

# 為公共選擇辯護：論公共選擇理論與「公共性」議題在行政學中的相容性\*

陳敦源\*\*

## 摘要

公共行政理論發展中，最常被提及的就是「公共性」(publicness)的議題，學者除了對公私部門的組織性差異充滿興趣之外，也從「新公共行政」(new public administration)與「黑堡宣言」(Blacksburg Manifesto)的角度，提出對於公共行政過於「經濟學化」而失去公共性的憂心，這些看法近十年又隨著新公共管理(new public management)的興起，而更加熱絡。在這新一波的對話當中，公共行政學者常將「公共選擇」理論(public choice theory)當成學界中「公共性流失」的罪魁之一，然而，本文認為，這些批判最大的問題，就是無法明辨公共選擇理論與新古典經濟學之間的重要差異所在；再者，這些批判當中反經濟學思維的論點，反而讓學界失去了利用公共選擇理論探索公共性議題的能力，值得深思。

本文以上述的困境為起點，從公共選擇理論的角度，提出下列三階段的論述：其一，從新公共管理的風潮當中，尋找批判公共選擇理論的觀點；其二，藉著回應前述的批判，討論「公共性」議題與公共選擇理論的相容性；其三，藉由學界中對「公民意識」的討論，從公共選擇理論角度提出學界討論「公共性」議題的幾個盲點，並從公共選擇理論的引介當中，強化行政學討論公共性議題的內涵。本文認為，一向以理

---

\* 論文發表於中央研究院社科所二〇〇二年五月十三日所舉辦之「政治經濟學研討會」。本文感謝中研院政治所林繼文、經濟所楊建成、世新大學行政管理學系余致力等教授的評論意見，以及兩位匿名審稿人的改進建議，也感謝王光旭與李歷芬同學的協助。然而，本文文責仍由作者自負。

\*\* 作者為美國羅徹斯特大學(University of Rochester)政治學博士，政治大學公共行政學系副教授。專長領域包括：官僚政治、民主理論、制度理論、公共選擇、社會科學方法論，著有《官僚與民主》一書。

收稿日期：九十三年十一月十二日；第一次修訂日期：九十四年三月二十二日；接受刊登日期：九十四年四月一日。

論與實務並重自居的公共行政學界，公共選擇理論應是學界追求公共性不可或缺的取向之一，而不是殘害公共性的元兇。

關鍵詞：公共性、公共選擇理論、公共行政、方法論上的個體主義、公民意識

「我們活著像經濟人，但卻希望成為完全的公民。」<sup>1</sup>

## 壹、前言

「公共性」(publicness)是攸關公共行政學界身分認同的關鍵概念之一，但是，關於公共性的討論，學界一直處在「重要但說不清楚」的狀態<sup>2</sup>。主要原因除了「公共性」的概念本身充滿爭議之外，就是公共行政學界一直被兩個學科定位問題所牽絆的結果。

首先，公共行政並不存在私部門管理那種單一的操作目標——「獲利」(profit)，因而學者無法在理論上對「公共性」的目標價值定調，也就是說，公共行政對於公共性的追求，通常必須同時處理本質上衝突的價值，比方說，行政管理必須兼顧效率與民主的要求；其次，公共行政實務導向的傳統，使它無法擁有政治哲學家們討論公共性議題，不需涉入實務的瀟灑，換句話說，再多關於公共性的學術討論，都必須面對官僚體系日常運作中，不時出現「道德判斷」(moral judgments)的考驗。若就美國公共行政學界的發展來看，身處在這樣的一個雙重壓力下，行政學界常常藉由內部反省與批判的方式，尋找公共性議題在理想與現實情境中更佳定位。

茲舉一個實例來說明，新公共管理(new public management)是近十年來公共行政學界的重要但充滿爭議的發展(Hughes, 1994: 58-87)。從實務上來說，新公共管理所引發的「政府再造」風潮(reinventing government; Osborne and Gaebler, 1992; Hood, 1991; 魏啟林編, 2000)，從盎格魯薩克遜國家發軔

---

<sup>1</sup> 請參 Ignatieff (1995: 54)，原文如下：“we live as market man, we wish we lived as citizens”。

<sup>2</sup> 「公共性」的定義並不明確，學者 Haque (2001) 嘗以(1)公私部門差異、(2)服務對象的廣度、(3)服務提供的角色定位、(4)公共課責機制存在與否、與(5)人民集體信任程度是否重要等五項標準，來討論公共性議題。本文採用學者 Barry Bozeman (1987) 的看法，他認為公共性是組織受到政治權威運用及影響的程度，而不單是指與「公部門」相關的才會產生公共性的問題，這種定義使得公共性議題與傳統公私部門分野的議題區隔開來，專注在一群人(組織)如何建立、受限與改變政治權威的功能面向來看公共性的議題，與公共選擇討論公共性的角度接近。當然，公共性問題與公共利益(public interest)一詞的連結也是不可忽視的，請參 Barry (1962) 分別對「公共」與「利益」的討論。

(如英、美、澳、紐)，席捲包括台灣在內的國家，成為公共行政學界難得的跨國盛事 (Kettl, 2000; Pollitt and Bouckaert, 2000; 江岷欽、劉坤億, 1999; 孫本初, 1998; 黃榮護, 1998)；但是，從理論上來看，這種發展也引發自「新公共行政」(new public administration; Marini, 1971)、與「黑堡宣言」以來 (Blacksburg Manifesto; Wamsley et al., 1990; 余致力, 2000) 等傳統，另一波源自公共行政學界內部的批判風潮。

這些批判最主要的立論核心，就是在新公共管理的時代，公共行政學界必須正視「公共性流失」的問題 (Frederickson, 1991, 1997; Haque, 2001; 林鍾沂, 2001: 675-682)，批判者主要認為經濟學理論 (包括公共選擇理論、交易成本理論、代理人理論等) 所揭櫫的理性自利、個體主義、誘因設計等內涵 (Kaboolian, 1998)，是公共行政學「公共性流失」的元兇之一，在一波又一波的政府改造風潮當中，憂心公共性流失的學者，提出包括「公民意識」(citizenship) 在內的許多概念<sup>3</sup>，試圖藉此找回公共行政學中的「公共性」。

回到台灣，長久以來由於我們亦步亦趨跟隨歐美學界的發展，不論是提倡新公共管理或是批判新公共管理的風潮，學界都沒有置身事外 (江岷欽、劉坤億, 1999; 林鍾沂, 2001; 丘昌泰, 1999、2000; 江明修等, 1998; 吳瓊恩, 1999; 許世雨, 2001; 孫本初, 1998; 黃榮護, 1998)。然而，有趣的是，台灣學者對於新公共管理的論述，一方面在實用價值上全盤接受，與實務界協同推動「政府再造」(reinventing government) 等改造工程；另一方面，卻在哲學思辨上積極批判，視這種發展為右派思想藉由改革之名，在公共事務領域大舉反撲的徵兆。

平實而論，上述兩項近年台灣公共行政學界主要論述之間，缺乏實質對話的機會<sup>4</sup>，殊為可惜，值得本土學界努力，以期從對話當中釐清這風潮背後觀

<sup>3</sup> 另一個重要的概念發展，就是從哈柏瑪斯「溝通行動」(communicative action) 而來的「審議式民主」(deliberative democracy) 的概念。相關文獻請參考 Dryzek (2001)。

<sup>4</sup> 試舉兩個「實質對話」的例子，一是由兩位學者 Lyons and Lowery (1989) 針對公共選擇理論所衍生出來對「分權」(fragmentation) 的偏好，經由民調資料進行實質的批判，發現在越分權的地方政府當中，人民並沒有成為更願意參與、更有公共知識、與更快樂的公民；再者，學者 Barry Bozeman (2002) 針對市場失靈論述的實用價值與公共性上的缺憾，提出相

念之爭的真相。作者認為，這種「溝而不通」的現象，主要在於支持或反對新公共管理論者，並未深入論析新公共管理風潮之下，公共哲學深層議題的複雜性與多樣性，而讓彼此之間的對話失焦。本文並不打算對這議題作全面的討論，因為所涉及的範圍太過廣泛，但是願意從這些對話當中，尋找可能的論述連結，做一次實質性的對話。因此，本文選擇從新公共管理批判者一個共同目標—「公共選擇理論」(public choice theory)的角度出發，對學界「公共性」的議題，提出對話式的回應，希冀能對兩造之間在未來的對話方向與內涵，作出實質的貢獻。

本文主要的論述架構如下：在第二節中，本文將以原文呈現的方式，呈現學界在新公共管理的風潮中，對公共選擇理論的各種批判，並將這些批判藉著學者 Frederickson 的論述歸類，本節最主要的目的乃是釐清全文對話的焦點；在第三節中，本文將針對公共選擇理論參與學界「公共性」議題討論的「資格」進行辯護，主要論點認為，公共行政的規範性理論對公共選擇理論戕害公共性的論述，不論從方法論或是理論發展的角度來看，都有再思考的空間，本文更認為，以「取消資格」的方式來排拒經濟思維，反而無助於公共行政學界討論「公共性」議題的長期發展；最後，為了輔證前一節的論述，本文在第四節當中，將從公共行政學者思考公共性議題最新的發展：「公民意識」(citizenship; Kymlicka and Norman, 1995)論述出發，從「公民資格」、「溝通效應」、與「參與成本」等三個方面，提出屬於公共選擇理論的看法，期能在這一次的學術對話中，為公共行政當中的公共性議題，開闢新的視野。

## 貳、公共選擇理論與公共行政中公共性的流失

### 一、公共選擇理論的內涵與方法

公共選擇理論，簡單來說就是「非市場決策的經濟研究」或是「將經濟學

---

對的「公共價值失靈」(public-value failure)理論，這種重視對話實質內容的心態，值得重視與學習。

應用在政治學」的理論<sup>5</sup>，其遵循經濟學研究將「是什麼」（what is）的實證問題與「應該是什麼」（should be）的規範議題分離處理的傳統，著重以經濟學的方法，研究與公共決策相關的實證問題<sup>6</sup>。套用諾貝爾經濟學獎得主 James Buchanan 的用語，公共選擇理論是一種「不帶遐想的政治研究」（Politics without Romance），而它的範圍與方法可以簡單定義如下<sup>7</sup>：

公共選擇理論基本上運用經濟學所發展出來複雜的工具與方法，研究政府、公部門、或公共經濟的相關議題，正如經濟學的研究一般，這種研究途徑，試圖在政府部門個別行動者（包括選民、候選人、代議士、政黨及其領導人、官僚等公共選擇過程中可能的“角色”）及個人所能觀察到公共集體產出之間作一種連結，公共選擇理論為我們了解與解釋政府部門當中，複雜的制度性互動提供了一個途徑。（Buchanan, 1984: 13）

依照學者 M. C. Munger（2000）的說法，公共選擇理論乃是針對一個人類社會現象最核心的問題：「如何建構與維繫調和個人自利與團體福利的制度」<sup>8</sup>，研究五個關鍵議題的學派，這些議題包括：(1)個人偏好是什麼？(2)可欲的選項有哪些？(3)選項執行的形式是如何影響該選項的價值？(4)今天所作的選擇，對往後的選擇與選項有何影響？(5)「好」是什麼意思？我們怎麼知道

---

<sup>5</sup> 原文如下：“The economic study of non-market decision making or the application of economics to political science”.（Mueller, 1989: 1）。討論經濟學對當代政治學的影響，請參 Miller（1997）。

<sup>6</sup> 在方法論的方面，學者 Herbert A. Simon（1946）很早就論及公共行政學界應該揚棄論述充滿矛盾的「行政諺語」（administrative proverbs），走向「事實」與「價值」分離的科學研究道路，公共選擇理論的出現，雖然在方法上順從了 Simon 的建議，但是也無可規避地受到來自價值面討論學者的批評，然而，這不是行政學界獨有的現象，在政治學界當中，相同性質的批評是屢見不鮮的（請參 Kelman, 1987；回應請參 Brennan and Buchanan, 1988）。

<sup>7</sup> 本文所謂「公共選擇理論」的範疇，乃是包括社會選擇理論（social choice theory）、實證政治學（positive political theory）、財政學（public finance）等研究領域；在方法上，公共選擇理論是社會科學界當中「理性選擇理論」（rational choice theory）的一個應用的途徑，是經濟學研究方法向經濟議題以外領域的一個重要的延伸。

<sup>8</sup> 原文如下：“Construct or preserve institutions that make self-interested individual action not inconsistent with group welfare”。

某些結果比另一些結果要好？總歸而言，公共選擇學者所研究的核心，就是從個體理性的基礎上，討論公共事務形成、決策、以及後果，它是一種分析性的理論，但也同時具有規範性的意涵，就像所有的理性選擇理論（rational choice theory）一般，公共選擇理論也可以被視為是一種規範性的理論（Elster, 1986）<sup>9</sup>。

## 二、公共選擇理論與公共行政學

早在一九六〇年左右，公共行政學界就以「無名領域」（no-name field）來稱公共選擇這個正在醞釀中的學派（Ostrom and Ostrom, 1971: 203），之後公共行政學界對於公共選擇理論的理解，是藉由 Tullock（1965）、Downs（1966）、Niskanen（1971）等對官僚體系的研究，與 Ostrom（1974）對行政理論的論述而來的，新近政治學界對國會與官僚體系之間代理關係的研究（Hammond and Knott, 1996; Huber and Shipan, 2000; Bendor, Glazer and Hammond, 2001），因為數學語言的關係，並未在公共行政學界引起太大的迴響，因此，對公共行政學界而言，公共選擇學派的影響仍然停留在 Ostrom 以前的著作。

如果對照學者 Mueller（1989）對於公共選擇理論的整理，公共行政學界所直接相關的公共選擇理論，只有政府產出的部份，其他如國家起源、民主多數決（直接與代議民主）、集體行動（利益團體與合作）、政府財政等議題，在過去半世紀的發展當中，與行政學的主流議題相關性並不大，但是，公共行政學界對公共選擇理論、或是廣義的經濟思維邏輯的批判，從來沒有間斷過。

## 三、批判公共選擇理論

早在三十年前，學者 Ostrom（1974）以公共選擇理論重新定位公共行政理

---

<sup>9</sup> 有關公共選擇理論較為完整介紹的教科書為 Mueller（2003），而較為淺顯的教科書，請參 Tullock, Seldon, and Brady（2002），特別是第一部分，台灣出版的翻譯本請參徐仁輝、陳敦源、黃光雄（2005）。

論時，就受到學者 Robert. T. Golembiewski (1977) 的質疑<sup>10</sup>，他認為除了公共選擇理論的基礎假定有偏誤之外，公共選擇理論展現一種「表裡不一」的價值論述也是值得批判的，他說：

……公共選擇理論未能提供價值觀一個妥當的位置。在 Ostrom 民主行政理論的關鍵概念架構中，似乎沒有或是不應該作價值判斷，其目標是避免主觀與非經驗的價值判斷；但是這個取向似乎又試圖從事主觀與非經驗的價值判斷。上述的觀點是一個弔詭的現象，我認為 Ostrom 的民主行政理論事實上是充滿價值判斷的……公共選擇理論在許多方面展現出它提出一種價值判斷，用以排拒所有其他價值判斷的企圖心……

就是在這樣的環境之下，當新公共管理在公共行政學門興起時，「公共性流失」的危機意識產生，學界開始對學界內部向來提倡「方法論上的個體主義」(methodological individualism) 之經濟學傳統，進行反思與批判。這過程中，公共選擇理論是最常被提及的批判目標之一。學者吳瓊恩 (1999:3) 對於新公共管理的有如下的評述：

新公共管理的研究途徑，目前還談不上什麼理論建樹，大抵上綜合了泰勒的科學管理學派、公共選擇理論、代理人理論、交易成本理論等觀點，雖呈現一種「大雜燴」而時有趨時務新的現象，然亦予人有從不同角度觀察問題後，發現新意義的某種新鮮感。

當然，對於公共行政當中經濟思維的批判與反省，也常與西方左派與新右派的論戰產生連結，直指公共選擇理論 (或是經濟市場理論) 背後的意識形態源頭 (Dunleavy and O'Leary, 1987: 75-86)，學者江明修等 (1998:30) 對台灣政府各階段政府革新作為，有著下列的論述：

政府再造若缺乏深刻的深層思考，則易陷於枝節技術的繁瑣叢林之中，淪入公共行政的「技術趨光主義」，更易導致「第三類型錯誤」，忘卻公共行政的真正意義，或為威權執政者的驅使工

---

<sup>10</sup> 這場論戰的文獻，請參 Ostrom (1974, 1977) 與 Golembiewski (1977a, 1977b)。



具，或為管理主義、新右派的馬前卒。

在學者的眼中，新公共管理不過是從經濟思維而來的另一波學術流行風潮，因此，當然也充滿來自於功利主義、個體主義、管理主義等經濟學基礎理論中的缺失。學者林鍾沂（2001:677-679）參酌學者 Frederickson 的看法，對公共行政學門中公共性流失的問題，有著如下的論點<sup>11</sup>：

……公共性其實指涉了我們看待別人、關照世界、發展意識和喚醒自我的方式，同時也關係到我們的態度、我們的價值、和我們最內在的層面；而且，最為重要者，莫過於它是種無私無我的關懷能力……。

〔公共性流失的原因〕在於功利主義哲學取代了古希臘公共的觀點，並在過去 150 年中成為政治思考和政府實務的主流。相對的，集體追求更大的善，將被痛苦或快樂的私己計算、個人效用或成本與利益所取代。政府的目的淪為個人福利的滿足。而所謂的福利、快樂或效用是由效果與成果來決定的。在這之中，不但欠缺公共的意涵，只有原子式的個人總和；而且也沒有了公共利益，僅有私利的加總。尤其是功利主義的哲學若再配合經濟學中市場模式的發展，更將使得結果或成果的計算依循市場的技術來進行。其中著名的公共選擇觀點，即在將功利主義的邏輯和市場技術引進公共行政之中。不獨公共行政的早期理論，完全配合著功利主義哲學，並對科學和技術在解決和回答問題上信任有加。……（底線本文作者加上）

由是看來，當功利主義強調效率、經濟、官僚制度、和技術，而有助於公共行政的重大改革時，它亦使公共的高貴概念流失了……。

總括而言，在公共性議題的討論上，我們可以援引學者 H. G. Frederickson

<sup>11</sup> 相同的論點也出現在批評政治學中理性選擇理論的發展，關於違背「公民意識」與「公共良善」（public good）請參 Petracca（1991），關於「私利加總」的批評，請參 Bluhm（1987）。

（1991:399-402）對於公共選擇理論的三點批判，來窺知公共行政學界對於公共選擇理論的感受<sup>12</sup>。

其一，動機假定的狹隘：公共選擇理論所描繪「理性計算個人偏好」的官僚，忽略了許多心存公共利益官僚的存在，讓理論在「動機」上的陳述太過狹隘，而且有變相鼓勵自利行為的嫌疑。這點是社會科學方法論中對「理性選擇理論」（rational choice theory）批判的一種呼應，在公共行政學界當中，這種批判在 Niskanen（1971）提出官僚預算極大化模型時就已出現。

其二，社會達爾文主義：公共選擇理論與多元主義所提倡的「選擇」，事實上是菁英與擁有資源階級的專利，對於那些社會上弱勢的關注不夠，甚至有忽略的現象。這點與學者 Lowi（1992）對政治學界中以公共選擇為首的理論「為右派說項」提出批判的看法類似。

其三，貶低官僚的犬儒主義：如果官僚是公眾的受託人（trustee）來實現公眾的意志，他們自利的行為會大大減低民眾對政府的信任感，因而造成政府治理的困境，這一點與「黑堡宣言」重建公共行政的觀點不謀而合，尤其近似於黑堡學者 Goodsell（1983: 12-23; 139-151）為官僚辯護的論述。

## 參、重建公共選擇理論的「公共性」論述之一：批評的回應

由前一節的批判來看，公共選擇理論在公共行政學界中，背負著經濟學思維的「原罪」，不論從方法論或是從學說的影響上來看，公共行政學者常常從規範性的層次就拒絕了經濟思維，認定公共選擇理論所提供關於「公共性」的討論，無法滿足某種既定的「善」（good）或「公共利益」（public interest）的要求；這種情況常常讓公共選擇理論在進入學術對話領域之前，就被取消了資格。

---

<sup>12</sup> 本文並未處理由吳瓊恩教授（1999）所提出，對於台灣公共行政學界理論論述「自主性」不足的批判，主要原因是關於學術本土化的議題，應該以另一篇獨立的文章來討論，這其中應當包含理性選擇理論是否適用台灣本土研究的討論，相關論述可參 Little（1991）。

本節當中，作者試圖藉由回應公共行政學者的規範性批判，讓公共選擇理論能夠具備「資格」回到公行學界學術對話的公共領域（public sphere），重建學者使用公共選擇理論參與討論「公共性」議題的適當地位。讓我們先從回應前一節當中的三項批判開始。

## 一、可議的動機？

關於公共選擇理論動機界定狹隘的問題，我們可以有如下兩點的回應。首先，從經驗世界來觀察，批判者所提出的疑問，讓經濟學思維進入一個只要找到一個人非「自利」動機的行為人，公共選擇理論的人性假說（postulate）就崩潰的情況。然而，從研究人之內在動機的角度來看，不論是否擁有經濟學背景，學者最多只能觀察到人的行為與他所處的環境，我們無法直接觀察人內在的動機，因此，動機通常是從行為與行為人處境所推論的結果，目的乃是要一窺「人性本質為何」這個重要的哲學議題。

理性選擇理論將理性自利當作一種方法上的假說，並不是要「教育」每一個人「應該」機械式地依循理性算計而生活<sup>13</sup>，最主要是試圖避開處理「人性本質為何」的千古難題，而以「好似」（as if）的方式（Friedman, 1953; Tsebelis, 1990: 31-33；陳敦源，2002：49-50），為人性「趨利避害」定調之後，再應用從微觀基礎（micro-foundation）上建造的演繹邏輯，來解釋各種研究者所關心的社會現象；嚴格來說，這種人性假說的選擇，事實上已經具備成為規範理論的基礎，但是它並未如規範理論直接選定「美」、「善」或「公共利益」為其目的（Elster, 1986: 1），換句話說，這只是一種要求程序上定性的分析邏輯<sup>14</sup>，更重要的，這種選擇也具備經驗的基礎，因為，如果我們選擇以

---

<sup>13</sup> 這樣的生活反而會成為學者 Sen 理念中的「理性笨蛋」（rational fools; 1977），他說：「一個純正的經濟人是一個社會的低能兒，經濟理論已經過分關注於這種理性笨蛋，這種棲息在單一、一體適用的偏好排序之上的笨蛋。」（p.131）

<sup>14</sup> 另有兩種更具「攻擊性」的回應，一是 Buchanan（1984: 13）認為，關於人性假說上的論述，「舉證責任」（burden of proof）應該是在批判者的一方，在批判者能夠提出以「非理性」、或是「利他動機」的假說為基礎的模型，並且比公共選擇理論更為適用之前，公共選擇理論應該持續專注在他們解釋社會現象的工作上；另一位理性選擇理論家 M. Fiorina

「利他主義」(altruism)取代理性自利為分析的基礎，所引發的問題只會更多<sup>15</sup>。

再者，我們可以問：「公共選擇學派完全不考量『經濟人』(homo economicus)以外的動機嗎？」從文獻來看，事實上公共選擇理論是不斷試圖處理非經濟動機的議題，一般有兩種處理方法。

第一種處理方式，認為非經濟動機都可以用經濟動機來解釋，舉例而言，我們看見人們選擇合作，其動機仍然可能是出於效用極大化的考量，學者 Robert Axelrod (1981) 對「重複囚犯困境賽局」的經典研究 (repeated prisoner's dilemma)<sup>16</sup>，就是希望告訴我們，即便是在「自我中心」(egoists) 的動機之下，也能因長期的互動而產生合作的行為。這種說法也隱含自利動機並不一定帶來集體的不良結果，換句話說，Axelrod 的研究似乎也告訴我們，自利動機並不一定會戕害「公共性」，因此，有些學者就從這種演化的觀點，來思考「人類德行起源」與「社會規範建構」等相關議題 (Ridley, 1996; Chong, 2000)。

另一種處理方式，就是承認自利動機只是人類各種動機之一，不是全部，而分析上則以「多重自我」(multiple self; Elster, 1988) 的方式處理。這種方式在個體的效用函數當中，直接加入不同的動機 (Harsanyi, 1969; Brennan and Hamlin, 2000)，而將人類動機的哲學性議題，簡化成不同動機之間「加權」(weights) 的分析性議題。換句話說，由於理性選擇理論只是一種要求程序上

---

(1975) 也認為，一般對於政治學中理性選擇學派的攻擊，都是「躲在玻璃屋當中扔石頭」，因為如果詰問「扔石頭者」研究架構的人性假說為何，大部分都無法比理性選擇理論更有系統地表述。

<sup>15</sup> 茲舉一個議題，利他主義可以用理性自利來解釋，但是利他主義並無法解釋人類的自利行為，諾貝爾經濟學獎得主 Sen 也曾說：「若是站在為實際行為等同於理性行為這個假定答辯的立場，我們會說，雖然這個假定可能導致錯誤，但是任何不理性的特殊類型的假定，非常可能導致更多的錯誤」。(劉楚俊譯，2000：12)

<sup>16</sup> 簡單來說，重複囚犯困境的分析，主要是關注在囚犯困境局只互動一次的狀況下，兩位參與者都會選擇背叛對方，也就是說，這樣的互動最後會獲得社會整體最差的結果；但是，如果這種互動是一直持續的，也就是囚犯困境的社會互動不止於一次，理性自利的個人之間，就會有可能相互磨合出某種互動機制，讓雙方都能夠避免社會整體效用最差的結果，相關議題最為淺顯的介紹，請參李國偉 (1999: 227-240) 與 McLean (1987: 125-153)。

定性的分析邏輯，個人效用函數相關的價值選擇，是可以兼容並蓄的，因此，個人效用函數中可以置入包括利他主義、規範遵行、或是自利的動機<sup>17</sup>。然而，這種處理方式的缺點，似乎讓理性選擇理論只要在個人效用函數中放入任何形式的動機，就可以解釋任何社會結果，這種超級理論事實上落入了「什麼都可以解釋以至於什麼都沒有解釋」（explain everything but explain nothing）的困境。

上述關於公共選擇理論之自利假定的論述，主要乃是認為，就研究的程序上而言，公共選擇理論先選擇一種人性一般表現的假說，再從其上建構關於組織、團體、與社會活動的結果論述，是一種方法上的選擇，並沒有道德上對錯的問題，事實上，這種選擇在方法上是可以討論的，在內涵上也是可以對話的<sup>18</sup>。

## 二、為右派說項？

關於公共選擇理論隱含「新右派」（new right）忽視弱勢、一切以市場競爭結果（社會達爾文主義）為主的問題，我們可以作如下的回應。如果我們將公共選擇理論放在經濟學理論發展的大架構之下來觀察，它事實上是經濟學理論當中，討論「公共性」最深入的一個派別。公共選擇的理論發展，已經包含新古典經濟學所沒有觸及的公共議題，讓經濟學對公共性的討論，向前邁了一大步。

---

<sup>17</sup> 經濟學家對於「多重自我」的問題已有初步的思考，這種「高層次選擇」（meta-choice），以 Schelling（1992）「自我控制」（self-command）理論為主。他認為，人的外在行為是內在「不同自我」（self）妥協的結果，常是「短視自我」（myopic self）與「遠見自我」（farsighted self）間的權衡；Margolis（1982）則認為個人決策是在「自利」與「利他」兩種動機之間取得平衡的活動有異曲同工之妙，另外學者 Noll and Weingast（1991）也利用 Harsanyi 對於理性選擇理論開放動機的看法，討論立法行政關係與官僚文化的形成等有趣的議題。

<sup>18</sup> 至於經濟學者到底有沒有能力、意願、或是資格處理非經濟動機的問題，諾貝爾經濟學獎得主 Sen 的看法是較為持平的，他一方面對於當今經濟學者為著方便分析而窄化了人類動機，因而背離了 Adam Smith 最初對人類交易行為的多元動機認識感到不滿，另一方面，他卻也對經濟學者未來能夠有系統地將倫理與經濟的結合，開創經濟學更豐富的內涵感到樂觀，請參劉楚俊譯（2000）。

從經濟理論發展史來看，新古典經濟學面對「市場失靈」(market failure)的問題，開始重視政府在經濟市場中的角色，「自由放任」(laissez-faire)的絕對性，受到挑戰，政府介入成爲一種可欲的選項。而公共選擇理論的發展，是從「政府失靈」(government failure)的角度，討論攸關政治權力(political authority)的形成、運用與其不確定性的問題，從這個角度來看，這種發展並非是要爲新古典主義「翻案」，來否認「市場失靈」的存在，而是對於一味地尋求公權力介入公共事務(包含市場)的想法，提出一種反思的機會。

公共選擇理論在方法論上的個體主義的引領之下，研究民主政治、集體行動、組織設計等攸關「公共性」重要議題的內在理路，尋找「從下到上」(bottom-up)權威形成的可能性與邏輯性。因此，批評者如果無法確實分辨新古典經濟學與公共選擇理論內涵上的差異，對於公共選擇理論的批判的時刻，就自然會與批判新右派所根植的新古典經濟學牽扯不清了。

當然，我們可以問：「公共選擇理論所援引的『方法論上的個體主義』，是否在邏輯上產生支持『個人主義』或是『自由放任』的結果？或甚至淪爲現狀的支持者與保守意識形態的打手？」在一篇美國政治學會會長的講章當中，學者 Lowi 批評公共選擇理論是附和新右派保守主義的幫兇，學者 Calvert (1993) 的回應則認爲，公共選擇理論所發展出來對民主與國家機器的質疑，是超越左與右意識形態爭議的。依據學者 K. Arrow (1951) 對於民主政治個人偏好無法聚合成集體偏好的「不可能定理」(the impossibility theorem; Arrow, 1951)，我們沒有理由去相信在某種意識形態的政府主政之下，問題就會比較不嚴重，這種對政體運作實際邏輯的發現，事實上也是目前西方民主國家建構民主制度的基礎 (Douglas, 1984)。

更重要的，公共選擇理論對民主政府運作的邏輯提出批判式的看法，這種批判精神與法蘭克福學派的批判理論事實上是不分軒輊的 (Dryzek, 1992)；更進一步來說，若從研究議題的相容性上出發，傳統對公共議題以左右派別分立的看法的意義並不大，因爲公共選擇所關心的議題，事實上也是「左邊」的學者所想了解的問題 (Heath, 2001; Schiemann, 2000)。比方說，對民主政體

受利益團體影響左右的憂心，事實上是有共識的。因此，學界如果拘泥在這種對立的對話氣氛之下，學者 Calvert 擔心，這種以「辯詞」(rhetoric) 主導政治學學術對話的作為，反而會將大家有限的精力專注在尋找「辯詞」的努力上，而忽略了尋找理解政治本質更佳途徑的努力。

以上針對公共選擇理論意識形態「標籤」的辯白，主要是認為從「政府失靈」角度出發，公共選擇理論關於政府管制作為、利益團體政治，甚或是對民主多數決的質疑，事實上剛好可以提供公共行政學界，長久以來提倡「公共性」背後，對民主體制潛意識中「不信任」的佐證，更可為如學者 Kenneth Meier (1997) 「多一點點官僚、少一點民主」的呼籲提供支持，何樂不為？

### 三、貶抑公務員？

最後，關於公共選擇理論造成貶低官僚之犬儒主義的疑慮，我們認為主要的問題應該是：「公共選擇理論所稱『官僚預算極大化』及『官僚本位主義』等看法，是否會『教壞』了民眾？使之對政府的官僚體系失去信心？」首先，我們必須問，公共選擇理論是否能夠改變接觸到該理論的人對政治的看法，答案是肯定的、也是否定的，試舉一個有趣的例子來說明。

1993 年兩位政治學者在加拿大進行了一項有趣的實驗 (Blais and Young, 1999)，一群大學生接受一個約十分鐘關於公共選擇學派「人為何投票」議題的課程後，結果發現他們在下一次選舉中的投票率下降了 7%<sup>19</sup>。這種改變顯示，一方面，接受該課程後仍然去投票的同學，可能都是因為理性自利以外的動機所驅使，並沒有受到公共選擇學派所影響；另一方面也顯示，那些轉而不投票的人，可能是他們開始懷疑從公民教育體系中，學習到「投票是一種社會責任」的合理性，這些人是真正所謂「受影響」的同學。

接下來的問題是，這種「啓蒙」是否會對社會整體產生「負面」的影響？

---

<sup>19</sup> 關於「人為何投票」的問題，請參閱陳敦源 (2000b)。根據「人為何投票」議題的內容，學生接受選擇學派關於投票行為的教育之後，最常產生的反應就是「原來我的一票並沒有那麼重要」，這種「啓蒙」可能使得一個人重新考量投票的意義，進而影響到他下一次投票的意願。

正如學者 Kelman (1987) 認為，公共選擇理論基於人性「負面」看法的論述是不道德的，因為它會摧毀維繫社會的「公共精神」(public spirit)。學者 Brenna and Buchanan (1988) 回應指出，如果公共選擇理論所關注的，只是對民主政治犬儒式的嘲諷，它真有挑起社會大眾對政府不信任的情緒；但是，公共選擇理論的研究，如果從「規則觀點」(constitutional perspective) 來看，事實上充滿了積極改革現制的意識，這些研究除了可以用來理解現行民主體制運作的深層邏輯之外，也不時從比較制度分析當中，尋找更好的改革可能性，如果回到新公共管理的風潮來思考，公共選擇理論的確是一套能夠觸發改革意識的理論<sup>20</sup>。

再者，不論公共選擇理論是否真能改變人們既有的政治認知，批評者必須清楚描繪這種負面影響的運作過程，才不至於流於主觀的批判。公共選擇理論所提出對民主治理的批判性看法，主要焦點是想了解政府內部，是否真有理論所描述的問題，畢竟從經濟思維所帶動的「效率」觀點，是了解政府行為非常重要的標準之一，而不是直接從「帶壞民眾」的道德論述，來排拒公共選擇理論參與討論公共性的議題。比方說，在新公共管理風潮當中，連結施政績效與政府資源的績效預算制度(performance-based budgeting, PBB)，在本質上就有「控制」官僚的意義在內，也與經濟誘因的制度設計的本質脫不了干係，但這並不能說官僚需要控制就是對政府及公務員的一種「貶抑」，如果真是如此，則公共行政學界的「績效管理」領域，都是在「貶抑」公務人員了。更重要的，公共選擇理論對於政府「負面」的論述，主要是讓大眾有所警惕，看清楚人類政府短視的現狀及其可能有的後果，從公共選擇理論過去研究所累積的成果來看，的確有助於處理與政府部門相關的問題時，能夠對症下藥的依據，以提振人民對制度的信心，而不是對人的信心(Hardin, 1991)。

以上對於公共選擇理論可能「貶抑」公務人員的論述，主要認為官僚之所

---

<sup>20</sup> 反觀公共性的論述，其實用性就常常受到質疑。舉例而言，學者 Bozeman (2002:146) 之所以要提出「公共價值失靈」的理論，就是因為他觀察到公共行政學界在「經濟」與「公共性」兩套主要論述上，並沒有一致的比較標準，他說：「當經濟分析在市場失靈這種『診斷』工具的協助之下迅速發展；但是公共利益的論述，卻常常走在超越日常政策實務爭議的層次上，改革影響有限。」



以被社會貶抑，應有社會心理、歷史等更為複雜的原因，雖然有許多經驗研究的證據顯示，「預算極大化」（budget-maximization）可能並非官僚真實的工作目標（Blais and Dion, 1991），但這也並不代表將官僚體系當中的人，視為市場中的懂得計算與選擇的「經濟人」是不可行的，因為這種認識，事實上早就存在公共行政學界從「管理學」而來的論述當中了。

大約五十年前，民主理論家 Robert A. Dahl（1947）發表了一篇公共行政學方法論的文章，提出推動公共行政科學化的三點建議：第一，公共行政學術當中的規範性價值必須明示；第二，行政學研究必須更多地了解人的本質，並試圖加以預測；第三，公共行政必須進行比較研究，以尋找跨越國界與歷史經驗的通則。五十年後的今天，不論在實務與理論上，行政學領域正面臨一場新公共管理革命，雖然公共選擇理論依循 Dahl 對行政學科學化的努力方向發展，但在規範性的層次上，卻不斷受到來自於學門內部的質疑。

總結上述三點的論述，公共選擇理論在公共行政學界所受到批評，主要是它經濟學的背景所致，但是，如果從方法論與學說的影響上來看，這些批評又都不足以否認公共選擇理論事實上也是對公共性議題提出看法的一個學派，然而，這種以公共性為核心的對話空間，卻常被人云亦云與學術意識形態的簡化論述給掩蓋了過去，公共行政學界因而失去了吸收、融會與創新的機會，殊為可惜。接下來，本文持續這種建構對話空間的意念，離開消極回應的階段，進入積極參與對話的階段，讓我們來思考，如果公共選擇理論參與討論目前深獲學界重視的「公民意識」（citizenship）議題，公共選擇理論能夠如何貢獻。

## 肆、重建公共選擇理論的「公共性」論述之二：公民意識的研究

本節承續前一節當中重建公共選擇理論討論「公共性」議題正當性的企圖，從消極回應批評的途徑，轉入積極參與新興議題討論的途徑，提出屬於公共選擇理論的看法，期能在學術對話當中，為公共性議題開闢新的視野。我們選定近來公共行政學界對「公民意識」的論述為主軸（citizenship; Cooper,

1984; Frederickson, 1997: 209-223; Levine, 1984; King, Feltey, and Susel, 1998; Rouban, 1999; 丘昌泰, 2000), 從「公民資格」、「溝通效應」、與「參與成本」等三個方面提出公共選擇理論可以發展的論述空間, 讓我們先對這一波對「公民意識的探索」有一個概括的理解。

## 一、公民意識的探索

公共行政學界對於「公民意識」的研究是分爲兩個方面來發展。第一是規範性的層面, 學者 Cooper (1984) 認爲行政人員行動應以其公民角色爲基礎, 其責任倫理的來源, 是必須具有身處政治社區當中的公民意識, 如此行政人員才能避免以自身的特殊技能將公民當作「顧客」, 而是將自己與民眾的關係, 當成是平等「公民」之間的權力共享。第二是公民參與的層面, 學者 Levine (1984) 認爲, 在政府財政資源日益緊縮、民眾敵視官僚體系的社會環境當中, 積極的專業主義並無法帶來民眾的認同, 也無助於官僚體系在民主政體當中的正當性追尋, 唯有激勵人民以公民意識參與治理<sup>21</sup>, 上述的困境才能解套。

不論是身爲公民的行政人員或是被激勵參與治理的人民, 學者都將「德行的公民」(virtuous citizen; Frederickson, 1997: 45-46) 視爲公共行政當中談論「公共性」的基礎之一, 這種公民必須了解一國的開國精神、認同其所處社群的基本價值、以個人道德責任的方式維護前述價值、並具備尊重自由與容忍多元的態度等四項內容, 更重要的, 一個國家在前述對公民意識的積極倡導之下, 其治理的工作才能完備 (Rouban, 1999)。

如果回到本文主題關於公共性的討論, 我們可以發現這股重視公民意識的論述, 基本上是站在個人主義的角度出發, 尋找一條從德行上擺脫個人意識的轉化道路, 藉由德行的參與治理, 來追求一個以公民意識爲主軸的公共行政理論 (丘昌泰, 2000)。本文稱這種理論建構爲「去個人化」(de-

---

<sup>21</sup> 學者 King, Feltey, and Susel (1998) 提出「正格的參與」(authentic public participation) 爲這種參與的標竿, 也就是「持續與深入涉入各種行政程序, 爲了有效影響結果而爲」的一種參與, 最重要的是, 這種公民參與是一種可行的參與。

individualization) 的途徑，這種思維近者可以追溯到一九八〇年代時所興起的「社群主義」與「個人主義」之間的論戰 (Avineri and de-Shalit, 1992)，對於社會科學當中將人視為被隔離的原子式存在的質疑 (Taylor, 1992)；當然，這種爭議更遠則可追溯到西方文明當中一個從來沒有消失過、對自我看法的分裂現象。

政治理論家 Ignatieff (1995: 53) 認為，西方學界對於「公民」這個概念，一直存在兩種傳統，一是從 Aristotle 而來，認為人類可以藉著參與公共事務而由自我中心轉化成為「政治動物」的形象，這種政治動物就近似心中有「公民意識」的人；然而，這種看法與從 Hobbes 與 Locke 而來，視人類為永無止境的自利追尋者的形象，有明顯的不同。從政治思想史的角度來看，Ignatieff 發現這種對自我看法的分裂，至今仍然持續存在人們的意識當中，因此，他認為人類公民意識的真實現況是：「我們活著像經濟人，但是希望成為完全的公民。」 (1995: 54)。

在這樣一個矛盾的情境下，當代討論公民意識的議題時，Ignatieff 認為我們不得不面對下列三個主要議題，包括「公民獨立性的培養」、「公民轉化的過程」與「參與討論」等。本文將對照這三項問題，分別從「公民資格」、「溝通效應」與「參與成本」等三方面，從公共選擇理論的角度，論述學界不走上「去個人化」的前提之下，仍然能夠關心與研究「公共性」議題的可能性。

## 二、公民資格 (citizen competence)

學者 T. Cooper (1984: 144) 凸顯行政人員公民角色的論證當中，認為公民獨立性格的培養，是提倡公民意識主要內涵之一，這種獨立性也就是一種能夠獨立進行規範性思考、不受利益算計 (或是生存壓力) 所影響的思考能力，學界將之應用在行政人員與一般人民的身分資格上，希望藉此提升民主治理的品質。作者認為，這種公民獨立思考能力的培養，與公共選擇理論「方法論上個體主義」的傳統具有共通性，也就是說，方法論上的個體主義並不一定等於提倡自私，而公民意識的研究也不等於鼓勵從眾。在此作者願意提出三個論點。

其一，公共選擇理論從經濟學者 Kenneth Arrow 以降，對於民主政治從個人偏好聚合所產生「投票矛盾」議題的討論<sup>22</sup>，事實上大大提升了我們作為一個獨立思考公民的資格，使我們可以不必用崇拜的心、而是以批判的心來認識民主政治，因為，根據公共選擇理論的看法，多數決只是一種沒有辦法當中的辦法，它無法指導真理，它本身也不是真理。這也就是為什麼，國內學者余致力（2000）為文引介黑堡宣言之時，會引用「理性無知」（rational ignorance）、「投票矛盾」（paradox of voting）這些由公共選擇理論所發展出來的理論，來討論官僚體系獨立正當性的原因<sup>23</sup>。

再者，在公民資格的消極條件上，過去民主選舉之所以有財產權的限制，主要原因就是認為具有財產權的人，已經可以脫離純粹利益的計算，而具備較長期公共利益的思考條件，這也是公共行政學界當中，對於提高公務人員薪資水平，有助於降低公務員貪污的看法，來自同一個思想源頭；但是，從財政學中關於抽稅公平性的相關討論中我們可以發現，這種看法會因為個人不同的效用函數而有南轅北轍的結果。其主要問題是在於：「人越有錢就越不愛錢，還是越有錢就越愛錢？」

如果是後者，提升社會整體福利最好的方法就是「劫貧濟富」，因此，我們也可以問，增加公務員的薪水會讓他們更像個獨立的公民，還是會讓他們成為更無法駕馭的「利維坦」（Leviathan）<sup>24</sup>？很顯然從外在財產權來篩選公民資格，是有其侷限性。

最後，另一種從個體主義出發，公民獨立思考能力的來源，是 Rawls

---

<sup>22</sup> 「投票矛盾」的意義，就是民主政治個人偏好的聚合，主要是以多數決為基礎，試圖找出「人民意志」（the general will）；但是，學者發現，多數決會隨著投票議程的不同而有不同，因此，由多數決聚合民眾偏好而來的全民意志，並非是唯一的，這種非唯一的情況，也成為民主政治中精英實行操控的核心。這也是為何學者 W. H. Riker 對於「民粹主義」（populism）毫不避諱批評的理論基礎（Riker, 1983），因為從社會選擇理論的討論當中，目前所有運作民主政治的工具性技術，「全民意志」（general will）的彰顯部份是決定於制度的選擇，而非純然人民意志的展現。關於民意與公共管理的論述，請參陳敦源（2000a）。

<sup>23</sup> 「理性無知」請參後面「參與成本」一節中的解釋。

<sup>24</sup> 十七世紀政治哲學家 Thomas Hobbes 所著的一本書名，引用聖經約伯記 41:1 中大海怪的名稱，用以代表由個人為逃避暴力所建構的國家。

(1971) 的「無知之幕」(veil of ignorance) 與「原始地位」(original position) 的思考實驗<sup>25</sup>。他認為，在完全切斷個人從個別利益而來的政治判斷之下，個人之間就能真正找到一個「公義」的社會契約。這種看法之所以重要，就是它一方面規避了從功利主義而來「私利加總」的「渾沌」性<sup>26</sup>，另一方面也避免接受公共利益具有類似宗教真理的超越性格，所發展出來的規範性理論，它保持了自由作為獨立公民的條件<sup>27</sup>，藉著在自利與公益之間植入「不確定」(uncertainty) 的因素，以確保社會「共識」從下到上成形的可能性。公共選擇學派的學者，對於將「不確定」性帶入研究已有豐富的經驗，前述學者 Robert Axelrod (1981) 對「重複囚犯困境賽局」的研究當中，「自我中心」的人在相當的耐心（對未來獲利的折扣）與互動結束不確定的前提之下，社會的確可以在不需要從上到下權威之下，建立信任互助的文化，因此，我們對於公共性的認識與討論，不一定要走「先驗」的道路，也可能是一種人類社會演化的結果。

### 三、溝通效應

爲了要形成某種公民意識，公共行政學者也常會引入政治學界自一九九〇年代以來，關於「充分討論民主」的相關論述 (deliberative democracy; Dryzek, 2001; Elster, 1998)，這種討論也常常與 Habermas 的「溝通行動」(communicative action; 1984) 理論同步出現，因此也常被認為是從「左邊」

<sup>25</sup> Rawls 的想法非常簡單，他認為當人有了自我意識之後（性別、種族、貧富……），要談正義是困難的，因此，他假定一個狀況，是人獲取自我意識之前的狀況，也就是人可以思考，但是不知道自己的性別、種族、貧富等身分，這就是一種「原始地位」，也好像是在一層「無知之幕」之後思考問題，也唯有在這樣的狀態下，人們對正義才可能達成共識。

<sup>26</sup> 個人利益加總成爲社會整體利益的最大問題，就是有「人際間效用比較」(interpersonal comparison of utility) 的問題，相關問題請參 Elster and Roemer (1991)。

<sup>27</sup> 自由是獨立公民的必要條件之一，但是，當這種條件成爲一種信仰，它就產生強制意義，弔詭的是，這種強制常常反而會把自由給催毀了。當什麼是「好公民」的定義權落在國家機器的手中、或是被賦予某些正當性的意義，即使是由人民所發動的，在人類歷史上已經造成法國大革命的暴民政治（多數暴力）、毛澤東文革中的紅衛兵、甚至納粹德國統治下的優良日耳曼公民等實例。

而來對民主政治的重要看法。學者 Barber (1984: 171) 清楚地描述了由溝通行動所產生的「群我」(“we” thinking) 意識, 在這種意識之下, 公共利益才能產生, 他說:

那是一種「群我」意識, 促使每一個人在一種相互依存的語言 (a mutualistic language) 當中, 重新從利益、目的、規範與計畫的角度, 建構我們對於公善 (public goods) 的看法, 「我要 X」必須從「X 對我所屬的社群是好的」之角度來重新認識, 這是一種藉由社會算計 (social algebra) 來篩選 X 的過程。

如果我們從個人偏好的基礎出發, 個體主義強調每一個人自有一套方法排定其對某些事物的偏好順序 (preference ordering), 這也與公共選擇理論過去的研究, 假定個人偏好是「外衍給定的」(exogenously given) 的狀態相符, 這事實上也是效用理論 (utility theory) 的基礎假定<sup>28</sup>; 然而, 這一點也是批評者無法認同方法論上個體主義的關鍵之一, 再加上人與人之間從偏好獨立產生的角度來詮釋, 產生「原子性的社會觀點」(the atomistic conception of social life), 從經驗上來說, 「偏好是給定的」論述其真實性是值得懷疑的。

然而, 近來「賽局理論」(game theory) 與「新制度論」(new institutionalism) 的發展, 讓資訊與溝通逐漸成為學者研究的焦點, 學者因而對偏好形成的過程產生研究興趣 (preference formation; Druckman and Lupia, 2000), 或許可以在未來減緩這種疑慮<sup>29</sup>。

根據賽局理論的觀點, 上述的「群我」意識概念, 不一定要視為一種先驗的、獨立的, 超越個人層次標準, 讓我們只能從規範性的角度限制個人偏好的選項與偏好的結構, 相反的, 這種群我的溝通過程, 可以視為在「資訊不對稱」(asymmetric information) 狀態之下的互動決策問題, 決策成員彼此之間有機會互通訊息, 經過某些資訊更新的作為, 改變行動者對於行動策略的選擇

<sup>28</sup> 關於效用理論的討論, 請參 Morrow, J. D. (1994: 16~51) 的介紹。

<sup>29</sup> 賽局理論是一種研究策略互動的決策理論, 研究者藉由數學語言形式化互動的各種可能性, 分析及預測參與者的集體行為結果; 而新制度論的則是以制度規範與個人行為互動為研究核心, 主要關注制度的起源、變遷以及功能等問題, 大致可以分為理性選擇制度論、社會學制度論、以及歷史制度論, 相關討論請參陳敦源 (2002: 25-66)。

(Farrell, 1987)，嚴格講起來，「策略互動」(strategic interaction)的意義深處，已經隱含個人偏好之間結構上不可分割的概念，學者 Hearth (2001)、Johnson (1993)、Knight and Johnson (1999)、Schiemann (2000)就對溝通行動與賽局理論做了理論上的連結。

但是，就目前的研究結果來看，公共選擇理論比從規範層面提倡充分討論民主的學者要悲觀一些，因為，如果參與者存在隱藏私人資訊的誘因與可能性，則公共討論就難達成其所預期凝聚共識的功效 (Austen-Smith and Riker, 1987; 1989; Mackie, 1998)，除非論者能在事先找到一些大家共同認可的行動標準<sup>30</sup>，不然溝通本身不一定能產生公善的結果 (Calvert and Johnson, 1998)，而這種「默會共識」(tacit consensus)的存在，常是歷史與文化中既有的一些元素，誘發爭議問題中產生「焦點」(focal point; Schelling, 1960)的解決方案，這種「焦點」的解釋與先驗的群我意識之間的理論關聯性，是學界未來研究的重點。另一些學者應用「審慎思辨民調」(deliberative polling; Fishkin, 1991)研究，也有一些重要的發現，他們觀察民眾參與討論之後偏好結構改變狀態 (McLean, List, Fishkin, and Luskin, 2000)，發現討論不但不一定帶來較容易形成多數意見的偏好結構，反而有時會造成意見的兩極化，這些發現讓我們對於在規範層面高抬溝通行動的重要性，卻沒能看見個別差異與選擇行為的可能性，而忽略溝通本身的策略議題，及其對結果所可能具有的殺傷力，換句話說，這種「去個人化」的看法不一定有助於我們尋找社會共識的努力，值得公共行政學界後續關於公共性討論時重視。

上述針對「溝通效應」而來的理論與經驗研究的產出，從公共行政的角度而言，正不斷回答公共性議題當中，人際互動形成公共意志的過程與內涵的問題，因此，這些成果當然能夠深化公共行政學界對於包括「民眾決策參與」等議題的對話與反思。

---

<sup>30</sup> 「共同語言」是一種可能的項目，但是並不是指其工具性的層面（如英文、中文的分別），而是語言應用所隱含的某些共同行為，比方說，在同一種語言之下，口音常常會是連結共識的開端。

## 四、參與成本

自有人類文明以來，參與學習除了生活技能的訓練之外，一直被視為具有「啓蒙」（enlightenment）作用，讓活在狹隘自我世界中的人，有機會能成為關懷社會整體利益的「公民」（citizen）。一九六〇年代美國民權運動者在南方所積極推動的「成人教育」，其目的就是想藉由增強南方黑人的識字程度、實用生活技巧與公共事務的認知，來增強他們的政治參與意識與程度（Rachal, 1998）。就提倡公民參與的公共行政學者來說，參與激發了一個人的公民意識，強化了他的社會責任感，其結果就是再次增加了人民公共參與的程度，也成就了行政部門的正當性。然而，根據公共選擇的觀點，參與是要付代價的，它也存在集體行動的問題，必須處理。

在一項關於台北市政府民眾意見反意機制的研究當中（陳敦源、蕭乃沂，2001），我們發現當民眾漸漸懂得藉由成本低廉的市長信箱向市政府反應意見時，官僚體系處理這些施政意見反映的工作負荷大量增加，進而對官僚體系日常業務造成嚴重的衝擊，引申而言，民眾參與如果從成本面來考量，它不一定是絕對的好，換句話說，民主政治以民意為依歸的理念，必須藉由層層「授權」關係（delegation of power; Epstein and O'Halloran, 1999；陳敦源，2002：163-194）才能完成，因為凡事都由人民參與決策，交易成本（transaction costs）太高，根本是不可能實現的，學者 Dryzek（2000）也認為，充分討論的民主最重要應該考量的也是經濟議題，也就是說，參與本身是要花成本的<sup>31</sup>。

早在一九五〇年代，學者 Downs（1957）就提出「理性無知」（rational ignorance）的概念，如果個人蒐集政治資訊的成本不為零，個人就會依照各自的效用函數，選擇在某些議題上保持無知，改由領導者、傳播媒體尋找成本較低廉的資訊，作為自己決策的參考，而選舉的參與上，公共選擇學派提出「人為何投票」的議題，充分展現參與的集體行動與參與成本問題。換句話說，一個人要成為積極參與的公民，是必須付出經濟上的代價，事實上，對於公共事務的參與，人們也常存在「搭便車」（free-riding）的想法，他人在公共事務

<sup>31</sup> 這樣的看法，也能給「直接民主」與「代議民主」之間孰優孰劣的爭議，帶來些許啓示。



上的付出（如熱心公寓大廈管理的事務），其利益是沒有排他性的。

對於民主政體運作成本概念的認知，也會直接影響到學界對於公共性追求的思考。公共選擇學者 Buchanan and Tullock（1962）在一九六〇年代，就提出民主決策的最適決策規則的論述，他們認為，公共決策的本質，存在兩項成本之間的「取捨」問題，一是外部成本（external costs），某部份人的公共決定可能對未參與決策者產生成本（傷害），

二是決策成本（decision costs），意指越多人參與決策，必須集體付出越高的決策成本<sup>32</sup>。為了降低外部成本，我們必須吸納更多的民眾參與討論，但是討論的時間會越來越長，程序與內涵都會越來越複雜，決策成本因而升高。因此，公共行政推動公共性的行動，如果是訴諸民主社會大眾參與，我們不能忽略為處理參與本身及其所引發集體行動問題所帶來的成本議題。這樣的認知讓我們能夠跳脫泰勒科學主義（Taylorism）與進步主義（progressivism）對於改革過分樂觀的看法，回到在「次佳」（second best）的方案當中尋找改革的出路（Calvert, 1993; Miller, 1992），是一種較為務實的論述。

不論是從上述哪一個面向來看，公共行政學界在討論「公民意識」的時刻，如果能夠同時考量公共選擇理論的觀點，事實上反而使得討論能夠落實到前述的「規則觀點」之上，讓改革的理想與現實之間能夠確實連結。

## 伍、結語

本文最主要的目的，是要針對公共行政學界當中公共性的議題，提出屬於公共選擇學派的想法。本文先從回應學界新公共管理風潮中，批判公共選擇理論的角度出發，逐一回答學者對公共選擇理論無法處理公共性議題的疑慮。我們認為，首先，就個人動機假定狹隘的批評而言，公共選擇學派的確是從工具性的角度來思考這一個複雜的問題，然而，這種工具性的框架事實上也可以置

---

<sup>32</sup> 舉例而言，一致決（unanimity rule）可以降低外部成本到零，但是卻可能讓決策成本無限升高，以至於永遠不可能作成決定，相反的，為了要作成決定，我們可以將決策權交給一個人，但是對其他沒有參與決策的人來說，這種決策的外部成本是很高的。相關更深入的討論請參陳敦源（2004）。

入非經濟動機來一併分析，更重要的，理性自利在某些情況之下，仍然可以帶來共善的結果；再者，就公共選擇學派意識形態落點上的爭議來看，我們認為這是批評者未能分辨新古典經濟學與公共選擇理論之間差異所造成的，而公共選擇理論所揭櫫的各種關於民主政治的看法，是超越意識形態的；最後，關於公共選擇理論摧毀公共精神的問題，我們認為公共選擇理論對民主政治充滿批判理論精神的看法，反而有助於我們提出適切的改革作為。

在消極的回應之後，本文特別針對目前公共行政學界處理公共性議題的主要看法：「公民意識」，從「公民資格」、「溝通效應」、與「參與成本」等三方面，提出屬於公共選擇學派的看法。我們認為，公共選擇理論雖然隱含個體主義的思維，但是並不代表去個人化就能造就公共性，相反的，公民意識常有走進從眾或是集體主義的傾向，反而可能成為極權的溫床，在方法論上個體主義的前提之下，公共選擇理論反而能夠看清包括溝通效應與參與成本等現實面的問題，並提出可能的改革方向，因此，我們認為，就理論與實務並重的公共行政學界而言，公共選擇領域應該是學界追求公共性最不可或缺的理论取向之一。

## 參考文獻

### 一、中文方面：

丘昌泰

1999 〈政府與市場：從行政科學典範變遷論「小而能政府」的建立〉，《行政暨政策學報》，第1期：頁35-88。

2000 〈後現代社會公共管理理論的變遷：從「新公共管理」到「新公民統理」〉，《中國行政評論》，第10卷第1期：頁1-32。

江明修、蔡金火、梅高文

1998 〈再造公共性政府〉，「跨世紀政府再造研討會」。台北：行政院研考會、國立中興大學公共行政學系。

江岷欽、劉坤億

1999 《企業型政府：理念、實務、省思》，台北：智勝文化。

李國偉

1999 《一條畫不清的界限》，台北：新新聞。

吳瓊恩

1999 〈公共管理研究途徑的反思與批判〉，《中國行政評論》，第 8 卷第 2 期：頁 1-20。

余致力

2000 〈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、定位與啓示〉，《公共行政學報》，第 4 期：頁 1-29。

林鍾沂

2001 《行政學》，台北：五南。

孫本初

1998 《公共管理》，台北：智勝文化。

徐仁輝、陳敦源、黃光雄譯，G. Tullock, A. Seldon, and G. L. Brady 著

2005 《政府失靈：公共選擇初探（Government Failure: A Primer in Public Choice）》，台北：智勝文化。

許世雨

2001 〈公共選擇理論反思：「理性」與「自利」之迷思〉，《人事月刊》，第 191 期：頁 17-26。

陳敦源

2000a 〈民意與公共管理〉，黃榮護（主編），《公共管理》，頁 127-177，台北：商鼎。

2000b 〈人為何投票？理性選擇觀點的緣起與發展〉，《民意研究季刊》，第 212 期：頁 31-64。

2002 《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。

2004 〈人民、專家、與公共政策：民主理論下的「參與式知識管理」〉，《國家政策季刊》，第 3 卷、第 1 期：頁 99~134。

陳敦源、蕭乃沂

2001 《台北市政府接受人民施政意見反應機制之研究》，台北市政府研究發展考核委員會委託研究案 310，台北：市政府研考會。

黃榮護主編

1998 《公共管理》，台北：商鼎。

劉楚俊譯，Amartya Sen 著

2000 《倫理與經濟（On Ethics and Economics）》，台北：聯經。

魏啓林編

2000 《政府再造運動》，台北：晨星出版公司。

## 二、英文方面：

Arrow, K.

1951 *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.

Austin-Smith, D. and W. H. Riker.

1987 "Asymmetric Information and the Coherence of Legislation". *American Political Science Review*, Vol.81, No.3: pp.897-918.

1989 "Asymmetric Information and the Coherence of Legislation: A Correction". *American Political Science Review*, Vol.84, No.1: pp.243-245.

- Avineri, S. and A. de-Shalit, eds.  
1992 *Communitarianism and Individualism*. Oxford: Oxford University Press.
- Axelrod, R.  
1981 "The Emergence of Cooperation among Egoists". *American Political Science Review*, Vol.75: pp.306-318.
- Barber, B.  
1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barry, B.  
1962 "The Use and Abuse of 'The Public Interest'". In C. J. Friedrich(ed.), *The Public Interest* (pp.203). New York: Atherton Press.
- Bendor, J., A. Glazer, and T. Hammond.  
2001 "Theories of Delegation". *Annual Review of Political Science*, Vol.4: pp.235-269.
- Blais, A. and S. Dion, eds.  
1991 *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bluhm, W. T.  
1987 "Liberalism as the Aggregation of Individual Preferences: Problems of Coherence and Rationality in Social Choice". In K. L. Deutsch and W. Soffer(ed.), *The Crisis of Liberal Democracy: A Straussian Perspective* (pp.269-296). Albany: State University of New York Press.
- Blais, A. and Young R.  
1999 "Why Do People Vote: An Experiment in Rationality". *Public Choice*, Vol.99, No.1-2: pp.39-55.
- Bozeman, B.  
1987 *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.  
2002 "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do". *Public Administration Review*, Vol.62, No.2: pp.145-161.
- Brennan, G. and J. Buchanan.  
1988 "Is Public Choice Immoral? The Case for the 'Nobel' Lie". *Virginia Law Review*, Vol.74: pp.179-89.
- Brennan, G. and A. Hamlin.  
2000 *Democratic Devices and Desires*. New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M.  
1984 "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications". In J. M. Buchanan, R. D. Tollison(ed.), *The Theory of Public Choice II* (pp.11-22). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M. and G. Tullock.  
1962 *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Calvert, R.  
1993 "Lowi's Critique of Political Science: A Response". *PS: Political Science and Politics*, June: pp.196-198.
- Calvert, R. and J. Johnson.  
1998 "Rational Actors, Political Argument, and Democratic Deliberation". Paper presented at the 1998 American Political Science Association annual meeting: Boston, USA.

- Chong, D.  
2000 *Rational Lives: Norms and Values in Politics and Society*. Chicago: University of Chicago.
- Cooper, T. L.  
1984 "Citizenship and Professionalism in Public Administration". *Public Administration Review*, Vol.44: pp.143-149.
- Dahl, R. A.  
1947 "The Science of Public Administration: Three Problems". *Public Administration Review*, Vol.7: pp.1-11.
- Douglas, J.  
1984 "How Actual Governments Cope with the Paradoxes of Social Choice: Some Anglo-American Comparisons". *Comparative Politics*, Vol.17, No.1: pp.67-84.
- Downs, A.  
1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.  
1966 *Inside Bureaucracy*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Druckman, J. N., and Lupia, A.  
2000 "Preference Formation". *Annual Review of Political Science*, Vol.3: pp.1-24.
- Dryzek, J. S.  
1992 "How Far is it From Virginia and Rochester to Frankfurt? Public Choice as Critical Theory". *British Journal of Political Science*, Vol.22: pp.397-417.  
2000 "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy". Paper presented at the Conference on "Deliberating about Deliberative Democracy": Austin, Texas, USA.  
2001 *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics and Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunleavy, P. and B. O'Leary  
1987 *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: MacMillan.
- Elster, J.  
1986 "Introduction". In J. Elster (ed.), *Rational Choice* (pp.1-33). New York: New York University Press.
- Elster, J. ed.  
1988 *Multiple Self*. New York: Cambridge University Press.  
1998 *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Elster, J. and J. E. Roemer, eds.  
1991 *Interpersonal Comparisons of Well-being*. New York: Cambridge University Press.
- Epstein, D. and S. O'Halloran.  
1999 *Delegating Power: A Transaction Cost Politics Approach to Politics*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Farrell, J.  
1987 "Cheap Talk, Coordination, and Entry". *Rand Journal of Economics*, Vol.18, No.1: pp.34-39.
- Fiorina, M. P.  
1975 "Formal Models in Political Science". *American Journal in Political Science*, Vol.19: pp.133-159.
- Fishkin, J.  
1991 *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.

Frederickson, H. G.

1991 "Toward a Theory of The Public for Public Administration". *Public Administration Review*, Vol.22, No.4: pp.395-417.

1997 *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Friedman, M.

1953 *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.

Golembiewski, R. T.

1977a "A Critique of 'Democratic Administration' and Its Supporting Ideation". *American Political Science Review*, Vol.71, No.4: pp.1488-1507.

1977b "A Critique of 'Democratic Administration' and Its Supporting Ideation: Observations on 'Doing Political Theory': A Rejoinder". *American Political Science Review*, Vol.71, No.4: pp.1526-1531.

Goodsell, C. T.

1983 *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House.

Habermas, J.

1984 *The Theory of Communication Action*. Two Vol. Trans. T. McCarthy, Boston: Beacon Press.

Hammond, T. H. and J. H. Knott.

1996 "Who Controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-institutional Policy-making". *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol.12, No.1: pp.119-166.

Hardin, R.

1991 "Trusting Persons, Trusting Institutions". In R. J. Zechhauser(ed.), *The Strategy of Choice* (pp.185-209). Cambridge, MA: MIT Press.

Harsanyi, J. C.

1969 "Rational-Choice Models of Political Behavior vs. Functionalist and Conformist Theories". *World Politics*, Vol.21: pp.513-538.

Heath, J.

2001 *Communicative Action and Rational Choice*. Cambridge, MA: MIT Press.

Haque, M. S.

2001 "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance". *Public Administration Review*, Vol.61, No.1: pp.65-82.

Hood, C.

1991 "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, Vol.69, Spring: pp.3-19.

Huber, J. and C. R. Shipan.

2000 "The Costs of Control: Legislators, Agencies and Transaction Costs". *Legislative Studies Quarterly*, Vol.25, No.1: pp.25-52.

Hughes, O. E.

1994 *Public Management and Administration*. London: Macmillan.

Ignatieff, M.

1995 "The Myth of Citizenship". In R. Beiner(ed.), *Theorizing Citizenship* (pp.53-77). Albany: State University of New York Press.

- Johnson, J.  
1993 "Is Talk Really Cheap?". *American Political Science Review*, Vol.87: pp.74-87.
- Kaboolian, L.  
1998 "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate". *Public Administration Review*, Vol.58, No.3: pp.189-193.
- Kelman, S.  
1987 "Public Choice' and Public Spirit". *Public Interest*, Vol.87, spring: pp.81-94.
- Kettl, D. F.  
2000 *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. New York: The Brookings Institution.
- King, C. S., K. M Feltey, B. O. Susel.  
1998 "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration". *Public Administration Review*, Vol.58: pp.317-326.
- Knight, J. and J. Johnson.  
1999 "Inquiry into Democracy: What Might a Pragmatist Make of Rational Choice Theories?". *American Journal of Political Science*, Vol.43, No.2: pp.566-589.
- Kymlicka, W. and W. Norman.  
1995 "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory". In R. Beiner(ed.), *Theorizing Citizenship* (pp.283-322). Albany: State University of New York Press.
- Levine, C. H.  
1984 "Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction". *Public Administration Review*, Vol.44: pp.178-187.
- Little, D.  
1991 "Rational-Choice Models and Asian Studies". *Journal of Asian Studies*, Vol.50: pp.35-52.
- Lowi, T. J.  
1992 "The State in Political Science: How We Became What We Study". *American Political Science Review*, Vol.86, No.1: pp.1-7.
- Lyons, W. E. and D. Lowery.  
1989 "Government Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens". *Public Administration Review*, Vol.49, No.6: pp.533-543.
- Mackie, G.  
1998 "All Men Are Liars: Is Democracy Meaningless?". In J. Elster(ed.), *Deliberative Democracy* (pp.69-96). Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Margolis, H.  
1982 *Selfishness, Altruism and Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marini, F., ed.  
1971 *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler Publishing Company.
- McLean, I.  
1987 *Public Choice: An Introduction*. Oxford: Blackwell Publisher.
- McLean, I, C. List, J. Fishkin, and R. Luskin  
2000 "Can Deliberation Induce Greater Preference Structuration? Evidence for Deliberative Opinion Polls". Paper presented at the Conference on "Deliberating about Deliberative Democracy": Austin, Texas, USA.

- Meier, K.  
1997 "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy". *Public Administration Review*, Vol.57, No.4: pp.193-199.
- Miller, G.  
1992 *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.  
1997 "The Impact of Economic on Contemporary Political Science". *Journal of Economic Literature*, Vol.35, No.3: pp.1173-1204.
- Morrow, J. D.  
1994 *Game Theory for Political Scientists*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mueller, D.  
1989 *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press.  
2003 *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press.
- Munger, M. C.  
2000 "Five Questions: An Integrated Research Agenda for Public Choice". *Public Choice*, Vol.103: pp.1-12.
- Niskanen, W. A.  
1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Noll, R. G. and B. R. Weingast  
1991 "Rational Actor Theory, Social Norms, and Policy Implementation: Applications to Administrative Processes and Bureaucratic Culture". In K. R. Monroe(ed.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action* (pp.237-258). New York: Harper Collins.
- Osborne, D. and Gaebler  
1992 *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Ostrom, V. and E. Ostrom  
1971 "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration". *Public Administration Review*, Vol.33, No.2: pp.203-216.
- Ostrom, V.  
1974 *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.  
1977 "Some Problems in Doing Political Theory: A Response to Golembiewski's 'Critique of Democratic Administration and Its Supporting Ideation'". *American Political Science Review*, Vol.71, No.4: pp.1508-1525.
- Petracca, M. P.  
1991 "The Rational Actor Approach to Politics: Science, Self-interest, and Normative Democratic Theory". In K. R. Monroe(ed.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action* (pp.171-203). New York: Harper Collins.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert  
2000 *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rachal, J. R.  
1998 "Well Never Turn Back: Adult-education and the Struggle for Citizenship in Mississippi's Freedom Summer". *American Educational Research Journal*, Vol.35, No.2: pp.167-198.



- Rawls, J.  
1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ridley, M.  
1996 *The Origins of Virtue: Human Instincts and the Evolution of Cooperation*. New York: Penguin USA.
- Riker, W. H.  
1983 *Liberalism Against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Rouban, L., ed.  
1999 *Citizen and the New Governance: Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press.
- Schelling, T. C.  
1960 *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.  
1992 "Self-Command: A New Discipline". In George Loewenstein and Jon Elster(ed.), *Choice Over Time* (pp.167-176). New York: Russell Sage Foundation.
- Schiemann, J. W.  
2000 "Meeting Halfway Between Rochester and Frankfurt: Generative Salience, Focal Points, and Strategic Interaction". *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.1: pp.1-16.
- Sen, A.  
1977 "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory". *Philosophy and Public Affairs*, Vol.6: pp.317-344.
- Simon, H. A.  
1946 "The Proverbs of Administration". *Public Administration Review*, Vol.6: pp.53-67.
- Taylor, C.  
1992 "Atomism". In Avineri, S. and A. de-Shalit(ed.), *Communitarianism and Individualism* (pp.29-50). Oxford: Oxford University Press.
- Tsebelis, G.  
1990 *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Tullock, G.  
1965 *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- Tullock, G., A. Seldon, and G. L. Brady.  
2002 *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute.
- Wamsley, G. L. and others.  
1990 "Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue". In G. L. Wamsley and others(ed.), *Refounding Public Administration* (pp.31-52). Newbury Park, CA: Sage Publication.

# **A Case for Public Choice Theory: the Compatibility of Public Choice Theory and “Publicness” in the Field of Public Administration**

**Don-Yun Chen<sup>\*</sup>**

## **ABSTRACT**

Scholars in public administration have long been concerned with the issue of “publicness”. After the “new public management” surged in the late 1990 and revolutionized the academic landscape, various comments have been launched to criticize this development from the traditions such as “new public administration” and “Blacksburg Manifesto”. Some scholars have pointed the finger on the economic flavor behind the new public management revolution, especially point out that the theory of public choice is the problem. In this article, author follows three steps to establish a counter-argument that the theory of public choice can contribute greatly on the issue of “publicness” in the field of public administration.

First, by reviewing related literatures, author lists three most commonly raised arguments against public choice theory from scholars in public administration. They are (1)adopting the wrong behavioral postulate on individuals, (2)promoting social Darwinism to protect the Right wing ideology, and (3)raising cynicism on bureaucracy. Then, author establishes various counter-arguments to state that none of these criticisms can prevent public choice theory from contributing on the issue of “publicness” both methodologically and substantively in the field of public administration. Lastly, author uses a recent focus on discussing “citizenship” in the field to demonstrate that public choice theory can indeed contribute on this subject in

---

\* Don-yun Chen received his Ph.D. in Political Science from the University of Rochester in 1997. He is currently an Associate Professor at the Department of Public Administration of National Chengchi University in Taipei.