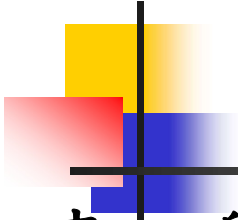


公共治理

主講人：黃英田

(花蓮縣警察局公共關係科科長)



主講人黃英田簡介

壹、學歷

一、中央警察大學61期公共安全學系畢業

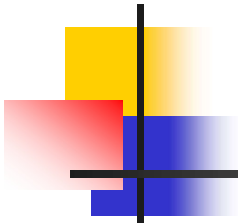
二、國立東華大學公共行政學系97年碩專班畢業

貳、經歷

一、新城分局巡官、嘉里派出所及北埔派出所
所長

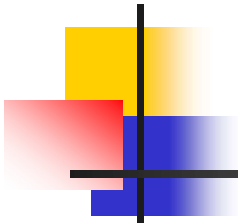
二、人事科員、督察員、交通隊業務組組長、新城分局第二組及第三組組長、吉安分局第一組及第二組組長、花蓮分局第四組組長

三、婦幼隊、交通隊副隊長



課程主要教學目標

- 一、明白利益團體在公共治理當中扮演的角色
- 二、認識公共選擇理論的主要概念
- 三、明白每一時代社群論的重點內涵
- 四、認識公共官僚的行為特質
- 五、明白公民權利的內涵



大綱

- 第1章 多元論
- 第2章 公共選擇理論
- 第3章 社群論
- 第4章 公共官僚
- 第5章 公民

第1章多元論

第1節基本觀念(P5)

多元論的基本精神就是「容忍」和「妥協」，根據此一精神其憲政制度、公共官僚體制、公共參與及公共治理的政策過程，便分別以分權與制衡、代表性、意見自由表達和競爭與均衡為其特色。

一、理論起源:哲學的多元論

乃是政治學多元論觀念起源，就是一種價值泛神論的觀念。多元論的觀念被視為與結構主義(相信結構的穩定性，來自於結構是由一種高於一切、不變的規則所支配與構成)相對立的觀念，最初用以批判黑格爾學派關於集權國家理論，稍後用來駁斥馬克思主義中關於人類基本活動是工作及社會由2種經濟階級(無產階級與資產階級)構成，時至今日又成為後現代的相對主義和社會斷裂觀的基礎，本章所關注在政治學術與實務中的體現。

第1章多元論

第1節基本觀念(P5)

一、理論發展：實踐的多元論

(一)制度的多元論

多元論者反對國家以主權至高無上為理由採行權力集中的統治模式，認為權力集中易於形成獨裁或寡頭統治，不利民主政治。

EX:美國建國之父麥迪遜等人便力主國家應採取分權與制衡的設計，美國憲法將其政府體制分成行政、立法、司法3個權力機關。

(二)社會多元論

社會當中每一種價值或者是利益均有平等表達權利，人們因彼此利益相同而自由結合成團體，透過此種利益團體(或稱壓力團體)的活動，個人始有機會獲得利益的滿足。

EX:在政治學領域中，此等理論被稱為利益團體理論，美國在公共事務運作上，利益團體遊說政治大行其道。

第1章多元論

第2節社會層面(P8)

一、利益團體

多元論具備規範和分析雙重性質，也是一種高度實踐理論。在政治學當中稱為利益團體理論或團體理論，多元論之下的公共治理實務基本上呈現了利益團體代表個人向國家機關遊說，施壓以進行權益訴求的樣貌。

(一)公眾與利益團體

代議政治制度是否能確保民意代表有效和切實表達民意？

1、從主觀層面：民意代表對自己角色的認知及其自利動機的強弱，可分為代理人——必須忠實履行選民的託付及受託者——選民託付後，自己就有權對實際情況做出決策和採取行動時，做出適當的決定。

2、從客觀層面：

代議制度產生是因為現代國家規模龐大，為使多元政體有效運作，由人民選出代表參與公共治理的運作，此一制度包括了一項十分重要的設計：將全國劃分成一個個較小的政治單元——行政區及選區，但事實上是可能蘊含著多元且複雜的民意。

論者對於利益團體的定義：成員具有共同態度的團體，提出特定訴求加諸於社會其他團體之上，當其訴求的對象是政府機關時，此種團體便具有政治性格，換言之，在多言論的公共治理實務中，利益團體代表了其成員的立場、意見和權益。

第1章多元論

第2節社會層面(P8)

(一)利益團體參與公共治理基本邏輯

多元論主張利益團體參與公共治理的邏輯如次：利益相同的個人為爭取自我的利益聚合而成利益團體→各個利益團體採取各種方法向國家機關施壓（各個利益團體形成彼此競爭或是結盟的局勢）→國家機關（部分或全部）接受（或拒絕）利益團體的訴求共制定政策（或不作為甚至予以反制），公共政策被認為就是利益團體競爭後的均衡狀態，而是根據利益團體的影響力相對大小決定資源分配的比例，所謂「均衡」是意指比例的、相對的並非齊一的、絕對的性質。

(三)決定利益團體影響力大小的因素

掌握決定利益團體影響力大小的因素，將有助於釐清在特定的政策個案中個案中各個利益團體所扮演的角色及其所處地位，確切地瞭解真實的政策運作過程。主觀層面因素有如下：

第1章多元論

第2節社會層面(P8)

- 1、團體的規模
- 2、團體成員的社會地位
- 3、團體的財力
- 4、團體的組織結構
- 5、團體的領導
- 6、團體與決策中樞的接近性
- 7、團體的凝聚力
- 8、團體的聲譽

(四)利益團體的訴求途徑

- 1、遊說
- 2、支持候選人
- 3、對政黨提供政治獻金
- 4、媒體宣傳
- 5、群眾抗爭運動
- 6、舉辦活動

第1章多元論

第2節社會層面(P8)

二、政黨競爭和選舉

多元論者最早所採取的是一種「務實主義」的觀點，必須對公民主參與與選舉的最低素質表現給予容忍，第二種觀點為「理性民選擇」，認為公民會「懷疑政治領袖，即選民的抉擇能力值得肯定；第三種觀點為「懷疑的政論」，對於某些體系中的政黨競爭是否真能有益於多元政體的發展予以質疑，主張應採行更多的「比例代表選舉體制」。

三、大眾傳播媒體

(一)言論和出版自由

第一項基本觀點就是言論出版自由的政治哲學，由私人所創辦、發行編輯的報紙是初具憲政形式的政府勸力的主要監督者。

(二)自由競爭的媒體市場

由於私人所擁有的媒體其目的在於營利，因此媒體會平衡報導。總言之，追求利潤的動機就如同一隻看不見的手，驅使著媒體向公眾揭發和傳播政治資訊。

第1章多元論

第2節社會層面(P8)

(主)新聞專業主義：

主張專業的新聞報導是捍衛民主價值的堡壘，這些行動者通常對於「負責任的新聞報導」有著高度的期待。

(四)國家機關必要的管制措施

主要根源於1920年代的廣播及1940年代電視崛起之後產生的變革，大多由國家所經營。

第一，廣播和電視的宣傳效果遠比報紙和雜誌來的深刻和快速。

第二，廣播和電視必須使用珍貴的電信資源（頻道），視為國家所有。

第三，基於避免高度商業化致使廣播和電視媒體素質低落的原因，國家機關必須介入管制以維持其水準。

第1章多元論

第3節 國家機關(P21)

一、國家類型：自由民主社會當中國家的類型大致分為

(一)風向標國家

國家機關只是被動照單全收利益團體所給予的壓力和訴求，然後將之轉換為產出一公共政策，反映和回應公民社會當中壓力團體間力量的均衡。學者Robert Dahl便描述此種國家就像「傀儡」一般，只有受到某個行動者控制，該行動者可以藉由國家機關的助力遂行其意志時，國家的重要性才會彰顯。

(二)中立國家：

「中立」一詞為確保過程的公平性，必要時介入和干預各造的競爭過程，可謂「仲裁者」，不但要確保過程的公平性，還希望各造在立足點也是公平的，可謂「倡導者」。國家機關扮演的是利益的仲裁者、斡旋人、平衡者及協調者，公共官員有很好的理由對各種訴求做出創意性的詮釋，並將之制定成政策。

(三)掙客國家：

觀點將公共政策詮釋為「慎透進入國家機制之利益團體活動的

第1章多元論

第3節國家機關(P21)

集合」。受到顧客的制約，基本上是國家機關內部和外部主流聯盟力量作共同用的產物。誠如學者指出在美國許多政策的制定，就是所謂政策鐵三角競合下的產物（立法部門的小組委員會、行政部門中的官員及利益團體）。

二、憲政運作：

西方民主憲政體制的設計大致分為2個類型：總統制、內閣制。

(一)憲政運作並無政治協調中樞

(二)憲政運作的政治中樞主要是行政首長

(三)分散於具體政策過程的政治協調而非分「中樞」

三、公共官僚：對應3種國家觀點，分別發展3種不同公共官僚類型

(一)消極的代表性官僚體制

贊同韋伯對於公共官僚所做的分析，有2個關鍵看法：一是公共官僚臣服於國會所表徵的民意（來自利益團體的壓力），二

第1章多元論

第3節國家機關(P21)

二是官僚體制的原則（依法行政、重視專業）有助於政治與行政二者分離。組成基本上反映社會的構成成分—階級、種族、性別、少數民族、宗教，性質為代表性，但公共官僚卻是被動地根據利益團體的訴求採取行動。

（二）憲政性官僚體制

公務人員應該是「行政精英」，公共官僚是公共利益的捍衛者，忠誠展現不應侷限對民選政客的效忠之上，具備專業的、永業的、超脫黨派立場的特質，甄補採取用人唯才的原則。

（三）積極的代表性官僚體制：

近來盛行於國家機關中的部門主義（本位主義）、公部門的工會主義及專業協會的蓬勃發展，通才性質的公務人員經常在在各個部會和政府機構間輪調任職，整體凝聚力較強。換言之，公共官僚體制成員的出身和社會背景不但受到相當程度的重視，體制必須根據上述背景因素依比例原則組成。

第1章多元論

第4節政策過程(P31)

一、議程設定意指公共問題提出與政策問題認定的階段，公共問題指公眾認為政府有必要正視並加以解決問題，政策問題指受到政府正視並認為應採取作為加以解決的問題。公共問題不一定是政策問題，但政策問題卻一定是公共問題。

(一)議程設定的發展

學者寇伯與艾得指出，議題(issues)是政策議程發展的起點，議題通常始於利益團體之間的衝突，大致可以歸納如下：

第一、某個團體感到自己所分配到的地位和資源不公或受到歧視時。

第二、攸關個人或團體的利益。

第三、未預期事件的發生。

第四、路見不平，團體介入抗爭。

也認為一些觸發機制也會進一步激起議題的具體成形，如自然災難科技變遷、資源分配的不均或偏見及外在觸發機制如戰爭、國際衝突、武器科技的創新。

第1章多元論

第4節政策過程(P31)

(二)決定議題擴散程度的影響因素

一項議題的性質將會影響其受到大眾及國家機關矚目的程度，即決定議題擴散程度的影響因素。

(三)利益團體的議題競爭策略

第一、牽制對手的策略，其重點在於攻訐對手團體或對手團體領導人的信譽。

第二、彰顯自己議題優點的策略，其做法有象徵性的鼓舞或保證(有所期待)，華麗的展示和樣版呈現、創造新的組織單位(對議題的重視及專業)、象徵性的吸納(包容不同意見)、佯裝受到迫害(引起同情)

二、決策制定:利益團體所以會成為行政部門規劃政策方案時的常客原因如下:

(一)政策規劃與參與

1、行政部門認為這些利益團體對相關議題瞭解較為深入，可以提供較為具體的建言。

第1章多元論

第4節政策過程(P31)

- 2、利益團體成為對相關的議題具較高的專業性
- 3、利益團體本身就是政策標的人口，其發言被認定具有代表性。
- 4、利益團體遊說行政部門讓其參與。
- 5、政策方案的主要內容出自於利益團體的手筆。

(二)非線性的決策模式

- 1、垃圾桶模式:描述某種決策制定過程的現象，利益團體、行政部門或立法部門的主要決策者會主動提出許多政策方案，但是當下不見得已有對應的問題存在。垃圾桶模式包含4項要素:方案、問題、參與者、機會，前3項要素像垃圾一樣，當它們被一起丟進垃圾桶——機會當中時，公共政策就在此種非理性、曖昧、渾沌的狀況下被制定出來。
- 2、政策機會之窗:觀察美國諸多政策個案，提出了政策的決策制定並非理性模式所述之線性過程——先有問題後有方案，而是受到各種流(streams)的影響，指的是一種動態、流轉

第1章多元論

第4節政策過程(P31)

不確定的過程，包括問題流——公共問題能否成為國家機關正視的政策問題，政策流——政策方案能否存續、獲得政策社群的認同並被立法通過；政治流——指客觀的大環境因素包括國家的氛圍、組織的力量。

(三)漸進主義的政策制定

著名多元論者林布龍提出許多公共政策並非基進和創新的性質，而是具備渾沌調適的特性，主要看法如下：

- 1、主張所有的政策都是過去政策的調整，政策決策者不會針對所有可行的選項進行研究，只會將注意力放在已經經過實驗的、明確的方案之上。
- 2、政策方案的選擇必須考量多方的利益，為了避免遭致既得利益者的強烈不滿。
- 3、利益團體間的利益調適乃是制定全國性政策時較能貼近民主精神的唯一可行之路。
- 4、具體展現在國家預算，預算意謂著政策的具體呈現，從預算書當中發現其多半是過去年度預算的調整。

第1章多元論

第4節政策過程(P31)

三、政策執行

(一)利益團體為政策執行之助力

- 1、接受委託代理執行政策
- 2、配合辦理部分行政程序
- 3、動員資源支持政策推動

(二)利益團體為政策執行之阻力

- 1、媒體宣傳呼籲大眾抵制政策
- 2、動員團體成員杯葛政策
- 3、與其他團體結盟聯手抵制政策
- 4、發起群眾運動反對政策

第2章公共選擇理論

第1節基本概念(P55)

一、公共選擇理論發展

穆勒指出公共選擇理論是將經濟學方法應用在政治學研究，在二次世界大戰之後，在三位經濟學家—布萊克、布坎南、與阿羅發表相關論文後，公共選擇才成為一門獨立的學派。

二、什麼是公共選擇理論

以經濟學的基本假設與分析方式來解釋個人在政治領域中的行為，強調經濟市場是由供給與需求兩方所組成的交易結構，供給與需求雙方經由討價還價的過程，在彼此均同意價格與數量上進行交易。政治市場是由需求者(選民與納稅人)與供給者(政府官員、民意代表等)在進行政治活動時所組成的交易結構，供需雙方經由選舉過程完成交易。政府應減少不必要的干預與管制—即政府「管得越少越好」，政府干預無法讓資源配置到理想的結果時，就會產生「政治失靈」—政府預算最大化、效率不彰、官僚主義等問題，公共選擇理論核心問題在市場經濟下政府干預行為局限性或政府失靈的問題。

第2章公共選擇理論

第2節基本理念(P59)

一、公共選擇理論的核心假設:重新檢視政府的角色

(一)方法論的個人主義

米塞斯認為一切行為都是人的行為，在個體成員的行為被排除在外之後，就不會有社會團體的存在和現實性。政府只是在個人相互作用基礎上的一種制度安排，存在目的也不是專注追求社會總體福利最大化。

(二)理性選擇

基本上以「個人」的選擇為分析單位，強調決策行為的目的性。布坎南認為理性原則並不總是意味著利己主義或一味追求個人主義，指出與經濟活動相比時，理想行為的假設有其侷限性。

(三)政治交換過程

布坎南認為經濟學的基本命題是「交易」，而非「選擇」。政治領域如同經濟市場中的經濟人般基於自利基礎採取行動，政治過程是一種交易過程。

第2章公共選擇理論

第2節基本理念(P59)

三、公共選擇理論的主要概念

(一)孔多塞矛盾或多數決矛盾

1785年法國人孔多塞提出，將每個選項與其他選項以兩兩比較方式，以運用多數通過規則進行，卻無法產生最後勝利者的情況「稱為多數決矛盾或投票矛盾。說明兩兩相比的簡單多數決投票方式，無法保證產生一個排列順序，反映了民主機制潛在的不協調性。

(二)Arrow不可能定理

亞羅1951年的博士論文《社會選擇與個人價值》對孔多塞矛盾提出質疑，利用簡潔的數學推論方式，即個體偏好的順序能否整合成為整體的偏好順序進行研究，同時滿足非獨裁性、偏好範圍不受限制、無相關替選方案的獨立性、柏瑞圖效率4個條件具有一致性的社會偏好看(整體順序)。

(三)Downs的空間競爭模型

豪特林在1929年提出該模型假設有一個線型市場，利用兩階段

第2章公共選擇理論

第2節基本理念(P59)

賽局理論，競爭廠商先決定空間區位，再決定產品的運送價格或空間點的供給數量，當同一產業在同一空間上的群聚會增加競爭壓力，導致群體內的企業衰亡率隨之上升。

(四)中位數選民理論

布萊克在1948年《團體決策的基本原理》一文中提出理論，1957年唐斯《民主的經濟理論》一書中發揚。中位數選民理論是多數選舉中著名的投票模型，換言之中間選民就是方案的決定者。

(五)最適憲法模型

所謂「多數決」是指只要超過半數以上的投票者同意，議案即可通過，但是簡單的多數決並不能適用於所有的情境，尤其是複雜的憲政問題。布坎南與布洛克在1962年《同意的計算》一書中，認為外部成本(即方案通過所需投票比例的遞減函數)與決策成本(即方案通過所需投票比例的遞減函數)是選舉投票法則時，必須考慮的2種社會成本來分析最適投票通過比例。

第2章公共選擇理論

第2節基本理念(P59)

(六)滾木立法

滾木立法就是選票交易，是集體決策的型態之一。也是立法人員以彼此利益交換協助通過對方法案，取得己方法的通過，是立法機構中常見的陋規，被質疑是以犧牲公共利益來換取政客圖利自己討好選民，浪費國家資源的不當做法。

(七)競租

競租現象首次與獨佔概念連結並予以定義，出現在塔洛克1967年的論文中，而競租概念的創造則是1974年克魯格的《競租社會政治經濟學》一文中。競租來自於經濟學名詞「租利」，根據坎和桑德拉姆的定義用來形容「超乎正常的所得」，產生的條件是存在限制市場進入或市場競爭的制度或政策，往往與政府管制與公權力濫用存在著密切的關聯。布坎南認為競租有3個層次：

- 1、直接獲得執行的競租(有執照數量與沒有執照數量限制)
- 2、對政府肥缺的競租(路邊停車格數收費)

第2章公共選擇理論

第2節基本理念(P59)

3、對政府收入的競租(民營化或參與公共建設BOT)

(八)官僚制度模型

尼斯卡南是官僚制度理論的代表人物，在1971年出版《官僚與代議政府》認為學者對於官僚行為的困惑，很大一部分來自「缺乏和國家工具觀一致的官僚機構理論，將國家視為達成其組織成員喜好的工具」。分析提出改進之道：

- 1、在官僚機構造成機構相互競爭的機制，在競爭過程中釋放較多的私有情報，使資源提供者有自比較中得到更多有關政策執行成本的資訊。
- 2、盡量讓私有市場機制代替公有機構來提供某些服務。
- 3、官僚機構中官僚能由節省成本中保留部分作為個別報償，這是尼斯卡南較為激進的想法。

第2章公共選擇理論

第3節理論內涵(P71)

(一)公有地的悲劇

1968年美國經濟學家哈丁提出，是一種典型的社會陷阱，通常是私人利益與公共財的資源爭奪。可能會發生在：

- 1、自然環境如水資源供應、土壤污染
- 2、人類生活如魚類的過度捕撈、動物棲息地的破壞
- 3、公共空間如塞車、噪音

(二)集體行動邏輯

奧爾森在1965年出版《集體行動邏輯：公共財與團體理論》一書中，認為團體利益標的具有不易窮盡、難以分割、無法排除搭便車之使用權的公共財性質時，個人會同時具有攻擊性動機（主動占便宜）及防禦性動機（不想讓人佔便宜）雙重心理障礙，而不願付出個人成本去追求團體利益。奧爾森認為公共財或集體財在團體組織中是無法拒絕任何一位成員享用，具有不可分割性與非競爭性的特性。

第2章公共選擇理論

第3節理論內涵(P71)

(主)囚犯困境

在賽局理論，囚犯困境是典型非零合賽局，是個體理性產生集體非理性的矛盾結果，即每位參與者在只關心自身利益極大化自利前提下，採取對自己有利的理性行動，卻因相互猜忌與不合作而導致更不利的結果。簡言之，在任何的情形下，敵對比合作更具有效益，所有理性的參與者都會如此選擇。

第2章 公共選擇理論

第4節 公共選擇理論與公共治理(P75)

美國政府認同將「經濟」機制引進政府管理制度當中，是公共選擇理論中強調「市場失靈」與「政府失靈」的情形下，對政府管制與市場機制的雙重結合，使新公共管理而成為政治治理的新模式。

新公共治理對治理結構的影響包括：

- 1、主張小政府，強調民營化、縮減政府功能
- 2、主張大社會，強調授權、解除管制
- 3、主張更彈性的治理風格
- 4、對民眾重新定位，強調績效均以顧客偏好為中心
- 5、在公、私部門間互動日趨頻繁的情境下，未來主義者認為大規模企業(尤其是跨國企業)會相對降低政府組織的重要性，必須建立雙方溝通、協調與合作之機制。

換言之，新公共管理是政府為實現經濟(Economy)、效率(Efficiency)和效能(Effectiveness)的3E做出的決定性努力。

第3章社群論

第1節社群論的基本假定(P89)

一、關於社群的假定

(一)社群是個體為生存之目的採取合作行為的產物
至於公共治理的形式是民主還是集體政權，則與社群成員對政權順服程度的界定有關

(二)社群是一種命運共同體

(三)社群蘊含著歸屬感

(四)社群並非指涉具體的團體：本文認為社群是一種抽象和普遍性的概念，它並不是指涉某種具體的團體或社區。

二、關於社群成員的假定：多半反對原子論式的自利個人主義。

三、關於公共治理的假定：社群的治理者和政府必須對它所治理的對象負起道德責任。

第3章社群論

第2節古代與中世紀的社群論(P92)

一、起源：古代的社群論

社群論最早應可溯源至古希臘哲學家亞里斯多德，指出社群有許多種類，但國家此種社群只有一個，稱為「政治」社群，具有「自我滿足」的特質，歸納亞里斯多德的社群論具有：

第一、國家是社群的一種

第二、只有國家此種政治社群可以滿足高層次的文明(良善)生活之需求

第三、因為良善生活和治理有其道德性質，國家此一社群的地位顯然高於社會中其他種類的社群

二、轉折：中世紀的社群論

(一)聖湯瑪士的知識論使亞里斯多德學說重獲正當性
教會開始採取重建亞里斯多德學說並將與基督教義融合的吸納路線，成為延續和維護羅馬天主教哲學的重要基石。聖湯瑪士哲學的精髓主張「宇宙一體」即一種「一生萬象」的體系觀，其核心的蘊義就是和諧與一致。神學做為一種起點，促使科學

第3章社群論

第2節古代與中世紀的社群論(P92)

與哲學趨於完備，並且從未破壞它們的持續發展，最終以上帝和自然為依歸的宇宙一體觀念，此種知識論便是聖湯瑪士將亞里斯多德學說與基督教義融合的基礎。

(二)聖湯瑪士揉合基督神學的社群論

聖湯瑪士的眼中治理對於整體社群而言，它是一種職務或是一種信託，主張意味著政治社群的治理蘊含著道德的目的，必須依據法律為之，其社群論將社群成員(公眾)針對非法暴政的反抗行動予以合理化，主張有2種措施可以對暴政形成箝制的作用：第一、治理的權力來於人民，所以人民有合法的權利對於已經授予出去的權威加上限制條件。第二、在統治者之上還有更高層級的監督人，人們的不滿和冤屈可以向之申訴而得到補償。

第3章社群論

第3節近代的社群論(P96)

一、社群觀念復甦與充實的啟蒙時代

啟蒙時代通常是指18世紀初至1789年法國大革命為止此一思維不斷湧現的時期，與理性主義、科學革命等一起構成一段頗長的文化運動，同時為美國獨立戰爭與法國大革命提供了框架，並導致了資本主義和社會主義的興起。

二、霍布斯：絕對服從統治權威的社群論

17世紀英國哲學家霍布斯《巨靈論》書中認為人的行為都是出於理性自利的動機，所以社群組成的原因有助於個人利益的實現，人們會有合作行為是可以達成個人所追求的目標，所以社群的組成有其必要性。社群的治理也就是政府蘊含著契約、代表和責任的意義，稱此種必然存在且需對其權威予以絕對服從的統治者和政府稱為「巨靈」。

三、洛克：天賦人權

洛克關於社群和治理論述的內涵，其組成大致為一方面接納聖湯瑪士之政治社群的權力必須受到道德約束的觀點，另一方面

第3章社群論

第3節近代的社群論(P96)

又參考英國政制的歷史而認為統治者的權力必須受到憲政傳統與習慣的限制，又將霍布斯社會契約論中以人性自利為出發點的社群觀加以融合。主張政府對於所治理的人民或社群負有責任，強調政府有其必須履行的使命，權力不可或缺，此權力源自一項跟本命題：即政府是基於全民的福祉而存在。

四、盧梭：主權在民的社群論

(一)前期思想：反對理性自利而主張道德本性的個人主義
主張應用道德的感受抵抗理性，否定理性自利的人性假定，認為人性本善，強調所有人都具有道德本性，因此每個人生而平等。

(二)後期：從個人到社群——社會契約論的重建

《社會契約論》一書是盧梭畢生最重要的著作，一開始寫到「人生而自由，但確無往不在枷鎖之中。」轉向採取洛克相同主張——天賦人權。

第3章社群論

第3節近代的社群論(P96)

1、從個人到社群

在《社會契約》中強調，治者與被治者的契約應予重新思考，政府不應該謹保護少數人的財富和權利，應該對每一位社群成員一視同仁。

2、人為公民

政府就必須履行以下責任：

第一、依據法律賦予其自由。

第二、提供其物質生活所需並且排除財富分配的不平等。

第三、建立公共教育體系。

3、以公意的假定發展出主權在民的觀念

公意的展現就是主權，而主權擁有者而是社群——社群成員全體，再者公意乃以共同利益為基礎，而且公意的做成則必須經由公民個別的獨立判斷。

第3章社群論

第4節現代的社群論(P96)

一、社群論在政治科學中的轉型與衰退

(一)研究焦點的轉移：從社群到政府

大約西元1890至1920年代美國政治學家發展出一種排除抽象思維、走向實用路線的政治理論，被稱為進步主義，更著重於研究政府的功能，主張政府是引導社會進步的舵手，此時社群為主題的政治思想便轉型為以政府功能為焦點的政治科學。

(二)基本假定的變遷：從共同體的社群到多元分歧的社會再至

原子論式的自利個人主義

1920年代美國政治學者不再認為社會是一種命運共同體，轉而認為分歧的社會才是事實，多元論成為美國政治理論和實務的主流，被視為「批判的」政治理論，走向原子論式自利個人主義的基本假設。

二、重拾社群觀念：社群主義

(一)社群主義的起點：對於自由主義走向原子論式自利個人主義的批判

第3章社群論

第4節近代的社群論(P96)

(上)社群主義的代表論述：艾尊倪的學說

社群主義最為重要的代表人物是艾尊倪，提出修正性決策模式——綜合掃描模式，主張在基本方針性質的決策應採理性途徑，、長遠的視野以決定方向，在執行層次的決策則可採用漸進主義方式達成目的。

1、積極社會觀

2、共享政策知識

3、理性的公共論辨

三、現代社群觀念在公共治理實務中的意義

(一)社群政策的發展概況

現代社群論來自於不同學者的論述，但其目的都在試圖提出更為理想的治理方式。事實上公共治理的參與早就體現於英、法和比利時等國的殖民地行政實務當中，其目的在於讓社群自利更生並對其本地問題負起責任。

第3章社群論

第4節近代的社群論(P96)

(二)作為政策標的人口的社群
社區？群體？

(三)社群政策的類型

第一、社群發展政策：目的協助社群自助如住屋政策的制定。

第二、社群服務政策：內容在增進公共服務產出與使用者之間的關係，如鄰里守望相助計畫。

第三、社群行動政策：焦點在於權力問題和利益動員之上如舉辦公聽會或研討論會。

第4章公共官僚

第1節論述官僚體制(P125)

一、現代官僚體制的發展背景

官僚體制化的社會組織有許多的精髓與特徵乃是自軍隊學習而來，尤其是西元1740至1786年時普魯士王國統治者菲特烈大帝所發展出來的機械式組織之原型。他所採行的改革措施有：建立階級及制服、制訂標準化的規章，提升任務的專業化，使用標準化的設備，及系統化的教育訓練。

二、官僚體制理念型

韋伯官僚體制理念建立理性合法權威的基礎上，權威的型態可分為3種：

第一、傳統權威：基於神聖的古代傳統如中國古代皇帝以「天子」自居，或是西方的君王以「君權神授」。

第二、理性合法權威：基於具備合法性的規則上，如當代民主體制下政府或制度化的企業所施行之所(公、私)治理。

第三、奇魁權威：基於特別和殊異的人格或風範。

第4章公共官僚

第1節論述官僚體制(P125)

- (一)以法規做為組織運作和成員行動的依據:簡而言之「依法行政」
- (二)層級節制的結構設計和管理方式:指組織結構採取階層化。
- (三)摒除私情的組織行為:個人感情(情緒)層面不得影響其在組織中的行為。
- (四)專業取向的人員甄補與職務分派:必須以成員的專業能力為依據，意味著組織成員分工原則，組織結構也因之呈現分部化。
- (五)組織成員工作永業化的傾向:組織成員對工作更為專精，避免上級不當的干預或是秋後算帳。
- (六)待遇明文規定以及「年」「功」兼顧的人事管理:所謂「年」是資歷，「功」是績效，主張當代世界各國公部門人事制度的一項重要原則——功績制。

第4章公共官僚

第1節論述官僚體制(P125)

二、對於官僚體制的反思

(一)人文角度

1970年代某些根據批判理論或或是法蘭克學派主張的公共行政學者，針對政治與行政分離為基礎的傳統行政理論提出質疑，在美國發展出了「新公共行政」學派，對於官僚體制所做檢討以人文關懷為著眼點。

1、使人淪為組織機器的附件

2、導致物化與疏離以及目標錯置的弊病

3、造就消極被動的技術官僚

(二)效率角度

官僚體制有助於集體行動一致性，即對效率的追求。特別1990年代公共管理可以說是為了改善官僚體制效率的問題而崛起的政府改造運動

1、層級節制對組織效率的負面影響

第一、層級節制可能會減緩資訊流通的速度及降低其正確性，

第4章公共官僚

第1節論述官僚體制(P125)

並且組織規模越大，問題也愈嚴重，學者唐思所謂之一種沒有人能夠掌握大型組織行為的「不完美控制法則」之現象。

第二、組織愈大、層級愈多，所需要耗費在管控和監督方面的資源、費用也就愈多，效率就差，唐思稱之「控制萎縮的法則」。

第三、控制愈是嚴密愈是容易導致反效果，唐思稱之「反控制法則」。

第四、層級節制的設計未必能夠有效解決組織成員之間的衝突，導致許多問題可能只好由高層甚至是最高層的主管行使獨斷的權威，造成政策執行的缺陷，唐思稱之「協調弱化的法則」。

2、只重內部控制欠缺對環境的視野

第一、在理論的層面—官僚體制理念型久缺對於組織與環境關聯性的思考，無法對適應環境和創造環境的課題提出因應之道。

第4章公共官僚

第1節論述官僚體制(P125)

第二、在實務的層面——對於環境特別是後現代情境的回應能力，令人無法苟同，在1990年代才會以「去除官僚體制」的為基礎的新公共管理，有論者提出應以服務品質、顧客評價為中心的「後官僚組織取代只重內部控制原則的傳統官僚體制」。

第4章 公共官僚

第2節 公共官僚的角色行為(P134)

主要以經濟學的自利理性之基本假定為起點，對公共官僚的角色進行分析：

一、多元論觀點下的公共官僚

- (一) 公共官僚體制具備代表性而為會的縮影
- (二) 公共政策是公共官僚體制之間政治競爭的結果
- (三) 公共官僚體制的管轄重疊
- (四) 公共官僚體制的任務目標衝突與分歧

二、公共選擇理論下的觀點

- (一) 對於公共官僚人性的基本假定：自利的理性人
- 公共官僚行為的自利動機可歸納如下

第一、追求權力

第二、追求金錢報酬

第三、追求聲望

第四、追求便宜性——減少個人的付出

第五、追求安全性——降低上述各種利益損失的或然率

第4章公共官僚

第2節公共官僚的角色行為(P134)

(一)公共官僚在組織內部常見的自利行為

唐思所著《官僚內幕》描述公共官僚在組織內部的自利舉措如下：

第一、公共官僚總是在與上級(包括政務官)溝通時刻意扭曲資訊，以便彰顯其自己或所領導的部門完全不曾偏離上級的指令

第二、公共官僚在回應上級的決策時，會有所裁量而不會唯命是從。

第三、在從事政策選項的抉擇時，公共官僚總是傾向於選擇政策結果對自己有利的方案

第四、公共官僚尋找新的政策方案時，深受自利動機的影響

(三)公共官僚面對外部環境常見的自利行為

唐思認為偏好理性計算的公共官僚具有7種常見「官僚體系意識型態」的觀察：

第一、公共官僚往往強調其活動所能帶來正面利益，卻對所需

第4章 公共官僚

第2節 公共官僚的角色行為(P134)

付出的成本避重就輕。

第二、維持或進一步擴張公共官僚權限的情形時需可見，反之卻未見任何縮減公共官僚權限措施。

第三、公共官僚只有在遭到他人侵犯管轄權，或是自己本身侵犯他人管轄權時，才會精確評估本身的權限。

第四、公共官僚會宣稱其為整體社會或多數民眾提供利益，而非針對「特定利益」提供服務。

第五、公共官僚會吹噓目前的表現處於高水準的狀態，或是高績效的表現可以預見。

第六、公共官僚在陳述政策時，往往較政黨和政客的說詞更為明確與精緻，但為了避免民眾發現其缺乏效率的真相，還是保持相當程度的模糊性。

第七、公共官僚總是強調他們的成就和能力，卻刻意低調處理他們的失敗與無能。

第4章 公共官僚

第2節 公共官僚的角色行為(P134)

(四) 公共政策部分源自公共官僚的自利考量

1、藉由政策制定擴大機關的規模

誠如公共選擇理論者尼司坎能指出，公共官僚體系是一種定期獲得財務支援和補助的非營利性質的組織，何以追求自我利益極大化？

2、藉由政策制定增加機關的預算

財務的來援是最受公共官僚體系高階人員關注的重點，而預算的增加則是對於公共官僚各個階層的成員而言，都可能是一種福利。

三、知識精英觀點下的公共官僚

(一) 公共官僚為知能專精的技術官僚

(二) 公共官僚不謹為政策執行者亦是政策制定者

論者主張公共官僚是憲政體制之行政、立法、司法三部門以外的第四部門。學者梅爾指出，基於如後幾項原因，導致公共官僚體增制負有政治功能而成為政策制定的機構：

第4章 公共官僚

第2節 公共官僚的角色行為(P134)

第一、政治與行政難以截然切割的本質

第二、憲政體制的分權均衡設計

第三、政策任務需求

第四、公共官僚體系的功能本質

四、社群論觀點下的公共官僚

公共官僚與民眾是處在一種現象社會學所稱的「我群關係」，
扮演2種角色：

(一)政策知識的分享者

(二)共享政策過程的夥伴

第4章 公共官僚

第3節 公共官僚的倫理實踐(P143)

一、兩種理念的剖析

綜觀20世紀公共行政理論與實踐，存在著一個「典範」（政治與行政分離論）及另一個與之相對卻始終並非主流的「觀點」（行政與政治二者難以切割的概念）。

（一）政治與行政分離論及其倫理原則

政治與行政分離論主張政治是民選官員、議員及政治任命的官員（政務官）的職責範圍，其內容為設定目標和制定政策，至於行政就是公共官僚（事務官）的職掌，其內容為達成目標和執行政策。

公共官僚倫理實踐的原則可歸納如下：

- 第一、依法行政
- 第二、行政中立
- 第三、忠誠執行政策
- 第四、服從命令

第4章 公共官僚

第3節 公共官僚的倫理實踐(P143)

(一) 行政結合政治的理念

1、公共官僚的實務作為蘊含政治性

黑堡宣言的論文中指出公共官僚體制與企業管理之所以有所差異，其原在於從事的公共治理就是政治性質的工作：

第一、公共治理包含了國家以社會整體為名義所施行的獎酬和懲罰，而政治是一種促使價值分配獲得認同的藝術。

第二、公共行政扮演獎懲、分配與重分配、管制的角色，能夠正當運用強制力，促成此些社會目的的制度。

第三、公共行政的過程是一種治理，並且處於政治的系絡之中，公共官僚必須為了管轄權、正當性及資源，在政治和政府的運作過程中鬥爭。

2、公共官僚擁有價值反省能力

在科學管理及官僚體制理念型的論述中，基本假定了組織成員在組織中的行為必須「去人性化」—唯理性及「去個人化」—唯組織，但上述的人性假定在現實上不可能完全實現，因為

第4章 公共官僚

第3節 公共官僚的倫理實踐(P143)

違反人性。

根據心理學家馬斯洛指出願意追求自我實現的個人對於民主社會的實現是一種重要元素，因為公共官僚懂得運用反省意識，有能力採取基進（改革性）的社會行動，並且能夠理解他人的需求。

二、行政結合政治的倫理實踐原則

（一）捍衛實現社會公正為前提的公共利益

主張公共官僚應該時而反省其所為是否能夠維護社會公正進而促成公共利益，而不是追求數量為衡量標準的公共利益。一個能夠實現公正的社會其特質在於：第一、它具有一種積極的公民意識，公民願意主動涉入民主的治理過程。第二、公民願意超越自利的考量而致力於促成以共享價值為其本質的公共利益。第三、公共官僚應該創造的共享價值，並且此一共享價值的內涵是促使民眾體認協助社會當中的弱勢族群乃是獲致公共利益的過程。

第4章 公共官僚

第3節 公共官僚的倫理實踐(P143)

- (二) 實踐以民主憲政為己任的專業主義
以民主為己任的思維內涵包括：在公共事務的處理過程，表現出個人的廉潔、真摯、誠實及執著，以便鼓舞和誘發公眾對於公部門的信心和信賴，所謂的專業主義。
- (三) 努力開創真誠公共對話的管道
論者指出，此種對話過程不但形成政策（達成公共利益的手段）也形塑了公民意識，此一具備社群意識的公共對話有助於調和個體之間的差異及個體與集體的價值。

第5章公民

第1節公民的概念意涵(P167)

一、公民的意義

根據源自希臘的西方傳統，公民最為簡單的定義是：享有參與政治之權利的人民，誠如18世紀政治思想家盧梭所做的界定：所謂公民在彰顯政治社群成員對於公共治參與，換言之，公民概念所要特別強調的是人們在公共(政治)領域中的權利、義務及行動。

一、公民資格

(一)國籍：國籍的取得可分為屬人主義與屬地主義2種制度，另1方式為歸化。

(二)法定年齡

(三)具備行為能力

(四)未受褫奪公權宣告者

二、公民的類型

所謂公民文化簡言之就是一個社會中公民所表現出來的整體行為特質，可從以下角度觀察：

第5章公民

第1節公民的概念意涵(P167)

- 第一，對於政治系統的認同和知識
 - 第二，對於政治制度和政治人物的認知和態度
 - 第三，對於公共政策的知識和態度
 - 第四，在政治系統中的自我角色認知
- (一)村民型公民
 - (二)臣民型公民
 - (三)參與型公民

第5章公民

第2節公民權利(P171)

一、基本人權

- (一) 平等權
- (二) 人身自由權
- (三) 言論自由權
- (四) 集會結社權
- (五) 居住遷徙之自由權利
- (六) 生存與工作權
- (七) 私有財產權
- (八) 隱私權

二、參政權利

- (一) 服公職之權利
- (二) 選舉權
- (三) 罷免權
- (四) 創制與複決權

第5章公民

第3節積極負責的公民意識(P175)

一、思想淵源

西方關於公民意識的探討可說是起源古希臘哲學家亞里斯多德的學說，認為公民是政治社群即國家的成員，其權利的特徵在於參與決策共掌握官職，公民輪流擔任治者和被治者，統治作為的特質乃是實踐的智慧，此為公民美德的根本素質。

近代自由民主理念和政體的興起，公民仍是政治理論重要的課題，它不再是一種階級而是一種普遍性的法定資格。學者史蒂夫為公民做以下界定：公民是政體的成員，其參統治並同時為治者，運用實踐的智慧或判斷，以及具備以公共利益為目的的行動能力，但此並非意味著公民個人完全的自我犧牲，而是採取一種不同以私利為基礎的行動策略。

二、積極負責的公民意識之內涵

(一)自主性：指行動的自主性，包含2項關鍵質素：自我決定(self-determination)和真誠(authenticity)

第5章公民

第3節積極負責的公民意識(P175)

- 1、自我決定指個人行動乃是其意志的產物，根據盧梭和康德的看法意指個人不屈從或受制於他人。
- 2、真誠：行動者清楚自己在幹什麼，而且有一定的選擇餘地。
 - (二)利他精神：學者歐菲德主張稱之為「友愛」(friendship)，讓自主個人的行動具備了道德性，也使個體成為公民。
 - (三)判斷能力：判斷包含2層意義：第一、有判斷的客體才有判斷，意即判斷在發生事實之後，第二、判斷(指深思熟慮的判斷)發生於行動之前，它是一種實踐的智慧。

第5章公民

第4節 公民治理(P182)

一、公民積極參與治理的障礙

- (一)工業社會問題的複雜性和專業性
- (二)自利個人主義的高張
- (三)利益團體幾乎壟斷了個人的表意空間
- (四)公共治理的中立取向與價值承諾的衝突

二、積極負責之公民參與的重要性

今日公共治理面對一項嚴峻的挑戰是：無法從缺失同理心，冷漠的公民身上獲得正當性。

三、公民治理的實踐意涵

- (一)公民為共治者
- (二)公共官僚極負責的公民
- (三)公共利益即共享價值