第二章　理論探討與文獻檢閱

本章主要呈現與本研究相關的理論和文獻，進而發展出後續建立架構與分析之步驟。第一節先對於新公共行政理論作一完整性的探討，從其發展的歷史脈絡了解新公共行政的意義為何，並介紹公共行政中社會公平與效率價值之論辯，本研究並不對兩種價值孰優孰劣進行評價，僅希冀從中探求民主行政與效率行政之差異所在；第二節整理過去研究中關於民主行政理論與小校裁併及發展之文獻與資料，透過文獻之檢閱，找出對於本研究具有貢獻之發現以及尚未探討之面向，以加強本文論述之正當性與合理性。

第一節　新公共行政之發展歷程

民主行政一反強調行政過程管理控制的行政習慣，並倡導民主的公共行政（即民主行政），誠如在《我們即政府》（Government Is US: Public Administration in an Anti-Government Era）這本書當中，作者提及一個不可或缺概念，亦即「主動積極的公民資格」及「主動積極的行政人員」；前者意指公民必須關心並分享政府機構的權力，而非單單只是投票、納稅，或使用政府提供的服務；後者意指主動積極運用職權，加速與公民的合作，並創造有利於公民的行政系絡，其核心意識包括「視公民為公民、分享權力、減少個人及組織的控制、信任合作的效能、追求科學、專業知識及經驗的平衡」等（King & Stivers, 1998c: 195-200）。

J. Jun（1986: 18-21）亦指出民主行政具有下列6點特徵：

1、公共利益的代言人：行政機關（構）應作為民眾利益的代言人；

2、代表性：就業管道公開暢通，代表性官僚組織；

3、開放性：行政透明化、資訊公開法；

4、超越特殊利益團體的組合（beyond syndication）；

5、教育與專業主義：高素質公務人員，且具備專業溝通能力；

6、參與：民主行政組織中所有人均能分配權力。

由上述可知，民主行政所注重的焦點即在於行政人員與公民需要具備民主的素養，從過去政府由上而下的單一面向行政，轉而為行政人員與公民共同參與公共決策，以尋求最大公共利益及照顧弱勢族群的價值。以下，將介紹新公共行政之歷史脈絡與發展歷程，並對各階段所關注之焦點進行描述。

壹、啟發「民主、社會正義價值」之第一次明諾布魯克會議

1970年代的美國充斥著越戰、種族衝突、都市暴動等問題，導致公共行政領域侷限於預算、組織、人事等議題之上，公共行政實務（public administration）與公共行政學術（Public Administration）之間似乎脫節了。D. Waldo有感於此，便於1968年於雪城大學的明諾布魯克會議中心召開第一次明諾布魯克會議，探討「新公共行政」之發展，會後由Frank Marini 將會議內容編撰出書，名為《邁向新公共行政：明諾布魯克的觀點》（Toward a New Public Administration：The Minnowbrook Perspective）。

根據F. Marini的分析，新公共行政運動的主要特徵為下(Marini, 1971：348-352；林鍾沂，2001：147-151)：

一、趨向相關(relevant)的公共行政

傳統的公共行政係建立在技術理性上，認為大部分的「專業知識」或「應用知識」皆是價值中立的，因此，專業知識往往被視為是一種手段或工具，而此種直線式的思維模式亦把問題簡單化了。是故，新公共行政應勤於規範的反思，並執著於基本價值和事實或分析前提的考量，亦即探索「知識何

用？」的問題，因此，今後公共行政應致力於研究下列數個問題：

1. 研究動盪時代的相關問題。
2. 研究社會面對的相關問題。
3. 研究行政實務者的相關問題。

二、採用後邏輯實證論

依新公共行政學者的觀點，過去的行政研究之所以未能產生「相關性的知識」，乃導源於其信守實證論的看法，使其研究侷限在資料的蒐集與統計分析的經驗性理論建構上，而未能正視價值在研究過程中的影響。因此，新公共行政強調之「社會公正」價值，即是面對行政理論建構所須注意的政治與道德本質。

三、適應環境的動盪不安

亟求變遷乃是新公共行政的主要特徵之一。新公共行政學者皆認為，面對社會與日俱增的複雜性與互賴性，未來環境的動盪不安是可預期的挑戰。因此，如何重新調整組織型態與設計新的工作程序，使之能調和、適應動盪的環境，是行政運作的關鍵。

四、發展新的組織形式，建立受益者導向的組織

在新公共行政學者看來，未來的組織發展應重視受益者的導向與需求，任何組織的目標應與受益者需求的表達密切相關，凡無法迎合受益者的需求，其運作的正當性便會被質疑。

在本次會議中，與會者提出了「新」公共行政的價值所在，其強調關聯性、社會正義、適應與顧客導向，強調對弱勢的平等對待，更重視歷史系絡，尋求社區的認同感，強調人際間的價值勝過個人目標的追求，主張公僕乃是社會系統中重要樞紐，關注公共行政人員如何解決持續不斷的新問題等，並反思美國建國的傳統箴言（holy words）---民主、自由與平等。反對重視過程的實用主義導向，主張問題解決導向，亦及其關注個人道德（individual morality）、真實性

（authenticity）、效能與個人救贖（individual salvation）等，這些根本性的問題發掘與解決之道。並從上述角度重新再思考公共行政的「公共性」內涵（D. Waldo, 1971: xiii-xix）。H. George Frederickson（1989: 97）將第一次會議的重要影響面向歸納如下九點，分別為：

1. 將研究範圍的焦點由機關的管理轉到爭議性的問題；
2. 政策制訂的原則除了經濟、效率的理性標準之外，社會公平也被視為重要的價值；
3. 行政的倫理、誠信與責任，再次成為公共行政的重要議題；
4. 批評政府所設立的機關疊床架屋，未能因應民眾需求的快速變遷；
5. 公共行政必須轉變以提供更好的服務，但並非單單擴張部門；
6. 行政是否「有效率」，必須由積極、參與的公民認定；
7. 政策制訂並非僅考慮決策規劃，還要實際瞭解政策的結果；
8. 挑戰理性型模和層級節制的概念；
9. 多元利益不再做為實踐公共行政的標準。

貳、啟發「公民意識」之第二次明諾布魯克會議

二十年之後，於同一地點召開的第二次明諾布魯克會議，當時的社會系絡已經接受了「民主價值」，同時也注意到「社會公平的議題」，但公共行政在倫理紀律的改革方面卻毫無成效，誠如水門案的曝光、孤兒、貧窮、失業與價值觀的轉變等社會問題。

M.E. Guy（1989: 219-220）將第二次會議內容歸結為如下十一點，分別為：

1. 傳承自第一次會議的社會公平追求，仍為大家所重視；
2. 強調表達對民主價值與提升公共行政核心價值的關心；
3. 規範論者與行為主義者之間的論戰並未減少；
4. 社會與工作場域的多元化乃被第二次會議參與者普遍接受的基本價值；
5. 公共行政人員應當正視時代的變遷，不應當是個守成者，應當是個變遷推動者；
6. 除了基本價值的追求之外，應當面對當前複雜的問題，提出務實可行的解決之道；
7. 探討由於公共行政的源由乃是跨學科的，所以公共行政的革新必須由其根本上著手；
8. 必須以非營利組織或由公部門著手去填補社會的裂縫（seams of society）；
9. 無法容忍百病叢生的公務人事系統，主張剔除不具生產力的人員；對於公部門尚未接受科技議題；
10. 較少論及政府應該作什麼的議題，也導致了第二次的會議對於實務面投注了較多的關心。
11. 主張朝締造更好的公共服務、加強人員訓練等公共服務之實然面努力（Guy, 1989: 219）。

具體而言，第二次會議強調如下幾個問題：

1. 公民們重新尋求社區的認同感，強調人際間的價值勝過個人目標的追求；
2. 認為公僕乃是社會系統中重要樞鈕
3. 社會關注公共行政人員如何面對持續不斷的新問題（Holzer, 1989:

221）。

觀察兩次的明諾布魯克會議，不難發現第二次的會議中，與會者除了延續第一次會議的價值追求之外，已經將焦點漸漸轉移至實務層面的討論，重視許多新興的社會問題。

B.A. Radin（1989: 167）曾提及兩次會議的主要差異在兩方面，亦即公民與顧客的觀點、行政與政治系統之間的關係。第一次會議僅將公民視為顧客（client），將政治視為公共行政系統的一部份，而不是改革或關心的焦點之一；相對地，第二次會議較強調公民的角色，將公共行政視為政治過程的一部份，並不限制行動者介入公共行政領域的重構。其中，公民與顧客之間的差異在於，「公民」乃是政治上的用詞，強調其在民主政體中，享有權利並負擔義務；而顧客則被假定為專業技術的消費者。

由上可知，這兩次的會議雖然有些許的不同，但相較於傳統的公共行政，其所重視的價值開始由「效率」、「經濟」轉向為「公平」、「正義」，且將人民視為公民社會的一份子，並賦予其參與政策規劃與執行的過程及表達意見的機會。

參、堅持「行政人員為公共利益保護者」之黑堡宣言

為探討「政府的本質與職能為何？何種政府管理最具效能？」等議題，美國維吉尼亞理工學院暨州立大學公共行政與政策中心的多位美國行政學者，如G.L.Wamsley、C. T. Goodsell、J. A. Rohr 等人，於該校所在地Blacksburg召開「黑堡會議」，發表所謂「黑堡宣言」，亦稱為「黑堡觀點」（Blacksburg Perspective）。

所謂的「黑堡觀點」亦自許為「新公共行政」的制度化觀點，其主張公共行政是政治過程的參與者，亦為公共利益的主要捍衛者，並於由G.L. Wamsley 主筆，合力發表「公共行政與治理過程：轉變政治對話」(Public Administration and Governance Process：Shifting the Political Dialogue)一文中可看出，黑堡學者認為過去的公共行政過於拘泥政策執行的角色，並毫無反抗地成為政治腐化和無能的代罪羔羊，一方面懼於表達治理正當性的合理聲明，另一方面又對建立民眾信賴感的相關作為猶豫不決(林鍾沂，2001：704)。

黑堡學者更進一步認為行政人員應扮演下列五種角色(余致力，2000：11-13)：

1. 扮演執行與捍衛憲法的角色：常任文官在就職時已宣誓要護憲與行憲（to run a constitution），行憲的短期目標是營造出一個穩定且有效運作的政治體系，而終極目標則是增加機會、促進平等以及持續地提昇全民的生活品質，這是常任文官的天職。
2. 扮演人民受託者的角色：常任文官受人民的託付，在治理過程中扮演著正當與重要的角色。不能屈服於強烈短視的壓力，應考量長遠全民的利益。常任文官必須要能不懼強權，更不應妄自菲薄，只把自己當成工具，應以追求公共利益為職志。
3. 扮演賢明少數的角色：常任文官要能做到眾人皆醉我獨醒，不可人云亦云，要能做到「自反而縮，雖千萬人吾往也」，常任文官要扮演「賢明的少數」（judicious few），而不是隨波逐流追求時尚「喧嚷的多數」（vociferous many）或「有權的少數」（the powerful few）。民主政治可貴之處乃在於人人有表意與良知的自由，而賢明的少數在充份討

論後，應能說服理性無知的多數而變成為賢明的多數，常任文官有責任透過吸引民眾參與公共事務，使賢明的少數變成多數。

4. 扮演著平衡輪的角色：常任文官必須對外在環境有回應或有反應，但絕對不是像地震儀一般只忠實地從事刺激反應的記錄，或像忠誠的僕人一樣只聽命行事，也不能只是很有技巧地在各種利害團體壓力間折衝、閃躲、求存。常任文官必須要肩負專業責任，也就是要以維持機關觀點、公共利益、以及憲政運作為職志。換言之，常任文官可能有時對總統的請求較有回應，有時則是對國會、司法機關、利益團體等較有回應。常任文官應以其合法權力及專業判斷在治理過程各種勢力中，扮演著平衡輪的角色。

5. 扮演分析者與教育者的角色：常任文官應該或必須能夠有意識地了解自己決策的價值體系與假定（assumptions），為自己所做所為提出合理說明，並儘量將人民納入治理過程。常任文官應扮演分析者與教育者這個吃力不討好的角色，以增加民選首長、民意代表、所有在治理過程中的參與者、乃至一般民眾對公共事務的瞭解，並灌輸他們公共利益的概念。

由上可知，黑堡學者重視行政人員所代表「公共利益保護者」的意義，而不僅僅視其為政策執行的工具，行政人員應本於良知與專業，為弱勢族群捍衛其應有的權利與公共利益的極大化，而不可單純爲特定利益團體謀求私利。

肆、新近之「新公共服務」觀點

此一概念乃 R. B. Denhardt 與 J. S. Denhardt 夫婦所提出，他們強調此項概念來自於三個理論基礎，乃源自於傳統的公共行政與新公共管理的若干理論，分別為：「民主的公民資格理論」、「社區與公民社會模型」、「組織的人本主義與溝通理論」。公民精神、社區、市民社會、組織人文主義學者與後現代公共行政管理人員皆共同塑造今日我們所理解的新公共服務氣候，而這正與新公共行政所強調的價值與行動有許多共通之處，學者整理「新公共服務」之論點如下(呂添富，2007：44-46)

第一、以服務取代導航：公經理人日益重要的角色在於幫助公民達致其共享的利益，而非企圖控制或引領社會前往新的方向。亦即政府的主要角色不再是透過法規命令、由上而下來指揮行動，也不再只是建立一套法規和誘因來使人民對法規有所適從。政府部門、私部門與非營利組織及民眾應一起設法解決社區所面臨的各種問題，並同心協力完成所設定的目標。在這樣積極公民精神的世界中，政府官員將會逐漸變成扮演服務傳遞的角色，亦即扮演和解、傳達，或甚至是裁決的角色。

第二、公共利益是目標，而非副產品：公共行政者必須致力於建立集體與共享的公共利益觀念。此目標並非去尋求由個人所主導的答案，而是共享利益與責任的創造。簡言之，新公共服務需要對社會創造願景，而這並不只是選舉政治領袖或指定公共行政人員；相反的，建立願景或方向的相關活動必須透過廣泛的公共對話與審議。政府的角色將會逐漸成為帶領民眾到一個不受拘束與信任的對話環境下，來討論政府應該採行的方向。政府為了達成協助的角色，它也會有道德的義務來確保透過這些過程所產生的成果必須要符合公平正義，政府會協助解決

公共問題，但無論實質上或過程上，政府也有責任去確保其結果需與公共利益相符。

第三、策略思惟、民主行動：達成公共需求，政策與方案必須過集體努力與合作程序，有效且負責任地達成。政治領袖有一明顯且重要的角色，即去表達與鼓勵公民責任的實現；次之，並支持團體與個人涉入建立社會契約。政府並不能創造社區，但是政治領袖可以以社會契約為基礎來達成有效能和回應性的公民行動，而民眾要承認政府是公開的且易親近的，並且必須承認政府的存在是爲了滿足他們的需求，並且政府的運作是爲了服務民眾並使民眾創造公民精神的機會。

第四、服務公民，而非顧客：公共利益乃源自共享價值的對話，而非個人自利的集合。因此，公經理人所要回應的是公民的需求而非顧客的需求。在政府機關中，公平與正義的考慮在服務的傳遞上扮演極為重要的角色；的確，公平正義的思考比直接顧客的需求重要許多。儘管這樣改善了公部門公共服務的傳遞的品質，但新公共服務認為政府不應該優先回應那些自私、短利的顧客；相反的，身為一個公民，必須把其利益放在更大的社區當中，而對問題的實行必須超越自身之短利，也應自願將個人的責任放在地方或社區之上。

第五、課責並不容易：公經理人除了注意市場外，必須同時注意法律、憲法、社區價值、政治常規、專業標準與公民利益。新公共服務要求公共行政人員不能自己獨自作決定，他必須透過對話、受能公民等過程來共同決定如何解決問題。但公務人員仍然有責任去確認公共問題的解決方式必須符合法律、民主規範或其他監督等。

第六、重視人性價值，而非只是生產力。假使行政人員基於對所有人民的尊重，並透過共同合作與共享領導權，則公共組織及其網絡長期下來會相當的成功。

第七、重視公民精神與公共服務，勝於企業精神：公共利益將透過公經理人與公民對做出有益社會的貢獻產生認同時而提升，而不是基於公經理人將公共財視為己有的假定上。新公共服務中，行政人員不應該視公共計畫方案及資源是屬於他們的，而是應該透過對公共資源及組織的妥善管理並扮演公民資格與民主對話的促進者，藉此來體現其服務公民的責任。這個觀點與企業主僅著眼於利益與效率有很大的差異。

韓保中(2006：132)提出了新公共服務論的民主行政構造，如表 2-1 所示：

表 2-1 新公共服務的民主行政架構

構造要素	內容	
治理的目標與價值	1. 道德、知性與具備公共精神的公民 2. 包容、互助與誠信的人群關係 3. 藉由審議達成共識 4. 互惠的夥伴關係 5. 具博愛與服務精神的官僚 6. 和諧的官-民關係	
公民社會參與治理的方式	公民資格	1.公民道德 2.具備公民精神 3.知性的公民
	公民結社的資格	1.社區 2.志願性組織

	公民社會參與治理之方式	1. 公民社會藉由審議過程達成共識與公共利益的認定 2. 公民社會在政策執行階段與公部門合作共同執行 3. 公民社會是政府的合作夥伴並共同分享領導權 4. 公民社會內的組織網絡可形成策略聯盟以提供公共服務
官僚的治理策略	官僚的角色與態度	1. 從由上而下的命令者轉向平等的互助關係 2. 官僚是作為服務公民的公僕
	官僚治理策略	1. 官僚必須具備自我認識、學習與創造之能力 2. 對公民進行領導、激勵與溝通 3. 從事衝突與組織變動的管理 4. 創造合作的機會與管道
官民關係	1. 公民主導與官僚服務 2. 公民與官僚間是和諧的關係	

資料來源：引自韓保中(2006：132)

由上述學者的看法可清楚了解，承續著黑堡宣言背後所抱持堅定之信仰，新公共服務學者亦認為行政人員應扮演一個為人民表達公共利益的重要角色，而那些共享的價值與集體的公共利益亦應指引行政人員的行為與決策。更進一步的，行政人員應確保公民得以在每一個治理的階段中表達其意見，而不僅僅在選舉的時候。易言之，新公共服務提倡對行政人員賦予一種積極、正面的角色，使他們能夠促進公民參與，並對公共利益的增進採取行動，就其目標而言，乃在於超越

個人利益，且探索及採納公共利益的行動。公民對政府的信任與信心乃是政府將政策的重心擺在公共利益的知覺上，當政府機關明顯地集中努力在增加社群的福利時，公民與政府之間的代溝將會逐漸的縮小(呂添富，2007：52)。

第二節　新公共行政之分析與省思

經由上述新公共行政發展的歷史進程之探討，可了解到不論係公共行政的價值觀、行政研究的方法論、行政人員和人民所扮演之角色及互動關係等面向，都與傳統的公共行政有很大的差異，經過了此一典範挑戰及確立的過程，不論在學術界或是實務界都開始重視了新公共行政所帶來的影響。以下吾人試圖整理出新公共行政與過去效率行政兩者在價值及理念上之差異，作為本研究後續的研究分析架構。

壹、「民主」行政與「效率」行政之價值論辯

J. Jun（1986：50) 指出，新公共行政與傳統的公共行政所強調的價值有所差異，其不同之處如表 2-2 所示：

表 2-2 新公共行政與傳統公共行政價值之差異處

傳統公共行政的假定	新公共行政的假定
1.政治與行政二分	1.政治與行政的相互關係
2.行政中立	2.倫理責任
3.效率與生產力	3.解決問題的效果
4.集體與控制	4.分權與參與
5.跨文化比較	5.跨文化/內政的比較
6.功能的維持	6.功能與工作的重新設計
7.廣博的、理性的計畫	7.參與性的社會計畫
8.被動因應問題的解決、變遷與學習	8.主動因應問題的解決、變遷與學習
9.事實與價值二分	9.對事實與價值批判檢驗
10.注重特殊利益團體的影響	10.注重多元、參與的民主
11.強調政策分析中專家的角色	11.強調公民參與社區問題解決
12.垂直協調與權威關係	12.平行合作與人際關係

13.資源豐富下的組織成長	13.有限資源下達成卓越成就
14.資訊累積	14.資訊分享與網路交流

資料來源：J. Jun (1986：50)。

另外，H.G. Frederickson(1996：263-270)則比較了美國新公共行政與強調市場主義的政府再造兩者之間的不同，他認為新公共行政主張建構一個公民參與的社群性政府，與最近各國所強調顧客導向的企業型政府不論在理論基礎、所抱持的政策立場與價值以及探討的焦點都有所差異，其不同之處如表 2-3 所示：

表 2-3 新公共行政與企業型政府的差異

比較面向	新公共行政	政府再造
變革的概念	1.鼓勵變革，是變革為常態。 2.官僚本身不是主要問題的重點，不以官僚為假想敵 3.解決官僚問題要從官僚本身或組織的特徵著手	1.創新與企業性行動 2.官僚典範是問題核心，反官僚。 3.應對官僚授能，減少繁文縟節。
對社會相關、回應與授能的概念	1.公民隱喻。 2.知的權利、社會公道。 3.民主共識。 4.建立社群。	1.顧客隱喻。 2.個人選擇。 3.個人滿意。 4.發展選項。
理性理論	1.將如何做與做什麼的問題分開。 2.使公民能積極參與。	1.將掌舵與操槳分開。 2.使達到效率與增加產出。
組織結構與設計	1.關心體制與管理。	1.關心誘因、契約監督、

	2.希望更制度化，訂定服務項目、較具管理性。	管理創新。 2 傾向去制度化、委託競爭者提供服務。
管理與領導理論	1.從強調組織內部轉到與組織外部公民、其他機關、利益團體、民選官員與民代。 2.認同專業行政人員與公正執行公共政策。	1.有效的管理者是企業型、創新性、冒險性。 2.有計畫地打擊官僚
知識論、方法論與價值議題	1.與方法論中的行為主義之對立有關。 2.談政治學、民主政府、多數統治少數的權利問題、結社議題。 3.關心人文與民主行政、制度建立與專業能力、政治、正義、公平。	1.不太討論方法論問題。 2.談治理、全面品質管理、企業型、避開接觸政治問題。 3.激起個人選擇的價值、誘因、運用競爭及市場的觀念。

資料來源：整理自 Frederickson(1996：263-270)

公共行政的基本目的在於實現公共利益與社會價值，而企業型政府所強調的市場模式則注重於競爭及經濟、效率等類似商業行為的考量，兩者在本質上有相當大的差異，如果政府最後選擇了以後者作為決策的準則與依歸，那麼社會公平、弱勢權益及公民參與等價值將永遠無法彰顯。

江明修（1997：126）透過效率行政與民主行政在價值面與政治關聯性等面

向的比較，也可讓吾人發現兩者的不同，如下頁表 2-4 所示：

表 2-4 效率行政與民主行政兩者之差異

發展典範 重點	效率行政	民主行政
核心價值	效率/效能	公平/民主
政治關聯	行政中立	政治相關
政策分工	政策執行工具	兼具政策規劃與執行功能
發展方向	機構改革	環境改革
權力分佈	集權	分權

資料來源：整理自江明修，1997，《公共行政理論與社會實踐》，頁 126

H.G. Frederickson 在其 New Public Administration（江明修等譯，2007：40）中整理經驗性文獻後，談到現代公共行政所要加以發揚光大的一系列價值中，社會公平所蘊含的價值、結構與管理，也給予筆者在比較社會公平與效率上一個清晰的架構，以下以表 2-5 詳述：

表 2-5 公共行政所欲發揚光大的價值

極大化的價值	達成目標的結構手段	達成目標的管理手段
回應性	1.政治和行政的分權化 2.簽約外包 3.鄰里對基層官僚的控制	1.服務對象與員工、管理者的例行性互動 2.民主管理定義所包含的，不僅在於強調回應民選官員，同時也應該回應利益團體與缺乏組織的

		弱勢團體 3.訓練
員工與公民參與決策制定	1.有實權的鄰里會議 2.重疊的工作團體 3.員工參與決策過程	1.員工與公民有權參與那些直接影響他們生活的決策過程 2.組織發展的訓練
社會公平	1.結合地方分配制度的跨區稅制 2.公共服務的產出與成果能夠為各社會階層所共享	1.蘊含公平理念的專業倫理守則 2.謹守多數決不得推翻少數群體所享有公平公共服務權利的管理承諾
公民選擇	1.設計多種可供替代的服務型式，俾獲得更多選擇的機會 2.重疊的 3.簽約外包	縮減特定服務所擁有的經營壟斷權，諸如健康保險或教育
方案效能的行政責任	1.分權 2.授權 3.績效目標	1.績效的衡量不僅依照一般的組織標準，也應該納入社會階層的觀點 2.究竟是為誰衡量績效呢？

資料來源：引自 Frederickson(江明修等譯，2007：40)

綜論之，效率與民主兩項價值向來都係公共行政學術與實務界爭論的重大議題，自 W. Wilson 提出「行政與政治分立」之言論開始，傳統的公共行政歷經七零年代提出的「民主行政」(亦即 D.Waldo 所提倡之新公共行政)改革浪潮，再至

八零年代英美各國風行之「新公共管理」，其實一直都是在這兩項重要的價值上交互擺盪。

效率與民主價值孰優孰劣，非本文所欲爭論之焦點，但在偏遠地區小學教育政策方面，使孩童與其家長有共同選擇教育的權利，使弱勢地區的民眾有維護地方社區中心的權利，此乃吾人所欲堅持之價值與信仰。因此，任何政府的決策思維都必須考量到民主、正義的價值，誠如 H.G. Frederickson 及 F. Marini 所說：「公共行政除了考量過去所強調之效率與經濟之外，必須增加社會公正作為政策立場的立論基礎或合理化觀點；法律的平等保障，對那些法律的制定者與執行者都是同等的重要。有效率的公共行政，是在主動的與參與的公民意識脈絡中加以界定的。」(Frederickson & Marini, 1998：1804)。由此可知，公部門不可以再像過去一樣任意地將效率、經濟的價值強加在施予人民的公共政策身上，而是應重視人民的需求，促使人民參與決策的過程，關注弱勢群眾的微薄聲音，盡最大的努力以提升「民主」、「社會公正」的價值才是正確的方向。

貳、公共性與公共利益

一、 公共性之概念

H.G. Frederickson(1997：31-43)以五種途徑來談公共性的要義與實踐公共利益的關係，就本研究而言，民主行政與效率行政兩者最大的差異即在於公共性理解上的不同。

效率行政認為公共即理性之選擇者，亦即由公共選擇的觀點出發。它將經濟學的假定與方法用在研究集體的、社會的或非市場的決策上，而其切入的要點就在於「功利主義」，目的在於追求個人利益、幸福和快樂，而無須特別關懷社群價值和最大的善或公共利益的可能。這也是效率行政所強調的，任何公共政策或

政府的行政以效率為唯一考量，卻傾向於忽視社會中的弱勢，在市場中唯有掌握「買」、「賣」資源的人才可以發揮其作用，沒有了資源，將得不到市場的服務(林鍾沂，2001：688-690)。

民主行政則認為公共即公民，亦即從公民意識的途徑出發。就像Benjamin Barber所言：「強勢民主(strong democracy)的推行，需要一個由公民涉入自我治理的政府，並且不受外力干涉。它要的是一種制度，讓從最下層的市井小民到最上層的國家領導者能夠共同對話、共同決策、共同政治判斷並且共同行動(Barber, 1986：261)。」

由上述可知，效率行政重視的公共乃是一種原子論、個人主義式的利益集合，但是這樣的公共性觀點太過於膚淺，將人民視為市場內的顧客，有權有勢的人可以享用社會上多數的資源，卻因此剝奪少數弱勢族群的權利，使社會容易產生不公平、不正義的現象；相較之下，民主行政重視的公共性帶進了弱勢關懷的保障，它強調即便是弱勢族群也有共同分享社會資源、獲得社會公平對待的權利，並且透過社群與公民的討論與參與公共政策，使得政府的行政得以實現最大的公共利益。Frederickson曾說過：「公共行政的狹隘界定只會採取諸如效率和經濟的管理價值，公共行政鍾公共的廣泛概念除了包括上述價值外，並要增加公民意識、衡平、公正、正義、倫理、回應與愛國心等價值。雖然管理價值在公共行政非常重要，但是公共的廣泛概念之價值才能使得公共事務之平日運作顯得高貴。」(Frederickson, 1997：5)因此，當我們在談到公共行政時，最重要的價值應是公共性，而非將效率、經濟視為唯一價值。

二、公共利益之界定

公共行政之所以稱為公共行政而非政府行政，就在於其對於公共利益的重

視。而公部門與私部門最大的不同，乃在於前者重視全體的公共利益，後者則追求自身的經濟利益。因此，公共行政的核心觀念，應是要求行政人員必須表達和回應民眾的利益，而非單單以政府的自身利益為重。

Jong S. Jun曾提出八項判別公共利益的標準如下(Jun, 1986：256-257)：

1.公民權利：是否有證據顯示，不同的公民權利被納入考量，而且不會被新的政策所違反？有關公民權利與社群利益之對張關係被考量了多少？

2.倫理與道德標準：行政機關的新政策及其行動能否禁得起民眾之倫理與道德層面的檢驗？

3.民主程序：那些有話要說的人士是否已經表達意見？行政機關除了聆聽民眾意見外，是否已經盡可能地把相關意見納入對話過程？民眾參與是否有效？

4.專業知識：所作的建議是否考量專業意見？

5.非預期結果：所作的建議是否進行充足的分析，俾提供可能的長期效果說明？並且，該建議是否與短期價值相符

6.共同利益：所作的建議是與特定利益較有關聯性，或是它可以反應較大社群的利益？

7.輿論民意：對於社會爭論之問題，抑或媒體、公聽會等討論之議題所呈現出的民意或輿論，是否試圖加以察覺並納入考量？

8.充分開放：在政策形成的過程中，有關協商、決策、背景資料、專業意見等，是否可供外界檢視？抑或相關活動遭受官方程序、蓄意保密、繁文縟節及其他方法所阻撓？

顧慕晴（2007：93-112）則針對行政人員界定公眾利益的三種途徑進行探討，他認為行政人員在界定公眾利益上扮演非常重要的角色，原因為二：首先，行政

人員具有專業、特殊的知識與技能，在面對現今社會問題日新月異、複雜多變的環境下，的確較一般人民佔有較有利的位置，去判定出較佳的政策和政策的結果，黑堡宣言中也提到行政人員必須對公共政策提出真知灼見的看法，而非流於俗眾的附和他人，因此其在公共利益的界定上承擔了領導的功能；其次，行政機關的優勢地位與力量也是原因之一，因為行政機關具有法定的權威與公權力，使得其在政策過程與價值判斷上時常位居關鍵性的地位，其可以透過機關之力量積極收集與評估各種資訊，以擴大相關人士的參與，形成更廣泛的共同基礎，產生更適當的判斷，亦能透過與民眾的溝通與對談，獲取對公眾最有利的決策方案。由此可知，行政人員在對於界定公共利益的任務上，尤其不可抹滅之重要性。下表簡要描述界定公眾利益的三種途徑（顧慕晴，2007：100-107）

表 2-6 行政人員界定公共利益的三種途徑

界定途徑	定義	內容
實質途徑	對於公眾利益的實質含義有所掌握	（一）Charles T. Goodsell的看法 1.合法—道德：遵守憲法、法律和某些道德標準。 2.政治共識：越能涵蓋越多人的利益越能被稱為公共利益。 3.考量邏輯：行政機關所倡導的政策，必須與公眾利益間有邏輯的關連性。 4.考量後果：考量政策實施後，各界的人士與團體所受到的後果與衝擊須儘可能使每一方面均受惠。 （二）Michael Harmon的看法 1.公民權利：是否公民的各項權利均已考量？新的政策是否會傷害民眾權利？ 2.倫理和道德標準：新的政策與措施攤開在陽光下，是否能禁得起民眾倫理與道德正直的考驗？

		3.專業知識：機關的建議，是否一秉專業良知，考量了專業意見？是否在政策與公眾利益之間建立了執行上的邏輯關係？ 4.非預期的後果：對於政策所產生的後果，是否均已思慮過？長期後果的分析是否足夠？長期與短期利弊得失如何調和、並處？ 5.共同利益：機關的建議是否超越特殊利益？以及是否考慮過大多數人的利益？ （三）Martin Meyerson 和Edward C. Banfield的觀點 1整體利益：對政治系統、國家社會生存有益之利益，其無法化約至個人身上，為專屬國家社會者。 2.社區利益：可化約至個人身上，為政治社區中每一成員一致需要者，毫無例外。 3.個人利益：政治社區內少數人所享有之利益，歧視透過政治運作過程(如法律、 行政規章之制定）使其成為公眾利益。
過程途徑	界定公眾利益時必須符合某些過程上的要件	（一）Jong S. Jun的觀點 公眾利益的界定須透過社會過程完成,透過行政人員對無數行動過程加以抉擇所完成的。在此適當的過程中，最重要的適要確保行政人員，能透過社會互動和對話過程，留意更多的利益和觀點。行政人員與民眾之間的溝通具有平等的地位,唯有如此彼此的聲音才能呈現。 （二）Ralph Hummel的觀點

		官僚往往使用權力語言去說服民眾,卻不去聽民眾說些什麼,這是在行政人員界定公眾利益中所應極力避免的。 （三）Terry Cooper的觀點 行政人員必須以多元社會的調處者自居,強調公正的重要性高於公平,要能補貼或降低弱勢團體的參與成本與消費成本。 （四）Michael Harmon的觀點 1.民主過程：與政策相關的各種聲音是否都已聽到？行政人員是否已盡力找尋各種相關聲音進入政治對談中？民眾的參與是否有效？ 2.輿論：行政人員是否已考量在媒體、公聽會中所反應的輿論看法？ 3.公開：政策制定的協商與決策過程中所使用的背景資訊和專業意見,是否經過仔細察看？是否在官方程序、機密性和官樣文章中遭到隱瞞？
主觀途徑	行政人員在界定公眾利益時應有之內心態度	1.看得清楚：行政人員不可侷限自我角色，僅視自我為無生命的機器，完全聽命於法規或長官命令，放棄對公眾利益界定的參與責任。 2.開放內心世界：公眾利益提醒行政人員決策時，應盡量擴大觀點的範圍,傾聽和自己意見相左人士的看法;行政人員亦要重視不曾介入參與過程人士的觀點，以及推斷政策對他們的影響。 3.真誠：界定公眾利益的過程中，很重要的是要出於真誠，絕非虛應故事或有意操控，須避免說謊，

		向民眾、民意代表與長官提供正確訊息，尊重他人觀點與對自我看法的懷疑與挑戰。 4.有所堅持：不可因為受到威脅、利誘、人情或些微浮言而有所動搖，以致傷害整體利益之思考。 5.勇於認錯、自我反省：當公務人員於公眾利益界定的過程中如有所失漏、偏差時，應迅速改正彌補，不可漠視、逃避或掩飾。

資料來源：整理自林鍾沂(2007：100-107)

由上可知，公共利益需要靠政府機關內的行政人員主動、積極地促發與提升，政府的目標若是無法符合公共利益而僅是成本、效率的考量，行政人員應本於自身的良知與專業，爲弱勢族群發聲並爲其謀求最大的福利，這也是民主行政所強調最重要的價值—「保護弱勢，提升公平與正義」。

參、「民主行政」理論中公共行政人員與公民之角色

一、積極負責的行政人員

Wamsley 指出，在現今劇烈變遷的環境局勢下，民眾皆期望公共行政人員能夠：發展和執行可以促成社會變遷以及維護社會公正與正義的計畫，降低外部性與市場經濟所導致的缺失、面對低迷的景氣可以維持經濟的動態與成長、處理層出不窮的社會問題以及在國際競爭的環境中使國家力爭上游。更重要者，在致力於前述的任務同時，仍必須維護公民自由並且促進機會平等(Wamsley, 1990c：114-115；許立一，2003：203)。

民主行政對於行政人員角色的期待，可從黑堡宣言以及新公共服務論點中發現，一個具備憲政精神、關懷弱勢、社會公正與公共利益的維護者，始能稱為民主行政中積極、負責的行政人員，吾人將其特性簡要臚列如下：

1.公共行政人員應服膺於公共利益，其主人應為全體公民

公共行政人員不僅僅是總統或行政首長的部屬而已，他們其實須服從多重的上級，而最重要的就是以人民福祉為依歸，所以對人民的忠誠、對公共利益的注重應高於其他部門與私人利益。

2.公共行政人員應為社會公正的倡導者

誠如 Frederickson 所言，效率和經濟固然是公共管理不可或缺的一環，但是社會公正亦為公共行政人員必須正視的價值，並且應將之視為行政行為的指導原則。其意義在於，一方面規範公共行政人員的行政行為，避免其溢出正軌而損害人民的權益；另一方面則是，寄望公共行政人員為社會創造出更大的福祉。公共行政人員應時時以社會公正作為行政行為的核心。公共行政人員在規劃、執行和評估政策時，必須以公共利益和社會公正作為決策的基本原則及標準。

3.公共行政人員應隨時回應公民的需求

公共行政人員作為政策的催生者和教育者，其行政行為應隨時針對公民的需求表現出具有誠意的回應。此種回應性的具體呈現微：謹慎地答覆公民的疑問、行政施為的決策以公民的需求為基礎以及將行政決策的相關資訊回饋給公民，使其明瞭政府的作為。(*cf*. Barth, 1996：177；許立一，2003：218)

另外，順應公民或相關團體的期望並不侷限於市場取向的新公共管理所提倡之顧客優先的觀念，更包含著公共行政人員應該致力維護多元的訴求可以獲得充分討論的機制，並且應該重視外部聲音甚於堅持己見。行政人員亦應隨時思考—誰可能是政策利害關係人、他們所關心的事項為何、該如何做始能回應他們所關心的問題，並符合最大的公共利益。

二、公民積極參與治理過程

民主行政強調公民社群應積極參與治理過程，論者認為由上而下的治理結構將公民排除於決策過程之外，其所考量的僅是菁英們本身的利益，對於民眾的權

益則置之不理。如此一來將造成經濟、社會的不平等，因此主張國家的權力應該透過參與的方式，盡量分散到社會各個階層，強調分權化的政治結構才能滿足公民對參與的需求。在由下而上的決策過程中公民參與才有可能真正的落實。(呂亞力，1991：143)因此，政府部門應積極與公民互助合作，透過民眾的參與決策過程，使得公共政策得以有效落實並符合公共利益。

Box（1998）所倡議以「公民」為基礎的政府，也特別強調了地方層級的重要性，並以公民作為治理者主體，而非顧客，乃是基於歷史、政治知識，與政治哲學及地方社群經濟，建立的社群治理模式（a model of community governance）。換言之，社群治理乃是以公民為基礎，強調公民的自我治理，公民成為政策設定，執行社群計畫及提供服務的主體。

韓保中(2006：132)曾提出公民社會參與治理過程之方式如下：

1. 公民社會藉由審議過程達成共識與公共利益的認定
2. 公民社會在政策執行階段與公部門合作共同執行
3. 公民社會是政府的合作夥伴並共同分享領導權
4. 公民社會內的組織網絡可形成策略聯盟以提供公共服務

簡而言之，民主行政理論所重視的人民角色為「公民」而非「顧客」，具有公民意識之公民並不侷限於追求自身的私利，而是對於公共利益做出積極貢獻與付出的人。傳統的公共行政強調政府應負責所有的公共政策與公共行政工作，早已是應摒棄的觀念，新公共行政認為公民應積極參與治理的過程，諸如政策規劃、制定與執行的過程，皆應讓民眾有機會透過參與、發表意見與獲得公開且透明的資訊，而使得決策具有正當性與合法性，此亦我國行政程序法制定之精神與準則。因此，裁併小校的過程是否促使公民參與治理過程，亦是本文所重視的研究問題。

第三節 文獻探討

壹、「民主行政理論」之相關文獻

探討曾運用「民主行政理論」進行研究之相關文獻的意義在於廣泛了解此項理論在不同背景或學術領域中各種不同面向之考量，或其中有值得提供吾人新的研究方向與研究問題。表 2-7 即為吾人蒐集國內學者之論文進行整理，希冀從中獲得「民主行政理論」之相關資料。

表 2-7 國內有關「民主行政」之相關文獻

姓名	年代	系所	題目	內容與成果
林春美	1991	政大公共行政所碩士論文	公平與效率之調和--新公共行政的反思及其影響	新公共行政對社會公平之倡導，民主行政理論之建構。 提供傳統與現在過去公共行政對於效率與公平發展之探討，提供未來公共行政的走向。
李雅村	1999	政大公共行政研究所碩士論文	新公共管理的公共價值批判—新公共行政觀點的省思	探討新公共管理甚少碰觸的『公共性』價值。認為民主治理應成為公共行政未來努力的方向。 其利用新公共行政理論整合出「公共性」特質的基礎，以了解 NPM 的問題。
許文傑	1999	政大公共行政研究所博士論文	公民參與公共行政之理論與實踐—「公民性政府」的理想型建構	強調公共行政中的公民參與行動，更趨近於民主政治的真諦，試圖為公民參與公共事務鋪陳一個理論安排與分析架構，使其行動獲得一個合法性的地位及堅實的著力點。 以結合參與式民主、公民資格、民主行政等三個主要理論的整合與鋪陳，所形成的「公民性政府」型塑未來新世紀環境的一個新的組合與行政模式。
許世雨	1999	政大公共行政研究所博	新公共行政與新政府運動之辯證	主要在辯證新公共行政與新政府運動觀點之異同。發現儘管二者同在追求民主行政，

		士論文	與比較	也強調分權、參與、公私協力、社區發展等觀念或做法，但在本體論、知論論、人性論及方法論之基本假定上卻有所差異。 本研究採用新公共行政之觀點及德性政治主張，並從性善的人性論角度建構道德行政之內涵。道德行政之建構著重個人層次，包括；公民、行政人員及政治人物，並強調公民之部分。
方元良	2001	東海大學公行系碩士論文	行政效率與社會公平：美國政府再造運動的省思	本論文的研究目的： 1.探究傳統與現代行政效率的意涵，並對行政效率得內涵作省思。 2.探究社會公平理論的意涵、歷史發展，並省思社會公平在實務上的發展。 3.探究美國政府再造運動的起源與發展、理論基礎，以及改革現況。 4.檢視美國政府再造運動中的衝突與調和問題。
許立一	2001	政大公共行政研究所博士論文	公共行政的黑堡觀點及其認識論之研究	本論文希望探究黑堡觀點針對當代公共行政學術與實務上所遇到之雙重困境所提供的論述為何，進而藉由認識論（epistemology）的分析，瞭解它立於何種哲學基礎之上，俾以達成所宣稱的境界。同時，也希望能夠檢視黑堡觀點本身的限制所在，提供後續相關研究的思考線索
韓保中	2005	台大政治研究所博士論文	公民社會觀點之民主行政理論－以 Denhardt 新公共服務論為主軸	從公民社會的觀點闡述民主行政的意義，針對不同需求下公民參與方式，檢視其所需要的官僚類型與治理策略，並以 Robert B Denhardt 的新公共服務論為主軸進行探討。
呂添富	2007	政大公共行政研究所碩士論文	新公共服務理論之探討-公共性與倫理之途徑	探討新公共管理與新公共服務兩者之間的共通性，並推衍出兩者所可能面臨到的問題—公共性。

資料來源：作者自行整理

林春美（1991）以「公平與效率之調和--新公共行政的反思及其影響」為題，提供傳統與現在過去公共行政對於效率與公平發展之探討，也對於未來公共行政的走向提出新的建言，其中公平與效率兩項行政價值之論辯，使吾人有更深的認

識。

李雅村（1999）以「新公共管理的公共價值批判—新公共行政觀點的省思」為題，探討新公共管理甚少碰觸的『公共性』價值，其認為民主治理應成為公共行政未來努力的方向。該研究論及新公共管理缺少公共性之價值判斷，強調公共行政應多點民主行政之「民主價值」與「公共性」的思考。

許文傑（1999）以「公民參與公共行政之理論與實踐－『公民性政府』的理想型建構」為題，強調公共行政中的公民參與行動，更趨近於民主政治的真諦，試圖為公民參與公共事務鋪陳一個理論安排與分析架構，使其行動獲得一個合法性的地位及堅實的著力點。該研究以結合參與式民主、公民資格、民主行政等三個主要理論的整合與鋪陳，所形成的「公民性政府」型塑未來新世紀環境的一個新的組合與行政模式，提供吾人理論上與實務上重要的參考架構。

許世雨（1999）以「新公共行政與新政府運動之辯證與比較」為題，對新公共行政與新政府運動觀點之異同進行辯證。他發現儘管二者同在追求民主行政，也強調分權、參與、公私協力、社區發展等觀念或做法，但在本體論、知論論、人性論及方法論之基本假定上卻有所差異。該研究採用新公共行政之觀點及德性政治主張，並從性善的人性論角度建構道德行政之內涵。其中對於身為個人之「公民」與「官僚」之角色進行德行上的探討，對於本研究亦貢獻深遠。

方元良（2001）以「行政效率與社會公平：美國政府再造運動的省思」為題，針對美國政府再造運動之始末，探究傳統與現代行政效率的意涵，並對行政效率的內涵作一分析與省思；其次探究社會公平理論的意涵、歷史發展，並探討社會公平在實務上的發展。

許立一（2001）以「公共行政的黑堡觀點及其認識論之研究」為題，研究黑堡宣言首席撰寫者 Gary L. Wamsley 所稱之黑堡觀點（Blacksburg Perspective）。所謂黑堡觀點，乃是以黑堡宣言為主軸，所發展出來的一系列的論述（discourse）。換言之，就是在黑堡宣言提出重建公共行政（refounding public administration）之主張後，陸續衍生的一些相關研究以及其中所提出的觀念。該文希望探究：黑堡觀點針對上述課題所提供的論述為何？進而藉由認識論（epistemology）的分析，瞭解它立於何種哲學基礎之上，俾以達成所宣稱的境界？同時，也希望能夠檢視黑堡觀點本身的限制所在，提供後續相關研究的思考線索。

韓保中(2005)以「公民社會觀點之民主行政理論－以 Denhardt 新公共服務論為主軸」為題，從公民社會的觀點闡述民主行政的意義，針對不同需求下公民參與方式，檢視其所需要的官僚類型與治理策略，並以 Robert B Denhardt 的新公共服務論為主軸進行探討。Denhardt 提出公民優先與官僚服務的民主行政主張，認為傳統公共行政及新公共管理關懷的重點是效率，需要的是中立的官僚，這卻造成行政過程去人性化與官僚支配的結果。對此，Denhardt 認為官僚必須從划槳者及領航者轉向服務者，讓公民回到行政過程的中心。在民主行政的發展上，官僚必須幫助公民社會形塑公民意識、社區團結、公共審議、伙伴關係及擔負公共事務的執行，官僚更必須具備自我認識、自我學習、創造力開發、領導、激勵、溝通、衝突管理之能力。

呂添富(2007)以「新公共服務理論之探討-公共性與倫理之途徑」為題，探討新公共管理與新公共服務兩者之間的共通性，並推衍出兩者所可能面臨到的問題—公共性。經由互相比較的過程中引導出「倫理」不僅是新公共服務理論，更是實為貫穿公部門治理的本質。因為不論公部門採行何種治理模式都需服膺其專業倫理，順從其內在責任與外部課責。並期望能夠經由一連串對於公共行政學相

關理論中人性論的推衍，進而導引出新公共管理、新公共服務與公共性及倫理等相互的連結，並且將公共行政學視為一個「人」來加以探討，最後由信任觀點的途徑加以整合和強化。經由論文的推論引用到企業倫理、信任觀點等使公司部門能夠在管理主義與社群主義的互動上能有更深的交流。此文對於本研究之貢獻在於提供「新公共服務」與「公共性」論點更深入之探討。

從表 2-7 內發現論者除對於「民主行政」及「新公共行政」理論之價值與論點有豐富及充足的闡述，亦對於「效率行政」有著強而有力的價值評判。儘管如此，此項理論在教育議題上竟少有著墨，吾人須知，教育乃一國之大業，亦是國家是否得以富足強盛之關鍵，偏遠小校之角色與地位既然對於弱勢地區的人民如此地重要，吾人就必須對於此項政策加強「民主行政」價值之論證，而非僅是政府縮減預算之標的。

貳、「小校裁併與發展」之相關文獻

一、 小型學校整併之意義與因素

「學校整併」(school consolidation 或 school merger)依據 Nelson(1985)的解釋係指：教育當局因教育和經濟上的考量而將兩所或兩所以上的學校合併而成一所學校。陳賢舜(2000)則定義「學校合併」為：基於學校內、外因素影響下，如學區學齡人口數減少、教育經費縮減、考量規模經濟效益、社區需求性降低或教育法令與政策的改變等，透過相關政策的制定與執行，將兩所或兩所以上的學校加以整併成一所學校而稱之。林雍智(2006：138)則就日本學校整併的經驗提出三項整併的概念：一是學校的「統合」，即指規模較大、或是地處較重要地區的學校，去合併人數較少，或是無法達到正常運作規模的學校。其次是「廢合」，此一詞在中文中並非為常用語詞，然在日文中，其義有「遭到廢校，或與他校合併」之意。第三個概念為學校並非統合亦非廢合，而是整併附近幾所學校，再至

新地點成立新學校的模式。經上述各學者之看法，本研究對於「小校整併」之定義為「教育當局透過政策上的規劃與執行，經考量各方利益後，所為之合併兩家或兩家以上之學校或廢立人數不足之學校的行動。」

至於小校裁併之考量因素，林雍智(2006：138)進行對日本小校整併的案例進行研究後發現，其考量因素大致可分為「教育專業」以及「行政因素」之考量。此處「教育專業考量」指的是爲讓教育的功能在每一個學生上能發揮最佳效果，並考量學生接受義務教育所需最低限制原則下，必須擁有的通學區域與學校合適規模。若一所學校的設置低於相關法規的規範，而且在學生來源人數無任何起色的話，就有可能受到是否整併的檢討；再者，何謂「行政因素考量」可從教育經費負擔的觀點與教育基礎設備的觀點來看。在教育經費負擔的觀點上，日本的義務教育階段的各項經費，例如小學校與中學校等，是由各自治團體負責，也就是縣級以下的市、町、村等行政單位必須負擔中小學的教育經費，因此地方政府對於人數過少無法完成教育功能，或是沒有存續必要性的學校，為了財政觀點，會進行整併之檢討。在校舍與教育設備的觀點出發，日本自戰後嬰兒潮現象的出現導致一時人口的增加，而擴充了不少中小學校，這些學校到現階段為止已經隨著嬰兒潮世代的退休與第二次嬰兒潮的成年，度過了大概 40 個寒暑，這些年代興建的校舍亦已達到改建的需求，因此也必引起學校的設置是否合理、有無進行整併之必要等論議。

張國輝(2005)亦對小校裁併之考量因素提出以下五點看法(張國輝，2005：55-62)：

1. 教育成本：其認為儘管教育對於國家整體競爭力的重要是直接而明顯的，也儘管憲法對於教育權益的諸多維護，學校的教育經營仍然不能不考量成本的因素，這也顯示出教育資源政策的規劃，是一項相當複雜又難以取捨的決策。而一般對於教育資源的內涵可概分為「經費資源」、「人力資源」以及「資訊/

社會資源」等三大部分，而此三者或多或少也都涉及到成本問題：經費資源包含校舍建築、教學建築、教學器材、圖書媒體…等資本成本；人力資源包括教師與職員編制員額數、師生比的多寡、教師資歷與薪級等經常成本，而資訊/社會資源部分則包括研習進修、資訊設備的更新與維護、社區互動等活動成本都需要考量在內。

2. 教育機會：以 McMahone(1982)提出之三項教育機會公平的定義為主要論點：

(1)水平公平係從法權觀點主張起點機會均等，強調教育資源依公平原則分配給每一位個體，不因種族、階級、性別、地區的不同而有所差異。

(2)垂直公平係從倫理、正義的立場主張教育過程積極性的差別待遇。如我國自 1995 年以來所主張的「教育優先區」即為主要的例子。

(3)代間公平係從社會學的角度出發，主張教育結果應能達成合理的社會流動。

3. 社會需求：此論點強調學校對於社區發展以及推廣基層教育的重要性。

4. 配套措施：進行整併小校前應該對於各個政策利害關係人都提出良善即妥適的配套措施。例如學生、教師與社區。

5. 心理層面：小校整併涉及的層面極廣，整併的過程也非一朝一夕能夠完成，整併的結果對日後的影響更是深遠。過去合併的過程中遭致利害關係人反彈與抗爭的例子屢見不鮮，因此心理層面也是重要的考量因素之一。

由以上小校整併之意義與因素可知，學校裁併涉及到的並非僅是一兩所學校而已，學生、家長、老師、校長及社區等利害關係人都會因此受到重大的影響。因此教育當局在進行裁併政策時若沒有作一全面性的考量及縝密的思考，必將受到嚴重的反抗與爭議。

二、「學校最適規模」與「小校規模指標建立」文獻之探討

〈一〉「學校最適規模」相關文獻

我國學者在探討關於小校裁併政策時，大多以「效率」的觀點出發，進行對政策的檢討與建議。雖然每位學者的研究在理論與模式的應用上有所差異，但在大方向上卻幾乎一致，以下即進行相關文獻的探討，以提供讀者對此項議題更深入的了解。

根據鐘巧如（2006：191）的說法，學校經營規模的概念是根據經濟學上規模經濟（economics of scale）的理論而來，當中學校規模經濟可以定義如下：以單位成本來計算教育資源的投入，而以學生數計算之產出，則學生在學人數以一定的比例增加，而單位學生成本卻未下降，即為「學校規模經濟」；反之，如果學生人數增加的比例小於單位學生成本增加的比例便是「學校規模不經濟」。（diseconomies of scale in school）。

有學者以國民小學的最適規模出發，探討國民小學小型學校對於教育資源、學生學習態度與行動以及教育行政可能造成的影響。例如學者李雅景(2001)以嘉義縣內的國民小學為例，從併校政策探討去策略性人力資源管理之研究，他認為教育資源整合可以讓教育的功能發揮極致，讓學生學習更多元，使人力資源管理達成預期效果，因此學校合併的政策的確具有某種優勢。

劉金山(2003)則探討台灣人口成長與國民小學數量調整的研究，他首先分析人口成長理論，了解目前人口成長與出生率的趨勢和發展，進而去探討與檢視學校經營規模之理論。其研究之目的乃試圖建立校數調整指標與學校最適經營規模數值，並解析台灣地區校數調整指標分群之概況，進而提出縣市國民小學校數調整之策略。其經由統計資料和數據所得出的研究結果有二：

(1) 台灣地區校數調整資源分配不均，城鄉差距明顯

(2) 學校最適經營規模經營有助於教育資源的有效運用

李國賢(2005)則以屏東縣為例，探討受整併學校之教育人員對整併後教育資源運用與學生學習成就之知覺進行相關研究，該研究之重要發現有以下各項：

(1)整併後學校的教育資源運用有正向之發展

(2)學校整併方式以學校合併方式較有利教育資源運用

(3)學校整併以學校合併方式較有利學生學習發展

(4)整併後學生學習成效受到教育資源運用的正相關影響。

鄧明星(2005)在其研究中對花蓮縣曾經經歷學校合併或參與學校組織結構調整過程的校長進行訪談，以尋求花蓮縣國民小學最適經營及合併的規模，以及併校過程，學校、政府如何有效介入，提供政府及學校作為小型學校結構調整工作的參考。其研究之重要發現為：

(1)花蓮縣國民小學最適經營規模應該是 250-550 人，而不同區域應有不同區別。60 人以下的國民小學適宜合併，但學校之間的距離不應超過 10 公里，山區內交通條件不佳的學校不宜合併

(2)小型國民小學合併的優點主要有：減少財政負擔；學生的群育、人際互動得到改善；整體的競爭力提升；學校的服務水準提升；資源的有效利用；有利於教學管理。

鐘巧如（2006：194）曾將國內外關於學校經營規模的實證研究做一系列的分析與探討，作者將其整理的資料作為基礎，對相關的文獻進行整理，以表 2-8 表示之：

表 2-8 學校最適經營規模之相關文獻

研究者	年代	研究層級	實證研究結果

Hettich	1968	中小學	密西根州平均成本曲線呈現 U 型型式、而紐約州平均成本呈現 L 型型式，此外在中小學的比較上顯示出，中學比小學有較顯著的教育規模經濟的現象。小學學校最適經營規模之學生人數為 300 人，中學學校最適經營規模之學生人數為 350 人。
Wales	1973	中小學	學校規模的擴大將使資源更有效運用，學校平均成本因而降低，研究並指出學校規模經濟呈現 L 型式。
McKenize	1983	學校	學校具有規模經濟的型態，平均成本呈現 U 型型式，以學生人數 400-499 人為平均成本最低時，學生人數過少(約 200-299 人)時及學生人數過多(超過 800 人）時，均會使平均成本提高。
Evans & Geisel	1984	小學	學生人數為 300-500 人時具有規模經濟的現象。
日本文部省	1987	小學	學校具有規模經濟的形態，學校規模的過小或過大均會造成規模的不經濟，因此推行「過大規模學校之適正化」，將學校超過三十班以上規模過大之學校全數縮減至三十班以下。
Maier	2002	高中	對明尼蘇達州的高中進行研究，發現學校具有規模經濟的形態，其理想的人數為 300-400 人。
Andrew 等人	2002	中小學	小學最適規模人數為 300-500 人，中學最適規模為 600-900 人時，較符合經濟效益。
林文達	1975	國中	國中學生單位平均成本會因學校規模大小之差異而有所不同，規模過小將造成規模不經濟，而規模最適中的學校最為經濟。

林淑貞	1979	國中	以台北市國中進行研究，發現台北市國中的經營形態具有規模經濟現象，學校經營的成本曲線呈現 L 型。
郭添財	1991	小學	台灣省南部地區國民小學學校最適經營規模之學生數：整體地區：每校 501-800 人。城市地區：801-600 人。鄉鎮地區：每校 351-800 人。偏遠地區：每校 201-350 人。學校平均成本呈現 L 型的形態。
郭添財	1996	小學	台灣省國民小學學校最適經營規模之學生數：整體地區：每校 1052 人；每班為 34 人。城市地區：每校 1872 人；每班為 39 人。鄉鎮地區：每校 915 人；每班為 36 人。偏遠地區：每校 82 人；每班為 14 人。
江亞萍	1999	國中	學校規模至少在 200 人以上具有規模經濟，學生人數超過 3500 人時，平均成本曲線轉為下降趨勢，整體而言，最適平均成本曲線為遞減狀況，並非一般的 U 型或 L 型曲線。
李雅景	2001	小學	以嘉義縣內的國民小學為例，從併校政策探討去策略性人力資源管理之研究，他認為教育資源整合可以讓教育的功能發揮極致，讓學生學習更多元，使人力資源管理達成預期效果，因此學校合併的政策的確具有某種優勢
劉金山	2003	小學	人口成長與教育品質的穩定具有密切關係， 其研究之目的乃試圖建立校數調整指標與學校最適經營規模數值，並解析台灣地區校數調整指標分群

			之概況，進而提出縣市國民小學校數調整之策略。其經由統計資料和數據所得出的研究結果有二：(1) 台灣地區校數調整資源分配不均，城鄉差距明顯 (2) 學校最適經營規模經營有助於教育資源的有效運用。
李國賢	2005	小學	以屏東縣為例，探討受整併學校之教育人員對整併後教育資源運用與學生學習成就之知覺進行相關研究，該研究之重要發現有以下各項：(1)整併後學校的教育資源運用有正向之發展(2)學校整併方式以學校合併方式較有利教育資源運用(3)學校整併以學校合併方式較有利學生學習發展(4)整併後學生學習成效受到教育資源運用的正相關影響。
鄧明星	2005	小學	在其研究中對花蓮縣曾經經歷學校合併或參與學校組織結構調整過程的校長進行訪談，以尋求花蓮縣國民小學最適經營及合併的規模，以及併校過程，學校、政府如何有效介入，提供政府及學校作為小型學校結構調整工作的參考。其研究之重要發現為：(1)花蓮縣國民小學最適經營規模應該是 250-550 人，而不同區域應有不同區別。60 人以下的國民小學適宜合併，但學校之間的距離不應超過 10 公里，山區內交通條件不佳的學校不宜合併(2)小型國民小學合併的優點主要有：減少財政負擔；學生的群育、人際互動得到改善；整體的競爭力提升；學校的服務水準提升；資源的

			有效利用；有利於教學管理。

資料來源：整理自鐘巧如（2006：194）

〈二〉「小校規模指標建立」相關文獻

另外有學者以建立小型學校規模之指標作為研究的方向，以提供政府或學校在進行整併時可資參考的標準。

陳賢舜(2000)以南投縣國民小學為研究標的，運用問卷調查，獲取並整合學者專家意見，藉以決定小型學校合併可用指標；並以層級分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）建立指標相對權重，經過研究程序所建構的指標涵蓋兩大層面，一為「學校不利指標」（負向指標），另一為「學校需求性指標」（正向指標）。

此外，整體層級的學校合併指標與權重，由高而低依序為：

（一）「隔代教養及單親家庭比率偏高」（13.0%）

（二）「位於偏遠交通不便區」（10.9%）

（三）「弱勢族群比率偏高」（10.6%）

（四）「距離併入學校過遠」（7.9%）

（五）「位於土石流危險區」（7.7%）

（六）「學區學齡人口流失嚴重」（6.8%）

（七）「學校學生數流失嚴重」（6.6%）

（八）「代課教師比率偏高」（6.4%）

（九）「位於活斷層」（5.6%）

（十）「單位學生平均經常成本偏高」（5.5%）

（十一）「教師流動率偏高」（5.2％）

（十二）「總學生數偏低」（5.2％）

（十三）「位於地層滑動區」（4.8％）

（十四）「生師比偏低」（3.8％）

張早(2005)運用模糊理論針對小型學校合併經營的評估指標進行研究，資料分析結果顯示:

1. 小校之學區的區域特性（地理環境、家庭社經情況、交通與人口變化）權重最高（38%）
2. 其次為小校目前之經營成本與績效（29%）
3. 學校提供社教功能（22%）
4. 第四是學校財政支出與成本效益（11%）

全面檢視第二層級評估指標權重，「弱勢家庭比率」與「地理環境不利」和「學生學習成效」優先順序為前三名，提升學生學習成效、維護偏遠地區和弱勢族群兒童的受教權是規劃擬定教育政策的最重要的考量。

簡三郎(2006)則以雲林縣為例，試圖建構小校廢併之之指標，其研究發現：本研究主要結論如下：

1. 家長教育選擇權及學生受教權是國民小學小校裁併最受人贊成之考量構面

2. 學校距離考量是國小小校裁併最受人反對之考量構面

3. 能夠提供給學生更為多元的同儕互動，是首要贊成構面評估指標

4. 造成學生上學過程增添不安全性，是首要反對構面評估指標

5. 裁併後的校舍有效利用，將影響社區居民之贊成意向。

三、「偏遠小校發展」之相關文獻

根據張國輝(2005)以美國為例，一九八 0 年代以後的教育改革運動使得學校合併的趨勢減緩，由表 2-10 可中可以看出，美國經過大規模合併之後，不論是學區數及公立小學學校數大致呈現穩定的發展。另外由表 2-10 亦可發現即時到了 2001 年，美國境內仍有為數高達 401 所的「一人學校」，足見經濟效益確實不是學校合併的唯一考量 (張國輝，2005：44) 。

表 2-9 美國公立學校和學區數統計摘要表

年度別	學區數	公立小學校數	一人學校
1930	---	238,306	149,282
1940	117,108	---	113,600
1950	83,718	128,225	59,652
1960	40,520	91,853	20,213
1970	17,995	65,800	1,815
1980	15,912	61,069	921
1990	15,367	60,699	630
2000	14,928	68,173	423
2001	14,859	69,697	411

資料來源：轉引自張國輝（2005：43）

根據Nachtical(1982)的研究，美國各地曾進行許多不同的方案讓大家開始注意到偏遠小校的獨特性與其發展優勢。例如在1950年代科羅拉多州政府提出一項「洛磯山區方案」（the Rocky Mountain Area Project, 簡稱為RMAP），顯示出當

地有些學校因為其地理位置的獨特性而有存在的必要，因而結合了福特基金會（the Ford Foundation）與當地州教育部在經費補助上與校舍建立的共同協助使得偏遠小校有了發展的契機。其研究也顯示，同一時期哥倫比亞大學一項研究也顯示出小型學校具備著某些大型學校所沒有的優勢，例如小型學校中大多數的學生會主動參與課外活動、多數學生選擇學術性課程、老師更加關注每位學生，以及學生可以與社區有更親密的連結等。

美國國家州立教育委員會協會(National Association of State Boards of Education, NASBE)亦曾對該國偏遠學校提出一些建言以及未來可資發展的道路[7]：

1.新學校—社區關係

(1)將學校視為社會教育中心：將學校的角色擴展成從小孩至老人都可以進修、活動的地點，而課程上也因應不同年齡的族群提供不同的選擇方案，例如休閒活動、語文教學或是運動方面的課程。利用「全方位服務」的觀點促使學校晉升為社區的社會教育中心。

(2)將社區視為修習課程的一部分：透過與社區居民的合作，可將課程延伸至與社區的歷史與發展做結合，社區民眾本身就是老師，可帶給學生更多元化且在地化的學習。

2.新地區—地區關係

(1)校際聯合：透過組織之間的重整與結合，使得偏遠小校在資源上可以互相支援與協助，例如共同聘請特別師資、共同購買大型器具及設備，使得學生可以共同享受資源。

(2)遠距教學法：資訊科技的發達促使偏遠學校可以在遠距離同樣接受良好的師資與資源，透過電腦、網路、電視或其他科技化的管道，學生與老師都可以因此獲利。

[7] 資料來源：NASBE 網站 http://www.nasbe.org/

另外發展獨特性及學校特色也是偏遠小校研究的方向之一。教育部在2006年9月6日訂定「特色學校」兩年發展計畫，鼓勵各校依社區條件及文化特色，朝多元發展轉型，預計2年內將推動發展出50所到100所「特色學校」。2007年教育部特別甄選出100所特色學校補助經費，讓學校進行校園閒置空間活化、發展學校特色課程。

曾坤輝（2007）以台北縣特色學校之課程發展作為研究對象，而有以下研究發現：

1. 特色學校利用社區與學校有利資源條件發展特色課程以達成活化課程型態與爭取辦學績效。
2. 特色學校課程主要選擇以自然生態資源為課程設計內容之重點，選擇學校週邊與社區特有環境，透過生活體驗與實際操作等方式進行學習。
3. 特色學校課程效益能有效整合社區資源以彰顯其特色及教育性，藉此激發學校團隊動力以爭取更多外部支援進而提高學校知名度。
4. 特色學校課程的意義性與價值性，必須從本校學童實際受益觀點來衡量，掌握學校教育本質及深化課程內涵，使本校學生真正受惠。

鄭福妹（2006）同樣以台北縣參與特色學校計畫之國小為研究對象，討論偏遠小校經營之策略，所得之研究發現如下：

1. 行政管理層面之創新經營策略為學校行政經由凝聚共識組織經營團隊，運用人力支援教學，籌募經費解決問題，適時激勵同仁，因應需求建立 SOP 標準作業流程、運用 PBCDF 策略、遵守六要及六戒守則、倡導三化哲學、實施教師分級制度等創新作法。
2. 課程與教學層面之創新經營策略係採取異業結盟策略，並創新套裝課程；重視專業對話，且建立教學專長機制；辦理觀摩交流活動，並培

訓師生導覽員。

3. 知識分享層面之創新經營策略指進行共同學習，改善心智模式；編製學習資料，規劃學習護照；訂定激勵措施，推動臨床視導；接待教育團體，協助專題研究。

4. 外部關係層面之創新經營策略強調邀請社區參與、與外界建立良好關係；運用走出去請進來策略、進行校際交流活動；運用多元溝通管道，善用媒體採訪報導；引進社區老師、進行社區關懷。

5. 資訊科技層面之創新經營策略強化學校網頁內容，鼓勵社區建置網站；改善軟硬體設施，建構數位化校園；資訊科技課程化，製作網頁參加比賽。

參、小結

從上述各項研究發現，對於偏遠小校的發展不論在國外或是國內都是相當熱門的研究議題，但由上述的文獻可知，學術界在談及關於「小型學校該存、廢或併」的議題時，多以經濟、效率、可量化之指標面向檢討此項政策的合理性與正當性，若小型學校的人數或班級未達到適當的規模，將可能造成社會資源的浪費、教育及人力成本的增加，甚或使學生在教育水平上無法獲得明顯的提升。此乃偏向效率行政的角度出發進行教育議題上之探討，而並無重視民主、社會公平即弱勢關懷等價值。

另外當談及偏遠小校之發展，過去的研究都較強調地域特殊性的重要性及學校特色之培養，而未從「民主行政」的角度出發對公共行政人員的角色與民眾參與政策之過程進行討論，亦較少對於社區意識與學校之關係進行分析，因此本研究將針對文獻中所發現尚未研究之議題進行探討，透過「民主行政」的理論要點與價值分析，針對偏遠小校的裁撤政策過程中行政人員與民眾、社區之角色與工作做一完整性之討論，以此作為本研究之分析架構，並對台南縣政府教育局官員

與政策利害關係人進行訪談， 以檢視本個案是否達成「民主行政」之價值與理念。