

目錄

Contents

主題一	公共性—公共行政的本質	1-1
主題二	政治與行政的關係	2-1
主題三	行政人員角色與能力	3-1
主題四	失靈篇—市場、政府、治理、志願組織 與志願服務失靈	4-1
主題五	促發政府再造的三大經濟理論與實務	5-1
主題六	電子治理	6-1
主題七	管制到解除管制及民營化	7-1
主題八	公私協力	8-1
主題九	治理、全球化與網絡	9-1
主題十	從課責到績效管理	10-1
主題十一	政府公關與行銷	11-1
主題十二	民意、民意調查、公民投票與公民參與	12-1

公共性——公共行政的本質

主題一

壹 ▶ 公共性的要義

1、試闡述公共性（Publicness）的要義，以及實現公共利益的途徑。

【101 高考三級】

答案看這裡

一、公共性的意義

公共的古典意義來自兩個來源。第一個來源是希臘字“Pubes”或「成熟」（Maturity），意指一個人在身體和心智上發展成熟，從而將重視個人私利轉變為超越自我，而去瞭解他人的利益。亦即公共是指一個人具備瞭解私人的行為結果將會影響他人的能力。如果一個人能夠瞭解私己和他人之間具有息息相關或連結（Connection），即指他已臻於「成人狀態」（An Adult State）。

公共的第二個來源是希臘字“Koinon”，為英文「共同」（Common）的起源，亦即隱含著「關係」（Relationship）的重要性。

在傅德瑞克森（H. George Frederickson）看來成熟和超越個人私利的觀念乃在於顯示公共不只含涉一種「事務」（A Thing），如公共決策；亦含涉一種「能力」（A Capacity），一種具有公開作用、與他人有關聯，以及瞭解個人行動會對他人產生影響之關係的能力。如果再加上「共同」，則公共的意義更深入一層，不僅指與他人一起工作，而且更意指考量他人。

就此而言，公共性其實指涉了我們看待別人、觀照世界、發展意識和喚醒自我的方式，同時也關係到我們的態度、我們的價值、和我們最內在的層面；而且，最為重要者，莫過於它是一種無私無我的關懷能力。

在希臘社會裡，公共意涵的實踐場所為政治社群（Political Community），即所謂的「政體」（Polis）或城邦國家（City-state），身為政治社群所有的公民均可參與政策的決定。再者，政治社群不但建構了普世的標準與實際，亦在支持、宣傳、和執行這些價值，以獲取更大的善。一方面，公民對政體（城邦國家）表達其忠誠，另一方面城邦國家有責任來保障和「關懷」公民。

二、實踐公共利益的途徑

為增添對公共行政中公共性的深切瞭解，傅德瑞克森（Frederickson）從政治



學及經濟學等不同學科中歸納出五種途徑，包括多元主義的觀點、公共選擇的觀點、立法的觀點、服務提供的觀點和公民意識的觀點等來闡述實踐公共利益的關係。

(一)公共即利益團體—多元主義的觀點：

1. 公共對象是指利益團體。社會上有許多利益相同的個人組成利益團體，逕向政府施以遊說及壓力，以謀自我利益的取得，增強及維護「眾多團體互動的淨值」，就是公共利益。
2. 這個途徑最主要的缺失就是政府獨厚大型、特定利益團體的利益維護，形成了政治學者羅威所謂「利益團體自由主義的終結」。

(二)公共即理性之選擇者—公共選擇的觀點：

1. 根據 Frederickson 的分析，多元論對公共性的觀點，幾乎與公共選擇的看法成為一對孿生兄弟，而個人主義則是將兩者聯繫在一起的關鍵。
2. 公共選擇理論試圖將市場經濟學應用在公共部門的分析，主張公共社會就是經濟市場，公共或社會的利益就是每個成員依其功利本位觀點計算個人利益的總和，所謂的公共對象是指理性的政府功能消費者 (Consumer)。政府的職責是在提供一個安全秩序的穩定環境，好讓個人（消費者）依其功利理性，自由地追求計算自我利益。
3. 這個途徑除了將形成與多元主義同樣對於弱勢團體的忽視外，最主要的缺失就是容易對官員的任何意圖產生過度悲觀的犬儒主義，誤以為官員的任何作為都是為了竊取國家資源而來。

(三)公共即代表—立法的觀點：

1. 公共對象是指民選首長及民意代表。他們因是民選，所以最具資格代表民眾。行政人員必須執行國會通過的法律，服從上級的命令，行使裁量行為時亦須唯首長是瞻。
2. 這個途徑最主要的缺失就是民意代表的自利行為，將產生圖謀個人私利的滾木立法與肉桶立法。

(四)公共即受患者—服務提供的觀點：

1. 公共對象是指得到第一線行政人員（或基層行政人員） (Street-level Administrator) 服務或管制的個人及團體。例如：學校兒童是教育機關、校長、教師的服務顧客 (Client)，心理或生理障礙者是醫衛人員的服務顧客。
2. 這個途徑最主要的缺失就是由於基層行政人員在直接面對民眾過多需求，產生過多的壓力以及資源稀少的情形下，往往以一套標準作業程序與民眾



互動，不僅無法反應民眾需求，甚至造成與民眾之間的疏離。

(五)公共即公民—公民意識觀點：

1. 公共對象是指具有知識又肯參與公共事務的公民。這些「德性的公民」(Virtuous Citizen)不僅關心個人利益，也會關心公共利益。行政機關應廣開大門，透過多樣方法(社區集會、資訊公開、民意訪問等)去發掘、教育、擴大兼具能力與意願的公民，協助他們積極參與公共管理。
2. 這個途徑最主要的缺失就是如何喚起具有公民意識的公民，願意參與公共事務的問題。

最後，由於上述五種途徑都有缺失，因此傳德瑞克森再次歸納分析，提出完整的公共性之一般理論四項組成要素，以充分詮釋公共利益的要旨，這四項要素為：憲政體制、德性的公民、對集體與非集體公眾的回應，以及慈悲與大愛等。



選擇試題觀摩

(C)·傳德德里格森(H. G. Frederickson)認為公共行政中「公共性」一般理論要素應包括：德性的公民、對集體與非集體公眾的回應、慈悲與大愛，以及下列那一項要素？

- (A)官僚體制 (B)企業團體 (C)憲政體制 (D)獨裁統治

2、請闡述公共性(The Publicness)一詞的意涵，並舉一項政府政策實例，說明「公共性」可能面臨的挑戰與困境。 【105臺大公事所】



答案看這裡

一、公共性的意涵

由於1968年新公共行政運動的反省，始重視公共哲學的建構，並區分公共行政與企業管理在本質上的差異就在於「公共特質」(或稱公共性)。

惟就形式意義而言，公共性乃是區別公私部門的重要指標，例如學者羅聖朋(D. Rosenbloom)即以憲政體制、公共利益、市場機能與主權特質等四項指標，說明公部門的獨特性；惟其實質內涵即在於「公共利益」的精義概念的闡述。因此，公共性是公共行政的核心，而公共利益更是公共性的核心概念。

二、公共性的挑戰—以民營化政策為例

自1979年英國柴契爾夫人開始實施的民營化措施，雖然可以增進政府運作的績效，並讓人民有更多的自由選擇權，但民營化也對政府獨有的公共性造成下列的挑戰與困境：

(一)適用性的困境：就政府立場而言，民營化的適用範圍，迄今仍以一般事務(



如垃圾清運、交通管制、水電提供、公車營運等）的執行活動為主，此乃政府與民間部門在本質上的差異所導致的結果。事實上，無論具有主權業務（諸如稅賦課徵、對外宣戰、強制執法）或攸關國家安全職能（如核武保管）等，均難以適用民營化，因為此等業務涉及公權力行使，一旦民營化，政府不但喪失統治權的優勢，同時損及公共利益。

- (二)缺乏政治責任：缺乏政治責任是民營化最受質疑之處。民間組織的營利取向，例如基於成本利潤的考量，凡是不敷成本或虧損的項目，絕不提供服務，使得民營化的公共服務，在「最高效率、最低成本」的考量下，忽略社會責任與公共利益。
- (三)營利機構參與的弊端：這是民營化極易受到批評的第二個問題。公共組織業務移轉至民間機構，而民間機構完全憑藉使用者付費能力的高低，作為決定獲得所服務品質的關鍵，容易導致「社會服務等級化」。
- (四)不穩定因素的干擾：民間機構由於種種因素，例如：意願低落、缺乏熱誠、服務品質欠佳、毀約、換約等情況的發生，造成服務中斷、沒有持續性，導致消費者（服務對象）權益受損或不便。
- (五)管理困境：民間機構不像政府有完備的管控措施，往往有經營不善、缺乏適當方案資訊，與經費開支的控制系統等情形；此外，囿於利益團體「遊說」之影響，在合作廠商的選擇上常忽略真正有實際績效者，以致最後公眾利益受損，並危害社會政策公平性的原則。

貳 ▶ 公共性的形式意義——公共組織與企業組織的區別

71 (一)學者指出公共行政與企業管理之所以有所差異，其原因來自於公共行政特有的「公共性」，請舉例說明何謂公共性？其次，請比較說明公共行政與企業管理二者之差異。 【100 原住民三等（行政學）】

(二)公部門的某些獨特性往往與私部門有著基本上的重大差異，使得公共管理在課責與績效的方法與技術也必須適時調整。試論述公部門在本質上有那些異於私部門的特徵？ 【100 高考三級（公管）】

(三)公共行政與企業管理的主要差別，在於政府機關強調「公共特質」（Publicness），請論述公共特質的具體意義。

答案看這裡

自 1887 年威爾遜（W. Wilson）在〈行政的研究〉一文，主張行政應自政治學獨立成為研究政府運作的專業學科，並強調以師法企業的方式，主張公部門應學習企業管理的方法以提昇行政機關的效率，在此種「師法企業」提昇效率的「



管理導向」思惟趨勢下，使得公共行政逐漸重視量化技術和管理方法，以企圖建立不分公私部門均可一體適用的「管理通則」，而失去對公共生活、目的、根本價值與理論的反省，更造成公私部門的界線逐漸模糊。但由於新公共行政運動的反省，始重視公共哲學的建構，並區分公共行政與企業管理在本質上的差異就在於「公共特質」（或稱公共性）。

依學者羅聖朋（D. Rosenbloom）的觀點，公共組織的公共性表現在以下四個面向：憲政體制、公共利益、市場機能和主權特質等，以下茲說明如次：

一、憲政體制

公共組織的公共性需透過憲政體制方能實現，如美國憲政體制基於「防止濫權」的概念而建構。有感於艾克敦爵士（Lord Acton）嘗言：「權力有腐化的傾向；絕對的權力，絕對的腐化」。所以民主國家（尤其是美國）為了防止權力過度集中形成濫權，乃設計了分權（Separation of Power）與制衡（Check and Balance）的憲政體制，作為治國的依據。如此一來，使得行政部門必須面對多元的權力核心，如立法部門、司法部門、各級政府機構等權威的抗衡，乃至於面對人民需求亦須加以回應。

二、公共利益

公共組織以追求公共利益為主，而企業組織則以追求私人利益為主。申言之，公共利益雖是模糊的概念，卻為行政人員行為道德判斷的準則。

三、市場機能

公共組織所提供者多為抽象、不具體、壟斷性的公共財與服務，其成本非由市場供需法則來決定，均由政府以編列預算方式來支應，不須面對市場競爭的壓力。

整體而論，由於公共組織的運作缺乏市場機能的壓力，造成許多深遠的影響；其中有兩項尤為顯著：一是供應公共財（Public Goods）的義務；二是行政績效的評估難以進行。

四、主權特質

公共組織基於公眾的信託以執行主權的意志，以權威性的方式分配社會資源，得合法使用強制力（公權力），以維繫行政運作與公共政策的有效落實。

最後，以上所敘述者均為公共性之形式意義，亦即公共性成為公私部門區別的重要指標，惟其實質內涵即在於「公共利益」的精義概念的闡述，因此，公共性是公共行政的核心，而公共利益更是公共性的核心概念。



2(一)公共行政的獨特性質有那些？請對照私部門，說明其獨特性。

【99.中將轉任（行政學）】

(二)試分析討論公共組織與私部門組織的差異。 【92.原住民三等（行政學）】

答案看這裡

國內學者吳瓊恩教授歸納多位學者的論述，提出公共行政的獨特性質，包括：

一、公共行政的活動深受法律規章與規則程序的限制（即依法行政）

公共組織的許多行動時常受到各種法律規章的限制，因而阻礙了其本身的自主性和彈性，例如，一般公共組織單位的職掌和服務對象都已明文規定，不能擅自更改或擴張。

相對而言，私人組織雖然亦得遵守相關法律的規定，但可以視實際需要，調整內部組織的結構和人事，更改交易的對象。

二、權威的割裂（Fragmentation of Authority）

許多公共組織除了要向上級行政單位負責外，同時亦得考量其服務對象、立法機關、司法單位和其他人民團體的需求。一般來說，政治愈民主的國家愈注重政治權威的分立和制衡，行政部門雖然較注重層級節制的權威（Hierarchical Authority），但相對地亦得接受來自立法和司法部門以及轄區內人民或各利益團體的監督。

三、公共行政受到高度的公共監督（Public Scrutiny）

這主要是指公共組織的公開透明性（Visibility）。民主政府的工作須接受輿論或大眾的批判檢證，其所做所為好像是在金魚缸裡的活動一樣，必須公開透明。目前許多私人組織雖然也愈來愈公開其內部運作的情況，以建立其組織良好的形象，但程度上仍遠比不上政府組織。

四、公共行政受到政治因素的影響甚深

在民主國家中，公共組織的運作不僅要在各級政府間的網絡（Intergovernmental Networks）中折衷協調，亦得受到許多利益團體或意見領袖的政治壓力，因為公共組織的高層官員大多是透過選舉或政治任命而產生的，他們對於政治的敏感度常會影響公共政策的設計和方向。相對而言，私人組織雖然亦會受一國政治大環境的影響，但是它們可以不用去考慮選票的後果，其一舉一動也不會受到太多民意和輿論的壓力。

五、公共行政的組織目標大多模糊不清而不易測量

公共組織的目標就是要去創造公共利益（或公共價值），但是公共利益太過於抽象模糊，以致於只是形成一種象徵符號。相對而言，私人企業組織的市場區隔清楚，服務對象明確，它們最重要的目標就是創造企業組織的利潤，員工績



效就是以其對組織利潤的貢獻為標準，由於利潤是以金錢的價值來衡量，因此它們非常清楚自己的目標和績效水準。

六、公共行政較不受市場競爭的影響

在民主國家中，政府所提供的財貨或服務大多是屬於公共財（Public Goods）或集體財（Collective Goods）的性質。並且由於公共財具有生產與消費的不可分割性、無排他性，以及無競爭性等特性，因此很少有私人會樂意去提供，因為這種公共財造成所謂「搭便車」（Free Rider）的現象，例如：國防、建築公路、燈塔的設置等。由於政府幾乎是唯一的生產者，自然沒有市場競爭的問題。

七、公共行政較具有強迫性（Coerciveness）

許多政府活動具有強迫的、獨占的和不可避免的本質，例如，人民有納稅的義務，即使對於稅捐機構不滿，也無法再找其他家機構或另立新的機構，相對於此，一般人和私人企業交易往來，可以貨比三家，隨時更改交易對象。

註：以上獨特性的敘述，如果各位引述羅聖朋上述的論點，亦為正確的答案！

3、公私部門的界線有越來越模糊的趨勢，但有時維持其界線是值得的。試就結構（Structures）、誘因（Incentives）、背景（Settings）、目的（Purposes）申述公私的不同。 【106上校轉任（行政學）】

解題透析

1. 各位如果仔細閱讀以下內容，就可以發現實際上都只是上述題型概念的綜合回答而已。
2. 其中，較難者可能就是「背景」這個概念了。事實上，Settings 除了翻譯為「背景」外，又可譯為「環境」。如果本題是以「環境」的概念出題，相信各位就可能知道應該從那個方向去答題了！

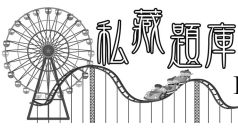
答案看這裡

一、公私部門在結構上的差異

在依法行政的原則下，公部門的權威範圍與行使方式、組織設計與人員配置，皆須有法定的基礎，並受法規的限制。使得管理制度的改變較無彈性，各階層管理者的自主空間有限。

二、公私部門在誘因上的差異，包括

（一）公共行政較不受市場競爭的影響：在民主國家中，政府所提供的財貨或服務大多是屬於公共財（Public Goods）或集體財（Collective Goods）的性質。



並且由於公共財具有生產與消費的不可分割性、無排他性，以及無競爭性等特性，將會造成所謂「搭便車」(Free Rider)的現象，因此很少有私人會樂意去提供。

(二)公共行政的組織目標大多模糊不清而不易測量：公部門的目標就是要去創造公共利益(或公共價值)，但是公共利益太過於抽象模糊，以致於只是形成一種象徵符號，因此，很難評斷對公務員工作上的績效。相對而言，私部門企業組織的市場區隔清楚，服務對象明確員工績效就是以其對組織利潤的貢獻為標準，由於利潤是以金錢的價值來衡量，因此它們非常清楚自己的目標和績效水準。

三、公私部門在背景上的差異，又包括

- (一)權威的割裂(Fragmentation of Authority)：公部門設計的是政治權威的分立和制衡。
- (二)公共行政受到高度的公共監督(Public Scrutiny)：公部門的工作須接受輿論或大眾的批判檢證，其所做所為好像是在金魚缸裡的活動一樣，必須公開透明。
- (三)公共行政受到政治因素的影響甚深：在民主國家中，公共組織的運作不僅要在各級政府間的網絡中折衷協調，亦得受到許多利益團體或意見領袖的政治壓力。相對而言，私部門組織雖然亦會受一國政治大環境的影響，但是它們可以不用去考慮相關政治上的壓力。

四、公私部門在目的上的差異

公部門所有行政舉措的目的在為公共利益，其動機在於加強為民服務；但私部門，其目的與動機在於追求「個人私利」，以達成其「賺錢」的目的。

4、請從「公共行政」與「企業管理」的比較觀點，討論公共組織的組織目標、結構設計、決策運作環境與績效管理等特性。 【103 身心三等(行政學)】

答案看這裡

公共組織的特性，依據學者伯恩(Boyne)的分析架構，包括：

一、組織目標設定的凝聚程度較低

公共組織政策目標的設定，不是理性分析下因果關係的確定，而是為了調和利害衝突的政治妥協結果，因此欠缺目標間的邏輯一致性。

二、組織結構設計的彈性程度較低

在依法行政的原則下，公共組織的權威範圍與行使方式、組織設計與人員配置，皆須有法定的基礎，並受法規的限制。使得管理制度的改變較無彈性，各階



層管理者的自主空間有限。

三、決策運作環境，可分為三個面向的說明

首先，環境的複雜性較高——就「利害關係人而論」，公共組織面對的不只是政治系統中的公民大眾、民意代表、利益團體或是媒體輿論，還包括行政系統中的各級機關與各級政府。

其次，環境的穩定性較低——公共組織面對的是需求的認知不穩定、政策偏好時常改變的動態環境。再加上民主定期選舉的壓力，使公共組織高層的決策過程瀰漫著短期的視野和象徵性的口號。

最後，受不特定社會事件影響的程度較高——這種不確定性，不僅說明了公共組織吸納社會事件的責任，更突顯公共組織處理不特定危機之管理能力的重要性。

四、組織績效考評的合理性較低

公共組織因為目標抽象的特性，不易設定績效考評的標準，例如只能設定量化的效率標準，但卻無法充分顯示出關於品質的效能標準。

5、「公共性（Publicness）」是政府組織和企業組織間最大的差異，請以實例討論政府組織所面臨的環境因素、組織與環境的互動及組織所扮演的角色等面向說明二者的差異。 【100 退除役四等（公管）】

解題透析

本題係出自江敏欽、林鍾沂二位教授《公共組織理論》一書。雖然公共組織的公共性（或差異性），眾多學者間的說法內容大同小異，如以下各個題型所呈現的；但是請各位要注意的是，本題已經要求各位就「組織面臨的環境、組織與環境的互動、組織內部的角色」等三個角度來回答，所以本題是一個限制性的題目。

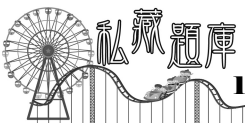
答案看這裡

學者蘭尼（H. Rainey）在其所著《公共組織的解析與管理》一書，分析「公共性」的方法，是以選定三組因素詳細公共組織的特徵，包括：一、環境因素；二、組織與環境的互動；三、組織角色、結構與過程等。以下說明其內涵：

一、就環境因素而論

- (一)公共組織缺乏經濟市場的競爭與誘因，財政資源依賴政府撥款支應。
- (二)立法部門、行政部門、監察體系，以及司法機構，所制定的嚴密法規程序（或限制），日見擴張。
- (三)外在的政治干預力量，逐漸增多。

二、就組織與環境的互動而論



- (一)公共組織及其管理者，涉及公共財的生產及外部性的處理，但是其產出卻不能以市場價格在經濟市場交易。
- (二)政府的業務常具懲罰性、獨占性、以及必然性。政府常是單一制裁或懲處權力的執行者，這些業務的執行與財政資源的配置，常是法令義務。
- (三)政府活動常產生廣泛的影響，並具有較大的象徵意義，因此，公共管理者所面臨的公眾監督較大。
- (四)民眾對公平、回應、誠實、開放、責任等，有獨特的期待。

三、就組織角色、結構與過程而論

- (一)組織目標較具模糊性、多元性與衝突性。
- (二)管理者的角色多元而分歧。
- (三)行政權威與行政領導逐漸式微、自主程度低、授權不足、受任期輪調因素影響。
- (四)組織結構潛存腐敗問題。
- (五)策略的過程易受干預、中斷、以及外界因素的影響。
- (六)報酬結構受限，員工不易感受「工作績效與報酬」之間，存在明確關係。
- (七)分歧的個人特質、工作態度與工作行為，工作滿足感較低。
- (八)組織與個人績效之間，呈現模糊不清而不確定的關係。

6(一)試從組織目標、規劃時程、人事任免、分權負責、決策過程以及公開程度等六個面向，分別析論公私部門管理上可能的差異。【102地特四等(公管)】

(二)請問在公部門與私部門從事管理工作，有何重要的差異？

【99身心四等(公管)】

解題透析

本題係出自黃榮護教授等人合著《公共管理》一書。其中，第一個題目也是封閉性的題目，林淑馨教授在其《公共管理》及《行政學》一書，均有編入，並把這段概念稱為「公共管理的特性」。也請各位一併注意爾後類似題目出現，應有的作答內容。

答案看這裡

公部門與私部門管理上的差異，包括以下幾項：

一、組織目標—底線的有無

就組織目標設計的底線而言，主張公私管理差異者，認為公共組織存在的目的係為了公共利益，由於公共利益的無法測量，公部門管理者的目的亦屬多元化