

公共行政學發展趨勢的探究： 三種治理模式的互補關係 及其政治理論的基礎

吳瓊恩*

《摘要》

本文強調公共行政學的發展，歷經層級節制／權威、市場／價格、社群組織／信任三種治理模式，各有利弊而有互補關係，每一種治理模式亦有其認識論與政治理論的基礎。

傳統公共行政和新公共管理理論，均視公民參與為一種有礙行政效率的行動，或置公民參與於被動的角色，忽視公民參與有利於組織、社群、與國家的治理。

本文最後強調社會資本的累積有助於公共行政的管理，能促進人員的內聚力，不僅是公民參與的基礎，也是管理成功的要素。

[關鍵詞]：治理模式、社會資本、公民參與、新公共服務、集體行動、網絡組織

投稿日期：91年10月4日；接受刊登日期：91年11月14日。

* 作者為國立政治大學公共行政學系教授。

壹、前言：「公共行政」過時了嗎？

從 20 世紀開始，傳統公共行政強調效能（effectiveness）與效率（efficiency）的觀點，到了 1960 年代由於歐美「反文化」的危機產生嚴重的社會異化現象，1968 年行政學著名學者 Dwight Waldo 倡導「新公共行政」，強調社會的公平正義等規範理念，企圖超越傳統的公共行政過於偏執「技術理性」的偏差。

然而，1979 年英國首相奈契爾夫人上臺，以及 1981 年美國總統雷根執政後所流行的新管理主義，特別強調「小而能或小而美」的政府，重新回到傳統公共行政重視「技術理性」的效率行政，忽略公共服務的「倫理面向」，有的學者甚至誇大其辭，把這一波的「政府再造」運動，或「新公共管理」視為一種「典範」或「典範移轉」（paradigm shift），大有形成一種「全球治理」模式（the global model of governance）的趨勢。其實，冷戰結束後，表面上看，好像全球的政經秩序趨向一體化：資本主義市場經濟勝利了。實際上，各國的文化差異反而益發明顯重要。日裔美籍學者福山（Francis Fukuyama）即認為從 60 年代中到 90 年代中，全球的社會價值正處於大斷裂中，社會資本（social capital）嚴重流失，他說：

自從冷戰結束之後，各種大規模制度的同化現象形成一幅諷刺的畫面，其中之一就是現在全世界的人們甚至比以往更加意識到文化差異的現象。
（福山，民 87：5）

技術的運用或許有其普遍性，但其運用的成敗必然受到文化差異的制約，幻想有一種「全球治理」模式，或全球可行的「管理典範」無異於一種追求「普遍通則」的企圖心，這在當代物理學典範中，已難以做到，何況人文社會科學？從方法學的角度來看，企圖實証真理，已屬難為，不如反其道而行，以 K. Popper 的否証論去追求「接近真理」（verisimilitude）較為實際。

本文的重點在於強調，從行政學成爲一門有系統的發展學科以來，迄今爲止，其所建構的三種治理模式（governance model）都有其利弊或限制，但它們彼此之間是互補的關係，而非互斥的關係。

傳統的公共行政強調層級節制的機制，以權威作爲秩序維持和協調的工具，其核心價值爲穩定、理性、技術、效率、控制等；新公共管理則強調市場機制，以價格作爲維持秩序和協調的工具，其核心價值爲競爭、理性、交易、效率、回應力

等；而最近 Robert Denhardt 等人所鼓吹的新公共服務，則以「信任」(trust)作為秩序形成與維護的協調工具，強調「社群」(community)的概念，其核心價值為民主理論、策略理性 (strategic rationality)、公民精神、合作模式、對話理論 (discourse theory) 等理念。

以上三種治理模式各具特色，由於公共組織所面對的大環境是複雜的、多元的，當大環境趨向於某些核心價值突顯的特徵時，就必須以某種相應的治理模式作為配合，方能達到效能與效率的行政預期目標。因此，吾人實在沒有必要以其中某一模式的特長對照或突顯其他模式的弱點，然後無限膨脹自己所喜愛或偏好的治理模式，再無限上綱成為什麼「全球治理模式」或「典範移轉」的幻想。

事實上，這種突出其一而忘其二的論述，往往種因於忽略學科歷史的發展，同時也缺乏宏觀的角度，斤斤計較於眼前流行的微觀現象，而失去宏觀的、歷史的、哲學的方法論批判。

Daniel W. Williams (2000) 在〈再造政府的格言〉(Reinventing the Proverbs of Government)一文中即從歷史的角度反思再造政府運動，其中許多觀念均非新意，在學科發展過程中都曾經出現這些所謂新名詞，例如他列表說明如下：

表一：若干被忽略的歷史

所謂的「創新」理念	起源 (不遲於)
績效管理	1910
績效預算	1950
民營化	1600s
非營利	1800s 初期
長期預算	1960s
目標管理	1960s
認知法規的負功能	1942

資料來源：Williams (2000: 527)

由此可見，新公共管理或政府再造運動所強調著重的觀念並無新意，實無理由指稱為一種「典範移轉」的現象。其實從方法論的角度觀察，傳統的公共行政與所謂的新公共管理，都是一種「技術理性」過度膨脹的思惟模式，也正如德國哲學家 Hans-Georg Gadamer 所說：「科學的控制意識」，都是方法論上客觀主義和絕對主

義的極端表現¹，或牛頓物理學典範影響下的價值觀體現。

新公共管理所提出的改革主張是「經濟的化約論」(Economic Reductionism)而未著眼於宏觀的(holistic)途徑，例如紐西蘭政府再造的經驗顯示，忽略公共服務的倫理面向在生產公共財或公共服務過程中的重要性，其所創造的狹隘管理主義的術語 “If you can't measure it, you can't manage it” 把質化的判斷或不可測量的因素均低估了，充分表現一種「技術理性」而非「實質理性」的特徵。

紐西蘭自 1984 年工黨上台後，開始推動公共部門的改革，雖然十年後的 1995 年，經濟成長率上升，失業率下降，預算平衡；但在倫理方面，政府更加腐化，人民對政府的信任以及人際之間的信任均下降了。根據 Transparency International 1995 至 1996 年界定「政府腐敗指標」的調查²，紐西蘭在 1997 年從第一名跌落到第四名。1980 年代晚期的一項調查，紐西蘭人際信任的比率只有 37%，遠低於英國 (43%)、澳大利亞 (47%)、丹麥 (57%)，其中紐西蘭人在女性，18 歲至 24 歲之間最不能信任他人³。

從方法學角度來看，新公共管理的經濟化約論，假定人是自利的、理性的動物，往往因為「自我實現的預言」(Self-fulfilling prophecy)，而成為一個名實相符的「搭便車者」(free-riders)⁴，或如康德所說，成為一個「理性的魔鬼」，亦即因為符合個人利益而表現道德或利他的行為，這種把道德或利他的表現轉化成為「工具理性」的態度，亦如「母牛社會學」(Cow-Sociology)一般，牧牛者對於母牛的照顧完全是功利的、理性的考量，而非真正出自於倫理的、宗教的慈悲心態。Fukuyama (1999: 185) 指出一個完全冷靜理性算計個人利益的人，其實是心理病態者，絕非正常的人。可見新公共管理所建構的理論將不免成為「單向度的理論」。

政府再造運動或新管理主義把公民視為政府的顧客，而非政府的「老闆」(owners)，使公民與政府之間的複雜關係化約為較為簡單的經濟或市場上的買賣關係，因而減低了公民在治理過程中的角色與責任，難以培養公民的主動積極精神或公民美德。Larry D. Terry (1993, 1998) 即指出：

「新管理主義威脅並腐蝕了民主與憲政的價值，例如公平、正義、代表、

¹ 參見嚴平 (民 86)，自序第 8 頁及第二章第 42 頁。

² 所謂政府腐敗是指為私利而濫用公權力，例如公務員索賄、濫用公帑、拿回扣等行為均是。

³ 資料來源請見 Gregory (1999: 68-69)。

⁴ Ibid. 見註 6, p.73.

及參與（等價值）⁵。」

由此可見，公共服務的精神，主要是在維持社會的公平正義精神，以及回應公民社會需求，而非僅僅是效率與績效而已。

由於新管理主義缺乏民主理論的基礎，以「顧客為中心」而非以「公民為中心」這樣的行政引發了治理問題本質上的矛盾與主從先後的問題，他們要以競爭、效率、績效等市場導向的價值反襯出傳統公共行政的落伍，但是恰恰相反，由於政府再造的結果，其所獲得的改革成效反而突顯了它在公民精神、公民參與、以及倫理面向的缺失，使有些行政學者如 Frederickson（1996）、Peter 與 Savoie（1996）、Moe 與 Gilmour（1995）等重新肯定公共行政的獨特價值與原則，因此公共行政並未落伍。

其實，公共行政、公共管理、公共服務三者所強調的價值觀念在複雜的社會環境中均有其實用性的一面，關鍵是要將組織的內外環境視為動態的實體，而非靜態的實體，則可見三者具有互補的而非互斥的關係。

在當前大環境中，一方面形成「全球化」問題，另一方面又有「職權轉讓」（devolution）問題，使政府正處於轉型過程中。就全球化而言，政府對於超越國界的問題，顯得規模不足以因應其所帶來的壓力，但就職權轉讓而言，政府又必須面對各種企業組織、非營利組織等地方性團體自主性的要求，而與其合產或外包經營，因而顯得政府規模必須精簡縮小，以因應地方層級的獨立性與自主性。

在這樣的轉型過程中，政府將何去何從？本文主張從歷史的角度重新看待傳統公共行政的層級組織、新公共管理的市場機制，以及社群組織所強調的社會資本累積等具有互補性的關係，其特徵及限制性均須詳細分析，庶幾才能做到截長補短的功能。

貳、知識經濟時代三種治理模式觀點的比較及其科學哲學和政治理論的基礎

組織及其相應的協調機制有三種理想類型（ideal-typical forms）即層級節制 /

⁵ 括弧內文字為筆者所加。

權威，市場 / 價格，社群 / 信任，不同的組織以不同的比例結合這三種型式或機制（mechanisms）（Adler, 2001: 215-234）。從公共行政學術發展的角度來看，這三種組織及其相應的協調機制，正好呼應傳統公共行政、新公共管理、與新公共服務三種觀點的比較。

公共行政不只是管理而已，它向來就是治理（governance），與政治脫離不了關係，行政實務人員必須面對更為廣泛的憲法、民主機構之間的互動關係、社群的福祉、公共利益和行政行動的道德問題。⁶因此「治理」的概念，涉及多元組織系統的網絡模式，強調高度的授權與分權，以及工作的自主性、授能、創造力、回應力，並較具有政治性與合法性。治理的概念顯然不限於政府的管理，它普遍存在於社會的各個層面與層級。

然而，何謂治理呢？以最簡潔的方式來說，「治理」就是將「個人偏好」（individual preferences）轉化為政策的過程（Bickers and Williams, 2001: 30）。而公共政策就是要解決「個人偏好」與「集體行動結果」之間的種種緊張問題。個人偏好有短期的慾望，想要獲取我們所偏好的財貨與服務，但長期來看，我們的個人偏好在集體層次可能會產生種種錯誤或偏差，這就需要所謂的「治理」。

因此，「治理」此一概念涉及公共性（publicness），也即是對於某一特定問題或行動結果所可能產生的影響，其所涉及的那一群個人，都可以叫做「公眾」（public）。所以，公共行政、公共管理、與公共服務這三個名詞，都是針對以上的公共性，及其所涉及的公眾而言的，治理即是處理公眾的問題，亦即個人偏好與集體行動結果之間的緊張問題。由此可見，治理此一概念涵蓋範圍較為廣泛，不限於政府內部範圍的管理問題，而較著重組織與組織之間的互動關係。

傳統公共行政偏向層級節制的治理模式，以權威作為主要的協調機制，新公共管理則偏向市場的治理模式，以價格作為主要的協調機制，新公共服務則偏向社群的治理模式，以網絡的互動為主要的協調機制，這三種治理模式以不同的比例存在於各式各樣的組織中。

這三種治理模式各有其哲學上本體論與認識論的基礎作為支柱，John Dixon與Rhys Dogan（2002）在他們發表的一篇論文〈層級節制、網絡與市場：對社會治理失靈之回應〉中，提出本體論分為兩個類型，即結構論（structuralism）與動因論

⁶ 參見Frederickson（1997, Ch.3）。

(agency)；而認識論也分為自然主義 (Naturalism)⁷ 與釋義論 (Hermeneutics) 兩種。

總而言之，以上兩種本體論與兩種認識論，各具特色各有其限制。自然主義認識論對預測提供明顯可靠的基礎，但對因果關係無法展現一確定的方法，亦即它所貢獻者是「無法解釋的預測」(it offers prediction without explanation)。而釋義認識論對社會知識提供極為有用的洞見，然而其詮釋是相對性的或有特定文化系絡侷限的，具有變動性甚至不能提供預測的可靠基礎，它所貢獻都是「無預測的詮釋」(it offers explanation without prediction)。⁸

以上的分析說明，可以用簡圖表示如下：

		認 識 論	
		自 然 主 義	釋 義 論
本 體 論	結構論	<p><u>自然主義的結構論</u>： 假定有一客觀的社會世界，可以運用科學方法認知，此社會世界的結構對個人的動因具有影響力，而使人類行為可以預期。</p> <p>層級治理模式的基礎</p>	<p><u>釋義的結構論</u>： 假定有一主觀的社會世界，祇能由社會建構的方式而認知，但人的行動是可由對實體的集體詮釋所預測。</p> <p>網絡互動治理模式的基礎</p>
	動因論	<p><u>自然主義的動因論</u>： 假定有一客觀的社會世界，可以運用科學方法認知，在此社會世界中，人為其行動的動因，其行為可經由無限制的自利所預測。</p> <p>市場治理模式的基礎</p>	<p><u>釋義動因論</u>： 假定有一主觀的社會世界，具有爭議性地認知，有如人們所認定者，動因受限於社會實體的主觀知覺，因而使人的行為不可預測。</p>

圖一：社會治理的本體論與認識論的基礎

資料來源：Dixon and Dogan (2002: 178)

人類行為受其動機與經驗所影響，由於三種治理模式的本體論與認識論哲學觀

⁷ 此處所謂「自然主義」另有其意義，見下文的解釋。為區別方法論上所謂的「自然論」(Naturalism)與「實證論」的對立觀點，此處的Naturalism譯為自然主義。

⁸ 此處explanation與interpretation是有區別的，前者屬經驗科學所使用的「解釋」，未涉及意義的詮釋，只就行為的規律作因果解釋，但後者則屬釋義學的法，譯為「詮釋」或「釋義」，即詮釋行為或行動的意義。此處的explanation為John Dixon與Rhys Dogan論文中

點的不同，而顯現各自的限制及特點，這些不同觀點彼此間是互補的而非互斥的，良好的治理（good governance）基本上應促進彼此間的對話，並視衝突為正常的且為必須的過程，對治理失靈的現象保持相當的彈性，從制度與結構實務的參與中，經由嘗試與錯誤的做中學（learning-by-doing）逐漸摸索什麼才是當做的一般原則，以及如何去做的正式程序。

層級的治理模式認為良好的社會治理，應由統治者決定公共利益是什麼，並將權利與義務加給被治者，其治理風險是統治者對治理問題的本質與因果關係一直無法理解，因而喪失控制能力，而基於結構本體論的政策工具，無法確保具有自由的個人的信服，例如統治者以為將教育制度或社會福利制度加以修正，即能有效並預測，人的行為也將因之而改變。因此，當面臨治理失靈時，統治者的直覺反應是加強層級控制，以求被治者的順服，因為他們認知在正當性規定的法規、程序與結構系絡內，被治者將接受順服的行為，但忽略統治者與被統治者應共同參與治理的過程。統治者對於不順服者、隱士、與反叛者將利用正當性的權力加強控制，使其難以成事，也可能利用非正式的社會控制，例如對偏差行為貼上污辱性的標籤。但是，統治者這樣的反應卻無法說服主張知識是社會建構者，或對既成體制的忠誠有所威脅者。

市場治理模式的支持者解釋治理失靈的主要原因是統治者拒絕接受以個人的物質自利作為主導因素的必然結果。因此，他們希望統治者能找出那些可以做成買賣交易的人，甚至採取賄賂的手段，以求雙方有利的解決方案，如果此一辦法行不通，他們可能採取周密的行動，以瓦解或破壞統治者的經濟基礎。由於統治者視社會世界是自然主義的動因論，他們可能把反抗治理過程者看做缺乏自利動機的誘因。因此，統治者對於隱士與反抗者，將運用報酬、經濟或建構的交換權力來協商解決，以促進彼等對政治規則與標準的順服。統治者這種哲學觀點也無法說服那些認為知識是社會建構者，或把這些回應視作對既成的道德觀甚至於對認同問題有威脅者，對於那些否定制度上或個人物質上的自利具有因果能力者，也無法提出實際的解決辦法。

網絡互動治理模式的統治者透過釋義的結構觀點，將反對他們治理過程者，視為缺乏道德上的承諾（moral commitment），他們相信只要有機會，必有能力對互動的治理目標建立一種承諾或效命。統治者也視那些隱士的冷漠有傳染性因而形成

原文所用，筆者不能苟同。

威脅；而反抗者則對其說服的權力也形成實際的挑戰，因此他們可能運用個人的、參照的、規範的或完整的愛的力量（integrative love power）促進隱士們與反抗者能夠參與互動的治理過程，並發展一社會建構的治理規範，形成以信念為基礎的治理規則與標準。如果在這種互動的治理過程中，他們仍持續地拒絕參與，對統治者而言，將威脅到他們成功統治的能力，則可能採取強硬手段，使那些不妥協的傢伙喪失活力，以維持共識。統治者這樣的反應不可能說服那些相信知識是客觀的人，也無法說服把他們的反應視為天真的與情緒上的企圖，以滿足不滿份子，而犧牲以科學方法從事專業解決者。對於那些不相信文化過程具有激勵「擁有自由手段的個人」的因果能力者也拿不出實際的解決方法。因此，如果統治者不能達成真正的順服共識，他們可能將偏離份子驅逐出境，或禁止其參與統治者權力管轄範圍內的活動，例如前蘇聯將諾貝爾文學獎得主索忍尼辛驅逐出境，即是此例之一。

以上三種治理模式所涉及的治者與被治者之關係，均與雙方在哲學的本體論與認識論上有不對稱的關係，因而產生治理失靈的問題，這些治理模式的假定，並非只有先驗的正確性，可說具有限制性或侷限性，統治者與被治者面對治理失靈問題時，應設法肯定人類經驗的多元性，以互補而非互斥的態度，包容其合理存在的範圍與份量，庶幾或能有效解決。

以上三種治理模式在公共行政學上的運用與發展，即形成三種不同的觀點，各有其政治理論的基礎，此即公共行政、公共管理、與公共服務等的比較。

Robert B. Denhardt 與 Janet Vinzant Denhardt (2000) 在《*Public Administration Review*》期刊發表〈新公共服務：服務而非導航〉（The New Public Service：Serving Rather than Steering）一文，即提出舊公共行政、新公共管理與新公共服務三種觀點的比較，其比較的標準有十個項目，茲列表說明如下：

表二：舊公共行政、新公共管理、與新公共服務的比較觀點

	舊公共行政	新公共管理	新公共服務
理論與認識論的主要基礎	政治理論，以樸素的社會科學所擴大的社會與政治評論	經濟理論，基於實證的社會科學更為精緻的對話	民主理論，知識的各種研究途徑，包括實證的、詮釋的、批判的、與後現代
主流理性及其有關的人類行為型模	主要的理性，「行政人」	技術與經濟理性，「經濟人」，或自我利益的決策者	策略理性，理性的多元檢測（政治的、經濟的、組織

	舊公共行政	新公共管理	新公共服務
			的)
公共利益概念	政治界定並由法律表現出來	代表個人利益的整合	對於共同價值對話的結果
公共服務人員對誰回應？	委託者與選民	顧客	公民
政府的角色	划槳者（著重單一的政治界定的目標之政策設計與執行）	導航者（扮演市場力量的觸媒者）	服務（公民與社群團體利益的談判與協商）
政策目標達成的機制	政府各機構的方案行政	透過民營與非營利機構創造機制與誘因結構	建立公、民營、非營利機構聯盟以滿足相互同意的需求
課責的途徑	層級的：行政人員向民選政治領袖負責	市場導向：自利的加總將獲致廣大公民團體（或顧客）所要求的結果	多面向的：公共服務人員必須關注法律、社群價值、政治規範、專業標準與公民利益
行政裁量	允許行政官員有限裁量	有寬廣幅度以滿足企業的目標	需要裁量但有限制且負責任的
組織結構的假定	官僚組織特徵其機構內由上而下的威權及對服務對象的控制或管制	分權的公共組織，但在機構內保留主控權	內外共同領導的合作結構
公共服務與行政人員激勵基礎的假定	薪資與福利，文官服務的保障	企業精神，意識型態要求減少政府規模	公共服務，要求貢獻於社會

資料來源：Denhardt and Denhardt（2000: 554）

從以上三種治理模式與三種公共行政、公共管理、公共服務觀點的比較，可以摘要其彼此相通之處。

首先層級節制的治理模式著重由上而下的控制，所謂公共利益是什麼？幾乎是政治界的上層統治者所決定，行政人員只不過是聽命辦事者，缺乏自主性，因此對異議份子缺乏寬容態度。

其次，市場治理模式又認為個人利益的加總等於社會的整體利益，忽略了公民互動參與的過程，是一種動態調適的過程，絕非簡單的、靜態的從個人利益的加總

即可得出公共利益，那是一種功能主義的認識論，在有限的社會範圍內或可實施，但絕不能無限制膨脹到人類社會各個領域，尤其在公部門的政府組織內，堅持價值的質的判斷，往往比市場機制量的、功利的計算更為重要。

最後，公共服務強調人際間的網絡關係，涉及組織內外多面向的社會關係，主張層級節制與市場機制兩種治理模式，都不適用於公共服務，因而強調社會資本的累積，建立人際間的互信感，有助於公民參與，並建立以公民為中心的治理，培養長期的專業規範與合作的信任。

綜上所述，三種治理模式各有其特色及限制，將隨組織外在環境之變化而出現有主導性的或有利的治理模式，作為相應的機制。從人性論的角度觀之，層級節制的治理模式，假定人是被動的、自利的、受有權力者控制的對象，而市場治理模式則假定人是自主的、自利的個體，但最終將受資本家的財富所控制。只有公共服務假定人有超脫自我中心的靈性需求，主動關懷社群、國家、或人類的公共利益或公共福祉的能力，其心理學基礎建立在「超個人心理學」（transpersonal psychology）的理論，而有進於過去的行爲主義心理學或人本主義心理學，所建立的行政理論。

參、層級節制體系的問題及其存在的理由：政治經濟學 與社會學的觀察

層級節制是官僚體系的主要特徵，與專業分工、可預期性、無人情關係等特徵密切相關，本節討論層級節制的治理模式，實際上即偏重官僚體制所產生的問題之探討，尤其是政府的官僚體系。

公部門的官僚體系，起源於資本主義的市場制度（capitalist market system），由於社會漸趨複雜，面對面、以物易物的交易關係愈來愈困難，於是透過無人情的貨幣交易關係取而代之，以確保廣泛的、大量的交易能夠以預期的方式從事貨物的生產與傳送。像這樣的大規模生產與交易行爲，必須有相當的組織規模，才能有效的治理，而這種組織特徵遍及公部門如各級政府機構與私部門如美國的微軟公司，更及於非營利組織如美國的紅十字會等。

層級節制的官僚體系是組織化過程（the process of organizing）的一種治理模式，雖有利於集結眾多個人的努力以大規模生產複雜的產品，但也將產生必要的成

本問題，形成「官僚失靈」(bureaucratic failure) (Colebatch and Larmour, 1993: 38)，主要有四種情形：(1)不順服與被動抵制 (disobedience and passive resistance) (2)專業自主性 (professional autonomy) (3)組織的片段割裂 (segmentary organization) (4)決策的資訊與時間不充適 (inadequate information and time to decide)。這些失靈的代價，若從政治經濟學的角度觀察，大致可分為以下四個方面來討論：

- (一) 主理人與代理人關係 (Principal-agent relationship)
- (二) 尋租 (rent seeking) 問題
- (三) 政策形成的次級系統 (policy subsystem)
- (四) 層級節制與授能之間的矛盾

一、主理人與代理人關係

官僚體制無效率的主要原因，它是公共財或公共服務唯一的供應者，缺乏市場競爭的環境。因此，官僚體制的員工往往會怠職，並爭取過多的預算，而且經常發生官僚個人的欲望或偏好，不符主理人的目標，於是產生所謂「主理人—代理人」的問題，這在政府威權集中的龐大國家特別普遍。

公眾是「主理人」，代表公眾處理公共事務者是「代理人」，代理人必須為主理人做出合乎他們所期望的目標，而主理人為此也必須監控代理人使不至於偏離所預定的目標。如果代理人只考慮滿足了自己的欲望或偏好，而因此犧牲了主理人的期望或利益，這就是所謂的「怠職」(shirking)。主理人為控制代理人的怠職問題，大致上採取了兩種策略：一種是創造誘因，利益分享 (正面的激勵)，或藥物檢驗與測謊檢驗 (負面的激勵)；另一種是主理人透過對心理動機創造團隊成員的氣氛，使代理人覺得怠職是有虧職守。後者比前者較為複雜，也不易處理 (Bickers and Williams, 2001: 50)。

至於民選的代理人也可能怠職，其主要類型有兩種，第一種是「意識型態的怠職者」(ideological shirkers)，即代理人所追求者違反大多數選民的意識型態偏好，例如台灣一些民意代表追求「通用拼音」而非「漢語拼音」，主張「戒急用忍」反對「三通」等都屬於此類意識型態的怠職者。第二種即「尋租者」，即追求有利於己的政策群體，而犧牲了全體公眾的利益。此點以下將詳細討論。

由於官僚體制是公共財貨或公共服務唯一的獨佔者，此種壟斷性導致腐敗與無效率的根源，為克服此一問題，有幾種制衡的方法：設計多核心的治理結構 (a

polycentric structure of governance) 即有多重的、重疊的管轄權，分佈各地理區範圍內，使公民可以「用腳投票」(voting with the feet) 選擇服務較好的政府。同時，各機構所提供的品質績效與成本，也有比較的標準，可以監督官僚代理人的行為，最後，如果官僚偷懶或怠職，還可以將所提供的服務外包(outsourcing 或 contracting out)。

二、尋租問題

簡單而言，所謂尋租是指私利追求者與政府代理人之間的資源交換(Bickers and Williams, 2001: 195)。企業追求利潤，必須在合法合理的市場競爭環境中進行，才具有公平的意義。只有政府才有權力決定競爭的規則，企業往往會促使政府做出不利於競爭對手的規定，以獲取額外的利益，這就叫尋租。

當有組織的利益團體掌控了某一政府的機構時，此一機構往往犧牲公眾全體的利益，而圖利此一有組織團體的特殊利益，此一現象的發生，主要是公眾無能來監督官僚代理人的行為。而公眾監督官僚代理人的困難，則由於監督的成本太大，不僅花費時間和金錢，尚有官僚機構所處理的問題，涉及高度的專業性，不易監督。例如，行政院原子能委員會的業務就非一般公民所能監督，而且既使能夠監督，最後所獲得的利益也可能相當低，因此無法引起一般公民團體的興趣。

但是，企業的生存卻與公共政策息息相關，因而企業具有相當的誘因去密切注意官僚機構的日常行動，比如政府某種管制措施可能限制自由競爭市場的交易；核發執照以限制進入某一產業或行業；對農產品價格或數量的管制；計程車費率的調降/升等等，都與當事者產業或行業利害相關。

尤其是政府對價格的調降或對銀行利率的調整，都將影響經濟資源的流動，如果不尊重市場機能，政府的強制力很可能會扭曲市場對經濟資源的分配功能，因而有利於某些團體或不利於另外其他團體。凡此皆為尋租問題，亦即透過政府的機器，轉移社會財富，犧牲納稅人或消費者的權益，為此，先進國家皆有法律規範，防止企業界或有組織的利益團體對官員賄賂的條款，以保障公眾利益。

三、政策形成的次級系統

所謂政策形成的次級系統即在政策形成過程中，官僚人員、利益團體、機構提供服務的受惠者、以及與利益團體和受惠者有關係的立法委員所連結而成的一種共

生的網絡關係。Robert M. Stein 與 Kenneth N. Bickers (1995: 6) 指出這種功能性的共生關係是：

每個行動者企圖追求其各自的目標，行動時則必須有次級系統中其他行動者的合作，…立法委員依賴利益團體提供競選經費與其他選舉資源，利益團體依賴官僚機構提供補助及對其成員其他方式的協助，方案受惠者依賴利益團體為其向機構與立委發聲，機構也依賴立委提供預算與（執行）方案的權威。（括弧中文字為筆者所加）

這種功能性的共生關係形成次級系統的特殊利益，阻止了選民推舉較佳的民意代表進入選舉的競爭行列，並使官僚機構的產出無法真正回應選民的偏好，有組織的利益團體也就趁虛而入，利用行政與立法兩方面的關係，迫使官僚機構為其狹隘的利益服務，從而犧牲整體社會的利益。這種現象的發生，主要還是來自於公眾對民意代表與官僚機構的監督成本太高，收效不大所形成的無效率所致。

在這種政策次級系統中，也逐漸發展對某一政策領域熟悉的專家，他們透過定期的互動、會議和專業期刊，慢慢發展共同的世界觀，取得有價值的角色，成為政治行動者請益的對象，以解決政策上的難題，並回應新政策方案的公共需求問題，這是政策次級系統所產生的一個優點。

四、層級節制與授能之間的矛盾

民主國家往往面臨一個矛盾問題，即公民有選擇權產生民主的政府，但政府的組織卻是層級節制的官僚體系，行政人員上班時的環境是不民主的，因此而有「授能」（empowerment）的概念，賦予人們較多的決策權以決定有關自己的工作問題或生活問題。

授能的對象不限於組織內部的「員工」，如早期的人群關係學派或後來品管圈運動，而包括了「公民參與」，賦予公民更多接近政府的機會，對政府的決策更有較多的影響力，此外也包括了對次級政府（subnational government）的授能。簡言之可分為以下三類：

- 授能公民（empowering citizen）：強調公民參與意識。
- 授能員工（empowering public employees）：強調員工參與及實驗精神。基層人員不必凡事訴之於上級或法規，而根據自己所面臨的具體情境與服務對象的需求作決定。

- 授能次級政府。使中央政府的補助與府際關係不至於同質化或僵化基層政府的創造力，此即地方分權或權力轉移（devolution of power）

由以上的敘述，可見「授能」的意義比「授權」較為廣泛，它代表將「個人」轉化為「公民」，將每一個人的能力逐漸內化成為一個社會治理（social governance）的整全觀點（a holistic perspective）。設計民主制度以服務於授能的完整面向的關鍵字就是參與（Sorenson, 1997: 557）。John Hart（1998: 289）對於「授能」成為政府改革的最基本概念，有如下一段話最能表示其核心內涵：

它（指授能）鼓勵管理者，主管與員工嘗試新辦法以達成目標，激勵他們創造與創新改進服務方式。授能要求員工承擔變革的責任，並為接受風險與認知「意向與結果」的環境負其行動責任。

換言之，授能就是「突破官僚體制」（breaking through bureaucracy）的一種方式（Barzelay, 1992）。授能的結果固然有助於官僚體制內外的民主活力，但也引發了一些矛盾問題值得注意或經驗研究：⁹

1. 責任問題：授能後的決定，是否符合政策意圖與廣泛界定的公共利益？同時，授能後因服務對象（client）的決定權增加，管制者是否將受到被制者的利益所俘虜？
2. 協調問題：如果組織內員工以及次級政府都被授能，都有自主權的政策決定，就容易產生是否一致性的協調問題，尤其當財政困難，民眾抱怨無效率時，政府要平衡各種競爭性的價值，協調的重要性更加突出。
3. 組織控制與行政裁量 / 自主性之間的矛盾：授能意謂鬆綁，人員有可能順從服務對象而浪費公帑，也有可能產生不公平的處理態度。因此，高層人員希望基層發展專業規範的社會化，以求內控行政人員的行為，但專業化結果，可能使官僚認同服務對象的利益，而非官僚體制本身的利益。而且，組織內部的政治動態所形成的規範，往往與專業的理想相違背，什麼才是服務對象的最佳利益？有時連服務對象本身也搞不清楚，公務員若有專業的權威的話，就容易解決，但可能受到組織內部的政治動態所影響或扭曲。例如從專業角度而言，漢語拼音符合國際化、全球化的潮流，但教育部高層的政治動態可能會影響公務員的專業取向決定。

⁹ 這一部份所提出的問題，請參閱Peters and Pierre（2000: 9-28）；另參考Handler（1996）。

4. 相互授能 (mutual empowerment) 後衝突加劇，治理集中化而非分權化：服務對象、員工與次級政府都被授能，結果服務對象的不合理要求增加了，員工較無法規意識與程序意識，次級政府之間的協調也更加困難，此時由於政府實際上解決衝突的機制，很少透過官僚體制與管制性的行動來進行，結果衝突往上推向政治結構來解決。

綜合以上的論述，層級節制或官僚體制雖然有以上四個方面的大問題，凸顯了行政人員的決策品質及其決策後果，未必符合一般民眾廣泛地、民主界定的公共利益目標，但吾人對此祇能盡量降低其負面作用，不能因此將官僚體制或層級節制貶為一文不值，或誇大其詞將新公共管理視為「典範變遷」，而過度膨脹市場的機能。

從社會學或心理學的角度來觀察，層級節制或官僚體制重視控制、穩定、效率、理性、技術等五種核心價值，亦為當代社會所不可少，自有其存在理由。茲根據組織經濟學、集體行動的理論、以及社會學、心理學的觀點，綜合歸納層級組織存在的理由如下：

(一) 交易成本的考量：層級組織的核心價值具有控制與效率的特性，根據 R. H. Coase 於 1937 年的論文〈公司的本質〉(The Nature of the Firm) 提出層級組織的存在是因為交易成本的關係，避免小公司處理設計、行銷、系統整合等許多環節涉及太多的協商、簽約等法律細節，如果透過層級組織的指揮控制系統來處理一切輸入與產出的問題，則可以降低成本，提高品質。

(二) 團體規模的擴大：根據 Mancur Olson 《集體行動的邏輯》(1965, 1971) 當團體規模愈來愈大時只享權利不盡義務的「搭便車者」(free rider) 將會愈來愈嚴重，也愈來愈難以監督每個人的行為，監督與執行的成本提高，產生專門以此為業的人，而成為層級權威的工具，例如警察、法院、或管考人員等都是。

(三) 缺乏社會資本：任何社會秩序的形成，除了依靠自發的秩序和成員內控的規範外，還必須依靠理性的層級權威和法律的形式來彌補其不足，尤其在缺乏社會資本的情況下，人與人之間的互信感不足，層級組織可以矯正自發秩序的缺失與限制，政治家也可以其領袖的神魅力，創造新秩序的典範。

(四) 層級權威可以滿足人類的權力欲望：資訊科技促進知識流通的速度，但管理階層未必願意將知識或經驗分享流通，以鞏固他們的權威與權力，如此反而促使組織的決策更為集中。組織內部的專業化程度無論多高，始終難以擺脫政治的世界，有權力關係自然會形成層級的高低，爬上層級頂端的人，的確可以滿足個人的

欲望，此種權力的吸引力實為無層級的、扁平網絡的組織世界所無法提供的。

伍、市場模型的政治理論基礎及其反思批判

一、政府與市場

作為集體行動機制之一的市場，它是一種社會結構，允許人們透過這樣的結構而自由生產、購買、銷售各種財貨與服務，且不受他人的限制。

資本主義的經濟制度建立在私有財產權的保障基礎上，財貨與勞務的生產、分配、與交換過程，透過市場的競爭而進行，不需要政府或政府要減少干預。十八世紀的亞當斯密（Adam Smith）所著《國富論》（*The Wealth of Nations*, 1776）即提出「自由放任」（Laissez Faire）的概念，把民主政府或有限政府與分權的市場（the decentralized market）機制結合起來，形成一種「自由民主體制」（liberal democracy system），在這種體制中，個人無論在政治場域或經濟場域中，都有充分的機會表達個人偏好。但政府並非完全消極無為，它要保障財產權，並規劃國際貿易政策。

社會主義則假定資本主義對於財貨與勞務的生產與分配無法做到適當的處理，因此政府必須採取中央集權的計畫經濟來決定生產與分配的功能。換言之，社會主義假定中央集權的計畫經濟優於分權的市場經濟，此在自由主義經濟學家 F. A. Hayek 所著《到奴役之路》（*The Road to Serfdom*, 1945）與 Milton Friedman 的《資本主義與自由》（*Capitalism and Freedom*, 1962）均反對這樣的觀點。而 John Rawls 在《正義論》（*A Theory of Justice*, 1971）與中共鄧小平理論均強調社會主義與市場經濟在理論與實務上是可以結合起來的。

市場模型的假定是「人為一理性的動物」，是他自己最佳利益的最佳判斷者，人人追求他們自己的利益，終將形成對整體社會的最佳結果，經由市場機制買賣雙方的互動，達成一種均衡的價格，此即一隻看不見的手在引導整個社會的經濟運作。

現代經濟學家對這種市場模型進一步引伸，提出一個「自由競爭的市場」（a freely competitive market）具有以下七點特徵：（Colebatch and Larmour, 1993: 19-20）

1. 買賣雙方數目眾多

2. 他們知道自己要什麼
3. 他們能為其所要者支付
4. 他們的行動彼此獨立
5. 他們能自由進出市場
6. 對產品與價格的資訊可自由接近
7. 交易過程無成本負擔

這是完全競爭市場模型之主要特徵，事實上，實際的市場現實並非如此，例如買賣雙方在交易過程中，在今日複雜的環境下，幾乎不存在無交易成本負擔的交易過程，良好公共政策的主要目的，即在於降低交易成本，使消費者具有較好的能力以購買所選定的產品，但公共政策涉及利益團體、公民、與民意代表等彼此之間的利益與偏好，不好的公共政策制訂與執行，將增加市場交易成本的負擔，因此而出現市場機制的限制與失靈問題。

二、市場的限制與失靈

「市場」通常被視為個人自由的工具，他協調個人行動，無須外在權威來決定財貨與服務的生產和分配。但是這種個人自發的行動，往往無法導致社會更佳的狀態，此種情況叫「市場失靈」（market failures），也是一種集體行動問題，成為公共政策干預的主要理由。

所謂「失靈」即指某一特定模型的期望與組織的實際之間所形成的差距。經由有關個人私下交易互動所達成的社會活動，其協調結果將遭遇若干困難或失靈狀態，凸顯市場機制的限制如下：（Colelatch and Larmour, 1993: 29-33; Bickers and Williams, 2001: 118-135）

（一）自然獨佔：所謂自然獨佔即指其產品的生產，需要較高的固定成本，例如發電廠。由於競爭對手擔心加入生產行列，其所得報酬不足以涵蓋最初投入的固定成本，這種信念使得沒有一家廠商願意投入市場，其結果則使政策賦予某廠商擁有獨佔特權，或由政府本身提供這種生產或服務。

獨佔價格往往高於競爭的市場價格，獨佔廠商可以減少量產以確保最大的利潤。同理，寡佔也是少數廠商以非競爭的方式，彼此合作以限制量產。

無論獨佔或寡佔都無自由市場競爭的效益，但長期來看，他們不可過於輕信壟斷市場的能力，只要市場開放給新進者，以更符合消費者的偏好，他們將遭遇競爭的壓力，而被迫維持產品合理的價位或品質。

(二) 外部性 (externalities)：這是由於生產者或消費者的行為對不相干的第三者產生預期之外、非價格機能所能傳達的效果。外部性有正的外部性與負的外部性兩種。

正的外部性效果是指生產與消費過程中所附帶產生的社會利益，例如個人的誠信與鄰居保持乾淨又美麗的景觀。像這樣對人有益的附帶效果，個人是否有誘因去這麼做呢？這一類具有正外部性效果之生產，往往產量低於最適量。相反的，負的外部性效果例如空氣污染與噪音，往往會過度生產，使量產超過最適量，因為個人生產或消費此產品時，並無誘因使他考量到他的行動將增加社會成本的負擔。一般來說，矯正負的外部性效果，有幾種方式(1)政府以法規直接管制(2)課稅以制止(3)減產補貼(4)賦予受害者以財產權，此權利可以買賣(5)拍賣污染許可證。

(三) 公共財 (public goods)：公共財不完全由政府提供，例如有些業務如垃圾收集可以外包；同樣的，私有財也不完全由私人提供，例如國民住宅可以由政府提供。

所謂純粹公共財如國防外交、清晰的空氣等既非「對抗性財貨」(rivalrous goods)也非「排它性財貨」(Excludable goods)。「對抗性財貨」即指某一人消費的財貨，其他人無法消費此財貨，例如你吃肯塔基炸雞，其他人就沒法子也吃此炸雞。清潔的空氣則人人可以享用，故無對抗性。「排他性財貨」即指此一財貨為某一個人所擁有，因而具有所有權 (ownership rights)，例如我的汽車為我所擁有，因而具有排他性。有些情況很難避免潛在的消費者 (potential consumer) 例如公路就是這種財貨，但高速公路需要購買通路費，則具有排他性，未付通路費者不得通行。

公共財既無對抗性也無排他性，不論是否支付，人人皆得享有政府所提供的服務，或接受政府的強迫徵稅。公共財的生產無法經由市場機能決定其最適數量，而有賴民主投票來解決。公共財也會為「搭便車者」創造機會，享受其利益，但卻拒絕為此付出代價，同時私人廠商也不願意為提供公共財而投資，或為此而破產。因此，由於公共財的存在，使得國家或政府的存在有其必要的理由，可以透過徵稅強迫使用者為公共財付出代價。

(四) 缺乏資訊或資訊失靈 (information failure)：消費者購買產品需要充分的資訊以瞭解其價格、品質、或服務方式，有些產品或服務品質的判斷涉及專業技術，不是消費者所能勝任判斷的，這就是資訊失靈所產生的市場失靈。

關於資訊不完整或失靈的情況，就產品的性質可以分為四種：(Bickers and

Williams, 2001: 127-130)

- (1)購買前可以查驗的財貨（search goods），例如衣服和皮鞋等產品，購買前都可以檢查其品質好壞。
- (2)使用後才知道好壞的產品（experience goods），例如購買舊車，必須使用後才知道其好壞，市場機能對此助益甚微，此時需要賣方向消費者作某種保證，才能使市場交易順利進行。
- (3)使用後等待結果的產品（postexperience goods），這類產品的品質很難判斷，例如癌症的醫療效果以及人們接受教育的價值，是爲了文憑還是爲了內在價值？都很不容易判斷其品質問題。
- (4)消費者面對高度不確定性情境的產品：此時政府必須採許嚴格的管制措施例如「核發證照」、「鼓勵民間成立消費者保護組織」、「新聞自由」、與「口耳相傳」等都是降低不確定性的方法之一。政府的管制有時也要求製造商在產品外觀貼上「健康警告」標籤（如香菸）或貼上「使用期限」（如牛奶）以糾正資訊不靈。

除了以上四種市場失靈的原因外，尚有兩種情況也是市場機制無法處理，而需要政府的介入。第一種是有特殊價值，對全體社會有利，而個人可能無知，或消費意願不高時，政府將提供並強迫消費，例如全民健保、義務教育、預防注射等。第二種是所得重分配，此在市場完全競爭時，可能形成所得分配不均，則由政府透過財政支出，進行所得重分配。

總之，只有排他性與對抗性的財貨才叫純粹私有財（pure private goods），當純粹私有財具有財產權的保障，個人才願意生產並交易，使整體社會達到較好的結果，否則就要依賴政府公共政策的調整，以降低交易成本的負擔。

三、政府再造的市場模型

政府再造運動的概念基礎與美國的「國家績效評估」（National Performance Review）和新公共管理所強調的概念十分接近，大體上不僅著重採取企業管理的經營技術，更重視企業管理的價值理念。

政府再造運動的理論基礎，其實十分凌亂，談不上什麼「典範轉移」，更欠缺歷史系絡的觀察，口號成分多過實際成果。本文有關政府再造的評論，主要是以 Osborne 與 Gaebler 兩人所著《再造政府》（*Reinventing Government*, 1992）以及 Osborne 與 Plastrik 兩人所著《官僚體制的消失》（*Banishing Bureaucracy*, 1997）

為參考對象。

從這兩本著作中，讀者可以看到他們所提出的許多概念彼此相互矛盾，與 Herbert Simon 於 1946 年在《*Public Administration Review*》期刊發表〈行政格言〉（Proverb of Administration）批評 Luther Gulick 的行政原則相矛盾，有異曲同工之效。Daniel W. Williams（2000）亦在《*Public Administration Review*》期刊發表〈再造政府的格言〉（Reinventing the Proverbs of Government）提出五個相互矛盾或邏輯不一致的概念¹⁰，值得注意。

政府再造運動所重視的核心概念，構成其脆弱的理論基礎，從政治理論來分析，頗有誤導之處。簡單說，這些核心概念大多來自於「公共選擇理論」（public choice theory），「主理人－代理人」與「交易成本理論」（transaction cost theory）等有關理論的概念。這些理論強調人的行為都受「自我利益」的宰割，拒絕所謂「公共精神」、「公共服務」、或「公民意識」（citizenry）等概念。

歸納而言，將企業管理的價值運用到政府再造運動中，其所強調者有四：（一）強調競爭價值；（二）著重顧客服務；（三）把行政人員轉化成為企業家；（四）自我利益的集合即形成公共利益。以下即按此順序一一討論與分析。

（一）強調競爭價值

政府再造運動強調競爭價值，在提供服務方面，不僅公部門與私部門要競爭，私部門也要向政府競爭公共契約，同時各公共機構之間也要彼此競爭。他們認為這樣的競爭可以有利於消費者的需求，讓市場指導個人的選擇，並最後決定整個社會方向。

這種競爭的觀點其實來自於達爾文的「生存競爭」，競爭者彼此之間是一種策略關係，而非一種合作關係，雙方缺乏良好溝通的機會。

競爭的觀念意謂政府盡量減政放權，由民間去承擔公共目標的達成。政府的主要目的是導航（steering）而非「划槳」（rowing），如此二分，使政治與行政兩方面的官員喪失了彼此的互信感，政務官很可能將因政治因素考量而任用的官員塞進行政結構，威脅資深行政人員。而且行政人員對於政務官所決定的導航目標，毫無置喙餘地，成為機器裡的小螺絲釘。

¹⁰ 此文中作者在第 523 頁提出 Competition, Privatization, Decentralization, Innovation, Empowerment 等五個概念及他們所提出的各種相反意思的建議，十分有趣。

（二）看重顧客服務

政府再造運動要把服務對象從公民的角色轉變為「顧客導向」的政府（customer-driven government）。政府必須創造競爭的環境，仔細傾訴顧客的聲音，賦予顧客資源以便用來選擇為其服務的提供者，這種觀點代表一種政治觀點，把顧客的角色放在消極等待服務的地位，讓顧客評價公共產品與服務的價格、品質、與服務方式，使政府回應短期的、個別的顧客利益，亦即分散的自我利益，而非公民積極參與，經由深思熟慮過程所界定的公共利益。

Henry Mintzberg（1996: 77）質疑：「我們真的希望我們的政府沿街叫賣商品？」還是要設定公共場域本質上所需要的原則與理想？可見顧客服務容易趨向現實的、功利的個人主義思想，缺乏公共精神的凝聚與整合。

（三）把行政人員轉化成為企業家

企業精神重視的價值如自主性、個人遠見、冒險、私密性等，與行政精神所重視的價值如民主責任、參與、公開性或透明性、與管制等，彼此之間有互補也有衝突的地方。因此，若照 Osborne 與 Gaebler（1992）兩人界定「企業精神」為「以新方法利用資源，擴大生產力與效能」（序言，第XIX頁）則未免過於狹隘。

如果行政人員像企業家那樣雖有創新性與前瞻性，把公款的花費當做自己金錢那樣的使用，而非把公款當作公眾的金錢使用，則極易流於不尊重法規的民主責任原則，對民眾需求的回應也缺乏敏銳度，有礙民主治理的基本價值。

（四）自我利益的集合即形成公共利益

政府再造運動假定每個人都是理性追逐自我利益的個體，無論消費者、政府官員、社會團體、企業廠商都在自利的參與活動中，經由市場的自由操作，走向均衡狀態，達成最適量的「社會公善」（social good），祇要人人專注於他的自我利益即能形成公共利益，個人不必超越自我的狹隘範圍，追求什麼公共利益，市場自有「自我修正」（self-correcting）的機能，可以達成有利的、可欲的社會後果。

這種觀點是錯誤的，忽略公共利益或公共目標形成過程中，公民在參與時也可以深思熟慮、將心比心，因而產生利他、正義、原則、關懷公共利益的精神，由此可見將自利的集合視為公共利益，是一種靜態的均衡觀念，缺乏「民主對話」（democratic discourse）的動態均衡過程，容易使公共性或公共精神消失於個人

「自我利益」的追逐中。

四、反思與批判

企業競爭雖然著重策略性的行爲，但也接受一般人的道德標準，包括公平的遊戲規則與對人權、人性、倫理的尊重，和某種程度的合作信任。然而，這一切並不意謂企業有義務以公共利益爲其服務準則，這一點的確與公部門的公共服務有所不同，所謂企業精神政府確有值得反思與批判之處。

(一) 市場治理模式的公共服務使公共性逐漸消失

公共組織最重要的本質即其「公共性」，市場治理模式對公共服務最大的挑戰即對公共性的獨特性與標準，造成嚴重的混淆或混亂。M. Shamsul Haque (2001: 67-74) 爲此提出五點批評，相當深刻。這五點即：

- (1)公私區分的腐蝕。
- (2)縮小接受服務的組成範圍。
- (3)弱化公部門的角色。
- (4)公共責任所浮現的問題。
- (5)對公共服務的公共信任所引發的挑戰。

從以上各點可見，台灣在近十年來的政府改造中，一直強調精簡、使用者付費、企業精神政府、國家競爭力、生產力、效率…等企業管理的名詞司空見慣，其結果在這兩年多來的政黨輪替，也可看出其嚴重的後遺症，如公務員或中小學教師提早退休；政務官譴責文官的效率；中央政府與地方政府因財政劃分而造成的不信任，以及假定文官爲自利的追求者，都造成政府在人民心中的信任危機。¹¹

(二) 市場治理模式拒絕民主治理 (democratic governance)

新公共管理將人民視爲一被動的、等待良好服務的消極角色，忽略自我引導的、自發的、與自願的行動對於社會的繁榮具有相當重要的價值，使統治者與行政人員成爲管理變遷的代理人。因此，從統治者到公民之間的單向流動，未能充分考

¹¹ 自民國 89 年 5 月 20 日政黨輪替後，無論總統、副總統，還是行政院長及各部會首長在幾次民調中均呈現下滑現象，支持度始終難以提高。又根據中國人權協會歷年的調查，也可見人民對政府的信任感有不斷下降的趨勢。

慮公民行動或公民參與對新的公共制度所產生的積極效果（Box, 1998: 276）。其次，公共利益形成過程中，需要公民透過「深思熟慮的過程」（deliberative process）而公開界定（Denhardt, 2000: 91）。政府的功能多樣化，無法從事單一產品的生產或服務，有的功能如開交通罰單與監禁這類工作，並非當事人所願，更不宜將他們當作「顧客」那樣的身份來服務，這種情形乃公民依法接受統治的角色，執行公權力者為依法處分公民的角色，絕非一般商店與顧客之間的關係那樣單純。而且，強調顧客關係可能產生不平等的服務方式，大顧客有錢有勢可能得到較多的關注，小顧客的聲音始終脆弱受人忽視。其次，許多公共服務的設計是根據集體利益為基礎的，而非針對某一特定個人的利益為對象，如環保品質、治安維護、國防安全等功能均不易管理或市場化經營所能解決的。最後，民主治理要求公民精神較多的東西，不能完全以自利為出發點，必須要有超越自我中心，關注較廣泛的群體利益之精神或倫理，願與他人分享自治，共同合作以解決公共問題，而非彼此競爭。公共利益不只是私利的累積，而是大家的「共同承擔」（common undertaking），甚至於是超越自我的世界，它在吾人出生以前與死亡以後都將存在那兒，而化身於公共行動與公共制度中，有其本身的「內在目的」（intrinsic purpose）而常與吾人短期的、私人的利益相衝突（DeLeon and Denhardt, 2000: 93-94; Mansbridge, 1980, 1990, 1992）。

（三）忽略生產過程中的倫理面向

公共組織要有「使命願景的陳述」（mission statement），整個公共服務也要有使命願景，培養人員信守專業規範，建立高水準的信任，增加社會資本。公共組織並非所有的組織都適應生產的模式，即直接監督、可測量與控制的因素，而應採取「整全途徑」（holistic approach）宏觀公共組織的整體特徵：（Gregory, 1999: 70）

如果把生產理解為大致上是一技術過程，那麼對那些過程中基本上的因素如信任、善意、與合作，將比起較能計算的因素而受到較少的理解，它們是構成那個過程完整的一部份。

因此，倫理面向的價值例如公平、正義、平等、忠誠、與人為善、將心比心等倫理上的正直（ethical probity）是政府系統的自然要素，不應視為生產過程中的副產品，而在發生問題後再去思考的東西（Gregory, 1999: 72）。

市場治理模式以個人的自利為分析單位，而非個人與個人之間的倫理考量，這種人性的假定往往會產生自我實現的結果，根據研究（Marwell and Ames, 1981），

經濟系學生最容易成爲「搭便車者」，即因長期教育沈浸在人性自利與效用最大化的假定，所產生「自我實現的預言」(self-fulfilling prophecy)。吾人如果假定行政人員都是自利的、競爭的、效用極大化，則長期結果可能塑造行政人員成爲自我服務者(self-serving)而非公共服務者(public-serving)。

公務人員的服務若以倫理規範或使命感來激勵士氣，員工則對組織或服務對象產生奉獻的精神；如以自利的方式激勵士氣，則人員較易傾向於斤斤計較；如以嚴密控制的方式來激勵士氣，則人員較易傾向疏離的態度，可見在公部門的組織若忽視生產過程或服務過程的倫理面向，其後果是相當嚴重的，無怪乎 1980 年代以後各國的政府再造顯現了市場治理模式對公共倫理價值的嚴重破壞或侵蝕。

(四) 發展公共行政或公共管理的公共性理論

新公共管理的理論建構，從科學哲學的角度觀察，是建立在一些狹隘的、化約的假定上。這些假定包括微觀經濟學的化約論；工具理性的思惟模式；重視量化忽略質化分析；偏向邏輯經驗論的方法論。同時，假定人性是理性的、自利的，缺乏公共信任形成過程中人際間互信的理论如社會資本的研究途徑。

因此，重建公共理論的重要性愈益凸顯，其要點有四：

(1)制度建構不得忽視歷史知識：NPM 即新公共管理偏好此時此地或未來的各種「解決」方案，在組織與人事精簡中，將形成「組織失憶症」(corporate amnesia)，沒有歷史觀點的各項改革技術，結果將流於瑣碎，難以成功。

(2)公共組織或公共服務要有「使命感」(a sense of mission)要培養專業規範的信念，要有長期投入，積極貫注的技藝精神(a commitment to craftsmanship)。這就要把組織當作是一有機的而非機械的存在，將核心價值貫注於人的心中，亦即 Selznick (1957: 60) 所強調的制度性領導(institutional leadership)

(3)公共管理偏向於「績效管理」(performance management)，忽略「程序限制」(procedural constraint)的重要性。這兩者之間永遠有一「消長」(trade-off)關係，必須保持平衡，否則將失去「正直」的標準，發生嚴重危機。

(4)對人性自利的假定易於形成「自我實現」的後果，使公務員成爲「自我服務」而非「公共服務」，難以建立彼此合作的信任。缺乏社會資本的凝聚力，組織內部成員將成爲「分散的集體」，各單位亦成爲「競爭性的組織地盤」(competing organization fiefdoms) (Gregory, 1999: 71-72)。公共組織「合作機制」的重要性大於「競爭機制」，亦即宏觀的、全局的途徑重於微觀的、片段的效率觀點。

總而言之，公共組織或公共服務需要人員整體搭配的系統思考，同時也要每個人具有行政裁量的能力，此種能力一方面需要培養「辯證思考」或「多元思考」的能力，另一方面則要培養彼此互信的社會資本累積，以避免濫用裁量權，凡此皆要結合多學科的努力，以創造或發展一個具有公共性的理論。

陸、網絡或社群組織的建立及新公共服務的理論基礎

網絡（Network）或社群組織是集體行動「組織原理」¹²（Organizing principles）的第三種模型，比較看重長期的利益，因此「信任」就成為組織中一個很重要的因素。成功的組織不僅是監督、控制、或懲戒而已，更應盡力提供一個值得信任的組織（a trusting organization）使員工負責盡職、精益求精、上下之間精誠團結，成為一個彼此信任而有強勁的凝聚力。

傳統公共行政的組織原理是層級節制的形態，以「控制哲學」作為核心觀念，再加上分工與無人情的法規制度，容易造成人員自保或對組織疏離的現象，而形式主義的作風或報喜不報憂的溝通模式，皆易形成表面上遵守法規制度的約束，實際上卻各懷鬼胎，離心離德，缺乏穩定的內聚力，成為一低度信任的組織。而資本主義市場經濟，無論股東或管理者所追求的都是短期利益，對股價的關切遠遠超過對企業體質長遠發展的關注，無人願意為企業的長久發展抱持「超越自我利益」的心態而犧牲奉獻，於是企業成了「金錢遊戲」而非「永續經營」。最近美國傳出企業與會計事務所一個接一個爆發了謊報財務狀況，和內線交易的醜聞，股價節節高升，原來是公司主管做假帳，明明是花費，卻編造投資名目隱藏真相，杜撰盈餘，矇騙大眾。2002年7月22日「時代雜誌」¹³提到「難道美國人最大的敵人不是恐怖份子，而是自己？」一名顧問警告總統：「如今『執行長』（CEO）這個字眼已變成一句髒話。」

美國企業與社會產生「信任危機」或許與資本主義體系長期以來過度重視「技術理性」的結果有關，亦與自由主義民主與市場經濟假定人性「自利」，缺乏公共

¹² 此處的「組織」具有動名詞而非名詞的意義，主要強調組織的「過程」而非「結果」。

¹³ 2002年7月22日美國時代週刊有一篇談及美國人信心的專文提到今夏是美國醜聞頻傳的季節，天主教有醜聞，聯邦調查局有醜聞，連大聯盟的職棒球員也傳出使用類固醇的醜聞，但似都不及執行長所鬧的醜聞影響深遠。本文出處又見聯合報91年7月24日朱邦

精神的陶冶有關。試看 1980 年到 2000 年這段新右派思潮當道的時期，開發中國家如巴西、阿根廷與烏拉圭奉行開放國際貿易與資金流動，國有產業民營化及其他解禁鬆綁措施，實施起來不僅不順利，反而引發近年來一連串的經濟停滯或災難。而中國大陸銀行大多數國有，國內市場受到保護，資金不得任意流動，越南的投資計畫多半是政府主導，這兩個國家都是近年來最成功的新興經濟體。¹⁴

由此可見施行新自由主義的國家遭到嚴重挫敗，不僅是社會資本的流失，還與自由主義的政治哲學有關，後文將討論這種自由主義民主對公共精神形成的障礙。

層級節制體系假定在上位者無論是地位、權力、資訊或知識、能力均比在下位者優秀，他們把組織內外環境視作穩定的常態現象，一切按事先理性規劃妥當的法規、程序、指令、工作細則去辦理，不得有例外，否則將受懲戒。因此，這一類型的組織人員最容易把常態時期的作業方式也拿來應付危機時期或非常態時期，事先所預料不到的問題，因而顯現僵化的現象。

至於市場的組織模式，往往把薪資和工作表現關聯起來，著重可量化的短期目標或利益的達成，至於有助於組織長期穩定的人員訓練、組織文化等永續經營的使命，涉及質化的問題，則在數學管理的控制下被忽略或根本不予重視。其實，員工在工作中不僅為了薪水而操勞，還有比薪水更重要的東西需要滿足，例如自尊自重、自我實現或工作中的內在報酬〈intrinsic rewards〉等，如果這些高層次的需求未能滿足，人員亦將對組織產生疏離的心態，造成人際之間的不滿、猜忌，以至於使組織變成低度信任的工作環境。

一個卓越的管理人不僅要有技術上的能力，當其職位越高升時其所具備「關係管理」的技巧能力越為重要，他必須在組織內外培養、維繫、動員各方面的關係，形成一關係網絡，促進合作的能力。因此，卓越的管理人其重要工作不是直接控制或指揮他人工作，而是間接管理，創造一個合適的工作環境，他是一個激勵者、教練、或賦予他人能力的師傅，而非控制者、老闆、權力或威脅者，這樣一來，組織的型態也就成為「無界限組織（Bounderyless Organization）」，工作團隊取代昔日的事業部門與功能部門形成一網絡關係的實務社群，管理哲學也從「控制哲學」轉變為「授能哲學」（philosophy of empowerment），而每一工作團隊就像圓桌武士那樣，形成一內聚力極強，彼此以信任相待，生死與共的緊密團隊，成為一高度信任的組織。

賢編譯 / 報導。

一、何謂社群？何謂網絡組織或網絡典範（Network Paradigm）移轉

社會學家 Ferdinand Tonnies（1957）對於歐洲工業化後的社會特徵有這樣的觀察：在前工業化的社會，人與人之間由於地理上的鄰近，互動頻繁，彼此熟悉，有利於發展或維持共同規範與價值，此即為 *Gemeinschaft*，亦即所謂“Community”之意，而與工業社會相當匿名的、無人情的、契約的世界形成對比，後者叫做 *Gesellschaft*，亦即所謂的“association”。

因此，所謂「社群」即由具有共同屬性者主導的各種關係之組織，意即一群人具有某種共同性，使他們願以相同的方式來行動，例如共享的規範與價值（Colebatch and Larmom, 1993: 21）。政治學者 Michael Taylor（1982: 26-30）提出社群的三個基本素，即 1）共同的價值與信念；2）成員之間的關係應是直接與多面的而非間接與特定的；3）社群內部是互惠的：現在我幫你，你未來也會幫我。

社群組織具有共同規範與歸屬感，並以目標設定、團隊建立（team building）、職場文化的改變來追求組織的變遷。社群組織的管理主要是「自我治理」（self governance），而與所有正式的政府組織不同：1）自我治理通常沒有全時的專業職員，只有兼時員工或帶薪職員幾乎什麼都做。自我治理主要依賴志工自願奉獻；2）自我治理其功能是有限的，運用強制力也是有限的，取得合作的主要工具是道德性的懲罰（moral sanctions），意即訴之於個人的良好意圖。人人應重視名節，經常重覆「搭便車」坐享其成的人將會玷污他的名譽，同時當別人常利用他們時他們也可能會動怒，因此自我自理的工作是非常有效的（Bickers and William, 2001: 92）。

知識經濟時代生活的「團體」（groups）已轉移到「網絡組織」（a network organization）。社會學家 Barry Wellman 與 Keith Hampton 稱此為「從生活在小盒子裡（按：即小團體裡）到生活在網絡的社會裡」的典範轉移，其間的分別如下：（Baker, 2000: 24）

- 團體與團體之間有嚴格的界限，團體內成員在其界限內互動。例如鄰居、工作或自願組織、親屬團體。
- 網絡社會的組織，其界限具有滲透性，層級較為平坦與曲折（hierarchies are flatter and more recursive）（Wellman and Hampton, 1999: 648）

¹⁴ 見聯合報 91 年 8 月 8 日曹國維編譯 / 綜合報導：「南美危機美國難脫關係」。

「網絡組織」這一概念是一心智模式 (a mental model)，是觀察世界的透視鏡 (a lens)，也是一種行為方式，更是聯結未曾聯結的一種方法，建立網絡關係可以使我們每一個人對他人有所貢獻，也是參與世界的一種主要方式。在這種組織型態中，傳統的經理人也將變成爲一個訊息的收集者、分析者與傳播者，工作團隊成爲組織的基本柱石，成員之間的信任或社會資本的累積，凝聚了高效率的表現動力。公共服務人員也從傳統上「層級節制的管理人」(the management of hierarchy) 愈來愈成爲「網絡社群的管理人」(the management of network or community)。往昔傳統的官僚組織往往忽略網絡社群的功能，視爲非正式組織，如今這種組織型態已愈來愈重要，可能成爲正式化的關係。

二、社會資本與信任

西方文明根深蒂固的傳統之一就是「個人主義的迷思」(the myth of individualism)，相信每一個人的成功與失敗，都建立在個人的努力與能力的基礎上，尤其新古典經濟理論假定人類是「理性追求最大效用的個體」，將經濟活動自外於社會其他層面，具有自己運行的規律，忽略了人類雖有自私自利的一面，更有歸屬於較大社會團體的群性，過度的個人主義可能稀釋社會的凝聚力而對民主有害。

「社會資本」一詞是 Lyda Judson Hanifan 在 1916 年用以敘述鄉村的學校社區中心。1961 年 Jane Jacobs 在《美國大城市的生與死》(*The Death and Life of Great American Cities*) 這本經典著作中也使用這一術語。70 年代有經濟學家 Glenn Loury 及社會學家 Ivan Light 以此分析大都市中心貧窮地區經濟發展問題。80 年代受到社會學家 James Coleman 與政治學家 Robert Putnam 兩人的影響，「社會資本」一詞再度廣泛運用 (Fukuyama, 1999: 19)。

James Coleman (1990) 提出，社會組織長期的特性像「信任」、「規範」、與「網絡」皆構成「社會資本」，可以促進「自發的合作」(spontaneous cooperation) 以及爲「共同之善」(common good) 而協調的基礎。社會資本的建立需要很長的時間，很容易「自我創生」(self-generating)，對社會活動而言是一種有效的潤滑劑，可以減少交易成本或衝突摩擦的協調成本，其中各個要素也具有「自我增強」(self-reinforcing) 與自我累積的效應，而「信任」則是其中的必要條件，完全缺乏信任則意謂「孤立的個人主義」(isolated individualism) 或者是「絕對專制」(absolute tyranny) (Cohen and Prusak, 2001: 29)。

Robert Putnam (1993, 1995, 1996) 則將「社會資本」與有效的「民主治理」聯繫起來，認為公共服務就是建立「公共信任」(public trust)，可確保將「個人貪腐」降至最低的層級。Robert J. Gregory (1999) 則將社會資本理論與行政改革聯繫起來思考，並以紐西蘭的公部門改革為例，指出作為公共信任的「公共服務」與行政改革「微觀經濟理論」基礎的理念是大相逕庭的，而且可能破壞 OECD 所要建立「公共服務的倫理基礎結構」(ethic infrastructure in public service)。同時，他們也提出公共服務的「整體觀」(a holistic view of public service) 將社會資本的理念與「倫理正直」(ethical integrity) 聯繫起來。

由以上的介紹，吾人大致可以瞭解到什麼叫「社會資本」，它與「信任」可以說息息相關，而且不向財務或金融資本那樣在短期內就會耗散，因而具有累積性。Fukuyama (1999: 16) 就將社會資本界定地十分扼要，他說：

「社會資本可以簡單界定為一團體成員所共享的一組非正式價值或規範，使他們能夠合作共事。如果團體成員能夠期望他人行為可靠與誠實，那麼他們將彼此信任。信任是一潤滑劑，使任何團體或組織運作更為有效。」

Fukuyama 這個定義簡明扼要，說明了組織中的權威與利益皆非凝聚成員向心力的主要動力，唯有信任或誠實才能產生真正的內聚力。當組織結構變得比較像網絡化的組織時，組織成為知識與記憶的儲藏所，而虛擬團隊則無法發揮這種功能，此時網絡化組織必須要有很強烈的共同價值觀或很強的核心能力加以整合，才不會因網絡而分解。因此，李德彼特 (民 90: 158) 說得好：「最成功的組織將不只是有深厚技術基礎與創新構想，還有社會資本與信任以組合所有的成分，使其流通之後再組合。」

社會資本的理念是反對個人主義的迷思，他認為人的天生才能、智商、教育、與機運都與他人或網絡關係緊密交織為一體，成功是社會性的，不是個人所能單獨成就的 (Baker, 2000: 9)。從政治的角度觀察，沒有社會資本就沒有公民社會，沒有公民社會就沒有成功的民主政治 (Fukuyama, 1999: 20)。換言之，公共精神或公共意識需要健全的公民在參與公共事務當中，逐漸地與他人形成公共意識，凝聚公共政策的主張，如果沒有雄厚的社會資本或信任做基礎，或者如以市場基本教義派所強調的理性的、自利的、功利的態度參與社群，那麼這個社會就看不見超越自我利益的公共精神或利他的慈悲善意。Fukuyama 對此有如下精闢的見解：

「自由民主政治制度實施的最佳地點，是在成員的個人主義傾向因公共意

識而有所減緩的社會，同樣的，資本主義經濟表現最出色的所在，也是個人主義與社群意識發展的社會。」（福山，民 87：400）

「如果民主與自由主義制度要順利運作，就必須和若干『前現代』的文化習慣並存共榮，如此才能確保這些制度運行無誤。法律、契約、經濟理性只能為後工業化社會提供穩定與繁榮的必要卻非充分基礎；唯有加上互惠、道德義務、社會責任與信任，才能確保社會的繁榮與穩定，這些所靠的並非理性的思辨，而是人們的習慣。」（福山，民 87：15）

「雖然契約和自我利益對群體成員的聯屬相當重要，可是效能最高的組織卻是那些享有共通倫理價值的社團，這類社團並不需要嚴謹的契約和法律條文來規範成員之間的關係，原因是先天的道德共識已經賦予社團成員互相信任的基礎。」（福山，民 87：35）

由以上的分析可見，市場經濟、民主政治、乃至於層級節制的官僚組織若要成功運作，尚有賴於社會資本的累積。然而，市場經濟的功利主義，以及與自由主義的民主理念都具有個人主意的意涵，不易形成人與人之間的互信，再加上「技術理性」的影響，「誠實」成為實現目標的工具（所謂 *Honesty is the best policy*），並非中國文化「誠者，天之道；誠之者，人之道」那種「天人合一」的思想，如何能形成真正的、或真心的「誠實」或「信任」呢？難怪美國大公司造假帳，以及宗教界、社會界連串的醜聞事件，大致可以從「技術理性」過度膨脹的結果來觀察社會資本的流失。

三、兩種民主理念的政治理論

層級節制的治理模式是由上而下的單向權力流向關係，公民參與是貧乏的、非真誠的、或在操縱下的參與，公民缺乏自發的、自主的積極精神，公民精神薄弱，公共事務被當成「他人的事務」，與我無關，難以形成公共目標。

市場的治理模式也是單向的以顧客為導向，但忽略公民參與那種公共性的凝聚，使公共性逐漸消失。

以上兩種治理模式，涉及政治理論上的兩種民主理念之爭（曾國祥，民 91）。第一種是自由（主義）民主（*liberal democracy*）。這一觀點傾向以政治制度之安排與政治權利之分配來構思民主政治的本質，民主即「多數治理」之謂，其核心為「政治平等」，公共事務的最後決策權力在於公民平等地擁有自由以形成多數意見

（曾國祥，民 91：1）。第二種是共和（主義）民主（republican democracy）。這一觀點認為民主即公民基於對政治共同體的歷史淵源、文化信念、傳統價值與未來命運的共同認許，而於公共事務之判斷上所達成的協議與共識。公民藉著促進公共精神，以實現自我的道德目的與人格發展（曾國祥，民 91：2）。

自由主義民主的分析單位是個人主義的權利保障，生活於自由民主社會中的個人，只有「權利概念」而沒有「歷史意識」，成為與公共精神分裂的異化人，這是一種以自我中心為出發點或第一人稱觀點來理解社會或個人行為的意義，從而退縮到自己的私人空間之保障，而「公共性」僅涉及對正當制度、程序與法律規則的持續同意，以保障個人的權利，因此人與人之間的公共關係被化約成為一種法律關係而非道德關係。

共和主義民主則強調公民在參與公共事務過程中，藉著協商、討論、爭辯的方式培養超越自我中心，而以他者或第三人稱的立場來詮釋公共議題的意義，以逐步形成公共精神，因此人不僅是一權利的護衛者，更是一種歷史性的存有者，兼顧個體意識與群體意識之間的辯證關係，這種民主理念比較適合當前強調公民參與、公共服務、與公民精神的能力培養，其分析單位有別於原子式的個人主義，而為一種個性與群性彼此調適、均衡的觀察方式。

從以上的分析可見，層級節制的治理模式預示人為一種被動的受控單位，失去自主性。而市場治理模式背後的自由經濟理論雖預設人為一種具有自主意志，以從事市場的交易活動，但這種自由經濟並無法保障個人通過對話或辯論以超越法律與制度層面，而進入道德或倫理價值層面的生活意義之探索。

公民參與和公共服務都必須建立在健全的公民文化（civic culture）基礎上才能有效的運作。Elise Boulding 對「公民文化」有這樣的界定：（1988: 1）

公民文化代表著一種模型，在其中吾人分享共同的空間、資源、與機會，並負責管理陌生人群間的互動關係，以形成一個公共體，並創造出一種共同利益的觀念。……

這種公民文化的共通性、公共性、公共體、及共同公益的概念，與 Robert D. Putnam 所強調的「公共精神」是相通的。Putnam（1993）的研究指出，凡是公共性強的地區，公民彼此信任、遵守法律，民眾與領導人的關係平等，社會網絡與政治網絡的型態趨向扁平化，而非層級式的。反之，公民性薄弱地區，其組織方式趨向層級式的，民眾彼此之間信任度低，私人目的往往取代公共目標，容易貪污腐化。

綜上所述，公民參與和公共服務要有社會資本或信任作為基礎，個性與群性適

度平衡的社會環境，才有利於公共目標或公共政策的形成，中國傳統儒家思想既非個人主義也非社群主義，而是一種個性與群性相互調適的思想，這種傳統文化的習性，有助於當前社會資本的累積，及共和主義民主體制的建立，值得重視。

四、公民參與的重要性

當代社會「建構性的公民行爲」(constructive citizenship behavior)除了忠誠與信服的基本概念外，還包括積極的參與、投入與自發性管理生活的行動。Fredrickson (1997)、Rimmerman (1997)以及 Box (1998, 1999)的研究都說明了「志願主義」(voluntarism)與「個人自發的行動」(spontaneous actions of individuals)對於公部門的穩定與效能具有相當的作用。其他的研究也強調員工「有價值的自我引導的奉獻」(a valuable self-derived contribution by employees)有利於職場上最好的效能與成功(Vigoda and Golembiewski, 2001: 274)。社會性(Prosocial)與利他行爲和「組織的公民行爲」(organizational citizenship behavior, OCB)對於產生健全的組織氣氛，特別是促進公共組織的服務品質與一般的後果(general outcomes of public organizations)是必須的條件(Podsakoff and Mackenzie, 1997)。

公民積極參與國家或社群的程度愈高，愈有可能參與組織內的公共事務，從而增加組織的民主，促進組織的產出。Putnam (1993: 183)也說：「作為一個公民的角色與義務之概念，結合對於政治平等的承諾，乃是公民社群的文化凝聚力」。Vigoda 與 Golembiewski (2001: 274)對於組織民主與參與的重要性也有如下的說明：

「組織民主與參與的氣氛，對於公／私部門員工的績效表現是很好的預測指標，這一發現在近年來受到愈來愈多的關注。」

由此可見，公民行爲對於管理，尤其是公共組織的管理具有相當的附加價值。當我們把這種價值對照新公共管理強調生產面向，忽略倫理面向的特質時，就可以看得更爲清楚，有如前面的分析與論述。

信任是合作的潤滑劑。社群的信任度愈高，合作的可能性愈多，而且合作的本身會創生信任(Putnam, 1993: 171)。在公民密集的參與中，大多數人遵守公民規範，就很容易找出並懲罰那些坐享其成的“free rider”或「爛蘋果」(bad apple)，使犯規者感覺較爲冒險並缺乏誘因(Gregory, 1999: 65; Putnam, 1993:

178)。

公共服務人員對於過去「專業政府」(professional government)的概念應修正其忽視公民在治理過程中被所謂的專業所排擠的現象，專業官僚往往視自己為專家或經理，而非公民身份，因此漸漸地與一般公民產生疏離、異化或不信任的惡性循環，這種技術理性的態度，在公共政策制訂與執行的過程中，也降低了公共服務的社會資本。

這種生產性的組織，是一種分散的集體，沒有內聚力的集體，表面上大家聚在一個組織內一起工作，實際上只有形式上的互動，缺乏內在真誠的信任，很難發揮潛在的、實質的效率與效能。如何將這種生產性組織轉化為「倫理的社群」(ethical community)成為管理人員的一大挑戰。Cooper (1997: 15-16)說得好：

「所謂倫理社群並非吾人必然同意的、關於正義的意義，或自由的界限，或對共同價值(the common good)應盡義務的範圍。而是一種吾人生活精心策劃的互依場域，有時指為生活的『公共』各面向。在這些場域中，我們做為公民的共同角色才能運作，然後我們有責任彼此參與並對所有人有所期望。」

在這樣的倫理社群中，我們一起工作，除了生產與效率的價值外，我們更重視合作的信任，發揮他的公民行為，主動參與解決我們共同面臨的問題。尤其是公共組織的公共服務人員，其角色應是「公共服務」而非自利的、市場導向的「自我服務」。如果缺乏社會資本的累積，任何政府再造與組織結構的轉型，最後都將嚐到「自我挫敗」(self-defeating)的結果或命運。公民參與的成敗也同樣是要看社群的信任或社會資本是否累積得雄厚而定。

五、公民行為 (Citizenship Behavior) 的多面向模型與公共行政

新公共管理理論缺乏公民參與過程的論述，其政治理論或民主理念屬於前述自由主義民主，以個人的自利動機作為分析單位，認為集體利益等於個人利益的總和，忽略集體利益形成過程中，個人與個人之間或團體與團體之間必須經過諮商、協商、對話、與妥協的過程，此一過程是動態的，而非靜態的以個人利益的加總來形成集體利益，因此，公民行為的參與就顯得十分重要。

就行政過程而言，公民影響公共政策過程的願望，依其連續體可以分為三種狀態：(Box, 1998: 73-74)

- (a)坐享其成的「搭便車者」：此為公共服務的消費者，免費接受公共財，讓他人去作公民行為的工作；
- (b)積極分子：與(a)相對的是積極分子深度地投入公共生活，與社群的公民行動；
- (c)觀望者 (watchdogs)：此為連續體的中間，只參與和自己本身有相關的關鍵性問題。

根據這三種狀態，NPM 的理論鼓勵第(a)類的搭便車者或者觀望者，並未詳細思考積極分子的意義。迄今為止，NPM 尚未強調統治者與公民之間需要較好的互惠聯繫，頂多只注意到從統治者到公民單向的影響力流通，未能正視公民行動對公共制度或組織的影響 (Vigoda and Golembiewski, 2001: 276)。

Vigoda 與 Golembiewski 根據公民參與行為的三個場域與兩個分析層次，提出一個富有啟發性的圖表叫「公民行為的多面向及其對公共服務系統的影響」(Vigoda and Golembiewski, 2001: 279-286)，充分展現公民的參與行為有助於國家、社群、和組織的績效產出，茲扼要介紹如下。

所謂多面向是指，公民參與積極投入的場域分為三種，即國家場域的治理；社群場域的地區生活；組織場域的職場工作。

國家與社群場域的參與是指公民對於治理工作付出時間與精力，已盡其應盡之責，他是消息靈通者，願與他人分享資訊與觀念，對於爭議問題參與討論，在合法情況下參與各種投票，並鼓勵他人也如此做。社群場域的參與比國家場域的參與較為非正式，經由自律與利他的動機，而非狹隘的自利，公民在參與中形成共同的價值、共同的忠誠與相互的義務。

組織場域的參與是指公民在職場上更多自動自發的投入，將產生高度的工作滿足，降低人員的流動率與缺席率，促進更好的績效表現。

所謂兩個分析層次是指「個人的主動性」與「有組織的團體行動」，前者指在國家、社群、組織環境中個人的利他主義與志願主義；後者指有組織的或半組織的公民行為如利益團體、志工團體、非營利組織和第三部門組織的公民行動。

就個人層次而言，個人基於利他的行動，自動自發的促進環境的繁榮與發展，例如表現同情心，樂於助人，協助他人不求回報等。這種利他行為相當有助於組織的效率與效能。

就集體層次而言，即由個人所組成的半組織的或完全組織的行動，以追求團體的共同目標，例如鄰居會社、具有特定目標的臨時團體、組織內部志工方案或利他的支援團體。

根據以上公民行爲的三個面向與兩個分析層次，就產生了如下圖所示四種公民參與的類型。

分析層次 \ 背景	組 織	社群與國家
個 人	MC1 微觀公民行爲→員工績效	MC3 宏觀公民行爲→個人福祉
集 體	MC2 中觀公民行爲→組織績效	MC4 後設公民行爲→社會福祉

圖二：公民行爲的多面向與其對公共服務系統的影響

資料來源：Vigoda and Golembiewski (2001: 284)

(一) 微觀的公民行爲 (Micro-Citizenship , MC1)

這是組織內或職場上，個人表現利他的行爲，高度參與組織內外的利他行動，是一種「良好的組織公民」(good organizational citizens)，對組織績效具有直接與重大的影響效果，對一般大眾也具有教育示範的外溢效果 (spillover effect)，對公共組織而言，更提高了公共行政的形象。

(二) 中觀的公民行爲 (Midi-citizenship , MC2)

組織內人群所組成的團體，以集體行動發聲，達成職場上廣泛的目標。有組織的個人涉入決策過程，有助於組織的良好運作，像品質管圈 (QC)、團隊建立策略、MBO 等都強調在生產各階段各工作團隊的積極參與，以改善產品與服務的品質，同時也加強團體社群的情感與合作意識，其良好效應並能外溢到組織外的環境。

(三) 宏觀的公民行爲 (Macro-citizenship , MC3)

這是在國家或社群 (或社區) 的場域中，自發的利他主義，奉獻時間、金錢以協助弱勢族群而不求回報的公民行爲。公民在職場中的實務經驗，有助於轉移運用到較廣大的社會群體中。

(四) 後設的公民行為 (Meta-citizenship, MC4)

這是在較廣泛的社會中公民的集體行動，也是最高層級的公民參與行為。他們行動的基礎來自於深層的利他性格和良知道德以及公民責任。當國家無能力或無意願為公眾行其所當為者，愈來愈多「有組織的公民」將起而採取行動，成為政府公共政策的補充或行政流程中的加速器。

根據前面的分析，可見傳統的公共行政，其層級節制的組織，採取由上而下的控制，很少鼓勵公民的參與，加以官僚職位專業化的結果，更視公民參與為妨礙行政效率的行為。而新公共管理理論，並未喚醒公民的責任意識，讓公民舒服地等待政府所提供的產品與服務，並注視政府是否滿足他們的期望，這是一種將公民行為置於被動的角色，鼓勵「搭便車者」而非公民責任或利他行為的發揚。

新公共服務的心理學基礎，以超個人心理學的靈性需求或利他動機的發揮，做為公民參與的主要動力，在參與過程中，無論是在組織的職場上或社會與國家較大的範圍場域中，都具有互補互惠的效應，這種以公民為中心的理念，結合管理主義的核心概念如效率與效能，構成了公共行政學發展第三波理論創造的來臨，¹⁵而為一種結合多學科理論發展的趨勢，值得密切觀察。

六、行政過程中公民的真正參與

公民參與有助於國家、社群、組織三方面的治理，並提高公民的責任意識，如無公民參與，行政決定是無效的，行政的正當性也是可疑的。最近幾年來，歐美國家公民對政府的信任度下降，尤其台灣在 2000 年政黨輪替後，人民與政府之間的信任感也在下降中，更應重視公民參與對於穩定社會秩序與提高行政效率的重要性。

然而，傳統的公民參與往往是象徵性大於實質性，行政人員認為公民參與是耽誤時間的，是繁文縟節的，且是對專業知識無知的，兩者之間是呈現緊張關係。

其實有效的公民參與或真正的公民參與，關鍵不在於發現公民參與的正確工具與技術，而在於重新思考行政人員與公民之間的基本角色和關係 (King, Feltey and Susel, 1998: 317)。這個關係就是行政人員與公民成為一種合作的夥伴關係，促進公民的對話，成為詮釋意義的媒介者 (interpretive media) 使每一個公民都有直接與

¹⁵ 行政學一百年左右的發展，傳統公共行政理論是為第一波，新公共管理理論為第二波，眼下的新公共服務為第三波理論的發展，理論建構愈益精緻完整。

平等的機會影響行政的流程與結果。

真正的或真誠的參與，必須使公民接近問題或情境的核心，不受行政流程或制度結構，以及行政人員的攔阻，尤其在當代所謂「後現代社會」中，問題的解決往往沒有標準答案，只有暫時的、不完美的解決，換言之這種問題是一種無解的「棘手問題」（wicked problem），更需要公民參與以集思廣益。

行政決策過程大抵上可分為兩個階段，第一階段是問題的認定（problem identification）；第二階段是問題的解決（problem solving）。第一階段是涉及哲學素養的詮釋能力，第二階段則為解決問題的技術能力。當面臨「棘手問題」時，把問題的意義釐清，其重要性超過第二階段的技術問題。行政學過去較為重視第二階段的技術之學，這在社會較穩定，秩序較明朗時比較有解決問題的能力，當社會愈趨複雜之時，這種技術之學顯得毫無實用的價值。

如何建立人民與政府之間的信任呢？當公民參與發生在決策的第一階段時，行政人員不以專業經理人自居，而以合作的參與者或夥伴自居，持續的、有重點的、耐心的、開誠布公的與公民辯證的對話（dialectical dialogue）逐漸界定問題的意義，並使公民知道，他們的參與投入，對行政決定的過程是很重要的，受到深思考慮的，而非僅在技術性的解決問題階段提出問題而已。這就是傳統的參與和真正的、有效的公民參與不相同的地方。

七、反思與批判：社群組織的失靈

社群組織凝聚力所依靠者是成員的共同價值與規範，並以社會資本的信任為基礎，這樣的組織模式也會有失靈的時候，不可能在任何時機與條件下，都是完美的組織方式，其主要原因大致上有下列各點：

（一）社群組織的成員與背景，在當代社會由於愈來愈複雜的環境背景，而趨向於多元性或多樣性，而不易形成社群組織的共同價值與規範，當社群組織對某一特定問題有所反應時，往往會受到其他社會價值或規範的影響，而無法形成一致的看法或方向。

（二）社群的集體利益與個人利益的分離，使社群組織成員因為其他的誘因所影響，而不願或不能與社群的集體利益保持一致，此種微觀失調與宏觀調控如何解決，涉及法律懲罰的層面，而超出道德的勸說所能致力的範圍。

（三）當問題的規模愈大時，愈不適合採取面對面的互動方式來解決。尤其是當一連串的需求與機會增加時，志工的善意與奉獻也會疲勞殆盡，使自理的能力受

到限制。如果問題的規模大而且又複雜時，就必須留給專業經理人依照專業能力與專業規範來處理，否則將會形成任意的與多變的現象。

(四) 社群組織在前工業社會，容易形成面對面的互動，當工業化與都市化形成後，人與人之間的互動往往是間接的與單向的關係，為達成某一目的而結合在一起，離開那個目的，彼此又成為匿名的大眾社會，因此很難形成一個大團體一致的信念與價值，更難追蹤彼此的責任與義務。

(五) 社群組織的內聚力愈強，其對組織外人員的敵視也愈強，組織內成員如果受疑，將被驅逐，或者使組織社群分裂為更小，甚至更為緊密的社群，這種排拒與分化的現象幾乎成為當代社群組織的常態現象，值得進一步深入研究。

柒、結論：對治理的挑戰與未來趨勢

回顧行政學理論的發展，自 1887 年威爾遜發表〈行政研究〉以來，迄今一百多年，大致可分為三個階段：第一階段即傳統公共行政理論（包括 1960 年代末期的新公共行政）；第二階段即公共管理理論（包括 1980 年到 2000 年左右）；第三階段即新公共服務理論（自 2000 年左右迄今）。每一個階段都有其傳統因素，也逐漸暴露其限制性，從辯證的角度來看，有正反合之間的演變歷程。

其次，從組織理論的角度來觀察，第一階段以層級組織形式的討論與反思批判為重點，第二階段則以市場組織形式為重點，第三階段則強調社群組織形式為主軸。這三階段的組織形式分別以「權威」、「價格」、「信任」為控制手段，各有其不足或限制之處，而有其互補的功能。

本文研究，主要是從治理模式的角度分析公共行政學的理论發展，提出三種治理模式的互補關係，及其政治理論和認識論的基礎。根據本文的分析，今後公共行政的理論發展，綜合起來可以注意以下幾點：

一、返回公共行政的「公共性」或「公共精神」，發展多面向的公共理論，把公共行政的管理主義和民主理論結合起來，強調以公民為中心的公民參與，超越傳統公共行政不鼓勵公民參與，和公共管理置公民於被動的角色，等待服務的消極行為。

二、公共行政理論發展的三階段中，前兩階段對人性的假定仍停留於自利的、理性的單向度理論發展，行政人員變成「自我服務者」，而非「公共服務者」，公

共組織激勵員工士氣若仍停留於功利主義思想，將成爲一群「分散的集體」缺乏內聚力，補救之道宜從「超個人心理學」假定人的靈性需求必須滿足或發揮，則個人歸屬於群體的利他動機，才能成爲公民參與、公共精神、或公民行爲的主要動能。無庸諱言，第一與第二階段的理論發展，仍以行爲主義心理學爲主要基礎，人被假定爲受控的對象，公民積極的參與精神也就被忽略了，此不合民主理論的公共行政，彰彰明甚。

三、公共組織仍有其獨特性，其內部環境通常具有某種程度的壟斷性、和本位主義的競爭性，因此，思考如何建立公共組織人員之間以及單位之間，甚至組織與外部環境各相關組織之間的「合作機制」，其重要性將大於「競爭機制」所強調的「以價制量」或「使用者付費」等觀念，畢竟公共組織爲公共社群服務，使命感最爲重要，有許多因素是質的判斷問題，不能僅從可量化的因素來思考解決之道。

四、行政理論的發展，第一與第二階段的重點都放在「生產性組織」的建構與管理，忽略生產過程中，除了效率與效能、競爭力和生產力之外，尚有更爲重要的「倫理正直面向」，如何將「生產性組織」轉化爲「倫理性社群」，成爲第三階段新公共服務理論發展的核心重點。要之，康德所謂「理性的魔鬼」是一種病態的人，值得吾人反思，倫理價值的重要性於此可見。

五、組織形式及其協調工具，無論是層級節制／權威、市場機制／價格、還是社群組織／信任都各有其價值與限制性或失靈之處，由於環境愈來愈複雜多元，並無哪一個組織形式與其協調工具有普遍的適用性，三者之間有其互補的功能不可偏廢。不過在今日的情勢，管理人員有從「層級節制的經理人」逐漸轉向「網絡關係的經理人」之趨勢，雖然如此，層級節制的組織形式亦非一無是處，中層管理人員在知識經濟時代亦有其重要價值。¹⁶

六、在全球化與本土化兩極發展趨勢中，各國的治理模式普遍遭遇一個難題，一方面由於全球化的結果，中央政府既有的組織規模或機制顯得過小而不足以因應全球化所帶來的問題例如知識產權、環境生態、貧富差距……等等，另一方面又因本土化的結果，中央政府的組織規模或機制又面臨地方上「職能轉讓」的呼聲，而顯得過於龐大，究竟如何是好，沒有現成答案，而層級節制、市場組織、與社群組織這三種型態的互補關係，似乎是最好的答案，但如何互補？在什麼情況或條件下

¹⁶ 中層管理人員的重要性近年來又逐漸受到重視，請見《哈佛商業評論》中文版，民國90年10月創刊號；又見Nonaka and Takeuchi（1995），本書特別以日本經驗強調中層管理的重要價值。

互補，這些問題均考驗行政學者的創造能力。

七、沒有社會資本就沒有公民社會，沒有公民社會就沒有成功的民主政治；同樣的，市場經濟也要依靠充沛的社會資本。而社會資本匱乏的國家，不僅民主行政和公民參與難以成功，也容易產生貪污舞弊與效率不彰的公共行政。經濟理性與個人主義無法確保行政效率，必須加上道德義務、社會責任、利他的行為習慣，才能建立有凝聚力的倫理社群。

八、在知識經濟時代，就新知識的生產誘因而言，層級不如市場；但就知識的分配而言，層級優於市場。但知識或資訊的意義必須放在網絡社群的系絡來理解，否則資訊邏輯不顧人性邏輯，不僅難以建立社會資本，也失去其存在的意義。層級組織假定人性是被動的受控對象，市場組織假定人的可量化行為特徵，都忽略人性邏輯有其利他、群性、及內在不可量化的靈性修養層面。因此，如何增強公民的活力以及行政人員與公民的夥伴關係，充分發揮主動積極的公民行為，對於組織、社群、與國家而言都有正面的效用。

九、公共服務人員應成為公民的諮詢者、輔助者，而非僅僅是公共組織的控制者或正式程序的執行者。公共服務人員也應鼓勵公民參與地方社群或志願團體，出錢出力為公共利益而奉獻，充分發揮利他的精神，以建立「信任」的有機團結（organic solidarity）的社群結構，使「信任」愈用愈多，創造「規模報酬遞增」的現象。

參考書目

李德彼特（Charles Leadbeater）原著；李振昌譯

民 90 **知識經濟大趨勢**，台北：時報文化。

福山（Francis Fukuyama）原著

民 87 **誠信：社會德性與繁榮的創造**（李宛蓉譯），臺北：立緒文化。

民 89 **跨越斷層：人性與社會秩序重建**（張美惠譯），臺北：時報文化。

曾國祥

民 91 「自由民主之困局：第一人稱觀點的公民社會理念之檢討」，發表於中國政治學會七十週年年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會（4.20），台

北。

嚴平

民 86 高達美，台北：東大。

Adler, Paul S.

2001 “Market, Hierarchy And Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism,” *Organization Science*, 12(2): 215-234.

Baker, Wayne

2000 *Achieving Success Through Social Capital: Tapping the Hidden Resources in Your Personal and Business Networks*. San Francisco: Jossey-Bass.

Barzelay, M.

1992 *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.

Bickers, Kenneth N. and John T. Williams

2001 *Public Policy Analysis: A Political Economic Approach*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

Boulding, Elise

1988 *Building A Global Civic Culture*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.

Box, R. C.

1998 *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage.

1999 “Running Governments Like A Business: Implications for Public Administration Theory and Practice,” *American Review of Public Administration*, 29(1): 19-43.

Coase, R. H.

1937 “The Nature of the Firm,” *Economica*, 4(1): 3-47.

Cohen, Don and Laruence Prusak

2001 *In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Colebatch, Hal and Peter Larmour

1993 *Market, Bureaucracy and Community*. Boulder, CO: Pluto Press.

Coleman, James S.

1990 *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cooper, Terry

1997 “Building An Ethical Community,” *Annual Ethics and Public Life Lecture*. Brisbane, Australia: Queensland University of Technology.

- Denhardt, Robert B. and Janet Vinzant Denhardt
2000 “The New Public Service: Serving Rather Than Steering,” *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.
- DeLeon, Linda and Robert B. Denhardt
2000 “The Political Theory of Reinvention,” *Public Administrative Review*, 60(2): 89-97.
- Dixon, John and Rhys Dogan
2002 “Hierarchy, Networks and Markets: Response to Societal Governance Failure,” *Administrative Theory & Praxis*, 24(1): 175-196.
- Frederickson, H. George
1996 “Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration,” *Public Administration Review*, 56(3): 263-270.
1997 *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Friedman, Milton
1962 *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fox, Charles and Hugh Miller
1995 *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fukuyama, Francis
1999 *The Great Disruption: Human Nature And The Reconstitution of Social Order*. New York: Simon & Schuster.
- Gregory, Robert J.
1999 “Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service,” *Public Administrative Review*, 59(1): 63-75.
- Handler, J
1996 *Down From Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hart, J.
1998 “Central Agencies And Departments: Empowerment and Coordination,” in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Taking Stork: Assessing Public Sector Reform*. Montreal, Canada: McGill-Queen’s University Press.
- Haque, Shamsul M.
2001 “The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance,” *Public Administrative Review*, 61(1): 65-82.
- Hayek, F. A
1945 *The Road to Serfdom* (Fiftieth Anniversary Edition, 1994).

Hood, Christopher

- 1995 “The ‘New Public Management’ in the Eighties,” *Accounting, Organization and Society*, 20(2-3): 93-109.

Kettl, Donald F.

- 2001 “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government,” *Public Administrative Review*, 60(6): 488-497.

King, Cheryl Simrell *et al.*

- 1998 “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration,” *Public Administration Review*, 58 (4): 317-326.

Mansbridge, Jane J.

- 1980 *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.
1990 *Beyond Self-interest*. Chicago: University of Chicago Press.
1992 “Public Spirit in Political System,” in Herry J. Aaron, Thomas E. Mann and Timothy (eds.), *Values and Public Policy*, pp.146-172. Washington, D.C: The Brookings Institution.

Marwell, G. and R. E. Ames

- 1981 “Economists Free Rider, Does Anyone Else?” *Journal of Public Economics*, 15:295-310.

Mintzberg, Henry

- 1996 “Managing Government, Governing Management,” *Harvard Business Review*, 74(3): 75-83.

Moe, Ronald C. and Robert S. Gilmour

- 1995 “Rediscovering Principles of PA: The Neglected Foundation of Public Law,” *Public Administration Review*, 55(2): 135-146.

Miller, Gary

- 1992 *Managerial Dilemma: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Nonaka, Ikujiro and Hirotaka Takeuchi

- 1995 *The Knowledge-Creating Company*. Oxford, NY: Oxford University Press.

Osborne, David and Ted Gaebler

- 1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books.

Osborne, David and Peter Plastrik

- 1997 *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley.

Olson, Mancur

1971 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups (2nd ed.)*. Cambridge, MA: Harvard University Press (First published, 1965).

Parker, J.

2000 *Structuration*. Buckingham: Open University.

Peter, B. Guy and Donald J. Savoie

1996 “Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum,” *Public Administration Review*, 56(3): 281-290.

Peters, B. Guy and Jon Pierre

2000 “Citizens Versus The New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment,” *Administration & Society*, 32(1): 9-28.

Podsakoff, P. M and S.B. Mackenzie

1997 “Impact of Organizational Citizenship Behavior on Organizational Performance: A Review and Suggestions for Future Research,” *Human Performance*, 10: 133-151.

Putnam, Robert D. and Robert Leonardi *et al.*

1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

1995 “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital,” *Journal of Democracy*, 6: 65-78.

1996 “The Strange Disappearance of Civic America,” *The American Prospect*, 24: 34-48.

Rawls, John

1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belk-nap Press of Harvard University Press.

Rimmerman, C. A.

1997 *The New Citizenship: Unconventional Politics, Activism and Service*. Boulder, CO: Westview.

Selznick, Philip

1957 *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Harper and Row.

Stein, Robert M. and Kenneth N. Bickers

1995 *Perpetuating the Pork Barrel*. New York: Cambridge University Press.

Sorenson, E.

1997 “Democracy and Empowerment,” *Public Administration*, 75: 553-567

Taylor, M

1982 *Community, Anarchy and Liberty*. Cambridge: Cambridge University Press.

Terry, Larry D.

1993 “Why We Should Abandon The Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship With Democracy,” *Public Administration Review*, 53(4): 393-395.

1998 “Administrative Leadership, Neo-Managerialism and the Public Management Movement,” *Public Administration Review*, 58(3): 194-200.

Tonnies, F.

1957 *Community and Society*. East Lansing, MI: Michigan State University Press.

Vigoda, Eran and Robert T. Golembiewski

2001 “Citizenship Behavior and The Spirit of New Managerialism: A Theoretical Framework and Challenge for Governance,” *American Review of Public Administration*, 31(3): 273-295.

Wellman, Barry and Keith Hampton

1999 “Living Network On and Offline,” *Contemporary Sociology*, 28: 648-654.

Williams, Daniel W.

2000 “Reinventing the Proverbs of Government,” *Public Administrative Review*, 60(6): 522-534.

Wilson, James Q.

1989 *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

A Study for the Future Development of Public Administration: The Reciprocal Relationship of The Three Governance Models and Its Basis of Political Theory

Chyung-En Wu*

Abstract

This paper put emphasis on the development process of public administration that is hierarchy/authority; market/price; community/trust. These three governance models have their strengths and weaknesses, therefore, have reciprocal relationship among them. Furthermore, each governance model also has its basis of epistemology and political theory.

Traditional public administration and new public management theory put the public participation as an action which will hinder administrative efficiency, or as a passive role. In fact, public participation has it's advantage for the governance of organization, community, and nation.

In the last, this paper emphasizes the accumulation of social capital will be helpful for the management of public administration, and promote the integration of organization member. Social capital is not only the basis of public participation, but also a successful factor of

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎

management.

Key Words: governance model, social capital, public participation, new public service, collective action, network organization