

## 參與治理是趨勢？或是迷思？

陳恒鈞\*

### 《摘要》

政府隨著民眾需求的增加，在公共服務提供的角色扮演日益擴大。行政官僚在提供服務時，擁有相當程度的自主性，以致政策透明度與開放性不足，公民卻無法對其予以課責。近來，此種作法遭受挑戰，尤其是來自不滿政府服務的公民，其主要訴求是直接參與政府的服務提供。

傳統公共行政與新公共管理將公民視為被動接受政策結果的角色，忽略其對於民主發展與公共事務處理的貢獻。時至今日，眾多學者認為社會日趨複雜、多樣與動態性，著實無法依賴政府單獨承擔公共服務的責任，必須與私部門或第三部門共同承擔推動政策責任。然而，這是一項必然趨勢？抑或只是迷思？基此，本文所探討的問題將聚焦於公民參與決策的利弊分析。

本文主旨並非說明參與治理是一項迷思，而是以務實觀點進行反思，強調在採行一項新理念之前，應以全觀性觀點，審慎思考其可行性，避免產生東施效顰效果。事實上，我國在既有的政治文化以及決策方式下，實施參與的治理情形，尚無法像西方國家普遍。即使如此，本文仍建議政府應開放管道，俾利公民參與決策。果如

---

\* 臺北大學公共行政暨政策學系專任教授。

此，兩造在互信基礎上，相互協商、學習，取得政策共識，將可提升政策的信賴度與正當性。

[關鍵詞]：參與治理、民主行政、治理結構、官僚體制、市場競爭

## 壹、前 言

相關研究顯示，國家整體力量的強弱，著實與政府本身是否具備足夠的能力，以及政府能否與公民社會協力合作密切相關。一旦政府與公民關係能由相互對立，轉變為相互依賴，將可發揮綜效（synergy）。此種觀念對開發中國家格外重要，蓋這些國家正同時推動經濟發展與政治改革：在提升經濟發展時，政府必須擁有能力，方能超越社會團體短視近利的需求，持續追求長期發展；另一方面，政府在進行政治改革時，需要公民社會的積極支持，鞏固改革成果。面對此一「雙元轉型困境」（dilemma of dual transition），國家是否擁有充分治理能力，攸關於改革成果（Centeno, 1994）。

政策推動是一項複雜的聯合行動，獲致參與者的合作是達成目標要件之一。惟不同部門的參與者，難免因為見解相左而產生衝突，亟需透過制度安排，在公私部門之間建立一個「治理機制」（governance mechanism）。為體現民主行政真諦，<sup>1</sup>政府應提供政策利害關係人或團體參與管道和充分資訊，以利其瞭解政策內容。為突破參與瓶頸，讓專業知識不足的公民，擁有參與政策討論的機會，學界相繼提出各種公私合作理論，例如：網絡治理、協力治理、合產等，俾能提升公共服務的品質（McGuire, 2006）。

儘管如此，學界對公民參與政策過程能否發揮實質影響力，迄今仍未取得共識（Kettle, 2006: 17），例如：N. Roberts 認為政策將影響公民生活，因此參與有其必

---

<sup>1</sup> 民主行政（democratic administration）主要針對傳統公共行政的本質與價值觀進行反思後所提出的一種新觀念，強調公共行政的本質，並不是只在追求管理效率的達成，更應考慮政治民主、經濟平等與社會公平正義的實現。在民主行政思潮下，公民參與被視為是矯正行政弊端的一種極佳方式（Osborne & Gaebler, 1992）。

要性（2004: 315）。如果開放參與，政府可藉此瞭解公民的真正動機，亦可促進雙方訊息交流，提升可治理性（Lindblom, 1965）。另一方面，J. A. Riedel（1972）則持不同觀點，認為公民參與充其量只是一種形式上的運作，無法確實回應公民需求，徒然加深兩造間的不信任感。上述歧見連帶造成研究落差，無法將公民參與和參與後所需進行的協商、衝突、與共識建立等相關研究加以連結（Bingham & O’Leary, 2006: 165），致使參與落差屢見不鮮，無法實現民主行政精神。

就學理而言，理念會影響政策的發展，而一項新理念的產生，往往是既有的理念無法充分解決問題。但是，在建構新理念時，除了考量其理論的完整性，更要考慮在現實環境侷限下，新理念能否具體實現；一旦無法為環境系絡所接受，例如：制度或政治文化，那麼該項理念將不具任何意義。質言之，在採行新理念之前，應先診斷既有理念能否有效解決問題；若無法解決問題，採行新理念時，應先評估該理念是否符應現實環境系絡。

據此，本文嘗試在既有的環境系絡下，探討公民參與治理之利弊，所採取的研究方法，以文獻分析法為主。探討參與治理文獻甚多，且蓋層面甚廣，即便持相同理念的學者，所持主張仍有差異，因而無法窮盡各種主張，僅就理論基礎進行分析。全文共分六節，除前言與結論外，第二節先釐清參與治理之意涵，繼而在第三節，詳述政府與公民在三種不同機制中的互動關係，藉以闡明參與治理的相對優勢。公民參與公共事務日益受到重視，第四節將討論學界對公民參與方式的爭議，第五節則進一步說明參與治理對民主行政之重要性，以及在現今政治環境系絡下，參與治理將遭遇何種困境以及補強方式。

## 貳、參與治理意涵

治理一詞源自於拉丁文與古希臘文，意指控制、引導與操縱（Kickert, 1993），專門用來處理與公務執行相關的憲法或法律問題，或是管理利益衝突的機關（Jessop, 1998: 30）。日後，西方學者不斷的賦於治理新的意涵，致使其涵蓋範圍已超出原有範圍，成爲一項無所不包的時尚名詞，例如：J. Kooiman 就明確指出：治理是從統治（governing）過程中所發展出來的一種模式，主要是充當指導與駕馭社會的一種手段（1993: 58）。而 A. Gamble 所持的觀點則與 Kooiman 相似，

認為治理為一個過程，代表政治系統的駕馭能力（2000: 110）。相對於 Kooiman 與 Gamble 的見解，M. C. Smouts 提出不同的定義，認為治理具有四項特質：一、它不是政治系統，也不是活動，而是一種過程；二、強調相互調適，而非宰制關係；三、同時包括公私部門；四、強調持續的互動（1998: 84）。之後，Kooiman 繼而提出一個較為貼切的定義，認為治理為一制度安排，不僅有助於解決日趨複雜的社會問題，更可透過行動者的密切互動，創造一個有利於治理活動的社會制度環境（2000: 138-139）。

由上述可知學界對治理的意涵尚無定論。儘管如此，仍能從中歸納治理之核心概念：一、治理包括政府與非政府部門的行動者；二、在處理議題時，責任與界線並不是非常清楚；三、行動者彼此間存有權力互賴的關係；四、治理係一個行動者擁有自主性且自行管理的網絡；五、治理強調行政機關運用新的政策工具或技術以成就目標，並非一味依賴權威或命令（Stoker, 1998b: 19-26）。進言之，治理本質與統治並不相同：一、統治意涵的改變：治理強調過程，統治重視結果，相較之下，治理涵蓋範圍比統治更廣；二、形塑新的統治過程：治理強調互動，統治則依賴政府權威與強制；三、既有管理規則面對一個變遷的情境：治理是政策相關部門的自願性合作，而統治具有強制性；四、新的統治社會方法：強調治理雖然需要權威，但這項權威並非政府機關專屬，而統治的權威屬於政府。

由治理特質，可知單獨依賴政府能力，並未能確保提升施政績效，仍須公民社會積極支持與投入資源，方能順利達成預期目標。準此，本文將「治理」界定為「一群具有相依關係的行動者，所組成的執行機制，經由交換資訊、共享資源、改變行動等過程，建構共識，並藉由共同承擔風險與責任，提升達成目標的能力」。而「治理機制」則是重視制度安排（the institutional arrangement），<sup>2</sup> 以利政策順利推動（Hult & Walcott, 1990: 9）。

至於治理功能，R. A. W. Rhodes 曾提出七種用法（2000: 55-63），本文嘗試進一步歸納整理，有下列幾種用法：

一、最小化國家（minimal state）：重新界定公部門干預的範圍與形式（Gray,

---

<sup>2</sup> 具體而言，制度安排主要涉及：(1) 哪些人需要參與；(2) 參與行動者如何互動；(3) 確定有利政策推動之要素（Hult & Walcott, 1990: 9）。

1994; Rhodes, 1994) ；

- 二、公司治理 (corporate governance)：採用企業或公司的引導與控制方式 (Charkham, 1994) ；
- 三、新公共管理 (new public management)：擷取管理主義與新制度經濟學的精華，達到治理目的 (Osborne & Gabler, 1992) ；
- 四、善治 (good governance)：由世界銀行所提出，供作第三世界國家擬定政策參考 (World Bank, 1989) ；
- 五、社會操縱系統 (socio-cybernetic system)：認為社會並無單一的權威者，而是由不同的行動者共同參與和採取行動 (Kooiman, 1993) ；
- 六、自行組織網絡 (self-organizing networks)：基於權力依賴與理性選擇理論，強調網絡是公私部門或政府部門間互動，所形成的制度性組合 (Rhodes, 1997) ；
- 七、國際秩序 (international order)：國際關係日趨全球化，多層次治理相形重要 (Rosenau, 1995) ；
- 八、新政治經濟 (the new political economy)：在經濟發展迅速變遷下，政府藉由策略，對經濟部門予以調控與權力分配之運作 (Hollingworth, 1994) ；
- 九、政治控制 (steuerung)：探討政府控制社會部門的有效性與失靈問題 (Kooiman, 1993; Kickert, 1993) ；
- 十、統治心態 (governmentality)：依據 Michel Foucault 理論而成，主要批判「善治」所持的意識型態中立性 (ideological neutrality) (Hay & Jessop, 1995) ；
- 十一、參與治理 (participatory governance) 或互動式治理 (interactive governance)：強調政策相關部門，經由制度安排，建立信任，以協力合作方式解決問題 (Kooiman, 2002; Lovan, Murray, & Shaffer, 2004) 。

基於上述，可知在不同治理機制中，政府與公民的互動方式並不相同，因而影響兩造對於政策目標的擬定以及政策工具的選擇。概略而分，主要合作方式有：一、由政府制定明確目標，公民團體爭取政府的財政補助；二、政府主動提供相關資源，由公民團體自行管理，承擔所有風險；三、由政府與公民團體形成夥伴關係，政府主要扮演協調者角色 (Weiss, 1998: 73-9)。本文所探討的「參與治理」屬

於第三類，亦即政府推動政策時，將政策利害相關人予以納入，<sup>3</sup> 雙方透過協商與合作，共同解決問題或衝突，獲致滿意結果的常設性機制（Schmitter, 2002: 53）。申言之，可知參與治理的核心概念是，一旦產生衝突目標時，所出現的一種水平互動，方式包括告知訊息、諮商、建立夥伴關係、授權以及透過公投，直接影響政策推行（Bishop & Davis, 2002: 21）。<sup>4</sup>

## 參、參與治理相對優勢

眾所周知，公民或團體透過各種管道，影響政策推動，惟所運用的策略能否發揮預期作用，其實與治理機制的特質有關。底下，將探討三種治理機制下，政府與公民關係的演變，藉以闡述參與治理的相對優勢。

學者依據公私部門互動方式，將治理機制分成不同類型（Lowndes & Skelcher, 1998; Thomson, France, Levačić, & Mitchell, 1991; Peters, 2001）。本文依據 G. Thomas 等人（1991）的分類，以官僚體制、市場競爭以及參與治理等三種機制為主。詳言之，第一種類型主要是以公部門作為調解為中心，強調具有垂直、層級節制以及正式協調機制等特質；第二種類型稱之為是以市場作為調解中心，具有水平、自願性與非正式協調等特質；第三種類型則是強調參與互動，其特質則是居於上述類型之間，主要透過公民參與，並與政府協商互動，共同解決問題。

### 一、官僚體制

一九八〇年代以降，多數國家均面臨程度不一的競爭壓力、財政赤字以及人民

<sup>3</sup> Schmitter 以「持有者」（holder）指稱政策利害關係人。持有者擁有與政策相關的資源，因此必須藉由他們的參與，解決政策問題與衝突。

<sup>4</sup> 必須澄清的是，部分學者將參與治理和政治參與視為一體兩面，惟本文認為兩者雖然同樣重視實質的參與，但是兩者在本質上並不完全相同。嚴格地說，參與治理的涵蓋範圍較廣，除了政治生活，尚包括經濟與社會生活等。更顯著的差異在於，參與治理過程中，由於行動者皆有自主性，任何一方無法訴之強制方式，要求對方接受。另一方面，由於休戚與共，一旦無法取得共識，將造成雙輸局面，是以參與治理必須進行協商。由於雙方對於癥結問題無法一次充分解決，必須不定期協商、交換意見，以期產生所欲的結果。

信任度日益下滑等問題，昔日大有為政府終究遭致結構性調整的命運。由於這項改革直指傳統官僚組織的弊端，有必要先行瞭解被改革的對象，方能認清改革重點所在。

就管理形式與方法而言，M. Weber 的理想型官僚組織，<sup>5</sup> 幾乎等同於傳統公共行政的理論（Ostrom, 1974: 9），主要將組織視為一個封閉的系統，只要管理者能理性安排，有效管理組織內部問題，便可達成預期目標。本質上，傳統官僚組織強調整個運作過程皆有明文法令規定，並依此控制與指揮。由於組織習於採用功能性分工，組織可獨立運作，不需與其他機關，甚至外界溝通協調與合作。但是，組織不斷擴張職能，強調功能性分工，本位主義心態導致缺乏合作誘因，逐漸形成「超載國家」（overloaded state）（Skelcher, 2000）。

在 Weber 的理念中，機關組織如具備上述特性，即可有效運作。然而，R. K. Merton（1968）認為，著重正式關係與要求組織成員墨守成規的結果，將產生許多非預期副作用。其中，最為熟悉者乃是目標錯置（displacement of goals）。畢竟，每個組織均存有非正式關係，所表現出來的行為不一定和組織圖一致（Bozeman & Straussman, 1990: 139）。此外，官僚體制過於重視輸入導向的過程；為了掌控所有事務，幾乎將心力專注於事情該如何完成，以致忽略執行結果和輸出項的控制。在一個變動較少的社會情境中，此種管理方式或許可以維持行政效率。不過，在複雜多變的環境，官僚體制勢必逐漸喪失適應環境的變遷能力，產生組織熵（entropy）（Argyris, 1970）。

在官僚體制運作下，重視依法而治，因此政府與公民社會之間的互動，猶如機關對其內部組織成員支配方法一樣：透過官僚體制的控制機制。公民因未能感受到行政機關提供服務的熱誠，對其運作方式日漸不滿。然而，在官僚體制下，公民形同勢單力薄的參與者，縱使對政策不滿只能以發聲（voice）方式抗議（Vigoda, 2003: 105）。在缺乏充分的政策回應性下，造成公民對政府達成政策目標的能力，抱持懷疑態度，政策正當性因而不足，終至產生政府失靈（Goodsell, 1983: 143-

---

<sup>5</sup> 所謂理想型官僚組織具有下述特徵：(1)有一套完整的法規制度，用以規約人際之間的關係和人的工作行為；(2)整個行政官僚體制係一嚴密的層級節制體制；(3)機關組織是高度的專業分工；(4)體制內人際關係是無人情味的；(5)體制內人員的選用必須依循法規；(6)人員的工作報酬與獎懲必須依法規的規定辦理（Weber, 1968: 328）。

5)。正如 J. S. Migdal 所強調的，政治權力分佈於許多領域中，不只存在於行政部門的頂層（2002: 3）。言下之意，國家與公民社會並非對立關係，即便兩造之間難免存有不同的政策價值觀，思維方式自然出現差距。解決之道，應是透過溝通，化解雙方歧見，尋求公民的政策承諾與行動支持。

## 二、市場競爭

根據傳統官僚體制理念而建構的大有為式政府，無論在理論或實務方面，存有甚多矛盾處，以致運作結果功能不彰。自八〇年代開始，新公共管理理論主張政府必須改革傳統運作模式，將政府部分職能交於私部門經營。

在這一波的改革浪潮中，實施政府再造的國家，大半皆以建立「小而能」政府，積極追求效率為主要目標。眾多學者嘗試運用各種理論加以論述，舉如：管理主義（managerialism）（Pollitt, 1990）、市場導向的公共行政（market-based public administration）（Lan & Rosenbloom, 1992）、後官僚體制典範（post-bureaucratic paradigm）（Barzelay, 1992）或者企業精神政府（entrepreneurial government）（Osborne & Gaebler, 1992）。上述名稱雖然不同，但基本內涵與觀點大抵相同，主張政府若欲增進行政效率，應以彈性的市場治理機制，取代官僚體制，核心觀點包括，組織精簡、分權化、去官僚化以及私有化等。

不過，欲達成上述目標，端賴五項前提：（一）政府與私部門在本質上需極為類似；（二）政府各部門在競爭環境下，可適宜的運作；（三）所有顧客皆能取得相關資訊；（四）提供服務者之間相互競爭；（五）顧客擁有裁量權，願意承擔各項選擇的風險（Moe, 1994）。

仔細探究，不難發現上述前提很難成立，癥結在於公私部門在本質上就存有差異：前者具有壟斷性質，所提供的服務並不具備競爭性質；後者則是以營利為目的，彼此之間存有競爭關係；其次，本質一旦不同，兩者在推動政策時，所考慮的面向便有所不同：前者以達成目標及提高公共利益為優先考量；後者除了達成任務，尚須考量成本效益；再者，對象並不相同：政府服務的對象是所有人民，所提供的服務具有一致性；而企業所服務的對象是顧客，因此會依顧客提出的需求，提供不同的服務；最後，對服務結果的反映方式也不相同：人民不滿意政府所提供的服務時，最多僅能依循行政訴訟方式尋求救濟，無法退貨；反之，顧客可要求退

貨，一旦爭議發生，更可透過民事訴訟要求賠償。

一味要求公部門效法私部門的管理技術，而不思索兩者在本質上的差異，難免產生非預期問題，舉其犖犖大者有：忽略政治責任、引發合法化危機、缺少政策一致性、忽略主流社會價值、執行人員士氣低落、以及政治適應不良等。上述問題，引起學界針對新公共管理相關理論進行反思，認為其所提倡之「小而能政府」的觀點是不切實際的。申言之，這些論點大半認為非預期問題的出現，在於改革核心僅注重體制外部的制度改變，未能同時進行思維模式的調整。儘管新公共管理採用市場取向觀點，將以往傳統行政所重視的輸入項控制，轉而強調結果和輸出項的控制。然而，主張限縮政府涉入範圍，以擴大私部門角色的思維，極易導致組織功能割裂化，無法適時回應環境需要，形成職能日益萎縮的空洞化國家（Milward & Provan, 1993）。

此外，政府與公民社會的關係已實質改變，可是新公共管理強調公部門應師法企業組織，將公民視為被動接受服務的顧客，認為公民參與決策過程，只徒然增加交易成本，延誤問題處理的最佳時機。這種心態顯然忽視公民自發性參與對政府而言，是一項寶貴資產（Etzioni, 1995）：既能提供公共服務，又能監督政策的執行。然而，市場競爭機制思維，導致兩造心存隔閡，遑論進一步合作，極易出現市場失靈。<sup>6</sup>

### 三、參與治理

政府失靈與市場失靈的相繼出現，使得參與治理顯得格外重要。事實上，隨著民主意識提升，公民基於主體性的認知，透過參與管道，主動參與公共事務，多數國家因而面臨程度不等的不可治理與治理不當問題，遂採行各項因應措施：一方面設法提高國家機關能力，另一方面則提供開放參與管道，由利害關係人與政府共同參與。<sup>7</sup>

新治理（New Governance）因而成為公共行政高度重視的課題。隨著社會政治

---

<sup>6</sup> 新政府運動強調顧客導向，這是政府為民眾做計畫（planning for the people），這與本文強調夥伴關係（planning with the people）在本質上是有所差異。

<sup>7</sup> 民主行政十分重視參與，強調以專業服務人民，並透過資訊公開化、透明化，使人民有參與公共事務的機會，進而促進公共利益的實現（Jun, 1986: 17-21）。

的高度複雜性、動態性以及多樣性，J. Kooiman（1993）認為在政策執行過程中，任何一個行動者擁有足夠知識與能力來處理日益複雜的問題。鑑於此，新治理主張公私部門合作、共同分擔責任且相互授能，以達政策預期目標。

由於公民對財貨與服務需求日增，使得政府能力左支右絀。如同 G. Stoker 所言：「治理的概念較統治為廣，不僅考量政府機關本身，更應考慮如何藉由制度，與公民社會互動」（1998a: 36）。新治理即強調國家與公民社會間，若能經由制度安排，將可創造對雙方有利的結果（Evans, 1997）。

為有效治理，政府必需與公民協力合作，傳統強調少數菁英重要性的統治觀點，隨之轉而重視涵蓋公、私部門與志願性組織的廣義治理（Rhodes 1997; Stoker, 1998a），強調社會政治體系的治理需求功能，同時也重視政府本身的治理能力。政府若能結合民間社會豐沛的資源，維持治理需求與治理能力之間的動態平衡，將可有效解決治理危機問題（Kooiman, 1993）。<sup>8</sup> 在參與治理機制中，著重公私部門行動者在信任與合作基礎上，以協商方式訂定目標，共同推動政策。爰此，政府應與政策利害關係人建立夥伴關係，共同承擔責任，提高政策結果與期望間的吻合度。對照先前所述的官僚體制與市場競爭治理機制，參與治理具有如下優勢：

- （一）跳脫次佳陷阱：參與治理特質之一是追求綜效。決策者常因誤判問題，以致落入決策陷阱，諸如過分依賴以往的知識與經驗、對問題持有偏見、以決策者偏好取捨問題、未評估即決定方案等。這些陷阱不但未能有效解決問題，反而製造更多問題（Ridley, 1996: 16）。此一治絲益棼的情形，在公私部門協力合作下，將可集思廣益而獲得明顯改善。質言之，每位成員在集體行動中皆享有自主性，能夠暢所欲言、抒發己見；而問題的解決，更可透過諮詢協商方式完成。是以，所提出的方法較為周全，跳脫次佳化決策的陷阱；
- （二）強調夥伴關係：治理能力的提升並非單靠政府之力便一蹴可幾，必須透過公私部門集體努力，在全觀性治理思維下，透過議題討論，共同推動政策。換言之，政府如能與公民建立夥伴關係，經由對話機制，不但較易化解雙方歧見，更能提高公民對政策的承諾與行動支持。正如 C. Huxham 所言：「愈複雜的問題，愈需要參與行動者進行自行反思」（1993: 25）。由於參與者具

---

<sup>8</sup> 夥伴關係的概念具有化解衝突的意涵，若以經濟學關於外部性內分化的觀點解釋，就是政府政策所造成的外部性影響，就應該將其納入決策之中。

有不同專長，透過協力合作，產生增強與互補功能，有助於解決棘手複雜的議題（wicked issues）（Rittel & Webber, 1973）；

- (三) 互補能力不足：政府與公民在互動過程中，同時具有合作與競爭的特性。這種特性會隨著問題的性質而變，並無一定的形式。大抵上，在良好參與治理氛圍下，兩造較易相信：1. 彼此持有的共同期望；2. 對方具有能力採取達成期望所必要的行動；3. 對方具有意願為共同期望努力（Aldrich, 1995: 97），進而經由積極的措施，互通所需的資源；甚至將完成任務的權力與能力賦予對方，使其具備達成任務所需的條件；
- (四) 強化互動密度：最後一項特質乃是有利於兩造的互動關係。參與治理在本質上具有類似社會契約（social contracts）的特質，引導參與者共同行動的功能（Donaldson & Kozoll, 1999: 9）。與法律契約不同的是，社會契約具有動態性，隨著頻繁的互動，參與者相互調適而日益互賴。F. Fukuyama（1995）指出，信任是促使任何團體運作順暢的潤滑劑，兩造如能建立信任，形成夥伴關係，將可領略「合則兩利，分則兩害」的真諦，建立休戚與共的意識，增強雙方的凝聚力，進而以同理心及負責任的態度，承擔各自的角色與義務。綜上所述，可歸納整理三種治理機制的特質差異，如表 1 所示。

表 1：三種治理機制特質之比較

比較項目 \ 類型	官僚體制	市場競爭	參與治理
治理方式	命令	契約	合作
國家扮演角色	統治者	公共經理人	授能者
公民扮演角色	被統治者	顧客	夥伴
互動特徵	強制性	回應性	互惠性
偏好選擇方式	公民依賴政府決定	公民自主決定	公民與政府相互協商決定
政策執行方式	由政府負責規劃與執行	政府提供誘因吸引民間參與	政府與自發性民間組織協力經營
裁量權授與	授與有限裁量權	授與大量裁量權	授與必要裁量權
主要課責方式	政治課責	契約課責	協議課責
國家意象	超載國家	空洞化國家	壅塞國家

資料來源：本文整理。

茲進一步運用組織行為的相關理論，例如 C. I. Barnard 的貢獻與滿足之平衡論點（1938）、T. Parsons 的行動理論（1951）以及 A. Etzioni 所提出的順服理論（1961），可深一層瞭解：何以上述三種治理結構會採取不同的治理方法，以及公民參與動機之所以存有差異（參見表 2）。根據 Parsons 說法，所謂參與，即為個人之情感與評價之趨向。趨向的方向，不僅有肯定與否定之分，同時亦有強弱之別。而個人之所以願意向組織貢獻心力，主要緣由在於該組織可以提供個人最大的滿足，滿足的誘因包括物質與精神上的獎勵（Barnard, 1938）。當施行權力者所提供的誘因，與權力承受者的參與動機呈現互相一致時，順服行為將會呈現出來（Etzioni, 1961）。

表 2：治理方式與順從類型

參與動機 提供誘因	疏離	計算	道德
強制	命令	—	—
報酬	—	契約	—
規範	—	—	協力

資料來源：修改自 Peters（1998: 29）。

參照表 2，吾人發現科層體制治理結構所提供的誘因，性質上較強調消極的懲罰措施，諸如法律制裁，而個人參與的動機大半是基於避免遭受懲罰，趨向否定的疏離態度。此種情況下，組織欲提高順服行為，往往以命令作為治理方法。同樣地，以市場競爭為治理結構，組織所提供的誘因屬於物質上的報酬，個人則基於成本利益的考量決定參與與否，因此呈現中性的取向，可能是肯定，也可能是否定，此時組織會運用契約所提供的誘因，來增強人民順服的意願。最後，參與治理結構所提供的誘因大半屬於規範性，例如象徵性獎勵，人民參與動機則是理性考量或是道德意識，因此呈現強烈的肯定趨向，組織則以同心協力為由，運用道德勸說方式，試圖將組織目標內化為個人的目標，提高順服行為。

由於本文所探討的三種治理結構，部分是依據理論基礎發展而成，部分是由實務經驗逐漸歸納而成，對政策執行的解釋效力恐仍然有所侷限。本文提出六項衡量指標，包括合作、效率、管理、創新、職能以及控制，藉以比較三種治理結構的優勢與劣勢：

## （一）合作

1. 擴大參與能力：組織目標能否開放參與，並共同承擔責任。
2. 具社會凝聚力：組織理念能否贏得他人信任，促進與鞏固社會團結。
3. 促進社會公益：組織目標是否令人產生同理心與承諾感。

## （二）效率

1. 產生資本能力：組織不僅具備節流能力，且能經由投資案或發展產業，產生利潤為組織廣闊財源，創造財富。
2. 承擔風險意願：組織面臨外在環境威脅時，能否接受挑戰承擔風險。
3. 維護經濟水平：組織是否具備管理能力，以維護組織運用充分資源。

## （三）管理

1. 發展專業知識：組織成員的專業知識與技術是否充分發展並具有權威性。
2. 全觀考量問題：組織能否針對問題脈絡通盤思考，並提出全局治理方案。

## （四）創新

1. 政策回應能力：組織能否針對迅速變遷的環境，提出適當的方案加以回應。
2. 彈性革新能力：組織是否具備充分彈性，拋棄不合時宜與績效不彰的方案。

## （五）職能

1. 服務範圍普及：組織能否深入社會，將標的人口涵蓋在服務範圍之內。
2. 政策學習能力：組織能否透過思想與行動的互動，複製以往成功的經驗。

## （六）控制

1. 維持組織穩定：組織能否維持穩定的狀態。
2. 處理相關議題：組織是否有充分職能執行核心任務。
3. 講究公正廉明：組織能否避免假公濟私、徇私任人的情形發生。

依據上述六項衡量指標，本文針對三種不同結構進行比較，藉此彰顯每種結構的優勢與劣勢（參見表 3）。大體而言，科層體制的核心概念植基於依法行事，並運用層級節制方式貫徹法令，提供服務。因此，治理的正當性取決於相關行動是否符合法定程序。該項治理結構著重控制與課責，所以最大優勢在於「控制」；劣勢

則起因於機關的僵化、法規森嚴與保守的行事作風，未必能因應環境變遷適度改變，以致出現「訓練有素的無能」之組織病象（Merton, 1968）。

表 3：三種治理結構優劣勢之比較

	科層體制	市場競爭	參與治理
<b>科層體制的優勢：</b>			
維持組織穩定	高	低	中
處理相關議題	高	低	中
講究公正廉明	高	中	低
<b>市場競爭的優勢：</b>			
政策回應能力	低	高	中
革新彈性能力	中	高	中
政策學習能力	低	高	中
承擔風險意願	低	高	中
產生資本能力	中	高	低
發展專業知識	中	高	中
維護經濟水平	中	高	低
<b>協力網絡的優勢：</b>			
服務範圍普及	低	中	高
促進社會公益	中	低	高
擴大參與能力	中	低	高
全觀考量問題	低	低	高
具社會凝聚力	中	低	高

資料來源：修改自 Osborne & Gaebler (1992: 347)。

市場競爭治理結構的核心概念是依據誘因與貢獻之間的交換，一旦兩者之間取得平衡，便可藉由簽約方式進行活動，因此治理的正當性取決於所採取的行動是否符合契約內容。該項治理結構強調透過誘因的提供，以激勵參與行動者採取符合契約預期的行為，所以組織層級化的程度並不大。優勢之處在於「效率」、「創新」以及部分的「管理」與「職能」。這些優勢，正好與新公共管理觀點認為公部門運作方式不佳有關，例如（一）公部門規模過大，耗費過多有限資源；（二）公部門

干預範圍過廣，必須加以限制；（三）公部門行事方式保守，不講求效率（Hughes, 1998: 94-96）。

由表 3 大略可知，市場競爭治理結構的優勢正是科層體制模式的劣勢。劣勢則是將契約過分化約，只要符合契約特定要求就是有績效。然而，一味將政府予以企業化或私部門化，未能考慮政府本質所具有的公共性或政治衝突性，將影響其可行性。另一方面，參與治理結構在本質上，就與上述兩種治理結構有所不同。詳言之，參與治理和市場競爭模式所主張的自由市場和國家最小干預的消極功能最大不同點，在於其將國家的角色重新檢討，並予以重視；再者，參與治理與科層體制模式最大差異，在於其將國家和社會的利益等量齊觀、相提並論。由此可知，參與治理結構的核心概念是具有共同的價值與信念，參與者之間權力觀念非常淡薄。因此，治理的正當性取決於所採取的行動是否符合協議內容以及共同的參考架構。該項治理結構本質上符合多元主義理念，參與行動者具有自主性，不受權力干預。其最大優勢在於「合作」，亦即在擴大參與能力、具社會凝聚力以及促進社會公益等三個面向上，相對較易得到公民社會的共鳴。劣勢在於該項治理結構通常是基於特殊目的而結合，著重經由協商取得共識，因此組織結構相當脆弱，並且事後難以課責。

## 肆、何種參與方式較佳？

由上述分析，顯示參與治理具有相對優勢，惟學界對於是否開放公民直接參與公共事務處理，至今尚未存有共識。推究其因，在於行政效能與開放公民參與之間的兩難困境（Dahl, 1989），詳言之，深怕民主開放至某種程度，公民開始希望參與政治，政治菁英雖然最終賦予公民參與政治的權利，惟公民參與政治形成制度後，行政效率無疑遭受影響。

支持代議制民主的學者多半質疑民眾並不具備充分能力，認為公民參與終究是不實際，無法發揮實質功能（Stivers, 1990）。大抵上，反對理由可歸納成五點：

- 一、虛構性：人性是有瑕疵的，例如：冷漠、非理性、存有偏見，不可能積極參與公共事務（Hart, 1984）；
- 二、無效率：政府是相當龐大複雜的體系，公民參與耗費相當大的成本，同時導致整個決策過程變的相當冗長，是以無法完全依賴參與式民主（Fishkin, 1991;

Stivers, 1990) ；

三、不實際：欲實施直接參與治理，必須付出相當的代價，不論是資訊、知識、技術、資源、金錢和時間皆相當昂貴，現今社會無法完全承擔（Grant, 1994; King, Feltey, & Susel, 1998。因此，寡頭政治是無可避免的現象（Michels, 1949）；

四、破壞性：過多的公民意見納入決策過程，決策者勢必無法充分回應，而一旦需求無法獲得滿足，公民對政府能力與政策正當性產生質疑（King, Feltey, & Susel, 1998）；

五、危險性：參與治理可能產生極端現象，特別是處於社經地位較低的團體，往往具有反民主、反社會以及價值不確定的傾向（Pateman, 1970）。

基於上述原因，傳統間接參與模式之特質之一是與議題密切相關的公民，並無直接參與管道，而是由行政人員扮演代理人。依據傳統參與模式的思維，一旦議題被建構完成，政策將相繼產生，公民參與反而破壞既定的政策。由於行政人員的不正確心態，認為公民參與是無效率地，相當抗拒分享資訊（King, Feltey, & Susel, 1998: 320），在此種環境系絡下，行政人員對自身的專業知識與技能十分有把握，儼然成為專家，而公民無法運用擁有的能力與知識，向專業權威與技術，進行提問、課責（White & McSwain, 1993）。易言之，行政結構由行政人員全權負責，公民意見以及參與權力只是表象，無法發揮實質效果。

即使如此，隨著時空轉移，行政人員也意識到參與的必要性，是以在決策過程中，凡是與公民息息相關的議題，不再單向依賴主政者意見，轉而重視公民聲音。畢竟，公民是受政策影響最深者，傾聽其意見，不僅能夠彰顯問題，也使決策更符合民眾的期待（Eversole & Martin, 2005: 1-2）。此一重視實質效果的參與治理，關切參與者的權利與政策制定規則；前者聚焦於誰有權利能夠參與，且依賴其擁有的相關資源；後者則是探討何種規則能有效應用於協商過程中，以利形成共識（Schmitter, 2002）。因此，支持公民直接參與的學者，泰半認為參與治理具有下列優點（Irvin & Stansbury, 2006: 55-65）：

- 一、發展性：公民透過參與治理，可意識到自身的潛能，藉以提升參與行動能力，養塑公共精神（King, Feltey, & Susel, 1998）；
- 二、教育性：公民參與協商過程，將隨著時間累積經驗，提升判斷能力，不會全

盤接受專家學者的論點（Pateman, 1970）；<sup>9</sup>

- 三、治療性：行動者藉由參與，可獲得心靈上滿足，例如政治效能感的提升，故公民參與被視為具有治療異化的效果（King, Feltey, & Susel, 1998）；
- 四、正當性：當公民參與政策事務，賦予決策資格時，所做的相關決定將可獲得公民支持與認同（Salisbury, 1975）；
- 五、保護性：參與能夠賦予公民權利，所陳述的意見可被充分保障，免於他人侵犯（Pateman, 1970）；
- 六、工具性：公民參與賦予行動者一個發聲的管道，可視為是一項挑戰權勢者的工具，主要透過意見表達，改善生活品質（Arnstein, 1969）；
- 七、可行性：現代社會日趨複雜，公民如果參與政策過程，可發揮眾人智慧，有效分配資源，成為創新途徑的來源（Pateman, 1970）。

儘管學界對何種公民參與方式產生較佳結果，仍爭議不斷，但針對代表性（是否代表政策利害關係人）、傳達性（能否能將意見傳達到決策者），以及準確性（訊息內容在傳達過程中是否遭致扭曲）進行判斷，直接參與所產生的效果相對較佳。

其實，政府在推動政策過程中，已陸續將許多業務交由民間經營，或採共同合作方式，行政人員在推動政策過程中，也日益擴大徵詢與採納公民意見。凡此種種，顯示政府的角色已逐漸由「重視回應性」轉向「參與治理」（Vigoda, 2002），反應在現實生活中，便是政府機關將公民參與明文規定，成為推動政務要件之一。因此，公民直接參與公共事務，已不再是假定性問題，而是政治運作常態（Roberts, 2004: 316）。這是每位行政人員遲早要面對的問題，當前要務便是建立一套健全的參與機制，以冀有效運用公民參與力量。

由於傳統的間接參與模式似乎無法滿足現今充滿複雜、多樣與動態性社會的需求，故必須解構、再建構（Bovaird, 2007: 846）。完善的參與治理是一持續性過程，只要行動者具備能力與機會，即可持續直接參與影響政策推動。易言之，凡是與議題相關的公民處於核心地位，有直接參與討論的機會，乃至影響政策制定過程

---

<sup>9</sup>將政策利害關係人納入決策過程以求得共識，只是一個必要條件，並非是充分條件（Buss Redbyrn, & Guo, 2006: 11）。

與結果。在此系絡下，一旦公民在議題討論階段，即積極投入參與，與政府進行資訊交流、相互協商，透過公民涉入的辨證過程，將可延伸議題的深度與廣度（Fischer, 1993: 183）。果能如此，公民可了解政策相關資訊，行政人員則是扮演協調者，協助公民參與協商。

依據上述，吾人不應將開放參與和行政效能之間的關係視為對比關係，更具體的說，開放參與是提升行政效能的要件之一。因此，若能貫徹直接參與治理，有助於提升公共利益，<sup>10</sup> 實踐民主行政真諦：政策正當性、社會正義以及權能感。

為達成國家與公民社會資源整合的目標，多數民主國家已重新調整角色：由威權行政轉向民主行政，重視公共利益。現實生活中，公民日益感覺到專家決策已無法滿足需求，對技術官僚的決策能力抱持懷疑。相伴而生的是，公民逐漸意識到先前所忽略或委由專家處理的政策，其實與其生活密切相關，於是各種倡議性行動逐漸展開，目的就是能與專家進行對話（Naisbitt, 1982）。

一旦公民自覺到相關議題對其生活造成相當影響時，其參與力量將不容小覷，衝擊最大的無疑是決策過程將面臨更多民主程序的檢視。當公民具有主觀與客觀能力，分享其認知與價值時，專家所研擬的政策應更具公共精神，以貼近民眾的需求。為提升專家及公民社會的契合度，決策過程除了專家與官員參與外，應同時涵蓋政策利害相關人，共同承擔政策推動責任。如此，方能減少政府機關、專家與民眾三者之間的認知衝突（Sirianni, 2009）。

若無法落實公共精神，不但欠缺政策正當性，專業理性也難以發揮，執行效果不易彰顯。然而，正當性的取得並非只受官員、專家的影響，公民社會的合作也不容忽視。專家、官員與政策利害關係人三者決策過程中，有其各自扮演的角色：專家參與決策所關注的焦點在於提供專業知識，制定完善的政策。然而，完善的政策並不意謂政策結果同樣令人滿意。解決之道應是廣徵民意、傾聽利害關係人的意見；對政策利害關係人而言，所需要的是分享資訊，反應政策偏好；行政官員則給予行政支援，充當專家與公民之間的溝通橋樑。要之，欲達成理想目標，決策方式應秉持社會正義，讓所有參與者立足於平等地位，藉由互動對話方式，以達交換資

---

<sup>10</sup> 公共利益泛指國家的集體善（collective good）凌駕於個人或特別利益團體的善，因此主張利益應由多數人所共享，實踐公共政策應促進每一個人福利的理念（吳定，2005：94）。

訊之目的。

進言之，專家決策往往採取由上而下的決策模式，並不符合民主行政精神；一個強調民主政治的政府，在政策推動時，應結合民意，而公民是政策執行標的對象，對政策結果有深刻體認，正是一個重要的協商管道。因此，藉由參與治理，除可提升政策回應性，亦能發揮公民監督功能。專家、官員與政策利害關係人三者所組成的決策體系，若能互信互賴、相互學習及影響，更能符合民主思維與實踐社會正義。參與治理的重要性，在於著重公民主體性的認知與實踐，經由公共事務相關的知識與資訊的收集，透過平等、公開的參與管道，直接貢獻自己的情感與意志於公共事務處理（林水波，1999：286-7）。而一個有效的公民參與，至少含括三項相互影響要素：

- 一、公民主體性：依據「主權在民」及「人民同意」兩項概念，認為民主政體中，統治權主要來自於民眾的授予，其正當性更需獲得民眾同意；而公民直接涉入公共事務，正是公民主體性的體現（Fung, 2006）。事實上，在一個不具公民主體性的政體中，公民參與將流於形式，其偏好全憑權威當局決定，是以公民主體性的取得乃是有效公民參與的第一要件；
- 二、知情公民：意指公民參與公共事務處理的能力。參與公共事務處理的公民，需具備與公共事務相關知識與訊息，方能貢獻一己之力於公共事務處理，行政機關應保障人民知的權利，將行政行為公開化及透明化，讓每一位具有能力與參與意願的公民取得相關政策的資訊，具備基本的參與能力；
- 三、直接平等參與管道：政治平等乃民主政治建立的先決條件（Fishkin, 1991）。因此，在民主制度中，必須具備直接、平等的參與管道。「直接」意指公民是親自參與公共事務的處理，不必假手於其他中介機制，避免意見遭受扭曲。而「平等」則是指每一個公民都有平等的參與機會，意見受到同等重視與衡量。

經由上述可知，公民積極參與對有效治理是不可或缺的要素，尤其是處理與其生活息息相關問題時，公民涉入顯得相對重要（Roberts, 2004）。因此，政府推動政策時，應擴大參與範圍，涵蓋政策相關的公民，以期能針對問題，進行對話、交換意見，俾利在相互信任與尊重的氛圍中，釐清問題本質與形成共識。具體而言，參與治理對政策推動的重要性，可由下述四點說明：

- 一、教育公民：公民參與是實現公民權利最直接途徑，唯有透過參與，才能落實憲法所保障的權利。參與治理具體實施後，以往扮演知情與涉入角色之公民，因參與經驗的累積，養成以全觀性視野探討問題、瞭解如何克服技術困難，因此參與治理對教育公民有實質意義（Pateman, 1970）；
- 二、政治說服：透過參與治理，就消極面而言，可防止公權力濫用，損害公民合法權益；就積極面而言，則是較易接受政策目標，瞭解政府用意，對政策推動十分助益（Thomas, 1995）；
- 三、充分授能：參與治理直接結果就是促使決策者傾聽民意，以利即時更正錯誤的政策，讓政策能更符合公共利益，而兩造互動一旦例行化，即可建立互信關係，政府將授權公民，共同處理問題；
- 四、突破僵局：政策制定即是進行利益重分配過程，一旦產生偏差，不但折損政策正當性，連帶影響公共秩序。藉由參與治理，行政機關能有效介入協調，即便出現政策僵局，由於信任關係的建立，相對較易獲得支持（Weeks, 2000）。<sup>11</sup> 在具備上述特質下，參與者將建立權能感，能自發地針對執行結果進行反思，並進一步依據環境需要，自行調整行為。

## 伍、實施困境與強化方式

參與治理的真諦是公民與政府共同選擇目標以及達成目標的工具，而不是單向回應政府的諮商。然而，政府與公民社會之間難免因為政策認知、評價以及情感向上的差異，導致兩造對價值的取捨出現矛盾或衝突，繼而影響所採取的行動，無法發揮互補功能，形成參與失靈。茲列舉主要困境如下（Roberts, 2004: 326-7）：

- 一、規模困境：行政運作相當複雜，在政策過程中容納更多團體與個人的意見，正是公民參與重要精神，惟公民參與的形式常採取小型的面對面會議，討論的公共空間相當有限，因此參與治理應設法克服規模上的限制；
- 二、專業知識困境：參與者來自不同的專業團體，所使用的專業術語與知識，造成一般公民很難與其進行溝通。參與者若未能相互尊重、包容差異，無疑將

---

<sup>11</sup> 由於參與對話方能避免囚犯矛盾現象，否則社會將普遍存在此一現象而無法克服。

耗費更多的時間與成本進行溝通協調；

- 三、時間困境：處於一個快速變遷的時代，追求在最短時間內形成決策，以致無法有充分時間，進行協商與溝通；而公民本身在謀生之餘，未必有足夠心力與時間，投入整個政策過程，因此參與治理應將時間侷限性列入考量；
- 四、公共利益困境：參與治理最終目的是增進公共利益，而公共利益必須經由參與者共同協商，不是單憑法律保障，或是透過調查所能達成，因此，協商過程應以互信、互惠為原則。參與者所關切的若只是個人利益，輕忽公共利益，勢必無法實現共同願景，遑論共享資源與承擔風險（Hayton & Gray, 1996: 87）；
- 五、分歧價值困境：參與治理的精神是參與者能夠深切體認，共同打拼的結果將比孤軍作戰為佳，否則甚難產生有效的集體行動（Huxham, 1991: 1041）。然而，前提是參與者願意貢獻所長。事實上，由於參與行動者所持的動機並不單純，試圖以協商方式擬定一項可被共同接受的目標，恐非易事；
- 六、弱勢團體參與困境：共同決定政策目標是參與治理特質之一。但是，權力不對稱常造成協商過程可能被具有影響力的一方所掌控，處於不利地位的個人或團體，則長期被排除在外。在黨同伐異情形下，不免出現集體盲思，或維護既得利益而反對改變現狀（O’Looney, 1992: 18）。

為強化參與治理的可行性，就政府而言，必須進行管理結構變革，形塑健全的參與制度與程序、以及積極扮演促進者與協調者角色。就公民而言，應體認參與既是權力，也是一種義務。要言之，具體作法有如下三項（King, Feltey, & Susel, 1998: 322-5）：

- 一、授能與教育公民：授能意指設計一個過程，使公民具有充分能力進行自我管理、監督以成就目標（Evans, 1997）。具體而言，使公民易於明瞭專業知識與術語、接收相關訊息，進而理解透過親身參與，對政策執行構成無形潛在壓力。對於沈默公民，除了立法保障其權益外，應進一步透過教育，使其瞭解參與是美德的體現，一個具有意識的公民，可感覺到個體與群體的不可分割性，因而願意從整體角度思考公共利益（King, Feltey, & Susel, 1998: 324）；
- 二、行政人員再教育：以往，行政人員所接受的訓練較偏重於管理，對於公民參

與的態度抱持「民可使由之，不可使知之」的消極心態，而回答其所質疑的問題，若非過於簡化，就是無實質意義；如今，因應環境變遷需要，宜轉向以治理為導向的訓練，抱持「民可使由之，更可使知之」心態，尊重社會的多元性、容忍社會分歧的意見以及接受公民的善意批評（Fox & Miller, 1995）；

三、提升行政系統能力：參與治理是一聯合行動，難免涵蓋公私領域，為取得參與者政策承諾與行動支持，行政管理應設法釐清行動目標、安排資源分配、提供技術能力、劃分責任歸屬與建立課責制度。唯有從微觀的實務面做起，方能循著由下而上的步驟，達到整個行政結構與程序的改革目標（Giddens, 1984）。<sup>12</sup>

## 陸、結 論

本文主要探討在既有的環境系絡，能否具體實現參與治理。由前述說明，可知治理機制為一項制度安排，攸關政府處理複雜政策議題的能力。對照於官僚體制將公民視為被統治者，以及新公共管理將公民視為顧客，參與治理將公民視為夥伴，逐步將私部門與第三部門納入公共服務提供之中，顯然較符合時代精神，成為主流趨勢。以往由政府獨自承擔的責任，逐漸由公私部門共同分擔，並藉由協商討論，達成集體行動目的。政府在集體行動中，主要扮演塑能者以及協調者角色；除動員政策利害關係人或團體積極參與政策推動，並由說服方式以取得其政策承諾，進而建立夥伴關係。是故，政府與公民在治理機制中的關係逐漸產生質變。申言之，兩造之間的生產投入項目具有互補性，較易在提供服務時，產生綜效。

事實上，就歷史演進觀點而言，本文所探討的三種治理機制，在理論發展上具有正反合演進的趨勢。具體而言，三種治理機制皆是試圖解決一些既存於官僚體制之下的問題，惟提出的新的治理機制又誘發一些新的問題，繼而引發後續的改革。

---

<sup>12</sup> 具體步驟包括重新界定權力結構、強化可信度與正當性、建立處理衝突與共識的機制、提升回饋與諮商、加強政策課責與透明度，如此才能使民主行政趨向現代化發展（Buss, Redbyrn, & Guo, 2006: 9）。

從辯證的角度而言，整個理論發展趨勢，呈現正反合的演變（吳瓊恩，2002：211）。<sup>13</sup> 針對傳統公共行政與市場競爭機制的缺點，強調公民主體性、知情公民以及直接平等參與管道重要性的參與治理機制，遂將先前獨立運作的行動者，納入一個對共同任務具有承諾的執行結構中，強調參與者彼此之間係屬合作夥伴關係，而這項關係能否維持則端賴計畫完整性以及溝通管道順暢與否。再者，參與者對相關業務的處理方式可以自我管理，並經由反思理性進行自行監督與評估，同時調整執行方式，俾使政策目標得以達成，最重要的是這項營運所產生的風險與結果皆由參與者共同承擔。

隨著時代進步，公民涉入公共事務的處理已成為常態現象。一旦公民社會逐漸體認到參與的重要性，政府終將面臨極大考驗。就現實而言，公民社會影響力愈強時，政府應設法將其納入決策過程，藉以強化本身的治理能力，而治理能力的高低，除了端視政府與公民社會的協力合作，尚繫於治理機制如何因應政策環境的變遷。易言之，本文所強調的是這三種治理機制會同時並存在現實運作中，並非是過渡現象，而是逐漸成為常態。主要原因是每種機制都存有「罩門」（Achilles' heel）（Falkenrath, 1998），有其不能克服的問題，例如：官僚組織不具彈性，所提供的服務成本相對市場為高；而市場機制所提供的服務雖然能滿足個人選擇需求，但過於講求利潤取向，以致喪失公共性。同樣地，參與機制雖然被譽為新公共精神的體現，既沒有官僚氣息，也不以追求私利為旨趣，但在缺乏公共精神前提下，預期目標的實踐將淪為口號。因之，政策運作系絡本質上具有複雜性、變動性，甚至衝突性，任何一種機制因而未能有效發揮分配政治社會資源，因此必須轉而尋求多元的制度設計，將非傳統的機制，例如市場機制、準市場機制以及社區組織等，納入傳統官僚體制專責的傳遞服務途徑，各途徑之間應互補同時運用，以共同治理的精神相互合作。

公民參與是民主的基石，但政治文化與制定決策思維方式的差異，使得各國的參與治理情形不盡相同。西方文化重視公民參與的權益，公民本身也相當重視參與的機會，清楚地提出訴求，所以公民參與政策制定情形較為常見；反觀我國隨著民主化的發展，日益重視公民聲音，政府也逐漸開放參與管道，提供人民表達意見。

<sup>13</sup> 這三類機制在本質上只是政府介入的差異，就廣義參與治理而言，三者具有延續性，在真實世界中甚難絕對劃分。

然而，我國仍是臣屬形政治文化，以及由上而下決策模式的環境系絡，參與治理實施效果尚無法與西方國家相提並論。<sup>14</sup> 由於民主素養並非短暫時日即可養成，政府當與公民共同學習，以利雙方在互信基礎上，相互協商互動，釐清責任歸屬、互換訊息與資源，對政策目標產生承諾，進而實踐課責（林水波，2009）。

總而言之，參與治理所標榜的是公民透過參與管道，將其意見反映在政策制定過程中，冀使決策者能夠針對民意，制定更具代表性與回應性的政策。因此，無論是支持或質疑公民參與的功能，皆應重視公民參與的力量，深思如何設計一套有助於公民參與的制度安排，以及防範可能面臨的困境。詳言之，就政府而言，應尋求改善參與過程，將以往靜態回應式，朝動態互動式方向發展；另一方面，公民應體認參與公共事務是一種美德，對提升決策品質有顯著影響，一旦兩造能夠體認合作共榮的真諦，方能確實改善關係，減少認知差距，發揮實質參與效果。

## 參考文獻

- 吳定（2005）。**公共政策辭典**。台北：五南。
- 林水波（1999）。**公共政策新論**。台北：智勝。
- 林水波、邱靖鈺（2006）。**公民投票 VS. 公民投票**。台北：五南。
- 林水波（2009）。協力文化。**飛訊**，第 87 期，頁 1-28。
- 吳瓊恩（2002）。公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎。**公共行政學報**，第 3 卷第 7 期，頁 173-220。
- Aldrich, H. E. (1995). Entrepreneurial Strategies in New Organizational Populations. In I. Bull, H. Thomas, & G. Willard (Eds.), *Entrepreneurship: Perspectives on Theory Building* (pp. 91-108). Tarrytown, NY: Pergamon.
- Argyris, E. (1970). *Intervention Theory and Method Reading*. MA: Addison-Wesley.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216-224.
- Barnard, C. I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University.

---

<sup>14</sup> 公民參與情形的增加就是增加開放性、透明度以及回應性，事實上就是一種權力的重分配（Cortner, 1993）。

- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA: University of California.
- Bingham, L. B., & R. O'Leary (2006). Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections. *Public Administration Review*, 66 (special issue): 161-167.
- Bishop, P., & G. Davis (2002). Mapping Public Participation in Public Choices. *Journal of Public Administration*, 61(1): 14-29.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5): 846-860.
- Bozeman, B., & J. D. Straussman (1990). *Public Management Strategies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Buss, T. F., F. S. Redbyrn, & K. Guo (2006). *Modernizing Democracy: Innovations in Citizen Participation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Centeno, M. A. (1994). Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition. *Annual Review of Sociology*, 20:125-47.
- Charkham, J. (1994). *Keeping Good Company: A Study of Corporate Governance in Five Countries*. Oxford: Oxford University.
- Cortner, H. (1993). *Public Involvement*. Alexandria, VA: Institute for Water Resources, U. S. Corps of Army Engineers.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University.
- Donaldson, J. E., & C. E. Kozoll (1999). *Collaborative Program Planning: Principles, Practices, and Strategies*. Malabar, FL: Krieger.
- Etzioni, A. (1961). *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: Free Press.
- Etzioni, A. (1995). *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions, and Communities*. Charlottesville, VA: University of Virginia.
- Evans, P. B. (1997). Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide. In P. Evans (Ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development* (pp. 1-10). Berkeley, CA: University of California.
- Eversole, R., & J. Martin (2005). *Participation and Governance in Regional Development*. Burlington, VT: Ashgate.
- Falkenrath, R. A. (1998). *America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological and Chemical Terrorism and Covert Attack*. Cambridge, MA: MIT.

- Fischer, F. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26(3): 165-87.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven, CT: Yale University.
- Fox, C. J., & H. T. Miller (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press of Glencoe.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66 (Special Issue): 66-75.
- Gamble, A. (2000). Economic Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance* (pp. 110-137). Oxford: Oxford University.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California .
- Goodsell, C. (1983). *The Cases for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Grant, J. (1994). *The Drama of Democracy: Contention and Dispute in Community Planning*. Canada: University of Toronto.
- Gray, J. (1994). Limited Government. In D. McKeivitt, & A. Lawton (Eds.), *Public Sector Management* (pp. 25-36). London: Sage.
- Hart, D. K. (1984). Theories of Government Related to Citizen Participation. *Public Administration Review*, 32 (Special Issue): 603-621.
- Hay, C., & B. Jessop (1995). Local Political Economy, Regulation and Governance. *Economy and Society*, 24: 303-306.
- Hayton, K., & J. Gray (1996). Developing Partnerships: Public Involvement, Private Control? *Town and Country Planning*, 65(3): 85-87.
- Hollingworth, J. R. (1994). *Governing Capitalist Economics*. New York: Oxford University.
- Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's.
- Hult, K. M., & C. Walcott (1990). *Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Huxham, C. (1991). Facilitating Collaboration: Issues in Multi-Organizational Group Decision Support in Voluntary, Informal Collaborative Settings. *Journal of Opera-*

- tional Research Society*, 42(12): 1037-1045.
- Huxham, C. (1993). Collaborative Capacity: An Intra Organizational Perspective on Collaborative Advantage. *Public Money and Management*, 13(3): 21-29.
- Irvin, R. A., & J. Stansbury (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort. *Public Administration Review*, 64(1): 55-65.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 115(1): 17-38.
- Jun, Jong S. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan.
- Kettle, D. F. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review*, 66(Special Issue): 10-19.
- Kickert, W. J. M. (1993). Autopolesis and the Science of Public Administration. *Organization Studies*, 4: 261-278.
- King, S. K., K. M. Feltey, & B. O. Susel (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.
- Kooiman, J. (1993). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. In J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance: New Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 35-58). Newbury Park, CA: Sage.
- Kooiman, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University.
- Kooiman, J. (2002). Governance: A Social Political Perspective. In J. R. Grote, & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.
- Lan, Z., & D. H. Rosenbloom (1992). Editorial. *Public Administration Review*, 52(6): 535-537.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Cambridge University.
- Lovan W. R., M. Murray, & R. Shaffer (Eds.) (2004). *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision Making in Civil Society*. Burlington, VT: Ashgae.
- Lowndes, V., & C. Skelcher (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76: 313-333.

- McGuire, M. (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, 66 (Special Issue): 33-43.
- Merton, R. K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Michels, R. (1949). *Political Parties*. New York: Free Press.
- Migdal, J. S. (2002). *State in Society*. New York: Cambridge University.
- Milward, H. B., & K. G. Provan (1993). The Hollow State: Private Provision of Public Services. In H. Ingram, & S. R. Smith (Eds.), *Public Policy for Democracy* (pp. 222-237). Washington, DC: Brookings Institution.
- Moe, R. C. (1994). The “Reinventing Government” Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences. *Public Administration Review*, 54(2): 111-122.
- Naisbitt, J (1982). *Megatrends*. New York: Warner Books.
- O’Looney, J. (1992). Public-Private Partnerships in Economic Development: Negotiating the Trade-Off between Flexibility and Accountability *Economic Development Review*, 14(22): 14-22.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Weseley.
- Ostrom V. (1974). The Intellectual Crisis in American Public Administration. Alabama: University of Alabama.
- Parsons, T., & A. S. Edward (1951). *Toward A General Theory of Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Peters, B. G (1998). With a Little Help from Our Friends’: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 11-33). New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G (2001). *The Future of Governing*(2<sup>nd</sup> Ed.). Lawrence, KS.: University Press of Kansas.
- Pollitt, C. (1990). Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience. Oxford: Basil Blackwell.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out of the State. *Political Quarterly*, 65: 138-51.

- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 54-90). NY: Oxford.
- Ridley, F. F. (1996). The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives. *Public Policy and Administration*, 11(1): 16-29.
- Riedel, J. A. (1972). Citizen Participation: Myths and Realities. *Public Administration Review*, 32(3): 211-220.
- Rittel, H. W., & M. M. Webber (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Science*, 4: 155-169.
- Roberts, N. C. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 34(4): 315-353.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, 1: 13-43.
- Salisbury, R. H. (1975). Research on Political Participation. *American Journal of Political Science*, 29(2): 323-341.
- Schmitter, P. C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect It Will Achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context? In J. R. Grote, & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications* (pp. 51-69). Opladen: Leske+Budrich.
- Siriaani, C. (2009). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Skelcher, C. (2000). Changing Image of the State: Overloaded, Hollowed Out, Congested. *Public Policy and Administration*, 15(3): 3-19.
- Smout, M. -C. (1998). The Proper Use of Governance in International Relations. *International Social Science Journal*, 50(115): 81-89.
- Stivers, C. (1990). The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*, 22(1): 86-105.
- Stoker, G. (1998a). Public-Private Partnerships and Urban Governance. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (pp. 34-51). New York: Palgrave.
- Stoker, G. (1998b). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Sci-*

- ence Journal*, 155(1): 17-28.
- Thomas, J. C. (1995). *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Thomson, G., J. France, R. Levačić, & J. Mitchell (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage Publications.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Vigoda, E. (2003). *Managing Collaboration in Public Administration: The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Business*. Westport: CT: Praeger.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. Berkeley, CA: University of California.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, 60(4): 360-71.
- Weiss, L. (1998). *The Myth of Powerless State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, O. F., & C. J. McSwain (1993). The Semiotic Way of Knowing and Public Administration. *Administrative Theory and Praxis*, 15(1): 18-35.
- World Bank (1989). *Framework for Capacity Building in Policy Analysis and Economic Management in Sub-Saharan Africa*. Washington DC: World Bank.

# What Is Participatory Governance? A Trend or a Myth

Hen-Chin Chen\*

## Abstract

The role of government has expanded dramatically over the past few years in providing essential services to the general public. Seen in greater details, these services were made by government bureaucrats who possessed a high degree of autonomy but who were not directly accountable to the affected citizens. Recently, these trends have been challenged as many citizens are dissatisfied with the outcomes of services. The main method to improve this is through the direct inclusion of members of the public in state agencies.

A range of drivers has been identified to explain the popularity of participatory governance. However, are we witnessing a fundamental transformation or just the latest fad of public service? The purpose of this paper is to analyze the benefits and detriments of having citizens directly involved in decision-making regarding public affairs.

The argument here is not to suggest that participatory governance is a myth; rather, this paper intends to engage in a more realistic discussion, especially under the circumstances of political culture and the method of decision-making. Finally, this paper suggests that successfully engaging citizens in the policy-making process will enhance credibility and legitimacy.

---

\* Professor, Dept. of Public Administration and Policy, National Taipei University, Taiwan.

**Key Terms:** participatory governance, democratic administration, governance structure, bureaucratic system, market competition