

# 兩岸行政發展經驗交流之困境： 典範不可共量性之分析（下）

(Incommensurability of Paradigms)

江明修

## 肆、中共行政發展經驗檢討

前中國人民大學行政管理學研究所所長黃達強及劉怡昌等人（一九八八：三九七）指出：中共行政革新「全部過程都要緊緊圍繞追求效率：這個總目標」。他們以為行政革新應包括下列八項內容（一九八八：三九八）：

1. 調整政府職能結構。
2. 轉變行政方式。
3. 改革政府機構。
4. 重劃管理權限。
5. 簡化行政程序。
6. 更新辦公手段。
7. 建立公務人員制度。
8. 健全行政法規。

他深信這八項作法可以實現「提高政府行政效率」的目標。

從歷史發展過程來看，中共行政革新大體可分為下述四個時期（黃達強與劉怡昌編，一九八八：三九九—四〇一）：

(一) 開始經建時期（一九四九—一九五六年）：進行大規模的機構調整與改革，加強中央集權，使國務院從三十五個單位增為八十一個單位。

(二) 全面經建時期（一九五七—一九六六年）：由於前期的中央集權影響，造成過分集權、部門林立與機構臃腫等弊病，以致不能因應經濟發展的需求，中共乃提出「黨政機構大精簡」政策，一方面精簡國務院及其對口機構，一方面將部份工業、商業與財政的行政管理權下放地方。但又因「大躍進」的影響，權力又開始

上收，至六十年代初期，國務院不僅沒有精簡成，反從五十年代末期的六十個單位開回七十九個單位。

(三)文化大革命時期(一九六六—一九七六年)：文革開始後，中共國家機關普遍受到衝擊，政考工作大半陷於停頓的事業單位也下放給地方。使得國務院只設三十三個部門，而且只直接管到十九個部門。

(四)現代化建設時期(一八七六—現在)：文革以後，爲了配合四個現代化的需求，到80年代初，中共國務院已急遽擴增到歷史最高峰——共有一百個單位。結果造成所謂「機構臃腫、層次重疊、職責不清、工作扯皮、效率低下的現象十分嚴重，已到了令人難以忍受的地步」。使中共不得不在一九八二年提出大規模的機構精簡與改革措施，但由於政府管理職能沒有根本轉變，精簡不久後，機構又普遍膨脹起來。

基本上，中共行政新非常著重在政府組織結構的變革，以及行政效率的提升，較缺乏改革理念，目標與價值的反省，並且較忽視行政

組織結構可以以外的其他內部條件和外在環境的改造革新，因此，終究在黃達強劉怡昌等人(一九八八：四〇一)所歸納出來的后述三個「循環圈」中打轉，以致實際行政改革工作收效甚微：

(一)機構數量循環圈。基本模型爲：精簡—膨脹—再精簡—再膨脹。

(二)機構裁併循環圈。基本模型爲：合併—分翼—再合併—再分開。

(三)管理權力循環圈。基本模型爲：上收—下放—再上收—再下放。

接著擬就大陸行政革新二作或績檢討。從前兩說明中可知，中共歷來的行政改革措施均想解決機關濫墮龐大、官僚惡習與效率不彰等問題(朱新民，民八十年十二月：一四五—二八八)。然而，直到八十年代的今日，中共仍未能解決上述問題，比如鄧小平(一九八三年七月：二八七—二八八)即曾批評中共的官僚主義於下：

「高高在上，濫用權力，脫離群眾，好擺門面，好說空話，思想僵化，墨守陳規，機關臃腫

，人浮於事，辦事拖拉，不講效率，不負責任，不守信用，公文旅行，互相推諉，以至官氣十足，動輒訓人，打擊報復，壓制民主，欺上瞞下，專橫跋扈，徇私行賄，貪贓枉法。：都達到令人無法容忍的地步。」

中共在前不久剛結束的「十四大」黨代會上，公然承認改革已嚴重錯位，批評掌握改革權力的政府各職能部門，阻礙了改革的進行與深化，事實上，掌握既得利益的政府職能部門，很少能主動交出權力與利益，接受改革，依然是「下動上不動，就會越改越被動」，終將走入死胡同（沈爲容，民八十一年十一月九日）。

基本上，中共十四大最重要的議題之一，即爲行政體制與機構精簡的改革，基本構想將行政權力下放給企業，並撤銷控制企業的行政部門及人員，鄧小平即說：「精簡機構是一場革命」，又說：「這場革命不搞，不只是四個現代化沒有希望，甚至於要涉及亡黨亡國的問題，可能要亡黨亡國。」（王芳，一九九二年十月）雖然，從行政發展角度看來，中共之機構改革已開始拆散

「鳥籠經濟」的官僚籠子，但由於未涉及政治體制民主改革，終究還是可能落入換湯不換藥的改革老套中（嚴家其，一九九二年十一月十三日：三一—）。此點可從最近中共國家人事部部長趙東宛慨陳，中共行政管理體制和機構雖經大力改革，仍未能擺脫計劃體制格局，存在黨政機構臃腫、層次重疊與人員過多等問題，只好又祭出要「大力精兵簡政，提高工作效率」的陳年藥方（中國時報，民八十一年十月二十八日：十一版）。葉明德（一九九二年十一月：十一）指出，十四大之精簡機構只是局部、片面的行政改革而已，用以裝飾政治改革之門面。

中共中央編制委員會綜合組負責人顧家麒指出，此次「行政管理體制和機構改革」將是針對行政體制各個方面，與行政運作各個環節進行的全方位改革，並應進一步解放思想，吸收各國有益的行政管理經驗與方法（瞭望，一九九二年十一月九日：三一—四）。雖然提到了要解放思想，卻只限於行政管理的經驗與方法，不涉及政治體制與意識型態的解放。

而中共國家人事部副部長張志堅表示，此次中共「下定決心」進行機構改革，希望能借真正精簡機構和人員，「從而提高政府機關的工作效率」（瞭望，一九九二年十月十九日：六）。值得注意的是，李鵬指出，機構改革的根本目的是解放和發展生產力，促進經濟發展（瞭望，一九九二年十一月十六日：三），還是不脫行政發展是爲了一經濟成長（與「富國強兵」）的陳腔。也就是說，仍將繼續依循鄧小平指定的「政治保守、經濟開放」的改革基調起舞。（吳安家，一九九二年十一月十三日：二—十一）

牧文（一九九二年十二月十五日：二八—二九）與陳石（一九九二年八月十五日：二—二二）則發現改革使地方獲得更大自主權，也加強了獨立性，漸漸形成了一地方保護主義；而且樂觀地主張，一旦權力下放後就收不回来了，權力的下放是改革的核心，同時也是改革的保障，此種看法從中央與地方政治權力拔河角度看待行政改革，雖有新意，卻未能正確認知中共機構改

革之屬性，任不能祇觸其中夫政治權威；爲了賺錢，權力可暫時下放，可是爲了政權之確保，權力可隨時收起。因此吳遠（一九九二年九月十五日：二四—二五）批評，由於一二四六一路線仍未恢復一二三六一改革的重點，刻意迴避政治改革問題（趙建民，一九九二年十二月十三日：三），充其量只是該國的經濟建設改革與行政體制改革。于浩成（一九九二年九月十三日：二七）也不諱言地指出，此次改革仍舊政治改革加以配合，實施民主選舉制度，及不應抗拒西方民主政治。

陳子明（一九九二年三月十五日：七二）對中共近十年來的改革歷程加以整理，發現中共犯了幾項策略性的錯誤，尤其在政治體制改革方面的退步，使得改革先鋒變成游離於改革主流之外的看客，對以後所有的改革的具體部署，都產生了不良的影響。

綜合上述之檢討，我們可以得知，中共行政發展經驗並不能算得上是成功的經驗。

## 伍、兩岸行政發展之困境與遠景：從「效率行政」走向「民主行政」

前面分別評介了兩岸及西方重要行政發展學者的理論，也從行政革新實務的角度，就歷史過程分別說明與檢証兩岸行政發展的主要目標、重要作法與成效評估，試圖據以提出對有關兩岸行政發展共同困境「行政理性型模」及「效率行政」發展典範的析評；同時，也針對「效率行政」發展典範的侷加以探討，進以提出「民主行政」發展典範，以之作爲未來更全面（有效且公平）行政發展工作的遠景與理論依據。

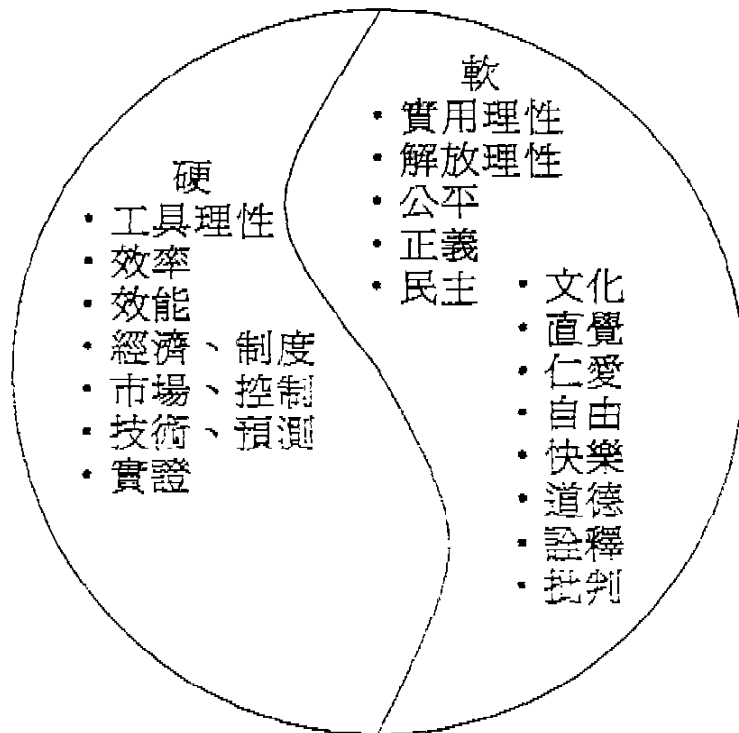
兩岸行政發展工作雖然均不遺餘力地推動，但是，似乎都共同走入了死胡同。往往不僅無法解決原有的行政問題，反而滋生新的行政弊端。此種行政革新工作的困境，常非因革新工作實際執行出了問題，而經常源於行政發展理論的偏失與不全。誠如上節提到，兩岸行政革新工作的共同點，在於都很強調行政效率的提升，與行政

組織內部結構管理技術與程序的改進，此種著重技術理性（technical rationality）與經濟效率的作法，常忽略效率之上還存有民主社會的基本價值與社會倫理觀念，如自由、正義、公平與道德等。

此種行政發展理論無力引導改革實務，且實際革新工作又太過偏向經濟、效率與效能達成與管理技術改進的現象，借行政學大師Robert Denhardt（一九八四：一五〇—一五二）的名言，可稱之爲合法性的危機（crisis of legitimacy）。事實上，理論無力反映與指導實際行動的合法性危機，主要源於主流行政理論——「理性型模」（rational model of administrative theory）及其背後「實証論典範」（Positivism Paradigm）的影響（Lincoln，一九八五；Lincoln E. Guba，一九八五）。「行政理性型模」的要角，如Max Weber和Herbert A. Simon，都相當同意公共組織的目標是以科學、技術、理性、控制與階層手段

，來有效地完成立法者所付託的行政責任。行政人員與行政機關只要服從上級所交付的命令，不必反省行政作為與社會價值和倫理規範的關聯；也就是說行政人員只要具有技術理性的效率觀，不需要思想的訓練與對外界社會環境變遷加以關注與反省，如此，往往使得行政行為與政策執行變得喪失彈性，或成為壓制民主的工具，有些行政人員成為冷血無情地效率機器人或執行「無倫理公共政策」的國家統治機器（吳瓊恩，七十六年七月，七十九年八月）。

Robert Denhardt (一九八四：一五二—一五八) 批評理性型模的三大問題與限制，謹條述如下：(1) 對人類理性持太過狹隘的觀點：將人類的心智思惟理性，只限於工具理性 (instrumental rationality) 和經濟市場心智狀態 (market mentality)，一味追求經濟成長與效率，而忽略人類理性之感性、情緒、直覺、仁慈、友愛、公平、自由、正義、快樂、道德與義務的另一面，請參見圖二：



圖二：人類理性的整體觀  
作者自繪

(2) 知識獲得的不完整了解；誤以為知識必須經由實証科學方法才算是知識，殊不知有許多知識是源於相互主觀性與意義的分享；而且，實証知識也很缺乏對道德、美學、歷史與文化的了解，更無力指引人類社會進步；(3) 理論與實務的不適當聯結：理性型模的理論只重視有效的預測與控制，對於實務工作者的相互主觀經驗的共享與解釋，顯得有極大的鴻溝，理論與實務之間不成為一體，相互支持。Michael M. Harmon 和 Richard T. Mayer (一九八六：一五六—一九六；二八二—三三六) 與 Harmon (一九八一：九二) 均有類似說明與批判。

「行政理性型模」應用於行政發展實務上，即形成了兩岸行政革新工作的共同盲點——「效率行政」(Efficient administration) 的迷思。綜合上述有關兩岸行政發展經驗與理論之檢視，「效率行政」發展典範有下列五重點(見表二)：

- (1) 核心價值；重視行政效率與效能的增進；
- (2) 政治關聯：行政手段應與政治目標截然劃分，在「行政中立」的口號下，行政工作只是單純的政

府內部的管理功能，不受政治體制屬性不同的影響；(3) 政策分工：在此種政治與行政分開(目標與手段分離)的構思指引下，行政發展工作只著重政策執行過程與工具的改進，對於政策規劃與政策目標的擬定和檢討，視之為分外之事；(4) 發展方向：因此行政發展工作偏重行政組織內部體制機構的改革與重組，而不管行政組織外部政治、經濟、社會與文化環境的本質改善；(5) 權力分布：「效率行政」強調為了達成某一目標(如經濟發展)，應賦予行政更多且更集中的權力，以更有效地完成使命。

了解上述兩岸行政發展理論與實務的共同局限——過時的「效率行政」模式后，另一較符合時代潮流、理論發展與實用功能的「民主行政」(Democratic Administration) 益發顯得重要，以及值得吾人加以深思與探究(Denhardt, 一九八四：一八六—一八七，張金鑑，民五十三年五月：四九〇—四九一；六九)。誠如許介麟(民七十九年四月：六九)指出，行政革新必須同時注意到「行政效率化」——行政機構與功能的調整，

以及「行政民主化」，迅速對民眾所期待的行政需求，提出因應對策。事實上，近三十年前張金鑑先生（民五十三年五月：四九〇）早已主張民主比效率重要。他曾批評W. F. Willoughby和L. D. White等早期行政學大師，爲了效率不惜犧牲民主的說法，容易造成有效率之獨裁政府之流弊，因此，效率絕非行政之中心，民主才是行政之重心，而在民主社會中，「民主本身就是效率的淵泉與基礎」。

「民主行政」發展典範並不反對「效率行政」發展典範之理念與作法，但充分地注意到過去兩岸行政發展實務經驗，往往由於發展理論視野過於狹隘，常困於「效率行政」典範的牢獄，以致不僅如前所述，行政發展之目標無法落實，甚而演至手段扭曲目標的「目標錯置」現象，或如Robert Merton指出的反功能（dysfunction）情形。

「民主行政」一詞源於三十年前，「新公共行政運動」（New Public Administration Movement）對「效率行政」的反動與反省（Masrini,

ed., 一九七二；Frederickson, 一九八〇）。以往受制於「目標與手段」（ends and means）、「價值與事實」（Value and fact）的二分思維影響下，政治與行政被嚴格地區分，前者主管民主、道德、價值與政策規劃和制定；後者則重視效率、集權、手段與政策執行。美國行政鼻祖Woodrow Wilson甚至主張爲「使民主政府能更有效率地造福人民，行政權力越集中越好，而不管行政權力太過集中與擴大後，可能根本地傷害了民主政治精神與價值（Harmon et al., 一九八六：二二三）。在此核心問題即：爲了政治民主，可否行政獨裁？

經過美國實務界的檢討發現，政治與行政實在不能也不可強加二分。因此，政治民主實無法與行政獨裁共存。漸漸地，越來越多的學者了解與主張行政不能自外於民主價值：參與（Participation）、平等（equality）和自由（freedom），如Dwight Waldo、Abraham Maslow、Douglas McGregor與Chris Argyris等人。他們也同時說明，「民主行政」不僅有助於提供更好、更有效率



，以及更有效能的決策，而且將有助於行政組織中成員（官僚）的心智健康。（Harmon, et. al., 一九八六：二二四—二二五；Waldo, 一九八六：四五五—四六九）

「民主行政」的鼓吹，當然首功在於Dwight Waldo，及其有關「後官僚社會」（Postbureaucratic Society）的建構。同時，Marry Parker Follett所提出的「動態行政」（dynamic administration）理論也有很強的「民主行政」成分。而David M. Levitan的下述看法更能貼切地描繪「民主行政」的基本看法：「民主國家的基石在於民主行政，並使民主哲學能滲入其行政機制中（administrative machinery）。」（Denhardt, 一九八四：六五—六六）。

因此，爲了使兩岸人民生活更得到保障，行政發展工作不能只侷限於很容易爲威權政治服務的「效率行政」範疇，而應進一步朝兼具效率與公平價值的「民主行政」推動（見表二）：(1) 在行政發展核心政策價值方面，不僅重視行政資源的有效利用，亦著重行政服務的公平配置、社會

正義的實現，與民主參與精神的落實；(2) 在政治與行政關聯方面，基於實務經驗與政治理論發展，政治與行政無法嚴格地加以區分（Radlin and Bowman, eds., 一九八四），無法以行政中立爲名，行集權獨裁之實，而能有助於政治民主的達成；亦唯有行政民主才能確保政治民主的持續；(3) 在政策階段分工方面，無法單獨將行政視爲政策執行工具，而不管政策規劃與制定過程之良窳；如果盲目地執行缺乏民主參與與公平考量的政策，最後，決策目標不僅往往無法達成，甚至由於規劃標的與執行能力差距過大，以致完全落空（Stone, 一九八八；林鍾沂，民八十年六月：一八〇—一八一）；(4) 在發展方向方面，「效率行政」發展典範極爲重視行政機構的改革與調整，以爲結構重組則功能將有所不同，而忽視了「民主行政」發展典範所強調的組織內外民主環境的改造更形重要；因爲，枝枝節節的行政體制局部改組的成效難以顯著，往往新設立的改革機構，最後不是變爲「無功效」的疊麻架屋，即成爲「反功能」的被改革機制；(5) 在權力分佈方面，爲

了政治（例如政治民主）或經濟（例如經濟自由）目的，而將權力完全集中於行政的作法，往往不僅其本目標無法達成且易使行政因權力過大而腐化，或成爲宰制人民的一具。一民主行政一所揭示的分權與參與，不僅可避免上述弊端，更能積極地經由合作與共識的達成過程，促成政策有效與公平地落實。

表二：「效率行政」與「民主行政」之比較

重點	發展典範	效率行政	民主行政
核心價值	效率／效能	公平／民主	
政治關係	行政中立	政治相關	
政策分工	政策執行工具	兼具政策規劃與執行功能	
發展方向	機構改革	環境改造	
權力分布	集權	分權	

以上綜述了兩岸行政發展的共同困境——「效率行政」發展典範，也試著提出改革的遠景——「民主行政」發展典範。如果兩岸行政發展經驗交流只侷限於「效率行政」範疇，那麼雙方在如何提昇用人、省

作者自繪

錢、成事與節料績效，改革官僚機構與作風，以及打擊貪污枉法等改革技術層次，應有不少可以相互學習觀摹之處，因為畢竟都受到強烈的中國文化傳統的「官場文化」的影響（王亞南，民七十六年七月；李鐵，一九八九年七月；楊聯陞，民七十二年三月）。但是，最後交流的經驗大都可能集中於「病象行政」（Bureaupathology, Caridem語）的認識與消除部份，對於如何積極為國興利和為民服務的「動態行政」（Pollett言），則由於雙方政治理念與政治體制不同，常常欠缺交集部份。下節擬借Thomas S. Kuhn（一九六二）的「典範」（Paradigm）概念，以及相關的「典範不可共量性」（Incommensurability of Paradigms）概念，來評析兩岸行政發展經驗交流的困難與可行之道。

## 陸、兩岸行政發展經驗之交流——典範不可共量性之分析

上節探討了兩岸行政發展之共同盲點——「效率行政」之窘境，也指出了未來可行走向——「民

主行政」的發揚。但是，同時也留下了一些亟待解決的難題，即兩岸行政發展經驗是否可以交流？如果可以，應如何交流？如不可以，為什麼？是文化差異？抑或是政治體制不同？還是社會異質？或經發展階段有異？是否還可以建立發展經驗交流管道？

面對兩岸民間往來與經濟活動日趨活躍，雖然雙方隔閡愈見縮減，但在影響與規範兩岸人民生活的行政工作方面，仍處處可見理念、價值、體制與作法的不同；因此，認知兩岸行政發展經驗之不同，並進一步探索交流之可行性，不僅具理論研究上的興趣，更在雙方交流實務的規劃上有其必要。本節擬先簡介有關「典範」與「典範不可共量性」之概念，並加上前節有關「效率行政」與「民主行政」的類型，試圖釐清兩岸行政發展經驗交流之相關議題、困難與可行之道。

一九六二年，科學史家Thomas S. Kuhn在其經典之作——科學革命的結構（The Structure of Scientific Revolution）首先引用「典範」概念

。「典範」主要有兩層意義，一則代表一特定學術社區成員所共享的信仰、價值與技術等；另一則指某一專業團體共具的解謎 (Puzzle-solving) 的範例 (exemplar)。我們也可以說「典範」是世界觀，以及某一學術社區共有的信念系統 (belief system)。(Kuhn, 一九六二；江明修，民八十一年三月：三一六)

「典範不可共量性」或可稱之為「典範不可共通性」，亦可稱之為「典範不可相互衡量性」。Kuhn以說明新舊典範之間擁有不同的字詞和語言結構 (方言或文法) 和世界觀，彼此無法翻譯，也就無從比較，因為找不到一個可共同比較和翻譯的共同標準，來說明那一種典範較好，較真或較有用 (Kuhn, 一九八二)。事實上，「典範不可共量」概念中，含有不同典範之間 (不管主流或次要典範) 應相互尊重，可彼此扼殺、攻擊和否定對方。而且如果以自己所信仰的典範去解釋相對典範時，我們所見的並非相對典範，仍為自己信持的世界觀。例如，如以愛因斯坦相對

論解釋牛頓力學，所見已不是牛頓典範，而是愛因斯坦典範了。(Jackson, 一九九一；Hassard, 一九九一)

我們可以借用Kuhn的「典範」概念，將臺灣的行政發展經驗類化為「臺灣行政發展典範」(簡稱「臺灣典範」)，將中共行政發展經驗抽象化為「中共行政發展典範」(簡稱「中共典範」)。

由前節已知，兩岸行政發展典範之共同困境為「效率行政」，雙方均在一行政理想型模一指引下，不管政治體制為民主或極權或威權，希望信有效率的行政管理功能，達成政治機制所交付的使命 (大都為經濟成長目標)，而且行政機構與政治體制儘量予以劃分 (臺灣稱為「行政中立」，中共稱為「黨政分開」、「政企分開」)。雖然「效率行政」無力使兩岸「行政發展」脫胎換骨或帶動外部政治、經濟、社會與文化現代化的「發展行政」，但就行政功能調整，行政方式轉變、行政機構改組、管理權限重劃、行政程序

簡化、辦公作業更新、行政法規健全，以及文官制度建立等方面行政執行技術的改進經驗而言，兩岸勢必有不少可以相互觀摹學習之處，尤其「臺灣典範」在多年戮力於「服務」、「效率」與「廉儉」的行政管理革新工作，不管在健全法規、簡化工作、有效運用人力和財力資源、建立管理資訊系統、事務管理、組織管理、組織更新、組織設計、行政程序、計劃、溝通、協調、領導、決策與管制考核等行政作為方面（傅肅良，民七十七年十月），均有極其可觀足資「中共典範」吸收之處，尤其雙方歷史文化、語言、文字大致相同，面臨西潮衝擊的歷程也類似，「臺灣典範」可幫助「中共典範」避免重蹈覆轍，比如臺灣在地方自治方面，由於中央與地方財政收支劃分不均，地方派系橫行，選風敗壞弊端等因素，導致地方建設困難（薄慶玖，民七十二年二月；一八九—一九五；許新枝，民七十七年十二月；八一—一三；許志雄等，民八十一年八月）；以及另外，官商勾結、行政政治化與行政黑箱作業等

，均使得民眾對政府的信心大幅滑落（或稱認同危機）。當然，「中共典範」並非無上述病象，甚至更為嚴重（如官倒、貪污腐化問題等），但由於「臺灣典範」在地方分權與權力分化方面走在前頭，尤其在「臺灣經驗」（政治威權而經濟自由）實踐的歷史過程，行政作為有那些正負功能，均值得為當前一切均以經濟發展重心的中共借鏡（事實上，「臺灣經驗」內涵與中共所謂的「新威權主義」內容極為相似）。

前述說明，如果兩岸行政發展經驗只侷限於政策執行與行政管理技術層次的交換，互相在同文同種與同一歷史傳統影響下，當有相互切磋吸收經驗之功；然而，如果行政發展經驗交流不受限於政策執行與行政程序階段，還要兼及雙方立國理念、政治體制、社會特質、文化差異與經濟目標等行政組織外整體的全面發展，「臺灣典範」與「中共典範」即面臨「典範不可共量性」的問題，兩岸「發展行政」的基本理念、意識型態、政治體制與人民生活方式，在當前均有不可忽

視的極大鴻溝（尤其行政絕不能自外於政治體制），因此，我們可以說兩岸雖然操持可共同溝通的北京官話，但實際上，雙方差異之大已可等同不同典範之間，彼此政治／行政「字詞」、「文法結構」與「世界觀」均呈顯極大的不同，甚至對立，以致不可互譯、對話，更遑論交流。「臺灣典範」正隨著臺灣社會的自由化、民主化與制度化，漸漸地從「威權行政」與「效率行政」走向「民主行政」與「公平行政」；而「中共典範」則依然停留在一「極權政治」／「威權行政」階段，只有在經濟發展的目標下，權力稍為下放（主要為沿海經濟特區），而行政體制的民主化仍未見一絲跡象（天安門屠殺粉碎了許多人對中共政權自然民主化的信心）。

因此，兩岸各具不同的（甚至獨立）的行政發展典範，彼此雖可交換意見與溝通感情，而且在不涉及「世界觀」和「共同信仰系統、解謎與範例」的行政管理技術部份仍可局部溝通，但在「臺灣典範」與「中共典範」層面，交流往往只

是雞對鴨講，無法達成共識。比如，臺灣常以「臺灣經驗」希望中共改變體制，中共則將「一國兩制」掛在口頭，強要臺灣淪為地方政府（浦翼祖編，一九九〇年二月：五二五、五四〇；王若望，一九九二年十二月十五日）。如此，言無真正交流、對話與達成共識的可行性。

因此，兩岸行政發展經驗的真實與全面交流，必須建築在雙方同屬於相同行政發展典範之下。面臨雙方行政發展典範的不同，就長期發展觀察，兩岸交流互動實際具有下列四種不同情況（見表三），茲於下分別說明之。

我們分別將「臺灣典範」與「中共典範」各劃分為「效率行政」與「民主行政」二型，交置成表則得下列四種不同情況：

(1) 情況 I：「臺灣典範」與「中共典範」實質上均著重「效率行政」，雙方在提昇行政績效與改進行政技術方面，有不少可以相互借鏡與交流之處，如整飭貪污作法。

(2) 情況 II：由於「中共典範」尚未達「民主行政

「階段，此一情況不成立。

(3) 情況 III：雖然「臺灣典範」已漸趨「民主行政」方向，但仍未發展成熟，即便已至「民主行政」階段，與中共之「效率行政」則分屬不同典範，具有不可共量、對譯、對話與交流性質。

(4) 情況 IV：此為假設未來「臺灣典範」與「中共典範」均已達到「民主行政」位階，雙方當然溝通、對話與交流無礙，共識也就容易獲致了。

表三：「臺灣典範」與「中共典範」

中共典範		臺灣典範
民主行政	效率行政	
II	I	效率行政
IV	III	民主行政

作者自繪

從上述四種情況分析，兩岸雙方能彼此經驗交流部份，仍為情況 I 有關「效率行政」共同部份，情況 II 與情況 III 目前仍未完全成型，而情況 IV 則為兩岸行政發展典範共同努力的方向；由於民主改革不能也不應走回頭路，兩岸行政發展經驗交流不可自我滿足（或退化），在情況 I 階段，仍應積極走向情況 IV。就目前觀察而言，「臺灣典範」已有朝情況 III 與情況 IV 走的現象，而「中共典範」仍然停步於情況 I，更遑論情況 II 與情況 IV。在此種情境下，兩岸行政發展經驗的交流由於中共的落後，實在無法提昇到有助於社會全面進步的「發展行政」與「民主行政」層面，只能局部地停留在管理技術層級的「行政改革」與「效率行政」面向。兩岸頂多在行政革新共同帽子下，互相交換一些打擊官僚與消滅貪污腐化的作法，以及提昇行政效率與改進行政作業流程的經驗。

## 柒、結語

本文分別評述了兩岸及西方有關行政發展（行政革新與行政改革）理論重要學者的觀點，也

進一步地分就兩岸行政發展實務經驗、目標、現況與缺失，加以分析檢討，發現兩岸行政發展實務有共同困境與共同經驗，即理論上的「行政理性型模」與實務上的「效率行政」；由於「效率行政」太過著重行政技術理性、效率提昇、制度調整與內部管理程序的改進，以及只重視點滴行政工程的設計與改進；顯然忽略了「行政發展」與外界政治、經濟、社會與文化環境的強烈關聯性，以及「行政發展」對社會公道、正義、自由、人權與幸福保衛的使命。因此，筆者針對此種視野上的重大缺陷，建議今後「行政發展」實務工作，除應繼續提倡「效率行政」外，更應加強重視社會公道的實現與「民主行政」的落實。

最後，本文更使用「典範」與「典範不可共量性」概念，做為進一步分析比較兩岸「行政發展」典範優劣、進程與成敗之工具，並據之提出四類兩岸「行政發展」經驗交流之情況，期望透過此種類型化比較分析，能對兩岸「行政發展」經驗交流之可行性、方法及展望，有更清楚的認識。（本文作者為中興大學公共行政研究所副教授）



· 一位主管人員的個人辦公室，如大於三百平方英尺（相當於八坪餘），他可能會高升，或是離開現職——不能長留現職。

——美·鮑禮立（一九九二）

An executive with an office size larger than 300 square feet is likely to be on his way up or on his way out—they don't stabilize at that level.

——Timothy Broneli (1992)