

「腦袋世界」與「腳跟天下」的連結一

專訪考試院蕭委員全政



蕭委員全政：「鼓勵大家回到腳跟天下的特質，以臺灣為主體，依己身的體質、特色，重新診斷、找出問題，並提出解決方法」。

專訪蕭委員的過程，猶如接受一場社會科學哲理的洗禮。從「腦袋世界」與「腳跟天下」之間的對照與連結；知識與智慧概念的釐清；全球化對文官體制、政經局勢的衝擊；以及「通才深化」理念的闡述等等，委員就其遊走於「理論」與「實存」之間的心路歷程，娓娓道來。

「腦袋世界」之知識與「腳跟天下」之智慧

訪談一開始，蕭委員便詢問編輯群「知識」與「智慧」的涵意與差別，在委員面前，任何回答都恐有班門弄斧之虞，但我們仍試著答道：「知識是學問、學識的累積，智慧則是

知識加上人情義理，對宇宙道理整體了解的融會貫通」。蕭委員則就概念層次的內涵，闡述「腦袋世界」與「腳跟天下」的差異。委員強調這兩者的概念內涵很像，但很少人會去仔細比較；對委員而言，兩者的差別非常大，與其學術生涯中的基本方法論、哲學觀都直接相關。委員要我們用一個字呈現知識與智慧的差別，我們想到了「心」這個字，有「心」的是智慧，不一定有「心」的是知識。委員直接點明：「智慧是活的、是變的，會隨時間、空間、人及事務的改變而改變，知識則是死的、不變的」，凡是強調超時空的都是知識，而智慧則一定不是超時空的。「活」就是有針對性；針對特定的人，在特定的時間、空間下，處理特定事務，而有感覺、有共鳴、有感動，所以是活的；而知識則是外在於人，是與特定人疏離而冰冷的。智慧跟人及其人心有關，不同的「心」體會到的智慧也會不一樣。知識是「腦袋世界」的東西，故其是非對錯，是超時空的；但智慧涉及的是隨實存因果流轉的「腳跟天下」，故講究的並非是非對錯，而是針對特定人在處理特定事務時的合宜性、適當性。委員藉由這番答客問，為自己三十餘年來的研究生涯與學術理念破題。

蕭委員舉例說明，他在1989年前往日本參訪，在其憲政紀念館看到安倍晉太郎（即現今日本首相安倍晉三之父）的一幅字「春風貫鐵牆」。以知識層面觀之，春風不可能貫鐵牆，甚至連土牆、紙牆都不可能；但以智慧層面看這段文字，應該有以柔克剛、手不打笑臉人，或用收買代替對抗等的涵義。這句話能強烈對照出知識與智慧本質上的不同。人從小啟蒙到接受教育各階段（幼稚園、小學、國中、高中到大學），一路上的學習過程都是知識層面，很少談智慧層面。

蕭委員以和緩的語氣說道，「我從小在鄉下長大，大學就

讀經濟系、研究所念政治系，後來至美國主修公共政策分析。經濟學被認為，也被教成是一門科學，政治學、公共政策分析也都強調是一門科學，但這裡所謂的科學就是一種『腦袋世界』的觀念，全部都是知識性的東西。當初以第一志願選擇臺大經濟系，相信經濟可以經世濟民，但後來卻發現他們所教的經濟學卻不是如此。經濟學假設人是理性的、人是自利的；若真是如此，但為什麼小學畢業後，有男同學混黑道，女同學當女工，這是理性自利的選擇嗎？1970年代以前，肥料的生產、進口都是由政府掌控；農民需要肥料，卻必須要拿稻穀去交換，不能拿錢去買，根本是採取以物易物而非市場交易方式。肥料市場、稻穀市場都不是完全用金錢買賣，這跟經濟學中供給、需求、價格等概念完全不同」。委員說，「我所知道的真實世界中的『經濟』和學習領域中的『經濟』完全不一樣。對我個人而言，如何繼續學習連自己都不能相信的知識，這真是一個嚴重的問題」。

經過幾番掙扎後，委員在研究所改念政治學，卻又發現他們所教的政治學，和自己所了解的政治也不一樣；總之，很多臺灣政經變遷中的複雜過程，都不是所謂的社會科學能解釋的。委員描述自己的心情，猶如一個不斷飄盪在學術門牆之外的孤野遊魂；經過不斷的探索與思辨，才逐漸了解一個更為深層的問題：人在學院中受教育而形塑的「腦袋」，竟然可能和實際生活中不斷因果流轉的「腳跟」，呈現脫節的現象。

蕭委員再度以問題奇襲編輯群：從臺北到埔里比較遠，或從臺北到高雄比較遠？因為委員看似不按牌理出牌，我們也紛紛給予似腦筋急轉彎的答案。委員指出，那些認為到埔里比較遠的人，通常是高鐵族（以前是飛機族），但如果以

地理位置的里程而言，應該是埔里比較近。其中隱藏一個有趣的問題，即遠近的判斷，對很多人而言，是依交通工具的不同，以及所需交通時間長短來界定。然而，這個觀念有沒有問題？時間與空間之間的關係為何？以前我們都被教育而強調兩者在座標體系上是相互獨立的，以表示它們之間不相統屬。遠近原本是距離（空間）的概念，但我們現在卻用交通時間的長短來界定，是否表示空間的概念可以用時間來表示？搭乘高鐵、飛機的人，會認為臺北到埔里比較遠，因為用上述這些交通工具到高雄比較快，花的時間比較少。但如果以一個可以搭乘直升機的人而言，例如：就先前擔任副總統時的吳敦義先生來說，臺北到埔里可能又變得比較近；但他不當副總統之後，不太可能再搭直升機，所以這個問題的答案又顯然有了不同。

蕭委員透過這番辯證論理，點出了社會現象通常要落實到何時、何地、何人的問題。在社會科學的方法上，要解釋因果就要以「時間」、「空間」及「人」等因素為前提；每一個概念、名詞、理論，都有其特定的時間性與空間性，到了每一個個體，便又產生相對性的差異。委員回想，當初他的博士論文寫戰後臺灣的稻米政策，就和一般公共政策研究論文採取量化研究不同，而是將臺灣的稻米政策回溯到中國大陸、日據時代，把整個歷史時空脈絡，包括政治、經濟、文化、法律、制度等各方面，跟實際發生因果有關的，都串聯在一起，連結不同的面向，也因此體會到一個事實，社會科學就是在從事歷史的重構。歷史只有一個，但它有很多的不同面向（政治面、經濟面、文化面、法律面、制度面），要掌握客觀存在的歷史，便需要相當程度掌握各種不同的面向。

公共政策的學習應與「腳跟天下」連結

「公共政策」為現行公務人員考試行政類別中重要的應試科目之一，蕭委員係美國賓夕法尼亞大學公共政策分析博士，對於這門學科也有一些不同看法。

委員提到，公共政策強調的是政策怎麼形成，完整的內容包括政策的制定、評估、執行到再評估等整個週期。高考三級錄取人員是中階文官體制中最重要的一環，故了解公共政策是必須的。然而，這門學科目前面臨的問題是，公務人員所需要了解的公共政策，具有特定的時間性和空間性；換言之，即是要解釋或處理臺灣當前的公共政策問題。但是長期以來，委員深刻的體會到，臺灣現行的公共政策課程都來自於美國，而他們都較偏向於地方性政策（local policy），與食、衣、住、行有關，如供水、保險、運輸、垃圾政策等；其政策形成、評估、分析的模型與臺灣很不一樣。臺灣的政治、經濟、社會、文化體系與美國不同，故公共政策如何形成、制定，只用美國的民主模型，根本無從解釋，何況臺灣的公共政策較多屬於全國性的國家政策（national policy）。因此，從實然（腳跟天下）的層面看，臺灣的公共政策與美國的公共政策差距很大，我們要學的公共政策分析應該要配合國情才有意義。

每年高普考試初任公務人員訓練或升官等訓練，國家文官學院都安排有「政策分析與執行」、「公共政策制定與執行」等課程，蕭委員長期以來一再強調：公共政策課程太偏重「知識」層面，無法與「腳跟天下」有所連結，因而期許未來公共政策的訓練課程，能逐漸朝向智慧層面的規劃與設計。

委員也指出，臺灣很多重要的政策都源自於總統大選；

總統選舉時各候選人均會提出政策白皮書，選後當選人的政策白皮書自然影響國家公共政策，也就是將選前的政策主張，於選後執行。但委員認為，以政策白皮書引導國家政府政策，要非常小心。古云：「馬上得天下，但不能馬上治天下」。以征戰方式取得政權，贏得大選之後，在所有的人民之中，不僅有當初支持自己的選民，還有很多是支持對手的選民。選舉時的政策白皮書並非獲得所有人民的支持，所以贏得選舉之後，若將當初的政策白皮書直接拿來執行，這樣就不是真正的全民總統，而只是部分支持者的總統。所以執政後，應該要回到腳踏實地的「馬下治天下」，也要考量對手支持者的意見，重新思考政策白皮書的可行性，才能順利治理天下。政策白皮書是打仗（選舉）時用的，打完仗（選後）如果要推動相關政策，必須重新評估、檢討，或做必要的修正。

全球化對文官體制的衝擊—須強化多領域的訓練

全球化的複雜快速變遷，讓人類社會的就業分工體系，從過去的依專業分工，變得更為複雜且快速流轉。委員曾就此現象撰述「全球化對考試院的衝擊」一文，此係基於他過去對於臺灣、兩岸、區域政經問題及全球化趨勢之研究，而發現全球化早讓我們面對的世界跟以前不一樣；以前我們稱國際化，即基本上是以國家為主體單位而互動，國際化是單純的國對國之間的關係為主；但在1990年代中期的全球化之後，全世界的主體不計其數，不只是國家，民間企業、非營利組織都可以成為主體，而全球化所包含的人流、物流、資金流、技術流、資訊流、服務流、文化流等各種流動又非常快速，且不平行、不對稱，甚至方向、大小、強弱均有不同，演變成混沌式的複雜，與快速的變遷。這種混沌式的變遷，只是複雜，但不是混亂，因為其間仍有因果關係相連，即仍

有跡可循，而展現它在混沌中的秩序（order out of chaos）。

委員說到，公部門的文官體系，一直深受過去所強調依專業分工而合作的原則所影響。尤其在20世紀初，福特汽車公司開始採取大量生產、一貫作業，出現所謂「科學管理」的福特主義（Fordism）；其中，一條生產線綿延好幾公里，排坐了好幾萬人，每個人都只負責一個零件、一個動作或是一件事，分工非常細膩；這在當時被認為是最好的管理方式，即科學管理。公共行政學上的「科學行政」，即大量模仿科學管理的內容，推動了職位分類制度，影響美國整個官僚體系的設計。但在全球化趨勢下，我們發現專業分工越細，受到的衝擊越大，其後果也越慘，因為越搞不清楚問題在哪裡、哪裡出錯了？因為在高度複雜的快速變遷下，如果沒有掌握全貌、多元面向，根本搞不清楚到底發生什麼事。委員舉例，從概念上而言，兩點之間最短的距離應該是直線，但在航空圖上，其顯示的卻是曲線，因為實存世界不是單一平面，而是球體，故不能用直線表示最短距離。萬一實存世界變成三度空間、四度空間甚至N度空間呢？全球化將使世界變成動態的N度空間，所以我們必須要有合乎實存的全盤性思考架構，才能了解事實、發掘問題、解決問題。這對於長期以來文官專業分工體制的衝擊是非常強大的。

專業分工與通才深化

接續因應全球化，文官應重視通才特質的話題，委員進一步談到考選制度的檢討方向。經粗略統計，公務人員考試除分為五個等級之外，目前各等級考試的類科數有1,375個、考試科目也達到5,866科，不僅類科太多，考科也太多。亞洲國家中，日本的公務人員考試僅設9到11個類科，分為

兩級(學士及碩士)，考試科目也不多，但公務人員考試錄取後，需要2至3年以上的訓練時間。委員表示，考試都是「腦袋世界」的知識比較多，但真正的適任人才，必須理解「腳跟天下」的因果實務。如果讓初任公務人員能有較長的訓練時間，強化「腳跟天下」的層面，不失為目前考選制度可以改進的方向之一。

委員提到，考選部前陣子提出考試科目簡化、減少的方向是正確的，但直接將高考應試科目由6科減為4科的改進方式，顯得較為粗略，以致當時考試院接到不少陳情意見；他認為改革仍應廣泛蒐集各方意見後，再做更細膩的檢討。除了考試科目，考試類科也應該要簡化。初任公務人員的考試類科不需要分得太細，更細的分工應該是考上後再訓練。人才培選的職責，國家文官學院應負擔更多、更重的角色。現行公務人員考試類科似乎是根據教育端的科系而設計，專業分類太細，反而忽略通才通識的部分；而且錄取人員只經過4個月到半年的訓練，就直接上場，成為正式的公務人員，職前訓練顯然仍有再強化的空間。全球化的時代，已逐漸突顯通才領域的重要性，所以文官體系的改革，先檢討職組職系的整併，再接續檢討考試類科與考科的整併，這是正確的；其次，就公務人員考試而言，技術類科的專業分工，不一定要與專技人員考試類科等同，畢竟專技人員的職務內容是第一線操作，而公務人員的第一線，即便是技術類科，職務內容大致仍偏重政策、管理的層面，所以承辦人員只要大致掌握技術性重點，細節部分可以諮詢更專業的人。如果公務人員考試取才僅錄取專業能力強的人，而不具備通才取向，恐怕也無法完全勝任公職；如何適切搭配專才與通才，是值得好好討論的議題。

委員提到，引進專技人才進入公部門服務，亦是重新思考的方向。在有些人的想法中，專技人員考試與公務人員高普考試的錄取人員是不能隨便轉換的；這樣的想法源自於專技人員考試的錄取率（較高）與公務人員高普考試的錄取率（較低）相差很大，因此對於這兩種考試的錄取人員無法等同看待。但就實際需要而言，專技人才深具價值，以專技人員身分擔任公職，除了專業事務的處理能力更強外，原本一般高普考類科錄取人員的業務，他們也都耳熟能詳而可以處理。如果單以專技人員考試錄取率來看待專技人員的價值，其實不盡公允。但目前引進專技人才進入公部門服務的限制還很多，未來可以考慮適度放寬。

文官體制與政經局勢－談公務人員的定位

談到公務人員的定位，蕭委員論及最基本的「人的特質」。現代主義強調每一個人都是原子式的存在，而且都是理性、自利的。但從實存角度來看，人是被結構化的，其結構脈絡所隱含各個層面的機會與限制，其實都不相同，尤其從特定生命的角度看，其做為人的格局、規模、結構、能量、特色都不一樣；其中，除了先天遺傳上的不同，也有後天學習的影響差異。如同動植物一般，人也受到先天基因與後天環境的影響，例如，植物有草本的也有木本的、動物有不同的物種，也展現大型、中型、小型動物等的差別，而人類受到後天的影響比動、植物更深，可透過啟蒙、教育及自我訓練等，而成為人才或各種不同的品類。

委員認為，文官應獨立於黨派、地域之外，而以整個國家主體為中心。宋儒張載云：「為天地立心，為生民立命，為往聖繼絕學，為萬世開太平」。我們或許無法要求公務人

員有如此偉大的志向，但公務人員對其自己的定位，仍有其必要性。所謂公務人員要行政中立，但行政到底應該「立」在那裡？這要讓公務人員了解！

前面提到，人是被結構化而不是如原子般獨立存在，故每個人都有其客觀上的特定社會鑲嵌性（social embeddedness），即在客觀上，他除了是自己以外，又是家庭成員、各種組織或團體成員，甚至是國民或世界公民；其中，各種角色都隱含著特定利益訴求或取向。而公務人員處於自己、家庭、組織、社會、國家等等不同層次脈絡之中，每一種層次都有一個相應的角色，並因而有相關的利益考量，故他是只追求自己利益，或是要為家庭而光耀門第？抑或是追求組織、國家發展？還是國家人民福利？諸如種種考慮，都有其相關運作的意義與內涵。此時公務人員要謹記於心的是，自己能手握公權力、領取俸祿、享有福利等，都是因為與「公務人員」這個身分有關。所以在做決策時，他要能立足於這個角色所連結的種種面向，如國民利益及全民立場；故而應該站在國家的角度和立場做事，不該有太多的本位主義、地域取向，或黨派差異等等區別，這就是公共行政一直追求的行政中立。這似乎也是保訓會在推廣行政中立時，所必須特別強調的。

高階文官的取才方式

委員認為，高階文官的主要職責，是在幫忙制定、管理政策，而非研發工作；其相關專業的精緻度是必須要求，但不需要太高、太過尖端。況且，公務部門要處理的層次，大部分都是與人文社會有關，涉及到人與人之間的互動，及整個社會的動態發展。故人文社會科學領域（即行政類科），

其專業層次基本上無須要求博士學歷，根本不須要透過高考一級取才；反過來說，取得博士學位者，也可能因為學識領域太專精，而在人情世故及社會動態上歷練較為不足。因此，初任公務人員即任命為高階文官之妥適性應可再考慮。委員說明，「據我所知，過去故宮博物院需要鑑識、修復古物的專業人才，曾經透過高考一級考試取才，但那麼專業高深的技術人才，以高階文官任用並不適合」。惟蕭委員也表示，「用人機關如認為相關職缺，仍須要透過高考一級考試進用人才，仍予尊重；但原則上高階文官並不須要以初任考試取才，而應由現職人才中拔擢。畢竟人才優劣與適任與否，不完全是學歷高低的問題」。

結語—以臺灣為主體回到「腳跟天下」找出問題、提出解方

在專訪時，委員提到多年前曾希望能寫出一本有助於國人思考個人自身及臺灣問題的「政治經濟學」；該書的基本精神，在訪談中，委員特別指出，就是要連結「腦袋」與「腳跟」之間的脫節，並化解「科學」與「實存生活」之間的矛盾，而展現出真正讓人有感、具有智慧性的政治經濟學。多年來，這本書雖然還沒完成，但委員始終關注臺灣，而且藉由各種機會強調應該要以整體與長期的歷史回顧分析，了解臺灣的主要政經發展脈絡，並鼓勵大家回到「腳跟天下」的特質，以臺灣為主體，依己身的體質、特色，重新診斷、找出問題，並提出解決方法。我們對這本「政治經濟學」，還是充滿了強烈的期待。

（採訪者：考選部陳玉貞、王詩慧、陳靜蘭，攝影者：王詩慧）