

地方政府營造公眾信任關係的概念分析*

呂育誠**

摘 要

本文從概念與政府功能發揮角度，探討公眾信任意涵、運用於地方政府理由，以及實踐公眾信任概念的策略途徑。筆者認為由於地方事務日趨多元複雜，地方政府在資源與能力均不足完全滿足外界需求下，可能形成「不信任危機」，從而使民眾無法有效課責地方政府。因此營造公眾信任的意義，不僅在於整合分歧意見外，亦可在積極面提供地方政府施政的正當性。而在概念實踐上，公眾信任並非萬靈丹，或僅具象徵性作用，而是應長期培養的互動模式，藉由於過程，其不僅能成為地方政府與民眾間，解決分歧意見、凝聚共識的緩衝墊，在積極面則更可望能作為創造雙贏綜效的基本憑藉。

關鍵字：公眾信任、地方政府、民眾參與

Abstract

This paper will study meanings and backgrounds of public trust from points of concepts and governmental function, and the way that public trust can transform from ideas to concrete public policy. Under multiple and complicate local situation, local

* 本文標題與內容，承蒙匿名審查人的回應與指正，更增加本文作者對本論題的瞭解。謹此誌謝。

** 作者為台北大學公共行政暨政策學系副教授

government can't afford resources and abilities to fulfill outside needs, and will result the "distrust", which means local government lost accountability to people. So, the function of public trust is not only to integrate different interests but also can provide legitimacy to local government. In the implementation sphere, public trust should not be seen as panacea or moral symbol, and it is an interactive model which needs to breed in long time. By this process, it will play buffer role to solve problems between people and local government, and may create win-win synergy.

Key words : public trust, local government, public participation

壹、前言

近年地方公共事務的推動，受到不同公共行政思潮（如政府再造、新公共管理、治理……等）大力倡導，以及地方民間力量的積極參與的情形下，呈現出多采多姿的榮景。例如傳統上由政府主導、民眾遵行的固定作業模式，常被民營化、社區參與、志義工活動……等策略所取代。不過此種草根力量蓬勃發展現象，固然可使各界更重視地方公共事務，且有機會能分配到更多國家資源，但是對於作為法定代表以及承擔主要行政責任的地方政府而言，卻可能意味著其角色日趨模糊與正當性被消蝕的危機。

為期解決上述問題，且維持地方公共事務的活力，許多理論與實務者乃提出「公眾信任」(public trust)觀點，希望藉其重新界定政府與民眾的關係：地方政府藉由與公眾建立信任關係，一方面提升本身在地方公共事務中的重要性，甚至能重拾主導角色；另方面也據以獲取公眾更多支持。換言之，對今日地方政府而言，公眾信任不再只具有道德勸服的意涵，而是轉換為行動取向或目標取向的運作原則。

此外，在社會學理論中，信任乃是人們對特定事務「趨吉避凶」的權衡結果。換言之，信任並非只是單向的、固定的情感投射而已，而是「信任者」(trustor)與「被信任者」(trustee)間的互動。故地方政府欲倡導公眾信任，可能不能僅止

於「一廂情願」式的宣示而已，而需採行更具體的行動方案。

基上理由，筆者認為進行公眾信任的概念分析，除了釐清名詞意涵外，或亦可以提供未來地方政府與民眾間進行互動時的另一種可能途徑。

本文內容首先基於信任觀點，探討信任的意涵，以及公眾信任與今日政府體系的關係；其次則探討當前環境下地方政府所面臨的不信任危機，以及採行公眾信任的理由，以期界定公眾信任在今日地方問題系絡中的定位；最後，則嘗試從地方政府與民眾兩層次，探討未來公眾信任關係實踐的內涵與可能途徑。經由此探討過程，筆者期望除能從信任概念中提供界定地方政府角色與功能的不同途徑外，也能激發吾人重新思考地方公共事務在今日地方環境中的特性，以及政策執行在預設目標外，所應連帶考量的價值與配套作為。

貳、公眾信任意義

一、信任的多元意涵

在日常生活中，信任似乎是一個形容人際關係的普遍期望，甚至是一種高尚美德。例如 Shionoya 從東方(日本)文化觀點，認為信任一詞具有三項意涵：第一，是一種道德常識 (commonsense morality)；第二，是人性本質 (being-human nature)；第三，是社會生活中內在與外在之善 (internal/ external goods) 的表現 (Shionoya, 2001: 7-8)。然而在社會學中，信任意涵則相當複雜，例如 Uslaner 認為信任是人類參與社會生活過程，歷經長期學習過程，所產生的樂觀態度，且此態度不斷重複體驗後，更會轉變為價值觀，而形成「通則化的信任」(generalized trust) (Uslaner, 2002: 77)；Lawson 則認為信任包含人際間四種外顯或潛存的關係形態：信仰 (belief)、依賴 (reliance)、意向 (disposition)、信仰對象 (objective of belief) (Lawson, 2001: 66)。

除了概念本身的詮釋外，信任更可作為人際互動的評價依據。Sztompka 認為當人類面對困局或威脅時，經常會採行三種因應態度，分別是「希望」(hope)、「自信」(confidence)，以及「信任」(trust)。就前兩者而言，意味著自我安慰、「靜觀其變」，甚至於轉化為訴諸命運的消極傾向，但是信任卻蘊含著接受不確定環境

與嘗試冒險的積極態度(Sztompka, 1999: 24- 25)。基於此種認知，Sztompka 乃將信任定義為：「信任是對未來他人臨場表現行動的一種賭注」(Trust is a bet about the future contingent actions of others)，且此賭注包含二大要素：其一是「信仰」(belief)，即對於未來情勢發展的主觀認定；其二是「承諾」(commitment)，指採取具體行動來配合前述信仰(Sztompka, 1999: 25- 26)。Coleman 則更將信任概念具體化為人們面對特定情境因素時的判斷結果，而此判斷乃是由下列三項參數(parameters)間的計算而得：

- (一) P = 基於估算被信任者(trustee)可靠程度，進而從中獲益的機率。
- (二) L = 若被信任者不可靠，所可能產生的潛在損失。
- (三) G = 若被信任者可靠，所可能獲得的潛在收益。

基於上述三種決策參素間的考量，人們將會產生下列三種信任與否的判斷，如圖一所示(Coleman,1990: 99)：

※表示「信任」：

$$P / (1 - P) > L / G$$

※表示「無差異」(indifferent)：

$$P / (1 - P) = L / G$$

※表示「不信任」：

$$P / (1 - P) < L / G$$

圖一：人際間信任與否的判斷
※資料來源：(Coleman,1990: 99)

在圖一中，信任是人際關係的權衡，也就是當人們判斷獲益可能性高於損失，才會信任對方：例如人際互動過程中，某甲可靠程度(P)與因為甲可靠所可能獲得的潛在收益(G)兩者可能產生的效果是加乘的(P×G)；同樣地，某甲不可靠程度(1-P)，以及因為甲不可靠所可能產生的損失(L)，也是加乘的【(1-P)×L】。因此

當出現 $P \times G > (1-P) \times L$ 時，則信任便形成。此公式經過轉換，就是圖一中的 $P / (1 - P) > L / G$ 。同理，「無差異」與「不信任」情形均可藉由類似方式推導出來¹。

從上段字義解釋可知：信任並非只是道德觀念、目標或理想而已，其也可能是人們判斷或認知結果，並會影響人們未來的決定與行動。簡言之，信任可以作為人際互動的一種應藉或依據，從而對參與雙方(信任者與被信任者)的行動、評價產生影響。

二、強調判斷或認知取向

當信任可作為人際互動的判斷或認知依據，則集合多數人的信任判斷，便會形成一種特定評價或意向，此即公眾信任的概念基礎。例如Seilgman認為當每位民眾都能本於自主與道德認知，並在彼此信任原則上進行協商及互動，則就是公民社會(civil society)的實踐(Seilgman, 2000:13)；Uslaner更認為由於人們對外界環境，會產生「通則化」(generalized)與「特殊化」(particularized)的信任取向，因此社會整體或特定團體內或團體間，都可能因為信任而形成共同意向或關係²。由此可知，公眾信任或可解釋為：民眾對特定事務或情境，均具有信任認知，或是形成信任評價。值得注意的是，由於每個人對信任概念理解不同，再加上偏好與價值觀影響，以致公眾信任僅能表示一種原則性的傾向或評價，而不一定能轉化為具體的內容，例如Coleman認為從系統整體來看信任問題時，不僅人際間「不均衡關係」(asymmetric relation)所產生的不同誘因，會影響信任行動選擇，包括被信任者過去的績效、信任者間是否有相同利益與地位等，都會影響信任判斷(Coleman, 1990: 178- 191)。對於此觀點，可引Hardin主張來補充：其認為信任類似「膠囊式的利益」(encapsulated interest)，也就是信任者與被信任者間，雖然人

¹ 本段推論，係參考(Coleman, 1990: 100- 101)，以及本文匿名評論人之書面指導，謹此說明。

² 此意向或關係共有 13 種表現途徑，分別是：1.普遍的樂觀主義；2.普遍控制感(sense of control)；3.團體內成員互動關係；4.團體間互動關係；5.父母與子女互動關係；6.對政府的信任程度；7.團體成員與團體的互動關係；8.非正式的社會化關係；9.種族認知；10.相同教育程度者的共同認知；11.不同年齡層間的共同認知；12.不同所得間的共同認知；13.相同個人生長背景的認知(Uslaner, 2002: 112- 113)。

對某些事務的認知或評價雖有所差異，但是因為彼此「至少對某些事務具有相容利益」(compatible interests over at least some matters)」，因而即便仍有所差異，但仍會形成信任。至於差異部分，則需要藉由理性計算，以彼此承諾等不同層面，從而形成一持續關係。簡言之，膠囊式的利益乃是利益計算、心理承諾，以及持續關係三者的整合(Hardin, 2002: 4-5)。正因為信任是包括不同層面的判斷與權衡，因此Hardin認為雖然人們可能因為受到傳統社會「利他主義」(altruism)影響，而將信任視為是一種信仰或「天生道德」(inherently moral)，然而卻不應忽視其他基於互利合作的判斷，如此信任才不致於成為個人主觀的詮釋。簡言之，Hardin主張一個普遍性信任的特點，乃在於其不必以道德為基礎，而或許只是較社會上全體或多數人膠囊式的自利考量稍多而已(Hardin, 1993: 201- 205)。

基上分析，筆者認為公眾信任概念具有下列特質：

第一，雖然彼此間有所差異，但仍是一種普遍性的認知或評價。

第二，是針對特定事務或現象的回應，而非既定或本來即存在的。

第三，可能隨時空環境轉變，或是特定因素影響而產生改變。

三、與今日地方政府的關係

純就權利與義務角度而言，民眾與政府間似乎不存在信任與否的問題。因為在法治基礎上，政府各項行動不是要遵守法令規定，就是要具有法律授權；若民眾不同意這些行動，甚至受到傷害，則也要循立法或司法途徑進行改變。換言之，在「依法行政」下，政府運作不應如同前述 Coleman 定義信任時的「可靠性」與潛在收益(或損失)的問題。然而當社會活動日趨多元複雜，民眾常缺乏足夠資訊，或是難以深入瞭解運作實況，因而形成對政府的錯誤認知。Thomas 便認為民眾對政府的觀感，常受兩種情境左右：第一，民眾常從本身過去與個別政府機關互動經驗中，擷取特定印象；第二，民眾因為不瞭解政府運作全貌，故常因為「月暈效應」(halo effect)而形成對政府的認知(Thomas, 1998:168)。換言之，雖然法律規範(保障)民眾權利義務，但是民眾實際所獲得的資訊卻可能是片斷與不足的。此情形若再加上政府施政常需改變或影響民眾生活，則對政府的不支持，甚或衝突抗爭便容易產生。

對於直接與民眾互動的地方政府而言，上述問題有更重要的意義：一方面，

作為政府體系基層，使地方政府要承受各種上級指示，並確實執行；另一方面，由於施政與運作常與民眾生活息息相關，為了贏得支持，其也要注意民意趨向。在此二種力量影響下，地方政府便常要面對「民主價值」與「官僚價值」間的緊張關係(Haque, 2004:701)。

為調和上述對立壓力，公眾信任便扮演觸媒或緩衝的功能。Coulson 主張地方政府推動各項公共管理的基礎，就在於建立與民眾間的信任關係。因為公共事務內容鉅細靡遺，地方政府既不能完全依賴契約行事，也無足夠資源進行嚴密管制，於是較折衷的方法，就是建立與民眾的信任關係來獲取支持，而為了維持此關係，地方政府需要努力達成「能力」(competence)、「開放」(open)、「關懷」(concern)、「可信賴」(reliable)等四項標準(Coulson, 1998:13-17)。基於信任關係，地方政府與民眾互動便可超越本位主義的堅持：公共事務既不能完全基於政府本位，而取決於機關內部的考量或需求；也不宜以「顧客導向」的立場，將政府履行公共服務職責完全推給「民眾需求」。在此兩個端點間，信任關係或可作為彼此進行妥協或折衷的結果：一方面地方政府與民眾藉以瞭解彼此立場差異，進而願意給予必要支持；另一方面在信任關係下，兩者也較能各自履行職責並發揮功能來解決共同問題、滿足彼此需求，並減少誤解或對立情形。簡言之，在不能沿襲傳統官僚組織封閉思維，完全依賴指揮命令的方式推動公共事務；也不能完全取決於市場競爭機制，放任不同利害關係人逐利競爭的條件限制下，建立公眾信任關係，或可促使地方政府在今日複雜的公眾問題系絡中，重新界定本身應履行的職責，以及應獲取的權利。

基上分析，公眾信任對今日地方政府而言，或應具備下列意涵：

- 第一，是地方政府與民眾間的互動關係型式——藉由信任跨越彼此本位主義的限制。
- 第二，是地方政府與民眾凝聚地方公共事務共識的基礎——藉由信任解決彼此歧見並建立共同目標。
- 第三，是地方政府與民眾達成公共目的過程的行動依據——藉由信任整合彼此行動與貢獻。

公眾信任除作為觀念啓示外，近年也成為學術與實務界探討公共管理問題的思考要素。例如Ehrich等人研究公共管理者決策過程，在個人專業認知與法制規

範圍所形成的倫理困境(ethical dilemma)時，便主張應將民眾信任程度納入考量，並作為中介變項，以作為最後選擇的依據之一(Ehrich, et.al., 2004: 30- 32)；West 則是研究美國州政府推動電子化政策過程的民眾態度時，發現除了政策本身設定的效效率指標外，公眾信任程度也是影響本政策評價的重要因素(West, 2004: 22-24)。此外，OECD於 2000 所公布的一份政策簡訊，主要標題即為「建立公眾信任」(Building Public Trust)，本簡訊提出八大執行指標³，希望各會員國能據以提供「公平而可信賴」(fair and reliable)的公共服務，從而創造友善的環境以利市場良好運作，同時促進經濟發展(OECD, 2000)。這些引證說明了今日公眾信任已不是純概念的研究主題，而是地方政府應採取實際行動的政策指引。

參、今日地方政府的「公眾不信任」危機

Thomas 認為一般政府所建立的公眾信任，基本上可分為下列三種型式(Thomas, 1998: 170-178)：

第一，「受託信任」(fiduciary trust)。指民眾與政府就像「主理人」(principle)與「代理人」(agent)關係，民眾託付政府代其實現希望。

第二，「相互信任」(mutual trust)。指民眾與政府經由長期互動過程，建立彼此信賴。

第三，「社會信任」(social trust)。此乃範圍最大的信任。指社會中民眾間經由長期共同生活、互動，所營造累積出的「社會資本」(social capital)。且因為維持此環境對每一個民眾都有利，從而產生信任。

上述三種信任內涵雖各不相同，但卻都可歸納出二個共同點：其一，政府與民間間應建立固定的互動或關係模式；第二，此關係模式要能維持一定時間。因此筆者認為今日地方政府之所以產生公眾信任問題，也可以循此二項需求來分析，以下分別探討之：

³ 此八大指標如下：1.界定公共服務明確目標；2.在社會變遷過程，也能捍衛基本價值；3.鼓勵公務員與民眾檢舉不法；4.將廉潔無私概念融入政府整體管理中；5.將廉潔無私作為衡量成功與否的標準；6.轉變事後究責的觀點為事前預防；7.積極發掘政府運作問題；8.引進新技術以協助政府達成廉潔無私。

一、與民間建立固定互動或關係模式

不論是代理人、長期互動，或是累積社會資本，政府都要與民眾維持固定的關係模式。在傳統思維中，「依法行政」乃是各級政府運作的基本原則，或許在今日觀點下，此原則顯得保守消極，但不可否認的，這種簡單明瞭的概念，較有助於使政府與民眾維持較固定的關係，作為政府體系一環的地方政府，自不例外。

然而今日隨著社會趨於開放、公民自主意識提高，地方政府與民眾關係也相對產生改變：民眾對地方政府期望也不再僅以基本生活需求為滿足，而是更強調社會福利、休憩、文教設施……等積極作為，同時也更有意願參與政府運作並發揮影響力。然而當政府受限於資源不足，而不能隨之擴充組織與業務，且工作負擔日益增加時，其受民眾批評與質疑的機會與範圍也將自然擴大。Culson認為當人們感受到原先穩定情境變動、或是期望與實際間產生落差，或是既存關係動搖等三個理由，均是形成不信任態度的原因(Culson, 1998:12- 13)。而此問題在各級政府組織普遍引進「新公共管理」(New Public Management)觀點的情形下，可能更為嚴重。因為新公共管理揭櫫的「市場競爭」、「顧客導向」、「企業型政府」等理念，或許是解決政府組織資源有限與業務負擔加重此兩難困境的重要處方(Osborne & Gaebler, 1992: 12- 16)，但是如此卻可能模糊政府固有角色與功能；對地方政府而言，其更由於其直接接觸民眾，且為各項政策與服務的主要執行或供應者，因此新公共管理觀念所產生的潛在負面影響也就更為巨大。具體而言約有下列⁴：

- (一)在市場機制主導下，公眾將喪失監督的權利。
- (二)「顧客」定義模糊，從而形成公共服務資源配置不均。
- (三)公共服務提供主要取決於成本效率，而忽略了公平、弱勢保障等效能目標。

⁴ 二十一世紀以後，公共行政不論理論與實務界，逐漸形成一股反省新公共管理思潮與影響的主張，主要論點為新公共管理提升政府效能效率、促使政府運作趨於彈性化等努力固然值得肯定，但是卻也模糊了作為公共利益守護者，以及對民眾普遍福祉承諾等政府存在的基本理由。此外，在實務上，英國新工黨在 1997 年執政後亦提出了「第三條路」(The third way)主張，以與保守黨時期的新公共管理作為相區隔。相關文獻請參閱(Norlen, 2001；Vigoda & Golembiewski, 2001；詹中原，2002；呂育誠,2002)

(四)政府成爲公共服務的契約制定者，而不是責任承擔者。

上述負面效應除了指出新公共管理觀點的落實困難外，就公民信任角度而言，也意味著地方政府與民眾關係的不確定性。因爲除了民眾身份轉爲「顧客」外，原先由政府主導且承擔主要責任的公共服務，也變成取決於市場機制、鼓勵民間力量參與競爭的新模式。即便吾人將此種變革視爲是解決問題的「創新」作法，但是可預期的，地方政府與民眾的關係，乃至於民眾對公共服務內涵與結果的期待或認知，勢將處於不穩定的變動狀態中，於是各種信任關係便難以建立甚至於當地方政府施政不能滿足多數民眾預期時⁵，更可能產生不信任。

二、環境不確定因素的影響

形成公眾信任的第二個條件，是長期的累積或培養互賴，然而觀諸今日地方環境，不論在客觀條件或主觀意願上，卻常潛存許多不確定因素：就前者而言，地方公共事務日趨多元複雜，加上民眾自主意識提升，以致對公共事務內涵與運作方式有更多元的期望，從而傳統政府運作所強調的「一體適用」、「層級節制」等固定原則不再完全適用，而須彈性調整運作策略；就後者而言，當地方政府可支配資源不足以因應外界需求，或是當公共事務日趨分散且複雜，以致超越靜態法律規範界限，甚至於官僚的掌控能力時，民眾自然會對政府能力產生質疑(Nye, et.al., 1997: 6)。在這些主觀與客觀因素影響下，地方政府與民眾間的各種關係，將可能處於不確定狀態，從而影響彼此對信任的判斷。

不確定因素阻礙公眾信任形成，亦可引用近日廣受注意的地方治理觀點來說明。爲了矯正新公共管理過度重視市場機制的問題，地方治理觀點期望營造出政府與民眾關係的新型態，亦即將民眾定位於「公民」(citizen)角色(有別於新公共管理的「顧客」)，來參與地方公共事務的規劃與執行。表面觀之，此種公民主張似乎增加了公眾影響力量，然而實作上卻仍可能面臨下列障礙(Smith & Huntsman, 1997: 316- 317; Haque, 1999: 316- 319; Harris & McGrady, 1999: 290- 292; Caiden & Caiden, 2002: 45- 48)：

⁵ 筆者認爲滿足多數人預期在今日社會將是極度困難的。理由有二：多元分歧本屬今日社會特色，故不同類別民眾自然會有不同需求與偏好，此其一；公共服務對新公共管理而言，乃是以市場機制、顧客導向爲主要考量，亦即多數民眾並非主要關切重心，此其二。

- (一)今日地方事務極為多元且複雜，一般民眾既缺乏所需知能，也沒有足夠時間作專業判斷。
- (二)即便民眾對特定議題可能展現高度熱忱與興趣，但卻不一定能確保其以相同態度處理每一個案。
- (三)強調公民參與可能與傳統代議政治運作模式相衝突。
- (四)並非每一個民眾都有能力履行公民角色。

由上列問題可知：地方治理企圖增加民眾影響力量的努力，或許可促使地方政府更重視外界意見，且能在成本、經濟考量外，兼顧其他社會價值，但是卻不能確保民眾也有能力且有意願從事相對調整，再加上不同團體與個人間可能產生的意見分歧等干擾因素，將使地方治理落實過程產生許多模糊空間或不確定情形。於是，即便地方治理重視地方政府接受「課責」(accountability)，也更強調各項施政應與民眾更密切結合，從而期望能在提升政府能力同時，也能兼顧社會所重視的價值，如誠實、透明、廉潔等(呂育誠，2005)，但是當民眾難以預期特定公共事務的明確處理或發展路徑，或是經常不能瞭解特定公共事務內涵與相關因素等不確定因素干擾下，信任關係仍難以形成。

除了概念分析外，今日我國地方政府運作，亦潛存具體的信任問題。例如如前行政院長游錫堃在任內推動的「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」，至 2005 年止，共核定補助各地興建 21 座客家文化、文物會館，補助經費近六億五千萬元，然而原先計畫應開始營運的 14 座場館，卻只有 4 座完成，更嚴重的是，各場館使用率普遍偏低，而成爲乏人問津的「蚊子館」，導致審計部的究責(聯合報，2006. 07. 31.，A2 版)。當民眾在居家附近，發現地方政府的如此經費運用情形時，誰能相信今日地方政府實爲缺乏財源而苦惱不已？又如何能「信任」地方政府的施政能力？由此可知，今日公眾信任對我國地方政府而言，不僅是抽象概念，更是實際發生中的問題。

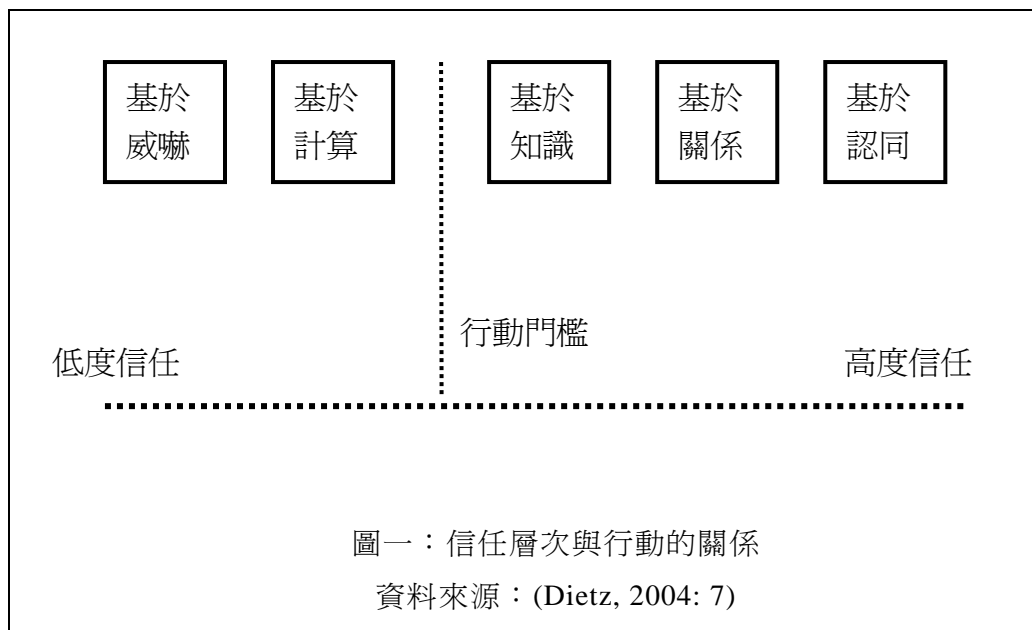
肆、地方政府營造公眾信任關係的理由

除了因爲所處環境系絡問題，使今日地方政府不易符合 Thomas 所提出的一

般政府公眾信任型式外，從而可能產生「公眾不信任」危機外，筆者認為也可從積極角度，即可能形成的優點，來思考地方政府營造公眾信任的意義。以下便從公眾信任的兩大主體，即民眾與地方政府來分別探討。

一、民眾層面

如本文「貳」所述，信任不僅具有道德義涵，也可能是一種判斷。同時，判斷或權衡的結果，更會影響行動。例如 Dietz 在研究英國職場的人員信任關係問題時，便主張構成信任的原因不同，則對信任的依賴程度與行動亦不同，其間關係如圖二所示(Dietz, 2004: 7)：



在圖二中，Dietz 認為人們對信任的依賴程度有輕重層次之分，即從「低度信任」到「高度信任」，前者主要認為信任較不能成為人際關係的常態，後者則反是。而之所以造成此種結果，乃是基於構成信任的原因：當人際關係愈傾向是基於「計算」(calculus)或是「威嚇」(deterrence)等理由時，則愈易產生低度信任，人們也不會採取行動來增進信任；反之，當信任愈傾向是基於人際間的「知識」(knowledge)、「關係」(relation)、「認同」(identification)等理由，則也愈易產生高

度信任，同時，也更會採取行動來增加信任。

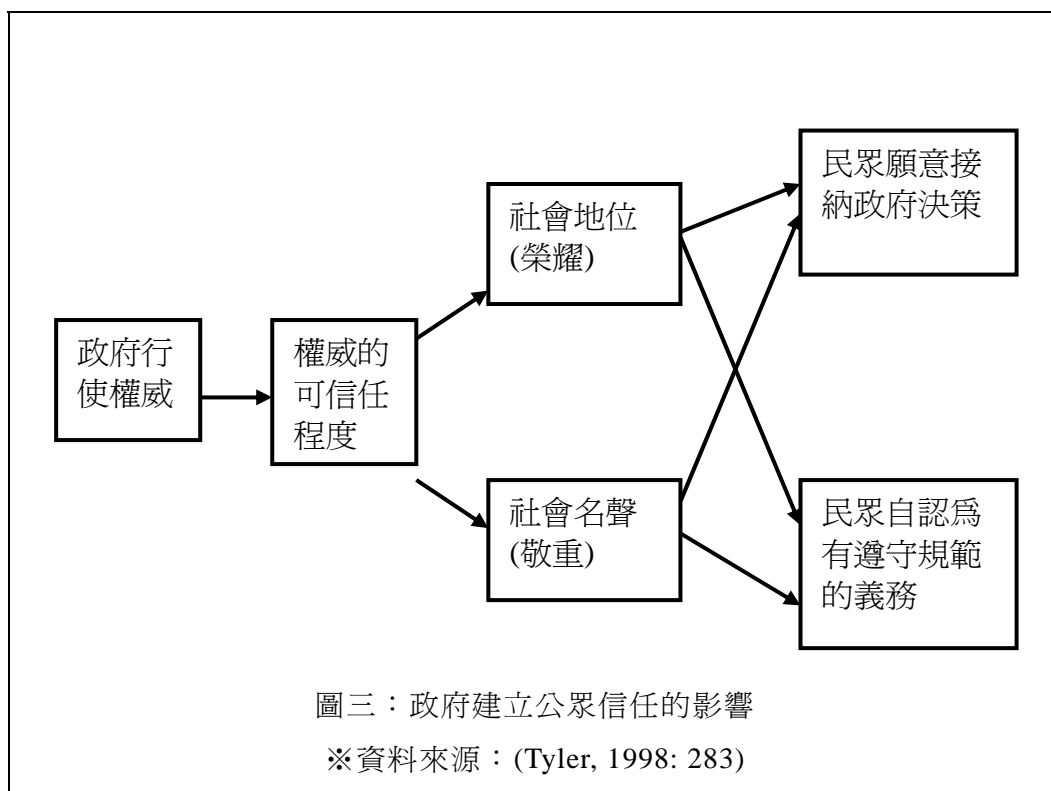
基上分析可知：若地方政府能營造公眾信任，則民眾除了不需基於威嚇或計算來參與公共事務外，更可在行動基礎上與政府建立積極(知識、關係、認同)互動模式。此觀點可進一步引用 Seligman 的論點來說明，他認為社會民眾間需要信任關係的目的，在於營造「社會資本」，即創造更繁榮的經濟生活；而這一連串努力的基礎，則在於民眾參與社會生活有「一致性」(solidarity)規範，並進而能形成「通則化的交易原則」(principles of generalized exchange)(Seligman, 1997: 81-83)。換言之，公眾信任對民眾將產生雙重效益：一方面使其參與公共事務時，能獲得一致性的行動或判斷依循；另一方面則藉由提升社會資本，使整體與個人均成爲受益者。

此外，在民眾自主意識提高環境下，民眾常可能對地方政府各項施政發揮影響力。從「草根民主」角度觀之，民眾對地方政府課責將可使公共事務引進更多元觀點，但是卻也可能增加其落實的複雜程度。Behn認為民眾對政府課責的概念近年雖然受到理論與實務界的大力倡導，然而其卻會與公務員的裁量權(discretion)產生衝突：因爲裁量權所重視的，乃是尊重公務員的專業判斷，以及因地制宜地發揮效率，因此若一味強調民眾課責權利，便可能相對壓抑公務員的裁量空間；Behn認為解決此困境的關鍵，就是在於建立政府與公眾間的信任關係，亦即在信任基礎上，民眾行使課責權利時，也能尊重公務員的職責立場，進而容許其保有相當的裁量空間(Behn,2001: 100-101)。筆者認爲此主張與前述藉由公眾信任來提供民眾行事或判斷一致性的論點，基本上是相同的，即民眾雖然有權利經由多元管道來要求或影響地方政府，但是若彼此間沒有信任基礎，甚至是抱持質疑、批判的負面立場，則其對地方政府所作回應的期望與實際間，便可能形成落差⁶；反之，若彼此能建立公眾信任基礎，則即使對施政結果仍感不盡理想，但是或許較能在「設身處地」的考量下，來調整課責內容。簡言之，公眾信任就如同在「不告不理」與「全力付出」兩個極端態度間，折衷出地方政府與公

⁶ 例如對於巷弄管理而言，地方政府基於財源有限，可能只著重於確保行車安全及清潔工作即可，但是對於常年居住其中的民眾而言，除了前述要求外，可能更期望政府能進行綠美化，甚至增設藝文設施來提升居住品質。當政府不能符合此期望時，若是基於負面態度，則民眾便可能認爲是政府不盡心。

眾均「可接受」的遊戲規則。

對於將公眾信任作為共識或憑藉的主張，可用 Tyler 的研究成果來印證。Tyler 在研究美國社會公眾信任與政府治理關係後發現，當公眾對於政府運作程序與正當性的信任程度愈高，則其對於權威與法令的接受度亦愈高，其間關係可用圖三表示之(Tyler,1998: 283)：



在圖三中，公眾信任是政府行使權威與民眾接受政府決策，以及遵守相關法令規範的中介因素：當政府權威可信任程度愈高，則相對將獲得社會所給予的榮耀與敬重，從而民眾對於代表權威的政策與法令，也就有更高的接納與遵守意願。若圖三觀點是可接受的，則用以說明民眾需要與地方政府建立公眾信任的理由，亦應是合理的。

綜上分析，不論是使本身在參與地方公共事務時，獲得具體而一致性的行動與判斷依據；或是在履行公民課責權利時，發揮積極正面效益，民眾尋求與地方

政府建立公眾信任關係，顯然是較佳的選擇。

二、地方政府層面

如同民眾需要藉由公眾信任，使其在參與或影響地方公共事務時，能發揮正面效益一樣，公眾信任對於地方政府而言，也是在資源有限、需求無窮的環境限制，提升效率效能的正面助力。以下從消極與積極兩層面分析之。

(一)消極面——整合分歧意見與凝聚共識

就機關型式而言，地方政府雖然也是「政府」，且與整個政府體系具有密不可分切割權責關係，然而在運作上，卻具有高度的獨特性。其理由除了所處環境中政治、社會、經濟、族群...等條件差異外，也涉及民選首長、政治人物，乃至於各級領導者的施政承諾與個人理念。簡言之，地方政府運作雖然也要遵守國家「一體適用」的法律規定；但是卻也要同時發揮「因地制宜」的裁量權，以符合所處環境的特性與需求。

多元考量固然可使地方政府運作呈現「多采多姿」風貌，但相對地卻也使其成為各方分歧意見或利益的投射點。例如新公共管理主張政府應引進市場機制，以提供「高品質、低成本」公共服務予民眾的思維，對地方政府而言並不容易達成，因為基於不同生活條件差異，民眾可能不止期望地方政府扮演「供應商」、「企業家」的角色，而更企求地方政府也要能同時兼顧其他重要社會問題，如貧富差距、族群衝突……等(Lawrence, 1997: 111-132)。同樣的，地方治理觀點雖然肯定民間企業、社區、非營利組織等利害關係人的影響力，以及共同承擔地方事務的責任，但是若彼此不能先行取得共識，則欲達成「夥伴」與「協力」最後還是要依賴地方政府行使強制力量(Tyler, 1998: 290-291)。筆者引用此二論述，除了在說明今日地方政府所面臨環境挑戰的複雜性外，也在凸顯整合分歧與凝聚共識的重要性。由此推知：今日地方政府運作，除了要有法律基礎外，更要尋求能整合各方意見或利益的行動憑藉，而公眾信任正可發揮此作用。例如 Culson 主張地方政府推動各項公共管理的基礎，就在於建立與民眾間的信任關係。因為公共事務內容鉅細靡遺，地方政府既不能完全依賴契約行事，也無足夠資源進行嚴密管制，於是較折衷的方法，就是建立與民眾的信任關係來獲取支持，而為了維持此

關係，地方政府需要努力達成「能力」(competence)、「開放」(open)、「關懷」(concern)、「可信賴」(reliable)等四項標準(Culson, 1998:13-17)。在此觀點下，信任遂轉變為一種人際或人群間的關係架構，亦即當參與互動雙方各自表現出某些特質時，才能形成對彼此的信任。Haque 亦認為從公共行政角度而言，營造公眾信任將可帶來三項效益(Haque, 2004: 712-713)：

第一，使各級行政人員更易依據法定民主規範或制度，來推動各項公共事務。

第二，可使機關成員在官僚權責架構外，有另一個合作的憑藉。

第三，可促使領導者依循各種民主制度規範，並乃止其濫用權利。

基上分析，筆者認為公眾信任可作為地方政府推動不同政策或措施時的共同指引：除了界定整體運作基本原則外，也可統合內部成員努力。而在此「形象」支持下，便有助於使其成為不同意見或利益的折衷點，進而能建立共識。

(二)積極面——提供地方政府施政正當性的基礎

地方政府基於法律授權，固然可以對公眾行使各項權力，但是若整個過程無法獲得民眾認同，則執行結果將難以落實，所謂「上有政策、下有對策」即是，即便勉強施行，則也可能需額外支付許多代價(如宣導、稽核等)，才能達成預期目標。此情形在今日民眾自主意識高漲，且積極參與地方公共事務的環境下，可能更為顯著。此觀點可舉 Uslander 的研究為例：他在研究公民與社區生活間的關係後，認為信任是政府調和兩者潛在衝突的重要憑藉。例如當社區中形成貧富所得差距過大時，政府要作的就是將富人所得移轉部分給窮人，然而由於其中涉及資源重分配，且可能侵害個人公民(富人)權利，故政府若冒然行事，則將引發更多爭議；相對地，若能先營造公民與社區間的信任關係，使各方都接受自己是受到「平等對待」的，移轉行動才可望獲得共識(Uslander, 2002: 249-255)。

另外，Fenton 則是從地方政府面臨的價值衝突，來分析建立公眾信任的重要性。他認為在開放社會中，許多處理地方公共事務的理念本身雖自成一套合理邏輯，但在實作過程中，卻常是相互牴觸的，例如引進市場競爭機制與社區為主體二主張即是。在此情境下，地方除了要尋求妥協之外，更要隨時接受新觀點或主張的衝擊。因地方政府唯有先行與各利害關係人建立信任關係，即認知與行動上的「一致性」(solidarity)基礎，才能在不同理念中整合出實際行動(Fenton, 2000:

166-173)。

從上述二研究成果，筆者認為當環境中的各項因素，都將可能成為影響地方政府施政成敗重要變數的情境下，今日地方政府欲達成效能效率，除了要有「合法性」外，更要具備「正當性」。亦即在法律設定的「底線」之上，還要附加更細緻的溝通、協調過程，以期取得民眾瞭解與支持，而公眾信任便是地方政府獲取施政正當性的依據。Rees & Gardner 在評論英國地方政府推動「最佳價值」(Best Value)、「夥伴關係」等政策的前景時亦指出信任是地方政府推動一切變革成功與否的關鍵，因為唯有在信任基礎上，民眾才會認為地方政府與企業相比之下，許多不同的運作方式，包括不重視利潤、強調長期發展……等作為，不僅應該，而且也值得的(Rees & Gardner, 2003: 147-148)。簡言之，若吾人接受今日地方政府不應僅堅持「政府本位」立場，而是應以更開放態度，積極參與社會互動時，建立公眾信任關係便具有高度重要性，因為其不僅將使地方政府獲得民眾行動上服從，更重要的是也能同時贏得其心理上的支持。

伍、公眾信任概念的實踐途徑

一、將公眾信任納入處理地方公共事務過程

信任固然是一種長時間形成的穩定關係，但卻不是「為信任而信任」的。特別是就地方政府與公眾間而言，公眾信任不僅可作為彼此評價對方的參考依據，也可能影響公共事務推動過程與結果。於是當公眾信任概念轉化為可產生影響力量的因素，而非只是道德認知時，其便需要有一投射或發揮作用的情境，而筆者認為地方公共事務處理過程，正是此情境。簡言之，公眾信任是地方政府推動地方公共事務過程中，藉由與民眾互動累積而成的。至於可行的作法，可從「減少衝突」與「增加效益」兩方面分別說明如下。

(一)減少衝突

若未來地方公共事務多元複雜化是難以避免的趨勢，則意味地方政府需要採行更多樣的，甚至於相互矛盾的因應措施。例如在更新機關內部辦公設備問題

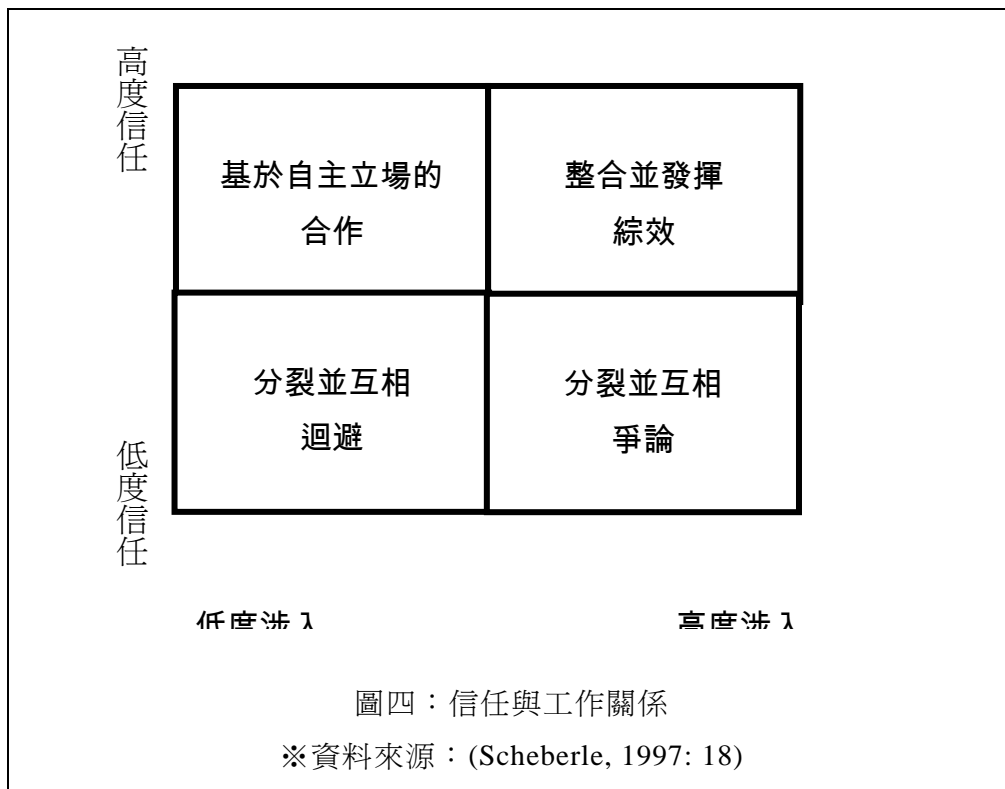
上，可能要採行新公共管理策略，透過市場機制以尋求最有效率的執行方案；但是社區發展問題上，則可能又要基於治理精神，即便增加作業時間，也要儘量讓各方意見有表達機會。從地方政府本位觀之，同時採行多種不同性質策略或許是解決問題的必要手段，但如此對公眾而言，在資訊不足（或過多）或是僅從表象判斷下，卻反而可能形成「標準不一」、「昨是今非」的負面評價。矛盾的是，民主政治中地方政府欲順利獲得資源或合法地位來推動這些政策，又要經由公眾直接或間接同意（例如公民投票或選舉議員），因此若地方政府與民眾間認知差距過大，則前文所述「不信任」狀況便可能出現，從而影響地方公共事務推動效能效率。相反地，若地方政府與民眾間若能累積公眾信任，則較有利於獲得提供推動地方公共事務的基本支持，也就是「相信」地方政府「基本上」是出於善意，或是地方公共需求來辦理相關事務的。若能形成此種認知或評價，則不僅可有效節省相互猜忌、折衝、斡旋所形成的成本，更可使各項行動順利取得資源。值是之故，地方政府營造公眾信任的基本作用，就在於減少其推動地方公共事務過程中，與民眾的潛在衝突。

上述論點可用 Harris & McGrady 的研究來說明：他們在研究英國英格蘭地區郡(county)政府推動組織變革過程中，管理者與部屬間的互動關係時發現：當上下級間能建立相互信任關係，甚至形成一種「關係契約」(relational contract)時，變革措施雖然種類繁多、要求瑣細，然而相對於未形成關係契約的機關，其仍較能順利推動各項工作(Harris & McGrady, 1999:290-295)。筆者認為 Harris & McGrady 的研究固然不是針對地方政府與公眾，但卻仍可用以說明前段本文主張，即信任可以協助減少人際溝通成本，並使組織能集中心力於達成預設目標。

另外，Ehrich 等人在研究公共組織管理者的決策模式時亦主張：在高度複雜變動情境下，公共管理者決策常會處於「倫理困境」(ethical dilemma)中，亦即一方面要承受「正式與非正式」、「內在與外在」環境因素交錯影響，以及「作為與不作為」的兩難抉擇。此時，若其能與外界維持一定程度的信任關係，則較能與管理者原有的價值觀、信念、個人屬性等結合，從而提供較明確的決定指引(Ehrich, et.al., 2004: 25-37)。

(二)增加效益

除了消極性地減少衝突外，將公眾信任納入公共事務過程，亦可產生正面效益。例如 Scheberle 在研究美國聯邦與州政府共同推動環境保護政策時，便發現建立信任關係與否，將可影響原先建構在法制上府際關係，進而形成不同的政策執行結果。於是 Scheberle 在蒐集各類資料後，將聯邦政府與州政府合作關係與信任間的配合情形，歸納如圖四所示：



在圖四中，府際合作關係區分為二類，即「低度涉入」(low involvement)與「高度涉入」(high involvement)，意指聯邦政府欲推動環保政策時，州政府基本上所採行的回應方式；同樣地，信任也分為高度與低度兩種，意指環保政策推動過程中，聯邦政府與州政府彼此信任程度。於是兩變項便可組合成一 2 × 2 矩陣，分別是「分裂並相互迴避」(coming apart with avoidance)、「分裂並相互爭論」(coming apart with contentious)、「基於自主立場的合作」(cooperative but autonomous)，以及「整合並發揮綜效」(pulling together and synergistic)。由此四

類表現情形可知：當高度信任關係形成，即便原先府際關係是低度涉入的，政策也能在合作共識上穩定推動；反之，若彼此互不信任，原先高度涉入的府際關係將反倒成為雙方爭論衝突的誘因。而若關係雙方能在高度涉入基礎上再建立信任，則將可發揮綜效，即不僅政策預期目標較易達成，更可連帶形成其他效益，如持續合作、資源共享……等(Scheberle, 1997:11-40)。筆者認為此研究成果尚可以詮釋如下：在信任關係下，政策執行結果除了能更有效率的滿足法制上所列舉工作項目外，更可以同時發揮法制未規定的附加效益，從而使整個政策「既見樹、也見林」。

此外，West 在研究美國州政府採行電子化政府措施提供公共服務，對民眾態度影響情形時，亦顯示出民眾雖然普遍同意電子化對政府提升公共服務的作業效率，具有正面幫助，但是此措施卻無助於提升民眾對州政府的信任。簡言之，West 認為若地方政府只強調引進新技術，而不同步注意態度或觀念上的溝通或教育，則仍難以贏得民眾對其施政的支持(West, 2004: 22-25)。

綜合上述兩層面分析，筆者認為在今日地方公共事務的問題系絡中，公眾信任雖然並非是法律條文所能規定的內容；也不是公共事務欲達成的具體政策目標，但其卻可以產生足以影響地方政府的施政結果，以及在民眾與地方政府的互動關係中，產生「增強」或「減弱」的力量。簡言之，若地方政府推動公共事務過程能加上公眾信任關係的促進，則可產生「事半功倍」結果；反之，則可能「事倍功半」，甚至「績效不彰」。Behn 亦認為若吾人接受政府運作過程不能完全依賴法律條文規定，而需要容許人們有「裁量」空間的概念時，則信任就將扮演「觸媒」(catalyst)作用，其將可提供行使裁量權各方能協調彼此認知與行動，進而達成共同績效需求(Behn, 2001: 96)。筆者認為此主張在今日地方公共事務高度繁雜，各意見團體或個人都競相投入其中，以期實現本身理念的混亂局勢中，地方政府既不可能完全基於本位主義，自行決定相關事務；也不應完全放任「市場」力量自行競逐分配資源。而在此兩極端中，或許公眾信任可作為「緩衝墊」或「調節閥」的作用，提供民眾與地方政府間協調歧見與凝聚共識的憑藉，以期能提升處理公共事務的效能效率。

二、尋求地方政府與民眾雙贏的綜效

由於本文將公眾信任定位為是地方政府與民眾間互動關係，而非純然的道德期許，也不像硬體建設般，只要投入相當的人力與經費便可達成；相反地，其需要長期培養與建立(Carnevale, 1995: 197)。值得注意的是，公眾信任雖然能產生前文所述的雙重效益，但吾人也絕不應將其視為是「萬靈丹」，因為信任概念並不能單獨存在且自行發揮作用，而是需要社會相關條件支持，甚至於追求信任是有代價的：就前者而言，Fenton 認為在信任關係欲真正融入社會前，民眾間先要能對公共事務建立一致性(solidarity)的認知標準，否則，信任將只是個別性的主張而已，而不能形成普遍共識(Fenton, 2000: 170)；就後者而言，Seligman 則認為社會過度強調信任關係，則不僅可能相對抑制其他社會價值觀(如家庭)，也可能形成「個人自主」與「社區共生」(communitarians)兩種對立主張的衝突(Seligman, 1997: 97)。

基上分析，筆者認為今日公眾信任或許是應倡導並推廣的概念，但在實踐時則應以更務實的角度，先尋求其能為地方政府與民眾創造雙贏綜效(synergy)。如此或許較有助於避免陷入「為信任而信任」的迷思，同時真正有助於推動地方公共事務。以下從地方政府與公眾二部分說明之。

(一) 地方政府部分

當吾人不再將公眾視為只是顧客時，政府的核心職能也就從產品或服務的供應者，轉變為社會體系與程序的建立者，以期滿足各方需求(Muetzelfeldt, 2000: 91)。筆者認為此段論述正可用來說明今日地方政府建立公眾信任的基本態度，即公眾信任乃是滿足各方對地方政府期待的認知系統。正因為如此，建立公眾信任的問題關鍵，並非在新創設一項制度或產出，而是在於地方政府體質的自我調整。Scheberle 在研究美國地方政府推動聯邦環境政策過程所產生的信任問題後，便認為欲發揮政策綜效，則地方政府一方面要激發公眾參與的意願，另一方面地方政府本身也要提升公眾信任程度，具體措施有下(Scheberle, 1997: 194)：

1. 鼓勵公務員與公眾間能公開溝通，並避免「走後門」(back-door)式的溝通方式。

- 2.重視執行政策所可能產生的影響，而非只注重手段。
- 3.積極從參與公眾意見中，尋求對政策需求、目標，以及績效等具有實質意義的建言。
- 4.建立及時的溝通管道，並應提供充足時間以接受回饋意見。
- 5.在政策目標、問題性質，以及可行方案間均應建立共同願景。

從上述五項內容可知，地方政府建立公眾信任的重點均在於改變原有的運作模式，如目標設定、溝通模式等，以使民眾更方便於參與，並能產生具體效果。事實上，OECD 於 2000 所發布的建立公眾信任行動策略，也是基於此種思維，其主要措施如下(OECD, 2000)：

- 1.明確界定公共服務的使命與目標內容。
- 2.政府採行各項變革措施時，應確保公務員各項行為能符合公眾的期望(如透明化)。
- 3.鼓勵公務員與公眾回報或反映政府各項不當措施。
- 4.在各項管理作為中，均應納入誠實或正直(integrity)的考核指標。
- 5.前項各誠實與正直指標除了應相互整合，也要規劃具體行動作為。
- 6.各項政策應強調以未雨綢繆、事前預防(prevention)，而非問題發生後再要求強制貫徹(enforcement)
- 7.主動發掘問題而非被動等待問題。
- 8.運用新科技來協助解決問題。

綜上分析，筆者認為地方政府營造公眾信任關係的途徑，即在於各項運作流程的開放與透明：就前者而言，地方政府不僅要使公眾有參與的機會，更要提供其發揮影響力的具體管道；就後者而言，地方政府除了要主動向公眾公布各項資訊，也要說服民眾並使其瞭解各項資訊所代表的意義。整體而言，就是將公眾視為是地方政府運作過程需考量的重要影響變數，而非只是政策執行的附帶成果而已。

(二)公眾部分

相對於政府組織的明確性，欲將不具明確規模與行動模式的公眾，與抽象的信任概念相互結合，實為奇異而困難的工作。然而也就是因為公眾的此種不確定

與多元性，才使其與個人、企業、社團、社區等個人或組織有所區隔，且形成地方政府需要營造信任關係的理由。

當公眾概念成為政府對外互動的主要對象，則新公共管理「人民即顧客」主張便不適用，因為公眾不僅是公共服務的消費者，其更會基於不同立場、利益、主張，而對地方政府的運作過程、產出，甚至於地方政府本身及所屬人員有不同期望。Haque 認為當前公共行政與公眾的關係，不能只限定於狹隘的公共服務生產者與消費者，而應轉換為政府與公民間的關係，其理由有四(Haque, 1999: 320-321)：第一，公民概念方符合政府運作之民主原則；第二，公民概念將激發政府重新自我定位，而非一味引用企業經營模式；第三，公民概念促使政府重新評估許多價值，如代表性、公平、課責等；第四，公民概念將促使政府在積極提供公共服務外，也能兼顧弱勢保障、正直無私等考量。基於此四點，Haque 主張唯有採用公民與公民社會觀點，才能重建公共行政的正當性。而除了概念界定差異外，政府與公民關係亦實質影響公共政策的決策過程。OECD 在 2001 公布的政策簡訊中，即主張各國公共政策決策時，應將政府與公民關係界定為「動態參與」(active participation)，即政府對待公民不能只進行政令宣達、諮商等消極或單向的溝通方式，而是應基於夥伴關係，促使公民在決策時發揮影響力或進行對話，即便最終決定權在政府，但是也不能忽視公民意向(OECD, 2001)。

以公民與公民社會的思考基礎，近年已逐漸成為各界探討政府運作重心調整，以及政府對公眾間關係再定位的重要焦點(Smith & Huntsman, 1997; Vandenberg, 2000)，然而欲使公民社會真正發揮效用，則需要公眾與政府間能建立信任關係。Tonkiss 等人所編著的「信任與公民社會」一書，即認為今日吾人欲達成各項社會目標，如發展經濟、社會福利、危機管理、環境保護……等，除了要有公民社會的思考基礎外，更需要藉由信任關係來轉化(Tonkiss, et.al., 2000)。

基上理由，筆者認為公眾欲與地方政府營造信任關係的關鍵，便在於採行公民的自我定位途徑，亦即在與地方政府互動過程中，公眾不再是消極的接受者，也不是僅從本位利益提出要求的顧客，而是承擔相對權力與責任的參與貢獻者。配合前段將公眾視為是今日政府運作自變數的觀點，此種定位的內涵亦可從決策、執行、影響三層面進一步界定：

第一，在決策面。公民不僅消極接受資訊，更應主動提供政府資訊與建議。

第二，在執行面。公民與政府間應基於夥伴關係，共同落實各項政策。

第三，在影響面。公民不僅監督政府，也應提出具建設性的改善建議。

或有論者認為上述以公民觀點來營造公眾信任關係將過於抽象且不切實際。筆者認為純就技術角度而言，此種批判或屬合理；但是若從未來社會多元分歧的趨勢而言，倡導公民意識並營造公眾信任關係，才是創造地方政府與民眾「雙贏」的正確途徑。就地方政府而言，可以廣納社會多元民力，又毋需擔心公共事務成為各利益代言人的競技場；就公眾而言，則可以降低權利被忽視的危機，並促使地方政府正視實際需求。

上述論據可以引用 Newman 的研究成果來說明，Newman 在研究信任與社會活動間的關係發現：信任概念之所能形成，是從社會上政治、公共服務、組織管理等三類因素的動態表現中產生，而每個因素又是因為人們認知分歧，進而產生對立趨動力量，最後則相互調和而形成正當性的權威。其間過程如表一所示：

表一：信任形成的動態觀點

	分 歧 點	趨動力量	正 當 性
政治動態面	社會認同模式變動、對代表性持懷疑態度	社會不平等與社群間相互區隔	課責、履行管理職能、廉潔；妥善處理政治危機
服務動態面	使用者間利益與需求各不相同；市場力量與公平需求的權衡	使用者與生產者間期望權力均衡；對服務使用者營造信任	在多種合法來源，包括顧客、利害關係人、公民……等之間尋求平衡
管理動態面	不同類別人員對不同效忠對象有不同忠誠度	期望授能與控制間的均衡；期望克服因人員信任感衰退可能形成之惡性循環	將在管理領導與政治考量間取得平衡
組織動態面	不同組織擁有不同文化特質	期望能對權力與資訊不均衡問題進行回應	尋求上下層級管理與平行單位間互信兩者的平衡；妥善管理財務危機

※資料來源：(Newman, 1998: 50)

在表一中，政治、管理、組織三因素因為社會日趨多元而逐漸分歧，從而形成對立觀念，當各方都難以主宰局面下，只好尋求彼此相互信任，如此才能獲致使不同利益主張均可共存的正當性權威。筆者認為 Newman 研究的啓示在於：雖然公民、信任等概念不易明確界定，但若公眾不願在今日公共事務中缺席，且不希望各利害關係人間淪為「零／和」競爭時，則前述兩概念便有其重要性。進一步而言，正因為在當前社會中，組織、管理、服務、政治等層面，都可能充滿高度分歧與不確定性，故才需要建立公眾信任關係，來成為地方政府與各方互動的基本憑藉。

三、對我國的啟示

對自小即接受「倫理道德」教育的我國地方民眾而言，當接觸「公眾信任」議題時，似乎很容易就會連想到其是一種「倫常」或道德觀念，是用來「教化」人心的。但是從本文對信任概念的分析，以及公眾信任對今日地方政府運作的影響內容可知，公眾信任乃是一連串界定政府與民眾關係的標準或關係，同時其在概念意涵之外，更應重視如何激發地方政府在制度與功能上進行轉變，並與民眾凝聚對地方公共事務的共識。

此外，從本文「參」內容可知：當地方環境處於高度變動情形下，常會引起民眾對政府的不信任危機，此點對於今日我國地方各項選舉頻仍，各候選人競相提出各種施政承諾，但最後或是不了了之，或是有名無實而招致各界抨擊的現象，更值得深刻警惕：若地方政府與民間不信任情形持續惡化，則在環境因素影響力量日益強大的壓力下，地方政府將陷入進退失據的危機中。

綜合前文分析，筆者認為建立公眾信任實為今日我國地方政府所應積極推動的工作，只是不能將其視為僅是一個「理想」甚或「口號」，而是要轉化為具體的行動。至於可努力的途徑則有下列：

(一)提升民眾有判斷地方政府是否值得信任的能力

民眾要信任地方政府，首先應在於其是否能判定地方政府是「可信任」或「不可信任」的。當民眾具有此能力，信任關係自然就能轉化為評價與督促機制，並激發政府採取相關調整行動。例如地方政府主動定期公布施政資訊，使民眾充分

瞭解運作現況，藉由不同時期資料比對，民眾自然可判斷地方政府是不是可信任的。

(二)提供民眾因為信任關係而能獲得的利益

除了提升民眾判斷能力外，欲長期維持信任關係，則要有足夠的誘因。當民眾能自信任關係中獲益，則不需地方政府營造，民眾自然會尋求建立並維持信任關係。例如建立更簡便的溝通機制、或是提供額外的服務或資源等即是。

上述二項途徑均是企圖藉由外部力量，來促使地方政府營造公眾信任。筆者持此觀點的考量理由為：藉由來自上級政府，或地方政府本身來要求建立公眾信任關係，不僅需要突破現行制度的重重限制，也與公眾信任概念強調政府主動與外界互動的基本理念相左；故惟有藉由培育外部力量，由外而內刺激地方政府變革，或許效率不如上級命令來得高，但是效果卻應是較實質而穩定的。

陸、結 語

當地方政府不能再僅依恃法律授權來貫徹各項政策，並要求公眾遵循時，營造公眾信任便從崇高的理想或倫理標準，轉變為其與外在民眾間互動的重要依據或原則。因為不論是從功利主義的成本效益運算，或是就地方政府對社會應承擔責任的觀點而言，都可說明在信任基礎上，社會上不同本位立場，以及對公共事務的多元分歧意見，才能獲得整合，並使其能發揮正面作用，而不會產生將民眾窄化為顧客，或過度強調利害關係人，從而產生公眾內涵模糊等「過猶不及」的問題。

本文主張地方政府與民眾間建立信任關係，並非期望創設公共服務或政策執行的新模式，或只是追逐國際組織(OECD)的研究潮流。而是認為在地方事務日趨複雜的環境下，不論是地方政府或民眾，均應在堅持本位立場與消極放任兩種極端間尋求平衡，並從長期互動與共識建立過程中整合彼此意見及行動。在此觀點下，公眾信任雖非「萬靈丹」，但卻提供另一種思考與選擇途徑：對地方政府而言，由於公眾信任是推動公共事務的影響變數，故除了政策本身外，折衷分歧意見、建立與民間的共識亦同等重要；對民眾而言，即便無法完全瞭解特定公共

事務的細節與全貌，但仍可藉由地方政府營造公眾信任的努力程度，作為意見表達或評價的參考。簡言之，在今日地方公共問題系絡中，公眾信任並非神聖不可侵犯的道德，而是地方政府與民眾整合各方意見，進而創造雙贏的基本憑藉。

參考書目

- 呂育誠(2002)，〈地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究〉，《法政學報》，期 15，頁 29- 77。
- 呂育誠(2005)，〈地方治理意涵及其制度建立策略之研究－兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉，《公共行政學報》，期 14，頁 1- 38。
- 詹中原(2002)，〈新公共管理的批判〉，《中國行政》，期 71，頁 1-16。
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C.: Brooking Institution Press.
- Caiden, G. E. & Caiden, N. J. (2002), “Toward More Democratic Governance”, in E. Vigoda, ed., *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Carnevale, D. G. (1995), *Trustworthy Government: Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*, San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Coleman, J. S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard Univ. Press.
- Coulson, A. (1998), “Trust and Contract in Public Sector Management”, in A. Coulson, ed., *Trust and Contract: Relationships in Local Government, Health and Public Service*, Bristol, U.K.: The Policy Press of University of Bristol.
- Dietz, G. (2004), “Partnership and Development of Trust in British Workplaces”, *Human Resource Management Journal*, Vol.14., No.1., pp. 5- 24.
- Ehrich, L. C., Cranston, N., & Kimber, M. (2004), “Public Sector Managers and Ethical Dilemmas”, *Journal of the Australian and New Zealand Academy of*

- Management*, Vol.10., No.1., pp.25- 37.
- Fenton, N.(2000), “Critical Perspectives on Trust and Civil Society”, in F. Tonkiss, A. Passey, N. Fenton, L. C. Hems, eds., *Trust and Civil Society*, New York: Macmillan Press, Ltd.
- Lawrence, R. Z.(1997),” Is It Really the Economy, Stupid?”, in J. S. Nye, Jr., P. D. Zelikow & D. C. King, eds., *Why People Don’t Trust Government*, Mass. : Harvard University Press.
- Haque, A. (2004), “Ethics and Administrative Discretion in a Unified Administration: A Burkean Perspective”, *Administration & Society*, Vol.35., No.6., pp.701-716.
- Haque, M. S. (1999), “Relationship Between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration”, *International Review of Administrative Science*, Vol.65., No.3., pp.309- 325.
- Hardin, R. (1993), “Trusting Persons, Trusting Institutions”, R. J. Zeckhauser, ed., *Strategy and Choice*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Hardin, R. (2002), *Trust and Trustworthiness*, New York: Rusell Sage Foundation.
- Harris, L. & McGrady A.(1999),” Local Government Reorganization--- Rules, Responsibilities and Renegotiating Relationships”, *Strategic Change*, Vol.8., No.5., pp.287- 297.
- Lawson, T. (2001), “Evaluating Trust, Competition and Cooperation”, in Y. Shionova, & K. Yagi, K., ed., *Competition, Trust, and Cooperation: A Comparative Study*, New York: Springer Publisher.
- Muetzelfeldt, M. (2000), “The Changing State and Changing Citizenship”, in A. Vandenberg, ed., *Citizenship and Democracy in a Global Era*, New York: Macmillan Press, Ltd.
- Newman, J. (1998), “The Dynamics of Trust”, A. Coulson, ed., *Trust and Contract: Relationships in Local Government, Health and Public Service*, Bristol, U.K.: The Policy Press of University of Bristol.
- Nolan, B. C. (2001), *Public Sector Reform: An International Perspective*, Wiltshire,

- U. K.: Palgrave Publishers, Ltd.
- Nye, Jr., J. S. (1997), "Introduction: The decline of Confidence in Government", in J. S. Nye, Jr., P. D. Zelikow & D. C. King, eds., *Why People Don't Trust Government*, Mass.: Harvard University Press.
- OECD(2000), *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, PUMA Policy Brief No.7.([http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org))
- OECD(2001), *Engaging Citizens in Policy- Making: Information, Consultation and Public Participation*, PUMA Policy Brief No.10.([http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org))
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison- Wesley Publishing Co.
- Rees, P. & Gardner, H. (2003), "Best Value, Partnerships and Relationship Marketing in Local Government", *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, Vol.8., No.2., pp.143- 152.
- Scheberle, D.(1997), *Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Implementation*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Seligman, A. B.(2000), "Trust and Civil Society", in F. Tonkiss, A. Passey, N. Fenton, & L. C. Hems,(ed), *Trust and Civil Society*, London: Macmillan Press, Ltd.
- Smith, G. E. & Huntsman, C. A. (1997), "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 57., No.4., pp. 309- 317.
- Shionoya, Y. (2001), "Trust as a Virture", in Y. Shionova, & K. Yagi, K., ed., *Competition, Trust, and Cooperation: A Comparative Study*, New York: Springer Publisher.
- Sztompka, P. (1999), *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, C. W. (1998)," Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees", *Administration & Society*, Vol.30., No.2., pp.166- 193.

- Tonkiss, F., Passey, A., Fenton, N., Hems, L. C.(2000), eds., *Trust and Civil Society*, New York: Macmillan Press, Ltd.
- Tyler, T. R. (1998),” Trust and Democratic Governance”, in V. Braithwaite & M. Levi, ed., *Trust and Government*, New York: Russell Sage Foundation.
- Uslaner, E. M. (2002), *Moral Foundations of Trust*, Cambridge, U. K.: Cambridge Univ. Press.
- Vandenberg, A. (2000), *Citizenship and Democracy in a Global Era*, New York: Macmillan Press, Ltd.
- Vigoda, E. & Golembiewski, R. (2001), “Citizenship Behavior and the Spirit of New Managerialism: A Theoretical Framework and Challenge for Governance”, *American Review of Public Administration*, Vol.31., No.3., pp. 273- 295.
- West, D. M.(2004), “E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes”, *Public Administration Review*, Vol.62., No.1., pp.15- 27.