

空大109下網路面授
行政學(下)ZZZ001班 第三次視訊

責任政府
新公共行政與黑堡宣言

授課老師：賴維堯(空大公行系副教授)
網路上課日：民國110年5月18日

為因應疫情、減少外出，同學尚未交齊的作業，
可以Email傳送→lwy@webmail.nou.edu.tw
期限日：6月15日

政府成長

大政府(big government)是事實，不管個人喜歡與否，整體上就是政府在成長，而且**易漲難縮**。在國家從警察國家傳統角色，轉為混合經濟福利國家成熟時期的今日社會，政府成長是一個多層致因的複雜巨象，其理論詮釋在宏觀層次上可歸納為以下五大因素：

一、價值轉變之影響

西方社會之民主政治係向神授君權爭取自由、平等、人權等主張，歷經抗爭革命的珍貴果實，故在18、19世紀，民眾對政府的價值理念乃認為政府是為了維持基本公共生活所不得不有的惡，換言之，政府是個「**有限政府**」(limited government)

價值轉變之影響(一)

一、價值轉變之影響

20世紀迄今一百多年來，西方社會在各方面脫胎換骨式重大發展，變遷速度愈來愈快，美國社會學家、哈佛大學教授貝爾(Daniel Bell, 1919~2011)1973專書 *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*，將之形容為「後工業社會」(post-industrial society)，其他專家學者另從資訊科技觀點，稱為「資訊社會」(informational society)

今日西方民眾對政府的價值理念已經跳脫傳統觀念，雖仍持續政治的民主與制衡，但是國家權力不再是必要之惡，而是積極美德(National power is no longer a necessary evil. It is a positive virtue.)

價值轉變之影響(二)

一、價值轉變之影響

就我國而言，帝制中國之「普天之下莫非王土，率土之濱莫非王臣」等大一統觀念，早在秦王**嬴政** (259~210 BC) 兼併六國統一中土(221 BC) 而號稱**秦始皇**之前的春秋戰國時代即已深植人心

黎民望賢政：聖君賢相，天下太平清明；此一政府觀念，雖與西方國家起始性質有別，但支持或不反對政府成長之價值及目標則為相同。時至今日，君主專制嬗變為民主共和，我國社會**不可一日無君**（專制時代的皇帝、當代的總統及黨主席等政治領導人）之觀念依舊，故而歷史傳承上不僅無「有限政府」之理念，在現代必須迎頭趕上歐美日的時代挑戰上，民眾進而要求政府做個「大有為政府」擴增職能，發展優勢力量引導社會發展

社會發展之影響

5

二、社會發展之影響

1. **人口增加**→民眾對政府的常態性需求相應增加：治安、消防、青少年教育、老人安養等政府產出
2. **社會福利**→工商社會來臨，傳統機制（家庭及宗教慈善團體）無以胃納，另女性普遍投入就業市場不再安於家管工作，轉需政府之依賴人口比率提升
3. **都會城市**→群體移往都會區謀生定居，公共設施、犯罪、城鄉差距、弱勢族群及族群衝突之妥善因應，政府負起主要職責
4. **危難動亂或戰爭**→民眾對政府稅賦的忍受程度會增強，並逐漸習慣，等危機結束，政府不會降回原先支出水準，而是利用新增稅賦去挹注新興施政計畫，故而民眾的忍稅能力逐回社會危機逐回往上移升，稱作「**移位效果**」（displacement effect）

經濟混合之影響

6

三、經濟混合之影響

1. **凱因斯主義**→上世紀30年代經濟大蕭條(great depression)，英國經濟學家**凱因斯**(**John M. Keynes**, 1883~1946)主張政府應擴增公共支出以抵消經濟衰退影響，從此政府介入社會經濟生活取得理論正當性
2. **獨眼或半套凱因斯主義**→實務上，凱因斯主義在自由國家實行一半：經濟衰退時政府增加支出有之，經濟繁榮時政府理應減少支出則無，或重大困難而作罷
3. **統制經濟**→社會及共產主義國家(例如中國北韓古巴)之經濟向採中央統制計畫，至於一般開發中國家之經濟動能普遍不足，唯賴發達國家資本以帶動私經濟
4. **華格納法則**→德國學者**華格納**(**Adolph Wagner**, 1835~1917) 1877指出產業工業化過程將以多種途徑導致政府成長，此見解後來稱為華格納法則(Wagner's Law)

政治過程之影響(一)

四、政治過程之影響

1. **普樂現象**(pogo phenomenon)→民眾易於要求政府增加支出，提供更多公共財貨及服務，形成「由儉入奢易、由奢返儉難」
2. **利益團體**→常向政府遊說施壓，彼此競逐政府支出資源的結果，強勢團體得到較多利益，但其成本由社會大眾分擔，形成政治學者羅維 (Theodore J. Lowi, 1931~2017) 所稱之「利益團體自由主義」(interest group liberalism)，或者另稱「大眾悲劇」(tragedy of the commons)

政治過程之影響(二)

四、政治過程之影響

3. **政黨選舉支票**→政黨為執政必須贏得大選，各黨競提嘉惠最大可能選民組合的政見，增加公共產出是常見政見之一，而現任政府為求連任，亦會選前施放利多消息擴大產出服務
4. **意識路線**→社會型或左派政黨執政，實行干預社會及統制經濟政策而持續政府成長，若為保守型或右派政黨執政，因較重視市場經濟而使政府緩慢成長，至於縮減規模常受反對而成效不張、甚至放棄縮減

科層習性之影響(一)

五、科層習性之影響

1. **公共產出獨占性**→政府機關幾乎是其職掌之公共產出的唯一供給者，無競爭者，則無成本壓力，較難表現效率及生產力，績效亦難評估，於是公共產出節節攀升
2. **包默病症**(Baumol's Disease)→美國紐約大學(New York University, NYU)經濟學教授**包默**(**William J. Baumol**, 1922~2017)指出，公共產出幾為服務性質，多屬勞力密集行業，一般作業技術落後私部門，其生產力低，但公務人力薪給增幅並不低，因而促成公共產出之相對價格上升及較多政府支出，後人以其姓氏稱為Baumol's Disease：包默病症或勞魔惡疾

科層習性之影響(二)

五、科層習性之影響

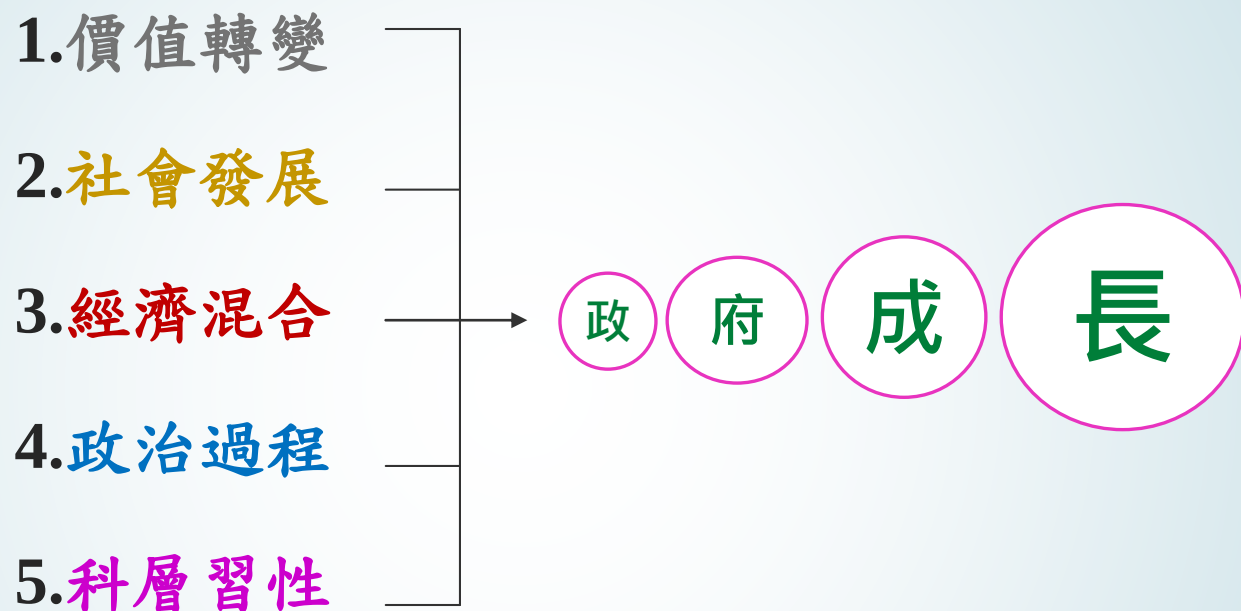
3. **經費保密**→政府機關保守傳統，習於保密資訊及掩飾施政詳情，超編預算、浮報計畫以備議價協商及國會刪減，乃預算過程常態行為
4. **重組困難**→政府愈龐大，愈難重組(reorganize)，施政計畫是由法令、稅賦、公務員及組織所共同運作的政府產出，經年累月的內外互動，使每類(項)施政計畫形成堅固難破的**政策議題網絡**(policy issues networks)，新任政府或新任機關首長不易改變或拆解之，故而擴大原有計畫規模或提出新興計畫，較符政治前程且成效較易看見，政治加法遠比政治減法來得容易

科層習性之影響(三)

五、科層習性之影響

5. **公務員人性**→基於人性，公務員關切自身權益並不亞於維護公共利益，機關預算及計畫的擴編或維持，是達成個人利益或前程的有效便捷途徑之一，亦是達成組織目標之「巧婦有米做好炊」的必要工具。另外，公務員得組工會或協會，為飯碗著想，當反對政府規模縮減(意味員額裁減)，動員工會力量以緩解執政者縮減計畫幅度

綜上可知，政府成長是一個多因形成的複雜事實，為何長成「大政府」？宏觀理論上可涵蓋為五大因素，請見下頁示意圖



政府成長五類致因示意圖

責任政府：概念

▲民主之施政與責任(一)

民主政府施政二機制：(1)政治權威來自於人民的主權及選舉託付、(2)施政作為無違法律及民眾利益，傳統古典之責任觀點簡明直接，那就是政治行政二分模式：「人民選舉代議士及行政首長，然後由這些政府部門高層政治人物制定政策，交由行政機關及公務人員執行之」

呼應行政法學(法律學)之「有權利即有救濟」法理，行政學及政治學則指「有權力即有責任」，民主國家政府(行政部門)之民選首長及政務官所組執政團隊(executive leadership)為執政而負責，法理及實務不證自明

責任政府：概念

14

▲民主之施政與責任(二)

尚需注意者，**政治與行政**概念設計上，乃一**共生連續體**(**sympiotic continuum**)顯然優於二分模式(dichotomy model)。考量事務官政策影響力之治理角色，其素有**行政國衛士**(the guardians of the administrative state)之美稱，但對應產生諷刺性**關鍵問題**：**誰來監督護國衛士或誰來監督政府官員？**(Who guards the guardians? Who is to watch the watchers?)

更是美國維吉尼亞大學(University of Virginia)行政學教授**莫雪**(**Frederick C. Mosher**, 1913~1990)所提之質疑：**如何理平常任文官**(常任文官既非民選、又非執政者所能取代)**與政府民治原則的和諧議題？**(How does one square a permanent civil service—with the principle of government “by the people”?)

行政責任(一)

當行政部門、行政機關、內部單位、個別公務員於執行公務時，作到「遵守法令與符合民意」，則行政責任表現無遺。就抽象哲理層次，社會整體對政府部門或行政系統期待那些主要價值(dominant values)，將使責任概念的系統意涵陸續釋出

公共管理學者史塔寧(Grover Starling, 1943~)指出民間社會及一般民眾大多贊同或喜好政府運作具有回應、彈性、才能、公正、篤實、慎思、守法、負責等特性，而這些價值表述可用責任(responsibility)一詞作成總合概念，用來表達人民對政府的價值期待

行政責任(二)

16

史塔寧進而將行政責任(administrative responsibility)的系絡意涵，組構如下六項內涵：

(1) 回應(responsiveness)

行政機關快速熟悉民眾的需求，不僅包括「後應」民眾先前表達的需求，更含洞識機先「前瞻」地主動作為，研擬公共問題的解決方案。常見民眾指責政府行動遲緩、腦殘猶豫或無能為力，就是指政府回應力不足

(2) 彈性(flexibility)

規劃及執行政策時，不可忽略與政策目標達成有關之個別團體、地方利益或情境差異，因為機關通常無法以相同條件去服務所有標的民眾，而必須以地理位置(如區域、城鄉規模)、人口特性(如年齡、性別、族群)及社經背景(如所得、行業)，以區分標的群體成員屬性，並彈性因應；彈性會連動回應，彈性不足，回應就遜色

行政責任(三)

17

(3)勝任能力、才能(competence)

行政機關要有完成所應履行任務的能力，而且表現出績效：既有效率(較少成本或較多產出)又有效能(達成目的)，避免產生「最糟的腐化就是無能(領薪不辦事)」(The worst form of corruption is incompetency.)的現象

(4)正當程序(due process)

精簡意義「任何人未經法律的正當程序，不得被剝奪生命、自由、權利或財產」，應用在政府運作，係指政府必須依法行政(rule of laws, administered by laws)。正當程序的概念最早源於刑法，時至今日先進國家制定行政程序法或類似法律，用以規範政府機關的運作與裁量，以保護人民權利並防止政府濫權，例如：機關主體必須為權責機關、法案及計畫舉行公聽會(public hearing)及事前周知利害關係人、人民得就行政處分提起行政爭訟等

行政責任(四)

18

(5) 廉正(honesty)

政府運作除在正向上篤實公開(candor)，另在反向上消弭腐化(corruption)：前者指政策的制定與執行在某些階段要對外公開，接受外界檢驗(open government開放政府之意)，後者則是要要求政府官員(民選首長、政務官及事務官)不能受賄、圖利他人或謀己利，更不能使政權與金錢、黑道等不當勢力有所牽扯或掛勾，亦即杜絕權與錢(power & money)的公共侵蝕：貪腐、政商勾結、社會病象(一邊官門車水馬龍及朱門酒肉臭，一邊路有凍死骨)要予有效抑制

(6) 課責(問責、負責：accountability)

當政府機關或公務員發生違法或失職情事時，必須有人負起責任，輕者告誡，重者下台並依法議懲，故而行政責任之狹義概念乃指此課責之義

行政責任/責任政府確保途徑(一)

學術界有關行政責任(或責任政府)確保途徑的分析方法，大多得助於吉伯特(**Charles E. Gilbert**, 1927~1991?)於1959年在《政治期刊》(*Journal of Politics*)發表的論著「**行政責任分析架構**」(*The Framework of Administrative Responsibility*)，以「正式/非正式、內部/外部」兩個構面，構築四種達成行政責任的確保途徑

	內部	外部
正式	內部正式 確保途徑	外部正式 確保途徑
非正式	內部非正式 確保途徑	外部非正式 確保途徑

行政責任/責任政府確保途徑(二)

1. 正式確保途徑之意涵

責任要求來自於憲法、法律、行政規章所明定的責任歸屬機制，例如：國會的立法、上級機關的命令、法院的判決

2. 非正式確保途徑之意涵

責任要求起源於法制外的個人倫理道德、民眾偏好、政治過程中價值權威性分配之各方參與者

3. 內部確保途徑之意涵

責任要求來自行政部門本身，例如：總統、院長、部長、地方首長、機關、公務員

4. 外部確保途徑之意涵

責任要求起源於外部社會環境，例如：利益團體、專業社群、媒體、民眾陳情抗議，或者議會及法院

行政責任/責任政府確保途徑(三)

一、內部正式確保途徑之機制

1.行政控制

- (1) **古典責任動線**：上起行政首長、下達基層管理者，形成層級節制的指揮鎖鏈、權力集中的監督網絡
- (2) **決策程序**：法制化及明確化，未必公開化
- (3) **幕僚機關**：我國之行政院主計總處、行政院人事行政總處 ⇔ 美國之管理預算局 (Office of Management and Budget, OMB)、人事管理局 (Office of Personnel Management, OPM)
- (4) **機關協調**：主管業務之權責機關不可獨斷獨行，尚須與相關機關合作協調，俾使政府整部治理系統專業分工與協調整合發揮相乘作用
- (5) **上級監督**：上級政府(機關)依恃權責和經費，對下級政府(機關)產生監督效果

行政責任/責任政府確保途徑(四)

22

一、內部正式確保途徑之機制

2. 調查委員會

當政府運作出現重大事故，聘請產官學界聲望人士組成調查委員會，獨立行使職權，徹底診治病因並提改進建議，例如美國1986羅吉斯委員會(Rogers Commission)由前國務卿暨司法部長羅吉斯(William P. Rogers, 1913~2001)領銜，深入探討太空梭挑戰者號(Space Shuttle Challenger)升空爆炸慘案，發現國家航空暨太空總署(NASA)的管理、技術兩部門重大失職

3. 人事、主計、政風之雙重隸屬監督體制

我國中央、地方機關及公營事業機構之上述三機構除隸屬所在機關(構)，又隸屬於上級人事、主計、政風機關(三者最高主管機關分為行政院人事行政總處、行政院主計總處、法務部)

行政責任/責任政府確保途徑(五)

23

二、外部正式確保途徑之機制

1. 議會控制

議會控制(監督)行政部門的方式：審議預算及法令、質詢官員、批評特定機關(作為)，甚至成立調查委員會或舉辦公聽會

2. 司法控制

依不告不理原則，法院經由判決，改正行政作為，使行政權受到憲法及法律的有效約束，例如民國66.11.7大法官釋字第166號解釋「**違警罰法**規定由警察官署裁定之拘留、罰役，係關於人民身體自由所為之處罰，應迅速由立法院依法定程序為之」，不過該法遲至80.7.1才失效，由新法**社會秩序維護法**取代之

行政責任/責任政府確保途徑(六)

二、外部正式確保途徑之機制

3. 議會監察使(ombudsman、行政監察員)

北歐之議會監察使(行政監察員)最早起源於瑞典1810設立，直接隸屬於國會，以委員會方式運作，芬蘭、冰島陸續跟進，1955丹麥也於國會設立議會監察使，美國地方政府到1970年代亦開始設立類似機制

1810瑞典國會依據1809憲法，制定ombudsman之法源，設立議會監察使，代表國會獨立行使職權。瑞典人民、甚至外國人，覺得自己受到瑞典政府不公正的對待，都可以向議會監察使提出申訴。簡言之，議會監察使之主要功能在於接受民眾陳情訴苦，據以調查政府之不當或不公情事，提出報告，要求改正

我國監察委員不僅相似，職權更廣：彈劾、糾舉、糾正、調查

行政責任/責任政府確保途徑(七)

二、外部正式確保途徑之機制

4.選舉

此為人民主權的最後課責手段，卻是時程緩慢的方法。選後朝野政黨易位或民意代表無法連任者，多為施政(服務)不佳、民意滿意過低等致得不到人民支持，甚有任期中面臨罷免或陳抗要求下台者，均為選舉對行政部門的控制功能

三、外部非正式確保途徑之機制

1.公民參與(citizen participation)

人民參加社區、社群或政經團體，關注公共或環境事務，採行陳情、請願、抗議、示威、遊行、公投等方式，表達對政府的需求、支持、不滿或反對，甚至參與官方決策

行政責任/責任政府確保途徑(八)

三、外部非正式確保途徑之機制

2. 傳播媒體 (communication media)

傳播媒體以資訊報導者、傳播者及詮釋者立場，除具民意表達者及形塑者功能外，更可為**政府施政及官員作為的監督者**，以減少弊端發生，如有弊案而受媒體揭發，往往掀瀾效果極大，故而媒體被稱作社會的第四權 (the fourth estate or branch)

3. 資訊自由 (freedom of information)

政府資訊要開放外界知悉，外部正式非正式監督管道始發揮作用，美國1966制定**資訊自由法** (Freedom of Information Act)，我國2005施行**政府資訊公開法**，均屬陽光法案 (sunshine law) 範疇

行政責任/責任政府確保途徑(九)

27

四、內部非正式確保途徑之機制

1. 代表性科層體制(representative bureaucracy)

該概念是指行政機關的人力組成結構應盡可能具備社會母群體的人口組合特性，如同議會般地具有代表性，因行政機關負責政策規劃與執行，其人力組合兼具社會上各種人口特性(但絕非機械式按人口母體的組成比率配置公務人力)，將使公務人力反映出社會多元思維及偏好，行政權力的運作始與民主價值有所實質性相連，否則政策過程會有不公平或偏坦現象。性別、教育、族群、宗教、語言等是代表性的常見指標，但社經地位弱勢者的公務人力代表問題，正是代表性科層體制的首要主張，因而衍生弱勢優先措施或優惠僱用行動(Affirmative Action)，例如我國公務人員特種考試之身心障礙人員、原住民族、退除役軍人轉任考試，以及打破女性玻璃天花板(glass ceiling)人事措施

行政責任/責任政府確保途徑(十)

28

四、內部非正式確保途徑之機制

2. 專業倫理(ethics)

「革新先革心」諺語顛撲不破，責任確保的內控途徑：植根於官員的價值、承諾及團隊精神等發自內心的自律倫理，經由倫理規範及專業組織的涵養，實現公共利益造福民眾，將是民主治理另種風貌。1940年代古早爭辯：內控型學者-德裔美籍哈佛大學政府學教授佛里瑞奇(Carl J. Friedrich, 1901~1984)主張政策品質的提升必須大力仰賴行政人員內在價值及責任意識，政府太複雜了，惟有專業人士才能作出正確決策 ↔ 外控型學者-英國倫敦政經學院(LSE)行政學教授范納(Herman Finer, 1898~1969)唱反調，堅信「人民可能不智，但不會為非」(The people can be unwise, but cannot be wrong.)，認為行政人員裁量權限要予嚴格規範，其須聽命於政務長官，並向民選首長及議員負起責任

行政責任/責任政府確保途徑(十一)

29

四、內部非正式確保途徑之機制

3.弊端揭發(whistle blowing)

關於政府機關違法失職「黑幕」情事，知者公務員向外界釋放消息，常見以媒體為外露對象，其次為議員、檢調(政風、監察)或上級機關，作此行為之人稱作弊端揭發人、揭弊者(whistle blower)或深喉嚨(deep throat)

揭弊與保密二項倫理要求經常相互衝突，實務上洞悉機關黑幕者少數，而人性上願擔揭弊風險者(長官或機關報復、同仁冷漠或霸凌、往後公務職涯轉趨險峻)更為少數。然而當正義與保密的價值天秤失衡、知曉濫權而難視若無睹時，為了公共利益或民主法治，吾人當願正義一方獲勝，讓知悉機關違法醜事者勇敢地向外界揭發弊端，而見義勇為挺過天人糾葛交戰難關的深層原動力就是前一項所述專業倫理，但均為可遇不可求、無法強行規範之非正式作為(途徑)

揭弊者保護法：美國

30

●美國聞名揭弊個案

國防部文職工程管理師費茲吉拉德(A. Ernest Fitzgerald, 1926~2019)1968~69在國會聽證會上揭發空軍部C-5A運輸機研發計畫嚴重浮編經費，上任未及一年的尼克森總統(Richard M. Nixon, 1913~1994, 任期1969~1974)聞之震怒，國防部承旨免職，費氏不屈服，向文官委員會(Civil Service Commission)申訴成功，1973復職空軍部並至退休

●關於揭弊保障規定，原先納於1978年文官改革法(Civil Service Reform Act)，後於1989另立專法：揭弊者保護法(Whistleblower Protection Act)，並成立獨立性專責機關——特別檢察官辦公室(Office of Special Counsel)，二大職權：(1)調查具備「合理相信事實」門檻之弊端舉發事件、(2)與功績制度保護委員會(Merit Systems Protection Board)共同合作，保護揭弊人，使其不受迫害

我國揭弊者保護法草案

31

● 研修簡史

法務部歷時研擬七年，107.11.23公告**揭弊者保護法草案**—公私合併版(自11.23起二十日內公告周知期間，民眾得以書面向該部陳述意見或洽詢法務部廉政署)，半年後108.5.2行政院院會通過草案並送立法院審議

● 草案概要

1. 弊案範圍

- (1) **影響政府廉能之不法資訊揭露**：公務員貪瀆犯罪行為、影響國計民生、危害公共健康與安全等涉及公共利益之犯罪與違規行為，為草案所列舉之公部門弊端項
- (2) **社會關注之公益項目**：勞動、金融、環保、社會福利(例如兒童及少年福利與權益保障法規範之兒虐事件通報)、食安、教育、國土保育等法令違反行為，列舉為私部門弊端項目

責任政府之障礙因素

政府由人民組成，人非天使，故而責任政府的「真、善、美＝卓越績效(效率＋效能)」完全實踐可為理想，卻難達成，誠如宋朝大文豪蘇東坡(1037~1101)在其「水調歌頭」之題詞〈人有悲歡離合，月有陰晴圓缺，此事古難全〉，但吾人要知其困難之所在。研究指出，阻撓責任政府的障礙因素，主要如下：

蘇東坡畫像-

元代趙孟頫(1254~1322)繪

1. 責任動線的衝突

(1)兩難困局、(2)徘徊踱步、(3)夾層困窘

2. 責任內涵模糊不清

(1)無臉政府、(2)多手問題

3. 監督死角

4. 政府腐化

行政責任(責任政府)之課責方式

一、課責意涵 二、課責方式：

1.政治懲處

因選舉失利、重大事故或意外、民意低落、首長提攜或罷黜等考量而人事改組

2.法律懲處

(1)公務員懲戒責任：

①免除職務、②撤職、③剝奪、減少退休(職、伍)金
④休職、⑤降級、⑥減俸、⑦罰款、⑧記過、⑨申誡

(2)刑事責任、(3)國家賠償責任、(4)民事責任

3.行政懲處

(1)公務人員考績法

(2)行政院與所屬中央及地方各機關學校公務人員獎懲案件處理要點

新公共行政：導讀(一)

34

◆美國新公共行政(New Public Administration, NPA)

1. 興起背景

1960年代美國社會動盪不安，嬉皮運動、學生運動、總統暗殺、反戰示威、種族衝突、貧富不均、失業問題等紛擾接踵到來。面對此等社會紛擾，**古典傳統行政學偏重結構及法制**，**較少觸及價值倫理**的行政管理，猶如象牙塔產物，頓顯無助及迷惘，必須面對問題，思索解決之道

學術變革運動推手：先後任教於加州柏克萊大學、雪城大學、維吉尼亞理工學院暨州立大學(Univ. of California, Berkeley, Syracuse University, & Virginia Tech)之行政學大師**瓦爾多(Dwight Waldo, 1913~2000)**教授，將美國此時的公共行政處境，形容為正處於「一個危機四伏與急迫問題的時代」(a time of grave happenings and urgent problems)，或者簡稱之「一個革命的時代」(a time of revolution)

新公共行政：導讀(二)

◆美國新公共行政(New Public Administration)

2. 第一次明諾布魯克會議

1968在瓦爾多發起及贊助下，33位公共行政相關領域年輕學者，聚集於紐約州雪城大學的明諾布魯克會議中心(Minnowbrook Conference Center)開會研議，以「華山論劍」方式，徹底檢討美國公共行政所面臨的問題，以及未來發展方向，其研討結果在會後由馬里尼(Frank N. Marini, 1935~) 1971編成專書《邁向新公共行政：明諾布魯克觀點》(Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective)

新公共行政：導讀(三)

◆美國新公共行政(New Public Administration)

3. 自許新公共行政(NPA)之緣由

由於其與古典傳統公共行政主流研究之重心不同，理論研究旨趣差異極大，強調行政實務的社會關懷意義，著重規範面、哲理基礎、行動面，故而自稱所提倡之觀點為新公共行政，以有別於美國19世紀後期至1960年代的古典主流學派。他派學者以及社會意見也習於如此稱呼之，或將其主張稱為明諾布魯克觀點

新公共行政：導讀(四)

37

◆美國新公共行政(New Public Administration)

4. 第二次明諾布魯克會議

1988認同於新公共行政的學者們共計68位(32位資深學者、另36位剛於80年代進入行政領域的資淺學者)，檢視這20年來美國公共治理實務及學術面臨新興問題，例如水門事件醜聞、減稅運動、解除管制、簽約外包、政府績效低落、導航政府概念等，再次聚集雪城大學明諾布魯克會議中心研商，經費由雪城大學、堪薩斯大學(University of Kansas)、艾克朗大學(University of Akron, 位於Ohio俄亥俄州)三所大學贊助

行政學術期刊龍頭《公共行政評論》(PAR)次年1989專輯刊載此次會議內容，主題就稱作「第二次明諾布魯克會議：公共行政變遷新紀元」(Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration)

新公共行政：導讀(五)

38

◆美國新公共行政(New Public Administration)

5. 第三次明諾布魯克會議

又過20年之2008，雪城大學(Syracuse University)行政學教授歐樂麗(Rosemary O'Leary, 1955~)籌劃主導續於雪城大學舉行第三次明諾布魯克會議，編輯會議多數論文於2011付印成書《世界各地公共行政的未來》(*The Future of Public Administration around the World*)

第三次明諾布魯克會議的時空背景頗與第一次會議相似，美國國內經濟不振、恐怖主義及2001.9.11紐約世貿大樓自殺式恐攻、美軍加入阿富汗戰爭(2001.10迄今)及伊拉克戰爭(2003~2011)、2005卡崔娜颶風(Hurricane Katrina)重創紐奧良(New Orleans)、網際網絡興起，像極了1968所面對的氛圍，在政治上提供了政府改革變遷的動能，讓行政朝向技術治理、績效及成果管理之面向發展

新公共行政主張(一)

1. 趨向入世相關(relevant)的公共行政

古典學派認為專業知識為手段或工具，此種線性思維(linear thinking)卻有將公共問題簡單化的疑慮，應該反思價值和事實的分析前提，探索知識何用(knowledge for what)？1968第一次新公共行政會議認為今後應致力：

- (1) 研究動盪時代的相關問題，例如分權、組織衰退、公民參與等與日常生活相關的公共問題
- (2) 開發相關研究領域，例如都市行政、行政區劃、組織比較等研究
- (3) 探討與行政實務者相關的課題，例如設計計劃預算制度(PPBS)、授權及參與管理等

新公共行政主張(二)

40

2.採取後實證主義(postpositivism)的立場

不能僅主張單純的經驗事實研究(實證主義及價值中立之必然主張)，應正視價值在研究過程的影響，並強調社會公正及倫理道德的重要性，以彌補實證論忽略規範面研究的缺失。換言之，新公共行政主張公平、正義、倫理等規範面研究而不能價值中立，倡導「第二代行為主義」(the second-generation behaviorism)，攪動行政學的傳統概念和外貌，將之拉進並緊扣於外部社會環境的實然和應然，要求公共行政「少些一般性而多點公共性(less generic and more public)、較少描述性而較多規約性(less descriptive and more prescriptive)、少談制度取向而多論受益者取向(less institution-oriented and more client-oriented)、減少中立性而強化規範性(less neutral and more normative)」，但須兼顧科學不打折

新公共行政主張(三)

3.適應動盪的環境

如何重新調整組織型態及工作流程，使之適應快速變遷環境，乃是行政運作成敗的關鍵，例如臨櫃行政（confrontation administration、基層行政之意）、參與管理、導客導向、公開程序及資訊，皆為重要課題

4.發展新型組織模式

傳統工具理性取向之官僚體制組織，愈難迎合時代變遷的需求，結構彈性的組織勢將成為未來組織設計的重要思考方向

5.建立受益者（服務對象、client）導向的公共行政

除了古典行政強調之效率及效能（尤其是效率）外，亦要求行政能否增進社會公正？同時要比過去更重視顧客需求及計畫忠誠，尤其是弱勢族群的權益照顧

黑堡宣言之形成概述(一)

美國維吉尼亞理工學院暨州立大學(Virginia Polytechnic Institute and State University, Virginia Tech)公共行政與政策中心(Center for Public Administration and Public Policy)萬斯來(Gary L. Wamsley, 1935~)教授，眼見1970、80年代美國政黨交替執政之際，公共治理對話中瀰漫著一股反權威、反政府、反官僚的風尚，總統及其執政團隊經常施加粗暴言行於行政人員身上，一朝天子一朝臣和黨同伐異屢試不爽，憂心對政府治理能力造成莫大傷害

1982年2月萬斯來與系所同仁聚會交談，彼此同感頗深，腦力激盪出對於公共行政的基本看法和共識，為能與學術界與實務界分享，他們決定撰成一份宣言，全名為＜公共行政與治理過程：轉變政治對話＞(Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue)

黑堡宣言之形成概述(二)

萬斯來教授與系所同仁對這篇腦力激盪學術作品〈公共行政與治理過程：轉變政治對話〉，頗感自豪，自許與新公共行政同功，遂以所任學校Virginia Tech主要校區Blacksburg地名為名(注：公共行政與政策中心亦在Blacksburg校區)，稱為「黑堡宣言」(Blacksburg Manifesto)或「黑堡觀點」(Blacksburg Perspective)

該份宣言草稿嗣經多次修正後，1983春天，萬斯來教授充作代表，在紐約的希爾頓飯店(Hilton Hotel)首次公開發表，邀請30多位專家學者與會共同討論，獲得熱烈迴響

黑堡宣言之形成概述(三)

1988第二次明諾布魯克會議舉行，二年後1990以萬斯來教授為主編的這群學者將黑堡宣言與幾篇延伸宣言觀點的論文，合集編成專書《重建公共行政》(*Refounding Public Administration*)

為了回應1983發表黑堡宣言以來公共治理環境的變化，並且更進一步宣揚，黑堡學者們1996又出版了一本專書《重建民主的公共行政：現代的弔詭、後現代的挑戰》(*Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes and Postmodern Challenges*)，補強重建公共行政的理念，並呼應20世紀末的治理局勢

黑堡宣言重要主張(主要內容)A

45

1. 公共行政的意義

公共行政一詞指涉的意涵不應止於政府及官僚體系，應以更宏觀角度界定之，並升至憲法位階：

- (1) 將公共行政視之為一種制度，組織形式也不應侷限於官僚體制
- (2) 公共對話(public dialogue)難免存在自由與公正的彼此緊張關係，仍要一方面擴大並深化個人自由的理念，另方面亦須兼顧社會公正、公共秩序、財政健全及資本累積的理念，
- (3) 不該將「好的政府」與「好的管理」區分為二，古典行政太過一廂情願地致力於科學化的績效管理
- (4) 公共行政是否發揮應扮演的角色對於政府之善治(good governance)事關鉅大，對之質疑的應是扮演何種重要角色，而不是應否扮演重要的角色

黑堡宣言重要主張(主要內容)B

46

2.公共行政的權威特質

公共治理與企業管理的差異在於**公共行政包含管理與政治的雙重面向**，行政人員不必汲汲於市場及利潤，其互動對象民眾及利益團體不同於私部門消費者及供應商，彼此對政府懷有不同的認知與期望，而其運作所需技能、關注焦點及工作特質，與私部門有很大差異，簡言之，公共行政不僅要在政治環境中有能力進行管理工作，亦要有能力符合公共利益及合憲的治理動態過程。**公私差異：**

- (1)法令限制較多
- (2)目標多元(自由、公平、秩序)又低度相容
- (3)績效(公益非利潤)很難衡量
- (4)獨占(公)與競爭(私)不同
- (5)金魚缸效應(goldfish-bowl effect)或**公共監督**

諷刺性結語：美國康乃爾大學企業與公共管理學院創院院長**薛瑞(Wallace S. Sayre, 1905~1972)**名言「**公共管理與企業管理**只在**不重要的地方才相像**」(Business and public administration are alike only in all unimportant respects.)

黑堡宣言重要主張(主要內容)C

47

3.施為觀點

所稱**施為**(agency)是社會學對人的一種假定，人乃行動者(actor)之意，不但受制於總體的制度結構，同時也能衝撞制度結構而使制度發生變化，換言之，施為**是一種兼具自主性與社會性的行動者**(注：另稱機關觀點，但較不妥)。施為觀點指出了**個體與總體處於一種往返互動的關係**，那麼行政人員(個體)因而很有可能對制度結構(總體)產生影響力，進而造成制度結構的變遷

依法行政當然是施政作為的第一及基本準則，若法制與結構呈現不合理不公義時，行政人員的依法行政將是「**墨守成規、不義幫凶**」，可能無助於公益的實現，反而成為實踐公益的阻礙，故而行政人員在允許情境或特定情境下，發揮創新力及前瞻思維，勇於任事積極作為，襯映法制與結構之缺失，轉而達成漸進修正或重大改變

黑堡宣言重要主張(主要內容)D

48

4. **公共利益**：有別於傳統途徑試圖找著公共利益的實質或具體意涵，黑堡宣言仍主張其雖非完美無瑕，但也絕非沒有意義，建議採以下角度思考公共利益意涵：

- (1) **理想—過程取向**(ideal-process oriented)的途徑，並將備受爭議視作理所當然的本質，而且爭議並非毫無意義
- (2) **政策過程中**，勿先受限於少數選項，反該**開拓心智**，試圖調和多元分歧利益主張，納進**長程視野**以平衡經常出現的短期焦點，盱衡各方競爭性需求，決策時考量**較多資訊和知識**
- (3) 公共利益並非取決於客觀與否，而是取決於釐清爭議以立共識過程中，**利害關係人有否機會參與其中**
- (4) 重視**目的與手段、個人與制度之間**的對話、學習、諒解及共識，公共利益是有生命力的規範概念，也是有影響力的政治符號

黑堡宣言重要主張(主要內容)E

5.政治與行政的關係

不能單純界定兩者可以分離或者不能分離，而是以更為精緻的論述闡釋二者的關係：

- (1)在較高的抽象層次上，行政不可能與政治分離，反倒成為治理與政治過程的一部分
- (2)在較低的行動及行為層次上，行政與政治是可區分，不能刻意漠視而造成實務分析的阻礙
- (3)二者的區分必須審慎和充實，俾對身涉治理與政治過程的參與者，提出規範性及應然性的建言

黑堡宣言重要主張(主要內容)F

6.行政與憲法的關係：憲政第四權的公共行政

- (1)在三權分立、權力制衡的憲法架構下，公共行政乃是**非戰區域**(free-fire zone)，行政人員可以在紛爭的各造之間，扮演**折衝的角色**
- (2)公共行政運用來自**憲法與法律之授權裁量及彈性(模糊)空間**，以維繫憲政秩序，避免憲政僵局，進而保護公共利益不受重大損失
- (3)行政系統的**分化**(differentiation)與**專精**(specialization)會產生豐富的**多元觀點**，不同論點均有其正當性而非只是謀求一己之私，反該視作良性公共對話的重要環節，以促成良善集體生活
- (4)**治理四權**：執政(政務)、立法、司法、行政(常務)，均是公共治理及政治過程的共同參與者，公共行政是實質的第四權(**the fourth estate**)，與傳統三權一樣，享有平等的重要地位

黑堡宣言重要主張(主要內容)G

7. 常任文官角色扮演

(1) 執行與捍衛憲法的角色

維持穩定有效運作的治理體系，進而提升公正平等並造福全民生活品質

(2) 人民受託者的角色

受人民間接託付(二層託付：人民→民選首長及政務官→文官)公權力，不宜妄自菲薄，視己為執行工具，當以追求公共利益為公務職志

(3) 賢明少數者的角色

作到「自反而縮，雖千萬人吾往也」，要扮演「賢明的少數，而非喧嚷的多數」(judicious few rather than vociferous many)，透過民眾參與而說服其無知或彌補智識不足，使之成為賢明的多數

黑堡宣言重要主張(主要內容)H

7. 常任文官角色扮演

- (1) 執行與捍衛憲法的角色
- (2) 人民受託者的角色
- (3) 賢明少數者的角色
- (4) 平衡輪的角色

須對外在環境有所回應，並肩負專業責任，維護憲政法律、公共利益、機關觀點，迴旋於治理過程中各方勢力，扮演平衡輪(balanced wheel)角色

- (5) 分析者與教育者的角色

有意識地明察法律及政策的價值體系及基礎，扮起分析者及教育者此吃力不討好的角色，俾能增加政務人員、民意代表、利益及社運團體、乃至一般民眾對公共事務及治理的了解，並灌輸渠等公共利益的概念

黑堡宣言之總結性主張(一)

科隆納伯格(Philip S. Kronenberg, 1937~)

將黑堡觀點有關論述，歸結為整體性的四項主張：

- (1)行政人員應成為具有自我意識的公共利益受託者
(conscious trustees of the public interest)
- (2)行政組織基本上是具有專業能力來提供特定社會功能，以達成公共利益的制度性寶庫
- (3)公共行政應可成為憲政秩序下政府治理過程的正當參與者
- (4)公共行政的權威實繫於政府治理過程中能夠涵蓋不同的利益，藉以促進公共利益的實現

黑堡宣言之總結性主張(二)

黑堡宣言進而強調行政價值的重塑與社會變遷的推動，均須經由「集體懷抱的價值、認知、態度及行為」的改變，從行政人員與科層體制之個人與結構兩方面雙管齊下，始克全功，才能提升行政績效與確保責任的實踐。如果說新公共行政運動是屬於行政理念的個人主義，那麼黑堡宣言就是制度化的明諾布魯克觀點(institutionally grounded Minnowbrook Perspective)

黑堡宣言與新公共行政的關係

1. 理念上志同道合
2. 以制度為根基的論述彌新公共行政之不足

黑堡宣言對公共行政的理念啟發

1. 重建公共行政在治理過程的正當地位
2. 正視治理當中政治與行政二者的複雜關係
3. 重新界定專業主義以詮釋行政人員的角色內涵
4. 以制度為根基的行政論述兼顧規範性與實用性
5. 理想——過程取向的公共利益概念兼顧集體與個體



授課完畢

謝謝聆聽 敬請指教

行政學 Public Administration

國立空中大學 National Open University