西方模型移植還是扭曲性傳譯？中國行政改革的政策學習過程*

蘇 偉 業

(國立政治大學公共行政學系教授)

摘 要

本文是回顧近年中國政府在行政改革上如何向西方吸收經驗。本文會以政策學習理論當中的「政策傳譯」觀點來剖析中國政府的跨國性政策學習行為，指出在行政改革上，向西方學習並非是簡單移植西方模型。在跨文化學習限制下，所謂學習往往存在大量自己的演繹和加工，然後重構外國的模型。向西方學習之目的往往是一種對舶來品崇拜之反映，加上實用性工具的輸入。本文將回顧中國行政改革於向西方學習之發展動向，並利用於深圳市試行的「行政三分制」改革來闡釋上述的觀點，指出這政策學習是在自訂之空洞構架下尋求國外的「對應物」進行理論填補，但最終出現「扭曲性政策傳譯」，以自身之認知立場來理解國外政策之意義。

關鍵詞：政策學習、政策傳譯、行政改革、行政三分制

* * *

政策移植最好不要視其為獨立過程，而是更廣泛政策過程中之一部分。從海外採納政策比較可能發生在這些政策被看待成可以處理在國內被察覺到之問題，並剛好與關於合適政策形態的支配性或新興觀念吻合，尤其是這些觀念可連接到執政政黨、聯盟或重要派系（Wolman 1992, 44）。

我們在部門內早已形成該觀念，但有時說觀念是來自於海外的話會較好推銷出去（Wolman 1992, 35）。

一位英國受訪官員評論

* 本文初稿曾發表於「學習型體制與中國大陸的改革模式」研討會論文，中央研究院，2016 年 11 月 5 日。感謝兩位匿名審查人的寶貴意見，惟本文所有責任仍由作者自負。

壹、引　言

縱然推動改革開放已超過三十年，政治改革在中國仍然相對滯後或點到即止，特別是民主選舉之制度改革。不過，若著眼廣義的政府管理及公共服務輸送而言，中國的確進行了不少改革，特別在地方層次上。2000 年創辦的「中國地方政府創新獎」（兩年一次）就反映出起碼過去十多年來的中國地方政府的改革嘗試。根據這創新獎的主要推手俞可平的歸納分析，這些創新改革涵蓋各式各樣的面向，包括公共服務、行政審批、社會保障、村民自治、社會管理及政務公開等等（俞可平 2009）。用當今流行之用語，可以「公共治理改革」來涵蓋之。不過，本文仍會聚焦在相對狹義，對應西方主流討論的「行政改革」。

當然，任何改革都不乏互相模仿學習之舉動，而中國地方政府之間基於府際體制結構之特性，就產生各種政策互相學習及擴散模式（馬亮 2015; Mah and Hills 2014; Shi 2012; Zhu 2014），這也是近年學術討論之主要焦點。不過，學習並不侷限在地方政府之間，也存在跨國層面的學習。縱然中共一直排斥西方的三權分立及民主選舉，但就行政管理層面的政府改革並不排斥西方經驗，並在世紀之交活躍地開始向西方民主國家取經，特別是所謂「新公共管理」（New Public Management）之改革措施，這也成爲西方公共行政學界的關注點，就是關注究竟中國會：（1）如何學習西方的經驗，及（2）其帶來之效應──一個沒有西方民主政治制度卻模仿西方行政改革（administrative reforms）之結果會是什麼？

但在回應第二個關注點之前，我們必須先謹慎處理第一個關注點，即「如何學習」，且我們必須理解「學習」不必然等同「模仿」或「移植」別人的東西。若果學習的後果並非是「移植」，那麼「沒有西方民主的西方式行政改革」只是一個假命題。本文聚焦在第一個關注點，即「如何學習」，且命題是這學習是否爲一種「西方模型」之移植，還是「中國智慧」的本質。本文會利用近年新興的政策學習概念──「政策傳譯」（policy translation）──來解釋中國向西方學習行政改革之行爲模式；並以廿一世紀初在深圳市試點推行的「行政三分制」改革爲例，闡釋中國的跨國政策學習模式。本文認爲中國向西方學習的行政改革並非是簡單移植西方模型，在跨文化學習限制下，所謂學習往往存在大量自己的演繹和加工，然後重構外國的模型。向西方學習之目的往往是一種對舶來品崇拜之反映，加上實用性工具的輸入。

下文會首先處理行政改革之界定問題，以及行政改革當中的政策學習特性；其次，回顧中國的行政改革發展，以及西方公共行政學界對此改革的關注面向（特別是向西方學習之面向）與爭論，然後提出本文的分析概念；繼而會以行政三分制改革作爲個案，剖析中國行政改革的跨國政策學習過程；最後會歸納作出初步結論。

貳、行政改革之界定與跨國政策學習

一、行政改革之界定

縱然很多人討論行政改革，但卻不太對這概念作出明確界定。在文獻當中最早使用「行政改革」一詞的是 Frank Goodnow（1886, 535），其認爲行政改革就是指涉政府系統（governmental system）的改革。當然，這界定是頗爲籠統。但從一般對行政改革之研究焦點可見，其通常是指對官僚或公部門組織的結構、運作、財政，以及人力運用之變革。而基於美國公共行政學在十九世紀末的獨立發展，特別是美國公共行政學之父 Woodrow Wilson（1887）呼籲多對「行政」（administration）進行研究後，所謂「行政」就是指非政治性領域的行政部門，即是指在三權分立下行政分權（executive branch）當中的非民選部門之界域作爲行政的指涉範圍，而行政改革也自然聚焦在這界域上。

當然，這裡所謂「非政治性領域」並非認爲行政機關內完全沒有「政治行爲」或「官僚政治」，只是在法律形式上「行政」應是排除憲政體制、立法、司法、選舉制度及政黨政治的範疇；另一方面，立法與司法部門內也有行政功能，所以行政改革本身也並非與立法、司法部門完全無關，只是改革不觸及到其核心專業功能而已。因此行政改革之話題一般會涉及：組織結構、行政運作流程（含政策執行）、人事（人力資源）管理、財政管理、公共服務輸送、行政監督等管理性議題。

但將西方民主國家行政改革之概念套用到中國時，會出現概念上的難題，因爲中國仍處於一個黨國體系，且所有國家部門都由高度政治化的官僚所管控，不存在中立的官僚行政系統（Vogel 1974）。因此在談論中國的行政改革時，似乎很難排除政黨的位置。①基此，治理（governance）改革似乎是一個比較沒有爭議，且可涵蓋更多面向的標題。②然而，一般西方文獻仍多採用「行政改革」（administrative reform）作爲論述標題，故爲方便對話，本文會與這習慣一致，並將中國系絡下的行政改革定義爲：任何沒有直接挑戰中共一黨專政的行政系統改革。這定義並非否定行政改革之政治性，如本文討論之個案「行政三分制」也會被視爲一個政治改革（蔡文軒 2011）。不過，這類改革基本上不會容許黨外權力的介入或不涉及重新分配執政權力之可能（如基層的民主選舉或人民代表大會改革）。

二、行政改革之跨國政策學習

自 1990 年代始，政策學習（policy learning）成爲西方政治及政策研究的新興議

註① 一篇早期介紹中國行政改革的英文文獻，就涉及中共在行政系統之角色，參看 Li（1993）。

註② 如楊大利對中國行政體系改革的綜合研究著作，就定調爲「治理」而非行政改革，參看 Yang（2004）。

題，其中跨國學習更是重要焦點之一（Bennett and Howlett 1992; Dolowitz and Marsh 2000; Evans and Davies 1999; Rose 1991; Stone 1999; Wolman 1992）。政策學習一般被定義爲一種基於外部刺激或過去經驗所帶來的行爲轉變（Etheredge 1981; Heclo 1974; Hall 1993），我們可簡化這類定義爲「刺激—行爲」觀點或所謂「轉變導向學習」（change-oriented learning）（Toens and Landwehr 2009）。而 Richard Rose（1991）的經典著作更將政策學習定義爲一種「教訓汲取」（lesson-drawing），其也是一種「刺激—行爲」觀點，即對現狀不滿而刺激其學習行爲，但「教訓汲取」是針對政策實務者如何能快捷地從其他地方尋找對應物來吸收經驗教訓。以上定義皆傾向將政策學習延伸等同爲政策模仿。

政策學習研究往往涉及到下文會觸及的三個相關概念：政策趨同（policy convergence）、政策擴散（policy diffusion）及政策移植（policy transfer），所以在這裡先作一些說明及澄清。政策趨同是指不同國家／地方出現愈來愈近似的政策作法，但這現象不必然是由於政策行動者之間接觸或溝通，將一些資訊或知識帶進其他國家所造成，而可能是一些客觀結構因素導致不同國家／地方採用近似的作法（Freeman 2006），所以政策趨同不必然是政策學習之後果。而政策擴散則必然存在一些政策資訊的傳播，不論是透過政策行動者或政策網絡刻意，或是透過其他媒介非刻意地將資訊傳送。但政策擴散可能僅是指理念的傳播，而不必然導致採用該政策，只有政策移植才是有意識地採用其他地方或國家的之政策措施（Common 2001）。此外，基於一般討論會將政策學習等同政策模仿，所以研究命題上往往會以「政策移植」替代「政策學習」。

在政策學習研究議題興起之同時，全球性的公部門改革潮流也成爲公共行政學者之焦點，特別是由英美國家所帶動的「新公共管理」浪潮有明顯傳播至其他發達及發展中國家之跡象。各國在不同程度上引進市場化及私部門管理觀念技術至公部門改革。政策趨同性成爲公共行政學者的重要關注點。有學者認爲的確出現全球性的趨同，但主要是在修辭（rhetoric）及改革目的上，因爲各國皆有自己的改革議程及使用差異性的工具（Cheung 1997）；著名公共行政學者 Christopher Pollitt（2001）就認爲，所謂新公共管理改革之趨同可以是指：（1）結果或效果；（2）實質行動；（3）改革標籤；（4）口惠而實不至；而他認爲初步的證據顯示第 3 及 4 類的趨同居多。而針對一些異於西方文化及政治制度的國家而言，所謂趨同主要是在修辭性上，縱然有一定的模仿或調適西方模型的做法（Common 2001）；甚至是僅有政策擴散而沒有政策移植（即沒有趨同現象），抗拒相關改革（Common 2013）。

以上狀況反映行政改革的幾項特性。首先，與衆多政策學習一樣，行政改革的政策學習是傾向一種工具性的「教訓汲取」，即政府向國外學習是要找尋現成的方法措施來處理眼前的問題，關鍵是有證據顯示它在其他國家是可行的，而並非什麼典範轉移（paradigm shift）的宏大理念輸入（Rose 1991）；後者往往需要更廣泛的社會學習（social learning）才能達至（Hall 1993）。這種實用主義使行政改革的政策學習並非全盤輸入國外的經驗，且各國皆會有不一樣的改革議程。第二就是系絡因素。就算政策

學習導致政策移植，但大部分行政改革之政策移植難以避免需要鑲嵌在既有制度內，特別在變革公共組織時，所以在模仿外國做法時仍需要作一定的「本土化」（indigenization）調適（Common 2001）。

最後是抽象性問題。行政改革措施的具體性或實體性可以增加政策之趨同性，例如中國自 2008 年引進的城市公共自行車計畫就是非常實體性的公共服務改革，其趨同性會較爲明顯（馬亮 2015）。然而，大部分行政改革皆涉及抽象概念，如果是跨文化的學習更涉及如何將國外理念翻譯詮釋之問題。例如近年頗流行的參與式預算改革就涉及所謂「審議式民主」或中國所稱的「協商民主」（deliberative democracy），單從中文翻譯後的字面意思，我們很難理解什麼是 deliberative democracy，中國一般官員及老百姓甚至會出現將協商民主直接等同爲一直存在以統戰爲目的之政治協商工作。所以，行政改革的政策學習爲什麼僅出現「改革標籤」之趨同，就是因爲西方的行政改革經驗充滿著可彈性詮釋的符號。就此，下文會引用「政策傳譯」概念來分析中國行政改革當中的向西方學習經驗。

參、中國行政改革與向西方學習之動向

中共統治下最早出現的行政改革一般是指涉「機構改革」，即國務院組織的精簡運動（Cooke 2003; Zhang 2007），在毛澤東時代共進行了三次，改革開放後仍每隔大約五年就進行一次機構改革，其一直延伸至後來 2008 年的大部制改革。但首次受西方民主國家經驗影響的行政改革應是 1987 年中共十三大提出建立公務員制度之改革。提案仿效西方民主國家，將公務員分成類似政治任命官員的「政務類」與政治中立永業制的「業務類」（Burns 1989）。但這提案在八九民運後就告吹。縱然中共仍維持建立現代公務員制度，將國家行政機關人員納入公務員的範疇，但焦點著重在推行公開考試錄用及科學管理。而 2005 年通過的「公務員法」更將所有由國家財政負擔工資福利的工作人員納入公務員制度，所以連中共、民主黨派及人民團體的工作人員也變成公務員，這改革被認爲將公務員制度重回到高度政治化的幹部管理制度（Chan and Li 2007）。

縱然如此，中國的行政改革並非沒有受到全球性公部門改革潮流所影響，特別是在胡一溫執政之時代提出建立「服務型」及「責任政府」，就反映著西方公共行政及新公共管理之話語。③中國政府也的確刻意學習西方公部門改革經驗，最明顯的例子就是透過中國國家行政學院與歐洲公共行政協會（European Institute of Public Administration）合作在 2000 年成立的「中國—歐盟公共管理項目」（China-Europe Public Administration Project）來引進新公共管理的改革策略（Evans 2011）。2001 年起開始模仿美國在各大學引進「公共管理碩士」（Master of Public Administration）課程，作爲在職公務員進修

註③ 2005 年，十屆全國人大第三次會議上的政府工作報告提出：努力建設服務型政府；2008 年，中共十七屆二中全會通過「關於深化行政管理體制改革意見」提出：建設服務政府、責任政府。

的管道，在這過程中大量的西方公共行政學經典翻譯成中文的閱讀課本，加上官員頻繁到西方發達國家的調查考察，西方的知識及經驗擴散是毋庸置疑的。進一步而言，研究政策移植的學者 Mark Evans（2011）認爲中國在學習西方的行政改革理念上並沒有語言及意識形態上的障礙，且判斷英美國家經驗較影響中國的市場化改革；歐盟經驗則聯繫對技能改革（competence reform）；美國與德國經驗則關聯對管制／鬆綁（regulation/deregulation）議題。所以，問題是西方的行政改革模型有否被移植至中國？若有，如何？多大程度？

實質的政策移植的而且確發生，最典型的例子就是 1990 年代中地方官員透過訪問調查香港的「服務承諾」(performance pledge）推行經驗，間接將英國的「公民約章」（Citizen's Charter）制度移植到煙台市（Foster 2006）。④這種由機關事前公告服務承諾之做法後來也擴散至其他城市（如融入到武漢市的「民主評議政風行風」，參看（So 2014）。不過有如此詳實記載的政策移植案例且是完全「非中國特色」、沒有本土對應之嶄新做法並不多，更多的是在既有的改革措施中加入一些外來元素或話語。迄今，比較對應當今西方潮流的中國行政改革包括績效管理與參與式預算改革。以下會簡要分析這兩項改革當中的「西方因素」。

在毛澤東時代及改革開放初期的機關管理上並沒有「績效」(performance）這概念。根據中國公共行政學者包國憲與周云飛（2011）的說法，在 1990 年代初大陸學術界已開始使用「績效評估」或「績效評價」這概念。而「績效評估」第一次出現在官方政策文件則要到 2004 年國務院頒布的「全國推進依法行政實施綱要」內。而到 2008 年十一屆全國人大第一次會議的「政府工作報告」中央政府才正式提出推行「政府績效管理制度」。

但在學術研究上，我們不會以 2004 年作爲中國政府績效管理之起點。因爲中共現在採行的績效管理制度實質上沿襲於 1980 年代已實施的地方幹部考核制度，將地方政府的工作目標與領導幹部的考核掛勾（即「目標責任制」)，可說是將經濟改革所採用的承包制延伸到政府管理上（Edin 2003; Whiting 2004）。這種制度類似西方公部門改革當中的「績效合約」(performance contract)，但中國的「目標責任制」並非來自西方經驗。而且中國的地方機關要應付大量非部門化的共同指標（non-mission based targets）（如黨建、精神文明建設、維穩及計劃生育等)，而西方國家甚少有相對應的做法（Gao 2010）。當然，西方經驗並非毫無影響，但多在於工具性（例如一些衡量工具之使用，參看卓越、楊道田（2011))，而非基本框架上。

參與式預算也有類似的狀況。這制度最早溯源於巴西在 1980 年代末的試驗，並在 1996 年後迅速傳播到其他國家。這理念與實踐也在 1990 年代末引進中國。但根據對中國審議式民主有深入研究之旅外華人學者何包鋼的回顧，中國參與式預算之實踐已

註④　煙台市的「服務承諾制度」要求服務單位公開辦事內容、辦事標準、辦事程序，確定辦事時限，設立監督機制和舉報電話，明確賠償標準，未實現承諾的責任單位和責任人要按照規定給當事人以賠償。參看劉旭濤（2003, 188）。

在 1990 年代初開展，在深圳市、河北省及上海市皆有嘗試引進人大代表或民眾審查預算的做法（何包鋼 2011; He 2011）。在這發展當中，浙江省溫嶺市所屬鎮政府的試驗爲常被引用的典範。而溫嶺的試驗當中，自身發展出一種「民主懇談會」作爲民眾理性討論公共事務的模式（Dong and Shi 2010），其被視爲一種「愼思討論」（deliberation）的表現（He 2010）。同時，在發展過程中，外國學者被邀請擔任顧問，引進國外觀念及技術，其中就是包括何包鋼及美國教授 James Fishkin。而 Fishkin 就在 2005 年第一次引進他開發的「審議式民調」（deliberative polling）（中國稱之爲「協商民意測驗」）於參與式預算過程中來改善討論品質及協助決策（Fishkin, He, and Siu 2010）。在這個案中，仍是在既有的本土做法上嫁接西方的工具或理念。不同於煙台市的「服務承諾制度」之政策學習模式是國外學者的涉入作爲中介，將政策措施直接移植至中國。不過，溫嶺經驗引進「審議式民調」只是個案，非通案。縱然世界銀行及福特基金會有資助中國的參與式預算的試驗發展，但至今學術文獻所反映的西方模型影響力並不廣泛。

肆、西方公共行政學界對中國行政改革之評論

從總體性分析上，西方公共行政學界一直關注中國行政改革與西方經驗之異同。在這裡，西方公共行政學界是指有投入英文學術發表且參與西方主流討論的學者，他們包含在西方（含香港）受學術訓練之華人學者，其中部分回到中國的大學或學術機構服務。

在中國改革開放後不久，西方少數公共行政學者就試圖瞭解這陌生的社會主義國家如何有效操作這龐大國家機器，尋找中國與西方公共行政之共通點（Worthley 1984）。中共十三大提出建立公務員制度後，更引起大量國外學者之關注，投入相關之研究（Burns 1989; 2001; Chow 1991; Tsao and Worthley 1995; Lam and Chan 1995; Aufrecht and Li 1995）。

踏入廿一世紀，學者們開始總結中國的行政改革經驗，並對照西方同一時期的公部門改革潮流，當中觀察是否與西方趨同是他們其中一項重要命題。有部分學者支持趨同論。例如，張夢中與 Jeffrey Straussman 就認爲，縱然中國的行政改革之啓動源頭明確地有別於西方的新公共管理改革，但其有漸進地與西方經驗趨同的傾向，潛在地向西方學習中（Straussman and Zhang 2001）。在後來比較英、美及日本與中國行政改革的特性後，更認爲中國在十二個面向上與這三個國家之改革類似，⑤確定有趨同之傾向（Zhang and Straussman 2003）。

不過，大部分其他學者較持不同之立場。有一些認爲中國還處於與西方發達國家

註⑤ 這十二個類似點包括：對官僚的抨擊、經濟考量、恢復對政府的信任及信心、層峰政治家的支持、精簡政府組織與人力、政府功能及權力下放、民營化、市場導向、委外、小政府導向、提升行政程序之透明、改善公共服務。

的不同發展階段，當新公共管理是「反官僚」(anti-bureaucratic) 或「後官僚」(post-bureaucratic) 典範時，中國是要重建官僚，還處於過渡至傳統公共行政或韋伯官僚典範當中。縱然中國出現類似新公共管理的改革措施，但「類似」不等同於「趨同」(Drewry and Chan 2001; Yang 2007)。其他學者較強調中國行政改革的自身特殊路徑或「中國特色問題」(Lan 2001)。他們認爲中國公共行政在回應經濟市場化及在 2001 年加入世界貿易組織後需要與世界接軌這全球化壓力時，並不會轉進「新公共管理」典範或其變種，因爲中國需要強化國家行政來應付市場化帶來的社會問題，以及中共也不會如同新公共管理所主張的弱化自己之領導權力 (Ngok and Zhu 2007; Ma and Zhang 2009)。不過，張夢中在之後的討論中，似乎並沒有改變立場，並剛好對應上述觀點作出了一些反駁。他認爲，縱然中國處於落後發展階段，以及存在一些中國獨有之特色，但它的發展軌跡是類似美國過去所經歷過的，所以他仍堅持中國與西方行政改革是處於趨同多於分歧 (divergence) 之路徑 (Zhang 2007; 2009)。

縱然有以上的爭論，但大家對中國正在吸收西方經驗，向西方學習的看法並無異議。如果撇開趨同與否，我們可以說中國與西方國家在大部分的改革議題上是有平行相似特點 (parallel) (Christensen, Dong and Painter, 2008)。至於如何吸收西方經驗則是另一回事。縱然認爲中國向西方經驗學習上不存在語言及意識形態上的障礙，但 Mark Evans (2011) 另一方面指出黨國系統、「條條塊塊」結構所形成的碎裂化威權主義 (fragmented authoritarianism) 體制等特殊因素正制約著政策移植，制度障礙是存在的。不同於上述的「障礙論」，另一些學者則主張「變質論」，即是強調中國在學習吸收西方經驗後實將原本國外相關的改革功能改變，一是將其視爲工具來服務不同的目的 (Chan and Chow 2007)，例如上述武漢市引進「服務承諾」機制，某程度上是上級領導對基層幹部加強控制之手段而已 (So 2014)；另一種情況是在學習能力有限之情況下，將西方的模型扭曲地執行 (Dong, Christensen, and Painter 2010)。

當然，我們不太能簡單地一概而論全中國之情況。地方差異性是可能存在的，而學習者之間的差異也可能是一項重要變項。一份針對浙江省高層官員的調查研究就顯示，有商業管理經驗的官員較認爲自己工作是向西方學習；而較熟習政府績效管理改革的官員反而不認爲如此 (Christensen, Dong, Painter, and Walker 2012)。這表示學習者 (特別是政策制定者本身) 是一個重要變項，他們之背景、經驗、能力、動機等因素可能決定了如何進行政策學習。

伍、迷信性學習與政策傳譯觀點之提出

於中國行政改革之模仿學習，中國社會科學院的董禮勝聯同一些西方公共行政學者就以「迷信性學習」(superstitious learning) 來描述中國行政改革的模仿學習模式 (Christensen, Dong, and Painter 2008; Dong, Christensen, and Painter 2010)。這概念是來自於 James March 與 Johan Olsen (1979) 相關組織學習之理論，意指在沒有直接接觸

或證據下相信某一種看法。而董禮勝等就認爲中國行政改革在向西方學習時就有著如此的學習取向，其特徵爲：(1) 學習者並非嚴謹理性地進行學習 (not a rational shopper)；(2) 學習者甚至無力理解海外的經驗，且傾向將國外模型簡化及扭曲；(3) 向海外學習是一種符號性的政治操控，正當化 (legitimize) 既定之改革路線。簡單而言，就是中國民衆心態普遍崇洋，對舶來品趨之若鶩。而當政治體制改革是學習禁區時，其他改革都處於開放態度，鼓勵對外學習，包括行政改革。但這種崇拜是不分清紅皂白的，只要是有「西方」的標籤就是好東西。政策制定者就是利用這種心態，盡量尋找「西方」的標籤來貼在各種改革措施上，但這些改革措施本質上可能是另一回事，與西方版本不同。這可說是一種「變質論」。

董禮勝等利用 2008 年開始推動的「大部制改革」爲例闡釋上述觀點。當中共 (及本土學術界) 在宣傳上不斷形容大部制是西方先進國家普遍採用的成功體制時，他們就戳破指出，大部制在西方國家是一種曾經在 1960～1970 年代流行的「過時做法」，效果毀譽參半；而當前西方流行的「新公共管理」改革措施是分解政府組織 (特別是 agencification〔以下會說明〕)，非建立大部門，所以中共所宣傳的與事實不符。而且，中國大部制改革又嫁接建立第二層級的執行機構，這根本違反西方大部制改革的經驗，但卻被中共理解爲大部制改革的延伸結果。中共似乎是利用「西方」標籤來「美化」(idealize) 自己的改革路線，使大衆更爲接受而已 (Dong, Christensen, and Painter 2010)。

「迷信性學習」觀點處理了中共在「政策模仿」(policy imitation) 之問題，但近年相關政策學習之討論已注意到「學習」不完全等同「模仿」(Freeman 2007; Toens and Landwehr 2009)。Rose (1991) 也一早指出政策學習本質上從來都不止於帶來「模仿」，也可以帶來「創造」。創造工作的後果可造成政策歧途 (divergence)、雜交 (hybridization)、調適 (adaption)，甚至突變 (mutation) (Stone 2012)。這些後果不必然代表政策失敗。我們現在所不清楚的是，學習標的之原型與創造物之間的關係或連接點爲何？正如董禮勝等指出，模仿本身就存在「傳譯」(translate) 別人改革元素之步驟 (Dong, Christensen and Painter 2010, 173)，所以「傳譯」可能是一項關鍵工作。本文會採用吸收自傳播學的「政策傳譯」觀點來進一步分析中國在行政改革中之政策學習過程。

「政策傳譯」是政策學習研究當中近年快速發展的一項觀點 (Johnson and Hagström 2005; Lendvai and Irving 2007; Stone 2012; Park, Wilding, and Chung 2014)。根據這觀點最早之定義認爲，政策擴散是「一項模仿過程，其是一種意義之建構，並於時空上將政策理念從以前脈絡 (previous context) 中抽離，且運用於新的脈絡中，爲已更動的政治結構作模型」(Johnson and Hagström 2005, 370)。雖然提及「模仿」，但政策傳譯實質是一種社會建構理念，其涵義就是政策學習並非帶來實質的政策移植或擴散 (像物理上的移動)，而是國外的政策經驗被學習者重新詮釋，這就是連接學習標的之原型與創造物之間的重要中介。這種重新建構在跨文化政策學習尤爲明顯，其必然涉及更多的資訊傳播 (編碼及解編) 之問題。

下文會以 2002 年在深圳市開展試驗的「行政三分制」改革作爲個案來闡釋上述觀點。此個案後來之發展也連接到「大部制改革」，當中分析也會回應上述董禮勝等「大部制改革」研究中所提出的疑惑。

陸、個案分析：行政三分制改革

一、背景

雖然是由深圳市啓動，但「行政三分制」改革並非簡單地由下而上的改革試驗。其實爲中共中央在廿一世紀初開展新一輪行政改革之下被挑選的試點。2002 年 11 月中共十六大就相關行政管理體制改革提出「按照精簡、統一、效能的原則和決策、執行、監督相互協調的要求，繼續推進政府機構改革」。這是在 1997 年中共十五大提出「根據精簡、統一、效能的原則進行機構改革」之上加入「決策、執行、監督」這三個政策過程改革元素，後來被簡稱爲「行政三分」。

其實，早在 2001 年底，中央機構編制委員會辦公室（下簡稱「中編辦」）就決定由深圳市作爲改革試點，探索決策、執行、監督三權相對分離的改革步驟及經驗，要求其在三個月內提出方案。而深圳市政府就馬上組成課題組，並在 2002 年初赴香港進行調查，然後再到英國及新加坡進行考察，瞭解這三地的決策、執行與監督是如何分開（李永清 2008a, 200）。課題組除了市官員外，還納入兩位分別來自深圳大學及深圳市委黨校的教授：馬敬仁及卞蘇徽。根據報導，這兩位學者是構想改革方案框架的重要參與者，深圳市人事局官員僅負責方案的執筆細化工作（南方周末 2002）。本研究相信，這兩位學者是本個案政策學習過程中的重要中介人。⑥

「行政三分制」改革試驗是透過報刊「南方周末」在 2002 年 12 月 19 日第一次公開透露（即中共十六大結束後）。而「行政三分制」並非官方一早確立的說法，而是馬敬仁在調研事後概括出來的概念。所謂「行政三分」，就是將政府部門權力分解爲決策、執行及監督三部分，成立三方面的相應部門，即決策局、執行局及監督局。如此的改革是針對政府部門權力過度集中之問題，即決策、執行、監督融爲一體，認爲這會造成「弱政府、強部門」之格局，使部門利益大於公衆利益。馬敬仁在接受訪問時強調三分制改革是以「權力來制約權力」來最大程度維護公衆利益。此外，透過成立專門決策部門來強化決策能力，改變過去「拍腦袋」式的決策模式（南方周末 2002）。

但「行政三分制」推行並不順利。因改革涉及組織重組精簡，衝擊太多既得利益，造成部門領導的反彈很大。中編辦原本要求在中共十六大前確立試點方案，但一

註⑥　下文會提到「行政三分制」改革在深圳遇到很大之官員反彈。有回顧文獻說道：「在一些官員眼中，『行政三分』不過是學者的一廂情願」（李永清 2008a, 201）。這句話反映這兩位學者在方案構思上之重要性。

直拖延到十六大召開時仍未完成，故最後只將「決策、執行、監督相互協調」寫進報告中，而未將三者「適度分離」之觀點寫進去（李永清 2008a, 200）。而 2002 年 12 月改革方案曝光後又被媒體解讀爲一種「三權分立」的變革，觸及到政治敏感地帶。雖然改革方案在 2003 年 3 月初定稿，並獲得中央有關部門原則上同意，但 2003 年 8 月國務院派調研組來深圳進行考察後，沒有給予正面回應（李永清 2008b, 19），即中央並沒有背書改革。最後，改革方案在 2003 年一年內經過十六次易稿後，於 2004 年 3 月公告改革方案，但內容與原本精神大相徑庭，方案只作出局部性的決策與執行分離（李永清 2008a, 207；魏紅英 2011），「行政三分制」改革被視爲胎死腹中。

不過，相關改革動力並沒有消失。2007 年 10 月中共十七大似乎對「行政三分制」的精神背書，於政治報告中提出「建立健全決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的權力結構和運行機制」。三權「相互制約」首次成爲中共行政管理改革之政策路線。然而，中共十七大所確立的行政管理改革的主軸是「大部制改革」，即合併不同的相關部門爲大部門，以此來克服部門協調之問題。所以「行政三分制」變成「大部制改革」的附屬品。有趣的是，深圳的「行政三分制」改革被事後定義爲「大部制改革」的先鋒，因爲其涉及將政府機關整拼的作爲。

深圳市的改革在 2008 年再次啓動，並獲得中央部門進一步加持。國家發展和改革委員會於 2008 年 12 月頒布的「珠江三角洲地區改革發展綱要（2008~2020）」就明確寫道：「支持深圳市等地按照決策權、執行權、監督權既相互制約又相互協調的要求，在政府機構設置中率先探索實行職能有機統一的大部門體制，條件成熟時在珠江三角洲地區及全省推行」（國家發展和改革委員會 2008）。

在 2009 年 7 月，深圳市公布「深圳市人民政府機關改革方案」。方案除了削減 15 個機關外，最主要的變革是將部門區分爲「委員會」與「局」，成立各類「委員會」作爲制定政策、規劃、標準等職能並監督執行的大部門，例如發展和改革委員會、財政委員會；而「局」則分別負責執行和監督工作，當中例如人力資源和社會保障局屬於前者，而既有的審計局與監察局屬於後者。而委員會與局是平級機關，所以形成一種橫向分權的模式，即不同同級部門分別行使決策、執行與監督權（甕洪洪 2009）。

二、「行政三分制」之政策學習：真的是海外經驗移植嗎？

本文並非探討「行政三分制」的執行效果。本文所關心的是「行政三分制」理念是如何形成？究竟其多大程度是海外經驗之移植？從現有資料所顯示，行政三分的試驗決定是來自中央部門（即中編辦）。不過，就算有分析認爲其受到某些中央領導所支持庇蔭（蔡文軒 2011），但我們無從追蹤中央部門爲何有如此的決定。不過，從後來指定深圳作試點之發展，我們可以推論行政三分原本僅是一項粗糙理念，所以必須由地方政府探索具體意涵，甚至要遠赴外地找尋參考經驗。但這中央定調之理念也框住後來之論述範圍。

此外，在提出行政三分前，已有學者提出類似的主張，就是卞蘇徽。其參與多次深圳的行政改革，並在 2000 年發表專書《走向現代化的行政改革：深圳政府體制創新之路》，當中就認爲西方現代行政就是決策機構與執行機構分離，相互制約，⑦並有獨立的監督部門。她診斷認爲，當時深圳的行政改革其中一個問題就是決策與執行分離不夠，這「既不利於決策民主化、科學化，也不利於高效行政」(卞蘇徽 2000, 56-57)。實際上，卞蘇徽相對地重視「決策—執行分開」多於「行政三分」。

課題組 2002 年初赴外地考察的確豐富他們的想法，主要是將「新公共管理」改革當中設立「執行機構」(executive agency) 的措施作爲「決策—執行分開」借鑒之依據。而最初的改革方案主要是借鑒香港特區政府所設立的決策局與執行機構的架構設計 (中國經濟時報 2003)，並引進美國、北歐等國家的績效管理技術 (南方周末 2002)。具體上，所謂「行政三分制」在後來的討論上皆集中在「決策—執行分開」措施。但論述上卻維持「行政三分」，且出現一些扭曲之說法。

在第一次公開透露深圳推動「行政三分制」時，馬敬仁就作了以下的介紹：

> 行政三分制的主要內容，是將行政管理職能分為決策、執行、監督三部分，在相對分離的基礎上，三者相輔相成、相互制約、相互協調……這是二戰後各國對「大政府」進行改革過程中形成的一種普適性管理模式，已為大多數發達國家所採用 (南方周末 2002)。

如此的介紹應會令所有對西方公共行政發展有基本認識的人士感到愕然，因爲我們從沒有聽過西方有任何可理解爲「行政三分制」改革之等同物。這誤導性論述明顯又是另一次「美化」工作，且影響到日後的本土討論，出現一些如中西方、中英、中美及深圳和香港「行政三分制」改革比較之文章 (蔡小愼、潘加軍 2004；杜運巧、鄭曙村 2011；田道偉、鄭曙村 2011；江正平、郭高晶 2011)，這反映著一種以中國本土論述作本位來認識西方行政改革的態度。

不過，這種「重新包裝」之做法並不代表「行政三分制」與西方新公共管理改革無關。正如以上所指出，不論是改革方案與學術討論，大部分是集中在「決策—執行分開」之問題。卞蘇徽在 2009 年的一篇回顧文章中更乾脆地認爲，「行政三分」的說法是將問題複雜化，深圳的改革試點方案就是「『行政兩分』，即對西方決策與執行分開經驗之借鑒」(卞蘇徽 2009, 27)。那麼，當時中國所推行的「決策—執行分開」是否爲新公共管理改革向中國之擴散呢？

上述所謂設立「執行機構」的相關改革做法在西方學術上稱之爲 agencification，這英文學術概念並沒有相對應的中文譯稱，也沒有發現中國學者有直接針對這議題作討論，所以大部分中國學者僅是表面解讀這是一項以行政權分割方式來強化執行力或改善服務和效率之措施。而且後來更連接到大部制改革，認爲設立「執行機構」之前提是將決策工作整併入綜合性的大部門 (倪星 2008)。這就解釋了爲何大部制改革會

註⑦　這是誤解，西方決策與執行之分離，並沒有相互制約之功能。

嫁接建立第二層級的執行機構，這個董禮勝等提出的疑惑。

但 agencification 是否就是單純的權力分割呢？根據 Talbot（2004, 6）的定義，agencification 應包含三項元素：（1）結構性的分解（disaggregation）及／或建立「特定任務」組織；（2）績效合約：一定形式的績效目標設定、監督及報告；（3）對人事、財政及其他管理事宜進行鬆綁解制（de-regulation）或正確地講是再管制（reregulation）。Van Thiel（2012, 18）的定義也差不多，強調 agencification 是指政府組織的結構分解，同時組織變成更爲類似商業（business-like）運作。

「行政三分制」改革只符合上述 Talbot 定義三個元素的第一及二項，更重要的是，「行政三分制」的目的明顯與 agencification 的不同。西方的 agencification 是一種透過建立單一目的（single-purpose）與專業機構或半自主組織（semi-autonomous organization）來改善服務輸送及提升效率，將政府行政管理化（managerialize），這一方面要提升管理者的自主權；另一方面透過績效目標來約束執行部門，以此來解決委託—代理問題（principal-agent problem），這並非是早期公共行政所欲求建立的「政治／決策—執行二分」，兩者相對獨立、互不干預的模式（Schick 2002）。這也是深圳課題組主要參考對象—香港—的行政改革背景（Painter 2012）。

相對地，「行政三分制」之分權並沒有企圖提升管理自主權，也不是要解決委託—代理問題，反而是要利用分權來進行制衡，並改善決策品質，減少決策上部門利益傾向；而西方的 agencification 改革並不涉及決策部門的改革，更不會是以此來建立決策與執行互相制衡之機制。進一步而言，正如周志忍（2004）針對英國執行機構改革較爲貼近實情的分析指出，英國的改革是「管理革命」，而非「機構革命」。因此，agencification 改革之核心是組織內部管理，非組織重組，但「行政三分制」改革仍留於後者。

三、綜合分析

從以上討論我們可以發現，「行政三分制」應是一個本土的「創造」多於一個海外行政改革模型的移植。但所謂「創造」也非完全「封閉地」進行，國外經驗的「存在」扮演著重要角色。縱然「行政三分」是本土的構想，但其是一個空洞的理念，所以中共力求尋找國外的「對應物」，這一方面正當化「行政三分制」改革；另一方面可以填補理念之空洞。最後，被辨識到的「對應物」就是 agencification，但這「對應物」並非完全對應，最明顯就是欠缺「監督」面向，所以使後來理論建構一直處於不完整之狀態，而又沒有修正三分路線，缺了「一角」之三分論述十分突兀。

於此，「行政三分制」改革之經驗印證了「迷信性學習」的部分看法，特別是相關利用符號性的操控來正當化既定之改革路線。不過，學習者並非（完全）無力理解海外的經驗。縱然存在誤解或理解不完整，但我們可以發現本土的討論是明確知道「行政三分制」是有別於國外的經驗，就算他們硬將人家的改革也稱爲「行政三分制」以符合既定論述。實際上，「行政三分制」改革從來都沒有說要「模仿」西方經驗，僅是

「借鑒」而已。我們也可以看到，學習者（兩位教授）本身對中國行政改革已有既定看法及問題之診斷，到外地考察只是找尋「對應物」作參考，他們並非是在沒有任何前提之下進行學習。當然，由於他們的外地考察時間非常倉促，每個地方最長只停留一個星期，比最初設想短很多（南方周末 2002），所以不太可能有深入之瞭解，更不用說改變自己原本之想法。而兩位教授也非受西方公共行政學訓練的學者，所以他們可能帶著自己的認知及迫切的問題來解讀外地經驗。根據資料顯示，香港經驗是三地當中他們印象最深刻的一個，這可能反映語言文化相對接近，便於溝通，但這可能使學習過程更爲片面。

不過，如果「行政三分制」或「大部制」改革本身並非模仿西方的話，所謂將外國模型簡化及扭曲就不是一個重要命題，因爲對學習者來說，如果將 agencification 改革之元素與大部門結合能解決當下問題的話，這並沒有不妥，這是他們的「創造物」或將不同時空的政策經驗進行雜交（hybridization）而已（Rose 1991）。問題是，在填補理念空洞上，政策學習大量利用外國經驗加持，並作自我詮釋，這政策傳譯刻意或非刻意地扭曲外國經驗及論述；在自身的改革當中重構國外的理念，而非移植國外的經驗，符合「變質論」之觀點。這也類似 Park 等定義的「扭曲性政策傳譯」(distorted policy translation)，即學習者爲了自身的利益而扭曲別人政策原本之意義，來辯護自身既定的解決方案（Park, Wilding, and Chung 2014）。這種認知上的扭曲究竟會否影響政策制定之品質及政策成效則有待進一步研究。

柒、結　論

本文回顧分析中國在行政改革當中的跨國政策學習。西方經驗模型的政策資訊擴散是越來越顯著的，但實質政策移植至今則並不常見。一如其他國家經驗一樣，修辭或改革標籤的趨同是較爲明顯的，但這情況並非中國獨有。這情況之出現部分是由於中國在吸收國外經驗前已經實踐某一些改革，只是在實踐過程中會從國外找對應物來富豐自身之改革及強化改革之正當性。

不過，我們不能視這些中國的行政改革單純就是自身演化過程的「中國智慧」表現。縱然中共在行政改革有自己的特殊企圖和議程，也可以透過基層試錯（trial-and-error）來累積經驗，但從國外汲取教訓仍然是一條可取的捷徑，不過這僅是一種工具理性的取向，即是中共的行政改革往往會以一些空洞的原則框架作爲起點，但一般欠缺理論及實踐經驗。向外取經之目的是爲了填補理論的空洞，及尋找與既定目的吻合的工具，這是本文「行政三分制」個案的之情況。

同樣地，上述學習取向也非完全中國特色。正如本文開端的一篇經典政策移植的文章摘錄所指出，採納海外政策多是與自身既定的觀念吻合才會較有可能發生。我們甚少會在自身完全空洞、毫無立場之下進行政策學習。而「外國月亮特別圓」的心態也非中國獨有，就算英國在政策移植上也曾找美國經驗爲自己已形成之想法背書（參

看上述文章摘錄之第二段)。

當然，不管學習者是否已有既定立場，但在學習過程中，外國經驗仍應或多或少形塑學習者之看法態度。問題是，學習者之學習成效如何。在本文個案中，從事後的觀察判斷，政策學習的成效不彰。基於能力及時間，學習者並沒有完整掌握國外的相關經驗。這情況或許會因近年大量「海歸」教授回中國大學服務而有所改善。政策學習或擴散之「非刻意」扭曲應可降低。但最終，我們仍不可以排除基於不同考量 (包括政治理由或自我本位意識) 而刻意扭曲國外經驗之可能。「扭曲性政策傳譯」是否仍會不斷出現及其效果爲何則有待一進步的觀察。

*　　*　　*

(收件：105 年 12 月 19 日，接受：106 年 7 月 6 日)

Transfer to Western Model or Distorted Translation? The Policy Learning Process of Administrative Reforms in China

Bennis Wai Yip So

Professor
Department of Public Administration
National Chengchi University

Abstract

This article reviews how the Chinese government draws lesson from the Western world in its recent administrative reforms, and explores the issue of cross-national policy learning for the Chinese government from the perspective of "policy translation" under theory of policy learning, pinpointing that learning from the West in the case of administrative reforms is not simply to transfer the Western model. Constrained by cross-cultural learning, the so-called learning is always conducted with learners' own interpretation and processing, then reconstructing the foreign model. Learning from the West usually reflects a sort of cargo cult and involves the import of practical instruments. This article will review the development trend of how the Chinese administrative reforms learn from the West and make use of the reform of "Administrative Trichotomous System," which was experimented in Shenzhen, as a case to illustrate the aforementioned points. We indicate that policy learning started with a self-developed empty framework and tried to search for foreign counterparts to fill in the theoretical framework. However, it produced a "distorted policy translation" ultimately, i.e., a biased comprehension of the foreign policy.

Keywords: Policy Learning, Policy Translation, Administrative Reform, Administrative Trichotomous System

參 考 文 獻

卞蘇徽，2000，《走向現代化的行政改革：深圳政府體制創新之路》，北京：國家行政學院出版社。Bian, Su-hui. 2000. *Zouxiang xiandaihua de xingzheng gaige: Shenzhen zhengfu tizhi chuangxin zhilu*. [*On the Way towards Modern Administrative Reform: the Roadmap of Government System Innovation in Shenzhen*]. Beijing: Chinese Academy of Governance Publisher.

卞蘇徽，2009，〈決策執行分開的思考與踐行〉，《特區實踐與理論》，6：26-30。Bian, Su-hui. 2009. "Juece zhixing fenkai de sikao yu jianxing" [The Idea and Practice of Separation of Decision-making and Implementation]. *Theory and Practice of SEZs* 6: 26-30.

中國經濟時報，2003，〈行政三分制開啓政府轉型大門：訪深圳行政學院教授卞蘇徽〉，03 月 05 日。China Economic Times. 2003. "Xingzheng sanfenzhi kaiqi zhengfu zhuanxing damen: fang Shenzhen xingzheng xueyuan jiaoshou Bian suhui" [The Door of Government Transformation Opened by Administrative Trichotomy: Interviewing Professor Bian Suhui of School of Administration of Shenzhen]. March 5.

田道偉、鄭曙村，2011，〈中美「行政三分制」改革的比較與啓示〉，《中共市委太原黨校學報》，5：55-58。Tian, Dao-wei, Shu-cun Zheng. 2011. "Zhongmei "xingzheng sanfenzhi" gaige de bijiao yu qishi" [Comparison of Reform of "Administrative Trichotomous System" between China and the US and its Enlightenment]. *Journal of the Party School of the Taiyuan's Committee of the CPC* 5: 55-58.

包國憲、周云飛，2011，〈中國政府績效評價：回顧與展望〉，全國政府績效管理研究會蘭州大學中國地方政府績效評價中心編，《中國政府績效管理年鑒 創刊卷 2010》，197-207，北京：中國社會科學出版社。Bao, Guo-xian, and Yun-fei Zhou. 2011. "Zhongguo zhengfu jixiao pingjia: huigu yu zhanwang" [Performance Evaluation of Chinese Government: Review and Prospect]. In *"Zhongguo zhengfu jixiao guanli nianjian chuangkanjuan 2010"* [*Yearbook of Performance Management of Chinese Government Vol.1 2010*]. ed. China Center for Local Government Performance Evaluation. Beijing: China Social Science Press.

江正平、郭高晶，2011，〈深圳和香港「行政三分制」改革的比較與啓示〉，《領導科學》，27：9-11。Jiang, Zheng-ping, Gao-jing Guo. 2011. "Shenzhen he Xianggang 'xingzheng sanfenzhi' gaige de bijiao yu qishi" [Comparison of Reform of Administrative Trichotomous System between Shenzhen and Hong Kong and its Enlightenment]. *Leadership Science* 27: 9-11.

何包鋼，2011，〈近年中國地方政府參與式預算試驗評析〉，《貴州社會科學》，258：27-32。He, Bao-gang. 2011. "Jinnian Zhongguo difang zhengfu canyushi yusuan shiyan pingxi" [On the Recent Experiments of Participatory Budgeting in Chinese Local

Governments]. *Guizhou Social Science Magazine* 258: 27-32.

李永清編，2008a，《深圳行政變革大事》，深圳：海天出版社。Li, Yong-qing ed. 2008a. *Shenzhen xingzheng biange dashi*. [*Chronicle of Administrative Reforms in Shenzhen*]. Shenzhen: Haitian Publishing House.

李永清，2008b，〈「大部門體制」改革：深圳的破局與困局〉，《特區實踐與理論》2：18-30。Li, Yong-qing. 2008b. "'Dabumen tizhi' gaige: Shenzhen de poju yu kunju" ["Super-department" Reform: Shenzhen's Setback and Dilemma]. *Theory and Practice of SEZs* 2: 18-30.

杜運巧、鄭曙村，2011，〈中西方「行政三分制」改革的比較與借鑒〉，《成都行政學院學報》，73：76-79。Du, Yun-qiao, and Shu-cun Zheng. 2011. "Zhongxifang 'Xingzheng sanfenzhi' gaige de bijiao yu jiejian" [Comparison of Reform of "Administrative Trichotomous System" between China and the West and its Reference]. *Journal of Chengdu Institute of Public Administration* 73: 76-79.

卓越、楊道田，2011，〈「思明模式」中的評估主體多元優化〉，陳漢宣、馬駿、包國憲主編，《中國政府績效評估 30 年》，332-350，北京：中央編譯出版社。Zhuo, Yue, and Dao-tian Yang. 2011. "'Siming moshi' zhong de pinggu zhuti duoyuan youhua" [Pluralized Optimization of Evaluation Entities in the Siming Model]. In *"Zhongguo zhengfu jixiao pinggu 30 nian"* [*30 Years of Performance Measurement in Chinese Government*], eds. Hon S. Chan, Jun Ma, and Guo-xian Bao. Beijing: Central Compilation and Translation Press.

倪星，2008，〈英法大部門政府體制的實踐與啓示〉，《中國行政管理》，272：100-103。Ni, Xing. 2008. "Yingfa dabumen zhengfu tizhi de shijian yu qishi" [Practice and Enlightenment of Super-department System in Britain and France]. *Chinese Public Administration* 272: 100-103.

周志忍，2004，〈英國執行機構改革及其對我們的啓示〉，《中國行政管理》，229：79-84。Zhou, Zhi-ren. 2004. "Yingguo zhixing jigou gaige ji qi dui women de qishi" [The Reform of Executive Agencies in Britain and its Enlightenment]. *Chinese Public Administration* 229: 79-84.

南方周末，2002，〈深圳受命特別試驗「行政三分」再造政府〉，http://news.sina.com.cn/c/2002-12-19/1143846453.shtml，查閱時間：2010/11/9。Southern Weekly. 2002. "Shenzhen shouming tebie shiyan 'hangzheng sanfen' zaizao zhengfu" [Shenzhen Assigned to Experiment with "Administrative Trichotomy" for Reinventing Government]. (Accessed on November 9, 2014).

俞可平編，2009，《中國地方政府創新：案例研究報告 2007~2008》，北京：北京大學出版社。Yu, Ke-ping ed. 2009. *Zhongguo difang zhengfu chuangxin: anli yanjiu baogao 2007~2008*. [Innovation of Chinese Local Governments: Case Report 2007~2008]. Beijing: Peking University Press.

馬亮，2015，〈公共服務創新的擴散：中國城市公共自行車計劃的實證分析〉，《公共行政評論》3：51-78。Ma, Liang. 2015. “Gonggong fuwu chuangxin de kuosan: zhongguo chengshi gonggong zihangche jihua de shizheng fen xi” [The Diffusion of Public Service Innovation: An Empirical Analysis of Public Bicycle Programs in Chinese Cities]. *Journal of Public Administration* 3: 51-78.

國家發展和改革委員會，2008，〈珠江三角洲地區改革發展規劃綱要 2008~2020 年〉http://fzghb.sysu.edu.cn/docs/20130605095011408102.pdf，查閱時間：2016/11/28。National Development and Reform Commission. 2008. “Zhujiang sanjiaozhou diqu gaige fazhan guihua gangyao（2008~2020）” [The Outline of the Plan for the Reform and Development of the Pearl River Delta（2008~2020）]（Assessed on November 26, 2016）.

蔡小愼、潘加軍，2004，〈中英「行政三分制」改革的比較與借鑒〉，《行政論壇》，63：90-92。Cai, Xiao-shen, and Jia-jun Pan. 2004. “Zhongying ‘xingzheng sanfenzhi’ gaige de bijiao yu jiejian” [Comparison of Reform of “Administrative Trichotomous System” between China and Britain and its Reference]. *Administrative Tribune* 63: 90-92.

蔡文軒，2011，《中共政治改革的邏輯：四川、廣東、江蘇的個案比較》，台北市：五南。Cai, Wen-xuan. 2011. *Zhonggong zhengzhi gaige de luoji: Sichuan, Guangdong, Jiangsu de gean bijiao*. [*The Logic of Political Reforms of the Chinese Communist Party: Comparing the Cases of Sichuan, Guangdong and Jiangsu*]. Taipei: Wunan Press.

劉旭濤，2003，《政府績效管理：制度、戰略與方法》，北京：機械工業出版社。Liu, Xu-tao. 2003. Zhengfu jixiao guanli: zhidu, zhanlue yu fangfa. [Government Performance Management: Institution, Strategy and Methods]. Beijing: China Machine Press.

魏紅英，2011，〈深圳大部制改革與地方政府體制創新〉，《特區實踐與理論》，5：41-44。Wei, Hong-ying. 2011. “Shenzhen dabuzhi gaige yu difang zhengfu tizhi chuangxin” [Super-department Reform in Shenzhen and Innovation of Local Government System]. *Theory and Practice of SEZs* 5: 41-44.

甕洪洪，2009，〈深圳行政三分模式解析〉，《中國法律》，4：19-21。Weng, Hong-hong. 2009. “Shenzhen xingzhengsanfen moshi jiexi” [Analysis of Administrative Trichotomous Model in Shenzhen]. *China Law* 4: 19-21.

Aufrecht, Steven E., and Siu Bun Li. 1995. “Reform with Chinese Characteristics: The Context of Chinese Civil Service Reform.” *Public Administrative Review* 55（2）: 175-182.

Bennett, Colin J., and Michael Howlett. 1992. “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change.” *Policy Sciences* 25（3）: 275-294.

Burns, John P. 1989. “Chinese Civil Service Reform: The 13th Party Congress Proposals.” *China Quarterly* 120: 739-770.

Burns, John P. 2001. "The Civil Service System of China: The Impact of the Environment." In *Civil Service Systems in Asia*, eds. John. P. Burns and Bidhya. Bowornwathana. Cheltenham: Edward Elgar.

Chan, Hon S., and King W. Chow. 2007. "Public Management Policy and Practice in Western China: Metapolicy, Tacit Knowledge, and Implications for Management Innovation Transfer." *The American Review of Public Administration* 37（4）: 478-498.

Chan, Hon S. and Edward Suizhou Li. 2007. "Civil Service Law in the People's Republic of China: A Return to Cadre Personnel Management." *Public Administration Review* 67（3）: 383-398.

Cheung, Anthony B. L. 1997. "Understanding Public-sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas." *International Review of Administrative Sciences* 63（4）: 435-457.

Chow, King W. 1991. "Reform of the Chinese Cadre System: Pitfalls, Issues and Implications of the Proposed Civil Service System." *International Review of Administrative Sciences* 57: 25-44.

Christensen, Tom, Lisheng Dong and Martin Painter. 2008. "Administrative Reform in China's Central Government: How Much 'Learning from the West'?" *International Review of Administrative Sciences* 74（3）: 351-371.

Christensen, Tom, Lisheng Dong, Martin Painter, and Richard M. Walker. 2012. "Imitating the West? Evidence on Administrative Reform from the Upper Echelons of Chinese Provincial Government." *Public Administration Review* 72（6）: 798-806.

Common, Richard. 2001. *Public Management and Policy Transfer in Southeast Asia*. Aldershot: Ashgate.

Common, Richard. 2013. "When Policy Diffusion Does Not Lead to Policy Transfer: Explaining Resistance to International Learning in Public Management Reform." In *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*, eds. Peter Carroll, and Richard Common. London: Routledge.

Cooke, Fang Lee. 2003. "Seven Reforms in Five Decades: Civil Service Reform and its Human Resource Implications in China." *Journal of the Asia Pacific Economy* 8（3）: 380-404.

Dolowitz, David P., and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance* 13（1）: 5-24

Dong, Lisheng, Tom Christensen, and Martin Painter. 2010. "A Case Study of China's Administrative Reform the Importation of the Super-Department." *The American Review of Public Administration* 40（2）: 170-188.

Dong, Xuebing, and Jinchuan Shi. 2010. "The Reconstruction of Local Power: Wenling City's 'Democratic Talk in All Sincerity'." In *The Search for Deliberative Democracy in China*, eds. Ethan J. Leib, and Baogang He. New York: Palgrave Macmillan.

Drewry, Gavin, and Che-Po Chan. 2001. "Civil Service Reform in the People's Republic of China: Another Mirage of the New Global Paradigm of Public Administration?" *International Review of Administrative Sciences* 67（3）: 461-478.

Edin, Maria. 2003. "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective." *China Quarterly* 173: 35-52.

Etheredge, Lloyd S. 1981. "Government Learning: An Overview." In *The Handbook of Political Behavior（Vol. 2）*, ed. Samuel. L. Long. New York: Plenum Press.

Evans, Mark, and Jonathan Davies. 1999. "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective." *Public Administration* 77（2）: 361-385

Evans, Mark. 2011. "Towards Public Service-oriented Governance? Administrative Reform with 'Chinese Characteristics'." In *International Handbook on Civil Service Systems*, ed. Andrew Massey. Cheltenham: Edward Elgar.

Fishkin, James S., Baogang He, and Alice Siu. 2010. "Public Consultation through Deliberation in China: The First Chinese Deliberative Poll." In *The Search for Deliberative Democracy in China*, eds. Ethan J. Leib, and Baogang He. New York: Palgrave Macmillan.

Foster, Kenneth W. 2006. "Improving Municipal Governance in China: Yantai's Pathbreaking Experiment in Administrative Reform." *Modern China* 32（2）: 221-250.

Freeman, Richard. 2006. "Learning in Public Policy." In *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Moran et al.. New York: Oxford University Press.

Freeman, Richard. 2007. "Epistemological Bricolage: How Practitioners Make Sense of Learning." *Administration & Society* 39（4）: 476-496.

Gao, Jie. 2010. "Hitting the Target but Missing the Point: The Rise of Non-Mission-Based Targets in Performance Measurement of Chinese Local Government." *Administration & Society* 42（1S）: 56S-76S.

Goodnow, Frank. J. 1886. "The Executive and the Courts." *Political Science Quarterly* 1（4）: 533-559.

Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25（3）: 275-296.

He, Baogang. 2010. "Participatory and Deliberative Institutions in China." In *The Search for Deliberative Democracy in China*, eds. Ethan. J. Leib, and Baogang He. New York: Palgrave Macmillan.

He, Baogang. 2011. "Civic Engagement Through Participatory Budgeting in China: Three Different Logics at Work." *Public administration and development* 31（2）: 122-133.

Heclo, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

Johnson, Björn, and Bo Hagström. 2005. "The Translation Perspective as an Alternative to

the Policy Diffusion Paradigm: The Case of the Swedish Methadone Maintenance Treatment." *Journal of Social Policy* 34（3）: 365-388.

Lan, Zhiyong. 2001. "Understanding China's Administrative Reform." *Public Administration Quarterly* 24（4）: 437-468.

Lam, Tao-Chiu, and Hon S. Chan. 1995. "China's New Civil Service. What the Emperor is Wearing and Why." *Public Administration Review* 56（5）: 479-484.

Lendvai, Noémi, and Paul Stubbs. 2007. "Policies as Translation: Situating Transnational Social Policies." In *Policy Reconsidered: Meanings, Politics and Practices*, eds. Susan. M. Hodgson, and Zoë. Irving. Bristol: The Policy Press.

Li, Fang. 1993. "Recent Administrative Reform in China." In *Public Administration in China*, eds. Miriam. K. Mills, and Stuart. S. Nagel. Westport: Greenwood Press.

Ma, Jun, and Zhibin Zhang. 2009. "Remaking the Chinese Administrative State since 1978: The Double-Movement Perspective." *The Korean Journal of Policy Studies* 23（2）: 225-252.

Mah, Ddaphne Ngar-yin, and Peter R. Hills. 2014. "Policy Learning and Central-local relations: A Case Study of the Pricing Policies for Wind Energy in China（from 1994 to 2009）." *Environmental Policy and Governance* 24（3）: 216-232.

March, James G., and Johan. P Olsen. 1979. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

Ngok, Kinglun, and Guobin Zhu. 2007. "Marketization, Globalization and Administrative Reform in China: A Zigzag Road to a Promising Future." *International Review of Administrative Sciences* 73（2）: 217-233.

Painter, Martin. 2012. "Hong Kong." In *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, eds. Koen Verhoest et al.. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Park, Chisung, Mark Wilding, and Changho Chung. 2014. "The Importance of Feedback: Policy Transfer, Translation and the Role of Communication." *Policy Studies* 35（4）: 397-412.

Pollitt, Christopher. 2001. "Convergence: The Useful Myth?" *Public Administration* 79（4）: 933-947.

Rose, Richard. 1991. "What is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy* 11（1）: 3-30.

Schick, Allen. 2002. "Agencies in Search of Principles." In *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, ed. OECD. Paris: OECD.

Shi, Shih-Jiunn. 2012. "Social Policy Learning and Diffusion in China: The Rise of Welfare Regions?" *Policies and Politics* 40（3）: 367-385.

So, Bennis Wai Yip. 2014. "Civic Engagement in the Performance Evaluation of the Public Sector in China: Building horizontal accountability to enhance vertical accountability." *Public Management Review* 16（3）: 341-357.

Stone, Diane. 1999. “learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines.” *Politics* 19（1）: 51-59.

Stone, Diane. 2012. “Transfer and Translation of Policy.” *Policy Studies* 33（6）: 483-499.

Straussman, Jeffrey D., and Mengzhong Zhang. 2001. “Chinese Administrative Reforms in International Perspective.” *International Journal of Public Sector Management* 14（5）: 411-422.

Talbot, Colin. 2004. “The Agency Idea: Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue.” In *Unbundled Government*, eds. Christopher Pollitt, and Colin Talbot. London: Routledge.

Toens, Kartrin, and Claudia Landwehr. 2009. “The Uncertain Potential of Policy Learning: A Comparative Assessment of Three Varieties.” *Policy Studies* 30（3）: 347-363.

Tsao, King K., and John Abbott Worthley. 1995. “Chinese Public Administration: Change with Continuity during Political and Economic Development.” *Public Administration Review* 55（2）: 169-174.

Van Thiel, Sandra. 2012. “Comparing Agencies across Countries.” In *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, eds. Koen Verhoest et al.. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Vogel, Ezra F. 1974. “Political Bureaucracy: Communist China.” In *Communist Systems in Comparative Perspective*, eds. Lenard J. Cohen and Jane P. Shapiro. New York: Anchor Press.

Whiting, Susan H. 2004. “The Cadre Evaluation System at the Grass Roots: The Paradox of Party Rule.” In *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, eds. Barry J. Naughton, and Dali L. Yang. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, Woodrow. 1887. “The Study of Administration.” *Political Science Quarterly* 2（2）: 197-222.

Wolman, Harold. 1992. “Understanding cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 5（1）: 27-45.

Worthley, John A. 1984. “Public Administration in the People’s Republic of China: An Overview of Values and Practices.” *Public Administration Review* 44（6）: 518-523.

Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.

Yang, Kaifeng. 2007. “China’s 1998 Administrative Reform and New Public Management: Applying a Comparative Framework.” *International Journal of Public Administration* 30（12）: 1371-1392.

Zhang, Mengzhong. 2007. “Administrative Reforms in China: Globalization or Localization?”

In *Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration*, eds. Ali Farazmand, and Jack Pinkowski. Boca Raton FL: CRC/ Taylor & Francis.

Zhang, Mengzhong. 2009. "Crossing the River by Touching Stones: A Comparative Study of Administrative Reforms in China and the United States." *Public Administration Review* 69: 582-587.

Zhang, Mengzhong, and Jeffrey D. Straussman. 2003. "Chinese Administrative Reforms with British, American and Japanese Characteristics?" *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal* 12（2）: 143-179.

Zhu, Xufeng. 2014. "Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China." *Public Management Review* 16（1）: 117-139.