

新公共行政學

New Public Administration

原著 H. George Frederickson
審訂 江明修
翻譯 曾冠球 / 許世雨

智勝
BEST-WISE

D035
2081

港台書

新公共行政學

New Public Administration

First Edition

原著 H. George Frederickson

審訂 江明修

翻譯 曾冠球・許世雨



智勝文化

新公共行政學 / H. George Frederickson 原著

；曾冠球、許世雨翻譯。 -- 初版。 -- 臺北市

：智勝文化，2006[民 95]

面：公分

參考書目：面

含索引

譯自：New public administration

ISBN 978-957-729-610-8 (平裝)

1. 公共行政

572

95020030

新公共行政學

New Public Administration

作者 / H. George Frederickson

審訂者 / 江明修

譯者 / 曾冠球、許世雨

發行人 / 紀秋鳳

出版 / 智勝文化事業有限公司

地址 / 台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電話 / (02)2388-6368

傳真 / (02)2388-0877

郵撥 / 16957009 智勝文化事業有限公司

登記證 / 局版臺業字第 5177 號

總經銷 / 元照出版公司

傳真 / (02)2389-2500

出版日期 / 2007 年 1 月初版

定價 / 280 元

智勝網址 / www.bestwise.com.tw

Copyright © 1980 by The University of Alabama Press.

All rights reserved. No part of this book may be used or 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 from the publisher.

ISBN 978-957-729-610-8

(英文版 ISBN : 0-8173-0041-4)

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模倣、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

審訂序

公共行政學自 1887 年 W. Wilson 大力提倡以來，一直與政治科學及企業管理有著密不可分的關係，大量借用其他學科研究發現的結果，致使公共行政學的學科認同出現危機，同時不斷有論者提出質疑：公共行政學之價值何在？對世界有何助益？對人權、民主又有何貢獻？這股批判與反思風潮直至 1968 年 D. Waldo 開始大力提倡「新公共行政」，並成立「全國公共事務與行政學聯盟」(NASPAA)後，才得以找到出路。

新公共行政的觀點源於 1960 年代末期，正值美國社會動盪不安、人民對政府不滿甚至抱持敵視態度之際，此觀點反映出美國當時社會價值觀念的轉變，以及政府積極加以回應之必要。這些價值觀就是當今我們熟知的「社會公平」、「行政代表性」、「政策回應」、「公民參與」、「制度分權」，以及「公共利益」等理念。很多變革自此以後開始浮現，例如美國幾乎所有主要大學普遍開設公共行政教育課程，碩士、博士學程、研究所也如雨後春筍般地設立，甚至成為公共管理者必經的訓練路途。新的學術與實務期刊紛紛問世，而分支領域的研究也蓬勃發展。整體上，公共行政學因而展現了新機。

當然，實際變革情景遠比上述深刻許多。從 1980 年代開始，公共行政學界開始針對研究品質之良窳加以反省，

也引起相當廣泛的爭辯。儘管所有參與論戰的學者，表面上均關注於公共行政研究品質的危機，窺其要旨則不外乎聚焦於方法論層次的爭辯，從而也開啟了公共行政多元知識獲得管道（如詮釋學、批判理論等）的討論。受這股思潮影響之所及，公共行政教育內容不但逐步邁向全觀取向的課程規劃，且愈來愈重視把學生與實務工作者，涵化為兼顧倫理道德、民主價值與行政管理技術的「全人」。另外，有關人事管理、行政人員角色、行政倫理，以及更廣泛的組織變革等，也因這股思潮而掀起了新一波的論述。總結說來，新公共行政學派在當時，堪稱是一種相當激進的變革觀點；就某種角度而言，其企圖對任何公共領域可能隱藏的權力扭曲，與資源分配不公之深層問題，給予非常強烈的批判。一言以蔽之，新公共行政所極力追求的是「民主行政」典範及其落實。

其實，新公共行政的許多主張都相當貼近當今台灣人民的心聲與感受。尤其目前社會上衍生許多過去少有，甚至前所未聞的公共與社會事件，例如卡債／卡奴風暴、天然災害（特別是土石流事件）頻傳、自殺比例升高、失業率攀升、治安（特別是詐騙事件）敗壞、貧富差距與階級對立、爆料歪風與媒體亂象、黑金政治、官員貪腐、民粹主義、政策不穩定與空轉、族群關係操弄、社會信任低落，以及令人深惡痛絕的政黨惡鬥等荒腔走板之行徑，層出不窮地上演，使得人民痛苦指數不斷上升。

認真地來檢視政府作為可以發現，若非流於形式，或

不得其門而入、搔不到問題癢處，便是「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，缺乏宏觀、整體與配套的施政誠意！在此情形下，黨派利益的洪水早已沖垮了政治人物應有的道德良知與理念，以近年來的發展局勢來看，「選舉政治」、「符號政治」與「族群政治」似乎更全然取代了「良心政治」、「慈善政治」與「福利政治」了！諷刺的是，受一連串政治與社會結構因素的綑綁，人民在民主政治的悲喜劇中，竟然也沒有太多的著力點，反而經常被政客邊緣化成廉價的「臨時演員」般對待。

不論是在改革魄力、策略或執行力上，近年來政府作為明顯是與社會期待有所脫節的，這些老生常談的問題至少包括：憲政體制、司法公信力、教育改革、政府組織再造、經濟與環保、中央與地方關係、城鄉差距、區域發展失衡，以及兩岸政策等。舊有問題無法斬草除根，新的問題（如人口老化與少子化、新移民、金融秩序重建，以及知識經濟與全球化的產業衝擊等）卻不斷地湧現，在主、客觀因素交迫夾擊下，政府施政成果不論是主觀民意的感受，或客觀的調查資料等，其成績之不理想是眾所周知的事實。最新公布的國家競爭力排名，果如預期般還是持續下滑，利基不斷流失的結果，已讓人開始質疑政府是否還具備施政的能力？是否還有存在的價值？

改造現行制度，建立社會資本，是當前台灣永續發展刻不容緩的要務。遺憾的是，在目前政治亂象與黨派信任薄弱之困境下，根本的結構問題很難有被充分討論的機

會，執政者擔心政權基礎流失，在野者極力挑戰當權者的正當性，黨派利益超乎社會公益，幾乎是必然的趨勢。面對此一惡性循環，國家機器面臨持續空轉，是實際上必然的結果。如果體制內的解決途徑機會不大，就只能寄望於人民公共意識的增長，以及更高的社會輿論壓力，重新建構「新公民」與「新社會」了。值得欣慰的是，近年來人民的機會始終是存在的，而且始終在不斷成長與茁壯當中，這點從民間基金會、非營利組織、社區大學與公共論壇的蓬勃成長、社區營造的凝聚成果，以至於公民參與理念種子的散播等可以窺知，此等社會力的展現終將構成台灣公民社會多元制衡的有力後盾。回歸根本問題，上述期待與主張，乃源自於我們始終相信：如果沒有健全的「公民社會」，「民主政治」的優點勢必難以充分體現；如果沒有「民主行政」的穩固基礎，「民主政治」也不過是一種口惠不實的符號圖騰而已！

江明修

謹識於指南山城

2006.9.28.

謝 誌

本書是長久以來深受我的老師、同事及學生浸濡下，所得到的理念、思想和見解的心血結晶。我的某些老師對我影響深遠，包括：伯明罕青年大學的 S. Grow、J. Reeder 和 R. Riggs；印地安那大學的 V. Ostrom；加州大學洛杉磯分校的 W. Crouch 和 J. Bollens；白蘭地大學的 P. Woll，南加州大學的 F. Sherwood、E. K. Nelson、B. Storm 和已故的 J. Pfiffner；內布拉斯加大學歐馬哈市分校的 H. Reynolds 及猶他大學的 A. V. Alstyne。

在我的同僚當中，數年來貢獻良多者，特別是：哈佛大學的 S. K. Bailey；亞斯本研究機構的 H. Cleveland；雪城大學麥克士威爾學院的 D. Waldo、G. Birkhead、J. Burkhead、S. Sacks、H. Lambright 及 J. C. Honey；耶魯大學的 D. Rae；印地安那大學的 C. Wise、C. Bonser、L. C. Gawthrop、Y. Wilburn、J. Ryan、D. Klingner 及 E. McGregor；密蘇里大學的 G. Nicholas 和 L. Cram；東華盛頓大學的 K. Quincy、H. Kass、R. Herold、S. Mahoney、G. Durrie、L. Kiser、N. Zimmerman 及 E. Connerly；美國人事管理局的 A. K. Campbell 和 G. Jacobs；聖地牙哥州立大學的 F. Marini；艾克隆大學的 Yong Hyo Cho；威斯康辛州的 K. Howard；喬治華盛頓大學的 M. Harmon、S. Chitwood 及 D. Porter；美國大學的 L. Fritschler、R. Cleary、H. McCurdy 及 D. Ink；北卡大學教堂山分校的 O. White、R. Deland 及 D.

Wright；德拉瓦大學的 J. Soles；加州州立大學海沃市分校的全鐘燮、C. Bellone 及 E. Singer；南加州大學的 R. Biller、C. Newland、R. Harrison、R. Clayton、L. Weschler、M. White、L. Kirkhart 及 J. Kirlin；馬里蘭大學的 M. Conway、C. Dillon 及 C. Levine；洛杉磯市的 C. Norris；金門大學的 R. Hamilton；佛羅里達國際大學的 A. Herbert；政府研究中心的 H. Hallman；奧本大學的 T. Vocino；洛杉磯市的 R. Remy；長堤州立大學的 M. Powell 和 A. J. Stevens；內布拉斯加大學歐馬哈市分校的 J. E. Kerrigan；美國國家信用聯合會的 D. Wolfe；國家公共管理研究中心的 P. J. Rutledge；伯明罕青年大學的 D. Oaks、K. Snow、K. Colton、S. Taylor、W. Timmons 及 D. Williams；華盛頓大學的 D. K. Hart 和 W. G. Scott。

最後要特別感謝任職於阿拉巴馬大學公共行政當局 (Bureau of Public Administration) 的 C. Ransome、R. Highsaw 及 J. Pilege，渠等傑出的公共行政系列講座，對於講座的籌備與本書後續的資料蒐集，其貢獻難以言喻。感謝你們提供我一種令人振奮的挑戰與一次前所未有的經驗。

第 1 章的部分內容，原先係以〈組織理論與新公共行政〉(Organization Theory and New Public Administration) 的面貌，出現於 Frank Marini 主編的一本書《邁向新公共行政：敏諾布魯克的觀點》(Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective) 之中，該書在 1971 年，由舊金山的 Chandler 出版公司所發行。感謝 Harper & Row 出版公司，以及 Linda S. Rogers 諾許我重印該文的部分篇幅。第 1 章和第 4 章的

部分篇幅，原先則出現在《公共行政評論》(*Public Administration Review*)第34期(1976年，9~10月號)第564~576頁的〈1970年代的公共行政：發展與方向〉(*Public Administration in the 1970s: Developments and Directions*)一文中。對於美國公共行政學會(American Society for Public Administration)，允諾我重印該出版品的部分內容，我會深銘在心。第5章的部分內容，其原先乃載於一本名為《公共行政結構的復甦》(*The Recovery of Structure in Public Administration*)的小冊子之中，該書係於1970年，由華盛頓特區由政府研究中心(The Center for Governmental Studies)所出版。對於該中心的Howard. W. Hallman授權我引用部分的篇幅，本人深表由衷感激。至於第2章的若干部分，原先則刊載於《行政與社會》(*Administration and Society*)第7期(1976年8月號)第149~174頁的〈新公共行政的傳承〉(*The Lineage of New Public Administration*)一文中。對於Sage出版公司的George與Sara McCune二位的允准，在此亦一併表達感謝之意。

儘管新公共行政發展的一般系統甚為重要，許多事件深深影響此一「運動」的發展。首先，大部分公共行政領域的理論家、作者和領導者，都被邀請參與一關於1967年晚期由美國政治與社會科學學會(American Academy of Political and Social Science)所贊助的會議。此次會議的主席J.C. Charlesworth勾勒出席者的目的與精神在於：「公共行政這門學科應扮演一種喚起領導者提綱挈領的優先地位，同時衡量公共行政在龐大的哲學系統下之重要價值」。

前言

本書大體上是關於公共行政，特別是關於新公共行政的論述。

新公共行政乃 1960 年代晚期和 1970 年代的產物，D. Waldo 將這個時代形容為一個「動亂的年代」(time of turbulence)。這段期間，我執教於雪城大學的公民資格與公共事務麥克士威爾研究所，教授公共行政課程。我所開的課程包含預算、政策分析及人事行政；至於我的工作則是為研究生進入公職服務前預作準備。我的學生充滿了忿怒與不平，他們是一群挑戰與抗議動亂年代的人士。他們為公共行政欠缺相關性而發出不平之鳴，蓋其未能緊扣當前的關鍵議題和問題。他們言之有理。就是在此一系絡之下，我和許多同僚共同投入於那逐漸廣為人知的新公共行政之發展。

儘管新公共行政發展的一般系絡甚為重要，許多事件深深影響此一「運動」的發展。首先，大部分公共行政領域的理論家、作者和領導者，都被邀請參與一個於 1967 年晚期由美國政治與社會科學學會(American Academy of Political and Social Science)所贊助的會議。此次會議的主席 J. C. Charlesworth 勾勒出與會者的目的與精神在於：「公共行政這門學科應注入一種勇敢無懼且提綱挈領的研究途徑，同時……衡量公共行政在廣大的哲學系絡下之重要價值^①。」

II 新公共行政學

New Public Administration

此次廣泛的會議報告涵蓋：(1)行政機關乃政策制定者；(2)政策行政二分乃過時的；(3)界定公共行政和劃定其界域非屬易事；(4)公共行政和企業管理兩者截然不同；(5)公共行政學和政治學壁壘分明；(6)公共行政在規範和描述理論兩方面，呈現一種混亂狀態；(7)界定或描述公共組織時，層級節制已非妥適之道；(8)公共行政學所關切的管理和行政面向，即將為政策和政治議題所取代；(9)公共行政的專業學院應如雨後春筍般地林立；(10)公共行政尚未嚴肅面對社會問題，諸如軍事工業的複雜性、勞工運動及都市暴動等；(11)這個領域向來充滿太多有關知識範疇、語意學、定義和界限等先入為主的偏見^①。

這次會議出現許多嚴厲的批判，特別是由年輕的理論家、實務家和學生所為。美國政治和社會科學學會舉辦的公共行政會議提出為數眾多的批判，包括：(1)逃避時代的關鍵議題：如都市種族暴動、貧窮、越戰、公共官員的倫理責任；(2)未能鼓足勇氣提出有正面價值的嶄新概念或理論；(3)存在一種1960年代之前所發展的理念、概念及理論上的偏見；(4)社會和組織變革的興趣不足；(5)過分信賴專門技術和組織能力，同時缺乏對官僚作為產生質疑；(6)未能對於成長、組織縮減及衰退的限制，作好充分的關注；

① James C. Charlesworth 所編，《公共行政的理論與實務：範圍、目標及方法》(The Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods)(Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, October 1968)，頁 ix。

② 同註①，頁 3-7。

(7)除了民選官員以外，未能充分關注公民的需求與需要及回應性的議題；(8)存在一種對於政府所能或所應完成任務，過分樂觀的看法。

D. Waldo 目睹與會者大致已屆五、六十歲的情景，印象甚為深刻，同時他對於新一代的公共行政人員與公共行政教授何以缺席大感不解。是故，他突發奇想地把探討公共行政的會議劃分開來——但是將成員的年齡限定在三十五歲以下。會議就此召開，而一種前所未有的觀點和文獻則風起雲湧地呈現開來。這次會議及後續會議發表的三個主要文獻，分別為：F. Marini 所編《邁向一個新公共行政：敏諾布魯克的觀點》(*Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*)；D. Waldo 所著《動盪時代的公共行政》(*Public Administration in a Time of Turbulence*)；H. G. Frederickson 所著《1970 年代的鄰里控制》(*Neighborhood Control in the 1970s*)。本書的許多主題中，這三者所占份量極重。F. Marini 將敏諾布魯克會議的重心主題環繞在相關性、後實證主義、適應動盪的環境、新興的組織型態及以服務對象為焦點的組織。所有這些主題都發表在新公共行政文獻的其他部分，而本書對這些主題的著墨則更為豐富。

其次，關於新公共行政出現的許多有趣面向之一，乃是個人責任的問題。D. Waldo 在這段期間內，是公共行政領域重量級雜誌《公共行政評論》(*Public Administration Review*)的總編輯。F. Marini 是執行編輯，而我則是研究與報告編輯。我們決定不以《公共行政評論》做為宣傳，或者試

IV 新公共行政學

New Public Administration

圖以所謂新公共行政自居的人士所引以為傲的觀點，做為支配公共行政領域的一種媒介。事實上，這段時期所作的努力並不在於以「新公共行政」做為號召。或許，這便是為何許多人士推論新公共行政只不過是暫時消失的最主要理由。其後的發展則非如預期。儘管《公共行政評論》未冠上新公共行政此一辭彙，然而，新公共行政的概念和理念在1970年代的10年裡，不論是在該期刊或一般的公共行政文獻，都甚具份量。

第三，美國公共行政學會乃大部分公共行政領域人士所屬之獨領風騷的專業組織。1970年，美國公共行政學會的年度會議在費城召開。該次會議中，一系列未經公認的小組、研討會及小型會議均在「非傳統」(unconvention)的標榜下熱烈舉行。組成「非傳統」是為了抗議由該會議的委員會所提出的計畫，因為該委員會並未特別重視時代的關鍵議題。遲至會議的最後一日，參與「非傳統」會議的人士方才較一般會議者為多。

同時，1970年的費城會議，為了反對任命委員會所提出的人士，出現了推舉角逐會長及中央會議的候選人名單。鬥志高昂的會長候選人和對會議懷著高度盼望的人士贏得了選舉。職是之故，許多年輕人士相繼以新公共行政者自居，而非傳統的人士擔負起美國公共行政學會(American Society for Public Administration, ASPA)的重任之目的，只為求發掘該組織所存在的迫切危機。此危機被克服了，而組織則呈現更為民主和更具回應性的局面。目前 ASPA 相當

重視時代的重大議題。同時，ASPA有開放的任命與選舉過程，而推舉婦女和少數民族入會也有令人羨慕的佳績。ASPA 一直持續成長、變革和日新月異，並且維持健全的財務狀態。

本書在破除舊習和代之以新氣象上著墨甚多。新公共行政視價值和倫理為1970年代的關鍵議題。該評價事後證明是明智之舉。新公共行政詳述有關組織衰退和削減的策略和途徑。該預測事後證明完全無誤。關於時代的瓶頸與零成長所作的評估，亦可謂一針見血。同時，尚有許多持續影響著1970年代初期至1980年代公共行政相關判斷的其他例證。此外，也有為數不少的錯誤和粗淺的臆測，特別是有關棘手的貧窮問題及健康、資源和機會分配不均之課題。

Waldo指出新公共行政學的特點如下：

美國公共行政學會成立的緣由是為了促進公共行政能夠與時俱進，新公共行政的擁護者則全心全力投注其中尋求變革。該學會所出版的文獻著作已廣為人知；而其理念和觀點則在公共行政社群中廣為流傳，學界尤以為然。一旦新公共行政的擁護者，不論是開路先鋒抑或是半途加入的人士，均為年輕有活力一代的翹楚，並且矢志發揮令人讚嘆的影響力，則新公共行政的影響力是持續且無遠弗屆的。簡言之，新公共行政或許未能在短期內使公共行政產生激進的轉變，但是放眼未來希望無

VI 新公共行政學

New Public Administration

窮。不管怎樣，新公共行政現在和未來都持續地為整個複雜的公共行政理論、技術及精神注入新的氣息^③。

倘若 Waldo 所言屬實，則新公共行政自此帶給這個領域相當大的衝擊。果爾，這門學科實有待一種周延的剖析和解釋。這便是撰寫本書的最高宗旨。

③ Dwight Waldo, 〈公共行政的發展〉(Developments in Public Administration), 載於《美國政治與社會科學學會年報》(Annals of the American Academy of Political and Social Science), 第 404 期 (1972 年, 11 月), 頁 238。

目錄

Contents

審訂序

謝誌

前言 I

Chapter 1 導論 1

Chapter 2 新公共行政的系絡 17

Chapter 3 社會公平與公共行政 37

Chapter 4 公共行政的靜態與動態 59

Chapter 5 公共行政的版圖 85

Chapter 6 教育與公共行政 113

Chapter 7 1980 年代的公共行政 135

參考書目 147

中文索引 155