

文官中立 vs. 行政效率

政權移轉衝擊下 我國文官體制的再體制化

江明修
曾冠球

壹、前言

扁政府執政以來，有關事務官與政務官之間施政理念的介面銜接之問題，屢受各界關心。其中較為著名者，莫過已有某高級官員，因政策理念與高層存有落差，進而萌生掛冠求去之意；亦曾爆發政務與常務次長間，因口角而遭更換、甚至去職之命運；時值扁政府之施政績效為論者評為不彰、社經亂象紛擾不休之際，總統府九人小組近期又將此一矛頭指向事務官，謂其係因事務官行政效率不彰所致。

儘管國人向來對於文官體制效率低落的情形多所不滿；諷刺地是，當前環繞台灣執政當局的兩大困境：難以解消的龐大失業潮與國家經濟競爭力嚴重下滑。輿論界對此似乎一面倒地抨擊執政高層拿不出有效的對策方案。即便如美國商會之類的外商機構所作的評鑑，似乎也普遍看淡未來台灣的政經前景。局面發展至

今，執政當局或歸諸於全球性的景氣低迷、或歸咎於立法院在野黨的杯葛、或歸責於深層結構問題使然，再不就是要求常任文官背負起「執政失敗」的十字架成為代罪羔羊。不過，施政績效不彰終究乃不爭之事實，執政責任也不容假辭推塞，畢竟，「責任政治」基本原理的最後一道防線，厥為執政者應為施政績效負起全責！

言及至此，暫且撇開是非曲直的論斷，事實上，前云有關事務官行政效率不彰之問題，深究之，毋寧說是整體行政效率不彰較為貼切。畢竟，文官體制長久以來為人詬病的事實，實非一朝一夕所致。況且，從政策設計（Policy design）所強調的規劃與執行一體性而言，行政效率不彰，而欲強加區分課責（accountability）之層次，亦不甚具意義。

為便於論述，本文試以更廣泛的「公民治理」（Citizen Governance）（Box, 1998；丘

昌泰，民 89；江明修：民 84）的角度，論證無論是文官體制的「內部管理」抑「介面管理」，終極目標仍應回歸公民治理的實踐；復次，若干篇幅亦擬以時勢議題為背景，從學術理論的角度作較為有系統的闡釋。

貳、文官體制的內部管理：效率與民主的辯證

從策略性人力資源管理的微觀角度而言，文官體制的重建依舊免不了面臨下列議題，其包括：面臨知識經濟（Knowledge-based economy）的時代競爭下，潛在或當前的公務人力需求為何？透過何種招募管道足以滿足此等需求？在教育、考試、訓練，與進用環節上，如何作好程序一體的規劃？公務系統內如何提振相關的工作生涯品質，及強化既有的獎懲與保障機制，以克服惱人的「代理問題」（Agency problem）、「中立能力」（Neutral competence）等問題？換言之，文官體質的健全與否，業非僅止於靜態的功能單元規劃，而係取決於因應環境變遷下的動態流程設計。

事實上，在內部管理的議題上，近年來由於深受新公共管理（New public management）風潮下的新泰勒主義（Neo-Taylorism）洗禮，有關管理能力的課責議題上，如績效評估（Performance appraisal）、行政生產力（Ad-

ministrative Productivity）、績效預算等面向，更是備受關注。也因此，在「低成本高效能」（To do more with less）的呼聲下，「專業主義」、「產出控制」的論調甚囂塵上，深獲學術界及實務界的青睞。

不過，問題的核心還是必須回歸到對「官僚體制」基本假定的重構（Reformulation）。論者對於 M. Weber 的官僚體制理念型的批判不一而足，典型如社會心理學（Social Psychology）、系統論（System Theory）、現象學（Phenomenology）、批判理論（Critical Theory）、女性主義（Feminism）、後現代主義（Postmodernism）的角度；然苟從「管理主義」（Managerialism）經常援引的個體經濟學理論，如公共選擇理論（Public choice theory）與交易成本理論（Transaction cost theory）角度而言，其對文官人力資源管理層面上所提出的若干主張，或可謂略顯表象，包括：考試用人所凸顯的制度僵化問題、文官的永業制所釀成的制度鈍化問題、升遷依照年資所滋生的能力退化問題，以及政治中立所造成的文官行為的非課責化問題等。

上述縈縈大者，某種程度主要還是點出了對既有文官體制運作上基本假定之質疑。而綜觀「管理主義」概念下的議題，絕大部分乃著重於一種彈性的、計畫性，與策略性變革；值此後資本主義的知識經濟時代，文官競爭力的

提升，著實有必要從「典範轉移」(Paradigm shift)的角度著眼，進行組織的雙圈學習(Double-loop learning)與創新管理(Innovation management)。

換言之，在世紀交錯的時空觀下，官僚體制本身似乎有進行「再體制化」之必要。不過，值得強調者，任何體制上的變革，基本上還是要回歸制度設計背後的邏輯假定，也唯有從價值辯證的角度，才能免於追求時尚所隱藏的風險。

姑以「課責」這個典型的議題為例，事實上，無論是傳統的官僚體制，抑或新公共管理，渠等對於課責本身皆給予高度的重視。然其內涵則有天壤之別。傳統的課責意涵，簡言之，即行政官僚向政務首長負責(課責)，嗣後再由政務官向議會負責(課責)，議會成員既是由人民選出，換言之，人民無疑享有最終的權威。惟管理主義對於上述課責推理則抱持高度懷疑，一來是由「資訊不對稱」的觀點，質疑課責機制徒具形式，最典型的例子莫過於W. A. Niskanen (1971)「官僚預算極大化」之推論；另一觀點也與上述說法雷同，亦即批判傳統的課責過於「靜態性」，其僅誘使官僚行為者避免犯錯，卻無助積極面的經營績效，故渠等遂主張將公部門解體(Disaggregation)，形成類似企業的事業中心制，委由該自主機構(agency)的執行長「自負盈虧」。

管理主義的市場邏輯看似美妙，問題是：行政官僚都是誠實的行為者嗎？官僚對於服務輸送又具備多少的監督能力呢？國會議員願意睜眼接受大權旁落的事實嗎？公、私部門管理本質上都是遍行互通(Genericism)的嗎？

上述問題恐非管理主義的單一理論所能單獨解決的。同時，管理主義迄今亦無法回答各方湧現的批評與質疑，尤其是其制度運行的結果，是否會重演十九世紀美國「分贓制」(Spoils system)、行政不中立，甚至是貪污腐敗的重現，終究敵人疑竇。畢竟，管理主義本身充其量也不過只是一個屋脊概念，鬆散的概念組合下各有其經驗發展脈絡，而一切成果亦有待外在歷史向度的檢驗。

叁、文官體制的介面管理：專業與民主的辯證

前已述及，政權移轉之後首先浮出檯面上的問題，乃肇因於事務官與政務官間，因政策理念互動情形不佳，以致迭有事務官因被疑「不願配合施政」而慘遭汰換之流言傳出。無疑地，其中不乏源於事務官的專業能力未獲尊重，或執政高層的決策反覆，至若事務官因理念不同而生扞格的情形也不無可能；無論如何，此咸意謂著兩者間的溝通不良、互動頻現障礙，進而導致行政績效不彰，或成政策空轉

之弊。

一、行政與政治

究實而論，「介面管理」乃當前我國文官體制所面臨的階段性議題，蓋其已非單純管理主義所能解決的「內部管理」問題，更迫切的是涉及到「行政」與「政治」兩者間介面互動的問題，此等隔閡尤容易發生在高級文官與政治任命人員之間。畢竟，兩者無論在生涯取向、專業認知、課責要求上的懸異，盡形成不同的文化領域；輔以首次政黨輪替的衝擊，對於多年來孕育在一黨執政、黨國一體格局下的文官體制，自當需要一段時間來發展兩者的互動模式。

就介面互動而言，W. Wilson 曾於一八八七年，提出著名的「政治-行政二分」（Politics-administration dichotomy）觀點，強調「行政應位居政治的範圍之外，行政問題並非政治問題；儘管政治為行政設定目標，但不應操控行政」。根據分立觀點的發展結果，迭導致行政成為不折不扣的政治工具，忽略實踐層次的實質理性意涵，而產生以遵守法規為主軸，相對忽略執法過程理應面對的動態倫理系絡之考量，進而有所謂「目標替代」（Displacement of goal）的謬象發生。

二、政治與專業

當今政治-行政二元論早已因其不切實際，往往被斥為無稽之談。也因此，同樣地，分離的觀點也無助於解決介面層次的「行政中立」問題。事實上，「中立能力」議題，倘以一種工具價值的角度看待，則更上層的問題，又不免牽動到有關人力進用制度設計上的價值取捨，此亦為典型的「功績制」（著眼專業主義與文官中立）與「分贓制」（著重政治回應性）之間，固有的價值衝突矛盾。故實踐層次上，也必然隨國家主客觀環境的需求，而異其制度設計。

然而，不假思索地便認定兩種價值理念衍生的制度設計是互斥的，卻很可能將文官的「中立能力」概念推向另一過於偏狹之目的，也就是，彷彿唯有「不中立」方能達到替政治服務的要求；此外，以強化「政治回應性」為由，動輒試圖將政治力，過度延伸至若干的常任文官職位，也大有一併斟酌之必要；蓋此等觀點下，其一，誤把「中立能力」與否和所謂的「政治回應性」，甚至「行政效率」化為等號關係，而忘懷「中立能力」本身的最終價值，乃在於建立人民對政府的公信力；其二，設非政治力無止盡地延伸至所有常任文官職位，形成一朝天子一朝臣的分贓制，否則類似的介面銜接問題依然會在任一層級浮現；其三，尤其是我國法治精神、公民素質未臻健全的社會，更易招致選後「政治酬庸」之類的行

政腐化行徑。

申言之，行政中立在本質上，仍舊無法規避一項關鍵議題，此即常任文官究竟應如何秉持其「中立能力」，以涉入政策過程？吾人以為，文官除應具備平衡性思考訓練與行政倫理教育外，尤須強化其專業獻策之能力。事實上，具備專業精神的文官（尤其是高級文官），不僅應身負專業知能，獻身專業，發揮影響力外；更需將一套專業的倫理規範，內化為個人行事準則的標竿。換言之，某種程度上，一套恆動而積極的「行政倫理規範」，本身即應該是一套健全的「專業規範」，規範要旨非單純地僅以消極性的避免觸法即為已足，反必須更積極地著眼於透過專業的倫理規範設計，來提振整體的行政效率、中立能力，與社會公平，此乃樹立文官「中立能力」之樞紐，更是彰顯「行政責任」之鎖鑰！

再回到實際的文官體制，以一位高考及格的公務員為例，其從科員職務幹起，一般而言，至少得歷經十個年頭，方有機會擢升至簡任官員，故暫不論技術官僚可能潛存的保守性格，渠等多方的行政歷練，自當對於既有官僚文化的「行動理論」（Action theory）知之甚詳，其建議的選案也較具執行力；倘執政者率皆一意孤行，或漠視此類隱性知識（Implicit knowledge）之助益，甚而強行推動不具可行性的政策方案，進而歸責於文官的執行不力，著

實大有可議之處了。職此而論，法制上的「行政中立」與相關的配套措施，固應儘速在立法院三讀通過；而文官「專業認知與能力」的培養，更屬當前我國文官體制改革刻不容緩之議題。

當然，文官的專業認知，終究有面臨「政治」與「專業」衝突之虞，此舉也必然引來執政高層對於若干理念互異的文官，投以異樣眼光之疑慮，進而加劇文官「去政治化」（Depoliticization）的困難。尤其是我國文官體制正值處於介面管理的摸索、磨合期，加以當前泛政治化的景象尤為嚴重，政治掛帥的幽靈（如核四案的決策反覆），幾蔓延至社會生活的每一領域，政治凌駕法治的局面（如高雄的市港合一）亦非屬罕見，故檯面上的理念爭議到頭來都有可能轉為以高級文官的職業生涯貢為政治祭品。在國內司法公信力低落的情形下，同屬廣義「行政一體」的文官保障機制究竟能發揮多少的功效，似乎也唯有仰賴時間來證明。

研究過程中，一則饒富趣味的發現是（詳參月旦法學雜誌第 10 期，民 85），現任的人事首長多年前還身為學校的教授身分時，曾經在一場有關行政中立的研討會上信誓旦旦地指出：「…這種情形是很嚴重的，成績不好而且輔選績效不好，由一個局長馬上調為專員，反正縣長要求這麼做，由主管調為非主管職，依照人事規章在同一官等內他有權這麼做，在不

同官等必須經過對方的同意，但在同官等範圍內如果同樣都是九等，調你九等的非主管等於是降級，因此…我們要制定一套規範的法制來保護公務員，避免他捲入政治的漩渦裡…」其後又云：「…所以我們認為應該制定一部清楚完整的法律會比較好，尤其是制裁的條款，有所違背的時候如何救濟？如何保護公務員？對於違背的行政首長如何制裁？」

然數月前爆發的降調、請辭風波，據報載，人事行政局的官員僅淡淡地表示：「依照人事規章在同一官等，由主管調為非主管職，部長是有權這麼做的！」怪哉斯言！局本部的立場竟如此冷淡，而局長本人亦未本於當初圈外人之中立理念，力挺僚屬（Client）辯護，前後行徑之落差，不免令人感嘆囿於政治現實之壓力。姑不論「公務人員保障暨培訓委員會」對本案所持的立場為何，當前明顯的事證是：文官保障的積極措施明顯地留有改善的空間！

其實，若謂文官的積極保障，許濱松（民83）曾提出仿英、日制，而引進所謂的「文官長」制度，在此制度下，各部常任文官統歸常務次長管轄，且將各部高級常任文官，包括常務次長等，由「文官長」負責推薦，當部長與所屬高級文官間有任何歧見發生時，由該部部長與「文官長」居間調停，遂使文官長成為政治與行政的橋樑，俾發揮文官的政治消毒作

用。就此而言，文官長制度旨在隔離事務官不受政務官的政治迫害。

三、專業與民主

儘管在介面管理上，吾人力主發揮文官揮灑專業認知與能力，以抗衡有所謂「不中立」、「不倫理」的情事發生。不過，制度上一項令人憂慮的是，究竟此等專業文官的認知，能否普遍地回應民之所疾，尤屬疑問？易言之，此即探討長久以來「專業」與「民主」兩者間潛藏的衝突問題。

就法律的立場而言，儘管一個人的心理狀態或認知發端並不具規範的實益；不過，一項合理的推論在於，公務人員的出身背景恐怕也會影響其政策判斷。如此一來，儘管受過專業體系訓練的洗禮，然不同背景出身的公務人員，對於政策規劃與執行的感受不一，誠可推知。

更細膩而言，一位都市成長、中產階級家庭背景的公務人員，與一位原住民部落出身的公務人員相較，儘管兩者接受相同的專業訓練，且在同一職系下獲得進用，然吾人殊難想像，彼此間對於有關原住民的就業輔導措施，在感同身受的能力方面是同一的，至少兩者在問題建構（Problem structuring）的廣度方面，彼此間的詮釋必然是存在落差的。

事實上，這也正是所謂「代表性文官體

制」(Representative bureaucracy)被提出的論據。儘管迄今兩者間的因果推論見仁見智，惟本於新公共行政學(New Public Administration)所主張的「弱勢優先」(Affirmative action)的觀點，政府角色既是職司社會公平，是以，現有的公務人力體系，仍宜盡力反映既有的社經結構比例，從而在考選制度的設計，如特考的舉辦上，自應合理、依比例進用不同背景出身的公務人員，俾強化施政的回應能力。

儘管如此，「專業」本身並不足以自行，尤其是在當今後現代主義充斥、價值紛擾而多元的年代，決策者的觀點終究有其偏狹與獨斷之虞。決策過程實有賴政策利益相關人(Policy stakeholders)的參與、對話，與互動，以建立所謂的「政策學習能力」(Policy learning capacity)，甚至擴大為「社會學習」(Social learning)的一環，適足以化解政策執行過程不必要的阻力。

「以社會為中心」與「以國家為中心」的政策規劃，吾人也再三指陳，究實乃代表著截然對立的「世界觀」(江明修，民 84)。職是，在實踐層面上，此亦為當前文官體制「再體制化」的持續思考方向。幸好，近年來政府若干部門的觀念也開始與時俱進，逐漸體認到公私協力之價值，國家與社會脫節困境誠有趨緩之跡象。

肆、文官體制的再體制化：效率、專業，與民主的辯證

無論是文官體制的「內部管理」也好，抑是「介面管理」也罷，據吾人之論證過程，盡皆凸顯一事實，此即必須回歸公共行政學認同危機的濫觴：公私管理間的差異性。

然綜觀文獻，儘管是項結論普遍出自若干公共管理學者的著作中，惟迄今亦未見渠等將此一鉅型理論(Grand theory)之提出精緻化，或加以類型化(Typifications)精鍊之企圖，過高的分析層次，窒礙了吾人在宏觀民主的前提下，進一步透過分析的參照點(如類型化的象限定格般)，來進行「問題」與「手段」間更細膩的辯證思考。可想而知者，泛論本身也必然招致知識無法累積/革命之窘境；況且，承前文所述，管理主義本身也只不過是一套屋脊概念，在我國學界向來又是西方學術附庸國的前提下，引介的內容也易流於浮面，或照本宣科搬來一堆水土不服的舶來品，此舉也無可厚非地惹來「舊酒裝新瓶」的嘲弄。

持平而論，管理主義本身並無不當。畢竟，從方法論的角度深究，所有的管理概念與工具皆可尋覓其定位，問題倒在於吾人打算如何將之定位？而是項定位究竟符不符合既有的生態系絡？以及在實踐層面上如何加以辯證應

用？本文的研究，至少論證了一事實，那就是管理主義的論調，經常造成宏觀層面的「外溢效果」（Spillover），而到頭來仍必須透過民主政治的代價來收拾此等殘局。爰此，豈非呼應了 Frederickson（1996）的告誡：渠等乃企以提振短期的「效率」，反而犧牲長期的「行政能力」與「社會公平」的急就章！

伍、結語

總結前述，吾人以為執政當局實不應動輒無謂地抨擊文官體制的怠慢，施政上亦不應僅在「工具理性」的層次上打轉，甚或覬覦於週期性「選戰策略」的謀略佈局，從而對於「治國理念」的上游議題「存而不論」，致使人民的相對剝奪感不降反升、公民素質向下沉淪，行政倫理綱常無存，惡性循環之果，勢將釀成官不官、民不民、政客充斥、私民橫生的「低質民主」醜態。這類短線操作的腐蝕敗象與投機主義的迎合謬態，倘若未能痛定思痛，恐將淪為另一劫數。（作者江明修為國立政治大學公共行政學系教授，曾冠球為國立政治大學公共行政學系碩士）

參考書目

丘昌泰 民 89 「後現代社會公共管理理論的變遷：從『新公共管理』到『新公民治理』」，中國行政評論，第 10 卷第 1

期。

江明修 劉梅君 譯（J. Forester 原著）民 84 面對權力的規劃，台北：五南。

江明修 民 84 「公共行政社區主義的理論與策略：整合國家與社會」，國立政治大學學報，第七十期。

江明修 民 87 「我國公務人力發展之困境與對策：試從公務人員行政倫理之典範變遷省思政府再造之方向」，考試院主辦：文官體制與國家發展研討會。

吳瓊恩 民 85 行政學，台北：三民。

林鍾沂 林文斌 譯（O. E. Hughes 原著）民 88 公共管理新論，台北：韋伯文化。

施能傑 民 82 「落實文官中立的理想：人事管理政策的觀點」，紀念張金鑑教授九秩誕辰行政學術研討會。

許濱松 民 83 「英美公務員政治中立之研究兼論我國公務員政治中立應有之作法」，中央研究院歐美研究主辦：文官體制之跨國比較學術研討會。

謝綺蓉 譯（D. Zohar 原著）民 90 第三智慧：運用量子思維建立組織創造性思考模式，台北：大塊文化。

Box, R. C. 1998 Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century, Thousand Oaks, C.A.: Sage.

Cooper, T. L. 1990 The Responsible Administration

trator : An approach to Ethics for the Administrative Role, 3 rd ed, San Francisco : Jossey-Bass.

Drucker, P. F. 1999 Knowledge-Worker Productivity : The Biggest Challenge, California Management Review, Vol. 41, No.2.

Frederickson, H. G. 1980 New Public Administration, University, Ala.: University of Alabama Press.1996 "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration," Public Administration Review, Vol.56, No.3.1997 The Spirit of Public Administration, San Francisco, CA.: Jossey-Bass.

Guba, E. G. and Lincoln, Y. S. 1989 Fourth Generation Evaluation, C.A.: Sage.

Harmon, M. M. and Mayer, R. T. 1986 Organization Theory for Public Administration, Boston: Little, Brown.

Hood, C. 1991 "Public Management for all Season," Public Administration, Vol. 69, Spring.

Jun, J. S. 1994 Philosophy of Administration, Seoul: Daeyoung Moonhwa International.

Kettle, D. F. 2000 The Transformation of Governance : Globalization, Devolution, and the Role of Government, Public Adminis-

tration Review, Vol. 60, No.6.

Niskanen, W. A. 1971 Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Ill : Aldine-Atherton.

Rainey, H. G. 1997 Understanding and Managing Public Organizations, San Francisco, CA.: Jossey-Bass.

Terry, L. D. 1998 Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement, Public Administrative Review, Vol. 58, No. 3.

Waldo, D. 1980 The Enterprise of Public Administration: A Summary View, Novato, Calif.: Chandler & Sharp.