

## 荔枝未腐，制度已朽？ ——從《長安的荔枝》論行政體制的困境與創新

鄭 正\* 邱志淳\*\*

### 摘要

本文以電視劇《長安的荔枝》為分析文本，透過盛唐晚期一項近乎不可能完成的任務，揭示傳統官僚體制的結構性困境。結合行政學理論，歸納劇中三大制度弊端：決策權過度集中造成資源配置失衡、行政流程繁瑣導致執行低效，以及組織文化中責任迴避與媚上欺下的傾向。這些問題既是唐代官僚制度的特徵，也與當代公共行政對科層體制弊端的批判高度契合。

理論層面上，本文結合官僚制度與組織行為理論，剖析權力、階層與部門利益交織下的制度運作與扭曲，並運用結構功能論與目標錯置理論，解析官僚體系的運作失靈。同時，透過新公共管理與新公共服務的觀點，分析劇中主角李善德如何展現基層官僚的創新能力，如何突破傳統命令體系，整合地方資源，並在制度缺陷中實現靈活治理與公共價值重構。

最後，Joseph Campbell 的英雄旅程（Hero's journey）理論為李善德的故事提供敘事分析框架，展現其從體制邊緣者轉變為創新執行者的歷程，體現個體在僵化制度中的突圍策略。荔枝的問題不僅是歷史敘事，更是一則治理寓言，提醒行政體系若偏向權力、形式主義與單一績效，終將導致資源浪費與正當性流失；而有效的公共治理必須兼顧效率與價值，在制度僵局中尋求彈性與創新。

**關鍵字：**官僚制度、唐代官僚困境、英雄旅程、新公共服務、創新治理

### 壹、前言

近期播出的陸劇《長安的荔枝》，有觀眾戲稱為「貴妃的荔枝」，以盛唐宮廷為背景，訴說了一樁看似荒誕卻耐人尋味的運輸任務。劇情主軸圍繞一名九品小吏李善德，奉命運送荔枝，自千里之外的嶺南出發，須於楊貴妃壽宴前送抵長安，只為保其新鮮、博得貴妃一笑。劇中更藉此闡明荔枝物性的脆弱，即：一日色衰、二日香散、三日味殫；幸得男主李善德憑藉自身蒔花藝木之專才，巧思保鮮裝載之法；輔以精妙物流籌算，規劃各個轉運模式與路線，竟使鮮荔橫越五千里（約兩千五百公里），歷時十餘日抵京時，其色香味俱全。然，這項任務本身荒誕、極端，甚至帶有某種戲謔色彩，實屬唐朝版之「不可能的任務」；但在這份荒謬背後，卻隱藏著對制度、權力與公共資源運用的深刻批判。荔枝在此不只是果物，而是一項政治命令的具象化，是宮廷權力對整個官僚體系下達的荒唐

\* 鄭正，第一作者，世新大學博士生，mail:ratexell.james@gmail.com

\*\* 邱志淳，第二作者，世新大學行政管理學系客座教授，mail:jcchiu@mail.shu.edu.tw

本論文經兩位雙向匿名審查通過。收件：2025/8/16。同意刊登：2025/8/30。

「關鍵績效指標」(Key Performance Indicators, KPI)，象徵著傳統體制中「上有好者，下必甚焉」的政治思維邏輯。

然而，李善德並非權臣，也非朝廷倚重之才，他只是一位在基層默默為政、熟諳民情的地方小官。也正因他身處體制邊緣、缺乏權力，他反而能夠從體制縫隙中尋找出路，啟動一系列非典型的行政策略。他不仰賴傳統的官僚路線與命令鏈條，而選擇向下整合地方能量，組織起一場跨越山河、橫跨多省驛道與民間路線的物流行動。這段運送歷程可謂「奪天時以競風露，馳驛路而破常規」，不僅是對人力、物力的極限挑戰，更是一場體現「靈活治理」、「制度韌性」與「創新行政」的活教材。

若從行政學視角切入，《長安的荔枝》就不只是一部歷史劇，更是一場關於體制效率與公共價值的寓言。這趟轉運之路，實質上暴露出唐代官僚體系的三大困境：

- 第一，決策權高度集中，造成下情難上達，責任與資源配置失衡；
- 第二，行政流程過度繁瑣，體制僵化，導致命令下達後，其實際執行成效甚微；
- 第三，組織文化傾向責任迴避與媚上欺下，缺乏對基層實況的敏感與回應機制；而這些困境，也正是當代行政理論所試圖反思與修補的核心命題。

透過劇中這場看似荒誕、實則寓意深遠的荔枝轉運任務，引導觀眾重新思索公共行政中的效率、價值與制度適應性之間的關係。在任務目標高度政治性、執行時限極為緊迫的情境下，我們看到制度如何陷入僵化與失靈，也看到個體如何在權限有限的情境中以創新與信念突破困局。這不僅是對傳統官僚科層制度的批判與解構，更是一場當代公共管理理論的實境演練。

九品小吏李善德的行動與選擇，提供了珍貴的觀察視角。他所處的位置，介於命令的上游與執行的下游，經典的體現基層官僚所面臨的兩難處境：既須忠實執行來自上層的非理性命令，又不得不在資源匱乏、制度欠缺之下尋找務實的解方。他所採取的種種靈活策略，正說明了一種治理與制度彈性的展現，這些也是當代行政理論中備受重視的關鍵能力。

劇情所鋪陳的，不僅是一場個人英雄主義的敘事，更是一部「行政病理學」的藝術化案例集。制度目標錯置、層級權責不清、資訊嚴重不對稱，加上績效指標的單一化、政治命令的不合理優先順序，使得整體官僚體系不僅無法提供有效服務，甚至成為人民與國政的負擔。

本文擬以此劇融合歷史敘事與當代寓意的古裝劇為分析起點，透過行政學的視角，進行一場跨越古今的制度性反思與治理實踐探討。此劇圍繞一場看似瑣碎卻牽動全局的荔枝轉運任務，實則寓言式地揭示了官僚體制在面對政治權力、制度慣性與現實挑戰時的運作邏輯與深層困境。為深入理解其中所呈現的制度運作與失衡現象，本文嘗試融合傳統與當代表述，展開一場跨理論層次的對話。

在傳統理論層面，本文將借用 Max Weber 對科層制的理想型分析，王亞南對中國歷史官僚政治的批判洞察，以及 Graham Allison 提出的官僚政治模型，闡明制度如何在權

荔枝未腐，制度已朽？—從《長安的荔枝》論行政體制的困境與創新力、階層與部門利害交織中運作與扭曲。進一步運用 Anthony Downs 在《官僚內幕》(Inside Bureaucracy) 中所描繪的官僚行為邏輯與 Robert Merton 提出的「反功能」(dysfunctions) 與「目標錯置」(goal displacement) 等觀點，用以詮釋劇中種種制度病理的生成機制。另一方面，Talcott Parsons 所倡導的結構功能論，也提供了系統性理解官僚體制失衡的理論框架，從「適應」(Adaptation)、「目標達成」(Goal achievement)、「整合」(Integration) 與「模式維持或隱晦功能」(Pattern maintenance or Latent function) 四大功能出發，分析唐代官僚組織為何在看似簡單的任務中陷入全面性失靈。

除了上述經典理論外，本文亦引入新公共管理 (New Public Management, NPM) 與新公共服務 (New Public Service, NPS)，探討個體如何在制度裂縫中發揮創新能動性，重建公共價值與治理正當性。透過這些理論視角的綜合應用，本文旨在揭示《長安的荔枝》所提供的不僅是歷史反映，而是一場兼具制度剖析與實務啟發的行政現象教材，亦為當代公共管理提供一個由歷史寓言通往價值重構的深刻啟示。

## 貳、文獻回顧

本文希冀以多元理論為基礎，試圖構建《長安的荔枝》劇中時代背景的理解工具，即：提供一個全景分析視角。如：運用官僚組織相關理論，作為了解人類社會複雜治理的政治團體，其運作邏輯與影響機制始終是社會科學研究的焦點議題。故本文首先從官僚理論的基礎觀念切入，整合 Weber 的理想型官僚制、王亞南對中國官僚體制的批判性研究、Allison 的官僚政治模型以及 Downs 的官僚行為邏輯；而這四大理論視角，分別從：組織結構、歷史特質、決策過程與個體動機等不同層面揭示了官僚體制的複雜面向。其次引入結構功能主義與目標錯置理論，剖析官僚體系在功能分化與目標異化過程中的內在矛盾。

此外，在新公共管理運動重塑全球政府治理模式的背景下，本文進一步探討新公共管理的市場化取向與新公共服務的民主價值之間的理論張力，這兩種理論代表了當代公共行政改革的兩條競爭性路徑。

最後，本文創新性地引進 Campbell 有關英雄旅程理論，作為敘事分析工具，通過：召喚、考驗、蛻變的打怪修煉晉級劃分本劇故事結構，解構並詮釋官僚體制中個體的生存策略與道德困境。

這種多角度的理論整合，不僅有助於突破單一分析視角的侷限，更能全面把握官僚體制中，形式理性與實質運作、結構約束與能動選擇、效率追求與價值衝突之間的辯證關係。各理論雖保持相對獨立，但透過官僚行為、制度環境與改革創新的分析路徑相互銜接，構成層次分明、邏輯嚴謹的解釋框架，為理解官僚組織的複雜現實提供了有力的概念工具。以下闡述本文所運用到的相關分析理論：

### 一、官僚理論

#### (一) Weber 的理想官僚制 (Ideal type of bureaucracy)

作為官僚組織研究的奠基者，Weber 於 20 世紀初提出理想官僚制，成為現代組織運作的典範。他在 1922 年提出科層制度是組織的基本型態，其核心特徵包括：組織與職位皆來自法律明定、層級節制、專業分工、職責與權限明文規定、任用依據專業資格、永業化等。這樣的結構與規範，有助於提升行政效率、規避個人主義與任意決策，並可透過合法理性的權威領導運作。（休斯〔Hughes〕，1994/2006，頁 27-32）；一品公共行政研究室，2008，頁 412；熊忠勇，2023，頁 187-188）。

然而，Weber 也曾警示理想型官僚制可能導致規則僵化，成為重大的缺失，讓組織陷入形式主義與創新困境。儘管如此，Weber 的架構為理解現代國家行政組織提供了基本制度，亦是後續制度批判與組織創新的重要參照。

#### （二）王亞南對中國歷史官僚政治體制的批判洞察

王亞南對傳統官僚體系有著深刻批判；他指出：中國歷代王朝雖有高度組織化的官僚制度，如舉辦科舉與中央集權，但其背後運作邏輯並非基於法理與理性，而是權力的專斷與皇權至上（王亞南，1948，頁 41-44）。雖言這套體系看似制度化，實則依附於君主意志，缺乏穩定的公共規則與責任機制，容易形成「上有政策、下有對策」的治理困境。

從王亞南的觀點看，中國官僚政治的本質在於人治而非法治，致使制度運作極度依賴個人品格與關係網絡，缺乏現代科層體制中所強調的制度中立與專業自主。這一批判不僅為中國行政史提供深度洞察，也提醒著我們，制度表層的規則形式與實際運作之間可能存在巨大落差。

#### （三）Allison 的官僚決策模型

在冷戰與古巴飛彈危機後，Allison 於 1971 年發表的《決策的本質》（*Essence of Decision*），書中提出三種決策途徑，挑戰傳統單一理性行為者的決策模型。他指出，政策並非單一最高領導者的理性抉擇，而往往是多部門、不同層級官僚之間拉鋸、交易與妥協的結果（Denhardt & Catlaw, 2014, pp.93-94）。由於每位行動者皆依其職位與立場行事，並以此作為談判籌碼，決策過程遂反映出組織間的權力結構與資訊不對稱。

Allison 認為，早期研究普遍採用理性行動者模型解釋政策決策，但此模式忽略了組織內部運作與政府間政治互動的影響。他提出的另兩種途徑：組織過程模式與政府政治模式，補足了對政策形成過程的理解，能更充分揭示決策的複雜性與非理性（Allison, 1971, pp.4-7）。特別是在各官僚單位為維護自身資源與權限時，常採取「次優選擇」，最終導致政策效果被扭曲與妥協。此分析框架有助於理解制度內部的博弈如何影響政策執行，並為跨部門協作與整合治理提供反思基礎。換言之，若不了解各部門的運作邏輯，就難以真正掌握決策過程的全貌。

#### （四）Downs 的官僚行為邏輯

Downs ( 1967, pp.77-85 ) 在《官僚內幕》（*Inside Bureaucracy*）中，以經濟學的理性選擇理論分析官僚行為，揭示官僚並非單純公共利益的執行者，而是具有自身偏好與動機的理性個體，且不同官僚類型會根據不同的激勵誘因行事。

Downs 還指出，官僚行為往往受到資訊不對稱與績效評估困難因素所影響，使得官僚容易在自利與公共利益之間產生衝突。此外，官僚為了升遷或避免責任，可能傾向規避風險、維持現狀或進行象徵性回應，這些皆對組織效率與政策效果造成挑戰。

此理論對於我們理解及探討行政慣性作為、部門保守與改革阻力等現象，有著深遠的詮釋意義，亦能幫助我們分析個體、組織與制度三者之間的交互作用關係。

## 二、結構功能論與目標措置理論

結構功能論 (Structural Functionalism) 是 20 世紀中葉社會學的主導理論之一，其代表人物 Talcott Parsons 認為，社會如同一個有機體，由各種制度性次級系統共同維繫穩定與秩序。根據他的模式規劃，所有社會系統為維持穩定運作，必須同時具備：適應 (Adaptation)、目標達成 (Goal Attainment)、整合 (Integration) 與潛在模式維持 (Latency) 等四項功能 (Parsons, 1951, pp.15-20)。應用於官僚體制，這表示行政組織不僅需執行任務，更需維繫整體系統的穩定性與價值傳承。

Parsons 的結構功能理論為理解社會制度運作提供了一套宏觀分析架構，其認為任何穩定運作的社會系統，皆需滿足四項核心功能：(Parsons, 1951, pp.15-22)

- 一、適應：即系統需有效因應外部環境變遷，調整資源配置與行動策略；
- 二、目標達成：即訂定清晰目標並有效實踐；
- 三、整合：即不同次級系統間必須維持協調與一致性；
- 四、潛在模式維持：指文化價值與制度正當性持續再生與傳承。

然而，Parsons 的理論常被批評過於靜態且偏向正向功能，對制度異常與運作失靈的關注不足。為補救此一缺陷，Robert Merton 在《社會理論與社會結構》(Social Theory and Social Structure)中提出「反功能」與「目標措置」等概念。他指出，當制度過度強調規範與一致性時，手段可能凌駕於目的，導致組織成員專注於程序執行，而忽視原本的政策目標，這就是「目標措置」的典型現象 (Merton, 1968, pp.251-253)。

所謂「反功能」，意指制度在發揮正面作用的同時，也可能帶來負面效果，猶如一柄雙刃劍。例如，政黨制度旨在代表多元民意，但也可能引發派系對立與政策僵局，削弱治理效能 (Merton, 1968, p. 252)。至於目標措置，則強調當組織過度聚焦於達成目標的手段或程序時，容易偏離初衷。比如，政府機關本應以服務民眾為核心，但若過分拘泥於遵守規章，反而可能拖延辦事效率，甚至增加民眾的不便，使原本的服務功能變成製造麻煩的來源。熊忠勇 (2023, 頁 189-190) 更指出官僚體制會使其成員對法規百依百順，把服從視為首要，強調必須受到法規的限制，使組織和個人的行為趨於僵化、缺乏彈性與應變力，養成膽小、保守和呆板的工作習性。

## 三、新公共管理、新公共服務

### (一) 新公共管理理論 (New Public Management, NPM)

新公共管理是 20 世紀末主導全球公共部門改革的管理主義典範，代表了對傳統官僚行政模式的根本性挑戰。該理論起源於英國柴契爾夫人時期，以及美國總統雷根至柯林頓

政府時期的重要行政改革，其核心主張是將市場機制和企業精神引入公共部門，通過管理績效來提高政府部門的效率。新公共管理的哲學基礎可追溯至公共選擇理論、代理理論和交易成本經濟學，它質疑官僚壟斷供給的合理性，強調競爭、分權和顧客導向作為改善公共服務的關鍵機制。（休斯〔Hughes〕，1949/2024，頁61-100）

新公共管理包含七大核心原則：(1)強調職業化管理，讓公共管理者承擔明確責任；(2)確立明確的績效標準和測量方法；(3)重視產出控制而非過程合規；(4)打破公共部門單位界限，實行分權化管理；(5)在公共部門引入市場競爭機制；(6)採納私部門管理風格；(7)強調資源使用紀律和節約（Hood, 1991, pp.4-5）。這些原則在實踐層面表現為民營化、簽約外包、績效工資、使用者付費、內部市場等具體改革措施，形成了所謂的「管理主義工具箱」。

新公共管理對傳統公共行政的批判集中在三個方面：官僚組織的僵化低效、政治控制與行政執行的模糊界限，以及公共服務供給的壟斷性缺陷（李長晏等，2021，頁2）。作為解決方案，它提出政府再造（reinventing government）的激進主張，認為政府應該掌舵而非划槳，專注於政策制定而非直接提供服務；這些觀點，我們可在美國柯林頓政府的國家績效評估（National Performance Review, NPR）和英國的續階計劃（the Next Steps）中得到充分驗證。

新公共管理的理論貢獻在於打破了公私部門的傳統分野，將經濟效率標準引入公共價值討論，使公共服務供給更具回應性和靈活性。然而，該理論也面臨四方面批評：(1)忽視公共價值的特殊性，將公民簡化為顧客；(2)導致公共服務碎片化和協調困難；(3)削弱公務員的公共精神；(4)績效測量可能產生扭曲激勵（Dunleavy & Hood, 1994, pp.13-15）。然而，儘管存在爭議，新公共管理重塑了全球公共部門的運作邏輯，其影響持續至今。

## （二）新公共服務理論（New Public Service, NPS）

新公共服務理論是作為對新公共管理典範的批判與替代而出現的民主行政理論，由Denhardt夫婦（Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt）於2000年提出。該理論植根於民主公民權理論、社區與公民社會模型、組織人本主義和後現代公共行政，強調公共服務的公民導向而非顧客導向，代表了對新公共管理市場邏輯的規範性修正（Denhardt & Catlaw, 2014, p.199）。新公共服務的核心命題是服務公民，而不是忠於顧客；公共行政者應該關注公共利益和共享價值的創造，而不僅僅是效率最大化。

Denhardt夫婦在2007年，提出新公共服務七大關鍵原則：(1)服務公民，而非顧客（Serve citizens, not customer）；(2)追尋公共利益（Seek the public interest）；(3)重視公民意識與公民服務，更勝於企業家精神（Value citizenship and public service above entrepreneurship）；(4)策略思維與民主行動（Think strategically, act democratically）；(5)認知課責並非簡單之事（Recognize that accountability is not simple）；(6)服務比領航重要（Serve rather than steer）；(7)重視人性價值，而非只關心生產效率（Value people,

荔枝未腐，制度已朽？—從《長安的荔枝》論行政體制的困境與創新  
not just productivity) ( Denhardt & Catlaw, 2014, pp.204-206 ; 陳又新，2023，頁 21 )。這些原則共同構成了一個以公民為中心的公共行政倫理框架。

與新公共管理將公民視為顧客不同，新公共服務理論強調公民參與在政策過程中的核心地位。而且，顯而易見的，新公共管理阻礙了實質民主的回歸，限制了公民對政策與行政的影響力 ( Box et al., 2001, p.613 )。職是，Denhardt 夫婦認為，公共利益本身基於公共性所產生的價值，並非眾多個人私利的聚合，因此，公共管理者應該扮演協商促進者而非企業家角色。若只是將民主治理置於效率考量之上，過於簡單依賴市場機制，將難以解決弱勢的公共問題。故在現實應用當中，主張通過公民教育和社區建設來培養積極的公民精神，增加審議式民主、公民會議、參與式預算等創新機制納入更多元的意見。

新公共服務重視行政倫理，認為公共行政不僅是技術過程，更是道德實踐，公務員應該具備傾聽、回應、適應變化的能力，以及服務過程中表現出的尊重、關懷和謹慎的品質 ( 一品公共行政研究室，2008，頁 589-590 )。這種觀點重新定義了公共行政者的專業身份，將其從技術專家轉變為價值守護者和民主促進者，在多元價值衝突中尋求平衡。

Box(2014, pp.20-35)認為，儘管新公共服務理論提供了具有說服力的規範性框架，但實踐領域卻面臨著價值重新塑造的困境與諸多挑戰，其重點價值包含：中立、效率、公共性（公共服務與公共利益）與問責等。然而，新公共服務理論的出現，代表了行政學研究的重要民主轉向，將新公共管理時代的治理改革，提供了替代及修正路徑。

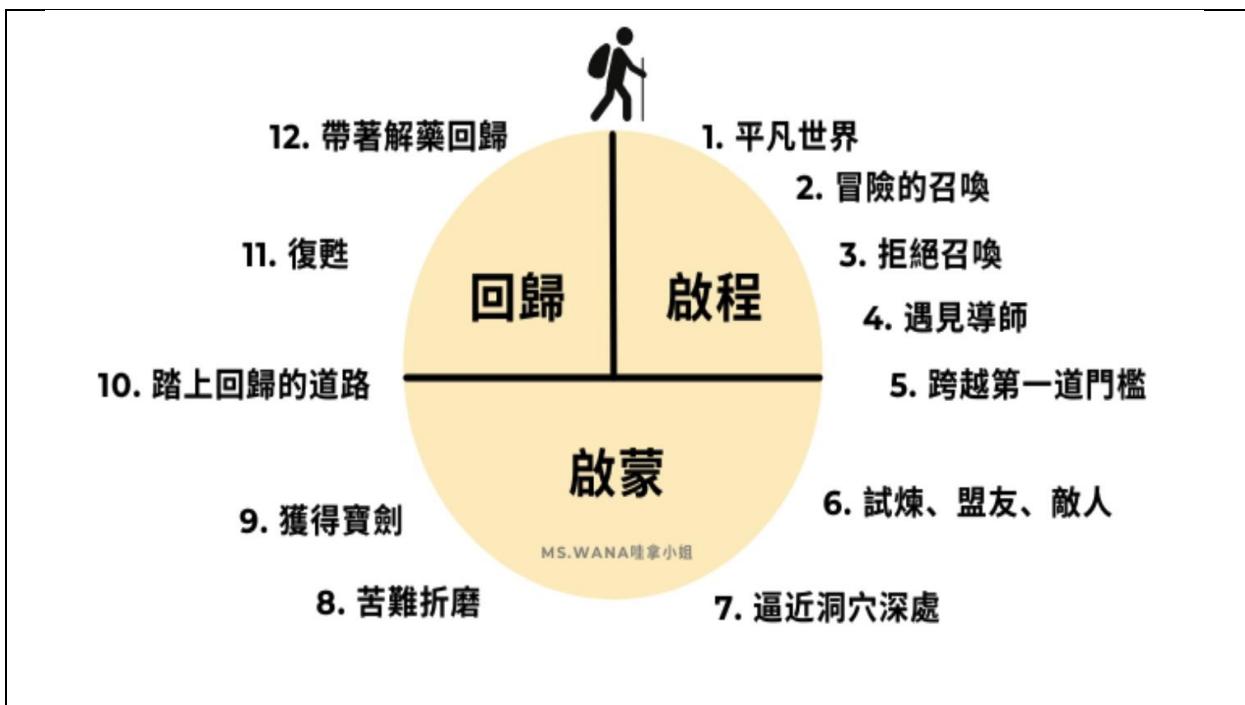
#### 四、英雄旅程理論

英雄旅程 ( The Hero' s Journey ) 是由神話學者 Joseph Campbell 所提出，是一個跨文化的敘事結構模型，最早見此名詞於其所著《千面英雄》 ( The Hero with a Thousand Faces ) 中 ( 坎伯〔Campbell〕，1949/2024 )。Campbell 認為，所有偉大的神話與故事背後，皆蘊含一種共同的結構，即英雄離開熟悉世界、經歷試煉與轉變、最終返回家園並帶來改變。

此模型後來被廣泛應用於文學、電影與心理學，並由 Christopher Vogler 整理為「三幕十二階段」的經典劇本橋段架構，而此三幕分別為：啟程、啟蒙、回歸；十二階段依續為：平凡世界、冒險召喚、拒絕召喚、遇見導師、跨越第一道門檻、試煉、逼近洞穴深處、苦難折磨、獲得寶劍、踏上回歸的道路、復甦、帶著解藥回歸。有關其三幕、與十二階段歷程，如圖 1 所示。

圖 1

英雄旅程的三幕十二階段



資料來源：精彩故事架構的秘密-英雄之旅的十二個階段，(MS.WANA 哇拿小姐，2022)

註：此為網路文章，網頁連結 <https://mswana.com/heros-journey/>

依據圖 1 的概念，我們可以清楚知道，一個英雄故事原型架構，其核心內容更是驚人地相似，描述一個平凡之人如何走上英雄之路；這不僅是文學或戲劇的詮釋模型，更可視為人生成長、內心轉化的隱喻。有關英雄旅程階段性三幕、十二階段概念說明如表 1：

表 1

英雄旅程的三幕十二階段內容整理

幕次	階段	階段內容說明
起始之幕 (第一幕) 啟程	(一) 平凡世界	1. 故事起點，描述主角的日常生活、價值觀與環境。 2. 讓觀眾對主角產生基本理解，並突顯之後冒險的對比。
	(二) 冒險的召喚	1. 突發事件，打破主角的平衡；危機或神秘事件。 2. 可能來自外界（信使、災難）或內在渴望。
	(三) 拒絕召喚	1. 主角因恐懼、不安或責任推遲踏上冒險之路。 2. 這個猶豫讓觀眾看到主角的脆弱與人性。
	(四) 遇見導師	1. 導師出現，提供建議、訓練或魔法道具。 2. 導師角色幫助主角跨越心理障礙，踏出第一步。
	(五) 跨越門檻	1. 主角正式離開熟悉世界，進入未知領域。 2. 此刻沒有回頭路，冒險正式開始。
修煉序幕 (第二幕)	(六) 試煉	1. 主角遇到新的挑戰、建立盟友、辨識敵人。 2. 世界規則與危險逐漸清晰。

啟蒙	(七) 接近洞口深處	1.逐步逼近最危險或關鍵的地方。 2.面臨心理或情感上的抉擇，通常伴隨緊張與衝突升級。
	(八) 苦難折磨	1.故事高潮的前半段，主角面臨生死關頭或最大挑戰。 2.這一關通常改變主角的內在狀態。（實力躍進關卡）
	(九) 獲得寶劍	1.通過考驗後，主角獲得寶物、知識、力量或重要盟友。 2.這是冒險的核心收穫，為後續歸返鋪路。
終局之幕 (第三幕) 回歸	(十) 踏上歸途	1.主角決定帶著寶物回到平凡世界，但回程往往不順利。 2.可能面臨追擊、報復或新的危機。
	(十一) 復甦	1.最終高潮之戰或考驗，主角必須徹底轉化才能勝利。 2.通常比嚴酷考驗更高風險，關係整個世界或更大價值。
	(十二) 回歸與恩賜	1.主角回到原世界，帶回寶物，並用它造福他人。 2.代表完整的循環與自我成長。

資料來源：作者自行整理

採用「英雄旅程」的視角，不僅能清晰解析各類以冒險與挑戰為主題的英雄故事背後的敘事規則，亦可作為理解不同文本共通情節結構的有力工具。進一步而言，該理論還能協助我們探討制度如何塑造英雄的選擇與行動，並由此映照出劇中各項冒險任務所蘊含的張力與變化歷程。

### 參、理論與劇情解析

#### 一、官僚體制的理想與現實：從理論角度解構

《長安的荔枝》作為一部以官僚制度為主軸推進情節的歷史劇，提供了難得的契機來檢視「制度理性」在實際運作中如何扭曲乃至崩潰的過程。透過李善德這位基層小吏的行動軌跡，觀眾得以一窺唐代行政系統的層層結構，以及在高壓與低信任環境下，制度如何從內部自我腐蝕，最終將合理的任務轉化為荒謬的政治鬧劇。

根據 Weber 對官僚體制的經典定義，現代官僚制度應具備「專業分工」、「層級節制」、「永業化」、「依法行政」與「非人情化」等特性。這樣的設計原意在於使行政運作更為理性、中立且具效率，尤其是將個人情感、自利偏好排除於公共決策之外。然而，《長安的荔枝》所呈現的卻是一種高度背離 Weber 理想的扭曲體制：制度設計形式上雖依舊保留明確分層與職責，但實際上卻淪為形式主義的空殼。例如，李善德面對的命令「期限之內自嶺南送荔枝至長安」，明顯已超出制度原有的承載能力。這項看似簡單的運輸任務，實則橫跨數千公里，地形險峻、人力短缺，加之高溫與果品易腐特性，本應需由跨部門協調、系統性規劃方能完成。然而上級官員不僅未提供資源支援，反而「只問結果，不問過程」，突顯出目標理性 (goal rationality) 與程序理性 (procedural rationality) 之

荔枝未腐，制度已朽？—從《長安的荔枝》論行政體制的困境與創新  
間的嚴重斷裂，這亦正是 Herbert Simon 所警世的「有限理性」( bounded rationality ) 困局具體化表現。

王亞南在其對中國官僚體制的批判中指出，中國傳統官僚體系的三大特性為「重上輕下」、「以法治吏」與「吏治腐敗」。這樣的體系固然透過科舉制度建立了一套表面上公開且制度化的官員選用機制，但在實際執行層面，基層權力極其薄弱，凡事皆需依附上級，難以自主調整策略。而「以法治吏」則導致法令繁複且多為形式，缺乏真實約束力，使得制度逐漸傾向儀式化。李善德作為一名九品的小吏，必須向上應付層層文牘、向下無法動員人力資源，最終只能依靠個人智謀與遊走灰色地帶，正反映了王亞南對中國式官僚體系的預言式批判。

劇中另一核心困境是制度中「專業性」與「政治性」的矛盾。在荔枝運輸過程中，李善德憑藉數學素養規劃出最優路線、馬匹輪替與補給系統，這本應是值得鼓勵的專業表現，卻被戶部斥為「妄改祖制」。這種現象與當代公共行政中「專家意見無法納入政治決策」的現象相似，特別是當政治任務具有象徵性（如貴妃之歡）時，專業就會被視為威脅而遭排擠。且制度本應「對事不對人」，嶺南在地的國舅楊國忠（貴妃之兄）的部屬反而將荔枝任務作為政治籌碼，導致資源分配完全服從私人關係網絡。這亦與 Michel Crozier 所指出的「非正式權力結構凌駕於正式規則之上」高度吻合（Crozier, 1964, pp.154 & 162）。

在 Allison 之《決策的本質》中提到的三種決策模式，其中「官僚政治模式」提及：政策制定不是單一理性主體的結果，而是多個部門在其權力邊界內角力的產物。劇中戶部、驛站、地方刺史等角色各自為政，拖延、扯皮與推諉層出不窮，每個人都根據其權責與風險成本做出選擇，最後形成碎片化治理（fragmented governance），這正是 Allison 所提模式的實例展現。

Downs 則在《官僚內幕》中揭示官僚行為的動機基礎：認為大多數官員行為並非出於公共利益，而是基於個人風險規避、升遷考量與權責最小化邏輯。因此，與其說制度鼓勵創新，不如說它傾向保守穩定。在《長安的荔枝》中，大多數官員選擇不做錯事而非把事做好，導致任務推進全靠一兩位個體突圍。李善德雖有熱忱與能力，卻因打亂既有規則被視為問題製造者，在制度中備受孤立。

劇中細節之處亦呈現 Downs 的另一預言：體制本身會產生一種不作為的慣性。如驛站負責人反覆強調：「我們這裡沒有接到命令」來迴避責任，而非主動協助解決問題，這反映了整體制度文化缺乏公共利益的精神與結果導向，也揭示了行政系統中形式合法與實質效率之間的深層張力互相拉扯。

## 二、結構功能論及目標錯置的危機

Parsons 的結構功能理論提出健全組織運作基礎的四項核心功能：適應、目標達成、整合、潛在模式維持，若其中任一環節失靈，整體系統即可能陷入功能障礙乃至崩解。

《長安的荔枝》中所描繪的運送荔枝任務，原本應作為一項「目標導向」的行政行動，其背後的邏輯是運用整體官僚體系之動員力，必須在貴妃壽宴前需自嶺南運送新鮮荔枝至長安。然而從實際操作過程來看，此目標在執行階段即暴露出制度性斷裂與功能失衡問題。

首先，在「適應」面向上，制度未能有效調整自身以因應實地的複雜條件。荔枝為易腐之物，嶺南至長安數千里之遙，需穿越山河、經歷氣候劇變，但朝廷仍以一紙詔令要求使命必達，顯示出決策層對於地方現實的漠視與知情不足，整體官僚系統亦未展現出任何危機處理與情境轉化的能力。當上層無法適應環境，下層又缺乏調整空間，結果便是以過時與僵化的方式應對全新挑戰。

其次，在「目標達成」方面，本應為達成公共治理目的而運作之體系，卻將資源投入於象徵性政治操作。皇帝欲藉荔枝討貴妃一笑，此舉雖表面是個人情感需求，實則體現出儀式性權力凌駕實質性治理的邏輯。地方官員無不將此任務視為上諭不可違之事，乃至不計成本、不問後果、傾全力調動資源，最終導致行政能量消耗於一場無實質公共利益之行動。這顯示出在政策目標設定階段即已偏離制度正當性，行政系統遂淪為服務權力意志的工具。

第三，在「整合」方面，該任務牽涉多地多層級機關，卻缺乏有效協調機制。李善德所遭遇之地方推諉、協力不足，即反映出部門各自為政、責任不明與缺乏橫向協作的現象。上級只下命令不給資源，地方則畏首畏尾、重形式輕實效，行政系統內部出現嚴重的分裂與失能。依照 Parsons 的論述，整合功能之崩潰將使整體系統的集體行動邏輯受阻，制度失去內聚力，無法有效發揮系統性功能。

最後，「潛在模式維持」之不足尤為關鍵。一個體制若缺乏共同價值的支撐與持續傳遞，其制度文化將難以自我再生。《長安的荔枝》中，我們可見多數官員僅圖自保、墨守成規，對使命與公共利益缺乏認同，這表示制度未能持續再生其核心信念與價值導向。相對而言，李善德以個人信念填補制度缺口，主動整合資源、建立人際網絡、調動地方力量完成任務，實質上完成了整體官僚系統應負之潛在功能。

進一步結合 Merton 對 Parsons 理論的修正觀點，即可更具體看出制度功能失調的實際機制。對此，Merton 指出：當制度目標與實際行為脫鉤時，便會出現所謂目標錯置或儀式主義（ritualism）。

在本劇中，我們即清楚看到制度原初目的：即維護治理秩序、服務人民，此間早已讓位於對形式的追求；譬如：層層文書審核、嚴格按表操課、為交差而交差的程序化行動。各級官員僅圖形式上的完成任務，但無人質疑任務本身的正當性與意義，制度即因此從「結果導向」走向自我保護的卸除責任模式（即：出錯者，必須不能是我）。

尤有甚者，這種目標錯置不只耗損制度效能，更可能扭曲整體政治文化。當整個行政系統為了滿足一項象徵性命令，而犧牲實質治理與民眾福祉，便會進一步加劇人民對政府的不信任與幻滅感。Merton 所謂的始料未及的後果在此可謂昭然若揭；一場看似無傷大雅的運輸任務，最終卻可能動搖治理的根本基礎。

反觀李善德在任務過程中展現的突破創新行動，如：借用私馬、彈性路線調整、勸說地方人士協力等，正體現了在制度功能崩潰下的替代性調節機制。他的行動跳脫既有結構限制，亦未違背制度精神，反倒成為制度修補的契機。這讓我們看到：即使身處結構性困境中，若能兼顧價值認同與策略行動，基層官員亦可化為制度的變革觸媒。

整體來看，長安的荔枝透過一場看似瑣碎的任務故事，實則深刻呈現了制度功能失靈與目標錯置的多層次現象。透過 Parsons 與 Merton 的理論視角，我們可更加清楚理解制度為何會偏離初衷、如何產生無效乃至反效果的治理困局。同時也提供我們一個啟示：面對高度科層化與形式主義的官僚體系，唯有不放棄公共價值的實踐者，才能在困頓中開啟制度再生的可能性。這些負面現象在劇中多有所體現，原是為取悅貴妃的荔枝任務，隨制度化過程轉變為僵硬程序，最終犧牲民力與人命。這也不斷提醒我們，行政制度設計若缺乏持續反思與動態調適，極易產生機械化與形式主義的行政病灶，從而喪失治理的價值正當性。

### 三、行政價值典範的突破：公共價值導向下的官僚行動與轉型

儘管《長安的荔枝》所描繪的運送荔枝任務在表層上帶有濃厚的戲劇性與荒誕感，若從行政學的觀點細究，卻可看見主角李善德所展現的治理思維與價值意識，實與當代公共行政理論中關於「公共服務動機」（Public Service Motivation, PSM）、新公共管理與新公共服務等核心理念相互呼應。更進一步地，本劇也提供了一個理解治理如何從僵化制度走向創新實踐、如何從服從命令轉向價值導向的豐富案例場域。

首先，公共服務動機是解釋公務員為何在制度困境下仍堅持使命感的關鍵理論。李善德身為一名九品小吏，其階層位置低微，權力資源有限，但在面對一項明顯缺乏公共正當性的任務時，並未選擇敷衍塞責，亦未走向形式主義路線。相反地，他視任務為自我價值的實現平台，主動思考如何完成任務、如何有效協調多方資源、如何在有限時間與空間中實踐結果導向。

這種行為正是公共服務動機理論中所稱的利他取向與社會使命感的具體展現。根據 Perry 和 Wise ( 1990, pp.368-370 ) 對公共服務動機的定義，具有高度服務動機的官員，傾向於將公共利益置於個人利益之前，並願意主動承擔責任與風險。李善德的行動不僅體現此理論精神，更提醒我們，在制度變革或失能的時代，個體官員的使命感與行動力反而可能成為推動治理創新的關鍵動力。

其次，李善德所採取的策略與思維模式，亦契合新公共管理中所強調的效率、績效與彈性。新公共管理作為 1980 年代以來對傳統官僚體系的回應，主張將企業管理邏輯導入公共部門（契約外包、公私協力等），以提升資源配置效率與服務品質。其重點包括：目標導向的管理方式、權責明確的組織設計、績效評估機制、以及彈性資源運用能力。

劇中，李善德雖無正式資源配置權，但他以極具策略性的方式重新配置沿線資源：借用在地馬車與冷藏技術、動員鄉紳與民兵協助轉運、即時調整路線以因應突發情況，展現

出高度實務導向與結果導向的行動能力。他並未完全依賴上級命令，而是主動挖掘制度中可供運用的縫隙，形成具備高度彈性與效率的治理微調整。這正是新公共管理所強調的官員應具備的策略性能力與靈活操作精神。

不過，若僅以新公共管理的效率與結果論視角理解李善德的行為，仍難以充分捕捉其深層價值導向。實際上，他在行動中所體現的更接近於 Denhardt 夫婦所提出之新公共服务的治理倫理與價值核心。其核心理念在於「服務公民而非顧客」（Serving rather than Steering），強調且主張追求「公共性、公共利益」、「策略思維」、「公民意識」；認為公共管理不應僅追求效率與績效，更應致力於促進公共價值、鼓勵公民參與與回應多元需求。

在《長安的荔枝》劇中，李善德之所以能在資源與制度皆缺乏支持的情境下完成任務，與他所展現的「在地治理能力」密不可分。他不僅說服地方人士協助完成任務，更展現出一種重視人際關係、文化情境與地方資本的治理智慧。他與人民並非上下階層的服務關係，而是一種合作夥伴的模式：他關心百姓是否因此任務而被過度徵用資源，也盡可能避免地方政務因運送荔枝而中斷。

這種行為體現了新公共服務中強調的公共價值協同生產：政策不僅是由上而下施行的命令，更需透過多方協力與在地參與共同完成。從這點來看，李善德的行動不再只是完成一項運輸任務，而是展現一種民主治理精神，即便處於傳統威權制度下，仍透過個人實踐與價值堅持，開創一種可能的公共性空間。

此外，李善德的行動也揭示了制度彈性的必要性與正當性。傳統官僚體制強調層級分明、依循程序、恪守規範，但面對非常態任務與突發事件時，過度僵化的制度往往難以迅速應對。在本劇中，李善德雖然遵守總體目標（即期限內送達荔枝），卻在實踐過程中不斷修正與調整手段，包括違反既定路線、彈性調動人力物力等。這樣的行為若放在傳統制度下，可能被視為越權或擅作主張，但若從新公共服務或「韌性治理」（resilience governance）角度出發，這恰是「忠於價值、靈活手段」的典型策略思維之案例。

要之，《長安的荔枝》透過一個看似荒誕的敘事，提供我們一個理解現代公共行政、公共政策反思轉型的重要轉折點（inflection point）。李善德的個體行動不僅是一種道德選擇或個人堅持，更是一種反映制度動態、價值承諾與創新治理的綜合展現。他不只是完成一項任務，更在無聲中詮釋了公共服務應有的精神樣貌：堅持公共價值、回應民眾需求、創造制度空間。

因此，若我們從中汲取反思，則應思考如何在當代治理架構中制度化這樣的行動邏輯，使價值導向的官僚行動不再只是偶發性的制度變革異數，而能轉化為可持續推進的治理常態。唯有如此，公共行政才有可能在高風險、複雜性與快速變遷的社會中，真正回應時代的挑戰與人民的期待。

#### 四、英雄旅程

李善德的整體行動歷程，幾乎可與英雄旅程三幕十二階段的敘事公式高度契合。此一結構不僅呈現了他如何從一名被邊緣化的小吏，藉由完成一項近乎「不可能的任務」，逐步實現英雄的轉化，更揭示了其中所蘊含的制度反思與治理啟示。最終，他帶著象徵成果與希望的果實（解藥）歸來，完成了個人與制度層面的雙重回返。以下為具體分析：

### （一）第一幕：出發（啟程）

#### 1. 平凡世界

李善德身處長安，是一名毫不起眼的九品小吏，無實權、無背景、被貶職務。他日常工作乏味，周遭盡是官場因循苟且與形式主義，體現出一個低階文官的平凡且被壓抑的處境。

#### 2. 冒險的召喚

皇帝下達命令，必須剋期將嶺南新鮮荔枝送至貴妃手中。這項任務幾乎不可能完成，也明顯違背常理，但李善德因「上級欽點」而被捲入其中，無從選擇。

#### 3. 拒絕召喚

一開始，李善德內心掙扎、抗拒，深知這種任務既可能斷送前途，也違反常理。他曾試圖與上司斡旋、推遲命令，卻發現整個體制毫無彈性可言。

#### 4. 遇見導師

他在旅途中並未遇到單一指導者，而是從各地人物與事件中汲取智慧：如地方士紳、運輸行會、民間長者等。他的學習過程更接近「分散導師型」：從社會互動中學習治理的現實與變通。

#### 5. 跨越第一道門檻（萬事起頭難：決心接受任務、踏上試煉的旅途）

當李善德最終決定接受任務，親自踏上荔枝轉運之路，他正式離開了熟悉的長安官場，踏入制度邊緣地帶的「未知世界」：一個無人願意負責、充滿權責模糊與資源限制的治理實境。

### （二）第二幕：啟蒙

#### 6. 試煉考驗、區分盟友與敵人

在長途運輸過程中，他面對諸多挑戰：資源短缺、同僚冷眼旁觀、地方官僚推託、氣候地理阻礙。他必須即時決策，運用人脈、臨機應變。他也結識一些志同道合的民間人士與配合者，形成鬆散的「協力治理」網絡。

#### 7. 逼近洞穴深處（深入洞穴）

李善德來到任務最危險的階段：荔枝接近腐壞，運輸陷入瓶頸，上級壓力更盛。他內心動搖、體力與意志接近極限，這是對他個人信念最深層的挑戰。他不僅質疑制度，也開始質疑自身所扮演的角色。

#### 8. 苦難折磨、至高考驗

他必須面對「任務的荒謬性與人命的代價」這一核心命題。當同伴因趕路而傷亡、民間怨聲載道時，他不得不做出抉擇：是盲目完成命令，還是從人本出發作出道德判斷？這是他的生死關頭，也是信念的轉化點。

### 9. 獲得寶劍（獎賞）

雖然荔枝最終準時抵達，李善德卻已不再只是任務的執行者。他得到的不只是形式上的「功績」，而是對制度本質的深刻理解、對人性與公義的體會。他獲得「洞察力」與「道德清明」，這是無形的獎賞。

## （三）第三幕：回歸

### 10. 踏上回歸之路

他帶著完成任務的結果回到長安，看似成功，卻面臨政治後座力與個人信念的落差。他意識到「完成任務」與「完成治理」是兩碼事，這讓他陷入角色重新定位的掙扎。

### 11. 重生與復甦

在最後的審問與制度面前，他選擇說出真相，揭示任務背後的荒謬與權力的冷酷。他在公義與服從間選擇了前者，象徵其人格的蛻變與「官僚正義感」的覺醒。他不再只是科層的一環，而是成為了公共價值的代言人。

### 12. 回歸與恩賜

雖然李善德未必獲得晉升或表彰，但他帶回的是制度應改革的訊息與一套實踐智慧。他的行動為未來的治理創新鋪墊了可能，不靠破壞體制，而是透過誠信、人本與合作，開創制度內的韌性治理空間。

李善德的旅程本身就是一段典型的英雄轉化歷程，從無名小吏到制度縫隙中的修補者，他經歷了個人道德的掙扎、組織結構的磨難與公共精神的重建。他並未推翻制度，卻透過制度內創新重申了行政正當性的核心價值。

## 五、小結：從制度面到價值面

從本劇男主角李善德的行動實踐中，我們可延伸出若干深具啟發性的有關行政學之討論觀點，並進一步擴展我們對於公共治理的理解與反思。

### （一）規則的盲區：官僚體系中的倫理掙扎與抉擇

在傳統官僚體系中，公務員被視為規則的執行者，標準作業程序（SOP）構成其行動依據。然而，李善德所面對的任務性質，顯然超出常規制度所能涵蓋，且本身帶有倫理爭議；究竟一個極度消耗資源且源於個人私慾的任務，是否應全力配合執行？這種兩難處境正引導我們反思官僚制度是否應該培養「倫理裁量能力」，亦即在法令與制度框架內，容許官員做出符合公共價值的判斷。此一裁量空間的制度化，不僅關乎個人良知，更涉及治理的倫理厚度。例如：劇

中李善德在此困境中，是否隱匿某些過程？是否造假紀錄？是否動用不當資源？亦或最終有守住為民服務的底線？端看每個人自己心中的那把尺。

## （二）隱形的引擎：社會資本如何驅動僵化的官僚機器

劇中李善德之所以能有效動員資源，不只是依靠職權，更是倚賴他個人的人際信任與說服能力，體現行政管理中「非正式網絡」的關鍵作用。這也啟發我們，治理不僅是冷冰冰的制度機器運作，更是一種情感與信任交織的社會實踐。在設計行政系統時，若能納入人際信任與社會資本的運用策略，將大幅提升其韌性與適應力，能夠在面對不同的合作對象，採取不同的溝通或領導模式；並在長期高壓之下，協調共同領導的動態調整治理模式，有效增進快速回應性、並整合所有資源。

## （三）消耗的良知：論官僚的情緒勞動與多重責任

李善德作為一位基層小吏，在上下壓力交迫下，展現出對上級的忠誠、對民眾的責任與對任務的堅持。他的行動符合「責任官僚制」的基本精神，即官員不僅需對上級負責，更需對法律、對社會、對個人良知負責。這種責任分層若能被制度理解並支持，將有助於建立一種更具道德底蘊的官僚文化；在對上、對下、對己等多元的利害關係人，展現出成功的情緒價值。且運作中的情緒勞動亦不容忽視，公務員在執行任務時，必須調節個人情感以符合角色期待的過程。李善德在途中面對輿論壓力、上級質疑、同僚冷嘲熱諷，甚至要面對地方士紳的不信任與民眾的誤解。這些心理與情緒壓力，亦構成了其治理行動的重要成本。若公共管理忽略官員在執行公務時所承受的情緒勞動，不僅易導致士氣低落與離職率上升，也可能弱化官員對公共價值的認同。

## （四）微創新與共生戰：基層公務員的突圍之道

李善德與地方勢力的互動並非單純命令關係，而是一種「互賴」模式：他需要地方協助達成目標，地方也因他的誠意與策略而樂於協助。這樣的互動方式體現出「共生治理」的核心精神，即在多元治理主體間形成利益共構與目標共生的合作關係，遠超過傳統以國家為中心的命令治理邏輯。李善德則展現出治理的創新概念與舉措。他並未依賴上級指示，也未全然推翻制度，而是在體制內部調整流程、重組資源、整合地方知識，創造出符合目標的「非典型解方」。這類創新在現代公共行政中尤其重要，因為在大型體系難以即時變革的現實下，基層作為的創新或微創新（非激進或顛覆式的小創新），往往是推動體制進化的前哨與測試平台。

## （五）守門員：官僚在政治與公共利益間的哲學觀

李善德不僅完成了一項高難度任務，更重申了官員應將公共利益作為最高指導原則。當政治目標與公共價值衝突時，如何透過彈性手段與人性理解，保留體制的正當性與民眾的信任，是現代治理的核心挑戰。他在劇中所扮演的不僅是

執行者，更是一位體制中的行動哲學家，不斷在現實與理想間調和，並試圖以實踐回應制度的道德期待。

綜上，我們可以說，《長安的荔枝》不只是對中國古代官僚政治的一次形象描繪，更是一場公共行政理論的立體實驗場。李善德的每一個選擇與策略，皆對應著現代行政學中的一項關鍵命題—無論是裁量權、治理合作、人際動能、情緒負荷，還是創新行動與價值實踐，都構成了公共治理不可或缺的深層結構。若能進一步制度化這些治理智慧，讓更多基層官員得以安心創新、安心協作，將有助於推動我們的公共行政從形式合規走向價值導向、從制度僵化邁向彈性韌性，真正實現「以人為本，為民而治」的治理理想。

#### 肆、結語：從歷史劇的寓言到當代行政啟示

《長安的荔枝》表面上是一齣古裝輕喜劇，但其背後卻蘊含著對傳統官僚體制深刻的省思與反諷，構成一則富有寓言色彩的行政政治敘事。劇中圍繞著一項看似荒謬的任務「在十一日內將易腐荔枝自嶺南千里之外送至長安」，逐步揭示出唐代官僚系統的層層癥結，從命令鏈不清、部門協作不彰，到責任不對等與溝通失靈，皆成為當代公共管理學反思與借鑑的重要素材。

透過主角李善德這位九品小吏的視角，我們看見制度的限制與個人能動性的張力。他所面對的並非單一命令的執行困難，而是一整套制度性功能失靈的縮影—正如 Parsons 所言，社會系統若無法維持「適應」、「目標達成」、「整合」與「潛在模式維持」四大功能，即難以有效運作。本劇中，從制度目標的錯置（滿足貴妃私欲）、行動工具的失靈（缺乏可行運輸資源）、到部門整合的缺席（多方推諉責任），皆清楚印證了制度病灶。

然而，李善德並非破格者，而是補格者。他透過對任務的誠實承擔與靈活執行，填補了制度空隙所產生的治理缺口。他所展現出的並非對體制的全然顛覆，而是一種體制內部的修復力量，亦即公共行政中「微創新」與「制度彈性」的重要體現。他調整路線、借力民間、與地方互信合作，進一步體現新公共管理與新公共服務的治理理念：不再以科層權威為唯一依歸，而是結合網絡協作、公民參與地方知識的治理模式。

此外，李善德的行動也體現了高度的公共服務動機，即便此任務可能得不到任何賞識，甚至招來非議與究責，他仍堅持完成使命，這不僅是責任感的體現，更是對公共價值的堅持。正如新公共服務理論所強調，真正的公共治理不僅是為民做事，更是與民共創、與民同行。李善德在劇中所展現的，是一種將民眾視為夥伴、重視在地文化、關照人情與正義的治理姿態，其實質已超越傳統官僚對上服從的角色界定。

值得深思的是，劇中的核心象徵：一顆荔枝、作為滿足貴妃私欲的工具，最終卻引發全國性的資源動員與人力消耗，成為行政學上「目標錯置」的經典案例。這提醒我們：再精密的行政運作，若失去公共價值的根本導向，最終都將淪為空轉與浪費。「荔枝未腐，制度卻先朽」，正是對形式主義與權力傾斜制度的最深刻控訴。

《長安的荔枝》以微觀任務的敘事包裹著宏觀政治的啟示，它既是對唐代制度病灶的歷史呈現，也是一面映照現代行政困境的鏡子。從李善德的提問：「一顆荔枝，該值幾條人命？」我們不難看見公共行政永恆的倫理命題—在效率與正義、規則與價值之間，我們該如何抉擇？當代公共管理的核心挑戰，正是在於重建公共性、制度韌性與價值理性，使治理不僅合乎規則，更合乎人心。

因此，《長安的荔枝》不只是歷史劇，也是一場公共行政的行動哲學練習。它讓我們看見：制度雖不能選擇，但人在其中的選擇與行動，卻能決定制度的未來。這一點，正是今日所有公共治理者所應深思與回應的時代課題。

## 參考文獻

- 一品公共行政研究室（編）（2008）。行政學辭典。一品文化。
- 王亞南（1948）。中國官僚政治研究。時代文化。
- <https://taiwanebook.ncl.edu.tw/zh-tw/book/NCL-9900011040>
- 休斯（Hughes O.E.）（2006）。公共管理與行政（吳瓊恩等譯）。雙葉。  
(原著出版於1994年)
- 李長晏、陳發郁、曾淑娟（2021）。邁向後新公共管理時代之政策整合理論初探。  
*文官制度*，13(1)，1-34。
- 坎伯（Joseph Campbell）（2024）。千面英雄（朱侃如譯），漫遊者文化。  
(原著出版於1949年)
- 哇拿小姐 MS.WANA（2022）。精彩故事架構的秘密---《英雄之旅》的十二個階段。網路文章：<https://mswana.com/heros-journey/>。
- 陳又新（2023）。公民參與能力的指標項目之研究---新公共服務觀點。*科際整合月刊*，8(3)，18-59。
- 葉嘉楠（2005）。政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點。*台灣經濟論衡*，3(4)，27-51。
- 熊忠勇（2023）。慈悲與智慧的公務倫理。*心靈環保學報*，(1)，183-211。
- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown.
- Box, R. C. (2014). *Public Service Values*. Routledge.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. M. (2001). *New public management and substantive democracy*. *Public Administration Review*, 61(5), 608–619.  
<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00131>
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. University of Chicago Press.
- Denhardt R. D. & Catlaw T. J. (2014). *Theories of Public Organization* (7<sup>th</sup> ed.). Wadsworth Publishing.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Little, Brown and Company.

- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Merton, R. K. (1968). *Social theory and social structure*. Free Press.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Free Press.
- Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.

**Before the lychees spoil, the system has already rotted.**

**— Examining Dilemmas and Innovations in the Administrative System through  
“*The Lychee of Chang'an*”**

Cheng Cheng\*\*\* Chih-Chun Chiu\*\*\*\*

**Abstract**

This study examines the television drama *The Lychee of Chang'an*, which centers on an almost impossible mission during the late Tang Dynasty, as a lens to explore the structural challenges of traditional bureaucratic systems. Drawing on public administration theories, the analysis identifies three key institutional flaws depicted in the drama: excessive centralization of decision-making leading to resource misallocation, overly complex administrative procedures resulting in execution failures, and an organizational culture marked by responsibility avoidance and upward appeasement. These issues are not only characteristic of the Tang bureaucracy but also resonate with modern critiques of hierarchical governance.

The discussion integrates perspectives from bureaucratic theory, structural functionalism, and goal displacement to explain the dysfunction of the system. Insights from New Public Management and New Public Service highlight how the protagonist, Li Shande, exemplifies grassroots bureaucratic innovation by bypassing rigid chains of command, mobilizing local resources, and redefining public value.

---

\*\*\* Cheng Cheng, PhD Student, Department of Public Policy and Management at Shih-Hsin University

\*\*\*\* Chih-Chun Chiu, Visiting Professor, Department of Public Policy and Management, Shih-Hsin University  
The paper was published under two double-blind reviews.

Received: August 16, 2025. Accepted: August 30, 2025.

Finally, Campbell's "Hero's Journey" framework is employed to map Li's transformation from a marginalized minor official to an innovative executor, illustrating strategies for individual agency within a rigid system. The drama thus functions not only as a historical narrative but also as a governance allegory, warning that overreliance on political authority, formalism, and narrow performance metrics ultimately undermines legitimacy and efficiency, while effective governance requires a balance between efficiency, values, flexibility, and innovation.

**Keywords:** Bureaucracy, The Dilemma of Tang Dynasty Bureaucracy, Hero's journey, New Public Services, Innovative Governance.