

# 公共行政教育的內涵與方向

吳 瓊 恩\*

## 壹、前言：認同危機與當前公共行政教育的問題

台灣當前公共行政教育的主要問題可從兩個方面來觀察。第一個是研究定向（Locus）的危機，或稱認同的危機。第二個則是研究方法的危機。前者涉及研究的範圍與方向問題，作者在「行政學的未來發展」（民78a）乙文中有詳盡的分析；前（80）年12月紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰的行政學術討論會，施能傑、林鍾沂、江明修、陳金貴等諸位教授亦特別強調公共行政學與研究，絕不可忽略「公共」兩字的重要性，否則公共行政教育將失去獨特性，而與企業管理教育沒有什麼區別。後者則涉及研究典範問題，在物理學於1920年代發展量子力學以後，所謂「價值中立」（Value free）的神話已經瓦解，（Glick,1987），然而二次大戰後崛起的行為科學對此全然毫無警覺；邏輯經驗論（Logical empiricism）也於1960年代末衰退，（註一）這些均注定了行為學派必然沒落的命運。而行政學比較有系統的著作，H.Simon 於1947年也以邏輯實證論（Logical positivism）的觀點來討論《行政行為》，至1976年該書第三版時，研究方法仍局限於邏輯實證論的觀點。從方法學來看，1950年代以後，K.Popper 的否證論，1962年 Thomas Kuhn 的典範論崛起後，實證研究的限制與問題逐漸浮現。而1971年 John Rawls 的「正義論」出版後，強調規範的公共行政理論（Normative theory of Public Administration），也漸漸興起，配合社會學「詮釋理論」與「批判理論」的發展，七十年代以後的行政學也開始探討這兩個理論對公共行政教學

\*作者為本校公行系副教授

註一：實證論第一代大約在19世紀下半葉，從孔德開始。第二代代表人物為馬赫（Ernst Mach, 1839–1916），第三代大約在1920s–1950s，以Moritz Schlick, Rudolf Carnap, Carl Hempel等人為代表，第三代先有邏輯實證論之名，後有邏輯經驗論之稱。第二代與第三代之間，歷經羅素和維根斯坦的邏輯原子論的影響，才有後來「邏輯實證論」之稱呼。1960年代末以後，邏輯實證論在科學哲學圈內的影響力日漸衰退。

與研究的影響。

總的說來，行政學認同的危機，早在1968年 Dwight Waldo 即發表「公共行政理論的範圍」（Scope of the Theory of Public Administration）（1968:5），提出行政學的「認同危機」（Crisis of identity）有如下一段話最足發人深省：

「行政學的性質與範圍，研究方法與教學已經發生問題了。現在，歷經批判攻擊二十年後，認同危機尚未滿意的解決。大多數與此有關的公共行政重要理論問題迄今仍在危機中，並與解決方法，可能解決的意涵與結果有關。」

Waldo 這一段話，與作者所提兩個問題相同。如果就研究定向而言，公共行政教育若忽略了「公共」的意義，就會迷失方向，而與企業管理教育合流，此為1956－1970年代之間認同危機的一股支流；相反的，公共行政教育若過度強調「政治的制度與過程」，則變成政治學的附庸，此亦為1950－1970年之間認同危機的另一股支流。（吳瓊恩，民78a）公共行政教育必得結合政治研究與管理技術兩方面的成果，再加上文化價值的體認與薰陶，才能成為本學科研究與教育的基本方向。

其次，就研究方法的總方向來看，過去的行政學研究絕大部份的成果，均為牛頓物理學典範下的實證研究，甚至於實證研究的成績亦很有限，以政大公共行政系所而言，統計量化的課程安排或運用電腦的分析技術，例如 SPSS 或 SAS 等，也不過是最近十年來的事情，而整個課程的安排，無庸諱言的，其背後的主導理念不外是實用的、功利的〔所謂作大官才能作大事的所訓（註二）〕、實證的等在科學哲學或方法學上早已經不起考驗的理念，仍在主導未來的方向中，如果公共行政的教育仍要固步自封，與世界學術潮流背道而馳，則欲求培養具有一流水準的大政治家或大學問家，不僅難以達成，在行政理論與實務的關聯研究上，亦將原地踏步，此因實證研究固仍有繼續存在的價值，但從「默會的知識」（Tacit Knowledge）（註三）或管理學的美學成份（Brady, 1986:337－334）來看，許多行政或管理知識例如領導能力、政策規劃、危機處理等均必須在實務的實踐中逐漸體會出來，絕非電腦或實證分析以文字語言所能表述的，這就可見實證研究的限制，以及詮釋典範或批判典範

註 二：此一所訓未經所務會議通過，純係個人見解。作者並不同意這句話，因其所含的功利思想對學術發展並未有利。

註 三：此一名詞的意義，本文後面將有詳細的分析與說明。

下理論建構的重要性。由此可看出，我國當前行政學研究在研究定向與研究方法兩者皆迷失的嚴重問題，前者忽視「公共問題」的抽象政治哲學思想教育，後者執迷於物理學舊典範下的研究方法。

## 貳、從公共行政與企業管理的區別及行政定義演進過程闡述 公共行政教育的內涵與方向

公共行政與企業管理的區別，除前述四位學者的論文有所討論外，行政學者張潤書（民74），和吳定（民77）兩位教授均有討論，茲引用 Robert B.Denhardt (1991:15–19) 的說明如下：

1. 公共組織目標的曖昧性（Ambiguity）：公共組織所提供的服務，其目標很難用文字說明或量化統計方法來分析。這一性質說明了公共組織在人、事、財、物的管理上可以借用企業管理的知識來處理，但在高層次的目標問題，例如政策目標的正義公平性如何？什麼叫「公共利益」？如何根據法規，就新環境的出現，作一相應的詮釋過程？等等問題均必須訓練行政人員演繹思考的能力，凡此均非統計量化的測量技術所能為。

2. 多元的決策（Pluralistic decision making）：公共政策的規劃與執行評估勢必涉及社會上多元利益團體或個人的參與，這種利益的多元化乃是民主社會的常軌。所以，公共組織一方面要注意管理技術，另一方面要注意民眾的需求，這種管理效能（Managerial effectiveness）或效率（efficiency）與反應力（Responsiveness）之間的緊張關係，是公私組織之重要的、根本的區分所在，私部門組織往往以營利為重，對公共利益或民眾福祉的非營利的服務比較忽略。

3. 公開透明性（Visibility）：民主政府的工作須接受輿論或大眾的批判檢證，其所作所為好像是在金魚缸裡的活動一樣，必須公開透明。目前許多私人企業也愈來愈公開其決策過程，但程度上仍比不上公共組織。其次，極權政府的政治菁英（Political elites）也未必以追求公共利益為宗旨，因而其決策過程趨向隱密化，犧牲大眾的利益。從而可知檢驗一政治領袖的民主化程度，不是以其個人宣稱是否「無私無我」為證，而在於決策過程是否透明化為主要依據。如果決策過程隱密，而再三強調自己的「無私無我」，適足以說明這位政治領

導人的內在信念仍停留在威權式的「聖君賢相」政治領導模式中。

從以上三個特徵中，我們逐漸地了解到公共行政與企業管理的不同，因而在教學研究方向上也有重大的差別。現在，我們再來從行政學史上，找出對行政的定義，更能看出公共行政教育的內涵與方向問題。

1. 強調效率（efficiency）的行政定義：此為早期的行政學者 Wilson 以來的理念，以 Simon 為主要代表。這一理念強調「政治一行政」二分，忽略了「效率為誰服務」的問題。Simon 在其《行政行為》第二版，（1957年）有如下一段話：

「公共行政是有關於如何建構與操作一組織，以便有效率地完成它工作」（P.38）

從這個定義中可知，Simon 把公共行政等同於「組織理論與管理」，使公共行政的「公共」兩字失去了方向，行政學淪落為「企業組織與管理」。其次，Simon 強調效率，不僅隱含了把「效率」視為重要的價值目標，與其所謂「價值中立」（Value free）的知識或理論建構相違，更隱含效率是強調組織內部的問題，結果行政學知識固可為民主政府所用，亦能為獨裁者所用，而獨裁者可能以各種文宣管道或教育方式塑造「錯誤的意識」（false consciousness）迷惑大眾，誤以為領導者是開明的領袖，這種未經批判的錯誤意識，形成了「母牛社會學」（Cow Sociology）所謂「主管的偏見」（Managerial bias）宰制組織內部人員，在麻醉迷惑中，自己的利益已被剝奪，還未能警覺批判而繼續歌功頌德，中國式主管所謂「行仁政」就容易走上這種偏差的管理，不在客觀的制度或決策過程中建立公信力，卻常強調領導者的「無私無我」，因而常予人有「此地無銀三百兩」的溝通誤會或溝通扭曲（distorted communication）。為糾正這種認同危機（即政治——行政二分），Vincent Ostrom 在 1973/1989 年撰寫了《美國公共行政的知識危機》（The Intellectual Crisis in American Public Administration）一書，以「公共選擇」（或譯「公益選擇」）（Public Choice）理論來彌補「反應力」與「效率」脫節的問題。

2. 強調反應力（responsiveness）的行政定義：除了前述 Ostrom 著重行政的反應力與效率之外，Denhardt（1984:17）的定義可作為代表，他說：

「公共行政即關於社會大眾在追求各種價值的變遷過程中的管理」

從這一定義中可知，公共行政一方面要注意民主理論，使行政效率的提高是為民眾所界

## 公共行政教育的內涵與方向

定的價值而服務，並非壓制民眾需求，僅強調組織內部的效率而已。所以，這一定義一方面強調組織理論與管理，另一方面則強調組織與外環境的調適關係。由於這種調適關係的因應，行政人員不僅要具備專業的管理技術，還要具備溝通談判或詮釋的能力，而這種溝通能力的培養，又隱示了民主人格的薰陶，才能在無扭曲的環境下建立良好的溝通環境，因為行政人必須具備民主政治理論與實踐的基本素養，才容易在溝通過程中形成共識。不過，這種回應的能力仍是被動的因應民眾的需求，而民眾的需求可能是庸俗的、膚淺的需求，雖然民主政治講求量的選票，行政人如果不能主動的以文化發展的前瞻性眼光來規劃國家的前途，這種行政工作充其量祇是在資本主義式的市場消費、或感官文化主導之下被動因應的作為而已，這就涉及第三種行政定義的問題。

3. 強調前瞻力（Proactive）的行政定義：這一定義著重行政工作以積極主動的精神，推動社會變遷，以 Jong S. Jun (1986:2) 的定義為代表，他說：

「公共計畫方案的行政不再是小規模，而是今日每一社會大規模的活動。明顯地說，公共行政不僅是執行公共政策的工具而已，公共行政現在已扮演設計與執行經濟、技術、政治、和社會變遷的主導因素」。

從以上這一定義中可知，當代的行政不僅是被動因應民眾需求的工具而已，它還要成為推動變遷的主要力量。然而，行政人員要有推動變遷的前瞻能力談何容易？如何瞭解民眾需要，而又能善為規劃主導其變遷，以便朝向更為理想的社會，這不僅需要行政管理技術和民主理論的素養，還要有文化教養，才能提昇民眾生活品質，促進民眾在各種決策過程中能以質的標準來衡量，而非僅重視外在價值（extrinsic values），隨市場導向浮游不定。

所謂質的決策標準之提昇，即是一文化問題。行政人只有體認行政工作在整個文化體系中永遠居於第二位，以公權力的運用來促進文化體系中科學家求真，道德家求善，藝術家求美，宗教家求聖的價值之實踐，給予配合支援，才能使社會文化蓬勃發展。因此，科學家、道德家、藝術家、宗教家在文化體系中的地位才是居於第一位的價值，就好像學校的行政人員居於第二位，來配合居第一位價值的教師與學生傳播和創造知識。然而，如何使行政人員尊重直接創造文化價值的科學家、道德家、藝術家、宗教家呢？這就必須使行政人員具備真善美聖等內在價值的體驗，就好比大學的行政主管有了科學家求真的實踐體驗，才能以行政

公權力促進學術的發展，並尊重教授的學術工作尊嚴，否則，行政主管沒有追求真理內在價值的體驗，不僅在規劃執行政策方針時，無能力理解教授的「内心世界」，祇好以外在的價值，如求名求利的動機來詮釋人的行為，他不僅以此觀念來詮釋他人的行為，並以此觀念來理解自己的行為，無法深入他人的内心世界，也無法深入自己的内心世界，在這種「錯誤的意識」主導下，缺乏批判反省，是無法提升他人或自己決策品質的。

祇有具備人的內在價值之體驗，才能把行政工作有效進行，也才能具備前瞻的能力，因為文化的內在價值之體驗是無形的、質的體驗，有價值層次高低之別，只有具備這種文化素養的行政人，他不僅會注意有形的管理技術能力之培養，也會重視民眾的需求，更能注意無形的內在價值之培養與發展，凡此均需長期的行政工作方有成效。從此亦可見儒家強調「內聖外王」的意義，祇有將無形的內聖價值體會愈深的人，愈能成就外王事業，也愈具有前瞻規劃與執行的能力。

根據以上行政定義的演進過程，我們可以清晰地看出行政人才的培育應具備怎樣的知識與人格薰陶，茲將以上的分析列表說明如下：

表1：從行政定義看行政人才培養教育的內涵與方向

行政定義	教育內涵	研究方法（註四）*	課程設計	行政特質
效 率	管理技術	價值中立	實用的、專業的管理	保守的服
		量化分析	知識	從上級的行政人
反應力	溝通能力	價值承諾	詮釋的、政治的哲學	保守的、尊重民意的
		質的評估	知識	民主人
前瞻力	文化素養	價值批判	批判的、文化的哲學	創新發展、尊重文化
		質量並重	知識	的文化人

## 參、卓越的管理人才或卓越的領袖必須具備怎樣的能力？

從表1可知，卓越的管理必須具備「重效率」、「有反應力」、「有前瞻力」的特質，必須三者皆備，才是理想的高層行政人才，如果只有效率能力，則此行政人不過是保守的、服從上級命令或「聽命辦事」的行政員吏而已。如具備效率和反應力兩項特質，則為保守

註 四：研究方法這一部份，參考Jun,1986:90

## 公共行政教育的內涵與方向

的、尊重民意的民主行政人員，此為當代民主國家一般行政人員的特質。至於三者皆備的行政人員，則為文化理想國所應有的特徵，也祇有培養這種水準的行政人員，才能在政策規劃與執行中，具有前瞻性的眼光，並促進文化世界的蓬勃發展。

根據以上的分析，吾人可見卓越的管理人才需要具備怎樣的基本技術與學識基礎。Robert Katz 在1974年美國〈哈佛企業評論〉( Harvard Bussiness Review ) 發表「有效行政人員的技術」( Skills of an Effective Administrator ) 乙文，指出所有的管理都必須具備的一般技術型態有下列三種：

1. 專門技術 ( Technical skills )：此為完成工作所必須具備的方法，過程與技術之了解與熟練，例如修理引擎的技術，從事會計報表或審計的技術等。
2. 人際關係技術 ( Human skills )：即作為團體一份子把工作有效地作好，或能使他人有效地在一起工作，並使上司、部屬、同事各方面的關係有效地推動工作的進行。
3. 概念的技術 ( Conceptual skills )：即抽象思考的能力，並能將組織視為一個整體，使各部份的功能相互調適運轉，及整個組織或其各部門如何能與環境相互關聯的能力。

Katz 指出這三種技術是所有管理者都必須具備的，但隨著職位的不同，其重要性的比重因而有異，愈是低階管理人員，愈需要專門技術能力，愈是高階管理人員，愈需要加重概念的技術能力，而不管位於那一個階層的管理人員，都必須具備人際關係的技術。

從 Katz 的說明，吾人亦可知公共行政教育的內涵，主要有兩個基本方向：(1) 實用專業技術能力，此包括專門技術與人際關係技術。所需要的課程如一般電腦統計分析、人力資源管理與發展、組織發展、組織理論與管理、公共政策分析等項；(2) 理論課程，這一部份涉及抽象思惟能力的訓練，直觀綜合智慧的培養，需要開設一般政治思想、哲學理論課程，例如 John Rawls 的「正義論」即應開一專題研究。這一部份的課程在國內各公行系所向來較為忽略，在各類考試中仍偏重記憶和瑣碎的問題，缺乏宏觀論證推理能力的測試。因此，比較能培養具實用技能的行政專才，而無法培養卓越的高級領袖人才。

其次，再從公共服務面臨最重要的挑戰之一，即公共行動 ( Public action ) 的倫理基礎來看，行政人員必需具備的條件有如下七點：( Denhardt,1991:411－412 )。

1. 強調道德領導 ( Moral leadership ) 。

2. 重視執行公共政策技術過程的管理面向（Managerial Concern）。
3. 認識公共行政同時具有政治的關係（Political concern），行政不僅因應立法當局的法規而已，還要認識並表示重要的公共利益。
4. 今日的公共行政愈來愈具有倫理的關係（Ethical Concern），行政人員所有自發的小小行動均具有重要的價值意涵（Value implications）。
5. 行政人員必須在其行動中表現高標準的行為，認識到所採取的每一行動均涉及發現或澄清公共利益的努力。
6. 過去行政人員常以企業為模範（follow the model of business），今後公共組織及其所表現的價值與承諾，應成為所有組織的模範。
7. 行政人員必須真正效命於民主的價值，不僅關懷反應（responsiveness）與投入（involvement），還要效命於平等與公道（equity and justice）的價值，並且要有道德責任，「關懷他人的福祉」（Concern for the Well Being of others），指出過去政策的失敗、建議備選方案，積極執行民選官員的政策等工作。

從以上七點內容可知，當代行政人員必須具備的基本條件，仍不出我們前面所提的三種定義的範疇，即行政效率問題與此地第二點相關；行政反應力問題與第三、五、七點相關；行政前瞻性則與第一、四、六相關。

最後，從當前行政人員面對重重複雜、矛盾的環境中，如何培養解決困境的創造性思惟能力，這是高級行政人員所應具備的重要條件之一。美國企管顧問專家也在調查研究二千名管理人員中發現，每一組織的高階管理人員比中低階層的管理人員更為重視直觀的能力，此在因應複雜的、高度不確定的企業決策中尤為重要。（Naisbitt, 1985：70）。

何以說直觀能力與創造性思惟有關？一般說來科學研究的新發現，一條是邏輯的途徑，即採用歸納和演繹、分析和綜合等邏輯手段所作出的發現，此為科學發展的「常規時期」，在原有典範或理論框架內取得並豐富充實原有理論。另一是非邏輯的途徑，即通過想像、直覺、靈感等創造性思惟以及觀察實驗領域中的機運等型式，獨闢蹊徑實現飛躍，常出現在科學發展的「革命時期」，它發端於不能為原有理論所包容的新的科學問題，結果突破原有的理論框架，科學家借助想像、直覺、靈感等非邏輯思惟型式，進入科學創造的高潮，獲得新

的發現。想像、直覺、靈感特別富有創造性，人們稱它們為創造性思惟。（宋子良，1989：356－357），

創造性思惟能力，往往要在矛盾困境中創出一條可行的，並能包容矛盾各面向的思惟途徑，所以有創造性思惟能力的人，往往是認知複雜（Cognitive complexity）的人，他能從不同的觀點、不同的面向去思考問題。

Rothenberg（1979）在研究藝術、科學等各領域的創造過程後，提出“Janusian thinking”這一述語。所謂 Janus 是羅馬神話中，門神具有前後兩副面孔，用來比喻具有創造性思維能力的人，能夠把相反的兩件事合在一起來思考，像音樂家 Mozart，藝術家 Picasso，科學家 Einstein 等具有高度創造性的人物，都能從對立性中看出完整的功能，例如愛因斯坦，他能把一墜落物體和其他的墜落物體相對來看，則此一墜落物體就處於靜止的狀態，雖然此一物體與墜落點相比，並非處於靜止狀態。從這種矛盾中觀察，他發現了相對論，改變了現代人類的生活。（Quinn, 1988：20）。

有創造性思惟能力的人，他的思考方式往往採用一種「全局的架構」（the holistic frame），而非片面的、直線的看問題的「目標架構」（the purposive frame）。有目標的架構是一種「非此即彼式的邏輯思考」（either-or logic thinking），對某一問題（或目標）採取直線的因果的推理關係，而排斥其他的面向。而全局架構的思惟，卻是「兩者兼顧的邏輯思考」（both-and logic thinking），它也是兼容並包的（inclusive），甚至包括前面所說非此即彼的思考方式在內。（Quinn, P. 164）

非此即彼式的思考方式也叫「分裂性的思考」（schismogenic thinking），而對競爭性的正面價值隱藏著一種價值判斷，認為其中某一價值優於另一價值，而忽略其重要性，例如重視分析的，忽略全觀的；重視 X 理論，忽略 Y 理論；強調均衡理論（equilibrium theory），忽略變遷理論等等均為分裂性的思考，這種思考方式使我們無從重視某種有價值的「線索」（cues），也不可能用「矛盾的框架」來思考問題，因而會過度簡化或扭曲「實體」。（Quinn, P. 29）

從中國的傳統哲學來看，這種「兩者兼顧」的思考方式，就是易經的思惟方式。易經哲學啟示我們，凡事均有兩面，即陰陽兩面，陰極盛陽生，陽極盛陰生，《老子》所謂：「禍

兮，福之所倚；福兮，禍之所伏」。（第58章）此種波狀（fluctuation）、循環（cycle）的思考方式，即是一種非線性（non-linear）的思考方式，也超越並同時包含了西方辯證法「正反合」的思維方式（註五），這種思維方式，即是面對時代的弔詭（paradox），高級行政人員所應具備的能力，而其培養只有從思想理論著手，學習從多重觀點、多元的理論架構來看待矛盾複雜的問題，也要認識到陰陽兩邊的價值乃處於一種演進的狀態中，因而看出事務變化的多重可能性，而找出一條具有突創性，不為舊的思想框架所局限的途徑，從而開創新的意義詮釋或新的時代意義，此種能力尤其在新舊文化交替，或時代鉅變到了一個轉捩點（the turning point）之時，高級行政人員所應具備開創性或前瞻能力的基本條件，缺乏此一基本條件，也就形成了默守成規的、保守性格的、或聽命辦事的行政人員。

從以上的分析，吾人益加領會到，高級行政人才的培育應著重創造能力的培養，此非一般演繹或歸納邏輯之訓練所能為，而應從哲學思惟能力的課程著手，此何以美國一流學府如：Syracuse 大學和南加州大學公共行政系要重視哲學理論的原因。盱衡國內行政學界的風氣，大多數行政學者似乎只強調實用的、功利的、速成的課程，而未能重視哲學的、理論的、深度的課程，其結果專業技術的知識缺乏哲學理論的指導或基礎，結果有多大的實用性，亦不無可疑之處，此因大多數行政問題為一「棘手問題」（Wicked Problem），（Harmon 1986：9）從不同觀點出發，就會得出不同性質的問題認識，而這類問題往往是剪不斷理還亂，具有惡性循環性，早已超出技術層面的工具性解決辦法，由此可見，行政能力除了專業知識技能外，絕不可忽視哲學理論的重要性。

## 肆、行政學中國化：典範共識與理論建構

多年來我國行政學者呼籲重視行政學中國化問題，有的在考題上增加一點有關中國歷史背景的行政制度問題，有的重視語言概念轉譯的問題，甚少或幾乎未從典範轉移的基本問題或從方法論角度嚴肅面對，所以迄今為止，有關這一問題的討論乃停留在口號階段。

作者認為行政學的理論建構，過去在邏輯實證論的主導下，嘗試建立超越國界的普遍律

註 五：老莊思想淵源於易經，易經的思惟方式豈止於正反合的辯證法？它還要注意時空因素及人文生態環境間的互動關係。

則，在方法學上已經是一條幾乎不可能的工作。從現象學或釋義學（Hermeneutics）的角度來看，任何行為在不同的時空條件下，其意義也就有所差別，即使承認普遍律則的存在，運用此普遍律則的方式並無所謂「普遍律則」的存在，因此，追求差異性的理解往往要比類同性的解釋還要重要，此在「自然論」（Naturalism）的方法學上特別的注重。（Lincoln, 1985）

行政學中國化是當前公共行政教育重要的內涵之一，否則我們培養出來的行政人才，充滿了以西方語言觀察中國問題或分析問題的習慣，基本上即與廣大的民眾或世俗文化脫節，對於中國人行為意義的理解也喪失相應的理論解釋，使得「學非所用」、「理論與實際」脫節的感嘆依然未能改善，這一問題涉及「典範」（Paradigm）的概念問題。

西方學術思想的發展在近四百年來，由於在牛頓物理學的典範的指引下，強調要以嚴格的語言，精確的數學符號來表述自然現象，十九世紀第一代實證論者，法國社會學家孔德（Auguste Comte, 1798–1857）將物理現象的這種研究方法應用於社會學，到了1930年代興起的「邏輯實證論」，更強調語言的邏輯分析，要以清楚嚴謹的語言來表達人文社會現象，以徹底清除形而上學的傳統哲學，在這一影響下，直到今天，學術界仍有不少人，以為行政學或社會科學研究就是電腦統計分析，除此之外皆非科學研究，抱此種狹隘觀念的學者，不僅在哲學基礎上毫無重視的誠意，即使就多年來的學術成果觀察，所用的統計分析亦無多少值得公認的成就。其次，在邏輯實證論的影響下，想要真正理解或深入中國思想的靈魂，可謂緣木求魚。根本出發點已錯，惶論中國化問題。例如《老子》說：「道可道非常道，名可名非常名」（第一章），受實證論思考方式影響的人會問，既然說不出來，或不能以語言文字表達出來的道，才是常道，可以表達的皆非常道，那是形而上學，形而上學在實證論即是無意義的，因它不能化約為經驗的表達。所以，從實證典範的方法切入，欲求行政學中國化即是一條走不通的死胡同。

所幸二十世紀的新物理學典範已起了革命性轉變，與實證論不同的基本信條相當多，可參看作者另二篇論文（民78b, c）。茲就語言表達問題，引用 Werner Heisenberg 的觀念說明語言或概念是有限的，甚至愈嚴謹的概念往往愈難以真實的描述實體。

「每一字或概念，無論多清確，祇有有限的應用範圍，科學理論對實體從未有

完整與確定的描述，他們永遠只是接近事物的本質。更明白地說，科學並未研究真理，他們只對實體作有限的和近似的描述。」( Capra, 1982 : 48 )

「當代物理學向其他學科顯示，科學思想並不必然地是化約論的與機械式的。全觀性的與生態的觀點同時也是合乎科學的」( Capra, 1982 : 47 – 8 )

從以上的說明，當代物理學把實體看作是一複雜多變的實體，而非單一有形的客體擺在那兒 ( Out there ) 讓我們去嚴謹的描述。從而可知，中國傳統思想體會或領略實體的本質，常以隱喻 ( metaphor ) 的方式，文學的筆調，直觀的透視，美學的欣賞等方式來深入問題的核心，這些方法在過去牛頓物理學典範或實證典範下均斥之為非科學，現在新物理學典範則承認為合乎科學 ( Capra, 1982; 1985; Augros & Stanciu, 1987; Hayward, 1987; Prigogine, 1984 ) 方法學大師 Michael Polanyi ( 1966:4 ) 即指出：「我們能知到的超過我們所能說的」( We can know more than what we can tell ) 因此，Polanyi 將知識分成兩種面向：(一)語言文字可以表述的面向 ( Verbal dimension ) ；(二)只可意會不可言傳的面向 ( Tacit dimension ) 又叫「個人的知識」( Personal knowledge )。在管理學上也認為過去的知識傳統強調 Verbal dimension 亦即「知道什麼」( Knowing that )，而欠缺「知道為何」( knowing how ) 的知識，這裡的 “knowing how” 即與 Polanyi 的 Personal knowledge 相當。

管理學家 F. Neil Brady 在「管理倫理的美學要素」( Aesthetic Components of Management Ethics ) 乙文 ( 1986:337 – 344 ) 中強調，一個成功的管理應包含兩種認知形式 ( two forms of knowing )：“knowing that” 和 “knowing how”，後者屬於美學的範疇。所謂管理的美學面向即能成功的平衡兩種認知形式，或如 Pascale 與 Athos ( 1981 ) 所列舉的平衡兩種對立的觀點如下：

理 性 的	精 神 的
控 制 的	自 主 的
效 率	人 群 關 係
短程計畫者	長程計畫者
迷 執 事 實	彈 性

權威	支持
年資	成就
監督人員	信任人員
標準化	多樣化

成功的管理者將以上對立的觀點巧妙的保持平衡，即是一種美學的平衡或和諧的態度。

Michael Maccoby ( 1977 ) 也指出，有一種管理人才屬於精明幹練型 ( gamesman type ) ，充滿了外表似乎弔詭 ( Paradoxes ) 的情況：

「他是有思想理念的，然而也是精明務實的；合作的，又是高度競爭性的；熱心的，又是冷靜超然的；誠懇的，而又難以捉摸的；施恩的，而又無情的；精力充沛的，然而好像又有所不足似的。他一方面是嚴肅認真的，同時又像孩子氣的眼中閃爍頑皮樣子」( P.125 ) 。

這種精明幹練的領導者予人好像具有矛盾的性格，事實上這種人具有複雜的認知結構，能在複雜多變的環境中，以各種不同的觀點理解動態變遷中的矛盾困境，其認知方式就是易經哲學的陰陽互動觀。清朝的雍正皇帝治理國家大政一會兒鬆一會兒緊，亦是這一管理哲學的體現 ( 二月河，1991 ) ，毛澤東的兩條路線鬥爭，隨時劃分「階級敵人」亦是利用中國管理哲學的實踐。

這種把萬物演變過程的循環起落或非線性的過程 ( Nonlinear processes ) 加以動態平衡的體悟叫「生態體悟」 ( Ecological awareness ) ，而理性思考 ( Rational thinking ) 則是直線的思考。生態體悟結合理性知識與直觀智慧是傳統中國非言傳文化 ( Nonliterate culture ) 的主要顯徵 ( 參考 Capra,1982:41-2 ) 。由此可見，從中國傳統哲學中，可以開發或創造管理學的新觀點，新理論，可謂取之不盡用之不竭，而王陽明的「知行合一」哲學，在理論與實踐的結合上，尤具發展意義。

典範是一種世界觀，也是一種信念系絡 ( belief context ) ；是一種普遍的觀點 ( a general perspective ) ，也是一科學社群最高的共識單位。從以上的分析，二十世紀物理學的典範革命改變了人類的世界觀，而這一世界觀與傳統各古老文化，尤其是中國傳統儒釋道的思想信念相通，1977年諾貝爾化學獎得主 Ilya Prigogine 在其名著《混沌中的秩序》 (

Order out of Chaos) 導論中提及人與自然的重新對話已經開始，人類在創造一個「新的自然」( New Nature )，他在該書中引述莊子的一段話如下：

「天其運乎！地其處乎！日月其爭於所乎？孰主張是？孰維綱是？孰居無事推而行是？意者其有機縕而不得已邪？意者其運轉而不能自止邪？」( 天運篇 )

Prigogine 對中西文化的會通抱著樂觀的態度，他說：「我們相信，我們正朝著一種新的綜合前進，朝著一種新的自然主義前進。也許我們最終能夠把西方的傳統（帶著它對實驗和定量表述的強調）與中國的傳統〔帶著它那自發的（spontaneous），自組織的（self-organizing）世界觀〕結合起來。」( 1984 : 22 )

從物理學新典範出發，一方面我們才理解到中國傳統思想的世界觀有其直觀透視的高明智慧，與當代科學的世界觀相通；另一方面，在這樣的典範指引下，才能談到各種理論建構的問題。就行政學理論建構的方向而言，下面幾點是作者根據以上的分析，就最近行政學理論發展趨勢提出一些看法。

(1)就本體論 ( ontology ) 而言，當代物理學和中國傳統思想（以儒釋道為代表）均視宇宙本體變化無常、亂中有序 ( Order out of Chaos ) 的動態實體，此種動態實體與實證論強調一個有形的、單一的、絕對時空觀念的靜態實體，在基本假定上絕然不同。

談行政學中國化問題，首先要考慮改換典範問題，否則難以契入問題的核心。

(2)就心物一元論的立場來說，當代物理學的觀念，強調心的意識與被觀察現象是互相影響的 ( Capra, 1982/1985; Augros and Stanciu, 1987 )，此與中國儒釋道向來主張心物一元論的思想不謀而合。換言之，人性 ( Human Nature ) 是介於決定論 ( Determinism ) 與意志論 ( Voluntarianism ) 之間，既受環境的刺激而限制人的行為，又能主動創造行為或環境的意義。這一點在行政學理論的建構上頗為重要，過去實證論的行政學，在人性論的基礎上，是一種傾向於決定論的理論建構，今後要談行政學中國化，在此關鍵問題上必須放棄決定論的觀點。就心理學而言，第三勢力心理學或人本主義心理學 ( Humanistic Psychology ) 是行政學者要嚴肅正視的理論。目前行政學界 L. Kirkhart, M. Harmon, Ralph P. Hummel, C. Argyris, G. Morgan, Yvonna S. Lincoln & E. Cuba, Robert Denhardt, John Forester 等人在行動理論

( Action theory )、行動科學 ( Action Science ) 上的理論工作均符合這一條路線，就社會學典範而言，詮釋與批判的典範均強調人具有主動創造意義（詮釋的），改造環境（批判的）之能力，雖然也會受外在條件的限制，但均不否認人的主動創造能力。

(3)就知識論的立場而言，實證論者要以嚴謹的語言（包括文字與數字）表述對象，排徐形而上學，從 Popper 的方法學來看是一種錯誤的觀念，( Popper, 1969, 1979；吳瓊恩，民78b, c ) 知識的默會面向 ( tacit dimension ) 雖難以用語言文字來表述，但亦是知識的一種，而中國傳統哲學思想，即充滿了許多默會的知識，禪宗所謂「不立文字」之教是最明顯的例子，儒道兩家的思想無不處處教人「躬行實踐」，祇有在實踐中才能培養直觀的統合智慧，才能具備敏銳的觀察力。相反的，實證論者所建構的知識理論，雖能以語言文字表述，卻因而處處脫離實際，因它排斥非言傳的文化，自然造成「言行不一」的現象。行政學者常討論「理論與實際」的脫節，其根本癥結即在於實證論的立場有以致之。

(4)從方法論的立場而言，實證論者的基本興趣是建立能描述、解釋、預測社會現象的通則或普遍特徵，這是西方哲學從亞里斯多德以來重視外延真理 ( Extentional truth ) 的結果。( 牟宗三，民72 ) 中國思想則側重內省的真理 ( intentional truth )，而內省的真理則有「具體的普遍」 ( concrete universality ) 之特徵，一首詩固然是舒發個人的意境感受，但亦有人性的普遍因素在，例如杜甫「烽火連三月，家書抵萬金，感時花濺淚，恨別鳥驚心」那種感受固為杜甫一人的感受，但能引起共鳴，即具有人性的普遍性因素，此即謂「具體的普遍」。所以，內省的真理雖有其普遍性，但往往以個別的、具體的事件來表達，在方法論上則側重「個例性的」 ( ideographic ) 知識表述。因此，中國的管理學理論建構，在方法上應著重個案分析 ( case study ) 的「密集描述」 ( thick description )，例如：從春秋左傳或史記漢書等歷史經驗的反省批判中，體會多重觀點和多種歷史經驗的教訓，透過學習者的創造性思惟，吸收消化成為可用的知識。就此而言，行政學中國化的理論建構方向亦需跳脫實證論追求通則的興趣（當然也不必排斥），而轉移注意方向於具體事件的

體會或深入理解，從而啟發管理的智慧。

從以上的分析可知，行政學中國化，今後仍有許多工作必需加強，而這一工作的成敗則有待於行政學界科學社群（Scientific community）的共同努力，在取得典範共識的大前提下，逐步建立各種類型的理論，以有效的解釋各種行政現象或行政行為，此為我國公共行政教育的重要內涵與主要方向之一。

## 伍、結論：公共行政教育的方向與內涵

根據以上的分析，公共行政教育今後的方向與內涵，大致說來可分為十個要點如下：

### (一) 方向：

- (1) 認識牛頓物理學的典範已經為當代物理學的相對論、量子力學、混沌理論所形成的世界觀取代（新典範取代舊典範的意思，不是完全否定舊典範，而是舊典範的侷限性愈來愈明顯，因而被取代。）從實證論出發根本難以契入行政學的中國化。
- (2) 公共行政教育今後應加強「公共」兩字意義的闡述，公共組織的研究應為所有組織理論與管理的模範，不必也不應追隨企業管理教育內涵之後亦步亦趨。當然，亦應向企業管理教育吸收經驗，但不能因此而失去了教育的方向。
- (3) 公行政的定義，應從效率的重視，轉移到「效率」、「反應力」、「前瞻性」三者並重。
- (4) 公行政教育方向是「理論與實務」並重，不僅要加強專業實用的知識技能，更要重視理論思想的教育，以培養高級行政人才的創造性思惟能力，俾能因應複雜多變的時代環境。
- (5) 行政學教育方向今後應在實證的、詮釋的、批判的三個典範下繼續努力其理論建構，尤其要加強詮釋的和批判的典範下之理論建構，此與行政學中國化的理論建構息息相關。

### (二) 內涵：

## 公共行政教育的內涵與方向

(1)在課程安排方面，原則上專業實用課程應在原有基礎上繼續充實並豐富其新的知識領域。在哲學理論方面應加強 John Rawls 的「正義論」專題研究，及人本心理學、現象社會學、批判理論等方面的課程。

(2)公共行政教育應正視「政治——行政」不可二分的方向，設計有關政治制度、政治思想等課程，在各類考試上不應過於著重瑣碎死記的技術問題，抹殺學生創造性思惟能力的發展。

(3)學術工作是一群體共同合作的事業，任何一位學者均難以獨立研究孤芳自賞，理論要經過學術界的共同檢定批判，今後各種考試或教育內涵，亦應重視群體合作的努力，某種學術理念的生存久暫有其學術檢驗的標準，行政學的科學社群應著眼於無形的、長期的發展眼光，不為短期的、有形的功利思想所迷惑而不能自拔。

(4)公共行政教育內涵應具備世界水準的眼光，今後應加強國際性學術合作交流與學術會議之召開，邀請國外知名學者與國內行政學界共同討論本學科的發展問題。

(5)由於中國文化的特殊歷史地位，行政學中國化是一迫切的研究課題，否則引介西方的行政學知識，在中國的社會與文化中將形成「理論與實際」繼續脫節的現象，因此有關傳統思想與政治或行政制度的課程亦不可忽視。

## 參 考 書 目

### 一、中文部分

- 1.二月河 1991年 《雍正皇帝•九王奪嫡》，湖北武漢：長江文藝出版社。
- 2.牟宗三 民國72年 「兩種真理以及其普遍性之不同」，收入《中國哲學十九講》第二講，台北：學生書局。
- 3.江明修 民國80年 「公民、公共哲學與公共行政教育」，紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰行政學術研討會，80年12月7日於政大公企中心。
- 4.吳 定 民國77年 《公共行政論叢》台北：天一圖書公司。
- 5.吳瓊恩 民國78年(a) 「行政學未來的發展」，台北：人事月刊，第8卷第4期，民國78年4月。  
(b) 「美國社會科學新趨勢及其對公共政策研究之啟示」，台北：中國政治學會。  
(c) 「從各學科典範變遷趨勢檢討公共組織理論實證研究的限制及其突破的可行性」，台北：政治大學學報第60期。
- 6.宋子良 1989年 《理論科技史》，湖北：湖北科學技術出版社。

7. 林鍾沂 民國80年 「試論公共行政的意義、範圍與研究途徑」，紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰行政學術研討會，80年12月7日於政大公企中心。
8. 施能傑 民國80年 「以公共做為公共行政研究與教育的起點」，紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰行政學術研討會，80年12月7日於政大公企中心。
9. 陳金貴 民國80年 「大學及研究所公共行政教育課程設計之研究」，紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰行政學術研討會，80年12月7日於政大公企中心。
10. 張潤書 民國74年 《行政學》台北：三民書局。

## 二、英文部份

1. Augros, Robert & George Stanciu.  
1987 The New Biology: Discovering The Wisdom in Nature. Boston: Shambhala Publications.
2. Brady, F. Neil.  
1986 "Aesthetic Components of Management Ethics". Academy of Management Review, Vol. 11, No. 2.
3. Capra, Fritjof.  
1982 The Turning Point: Science, Society and The Rising Culture. New York: Simon and Schuster.
4. Denhardt, Robert.  
1984 Theories of Public Organization. Monterey, CA: Brooks/Cole.  
1991 Public Administration: An Action Orientation. Monterey, CA: Brooks/Cole.
5. Glick, James.  
1987 Chaos: Marking A New Science. New York: Penguin Books.
6. Hayward, Jeremy W.  
1987 Shifting Words, Changing Minds: Where The Science and Buddhism Meet. Boston: Shambhala Publications.
7. Harmon, Michael And Richard T. Mayer.  
1986 Orgaization Theory for Public Administrations. Boston: Little, Brown and Company.
8. Jun, Jong S.  
1986 Public administration: Design and Problem Solving. NY: Macmillan Publishing Company.
9. Katz, Robert L.  
1974 "Skills of an Effective administration." Harvard Business Review 52 (September-October 1974): 90-102.

10. Kuhn, Thomas S.  
1970 *The structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press.
11. Lincoln, Yvonna S. & Egon G. Guba.  
1985 *Naturalistic Inquiry*. CA: sage Publications.
12. Maccoby, Michael.  
1977 *The Gamesman*. New York: Simon and Schuster.
13. Naisbitt, John and Patricia Aburdene.  
1985 *Re-inventing the corporation: Transforming your job and your company for the New information society*. New York: Warner Books, Inc.
14. Ostrom, Vincent.  
1989 *The Intellectual Crises in American Public Administration*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
15. Pascale, R.T. & A.G. Athos.  
1981 "Zen and the Art of Management". New York: Warner Communications.
16. Polanyi, Michael.  
1966 *The Tacit Dimension*, Garden City, NY: Doubleday.
17. Popper, Karl R.  
1969 *Conjecture and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*.  
1979 *Objective Knowledge: An Evolutionary Approach*. Oxford: Oxford University Press.
18. Prigogine, Ilya.  
1984 *Order out of Chaos: Man's New Dialogue With Nature*. New York: Bantam Books.
19. Quinn, Robert.  
1988 *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
20. Rothenberg, A.  
1979 *The Emerging Goddess: The Creative Process in Art, Science, and Other Fields*. Chicago: University of Chicago Press.
21. Rawls, John.  
1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.
22. Scott, W Richard.  
1987 *Organization: Rational, Natural, and Open System* 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

23. Simon, Herbert.  
1957 *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*. 2nd ed. New York: Free Press (1947 first ed., 1976 3rd ed.)
24. Waldo, Dwight.  
1968 "Scope of the Theory of Public Administration". In James C. Charlesworth, ed., *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, pp. 1-26.