



西方公共治理模式對我國治理績效的啓示

過去所稱之「西方邏輯」，大都承襲美、英等少數國家的研究脈絡，然而，用這樣的觀點來進行治理，是否會過度狹隘？是否可能在政策移植時，造成適應不良、甚至導致第三型錯誤的問題產生？本文探討依循西方經驗進行政策或制度移植時，可能會面臨到的問題，並探討我國未來在政策移植時進行再脈絡化思考的重要性。

董祥開、馬婉瑄（國立政治大學公共行政學系副教授、碩士生）

壹、前言

隨著各國基礎建設的完善、國際貿易的興起和資訊科技的進步，以美國為首的西方強勢文化在全球化潮流下，無形中影響著各國的政治、經濟、社會及文化等層面。而公共管理同樣也搭上這班全球化的列車，對不同體制的管理革新與發展造成了不同程度的影響，包括西方先進國家的成功經驗被移轉至開發中國家的過程和

效應（柯于璋，2012）。不過有學者察覺到這種國家之間政策、方案或制度的移植（policy transfer）並非是萬靈丹：Peters（2018）在其《官僚政治》（The Politics of Bureaucracy）一書中提到，政治環境對行政系統的影響應從兩個角度切入：1. 不同國家在行政系統及制度安排上的差異；2. 跨時間的個別行政系統的演變。舉例來說，在 1980 年代全球興起「新公共管理」（New Public

Management, NPM）的風潮，美國、西歐、中東歐、澳洲及拉丁美洲等各國政府，分別對其做出不同的回應，也呈現相當不一樣的結果。假如我們以「這段期間，這些國家勢必相當重視效率及經濟這兩個價值，並試圖將企業經營的方法運用在公部門當中，政府開始在內部重視人力資源管理、在外部創造市場競爭……」的態度來一併想像所有國家的發展，我們會發現，即便在同樣

的時空環境下，亦可能獲得大相逕庭的結果。

貳、政策移植與政策失靈

任何一個國家所採行成功的制度或做法，背後皆有支撐其運作良好的環境系絡（context），政策移植時尤其不能低估這些系絡性因素。政府治理績效的改善大多有賴接軌配套的制度安排、行政環境與文化的契合度、經濟結構

與制度的鑲嵌度、以及民衆對制度的支持等（林水波，2004），「為移植而移植」非但無法有效處理問題，還可能造成新的問題（Mossberger & Wolman, 2003）。政策移植前的整合性/型評估，指出了政策移植過程，應檢視問題的本質、參與者、政策目標及社會環境等（附表），嘗試接軌本國的制度運作模式、政治制度及社會習慣等，進行「再脈絡化」（re-contextualization）的

評估與重建，才能避免陷入盲目移植的困境，以提高治理績效（Dolowitz & Marsh, 2000: 9；黃俊傑，2012）。

參、相關研究回顧

回顧1980年代，當新公共管理浪潮仍在全球狂吹的同時，儘管美、英的模式成為當時的主流，但中東歐國家卻面臨著蘇聯瓦解前後的巨大政治環境的改變，許多國家在這段期間才真正獨立（或恢復獨

附表 政策移植評估整合性架構

為何移植	(想要移植) 自願	↑ 經驗學習 (完全理性) ↓ 1. 經驗學習 (有限理性) 2. 國際壓力 3. 外部性 4. 制約性 5. 義務 直接強迫
	混合	
	(必須移植) 強制	
誰參與移植	1. 政務官 2. 行政官僚 3. 壓力團體 4. 政黨 5. 政策企業家或專家 6. 顧問或智庫 7. 跨國企業或組織 8. 超國家性機構	
移植了什麼	1. 政策 (目標、內容、工具) 2. 方案 3. 制度 4. 意識型態 5. 態度或文化價值 6. 失敗經驗	
從哪裡移植經驗	1. 過去的經驗 2. 國家層次 (各級政府) 3. 跨國家層次 (國際性組織)	
移植的程度	1. 複製 2. 模仿 3. 混合 4. 啓發	
移植的限制	1. 政策複雜度 2. 過去的政策 3. 結構或制度的差異 4. 可行性 (意識型態、文化相近程度、技術、經濟、官僚作風) 5. 語言 6. 過去關係	
政策移植的資訊來源	1. 大眾媒體 2. 報告書 3. 會議 4. 參訪 5. 聲明	
政策移植失敗的原因	1. 無知的移植 2. 不完全的移植 3. 不適當的移植	

資料來源：Dolowitz & Marsh (2000: 9)。

論述》專論 · 評述

立)，才開始要建立較為現代化的政治體制及制度。因此，對於這些第二世界（Second World）的中東歐國家而言，這段典範轉移過程僅是一種過渡時期的改變而已。大多數中東歐的國家隨後也沒有跟著美國的腳步進入「新公共服務」（New Public Service）的典範，而是開始了「後新公共管理」（Post-NPM）、「新韋伯國家」（New-Weberian State）或「新公共治理」（New Public Governance）的典範，這些都是中東歐各國針對其國內社會中的多元價值、利益衝突、競爭、協力和夥伴關係等現象加以回應及修正（Randma-Liiv & Drechsler, 2019）的證據，帶領各國走向了一條與西方先進國家截然不同的道路。長久以來，我們對於第二世界的認知或想像，通常都是它們有一個強而有力的領導者，其中也同時伴隨著一個強勢、甚至「霸道」（overbearing）的文官體系。但對於多數西方國家而言，無論是「大、強勢或霸道」，都不等同於「有能力」提供高品質的公共服務，也不保證最終能夠達到「良善治理」（Good Governance）的期待。但有趣的是，許多被先進民主國家認為是行政管理上的「基本」面向，像是「財政規劃」或是「市政規劃」，在許多第二世界國家中甚至根本不是必要的基本配備，印證了「汝之蜜糖，彼之砒霜」這句話。因此，無論是政策、制度或文化價值的轉移，都應該考量到該國政治、經濟、社會及意識型態的脈絡差異，否則可能導致他國成功的政策或制度，因為運用不當而產生問題。

再從 1970 年代全球第三波民主化浪潮對第三世界國家的影響來看，當時許多非洲國家正面臨經濟危機所引發諸多的社會及政治問題，使當權者必須作出妥協，先後從一黨專政轉向多黨的民主制度。世界銀行（World Bank）和國際貨幣基金組織（International Monetary Fund）為這些國家設計了經濟發展的「結構調整計畫」（Structural Adjustment Program），推行私有化和自由

化。但這樣的做法雖然使外援成為多數非洲國家政府預算的主要來源，削弱了原本一黨專政政府的統治基礎，但多數非洲國家支撐民主政治的社會、經濟及文化條件並不充分，使得威權政體從未徹底消失。許多在野的政治菁英在取得政權後，便以民主的名義來包裝獨裁權力，並以違憲的行為侵害人民的自由權，甚至更進一步終止民主的運作模式，在民主化退潮反而造成更大的危機（張佳威，2018；張宏明，2020）。由此可見，西方脈絡下的民主化或現代化並不一定適合其他文化背景和不同歷史發展條件的非西方國家。學者 Benstead（2015）的研究也再次證實了這個概念，他發現阿拉伯國家的人民雖然對民主的態度普遍表示支持，但同時也了解民主制度並不適合自己，因為阿拉伯文化和伊斯蘭教的內涵與民主價值觀並不相同，民主的文化較難在穆斯林社會中發展，領導者也不願意朝民主轉型。

我國在面臨新興或具重要

性的社會議題和公共問題時，經常也會借鏡他國成功的經驗作為擬定因應對策的參考，舉凡法規制度、學校教育、社會福利、地方治理等，皆會試圖尋求更好的做法來強化政府治理效能。然而，儘管有他國制度做為借鏡，但移植後效果卻不如預期。政策移轉失敗的原因經常不在於制度本身的好壞，而是未根據其特殊的社會環境和文化脈絡加以調整。以下列舉我國移植他國制度之相關經驗以為討論。

一、公部門高階文官管理制度

在全球化的進程中，國際間逐漸形成高度競爭的環境，為強化國家治理能力，政府在提升國際競爭力和公務人力培育上扮演重要的角色，其中人才的延攬以高階文官最受關注，考試院於2009年擬定文官制度興革方案，提出「建構高階主管特別管理制度」的政策意見，希望能以特別立法的方式來培訓任用公部門高階文官，使之成為推動國家政務

的主力。然而，我國在五權憲法的框架之下，較難突破用人之限制，各機關選才之自主性也相對較低，在傳統文官制度及現行規範下，無論是甄選、績效評量、考核或是退場機制等，皆難以從單純制度移植的方式來複製他國做法（歐育誠，2011）。

二、永續就業工程計畫

歐盟自「去工業化」時代後，面臨到勞動市場供需結構改變的挑戰，再加上全球化競爭的問題，導致許多產業移往人力成本較為低廉的國家設廠，造成歐洲國家的失業現象遽增。對此，歐盟於1997年通過「第三系統就業方案」，由第三部門創造就業機會，提供與社會服務或環境改善有關之社區型工作（曾敏傑，2002），減緩了失業的問題。而我國於2000年後，同樣面臨產業外移的問題，失業率居高不下，尤其以中高齡勞工失業問題最為嚴重；於是政府即援引歐盟的做法以為改善方向，提出「永續就業工程計畫」。

然而，該政策執行成果卻未如預期，除了政府及非營利組織（Non-Profit Organization, NPO）及非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）本身尚缺乏相關協力經驗外，我國本身NPO及NGO的承載能力也不如歐盟國家，在政策移植過程並未深入了解原有政策並進行本土的調適（曾敏傑，2003），致使政策在執行上出現落差，未能有效提升治理績效。

三、隱私櫃檯之設置

隨著資訊科技快速發展，各國政府為落實顧客導向的服務理念，開始推行電子化政府及其各項便民措施，並且相互學習。例如，日本京都市東山區役所（如同我國的區公所）在辦理離婚、遺產、中低收入等業務時，即設有「隱私櫃檯」，不但能保障申請人之個資安全，也能兼顧其尊嚴。而當我國某些地方政府看到此做法後，決定將此做法帶回戶政機關試行，訂定專屬櫃檯，受理離婚、死亡、監護、認領等

涉及個人重大事件之業務（陸秀琪，2014）。由於隱私櫃檯的設置，屬於由上而下所訂定的政策，初期除了受到上層的支持外，也因為屬於保護民衆隱私的貼心服務，因此廣泛地被推行。然而，時隔多年後，當初的隱私櫃檯已流於形式，一是宣傳不力，經常有民衆表示並不知道有這項特殊服務；二是戶政人員編制不足，此隱私櫃檯經常成為協助處理其他綜合業務之「加開櫃檯」，並沒有真正落實隱私櫃檯之初衷。

肆、結語：「西方邏輯」並非絕對

近年來，已有許多第二世界國家，成為其他先進國家在政府治理上學習的標竿。例如，愛沙尼亞（Estonia）雖然是在蘇聯瓦解後才再次宣布獨立，儘管當時的愛沙尼亞相當落後，國家基礎建設不足，超過一半的家庭沒有電話線路，但他們卻用不到 30 年的時間完成了全國的「數位轉型」，搖身一變成爲各國研究「e 化

政府」（E-government）的學習標竿，跳過了「新公共管理（NPM）」及「新公共服務（NPS）」等階段，直接開創了「公部門創新」（Public Sector Innovation, PSI）的新典範，並且揚長而去。而更令人驚訝的是，「公共行政」（Public Administration）這個詞彙，在愛沙尼亞根本不存在（Randma-Liiv & Drechsler, 2019）。

因此，當西方邏輯已經不再是各國公共治理遵循的唯一路徑時，在檢視不同地區或國家在地的發展後，我們應該深刻反省，過去我們所了解、所引用、所承襲的「他國精神」，是否妥當？當我國文化、語言、環境及歷史發展皆與其他國家迥異的情況之下，是否有必要複製其做法？僅一味地複製使用，輕則可能造成花費不必要的行政成本及資源，重則可能爲我們的公共治理與國家發展帶來「第三型錯誤」（Type III Error）的危機。

當我們重新思考行政學之父威爾遜（Woodrow Wilson）

在 1908 年時曾說過的一句話：*Government is not a machine, but a living thing. It falls, not under the theory of the universe, but under the theory of organic life. It is accountable to Darwin, not to Newton.*（翻譯：政府不是機器，它是生物；它是在有機體的原理下生存，而非在宇宙運行的邏輯下存在；達爾文才能解釋它，而不是牛頓。）我們就更能體會這句話的真諦。制度的建立與發展需要因時制宜、因地制宜，更需要以一國或一個社會本身的獨特性作為根基。試想，在一個人人皆能自主遵守街道上「停止標誌」（Stop Sign）的社會中，要完成交通管制，只需「四根木樁」；但倘若將這四個木樁搬到一個無此習慣的社會中，除了須加裝 24 小時通電的紅綠燈、架設違規舉發的照相機及攝影機外，還可能會付出無數寶貴的生命。複製，很方便，但必須貼對地方。

參考文獻

1. 林水波（2004），制度移植的策

- 略性評估—以公投法為例，國家政策季刊，3（1），49-80 頁。
2. 柯于璋（2012），政策移植與移植政策評估指標之建立—結合政策過程與知識應用之雙元演化觀點，公共行政學報，43 期，63-90 頁。
 3. 孫本初、鄭國泰（2008），析論政策移轉的一些概念議題和省思，中國行政，79 期，51-73 頁。
 4. 張宏明（2020），非洲政治民主化歷程和實踐反思—兼論非洲民主政治實踐與西方民主化理論的反差，西亞非洲，6 期，3-52 頁。
 5. 張佳威（2018），非洲民主政治的崩潰：基於定性比較分析的解釋，國際政治科學，3（4），118-144 頁。
 6. 陸秀琪（2014），從政策學習觀點評估第一線服務機關隱私櫃檯之設置—以建構宜居城市，臺中市政府研究發展考核委員會。
 7. 曾敏傑（2002），從歐盟經驗淺析我國的第三部門就業方案，就業安全，1（2），11-16 頁。
 8. 曾敏傑（2003），永續就業工程計畫執行成效評估計畫，行政院勞工委員會職業訓練局委託研究報告。
 9. 黃俊傑（2012），東亞文化交流史中的「去脈絡化」與「再脈絡化」現象及其研究方法論問題，東亞觀念史集刊，2 期，55-77 頁。
 10. 歐育誠（2011），從制度移植觀點談高階主管特別管理制度，人事行政季刊，177 期，10-16 頁。
 11. Benstead L. J. (2015). Why do some Arab citizens see democracy as unsuitable for their country? *Democratization*, No.22(7), p.1183-1208.
 12. Dolowitz, D. P. & D. Marsh (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, No.13(1), p.5-24.
 13. Moseberger, K. & H. Wolman (2003). Policy Transfer as a Form of Perspective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. *Public Administration Review*, No.63(4), p.428-440.
 14. Peters, B. G. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, 7th ed. New York: Routledge.
 15. Randma-Liiv, T. & W. Drechsler (2019). The politics of bureaucracy: The Central and Eastern European perspective. *The British Journal of Politics and International Relations*, No.21(3), p.504-512.
 16. Wilson, W. (1908). *Constitutional Government in the United States*. New York: Columbia University Press ❖.