

現階段科層型政府的困境 語意、組織論與行政價值的認知

盧偉斯

中央警察大學行政管理學系副教授

壹、前言

對公共行政的實務和理論來說，二十世紀末是一個「行政革新」的時代（Caiden, 1991a），而世界各國政府部門（如美、加、英、紐、澳）的「改革文化風」似乎都指向所謂的「科層體系」（bureaucracy）（Kamensky, 1996）（註1）。

以政府科層體系為對象的革新運動，主要理由為，現代政府的科層體系無法因應隨行政環境變遷和民眾需求增多的效率與效能要求（Wamsley & Wolf, 1996）。因此強調由外而內的強制性革新策略，其理論前提是：要官僚來革自己的命，那是不可能的「代誌」（閩語）。學者詹中原即舉六項理由說明：一是欠缺前瞻性的改造動能，二是不易處理跨組織的問題，三是人員難有創新觀點，四是較難融合外來意見，五是難免官大學問大的扭曲，六是難以提供資源進行自我改造（民87:4）。

以科層體系為行政改革對象，或以科層體系無足夠能力為前提的政府再造主張，並非少見（如Caiden, 1990 & 1991b; Osborne & Gaebler, 1992），對科層為惡的詬病，人亦皆朗朗上口，「政府是官僚、顛覆、腐化、濫權與無能的，到處可以聽到對政府的抱怨與批評」（余致力，民86:2），而禮贊科層者絕少（或見Goodsell, 1994）。類似的論述，或依循診斷並給予處方的理則，

視科層之病為想當然爾，毋庸贅言；或以對比的手法，如科層型政府對企業形政府、官僚習性對企業精神，突顯「今昔殊異」、「昨非今是」，反映不同世代對詞語意義的選擇偏好。然而，如果任由我們對科層為惡、官僚為非的主觀印象任意聯想，如果任由我們先培養革新的「敵人」，再打倒敵人的實用理論（theory-in-use）任意推演，則不但對個別的、活生生的官僚個體（行政人員）不公平，也可能模糊了政府改革再造的目標，畢竟，我們不願意看到政府再造變成「唐吉軻德對風車」的戰爭。

其實，現代的組織與管理理論係以科層體系論為基礎，而其發展更是伴隨對科層體系的批判而來，相關討論非常豐富。不過，當我們想要認真檢討現階段科層型政府所面對的困境時，則必須先過濾幾個問題：第一、現階段的政府是否為「科層型」的？第二、科層型政府與科層為惡是否具有必然的關係？第三、科層型政府是否表現出科層弊端的事證？第四、科層型政府的困境是否為普遍性的？第五、對科層型政府的批判是否有先在的價值立場？關於這幾點，本文無力處理，只能存而不論，暫且按著行政革新即科層革新、政府再造即為處理科層困境的理則，嘗試討論以下幾個認知上問題：

- 1、何謂「科層型政府」？我們把「科層體系」當做什麼？科層型政府是一種經驗的實在，還是論述的觀念，亦或是柏拉圖洞穴中的陰影？
- 2、我們對科層型政府進行病理剖析，其所指為何？是感覺的、語意的，是因特殊心理、人格所造成的個別行為，是受特殊社會、結構所影響的集體行動，還是其他。
- 3、如果我們接受上項討論的結果，則科層型政府自我革新的困境何在？
- 4、就行政價值層面言，科層型政府在政策意識、作為取向上的困境又是什麼？

貳、科層型政府的可能意指

或許我們不必計較「科層型政府」指的是什麼，因為我們不需要科層型政府的定義，就可以來談論科層型政府的種種。即使在使用「科層體系」此一概念的時後，也會因為論述者用語的習慣、前後文的關係、討論背景的不同，而有不同的意指，並產生不同的意義。

科層體系一詞源自西語 "Buromanie"、"Bureaucracy" 或 "Burokratie"，意指某種以官僚治權為主要精神的統治型態，亦引申為由有給職公務員所構成之法人團體，所以，科層體系一語不僅有抽象形式的意義，也具有經驗實質的內涵（參見朱愛群，民 83:11-25）。我國行政學先驅張金鑑，將科層體制視為行政制度（institution）之一種類型，具有層級節制、合理化的權責結構、法規統治、人員依才任職、人員以競爭方式選任、勵行法治等多項特質（民 80:114），亦指具有層級節制特色的文官制度（民 80:716 & 720-721）。也有人將科層體系視為現代行政機關的同義語（吳定等，民 85a: 282-283），或行政機關的特殊文化，表現在人員、機關、運作方式、權威體系四方面（曹俊漢，民 87）。

將科層體系當成「制度」，不論視其為人類社會活動的一種自然結果，還是為達成特定目的的一種精心設計，大體上指的都是：為實現特定之秩序或狀態，據以規範群體活動的一組意義規則、行為規則及互動規則。就此而論，科層型政府所指的可以是統治型態、行政制度、文官制度，也可以是行政機關的文化、價值、結構、政策取向與施政作為。據此，則批判的道理在於，民主的平等權力統治原則和科層的菁英階層統治原則是相互衝突的，雖然行政機關的官僚化（註 2）是現代國家的正常現象，但同時也產生種種的負面影響，所以民主改革的過程中，科層體系是主角也是對象（李國雄，民 87）。此外，在標定革新對象時亦須注意，制度本身不會發生危機，惟有制度的主體體驗到現實狀況與制度所欲實現之意圖相抵觸時，制度的主體才會陷入困境（吳瓊恩，民 85:491-493）。

我們對現代組織的理解，特別是規模龐大、任務複雜的組織，受德國社

會學家 M. Weber 「科層體系理念型」的啟發甚多，其所描述高度正式化、嚴格層級節制的組織運作特徵包括（Weber,1962）：

- 1、組織為遂行特定目標，賦予成員固定的職責；透過嚴密之法規建立其職權的合法性，並限定其工作的方法與範圍。
- 2、依據層級節制原則建立起組織的權力體系，確定人員間命令與服從的關係。
- 3、組織依據抽象的規則系統運作，這些標準化的作業程序規範人員的行為表現，而人員之工作行為與人員間的工作關係必須遵循「照章行事，對事不對人」（impersonality）的精神。
- 4、在專業分工，各行其事不受干擾的原則下，每一職位的工作內容與權責範圍悉以法規明文規定。
- 5、每一職位由具有特定資格、知識的專業人員擔任，故能在其工作範圍內熟練操作，亦因此每一特定職位具有排他性和秘密性。

組織與管理者，不過「糾合眾人之力以成事」，若欲群策群力成就事功，則有強制性協調和控制、分層課責與貫徹程序的必要，以確保個別工作行為的效果及機關整體運作的效率，此誠組織設計的合理思考（姜占魁，民 78: 20）；但現代大型組織之具有「科層結構」（bureaucratic structure），並非意謂其完全對應或充分體現 Weber 氏的理念構想。將科層視為組織設計的原理之一，特別強調由上下主從關係所構成的「層級節制體系」（hierarchy），所以呈現出金字塔型的外貌。金字塔型的組織設計遵守專業分工、分層負責、正式程序、管理權威等原則，並可以從分工的專化（specialization）、工作程序的標準化（standardization）、工作指示的正式化（formalization）、決策權威的集中化（centralization）等面向的不同程度來加以觀察（Clegg,1990: 54）。

從組織結構設計的原理來瞭解，可以說現代大型且任務複雜的組織都是科層型的組織，只是他們在科層化的實踐程度上並不一樣（或是他們在未來

組織結構的調整方向上不一樣)。而其中，我們總認為（並不一定正確）公家機關、政府機關是科層化程度最深的一類組織。而在這種意義下的科層型政府，其困境所在，或如 Robert Merton 對科層體系貶抑人性關係、目標移置、決策技術僵化的負功能分析； Philip Selznick 強調人員只專注於次級單位目標而忽略了組織整體目標； Alvin Gouldner 認為對事不對人的規則造成上下層級間的權力緊張關係（March & Simon, 1958: 37-56）。批判的矛頭皆指向，因採行科層結構設計所造成非預期、負面的種種影響，包括個人的、組織的、觀念的、行為的，心理的、社會的，乃至於制度的、文化的。

參、科層型政府的困境類型一：行政病態的語言

「無官不僚」是一般人對政府機關的刻板印象，這種感覺摻雜民眾對政府統治權干預的顧慮，和個人洽公的不快經驗，類似的批評更散見於學者對行政病態的各種描述。

張金鑑認為，科層型行政制度的流弊有幾（民 80:232 & 720-721

）：

- 1、官員只知對長官負責，忽視人民意見，造成官僚統治的新專制主義。
- 2、尚階級重服從的層級節制體系，最易形成因襲墨守、畏難更張、暮氣沉沉、習慣硬化的文官心理與行為。
- 3、層級制下的各級長官因管轄過多，易流於專斷草率，因忙於例行瑣事，而無暇研究進步。
- 4、層級節制過嚴，難以啟發人員自動自發精神，各單位囿於本位觀念，協調合作困難。

張潤書剖析現代行政組織的病象緣於數端（民 81:332-334）：

- 1、因機關規模龐大造成首長獨裁，卻又無法有效指揮的現象；人員溝通不易，缺乏團體意識；個人的創造性與潛能，不易發揮。

- 2、由於法規森嚴造成人員循例行事，被動缺乏主見；機關僵化，無法隨機應變；衍成「形式主義」、「科員政治」、「紅包政治」的現象。
- 3、因權力集中缺乏民主參與，造成人員「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的風氣，對機關產生厭倦心態，暮氣沉沉。

姜占魁並指出我國當前行政管理的問題計有十一項（民 78:524-542）：

- 1、嚴密的單一權威結構，2、法令規章的複雜，3、重視懲罰、輕視獎勵，4、多軌的控制體系，5、初級團體充斥，6、以資歷作為主要升遷依據，7、上下階層間隔閡，8、溝通活動貧乏，9、功能重疊，10、舞弊行為，11、自動離職。

陳德禹說明我國行政文化仍停留在權威主義、關係主義、本位主義、集權主義、形式主義的階段，表現出來的行政行為模式包括（民 82:413-414）：

- 1、保守持重，但求無過、不求有功的行政精神。
- 2、不從大處遠處著想，但求個人或機關一時方便。
- 3、對環境反應僵化，缺乏主動應變之活潑朝氣。
- 4、追求表面人事和諧，私下派系勾心鬥角。
- 5、組織目標設定秘密而不透明化。
- 6、偏重文書行政，重結果而無成本觀念。
- 7、低度專業化及標準化。

朱愛群更運用豐富的語言說明過度科層化的結果（民 83:53-54）

- 1、在法律層面，僵化、缺少適應環境的能力；在不妨礙官吏本身利益的情況下，才有法律平等原則的適用；官吏明修棧道、暗度陳倉，進行違法利益輸送。
- 2、在規範層面，行政術語增多、行政作業複雜，使行政機關蒙上神祕面紗；機關嚴苛挑剔，不近情理；法令繁多、解釋細密。
- 3、機關層面，管轄權混淆，責任不明；書表、通報、公告等文書充斥。
- 4、人員層面，對長官膜拜式的服從或是心不甘情不願；凡事吹毛求疵，挾

專業知識以凌人、以圖己利。

5、運作層面，各機關或人員抓權、擴權屢見不鮮；機關成員之間，機關與民眾之間相互疏離；粉飾太平、趨吉避凶。

行政院研究考核委員會「行政組織再造方案」草案中亦指出，我國行政機關現存的五大怪象（聯合報，民86年2月11日二版）：

- 1.機關組織缺乏彈性，無法因應環境變遷做出適時調整。
- 2.機關層級過多，影響行政效率，中央與地方權責亦有待釐清。
- 3.機關名稱混亂，體例不一，系統不明。
- 4.政府機關幕僚人員比例偏高。
- 5.機關規模欠缺標準。

作者從行政院人事行政局八十六年編印之「新政府運動徵文得獎論文集」，公教人員與社會人士所撰各篇中，整理出有關批判當前我國科層型政府的文字如下：

1、在政令指導方面，法令規章一體適用，公務人員消極的依法行政；在計畫任務方面，預算決定工作計畫，例行性業務居多，新增業務動輒加人加錢；在行政效率方面，做事不問結果，成效缺乏比較；在服務態度方面，士大夫觀念未除，官僚習氣未絕，保護自己勝於助人；在服公職的心理方面，當一天和尚敲一天鐘的心態，頭痛醫頭腳痛醫腳的方法，抓權攬權的作風，保住飯碗的心理（頁10 - 18）。

2、鐵飯碗心態，缺乏積極向上動力；升遷靠考試，工作品質低落；消化預算，無謂浪費；權責不明，互踢皮球（頁179 - 181）。

3、事權分散各自為政，分層不負責；組織龐雜制度僵化，競爭力不足；員額編制不切實際，行政效率低；法令規章缺乏彈性，公權力不彰（頁294 - 298）。

肆、科層型政府的困境類型二：組織結構的影響

「結構」是影響組織運作的關鍵因素，決定了權威、權力的分配，決策和溝通的佈置，效率與效能的達成。結構的影響也是社會性的，規範了人與人、團體與團體之間的關係，左右人群集體的行為表現。科層體系固然是一種理性的結構設計，在預期的正面效果之外，也產生始料未及的副作用。

（一）決策權威集中化造成管理的惡性循環

科層體系的結構特色之一為決策權威的集中化，強調統一指揮、單一權威的原則。權力集中的現象反映主管對人員失控的憂慮和不信任，上級未能充分信任下屬，則必然採取嚴密的監督方式，若欲遂行嚴密監督勢必縮小主管的控制幅度，幅度的縮減造成上下層級數的增加，因而促成機關的金字塔結構形態（註3）；層級愈多、權力愈集中，則上下溝通愈難、愈無法相互瞭解，更加深了上級對下級失控的緊張和不信任，管理上的惡性循環於焉形成（姜占魁，民78:524-528）。相同的推論，亦可用於說明我國中央集權的政府體制，在各級政府或各級機關之間所形成的緊張關係。

決策權威的集中化也可能引起法規的繁生。科層法規的運用，原為確保人員工作行為的可預測性及準確性，但加上嚴密的監督指揮方式，反而限制了下屬裁量權的行使；其結果會是：人員放棄裁量權以為消極抵制，將直接影響服務品質，或是人員玩弄裁量權以圖自保，二者都會造成防弊性法規的繼續衍生。

（二）專業分工原則的扭曲

吳瓊恩曾針對台灣四十年來行政組織型模進行分析，他認為，行政的政治化使官僚陷入「科層間的政治鬥爭」（intra-bureaucratic political struggle）（民79:2）。科層體系的專業分工原則原為發揮專才專用的效率結果，但也可能使垂直的權力鬥爭「水平化」。

科層權力鬥爭水平化的發展有其一定的背景，Downs 氏曾提及此乃「科層的意識形態」使然（1966:279; esp. chap.XIX）：機關有強調其貢獻，而成

本花費略而不談的傾向；機關的業務擴大是有必要的，任何縮減行動不可取；機關擔當社會整體性的重要功能，而非僅限於特定的利益；強調機關的效率表現、功績成就、未來發展，對失敗和無能則略而不談。科層意識形態的消極表現為科層政府的「帝國締造」、「本位主義」、或是「易增難減」；積極的表現則有將「科層決策模式」推向「政治權力決策模式」之虞，如表 1 所示：

表 1：從「科層決策模式」到「政治權力決策模式」的發展

分析面向	科層決策模式	政治權力模式
決策標的與偏好順序	經由論證，推定形成。	經由參與者間的合意達成，但組織內部仍保持多元分歧。
決策過程	強調標準作業的程序理性過程。	沒有秩序，全然繫於利益折衝的過程。
規則與規範	依循先前的傳統、慣例	任憑叢林法則運作，而衝突是必然的合法的。
資訊的處理和利害計算	完全交由定制規則與程序來處理。	策略性地選取和使用資訊，以爭取組織寬裕。 (organizational slack)
關於行動與結果間因果關係的認定	本於參與者對例規的共識。	因專業分化與技藝藩籬而無法形成共識。
作 決	依照作業程序和過去的例規。	是有關利益協商、議價與交手的結果。
意識形態	追求穩定、公平和可預預測性。	追求預算、資源最大化，不是贏家就是輸家

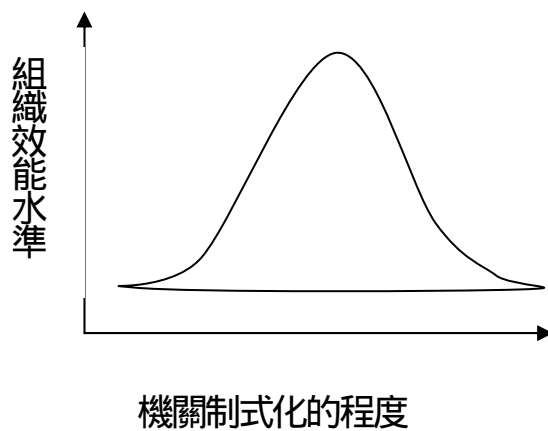
資料來源：改寫自盧偉斯（民 87b:39）。

科層的水平權力爭執加上上下層級的線型關係，將使組織內部、組織之間的網路聯繫更加困難（O'Toole Jr.,1997），其影響包括中央政府各機關間的協調合作、各級政府間有關公共計畫的管理、公私部門間的協力關係、與公共服務的有效傳輸。

（三）制式化對組織效能的可能影響

傳統的理论觀點認為，機關的制式化（formalization）程度與組織效能具有正向的線型關係。制式化指的是，藉由工作內容、程序、或法規的標準化，用以確保人員行為的一致性（彭文賢，民 85:113-114）。制式化除了可以確保工作行為的穩定性和可預測性，藉以提高機關效率之外，對外亦可維護公平處理的要求，因此構成科層體系設計的主要原則。不過，隨著機關的成長與行政環境的改變，制式化對組織效能也可能產生幾種不同的影響（彭文賢，民 85:131-133）：其一為線性負相關，效能不增反而下降，此乃制式化壓抑人員創新動機的結果，制式化創造假性的制式化需要，無法貼近行政的實際狀況。第二為鐘形的相關（如圖 1 所示），當制式化的努力促成機關運作的理性化，並建立起合理的運作體制（institution）時，效能將隨之提升；但是當體制作用超過其所能處理環境問題的能力門檻後，科層的反功能就會出現，機關效能亦將隨之下降。

圖 1：制式化與組織效能的鐘形關係



組織內部同時存在著兩種競爭有限資源的相抗勢力，一是探察新知、發現新知的活動（exploration），一是應用所知、發展已知的活動（exploitation）（March,1991）。前者旨在突破建制另闢蹊徑，試圖解決新的問題、建立新的法規制度，為組織帶來新的技術、程序和信念；後者則在維繫體制改良規則，從例規的重複應用過程中精煉其有效性，使信念更加周延、程序益趨完善、技術愈益成熟，也就是守成與漸近發展的活動。科層體系隨著生命週期的發展，勢必面對這種創新與守成的兩難。

伍、科層型政府的困境類型三：官僚的心理與行為傾向

殊多有關科層型政府的批判皆指向所謂的「官僚作風」，基本上，官僚作風指涉的是公務人員在公共服務傳輸過程中的個別行為效果，也包括公務人員在政策執行過程中意向的影響。而這些現象與科層體系下官僚的心理構成與態度傾向，具有一定的關係。

（一）自利心的官僚

從自利（self interest）的行為動機來分析官僚行為，我們必須相信，透過恰當的制度安排，足以引導自利的行為來促成公益（public interest）的實現。機關組織中或許存在 Downs 氏（1967）所稱具有利他為公情操的「政治家」、「倡導者」與「狂熱人士」，他們目光遠大、信心滿滿、熱誠改革，是為卓越政府的中堅分子。但我們仍難否認，同時也有汲汲於名位權勢、自我利得的「攀爬者」，只圖安穩、便利，不思變革圖強的「保守人士」。因自利心的驅使，官僚的扭曲行為表現為：

- 1、在層級節制的關係下，誇大功勞、掩過飾非。
- 2、對與己身職務有關之政策或作為採取偏私的態度。
- 3、對上級的指示採取選擇性的服從態度。
- 4、對額外的職務工作與責任採取斤斤計較的態度。

（二）科層價值與人格成長的衝突

科層組織的理性行為、專業化分工、權力作用和嚴密控制機能四種理性價值，與成人追求主動、自主、創造、負責等人格成長的趨向背道而馳，當人格遭受長期壓抑的時候，消極順適、心理逃避與幼稚行為等病態就會發生（Argyris & Bakke, 1954）。吳瓊恩對此種病態現象剖陳得相當清楚（民 85:305-309 & 359-360），茲引申說明如次：

- 1、異化的心理情感，導致個人對自我的無力感（powerless），因為個人的

獨特性 (uniqueness) 被團體的類同性 (similarity) 取代，個人對自己的行為後果無法把握，沒有信心；導致個人與他人間的無規範感，陽奉陰為或是表裏不一，不容易信任別人；導致自我疏離的外控人格。

- 2、科層體系要求的「整合性」 (integration)，使單一忠誠和紀律遵守成為組織內的美德，只重視合規定的行為，忽視合目的的努力。
- 3、科層體系要求的階級服從關係，衍成「層級的組織文化」，強調組織權力往上集中，重視組織系統的穩定性；人員的思想行為受法規和層級關係的外在約制，而形成求同順適 (conformity) 的性格，個人在價值觀與意見態度上欠缺自主性，團體盲思的現象就會發生。
- 4、機關人員過度順服的結果，將造成對法規認知的絕對化，沒有裁量的彈性空間；造成目標移置的作用，手段取代了目的；而人員終將喪失獨立解決問題的能力。

(三) 防衛型的官僚人格

層級節制、專業分工、依規行事、不講人情的科層體系常造成官僚的防衛性格 (defensive personality type)，這種性格反映個人對於照護、被愛、愛人、安全等需欲的失望和焦慮，反過來，焦慮也將投射到科層的生活之中 (Hummel,1987: 159-162)。官僚的防衛人格，在不同的層級中有著不同的樣貌：

- 1、高階管理者在組織攀爬的歷練過成中，養成要求完美、冷酷、自愛的個性，你輸我贏的態度，高處不勝寒的孤立感。
- 2、中層管理者為貫徹任務，而有敵對、壓制、支配的行為傾向。
- 3、基層人員則因所處地位的關係，只能以自我放逐或聽天由命的態度來處理自己的焦慮，或在同儕之中找尋相互依賴的憑靠。

防衛的官僚性格將人類從情緒、感情的本性中抽離出來，所以在人際關係上表現出兩種極端態度：對己有利者老練事故、熱情照應，對己無利者冷漠無情、吝於關懷。

(四) 基層行政人員的謀生之道

M.Lipsky 對基層行政人員處境的描述甚為傳神：「初任公職者常懷著滿腔的服務熱誠進入機關，但基層的工作性質卻使他們的志氣消沉。層層的工作負荷、不足的行政資源，加以服務對象難以捉摸，在在將他們打落為單純的勞務提供者。」（1980:xii）話雖如此，我們仍難否認基層人員的重要性，他們是服務的傳輸者、政策資源的實際分派者，更是政府機關的門面。

基層行政人員或受行政資源的不足、政策方案的限制、自利心的影響，當面對民眾求助時，一般的作法就是將民眾的請求侷限在己身便利處理的範圍之內，對實際問題的解決採取漠視不理或以法規職權所限來加以搪塞；有時也會運用主觀的心理判斷，將繁複、棘手的民眾問題加以簡單分類，以便「統一辦理」（江岷欽與林鍾沂，民 84: 294-295）。這種作法反映官僚循例辦事、推諉塞責的行為習慣，常造成政策效果的落差，形成政策執行的偏私不公。這種作法也反映官僚拒絕獨立判斷的心態，基層人員常說「我是業務承辦人，我知道自己在做些什麼」，但是，合認知的作為不見得是合規定的作為，合規定的作為不見得是合目的的作為。

被外界人士稱做「官僚」的公務人員，其所承受的內心壓力是可以想見的，將從公人士打入另外一個不同於正常人的世界，相信是極不公平的事。或許就像 Hummel 氏所言，科層體制讓官僚成為不具良知的人，一切公斷只能留給上級評判；讓官僚成為無法自持的人，一切都只能按照規定指示來做；讓官僚成為沒有感覺的人，一切愛憎好惡都應該放在家裏；最後，官僚終將忘了自己是誰（1987:124）。

陸、科層型政府的困境類型四：組織學習的瓶頸

科層型政府在組織結構安排與人員心理行為方面有其一定的限制，此等系絡條件又造成進行自我革新的困難，以下試以組織學習的概念分析說明之（盧偉斯，民 87a: 125-131）。

（一）逃避學習的循環

從公共行政實務的辯證本質來看，公民大眾與公共組織間存在「相互爭取認同」的緊張關係，而此一緊張關係可望構成行政機關組織學習的動力；但是，當行政系統無法獲得有效的人民支持投入時，也可能引發退縮保守的反應，形成封閉的體系，拒絕外在環境的影響。行政系統愈封閉，公民抱怨愈多，公民愈不支持，系統愈封閉；再加上公共組織產出不易衡量的特性，公共組織績效考評的認知差距，則行政人員難免會產生「社會的孤立感」（social isolation），而有逃避學習的傾向。

（二）學習動能的鈍化

對科層政府的運作實務來說，標準作業程序或決策例規就是組織學習的結果；相同的環境刺激重複出現，組織嘗試以不同的方式來解決問題，並從成功與失敗的經驗教訓中建立起各種決策規則，確保組織停留在期欲的平衡狀態。即使，行政環境的性質改變，機關仍能以固定的反應模式來消滅環境的衝擊，而使學習的邏輯變成「不同的刺激，以相同的方式回應」，從此以往，機關的規則程序與行政實況將愈行愈遠。

（三）偏好單回饋圈學習

組織學習是機關促進期欲結果實現的一種改善努力，而科層體系偏好「單回饋圈的學習」，即針對既定的目標、政策，找尋行動方案與目標乖離的錯誤並予以矯正，藉以媒合行動和預期結果間的關係，連結手段與目標間的關係，貫徹工作方法和績效標準間的關係。在這種情況下，機關不去懷疑目標、政策是否得當合宜，只是修正達成目標的手段與策略，屬於效率取向或短期效能取向的學習。單回饋圈的學習漠視組織目標和抽象意圖（如民主行政的要求、公益公道的實現）間的關聯性，避談目標和政策的合理性，將造成公民對政府的不信任和疏離。

（四）經驗學習的迷思

科層體系從成功的經驗中建立起決策例規或標準作業程序的過程，可以

說是一種「經驗式的」組織學習。經驗式的學習崇尚「漸進改變法則」，一方面搜集資料找尋問題的原委，另一方面按照過去的老辦法試著來加以處理，往往低估了行政環境變化的急迫性。經驗學習也是一種信度優先於效度的學習方式，無從分辨特例與常態。就短期來看，組織適應環境的機能不必要是全面性的，某些機能可以用來處理特定的環境問題，而其他的機能就派不上用場；但如果組織因循經驗學習的方法，習慣將注意力放在少數幾個關鍵性的機能活動上，相對的，其他種類的機能就會因疏於練習而逐漸鈍化，危機處理的能力就會下降。

(五) 個人到組織學習的斷層

組織是一種社會性的集體構成，而革新係以個別成員為活動的媒介，由個人、團體而及於組織層次。根據 Argyris 氏長期的研究（1960,1964,1980,1982,1985,1990），科層體系必然發展出自我防衛的組織文化：人們不是昧於事實強詞奪理，想辦法掌控全局一遂己願，就是逃避現實虛偽矯情，想辦法規避責任求得己身安樂。如是，人員對於機關革新問題的認識是零散、片面的，零散片面的個人學習無法經由人際互動的過程形成集體的學習行動，組織整體的革新問題也不易獲得解決。

柒、科層型政府的困境類型五：民主行政價值的悖離

隨著現代社會生活理性化程度的升高，科層行政（bureaucratic administration）似乎是無可避免的事，科層型政府確為發揮國家統治、遂行政府功能的有效工具。然而，Weber 氏仍憂心：專業資訊的獨佔，使科層高傲地蒙上一層神秘的面紗；而科層的社會結構一旦建立，吾人絕難撼動；更甚者，科層專制、背離民意的夢魘，揮之不去（1962:224-233）。

(一) 政治科層化與科層政治化

現代政治科層化的趨勢一如 M.Weber 所言：「政府效力之發生，既不

在議會的辯論，亦非出於皇帝的勒令，實繫於日常行政事務之執行者，公務員之手」；也像 H.Finer 所說：「國會、內閣及總統乃是統而不治，而公務人員則是治而不統」（以上轉引自張金鑑，民 80: 720-721）。政治科層化伴隨「行政國」發展的事實（Marx,1957），有其客觀條件，諸如：行政機關規模與支出的擴大、立法部門的撤退、行政首長的限制、與科層自我條件的成熟等（參見吳定等，民 85a: 292-312）。科層集團（有給之常任文官）雖無行政之實權，無有政策決定的權力，但政令必出自科層，沒有科層集團的全力執行與配合，政府施政必定滯礙難行。

從民主發展的過程來看，政治科層化所造成菁英統治、權力集中的現象，實與民主多數統治原則相違背（李國雄，民 87:3-4）。民主的政體必須堅持被治者同意的理念，但做為行政權力核心的科層文官卻非經選舉任用，只對科層體系負責，不受選民控制，只向專業道德效忠，礙難發展民主良心。再者，科層集團的集權結構，更能有效組織力量和資源，而多元、分散的政治主人，實難與其相抗。

從科層集團的主觀意識來看，科層體系穿透政治的手段是相當高明的（參見 R.Hummel 原著，史美強譯，民 86:339-378）。科層可以輕易的將所有的公眾問題（包括政治問題）轉換為行政技術可予處理的形式，並以其理性中立的形象贏取民眾的信託，從而展開與政治體制的對抗競爭。科層更能利用政務首長的專業知能限制，發揮其行政作業的戰略地位，創造機關內部的「矮化政治」，藉以謀取集團私利，而這種科層政治化的事實，外人絕難辨識；所以，民主政治的實體，老百姓便處於無意識臣服的狀態。

（二）科層價值與民主價值的扞格

公共行政的社會實務活動（social practice），係由「公民大眾」、「行政事實」與「公共組織」三者持續辯證，而不斷開展的。公民透過民主的機制向政治系統提出需求，並期待政府的行政作為能夠有效創造公共福祉；相

對的，政府透過公共組織的機制，期能滿足公共目的，進而贏取「正當性」。在多元民主的政體下，不但有定期選舉、政黨競爭、民意機關與集會結社自由等機制，做為民眾提出需求的管道，更肯定個人有主張己身利益的權利。現代「民主行政」的觀念強調，使「人民做主」的哲學和原則能夠滲透行政機制、貫穿公共組織（江明修, 1997:157-160）。然而，科層政治化的結果，科層的價值取向卻有與民主行政價值相悖離之虞，如表 2 所示：

表 2：民主與科層價值的對比

民主行政的價值	科層的價值取向
平等性	層級節制
政權輪換更替	資深優先
自由抉擇	命令服從
多元意見、多元發展	單一意見、整體發展
公民資格的普遍參與	惟專業資格才能夠與聞
凡事公開透明	講求私密隱晦
社群一體意識	對事不對人、情感中立
由選舉而獲其正當性	因專業技能而享有正當性

資料來源：Rosenbloom (1993:445)。

而從官僚個體的倫理境遇來看，科層的倫理觀也和民主行政的要求大不相同（如表 3），常造成公民大眾對科層政府期望的落差。

表 3：民主與科層價值的對比

民主行政的倫理觀

向公民大眾負責

容許參與決策、包容異議

公開透明

人民有表達異議的權利

體察地區性的差別利益

科層體系的倫理觀

對上級長官負責

決策權高懸、保持機關私密

、民眾無有與聞之必要

謹守法令規章、維護機關見解

政策應一體適用、方便集權控制

資料來源：Jun (1986:140)。

(三) 我國公務人員行政價值的趨向

公共組織受公民大眾所託，並委以合法權威來實現「公共利益」，因而負有民主責任。但公民與公共組織之間，除了「以民為主、公僕是從」的關係外，還有「相互爭取認同」的平等對待關係（盧偉斯，民 87a: 122-123）。基於此一平等對待關係，公務人員實在不應該虛矯的堅持價值中立，而應積極扮演好價值抉擇、平衡、分配者的角色（陳勝仁，民 85）。根據江明修對台北市政府政策規劃人員的行政價值觀研究顯示（民 87）：公務人員受傳統的科層行政價值觀，如階層服從、機關紀律、由上而下決策、依規辦事、注重效率等的影響較深，而與民主行政強調之自由、平等、公道等價值原則，容有不小差距。茲將該研究所得之六種行政價值觀分述如表 3，以做為理解科層型政府價值困境的參考。

表 3：我國公務人員行政價值趨向的分析

價值面向	公務人員認知的意義
階 層	係指「服從上級」、「論資排輩」、「先來後到」的「從上」價值觀，長官的授意成為政策規劃與執行的主要依據。
效 率	係指以時間、成本投入一行政產出之比例的效率觀，而此一效率的衡量 或就社會、組織 個人立場來判斷，但大多數的時候，

	以組織的認知為主。
公道	係指民眾「利益均霑」、「平等分配」為原則，但應考量政府財力限制、政策可行性、利害關係人的得失、與需求的迫切程度等因素。
責任	公共利益與民眾需求滿足固然是最重要的作決依據，但上級的意圖仍須予以尊重。「依法行政」是最具體的行政責任，而其意涵為：按照法令規章行事，對事不對人，不講人情關係。
專業化	係指堅持個人的專業判斷，但實難兼顧民眾出於自利心的意見。或可加強政府與民眾的溝通，以調合公益與私利的衝突。
政治化	係指政治性的考量為影響行政決定的重要因素，甚至「政治考量大於一切」。

資料來源：整理並改寫自，江明修（民 87:17-30）。

捌、結語

本文以「科層型政府」為論述對象，係指以官僚治權為主要精神的統治型態下，行政制度、文官制度所表現出來的特殊樣貌，也包括在這些制度條件下的各種行政作為，略以「科層體系」名之；具體的指稱對象則為，由有給職公務員所構成之法人團體或是個別的公務員，略以「科層集團」或「官僚」名之。美國行政革新理論家 Caiden 氏有句名言，「行政革新就是為了革除政府科層組織的積弊」（1991b）。本文即嘗試從組織理論和行政理論的角度，檢視吾人對「科層型政府困境」的幾種可能認知，並歸納為五類：一是行政病態的語意性認知，二是科層結構的負面影響，三是有關官僚的心理反應與行為傾向，四是科層體系組織學習的困難，五是科層價值與民主行政價值的乖離。以上所舉或能展示吾人對科層為非的總感覺，但仍未能有效解決三種根本問題：科層型政府與科層為惡是否具有必然的關係？科層型政府弊端的具體事證何在？科層型政府的困境是否為普遍性的？

「批判」並非毫無價值，他是引發我們瞭解真實的驅力來源，進而能開展有效的行動。不過，我們仍應慎防革新思考的陷阱：是否在時間的壓力下，

急著想要「解決」問題，而忽略了對問題的瞭解；我們對科層困境的理解是否掉入「人性趨向」對「制度扭曲」的兩分法。「科層予政府以惡名」，如果科層真的那麼壞、壞得那樣徹底，當然應該鏷除根絕之，不論是制度、文化還是人性。然而這種過簡的思考仍無法迴避科層「百足之虫雖死不僵」的事實，科層集團全盤的撤退恐非人民之福。或許，我們應該期待在沒有官僚作惡為前提的救贖之道，將政府再造的責任回歸給公共管理者，讓具備時代觀念、能夠運用不同途徑方法的公共管理者，將科層型政府引向追求意義之路（參見 Denhardt,1993 ）。

【註 釋】

註 1：英文"bureaucracy" 一語，中文或翻譯為科層體系、科層體制、官僚體系、官僚體制、機關組織體系等，不一而足，本文題目雖採「科層」譯法，但為行文語氣通暢故，兼用「官僚」譯法。

註 2：「官僚化」可以是行政機關向外推展、向社會推展的合理化運動，也包括機關對內部運作理性化程度的要求（參看朱愛群，民 83:27-33）。就前者言，Galbraith 氏所批判「技術官僚結構」（techno-structure）所造成社會之不公（董更生譯，民 86），或是行政官僚與利益團體間的寄生病態關係（盧偉斯，民 84），即為官僚化困境之一例。本文則較專注於後者的影響加以討論。

註 3：就我國行政機關具任用派用資格的公務人員來看，截至民國八十六年二月止，其中簡任官等人數為 5391 人，薦任官等人數為 68828 人，委任官等人數為 78675 人，已構成中間肥大之金字塔型組織。資料詳見吳定（民 86:62）。

【參考書文目錄】

史美強譯，R. Hummel 原著（民 86 年）

《官僚經驗：對現代組織方式之批評》，台北：五南圖書公司。

朱愛群（民 83 年）

《論行政病態現象及病態矯治原理》，台北：三鋒出版社。

江明修（民 86 年）

《公共行政學》，台北：五南圖書公司。

（民 87 年元月）

我國公務人力發展之困境與對策：試從公務人員行政倫理觀
之典範變遷省思政府再造之方向，

考試院主辦「文官制度與國家發展研討會」論文。江岷欽與林鍾
沂（民 84 年）

《公共組織理論》，台北縣：國立空中大學。

余致力（民 86 年 11 月） 公共管理之詮釋，世新大學行政管理系主
辦「公共管理新趨勢研討會」論文。

李國雄（民 87 年元月）

文官制度在民主發展過程中的改革與調適，考試院主辦
「文官制度與國家發展研討會」論文。

吳 定（民 86 年五月）

《職務列等及相關人事法制通盤檢討規劃之研究》，考試院
銓敘部專案委託研究。

吳 定、張潤書、陳德禹、賴維堯（民 85 年 a）

《行政學（二）》，台北縣：國立空中大學。

（民 85 年 b 修訂三版）

《行政學（一）》，台北縣：國立空中大學。

吳瓊恩（民 79 年六月）

台灣四十年來行政組織理性型模的批判及其未來改革方向
，中研院中山人文社會科學研究所主辦「光復後台灣地區發展
經驗研討會論文。

(民 85 年)

《行政學》，台北：三民書局。

姜占魁 (民 78 年)

《組織行為與行政管理》，台北作者自印發行。

曹俊漢 (民 87 年元月)

公務人員權利與義務之新定位：政策與行政文化的觀察
，考試院主辦「文官制度與國家發展研討會」論文。

陳勝仁 (民 85 年)

美國公共行政重要價值觀之探討 ，東吳政治學報，第六期。

張金鑑 (民 80 年重訂四版)

《行政學典範》，台北：中國行政學會。

張潤書 (民 81 年修訂初版)

《行政學》，台北：三民書局。

彭文賢 (民 85 年)

《組織結構》，台北：三民書局。

詹中原 (民 87 年元月)

政府再造：革新「行政革新」之理論建構 ，考試院主辦
「文官制度與國家發展研討會」論文。

董更生譯，J. Galbraith 原著 (民 86 年)

《經濟治國：社會不公的透視與改革》，台北：智庫文化。

盧偉斯 (民 84 年八月)

統合主義政經體制下高級文官的角色：以產業政策制定為例
的比較觀點探討 ，《中國行政》，第五十八期。

(民87年a)

組織學習論與行政革新實務，〈公共行政學報〉，第二期。

(民87年b)

組織政治與組織學習，〈中國行政〉，第六三期。

Argyris, C. (1960)

Understanding Organizational Behavior.

Homewood, IL: Richard D. Irwin.

---, (1964)

Integrating the Individual and the Organization.

New York: John Wiley & Sons.

---, (1980)

" Making the Undiscussable and its Undiscussability Discussable."

Public Administration Review, 40(3): 205-213.

---, (1982)

" How Learning and Reasoning Process Affect Organizational Change," in P. Goodman & Associates (eds.), Change in Organization: New Perspectives on Theory, Research, and Practice.

San Francisco, CA: Jossey-Bass.

San Francisco, CA: Jossey-Bass.

---, (1985)

Strategy, Change and Defensive Routines. Boston, MA: Pitman.

---, (1990)

Overcoming Organizational Defenses: Facilitating Organizational Learning. Boston, MA: Allyn and Bacon.

Argyris, C. and E. Bakke. (1954)

Organization Structure and Dynamics.

New Haven, CT: Yale University.

Caiden, G. (1990)

" Reform or Revitalization," in G. Caiden and H. Siedentopf
(eds.), *Strategies for Administrative Reform*.

Lexington, MA: Lexington Books.

---, (1991a)

Administrative Reform Comes of Age. New York: Walter de Gruyter.

---, (1991b)

" What Really is Maladministration,"
Public Administrative Review, 51(6).

Clegg, S. (1990)

*Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern
World*. London: Sage.

Downs, A. (1966)

Inside Bureaucracy. Boston, MA: Little, Brown and Company.

Goodsell, C. (1994, 3rd ed.)

The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic.
Chatham, NJ: Chatham House.

Hummel, R. (1987, 3rd ed.)

The Bureaucratic Experience. New York: St. Martin's.

Jun, J. (1986)

Public Administration: Design and Problem Solving.
New York: MacMillan.

Kamensky, J. (1996)

" Role of the 'Reinventing Government' Movement in Federal
Management Reform," *Public Administrative Review*, 56(3).

Lipsky, M. (1980)

Street-Level Bureaucracy. New York: Russell Sage.

March, J. (1991)

" Exploration and Exploitation in Organizational Learning,"
Organization Science, 2(1).

March, J. and H. Simon. (1958)

Organizations. New York: John Wiley & Sons.

Marx, F. (1957)

The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy.
Chicago, IL: The University of Chicago Press.

Osborne, G. and T. Gaebler. (1992)

Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is
Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse.
Reading, MA: Addison Wesley.

O'Toole, L. (1997)

" The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic
World," Journal of Public Administration Research and Theory,
7(3).

Rosenbloom, H. (1993, 3rd ed.)

Public Administration: Understanding Management, Politics,
and Law in the Public Sector. New York: McGraw-Hill.

Wamsley, Q. and J. Wolf (eds., 1996)

Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes
, PostModern Challenges. Thousand Oaks, CA: Sage.

Weber, M. (1962)

" Bureaucracy," in H. Gerth and C. Mills (eds.),

From Max Weber: Essays in Sociology.

New York: Oxford University Press, pp. 196-244.