

教育部人文社會學科學術強化創新計畫

【Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt (2007). The New Public Service: Serving not Steering(Expanded Edition). New York: M.E Sharpe Inc.研讀計畫】

■年度成果總報告

補助單位：教育部顧問室

計畫類別：■經典研讀課程

經典研讀活動

執行單位：中國文化大學行政管理系

計畫主持人：吳瓊恩 教授

執行期程：99/8/1-100/1/31

日期：中華民國 100 年 2 月 28 日

目錄

一、	計畫名稱-----	4
二、	計畫目標-----	4
三、	導 讀-----	4
四、	研讀成果-----	18
五、	議題探討結論-----	21
六、	目標達成情況與自評-----	26
七、	執行過程遭遇之困難-----	27
八、	改進建議-----	28
附錄：課程活動相片		

一、**計畫名稱**：Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt (2007). *The New Public Service: Serving not Steering*(Expanded Edition). New York: M.E Sharpe Inc.研讀計畫

二、**計畫目標**：本課程選讀之經典文獻具有當代行政學領域學術代表性，作者敘事邏輯清晰，架構完整，論證充分，言簡意賅，藉由對各時期行政學主流理論之核心意涵的探究，提出相關質疑及批判，進而提出新公共服務，尤其作者比較新公共服務、新公共管理及傳統行政理論在本體論、認識論及方法論上的差異，除顯示作者對行政理論的專精研究外，亦提升該理論在科學哲學上之層次。本課程選讀該作品，以閱讀原典為主要形式，旨在培養同學對於既有公共行政理論之瞭解，進而對新公共服務概念能有更深層的認識。以聽、讀、看、寫四種教學方式，讓學生從課程教師主讀引導中吸收相關之事，並配合時事案例，在分組討論及報告時間，提出自己對公共事務的看法，養成學生獨立思考及多元角度觀看事物之精神。是以，本計畫目標可歸納為以下幾點：

- (一) 由規範及價值層面檢視公共行政理論。民主時代的公共行政應強調的是「民主責任」、「參與」、「公開性」及「公民精神」等價值及規範層面的思考，而非流於主流的技術層面思維，並以企業管理及市場機制為主臬，而忽略公共行政的獨特性及存在意義所在：公共性。本課程之目標即在於透過對「新公共服務」經典著作的研讀，重拾對公共行政價值層面的關懷。
- (二) 培養獨立思考能力，勇於批判主流理論。「新公共服務」一書作者從 1999 年即針對主流新公共管理提出批判，藉由紮實的學術理論，邏輯清晰的論述，為公共行政理論開拓出不同的思考角度。是以，本課程開設目標之一即在於透過本書的研讀，引導學生能夠學習獨立思考能力，勇於對既有理論或概念提出批判。
- (三) 培養對公共事務更深入瞭解及掌握能力。修習本課程之學生均就讀行政管理學系，惟面對當前日益複雜及意見多元化的社會，除了既有的行政學科之技術層面專業外，亦有必要透過對抽象層次的理論概念進行反覆辨析，以利在觀察及理解公共事務時，能有效掌握事務之複雜性及可能的影響因素。
- (四) 提升學生閱讀英文原典能力。本課程教學方式以直接閱讀原文為主，藉由對本書內容重點之講解（包括字義及理論意涵），引導學生提升閱讀英文原典的能力，為未來如欲更深入理解相關學說之內涵或從事學術研究工作，奠立良好基礎。

三、**導讀**：本書選讀「新公共服務」一書，係 Denhardt 於 2000 年在 PAR(Public Administration Review)發表論著時，首先提出「新公共服務：服務，而非導航」之概念，檢討公共行政學自發展以來的種種觀念問題，2009 年 4 月美國公共行政學界更就傳統公共行政、新公共管理、新公共服務三種服務取向的特徵及相互觀點的比較，特別舉辦專題研討會。本書遂成為當今行政

學界高度重視的經典著作。在課程教學方面，進度規劃如次

研讀序次	預定研讀日期	主讀人	研讀內容 (書目章節或篇次)	討論議題
1	第一週	吳瓊恩	Syllabus Review	說明採用《新公共服務》經典教材的理由、重要性及其實用性和思想深度。
2	第二週	吳瓊恩	Public Administration and the New Public Management (1)	什麼叫新公共服務？新公共服務與傳統公共行政有何區別？
3	第三週	吳瓊恩	Public Administration and the New Public Management (2)	介紹理性型模與公共選擇理論、討論新公共管理並批判。
4	第四週	吳瓊恩	The Roots of the New Public Service (1)	討論民主的公民精神及三種治理模式的比較、社群型模與公民社會。
5	第五週	吳瓊恩	The Roots of the New Public Service (2)	組織的人文主義與新公共行政、後現代主義的行政、新公共服務的七點特徵
6	第六週	陳衍宏	Serve Citizens, Not Customers (1)	公民資格理論、公民角色、公民參與的建立、公共服務是公民精神的延伸
7	第七週	陳衍宏	Serve Citizens, Not Customers (2)	傳統公共行政與服務對象的服務、新公共管理與顧客滿意、新公共服務與服務公民的品質。
8	第八週	鄭美華	Seek the Public Interest (1)	何謂公共利益？傳統公共行政與公共利益。
9	第九週	鄭美華	Seek the Public Interest (2)	新公共管理與公共利益、新公共服務與公共利益。
10	第十週	吳瓊恩	Value Citizenship over Entre-Preneurship (1)	治理的觀點、傳統公共行政與行政人員的角色。
11	第十一週	吳瓊恩	Value Citizenship over Entre-Preneurship (2)	新公共管理與行政人員的角色、新公共服務與行

				政人員的角色。
12	第十二週	張世杰	Think Strategically, Act Democratically	政策執行的歷史觀、傳統公共行政與執行。
13	第十三週	張世杰	Think Strategically, Act Democratically	新公共管理與執行、新公共服務與執行。
14	第十四週	吳瓊恩	Recognize that Accountability Isn't Simple	傳統的爭辯、行政責任：爲何事何人？傳統公共行政/新公共管理/新公共服務的課責觀。
15	第十五週	吳瓊恩	Serve Rather than Steer	傳統公共行政與執行管理、新公共管理與企業精神、新公共服務與領導。
16	第十六週	吳瓊恩	Value People, Not Just Productivity	組織中的行爲、傳統公共行政/控制與效力、新公共管理/誘因與生產力、新公共服務/重視公共服務的理想。
17	第十七週	吳瓊恩	The New Public Service in Action	全球的公民參與、新公共服務的未來。
18	第十八週	吳瓊恩	Conclusion	綜合討論與評價。

(2) 參與教師資料表

姓名	服務學校/系所	職稱	過去參與計畫情形 (延續性計畫請註明成員曾經參與年度)
吳瓊恩	中國文化大學行政管理學系	教授	
張世杰	佛光大學公共事務管理學系	助理教授	
陳衍宏	佛光大學公共事務管理學系	助理教授	

2.主讀團隊角色及任務

由計畫主持人吳瓊恩教授帶領佛光大學公共事務管理學系張世杰助理教授、陳衍宏助理教授共同組成主讀團隊。各週導讀和由此所衍生之相關議題以及討論內容，其初步文字思想紀要，將按照主題類別分門別類，陸續刊登於本計畫對外公開之課程網頁。

3.導讀舉例

(1) 新公共服務的理論基礎

所謂新公共服務係指「關於治理體系中公共行政官元角色的一系列思想，而且這種治理體系將公民置於核心地位」，本書作者主張政府應以「服務」來取代「導航」，強調民主行政、公民社會的重要性，並對於以公共利益為規範基礎的公共行政之民主價值、公民意識及服務等重新進行更深層的探究。本書作者企圖重新確定政府與公民之間的關係、公務員和公民之間的關係、重新界定政府責任與公民責任、重新思考公共政策的制定、重新解讀公共利益與私利之間的關係、重新辨析公民權利及公民參與等問題。本書以十項基本理念來解答上述問題，包括(1)基本的理論和方法論基礎：新公共服務奠基於民主理論，在方法上則包括實證的、詮釋的、批判的和後現代等多元獲致知識的途徑。(2)理性和人類行為模式：新公共服務遵循策略理性和對理性的多重檢驗，包括政治的、經濟的和組織的。(3)公共利益概念：新公共服務認為公共利益是對共同價值進行對話的結果。(4)公務員所應回應的對象：新公共服務認為應該是公民而非代理人、選民或者顧客。(5)政府的角色：新公共服務認為，政府的角色就是服務，這包括與公民和各種社群組織進行協商以尋求共同價值。(6)實現政策目標的機制：新公共服務認為應建立公、民營、非營利機構聯盟以滿足相互同意的需求。(7)課責的方式：新公共服務認為課責是多方面的一一公務員必須服從法律、社群價值、政治規範、專業標準以及公民利益等。(8)行政裁量：新公共服務認為行政裁量權是必要的，但是必須是有限制的和負責任的。(9)組織結構：新公共服務認為，應該建立組織內外共同領導的合作組織結構。(10)公務員和行政人員的工作動機：新公共服務認為這一動機是公共服務，一種為社會作出貢獻的需要。

在理論基礎上，本書以民主公民意識、社群模式及公民社會，以及組織人本主義和新公共行政等作為基礎，來重新檢討政府再造對於民主政府的意涵。本書認為以往政府再造所使用的市場模型，強調顧客多於公民，過度突顯企業精神管理的影響，因此他們主張應環顧政治與社會面的公共精神與公共參與的問題。在公僕的定位方面，本書作者認為公僕並不是傳送顧客服務，而是傳送民主。換言之，公僕是要傾聽，而非告知，是要服務，而非引航，他們與公民緊密結合在一起，共同解決問題。至於形成本書精髓及核心理論的主題有二，第一、提升公共服務的崇高性及價值，第二、重申民主、公民精神及公共利益之價值，以作為公共行政的主流價值；而其目的在於提出及解答一些有關該領域的規範問題。為了有別於傳統公共行政，以及源自於理性選擇概念的新公共管理，本書作者擷取包括(1)民主公民意識(2)社群及公民社會的模型(3)組織人本主義及新公共

行政（4）後現代公共行政概念等，以作為新公共服務的理論基礎。以下分別闡述及導讀。

A.民主公民意識：在當代政治及社會理論中，民主及公民意識應為首要之關切，

惟學界對於公民意識的界定仍有歧異。最常用的定義是著重於公民在法律系統中所界定的權利與義務，換言之，公民意識被視為是一種法律的狀態。另一種比較一般性的看法，則是將公民意識視為是與個人在政治社群中身份本質相關的概括性議題，包括公民的權利與責任。就此觀點而言，公民意識所關注的是個人影響政治系統的能力，這意謂主動參與政治生活。另外，還有許多不同的觀點來理解公民意識，例如有學者主張，國家和公民與國家之間的關係應當是立基於自利的概念，政府存在的目的在於藉由保證特定的程序及個人權利來確保公民能依自身利益作抉擇；易言之，政府的角色就是確保個人自身利益的相互作用能公平且自由地運作。很顯然的，這種觀點是與公共選擇理論及新公共管理是一致的。

然而，亦有學者主張政治利他主義（altruism）在民主治理過程中扮演重要且核心的角色；公民可以超越自身利益，而關注更廣泛的公共利益。這種公民意識的觀點，將政治系統凝聚起來；但這種利他主義也必須有所規範及限制，因為政治菁英有可能會透過教條或是聖雄感召（charisma）等多種手段來操弄公共精神。事實上，公共精神需要培養及維持，而這可透過持續不斷地關注正義、公共參與及審議（deliberation）等原則來達成。但值得注意的是，這種利他主義的公民意識並未主張公民應去除作為個人或社會動力的自利，而以公共利益來替代。綜合而言，近來籲求公民意識應回復以公共利益而非自利為基礎的呼聲日益高漲。在此觀點中，公民關注的是廣泛的公共利益，他們是主動且積極參與的，並對他人負責。

B.社群及公民社會的模型

社群及公民社會的理念也是新公共服務的重要根源。然而，學者關注社群的面向多有不同。基本上，社群是立基於關懷、信賴及團隊合作，並藉由有效溝通及衝突解決的系統結合起來。社群這種互動的本質在個人與集體之間斡旋及調停。公民社會則是一個市民可以在一種個人對話及審議（deliberate）的系絡中與他人交往的場所，而個人對話及審議不但是社群建立的基礎，也是民主本身的精髓。

政府的重要角色之一是去鼓勵社群建立公民社會。公共行政人員是如何受到社群及公民社會的影響，又是如何去影響它們呢？首先，公民之間所存在的彼此互動的穩固網絡及高度的社會信任及凝聚，公共行政人員可以信賴社會資本的這些既有積存，以建立更為穩固的網絡，開啓對話及討論的新途徑。其次，公共行政人員可對建立社群及社會資本有所貢獻。他們也可以藉由鼓勵公民參與公共決策的方式，而在促進社會資本上扮演主動的角色。

C.組織人本主義及新公共行政

組織人本主義 (organizational humanism) 是新公共服務的第三個理論根源。誠如 Dahl、Waldo 所提有別於一般主流公共行政理論的觀點，Argyris 及 Golembiewski 也提供有別於一般主流組織與管理思想的觀點。Argyris 指出，傳統的管理理論及實務並不符合人類的心理發展，並抑制員工的發展，而非提升。爲了能提升個人的成長及改善組織績效，Argyris 尋求一種管理者能發展及運用自我覺醒、有效診斷及有助於個人成長及創造力之技能的途徑，這就是所謂的「組織發展」。在公共行政領域中，探究組織發展最力也最深的是 Golembiewski。他在早期著作中即批判傳統組織理論，認爲其層級控制、由上而下的權威、標準作業程序等，均對個人的道德態度，特別是個人自由的問題感到麻木不仁。依循著組織發展的觀點，Golembiewski 敦促管理者在組織中創造一種開放的問題解決氛圍，讓成員可以面對問題，而非逃避。他鼓勵管理者在組織中建立個人與團體間的信任，並以知識和能力的權威來替代角色權威。另一方面，Golembiewski 也對理性抉擇模式提出批判，他認爲人並非均依理性來行動，而理性模式忽略了重要的政治或情感考量，任何一個完整的人類行爲理論均應納入這些考量。

另一個對建構公共部門之人本組織卓有貢獻的是新公共行政學派。此派一些學者強調探究有必要不同於傳統官僚組織之模式，他們批判傳統模式的客觀化及對組織成員的去人性化，並籲求建立一個充滿開放、信賴及誠實溝通的模式。再者，他們也論證公共行政人員在公共政策的發展中應較傳統模式扮演更爲主動的角色；而他們甚至更清楚地認知及探討公共行政中價值的角色。

D.後現代公共行政

新公共服務的第四個重要理論根源是後現代主義。六〇年代末期，七〇年代初期，有公共行政學者開始探究知識獲取的更重要途徑，他們批判傳統公共行政的知識論基礎--實證論，認爲實證論雖然精細，但卻明顯地限制該領域可能思考的範圍。在這種實證論的途徑中，社會或組織生活的事實可以與價值分離開來，科學的角色是專注於事實，而非價值。事實可以被觀察及測量，而理論及概念能夠依據對這些「表現行爲」的觀察而建立起來。對這種觀點的批判指出，由外在來觀察人類行爲將使吾人無法理解其行動的意義，而依據「客觀」觀察及「彷彿定律」的關係描述人類行動也是無法真正認識到人類經驗的非理性部分，包括直覺、情緒及感情。最後，學者也指出，社會科學並非中立，而對人類行爲的測量是會影響到行爲的本身。

(2) **新公共服務的核心概念**：瞭解新公共服務的理論淵源後，本書進一步提出該論之核心概念，包括：

A.服務比導航好〈即以輔導代替引導〉

這涉及政府所扮演的角色及領導功能。傳統公共行政的領導觀點是奠基於行政管理模式。例如，Wilson 最先主張創造權力和責任的單一中心；Willoughby 則主張行政權威應歸屬於行政主管，他擁有創造單一且整合之行政機器的必要權力及權威。基於此前提之組織設計，是透過有效地運作控制來設計組織，而這也是企業領導者最關注之事。傳統公共行政之內部組織管理的由上而下本質，絕大部分可以類比於政府部門與公民或其「顧客」之間的關係。誠如前述，在傳統公共行政中，行政人員在政策發展的過程中影響力日增，公民的參與角色則處處受限。部門及其領導者所關注的是行為的管制以及直接的服務傳送。精細的政策及程序的設計則大部分是為了保護機關人事和其顧客的權利和責任，因此，縱使他們有高貴的目的，但是這些政策及程序通常會變成一種累贅，限制機關建立符合顧客需求之能力。新公共管理族主張，對領導的需求至少有部份已被決策規則及誘因所遮掩。因此，領導並不存在於個人，而個人抉擇的總和則會取代對某些領導功能的需求。例如 Osborne 及 Gaebler 清楚地描述，減少政府傳送服務的角色，將是其領導社會的較佳方式。他們建議政府應當逐漸脫離服務傳送的角色，並轉而注意政策發展（兩位作者稱此為「導航」）。導航組織制定政策，提供資金給執行機關（包括政府及非政府組織），換言之，它是為公民抉擇及機關競爭提供誘因結構。新公共管理對公共領導的另一途徑則是堅持注入競爭精神到政府部門，其理念很簡單，就是組織應當被賦予充分的自主權來管理自身的資源，然後市場將會決定何種產出或服務是最有效的。

新公共服務認為領導既不是操弄人民，也不是操弄誘因。相反的，領導被視為是人類經驗中與生俱來的部份，它涵蓋理性及直覺，並關注人的能力是專注在人道的計畫上。新公共服務的領導觀，包括以下幾點（A）以價值為基礎的領導。最有影響力的領導構想是「轉換型領導」，它的重要概念是由 MacGregor Burns 所提出，他超越了過去以理性效率、或是符合組織目標的角度來理解領導的動態性。相反的，他尋求發展一種可以跨越文化及時空並可運用在團體、組織及社會的領導理論。Burns 認為，領導是一種權力的面向，但也是一種分割過程。權力是運作來實現其行使的目的，而領導則是在有特定動機和目的人們在與他人競爭或衝突時，動員制度、政治、心理和其他資源來激發和滿足追隨者的動機。領導與權力的差異在於前者所服務的是領導者和部屬的利益，而後者則是服務於權力行使者的利益。Burns 主張，領導可分為兩種，一種是交易型領導（transactional leadership）及轉換型領導。前者是涉及到創始者和回應者之間重要事物的交換（包括經濟、政治或心理等）；後者則是發生在領導者及追隨者彼以提升雙方更高層次的道德和激勵的方式來交往時所產生的，換言之，它是一種道德式領導。這種領導形式產生符合追隨者的需求、利益和願望的行動，但也是根本改變道德理解和社會情境的行動。最後，轉換型領導擁有讓團體、組織甚至社會邁向追求更高目的的能力。（二）分享式領導：流動不居和渾沌的環境中，理性模式的正式領導已不再有效。相反的，某些不在正式權威職務的人，卻能透過說服、激勵和授能而擁有領導的影響力。在新

公共服務中，行政人員不是其機關核計畫的擁有者。因此，行政人員的思維傾向（mindset）是公共計畫和資源並非屬於自己。相反的，公共行政人員已經接受藉由公共資源管理、促進公民意識、民主對話以及觸發社群交往等來服務公民的責任。因此，新公共服務主張，公共行政人員不只是必須分享權力以及解決問題而已，他還要再概念化自己在治理過程中扮演的是負責任的參與者，而非企業家。

綜合而言，在新公共服務中，風險和機會是存在於民主公民意識和共享責任這個更大的架構之中，因為公共行政人員不是自己單獨去決定對社群最佳之事。如果對話及公民參與可以持續進行，機會和潛在風險將可以適時地被探究及溝通。最後，在新公共服務中，共享及以價值為基礎的領導被視為是組織所有層級的功能和責任。這種公共行政人員角色概念的轉變，對於渠等所需面臨的領導挑戰及責任有深刻的意涵。公共行政人員必須知道和管理計畫更多的事務，而不是只有資源和命令而已。公民所面對的問題通常是多元面向的，流動及動態的，而且它們難以限縮在在特定部門或是個人狹隘的工作描述範圍之中。因此，公共行政人員要服務公民的話，就必須不只是瞭解和管理自身的資源而已，也要察覺和連結其他援助的來源，並讓民眾及社區參與該過程。

B. 公共利益是主要目標，而不是副產品。

公共行政人員必須提供建造一個共同和共享的公共利益概念，其目標不是被動的去尋找個人選擇的快速解答，而是分享利益和分擔責任的創造。新公共服務要求社會建設的過程不只是選出政治領袖或任命行政人員，更要能建立寬廣的公共交談及對化。政府的角色應該是帶領人民去建立社會，而其也有道德上的責任去確保公平和正義。那麼要如何來界定及追尋公共利益，傳統行政認為公共服務是價值中立的技術過程，而行政人員的權威是專業的權威；因此公共利益是由民選官員所決定，而政治及行政二分將是公僕服務公共利益的至善之道。簡言之，在傳統公共行政中，公共利益是由受歡迎的民選政策制訂者所界定的。行政人員儘可能以最有效率、科學及政治中立的方式來執行法律，就是服務公共利益的良善之道。新公共管理理論則認為，作為顧客的個體可以依照自我利益來決策。因此，在新公共管理中提出有關公共利益之行政責任的問題是並不合宜，因為在市場中個人選擇是優於立基於共享價值的集體行動。究其原因，在於它仰賴於市場隱喻，而自利的假定是決策之首要且最合宜的基礎；公共利益則變得毫無關聯，並不可能被清楚地界定。

新公共服務理論則是駁斥傳統公共行政及新公共管理對公共利益的觀點，而主張公僕在幫助公民闡述公共利益上扮演重要且核心的角色；而共享價值及公民集體利益應當引導公共行政人員的行為及決策。公共行政人員必須確保公民在治理的每一個階段都能發聲，而不是只在選舉時才有發聲的機會。新公共服務倡議行政人員在促進公民參與界定及遵循公共利益上扮演著積極而主動的角色。新公共行政也拒絕公共利益可以被理解為個人利益總和的概念，相反的，

它是要超越個人利益以發現及遵循公共利益。新公共服務主張，政府應鼓勵公民表達對社群的關心，對超越短期利益之事務的承諾，以及對其自身鄰里及社群的公共事務承擔起個人責任的意願。但是，尋求公共利益並不意謂政府的決策者會設法發展出所有公民均同意的政策、相反的，公共利益最好想成是一種社群對話及交往的過程。政府在促進此過程及提升專注於長期社群利益之交談中扮演著核心角色。事實上，當代一些公共行政學者已經運用公共利益的概念作為闡釋及合理化公共行政在民主政治中角色之方法。例如，Rohr 就主張，公共行政的憲政正當性是一種對公共利益中憲政價值之堅持的責任。綜合而言，在新公共服務中，公僕在政治交談及治理的系統中，對於促進公共利益的對話及實現這些價值上扮演重要的角色。換言之，公共行政人員並非是依據行政治理的風格來獨斷地界定公共利益，他也不是公共利益的仲裁者。相反的，他在包括公民、團體、民意代表及其他機構的治理系統中，扮演著關鍵角色。在這種概念中，政府是達成如公平及平等價值的媒介，而這些價值是政府與企業的最根本差異，也是新公共服務的基礎。

C. 策略思考、民主行動。

本概念主要探討在新公共服務價值的系絡中來政策執行的根本原則。依據傳統公共行政的觀念，行政過程及執行過程之間幾無差異。執行是公共行政所負責之事。傳統公共行政對執行的假定包括，第一、政策執行是由上而下、層級節制以及方向一致的；而政策的形成均在行政部門之中。然後，這些部門會將政策或計畫置於幾乎不需判斷或裁量之處。換言之，行政部門和管理者會運用行政經驗來控制過程，因此政策將會準確無誤的置於政策制訂者所欲之處。第二、由於科學管理的影響和對正式組織的重視，因此著重於控制行為來順應這些科學原則。然後，行政人員的任務就是去發現最可預測、規制及正確的程序來執行計畫，並運用管理技術和控制來確保組織中的人們能使其應所為而為。這核心焦點是在組織的管理，以及負責提供服務和任務來支持已制訂的政策。第三、執行並非政策過程的一部份。行政過程及政策制訂是完全獨立分開的。因此，政策執行的好壞與否並無疑問，重要的是引導行政人員以最有效率之方式來執行其所應為之事。至於新公共管理部份，該論基本上並不直接處理「執行」的議題。相反的，公共選擇理論及新公共管理主張，政府應儘可能「少管閒事」，讓市場力量及誘因來達成公共目的。新公共管理的兩個主要執行途徑是民營化及協力生產，換言之，是將執行由官僚的控制中脫離出來並進入市場的領域中。當傳統行政企求由上而下有效執行時，新公共管理則由私部門進入公共領域，以及由下（顧客）的面向來企求有效的執行。協力生產則是市民參與生產及傳送公共服務。在新公共管理中，公民參與所關注的是可以提升所提供之服務的層級及品質的生產力行為。

在新公共服務中，執行的首要重點是公民參與和社群建立。公民參與被視為是民主社會中政策執行的合宜且必要的部分。因為在政策執行中，必須要運用

裁量，而它應當藉由公民參與來告知大眾。另一方面，公民參與並不受限於設定政策優先順序而已。事實上，我們應當管理公共組織，以提升及鼓勵公民參與政策制訂及執行過程的所有階段及面向。公民應參與政府，而非只是向政府提出要求以滿足自身短期利益。由新公共服務的觀點來看，像協力生產這種機制是來自於社群的概念，而非是市場的概念。社群的特性是社會互動，歸屬感及生命共同體。在這樣的社群中，公民及公僕對於問題的界定及解決都有責任，因此公民及行政人員共享責任並合作去執行計畫。綜合而言，本書作者認為新公共管理及新公共服務對協力生產概念的差異並非只是語意學而已。源自於新公共服務中的社群及公民意識的協力生產與新公共管理的協力生產是大不相同的；而公僕的角色變成促進和鼓勵這種參與並有助於建立公民能力。

D.服務公民，而非顧客。

吾人期待民主社會中有高層次的公共參與，係奠基於民主概念是作為人們以符合民主基本價值方式來實行之規則的演進。第一、我們相信透過主動的參與，我們將盡可能達成最佳的政治成果，而這成果反映出特定團體及人們對符合民主之規範的謹慎判斷。第二、透過參與，我們可以完成民主的目標。換言之，透過公共事務的廣泛參與，公民可以有助於確保個人及公共利益能夠被政府官員所重視及回應。第三、民主參與提升的政府的合法性。透過紀律及自我犧牲，公民可能變得更具德性，也就是說，主動參與公民生活將可以變成一個更好的人。另一方面，有助於更主動之公民意識的整合性論證主張，人們在社會中扮演著多重角色，包括雇主、員工、老師、學生、工會代表及信徒等；但是公民意識是極少數能將我們生活中的不同面向整合起來的角色（宗教或許是另外一個角色）。透過公民意識的角色，我們可以整合在其他領域的利益和經驗。再者，作為一個公民並實行公民道德，將可以使吾人與他人建立更密切的關係。綜合而言，公民道德的概念至少在民主理念中，是和公共服務相結合的。因此，民主政治理論的探討必須關注公民意識的角色、責任、義務及本分。一個有道德的公民很明顯地是一個參與社群事務的公民，但是有道德的公民也有責任和義務去服務他人。從最初開始，民主公民意識就隱含著公民應對社群的改善有具體貢獻的責任或義務。

傳統公共行政絕大部分關注服務的直接傳送或是個人及集體行為的管制；而接受者通常意謂是「顧客」。顧客被視為是需要幫助者，政府則努力地透過公共計畫的運作來提供這樣的協助。但不可避免的，政府部門會將這些需求或仰賴視為在政府部門的控制中。這種典型的思維並不關心官僚權力過大的問題。新公共管理則強調政府與公民之間的關係，並不只是實際的考量而已，而是有理論上的需要。前面談到關於公民意識的法律界定，其不只是奠基於尊重法律而已，還包括自我利益在內。這種理論觀點是新公共行政看待政府和被服務者或管制者之間關係的基礎，其將公民視為顧客。這種觀點大部分是來自所謂民主經濟理論，該理論依據經濟競爭的角度來闡釋政治行為。例如，政黨被視為是

選票的競爭，企業則被視為是利潤的競爭。因此，公民被視為是投票給互競政黨的顧客。這種視公民為顧客的觀點符合政治生活的自我利益的詮釋，也符合公民意識的法律定義，因為公民/顧客享有國家法治系統所保障的權利和自由。

新公共服務認識到與政府互動者並不單純是顧客，而是公民；最重要的是，政府所提供的大部分服務是被歸於這樣的類別中，包括社會基礎建設、經濟、醫療等。當然，政府部門毫無疑問的要儘可能在法律及課責的限制下提供高品質的服務；而要改善服務品質的最重要工作之一，就是認識到顧客及公民之間的差異。公民被描述為是在更大的政治系絡中義務及權利的承擔者，而顧客則並不需要分享共同的目的；相反的，他企求最大化個人的利益。政府與公民及顧客的複雜互動顯現出改善政府服務品質的所有努力。最後，雖然持續改善公共部門服務傳送的品質是十分重要，但新公共服務主張政府不應將回應顧客的自利及短期利益作為首要之務。相反的，它主張作為公民的人們必須展現渠等對更廣泛社群的關懷，對事務的承諾應當超越短期的利益，而且他們樂意假定個人對鄰居和社群之事務的責任。然後，政府必須回應公民的利益和需求。就此而言，新公共服務企求去鼓勵更多人來實現其作為公民的責任。

E. 認清課責並不簡單。

公共服務中的課責及責任是十分複雜的。公共行政人員應當向制度及標準負責，包括公共利益；法令、憲法、其他機構、其他政府層級、專業標準、社群價值及標準等等。的確，他們被要求去向複雜政府系統中所有互競規範、價值及偏好來負責。這些變數呈現出重疊、有時甚至是矛盾，以及不斷演進的課責觀點。傳統公共行政對於課責的觀點是立基於行政人員不會也不應執行大量的裁量權的假定上。他們單純地依民選官員、法院及直屬長官所訂定的法律、規則及標準而行。因此，課責著重於確保行政人員遵守標準，並與為他們工作執行所建立之規則及程序一致。就此觀點而言，對公共的直接責任或是課責至少被視為是不必要和不恰當的。民選官員被視為獨自負責將公眾意見轉換成政策。誠如 Goodnow 所述：「政治必須引導或是影響政府政策，行政則必須執行政策」（1987）。公眾在行政或政策執行過程中極少參與。綜合而言，傳統公共行政是著重於外部課責的觀點，換言之，行政人員是負責符合客觀的外在控制，而其行動是要回應已建立之標準和重要當事者的偏好。新公共管理對課責的觀點仍是沿襲自傳統公共行政，認為應仰賴客觀的測量和外部的控制。然而，兩者之間還是有重要的差異。第一、在新公共管理中，假定傳統官僚是無效率的，因為它測量及控制輸入而非結果。再者，新公共管理假定市場模式優於公共部門，而公共部門也應效法私部門。因為政府部門在生產結果時，不能自外於企業；而績效測量必須利潤作為基礎。因此，課責的焦點在於符合績效標準來產生成果。第二、公共被概念化為個體顧客所建立的市場，而每個行動都是為了服務自身利益。就此而言，公共部門主要不是對公民或是公共利益負責；相反的，他們是向顧客負責。政府的責任是提供顧客選擇，並且回應個人對服務及

功能的偏好。課責則是滿足政府直接服務之接顧客的偏好。第三、新公共管理中行政課責的主流觀點則是民營化。這種課責由公共轉向私人的觀點，教點著重在利潤的底線。因此，民營化政府的課責系統強調服務及功能的提供，而這些服務及功能儘可能以最有效率的方式來生產顧客所欲的成果。

新公共服務主張，效率及成果的測量固然重要，但是它們不能涵蓋我們對堅持公共行政人員應當依責任、倫理及符合民主原則及公共利益而行的期望。在新公共服務中，公民意識的理念和公共利益是核心價值。新公共服務的課責是多面向的，而且要求認清在當代治理中公共行政人員所扮演的複雜角色。基本上，新公共管理在課責議題上有幾方面是過度簡化的。第一、民營化及企圖仿效私部門狹隘的課責範圍，並著重於符合標準及滿足顧客。這種途徑並未反映公共部門中多重、重疊的課責管道，因為私部門的標準是欠缺說服力的。第二、新公共管理並未強調公法及民主規範。當政府服務是由不受公法原則所拘束的非營利部門或私部門來執行時，公共課責就會減少。惟新公共服務主張，如果私部門行政人員執行公共事務的話，他們應當遵循課責的公共標準。第三、新公共管理企求創造伙伴關係及服務顧客的機會。這種對公共行政人員角色的觀點是狹隘的，而且它無法達成像公平、正義、參與及共享利益的民主原則。新公共服務責拒絕前述新公共管理對課責的假定。公僕所面臨之公共課責的複雜性被認為是一種挑戰和機會。它需要專業、對民主理念的承諾、公法的知識和經驗，社群規範和倫理行為等。新公共服務的課責主張，將公僕的角色重新概念化為公共利益的領導者。它強調提升公民意識和公共性來作為負責任之公共行動基礎的重要性。課責需要公僕與公民的互動，並以授權和強化他們在民主治理中之角色的方式來傾聽他們的心聲。新公共服務認識到課責在民主治理中的重要性及行政責任的本質，拒絕只用簡單的效率測量或以市場為基礎的標準來充分地測量或鼓勵負責的行為。相反的，該論主張，公共部門的課責應當立基於公共行政人員應在公共利益中服務公民，即使在複雜價值判斷及重疊價值的情境中，亦應如此作為。這些議題不但仰賴組織中的對話，也仰賴公民授能及公民交往；而公僕必須確保這些解決方案是符合法律、民主規範及其他限制。

F. 重視人民，而不是只重視生產力。

公共服務涉及組織管理，而管理又涉及對人性行為的假定。傳統公共行政的基礎理念是，效率為首要價值，而人們必須被督促才會具生產力。在此觀點中，成員只有在被提供金錢誘因，以及認為會因績效差而被懲罰時，才具有生產力。公務員被類比為私部門員工：藉由薪資的交換，員工將會謹慎且有效率的執行所賦予之任務。組織面臨的挑戰就是將工作予以組織化及結構化以降低成本，擴大產出。員工也被視為是成本，因此，組織的目標是藉由從最低成本來獲得員工最大產出的方式來降低部門的成本。這種對效率的強調，缺乏公民意識和社群的概念；這意謂著組織本身成為管理的主要考量。如果它可以依據官僚的理念來建構的話，公共組織將可以達成其意圖的功能。新公共管理則認為，組

織中管理者與員工的關係可運用契約的隱喻來探討。這種契約是必須的，因為雖然員工遵循主管的利益行事，但是他的目標及目的是與主管有所不同的。因此，主管必須獲得足夠的訊息來監控員工，決定成果，並持續不斷提供足夠誘因來獲得這些事務。基本上，新公共管理對我們理解人類行為是有一些重要的貢獻，但值得注意的是，它仰賴經濟理性來探究人類行為，而排除其他像動機和人類經驗這幾種不同的理解方式。

新公共服務對人類動機和處理的假定是與傳統公共行政與新公共管理截然不同的。它認為依賴自我利益作為探究人類行為的唯一方式，是過於狹隘及負面，因為人們的觀點既不能由經驗來證明，也不能由規範的觀點來驗證。新公共服務之人類行為的核心要素，例如信賴、歸屬感、關懷他人、服務及立基於共享理想和公共利益的公民意識等，在傳統公共行政及新公共管理中均未受重視。在新公共服務中，像公平、公正、回應、授能及承諾等並不否定效率，但它認為上述價值較效率來得重要。誠如 Frederickson (1982: 503) 所述：「執行公共行政的人員必須慢慢熟悉有關代議制及直接民主、公民參與、正義的原則以及個人自由等議題。」Frederickson 所談論的是公僕及公民之間的關係，但是相同的原則也可以應用在公共管理者應如何對待公僕。因為我們不能期待不受到尊重及信賴的公僕，會信賴及尊重人民。是故，公僕被視為是一群動機和報酬不是只關注薪餉和安全關注的人。他們的動機是和像忠誠、責任、公民意識、平等、機會及公平等價值有關。學者已指出，這些規範基礎，以及情感的動機都是公共服務的獨特之處，並對理解公共組織行為是十分重要的。新公共服務的價值指示我們鼓勵、型塑及法制化吾人對民主理念及對他人信賴的承諾。作為管理者，我們可以藉由型塑公共服務成為組織認同及文化之核心的方式來鼓勵其動機和價值。因為我們知曉及信賴與我們一起想要服務他人的人員，我們需要將其視為是追尋公共利益的夥伴。這所主張的是一種管理的參與途徑，不只是一種提升生產力的工具性手段而已。在新公共服務中，這些途徑成功地提升滿意感、促進生產力，以及提升組織應變的能力。新公共服務最重要的觀點就是，參與途徑是唯一能建立公民意識、責任、信賴，以及提升公共利益的服務價值。

G 重視公民價值，勝過企業精神。

在當今複雜多變的世界中，政府的首要角色不是藉由管制及命令來引導公共的行動，也不是單純地建立一組能引導人民「正確」方向的規則或誘因；相反的，它是企求解決社群所面臨之問題的解決之道。在這過程中，政府的角色從控制轉變成議題設定、引領合宜的行動者一起協商，以及促進和探討公共問題解決方案的角色。傳統行政主張行政政治二分，行政人員在政策過程中扮演日益重要卻通常是令人嫌惡的角色。這種嫌惡是可以理解的。如果行政人員可以對政策過程有實質影響力的話，有人可能會質疑在政治行政二分下的民主課責概念是否還存在。再者，對行政人員的嫌惡也來自於渠等與民選首長的不明確

關係。基本上，傳統公共行政視民選政治首長擁有較任命官員有更大的威望及地位，而行政人員參與政策制定是對民選官員權力的傷害。因為這些原因，行政人員厭惡參與公共政策的制定，即使有參與，也是在一些掩蓋的情況下進行的，例如在「裁量」、「專業」的掩蓋下參與政策制定。綜合而言，在傳統公共行政觀點中，行政人員參與政策過程是被嫌惡的，因此他們保持中立。新公共管理徑則對於政策發展中的行政者角色有兩種不同的面向；一方面，新公共管理認為行政人員在政策過程中扮演著十分主動的角色，亦即政策企業家；另一方面，新公共管理敦促管理者回應「消費者」所需，以建構政策讓消費者能選擇。基本上，建立公共管理者成為企業家是新公共管理的核心要素。更重要的是，管理者被敦促要在促進政策上扮演主動角色。再者，企業型公共管理者被鼓勵去承擔起任何必須的風險，以運用更具創造力及創新的方案來解決公共問題。公共企業家的政策角色產生幾個問題：(1) 政策企業家或許具創新力及創造力，但是他們也可能是機會主義者及頑固不屈者(2) 課責的問題。公共管理者應當將公共企業、公共錢財視為是「公共的」。

新公共服務與新公共管理不同的是強調公民對行政過程的參與。當然，公民參與政府事務不是一個新概念，而某種程度的公民參與對民主治理是不可或缺的。同時，政府已為更直接的公民參與開啓新的場域。事實上，有許多不同的理由及實務來說明公共行政為何應鼓勵更多公民參與政策過程的原因。在理論層次上，公共行政人員的道德應當需要關懷及參與的態度。例如，Hart 指出，行政人員的專業義務肇始於其作為高貴公民的義務，而這創造了與其他公民不可或缺的聯繫。在實行他們的公共信賴上，行政人員不只是必須維持對政體價值的忠誠，也被期待去關懷同胞，並與他們真誠地互動。除了理論層次外，公民參與政策發展還涉及到幾個實務理由(1) 更多參與有助於符合公民想要被傾聽的期望，以及他們的利益和需求(2) 更多參與有助於改善政策品質，讓政府能獲取更廣泛的資訊來源(3) 政策過程中更多的參與將有助於執行(4) 可以回應民眾對政府的透明度及課責的要求(5) 可以增加對政府的信賴(6) 有助於迎接資訊社會的挑戰。世界經濟合作組織則由參與的積極及主動程度將公民參與界定為三種層次，包括資訊、諮詢及主動參與。然而，要如何產生主動且真誠的公民參與呢？這是一個長期以來頗受爭議的問題。誠如對參與之實務設計的重要性一樣，在建構公民交往的過程中有很明顯的概念差異。漸漸地，絕大部分的關注是集中在有關對話、爭議、審議或交談等問題上，也就是公民、政治人物及行政人員如何能參與一個全面而完整的相關議題討論。很明顯的，傳統如公聽會這種參與場所，只有少數有特定利益的人才能參與；因此，他們呈現給政策制定者的是某種被扭曲的公共意見。超越這種限制的方式之一，就是創造更多的具代表性團體，並允許他們在達成政策推介前能詳細地參與政策議題。然而，許多學者亦指出，沒有審議性質的民主將是空洞無意義的；因此，他們由更哲學的觀點來省思審議式民主的問題。例如，Habermas 指出，當我們的社會在更精細的理性定義下運作，並藉由技術及官僚政治主導，而使人與社

會達成一致性時，我們依舊維持著與生俱來的推理能力。這種能力促使我們能跨越不同的社會及意識型態的界限來進行溝通。但是，爲了任何既定情境下的推理，我們必須（1）參與對話，而非獨白（2）對話必須去除宰制及扭曲。至於其他對精緻化審議式民主理論的努力，則企求詳述關於不同形式之審議式民主的合法性的理論性思考。一些後現代學者，包括公共行政學者也開始加入這場辯論；例如，Fox 及 Miller 批判代議制民主既不具代表性，也不夠民主。他們提出一套可以產生合法性及真誠交談的情境。

四、研讀成果

本課程以繳交期中報告及期末考試的方式來瞭解同學研讀成果。在期中報告部分，19位同學的期中報告涵蓋了相關議題，多數同學認爲書中的論點仍需要多花點功夫做進一步的理解，這一方面是外語能力所導致的障礙，一方面也是理論的抽象性思維，使得同學在運用新公共服務的概念來分析實際公共政策或事務方面，仍有諸多困難。然而，本課程開設的目的即在於藉由研讀經典論著，體現兼顧理論及實務的思考模式，方能開啓同學理解及學習行政理論的能力和意願，進一步對未來從事行政實務工作或學術研究方面，奠定良好的基礎。以下摘錄幾篇同學報告，呈現渠等研讀本課程後之成果。

行政管理學系 3B 林煜森

（一）學習心得(如對學習公共行政知識有何啟發)

選修這門課最大的好處是，老師們有實務上的經驗，能爲我們指出理論與實務上有何不同，也能舉出在行政實務上所遭遇的困難，除此之外，也能聽取不同老師對同樣事務有不一樣的見解，這樣開啟我們能有不同的思維或是能以不同的角度來觀看事物。夏道維老師因職務在陸委會上班，向我們舉出實務上行政效率的重要性，在行政上，許多官員很重視程序上的完整性，所以難免有時會影響行政的效率。吳瓊恩老師在做課程補充時有舉例：交通違規的罰單，在寄給受罰者時，通常會寄到受罰者的戶籍地，這對有些受罰者來說是不方便的，因為有些受罰者是在外地工作，等真正收到罰單的時候已經好一陣子了，很有可能因此逾期繳交罰單，在這個例子中，行政機關應該要圓潤一點讓民眾能選擇罰單的寄送地，而不是不知變通的造成民眾的困擾。以前傳統的基層公務機關的辦事人員，對於民眾來洽公處理事務很不積極，記得經過了一番的改革，現在大多數的公務人員行政上變得比較積極許多，對民眾也比較熱情，我想這跟公共服務的改革也有所關聯吧！這門課也讓我學到原來一個好的政府不應該把人民當作顧客，不因為了掌權而去討好自己的選民，但現在許多的執政者是為了自身的利益而行政，一個好的執政者應該是全心全意地爲人民著想。公共選擇理論：政府用經濟學辦法來解決行政遭遇之困難，但並不是每次行政上遭遇的困難都能用經濟學的角度來解決。

（二）研讀過程所遭遇之困難

研讀原文書的過程中遭遇的困難無非是英文，因為有些英文單字是專有名詞，按照一般的辭典是無法精準的翻譯出正確的意思，除了英文之外，老師上課提到例子或是典故許多是出自一年級修過的行政學，因為是一年級的課程，距離現在已經有一段時間了，難免已經忘了差不多，有時候還需要老師的提醒，甚至老師提醒之後還想不起來，回家便還需要拿出一年級的行政學來複習一番。

(三) 對於本書內容感興趣之議題

我對於現今政府在行政上還有甚麼弊病，而這些弊病是如何產生且有何解決之道感到些興趣，還有還想多了解理論與實務上更多的不同。

行政管理學系 3A，林盈茹

(一) 學習心得

吳瓊恩教授曾說明「傳統的公共行政、新公共管理及新公共服務」三種治理模式，其中「傳統公共行政」以權威作為秩序維持和協調的工具，並以穩定、理性、技術、效率、控制為其核心價值；「新公共管理」則強調市場機制，以價格作為維持秩序和協調的工具，其核心價值為競爭、理性、交易、效率、回應力；而「新公共服務」以信任作為秩序維持和協調的工具，其核心價值為民主理論、策略理性、公民精神、合作模式、對話理論等理念。彼此三者是互補的而非排斥的，必須以某種相應的治理模式作為配合，方能達成效能與效率的行政預期目標。

若將這三種治理模式更予以具體化，以實際官僚組織運作作為觀察的主體參考時，這三種治理模式的獨立的領域與界限性可能就不會那麼明顯或具體了。因為，目前的官僚組織面對的大環境是複雜的，多元的、與彼此相關的；相對的，官僚組織成員（一般的公務人員），其對於所面對的事務與回應亦是複雜、多元的，以其組織或個人的能力並無法做到盡善階段，因此就必需將民間可以提供服務的業務予以「委外」，求得私部門的協助，對於組織法及相關公務人員法律所規律的權責與義務（忠實義務、服從義務..），則繼續由公部門來執行與推動，因此「傳統公共行政」所強調的層級節制及價值控制、效率、技術、穩定、理性等核心價值，目前依然屹立不搖的存在。但在面對多變的社會潮流及回應民間資源，組織對外則與私部門成為契約上合作的夥伴關係；而對於民眾的陳情或陳議事項則透過民主、人文對話方式進行溝通與尋求解決之道，就此而言，其實這三種治理模式不祇是互補的，更應是一體三面向與區分內外的實際運作程序與模式。

(二) 研讀過程所遭遇之困難

課程中理論佔了絕大部份，但這些理論不是死的，有很多都還能和人類的現實生活相結合，所以要去理解；再者，這些理論之間大多彼此都有串連，若沒有"架構"或"體系"的概念，則容易混亂。

(三) 對於本書內容感興趣之議題

公共選擇理論認為，人類社會由兩個市場組成，一個是經濟市場，另一個是政治市場。在經濟市場上，人們通過貨幣選票來選擇能給其帶來最大滿足的私人物品；在政治市場上，人們通過政治選票來選擇能給其帶來最大利益的政治家、政策法案和法律制度。該理論進一步認為，在經濟市場和政治市場上活動的是同一個人，沒有理由認為同一個人在兩個不同的市場上會根據兩種完全不同的行為動機進行活動，即在經濟市場上追求自身利益的最大化，而在政治市場上則是利他主義的，自覺追求公共利益的最大化；同一個人在兩種場合受不同的動機支配並追求不同的目標，是不可理解的，在邏輯上是自相矛盾的；這種政治經濟截然對立的“善惡二元論”是不能成立的。

公共選擇理論試圖把人的行為的兩個方面重新納入一個統一的分析框架或理論模式，用經濟學的方法和基本假設來統一分析人的行為的這兩個方面，從而拆除傳統的西方經濟學在經濟學和政治學這兩個學科之間豎起的隔牆，創立使二者融為一體的新政治經濟學體系。

在期末考試部分，授課老師在出題方向的主要考量在於瞭解同學對本書重要概念及專有名詞的理解及文字表達能力（其中一題為英翻中）。例如，請同學簡述新公共管理的基本意涵及新公共服務的核心理念，渠等們大抵能依循本學期課程導讀內容提出說明。有同學則能進一步舉實務來驗證本書所提概念，顯示藉由對本學期對經典著作的深入剖析，同學們已能初步掌握行政學基本理論，並具體運用在瞭解現實生活中。例如，有同學在答題中就新公共管理的基本意涵提出闡述外，亦能以當前社會議題作為案例提出省思。

在這學期課程中，瞭解到新公共管理及新公共服務兩種理論之間的差異，以此來觀察台灣社會的情況，可以發現到許多社會大眾對公共事務冷漠的癥結或許就是在將民眾視為消費者或顧客，而非公民的概念上。將民眾視為顧客的話，公共事務就成為一種商品，政治人物必須就由不斷提昇誘因或是以動人的語言或手段，來使民眾接受（購買）公部門所提供的服務，但是這些誘因是否符合社會公平正義原則，民眾在這過程中有多少參與，其實都值得省思。台灣歷來選舉過程中，都看到政治人物濫開政策支票，討好民眾的行為；但選完後，考量資源及實務運作上的限制，政治人物又往往無法實現選前的政策承諾。長此以往，民眾自然在不斷吃虧上當後，不再信賴政府；渠等也就會像顧客或消費者一般不再參與（購買）公共事務。

另有同學在答復考題中有關「公共行政靈魂所在」的題目後，有感而發寫道

誠如本書所言，公共行政的靈魂在於服務民眾以達提昇共善（common good）之目的，這種共善不應該是行政技術層面及個人自利動機的考量而已，它應該涵

蓋社會價值層面，如此一來，所謂公平、正義的價值不是虛無飄渺的概念；而是真正落實在思考公共事務的思考準則。

五、議題探討結論：本課程討論議題頗多，學生學習中較有感觸者，以及授課導讀的重點，包括下列幾項議題。

(一) 效率是否為公共行政的價值所在。

本課程在探討傳統公共行政、新公共管理、新公共服務等理論時，即強調其爭辯之處在於對公共行政之意義的看法有所不同。例如，在闡述傳統公共行政理論時，授課者強調其核心的是效率，將公共行政等同於組織理論及管理，誠如著名的行政學者 Aron Wildavasky 曾言：「如果公共行政對組織最佳層級形式的追求，以及其效率的追尋被拒絕的話，公共行政還剩下什麼？」此番話十分傳神的點出以效率為唯一價值的行政理論。但我們要問的是，效率是為何而存在，因為缺乏公平正義的效率，會引起幾個嚴重後果，首先，效率概念本身是一工具性概念，是著重「手段—目的」之間的工具理性問題，如果不談目的的合理性，只強調效率的手段性，最後將使效率變成至高無上的唯一價值，完全忽略了公共行政的公共性。其次，由於忽略目的的合理性的探討，使得目標價值係由何人所訂定成為重要課題。如由管理階層訂定，則組織管理實際上是一種威權式的行政或獨裁式的行政。最後，若把效率作為行政研究的最高標準，不僅會忽略其他價值的重要性，而且也未能把握問題的核心，把一個複雜的問題過度簡化或化約為效率的問題，結果反而無法找出提高效率的真正原因。因此，我們可以說，效率如果不能與公平正義相結合，這種效率並無意義，反而會成為國家及官僚壓制少數意見或弱勢者的藉口。有同學就此議題提出看法

「傳統公共行政」所強調的層級節制及價值控制、效率、技術、穩定、理性等核心價值，目前依然屹立不搖的存在。但在面對多變的社會潮流及回應民間資源需求方面，單純的效率追求，及以「控制」為主要手段的管理方式，已無法符合時代的需求。

(行政管理系 3A 林盈如)

這本書裡，目前最吸引我的地方是『公共行政的真正意涵---我們不是該注重我們做事的效能，而是該想我們能作出甚麼更好的貢獻給大家』我覺得這句話，對目前的我們來說是很重要的！我們正值學習中，學習如何當一個公職人員，當前我們所看到的公職人員的表現，不一定是我們的典範！我們應該在還是學生的時候，就灌輸自己『為民服務』的精神！不能被現在我們所看到一切，而搞錯了公職人員的真正意涵！我覺得這句話，不僅是針對公共行政方面而言。它可以用在對人對事的各個方面。效能固然是重要的，

但會為大家有甚麼貢獻，才應該是我們做事情的第一要件。

(行政管理系 3A 林雯婷)

(二) 顧客 V.S. 公民。

「新公共服務」一書所要凸顯的是公民道德的概念在民主理念中，是和公共服務相結合的，因此作者對於傳統公共行政的顧客服務，以及新公共管理的消費者滿意的論點提出強力批判，特別是針對主流的新公共管理視民眾為顧客所產生的流弊，有清晰的論證。在傳統公共行政方面，作者認為傳統公共行政絕大部分關注服務的直接傳送或是個人及集體行為的管制；而接受者通常意謂是「顧客」。顧客被視為是需要幫助者，而政府則努力地透過公共計畫的運作來提供這樣的協助。但不可避免的，政府部門會將這些需求或仰賴視為在政府部門的控制中。這種典型的思維並不關心官僚權力過大的問題。

在新公共管理方面，作者認為新公共管理的顧客主義產生了對公共行政人員及公民之間關係的爭論。Osborne 及 Gaebler 主張，顧客導向的政府是優於官僚制政府，擁有更多課責和創新的優勢，以及產生更多服務選擇的可能。這種顧客服務的語言成為新公共管理的核心。而相同的語言和途徑也出現在州及地方的層級上，例如政府和其機關尋求「再造」自身作為顧客導向的運作。然而，改善政府服務品質是沒有爭議的，但是使用「顧客服務」的詞藻及途徑則有實務及理論上的困難。首先，抉擇的概念是顧客之經濟概念的核心所在，但是在政府中則少有抉擇。再者，顧客導向的最重要目的或許是與課責有關。在政府中，公民並不只是顧客而已，他們還是擁有者。顧客及擁有者之間的利益在政府或企業中並不一定都一致。雖然企業可以由滿足直接顧客而獲益，但是政府卻不能。

學生對此議題頗感興趣並進行討論，有學生即認為

在這門課當中對於新公共政策有了更深入的了解，像是以往對於公務員的認定就是人民的公僕，政府對人民是以引導的方式達成目標，而新公共服務卻是以服務更勝於引導的方式。還有公務員服務的是公民而不是以主人與顧客關係做連接，人民是有權利參予公共事務而不是被服務的顧客，還有人民與政府之間不該是以企業化的商業模式來運行，應該把重點放在服務公民的精神上，讓我對於政府和公務員在社會中扮演的角色有更深入的了解。

(行政管理系 3A 徐瑞隆)

(三) 公務人員的角色

本書作者認為，公共行政人員所採取的行動將根據其立基的假定及原則的類型而有所不同。如果我們假定政府的職責是促進個人的自我利益，那麼所採取的行動將會以極大化個人利益為目的。另一方面，如果我們假定政府的職責是促進公民意識、公共交談及公共利益，那麼所採取的行動將會完全不同。簡言之，我們看待、理解及談論所服務之人們的方式有著明確的實務及

行爲的意涵；而當我們改變所思及所言時，所爲也將有所改變。因此，新公共服務不只是一種對吾人看待所服務對象之方式的再闡釋，也是改變我們看待自己和責任的方式。本書對行政人員的角色期許甚深，主張公共行政人員的角色就是以認識到民主系統中多重及複雜之責任、倫理及課責的方式來服務民眾。負責任的行政者應當努力讓民眾不只是參與政策規劃而已，還要能參與執行計畫來達成公共目標。這種作法不只是因爲能讓政府運作良善，更因爲其能符合無人所主張的價值。因此，本書作者認爲新公共服務並非只是最新的管理流行風潮或是技術，相反的，它是一種對吾人自身定位及服務他人之理由的界定。在民主社會中，我們對民主價值的關注應當是吾人思考治理系統方式的首要之務；效率及生產力等價值雖不會消失，但會被更大系絡的民主、社群及公共利益所取代。行政人員必須透過對公共行政固有價值及社會意義進行反思，如此方能激發自身能力來服務他人並重振做爲公僕的光榮。最後，作者進一步指出，如果吾人以公共服務作爲終生志業的話，就必須捫心自問是否可以在生命中發現更多意義、目的及重要性。作爲個人、公僕及國家，我們都必須正直而廉潔，並對自身的共享價值有忠實的承諾，如次將有助於建立公共服務的精神，並使社會全體受益。

另一方面，本書認爲政府的角色由傳統的控制者轉變成爲議程的安排者，安排和提供各種相關的公共設施和公共服務，打破以往公共問題處理的壟斷權，而需要學習透過結合公部門、私部門及非營利組織來共同解決問題，提供公共服務。民選官員及政府行政人員對於公民的請求，應當是以「共同解決，爲所應爲」的態度來處理。是以，政府官員不能只是承擔公共服務提供者的角色，他們還需要扮演協調者、調解者的角色。因此，公務人員必須具備協調、談判、妥協和衝突解決的能力。更重要的是，公務人員必須和市民建立一種協力與信賴關係，通過這種方法來管理和組織，此即新公共服務所強調的「透過人民來管理」的方法。

該項議題在課堂上亦引起同學熱烈討論，主要集中在兩方面：社會觀感及個人理念和抱負。就前者而言，多數同學認爲，社會對公務員的評價充滿矛盾，一方面以負面的觀念及用語來看待公務員（如「僚氣」、「無效率」、「與社會脫節，不知民間疾苦」、「爭功諉過」、「頭痛醫頭，腳痛醫腳，缺乏長遠規劃」等），但一方面又嚮往及羨慕公務員的福利保障，希望自己能成爲公務員。因此，許多有關公務員權益的議題，都容易成爲政治操作的對象，如公務人員加薪、公務人員退休薪資的計算等。就個人的理念和抱負而言，行政管理系學生多以考取公職作爲重要人生規劃及目標，但對於公務人員的角色期許、專業能力，以及應有的價值觀等，則多無思考和理解。但在本課程的學習過程中，同學們比較能夠理解一個公務員應有的理念，以及對自身角色的期許，並認爲應當擴大自己的視野，積極關注及瞭解公共事務，而非只是著眼於「鐵飯碗」的考量而已。

(四) 新公共服務理論涉及的組織型態

新公共理論雖以闡述行政價值為主軸，但同時也涉及諸多行政管理的實務議題。是以，本課程在導讀過程中，亦著重引導學生能理論及實務並重，畢竟行政理論及價值的落實不能脫離人及組織的互動和運作。傳統公共行政的組織結構，追求穩定性及可預測性，強調控制，因此透過層級節制的結構體系來達成目標；新公共管理「師法企業」則強調分權化，主張以扁平化組織來取代層級節制結構，以求減少官樣文章，冗長程序。那麼，新公共服務是否能找出不同於上述兩者的「第三條路」來取代既有的組織型態。然而，作者在書中似並未對此多所著墨，但其在相關著作中曾提出分享式領導、合作（collaboration）及授能作為組織內外的重要規範。分享式領導係專注於組織想要達成的價值及目標，而這必須要由相互尊敬，妥協及支援等。事實上，新公共管理的市場模式忽略了公共行政的民主政治系絡，因此公民及公共行政人員的合作關係（collaborative relationship）成為替代之道，逐漸浮現成為新的觀點。由此觀之，作者所主張的合作結構似意謂行政部門內部人員與外部公民之間的平等溝通及共同領導。然而，這種組織結構應如何設計，權威應如何界定及分享，是否為非層級結構等均需深入探討，尤其是新公共服務的核心在於民主治理。既然是治理，就無法脫離官僚組織來運行，以及由官僚組織所引發一系列被認為是不民主的命令、控制、官僚主義等。但稍嫌遺憾的是，作者對傳統公共行政及新公共管理提出諸多批判，但卻提不出取代官僚制之組織結構，只能不斷強調人們注意民主、公正、回應性及責任等社會公共價值的追尋外，並沒有提供一種替代性的實務。似落入學界對新公共行政等規範研究的批評，認為其問題在於它除提供規範性的重新定位外，並未提供其他替代之道。這點是吾人在研讀本書時所需留意之處，但這同時也可促使同學秉持批判的態度，進行更深入的思考。

（五）研究方法對於公共行政研究的重要性

前述提及，本書在理論基礎上包括了後現代公共行政等相關理論，而在方法論上則涵蓋詮釋、實證、批判等多元途徑。本課程在導讀過程中，向同學說明本書何以在方法論上採取多元途徑的原因，並進一步闡述方法論對於學科研究的重要性，以及可能造成的限制。以傳統公共行政及新公共管理所強調的實證研究方法來看，渠等認為公共行政科學的研究和其他社會科學的研究一樣，要依賴於實證主義的研究方法；而社會科學能夠利用自然科學領域所運用的實證方法來加以認識，社會生活的事實因素能夠與價值因素分開，科學研究的重點應該是對事實因素的分析，而事實因素是可以被觀察和測量的，因而科學研究的指標也應該是可以被觀察和測量的。但在後現代公共行政學者看來，這種對實證主義模式的依賴強化了對已經成為主流公共行政模式組成部分的客觀化和非人格化的傾向。同時，僅僅依靠實證主義則根本不允許人們對作為人類生活重要組成部分的意義和價值觀有充分且完整的認識。易言之，這種研究方法不可避免地將公共行政的研究範疇限制在了可以觀察、測量的行政效率等狹隘的範圍內，而把民主、公正等價值因素排除了

公共行政的研究範疇之外。爲了導正這種研究方法的缺陷，後現代公共行政採取有別於實證主義的研究方法，這種新的方法就是知識獲得的詮釋方法，更加關注主觀的人類意義(而不是只關注客觀的行爲)，並且更加關注現實人們之間的關係所蘊涵的各種情感」。因爲，外部能觀察的行爲並非是人類行爲意義的全部，在很多情況下，價值對於認識人類行爲的意義要比事實更爲重要。以這種詮釋方法爲基礎，後現代公共行政理論家主張『對話』的理念，認爲公共問題通過對話要比通過『客觀』測量或理性分析更有可能獲得完善的解決。如此一來，就自然地將民主、公正這些公共行政本身就應該蘊涵著的價值理念深植於公共行政的研究範圍之內，而不再是單純的效率追求。

(六) 理性觀與創新思維

「理性」在社會科學中佔有重要地位，關於理性的假設是不同理論的論述及推論之基礎所在。傳統公共行政理論認爲所謂理性即是追求「手段及目的」之間的合理性，新公共管理的理性則在於追求自我利益，強調技術理性及經濟理性。這種理性所服膺的是可控制性、可預測性及效率性，運用在行政管理上，就成爲人員與其所從事的工作或任務之間必須是固定、預先設定，並不允許人們有所質疑。一旦人們自身生存的價值與意義被迫依附在預設的理性或科學方式，自然就會在組織中產生無力感、冷漠感及疏離感。新公共服務理論所強調的是策略理性，並且主張對理性的多元檢測，而非持單一的標準；如此一來，它允許成員質疑他們的所作所爲，然後去做行動上的調整，所以它具有反思的(Reflective)的精神，鼓勵成員去創新、質疑、挑戰既有的規則。這種觀點對於國內當前政府行政管理及公共政策之規劃與執行，均具有相當程度的啓發。因爲社會的多元化發展，許多議題的思考及因應都不能「墨守成規」，然而政府部門人員處理事務時，常抱持「照章辦事」的心態，凡事皆依循過往案例模式辦理，將程序及規則視爲行政的「目的」，進而產生所謂「目標錯置」的現象。行政機關成爲心態保守，行事僵化的象徵；行政人員既不願挑戰既有的規則，更無「打破框架」的創新思維，如此自然無法處理日趨複雜的公共事務。因此，行政人員在處理及思考公共事務時不能是單面向的，也不能完全以理性爲依歸，有時事務的處理是藝術，而非技術，許多長久累積的問題需要更有創意的解決方式，方能達成政府、民眾雙贏的方案。有同學在課堂討論時提到

政府機關和行政人員，都給人一種只講法令規章，卻不願尋求創新方式解決民眾問題，以及推動公共事務執行的印象。事實上，公部門人員只要願意嘗試創新，自然會有許多令人驚喜的成果產生。例如，以此次台北市舉辦花博活動來看，許多實際辦理及執行工作都是在突破既有法令規章，採取創新模式下完成，尤其是結合民間企業及志工力量的新模式，不僅減少政府在財政及人力上的負擔，使公共資源能更有效運用；也增加民眾的參與感，對於該活動的成功舉行，是一項很大的助力。

六、目標達成情況與自評：誠如前述，本課程計畫目標包括：

- 第一、由規範及價值層面檢視公共行政理論
- 第二、培養學生獨立思考及批判能力
- 第三、培養對公共事務更深入瞭解及掌握能力
- 第四、提升學生閱讀英文原典能力。

課程計畫執行完畢後，檢視上述三項目標，第一項「由規範及價值層面檢視公共行政理論」部份，本書在認識論上兼容並採實證、詮釋與批判學派、後現代等知識途徑；在方法論上，則主張「後邏輯實證論」（post-positivism），強調單純的事實研究是不夠的，還要關注價值及規範；行政學者與其他社會科學家應以其專業知識與良心從事價值判斷，強調「社會道德」及「社會正義」的重要性。是以，藉由研讀「新公共服務」一書有助於學生重新思考行政理論的價值層面，瞭解到公務事務及行政管理不是只有技術面的考量，而是要在民主政治的系絡下，促進民眾的福祉及利益，並符合社會公平及正義。如有同學寫到：

目前對本書內容中所感到興趣的課題是關於服務公民而不是顧客。公共利益源自於價值的分享，而不是個人利益的集合。公務人員所回應的是公民需求而非顧客，且要把焦點建設在信賴關係和與市民的合作上。和服務比領航好（即以輔導代替引導）。政府的重要角色趨向協助市民匯集並解決共享的利益，而不僅止於控制或引導新方向。

（行政管理系3A 唐彥皓）

第二項目標「培養獨立思考能力」部分，我們知道要深入理解一本書的內容，就必須對其說理方式及論述邏輯有所認識，如此方能抓住核心要旨，並進一步有所思考及批判。本書針對困擾現實及實務中的公共行政的價值取向、責任倫理和民主治理等問題透過對傳統行政及新公共管理的比較與批判而進行深刻的分析及實踐性的探討，並進而推演出新公共服務的價值，其以因果關係邏輯相符合的結論，以捍衛自己所倡議之觀點，為公民治理的相關論述作一清晰的展示，也避免以往公民治理模式在學術發展上的弱點，亦即多為倡議性及規範性的熱情宣言，缺乏理性分析的說服，往往無法經得起嚴謹的學術論證檢驗。是以，透過「新公共服務」一書對傳統及主流行政理論的闡述及批判，除了使同學可以一窺行政學理論的核心議題外，更重要的是能培養學生獨立思考及批判能力，並瞭解學者是如何去思考相關議題，以及如何鋪陳論述邏輯。有同學表示

對於本課程較感興趣的議題應該可以說是到目前上課的內容都很感興趣，因為以前都沒接觸過對這些新知識而且也顛覆了以前對於政府和公務員的一些想法，學起來都還蠻有興趣的。

（行政管理系3A 吳翊民）

經典名著導讀中最大的收穫就是對於在其他科目裡常常提到的一些關於公共行政大師或者知名學者有更多的認識。在其他科目中由於課程內容太過於廣泛而常常有提到某一人名的經典引用或者結論，但都不知其真正的意思或者更深入的認識。藉由這堂課能有深入的了解是感到很開心的。

(行管系3A 陳盈君)

第三項目標「培養對公共事務更深入瞭解及掌握能力」部份，我們知道理論必須能在實務上實踐方有意義，如何藉由理論的觀察及思考，促進對事務的深刻理解，進行尋求解決之道，才是理論存在的重要目的及價值。有同學表示

在學習過程中，發現其實理論並非想像中艱涉及高不可攀，許多觀念及思考方式都可以在現實生活中找到實際案例來加以驗證，因此，只要用心一點，多觀察理論與實務之間的連結性，就會發現其實理論對於我們理解複雜的公共事務是很有幫助的。不過，任何理論都會有限制及缺陷，這是我們將理論運用在實務上時所需要特別留意的，畢竟「地圖不等於領土」。

(行管系3A 張婷婷)

第四項目標「提升學生閱讀英文原典能力」部分，學生反應頗為熱烈，如有同學表示

這堂新公共服務經典名著導讀事前聽說是用全英文上課，所以在上這堂課之前很擔心。幸好老師在上課時了解了我們的程度，做了改變，不然我想遇到一些專有名詞或者是解釋翻譯時會遇到很大的困難。上這堂課很開心可以學到很多的英文。

(行管系3A 陳盈君)

整體而言，經過本學期的導讀及學習後，同學的英文閱讀能力雖仍有頗多改善的空間，但由渠等上課的互動及期末考試的測驗發現，多數同學對於原文著作的理解能力已有些許提升。最重要的是，同學們學習心態的轉變，願意花費更多的心力去閱讀原文著作。

七、執行過程遭遇之困難

本計畫執行過程迄今遭遇的困難有下列三點：(一)討論時間稍嫌不足(二)學生閱讀原文能力仍待加強(三)網頁製作能力。以下詳細說明如次：

首先，整體執行結果發現，每次課程討論的時間有稍嫌不足的現象。由於本課程選讀之經典名著本身的內容涵蓋行政學理論及演進的豐富議題，非常值得也需要一段時間來詳加介紹及延伸概念於實際的公共事務，加上每位受邀的主讀

人都是該領域的專家，本身便準備許多相關究議題與實務經驗可以進一步讓導讀內容更爲專業及切合時事，因此本課程在導讀方面便需要較多的時間，自然會壓縮到課堂討論的時間與對議題的討論深度。不過同學們在經過一系列老師們深入淺出導讀，逐漸可以將所學之行政理論應用在日常行政事務或公共議題的觀察與思考，進而從中理解行政專業的價值及重要性，因此思考沉澱與討論互動的時間有增加的需要。

其次，誠如前述，雖多數同學經過本學期的導讀後，閱讀原文的能力已逐步提升。但不容否認的是，與同學的多次互動反應可知，閱讀及理解原文的能力，是影響本課程進度的重要因素之一。本課程係以直接閱讀原文之教學方式進行，許多選修課程的同學表示，由於英文能力有限，選讀書籍雖用字不算艱澀，但因著重於理論及概念的闡述，使得渠等對於書中核心議題的理解較感吃力，需要花費較多時間及心力予以消化。另一方面，本課程主要開課對象爲大三學生，許多行政學基本概念及理論多在大一時期研讀，許多同學表示，在上課過程中常聽到許多以往所曾聽過的概念，但因久未複習而有生疏感，亦需費時回顧及蒐集資料。

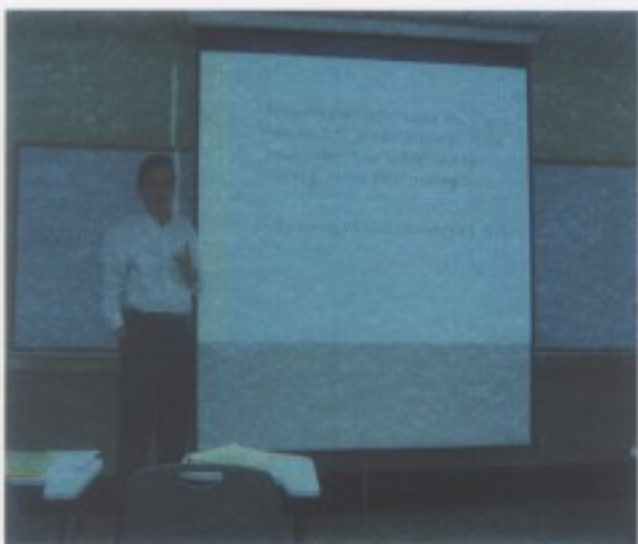
最後，網頁製作是本計畫在執行上另一困難之處，由於所聘之研究助理均爲行政學系學生，在電腦技術運用上並不純熟，使得本課程網頁建置工作無法順利進行，進度無法如預期規劃。

八、改進建議：無

附錄：課程活動照片



9月23日 吳瓊恩教授導讀



10月7日 吳瓊恩教授導讀



11月4日 分組報告(一)



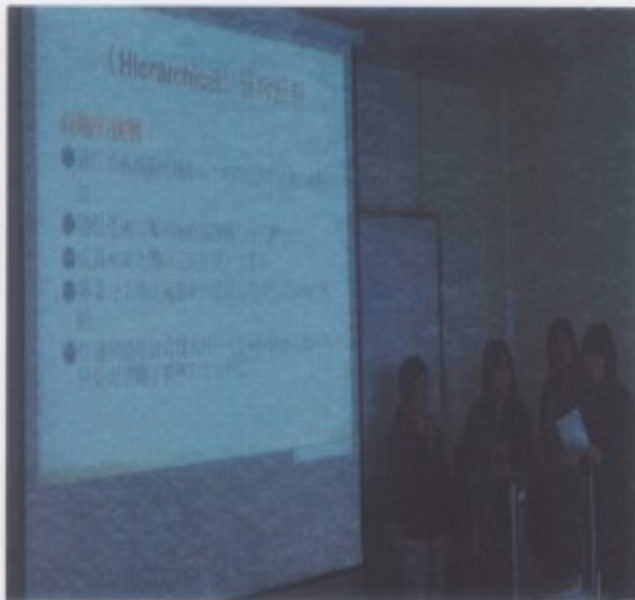
11月4日 分組報告(二)



11月11日 分組報告(一)



11月11日分組報告(二)



11月18日分組報告



12月16日吳瓊恩老師導讀（一）



12月16日吳瓊恩老師導讀（二）



12月23日張士杰老師導讀（一）



12月23日張士杰老師導讀（二）



12月30日陳衍宏老師導讀（一）



12月30日陳衍宏老師導讀（二）