方式效忠個別政治人物的必要。有趣的是，既使柴契爾對既有的高層文官表現相當不滿意，銳意改革，也希望找到對其改革理念具有高度熱誠並願大力推動合於新保守主義政策的常務次長來帶領各部會文官，並且對常務次長的任命採取積極介入的作法。但是，柴契爾並不莽撞，並沒有因此而大事任用對其個人（或個別政黨）效忠者，反而是小心翼翼，耐心的說服文官長以及其他頂級文官，企圖使他們接受她對常務次長所應具有之資格、理念或個性特質的看法⁵⁹。而包括文官長在內的常務次長們在理解並接受執政黨的看法之後，高級文官乃成為新政策規劃與推動的最重要關鍵。

D. 前面理論部分曾論及，採內部勞動市場的組織若在升遷獎懲等人事體制上沒有採取適當的設計，則可能會產生資訊極為封閉的狀況。為何英國文官體系可以解決各行政機關之間資訊流通以及溝通協調的問題？

雖說傳統英國與台灣的官僚體系都是屬於封閉型的內部勞動市場，文

⁵⁹ 前面註 3 說過，在政策制訂的過程中，英國各部會的部長並不會介入實質或技術的層次，因此，高級文官在制訂政策過程中享有極高的主導性。儘管如此，根據 B.C. Koh 引用 Akira Kubota 在一九七八所發表的論文指出，在英國的政策制訂過程中，不論英國文官或國會議員都「認為」各部會部長的影響力比高級文官還來的大（Koh, 1989: 210-215）。易言之，英國的高級文官雖然實際上深度參與並主導政策的推動（在各部會部長對政策方向的指示下），但是，這並沒有造成英國高級文官在決策上位高權重的認知。而英國部會首長在決策上對高級文官的高度依賴，也沒有導致政治人物認為部會首長失勢。如何解釋這種表層認知與實際行為間之差距？作者認為文官人事結構的特性才是足以解釋的潛藏或深層因素（亦即批判理論中所謂的 deeper meaning）。

官在有關政策資訊的公開或分享上也都是非常保守，但英國的文官體系在部會間的溝通協調上卻很少出現像台灣行政部門經常被抨擊的「本位主義」、「多頭馬車，政出多門」、「有功則爭，有過則諉」、「怕事、保守」等溝通協調的問題⁶⁰。如果我們深一層分析，這種長期以來即已存在的溝通協調癥結，其實都具有結構性的根源。

不論政策制訂前或制訂後的溝通與協調，基本上都需要任事的文官擁有適當的裁決權，並有充分的動機從事政策溝通協調，為其成敗盡心盡力，勇敢冒險，並負起成敗責任。然而，雖然同屬封閉性的文官制度，我國文官體制的人事與獎懲制度並沒有鼓勵公務員積極冒險任事的設計⁶¹。在我國，雖然，公務人員不論在政策制訂前或制訂後的溝通協商中也可因盡心負責冒險任事而得到獎勵，但這類獎勵基本上以獎金、記功嘉獎或象徵性等表彰居多，較少與重要職務的銓敘有直接關係。因為，各機關的人事主管單位在決定升遷人選的推薦時，固然會將各員工所得之功績獎勵計

⁶⁰ 若比較台灣與英國的文官體制，不難發現，台灣行政機關間的溝通協調，不論是在政策制訂前或政策制訂後，當各單位遭遇突發狀況時，經常會碰到許多溝通協調的瓶頸。在台灣，行政部門在溝通協調與資訊的分享上，特別是遭遇到重大突發狀況（如災變）或政策創新（如行政革新）時，經常會出現嚴重的瓶頸。有關我國文官體系在遭遇重大災變時的溝通協調瓶頸，見（姚高橋與劉念夏，2000；李宗勳，2000）。至於行政組織改革之部分，英國文官體制在各階段執政黨的帶領以及高級文官的極力推動下，由一九七九大力推行政府再造至一九九零年為止，已經裁減了所有中央政府公務人員總數的五分之一。其行政改革的幅度無疑是 OECD 國家當中的領先國家之一。反觀我國，雖然行政革新自七零年代後期就已經開始推動，但整體行政組織到目前為止幾乎還是沒有什麼實質的調整。其中，只要是涉及各行政機關之員額、資源、權力與地位的改革，各行政機關都會分頭卯勁動員各類的政治或專業力量遊說，結果是絕大部分的行政組織重整幾乎都是寸步難行。青輔會與蒙藏委員會就是最好的例子。

⁶¹ 根據（王輝煌，2000）一文指出，台灣官僚體制所採取的內部勞動市場，在升遷獎懲等人事制度上一向由機關單位之主管（包括政務官與事務官）所主導。這種情況很容易在主管個人與部屬私人間形成由主管所強勢領導的人脈網絡。加上主管易人時所帶來的人事搬風，既有的人脈網絡很容易遭到破壞，因此，台灣官僚體制內部的人脈關係也較為割裂、也較不穩定。由於比較割裂，所以台灣的官僚體系很容易被外部政治力量所穿透，也不易形成官僚團隊的自主性。由於比較不穩定，所以在內部勞動市場中無法讓組織成員確信「有功則賞，有過則罰」，因此，在政策創新與溝通協調能力上，就顯得非常薄弱。

入，有功者也較有機會進入人事主管單位的推薦名單。然而，與主管或首長的人脈關係以及有力人士的關說才是影響主管或首長最後決定的主要因素（王輝煌，2000：369-378；蔡秀涓，1998：203-267）。從反方向來看，萬一公務人員因在政策溝通協調過程中盡力任事，冒險裁量，但其結果卻是失敗，則免不了會被懲罰、記過。如此一來，可以確定的是他/她在人事主管單位的評鑑上一定會名落孫山，在人事升遷上，根本進不了其推薦人選名單。易言之，「有功不見得有重賞，有過則相當確定會有重大損失（長期無法升遷佔缺）」。⁶²這導致一般行政單位的部屬凡事「依法行事」、凡事按照「標準作業程序」，心態被動、保守。這種情況在災變處理的溝通協調上以及一般政策的創新上也常使公務人員裹足不前⁶²。因此，我國行政機關的主管或首長，通常在推動政策創新或遭遇突發狀況時，都必須事必躬親，到處走透透，否則許多因為特別狀況而必須打破標準作業程序的決策就無法決行，各種改革創新或災變狀況的處理就會發生許多問題。

相對的，就英國的文官體制而言，不但在人事上沒有所謂的官僚派系或山頭，而且政府的政策乃是由執政黨制訂基本政策方向，然後再由執政黨與高級文官，還有高級文官彼此之間的密集溝通協調之後規劃制訂而成。如前所述，由於英國的執政黨在重大政策轉變時都會極力要求高級文官的協助與推動⁶³，而英國高級文官的集體意識（包括服從執政黨的政策方向以及在政府中政策規劃與制訂上的主導角色）頗強，所以在政策的推動與溝通協調的過程中，高級文官都會盡量排除各種政策上可能預見的癥結，扮演著極為核心的角色。在這樣的集體溝通與協調過程中，越能提出對執政黨政策方向有助益之策略，並透過集體之溝通與協調而使其政策得

⁶² 一位在某縣政府教育局服務的公務員就曾告訴筆者，該縣的小巨蛋雖花了不少經費籌建，但除了偶而舉辦一些大型運動會（如區運或縣運等）外，平常幾乎都在養麻雀，而外圍的停車場與道路則在週末作為夜市使用。該員曾構想提案，如何將該縣國中小學的體育教學與小巨蛋配合，但因怕有功無賞，打破要賠，只好作罷。

⁶³ 如二次大戰之後的工黨之巨幅轉向凱恩斯主義以及柴契爾之後的巨幅轉向新保守主義。

到認同者越容易在集體中出類拔萃。不但如此，既使在遭遇到臨時突發的狀況，負責的高級文官也可以基於盡心任事、冒險負責的態度，很快的在集體的溝通協調機制中密集交換資訊並找出解決的方法。在集體而制度化的人事考核下，英國高級文官根本不用擔心「做好無賞，做壞要罰」。

E. 英國的政黨輪替並不像美國那般經常發生，但為何在野黨一旦勝選贏得政權，卻也能夠很快的順利接掌政權，不會發生新手上路的狀況？⁶⁴ 執政黨對官僚體系的控制室如何達成的？

前面說過，英國的菁英文官在其職涯的中期階段都必須在內閣、首相、國會、以及各部會部長的幕僚辦公室輪調，並在整體政策的推動與協商上接受密集的訓練。雖說，當這些中高級的菁英文官在內閣、首相以及部會的幕僚辦公室任職時，最主要乃聽命於執政黨政治人物的指揮，但因為在英國文官體制中越高層的文官輪調越頻繁，在經過政治性幕僚工作的輪調與歷練後，經常會讓這些高級文官有機會在國會或在行政部門的幕僚機構與在野黨的重要政治人物接觸，並就相關政策交換意見，展開協調。易言之，既使在野黨不在其位，也有很多機會透過首相、國會、內閣、與各部會辦公室幕僚間的溝通協調與資訊分享，瞭解內閣與各部會政策推動的內容，並且也讓執政黨深入瞭解在野黨的立場。不但如此，這些幕僚中的大多數將來都會成為各部會的高級文官，在他們文官生涯發展的中期就有機會接觸許多在野黨的重要政治人物，也使得在野黨與文官體系之間不會因為長期在野而顯得非常陌生。此外，在野黨因政黨輪替而上台後，也可以很快的透過常任性中高層文官所擔任的各種幕僚秘書職位，系統而深入的瞭解並掌握行政體系的狀況。由於前述集體且暢通的人事體制使英國文官

⁶⁴ 如第二次大戰之後，工黨總共在執政了三十三年之後，才換由保守黨在一九七八年執政。同樣的，工黨的布萊爾也是在保守黨連續執政將近二十年之後，方再取得政權。既使如此，英國的政黨輪替都非常的平順。作者認為，像英國這類內閣制的國家，執政黨對官僚體制的控制會並不像憲政學者所假設的那般不費絲毫之力就可有效達成（楊泰順，2001）。

高層沒有人脈、山頭的問題存在，因此，新的執政黨在掌握高層文官時就不會有太大的抗拒。總而言之，這也是為何在野黨在經過長時間在野而再次接掌政權之後，可以很快適應執掌新政權的原因⁶⁵。

陸、結論與建議

根據上述基於內部勞動市場理論對英國文官體系所作的分析，可導出幾點供行政學界以及台灣文官組織設計與改革的參考意見：

A. 暫時性理論的進一步修正

雖說就研究方法而言，前文採用的是以一般性理論（ILM）為基礎的個案分析，但根據 Rober K. Yin 所稱，本文所採取的分析性驗證（*analytical verification*，Yin，1988）也是建立系統性知識的有效途徑之一。透過上述根據內部勞動市場的一般理論與英國文官體制升遷獎懲等人事體制特色的個案比較與歸納分析，本文可將前文第三 B 小節裡有關封閉性文官體系在組織凝聚力、管理自主性、政策創新與協調能力以及對執政政黨服從性等所做的初步理論假設更進一步修正如下：

- (1) 具有內部勞動市場特性的官僚組織，若其升遷獎懲等人事制度乃基於某種由文官本身主導的集體機制（而非由個別長官掌握人事大權），則其官僚體系的自主性與政策創新能力會較高。但若其升遷獎懲等人事制度主要乃由個別長官的偏好所決定，則其官僚體系內部比較會出現人脈、派系對立等現象，官僚體系易遭外力穿

⁶⁵ 雖說柴契爾夫人在選舉時大聲疾呼文官與行政改革的動作，曾在當時引起媒體輿論預測：若柴契爾當選，高級文官將會有極大的反彈；可是，事實的發展卻不是這樣。自柴契爾以來，不論是柴契爾以及梅爾兩任保守政府或布萊爾工黨政府的政府改革政策，都得到英國高級文官高度忠實的配合，情況就像由保守黨在二次大戰時期所培養的高級文官在戰後也非常忠實的施行工黨所要求的社會主義政策一般。不但如此，英國中央政府中可說最菁英的財政部高層文官，也在柴契爾執政一個月之內就進入了完全配合的狀況。見（Hood, 1995: 107,110）。

透，而其自主性與政策創新能力比較弱。

- (2) 既然內部勞動市場的成員在經過充分時間的互動後，有可能在上下屬間建立緊密的人脈與服從關係，則政黨輪替時若隨意更動這種人脈與服從關係，便是破壞內部勞動市場成員間過去所投資的人情努力，也打亂他們對未來升遷獎懲等的預期。文官為了自保，更容易訴諸人脈、派系等現象，官僚體系的自主性與政策能力也會變得很低。反之，若政黨輪替時能盡量讓文官在升遷獎懲等人事事務上自主，則文官體系內部就不易出現人脈、派系，官僚體系團隊性會比較高，管理上的自主性與政策能力也會比較強。
- (3) 不過，這也不是說執政黨就應該完全不插手高級文官的人事，執政黨還是應該主導最高級文官中的領導性位置。不過，這樣的主導應該是根據長期執政哲學的轉變，而不是執政黨主事者個人的短期偏好。否則，還是很容易在高層文官心目中，留下很大的不確定感，嚴重影響到官僚體系的團隊與自主性，以及政策上的共識。
- (4) 參與人事決策的高級文官在人事代謝上應該相當快速。否則，即使滿足前述兩個條件，但高層文官的流動非常緩慢，則在僧多粥少的情況下，為爭取早些出頭，文官還是會有相當強烈的動機透過人情關係的競逐來營造私人的人脈或派系。然而，高級文官快速代謝應合乎兩個原則。一，高級文官的人事代謝應該循序漸進。二，越高級的文官人事代謝率應該越快。否則，也是會導致文官體系內部人脈、派系的現象。
- (5) 在具有內部勞動市場特色的組織中，資訊傳播在本質上會有容易隨著人與人之間的利害關係而封鎖的問題。但透過穩定而制度化的升遷輪調等人事獎懲制度，以及派用具有中高級以上的菁英文官作為政務官、內閣以及國會的秘書或幕僚，專司各部會之間、部會與內閣之間以及部會與國會之間政策資訊統整、溝通協調之工作，英國文官體系有效的促進了官僚機構間的資訊流通以及政

策規劃與執行上的溝通協調。不過，由於英國中央政府的文官體制在決策時採取相當封閉的方式，所以對外而言，政策過程的資訊還是相當封閉⁶⁶。

B. 建議

在台灣，許多人直覺的認為「新政府，舊官僚」乃是第一次政黨輪替所產生的問題。再者，有些政治人物與媒體宣稱，部分中高層文官在意識型態上與執政黨唱反調，導致執政黨無法在政策上充分掌握與開展。其中，較為樂觀者認為多經歷幾次政黨輪替之後，官僚體系自然會習慣不同的政黨執政，並且變得更為中立。然而，由前述的分析不難看出，英國的政黨也是經過相當長的時間才有一次政黨輪替。像戰後工黨執政三十餘年後方在一九七九年由保守黨贏回政權，時間之長也足夠執政黨將大部分文官充分的政治化。然而，在英國，這並沒有導致「新政府、舊官僚」問題的出現。誠如本文前述的分析，英國高級文官的人事與升遷等都是由資深文官任命遴選委員會（SASC）集體自主決定，文官體制內部並沒有個人人脈或山頭的現象。因此，在政黨輪替時，高級文官的地位、權力、升遷不會因為人事搬風而產生過於劇烈的變化。反之，在台灣，文官體制內部人脈與山頭現象頗為嚴重，強調政治性任命，而且高級文官人事升遷大權都是由單位主管或首長一人總攬（王輝煌，2000：369-378），因此，不要說第一次政黨輪替會導致大規模的人事搬風與因此所帶來的「新政府、舊官僚」現象，就算沒有政黨輪替時期的單位主管換人，也經常會帶來人事搬風並造成受波及之中高層文官的不適應症。只是，後者的規模較小，在行政組

⁶⁶ 雖說此一經過修正的架構是否可以應用在其他國家封閉性的文官體系上，尚須更進一步的驗證，但根據本文所提出之 ILM 與針對英國文官體系所得出的歸納，作者預期應可以其他民主國家的文官體制為對象，作更進一步的預測、檢驗與歸納。如果在此一過程中，理論假設與實際經驗之驗證能夠越來越聚焦，則有可能可以歸納出一個具有相當一般性的行政與官僚理論。這對行政學更進一步的科學化、推廣與發展可能頗具意義。

織運作與大眾傳播方面沒有引起那麼多的注意而已⁶⁷。因此，有關「新政府、舊官僚」的說法並無法有效掌握台灣官僚體制問題的本質，恐怕還是要從我國文官人事體制的根本問題著手，方能對症下藥⁶⁸。

準此而言，中高級文官的意識型態應該不是決策者所要關切的基本問題，關乎中高級文官待遇、權力、地位、與輪調升遷等文官人事制度之設計才是影響中高級文官行為的基本結構性因素。意識型態的衝突應該是中高層文官人事結構問題所藉以表現發揮的中間性或表面因素而已。中高級文官人事制度上的基本結構如果設計健全，就像在英國，不論何種意識型態，應該都不致於對中高層文官的行為產生顯著的影響⁶⁹。執政者若無法意識到適切的中高級文官人事制度乃影響中高級文官行為的根本因素，則

⁶⁷ 例如，大多數縣市政府早就「政黨輪替」，可是我們並沒有在媒體上聽到有何「新政府、舊官僚」的困擾。然而，根據作者對台中縣市、桃園縣、台北縣市政府等某些中高層官員所做的訪談，地方政府中高層人事升遷上講求人脈，新任縣市長上任之後又經常出現人事搬風的現象。這些情況不但造成許多中高層地方文官職涯發展上的困擾，對中高層地方文官的凝聚力與團結性而言，也是很大的打擊。不過，地方文官多數是敢怒不敢言，並沒有像中央層級的文官出現劇烈的反彈。

⁶⁸ 有關我國文官體制在人事制度上的基本問題，請參見（王輝煌，2000）。蕭鈺也建議削減機關主管對人事過度主導操弄的狀況，他建議主管指派與員工遴選各占甄審委員會委員名額總數之一半。這看起來是一種漸進的改革建議。其理由為何，預期效果如何，蕭文皆沒有進一步分析。見（蕭鈺，1993：35-37）。

⁶⁹ 以本文前述討論而言，文官是否能持守中立的倫理價值，並不是出於文官個人在高等教育學校或行政單位的正式訓練課程中有接受過好的倫理教育課程。英國的中高級文官之所以堅守行政中立乃是因為他們基於中高級文官的人事制度與結構，透過集體的社會化過程，自然演化出一套非正式的集體價值觀念。易言之，倫理價值與組織文化的形成與整個中高級文官的組織人事結構是息息相關，無法單獨存在的。依此邏輯，純任文官的倫理教育、開闢文官行政中立的課程，恐怕也很難解決真正的問題。

值得注意的是，由於在封閉性的官僚體制之中，文官對人事獎懲升遷等作法都會有整體且複雜的預期，因此，若新執政的政黨採取許多「不按牌理出牌」的作法（如許多部會首長身邊的機要，都由過去的助理空降；不少重要的高級職位，也是由青年才俊之士，「坐直昇機上去」。結果打亂許多菁英文官的正常升遷管道），進一步使得大部分文官認為原本對未來「重要而合理預期的升遷酬償」將遭到巨幅改變，則即使執政黨不拘意識型態擢用許多在意識型態上認同反對黨之菁英文官，這些菁英文官可能還是會對執政黨採取敵視的態度，因為他們長期所預期的利益，已遭到重大變革與侵害。經常，這樣的不滿也會依附於政黨的意識型態而表達出來，特別是如果舊有的執政黨正好代表文官們過去所習慣的「預期」。

面臨人脈充斥、山頭林立的行政叢林，執政者將被迫一方面高喊「行政中立、強化行政倫理」，一方面卻也只能逐步以擴大政治任命以及人事掌控的方式，希冀馴化官僚體制⁷⁰。然而，這種隱含著相當對立性的作法，恐怕只會加深中高層文官心中對「長期職涯發展」的不安與疑懼，並促使更多的文官政治化、選邊站，對台灣脆弱的民主政治是否有正面的幫助，實在是值得嚴重關切的議題。正確的作法應該是研擬某種集體化、制度化的人事升遷機制，取代當前機關主管或首長一人獨攬人事大權的現狀（王輝煌，2000：374-378）。至於具體的作法應如何，恐怕還需對「英國、我國以及其他先進國之國家經營策略與目標，以及不同國家菁英策略與目標下文官制度應如何搭配」此一問題作更進一步的比較分析之後，方能做出更具體的建議。

其次，作者認為我國行政科層的溝通協調瓶頸是可以進一步理解的，也可以尋出對策，並不像許多人所說乃出於我國文官體制特有的組織文化，很難改變。可是，要改變「被動、保守」的文官心態，首要之務在於檢討文官的獎懲升遷作法，打破目前各機關主管首長在人事上擅專的傳統，並採取集體、公正且制度化的升遷評審與決選方式。國會、行政內閣、總統府以及各部會之部長辦公室等之機要或秘書職位，最好也由菁英文官出任，並作為高層菁英文官生涯發展過程中的重要階段。

最後，由前文中透過封閉性內部勞動市場的角度來檢視英國高級文官的養成與選任，我們不難看出，國家的官僚制度與高等教育體制之間存有密切的關連。若我們回想在文章前頭所論及的內部勞動市場理論，英國菁

⁷⁰ 在目前我國文官改革的作法中，提升執政黨控制或介入高層文官人事的趨勢，與英國政黨、政治人物高度尊重文官制度的作法有極大的差異。這種對文官制度的尊重，既使在續階計畫等大幅文官體制的改革被推行之後，我們仍然可以由高級文官在待遇、政策地位、特權等方面所得到的禮遇與提升看出，英國的政治菁英對高級文官的基本態度仍然是高度的尊重。不過，在這種尊重背後當然也不可忽略，自柴契爾以來，英國的高級文官也是推動行政革新的主要力量。高級文官並沒有因為長期接受一黨執政而產生不習慣或嚴重衝突的現象。有關英國在柴契爾以來的行政革新中高級文官所受到的保護，見（Hood, 1995: 107-115）。

英色彩濃厚的封閉性文官體制與教育制度可說相當符合該理論所描繪的狀況：英國的文官制度以崇高的社會地位、權力、待遇、福利以及保障來吸引菁英加入。由於高級文官的條件相當誘人，競爭極為劇烈，因而導致競爭的起跑線向前延伸到大學以及中學階段，甚至連父母都要投資大量的資源。劍橋與牛津歷年來的畢業生就是在這樣的過程中一直保持脫穎而出的領先姿態，所以成為社會地位高於其他大學的高等學府。我們甚至可以說，像劍橋與牛津這樣的一流大學，其基本任務之一乃是為國家培養未來的菁英文官人才。不過，也正因為此一過程競爭劇烈，但又相當公正、制度化，因此國家可以藉此招募到資質特別優秀且願意追求在組織中長期表現與認同的人才。能乎如此，英國的高級文官方能在其文官體制上以集體的方式享有高度的領導地位，也為英國的民主政治建立一個很重要而穩固的基礎。

在台灣，高級文官的出身並不像英國這般集中在頂級的高等學府⁷¹，加上近年來的教育改革幾乎完全未考量到教育體系（特別是高等教育體系）在培養菁英文官方面所應扮演的角色，因此，這多少對高級文官在人選的甄選、領導統御的養成以及整體文官團隊的凝聚性上造成相當的影

⁷¹ 我國中央高級文官（司處長）最高學歷之畢業學校並不像英、日、法等國那般集中於少數頂級的一、兩所高等學府。根據賴維堯的統計，英國高級文官畢業於牛津與劍橋大學的比率為 67%。台灣的高級文官（司處長）則有三分之一具有外國學歷（美日等國之碩博士學位），其餘為政大 19.3%，中興大學（現在的台北大學）10.1%，台灣大學 8.4%，高級文官的來源顯然比英國分散，見（賴維堯，1995：47-51）。不但如此，高級文官出身的排序也與這些高等學府在升學競爭上的排序（台大、政大、中興-台北大）不同。因此，可以說，台灣的高等教育體系不像英國那般與文官體制的建構有密切的關係。以英國的情況而言，由初高中，經大學到進入高級文官體系，整個過程形成一個完整的內部勞動市場。台灣的文官制度則沒有像英國那般形成一個完整的內部勞動市場。（賴維堯，1995：64-65）更進一步指出，台灣中央政府司處長與明星級（如擔任主秘等職位）的高級文官，有四分之一為外補，而外補者當中，尤以具有洋碩博士學位者居多。這造成一個極為奇特的結果，亦即若拿我國與同樣採取封閉式文官體制的英法德日等國相比較，我國文官體系特別重視碩博士高學歷背景。雖說，洋碩博士在其專業上業術有專攻，可惜的是洋學術與洋專業往往無法直接應用在本土的政策問題之上。加上，外補的方式對內部勞動市場的隱形契約會造成極大的破壞。也難怪賴維堯感嘆：「高學歷並不等於或保證高績效，英法德日四國高級文官碩士以上學位不如我國，但各國的行政績效並不比我國差，甚至不時成為我國行政改革不時的借鏡參採對象，可見學歷不是提升績效及評定人才的核心要件。」

響。不過，實際的情況如何，恐怕還有必要對法、日等國的高等教育體系在高级文官的培育上所扮演的角色作更系統而深入的探討後，方能有更具體的論述。

參考書目

- 王輝煌，2004。〈台灣行政科層溝通協調之瓶頸與災變處理能力〉，《社區發展季刊》，第一〇四期，pp.89-102。
- ，2000。〈官僚制度與民主政治：以美日臺的結構性比較分析為例〉，《人文及社會科學集刊》，第十二卷第二期（89/6），pp.347-386。
- 李宗勳，2000。〈我國緊急救災體系整建及運作功能之探討—以九二一地震為研究對象〉，《公共行政學報》，4：323-362。
- 林文鵬，1994。〈終身僱傭制下日本的人事管理及變革〉，《人事月刊》，18，1：81-85。
- 姚高橋與劉念夏，2000。〈從八掌溪事件看現行警消防災救援體系〉，《國政研究報告》，財團法人國家政策研究基金會，內政（研）字第005號。
- 胡康大，1997。《英國政府與政治》，台北：揚智文化。
- 施教裕，1994。《建立退些公務人員養老制度之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 施能傑，1994。〈公務人力資源的激勵與發展：政策、問題與對策〉，蕭全政、江大樹、蔡良文、施能傑、黃錦堂合著：《重建文官體制》，國策研究院。
- 施嘉明，1998。〈英國的文官制度-政務官與事務官的角色任務〉，《公務人員月刊》，19：29-33。
- 張金鑑，1976。《各國人事制度概要》。台北：三民書局。
- 張潤書，1993。《行政學》。台北：三民書局。
- 許南雄，1998a。〈英國「文官長」及其相關體制之探討（上）〉，《人事行政》，第124期：52-63。
- ，1998b。〈英國「文官長」及其相關體制之探討（下）〉，《人事行政》，第125期：16-29。
- 駱益群，2002。〈英日文官體制設計之研究：文官公職生涯途徑的觀點〉，東吳政治系碩士論文。
- 楊泰順，2001。《被誤解的國會》，希代出版社。
- 鄒文海，1993。《各國政府與政治》。台北：國立編譯館。
- 蔡秀涓，1998。〈我國政府部門升遷現象之研究：從組織政治觀點分析〉，政治大學公共行政研究所博士論文。
- 賴維堯，1990（譯）。Theakston, K.與 G. K. Fry 原著〈英國常務次長一九〇〇至一

- 九八六年長期研究》，《人事月刊》，10，1：p24。
- _____，1995。〈我國中央高級文官生涯特徵之研究〉。《空大行政學報》，no.3 (1995,3)：37-69。
- 蕭全政，1997。〈國家機關的職能重整與體制改革〉，《國家政策（動態分析）雙週刊》，第一五七期，p.5-7。
- 蕭新煌，1996。〈提升社會文化國力的策略〉。《國家政策（動態分析）雙週刊》，第一三九期，p.32-35。
- 蕭鈺，1986。〈我國高級文官甄補之研究〉。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- _____，1993。〈從各國文官陞遷制度看我國公務人員陞遷制度之改革方向〉。《人事行政》，105：18-37。
- 顏秋來，1986。我國高級文官甄補制度。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- Aberbach, J.D., R.D. Putnam, and B. A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracy*. Cambridge, Mass：Harvard University Press.
- Akerlof, George. 1976. 'The Economics of Castle and of the Rat Race and Other Woeful Tales,' *Quarterly Journal of Economics*, 90 (November): 599-617.
- Amstrong, John A. 1972. *The European Administrative Elite*. Princeton University Press.
- Ashford, Douglas E., 1981, *Policy and Politics in Britain : the Limits of Consensus* , Philadelphia：Temple University Press.
- Aoki, M. 1988. *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge University Press.
- Baldwin, J.N. 1987. 'Public versus Private: Not That Different, Not That Consequential,' *Public Personnel Management* 16. pp.181-193.
- Balgh, T. 1959. 'The Apotheosis of the Dilettante：the Establishment of Mandarins,' in H. Thomas (ed.) *The Establishment: A Symposium*, pp.83-126.
- Ben-Porath, Yoram. 1980. 'The F-Connection: Families, Friends, and Firms and the Organization of Exchange.' *Population and Development Review*, March, Vol. 6, No. 1. pp.1-29.
- Bimbaum, Pierre and Arthur Goldhammer. 1982. *The Heights of Power : An Essay on the Power Elite in France*. University of Chicago Press.
- Brickley, James A., Clifford W. Smith Jr., and Ferold L. Zimmerman. 1997. *Managerial Economics and Organizational Architecture*. Irwin Books Team.
- Castle, B. 1980. *The Castle Diaries, 1973-1977*. London：Hutchinson.

- Chandler, A. D. 1980. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Belknap Press.
- Clark, D. 2000. 'Public Service Reform: A Comparative West European Perspective', *West European Politics*, Vol 23, No 3 (July), pp 25-44.
- Dahl, Robert A. 1947. 'The Science of Public Administration : Three Problems,' *Public Administration Review*, 7, no. 1, pp.1-11.
- Doeringer, Peter B. and Micheal J. Piore. 1971. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. M.E. Sharpe.
- Drewry, Gavin and Tony Butcher, 1991. *The Civil Service Today*, Cambridge : Basil Blackwell Inc.
- Ferrary, Michael. 2002. 'Conflict of Interest and Games of Power Concerning the Standardization of Workforce,' *Journal of Socio-economics* 31, pp.391-403.
- Fesler, James W. 1987. *The Higher Public Service in Western Europe*. New York: Free Press.
- Gailbraith, J.K.. 1968. *The New Industrial State*, Signet Books.
- Grimshaw D. and J. Rubery. 1998. 'Integrating the Internal and External Labor Markets,' *Cambridge Journal of Economics* 22, pp:199-220.
- Heady, Ferrel. 1996. 'Configurations of Civil Service System.' In Bekke, Perry & Toonen (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Marcel Dekker, Inc. pp. 207-226.
- Hirschman, Albert O. 1972. *Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Holmstrom, Bengt. 1982. 'Managerial Incentive Problems : A Dynamic Perspective,' *Essays in Economics and Management in Honour of Lars Wahbeck*, Helsinki : Swedish School of Economics.
- Hood, Christopher. 1998. 'Individualized Contracts For Top Civil Servants : Copying Business, Path-Dependent Political Re-engineering- or Trobriand Cricket?' *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 11, No.4 (October): 443-462.
- _____. 1995. "'Deprivileging' the UK Civil Service in the 1980s : Dream or Reality?" in Jon Pierre (ed.) *Bureaucracy in the Modern State : An Itroduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar. pp. 92-117.
- Kanter, R. Moss. 1984. 'Variations in Managerial Career Structures in High-technology Firms: The Impact of Organizational Characteristics on Internal Labor Market

- Patterns,' Paul Osterman (ed.) *Internal Labor Markets*. Cambridge: MIT Press. pp. 109-162.
- Koike, Kazuo. 1978. 'Japan's Industrial Relations : Characteristics and Problems,' *Japanese Economic Studies* 7 (Fall): 42-90.
- Koh, B.C. 1989. *Japan's Administrative Elite*. University of California Press.
- Mayntz, Renate. 1984. 'German Federal Bureaucrats: A Functional Elite between Politics and Administration.' in Ezra N. Suleiman (ed.) *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*.
- Meyer, M. W. 1982. 'Bureaucratic' vs. 'profit' organizations,' in B.L. Staw and L.L. Cummings (ed.) *Research in Organization Behavior*.. JAI Press.
- Morgan, E. Philip, 1996. 'Analyzing Fields of Change : Civil Service Systems in Developing Countries,' in Bekke, Perry & Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Marcel Dekker, Inc. pp. 227-243.
- Morgan, E. Philip and James L. Perry. 1988. 'Re-orienting the Comparative Study of Civil Service System,' *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 8, no.3 (1988 summer) : 84-95.
- Milgram, Paul and John Roberts. 1992. *The Economics, Organization and Management*. 1st ed. Prentice Hall.
- Murakami, Yasusuke and Thomas P. Rohlen. 1992. 'Social-Exchange Aspects of the Japanese Political Economy: Culture, Efficiency, and Change.' In Shumpei Kumon and Henry Rosovsky (ed.) *The Political Economy of Japan, Vol. 3: Cultural and Social Dynamics*. Standford University Press. pp.198-230.
- Osterman, Paul. 1984. 'White-Collar Internal Labor Markets,' in Paul Osterman (ed.) *Internal Labor Markets*. Cambridge: MIT Press.
- Ouchi, William G. and Alfred M. Jaeger. 1978. 'Type Z Organizations: Stability in the Midst of Mobility,' *Academy of Management Review* 3, pp.308.
- Peters, Guy B. 1988. *Comparing Public Bureaucracies : Problems of Theory and Method*. The University of Alabama Press. pp. 4-5.
- Pierre, Jon. 1995. *Bureaucracy in the Modern State : An Itroudction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar. pp205-217.
- Plowden, William. 1983. 'The Higher Civil Service of Britain,' in Bruce Smith (ed.) *The Higher Civil Service in Europe and Canada: Lessons for the United States*.

- Rainey, Hal G., Backoff, R.W., and Levine, C.L. 1976. 'Comparing Public and Private Organizations,' *Public Administration Review*, 36, pp.233-246.
- Rainey, Hal G. 1991. *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass Inc., Publishers.
- Regan, C. M. 1986. 'Anonymity in the British Civil Service-Facelessness Diminished,' *Parliamentary Affairs*, Vol 39 Iss 4, pp 421-436.
- Ridley, F. F. 1983. 'The British Civil Service and Politics-Principles in Question and Traditions in Flux,' *Parliamentary Affairs*, Vol 36 Iss 1, pp 28-48.
- Riggs, F. 1998. 'Public Administration in America: Why our Uniqueness is Important,' *Public Administration Review*, 58, 22-31.
- _____. 1991. 'Public Administration: A Comparative Framework,' *Public Administration Review*, 51, 473-477.
- Rosenbloom, D. H. 1993. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. (3rd ed.) McGraw-Hill, Inc.
- Rose, Richard. 1984. *Public Employment in Western Nations*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Royal Institute of Public Administration (RIPA), 1987. *Top Job in Whitehall-Appointments and Promotions in the Senior Civil Service*, London: RIPA.
- Scott, W. Richard. 1998. *Organizations : Rational, Natural, and Open Systems*. 3rd edition, Prentice Hall. pp.188-193.
- Sheriff, Peta. 1976. *Career Patterns in the Higher Civil Service* (Her Majesty's Stationery Office).
- Schneider, Ben Ross, 1993. 'The Career Connection-A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation', *Comparative Politics*, Vol 25 Issue 3, pp 331-350.
- Smith, Brian, 1987. 'The United Kingdom,' in Donald C. Rowat (ed.) *Public Administration in Developed Democracies*. Marcel Dekker, Inc.
- _____. 1976. *Policy-Making in British Government : An Analysis of Power & Rationality*, London : Martin Roberson.
- Spicer, Michael W. 2000. 'Herder on Cultural Pluralism and the State : An Examination of His Views and Their Implications for Public Administration,' *Administrative Theory and Praxis*. Vol.22, no.2, pp.309-325.
- Stark, David. 1986. 'Rethinking Internal Labor Market: New Insights From A Comparative

- Perspective,' *American Sociological Review*, Vol.51 (August), pp.492-504)
- Stone, K. 1974. 'The Origins of Job Structures in the Steel Industry,' *Review of Radical Political Economics* 6 (Summer), pp. 61-97.
- Suleiman, E N. 1984. 'From Right to Left: Bureaucracy and Politics in France.' in Ezra N. Suleiman (ed.) *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*. Holmes and Meier Publisher, Inc. p.107-135.
- Tullock, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Wilson, Woodrow. 1887. 'The Study of Administration,' *Political Science Quarterly*, 1887/June.
- Yin, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series Vol. 5, Sage Publications.

British Civil Service and Democratic Politics: A Theoretical Construct Based on the Theory of Internal Labor Market (ILM)

Huei-Huang Wang

Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University

I-Chiung Lou

M.A. Department of Political Science, Soochow University

Abstract

For a long time, public administration scholars have not been able to propose any general theory feasible for systematic comparisons of bureaucratic or civil service systems across different countries. Although practices and arguments of administrative reform based on the idea of entrepreneurial government have caught on across countries for the last twenty years, before any general theory of bureaucratic systems come into existence, such activities have been much more relying on intuition and ideology, rather than systematic and rational planning. This paper argues that only if the general theory of bureaucratic or civil service systems have been constructed, it is possible to understand more accurately how proceedings and outcomes of the administrative reform in different countries may or may not differ from one another. Consequently, based on the theory of internal labor market, this paper tries to construct a general theory of civil service systems that suits the closed forms of the majority of bureaucratic organizations. This theory hinges on the internal personnel system of bureaucratic organizations for explaining the bureaucratic behavior. While such a theory is tentative at best, it has the potential of developing into a theory that can be used for explaining the role, behavior, and functions played by the bureaucratic systems in different countries. In addition, further country cases can be tested, retested, and generalized into more effective theories, based on the theory proposed by this paper. This paper chooses the British civil service system and its behavior and performance inside the British democracy as the initial test. The authors revised the original theory after compromising the disparities between initial hypotheses and the facts represented by the British case. Finally, based on the aforementioned theoretical and case analysis, this paper also presents some suggestions for the government reform in Taiwan.

Keywords: internal labor market, closed-form organizations, bureaucratic system, personnel system, democratic politics