

# 內戰：行政政治中的異議管理

## *Internal Warfare: the Management of Dissent in Executive Politics*

陳敦源\*

---

書名：The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government

作者：O'Leary, Rosemary

出版年：2006

出版社：CQ Press (Washington, D.C.)

頁數：124 頁

---

「本書的核心論點在於，絕大多數『游擊隊政府』的個案，是官僚與民主間無可避免緊張關係的某種形式的表現，這種緊張關係永遠不會消失，因此，這現象產生了嚴肅的倫理問題、政府管理上的挑戰、以及諸多難以面對的現實狀況。」

- Rosemary O'Leary (2006: 3)<sup>1</sup>

---

\* 政治大學公共行政學系副教授，美國羅徹斯特大學（University of Rochester）政治學博士，著有《民主與官僚：新制度論的觀點》一書，電子信箱：donc@nccu.edu.tw。

<sup>1</sup> 原文如下：“The central thesis of this book is that the majority of guerilla government cases are the manifestation of inevitable tensions between bureaucracy and democracy that will never go away. These tensions yield immense ethical and management challenges, as well as several harsh realities.”

## 一、前言

個人與這本書的第一次接觸是十分偶然的。二〇〇六年四月份到香港參加一場由香港城市大學公共與社會行政學系所舉辦的國際學術研討會，主辦單位接機的時候，有另一位美國學者要一同回旅館，當時我先抵達香港機場，約十五分鐘之後，來了一對美國夫婦以及他們的孩子，我一直以為那位男士是參加研討會的教授，一路上聊起來才知道他是 Syracuse University 政治系的教授，心中一直嘀咕兩件事，一是 Syracuse 有全美排名第一的公共行政學系，香港城市大學請來一位政治系的老師要作什麼？另外，老美可真重視家庭生活，參加國際研討會帶家人來一起參與，下次我也要如法炮製。第二天早上在會議的進程中，我才發現昨天晚上那對美國夫婦的太太，才是參加研討會的主角，基於對自己大男人眼光的愧疚，我對這位女教授的研究與著作產生探索的興趣。

Rosemary O'Leary 教授是本書的作者，目前任教於 Syracuse University 的公共行政學系，她同時也是政治系與法律系的合聘教授。O'Leary 教授於一九八一在 University of Kansas 拿到法學博士學位 (J. D.)，一九八八年再從 Syracuse 取得公共行政博士學位，她的論文是討論美國司法判決對環保單位政策的影響，<sup>2</sup> 畢業後曾經在 Indiana University 的公共事務與環境政策學院任教一段時間，後來才轉到 Syracuse 著名的 Maxwell School 擔任教職。她專精的領域是在公法、公共政策、以及公共管理，短短十年不到的研究生涯，已經在公共行政與環境政策相關的重要期刊上，發表了八十餘篇論文，以及六本專書；她近年她努力鑽研公共行政中衝突調解 (conflict resolution) 的相關議題，目前也是 Syracuse University 的 Maxwell School 中一個名為「衝突分析與調解中心 (Program on the Analysis and Resolution of Conflict; PARC)」的主任，致力於協力治理 (collaborative governance) 當中衝突調解問題的顧問、訓練與研究的工作。

---

<sup>2</sup> 博士論文的題目是：“The Impact of Federal Court Decisions on the Policies and Administration of the United State Environmental Protection Agency.”

## 二、行政部門的內戰

O'Leary 教授諸多的著作中，這本名為《異議的倫理：游擊隊政府管理》（*The Ethics of Dissent: Managing Guerrilla Government*）的書，很快就捉住了我的注意力，究其原因有三，其一，本書書名中以「游擊隊」（guerrilla）來形容遂行異議的行政人員，具有學術行銷的奇襲效果；其二，近年來自己對政治與行政關係的理論思維，除了從 Levine、Peters 與 Thompson 所提出之「回應性」、「專業責任」、「聽命令」（Responsiveness, Responsibility, and Accountability, 1990）三個原則間的衝突與聯結出發之外，苦無其他新的論述形式；其三，歷經二〇〇〇年政黨輪替的台灣，政治與行政關係從政務與事務人員關係的角度出發，產生了發掘實務對策的急迫性，行政部門運作上新知的灌注，是許多實務工作者所引領企盼的。O'Leary 教授的這本論著，給了我們學界深耕台灣民主行政議題一個新的方向。

「游擊隊政府」（guerrilla government）到底是什麼意思？依照 O'Leary 教授自己的定義，游擊隊政府是一種「提出異議的形式，通常是由那些對組織、方案、甚至個人不滿的下屬，向社會提出異議來展現，然而，為了策略的原因，這些人通常會選擇公開發表以外的方式來表達自己的意見」（p. xi），簡單來說，游擊隊是一種比喻，描繪那些違反上級命令的下屬，以非公開的形式，表達自己的意見；如果從 Levine、Peters 與 Thompson 的三種關涉行政與政治關係的原則來理解，異議者的行動，明顯違反「聽命令」（accountability）的原則，其動機有可能十分崇高，為了「回應」廣大的民意、揭發弊端、或是堅持自己的「專業責任」，但是，也有可能是基於自私的理由，比方說不滿大老闆沒給自己升官、單位內部及外部的派系鬥爭、甚至是滿足自己英雄慾望等。

一般而言，這種攻擊行動有些十分戲劇化，像是水門案件中扮演「深喉嚨」的 W. Mark Felt，他是當時 FBI 的二老闆，以匿名「弊端揭發人」（whistle-blower）的角色，與兩位華盛頓郵報的記者 Bob Woodward 與 Carl Bernstein 合作，改變了美國人對總統這個位置的看法；但是，大部份的游擊隊攻擊，都是深藏在單位的每天運作當中，運作的方法千變萬化，有些是對上級所犯的錯誤保持靜默，執意讓上級出糗，另一些則是拖延自己認為不妥的政策或是方案，讓它無疾而終，更有些是將相關訊息洩露給新聞媒體、立法委員、或是政策倡議團體，讓事件曝光，接受大眾檢驗。總括而言，不論是發動攻擊的動機，還是發動的形式，游擊隊政府都是一

個非常多元的現象。

爲了展現本書結合理論與實務的強度，O'Leary 教授在書的一開頭，就以第一人稱的方式，討論自己親身經歷的一個案例。那是發生在州政府環保單位的一個事件，一位名 Eric Jacobson 的下屬，認爲單位對於水污染管制應該有更嚴格的標準，但是單位並未接受他的意見，他就背著長官將資料流給新聞界，並且與環保團體以及單位外的政治人物接觸，單位內有人將這位下屬在外面聚會場合，公開批評單位的影像錄下來，大老闆看了十分生氣，嚷著要「炒那個渾蛋魷魚！（Fire the bastard!）」，最後找 O'Leary 來討論開除這游擊隊的事宜，但是 O'Leary 卻告訴大老闆說，這人是單位中最有創意的人，應該要留下他好好用他，她的大老闆對這樣的言論吃驚地說不出話來，當然，後來的發展是連 O'Leary 教授都被大老闆列爲拒絕往來戶，套句在地的術語，她也跟著「黑」了，最後大老闆雖然沒有開除那游擊隊員，但是 O'Leary 教授最後選擇離開那已經將她疏離的單位。

這樣的故事對實務工作者來說，雖然有些心驚，卻能精確地描繪出行政部門運作的關鍵真像，尤其公共事務往往涉及多元價值間的衝突，下屬與長官意見不合的事是非常普遍的，問題是這種不合的本質、以及發展的形式，卻會對單位處理政策問題的能力產生巨大的衝擊。比方說，單位的主管太強勢，壓制不同意見的結果，可能造成單位解決問題能力的萎縮，原因在於此種領導風格會造成單位人才的反淘汰<sup>3</sup>，留下的都是與主管同樣思維的人，「團體盲思」（group think; Janis, 1972）是不可避免的結果，在這樣的組織文化之下，游擊隊員的出現是無法避免的。然而，O'Leary 教授也提醒讀者，將游擊隊政府產生的原因單單歸究給領導者，有簡化問題的嫌疑，因爲，發動游擊隊攻擊的理由不只一端，Weimer 與 Vining（1999）眼中自我定位是「政策倡議者」（policy advocates）的政策分析師，最可能以自我期許的理由而加入政府游擊隊，不論單位主管的領導風格爲何；但是，對於來來去去的政治任命人員，處理游擊隊現象的確也是領導者責無旁貸的任務，應該從了解公部門組織運作的真實面貌開始，從本質上加以化解，如此才有可能談組織績效的問

---

<sup>3</sup> 民主行政理論中一個經典的論辯，就是討論政治任命人員進入政府之後，應該選擇「忠誠」的還是「有能力」的下屬，如果這兩者是衝突的時刻。Hecl（1975）認爲政治任命人員應該選擇有「中立能力」（neutral competence）的屬下，而 Moe（1993）則認爲選擇忠誠的屬下才是政治任命人員推動競選承諾的不二法門；後者的選擇，對於政治任命人員來說，或許具有規避游擊隊環伺的目的，但是，這種「機要親信」爲尙的環境中，也可能是最容易滋生游擊隊的環境。

題。

### 三、政府績效的人性密碼

大約三十年前，政治學者 Hugh Heclo 出版了一本影響深遠的書《陌生人的政府：華盛頓的行政政治學》（*A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*），書中描繪美國民主在間歇性選舉的華麗外表下，華盛頓首府行政部門三百六十五天運作的真實面貌。藉由這位具備實務經驗學者的妙筆，外界終於有機會一窺民主政治的環境中，行政運作的核心內涵原來是來來去去的政治任命人員，與尼克森總統口中「在華盛頓深掘戰壕」的官僚之間，<sup>4</sup> 一場永無休止但卻沒有煙硝味的超現實戰爭。O'Leary 教授的這本新書，從二十四個案例當中，將這場戰爭描繪得更具戲劇張力。

在過去，政治學者將眼光聚焦在政黨與選舉，公共行政學者將目光放在行政革新，這一塊行政與政治接壤的重要領域，始終是一個學術的三不管地帶，但是，對於這個介面的理解，才能夠真正打開民主治理的關鍵黑箱，也才能了解政府績效的密碼中，屬於人性的失落環節，這也是 O'Leary 這本書最重要的貢獻所在。試舉 Heclo 書中一個形容官僚體系抗拒政治任命人員的「是的，老闆」（Yes, boss）策略，再配上 O'Leary 游擊隊政府的概念，我們就可以看見其中有趣的地方。

在一個混合了政治任命人員與常任文官的行政體系當中，文官的權力事實上並非來自於拒絕履行上級交辦的事，而是在於以「絕對消極的順服」（absolutely passive compliance）來面對上級的命令，也就是所謂「是的，老闆」策略。一位經年目睹這現象的官員曾這樣說：「如果某位政治任命人員要買安全帽，官員會讓他得到，如果他又要新的冷氣，官員也會讓他得到，但是卻不會主動告知這個新冷氣會讓天花板塌陷，這位政治任命人員將會發現，某天到辦公室時天花板已經塌陷一半，當民眾開始抱怨的時刻，下屬會拿出長官親手簽核的採購文件，顯示這是他下的命令，這事要由他負責」。

與伏擊式的負面行動比較起來，高階文官真正的權力是來自於冷眼

---

<sup>4</sup> Nixon 總統曾說：「（華盛頓官僚）是願意為保衛現況而深挖戰壕的舊勢力“(Bureaucracy is) dug-in establishmentarians fighting for the status quo.”」。

旁觀的不行動；與「立法否決」（行政部門持續運作直到立法部門否決）的概念比較起來，官僚否決是政府最恆常存在的狀態，更明白地說，政治上司想作的事，如果沒有文官的配合，將會一事無成，這是一種權力，一種不用做什麼事，等待渾然不知自己有問題的上級來求索解決方案的龐大權力。一位曾經身居高位的文官曾經如此比較他的前後任政治上司：「在前任的上司領導下，我們工作十分努力，但是這位仁兄只是來這裡仰望下一個晉升機會的，不是來作事的...我們不會和他當面衝突，但是只將工作做到及格邊緣就好了，我們幹嘛要將他捧成明日之星，你不會為他注意問題，也不會主動提供相關資訊，再也沒有人像過去老板時代那般早出晚歸了。

由於初到華盛頓的政治任命人員需要大量的文官協助，高級文官通常不用作什麼有害的行動，只要不主動提供自己的服務，就可以得到他們想要的，「這樣的不行動所展現的權力」一位副首長如此說：「才是華盛頓權力運作的終極真理」。

從前述的精彩論述中，我們可以看見 O'Leary 教授將這本游擊隊政府的著作的理論基礎，放在官僚政治、組織與管理、以及行政倫理等三個面向上的必要性。官僚政治是關懷官僚與民主之間矛盾的研究領域，官僚必須聽命於民主決策的指揮，是官僚體系民主正當性的源頭，但是，民主的割裂與衝突，又讓官僚體系需要扮演民主體系運作的穩定力量，如果前者壓過後者，民主政治會在不斷的動蕩當中自我毀滅，但是，如果是後者主導一切，民主只不過是一個空虛的謊言而已；因此，將來來去去的民選政治人物與政治任命人員放在常任文官系統上司的位置，一方面提供缺乏專業的民選人員決策位階，讓專業在形式上不會壓過民主，但另一方面，這樣的設計也讓專業在受限的條件下，發揮其協助民主治理的功能，不致淪為專業獨裁，這種複雜的設計，最終還是給予坐在政務與事務位置上的人員，最足夠的裁量權來相互制衡與合作；從實務上來說，這樣的關係當然是組織管理與行政倫理可以發揮的場域，但是，對照本土政府管理與行政倫理的論述中，常是威權價值壓過民主參與的景況，要我國政府各階層領導人以平常心面對游擊隊政府的現象，可能還需要一些時間，或許，大多數心存父權心態的主管，可能會將本書視為清勳組織內游擊隊的手冊來看待，但是，這位主管可能失去一個好機會成為一位真正的領導者，更重要的，「是的，老闆」這種表面上看起來必恭必敬的順服，從 O'Leary 教授的眼光來看，骨子裡是標準的游擊戰術，讓上司在官僚叢林當中失去方向，直到

灰頭土臉下台為止，更戲劇性的是，他下台的時候，可能還不知道問題出在那裡！

## 四、異議管理的價值

O’Leary 教授提醒我們，行政部門內部的衝突絕對不應被視為一場關乎輸贏的競賽，不論其原因是個人風格、面子、還是權力的競逐，衝突是組織運作的一種功能性的過程，彰顯組織中共同待解決問題的一種途徑（p. 97），這樣的問題越早解決，對於組織整體運作的傷害是越少的，當然，O’Leary 教授最後還是回到公共管理者的角度，題出並試圖回答下面的管理問題：

站在游擊隊政府可能產生的負面影響上，是否有具體的管理作為，一方面善用游擊隊背後的創意，為組織所用；但是另一方面卻能夠駕御之，不至於讓游擊隊的黑暗面掌控一切？

基本上，本書的基調與民主理論重視異議價值的論述是相同的（Sunstein, 2005），然而，民主行政的理論畢竟不是單純深化民主價值的理論，組織運作所帶來的效率也是重要的價值之一，因此，游擊隊政府問題的處理，就是 Waldo 眼中標準的「如何調合人們對民主的渴望以及對權威的需求」的理論與實務問題，<sup>5</sup> 也是六十五年前，由 Finer 與 Friedrich 之間，對於官僚體系他律與自律爭議之當代極端的表現形式（Finer, 1941; Friedrich, 1940），從主管的角度來看，這些理論上的爭論，唯有花時間從實務當中才可能獲得管理巧門，但是，O’Leary 教授綜合個案與訪談的意見，提出下面六個管理游擊隊政府的大方向（pp. 109-117），對新任的主管來說，這些論述的確可以省去不少自我摸索的時間，它們包括：

- 第一，創造一個能夠誠實對話的組織文化，在這個文化中，挑戰組織的基本假設與作為是被允許的；
- 第二，傾聽；
- 第三，瞭解正式與非正式組織；
- 第四，將人與問題分開；

---

<sup>5</sup> 請參 Waldo（1952），原文如下：“The central problem of democratic administrative theory, as of all democratic political theory, is how to reconcile the desire for democracy with the demands of authority.”

第五，為異議份子創造多元發聲管道；

第六，為異議劃下清楚的界線，讓大家知道什麼時刻應該停止。

這些建議看起來平凡無奇，但卻是創造服務外部顧客績效之內部組織文化的建構原則，畢竟，人不是聽命令的機器，是有自主慾望的生物，尊重異議可能會帶來更高的組織運作成本，然而，它所能創造的價值，如平等多元、創意改變、或是團隊合作，都是公共組織面對大環境日益多元的價值文化，以及政策領域逐漸跨域的景況，所應該具備的特質，因此，從異議管理開始，公共組織可以同時進行文化轉型，以因應外在環境日益複雜的大趨勢。

## 五、結語

這本書必定會成為我博碩課程「公共行政與民主政治」的研讀作品，另外，碩士在職專班的教學中，本書的個案也將是「政務與事務關係」議題，必讀的小組討論材料，不論從理論思考或是個案教學的角度，本書對公共行政學門的課堂，將會帶來具大貢獻；當然，本書在國內的使用，必須注意學生語言與文化上的限制，教師最好是將其中意屬的個案翻成中文，再配合相關的本土議題，學習效果才能確實展現。

若就學術的角度檢視這本書，起碼對我個人而言，依循 O'Leary 教授在本書的角度切入官僚與民主的問題，有效地統合了自己過去幾年所閱讀的文獻，Waldo 民主與官僚最適調合的概念，一直缺乏分析性的內涵，雖然過去讀過如 Hirschman (1970) 以及 Brehm 與 Gates (1997) 等官僚行為選擇的論著，但是一直缺乏明確的應用場域，O'Leary 教授的書，不但提供了研究政務與事務關係的一個新方向，也能夠從經驗層次，有深度地回應諸多關於官僚與民主的議題；然而，本書在方法上，並沒有明確地交代研究方法使用的意義、步驟與過程，也就是說，別人無法在方法上，以 O'Leary 教授的論著為基礎，加以複製與創新，以實務導向的論述可能是本書的優勢所在，但也可能成為本書在學術上最大的限制，當然，作為一本引領潮流的書，質化分析可能是首選的方法，但是如果 O'Leary 教授能在方法論上多一些自我解釋的工夫，本書對官僚政治研究的貢獻將會更大。

最後，個人閱讀這本書以前，一直認定自己應該作官僚體系最理智的觀察者，然而，從本書許多驚心動魄的案例中，我奇怪地產生了投入戰場的衝動，那種為了公共利益，以及自己專業理想而奮鬥的身影，進出在道德與政治邊陲地帶，游走於

權力與真理的灰色空間，再次提醒了我投入公共事務的原始熱情為何；以往的認知中一直以爲，台面上呼風喚雨的政治人物是影響社會脈動的中樞，O’Leary 的書提醒了我，許多默默在爲公共利益打拼的文官，有時寧願肩負打游擊戰的壓力，也要爭取以專業意見爲人民服務的機會，在現狀的框架中，我們需要給自己一點叛逆、創新、與改變的空間，就是值得尊敬的無名英雄，或許，這才是公共事務管理真正值得投注一生的價值所在。

## 參考書目

- Brehm, J. & Gates, S. (1997). *Working, shirking, and sabotage*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. Reprinted in Peter Woll (Ed.), (1966) *Public Administration and Policy* (pp. 247-275). New York: Harper Torch Books.
- Friedrich, C. J. (1940). The nature of administrative responsibility. Reprinted in Peter Woll, (Ed.), (1966) *Public Administration and Policy* (pp. 221-246). New York: Harper Torch Books.
- Hecko, H. (1975). OMB and the Presidency: The Problem of Neutral Competence. *Public Interest*, 38 (Winter): 80-89.
- Hecko, H. (1977). *A government of strangers: Executive politics in Washington*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firm, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Janis, I. (1972). *Victims of groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.
- Levine, C. H., Peters, B. G., & Thompson, F. J. (1990). *Public administration: challenges, choice, consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Moe, T. (1993). Presidents, institutions and theory. In G. C. Edwards III, J. H. Kessel, and B. A. Rockman (Ed.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- Sunstein, C. (2005). *Why societies need dissent*. Harvard University Press.
- Weimer, D. L. & Vining, A. R. (1999). *Policy analysis: Concepts and practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

