

公共行政與公民社會

李台京*

【摘要】

本文以趨勢觀察角度，說明公共事務的治理可能出現公共行政與公民社會組織網絡互動的連結。現代社會不僅是組織的時代，也極可能是組織體系之間形成網絡互動的時代。台灣的社會在快速變遷之中，組織體系之間的網絡互動有可能提早到來。目前尚難建構一個模型或模式。我們從現象觀察之中，可以發現社會、經濟、文化等公共事務的領域，以及地方政府階層已有趨勢發展之現象。本文第一部份說明治理、公共行政、及公民社會的概念與特性。第二部份以圖示分析公共事務的性質與領域，以及公共行政及公民社會的行動與可能之互動領域。第三部份舉證參考事例。最後，歸納研究心得，提供學界參考。

關鍵詞：公共行政、公民社會、治理、現代社會。

* 中華大學行政管理學系教授。

壹、前言

現代社會不僅是組織的時代，同時也將是多元社會組織體系之間形成網絡互動的時代。公共行政的傳統研究，主要以行政體系的結構功能及運作過程為重點；人民也僅以個人身份被編入戶政系統，並與行政體系發生關係而已。然而，當代已開始重視公民社會的重要性。公民社會是由能依法享受公權利及負擔義務的公民，在家庭之外參與各形的結社組織和活動的公共生活領域，如企業組織、商會、工會、同鄉會、宗親會、宗教團體、藝文團體、社區協會、公益慈善團體、非營利組織等許許多多社群及功能性團體，都構成了公民社會的單元。台灣未來可能出現公共行政與公民社會之間，相關網絡的可能連結。本文對此可能之趨勢提出觀察及思考。

公共行政與公民社會原屬於兩種知識領域。公共行政是一元的、法制的、權威的科層體系。公民社會是公民自願結合，多元的、自主的社會網絡。西方自由主義的傳統，認為公民社會獨立於政府之外，在「管事最少的政府最好」原則下，社會可以發揮其自治與活潑的能力。極權或威權體制卻是為了實現政治使命的理想，以政治力壓制公民社會的活動。當代，國家與社會的關係出現各顯功能、相互尊重、相互支持的調整。一方面，國家不能壓制社會的活動，政府也不能取代公民社會的功能。另一方面公民社會不可能取代政府，國家也不會消亡。但是，公共行政與公民社會的互動領域及交叉網絡又在哪裡？

本文嘗試勾劃一個分析架構，結合當代與傳統的相關概念，並以個案例證，提出一個參考性的研究取向。國營事業民營化政策原為可用的個案，但是公民社會理論將它劃為經濟領域。此外，民營化政策已有許多研究在進行，本文不予選擇。因此，個案的舉例部份：在活動內容上包含環保、外交、社會、福利、文化等領域；體制上有英、美地方分權和法國中央集權等，亦包含了外國和我國的事例。希望在實務及個案分析中，獲得分析架構的新取向，並藉此發揮學術研究的實用價值。

貳、治理的概念

概念的使用與語文的詮釋，表達了認知的價值，以及思維的邏輯。因此，在研析主題之前，為了避免詞義認知的差異，有必要陳述本文使用之概念、定義、以及理論的內涵。治理這個字自 1980 年代中葉，就逐漸成為歐美政治人物及社會科學研究者常用愛用的概念。概念使用初期，難免有人認為那只是時髦、無意義。（Jessop, 1998:30）然而，概念存有及流行，總有其形成的基礎與相當程度的共識。

法國學者戈丹（Jean-Pierre Gaudin）指出，在 18 世紀時，治理一字已具有期待一個開明政府，能夠尊重公民社會及其活動的意思。目前，英文字典的解釋，仍是傳統之政府同義字、統治、統理、或管理的意含。現今，歐美社會科學界、聯合國所屬社會科學研究發展機構、世界銀行等組織，在詞義上已有不同的解釋。

1992 年聯合國教科文組織成立一個全球治理委員會（The Commission on Global Governance），專門研究治理的定義及相關事務。1995 年該委員會提出研究報告，陳述治理的定義如下：治理是各種個人及機構、公部門及私部門管理共同事務之諸多方式的總合。它是使相互衝突的或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續的過程。它包括有權迫使人們順從的正式制度和規則，也包括人們同意或認為符合其利益的非正式安排。¹可知，現今使用治理一詞，明顯地強調：一、在認知上，公共事務並非由政府所獨治，還有公民社會參與其中的重要性。二、在運作上，強調公、私兩個領域要持續進行協調，在互動中調整分際以發揮治理的功能。

因此，英國學者司脫克（Gerry Stoker）認為治理的概念，挑戰公共行政許多傳統的假定與認知。於是他在 1998 年提出了五個命題作為說明（Stoker, 1998:17-25）：

一、治理指述國家由政府 and 社會公共機構一系列權力分化與多元中心組合而成。傳統認為政府是國家唯一權力中心的觀點受到挑戰。政府之外

¹ Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed or perceive to be in their interest. See <http://www.cgg.ch/contents.htm>

的社會機構，只要其正式或非正式權威的行使，得到公眾的認可，就有正當性的意義。

二、治理承認在尋求社會及經濟事務解決的過程中，不僅政府系統已愈複雜，公民社會中的志願團體、非營利組織、社區團體，互助性團體的出現，也有界限及責任模糊的現象，同時也愈來愈面臨弔詭的情境。

三、治理確定權力的行使，不再是個人的行為，而是透過機構化多元互動及競爭性的集體行動所進行。組織之間在集體行動的互動過程中，進行的是資源交換與談判，行為者不但受制於遊戲規則也被談判的脈絡所規範。因此，在多元關係網絡中，沒有哪一個組織能輕易宰制整體的運作。

四、治理終將由參與者形成一個建構的、自主性的自治網絡。公民社會將與政府分擔管理的責任，建構一個政體。

五、治理意味除了政府的權力、命令、及權威之外，公共事務的管理還有新的技術及方法。

現今，治理已成為我們這個時代的精神。尤其是後現代社會的複雜性，已出現貝爾(Daniel Bell)指稱政府在某些領域已是「大到不能管理小事」，在另外某些領域又「小到不能管理大事」的現象。因此，治理的概念也算是適應環境變遷與需求的調整。史慕塔(Marie-Claude Smotus)歸納治理的特徵是：一、治理是一個過程、不是一套規則或活動。二、過程的基礎是協調、不是控制。三、治理包含公部門，也包含私部門。四、治理是持續互動，不是正式的制度。(Smotus, 1998:84; 陳俊宏, 2000:11)

總之，治理表達權力運作的制度是多元的，不是傳統由上而下的一元體系。治理是一個上下互動的管理過程，透過合作、協商、夥伴的關係，確立認同的共同目標，以進行對公共事務的管理。因為有了這種意含，所以，許多社會科學的論述已少不了它。公共行政研究中，也因而在政府再造、公民參與、及其他許多專題論述中使用此一概念。即便學派不同，亦是如此。²我們在後續內容中，將可瞭解此一認知的實用價值。

² 例如：主張公共行政法制規範與權威的黑堡宣言主稿人溫斯里(Gary L. Wamsley)在該宣言宣示，公共行政是治理結構及過程中的一部分。治理的問題是組織社會學及企業管理從來不感興趣的主題。(Wamsley 1990:p.23,42)有趣的是，主張把企業精神的原則運用到政

參、治理在公共行政的性質及角色之演變

行政研究原本附屬於政治學。1887 年由於威爾遜的鼓吹及美國實用主義的影響，才在 20 世紀成為獨立的學科。然而學科分立不等於內容獨立。由理論發展可反映公共行政性質與角色認知轉變。1960 年代以前，公共行政的知識侷限於科學管理、工具理性、價值中立、以及政策執行的技術層次。

美國在動亂的 60 年代之際，雖然有甘迺迪總統呼籲「不要問國家能為你做什麼，問你能為國家做什麼」，可是民權領袖金恩「進軍華盛頓」的社會運動，要求政治體系應反映社會公道及公民參與的民主價值。顯然地，公共行政的傳統知識在當時已難以解釋，也難以樹立權威和引導治理了。1968 年 9 月由瓦爾多（Dwight Waldo）領導的新公共行政學派（又稱「明諾布魯克觀點」）強調公共行政的研究要重視行政人員個人社會公道、研究實務問題、重視民主行政、與維護公共利益等價值。

再者，美國企業組織及管理的影響，長期處於強勢的地位。如何把市場經濟的效率觀與企業組織的原則應用於公部門管理，是常見的普遍現象。義大利社會理論家葛蘭西所述之資產階級的文化霸權行為，在美國卻是「新政府運動」（Reinventing Government）的主要內容。平心而論，葛蘭西忽略了公部門自主性的選擇能力。歐斯洞（Vincent Ostrom）提出的公共選擇理論，是以個人自利及趨利避害之理性選擇的假定，主張消極的政府職能，由市場競爭的機制效率，決定私人或政府提供公共財貨與公共服務之供給。對政府而言，這種論點也可說是政府自利及趨利避害之理性選擇。公辦民營或民營化政策只是政府自主選擇的組織行為。

最後在行政研究中，提醒人們不要在變遷中被現象迷惑，或遺忘公共行政本質的學派出現於 1983 年的「黑堡宣言」。他們的貢獻不在於提出新觀點，而是提醒人們用再思考以確認公共行政的性質及角色。論述之中，許多觀點極似 20 世紀初曾有尊崇行政人員為精英，為國家「共同的善」的維護者之說詞。

府組織的歐斯本及蓋伯勒兩人（David Osborne and Ted Gaeber）在新政府運動一書，辯稱我們只需要好的政府。用更精確的話來說，我們需要更好的治理形態。治理是一種集合眾人智慧來解決眾人問題，並當迎合社會需要的過程。（劉毓玲譯，1993:33）可見，對公共行政如何運作看法殊異的學派，都接受治理作為民主行政結構中重要的概念。

1983年由美國維吉尼亞州立理工學院公共行政與政策中心的五位教授共同發起，以魏斯里領銜撰稿發表「公共行政與治理過程：轉變政治對話」論文。他們宣稱其觀點的標籤，若以該學院所在地為名，是「黑堡宣言」或「黑堡觀點」；若以研究方法為名，可以稱為「新制度主義」。

該學派的宣言，很謹慎地使用後現代的語彙，以「轉變政治對話」的語言表達其論說的態度。同時，他們使用「治理過程」而不用政府行政或統治的語文，具有民主行政思維的意義。他們認為公共行政運作的本質不因社會變遷或經濟事務而改變，而在於法制的規範及角色價值。

公共行政就是公共行政，不是企業管理或其它。為彰顯其性質，溫斯里將公共行政定義為：將公共事務置於政治脈絡中的行政。（It is the administration of public affairs in a political context）。公共行政是治理過程的一部分，在政治脈絡中有殊異於企業組織的特質。意即：一、公共行政人員在政治及政府過程中，要與其它行為者競爭管轄權、正當性、及資源。二、過程中互動的行為者，對於公共行政抱持不同的認知、期待及不同效能的看法。三、互動的過程中，需要的政治技巧及注意事項不同於私部門。（Wamsley, 1990:36）

除了政治脈絡中，治理公共事務的性質之外，公共行政的目的就是追求公共利益。韋柏曾經說過：官僚制度可以為善也可以為惡，端視行為者如何運作而定。因此，唯有堅持公共利益的標的，才能建構其興利防惡的功能。

當然，公共利益的概念，可能人言言殊。公共行政組織及人員更不能自我定義，否則無異於獨裁者專斷的行為。公共行政體系可以透過界定的過程，從程序中建立內涵的共識。此一論點很重要。稍後論述公民社會之政治參與時，就會是有用的機制。該學派希望這個過程，可以成為組織及個人界定公共利益時的心智習慣。它們是：試圖從多方面而不是很偏狹地從少數幾個觀點或立場去考量決策的結果；試圖從長程的觀點來考量決策的利弊得失，而不將眼光侷限於短期的效果；考量各方面受到影響的團體或個人相互衝突的需要與要求，而不是只在一個位置或角度來衡量問題或作決策；在決策進行過程中僅可能地蒐集相關知識與資訊；體認到公共利益的概念雖然不是完美無瑕的，但也絕對不是毫無意義的。

(Wamsley, 1990:40；余致力, 2000:7)能夠掌握法制權威的性質以及公共利益的核心概念，則公共行政機關與人員的角色扮演就有所依附了。相對於政務領導人員，依法行政，表達本機關分權職能下的認知與觀點並非偏狹的本位主義，而是民主行政治理過程中的責任與權利，其行為是正當的。

除此之外，我們也可以用消去法，把哪些不是公共利益的事項（例如：貪污、無能、權力濫用）列舉劃除之後，再透過互動溝通的過程，以「交互觀」的腦力激盪過程，歸納出公共利益的內涵為何。

其次，公共行政更為重要的，是在「回應人民的需求、講求過程的正當性、重視公道的分配，避免權力的濫用、貪污與無能。」(林鍾沂, 民 80:182; 江岷欽、林鍾沂, 民 84:16 章)

公共行政理論從新公共行政學派到新制度主義的理論，算是建構自主性理論體系的一般規模。至於體系內行政責任、行政中立、行政倫理、及公共利益的實踐倫理等問題仍需要再深入探討。它們是個案研究所需面對的問題。但就公共行政與公民社會的關係而言，將是如何回應，如何整合資源，如何以正當過程對公共利益的提升作更好之安排的挑戰。那些也是個別研究及發展的問題。

在此，重要的是現有之要點，已足夠作為往下探討它與公共社會互動關係之性質與區隔了。

肆、公民社會之涵義與公共事務之關係

一、詞義

Civil Society 的中文譯名有市民社會、民間社會、公民社會三種譯法。我國社會學者多用市民社會之譯名。一方面，用以描述歐洲在 19 世紀城市資產階級的市民組織、社會活動及其影響。另一方面，顯示社會領域的特性。民間社會係一般用法，指述非政府的民間組織及其活動。公民社會一詞，強調現代公民的身份及合法權利保障下，公民自願結社、自主自治的多元社群，及其活動的總稱。政治學者及公共行政學者大多採用此一譯名，本文亦同。就社會組織而言，公民社會意指，公民組成的宗教團體、職業團體（醫師、公司行號、工會...）、社群團體（族群團體、同鄉會、

宗親會...但是不包括家庭)、專業性功能團體或機構(基金會、非營利組織、婦女、環保、和平運動團體等等)。

公民社會一詞,最早出現於英國弗格森(Adam Ferguson, 1723-1816)在《市民社會之歷史》(*An Essay on the History of Civil Society*, 1767)。他認為文明的發展,以經濟生活的物質文明、市民道德、文化涵養的結合為主。其論述並未涉及政治領域。公民社會一詞的當代意義,主要受到德國哲學家黑格爾(Georg W. F. Hegel, 1770-1831)在《法哲學原理》(*Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821)一書的觀點所影響。

黑格爾把 19 世紀西歐工業革命後的現代人生活,分成家庭、公民社會及國家三個領域。在人類文明發展階段上,家庭最早出現,其性質是特殊的利他團體,以家人情感為結合的基礎。國家是普遍的利他團體,國內所有的人以追求共同的善(也稱公共利益)為目的。公民社會在三個領域之中,出現得最晚。它是十九世紀西歐社會與經濟的結構分化後,在法律規範之下組成運作的領域。公民社會在家庭及國家之間,扮演重要的中介功能。

黑格爾分析,一個具備公民身份的個人,離開家庭進入社會之時,就像其他獨立的個人一樣,為了追求經濟利益或社會互助,會以公民身份,個別或彼此合作地透過各種結社,進行分工與目標滿足的活動。現代國家用法律形式,認可公民結社、活動、及追求個別特殊利益的正當性。(黑格爾, 1961:105-208, 253)然而,形形色色的社群之間會有衝突的可能,因此在殊異、眾多的公民社會領域之上,由國家設定公道、秩序的規範。那就是公民社會法治化。英國學者 M. Inwood 稱譽黑格爾把人類社群分為「公民的社會」(Civil Society)和「政治的社會」(political Society)區分,是創見也是重大貢獻。因為從亞理士多德到盧梭等思想家,並未在概念上做此區分,也未嚴謹地賦予法權的意義。(范舉正, 1997: 247, 260)

然而,派森思(Talcott Parsons)卻在《現代社會系統》(*The System of Modern Societies*, 1971)一書中指出,現代社會的架構由法律及結社所組成。現代公民經由憲政主義及法治構成了「公民複合體」(the citizenship complex)。這個複合體由三個領域構成:(一)普遍規範的具體化:現代權利緊扣憲法的原則,使法律的規範高於特殊社群的傳統。(二)代表從客觀

法律到主觀權利的轉變：現代公民將個人及團體的需求，透過憲法賦予的權利³要求表達出來。結果將出現，(三)公民複合體不僅使社會及國家得個別分化發展，也會使個別社群的利益，透過在規範性原則及政治行動，優先權置於社會／國家之上。(Cohen and Arato, 1992:127)

派森思第三點論說的內容與黑格爾的邏輯不同。黑格爾認為公民社會的行為有法律的正當性，可是在公民社會之上仍有國家；國家「共同的善」(Common Good)高於也優於社會。然而派森思指陳的是運作中的現象，是多元主義式民主團體競爭可能的政策結果。英國政治哲學家歐克秀(Michael Oakeshott, 1901-1990)曾表示，公民社會事實上是由各式各樣殊異的團體所組成。相互之間存在著衝突剝削或不平等的現象。它們對國家提出的需求及給予政府的壓力，可能把整個社會變成「無力的社會」，使國家成為「難以治理」的型態。(蔡英文，民 84:188-96)那是政治過程中，公共利益與社會價值之權威分配所要面對及處理的問題，公共行政與政策及公民社會互動所會面對的問題。本文案例三將討論雷根政府以新右派理念調整政府與公會關係的改變。

二、公民社會與意識型態的關係

公民社會的概念在 80 年代中葉以前，僅流通於少數社會思想家、政治哲學家的論述之中。當然，概念與論述者的思想結構是結合一致的。

無政府主義者，認為公民社會可以作為國家消亡後，社會治理的終極理想。馬克斯主義者批判公民社會雖然出現卻未能改變階級鬥爭的衝突本質。葛蘭西認為，公民社會雖然有多元發展與競爭的現象，可是不平等的資源與競爭，會有資產階級文化霸權的宰制現象。透過文化霸權，資產階級因為支配影響人們思維的工具及內容，得以支配宰制社會。自由主義者主張公民社會是依法組織，獨立於國家權力直接干預之外的公民自由空間。公民社會的活力及功能，因而顯示民主的價值。社群主義者認為公民

³ 黑格爾雖然以西歐城市資產階級的地位以立論，但是，現代社會的法制規範已經使公民身份及權利平等化了。(張世雄，2000:84) 現代公民在憲法及法治保障下的權利，包括財產權、自由權、宗教信仰權、結社權、集會權、人身自由權，以及依法而來的實質權(例如：受益權、文化權等)及程序性(司法審判、行政程序等公正、平等的過程)權利。此外，公民社會的結社原則：(1)基於個人認同、自願聯合加入或退出；(2)會員身份及權利義務平等；(3)程序主義：以共同接受之明確、正式的規則及程序，建立討論、說服、共識建立、及集體行動的機制。(Cohen and Arato, 1992:130-131)

社會能培養公民道德，致使公民善盡公民責任、重視群體的公共利益，而非任憑個人僅追求屬於個別的權利及利益。(Cohen and Arato, 1992:chapter 3)

不同意識形態對公民社會研討的問題雖然重要，更重要的卻是當代的人們是否真的認識它。90年代因為波蘭「團結工聯」、中國大陸「64天安門事件」、英美民營化政策及非營利組織等社會因素的衝擊，歐美社會學、政治學、人類文化學、及哲學界紛紛出現重視公民社會的性質、功能及影響的研究論文。美國學者 Hefner 認為公民社會雖然源於 19 世紀西歐的歷史，可是這一、二十年來歐美學者用許多研究去說明它，但對它的理解仍然不夠。(Hefner, 1998:17)

三、公民社會與公共事務的關係

公民社會的組織形式及特徵顯示出與官僚科層體制之上下隸屬不平等，權力一元化的組織形式有所不同。公民社會多元及民主化的發展，會使政黨及代議制度的架構更為開放。但是，公民社會的代表性及正當性問題也值得深入探討。

就公共事務的治理及影響而言，公民社會之形成及發展值得我們注意的有四方面：

(一) 權利的合法性：現代公民關心公共事務及實際參與，除了個別表達意見，或透過政黨、輿論、代議制度的管道之外，還可以依法結社追求該團體認可的公共利益。這些要求的提出都是合法的。並且，在法律範圍內被允許的行為。

(二) 活動的組織性：公民社會表現的是正式組織的形式與結構。換言之，現代社會使得個人不再是原子化的分立單元，而是社會化之「組織人」的特點。現代組織理論與實務的經驗，能將使結社規模及影響，由單一社區成為全國性，甚至為國際性非政府組織的一員。

(三) 集體行動的能力。現今，某些公民社團組織功能與集體行動的能力大為增強。其組織行動可以採取傳統壓力團體遊說、支持選舉、或造勢的文宣、遊行活動，也可以超越傳統進行自主性集體行動。當代社會教育及傳播媒體的激盪與影響，公民社會發展自主性集體行動的能力大為提

昇。它們不但可以提供公共服務，也可以分擔公部門部份授權之管制或再分配政策的執行工作。因此，公民能夠透過結社，建立公共機構，動員人力直接參與國家或地方某些公共事務的運作。這又是傳統企業組織、職業團體、或社群團體、與政黨的功能所不及的地方。

(四) 當代歐美某些婦女、環保、保護動物、人權運動、或和平運動，與過去的活動方式不同。傳統的利益團體及社會運動，追求物質性、可量化、並以成員利益為限的目標。現在，那些團體追求社會整體性的公共利益。它們的訴求不再是物質性，而是生活品質、文化價值、與生活態度等抽象價值為主的公共利益。他（她）們自主或集體的行動，同時要影響個人、社會、及政府，因此被稱之為「新社會運動」。(Heywood,1999:447-9)

公民社會在當代社會、政治、及經濟層面都有明顯的作用與影響。美國卡內基國際和平促進會全球事務副總裁卡洛瑟(Thomas Carothers)認為它已變成後冷戰時代精神(zeitgeist)的一個關鍵要素。(Carother, 2000:19)對中國社會而言，它可在傳統家庭、宗族、個人關係的網絡之外，發展現代社會整合的功能。那是孫中山先生所批評及希望改變的「一盤散沙」。(Pye, 1999:3)因此，其可能之影響，已經逐漸擴展之中。

四、台灣公民社會的簡況

台灣有關公民社會的討論，始於 80 年代政論性雜誌對於社會運動抗爭的性質及角色的論爭。(何方, 1990:39)有意義的討論，見於 90 年代分析社會變遷及非營利組織的學術論文之中。

林毓生認為，中國傳統民間組織具有「私性社會」的性格。特徵是以血緣親疏為組織結構，家長式領導風格，少數人把持以形成地方勢力。他以慈濟功德會為例，認為還不具備西方公民社會的公共性格。(林毓生, 1996:79-80)但是，許多學者卻認為台灣的公民社會在形成之中，只是程度上還欠成熟而已。石元康、李永織、顧忠華、官有垣、江明修、陳忠信、李琪明等哲學、社會學學者，近幾年的研究都抱持相同的觀點。

1986 年之後，我國邁向威權解組、民主轉型、與民主鞏固同時發展的階段。(Fu Hu,1995:40)解除戒嚴帶來的是公民擁有組織政黨、結社、集會、言論自由等憲法的權利。台灣地區社會團體的快速成長，也是在那之後的事。以內政部統計資料為例，台灣地區全國性社會團體在 1988 年只有

821 個。1996 年躍升為 2456 個，2000 年 6 月仍成長至 3729 個。台灣地區地方性社會團體在 1988 年為 5278 個，1999 年為 12030 個。⁴

除了數量在 10 年之間近乎 3 倍成長之外，許多社會團體在結構功能上，已轉化為非營利組織的長期經營模式。雖然法令規範仍欠完備，可是台灣的「結社革命」已走在政府之前。（官有垣, 2000:84, 106）近年可喜的是，組織的公共性、自主性價值，已逐漸成為組織成員高度共識的認知價值。（顧忠華, 2000a:182）

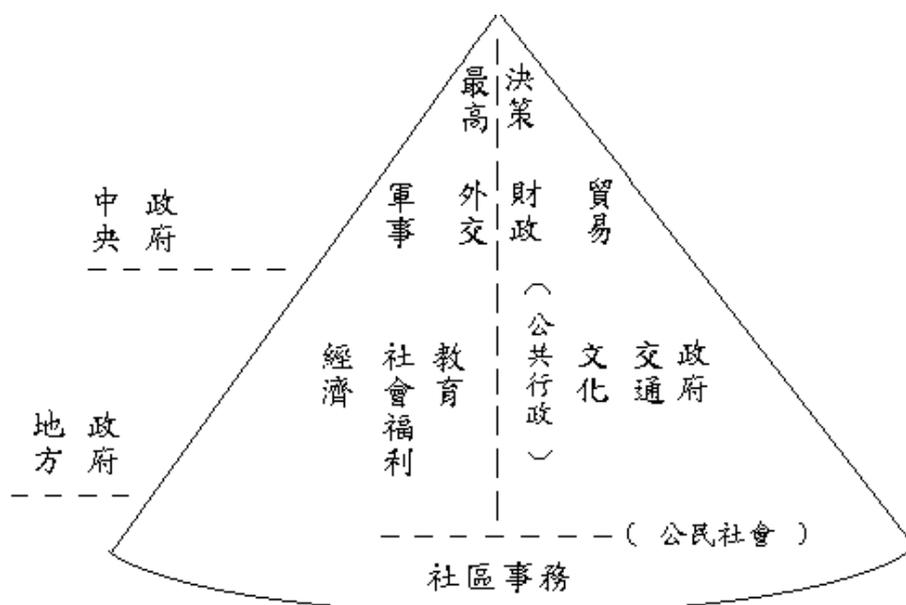
台灣公民社會的特徵及條件，比起歐美國家，雖然還不充分，卻也只是程度問題。未來有逐漸改善的可能。從台灣歷史與現代發展經驗來看，台灣社會對於外來文化特別敏感，吸收力也快速。移民社會的性格，使台灣人處於「多重認同、多重詮釋與多元機會的結構狀況之中」。（葉啟政、黃光國, 2000:5-7）因此，台灣公民社會的發展出現本土化與國際化並存的情形，也是現階段正常的現象。

伍、公共行政與公民社會的治理結構

在聯合國教科文組織所出版的《國際社會科學期刊》中，2000 年 3 月期研討的主題是國家角色的變遷。主旨顯示，世人的政治經驗證明：國家不會消亡，但是角色卻因時代不同而改變。不同國家及不同世代的人，對於國家角色的期待並不一致。從比較政治與行政觀點視之，英、美、德等國人們關心退休制、民營化、與削減政府預算的政策，在俄羅斯及拉丁美洲國家實施並不成功。此外，不同世代的人，對政府角色的期待也不同。中老年人期待的是社區扶持、退休制、福利政策；年輕人則關心教育機會、職業訓練、發展長期競爭力（國家及個人）。在角色變遷與角色期待的討論中，我們發現當代公共事務的治理，確實反映在可用資源有限、需求多元、結構複雜的時代中，政府的角色定位與社會相對價值、尊重差異、多元互動等因素幾乎同樣重要。

⁴ 台灣地區人民團體的統計數字並不一致。顧忠華引述的數據為 1995 年台灣地區的人民團體有 14,400 個。（顧忠華, 2000a:152）魏志旭加入私立學校財團法人的項目，其統計為民 84 年共有 39,397 個非營利組織。參見王順民，民 88 年，「非營利組織及其相關議題的討論：兼論台灣地區非營利組織的構造意義」，社區發展季刊，第 85 期，3 月，頁 54。相較之下，內政部的統計數較保守，以確實登記者為數，本文引自（官有垣, 2000:84）。

一般而言，國家事務可依管理及運作層次，概分為由中央政府與地方政府兩個層次管理的事務。其次，可將事務依活動性質，分為外交、內政、軍事、財政、經濟、交通、教育、文化、環保，...等項目。這種分類仍然有價值，而本文也將這些項目納入分析架構之中；並以公共行政的層級體系作為縱座標，以公共社會為橫座標，建構一個公共行政與公民社會關係圖(如圖一)。圓錐形上端，表示政治及行政運作的作用較強；相對地，中、下端顯示公民社會所能影響及參與的可能性較大。以下將一次說明其互動的可能領域、關係向度及強度。



圖一 公共行政與公民社會關係圖

一、公共事務管理的層次

以政府層次、互動對象、與公共事務性質為區分，可分為中央政府治理的「高層政治」(High Politics)及地方政府治理的「低層政治」(Low Politics)。高層政治有以國家主權與國際關係為主的國家安全、外交、財政、貿易等事務；也有與全體國民公共生活相關之經濟、交通、教育、文化、科技、社會福利等內政事宜。高層政治其決策的風險及代價非比尋常，由

於事涉國家利益與機密，所以公民社會參與空間和影響，皆有所限制。

例如：外交是由國家派出之代表，與他國機構及人員進行談判及事務處理事宜，其性質為國家最高最後權威認證及權力作用的表示。國民外交只有國家形象之輔助功能而已。國家財政需要專業計算與管理能力，並在國家法令規範下使用資訊及權威，同時負政治或行政責任的人員擔任，公民社會參與高層政治的活動空間較為有限。雖然，也有民間智庫或非政府組織參與建議性、輔助性活動，性質及行動仍以公共行政體系為主。此乃高層政治著重權威、政治責任、資源使用規模較大、影響範圍較大、效期較長等因素有以致之。

低層政治處理的主要以區域性事務為範圍，或與人民生活有直接互動的公共事務。例如：地方經濟、公共服務、文化、教育、衛生、環保、消防、警政、交通等事務。公民因為生活於行政區域之內，直接參與或結社進行集體參與的活動空間及影響都較大。此乃，地區小、分布廣、個別差異較大、直接互動、個人屬性、小規模資源、社區單元等因素促成。

二、公共行政及公民社會的組織特性

如前所言，公共行政與公民社會的屬性不同。前者是一元的、法制的、權威的科層體系；後者是公民自願結合、多元的、自主的、自治的社會網絡。我們還可再多了解其組織特性的差異。

公共行政的組織特性：它是國家依法建立的政府機構。表現科層體制的權威。資源取得：強制性稅收或國營事業、公有財產為主。組織成員需依法制程序，甄選、任用政務官及事務官。成員進入體系後的組織行為，要依法行政。任職期間受機關法制及職位規範，要負責盡職。違法失職者要負政治或行政責任。公共行政治理的事務有：立法、公共秩序的維持、國家事務(外交、軍事、財政...)、貨幣管制、司法、租稅、公共設施(指用國家財貨提供公立學校、道路、公園、碼頭、機場、圖書館等用途)、以及公共救濟(對老年人、孤兒、殘障人士的救濟)。(Bendix,1991:2)此外，公共行政機關對行政區域內的人地事物有依法的管轄權。

公民社會的組織特性：依法設立(若不登記安能存在)，組織形式多元，權威的非法制性。組織成員以自願原則加入或退出，組織內成員以平等、自由、相互尊重為主。重視成員參與熱忱，主動服務。成員責任以民

法之個人法律責任為主。個別社群的活動，以促進團體利益，或社會、經濟、文教、環保、及社區發展的公共事務為主。活動範圍大多為區域性、職業或專業性事務。資源取得：來自於會費、政府補助、社會捐獻為主。參與事項：律師公會、商業同業公會、健康服務、失業救濟、博物館、古蹟、文化活動等事務之協調、管理。大學或其它教育事業之治理。生態環境保育、反煙毒、和平、心靈淨化等抽象價值之社會運動訴求。集體行動有影響力、服務性、功能性作用，但無公權力的權威。

三、公共行政與公民社會的關係形式

公共行政及公民社會兩種組織的屬性差異，構成兩者角色的功能不同。因此，它們幾乎已經定位了兩者關係的基本型態。

公共行政及公民社會的關係可從傳統研究國家與社會關係上理解。以政治學的角度視之，一個國家只有一個主權，一國也只能有一個依法建制的政府體系。雖然也有人像亞里士多德一樣視國家為社群組織的自然擴大而已，但是現代國家不等於社會。鄒文海指出國家為政治社會，國家與一般社會不同的是(一)國家有固定疆域，社會組織及活動可以小於或大於政治疆域。(二)國家有普遍目的，一般社會組織僅有特定目的。(三)國家有最後強制權，而社會沒有。因此，國家管理疆域內的各種社會團體與組織。(鄒文海，民 52:40-2)在政治與社會的建制下，公共行政體系在治權運作下，依法管理國內所有社群的活動。換言之，兩者之間沒有平等的互動關係，只有治者與被治者的關係。今日來看傳統思維，那只是消極的管制觀點。國家與社會的關係，除了消極的管理之外，更重要的是如何讓社會發揮自治自主的能力和創造發展的活力。

此外，公民在現代社會法治規範下，已經建構一個「公民複合體」的機制，使國家與社會之間出現較傳統結構複雜的組合。斯密特 (Philippe C. Schmitter)研究公民社會與民主鞏固之間，是有規範及條件的配合。除了憲政主義、經濟體制、都市化、社會動員、教育普及之外，還要公共權威明確的政策，以及民間團體某些默示實踐的適當行為，組成的權利及義務的複雜結合。

在公共行政體系方面，他提出的政策事項有：(一)結社、請願、及集會的自由。(二)法律承認及稅捐免除。(三)特別預算的待遇。(四)

建構一個功能性代表的場域。(五)保證有進入決策路徑的管道。(六)不介入社團內部事務。(七)公共資金補助機制。(八)義務性會員與貢獻。(九)契約有法律效力。(十)負有政策實現的責任。

相對地，他對公民社會的運作，也提出值得參考的注意事項。(一)個別階級的、部門的、專業的意識及團體識別標誌。(二)願意以集體行動運作。(三)追求團體利益時，要有道德感或自我節制。(四)成員的滿足來自同儕間的互動。(五)信任團體領導人，也信任成員間的協同一致。(六)某種程度為別人著想的同理心。(七)傾向接受團體訓練。(八)以組織成員的個人的奉獻作為機會優先的安排，抵制事務委託外包的安排。(九)個人效能感。(十)指揮有效的組織技術。(Schmitter,1995:16-7)

公共行政與公民社會事實上並非兩個孤立，而是互動與相互影響的體系。兩種動力若是衝突會出現資源內耗的治理失靈（governance failure）(Stoker, 1998:9)若只有單方面的努力，效果就有限。在正當情形之下，國家及公民社會的互動是相互支持的關係。(Dryolyk,1991:1)相互支持的基礎，在於公民社會承認公共行政的法制權威，並維護、追求公共利益的價值，以及可以協助社會發展的能力，而且公民社會不會也不能取代政府。相對地，公共行政體系也承認本身能力有限，也認同公民社會參與公共事務的能力；瞭解社會中自覺性組織所構成的網絡是公共事務治理的有用資產。因此，互動的基礎在於認知、態度、及作為三方面的相互支持。

陸、治理關係的參考個案

一、案例：雷根政府打擊過度自利的工會團體

公民為了追求個人或部份人的共同利益，組織職業團體，以遊說、支持選舉、宣示性行動（請願、集會、遊行、示威、罷工、公民不服從），進行影響行政或立法部門的政策，以追求或維護其團體利益，是民主體系

的合法、正當行為。參與這種政治過程活動的團體，英國稱為壓力團體，美國稱為利益團體。

20 世紀是壓力團體活躍的時代。公民社會中的社群，常常使用壓力團體的手段，來影響政府的政策。短期間，人們對於個別團體以增加政府公共支出的「政治自肥」行為，不以為意。但是，團體的活動目標與人們參加社團的目的，若只是為了要享受公共財，或是造成政府公共支出與政府過度膨脹，或是小團體剝削社會公共利益，如此勢必造成政府負債、赤字預算、國家競爭力減弱的不良後果。

崛起於 80 年代的美國「新右派」思維，要矯正社會福利政策造成之「奶媽國家」缺失，與壓力團體的不良影響，並以提昇公民責任、維護公共利益、促進經濟發展、強化國家競爭力為改革目標。雷根政府在 1980 年，對於機場塔台管制人員工會以罷工威脅加薪行動，用行政手段打擊工會。對於以公共利益為代價的自利自肥團體行為，發生警惕效果。在解決公共支出過度膨脹的問題上，政府一方面進行「小而美」政府理念的瘦身改革計劃；另一方面，配合非營利組織及志願團體的社會運動，以政府補助支持非營利組織的發展及功能，發揮了政府與社會、個體及整體同步改革的乘數效果。(Heywood,1999:434-5)

二、案例：英、法地方自治的互動

地方性的公共事務，事實上與人民的生活息息相關。地方行政機關和行政人員與人民發生直接往來的互動關係。因此，公共選擇理論、新政府運動之倡導、新公民統理的理論，多以地方事務作為例論。

地方自治(Local Self-government)一詞始於英國。該國 1888 年的地方政府法也是歐洲最早地方政府法制化的國家。英國學者聲稱自治本來就是該國地方事務的傳統。在地方層次上，人民生活在自治團體組成之多元權威的社會網絡之中。在公民參與代議制度的體系之間，所謂「社會資本」(the Social Capital)或「第三部門機構」(the Third-sector Agencies)是由「自願性團體、非營利組織、非政府組織、社區事業、合作社、互助形組織、或以社區為基礎的其它組織」構成「集體行動」的社會權力。在 1990 年代，49 萬人投入了 4 百萬種活動，已在英國創造了 123 億英鎊國民生產毛額的利益。(Stoker,19989:5; Rhodes,1996:653)

法國政治傳統是中央集權。在地方事務上法國政府也開始尊重地方參與的治理過程。對地方而言，居民總希望有屬於自己的社區規範與地方特性的生活方式。在 90 年代，法國政府對於 1 萬人以上的行政區 (Commue) 進行社區總體營造的發展計劃。「社會發展契約」 (The Area Social Development Contracts) 是國家提出以區域計劃、經濟活動、及社會參與為主題，以交通、住宅、商業活動、治安、稅收為內容的整體發展。計劃提出後，交由地方政府、居民及志願團體進行多元複雜的協商。當然，過程耗費時間及精力之外，也會有缺乏共識的時候。但是公共行政與公民社會的互動，在中央集權的法國，也表現了「共同規範、共同引導、共同生產、共同管理」 (Co-regulation, Co-piloting, Co-production, Co-management) 的治理網絡。(Gaudin,1998:4-9)

此一案例說明不論地方分權或中央集權的國家，地方的公共事務依賴行政體系及公民參與 (個別或結社) 而運作。圖一圓錐體圖形的底部，顯示公民社會有較大參與的空間。戈丹觀察基層溝通的缺點是耗費時間、精力、及易有僵局的情況產生。然而，在溝通理論及整合理論看來，那是正常的過程。因為越具體的、越是與公民生活息息相關的、越是面對面直接溝通的公共事務，就越需要說服的技巧、長時間及繁複的溝通，才能進行整合。在此有關影響思維指標的各種因素，絕不是快速，而是共識及整合。也只有凝聚與共識同心協力的計劃，才能產生可長可久的利益。

三、案例：我國政府業務委託民間辦理的政策

民國 87 年行政院核定頒布「政府再造行動綱領」，並由經建會訂定委託民間參與政府業務之作業手冊。之後經建會彙整中央 31 部會及台灣省政府台北市政府等單位已委託及擬委託事項，公佈了「政府業務委託民間辦理作業手冊」供行政機關及社會參考。(http://www.aproc.gov.tw/links5/6-3-4-html)

其實，早於民國 75 年全國行政會議中即曾通過「擴大民間辦理政府事務」決議案。行政院研考會亦於民國 77-9 年間委託台大法律系黃茂榮教授主持「行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討」，並於民國 80 年出版供各界參考。

該研究案主旨認為經濟社會關係複雜後，鼓勵民間參與政府事務為重

要政策，也是行政民主化、效率化之大勢所趨。當時選擇（一）勞工問題；（二）環保問題：垃圾清運民營化；（三）消費者保護：消費者文教基金會；（四）競爭秩序：台灣證券交易所；（五）產業調整及產業合作；（六）土地政策：國民住宅；（七）交通問題：民間拖吊車；（八）就業服務：東區職業訓練所；（九）經濟特許：加油站民營化；（十）教育：私立學校；（十一）國家標準及商品之標示與檢驗；（十二）工商登記與管理：公司登記之委託審核；（十三）稅捐稽徵：娛樂稅證券交易稅之代徵；（十四）進出口（配額）管理：紡織業外銷拓展會；（十五）經社法規：民間團體參與研擬法規草案；（十六）公共投資：工業區開發等 16 個問題進行研究。建議中提出：考量承包能力及責任承擔因素，民間參與以社團及財團法人為限。委託時避免促成經濟獨占或寡占的副作用。（黃茂榮, 民 80:2, 181-97）

當時的思維包括民營化措施在內。現今，民營化與公辦民營的政策不同。民營化是把原由政府管制或獨占的公用事業，以解除管制的方式開放市場競爭。自 80 年代以來，我國民營化的政策已有菸酒市場、油品市場、有線電視、電信事業、網際網路等。

政府業務委託民間辦理，是指公共服務類的事務，為減少政府人事及其它支出成本、提高管理效益、提昇服務品質，以公辦民營方式委託民間經營。例如：公立醫院、公有停車場、短期收容中心、遊樂中心、機關福利社等。

另外，研考會又於民 86 年出版行政檢查業務委託民間辦理法制之研究。對於建築物安全檢查、商品檢驗、勞動安全檢查、汽機車檢驗、工廠評鑑、環保檢查、水資源檢查、衛生檢查、進出口檢驗、金融檢查等事項，提出委託民間檢查之建議。對於涉及公權力行使之檢查，例如：建築物安全檢查，內政部可於法律中明訂建築物所有人需找建築師或專業技師簽證，並向主管機關申報。未涉及公權力行使之檢查，例如：經濟部委託財團法人台灣玩具研發中心辦理玩具檢驗核發業務，並支付其費用。（<http://www.aproc.gov.tw/links5/6-3-4-3.html>）

根據「政府業務委託民間辦理作業手冊」所示，民國 80-88 年之間，現行法律或命令明文規定政府業務可以委託民間辦理者並不多。但是政府

各機關已委託民間辦理業務項目已達 190 項。以類目區分，機關內部事務委託者有 58 項；機關外部事務委託者共有 132 項。內部事務，例如：餐廳、警衛、資訊服務、輔導訓練等等。機關外部事務則有委託民間提供服務，又稱為公辦民營、公設民營、公有民營、或委託經營管理，（如：醫院、社會福利設施）和機關委託民間協助提供服務（如：檢查、檢驗等）兩項。
(<http://www.aproc.gov.tw/links5/6-3-4-1.html>)

目前，委託民間辦理事務的行政機關很多。中央政府的部會，主要為內政部、財政部、教育部、經濟部、交通部、衛生署、經建會、農委會、文建會、勞委會、環保署。地方政府則有台北市、高雄市、以及各縣市政府。我們若以本文圓錐體的架構來看，圖形中段以下的空間，都是公共行政與公民社會發生關係連結的成長空間。

四、案例：加入聯合國運動

1993 至 1997 年之間，加入聯合國是台灣一個重要的社會運動。我國在 1972 年退出聯合國之後，重返聯合國一直就是國人共同的願望。1993 年該目標開始成為民間輿論的訴求，9 月上旬第一支參與聯合國民間宣達團在大會開會期間，前往紐約聯合國總部表達我國民間立場。之後，該訴求開始成為社會運動。大眾傳播媒體常見學者、民意代表、社會人士、外交部有關人員，出席相關議題的報導或分析。

政黨（以國民黨、民進黨、建國黨為主），社會團體（亞洲自由民主聯盟、青年救國團、崇她社、國際青年商會、教授協會、職業同業工會...），大專院校學生會社，海外社團（以「台灣人公共事務協會」為主的海外 35 團體代表）等團體，都先後或共同參加研討會、集會、遊行等活動。團體代表先發起成立「台灣加入聯合國推動委員會」，後來改名為「各界支援加入聯合國行動委員會」。期間台北市曾有數次 4-10 萬人以上的大遊行，高舉醒目的「加入聯合國」大標語遊行街頭。⁵會社、學生、教師、政黨等許多社會團體，除了有演講、集會之外，也有民俗隊伍在遊行中穿插表演。為回應民眾的需求，外交部國際組織司將第一科稱為聯合國科。

⁵ 以報紙報導為例，參見中國時報，民 83 年 1 月 16 日，9 月 19 日，民 85 年 7 月 23 日。中央日報，民 82 年 9 月 20 日，民 87 年 7 月 11 日，9 月 13、19 日。聯合報，民 82 年 6 月 26 日，民 85 年 8 月 31 日，民 86 年 6 月 28 日。自由時報民 87 年 7 月 22 日。自立早報民 84 年 1 月 2 日，民 84 年 8 月 27 日第 2、4 版相關報導。

然而，朝野共同的努力，仍未能突破外交困局。在聯合國大會期間，看到友好國家支持我國的提案未能成為大會正式議案。1996 年初，中共在我國第一次總統民選的大選期間，對台以飛彈演習進行武力威嚇。次年後，該運動逐漸降溫。

此一個案顯示圓錐體圖形的意涵。公共事務的性質會影響公共行政及公民社會努力的效能。若就凝聚社會共識、整合政府及社會力量為目標來看，當時已達行為目標。若就加入聯合國目標而言，則仍是不成功的。其原因在於國際政治涉及的主權問題。

五、案例：社會福利行政與非營利組織

政府預算規模擴大和累積債務餘額遽增是令人憂心的。1980 年代以前我國政府信守預算平衡的財政原則，量入為出，極少赤字的困擾。蘇彩足在「台灣與主要國家預算之比較：預算赤字累積債務餘額及歲出比重之分析」一文中指出，我國絕大多數的債務餘額在 1989 年之後才開始累積，累積速度之快超越多數國家。造成財政規模膨脹的原因，主要是社會安全支出。雖然我國比起歐美七大工業國的社會安全支出仍低，但是我國短期間擴大支出的項目及債務累積的速度確是「甚具爆發力」。1991-99 期間，我國財政政事支出佔 GNP 百分比是：經濟發展支出佔 5.86；社會安全支出佔 5.85；債務支出佔 3.23；國防支出降為 4.02 的數據。
(<http://knight.fcu.edu.tw/~d8655601/預算之比較.htm>)

我國往昔被忽視的各種福利需求，例如：全民健保、退休撫恤支出、發放低收入戶、老人、兒童、殘障、災害急難救助等津貼的社會福利支出，在選舉效應下，已經成為公共支出過度膨脹之「民主超載」的重要主因。

官有垣、王湧泉亦指出，我國自 90 年代初期開始，中央政府對地方政府的社會救助與福利服務方案補助款，呈驚人的成長。地方政府實施的社會福利政策，主要也是由上而下推動的。其中央委辦事項，主要是社會保險、福利服務、及醫療保健，大部份縣市僅這 3 項的支出便佔了社會福利支出的 90%。此期間，以內政部鼓勵地方政府與民間福利機構推動中央政府福利政策為例，其中有關兒童福利、青少年福利、婦女福利、老人福利、身心障礙福利、社區發展及社會工作等福利政策，該部在 1988 年動支的金額為 6 億元；1992 年上升為 55 億 8 千 9 百萬元；1997 年高達 72 億 4

千 5 百萬元。

但是，財力並未搭配人力資源的配合。21 縣市政府社會福利組織之課（股）的社會工作人員在 1998 年只有 399 名。人員主要年齡為 25-40 歲之大專畢業生，其中以女性(89.25%)為主。在編制人力不足之下，大量雇用約聘、臨時人員勢難避免。可是行政院 1995 年宣佈 1997 年起將不再編列補助縣市社工人員經費預算。因為行政人員不足，行政機關又不直接服務民眾，公辦民營及方案委託就成為民間團體或社會福利組織參與的主要選擇。以「中華兒童福利基金會」的各縣市「家扶中心」為例，委託方案包括：貧童扶助，兒童少年寄養服務，兒童少年保護，兒童追蹤輔導，兒童早期療育，原住民兒童保護，強制性親職教育，中途輟學生輔導，不幸少女保護、緊急安置、追蹤輔導，鄰里托育，監護權調查，收養服務，社區福利工作，原住民方案等。（官有垣、王湧泉, 2000:223-5）

社會服務是非營利組織發展的重要領域。各國社會皆以地方或區域性非營利組織的需求為最多；地方性團體也是非營利組織總數中的大宗。然而，我國公共行政體系和公民社會的關係連結卻仍待加強。若以台中市為例，提供政府資源的行政單位有中央及市政府之社會、醫療、司法等 7 個機關。民間團體及非營利組織共有 74 個。邱瑜瑾研究發現台中市民間社福團體，只有 47.3%接受公共行政部門督導；另有 52.3%除了瞭解法規資訊或專業諮詢之外，與公部門少有往來，也不接受業務督導。其原因約為：政府遊戲規則不明、態度不一、難以合作；政府資源較重視直接對象的補助，對於專業團體機構的間接支持工作較不重視；行政單位有主管業務及區域限制的規範，對於非營利組織服務的項目及區域也有限制。因此，對於能夠從母體的教會或企業連結得到財源的非營利組織而言，它們願意走自己的路。（陸宛蘋 1997:57）但是，對於需要政府資源的團體（多為小型組織）而言，不僅形成依賴關係，還會有依資源獲得多寡，決定辦事多少的消極現象。（邱瑜瑾，民 88 年:121, 155）整體而言，這與公共行政與公民社會之間，形成相互協調、資源分享的「夥伴關係」，相去甚遠。

此外，台中市非營利組織彼此之間網絡整合的關係非常微弱。研究資料指出，大約九成相互之間沒有連結。因此，組織之間可能發生爭取同質性資源的競爭現象。資源運用及服務對象之間，也可能因資訊不足而有重疊服務或沒有服務的資源配置不均。（邱瑜瑾，民 88 年:156）這顯示各種

社會團體之間，信任關係與合作經驗極待開發。

林毓生指出中國社會傳統是「私性社會」。服務、福利受限於血緣地緣的人情因素。可是，台灣近十年基金會、俱樂部、以及非營利組織等功能性社會團體增加，同時宗親會、同鄉會等團體成長減弱，可見公民社會已在形成之中。比較歐美國家經驗得知，公共行政體系與公民社會發展社會福利與服務的連結，是不可避免的趨勢。但是，需要整體的計劃、共識的建立、信任及合作經驗的激勵、與長期持續的努力。

六、案例：文化行政與公民社會

許多縣市政府近幾年熱門的公共事務是文化行政。主要原因為：

- (一) 性質上：文化事務較無公權力、管制性等問題。活動較屬基層執行事務，地方政府容易辦理。
- (二) 功能上：文化活動具有多方面的意義。它有精緻古典的一面，也有表現常民文化的空間；可以活潑社區學校文化團體的社會力，也可協調地方產業、觀光團體，成為整合社會發展的機制。時機上，國人重視假日休閒活動，與周休二日的效應，搭配文化活動的特色，容易獲得民眾好感。
- (三) 組織上：行政院去年同意縣市文化中心可以升格為文化局，以推動文化地方自治化。因此，文化行政是近幾年熱門的公共事務。

台灣城鄉文化生態的發展並不均衡，例如台北市的藝文展演、文化活動和公共圖書館等硬體設施，是全台灣最優良且完善的。文化生活不但有區域差別的現象，經濟發展的「物化」現象，甚至造成鄉鎮地區傳統戲曲等常民文化，出現沒落流失的危機。（邱坤良, 1993;周志龍, 民 85:92）所以推動文化地方自治化的政策，從經濟發展和社會變遷的角度來看，是具有正面、肯定的意義。

民國 89 年初各縣市政府很積極地依據地方制度法、行政機關組織準則的法規，在可用編制員額內，提案將文化中心升格為文化局，經議會通過，上呈備查，開始運作。可是，自治化也顯示差異性的現象。截至目前為止，除了基隆市、連江縣之外，各縣市都有文化局的編制。其中，屏東縣、台中市、台東縣、台南市、新竹市，為府內局組織。其他各縣市文化

局，都是府外局組織。府內局、府外局的概念來自日本。府外局是指技術性、執行性機關，可以單獨對外行文者。府內局則是政策性機關，一律以縣市政府名義對外行文。

除此之外，各縣市文化局的業務單位編組也不同。縣市一級機關，由 4-7 個課的業務單位，及幕僚單位（行政或稱總務室、會計、人事、政風等）組成建制。但是，各縣市業務單位的數量及名稱不同。例如：花蓮縣文化局有藝文推廣課、表演藝術課、視覺藝術課、圖書資訊課 4 個課。台北縣文化局 4 個課稱為文化行政課、藝術展演課、藝文推廣課、文化資產課。台南縣文化局有文化建設課、文化發展課、文化資產課、視覺藝術課、圖書資訊課等 5 課。彰化縣文化局卻有文史保存課、藝文推廣課、傳統戲劇課、視覺表演課、圖書資訊課、彰南演藝課等 6 個課。⁶

資源整合、資訊流通、社區發展、活動多元常是地方文化行政的特色。例如：台北縣整合轄區的重要博物館計有：九份金礦博物館、風箏博物館（瑞芳鎮）；坪林茶葉博物館（坪林鄉）；三峽歷史博物館、李梅樹紀念館（三峽鎮）；鶯歌陶瓷博物館（鶯歌鎮）；楊三郎美術館（永和市）；李天祿布袋劇博物館（三芝鄉）；竹圍工作室（淡水鎮）；朱銘美術館（金山鄉）；新莊文化藝術中心；籌備中的十三行博物館（八里鄉）。此外，尚有院校、基金會、文化工作室、與企業團體的私人單位未列入。該縣業務上輔導的藝文團體有：台北縣交響樂團，台北縣華新兒童合唱團，江子翠實驗劇場，台北縣文化局國樂團，台北縣文化局婦女合唱團，台北縣原住民文化藝術團等。相對之下，雲林縣、屏東縣的資源就少得多了。

從縣市社區文化的發展來看，行政院文建會自民國 83 年推動的「社區總體營造政策」，藉文化藝術活動，凝聚社區意識，改善社區生活環境，建立社區文化特色，以打造新故鄉、塑造新形象的政策，已逐漸成長。（文建會，台灣社區總體營造的軌跡，<http://www.cca.gov.tw/neww/news79/index.htm>）「社區總體營造」是地方政府幾年推動的整合型政策。該政策協調參與的團體有：農、漁會，學校，社區發展協會，民俗表演團體，文史工作團體，文化藝術工作者或協會，產業團體，以及企業界。年度系列活動，經常吸引許多民眾參加。

⁶ 為因應文化地方自治化的需求，行政院自民國 83 年起及開始調整各地方文化中心的組織。民國 89 年升格文化局使成為縣市政府一級單位，是以原有組織結構及人員的調整為基礎。

地方文化活動由行政單位提出計劃、民間團體提供人力資源、企業界贊助資金，是很好的組合。蕭新煌認為許多民間企業對文化發展能有助力。他以民國 86 年台灣 200 家主要基金會名錄作分析，扣除官方色彩的基金會，其中有七成比例的民間企業基金會是以文化教育為宗旨，基金數約有新台幣 90 億元。若以每年利息贊助藝文活動，就有 6.3 億元額度可用。若加上國家文藝基金會每年 2 億元孳息合併計算，共有 8.3 億元。（蕭新煌, 1998:97-8）可見該額度雖然不大，卻也依然可觀。

國內企業組織為了打造企業形象，建立良好的地方公共關係，的確開始熱心支持文化活動。例如：裕隆汽車自民國 83 年起，在苗栗縣舉辦裕隆藝文季活動，並特別支持三義木雕藝術的成長。三菱汽車公司贊助原住民文化，在台北市成立順益台灣原住民博物館。另外，7-Eleven 超商連鎖店自民國 84 年起，贊助社區總體營造的兩個子計劃。遠流出版社策劃了新家園行動系列專書。近日報載，寶成工業公司的裕元教育基金會，認捐鹿港龍山寺第一期維修計劃工程費 8 千萬元。這些只是許多活動的事例而已。更有許多溫馨、令人動容的，是許多中、小型活動中長期出錢出力的個人及團體。

我們從文化局年度活動的系列計劃觀察，每一次活動，其實就是一次行政組織與地方產業組織、社群團體、和一般民眾互動及整合的具體行動。每個單元計劃，都含有靜態與動態、衝突與整合、奉獻與利益、新鮮與常俗、批判與喝采等多元豐富的內容。

另外，東歐共黨政權解體之後，原有國營、公營的文化事務，歷經幾年的慘澹經營，藝術與文化界人士也逐漸朝向非營利組織方向發展。（Toepler,2000:14-5）而我們國家正值文化地方自治化、制度化的發展初期，對於發展行政機關與社區、個人的關係及如何開發與民間法人團體的合作關係，值得視為當務之急，全體國人應該投注更多的關心與研究。

柒、結論

本文是一個科際整合的專題。在行政學與社會學的兩個學科之間，探討國家與社會互動的關係。雖然，我國當前的社會條件還未完全呈現公民

社會整體網絡的體系，可是現象已經在形成之中。分析此一新領域的體系脈絡還未能建立，因此部份為概念研討，部份為傳統架構之引用。然而，分析中的領域關係，的確顯示本研究取向值得值得持續觀察，並進行比較具體的研究。

研究過程中，發現幾個重要的問題：

第一、治理已經從一個概念逐漸向理論模型發展之中，其分析架構清楚地顯示以政治與社會的互動作為主要內容。概念或模型之後的意識型態或政治哲學之深層關係，是有影響的。

第二、權威及自主是兩個關鍵性的概念。不論是公共行政與公民社會兩個組織網絡，或是公民社會內部殊異社群之間的關係連絡，權威及自主都必然在行動中，要有某種程度的尊重、協調、與均衡。

第三、公共行政體系的如何以策略管理回應組織性參與的需求？如何維持政策的正當性？公民社會參與公共治理的空間如何界定？有效界定互動關係的指標（代表性、正當性）如何建立？最後，才要面對組織網絡互動是否需要規範？如何法制化等問題。

當代社會變遷的因素與變遷的速度，常超出行政體系的規範及管制能力之外。形成中的公民社會與公共行政的關係連結，也是發展中的現象，值得重視。

參考書目

1. 王順民。1999年。「非營利組織及其相關議題」，*社區發展季刊*，第85期(3月)，頁36-610。
2. 石元康。1998年。「市民社會與民主」，殷海光基金會主編。*市民社會與民主的反思*。台北市：桂冠圖書公司，頁1-18。
3. 石元康。1980年。「個殊性原則與現代性：黑格爾論市民社會」，*當代*，第47期，3月，頁20-28。
4. 江岷欽、林鍾沂編著。1995年。「公共組織理論」。台北縣：國立空中大學。
5. 朱雲鵬。2000年。「人與自然——從經濟成長到國民生活福祉的提昇」，黃榮村等策劃，*邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永續經營的主張*。台北市：時報文化(上冊)，頁87-97。
6. 李永熾。1980年。「市民社會與國家」，*當代*，第47期3月，頁29-38。
7. 李略。1999年。「市民社會和社團主義——國家與社會關係分析模式」，*中國社會科學季刊(香港)*，總第25期，頁134-42。
8. 李琪明。2000年。「公民社會的建造與永續經營」，黃榮村等策劃，*邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永續經營的主張*。台北市：時報文化(下冊)，頁33-37。
9. 李清澤。2000年。「台灣公民倫理的省思與建構」，黃榮村等策劃，*邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永續經營的主張*。台北市：時報文化(下冊)，頁149-54。
10. 何方。1980年。「從民間社會論人民民主」，*當代*，第47期3月，頁39-52。
11. 余致力。2000年。「論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示」，*國立政治大學公共行政學報*，第4期，頁1-30。
12. 林毓生。1996年4月。「中國傳統的創造性轉化」，*歷史月刊*，頁

72-82.

13. 林鍾沂。1991年。「公共事務的設計與執行」。台北市：幼獅文化事業公司。
14. 林國明。2000年。「公民社會與福利國家」，黃榮村等策劃，*邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永續經營的主張*。台北市：時報文化（下冊），頁103-8。
15. 周志龍。1996年。「台灣的政經變遷與文化生活空間規劃」，行政院文建會，*地方文化與區域發展研討會論文集*。台北市：中興大學都市計劃研究所、中華民國都市計劃學會編印。頁67-98。
16. 官有垣。2000年。「非營利組織在台灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範」，*中國行政評論*，第10卷第1期，12月。
17. 官有垣、王湧泉。2000年。「我國地方政府社會福利角色的歷史變遷：以台灣省暨各縣市政府為例」，*國立政治大學公共行政學報*，第4期，1月，頁193-239。
18. 邱坤良。2000年。「『公民社會』這個名詞一定要出現嗎？」，黃榮村等策劃，*邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永續經營的主張*。台北市：時報文化（下冊），頁38-43。
19. 范舉正。1997年。「公民社會與法治教育」，*東海哲學研究集刊*，第6輯，頁243-266。
20. 張世杰、吳定、李長晏。1998年。「我國歷次與現階段行政革新方案解析」，*行政管理論文選輯*，第十二輯。台北市：銓敘部主編。頁571-616。
21. 張世雄。2000年。「公民權利的演進與困境：自由主義與社會福利的歷史關聯」，*臺大社會學刊*，第28期（6月），頁65-116。
22. 行政院經建會。1998年。「政府業務委託民間辦理作業手冊」。
<http://www.aproc.gov.tw/links5/6-3-4-1.html>.
23. 陳忠信。2000年。「台灣社會傳統與現代因素的競賽：公民社會出現了嗎？」，黃榮村等策劃，*邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永*

續經營的主張。台北市：時報文化（下冊），頁 18-32。

24. 陳俊宏。2000 年 12 月。「人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色」，*思與言*，第 38 卷第 4 期，頁 1-39。
25. 陸宛蘋。1997 年。「台灣非營利組織發展需求診斷研究」。台北市：亞洲協會。
26. 黃茂榮、城仲模。1991 年。「行政業務委託民間辦理之可行性及其範圍探討」。台北市：行政院研究發展考核委員會編印。
27. 葉啟政、黃光國等。2000 年 9 月。「共識與多元性對談會」，*思與言*，第 38 卷第 3 期，頁 1-45。
28. 黑格爾著。范揚譯。1961 年。「法哲學原理」。北京：商務印書館。
29. 鄒文海。1963 年。「政治學」。台北市：作者自版。增訂 4 版。
30. 蔡英文。1995 年。「麥可·歐克秀的市民社會理論：公民結社與政治社群」，陳秀容江宜樞主編。*政治社群*。南港：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 177-212。
31. 蕭新煌。1998 年。「民間企業與文化發展」，國立歷史博物館，*文化發展與民間力量座談會論文集*。頁 95-105。
32. 歐斯本、蓋伯樂合著。劉毓玲譯。1993 年。「新政府運動」。台北市：天下文化出版社。1992 by David Osborne and Ted Gaebler.
33. 蘇彩足。1999 年。「台灣與主要國家預算之比較：預算赤字、累積債務餘額及歲出比重之分析」
<http://knight.fcu.edu.tw/~d8655601/.htm>
34. 顧忠華。2000 年 a。「台灣非營利組織的公共性與自主性」，*台灣台灣社會學研究*，第 4 期 7 月。頁 147-189。
35. 顧忠華。2000 年 b。「『公民社會』的理想與現實」，黃榮村等策劃，*邁向公與義的社會：對二十一世紀台灣永續經營的主張*。台北市：時報文化（下冊），頁 44-48。
36. 顧忠華。1998 年。「民主社會中的個人與人群」，殷海光基金會主編。

市民社會與民主的反思。台北市：桂冠圖書公司，頁 19-54。

37. 顧昕。1994 年。「當代中國有無公民社會與公共空間?—評西方學者有關論述」，*當代中國研究 [Princeton University]*，總第 43 期，頁 57-73。
38. Heywood, Andrew 著。楊日清等譯。1999 年中譯本。「政治學新論」。韋伯文化出版社。譯自 *Politics*.1997, St. Martin's Press.
39. Bendix, Reinhard. 1991. "State, Legitimation and 'Civil Society,'" *Telos*, Winter90-91, Iss. 86, pp.143-53.
40. Carothers, Thomas. 1999-2000. "Civil Society," *Foreign Policy*, Winter 1999-2000, Iss. 117, pp. 18-30.
41. Cohen, Jean L. and Arato, Andrew. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts Institute of Technology, 1997 4th printing.
42. Cohen, Jean L. 1998. "American Civil Society Talk," <http://www.puaf.umd.edu/ippp/summer98/american-civil-society-talk.htm>
43. De Alcantara, Cynthia Hewitt. March 1998. "Uses and Abuses of the Concept of Governance," *International Social Science Journal*, Vol. 50 Iss.1, pp. 105-114.
44. Drydyk, Jay. July 1991. "Capitalism, Socialism, and Civil Society," *Monist*, Vol.74 Iss.3, pp.457-78.
45. Ely, John. 1992. "The politics of 'Civil Society,'" *Telos*, Fall 92 Iss. 93, pp. 173-192.
46. Gaudin, Jean-Pierre. March 1998. "Modern Governance, Yesterday and Today: Some Clarifications to be Gained from French Government policies," *International Social Science Journal*, Vol. 50 Iss.1, pp.47-57.
47. Hall, John A. 1998. "The Nature of Civil Society," *Society*, May/June 1998, pp.32-41.
48. Hefner, Robert W. 1998. "Civil Society: Cultural Possibility of a Modern Ideal," *Society*, Mar/Apr98, Vol.35 Iss.3, pp.16-28.

49. Hu, Fu, Yun-han Chu and Chung-In Moon, 1995. "The International Dimensions of Democratization in South Korea and Taiwan, paper presented on *An International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, August 27-30, 1995, The Grand Formosa Regent, Taipei, pp. 1-44.
50. Jessop, Bob. 1998. "The Rise of Governance and the Risks of Failure,"
51. *International Social Science Journal*, March Vol. 50 Iss.1, pp.25-44.
52. Pye, Lucian W. 1999. "Civility, Social Capital, and Civil Society: Three Powerful Concepts for Explaining Asia," *Journal of Interdisciplinary History*, Spring99, Vol.29 Iss.4, pp.763-83.
53. Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing Without Government," *Political Studies* (Oxford, UK), XLIV, 652-667.
54. Rieff, David. 1999. "Civil Society and the Future of the Nation-State," *Nation*, 02/22/99, Vol.268 Iss.7, pp.11-6.
55. Schmitter, Philippe C. 1995. "On Civil Society and the Consolidation of Democracy: Ten General Propositions and Nine Speculations about Their Relation in Asia Societies," paper presented on *An International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, August 27-30, 1995, The Grand Formosa Regent, Taipei, pp. 1-38.
56. Smouts, Marie-Claude, 1998, "The Proper Use of Governance in International Relations," *International Social Science Journal*, March:81-9.
57. Stoker, Gerry. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, March Vol. 50 Iss.1, pp.17-29.
58. Toepler, Stefan.2000, "From Communism to Civil Society? The Arts and the Nonprofit Sector in Central and Eastern Europe," *Journal of Arts Management, Law & Society*, Spring, Vol.30, Iss.1, pp.7-19.

59. Snouts, Marie-Claude 1998. "The Proper use of Governance International Relations," *International Social Science Journal* ; March 81-9.
60. Turner, Frederick C. "Changing Roles of the State: Measurement, opportunities, and Problems," *International Social Science Journal*, 163 (March 2000), 5-14.
61. Turner, Frederick C. and Corbacho, Alejandro L. "New Roles for the State," *Ibid.*, 109-120.
62. Wamsley, Gary L. et al., *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Pub., 1990.
63. Wamsley, Gary L. and Wolf, James F. eds., *Refounding Democratic Public Administration : Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks: Sage Pub., 1996.

投稿日期中華民國九十年四月二十六日

接受刊登日期中華民國九十年五月二十二日

校對日期中華民國九十年五月三十日

責任校對徐良維

Public Administration and Civil Society

Li Tai-jing*

【Abstract】

This paper concerns the possible trend of the organizational interaction between public administration and civil society in Taiwan. Public affairs, public interest, and governance are basic and dynamic elements which link some organizations of civil society to branch of public administration. It is too early to formulate any model or pattern. It seems that events of social, economic, and cultural affairs probably create better conditions for the development of the organizational interaction. And the level of low politics can do more than high politics.

Keywords : **Public Administration, Civil Society, Governance, Modern Society.**

* Professor of the Department of Public Administration, Chung Hua University.