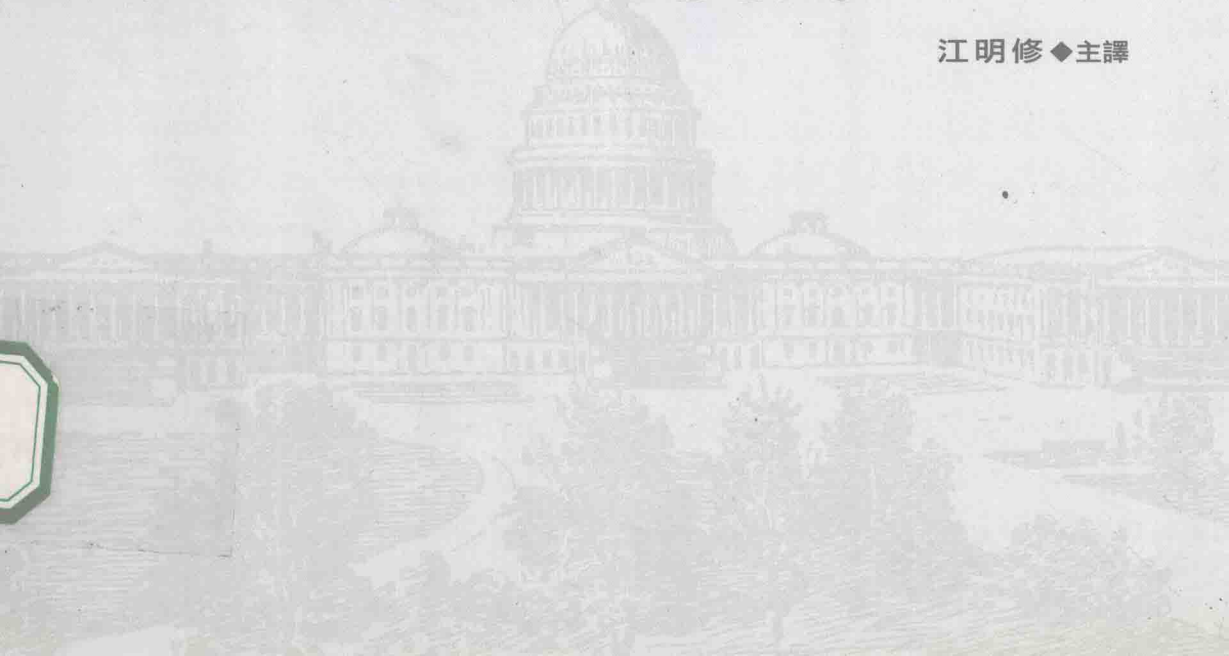




The Spirit of Public Administration

公共行政精義

江明修 ◆主譯



公共行政精義

江明修 主譯

美國南加州大學公共行政學院博士

國立政治大學公共行政學系教授

版權聲明

本書業經 Jossey-Bass Inc., Publishers 同意，授權五南圖書出版公司合法發行繁體中文版。所有版權保留。未經原出版公司書面許可，不得擅自以任何型式或方法，轉載或複製本書內容。若有侵害本書權益者，本公司當依法追究之。特此聲明。

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

公共行政精義 / H. George Frederickson 作 ;
江明修等譯. -- 初版. -- 臺北市 : 五南,
民91
面; 公分
參考書目 : 面
譯自 : The spirit of public
administration
ISBN 957-11-2749-3 (平裝)
1.公共行政
572.9 91001149

1PD7

公共行政精義

譯 者 江明修等
編 輯 陳佩玉

出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地 址 : 台北市大安區106
和平東路2段339號4樓

電 話 : 02-27055066

傳 真 : 02-27066100

郵政劃撥 : 0106895-3

網 址 : <http://www.wunan.com.tw>

電子郵件 : wunan@wunan.com.tw

版 刷

2002年5月 初版一刷

定 價

320元

版權所有 · 請予尊重

The Spirit of Public Administration

H. George Frederickson

Authorized translation from the English language edition published by Jossey-Bass Inc., Publishers. Copyright © 1995 by Jossey-Bass Inc., Publishers. All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission in writing from the Publisher.

前 言

即使我要對這本《公共行政精義》一書負最大的責任，而其他在這本書有直接或間接貢獻和成就的人，我仍要致上最大的敬意。在直接貢獻者上，我要感謝 Richard W. Hug, Charles Epp, Ralph C. Chandler, David Kirkwood Hart, 以及 David G. Frederickson。他們每一位都在概念上、文字和一些精神上提供《公共行政精義》這一本書直接的貢獻。另外，Jossey-Bass 出版公司公共行政系列書籍的資深編輯 James L. Perry，提供了許多卓越的建議，給需要鼓勵的我。Hal G. Rainey 和 Kenneth J. Meier 對文章草稿提供完整的深思熟慮的而且非常有幫助的評論，並且作了一些重要的建議，而有一些是我所遵循的，據以增益這本書實質的精神。

有一些朋友和同事提供研究室、電子郵件以及使用電話來交換意見，有的是面對面的交談，刺激我思考並且砥礪我的心靈，他們包含 Barbara Romzek, John Nalbandian, Phillip Cooper, Scott Fosler, Gary Wamsley, Todd La Porte, John Kirlin, Chester Newland, Ross Clayton, Laurence Lynn, Charles Goodsell, Donald Kettl, Julie Bundt, 以及 Steven Maynard-Moody。

我要感謝堪薩斯大學提供了 Edwin O. Stene 教授職任以及堪薩斯大學市經理和練習生的男女校友成員，以及我在堪薩斯大學公共行政系的同事和學生的鼓勵與支持。如果沒有那些支援，《公共行政精義》一書就沒有產生的可能，更重要的是他們每天提供愉悅的學術環境並匯集好的意志來支持公共行政的精神。

Jossey-Bass 出版公司的 Alan R. Shrader, David B. Horne 和 Susan R. Williams 出版公司他們不僅是傑出的出版者，同時是熟悉公共行政且具備洞察和判斷力的編輯者。

我特別要感謝我的助理 Thomas Michael Rundle 的技術、忠誠及奉獻，

經由許多次的初稿及手稿專業的校正，他指引本書的問世直到結束為止，都在促進本書的改變。

最後我要感謝我的妻子 Mary，由於她的支持以及編輯上的建議，使我及本書都變得更好。

關於作者

H.George Frederickson 在 1987 年被 Edwin O. Stene 聘為堪薩斯州立大學著名的公共行政教授。在早先的時候，他擔任東華盛頓大學校長將近十年，也服務於密蘇里大學公共和社區服務學院的院長，和印第安那大學公共與環境事務學院的副院長，也任教過馬里蘭大學、南加州大學、雪城大學、北卡羅來那州立大學。他獲得加州大學洛杉磯分校公共行政碩士學位以及南加州大學公共行政博士學位。

Frederickson 是公共行政理論和研究期刊的主編，也是公共行政國家學院的成員和國際城市／郡管理協會的榮譽會員。他在 1990 年得到著名的美國公共行政學會和公共事務與管理學院國家協會研究獎，並於同年獲選為在南韓最著名的學者；在 1992 年他得到美國公共行政學會在公共行政專業性文章有傑出貢獻的 Dwight Waldo 獎。

譯 序

這是一本尤其適合於獻身公部門與第三部門人士閱讀的好書！

毋庸贅言，H. G. Frederickson 一直以來就是新公共行政學派的健將。近十年來，緣於若干學者的倡導與鼓吹，新公共行政學派的論點業已陸續在國內公共行政學界佔有一席之地。這段艱辛的發展歷程，或出於學界彼此間因理念或研究途徑殊異而釀成的針鋒相對局面；亦不乏是肇因於時局的曖昧與主流意識型態（經濟思潮）的作祟，以致在福國利民的政策方案上，始終鮮見該學派的芳蹤。

新政府執政以來，政策方針始終隱晦不明，在夾縫中，新一波的知識經濟風潮又趁勢席捲台灣的傳統產業，造成龐大而無法消解的失業潮；復以全球化氛圍蔓延，不僅加劇了民族國家主權被架空的危險，尤其對於發展中的國家機關之治理能力而言，順勢地也引發一股銳不可當的挑戰。迄今，國際上一套完整的超國家的(*supranational*)遊戲規則尚未成形之際，有志之士早已憂心到轉型過程所可能帶來的國家主權、民主，與社群生活的危機，甚而引爆一連串的行政貪污、貧富差距加大，與新階段裂痕等負面的社會衝擊。準此而言，國人對於「反官僚體制」、「反徵稅」，甚至「反政府」之類的聲浪，近期內恐怕也將有增無減、不易停歇。

從學術的角度而言，吾人一再地指陳，台灣當前的發展困境，多少與規畫者的「人謀不臧」不無關聯；換言之，停留在舊典範思維下「政府再造」方案，始終無法針對民之所疾對症下藥，貽害民間社會力的釋放不可謂不大。欣慰的是，近年來政府若干部門的觀念也開始與時俱進，逐漸體認到公私協力之價值，惡化景況誠有稍緩之跡象。

就行政改革而言，事實上，無論是「新公共管理」也好、「新政府運動（企業型政府）」也罷，站在本書的立場而言，可以說全部都是有问题

的，也均為不堪一擊的。套句作者 Frederickson 的警語：那都只是以提振短期「效率」來換取長期的「行政能力」與「社會公平」的急就章！

走筆至此，吾人也隱約地透露出本書作者高尚的人文情懷了。沒錯！就 Frederickson 而言，其關照的重心早已跳脫出典型的管理技術或工具等狹隘的改革面向。畢竟，援引企業管理學或經濟學原理所設計出來的政策工具，偏狹短淺，並未著眼於民主政治體系的願景經營，反而自陷於一種頭痛醫頭、腳痛醫腳的改革盲點。身為公共行政學術社群的成員，倘若目光如豆般地一味鼓吹「公共選擇」、「管理主義」之類的論調，豈非助長學科發展的認同危險！

進言之，執政當局倘若僅在「工具理性」的層次上打轉，或覬覦於週期性「選戰策略」的謀略佈局，對於「治國理念」的上游議題置之不問，致使人民的相對剝奪感不降反升，公民素質乏能提振，行政倫理綱常無存，惡性循環之果，釀成官不官、民不民、政客充斥、私民橫生的「低質民主」醜態。這類短線操作的執政敗象與投機主義的規畫作風，倘若未見好轉，恐怕將成為數年後另一波動搖國家競爭力之肇因。

江明修 謹識於政治大學
大勇樓研究室

目次

前言

關於作者

譯序／江明修

導讀：認識公共行政／劉祥孚 1

新治理 8

社會平等 10

公民資格 11

倫理 13

PART 1 ► 治理、政治和公共 ◀

第一章 尋找公共行政中的公共意義／劉祥孚 19

公共的意義 20

公共的相對價值（比較哲學）觀點 22

建構公共行政中的「公共性」 26

公共行政中公共的一般理論要件 42

結論 46

第二章 公共行政的政治系絡／曾冠球 51

瞭解政治與公共行政 54

美國憲法 55

政治系絡中行政機構的管理 70

第三章 公共行政即治理 77

公共行政即治理：概略描述 79

治理：尋求定義 84

公共行政即治理的優劣 88

結論 92

PART 2 ▶ 公平的議題 ◀

第四章 行政裁量的問題／蔡勝南 97

導論 99

公平和公共行政裁量哲學起源的辯論 100

德我肯和法律原則的必要性 103

羅威（Lowi）、葛魯柏（Gruber）和現代柏拉圖式的公共行政 105

將公平視為過程 107

公平和美國的公共行政 109

公平是社會的膠黏劑 110

結論 111

第五章 公共行政中的公正與社會公平／蔡勝南 115

哲學與理論的發展 117

社會公平的複合理論 119

社會公平的複合理論的一些啟示 122

社會公平、分析和研究發現 129

結論 133

第六章 公共行政世代間的概念／秦書彥、游淑綺 135

未來世代如同一個公平的領域：以哲學觀點論之 139

處理世代間議題的社會公平的複合理論 145

結論 151

PART 3 ► 公共行政中的論理、公民資格、善意 ◀

第七章 倫理與公共行政／蔡金火 157

一些主張 163

企業與政府倫理的議題 178

結論 181

第八章 間距的弔詭與角色區分的問題／蔡金火 183

間距的弔詭 186

角色區別能力的欠缺 191

結論 195

第九章 愛國主義、善意與公共行政／許文傑 197

官僚：升官主義者或道德英雄？ 200

升官主義 vs. 愛國主義 203

善意的恢復 204

善意的愛國主義與公共行政精神 206

結論 208

第十章 作為代表性公民的行政官員／許文傑	211
低公民權與低行政權的問題	214
結論：有關官僚的一些名詞	222
第十一章 推至第一原理／許文傑	227
參考資料	239

導讀

認識公共行政



在界定好的政府時，執行能力是個先行指標。保護社區以免於外力的襲擊，政府責無旁貸；維持政府穩定的法律，保護財產以對抗不正常和高度結合的力量。有時破壞既有的正義以鞏固自由來反抗派系結合的攻擊，以及無政府主義的論調……。而構成執行能力的要素，首先是統合，再者為持續力，第三是適當的建言，最後是足夠的權力。

ALEXANDER HAMILTON, *The Federalist*, No. 79



- 劉祥孚／譯
（政治大學公共行政學系碩士）

這本書是有關於公共行政的精神，它採取宏觀的途徑說明公共服務的研究和實務。《公共行政精義》急切的欲知道如何把事情做得有效能、效率和公平——這乃是管理。但公共行政更重要的問題是信念、價值和習慣。《公共行政精義》將既有公共管理議題導向如何界定公共，如何在民主政治系絡下處理有效能的公共行政，如何使效率、經濟和公平達到平衡，如何成為具倫理性的行政人員，以及為何公共行政人員成為代表性公民是必要的。

這本書的目的不只是增進我們對這個主題的知識，還在於使我們瞭解公共議程裡的公共組織和工作，這乃是本書的主要論點。衡平來說，這個論點開始的信念是公共行政對美國民主政府的本質有很大的貢獻。但今日對公共制度及其治理者粗糙批評，換句話說，打擊官僚。在這個對公務人員充滿敵意的當代系絡下，員額精簡、契約外包、民營化、裁員的種種措施，似乎不必然的認為，公共行政能夠在改善政府及其他公共組織的服務品質上扮演關鍵角色，但這卻是本書的主要論點。

就個人而言，這樣的精神對公共服務的召喚和公共組織工作的有效處理來說是深邃和持續的承諾。公共行政人員（或訓練公共行政人員的工作者）知道，此精神的多種型式：個人觀點和信念下的政府目標和前景（特別是民主政府），集體人性之本質和如何使其有效能，以及公共生活中的倫理和道德。

就整體而言，這樣的精神說明公共行政的專業學會和訓練公務人員的學校之標準和教育方法的集體觀點和信念。更重要的是，反映出在政府單位和公益性非營利組織下行政人員之文化和習慣。

公共行政精神具有外衍和內省的觀點，有外衍能力是因為它廣泛包含公共行政的系絡，特別是此領域的變動性，它與公共行政及實務之變動系絡的互動有關，從系絡中產生官僚態度、信念、規範、價值和行為。公共行政的精神亦具有內省的能力，如行政官員行為及指導此行為的價值、規範和信念的一面鏡子，它亦反映出公共組織的處理

程序，包括他們替誰服務，以及如何更有效率的服務，爲了獲取公共行政之精神，外衍和內省的能力是必要的。

公共行政的精神結合了理性和經驗的知識型態，是理解建構經驗、智慧和判斷此領域知識的方法。對於公共行政理論建立，其可信的及重複的理性假設和傳統社會科學研究是必要的，但是只從理性假設和社會科學研究途徑所建立之理論不能夠說明此領域的重要論點，例如，同情、勇氣和善意。本書之目標，首先要引導讀者理解此領域之知識，再者是進一步理解此領域更重要的內容。

公共行政精神首先檢驗公共行政中公共性的意涵，接著思考公共行政中公正和社會公平的議題，並瞭解倫理之特質。再者討論公共行政中公共性和民主政府中公民精神之特殊連結。最後，本書把公民資格、愛國主義和倫理結合以檢視二次大戰中歐洲猶太人所受的待遇。

「公共行政」這一詞彙最先由當時最年輕教授威爾遜所使用，在他競選總統之前(W. Wilson, 1887)，他使用此詞彙來形容自古以來處理公共事務的總稱——「執行」或「實現」公共事業，然法律和憲法並不能由自己實行。他寫道「一定要有人來做」(Rohr, 1986)，值此複雜的時代，有效的來實現公共責任需要知識、專業和經驗。

自從威爾遜將公共行政自政治分離出來，並形成績效任命的文官體制已經超過一世紀了，許多制度在那時建立起來。在美國公共事務中，行政部分和其他「已開發」國家一樣是相當龐大的，在美國，政府直接僱用的人數大約有兩千萬人，而私人企業則有一億人(Statistical Abstracts, 1993)，其他的一千萬人則以契約的方式間接的受僱於政府，這些是「影子」官僚。此外，大約有一千六百萬人在非營利部門工作(Schervish, Hodgkinson, and Gates, 1995)，以及我們無從得知有多少人在政府部門中擔任志工。保守估計大約有六分之一或七分之一的美國人從事某種公共服務，就如瓦爾多(Dwight Waldo, 1949)所說的「我們生活在行政國中」。

在美國工作組織的效能與效率受到廣泛的辯論(Osborne and Gaebler,