

歐洲行政空間之初探： 兼論對於兩岸行政互動啟示

朱鎮明*、徐筱婷**

【摘要】

有關歐洲行政空間的討論，是指在歐洲區域之內運作的公共行政，逐漸有一些共享的原則或是共識，而此共識與原則，是與歐陸公法傳統密切相關的。EAS 表示在各國行政法秩序與行政實務上，存在一種演化並增加同質性的趨勢。而此趨勢的內涵是指向善治與共有行政法傳統，主要的原則包括：可靠性與可預測性、開放與透明、課責，以及效率效能等。

這些基本的公共行政與價值，也被用來檢視中東歐候選國家申請加入歐盟的行政條件，以確保/確定這些國家能夠改善行政能力、能與歐盟既有會員國體制接軌、能夠執行泛歐層次的共同政策與法令。

除此之外，歐盟相關組織也以利誘與壓力，促使候選國家改善行政能力。不過，目前有關 EAS 的討論集中在趨同或是差異性，而且沒有共識，仍有許多因素猶待釐清。一般來說，各國仍有各自的行政傳統、價值與實務經驗，很難說 EAS 已經取得優勢論點。

由歐洲行政空間的討論來展望同屬區域整合的兩岸關係，我們也能找出若干對於 ECFA 運作與協商的啟示，並從中鼓勵互動機制中能夠納入社會夥伴關係以及強化各類文官的互動，從而讓台灣較優質的行政體制與行政文化，能夠影響大陸行政體制，共同學習民主治理的精神。

關鍵詞：比較行政、歐洲行政空間、整合式行政、行政文化

*東華大學公共行政研究所副教授

**德國基森大學政治學博士、東華大學通識教育中心兼任助理教授



前言

隨著歐盟一體化政策執行所需，以及歐盟向中歐、東歐的擴展，在 1990 年代末期開始，歐陸行政學界開始進行有關「歐洲行政空間」(The Introduction of European Administrative Space, EAS)的討論，爭辯的熱潮到本世紀初逐漸熱絡起來。所謂 EAS 的討論，爭議焦點在於：歐洲的公共行政是出現了趨同趨勢，還是仍然保持各國差異(Convergence or Divergence)？

所謂的「趨同」(Convergence)，意指與過去相比，行政體制上的差異逐漸減少，各國行政體制乃至於採行的政策，沿著相近的方向而且逐漸有同質性與一致性(Pollitt, 2000; Olsen, 2003: 508)。換言之，過去偏重民族國家、公法性質的韋伯式古典行政模式，是否逐漸轉換成新公共管理(援引私部門的管理)？中東歐等國家在申請加入歐盟之後，是否由高度政治化的文官體制，轉變為會員國所共有的永業型文官體制？這樣的轉變是否真能強化行政能力，亦或只是形式上的改變？

對於 EAS，我們還可從其相關討論、歐盟委員會體系下的行政運作模式，回頭省思兩岸行政互動的意義。歐盟整合與兩岸整合類似之處，都是透過國家、區域的經濟、社會等層面合作，促進交流以營造良性、和平環境，乃至於提升全球競爭力。歐盟東擴、EAS 與其行政運作的討論，應該對於兩岸行政有獨特意義與啟示。因此，以下將分別說明歐盟整合與擴大化過程對於公共行政的一般化影響、EAS 的意涵與促成因素、EAS 的本質與趨勢的深度討論，並就歐盟整合過程中行政所能發揮的作用拓印到兩岸行政互動，檢視有何制度調整的空間，最後提出結論。

壹、歐盟整合與擴大化對公共行政的影響

傳統上，公共行政屬於國內法範疇與層次，行政法以及相關的公權力系統，是民族主義(Nationalism)的礎石與主權觀念之下由主權國家所獨佔，排除其他國家或組織的干預。在歐洲整合與建構共同行政原則之前，所謂的行政模式，據 Nizzo(1999: 2)所說，只有歐陸模式以及盎格魯薩克遜模式(Continental and



Anglo-Saxon systems)，或是有沒有單獨行政法系統（大陸法系與英美法系）之區別。

到了 20 世紀後半期，歐洲超國家體制成形、具體且愈形擴大與完備，尤以世界貿易組織(The World Trade Organization, WTO)與歐洲共同體(The European Community)的發展最能體現這種趨勢。歐洲新的國際性公權力並非要取代民族國家，而是與民族國家共存，但這種國際公共實體也享有某個層次的管轄權以及管制權威，也就是說，原來從屬於民族國家的立法權，被新的國際公共實體所分享，市場原則變成跨越國界必須落實的標準，民族國家的藩籬逐漸被撤離(Cardona, 1999; Hoffmann, 2006)。

1957 年 3 月法、德、義、比利時、荷蘭、盧森堡共同簽署羅馬條約(隔年生效)，開展歐洲共同體的整合過程，到 1992 年的馬斯垂克條約，歷經半個世紀，歐盟的組織與疆域愈來愈大，成員已經擴充到 27 國，還有許多國家積極爭取加入。儘管歐盟組織龐大，但其治理過程是透過一套既有的共同規則與規範而進行。不管落實羅馬條約所訂的四大流通自由(資本、人員、服務、商品)，或是進行貿易流動的管制，到食品標籤的基本標準化，這些都必須靠歐盟會員國的行政部門與司法部門以符合效率效能的方法來執行。要執行歐盟共同的政策，會員國必須以相近的方法與標準，遵守相同的法令，這也無可避免將對各國行政運作產生衝擊與影響。

例如一家義大利的公司想要在法國申請與取得經營電訊事業的許可、一家藥商可能在英國註冊而在比利時販賣最新上市的特效藥、在西班牙獲得特許經營權的銀行想要在丹麥經營分行業務、一個公民在 A 國的正式紀錄，要被 B 國所承認等等，這意味著個別法律的適用上，必須依據相互承認原則，也基於此一原則，在一個會員國合法販售的商品，可以不受阻礙的輸入其他國家並且販售。

引發學界對於 EAS 的討論，基礎點之一是歐盟的第五次擴大化：中東歐國家申請加入歐盟。這些國家加盟的條件之一，就是須在政治體制、行政體制與運作上符合依法行政的要求，提升行政與政策執行能力，建立能夠落實、執行歐盟政策與法令的行政體制。

在 2004 年完成的這 5 次的歐盟的擴大化，與前幾次較不相同。在 1986 年加入歐盟的是葡萄牙與西班牙，在 1995 年加入歐盟的是奧地利、芬蘭、瑞典，其行



政體制儘管各國都不相同，但是都屬於較為穩定、古典、法治式的行政體制。至於在 2004 年 5 月參與第五次擴大化過程，一共有 10 個中東歐國家，前身都是共產陣營的社會主義國家。在面對申請加盟初期，歐盟對以「骨幹行政」(Cadre Administration)為特色的中東歐國家，僅設定最基本的行政標準，並輔以成效測量與評鑑。到了 1993 年 6 月以後，透過「哥本哈根加盟標準」(The So-Called Copenhagen Criteria of Accession)，為候選國的行政運作設立較明確的內涵，這包括能夠達成民主和市場經濟秩序功能的機制，更重要的是，在推進政治、經濟與貨幣聯盟過程，能夠保證承擔會員義務。

除了正式共同體法規範的遵循外，在此之後，陸續在幾次重要高峰會中，歐盟逐漸提高審核申請的標準，例如：

- 1996 年馬德里標準：候選國必須將司法與內部行政結構加以轉型，與歐盟體制接軌，以有效執行歐盟法律。
- 1997 年盧森堡標準：必須更強化制度性的行政運作能力。
- 1999 年赫爾辛基標準：候選國必須要能接受與分享歐盟所在各項條約中所設定的共同價值與目標。
- 2000 年的里斯本標準：以建立善治的歐洲化行政為目標(第 16 條)，自此，EAS 有更新且具體清楚的內容，讓整體演變趨勢有更明確的焦點與方向。

這個審核過程的發展，到了 2004 年接受中東歐 10 個國家的申請，完成第 5 次的擴大過程(同年 5 月 1 日完成，現有 27 個會員國)。¹儘管歐盟理事會沒有足夠法定授權與人力資源，一一監督各個加盟候選國的行政改革，但是歐盟要求候選國必須透過開放協調方法(The Open Method of Coordination)的評鑑、較佳實務學習與政策擴散機制，達到標準才能完成加盟程序，加上每年定期評估而且提出建議，透過漸進的過程增強中東歐國家行政的能力。

¹2007 年 1 月 1 日第 6 次擴大化，讓羅馬尼亞、保加利亞加入歐盟，同樣是東歐國家。



貳、歐洲行政空間的定義與促成因素

1990年代歐盟加快整合速度，影響會員國、歐盟理事會的公共行政，以落實歐盟在農業、就業、年金制度、競爭市場等領域共同政策。有關於EAS的討論，大體來說，是指超國家體系的決策與執行結果，將明顯影響會員國的政治與行政結構，但是，整合過程的複雜性，以及各國公共行政系統在改革過程所遭遇的異質文化、多面向因果關係等，很難簡單說明全面性的歐洲行政發展狀況與趨勢。

一、EAS源自於中東歐的申請加入歐盟的過程

“EAS”這個名詞出現在1992年，但是直到1999年才較有明確的界定與意涵，主要是因為中東歐等前共產國家申請加入歐盟，也就是伴隨歐盟東擴(Enlargement)，中東歐國家必須建立與完備民主化的依法行政(Democratic Rule of Law)體制，以聯結到歐盟的標準與原則，這也刺激了學術界對於歐盟整合與公共行政暨改革模式的討論(Siedentopf and Speer, 2003: 10; Cardona, 1999: 2)。簡單來說，EAS可說是：

「在歐洲領域內，發展出被完整且一體遵行與落實的行政規範、原則與法令，會員國趨向這樣基本相同的體制、程序、行政標準與文官價值」。

至於與EAS更有關聯的SIGMA專案(詳後)，對於EAS的看法是(1999: 6)：

EAS代表會員國之間，國家行政法秩序與行政實務一種逐漸趨同的演變趨勢。趨同，是受到多種因素所刺激的，例如從個人與廠商而來的經濟壓力、定期且持續的跨國文官接觸，更重要的是，歐洲法院所建立統合性司法統轄(The Jurisprudence of the European Court of Justice)。

不管是學界、專案團隊，對於EAS的趨勢與描述，大體持肯定與關切的態度，至於接下來的問題是，什麼是需要共同依循的行政原則、標準與程序？儘管歐盟的歐洲憲法條約(The Constitutional Treaty)等等各種條約，並未明示加盟的行政體制標準，但是對於什麼是民主政治下的行政法的基本原則與規範，大體來說會員



國有寬鬆的共同想法，也就是從各國憲法、行政程序法、文官服務法、司法審查制度、預算法、監察使(Ombudsman)制度，以及國際文官之間的頻繁接觸與學習，能夠為 EAS 推演出一套可靠的、可預測的公共行政行動標準，以及程序與課責機制所建立起來的法律與判例，例如依法而治、具有基本的技術與管理能力、適當組織能力以及公民參與等等，以建立確定、可茲預期的行政程序與確保行政結果，尊重民眾合法的期待與信任，避免恣意行政等等，因為這些原則，所以才有 EAS 這個名詞。

不過，更明確的 EAS 原則，則是由 OECD 與歐盟共同贊助的 SIGMA 專案團隊(Support for Improvement in Governance and Management)。³ 這是個由歐盟與 OECD 組織於 1992 年聯合組成的專案，希望從多國視野處理中東歐國家政府與行政議題，並且接受委託以追蹤中東歐國家行政改革的進程並提出報告，以供歐盟審核加盟進度之參考。因此，從 1996 年開始，加盟的關鍵標準納入「行政完備程度」之後，SIGMA 提出「非正式的行政共同體」(Non-formalized Administrative Acquis Communautaire)概念，換句話說，嘗試建立一體化的「行政化歐盟，相對於已經大體完備的經濟整合，而逐步邁向行政整合，當然，這是非正式的，以納編歐盟所有專業部門的政策與法律，開始從各層面對會員國公共行政的組織、程序與實務規範進行影響。

從 SIGMA 專案開始，漸漸引發學界對於 EAS 的討論，例如德國史拜耳行政科學大學(the German University of Administrative Sciences Speyer, DHV)公共行政研究中心(Research Institute of Public Administration, FÖV)的工作團體會議，以及於 2002 年秋天在波茨坦(Potsdam)與史拜耳又接續開了兩次研討會，從不同層面探索 EAS 的內涵，這可算是德國、乃至於全歐相關系統性研究的開端。

其次，SIGMA 嘗試將各國行政改革文件轉換、接軌成通用的一般行政改革指南(General Guidelines)，而且歐盟賦予 SIGMA 評鑑權力，評估與檢討中東歐國家行政改革進行的進展與績效，特別是這些國家內閣的水平治理系統部分(Horizontal Systems of Governance)，例如文官體制、公共支出的管理、內部監控

³ SIGMA 成立於 1992 年，由英國牛津大學、義大利佛羅倫斯大學、德國佛來堡大學、法國最高議會議員等四人所組成，是為了改善中東歐國家行政體制與程序所設立的專案組織，這些中東歐的國家包括：阿爾巴尼亞、波士尼亞-赫塞哥維納、保加利亞、捷克、斯洛伐克、愛沙尼亞、馬其頓、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、斯洛凡尼亞。



暨審計、財政控制、公共採購，以及決策能力(Cardona, 1999: 1)。

EAS 的原則與內涵基本上是源於西歐的共同行政法原則，這些原則包括可靠性與可預測性(Reliability and Predictability)、開放與透明、權責相符與課責、著重效率與效能。此外，歐洲的共同行政原則也由 2000 年的里斯本條約所強化，例如促進善治原則、依循開放協調方法、以及任何法律提案必須注意財政效應以及對其他會員國的衝擊，而這種考慮應該成為日常性的注意，把 EAS 原則與制度加以內化。這些共同內涵與原則，漸漸地影響中東歐各國，促成各國行政從傳統逐漸過渡到治理、開放、參與、課責與效能、較佳的經驗的轉換機制，透過這種實務經驗的擴散而有共同性。

二、EAS 的多元促成因素

EAS 的出現，除了作為中東歐國家申請加入歐盟的判準之外，還有多項影響因素，也由此建構 EAS 的其他內涵，而 SIGMA 專案團隊則是將這些因素加以彙整，本文將相關促成因素繪製成為圖 2，舉其大者說明如下：

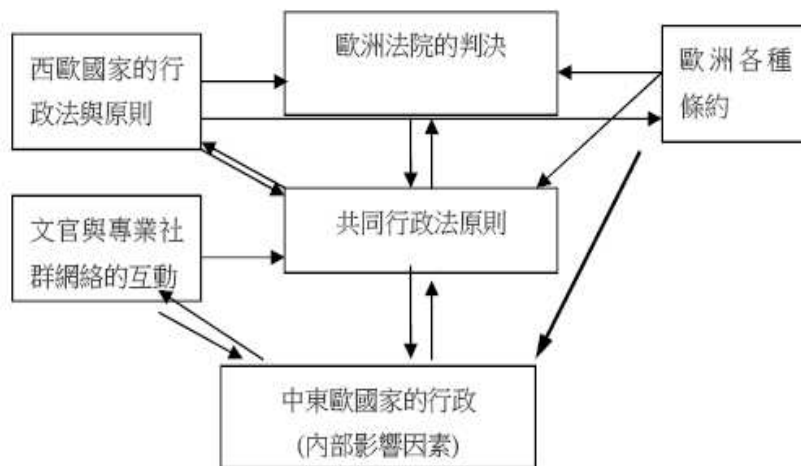


圖 2：歐洲行政空間的影響因素 資料來源：本研究自行繪製

(一)歐洲法院的角色，可說是擴散共同行政法原則最主要的因素(Shapiro, 2001)。歐洲法院仰賴各會員國內已有的行政法原則，早期主要是法國，後來擴及德國、英國等大陸法系、海洋法系的行政法與原則，透過對判決、判例的累積，



以及對於法令的統一解釋或是重新解釋，在政策執行上逐漸弭平各國的差異。各國儘管行政傳統不同，但在歐洲法院的判決、統一解釋、判例的司法約束與司法審查下，直接影響各國政府與行政體系的運作以及日後政策規劃實務，建立起泛歐領域共同標準的權利保障政策，逐步累積與建立起共同行政法的原則。

(二)歐盟會員國簽署條約，以及歐盟行政部門制定行政命令與指引等等，都是重要的行政法與政策執行活動。除馬斯垂克條約、阿姆斯特丹條約等之外，還有歐盟的就業政策暨其三根支柱(Pillars)，包括盧森堡過程(Luxembourg Process)、強調結構改革的卡地夫過程(Cardiff Process)、強調總體經濟對話與管理的科隆過程(Cologne Process) (de la Rose, 2005: 619；黃偉峰，2003：320)，⁴這些專業領域(Sectoral)的公約、條約、策略與過程，涵蓋競爭政策、電信、環境保護、農業、產業、科學與研究等實質的行政法，建構出整體的行政法既有規範，也需要各會員國各自擬定執行標準與作業規範。

對於這些歐盟條約、公約與共同政策的執行，以及如何達到特定的目標與成果，需要會員國自行考慮國內狀況，而調整本身的行政法系統、行政法原則、行政結構與流程，這就難以避免要調整以下議題：新的行政組織與新職位⁵、調整公共行政的概念、公部門涉入社會生活的範圍、程度與角色，這些都是趨同內涵。

⁴所謂的「盧森堡過程」，係指1997年盧森堡峰會中的會議過程與結果，希望協調各國的勞動市場與就業政策，每年都要檢討、批准通過總體就業政策準則，並為各國設計政策重點，各國必須提報國家行動計畫並且將執行成果提供給歐盟評鑑。所謂的「卡地夫過程」，是由歐盟各國領袖於1998年於英國卡地夫召開高峰會的會議過程與結果，目標是經商品與資本自由化，促成歐體的結構改革，創造以知識經濟為本的共同體經濟，深化歐洲的整合。在每年的會議中，會員國都要交換進度、施政重點與缺失的資訊。1999年的「科隆過程」，是歐盟於德國科隆召開高峰會時的過程與決議，會中認為，比較好優良的經濟情勢，是確保持續經濟成長與促進就業的前提，該過程也提倡預算、貨幣、收入政策的協調與總體經濟對話，而歐洲中央銀行首次被納入就業政策考量，社會夥伴也必須被納入成長與就業的對話與決策當中。有關這三個過程的詳細內容，請詳見 Hodson and Maher(2001: 734-736)與黃偉峰(2003：320-322)。

⁵ Schwarze(1996)在對12個歐盟會員國的研究後發現，有時候各國設立新的歐盟有關的結構與職位，未必是為了迎合歐洲化，反而是抗拒歐盟的影響，利用專責職務設法阻擋、化解歐洲一體化政策的壓力，例如共同農業政策可能會傷害國內的小農，設立專責職位表面上是正面回應，實質上是設法保障國內弱勢產業。



(三)文官在政府之間的頻繁互動，比較能對行政空間與共同行政原則產生引導力量。各國在歐盟架構暨會員國間穩定進政府之間密切的接觸，容易對於什麼是既有行政法原則產生共同理解，進而分享知識、最佳實務經驗。國際之間的合作與經驗交換，也易於產生非正式同儕壓力，有助於擴散共同行政法原則與管理方法。這個過程，尤其出現在近期較為創新的工具。

歐盟公共行政的發展，以及行政法原則的逐步建立與案例累積，強化各國政策與法令一致性。但是，面對歐盟東擴、中東歐國家入盟，歐盟必須考慮到問題是：這些國家是否有足夠的能力與文官隊伍，以符合行政法原則的方式，執行歐盟的既有共同法律規範以及政策，與歐盟各條約、共同體法律、權利義務規範進行接軌。另外，中東歐國家國家的行政也會透過文官互動、歐盟共同決策體制與組成，回頭影響共同的行政法原則。

參、對於歐洲行政空間本質性的討論

即使前述有諸多對於 EAS 的研究與討論，似乎肯定有個歐洲的共同行政原則存在，但是若細究其內涵，還可以衍生的問題包括：EAS 是朝向哪個方向？以及學界是否都同意 EAS 的出現而導致民族國家影響力式微？

一、歐洲行政空間趨向哪個方向？

EAS 的討論，代表在歐洲的行政發展，似乎出現共同進程與方向。但是，這個方向是朝向哪種行政模式或是內涵，似乎存在幾種說法。一種是從中東歐的骨幹行政轉向古典的、韋伯式的依法行政體制；另一種說法是放到全歐洲角度，是說歐洲的行政模式正由古典的依法行政，趨向新公共管理模式。

第一種模式是從中東歐的入盟與採取歐盟的行政法原則，也就是中東歐行政發展是由共黨一黨獨大的「國家社會主義行政空間」，轉向「歐洲行政空間」(Scherpereel, 2004)。共黨執政時期，行政體系是由共黨意識型態、黨菁英官僚主導的政治化行政，轉變成為西歐地區穩定、可預期、透明的行政體制，建立專業



化的文官隊伍，提升公務員的社會地位，確保政策執行所需的行政能力。

至於第二種趨向的論點，站在全歐論點指出，歐洲行政空間正從古典公共行政(Old Public Administration, OPA)轉變成新公共管理(New Public Management, NPM)，也就是從古典「法治-官僚」模式與途徑，邁向「管理」途徑(Olsen, 2003)。在古典公共行政中，政治生活的核心在於立法與決策制定、詮釋、執行與執法，文官功能在本於法治國原則，公正無私的依據法律行使職權並維持法律秩序，因此可信度、一致性、可預測性、課責性，以及對於政府與文官的控制是主要的原則(Weber, 1978: ch. XI; Harlow, 2005)，但這也導致文官僅專注於回應行政流程的規定，而缺乏對社會需求的回應力，而且與軟性的治理新趨勢之間，必然產生一定的緊張關係。

至於新公共管理的典範，則是指歐洲的治理趨同，具有全球化、或至少符合OECD 國家所共有的特性，那就是逐漸認為中央集權式的行政組織以及被法規約束的執行方式似乎不合時宜，而逐漸援引私部門的管理方式，或是軟性的治理模式，來做到顧客導向與服務效能提升。儘管在泛歐層次，新公共管理沒有像在英國等國家那麼盛行，但是公共行政很大程度受到幾項管理工具的影響，例如共同品質評鑑系統(The Common Assessment Framework, CAF)、⁶開放協調法(The Open Method of Coordination, OMC)，⁷乃至於法規影響評估(Regulatory Impact Assessment, RIA)。⁸其中，OMC 更被描述為具有歐洲特色的網絡治理或是軟性治理模式(Caporaso and Wittenbrinck, 2006; Radaelli, 2003: 52; Hodson and Maher, 2001: 274; 黃偉峰, 2003: 319; 施世駿, 2006)。

⁶ CAF 是一種自我評估與管理系統，也是歐洲部長們協調後決議採行的工具。這套系統有歐洲廣泛接受的管理標準、共同的資料庫、以及線上作業模式，可以進行經驗的分享、比較、標竿學習與管理，但是對於如何精進管理，賦予各國很大的自由度(朱景鵬等, 2003)。

⁷ 開放協調方法不同於傳統以管制法令追求一體的硬性法規範體制，而是在共同目標下，由歐盟提供一般性指引(Guideline)(而非法令)以及一系列指標，由各國依據特殊狀況與考慮，決定各自的行動方案與時間表。每年，由會員國依據指引、指標等，各自提出國家行動方案，遞交歐盟進行相互討論。會員國彼此進行同儕評鑑，並且交換實務上比較好的措施，如果對特定國家的行動構想有疑問，則可以提出建議(Recommendations)。

⁸ 法規影響評估制度是透過量化的方法，在草擬議案階段，釐清重大法案或是現有法令可能的衝擊與影響，特別是計算、檢討、評估企業配合行政管制所付出的順服成本(Compliance Cost, 例如填表、檢驗、申報等行政流程)，會不會對企業造成過度成本負擔，以致影響到國家競爭力(林桓, 2002; 2005; 張其祿, 2006; 何燦成, 2006; Feiock and Jeong, 2002; Knill and Lehmkuhl, 2002)。



事實上，這些新的管理工具或是治理模式，很大程度都與歐盟所強調的輔助性原則(Subsidiarity)與國家自主性原則相符，也就是說，對於各國、國內各區域事務，歐盟不宜直接補助、干預，而應該扮演策略性的協調功能，儘量將服務提供的功能，交由會員國、地方政府、民間團體或市場、信託基金(trusts)承擔，發揮自主性，除非其他公共實體無法扮演角色時，才由歐盟以輔助的角色進行介入。加上新的管理工具能夠顧及政策過程中的各種利害關係人，對於共同課責與政策正當性都有影響。不過，EAS 的討論雖主要是源自於中東歐而起，但是中東歐國家是否趨向了 EAS？是趨向古典依法行政或是趨向新公共管理的？是否對新加盟國的行政體制與政策執行能力產生實質的影響？

二、關於趨同現象的討論

(一)支持趨同的論點

總體來看，基於超國家之間的資訊技術與跨國行政實務的流通、文官間網絡式協力平台與機制的運作等因素，確實存在所謂「歐洲行政空間」，也就是說，全歐洲在會員國的法律與行政實務上，有逐漸增加行政趨同的現象(Nizzo, 2001: 7)。這種趨同，不僅是歐盟的要求：遵循當前各會員國所盛行的傳統模式(A Conventional Administrative Model)，有的學者更主張，應該要求各國依循民主原則、專業主義、部會政策執行的「公共行政的歐洲共同體模式」(Fournier, 1998)。

Kadelbach(2002)指出，歐盟各會員國雖有不同法律傳統與治理系統，但是會員國已經逐漸發展共同的原則體系，並且對於什麼是行政法原則、良好實務經驗有哪些標準、以及有效且一致執行的條件為何等，已經產生基本的共同理解與認知，也可說是有歐洲化的公共行政理論發展之潛勢。

Hoffmann(2006)認為，EAS 不僅是各國政策執行的步調統一而已，也會影響各會員國之國家行政法系統的歐洲化。儘管早期國家主權、國家疆界概念仍盛行，但從歐盟前身組織到現在歐盟發展歷程，可以看到整合起點就是創造超國家的法律系統並且共享主權，並在內部公法與外部國際法中，創設另類的超國家體制與法律秩序。各會員國在擬定國內行政法與政策規範時，不能免除考慮其他國家狀態的義務，這種「相互認知」在水平面產生跨國界的影響力。



除學者的觀察與意見之外，從文官互動的實務角度來看，歐盟所揭櫫的「輔助原則」也影響到 EAS 的出現。輔助原則也涉及立法權的垂直分配(歐盟—國家—區域—地方)，不可避免的會出現政策的歧異與割裂，以及協調的重要性。協商/協調的形式，常以跨國、跨區域的文官會議、拜訪、座談等接觸網絡與政策網絡出現。這個時候，決策與執行的分野逐漸模糊，文官層次也出現議程設定、規劃等決策性功能，這種歐盟整合下的行政模式，與古典公共行政的論點是不同的，後者認為，政治活動的重心在於立法與決策，這是民選政治人物的功能，並對文官產生約束與控制。

不管如何，或許 EAS 確實影響到中東歐國家的行政發展與改革，以致於從某些方面而言出現趨同現象。與原始會員國相比，歐盟對於中東歐國家有比較優勢/優越地位，從 1997 年開始，對於中東歐國家的入盟申請，或是請求提供經濟協助，都被要求需要在行政議題與改革議程做出努力，以建立專業的文官系統與執行法令的制度性能力，也解決過去行政效率不彰與合法正當性低落的問題，這讓歐盟有較大的趨同控制力。

(二)對趨同說持保守的論點

同樣立於輔助原則，反對趨同說的學者認為，基於輔助原則，各國回應歐洲一體化的壓力，各自採行的方法有別，調整的方法會受到過去行政傳統、現有的制度架構與資源狀況所影響，所以難以一概而論(Harmsen, 1999: 81; Hanf and Soetendorp, 1998)。例如歐盟正盛行的開放協調方法，有學者認為沒那麼普遍獲得認可與採用，加上軟性治理的特性，各國仍有很大的自主性與調控空間。Héritier (2002)認為 OMC 只適用於少數、歐盟共同體法無法強制約束的社會安全與福利政策領域與議題，加上目標與指標都有討論模糊的空間，未必足以作為一種政策模式，甚或是 EAS 的內涵。

至於各國的歧異與特定國家文化特性，也還是讓各國行政有很大的不同。行政是政治體系的部分，面臨歐盟的整合過程，歐洲化的影響力，還沒有強大到在全歐建立一體的公共行政模式，相反的，內部因素與國家傳統仍對會員國行政改革啟到決定性影響。總的來說，文官是較具有國家獨特意識系統，各國行政體制雖有改變，但不見得是趨同或是調和，充其量只是公部門的歐洲化(a Europeanization of the Public Services) (Page and Wouters, 1995; Bossaert et al. ,



2001: 248; 251-252; Demmke, 2002: 11)。

Olsen(2003)認為，有關 EAS 的討論，存在許多支持與反證因素，讓此議題難有定論，而且缺乏實證性的比較研究，加上各國的狀況都不相同，仍需要長期、縱面的觀察與研究。此外，檢視行政改革與趨同，不僅是結構、規則以及資源的狀況，也要注意行政人員及其內心狀況、行政倫理的規範，畢竟在文化與歷史系絡長期薰陶下的人心很難改變。因此，在測量有沒有 EAS 的存在時，應該補強資料、概念以及方法論，比較務實的方法，應該將行政視為政府制度的一個重要部分，了解行政變革與轉型，是理解歐洲政治秩序的重要部分。到目前為止，整個歐洲沒有單一行政體制，各國的差異仍很明顯。

(三) 折衷論點與歐盟整合式行政(Integrated Administration)

雖然對於 SIGMA 專案提出的 EAS 論點不表贊同，但 Siedentopf 和 Speer (2003: 15)認為，SIGMA 專案的主張仍有可取之處，其一是有關「非正式化的共同體行政法系」(Non-Formalized Administrative Acquis Communautaire)一詞，指涉了許許多多歐盟共同體的法令與政策指引，也包含了歐洲法院累積眾多判例而創設的法律規範，深深影響歐盟與會員國的政府與行政運作。其二，SIGMA 專案提出歐盟整合過程中，網絡型態的國際文官體系與協力關係所具有的特質，此網絡協力型態雖尚未被共同體法所納入規範，但跨國協力合作已經扮演了實際的政策協調功能。

其次，面對統合壓力，會員國紛紛成立歐盟事務單位，以期有效處理歐洲事務，但是，因為各類政策分歧與專業化，除了法國等少數國家之外，自行組建一個超級龐大「歐洲部」(Ministry of European Affairs)是不可行的，取代的作法是在各部會內部設立協調性的組織，專事歐洲事務的草案與執行。以德國為例，在所謂「星期二圓桌」的每週例行會議上，各部會高層官員聚會以協調相關歐盟事務政策。當然，作為聯邦制的德國，其地方政府(Länder)亦可設立歐盟事務單位，也可藉由法定的上議院代表實質參與歐盟事務的討論與決議。

國際上相互依存關係日益密切以及通訊的便利，有利於在泛歐層次上擴散行政最佳實務經驗(Best Practice)，使行政差異性減少，逐步建立共同制度(Olsen, 2003)。例如 2002 年，歐盟決議成立「一般與對外關係委員會」(The General Affairs and External Relations Council)，要求各國選派部長級或是國務委員級代表參加(By the



Minister or State Secretary)。這種具有代表性、專業性的協調與決策共同體制，對於 EAS 具有舉足輕重的意義。加上，會員國在國際場合彼此的觀望與刺激作用，因而作為會員國，大抵都得要接受共同的行政標準(Ziller, 1998: 137)。

根據 Scherpereel(2004)對捷克和斯洛伐克的研究顯示，EAS、歐洲化僅能說是理念、理想，實際上捷克和斯洛伐克的行政部門介於國家社會主義行政和歐洲行政兩種理想類型之間，也可說既非 EAS，也不是走上回頭路的 EEAS。雖然有一些證據顯出其與歐洲行政之間的趨同性(例如強化文官認同與專業性)，但捷克和斯洛伐克行政部門運作的空間仍與歐洲行政空間有很大的不同。

在 Viks(2002)對愛沙尼亞的研究中，指出歐盟對候選國的要求，不是每個國家都有相同的基礎可以達到。愛沙尼亞土地面積雖等同於比利時、荷蘭與丹麥，但人口僅有 136 萬，約上述三個國家的 1/10。人口少，意味著政府組織規模小、文官數少，而且政務官與常務官無法明確切割、政務功能也無法加以明確分工，官員之間的人際網絡很密，有助於政策的調適與執行，但相對的，決策難以客觀化而難免流於人情壓力，這樣的一個小型政府系統，要落實約 8 萬頁的歐盟既有規範與法令，是一個極為嚴苛的挑戰。

由上來看，各國在行政法系統上有實質與結構上的差距，因此各會員國仍不會放鬆對行政秩序的掌控，但另一方面，在歐洲化的影響下，各國的行政法也面臨可觀的變化(Remarkable Change)，對於效率、效能、回應與透明的行政，多少出現一定的一致性與相同性，至少，文化與行政傳統較明顯的國家，抗拒歐洲化的力道就比較強勁，因此基於各國生態環境不同，而有許多套的行政模式，也就是有一套治理結構的系統(歐洲化的公共行政)與數個次級系統(轉型中的會員國行政)，評估各國行政體制的標準是：能否具有執法及行政功能，以便履行共同的政策(Schwarze, 1996: 800; Matei, 2004)。

從微觀面來看，新的加盟國雖然會依據歐盟歷年的標準，努力嘗試調整體制以及與歐盟的政策暨執行接軌，但實際上新成員與既有成員之間的差異太多太大，若要建構一致性的行政秩序，還有持續一段相當長的時間。但是，歐盟確實比較有優越的趨同控制能力。換言之，目前沒有明顯證據顯示趨同，但是比較折衷的看法是：各地仍有各自的行政模式，然而各國行政改革者仍有意識決定改革與否，每項趨同與否的因素，都是不同程度地發生作用，而跨國或跨體制的比較



仍然具有相當意義(Olsen, 2003: 508)。

肆、歐洲行政空間的對於台灣的意義

一、歐盟各級委員會的整合式行政

歐盟整合以及共同行政原則的發展、擴散過程，有不少值得注意與參考之處，特別是兩岸關係的互動過程。從前述 EAS 的程序來看，EAS 似乎是種會影響國內決策的外部觀點，但在歐盟層級的行政運作，實質上超越法律執行與政策執行，而擴及議程設定、決策、協調的功能。例如在議程設定中，國家的行政體(專家與文官)可以決定採行歐盟標準。另一方面，國家也可透過歐盟的「整合式行政」(Aggregated Administration)影響歐盟決策。所謂整合式行政，是說以「委員會體系」(Comitology)為整合核心，納入適當的參與形式以及均等的利益代表。其要點臚列如下：

- (一) 歐盟各機構或委員會之組成，由會員國與歐盟理事會共同均等組成。
- (二) 除上述官方代表，還提供各種社會利益等公共行為者、社會夥伴參與管道。
- (三) 委員會機制的運作，主要功能是收集與交換資訊，也同樣是協商、諮商機制，並且提供相互的行政協助。
- (四) 文官、社會利益與代表間常態性、密切的接觸、經驗與實務交換，讓會員國代表有實質的決策、修法或是調整的考慮與可能性。

以社會保障政策領域為例，為推動歐盟各會員國社會保障政策的現代化，回應各國在社會融合與保障政策上的共同挑戰，2000年6月29日由歐盟理事會決議，由各國高階社會政策部會官員(例如部長、副部長或是該部的國務委員)成立一個社會保障工作小組，作為歐盟與會員國之間互動與溝通橋樑。社會保障小組由各會員國、歐盟執委會各選派兩名代表(Delegates)組成，另外各國可指定1-2法定代理(Substitutes)⁹。社會保障小組的主席與副主席(2位)由委員選舉產生，除討論與議決相關提案之外，也監測會員國與歐盟社會情勢、在會員國之間推動資

⁹ 準此，社會保障小組的委員總計有56人，即 $[27(\text{國})+1(\text{歐盟執委會})]*2=56$ 人。



訊、經驗與優良實務的交換、為峰會與共同報告進行準備與起草作業等。

歐盟決策的各個層次都透過委員會，儘管各會員國的行政與行政法傳統有很大的差異，很難建立共同的規則及結構，但是透過委員會的機制，可要求各國從政策起始的規劃到後續的執行都要參與，可以分享主權、管轄權，進行調查與諮商(Hoffmann, 2006)。透過各種形式的委員會機制與運作，行政法的原則、較佳實務經驗的分享，以及吸收、體諒各國獨特行政文化與慣例，都可在文官接觸過程、績效指標的擬訂與考評中而擴散出去，從而EAS在形式與實質上的發展都很顯著。

二、兩岸統合過程對於台灣與大陸共同行政的可能性

從歐洲行政空間、整合行政的發展，放眼到兩岸關係上實有共同行政上的啟示。以整合階段來說，透過海峽兩岸「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)的簽署與落實，不僅是兩岸經濟的合作與整合，在未來擴大談判、接觸的領域及面向，以及 ECFA 所明訂「兩岸經濟合作委員會」(第 11 條)的機制，都會讓兩岸文官有更密切、全面性的接觸。依據 ECFA 第 11 條的規定，台灣與大陸共同成立「兩岸經濟合作委員會」，機構的安排包括：

- 委員會由雙方指定的代表組成。
- 委員會負責進行磋商、監督評估協議的執行、通報重要的經貿資訊，以及爭端仲裁。
- 委員會可成立各種工作小組以處理特定議題、委員會每半年召開例會一次(亦可召開臨時會)、指定聯絡人等等。

兩岸之間透過常設性的委員會機制，可讓台灣文官體制比大陸體制更多的透明、民主負責、依法行政、回應與中立價值，逐漸影響到大陸的文官體系，不僅台灣能夠理解本身的行政體制的優點與長處，以期在互動關係中，掌握更正確的方向。對大陸政府體系而言，台灣於整合過程所需顧及的民意民心，以及由此所彰顯的回應性民主行政價值，也能夠過整合、談判過程與時間累積，擴散大陸文官價值與認知。

另外，兩岸文官的接觸、談判等互動過程，能否產生「兩岸行政空間」的討



論，並且踵繼經濟統合過程而出現「行政統合」的趨勢？畢竟，兩岸不能說是國際關係、邦聯關係，也非國內中央與地方關係，「兩岸經濟合作委員會」以及其他會議、場合的互動過程，可能會有新的行政、談判、決策、諮商、管理、資訊交換、共同查核等措施，除了將各自原有行政原則與慣例提到委員會場合之外，會不會衍生新的可能性與行政的實質發展？

三、兩岸統合過程之社會參與不足

我們知道，多數非民主治理性的行政體，其決策過程既不開放也不透明，頂多決策之後公告週知，往往利害關係人的反彈隨後而至。就參與統合的代表性、專業性與透明性來說，兩岸統合過程似乎仍有強化民主參與、控制與課責的空間。從歐盟整合、整合行政的角度與經驗來看，歐盟從理事會、執委會、總署(Directorate)、工作小組等不同治理層次，每個層次都有不同型態的官方代表與社會利益代表組成社會夥伴關係，而且藉此進行討論、諮商，從而落實民主行政、課責與控制的公共治理精神。

台灣於處理 ECFA 有關議題時，除了基本的國會控制與監督之外，還應該對誰進行諮商？哪種意見需要考慮？是否只聽到企業、財團的意見，而缺少所有的視野？每個權益與兩岸交流有關的團體、利益、職業、個人，都有權知道交流衍生問題的答案，整合行政的意義，對於諮商與否並非授予行政部門做裁量，也不是最後階段才進行報告與諮商，而是建立各社會利益制度性參與的管道，因此，兩岸的互動過程應該有官方之外的社會利益、非營利組織的參與，從而讓諮商、討論過程更為透明。

由於 ECFA 討論結果實際上會透過轉換過程落實到國內法令與執行，而台灣內部對於 ECFA 有不同聲音，也擔心傷害弱勢團體利益，因此在各種兩岸討論與諮商過程(其實這個討論過程已經具有決策功能)，設立各種決策、諮商、顧問的委員會或工作小組，定期辦理討論會、工作坊(workshop)，讓決策與諮商的程序更透明，使專業、利益代表、必要資訊可以整合，方便就管制、行銷、揭示等，進行內外的對話。



伍、結語

所謂「歐洲行政空間」的概念，可說是源於歐盟制憲會議所討論的「歐洲經濟與社會空間」(譚功榮，2004：90)，而經過會員國文官之間持續的交往與共同價值、歐洲法院的判例等因素，逐漸累積並依據相應的可靠性標準，設計與執行歐盟的共同準則，導致歐洲範圍共同行政與司法體制的出現。

至於近年對於 EAS 的熱烈討論，則是源於中東歐國家申請加入歐盟，這是歐盟第五次擴大化的過程。本次擴大化與前幾次不同，歐盟理事會特別設定一系列特別的條件與標準，要求這些前社會主義國家或是前華沙公約組織國家必須提升行政與政策執行能力，建立可靠的、能夠執行歐盟政策與法令的政府體制。這一系列的加盟標準，包括：民主、依法而治、建立專業且政治中立的文官體系；依循既有會員國所共同依循的行政法原則與既有規範；建立開放透明的運作流程；注意行政對其它體制的課責性；有效率且有效能的運用公共資源等。

EAS 可說是各國所有重要的經驗彙整與演化過程，其原則在於建立具有效率、效能、回應與透明的行政，不僅構成候選國加入歐盟的標準，確保各國都有執行政策及行政功能，以便履行共同的政策。此外，也趨向歐洲的共同行政模式之建立，成為適合歐洲層次的一套制度與結構的系統，而讓治理及行政加速成為一種特定路徑，讓整體行政改革與變化趨勢有更清楚的焦點。

然而，歐盟國家是否歷經第五次擴大而建立了共同行政空間？綜合上述對於 EAS 的討論，看來似乎還無法產生簡單的因果論斷，支持的論點源於以下觀察：歐盟理事會為中東歐國家申請加盟所提出的行政能力標準且每年定期評估；在競爭市場機制、貨幣政策、經濟政策等議題設定若干標竿，讓候選國家有複製、學習歐盟體制或是仿效標竿國家的可能性與壓力；目前在歐盟所盛行的開放協調方法(OMC)、共同品質評鑑系統(CAF)、法規衝擊評估(RIA)等管理制度與較佳的實務經驗被廣泛擴散與介紹；以及國際之間文官密切頻繁的交流、同儕壓力與政策學習。基於以上觀察，EAS 是很有可能出現的。

另一方面，持保留論點者本於制度鑲嵌理論，指出公共行政制度是高度受到民族國家內部環境影響的體制，各國有不同系絡，要說不顧各國情形而發展出共同



結構，理論上有待商榷。其次，如何測量趨同的轉變？指標與證據為何？結構上的趨同是否等同於文官心態與行政文化的趨同等？這些有待填空的問題，都讓EAS的概念與方法，提供很大的討論空間。另外，從微觀面來說，仔細檢視各會員國、中東歐等國的行政實務可以發現，各國傳統行政文化以及文官所秉持的行政價值都不相同，難以簡單化約成為特定空間範圍出現相近的行政運作論點。

以上論點與立場不同，不過都見過相同的風景，接觸與見到了歐盟擴大化歷史的瞬間。如果折衷的來說，EAS可說是為公共行政歐洲化進行預備性工作，也為學界暨實務界刺激思路、刺激各界討論歐盟整合與公共行政的關係。至少，在中東歐國家申請加盟歐盟之際，相關的討論以及各時期加盟進程所設定的標準，確實形式上影響這些中東歐候選國的公共行政。因此，與其說真實形成了歐洲行政空間，還不如說，已經有了跨國性的歐洲行政網絡或是歐洲行政社群。

由於趨同與歧異的現象同時出現，讓遠方的我們，對此歐洲化因素是否明顯必須更謹慎。同時，這也讓我們反思同樣面臨統合過程的兩岸行政互動走向，或許能夠提供若干省思空間與潛能。歐盟的整合是由先經濟政策而後社會政策，而在整合過程的各種正式文件、委員會、工作小組、文官互動網絡等，都會逐漸形成一些行政運作的原則，產生行政空間。

同理，自從兩岸之間簽訂ECFA之後，將設立委員會機制去調控兩岸經貿互動，這可讓台灣較優質的行政體制影響大陸，從而落實民主行政、透明、回應等普世行政價值。我們除了期待基於兩岸互動所衍生的「兩岸行政空間」，能夠塑造雙方文官更密切的接觸與互動之外，也能納入社會利益代表，藉此進行社會夥伴的討論與諮商，從而落實民主行政、課責與控制的公共治理精神。



參考文獻

中文部份

- 何燦成，2006，〈從法規影響分析之角度談我國專利法因應 WTO 公共衛生議題之修正〉，《智慧財產權》，第 85 期(民國 95 年 1 月)，頁 34-56。
- 林桓，2002，〈我國建立法規衝擊分析機制之初論〉，《研考雙月刊》，第 26 卷第 5 期(民國 91 年 10 月)，頁 40-49。
- 林桓，2005，《法規衝擊分析:個案分析暨作業手冊》，台北：行政院經濟建設委員會委託研究。
- 施世駿，2005，〈歐盟新治理模式與社會政策發展：『開放協調法』興起的歷史脈絡與政策意涵〉，《臺灣社會福利學刊》，第 4 卷第 1 期(民國 94 年 6 月)，頁 1-50。
- 張其祿，2006，〈政府管制政策績效評估—以 OECD 國家經驗為例〉，《經社法制論叢》，第 38 期(民國 95 年 7 月)，頁 49-97。
- 黃偉峰，2003，〈剖析歐洲聯盟正在成型的治理體系〉，《歐美研究》，第 33 卷第 2 期(民國 92 年 6 月)，頁 291-344。
- 譚功榮，2004，〈歐洲服務憲章運動：背景、原則、戰略及啟示〉，(北京)《國家行政學院學報》，2004 年 6 月號，頁 89-91。
- 朱景鵬，2003，〈歐洲聯盟發展合作政策之研究：以地中海夥伴關係建構為例〉，《遠景基金會季刊》，第 4 期第 4 卷(民國 92 年 10 月)，頁 67-116。

英文部分

- Bossaert D. et al., 2001, *Civil Services in the Europe of Fifteen : Trends and New Developments*, 2nd Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Caporaso, James A. and Joerg Wittenbrinck, 2006, "The New Modes of Governance



- and Political Authority in Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No.4, pp471-480.
- Cardona, Francisco, 1999, “Civil Service for the European Administrative Space,” *Public Management Forum*, Vol. V(2), <http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/pfm/5pmf2/52pmf3.htm>.
- Cardona, Francisco, 2001, “The European Administrative Space: Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States,” *Public Management Forum*, Vol. V(4), <http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/pfm/5pmf4/52pmf.htm>.
- Demmke, C., 2002, “Undefined Boundaries and Grey Areas: the Evolving Interaction between the EU and National Public Services,” *EIPASCOPE* No. 2002/2 (<http://www.eipa.nl>).
- Feiock, Richard C. and Moon-Gi Jeong, 2002, “Regulatory Reform and Urban Economic Development,” *State and Local Government Review*, Vol. 34, No. 3, pp153-159.
- Fournier, Jacques, 1998, “Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries,” in SIGMA(ed.), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98) 39, Paris: SIGMA.
- Goetz, K. H. and H. Wollmann, 2001, “Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: a Four-Country Comparison,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No.6, pp864-887.
- Hanf, K. and B. Soetendorp (eds), 1998, *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, London: Longman.
- Harlow, Carol, 2005, “Law and Public Administration: Convergence and Symbiosis,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, Issue 2, pp.279-294.



- Harmsen, R., 1999, "The Europeanization of National Administrations: a Comparative Study of France and the Netherlands," *Governance*, Vol. 12, No.1, pp81-113.
- Héritier, A., 2002, "New Modes of Governance in European Policy-Making without Legislating," in A. Héritier (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp185-206.
- Hodson, D. and Maher, I., 2001, The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No.4, pp719-746.
- Hoffmann, Herwig C. H., 2006, "Mapping the European Administrative Space", www.arena.uio.no/events/LondonPapers06/HOFMANN.pdf
- Joerges, C. and R. Dehousse (eds), *Good Governance in Europe's Integrated Markets*, Oxford: Oxford University Press.
- Kadelbach, S., 2002, "European Administrative Law and the Law of Europeanized Administration," in C. Joerges and R. Dehousse (eds), *Good Governance in Europe's Integrated Markets*, Oxford: Oxford University Press, pp167-206.
- Knill, Christoph and Dirk Lehmkuhl, 2002, "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", *European Journal of Political Research*, Vol. 41, pp255-280.
- Nizzo, Carlo, 2001, "National Public Administrations and European Integration," Paris: OECD/SIGMA, <http://www1.OECD.org/puma/sigmaweb>.
- Olsen, Johan, 2003, "Toward a European Administrative Space?" *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No.4, pp506-531.
- Page, Edward C. and Linda Wouters, 1995, "The Europeanization of the National Bureaucracies," in Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, pp185-202, Aldershot and Brookfield: Elgar.
- Pollitt, Christopher, 2000, *Public management reform : a comparative analysis*, Oxford : Oxford University Press.



- Radaelli, C. M., 2000, "Whither Europeanization? Concepts Stretching and Substantive Change," <http://eiop.org.at/eiop/texte2000-008.htm>.
- Radaelli, C. M., 2003, "The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture of the European Union?" *Rapport* 1/2003, Stockholm: SIEPS.
- Scherpereel, John A., 2004, "Renewing the Socialist Past or Moving toward the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries, " *Administration & Society*, Vol. 36, Issue 5 (Nov 2004), pp553-593.
- Schwarze, J., 1996, "The Europeanization of National Administrative Law," in J. Schwarze (ed.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, London and Baden-Baden: Sweet & Maxwell and Nomos, pp789-840.
- Shapiro, M., 2001, "The Institutionalization of European Administrative Space," in A. Stone Sweet, W. Sandholtz and N. Fligstein (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp94-112.
- Siedentopf, Heinrich and Benedikt Speer, 2003, "The European Administrative Space from a German Administrative Science Perspective," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, pp9-28.
- SIGMA, 1998, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Paris: OECD(CCNM/SIGMA/PUMA 98 39).
- SIGMA, 1999, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99) 44/REV 1, p6, SIGMA: Paris.
- Viks, K. li, 2002, *Europeanization and Transformation of Public Administration: the Case of Estonia*, Berlin: Joint Research project funded by the Volkswagen Foundation.
- Weber, Max, 1978, *Economy and Society*, Berkley: University of California Prsss.
- Ziller, J., 1998, "EU Integration and Civil Service Reform," in SIGMA Papers No. 23 1998a, Paris: OECD (CCNM/SIGMA/PUMA 98 39), pp136-154.



The Introduction of European Administrative Space and the Implication for Cross-Strait administrative relation

Cheng-ming Chu 、 Hsiao-ting Hsu

【Abstract】

The idea of an emerging EAS , which denotes that public administration operate on the basis of European principles, has roots in continental public law tradition. The term EAS represents an evolving process of increasing convergence between national administrative legal orders and administrative practices of member states. Over time, a general consensus on key component of good governance and public law has emerged among EU Member States. These main principles are as follows: 1.Reliability and Predictability; 2.Openness and transparency; 3.Accountability; 4.Efficiency and effectiveness.

These basic public administration values and principles are deemed to have led to some convergence amongst national administration. The employment of these principles also creates standards to which the candidate states are expected to conform in order to improved administrative capacity and preparations for accession and enlargement process, and to align their public administrations to those of the EU Member States.

In addition, EU institutions have increased pressure and disbursed funds to boost administrative capacity in central and eastern European candidate countries. These institutions have tried to ensure that, when becoming EU members, candidate countries will able to implement the ever-expanding body of EU law and policy. At present, the discussion about EAS is concentrating on convergence or not, but several factors make it difficult to give more precise answers. In general, member states have managed to



preserve their specific administrative tradition, practices, and values.

The ECFA is the same as EAS that we can deliberate where Cross-Strait relation go. We are looking forward to [A Cross- Strait Space] by which civil servant and social partner can be increased; moreover, implement Cross-Strait public governance.

Keywords: comparative administration, European administrative space, integrated administration, administrative culture

