

# 公共服務與政府效能： 民主治理下之公正價值觀點

陳敦源 國立政治大學公共行政學系教授  
王光旭 國立臺南大學行政管理學系副教授

## 摘要

1996年以來，世界銀行推動「善治」（good governance）指標，對全球政府如何制度化地推動公共服務，產生指導性的作用。然而，善治的目標若被單純地限縮在經濟發展的範疇，公共行政運作的「公正性」（impartiality）反而容易被忽略。因此，本文從善治此一概念出發，討論民主化中的臺灣追求政府公共服務的效能，必須奠基於重建公共行政民主正當性的認知之上，其關鍵是Bo Rothstein與Jan Teorell (2008)提出具備公正意涵的政府品質的核心問題：「文官在有限的預算下要到公共服務的效率與效能，到底應該是誰的忠誠僕人？」（Whose faithful servant?）

本文將分為以下四個部分處理：其一，政府服務品質的真正意涵為何？政府服務效能可否在缺乏公平價值的狀況下被單獨實現？其二，在民主治理的環境下，公共服務價值平衡的問題，以及執行公共服務的文官應該扮演何種角色？其三，民主轉型過程中，官僚體系政治控制的結構性轉變，服務效率的提升為何無法改善民眾對政府的信任？並將討論的場景拉到臺灣，透過威權遺緒的概念來解釋文官在公共資源配置上可能的弔詭；其四，如何在有限的行政資源下，做到公平且有效率的服務？本文最後提出三個建議，包括維護程序正義的行政作業、透明公開讓公民參與的決策，以及行政特權的範圍與限制等，並期待政府在效能與公正平衡的狀態下，成為真正為人民服務的政府。

關鍵詞：公正性、民主治理、公共服務、政府效能、公開透明、行政特權

檢調偵辦基隆市立殯葬管理所集體索賄弊案，昨天（19日）二度傳喚7人，訊問過後，以5到15萬元交保。其中在業界小有名氣的「火化達人」陳○○也遭到調查，讓殯葬界譁然。因為陳○○火葬技術高超，火化後還能保留頭蓋骨及身上大骨，故總統夫人蔣方良女士、前總統府資政孫運璿及寶來集團總裁白文正的遺體，都指定要他火化，但現在涉入收賄弊案，他卻無法置身事外。（註1）

— Nownews 網路新聞（2010年1月20日）

## 壹、前言：政府服務效能的公正性意涵

一般而言，新聞媒體報導公共管理者涉貪起訴的新聞，很少會花篇幅稱讚其專業。但是，本文一開始的這一則2010年的社會新聞，罕見地對這位公務涉嫌人的火化技術加以描繪，嘆息專業殞落的意味多過對可能貪污腐化行為的責難。從中我們可以看出，專業服務是公共管理者追求的目標（註2）；然而，公共管理者所擁有



高超的專業，卻面臨「供不應求」的分配問題。從公部門組織的角度來看，政商名人指定服務的過程是否作到程序上公平？收賄是否就是一種有限資源專業的分配解套機制？這些問題都成為論者思考公共服務與效能不可規避的問題。從公共管理者個人的角度來看，追求專業提升是個人公務生涯的發展重點，迅速回應外界需求更是近年政府提升服務品質的核心要求。但是，如何面對誰能優先使用自己有限資源與專業的問題，不但是行政倫理中困難決策的範疇，也是民眾能否滿意政府服務效能的關鍵（註3）。政府服務效能如果在資源吃緊的時刻只對有權者的需求敏感，不但是媒體報導的絕佳題材，經過社群網站的放大與強化，更是戕害公部門正當性以及降低民眾信任的關鍵。

公共服務與政府效能的良窳與人民的福祉息息相關，如何以更有效的方式提供高品質的公共服務，一直是公共管理的重要議題，諸多的政府績效評鑑指標，均把公共服務作為測量政府效能的必要指標之一，而對於公共服務改革議題的探討也創造了諸多理論與實務上的需求。基本上，從臺灣最常引用的世界經濟論壇（WEF）的「全球競爭力排名」或世界銀行（world bank）的「全球治理指標」中，對於國家競爭力的評比皆不能免除對政府效能的衡量（Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2009）。因此，自新公共管理（new public management; Kaboolian, 1998）的改革風潮以來，世界各國無不推崇以企業、彈性的方法作為政府生產與提供公共財（public good）的指導原則，諸如強化政府核心功能與準市場操作、契約外包（contracting out）、民營化、績效控制、競爭誘因、把人民當成顧客等，皆是師法企業中的管理運作模式來提升並評量政府提

供公共服務的效能。

然而，新公共管理過於強調效率導向的改革訴求，雖然被認為是20世紀90年代拯救政府效能的萬靈丹，在某方面有效的降低政府部門的運作成本，但卻也受到減損公共性的批評，陷入公共行政的技術趨光主義（Haque, 2001; 江明修等，1998：30；林鍾沂，2001：677-679；吳瓊恩，2007）。而這種把人民視為顧客的公共服務模式，雖然如企業般強調以客為尊、重視消費者導向（consumer-driven），卻也與民主治理中強調公平、正義的價值有其衝突之處。換言之，若將效率的概念作為評量政府效能的最高標準，不僅會忽略其他價值的重要性，把政府的公共服務簡化為效率的問題，忽略了公私服務之間的差異。而諸多研究的結果顯示，並非是依賴市場化的力量就可以糾正一切的缺失，公共服務中除了政府外，也會產生市場失靈的狀況，導致民眾利益的損失。據此，師法企業、以客為尊的公共服務，在本質上會與公共行政本身所關懷的核心價值產生不協調感（Sullivan and Skelcher, 2002: 80）。

舉例而言，企業提供服務的財貨，以獲利為考量，可以自己挑選顧客，那些無法讓其獲利的顧客，就不是企業的服務對象；但是相對而言，政府作為公共財的生產者，其非排他性的特質無法排除任何一個國民享用公共財的權利，因此公部門服務的基本價值是公平而不是差異。再者，私部門所生產的服務可以因為公司與經營者自身獲利的考量，對於服務的使用者設定服務上的差別待遇，若經營者想要讓自己的朋友、家人或特殊的顧客（VIP）比一般的群眾更先享受到服務，這在使用者付費的私有市場上是屬於正常的市場機制；然政府所生產的公共財，基於公平正義的原則，自不能將民眾區隔成VIP

或一般顧客提供服務，這種區隔若不是為了社會福利的排富原則，就有可能是公權力擁有者的濫權。然而，由公私部門服務本質差異所產生的服務落差（service gap），在公共服務民營化的潮流之下，甚少在理論上與實務上受到應有的關注。

1996年以來，世界銀行推動「善治」（good governance）指標，便是要在民主治理的架構之下，除卻關注效率之外，重視政府與民間社會積極而有成效的合作，並重新調和公共行政服務的價值，但是，該指標對於政府權力運用的歸屬以及規範的問題（Rothstein and Teorell, 2008），以及其可能導致的社會和諧度的問題（Persson, 2008）沒有清楚著墨，導致該指標在應用上有跨國適應不佳（Andrews, 2010）以及內部相互衝突的問題（Kurtz and Schrank, 2007），需要不同觀點的補強，這其中，官僚體系的公正性價值，面對21世紀新媒體的興起、績效管理的提倡、政治競爭的白熱化、以及公民社會的價值分裂等大環境（Aucoin, 2012），不但沒有過時，還益發重要。

本文從民主治理調和價值衝突的概念出發，將討論的場景構築在民主化過程中的臺灣，認為公共服務與政府效能，必須植基於重建公共行政民主正當性的認知之上，其關鍵是「文官在有限的預算資源之下，要達到公共服務的效率與效能，必須明確定位自己是誰的忠誠僕人？」（Whose faithful servant?）。換句話說，文官具備服務的專業（快速回應的資源配置以及使命必達的能力）並不足夠，正如本文一開頭所舉的「火化達人」收賄被起訴的例子，其專業雖無庸置疑，但是以他有限的服務量，到底誰可以使用到高品質的服務，就成為政府服務與效能機制設計不能忽略的議題。因為，忽略公平程序的政府

效能，往往也會成為公權力為私人網絡關係所用的貪腐溫床（余一鳴，2016）（註4）。

這個公共服務效能與公正價值平衡的問題，正如歐美學者Bo Rothstein與Jan Teorell（2008）提出具備公正意涵的「政府品質」（government quality）所想要補強的原因，在他們的定義裡，政府服務品質代表：「公共權威的公正使用」（impartiality in the exercise of public authority）；更重要的，兩位歐洲政治學者對跨國的民調資料顯示（Dahlberg and Holmberg, 2014），民眾對政府的滿意度影響因素中，政府效能的因素遠遠超過民主功能因素（比方說，選舉所展現的利益表達），也就是說，在民眾心中，政府官僚體系運作的公正與效能，遠比代議民主的利益表達來得重要。

「社會的公平正義」是蔡英文總統於中華民國105年就職典禮上的談話內容之一，其中提到除了強調臺灣應持續追求經濟的績效，打造全新、具有競爭力的臺灣之外，更要建立公義的社會。她說：「新政府要承擔的第三件事情，就是社會的公平與正義。在這個議題上，新政府會持續和公民社會一起合作，讓臺灣的政策更符合多元、平等、開放、透明、人權的價值，讓臺灣的民主機制更加深化與進化。」將公平正義作為政府施政的核心概念，只要是涉及社會公義、環境正義與司法正義的問題，政府必須要自我要求，採取積極的行動，並回應民眾的期待。換言之，經濟的發展僅是手段，政府的終極目的在追求繁榮均富的公義社會，這表示，民主政府在公共服務的效能的要求背後，更不能免除對民主治理對於公正性（impartiality）價值的調和需求，比方說，文官在民主的環境脈絡下雖然要有回應性的追求，但也必須展現高度廉潔的公共服務倫理行為（施能傑，2004：



103; Huberts, 2014)。

本文將分為以下三個部分處理。第二節的部分，本文從民主治理的環境作為出發點，討論公共服務價值平衡的問題、公正性的定義、以及執行公共服務的文官應該扮演何種角色；第三節的部分，探討民主轉型過程中官僚體系政治控制的結構性轉變以及其與提供公共服務間的關係，服務效率的提升為何無法改善民眾對政府的信任？並將討論的場景拉到臺灣，透過威權遺緒的概念來解釋文官在公共資源配置上可能的弔詭；其四，如何在有限的行政資源下，做到公平且有效率的服務？本文最後提出三個建議，並期待政府能成為真正為人民服務的政府。

## 貳、民主治理下政府服務效能的價值平衡

自公共行政理論發軔以來，如何讓官僚體系向人民與民選官員負責任，實踐民主治理 (democratic governance; 陳敦源, 2012)，一直是公共行政學界的一個重要的議題。從 Woodrow Wilson (1887) 倡議「政治與行政」二分脈絡伊始，「行憲比制憲更困難」(註5) 的認知，便指涉了如何能順利地讓「國家意志能夠透過獨立、穩定且負責任的行政官僚被完整地執行」，是每個民主國家的運作機制都無可避免的問題。換言之，一個國家要達到民主治理的目標，應該要有兩種政治制度運作上的配合：一為民主的憲政體制 (constitutionalism)；二為穩定的文官制度 (civil service)，兩者缺一不可，過於強調任何一項制度、忽視另外一項制度，都可能會造成治理的反效果 (關中, 2009)。然而，這些制度的運作背後，有更深的價值平衡問題，本文僅提出下面四點深入討論。

首先，政府服務效能的追求不能單獨存在，必須與其他的治理價值相調和。公共行政學理論大師 Dwight Waldo (1952: 102) 認為：「民主行政理論的核心問題，就是要調和人們對民主的渴望與對權威的需求。」(註6) 其觀點很明確地點出了民主行政在價值與實踐上可能產生的衝突：專業權威的需求與民主的渴望這兩種價值都是民眾享受民主治理果實必要的存在，然而這兩種價值共存的需求卻也呈現出一種難以融合的弔詭。公共服務與政府效能的要求，很明顯的要透過這兩種價值的調和，才有達致的可能。民主治理是民主國家中專業文官執行公共服務的制度平臺，但是，社會政治學者 Eva Etzioni-Halevy 指出：

專業官僚給民主治理造成了一個兩難的困境：一個強而有力、獨立、非政治化的官僚體制對民主是一種威脅，它對民主又是不可缺少的東西。由於同樣的原因，民主也給專業官僚造成了一個兩難的困境：在目前這種缺乏連貫性的民主政治之下，官僚體制既被要求具有自主性又要處於從屬地位，在同一時刻內既要達成非政治化的效率又被要求傾聽民眾需求，這樣一來就使民主和官僚政治之間形成了一種充滿了麻煩的共生關係，或者說是一種似是而非的自相矛盾的關係，官僚體制對民主的達成來說是必須的存在，而同時它對於民主又是一個經常性緊張、摩擦以及衝突的來源。

(吳友明譯, 1998)

再者，民主政治與行政官僚是民主國家政治制度運轉的兩大基石，公共服務的實踐也必須建立在此兩者之上。換言之，為了能夠進行有效率的公共服務，建構具備效能的政府，一方面需要透過專業官僚的管理做為實踐的基礎，

但卻又不能讓這種實踐傷害民主治理的運作；也就是專業文官做為人民的僕人，對於公共資源的配置必須考量到公共利益的需求，不能僅憑一己之私。為了讓負責任的民主政治與有效率的官僚體制共存，歷史上已發展出許多繁複的管理概念，以作為行政改革的基礎，其中「行政中立」（administrative neutrality）的建立與實踐，便是最具代表性的概念之一。但是，從專業良善的文官立場出發，民主政治本身有其無法改變的缺失，就是選舉所帶來公共資源的錯誤配置（Meier, 1997），行政中立包含了如何從內控的行政倫理，以及外控的制度性機制，建立起以去政治化（unpoliticisation）為目的的官僚責任，使之成為公平服務效能的重要基礎。然而，從政府管理的系統性角度而言，民主理想的落實，需要在制度上控制官僚自主性（bureaucratic autonomy）的過度膨脹，避免文官狹隘的專業本位限縮了民主治理的自由與平等價值精神。總體來說，便是如何透過制度設計讓文官能夠超越政治（above politics; Miller and Whitfort, 2016），並勇於具體實踐「中立知能」（neutral competence）的價值理念，藉以調和政治與行政間可能產生的模糊與衝突。不論從組織角度所進行的組織改造、還是從公務員個人層次所提倡的公共服務倫理，都必須同時達到效率與公正的價值平衡，缺一不可。

第三，政府公共服務的本質是使用和分配社會全體的公共資源，而非生產公共資源，透過民主選舉與功績的任用程序。政府機器的掌舵者和操槳者得以有權使用公共資源，扮演著不必自己出資的莊家角色（施能傑，2004：103），也因此公共服務與私人企業透過股東的挹注使用私人資本所生產的私人服務不同，也

不能僅以成本和效率論成敗，而要關注到資源分配不均的問題，使每一個民眾都能在同等機會下，享受到同樣品質的公共服務。正因如此，民主國家的政府也必須根據最高道德內涵運作，並受到制度性的監督，摒除一己之私善盡公共資源分配和管理的職責，避免造成治理正當性的喪失。而民主國家也設計了諸如定期改選政府、立法權監督行政權等方式，來減少公共資源的可能被濫用與不當管理的情形。然而，從執行的角度來說，政府文官做為每日使用公共資源進行公共服務的執行者，其非選舉性但又能深刻影響公共資源配置的角色特質，也必須具備相應的監督制度來實踐。這些機制的目的，應該是要彰顯公部門的特殊價值，而不是與私部門雷同的部分，這些特殊的價值有時被歸納成為「公共性」（publicness; Haque, 2001: 67），其中公部門最為特殊的就是「適法性」（lawfulness）、「去貪腐」（incorruptibility）以及「公正性」（impartiality）（註7）。這其中，公正性的特質，應該是民主政府追求服務效能時最不能忽略的，因為，面對權力機關運作的資源配置角色，擁有主權的公民不因個人差異而受到差別對待，是一切行政效能的基礎。

最後，對於政府來說，公正性到底是甚麼意思呢？英國哲學家 Brian Barry 教授提出一個「正義就是公正性」的正義論（Justice as Impartiality; Barry, 1989），不同於較為著名的 John Rawls 的正義論強調無知之幕下的原點概念。Barry 教授的是強調在理性的前提下，如何維繫不同社會強度的利害關係團體之間，一種因為受到平等對待而產生的權力平衡狀態，在這樣的狀態下，有差異的利害關係團體才可能有相同強度的誘因順服這樣的政治配置安排，他說（Barry, 283）：



要解決人類社會利益衝突的道德系統，必須是一個能夠反應不同社會強度的利害關係團體之間的權力平衡，因為這個平衡，利害關係團體之間才會有在他者具備相同意念的前提下，最強的誘因來順服目前的政治配置安排。

事實上，這種誘因相容的權力平衡狀態，最關鍵的就是政府在不同利害關係團體之間所扮演的平衡角色。舉例而言，英國政府的公共管理者倫理準則（civil service code）中，包括廉正、誠實、客觀與公正。而公正的定義是：「公共管理者必須本於平等多元的價值，以公平、正義與平等的作法來執行業務，切記不能出現特別偏好或是歧視特定個人與團體的不公正行為。」（註 8）這價值涵括公共管理者執行業務時要避免在特定社會價值上選邊站（註 9），引起權力運作上失去平衡，而導致社會某些利害關係團體在正當性上的疏離，造成民主治理的危機。當然，從民主轉型的角度來看公共服務的效能，除了國際上政府文官體制對於公正性的價值要求以外，臺灣的政府部門因為承襲威權統治的過去，也有一些角色轉換的問題必須克服，才能落實民主治理下公共服務效能的公正性價值。

## 參、從威權統治到民主治理過程中官僚服務角色的轉型

從 1980 年代末期開始，「新公共管理」的風潮席捲全球公共行政的領域，公共管理者面對企業管理的許多實用管理原則，試圖建立更具回應性（responsiveness; Rourke, 1992）與課責性（accountability; Romzek and Dubnick, 1987）的公部門；另一方面，臺灣接受新公共管理風潮的同時，剛好也伴隨著政治民主化的浪潮（Tang, 2004）。1990 年初開始，修憲、國會改選、總統直選、以及媒體開放等等高度

政治性的制度改革工作，讓臺灣逐步成為華人世界第一個全面民主化的國家，之後從 2000 年第一次政黨輪替、2008 年第二次政黨輪替、到 2012 年第三次政黨輪替，臺灣的民主改革在民主鞏固與深化的道路上持續推進，各種民主制度逐漸常態化，也成為人民日常生活的一部分。

然而，相對於市民社會，以民主決策主導行政體系的「監控民主」（overhead democracy; Redford, 1969）理論，也開始對政府機關公共行政的運作產生影響。不論從實質或是形式上，政務上司的命令會被簡化成為民意，必須確實遵守的「回應性」邏輯，在公務體系內發酵。伴隨新公共管理相關績效推動工具的應用，官僚體系成為政治企業家政治事業中「聽話的工具」，逐漸失去新公共行政（new public administration, Frederickson, 1971）、黑堡宣言（Blacksburg manifesto; Wamsley and others, 1990）、以及新公共服務（new public service; Denhardt and Denhardt, 2000）一脈以降，那種對「公共利益」敏感而獨立的「管家精神」（stewardship）（註 10）。民粹主義的負面效應，無法單由政治人物發動，還必須要有高度配合的文官體系。

再者，從民主與威權體制比較的角度來看，威權往往被認為在政策規劃與執行上有著無須協調成本的效率，然威權的效率卻無法明確的保證絕對有利於人民，也無法保證公共資源確實是用在人民最需要的地方。當然，領導者的良好品質，有助於威權政府的服務效能。但是，一方面領導者只有一個人，面對複雜而動態的治理環境本身就是一個嚴峻的管理問題；再者，沒有人能夠保證領導人的良善可以一成不變。相對而言，民主治理機制的出發點之一，便是在防止「有效率的暴政」，讓人民有機會參與

到決策的過程，決定自己需要什麼，不要什麼。也因此除了效率之外，民主機制下的公共服務更要考量到如何能讓人民在機會均等的狀況下，都可以享受到同等價值的公共服務，而不會有任何資源分配上的歧視。因此，文官在民主治理的大環境中，為了有利於政府文官瞭解其應有的角色行為，提供同時具備公平與效率的公共服務，增強政府效能，OECD（1996: 12）認為應該要推動建立政府倫理工程，並將之引入政府文官的服務績效導向的評量，並讓公共服務的倫理、政府的效能與公民的權益能有更堅實的結合。這種針對文官的服務績效導向的倫理觀點，是基於在政府可用之資源是由社會人民透過納稅或使用後者付費所提供，對於公共服務與政府效能的評量，便應該要從「納稅人的期待」而不是「長官或是政務上司」做為思考的出發點。換言之，在民主治理的環境脈絡下，儘管政府是透過民選人員與各層級文官的眾多公共管理者來運作，但實質上納稅人才是真正擁有政府此一公共財產。從代理人理論的角度而言，無論是政務官或是專業文官，基本上都是所有納稅人的代理人，也因此納稅人可以對政府所提供的公共服務課以要求和期待。

最後，回到臺灣的現況，臺灣民主選舉已經稀鬆平常，但是傳統倫理觀念的改變，卻不是一蹴可及的，我國傳統倫理體系與民主治理之間存在相容性問題，唯有面對並處理這些落差，優質的民主治理才有實踐的可能。學者 Mungiu-Pippidi（2006: 88）區分一國「一視同仁」（universalism）與「特權方便」（particularism）的政治文化，是貪腐行為的重要背景因素；另外，學者 North, Wallis and Weingast（2006）所討論到社會資源配置的規則是「開放近用」（open access orders）

還是「限制近用」（limited access orders）也是相同的意義；還有一位研究東歐轉型國家的學者表示，中、東歐十個國家在民主轉型前後公務倫理的主要差異，在於從對「政黨領袖」的忠誠，轉換成為對於「憲政民主」的忠誠（Palidauskaite, 2006），我國公共管理者五項核心價值中的「忠誠」，也有這種轉換的問題。

為了討論更為明確的轉換問題，我們將非民主與民主時代的委託代理關係作一個對比（請見圖 1）。圖中政務人員與事務人員的關係是一種平行的「威權遺緒」移植，也就是說，官僚體系在非民主時代對於上級的順服中，並沒有包含對於廣大民眾意見的重視。比方說，即便前總統蔣經國先生曾經在 1972 年 12 月 11 日的一段對行政院所屬機關同仁名為「建造為國效命為民服務的政府」講話（註 11），也都是由威權領袖的命令下的民眾服務，而不是獨立於領袖命令以外服務民眾的社會責任，一旦領導者要壓迫民眾，公共管理者也會照辦的。

因此，圖 1 中威權遺緒的平行移植最大的問題，就是臺灣官僚體系盲目地以新興「民主監控」為名，應用威權體制既存的「行政倫理」架構，實踐順服價值但卻輕看民主治理中專業責任的捍衛。事實上，「民主監控」理念中真正的主人是「人民」，政務系統只是人民代理人而已。也就是說，當人民的公共利益與政治上司的政治利益產生衝突的時刻，文官必須面對過去威權體制少有的忠誠考驗，必須在倫理上作出站在政治上司還是公共利益這一邊的困難選擇。美國 20 世紀早期的行政學者 David Levitan（1942: 318-19）曾經說：

民主國家中的公共管理者有一個重要的責任，只要執政黨能夠保持在位，公共管理者就必



須信實與熱情地落實執政黨的決策，這是對上司忠誠的基本要求，然而，公共管理者在民主政治當中有另一個忠誠的要求，人民必須遵守多數決的決定，既然公共管理者是受僱於人民，他就沒有理由不顧多數人民的意見…（下線由作者所加）

…公共管理者在民主政治之中，如果不能真切地感知民主的意義、人民的尊嚴、以及作為人民公僕的意義，他就無法確時履行他的任務與責任（註 12）。

由於臺灣從威權轉型而來的公務體系基本價值改變不大，其行政倫理架構面對民主時代「另一個忠誠」的要求準備不足，傳統核心能力中嚴重缺乏對民眾需求探索與導引的訓練，加上時而被政務人員當成政策失敗時卸責的代罪羔羊，面對媒體強力監督的時代做起事來動輒得咎。因此，為了保障自己升遷與優厚終生俸，官僚產生「專業退卻」（professional retreat）的現象，也就是 Hugh Hecló（1977: 172）所描繪「是的，長官」（yes, boss）現象。文官對政治上司施行一種不正常地「絕對消極順服」（absolutely passive compliance），讓長官與人民面對政策失敗時無法歸咎於事務人員的一種自我保護的作法。《行政中立法》雖然已

經在 2009 年通過，但是「勇於任事」的積極面不但不會出現，反而會成為官僚專業上「不行動」（inaction）的保護傘，這項問題如果無法解決，我國民主時代國家治理能力的展現就會產生嚴重的落差，不論是專業退卻還是專業濫用，都會成為民眾不信任政府的根源（陳敦源，2009），必須設法改變之。作者認為，從政府服務品質的提升工作中，導入公平價值機制的要求，將會是一個可行的方向。接下來我們就分為三項來討論，作為本文的結論。

## 肆、結論與建議

「公正性」（impartiality）是政府公共服務的核心價值之一，舉凡公共利益、公共性，以及正當性等名詞的使用，都與政府介入社會去實現公正性的過程息息相關。此為政府管理行動的正當性基礎，也是公共行政與商業管理學門有尊嚴區隔的開始；但弔詭的是，除了少數的研究課題之外，絕大多數公共行政對於公正性的論述，只存在於抽象的行政哲學討論之中，對於一向自豪於理論與實務結合的行政學門來說，如果公平正義僅止於供奉在高高祭壇上的遠觀價值，則公共行政學門會逐漸被關注公平正義實踐的實務工作者所遺棄。相對而言，如果我們比較學門內對「效率」（efficiency）價值討論與應用的深度和廣度，公共行政自 19 世紀末緣起至今的發展，雖然屢有重建公平正義價值的呼聲，但每次的結果，只是在爭辯「效率是否是唯一的價值」而已。換句話說，效率從來未曾離開我們的價值祭壇；在這樣的發展軌跡之下，公共行政的學門一直存在一個「表裡不一」（hypocrites）的問題：「面對企業管理的壯大，我們常將公平正義的認同掛在嘴上以示區隔，但骨子裡所實踐的政府管理作為，

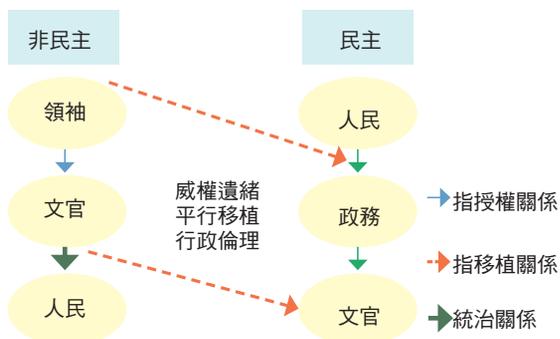


圖 1 臺灣行政倫理威權遺緒的平行移植

資料來源：陳敦源 (2012: 86, 圖 3-3)

卻完全離不開效率至上主義」。本文從民主治理的角度，切入政府服務效能的公正面向問題，認為政府服務效能的提升，必須從處理程序上「有限行政資源的公平配置」，以及倫理上「文官對誰忠誠」的問題，才能獲得民眾正當性的支持。

承上，政府作為最大的服務業，除了提升公共服務品質的質量外，民主治理相當重要的一點在於政府能夠正式且有效率地回應民眾的需求，也必須在注重效率的同時，對於公共資源分配的公平正義有更高的敏感度。事實上，國家發展委員會近年來積極辦理「政府服務品質獎」，便是要以此機制誘發服務品質的提升，拉近民眾與政府間的距離。然在資源有限的狀況下，公部門要提供公共服務，勢必更要謹慎小心的處理資源配置的問題，並避免成為服務於政治領導的工具，使民眾產生被輕忽或剝削的不良觀感。在實踐上，本文最後提出以下三點以供參考：

第一，維護程序正義的行政作業：實質正義與程序正義的維繫，牽涉到社會上價值衝突的問題，在實質正義問題無法從根源解決的前提下，程序正義的提倡顯得格外重要。換言之，服務品質與政府效能的理念，必須建立在追求公平的機制制度化的狀況下。在國家發展委員會推動的「政府服務創新精進方案」的核心目標之中，對於推動民眾滿意的服務，便認為必須塑造專業、便民、高效率的公共服務形象與聲譽，但卻忽略了公共行政中最重要的公平價值。據此，本文建議在追求民眾滿意的服務，更要將追求公平的機制納入到推動民眾滿意服務的核心價值之一，並將其有效的制度化，藉以追求資源配置的平等。

第二，透明公開與公民參與的決策：程序正義的運作與決策，皆需要在形式與實質上、

事前與事後對外完整公開。換言之，在民主治理之中，人民對於公共事務非但有知的權益，對於自身利害相關的資源配置問題，更需要有實質參與權與否決權。在國家發展委員會推動的「政府服務創新精進方案」第二個核心目標，便是要促使政府資訊的透明化，提供友善的網路服務，以確保民眾知的權利和資訊的使用權。本文認為，追求公共服務品質與政府效能，除了使民眾被動的具備有知的權益，還要讓民眾能夠藉由資訊通信設備（ICTs），主動的去參與與決定公共資源的分配。也就是說，政府應該將參與公共資源配置與公共服務的管道透明化，並將此一透明化的管道，從保障民眾知的權益，進化到讓民眾能夠以便利的管道參與並決定自己想要的公共服務。

第三，行政特權的範圍與限制：行政部門有時因為緊急維護公共利益的需要，可以在民眾認可的前提下，優先使用有限的行政或社會資源，但是這個決策的過程，必須經過人民的某種認可，並且要讓人民相信，除非經過人民的同意，不然行政特權就不能使用，此為有限政府（limited government）的觀念。換言之，公部門分配的公共資源來自於全體國民的稅金，服務的對象是全體國民，不會、也不能因為服務對象的多寡，就扭曲了服務資源的配置。然而有時政府部門為了行政上的便利，會透過行政上的裁量權，設定某些公共資源的特殊使用權與使用範圍，雖然可能在法律上屬於依法行政的範疇，但這些將公共資源不平均分配藉以解決行政問題的手段，不見得讓民眾感覺到體貼與公正，反而會有讓民眾感覺行政部門有階級意識，公共服務資源的配置有大小眼的嫌疑，導致「特權關說」、「官官相護」、以及「利益輸送」的批評。據此，在民主的治理環境中，公共資源



如果不能均等的配置，都必須得到民眾的認可，並使民眾能夠充分的參與並表達意見。

綜合上述，本文認為在民主治理環境下要達至提升公共服務與政府效能的目標，在品質的評估上除了經濟、效率與效能等 3Es 之外，其關鍵是透過明確化或使用公民參與的方式，來定義行政部門分配有限公共服務資源時的正當「行政特權」（executive privilege）的範圍為何？從重拾公平正義的角度來討論公共服務與政府效能，我們期待會對於我國過去行政獨大傳統中，民眾對於政府「特權關說」、「官官相護」、

以及「利益輸送」的刻板印象產生轉變，真正成為「為人民服務」的行政體系。當然，在民主治理追求政府效能的時代強調程序上公正性價值，會有過度消極的議論（Longo, 2008），但本文認為，如果臺灣的行政服務連最基本的公正性都無法達到，再強的服務專業、再多的服務資源、以及再大的服務熱忱，都有可能因為被政治導引到有限資源的不公正使用上，結果卻會帶來更差的政府服務滿意度、更低的政府信任、以及更高的公共政策執行成本。

註：

註 1：取自 <<http://www.nownews.com/2010/01/20/138-2560796.htm>>（檢閱於 2017 年 2 月）。

註 2：根據黃建勳（2016：101）應用 2008 年臺灣文官調查資料分析顯示，臺灣文官一共可分為「專業技術者」、「自主成效者」、「公益關懷者」與「傳統執行者」等四類，新聞中的這位火化達人，應該可以被歸類為「專業技術者」，他們「相當重視專業與技術考量在政策過程的重要性。這種屬性的文官，往往側重於憑藉專業知識與標準，處理政策問題。他們可能相信，文官的行政角色在於提供專業客觀建議，不涉入黨派競爭、政治價值選擇與妥協。但是，他們在工作動機與態度上，卻顯示較少動機追求公共利益或服務公眾。『專業技術者』可謂文官體系的中堅份子，不過也可能有於特定專業視角，而對於民意或公共價值的敏感度較弱。」

註 3：本文所談的公共管理者所需的專業能力（professional competencies），從這個起頭案例來看似乎只是操爐的技術而已。事實上，根據 James S. Bowman、Jonathan P. West、Evan M. Berman 和 Montgomery van Wart（2004）等四位學者的專書顯示，公共管理者的專業能力包括技術（technical）、倫理（ethical）、與實現（consummate）等三方面，本文主要是想處理公共管理者倫理專業的那一個面向。

註 4：余一鳴教授的研究，以訪談展現涉入貪腐公共管理者，身處不重視權威公平使用的掌權者個人網絡關係中的無奈。其中有一段討論人情關係特別發人深省：「人情關係成為社會當中的行事規範，形成『有關係就沒關係，沒關係就要找關係』特殊的行事模式，找關係意味著要藉由這層關係獲得特殊的『關照』，當然，為了建構人際關係網絡，將這種公權力的交換變為『給面子』、『買人情』的債權關係。藉由這種債權債務的交換，以協助公務的推行，魚幫水、水幫魚，今天你幫別人，別人哪天也得還你『人情債』，這種社會規範不僅有利於工作的推行，但卻為貪污開了個方便之門，一旦涉入這個權力遊戲當中就很難全身而退，必須不斷的透過這樣的權力交換處理公務。」（出版年：71）

註 5：原文如下：It is getting to be harder to run a constitution than to frame one（Wilson, 1887）。

註 6：原文如下：The central problem of democratic administration theory, as of all democratic political theory, is how to reconcile the desire for democracy with the demands of authority（Waldo, 1952）。

註 7：根據學者 van der Wal、de Graaf 和 Lasthuizen（2008）對於荷蘭 300 多位公私部門經理人員的調查，公私部門皆有的價值是課責、專業、可靠、效能、效率；而私部門所專有的價值是獲利性、創新性、以及誠實。當然，私部門對於投資提升企業組織高績效的標的，有時是創造消費者的價值感（consumer value），也有學者如 Martin Cole 和 Greg Parston（2006）將這個商業模式中的消費者直接替換成公民，而稱之是公共價值增加的新管理模式，但是，本文主要論述的核心，並不是公民導向的「消費者價值提升」，而是從民主治理的框架中，來談臺灣官僚體系對公正性價值落實的機會與挑戰。

- 註 8：原文如下：“carry out your responsibilities in a way that is fair, just and equitable to the core value of equality and diversity and not act in a way that unjustifiably favours or discriminates against particular individuals or interests.” 請參考英國公共管理者委員會（Civil Service Commission）的網站：<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>（最後檢索於 2017 年 2 月）。
- 註 9：根據行政倫理學者 Carol W. Levis 與 Stuart C. Gilman（2005: 83-84）的看法，公共服務需要公正性最大的原因是社會對政府會有基於不同價值考量的「要求」（claims），公共管理者必須避免涉入利益衝突甚至用公權力執行有「偏差」（bias）的決策與執行；當然，他們也認為，公正性與其他行政倫理的價值一樣，說比作要容易多了。但是，知易行難絕對不能成為不追求公正價值的藉口，雖然要作公正性的判斷，往往牽涉到公共管理者個人的社會價值與網絡關係。
- 註 10：管理學上的管家理論，主要是與代理人理論在個人行為動機上作出重大區隔的一個管理理論，認為受託管理者本身未必都是腦中時時算計個人利害的狀態，也有可能是努力落實包括忠誠執行長官交辦事務的一種價值，相關理論請參 David and others（1997）。
- 註 11：節錄自考試院銓敘部主編。1986 年 10 月。《行政管理論文選集》第一輯，頁 55-57。原文如下：「…我認為作為一個現代行政工作人員，必須具有為民服務的高度熱誠與愛心，…我們深信，只有為民眾做事的政府，才會得到民眾的支持；也只有得到民眾支持的政府，才能憑藉全民一心的力量，粉碎危機，達成任務…政府就好比是一部機器——一部為民眾服務的機器…」。
- 註 12：原文如下：“…it is the supreme duty of the public servant in a democracy faithfully and zealously to administer the decisions of the administration in power so long as he remains in his position. That is simply the basic requirement of loyalty to a superior. The public servant in a democracy has, however, an additional obligation of loyalty. It is the duty of every citizen in a democracy to abide by the majority decision. Surely the public servant, the employee of the citizenry, has no special prerogatives giving him the privilege of disregarding the decisions of the majority.” (p.318) “A civil servant in a democracy cannot properly discharge his duties and responsibilities unless he has a firm appreciation of the meaning of democracy, of the dignity of the citizen, and of the concept of being a servant of the people.” (p.319)

## 參考文獻

1. 江明修、蔡金火、梅高文。1998。再造公共政府。《跨世紀政府再造研討會論文集》。臺北：行政院研考會、中興大學公共行政學系合辦。
2. 余一鳴。2016。錯不在我！貪污犯合理化心理機制之探索，*文官制度季刊*第 8 卷第 2 期：53-87。
3. 吳友明譯，Eva Etzioni-Halevy 原著。1998。*官僚政治與民主*。臺北：桂冠。
4. 吳瓊恩。2007。建構「無預謀的行政倫理」：新公共服務五對概念的比較與檢驗。*公共行政學報* 23：1-28。
5. 林鍾沂。2001。*行政學*。臺北：五南。
6. 陳敦源。2009。透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。*文官制度季刊*第 1 卷第 2 期：21-55。
7. 陳敦源。2012。*民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和*。二版。臺北：五南。
8. 曾冠球、趙書賢。2014。影響基層官僚組織服務品質的因素：政府服務品質獎的資料分析。*公共行政學報* 47：35-72。
9. 黃建勳。2016。一樣的身分、不一樣的角色：以 2008 年臺灣政府文官調查庫 探索文官回應與類型。*文官制度季刊*第 8 卷第 3 期：81-112。
10. 施能傑。2004。公共服務倫理的理論架構與規範作法。*政治科學論叢* 20：103-140。
11. 關中。2009。文官制度與民主行政：從文官中立談起。發表於 2009 年 10 月 24 日「行政民主與都會永續治理」學術研討會專題演講，國立暨南大學主辦。取自 <http://www.exam.gov.tw/public/Data/011317491671.pdf>，日期：2010 年 10 月 11 日。
12. Andrews, M. 2010. Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance* 23, no. 1: 7-35.
13. Aucoin, P. 2012. New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance* 25, no. 2: 177-199.
14. Barry, B. 1989. *Theories of Justice: A Treatise on Social Justice, Volume I*. Los Angeles, CA: University of California Press.
15. Bowman, J. S., Jonathan P. West, Evan M. Berman and M. van Wart. 2004. *The Professional Edge: Competencies in Public Service*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
16. Cole, M. and G. Parston. 2006. *Unlocking Public Value: A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organization*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.



17. Dahlberg, S. and S. Holmberg. 2014. Democracy and Bureaucracy: How their Quality Matters for Popular Satisfaction. *West European Politics* 37, no. 3: 515-537.
18. David, J. H., F. D. Schoorman and L. Donaldson. 1997. Toward A Stewardship Theory of Management. *Academy of Management* 22, no. 1: 24-47.
19. Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt. 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* 60, no. 6: 549-559.
20. Frederickson, H. G. 1971. Toward a New Public Administration. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, 309-331. Scranton, PA: Chandler Publishing.
21. Haque, M. S. 2001. The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review* 61, no. 1: 65-82.
22. Hecl, H. 1977. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, DC: The Brookings Institution.
23. Huberts, L. 2014. *The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done and Where to Go. London*. UK: Palgrave Macmillan.
24. Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. 2009. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2008*. World Bank Policy Research Paper.
25. Kaboolian, L. 1998. The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review* 58, no. 3: 189-193.
26. Kurtz, M. J. and A. Schrank. 2007. Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *The Journal of Politics* 69, no. 2: 538-554.
27. Lewis, C. W. and S. C. Gilman, 2nd ed. 2005. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
28. Levitan, D. M. 1942. The Neutrality of the Public Service. *Public Administration Review* 2, no. 4: 317-323.
29. Longo, F. 2008. Quality of Governance: Impartiality Is Not Enough. *Governance*, 21, no. 2: 191-196.
30. Miller, G. J. and A. B. Whitford. 2016. *Above Politics: Bureaucratic Discretion and Credible Commitment*. New York: Cambridge University Press.
31. Mungiu-Pippidi A. 2006. Corruption: Diagnosis and treatment. *Journal of Democracy* 17: 86-99.
32. North, D., J. Wallis and B. Weingast. 2006. *A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, MA: Natl. Bur. Econ. Res.
33. OECD. 1996. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris: OECD.
34. Palidauskaite, J. 2006. Code of Ethics in Transitional Democracies: A Comparative Perspective. *Public Integrity* 8, no. 1: 35-48.
35. Redford, E. S. 1969. *Democracy in the Administrative State*. New York: Oxford University Press.
36. Romzek, B. S. and M. J. Dubnick. 1987. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review* 47, no. 3: 227-238.
37. Rourke, F. 1992. Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy. *Public Administration Review* 60, no. 2: 111-122.
38. Rothstein, B. and J. Teorell. 2008. What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance* 21, no. 2: 165-190.
39. Sullivan, H. and C. Skelcher. 2002. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave.
40. Tang, Ching-Ping. 2004. When New Public Management Runs into Democratization: Taiwan's Public Administration in Transition. *Issues & Studies* 40, no. 3 & 4: 59-100.
41. Van der Wal, Z., G. d. Graaf and K. Lasthuizen. 2008. What's Valued Most? Similarities and Differences between the Organizational Values of the Public and Private Sector. *Public Administration* 86, no. 2: 465-82.
42. Wamsley, G. L., C. T. Goodsell, J. A. Rohr, P. S. Kronenburg, O. F. White, C. Stivers and R. N. Bacher eds. 1990. *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
43. Waldo, D. 1952. Development of Theory of Democratic Administrative. *The American Political Science Review* 51, no. 3: 263-269.
44. Wilson, W. 1887. The Study of Administration. *Political Science Quarterly* 2: 197-220.