

書評

全球化時代下的公部門治理： 行政傳統的角色

王順文*

書名：Tradition and Public Administration 《傳統與公共行政》
作者：Martin Painter and B. Guy Peters (ed.)
出版年：2010
出版社：Palgrave Macmillan (New York)
頁數：274 頁

面臨全球化及快速轉變的社會，大家習以為常，並朗朗上口的解決方案就是效率、管理等議題，傳統與價值甚至會被視為是「可以被犧牲的」（De Vries & Kim, 2011），在新公共管理的時代亦強調管理與專業化，不過隨著「後新公共管理」（post-new public management）的潮流，¹傳統（特別是行政傳統），反映了個人、

* 文化大學行政管理學系助理教授。

Assistant Professor of Department of Public Administration and Management, Chinese Cultural University.

¹ 有學者指出此概念來自於 2000 年時，紐西蘭總理 Trevor Mallard 提出有別於過去新公共管理採取市場思維，成立許多基於成果導向的契約關係所控制的政署，主張紐西蘭公部門應有三個領域的改革，包括零碎化（fragmentation）、中央政府的角色強化與「風格」（style）及「文化」（culture）的概念，並提出「政府一體」（whole-of-government）的概念，許多其他國家也跟進，如英國提出「整合型政府」（joined-up government）等（Geert, Peters, & Verhoest. 2010: 4）。

組織甚至是國家看待行政革新或全球化的視角，也作為各國在面臨全球化挑戰的同時，不能迴避的一個變項。

在《傳統與公共行政》一書中，作者指出，新公共管理的概念以及其他有關公部門的革新方案，常意味著可以用相同的改革議程，以改善不同的公部門管理，比方說歐洲化或全球化，會導致行政體系的一致性，但其實不同國家的文官體系可能認為該國具有獨特性（distinctive），而這個獨特性會導致其拒絕融合，甚至發生即便相關結構已經改變，但深層的價值仍未改變，只是隨著環境適應狀況（Painter & Peters, 2010: 3-4）。作者從制度主義與組織行為的角度出發，認為不同文化的組織之間，就受到包括相對權力的差異（relative power difference）、社會對於不確定性與模糊概念的接受度、個人主義以及陽剛特質（masculinity）等因素的影響（Painter & Peters, 2010: 5），國家亦然。國家與市民社會的關係因其屬盎格魯薩克遜傳統或韋伯式的傳統，就會產生「國家是契約的產物」與「國家與社會交互纏繞（intertwined）並具備獨立性」的兩種概念。而傳統的影響，不僅僅在於國家與社會的關係上，也在與政治制度的關係（如高階文官與政治人物的互動是否需要忠誠的問題）、法律與管理、課責性等都產生關連（Painter & Peters, 2010: 6-8）。

制度的改變與觀念及價值有關，也導致改變的邏輯不同。傳統的觀念以及思考模式，形式化行為者對於改變的環境與新觀念的看法；其次，傳統的結構也對於可能的選項產生限制（Painter & Peters, 2010: 234），例如，大陸法系傳統的國家也可能比英美傳統的國家較易抗拒改變。研究行政傳統則有助於讓我們在通則化的過程當中，發展比較行政的差異性，特別是在全球化的時代，國家能力看似受到影響，而行政傳統也對不同國家處理全球化以及外在衝擊的策略有所影響。

第二部分進行有關行政傳統的實證研究。第二章試圖歸類幾個行政傳統的區塊，包括盎格魯美式傳統（Anglo-American）、拿破崙（法國）式（Napoleonic）、德國式（Germanic）與斯堪地那維亞式（Scandinavian）、拉丁美洲（Latin America）、後殖民南亞與非洲（Postcolonial South Asia and Africa）、東亞（East Asia）、蘇維埃（Soviet）與伊斯蘭（Islamicist）等幾種類型。

在行政傳統的內涵上，以西方的四種行政傳統來看，盎格魯美式的傳統特色為市場與市民社會扮演主要角色，反對國家全面掌控主義（etatism），依賴自我組織與治理。與大陸型體系不同，公共行政是管理與政策的關係而非法律關係，並強調

政治與專家以及中立的文官（Painter & Peters, 2010: 20-21）。

拿破崙式傳統則不同，法律是國家干預社會的工具而不是不同社會行為者衝突解決的途徑，與德式傳統的差異在於其具備更統一的行政體系而非是由政治與法律來形成一致性（Painter & Peters, 2010: 22）。文官服務由排他性的行政層級領導。南歐國家的變形則是高度強調法律的形成與依法行政，但其發展程序卻導致非正式的安排，因此公部門的任用常常過度龐大。

相較之下，德式的文官更強調法律訓練，而在國家與社會關係上，強調統合主義的傳統與拿破崙式將社會視為自由、法律上平等公民之集合不同，德國藉由正式的合作與協商來運作，有些甚至是寫在憲法裡面。但比起法國，德國的行政結構較為分散，因而可能產生協調的問題。

斯堪地式或北歐式則在結構上或有差異，雖然皆為國家掌控主義、組織主義傳統，強調國家福利是根據「社會契約」，但這些國家在結構面向有所不同，挪威比瑞典、丹麥較為一元化，後者有較強的地方政府，瑞典並以社會參與傳統與共識模式較為著名，行政體系的運作不僅靠政治人物，且靠行政審查，文官的行動受到高度開放的監督，透明化。

拉丁美洲國家獨立後，當地菁英除了原先西班牙與葡萄牙的行政傳統外，並尋找其他模式，表面上具備了法治主義的形式，但黨派主義（Particularism）與「侍從主義」（Clientelism）氾濫，技術官僚雖然逐步進步與成熟，但主要關心焦點在處理經濟發展而非文官的改革，因此許多議題包括功績制的改革、拔擢與獎勵等，也都還在改革的議程當中。

南亞以印度為例，東印度公司透過與當地由蒙兀兒帝國（Mughals）遺留下的行政區，透過牧師俸祿的系統，讓領導者在當地任命的派閥死後修改，並根據功績來選任當地領導者，而非採取英國的模式，形成傳統與殖民的混合。

非洲國家則與殖民強權有關，殖民國家在當地建立了不同形式的「間接統治」，透過當地的首長或習慣法律與行政控制，以便於控制該地。不過，根據研究，直接控制的殖民地在獨立之後發展較佳，因為該地的體系與制度較為健全。如法國利用當地首長與傳統規則，但也透過整合的新型態、中央控制的地方文官服務，因此菁英就受到法國的官僚規則訓練，而發展國家中心主義，成為國家保護公益，也成為發展的重要行為者，不同國家分別受到從英國與法國傳承下來的財政系

統影響亦非常明顯。

東亞國家也出現混合的行政傳統，泰國便是複雜的混合代表，一方面有佛教的教條、世襲的制度，同時皇室自我開放，輸入了許多歐洲法律與制度（特別是法國），包括現代的文官服務體系。日本則受到當地傳統影響，不僅僅輸入制度，且適應制度。其他國家如馬來西亞則不同，有很濃的殖民傳統。這些東亞國家又可區分為是否受到儒家影響的國家，在儒家影響的地區，有很多儀式性的角色與責任，包括在人際關係上面，產生了很強大的「學者階級」，較強調溝通，而非法律手段的爭端解決。

蘇維埃式一黨治理與一元的官僚體系，強調政黨完全的政治控制，仍在中國與越南的政府體系中實行。以中國為例，以黨領政，高度集中，卻在平行層次有分殊化。不過顏色比專家重要，符合黨的教條與對黨忠誠為基本任用標準。

伊斯蘭的傳統分類較為複雜，比方說孟加拉與馬來半島，混合了許多伊斯蘭傳統、亞洲行政傳統與英國殖民傳統。

本書第三章開始則分述不同國家的行政傳統及其改變，以中國（第三章）與印度（第四章）為例，探討古代傳統在當代的影響形式，並探討面臨西方與現代化的挑戰下，舊有的傳統如何被行為者所解讀，而產生堆疊的現象。

相關作者也探討殖民主義對於行政傳統的影響，包括受到政治不穩定與經濟危機的影響，加上官僚不願意改變傳統，使得行政革新淪為計劃而未能落實的孟加拉（第五章）、非洲國家（第六章）有很豐富的原非屬現代定義的國家制度傳統，對其包括在殖民與後殖民時期的行政發展都產生影響，與南亞相同，在獨立之後的政治發展對於塑造行政制度、改革非常重要，但在非洲文官服務制度上，面臨政治改變，沒有展現相同的彈性，非洲的問題不是路徑依賴的問題，而是依賴的路徑如何建立的問題。

但相關實證研究也顯示傳統與現代混合的情形，如日本（第七章），甚至包括西方盎格魯美式的英國（第八章）與美國（第九章）以及其他國家（第十章）。日本是包括「孔子式與大陸式」的行政傳統，二戰後又加上了美國的因素，1990年代為了對抗經濟不景氣的改革，又引進 OECD 的規範，採取開放的競爭而非封閉的文官體系。可以說日本的「混合」本身，已經形成其一種傳統。

英國文官行政傳統的適應則呈現在包括獎賞、能力與忠誠內涵上。從獎賞的角

度來看：傳統是靠年金，但在 2007 年發生裁員以及「最終薪資」年金架構的考量，意味著架構的崩壞。（Painter & Peters, 2010: 101）績效的概念則從個人轉移到以團體為基礎，產生內、外競爭，也對於職業過程增加不確定性，但仍有持續之處，新進者基本上仍是有經驗的文官，要往上爬的標準也跟過去沒有變化，只是讓文官感到較不舒服，有許多文官被要求提早離開等等。在能力（competency）的適應上，傳統強調「通才（sage-type）」，之後增加管理政策產出的能力，也做出調整。而在忠誠的面向上，傳統希望文官能夠不因政黨輪替而改變其忠誠，但是產生許多的緊張，政治人物希望官僚能夠遂行其意志（Painter & Peters, 2010: 105）。整體而言，有些傳統還是存在，近期的發展亦有將管理主義的角度轉正回來，可以說傳統並沒有破壞，而是被適應與調整。

美國的行政傳統與英國、加拿大等國家有相同之處，但是否能夠闡述其與其他國家有相同的傳統也很難，各自國家的變異程度也是盎格魯式的特色。更特別的是，美國本身就含有包括漢米爾頓式、傑佛遜式、麥迪遜式與威爾遜式四種不同的傳統，四種傳統對於包括形式為分權或層級；主要行為者究係行政、立法或官僚；依照法律或專業主義都有不同的看法。因此，美國的行政傳統會因時間點、用什麼傳統而異。比方說，柯林頓政府就是較傾向於傑佛遜主義，而布希政府則是完全的漢米爾頓主義，行政主導、任用親信，並明白拒絕很多威爾遜傳統的觀念，包括批評在文官中的專業經理人，而美國內部的行政傳統提供了彈性與適應性，但當然也造成混淆與衝突。

本書第三部分則探討行政革新與行政傳統，包括行政傳統是否會對於所謂成功的行政革新產生限制，特別是在面臨跨國的網絡與制度的壓力，但是也正因為這裡牽涉到治理的問題，行政傳統不必然扮演阻礙的角色，因為治理的多層級，在不同層級中，都可能產生不同的治理傳統，國家行政傳統的因素，頂多被視為影響行政發展的其中一個因素（Painter & Peters, 2010: 156）。

法國及相關國家（第十二章、十三章）的例子顯示，歷史的結構與制度安排確實產生路徑依循的效果，一旦要變動必須付出相當的代價，但也不必然不會改變，法國預算法案的修訂，就產生了行政治理的對應改變。

瑞典（第十四章）的行政傳統有別於歐陸與盎格魯傳統，因此，採取盎格魯式的行政革新方案，適用在其身上，便會產生問題，雖然早期有關新公共管理的議題

如績效管理等，似乎有施行，但這些內容是原本就存在於其行政傳統的（Painter & Peters, 2010: 200）。

東歐後共產國家（第十五章）民主化的第一步就是要克服共黨遺留的行政傳統。私有化與自由化重新界定了國家與市場的關係，並改變了公共行政與官員任務的結構與組織。在憲政民主的架構下，公共行政必須在法制基礎上，地方自治的切開、專業、非政治化的文官系統必須建立。

不過，各自國家的差異性也大，因為中東歐國家所受到的影響非常多元，解釋上就較為困難。以匈牙利為例，其改革受到很多的面向同時發展，比方說與過去的連結、國際的影響（如為了加入歐盟而做的改變），同時也受到包括低工資的問題，年輕人不想進入公部門，財政不足、部門主義等因素影響，甚至匈牙利的兩大黨所扮演的角色「既是朋友、又是敵人」，使其非常難以合作。兩黨在執政時都試圖要建立其行政菁英，因此文官的改革在某種程度下，還是受到政黨的影響。

本書藉由實證研究，可以看出個別國家的差異性，大致分為模仿（mimesis）、強制（coercion）與規範性（normative）三類，例如有許多國家模仿紐西蘭與一些新公共管理的改革方式，但也有些國家的模仿僅限於口頭，但後共產國家為了加入歐盟，必須採用歐盟的管理技巧，或者低度開發國家可能受到捐助國、組織如聯合國或世界銀行的影響。規範性的角度則提供政治與行政領袖如何看待與解讀政策與改革機會的視角。畢竟政策是由文官與政治領袖所擬定，在某些案例中，這些行為者也有選擇不同傳統的機會，比方說美國本身就有四種傳統，後共產國家的領導人也可能會思考共產時期的一些作法是否更好的問題（Painter & Peters, 2010: 236）。

整體而言，行政革新是一個置換（displacement）與堆疊（layering）的過程。1960年代，主要探討理性的改革，並基於經濟模式，提出如成本效益分析等的概念，但後來改革變成多一點的政治角度，之後又變成談市場與新公共管理，而針對新公共管理的市場途徑，也產生了強調政治問題應由政治解決的說法。在多數的案例中，較多為強化行政的風格，而非與傳統衝突（Painter & Peters, 2010: 236），如果該國有許多相對原具正當性的傳統，就會產生循環的現象。

文官制度與政策設計的方向亦常常都是循環的（cyclical），比方說書中作者之一 Guy Peters 與 Bouckaert Geert 等（2010）所編的另一本書《公部門組織的協調》

中，便提到文官制度的協調問題，也面臨不同國家的狀況而有差異。整體而言雖然從高程度的協調與整合進入高程度的組織分殊，又因產生國家控制上的問題，發展出包括層級模式機制（*hierarchy-type mechanism*）、市場模式機制（*market-type mechanism*）與網絡模式機制（*network-type mechanism*）等三種組織模式，但這樣的途徑是否又會產生新的問題？（Geert et al., 2010: 10-11），也就是說，文官制度不能忽略各國的傳統，但也都在解決問題、設計架構、創造新問題的循環中，不斷的置換與堆疊。因此，在面臨治理的問題上，作為行政革新核心的政治人物與文官似應時時注意本身的行政傳統，模仿雖是其中一種路徑，但如何適應內外環境，形成規範性的思考，以因應全球化衝擊，頗為重要。

而在公共行政經歷了國家職能改變、降低國家角色的「新公共管理」階段乃至於現在的「國家恢復與戰略階段」（*rehabilitate and strategic state*）（Brinkerhoff, 2008 : 989），雖然仍維持新公共管理時代所傳承下來，對於公部門的效率與效能的重視，夥伴的關係與網絡等變項，更重要的是當政府面臨全球化的挑戰時，行政傳統確實是作為討論公共政策時一個重要的中介變項之一。

參考文獻

- Brinkerhoff, D. W. (2008). The State and international development management: shifting tides, changing boundaries, and future directions. *Public Administration Review*, 68(6), 985-1001.
- De Vries, M. S., & Kim, P. S. (2011). *Value and virtue in public administration: A comparative perspective*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Geert, B., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Painter, M., & Peters, B. G. (2010). *Tradition and public administration*. New York, NY: Palgrave Macmillan.