

提升管理層級 重視變數

—評「我國未來水利行政組織規畫之芻議」

吳 秀 光

出生日期：民國四十六年三月十五日

學 歷：國立政治大學政治學系學士(1974/9 — 1978/7)
國立政治大學公共行政研究所碩士(1980/7 — 1982/7)

美國羅徹斯特(University of Rochester)大學
政治學博士(1984/7-1990/9)

經 歷：國立政治大學公共行政學系副教授(1994 —)
國立中正大學政治學研究所兼任副教授(1997 —)
美國史丹福大學胡佛研究所研究助理(1987 — 1989)

美國德州農工大學政治系助教授(1989 — 1994)

現 職：國立政治大學公共行政學系副教授(1994 —)
國立中正大學政治學研究所兼任副教授(1997 —)

晚近「新自由主義制度論」(Neoliberal institutionalism)成為政治、經濟、社會及行政學者廣泛討論的一個話題(Furubotn & Richter, 1991)。「新自由主義制度論」由對政府正式組織規章功能之懷疑出發，在理論上由個人偏好(individual preference)、財產權(property right)、決策規則(decision rules)、以及選舉系統(electoral systems)等制度因素來討論(民主)國家政策及行政集體抉擇的結果(collective outcomes)。任何制度之討論至少應論及其該制度運作效果的界限(effects boundaries)；制度與集體結果間之因果關係(causal connections between institutions and outcomes)；以及形成制度有效運行之個人行動誘因機制(behavioral incentive mechanisms)，而制度的安排與形成為的是解決集體行為之難題。(Young, 1994)

就「水資源」而言，其國內之管理之問題至少來自下列三個面向：1. 水資源分布之跨(行政)領域性；2. 跨(行政)領域之外部效果(transboundary externalities)；3. 議題關連性(linked issues)。水資源的分布往往跨越好幾個不同的行政區域，使得其管理必須得到數個行政區域主管機關的合作。跨領域的外部效果則常常成為不同行政區域之間衝突的來源並形成管理資源分配不均與管理績效不彰的問題，而水利行政組織體系之調整則無可避免會和其他議題例如中央與地方權限之劃分；地方政治勢力及利益之分配等議題牽連在一起，而使其特別難以處理。

在「我國未來水利行政組織規畫之芻議」一文當中，對於台灣未來水利行政組織體系之規畫提供了依照不同角度的分析思考模式。本論文最大之特色乃在於：第一，對於有關現行水利行政組織體系所發生的問題有十分清楚的分析；第二，則是將過去相關的討論及各方已有的共識，提供詳盡的資料以作為全篇論文分析的佐證基礎。第三，則是根據各方面的可行性進行對四

種方案類型執行難易度分析，提供了清楚的分析脈絡及考量，是本篇論文最重要的貢獻之一。而本文最重要的主張，在於呼籲事權較為集中之水資源總署或水利部之成立，同時希望其能超然於「代表使用者」的經濟部、農委會與內政部之外，才能對台灣水資源管理之根本問題作有效的解決。

論文中所考量的政治可行性、法規可行性、人員心裡可行性及經濟可行性等因素，分別依照其可行性的高低檢討不同類型的方案的可執行性與可接受性。一方面考量政治上的現實因素及實行的難易度；另一方面則於初步開始進行水利行政組織調整時，維持台灣省政府水利處及其下轄各單位人員的安定，避免增加所設計各方案類型實行的困難性，也可減少政府機關過大幅度變動的不利影響。對於現階段中央與省方之間因省級組織精簡的問題所發生之齟齬，提供有利化解的思考模式。從「新自由主義制度論」的角度來看，本文能超越過去機關法令規章、組織章程之分析，特別討論我國水利行政組織變革中可能涉及之：1. 中央與地方權限之爭；2. 平行機關間之政治利益考慮；3. 組織設計對個人行為之影響，實屬難能可貴。其結論值得有關單位參考。

以下則針對本文的一些論點，提出個人淺見以供發表人及與會各位學者專家參考討論。

一、本篇論文從未來改革可能類型中的第一個類型－現狀維持－即大力強調應於行政院下設立水利部或水資源總署，其中清楚地由政治因素說明其必要性，並由經濟與行政管理等因素對於支持設立水利部或水資源總署的必要性約略作了推論。簡而言之，以目前台灣水利行政體系所發生的問題，縱使成立水利部或水資源總署，也不見得能完全解決本文中必要性分析所希望達成的目標。其中的關鍵因素在於有關水利事權無法統一。本文就水利行政組織在我國行政體系中地位的提升作了較詳盡的說明。至於事權集中面向而

言，則提及可能來自農委會等單位的反對，在政治及行政上如何化解此種反對，應是值得繼續深究的問題。

二、區域劃分型是四個類型中變化幅度與調整規模最大的一型，也是難度較高的一型。企圖將目前中央經濟部水資源局的部分人員與省水利處及各縣市政府水利課的人員作全面性的重新調配，在過去及現在雙方人員已有相互較勁之意味，未來將雙方人員合併在同一組織下，將有可能引起人員調和及派系分立的困境。因此，如何解決則成為本類型是否能順利推動的關鍵，本文清楚點出此種可能性。但可惜其並未進一步討論在改革過程中如何能使此方面之負面影響降至最低。

三、現狀維持型與現狀強化型基本上是遷就於政治現實與初期變動成本不宜過大的考量所設計的類型，但是就財政預算的角度而言，此兩種類型對於預算仍無法避免浪費及繼續膨脹的可能性，且較不符合現階段省級組織精簡的原則。新制度議論者認為「漸進式的變革」在面對某些變革問題時，未必是較好的策略。漸進式變革很可能長期無法為變革之核心理想積蓄足夠之「社會動因」而使推動改革的力量師老兵疲，甚至因物換星移而消逝。同時，其反而可能會因累積過多「沈澱成本」使得往後的改革變得更不容易。例如，「現狀維持型」主張在現有組織業務不作太大調整下，應提升現行經濟部水資源局的組織地位，於行政院下設立水利部或水資源總署。但是要想在組織業務不作太大的合併或調整之情形下，行政院是否同意提升中央水利主管機關的組織地位，則頗值得探討。萬一改變之後成效不彰，則可能會對目前推動改革的力量產生不利因素。

四、本論文就政治、法規、人員心理及經濟可行性四個層面分析。其中法規修訂困難度之高低與人員心理不適應度之強弱與變革之政治可行性有密切關連性，此和變革後機關（經濟）效益與效率之面向則有所不同。因此，

前三種原因似皆和政治可行性有關。綜合而言，仍可以變革本身之政治可行性與變革後機關之經濟效益作為比較的基準，文中對四個類型所進行的分析比較非常有趣。其中似乎政治的考量又大於經濟因素的考量。當不同因素的考量結果恰好相反時，應以何面向為重？吾人似可就幾個面向間的權重作進一步的分析。

五、水利事業有其因地制宜的特性；中央集權型態的水利組織體系能否解決所有問題與是否應建立中央集權型態的水利行政體系也是一個見仁見智的問題，同時亦為本文所討論的重點之一。吾人充分體認提升水利體系行政層級的重要性，並同意文中所提因地制宜與中央事權集中並重之組織發展設計原則。文中所提之「區域劃分型」似乎是朝此方面設計之努力。論文中「區域劃分型」的最大問題則是未將區域劃分的標準提出。其應依河川流域？或依某種行政區劃？此一劃分標準將影響區域管理局的運作成效，本論文似可對於此點加以深入論述。而區域劃分型所設立的各區域水資源管理局其規模是否足以與目前地方政治中的派系、黑道與利益團體之壓力相抗衡，也仍是另一個值得吾人再加以深入分析之處。

六、此外文中在參考先進各國的水利行政組織後提出一個令人十分感興趣的問題，就是水利行政組織應朝向建立獨立性為目標擺脫選民選票的影響，否則水資源分配之價位永遠都不會合理，則形成長期之浪費。對台灣珍貴的水資源而言，此種長期之浪費後果嚴重。但是縱若成立行政院下之部會級單位做為中央水利主管機關，對於應如何透過主管人員之提名與任命，機關財務來源之安排....等作妥善安排。讓此一水利主管機關超然於其他部會之外，不受非必要的政治因素干擾，則不易達成，也頗值得吾人進一步深思。

七、在現狀維持型、現狀強化型與中央強化型都針對淡水河、大甲溪與高屏溪設立流域管理局。但是依據水利法規之規定，跨縣市之河川中央可以

成立特定之流域管理局，以為管理機關。但是此三條河川中，除淡水河流域跨越台北市及台北縣外，其他兩條河川並未跨越二省市（院轄市）以上，因此若欲成立特定之流域管理局，除非修法或是升格為院轄市外，並無法令之依據。而這也是省水利處不表贊同之處。

八、對於四個類型中都提出水利警察隊之設置，是一個相當重要之意見，對於河川現有砂石濫採、盜採及垃圾傾倒等違法行為，直接賦予水利行政組織警察權糾舉不法，可提高公權力的執行效力，也是亟需辦理的工作之一。

九、中央強化型設計的最大特徵是將分散於內政部及農委會下水道管理與水土保持等事權納入中央水利主管機關的職權範圍。雖有助於水利事權從上游到中下游的進一步整合，但是此兩部會的態度將直接影響本型的成敗。否則本型將與現狀強化型之差異不大。

十、最後則是以先進國家的經驗與水利主管機關體系來看，水利行政組織與環境保護或保育行政組織多半屬於同一單位，世界上水利與環境分別設部管轄事權之國家並不多見，類似以色列、馬爾他等國由於水資源特別缺乏，因而成立水利部。以中國大陸而言則是有其歷史背景之因素，且水利部的角色現仍偏重於支援經濟發展所需的次要角色。成立部會級中央水利主管機關與環境保育機關分立是否與先進國家經驗相符，則是另一個值得探討的問題。

參考著作：

一、期刊論文與專論

(一) 期刊論文

Wu, Samuel S. G. and Bruce Bueno de Mesquita(1994). "Assessing the Depute in the South China Sea Model of China's Security Decision Making", *International Studies Quarterly* 38: 379-403.

Wu, Samuel S G. (1994). "Forecasting the Risks of Nuclear Proliferation: Taiwan as an Illustration of the Method", with Bruce Bueno de Mesquita and James Morrow, *Security Studies* 2 : 311-331.

Wu, Samuel S. G. (1994). "The Cat and Mouse Game: Philippine-ROC Diplomacy" with Alexander C. Tan, *Issues and Studies*, 30(2) : 74-90

Wu, Samuel S. G. (1992). "Conflicts across the Taiwan Strait, 1951-1978", with Chi Huang and Woosang Kim, *Issues & Studies*, 28(6) : 35-58

Wu, Samuel S. G. (1990). "To Attack or not to Attack: a Theory and Empirical Assessment of Extended Immediate Deterrence", *Journal of Conflict Resolution*, 34 (3):531-552.

吳秀光(1998)，黃紀「中美軍備支出對於資源分配影響之比較研究」，中美資源分配政策評估，即將出版。

吳秀光(1998)「由理性抉擇談行政革新」，公共行政學報，第二期，頁191-210。

吳秀光(1997)「聯合國國際公務員制度的理論與實際」，聯合國與歐美

國家論文集，頁 377-408。

吳秀光(1997)「由中共及美國之核子戰略談兩岸關係(摘要)」，國家政策(動態分析)雙週刊，155：11。

吳秀光(1995)，林季良，張炳輝。「台灣地區(客運)勞資談判對大陸勞資問題的啟示」，亞洲研究，15：182-203。

吳秀光(1995)「鄧後中國大陸何去何從—兩岸關係」，中國大陸研究，38(3)：58-68。

吳秀光(1995)「政府行為及總體(宏觀)經濟政策」，現代化研究，13：88-96。

(二) 專論

Chi Huang, Woosang Kim, and Samuel S. G. Wu (1995). An Expected Utility Model of Inter-Korean Relations In HeeMin Kim and Woosang Kim (eds.), Rationality and Politics in the Korean Peninsula. International Society for Korean Studies and Michigan State University Studies and Programs.

Wu, Samuel S. G. Chi Huang and Woosang Kim. (1995). Rivalry Between the ROC and the PRC: An Expected-Utility Theoretical Perspective. In Chi Huang, Tun-jen Cheng, and Samuel S. G. Wu(eds.), Inherited Rivalry: Conflict Across the Taiwan Straits (pp. 25-46). Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Wu, Samuel S. G. and Chi Huang (1995). The ROC-PRC Rivalry and International Relations Studies. In Chi Huang, Tun-jen Cheng, and Samuel S. G. Wu(eds.), Inherited Rivalry: Conflict Across the Taiwan

Straits(pp. 213-225). Colorado:Lynne Rienner Publishers, Inc.

Chi Huang, and Samuel S. G. Wu(1995). Inherited Rivalry:A Chronology . In Chi Huang, Tun-jen Cheng, and Samuel S. G. Wu(eds.), Inherited Rivalry:Conflict Across the Taiwan Straits(pp. 227-260). Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.

(三) 書評

Wu, Samuel S. G. (1991). Review of "The Balance of Power:Stability in International Systems", Emerson M. S. Niou, Peter Ordeshook, and Gregory F. Rose. (Cambridge University Press, Nov. 1989), The Journal of Politics, 53(Feb):284-285.

Wu, Samuel S. G. (1991). Review of "Two Societies in Opposition: the Republic of China and the People's Republic of China after Forty Years", Edited by Ramon H. Myers. (Hoover Institution Press, 1991), China Quarterly.

二、參加國內外學術會議發表論文或應邀評論情形

(一) 論文發表

吳秀光 (1997) 理性抉擇途徑在官僚行為研究上的應用。發表於《政治學研究方法研討會》。台北：國立政治大學政治學系。

吳秀光 (1997) 理性抉擇途徑談行政革新。發表於《行政革新：理論與實務整合學術研討會論文集》。台北：國立政治大學公共行政系。

吳秀光 (1996) 由中共及美國之核子戰略談兩岸關係，發表於《第五屆國防管理研討會：中共高科技戰爭戰略戰法》，台北：國家政策研究中心。

吳秀光(1996)台灣、中國大陸與加拿大的三角關係(Diplomatic Triangle Among Taiwan, Mainland China, and Canada)。發表於《加拿大安大略省 Brock 大學加拿大亞洲研究協會年會》。

吳秀光，黃紀(1996)中美國防支出與經濟成長:資源分配過程與其結果之影響評估。發表於《中美資源分配政策評估學術研討會》。南港:中研院歐美所。

吳秀光(1995)聯合內閣之組成、延續及其績效。發表於《第二屆選舉與公共政策:立委選舉與聯合內閣學術研討會》。台北:國立中興大學。

吳秀光(1995)聯合國國際公務員理論與實際之研究。發表於《歐美國家與聯合國:回顧與展望》。南港:中央研究院歐美所。

吳秀光(1995)延伸嚇阻與台灣安全。發表於《台灣政治學會第二屆年會學術研討會》。

吳秀光(1995)台灣地區(客運)勞資談判--對中國大陸勞資問題的啟示。發表於廣州《中國大陸城鄉剩餘勞工問題學術研討會》。香港:珠海學院

吳秀光(1995)核能發展與民眾參與--以核四建廠爭議為例。發表於《第一屆公共政策:核能政策和溝通學術研討會》。台北:中興大學。

吳秀光(1995)鄧後中國大陸何去何從--兩岸關係。發表於《鄧後中國大陸何去何從研討會》。台北:政大國際關係研究中心。

吳秀光(1994)政府行為與總體(宏觀)經濟政策。發表於北京《第二屆中國現代化學術研討會》。

Wu, Samuel S. G. (1998). A Theoretical Analysis of the Cross-Straits Negotiation: A Two-Level Negotiation Game Model. Presented at Dilemmas and Opportunities: Taiwan's National Security at the Turn of

the Century in Houston, April 17, 1998.

Wu, Samuel S. G. (1997). Domestic Factors in Cross-Strait Relations :a Model of Two-Level Negotiation Game"with Gie-Shing Shie. , presented at the 26th Annual SINO-AMERICAN Conference on Contemporary China, University of Maryland Inn & Conference Center, June 9-10, 1997.

Wu, Samuel S. G. (1996). Managing Peace and Security on the Korean Peninsula. with Woosang Kim. The 21st Century Foundation and The Pacific Forum CSIS, International Conference on Preventive Diplomacy for Peace and Security in the Western Pacific, August 29-31, 1996.

Wu, Samuel S. G. (1994). Extend Deterrence and China's Conflict Decision Against Its Weaker Neighboring States. with Bruce Bueno de Mesquita. The Annual Meeting of the American Political Science Association in Chicago, Sep. 3-6.

Wu, Samuel S. G. (1993). The Impact of Peking-Seoul Diplomatic Ties on Inter-Korean Relations and North east Asian Stability. Presented at the Conference on Rationality and Inter-Korean Relations, Hallym University, the Republic of Korea, Oct:25-27.

Wu, Samuel S. G. (1992). Extended Deterrence and China's Conflict decision Against its Weaker neighboring States. Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association in Chicago, Sep. 3-6, 1992.

Wu, Samuel S. G. (1992). China's Conflict Initiations Against Its Smaller Neighboring States. Presented at the 88th Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, D. C., September:3-6. (with Bruce Bueno de Mesquita as part of the book project).

Wu, Samuel S. G. (1989). Sequential Game of Extended Deterrence. Presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, London, England, March 15 1989.

(二) 報紙評論

吳秀光 (1996) 「保釣與兩岸關係」，聯合晚報，民國85年9月9日，2版。

吳秀光 (1996) 「聽中共言、觀中共行」，聯合晚報，民國85年6月24日，2版。

吳秀光 (1996) 「尊嚴面對兩岸關係」，聯合晚報，民國85年5月18日，2版。

吳秀光 (1996) 「馬祖演習突暫停，決策草率？明智？」，聯合報，民國85年4月3日，11版。

吳秀光 (1996) 「台海擦槍走火的機率有多大」，聯合報，民國85年3月11日，2版。

吳秀光 (1996) 「兩岸談判預作準備」，聯合晚報，民國85年3月11日，2版。

吳秀光 (1995) 「使台灣成為中國大陸的中心方為明智的選擇」，聯合報，民國84年5月9日，11版。

吳秀光(1995)「擺盪在對抗與對話之間－超越建核四與反核的零和賽局」，中國時報，民國84年5月22日，11版。

吳秀光(1995)「柯江會談的"台灣牌"」，聯合晚報，民國84年10月22日，2版。

吳秀光(1992)「中共核彈試爆對內對外有其心理、實務上需求，但美不可能進行有效制裁」，聯合報，民國81年5月25日，6版。

吳秀光(1992)「最大危機情況表現不夠明確，共軍提升素質，應予注視評估(國防報告書)」，聯合報，民國81年2月18日，3版。

吳秀光(1982)「由制憲經過談我國憲法特性」，台灣新生報，民國71年12月18～25日，14版。