

民主治理

公共行政與 民主政治的 制度性調和

陳敦源 著

Democratic Governance

An Institutional Reconciliation
of Public Administration and Democracy

民主治理

公共行政與 民主政治的 制度性調和

陳敦源 著

Democratic Governance

An Institutional Reconciliation
of Public Administration and Democracy

國家圖書館出版品預行編目資料

民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和 /
陳敦源著。

—初版—臺北市：五南，2009.10

面；公分。

I S B N 978-957-11-5363-6 (平裝)

1. 公共行政 2. 民主政治

572.7

97016221



1PT5

民主治理： 公共行政與民主政治的制度性調和

作 者 — 陳敦源 (252.6)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇蓁 張慧茵

封面設計 — 佳慈創意設計

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02) 2705-5066 傳 真：(02) 2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電 話：(04) 2223-0891 傳 真：(04) 2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07) 2358-702 傳 真：(07) 2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2009年10月初版一刷

定 價 新臺幣 550 元

※版權所有，欲利用本書內容，必須徵求本公司同意※

作者序

求上帝賜給我平靜的心去接受無法改變的事、
賜給我勇氣去改變可以改變的事、
並賜給我智慧去分辨前面兩者的不同。

—— Reinhold Niebuhr¹

十二年前（1997）學成歸鄉的時候，正是台灣民主化高潮的前奏，2000 年的首次政黨輪替，對長期關心台灣民主發展的人士而言，其重要性不言而喻；然而，後政黨輪替時代的台灣走得並不順遂，國家運作的結果如經濟遲滯、族群衝突、貪污腐化、道德淪喪等等的亂象，讓人忍不住緬懷威權時代（包括日本殖民統治時代）的單純與穩定；2008 年二次政黨輪替之後，治理績效的問題日益重要，大多數的人會將國家治理績效不彰指向政黨惡鬥、轉型正義以及民主素養的問題，然而，對一位研究公共行政的學者而言，台灣治理績效的疲弱，還有一個重要但一直被忽略的因素，就是「國家」在政黨輪替之後，「民主治理機制」（democratic governance mechanism）成形過程中，「民主回應」（democratic responsiveness）與「專案責任」（professional responsibility）兩種價值在制度上調和的問題，這是一個全新的、重要的、但是較少人注意到的面

¹ Niebuhr Reinhold (1892-1971)，美國二十世紀政治哲學家及神學家，這篇禱詞通常被稱為「平靜禱詞」（serenity prayer），原文如下：“God grant me the serenity to accept the things I cannot change; courage to change the things I can; and wisdom to know the difference.”

塵中，遭遇困境時的前進動力。學成歸國後，雖然與徐老師分屬不同的方法論學派，但是，學問上的切磋卻從來沒有停滯過，看見老師在量化研究風行的學界中，堅持詮釋學歷史研究的孤獨風骨，讓我對學術崗位上「成功」的定義有反思的機會，也更堅定自己將「來往追尋」（re-search）知識當作一生志業的信心。

另一位本書要獻給的恩師是作者在美國羅徹斯特大學（University of Rochester）求學時期（1989-1997）的教授 William H. Riker 先生。嚴格來說，是 Riker 教授帶我真正開始思考民主政治的本質，以及作為一個政治學研究者的樂趣到底是什麼；更重要的，Riker 教授作為一位政治學理性選擇理論學派（rational choice theory）的開山祖師，他絕對有資格被放在「神格」的地位上來崇拜，但是，他的親切和藹、風趣機智以及願意幫助學生的態度，卻又讓學生有「神與人同在（以馬內利）」的驚喜與溫暖。還記得剛進 Rochester 博士課程的時刻，因為不習慣大量閱讀與聚焦思考的美式讀書風格，遭遇了許多學習上的挫折，Riker 教授得知之後，居然願意花課外的時間陪我修改課堂報告，並且面對面地討論一些研究與寫作的問題，讓我獲益良多，這也是目前作者教學、研究與服務工作再忙，也願意花時間陪同學討論各種問題的動力源頭。

2003 年 9 月 28 日的教師節，作者參與由政治大學政治學系所主辦「政治經濟學：哲學、制度與政策的對話」研討會，發表回顧 William H. Riker 一生學術成就的專文（本書第四章的主要內容），當時剛好是 Riker 教授辭世十週年紀念（William H. Riker, 1920-1993）；更巧的是，當天還與徐振國老師同台發表論文，記得在論文結論的時刻，作者曾經感性地表示，那天是我一生中度過最有意義的一次教師節，因為兩位協助我成長的恩師都在身邊，落筆至此，感受仍然相同，也願意將本書未來所延伸出來任何實質的影響都歸功給他們。

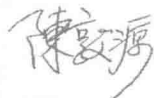
十年說長不長、說短不短，本書的出版除了前面兩位恩師之外，有更多的人需要感謝。台灣大學政治系的林水波老師，在過去十年將作者當作自己學生一樣的呵護，這次協助引介五南圖書公司出版本書，在此獻上最誠摯的感謝；另外，政大同僚江明修教授，對本書的架構以及書名的建

IV 民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和

議，讓本書的意向更為明確，五南圖書公司的編輯劉靜芬小姐、李奇蕓小姐以及決策主管在行政上的協助，在此一併感謝；再者，學界當中許多曾經協助作者的先進以及學生，特別是與本書形成過程有關的包括：中央研究院政治所的林繼文研究員、台灣大學政治系的蘇彩足教授、蕭全政教授、彭錦鵬教授、政治大學公共行政學系的孫本初教授、吳瓊恩教授、詹中原教授、施能傑教授、黃東益教授、蕭乃沂教授、政治大學政治學系的湯京平教授；台北大學行政暨政策學系的周育仁教授、吳秀光教授、林鍾沂教授、中山大學政治經濟所吳英明教授、政治所廖達琪教授、世新大學行政管理學系的余致力教授、徐仁輝教授、彭文賢教授、許濱松教授、黃榮護教授、郭昱瑩教授、陳俊明教授、葉一璋教授、東吳大學政治學系的黃秀端教授、蔡秀涓教授等；博士學生李仲彬、王光旭、呂佳螢、林靜美、林靜玟、張智凱；碩士學生劉省作、李蒞蒂、陳麗娟、郭政璋、廖豐億、郭思禹、黃文彥、陳明育、黃汎如等，還有就是隨傳隨到的專任助理呂季蓉小姐，感謝他們在過去十年當中在不同時間點上的支持與協助。

最後，妻子妍蕙無怨無悔地支持這種全年無休的研究生活，並且盡心盡力撫養是祈、是語和是寧三個孩子，是作者最該感謝的「後勤司令」，我唯一可以承諾的，就是全書付梓以後，週六能夠「儘量」隨全家一起出遊。研究工作固然有趣，成就的果實雖然甜美，但知識的創造不完全是個人的努力而已，聖經上說：「敬畏耶和華是知識的開端」（詩篇111: 10），這樣看來，有些時候人類追尋知識所能付出最積極行動，是在Reinhold Niebuhr「平靜禱詞」心境下耐心的等候，當然，我們並非單純期待被牛頓的蘋果砸到，而是何時能體會出自己的有限，何時精采的學問就會自然湧現！

國立政治大學公共行政學系副教授



2009.8.31 于指南山麓化南新村宿舍書房

向，而這就是本書所處理最主要的議題。

嚴格來說，本書是作者學成歸國後「認同危機」（identity crisis）下的產物。身為正統政治學科班出生，十餘年前進入公共行政學門的初期，一方面因為管理學（如組織理論）相關知識的欠缺，常有身為「異類」的孤獨感，但是另一方面，因為政治學近半世紀的科學化努力，面對公共行政學的實務導向作風，又會有「較進化」的優越感，雖然在國科會的學門分類中，公共行政學是屬於政治學門下的一個次學門，但是個人非常清楚，在許多「正統」政治學者們的內心深處，公共行政不會被當作一個「嚴肅」的研究領域來看待，或許，個人研究被公行學者與實務工作者視為太過理論，又被政治學門的同儕視為不夠理論的雙重壓力下，反而成為一種進步的動力，驅策自己必須超越認同的悲情，脫離研究領域「血統論」的泥沼，以「雙重局外人」的視角，走出一條結合國際理論與台灣實務的公共行政研究之路。

感恩的是，上天在經歷上也給予自己充分的機會，歸國的前六年半，有幸在台灣公共行政學界最有行動力的世新大學行政管理學系接受裝備，向許多志同道合的先進與同儕們學習公共行政研究的新趨勢，之後，承蒙許多人的幫助，進入台灣公共行政學界近半世紀居於領導地位的政治大學公共行政學系服務，深入台灣公共行政學門的核心機構，第一手了解學門的發展現況與瓶頸，十年一覺新潮與傳統的學術之旅，讓作者有機會建構出對於台灣公共行政研究發展的核心看法，這些經年累積的想法也被用來回答本書兩個最基本的研究問題：第一，為何以及如何以「民主治理」來研究公共行政？第二，實踐民主治理的機會與挑戰為何？本書的架構與內容，是作者過去十餘年所找尋到的部分答案，雖然還不完全，但是已經達到階段性可以完整呈現的時機，是為本書出版的基本動機。

本書將獻給影響作者最深的兩位老師。第一位是東海大學政治系求學時的啟蒙老師徐振國先生，目前任教於東吳大學政治學系，徐老師是作者 1982 年大一政治學的授課老師，他本人可能不清楚，在課堂上公開稱讚自己一篇「日本第一」的讀書心得報告有思想深度，對我的一生有多大的影響；至今，那種被肯定的感覺依然鮮明，也屢屢轉化成自己在學界紅

目錄

作者序.....	I
目 錄.....	i
圖目錄.....	vii
表目錄.....	ix

第一章 前言：探索治理績效的秘密.....	1
第一節 緣起：只會選舉、不會治國？.....	1
第二節 問題：民主政治之下的公共行政黑洞.....	3
第四節 目的地：邁向行政與政治並重的治理年代.....	7
第四節 內容：論述起源、章節安排與思維發展.....	10
第五節 小 結.....	17

第一篇 民主治理的政治經濟學 The Blieical Economy Democratic Governance

第二章 民主治理的本質與挑戰.....	21
第一節 前言：站在巨人的肩膀上.....	21
第二節 民主治理：定義與範圍.....	24
第三節 民主治理：民主政治與公共管理.....	37

第三節	民主治理：價值競逐與制度調和.....	45
第五節	台灣民主治理研究的聚焦需要.....	51
第六節	小 結.....	54
第三章	政治與行政的分合.....	57
第一節	前言：政治與行政二分的「不可避免性」？...57	
第二節	政治與行政二分：學門的發展.....	61
第三節	政治與行政二分：改革的修辭策略.....	67
第四節	政治與行政二分：行政的政治性格.....	73
第五節	台灣民主治理研究的調和需要.....	77
第六節	小 結.....	87
第四章	當代政治經濟學.....	91
第一節	前言：公共行政的理論救贖？.....	92
第二節	理性選擇理論的範圍與方法.....	94
第三節	從一個政治學的「內戰」談起.....	99
第四節	William H. Riker 教授的生平與成就.....	101
第五節	Riker 理論之評述.....	125
第六節	小 結.....	129
第五章	經濟學帝國主義.....	133
第一節	前言：為公共選擇理論辯護.....	133
第二節	公共選擇理論與公共行政中公共性的流失.....	136
第三節	公共選擇理論的「公共性」之一： 批評的回應.....	141
第四節	公共選擇理論的「公共性」之二：	

公民意識的研究.....	148
第五節 小 結.....	157

第二篇 回應 Responsiveness

第六章 民意與公共管理.....	161
第一節 前言：以民意為依歸.....	161
第二節 民主與公共管理.....	164
第三節 民主的限制與問題.....	168
第四節 民調與公投.....	175
第五節 民意的議程設定者：政黨、媒體 與利益團體.....	180
第六節 小 結.....	187
第七章 顧客導向的誘因結構.....	191
第一節 前言：新瓶裝舊酒？.....	191
第二節 行政革新與誘因結構.....	194
第三節 市場機制與消費者主權.....	198
第四節 政治市場與人民主權.....	204
第五節 顧客導向反思與再出發.....	209
第六節 小 結.....	213
第八章 誰來參與公共事務？.....	215
第一節 前言：從回應性到協力治理.....	215
第二節 不完美參與下的官僚體制.....	217
第三節 電子參與是新的救星嗎？.....	222

第四節 人為何參與投票？.....	228
第五節 公民參與作為一種專業.....	240
第六節 小 結.....	244

第三篇 責任 Responsibility

第九章 中立性與官僚責任.....249

第一節 前言：官僚的「不和諧」角色.....	249
第二節 文官中立性的意義與發展：英國的故事.....	253
第三節 民主化與文官中立性的發展：台灣的故事.....	258
第四節 文官中立性的政治經濟學的觀點.....	264
第五節 小 結.....	279

第十章 民主治理的知識困境.....281

第一節 前言：真有賢明少數？.....	281
第二節 民主治理、公民能力與專家宰制.....	284
第三節 程序性民主 vs. 認識性民主.....	287
第四節 技術性 vs. 參與式知識管理.....	299
第五節 小 結.....	307

第十一章 政治是一種專業嗎？.....309

第一節 前言：政策分析之政治可行性評估.....	309
第二節 政治可行性評估的範圍、方法與功能.....	314
第三節 空間理論：偏好、競爭與制度.....	316
第四節 空間理論與政治可行性評估.....	326
第五節 小 結.....	333

第四篇 課責 Accountability

第十二章	課責與公開透明	337
第一節	前言：透明課責與官民信任重建.....	337
第二節	官民不信任的惡性循環.....	341
第三節	資訊經濟學與公共行政學發展.....	343
第四節	課責、透明與行政程序控制：概念釐清....	345
第五節	行政程序控制的資訊經濟分析.....	353
第六節	小 結.....	362
第十三章	績效管理的資訊問題	365
第一節	前言：績效管理的「行政諺語」.....	365
第二節	政府績效環境的本質.....	368
第三節	資訊問題之一：訊號.....	374
第四節	資訊問題之二：機制設計.....	377
第五節	資訊問題之三：代理成本.....	380
第五節	小 結.....	385
第十四章	考績是怎麼打的？	387
第一節	前言：誰要扮演上帝？.....	388
第二節	有限理性與不完全契約.....	390
第三節	不完全契約下的績效制度設計問題.....	400
第四節	公部門實施績效制度的反思與建議.....	406
第五節	小 結.....	410

第十五章 結語：結局未定的探索	415
第一節 前言：自覺偽善中的進步.....	415
第二節 民主治理研究的現勢： 資訊、制度與課責機制.....	417
第三節 民主治理研究的趨勢： 循證、正義與行政倫理.....	419
參考書目	425
索引	479

圖目錄

圖 1-1	本書的章節安排.....	10
圖 2-1	公共管理的政治管理面向.....	38
圖 2-2	James H. Svara 之地方議會與行政部門角色分工圖.....	40
圖 2-3	民主治理的社會機制圖.....	49
圖 2-4	多元價值競逐下民主治理制度變革的焦點圖像.....	50
圖 2-5	公共行政與民主政治制度性調和的圖像.....	53
圖 3-1	政治學 vs. 公共行政學門發展變動圖.....	64
圖 3-2	歷年公共行政研究案比例（1991-2005）.....	79
圖 3-3	我國行政倫理威權遺緒的平行移植.....	86
圖 4-1	「操控遊說者」運作的空間模型.....	123
圖 6-1	A、B、C 間社會偏好的循環.....	170
圖 7-1	誘因結構的面貌.....	197
圖 8-1	「傳統」與「正統」的參與形式.....	221
圖 8-2	不同樣本中網路使用對公眾接觸的影響.....	225
圖 8-3	政治大學學生會歷年投票率.....	226
圖 8-4	不同決策標準範例.....	236
圖 8-5	決策者甲的「懊悔值」表.....	238
圖 8-6	選民投票行為因果關係圖.....	240
圖 9-1	官僚自主的空間模型（一致性政府）.....	276
圖 9-2	官僚自主的空間模型（分立政府）.....	277
圖 9-3	官僚自主的空間模型（政黨輪替）.....	278
圖 10-1	Buchanan 與 Tullock 提出民主最適決策機制.....	293

圖 10-2	Condorcet 陪審團定理 (3,5,7 人)	298
圖 10-3	公民、專家與權力菁英.....	303
圖 11-1	Hotelling 的「廠商地點」理論	318
圖 11-2	選民的政策偏好曲線.....	321
圖 11-3	Downs 的政黨競爭模型	322
圖 11-4	現狀與勝利集合.....	324
圖 11-5	「提案者」模型 (The Setter's Model)	325
圖 12-1	官民之間信任關係的惡性 vs. 良性循環圖	343
圖 13-1	所羅門王的寶局.....	379

表目錄

表 2-1	民主治理的定義與範圍.....	35
表 2-2	價值競逐、政治／行政關係、菁英價值與本書篇名的安排.....	47
表 3-1	美國政治學門與公共行政學門發展的大事紀 (1880-1992 年)	63
表 3-2	2004 年度人文及社會科學學類計畫平均金額排序表.....	80
表 3-3	台灣政治學與公共行政學系成立時間統計表 (至 2005 年止)	81
表 4-1	本書使用理性選擇理論的範圍與內容.....	99
表 4-2	歐洲十二國聯盟政府型態統計，1945～1987 年.....	113
表 4-3	Riker 的學術生涯發展表.....	129
表 6-1	市民偏好排列表.....	169
表 6-2	捉對投票的過程與結果.....	170
表 6-3	市民對議程偏好的排列表.....	172
表 6-4	公共管理者所面對的四種利益團體政治環境.....	185
表 8-1	Arnstein 的公民參與之梯、公民與政府連結、電子化參與.....	223
表 8-2	公民會議小組成員的議題測驗題結果.....	227
表 9-1	聯合知識庫「中立性」相關新聞統計表.....	260
表 10-1	Condorcet 陪審團定理.....	295
表 10-2	一般化 Condorcet 陪審團定理.....	296
表 10-3	Condorcet 陪審團定理的擴大.....	297
表 11-1	政治可行性評估的範圍、方法與功能.....	315

表 11-2	商家 m_2 地點選擇與居民消費選擇	319
表 12-1	政府透明機制的分類與內涵.....	362
表 13-1	職務選擇的「訊號」局（單純）	376
表 13-2	職務選擇的「訊號」局（複雜）	376