

# 兩岸行政發展經驗交流之困境：

典範不可共量性之分析（上）

江明修

## 壹、前言

在討論國家發展策略時，吾人常面臨應該經濟發展優先，還是政治發展優先的爭議（陳秉璋等，一九八八年十一月十五日）。不管何種理論得到決策者青睞，掌握國家絕大資源的行政部門，是實際負起發展政策執行的機制。因此，凡是談到「國家發展」、「現代化」、「革新」、「改革」與「發展」時，均不能不涉及到「行政發展」。無怪乎有的學者認為，「國家發展」的重心在「行政發展」，而且惟有在行政上進行改革，才能根本帶動全面（政治、經濟、社會、文化等）的改革（陳德禹，七九年四月十日：一〇六——〇七）。此種以「行政發展」措施啓動全方位「國家發展」的作法，不僅常為開發中國家

採用，已開發國家更是樂用不疲（註）。

同樣地，自一九四九年以來，台海兩岸的中國人在追求「富國強兵」的競爭中，都將「行政發展」置為最重要的發展目標之一，透過各種改革與革新的策略，刺激政府活力、加強甄補人才、調整組織機構、懲治貪污腐化、刷新決策機能、簡化行政程序與改進官僚作風等；這些措施不外是用以提昇行政績效，進而能活絡社會動脈，增進國力。兩岸由於長期的隔閡，以及政治、社會和經濟體制的極大差異，當然「行政發展」經驗與行政體制，都會有所不合；但是，應該也有不少足資雙方觀摩借鏡者，尤其在兩岸來往日漸頻繁的今天，雙方行政層面的接觸已是在所難免，如何借由雙方「行政發展」經驗的交流，進以增加對兩岸行政體制的了解，間接加強雙方良性

互動，實為重要課題。

因此，本文擬先評述兩岸與西方行政學者，對「行政發展」（含行政革新與行政改革）理論的看法，再據以分別檢討兩岸「行政發展」實務經驗、目標、歷史沿革、成敗與困境；並擬深入地探究兩岸「行政發展」經驗共同窘境，以塑成行政發展模型，期能指出擬訂未來發展目標、政策制定與政策執行的應行方向。最後，將借用「典範」與「典範不可共量性」概念，試圖站在上述討論的基礎上，針對兩岸「行政發展」經驗交流之可行性，提出一些思考基架，以為學者研究與決策的參考。

本文所謂兩岸係指台海兩岸，此岸為中華民國，指一九四九年十月一日以後之中華民國臺灣地區（後簡稱臺灣），彼岸為中華人民共和國，指一九四九年十月一日以後之中華人民共和國（後簡稱中共）。

## 二、行政發展理論概述

行政發展 (Administrative Development)

概念，兩岸學者所用名詞，各有不同，所蘊涵意義與內容則大致相似，臺灣學者慣用行政革新一詞，如吳定（民八十年元月：一九六一—一〇）、姜占魁（民七十四年六月：五一七一五一九）、許新枝（民七十七年十二月：三八一—三九四）、張潤書（民七十五年十月：四一五—四三一），民七十九年九月：七八〇—八〇一）、魏鏞（民七十六年十二月：三九一—九一）、繆全吉（民六十七年七月）與許介麟（民七十九年四月：五一七〇）等，中共學者則習以行政改革為名，如黃達強、劉怡暉（一九八九年一月：三八一一〇五）、唐代望（一九八九年二月：一〇七一—一〇一）、與許文蕙（一九八八年九月：一一一—一三八）等，至於彭國璽（一九九〇年十一月：三三三四—三七六）則或用機構改革，或稱行政組織變革。於下，本文均統一譯為行政發展。

吳定（民八十年元月：一一〇一—一〇一）認為國外學者Hahn-Been Lee、Yehe-zkel Dror和Hadisumarto等人看法，並參照臺灣的行政情況

，指出行政革新即是行政機關利用和平漸進的手段，革故鼎新，將行政上的陳腐與缺失革除，並引進新觀念、新制度、新作法、新程序與新技術，旨在提高行政效率，加強為民服務，而達福國利民的目的。另外，吳定（民八十年元月：二〇五—二一〇）也充分地認識到行政革新成敗，不

僅關乎行政內部組織結構、法令規章的改進，而行政組織外部政治與社會環境是否能進行改革更具有決定性的影響。而且，在行政革新的具體作法方面，除應改進物質因素，如行政機關設備、技術、方法、工作程序、法令規章、組織結構與制度等；更需要革新公僕與全民的心理因素，如觀念、態度、價值與作風等。

姜占魁（民七十四年六月：五一七—五一九）分析了臺灣行政問題及行政行為模式之後，視行政機關為負責執行國家政令之理性工具（rational instrument），應講求理性的科學技術和管理技術；再就行政革新應採取的途徑，提供下列七項原則性的意見：(1)實施分層授權或分權；(2)簡化法規制度；(3)消除多軌控制；(4)排除特殊

團體；(5)調整機關組織；(6)改善升遷制度；(7)創新人事制度。基本上，姜占魁的建議仍只限於行政組織內部制度，法規與技術的理性設計與改進，並未針對行政組織與外在政治、社會和經濟革新環境的關係加以研究與改進，也未對行政革新的一面加以探討。

陳德禹（民國七十七年十二月：三八一—三九四）確認行政革新的目標可分為兩個層次，就是低層次消極的「除弊」與高層次積極的「興利」。除弊革新即是消除行政文化、結構、程序的不合理，實現「行政發展」（Administrative Development）；興利革新乃指行政部門一方面推動以經濟發展為核心的國家現代化，另方面提高全民的社會經濟福利，不僅要加強行政效率，更要顧及社會資源分配的公正性，此即所謂的「發展行政」（Development Administration）。筆者以為，除弊或可只限在行政組織內部的制度、技術與法規的效率性改進，興利卻必須與外界政治、社會與經濟資源分配的公平性，有密切的關聯。因此，無怪乎在陳德禹提出開展行政革新的

工作方向中，除加强行政運作系統與技術的革新外，還強調行政觀念革新與國家發展領導系統革新的必要性與重要性。

許新枝（民七十七年九月：三五九—三九二）則區分革新（Reform）與創新（Innovation）的不同。前者只就原有社會結構加以逐步改進，試圖提高其整合、適應、參與和福利分配的能力；後者則涉及現行基本結構的改變，常影響到現存既得利益、行為模式與價值觀念，是為開天闢地創造性的精英行動。筆者不贊成許氏對革新與創新的分野，就實際層面考察，實難區隔兩者，或許勉強可以說，前者除弊多於興利，後者興利多於除弊。

張潤書（民七十九年九月：七八〇—七八四）則以為革新包括了改革、創新與發展等涵義，乃改革不宜事物並尋求較好選項的活動。行政革新即指政府行政系統為因應時代與環境的變遷，對外在環境「輸入」因素（inputs）加以適應與調整，以各種較為創新的作法，以求取更好的「產出」（outputs）的過程。此種看法，仍將行政

革新界定在經濟效率與技術理性（Technical Rationality）的範疇內，對於行政革新對社會公道的實現，與民主生活的鞏固與提倡則未加探討。此種單從行政組織內部（科學）管理技術，經濟效率、效能及制度、法規、控制角度，來探討行政革新，確實未能全貌地解釋行政革新可能對公道社會與民主行政建立的貢獻。在此種技術理性與科學管理至上思想的影響下，很容易將行政革新視為效率與效果的提昇。

繆全吉（民六十七年七月）在其主編的「行政革新研究專集」中，主張政治革新要由行政革新著手，提出二十四個「平實可行」的革新建言，大多為技術制度層次的實務性和業務性設計，比如其前六項專題為：(1)重視法制的角色；(2)健全機關組織的途徑；(3)釐正機關及單位名稱；(4)調整各級機關間的關係；(5)體制的活用——充分運用「任務編組」；(6)明定分層權責。

大陸學者黃達強與劉怡昌等人（一九八九年一月：三八一—三八三）視行政發展為在政府行政管理範圍內，為提高行政效率，改變舊的和建

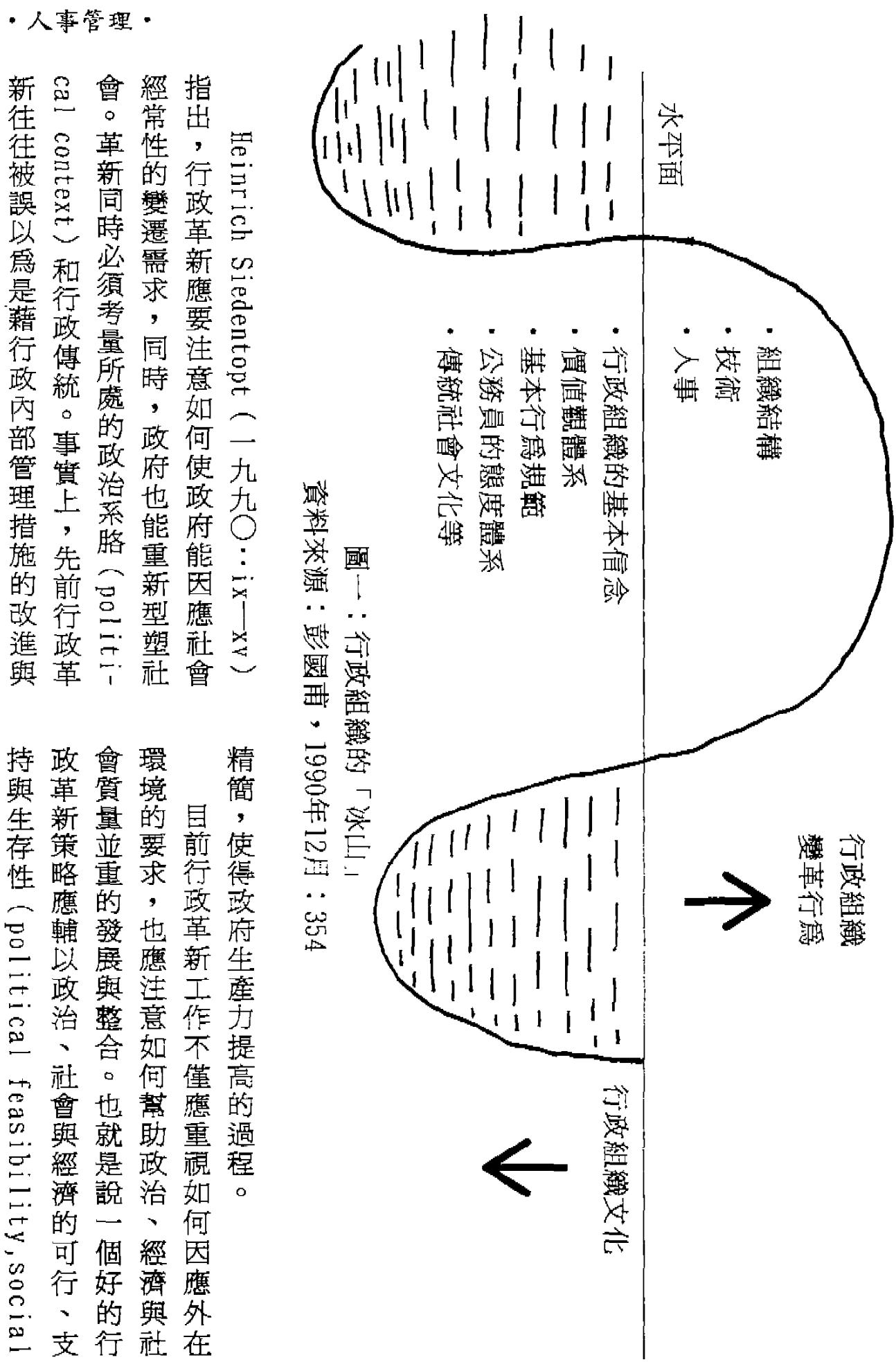
立新的行政制度和方式的行政行爲。黃達強等人雖然反對狹義地視行政革新爲行政機構的改革，並充分認識到行政改革與政治及經濟改革有密切關聯的。但是，由於硬是區別行政革新與政治改革在目標、範疇與特性的不同，使得行政革新仍自我侷限於技術理性與經濟效率的層級中；他們認爲政治改革目標是實現政治民主，範疇涉及全局，且具有明顯的政治性；強烈地相對於行政改革的新追求效率、局部性與管理性。難道行政革新可以在沒有政治支持、全盤考慮與民主氣氛下獨立實現嗎？

唐代望（一九八九年二月：一〇七）則視行政機構改革，乃在堅持國家根本政治制度爲前提下，依照一定的目標和任務，合理確定機構職能、規格和人員，調整政府各層級關係，以發展行政組織，提高行政效率。他並特別強調，行政改革並不同於一般所說的社會政治革命，絕不改變一個國家的基本政治制度，更不改變國家政權的階級性質。此處所謂行政發展不僅著重於行政效率的提高，更加上了不可質疑與動搖中共政權合

法性的大帽子。

湖南湘潭大學的彭國甫（一九九〇年十二月：三五三—三五七）即利用「冰山」的隱喻（metaphor）來說明行政革新工作，應同時著重改革露出水面的行政組織結構，與藏在水面下的行政組織文化（見圖一）。他指出：「只有切實在行政組織中樹立勇於變革、勇於創新的行政組織文化，並滲透到每個公務員的内心去，才能使露出水面的變革行爲更爲堅定，成果更爲穩固。」要消除變革的心理障礙，必須變革人們的思維方式和傳統觀念，將平面的保守的思維方式，變爲立體的創造性的思維方式，從多角度去觀察，認識、評價事物，在尊重新事物、新經驗的基礎上，創造新的觀念和理論。」

誠爲兩岸行政革新學者所提理論中較具創意與全貌者，雖然，他並未明指民主行政與公道行政對行政革新的重要，但是，他已強調參與、民意、革新共識的形成、革新歸屬感的建立等作法，對行政革新工作的可能貢獻。



圖一：行政組織的「冰山」  
資料來源：彭國甫，1990年12月：354

supports, and economic viability)。

F. F. Ridley (一九九〇…二二一五) 也認為，行政革新應內外並重，即須額外在文化力量與內部行政官僚行為有一定的了解。Richard A. Chapman (一九九〇…五九一六九)，行政革新是根本造成社會與政治轉換 (transformation) 的工具。他並且釐清變遷 (change)，革新 (Innovation) 與演變 (Evolution) 互不同。一般而論，「變遷」不一定帶來革新，但所有的革新活動均涉及變遷；「創新」，基本上與革新概念極為接近，尤其當某一行政革新方案目標為建立未曾設立機構時，革新即是創新。「演變」則指某一行政結構或程序，由簡單形式漸漸演化為複雜型態的過程。

Gerald E. Caiden (一九六九，一九八一，一九九〇…八五一九) > 二二一—二二二，一九九一) 是行政改革理論大師，他界定行政革新為「為了克服各種阻力，人為地誘導行政的轉換」 (the artificial inducement of administrative transformation against resistance)，

而且行政革新的成效，端視乎其與外在政治、社會、經濟與文化環境的關聯緊密與否，如果只是一味地尋求內部行政效率的提高，最後會註定失敗 (一九六九：八一一五)。他在革新或更新 (Reform or Revitalization.) 一文中，批判人們都願意享受革新的成果，卻鮮欲付出代價，他也針對以往六種老的革新策略加以檢視，指出何以無法發揮功用，並發現由外而內的革新策略要能成功，必須與由內而外的更新 (self-renewal, self-reform, revitalization) 穢輔相成 (一九九〇…八五一九)。他也一再說明由內而外更新是最好的革新作法，並強調革新絕非只是內部管理問題的克服，還涉及到與外在政治問題的關聯，如果行政革新的主要目的是要防止為民服務的行政國 (administrativedestate) 壞落成殘民血肥的官僚國 (bureaucratic state)，就必須極力提倡公共行政措施的負責、回應、人性、倫理、創新、同情、敏感、關愛、開放、代表與動態性，以及對人性尊嚴和個人自由的尊重，也就是說，行政革新機構必須扮演公共保護者 (safe-

guard) 的角色（一九九〇·一一一—一三三一）。

此外，Gerald E. Caiden 也認為以明示那些是所謂的「壞行政」（maladministration），並加以改進，來達成行政革新的目的（一九八二·一七二一—一七八，一九九一）。Caiden 的理論雖然涵蓋範疇極廣，而且極有獨到創見與建樹，但是，

似乎太過偏向點滴社會工程的建設，而對於如何從枝節的行政革新工作，邁向全面的結構性社會資源重分配，與人類公道生活的實踐，卻鮮少提及，從方法論角度來看，仍蘊有極強的技術理性色彩，及其背後的實証論（Positivism）氣息。

此外，Wilber（一九八八），Israel（一九九〇），Clark（一九九〇），chandler and Plano（一九八二·一一一三），與Siffin（一九九一·五一三）等諸人有關行政發展的學說均有不少可供吾人省思之處。

就上述兩岸與西方學者行政發展理論的簡略勾劃，可知許多學者均不以爲行政發展只是行政組織內部結構的調整，與管理程序和方法的改進而已，都能注意到外界政治、經濟與社會環境對

行政革新成敗與否的重要相關性；然而，焦點卻往往仍停留在如何提昇行政效率（efficiency）和效能（effectiveness）的技術理性層次上，鮮少跳到行政革新如何改進外界政治、經濟與社會環境，以及如何保障民主生活與公平正義的實現。

此種理論上的遺失與特色，將可以充分地反映在下兩節所擬探討的兩岸行政發展工作的實際上，也同樣地強烈地爲兩岸行政發展工作的失敗，做了極好的解釋與背書。

### 參、台灣行政發展經驗檢討

中華民國政府來臺後，會先後成立三個行政革新機構，有監督設置，亦有掌設者，試圖針對行政病象予以檢討，並研究革新實際作法。計有行政院及所屬機構組織權責研討委員會，總統府臨時行政改革委員會及行政院研究發展考核委員會，謹於下簡述上述機構對行政發展所作的建議與貢獻（許新枝，七十七年九月·三七二—三八三）：

(一)行政院及所屬機構組織職權研討委員會

民國四十四年十月，行政院成立該會，以研討各級機構組織是否合理，及其權責是否明確的問題。從四十五年四月始，至四十六年六月止，共提出數十項改革建議，茲擇其要類，分述如次：

1. 規劃研究發展工作；
2. 規劃公共關係工作；
3. 研議事務管理工作；
4. 研討簡化呈轉層級；
5. 研討改進行政會議；
6. 調整行政機關權責；

(二)總府府臨時行政改革委員會

民國四十七年三月十日，有鑒於美國胡佛委員會對該國行政改革工作之貢獻，乃成立一類似胡佛委員會之「總統府臨時行政改革委員會」，王雲五先生奉聘為該會主任委員，該會所研議的改革建議案計八十八案，其主要工作目標如下：

1. 調整機關組織。
2. 調整機關權責。
3. 改善行政制度。

4. 改善行政程序。

5. 簡化行政手續。

6. 節約開支就急。

7. 提昇行政效率。

(三)行政院研究發展考核委員會

民國五十八年三月，行政院為統籌推動研究發展工作，及加強考核功能，藉以提高行政效率，特以行政院組織法第十四條之規定，設置「行政院研究發展考核委員會」。另外，依照國家安全會議核定之「加強政治經濟工作效率綱要」規定，在各級行政機構建立研考體制，以現代科學管理方法，達成推動政治革新、提高行政效率，以加強為民服務之目標。同時，又另行訂頒「各級行政機關研究發展實施辦法」，以作為推動行政機關業務改革、改進行政管理措施及提高行政效率的主要法規依據。該會所負責的研究發展工作極為廣泛，包括所有與制度、政策、法令、程序、方法與業務有關的人、財、事、物的管理等；與行政改革有關的具體事項如下：

1. 促進業務革新。
2. 改進行政管理。

3. 提高行政效率。

4. 加強便民服務。

5. 簡化行政程序，改進工作方法。  
6. 促進意見溝通，推行四大公開。

此外，民國六十一年六月至六十七年五月，蔣經國先生出任行政院長期間，也展開下列各項行政革新工作：頒布十項政治革新，推動八項社會革新，刷新政治風氣；厲行公文革新，提高公文時效；加強為民服務（魏鏞，民七十九年十二月：六六一六七）。孫運璿接任行政院長後，更以提高行政效率和加強便民措施，為行政革新的兩大目標，並以現代科學管理觀念及研究發展精神灌注於行政工作之中。（繆全吉，民六十七年七月：三）

就實際行政改革成效而言，許新枝（民七十七年九月：三八四—三八六）發現中華民國政府在政治風氣的改善、組織與人事的健全、行政程序與作業方式的改進方面，均有極大進步，茲簡列如后：

1. 推動研究發展，建立管考制度。
2. 健全人事制度，刷新政治風氣。
3. 強化行政組織，貫徹分層負責。
4. 厲行公文改革，精簡法令規章。

張潤書（民七十九年九月：七八四—七九五）除同意許新枝上述六點看法外，也另行提出下列兩項具體改革成果：

7. 改善服務態度，加強便民措施。  
8. 改進財務行政，強化預算功能。

經過了四十年來學者政治領袖與行政人員的提倡與努力，臺灣的行政發展工作，固然得到部份肯定，如前節許新枝與張潤書所指出的八點具體改革成果，但是也招致了一些批評，尤其是近年來蔚成風潮的行政機關紛紛升格，與組織員額擴張的現象，更引人矚目。行政機關擴編與升格，以及人員膨脹弊病，事實上並非臺灣獨有，世界各國均有此共同病象，有名的「白金生定律」（Parkinson's Law）即指出：「行政主管喜歡增加部屬，而各級人員又相互製造工作，因此無論實際工作量如何，相關人員每年有增無減。行政機關組織因業務增多日趨龐大，但行政效率卻日益降低。」（Parkinson，一九五七）。

就臺灣而言，目前許多行政機關紛紛準備或

已著手擴編與升格，如教育部準備將「高教司」改為「大學委員會」，「體育司」升為「體育委員會」，「國際文教處」升成「國際教育事務局」，並且另行增設「教育研究院」等五個一級單位。內政部也正著手將所屬單位升級擴編，像「出入出境管理局」擴大為「移民署」，「警政署」升為「警察總署」等。其他如國防部新設「海岸巡防署」，行政院「法規會」擴升為「法制局」，以及最近設立的「公平交易委員會」。相對於擴升，要裁撤或兼併機構簡直是不可能，如省府「物資局」、「糧食局」本早經決議要撤，後來還是不了了之。

事實上，擴升以後主管業務與行政效率也未必增加，反而如陳柔緝的觀察（一九九一年九月三十日—十月六日：三六），形成對行政官員極為有利的邏輯：機關升格→編制擴大→首長官職等提高→員額增加→升官。至於員額膨脹更是問題，歷年來大致每年增加人數約八千人左右（見表一），已是無力遏止了，八十二年度請增員額竟高達一萬三千六百多人。

表一：全國各機關（構）及學校正式員工人數  
(中華民國六十九年底至七十九年底)

年別	合計	職員	職工	駐衛警察	民意代表
民國69年	635,074	420,409	207,041	1,322	6,302
民國70年	651,695	442,991	201,705	706	6,293
民國71年	669,787	453,842	207,419	2,185	6,341
民國72年	676,942	463,196	206,222	1,317	6,207
民國73年	685,809	476,233	200,700	2,725	6,151
民國74年	692,206	491,250	190,061	4,874	6,021
民國75年	692,379	498,909	183,826	3,597	6,047
民國76年	704,867	507,238	187,559	3,928	6,142
民國77年	731,494	520,053	200,564	4,856	6,021
民國78年	753,979	539,940	202,093	6,185	5,761
民國79年	760,248	552,786	195,777	6,265	5,420

說明：

1. 民意代表：係指現代中央、省、市、縣（市）、鄉鎮之民意代表。
2. 職工包含司機、技工、工友、以工代職、正式工員、船員等。
3. 駐衛警察係指由省、市保警總隊及工礦警察大隊等機關派遣至各機關駐衛之人員。
4. 資料來源：銓敘統計。

從前述說明，實在很難肯定我國行政發展工作已收到相當好的成效了。（未完——本文作者為政大公共行政研究所副教授）

### 註 釋：

蘇聯末代總統戈爾巴喬夫（一九八八年三月）在其「改革與新思維」著作中，指出為了解決蘇聯社會的政治與經濟危機，需要有改革行動，而改革最需要的是「新思維」。美國二次大戰后，歷屆總統都把行政革新置為重要政策目標。日本歷任首相也都將行政革新提為重要施政綱領，如鈴木善幸即表示要「豁出政治生命搞行政改革」；另外，如日本的「行政改革迷」首相一中曾根康弘，更表示「行政改革是治國之本」，更是「日本邁向二十一世紀的社會經濟奠石基礎」。

（黃達強與劉怡昌，一九八九年一月：三八六）



• 人力資源管理技術真能影響公司的最終目標嗎？答案顯然是肯定的。正如一位學者所說的「生產力是問題所在而人事管理恰是解決方法之一」。

美·貝爾斯（一九七九）

Can human resource management techniques really impact a company's bottom line ? Here the answer is a definite "yes". As one writer says, "productivity is the problem-and personnel is definitely part of the solution."

Lawrence Bayots , *Nine Strategies for productivity Improvement* , Personnel Journal , vol.58 , 1979  
pp.446-449