

政治學論叢⑬

慎思熟慮的民主行政

Deliberative Democratic Public Administration

作者：許立一

Weber
韋伯文化
良知・品味・責任

政治學論叢⑬

慎思熟慮的民主行政

Deliberative Democratic Public Administration

作者：許立一

Weber
華伯文化
良知・品味・責任

目錄

導論.....	1
---------	---

第一篇 回顧與省思

第一章 公共行政論述的回顧.....	9
壹、公共行政即憲政的一環.....	9
貳、行政管理.....	12
參、傳統主義.....	15
肆、行為主義.....	17
伍、新公共行政.....	19
陸、新公共管理.....	27
柒、省思與本書之旨趣.....	40
第二章 解構以經濟效率為核心價值的行政論述.....	47
壹、以經濟效率為核心價值之行政論述的後設敘事.....	48
貳、前述後設敘事所導致的困境.....	55

第二篇 核心價值與觀念

第三章 慎思熟慮的民主行政以社會公正為核心價值.....	73
壹、社會公正的意涵.....	74
貳、社會公正的特質.....	84
第四章 慎思熟慮的民主行政在治理過程中的具現.....	93

壹、公共行政參與治理的正當性來源.....	93
貳、慎思熟慮的民主行政展現於治理的實踐行動.....	104

第三篇 構成要素

第五章 積極負責的公民意識.....	123
壹、積極負責的公民意識之基本觀念.....	125
貳、以積極負責的公民意識為基礎之行政論述.....	136
參、積極負責的公民意識與民主行政的實踐.....	144
第六章 人文關懷取向的公共對話.....	153
壹、參與公共對話的個體.....	153
貳、公共行政在公共對話中的規範性角色.....	168
參、公共對話與慎思熟慮的民主行政之實踐.....	175
第七章 公共行政人員的角色及作為.....	181
壹、反思管理主義觀點之下的公共行政人員.....	182
貳、傳統行政中立觀念的弔詭.....	189
參、慎思熟慮的民主行政之下的公共行政人員.....	200

第四篇 結語

第八章 台灣需要慎思熟慮的民主行政.....	225
壹、概述市場導向的治理觀.....	225
貳、市場導向的觀念窄化且弱化了治理的內涵和能力.....	227
參、市場導向的政治操作導致民粹主義的政治文化.....	233
肆、台灣需要慎思熟慮的民主行政.....	235
參考書目.....	239

導論

壹、公共行政與慎思熟慮的民主

晚近西方政治學界提倡一種理念，論者稱為慎思熟慮的民主(deliberative democracy)。所謂慎思熟慮的民主，其實可謂為一種對於民主政治的觀點，或者是一種對於改革民主生活方式的期許，因此，目前它還未發展出一套系統化的理論或論述。慎思熟慮的民主之基調在於：對於當代民主運作模式以及對於民主政治的理解之不滿，特別是針對民主政治不是流於精英主義，如 Joseph Schumpeter(1970)；不然就是將民主政治比喻為如同經濟學當中的市場模型——理性選擇(rational choice)，如 Anthony Downs(1957)；再不然就是以利益競爭的多元主義理解公民對公共事務的參與，如 Robert Dahl(1989)。反之，某些學者的論述和觀點卻採取與上述截然不同的立場，例如 Joshua Cohen、Jon Elster、Jürgen Habermas、John Rawls 等人，而論者將之視為是慎思熟慮的民主之論述基礎(cf. Bohman & Rehg, 1997: x-xvii)。

慎思熟慮的民主之主要內涵乃是透過公共對話以實現精緻政治生活的民主模式，其反對民主只是利益結盟與競爭的過程以及運用粗糙的多數決之結果，所以國內學者多將英文“deliberative democracy”譯為審議式民主或商議式民主。雖

然前述譯法亦無不可，但本書作者以為，前述譯法似較容易使人僅著重於公共對話一環，卻可能忽視了“deliberative democracy”還強調利他與包容的精神，而且也是因為其以利他與包容的精神為前提，成熟而且精緻的公共對話始有可能，公共對話的結果才有可能符合如同 Rawls 所勾勒的正義原則(cf. Rawls, 1971: 60)。職此之故，本書作者將之譯為「慎思熟慮的民主」。

申言之，誠如 Bohman 和 Rehg(1997)在描繪慎思熟慮的民主時，特別以 Habermas(1997: 35-65)、Rawls(1997: 93-141)等人的政治哲學作為此種民主模式的價值基礎，以便凸顯只重視公共對話的過程並不能達成慎思熟慮之民主所欲追求的理想狀態。意即，公共對話不但要如 Habermas 所提倡的溝通理論(1984)必須真誠為之，同時此種民主的過程該能夠發揮公共理性(public reason)，而所謂的公共理性就是一種包容的、利他的思維，例如 Rawls 所主張之社會中弱勢者利益最大化的正義觀點(cf. Rawls, 1971: 60; 1997: 141)。

Bohman 和 Rehg 指出，慎思熟慮的民主與多元主義或公共選擇理論立場截然不同。他們認為，多元主義或公共選擇理論只能造就公共財(public goods)的產生，它們都預設了公共意志的表達殊為困難，因此放棄了前述透過公共對話、發揮公共理性、達成共善的理想(Bohman & Rehg, 1997: x-xiii)。作者認為，多元主義或是公共選擇理論作為一種描述實務的研究途徑或有其效益，但如果為了與現實妥協而選擇此種論述作為政治運作的規範架構，導致公共決策一再流於簡單的利益競爭(多元主義)或是不當地適用經濟學的市場機制(公共選擇理論)，則是應該予以批判和反省。因為，前述所呈現的乃是人與人交相征利以及弱肉強食的社會。

在公共行政學界當中，也有著與慎思熟慮的民主理念相

近的觀念和論述，舉例言之，如一九七〇年代出現的新公共行政(New Public Administration)(cf. Marini, 1971)以及延續前者精神於一九八〇年代發表的黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)(cf. Wamsley *et al.*, 1990)，其他還有一些學者的論著早已成為公共行政學界的名作或經典，略舉其瑩瑩大者如 Michael Harmon(1981)、H. George Frederickson (1997)、Janet V. Denhardt 和 Robert B. Denhardt(2002)等，除此之外尚有諸多論述不勝枚舉。細究前揭觀點，可以發現它們在基本的哲學觀上，也是著重於公民參與、公共對話，且反對功利主義的正義原則，並多有直接以 Habermas 或 Rawls 的觀念為論述基礎者。植基於此，在本書中，作者試圖將公共行政與慎思熟慮的民主理念結合，嘗試性地構思和闡述慎思熟慮的民主行政之內涵。

貳、本書的論述過程

本書的論述分為三篇，第一篇旨在回顧當代公共行政學界論述的發展，並針對主流論述所隱含的價值——經濟效率提出省思，以作為後續論述的起點。第二篇則在闡述慎思熟慮的民主行政之總體形廓，並且將其核心價值作一定位。作者指出，慎思熟慮的民主行政應以社會公正(social equity)為核心價值，而此一價值將使得慎思熟慮的民主行政呈現出不同於主流論述的風貌。因此，本書的第三篇便深入地析論慎思熟慮的民主行政之內涵，分從公民意識、公共對話以及公共行政人員三項要素予以說明。最後，在本書的結尾，作者試圖引用台灣社會的一些現象，強調台灣需要發展慎思熟慮的民主行政。

參、本書為規範性質濃厚 但兼具實踐意涵的論述

本書為規範性質的論述，但也重視所謂「實踐」(praxis)的意涵，意即，規範論述雖較具理想性而可能與現實有所差距，但作者卻認為，規範論述亦必然與現實有某種關連，它不可能完全脫離現實系絡，其應是一種對未來可能性的期許。

實踐一詞的意義與實務(practice)並不相同，它意味著規範與實務相互形塑與辯證的過程。誠如詮釋學的觀點認為，社會行動本身除了外顯的舉止(act)之外，其實還包含著行動者對於他人行動(包括對制度)的詮釋，後者便是一種主觀規範的性質。此外，又如 Anthony Giddens 所提出的結構形成論(structuration theory)認為，社會結構乃是由具有主動創建能力的社會行動者建構的產物，但是他(她)們卻置身於一個並非由他(她)們自己選擇的情境當中(Giddens, 1976: 15)。申言之，社會行動者根據情境調配資源，在一種他(她)們未曾察覺或是僅具模糊的認知情況下，促成社會的變遷，他稱之為「結構的社會性重製」(social reproduction of structure)。在此觀念之下，Giddens 提出一種「結構的雙重性質」(duality of structure)之概念，意即：從個體的角度觀之，結構是行動所建構的產物，同時結構又是導致行動的原因。從集體的角度觀之，社會結構乃是社會互動的結果，同時也是社會互動的情境(條件)。職此之故，社會結構是社會行動者參與社會互動的規則和資源，它並非外在於社會行動者的心智，而是存在於記

憶以及鑲嵌於社會實務當中(cf. Cohen, 1989: 18-26, 41-47)。

根據詮釋學和 Giddens 的說法，制度結構本身兼具主觀和客觀的性質，而作者認為所謂規範論述其實就是主觀的認知，在集體的層次上，便是社會中一群主體對於事物的主觀認知，並且此一認知乃是社會互動的產物。規範論述通常以「應該……」(it should be; it ought to be)的敘事呈現，它不但對於相信者或支持者會產生約束和影響力，其對於反對者也可能產生限制。因為，它可能化身成為道德、風俗而以社會性的集體壓力迫使個體屈從，其也可能透過法律、制度等形式經由國家強制施行。作者採取了上述的觀點作為本書的認識論(epistemology)^①，並依此界定實踐一詞具有規範與實務的雙重意涵，是以本書在探討慎思熟慮的民主行政之實踐時，便蘊含了主觀的規範論述和客觀的實務描述雙重性質。

①：知識建構的基本假定與哲學觀。

第一篇 回顧與省思

第一章

公共行政論述的回顧

本章將回顧公共行政學術的演進歷程(以美國為主要參考架構)，大略回顧各種論述的主要意涵，俾使讀者掌握公共行政學術演進的歷史軌跡，以明瞭各家論述的精髓，同時作者還試圖剖析此一發展歷程的辯證性質，並指出本書的立場以為後續探討的基礎。以下探討的時序貫穿整個二十世紀，內容包括：聯邦主義(Federalism)與反聯邦主義(Anti-Federalism)、行政管理(Administrative Management)、傳統主義(Traditionalism)、行為主義(Behavioralism)、新公共行政(The New Public Administration)、新公共管理(The New Public Management)等。

壹、公共行政即憲政的一環： 美國聯邦主義與反聯邦主義兩種觀點

十九世紀末葉，大約在一八八〇年代以前，美國大眾似乎未刻意地將公共行政從憲政制度的運作過程予以抽離或對之進行單獨的討論，也還沒有出現所謂行政國(administrative state)的觀念。誠如學者 John A. Rohr 所言，行政(administration)一詞並未明示於美國的聯邦憲法之中，因為美國建國之父們

假定其為憲政制度最為根本的基礎，就如同氧氣之於地球上的生物一般，不必刻意地加以著墨(Rohr, 1986)。是以有學者認為，美國早期關於憲政體制的爭論，尤其是聯邦主義和反聯邦主義兩派觀點的爭議，其實就是一種對於公共行政在治理(governance)過程中之地位與內涵的探討(Wamsley & Wolf, 1996: 12)。

聯邦主義以 Alexander Hamilton 為代表，其主張共和國需要一個強而有力的中央政府，以便因應內政和外交的困境、承擔因戰爭產生的債務、促進貿易和製造業的成長。反聯邦主義則是以 Thomas Jefferson、James Madison 等人為代表，強調，他們將社會對話(social dialogue)與通力合作(collaboration)視為人們參與公共事務的方式，而且認為，如果公共的意識體現為一種小規模的、分權的與凝聚的社群，便能使政府的功能立即與直接的展現(Wamsley & Wolf, 1996: 12; cf. McSwite, 1997: 70-74, 79-93)。因此 Rohr 指出，反聯邦主義的精髓是其主張：「人們應該緊密地凝聚在一起，以他人之念為己念、以他人的感受為自己的感受，應該自覺對於他人負有責任，並且深刻地體悟他人的利益和情境」(Rohr, 1986: 40)。歸納言之，聯邦主義偏好於計畫性的社會，主張強有力的中央政府；反聯邦主義則是鼓吹比例代表制、社群發展、公民政治參與而反對中央集權。學者指出，至少在十九世紀的時候，此一反聯邦主義的思想乃是美國生活中的重要價值，直到十九世紀末進步主義(Progressivism)^①興起之後，才有所改變(Wamsley & Wolf, 1996: 13)。

從方法論的角度而言，聯邦主義蘊含較為濃厚的工具主義色彩，而反聯邦主義則是充滿社群主義(communitarianism)

①：進步主義即相信生活可以越來越好的信念。

的意識(Wamsley & Wolf, 1996: 113; cf. Stillman II, 1995: 34)。然而，不論是聯邦主義還是反聯邦主義，都有一個共同的想法，即：將公共行政視為治理的根本(cf. White & McSwain, 1990 cited by Wamsley & Wolf, 1996: 16-17)。易言之，雖然聯邦主義與反聯邦主義對於公共行政的看法不一，卻從未將公共行政從治理的過程中予以抽離。但自從公共行政之行政管理與行為主義的論述大行其道之後，情形便大為改觀，亦即，行政管理與行為主義，顯然將公共行政自治理的過程中予以抽離。

綜合而言，公共行政被視為是政治過程之外的一種管理行為，乃是十九世紀末葉以後才發展出來的觀念。在十九世紀末葉之前，公共行政一直被視為是憲政整體運作中的一環，無須刻意地獨立加以討論，而憲政運作本來就屬政治的過程。如果說當時有所謂對於公共行政的探討，其內容也是關於憲政制度與運作之聯邦主義與反聯邦主義兩種路線的爭議。簡單歸納聯邦主義與反聯邦主義的爭議內容，不啻就是對於公共行政應該在社會當中扮演何種角色、居於何種地位的辯論；即美國聯邦政府應該居於國家領導中心的地位？還是僅居於州際事務之協調以及外交事務之代表的地位？在實務上，聯邦主義和反聯邦主義都未被徹底的實踐，即使在進步年代中所崛起的行政管理充滿了聯邦主義的色彩，但在其他的層面上仍然可見反聯邦主義所鼓吹的社群觀念。不過，行政管理的興起卻為公共行政開啓了嶄新的紀元：在學術方面，公共行政開始朝著成為一門獨立學科的方向發展；在實務方面，公共行政則被認為應與政治追求不同的價值，進而汲取了企業管理的許多觀念和技術。

貳、行政管理

行政管理又被稱為古典的行政(classical administration)，在一九九〇年代新公共管理大行其道後行政管理又被稱為傳統的公共管理(traditional public management)(cf. Rosenbloom & Kravchuk, 2002: 16-21)。行政管理主要受到十九世紀末如 Woodrow Wilson 所提倡的政治與行政分離論的行政改革風潮，以及至二十世紀初至一九四〇年代美國社會當中所流行之進步主義的推波助瀾，成為二十世紀行政學術與實務的主流思維。首先，在政治與行政分離論之行政改革的影響方面，Wilson 目睹美國政黨分贓制弊病叢生，公共行政缺乏效率，因此主張公共行政雖然是政治生活的一個部分，但是它應該是達成政治目的的手段，不宜介入政治價值的論辯過程，而應該致力使公共行政成為實現政治價值的科學方法。同時在 Wilson 的眼中，企業的管理模式展現了效率，值得公共行政學習，所以他主張公共行政應該師法企業(businesslike)^②，以追求效率的工作方法為核心價值(Wilson, 1887 reprinted in 1992, 1887 reprinted in 1992)。

其次，在進步主義的影響方面，十九世紀末年至二十世紀初，美國社會的轉型速度逐漸加劇，諸如：工業和農業的機械化、經濟體在規模和複雜性方面成長迅速、社會持續地都市化而數以千萬的移民更增加了城市當中的多元性、政客將選舉與腐化的競選機器結合等，以上的發展使得美國社會

②：businesslike 也是實事求是、講求效率的意思。

不再是一個緊密凝聚的社群。抑有進者，在實務上，州際的貿易需要管制、國防建設需要徹底翻新、城市快速的成長亟需適當比例的基礎建設等。在此氛圍之下，渴望改革、熱切於追求進步、重視科學的成就、以及講求效率等思維傾向，成為美國社會主流的價值(Wamsley & Wolf, 1996: 14)，而此也正是進步主義的基礎。及至一九三〇年代大蕭條(Great Depression)的來臨，進步主義的改革需求與科學管理(scientific management)結合，演化成為公共行政之行政管理的觀念，隨後其並成為聯邦政府擴張規模和職能的學術基礎，美國總統 Franklin Roosevelt 的新政(New Deal)就是此一發展的具體象徵(Wamsley & Wolf, 1996: 14-15; McSwite, 1997: 116-127)。

在前述兩股力量衝擊之下，公共行政朝向管理主義(managerialism)^③的路線發展，在組織原理方面以 Max Weber 的官僚體制(bureaucracy)理念型為基調；在管理的理念上則以 Frederick W. Taylor 的科學管理、Henri Fayol 的行政管理原則等學說為基礎，隨後 Luther Gulick(1937)所提出之“POSDCORB”則為此派重要的代表論述——他將規劃(Planning)、組織(Organizing)、人員(Staffing)、指揮(Directing)、協調(Coordinating)、報告(Reporting)、和預算(Budgeting)視為行政組織的管理要素。

綜觀行政管理的論述內涵，其著重於如后幾項課題：首先，進步主義促使當時的公共行政將大有為的政府(big government)作為基調，而行政管理便是為了成就大有為的政府應運而生之行政論述，進而政府職權與公務活動範圍不斷持續地擴張；第二，自此以後政治與行政分離論成為公共行政的

③：簡言之，公共行政的管理主義即認為公共行政的內涵就是管理，其排除了政治的成分，並且不認為與企業管理有太大的差異。本文後續章節將對此觀念進行反思，此處先不作深入探討。

主流觀點；第三，在領導與權力分配方面——區分公共組織當中業務人員(line)與幕僚人員(staff)的功能，並且強調命令統一(unity of command)，將責任置於行政首長(chief executive)身上，幕僚則扮演襄助行政首長的角色。公共組織在行政首長的指揮監督下展開核心價值的管理程序，例如規劃、預算、人士、採購等等；第四，在組織設計方面——根據目的、功能、程序、地域等因素進行分工，尤其重視控制幅度(span of control)的掌握，將之視為組織成敗的重要因素；第五，就基本價值而論——根據行政管理的主張，公共行政的價值在於追求效能、效率和經濟的最大化。

Dwight Waldo 指出，在行政管理尚未大行其道之前，美國社會大致以兩股思維較受矚目，即聯邦主義和反聯邦主義，但是行政管理興起並成為主流之後，公共行政便開始沈迷於科學和理性主義，反而忽略了民主以及公共行政人員與公民的關係等課題(Waldo, 1984 cited by Wamsley & Wolf, 1996: 16)。尤其是，在行政管理之倡導者的觀念當中，公共行政就如同企業管理一般，似乎二者沒有多大的差異。舉例言之，Leonard White 曾言道：「行政的研究應該以管理的基礎為起點，而不是法律的根基，因此它應該多關注美國管理協會(American Management Association)的相關事務，而不是法院的判決」(White, 1926: vii-viii; Rosenbloom & Kravchuk, 2002: 17)。然而，持反對立場的學者卻認為，企業管理並不同於公共行政，誠如 Paul Appleby 就指出：「政府明顯地有所不同……有一些原則可以從人類組織的研究中歸納出來……這些原則可以被視為技術性的問題加以研究，而不能將其視同為〔公共行政〕事業的全部」(Appleby, 1949: 49; Wamsley & Wolf, 1996: 16)。

基於對行政管理的不滿，兩股立場截然不同的學術取

向，隨後躍然於行政學術的歷史舞台之上：一為傳統主義；一為以 Herbert A. Simon 為代表的行為主義。

參、傳統主義

學者 Orion F. White 和 Cynthia J. McSwain 認為二次大戰前後，有一股對於行政管理之論述不滿的學術力量，他們將之稱為傳統主義。其二人認為，此派學者的論述旨趣，將重點回歸美國傳統中的聯邦主義和反聯邦主義的辯證，將焦點置於規範性的理論、公共利益、社群意識、公民參與等課題之上。再者，就 White 和 McSwain 二人的觀察，傳統主義的學者立於聯邦主義和反聯邦主義的一個共同基礎之上，此即：將行政視為治理的根本(White & McSwain, 1990)，或是說傳統主義將公共行政定位為憲政的一環，所以稱之為傳統主義。

傳統主義的代表人物包括了 Waldo、Norton Long、Emmette Redford、Wallace Sayre、Herbert Kaufman、Robert Dahl、Philip Selznick、Marshall Dimock、Charles Hyneman，他們在二次大戰前後分別提出一些觀點，重點在於挑戰行政管理所主張的政治與行政分離論，並就民主對於公共行政的意義被化約成為僅僅是隱性的角色(implicit role)予以質疑，還有就是批判行政管理對於科學和理性主義的強調(Wamsley & Wolf, 1996: 16)。

細究傳統主義的內涵，可以發現他們共同的觀點包含了三項主張：

1. 強調公共利益的規範性意義；
2. 具知識基礎的實用主義(informed pragmatism)；
3. 社群的思維(communitarian ethos)。

進而，White 和 McSwain 指出，傳統主義蘊含四項公理(axioms)：

1. 歷史對於公共行政的行動而言，乃是政府在危機時刻回應社會的基礎；
2. 歷史可以在各種彼此對抗的社會力量之系絡中，提供行動的步驟；
3. 制度的領導者應彰顯制度的上綱(imperative)；
4. 結構主義(structuralism)的觀點對於行政的事件提供了至為明確的洞見(White & McSwain, 1990)。

在傳統主義的觀點之下，公共行政的運作原則(working principles)如後：

1. 公共利益的觀念可以導引公共行政的行動；
2. 公眾的福祉與行政機關的健全乃是同義語；
3. 國會和政務首長能夠有效地控制行政機關；
4. 個案研究法是公共行政人員正確的敏銳感之最有效途徑；
5. 效率的行政乃是透過實用的、實驗的行動途徑予以達成；
6. 通力合作經由對話達成，而為效率的行政行動和政策制定的精髓所在(White & McSwain, 1990)。

肆、行為主義

對於行政管理表達不滿的另一股學術力量，乃是以 Simon 為代表的行為主義之行政研究。Simon 對於行政管理的反動，不同於前述的傳統主義，他採取的是更為精緻的科學途徑以及理性主義的取向，其運用自然科學的研究方法，研究行政組織中成員的行為，所以此一途徑稱為行為主義或行為科學。Wamsley 和 Wolf 指出，當行為主義在行政研究中逐漸取得主流地位時，傳統主義便遭到了邊緣化的(marginalized)命運。Wamsley 和 Wolf 分析行為主義在行政研究中的發展，認為其受到二次大戰期間所謂硬性科學(hard science)大幅進展的影響，當時以行為主義為號召的學術革命風潮全面席捲了美國社會科學的學術領域，而公共行政自然也受到了衝擊(Wamsley & Wolf, 1996: 17)。

在本質上，行為主義並未否定行政管理學派所主張之公共行政的目的和本質，而是在認識論(epistemology)的層次上，採取實證主義(positivism)的路線，嚴厲地批判行政管理學派所提供之知識的正當性，並且在方法論上質疑行政管理學派之知識建構的正確性。誠如 Simon 稱行政管理學派的學者所提出之組織原則為「行政的諺語」(the proverbs of administration)，因為它不符合科學知識的標準(Simon, 1997)。然而究極而論，行為主義與行政管理學派的基調並無差異，因為其二者皆認為公共行政與企業管理的內涵沒有什麼不同，二者對於公共行政的研究也都侷限於組織的管理，甚少觸及更為宏觀的政策運作與政治系絡的探討，更重要的是二者皆不

談論公共行政的價值課題。

論者將 Simon 的行為主義之行政研究稱為「新古典」(neo-classical)學派，行政管理學派一般則被稱為古典學派，事實上二者的理論重點皆在於架構和維繫有效率和有效能的組織。舉例言之，Simon 的組織理論植基於有限理性(bounded rationality)的概念之上，相信人們普遍具有一種共通的本質，即追求滿意的而非最適化的決策。進而，組織的各種安排就是，組織當中的決策者，應用各種工具、根據三種前提(價值、事實、與後果)進行的一連串決策活動(Simon, 1997; cf. 彭文賢, 1986)。Simon 所提出的理論來自於社會心理學檢證的發現，此與行政管理的知識建構之方法不同，他所採取的是科學的途徑。不過，Simon 將這些發現做為架構組織以及決策的基礎，其最終目的在於促進行政組織的效率和效能，此點與行政管理的知識旨趣便完全一致。

此外，基於對科學堅持，Simon 也質疑傳統主義作為一種行政論述的正當性，為此 Simon 與 Waldo 曾多次進行筆戰而有精彩的學術對話。學者 Wamsley 和 Wolf 將 Simon 的組織理論與傳統主義的論述，進行了總體性的比較，歸納出二者的差異如后(Wamsley & Wolf, 1996: 18-19)：

第一，Simon 立於進步主義的主軸之上，醉心於理性主義、科學、與科技，並以現代的行為主義、實證主義、以及功能主義(functionalism)為其外貌。然而，傳統主義則是強調公共行政的規範面向及其在治理當中扮演的關鍵角色，並且傳統主義結合了效率與反聯邦主義所關注的集體責任、公共對話、以及社群觀念；

第二，Simon 的實證主義，假定了文字符號指涉著具體的意義，這些文字或符號可以用來描述自然世界——一種獨立於人類經驗之外的、客觀的、經驗性地可檢證的實存

(verifiable reality)，也就是客觀事實。相反地，傳統主義的論者，則是關注於透過公共對話所產生的通力合作(真誠的溝通導致人們之間真誠的信賴)，其比較傾向於 Gibson Burrell 和 Gareth Morgan(1979: 28-32)所言之詮釋的典範(interpretive paradigm)，它假定了實存(reality)乃是社會性(互為主觀)的建構，而不是客觀的存在。

第三，Simon 的理念與進步主義的思維一致，並且與政治科學中的行為主義相互呼應，從而其成為在企業管理中，解決不斷重現的效率、經濟和效能等問題的一種嶄新而令人興奮的研究途徑，並且也對於公共行政領域中某些寄行為主義予厚望，而主張公部門應該仿效私部門的人而言，如曙光乍現一般。但是，傳統主義的觀點卻蘊含了許多被行為主義刻意忽視的觀念，諸如：公民彼此的通力合作、對於公共利益的道德觀點、關懷弱勢的民主行政、以及實驗性的行動等。

總言之，行為主義強化了公共行政的科學性，試圖使之成為一種實用的技術，服膺於工具理性，而不是將焦點置於公共對話，以及公共對話過程所能產生之公共利益的共識之上。換言之，價值的探討乃是行為主義的公共行政研究刻意予以排除的課題，其認為客觀的事實才是行政知識的唯一內涵。

伍、新公共行政

一九六〇年代末期至七〇年代初期，美國社會處於動盪不安的局勢，諸如嬉皮運動、學生運動、暗殺事件、反戰示威、經濟蕭條、能源短缺、貪污醜聞、失業問題等。面對此

等社會的紛擾，行政學界亦承受來自政治、經濟和社會各方面的壓力，使得學者無法置身事外，必須改變過去與世隔絕社會的閉門造車心態，正視以上種種問題(cf. 陳金貴，1990：111)。有感於此，Waldo 認為公共行政正處於「一個危機四伏和問題急迫的時代」(a time of grave happenings and urgent problems)(Frederickson, 1989: 95)。因此一九六八年時，在 Waldo 發起與贊助下，聚集了多位年輕的公共行政學者，於紐約雪城大學(Syracuse University)的敏諾布魯克會議中心(Minnowbrook Conference Center)召開會議，論者稱為第一次敏諾布魯克會議(Minnowbrook Conference I)，徹底檢視公共行政所面臨的問題，以及未來應發展的方向。由於其與傳統的行政理論之研究旨趣差異極大，故自稱所提倡之觀點為新公共行政(林鍾沂，2001：146)，此派的立場又被稱為敏諾布魯克傳統(Minnowbrook Tradition)^④(cf. Wamsley, 1990)。在此次敏諾布魯克會議中，許多年輕的行政學者，對於功能主義與行為主義在公共行政研究之中的極端發展，大多予以高度地批判與質疑，並且熱切關注於公共行政實務的社會關懷意義(Wamsley & Wolf, 1996: 20; McSwite, 1997: 198-204)。

此次會議提出的論文與評論都收錄於 Frank Marini 主編

④：根據學者 Wamsley 的看法，第一次敏諾布魯克會議中提出的主要價值為：批判政治與行政二分、反對價值中立、認為公共行政不應侷限於經濟效率的追求、主張民主行政、提倡社會公正(social equity)、以及強調行政人員的自主性等主張。上述主張本質上為對於傳統的行政理論之反動，所以論者將之稱為新公共行政，而以上的價值主張又被稱為敏諾布魯克傳統。敏諾布魯克傳統是一種思維模式的標示，它包含了兩次敏諾布魯克會議(第二次會議在一九八八年於同一地點舉辦)一貫的理念，如果從政治思想的立場，進行大體的區分，敏諾布魯克傳統所主張的民主行政，相對於新公共管理而言，比較傾向於左派(The Left)的立場，它強調公共行政應該致力於提昇社會中弱勢的利益，對於資本主義採取相當程度的批判態度。

的《邁向新公共行政：敏諾布魯克的觀點》(*Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, 1971)一書之中，根據 Marini 的分析，新公共行政運動的主要特徵為：

第一、趨向相關的(relevant)公共行政：Marini 歸納指出今後公共行政應致力於研究下列數個問題：(1)研究動盪不安時代的相關問題，如分權、組織演化(organizational evolution)、及參與觀念等與我們日常生活相關的問題；(2)開發行政學術的相關領域，例如比較都市行政、行政區域比較、和組織單元異同的比較等；(3)研究與行政實務者相關的課題，如設計規劃預算制度(PPBS)如何分權化和具有參與管理精神，以成為變遷的機制等(Marini, 1971: 348; 林鍾沂，2001: 147-148)。

第二、採取後實證主義(postpositivism)的立場：依照新公共行政學者的觀點，過去的行政研究之所以未能產生「相關性的知識」(relevant knowledge)，乃導源於其信守實證主義的緣故，使行政的研究侷限在資料的蒐集與統計分析的經驗性理論(empirically based theory)建構上，而未能正視價值在研究過程中的影響(Denhardt, 1993: 128; 林鍾沂，2001: 148)。尤其是，社會科學的新近發展，如人文心理學(humanistic psychology)、存在主義(existentialism)、現象學(phenomenology)、批判理論(critical theory)及其他學說的發展，皆提供了未來公共行政研究與發展之認識論的主要方向與公共行政教育的哲學基礎(Marini, 1971: 350; 林鍾沂，2001: 149)。

第三、適應環境的動盪不安：新公共行政的論者認為，如何重新調整組織型態與設計嶄新的工作程序，使之能調和與適應變遷快速的環境，乃是行政運作成敗的關鍵。其中，正面因應的行政(confrontation administration)、參與式管理、顧客導向的組織、行政人員的價值判斷、以及對動盪環境的容忍，皆為不容忽視的行政課題，亦是可行的適應過程(Marini,

1971: 350-351; 林鍾沂, 2001: 149-150)。

第四、發展新的組織型式：新公共行政的學者指出在傳統工具理性模式下之靜態、穩定的組織設計，根本無法適應動盪不安的環境。換言之，傳統官僚體制(bureaucracy)的組織型態，越來越無法迎合時代的需求，結構彈性的組織勢將成為未來組織設計的重要思考方向(Marini, 1971: 351-352; 林鍾沂, 2001: 150)。

第五、建立受益者導向的公共組織：在新公共行政學者看來，未來的組織發展應重視受益者的導向與需求，任何組織的目標應與受益者需求的表達密切相關，凡無法迎合受益者的需求，其運作的正當性便會被加質疑。尤其是多元主義的治理過程中，許多的政策作為均在支持既已經建制的穩定結構和社會中的優勢利益團體，因而少數族群遭到排擠和歧視。職此之故，建立一個蘊含社會正義的受益者導向之公共組織，乃是刻不容緩的工作(Marini, 1971: 352-353; 林鍾沂, 2001: 151)。

除了 Marini 上述的觀察外，學者 H. George Frederickson 也剖析第一次敏諾布魯克會議的成果，亦對於新公共行政的特徵作了以下的歸納，本文將之臚列如下(Frederickson 1989: 97)：

第一，公共行政的研究焦點，從重視機關管理的傳統觀念，轉移至關注宏觀和範圍更為廣泛的政策議題之上；

第二，除了經濟與效率之外，增加了社會公正(social equity)作為政策立場的立論基礎或合理化的根據；而法律的平等保障，對於立法者與執法者而言皆具有同等的重要性。

第三，政府之中的倫理、誠信、和責任再度成為公共行政強調的重點。永業文官不再僅是政策的執行者，其獲得公眾的信任，並為公眾公平地分配成本及利益，俾以盡可能地

提供最佳的服務。

第四，敏諾布魯克觀點認為，當公眾的需求改變時，政府機關卻無法適時調整因應，並且因此產生了許多駢枝機構。是以，裁撤不需要或無效率的組織或計畫，是公共行政一項殊榮的責任。

第五，變遷而非成長，已被認為是更為重要的議題。一個具回應性的政府必須同時具備成長(當新需求明確時)和衰退(當機關提供的服務不再重要時)的能力，亦即管理變遷而非只顧成長，已成為行政組織是否具有效能的標準。

第六，有效率的公共行政之意義，乃是由具備主動和參與精神的公民所界定。

第七，在一九五〇年代和六〇年代中，決策制定的研究是公共行政的核心價值課題；然而，到了一九七〇年代，如何貫徹決策將被視為難度更高的挑戰。

第八，理性模式的正確性和嚴密的層級節制之概念的有用性，已受到嚴厲的批判與挑戰。

第九、雖然多元主義仍被廣泛地視為解釋公權力運作的有效途徑，但其不再被作為公共行政實務的準則。

在第一次會議之後的二十年，於一九八八年，於同一地點又舉辦了第二次敏諾布魯克會議(Minnowbrook Conference II)。在這二十年以來，美國公共行政學術與實務的發展情況變化甚多，並且亦發生某些重大事件，如水門事件的醜聞，使美國政府蒙羞；民眾看不到他(她)們所期望的行政改革，政府亦未能提出有效的回應。因此，在一九八〇年代末期和九〇年代初，人們運用公民投票進行減稅；或選出誓言掃除浪費和腐化並能有效控制官僚的總統、州長、與市長，一股貶責官僚之風盛行。

另一方面，美國由管制的政府逐漸轉向所謂導航的政府(steering government)，減少直接的干預，而採取解除管制、民營化、簽約外包和志工服務的方式，縮減政府的規模。進而，長期以來美國傳統中公共目的的價值式微，而私人利益的價值正方興未艾地抬頭。但是，儘管社會公正和反歧視已經成為普世價值，但是仍有許多人民無家可歸，窮人和失業者仍然舉目皆是，這些都造成嚴重的社會問題。公共行政學界也產生急劇的變遷，各大學的學系或學院設定的公共行政課程，已經大大地超過六〇年代的範圍，公共行政學已有更多的科際整合，遠遠超越六〇年代屬於政治學的附庸之地位。學術性刊物也相繼出版，使得公共行政學有更多的討論空間。公共行政碩士也受到社會的正式認可，且成為追求擔任政府工作的條件之一(Frederickson, 1989: 97-98; 陳金貴, 1990: 113-114)。

在上述的時空背景之下，於一九八七年，美國公共行政學會在波士頓舉行年會，一些曾參與第一次敏諾布魯克會議的學者聚在一起時，決定在次年(一九八八年)，召開第二次敏諾布魯克會議，除了邀請當年的與會者外，另外也邀請這二十年來，對公共行政有特別貢獻的專家及學者參加。此次會議，透過《高等教育記事》(*Chronicle of Higher Education*)和「公共行政時代通訊」(PA Times)的廣告，徵求學者和專家參加。同時，也透過二百二十個公共行政和公共政策研究所的推薦，一共有六十八位公共行政的學者和實際人員參加，其中三十六位是在八〇年代進入公共行政領域，三十二位在一六〇年代進入公共行政領域。本次會議的經費則由雪城大學、堪薩斯大學(University of Kansas)和阿肯諾大學(University of Akron)所贊助(Frederickson, 1989: 98; 陳金貴, 1990: 114)。

Frederickson 曾指出，兩次敏諾布魯克會議有所差別，他

言道：「兩次敏諾布魯克會議給人在氣氛、基調、和感覺上呈現明顯的差異，一九六八年的會議中辯論、對立、和革命的氣息濃厚。但是，在一九八八年的會議上，則是比較文明而且更為務實。兩次會議都對行為主義(或實證主義)有所批判，不過，第一次會議採取堅決地反行為主義(實證主義)之態度，而第二次會議卻肯定行為科學有所貢獻」(Frederickson, 1989: 99)。Marini 則是對兩次會議做了觀察，指出二者在整體特徵方面的共同點如下(Marini, 1992: 1-2)：

1. 對於公共行政及其未來皆有深刻的承諾；
2. 深切關懷我們的社會與存在於其中的問題；
3. 對於公共行政能夠創造更美好的未來表示極為樂觀的態度；
4. 關注公共行政的認識論和本體論(ontology)，並且對於公共行政應抱持的價值立場以及達成此種價值立場的途徑予以高度重視。
5. 認真地看待社會理論的啟發性；
6. 重視公共行政及其實務人員與學界人士的真誠態度。

繼而 Marini 指出，雖然一九八八年的時空背景不同於一九六八年，而且第二次會議召開時，美國公共行政中所面臨的危機遠大於第一次會議，但此並未損及二者基本立場的一貫性，二次會議之立場的一致性包括(Marini, 1992: 2)：

1. 民主有益，因此多多益善；
2. 官僚體制會產生僵化和反功能，我們必須致力對抗之；
3. 關於人的現象、行動、理念、和研究途徑不應予以根除，反而應該予以助長；

4. 公共服務應該重視理念啓發所帶來的利益，並以公民的福祉為依歸；
5. 我們應該避免簡化的方法論假定和研究途徑，改採精緻和周延的方法和途徑；
6. 公共行政實務不應忽視價值，而學術的旨趣亦應重視價值的課題，否則無助於我們的研究；
7. 我們的社會應該保持盡可能的開放和自由，而且我們應該致力防範任何對於下層社會或遭到歧視者，完整參與治理的威脅；
8. 公共行政應該依據正義和公正的原則為民服務。

不過，Marini 仍然指出了兩次會議的成果有所差異，不過，他也特別強調，二者的差異並非根本性的差異。他的看法有三個重點，本文摘要整理如下(Marini, 1992: 3-7)：

第一、第二次會議的成果較第一次會議更能深入公共行政的核心價值。此乃因為，第二次會議有眾多來自實務界人士參與並提出論文，使得本次會議更能體察實務人員所面對的困境，進一步補強新公共行政所揭示之「趨向相關的問題」之主張；

第二，第一次會議所提出的諸多觀點，雖然已經意識到典範移轉(paradigm shift)^⑤的重要性，卻未能真正完成此一使命。然而，第二次會議及其後續發展，實有一個正在形成(forming)、創發(emerging)之全新與多元共容的(multiversalist)典範出現，而此一典範的特色在於其試圖整合規範與實用兩種不同層次的行政論述；

⑤：此處所謂典範移轉意指行政理論從「政治與行政分離論」，移轉為承認公共行政具有政治的本質，以及行政研究的認識論，應從邏輯實證論轉向後邏輯實證論。

第三、第二次會議以後，敏諾布魯克傳統的學術發展，有趨向「事事交互關連」(interconnectedness of everything)的思維模式(cf. Marini, 1992)。所謂事事交互關連的概念，意謂公共行政的實務運作與決策視野，應該採取複雜系統的思考模式，例如對於環境生態的保護或是國際關係的局勢之因應措施(cf. Luke, 1992: 13-32)，而不是傳統理性模式的單純線性因果關係(cf. Bailey, 1992: 37-40)。進而，在知識建構方面，事事交互關連意味著理論應該具有更為多元的視野，知識的探討可以跨越多重領域，並且認識論有傾向於解構主義(deconstructionism)論調(cf. Marini, 1992: 5-6)。上述的發展傾向使得公共行政的理論與實務之形式與實質內容，皆更為豐富和多樣化，行政研究的視野也因而更為開闊。

以上為新公共行政發展的時空背景和主要立場與觀點，其本質上為對於傳統的行政理論——行政管理與行為主義的反動。以下本文將敘述，在一九八〇年代興起，而於一九九〇年代大行其道的一股行政學術與實務風尚——新公共管理(The New Public Management)或謂政府再造(reinventing government)。

陸、新公共管理

行政管理受到行為主義的補充，使之走向科學化，而其思維與內涵大約在一九六〇、七〇再度歷經重要轉折，此一變化之後的論述內涵在一九九〇年代被論者稱為新公共管理，此一變化乃肇因於以下兩股力量的影響：一為反國家主義(anti-statism)思潮的衝擊，使得以經濟學之市場理論為基礎