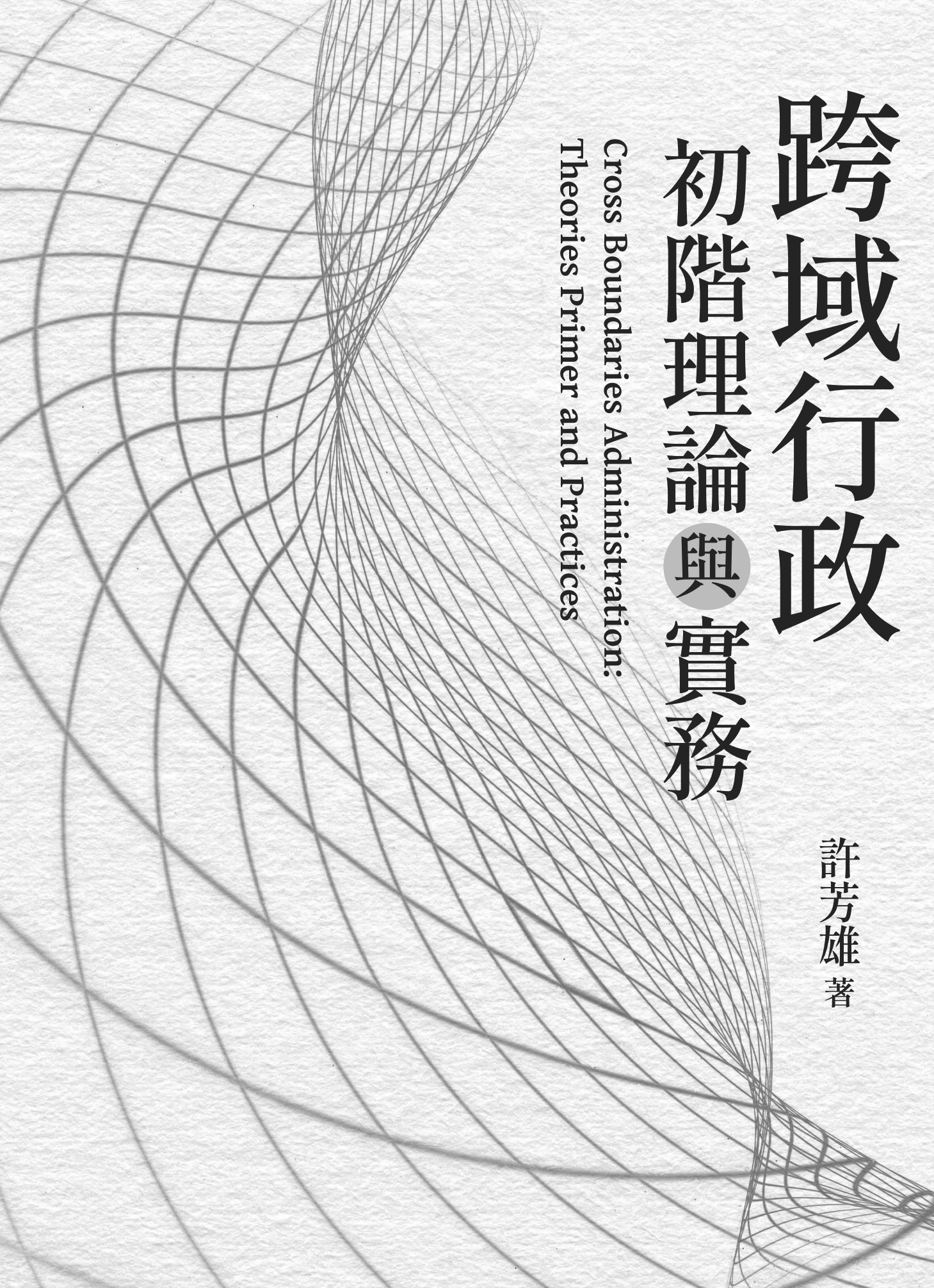




跨域行政

初階理論與實務

Cross Boundaries Administration:
Theories Primer and Practices

許芳雄 著



第三篇 跨域行政學

「政治」是「行政」的指導；「行政」是「政治」的執行。兩者不是主僕的互動關聯；類似拓疆團隊的領導與成員夥伴關係，各有前錦待拓疆。前篇跨域政治論述範疇泛濫多元化、多層次的子題，公共行政（public administration）跨騎在官僚體系的龍骨上，能者騰雲駕霧遨遊四際，無能者形如恐龍，號令遲緩僵化，坐以待斃。

第一章 行政理論及思潮

Immanuel Kant 對概念（concepts）與直覺（intuition）的區分有如下精闢論析：¹³⁷「直覺無概念則空；概念無直覺則盲。」這個觀念協助建立現代哲學及社會科學。直覺是經由感官感知到的訊息：事實、圖像、數字、例子或其他。概念是腦中想法：意義、理論、假設、信念和其他。吾人可以蒐集很多直覺的信息，如果沒有概念來組織它們，將一無所有，直覺是空洞的。另一方面，如果概念無法用於認清事實，那麼它們是盲目的，認清事實需要直覺。換言之，你同時需要理論、數據、事實、信念及訊息，判斷事件（events）。

一、公共行政概述

Waldo（1913-2000）在《行政國》對公共行政有諸多論述：「公共行政就是關於政府的組織與管理的問題。」、「公共行政是人與物的組織和管理，以達成政府的目的。」、「公共行政是應用於國家事物的管理藝術和科學。」¹³⁸

「決策制定過程要瞭解組織諸現象的關鍵所在。」「假如要硬說理論：決策制定是管理的核心，必須從人類抉擇的邏輯學及心理學，導出管理理論的語彙。」這兩段話摘自 Herbert A. Simon（1916-2001）¹³⁹在《管理行為》一書序言。Simon 很謙卑，未把「決策制定」（decision-making）稱之為「決策制定理論」，期勉後進善啟人類抉擇的邏輯學及心理學，導出管理理論。

1873 年英國哲學家 Herbert Spencer（1820-1903）¹⁴⁰嘗云：「組織指已

¹³⁷ Roskin, Michael G., 2014, *Political Science an Introduction*, 12th ed., 林震等譯，《政治學與生活》，北京：中國人民大學出版社，頁 17。

¹³⁸ Waldo, Clifford Dwight, 1948, 1987, *The Administrative State*, New York: Ronald Press.

¹³⁹ Simon, Herbert A., 1997, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 4TH Ed., New York: The Free Press, pp.vii-xv.

¹⁴⁰ Herbert Spencer (27 April 1820 – 8 December 1903) was an English philosopher, biologist, anthropologist, sociologist, and prominent classical liberal political theorist of the Victorian era.

然組合的系統或社會」(an organized system or society)，「組織為兩個人或兩個人以上所形成的有意識的協調活動或勢力之體系。」(林鍾沂 2005：81)。組織一詞源自希臘「organ」意指工具或手段，是用來達成目標活動的機械設計。

Barnard, Chester I. (1886-1961) 在《主管的功能》¹⁴¹強調：「組織是權力主體，為了爭取生存，持續壯大組織、爭取權力最大化，組織是理性獲取目標的最佳工具。」

Rosenbloom, David H. (1943-) 在《公共行政學：管理、政治、法律觀點》(*Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*) 一書，指公共行政除了行政考量，更應重視政治和法律的觀點。¹⁴²新公共行政的倡議者 Dwight Waldo 認為：「公共行政如同醫學的專業性，講究醫術與醫德；追求公共行政專業技術，尚要行政倫理與公共利益兼顧。」¹⁴³林鍾沂強調：「公共行政的獨特使命在於提昇公共性、發展與執行公共政策、建構民主政治、詮釋社會問題、瞭解人類的行為與互動，和探求行政知識等。……行政學的發展應是多元途徑的競合而非一元的壟斷，如行政控制、組織學習、政治教育、和政治結構的觀點，均可添益行政學的範圍和內容，不侷限於一隅。」¹⁴⁴吳瓊恩道出公共行政的公共性特質：如外受法律規章、政治因素、公共監督、市場競爭及具有強迫性等特質。行政學歷史悠久，具整合性跨學科和專業的性質，在資訊科技的影響下會另創新格局。

行政學的研究是多元化觀點並存互相競爭，尚無一可支配性的觀點或理論被普世共認、共尊，所幸各家均在進行規範性努力 (normative endeavor)。

吳瓊恩認為行政學確實沒有特定理論贏得普遍共識，只不過現在多元典範（或稱觀點）並存互相競爭，尚無支配性的觀點。誠如 Harmon, Michael M. (1981：21)¹⁴⁵所言：「行政學將繼續以多元典範（觀點）的存在為特徵，每一典範彼此競爭其優越性。」綜析行政學係政府組織管

¹⁴¹ Barnard, Chester I., 1938, *The Functions of the Executive*, Cambridge: Harvard University Press, p.73.

¹⁴² Rosenbloom, David H., 2000, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Macgraw Hill, Inc.; New York: Random House 1986, 1st, ed.

¹⁴³ Waldo, Dwight., 2007, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2nd ed., New York: Transaction Publishers.

¹⁴⁴ 林鍾沂，《行政學》，2005年，台北：三民，頁31-79。

¹⁴⁵ Harmon, Michael M., 1981, *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman, p.21.

理、人與事的管理、重視法律規範、秉持公共性，善使權力公平配置資源執行公共政策。

二、公共行政的屬性

（一）公共行政與企業管理

Jun, J. S. (1986) 認為公共行政有別於企業管理，歸結有幾項關鍵：

1. 公共行政重視公共性

公共行政不再限於效率及經濟價值的界定，尚包括公民意識、正義、公正、倫理等價值。行政除了政策執行，尚包括公共利益、政策執行結果、合理化的行動作為。

2. 健全發展及執行公共政策

行政組織扮演公眾信託者自有義務本於專業，調和不同利益，促進公民參與，提供健全政策供公眾選擇，為民服務。政策的執行不但要重視經濟、效率與效能，更要呼應公眾的需求，回應社會正義，致力行政卓越。

3. 建構民主行政、解決社會問題

民主政治的發展在促進個人自由、政治平等、促進民生福祉，目的在達成自由民主政治的生活方式。社會問題的發掘詮釋，要置身問題情境，設身處地擬訂政策，以傾聽謙卑心態，糾正執行偏差，整合個人和組織的觀點，提供更多的參與，分享權力。

4. 管理是藝術，更要輔以專業技能

人類行為的詮釋要藝術與科學理論兼顧；公共行政是藝術也是科學。行政管理要靠智慧、判斷非科學律則。現代之行政及政策問題，不只複雜且新穎，要善加運用資訊科技，與時俱進，解決新的問題，建構新的知識。¹⁴⁶

以上 Jun 的觀點與 Waldo 認為公共行政（public administration）是與企業管理有別，尤其 Waldo 屢屢強調公共管理（public management）的重

¹⁴⁶ Jun, J. S., 1986, *Public Administration: Design and Problem Solving*, Newbury Park: Sage Publications, pp.22-23.

要性且有別於商業管理。行政科學管理是專業技能，行政與商業有別，在行政以公共利益為前提，商業以私利為最。

（二）Rosenbloom（1998）從公共行政運作的觀點，認為公共行政有幾點特性

1. 憲政體制的觀點

從分權與制衡的憲政體制觀點，公共行政要面對總統、國會與法院等三體制，權力核心趨向多元分散的現象。公共組織要面對相關行政機關的競爭與抗衡、立法議會的質詢及監督、司法部門經由訴訟及釋憲對行政部門產生制約。權力的分散讓協調整合工作更加艱辛。中央既使制定政策，仍需地方政府的人力及財務上的配合，加上地方議會勢力介入，行政統合能力打折扣。如原住民族基本法的保障，讓台東杉原開發案，再被卡關。

2. 維護公共利益

公共組織在體現公共利益，有些行政運作必須符合道德規範，誠如Rosenbloom所言：「這不是行政人員的技術表現，而是道德的作為。」

3. 公共財提供不具排他性

政府機關提供的產品或服務，無須面對自由市場的競爭壓力，其產品的標價由預算編列支應。政府提供的財貨或服務，部分屬於公共財（public goods）或集體財（collective goods），如國防、公園等。再以公共財為例，具有非排他性（nonexcludability）及非敵對性（nonrivalness），以致有搭便車者（free rider）的出現。政府提供的服務不能任由市場公開買賣，難以評估服務的價值。

4. 主權屬於全體國民

「主權屬於全體國民。」行政機關應負責公共政策的制定及執行；動員政治支持力量為政策倡導和辯護；行政機關應具有社會代表性，表達社會不同的聲音；公共行政的執行者要有長遠的眼光及旺盛企圖心，勇於冒險，創造社會福祉。

（三）典範觀點

吳瓊恩從「典範」¹⁴⁷轉移的觀點歸納 Bozeman 等學者對公共行政的特質有如下描述：¹⁴⁸

公共組織機關的職掌和服務對象法有明定不得擅自更改或擴張。行政法規和命令更不得朝令夕改，組織結構和人事非依法不得變更。民主制度的行政部門注重層級權威（hierarchical authority），除對上級單位更要對同層級的議會、團體、人民的監督及要求，注重權威的分立和制衡。行政的透明化（visibility），要接受輿論及大眾媒體的批判檢驗，「公職人員財產申報法」要求一定職務等級公職人員財務要公開透明，接受外界的監督；公共組織與政府其他部門要折衷協調為跨部門的政策協力，更要面對利益團體的政治壓力，甚至政務官的替換帶來政策的變動，深受不同選舉結果的影響。公共利益的目標內容多元化且分歧，偶會利益各自衝突。政府提供財貨或服務，多屬公共財或集體財（生產與消費的不可分割性、無排他性、無競爭性），非私部門所樂意提供。一時不受矚目的行政組織，公眾無法以其他機構或另立機關取代。乃行政組織具有強迫性、獨占性和不可避免性的本質，人民不能貨比三家更換服務對象（機關）。

綜前，公共行政深受法律規章和規則程序的限制；公共行政受到高度的公共監督；同時深受政治因素的影響；組織目標模糊不易測量；公眾多元，服務要求各殊，期望有別；公共行政較不受市場競爭的影響；公共行政較具強迫性（coerciveness）。

（四）Wigfall and Kalantari 的詮釋

公共行政的本質具有跨學科的屬性，講述跨域治理是公共行動重要內涵之一。瞭解學科本質有它的必要性。Wigfall, Patricia Moss and Behrooz Kalantari（2001）合著《公共行政傳記字典》（*Biographical Dictionary of Public Administration.*）序言：「公共行政由於跨學科屬性，學習者要有開闊廣博思維以吸納當前各學科宿儒的各種理念，此乃學習者基本素養。」¹⁴⁹

¹⁴⁷ 「典範」是一種信念或信念系統（belief system）；一種世界觀（world view）；觀察的方式（a way of seeing）；普遍性的觀點（a general perspective）；共識單位（unit of consensus）（吳瓊恩 2006：62-63）。

¹⁴⁸ 吳瓊恩，《行政學》，2006 年，台北：三民，頁 7-11。

¹⁴⁹ Wigfall, Patricia M. & Behrooz Kalantari, 2001, *Biographical Dictionary of Public Administration*. Greenwood Press, CT. PP.21-23.

“Owing to the interdisciplinary nature of public administration, a great deal of open-mindedness on the part of

三、公共行政的演展

1887 年 Woodrow Wilson 發表「行政的研究」(The Study of Administration)。67 年後，Leonard D. White (1950 年) 教科書深入剖析 Wilson 論點。其後學界對之付予更廣泛注視論研；¹⁵⁰行政學與政治學在學界漸趨分道，到二十世紀中葉各領域研究成果各領風騷。學界對行政學的發展演進過程各有不同的解讀：

(一) Nicholas 五階段論

Henry L. Nicholas 在《公共行政與公共事務》(*Public Administration and Public Affairs*) 一書闡述公共行政的遞進過程，有五大階段：

1. 政治與行政分立時期

自 1900 年至 1926 年，即《政治與行政》¹⁵¹與《公共行政研究導論》¹⁵²發表之間。此間的研究著重在官僚體制，認為政治與行政 (The political and administration dichotomy) 是二分有別的。前者是國家意志表現及政策問題；後者與政策執行有關，強調行政的研究在提昇經濟與效率。

2. 行政原理

自 1927 年至 1937 年，即自《公共行政原理》¹⁵³至《行政科學論文集》¹⁵⁴發表。此時期為行政原理具有四海皆準的普遍性，注重行政現象的類似性 (similarity) 而不注重差異性 (difference)，所稱行政原理 (the principles of administration) 是規範性的而非真正的經驗性原理。Gulick 和 Urwick 倆學者的行政原理即 POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting)。

students is essential in order to absorb the ideas presented to them by scholars from varied disciplines."

¹⁵⁰ Kettl, Donald F., 2002, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, P.39. 據知 White 於 1926 年出版《行政之研究導論》(*Introduction to the Study of Public Administration*)，復於 1954 年再版，而 Kettl 何以 1950 年為界，論者難臆其旨。

¹⁵¹ Goodnow, Frank J., 1900, *Politics and Administration*, (January 18, 1859 – November 15, 1939).

¹⁵² White, Leonard D., 1926, *Introduction to the Study of Public Administration*, Prentice-Hall, renewed 1954.

¹⁵³ Franklin, Willoughby William. (1867–1960), 1927, *Principles of Public Administration*, Washington D.C.: Brooklin Institution.

¹⁵⁴ Gulick, Luther. & Urwick L., 1937, *Papers on the Science of Administration*. NY: Institute of Public Administration.

3. 公共行政學即政治科學

自 1950 年至 1970 年之間，此時期公共行政學即是政治學（public administration as political science），被視為政治學同義語或附庸，非獨立的學科。然期間的比較行政或個案研究對知識建構有其重要性及貢獻。

4. 公共行政學即管理學

自 1956 年至 1970 年之間，即《行政科學季刊》（Administrative Science Quarterly）創刊至 1970 年。此時期強調行政即是行政，同屬管理學（public administration as management），沒有公共行政或企業行政之分。惟行政學研究著重組織理論與管理之研究。

5. 公共行政學即是公共行政學

自 1970 年迄今。1970 年美國「全國公共事務與行政學聯盟」（NASPAA）成立，象徵公共行政學獨立自主發展，公共行政學即是公共行政學（public administration as public administration）。

（二）民主行政典範

Ostrom, Vincent (1919-2012) 在 1973 年《美國公共行政的知識危機》¹⁵⁵（The Intellectual Crisis in American Public Administration）一書以 Kuhn 為典範理念，指傳統行政觀點淵源於 Hobbes 的政治哲學，人民是權威的最後代表，行政人員是公僕。

傳統民主行政以 Woodrow Wilson 為代表，包括的學者有 Goodnow、Willoughby、Gulick、Simon 等行政學者，重視組織的內部管理，重視管理導向（management oriented），追求完善官僚體制，講求行政效率。Ostrom 以 Wilsonian Paradigm 稱之。論著重點包括：政府必備權力主導中心；權力愈分散愈不負責、權力愈統一愈能負責；憲制決定權力結構，建制法律以控制行政結構；政治為行政設定工作，行政不受政治羈絆；現代政府的民主行政有明顯的結構相似性；專業優良培訓的公務員是建構良好政府的必要條件；科層官僚組織能否效率極大化，財務與人力是標準量尺；良好的行政是促進人類福祉的必要條件。

綜前歸結：權力一元化、政治與行政二分、政府結構相似性、科層節制、追求效率等為核心價值。所稱「行政不受政治羈絆」徒屬理念不

¹⁵⁵ Ostrom, Vincent, 1989, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, 2nd ed., The University of Alabama Press.

符實務。Ostrom 提示我們生活處在多面向的複雜實體社會（Life is a multifaced complex reality）（1989：xviii）。我們應運用多面向、多層次、多焦點的分析，超越管理取向，讓公共財和公共服務能有效滿足民眾的需求。以「民主行政」（democratic administration）超越傳統的行政。民主行政主張「重疊的管轄權」（overlapping jurisdictions）、「權威分置」（fragmentation of authority）、「權威多元化」（polycentricity），重視公眾的偏好差異性、與反映，不再執著於整齊、對稱、一致性的規定，以應調變中的新社會。

四、新公共行政

上世紀六十年代，美國社會、政治同遭重大變遷，如經濟停滯、能源短缺、貪污索賄、失業等社會問題；在校園也不安寧，諸如校園暴動、嬉皮、學生運動、反越戰。學界無法置身事外，調整過去與社會的疏離感，面對社會諸多問題。當時 Dwight Waldo 認為公共行政正處於「革命的時代」（a time of revolution.）。Waldo 在紐約 Syracuse 大學邀集當時多位年輕公共行政學者，在明諾布魯克會議中心召開會議，檢討公共行政所面對的問題及未來方向。為與傳統公共行政有所區隔，故自稱所提倡者為「新公共行政」（New Public Administration）。

Waldo 時任美國《公共行政評論》（*Public Administration Review, PAR*）的編輯，有一期在探討文官制度和高等教育的專輯，相當多的文章出自年紀大的學者在自說自話且未觸及問題核心，「代溝」（generation gap）是否出現在公共行政學界？因而基於責任心邀集年輕學者開會討論。

「兩次新公共行政論壇」：

1968 年 9 月 3 日至 7 日在 Minnowbrook 召開第一次，會後論文及評論收錄於 Marini, Frank. 編輯之 *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (1971) 一書。前後相隔二十年於 1988 年召開第二次。第一次由紐約 Syracuse University 的 Maxwell School 的 Dwight Waldo 教授推動，與會者 32 位；第二次新加入公共行政領域的學者 36 位，合計 68 位，發表 25 篇論文，部分論文發表在 PAR 專刊，另有兩本均未出版。

根據 Guy, Mary Ellen (1950-) 的蒐集「兩次會議的重要論點」論述有

幾項重點：¹⁵⁶公共行政主要任務在提昇民主價值，關切行政倫理、行政責任及行政領導；與行為主義者有不同觀點，強調規範性的重要；強烈要求改革人事制度，撤換不良管理者，拔擢人才提昇員工生產力；人力資源的多樣性，引起策略性反思；視政府為民營化的維護者而不是推動者，學者論述對資本主義與企業多所蔑視，有反企業化的趨勢；首次會議強烈要求社會公平，第二次採溫和方式改進民主法治與制度；第一次會議較樂觀，對公共行政抱持「有限的希望」(constrained hopefulness)；第二次注意環境問題的複雜化，對未來較少討論長期的規劃；專業的自我中心與狹隘的本位主義觀點仍在，顯示公共行政的前途艱辛；認為技術只是公共行政輔助工具非重要工具，不重視技術論題；行政與政治之關係不是二分法；行政人員行使職權時不可避免會控制政策議程。

綜前所述，「新公共行政學派」比較接近黑堡宣言的觀點，而與上世紀 80 年代興起的「新公共管理學派」的觀點較遠。

吳瓊恩認為參加兩次會議的學者如：Michael Harmon、Jong S. Jun、Terry Cooper 都較擅長於行政哲學和行政倫理的分析；而參加第二次會議的 David H. Rosenbloom 較重視法律、哲學、及政治面向的學者。對兩次會議的重要內容與關注重點，作如下歸納：¹⁵⁷

1.重視公共哲學的建構

上世紀五十及六十年代流行邏輯實證論，使行政學偏重在組織理論與管理之學，缺乏公共性的研究。新公共行政特別重視公共哲學理論的建構。Ventriss (1989: 173-178) ¹⁵⁸認為透過公共的互依性、公共學習、新的公共語言、及國家與行政的角色關係建構公共哲學，而非不切實際的技術主義途徑。吳瓊恩引據 Jun (1994: 12-13) 所言：所謂公共哲學的建構，即提昇民主行政的責任倫理，促進政府更具回應性、滿足社會各階層之需求，增加社會公平之可能性，使官僚體制更為民主化。

2.重視行政倫理

1970 年代水門事件引發連串對貪污、操守問題的探討，產生對政府的「信任危機」，學界更加重視行政倫理的研究，如學者：Michael

¹⁵⁶ Guy, Mary Ellen.,1989, "Minnowbrook II: Conclusions." *Public Administration Review*, 1989, Vol. 49, No.2, pp.219-220.

¹⁵⁷ 吳瓊恩，2002，《行政學》，三民，頁 119-125。

¹⁵⁸ Ventriss, Curtic., 1989, "Toward a Public Philosophy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public", *Public Administration Review*, Vol. 49, No. 2, pp.173-179.

Harmon、David K. Hart H、George Frederickson、Terry Cooper。一般認為行政人員是「主權的信託」、「憲政精神的詮釋者」(constitutionalism interpreter)，對倫理價值的信念，影響政權的穩定和憲政精神的維護。諸多學者對行政人員各有期待：如 Kathryn G. Denhardt：「行政人員應主動創造參與政治過程的機會，以公正無私的態度考量相關需求及預期某一決策之後果。」；Frederickson & Hart：「行政人員應以愛國心與仁愛心為基礎，若有違反仁愛的命令，行政人員可以有『不服從的義務』。」；Rosenbloom：「行政人員必須秉持知識良知，以仁愛之心善用職權，為弱勢族群爭取社會公平，實踐『倡導者行政』(advocacy administration)。」

3.倡導社會公平

行政效率若不能與廣大的社會公平相結合，那究意為誰服務？既得利益者還是弱勢群體？諸學者的觀點：Frederickson：「新公共行政在關切傳統的效率與經濟導向外，另增加社會公平的價值考量。」；Hart：「公共行政人員有責任與義務為弱勢者謀求福利，甚至扮演倡導者的角色，甚至不惜與既有體制相抗衡。」

4.民精神與公民參與

Barber 強調「公民自治共同體、公民教育、及參與制度的建立，這種參與是一種政治的，也是一種倫理的行動。」；「當公民冷漠不足，或政府威信衰退，不願積極參與公共事務，會產生少數熱心分子宰制社會的政治過程，公民參與是公民精神的意識體現，也是一種責任倫理。」公共事務有賴行政部門與民眾的合作。

5.後邏輯實證論的方法論

Denhardt 認為新公共行政學者非反實證論者，也非反行為主義者。當時行為主義者的實證分析，流於瑣碎議題，未關注社會重大問題。新公共行政在後邏輯實證論的方法論上有幾項特徵：政治與行政的互依性：現代社會的重大問題取決於官僚體系的內部；官僚體系也能適時轉移公眾的注意力，同時在公共議題的設定，扮演重要角色，並有助於社會價值的建構。公共組織是政治的主流。事實與價值：實證論者排斥研究僅限於資料蒐集及統計的操弄；強調嚴謹的實證分析，更注意規範理論。參與及平等：平等是為大多數弱勢族群提供最多的福利；參與不限於行政，同時立法的與司法的活動參與，擴及於行政機構的活動參與。層級組織正在萎縮，以民主行政合作較多的政府體制，減少管理操控，

以應外部變遷。

6.新公共行政反思與批判

新公共行政偏重行政哲學及行政倫理的研究；傳統行政理論偏重於政治與行政的二分，忽略組織外在環境對它的影響。新公共行政對道德及倫理的關注及建構規範理論，引起諸多重視。茲引述 Marini 及 Jun 兩位學者對新公共行政的觀點：

(1) Marini 對新公共行政的觀點

1968 年 9 月 3 日至 7 日在 Minnowbrook 召開第一次會議，會後論文及評論收錄於 Marini, Frank. 編輯之《新公共行政：明諾布魯克觀點》（*Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (1971:348-352)）¹⁵⁹一書，Marini 對新公共行政運動的特徵歸納為：致力研究動盪時代的相關問題，如分權、公民參與、組織退化等；要以非線性思考面對社會問題，如都市比較行政、跨行政區域的比較研究、及組織異同比較研究；要重視行政實務的相關研究，如設計規劃預算制度（PPBS）、分權化和具有參與管理精神等應變機制；行政理論應建構在政治與道德的基本價值上；新公共行政既非反實證論更非反科學主義，主張運用科學與分析的技術；面對動蕩不安的行政外部環境變遷，要調整組織結構及工作程序；建構受益者導向的組織結構，對少數族群的歧視和排斥，會是政府公信力及社會動亂的根源；強化行政中立，型塑提昇對行政人員、領導人員的信任；強化政府的行政倫理、誠信、和課責等重點，讓終身職行政人員由政策執行者提昇為公眾信託者，及公平分配資源的服務者；公共組織機關須適時依公共需求之增減，裁併無效率的組織或方案，進行精簡管理（cutback management）是行政組織的責任；主動提供公民參與的機制，成為公共行政是否有效率的重要指標；公眾需求成長或服務提供是否符合需求是行政效能（effectiveness）重要評估項目；上世紀五十、六十年代決策制定是主要課題到七十年代政策執行更具挑戰性，政策執行及其行動理論快速成長；理性型模式及層級節制理念要符合時代需求，受到嚴厲批判與挑戰；多元主義（pluralism）對公權力的運作成為公共行政的實務準則。

¹⁵⁹ Marini, Frank., (ed.) 1971, *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*(1971:348-352). NY: Chandler Publishing Company.

Jun, Jong S.¹⁶⁰對傳統公共行政與新公共行政的比較

傳統公共行政基本假定	新公共行政的基本假定
政治與行政二分法	政治與行政的二分關係
行政中立	倫理責任
效率與生產力	問題解決的有效性
集權與控制	分權與參與
跨文化比較	跨文化與區域比較
行政功能維持	重新設計功能與職責
廣泛、理性的規劃	參與性的社會規劃
被動式問題解決、改變與學習	前瞻性問題解決、改變與學習
事實與價值的中立	事實與價值的批判檢視
重視利益團體的影響	強調多元與參與式民主
重視專家在政策分析的角色	著重市民在解決社區問題參與
垂直性的協調與權威性關係	水平性的合作與人際互動網絡
在充裕資源下達成組織成長	在有限資源下追求卓越
資訊累積	資訊分享與相互交流

資料來源：Jun, 1986：50

(2) 反思與批判

新公共行政偏重行政哲學及行政倫理的研究、政治與行政的二分，忽略組織外在環境對它的影響。但對道德及倫理的關注及建構規範理論，引起諸多重視。誠如《聖經》：「太陽底下沒有所謂的新東西」。Frederickson（1981：5）：「新公共行政若干部分早被柏拉圖、霍布斯、馬基維利、傑佛遜及許多現代行為理論家所意識，若指其為新，僅能比喻為新的織法（fabric），而非新的織線（thread）」。

Easton, David. 1969 年時任美國政治學會會長，在年會發表「政治學新革命」（The New Revolution in Political Science）文中指陳對行為主義的不是，呼籲政治學應致力相關性與行動主義及政治哲學，以積極態度從事價值的研究與建設，這也開啓後行為主義（post behavioralism）到臨，

¹⁶⁰ Jun, Jong S., 1986, *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: MacMillan, p.50.

顯現新公共行政有政治學相伴前行。

論者認為：Marini, Frank.編輯之 *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (1971) 提及與會者「認為技術只是公共行政輔助工具非重要工具，不重視技術論題……」，事隔近四十年觀點，於今公共行政邁入 21 世紀三十年代發端，從 2016 年到 2020 年 11 月美國總統大選，蘇聯以網際破壞、影響候選人頻率引起美國 FBI 及 CIA 的調查，2019 年 COVID-19 疫情爆發擴散嚴峻，處處顯現「技術」(technology) 已非往昔的泛泛之輩，「技術不再是行政的陪襯工具，而是多元化行政團隊的重要成員之一。」

五、黑堡宣言

(一) 源起背景

1. 背景

美國在 1960 年代由於社會充斥著反官僚、反權威、反政府的風向，繼之政黨輪替，政治人物以批判文官體系爭取選票，屢以意識型態及政黨忠誠度來批判文官，對民主治理 (democratic governance) 為害不淺。當時在民粹威權主義 (populist authoritarianism) 撻伐下文官專業權威受到相當大的傷害。

2. 發起團隊

Wamsley¹⁶¹教授對前述美國政治社會背景感到憂心，聯合 Charles T. Goodsell、John A. Rohr、Orion F. White、James F. Wolf 等四位學者於 1983 年春季公開發表「公共行政與治理過程：轉變中的政治對話」(Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue) 一文。

3. 宣言由來

1983 年以 Goodsell 的書《為官僚辯護》(*The Case for Bureaucracy*) 為基

¹⁶¹ Wamsley, Gary L. is public administration specialist and professor emeritus at Virginia Tech's Center for Public Administration and Policy. He is perhaps best known as the coordinating editor of *Refounding Public Administration*, a work that followed from a well-known public administration paper called the Blacksburg Manifesto.

礎，邀請三十多位學者專家與會後，在紐約希爾飯店第一次發表，獲得熱烈迴響。並選維吉尼亞理工學院暨州立大學校址「黑堡」為名，訂為「黑堡宣言」（Blacksburg Manifesto）。

「黑堡宣言」發表後先後在美國公共行政協會（American Society for Public Administration, ASPA）及美國政治協會（American Political Science Association, APSA）的年會發表。1987 年復刊於《美國行政國百年發展史》（*A Centennial History of the American Administrative State*）。1990 年復將宣言及對宣言的回應批判彙輯成《重建公共行政》（*Refounding Public Administration*）一書，此書於 1996 年改名為：《重建民主的公共行政：當代的弔詭與後現代的挑戰》（*The Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges.*）。

（二）重要著作

60 年代末期由 Dwight Waldo 促成的新公共行政，到 1980 年代分殊為兩種不同研究途徑：新公共管理（new public management）及黑堡宣言（Blacksburg manifesto）。《公共行政與治理過程：轉變中的政治對話》、《為官僚辯護》、《重建民主的公共行政：當代的弔詭與後現代的挑戰》等三本書是黑堡宣言重要文獻。

（三）重要內涵

1. 黑堡宣言初為官僚體制辯護，反對小而美的政府，強調公共行政在民主的治理過程具有重要性，有別於忽略政治面向的公共管理途徑，而具有規範性的理論特色。

2. 官僚體系與民選公職人員的正當性，均來自憲法與法律，但官僚體制在執行公共政策累積寶貴的專業知識。惟民主選舉過程屢成為政治操作下的替罪羔羊，減損文官的治理能力。

3. 反對小而美的政府，公共行政與企業管理有別：因為企業管理旨在追求利潤而文官則在競逐正當性；私部門較偏重在自利的追求，公部門提供服務，要面對公共利益的檢驗；公共行政乃結合管理能力及技巧的科學與藝術。

4. 強調公共利益、文官應扮演積極角色：「公共利益」制約各種利益的衝突，如同「程序正義」十分重要。文官決策時應有多元觀察及角度的心智習慣；以宏觀全局考量不同的需求，以免決策偏頗。在民主治理

過程要扮演：憲法的執行者和捍衛者的角色；官僚是人民的受託者，不妄自菲薄也不向強權屈服；不隨波逐流，是賢明的少數者；以專業知識與責任平衡各種利益衝突；以專業分析做好教育工作者的角色，使民信服。

（四）小結

Rosenbloom 在《公共行政學：管理、政治、法律觀點》（*Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*）一書，指公共行政除了行政考量，更應重視政治和法律的觀點。¹⁶²新公共行政的倡議者 Dwight Waldo 認為：「公共行政如同醫學的專業性，講究醫術與醫德；追求公共行政專業技術，尚要行政倫理與公共利益兼顧。」¹⁶³林鍾沂強調：「公共行政的獨特使命在於提昇公共性、發展與執行公共政策、建構民主政治、詮釋社會問題、瞭解人類的行為與互動，和探求行政知識等。……行政學的發展應是多元途徑的……」¹⁶⁴吳瓊恩道出公共行政的公共性特質：如外受法律規章、政治因素、公共監督、市場競爭及具有強迫性等特質。行政學歷史悠久，具整合性跨學科和專業的性質，在資訊科技的影響下會另創新格局。行政學的研究是多元化觀點並存互相競爭，尚無一可支配性的觀點或理論被普世共認、共尊，所幸各家均在進行規範性努力（normative endeavor）。

吳瓊恩認為行政學確實沒有特定理論贏得普遍共識，只不過現在多元典範（或稱觀點）並存互相競爭，尚無支配性的觀點。此論與 Harmon（1981）¹⁶⁵所言：「行政學將繼續以多元典範（觀點）的存在為特徵，每一典範彼此競爭其優越性。」

¹⁶² Rosenbloom, David H., 2000, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Macgraw Hill Inc.

¹⁶³ Waldo, Dwight., 2007, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2nd ed., New York: Transaction Publishers.

¹⁶⁴ 林鍾沂，《行政學》，2005年，台北：三民，頁31-79。

¹⁶⁵ Harmon, Michael M., 1981, *Action Theory for Public Administration*., New York: Longman, p.21.

A black and white photograph of a thick stack of books. A metal bookmark is visible at the top of the stack. The books are arranged in a way that creates a strong sense of depth and perspective, with the edges of the pages creating a series of parallel lines that recede into the background. The lighting is soft, highlighting the texture of the paper and the metallic sheen of the bookmark.

第六篇 職場

人生最偉大舞台是成千上萬不同類型的職場。生活素養的建構型塑在職場的鋒芒頓銳。對職場的視野決定個人事業高度與浮沉；視野的寬闊取決於職場閱歷過程或投入職場萃煉過程。根據摸著石頭過河理論（muddling through）心態不斷調適會是常態，但每個人學養經驗作法迥異，沒有定論常規。

1907 年從哈佛畢業的企業家 Harry Elkins Widener（1885-1912）愛書如狂。他在 1912 年去英國買書，回國不幸搭上鐵達尼號。沉船時，懷德納和他父親把母親和同船女士送上救生艇獲救，父子倆卻不幸喪生。懷德納生前常說哈佛大學圖書館不夠好，想把自己的書以後捐給哈佛大學。他的母親不僅把書捐給學校，還捐兩百萬美元給學校蓋懷德納圖書館，唯一條件是圖書館的外觀和結構，都不得改變。百年來，書籍收藏一直增加，但是因為對懷德納夫人的承諾，這個圖書館的藏書閣只好往地底下延伸，所以地面上的建物看起來和落成時一模一樣，地下卻延伸了數哩，變成五層樓高的地下書庫。它是世界上收藏最多珍貴書籍的圖書館，但沒有傲人的高塔，從外觀上一點也看不出來。現在大家看到的成功多是表面的，往上爬，讓自己的成就快速被人看見，是成功的普世價值。但人類真正的成長旅程，往上不是唯一的途徑，往下扎根、往旁伸展也是。人要做自己相信、但沒人會看見的基本功。只要夠堅持，對自己的信仰夠真誠，成長的途徑，不見得是急著向上做出別人看得到的功績，很多時候，必須向下挖深或水平成長。別人未必即刻看見，但你會成長得扎實穩健又有深度；紮穩與否決定您在職場成就。

施振榮認為台灣年輕世代三大新核心能力有待建構：「系統觀的創新力」、「跨領域的整合力」、「問題根源的探索力」。系統觀的創新力小至個人、家庭，大到社會、國家等系統。他說工作領域也有系統，以電子科技領域來說，從系統晶片（SOC, System on Chip）到主機板、電子終端產品、雲端，也是由小到大的一種系統。不同系統互有關聯性，要解決問題，就要透過具有系統觀的創新力來解決問題。其次要培養「跨領域的整合力」。「跨」就是整合，整合才能創造更高的價值。因為社會的需求複雜而多元，年輕世代要學習跨越不同的領域、不同的系統，才能突破界限，藉由整合來滿足市場的需求，進而創造出更大的價值。第三，則是要培養找到「問題根源的探索力」。解決問題要洞悉問題的關鍵所在，其他枝枝節節的問題自然也會迎刃而解。台灣同樣也要積極建構國家或產業的新核心能力，如此才能面對來自競爭者的各種挑戰，維持台灣的永續競爭力！

本書無力提供在職場成功捷徑或輕軌，經博覽群籍與網訊，發現成功人士都有些共同特質：高度自信、戮力工作、注重健康、習性中規、胸襟大度、全觀性洞察力。各項特質容在本篇各章略繪粗梗，盼可佐助補料，燃亮自己或幫可助之士。



第一章 職場資訊

一、就業準備

凡事豫則立不豫則廢。職場是人生最耀眼的舞臺，不論粉墨或素顏登臺，都得從學校練就十八般武藝。就業前的生活、學習階段，都屬於前進職場的準備階段。「生活篇」各章論述包括時間管理、行為管理、及人脈建構等等內涵都在為邁入職場前對個人心理、理念、專業技能及文化素養進行周詳的修練。即使擁有豐碩、完美的出身背景或學養，職場世界萬紫千紅，同時也是血淋淋的殺戮戰場。

制式學習過程應積極進行「就業準備計畫書」。職涯諮詢顧問 Ford R.Myers 稱之為「求職工具包」開始做起，「工具包」裡應該包含以下東西：書面列出你的成就（家庭、學校、社團、社區，自認可與人分享的樂趣）；前瞻性定位宣言（當前、三至五年或長期人生目標）；專業性傳記（以第三者的觀點詮釋點批職涯過程，篇幅不出二頁）；目標公司的清單（列出擬任職的公司、組織及其理由）；人脈清單及管理（詳參生活篇第四章人脈管理）；專業推薦人（依職場類型敦請專家、業師、上司，撰述推薦函，可另撰參考資料附上）；推薦信（依擬任職場之需求，國家考試可免）；履歷表（中文及英文版必備，跨國企業另依其規範）；追蹤系統（工具包內涵應適時更新稽審，與時俱增更刪）。在主動或被動（如公司裁員、併購）情境下選擇職場轉換，心理準備工夫應是「職場工具包」必備要件之一。

美國思想領導力公司 Nuanced 創辦負責人與行銷公司 Founders Marketing 的執行長 Kristi DePaul 提供五種能讓求職者履歷表吸引人的專業訣竅：1.計畫投身的行業/企業中，AI 機器會查找到什麼關鍵字，應留意公司的工作相關內容及適任資格等詞彙（強調尋找的技能與經歷），將這些詞彙放入履歷中，必能吸睛。2.展現技能：您能做出什麼貢獻以及專業技能，凸顯你強項的關鍵技能與應徵的職務是最相關的。3.別讓工作經驗只限於「工作」；以具體數字展示，以提高說服力：剛畢業者不妨考慮將學生時期完成的重大專案與報告也寫進履歷。團體專案與大型研究報告可能會涵蓋許多雇主正在尋找的技能類型：溝通、寫作技巧、時間管

理、聚焦、專案管理、團隊合作與研究……，切記只強調與潛在職位相關的專案。4.了解公司願景與文化，瀏覽公司網站，找出公司的使命宣言與核心價值以及公司最新相關新聞或媒體報導。找出公司的需求、價值觀與利益。5.讓求職信更加個人化。在說明過往成就時，各項指標是不可或缺的元素。請持續追蹤你在目前職位、專案或實習期間達成的任何量化里程碑。花時間與預擬雇主建立信任，適時告知（切勿過早）你正在求職，而且很樂意被列為目前（或未來）職缺的候選人。³³⁸

二、蒐集職場資訊

職場人力的進出是社會常態，不會因政治混沌（chaos）、經濟活躍或停滯而有所停頓，只會短暫困頓與不安。職場狀況確實受到政治、經濟、社會、氣候變遷、國際局勢等等內外情勢的變遷，影響不同職場人力供需曲線的上下浮沉（declined）。如何蒐集職場人力變動，有幾種影響因素要考量？

（一）政治因素

政治對人類活動具最大的影響力。兩岸局勢發展可能性變動是投入職場必要且是第一考量因素。不論您未來的職場的選擇是公部門或私部門，都難逃政治變動的影響力。政治影響整個社會動態、經濟發展、日常生活、職場變化，沒有一項不被政治影響力所左右。投入公私職場的進展時光，不能只顧眼前三年五年，甚至要放眼十年或二十年後個人對人生的定位與志向，但政治因素如何考量，甚難預估推測，但預測、推估、研判是求職者必備的認知及智慧，對職場訊息的蒐集則是不容忽視的關鍵。不妨回溯本書第二篇跨域政治學，當另有領悟、創見、及行動。

（二）社會因素

社會變動固然受到政治發展趨向所左右，但社會力量同樣會震撼政治的穩定與成長，社會繁榮、活力展現影響力量，其相關因素頗為深廣。往往一件重大社會新聞，啟動沉默大眾，在受到社會輿論驅使召

³³⁸ [http:// hbrtaiwan@epaper.cwgv.com.tw](http://hbrtaiwan@epaper.cwgv.com.tw)

喚，形塑成巨大政治壓力迫使執政當局改弦更轍；民主社會不容忽視民意（選票），對政策及其執行作出重大調整與修正。如華航空服員聯合霸工，禁用燃煤與綠能種電都得向民意屈膝。

（三）經濟因素

經濟的穩定與否，直接影響民生，經濟活力不足，百姓幸福指數下滑，執政者的民調指數跟著坐溜滑梯。經濟活動力強弱是社會力量的展現，更是政治權位穩定與否的指針。在民主政治社會的國家領導者、地方百里侯莫不以經濟民生為重。唐朝馬周：「自古以來，國之興亡，不以畜積多少，在於百姓苦樂。」2020 年某總統參選人以：「莫忘世上苦人多」為其選舉政策指標，苦民之苦，通常被參選者認定為「念茲在茲」的口頭禪。

（四）人口結構變動

2019 年估計全球 60 歲以上人口到 2050 年是目前的兩倍，超過 20 億人口，人數超過 5 歲以下的孩童。以美國而言，每天約有一萬人滿 65 歲以上，到 2030 年即十年後，美國人每五個即有一人是 65 歲以上，到 2035 年達到退休年齡人口超過 18 歲以下人口，正式邁入人口高齡化。人口高齡化及出生少子化（以下簡稱高少化）將嚴重影響社會職場結構，此種變化尚未計納資訊科技 AI 等所帶來的挑戰。³³⁹人口高少化象徵職場結構的變動。以老年人口增加比例，職場中對年老長照需求，勢必成長，長照需求與醫療、衛生、食品需求等等職場，都會產生連帶關係。職場人力一旦產生供需不調，相關的職場就業機率就會發生變動，改變目前的就業型態。根據教育部 108 年 10 月 18 日最新統計資料：全國小學在 104 學年在 6 班以下有 984 校，占全國小學總校數 37.4%，國中在 6 班以下有 94 校，占 12.8%，學生數在 300 人以下的國中有 212 校，占 28.9%。學生數的減少，代表老師的需求數下降，流浪教師數目會上昇，補習班不作應變措施會有連串的倒閉風。人口結構的變動影響經濟活動的轉型，就業職場跟著變動，求職者如何掌握職場變動風向球？

³³⁹ Irving, Paul., 2018, "When No One Retires", *HBR.org*, 摘錄《哈佛商業評論》，2019 年，頁 42-48。

（五）科技發展

AI（人工智慧）的發展，機器人大量進入職場與人爭奪就業機會，在未來的十年根據統計會有十種以上的工作機會被機器人取代，包括銀行行員、公路收費員（台灣已取代）、計程車司機、送貨員、剪票員、清潔工……。機器人取代人力在大陸、台灣的許多現代化工廠，已成為事實。職場的選擇，對人而言未來要面對更大的挑戰。

（六）高少化、教育體制

台灣人口結構受到高齡化、少子化（簡稱高少化），快速牽動職場就業及教育體系的生態。根據行政院主計處於 2019 年 12 月底發佈：具大學以上教育程度者失業率前十一個合計為百分之四點七六，為近三年最高，且呈現教育程度愈高者，失業率也愈高的趨勢。³⁴⁰據以考證台大等校研究所有招不到博士班學生的事實，未來職場就業之難易，對研究所報考者是項重要參考指標，相對提供職場未來幾年變動機率。另有個位數的大學被教育部勒令退場，或因招不到學生，申報停止招生、教職員裁減訊息，這對職場變動是未來求職者應行注意的訊息。

三、職場、人格特質

職場的選擇繫乎個人的志向、教育、技藝、家庭背景、職場素養、人生價值觀等等因素所左右。如果單以公部門、私部門分類職場，顯過於單純化，不符當今社會總體經濟發展及全球化現況。細緻分類恐非本著作論述範圍；以個人創業而言，更是千百種以上。傳承祖業、自造產業、鄉土文創等等都是屬於私部門職場，至於後續公部門基於公共利益的投入，則歸入其他論析層次。職場的正規分類是提供完成學程後，邁入職場服務進行優劣分析的參考，所謂優劣分析是就求職者而言，不指職業本身現階段氣勢的優劣。

為協助如何認清身為求職者，如何剖析自己的優劣點，找出當下自身條件符合職場的條件，能快速進入職場佔有立身之地，為後續人生大展鴻圖。謹提供數則參考指標：

³⁴⁰ 聯合報，2019 年 12 月 24 日，「前 11 月大學以上失業率 近 3 年最高」，A11。

（一）人生志向

立志創業、立志當大官、立志當企業家、科技界發明家……，有志向是自身進行培育、修練技能的重要動力。志即立，當全力以赴永不懈怠，才能功成名就，光宗耀祖衣錦榮歸。志業不分貴賤，行行出狀元。所謂：「人生貴適志耳，富貴何為？」

（二）人格特質

天生木納不善辭令，不習應對進退、不拘小節者，難在官場行禮如儀的刻板環境討生活。一位古靈精怪創意十足的傲才，安頓在早九晚五的官僚體系，只會扼殺天才瑰寶。進入職場前與自己真誠對話，考量自己的人格特質找出合適的職場。歐巴馬夫人參加其夫就職典禮的禮服，出自從小愛玩洋娃娃的華裔設計師。

（三）職場專業素養

生活篇論及時間管理、行為管理、人脈管理都在為邁進職場前的修練功夫。這些都是職場工作成員被普遍要求的基本素養。沒有時間觀念的工作者，不易見容於講求團隊紀律的工作團隊，自命不凡行為乖張不服上官指揮者，都不易被職場主管或其工作同仁所接納。有了寬厚、仁慈、包容、同理心、道德、倫理的基礎人文素養是基本條件，至於擁有職場「專業知識及專家技能」才能在職場上頭角崢嶸獨領風騷。

（四）職場發展性

夕陽工業的相關職場，容有高薪誘力也不是新進職場求職者的首選。擔任時薪的工作，除非配合自己的職場發展計畫，不須委曲苦讀四年，畢業後才得以進入的職場。組織文化封閉的企業、性別歧視的主管、川普嗜好習性的老板，都不是優先考量的職場。職場發展性在啓迪求職者要對未來三至五年的職場變遷，進行資訊蒐集分析。

四、職場新結構

（一）德國工業 4.0

2013 年德國成立工業 4.0 平台（Plattform Industrie 4.0）是由德國產、

官、學、研與勞工團體共同組成，目的在整合全國資源、協調所有利害關係人，共同推動工業 4.0 的組織。平台的秘書長 Henning Bantien 指出：成立至 2019 年初，已有超過一百家企業、產業協會、工會、研究機構與政府單位成為會員，是德國最大的全國性工業 4.0 組織，堪稱推動工業 4.0 的大腦與司令台，也成了企圖發展工業 4.0 國家爭相仿效的對象。

（二）德國工業 4.0 結構及功能

1.溝通者：作為推動工業 4.0 的技術測試平台，讓資源不充裕的中小企業，在實際投資、實踐工業 4.0 之前，可申請政府經費補助，利用實驗室進行技術、商業模式、生產流程、管理系統的測試。

2.鼓吹者：德國工業 4.0 平台組織架構有技術標準、研發、資安、法律、工作就業等五個工作小組，動員各種優勢共同投入，擬定建議方案提供企業作為指引和實踐工具，在物聯網聯合中美日等國已發揮既競爭又合作效益。

3.召集人：政府提供平台運作經費即時解決問題，擔任策略性運作指導教育者角色，從學童教育為核心起點，建構一個跨學科思考、工作及學習的實境世界。工業 4.0 將改變主管的領導角色，賦予員工更高自主性，在去中心領導化的生產流程，挑戰更優質管理。

4.輔導者：透過各種會議、訓練課程、參訪活動，讓企業家一對一交流，共享經驗理解工業 4.0。說服企業動手做工業 4.0，否則數年後就等著關門大吉。

德國工業 4.0 平台在經費支援下，以學童教育為核心起點，建構跨學科思考的實境世界，去官僚化指揮，扁平化組織結構，提供創意空間及提昇競爭力。

（三）全球工業 4.0 白熱化

「中國很清楚，自己的工業技術還落後別人五到十年，直接買進能夠讓自己一步到位的公司和技術，是彎道超車的捷徑。其中，德國工具機業中的隱形冠軍，是中國邁向工業 4.0 之路的噴射火箭推進器」安永聯合會計師事務所在 2015 年底的一份研究報告指出：2014 與 2015 年間，中國買了近 40 家德國企業，其中不乏技術和市佔都是全球龍頭的隱形冠軍。2016 年第一季，中國又在德國投下三十二億美元（約一〇三八・四億台幣），買下十二家德國高科技公司。同年六月二十八日，工業機器

人世界冠軍庫卡（Kuka）醞釀已久的出售案，也塵埃落定，買主正是中國的家電大廠美的集團。³⁴¹（摘自 2018 天下雜誌）透過併購提昇全球化競爭力是截變取直的老招式，日本在上世紀八十年代善用之，讓經濟實力快速稱霸於世。

五、工作態度、生涯學習

根據南投某國中的陳校長撰文指出：「108 新課程強調素養。姑不提執政者如何刻意去中國化，對落實『素養』的作法值得讚揚。」何謂「素養」？論者見解不一，至少應包括生活素養及工作態度。生活素養從每天晨昏定省，雙親子女間的互動開始，就是從家庭生活為起點，雙親對子女的睡眠、子女對長輩的問早道好；子女到校後對同學、師長的禮貌，處處都在培育學子們從家居、學校生活落實生活素養。所以陳校長在文末結語：「素養就是習慣與態度，其實沒有什麼高深的道理。」³⁴²教化，國家之急務也，而俗吏慢之。此乃本書把第一篇編輯為「生活篇」的根源所在。

（一）工作態度

傳統與現代的基本工作態度有別，職場與居家生活不同。自家經營企業是領導者，不同於受僱當夥計。受僱者的守時、守分是工作基本態度。職場講求效率，凡事以成本考量，會是提昇競爭力的務實作法。時時不忘溝通協調以獲取對方的觀點、承諾、准諾、確認，此乃職場最基本的工作態度，忘掉學歷、職位高低，爭取職場被認同感，融入組織文化。

（二）職場晉陞障礙

美國在組織中阻隔某些人群，晉升到高階職位的無形障礙，大都出現在女性或少數族裔，屢被稱職場玻璃天花板（Glass Ceiling），源自歧視（discrimination），背後原因是文化、才能、貧富、階級、種族、學歷、地域等等不同的落差，再形之於外的優越感作祟；史匹柏認為它源自仇

³⁴¹ http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5077198&utm_source=dailybrief&utm_medium=Email&utm_campaign=dailybeirf#sthash.8qbaR4p7.dpuf

³⁴² 陳啟濃，2019 年 9 月 2 日，「落實素養從每天生活教起」，《聯合報》。

恨，現代人必須戰勝的惡魔。俗稱天花板效應即被視為惡魔，隱藏在世界各角落不分公私部門的職場。

（三）生涯學習

職涯進修計畫有別於學校體制學習，體制外進修可結合各階段的人生目標，擬訂、調整進修計畫。中興大學資科所陳文賢教授：「資訊科學研究所畢業證書有效期半年，畢業後不進修只剩三個月，再不進修在職場上不具價值。」以知識爆炸速度，在某些領域陳業師所言有過之無不及。思科公司前執行長庫克：「矽谷資訊科技發展速度，在大學一年級所念的，到了畢業時，在科技職場上已屬陳年舊品。」人生會有不同職場轉換，根據統計，人一生中在職場的轉換，通常會有四至五個機會。如何不斷累積職場專業技能，成為「後」一場職場轉換的「資本」？即是成為職場最亮麗的產品？從泛泛之輩的「人才」到職場或獵人頭（hunter）公司爭取、搜尋的「主角」（roles），可能要耗時多年的歲月，生涯學習（carrer learning）要有志者焚膏繼晷夜以續日。



A black and white photograph of a thick stack of books. The books are arranged in a way that their edges create a strong sense of depth and perspective, receding towards the right. A metal mesh band, possibly a bookmark or a decorative element, is draped across the top of the stack. The lighting is soft, highlighting the texture of the paper and the metallic sheen of the band.

第七篇 跨域行政

Donald F.Kettl 在二十一世紀初以敲金戛玉之姿，告知「跨域治理」（cross boundaries governance）是美國公共行政 21 世紀重中之重。行之 150 年「由上而下」官僚課責機制，到上世紀二次大戰後漸趨「由下而上」授權分擔責任；但人類面對資源的有限性，行政部門要解決快速變遷環境下各種社會、地區、跨境的社會問題，力有未迨。911 恐攻事件發生後，牽動美國情報、安全、消防……，整體情治組織架構重整，成立「跨域治理」模式的國土安全部。

國家領導者、行政機關最高決策主管，未能通曉各種行政專業領域與技能者，必須匯聚各專業領域菁英於行政工作團隊。誠如 Sloman & Fernbach（2018）在《知識謬見：個人想法的迷思與集體智慧的力量》所言：「沒有一位廚師能精通世上所有烹飪、更無一位音樂演奏者能擅演各種音樂或樂器；如同個人無法專善於每件工作……我們必須透過協力合作致力共同目標。」³⁶¹透過「跨域行政」進行資源整合最佳化的配置運作，這是時代趨勢。COVID-19 疫情全球五大洲無一倖免，益顯跨域、跨境、跨洲的行政互動，對國家永續生存的重要性。

「跨域行政」的任務在搭起「拱橋」（architecture）。貫串不同的行政專業、科技專業，學術領域等力量匯聚以恪盡行政標的。以 IT 或 AI 資訊專技駕御各不同系統脈絡而言，跨域行政承攬「神經網絡」（neural network）的角色及發揮雙 E（Effectiveness, Efficiency）的預期功能。Kettl 在《治理轉換：美國 21 世紀公共行政》³⁶²強調「行政瑣事」（administrative details）千頭萬緒，除民選首長、官僚，更要鏈結不同組織、私部門、社團、公民……，不同資源及能量，踐行公共利益。以數年前外交首長一句：「某地方有如鼻屎大」為例，可能摧毀政府各部門長年累月的外交努力成果。

³⁶¹ Sloman, Steven. & Philip Fernbach., 2018, *The Knowledge Illusion: The Myth of Individual Thought and The Power of Collective Wisdom*, Pan Books, UK, pp. 4-15.

³⁶² Kettl, Donald F., 2002, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, The Johns Hopkins University Press, Preface & Ch. 4,5,6.

第一章 跨域概念

一、跨域治理概念

（一）跨域治理涵義

「跨域治理」：一指國家層級之上的區域、國際社會為其範圍；二指國土內的行政區域或特定管轄區（jurisdiction）作為討論範疇。這反映跨域治理的研究方向與研究社群領域，前者置於區域跨國議題及超國家機制的效能與設計等課題；後者如從事發展政治學或比較政治經濟學的學者，關注如何透過分權化（decentralization）與權力下放（devolution）來追求地方區域繁榮、良善治理（good governance）等目標。

1.兩個以上不同組織為解決共同棘手問題

孫本初（2010：221）：「跨域治理係指跨越轄區、跨越機關組織藩籬的整合性治理行為。」跨域治理成員是兩個或兩個以上不同的部門、團體或行政區、私部門及非營利組織，因業務、功能或疆界相連（interface）或因重疊而逐漸模糊（blurred），導致權責不明、的結合，透過協力（collaboration）、社區參與（community involvement）、公私合夥（public private partnership）、或契約（compact）等聯合方式，解決社會棘手問題（wicked problems）。

2.跨域治理名稱殊異但目標一致

跨域治理即使同一國家因地域、政黨不同，在名稱運用偶有區隔，類似概念包括英國的「區域治理」（region governance）或「策略社區」（strategic community）；美國的「都會區治理」（metropolitan governance）；日本的「廣域行政」。「跨域治理」揉合多層面的治理方式，不侷限於地方自治團體，尚包括中央政府跨部會水平之間的問題處理（林水波等，2005：3-4）。跨域治理在解決組織成員共同面對的棘手問題。

（二）跨域治理之特質

跨域治理是一種系統性的思維模式，可從不同分析層次及眾多參與

行動者相互依存關係論析之。林水波（2010：223-224）認為跨域治理有三種特質：

1. 綜觀全局系統思維

跨域治理蘊涵綜局（holist）的系統思維，考量整體性主張公共治理應具備綜局的視野，不限於單一機關、政府、或轄區的狹隘眼光與思維，而應採取各機關間、府際、及跨轄區合作協力的思維模式；從理論與實務的角度，跨域治理兼具宏觀與微觀兩種層次的意涵，亦即組織內部（intra-organization）及跨組織間（interorganization）治理：組織內部的跨域治理：指打破組織內部結構功能疆界，採取整合性的觀點和作為，解決組織面對的問題。例如 Morgan 所提：「全像圖組織設計」。跨組織間的治理：指府際間的協力（inter-government collaboration），在不同層級或不同轄區的政府間，處理相同或相關的公共問題與政策時，採取超越藩籬的觀念，納入同一網絡思維。

2. 參與者具相依互存性

參與跨域治理的組織成員會形成一種組織網絡，參與者之間存在著相依性，彼此的資源、專業相依互賴，讓跨域治理的參與者互通合作。跨域治理是一種系統性的治理思維，透過綜觀全局的思維來分析議題，改變單一思維與本位主義，強調多元參與者之間協力合作，彼此資源、訊息互惠互依之網絡關係，相互發展是主要基石與誘因。

（三）跨域治理之驅力

跨域治理受到全球化的經濟發展、金融與資訊科技的多元開發、民眾多元需求及棘手議題的複雜性，受到相關理論的扶持精進，學者對跨域治理形成的驅力及論述日增，僅擇如次論析供酌（林水波，2005；孫本初，2010：222-223）：

1. 全球化城市銳變

國家角色受到全球化影響變得模糊，具發展策略且定位清楚的城市益發出色活躍；城市間的競爭不侷限於本國周邊地區；經由競爭再演化為合作；競爭的對手，由鄰近擴散至全球各大城市。

2. 快速競爭的經濟發展

國家經濟發展的快慢、競爭力的優劣永續與否，與私部門企業的不斷創新與積極開拓有關，更涉及國家政府職能的統整完備與否，以及政

府對社會問題的回應力與敏捷性，同為影響因素，經濟發展催迫快速調整傳統治理策略，以符公眾期待。

3.資訊科技便利迅捷

資訊科技及通訊網絡的無遠弗屆，大幅縮短過去的耗時耗費，更跨越地形與距離的限制。資訊的便利，打破傳統疆界的區隔，彼此的界線更加模糊，不易界定，跨域治理挾其資訊科技，降低管理成本提昇行政效率、效能。

4.生態環境與永續生存的要求

全球性的生態污染造成人們生活環境及健康受到嚴重的威脅，石化燃料造成地球溫室效應日益嚴重。隨著產業界配合及生態意識的高漲，各國政府的有效規劃，還要民間團體的參與和政府形成協力夥伴關係，為人類永續目標努力。

5.公共政策的複雜廣域

公共行政的社會問題日趨複雜，已非單一政府單一部門的職權或資源所能支配因應處理。各部門向以單一/本位主義思維來建構組織間的合作機制，或整合跨部會、私部門的資源，以應多變又複雜的環境變遷，屢因彼此利益不一，協調錯漏，導致政策措施的失敗與失準。

6.傳統區域主義阻礙發展

傳統區域主義利益多元，資源未被發揮應有效益，阻礙發展。都市發展基於人力、資源、管理、治理等運作考量，進行區域合併、建構大型組織架構都會政府，企圖以單一命令鏈超越傳統單一、多元分散的政府。管轄區域在行政或區劃的合併，有利於政府規模的合理化，協助資源不足之地域獲得發展資源。如縮減縣級合併成立直轄市。

7.公共選擇理論

公共選擇理論認為都會區若存在許多不同的地方政府，管轄權彼此重疊，可透過相互競爭提昇效能，並回應民眾的需求。都會區治理體制應提供公眾更多的選擇以處理管轄區內的共同事務，其體制的選擇鑲嵌在政府間的協議、公私協力夥伴關係及職能的轉移、代理。

8.新區域主義

新區域主義受到公共管理學界的關注，統合傳統公共行政與公共選擇理論的論述，整併競爭與合作機制兼顧併用，藉由地方政府、社區組

織、企業組織及非營利組織間的互動運作，形成策略夥伴，解決區域內共同議題。

二、地方自治、跨域治理

上世紀國際性組織與跨國企業受到全球化思潮下，影響力日益增長。到了 21 世紀二十年代美國川普政府自利的「美國優先」，單邊主義復甦與否受到關注。但國際性權威的國家漸受到挑戰與質疑，伴隨資訊科技與網際網絡的發展，人類生活受到多元化的影響；公部門要因應多元化問題的興起與多變，顯得力不從心。尤其威權國家的官僚體系，面對結構不良的價值衝突，更顯其困窘與侷限。若一切問題均仰賴中央政府，除中央與地方關係的扭曲，也有違地方自治的立意精神。

今天地方行政區域面對的議題，不再是單一屬性，如社區發展、教育文化、公共安全、天災病毒等，均屬多面向的複雜性問題。林水波：「學理上地方政府的研究已逐漸從『地方自治走向跨域治理』，地方政府必須結合各界的力量，以提昇公共服務的品質與能力。」換言之，「跨域治理」(across boundary governance) 的出現是爲了調整既有公部門組織間單一權責劃分體系，透過公、私協力關係的建立與發展，整合多元行動者及其資源，以新的治理途徑面對公眾新要求及期待。當前地方政府間的跨域治理績效，成敗互見、毀譽參半。林水波：「跨域治理的法制不夠周延，無法令配套，尚在起步階段。然地方政府跨域合作仍有其必要性、時代意義與迫切性。」除法制化條件之貧乏，外加各種外力（派系、政黨、利益團體）掣肘使協力治理的工作困難重重。

周行一在「給台大機會成為偉大的大學」³⁶³一文刊載公私協力跨域治理的精闢論述：

在這個迅速變遷的時代，人類社會面臨的最大問題是「問題的複雜性」，很多問題都牽涉多重複雜領域，已經無法以一個領域的知識來解決問題，例如能源問題就起碼涵蓋科技、經濟、污染、健康、安全、戰略等領域，稍一不慎，「解決方案」會帶來更多問題。大學要協助解決問題，引領社會進步，成員間的分享與跨領域合作比以前更爲關鍵，現在所有的大學都在絞盡腦汁改變校園內組織與運作方式，希望產生一個跨

³⁶³ 周行一，《聯合報》，「給台大機會成為偉大的大學」，2018 年 5 月 7 日 A13 版。

領域對話、分享、合作、共創的氛圍。

以上觀點讓我們對照 Darlene Russ-Eft et al (1997) 在《人力資源發展評論》(*Human Resource Development Review*)³⁶⁴第十章「培訓：跨學術團隊在溝通和決策制定技能」執筆者 Elizabeth Cooley 有如次的提示：

社會複雜問題需要不同領域的專業人員，跨學科協力的專業技能愈形緊密。不同領域專家的涉入，可防阻工作團隊的崩解、消弭彼此的誤會、幫助問題的解決，協助團隊成員的溝通，促進共同面對問題的決策制定。

地方自治的行政工作面對多元複雜的社會問題，已無法單獨解決，從學術領域單一學科也難以詮釋社會問題的複雜性及多元利益相關者，地方行政決策者不再以單獨行政領域論析空污、水資源短缺問題，會立基於地方利益廣邀問題相關者共同協力參與，但問題解決的論述，行政決策者學會從廣泛層次進行跨領域的溝通、協調。

三、跨域、協力、治理

(一) 跨域

詮釋「跨域」(cross boundary)之前，須先對「Boundary」一詞有所瞭解。根據 Rhodes (2011: 134-147) 在《公共管理與複雜理論》(*Public Management and Complexity Theory*)³⁶⁵一書所言：

「界線/範圍是研究公共管理最為關切的議題，卻很少被明確定義……，簡單說即是一件事物與另件事物的界面，或是兩個群體、前後

³⁶⁴ Darlene, Russ-Eft., Hallie Preskill., Catherine Sleezer., 1997, *Human Resource Development Review*, Sage Publication Inc., Ca. p.247.

Complicate problems require the expertise of a variety of specialists from different discipline, and increased specialization brings with it a heightened need for interdisciplinary collaboration. While team meetings are expected to sense as the vehicle for successful collaboration among professionals, three barriers of ten stand in the way of effective team interactions: disorganization, misunderstandings, and problem-solving difficulties. These problems suggest a need for interventions aimed at improving team communication and decision-making processes, as well as a need for methods to observe and evaluate the effects of such interventions on a team's functioning.

³⁶⁵ Rhodes, Mary lee., Joanne Murphy, Jennv Muir, and John A. Murray., 2011, *Public Management and Complexity Theory: Richer Decision-Making in Public Service*. New York: Routledge, pp.134-147. "While boundaries are a major issue of concern in the cases studied and in public management generally, the term 'boundary' is seldom defined..., a 'boundary' will be identified as 'the interface between one things and something else: the point at which two groups, contexts or entities meet...'"

關係、或兩個實體間的特質。」

2003 年根據 Frederickson and Smith 研究，當時公共行政盛行的理論有八大類包括：政治體制下的官僚、官僚政治學、公共組織理論、公共管理、後現代理論、決策理論、理性選擇、治理等（political control of bureaucracy; bureaucratic politics; public institutional theory; public management; postmodern theory; decision theory; rational choice; governance.）³⁶⁶。「治理」角色日趨受到協力參與者的重視，跨域程度、深淺取決「治理」途徑、過程的窳樸。

（二）自利、公共利益

協力源自美國傳統自由主義（classic liberalism）與公民共和主義（civic republicanism）。前者強調私人利益，視協力は聚合私人偏好成為集體選擇，協力是透過自我利益的協議。公民共和主義強調個人對更大事物的承諾，視協力為對待差異性的整合過程，聚合為共同的意願、信賴及同理心，執行共同的偏好（March, 1989：126）。根據 Wood and Gray（1991：143）的研究歸結：「協力」是一群面對共同問題，擁有自主權的利害關係人，分享共同的法制、規範及組織結構，一起採取行動解決共同面對的問題。協力需要自願性的夥伴，擁有自主權及獨立決策權，彼此有些可轉換的目的與期望，透過共同分享資源，以增益協力系統能力。……每種研究都有貢獻，但沒有一種定義能完全滿足自身的說辭。」Agranoff and McGuire（2003：6）提出積極的看法認為：「協力是行動與策略的交會。」McGuire（2006：33-43.）：「協力成員旨在分享、交換資源，藉助協力網絡，建構共同規範，遂行共同目標。協力公共管理是一種概念，描述多元組織建制輔助及運作的過程，這種建制為的是糾正問題，這些問題是無法或輕易由單一組織所能解決。」McGuire 的意義簡單不過：「自己做不了，就讓大家來參與。」McGuire 指出協力/協作關鍵源頭，自己作不了，就讓團隊一齊完成。

（三）協力

何謂「協力」（collaboration）？根據 Wamsley, Gary L. 詮釋：「協力是一種過程，由具有自主性的參與者，透過正式或非正式的協商

³⁶⁶ Frederickson, G.H. & Smith, K.B., 2003, *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.

（negotiation 管道，共同開創規範（jointly creating rules），管理互動關係，促使參與者對議題處理共同決定與執行。過程互動中結合規範、利益的分享。」協力形式的出現乃因公共議題棘手又複雜，涉及廣泛層面不易處理，需由跨不同的部門共同處理。

林淑馨（2017：604-606）引據 Sullivan & Skelcher（2002：41-43）：「以光譜概念詮釋組織間不同形式的協力，從非正式、組織鬆散到高度結構化的互動關係。」Sullivan & Skelcher 把協力態樣歸納為下列類型：

1. 網絡

網絡指兩個或更多單位的關係形式，並非所有成員都圍繞在單一體系中。網絡中的成員通常被定位於該體系中，且會依序與正式權威以外組織相連結，網絡形式通常是非正式關係，且網絡組織間的關係鬆散。

2. 夥伴關係

以區域為基礎的夥伴關係是盛行的治理方式。夥伴關係的成員包括公部門、私部門與公民社會團體間的協議，成為服務提供及資源分配、支援的途徑，以達成夥伴關係的發展目標。依協力程度高低可分為三階：成立正式的管理機構；承擔共同活動；有限度的資訊分享等類型。惟夥伴成員關係的緊密程度可能依次遞減。

3. 聯盟

聯盟（coalition）比起夥伴關係，其正式程度更高。聯盟形式常在私部門出現，鮮少在公部門，除非屬於公私部門間的策略聯盟。

4. 策略聯盟

策略聯盟（strategic coalition）指一個以上的組織共同結合為類似獨立形式或水平、垂直的關係，在不確定性的環境系統中共同分享資源；透過共同的平台藉由正式契約，設定終止日期，形成不同規模、型式、及目的之連結，但不強調要形成單一組織。

5. 整併

公部門組織的整併涉及機關組織條例或組織通則的修改，包括機關名稱、層級與人員編組、功能執掌、業務範圍等。私部門的整併，牽涉的面向更加複雜。

表：協力的形式及治理規則

協力的形式	非正式或特別鬆散關係	有限度的資訊分享	協議承擔共同活動	建置正式管理機構	形成聯盟結構	參與法人合併為單一組織
治理的規則	藉由相互的規範、義務、價值和信任加以自我管制	←————→			透過法規章程，來達成外在的管理	科層體制
組織及政策術語	網絡	夥伴關係			聯盟	整併

資料來源：Sullivan & Skelcher (2002：43)；林淑馨，(2017：604-606)

(四) 協力要解決什麼？

協力 (collaboration) (或稱協作) 因為社會問題的複雜性，參與解決問題的協力成員，其背景更是多樣化。學者對「協力」的定義各異其趣難有共識。

Bardach (1998：11-17) 對「協力」的詮釋堪稱簡潔具體。他說「協力は二個或二個以上的機關採取聯合行動，試圖一齊而非個別工作以增加公共價值。」協力的公共價值應該要能產出更佳的組織績效或更低的成本，否則寧可不要協力。在協力下如何讓每個人都得到想要的利益，又要避免他人有所損失而離開，也就是如何創造多贏又沒有讓協力成員感覺有所損失。此際即陷入「協力困境」(the paradoxes of collaboration)：在創造符合自己的需求，又要兼顧別人的需求。「巴瑞圖最適性」(Pareto Optimality) 係 Vilfredo Pareto (1848-1923) 意大利經濟學家於 1897 年所提出，在解決公共問題時先解決主要問題，再循序漸進處理次要問題，即強調「主要的少數、次要的多數」(Vital Few, Trivial Many)。在公共政策