兩岸公共行政的「公共性」

（綱要）

99.12.5

一、前言

「新公共管理」(New Public Management, NPM)

二、「公共的行政」(Administration of the public)

什麼是「公共」？

從行政中立到倫理責任

代表性文官體系

良好治理：民主管理型態的政府組織

三、「依公意運作的行政」(Administration by the public)

行政體系對於人民的回應

政治與行政二分法

專業主義

「黑堡」觀點

公民參與：審議式民主

四、「為了公共利益的行政」(Administration for the public)

哈蒙(Michael M. Harmon)

舒伯特(Glendon Schubert)

全中燮(Jong S. Jun)的八個指標

五、結語

唐德剛的「歷史三峽論」

兩岸公共行政的「公共性」

99.12.5 講於圓山大飯店「兩岸 MPA 教育論壇」

壹、前言

近二十年來公共行政學界及實務界興起一股「新公共管理」(New Public Management, NPM)風潮，管理技術的精進與效率的提升成爲追求的重點。管理主義的發揮固然有助於提升行政的效率，對於鞏固政府治理的正當性亦有幫助，但是公共行政若是侷限在工具主義上，反而可能失去了原先的價值，忽略了「公共行政」的核心爲「公共」而非「行政」(或管理)的本質。近年來兩岸公共行政學的教育也反映出上述的趨勢，從課程上來看，例如績效管理、人力資源管理、政府財務管理等，顯見對於管理技術的精進、行政效率的追求有很大的投入；相形之下，對於行政人員的公民意識、民眾參與等公共性議題的關注較少。

缺乏成本觀念和沒有效率的政府，難以取得人民的信任，但政府若只講求成本和效率，那就只剩下「行政」，而沒有「公共」，這絕非民主政府追求的目標。民主政府強調權力分立，原是爲了防止濫權、希望責任明確，基本上是要限制政府的權力，以保障人民不受政府不當干預。但太多的制約和平衡，如果造成政令不通、效率不彰，反而會造成民

主政府的困境[1]。因此現代社會的人民對於政府的要求不只是責任分明，也要提升效率，只是在追求課責和效率的同時，不可忘卻了民主政府體制下主權在民和促進公共利益的目的。

1980 年代在西方國家興起的政府改造運動，也對兩岸政府公共行政的走向有所影響。過去 30 年大陸的改革開放，在經濟上取得了很大的成就，2010 年中國的 GDP 將超過日本，成爲全球第二。但在這一經濟快速發展的過程中，出現了一些不均衡的情況，包括貧富差距加大、城鄉發展不均衡、經濟發展與環境保護之間的衝突等問題。從經濟和效率的價值上而言，大陸的成就相當不容易，但從社會公平的價值來看，顯然還有很大努力的空間，而政府的公共性，卻絕不可忽略社會公平的思考。台灣在 1960 年代至 1980 年代間，也曾有過長期高度經濟成長的階段，但在政治民主化及社會日益開放之後，經濟成長逐漸減緩。面對人民自主意識的高漲，政府在決策制定的過程中已有較多公民的參與，在決策的過程上，社會公平、人權、環保等因素的影響力也日益增加，但在民主的品質上仍有提升。

整體而言，兩岸政府都面臨轉型的挑戰。政府扮演的角色，與社會發展的條件、經濟和政治的環境密切相關，在不同時期，政府的作用不完全相同。我個人認爲，未來兩岸的政府，在公共行政上勢必要加強公共性的比重，並致力於提

[1] ＜一個善於回應的政府＞，下載自美國在台協會 Info USA 網站，http://usinfo.org/zhtw/PUBS/PortraitAm/ch4.htm (2010/11/22)

升政策的公平性。尤其大陸方面隨著經濟的高速發展，人民對政府的期望不斷地提升，政府若是無法達成人民的高度期待(包括社會層面的公平、政治改革的要求等)，政府治理的正當性便會不斷遭受質疑和挑戰。

公共行政對於民主政府的貢獻，不只在於它的效率，或者只是維持政府的運作，而在於它的公共性，這才是公共行政的核心價值。兩岸的公共行政教育在政府走向轉型之際，必須走在前面，提供政府轉型的理論基礎。在實務上，也可以承擔引導政府轉型的使命，讓人民生活得更爲幸福、更有尊嚴，讓社會更加和諧。林肯(Abraham Lincoln)總統的「民有、民治、民享」(of the people, by the people, for the people)三個概念，爲政府的公共性提供了一個可行的架構。因此本文借用這三個概念來談討論行政組織的公共性，我稱之爲「公共的行政」(administration of the public)、「依公意運作的行政」(administration by the public)及「爲了公共利益的行政」(administration for the public)。

貳、「公共的行政」(Administration of the public)

現代政府的行政，不是爲了某個人或某個政黨的利益。行政組織的存在是爲了公眾，因此行政的權力應在人民手中，也就是「行政」是屬於「公共的」，這便是「主權在民」的思想。主權乃國家之最高權力，爲統治權之來源。「主權在民」的政治理想自 18 世紀啓蒙時代廣泛流傳以來，已成

爲世界文明國家的基本政治原則，而且多數明文規定在憲法中。例如兩岸的憲法都規定「主權屬於國民全體。」，民選首長、民意代表及公務人員都只是主權的受託者，參與政策制定和實行，根據社會發展的需要進行資源和價值分配。

在君權時代，主權掌握在皇帝手裡，它的行政目標完全是從屬於統治階級利益的實現，並不具有「公共」性質，也不存在所謂「公共性」的問題。民主時代，國家主權在人民手中，因此現代政府習慣自稱是「公僕」，而非古代以人民的「父母官」自居。有關國家的主權，不論是行政權、立法權或司法權都不能越俎代庖，唯有人民有權決定，但要如何才能使主權在民名符其實呢？國父孫中山先生認爲「必須把政治上的主權，實際拿到人民手裏來。」、「政治主權在於人民，或直接以行使之，或間接以行使之，其在間接行使之時，爲人民之代表者或受人民之委任者，祇盡其能，不竊其權。予奪之自由仍在人民，是以人民爲主體，人民爲自動者。」[2]，這個「祇盡其能，不竊其權」的概念，便是主權在民的理想。

雖說「行政」屬於「公共」，但什麼是「公共」呢？美國公共行政學者弗瑞德瑞克森(George H. Frederickson)從五個觀點來理解「公共」，包括「公共爲利益團體：多元主義觀點」、「公共爲理性選擇者：公共選擇觀點」、「公共爲代議

[2] 中華百科全書，＜主權在民＞詞條，http://ap6.pccu.edu.tw/Encyclopedia/data.asp?id=250&htm=02-275-0895 主權在民.htm (2010/1122)

者：立法者的觀點」、「公共爲顧客：提供服務的觀點」及「公共爲公民」爲公眾所有[3]。這五種觀點都有其理論基礎，其中前三種是傳統政治學及公共行政學的觀點，大家已耳熟能詳，第四種將「公共視爲顧客」則是前述新公共管理的主張，我們先來探討這個觀點。

政府機構之所以存在，是因爲被統治者的支持，亦即人民才是政府的主人。但新公共管理學派將人民視爲顧客，強調以顧客滿意(customer satisfied)作爲施政的目標，這樣的想法根本上扭曲了人民和政府之間的主從關係，人民不該只是政府服務的被動接收者，而是政府的所有者。我們在提供服務的態度與服務品質的追求，或許可以採取顧客優先的理念，但對於政府應該提供什麼服務？用什麼方法提供服務？不可忘了人民是主人、是所有者，而不是顧客。所有者的概念具有主動性，它可以決定政府的議程。因此顧客導向的公共服務可能是一個引起爭議的比喻，因爲它無法正確解釋人民的角色，並使人民與政府之間的關係錯置。

第五種觀點「公共是公民」，本項觀點主張公民與官員一起積極參與制定決策，將公民參與視爲民主行政的重要因素。從兩岸政府轉型的趨勢來看，這一個觀點應是未來更被重視的主張，至於公民參與的方式，我們將在下一節說明。

二十世紀隨著行政事務的複雜化及政府組織的擴張，我們實際上已經生活在「行政國」(administrative state)的時代裡

---

[3] H. George Frederickson, ***The Spirit of Public Administration*** (San Francisco: Jossey-Bass, 1996), Ch.1.

[4]。但是在此必須澄清一個觀念，政府行政(government administration)並不等於公共行政，其它領域的事務亦有其公共性，例如非營利組織、社區、教會，甚至於私人企業也有其公共性，就像我們常說「企業也要承擔社會責任」，這便是企業組織的公共性。學者包茲曼(Barry Bozeman)主張「所有的組織均爲公共的」（all organizations are public），因此在某種程度上，不論是公職人員、社團志工或是企業組織的工作者，都是公共事務人員[5]。雖然如此，但公私部門仍有相當大的差異，哥倫比亞大學賽耶(Wallace Sayre)教授在 1929 年曾指出「公私部門管理基本上在所有不重要部份都相似(Public and private management are fundamentally all alike in all unimportant respects)[6]。所謂不重要部分，指的便是管理技術，而其重要部分的差異，賽耶教授雖未明言，但可知是公共利益與私人利益的不同。公共行政學雖然需要借鏡管理學的理論，但是它的基礎是政治學，公共行政本身即是政治過程的一部分，其基本價值在於它是實踐公共責任的一個重要工具，因此公共性是政府最重要的責任，至於非營利組織或私人企業則有其它目的，例如營利，或爲特定群體謀求利

---

[4] Dwight Waldo, ***The Enterprise of Public Administration: A Summary View*** (Novato, Calif.: Chanlder and Sharp, 1949).

[5] Barry Bozeman, ***All Organization Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*** (San Francisco: Jossey-Bass, 1987).

[6] Quote from Graham T. Allison, “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?” In ***Classics of Public Administration*** ed. Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde and Sandra J. Parkes (Belmont, Calif.: Wadsworth, 2004).

益，這便是二者的重要差異。

行政組織在追求公共性的設計上，一般而言約有下列三種方式：

一、從行政中立到倫理責任

強調文官中立能力的追求，文官不爲任何政黨效力，只爲公共利益效力，因此文官在執行政策時，須超出黨派的考量，超出意識形態的考量，超出個人偏好的考量，以公共利益爲最優先目標。

台灣在2009年通過「公務人員行政中立法」,該法是1994年我擔任銓敘部部長時提出，立法過程歷時十四年半。今天有許多貴賓來自大陸，因此我要對這法案略加說明。行政中立法的立法背景，是鑑於競爭性的政黨體系在 1990 年代的台灣已然成型，文官制度必須配合民主政治的發展而與時俱進，爲了建立文官體系行政中立的文化，使政黨政治與文官制度同步發展，我們希望透過法制化的途徑，來促成行政中立文化的建立。當時有些學者宣稱只有「政治中立」，沒有「行政中立」的問題，並且其它國家沒有爲行政中立單獨立法的先例。但我們認爲「行政中立」是實務問題，而不僅是學理上的探討而已。因爲我國的文官制度發展在前，民主政治發展在後，與西方國家(尤其英國和美國)先有民主政治，再發展文官制度不同，西方國家在民主政治的薰陶下，行政中立早已成爲政治文化的一部分，無待法律的規範。但我國由於行政部門一向缺乏「中立」的文化，所以才希望透過建

立制度來培養這種文化。如今經過二次政黨輪替後，一般人民和公務人員已較能體會行政中立的必要性，及其對於國家政治穩定的重要性。

當然，行政中立原始的意義是確保政府組織的運作不受特定人員或團體利益的影響，這仍只是消極的觀念，若能將公共利益提升爲文官的倫理責任，讓行政中立的目的從消極地避免行政受到干擾、保障文官不受政治干預，進一步變成積極地促進公共利益的達成，當更有助於落實行政的公共性。因此我們希望在行政中立逐步落實之際，還能讓全體文官體會，公共利益的達成不只是法令的要求，更是文官的倫理責任。

二、代表性文官體系(representative bureaucracy)

代表性指的是政府人員的素質和條件，應代表他們的社會背景，以及反應社會的價值，才能取得支持與治理的正當性，這就是學者金斯利(Donald Kingsley)及羅森布洛姆(David H. Rosebloom)等人所謂的「代表性文官體系」[7]。政府體系內的成員若是同質性(例如：同一族群、宗教、政黨、性別等)過高，是相當不健康的現象，除了在決策上可能發生盲點外，對於政府和人民之間的聯繫和溝通也會發生問題。代表性文官雖然在學理上可行，但實務上不易達成，因爲民主國

[7] Donald Kingsley, ***Representative Bureaucracy: A Interpretation of the British Civil Service*** (Yellow Spring, OH: Antioch Press, 1944); Samuel Krislov and David H. Rosenbloom, ***Representative Bureaucracy and the American Political System*** (New York: Praeger, 1981).

家的文官制度普遍採用「功績原則」，在運作上習慣於以學歷和以考試成績做爲取才的標準，考試內容主要係根據學校教育的知識。這種方式運作的結果實不利於少數族群，許多國家的經驗顯示，僵化的功績制運作，在實務上容易造成「菁英統治」(meritocracy)的現象[8]。要達成代表性文官的理想，除非所有的群體能夠平均分佈於社會中的每一階層，但遺憾的是，這種前提並不存在。

爲了彌補因功績制造成弱勢群體不易進入文官體系，以及增加弱勢群體擔任公職的機會，各國常有所謂「弱勢優先行動方案」(affirmative action)的政策，以提升弱勢群體任公職的代表性。中華民國在這一方面有許多法律上的保障，包括 1980 年制定的「殘障福利法」，其後更名爲「身心障礙者權益保障法」，第三十八條規定「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在三十四人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三。」，2001 年制定「原住民族工作權保障法」也有類似規定[9]。這些規定均增加了身心障礙者及原住民族擔任公職的機會。除了行政部門人員應具有多元代表性外，民意機構也有類似的規定，包括原住民族代表、僑選代表及婦女保障名

[8] 例如英國及日本的文官進用，就大量來自菁英學府，如牛津、劍橋及東京大學。

[9] 本法第四條規定「(第一項)各級政府機關、公立學校及公營事業機構，除位於澎湖、金門、連江縣外，其僱用下列人員之總額，每滿一百人應有原住民一人：一、約僱人員。二、駐衛警察。三、技工、駕駛、工友、清潔工。四、收費管理員。五、其他不須具公務人員任用資格之非技術性工級職務。(第二項)前項各款人員之總額，每滿五十人未滿一百人之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，應有原住民一人。」

額等，其目的也是爲了提升政府整體的代表性。

三、良好治理：民主管理型態的政府組織

一個真正的民主國家不僅只有民主的選舉和民選的政府(elected government) [10]，還需要有民主管理型態的政府組織，也就是由常任文官組織的公務體系要具有民主的素養，要向人民負責，要向民選首長及其指派的官員負責，這即是民主行政的觀念。當政府機構(包括民選及常任官員)能夠充分回應人民的意見，而政府內部能夠建立民主參與的觀念，便可使政治民主與行政民主相輔相成，攜手並進。

行政民主可以提升代表性，增進公眾的參與，達成民主社會的價值。至於如何使常任文官的作爲能夠符合公共性，我們可以參考「聯合國亞太經濟社會委員會」(U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP)列舉「良好治理」的八個特徵，包括參與(participation)、法治(rule of law)、透明(transparency)、回應(responsiveness)、共識取向(consensus-oriented)、公平與包容(equity and inclusiveness)、效能與效率(effectiveness and efficiency)及課責(accountability) [11]。這些均是達到「良好治理」的關鍵因素，也是行政官員決策過程中的重要考量內容。

---

[10] 民選政府泛指民選人員及其指派的政務官，以中央行政部門而言，包括總統、行政院院長及所屬政務人員，與民選政府相對應的是永業文官組成的政府組織。

[11] 參見 http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp (2010/11/22)

參、「依公意運作的行政」(Administration by the public)

行政必須依照依公眾的意願而運作，行政的裁量與決策，必須以公眾爲考量，而不能任意妄爲。完整的民主體制不只要政治民主，還要行政民主，透過行政民主化，確保行政是依據公共的意願而運作，而非行政組織本身的意圖、政黨利益的趨使、或是利益團體的遊說。至於如何使行政體系的運作增加對於人民意願的回應，增加民眾對於公共事務的參與，就是這個議題的關鍵。

一、行政體系對於人民的回應

如何使行政組織向人民或是民選官員負責，一直是公共行政學界的大哉問，這涉及文官如何回應的問題，一般而言，有三種不同的觀點。

第一種觀點是基於「政治與行政」理應分開的認知，早期的行政學者，在政治與行政二分法的假定下，認爲文官必須向民選政治官員及其委任的政務官負責，而這些民選人員則向選民負責。由於民選首長代表人民的意志，因此由民選首長及其指定之政務官員來指揮行政部門，便可以確保行政的運作是依據人民的意願而運作，亦即行政運作是依賴層級節制的命令，由民選首長直接或間接代表人民決定。行政人員只要服從層級節制的權威以及依法行政的原則即可。例如韋伯(Max Weber)及賽蒙(Hebert M. Simon)等人，都認爲公共

行政的目標是以科學、技術理性與層級節制的手段，有效地完成立法者所託付的行政責任。行政人員的指令來自於立法者及層級節制的權威，在這種前提下，行政人員不需要公共服務理念的培養，也不必思考外界環境的變化。這種情形也許有助於提升行政效率，但也可能使行政成爲違反或壓制民主的工具。

第二種觀點是指行政事務日益複雜，並具高度技術性，造成專業文官的興起，遂有要求行政人員應向其專業負責的主張。在這種主張之下，行政人員基於專業知識及倫理規範進行決定，透過專業知識的主張，確保行政決策不至於偏頗特定政黨或團體，使機構能正確地處理行政問題。簡言之，行政人員依其專業知識產生的最佳結果，可以達成公共利益的理想。數十年前行政學者費德瑞區(Carl J. Friedrich)就指出，在科技文明進步的的現代社會，行政人員必須向其專業知能負責，導引人民及政治人物了解公共利益並參與政策[12]。

行政國的概念其實即是專業主義觀點下的產物，認爲政府是公共問題的主要解決者。但這種假設在現階段顯然不具說服力，因爲有日益增多的人們認爲，政府不僅無法解決任何問題，甚至政府本身就是問題之所在。雷根(Ronald Regan)總統就職演講中便說過「政府不是問題的解答，因爲政府本身就是問題」(Government is not a solution to our problem,

---

[12] Carl J. Friedrich, “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”, in ***Public Policy: A Year Book of Graduate School of Public Administration of Harvard University***, eds. Carl J. Friedrich and Edward S. Mason (Cambridge, Mass.: Harvard University, 1940), pp.3-24.

government is the problem)[13]。與費德瑞區採取對立主張的范納(Herman Finer)則認為「民眾可能不智，但不會犯錯」(The people can be unwise but cannot be wrong)[14]，他偏好的是第一種觀點，堅決主張行政人員的裁量空間要予嚴格限制，行政人員應聽命於政務官員，並向民選首長及民意代表負責。范納認為在健全的行政運作中雖然必須具備職業的規範和效率等因素，但最重要的仍是公共與政治的控制與監督。過度依賴行政人員的良心或主觀道德責任感，只會導致權力的濫用。

第三種觀點是所謂的「黑堡」(Blacksburg)觀點，這一派的學者從憲法來闡述行政人員的角色，他們認為憲政精神是行政人員最基本的倫理標準，文官應在這個基礎上向憲政精神負責，並認為行政人員與民選政治官員一樣，皆能直接代表公眾的利益，並具有回應公眾利益的權力與責任，同時也擁有治理的正當性。「黑堡」觀點的學者認為，行政人員除了要表達政府機關的觀點外，更要注意到公共利益。對於黑堡學者而言，公共利益是一個具有生命力的規範概念，也是一個有影響力的政治符號，它是決策時的最高理念[15]。「黑堡」學者同時認為，文官應瞭解全體人民才擁有最後的主

---

[13] 引自 American Rhetoric 網站 http://www.americanrhetoric.com/speeches/ronaldreagandfirstinaugural.html (2010/12/3)

[14] Herman Finer, “Administrative Responsibility in Democratic Government” ***Public Administrative Review*** (1941), pp.335-350.

[15] 余致力，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉，《公共行政學報》，第 4 期，2000 年 1 月，頁 8-10。

權，全體人民的福祉（公共利益）才是對錯是非的最高裁決標準，常任文官應扮演執行與捍衛憲法的角色、扮演人民受託者的角色以及扮演賢明少數的角色[16]。

上述三種觀點皆是透過「間接」的方式促使行政依照公意而運作，而且是由上而下，但這些觀點並非無懈可擊。例如第一種觀點，在代議民主體制下，民選人員未必能真正反映人民的想法，有時民眾甚至對他們的表現感到失望，一般而言，政治人物的被信任度並不高。在第一種觀點下，人民行使主權的機會往往只侷限在選舉機制中。至於第二種觀點，公共事務高度仰賴文官的專業知識與倫理，不但限縮了公共討論的空間，也降低了不具專業知識的公民參與政策討論的機會。第三種觀點則有賴文官對於憲法及公共利益有正確的理解與高度的承諾，否則將與第二種觀點陷入相同的困境。

二、公民參與之審議式民主

公民參與之審議式民主，是希望經由分權的設計，讓民眾有機會了解國家重大政策的內容和形成的背景，賦予人民更多與更直接的權力，促成「人民有權、政府有能」的理想。

在政治事務的關係中，公眾和政府的運作關係是不同的，公眾關係是橫向的，人民面對人民時，權力地位對等；政府是垂直的，從上級到下級。過去政府面對人民時，習慣

[16] 同前註，頁 12-13。

的是上對下的指示(貫徹政令)，未來則要朝向平行的溝通(形成共識)，並停下腳步來傾聽人民的意見，這就是公民參與。我們不能單獨地將行政視爲政策執行的工具，而不顧政策規劃內容和過程的良窳，如果盲目地執行缺乏民眾參與和公平考量的政策，不僅無法達成預期的目的，還可能離真正的民意漸行漸遠。

傳統公民參與的方式包括民意調查、說明會、公聽會等，但民意調查時，受訪者並沒有得到充分的資訊，彼此之間也缺乏討論；說明會則常流於政令宣導，民眾接受到的訊息通常只是片面說明而非多元觀點；至於公聽會則是各說各話，未必有共識或結論。理想的民主程序，應該是保證所有受決策影響的人，能有效參與政策過程，並且有平等的權利來選擇議題並控制議程；民主程序希望出現一種情境：「所有參與者能擁有充分資訊，對爭議的利益和必須管制的事務，根據理性討論提出清晰的理解。」

爲了打破「當代民主的瓶頸」，讓不具專業知識的公眾，能夠具有充分的資訊來進行公共討論，以提高一般公民對公共政策的參與，西方國家發展出許多民主參與機制的實驗。近年來興起所謂的「審議式民主」(deliberated democracy)的公民參與模式，主張應具備三個要素：（1）知情討論：參與的程序必須提供充分的資訊，讓參與者能夠明智地判斷各種論點；（2）相互瞭解的溝通：參與者之間必須能夠進行對話，互相說理；（3）形成結論：以書面陳述共識與差異、表決記

錄或意見調查的方式，形成參與者對解決方案的集體意見[17]。簡單來說，「審議式民主」強調「資訊公開、理性討論(公民在討論過程中會轉化其偏好)、透過說理的力量參與決策」，這些特質正可提升行政組織決策的「公共性」。

根據學者蓋斯提(John Gastill)及李文(Peter Levine)所編《審議民主手冊：二十一世紀有效的公民參與策略》(The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century)，「審議式民主」共有 15 種模式，如審議式民調（deliberative polling）、公民陪審團（citizens juries）、共識會議（或台灣通稱的公民會議，consensus conference）、願景工作坊（scenario workshop）等[18]。這些公民參與模式在操作程序上儘管有所不同，但都強調公民們應該透過相互講理的討論過程，運用明智的判斷和批判的聆聽，審慎地檢視政策議題，來形成公眾意見[19]。

「審議式民主」可以說是對於傳統民主理論的反省，但在實踐層次上仍需要更多的案例加以驗證，台灣的民主之路雖然平順，但民主的品質仍有待提升，政策議題的理性討論

---

[17] 林國明，＜審議民主實踐的多元模式＞，《**臺灣民主季刊**》第四卷，第三期，2007年9月：191-95

[18] John Gastill and Peter Levine, ***The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*** (San Francisco: Jossey-Bass, 2005).

[19] 台灣近年來有若干小型案例的推動，例如 2002 年二代健保曾針對「全民健保給付範圍」舉辦公民會議，屬試辦性質；2004 年由青輔會主辦青年國是會議；2005 年 7 月召開稅制改革會議，各部會陸續推動各項議題的公民會議；2005 年 10 月臺北市召開汽機車總量管制公民共識會議。

仍相當不足。「審議式民主」提供了提升民主品質的方法，開啓公共政策制訂的新模式。簡單來說，「審議式民主」有三項特點：

（一）尊重民意的表現，政府部門願意傾聽一般民眾的聲音。

（二）相信人民的智慧：一般民眾有能力，可以對高度爭議的複雜議題，作知情的、理性的、高品質的討論，並形成集體意見。

（三）政策如能反映民眾經由溝通所形成的共識，才是民主與「民粹」的區別。

肆、「為了公共利益的行政」(Administration for the public)

何謂「for the public」呢？「天下爲公」就是「for the public」，這是人類社會的終極理想，也是古今聖賢推崇的目標。就政府而言，政府與民間企業的最大不同，在於政府必須照顧全體人民的福祉，此亦爲民主時代政府正當性的來源，政府的作爲如不是爲了公共目的和人民利益，將經不起民主的考驗。行政人員若是缺乏公共理念與人文關懷，行政機關的運作就容易陷入自我利益的追逐，包括技術的精進、效率的提升、組織利益的實現等。因此如何超越自我的利益，將行政作爲與目的提升至公共利益的層次，就是這個議題的重點。

行政固然應該要追求效率與效能的提升，但行政的最終

目的不是爲了效率的提高，也不是爲了控制，而是爲了整體公共利益；簡言之，效率的追求是爲了公共目的。舉例而言，若是機關爲了消化預算，或是基於機關任務的達成，決定在偏遠地區蓋一條快速道路，而且很快地完成。雖然在興建的效率上很高，也可能滿足了少數人的需求，但卻不符合公共利益，這樣的行政效率便是缺乏正當性，而且是浪費的。決策的制定與行政的裁量必須以公共利益爲優先考量，而不能僅考慮少數人或特定人士的想法，更不能以行政機關本身的利益爲出發點。

公共利益的界定雖然不易，甚至於到底存不存在公共利益這個問題，也有各式各樣的說法，因此行政人員在面對此一抽象的問題時，常有莫衷一是的困擾，本文嘗試從哈蒙(Michael M. Harmon)、舒伯特(Glendon Schubert)和全中燮(Jong S. Jun)三位學者的看法加以說明：

一、哈蒙

哈蒙將公共利益的爭論，區分成二類界定方式：一類著重「單一的（unitary）、「規範的」（prescriptive）、「實質的」（substantive）和「靜態的」（static）界定方式。「單一的」方式是指公共利益爲全體人民結合成一體所共同追求之目標；「規範的」方式認爲有一先天至高之善的存在，以爲決策的標準，而政策目標即在達成此預設之善；「實質的」方式重視公共利益的實質內涵，而非程序的偏好；「靜態的」方式強調公共利益乃至高之善，永恆不變。準此，第一類界

定方式旨在說明一先天至善的本質，全民理應遵守。第二類爲「個別的」（individualistic）、「描述的」（descriptive）、「過程的」（procedural）和「動態的」（dynamic）。「個別的」方式認爲公共利益乃是由許許多多人的個別目標所匯聚而成；「描述的」方式是指公共利益爲實際的政治過程的結果；「過程的」方式著重形成公共利益的過程；「動態的」認爲公共利益隨時間、情境等而不同，故變動不居。因之，第二類界定方式認爲公共利益乃人際間互動過程所產生的結果，並將隨時間和情境而改變[20]。

這兩類界定方式中，第一類固然可帶來體認公共利益的某些啓發，但由於至高不變之善難以追求，而且眾說紛紜。因此哈蒙偏好第二類界定，他認爲「公共利益爲政治系統內個人與團體間政治活動持續不斷變遷的結果」（the public interest is the continually changing outcome of political activity among individuals and groups within a democratic political system）。哈蒙並根據行政人員倡導或執行政策時所反映出的公共利益觀，設計出一種「政策規劃圖表」（The Policy Formulation Grid），包括五種政策規劃類型[21]。

---

[20] Michael M. Harmon "Administrative Policy Formulation and the Public Interest," ***Public Administration Review*** 29 (1969): pp.483-486；顧慕晴，＜行政人員與公共利益＞，《研考雙月刊》18 卷第三期，1994，頁 26-27。

[21] Ibid., 485-486

哈蒙指出惟有前瞻型行政人員的行爲才能符合其公共利益的主張，前瞻型最重要的特徵在於行政人員不僅作政策的倡導，亦能積極回應服務團體的需求，透過持續性的互動，逐漸達成公共利益的目標。

二、舒伯特

舒伯特提出「理性論者」（rationalist）、「理想論者」（idealist）和「實際論者」（realist）三種類型之公務人員，

並指出三者對公共利益認定的差別[22]：

（一）「理性論者」

「理性論者」仰賴專家與科學資訊搜集的過程，他們認爲行政人員的權威即是專家的權威。公共利益可在理性的決策過程中發現，公共利益的落實即是決策過程的理性化。

（二）「理想論者」

「理想論者」偏好在決策過程中擴張自主權及裁量權，公共利益模糊且難以定義的本質，使「理想論者」自認爲已獲授權，可在詮釋其意義時，充分施展裁量權。「理想論者」自詡爲決策制定的專家，使政策合乎民眾需求，有專業知識和責任感，其要求行政上最大自主和裁量，自認所作所爲即代表公共利益。

（三）「實際論者」

「實際論者」強調以過程的角度界定公共利益。認爲自己是調處公益與私益的媒劑(catalyst)。在調處過程中，要均衡各種衝突的利益，使更多人員、團體能參與決策，公共利益即存在於決策過程的適當調處。

上述的三類型之公務人員，「理性論者」著重技術理性知識分析，固然可增進政策之技術可行性，但卻易造成官僚封閉的心態，忽略政治的可行性。「理想論者」的公務人員自恃甚高，不屑與外界溝通對談，造成資訊的輸入日漸稀

---

[22] 引自 Jong S. Jun，《**公共行政：設計與問題解決**》，黃曙曜譯，臺北：五南書局，1994，頁 255-257.

少，容易成爲專斷者。「實際論者」以大眾利益的調處者自居，透過與外界的對談，內心的自知自覺，形成公共利益，似較符合民主時代公民參與、主權在民的想法。

三、全中燮

全中燮提出公共利益的八個指標，雖然此八個指標並未完全釐清公共利益的模糊性，但他深信，此種檢測方式若能成爲社會設計與問題解決過程的一部分，將有助於公共利益的達成，這八項指標爲[23]：

第一、公民權：公共行政是否尊重人性的尊嚴？公共行政是否保障了公民的權利？因爲在許多情況下，政府部門可能會以公共利益之名，造成侵害公民權利之實。

第二、倫理道德標準：公共行政的運作，是否禁的起倫理與道德的檢驗？

第三、民主過程：公共行政部門是否將相關資訊提供給利害關係人，是否聽取有關當事人的陳述意見？公民參與是否有效？

第四、專業知識：行政運作及決策是否參考專業的意見？

第五、未預期的後果：指所建言或所做決策是否做過長期效果的分析，並與短期的價值相容？

第六、普遍利益：指公共行政是否反映多數人的利益，或是特殊人員和團體的利益？更嚴重的是公共行政是否

---

[23] Jong S. Jun，《**公共行政：設計與問題解決**》，黃曙曜譯，臺北：五南書局，1994，頁 437-438.

超越了行政部門自身的利益？是否超越地方的利益？

第七、輿論：指公共行政是否考量民眾的感受或輿論。

第八、公開性：協商與決策過程的背景資訊及專業意見是否具有公開性，是否可供外界審查？此即近年強調政府應具有「透明性」。過去的政府是一個獨占管制權力和資訊的機構，人民難以得知政府的事，統治者與人民之間仍存在著資訊不對稱的問題，這並不利於人民對於政府的課責。當政府的權力運作增加一分透明，我們便愈能瞭解權力的本質，愈能使官員不濫用權力，使行政的運作更有利於公共利益的達成。

從上述學者的觀點來看，我們了解公共利益的概念不易界定，但行政人員卻不可因此失去對於公共利益的追求，並且要在行動中養成時時刻刻思考是否符合公共利益的習慣，如此所作的決策才不致有太大的偏差。

伍、結語

本文借用林肯總統「民有、民治、民享」三個概念，來談公共行政的公共性，也就是「公共的行政」、「依公意運作的行政」及「爲了公共利益的行政」。行政學者萬崔斯(Curtis Ventriss)說過「行政是政府的核心，但公共才是國家的重心」[24]。這個主張與國父孫中山先生的三民主義有相似之處。2002

[24] Curtis Ventriss, “Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus”, ***Public Administrative Review***,

年 12 月中共胡錦濤總書記曾提到「權爲民所用、情爲民所系、利爲民所謀」，也十分接近國父的三民主義，曾被媒體稱爲「新三民主義」[25]，也與今天的主題相通，可見兩岸在這個議題上，已有共同的基礎。

台灣在 1980 年代進行民主改革之後，獲得相當大的成就，美國在台協會臺北辦事處長司徒文(William Stanton)就曾說，台灣是一個「閃耀的民主典範」（shining mode of democracy），是了不起的政治變革[26]。但我們必須瞭解，在民主改革的過程中，有效率而高度回應民意的公共行政，是改革過程中穩定的基石與進步的動力，這也是台灣的公共行政爲民主作出的貢獻。

我們不能否認，在進入民主化之後，行政運作不可避免的會增加一些瑣細的內容，例如公聽會、環境影響評估、與政策標的團體的溝通等，這些事務必然會影響到原本的行政效率，難怪郭台銘曾經爲鴻海的研發中心土地沒有著落而抱怨台灣的行政效率問題[27]。但是我們不能忘記，公聽會、環境影響評估、公民會議等各種公民參與，本身就具有公共性的本質，在行政決策過程中，是不可缺少的要素，這就是民主的意義與可貴之處。要建立一個公正和平等的社會，必須

51(1), 1991, p.12.

[25] 聯合早報網論壇，＜新三民主義在上海的實踐＞，2003 年 9 月 18 日 http://www.zaobao.com/special/china/general/letter180903.html (2010/11/22)

[26] 自由電子報，＜司徒文：美不會棄台灣 2300 萬人不顧＞，2010 年 7 月 11 日 http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/jul/11/today-p2.htm (2010/11/24)

[27] 楊艾俐・陳一姍，＜兩岸文官角力　輸不起的競爭力＞，《天下》第 273 期。

靠人民有理性的參與公共事務，以及不斷地提供建設性的意見。由此可知，政府的公共性不僅是一種概念，也是一種公開與人民取得關聯的能力。

現今兩岸的公共行政教育各有所長，我們可以相互學習，我相信這也是兩岸 MPA 教育交流的意義之一。

最後我要引用知名歷史學者唐德剛的「歷史三峽論」來作爲總結，唐教授在「歷史三峽論」中提出中國目前正面臨第二次的轉型。他將四千多年以來的中國政治社會制度變遷分爲封建、帝制和民治三大階段，其中要經歷兩大歷史階段的轉變。「從封建轉帝制，發生於商鞅與秦皇漢武之間，歷時約三百年」。「從帝制轉民治則發生於鴉片戰爭之後」，並說經歷約需 200 年，到大約西元 2040 年將會完成轉型，迎來「潮平兩岸闊，風正一帆懸」的新時代，我相信在座的多數貴賓都有機會目睹這個盛世。他並指出轉型後的社會必然是「化君權爲民權，化農業經濟爲工商業經濟，化控制思想爲開放思想。」這三大轉變，可以概略的稱之爲一種民主制度[28]。可見他認爲中國一定要走上民主制度的路，才能走出歷史三峽。至於實現民主的方式爲何，或許兩岸會有不同的觀點與進程，但擴大政府的公共性，增加民眾參與公共事務可能是共同的方向與目標。

最後祝本次論壇圓滿成功，各位貴賓身體健康，萬事如意。

---

[28] 唐德剛，＜中國現代化運動的各階段＞，載於《**晚清七十年(壹)--中國社會文化轉型綜論**》，台北：遠流出版，1998，頁 3-27。