

# 大選後雪城紀行

洪德旋

2007年11月24日之澳大利亞國會大選，霍華德（John Howard）領導之自由黨敗選，改由陸克文（Kevin Rudd）領導之工黨主政，並於12月初，交接完成。

回顧自由黨執政的11年間，在政治上霍華德四度勝選，而且也是澳洲史上首位讓執政黨在國會席次上優勢連續兩度擴張的內閣總理。2004年甚至連依政黨比例代表制產生的參議院，也由執政黨的自由黨過半（27年來第一次）。另外在經濟上11年來，澳洲經濟一路成長，全國經濟活動人口達一千零五十八萬，超過50%（澳洲人口較台灣稍少，約2100多萬）。per capita GDP高達三萬七千美金，較執政前成長逾倍，外人赴澳投資，不論股票或產業投資，均有高度成長，甚至均略大於澳人赴外投資，每人消費高達二萬零六百三十美金，經濟大好，而且持續看好；但儘管自由黨政績卓越，只因澳洲人民寄望工黨將來能在教育、衛生、福利、服務、環境維護及基礎建設上能有較好之作為，選票就流向他們認為較能掌握「新世代需求與挑戰」的陸克文。說替就替，還真應了「老百姓是頭家」座右銘。

當然，「執政時間太長」，澳洲人對「公平競爭有更深的看法」、「幹得再好，好事也不能長期由一人獨佔」等相關論調，可能也是自由黨未能繼續勝選的近因。不過澳洲政府變動並不頻仍，二次大戰結束至今，共計25場國會選舉，這次國會大選，只是第六度輪替。選前兩大黨國會席次差距達32席（自由黨顯佔優勢），連續高度經濟成長，輿論對政府亦無強烈批評，且霍華德以往選戰記錄輝煌，一般政治觀察家，甚至許多澳洲人原來仍認為自由黨連任有望。乃執政黨敗選後，立即交接，輪由自由黨選前主打廣告所稱的「毫無行政經驗的工會頭子」執政，不但「和平移轉」，而新手上

路，施政一如往昔，政治上既無「換人」的扞格，也看不出任何所謂輪替的痕跡。

面對澳大利亞國會大選後立即的政權和平移轉，一般或多歸功於其憲政上所採的內閣制；惟採內閣制的國家，特別是民主成熟度較低的開發中國家，能有澳大利亞這樣效度的，畢竟還不多見。較嚴謹的政治學者，如費德（G. Lowell Field）即指稱高效率之內閣制，必須要有成功的「精英整合」（elite intergration），另普滿（Robert D. Putnam）更於「詳閱相關著作」後，表示：「所謂精英整合，促成政治穩定並提高政治效能之說法，不僅是時下流行之通說，而且確具說服力」；而澳洲國家大學（Australian Nation University）的希格雷（John Higley）則相信澳大利亞的精英已經共同建立了支持憲政例規，認真實施公民自由權，以及審慎施行藉以決定政府人事的競爭性之選舉的先行程序。在精英整合的分類上，已臻所謂「兩願交感之調和體」（consensual unity）的特殊整合程度。而所謂「精英」（elite）的內涵，依費德及希格雷合著「精英結構及意識型態」（Elite Structure and Ideology）一書的界說，是指所有一切具影響力的領導群體之總稱。而特別值得一提的是，研究澳洲精英政治的學者，均將文官系統列為重點研究項目。如前述希格雷及美國紐約大學的穆里（Gwen Moore）合著最近刊登於 The American Political Science Review 的一篇「美澳精英整合」的專論中，澳洲文官甚至較美國更受重視（註：美國領導階層研究中取樣政治人物，包括與其共同進退重要人員 180 人，文官，只取內閣部門和獨立機關最高兩級之常任文官 58 人；澳洲政治人物取樣 80 人，文官，包括聯邦政府秘書等達 50 人，如換算成簡單之比例數，美國政治人物與文官比約為 18：6，澳大利亞則 8：5）。

健全的文官系統或許確係澳大利亞穩定的民主政府之

先決條件，誠如眾所週知，澳大利亞常任文官之進用，係由用人機關公開甄選，機關首長必須將所將進用人員必須具備之學經歷資格、知能條件正式公告於政府公報、媒體及網誌，並組成甄審委員會為公開之測試、面談並作公平之評鑑。通過甄選並經定期（一般為 12 個月）訓練及格，正式簽定僱用契約後，除非有明確的不適任事由或未能作為（non-performance）之具體事實外，均係善行久任，且其考績，一般均係遵守功績制度之原則，而澳大利亞中央行政部門人事主管機關為文官委員會，係由常任文官組成（註：1980 年籌組時為 138 位），彼雖亦設有得為政治任命之高級行政官（Senior Executive Service），但如欲受聘為常任文官，則一定要大學畢業，且具備該項職位之甄選要件，也就是仍須參與甄選，故其文官系統是相當健全而穩定的。

本人往訪雪梨期間（2007·12·28~2008·1·6）正值澳大利亞聖誕長假及年假，機關、學校，均未上班上課，一直到元月 3 日，大學圖書館始恢復上班開放閱覽，而政府機關多尚未正常上班（註：併年假休假者多），正式或非正式拜訪，均無從安排。不得已，只好於 4、5 兩日赴新南華理斯大學（New South Wales University）圖書館調閱有關文官制度論述，綜合研讀心得，澳大利亞常任文官至少具有如下特色：

- （一）普遍存有價值共識
- （二）彼此可以相互信任與合作
- （三）不同的文官類分中，維繫有相當廣泛並兼具包容的個人交互影響繫紐（溝通管道及溝通誠意）
- （四）所有文官精英均能與其他精英作成熟的整合（complete integration）

惟就本人過往參與研究所謂精英整合問題之經驗，以上四項特徵，似仍未能道盡，何以澳大利亞常任文官對政局的

穩定，具有如此舉足輕重之關鍵影響，未免美中仍嫌不足。乃拜請新南華理斯大學圖書館代作任意取樣（random samples），由本人依假設，擬定問卷題目四則，並請該校研究生 3 名及旅雪華裔至友 7 人，進行電話訪問凡 60 人（註：即每人 6 名文官務必訪問成功，婉謝作答或邏輯前後矛盾者，均視為不成功，一定要電訪成功案例 6 名），訪談問卷設計共四題：

- （一）你曾否與具政策影響力的精英如聯邦政務官、國協公僕負責人、立法者或貿易聯盟等，談論你個人對特定政策問題之態度？
- （二）你是否曾經試圖說服國會議員（立法者）依你認知，改變其對某特定政策之既定立場？
- （三）你是否對新聞界或其他廣播界人士，試圖說服其支持你對某特定政策之看法？
- （四）一旦政策形成，而與你主張相左，你是否抗阻或推拖執行？

訪談結果，前三項問題，百分之九十三答案均係肯定，而第四項則百分之百均屬否定；惟所述理由則未盡相侔，經交新南華理斯圖書館交叉分析結果，證明本人之假設前題大致正確：

- （一）文官精英均具多樣政治態度（multiform political attitudes），亦即彼等均有思考判斷能力。
- （二）彼等對其執政之民主政府，均有緊密的向心力（intimate cohesion），亦即文官系統中無所謂少數的抗阻份子（counter elites）

而從彼等不同的敘述中，更意外發現澳大利亞常任文官，不但具執行力，且依法行使職權，不受機關首長非法或不當之干預。某一受訪文官甚至舉三十年前之一項實例，證明任何機關首長之非法干預，均將付出絕對之代價（註：該受訪者

所舉實例，係早年剛有彩色電視時，澳大利亞立法是規定彩色電視進口必須繳稅，而黑白電視則可不必，當時某內政部長進口彩色電視，希能免稅，並由其秘書，即高級行政官，出面關說，承辦關員不為所動，旋由關務署出面，希其能作通融。該員憤而訴諸報端，輿論大譁，競相指責，最後以該兩名政務官及其秘書去職作為了結）。

準上分析，本人認為，倘本院經費尚寬，澳大利亞文官制度實值深入研究，以為我未來民主政治健全發展之借鏡。

另外，值得注意的是，澳大利亞新政府的外交政策，由於美國原只是澳大利亞次於中華人民共和國的第二大貿易夥伴，前不久霍華德總理才和中國簽定 350 億美元之天然瓦斯供應契約，胡錦濤在澳洲大選前也已邀定勞工黨領導群及其家人前往北京參與 2008 年奧運盛事。陸克文總理曾努力學習中文，曾以外交官身分被派駐北京，胡錦濤盛讚陸氏是由裏而外了解中國的中國通（know China inside and out），從霍華德時代，澳洲和美國的關係一向著重安全防衛和文化交流；和中國的則是頻密的經濟往來，陸克文政府除持續維持兩者關係上的平衡外，也積極在扮演美中橋樑之角色。

陸氏派駐北京前曾到台北學習中文，一介平民，全靠自己努力向上，深信可以不受美國影響而獨立思考問題，又精通中文，對於亞太地區之政經發展，著墨甚深，相信彼確有本事能將澳大利亞發展成西方國家中「最具中國及亞洲人文之經濟體」（the most China-literate and Asia-literate Economic）。陸氏旅台期間，容或未能早著先鞭，預為綢繆；惟面對其亟欲掌舵澳洲在亞太地區未來之思維，以台灣在亞太地區之政經地位，又豈能自棄而自承全無揮灑之空間！？

## Australia 簡介

面積：774.1 萬KM<sup>2</sup>

人口：2100 萬

人口密度：2.7 人/KM<sup>2</sup>

經濟活動人口：1058 萬 (50.4%)

就業分配：一級產業 3.6%，二級產業 21.1%，

三級產業 75%，其他 0.3%

人口結構：~15 歲 20%，15~64 歲 67%，over65 歲 13%

GDP：7702 億美元 (2006 年)

GDP / 人口：per capita GDP：36,677 美元 (世界第 15 名)

每人消費：20,634 美元

貿易/GDP：21.62%

觀光收入：161.7 億美元 佔 GDP 2.1%

外人赴澳投資：354 億美元

澳人赴外投資：353 億美元

澳人投資外國股票：1778.7 億美元

外人投資澳洲股票：2061.2 億美元

IMD 之排名 (International Management and Development)

(註：2007 年世界競爭力排名，共有 55 個國家受評比)

透明度：世界排名第 7

公共服務：12

政府決策執行效率：6

官僚效率：10

清廉度：10

保護程度：11

每一受僱者之生產力：74,424 美元，17 名

商業環境：世界對 175 國之評比，澳洲第 9 名（台灣 49）