

第三屆「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」(TASPAA) 年會論文

最佳價值或極小化的服務保證？

— 英國「公共服務協議」制度〈PSAs〉的發展與現況

Best Value or Minimum Pledges of Performance ?

— The Evaluation of UK Executive's Public Service Agreements (PSAs) Regime

黃榮源

Rong-yang Huang

開南管理學院公共事務管理學系暨研究所 助理教授

Assistant Professor

Department of Public Affairs and Management, Kainan University

摘要

英國首相布萊爾〈Tony Blair〉在 1997 年建立「新工黨」政權後，積極貫徹其「第三條路」的政策方針，他以追求「最佳價值」〈Best Value〉的公共服務理念，改革前政府強調強制競標、市場機制的治理模式。在行政績效管理上，勵行「綜合性歲出審查/公共服務協議(CSR/PSAs)」制度，改變過去政府只注重如何把預算、人力、政策等投入到公共服務裏的情形，而強調每項政策「具有什麼樣的效果？」並結合預算制度，將公共支出用在最能達到「公共利益」的政策選項和執行上。該制度自 1998 年實施以來，政策品質的監控已獲得相當改善，但外界對工黨的政府績效管理，亦多有負面評價，如：公共服務協議制度的激勵誘因不足；當政策優先順序之設定涉及部門間預算分配的利益時，則整體績效表現有限；常為了避免或轉移外界責難(Blame avoidance or shifting)，讓政策的目標不斷改變、錯誤頻傳。因此，PSAs 所謂的績效目標(Targets)，被質疑僅是一種「極小化」的服務保證(Minimum pledges of performance)而已。

Abstract

“The Third Way” strategy has been a major ruling principle of Tony Blair’s New Labour government since 1997. Consists in this strategy, the UK executive has developed a regime of Public Service Agreements (PSAs) as a tool of governance. The tool has altered the former government’s governance model of market-orientation to a “best value” mechanism. The PSAs regime incorporates ministerial responsibility for performance in the allocation of expenditure which as incentives to pursuit of customers’ maximum value in every public activity. However, the aims of PSA’s regime designers have only been partially met. On the one hand, departmental performance and targets monitoring have been improved since 1998. On the other hand, departments’ use of blame avoidance strategies, the weakness of direct incentive effects in practice and the targets have changed frequently are considerably subverting the aspirations for the PSAs system. Targets then have increasingly been seen as minimum pledges of performance rather than tools for improving performance.

最佳價值或極小化的服務保證？

一 英國「公共服務協議」制度〈PSAs〉的發展與現況

壹、前言

布萊爾〈Tony Blair〉在 1994 年接任英國工黨黨魁後，認為保守黨執政十餘年後的英國政府因為社會福利的沉重負擔，導致行政效能低落、政府支出浪費嚴重；而個人主義盛行，也使社會缺乏凝聚力量。〈黃臺生，2002: 65〉有鑑於此，布萊爾喊出「新工黨、新英國」〈New Labour, New Britain〉口號，提出「第三條路」的政策指導方針，強調一種既不同於以國家管理一切的舊左派主張，也有別於過分重視市場經濟的新右派觀點。他主張工黨應該強調個人主義，而揚棄集體主義的傳統，提出重新界定政府、市場和個人的作用，通過政府、企業與個人的共同參與，建立一個更加公開、公正和繁榮的社會。〈甘逸驊，1995；黃臺生，2002〉因為這個新的理念，很快啓動暮氣沈沈的工黨，也使它在野十八年後，於 1997 年 5 月贏得大選，重新執政。

1997 年大選期間，走「第三條路」成為工黨的競選總綱領，也是布萊爾就任首相後的施政原則與思想基礎。在本質上，布萊爾的新政是一種調和左、右兩端傾向的「中間路線」，其概念核心是把社會民主主義和自由資本主義融合在一起。在經濟社會政策和政治輿論導向上，它強調市場機制與政府干預相輔相成，期望在兩者之間取得平衡，同時促進經濟效率與社會公平；進而加強國際合作，達到國家利益與國際合作的一致。在第三條路的政治綱領下，布萊爾政府要追求的新英國是一個「激進的中間派」、「新型的民主國家」和「積極的市民社會」。〈鄭武國，1999: 75-80〉然而，新工黨政府雖然企圖對英國經濟與社會生活予以全面現代化，但並未完全放棄市場的原則，只是堅持必須更實際的運用，尤其是在政府再造的議題上，針對柴契爾與梅傑兩位前首相的行政革新運動已經進入死巷邊緣，布萊爾於是在 1999 年 3 月提出「現代化政府」白皮書〈Modernising Government〉，強調的是所謂「新公共服務」路線〈New Public Service〉。¹ 但新工黨政府對於過去保守黨政府所從事的政府管理改革成果，並未完全摒棄，仍以過去的經驗為基礎繼續行政革新。公共行政的效率仍為布萊爾政府施政的優先目標，只是重視「公共利益」已成為政府的「目標」而非「副產品」。其中又以 1998 年後所實施新的政策評鑑制度 — 「綜合性歲出審查」〈Comprehensive Spending Review, CSR〉與「公共服務協議」〈Public Service Agreements, PSAs〉最為重要，不論對其中央或地方政府的管理都有重大的變革意義。

PSAs 制度的意義，並不是盲目尋求廉價〈low costs〉的服務，當然也不全然視高品質〈high quality〉是唯一考量，它是一種追求「物超所值」〈Value for your Euros 或 Best

¹ 1997 年 3 月 30 日英國政府頒定「現代化政府」白皮書，強調現代化政府是長期改革計劃的重要步驟。它所揭櫫的目標有三：一、確保政策決定更具協調性〈joined up〉與策略性〈strategic〉；二、以公共服務的使用者為中心，使政府提供的服務更能符合人民的生活；三、公共服務的傳送是高品質與高效率的。〈Cabinet Office, 1999:6〉

value) 的信念，如果服務或效果不佳，省再多錢，也是枉然；但如果要花很多的錢，才能達到的品質，也絕非民眾所樂見。這股追求“Great Value”的風潮，在九〇年代後迅速瀰漫整個英國，不只是在政府的治理上，其影響力亦深入社會上的每個角落。

目前國內對英國工黨的「現代化政府」或 PSAs 制度的研究不算太多，其中有些從工黨意識形態的演變，說明布萊爾改革的歷程；有人從理論或典範的演進，談新工黨政府現代化，但對於制度的內容，或未有太多的著墨，或僅側重於地方政府層次的變革；有學者對於 CSR/PSAs 制度雖然詳盡介紹，但似乎過於著重在管理技術的層次〈managerial or dry administration〉，對其實施成效及影響，則少有評介。〈甘逸驊，1995；黃臺生，2002；張正修，2003；朱鎮明，2004；朱景鵬，2004〉本研究試圖以上述文獻為基礎，綜合整理、補充資料，並提供個人管見，期能對此議題的研究，有聚沙成塔之效。本文首先評介 PSAs 的精神與內容，再從具體的方案中，說明該制度的演變歷程及最新發展。最後，綜合評估英國政府自實施 PSAs 後的政策目標管理績效。

貳、概念檢閱與制度介紹

一、從「強制競標」(CCT) 到「最佳價值」(Best Value)

布萊爾政府對「公民導向」公共服務的倡導和實踐，與 R. B. Denhardt 和 J. V. Denhardt 所提出「新公共服務」理念，相互呼應。他們認為新公共管理似乎只強調行政人員的角色與專業性，期使政府能像企業一般的運作，忽視了「公民」的角色與本質。Denhardt 強調行政人員的角色應是服務，而非導航；行政的目標是達到社會的公共利益，因此，服務公民不能像服務消費者一般，政府要尊重的是民眾的需求，而非本身的生產力。〈Denhardt and Denhardt, 2000〉

英國在保守黨政府時期，政府治理——尤其是地方政府的治理，有兩大趨勢：即引入私部門的企業管理觀念，以及在公共服務中發展市場機制。因此，在公共服務的提供或政府採購上，採「強制競標」措施 (Compulsive Competitive Tendering, CCT)，規定地方政府必須透過招標方式，將公共服務加以外部化，不論在教育與國宅興建，都要減少政府的涉入，促使地方民間社會自給自足 (Walsh, 1995 xiii；劉坤億，2003)。針對政府臃腫效率不高的情況，進行政府體制改革，裁減公務人員，成立服務公司，為政府提供服務，即由私人企業來承擔政府機關的後勤服務。通過招標和競爭，有效提高服務質量和降低服務成本。然而，此一市場導向發展與政府服務之民營化，使公部門人員有工作不保的恐懼；同樣地，CCT 的競爭本質也製造了很多產業的痛苦。CCT 的主軸為使公共服務達到最經濟的目標，但過度追求低成本的服務，很多時候也影響了服務的質量。

綜觀柴契爾政府的市場導向政策，包含民營化改革、委外制改革及放鬆自然壟斷部門的管制等三項：

(一)、民營化改革

民營化或私有化，就是通過市場的作用，依靠市場的力量來提高生產效率，提高企

業的績效水準。民營化政策的核心內容就是依靠市場的力量來活化國營企業，最典型的辦法就是把國營公司一半以上的股票出售給私人。其次則是放鬆對國營企業的管制措施，引入市場競爭機制，其典型的做法就是允許私營企業進入國營企業所經營的行業，打破政府壟斷。

柴契爾政府的民營化改革始於出售英國石油公司（BP）部分的股票，後來逐步出售涉及航太、電信、能源等國有資產。1988年，柴契爾政府表示「民營化無禁區」，電力、供水、天然氣等傳統上認為是自然壟斷的行業，也應該由政府直接經營管理。通過出售國有企業股份給個人，和鼓勵私人資本進入原屬國家投資經營的領域等辦法，提高這些企業的經濟效益、減輕政府的財政負擔，並在私人股票持有者大量湧現的同時，創造有利於私營企業經營與發展的環境。90年代以後，民營化領域繼續擴大，郵政、鐵路、運輸等部門的民營化成為舉世矚目的焦點，公共住宅也開始實行私有化的改革，鼓勵居住公共住房者購屋，甚至部分衛生、教育部門也開始了民營化的進程。

（二）、公共服務的委外制

公共服務的委外制，就是把政府業務委託出去，具體的辦法是通過競爭性的招標辦法，把政府所承擔的公共服務業務委託給非政府的組織去經營。實際上就「公共服務的民營化」。它是民營化改革政策的繼續，一般做法是政府與政府之外的私營公司簽訂合約或協議，把以前由政府提供的服務改由接受委託的私營公司來提供。但政府部門的執行機構也可以參加投標競爭。一般實施委外制的公共事務有大樓清掃、垃圾處理、學校和醫院的伙食等，其主要目的是減少公共部門提供服務的費用，即使服務質量沒有變化，透過委外制減少了支出，也是值得的。

1985年，政府環境部正式提出「諮詢白皮書」，指出環境部管轄的服務領域，如垃圾處理、街道和建物的清掃、車輛維修、飲食供應等均可實行競爭招標。自此，公共服務的委外制運作步伐加快，範圍也逐漸變大。1992年，國會立法強制規定403個地方政府部門必須通過招標形式把自己的服務項目委託出去，這一立法也使得委外制改革普遍化，不僅藍領工作可以委外，連財政管理、社會工作、審計、住宅管理及警察服務等白領工作也開始實施委外制了。

（三）、取消自然獨佔部門的管制

通過對獨佔部門的放鬆管制，英國的許多獨佔事業已朝多元方向發展。例如電力服務方面，用電高峰期需求達100千瓦以上的大型用戶，已不限於向當地電力分配企業購買電力，他們可與其它分配企業或直接與電力生產公司簽訂合約購買。開放之初，約有45000家商業機構有資格以這種形式購買電力，到1998年時，所有的消費者，包括普通住家都可以自由選擇電力供應商了。

英國政府的民營化改革和委外制改革進展順利，而且得到了相當的成就。當然，也有不少難題出現。例如英國的自來水事業，現在共分成12個小公司，每個小公司都要受到一系列政府機構的管制：不但要受到私有化以後成立的自來水控制機構的管制，還要受到英國皇家污染稽查署的管制，另外環境保護部、農業部等政府組織也要對其管制。結果是衆多的小公司和各政府部門不斷爭吵，政府各個部門不得不把精力放在如何協調管制機構的關係，而很少考慮如何有效地進行管制。有人認為，自來水公司民營化

弊多利少，民間經營和政府經營實際上差別不大。在委外制上，也有一些批評意見。這些批評主要集中在誰獲益與誰受損的問題上。受益者當然是得到委外合約的私營公司管理者和雇傭，吃虧的則是政府雇員，在引進了市場競爭機制後，他們的工資待遇反而降低了。因此，有人指責保守黨利用委外制降低政府雇員的工資和待遇。〈文匯報，1995〉

在保守黨政府的行政改革案例上，說明在政府與市場之間選擇更多的市場、更少的政府，是明智的選擇。當然，在把理論選擇變成政策實踐時，總會碰到許多問題，比如市場化以後政府如何進行法律管制？如何為市場服務？如何正確對待改革之前的特權階層？如何使各方人員很快適應新的市場選擇？這些都需要付出極大的努力，並非馬上就可迎刃而解。在這一過程中，英國幸運地在選擇第一步就得到了明顯效益，民營化和委外制改革才得以順利進行，成為八、九〇年代英國政府管理不可逆轉的發展方向。柴契爾和梅傑政府的政策，倡導減少政府干預，致力發揮市場的力量，也為保守黨的經濟政策加分，生產力大為提昇，就業者的工資水平雖然經過幾次較大的起伏，但仍呈現上升趨勢。然而，保守黨政府的民營化和委外制改革，雖然取得了相當的成就，但也產生不少的問題，針對民營化改革，雖然提高了利潤，但並未使原來的國有企業效率提高，況且這些利潤也不是改造的結果，而是拜政府管制鬆綁所賜。於是，布萊爾所領導的新工黨政府，漸次改採「最佳價值」(Best Value)的公共服務管理方案，該計畫要求各級政府在服務提供上，不要求一定得採招標方式，但必須建立控制服務的體制，確保服務品質的最佳化與效率化。

1995年4月29日，工黨特別代表大會通過黨章修正案，將第四條改成：「本黨贊成在公共利益的基礎上管理龐大而豐富的公共服務，這種服務的存在既是公正社會、也是有生命力的成功經濟之重要基礎，本黨既需要有社會責任感和適當控制的私有因素，也需要奠基在效率和公有基礎上的公有制。」〈The Economist, 1994: 65〉新章程雖然承認公有制，但工黨却解除了對它的特定義務。即工黨不在國有化問題上一意孤行了。基本上，新工黨政府所提出的「最佳價值」的概念，是對強制競標制度和梅傑政府「市民憲章」精神的反省。引介類似民間企業之業績評價想法，特別強調市民治理的概念，站在居民的立場，以客觀數值表示政府公共服務的成果，並藉以表達需求。布萊爾等於是肯定了柴契爾政府作法，提出了服務方式不搞CCT，在「最佳價值」績效評估制度下，誰能提供最好的服務，就讓誰來承擔，不一定都要經過招標和競爭，公共服務可以引進社會企業來辦，也可以自己辦，也可以請慈善單位來無償開辦，只要能提供最好的服務就行。

因此，工黨政府在1998年始實行「公共服務協議」〈PSAs〉制度，各部會與財政部進行協議後，必須提出公共協議白皮書，內容要闡明各部會的目標〈targets〉及目的〈objectives〉，並要說明如何把這些目標與目的，在怎樣的程度、怎樣的期限內加以達成？又根據1999年所通過的「地方政府法」〈The Local Government Act 1999〉，要求每個地方政府必須針對其所提供的所有服務，事先制定「最佳價值績效計畫」〈Best Value Performance Plan, BVPP〉，以此評估這些作為是否符合國家和地方的目標，這些計畫必須提早公佈讓顧客〈民眾〉參閱，各級單位並需提出計畫，作為未來改善服務的目標和依據。〈McCue, 2002〉至於績效評估的標準由中央政府訂定績效指標及績效標準

(Performance indicators and standards)。² 績效計畫與指標，同時強調策略目標、成本效率、服務遞送產出、品質及公平的接觸管道等五個面向，藉以維持績效評估的整體性。

(Bovaird and Loffler, 2002) 以上從中央到地方的政府治理新方案，其目的在扭轉過去政府所承諾的只是政府如何把預算、人力、政策等投入〈input〉到公共服務裡頭，並不是國民會得到了什麼的弊病。透過新的政府績效評估方式，讓政策能夠符合人民真正的需求，讓民眾的納稅錢花得有價值〈Value for your Pounds〉，也讓施政達到經濟〈economy〉、效率〈efficiency〉和效果〈effectiveness〉的標準。(張正修, 2003; McCue, 2002)

二、公共服務協議〈PSAs〉的內涵與制度發展

在布萊爾政權上台後，英國政府於 1998 年就由 PS〈公共服務協議歲出閣僚會議〉進行綜合性歲出審查，該審查結果分成兩個階段公告。首先在同年 6 月公佈了「經濟財政戰略報告書〈EFSR〉」；7 月公佈了「綜合性歲出審查白皮書」〈CSR 白皮書〉。根據 CSR 白皮書，各部會必須簽訂公共服務協定，為期三年，係由各部與財政部協商簽訂，協議的結果在 1998 年 12 月由財政部長向議會提出 PSAs 白皮書。內容包括設定整個政府體系內的目標與任務；資源設定為期三年，以方案分期實施；設定績效目標與改進生產力目標，如減少欺騙、減少病假、改進採購作業、改進顧客服務、電子化政府等。(Chief Secretary to the Treasury, 1998; Behrens, 2004; 張正修, 2003) 這個新途徑，中心觀點就是：各個部會的計劃對於政府整體的目標能如何有所貢獻？各部會首長大約會被要求做三十個左右的綜合性審查，讓各部會的績效目標更為明確，而這個綜合性審查是以零基為基礎，強調政策規劃的效果如果不會提升效率，則公共支出將不可能增加，目的就是要將資金投入到優先順序較高的政策，根絕不必要或是浪費的支出。有關效率和有效性，透過以下兩種方法使政府能有效率和有效地使用資源：〈一〉改革歲出管理的架構，進行以三年為期限的預算分配，並使各部會所節餘下的經費，可以移到次年度使用，避免為了消化年度預算而造成浪費；而且將資本支出與經常支出區別開來，使得資本支出不被短期性的經常支出所侵蝕；〈二〉在公共服務協議中，儘量包含可以計量的目標，如：對於國家健保〈NHS〉之符合價值支出〈Value for Money〉的改善目標設定為每年 3%，或國防部對於經營經費設定每年提升 3%的效率，然後透過「公共支出閣僚委員會」〈PX 或 PSX〉來加以有效監督。(Chief Secretary to the Treasury, 1998)

1998 CSR 設定了從 1999 年度開始的 3 個會計年度的歲出計劃，也清楚交代下一次審查是在 2000 年實施。³ 其實這個審查在 1999 年的夏天就開始作業，在 2000 年 7 月時公佈，這就是所謂 2000SR。在 2000SR 提出之後，新的 PSAs 很快就發布了，其精神

² 目前「最佳價值績效指標」因地因時而有所差異。在 1998 年時，大體彙整為 12 項類別，計 139 項指標。至於評鑑標準包括：投入資料（例如文官數目、建設成本、申請案件數目）、工作負荷指標、成本指標、服務水準指標等等。整套計畫與指標，必須針對服務品質的評估標準與內容，由社會服務、教育、住宅、環境清潔、交通運輸、都市計畫、文化與圖書、社區安全與警政、以及社區法律諮詢的終端使用者、民眾以及政府議會代表，透過正式諮詢過程加以明確界定。

³ 即第一個 CSR 的第三年度，就是下一個 CSR 的第一年度。

和 1998 版一致，但方向和內容則做了部分修正，主要的不同有：〈一〉 PSAs Targets 數目大幅減少了，從大約 600 個縮減成 160 個；各部會的 Target 視其業務複雜程度，設定 3 到 10 餘個不等。〈二〉將目標值依其重要性予以區分，具有戰略性、易於掌握的預定目標仍列於 PSAs 中，而與對於其它行政管理承諾、生產性或效率性的目標，則委諸其下新設的 SDAs 〈Service Delivery Agreements〉中。〈三〉章節改為「標的」〈Aims〉、「目的及目標」〈Objectives and Targets〉及「誰對於服務的提供負責任？」〈Who Responsible for Delivery?〉三章，其中第三章是 1998 PSAs 沒有特別強調的，其目的在因應越來越多跨部會項目的趨勢。〈Chief Secretary to the Treasury, 2000〉

由於公共服務協議的編制過程與預算編制過程非常緊密的連結，因此要了解 CSR/PSAs 的形成過程，必須先理解英國預算編制的過程。英國的預算編製從 1961 年以後，就是以「公共支出調查」〈Public Expenditure Survey, PES〉為中心來進行。第一個步驟是目標設定期間：在 1 月開始，由財政部與各部會事後分析前次之調查，財政部也同時進行與下次調查有關之進行方針〈guideline〉作業。3 月，方針草稿取得部會同意之後，由閣內委員會〈EDX〉加以承認。3 到 4 月，財政部與部會就下一個 3 年度的基準支出加以修改、同意。此時財政部會要求部會提供資料，審查其是否達成績效目標。5 至 6 月間，各部會首長就附加於基準支出的資源〈resources〉，向財政部主計長〈Chief Secretary of the Treasury〉提出請求，財政部與部會之官僚就各部長間之請求進行交涉、協調。在 7 月時，由內閣決定是否承認下年度之控制總額依前年度加以設定。第二階段為解決部會請求之期間。8 月到 9 月，由各部會首長與財政部主計部長進行雙方協議，解決爭議。至於未解決的爭議，則準備交給 EDX 處理。EDX 在 10 月末以前，就未解決事項加以解決。在 10 月末到 11 月間，召開內閣會議，討論 EDX 之提案，將未解決之事項做一終結。11 月後則進入正式決定與提出〈presentation〉的階段，在內閣會議承認最終的提案之後，於 11 末到 12 月間，由財務大臣於下議院做預算演說，誦讀歲出提案。〈張正修，2003: 17〉

綜觀公共服務協議制度，它可以說是和預算制度綁在一起的，當各部會提出預算經費的同時，必須先證明「該政策具有什麼樣的效果？」而不像以前所認為：「過去我們都是這樣用錢，所以現在也要這樣用」，即：只強調某個政策要用多少錢。但在 PSAs 制度下，如果政策不會提升效率，或政府所提供的服務不是民眾滿意的，則公共支出就不可能增加。因此，在 PSAs 白皮書裏，對於公共服務協議的「績效達成目標」〈targets〉要求儘可能地與納稅者所繳的稅金被使用的最後結果〈如：犯罪減少〉，或是與服務水準〈如：減少等待健保入院名單〉互相關聯來設定，讓民眾或財政單位易於評估，而白皮書中也強烈地認識到 PSAs 是否成功的關鍵就在於：如何去追蹤〈Monitoring〉所設定目標的執行進度和成果。〈張正修，2003: 13〉

三、PSAs 的目標〈Targets〉與追蹤〈Monitoring〉

在 1998PSAs 白皮書的第二及第三部分中，對於各個部會或是對於跨部會的計畫都設有一章加以說明〈Chief Secretary to the Treasury, 1998〉，而各章節的結構是統一的，

包括 —

- 〈一〉序言〈Introduction〉：顯示相關部會首長的責任範圍及公共服務協議的適用範圍；
- 〈二〉目標與目的〈Aims and Objectives〉：把已經在 CSR 白皮書所同時發表的目標與目的加以記載；
- 〈三〉資源〈Resources〉：透過 CSR 所被分配的投入資源，分門別類，加以記載；
- 〈四〉績效目標〈Performance Targets〉：各個公共服務協議要弄清楚績效目標，這正是對於上述目標與目的之達成有所貢獻的關鍵，在實質上，也是白皮書的中心；所有的目標應該要符合特定性〈specific〉、可測性〈measurable〉、可行性〈achievable〉、相關性〈relevant〉和時效性〈timed〉，即所謂的‘SMART’原則。
- 〈五〉業務經營效率的提升〈Increasing the Productivity of Operation〉：包含了所有公共服務所共通的特定「效率性 target」，白皮書要求各個部會必須要努力去評定關鍵部分的產出〈output〉，並經常以適當的價格提供高水準的服務。

在 PSAs 白皮書裏，認為「產出績效分析」〈Output and Performance Analysis, OPA〉可有效提供各種尺度以測量在公共服務協議所設定的目標之達成度。各部會在報告它們績效時所使用的基準，也會被加以整理。PSAs 白皮書也認為 OPA 將會成為每年向議會報告績效時的基礎。具體來說，白皮書也顯示出了指標〈Indicators〉，這些指標就是為了評定、追蹤各個部會的目的跟績效目標達成度所使用的指標。

布萊爾首相在 1998 年 PSAs 白皮書的序文裏強調，為了使 PSAs 具有時效性，績效目標的追蹤〈monitoring〉是不可欠缺的。在白皮書的內文中也提到：PSAs 的公布當然祇是一個開始而已，政府所以要追蹤各個 PSAs 所達成的績效，其目的就是要所有的目標〈targets〉被達成。進度會有所不同是無法避免的，因為政府的意圖就是要透過預算的配置提供誘因，讓行政者努力達成目標。⁴ 當然，如果沒有辦法看到進度的時候，由財政大臣所主導的閣內委員會〈EDX〉就會和相關的部會首長協助〈support and advice〉它們上軌道。〈Chief Secretary to the Treasury, 1998: 2〉

PSAs 績效目標的追蹤可分為兩種：第一個是每一季所實施的事務性層級之追蹤，另一種是一年兩次的討論〈discussion〉。每一季實施的追蹤方式是先由財政部的「支出小組」〈Spending Terms, STs〉到各該部會去收集相關指標的最新資訊，特別是某些關鍵性的公共服務。在這個過程中，ST 會跟各部會負責業務官員密集地對話。這種會議是事務性、技術性層級的，主要的課題就是要「評定達成目標〈targets〉的進度」。第二階段則是由 STs 將收集到的資訊，加上自己的評論，集中送到中央部門的 General Expenditure Policy Term〈GEP〉。在 GEP 裏，將這些資料整理做成報告書，向主計長甚至「公共支出閣僚委員會」〈PSX〉提出報告。

至於每年兩次的討論，是依照達成目標〈targets〉的重要程度，由 PSX 與各部會首長之間來進行。不過，實際上是由 PSX 委任給財政部的主計部長去做，而由主計部長與首長進行討論。PSAs Target 達成狀況的報告書，財政部會在每年按各部會別編製，並加以公佈〈2000 年 4 月，第一次公布〉，讓國會、服務使用者、納稅人和公民清楚這

⁴ 雖然 PSAs 制度起初對歲出分配和績效達成間的關係，未加明確規定，但在地方層級的 PSAs 制度中，對於績效達成的地方政府，中央會給予一筆補助金，最高金額為其總經費預算的 2.5%，稱之為‘pump priming’ grant (暫譯：幫浦引水補助)。〈Greely, 2002: 36-7〉

些資訊。除了行政機關的追蹤監督外，在下議院的財政委員會中，也時常對 PSAs 的追蹤與監察方法進行討論。認為國會和人民不能單憑行政機關自己提出的資訊、自己所做的評估，就能導出政府的績效。因此，建議有必要透過外部監察以提高報告的信賴度。一般說來，由國家會計檢查院〈National Audit Office, NAO〉來實施監察是最適當的，下議院財政委員會建議 NAO 應和監察委員會〈Audit Commission〉適切合作，對各個部會 Target 達成的程度作整體的外部評定。

參、問題呈現與制度評估

英國新工黨政府希望藉由 PSAs 制度來強化政府運作及相互協調的企圖心至為明顯，有別於過去傳統的統治工具 — 內閣、委員會、機關和官員，這個新機制〈regime〉也將民意機關、服務使用者、納稅人和公民等一併納入整合，期待這種如「夥伴關係」的整合型態政府〈joined-up government〉，讓服務提升效率、符合國家社會需求且易於評估追蹤。〈Cabinet Office, 1999; Chief Secretary to the Treasury, 2000: 1& 4〉該制度從 1998 年實施至今，政策品質的監控已獲得相當改善，但外界對布萊爾政府的績效管理，仍有許多負面評價。本文根據 1998、2000 及 2002 年所公佈的 PSAs 白皮書內容，以及英國學者的評論，整理如下：

第一，在戰略優先順序的設定上〈Setting strategic priorities〉，學者 Oliver James 指出不同單位所設定的戰略目標，因為資訊提供和審核系統不一致，導致潛藏的矛盾危機。〈Oliver, 2004: 404〉這個問題在 1998、2000 及 2002 年所公佈的 PSAs 白皮書中都可以發現。這些報告中所設定的目標，可能源自於女王的演說、競選政見、政策白皮書或其它政策公文書，PSX 會議部分整合了內閣各部會的戰略優先順序，但是首相也有他自己的一套評估系統，如社會特別小組〈Social Exclusion Unit〉及戰略小組〈Strategic Unit〉等。更特別的是，布萊爾為確保在衛生、教育、治安、難民收容及交通等關鍵政策目標的有效達成，於 2001 年成立“Delivery Unit”，但這個特別小組和財政部所主導的 PSAs 系統在整合上已產生一些困擾，特別是在人員的互動和資訊的分享上。

在設定 PSAs 的目的與目標的過程中，財政部的角色是和各部協商，而不是指導，因此變數較以往多，加上 PSX 通常將實務工作委由財政部主計長處理，所以 PSX 所能扮演的主導角色有限，通常只會對各部會協商結果，做一些邊際修改。因此，白皮書中所謂的目標或目的，除了公共服務這部分外，充其量只是一些政策方針、宣言或成果的大雜燴，無法對未來的政策願景提出清楚的定義，尤其是在外交和國防政策上。所以原本設定三年為期的 1998 年 PSAs 之績效達成目標約有 600 個，但在 2000 年時，減少到 160 個，到了 2002 年，主要的目標已減為 130 個左右，且其中一些目標，已經重新予以定義。〈Chief Secretary to the Treasury, 2002〉時間的緊迫，或許可以解釋上述情形，當新制度實施之初，許多臨時性、權變式的作為在所難免，因為大多是部門中的財政單位負責與財政部協商，白皮書中的內容未加整合或缺乏實質內涵，也就不足為奇了。但在制度穩定之後，當政策部門官僚介入日深，目標的明確性已獲改善，但各部會間因預算競逐而衍生出的問題也漸漸浮上檯面。

在 1997/8 年度的支出審查時，對所有政策預算原本是以「零基」〈zero-based〉為原則。〈Deakin and Parry, 2000: 198-200〉但是許多明顯的政治優先政策，如衛生和教育，已經很少和財政部討論其預算的優先順序，許多部會的目標優先順序，反而是透過 PSAs 協商機制以外的單位或團體來設定，這些包括部長、政黨、利益團體或智庫等。〈Smith, 1999; Richard and Smith, 2002: 13-37〉這些外部因素，逐漸讓財政部無法立即掌控預算計劃，即：政治優先順序高的政策，財政部的管控能力相對薄弱。但是整體上來看，PSAs 制度對政策優先順序的設定也有部分還算成功，例如：針對一些跨部會的政策目標，以及和地方政府的預算討論。〈Oliver, 2004: 405; Greely, 2002〉雖然「地方政府協會」〈Local Government Association〉抱怨中央在協商政策目標設定時，採一種上對下的形式，僅給予它們些許的決定空間，但事實上，地方政府頗樂於享有這些政策優先順序設定的部分自主權，尤其中央政策目標的合法性常被一些參與協商的專業團體所否決，這是過去少有的事。〈Oliver, 2004: 406〉

第二、在監督追蹤的成效上，PSAs 機制被視為評估政府績效的偵測工具和資訊收集的平台，透過每季的與各部會人員的訪談，以及每年兩次 PSX 與部會的協商，達到資訊和績效呈現的效果。但是在評估的過程中發現有很多個案並不能反映出績效的好壞，根據國家審計院〈National Audit Office〉統計，在 2000 年 PSAs 報告中，只有 68% 的目標和政策結果〈outcomes〉有關，而有 14% 與過程〈process〉相關，其它 18% 則屬於政策的輸入項〈inputs〉或輸出項〈outputs〉。〈National Audit Office, NAO, 2001: 21〉在許多的案例中，因為政策目標內容過於抽象或不具體，而很難去評估其績效表現，例如：在外交與國協部門的政策目標，常出現「促進和平與穩定」、「減少生活在暴力衝突威脅下的人民」或「英國將致力於降低未來衝突可能發生的來源」等內容，讓追蹤績效難有客觀標準。〈Chief Secretary to the Treasury, 2000〉另外有些政策作為原本不在政策目標的優先順序之中，但是後來卻成為部門中的主要工作，如：入侵伊拉克事件。許多社會政策、教育政策或衛生政策上，雖然有統計數據或具體資料為衡量依據，但其中也有很多沒有反映原先的戰略目標。〈Oliver, 2004: 407〉

資料取得是另一個重要問題。自 1997 年以來，不管是來自於官方或民間單位的統計數字，讓評估的方向更加多元化，但也讓追蹤工作更加複雜化，尤其是一些水平或垂直的聯合業務，在資料的串連上，就遇到很多的問題，比如各地方政府的犯罪數據資料統計，可能沿襲舊制，未加整合，因此司法部門就必須先建立整合小組，將這些資料加以系統化，以及改善資訊收集的技術。〈NAO, 2001〉另外，政府單位對資訊的壟斷，雖然評估單位說明這只是少數特例，而非通案，但確是另一個評估追蹤的難題。公部門為了讓績效評估有利於其個別單位，常會報喜而不報憂。國家審計院就曾對衛生部企圖隱瞞民眾等待健保病床時間一事，指責該部「嚴重傷害了大眾的信任。」〈NAO, 2001: 1〉

最後，績效目標的定義多變、戰略目標時常改弦易轍，或是各部會延遲提出報告等情形，也讓評估單位在追蹤時產生困難。例如：遲至 2002 年秋天以前，還有七個部會未公佈 PSAs 報告；司法部在 1998 年提出的九個主要目標，在 2000 年時已被取代，但未提出說明，到了 2002 年還有類似情形。〈Oliver, 2004: 408〉因為績效表現的設定時

間區間和定義不統一，讓評估單位和各部會對績效達成與否的認定，各說各話。Grice 等學者在研究中指出，保守黨抨擊工黨政府政策績效太差，1998 年 PSAs 的政策目標，有 40% 未達成，2000 的 PSAs 目標，更有高達 75% 的目標未達成。但政府堅持在 1998 年所設定的目標中，到 2002 年時，達成率已達 90%。〈Grice, Russell and Morris, 2002〉根據財政部主計長在 2003 年公布的資料顯示，扣除部分達成〈partially met〉部分、已經變更或修正定義的目標，事實上政府目標達成的比例應在 76%，甚至更低。〈Oliver, 2004: 408〉這些技術上的取巧動作，事實上已經傷害了 PSAs 追蹤評估制度的意義。

第三、目標達成的誘因問題。PSAs 機制對於如果目標不能達成的懲罰問題，好像未賦予重要地位。一旦無法達成績效目標，是否就該把預算砍掉？對於這種質疑，主計長的回答表示會「採取必要的措施」。但各單位也有有一種反論：「因為預算不足，沒辦法達成目標，所以請增加預算。」〈張正修，2003: 30〉因此，PSAs 目標達成的程度，其實與預算制度的關聯性也未必是很明確的。對於績效不佳沒有明確的懲罰系統，其預算也不會直接受到減損，加上缺乏獎勵措施，PSAs 機制對官員和部會的誘因作用是有限的，很多官員會透過避責或避免被批評，以建立其聲譽，尤其是在跨部會業務上，更為明顯。從 1997 年至今，只有前教育大臣 Estelle Morris 的下台，和 PSAs 的績效目標有關，而且這只是她去職的諸多原因之一。在下台後，她曾語重心長地表示：如果這件事真有什麼教訓的話，那就是現在或未來擔任部長的人，不要事先承諾萬一績效目標未達成即要下台。〈Public Administration Committee, 2003b: question 949〉但這點在地方治理的層級情況較好，因為 PSAs 制度〈或最佳價值計劃〉與地方政府的預算分配有較大的關係。〈Greely, 2002〉

另一個嚴重的問題，也漸漸地顛覆、破壞 PSAs 機制最初設計的精神與規則，即：一套透過「被責難者」〈blamed〉和「責難者」〈blamers〉之間的互動，達到參與和責任的機制。前者包括部長、官員及其他涉及公共活動的人員；後者則有立法者、法院、公民和傳播媒體。責難者可以透過批評、懲罰、投票或遊說等方式，使被責難者提供良好的政策或服務績效。〈Oliver, 2004〉但根據 Ellis 和 Hood 等人的說法，PSAs 機制實施至今，很多部會已經開始採取必要措施，避免自己陷入危機，包括：掌控績效目標的報告，以「避免指責」〈blame avoiding〉；將責難設法轉移給其它團體〈blame shifting〉；必要時可以改變政策或目標優先順序，以免面臨被指責的危險。〈Ellis, 1994；Hood, 2002〉雖然根據統計：從 2001 到 2002 年，在英國下議院中和 PSAs 目標達成的質詢，僅佔所有質詢議題的 1%，但仍然容易成為各委員會審議時的不利證據，也常成為反對黨攻訐的把柄。〈Hansard, 2002〉因此，改變目標內容，甚至放棄原定計劃，常常是部會用來迴避批評、保護利益的常見做法。在績效目標設定的初始，根據有經驗的官員之說法，應該要把標準放低，從容易的目標入手，而且不能過於莽撞，衝動地作出承諾，以免日後騎虎難下。〈Public Administration Committee, 2003a: question 621〉

跨部會型的計劃，其誘因更受限制，各部官員間不免爭功諉過，所謂三個和尚沒水喝，這些計畫到最後常常權責不明，沒人願意承擔失敗責任。這是錯誤且不良的典範，但卻也是人性使然。在跨組織的績效目標達成過程中，很多單位比較希望獨享決策權，不願意和其它團體平均地分擔責任，這個情形，在面對預算權或組織權時，其態度也是

如此。

因爲民眾對各部會欲達成的績效目標，其關心程度往往比不上對地方服務的 PSAs 之服務傳遞，因此，民眾對部會或部長表現的好壞，不是很容易判斷。民眾的投票行爲，常常是依據對政府施政的整體觀感而做出選擇，很少直接針對個別的高級官員。因爲民意對官員的升遷，甚至部長的前途，影響不大，要透過民意壓力，使官員戮力達成 PSAs 績效目標，誘因似乎不足。所幸，PSAs 機制中規定所有相關資訊都要向「顧客」公開，透過白皮書的出版、網站上的全文公佈，以及媒體對這個議題的興趣相對增加，都會促使政府首長勉力達成既定政策目標，以避免媒體或公眾批評和責難。但是，這個績效目標恐怕已經不是 PSAs 機制所要提供給民眾的「最佳價值」，而僅是政府所提供的一個「極小化服務」而已。

肆、結論

英國工黨在 1997 年上台之後，布萊爾首相修正保守黨執政時期的新公共管理的政府治理方式，以「走第三條路」爲其政策指導方針，並將「新公共服務」的概念注入其政府治理。在中央層級以 1998 年後所實施的「綜合性歲出審查」〈CSR〉與「公共服務協議」〈PSAs〉最爲重要；地方政府則以「最佳價值績效計畫」〈BVPP〉做爲改善服務的目標和依據。本文透過對 PSAs 機制的評介和審視之後，認爲其實施成效好壞互見〈mixed〉。

布萊爾政府爲了倡導「公民導向」的公共服務模式，改變政府過去「強制競標」措施（CCT），漸次改採「最佳價值」（Best Value）的公共服務管理方案，不再要求各級政府的服務提供一定得採招標方式，而是要建立協商與控制的體制，確保服務品質的最佳化與效率化。但 PSAs 制度實施至今，人民因爲資訊不充分，甚至是政府機關的刻意壟斷資訊，對於政府機關提出公共協議白皮書內容不甚清楚，除了少數和民眾息息相關的公共服務之外，公民、團體對各部會的施政目標及目的難以理解，更無法有效參與其績效的評估，這與制度設計的原意大相逕庭。

新工黨政府希望藉由 PSAs 制度，來強化政府運作及相互協調，該制度實施至今，政策品質的監控雖獲得相當改善，但外界對政府的績效管理，仍有許多負面評價。首先，在政策優先順序的設定上，因資訊提供和審核系統不一致，不同單位所設定的戰略目標潛藏著矛盾。尤其是負責協調整合的 PSX 會議功能有限，一些高度政治性、迫切性政策目標，常打亂財政部所主導的 PSAs 整合系統。許多明顯的政治優先政策，如衛生和教育，已經很少和財政部討論其預算的優先順序，許多部會的目標優先順序，反而是透過 PSAs 協商機制以外的單位或團體來設定。這些外部因素，逐漸讓財政部無法立即掌控預算計劃，減損當初希望用預算制度和績效評估相結合的功能。

另外，績效目標的定義抽象多變、戰略目標經常改變，或是各部會延遲提出報告等情形，也讓績效評估和追蹤時產生困難，評估單位和各部會對於績效達成與否的認定，常是各說各話，事實上已經傷害了 PSAs 追蹤評估制度的權威和可信度。本研究發現，PSAs 機制最大的問題在於：對績效不佳沒有明確的懲罰系統，其預算也不會直接受到

減損，加上缺乏獎勵措施，PSAs 機制對官員和部會達成績效目標的誘因效果有限，很多官員會透過避責或避免被批評，以免損及聲譽，尤其是在跨部會業務上，更為明顯。因此有經驗的官員都理解一件事：不要事先承諾萬一績效目標未達成即要下台。這個發展，將破壞 PSAs 機制最初設計的精神，即：透過「究責策略」〈blame game〉，讓「被責難者」和「責難者」之間的互動，達到參與和責任的機制。現在，許多部會常採取迴避指責或轉移責任策略，避免面臨被指責或下台的危險。因此，改變目標內容，甚至放棄原定計劃，是各部會常見的作法。而在績效目標設定的之初，官員們也常把標準放低，從容易的目標入手，以免日後陷入被撻伐的窘境。這些績效目標，當然不是 PSAs 制度原來所要帶給民眾的「最佳利益」，充其量只是一項有所保留的「極小化服務」罷了。

〈完〉

參考文獻

-----.

- 1994 *The Economist*, Vol.334, No.7906, March 18, 65.
- Behrens, R.
2000 *The Context of the UK Civil Reform White Paper 1998*. Sunningdale Park: Civil Service College.
- Bovaird, Tony and Elke Loffler
2002 “Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.68: 9-24.
- Burch, M and I. Holliday
1996 *The British Cabinet System*. Hemel Hempstead: Prentice Hall.
- Cabinet Office
1999 *Modernising Government*. Cm4310. London: HMSO.
- Chief Secretary to the Treasury
1998 *Public services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Review: Public Service Agreements 1999-2002 Cm 4181*. London: The Stationery Office.
- Chief Secretary to the Treasury
2000 *2000 Spending Review: Public Service Agreements Cm 4808*. London: The Stationery Office.
- Chief Secretary to the Treasury
2002 *2002 Spending Review: Public Service Agreements Cm 5571*. London: The Stationery Office.
- Deakin, N. and R. Parry
2000 *The Treasury and Social Policy: the Contest for Control of Welfare Strategy*. Basingstoke: Macmillan.
- Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt
2000 “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, Vol.60, No.6, 549-559.
- Ellis, R. J.
1994 *Presidential Lightning Rods: The Political Blame Avoidance*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Greely, J.
2002 “Local PSAs: A Way of Matching National and Local Priorities”, *New Economy*, Vol.9, No. 1, 36-40.
- Grice, A., B. Russell and N. Morris
2002 “Analysis Special: Government Targets”, *The Independent*, 5 December, 2002.

Hansard

2002 *House of Commons Debates Session 2001-2 Vols 383-370*. London: The Stationery Office.

Hood, C. C.

2002 “The Risk Game and the Blame Game”, *Government and Opposition*, Vol. 37, 15-37.

McCue, Paul

2002 “Best Value and Benchmarking – Value for Your Euros”,
<http://www.wandsworth.gov.uk>

National Audit Office (NAO)

2001 *Measuring the Performance of Government HC 301, session 2000-01*. London: The Stationery Office.

Oliver, James

2004 “The UK Core Executive’s Use of Public Service Agreements As a Tool of Governance”, *Public Administration*, Vol.82, No.2, 397-419.

Public Administration Select Committee

2003a *Minutes of Evidence for 16th January 2003 Presented by Rt Hon Clare Short, MP Public Service Targets HC 62-vii*. London: The Stationery Office.

Public Administration Select Committee

2003b *Minutes of Evidence for 24th March 2003 Presented by Rt Hon Estelle Morris MP and Lord Macdonald of Tradeston CBE, Mr Adam Masters, Rt Hon Paul Boateng MP and Mr Adam Sharples Public Service Targets HC 62-x, session 2002-03*. London: The Stationery Office

Richard, D. and M.Smith

2002 *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press.

Smith, M. J.

1999 *The Core Executive in Britain*. Basingstoke: Macmillan.

Walsh, K.

1995 *Public Services and Market Mechanisms-Competition: Contracting and the New Public Management*. London: Macmillan Press.

1995 《文匯報》〈香港〉，5月2日，第4版。

甘逸驊

1995 〈英國工黨與布萊爾改革的影響〉，《美歐月刊》，第18卷第8期：頁103-125。

朱景鵬、朱鎮明

2004 〈英、美、德地方政府治理能力評鑑制度〉，《研考》，第28卷第5期：頁39-54。

朱鎮明

2004〈地方治理與地方政府現代化：21世紀英國地方層次的變革〉，《行政暨政策學報》，第38期：頁31-60。

張正修、劉淑惠

2003〈英國布萊爾政權下的新政策評鑑制度〉，《考銓季刊》，第34期：頁8-37。

黃臺生

2002〈英國布萊爾的「現代化政府」〉，《考銓季刊》，第29期：頁61-81。

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。

鄭武國 譯

1999《第三條路：社會民主的更新》，台北：聯經出版公司。