《人文及社會科學集刊》
第十二卷第二期（89/6), pp. 347-386
ⓒ中央研究院中山人文社會科學研究所

官僚制度與民主政治：以美日臺的結構性比較分析爲例

王輝煌
東吳大學政治學系副教授

本文主要比較日本、美國、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。本文認爲位階層級制乃三國官僚皆表現出高度講究人情關係的主因。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且習於在政策上冒險犯難，因此，人情關係成爲行政組織團隊精神的基石。美國的位階層級制則屬開放性質，重用專業人才，其專業官僚效忠組織外部的專業社群，崇尚專業道德，不但對組織辦事效率有所提升、重視創新，也促進行政組織中系統性的專業整合。台灣官僚的位階層級則不與行政組織重疊、專業主義也不發達，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。這些不同的官僚行爲特質，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

收稿日期：88 年 4 月 13 日；接受刊登日期：89 年 2 月 29 日

一、前言[1]

官僚體制對民主政治有正面、負面的影響（Etzioni-Halevy, 1983:44）。理想上來說，足夠制度化、專業化的官僚體制可與生動活潑的民主社會產生良性的制衡與互動關係，是民主政治得以穩定、有效發展的必要條件。[2] 可是就負面來說，官僚體制也可能過度發展，不但會造成繁雜的程序與冗員、龐大僵化且缺乏效率的行政組織等問題，更可能對民主政治形成嚴重的威脅與侵害。對現代民主國家來說，官僚體制無疑扮演了極爲重要但又複雜矛盾的角色，其中的分寸如何捏拿，無疑是一件相當令人困擾的事。

自從一九七零年代以來，在先進民主國家中，由於普遍出現了政府部門規模過大、赤字過高、太過浪費、缺乏效率等弊端，甚至威脅到對國家整體競爭力也產生嚴重的負面影響，因之，種種有關官僚體制的指謫，已蔚爲風潮。在這些批判中，專家學者們紛紛尋求各種新的行政理論、方法，特別是向企業界、企管學界找尋有效的替代之道。因此，所謂“後現代”、“後官僚”、“企業型政府”、“公共管理”與“組織再造”等有關行政管理的新方向紛紛出籠。[3]

不論就官方所公佈的政策說帖也好，或就學者所發表的意見也好，我國目前的行政革新多以前述政府再造、企業型政府等作爲理念舖陳的基本架構。無可否認，政府組織規模的調整、辦事方法的改進與效率的提升等等，

1 本論文感謝國科會之經費補助，計畫編號 88-2414-H-031-011，也感謝三位匿名審查人之寶貴意見。另外，蕭全政、施能傑、蔡秀涓、蔡允棟、顧慕晴等教授所提供之意見與建議，謹此一併致謝，文責由作者自負。

2 更明確地說，由於官僚出身考試所認可的專業能力且長期在行政單位中任職，不但與外界政治壓力有相當隔絕且往往自成一個具有高度行動力的團隊，因此在先進民主國家中，經常能以整體長期且連續穩定的觀點與方式，護衛所謂的大眾利益，使國家的資源、權力與政策，不會爲民主政治中的特殊利益團體及短視政客所扭曲或壟斷（Rosenbloom, 1993:440-444）。推廣來說，官僚體制甚至必須在民主政治中扮演所謂第四權的角色，積極確保民主憲政的均衡與穩定發展，見 Rohr, 1986。

3 參見（吳瓊恩，1997）與（江岷欽與劉坤億，1996）二文有相當多有關此類文獻的介紹。

誠然是行政革新的重要目標，然而，問題是在我國，官僚體制、民主政治與國家競爭力三者之間的發展與關係，是否已到達可與先進民主國家相比擬的階段？我們在行政革新上所應關切的價值、目標、以及相對應的策略與作法，是否也可將西方的作法全盤移植？[4] 如果我國的官僚體制在體質上與先進民主國家並不相同，則我國官僚體制的本質爲何？官僚體制在我國民主政治發展上，曾佔有何等的角色、功能？將來可扮演或應扮演何種的角色與功能？我國行政革新所應追求的價值爲何？在我國，我們要用什麼樣的角度來觀察、理解官僚體制、民主政治、以及行政革新三者間的關係？這些重大且複雜的問題與行政革新、民主政治在我國之永續發展皆關係至鉅，實有需要加以仔細且系統性的檢驗。

二、與解嚴前後台灣官僚體制角色與功能有關的若干事實呈現

就台灣而言，解嚴之前的官僚體制是超大型、中央極權、黨國一體的型態。透過因人設事的作法，政治領導者可以建立個人與部屬間直接而私人化的恩情關係，並以此作爲主導社會、政治與經濟發展的有利工具。當時，政治領導者集大權於一身，一言九鼎，令出必行。[5] 一方面，黨國官僚體系的中高階層對政治領導者具有普遍的忠誠度，相對之下，行政部門卻是貫徹政治領導者意志的工具，其所規劃與起草的政策及法案，不論是立法部門或民間，鮮少有任何重大反對意見。因之，吾人可說官僚體制乃威權統治的工具，強而有力的抑制了社會民間自主力量的發展。[6]

---

4 彭文賢認爲我國社會或官僚體制均仍停留於傳統與過渡之間，是屬於前現代的結構，與多數開發中國家具有共通的基本特質與缺點。不過，值得注意的是，彭文賢採取的是泛文化論的觀點，將中國上下幾千年、中央政府遷台前後皆混成一氣。見彭文賢，1988:204-205。

5 也就是說，很少人敢對上頭交辦的任務說三道四，更不用說違抗或反對。

6 參見福山，1998。另外，以國民政府遷台早期的雷震案、孫立人案爲例，只要對政府稍有批評、甚至影射，都會遭致嚴厲的整肅。國泰十信案所牽連的官界人物（諸如王昇、蔣彥士等），由於與財團力量結合，想挑戰中央的威權，同樣也是遭到大規模整肅（程度上較不若早期嚴厲）。見王振寰，1996:114-119。

然而，就某些事實的發展來看，解嚴以來，我國行政部門的官僚體系在角色與功能上發生了相當大的轉變。一方面，許多社會問題層出不窮，各級政府單位遲遲無法採行有效的對策，不但行政院及所屬各部會在許多政策立法上無法再像過去那般主導，在施政上也經常受到社會輿論的抨擊。尤有甚者，近幾年來一連串重大社會事件（諸如賀伯颱風、林肯大郡之土石流事件所反映的水土保育問題、白曉燕撕票案所反映的治安問題、腸病毒事件所反映的健保問題等）使社會大眾對官僚體制護衛公共利益的能力產生極大的懷疑，而且逐漸浮現一種對公共政策的參與模式：部份媒體、輿論只要大聲一呼，加上某些社會團體以示威回應，立刻就形成各級行政首長下台的重大壓力。由這些情形，不難明瞭行政部門的公權力是何等低落，官僚體制的角色、能力與形象是受到何等嚴重的侵蝕。[7]

然而，若吾人仔細深究解嚴後台灣行政改革的過程，我們不難發現，行政部門（甚至各部會、機關內部）經常爲各項重大政策，特別是與改革有關者，產生許多摩擦與衝突，[8] 以致許多政策，不像解嚴前，只要由行政部門規劃與草擬，並經層峰同意後即可順利通過與執行。解嚴後，官僚體系內部經

7 其實由中央到地方，官僚體系弱化的跡象早就出現。在地方政府方面，因台中市示範公墓興建納骨塔所引發鄰近之理想國社區一連串由地方到中央的抗議事件，就是地方政府公權力高度退化的典型例子。根據熊瑞梅教授的個案研究，由於市政府的公告手段不夠明顯、加上理想國社區民眾的疏忽，台中市中區合作社得以在緊臨理想國社區之台中示範公墓範圍內蓋納骨塔，結果引發理想國社區民眾不滿，動員了國大代表、省議員、縣議長、縣長、民眾服務社、鄉公所、鄉代表、村長等各種政治資源，前後總共發動了五次抗議活動。因爲抗議活動先是針對台中市府社會局，但沒有得到解決，繼而到省政府社會處、內政部抗議，也沒有得到完全解決，最後又波及立法院、總統府。本文作者認爲該個案顯示，地方政府在政策協調與執行能力方面顯然發生嚴重缺陷。而這種地方事務地方政府無能力解決，最後總要受害民眾北上立法院、總統府抗議陳情的例子在一九九零年前後期，經常發生。見熊瑞梅，1992:67-69。

8 譬如，在某單位的組織變革過程中，由於內部官僚彼此間意見的不一致，分門成派，以致於到最後只好將對對方不利的內部資訊透露給媒體，或透過立法委員在國會上的質詢，對對手加以打擊。在這種情況之下，參與相關法案審議的立法委員，可說是替行政單位或官僚體系中的各派系打代理戰爭。而不是以自主的立場，反應民眾的政治需要。最好的例子就是陳水扁任職於立法院國防委員會時，經常可看到官僚內部對立的派系之間，透露訊息給他，由其在立法院中透過質詢「修理」另外一個派系以進行「代理戰」。例如新新聞，1991:30。

常因爲意見與立場的對抗使政策過程僵持不下、無法順利推動。尤其奇特的是，行政官僚體系雖然對勃發的民間力量已失去了主導性的優勢，卻不難發現在許多行政部門中，行政首長的政策主張經常受到來自事務官僚的掣肘。這類行政部門內部的摩擦或衝突，最後只好交由立法院，透過政治上的動員、折衝與投票來做政策上的定奪。換句話說，與一般人對立法院議事效率低落的印象相反，立法院是在收拾行政部門的「爛攤子」——因行政組織內部在政策上意見相左而無法擺平時所造成的窘境。[9]

反觀在成熟民主的國家中，官僚扮演何種的角色？一般而言，成熟民主國家的官僚團隊應具有相當的公權力，且對上級所交辦的政策，更應極力服從並力守行政中立的原則。以一九四九年戰後的英國爲例，當時英國曾因政權由保守黨轉移到工黨之手，使中央政府的官僚體系面臨意識形態差異極大的改變，特別是工黨執政後，亟欲推動大型企業國有化與社會福利政策。然而，英國行政部門的許多中高級文官，多屬二次大戰期間由保守黨所招募者；甚至多半皆畢業於劍橋、牛津（所謂的 Oxbridge）等菁英學府，而這些學府

9 就解嚴前期而言，一九八八年新銀行法的修正過程就是官僚成員並不很聽從行政主管的例子。根據王振寰的研究，當時方繼任大位不久的李登輝總統想盡速推動開放新銀行成立，不但遭到時任行政院長俞國華的拖延，甚至連「……主管台灣銀行事務的財政部官員，列舉洋洋大觀的理由，有禮的反對李總統的計畫……」(作者注：此段乃王振寰引述 1988 年 6 月 12 日聯合晚報譯自亞洲華爾街日報的新聞稿（王振寰，1996:123-129)）。有趣的是，王振寰認爲該法案經延宕許久最後終能在 1989 年 7 月 17 日於一小時內快速三讀完成通過，主因是「……李主席動員成功，媒體也提及當時的民進黨(立委)也都出席並支持該法案的通過……」(王振寰，前揭文)。然而，即使時序進入九零年代末期的現在，官僚抗拒行政或機關首長的事情報端還是偶有披露。例如根據葉俊秀對航發中心改制過程的研究就發現，雖說國防部長與行政院高層皆認爲航發中心宜由原有國防部直屬單位的組織地位作大幅度調整，然負責規劃改制作業的軍事官僚卻能相當有效的隔離各級行政主管的「偏好」而維持「自主的」規劃方向：也就是將該中心規劃爲國防部直屬事業單位的組織設計。整個改制案要等到在立法院三讀時，民進黨籍立委以力主「民營化」的立場積極介入後，方轉向妥協將航發中心改制爲隸屬經濟部的國營公司並將分兩階段進行民營化的基本政策方向（葉俊秀，1998:122-133）。

有人（如許舜閔，1993:39-42）認爲解嚴前後台灣的政治環境有極大的變化，而在這政治巨大變革的過程中，威權體制的消退（民主政治的進步）是造成台灣官僚組織結構與角色變化的主要因素。這種見解以爲官僚組織的中立性乃是外在民主政治環境因素互動的結果(如成熟的政黨政治、正常的政黨輪替，才能避免黨政不當的掛勾或行政權獨大)。本文作者認爲這種看法忽略了官僚制度本身結構性因素的重要性。

乃是傳統上知名的保守派搖籃，由此處畢業的高材生，多具有相當強烈的「保守意識」。雖然英國的中高級文官與當時的工黨政府在政治意識型態上差異極大，但在制度化、團隊化的官僚體制之下，他們非但沒有消極抵制工黨的政策，反而以相當忠實與可靠的態度，完成工黨所訂立的國有化與社會福利政策。[10]

與先進民主國家比較起來，台灣的官僚制度是否如英國一般，在民主政治中扮演中立與穩定的角色？我國的官僚體制是否已像英、美、日等國，已經經歷且達成了韋伯官僚理想型的基本要求？換句話說，是否已經建立了高度制度化、合理化而且具有相當穩定性的官僚體制？抑或仍未達到現代官僚體制的基本標準？官僚體制制度化的問題若不能得到合理的解決，不但會嚴重影響到我國行政革新的成敗，且對我國民主政治的永續發展，也會有極爲不良的副作用。職是之故，特此不揣淺陋，先就民主國家官僚體制本質、結構、特性做一理論性的探討，然後再比較分析台灣、日本、美國之官僚體制與民主政治的關係，最後並推論出一些對我國行政革新的省思。

三、官僚人事制度的種類與重要性

自從韋伯發表官僚理想型體系（ideal type of bureaucracy）的理論以來，對官僚體系的研究已蔚爲風氣。然而，如果我們進一步分析應不難發現，韋伯的理論僅是規範性的觀點，論述行政組織的成員應（should）如何誠心服膺組織、制度與上級的領導，並一方面在政策上形成一股專業、穩定與顧全大局的主見；另一方面在民主政治上成爲國家社會長治久安的基石。至於

10 另一在變動的民主政治中扮演中流砥柱的官僚體系就是法國。法國自第一共和至今爲止已經歷了五次共和。其間，發生了許多次政治上的劇烈變動或革命。按 Rasmussen J.S. and Moses J.C. 的看法，法國社會中分立（social cleavage）與動盪的程度遠較英國或美國嚴重。因此，其民主政治本質上可說不甚穩定。然而，由於拿破崙在位時曾經大力建立了制度化、團隊化，穩定且有力的文官體制，所以，即使在動盪的政治環境中，文官集團仍能維繫高度的中立與依法忠實而可靠的執行政府的政務，並沒有加入政治上的紛爭，使政局的紛爭擴大。有關法國文官體制之特色是國內主張模仿法國政治體制（如雙首長制）者所經常忽略的一點。詳見 Rasmussen and Moses, 1995:217-328。

這種服從或團隊的精神如何產生？行政組織各別成員的動機結構（incentive structure）應如何設計方能達到這種境界，則未論及。雖然某些管理學者，如 Chester Bernard, Dwight Waldo, Herbert Simon 等人曾進一步談到這些問題，但是，仍多屬規範性的討論，對於官僚組織成員如何形成整體團隊，建構組織力量，型塑能夠盡忠職守與護衛國家長期整體利益的文官體系，卻少有理性而系統性的討論。

不過最近組織經濟學（organizational economics）中有關內部勞動力市場（internal labor market）、專業主義（professionalism）的討論，卻能夠以理性、演繹的方式，極爲深入地探討原本被視爲黑盒子的組織內部，並能檢視組織成員的動機、人事管理制度、成員行爲表現以及團隊精神之間的關係。這類理論爲官僚組織團隊的建構、組織力的發展提供了很好的素材（Brickley, Smith, and Zimmerman, 1997:249-263）。因此，本節擬介紹這些理論。

1. 人事制度的種類

根據 M. Aoki (1988)、James Wilson (1989)、Daft (1998) 及 Aberbach 與同僚（1981）等的分析，官僚組織在人事制度上有兩種基本的設計：一是開放式的，一是封閉式的。[11]

a. 封閉式（位階層級制）的人事制度

所謂封閉式的人事體系（closed personnel system）乃指組織僅從最底層吸收新進人員，高層的成員皆由組織內部擢升（此即經濟學中所謂的內部勞動力市場—internal labor market）。採取封閉式人事制度的組織對各個成員授與不同的位階（ranking），故又可稱爲位階層級制（ranking hierarchy）。某一具有特定位階的成員可被安排從事各種不同性質的工作，爲人擇

11 Aberbach 等人的用語不太相同，但在實質意義上大同小異。此處封閉式乃指他們所說的 guild systems，開放式則指他們所說的 entrepreneurial systems。見 Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981:67-68; Wilson, 1989; Aoki, 1988。

事。如日本大型企業組織或文官制度即是一典型例子，另外，英國的四級文官制和我國的簡薦委制皆屬此類。

一般而言，在這種封閉的位階層級制之中，組織之成員皆依學歷、年資、或長期表現三者爲主要之考核標準，賦予不同的位階等級。[12] 在此種設計之下，位階是組織賦予員工之身分，依附於員工人身而非依附於職務。位階層級制能夠以較爲簡單但有彈性的方式，來界定各種職務工作及其分配。

然而，就組織內的待遇、職位升遷與權勢地位而言，採取位階層級制的組織通常具有以下的特點。首先，這種組織會提供成員穩固的工作與基本經濟需要的保障。舉例來說，正規的成員除了享有高度的就業安全保障外，也經常擁有優於一般就業市場的各種福利，如優渥的退休金、宿舍或購屋貸款、子女教育獎助、各種基本生活或急難補助津貼等等。不過，位階層級制往往對新進、資淺、位階低的成員較爲刻薄（如圖一中 Type II-a 處，l 點所代表的資淺人員），[13] 但對資深且位階高者（如圖一中 Type II-b 處，h 點所代表的資深人員），則給予豐厚的待遇、龐大的權勢和地位。由於有這些誘人的威權顯祿，自然會引起眾多愛好者的競逐。因此，較制度化的位階層級組織通常也會採取某種考試制度，以便從眾多競爭者中選取所需的數額。也因此，通常爲了要進入這種位階層級制的組織之中（圖一 e 點左方所代表尚未進入者），有心者（及其家庭）都要在事前花費相當大的金錢、時間、精力，犧牲相當大的機會成本，投資於擠進菁英大學，以便接受所謂的菁英式教育，俾有利將來的考試競爭。[14]

不過，這種競爭不只是存在於通過資格認定之前（圖一 e 點所代表的剛取得任用資格者），即使在進入（entry）組織後，成員之間仍然會存有高度的競爭。因爲，在位階層級制的組織中，大量的好處都是保留給位階層級較高者。雖然，在考進組織後成員數目不若考前競爭者眾，競爭激烈的情形還是

12 就像軍隊中的少尉、中尉、上尉、少校……直至上將一般的位階分類。

13 有關此點，我的看法與青木氏有極大的差異，參見 Wang, 1998:27-29。

14 爲了獲得這種「金飯碗」或「榮華富貴」，社會上自然會有一大堆人，從幼小的年紀開始就想盡辦法競逐，以便出人頭地。教育機構自然也以培養能夠獲取此類「高官厚祿」者爲最重要任務。以前的科舉或現代流行於台灣與日本的升學競爭，都是很好的例子。

存在。何故？資淺階段的成員多數處於補貼組織（圖一 l 點）的階段，經過長期努力後若是競爭成功，則被提升至高層級的位階，其地位、待遇、保障等可明顯提高（如 ms 相對於 mo 段所代表者）。若在這一漫長的位階競爭過程中失敗，則其過去的努力、投資所能收回的成效，將會巨幅降低（由 ms 跌落到 mo）。因此，Type II 的人，都會有很高的不安全感，特別是位階層級中已具有中高階段年資或地位者。[15]

根據 Wang（1998）的說法，任何的經濟不安全感可利用三種基本方式加以調適，其一是市場的方式，其二是集體的方式，最後則是關係式的方式。[16] 在一個充滿位階層級組織的社會中，[17] 前述因位階層級競爭所產生的不安全感，並無法透過就業市場以跳槽的方式來解決。因爲，如果一個在組織中有相當位階或相當年資者（如圖一中的 h），要離開位階層級組織到就業市場上另覓新職，他可能必須在待遇、職位與權勢上做出極大的犧牲（由 m 下降到 n）。換句話說，封閉式位階層級中的資深者在就業市場上並沒有太多的選擇。其次，這種不安全感也很難利用集體的方式來加以管理。易言之，在高等職階、職位的升遷上，很難利用人事規章事先加以清楚的規範，然後按部就班，只要符合條件即可升任。[18] 因爲位階層級組織的工作分類、指派、晉升等，本來就較缺乏（像職位分類制那般）明確而具體的規定。因此人事管理工作無法依據明確簡單的標準加以評估。

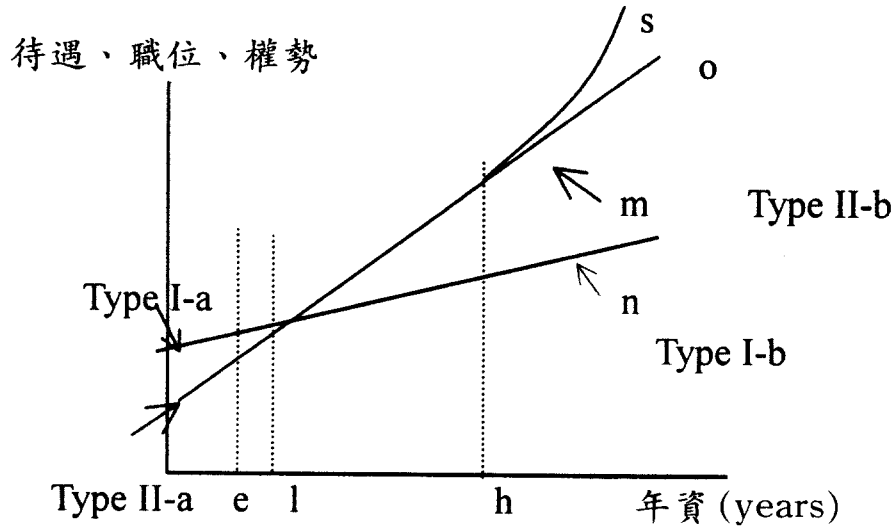
以上這兩項因素產生兩種影響。首先，位階層級組織的成員，比較容易

15 對這樣的成員來說，過去所挹注於組織中的資源已經很大，但是再更上層樓的機會也是很高，因此，得與失的落差太大也會造成很大的不確定感（uncertainty）或不安全感（insecurity），見 Wang, 1998:21-40。

16 見 Wang, 1998:37-54。

17 也就是千代枝所提到的垂直聯繫的組織（vertically linked organizations），見 Nakane, 1970:23-103。

18 例如我國的參謀總長人選有所謂「三軍輪替」的軍中倫理，這種倫理除了維護三軍輪流執掌「兵符」的公平性外，基本上也可算是以某種的集體制度（大家照輪）來解決位階層級制中不安全感的問題。然而，這種每位候選者都可輪到的做法，只有在候選人人數很少的時候比較可行。



說明：e 爲剛進入者　　Type I 爲不追求進入位階層級制者
l 爲資淺者　　Type II 爲要追求進入位階層級制者
h 爲資深者

圖一、組織位階層級制下的陞遷、待遇與年資

與其他成員間發展出人際間的人情交易。[19] 特別是因地利之便，同一單位的成員較易有機會由長期工作接觸而產生人情交易。再者，由於資深位高的成員有比較高的地位與權勢，而且對部屬的工作指派、評估皆具有較大的影響力，因此，位階層級組織的成員很自然會發展出對上級的人情交易傾向。下屬經常會爲了將來的機會、好處或者自我保護，競相對上級展開「關係競爭

19 所謂人情交易又可稱爲關係式交易 (relational transactions)。其意思指的是在人際交往中盡己所能，爲對方設想，提供對方所需要的服務。這些服務可包括重要的資源、機會或資訊。這些服務通常若不是免費性質就是顯著低於成本。不過，大多數都會附帶有將來不定期間應受到回報的期待。我們可稱此爲一種不對稱交易 (asymmetric transactions, Williamson, 1985:75-77)。另請參閱 Ben-Porath, 1980:1-29; Murakami and Rohlen, 1992:198-230，以及 Wang, 1998，前揭文。

另外，人情交易可正式定義爲：長時期、多面向、沒有特定交易條件的交易。透過人情交易，位階層級組織的成員可以降低彼此的不安全感、分擔彼此的風險 (亦即恩情交結之意)。換句話說，也是一種長期而多面向的資源與資訊分享機制。這種「圈內人」、「自己人」、「自家人」的機制，當然是將非圈內人或非自家人排除在外的。因此，若官僚部門本質上有人情交易傾向，則很難避免所謂「徇私」的問題。位階層級式官僚體制也必須小心管理這個基本問題，方不會隳壞大政。

(relational competition)」。若管理得當，這種關係競爭將有助於文官團隊的形成以及民主政治中社會與政府間的有效制衡。[20] 由於這些人情交易多半具有一對一的性質（也是某種形式的「內線交易」），若沒有加以審慎的管理，很容易形成行政組織內部的派系或山頭，對整個文官體制、行政部門的功能、角色，甚至民主政治的健全發展，都會受到極度的戕害。

b. 開放式（職位分類制）的人事管理制度

在開放式的人事體系（open personnel system）中，組織不但從最底層吸收新進人員，即使較高層的職位亦多由外部招募而來（所謂橫向錄用，lateral entry）。因之，不論職位的等級高低，皆可自外部的專業人才市場中吸收（與典型美式企業相同）。這種人事制度乃以職位爲對象，按照所需知識、經驗的廣狹深淺難易，區分爲各種不同的職系（classes）與職等（steps），講究高度的專業分工（又稱職位分類制，job classification system）。任何人只要自認專業經驗資格足夠，皆可申請，沒有位階層級的限制。

基本上，職位分類制也是一種高度注重專業的人事管理制度。[21] 由於在專業主義下，各種工作技能、甚至績效評估系統都相當標準化，因此，這些專業職務的就業市場非常容易形成。在此種情形下，員工大可以不斷跳槽的方式尋找更好的工作機會，持續培養自己的專業知識與能力操守，不怕別人不知道自己的身價。[22] 另外，在整個組織遇到重大變化而必須重整或裁員時，開放式組織本身並不會替員工提供任何安全保障，員工的安全保障是由專業化程度極高的就業市場所提供。專業知識與經歷愈好，愈經得起別人的挑戰、愈廣爲市場所知，就愈有工作保障。正因爲這種特性，開放式組織成員的流動率較高。同時透過專業人才的流動，也使得新觀念、不同經驗與知

20 請參閱 Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981。

21 見 Aoki，前揭文。（王輝煌，1997:43-54）。

22 換句話說，開放（美）式的專業人才並不是不從事人情交易，並不是不營建派系。但其人情交易或派系的營建以本身所屬組織之外的專業社群爲主。專業社群的成員往往經由不斷跳槽到各學術或專業機構，不斷學習新事物並向新領域挑戰，不斷整合與開拓本身所屬專業派系之地位。如此，不但爲自己帶來名利，更爲社會國家帶來知識技術的進步。

識的擴散與交流更加快速。

由於每一工作、職位均有系統化與制式化之分類，工作項目權責又明確，因此選任、考核與升遷均有合理、詳實而客觀的標準，不但人事業務極爲透明，也可防止主管任用私人、派系形成與上司挾怨報復等弊端。然而，也正因爲如此，在採取開放式（或職位分類制）人事制度的組織中，成員間較不會發展出人情交易關係，也較不會受個人間長期、相互、多方面的彼此關照所影響而妨礙到組織的整體工作與利益。

c. 工作不安全感（job insecurity）、專業主義（professionalism）、與菁英制取才用人方式

就採取職位分類制的組織而言，雖無位階層級的設計、組織成員間也較不會有人情交易的傾向。若仔細的就專業主義（professionalism）與專業社群（professional communities）形成的過程加以分析，並不難發現，事實上，專業主義也是另一種形式的位階層級制，[23] 只不過這種位階層級並不依附於採取職位分類制的行政或企業組織，而是依隨外部專業社群（external professional community）的方式存在。值得注意的是，在專業主義之下，想得到專業資格者都要經過漫長的基礎與專業訓練，並長期不斷競爭，以求通過各級學校與專業資格考試，取得專業資格。自此之後，若想在專業領域中出人頭地，也須努力與各相關專業領域的優秀人士建立「交情」，遵守各專業領域的規範（professional norms）、博取其他專業者的信任，以便交換與流通專業知識情報、互相提攜承認、激勵，以求在專業領域上能有重大突破。[24]

---

23 見 Wilson, 1989:167-168; Lansbury, 1978:1-17, 57-69; Laffin, 1986:20-32。

24 雖然前面說過，職位分類制下的專業者有標準化的專業市場可大幅降低其經濟不安全感，可是，那是就發展已經相當成熟的專業領域而言。對於正在孕育或發展中的學門或專業領域，其觀念、知識與經驗的標準化可能都還很模糊，而且，知識或科技前疆領域的開發，往往過於複雜且不確定。不但很難事先規劃一套集體共通的準則將知識與經驗標準化，就是氣力及成本、聲譽與利益的分配，也有相同的困難。因此，專業前疆領域的發展多半還是傾向於以較有彈性且以一對一爲基礎的人情交易方式，以形成所謂的專業團隊，來管理其中所包含的巨大成本、利益與不安全感。但在美國，由於國家花費大量的人力與資源，

綜而言之，上述兩種人事制度基本上都是屬於菁英制的取才用人方式。對組織人事而言，不論是具開放性或封閉性之影響，菁英式的取才用人方式都會要求人才對自我做出各種高成本的學習、訓練與投資，並促使菁英人才從事劇烈的競爭與冒險，因而，菁英人才會自然而然對其專長與能力，充滿高度的不安全感。然而，由於涉及的知識、科技、經驗（或成本、利益），都含有高度的複雜性與不確定性，因此，無法以標準化的市場式交易或簡單的集體方式來管理。換句話說，不論是職位分類制或位階層級制，這兩種菁英式的人事制度都會產生相當強的人情交易結構。有趣的是，兩者雖然同屬人情盛行的關係式交易，但對組織行爲卻形成極不相同的影響，且對行政組織或官僚組織在民主政治中的表現，更有深遠的作用。就位階層級制這一方面來說，行政組織或官僚體制若採取這種人事制度，成員間會傾向於以較黏聚的人情交易方式互動。所以，也較容易形成工作團隊並具有較高的自主性，能對活潑、奔放（甚或脫序）的民主社會形成制約的力量。不過，反過來說，一個行政組織或官僚體制也可以因爲過於講究內部人情，而變得高度本位主義，自我保護，不願將各種決策資訊公開。整個文官體制變爲像一個個分立的封建王國，甚至也會產生過度專制的可能。專業主義的位階層級制則可使一個組織因成員間講究高度專業式的外部人情文化，而追求資訊公開，決策透明，建立講求整體化與系統化的政策文化。凡此種種，對行政組織的運作都有相當的助益。爲何會有這兩種迥然不同的差別？這要進一步看組織的決策、資訊模式如何與人事制度配合，方能確定。[25]

努力拓展較基礎性且具有長遠而廣泛社會共用價值的科技知識，並將這些資訊以低成本且非常公正的方式充分公開，誘導社會各界競相接續商業化等應用推廣方面的工作。因此，任何新領域的發展，只要到了成熟階段，多半很難獨佔。爲何如此呢？一來，從事基礎研究者，通常不會將「不世絕學」「藏於己」。他們傾向於儘速將成果發表，盡快領先同業，取得公認的專業榮譽、資源、身分與地位。再者，接著基礎科學之後的發展範圍大多非常廣泛，沒有任何人可將之完全佔爲己有，獨自開發利用。最後，後續的應用研發與推廣工作並不是件容易或隨隨便便就可信手捻來的事，往往涉及更多財務與市場上的風險。因爲這些緣故，在美國國家科技政策的誘導之下，市場式的專業主義非常流行。見 Crane, 1972: 1-30。

25 其實，開放式組織與封閉式組織最大的差別在於：前者成員間的位階層級與所任職的組織並不重疊，後者卻是。

2. 青木俊彥的組織二元原理：決策、資訊與人事管理之間的對應關係

根據日本組織經濟學者青木俊彥（Masahiko Aoki）的看法，典型日式企業不但在人事上採位階層級制，而且決策權下放。由組織各次級部門、單位，直接主動面對與解決各自的局部性問題（local problems or shocks），並以部門單位之優劣成敗作爲部門單位擴大、裁編、獨立多角化與員工獎懲、擢升的依據。雖然位階層級式的組織提供成員提供短、中期的就業保障，但在決策、資訊與成敗責任都大幅下放的情形下，組織中的成員與組織的次級單位，都具有高度的不安全感。[26] 因此，組織成員之間和次級單位之間均有高度「人情交易」的傾向。不過，典型日式企業組織爲避免成員間或單位間因過度講究人情因素而導致徇私，有礙組織整體的利益，一般都會採取中央極權的人事管理，並作制度化的人情評估、人事決策。結果是成員的效忠度、組織的團聚力、以及競爭力都會很高（特別是對於漸進式但具系統性的創新）。

相對言之，採美式專業主義的職位分類組織中，各種職務工作內容的設計主要針對組織的目標、任務等特性作整體且系統的分析後規劃而成。由於注重專業，各個職位皆有明確的專業標準，所以人事運作上採分權的方式。[27] 然而，由於組織中各個專業團體在其專業工作上都有爭取高度自主權

---

26 標準的日式位階層級制多採類終身雇用制（quasi-permanent employment system），即若組織整體的生存遭到嚴重威脅時，先裁資深者（當然，組織還是會以輔導轉業至相關企業等做法來降低員工的損失，並不是裁掉後就完全不管）。此與一般人對日式企業的終身雇用印象有所不同。但也說明日本人對經濟不安全的管理手法何等細膩，而我們是何等的忽略。這樣的做法，說穿了，還是爲了要保持資淺者能受到組織相對上較完整的保障，使資淺者對組織能產生長期的投入與效忠，見 Aoki, 1988:54-69。

27 從組織經濟學（organizational economics）的觀點來看，組織內垂直整合的協調指揮系統，具有下列優勢:追求高度整體性但又細密的分工合作與專業化，每個部門與員工對於其特定之工作皆有深入之專業訓練與能力；將資訊與資源集中於中央計劃單位，較適於應付對組織整體有全面性影響之衝擊與挑戰。但在中央負責對付組織整體風險之下，卻容易使員工與下級單位對於其個別性或局部性的問題較缺乏應付的動機與能力。這種組織也較適於劇烈變動環境中的全面革新或者幾乎沒有變動的環境。

的傾向，加上各個專業通常都有不同的專業規範（Wilson, 1989:167-168），爲避免組織因各專業領域各自爲政而產生脫序甚至解體的現象（Mosher, 1982:112-133），組織內的協調合作是由中央集權式的計劃單位負責。中央集權式的計劃單位爲整個組織作整體的計劃與業務預測。各單位所收集各種有關外在環境變動以及作業上臨時狀況（in-process emergencies）的資訊皆須通報中央計劃單位，由其定期作系統且深入之匯整與分析。然後，再以部門或單位作業計劃的方式下達各次級單位。各單位、部門的基本作業、任務與進度（operational tasks and schedule），皆定期由組織最上層的中央計劃單位研究、規劃、制定後下達交辦。由於美式企業組織較講究對組織所面臨整體的問題做系統而深入之調查、分析與研究，且各種資訊都相當的公開，能夠讓各部門與成員就其專業部份之功能，對整體全貌有更明確的了解。因此，員工的經驗與知識發展不但較爲容易，也較易系統化和標準化。這種組織特色，對於知識與科技的普遍化及散播，自有相當推波助瀾的效果。

簡言之，青木俊彥認爲組織資訊、決策模式與人事制度之間應該有以下的對應關係：若人事權是分散的，則資訊、決策方面應是集中的；反之，若資訊、決策權是分散的，則人事制度應採集權方式，這就是所謂的組織二元原理（duality principle of organizations）。如果某些組織在這兩方面並未符合組織二元原理，則組織成員、次級單位的動機與行爲，會產生什麼變化？尤其是如果我們將組織二元原理應用在行政或官僚組織上，組織二元間的對應，是否有可能會發生失衡的現象。此時，會有何種的結果？

四、官僚體制與民主政治

首先，我們不能忽略的是，青木俊彥的出發點是企業組織，而行政組織的決策一資訊模式和人事制度與上述理想型（ideal type）之美、日企業有極大不同。換句話說，組織二元因素間的對應，可能會有嚴重失衡的現象。因此，如果我們應用組織二元原理對行政組織在決策一資訊模式與人事制度間之對應關係加以檢視，也許可以發現哪些因素影響官僚組織及其成員的有某些行爲特質？甚至可以進一步論證官僚體制在民主政治中的角色與功能。以

下特別就組織二元原理對美、日、台等國的官僚組織在民主政治中的角色與行爲做一系統的比較與分析：

1. 美式官僚體制與民主政治

美國官僚體制在人事制度上的基本特色是著重職位分類與專業主義。事實上，美式的職位分類制最初乃源自美國行政部門，目的是爲了要追求高效率、高度專業化。[28] 再講求專業主義的職位分類制之下，許多文官可以相當自由的在公私兩大部門之間轉換、跳槽而無職業安全感（career security）的擔憂。在此情形下，各行政機關中員工的流動率極高，也讓政府部門人才新陳代謝極爲暢通，亦使組織創新與活力得以持續不斷。美國官僚體制中的成員較不會因組織調整所引起的生涯中斷，產生巨大的抗拒。高流動率也使得行政組織單靠人事自然縮減（attrition），就可以在相當期限內達成組織精簡的功效。[29]

A. 美國行政組織的決策權—分散

美國政府中的專業官僚相當講究專業化與合理化，但是，專業官僚並無法像在美國企業中的專業主管人員那般形成主導組織的力量。更清楚的說，在美國政府的行政部門，由於必須面對高度民主化的社會，行政組織的決策模式與企業組織相當不同。與美式企業組織比較起來，美式行政組織中的決

---

28 根據 Mosher 的分析，有一個重要因素對公共行政的專業化也造成相當的影響。比如說，像紐約市政研究局（New York Bureau of Municipal Research）等此類極力推動公共行政科學化、專業化機構，竟然是來自許多私人慈善家或企業家的大力資助，而他們之所以如此做乃出自對民主社會的責任心與參與感。職是之故，在 1920 年代時起，美國的行政機構，除了重視專業與效率的經營外，也相當重視民意對行政機構的控制，反應民眾的需求。

另外，根據 R.J. Stillman II（1987:115-167）的說法，美國行政部門事務性的公務員可分爲四大類：專業性文官（professional careerists）、一般性文官（civil service generalists）、工會化員工（unionized workers）及約聘人員（contracted employees）。除專業性文官之外，政府並不提供終生職涯安全的保障。換句話說，美國行政部門的人事制度基本上是以開放式的用人制度爲主。

29 美國全體政府公務員的年平均流動率高達 1/6～1/4。以聯邦政府爲例，1980 年就有一百萬人離職（佔聯邦用人數額的三分之一），見（Stillman II, 1987:9-10）。

策單位權威較弱，比如說，行政首長有固定任期的限制，無法單獨享有對文官體系的指揮權，預算案必須經由國會同意、許多重大的決策也不能單獨決定等（Rosenbloom, 1993:58-68）。尤有甚者，在美式高度分權、高度多元的民主社會中，不同的行政機關掌理不同的行政工作，形成政府各機關彼此競爭的政策競賽局面。由於高度民主，政府的決策權又高度分權化，各級政府、各機關必須對與各自業務有關的選民負責（Mosher, 1982:95-97; Allison, 1987:513-515），因此，政府的決策無法像典型美國企業般具有如此之威權主導地位。

B. 美國行政組織的人事權—分散

一般來說，美國行政組織的人事政策與美式企業組織相同，也是高度分權、下放到各基層單位的主管，由各基層單位主管根據專業的標準加以管理。聯邦政府的人事主管單位並不掌握有實質的權力。不過在這種人事權下放且各專業領域都相當獨立自主的人事制度之下，因爲各專業團隊的分立，有可能造成行政組織被劃分爲許多各自自我保護與相互排斥的勢力範圍，如果沒有加以適當約制，極容易形成脫序、甚至無政府狀態。[30]

不過，不同的專業社群間也會因彼此在組織服務表現上的競爭（performance competition）而形成某種層級結構（pecking order）。事實上，不但同類的專業菁英之間會有高度的競爭，即使不同的專業菁英之間，不論是在社會上、在各企業或行政組織、甚至各組織次級部門之中，也會因爲競爭而形成地位、權勢與待遇上不同的專業菁英團隊（professional elite or elite corps）。不同地位的菁英團隊具有大小不同的權勢與影響力，不過他們通常也都會密切認同所屬組織的目標。愈上層的專業菁英社群，愈必須關照組織整體、社區、社會、甚至更大範圍的公共利益。這種專業菁英團隊間的層級結構，雖說是開放式的，但大體來說，一旦形成，都會具有相當的穩定性，特別是上下層級之間的關係（Mosher, 1982:120-133）。居於主導地位的專業

30 另外，民主社會中的專業化行政管理也會造成兩種矛盾。首先，專業化的做法可能與社會公眾的要求不同。其次，各種不同的專業對同一事務的看法或做法也可能會有很大的差異。

菁英團隊，經常也須以系統化、合理化的方式負責整合組織中的其他專業領域。不過這種主導地位在企業組織中與在行政機關中，還是有強弱高低的差別。[31]

C. 美國文官體制（專業主義）與民主政治間的關聯

美國的行政組織在人事管理上屬分權制，採用職位分類制，相當注重專業主義，重用講求理性化與公開化的專才。但是，爲緩和在人事、資源與決策權等方面高度分散的狀況，在二十世紀初、一九三零年代、一九五零年代等幾波行政改革運動中，皆曾針對行政首長角色與功能的強化，設立了預算局與政策發展局等單位，並且聘用預算與政策方面的專業人才，提升總統整合、監督與協調各部門的能力。[32] 因此，美國行政機關的決策方式也較具理性化的色彩。不過，由於行政組織的決策權並未如企業那般高度中央集權，因此，在行動上也較無法像企業那般，經常進行大規模、系統性的重整與改造，以應付大規模的外來衝擊。[33] 如此，使行政組織在行動上受到某程度的

---

31 根據 Mosher（1982）、Appleby（1945）與 Allison（1980）等人的看法，在行政部門的專業者，特別是居於主導地位的專業菁英團隊，通常會更注重社會整體的公眾利益，無法像在理想型美式企業中那般具有權威地位。前面說過，在美國，不論是在企業或政府組織任職，專業者都是追求資訊並要求資訊公開、不斷就既有資訊深入問題做系統且邏輯性的探討與分析。事實上，自 Thomas Kuhn（1970）以來對科學社會學的研究就很清楚的發現，專業者的社會化過程有以下特色：不斷收集資訊（實驗、調查、或與同儕交換），保持在專業領域精進，爭先發佈自己的知識、經驗與成就，同時接受同業的檢驗和認同，這種不斷向著專業前疆努力賽跑的作風，乃是專業人士搏取成就的基本方式。

不但個別的專業人士有上述的競爭動機，不同的專業社群（professional communities）彼此間也相互競爭。他們經常透過建立範圍明確且獨佔性高的專業領域、不斷提高該專業的教育訓練與入門水準及爲本業領域人員提供工作保障等做法，提升其整個專業社群的地位並強化其在社會大眾心目中的形象（Mosher, 1982, p.117; Lansbury, 1978:1-17; 57-69; Laffin, 1986:20-32）。更重要的是，許多專業領域之所以能建立重要的社會地位（如公共衛生、社會福利、地理、森林、教育、軍事等專業領域），乃是因爲他們在行政組織與在整個社會的公共事務活動上，做出了公認的貢獻與表現。

32 如高度系統化且合理化的預算報告。

33 自八零年代以來，美國眾多的知名企業如 AT&T, IBM, GM 等，面對日本等國國際企業的威脅，不斷進行大規模瘦身（organizational down-sizing）與改造（renovation），成功之例頗多。相對於企業界，柯林頓政府雖也亟欲建立某種產業官僚體制以加強產業政策、

所謂漸進調適（muddling through, Lindblom, 1959）或漸進主義（incrementalism, Wildavsky, 1966）的影響。不過，根據 Rosenbloom（1993:325-340, 345-346）的看法，理性化的決策模式在美國的行政機構中還是佔有相當重要的地位。

2、日式官僚體制與民主政治

A. 日式行政組織的人事權—各部會各自獨立但集中的人事制度

日本行政組織的人事制度除了缺少執掌實質人事大權的中央人事機關之外，與前述日式位階層級制並沒有太大的差別。不過，此一差別對各行政單位的組織能力來說，卻有重大的影響。由於在部會之上缺乏有力、一統的人事單位來協調整合，而各部會又因封閉式的位階層級制而造成所屬文官成員間有高度的人情交易傾向，因此各部會間的本位主義、職權之爭頗爲嚴重。然而，何以日本文官體系的表現在一般研究比較各國文官制度的學者當中仍有很好的評價呢？[34] 特別是，公務員的工作安全、福利與保障都較民間組織的員工高出很多。而且，除非遭到革命，一般行政組織並不會有組織失敗的危險。那麼日本文官力求表現、努力工作的名望是根據什麼樣的動機而產生的呢？

簡單地說，日本政府各部會在決策權力上、人事上皆相當獨立。公務員經國家考試錄取後，乃由各部會自行招聘選任。初任後的考詮、陞遷、調職等也是由各部會內的一級人事單位全權決定，人事權不再下放到各次級單位主管手上。傳統上，日本的文官在五十五歲就要退休，而且爲了不造成各級單位過重的人事包袱、維持暢通的晉陞管道、激勵內部中下級人員的士氣，若某員升至一級單位主管的職位幾年後沒能再升上去，則會遭遇很大的辭職壓力。[35] 尤有進者，日本的最高級文官（副部長）皆是由部會內升任，鮮少

提升國家競爭力，結果卻幾乎是全軍覆沒。另外，在社會健康醫療福利方面的改革，也是遭到極大的挫敗。

34 見 Okimoto and Rohlen, 1988:171-173。

35 五十五歲退休只是 1985 年以前的一個通則。1985 年之後，一般文官的退休年限改爲六十歲。實際退休的年限，各部會之間有些微的差別。但是，根據 Koh 的說法，高層文官，多

由外面空降進來。當某人若高就副部長之職，其他與此人同梯次進入該部會者，皆會同時自請退休。由於以上這些人事管理上的特點，對日本官僚來說，退休後的不安全感是很高的，而這種不安全乃是文官成員、單位間劇烈競爭的基本動力。

但另一方面，由於各部會及其所屬各單位之主要人事權是由各部會一級人事機關主掌，在任用、考核、調職與升遷上都有高度制度化、系統化的做法，不但升遷管道暢通，而且不會在部會內之各級單位間造成人情盛行、本位主義濃厚的現象，反倒是部會所屬的文官彼此之間、對所屬部會、單位都有高度效忠、合作的團隊精神。

B.日式行政組織與民主政治

一般來說，日本中央政府各部會、各單位之事權皆頗集中，而且在政策上各部會、各級行政單位皆與其所轄業務有關的利益團體、受益者及國會議員建立長期的互助關係，形成所謂的「族」。「族」與「族」之間，爲了推動對成員有利的政策，彼此間經常從事劇烈的競爭，這類政策競爭的結果經常會產生部會、單位間的排名。政策競爭較成功的、排名較高的部會或各級行政單位通常也較有資源與能力爲其成員提供較好的退休後工作。以大藏省爲例，由其所監控的各種公團、公社、基金會，在 1980 年代大約提供了 19000 個空降職位以供安插大藏省退下來的官員。另外，在許多例子當中，與大藏省關係密切的民間企業、產業同業工會、基金會、研究單位，也會提供高級的職位，等待「同族」部會所屬之高級官員退休後任職。[36] 這些退休者，通常須按其在職表現，由所屬部會的一級人事部門以公正而制度化的方式統籌安排至屬此部會管轄的各種公社、公團、基金會、半官方機構或是與此部會

數必需嚴守五十五歲退休的規定。甚至，若有些高級文官升到了某個層級，遲遲未能有好的表現繼續升上去，則即使未滿五十五歲，也可能要被迫自動提早退休。當然，退休者所屬的行政單位不會對他們完全棄置不顧。行政單位多會安排他們空降到相關的公團事業單位、基金會、或與該行政單位有密切關係的民間企業。參見 Koh, 1989:62-63; 229-244。

36 此種安排稱爲「空降」(amakudari)。根據青木氏的說法，空降現象始於 1950 年代。主因是爲了不阻礙年輕文官的晉升機會。

有長久交情的民間機構任職。[37] 職是之故，日本政府行政部門中各部會、次級單位間的排名競爭極爲劇烈。但在這種競爭中，由各部會一級人事單位掌控人事大權，並以制度、客觀、系統的方式對成員或次級單位的長期表現做公正評估之作法，乃日本文官制度藉以維繫各級行政單位、文官成員保持積極而良性競爭的精神，且不至於流於單講情面、拉關係、套交情的重要因素。

上述這種加速人事新陳代謝的作法，不但使行政組織內部的精英能保持旺盛的企圖心、積極進取，也使各部會之文官與各級單位保持適度的不安全感，不至因爲沒有競爭壓力而因循怠惰。因此，行政組織內部能保有充分的競爭活力，[38] 也因此成爲推動政策的主力。各部會、各級行政單位間在這種「族」的心態下，無不一方面高度保護自己的勢力範圍，一方面與其他部會、單位互相從事激烈的政策競爭與監督。因爲資源、權力愈多，才有辦法在政策結盟中得到較好的條件，改善自身的不安全感並鞏固自身的地位，爲自己的成員提供更好的待遇，福利，安全與發展機會。如此，部、局、科等各級行政單位之間也很自然的形成排名上的競爭。一般公務人員都知道哪一個部、局、科最「好」，待遇、福利好，工作安全性高，發展的機會或潛力也較大。進了好的部、局、科，代表一種特殊的身份、地位與特權。

前面說到日本的各級行政單位經常與民間相關的利益集團及民選政治人物形成以「族」爲形態的長期結盟。這種現象，就某個角度來看，無疑是將公共服務與公共資源相當程度地私有化了（privatization of public services and resources）。那麼日本的行政體系及其政策活動如何避免利益團體的主導，如何保持高度超然自主的立場，護衛一般公共利益呢？再者，前面也說過，由於中央政府是以相當授權的方式下放到各級政府單位，各部會的山頭主義、競爭，不會造成政府一般功能的癱瘓嗎？

關鍵在於，各部會需各自爲其所屬人員提供長期經濟安全、福利與發

37 這些收受單位、機構、民間組織，自然在人們心中也會按其所提供的待遇、福利、與經濟安全感而有階層等次的評價，見 Aoki, 1988:7-93。

38 見 Atsuyuki, 1978:42-53。除此之外，各種不同形式的公社、公團、准公法人、基金會等各種彈性的‘半官方’組織機制亦提供日本政府在調正行政組織的規模、結構時，很大的空間。

展。[39] 以通產省有關電腦、機械人、數值控制工具機等自動機械設備之科技發展政策爲例，爲了替五十幾歲出頭就需退休的高中級文官謀求後路，通產省於 1961 年與七家主要的電腦製造廠商成立了半官方的日本電子計算機公司（Japan Electronic Computer Corporation），負責提供低利融資給消費者採購、租借各種電腦、自動化產品。[40] 1980 年，通產省也曾與二十四家機械人製造廠商、十家保險公司、七家租賃公司合作成立日本機械人租賃公司（Japan Robot Leasing Company），負責向中小企業提供機械人租賃的優惠融資。[41] 另外，爲了向中小企業提供購買機械人的分期付款融資。通產省也成立一家小企業融資公司（Small Business Finance Corporation）。透過這種間接的需求拉動（demand pull），通產省及其所屬的各半官方組織，不但同時分擔了使用者、廠商二者初期生產與學習使用新科技產品的風險，也爲其退休的成員找好適當的出路。這種情形在運輸省、郵便通訊省、內務省、營建省等其他部會，更是不勝枚舉。[42] 職是之故，日本政府行政部門的各級單位對所轄的政策活動經常由下而上採取極進取的態度。[43]

不過這種積極進取的態度對各部會及所屬各級單位來說也是高度冒險

39 特別是針對那些年紀五十歲左右，能力頗爲優秀但又無法往最高層繼續爬升的中高級文官而言。見 Koh, 1989:62-63。

40 光 1981 年的租賃收入就高達 56 億美元。見 Okimoto, 1989:101-105。

41 1982 年收入達 2500 萬美元。見 Okimoto，前揭文。

42 基本上，日本地方政府的各種公共基礎建設，社會資本的形成，公團扮演重要角色。公團的主要資金來源爲郵政資金，其所涵蓋的基礎建設範圍極爲廣泛，由生活環境改善有關的設施、文教與社會福利設施、到運輸、通信、地區開發、國土保育、災害復原等各重公共事務都有。許多地方性、社區性的基礎建設，如公園、下水道、停車場、幼稚園與中小學校之硬體建設、博物館、公民館、集會所、民眾宿舍、公營住宅、漁港、農業設施、林道、產業道路、巴士、地下鐵、港灣設施、航空站、電話通訊、市町村行政樓舍、地方開發中心、河川事業、排水設施、道路等，大部分也是透過這類的公團來建設。由於各個公團都各有專門的業務，加上所從事的地方公共建設又必須連本帶利償還（不像我國都來自一般性的稅收或上級的補助），因此，若不盡力小心經營管理，不但個別計畫有失敗的風險，甚至整個公團也會有倒閉的危機。因此，多數的公團在經營上都戰戰兢兢、深怕浪費、失敗。也因爲如此，各種公團在日本中央與地方政府之間，扮演某種承上啓下，相當社會性、公共性的角色。見日本國民經濟研究協會，1991:42-86。

43 見日本國民經濟研究協會，前揭文，與 Koh, 1989:234-242。

的。若該新科技、新政策成功，則該部會或所屬單位自可期待爲其成員的長期發展與經濟安全爭取更妥善的保障。然而若是失敗，則顯然的，部會單位本身的資源、權力也會因而縮小，其成員將來退休後的出路將會不斷惡化。在這種高度不安全的顧慮之下，各部會、單位自然不能像美式的官僚那般只顧及「本族」的利益，也必須講究與其他部會、單位、及一般公共利益間的長期關係，並經營與其他有關族類的結盟。在此情形之下，不論是部會各級單位組織單位之內或之間，經常會充滿各種又合作又競爭的情形。

不過各部會或各級行政單位與民間雖有高度的人情交易關係，這種關係的營造卻不是按照各部會、單位主管的私人喜好而定，而是透過相當制度化、系統化的部會一級人事主管單位以組織整體、長期而穩定的方式來統籌管理，較不易產生徇私、舞弊、將公共資源私有化、人去政息等弊端。此點對於政策的形成、推動、執行、以及日本公共政策的穩定性、一致性、與連貫性，皆有密切的關連。

五、檢視我國官僚體制與民主政治間的關連

與美、日政府行政部門人事權與決策權之對應關係相比較，台灣的行政組織也與組織二元對應原理相去甚遠。也因此，台灣行政組織人事與決策制度對文官成員、各級行政組織之行爲、效能及彼等在民主政治中所扮演角色的影響，皆不同於美日兩國的狀況。以下，特就上述美日兩國的情形與台灣作揖比較，藉以析論我國各級行政組織與成員在政策上的一些基本行爲與表現，並希望能進一步釐清品位分類制、職位分類制在我國整個政府管理上的優缺點。

A. 台灣行政部門的人事體制基本上屬位階層級制，但又引入職位分類制

雖然我國行政部門的人事制度並不全然採位階層級（品位）制，以簡薦委三級位階爲基礎的位階層級制乃我國官僚體制的基礎制度應是無庸置疑的。此外，由於受到美國政經援助附帶文官體制改造要求的影響，人事行政

局亦於一九六九年開始積極推動「公務職位分類制度」，惟因決策部門對於位階層級制或職位分類制到底孰輕孰重，爭論不休，因此，我國的行政組織人事制度乃演變成兩制並行的奇特景象（江大樹，1997:123-174；張小蘭，1987:15-43）。[44]

就採取位階層級制的行政單位來說，其成員具有人情交易的傾向，已如前述，自不贅言。然而在台灣即使就採取職位分類制的行政單位來說，人事制度的表面模仿，並未能將專業主義活生生的移植到採職位分類制的行政組織之中。最主要的原因是，在我國受過高度專業訓練者，多數若不是就職於公共部門，就是任職於黨國所掌控的大型組織，如各類受黨國高度庇護的學術、研究或教育單位。在台灣，特別是在解嚴之前，民間菁英企業的組織規模一向不大，且多數也以爭取黨國的保護或特權爲能事。由於比較不需要在國內外市場上競爭冒險，因此比較不需要重用專業的人才。[45] 直到目前爲止，各類專業人才的自由市場，可說仍屬低度發展的狀態。各類專業人才所形成的專業學會，其社會地位、組織、功能與權力等亦皆相當薄弱，[46] 脫離了黨國的保護與恩寵，專業者比較不易爭取主導或優勢的地位。[47] 台灣的專

---

44 見張小蘭，1987:15-43，與徐有守，1984:60-61。不過，根據經建會的統計，1995 年以來高等公務員的平均每月薪資水準較民間五百人以上企業總經理、副總經理的平均還低 26%，但基層公務員的每月平均薪資（如三職等）卻較民間企業相當人員高出 50%以上。這與圖一論及的內部勞動力市場所經常運用的隱形契約似乎有所不一致。就理論而言，台灣官僚體系對所屬公務員提供長期就業保障以及各種優渥的福利，因此還是會吸收對長期工作保障與福利高度重視的員工，此點殆無疑義。然而，與內部勞動力市場原則相背當然也會削減中高級公務員的身份與地位，並強化他們「不安於室」、「到處跳槽」的心理，結果不但優秀中高級文官流失，文官的凝聚性與團隊性受到極大的破壞。參見中國時報，1999/11/19，「公務員高低階薪資差距將調整」，財經產業版。

45 見 Hamilton and colleagues, 1988 與 Hamilton and colleagues, 1990。

46 見鄭麗嬌，1981:50-52，與姜占魁，1980, P.19。

47 根據青輔會委託李建興（1979）所做的「我國大學研究所畢業生就業狀況調查分析」，針對 1974 年至 1977 學年度研究所碩士班及此 1977 學年度以前所有博士班就業狀況所作調查發現，在就業者當中，僅有 18.5%服務於民營企業機構，另外，31.6%，19.3%，12.1%則分別服務於公私立大專院校、政府機關、與公營事業單位。還有 6.7% 與 10.7%則分別服務於公私立文化學術研究機構與中小學或其他機構。如果以台灣特有的黨國勢力與資源對社會政經資源所控制的程度來說，公私立大專院校、政府機關、公營事業單位，應都可劃歸屬於國家恩寵體制的範圍。在這樣的假設之下，可以說將近有 63%都服務於受到國家控制

業人才無法像美式專業人才那般，不斷在市場上追求新的工作、知識與挑戰，也比較難透過不斷學習進步，公開自己的知識才能，以增加自己的專業聲譽，提升自己的安全感。[48] 因此，在台灣各級行政組織中，即使是採職位分類制的單位，其所屬的文官和採位階層級制的單位一般，在職涯（career）上會感受到比較高的不安全感，故在行政組織中都會有比較高的人情交易、自利與自我保護之傾向。[49]

前面說過，美國的專業主義就實質上來說也屬位階層級制，但因「關係」是建構在專業社群之中，而非行政組織之中，因此，行政組織內部比較不會有派系、山頭的問題。相對的，日本行政部門的各部會雖在決策上享有高度授權，但各級行政組織在部會一級人事單位一元化的統籌管理之下，將文官間的人情交易傾向轉化爲重視效忠、合作、極力維護公共利益的團隊精神。

的機關單位之中。換句話說多數專業者都受到國家相當大的「恩寵」。特別是就經濟安全來說，他們多數都得到來自國家不錯的保障。上述李建興的資料乃轉引自陳秉華，1995:11-12。

48 這種情形在解嚴之後，特別是金融業開放與資訊半導體等產業成爲台灣經濟成長的重要部門以來，有相當轉變，但這種轉變多限於這幾個特定的產業。然而，即使就這幾個時下頗爲吃香的產業來看，由於台灣的企業規模就國際間標準比較，規模誠屬相對的小（較之於日、韓、英、美、德、法）。因此，在高級專業人才方面，不但未發展出充分的專業主義，遑論一般企業對專業人才重視的規模與程度。因此，在台灣一般專業者就業市場的本質，是否已達到充分開放競爭的階段，恐怕仍有諸多疑問。不過實際情形如何，仍待更進一步系統性的研究。

49 這種人情交易的傾向，加上台灣政治統制上講究專權、分而治之的特有風格，形成一般人所熟知的「派系」現象。根據鄭麗嬌的研究結論：

> "……（我國行政單位）專業人員專業特性不強，主要可歸諸吾國文化背景因素使然，因吾國大抵普遍重視「階梯地位」，縱然專業人員所受專業教育和訓練異常精湛，但在組織內未必能受到應有的重視。許多專業人員一旦進入組織後，往往會放棄專業之所長，而汲汲營營階梯地位之獲取，故而專門性、學術性會議出席率不高，研究報告更少發表。"

根據本文作者的理解，鄭文所指的階梯地位，應與本文中所談及的「位階層級」在概念上是相同的。見鄭麗嬌，前揭文，p.107。另外，施能傑亦認爲職位分類制在台灣實施的結果實質上仍偏向品位分類制。見施能傑，1994:158-159。姜占魁與彭文賢更認爲，我國行政官僚體制中，「關係」、「人情」的重要性已嚴重到：「上級主管如想達到最起碼的工作上要求，必須靠著與部分部屬之間建立某種特殊關係，靠著特殊關係，始能達成工作上的要求」。見彭文賢，1988:204-205。

與美、日兩國比較，台灣行政部門的各級行政單位在決策上的授權比較低，然而在人事權上卻有相當高的自主性，造成行政組織決策與人事二元間的不對稱，進而形成行政組織內部的派系或山頭主義。

B. 在解嚴之前，台灣行政部門的決策權大體是中央集權制的——由強人主導的威權體制

解嚴之前，台灣行政部門的決策權、預算權、人事權等基本上都是採取高度中央集權的做法。在決策上，爲維持「強幹弱枝」，許多應是專業性、專屬性的權力、資源、資訊多以打散的方式散布在各部會、單位之中。[50] 爲防止層峰之下出現團結性高、內聚力強的次級官僚團體，進而威脅領導中央，各部會高級主管的任命，乃由層峰直接掌握或認可，而且採頻率頗高的輪調制（經常是部會間的）。如此，方便層峰對各及行政單位的直接掌控，[51] 但也造成各級行政單位之高級官員多屬由外部空降的現象。[52]

---

50 例如，國會的權力是分散於國民大會、立法院、司法院等機構。人事權責分散於考試院與行政院人事行政局。又如到目前爲止，我國仍未有一事權集中的行政院預算局。預算的各項功能，乃是分散於研考會、主計處、國科會、與經建會等各單位。

51 雖說層峰對整個官僚體制有高度的控制，其控制方式卻與美國行政首長對官僚體制的控制方式，有極大的不同。美國行政首長較依賴系統化與制度化的資訊與控制機制，例如相當合理化的預算資訊與決策系統。台灣的行政首長則較依賴許多親信的直接部署。

52 賴國星對於我國行政機關中高級文官的甄補有以下的評論：

> "照理說，我國高級行政人員應是內升至爲主無疑，但事實上，許多次長、司長或處長級人員常是外補，甚至由不具任用資格者擔任，此乃「黑官」的由來。"

見賴國星，1983:158-164。當然，這種空降問題的嚴重性，各個部會、單位的情況並不盡相同。以交通部郵政總局爲例，其高級主管幾乎全由內部升任，沒有空降問題。但像國省營銀行的董監事人選，直到 1980 年代初期，高於百分之四十是根本不具有金融經驗或專業背景，直接由金融界出身者，則低於百分之十，在政治控制考量優於專業需求考量之下，可見外來空降問題之嚴重性。見經革會，1985，p.137。

這種相當缺乏制度化的空降式輪調，當然有「優點」與「缺點」。「優點」是文官的指派可以隨主管或「層峰」所好，以便深入介入干涉行政單位的任務與工作內容。「缺點」則是會因爲切斷中下層文官對未來「獎賞」的重大期待而嚴重打擊官僚士氣，並會因爲破壞組織內人情結構的穩定發展，而對組織的團隊性有極大的負面作用。在這種秉承威權體制與權力一條鞭的情形之下，各級政府單位首長對所屬的官僚體制都有相當高的掌控能力。詳見後文。

由於前述台灣行政部門文官中的關係式（人情）交易傾向濃厚，在決策與資訊上自我保護的現象頗爲嚴重。在這種情形之下，若要執行部會間整合型的政策，多半要由擁有近乎絕對權力的層峰指派其所信任的親信，直接介入或管理所要動員的各級行政單位，方能有效協調。在台灣的官僚體制中，相當缺乏能讓各行政機關知所遵循並藉以公開爭取公共資源、分享公共資訊的制度化機制。

由於國家的權力與資源多隨層峰個人喜好以機動靈活的方式分散在各級單位之間，彼此相互監督、制衡，因此，身處愈高層的單位首長，若欲政通，就必須先求人和，「他/她」個人也就愈需要與其他部會中有影響力的個別重要人士，保持廣泛的聯繫。換句話說，高層政治或行政領導菁英的晉身之階多是要靠與層峰關係良好，且與其他高層黨、政、軍、民間菁英（個人）也有廣泛交情者。因此，比較解嚴前的台灣與戰後日本，就不同行政機關間之關係而言，前者雖也有本位主義的傾向，只要層峰相當關注某項政策，則在政治強人恩威並濟之下，各部會單位之間的政策競爭與本位主義就不會像日本那般凸顯，行政部門間的協調也比較容易。[53]

不過，由於單位首長的權力與資源大部分有賴組織外面的人脈、關係，對組織內部的人才自然比較沒有積極長期重用與培養的必要。因此，在各級行政單位之中，機關首長莫不專權、主導、享有「鉅細靡遺」的決策權，然而在上下級單位之間，則是「凡事請示」，將決策權、資源、資訊皆高度集中於首長，最後則匯集於層峰手中，由其分配。[54] 只要層峰能小心戒慎的施用「恩威」，維繫強幹弱枝之態以及黨、國各單位團體間之均勢，則文官體制的統合局面自然能穩定持久，而各部會的決策過程自然是相當獨立於社會上的利益壓力與干擾之外。換句話說，解嚴前，我國行政部門在政策上所佔有的

53 不過，這種單位間的協調，根本上還是依賴高層人員彼此間的「關係」，仍有不夠制度化、不夠永續的缺點。

54 見關中，前揭文，頁 8-9。彭文賢亦認爲我國行政機關過於強調縱向的關係，而「橫向聯繫幾等於零，於是造成意見溝通上的困難」、「重視形式化的溝通活動，而忽略了實際的溝通內容，致使人員僅重視公文的表面文章，而忽略了實際工作的需要」。見彭文賢，前揭文，頁 192-194。

主導性與壓倒性優勢，必須在政治領導者具有高度集中的權力與掌控時，方能展現。若領導者對政治權力無法做全面掌控，則封閉型位階層級文官的「徇私」特性可能會對整個官僚體制的政策行爲能力、公共性（public-ness）產生極大的衝擊，詳情容見下文。

C. 在人事管理方面，我國基本上是採分散的中央集權制

解嚴之前，我國文官的人事制度不但是中央集權，且是中央與地方統合一元化的。換句話說，各級地方政府的文官體系與中央文官體系合爲一體，都歸中央節制。[55] 文官考試由考試院考選部專權負責。任用、分發之權則分權於銓敍部與人事行政局。[56] 頂級文官的人事權基本上歸層峰主導，政務官與事務官之間也沒有明顯的分際。分發到各單位後，各機關所任用現職人員之陞遷、調職，則多半由該機關首長負責。[57] 根據本文作者最近針對六個中

55 在美、英、德、日等先進民主國家，地方政府的文官體制都分隔於聯邦或中央的人事體制之外，享有高度獨立自主的權力與地位。事實上，在英、美、德、日等先進民主國家，地方性文官體制的自主性與團隊性對地方派系過度主導地方政治的現象提供相當正面且強而永續的制衡機制。反觀我國，在中央與地方官僚人事統合一體之下，地方機關公務人員不但職務列等偏低，而且升遷不易，不僅內升比例偏低，還容易在外來「空降」的情形下，破壞地方文官團隊的士氣與組織文化（蕭銓，前揭文，頁 113-127）。缺了團隊士氣與組織文化，地方官僚在解嚴之後當然難與實力顯然增長的地方派系相抗衡。下面的一則例子應是極佳的說明。北港朝天宮董事長選舉在派系對壘僵持不下之際，曾要求警方當場見證、調解。有趣的是，兩派人馬在數十名警員排開的陣勢前談判，最後竟然還是演出暴力相向的場面。可見，地方派系幾乎無視乎警察的存在，公權力嚴重淪喪到何等地步。

56 見國建會，前揭文，頁 36-48。

57 見蔡秀涓，1998:203-267。不過，蔡秀涓認爲，在台灣高級文官任用、升遷等有關法令其實相當完備，也高度重視客觀、制度化的能力與表現評估。比如說，根據相關「公務人員任用法」、「公務人員任用法施行細則」、「現職人員升遷甄審辦法」、「行政院及所屬各級行政機關公務人員升遷考核要點」等法規之規定，各機關文官升任甄補主要的決策單位是所謂的「甄審委員會」。然而，有趣的是，蔡秀涓（1998）的研究卻發現，多數公務員認爲升遷決策權實際上仍歸屬於機關首長，而不是甄審委員會。而且，多數公務員也認爲與機關首長發展密切良好的關係，是升遷的最重要因素。殷文俊與華力進在其爲行政院研考會所做之研究（1985，「當前行政機關公務人員士氣之研究」，序言一—提要二）中亦提及「一般皆認爲升遷仍需要靠人事關係」。再者，台北市議員蔣乃辛於 1988 年針對台北市政府基層員工所做的抽樣調查亦發現有百分之四十七的員工認爲人情關說與主管關係是升遷考核的最大因素。以上二例皆轉錄自蕭銓，1991:79-82。

央與地方政府機關（台北市政府財政局、捷運局、台北縣政府、桃園縣政府、交通部郵政總局、財政部）深入訪談發現，在台灣，不論中央或地方政府，各行政機關文官升任甄補之大權幾乎掌握在機關首長或更上層主管手中。在各行政機關中，人事上的主要決策單位是所謂的「甄審委員會」，而各行政機關「甄審安員會」人員之數目由五至七人不等，依機關規模大小調整。「甄審委員會」之委員除一至三名得由各機關之非主管人員當中投票選出之外，其餘皆由機關首長由該機關一級單位主管當中選出並任命之。有趣的是，行政院各部會首長與各縣市局處長（及以下各級單位主管）所轄之下一級單位主管的任命並不須通過「甄審委員會」之認可。如此一來，「甄審委員會」在制度上的設計可說是將該行政機關人事大權完全集中於行政機關首長換人後，經常發生所謂的「人事大搬風」現象。甚至，只要層峰或部會首長願意，他可以藉著合乎體制的方式深入介入所轄單位的中基層人事管理活動。在這一套做法下，事務官與政務官根本沒有太大的差別。

本文作者認爲行政機關中的關係競爭與高層主管常由外部空降乃行政組織中「派系」、「山頭」形成發展的兩項重要因素。何故？在高級行政單位首長多屬外來空降的情形之下，新就任的主管往往在新任機關組織基層中缺乏廣泛且密切的人脈網絡。故此，高級行政單位首長經常在調任新職後，爲求掌握管理新到任的組織，若不是攜帶幾位長期跟在身邊的親隨，就是另外在單位中提拔一些爲其所信賴者，以便掌理機要。傳統品位制在用人任事上的彈性爲行政單位首長提供了按其個人意志操縱主導人事部局的方便。因此，在行政組織中長官對下屬的人事管理多半是採取分而治之的方式，對部屬的擢拔也多依主管個人的喜好而決定，顯少有長期化、制度化、整體化的作法。[58] 經常在單位主管換人之後，單位組織內部的恩情結構就要來一次大破壞與重新建構。行政組織中人情結構不斷型塑、不斷重建的結果，就形成前面談到的「派系」。[59] 行政部門中派系現象的存在，對官僚組織、機構、成

58 蔡秀涓，前揭文。

59 見姜占魁，1976, p.96, 284。不過，派系成員間雖然講究交情、信任，但因前述不斷變動的大環境，台灣各級行政組織中的派系現象並不是非常制度化，而是充滿了相當的投機性格，經常重組、變動。不像日本，雖然官僚成員間也因爲採用位階層級（或作品位分類）制而

員等之行爲與表現，也產生了深遠的影響。特別是派系現象的存在，更會導致行政機關中官僚成員將公共資源、公共資訊私有化的現象，問題頗爲嚴重。[60] 各單位首長經常要爲各單位中人脈的管理，費煞思量。[61]

職是之故，行政單位首長在各官僚組織之上，雖能綜覽全局，中下層的組織結構卻是極其的割裂、弱化。因此，在台灣各級行政組織中，事權永遠集中於上層，中下級文官則易於在外來高級主管來來去去之中培養成唯唯諾諾、察言觀色、消極被動、乘著風浪前進的作法。雖然高級行政單位主管也會著意培養某些部屬，然多屬看中部屬忠心耿耿與聽命行事，僅具工具性價值者居多。這樣的文官體系不論是就組織整體的學習效果、能力的累積，或是就各級行政單位對具有系統性、長期性、整體性的政策規劃、執行與評估等任務之重視程來說，自然也相對的較弱，更不用談到團隊感或使命感。而且，由於缺少像在日本要求較沒有競爭力的資深高級文官自動退休的「制度性」壓力，台灣的行政單位在組織中較容易累積具有相當人脈的「老前輩」，對新任的單位主管，極易形成頗爲棘手的管理問題。[62] 長期下來，高級行政單位首長雖能對所領導的單位保持相當的主導優勢，在單位組織的文官能力逐漸弱化之下，行政單位的整體能力亦難以提升。

前面說過，解嚴前在台灣要成爲一位行政首長往往要具備廣泛的人脈，要花費相當長的時間與力氣去經營培養。然而一旦上任之後，由於握有豐厚的資源、權力與資訊，經營得宜者，其個人的人脈與資源會有像滾雪球般愈積愈廣的效果，所以往往可以在許多部會之間遊宦，而且可以做很久。縱使

有強烈的人情交易傾向，但由於各部會本身能採取相當公開且長期、制度化的人事政策與管理作法，人情交易傾向得以轉化爲團隊精神，大大有助於文官的能力、表現、與公共性。

60 見彭文賢，前揭文，p.205。

61 不過，在解嚴之前，由於一元化威權的貫徹，各官僚組織之中的派系現象，較不易外顯。解嚴之後，由於威權體制有相當大的分解，因此，各官僚組織之中的派系問題，也較凸顯出來。

62 許多行政單位的政策規劃、研究單位，往往變成不得勢者的退休場所。這也是我國行政單位容易出現所謂冗員的重大原因之一。有趣的是，雖說法規有規定各機關單位主管可透過呈報「不適任人員」將冗員人數減少，亦可透過每年考績的考評逐漸辭退表現不佳者，但各單位主管多不願扮演壞人的角色，以致於冗員問題頗爲嚴重。

偶有不如意之事或在政策上有何差錯，只要交情廣闊，也可在各方奧援之下大事化小。至於中基層文官，由於退休年限要到六十五歲，甚至還可以延退，[63] 而且，地方與中央混成一體，行政機關少有因績效不彰而縮編或裁撤者，因此，各級行政單位本身的集體不安全感與日本的行政單位比較起來可說非常的低。如此一來，整個文官體系所感受到職場上的不安全感自是相對的低弱，也因此在政策上較無壓力去積極任事、努力開創新局。

綜合美國、日本與我國的文官制度而言，文官人事體制的設計若不是給文官很好的工作保障，但另一方面也不爲他們廣開升遷之路、不要求他們進取冒險；否則就是要把升遷管道理順通暢，讓他們有冒險進取的精神，但另一方面卻不爲他們提供過度的安全保障。[64] 我國文官制度設計的基本特色應屬前者。其結果是，除了「登龍有術」或「登龍有望」的少數上焉者外，其他文官成員多保有消極被動的任事心態。再者，解嚴之前，由於我國文官人事制度無法建立純任專業主義的職位分類制，各級行政單位之中人情交易傾向濃厚，加上高級單位首長輪調頻繁，其結果造成各級行政單位主管由上而下的政策主導力，並促使文官菁英著意於不斷向上、向外發展各種關係，另一方面則忽略單位組織內部人才整體而長期的培養。因此，各行政單位內部官僚組織被不斷割裂與弱化，只不過在解嚴之前，由於政治強人充分掌握了一元化的威權與恩寵式統治，不但使各行政單位在強人領導之下能維持協調而一統的局面，而且能強力深入社會鎮壓干預。當時，即使各機關單位內部有所謂派系現象，也多隱而不顯。因此，就解嚴前的台灣而言，在特有的官僚體制與政治環境結合之下，基本上尚能維繫整體、連貫、穩定而有效的文官體系與行政組織。然而，換個角度來說，這樣的文官體制卻是由政治領導者透過綿密的人情關係網絡，自上而下建立起來的，充滿了「人在恩在、人去恩息」、「人在政在、人去政息」的封建特色。

63 解嚴之前，由於黨國一體，許多行政部門退下來的各級文官，也經常被安排到黨所控制的事業單位任職。因此，與日本官僚比較起來，我國官僚的負面風險，顯然小了許多。

64 見蕭全政，1998:363-384。

D. 解嚴之後的官僚運作——缺乏充分專業自主性，高級文官晉用缺乏制度化

由於反對黨勢力的興起與擴張，解嚴後我國的政治權力已不再像解嚴之前那般一元化與集中。最高行政首長已無法像過去那般挾權力、恩寵與懲處的威勢，全面地與各級行政單位之黨政菁英建立密切的關係式交易，其直接主導與號令黨國各機關單位的能力也降低不少。[65] 在此情形之下，行政單位內的派系現象與本位主義逐漸浮現凸顯。不但上下層級間的指揮領導有鬆動的現象（前述附註 5 至 7 所提到的例子就是極佳的說明），行政部門各機關單位之間的協調整合亦出現不少嚴重的瓶頸亟待克服（學者、報章媒體經常提及的政出多門、多頭馬車）。[66] 面對解嚴後瞬息萬變、層出不窮的社會問題，「公權力」不振更是官僚結構不夠制度化自然而嚴重的後果，並已成爲解嚴後官方與民間對未來國家社會發展的共同關切。

由於民主政治深化與廣化的結果，立法委員、各部會的高級首長、官員，各縣市長、議員等，無不以民意爲施政上的重要依據。換句話說，解嚴後，民間各種利益團體或社會力量對行政官僚體系及其政策過程的影響，較之解嚴之前，顯然不可同日而語。然而，由於前述行政官僚體制中縱向與橫向的分隔，我國行政部門各級單位的上中下級文官之間並未形成團結性高、對行政組織之任務與角色有高度內部共識，且有高度使命感之團隊。對什麼是合乎整體社會國家利益的作法，除了政治化愈來愈高的高級行政首長與官員盡量討好民意之外，各級行政組織比較缺乏專業上的堅持與政策上的主見。由前法務部長廖正豪在職期間大規模掃黑肅貪運動所揭露的公務人員貪贓枉法問題中應不難看出，因各級行政組織之官僚缺乏堅實的團隊精神與政策上的主見，各種公共服務與公共資源受到私有化的程度有何等的嚴重。

---

65 見王振寰，1996，第三章。倪炎元，1995:192-240。

66 見新新聞，1992, p.57; p.58-59。

六、結論

藉由組織二元原理爲基準，透過以上對美、日兩國行政組織中決策模式、人事制度與民主政治間之關係的分析，我們不難看出，行政組織的官僚運作與民主制度間存在著相當複雜的關係。而且皆違反了組織二元原理。特別是，由於美式社會，尊崇專業主義，不論行政組織內外，專業主義、合理化思考，乃是許多決策的基石。因此，雖然美式行政組織的中央決策權較弱，受到聯邦主義、國會、利益團體、法院等之牽制，合理化對美國的行政決策來說仍屬相當重要。在社會面臨重大需要時，仍有許多專業菁英，勇於針對公眾的需要，大膽創新、帶領社會走向新的方向，不論羅斯福的新政或詹森的大社會，都是有名的行政改革實例。不過，從反面來說，多元化的民主政治（行政首長功能不夠強化），卻也造成理性決策進一步全面施行的障礙。也因此，美國行政組織雖然在理論上相當重視整體、合理的決策，在實作上，卻受到漸進主義相當的影響。不過，基本上，專業化的官僚體制，對美式的民主政治，至少也扮演了穩定、顧全大局的作用，此點應是無庸置疑的。

至於由日本的比較來說，位階層級制雖然有助於形成穩定、有力的官僚團隊，進而對民主政治的穩定性有正面的作用，然而另一方面，由於缺乏中央化的人事管理單位，以致於各部會（及其所形成的政治族類），很容易形成高度的本位主義。不僅如此，位階層級容易導致官僚組織中有高度人情交易的傾向，造成行政機關容易忽略政策規劃的系統性與合理性。不過，日本的官僚體制，卻也因爲各部會皆有高度制度化的人事管理，加上高層文官有早退休的重大壓力（視表現而定），因而在日本官僚組織之中，派系問題並不像我國嚴重，反倒是官僚機關成員的團隊感與使命感皆相當強烈，公權力也能發揮高度的效用。另外，半官方公團、公社體制的存在，更爲高度重視文官保障的日本官僚體制，提供一個組織調整的緩衝機制，不但讓整體組織能隨著環境的衝擊而調整，而且不致過度危及組織的核心、價值與延續，甚至也可適度避免因爲官僚對行政革新的過度反彈而造成社會的動盪不安。

台灣的行政組織結構，不但缺乏美國的專業精神，也不具日本講人情但

也講長期表現、講制度化的人事管理。與日本或美國比較起來，可說相當僵化，沒有彈性。各級行政組織之文官系統在自主性與團隊性上原本就極其疲弱，解嚴後更是如此。以一個上下不能一心，高度受到保護而不習於挑戰冒險、事事講究分而治之，高級文官的晉用又缺乏足夠制度化的文官體系，在疊床架屋的事權分配之下如何能應付解嚴後高度爆發、高度國際化的民間力量？不但這樣，由於解嚴後政府領導高層有嚴重意識到我國官僚體制問題將攸關我國未來民主政經體制的繁榮與發展，因此高度重視行政革新或政府再造的推動。但各界「民營化」、「企業型政府」、「縮減政府規模」等呼聲不絕於耳，不但從根本上觸動了官僚成員一向受到高度保護的職涯安全感，[67] 也高度威脅到文官體系（特別是中高層）中既有的人情結構。這使得官僚體制的危機感更爲深刻。由於行政革新並不是以全面的方式，而是以逐步漸進的方式來進行，因此，當某單位中的人情結構、職涯安全利益受到直接或明確的威脅後，也逐漸出現個別行政機構或其中派系與上級抗衡的行爲。

五二〇之前，國民政府正在進行跨世紀的行政革新，阿扁總統在五二〇上任渡過調適期之後，想必亦會對行政改革有所作爲。目前雖然來自各路的菁英躍躍欲試，然而，我們究竟需要什麼樣的文官體制？是位階層級制還是職位分類制？所謂的調和兩制，是執兩用中、求取中道，還是和稀泥、不知如何是好？或者應該像某些專家建議，應當將文官體制盡量開放、讓文官體制內外部的人才盡量競爭？然而，畢竟台灣不是美國、也不是日本，直到目前爲止，我國的民間部門尚相當缺乏像美、日那般能讓專業人才安身立命與發揮的充分空間。[68] 開放官僚體制的結果會不會像教改那般，只是在教育行政與學術部門中造成更多的封建派系，徒使當前「公共資源私有化」的問題更嚴重？使民主政治在我國未來的發展更加令人擔憂？我們應當嚴肅面對的

67 台灣並不像美國，在民間部門有廣大的專業就業市場作爲政府精簡人事時的緩衝地帶，也不像日本，有許多公團、公基金，作爲離職公務人員的緩衝機制。此外，如考選部力圖建立文官制度的改革、廢除過去變相的轉業特考，黨國人事不似過去公然大量流通等作法，也使官僚體系成員所受到的安全保障，大爲降低。

68 此點由台灣大型民營企業仍多由家族主導掌控之事實，可見一斑。見 Wang, 1998:8-10。

是長久以來我國官僚體制的基本問題，亦即講究並累積恩情但又不願確實建立制度的作法，固使各級行政組織累積了極重的包袱，充滿了「人在政在、人去政息」的人治色彩，更是行政組織力遲遲無法建立、公權力無法提振的主因。由前述台、日、美三國官僚體制比較不難得知，官僚講究「人情」應是中外皆然的現象，並不像一般文化論者與簡單理性論者所講的那般嚴重。問題是台灣的官僚體制與美日等先進國家在人事上高度講究法制、制度，同時在政策上又講求肯冒險與願負責，高度重視人才競爭流通的境界還相去甚遠。解嚴之後，由於強人不再，無法重複過去威權式的恩情分配以及決策上的協調，因此，各部會、各級單位組織，在決策上紛紛各擁山頭，或保守自重，或彼此爭奪，以至行政部門公權力日漸低落。像解嚴之前官僚體制主導並宰制社會與民主政治發展的景象，已一去不返。行政革新已箭在弦上。問題是，到目前爲止，我國文官體制的方向究竟何在，似乎未見釐清。各黨亦少有政治人物對此表現出高度的關切。這實在是一個令我們著急的問題。

參考資料

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*, Vol.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, 6(1):1-29.

Crane, Diana

1972 *Invisible Colleges: Diffusion of Knowledge in Scientific Communities*. Chicago: University of Chicago Press.

Daft, Richard L.

1998 *Organization theory and design*. South-Western College Publishing.

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 Gruyer.

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, 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: 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*. Standford University Press.
Rasmussen, J.S. and J.C. Moses
1995 *Major European Governments*. International Thomson Publishing. pp.217-328.
Rohr, John A.
1986 *To Run a Constitution: the Legitimacy of the Administrative State*. University Press of Kansas.
Rosenbloom, D.H.
1993 *Public Administration:Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 3rd ed. McGraw-Hill Inc.
Stillman II, R.J.
1987 *The American Bureaucracy*. Nelson-Hall Inc.
Wang, Huei-huang
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》。台北巨流圖書公司。

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。頁 43-54.

日本國民經濟研究協會（黃星滿譯）

1991 《日本公社公團等民營化之研究》。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》，6:123-136.

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》，12:23-29.

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》。台北五南出版社。

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，頁 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。

許舜閱

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之研究》，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〉，第 238 期，頁 53。

1992 〈海軍不能明媒正娶獵雷無法申報戶口：海軍獵雷艦採購內幕〉，第 255 期，頁 30-32。

1992 〈環保大敵叫陣、部會大踢皮球〉，第 259 期，頁 57。

1992 〈男人女人戰爭不斷、部長總裁實在難爲〉，第 259 期，頁 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」改制爲例》。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。頁 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》，3(1):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，頁 5。

Bureaucratic Systems and Democratic Politics: A Structural Comparison of the Taiwanese, Japanese, and U.S. Cases

Huei-huang Wang
Associate Professor, Soochow University

ABSTRACT

This paper is a comparative study of the bureaucratic systems in Taiwan, Japan, and the U.S. Drawing on internal labor market theories, I develop a rational framework for comparing the effects of bureaucratic structures on public organizations, their members, and their roles in democratic politics. My argument is that the bureaucratic systems of these countries all develop a propensity toward relational transactions due to the adoption of different types of ranking hierarchies. Due to its effective institutionalization and management of 'closed type' relational transactions, the Japanese system is able to bend bureaucratic behavior toward a group or organization-based team spirit. Characterized more by 'open type' relational transactions as well as professionalism, the public organizations of the U.S. system emphasize efficiency and integration. Marked by a closed but not well institutionalized ranking hierarchy, the bureaucratic system in Taiwan is rife with internal factions and cleavages. These different styles of bureaucratic behavior have significant implications for democratic politics in these countries.

Key Words: bureaucratic systems, civil services, internal labor markets, ranking hierarchies, job classifications, the duality principle of organizations, career security, professionalism, factions (or factionalism), relational transactions, relational competition, administrative reform