

空大109下網路面授
行政學(下)ZZZ001班 第二次視訊

政策執行與評估 公共利益與行政理念

授課老師：賴維堯(空大公行系副教授)

網路上課日：民國110年4月6日

Public Administration

空大109下網路面授 行政學(下)ZZZ001班

▲作業繳交規定：

- (1)第一次平時作業(電腦或手寫均可)期限：**110/4/20**
8名已交同學：錢○蓁、湯○賀、謝○忠、凌○鈞
林○庭、張○榮、洪○真、黃○婷
- (2)第二次平時作業(電腦或手寫均可)已上傳同學之學生信箱，期限：**110/6/15**
- (3)寄到→新北市蘆洲區中正路172號 空大公共行政學系
- (4)不受理E-mail

▲網路課堂出勤參與之**第三欄平時成績**規定：

- (1) 4次出勤者90分 3次出勤者85分
2次出勤者75分 1次出勤者70分
- (2)視訊上課時，積極參與及回應者，酌予加分

政策投入：政策過程分析架構



政策執行

4

▲ 1. 概念(A)

1973年輕的美國麻省理工學院(MIT)政治學副教授普里斯曼(Jeffrey L. Pressman, 1943出生、1977猝死英年33歲)與知名的政府預算學者、加州柏克萊大學(UC Berkeley)公共政策學院(School of Public Policy)教授兼院長衛達夫斯基(Aaron Wildavsky, 1930~1993)，出書《執行：華府偉大期望如何在奧克蘭破碎、或者為何聯邦計畫運作良好令人吃驚》(*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland ; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*)，可說是政策執行(policy implementation)研究的里程碑，學界和官方自此開始重視政策執行，「令出必行」不再視為必然，而是坦然面對上有政策下有對策之執行現象，並探討解決之道

政策執行

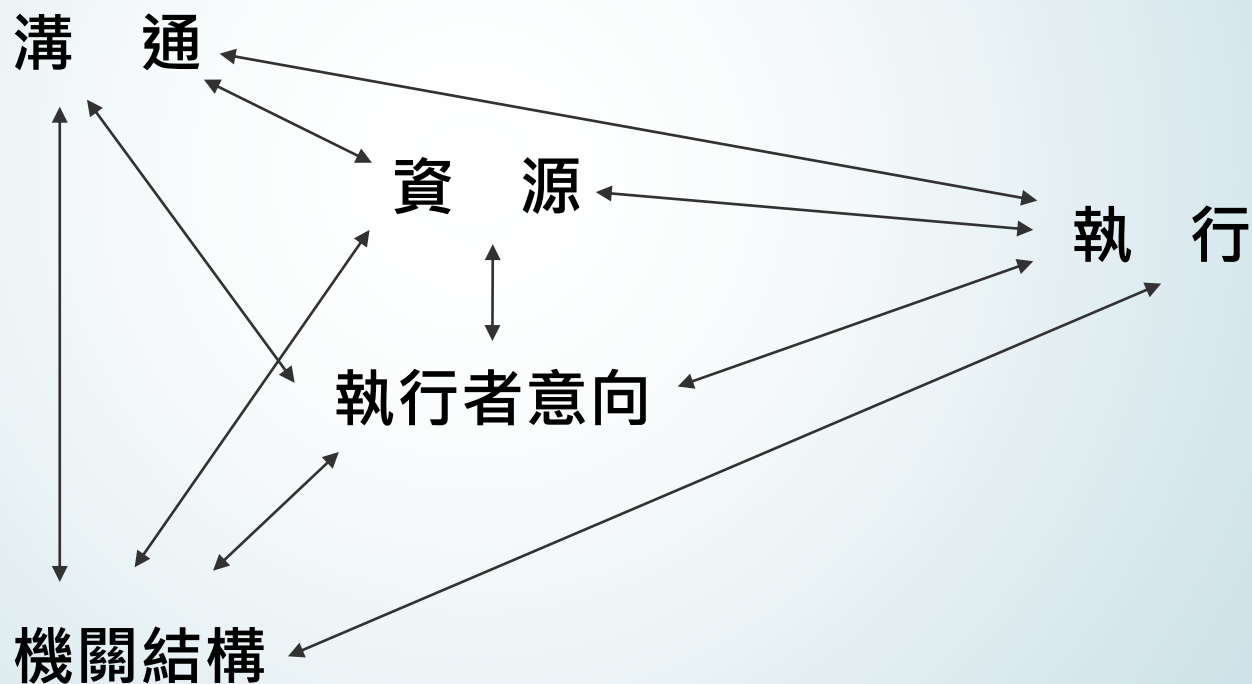
▲1.概念(B)

美國維吉尼亞大學(University of Virginia)政治學教授鍾斯(Charles O. Jones, 1931~)指出，政策執行乃是一套引導特定政策方案付諸實施的有關活動，此套活動以下列三項最為顯著：(1)組織(organization)、(2)闡釋(interpretation)、(3)應用(application)

政策執行

▲2.政策執行模式

美國德州農工大學(Texas A&M University)政治學教授愛德華(George C. Edwards III, 1947~)提出



政策執行

▲3.愛德華(Edwards)政策執行力內涵(一)

(1)機關結構

執行機關在結構及運作之二項特性影響執行成敗：

①標準作業程序(standard operating procedure, SOP)
—政府機關為有效處理事務所發展的一套標準化及慣例化的規則，有之較利於政策執行，但過於拘泥、少應變或養成目標錯置(goal displacement)習性，則反而阻礙政策落實。吾國當今政壇，最講究SOP的首長是那位？

②權責分散(fragmentation)分散由不同機關負責，常因事權不專而導致政策執行成效不彰，甚至失敗

(2)溝通

有效溝通係政策執行首要條件，執行命令及內容之傳達愈清晰，將愈少執行阻礙，愈能收到預期的執行效果

政策執行

▲3.愛德華(Edwards)政策執行力內涵(二)

(3)資源

政策執行所涉資源大致包含五項——人員、經費、權力、資訊、設備，資源之充分獲得係成功執行政策的必要條件

(4)執行者意向

政策執行者通常具有裁量權，愈為第一線或基層人員，裁量愈家常，因此渠等對政策所持態度影響執行其鉅。執行者是否形成本位主義(parochialism_↔競爭性政策興趣得為本位主義之反向指標)、對政策指令作選擇性解釋、陽奉陰違或敷衍塞責？而使政策無法有效推動

(5)執行力

前述(1)(2)(3)(4)四項因素之總合加乘或彼此抵消，謂之政策執行力——執行之順利力道或顛跛敗力

政策執行

▲4.影響政策執行成敗的重要因素

- (1)政策問題所具的特質如何
- (2)政策規劃的合理程度如何
- (3)政策合法化的周延度如何
- (4)執行者對政策目標的共識程度如何
- (5)執行機關所具的特性如何
- (6)機關組織間的溝通與執行活動的強化狀況如何
- (7)政策執行的監督情況如何
- (8)標的群體順服政策的程度如何
- (9)政治經濟社會文化法規等環境因素情況如何

政策執行

▲5.提高標的群體(標的人口)順服政策的作法

- (1)採取教育與說服的策略
- (2)採取宣導的策略
- (3)採取積極的獎勵措施
- (4)採取消極的懲罰措施
- (5)執行機關展現貫徹政策的決心與信心
- (6)進行必要的溝通工作

政策執行過程的社會反彈

▲1. 自力救濟(self-reliance)

民眾及團體對於政策規劃方案或執行中政策，認為權益受損或要求不受重視，採行靜坐、示威、遊行、不合作、不服從、甚至暴動等方式，向政府提出抗議及反對的群體行為

政策執行過程的社會反彈

▲2.鄰避情結(NIMBY)

NIMBY頭字語起於1980美國維吉尼亞州地方媒體報導州民恐懼有害健康安全與環境品質廢棄物的新聞形容詞，並因英國環境大臣芮德雷(Nicholas Ridley, 1929~1993, 任期1986~1989)用以評擊反抗地方開發人士而全球流行

鄰避情結是一種「不要建在我家後院」(Not In My Back Yard)的心理情結與政策訴求，其主要內涵為：

(1)全面性拒絕有害於生存權及環境權的公共設施或企業建設投資的態度，不論是垃圾掩埋場或焚化廠、火力或核能發電廠、石化工廠等，均在拒絕行列。金門、花蓮、南投三縣尚無垃圾焚化廠，雲林及台東二縣焚化廠完工未運轉，台北市則有三座(內湖、木柵及北投焚化廠)

政策執行過程的社會反彈

13

▲2.鄰避情結(NIMBY)

Not In My Back Yard(不要建在我家後院)心理情結與政策訴求之主要內涵：

(2)鄰避態度及行為之產生，基本上是**環境意識抬頭與環保人士主張**的結果，ex.中油第三天然氣接收站選址觀塘(桃園市觀音及新屋區海岸)迄今環保及公投抗爭；中油第一天然氣接收站位於高雄市永安區(舊制高雄縣永安鄉)海埔新生地、第二天然氣接收站位於台中港

(3)常揚棄技術面、經濟面、行政面的理性知識，而**展現情緒性反應**，ex.堅持非核家園 $\longleftrightarrow$ 堅持倚重核能供電

雲林縣 台東縣

← →

完工未運轉之
二座垃圾焚化廠

政策執行過程的社會反彈

▲3. 公民不服從(civil disobedience)

為**更高之宗教、道德、或政治原則**所合理化而違反法律之激烈且公開活動，為堅持某事而必要違法，不是為避懲罰而違法

★103.3.18~4.10**太陽花學運人士攻占立法院**一案：

106.4.1台北地方法院宣判包括立委**黃國昌**(1973~)、學運領導**林飛帆**(1988~)、**陳為廷**(1990~)在內22人**一審全部無罪**(法院首次使用公民不服從概念作為判決依據)，台北地檢署4.28不服，列出**七大理由提起上訴**：

- (1)判決所採「**公民不服從**」概念，於**刑法犯罪審查體系中之地位未明**，應有具體論述及確認之必要
- (2)判決未就**言論自由與公共利益間之界線範疇**予以衡量
- (3)~(7)從略

政策執行過程的社會反彈

▲3.公民不服從(civil disobedience)

★太陽花學運人士攻占立法院之終審判決：

107.3.13高等法院宣判，以立委議事程序重大瑕疵、公民行使憲法保障言論自由等理由，駁回檢方上訴，亦即維持一審被告無罪判決

依刑事妥速審判法規定，由於一、二審獲判無罪，除非判決違背司法院解釋、判例或適用法令牴觸憲法，否則不得上訴，理論上已無罪定讞，故而檢方甚難再次上訴，全案定讞

政策評估：概念

16

美國哈佛大學教育研究所(Graduate School of Education at Harvard)知名政策學者魏絲(Carol H. Weiss, 1927~2013, 1989來台參加行政院研究發展考核委員會主辦之國際政策規劃研討會)教授指出：**政策評估**(policy evaluation)是對政策或方案之運作或結果進行系統化評量，與明示或隱示的標準相互比較，進而改善現況。魏絲名言如下三則：

- (1)**評估係在政治系絡中的理性事業**(Evaluation is a rational enterprise that takes place in a political context.)
- (2)政治及計畫都是政治決定的產物，**進行評估要能打入決策**(Politics and programs are creatures of political decisions. Evaluation is undertaken in order to feed into decision-making.)
- (3)評估本身要有政治態勢，**唯敏察於評估研究的政治性，評估者始能展現創作力與有用性**(Evaluation itself has a political stance. Only sensitively to the politics of evaluation research can the evaluator be as creative and strategically useful as possible.)

政策評估：目的

評估之目的在於提供抉擇、修正、持續或終止政策過程各階段所需的資訊：

1. 消極的評估目的

- (1) 為遲延做成決定(延後決策之藉口)
- (2) 為規避責任
- (3) 為進行公眾關係
- (4) 為符合經費要求
- (5) 為偽證、掩飾或攻擊的需要

2. 積極的評估目的

- (1) 比較替選方案優先順序的依據
- (2) 規劃推動政策的參考
- (3) 繼續或終止政策實施的參考
- (4) 分配各競爭政策所需資源的依據
- (5) 累積政策研究相關知識

政策評估：結果處理

美國匹茲堡大學公共及國際事務研究所(Graduate School of Public and International Affairs at University of Pittsburgh)政策學者唐恩(William N. Dunn)指出決策者及執行者對於評估結果，可採以下四種處理方式之一：

1. **調整**政策方案的執行(adjustment)：
局部或重大修正
2. **持續**政策方案的執行(continuation)：
符合預期而賡續執行
3. **終止**政策方案的執行(termination)：
問題已解決或使問題更糟，停止執行
4. **重構**政策方案的執行(restructuring)：
執行失敗乃源於問題界定不當，未對症
規劃，故而重新認清問題及其癥結、設
計新方案，形成政策循環(policy cycle)

政策評估：監測內涵(一)

政策執行後(啟動施政作為)的結果，甚難預先完全知悉或掌握，必須加以監測，俾追蹤管制其執行實況。政策監測(policy monitoring)是指產生政策因果資訊的分析過程，也就是描述及解釋政策執行情況的代名詞，它是政策評估的前置作業，或是政策評估的事實面，其監測內容包括：

1. 政策行動(policy action)

- ① 政策投入(policy input)：形成產出及影響的各種資源，例如經費、人力、時間、設施或供應品
- ② 政策程序(policy process)：從政策投入、轉換到產出及影響所涉及之組織、行政、政治的活動

政策評估：監測內涵(二)

監測內容包括：

1. 政策行動(policy action)

① 政策投入(policy input)

② 政策程序(policy process)

2. 政策結果(policy outcome)

① 政策產出(policy output)：標的群體所接受的服務、管制或資源等

② 政策影響(policy impact)：因政策產出所導致行為上或態度上的實際改變狀況

政策評估：監測功能

政策監測功能如下4項：

1. **順服**(compliance)

了解相關人員(官方及民間)是否順服遵行政策之執行

2. **查核**(auditing)

服務、管制或資源是否真正到達標的群體手中身上

3. **說明**(accounting)

經由教育程度、低收入戶數、休閒活動質量等社會指標，獲知特定期間之民眾生活在政治、經濟、社會、文化上，是否產生某種預期或非預期的改變

4. **解釋**(explanation)：分析不同方案的不同結果，並作比較，指出較妥方案

政策評估：近期實務之比較

★我國蔡英文政府2025非核家園能源計畫

- (1)擴大再生能源(太陽能、風力、潮汐、水力、地熱、沼氣發電等綠電)發電占比提升至20%
- (2)天然氣發電占比提升至50%、儘速完成第三天然氣接收站(選址：桃園觀塘 $\longleftrightarrow$ 藻礁一級保育類生物)
- (3)火力(燃煤)發電占比降為30%

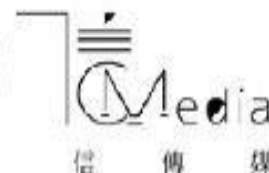
台灣：養綠無核、倚重天然氣 ↓

↑ 日本：以核養綠、燃煤比驟降

★日本安倍內閣2030能源新計畫(2018.7.3內閣會議)

- (1)再生能源發電占比提升至22~24%，2050躍為主力能源
- (2)核能發電占比提升至20~22%(2016占比2%)
- (3)火力發電占比降為56%(福島核災後2016達83%)：
燃煤26%+燃氣(天然氣)27%+燃油3%

日本修改 2030 年能源基本計畫



資料來源 | 日本內閣府
製 表 | 信傳媒編輯部

能源來源	預計比重	2016 年比重
綠能	從 22% 提高至 24%	14%-15%
核電	從 20% 提高至 22%	2%
火力發電	56%	83%

政策評估：隨堂試測(一)

1. **日本**遭受2011.3.11福島核災危難，7年後2018.7.3政府(繼續執政在位之安倍內閣)修正「2030年能源基本計畫」，反將**核電占比提升至2030年之20~22%**
2. 我國2016.1.16總統大選前反核聲浪高揚、代表口號「**我是人我反核**」、痛陳核廢料甚難處理及台灣核電廠位處地震帶極高風險
同理對待，火力燃煤發電廠之排放物質(硫化物、PM2.5等)有害人體健康，另增加碳排放量有害環境且違巴黎氣候協議(2016.4.22世界地球日、171國在聯合國總部簽署)，故而亦應喊出「**我是人我反煤**」反對燃煤發電

政策評估：隨堂試測(二)

25

3. 魚與熊掌之兩難抉擇

核電問題為廢料處理及未來地震風險，煤電問題為空污暖化及當前呼吸受害，假定吾國無力同時免除兩者禍害，兩害相權取其輕：**二選一**，請問妳(你)支持那項方案？ A或B

(A)**非核家園(伴同高煤)**、(B)**低煤家園(伴同核能)**

4. 以核養綠公投過關但無實質效力

2018.11.24公投併地方選舉，「以核養綠」公投三案通過(每年降低1%火力發電、停止新擴建燃煤電廠、廢除電業法第95條第1項條文)，但**民進黨政府仍然堅信非核價值、繼續挺進2025非核家園能源計畫**，雖由立法院修正通過電業法有關核能發電設備2025以前全部停止運轉之條文並經行政院公告廢除(按為廢除法定時限)，但行政院另行宣布核一核二如期除役、核三不延役、核四不重啟，俾闢另項「終南捷徑」同樣達成實質廢核效果。對此綠色治理作為，你有何感想？

公共性：概念

26

▲亙古本質

行政學、公共行政有一不變的哲理性本質：公共性 (the public)，雖然被本科學者**傅德瑞克森**(H. George Frederickson, 1934~)比喻成為「**一門借用性學科**」(a borrowing field)，經常借用或汲取企管、社會、心理、經濟學，以及**享利**(Nicholas L. Henry, 1943~)有趣形容為「**行政學之生父母是政治學，養父母是管理學**」，但絕不可忽略公共一詞的重要性，理由：**(1)公共職責及義務的不可替代、(2)依法行政之行政理則不同於利潤追求之經濟理則、(3)公部門不能等同市場**，除重視行政過程及管理技術，也要強調行政對造福民眾福祉、促進社會發展、捍衛民主自由的貢獻，進而反省本身的公共特性，將治理(善政、良官、公民)帶往至善，否則長久以來矢志成為一門值得研究之學科的努力付之東流

公共涵義及分析途徑(一)

▲公共之溯古原義

- 1.希臘字pubes，個人在身體及心智上的發展成熟
- 2.希臘字koinon、英文字common，關懷及關係

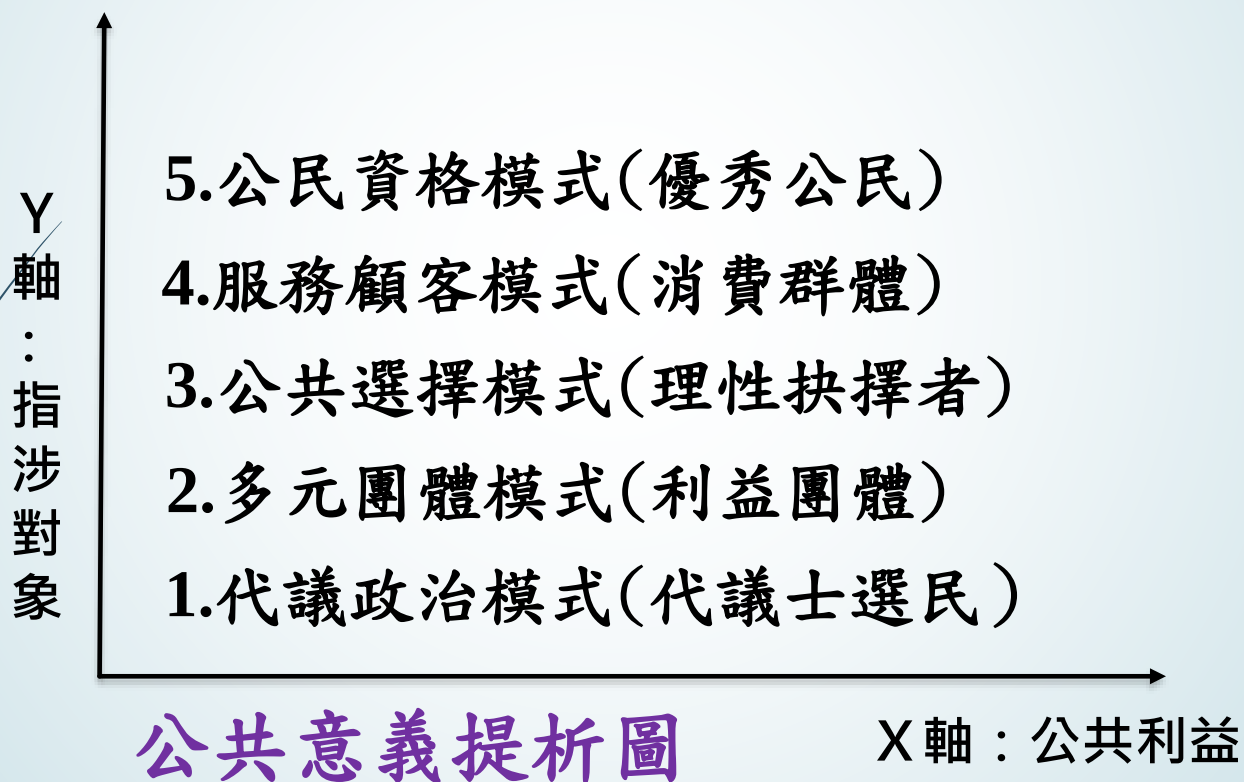
▲分析途徑

- 1.實質意義：公共利益
- 2.指涉對象：
 - ①參與(核心)民眾、關心民眾、冷漠民眾
 - ②代議士、利益團體、理性選擇者、消費者、公民

公共涵義及分析途徑(二)

▲分析途徑

1. 實質意義(公共利益)
2. 指涉對象(五模式)



公共指涉對象(一)

29

★公共指涉對象：參與(核心)民眾、關心民眾、冷漠民眾／美國堪薩斯大學(University of Kansas)行政學教授傅德瑞克森(H. George Frederickson, 1934~)綜合各家之言，系統性歸納為五種觀點：

1.代議政治模式：將公共視同為代議士選民

The Public as Represented

民眾需求和意見是政府施政的基礎，選舉、公投等正式機制表達出來的意見及支持的民眾(選民、公民)就是政府官員及民意代表必須正視(不可忽略)的公共對象

2.多元團體模式：將公共視同為利益團體

The Public as Interest Group

俗話團結力量大，民主國家人民結合志同道合者形成各種利益團體(包括營利及非營利團體)，向政府提出訴求並施加壓力，競逐公共資源(經費、計畫、價值分配等權力)

公共指涉對象(二)

30

3. 公共選擇模式：將公共視同為理性抉擇者

The Public as Rational Chooser

將治理過程比喻為經濟市場的交易行為，政府(賣方)與民眾(買方)都在追求自我利益的極大化，因此民眾不只依其利益計算表達對從政人物、政黨、政府機關的需求、支持或反對，對於進行中的施政計畫，亦會計算利益得失而予順服、規避或取巧使用

ex. 高速公路收費方法由固定欄柵式收費站付費(給票)過路改為電子按里程收費系統(ETC、2006啟用)後，用路人(車主及駕駛人)中長途交通路線善用需付費的高速公路與免費的快速道路，俾求最低通行費及相近通行時間，就是理性行為之一，而用路人付費總額及行車路徑之資訊亦為交通部路政司、高速公路局等主管機關的政策執行及評估參考資訊之一

公共指涉對象(三)

4.服務顧客模式：將公共視同為消費者

The Public as Customer

公共(公眾)就是直接接受第一線行政人員(street-level administrator、基層官員)服務、施惠或管制的對象，例如到醫院診治的病患、向稅捐稽徵機關洽辦稅務的民眾及公司行號、高中以下學校在學學生的父母，以及遭遇警察巡查或羈押、檢察官傳喚起訴、法官審問判決的民眾，渠等具有「真實洽公經驗」，個中喜怒哀樂堪為政府公權力行使之質量評價指標

公共指涉對象(四)

5. 公民資格模式：將公共視同為公民

The Public as Citizen

公民指有意願且熱中參與公共事務，並具一定知識及利他意識者，白話「有空閒、意願、智識，且好管閒事者」，例如李遠哲(1936~)、李家同(1939~)、蔣勳(1947~)、李安(1954~)。關於公民的養成，希臘哲儒亞里斯多德(Aristotle, 384~322 BC)認為公民應具實踐的智慧，包含三項特質：(1)自主性(autonomy)、(2)友愛關懷(friendship)、(3)熟慮判斷(judgement)

公共利益(一)

▲古語今詞

公共利益一詞：英文public interest、德文offentliches Interesse、拉丁文salus publica，係有關公共生活及公共管理所有價值常見的統攝性用語

就英文用語的發展沿革，古早時代使用common good、public weal等語詞，一直到17世紀末才逐漸普遍改用public interest，用以說明有關政體或公共治理之「善」(the good)，而且強調少數特定個人的利益應在多數人利益之下，公共之善是由私人利益轉引得來，但絕非私人利益的集結體(The common good was derivative from rather than constitutive of private interests.)

中華民國〈憲法前言〉揭示「為鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」，即公共利益之範例

公共利益(二)

34

▲內涵難明的共識

在規範及理論層次，幾乎沒人否認或反對「公共利益是國家、政府及各機關所有**作為的正當性、合法性及行為動機(起心動念)之所在**」，可是同樣不可否認地，公共利益概念難予明確釐清，以致常遭忽視，就算正向肯定它的應然及存在，一般認為至今尚無理論堪為既定情境的公共利益涵義，提供可靠的分析指南。換言之，公共利益在**概念上有共識，但其內涵(抽象、模糊、不確定性)語焉不詳，捉摸不定**

另在實務上，政府決策者及政治人物經常使用公共利益一詞，為其行動合理化辯護，然而眾皆知**民主政治中能滿足多方團體或各種團體的政策，未必能擴展到整體社會的利益**，亦即社會性的共同利益要超越個別團體的特定利益，公共利益不僅不是各種私益的總合及結合，還要超越之

公共利益(三)

▲反向論證

1. 索拉夫(Frank J. Sorauf, 1928~2013)

公共利益是一個有效的政治迷思(potent political myth)，模糊就是它的價值，其功用在於政治論辯攻防時，將特定團體的利益合理化，得以披上道德外衣，較易為人接受

2. 布雷布魯克(David Braybrooke, 1924~2013)

公共利益從來不是政策及行政的至高目標，但也不會成為過時的落伍概念

3. 舒伯特(Glendon A. Schubert, 1918~2006)

公共利益基本上只是政治的一種論據，或是一個標籤而已

公共利益(四)

36

▲正向論證

1. 貝利(Stephen K. Bailey, 1917~1982)：公共利益可解析為(1)政策引發痛苦的**合理化的錨(anchor rationalization)**、(2)官方**良知止痛藥(balm of the official conscience)**、(3)社會得失群體間的道德論戰，其功能不在於概念明確與否，而在持續以道德倫理內涵，**滲進執政者與民眾間的政治對話(political discourse)**
2. 巴里(Brian Barry, 1936~2009)：公共利益的適用範圍要加以限定，並在公共問題的特定環境系絡中，釐清內涵，公共利益就是**社群成員的共同利益(common interest)**，**其中個人與他人的利益無分軒輊**。為了促進公共的善，政府要設法說服和教育民眾思考減少個人的利益，以達成與他人共享的共同利益
3. 李普曼(Walter Lippmann, 1889~1974)：人民看清楚、想明白、行動有愛，那麼所選擇的就是公共利益

Definition of PI - made by Walter Lippman



The public interest may be presumed to be what men would choose if they saw clearly, thought rationally, acted disinterestedly and benevolently.

— *Walter Lippmann* —

AZ QUOTES

Reference - <http://www.azquotes.com/quote/1090733>

W. Lippmann(1889~1974)
美國專欄作家
Cold War概念首倡者

公共利益(五)

▲全向闡釋

實踐大學管理學院創意產業博士班、企業管理學系講座教授江岷欽(1958~，前台北大學公共行政暨政策學系教授)，指出公共利益可從三個不同學科角度，分析如下：

1.政治學角度：

- (1)整體利益(overall interest)
- (2)社群(社區)利益(community interest)
- (3)個人利益(individual interest)：

①功利性、②準功利性、③準私人性

2.經濟學角度：公共財

- (1)無排他使用性、(2)供給共同性、(3)利益均霑
- (4)外溢效果(spillovers)

公共利益(六)

▲全向闡釋

3. **社會學**角度：公共利益要具備

(1)整體特性、(2)關係特性、(3)個人特性

▲內涵釐清

1. **內容界定法**：江岷欽教授綜上三學科角度，認為

(1)凡為**整體的**、不可分割之利益，即屬公共利益

(2)具有**相互依存**之利益，亦屬公共利益

(3)經由政治運作過程，成為具有**公共性的私人利益**，也算公共利益

2.過程界定法：↓續頁

公共利益(七)

▲內涵釐清 1.內容界定法

2.過程界定法：

- (1)美國喬治華盛頓大學(George Washington University)行政學教授哈蒙(Michael M. Harmon, 1941~)將之界定為公共利益是民主政治系統中，個人與團體之政治活動的持續變遷結果
- (2)前大法官、中央研究院法律所研究員陳新民(1955~)認為公共利益的意義已經由「不確定多數受益人的利益」之公益與私利對立的傳統見解，轉向公益與私利間存有不確定併存關係之「最廣量、最高質」的現代見解，除可以使最大多數人均需利益外，亦應考量受益人生活需要的強度，縱使對少數受益人(弱勢群體)予以特別扶助措施，亦屬公益範疇

公共利益的功能(一)

美國維吉尼亞理工暨州立大學(Virginia Polytechnic Institute and State University, 通稱Virginia Tech)公共行政與政策教授顧賽爾(Charles T. Goodsell, 1932~)，整理前輩學者索洛夫(F. J. Sorauf)等人說法，指出公共利益具有下列四項功能：

1. 凝聚功能(unifying)

統整性象徵或意氣相投口號，在此旗幟下不同黨派及群體得調解彼此差異，結成政治聯盟；其模糊的符號作用，可吸納不同觀點利益，也使個別團體在其隱含的規範、價值、道德中，詮釋並謀取利益

公共利益的功能（二）

1. 凝聚功能(unifying)

2. 合法功能(legitimizing)

政策過程中均衡各方利益或不使單方獨霸，可堅定民眾信心，從而使政策產出更具合法化基礎

3. 授權功能(delegating)

立法機關架構一模糊的彈性授權空間，讓行政機關得以裁量、甚為精緻運作，容獲轉圜時空

4. 代表功能(representing)

持續提醒民眾和官員在政治過程中仍有不少弱勢族群係組織鬆散、甚無代言人為其爭取權益，故而公共利益可導引多數眼光超越近期利益，朝向經常遭受忽視的族群利益，進而實踐較高層次的崇尚美德：公平、正義等

公共利益類型建構

43

▲韓裔美籍學者全鍾燮(Jong S. Jun)

全氏(1936~)認為公共利益之效用在於鼓勵決策者多多制定良好的決策，故而將政府官員在決策過程中的公益考量及採納，建構出常見的三種類型或風格(type or style)：

- 1.行政理性型(administrative rationalist, 行政的理性論者)
- 2.行政理想型(administrative idealist, 行政的理想論者)
- 3.行政實務型(administrative realist, 行政的實務論者)

▲公共組織學者哈蒙(Michael M. Harmon)

美國喬治華盛頓大學行政學教授哈蒙(1941~)仿效前輩企業管理學者布雷克(Robert R. Blake, 1918~ 2004)、珍·毛頓(Jane S. Mouton, 1930~1987)1964所創之「管理格道」(Managerial Grid)，1981提出「行政類型格道」(Administrative Styles Grid)，請見下頁圖解

Harmon之行政類型格道 (Administrative Styles Grid)



公共利益的應用判準(一)

就行政學而言，公共之原意是指政府解決公共問題的作為或不作為，必須容納公共利益，不能單向考量團體及個人利益。公共利益對於行政部門及公務員之地位，猶如正當程序之於司法(法律學)一般，實為最重要的核心概念，其本質雖呈動態和難以捉摸，然潛在效用無限，對治理過程及施政作為均影響深遠

為減低公共利益概念在實務應用上常見的隱晦困境或難以適從，韓裔美籍全鍾燮(Jong S. Jun, 1936~)教授特地提出八項判別準則，充作行為管制、土地規劃、產業轉型、污染監控等政策領域衡量公共利益的有用參考，↓見下頁

公共利益的應用判準(二)

全鍾燮(Jong S. Jun)之八項判準：

1. **公民權利**(rights of citizens)

是否證據顯示政府機關的政策已將公民權利納入考量，或者不會侵害這些權利？

2. **倫理與道德標準**(ethical & moral standards)

政策及行動能否禁得起民眾倫理及道德層面的檢驗？

3. **民主程序**(democratic processes)

除聆聽民眾意見外，是否已盡可能地將相關標的群體意見納入對話過程？民眾參與是否有效？

4. **專業知識**(professional knowledge)

所作建議及計畫方案是否考量專業知能及意見？

公共利益的應用判準(三)

47

全鍾燮(Jong S. Jun)之八項判準：

5. 非預期結果(unanticipated consequences)

所作建議及計畫方案是否進行充足分析，俾符合短期目標及說明長期效果，以及難作預期者為何？

6. 共同利益(common interest)

所作建議及計畫方案係與特定利益較有關聯，或者可反映較大社群利益？

7. 輿論民意(public opinions)

對於社會爭論問題以及媒體、公聽會等管道反應的民意或輿論，是否察覺並納入考量？

8. 充分開放(openness)

政策形成過程之有關背景資料、協商、專業意見、決策制定等可否供外界知悉或檢視？相關活動是否遭受官方程序、繁文縟節(red tape、官樣文章)、蓄意保密等方法所阻撓？

公共行政的理念價值(一)

在公共特性下，學術界的行政學與實務界的政府機關及官員應該重視什麼理念、追求什麼價值？

◆國立政治大學公共行政學系吳定(1942~)教授(已退休)
現代政府五R角色：

1. **Responsiveness**(回應民眾需求)
2. **Representation**(代表民眾利益)
3. **Responsibility**(履行機關職責)
4. **Reliability**(言而有信令出能行、可靠)
5. **Realism**(多務實少吹噓)

公共行政為發揮這五項角色，追求三項理念(價值)：

- (1) **Efficiency**(效率)：作好機關管理，有效完成任務
- (2) **Responsive**(回應)：體認並接受社會大眾參與及影響公共事務，作好變遷管理
- (3) **Proactive**(前瞻)：積極主動，引導社會發展

公共行政的理念價值(二)

◆顧賽爾(Charles T. Goodsell)

美國維吉尼亞大學公共行政與政策教授顧賽爾指出行政部門及公務員除是技術專家(技術官僚)外，亦是價值處理者，面臨著如何平衡五大多元競爭行政價值、五M價值的當代挑戰：

1. 手段(means)

公務員是高層權威的被動性工具，執行法律及服從命令係職責所在，要表現出效率、效能行為

2. 倫理(morality)

行政作為不僅奠基於民主治理，亦要維護正義、平等、人權等高倫理性價值

公共行政的理念價值(三)

◆顧賽爾(Charles T. Goodsell)

3. 民眾(multitude)

行政作為要回應民眾需求，開放民眾參與，並主動發掘民眾問題，協助弱勢團體獲得應有的服務及權益

4. 市場(market)

行政作為要以市場經濟觀念來主導公共規模，例如：使用者付費、解除管制、服務契約外包、公營事業民營化等措施，阻止政府無限成長

5. 任務(mission)

機關職掌雖明定於組織法律，但行政機關是政府治理過程(governance process)的合法參與者，需讓法律與時俱進適應環境變遷，並秉持長期累積的專業知能去界定公共利益及機關任務的內涵

行政與政治：分離與關聯(一)

◆政治角度概念

1. 伊斯頓(Easton, 1917~2014)：

政治是治理價值的權威性分配

2. 拉斯威爾(Lasswell, 1902~1978)：

政治是有能力運用權力經由手段達成結果

◆行政角度概念

1. 古德諾(Goodnow, 1859~1939)：

政治是國家意志的表現、行政是國家意志的執行

2. 威爾遜(Wilson, 1856~1924)：

行政是在政治的適當範圍之外、是法律的執行；
政治設定了行政的工作、但不該操縱行政的運作

行政與政治：分離與關聯(二)

◆概念關聯

政治不干擾行政、行政不阻擾政治 ← 賴維堯

- (1) **專業理性**：行政機關及公務員在治理過程中，應用專業知能影響政策目標的設定及改變，強調公共利益，相信公共問題可藉由科學予以解決，注重技術分析，主張窮盡多種備選方案並評量後果，以及當認為政務首長指示或外界需求不妥時，勇於說服及改正
- (2) **政治回應**：行政機關及公務員在治理過程中，應肯定並支持機關首長及民選行政首長的施政構想及抱負，尊重、注意及諮詢政黨、社會團體及民眾的意見，相信行政的政治意涵及決策的協商妥協是無可避免的，願意公開決策資訊，不堅持貫徹不受歡迎的法令及政策(朝令錯，夕改之)

行政與政治互動模式(一)

◆分立雙元模式(Dichotomy-Duality Model)

史跋勒(James Svara, 1943~)論證政府治理過程絕非古典模式(決策、執行)之簡單二分所能詮釋，應視為從抽象價值到細膩技術之連續體，涵蓋「二類工作與四項功能」：

1. 第一類工作指作何要事(deciding what to do)，包含：(1)願景表述(mission)、(2)政策議定(policy)功能
2. 第二類工作指把事作好(getting work done)，包含：(3)行政運作(administration)、(4)支援管理(management)功能
3. 最先與最後之(1)願景表述、(4)支援管理二項功能可分立二分，屬於行政首長及政務官、事務官雙方的個別職責功能，但是中間之(2)政策議定、(3)行政運作二項功能則不易截然劃清，反倒共同屬於彼此分享的雙元職責功能

行政與政治互動模式(二)

亞伯赫(Joel D. Aberbach, 1940~)、普特南(Robert D. Putnam, 1941~)、羅克曼(Bert A. Rockman, 1943~)三學者提出四種模式，用以探討政務人員(行政首長及政務官、政治表徵)與常務人員(事務官、行政代表)之互動關係：

◆ 1. **政策／行政模式**(policy/administration model)

彼此截然分立：前者制定政策，後者執行政策

◆ 2. **利益／事實模式**(interests/facts model)

共同參與，唯各有不同功能

前者引進價值及利益，後者提供事實及專業

Aberbach

Putnam

Rockman

行政與政治互動模式(三)

◆ 3.衝勁／平衡模式(energy/equilibrium model)

不僅共同參與，且均從事政治相關工作，其間差異在於：前者抱負遠大，表達民眾之廣泛性、零散性利益，後者務實取向，協調利益團體之特定性、局部性利益

◆ 4.純然混合模式(pure hybrid model)

雙方都要扮演結合實質專業(substantive expertise)與政治承諾(political commitment)的混合角色

■ 美國匹茲堡大學(University of Pittsburgh)政治學教授彼得斯(B. Guy Peters, 1944~)就此議題，另提出五模式：(1)正式法律模式(formal-legal model)、(2)村落生活模式(village life model)、(3)功能模式(functional model)、(4)敵對模式(adversarial model)、(5)行政國模式(administrative state model)



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