

# 政治行政之虛擬分際： 由「兩分說」到「理想型」

彭錦鵬\*

## 摘 要

民主政體中，由於民選制度與文官制度並存，政治與行政的分際何在，成為行政學界持續探討的課題。美國行政學初興之際的政治行政兩分說，雖是美國憲政體制下的獨特產物，但行政學文獻中一直缺乏對政治與行政分際普遍適用的分析理論。本文分析政治行政兩分說的肯定與否定觀點，再就憲政體制及政治與行政連續體的觀點，提出政治與行政的虛擬分際看法。政治與行政的虛擬分際以「政治行政連續體」及「時間」為主軸，提出「理想型」模式做為分析政治與行政分際的參考架構，並指出其他的可能模式。「理想型」政治行政虛擬分際可用以說明各類公職人員的政治行政介面間的行為分際、行政學的政治與行政分際、及各類型政府機關的政治行政分際。

關鍵詞：政治行政兩分說、文官制度、憲法、政務官、政署

## 壹、前 言

在民主憲政體制下，政治與行政的分際，是一個不斷浮現，但又難有定論的議題。民主政治的架構中，政治指的是政府的憲政架構及其運作，包括主要為行政、立法、司法等核心權力的架構與運作。更核心的是，人民透過選舉而形成的行政、

---

\*中央研究院歐美研究所副研究員、國立台灣大學政治學系副教授。

立法之政府機制。行政則指的是政府的內部運作，包括憲政架構下，如何形成政府的組織、文官體系、行政法規，及其他運作規定與行為模式。最簡單的說法是依照古德諾（Goodnow, 1900）所言，政治是國家意志的表現，而行政是國家意志的執行。但是國家意志的表現與執行之間是否有一條明確的界線呢？如果有，則界線何在呢？而如果沒有一條明確的界線，則國家意志的表現如何付諸執行而實現呢？美國行政學界在整個二十世紀中不斷討論此一議題，先是肯定政治行政兩分說（politics/administration dichotomy），繼而全面否定，但在實務中又不斷出現對兩分說的肯定（Campbell and Peters, 1988; Lee, 2001），顯示政治行政分際的問題確實存在，也無法加以忽視。

威爾遜（Woodrow Wilson）將行政和政治予以區隔的看法，成為其後一百年中行政學者所熱烈討論的政治行政兩分說之來源。而這一場百年歷史的爭議對行政學的發展，具有重要的意義。政治行政兩分說的爭議，不只是美國行政學界至今最重要的議題之一（Fry and Nigro, 1998），更不時引爆出行政學與政治學之間有關範圍、界限、主導性的學科認同危機。政治行政兩分說是在美國行政學界的獨特現象，然而為何此一兩分說並不在其他國家形成爭議，則多少反映了行政與政治的分際，並非兩分說所能圓滿解釋。

過去二十年中新公共管理思潮衝擊下，政府組織的形態多元化，除了國營企業民營化外，歐美等民主國家政署化（agencification）情形日趨普遍，政府組織有朝決策與執行機關分離的現象。尤其在英國，政署（agency）制度更被視為政治與行政有所區隔並表現在組織架構的例證（彭錦鵬，2000）。在公共管理的理念與改革潮流下，甚至「傳統的」政客與官僚關係的本質亦都發生了程度不一的變化。整體而言，新公共管理理念下的改革是世界性的，這些改革無疑的，也對傳統的政治行政兩分說產生影響（Toonen, 2001: 184-185）。

美國行政學界在過去一個世紀中有關政治行政兩分說的論戰已清楚顯示，在實務上，政治與行政是無法劃清界線的，不僅在從事政治或行政工作的「人」之觀點上無法劃清，就連在決策與執行的連續過程中也無法劃清界線。但是，如果政治與行政完全融合，則為何及如何來分別政治與行政呢？更具體的說，如果政治人可以充分、完全地去從事文官所做的事，則是否要回復到美國的分職政治時期呢？反之，常任文官可以完全地參與政治決策過程嗎？從現代政府的組成與演變軌跡來看，政務人員與常任文官必然有別，政治與行政縱然界線不清，也必有分際。因之本文首先將就政治行政兩分說的起源及其爭議，探討兩分說存續的理由，並分析政治行政分際在不同憲政體制下的異同。其次，本文試圖提出政治與行政之間，隨時間而演變的虛擬分際模式。正如「虛擬政府」主要在呈現政府可以不必以具體的建築物為據點，而仍能提供人民公共服務一般，政府與行政之虛擬分際模式，希望能提供政治與行政學界在研究行政事務時的概念型參考架構。

## 貳、「政治行政兩分說」的起源與爭議

美國行政學的發端，依照學界的共識，乃起源於一八八七年威爾遜所登在《政治學季刊》( *Political Science Quarterly* ) 的一篇著名文章「行政之研究」( *The Study of Administration* )。威爾遜對於這篇文章並無太大期望，甚至於認為可能是一篇微不足道的作品。但相當諷刺的是，將近一百年之後，美國公共行政學會發起一項旨在確認行政學主要議題的百年議題研究計畫( *Centennial's Agenda Project* )中指出，威爾遜的文章「普遍被認為是公共行政成為一個特定研究領域的開端。」( *Carroll and Zuck, 1983: 3* )

美國行政學界直到一九七〇年代仍認為，政治行政兩分說是起源於威爾遜「行政之研究」一文，並將該文視為美國行政學的發端。事實上，根據史瓦拉( *James Svava* )的研究，沙衣( *Wallace Sayre* )在一九五八年的四頁短文才是真正使「政治行政兩分說」這一名詞在美國行政學界普遍受到重視的源頭( *Svava, 1999: 679-687* )。為了深入探討兩分說所造成的爭議與影響，本節將分別討論威爾遜的政治與行政看法，及其觀念矛盾之處。

### 一、威爾遜及其對政治與行政的看法

威爾遜在行政學的地位源起於「行政之研究」一文。威爾遜( 1856-1924 )是美國政治學會( *American Political Science Association* )的第六任會長，曾任普林斯頓( *Princeton* )大學校長，其後並為美國第廿八位總統。不過他在一八八六年投稿「行政之研究」一文時，年紀方僅三十歲，時於布萊安莫爾女子學院( *Bryn Mawr College for Women* )任教。威爾遜的「行政之研究」一文，主要不在討論政治學的定律為何，而是主張政治學應該集中於研究如何管理政府。( *Shafritz and Hyde, 1987: 2* )他認為行政的研究不僅要集中注意力於當時文官改革時期所重視的人事制度，也應注重組織與管理。「行政之研究」發表前，美國聯邦政府甫於一八八三年制定潘得頓法( *Pendleton Act* )，即文官法，以考試取人代替以往分贓性的政治任命。不過，威爾遜文章中最受行政學者所重視的一點是，他提出要對政治與行政加以區別的看法，後來被引述為政治行政兩分說的起源。當時的改革運動因為主張公務用人應基於適才與功績( *fitness and merit* )，而不是基於黨派身份，因此就必然主張將「政治」排除於文官體系之外。Shafritz 與 Hyde 因此認為威爾遜所主張的政治行政兩分說，其實是針對「政黨」( *partisan* )政治而言。( *Shafritz and Hyde, 1987: 2* )不過，威爾遜所主張的，行政應基於管理的科學而和傳統的政治分離，則對後來的行政學研究發生重大的影響。將行政學獨立於政治學之外的說法，不但在二次大戰前深具影響力，也使政治行政分際成為行政學的熱門課題。威爾遜的文章雖然被認為是政治行政兩分說的始祖，但威爾遜文章的原意是否在於將政治與行政截然兩

分，只強調行政的研究，而不必顧及政治的因素呢？仔細分析「行政的研究」的內容，則事實並非如此。為使有關兩分說的探討能夠清楚呈現，首先就威爾遜一文中有關政治行政分際的主要重點加以扼要敘述。引述的原文部份則加以括號呈現。

威爾遜認為行政的事物在美國早已存在，但立國時間短，社會上工作機會多，人民不虞失業，透過政治技巧的運用就可解決問題，因此無人對行政方法特別加以研究。美國政治學界以往只研究憲法的相關知識，但事實上到威爾遜的這一代「使憲法得以“運行”已比制訂憲法更加困難」。需要行政學的原因是要使政府運作的流程拉直，使政府事務比較不會無效能，是要強化與純化政府的組織，並使其真實執行任務。而這就需要學習歐洲的波斯、法國經驗，並使其適合美國環境。

威爾遜指出：「行政的領域是一種事務的領域（a field of business）」，行政的領域「不同於政治的匆促與爭吵（hurry and strife），在大多數情形下，它甚至於和憲法研究的爭論領域並不相干。」「行政處於政治的適當範圍之外。（administration lies outside the proper sphere of politics）。行政問題並非政治問題。雖然政治決定行政的任務，行政在運作其職務時不應受到限制。」威爾遜引述德國學者賓次里（J. K. Bluntschli）的說法，認為行政應與政治及與法律分離。賓氏說政治是「偉大與普遍事務的國家活動，而行政則是個人與小事的國家活動。政治因之是政治家的特別領域，而行政是技術官僚的領域。」威爾遜因之說，行政與政治的區別，已是明顯到不需再加討論。不過他接著說，行政與政治區分的另一面，也就是，憲法問題與行政問題的區分，並不是那麼容易看出。同時行政與非行政的功能及牽涉到政府部門之間的政治「管理」，甚至憲法原則就很不容易去劃出分界線。

威爾遜主張「行政是公法的細部及制度性之執行。」「政府行動的大計劃不是行政事務，而這些計劃的細部執行才是行政事務。」「行政人員在選擇完成其工作的方法時，應該有其自己的意志，也確實有其意志。他不是，也不該是一個被動的工具。（政治與行政的）區別是在於全盤計劃與特別方法之間。」不過威爾遜也強調「美國的行政在任何時點都必需對民意保持敏感。」他主張政策並非官員所負責的，政策不是常任文官的創作，而是政治家的創作，而政治家對民意的責任是直接而不可避免的。「官僚體只存在於人民日常政治生活之外的國家服務領域。」理想的文官體制因之要有能力與活力（sense and vigor）地培養出來，並從而獨立自主。而另一方面官僚體則要透過選舉與經常性的公共諮商，與民意密切結合。

## 二、「行政之研究」的時代背景

「行政的研究」主張行政學應該獨立於政治學之外，及行政應該是和政治不相干的政治行政分際說主張，基本上反映了威爾遜當代的兩項時代潮流，一是企業管理（Denhardt, 1984: 43）一是政治改革運動（Rosenbloom, 1993: 16）。為使政府的效率能夠提高，威爾遜主張政府應向私部門學習行政管理的模式。當時的企業管理及科學主義已大量興起，企業界大量採用新科技，不僅用之於機器也用之於員工。機器變成了效率的象徵，因之也被視為生產活動與人類組織的範本。基於此，威爾

遜認為，為了要提昇行政效率及行政責任，應該透過基本上是階層制的單一權力中心來運作。他認為權力如果集中於部會之首長但也不是不負責任，則權力並無危險。這也就是說，以威爾遜的觀點而言，在追求民主政治時，政府必須儘量遵循企業的模式，一直到看來似乎不民主的程度。（Denhardt, 1984: 44）而為了要達到有效的企業管理程度，威爾遜才會主張行政是立於政治之外。

政治行政兩分說的另一時代背景則是反映了十九世紀中期以後美國文官改革者對「分贖」（spoils）政治的不滿與憤怒。由於美國各級政府的政治恩惠任命（patronage appointment）導致貪污、缺乏效率及分贖型政客的出現，一八五〇年代甚至有著名史學家認為美國聯邦政府充斥「垃圾」（refuse）人物。而為了使政府像企業經營一樣有效率，就必須使它非政治化。改革者主張文官除了可參加投票外，不能參與選舉政治，而文官之任用必須基於適才和功績。同時為了維持文官功績制的邏輯，改革者因之必須堅持絕大部份的行政人員並無合法的政治或政策決定的功能。（Rosenbloom, 1993: 16）威爾遜的文章中主張將行政由政治中分離出來，反映了他作為一八八〇年代文官改革的最強力支持者的基本理念，也代表了文官改革運動管理理念之主要訴求。

### 三、「行政之研究」的矛盾

由於威爾遜對於政治與行政的關係懷有多重的關切，因此其在「行政之研究」所表達的內容有許多矛盾之處，也造成日後學者在爭辯他是否曾具體主張政治行政兩分說時，各不相讓。米瓦（Robert D. Miewald）的研究歸納威爾遜在該文的主要矛盾在於，他想在美國的憲政制度中，揉和英國積極的行政主管及普魯士文官的優點（Miewald, 1984: 23），以致於無形中冀望在總統制中，達到內閣制下文官主動行政的境界。

從政治行政分離面而言，威爾遜希望行政人員能免於政治，所以他說：

行政處於政治的適當範圍之外。行政問題不是政治問題。這種行政與政治的區別（discrimination）就現在而言，很高興地說，已是明顯到不必再進一步討論（Wilson, 1887: 210-211）。

而政府既需像企業一般運作，行政人就應隨時追求效率。這一段話，顯現了政治與行政是兩回事，因此可以推論到政治行政兩分說。

然而，威爾遜對於行政人員的期待不僅是有效率又忠實的部屬，更希望他們也能發揮負責任的權力。他說：

行政人員在選擇完成其工作的方法時，應該有其自己的意志，也確實有其自己的意志。他不是，也不該是一個被動的工具（instrument）（Wilson, 1887: 212）。

他更說：

較大的權力以及未受干擾的裁量，照我看來，是負責任不可或缺的條件。有權並不危險，只要權力不是不負責任就可以（Wilson, 1887: 213）。

對於行政權的運用，威爾遜認為最後的把關在於民意。但是威爾遜一方面肯定民意應該扮演「權威性的批判者」（authoritative critic）角色，但另一方面則深怕民意會對行政造成麻煩（meddlesome）。由於民意有可能造成麻煩，所以民意雖然可做為外在的控制，行政人員也有內在控制的責任（Fry and Nigro, 1998: 1166-1167）。

威爾遜在「行政之研究」中，並未解決行政人員如何能既為忠實的部屬，同時又行使政治權力的分際。他只是提出一個民主社會中，行政人員最終面臨的困局，也就是政策中立是不可能的，而當政策偏好有衝突時，行政人員如果不遵循政治首長的指示，是有違民主精神的（Stillman, 1973）。

## 參、政治行政兩分說的肯定與否定

從政治過程的觀點來看，政策制定的流程中無法精確釐定政治領袖、政務官與常任文官參與的分際。又由於政策制定以至執行中，常任文官擁有不同程度的裁量權，因此政治與行政兩分說受到強烈的反對。然而二十世紀中，縱然上半葉並未普遍使用「兩分說」名詞，但是政治行政兩分說仍不斷引起行政學者的討論乃至爭議（詳見 Svava, 1999; Waldo, 1948; Kettle, 1993; Lee, 2001: 364）。

### 一、肯定說的觀點

由於政治與行政兩個名詞的定義與詮釋見仁見智，說法繁多而複雜（參見 Riggs, 1998; Fry and Nigro, 1998），政治行政兩分說在行政學研究上，因其分析、研究的必要性，而持續受到肯定。肯定說的來源包括以下幾個面向。

#### 切由「文官」的區分而來

首先，政治行政兩分說如前文所提，是針對政治分贓制度的改革訴求，希望民主政治的政權輪替，不致於造成政府的腐化與無能。並藉著一八八三年文官法的制定，而使政府用人脫離「分贓」型的人事行政，而進入「功績」型的人事行政時期。（Rosenbloom, 1993: 202-210）這種將政客與文官加以區隔的兩分做法，反映在政治事務上，自然就產生政治與行政可以相類似地加以區隔的說法。也就是說，政治行政兩分說的起源應是來自於「人」的區隔，而非「事的區隔」。

從先進工業國家政務官人數眾多且多具有行政實務角色，而高級常任文官經常性扮演政治性角色的角度來看（Peters et al., 2001; Peters, 1988），政務官與高級事務官在政治行政的分際上似乎甚為模糊，但是這些總統或首相的親近幕僚，乃至於一九八〇年代以來普遍創設的高級文官團，如美、紐、澳、英等之高級文官，其人數均在三、五千人以下，相對於文官體人數而言，比例仍小<sup>1</sup>。而對不屬於經常性參與決策制定的絕大多數常任文官而言，政治與行政的分際，包括行政倫理、政治中立等行為規範的訂定與執行，均屬必須日常面對、有所遵循的界線。因之，從整體文官體系的觀點來看，政治與行政的分際，縱然不能截然兩分，但卻是必定要有的界線。

高級文官參與決策在工業先進國家而言，固屬常態，但是他們扮演的角色如果逾越應有的政治行政分際，則顯然會使民主政治受到損害。以日本而言，日本文官體系向以幹練、自信著稱，但其權力因乏人挑戰、不受制約而變得漸形傲慢。演變至今，連日本國會也無法制約文官體系，甚至形成內閣會議由各部常務次長先行審議決策方案的情況（Nakamura, 2001: 172-174）。西班牙的情況似乎更糟，恩惠與政黨任命是該國文官徵募的傳統型態，不只往昔的佛朗哥（Franco）政權如此，即連 1997 年立法要建立功績能力型的文官體制，也充斥著「例外」情況。西班牙的政治與行政領域幾乎可說毫無界線可言（Alba, 2001: 91-105）。西班牙的情形正是美國十九世紀分贓政治的翻版。因此，就文官體系「人」的角度來看，樹立政治與行政分離的分際，顯然是必要的。

### 物行政研究的制度論

其次，將行政區分於政治之外，也來自於「制度論」的提出，也就是主張行政的研究只針對行政部門的運作而已。魏勞畢一九二七年的教科書「行政學原理」（*Principles of Public Administration*）中認為，行政研究只關切行政部門的運作，而不及於立法與司法部門的政府運作。丹哈特（Robert Denhardt）認為魏勞畢對行政研究的分際有兩種重要的意義，第一，將行政和政府的一個特定部門聯結起來，事實上就隱含了政治與行政兩分說，也就是指出了行政可以從政治過程中分出來加以研究。第二，此種行政研究對象的主張，確認了行政研究只關切對於高度結構化組織管理效率之改進，而不探討到政治過程與功能的運作。（Denhardt, 1984: 49）魏勞畢的行政研究重點擺在行政部門的做法，在其後的教科書中，大致也被遵行著。行政及行政研究因之主要是針對聯邦、州、地方行政部門組織的活動，以及國會、州議會的獨立局處委員會、公營公司，以及特別機關的活動。在此一傳統的行政學研

<sup>1</sup> 英國文官體有 476,000 人，其中首相約有 200 位機要及文官為其服務，另有為數 3,000 人之高級文官團（Senior Civil Service）。美國聯邦政府文官體（郵政人員不計）有 1,660,000 人，有 2000 人服務於總統辦公室，另有為數約 7,000 人的聯邦高級主管（Peters et al., 2000: 16；及美（2001）、英（2000）政府統計數字）。

究範圍定義下，行政學的研究對象是包括了行政部門的政府機構與政府公務員。行政學研究範圍的界定，限制在行政部門的制度觀，似乎來得很自然，也受到美國行政學者一致的採用，但事實上此種制度觀並未曾對其所隱含的政治行政兩分說加以探討，並確定為何以及如何劃定政治與行政研究的界線。這也使得丹哈特認為，雖然理論上政治行政兩分說從未存在或早已消失，但實務上，行政的制度性定義，也就是主張「行政」只在於解決行政人員所面對的實際問題，則使政治行政兩分說仍然繼續存在（Denhardt, 1984: 50）。

### 管理研究的必要條件

十九世紀末期美國文官制度的改革旨在消除分贓制度，而改革運動又都集中注意於都市的改革。但直到一九二〇年代時，分贓制仍然盛行，因而促使文官改革者及行政理論學者，在當時的科學管理運動鼓勵下，堅持行政必須與政治分離（Stillman, 1973；Denhardt, 1984）。二〇年代的學者和威爾遜的看法同樣認為，如果行政能夠成為非黨派之爭，才能進行科學的分析，也才能效法企業管理的技術。有「政治與行政必須加以區分」的前提，才能將行政視為一種技術性的現象加以理解。而此種政治與行政的區分，逐漸形成了較為僵硬的行政兩分法。在民主政治體系中，此種政治與行政分離的行政理論，才能真正取代分贓體系而成為政治學的正統看法（Rabin and Bowman, 1984: 4）。政治行政兩分說在一九二〇及三〇年代奠定了當時機械式行政學的理论基礎。古立克和俄威克（Luther Gulick and Lyndall Urwick）一九三七年出版的行政科學論文（*Papers on the Science of Administration*）更代表了當時行政學界對理性主義、效率、行政學原則的強烈認同。這種機械式管理理論含有兩項重要的概念架構：派「政治」確定「行政」的工作，但「行政」則處於「政治」之外。行政可以轉化為一種科學。學者因之將一九二〇及三〇年代的政治行政兩分說稱為新威爾遜觀點（New-Wilsonian View）（Rabin and Bowman, 1984: 5）。

### 政治運作上的需求

雖然在二次大戰後的政治行政兩分說就如行政學的諸多「原理」，受到強烈的質疑與非難，但是政治行政兩分說始終受到許多學者的支持。Mosher 指出，民選行政首長、行政人員、乃至政治學者各為其本身的利益，也都支持政治行政兩分說的分離理論。（Mosher, 1982: 8；Riggs, 1998: 1693-1695）政治領袖可藉政治行政分離以推卸責任給文官。而行政人員則因有政治行政兩分說的存在，而不會強調他們在影響政策，以免招惹責任上身。學者則不想去研究規範性問題，因為這些問題並不容易觀察清楚，也很難加以量化處理。總而言之，政治行政兩分說的正統理論，在行政事務紛擾的年代裏，變成最為大家所接受的參考架構，而扮演著指標性的角色。（Rabin and Bowman, 1984: 6）以我國在一九九〇年代討論「行政中立」、「政治中立」的熱烈情況而言，其實也正反映了美國學界及政界在二十世紀中有關政治



行政兩分說的爭執重點，也就是政治與行政的決策與責任分界到底如何決定。

## 二、否定說的觀點

政治行政兩分說持續在行政實務上及行政學術研究範疇的界定上得到肯定，但是在理論分析層次上則受到強烈的挑戰，並且被批評的體無完膚。

### 切政治與行政實務上不可分

緊接在威爾遜之後的古德諾於一九二〇年出版一本名為《政治與行政》(*Politics and Administration*)的書，對於政策決定與行政的區別作了詳細的分析。他批評有關政府形式架構的三權分立說，即立法、司法、行政各自獨立的說法。因為三權之間經常會有互相侵犯的地方，而且都是有正當理由的。也就是說，三權分立說所主張賦予立法部門決定政策的權力，而給行政部門執行政策的角色，事實上是和實務不相吻合的。因此他將三權分立說，從分析的角度，修改為兩種權力，也就是國家「意志的表現」(expression of its will)之權力與國家「意志的執行」(execution of its will)之權力。而政治就是國家意志的表達，行政則是國家意志的執行。但是，古德諾接著指出「雖然政府的兩種主要功能可以加以區分，但是負責執行這些功能的政府組織則無法加以清楚界定。」(Goodnow, 1900: 16)也就是說，雖然立法部門是最主要的立法組織，但不只立法部門才能表達國家的意志。由此可以看出，雖然古德諾有意將政治與行政區分開來，但事實上也都只能承認實務上並不可行。政治與行政在實務上無法加以區分，在古立克的文章「政治、行政與“新政”」(Politics, Administration, and the 'New Deal')中，有極為精要的說明。古立克認為行政人員在執行立法付託時，所持有的裁量範圍已達到「每一行為都是裁量與行動的天衣無縫之網」(every act is a seamless web of discretion and action)(Gulick, 1933: 61)

### 物各級行政人員均具有政策裁量的角色

行政人員對公務有所裁量的情況在不同機關各有不同，但裁量的行為則是從組織的最高層至最低層都存在著。對行政人員與行政事務之牽涉政治行政兩分說而言，行政人員不僅要執行立法的付託，也不只要執行行政的裁量，甚至常會帶有政策建議者與政策發起者的角色。懷特在一九三〇年代的教科書「公共行政的研究」(*The Study of Public Administration*)中，雖然也區分了政策與行政係屬不同的領域，但也指出兩者之間存在著互動關係。也就是公共政策主動權在於行政主管，一方面行政主管在執行法律規定時要運用裁量權，一方面在政策建議的研擬時，也要扮演顧問的角色。尤其是因為行政人員具有的公正性與技術能力，使其能做出好的政策建議。懷特甚至主張「行政也許是政府制訂公共政策時最有準備的部門，而可以免於對某特定壓力團體的全面施惠。」(White, 1939: 13)

古立克主張行政人員持有裁量空間、懷特認為行政人員具有政策建議的倡議角色，都說明了文官的作為不免帶有政策或政治色彩。而二次大戰後的阿波比(Paul

Appleby) 則更進一步認為文官經由其行政裁量的運作, 而扮演重要的政策行為者角色。「行政人員不斷地為未來訂立規則, 也不斷地決定法律的意義, 以及法律在執行時的內涵。」(Appleby, 1949: 7) 因此, 阿波比甚至明言: 行政就是決策 (public administration is policy making)。從行政人員在行政事務的政策領域實務上來觀察, 參與政策的起草、建議、推動立法, 以及執行, 是無可避免的行政過程。

從各國文官體系運作的實況而言, 行政人員參與決策的過程與份量並不全然相同, 中低階層文官參與決策, 行使裁量的空間甚小, 而高級文官則往往深入參與決策的過程。艾伯巴克等人 (Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981) 對於美、英、法、德、義、荷及瑞典七國的實證研究顯示, 政治與行政精英參與決策的深入情形, 除了英、荷顯現較大的不同外, 都充分參與政治與行政決策的完全互動 (Aberbach et al., 1981: 219, 230)。彼得斯 (B. Guy Peters) 更進而將政治主管與高級常任文官之間的互動關係予以分類為五種模式, 以說明這兩種人彼此互動之密切 (Peters, 1988)。他提到的第一種模式, 即正式的模式 (Formal Model), 主要在描述英國傳統文官匿名辦事, 而由政務官負起政治責任的西敏式 (Westminster) 模式。英國高級文官縱然參與決策並享有大權, 但卻保持政治與行政互不相干的表象。其他五種模式則都呈現政務官與高級文官垂直型或水平型的密切互動, 政治與行政界線模糊。其他學者有關政務官與常任文官互動關係的研究也都說明高級文官參與決策的程度深入, 政治與行政兩分看法顯不實際 (Campbell and Wilson, 1995; Aucoin, 1995; Peters and Pierre, 2001)。不過, 由於行政學者在分析政客 (politician) 與官僚 (bureaucrat) 時, 大多針對高級常任文官為比較對象, 甚至像以德國內閣之文官而擔任政黨任命職位為主題, 政治與行政角色高度重疊, 當然形成與政客不相上下的決策重要性 (Schroter, 2001: 69-71; Aberbach et al., 1981: 95)。相對的, 中下階層文官參與政治性決策的機會, 自然隨職階而相對降低。

## 肆、政治行政分際的理論探討

政治行政兩分說的探討是美國行政學界百年來爭論不休的議題, 但是支持論、否定論或修正論的任何一方, 似乎都未能將政治行政兩分說作一客觀公正的理論性探討。也就是說, 至今仍未能使政治行政兩分說能夠在人類的政治經驗與政治制度架構上做一清楚的解釋。如果以美國行政學界的各種文獻探討來看, 政治行政兩分說經常地被當作一個具有攻防性質的議題, 或是一個佐證性的主題, 來說明它的存在或不存在, 甚至設法去解決政治行政兩分說下所存在的困境。但是政治行政兩分說的分析與運用在行政事務的處理上, 確實具有無法抹殺的作用。因此我們要進一步探討的是, 政治行政兩分法究竟是否為美國政治環境下的特有產物? 為何兩分說在美國變成爭議不斷的議題, 而兩分說究竟應該用什麼角度來加以觀察與解釋? 如果政治行政的分際是一連續體的概念, 則有何模式作為分析的參考架構呢?

## 一、憲政體制與政治行政分際——「人」的觀點

### 刼美國總統制與政治行政兩分說

美國行政學界有關政治行政兩分說的研究，本質上是美國憲政體制下的獨特產物。如果只就美國憲法及其政治制度環境，探討政治與行政的關係，並試圖得到政治與行政應該維持何種關係的結論，將無法脫離「美國」環境的限制，因之也就無法得到較宏觀的跨國性解釋。事實上，如果從各國不同政治體制的情況來加觀察，美國行政學界習慣於將大部份的美國經驗，視為具有各國普遍適用的原則，這種認知與心態不但不正確也是站不住腳的（Riggs, 1998: 1667）。主張以比較觀點來研究美國行政的雷格斯（Fred Riggs）就認為，政治行政兩分說是一項神話（myth），而這項神話有助於美國政府調和其總統制之下的許多矛盾，並使得十八世紀古老的政府體系得以倖存至今（Riggs, 1991）。雷格斯強調要瞭解美國的制度，就要先研究其基本的憲法特點。他認為美國三權分立存在的基礎是因為總統既為政府首長，並為國家元首，他是民選而有固定任期的，因之不會受到國會不信任投票的影響而去職。但是為了維持三權分立，總統制之下的總統就必須和國會來共同決定政治性任命，而此一政治性任命，就使文官體系充滿了恩惠與分贓（Riggs, 1991）。相對的，國會式（內閣）政體由於是由執政內閣共同行使此一任命權力，就不會受到來自國會議員的個別壓力。總統制之下，如要政府運作得宜，就必須善為管理，而為達有效管理的目的，總統制的政府就強烈依賴其所經由功績制而選任的常任文官。於是總統一方面需要與國會妥協以決定政治任命（即政治考慮），一方面又需任命優秀的常任文官以盡管理之責（即功績考慮），同時又要使其政治任命的常任文官或非常任文官，皆能服從其執政方向（即課責考慮）。這三方面的人事任命考慮因素往往隱含內在的衝突，因而造成美國總統在政治任命的廣泛幅度、專業能力等方面受到普遍的關切（施能傑，1994；彭錦鵬，1989）。

其次，就美國文官體系的執行面而言，文官政策的運作也受到三方面交叉的影響，也就是總統、國會與司法。這種交叉的壓力不可避免地制訂出不一致的政策，也使官員與民眾感到困擾。總統、國會與司法三部門同時決定行政作為上相重疊的目標，使得政府行政的諸多價值，如效率、效能、代表性、回應性、合法性與人權等，產生相衝突的現象（Riggs, 1991）。行政部門強調效率與效能，國會強調代表性與回應性，司法部門則強調合法性與人權。美國聯邦政府文官體面臨的多元價值體系及所引起的困擾，可參閱羅森布（David Rosenbloom）的詳盡論述（Rosenbloom, 1998）。雷格斯則更進一步認為，美國如要維持一個總統轄下統一的文官體，或是一個副部長以下無黨派色彩的常任文官體，就無法再使用目前的憲法。因此他從憲政的角度主張，兩分說的神話就是為了要維持美國的總統制<sup>2</sup>。兩分說至少可達到

<sup>2</sup> 雷格斯認為國會政體特別需要文官組成的官僚體，就正如民主化以前的歐洲國王，必須要有黨

以下的作用派有助於建立廣泛而獨特，無黨派色彩的常任文官制度，但又不致於廢掉恩惠任命 (Newland, 1987) 致使美國行政學者疏於研究政務官的「行政」角色。致使政治學者疏於瞭解常任文官不可避免的「政治性」角色。林更使美國的政治學與行政學研究產生有害而且混淆的裂痕 (Riggs, 1991)。雷格斯指出以上政治行政兩分說的作用，其前三項是針對「人」的分類，也就是政務官與常任文官之間的角色與關係而立論。雷格斯從不同憲政制度的比較途徑，指出美國憲制下的政治任命，存在行政與立法價值的妥協與衝突。事實上，就美國行政學界乃至政界，尤其是聯邦政府的層次，特別強調政治行政兩分說在「人」方面的適用，反映了政務官帶有行政色彩，行政人員帶有政治恩惠任命的傳統下，就算想分出政治行政分際也無法加以釐清的困境。

美國憲政體制下難以維持一個不具黨派色彩而又統一在總統指揮下的文官體系，是否為總統制的普遍特色，基於總統制實施國家的眾多及實施年份長短不一，也許尚難有定論。但是以總統制最為普及的南美洲國家來看，由於政變頻仍，憲法秩序難以長期維持，功績制的文官體制迄今難以生根 (Chaudhry et al., 1994)，因此也就難以對「獨立有效運作的中立文官體制有助於維持政治穩定」的命題加以驗證。以南美洲人口最多，同時平均國民所得也在南美名列前茅的國家巴西而言，其一九八八年時的五十七萬行政人員，只有百分之八是依照公務人員法律及競爭規則而任用 (Holanda, 1994: 181)，其餘均係非功績制下的任用，則所謂政治與行政分際之講求，自然不具太大實質意義。

### 內閣制下的政治行政分際

內閣制國家的政治行政分際，相對於總統制是比較清楚的。主要的原因在於政治與行政的融合為一，內閣由國會產生，內閣制的運作立基於政治中立、永續運作的文官體制。尤其是英國西敏式的文官體下，常任文官在政策過程中向有匿名與政治中立的傳統。從政務官與常任文官之間的「人」觀點上看，文官之管理有其單獨獨立的體系，政治與行政是明顯二分，而只在常務次長階層才出現與政治領導者有著微妙互動的情形。英國的常任文官體系在內閣制之下，由於其文官政治中立傳統、政務官人數較少，及內閣與首相所擁有的政治任命權較為完整，不必受到國會的牽制，因此政務官的政治責任較易清楚顯現，而一般文官的角色與負責對象也不易產生模糊的現象。

法國在其第五共和憲政體制下，係屬半總統制或半內閣制 (Riggs, 1991)，部

---

派或私人御用的文官 (雷格斯用 *retainer* 來稱呼) 一般。民主化之後，御用文官被常任文官 (*careerist*) 所取代。相對的，在美國文官體一向權力不大的情形下，文官體能與總統相安無事，但其他三十個以上基於權力分立原則運作的總統制國家，則全都遭受過軍人幕前、幕後主導的文官體所奪權政變。雷格斯認為美國與其他總統制國家之成敗差異即是美國文官體相對較弱，而文官體較弱的背後，則是政治行政兩分說發揮作用。詳見雷格斯一九九八年九〇頁的長文。

會政務官的決定權取決於在國會內擁有多數席次的政黨或政黨聯合。但是政務官的產生就如英國一般，人數不多，而權力的來源也是單一的，而非像美國的來自多種的交叉壓力。法國公務員在法律保護下得競選或當選國會等各種議會議員，或因此而出任政務性職位，並保留其公務員之職位<sup>3</sup>。此種法律制度雖使常任文官與政務官的界線趨於模糊，但是法國文官義務立基於公務中立原則而對國家盡忠的傳統（Rohr, 1991），則仍使法國政務官與常任文官的政治與行政關係保持較為清楚的兩分關係。

內閣制下行政立法權力合一的政府體系固然因文官匿名的傳統而使政治與行政的分際較為明顯，但是內閣及各部會為使決策能有更多專家能力與經驗的參與，就延攬了部分較高階或幹練的文官加入決策的核心，如法國各部的 Cabinet 人員或德國的「政治性文官」（political civil servant）。德國政治性文官適用於文官的最高兩階，部長隨時可請此類文官「暫時退休」<sup>4</sup>，但因政治性文官的性質較類似於借調為政務官，與一般文官之保持專業、永業並不致於產生衝突。德國高級文官的「政治性退休」傳統和西敏式傳統明顯有別，但是透過「政治性退休」而使高級文官的政黨效忠，不會與執政黨乃至不會與部長政治意見相左的任命機制，仍使得政治與行政的分際維持清楚的界線（Schröter, 2001: 7）。政治與行政的界線在人的方面既有明確的分野，則縱然政務官與高級文官有極為密切的互動關係與互動型態（Aberbach, Putnam and Rockman, 1981；Peters, 1988），政治行政兩分說就不會引起太大的重視。

因此，從憲政體制與文官傳統的觀點來看，美國政務官與常任文官的政治、行政角色糾纏不清，是其憲政原理三權分立，尤其是行政與立法分立，及政治任命包含職位廣度與深度均遠較內閣制國家明顯為大所導致的結果。從憲政體制的相異之處來加觀察，它會影響到政務官的產生來源、人數多寡、負責的對象（總統或總統加國會）及其對政治、行政責任分界的拿捏與掌握。內閣制國家的政務官與常任文官體系各有其任命的清楚、單一的政治、法律基礎，使兩類官員的政治責任與行政責任，不論是基於法律或長期實踐，都比較容易釐清。但是在美國的總統制制度下，行政與立法權分立，卻無可避免地造成行政與立法的人為割裂、政治任命的多種政治考慮與交叉壓力、政務官負責對象的雙元化等之現象（彭錦鵬，2001）。這些現象造成了政治行政兩分說在美國環境下持續成為討論的重點。

<sup>3</sup> 法國國家公務員法一九八三年七月十三日第 83-634 法第七條，引自吳庚，民七十九，頁五五四。

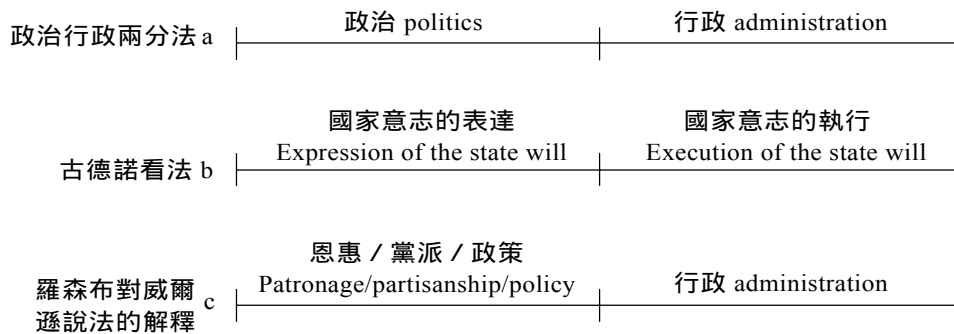
<sup>4</sup> 德國一九九七年文官改革法，更進一步創設引起爭議的暫時主管職（temporary executive duties），允許高階文官能有兩年的高階職務試用期，以提供高階職務的更大彈性（Schröter, 2001）。

## 二、從兩分說到連續體的各種模式——政治行政過程的觀點

美國行政學界百餘年來對於政治與行政兩者的分野與範圍之討論，由威爾遜提出政治行政之區別（distinction），到其後變成截然的兩分（dichotomy），然後再被視為政治行政混雜在一起（mixing），直到一九八〇年代之後，更多的學者才重新加以思考，並認為政治行政是一連續體（continuum）的存在，或重新肯定政治行政兩分說在分析概念上的價值。一九八四年出版名為政治與行政 Politics and Administration 的書中，主編將有關政治行政兩分法的爭議及褒貶稱之為一種理論的循環。首先是很單純的接受兩分說，接著是完全的否定，再到將行政中的政治涉入視為理所當然，最後才重新思考政治與行政的角色（Rabin and Bowman, 1984: 7）。

政治行政的區分，很明顯並不在於主張有一條一分為二的分界線。范萊坡主張兩分說的定義僅在於「政治和行政之間的一種距離（當然是變動的距離）」（Van Riper, 1987: 407）。但是在分析概念的層次上將政治與行政作一清楚的兩分是有必要的。於是所謂政治與行政的意義，可以用古德諾所稱公共意志的表達及公共意志的執行來做解釋。但是公共意志的表達究竟是指政治或指決策或包括政治與公共政策的決定兩者，則必須進一步釐清。羅森布認為威爾遜兩分說的時代背景是十九世紀末期的政治改革運動，並指出威爾遜在「行政之研究」一文中所使用的「政治」一詞，實際上包括了兩種意義，一種是黨派（partisanship）和恩惠（patronage）的政治，一種是政策決定。（Rosebloom, 1984: 104）有了這種「政治」內涵的區分，從政治到行政的過程（process）就呈現了一種連續體的現象。以圖一來加解釋，最初威爾遜在「行政之研究」所說的「行政處於政治的適當範圍之外」是圖中之 a 線所示。古德諾所區分的公共意志之表達與執行則如 b 線所示。羅森布對威爾遜在「行政之研究」的「政治」一詞所分析者則如圖中 c 線所示。但是羅氏的分析雖然指出政治中包含了公共政策決策的部份，而決策的過程在實務上必然有行政人員的參與運作，也就是在 c 線左邊決策過程中，會有政客與行政人員同時參與的情況，但此情況卻無法表現在 c 線的連續體上。對於威爾遜在其寫作「行政之研究」後的作品所認為「行政人員就是政客，他們需要有決定倫理性決定的自由空間」<sup>5</sup> 之看法，c 線自然更難加以清楚表達。可見 c 線所想表達政治行政關係係由恩惠、黨派到決策、行政的過程，忽略了在黨派、決策乃至行政過程中，融入了政治與行政不斷互動的真實狀況。

<sup>5</sup> 轉引自 Robert D. Miewald, "The Origins of Wilson's Thought: The German Tradition and the Organic State," in Jack Rabin and James S. Bowman, eds., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, New York, NY: Marcel Dekker, Inc., p. 25



圖一：二十世紀上半葉行政學對政治行政分際的看法

### 幻理想型（ideal type）模式

政治行政的分際在政府實務運作上包括兩種因素，即人的因素和政治行政過程的因素，亦即過程中的時間因素。如果將民選官員（廣義的民選官員包括民選首長、議員、政務官，以下均用民選官員稱呼）和行政人員的互動視為一連續體<sup>6</sup>，而時間過程也是連續體，則可建構出如圖二所示由雙軸（政治行政連續體和時間連續體）構成的理想型政治行政分際模式<sup>7</sup>。就時間與政治過程的流程來加觀察，政治作為的發動並非純然政客的運作，往往也有行政人員、行政運作細節的考慮。反之，在時間軸的另一極端，行政細節之規劃及行政人員的裁量空間，也可能涉入政治的考慮。但是圖二所顯示的是，雖然行政在政策形成之初始階段就參與政治的運作，但卻無妨於政治始終居於行政事務的主導地位。政治的末端才是行政的起始。以 x 時點而言，政治、行政連續體，明顯是由政治為主導力量，反之在 y 時點，則行政的色彩比較明顯，而政治則較少涉入，這即是行政執行的正常現象。政治行政虛擬分際的分界點從時間序列（例如由 x 到 y）來看，就構成了一條由左下角往右上不斷移動的對角線。對角線之上代表政治主導的比例、份量，對角線以下代表行政執行的比例範圍。

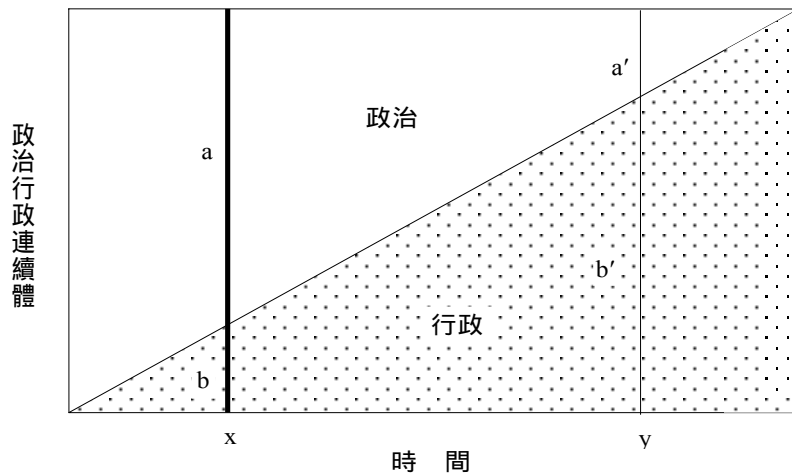
民選官員決定政策走向與內容，行政人員則扮演參贊的角色，提供政策規劃、執行的意見，有助於政策的形成。這種政治/行政涉入比重的關係是一種流動性的

<sup>6</sup> 在內閣制國家中，政治行政的分際比較單純，指涉的對象是政務官與常任文官，通常不討論民選議員的角色。但是在美國聯邦政府三權分立的情況下，民選議員亦扮演重要的行政監督角色，而政務人員任用數量多且深入行政體系，使政治行政關係在人的層面上，需要用廣義的民選官員字眼來包括這些政治人物。

<sup>7</sup> 史瓦拉曾對政策與行政的關係有過精闢的分析，但其分析的表達都以任一特定時點為觀察的重點，從而解釋決策者與管理者工作之不同。此種分析難以表達在不同時點的推移下，政治與行政的動態演變關係（見 Svava, 1985, 1998）。



互動，政治、行政各有扮演的份量，也就是圖二中，a 與 b 的比重是隨時會改變的。時間越往後，則 a 的比重往往越形減少，而 b 的比重則越形增加，在 y 時點時，a' 則明顯小於 b'，也就是此時政治的成分變小，而行政執行的份量佔有顯著的比例。圖二要表達的理想型模式是認為：泝在民主政治中，民選官員由於受到民意的付託，對於政策擁有決定的權力，政策的良窳是政務首長的責任，而非行政人員的責任。泝政策的推動隨著時間的推演，行政人員逐漸增加其扮演的角色和份量。就政策推動的先後時點加以觀察，行政人員扮演的角色和份量與時間成正比。尠由於政策的成果責任在於政務人員，行政人員除依法行政外，必須服從政務人員的政策決定。



圖二：政治行政分際的理想型模式

不過這一政治行政虛擬分際的理想型模式，在實務上並不一定是一成不變的。相反的，政治行政的分際往往受到政務人員涉入行政領域之能力、意願的影響，而呈現不同的態樣。理想型的政治行政分際反映文官體系大別為政務人員、常務人員對政府事務的推動本質及政治性成分乃先高後低的實際狀況。不過政治行政的分際因為互動的情形不同而將產生圖三中 B、C、D 三種不同的情形，反而美國行政學界爭論不休的政治行政兩分說如圖三 A 所示，只是一種虛構的神話，以下分別加以論述。

#### 物政治行政分際的其他可能模式

政治行政兩分模式（圖三 A）是指廿世紀上半葉美國在形成行政學術界的研究領域時所共同認定的看法，亦即無論在任一時點，對於任一政策而言，政治之中含有恩惠、分贓、黨派等等政策的考慮，而行政也有其固定的領域。在行政領域中行

政人員應該追求最有效率、效能的方法技術以達成政策的目標。兩分法不但界定了政治的領域，同時也決定了政治學研究的範圍。同樣的，兩分法也為行政學界劃出了一個特定的領域，這一領域原屬於政治的領域，但與政治學的研究範疇有著明顯的界線，另一方面則又與其他社會學科，如管理學、法律學、經濟學、心理學、社會學息息相關。兩分法模式使行政學者不必去提及爭議性的政治問題，而能供行政學術在援引管理、社會學、心理學、溝通理論及經濟考慮下而加瞭解、改進（Riggs, 1998, 1964）。這一模式在實務上難以得到支持，但對於行政學範圍的定義有著明顯的作用。

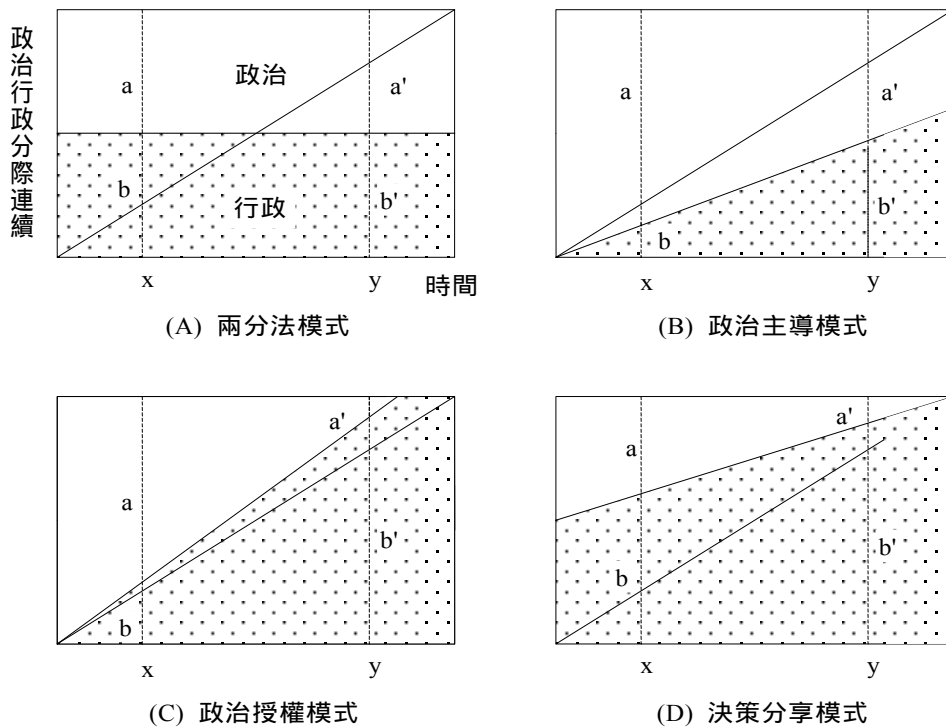
政治主導模式（圖三 B）描述的情形是民選官員積極涉入行政事務，行使監督及否決的權力。立法部門經由法律、預算案而強烈引導行政事務進行的方向，例如以附帶決議等方式要求行政部門執行，也是此模式的例證。從圖二 B 的灰色區域來看，行政決定的範圍，從長期來看，相對於政治領域小了許多，這種情形反映了強勢的立法部門、最高行政首長（不論總統制下的總統或內閣制下的總理）、部會首長，或地方政府立法部門、行政首長的政治主導類型。

政治授權模式（圖三 C）描述的情形是行政人員在政策制定與執行過程中相對於理想型模式扮演更多決策角色，他們在提出政策建議、預算方案、擬定政策內容、政策裁量與執行上，均具有明顯重要的角色。由於官僚體系一向擁有相較於民選官員更多的人力資源，專業知識，因此民意代表或民選首長經常無法完全操控官僚體<sup>8</sup>。在此一模式中，行政人員不但完全主導行政事務的運作，也相當程度涉入比較具有決策色彩的政治領域中。

政策分享模式（圖三 D）是指行政人員大幅參與決策過程，並與民選官員共享決策過程，自政策構想之始即積極參與，而政策之執行部分則當然屬於行政人員所完全控制。政策分享模式具有強烈的規範性色彩，亦即行政人員將積極性的行政價值考慮，如衡平、公民參與、公共利益等因素在決策過程就予以納入，以彌補民意機構或行政首長無法充分照顧到普遍民意的缺憾。政策分享模式的存在前提是民選官員有意將行政人員納入決策的流程，並充分分享決策的權力，但是這種模式真正完全實現的情形並不多見。其次，讓行政人員扮演重要的政治角色，和傳統的民主理論亦有違背。（Mainzer, 1973: 72）在此一模式下，不但行政人員是在行政事務的範疇下具有完全的自主主權，不受民選官員的控制，行政人員亦大幅進入決策的領域。此一模式在實務上尚屬少見，但從威爾遜以降，行政人員乃至行政學者一再期望扮演行政事務的積極角色，並以公共利益的守衛者自居，追求積極性的行政作為，其實是在追求政策分享模式的實現。

---

<sup>8</sup> 有關控制文官體的文獻請見 Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy* (North Scituate, Mass: Duxbury Press, 1979)，及 Allen Schick, "Congress and the Details" of Administration," *Public Administration Review*, vol. 36 (Nov/Dec 1976), p. 517.



圖三：政治行政分際的可能模式

政治行政分際的實際狀況，在不同的時空、政治環境下，會有不同的表現。如果將政府事務的過程及時間因素同時考慮，以上理想型模式可以視為最可能出現的大略情形。此一模式下，並不排斥政治行政分際的對角線呈現曲折、鋸齒狀、或上下波動的轉變。但它呈現的是一種政治行政連續體不斷變動其分界點，由政治主導逐漸轉向行政主導的連續進程。亦即，政治 a 的長度逐漸變小，而行政 b 的長度逐漸變大的過程。

很顯然的，政治行政維持恆定兩分的狀態之兩分法模式，非但無法解決政治行政不斷互動，行政經常涉入政策決定，而無法分清政治行政界線的事實，它更基本違反了民主理論中，政治優越於行政的基本前提。從民主政治的原理而言，行政只是政治的工具，行政屬於政治、治理、政府的一部份，不可能單獨界定其運作的範疇。不過，一九八〇年代以來，瑞典、英國等許多國家所陸續採用的獨立行政機關—政署（agency），則是在政府制度上，採用政治行政兩分的方式，使中央部會擁有決策權，而政署擁有完全的行政權，形成另一種形式的政治行政兩分法（Greer, 1994）。政署的模式使政治行政的分際在政府組織、制度的層次上，出現政治行政兩分的現象。

政治主導模式和政治授權模式相對於理想型模式只是一種政治行政分際權力數量上的差別，而非性質上的差別。政治主導模式下，民選官員主導決策及執行的角色較濃，而在政治授權模式下，則民選官員決策及執行的角色較淡，反映的是政治決策者參與政府事務的意願與能力問題，而非行政人員就能主動形成此種模式的運作。英國首相柴契爾夫人主政後，採用政治主導模式而改造英國經濟政策、文官體制，插手一向自主的常任文官任免事務就是顯著的例子。相對的，雷根擔任美國總統時期，除了主要決策外，大量授權行政部門形成決策，就是政治授權模式的例子（Savoie, 1994）。

決策分享模式是指行政人員在決策的過程中，自始就有大量的參與，與民選官員合作訂定政策，並加以執行。此一模式在 x 時點時，就已使行政的專業知識充分納入考量，將使決策的理性內容大幅增加，使公共政策更符合理性決策的目標，並因而使其後 y 時點的政策執行階段更能符合公共政策的預定目標，因之，此一模式可以說是行政學者多少都存有的行政學期望，尤其是美國一九七〇年代盛行的新公共行政（New Public Administration）理念，主要就在追求積極的社會衡平價值，只有在行政人員充分參與決策的形式下，才有可能實現。但是就政府實務而言，冀望政治人物大量釋放決策權，很可能就正如政治行政兩分說一樣，只不過是另一種的神話。

以上的分析，是從決策者「人」的角度來觀察，可能被用到的政治行政分際模式。但在實務上，也可能發生公共政策「事務」的本質，決定可能被用到的政治行政分際模式。以選舉制度、選區劃分的政策而言，在技術上的可擇途徑及既有的經驗已有詳盡的資料可供參考，因之行政上考慮並非最重要的因素，反而是民意官員們的政治利益計算才是最重要的關鍵。在此情況下，政治主導的模式成為最可能的選擇。相對的，對於最不為一般人熟悉的尖端科技或與專業、技術密切相關的政策決定，則行政方面的專業與可行性分析，將超越政治方面的主觀決定，成為決策的優先考慮。此時則決策分享模式會成為比較可能的互動方式。

因此從以上「人」或「事」的類型化分析顯示，從政治主導模式到理想型模式、政治授權模式，及決策分享模式之間，又呈現了一個連續體的動態可能情況。政治與行政的分際呈現了政治成份由高而低，而行政成份由低而高的演變。

### 狂政治行政連續體的主導者

美國行政學界在二十世紀下半葉有關政治行政分際的文獻中，大致都否定了政治可以和行政截然兩分的說法，但又肯定政治與行政在制度上有所區隔的事實。（Montjoy and Watson, 1995: 231）。在聯邦政府層次中，由於政務官的任命範圍人數多，分布各部會，甚至由高層首長往下大量延伸，使政治行政分際，在政務官、事務官的分野上不易明確區劃。甚至因為美國總統制之下，憲法上的權力分立導致負責任的機制並不明確，課責關係自不易形成。（Montjoy and Watson, 1995: 232）因此相關文獻甚少討論到聯邦政府實務運作上的政治行政分際。但是在州及市郡實

證研究上則因政治權力集中的關係，曾深入探討政治行政的實務分際何在。John Nalbandian 認為政治的運作使得市經理人的角色，不單只是中立的專家，更成為社區的領導者及解決問題者，他認為政治與行政在本質上截然不同 (Nalbandian, 1991: 532)。

政治是：賽局、由代議者參與、在乎利益及象徵性、運用權力、充滿衝突、妥協、改變。

行政則是：解決問題、專家參與、處理資訊、人、財、事、運用知識、充滿和諧、合作、持續性。

如何將這兩種價值、關係不同的領域，作一聯結，而來共同分擔政府應該達成的功能，使民主價值與專業作法能揉合在一起，正是行政專業化所追求的目標 (Svara, 1988; Frederickson, 1980)。因此，就政治與行政的分際來說，不但是連續體的關係，也是互補的關係。政治與行政互補的關係表現在兩方面，首先，民選官員與行政人員的互相依賴、廣泛的互動，兩種人有所不同但又重疊的角色。其次，政治優越、行政臣屬的現象和決策、行政之間相互影響又同時存在的事實 (Svara, 1999: 678)。

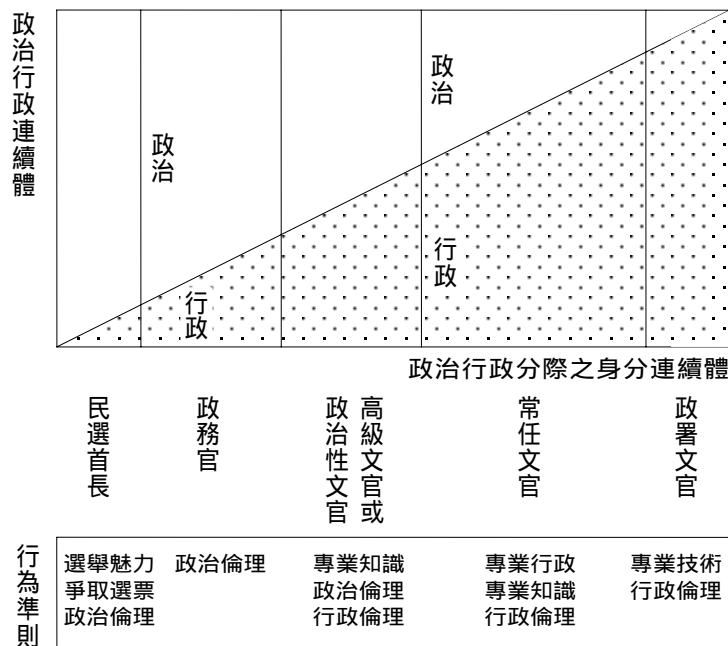
不過，Mordecai Lee 從美國州議會參議員的親身經驗加以檢討，則主張就政治決策的過程來看，行政人員只被政客視為部屬，而非對等的夥伴，也就是政治人與行政人的關係大略相當於政治行政兩分說所描述的關係 (Lee, 2001)。州議員就如國會議員一般，是「尋求連任的政治企業家，他們花費時間和資源在能產生最大選舉報酬的活動上」 (Aberbach, 1990: 14)。他們或許會授權給行政機關，但也可能毫不遲疑地改變政策。政客則隨時要考慮選民服務及特殊利益團體的需求，並因而和行政人員有所衝突。他的結論是，民選官員所做的是理性的政治行為，通常視行政人員為部屬，只有偶爾讓行政人員暫時權充夥伴的角色 (Lee, 2001, 378)。從威爾遜以來，政治行政分際的討論，也許有許多分歧、複雜的觀點來加詮釋，但是在民主政治下，政治行政分際的連續體上，政治人永遠屬於主導者的角色，並決定政治行政分際的界線，此乃行政人在面對政治行政事務之分際時必須接受的事實。

### 三、「理想型」政治行政虛擬分際的應用

政治行政兩分法無論在理論與實務上並不可行，但是政治與行政之間確應有其分際，已如前文所述，則「理想型」政治行政虛擬分際之連續體概念，又有何應用之處呢？「理想型」模式係從政治行政「過程」之角度進行分析，以闡述政治與行政事務之動態互動關係。但是政治行政兩分說在一九二〇年代所想解決的問題，例如各種公職人員的政治行政分際，及行政學的範圍為何，顯然不牽涉「時間」的因素。針對公務人員之政治行政分際及行政學的範圍，則圖二之 x 軸，可用政治行政分際之「身份連續體」及政治行政分際之「學術連續體」來加取代。至於一九八〇年代以來，先進國家在政府組織型態方面不斷變更，不論非營利組織、公營企業、政署性機關、服務性機關等，都在組織型態、服務方式等方面進行大幅的調整。此

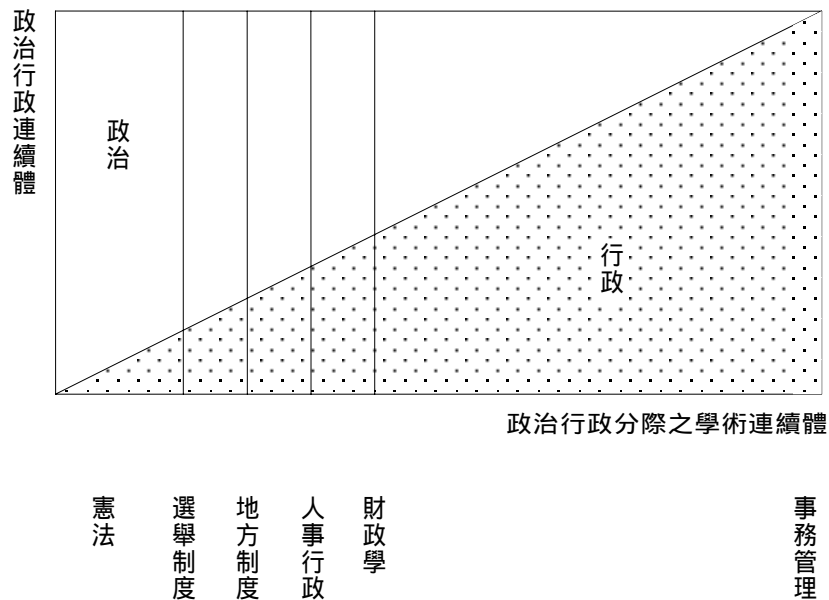
類組織創設及調整的核心思考是，政府應確保對人民提供必要的服務，但不必以政府的人力、組織、預算直接提供服務。政府的型態由以往制式、統一的型態轉變為多元與彈性。此一轉變的本質，事實上是取決於政治性或行政性的比重孰輕孰重。因之本文認為我們可以政治行政分際之「組織連續體」來解釋未來政府之「治理」(governance)組織，並作彈性配置的參考。以下就「人」、「行政學」及「政府組織型態」三方面，運用政治行政分際之概念，分別加以說明。

首先，就人而言，依照政治行政分際連續體之概念，可將各類公職人員按其政治性之比重由高而低(如圖四)排序為民選首長、政務官、政治性文官、高級文官、常任文官、政署文官。民選首長係由人民以選票而選出，其最主要職務為兌現向人民提出之政見，因之其行為準則主要為其選舉魅力、時時不忘爭取選票、及遵守政治倫理，但其對行政的考量則顯非優先項目。政務官依附於民選首長，其行為準則以政治倫理為依歸，為民選首長及政黨政策而效忠。政治性文官(如德國制度)及高級文官是介於政務官和常任文官之中介，雖然他們和政務官互動密切，甚至可能有共生的關係，但因其身分主要來自於常任文官的成員，因之其行為準則仍然必須兼顧專業知識、政治倫理及行政倫理。常任文官在各國文官體中，人數皆佔最大部分，基於身分受到國家法律保障的傳統，其行為準則乃秉持專業行政、專業知識及行政倫理。至於政署文官在已採用政署制度之國家而言，職務身分係為行政業務之執行，甚少涉入決策，因此，政署文官之政治性降到最低，而其行為準則僅需考慮專業技術及行政倫理。



圖四：各類公職人員的政治行政之虛擬分際及行為準則

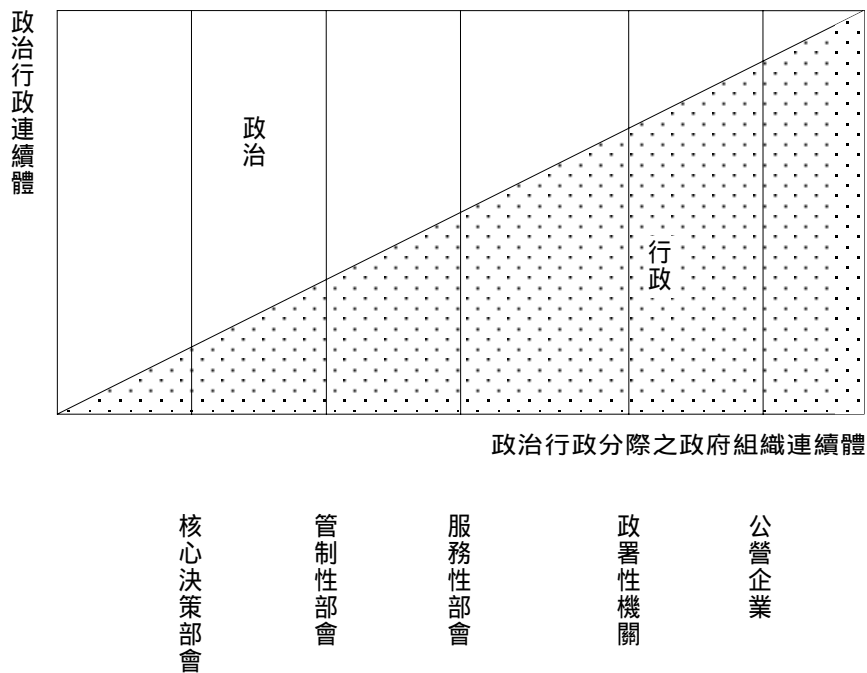
其次，就行政學的研究範圍而言，不可諱言的是，行政學一向是跨科際的學門，除了與政治學領域之高度重疊外，也引用了其他社會科學如社會學、法律學、經濟學，及心理學、管理學等之學術專業領域。但以政治行政分際之觀點來看，若以學術連續體的角度來加檢視行政學的內涵，則依政治性成份由高而低，將可看出如圖五所顯示的排列，如憲法、選舉制度、地方制度、人事行政、財政學，以至最機械性的事務管理。本文用意主在指陳行政學與政治學如何建立概念之分際，因之並不擬就行政學之內涵逐項討論其政治行政比重之區別。但藉著政治行政分際之學術連續體概念，不但可清楚看出政治學與行政學無法予以兩分割裂的實況，也從而呈現行政學之教學研究，不應忽視其必然隱含的政治性與民主性。此一觀察對於行政學界或學者在企圖全盤移植「企業型」政府行政時，應具有頗多參考價值。



圖五：行政學的政治行政之虛擬分際

最後就政府組織的型態而言，自一九二〇年代起，美國行政學主要專注於以行政機關之組織與運作為行政學的研究對象。而一九八〇及一九九〇年代新公共管理思潮下，政府組織性質朝向多元化發展。因此以政治行政連續體的角度來觀察在政治行政分際下各種政府的組織特性，則由組織具有政治、決策性比重由高而低加以排列，可看出如圖六所示核心決策部會、管制性部會、服務性部會、政署性機關、

公營企業構成了政治性逐層遞減，而行政性色彩遞增的情形。由圖六可以看出，公營企業的運作可以免除絕大部分政治因素的涉入，而適合以企業管理的方式來運作。政署性機關強調行政機關之業務執行能力，與決策之關係大致比較疏遠，因此其政治性較弱。至於核心決策部會、管制性部會、服務性部會則政治性均高，其內部之組織運作，無論人事、預算、資源分配，甚至組織之架構，均與政治之決定有密切之關係。行政組織改組之困難亦均起源於政治因素，而非行政之考量。我國行政院組織法自民國 38 年迄今，未曾適應環境而作八部二會結構之修正，但修正之議從未中斷，即可明顯看出。傳統行政學界將政府機關視為穩定不變的研究課題，甚至視行政改革為行政運作比較例外的情況，事實上已無法適用於二十世紀八一年代以後的各國環境。觀察全球化情形發展迅速下，無論先進民主國家或發展中國家，均因經濟合作發展組織（OECD）、世界銀行、國際貨幣基金等自發或外來的力量，使各國政府主動或被動改變其政府組織型態，組織變革成了常態而非例外。其中最顯著的例子就是在政府精簡人員與業務及提昇效率的考慮下，採用政署性的組織，而形成政治行政兩分說重新再現的事實。



圖六：政府機關的政治行政之虛擬分際



## 伍、結 論

政治與行政之分際在行政學發展的過程中，屢為爭議的焦點，並且因為名詞、定義、範圍、指涉對象等等認知的不同，引起百年不斷的澄清、爭議、考證。本文試圖還原政治行政兩分說有關來源、根據、作用的真相，以釐清政治行政兩分說對於行政學的影響。不論政治行政兩分說是一「傳奇」、「神話」，或是錯誤，政治行政之分際是行政學無法迴避的根本性議題。在人、事、制度、學科等面向的考慮中，本文提出以政府事務流程為核心，以「時間」及「政治行政連續體」為分析主軸的分析模型，歸納出理想型模式、政策主導模式、政治授權模式、政策分享模式、政治行政兩分模式等五種模式。而這五種模式除了政治行政兩分說的傳統模式，理論與實務皆不具可行性外，其共同特徵都在於說明政治行政之分際，是由政客負主導的角色，而非行政人所能單方主導。但是，由於民選官員對於政治涉入政府事務過程的能力、意願、認知各有不同，行政人員的角色相應的可能有極大的不同。

本文所提出的分析模式，除政治行政兩分法外，基本上認為政治行政之分際是一互動的連續體觀念，也就是政治與行政在政府事務過程的特定時點，政治與行政是一連續體的關係，有時政治佔的比重大，有時行政佔的比重大。但是就時間序列來觀察，任一政府事務的政策形成到執行，通常是政治在比例上先高後低，而行政先低後高。不過，在行政部門擁有比較豐富的客觀資訊、專業知識情形下，政策分享的模式也有可能發生，尤其在未來資訊累積速度高速成長下，政策分享模式的情況可能更為增加。

由於政治行政分際的不同模式都可能產生，才使行政學的研究及行政人的實務空間變得更為寬廣。例如，在政治主導模式下，行政人及學界所要注重的，無疑是效率、效能的提升，及行政技術方法的精進。但是在政治授權模式，甚至政策分享模式下，行政人及行政學界更需關注社會公平、正義的追求。而無論任何時刻，行政人、行政學界都需為各種可能的政治行政分際狀況做好應做的準備工作。也就是說，對於行政制度與行為的行政研究，非但不能視野狹窄、劃地自限，更需要與政治學及各種社會科學做出跨科際的結合。

由於政治行政的分際是一綿密相連的連續體，在政治民主化、資訊高度流通下，民選官員、政務官，與常任文官之間的接觸介面頻繁，則文官體及行政學界應該設法建立符合憲政文字與精神、政治文化的制度性規範。例如，政治活動的規範，使政客與行政人員雙方面就「不當干預」到「主動參與政治活動」等行為、運作，均有透明公開的資訊與倫理行為守則。這些守則也能與文官體的完整性、運作彈性、課責機制形成合理配合的承轉關係。

最後就資訊發達、迅速的時代而言，由於民意要求政府的服務日趨即時化，政治行政的分際介面將需使課責機制變得更為單純化與明確化。但是此種政治行政分

際的「現代化」軟體設計，牽涉政治、行政環境至廣，上至憲法機制的完備，下至行政技術的講求，都需行政學界整合性的予以深入研究，而此一課題也是對於未來行政學研究、教育的一大挑戰。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 施能傑，1996，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，彭錦鵬主編，《文官體制之比較研究》，台北：中研院歐美所。
- 彭錦鵬，1989，「美國總統交替時期之政治任命」，《美國總統制之運作》，台北：中央研究院美國文化研究所，頁 105-133。
- 彭錦鵬，2000，「英國政置之組織設計與運作成效」，《歐美研究》，第三十卷第三期，頁 89-141。
- 彭錦鵬，2001，「總統制是可取的制度嗎？」，《政治科學論叢》，第十四期，頁 75-106。

### 二、英文部分

- Aberbach, J. D. 1990. *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 14.
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London: Harvard University Press.
- Alba, Carlos R. 2001. "Bureaucratic Politics in Spain: A Long-Lasting Tradition." In B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, pp.93-105.
- Appleby, P. H. 1949. *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Asmerom, H. K. and R. B. Jain, eds. *Politics, Administration and Public Policy in Developing Countries: Examples from Africa, Asia and Latin America*. Amsterdam: VU University Press.
- Campbell, Colin. 1983. *Governments under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*. London: University of Toronto Press.
- Campbell, Colin and B. Guy Peters. 1988. "The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?" *Governance*, 1, 1: 79-99.

- Carroll, James D. and Alfred M. Zuck. 1983. *The Study of Administration, Revisited*. Washington D.C.: The American Society of Public Administration.
- Chaudhry, Shahid Amjad, Gary James Reid and Waleed Haider Malik, eds. 1994. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*. Washington, D.C.: The World Bank,
- Denhardt, Robert B. 1984. *Theories of Public Organization*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dunn, Delmer D. 1997. *Politics and Administration at the Top: Lessons from Down Under*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Frederickson, H. George. 1980. *The New Public Administration*. University, AL: University of Alabama Press.
- Fry, Brian R. and Lloyd G. Nigro. 1998. "Five Great Issues in the Profession of Public Administration." In Jack Rabin, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller, eds., *Handbook of Public Administration*, 2nd ed. New York, NY: Marcel Dekker, Inc., pp.1163-1209.
- Gatto, Robert. 1993. "Public Administration, A Political/Administrative Dichotomy: A New Canadian Direction from American History." *Public Personnel Management*, 22, 2: 313-322.
- Goodnow, Frank J. 1900. *Politics and Administration*. New York: Macmillan.
- Greer, Patricia. 1994. *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*. Buckingham: Open University Press.
- Gulick, Luther. 1933. "Politics, Administration, and the New Deal." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 169: 55-66.
- Holanda, Nilson. 1994. "The Brazilian Experience of administrative Reform." In Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik, eds., *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*. Washington, D.C.: The World Bank, pp.180-182.
- Kirwan, K. A. 1977. "The Crisis of Identity in the study of Public Administration: Woodrow Wilson." *Polity*, 9: 321-343.
- Koven, Steven G. 1992. "Base Closings and the Politics-Administration Dichotomy Revisited." *Public Administration Review*, 52, 5: 526-531.
- Lee, Mordecai. 2001. "Looking at the Politics—Administration Dichotomy from the Other Direction: Participant Observation by a State Senator." *International Journal of Public Administration*, 24, 4: 363-384.
- Mainzer, Lewis C. 1973. *Political Bureaucracy*. Glenview, Ill: Scott, Foresman and Co.

- Meier, Kenneth J. 1979. *Politics and the Bureaucracy*. North Scituate, Mass: Duxbury Press.
- Meier, Kenneth J. 1997. "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review*, 57, 3: 193-199.
- Miewald, Robert D. 1984. "The Origins of Wilson's Thought: The German tradition and the Organic State." In Jack Rabin and James S. Bowman, eds., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc., pp.17-30.
- Montjoy, Robert S. and Douglas J. Watson. 1995. "A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government." *Public Administration Review*, 55, 3: 231-239.
- Mosher, Fred. 1982. *Democracy and the Public Service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Nakamura, Akira. 2001. "Party Members, Elite bureaucrats and Government Reform in Japan's Changing Political Landscape." In B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, pp.169-179.
- Nalbandian, John. 1994. "Reflections of a 'Pracademic' on the Logic of Politics and Administration." *Public Administration Review*, 54, 6: 531-536.
- Newland, Chester A. 1994. "A Field of Strangers in Search of a Discipline: Separatism of Public Management Research from Public Administration." *Public Administration Review*, 54, 5: 486-495.
- Newland, Chester. 1987. "Public Executives: Imperium, Sacerdotium, Collegium?" *Public Administration Review*, 47, 1: 45-56.
- Newland, Chester. 1989. "The Future of Council-Manager Government." In H. George Frederickson, ed., *Ideal and Practice in City Management*. Washington, D.C.: International City Management Association, pp.257-271.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser and Peter Spink, eds. 1999. *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre, eds. 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Peters, B. Guy, R. A. W. Rhodes and Vincent Wright. 2000. *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*.

- New York, NY: St. Martin's Press.
- Peters, B. Guy. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. London: The University of Alabama Press.
- Rabin, Jack and James S. Bowman, eds. 1984. *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- Rabin, Jack, W. Bartley Hildreth and Gerald J. Miller, eds. 1998. *Handbook of Public Administration*, 2nd ed. New York, NY: Marcel Dekker, Inc.
- Riggs, Fred W. 1991. "Public Administration: A Comparativist Framework." *Public Administration Review*, 51, 6: 473-477.
- Riggs, Fred W. 1998. "Public Administration Theory: A Futurist Vision." *International Journal of Public Administration*, 21, 12: 1667-1757.
- Rohr, John A. 1984. "The Constitutional World of Woodrow Wilson." In Jack Rabin and James S. Bowman, eds., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc., pp.31-49.
- Rohr, John A. 1991. "Ethical Issues in French Public Administration: A Comparative Study." *Public Administration Review*, 51, 4: 283-297.
- Rosenbloom, David H. 1983. "Public Administrative Theory and the Separation of Powers." *Public Administration Review*, 43, 3: 219-227.
- Rosenbloom, David H. 1984. "Reconsidering the Politics-Administration Dichotomy: The supreme court and Public Personnel Management." In Jack Rabin and James S. Bowman, eds., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc., pp.103-118.
- Rosenbloom, David H. 1993. *Public Administration*, 3rd ed. New York, NY: McGraw Hill.
- Rosenbloom, David H. 1998. *Public Administration*, 4th ed. New York, NY: McGraw Hill.
- Rutgers, Mark R. 2001. "Splitting the Universe: On the Relevance of Dichotomies for the Study of Public Administration." *Administration & Society*, 33, 1: 3-20.
- Savoie, Donald J. 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Schick, Allen. 1976. "Congress and the 'Details' of Administration." *Public Administration Review*, 36, 5: 516-528.
- Schröter, Eckhard. 2001. "A Solid Rock in rough Seas? Institutional Change and

- Continuity in the German Federal Bureaucracy.” In B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, pp.61-72.
- Shafritz, Jay and Albert Hyde. 1987. *Classics of Public Administration*, 2nd ed. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Stillman, Richard J. II. 1973. “Woodrow Wilson and the Study of Administration.” *American Political Science Review*, 67, 6: 582-588.
- Svara, James H. 1985. “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities.” *Public Administration Review*, 45, 1: 221-232.
- Svara, James H. 1998. “The Politics-Administration Dichotomy Models as Aberration.” *Public Administration Review*, 58, 1: 51-58.
- Svara, James H. 1999. “Complementarity of Politics and administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model.” *Administration & Society*, 30, 6: 676-705.
- Thomas, Christine L. 1990. “The Policy/Administration Continuum: Wisconsin Natural Resources Board Decisions.” *Public Administration Review*, 50, 4: 446-449.
- Toonen, Theo A. J. 2001. “The Comparative Dimension of Administrative Reform: Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration.” In B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, pp.183-201.
- Van Riper, Paul P. 1984. “The Politics-Administration Dichotomy: Concept or Reality?” In Jack Rabin and James S. Bowman, eds., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc., pp.203-218.
- Waldo, Dwight. 1948. *The Administrative State*. New York: Ronald.
- Waldo, Dwight. 1984. “The Perdurability of the Politics-Administration Dichotomy.” In Jack Rabin and James S. Bowman, eds., *Politics and Administration*. New York: Marcel Dekker, pp.219-233.
- Waldo, Dwight. 1984. “The Perdurability of the Politics-Administration Dichotomy: Woodrow Wilson and the Identity Crisis in Public Administration.” In Jack Rabin and James S. Bowman, eds., *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*. New York, NY: Marcel Dekker, Inc., pp.219-233.
- Waldo, Dwight. 1984. *The Administrative State: A Study of the political Theory of American Public Administration*. 2nd ed. New York, NY: Holmes & Meier

Publishers.

White, L. D. 1939. *The Study of Public Administration*. New York, NY: MacMillan.

Wilson, Woodrow. 1966. *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 5. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

## The Virtual Distinction between Politics and Administration: From the Politics/Administration Dichotomy to an Ideal Type

Thomas Ching-peng Peng\*

### Abstract

The distinction between politics and administration continues to be a controversial topic in the field of public administration research. Although the politics/administration dichotomy has been widely discussed in U.S. public administration literature over the last century, there is no theoretical framework that can adequately explain the distinction between politics and administration. This article discusses the impact of the constitutional system on the distinction and advocates an “ideal model” of the distinction, based on analysis of “politics/administration continuum” and “time” factor. In conclusion, the applications of the ideal model, including research on governmental organizations, public administration, and public officials, are discussed.

Key words: politics/administration dichotomy, civil service, constitution, political appointment, agency

---

\* Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica; Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.