

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 公共行政制度設計之辯證：公民治理型模的檢視

Institutional Design in Public Administration: An Examination on the Model of Citizen Governance

doi:10.6635/cpar.2003.12(3).05

中國行政評論, 12(3), 2003

The Chinese Public Administration Review, 12(3), 2003

作者/Author：江明修(Min-Hsiu Chiang);曾冠球(Kuan-Chiu Tseng)

頁數/Page：119-138

出版日期/Publication Date：2003/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6635/cpar.2003.12\(3\).05](http://dx.doi.org/10.6635/cpar.2003.12(3).05)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



中國行政評論
第12卷第3期 民國92年6月 頁119~138
The Chinese Public Administration Review
Vol.12 No.3 June 2003, pp.119~138

公共行政制度設計之辯證：公民治理型模的檢視

Institutional Design in Public Administration: An examination on the Model of Citizen Governance

By

* 江明修 Chiang, Min-Hsiu

** 曾冠球 Tseng, Kuan Chiu

摘要

Richard C. Box的「公民治理型模」旨在描述公民、民選代表，與公共服務實務者轉變中的角色，在批判傳統行政運作模式之餘，亦規範未來地方治理應有的走向。某種角度而言，此與「新公共行政」抑或是「新公共管理」觀點多所呼應。惟經由對「傳統型模」、「管理主義」，與「公民治理」制度理念，所進行的系統性析評，凸顯出現實世界的社群治理制度，鮮有純粹治理型態，而必須視治理系絡差異，作出相應的調整。此不僅補強「公民治理」論點（述）上的不足，更可作為其「社群政策取向」與治理結構配套調整之參考架構。

關鍵詞：社群治理、公民參與、新公共行政、管理主義、治理結構、制度

Abstract

In Richard C. Box's Citizen Governance Model, it has articulated a changing role of citizen, representatives, and administrators in public affairs, and proposed a vision of local governance in the future by criticizing the traditional administrative model. Such a model has also been attacked by the NPA and NPM in recent years, especially in terms of administrative reform, although both of them have major difference in their approach. We have already known much about the idea of citizen engagement, no matter whether they are attached to the same theoretical background. However, for the sake of going into detail with regard to the different governance structures, we would pay attention to the preliminary meta-analysis and then conclude what an ideal governance structure has, if possible, to adjust continuously to its institutional context.

Keywords : community governance, citizen participation, new public administration, managerialism, governance structure, institution

* 作者為美國南加州大學公共行政哲學博士，現任國立政治大學公共行政學系教授。

Ph. D. Student, Department of Public Administration, National Chen-Chi University.

** 作者為國立政治大學公共行政學系博士生。

Professor, Department of Public Administration, National Chen-Chi University.

收稿日期：2002年6月26日；修正日期：2002年9月15日；接受日期：2002年11月8日

壹、前言

觀諸公共行政早期的發展史，大量地向私部門師法管理原則，企求效率極大化與政治干預極小化之鵠的，無形中遂邊緣化了公民在政策過程的角色，也貽害民間社會力的釋放；復以立法機構的菁英色彩濃厚，公共利益因而有乏人問津之虞。鑑此，Richard C. Box於其近著（1998）《公民治理：引領美國社群邁向二十一世紀》（Citizen Governance：Leading American Communities into the 21st Century）乙書（1998）中遂表示，新世紀的行政人員當宜釐清角色定位，並貢獻其專技知識，協輔公民技術諮商之需求，培塑其自治潛能，俾營造政府與社會間的良性互動，進而重拾民衆對政府的信賴。

是以，Box的論點旨在為21世紀地方治理系絡下，有關「公民」、「民選代表」，與「公共服務實務者」三者間的關係，尋求新的角色定位。故而，作者乃回溯自美國殖民時期以來，歷經數世紀演變的社群制度發展遺跡中，汲取歷史經驗與教訓，歸結出社群治理過往的三種價值與四項原則。除以其作為角色變遷之規範指引外，並進而建構出地方公共組織內部治理結構的「公民治理型模」（citizen governance model）。

爰此，本文擬對Box的前述論著，進行系統性的評述，大抵上針對社群治理的制度演進、社群治理過往的三種價值與四種原則、公民、民選代表，與行政人員角色型模，以及公民治理型模加以析探；其次，有鑑於公民治理的論述，基本上仍不脫對傳統行政運作模式的批判，然而，無論是「新公共行政」抑或是「新公共管理」的觀點，亦不乏提出相應的修正主張—儘管兩者取向是殊異的，故本文擬援引進行比較分析，期能深化吾人對公民治理概念的瞭解；最後，吾人對以歷史回溯方式建構的公民治理型模，並無法深入地洞悉不同治理結構的相對優勢，是以，乃藉由對傳統型模、管理主義，與公民治理的制度理念，進行系統性析評，期有助吾人更清楚地意識到，現實世界的社群治理制度，鮮

有純粹的治理型態，而必須視所謂的「社群政策取向」的差異，而作出配套調整。

貳、公民參與之型模

社群治理未來將面臨何種挑戰呢？吾人又應如何應付此等挑戰呢？為便於提出規範性的建議，在進入社群的公民、民選代表，與公共服務實務者等不同角色模型的討論前，Box即先行回顧美國自殖民時期以來，直至當前的「社群治理的制度史」（1998: 29-36），包括：17、18世紀的「菁英控制」時期、19世紀的「民主」時期、20世紀的「專業主義」時期，以及21世紀的「公民治理」時期。

綜觀這段漫長的社群發展，即可窺察公民與統治者間，潛存的不確定與爭議性關係（Box, 1998: 23）。蓋早先的年代，僅經濟富裕的公民，方有餘裕參社群治理。隨地方政府公共服務日益廣泛，許多公民開始志願投身公共事務。19世紀之後，政府規模與日俱增，公民也擁有更多參與政府事務的管道。不過，行政效率低落、分贓，與貪污等弊病的叢生，卻也助長了日後的改革訴求。20世紀初期，效率與專業化的行政改革呼聲，遂演變成爲一股趨勢。儘管如此，隨著現代官僚體制成長，以及公民與日常治理事務的脫節，也開始激起輿論對官僚體制與專業主義之反動。因此，儘管專業化帶給社群治理不少效益，然作者卻預期，未來社群治理的挑戰，已非過往的行政效率目標，而是必須嚴肅地思考公民在公共事務角色上的變遷，亦即是渠等能否從過去扮演政府服務的消極消費者角色，蛻變成爲治理過程的積極參與者，俾能自發性地承擔更多有關社群事務的責任。換言之，這股朝地方控制與公民自我治理的發展趨勢，凸顯出地方政府業已從集權式的、專家取向的系統，轉變爲分權式的、公民取向系統發展之跡象，同時也意味著公民渴望回歸到公共機構「過去的三種價值」，其包含有三（Box, 1998: 5-12）：其一，地方控制：指桀弗遜的「有限政府」的觀點，再度受到側目；其二，小規模與具有回應能力的政府：指破除過去萬能政府的迷思；其三，專業

人士是諮詢者，而非控制者；指課責與公民參與意識的提高。就此而論，觀諸美國社群治理的歷史演進，乃說明了在日益龐大的國家中，人們如何致力於社群生活的改善之餘，也能設法保留自由與個人責任之價值。

Box (1998: 37, 40) 亦從過去的制度遺跡中，歸結出對未來具有指標作用的兩大議題：其一，地方政府範疇 (scope) 大小的問題；其二，如何組織 (organize) 地方政府的問題。儘管兩者容有不同，惟所關懷重心，乃在於建構一開放與彈性的制度結構與實務，以滿足社群自行決定地方政府的範疇，以及未來結構變遷之需求。究實而論，美國於建國之初，即面臨有關大、小政府優劣的激辯，此一戰火不僅在聯邦政府引燃，甚至進一步地也蔓延至州與地方層級。儘管有論者高唱如精簡、職能轉讓 (devolution)，與民營化等市場取向的政策與管理主張，惟也不乏憂心其對服務輸送與個人生活衍生之衝擊。另者，有關政府結構問題，立憲者早即關心如何在政府效能與人民自由之間求取平衡，故而有分權與制衡的憲政設計。由於結構乃人民價值得否彰顯之關鍵，故步入當今的公民治理年代，即有學者主張應積極思考公民在政策過程之角色，並藉由制度設計加以體現。由此觀之，此等趨勢似大有別於20世紀以來，用以致力於公共服務專業化而設計的官僚的、層級的，與集權的結構。

從上述的美國社群發展軌跡中，Box (1998: 19-21) 進而歸結「公民治理的原則」，並提出四點說明：其一，等級 (scale) 原則：指由下而上的問題解決過程；其二，民主原則：指公共決策能直接反映人民偏好，而毋須假手政策專家或民選代表；其三，課責原則：指公民與代表者及實務者，共同參與政策規畫、執行，與評估等運作；其四，理性原則：指公共政策的決定，宜建立在深思熟慮、對話，與傾聽的基礎上。此等汲取自美國地方治理歷史與實務之原則，並未隱含對特定實質目標的偏好，毋寧是協助吾人建立以價值導向的目標抉擇模式。至於，以此等原則為基礎而建立的社群，乃具有如下的特色 (Box, 1998: 148)：

其一，從「最基層」採取行動，且維持高品質的決策；其二，推動自由與開放的對話與決策；其三，使公民與公共方案的制定與執行，課責上產生直接的關連；其四，公共決策被視為是一門重要的志業（enterprise），尤應深思熟慮為之。

檢視了上述美國社群的發展，以及政府的範疇與結構後，Box（1998: 62-65）進而質問此等社群公共生活特徵，是如何影響每日的決策與行政事務呢？公民治理型模之答案即反映在「社群的政策取向」，其包含有三：(1)治理系統的開放或封閉性；(2)把社群視為是市場抑或是活生生的環境；(3)政府角色份量的大或小；(4)專業主義的接受與否。這四組對立的價值，可協助公民、民選代表，與公共服務實務者，了解可能的行動選案。社群的政策取向不是恆定的，彼此間也非互斥的。隨客觀環境改變，社群的政策取向（含取向間的交互組合）也會因之而異。此等取向亦反映出政策過程與結果的主流價值。準此而言，社群的政策取向當可視為是公民、代表者，與實務者角色與行動上的指引。

Box（1998: 2）刻意使用「治理」一詞為標題，而非使用傳統的「政府」或「行政」等字眼，係用以闡明公民、民選代表，與公共專業人士，皆為社群公共政策制定與執行之一環。藉由上述三種不同角色，共同建構而成的公民治理型模，方足以因應未來社群治理面臨的挑戰。故而，在對前述的社群治理的本質、過去的三種價值，以及社群治理的四項原則有所瞭解後，吾人亦可分別針對公民、代表者，與實務者的轉變中的角色，展開實質的討論。

有關公民資格的概念，包括「個人主義」（或古典自由的）的觀點，與「集體主義」（或古典共和的）的觀點。對於治理之見，個人主義的觀點，實可推溯至美國T. Jefferson之理念（或進一步上溯至英國哲學家J. Locke與法國啓蒙運動之理念），其乃主張生命、自由，與財產等乃天賦權利，政府的權限亦應加以限縮，並鼓勵人民積極地投身公共事務；至於集體主義的觀點，則同A. Hamilton的「大政府」主張，認為

大有為的政府方能達成有效的治理。然而，究竟是自由主義抑或共和主義，較適合作為美國人生活模型，仍為當今公民資格爭辯不下的問題，持平之見恐應予以辯證調和。藉由光譜分析，公民資格可視為是一種從消極到積極間的連續體，進而將其角色析分為三（Box, 1998: 73-74），此即「搭便車者」（freerider）、「看門狗」（watchdog），與「熱衷者」（activist）。顧名思義，無論是搭便車抑或看門狗角色，皆對社群事務皆不甚熱衷。前者乃自視為是公共服務的消費者，後者則有自掃門前雪的心態。然而，熱衷者對於積極的公共生活則有所承諾，並熱衷參與各種不同的社群議題與組織。社群治理模型的宗旨，在於創發出真正的公民自我治理，故應關切公民參與的動態性。經由批判理論的啓迪，吾人遂意識到社群所存在的不同利益，也關注到大眾對於政策過程及其影響，經常是相對無知的。為提昇公共決策的品質，且避免落入所謂的「虛假意識」之陷阱，公民應有充分的資訊管道，並鼓勵其參與開放式商議過程，且尤須防範公民因其地位差異，而有遭受差別待遇之虞。儘管擴大公民參與作法，可能使社群菁英、代表者，與公共專業人士，警覺到權力旁落的危機，進而激起杯葛之舉。然而，為落實民主與課責原則，自不容忽視公民在決策與執行中扮演的角色。爰此，反映在結構上，即無論是在公共組織的體制內外，皆應提供鄰里居民常設性的參與機制。

同樣地，治理機構也可分為三種類型（Box, 1998: 110-112），此即「委託者」（delegate）、「倡導者」（advocate），與「信託者」（trustee）。本質上，委託者乃執行多數之民意，倡導者係追求特定的政策目標，而信託者旨在界定與執行廣泛的公共利益，此反映了三者角色之殊異。至於，所謂的「代表制失靈」（failure of representation）之產生，主係源於民選治理機構的決策違背了公共利益。究其實，其乃因公共政策的控制權淪為少數人掌握，或出於個人知識的侷限性等因素，致使課責與理性原則無法獲得彰顯。菁英取向的決策模式，所衍生的代表制失靈現象，不僅意味著社群福祉有遭受犧牲之虞，亦凸顯出「代表制後遺症」

(burden of representation) 之隱憂，深值吾人關切。換言之，民選治理機構的政策產出與公共利益脫結的結果，社群遂得忍受代表制之後遺症。

深究之，儘管代表制是當前公共決策最為普遍的模式，然也有其值得針砭之處。蓋公民對於社群治理的主張，無法經由其自身的直接行動，而必須假手民選代表代其發聲之舉，實為「迴圈式民主」(loop democracy) 問題之關鍵。畢竟，仰賴單一治理機構完成決策，本質上即嚴重地違反了個人知識侷限性，以及課責、理性，與民主等原則。事實上，導源於經濟理論的「代理理論」(agency theory) 即指出，只要雇傭(當事人與代理人)關係存在，便難保不會發生代理問題(即雇傭間因目標衝突而橫生的衝突困境)。引申而論，整個政治與行政系統的運作，亦可以當事人與代理人關係連鎖的角度視之。不過，倘為擺脫此等困境，強化治理結構的課責基礎，並鼓勵公民自我治理，自須改善政策制定與執行中，治理機構與公民所扮演的角色。究實而論，吾人在呼應B. Barber的「強勢民主」(strong democracy) 概念之餘，卻宜保留治理機構一定之角色定位。畢竟，開放式治理與公民對談固為重要，然其後的政策判斷與執行品質，亦不容輕忽。Box (1998: 117-118) 即指出，治理機構當可作為兩類型的政策決定場域，其一為例行性決定，因其影響層面有限，故毋須全體社群的參與；另一為審查「公民委員會」(citizen boards) 之決定。至於有關社群利益的政策，治理機構自宜提供公民廣泛的政策討論空間，而不再是如過往般地主導整個公共政策的議程。公民委員會的決定或有偏狹不周，惟治理機構仍可保有最終的核可權。無論如何，治理機構一旦職司例行性的決策與公民行動的審核者時，即跳脫出以公共利益單一詮釋者自居之心態，並一躍成為公民參與、決策，以及政策與方案執行的協調者角色。是以，反映在結構面，治理機構遂應轉換為確保開放對話情境的「社群協調委員會」(community coordinating council)。

由於當代治理日益複雜，公共服務實務者業已從昔日的公民志願

者，演變成爲今日全職的公共專才。公民與公共服務實務者間的界分，也隨之擴大。公共服務實務者因其職業專業與個人偏好，而影響了渠等實質的專業目標。有關實務者的專業考量層面，Box（1998: 128-142）作者歸結有五，此即「價值中立目標」、「合法性目標」、「經濟發展或永續發展目標」、「社會公平」，與「促進公民對話」等。實務者面對與環境互動的緊張關係，在回應型態上亦可析分爲三，此即「執行者」（implementer）、「輔助者」（helper），與「控制者」（controller）。若以光譜分析爲例說明，執行者與控制者係位居連續體的兩極端。執行者本身乃「中立的」實務者，其並無意涉入政策制定過程；相對地，控制者則試圖影響政策過程的結果。至位居中間地帶的輔助者，乃專司提供公民決策參與所需的資訊，以及營造一開放與真誠的對話情境，期能從中提昇公民自我治理的能力。換言之，輔助者即已不再醉心於政策過程的主導權。弔詭的是，渠等對於公民參與所作的投入，無形中反落實了更多的公共利益，抑且充分地實踐了民主與理性原則。

以上簡述公民、民選代表，與公共服務實務者的角色變遷，不過，此等角色定位的主張，仍宜進一步地落實在正式組織結構的改變，且此等改變乃專指地方公共組織的「內部」治理結構的轉變，俾使公民能更直接地涉入地方性的政策與行政。換言之，此即有關公民治理的重要機構，其包含有三（Box, 1998: 164）：

- 一、協調委員會（the coordinating council）：旨在將治理機構的角色，由往昔的「中央決策」轉變爲「公民協調」之角色；並將治理機構的責任，由包辦一切的議題，重新界定爲授權由公民委員會來負責，傾聽委員會的建議，以及確認或修正渠等的工作，俾以滿足整體社群的目標。
- 二、公民委員會（the citizen's boards）：旨在協助管理重大的地方政府事務，如警察、消防，與公用事業等。
- 三、輔助機構（the helper）：旨在將公共服務實務者的角色，從控

制公共官僚體制，轉便為協助公民瞭解社群議題與服務，幫助公民制定具有智性的公共決策，並完成每日的執行事務。此一角色認可行政專業的必要性，即專業乃用以協助公民創造與輸送渠等所需之服務。

綜上所述，政策過程排除公民的參與，不僅有悖公共服務實務者的專業性與立法者的合法性，更因專家角色的過度膨脹與公民參與角色的弱化，以致削減了民主真諦，從而導致當前治理，充斥著公民被視為是局外人、實務者自視為是政策專家、立法機構則形同菁英利益擁護群之怪象。公民治理的概念，乃企圖扭轉此等偏頗關係，期能因此將公民角色，重新拉回治理舞台的前緣。

參、公民參與之詮釋

「公民治理」係偏重於「體制內」公民參與的倡議。從另一角度而言，則明顯地超越了「管理主義」的觀點。抑有進者，將公民納入決策系統之主張，更可謂是直接衝擊了公共行政既有之運作模式—官僚（理性）型模。為進一步地析評「公民參與」之理論與實踐，吾人擬先行探討兩種植基在不同理論基礎上的改革觀點，一為趨向公民自治的「新公共行政」（New Public Administration）；另一為趨向菁英治理的「新公共管理」（New Public Management）。儘管兩者分屬不同的改革途徑，惟其矛頭則共同指向於公共行政的傳統型模。

組織理論的淵源匪淺，誠如F. W. Taylor的「科學管理」以及M. Weber的「官僚體制」，即分別指出了為達成組織效率的目標，所必須仰賴的「手段」（如Taylor的「唯一最佳方法」；Weber的「官僚組織組合特徵」），因而成為組織理論理性主義之濫觴。不過，H. A. Simon（1957）的《行政行為》（Administrative Behavior）乙書，更推屬「組織理性」研究方面的經典名著（Davis, 1996）。蓋研究方法論上，Simon醉心於將行政行為視為是一門純「科學的」研究，故主張對組織中的事實和價值，採取嚴格區分的態度，並建議研究者應聚焦於個人或團體的「事實」行為之上。Simon所仰賴的這套社會科學的實證解釋，

不僅預示了研究人類行為的「主流」觀點，尤對日後行政理論的發展，影響深遠（Denhardt, 1981：22）。本文的傳統行政型模，乃泛指奠定在Weber的「官僚型模」與Simon的「理性型模」基礎上的一種運作模式。

一、傳統型模的修正（I）：民主行政觀點

從方法論的角度思考，Simon的論點並不適合作為公共組織的範本，其甚至無助於公共組織理論的建構（Davis, 1996：57）。傳統的行政型模，本質上係臣服於「技術理性」的價值下，組織中個人的行動本身並不獨具意義，其價值實乃依附於目標達成的基礎上；至於目標的合理與否，則非所要問，也因而容易漠視行動系絡的倫理考量，同樣的邏輯亦可擴大至組織與外環境的互動。故以組織理論術語而言，理性型模乃試圖將複雜的政策問題，化約為單純的目標與手段間的連鎖關係來運作，藉此提昇組織的理性。儘管如此，公共行政領域的學者，特別是那些急欲擺脫「一般性」（generic）的組織理論，並致力於建構一有規範基礎的「公共」組織理論人士而言，似應更加關注到公共組織效率以外的價值。

誠如H. G. Frederickson（1997：5）所云的：「過去我們慣於以效率和經濟等管理價值來界定公共行政，惟此一定義過於偏狹。公共行政所蘊涵的廣泛『公共』概念，絕非僅止於效率與經濟價值。有關公民資格、平等、公平、正義、倫理、回應性，和愛國心等價值，亦應加以等量齊觀」。換言之，公、私組織的社會與政治系絡之別（Rainey, 1997：86-95），實乃主張「公共」組織理論宜獨立化的核心論點。一般性組織理論的建構，因刻意忽略了公、私組織先天差異，致模糊了公共服務特有的規範面向—公共價值的強調。

一般性理論家普遍地接受事實與價值分離的主張，方乃導致「公共」組織理論被邊緣化之要因（Harmon and Mayer, 1986：21-22）。如早期公共行政的主流思想，普遍信守W. Wilson的政治與行政分離的警語，並認為隔離政治干擾，即有助發展出通則化的行政科學原則。其後的H. Simon，源於邏輯實證論的洗禮，遂大力鼓吹組織研究的「價值中

立」立場，並深信只要排除政治價值，藉由嚴謹的科學分析，即可建立橫跨公、私組織情境的組織原理。儘管如此，Simon的上述主張，卻也遭逢到D. Waldo與「新公共行政學派」的嚴厲批判，並將矛頭指向於前述的「二分說」之謬誤。如Waldo（1980）的論點即主張，公共行政並不能脫離民主政治理論而獨立發展，故在追求行政的技術理性之餘，當不容忽略政治價值的考量。某種角度而言，Waldo（1980：90）可謂是致力於有關「民主」與「官僚」，抑或是「政治」與「行政」等競逐價值之調和。此外，新公共行政學派的論點，實與Waldo的看法無分軒輊。蓋兩者不僅同為「民主行政」觀點之擁護者，且與Simon的論點居分庭亢禮之勢。

有關該學派的緣起，乃因60至70年代期間，公共行政在邏輯實證論的主導下，研究成果普遍欠缺了所謂的「社會相關性」，斯時年輕一輩學者有所覺醒之故，遂集合有志之士，共發出不平之鳴，期以此扭轉學科所面臨的規範荒蕪窘境（Frederickson, 1980）。爰此，新公共行政在規範立場上，乃積極提倡「社會公平」理念，以及弱勢優先的主張；有關方法論方面，竭力鼓吹後實證論的觀點，並批判社會科學研究價值中立之迷思；至於組織理論方面，則試圖發展出替代性的組織型模，如W. Bennis的「臨時組織」（temporary organization）以及L. Kirkhart的「協和型模」（consociated model），並從公民參與及人本主義心理學的角度，推動「服務對象導向組織」（client-focused organization）。職是，有關新公共行政學派的論點，不外是涵蓋「社會公平」、「不平等」、「價值中立」、「變遷」，與「參與」等議題（Frederickson, 1980：6-12），且其貢獻亦以挖掘傳統理論架構的「異例」著稱（Denhardt, 1993：125-126）。儘管如此，其論點卻也凸顯出，傳統理性型模將民主理論與政治理論邊陲化之舉，恐窄化公共行政於宏觀社會系絡下，應行扮演規範的批判性社會角色的認知（Harmon and Mayer, 1986：154）。

二、傳統型模的修正（II）：管理主義觀點

針對公共行政傳統型模提出修正主張的，尚包含了統攝在「新公共

管理」一詞下的改革途徑，並且自1980年代開始，逐漸成為英、美、加、德、日等先進國家推動公部門改革的一股趨勢。新公共管理下的改革思潮，乃隱含著傳統行政型模所偏重的「過程」而非「成果」的運作模式業已不合時宜，且即為另一新管理模式所取代之企圖。因而，新公共管理遂於強化公部門的「效率」與「課責」的議題上，大作文章，以期在經濟理論與市場誘因激發下，大幅提昇公部門的行政改革績效。

無疑地，新古典經濟理論對於新公共管理的發展自然影響頗深，其包含的理論如下：其一，以個體經濟學的研究成果，應用於政治與社會領域中的「公共選擇理論」（public choice theory）；其二，探討雇傭關係的利益分歧，且進而尋找誘因結構以強化彼此關係的「代理理論」；其三，分析何種情形下，較適合於採用「市場」或「層級節制」作為治理結構的「交易成本經濟學」（transaction-cost economics）。

因此，新公共管理乃積極主張公部門宜朝專業管理、績效導向、產出控制、公共服務的部門解體（disaggregation）、提昇競爭力、仿私部門管理型態，以及杜絕資源濫用等方向來發展（Hood, 1991：4-5）。換言之，新公共管理的運作模式，乃刻意強化了公部門的「績效改革」意識，以及著重於公共服務的「市場取向」的運作模式。由此可知，新公共管理不僅意味著一種公部門內部管理的變革，同時更涵蓋了一種互動模式的轉型——不論是指政府與市場、政府與官僚體制、政府與公民，以及官僚體制與公民間的關係（Hughes, 1998）。

舉例而言，新公共管理所援引的公共選擇理論觀點，即係從個人自利的基本假定出發，據以推斷行政人員的動機，實與一般常人無異，蓋兩者同為追求自我利益極大化的個體。循此邏輯推演，傳統的行政運作模式——官僚體制，行政人員在其自利誘因的驅使下，當設法極力擴張機關現有的預算規模，以求從預算擴增的基礎上，進一步地提昇機關的效用函數，如權力、薪資、福利，與公共聲譽等（Niskanen, 1971：38）。行政人員既致力組織利益的擴張，遂不免忘懷公共利益的捍衛。此一推論結果，因而使公共選擇理論家更有自信地表示：市場機制相較於官僚體制而言，可提供民衆更為滿意的公共服務。基本上，公共選擇

對政治與官僚行爲的解釋，不僅描繪出政府部門的行動邏輯，且指出傳統官僚運作模式潛在弊病，理論上更提出了縮減政府公共服務角色的規範性建議，因而廣受新公共管理的青睞，並進而催生如民營化、簽約外包等市場化政策工具之論據。就此而論，新公共管理不僅質疑了傳統公共行政的運作模式，抑且撼動了過去一世紀以來，被公共行政視為是不朽的原理—層級節制。

新公共管理採用經濟學的「方法論個體主義」的觀點，以其自利的假定剖析官僚體制運作之得失，進而質疑政府在服務輸送上的功能定位；同時也主張民衆享有的公共服務，宜如消費市場般地擁有其自我選擇之權利。基此，新公共管理以「顧客隱喻」的觀點，重新看待政府與人民間的互動模式，此不僅打破了往昔政府壟斷公共服務市場的局面，且在巧妙地運用市場邏輯的「消費者主權」的觀點下，該途徑也取得了推動「企業型政府」的合法論據，更因而深獲行政改革者的青睞。準此而言，新公共管理揭櫫的「官僚體制解制」、鼓勵「創新與企業家活力」、強調「顧客授能」，並設法將「官僚服務轉變為個別授能」等制度層面的變革訴求（Frederickson, 1996：264），實乃意味著其急欲擺脫公共服務傳統的、官僚的，與法規導向的運作模式，並試圖扭轉為顧客的、市場的，與成果導向之新管理主義途徑。

綜上所述，儘管新公共管理與新公共行政皆關注到政府的「回應性」問題，惟渠等對於政府與公共行政本質看法，以及政治哲學基礎之殊異，遂為壁壘分明之所在（Frederickson, 1996：265）。蓋一如前述，新公共管理偏好經濟學的自利假定，以及追求效用極大化的行動主張，使其極力鼓吹「公共選擇」、「市場經濟」，與「顧客導向」的改革基調，期能透過政府與人民間短期「交易關係」的改善，重建人民對政府服務的信賴；相對地，新公共行政學派的關懷重心，則企圖結合官僚與民主理論，以落實「民主行政」的鴻圖。因此論點上，新公共行政有別於前述顧客授能的觀點，轉而從開拓民間社會力的角度，如創發「公民精神」、深化「公共意識」、結合社區自主與非營利組織之自我協助，以及型塑「公民社會」等主張，視之為提昇政府績效及品質之關

鍵所在。

準此而言，新公共行政學派的論點，顯然與Box的「公民治理」的理念相互輝映。儘管「公民治理」主張也關注到早期的「市經理制」，以至當前的「精簡」、「民營化」、「簽約外包」等管理主義下的相關議題，然此並非其討論焦點。某種角度而言，「公民治理」的論點乃深入地質疑了傳統官僚體制的基本假定——技術理性的盲點，蓋其恐無法滿足後現代社會系絡下的多元需求，更有加深人民與政府間的疏離之疑慮。此外，以理性型模為基調的傳統型模，也悖離了「公共組織」特有的規範基礎——無論是有關J. Habermas的「公共領域」的塑造（Jun, 1994：65），抑或是新公共行政學派鼓吹的「公民資格」的培養。事實上，有論者即指出，社會資本存量的多寡，不僅影響社群的集體行動潛能，更因而左右政府績效（Putnam, 1993）。然社會資本的存量，實與公民資格緊密相關，此凸顯吾人對於政府公信力下滑的憂心，實不無道理的。

抑有進者，「公民治理」對行政人員與公民角色型模的修正，也呼應了當前的政策實務。如規畫方面，有論者即主張規畫本身乃一注意力型塑的過程（Forester, 1989）；其次，執行研究也質疑了傳統「由上而下」的菁英主義執行模式之假定（deLeon and deLeon, 2001）；最後，評估實務方面，E. G. Guba與Y. S. Lincoln（1989）的「第四代評估」（Fourth Generation Evaluation），亦直指評估本質上即為一種對話的過程，故評估者應致力於利益相關人觀點的探究。職是之故，「公民治理」的回歸「民主的公共行政」的規範性主張，顯然也與前述的「政策科學民主化」潮流，有不謀而合之處。

肆、公民參與之反思

「公民治理」乃依歷史回溯分析而建構的型模，本質上即隱含強烈的規範意圖。另一角度而言，其立論基礎也面臨稍嫌薄弱的質疑。首先，並未就公民治理加以反覆申論，僅主觀地臆測此乃歷史演進之必然，復以此歸納的社群治理價值與原則，作為公民、民選代表，以及行政官僚角色定位的參考架構，遂陷入了所謂的套套邏輯的爭議；復次，

亦未就治理結構背後的基本假定，提出更進一步地檢視—儘管其確也意識到權力不對等的運作難題；此外，描述與規範立場區分不明，以致立論上略嫌薄弱—儘管民主化乃眾所周知的潮流。某種程度上，吾人顯然可以透過治理結構的「後設分析」（meta-analysis），以強化其既有之規範立場。

換言之，倘若「公民治理」係偏向縱貫面的歷史演進論述，則本文擬進一步地就橫斷面的治理結構加以剖析，以深入地瞭解不同治理結構所適用的情境系絡。蓋從方法論的角度思考，不同治理結構各有其擅長之場域，且彼此既有互補亦有互斥所在，也唯有透過辯證整合，方能因應不同的「社群政策取向」之個殊需求。據此而論，治理結構並無絕對優劣，仍應視治理系絡而動態地因應與調整（Adler, 2001）。換言之，無論是「組織理性主義」（傳統型模）、「管理主義」，與「公民參與」各有其運作價值，且與「公民治理」所歸結的社群治理的價值如效率、專業主義、民主，與回應等若合符節。

申言之，無論是官僚體制抑或理性型模，本質上乃為確保決策理性與穩定為考量的制度設計，並深信在由上而下的目標與手段連鎖關係中，得以孕育最佳的政策產出。儘管如此，管理主義的興起，某種角度而言，則質疑層級體制確保課責機制的有效性。蓋課責前提乃建立於資訊充分的前提下，惟代理理論卻指出，無論是政治與行政，抑或是不同行政層級間，所普遍存在的資訊不對稱問題，導致投機主義之行徑無由根除，課責機制也因而流於一種形式。管理主義遂從誘因角度著眼，思考官僚組織的變革途徑。事實上，無論是人力資源上的績效報償制（pay for performance），抑或是民營化或簽約外包等市場取向的政策主張，皆可謂是上述邏輯下的產物。不過，對於公民參與的倡導者而言，其關懷面向則不同於市場機制的考量，而是將焦點轉向於社會力的開拓（具體言之，即為非營利組織的育成）。因為渠等始終堅信：「良好的民主政治品質，有賴健全公民社會的支柱；公民社會的品質，則取決於社群的自發性合作」。職是之故，理性主義、管理主義，與公民參與的制度理念，乃反映了「層級節制」、「市場」，與「社群」等不同治理

結構。

表一的分析，指出不同制度理念下各種面向之差異。茲分點析述如后：

首先，有關「系絡假定」方面，係指可減少治理結構的交易成本，並達成運作上最大效益的理想情境。是以，理性主義的層級制適合於靜態與穩定的環境；管理主義的市場制適合於完全競爭市場的假定；公民參與的社群網絡適合於健全的公民社會系絡。換言之，倘治理系絡悖離上述假定愈為嚴重，則治理結構愈可能面臨「治理失靈」的困境，如政府失靈、市場失靈，以及私民參與等。

其次，有關「激勵工具」方面，係指治理結構促發行爲的動因。是以，層級制偏好控制手段；市場制採用誘因設計；社群網絡源自於所屬成員的自發行爲。

第三，有關「協調機制」方面，係指治理結構面臨爭議之際的解決媒介。是以，層級制訴諸權威仲裁；市場制來自價格協調；社群網絡仰賴的是信賴關係。

第四，有關「溝通途徑」方面，顧名思義，層級制係透過命令下達；市場制源於訊息流通；社群網絡來自於內部成員的對話。

第五，有關「學習模式」方面，層級制因潛存資訊不對稱的盲點，故必須從錯誤中建立學習機制；市場制源於歷次的交易記錄；社群網絡的學習，乃以非正式的互惠為基礎。

第六，有關「人民隱喻」方面，乃指治理結構下人民的角色定位。是以，從政策運作角度而言，層級制偏好專家顯性、硬性的知識，因而忽略了人民的隱性、軟性的知識；市場制把人民視為是商業行爲的消費者，偏重於短期的交易與信賴關係；社群網絡下的人民，則被界定為是具有治理潛能的公民，並成為管理者的良好治理夥伴。

第七，有關「官僚隱喻」方面，泛指治理結構下行政人員的角色定位。是以，從政策運作角度而言，層級制的行政人員，乃同時扮演政策規畫、執行，與評估（監督）者；市場制的行政人員，則免除了上述執行者的角色，轉為由市場機制代勞；社群網絡下的行政人員，乃善用其

專業知識，傾聽人民的需求，並協助渠等掃除目標實現過程中的障礙，亦即是扮演協力者、輔助者，與啓迪者的角色。

第八，有關「政策價值」方面，係指政策產出所立基的價值。是以，層級制講究技術理性；市場制訴求的是人民的滿意度；社群網絡仰賴健全公民社會的運作，遂可確保政策產出的恆久品質。

表1 三種制度設計理念之比較

	理性主義	管理主義	公民參與
治理結構	層級體系	市場	社群
系絡假定	穩定	自由競爭	公民社會
激勵工具	控制	誘因	自發合作
協調機制	權威	價格	信賴
溝通途徑	指令	資訊	對話
學習模式	試誤	聲譽	互惠
人民隱喻	無知者	顧客	公民
官僚隱喻	裁判、球員	裁判	教練
政策價值	效率	回應	前瞻

資料來源：作者自製

綜合以上討論，吾人以爲理性主義、管理主義，與公民參與的制度設計理念，各有其工具價值，至於實質價值方面，無非則是企以達成更好的治理境界。遺憾的是，近年來源於新公共管理途徑下的「師法企業」之改革途徑，嚴重地入侵了公共領域的特有價值。R. J. Gregory (1999) 近期針對紐西蘭的行政改革研究，即憂心經濟途徑的改革措施，恐將嚴重地瓦解公共服務社會資本的累積。

某種程度上，此一論點恰也呼應了F. Fukuyama (1995) 對於市場經濟掛帥所作的批判—儘管是語帶含蓄的。他表示：「吾人可以把新古典經濟學想成是百分之八十正確的學說；這一派學說對金錢與市場的特性，提出真確的論理，因爲建立該派學說的基礎模型是理性、利己的人類行爲。關於這方面，人類行爲的確有百分之八十的情形符合此模型，問題是隱匿的另外那百分之二十，新古典經濟學派只能提出難以服人的解釋。」(李宛蓉譯，1998：17) 其後又云：「吾人想指出的是，人類

以不理性、團體導向方式採取不以個體效用為目的之行動，其發生頻率已如此之高，所以新興古典主義模型顯然不足以為我們勾勒人類本質的全貌。」（李宛蓉譯，1998：29）

由此觀之，「公民治理」顯已意識到公民參與機制—儘管是體制內的參與機制，乃成熟民主政治不可或缺之要件。不過，上述分析則凸顯出不同治理結構的相對優勢。換言之，現實世界的制度，鮮有純粹的治理型態，率多是不同結構的組合，如有關新公共行政的「代表性官僚體制」（representative bureaucracy）的主張，即為層級制與市場制的混合體（Adler, 2001：219）；且不同治理結構間，既有互補亦有互斥之可能，如管理主義（市場）偏好以「精簡」（downsizing）提昇組織績效，即可能因而傷害組織的社會資本（社群網絡）；至於新公共行政鼓吹的「公民參與」或「員工參與」，即屬層級制與社群網絡相互結合的最佳範例（Adler, 2001：221）。

伍、結語

整體而言，Box所提出的「公民治理」主張既涵蓋文獻取材的描述面，如公民、民選代表，與公共服務實務者轉變中的角色；亦涉及特定價值的規範面，如指出未來地方治理應有的走向。基本上，吾人不難接受「公民治理」的主張，即應積極地調整公民、民選代表，與行政人員的三方角色關係。從廣義角度而言，公共事務的日趨專業與複雜化，如何動用民間豐沛的資源，業已成為提昇政府治理能力的核心議題。公民自願性地投入公共事務，既可激發公民對於社群問題的自我解決潛能，減輕政府公共問題的負擔；亦可受惠於因參與網絡普及所衍生的正面外部效益，而達成累積社會資本，且活化集體行動潛能的民主政治基礎（Putnam, 1993）。

儘管如此，藉由本文對傳統型模、管理主義，與公民治理制度理念，所進行的系統性析評，實已凸顯了現實世界的社群治理制度，鮮有純粹的治理型態，而必須視治理系絡差異，作出相應的調整。此一分析結果，某種程度上，不僅補強了「公民治理」論點（述）上的不足，更可作為其「社群政策取向」與治理結構配套調整之參考架構。

參考文獻

一、中文資料

- 江明修主譯, H. G. Frederickson原著(2002) *公共行政精義*。台北：五南。
- 江明修主編 (2000) *第三部門：經營策略與社會參與*。台北：智勝。
- 李宛蓉譯, F. Fukuyama原著 (1998) *誠信：社會德性與繁榮的創造*。台北：立緒。
- 張美惠譯F. Fukuyama 原著 (2000) *跨越斷層：人性與社會秩序重建*。台北：時報。
- 劉瑞華譯, D. C. North原著 (1994) *制度、制度變遷與經濟成就*。台北：時報。

二、英文資料

- Adler, P. S. (2001) "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism," *Organization Science* 12(2):215-234.
- Box, R. C. (1998) *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, C.A.: Sage.
- Davis, C. R. (1996) "The Administrative Rational Model and Public Organization Theory," *Administration and Society* 28(1).
- deLeon, P. and deLeon, L. (2001) "A Democratic Approach to Policy Implementation," prepared for presentation at Sixth Meeting of the National Public Management Research Conference, held at the University of Indiana, Bloomington, October 18-20.
- Denhardt. R. B. (1981) *In the Shadow of Organization*. Lawrence, Kan.: The Regents Press of Kansas.
- Denhardt. R. B. (1993) *Theories of Public Organization*. Belmont, CA.: Wadsworth. Forester, J.
- Denhardt. R. B. (1989) *Planning in the Face of Power*. C. A. : The Regents of the University of California.
- Frederickson, H. G. (1980) *New Public Administration*. University, Ala.:

University of Alabama Press.

- Frederickson, H. G. (1996) "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration," *Public Administration Review* 56(3).
- Frederickson, H. G. (1997) *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Gregory, R. J. (1999) "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service," 59(1):63-75.
- Guba, E. G. and Lincoln, Y. S. (1989) *Fourth Generation Evaluation*. C.A.: Sage.
- Harmon, M. M. and Mayer, R. T. (1986) *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown.
- Hood, C. (1991) "Public Management for all Season," *Public Administration* 69 (Spring).
- Hughes, O. E. (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*. N.Y.: St. Martin's Press.
- Jun, J. S. (1994) *Philosophy of Administration*, Seoul: Daeyoung Moonhwa International. Niskanen, W. A.
- Jun, J. S. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Ill: Aldine-Atherton.
- Putnam, R. C. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Rainey, H. G. (1997) *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Stone, D. A. (1988) *Policy Paradox and Political Reason*. N.Y.: Harper Collins.
- Waldo, D. (1980) *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, Calif.: Chandler & Sharp.