

# 公共管理和政治之間：法國高階文官\*

Luc Rouban\*\* 著

彭錦鵬\*\*\* 譯

## 摘 要

### 譯者附註：

法國總統密特朗(François Mitterrand)(左派、1981.5~1995.5)和席哈克(Jacques Chirac)(右派、1995.5~2007.5)相繼執政共二十六年，為二次大戰後執政最久的總統，但都未成功推動積極改革。如今法國深陷困境，在歐洲主要經濟體中，法國經濟成長率最低，國家支出占GDP一半，公共債務快速上升，失業率居高不下。在過去二十五年中，法國人平均GDP從世界第七跌到第十七。如今法國年輕的總統薩科其(Nicolas Sarkozy)就任，力主改革，法國人殷盼其能振衰起敝。回顧一九八六年起，法國遭遇兩次「左右共治」，總統和總理分屬不同政治派別。第一次是在一九八六年，密特朗任命席哈克為總理，「左派總統、右派總理」。第二次是在一九九七年，席哈克任命左翼社會黨主席喬斯班(Lionel Jospin)出任總理，法國再次出現「左右共治」，這次換成了「右派總統、左派總理」。法國的左右共治和一九八〇年代以來的新公共管理互相衝擊，對於法國的文官體系領導階層造成重大影響，本篇論文就在探討這兩股力量之下，高階文官的心態和角色變遷。

---

\* 本文譯自Public management and politics: Senior bureaucrats in France. *Public Administration*, 85, 2, 473-501.

\*\* 作者Luc Rouban目前為法國政治學研究中心主任，擔任法國國家行政學院教授及國際著名行政期刊編輯委員。

\*\*\* 譯者彭錦鵬為中央研究院歐美研究所副研究員，同時為台灣大學政治學系合聘專任副教授。譯者感謝作者授權翻譯。

## 一、導論

在法國，國家在社會和政治事務上扮演核心的角色。從而，能夠在國家的行政職團 (*grand corps de l'Etat*) 中擔任高階文官，就表彰著位居權力核心的社會成就。第五共和的制度看起來在設計公共政策或是在執行方面，也都在強化文官體制的核心角色。更進一步而言，在決策階層之中，文官的地位重要，特別是國家行政學院的畢業生更是如此，因此，在政客和文官之間的互動關係上，文官傳統上佔據有利地位。

然而，在過去二十年間已經發生許多重大改變，影響了政客和文官之間的互動關係。政治上的改變包括：依照政黨路線而任用的高階職位逐漸增加，愈趨呈現政治化的程度 (Rouban, 2004a)；由於全力提昇地方政府和歐洲整合 (Smith, 2003) 的發展，國家在國內政策上的核心角色受到挑戰。其它的改變包括國營公司民營化及公共經濟部門的解體 (Schmidt, 1996)，此中斷了原本可以提供文官生涯第二春的機會。同時，新公共管理引發的改革風潮，也在法國正式啓動 (Suleiman, 2003)。

法國在「新公共管理」(New Public Management, NPM) 方面的改革，最早發生在一九九五年右派席哈克總統當選後的朱貝政府 (Juppé government)。這一次的改革打破了以往執行面採用漸進主義的邏輯。但是，一九九五年的社會運動也中止了第一次的改革。二〇〇二年由於政府赤字和債務問題，又開始推動第二次的新公共管理改革。二〇〇二年席哈克連任總統，並且任命拉法漢 (Jean-Pierre Raffarin) 擔任

總理，旋即推動新公共管理的自由主義改革，終於和歐洲其它國家產生新公共管理聚合的狀況。

然而，法國的公共行政和英國、丹麥大有不同。法國的新公共管理改革乃是作為一種專業文化和一種新的國家理論，同時看起來似乎非常難以執行。法國採取許多部門的和工具性的方案，但是這些方案其實都是由官僚本身所控制和安排的，一般認為這種改革是一種統合主義的作法 (Cole & Jones, 2005)。也就是說，法國的公共行政價值，基本上和全球性的「市場、價值取向」的改革並不相容。本文的目的就是要說明為什麼會發生這種現象。

## 二、公共管理與政治之間：研究架構

基本上，公共管理是文官專業和制度性環境的產物，而不是從現成選單隨意選用的 (Kickert, 2005)。然而，大多數的法國學者在解釋為何法國如此特異的時候，都忽略了政治的因素。此外，公共行政和政治之間的關係總是會影響到管理改革，特別是管理改革會改變遊戲規則之時。從這個角度來看，過去十五年中，法國政治領域已經出現重要的改變。公共管理已經轉型成爲一種政治的對話 (Clarke & Newman, 1997)。各種政治色彩的政客總是利用公共管理的說詞，作為解決社會分歧需求的辦法。有些民眾的需求會讓人感到「所費不貲」，而有些特定的利益則分配給選舉中最敏感的壓力團體。例如二〇〇四年，政府編列十億歐元的預算，來紓困咖啡店經營者。長久以來，法國的政治階級在戴高樂

派的影響下，都有魅力型領導的形象。但是，現在立基於經濟學普遍利益而產生的公共管理，已經壓過了魅力型領導的形象。這種演變的情況就反映在二〇〇二年法國總統選舉中，高達29%選民未參與投票。

正如許多西方國家一樣，法國在政治生活方面正發生兩種改變，也就是民選官員的形象在民意調查中大幅惡化，而政治的功利想法逐漸普及（Renaut, 2002）。公共管理被政客用來作為漸進行動的合法化工具（Thoenig, 2005）。政客們除了口惠以外，很少有公共管理的實際作為。一方面，民選的官員需要非常多有技巧的文官協助處理和協商非常複雜的案件。另一方面，公共管理也可能和政客的專業興趣有所抵觸。不論是全國性的或地方性的政客，都會想盡辦法吸引媒體注意。他們比較偏好任命政治上的朋友擔任高階行政職位，而不是選擇真正的「專業經理人」。

弔詭的是，法國政客和文官之間的關係，很少被清楚地或者公開地加以辯論。作者和莫羅瓦（Pierre Mauroy）及法比尤斯（Laurent Fabius）等前任總理的訪談中顯示，他們對於政客和文官之間的關係並沒有任何特定的意見（Les Cahiers de la Fonction Publique 2006）。當然，制度和政治結構也許可以解釋這種現象。在法國，對於文官組織的有關辯論基本上都被壓制下來，因為文官體系在財政部的監督之下，受到總理的領導，並不會像美國一樣受到總統的直接挑戰。但是和大部分歐洲議會制的民主政體不同的是，法國國會相對於行政部門而言，地位較弱。進一步而言，在部會小內閣（ministerial cabinet staff）

形成了真正的政治性文官體，並且大幅擴張之後，政策和政治之間的關係，都發生在總理及其幕僚控制之下的部會之內。因此，文官和民選官員之間很少發生直接的關係。在過去二十年間法國政務官和常務文官的互動模式，從政治和文官體的混合結構，轉變成為亞伯赫（Joel Aberbach）等學者所指第一種類的「更新」（renewed）的分離模式（Aberbach et al., 1981）。

但是決策者和執行者分離的第一種類型，並不是基於法律上的規範，而是因為功能的區分將決策的階層和日常管理部門加以區分開來。「新的第一類型」和以往的形象差別在於，目前的政治領域包含許多已經政治化的文官，而這些文官則參與部會裡面的日常運作。因此我們有必要研究高階文官的專業生涯，以及他們長期涉入政治的情況。

大多數的文獻都在研究佔據了行政階層體系高階職位的法國大職團（grands corps）成員。然而，大職團成員應該被視為屬於政府決策階層，因為他們經常都是擔任部會小內閣的幕僚長、政客的高階助理、總統和總理中央辦公室的法官或專家（Page & Wright, 1999），因此他們比較不像是傳統觀念裡擔任政治和文官體系樞紐的高階文官。從專業電話名錄的資料顯示，大職團的成員只有百分之十七擔任行政部門的主管，而他們通常也不會負責管理各種專業服務和執行改革工作。

本文將聚焦於不屬於任何大職團的高階文官。他們真正管理人事和部會的日常工作，他們的工作將直接受到新的專業新公共管理規範的影響。因此，本文將採用

業務主管「功能性」的定義，也就是文官要負責一種專業服務或部門，有許多下屬向他作報告，而且屬於文官的A類人員。本文也不討論A類中的學術人員。本文討論的 *cadres superieurs de la fonction publique* 很難翻為英文，因為這一類人指的是管理工作者，同時也可以指稱在中央政府或公共機關佔有比較高職位的人，以下的敘述將稱呼他們為高階文官。

本文的假設是，如果沒有高階文官的支持，並在中央部會和決策者之間擔任介面，新公共管理的改革就沒有辦法執行。更精確地說，公共行政的改革不但需要工具和制度性的價值，也需要能夠符合改革新哲學的政治和社會價值。對新公共管理的改革而言，這一點特別重要。新公共管理的改革一方面重視公共效率或預算的節約，另一方面也在公部門和私部門之間尋求平衡，賦予奉獻內在、外在服務作為的文官新的社會角色 (Kickert, 1997; Bouckaert & Pollitt, 2004)。亦即，我們假設工具是中立性的，並沒有賦予他們社會意義的意識架構。

首先我們要呈現高階文官的社會素描，以便確定他們是否仍然形成國家的精英。因為，從現在到二〇一二年之間，一半的文官都將退休，因此這個問題對於政府而言，具有策略上的重要性。同時，私部門也將會全力爭取最優秀的學生。另外也需要避免一種錯誤的假設，亦即，只有差勁的人才會加入行政機關，而法國的精英體系都掌握在民間企業之手。

我們接著要檢驗意識形態和政治價值：高階文官都是左派人士？還是他們的

政治文化已經改變？高階文官的文化是否相容於新公共管理所立基的價值？我們能夠由比較性的資料及證據，來說明法國的獨特性嗎？

最後，我們將檢驗高階文官認為他們所擁有的公共政策決策和執行的影響力，以及他們的工作動機。

### 三、高階文官的素描

探討法國的行政幾乎都會集中於高階文官的素描。最主要的理由是，自從十九世紀以來，法國的文官就已經成為社會向上流動的方法。文官因此身陷兩種說法之中：卓越的邏輯（只有主要的行政或科學學校的最佳畢業生，才能夠進入大職團）和民主的邏輯（所有公民都應該有相同的機會來加入亮麗的文官生涯）。原來是設想透過競爭性的考試，可以聯結以上兩種要求的文官體，但是這種共和國的理想很快就被視為一種社會神話 (Bodiguel, 1978)。這一點最近又被提出來討論，特別是有關於高階文官的女性比例，和從移民人口中所招收到的學生等等新的議題。高階文官總共有八千人（表三到表六），而且在過去二十年中已經多元分化。二〇〇一年，高階部會幕僚中大約有20%的女性，但是在一九八一年則只有6%而已。在二〇〇一年，教育部和社會事務部的主管階層職位有三分之一以上是女性 (Ministere de la Fonction Publique, 2003)。同樣地，雖然法國對於移民整合一直秉持共和哲學，完全排除明顯的歧視，但事實上是從二〇〇三年以來，特別的入學許可才正式開放，尤其是巴黎政治研究院特別從移民人口中錄取學生。

同時也已設立特定的管道以錄取私部門專業人士，因為他們可能已經超過學生競爭考試的年齡上限。對於這一些考生，遴選的基礎是他們的技能和他們的工作經驗。例如國家行政學院「第三軌」的考試，每年考取二十人，也就是大約一個班級的六分之一。「第三軌考試」制度也在地方文官體系中逐漸成形。在未來十年中，地方的文官體系勢必發生因預定退休人數眾多，而資深主管大量流失的情況。

另外一個重要改變是，許多科學和科技領域中的專家和特別職位是透過契約而遴選，因此並不在文官法的規範範圍之中。這是歐盟強迫規定的結合辦法，公部門和私部門之間區分的界線已經逐漸消失。越來越多在部會經營自主性機關工作的主管，是在私部門的法律規定和契約基礎上而遴選僱用。很弔詭的是，例如像海軍建造局的國防部門單位，已經被轉型成爲私人公司，而文官主管和契約經理並肩工作。

另外一個問題是，無論在法國或美國，高階文官（除了大職團以外）是否仍然屬於國家的精英？面對私部門想要吸引頂尖大學院校中頂尖畢業生的競爭，可能的影響是，公部門對於年輕優秀者已經不再具有吸引力。

第一個明顯的指標是，高階文官的教育水準仍然維持相當高。平均而言，高階文官具有碩士學位的比例一直維持在大約50%。過去二十年的改變最主要是具有多重學位的主管比率一直在增加，進入管理職團變得越來越困難。在二〇〇〇年，國家行政學院的學員中，有20%不只有法律或政治學的學士學位，更有商學學位，而這個

比率在二十年前不會超過3%。這種變化顯示，有些參加競爭性文官考試的申請人有朝一日將會在生涯發展中轉入私部門，同時，許多年輕的商學系畢業生也有興趣於加入文官體系。大企業管理職位的吸引力在二〇〇〇年是高於一九八〇年的，而毫無疑問的，文官體系感受到遴選頂尖申請人的競爭壓力。事實上，在例如像財政檢查（財政部審計團）的大職團內，轉向私人部門發展的跳槽行爲越來越影響到年輕一輩的文官，而他們經常會感覺到管理職位的高度政治化。例如在一九五八到一九六九年間，三十六歲以下的檢查官（inspectors）跳槽到私部門的平均比率是14%，而到一九九〇年代則將近50%（Rouban, 2002）。

其它指標指向了一個新的反向現象。過去幾年中，私部門經理想要加入文官體系的人數不斷增加。在二〇〇三年想要擔任中等學校教職的申請人有15%是來自於私部門的經理和工程師。許多經理，最主要是女性，想要離開比較高薪的工作，以便享受更高品質的生活和更有成就感的專業活動。由於中央政府和地方政府逐漸需要更多的專業經理人，許多獵人頭公司最近都增加了公部門的案件處理數目。

因此，大致上來說，文官的職業仍然是有非常高的吸引力。二〇〇四年的調查顯示，44%的法國人會建議大學生尋求公職，而只有41%的法國人會建議進入私部門工作（TNS-Sofres, 2004）。可以合理的推測，文官體系的管理工作仍然吸引社會的精英及其子女，不過也許他們最後還是會進入私部門工作，或者進入政界。對於中低階級或中產階級而言，文官體系仍然代

表對抗失業的安全途徑或者是社會階級晉升的跳板。同時，它也提供了一種吸引人的生活方式，特別是一九九〇年代以來對於私人企業的嚮往已經顯著降低。一九八〇年代管理工作的求職和求才比例是八比一，但是在二〇〇〇年則降低到七比一的水準。更精確地說，從法國國家行政學院的統計看出，申請人的數目在二〇〇三年達到最高峰，共有一千七百零五名考生爭取一百個錄取名額。

從以上資料可以看到，高階文官群並未出現社會性的衰退現象。但是毫無疑問的，未來的世代將比較不會被官僚體系所吸引。他們將會尋求政府中具有流動性的生涯發展，而能夠讓他們的才能有所發揮。年輕人的期望是很高的，這也就解釋了許多無法進入大職團的國家行政學院畢業生所表現出來的失望，他們最終要面對的生涯，對他們的預期而言，是有點過於單調乏味 (Eymeri, 2001)。

#### 四、高階文官和他們的政治選擇

人口結構上的改變，會帶來價值的改變嗎？法國的民意仍然非常堅持所謂公共服務的哲學概念，這種概念並不是歐洲國家通常所稱「普遍利益的服務」，而是帶有一些「社會團結和世俗主義」的價值 (Chevallier, 2003)。在調查中顯示，大部分的公民認為，政府服務是良好的，而他們也滿意文官的表現。二〇〇七年總統大選時清楚顯示，選民除了要求政府介入安全問題以外，也應該介入教育和社會服務。然而，管理的價值在過去二十年裡已

經逐漸生根。高階文官發現他們正處於公共行動的重組時期，雖然人們仍然想要「大政府」，但是同時也希望能有更多彈性管理的工具。這種意識形態的轉變已經使得民營化的政策能夠在左翼政府之下仍然存在，特別是在一九九七年到二〇〇二年之間的喬斯班政府 (Jospin government) 期間。調查顯示，市場導向的價值和經濟上的自由主義在人口的各階層中都已取得共識 (Cevipof, 1978, 1988, 2002 ; Rouban, 2001)。從許多變數的統計量表可以看出，支持民營化、支持減少文官人數、國家在企業的角色等，法國人口中支持經濟自由化的比例，已經從一九七八年的14%增加到一九八八年的26%和二〇〇二年的30%。但是，雖然經濟自由主義的支持度正在上升，但也很明顯仍然是少數的價值。從表一看出來，公部門主管相對於私部門經理，整體上而言仍然是傾向於左派思想。事實上在過去二十年中，這兩個團體的差距正在逐漸擴大之中。相對而言，在公部門裡面，傾向經濟自由主義的取向，最主要發生在中層主管和職員之間，但他們相較私部門經理，仍然並非那麼市場取向。

表一：公部門主管與其他專業人員支持「市場取向」的比例 (%)

	1978	1988	2002
私部門主管	35	51	52
公部門主管	34	32	33
教師	11	25	16
私部門員工	13	27	28
公部門員工	11	19	24

這些資料顯示，在法國文官體系裡面，左派的政治文化仍然非常盛行。政治上的選擇很明顯無法決定，文官如何運作或者管理他們的行政工作。不管任何國家，政治上的偏好對於文官如何看待國家的角色、維護政治選擇或敏感的政策，都會有強烈的影響（Maranto & Hult, 2004）。因此我們可以假設，新公共管理的改革在公共行政領域中，不只是需要商業工具的輸入，更需要全套的義理，來闡釋治理的新哲學。這正好和法國文官長久以來在行政學校裡所訓練或在他們家庭裡面（40%高階文官來自文官之後）所學習的新古典韋伯模式完全相反。我們將這個新韋伯模式定義成一種合法性的官僚模式和一種英雄個人主義模式的混合體，其意味著機關、特別任務編組和委員會都刻意進行擴張，此外，協和主義者也試圖控制文官的職涯發展。

相對而言，新公共管理型態的公共管理在意識形態上，至少在法國，是偏右的。因為它強調的價值包括：個人績效、競爭，提倡民營化、減少文官人數和政府服務的種類。選舉研究顯示，長期而言，支持國營公司民營化、支持減少文官人數幾乎都和右派的政治選擇高度相關（Boy & Mayer, 1997）。當然我們也可以說，在公部門主管裡面，反對減少文官人數是因為維護人力資源的職業性反射動作，而並不和政治價值有所關聯。但是經驗資料清楚顯示，事實並非如此。在二〇〇二年總統大選以前，63%公部門主管反對減少文官人數，相對的，71%私部門主管贊成。78%左派公部門主管反對新公共管理改革，但是只有30%

右派公部門主管反對新公共管理改革。針對受訪者職業的一項開放性問題發現，有四十五位主管在部會中服務，包括在巴黎和外地。他們之中有32%支持溫和的右派候選人，51%支持溫和的左派候選人。交叉分析顯示，支持右派的66%選民支持減少文官人數，但是支持左派的選民只有26%支持減少文官人數。

也就是說，左派政府想要建立能夠為文官所接受的管理制度之操作空間是相當狹窄的。在一九八八年到一九九一年之間左派賀加政府（Rocard government）的經驗顯示，公共管理的引入必須採取漸進的方式，特別是不能夠影響文官的人數。這種「最低度管理」變成只是在為文官生涯進行重組和建立新溝通工具。結果，改革工作對於公共預算而言代價很大，但對於整個官僚體系的結構影響很小。

席哈克在二〇〇二年大勝之後任命的拉法漢政府並未遇到這些阻礙，雖然最後的成就並沒有像選舉當時的承諾一般，但至少已經進行了一個大規模的保守性計畫。二〇〇二年政府計劃每兩位預定退休的職缺只遞補一名（大約每年減少三萬人），但是二〇〇四年所減少的職位並沒有超過四千人（少於所有職位的0.4%）。不論支持政府的右派國會議員如何抗議，二〇〇五年的預算也只有減少七千個職位。選舉承諾和事實上減少的文官人數之間的差距說明，政府在此同時也必須要增加教育、司法和警察的人力，而這三個領域是選民最關心的。

所有右派政府必須面對的問題是，縱然管理的工具被接受了，但有時候是基於

專業的理由。主管們被要求接受這些管理工具（包括更多的獎金、生涯發展等），但是管理的「價值」則根本沒有被整合進他們的政治、文化事件。不管政府的政治色彩為何，大多數的公部門主管仍然屬於左派，他們維持左派的思想，並不是基於經濟上的原因，而是左派所代表文化上的自由主義。他們對於社會維持著一個比較不專權的願景，而比較可能接受同性戀社區、使用A類毒品、或移民。二〇〇二年，55%的公部門主管名列文化自由主義量尺的倒數第二名，相對的，公部門職員只有34%。

長期而言，公部門主管比較認同左派政治團體。在一九七八年的國會選舉中，42%公部門主管投票給左派或環保政黨。這項數據在一九八八年總統大選是48%，二〇〇二年總統大選是51%。相對來看，私部門經理的投票紀錄依序為29%、39%和33%。

當然，這些資料並不表示這些公部門主管位居較高職位，並和部會小內閣或者政客有直接接觸。政治性文官，例如部會小內閣幕僚長，顯然會和部長們具有同樣的價值和政治選擇，因為部長任命他們，同時也可以隨時解聘他們，這種情況和一般主管留任行政職位完全不同。然而，這並不意味著，只要政治性文官在公共管理上和政府具有相同觀點、策略選擇，就可以很成功的推動改革政策。在部長權力的內在小圈圈（inner circles）中，幾乎從不會反映大多數主管的專業活動。同時，部會小內閣和主管們是存在於不同的時空架構內。

要更換部會的司處首長，並且要找到和新政府具有相同政治理念的高品質專家主管，通常要花費數月，甚至數年。但是在部會小內閣裡面的變化，往往立即生效。在任命政策專業文官上，必須考慮許多因素，例如必須給投閒置散者職位，有關文官生涯發展的不成文規定也必須要加以遵守（取得高階的主管職位必須要有最少的年資、經歷等等）。也就是說，文官體系並不是一個「分贓制度」，對於文官體系的政治化仍然有一大套的規則。如果不按照規則行事，政治的決策者（部會小內閣和政客）將和文官體產生衝突，因為文官體制保留了高度的專業主義，並且維持一個基於社會「專業」和公共利益等價值的自我形象。在這些情況考慮下，部會小內閣的意識形態和負責執行決策的主管之間可能產生重大的差異，特別是當保守派政府執政的時候。

這種情況發生在一九九五年，社會黨總統執政十四年之後，右派席哈克當選總統。朱貝政府很快就推出有關國家改革的大膽計畫，在總理名下設立許多新的指導單位（國家改革委員會）以便統一和監督新政策（Bezes, 2001）。部會小內閣的成員特質可以和當時的高階文官來作比較。研究顯示，朱貝政府的三百三十七位部會小內閣成員，27%特別涉入右派的圈子，他們可能是地方的民選官員、或是政黨的中堅幹部。這個比率在總理府辦公室提高到37%。總理辦公室最少有七位顧問公開表示他們涉入RPR（Rassemblement pour la République，席哈克版的戴高樂思想）。一九九五年總統選舉之後的選舉調查資



料，可以用來測量公部門主管的政治選擇（Cevipof, 1995）。這個調查顯示40%公部門主管（樣本人數八十四人）感覺到國家並沒有在經濟社會事務上適度涉入，而只有28%認為國家過分干涉。在總統選舉第一輪投票中，54%主管投票給左派候選人，在第二輪投票中有58%投票給喬斯班（左派），42%投給席哈克（右派）。至於比較低階的文官當然也在設定公共政策改造國家的運作中扮演角色。調查顯示，他們之中的中階管理人有56%投票給喬斯班，一般職員則有58%。比較這些數據後就可看出，為什麼一九九五年推動的改革計畫，例如明確減少文官數目、修改公部門的退休計畫等，並沒有得到文官多大的支持。也許有人會說，投票不一定是明顯的指標，因為投票行為包含了政治的多重面向，包括候選人的個性、他們在媒體上的說服力、經濟政策等等。但是，公部門主管的政黨屬性也可以加以測量。在一九九五年，他們有33%自認為偏向社會黨，14%自認為偏向「極左派」，包括共產黨、綠黨、和極左政黨。只有14%宣稱他們接近右派的RPR，14%偏向中間偏右聯盟的UDF。同時，23%認為他們沒有政黨取向。

政治文化的影響大致解釋了各個政黨在推動改革之際必須要列入考慮的因素。為了避免文官的抗拒，政客們唯一的選擇是充分利用公部門的分裂狀態。因為在各部會服務的文官，並沒有像在省區機關或者國營事業的文官一樣，共享相同的利益。一般文官對於國營事業民營化都能接受，是因為民營化並不涉及他們本身，也不會影響他們的生涯發展或權益。但是，

改革中央政府機關就相當困難，因為在同一個部會裡面，右派的部會小內閣必須面對左派政府所任命的主管。

這些改革措施因此必須要用暫時性的「實驗」為名，以免引起文官之間的恐懼，並且能逐漸改變他們的看法。也就是到二〇〇三年才推動高階文官的績效獎金制度。在第一階段只有一百八十位司處主管中的五十位，必須為他們的績效而實驗新的管理評估制度。

資料顯示，中央政府的主管對於諸如績效獎金或個人的薪水協商等議題，並不贊同新公共管理的哲學。這種情況在他們屬於某一工會時尤其如此。縱然不同工會並沒有共同的目的和意識形態，但是他們基於左派文化，都強烈的維護「公共服務」的基本概念。二〇〇二年對於公私部門主管的研究顯示（Karvar and Rouban, 2004），在中央政府服務的文官中，只有少數人支持以新公共管理為核心的改革計畫，例如在私人企業中普遍的薪水制度個人化（表二）。

表二：中央政府部門主管支持新公共管理改革計畫比例（%）

	不屬於某 工會團體	屬於某 工會團體
與上級進行薪水協商 （同時反對集體協商）	33	23
個人加薪優於集體加薪	46	41
只關心特定議題：績效 獎金及（高度的）誘因	27 (4)	16 (2)

二〇〇二年Cevipof選舉調查的資料也顯現出來，政治行為和新公共管理價值之間的關係。管理工具如果沒有一套協調的

政治價值的話，是沒有意義的。當然，傾向左派的主管可能和傾向右派的主管用同樣的管理工具，例如績效評估制度、權責會計等等。但是這些管理工具並不是含有相同的社會意義或相同的政治份量，特別是在政府部門發生衝突的時候。爲了要跨越「新公共管理的界線」，主管必須要擁有對於國家存在相同的哲學。但是這種情形在法國並不會發生。當被問到社會正義或者個人自由的問題時，兩種不同的主管就產生重大的差異。右派投票立場的公部門主管認爲，個人自由是非常重要的，達到58%，而只有32%左派投票立場的同事支持這個觀點。相同的，42%左派投票立場的主管認爲社會正義是非常重要的，但是右派投票立場的同事中只有17%認爲是非常重要的。從以上看來，在辯論改革議題的時候，政治立場並沒有被拋在一旁，專業的或統合主義的價值和做法並不能夠超越政治價值。

## 五、法國獨特性存在嗎？

本文的論證是，爲了要成功推動新公共管理改革，社會價值和政治價值是非常重要的因素，法國就顯現了這種特質。

人們也許會說，新公共管理的改革基本上都是在別的地方所發展出來的，就算其文官並沒有投票給保守派的政府或相信市場導向的價值。當然，最直接的答案也許是，制度和政治的架構是非常不同的，因此歐洲各國之間，政治權威對於官僚體的統治可能不太一樣。但是二〇〇三年的歐洲社會調查 (European Social Survey, ESS) 中，第一波對於社會價值的比較性調

查，可以提供社會學的答案。對於要了解法國文官的世界，以下幾點是非常重要的。

第一，在十個歐洲國家的樣本中，法國文官和西班牙一樣，在一到十的左右刻度中，通常將自己放在左邊的刻度，至少在二〇〇二~二〇〇三的調查中顯示出來。法國也是在公部門和私部門就業者之間左派傾向的差距最大的兩個國家之一 (表三)。

表三：左派受薪者比率 (%)

	比 利 時	德 國	丹 麥	西 牙 利	法 國	英 國	義 大 利	荷 蘭	波 蘭	瑞 典
全 國 平 均	33	40	25	47	40	25	41	31	31	41
私部門 受薪者	32	39	22	51	39	24	47	29	31	42
公部門 受薪者	36	47	33	54	50	30	43	37	38	44
包括： 文官	25	35	21	52	49	29	42	28	43	32

資料來源：<http://www.europeansocialsurvey.org>

事實上，我們可以看到在調查數據中，文官是左派的比率在各國中是最低的，特別是在已經發展出龐大新公共管理方案的國家中，例如英國、比利時、丹麥、荷蘭及瑞典。

我們可以假設，新公共管理改革基本上是建立在一種契約的邏輯上，暗示著合夥雙方之互信，以便透過個人的自主和課責，達成集體的目標。社會學家指出 (Bréchon, 2000)，相互的信任是最基本的要求，因爲唯有透過高度的互相信任，對於公共制度的信任才能建立起來。信任的問題是相當重要的，如果文官不相信他們

的同事或階層體系，他們將不願意進行契約的互動。這些契約的互動就會變成像撲克牌遊戲一般充滿勾心鬥角。這種情況已經發生在一九九〇年代的法國，也就是當賀加政府在行政部門啟動契約制度，以便提高生產力和提高第一線工作人員的參與的時候。兩年過後，大部分的計畫都被放棄，因為法國部會沒有辦法維持他們的承諾，同時也因為高階文官並不相信員工，也不希望他們參與太多日常性的管理工作（Ministère de la fonction publique, 1994）。

從社會的層次來看，這種互不信任的情況在全球也都可以發現。在歐洲社會調查中包含了一題有關互信程度的問題，受訪者被問到，「你認為大多數人可以被信賴或在人際之間你都會非常小心」，在十分的量表中，法國的員工和波蘭一樣，不論是公部門或私部門，都表現出來最低度的信任感（表四）。

重要的是，在發展出新公共管理方案的國家裡，互信的程度普遍都很高，而在法國、德國和波蘭則是明顯偏低。當然，有人會說改革發生在信賴之前，但這些資料同樣也顯示，不論是對公部門或私部門而言，國家之間的差異是明顯的。再者，部門裡面強烈的管理壓力早就存在，就算在法國也是如此。這些比較性的資料證實，法國的特殊性，以及新公共管理的改革不只是政府意願的結果，也需要某種特殊的社會和政治文化來促成。因此，政府部門的互不信任也使政客趨向政治化，內閣成員只能夠依賴政治上的朋友和顧客主義。這也就是為什麼在法國，基層管理職位的政治化變成為一個普遍的現象。

表四：高度的互相信任（%）

	比 利 時	德 國	丹 麥	西 牙 牙	法 國	英 國	義 大 利	荷 蘭	波 蘭	瑞 典
國 家 平 均	40	43	75	41	28	43	34	58	19	61
私部門 受薪者	39	30	72	39	28	41	30	56	16	58
公部門 受薪者	46	37	83	52	32	45	48	66	23	68
包括： 文 官	42	34	78	51	22	47	36	62	21	72

## 政治化的過程和角色的演變

法國長久以來被認為是一個技術官僚的國家。就主要的公共政策而言，高階文官長久以來不只是具有影響力，也具有決策權力。這種情況在第四共和時期，甚至於第五共和的早期都是如此，而且延續到最少一九七〇年代中期（Suleiman, 1974）。

「大學校」（*grandes écoles*）的畢業生，通常是大職團的成員。他們能讓政客印象深刻，可能是因為他們具有技術上的專長，同時相對於低階文官而言，他們還具有魅力。政治和行政之間的關係可以說互相充滿了謹慎（Bloch-Lainé 1976）。

一九八〇年代以來，政治化改變了遊戲規則。因為政客和文官之間的對抗關係轉變成為三方角力，部長被一大群幕僚（在教育部等大部中，人數多達四十個顧問），和高階行政管理中的政治顧問構成的網絡所包圍。政治性的行政行為發展出來，並且獨佔了政客和主管之間的溝通。部會小內閣的成員主要是負責草擬新公共政策的政治顧問，和部會的主管研究相關檔案，

並且對部長提出解決方案。二〇〇〇年以來，多數的政治顧問仍然是文官（一九九七年到二〇〇二年之間喬斯班政府65%是文官），但目前三分之一的幕僚不是專業人士就是政黨、社團的中堅幹部（Rouban, 2004b）。在各部會之中，高階管理職位也有日漸升高的政治化現象。因為和總統進行協商的結果，三十三位（在大約一百七十位中）部會司處長在喬斯班政府的第一年就被撤換。相對而言，二〇〇二年七月到二〇〇三年六月之間，拉法漢政府的第一年就有四十七位部會司處長被撤換，其中十八個人是在前三個月即遭撤換。也就是說，政客和高階文官的衝突在法國是更難加以分析的。

在此要指出的是，官方的「政治性」職位只有高階管理職位，但事實上政治化已經影響到許多中階層的行政職位（科長和副科長），而這些職位在法律上是屬於永任的文官職位。部會小內閣會關心這些職位的任命，而且會關心誰將被任命到什麼職位。在一九七〇年代（Suleiman, 1974）被遵守的部會小內閣和部會司處長之間的界線大部分已經消失。例外的情況存在於科技部會，因為部會小內閣和部會司處長屬於相同的政治利益。現在新的界限建立在較低的層次，將政治主管和永任主管區分開來。

這種改變可以從社會學的或歷史的例子來加以說明。從社會學的觀點，政治主管和永任主管並沒有相同的職業途徑，也沒有相同的生涯展望。政治主管比較可能會辭職，以便進入地方層次的政治領域或私部門。「老哥老弟」（Old buddy）的網絡建立之後，政治化的文官便可能在內閣中

佔據位置、或在中央政府擔任司處長、或甚至於在政署機關擔任主管，在政治化的軌道上有不同的踏腳石。這種網絡關係會在相同政治色彩的政府改組中快速的重組。此處要強調的是，這種政治化是一種「策略性」的政治化，也就是政治化的高階主管同時也是專家，他們是所謂的「既紅又專」（red and experts）（Rouban, 2004a）。

從歷史的角度來看，政治化的過程相當程度弱化了傳統的法蘭西公部門精神。一九六〇年代的高階公務員拒絕加入政治圈，以及拒絕表示任何的政治承諾。有名的高階文官，例如布洛雷內（François Bloch-Lainé）以及戴路希耶（Paul Delouvrier），說明了這種古老的科技官僚模式，也就是文官反對政客（Laurent & Roullier, 2005）。但是目前政治化擴散的情況已經產生幾項結果。

第一項結果是，大職團的成員原來都保留了和政府決策圈的距離，除非他們已經變成公開地政治化，而且涉入政治俱樂部或政黨。但是在部會小內閣中，行政大職團的成員比例已經從一九六〇年代的33%降低到一九九七年到二〇〇二年之間的15%（Rémond et al., 1982）。在高階文官群中，整體性的策略情況已經完全改變，因為屬於大職團的文官已經不再是政客們所偏好的對話角色。為了要恢復原來特權的角色，許多高階文官已經在近年來嘗試要爭取到地方政府的管理職位，擔任業務首長（in communes and departments）。另外有很大比例的高階文官是轉到私部門。這種情況特別明顯的是財政檢查官。他們在過去二十年之中幾乎完全喪失了原來能夠

獨佔財政部重要職位的傳統，包括獨佔財政部的司處長或公共審計機關的首長。他們現在必須要讓位給從國家行政畢業、位階較低、但是已經做了正確的政治選擇之文官。

另一項結果是，在政治行政和業務主管之間建立了新的障礙。和傳統不一樣的是，政策執行已經變成文官的主要工作，實際上他們已經從原來顧問的角色變成爲經理人的角色。比較弔詭的是，法國已經將決策和執行分開，也將執行和評估分開，就像其它地區的新公共管理改革一樣。但是做法卻是將部會的高階管理職位政治化，而將大部分真正的決策權交給部會小內閣。二〇〇六年附有績效指標的計畫預算執行工作，理論上要給高階文官更多的管理自主性，特別是有關於他們的營運預算。大多數的部會計畫要任命秘書長，而其工作將是監督新的預算制度的執行，並且評估業務主管是否達成他們的目標。就部會小內閣而言，這些新任的秘書長能夠享有多少的權力仍不清楚，因爲部會小內閣事實上才是政治決策的核心。

以上造成的結果是，在業務主管這個階層普遍感受到失望和苦澀，尤其當他們並不是來自於大職團的話。這種情況對於行政文官（*administrateurs civils*）而言特別真實，因爲在四十歲之後，他們的生涯展望是相當黯淡的。他們之中越來越多人了解到，決策圈已經保留給那些多多少少都參與政治的人，於是就開始尋找政署的職位或私人公司的職位。比較前後期（一九六五年和一九八八年）國家行政學院畢業生的情況就可以了解問題所在。在

畢業十五年之後，一九六五年的畢業生有36%在私部門工作，不管是暫時的或永久的。但是這個比例對於一九八八年畢業的學生而言，就已經提高到64%。

在法國，當政治化越加明顯之際，「中立的」永任文官角色已經消失，而永任文官對於他們的職業之信仰也因之改變。一九六〇年代的高階文官相信他們是面對著政黨而守護公共利益，並且維護國家永續存在。同時在戴高樂主義下，政客變成科技官僚國家主義的代言人。政客們在國會中擁有絕對多數，因此也就不會在選舉的時候遭到挫敗。在一九八一年以後，法國政治因爲左派掌權而想要讓文官體系聽命行事。這種意識形態化的情況維持了五年。

一九八六年法國第一次出現共享政權的左右共治（新的左派內閣由席哈克領導，和密特朗總統共享公共事務的管理）。左右共治的情況後來在一九九三~一九九五以及一九九七~二〇〇二之間又再度出現。左右共治是一九五八年制憲者始料未及的，也對文官體系產生重要的影響。

首先，對高階文官的政治任命（特別是地區長官 *prefects* 和大使）經常要透過總理和總統的協商。政策過程並沒有減少政治化，反而鼓勵了政治化。文官體系變成爲總理和總統政治角力的場所，兩個人都想要將自己的親信安排在策略性的職位，或是想要擴張他們的影響力範圍。雖然傳統上而言，國防和外交事務都是屬於總統的決策權（所謂總統的「保留事務」）範圍，但許多國防外交的公共政策也和文職部會有相關，特別是科技領域，總統也因此想

要加以控制。在這種情況下，總統和總理都想要讓顧問分別就同一業務同時進行研究。這種情況在一九九七～二〇〇二年間改變了政府的運作方式。部會小內閣的運作就更為集權化，而總理辦公室也對整個運作結構強化了控制。總理幕僚的中央集權化含有兩個因素。第一個因素和左右共治有關。某種「壕溝戰爭」(trench warfare) 持續維持了五年 (Schrameck, 2001)。第二種因素和一九九九年十一月財政部長被迫下台的政治氣候惡化有關。爲了要避免被出其不意的「醜聞」所攻擊，政府各部會的行動和溝通需要加強控管。

持續左右共治的第二項影響是，在文官之間產生一種懷疑的情況，對於政治階級如此，對於行政階層制亦然。部會的主管必須要與政治網絡有關的人士共事，但是他們也不能夠惹惱他們的直接長官。在兩種行政主管之間持續的協商，會讓文官們感覺到，文官體系被用來進行政治活動，而文官的生涯發展要依賴權力鬥爭，而不是依賴個人的表現。

最後一項影響是，權力關係的多種改變和左右共治的情況，促成了政治顧問的出現。政治顧問在其公職生涯裡面，主要擔任部會小內閣的成員、政黨或政治俱樂部的顧問，或者在政署機關或部會裡面擔任不同的「專家」職位。一旦新的政府成立，部長們很自然的會找他們在三、四年前所認識的顧問。因爲這些顧問是對於專業網絡、環境具有豐富知識的專家，有助部長去動員推動或修改公共政策。一九九七～二〇〇二年之間喬斯班政府部會小內閣成員有四分之一曾經是部長的幕僚，而13%

曾經在一九九七年以前擔任過兩次以上的幕僚。因此進入每個新政府的幕僚人員都是有經驗的。在七十六位內閣首長中，一半曾經在以前的左派政府中工作過，十三位在莫羅瓦政府 (Mauroy government) (一九八一～一九八四) 中服務過，十七位在賀加政府 (一九八八～一九九一) 中服務過。這些人之中尚有十二位是喬斯班在一九八八年到一九九二年擔任教育部長時的幕僚。五位曾經在一九九七年擔任他的顧問，而喬斯班的前社會黨機要秘書席哈每克 (Olivier Schrameck) 則變成了他的幕僚長。這也就是說，部會小內閣的成員很可能變成爲真正的專業職業。我們可以計算部會小內閣成員在小內閣工作的時間佔他整個公務生涯的時間，也就是從進入政府工作一直到二〇〇二年之比例來作觀察。結果是非常清楚的：喬斯班政府的二百五十四位小內閣成員中曾經擔任過部長幕僚的人，一半已經在部會小內閣之中渡過其30%到72%的公務生涯時間。平均而言，內閣主任已經花了他們35%的行政生涯時間在內閣裡面工作。

以下是幾則例子來說明這種情況。歐威 (François Auvigne) 在二〇〇〇年擔任預算部長的內閣主任，他在國家行政學院畢業之後，一九八二年開始在財政總檢查署工作，開始他的行政生涯。在一九八八年六月到一九九一年一月之間，他在國防部小內閣擔任顧問。在一九九一年二月到一九九一年五月之間，他在內政部小內閣擔任顧問。一九九一年五月他被任命爲商業部的小內閣主任，接著在一九九二年四月擔任通訊部內閣主任。一九九三年四月他「回鍋」到財政總檢查署工作。一九九七年

六月當喬斯班政府設立之際，他被任命為預算部長的顧問。一九九九年五月剛被任命為預算部內的關稅司長。從二〇〇二年十月到二〇〇二年六月他擔任預算部的內閣主任。

頌堤布（Christophe Chantepy）在一九八六年六月從國家行政學校畢業後進入國務院（State Council）工作。一九九〇年六月他被任命為預算部的顧問。一九九一年五月到一九九三年三月他成為總理幕僚。當一九九三年巴拉杜（Edouard Balladur）保守派政府掌權，他回到國務院工作。一九九七年六月他被任命為學校部的內閣主任。二〇〇〇年四月他被任命為文官部的內閣主任。接著他被升任為國務院的國家顧問（State Advisor）。

本文應該指出來的是，在行政和政治之間的遊戲規則，事實上和「政治職業」的改變也有關係。從一九八〇年代以來，國會已經設立了政策評估的內部單位，特別是在科學和科技的領域。但是國會代表的工作仍然被各種委員會之間的協商所主導或者是多數黨的協議所主導。國會的評估單位最後只能夠扮演提供資訊的角色，而不能夠給國會議員更多的權力（Vandendriessche, 2001）。此外，國會議員的社會特質使他們沒有辦法對於部長幕僚所提出來的各種計畫來做深入討論（也就是不夠專業專精）。以二〇〇二年選出的國會議員來看，只有3%具有博士學位，6%是國家行政學院畢業生。國會議員的新生代和官僚體的生活是相當不搭調的，他們也很少來自於高階文官的家庭。相對的，在過去二十年中，部會小內閣的工作已經越來越專業化，每一

位顧問都被指派到特定的工作。部會小內閣的成員經常都會介入行政部門去監督細部的工作，而直接跳過部會的高階管理人員。他們也針對國會議員所提出來的質詢，準備部會的聲明。

也就是說，要推動新公共政策的策略性方案，大多數都是由部會小內閣所構思的。而部會小內閣成員是在非常古老的、既有的網絡中所培養出來，支持現任政府的專業政黨中堅分子以及專業文官。這個政治性官僚體的權力，實際上是源自於民選官員想要推動新方案，就必須要精心計算各種法律、科技以及社會的風險。他們必須在決策過程啟動之前，透過由部會小內閣所進行的多重專家研究來化解各種風險。他們這樣做的原因是要避免政治上的災難，或者最少能夠在失敗之際，面對民意而有合理化的理由。二〇〇三年夏天法國酷熱，許多老人因而熱死，衛生部長在解釋政府未能適當應對時，就怪罪他的幕僚不夠盡責。

## 六、高階文官角色的感受 （Perceptions）

雖然新公共管理已經在法國行政體系中逐漸風行，但是高階文官對於角色的感受仍然非常穩定，這也意味著專業的價值會因為統合情況或階層制的情況而有所不同。在一九九〇年代，中央部會的主管通常將他們的工作定義為「專家」的工作（58%），其次是推動計畫（48%）（Rouban, 1995）。然而，這些整體性的資料掩蓋了根據地位高低，特別是職務被政治化的程度而產生的重要差異。高達75%的部會司處長（他們被任命到「政治性」的職位）回答

說，他們推動計畫，換句話說他們設計方案，執行部長及其幕僚所決定的公共政策。另外一方面，只有5%的部會司處長認為他們自己是專家，而56%的科長認為他們自己是專家的角色。這些發現對於法國文官體系的專業文化意義重大，因為所謂專家的概念很清楚的被認為和「專才」(specialist)是相同的名詞。而專才的觀念就高階文官而言，是一個負面的概念，高階文官一向更為重視「通才」(generalist)的角色。高階文官從一個專業的職位到下一個的職位，但是並不處理技術性的問題，技術性的問題要留給部屬以及大學的畢業生，而不是「大學校」的畢業生。這個發現的另一個意義是，行政問題（人員管理、會計等等）是由相當低階的主管在負責。平均而言，只有38%的高階文官認為他們在做經理人的工作，不過這個答案和他們的地位高低有關，同樣的問題，則分別有38%的司處長，以及58%的科長認為如此。這個發現和以前存在而目前仍然存在的「政治性」主管和「專業性」主管（業務主管）的分界是高度相關的。

在政治面向以外，公共管理也有社會的面向。在行政學校裡面的管理課程包括公共衛生、警察、公共工程，但是在國家行政學院裡很少有這一類的課程。專業化行政學校訓練的經理人，很少能夠有像國家行政學院為其學生所準備的令人尊崇的生涯發展。

事實上，過去十年裡面，文官的角色已經在重新分配。管理和執行的功能在地方分權（decentralization）的政策下，已經越來越經常性的轉移到地方政府，或者在向下授權（devolution）的政策下，轉移到

中央政府服務的地方機構。其結果是，部會已經越來越變成主導性的結構，「政治性」的文官和專家合作起來，前者組成決策的網絡，後者接著跟進，靠著他們的專業知識和技術來使決定合法化，而不見得在最後的決定中佔有什麼地位或份量。嚴格來說，「公共管理」所扮演的角色已經變得微不足道，因為公共管理被高階文官視為過於「技術性」，而他們只在意策略性的決定和協商，特別是在部長層次的作為（Elgie, 2001）。另一方面，專家也認為管理工作是次級的工作，沒有什麼興趣。當被問到時，專家通常回答，財務管理「沒甚麼了不起」，財務管理已經變成為電腦的例行工作，和決策沒有什麼關係。事實上透過網絡，部會小內閣的專業化成員和專家對於特定的案件可以聯合起來，為一個或多個部會而服務。負責監督執行業務人員工作的主管，常會感覺到被刻意跳過（short-circuited）。換句話說，在過去二十年裡面，決策圈已經變得相當中央集權。負責財務或人事業務的主管目前都是邊緣人士，而目前正在推動的LOLF (Loi organique relative aux lois de finances法國新的財政「憲法」) 預算計畫方案可能會確認並使這種情況制度化。國家行政畢業的年輕主管在受訪時提到：要把你的生涯搞得一團糟的最好辦法，就是涉入人力資源管理或者是類似的工作。如果你開始做這些事情，那麼你就不可能做其他的事情。

二〇〇二年對主管的調查顯示 (Karvar & Rouban, 2004)，決策圈和管理圈確實明顯存在一道鴻溝。首先，多數受訪（66%）的高階文官（N=228，在中央部會工作的主



管)認為他們從一九九〇年代末期以來，工作量已經增加了。平均而言，他們的專業自主性可說相當低。從衡量自主性不同面向的統計量尺來看，我們看到65%的人是在擁有少量專業自主性的那一面。有關「僱用他們的幕僚」這一點，自主性特別低，只有5%的人感覺到他們在這一點上真正擁有自主性，而這個數目在十年前是12%(Rouban, 1995)。同樣的，只有14%的主管感覺到他們在決定他們所需要的資源時(特別是就財政而言)，有相當的或非常多的自主性。

整體上而言，不論是負責行政的或專業(通常並無部屬或只有幾位)的主管都感覺到，他們在部會中的決策角色是低的。表五顯示，只有少部分主管感覺到他們參與部會的政策執行工作。當問到他們在自己單位內的角色時，以上這個觀察變得更為突出。對他們大多數人而言，只有少部分的人感覺到，他們對於財政管理和組織方面的問題做決定或選擇之時，有「很多」或者是「有一點」的影響。

表五：高階文官的角色認知(很多或有一點)(%)

	主管 (N=109)	專家 (N=52)
部會層次		
政策定義	4	4
部會政策定義的參與	6	6
政策執行	28	21
司處長層次		
決策過程的參與	49	23
決策的執行	63	43
管理和組織的選擇	44	21
部屬技能的管理	51	12

對於角色的認知使我們了解到為什麼主管的政治化，並不是一個單方向的現象。許多年輕的文官夢想著要成為部長的幕僚，和部長共事，並積極參與決定公共政策。對於政治化的需求越來越強，是因為只要加入部會小內閣，就可以讓原本不屬於大職團的主管，在離開他們原來的功能性組織後，調到政署機關或擁有相當程度自主性的組織之高階職位。一九六〇年代所進行的社會學調查顯示，追求自主性是法國高階文官專業文化裡面的一項焦點(Darbel & Schnapper, 1972)。廣義上參與政治的世界，是讓高階文官在薪水穩定增加情況下，能夠擺脫近年來在象徵意義上不斷惡化的情況。不可否認的是，歐洲統合政策(特別是歐洲的指令適用在國家的層次)以及許多管轄權移轉到地方政府(特別是社會事務)，已經改變了主管們的工作，使主管的工作在本質上更為技術性和司法性。從美國的例子顯示(Aberbach, 2003)，雖然永任文官經常批評決策圈的政治化，但是他們還是非常看重其專業的「政治」層面。然而在法國，最特殊的是，文官非常厭惡變成「單純的」主管。就這一點而言，專業的概念通常是非常模糊的，因為專業的概念經常意謂著，文官不但具有專業的技能(也就是技術上的知識)，也隱含著他們可以和利益團體、其他部會、或部會閣幕僚成員進行協商。

也就是說，大部分的主管抱怨他們的專業技能被低估了。訪談內容透露了三個主要的顧慮。第一點是，主管們並沒有被他們的組織所支持，組織內的人都有個人的政治企圖心。第二是有關決策過程的透

明度。第三項是主管們已經變成高階層和第一線文官中間的輸送帶。以下的引述說明了這一點：

我是一位負有技術責任的文官主管。剛開始工作的時候，我相信我的組織以及官方的目標。現在，我主要只看到一件事情：高層的人，他們只不過是平凡人，有優點也有缺點，但是基本上他們都熱切追求權力，以至於犧牲了共同利益。我非常失望的是，文官體系和政客們搞得太近，政客對文官體系也是如此。(男性，35-39歲，國防部)

整體而言，工作條件變差了，但是並不是從物質的角度來觀察。最主要是因為決策過程的電腦化，以及對於執行工作的層層控制。這就造成了階層制中，關係的非人性化。仍然有許多改善溝通過程的工作要做。(男性，50-55歲，財政部，稅務司)。

我們希望知道更多有關於公共管理計畫的推展資訊。不管同事的反應如何，我們最關心的事情並沒有被諮詢到，而是被擺在一邊。這是不是意味著他們沒有辦法很聰明的和文官體系進行協商？(女性，35-39歲，財政部，會計司)

永任主管的低度影響力形成了低度的工作滿足感。事實上當被問到他們的工作在過去幾年是不是變得更有趣，只有少部分人回答「是的」(大約25%的主管和專家)。一般而言，他們對於生涯發展的管理有所不滿，而這是所有年齡階層都是如此。如果我們把所有的變數都集合起來，以便測量他們工作滿意度的程度(工作壓

力、生涯管理、加班)，在從○(最好)到三(最差)的量尺上，47%的主管和30%的專家將自己歸類為二或三。

他們對於工作的動機如何呢？一般而言，他們主要是被和其它人的接觸以及關係而激勵。不論文官的年齡、部會或者生涯特質，人際關係的因素是最受重視的。其次，主管是被他們工作內容以及他們工作的吸引力所激勵。第三種激勵是他們的工作提供負擔責任的機會。這些答案似乎證實了以下的假設，也就是主管能夠享受協商的「政治」工作，而主要在尋找策略性的自主。薪水的高低排名遠遠在後，這意味著，根據個人績效評估和獎金而衡量的管理技能，和文官體系所重視的專業規範、價值的結構是無法相比擬的。而這種激勵因素的排名就參加工會的主管而言更為明顯。若將工會主管視為一個團體，絕大多數人都屬於左派的工會。如表六所示，我們發現主管們並未放棄在決定公共政策方面扮演重要角色之特徵。

表六：專業動機(只計算「非常重要」)(%)

	所有 高階文官	只有包括參與 工會者(N=140)
人際接觸的品質	45	49
工作內容	36	41
擔當責任的機會	33	37
個人成就	31	34
團體管理	25	26
解決技術問題	25	26
社交性的考慮	15	16
薪資水準	10	9
生涯機會	8	9

## 七、結論

過去二十年中，法國高階文官的世界已經有所改變。他們越來越參與公共政策的「執行」，而除非他們能夠成為部長的幕僚而涉入政治活動，否則都比較少參與「決定公共政策」。然而，涉入政治經常對於他們的生涯發展造成相當大的影響。一旦他們走上政治這條路，他們可能就獲得升官，或者相反的，「被擺在一旁」好幾年。一九八〇年代早期以來政府經常輪替，法國的政治環境變得相當不穩定，法國文官步入公職後，早年的錯誤判斷可能變成災難性的後果，或者最少造成前途極端曲折。事實上，最近幾年孤獨的文官或「搭便車者」(free riders)的人數正在增加之中，他們因為政治色彩已被標記，就從一個部會調到另外一個機關，然後調到海外工作。政治化已經明顯生根，決策圈也變得更為中央集權。高階文官大致上也都對於新的遊戲規則適應良好，但是他們仍然不太滿意這些規則。不管他們是主管或者專家，他們希望被認為是一個道地的工作夥伴。這也就是為什麼縱然行政改革已經在過去二十年中變成政治優先工作，但是高階文官仍然相當懷疑行政改革，並且希望能夠從決策者手上拿回某種程度的策略性影響力。

事實上，專家和主管從新公共管理型態的改革可以得到一些好處。新公共管理可以改善大多數有能力的文官之生涯發展，並給他們更大的自主空間。二〇〇六年推動的預算計畫改革可以對於一百六十八項主要的部會計畫，運用精準的績效指

標，來對公共政策和主管的工作進行評估。但是新公共管理哲學所隱含的價值，和大多數公部門主管的價值是有所違背的。不同陣營的專業興趣、意識形態、相互對立的情況，明顯的正形成衝突。多數的主管相信，新公共管理將會使他們更被迫轉型成為科技人，因為新公共管理將會併入本來就由政治和統合體系所主導的世界。甚至當高階文官被轉變成「真正的」主管，他們也必須要尊重部會小內閣和他們來自的職團對其行動自由的限制。因為政治和管理之間互動的程度，明顯已屬於制度性體系的一部分。

解決方案之一是，限制部會小內閣的角色，並且鼓勵高階文官主管和政治階層的直接、經常性接觸。最近為了執行LOLF計畫而給總理的官方報告中，兩位國會議員蘭伯特(Alain Lambert)和米高(Didier Migaud)呼籲減少部會小內閣的人數和扮演的角色。他們強調部會小內閣「已經侵入了整個行政機構」，「經常性的和司處長以及單位首長進行接觸」、「他們構成一個平行的行政機制」。因此他們建議將部會小內閣還原為原來的任務，也就是向部長提供建議(Lambert & Migaud, 2005)。

法國的例子顯示，在討論行政體系的演進時，三組變數必須要列入考慮：制度(專業結構、決策過程)、角色的社會區分(在「政治的」世界和「行政的」世界)、以及行為者的政治價值。也許，和一般人首先想到的有所不同，制度並不是最難以改變的變數。

## 參考書目

- Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aberbach, J. (2003). The US federal executive in an era of change. *Governance*, 16, 3, 373-399.
- Bezes, Ph. (2001). Defensive versus offensive approaches to administrative reform in France (1988-1997): The leadership dilemmas of French prime ministers. *Governance*, 14, 1, 99-132.
- Bloch-Lainé, F. (1976). *Profession: Fonctionnaire*. Paris: Seuil.
- Bodiguel, J. L. (1978). *Les anciens élèves de l'ENA*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd edn). Oxford: Oxford University Press.
- Boy, D., & Mayer, N. (eds.). (1997). *L'électeur a ses raisons*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Bréchon, P. (ed.). (2000). *Les valeurs des Français-Evolutions de 1980 a 2000*. Paris: Armand Colin.
- Centre d' Etude de la Vie Politique Française (Cevipof). (1978, 1988, 1995, 2002). *Electoral Surveys*. Paris: Institut d' Etudes Politiques de Paris.
- Chevallier, J. (2003). *Le service public* (5th edn). Paris: PUF.
- Clarke J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.
- Cole, A., & Jones, G. (2005). Reshaping the state: Administrative reform and new public management in France. *Governance*, 18, 4, 567-587.
- Conseil d' État. (2003). *Perspectives pour la fonction publique* (Annual Report). Paris: La Documentation française.
- Darbel, A., & Schnapper, D. (1972). *Morphologie de la haute administration française. Le système administratif*. Paris: Mouton.
- Elgie, R. (2001). France: Dual structure, shared dilemma. In R.A.W. Rhodes & P. Weller (eds.), *The Changing World of Top Officials, Mandarins or Valets?* (pp. 11-40). Buckingham: Open University Press.
- Eymeri, J.-M. (2001). *La fabrique des enarques*. Paris: Economica.
- Genieys, W. (2005). La constitution d' une élite du Welfare dans la France des années 1990. *Sociologie du travail*, 47, 2, 205-222.
- Karvar, A., & Rouban, L. (eds.). (2004). *Les cadres au travail*. Paris: La Découverte.

- Kickert, W. (ed.). (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Elgar.
- Kickert, W. (2005). Distinctiveness in the study of public management in Europe: A historical-institutional analysis of France, Germany and Italy. *Public Management Review*, 7, 4, 537-563.
- Lambert, A., & Migaud, D. (2005). *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Rapport au gouvernement*. Paris: La Documentation française.
- Laurent S., & Roullier, J. E. (eds.). (2005). *Paul Delouvrier. Un grand commis de l'Etat*. Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Les Cahiers de la Fonction Publique. (2003). *Special issue Quel avenir pour la fonction publique?* Paris: Berger-Levrault, June.
- Les Cahiers de la Fonction Publique. (2006). *Special issue Administration et politique*. Paris: Berger-Levrault, March.
- Maranto R., & Hult, F. M. (2004). Right turn? Political ideology in the higher civil service 1987-1994. *American Review of Public Administration*, 34, 2, 199-222.
- Ministère de la Fonction Publique et Commissariat Général du Plan. (1994). *L'Etat dans tous ses projets. Un bilan des projets de service dans l'administration. Groupe preside par Herve Serieyx*. Paris: La Documentation Française.
- Ministère de la Fonction Publique. (2003). *La fonction publique* (Annual Report). Paris: La Documentation Française.
- Page E. C., & Wright, V. (eds.). (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford: Oxford University Press.
- Rémond, R., Boussard, I., & Coutrot, A. (1982). *Quarante ans de cabinets ministeriels: de Leon Blum a Georges Pompidou*. Paris: Presses de la FNSP.
- Renaut, A. (2002). Les hommes politiques. *Comprendre*, 3, VII-XX.
- Revue Française d' Administration Publique. (1994). *Les cadres superieurs de la fonction publique, 70, special issue*. Paris: La Documentation Française.
- Rouban, L. (1995). The civil service culture and administrative reform. In B.G. Peters & D. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment* (pp. 23-54). Montreal: McGill-Queens University Press.
- Rouban L. (1998). Le service public face à l'opinion: la fin des clivages idéologiques? *La Revue Administrative*, 305, 5, 645-653 and 306, 6, 764-773.
- Rouban, L. (2001). Les cadres du privé et du public: des valeurs sociopolitiques en evolution. *Revue Francaise d' Administration Publique*, 98, 2, 329-344.

- Rouban, L. (2002). *L' Inspection generale des Finances 1958-2000. Quarante ans de pantoufle*. Paris: Cahiers du Cevipof, 31.
- Rouban, L. (2004a). Politicization of the civil service in France: From structural to strategic politicization. In B.G. Peters & J. Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective* (pp. 81-100). London: Routledge.
- Rouban, L. (2004b). Les cabinets ministériels du gouvernement Jospin 1997-2002. *Revue administrative*, 339, 230-248.
- Schmidt, V. (1996). *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schrameck, O. (2001). *Matignon, rive gauche, 1997-2001*. Paris: Seuil.
- Smith, A. (2003). Multi-level governance: What it is and how it can be studied. In B.G. Peters & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 619-628). London: Sage.
- Suleiman, E. (1974). *Politics, Power and Bureaucracy in France*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thoenig, J.-C. (2005). Territorial administration and political control: Decentralization in France. *Public Administration*, 83, 3, 685-708.
- TNS-Sofres. (2004). *Les Français et la fonction publique*. Paris  
([http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/080904\\_fonction\\_publicque\\_r.htm](http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/080904_fonction_publicque_r.htm)).
- Vandendriessche, X. (2001). Le Parlement entre déclin et modernité. *Pouvoirs*, 99, 59-70.