

特邀專論

公民社會在公共行政領域的發展趨勢

陳金貴*

《摘要》

公共行政在傳統上是以推動政府組織運作及訂定公共政策的理論研究和實務處理為主要方向，然而隨着時代的演變，公民意識上升形成一種新的公民社會現象，民眾不僅勇於表達自己的看法，也會去爭取自己的權益，甚至對抗影響本身利害的政府措施，這種反應使公務人員不能只從政府本身的角度去處理公共的問題，而必須要瞭解民眾的想法，並從民眾的需求去設計及推動各種公共政策及相關措施，才能有效展現施政的績效。這種施政思維反應在公共行政的研究領域中，可以看見各種相關新途徑的探討，例如公共治理、公私協力關係、第三部門發展、公民參與、社區發展、公私夥伴關係、民營化、地方治理、公民會議及電子化民主參與的主題。這種發展趨勢顯示政府部門已逐漸從內部公權力為大的思維，走向面對民意和公民社會的考量，然而公共行政相關人員卻缺乏足夠訓練和認知，造成公共行政研究或實務推展的無形圍牆。面對如此的困境，本文試圖從公民社會本身的演變來探討其與公共行政的關係，並從目前學術界和實務界的相關研究和作為，析論公共行政要

投稿日期：105年1月18日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授，email: akuei@mail.ntpu.edu.tw。

如何與公民社會結合，以建立公共行政研究和政府部門實務工作的新領域。

[關鍵詞]：公民社會、公共治理、新公共服務、夥伴關係、協力關係

一、前言

傳統政府的事物是由官僚人員依政治的考量來處理，缺乏系統性的管理概念，因此難以要求效能和效率。1887年美國學者威爾遜（W. Wilson）在其所著的《行政的研究》（the Study of Administration）中，指出一般學者和實務者雖然重視政府的體制，但卻忽略政府的運作，事實上要經營政府機構要比建構一個機構還難，因此要有效的改善政府的績效，必須要採取企業式的途徑，也就是說，行政應獨立在政治外，以企業體的方式，追求較高的效率和效能。他的主張確定了公共行政的價值，也建立了公共行政脫離政治領域的立論基礎，走向獨立的學術領域，雖然在公共行政領域的後續發展中，管理途徑的追求已成為主流，不過從公共行政發展的典範中，仍可看到政治和管理二者的來回擺盪（Henry, 2007），畢竟公共行政領域仍受到政治本質的影響。

1980年代，受到經濟不景氣的影響，民眾要求政府改革，進行政府規模的縮小、服務品質的改善、公務人員態度的改善、繁文縟節的刪減、財政預算的縮減等（Hughes, 2003）。因此許多國家採取民營化、簽約外包、組織精簡、財政緊縮和公私夥伴關係等行動（Bovaird & Loffler, 2009: 29），這些突破傳統公共行政模式的措施，朝向公共管理的途徑，例如美國的企業型政府（Osborne & Gaebler, 1992）和英國的新公共管理（Hood, 1991）。這些新途徑中，為了減輕社會服務輸送的負擔，必須與非營利組織建立夥伴關係，或是將服務工作外包給民間企業，因此政府通過網絡組織的方式，分散責任，但也讓渡部分權責，這種新的現象稱為「治理」，也是尼古拉斯·亨利（N. Henry）所稱的公共行政發展的第六個典範（Henry, 2007: 40-42），使得公共行政領域增加與其他領域組織互動的機會，由於非營利組織的研究是在1990年代才有較多的資訊（陳金貴，1995），因此當代的

公共行政學者缺乏相關的學習經驗，影響其侷限在公部門的相關探討，而無法有效的進行跨領域的研究。此外，治理也延伸到公民的角色，包括公民在公共決策中的參與，以及公民在社區中治理（Box, 1998; Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B., 2015），顯然對公民的瞭解和配合，也成為公共行政的研究領域，可是他卻不是公共行政的傳統領域，面對公共行政的新開展領域，要如何進行研究是一件重要的挑戰。

若將前述之非營利組織、社會和公民這三種領域加以結合，正好成為公民社會的主要構成體，而公民社會的發展正好在近年來已逐漸成為研究領域，由於它長期來是政治、社會、經濟、哲學及倫理方面的重要議題，著重於較為抽象層次的探討，偏重在處理公民社會與國家的定位問題，甚至延伸為有權對抗政府，對許多學者而言，公民社會的出現即是表示對政府不滿，而製造對立的局面，例如社會運動的行動。然而在後來實際運作的演變下，尤其是非營利組織的興起，使得公民社會可以經由實體的運用來呈現它對政府的影響力，不需要再以對抗來達到目的，它進而轉為政府的夥伴，在公共行政領域的相關發展中，它也成為其中的重要議題，而且有愈來愈緊密的關係。在美國的一本公共行政教科書中，除了將公民社會列為其中的一章主題外，並在其他敘述公共行政運作的各章中，嘗試去結合公民社會（Croff, 2008）。由此觀之，公民社會在公共行政領域的發展，已有受到注意的趨勢，但它的發展是否會影響公共行政傳統政府管理的發展，它是否要將整體公民社會領域納入公共行政領域中，或是將其分散，依需要及相關性來判斷結合，這是公共行政研究者必須面對的問題，本文將探討公民社會的轉變，再檢視現階段公共行政學術界和實務界對公民社會的相關反應，以瞭解公共行政領域應以何種方式來面對公民社會的發展。

二、公民社會的發展與涵義

公民社會的名詞在近二十年來，成為學術界及實務界的熱門概念，但是由於他本身的涵義卻因為時空和詮釋者的不同，而有所改變（Wagner, 2006: VII），因為原本是出現在政治思想和哲學方面的抽象理論式的爭論，卻因為實際世界的演變，而轉變成在社會現況的運作，因而賦予現代公民社會探討的新面貌。

公民社會較早出現在希臘時期，亞里斯多德認為公民社會是城邦，擁有一種文

明共同體，使其公民能夠管制別人也能管制自己。將城內有文明觀念者視為市民，而城外則視為野蠻人。羅馬時期沿引此觀念，將公民社會放置於確保人民的和平及秩序的良善社會的重要想法。在中世紀時，知名的思想家如霍布斯、洛克及孟德斯鳩對公民社會和政治社會的分合，有許多的爭議。及至近代，黑格爾、馬克斯及托克維爾（Alexis de Tocqueville）等人對公民社會雖有不同的觀點，但至少確認公民社會和政治社會的分離。而接續者有義大利的葛蘭西（A. Gramsci）認為公民社會是政治社會的上層結構，把公民社會當成是對資本主義霸權生存所需要的文化和意識型態資本的貢獻者，因此公民社會可視為解決問題的一種場域，使得新右派的支持者，將公民社會作為幫助人民對抗政府和市場的重要角色（Wikipedia, 2011）。此外，蘇格蘭的弗格森（A. Ferguson）則是第一個以現代化的感覺提出公民社會名詞的思想家，重新以現代公民性來定義公民社會（Foley & Hodgkinson, 2003: VIII; Oz-Salzberger, 2003: 59）。

近代，東歐國家（波蘭）工會運動的成功及拉丁美洲人民革命的勝利，使得公民社會又受到更多的注意。尤其世界銀行及聯合國等國際組織鼓勵非政府組織支援開發中國家，並以強化公民社會的方式，來督促這些國家的政府更民主化、透明化及課責化，使公民社會的概念充分落實到實際的運作中，而歐美民主國家遭受到公民覺醒的壓力，透過非營利組織及公民社會展現人民力量，這種情況的發生在近年來有更多的變化，例如非營利組織和非政府組織的大量出現形成所謂全球性結社革命（Salamon, 1995），建構當代公民社會的基礎，影響全世界政局的演變及政府的運作方式，這是政府和社會各界都應予重視的事，其他的變化分述如下：

1. 不滿意政府的人民愈來愈多：根據一個跨國性的研究（Norris, 1999），人民充分支持民主政治，但對政府的表現不滿意，這意味著批判式的公民很容易受到政府的表現情形而產生不滿的反應，不滿意政府對人民濫用權力、政府政策及服務的效能差、冷漠對待人民的反應（King & Stivers, 1998）；也不滿意政府浪費人民稅金；也不滿意人民的缺乏工作機會、收入降低造成貧富差距大；也不滿意政府對環境保護、人權維護、弱勢族群照顧的不足；甚至對政府的高壓政治、缺乏民主、貪污腐化也不滿，這些不滿的人民可能只是在媒體的批評，也可能透過民間團體表態，也可能以激烈的方式抗爭，因而導致政府的垮台，例如近年來的烏克蘭顏色革命，泰國的紅衫軍和黃衫軍及中東的茉莉花革命等，因此政府面對人民的不滿是無

法避免的，但是要如何有效因應，才是政府的重要考量。

2. 新社會運動的產生：過去傳統的社會運動以爭取個體的權益為主，例如工人運動、學生運動、農民運動、婦女投票權運動等，具有較強的政治色彩，但隨著時空的改變，人民已從政治的對抗，轉向生活的公平正義，注意弱勢族群、消費者權益、婦女權益保障、環境保護及生態保護運動、同性戀權益運動，這些從體制內的要求改變，是以新興中產階級為主，透過民間組織的集體力量，訴求社會及政府的重視，這是新社會運動的方式（李文、趙自勇、胡澎，2009：5-7），這些新社會運動很容易透過社會的重大事件，凝聚成強大的人民力量，直接影響政府的事件處理能力和公共政策的調整，政府必須要以慎重的方式來加以處理，以免事情變大，造成人民的更強反應。

3. 社會媒體的反應：過去政府掌控資訊的流傳，造成政府和人民資訊不對稱的情形，但在網際網路的出現後，對資訊產生和分享產生了重大的革命，一般稱此現象為社群媒體（Social Media）或是社群網路（Social Web）或是 Web 2.0，它可以採用部落格、臉書、YouTube、Twitter 或維基百科等不同方式，透過網際網路在線上創造和傳送資訊，有人認為社群媒體就是一種獲取資訊、溝通、聯絡的參與（Jue, Marr, & Kassotakis, 2010: 4-5），社群媒體的應用，不僅使民眾可以要求政府提供更透明、更有效、更方便的服務和政策，民眾甚至可以自己透過採取新聞和資訊的收集，扮演報導新聞分析和傳佈的積極角色，稱之為公民媒體或公民記者（胡元輝，2010）。網民們的互動不僅會影響民眾的社會判斷，甚至可透過線上的號召，聚眾行事，發揮集體的力量，也許是行善或救災，也許是表達特定意見，對政府的作為有一定的影響力，因此政府不能忽視此種來自無法預知的網路世界。

4. 志願服務的風潮：志願服務是一種來自民間、出於自願、不以收取報酬為目的的服務社會的人民自發行為（陳金貴，2003），這股民間力量在過去是民眾出自愛心，幫助別人及服務社會的個人慈善行為，但是近年來，由於聯合國通過國際志工年的要求，促使世界各國政府均需倡導志願服務，使其從民間進入了政府體制，加上天災不斷，激發民眾悲天憫人之心，自動擔任救災志工，發揮重要的救災力量；近年來更有許多大型的國際活動如北京奧運、臺北花博等，吸引更多志工參與其中，也獲得社會的好評，使得從事志願服務成為民眾的一種榮譽工作，這種正面的人民力量，不是一般人口稱的廉價勞工，反而是一種高貴的服務，政府應重視此

龐大的民間活力。

從上述的公民社會發展中，可知公民社會狀況不斷的在變化，因此公民社會的涵義，也因其時空背景的變化而有所不同，也具有多重面向。它可以是一種社會空間內相關的協會、行動、社會運動和網絡，但與政府、企業和私人領域有所區隔；它也是一種發生在公共領域的社會行動型態，具有非暴力、教導式、自我組織、多數認知的特性，以導向共同的目標和公民性；它亦可以是一種帶有社會性和地理性的專業，當企圖以社會性和地理性的特性擴展所導致的變遷時，會受到原發性和通用性要求的限制（Gosewinkel & Kocka, 2006: VII），在此多元的定義中，不易掌握其較精確的涵義，因此再提出幾個國際組織的定義加強說明。聯合國認為公民社會是所有政府外的團體，例如社區團體、非政府組織、勞工工會、固有的人民組織、慈善組織、信仰組織、專業協會和基金會（FAO, 2011），這種將所有民間組織組合成的大社群稱為公民社會，說明過於簡單，未能顯示其特性。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）描述公民社會為包含廣大範圍的組織，納入所有非市場和非國家的組織和結構，人民得在其中追尋共同的目標和理想（Advisory Group on Civil Society, 2007），採用三分的方式，比較不易漏失較難定位的組織；而世界銀行則視公民社會為較寬廣的非政府和非營利組織，它以倫理、文化、政治、科學、信仰或慈善考慮，呈現公共生活或表達會員的利益和價值（World Bank, 2011），此定義更能聚焦於公民社會的特性。而安海爾（H. K. Anheier）的定義，則能精確地顯示公民社會的特色，他認為公民社會是位於家庭、國家和市場之間，經由制度、組織和個人所組成的領域，民眾可以在其中自願的結社，以提升其共同的利益（Anheier, 2004: 22），定義中的制度為陳述和規範特定領域工作的建構類型，例如法律規範；組織則包含志願服務協會、非政府組織、非營利組織、基金會、慈善組織、社會運動、網絡和非正式團體，這些組織建構了公民社會的基層組織；個人則包含公民社會的公民和參與者，也包括公民社會中公民的活動，例如會員活動、志願服務活動、籌組活動或支持特定的社會運動，還包括民眾的價值、態度、喜愛和期待，以期民眾在治理、管理和領導的技能。安海爾的定義簡單、清楚，而且可以進一步的說明，易於瞭解，它不僅採取三個組織來說明公民社會的組成，比較能整體的指出公民社會的內容，也以三個面向的排除，來確定公民社會的範圍，所以此定義較能顯示公民社會的特性，本文認為

若從公共行政的角度，可將公民社會定義為由民眾和非營利組織所構成的公共領域，它們為維護自身的權益，以集體的意見表達和行動，來追求其共同的權益，此定義的內涵較接近公共行政領域的認知，尤其是從定義所延伸的個人及非營利組織，與公共行政的運作相關，可成為公共行政的學術界與實務界探討議題，但一般傳統的行政學範圍，以改進政府效能的探討為主，即使在公共政策的發展中，出現利害關係人的分析角度，將觸角伸向政府外的關係者，但是也未有更多的相關研究，因而長久以來以公部門本身為研究主題的典範式現象，在當前公民社會新功能的轉變中，是否會有典範移轉的改變？這是值得觀察的事。

三、公共行政領域對公民社會概念的反應

一般國家政府領導人上任時，總會提出新政府的未來發展方向，顯示有為政府的企圖，因此都會以政府本身相關的廉政、績效及重大政策來說明。但是在 2009 年上任的美國總統歐巴馬及 2010 年上任的英國首相卡麥隆 (D. Cameron) 卻提出不同以往的藍圖。歐巴馬在其進入白宮的第一天 (2009 年 1 月 20 日) 即簽署「開放政府的第一步」 (Open Government Initiative) (White House, 2009) 顯示「其行政團隊將開創一個史無前例高層級的開放政府，他們將共同努力，以確保公眾的信任，並建立一個透明、公共參與及協力型的系統，由開放來加強民主，提高政府的效率和效能」，因此聯邦政府機關應建立開放政府網頁，以徵詢民眾的意見和建議，歐巴馬的宣示，提供美國公民參與的機會。而卡麥隆在上任時，提出「大社會」 (The Big Society) 政策 (Number10, 2010)，這政策主要是推動其公民社會方案，「目的是創造一種授權給地方人民和社區的氣氛，建立一個大社會，把權力從政客手中拿開，而將其給予人民，此政策的重點為 1. 給予社區更多力量，2. 鼓勵民眾在其社區中採取積極行動的角色，3. 把中央政府權力轉移到地方政府，4. 支持合作、互助、慈善和社會企業，5. 出版政府資料。同時將屬於總理辦公室的「第三部門辦公室」 (the office of the third sector) 改為「公民社會辦公室」 (the office for civil society) 負責慈善、社會企業和志願組織的相關業務。從上述二位國家領導人上任時的意向，可以看出他們對公民社會相關作為的重視，也表示出美英兩國政府對公民社會的對應之道。

政府領導人物對公民社會的關切，可以看出政府政策的指標，但其會有如此的想法，也是從政府長期作為的經驗累積，所發現的行政上的缺陷或不足處，提出來的解決策略，也就是說政府的施政，其實對公民社會早有不同的反應，只是分散於其相關的計畫式方案中，同時其相應對象包括個別或集體公民、非營利組織或社區等，必須分開說明。

政府與公民社會較早的相關作為，是一般學者所通稱的公民參與（*citizen participation*），意指政府設立相關機制，讓民眾能夠參與政府的行政決策過程，或是加入服務的輸送及管理的決策中（陳金貴，1992；Callahan, 2007），公民參與提供一個政府與民眾對話的機制，瞭解民眾的想法、廣納意見、改進決策品質、增加民眾的信任感，所採用的方式甚為多樣，例如公聽會、政府顧問委員會、民意調查、市民座談、公民會議、社區會議、公民投票、公民信箱、市民熱線、志願服務、政府公報、市政展覽等，近年來，政府配合社群體的發展，加入電子化公民參與途徑，更貼近民眾的想法，民眾也更有機會向政府表達意見，但這些公民參與的途徑若沒有經過法制的規定，會成為只是提供意見表達的空間，缺乏實質的回應效果，久而久之，會使民眾失去參與的熱誠。同時，民眾的意見多樣，代表不同的角度，在不易取得共識的情形下，政府人員也難以有所回應，甚而影響決策過程的時間。但由於民眾的教育水平已提升，不僅重視自己的權益，也關心社會的公平正義，因此主動要求介入或表達意見的聲音會越來越強，政府如何在已有的公民參與基礎上，對參與的途徑和方式加以檢討設計，是現在必須要加以考量的事。

政府與私部門互動的開始，應以民營化（*privatization*）為先，在 1980 年代，美國雷根總統和英國柴契爾總理，在面對財政緊縮的壓力時，為改進政府效能，引進私部門來執行政府方案（Cropf, 2008; Johnson, 2004），透過簽約的方式，將政府的工作轉移到企業或非營利組織，產生了政府的權威或是財產移轉到私部門去，由於民間組織的運作比政府更節省經費、增加效率、改進生產力，使民營化一時成為各國政府的時尚，其採用方式上有消費券發放、管制權解制、出售公有財產、給予經營特許權等，在民營化的風潮中，政府打開與民間組織合作之門，同時間在美國也有學者提出「第三者政府」（*third party government*）的概念（Salamon, 1995），認為聯邦政府應將其服務的輸送，盡可能移轉到州、城市、鄉鎮、大學、醫院、銀行、工廠或其他組織，讓各級組織直接負起管理的功能。當政府不再視自

己為唯一公共權威體時，民間組織就有機會與政府以對等的角色，來接受政府的委託外包，也因此發展出公私夥伴關係（public-private partnership）及較寬鬆的「協力關係」（collaboration），後者是指共同工作以達共有目標（O’Leary, Vanslyke & Kim, 2010: 107），通常在跨領域或跨部門工作，產生互利的價值，使協力關係會有跨組織的運作，以解決單一組織無法處理的事，所以協力關係可以在公部門、私部門及非營利部門間形成網絡關係，來有效解決相關問題。而夥伴關係則是政府機關通過簽約或補助方式，交由私部門或非營利部門來輸送或管理公共服務，其合作關係比協力關係更為正式和具有約束力，在目前的發展中，協力關係因其包含範圍較為廣泛，所發展的合作方式和關係也較具彈性，已經成為公共行政的熱門之選（Bingham & O’Leary, 2008; Kamensky & Burlin, 2004; Vigoda-Gadot, 2003）。這些發展趨勢顯示政府為解決其問題，不惜以釋出權力的方式，願意以委託或是合作方式，與其他部門組織共同完成公共服務的輸送，在一方面是減少其本身的財物、人力和工作量的負擔，另一方面則是肯定政府外組織的能力。

在政府與公民社會逐漸發展出合作關係時，政府已經從傳統的官僚體制運作模式，轉向新的管理方式，學者們注意到這種多種組織和成員共同追尋目標的新型態，要以何種方式來操作這種跨組織的組織間網絡關係，於是治理（governance）的名詞就被提出來，解釋這種現象，由於學者採取的角度不同，使得治理有各種不同的定義，羅德士（R. A. W. Rhodes）依據不同的用法將其分成七種，分別是統合治理、新公共管理、善治、國際間相互依賴、社會操控系統、新政府經濟、網絡關係。羅德士認為在這七種定義中，網絡關係最常為學者所提及，也是公共行政研究治理的最核心分析概念（Rhodes, 2000: 60），另外，凱特（D. Kettl）認為政府管理和治理兩者有所不同，政府管理與公共組織的結構和功能有關，而治理則是將政府的工作做完（Kettl, 1993），由於政府的角色已從傳統的自行完成工作，轉換至依賴非政府部門的夥伴共同完成工作，所以對凱特來說，治理在公共行政的途徑中，是對次級政府及政府外組織採取契約外包或輔助的行事。至於治理概念不管是在開發中或是已開發國家，都有諸多公共行政的學者以全球治理、公共治理、地方治理及良善治理等不同角度來探討（陳金貴，2013），對此現象，美國學者傅萊德理克森（Frederickson, 2005），在其論文的標題中指出了對此現象的看法，其文字的意思是「公共行政發生了什麼事？治理，到處都是治理」，表示出他對治理的研究的

無耐，他在綜合分析許多治理概念的研究後，認為不管從何種角度研究，治理理論應用在公共行政中，最大的效應就是政府的轉換，政府不僅是要處理內部的管理，也要延伸其管理至政府外的組織，對公共行政研究領域的擴大，是極為重要的，新近出版的公共行政手冊（Handbook of Public Administration）也指出當代公共行政的發展已經逐漸從政府走向治理（from government to governance），呼應政府要從傳統的治權獨佔，改由多方非官方組織的集體參與（Perry & Christensen, 2015: XXII），故此治理概念的網絡關係的運用，已經是公共行政領域無法避免的趨勢，而必須與政府體制外的公民社會組織有所連結，因此政府與公民社會的關係已是密不可分，應成為研究和實務探討的重要議題。

四、公共行政領域與公民社會關係的分析

公民社會領域的發展，雖然已從思想性的對話，逐漸形成了實際的運作現象，受到直接影響的政府界，配合著公民社會的發展，採取公民參與來面對個別公民的反應，採取民營化來運用民間組織的活力和效率，結合夥伴關係和協力關係，釋出權力，與民間組織合力辦理公共服務，這種面對現況的反應，使政府能夠在財源緊縮的情況下，跳出獨大的公共威權，進行有效的行政革新或是組織再造的改變，也使得政府外的企業體和非營利組織得到了新的發展空間，這是個有利的互補結果，然而在許多公共行政的文獻中，所探討的幾乎是以政府為主要對象，對公民社會的相對研究就相當少，造成強政府、弱社會的研究現象，使得在研究結果的呈現中，只能對政府的作為提出各種意見，卻無法針對與其相關的公民社會組織夥伴加以探討，造成公民社會相關的資料只能在原處打轉，引用的資料停留在教科書上的基本介紹，這種現象的發生需要進一步的分析，以便於找出問題，以助相關研究層級的深入，本文從公共行政領域和公民社會的關係分成三個面向分析如下。

1. 政府的面向：政府行政一直是以官僚體制的方式運作，其施政作為也由此體制來進行規劃訂定，封閉式的決策程序一直是被民眾或媒體批判的對象，保守的官僚在過去時期，會將其視為不同意見的呈現，僅列為參考意見，而堅持政府立場，即使提供公民參與的管道，也是作為提供民眾發聲處，未必會積極反應所提意見，認為這畢竟只是民眾呈現個人意見，但隨著非營利組織的興起、社區參與的出現及社會運動的行動，民眾的意見已經從個別發聲轉向集體行動的展示，這種民間力量

的擴大，固然會刺激官僚的反應，但是一方面官僚認為政府還是最大，不願意放下身段去注意輿情變化，即使知道情況，也認為是暫時現象，不會在意；另一方面，官僚生涯的學習經驗及訓練中，著重組織管理的技巧及行政效率提升的方式，認為面對民眾，政府只要把公共服務的品質和效能做好，就是正確的方向，在課程中缺乏公民社會的相關課程，使得公務人員無法理解「公民社會是什麼？非營利組織和非政府組織有何不同？要如何判斷這些組織的能力，以正確選擇合作夥伴？要如何資訊氾濫的時代中，透過社群媒體，正確掌握民眾的需求？要如何有效的處理民眾的強烈反應或社會運動？」這些議題是政府面對民眾時，最常遇見的，但官僚們因為沒有相關的訓練，使其缺乏應變能力，只能依個人經驗處理，在未能充分瞭解民意下，許多的處理方式可能把事情變得更糟，使得錯誤一再發生，這是可以理解的。再說政府的行政效率改進可以得到民眾的肯定，但是卻比不上因不在意民意，而推出的錯誤政策所帶來的不滿和批評，因此面對公民社會興起的事實，政府不能再以民眾的不滿視為個別事件，要從整體社會的角度，來瞭解民意的變化，除了本身官僚們應有相關的訓練外，公共政策需要透明化、公開化及課責化，避免閉門決策，以結合政府的施政理想和民眾的真正需求來規劃政策，才能受到民眾的歡迎，政府的施政才會受到肯定。當政府能以權威釋出的方式與民間組織合作，為何不能再多留意民意的變化呢？

2. 公共行政學術界的面向：傳統的公共行政界是包含政治與行政兩部分，所以在學者的養成過程，會學習對政治環境的瞭解和回應，隨著典範的轉移，公共行政脫出政治領域，成為單一的學門（Henry, 2007），集中於官僚體制的相關研究，在1980年代引入企業管理的方法，來達到提升公務績效的目的，使公共管理或新公共管理成為顯學（Ferlie, Lynn. Jr. & Pollitt, 2005），但可能促使公共行政成為私部門管理的殖民地，甚至將民眾視為顧客，因此當公共行政的研究中，出現較多的是以組織管理較多的資訊時，所培養的研究生和大學生也朝向此方向，忽略了對公共行政本身公共性的重視，當然有學者努力去糾正此現象，例如新公共服務的提倡（Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B., 2015），呼籲不能把民眾當顧客，要將之視為公民，要重視公民參與和公民行動，甚至有學者認為要將民眾視為伙伴（Thomas, 2012），這種召喚學者重視公民社會的聲音，在美國公共行政界沒有得到太多的響應，但卻在亞洲地區得到較大反應，也許是美國早已習慣公民參與的行政程序，認

為這種看法本來就存在，不需多大的改變，但也許是學者們還是以政府體制運作的探討為主，將公民社會的相關性研究，以公共治理或類似的研究來解決，因此在學者的研究中，一般傾向於民營化、公民參與、公共治理或是非營利組織的相關研究，但是冠上公民社會的專門探討卻不多，坊間有一本標明「公民社會和政府」的書（Rosenblum & Post, 2002），在其介紹內容時，認為公民社會在歐洲是對抗政府的結社活動，在美國則是學術和政府對話的題材，有此狹義的認知，無怪乎公民社會未能受到公共行政學者的重視。此外，只有少數大學設有相關的公民社會研究中心，例如約翰霍普金斯大學、加州大學洛杉磯分校、紐約市立大學、史丹福大學、中國的北京大學、人民大學、浙江大學，臺灣的中央大學、臺北大學、政治大學等。而各大學的公共行政或公共事務相關學院或系所，也很少開設公民社會的課程，比較多的是非營利組織的相關研究，因為可配合系所分設的非營利組織來授課。至於公民參與、公共治理和夥伴關係的課程也在部分的系所開設。總體而言，公民社會的研究尚未在公共行政的學術界受到重視，目前的情形會不會有更大發展，難以預估。

3. 民眾的面向：一個公民社會的成熟與否端視其公民的素質和其積極性，而串連其中，將民眾的公民性能充分發揮的，就是社會資本（social capital），社會資本的概念在 1980 年代就由布迪爾（P. Bourdieu）和柯曼（J. Coleman）提出，開始受到政治和社會界的重視，而將其發揚光大的是普特南（R. Putnam）（Edwards & Foley, 2001: 1），普特南定義社會資本為社會組織的特徵，例如信任、規範、網絡關係等，這些特徵可透過協調行動，改進社會的效率（Putnam, 1993: 167），因為社會資本的高低，可以當作評估公民社會的優劣，如何培育社會資本是政府和公民本身所關切的事，也是公共行政學者應研究的主题，基本上社會資本的養成場所是在民間的場域中，例如家庭、社區、社團及學校等，透過其中的教育和感受，學習到合宜的公民能力，使其能夠透過適當的態度和技巧，與社群的人相處並習得足夠的公民知識，而能感受其政治世界（Milner, 2002: 1），這些知識和能力可協助公民瞭解自己與周遭世界的關係，助其有能力去面對社區的問題，並且加以解決，進而成為積極參與、負責的公民，願意爭取投入公共事務，不管是以公民參與的方式或是志願服務的行動，使得社區或社團因此活力化，提升其公共利益，促成創造理想的公民社會環境的機會。對於公共行政的學者或是政府人員應針對能提升公民素質

的公民教育加以研究和設計，不管是大學的通識課程或服務學習課程、中小學的公民課程及社會中的公民學習及社區學習，都可以納入其研究領域，另外對公民的認知和態度、公民參與、志願服務、社團參與、非營利組織管理等，都可列入研究和教學課程中，一方面培養學生成為優質的公民，一方面培養學生成為未來積極參與公民社會的成員，使其能創造良好的公民生活。

五、結論

長久以來，公民社會的名詞成為政治思想的爭辯，停留在抽象的層次中，在歷史事件的演變及民主政治的發展帶動下，公民社會已經從名詞轉而為既存的事實，民眾會運用人民集體力量，展現出公民社會的運作情境；政府組織會針對公民社會的發展，進行各種的回應措施，甚而與公民社會組織建立協力關係；而公共行政學術界雖然沒有直接聚焦在公民社會的研究，但也嘗試以不同的方式去解釋公民社會帶給政府改變的現象。這些情況雖然尚未能足以將公民社會逐漸形成為一個趨向獨立的部門，變成政府、企業、公民社會三者鼎立的局面，但成為一個重要的研究領域，應該是不可避免趨勢，這是可以預期的。

公共行政領域的相關學者或政府人員，對公民社會的存在應有相關的認知，不可忽視其內部參與者的改變，更不可忽視改變所帶來的衝擊，只有確認公民社會的價值和功能，瞭解其本質和其影響力，才能與公民社會相輔相成，將其力量導引至共同協力建設美好的國家和社會，這是對全民公共生活和公共利益有密切相關的事，也是公共行政領域參與者不能推卻的責任。

參考文獻

- 李文、趙自勇、胡澎著（2007）。**東亞社會運動**。北京：社會科學文獻。
- 胡元輝（2010）。**全球崛起的公民媒體：新聞革命進行式**。台北：先驅媒體。
- 陳金貴（1992）。公民參與的研究。**行政學報**，24，95-128。
- 陳金貴（1995）。美國非營利組織的研究。**美歐月刊**，11（6），100-119。
- 陳金貴（2003）。志願服務的內涵。**人事月刊**，36（5），6-14。
- 陳金貴（2013）。治理之理論與發展。**公共治理月刊**，1（1），25-36。
- Advisory Group on Civil Society (2007). Civil society and aid effectiveness. Retrieved from: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/10/39499/03.pdf>.
- Anheier, H. A. (2004). *Civil society: Measurement, evaluation, policy*. London, UK: Earthscan.
- Bingham, L. B., & O'Leary, R. (Eds.) (2008). *Big ideas in collaborative public management*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.) (2009). *Public management and governance* (2nd Ed.). London, UK: Routledge.
- Box, R. (1998). *Citizen governance: Leading American communities in the 21st century*. London, UK: Sage Publications.
- Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance*. Boca Ration, FL: Taylor & Francis.
- Croft, R. A. (2008). *American public administration public service for the 21st century*. New York, NY: Pearson Education.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Servicing, not steering* (4th Ed.). New York, NY: M.E. Sharpe.
- Edwards, B., & Foley, M. W. (2001). *Civil society and social capital: A prime*. In B. Edwards, M. W. Foley & M. Diani (Eds.), *Beyond toqueville* (pp. 1-14). Hanover, NH: University Press of New England.
- FAO (2011). Civil society. Retrieved from: <http://www.fao.org/paartnerships/cso-home/en/>.
- Ferlie, E., Lynn, L. E. Jr., & Pollitt, C. (Eds.) (2005). *The Oxford handbook of public management*. New York, NY: Oxford University Press.

- Foley, M. W., & Hodgkinson, V. A. (2003). Introduction. In V. A. Hodgkinson & M. W. Foley (Eds.), *The civil society reader* (pp. VI-XXIV). Lebanon, NH: University Press of New England.
- Frederickson, H. G. (2005). What happened to public administration? Governance, governance everywhere. In E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 282-304). New York, NY: Oxford University Press.
- Gosewinkel, D., & Kocka, J. (2006). Editor's preface. In P. Wangner (Ed.), *The languages of civil society* (pp. VII-IX). New York, NY: Berghahn Books.
- Henry, N. (2007). *Public administration and public affairs* (10th Ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hughes, O. (2003). *Public management & administration: An introduction* (3rd Ed.). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Johnson, W. C. (2004). *Public administration: Partnership in public service* (3rd Ed.). Long Grove, IL: Waveland Press.
- Jue, A. J., Marr, J. A., & Kassotakis, M. E. (2010). *Social media at work*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kamensky, J. M., & Burlin, T. J. (2004). *Collaboration: Using networks and partnerships*. Lanhaan, MD: Roman & Littlefield Publishers.
- Kettl, D. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- King, S., & Sitvers, C. (1998). *Government is us: Public administration in an anti-government area*. London, UK: SAGE Publications.
- Milner, H. (2002). *Civic literacy: how informed citizens make democracy work*. Hanover, NH: University Press of New England.
- Norris, P. (Ed.) (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. New York, NY: Oxford University Press.
- Number 10 (2010). Government launches "big society" programme. Retrieved from: <http://www.number10.gov.uk/news/topstorynews/2010/05/big-society-50248>.
- O'Leary, R., Vanslyke, D. M., & Kim, S. (Eds.) (2010). *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*, Washington, D. C.: Georgetown University Press.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Oz-Salzberger, F. (2003). Civil society in the Scottish enlightenment. In S. Kaviraj & S. Khilnan (Eds.), *Civil society: History and possibilities* (pp. 59-83). Cambridge, UK: University of Cambridge.
- Perry, J. L., & Christensen, D. K. (Eds.) (2015). *Handbook of public administration* (3rd Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, N J: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 54-90). New York, NY: Oxford University Press.
- Rosenblum, N. L., & Post, R. C. (2002). *Civil society and government*. Princeton, N J: Princeton University Press.
- Salamon, L. M. (1995). *Partners in public service: Government-nonprofit relations the modern welfare state*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Thomas, J. C. (2012). *Citizen, customer, partner: Engaging the public in public management*. New York, NY : M.E. Sharpe.
- Vigoda-Gadot, E. (2003). *Moving collaboration in public administration*. Westport, CT: Praeger.
- Wagner, P. (Ed.) (2006). *The languages of civil society*, New York, NY: Berghahn Books.
- White House (2009). Transparency and open government. Retrieved from: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparencyandoperngovernment.
- Wikipedia (2011). Civil society. Retrieved from: http://en.wikipedia.org/wiki/civil_society.
- Wilson, W. (1887). The study administration. *American Political Science Quarterly*, 2, 197-222.
- World Bank (2011). Civil society. Retrieved from: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTERNAL/EXTTOPICSD.cortentMDK;21010>.

The Trend of the Development on Civil Society in the Field of Public Administration

Chin-Kuei Chen*

Abstract

Traditionally, public administration focuses on the operation of government and theoretical research of public policy. However, with civic consciousness rising, civil society has been booming. People are not only voicing their opinions publicly, but are also demanding their own rights openly. They even challenge government actions that they claim affect their interests. Therefore, public-sector employees cannot deal with the public problems from their viewpoints; rather, they should try to realize the people's thoughts first. They must follow the people's needs to design public policies and provide public services. This is reflected in the new approaches of government operations, such as public governance, public-private partnership, citizen participation, and community development. The development of these trends demonstrates that the government is no longer a major power to control public affairs, but has to share its power with the people and civil society. Actually, most of the public employees are not well trained to understand civil society. This study, therefore, tries to explore the relationship between public administration and civil society based on the

* Chin-Kuei Chen, Professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, email: akuei@mail.ntpu.edu.tw.

changing nature of civil society, and to analyze how public administration can work with civil society, helping to build a new field for the research of public administration and the practice of government.

Keywords: civil society, public governance, the new public service, collaboration, public-private partnership