

從公共政策執行過程看台灣公共價值之實踐—以「大埔事件」為例

謝儲鍵

國立政治大學公共行政學系博士生

摘要

本研究主要目的在於探討台灣公共行政之政策制定與執行過程中，政府與人民之間對於政策價值之認知。台灣民眾在公共政策中，所重視的公共價值為何？與政府之間的認知有何差異？透過國外文獻的分析整理，利用其公共價值面向，透過相關利害關係人之深度訪談進入個案中，深入瞭解屬於台灣之公共價值，以供未來政府在公共管理思考觀點。研究發現，政府重視的價值為傳統官僚價值、開發價值；而民眾則是重視政治承諾價值、文化教育價值、公民尊重價值與生態維護價值。未來政府應在政策制定過程中對於管理課責、政治回應、公民社會、文化傳承與資訊及專業價值等面向加以重視。

關鍵詞：公共政策；公共價值 大埔事件

壹、研究動機

大埔里緊鄰竹南科學園區，民國九十三年起，社區開始接到苗栗縣政府擴大徵收的計畫。這件竹南鎮大埔里的都市計畫案，在內政部審議委員會時就爭議重重。直至九十七年底，一紙群創光電總經理段行建署名的「投資意向書」的陳情，要求將區內原先二十三公頃工業區，擴大為二十八公頃，成為事業專用區。至此，苗栗縣政府立刻修改主計畫，並在短短一個月內，整整五公頃的民宅、農地被大量劃入。

而原先苗栗縣政府的徵收條件是「原地原配」(開發完後，原本徵收的農地可以換配為建地)，且預計徵收二十三公頃的面積內，劃及民宅、民地較少。當初協商徵收的條件是縣長答應居民必須以徵收價格「從優從寬」為原則作徵收，但後來政府卻僅以市價四成的價格買回土地，這整個過程多數地方居民並不知情。公聽會的公告也只貼於鎮公所佈告欄一角，在這種說明會公告不彰，溝通無效的情況下，居民開始對政府不滿的情緒高漲。

99年6月9日凌晨苗栗縣政府以整地為由，將怪手開進農田，反徵收農民不滿情緒高漲至最高點。大埔自救會成員黃淑娥：「警察把我們抓著，不讓我們靠近，這是我們的地、我們的田，居然說不能進入自己的田。」大埔自救會成員黃秋琴：「警察只告訴你他依法行政，然後我們的陳情完全都不理會，這一點讓我們農民無法忍受。」

歷經一次次的抗議陳情與失望無助後，政府聽到農民的聲音，整起大埔事件也使台灣長久以來土地徵收制度問題浮上檯面受到正視，政府與民眾之間的溝通協調應該要重新省思。在一個民主社會，政府積極倡導「公民社會」的台灣，公民權力與政府對於公共利益間應如何平衡其價值？

從表一媒體報導大埔事件內容中發現，民眾對於政府徵收反彈不單對於「家」的認同，也不單是「金錢」的要求，更多的訴求是對於政府「合理性」過程之不滿，他們認為自己是土地的公民，政府在征收協調過程雖一再強調應達成共識方可徵收，然而為何在整起事件過程中卻始終出現政府民眾溝通不協調、彼此對立的情況。

綜觀上述歷程，這是非常典型經濟開發與土地徵收的爭議，近年來中央政府積極邁向「拼經濟」及「鮭魚返鄉」計畫前進，許多大型工業建案計畫陸續啟動，

當初苗栗縣政府為了發展當地經濟產業，而通過這項土地開發案，但為何居民會有如此大的反彈？政府對於經濟的公共價值與人民的價值產生了哪些衝突？

表一 台灣媒體報導整理表

報章來源	標題	內容摘要
台灣環境資訊中心	大埔事件：不方便的真相	政府的施政必須更嚴肅地建基在合理性上，並非認為政府須放棄干涉人民財產的公權力，只是它必須「合理」。這次事件中發現政府根本沒有意願在合理性上有所著墨，而總是以法律規定來模糊焦點，事實上這也就反應出台灣在「講理」上絕對有進步的空間。
台灣社區新聞網	大埔事件後續 一大埔企鵝	指出縣政府雖然好意以開發成本價賣地，但扣抵土地徵收拿到的補償金，還仍須付出許多金錢額外購買土地、蓋房子。這是政府在政策上的疏失，卻未研擬一套辦法，只是強加政策在居民身上。
PEOPO 公民新聞網	六月圍城 一大埔事件	民眾訴求與公民參與度過低，政府強硬手段未取得合諧協商歷程，只汲於應付廠商企業的要求征收土地，人民未能接納這樣專制的政府。
天下雜誌	苗栗大埔事件的背後 優良農民為何淪為「釘子戶」？	大埔案暴露的大問題是長期以來在資訊完全不明確的狀態下，政府與人民進行政策施行的強制過程。

資料來源：研究者自行整理

貳、研究目的

公民社會已成為國家政府在治理環境不可忽視的新趨勢，而土地徵收在過往台灣幾十年來以政府為主導的情況，是否也需要在策略思考上微調。不論居民在反抗政府的本意上是因為自身利益與政府不和，或本身就是不願交易土地。我們更應該思考的是，政府一直標榜須提升公共管理方式，從古典傳統的行政途徑到新公共管理的過程中，都不斷的修正政府管理領導的方向。從「命令-服從」到「顧客導向」，再到本研究欲探討的以新公共服務角度去探討政府對於政策執行過程中必須注意到的公共價值面向，無非是希望塑造一個合諧的社會。然而，政府在土地政策制定與執行過程中，常有許多方面值得討論。

每個國家與地方會因不同歷史背景與公民需求等文化差異，產生不同的公共價值。本研究希望透過國外公共價值之觀點檢閱與整合，歸納其「公共價值」面向，進而探討國內公共利益途徑的過程。台灣文化與民族性所產生出來的公共價

值概念是否與國外學者所提出的論點一致？未來應該就公共價值上，如何進行政策協商、執行過程？本文章將透過此事件之利害關係人(政府官員、農民、地主、民意代表、企業代表等)進行訪談，從中了解他們在此次公共事件中，其政策目的為何？對於事件有何想法？再歸納出台灣公民所希望的公共價值為何？是否與國外經驗有所落差或呼應的地方。未來政府在公共政策過程，甚至公共管理上，應有哪些值得注意的層面。

參、研究問題

- 一、民眾抗爭原因為何？
- 二、政府與民眾協商過程為何？
- 三、民眾期望的政策執行協商過程為何？
- 四、台灣對於公共價值的定義為何？
- 五、台灣之公共價值為何？

肆、文獻分析

一、國外公共價值定義

已有越來越多的公共重要性的認知在政府治理與公共服務上蔓延，但對於公共價值的了解在近期內的討論中仍無大幅的進展。太多對於公共服務應該走向市場導向的方法仍持續挑戰著公共價值。對於公共價值研究議程的核心問題有以下：(Bozeman & Jorgensen,2007)

- (一)公共價值的起源為何，公共(Public)在公共價值中指的是什麼？
- (二)在公共價值中是否等級區分？
- (三)對於評估公共價值有哪些發展價值性？
- (四)公共價值如何結合？

Bozeman & Jorgensen(2007)所提出的公共價值面向如下：

- (一)與社會公部門的貢獻價值連結：公部門應該創造對於公共利益有所貢獻的事項。公部門不能有存有特殊個人的利益，應視整體社會為一致，社會凝結是另一個明顯在這個團體中對地方的價值。
- (二)從重要性到決策轉換的價值連結：此面向認為公共價值便是使用者民主、地方政府、公民參與等議題。
- (三)公共行政與政治家間關係的價值連結：三個主要被關注的價值：課責、熱誠、

政治忠誠。

(四)公共行政與環境間關係的價值連結：期待政府的公共洞察力，認為公共行政是透明的；公民回應就是希望利用公共行政以更積極態度回覆公共需求，並聆聽更多公共意見，尤其媒體或民意。

(五)公共行政內部組織的價值連結：公共價值包含組織的健全性、順應性、穩定性、可靠性與及時性。

(六)文官行為的價值連結：未來公共行政應朝向多元的價值，例如利他主義，期待民主、政治忠誠、公平性、熱忱與具備風險準備。

(七)公共行政與市民間關係的價值連結

過去二十年，公共行政與市民之間的關係是最廣泛被導論的問題之一，連結了行政重構，也是行政法中最重要的研究區域。因此 **G.Kelly, G. Mulgan and S. Muers(2002)**認為公共價值須提供一條管道去思考公共政策執行的目標與績效，其對公共價值的定義為下：

- (一)政府透過服務、法律管制與其他行動所創造出來的價值。
- (二)在民主社會下，價值是由公眾所定義，由公民喜好所決定。
- (三)公民決定給予政府在利益與資源與權力間的差異。
- (四)公共價值概念提供了一個初略的評估政策與公共機制績效的管道。
- (五)假設公民喜歡政府的作為，但卻不願意有所回應的話，公共價值將被質疑。
- (六)公共價值思考三大面向為結果、服務與誠信。
- (七)服務提供者或專業必須被審視，他們如果適當的創造價值。

他們認為公共價值與公共偏好之間的關係為下：

- (一)公共偏好是公共價值的核心，在民主體制裡只有公眾才能決定什麼是真實價值。
- (二)決策角色是確保資源被有效率地用來達到目標。
- (三)效率包含分配與技術，把資源用在正確的地方及符合成本效應。
- (四)公共偏好是來自於家庭、朋友間以及公共的辯論。
- (五)好的政府會要求公民及他們的代表透過公共審議的程序來持續反覆分享價值與目標。
- (六)解決市場失靈問題，無法供應之價值。

從表二中可以看到，公共價值在探討政府部門公共管理的方法途徑分為以下七大面向。在公共利益方面，已經由過往的政治家或專家所決定的政策到個人與公共經由審議式民主過程形塑其偏好；在政策目標方面，也重視服務輸出、滿意度、結果、維持與信任及合法性等多重公民導向議題；在課責模式上，傳統以政治家到國會的角色，轉向為公民主體，成為監督政府的角色，公民角色在過程中扮演重要角色；對於公共管理的上層對象也從傳統由政府獨大，科層體制的政策思維轉向到公部門、私部門、社區團體等各利益團體皆可參與其中；在管理目標面向則強調回應的能力，對於公民的需求與意見皆以最大力量保證其政府效能之品質。

整體來說，現今公共管理的途徑已由過去政府主導的科層體制模式轉向公民導向，強調溝通參與的途徑前進。對於一個公共議題或政府提供的服務管理，民眾有「知」的權利，也有進入公共議題共同商議的權力與空間，公共價值強調從單向度變為多元的目標過程。

表二 公共管理途徑分類表

	傳統公共管理	新公共管理	公共價值
公共利益	由政治家與專家定義	由顧客選擇所描述 個人偏好聚集	個人與公共偏好(公共商議)
目標	輸入管理	輸入與輸出管理	多重目標：服務輸出、滿意度、結果、維持度、信任/合法性
課責模式	透過部門到政治家且向國會負責的模式	透過績效契約或透過市場機制模式	多樣性：公民為政府監督者、顧客如同使用者、納稅者如同提供資金者
傳遞服務 偏好體系	科層部門自我 專業管制	私部門主導	公部門、私部門、社群利益、 提升使用者選擇的社群團體
公共服務途徑	公部門壟斷	顧客服務之無效率，加入私部門	沒有任何部門可以壟斷
公共參與角色	僅限於投票時壓力所呈現的時候	有限- 除了顧客滿意度調查外	重要-多面向：顧客、公民、 主要利害關係人
管理目標	回應政治性方向	符合績效目標	回應公民/使用者偏好，並透過品質服務的保證贏取信任

資料來源：G.Kelly, G. Mulgan and S. Muers，2002：10

此外，根據哈佛大學教授 Mark H. Moore(1995)所提出的公共價值觀點來看，公共價值(Public Value)至少涵蓋六個層面：

- (一)符合民眾某種認知(some kinds of perceptions)的某種願望(some kinds of desire)。
- (二)關注民眾透過代議機構所表達的期望(citizens' aspirations)，此包括政府可協助達成的個人願望和公共期望的公平機會分配。
- (三)負責的政府應同時滿足民眾的雙重價值：產出成本高於效益的產品與服務，並確保民眾價值的優先順序和公平。
- (四)政府的政策產出和分配必須兼顧公平與效率。
- (五)政府的政治管理過程必須具有道德意識並正確反映公意志或公共利益，避免缺乏長期或短視的思考和風險管理，並應透過健全的審計系統，衡量政府的績效。
- (六)政府必須隨時因應民眾期望和政治環境變遷，提出有效而創新的解決方案，並應具長中近程的公共價值願景。

政府公部門單位應該為人民提供永續的服務，而服務的目標在於創造公共價值。政府運用公共資源以滿足公共需求，然產出的公共價值是否符合民眾之需要，將會影響其政策的正當性。因此，政府部門必須在政策規劃及管理策略上保有公共價值的願景。

Moore(1995)認為，公部門管理者最重要的任務，就是創造公共價值。由於各方利益分殊，公部門管理者必須瞭解不同行動者的利益和價值，並予以匯合成為政策制定與執行所依循的方向；除了要重視行政績效的問題外，公部門管理者亦應該要思考到政治的折衝與協調。公部門管理者的價值思考觀點，必須考慮到組織的內部與外部環境，加以運用策略以進行公部門的資源管理，最終達成監督者的政治訴求，及民眾的支持。

但公共價值價值之概念相當抽象，必須加以規劃進而設定公部門的管理目標，因此，Moore(1995)亦提出 V.C.S.策略三角架構，讓管理者在評估公共價值之願景時，有其適當性。Moore 認為應從以下三個面向開始著手，1.判斷何為實質價值與效能，公部門的目標是否真正具有公共價值(V)；2.診斷出政治上的期望，並且了解政治上與適法性是否支持這樣的公共價值(S)；3.仔細估算實務管理與操作上的可行性(C)。此三面向正好構成 V.C.S.策略三角之基本藍圖，三構面

之涵義解釋如下：

(一)價值面(Value)：管理者應界定組織的全面性目的和任務，並對監督者、顧客與受惠者於實質上產出有價值的事務。

(二)能力面(Capacity)：管理者必須觀察到顧客和潛在使用者的需求，並提供現存以及潛在價值的活動，督促組織在授權下即有價值之活動中執行組織目標，並確保操作與管理上的可行性。

(三)支持面(Support)：管理者必須與政治系統互動，關心政治系統中認為有價值的事務，確保組織之存在和運作，在政治上獲得持續支持及合法性，亦即必須能在政治認可的環境中持續地取得權利與資源。

統合上述三構面之觀點，可歸納出公部門管理者依循之創造公共價值之工作實務操作：

(一)V－向外(outward)創造設定目標的價值。

(二)S－向上(upward)爭取政治上的合法支持。

(三)C－向下(downward)賦予公部門能力與權力，以達成目標。

Kathleen L. Wolf(2004)、Martin Cole and Greg Parston(2006)、Alexandra Albert and Eleanor Passmore(2008)、Barry Bozeman (2008)等學者所提出的公共價值概念有幾個互為一致的觀點，其認為公共價值必須對於「公民參與」、「商議式民主」、「公民的需求」等觀點加以實踐，因此可看出公共價值主要是以公民立場層面為出發點，以溝通協商而達成公共價值的途徑。

Wolf(2004:4)提出，公共價值的訴求包含內、外在政治管理：外在主要著重在政策與行動中激勵主要利害關係人的因素；而內在政治管理則訴求利用政策與行動去轉換政策幕僚與監督者的行動，並且引導主要決策者往其方向邁進。而Bozeman(2008:9)為BBC所擬的「創造公共價值」文章中也提出五大創造公共價值的方式，包含「民主價值」、「文化與創意價值」、「富教育性價值」、「社會與群體價值」、「全球價值」。對於公共價值建立有幾點參考，積極與被告知的公民權、富文化性與創意、學習性改革、連結群體等因素。此外，在建構公共價值宣言中，進一步確認其三大要素(個人價值、公民價值、經濟價值)、五項使命(民主、文化、教育、社會、全球價值)、以及四項衡量途徑(到達「Reach」、品質「Quality」、影響力「Impact」、價值性「Value for Money」)。而在Alexandra et al(2008)所提出的

公共價值最重要的概念就是「參與」(Participation)，他們認為應該從四大面向加以探討，「傳統」、「顧客導向回饋」、「參與創新」與「審議式途徑」，以這四個觀點分析在公共價值的應用為何。

在 John Benington(2007)文章中認為可以從以下幾點探討公共價值：「經濟價值」、「社會與文化價值」、「政治價值」與「生態價值」四大點。他認為公共價值不應是公部門決定一切，而應透過私部門與公民社會所共同產生。

汪輝勇(2005)認為公共價值應該建立在幾大方向。一、公共價值必須表現公眾的理想和期待，符合公眾主觀期望，如同我們認為商品價值也表現出商品生產者主觀願望；二、公共價值的實現是一個滿足公共需要的過程，同時也是創造和提供公共物品的過程；三、公共權力必須以民主和法治的方式加以運用才能確保公共價值真正實現。縱合以上觀點，汪輝勇認為民主與法治才是實現公共價值的有效手段。

此外，在 Bozeman(2002)的文章中所提出的公共價值失敗之主要原因在於，政府在面對利益抉擇時，往往以自身的價值作判斷及考量。以市場交易機制為出發點告知民眾，以致形成另類的政策壟斷。Bozeman 認為貫徹公共價值時，應以民眾本身的感知為重，加以思考。綜上而言，Bozeman 所提出的公共價值其核心相當重視審議式民主途徑與民主參與在公共政策上的呈現。另外，公共服務價值學會(IPSU)(2007)提出的公共價值概念中，則對於政府與績效層面較為重視，這樣的觀念是以績效與顧客為主，較接近新公共管理概念。

表三 國外公共價值研究

作者	年代	出處	題目	公共價值定義
Barry Bozeman	2002	Public Administration Review	Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do	公共價值失敗因素：價值計畫與聚集的利益機制、非完美的壟斷、利益的公告、對於公共價值的提供不足、短期公共價值威脅、公共資源保存威脅的持續性、市場交易威脅、基本人民賴以維生的權利
Kathleen L. Wolf	2004	Proceedings of the 35th Annual Conference of the Environmental Design	Public Value of Nature: Economics of Urban Trees, Parks and Open Space	環境利益與成本、直接使用價值、內在與外在策略管理、鼓勵整個方案中的所有利害關係、人與公民溝通協商參與

		Research Association		
Martin Cole & Greg Parston	2006	John Wiley & Sons ,Inc.	Unlocking Public Value	定義在成本效益中的公民優先性、測量課責-真實結果與社會成果、創新：績效並尋求改善的機會
Ricardo Blaug、Louise Horner & Rohit Lekhi	2006	The Work Foundation	Public value, politics and public management	公民與國家關係、公共偏好、私部門價值的概念想法、傳遞其它價值、結果、信任
Institute for Public Service Value	2007	Institute for Public Service Value	Delivering public value: The importance of outcomes for public services and the citizens they serve	重視高績效政府、個別需求、社會集體需求、納稅人所關心的問題、政治領導人的政權指令
John Benington	2007	Institute of Governance and Public Management (IGPM)	From Private Choice to Public Value?	公共議題領域長期的成果、多方面考量下共同創造的價值、商議式民主過程、透過機制、角色與文化創造價值、社會與社區的發展促進公共價值
Alexandra Albert and Eleanor Passmore The Work Foundation	2008	Scottish Government : Social Research	Public Value and Participation: A Literature Review for the Scottish Government	商議式參與、公共的需求
Barry Bozeman	2008	BBC network	Building public value	告知創造機會的活躍公民、具有豐富生活與文化的必要、民眾需求、注重公民的價值

資料來源：研究者自行整理

二、國內公共價值研究探討

國內對於公共價值的研究仍未蓬勃，探討最多的面向是以「公共財」議題為主，然而公共政策仍有許多面向是從個人利益到公共利益，最終到公共價值的發展，因此更應從公共價值的定義與目標深入探討。

從表四中了解國內目前對於公共價值的研究主要以 Moore 所提出的 V.C.S 理論為主要應用模式，以價值、能力與支持三大面向去探討政府對於民眾的公共管

理服務之分析。另外，加上公共事務管理架構的概念融入其中，分析整合出其研究構面，並與深度訪談內容互相映證，但是否每個個案均適合應用此理論呢？

表四 國內公共價值研究整理表

作者	年代	出處	題目	摘要
吳雅玲	2010	中山大學公共事務管理學系碩士班	公部門「整合住宅補貼資源實施方案」公共價值之探討-以高雄縣市為例	以Mark H Moore (1995) 提出「創造公共價值」之V.C.S.策略三角與「公共事務管理整合參考架構」(PAM) 觀點，並參考國內外住宅補貼制度文獻與資料，進行探討「整合住宅」
陳亞甄	2008	中山大學公共事務管理學系碩士班	承辦世界運動會對區域發展之公共價值分析— 評估 2009 世運會對高雄的影響	藉「V.C.S.策略三角」指標構面建構策略分析模式。整體性的結構循環包括「經濟→社會→政治→政府→公共政策與公共管理(V.C.S.)→經濟→社會→…」
劉進勇	2007	中山大學公共事務管理學系碩士班	從公共價值觀點探究高雄市金融機構企業社會責任	在執行成效與 V.C.S.實務操作上，管理者需致力於 V.C.S 不同的構面
張忠民	2005	中山大學公共事務管理學系碩士班	從公共價值觀點解構金門水資源發展策略	從 Moore 「V.C.S.策略管理」與汪明生研擬之「公共事務管理整合參考架構」觀點，以質化分析來客觀探討評析地方政府推動水資源發展專案之過程。
汪啟桂	2005	中山大學公共事務管理學系碩士班	從公共價值觀點探究高雄市公民社會意識形成中報紙媒體之角色與功能	以公共事務管理整合參考架構 (PAM) 探究高雄市民社會之社經條件，再以 V.C.S.構面及深度訪談，分析高雄市地方報紙媒體能力、限制與公共價值。

資料來源：研究者自行整理

三、台灣土地徵收問題

周信燉(2004)指出，「土地政策」已淪為政治權力者（政黨或行政官僚）與經濟權力者（新地主階級或地方派系與企業財團）獲取利益的工具；作為土地政策之一環的「土地徵收制度」，由於僅為實現土地政策之實質手段與運用工具，故對國家或權力者而言，土地徵收制度不過是邊陲性土地政策下的一個極具手段性、工具性之制度。再加上在現行土地徵收制度（土地徵收條例）之立法與行政過程中，作為擁有權力者之整體行政官僚係透過直接或間接之權力運作，有意或無意地將「公共利益」之迷思與「客觀中立」之迷思植入土地徵收條例中，使得那擁有權力者所掌控的「公共利益」之觀點與界定、「客觀中立」之觀點與迷思能夠繼續穩坐意識型態霸權之地位，並進一步獲取龐大之政治經濟利益。

而張嘉紋(2004)則指出我國土地徵收制度，依徵收程序，大致區分為「申請」、「核准」及「執行」等三部份，提出幾點改進方向；在「申請」程序中，需用土地人所提出之興辦事業計畫之合理性、必要性與公益性至為重要，因此，應建立一套審核事業計畫之機制，此外，申請徵收前協議價購配套措施之建構亦極為重要；在「核准」程序中，審核標準自過去土地法時代便未有詳明之規範，因此，如何審核以及民眾意見之如何納入，方可在追求公益之同時，亦重視民眾權益之保障亦屬重要；在「執行」程序中，徵收案於核准後，公告與通知皆缺一不可，應確實為之，以使民眾知有徵收案之存在而得以適時提出意見或循救濟管道以為救濟，至於發價及提存應有一定期限之限制；除此之外，在殘餘地一併徵收以及收回權要件之適用上，應尋求法保障民眾權益之意旨來加以審酌；另，有關公共設施保留地或既成道路之地主得否請求政府加以徵收以為補償，本文以為仍不宜賦予民眾徵收請求權，但對於類此「特別犧牲」應有一套補償機制存在，如此，方可保障人民之財產權。

從表三可以清楚看到，郭秀裕(民 99)、吳行政(民 99)、彭小英(民 99)、蔡瑄庭(民 97)、鐘玉美(民 94)、楊松齡(民 94)等學者探討都市土地徵收的重點大多是將焦點放在台灣土地徵收事件發生中程階段或後續的「補償」面向去探討政府對於當地居民應該採取怎樣的補償措施，無論是地價同等補償或是法例修改，政府希望以此方式滿足民眾的需求與反抗性。然而，這樣的政策執行過程與方式是否符合公民本身的意願，其實存在著相當大的疑問與落差。況且事後補償方式對於民眾一般期待政府能有效溝通並且獲得尊重的心理並不會有太大的效益。在考量政策執行前便應充分溝通期望與協調，而非等到民眾無奈被強迫執行命令後，才加以補償。常常公民鎖在意的是過程階段，而非事後政府給予多少的補償措施。

而蔡佩娟(民 97)、吳相頌(民 97)、戴秀雄(民 96)、鐘玉美(民 95)、陳立夫(民 94)等學者將土地徵收的焦點集中在徵收法條的解釋與其中問題解決。無論是整個法條的問題陳述，亦或是法條內部細節的探討，仍跳脫不出法例規章的整體描述與討論。

綜上而言，政府在制定一項政策時，是否應該考量利益問題，其中當然包括私人利益與公共利益，兩者如何取得平衡與均衡的地位，除了從開發主義或官僚主義的觀點考量外，「公民角度」也應加以考量，以達到符合公共利益的位置。

表五 近五年土地徵收研究概況

一、以「補償」為土地徵收問題之研究觀點				
作者	年代	出處	題目	摘要
郭秀裕	民 99	土地問題研究季刊 9 卷 3 期	土地徵收補償判決案例評析	從法例探討土地補償要點。
蔡瑄庭	民 96	土地問題研究季刊 6 卷 2 期	論土地所有人多重環保義務之補償－以美國法規徵收相關判決分析為核心	指出土地徵收係政府基於公益，合法侵害人民基本權利，而填補其損失，屬「行政補償」之類型，應受「損失補償法定原則」之拘束。
鍾玉美	民 95	土地問題研究季刊 5 卷 1 期	三七五租約出租人及承租人土地徵收補償問題	從平均地權條例探討補償措施。
楊松齡	民 94	土地問題研究季刊 4 卷 3 期	由 Calabresi 法則論土地徵收之協議	藉由 Calabresi 所建立之財產法則 (Property Rules) 及補償法則 (Liability Rules)，探討土地徵收之先程序－協議價購之經濟意義。
鍾玉美	民 94	土地問題研究季刊 4 卷 2 期	現行土地徵收補償制度之探討	以經濟學角度探討法例中的補償規則之缺失，加以改進。
邱豔	民 99	遼寧師範大學學報(社會科學版) 33 卷 2 期	遼寧“五點一線”建設土地徵收補償與安置方式探析	當前中國地方政府在土地徵收政策執行中，存在著公務員在政策執行中曲解政策、政策執行監督機制不完善、土地徵收管理缺乏透明度和問責制等突出問題。
彭小英	民 99	市場論壇 2010 卷 3 期	我國土地徵收補償制度的完善	指出土地徵收補償是中國土地徵收制度中急需解決的一個關鍵性問題。
王小映	民 99	新視野 2010 卷 1 期	論土地徵收中的同地同價補償	指出土地徵收中的公正補償，要求對各類土地財產實行平等待遇，也就是所謂的同地同價補償。改革完善國有土地和集體土地徵收補償辦法，建立國有土地和集體土地同地同價的公正補償制度。
王林濤	民 98	天水行政學院學報	我國土地徵收補償糾紛的一點思考	顯示中國在徵地拆遷過程中，湧現出大量土地徵收補償糾紛。究其原因主要有征地政策欠公平，相關法律不完善，征拆行為不規範，群眾權利意識增強但法制意識淡薄等。
畢建超	民 98	山東行政學院	國內土地徵收補償	研究認為應從涉及間接損失的補償、

		山東省經濟管理幹部學院學報 2009 卷 6 期	範圍存在的問題及對策探討	對土地承包經營權進行補償、全面補償失地農民的社保權益損害三方面探討。
二、以「法條」為土地徵收問題之研究觀點				
詹順貴	民 99	新台灣國策智庫	淺談土地徵收條例的問題癥結	將現行土地徵收條例主要缺失一一提出探討。
吳相頌	民 97	土地問題研究季刊 7 卷 3 期	土地徵收與強制收買－加工出口區設置管理條例第十二條條文之剖析	對於台灣條文所規範之徵收，是否有其具體之公共利益，提出其不同的見解與討論空間。
蔡佩娟 簡博秀	民 97	土地問題研究季刊 7 卷 3 期	土地徵收法規與中國地方政府－以廣州大學城土地徵收事件為例	中國地方政府在土地徵收方面的疑義主要有：公共利益的界定範疇、地方政府的拆案審報、土地徵地的補償費用、執行單位的行政權責和行政官僚的枉顧法紀等問題。
戴秀雄 李立達	民 97	財產法暨經濟法 14 期	論土地徵收條例第 51 條第 2 項未於規定期限內繳還徵收價額者不發還土地之適法性分析	提出國家於徵收取得需用之土地後，對徵收所得土地之利用自仍受徵收目的之拘束。
鍾玉美	民 95	土地問題研究季刊 5 卷 4 期	土地徵收條例第 11 條協議價購執行問題及改進方式之建議	提出未來法令可從「協議價構制度」面向出發，此外，配套行政作業可比照徵收方式辦理。
陳立夫	民 94	土地問題研究季刊 4 卷 4 期	都市更新與土地徵收：都市更新條例第二十五條之一修正條文之闡釋	文中提出國家應以於更新地區內所實施之都市更新事業為限，不包括未經劃定應實施更新之地區，而由實施者自行劃定更新單元所實施之更新事業。

資料來源：研究者自行整理

從上表可知，無論台灣或中國的研究，在探討土地徵收問題時，大多是以補償原則措施或是修改法例條文的方向討論。然而，這其中背後隱藏的問題為何？研究者認為，這兩大面向雖然是希望可以為當地居民帶來更合諧的協商與補救，但是其實仍然無法跳脫「國家主義」的框架，政府依舊掌握主導一切政策施行的權力及思維。

以公民社會角度來看，無論政府事後有再多的補償措施，若是在協商過程是以不理性、強制的手段予以徵收。對於居民的心理與實際生活場鎖已經造成傷害。對於某些學者一直提出的觀點，政府除了在徵收土地的過程中為了達到公共利益外，是否也應該創造出最大的公共價值？

然而，公共價值的說法與定義模糊不清，因此對於此議題的探討仍然沒有太多的著墨。本研究欲先將國外對於公共價值的定義做一統整分析，歸納出公共價值有哪些面向可以遵循。再針對受訪者訪談內容對於他們所期望的公共價值歸納出屬於台灣重視的公共價值面向，並加以比較分析。

綜合以上從國外公共價值學者概念定義、國內公共價值研究分析到土地徵收的文獻來看，國外對於公共價值主要可以分成兩派論點：一、北歐論點：本論點以 Bozeman 為首，對於公共價值的觀點主要都以「公民」為出發，強調政府應該輔以何種角色與位置，對於公共管理政策與公民性間的關連性高度強調其重要性；二、英美論點：本論點的思維仍是從「新公共管理(New Public Management)」演進而來，雖然政府的角色仍然被期望退居非主導的地位，但是除了對於公民之審議式民主以外，也加入了私部門的期望，對於公共利益與私人利益兩者認為都需要取得均衡。本研究希望可以站在公民的角度上去看政府與民眾對於這樣的管制政策之態度與過程。

本文希望透過國外對於公共價值定義與概念的整合歸納出國外學者認為最重要的公共價值之意義？其後透過對於此事件的相關利害關係人之深度訪談歸納台灣民眾對於政府公共管理所重視的公共價值，分析其間的異同，定義出屬於台灣對於公共價值的概念。未來對於土地征收的公共管理與服務議題可以達到雙方共識皆贏的局面。

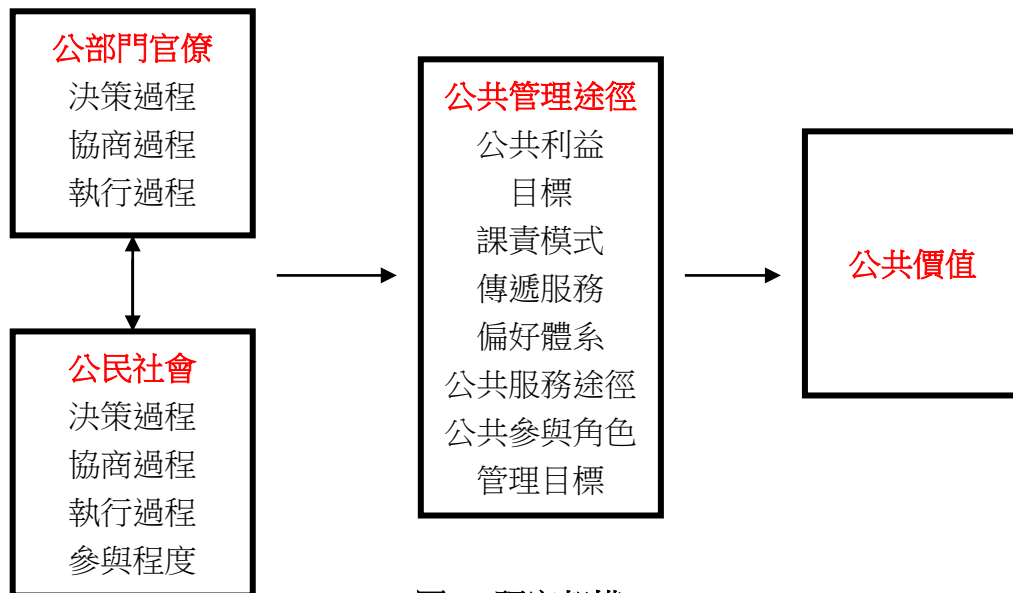
伍、研究設計

一、研究架構

本研究欲以站在公民角度去分析如果欲討論公共價值，政府所表現出來的現況為何？以新公共服務的立場去探討大埔事件整個過程中，政府與民眾到底在政策執行方面出現了什麼問題？並且希望可以著重在政府與人民之間溝通的層次上做探討。

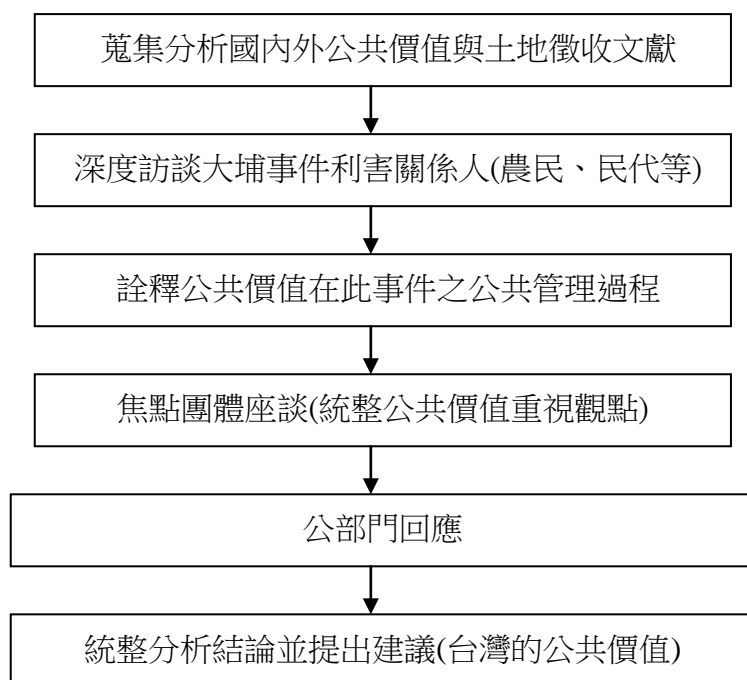
在整個文獻回顧中，可以發現政府對於政策執行的所以措施中，只提出一個符合「合法性」的概念就將這整件事情做一個官方合理的解釋。但無論是在 Bozeman、Kelly 或者 Moore 都認為公共價值的層面不只如此。公民與政府的位置不應該是這樣的呈現，彼此應該重視溝通對話的過程，並考量其可行性問題。

因此在本文希望藉此觀點了解到政府與居民對於整起大埔事件的政策執行過程之實際現況，透過文獻分析歸納出欲討論的癥結問題，經由深度訪談與焦點團體座談法的方式，得知目前對於執行過程的現況仍然不足的地方，再以 Mark H. Moore 所提出的 C.V.S 理論模式個別探討向外、向上及向下的三大層面之過程，希望提出些許建議以佐證未來類似案件發生時，政府可以因應的措施與方法。



圖一 研究架構

二、研究流程



圖二 研究流程

三、研究方法

(一)文獻分析：透過國內外文獻分析，分析定義公共價值涵義，並對國內目前土地徵收的問題加以釐清，並探討公共價值在公共管理服務上的定位。文獻內容包含土地徵收相關文獻、公共價值相關文獻、農村問題文獻。

(二)深度訪談：目前暫定訪談對象為大埔自救會成員 4-6 名(包含會長、關鍵成員)、民意代表 1-2 員、政府官員 1-2 名(包含決策層與執行層)。

(三)焦點團體：透過此研究法將此事件相關利害關係人作一焦點團體座談，針對政府政策執行過程相關問題做一探討。

四、訪談人員整理

代表部門	受訪者	編碼	代表性
自救會	陳 OO	A1	事件召集人
	陳 OO	A2	事件組織者
	陳 OO	A3	事件抗爭者
	鄭 OO	A4	事件抗爭者

	黃 OO	A5	事件抗爭者
	邱 OO	A6	事件抗爭者
民選代表	康 OO	B1	協助農民處理抗爭事件
	鄭 OO	B2	輔助農民處理抗爭事件
公部門	呂 OO	C	業務承辦單位主管

陸、研究分析

一、深度訪談與焦點團體分析

本研究透過深度訪談與焦點團體法進行整體農民對於心中所體認的公共價值之探討。並於 100 年 3 月 5 日、3 月 6 日及 4 月 4 日分別針對受訪者進行個別深度訪談及焦點團體訪談。其中訪談對象包含大埔自救會成員 6 名、民意代表 2 名、公部門 1 名。

(一)大埔自救會

在大埔事件中，農民認為他們受到很多的傷害與無助、無奈。他們為了這塊土地，花了終生的心血去守護著它，但是卻瞬間消失，於是他們的心態上便無法馬上調整過來。這塊土地從民國初年的「貧瘠土地」到現在被國家列為「優良土地」的轉變中，這世代代的農民與子孫花了許多心力在其中，相信非為當事人實在很難體會箇中辛酸與努力。阿嬤說著大埔曾流傳的一句話：「嫁來大埔，畚箕鋤頭拿不完。」

以上可映證如今我們所看到的美麗土地，是歷經多少辛苦培育而得來。從他們對於心中所感受到，並且重視的土地之公共價值歸納出以下幾點：

1.政治承諾價值

在事件中，農民認為政府無論在公聽會舉行、政策說明都不夠透明化與公開，讓他們無法完全參與，如果這麼少數的群體都無法達成這樣的要求，實在很難了解政府的政策。

「整個說明會都沒有告知每個地主都參加，中間沒有任何協商，土地卻被劃入。而且直接公告現值地價進行交易行動，這種野蠻行為我們不能接受。況且，政府採取不理睬的態度面對我們的申訴，直至過了土地公告期限，強制徵收，這是什麼政府！」-A5

爾後，農民認為政府利用他們的單純，以後續的法律途徑為由而，希望民眾可以先交出土地權狀，以利政府與地方的發展，而許多民眾也希望以此祈求他們所要的安寧。但這群自救會的成員，卻是堅決與政府爭取權益，除了政府的政治執行力讓他們無法接受外，他們更希望政府可以對整個過程給個說明與交代。

「政府與農民間沒有任何信任，我們對於地方首長用欺騙的方式向社會大眾說謊的態度感到無奈。如果沒有得到中央政府的許可，為何可以出動『保一總隊』出來鎮壓民眾。」-A4

「…可惜!縣長並未對農民「誠意」的道歉，包括與行政院長開記者會時，縣長對總統、行政院長、五穀大帝都道了歉，就是沒對我們這群農民說一句對不起，讓我們感到非常不尊重。」-A4

最終，公部門為了澄清當初對於農民的承諾跳票的情況，使用了另外一套說詞來向社會大眾解釋。這讓善良的農民很傷心，他們不期待政府可以為他們做任何政策補償，只希望將當初原始的土地回復就好。

「縣長說我們這塊土地是貧脊之地，說我們的米是再生米…這對我們農民是多大的污衊與傷害。」-A6

其實農民都很單純與善良，他們願意配合政府的政策行事。補助少沒關係，只要能給他們有另一個安居的地方就好，但政府是否也應該尊重民眾的生活方式？然而，政府的配套措施卻讓他們無法接受，政府出面又以被動方式回應，並以許多與事實有待商榷的內容回應社會，民眾最在意與重視的是政府的「誠實」、「信任」。

2.文化教育價值

如果有親自到過大埔這個地方的人，第一個直覺相信是「哇~」的驚嘆聲，尤其當稻穗結了飽滿的樣子，配上夕陽的照映，會發現如同詩畫一般的美。這與農委會所強調的除非無法找到替代土地或非良田，才能加以徵收的法規形成了強烈的諷刺。

「我女兒每次都喜歡在收割季節，在夕陽落下時跟在我背後，看著白鷺鷥與割稻機就唱：『耕耘機，滴答答，白鷺鷥跟著她，一二三四五六七八，田裡開了八朵大白花。』」

-A5

「每次收割的時候，我家小孩就在上面追逐，還拿我的手機去拍這樣美的景色。結

果這樣好的土地被破壞，以後這種情景哪裡看的到！」-A4

一個進步的社會，經濟發展固然重要，但卻不是以其程度來決定一切，每個地區的功能性不同，所需要的建設與發展也不盡相同。如果把每個地方都打造成台北市，或是高度工業區、科學園區，那台灣的特色或許就模糊了。我們可以教導下一代的文化又剩下哪些？許多公共管理者卻忽略這點，積極的建設，發展經濟，讓人民生活提昇了，但環境卻破壞了。只是如果土地可以不分優劣，一律依照地點好壞來決定開發，這樣的政策是否有需要改進的空間？

3.公民社會價值

Adams(2004)認為地方政府必須有例行會議來討論與決定公共議題，並公平給予每個公民發聲的機會；C.S. King et(1998)認為公民都希望有機會可以真實影響行政過程與結果的溝通；E.Vigoda(2002)則認為政府治理的重要概念就是將公民視為「夥伴」，並如「顧客」般的聽取意見。

這些農民心中最重視的便是重要價值，他們希望可以跟政府協商，希望政府的協商過程不要如此強硬，凡事都以「依法行政」回覆其訴願。

「縣府在主計劃通過下就急於施行，但其實細部計畫都沒有定論，也沒跟我們充分說明溝通，為什麼要這麼匆忙執行？」-A2

「縣府的手段相當粗暴，半夜警察進駐農地，清晨封鎖現場，這是白色恐怖嗎？」-A1

「…不是政府說了就算，沒有釋出任何善意，反而使用暴力對付弱勢的農民，這實在是很可惡的政府。」-A5

從訪談的過程中，聽到不只一次他們只是單純的農民，政府的政策如果是正向的公共利益，他們都非常願意配合。當然，前提是起碼讓他們有可以另一個安居的配套措施，他們並不是媒體所報導的貪婪，這對他們實在是二度傷害。他們在意的是政府沒有採取符合公民社會的途徑，取得這群民眾的最大信任。公民社會價值不就是應該以民眾為核心嗎？

4.生態維護價值

全球在近幾年溫室效應的自然反撲下，天災人禍不斷，根據 WTO 發出的警訊，在往後全球人民所要面臨的就是「糧食短缺」問題。把此現實生活中急切面對的問題與政府徵收土地問題，以發展科技產業，促進經濟產業的政策相比較，

或許經濟發展優先性有待考量。

「…如果政府今天的政策是必要的、對社會有益的，我們絕對全力配合。但是現在這必要嗎？銅鑼科學園區還有一堆空地與空廠房，為什麼不好好利用？」-A5

「好好的土地都被破壞掉了，我們原本是自給自足，養鴨養雞全都自己來的生活，現在我們是要靠什麼過日子？」-A3

除了銅鑼園區還有廣大的土地閒置外，竹南科學園區在這幾年的發展下，其實並未完全開發使用，仍有許多空間可以給予利用。而群創產業當初徵求額外五公頃的土地目的是為了建立員工宿舍而用。用良田去蓋宿舍，這實在是有帶商榷。既然企業已撤回用地申請，政府是否還需要這樣依照程序徵收呢？

農民世代種田維生，他們想的還是整個生態環境的價值問題，他們是心疼與不捨，更是對未來人類面臨到糧食不足感到憂心。

(二)民意代表

「為什麼會想帶著農民上街頭表達訴求呢？」這是我第一個問的問題。「這些農民生平第一次上街頭，他們什麼都不懂。如果沒有人出來帶領他們，或許他們的聲音就被淹沒了！當初這個案子我曾經經手過，但是現在卻跟當初的計畫不同了，我有義務要站出來！」只是想把民眾的聲音表達給政府了解，純粹的溝通。

我們都瞭解，跟公部門抗爭的結果往往不如預期，身為政黨的產物，也必須為下一次選舉鋪路的這些民代來說，每一次的協助都是位自己政治生命賭上一把！然而，這些民選代表卻有著深切熱情，因為他們堅持著以下的價值：

1.傳統文化價值

對於住在這塊土地已經好幾十年的人來說，他們不只有數不盡的回憶與感情，對於農業更有文化傳承的意義與使命在裡頭。

「政府在整起事件中未考量到這塊土地的社會價值之，也沒有顧慮到他所傳成的傳統、文化的意義。」-B1

沒有任何一個執政者可以毀壞當地的文化歷史傳承。例如：古窯文化、灣寶社區、卓蘭白布帆、泰安天狗等開發事件。我們常只看到當下的利益，卻忘了這些文化必須經過多少年才能如此的淬煉下來。若輕易的經濟發展為口號當成開發理由，一旦開發了，這些歷史文化就再也回不來了。

我們或許應該深思，未來台灣應該走向何方？台灣在地化？抑或是台灣都市化(工業化)？尤其在近年來，天氣驟變與異常，經濟過度開發下，是否對於全體人民是一個最好的價值。

2.誠信價值

政府的計畫因後來廠商要求增加土地而更改其計畫，並且在後續說明中，未能有效清楚的對農民交代整個事件的過程。而農民本來就是相對弱勢，政府將他們視為容易勸服的對象。但卻未能對於這群當事人、純樸的民眾給予一個正面、勇敢、誠懇的回應。

「當初在經手此事件時，曾希望縣府對於徵收的過程，必須與農民做一完善並且適當的說明，然而到現在，政府卻未履行此一承諾。」-B1

「『縣民至上、民意為先』。這是縣府寄給農民信件上所寫的服務宗旨。但是真實的情況呢？相信大家都有看到！」-B2

(三)政府官員

政府面對此次事件的態度，在研究者透過以電子郵件回覆的紙本資料中可以得知，儘管現在事件已經逐漸接近落幕，農民也與政府達成妥協共識後，但政府的立場從頭到尾卻仍然是一致的，認為他們的用意是出自帶動地方經濟繁榮，提升地方的建設發展。在台灣重視民主化治理、民眾參與的公共決策過程中，政府對於民眾的回應，若以「依法處理」、「依上層指示」等官方說法回覆民眾的疑問，那對於民主化的過程中還真是一大諷刺，讓人懷疑是否又回到了傳統官僚的行政框架。政府的善良本意應該透過一個政策說明團體向人民解釋清楚，才能有效溝通。

從此次縣政府回覆的內文中看來，可以歸納出幾點政府對於本事件中，他們對於公共政策的執行中，所認為的公共價值：

1.官僚價值

政府的地位相對來說仍是至高無上的，對於人民的請願並未進行完善誠懇的協商，導致民怨四起。在上位的政府公部門若只是一廂情願的付出，而未檢視過程中的缺失與效果，實在很可惜。而若回應是直接以「已以上層長官指示回覆」，將地方問題之課責推回中央，此種政策溝通協調實在無任何益處。對於溝通協調過程有無缺失，政府以下列回應：

「本府已依行政院吳院長之指示，提出『劃地還農』之方案。」

「從申請通過新訂擴大都市計畫、擬定及發布都市計畫、區段徵收計畫核定及公共工程之發包與動工之種種等，皆依法定規定程序辦理，並獲致開發範圍內幾近全數地主(98%)之支持」

由於大多數人已經同意繳交地權狀，因此政府對於那少數的 2% 人民之請願與意見，在事件發展之初並未完善的回應。導致民眾認為不受尊重，對於此事件埋下抗爭的種子。

政府為上之意識型態，儘管一再重申他們一切的政策程序都依照法規行事，也與民溝通充分，但事實證明這只是政府的單方的想法，人民並未感受到政府的善意。政府獨大的政策制定過程已無法跟隨現今民主參與的模式，政府不應只是用自己的想法去「思考」，更應多傾聽民意。

此外，面對事件發生過程的事實，政府也以不正面回應的方式面對，以下為政府對於此事件與民眾溝通協調互動的回覆。但對於民眾來說，在焦點座談中發現，民眾對於政府常非真實陳述整起事件最為在意。

「已與民眾充分溝通協調，有關自救會之絕大部分訴求，本府皆已處理完成，並達成共識。」

2.開發主義價值

苗栗縣竹南鎮相較於苗栗境內其他地方已屬高度開發的城鎮，而政府以下列回應來回覆開發的必要性，實在令人匪夷所思。

「『擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫』案係本府於考量提升本縣苗北地區整體都市競爭力，打造有規劃、計畫、品質的優質環境，活絡經濟發展狀況，達成永續發展的願景而提出。」

若要以開發整體苗栗競爭力為出發點的話，苗栗境內有著更多需要開發的地方。此外，銅鑼、公館等地的科學園區應完善加以利用，帶動當地經濟建設發展。政府不斷開發土地的決策，真的對於環境的永續性有所助益嗎？相信這是未來在台灣，也是全球性的急迫議題。因此，若僅以某園區業者的要求便上陳中央機關要求通過土地徵收案通過，而草率匆促的與民協商，甚至使用「公權強制力」，這與人民所期待的「父母官」政府有些許差距。而政府也應正視以開發經濟利益的政策。

柒、結論與建議

一個國家進步與發展，在過去經濟為主、追求繁榮的目標下，政府的政策大多以如何提升國家經濟力為大方向。政府太過於追求實質的經濟目標下，便逐漸演變為國家對於人民的主權剝削視為是一個正常的方法。人民在過去威權政府下，表達意見的聲音常被掩蓋，而無法順利上傳。

從本研究中瞭解到，民眾所注重的公共價值，常未如公部門一致。而若在完善協調前提下，民眾都願意配合政府的政策協助國家整體發展。以下為本研究整理之公共價值：一、民眾所重視的是政治承諾、文化教育、公民社會與生態維護的價值；二、民意代表則重視傳統文化與誠信價值；三、公部門則是對於官僚價值與開發主義價值較為重視。因此，造成在政策執行過程中，若無法從中達到協調溝通時，此過程中的衝突便會不斷上演。

爾後，理想的公共治理不再如過去以政府為主的價值去制定、執行政策，我們更須將公民納入商議的範圍內。Ralph L. Keeney(1988)曾指出，公共利益與價值必須從多方利害關係人中去互動，並從中導引出目標，最後建構目標。基於公共價值的思維下，本研究有以下幾項建議供未來政府政策制定與執行時之考量：

一、管理課責價值

在網路治理的時代，「專業不對稱」的情況已改善許多，政府不應再獨大其專業性。公共管理者應該尋求成為一個「公共價值者」的方向邁進，並且強調透過「網絡」方式處理公共事務。因此，為了創造公共價值管理者，必須對於政策網絡擔當起課責問題。這些網絡課責問題可能透過科層體制而貫徹執行，公共管理者也需發展組織內的決策課責性。而政策管理者對於以下幾項價值的追求原則，更是政策制定與執行過程所必須關心的：

(一)堅固的價值

公共議題或任何政治服務必須透過政治互動，將可能影響的政治者、官員與社群團體帶入此中。而公共價值追尋的網絡系統也必須對於參與其中的成員給予起碼的商議協議機會，如此的過程才能塑造出更為堅固的價值體系來。

溯及過往的土地徵收案例，往往參與其中的都是「同掛」的利益關係人，卻很少將公民社群帶入商議過程中。最後在效益追求下，匆促的將法案送出，而過程中的充分溝通、全數知悉等情況最終也只是公部門的單方想法罷了！

因此，除了公共會議需要舉辦外，誰參加？是否每個人都參加？協商的過程是否有效？政府必須明確讓這些資訊「透明化」、「公開化」，才足以讓民眾信服。

(二)組織與行政的彈性價值

透過一個混合科層體制之重構，行銷與網絡機制，再以開放心態的途徑完成公共服務是較佳的結果。政府若再以過去那般凡事「依法行政」，卻不管此法是善法或惡法，通通以此回應的話，此行政治理是否又回到過去「科層體制」框架呢？組織彈性與應變能力不足時，第一時間往往錯失溝通協調的機會，而行政班長久下來的僵化，更是導致民眾抗爭的因素。

從新公共管理理論以降，政府過於強調「效率」與「效益」，希望可以快速達到經濟目標，這些透過組織與行政的良好訓練或許可以達到。然而，我們卻忽略了與人的「效能」的重要性，而此才是影響政府良劣的關鍵啊！

(三)具備足夠支持性的立法與政治價值

我們應將公共管理者角色從連續性忠誠關係轉成Hood and Lodge (2006)所稱的「代表機構之協調」關係。公部門已無法，也不應再獨自承擔政策責任，而必須在政策制定協調中，加入多元網絡。而利害關係人網絡也並非只限「利益」接近的群體，更要廣納不同聲音的代表，集體協商。如此的決策力，才能在廣納民意的支持下，順利進行。因此，單從本研究個案來看，「土地徵收法」若是本身就有調整的空間，是否公共政策管理者應該朝這方面修改發令的方向思考。未來在遭遇類似案例時，在政治力的實行上才有更強固穩定的基礎。

二、政治回應價值

Robert A. Dahl(1971:1-3)曾提出，民主最大特色就是政府對於公民的偏好(preferences)，持續性地做回應(responsiveness)。為了使政府能對公民偏好作出回應，政府有責任讓人民具備下列不可被剝奪的權利：(1)自由思考以形成個人的偏好；(2)自由表達個人偏好，經私下或公開方式，傳遞給大眾或政府；(3)不論偏好的異同，都應被平等地對待。因此，在政治決策的層次，回應性是無可避免的價值，也是民主政治的必要條件。

在政治上的正當性，我們應強調「民主回應性」價值，其符合新公共行政民主的訴求與民主理論的發展趨勢。現今民主政府，人民會希望它擁有的是一個

給予「政治參與」的公部門，而非高高在上的霸氣「官衙」。

現今我們對高階文官「應變能力」、「政策宣導能力」重新訂定培訓課程，無非發現到在與民眾接觸時，文官面臨到很大的問題。而站在第一線的地方基層官員更是需要此訓練，才能有效將政策上傳下達，達到良好的回應結果。

三、公民社會價值

政府一再追求績效管理的過程，儘管要求協商過程會議必須公開、公平、公正，但若民眾沒有參與其中的話，將如何達到民主進步呢？此事件之民眾並不算多，政府卻只求快速，而不管公民社會的民主歷程。因此事件爆發便再次驗證，民眾已無法接受政府不實際的回應，並依舊以傳統 X 理論來統治領導民眾。

或許我們應該學學德國的精神，他們將人民真的視為公民社會的主體，巴伐利亞省長說過：*「為了一塊土地的徵收，需要花上 4-5 年的時間來溝通、協調，並且等待完善的配套措施制定後，才會正式進入法律程序。」*

台灣的法令卻無法如此貫徹，因此政府需要先檢視的問題是台灣法令施行流程與配套方案，「依法行政」可以達到「效率」，而「效能」呢？

此外，媒體、次級團體的力量，也對於整個公民社會起了相當大的作用。媒體弱成為市場媒體壟斷的操作者，則將引起更多的反作用；而次級團體也應肩負起政策重要宣導的中介者，不應只是煽動民眾情緒的一方；政府的溝通團體更是關鍵，可惜的是民眾所重視的這塊價值，卻鮮少在事前可以將其政策充分有效的與民眾宣導溝通，往往等到事件爆發或無法收拾時，才草率派員代表發言，想當然爾，情況並無法如預期般順利。因此政府必須訓練一個專門進行溝通協調的團體來應付現今的公民力量。

四、文化傳承價值

農田耕作稻米到底符不符合台灣國家發展目標？不管爭論結果如何，農業文化是屬於台灣的固有傳統特色。如果把每個地方開發成工業大城，那台灣已經沒有自己的資產了。未來政府在規劃時，應該嚴格執行徵收土地要點(無法取得其他土地等)，而不是每個地方都可以開發。文化需要經過長久一段時間才能醞釀出傳統之美，然而，台灣在資本主義下，卻常輕易將其破壞殆盡。換言之，政府更積極的作法應該將文化保存區做更明確的界定，也必須體悟到「糧食」生產，更是未來地球最需要的資源之一。

從盧梭以降，不斷強調公共利益之重要，他所稱的民主過程並非由立法者來訂定一切法令規章，而是需要滿足多元價值存在之過程。民主(Democracy)不一定是由多數決的情況才是民主，近來全球積極提倡「尊重多元」的概念，少數人所反映出的衝擊面向已成為公共管理重要的領域。而政府儘管認為已經提升民主性，卻仍有許多潛在的「X 理論」領導。

五、資訊與專業價值

過去台灣處於一黨獨大時，媒體環境被政府所引導，較沒有言論與意見空間，政府所下達的訊息可以選擇公開或封鎖，也可以選擇其形式向外界發表。而現在新媒體時代來臨，卻讓這些管理者亂了手腳，不知如何面對與處理棘手的公共事務，因此在資訊傳遞、資訊解讀(誤讀)、資訊與行動等面向便出現疏失。因此在資訊傳遞面應重視「資訊之財產權歸屬」、「媒體管制與開放問題」；資訊誤讀面則是「避免錯誤」、「應用效率」；資訊與行動面應重視「法律執行」、「修辭與說服」，政府必須朝以上要點努力，才能讓民眾信服，也回應大家對於此價值的重視。

台灣在新媒體強大力量監督環境下，對於爭議性議題的「直接衝擊性」將影響公共議題論述的提升，政府已無法如傳統過往以「專業不對稱(菁英主義)」來回應民眾。而整個公共價值在此衝擊性過程中，更可以發掘出更多的事實，對於公共管理的正面影響相當之大。因此，「媒體」與「次級團體」所肩負的協商中介角色便顯得相當重要。最後，再討論公共價值的意涵時，整體政策執行之成本考量與尊重多元價值之結果仍須重視，這將是影響政府與民眾之間對於公共價值之解讀關鍵的因素。

捌、考文獻

- 汪輝勇(民94)。公共價值的本質、創立及其實現。北京行政學院學報，6，6-10。
- 陳亞甄(民97)。承辦世界運動會對區域發展之公共價值分析— 評估2009世運會對高雄的影響（未出版之碩士論文）。國立中山大學：高雄市。
- 吳雅玲(2010)。公部門「整合住宅補貼資源實施方案」公共價值之探討-以高雄縣市為例（未出版之碩士論文）。國立中山大學：高雄市。
- 周信燉(2004)。由權力觀點審視台灣土地徵收制度之研究（未出版之碩士論文）。國立政治大學：台北市。

- 張嘉紋(2000)。我國土地徵收法制之探討—以行政法院裁判為中心（未出版之碩士論文）。國立政治大學：台北市。
- 郭秀裕(民99)。土地徵收補償判決案例評析。土地問題研究季刊。9(3)，29-49。
- 蔡瑄庭(民96)。論土地所有人多重環保義務之補償—以美國法規徵收相關判決分析為核心。土地問題研究季刊。6(2)，35-84。
- 鍾玉美(2006)。三七五租約出租人及承租人土地徵收補償問題。土地問題研究季刊，5(1)，p.65-74。
- 劉進勇(2007)。從公共價值觀點探究高雄市金融機構企業社會責任（未出版之碩士論文）。國立中山大學：高雄市。
- 張忠民(2005)。從公共價值觀點解構金門水資源發展策略（未出版之碩士論文）。國立中山大學：高雄市。
- 楊松齡(民94)。由Calabresi法則論土地徵收之協議。土地問題研究季刊，4(3)，2-8。
- 鍾玉美(民94)。現行土地徵收補償制度之探討。土地問題研究季刊，4(2)，74-80。
- 邱豔(民99)。遼寧“五點一線”建設土地徵收補償與安置方式探析。遼寧師範大學學報(社會科學版)，33(2)，46-49。
- 彭小英(民99)。我國土地徵收補償制度的完善。市場論壇，2010(3)，4-5。
- 王小映(民99)。論土地徵收中的同地同價補償。新視野，2010(1)，24-26。
- 王林濤(民98)。我國土地徵收補償糾紛的一點思考。天水行政學院學報，2009(6)，100-103。
- 畢建超(民98)。國內土地徵收補償範圍存在的問題及對策探討。山東行政學院山東省經濟管理幹部學院學報，2009(6)，104-107。
- 詹順貴(民99)。淺談土地徵收條例的問題癥結。新台灣國策智庫。
- 吳相頌(民97)。土地徵收與強制收買—加工出口區設置管理條例第十二條條文之剖析。土地問題研究季刊，7(3)，62-73。
- 蔡佩娟、簡博秀(民97)。土地徵收法規與中國地方政府—以廣州大學城土地徵收事件為例。土地問題研究季刊，7(3)，p.50-61。
- 戴秀雄、李立達(民97)。論土地徵收條例第51條第2項未於規定期限內繳還徵收價額者不發還土地之適法性分析。財產法暨經濟法，14，16-34。
- 鍾玉美(民95)。土地徵收條例第11條協議價購執行問題及改進方式之建議。土地

問題研究季刊，5(4)，91-96。

陳立夫(民94)。都市更新與土地徵收：都市更新條例第二十五條之一修正條文之闡釋。土地問題研究季刊，4(4)，37-50。

汪啟桂(民94)。從公共價值觀點探究高雄市公民社會意識形成中報紙媒體之角色與功能（未出版之碩士論文）。國立中山大學：高雄市。

謝宗學、劉坤億、陳衍宏(譯)(民91)。治理、政治與國家(原作者：Jon Pierre & B. Guy Peters)。台北：智勝文化出版社。

Alexandra Albert & Eleanor Passmore(2008). Public Value and Participation:A Literature Review for the Scottish Government. *Scottish Government : Social Research: 4—49.*

Bevir, Mark (2006). Democratic governance: systems and radical perspectives.

Public Administration Review, 66(3),426-436.

Barry Bozeman(2002).Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review. Washington; Mar/Apr: 145-161.*

Bozeman & Jorgensen(2007). Public ValuesAn Inventory. *Administration & Society,39(3),354-381*

Barry Bozeman (2008). *Building public value.* BBC:UK.

Dahl, Robert A(1971).*Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

Frederickson, H. George(2006). *Whatever happened to public administration?:*

governance, governance everywhere. Retrieved from

<http://www.mparuc.edu.cn/upload/00015.doc>

Gavin Kelly, Geoff Mulgan and Stephen Muers(2002).Creating Public Value: An analytical framework for public service reform. [from www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk).

Martin Cole & Greg Parston(2006).*Unlocking Public Value.* Wiley: New Jersey

Mark H. Moore(1995).*Creating Public Value.* MA: Harvard University Press.

Institute for Public Service Value(2007).*Delivering public value: The importance of outcomes for public services and the citizens they serve.* Institute for Public Service Value..

Jun, Jong S. (2006). *The social construction of public administration: interpretive*

- and critical perspectives*. Albany, NY: State University of New York Press.
- John Benington(2007).*From Private Choice to Public Value?* Institute of Governance and Public Management (IGPM).
- Joe. Wallis & Robert Gregory(2009). Leadership, Accountability and Public Value: Resolving a Problem in “New Governance” ?. *Intl Journal of Public Administration*, 32, 250 – 273.
- Knootz, Tomas M. & Elizabeth Moore Johnson (2004). One size does not fit all: Matching breadth of stakeholder participation to watershed group accomplishments. *Policy Sciences*, 37, 185-204.
- Kathleen L. Wolf(2004).Public Value of Nature: Economics of Urban Trees, Parks and Open Space Policy Sciences,. *Proceedings of the 35th Annual Conference of the Environmental Design Research Association*, 88-92.
- Ralph L. Keeney. (1988).Structuring Objectives for Problems of Public Interest Operations Research. *Academic Research Library*.36(3), 396.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ricardo Blaug 、 Louise Horner & Rohit Lekhi (2006).Public value, politics and public management. *The Work Foundation*. 1-70
- Steiner, George A. & John F. Steiner (2003). *Business, government, and society: A managerial perspective*. New York: McGraw-Hill.

網路資料：

- 陳一姍(民 99 年 7 月)。苗栗大埔事件的背後 優良農民為何淪為「釘子戶」？【線上論壇】。取自 <http://www.cw.com.tw/>
- 蕭戎(民 99 年 8 月 3 日)。大埔事件：不方便的真相【線上論壇】。取自 <http://e-info.org.tw/>
- 謝志誠(民 99 年 9 月 16 日)。大埔事件後續—大埔企鵝【線上論壇】。取自 <http://www.dfun.com.tw/>
- 獨立特派員(民 99 年 7 月 15 日)。六月圍城—大埔事件【部落格影音資料】。取自 <http://www.peopo.org/>

The Practice of “Public Value” in Taiwan on the process of public policy implementation.

Chu-Chien, Hsieh

Ph.D student. Department of Public Administration , National Cheng-Chi University.

Abstract

The purpose of the study is to discuss the cognition of public values between the government and the citizens on the process of policy making and implementation. What are the important public values for citizens? The research aims to understand the abroad public values through the literature analyses, and generalize the Taiwan Public Values by in-depth interviews with the stakeholders. In the end, the paper concludes that the government focuses on the Bureaucracy Interest and the Development Benefit values; the citizens emphasize the Political Commitment, the Cultural Education, the Civil and the Ecology Maintenance values. In the future, the government should take much account of the five public values: Responsibility, Responsiveness, Civil Society, Culture and Profession Symmetry.

Key words: Public Policy ; Public Value ; DA-BU issue