

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

民主政治、官僚制度與行政革新

計畫編號 NSC88-2414-H031-011

執行期限 1998.08.01 限 2000.01.31

主持人 王輝煌 副教授

執行機構及單位名稱 東吳大學政治學系

一、摘要

本文主要比較日本、美國、法國與台灣官僚體制在結構上的異同，並解釋這些異同對官僚組織與成員在民主政治中所扮演角色的影響。本文認為封閉性的位階層級制乃四國官僚皆表現出高度講究人情關係的主因。然而四個國家的位階層級制各有不同的特色！日本的官僚體系在決策權上是分權於各部會，為避免人情關係的過度發展，人事權則由各部會下之一級人事部門統一主管。不過，日本的位階層級與各部會組織重疊，雖然封閉但高度制度化，各自以部會為中心，彼此間從事高度政策競爭並形成部會性的文官團隊，因此，制度化的人情關係成為行政組織團隊精神的基石。法國的位階層級制則以獨立於部會之外的專業文官團為中心，各文官團之間也是存有高度的政策競爭，文官團成員之間形成相當講究團結、專業、互信的非正式網絡，在法國高度中央集權的決策權分配下，極有助於促進各部會單位間的溝通、整合與協調。至於美國的位階層級制也是獨立於行政機構組織之外的專業主義，因此行政機關的人事制度看起來屬於開放性質，但以橫跨公私組織的專業社群而言，仍屬封閉性質。在專業主義之下，美國的公私組織都重用專業人才，崇尚專業道德，不但對組織辦事效率有所提升，也促進行政組織中系統性的專業整合。台灣的位階層級則不與行政組織重疊，不但封閉更缺乏制度化，結果導致官僚機構內部的割裂與派系化。這些不同的官僚行為特質，對官僚制度在民主政治中所扮演的角色，有重大的影響。

關鍵詞：官僚體制、人事制度、內部勞動力市場、位階層級、職位分類、組織二元原理、職涯安全、專業主義、派系、人情、關係競爭、行政革新

Abstracts

This research compares bureaucratic systems between Taiwan, Japan, France, and the U.S. Based on theories of internal labor market, this paper tries to offer a rational framework for comparing the effects the bureaucratic structure borne on the behavior of public organizations, their members, and their roles in democratic politics. The author argues that it is due to the adoption of different versions of ranking hierarchy that the bureaucratic systems of these three countries all develop the propensity to relational transactions. However, as a result of being able to manage the closed type of relational transactions in a well-institutionalized manner, the Japanese system is able to bend the bureaucratic behavior toward group- or organization-based team spirit. The French ranking hierarchy is independent from the bureaucratic organizations of the central ministries. It is based on the well-professionalised 'grand corps'. There are hundreds of 'corps' competing fiercely with other on policy affairs. Their members are organized informally through highly coherent, professional, and loyal ties. As a result, even though the decision power of the French bureaucracy is highly centralized, the highly flexible ties between members of different grand corps have become quite helpful toward the communication, integration, and negotiation among different ministries. The U.S. system, on the hand, is characterized by open type of relational transactions and professionalism, therefore, public organizations emphasize efficiency and integration. Finally, the bureaucratic system in Taiwan, being a closed and not well-institutionalized ranking hierarchy, is featured by internal factions and cleavages. These different styles of bureaucratic behavior have significant implications for democratic politics in these countries.

Keywords: bureaucracy systems, civil services, internal labor market, ranking hierarchy, job classification, duality principle of organizations, career security, professionalism, factions, relational transactions, relational competition, administrative reform

二、計畫緣由與目的

解嚴之後，台灣社會中的各類新生民主力量勃興、民意高漲。各種民間力量經常對政府做出種種主動的要求、影響，使得政府的作為無法再像過去那般，保持高高在上、「好官我自為之」的態度。這種情況，就正的方面說固然是體現民主政治的真諦，是台灣民主改革的一項重要成就。不過，往負的方面說，不論是地方派系對地方性（甚或是全國性）公共事務的宰制、黑金黑道

對政治的不良影響，或是像「賀伯颱風」災害、豬隻「口蹄疫肆虐」、「白曉燕案」等所引發對治安的抗議與要求最高層行政首長下台的政治風波，不但使得社會價值混亂、脫序，也是造成公權力低落、行政效能效率低落的主要原因之一。

台灣上述這種情形並不是獨一無二，以當今美、英、法、日等先進民主國家為例，他們在建立現代民主法治國家之前，也都曾苦於黨爭、政治分肥、派系、貪污、腐敗等弊端。政府官僚體系被政黨、派系等政治利益所嚴重穿透。官僚體系被過度政治化的結果，公權力極度弱化，各項政策的制定與執行缺乏整體性、長期性、連貫性、穩定性。也因為這樣，政府的施政也因此而產生許多脫序、不穩定、浪費、缺乏效能、效率的現象（DeGregory, Thompson, Shepherd, 1993, pp.94-5）。然而由於後來這些國家都能建立基於科層化、制度化、專業化，講究能力(merit)並具有終身工作保障的文官所組成的官僚體制，所以逐漸發展成為穩定順暢的民主社會。許多行政理論學者都認為高度制度化而能促進、執行極度複雜政策的官僚組織乃是現代工業民主國家能成功演變的根本命脈。一個國家若能建立制度化的官僚體系，使政府的工作能日復一日，週而復始，平穩運作，卻又不用擔心社會、政治上的波動，甚或是政權的輪替會對政府施政造成過大的衝擊。

台灣的官僚體系，自從二次戰後，其相對規模已較英美等先進民主國家來得大。直到解嚴之前，官僚體系對民間社會的影響力，可謂居於絕對主導的優勢地位。然而究竟出了什麼問題，解嚴之後，官僚體系的權力與地位竟然大幅衰退，以致於許多行政首長不得不頻呼提振公權力？我國的官僚制度與由韋伯到正統公共行政時期有關官僚制度的思想，究竟哪些因素使得解嚴後的官僚體系竟然對於部份過度發飆的民意、過度脫序的社會價值，一直拿不出有效的解決辦法？我國官僚體系問題的癥結究竟何在？解嚴後，我國的官僚體系為何無法像英美等先進國家的官僚體系一般，扮演社會公共利益的護衛者、社會秩序與價值的穩定因素？（在了解到前述造成解嚴前後使我國官僚體系弱化的因素之後，吾人是否可進一步想出）哪些政策可使吾人對當前官僚體系的困境加以改善，進而建立一個高度制度化、團隊化的官僚體制，以圖國家的長治久安？吾人對此問題應該朝何等方向思考，方能找出適當的答案？本文作者認為，能否有效回答前述幾項問題，與我國政府行政改革的成敗有重要的關連。此等問題若是無法有效回答解決，徒思提高政府行政效率、學習企業化經營等流行的說法，恐怕會導致愈理愈亂的後果。

在前述這種觀點觀照下，台灣的研究者經常以後韋伯時期的官僚理論，來看待台灣目前的行政革新事務。比如說，在八零年代西方學者所普遍注意的新型的管理學或行政學理論，如組織再造、學習型組織、競爭型組織、變形蟲理論等，都被廣泛的援引，作為種種思考或檢覈當前台灣行政革新之策略的立論基礎。這些立論當然對當前台灣政府組織的改造，有相當助益。然而以台灣來說，不論是就民主改革或是就國家的長期發展來看，有一個嚴重的問題長期一直為人們所忽略。此問題即是：台灣的是否有一個足夠制度化、團隊化的官僚體系，以便於管理逐漸強勢、快速變遷的社會與愈來愈高度政治化的行政工作？在此忽略之下，連帶的，有關台灣官僚體系的本質、特色、在解嚴前後不同程度的民主政治環境下所扮演的角色、卻很少有任何系統性的討論，甚或可說是基本上被忽略掉了。這樣的忽略對當前台灣行政官僚體系的革新，有可能會產生不當的後果。

因此，本計畫的主要目的在比較研究美、日、法等先進民主國家之官僚體制在這些國家的民主政治中扮演何等角色？其官僚體制、文官人事制度究竟有何獨特之處，可以使得官僚體制成為政府有效公權力的基礎、社會國家穩定發展的中堅？其次，本研究也企圖比較台灣官僚制度與上述先進民主國家的官僚制度究竟有何差別？並解釋為何解嚴前，我國的官僚體制是近乎絕對的威權、宰制整個社會，解嚴後卻公權力不振、政策失靈、貪污腐化加劇，社會秩序與價值逐漸解體。最後，本研究要探討在政府行政革新聲中，台灣官僚體制的優點如何予以維繫、加強？缺點如何改進，方能建立一個制度化的官僚團隊？

三、結果與討論

本研究結果發現，諸如美、日、法等先進民主國家的官僚制度都是相當講究制度化，但又各有不同風格的「品位分類制」或「位階層級制」。一般來說，人才將其所能掌握的青春歲月、資源以長期的方式投資於各種特定、專業、前瞻的職業領域都會包含高度的不安全感或風險，因此，如何管理這種不安全感乃是建立文官制度的中心議題。位階層級制的文官制度賦予文官凸顯的權力、資源、地位、待遇、福利以及安全的就業保障，因而引起眾人高度的競爭。不但如此，由於位階層級制對高層文官又特別優渥，因此官僚體制內部也是會充滿位階層級競爭。然而，由於位階層級制基本上因人設事，在升遷賞罰等主要人事活動上較缺乏系統而明確的標準，因此，非正式的人脈、人情交換乃成為位階層級制內部自然的傾向。這種傾向若管理得當，可以鼓勵培養適當的組織文化與價值、團隊精神，並藉此冒險犯難、開拓新的政策事業或專業領域，有利提升政府的形像，但若管理不當，則會形成本位主義、派系鬥爭、貪污腐化、公權力頹喪的根源。本研

究發現，不論日本、法國或美國，在人才的培養與運用上，不但都是採取位階層級制鼓勵人才努力開創冒險，並且運用不同風格但制度化的位階層級制來建立不同類型的專業人才團隊。以日本為例，決策權分散於各部會與各基層單位，但人事權則由部會一級單位統籌主管，因此，位階層級制以各部會為中心而建立，形成各部會為中心的官僚團隊，一方面彼此相互競爭，另一方面形成足夠的組織能力在民主社會中扮演護衛公權力的重要角色。法國中央政府在決策權的分配上雖說也是由中央各部會所主導，但人事權卻由「文官團 (grand corps)」所主導。各個文官團都設有「人事評議會」，各部會若有需要徵募新的人才，特別是中高級文官，都需要透過文官團的運作，而文官團則由「人事評議會」來決策。由此，各文官團之間在專業領域上、政策建樹上競爭劇烈，成功的文官團可以佔據重要部會的重要職位，並吸引更多優秀的新進成員。文官團成員間雖也重視人情交易，但因透過人事評議會制度化的決策，因此人情反而成為文官團團隊精神與追求專業的根源，這使得法國的官僚體制可以成為動盪政治變遷環境中安定的一股力量。至於美國的官僚制度表面上看起來是講究專業主義的職位分類制，但事實上，專業社群也是另一種形式的位階層級制，只不過它橫跨公私部門、各行政機關。各專業社群各有不同的專業價值、研究做事的導向與判斷標準，成員間也是以人情、專業能力作為相互信任的基礎，不斷向新的專業領域開創突破，取得大眾的信任。因此，美國政府雖然高度分權，人事權也相當分散，行政部門的公權力卻得到相當的護衛。反觀台灣，雖採位階層級制，但在權力分配上則採中央集權於總統，人事權的分配亦然。然而，由於總統個人的能力有限，各行政部門內的次級職位事實上接由各機關首長自行決定。雖也有人事評審委員會的設置，但因各機關一級單位主管由機關首長任命，不必經過人評會，而各一級主管又是人評會之當然成員，因此，人情交易沒有辦法形成制度化、穩定化，各行政機關內部長期以來，皆存有或多或少的派系問題，嚴重者如調查局的內鬥，輕者無法型塑團隊精神，公權力解體！

就上述發現來討論我國的行政革新，不難發現，行政革新不能僅顧效率的問題，官僚體制在民主國家中如何建立一個穩定、專業的文官團隊是一個更重要的基本問題。我國的行政革新應該先檢討我國官僚體制將來應扮演何種角色（例如集權或分權、進取或保守），然後針對這種角色再設計相對應的位階層級制，最後再談要如何改造為高效率的企業型政府！

四、計畫成果自評

本計畫以深入且系統化的方式比較台、美、日、法等國之官僚體制，並以位階層級制的角度探討各國文官體系的不同特質，可說具有相當完整而明確的理論架構。此一理論結構對這四國的官僚文化提出一個理性的解釋架構，而且可以運用到其他國家，如英國、德國、義大利等，對此理論進行進一步的檢測。

本計畫部份的研究成果，「官僚制度與民主政治」已由中央研究院社科所所出版之「中山人文及社會科學集刊」接受，目前正在校稿過程中，預計於今年度（民國 89 年）下半年出版。

五、參考文獻

英文部份

- Aberbach J.D., Rober D. Putnam, and Bert Rockman. 1981 *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press. Pp.67-68.
- Allison, G.T. 1979 "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" In Shafritz J.M. and Albert C. Hyde (ed.) *Classics of Public Administration*. 2nd Ed Pp.510-529.
- Aoki, M. 1988 *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*. Cambridge University Press.
- Appleby, P. 1945 "Government Is Different." In Shafritz J.M. and Albert C. Hyde (ed.) *Classics of Public Administration*. 2nd Ed. Pp.158-164.
- Atsuyuki, Suzuta 1978 *Japan Echo*, V61.5, no 3.
- Brickley, James A. Clifford W. Smith, Jr. Ferold L. Zimmerman 1997 *Managerial Economics and Organizational Architecture*. Irwin Book Team.
- Ben-Porath, Yoram. 1980 "The F-Connection: Families, Friends, and Firms and the Organization of Exchange." *Population and Development Review* March, V61.6, No.1. Pp.1-29.
- Crane, Diana. 1972 *Invisible Colleges: Diffusion of knowledge in Scientific Communities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hamilton, Gary G., W. Zeile and Wan-Jin Kim. 1990 "The Network Structures of East Asian Economics." In Clegg, S.R. and S.G. Redding (ed.) *Capitalism in Contrasting cultures*, Berlin, New York: de Gruyter.
- Hamilton, Gary G. and Nicole Woolsey Biggart 1988 "Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in Far East." *American Journal of Sociology*, Special Supplement on the Sociology of the Economy.
- Koh, B.C. 1989 *Japan's Administrative Elite*, University of California Press.
- Kuhn, T.S. 1970 *Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Laffin, Martin. 1986 *Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central- Local Government Relationship*. Gower Publishing Company.
- Lansbury, R. 1978 *Professionals and Management*. University of Queensland Press. Pp.1-17; 57-69.

- Mosher, F.C. 1982 *Democracy and the Public Service*. Oxford University Press.
- Murakami, Yasuhide and Thomas P. Rohlen. 1992 "Social-Exchange Aspects of the Japanese Political Economy: Culture, Efficiency, and Change," in Shumpei Kimon and Henry Rosovsky (ed.) *The Political Economy of Japan, Vol.3: Culture and Social Dynamics*. Stanford University Press. Pp.198-230.
- Nakane, Chie. 1970 *Japanese Society*. University of California Press.
- Okimoto, Daniel I. and T.P. Rohlen. 1988 *Inside the Japanese System: Readings on Contemporary Society and Political Economy*. Stanford University Press.
- Rasmussen, J.S. and J.C. Moses. 1995 *Major European Governments*. International Thomson Publishing. Pp.217-328.
- Rosenbloom, D.H. 1993 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 3rd ed. Mc Graw-Hill Inc.
- Stillman II, R.J. 1987 *The American Bureaucracy*. Nelson-Hall Inc.
- Wang, Hueihuang. 1998 *Technology, Economic Security, State, and the Political Economy of Economic Networks: A Historical and Comparative Research on the Evolution of Economic Networks in Taiwan and Japan*. University Press of America.
- Williamson, O.E. 1985 *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Wilson, J.Q. 1989 *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why they Do It?* Basic Books.
- 中文部份
- Etzioni-Halevy, Eva. 1983 *Bureaucracy and Democracy*. Routledge. 中譯本，吳友明譯。《官僚政治與民主》，桂冠圖書公司。
- 王振寰. 1996 《誰統治台灣？轉型中的國家機器與權力結構》。巨流圖書公司。
- 王輝煌. 1997 〈人事制度與組織力；比較日本與台灣品位分類制與文官體系之組織能力間的關係〉，《考銓季刊》，第十一期。Pp.43-54.
- 日本國民經濟研究協會. 1991 (黃星滿譯)《日本公社公園等民營化之研究》。經濟部產業發展諮詢委員會。
- 江岷欽與劉坤億. 1996 〈企業行政府理念與省思〉，《空大行政學報》，第六期。Pp.123-136.
- 行政院經濟革新委員會. 1985 《金融行政革新之研究》，行政院經濟革新委員會報告書：第六冊，經濟行政組研究報告。
- 吳瓊恩. 1997 〈心靈改革與國家競爭力的提升〉，《公務人員月刊》，第十二期。
- 李建興. 1979 《我國大學研究所畢業生就業狀況調查分析》。行政院青年輔導委員會編印。
- 姜占魁. 1980 《行政學》。五南出版社。
- 施能傑. 1994 〈公務人力資源的激勵與發展：政策、問題與對策〉。蕭全政等著，《重建文官體制》。業強出版社。
- 徐有守. 1984 《我國當今人事制度析論》。台灣商務印書館，Pp.60-61。
- 倪炎元. 1995 《東亞威權政體之轉型：比較台灣與南韓的民主化歷程》。月旦出版社股份有限公司。
- 許舜閣. 1993 《威權政治下台灣中央行政體制的發展歷程(1950-1993)》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 陳秉華. 1995 《國內外碩試以上人才就業狀況之比較分析》。行政院青輔會編印。
- 張小蘭. 1987 《我國兩制合一人事制度之研究》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 國家建設計劃委員會. 1979 《改進我國文官人事制度枝研究》。政治類專題研究報告之十。
- 彭文賢. 1988 《行政生態學》。三民書局。
- 殷文俊與華力進. 1985 《當前行政機關公務人員士氣之研究》。行政院研考會。
- 新新聞. 1991 〈每次決策背後都有位藏鏡人：財經幕僚在決策過程所扮演的角色〉，9/30-10/6，p.53。
- 1992 〈海軍不能明媒政娶獵雷無法申報戶口：海軍獵雷艦採購內幕〉，1/26-2/1，p.30-32。
- 1992 〈環保大敵叫陣、部會大踢皮球〉，2/23-2/29，p.57。
- 1992 〈男人女人戰爭不斷、部長總裁實在難為〉，2/23-2/29，p.58-59。
- 葉俊秀. 1998 《我國官僚政治下軍事官僚政策制訂過程研究-以「航發中心」改制為例》。政治作戰學校政治研究所碩士論文。
- 熊瑞梅. 1992 《快速成長的郊區之菁英影響力結構及居民社會資源》。國科會委託研究計劃報告。
- 福山·法蘭西斯. 1998 《誠信；社會德行與繁榮的創造》。李宛容譯。台北，立緒文化事業有限公司。
- 鄭麗嬌. 1981 《我國專業人員疏離感之研究-台灣省住宅及都市發展局個案研究》。中興大學公共政策研究所碩士論文。Pp.50-52。
- 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。
- 賴國星. 1983 《我國高級行政人員有效運用之研究》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 蕭全政. 1998 〈政府再造與企業家精神〉，《暨大學報》，第三卷第一期，p.321-355。
- 蕭銓. 1991 《當前行政機關公務人員升遷制度之研究》。國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 關中. 1996 〈改革文官制度，厲行行政革新-價值抉擇與政策方向〉，《考銓季刊》，第八期，p.5。