

# 危機與重建——公共行政教育之省思<sup>\*</sup>

江 明 修<sup>\*\*</sup>

## 摘 要

本文首先簡介有關公共行政學術、實務、教育定位和意義的四大類基礎概念，試圖對構成民主政體與民主行政機制的公民、公民資格與高尚官員之真正內涵，勾繪出原型，並探測其間連帶關係。進而，研究對公共行政實務與學術影響極大的公共哲學及公私分際學理，以之加強呼籲吾人應對公共行政「公共面」之重視。

而基於「行政或是政府的核心，但公共才是國家的重心」之理念，更進一步探究公共行政的實務與學術危機，並提出各種可能轉變方向；經由此種檢視過程，最後提出對當前公共行政教育之建言。

一、實務危機：蓋指信任危機而言。當今之公共行政須由威權的行政統治機能蛻脫為民主的「公共」行政，才能化危機為轉機。

二、學術危機：一般而言，常具者有三：合法性危機、認同危機、與研究品質危機。

三、教育重建：藉由當前教育方法與教育內容之省思，主張在教育方式方面，應重視師生的互動參與；在教育內容規劃方面，應加強價值、藝術、倫理、政治、公共哲學、人本心理學、現象學、質的研究與整體社會科學觀點；期能培育出兼具倫理道德、民主價值與行政管理技術之行政全人。

---

<sup>\*</sup>本文初稿曾於民國八十一年四月廿六日，由國立政治大學與中華民國管理科學學會合辦的「第四屆全國管理教育研討會」中宣讀，承蒙多位學者專家提供寶貴意見，謹申謝忱。

<sup>\*\*</sup>作者為本校公共行政研究所副教授

## 壹、前言

從古至今，行政機關均為人類社會的重要構成，並隨著時間、空間與文化的不同，展現出不同的功用與風貌。當然，不僅時、空、文化環境型塑行政管理作用，行政工具也對人類生活型態有極大的影響。「易經」所揭示的「變遷流轉」之宇宙定律，向來對吾人觀察行政統治機器與社會環境互動關係，頗有助益。尤其百年來，人類文明日新月異，呈多元、異質與跳躍地變化前進，忽而工業社會、瞬間又進入後現代的後工業社會（或稱資訊社會），令人目不暇給，眼花撩亂，正是：「時代在變，潮流在變，環境在變。」以下擬秉持時、空、人文環境變動不居的觀點，分別探討公共行政的實務與學術危機，並試圖提供有助前述危機化解的教育重建藍圖。之前，擬先簡介有益吾人理解「公共」行政實務、學術、理論、研究與教育的基礎概念，以奠定本文探索危機與構思教育重建方向的起點，比如：公民、公民資格、優良公民、高尚行政官員、公共哲學、公私分際。

## 貳、基礎概念

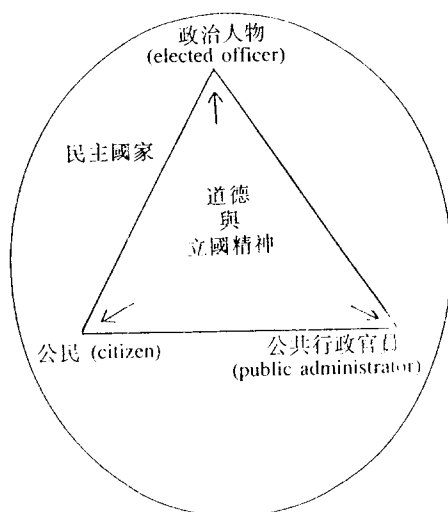
主要分成公民資格、高尚官員、公共哲學與公私分際四部份：

### 一、公民資格（Citizenship）（註一）

藉由公民資格及其相衍觀念的探討，將有助吾人認識民主國家的公民、行政官員與政治人物的共同關聯，以及在道德與立國精神指引下，三者所同負的責任與使命，並經由三者合一的理論（見圖一），說明公民資格是「公共」服務的最「原型」（archetype）構成，公民依之乃得通過任命成為行政官員，或依民選而膺任政治人物。因此，有民主素養的公民，才有民主的行政官員與民主的政治人物，而他們所共同組成的「公共」行政方容易形成民主行政。而且，民主行政與民主政治的結構性衝突，也可在公民資格中得到消弭與結合。

註一：近來討論有關公民資格、公共行政與道德議題的著名學者有：Eugene B. McGregor, Jr.（1984: 126-134）、John Rohr（1984:135-142）、Charles T. Goodsell,（1981）、Terry L. Cooper（1984; 1987; 1991）、Richard L. McDowell（1984:152-157）、F. Stevens Redburn and Y ong Hyo Cho（1984:158-163）、David K. Hart（1989: 101-105）、Jay D. White（1991）、John P. Burke（1989: 180-185）、Frank Fischer（1983: 5-42）等人。

Terry L. Cooper (1991: 5-16) 界定公民 (citizen) 為某特定社區中具有該社區法律與規範限定義務角色的人民；公民資格 (citizenship) 則為某特定社區中由公民的權利與義務界定的地位與角色。J. M. Barbalet 在其《公民資格》(Citizenship) 一書中引用美國社會學者 Thomas Humphrey Marshall 的經典之作《公民資格與社會階級》，把公民資格分為公民權利 (個人自由所需的各種權利)、政治權利 (參政權、選擇權) 和社會福利 (福利權、繼承權)。(談谷錚譯，民80年：iiv)



圖一：公民、行政官員與政治人物

資料來源：作者自繪

Terry L. Cooper (1991:5-16; 1984:143-149) 則分別引用 Richard Flathman 與 T. J. Lowi 的理論，劃出公民資格的四種分類，請參見表一。Flathman 視公民資格具有高與低兩類：高者意指權力分配較廣，公民享有均等權力；低者假定權力為階層分配，公民只享有些許權力。Lowi 則區別公民資格為法律與倫理兩端：前者由憲法與地位界定資格、權利與義務，純粹具有政治地位與法律角色；後者由某特定政治、經濟與社會社區〔如鄰里 (neighborhood) 或自願性 (voluntary) 組織〕的價值 (values)、規範 (norms)、傳統 (traditions)、文化 (culture)，甚至共識 (consensus) 共同界定資格、權利與義

表一 公民資格界定

	法律的 ( legal )	倫理的 ( ethical )
高	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府管轄的成員</li> <li>• 成員地位、權利與義務受法律界定</li> <li>• 義務僅止於政府領域</li> <li>• 權力由法律規範均享</li> <li>• 法律鼓勵廣泛的參與</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為任何社區的成員</li> <li>• 成員地位、權利與義務受價值規範、傳統與文化的界定</li> <li>• 義務包含在政治、社會與經濟領域</li> <li>• 權力由風俗、傳統與共識規範均享</li> <li>• 風俗、傳統與共識鼓勵廣泛的參與</li> </ul>
	高法律	高倫理
低	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為政府管轄的成員</li> <li>• 成員地位、權利與義務受法律界定</li> <li>• 義務僅止於政府領域</li> <li>• 權力由法律規範分有層級</li> <li>• 法律提供有限的參與</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 為任何社區的成員</li> <li>• 成員地位、權利與義務受價值規範、傳統與文化的界定</li> <li>• 義務包含在政治、社會與經濟領域</li> <li>• 權力由風俗、傳統與共識規範分有層級</li> <li>• 風俗、傳統與共識提供有限的參與</li> </ul>
	低法律	低倫理

資料來源：Terry L. Cooper, *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood, NJ : Prentice Hall, 1991 : 6

務，具有倫理意義。

由表一可知四種公民資格的類型：高法律、低法律、高倫理與低倫理，可助吾人區分不同學者的看法，也對吾人實際分析不同社區的公民資格現象時有所釐清作用。比如，某一社區公民資格為低倫理，此時，公共行政人員或應扮演教育家角色，經由風俗、傳統與共識的改善，使得該社區公民的權力，得以如在高倫理社區的公民般均霑共享；又如在低法律領域的公民參與權極其有限，公共行政人員應經由法律的修正，使得該領域的公民參與，得以如在高法律領域般廣泛。

事實上，上述四類公民資格均強調立國精神 ( regime values ) ; John Rohr ( 1978 ) 在其名著《行政官員倫理》 ( Ethics for Bureaucrats ) 指出，美國的立國精神，不分時間、空間與文化限制，堅持個人的幸福、自由與民治政府。就每位公民言，經由宣誓與對法

律的尊重，均可說早已和立國精神訂下契約或盟約（covenant），誓為社會良民（virtuous citizen）與政府良官（virtuous administrator）。

良民的雙重責任為了解與信仰該國的立國精神，為了使公民均能了解立國精神為何？為何應該信仰？以及如何賦與行動意義？在在均要求公民應學習道德哲學。此種公民與道德教育過程，始於孩童，經由家庭、教育機構、商業、與政府部門等，乃一永不停止的過程（Hart, 1984: 114–115）。

## 二、高尚官員（Honorable Bureaucrat）（註二）

一般而言，所有公民均具有追求美德（virtue）的責任，官員（bureaucrat）為公民具有特定資格後宣誓擔任，官民之間並非生產——消費的商業交易關係，而是共同負有提昇公民道德（citizen virtue）的使命；只不過官員須具有公共服務的內心召喚（calling）。基本上，民主國家為良民與高尚官員（honorable bureaucrat）所建構。（Hart, 1984: 116）

正如David K. Hart（1984: 116–119; 1989: 101–105）所言，公共行政不僅關乎技術，也重視道德努力（moral endeavor）；公共行政官員應先具有良民身分，並受到公共服務此一使命的召喚，而後再經由法定程序任命。行政官員不僅應嫻熟於政策執行技術，更應堅持與捍衛立國精神，與保障和提升公民道德，如此方可成為「民主行政」的基石——高尚官員。基本上，高尚官員應至少具有下列四項責任：

1. 重視道德（moral significance）：須站在道德立場，堅守立國精神與公眾所託負的責任，如果政策違背立國精神或公眾利益，可拒絕執行，並訴諸大眾，且請求改進。
2. 關愛公民（caring）：應儘量克服困難，真心關愛所服務的公民，並與公民之間建立信任的關係。事實上，關愛是建立公平社會的要素，如果政府有心照料公民權益，成敗與否實端視公僕是否關愛公民。

---

註二：其他相似術語，如John P. Burke的「負責行政官員」（responsible administrator）、David K. Hart的「公民人本主義」（Civic Humanism）和「關愛他人」（The Love of Others）、F. Stevens Redburn與Yong Hyo Cho的「民主公民資格」（democratic citizenship）與Terry L. Cooper的「專業公民」（professional citizens）和「公民行政官員」（citizen-administrators）等。

3. 道德企業主義 (moral entrepreneurship)：應建立官民之間的信任關係，承受公民爽約的道德風險 (moral risk)，就像企業家承擔財務風險一樣。如果缺乏信任，要培養自由公民與美德行為實有困難。
4. 權責並重 (noblesse oblige)：享權利應盡義務是最起碼的高尚道德作風 (moral nobility)，行政官員應接受召喚、信守立國精神，並成為利益公眾的道德楷模。

從上述可知，具有良好品德的公民是高尚官員的起源與先決條件，更是道德、公平、與效率的「公共」行政的基石。圖一說明公民、公共行政官員與政治人物在民主國家領域，均同源自公民對道德與立國精神的守盟、保衛與提倡。

### 三、公共哲學 (Public Philosophy)

長久以來，一些公共行政學者與實務人員對「公共哲學」相當陌生，在實證論技術理性指導下，試圖區分價值與事實、理論與實務、政治與行政，並建立不分公私組織均可適用的一般行政科學及其所謂「管理科學通則」的謎思，使公共行政學的研究，由於失去了民主政治角色與公共特質，漸漸地化約成往往只重視管理技術與量化方法，而對於有關公共生活的根本價值、目的、倫理、甚至理論，均較缺乏反省；並常常自我侷限與矮化成政策執行與管制的工具，因而忽略了公共行政對民主政治價值的捍衛，與公民道德生活的提昇信念與領導使命。Louis Gawthrop (1984: 103) 曾描述，此種只重視行政內部的行政程序與管理技術的作法，終究無法喚醒公民權益的自覺，也無力反省公共行政的「公共」目的。誠如S. M. Miller所言，在「實務性的盲動」(blind force of the factual) 指引下，公共行政將形成Richard Pells所描述警語：「缺乏理論的行動，缺乏想像的現實，缺乏洞見的運作」(action without theory, realism without imagination, movement without vision)。(Ventriss, 1989: 173; Mathews, 1984: 122-124)

前述說明了公共哲學對公共行政的重要性。接著，吾人擬探究如何型塑公共行政的「公共哲學」。事實上，公共哲學不僅能幫助吾人界定與解釋公共事務，亦可做為吾人批判與展望公共事務的起點。一般而言，吾人應先了解公眾 (the public) 的價值及其對憲法內涵與立國精神 (regime values) 的接受程度，基本上，在型塑公共行政的「公共哲學」過程

中，不應只是盲目地抄襲舊傳統與舊理念，而應該喚醒公眾對憲法精神與立國宗旨的重新反省。具體言之，即是針對Curtis Ventriss（1989: 173–179）所極力提倡的公共互依（public interdependency）、公共學習（public learning）、公共語言（public language）及國家與公共行政角色關係的批判性評估（critical evaluation）。著名的哲學家William Sullivan(1986)在其名著《重建公共哲學》(Reconstructing Public Philosophy)即持類似見解。David Mathews（1984: 120–124）在其大作《實務與理論中的公眾》(The Public in Practice and Theory)亦對公共哲學有深刻說明。

重視公共哲學到底可能對公共行政學術與實務有何影響與衝擊呢？Curtis Ventriss（1989: 178）指出將有下述三個面向的改變：

- 1.就學術而言，公共行政學術應從注重社會科學的科學化（scientization）轉向發展具有公共關聯性（public relevancy）的公共社會科學。基本上，公共社會科學主張方法論的多元主義（methodological pluralism），希望同時引進如Richard Bernstein（1976: 235）力倡的實証的（empirical）、詮釋的（interpretative）與批判的（critical）研究方法。不同的研究方法較易理解公眾各種不同的需要與面向，因而較能避免獨斷的化約主義（reductionism）所造成的一言堂現象。
- 2.就學者而言，公共行政學者應走出學術的象牙塔，成為公共學者（public scholar），促使公民對與公共事物有關的知識發生興趣。
- 3.就教育而言，公共行政教育不應只執著於狹隘的經濟學與管理學內容，而應加強較為平衡的公共互依、公共學習與公共語言的重視。

#### 四、公私分際（Difference Between Public and Private）

傳統公共行政理論通常持「一般理論」（generic theory）觀點，不是忽略「公共」與「私人」組織的差別，就是儘量減低兩者差異，並試圖解釋所有組織（不分公私）在基本結構模型方面都是共通的，而且假設此種「公」「私」通則性可超越時間、空間、社會與政治系絡的限制（Harmon and Mayer, 1986: 21）。就方法論而言，此種「公」「私」不分的「一般理論」實源於邏輯實證論（Logical-Positivism）的價值（value）與事實（fact）的

區別，嚐試建立價值中立（value-free）的組織科學通則，使得行政科學不僅應如Woodrow Wilson的主張，與政治價值分開，而且應依Herbert Simon的見解，發現公私組織共通的科學定則（Harmon and Mayer, 1986: 22）。

前述古典理論與實證論的行政學者主張，並未持續在公私分野議題方面取得主流地位，並且一直受到許多對行政的「公共」特性和「政治」關聯有深刻認識的學者之挑戰。由於這些學者對行政學研究，才得以使公共行政最後不致完全沈淪於學科認同危機（identity crisis）（Charlesworth, 1968: 323），或企業管理學的附庸地位。他們共同的想法是公共行政學研究應重視「公共」與「私人」組織的不同，及「公共」性質的獨特。

其中，Paul Appleby（1987: 105）以其長久身任政府高階官員實務經驗，結合其對公共組織哲學與學理的長期素養，發現「公共」部門不同於「私人」部門，公共行政也大不同於企業管理，因為，不論就決策的深度與廣度、「公共責任」（public accountability）的不可替代，與政治理性不同於經濟理性（服務不同於利潤）等，均可察知公共組織的「公共」特性，迥然不同於私人組織以利潤及市場交易法則為中心的特色。事實上，Appleby（1952）不僅試圖釐清「公」「私」組織及其「公共性」與「私人性」的不同處，而且指出行政除不能忽視其政治角色與公共性質外，行政官員更應對「民主價值」與「公共利益」的保衛和提倡具有堅定的信念。Robert B. Denhardt（1984: 40-68）和Graham T. Allison（1984: 453-67）在此點均與Appleby見解一致。

Robert Dahl（1947: 1-11）在其名作《公共行政科學》（The Science of Public Administration）中反對公私組織不分的行政科學（science of administration）的建立，除了闡述在行政實務工作上價值與事實（及目的與手段）往往很難加以區分外，並進一步地指出行政不僅是公共目的（public ends）的執行，同時，也是公共目的的創造，因此，「一般行政科學」（generic science of administration）的建立之可能性與可欲性均不大；所以，基於方法論的困難（methodological difficulties）和文化的差異（cultural differences）的考慮，今後對行政組織及其活動的研究應重視「公共」行政科學的發展。

Dwight Waldo（1948: 159-91）在其鉅著《行政國》（The Administrative State）一書中，除批評了「一般行政理論」主張的價值與事實的區別，也說明了此種研究行政



的實證論立場，最後會使行政學化約成只重視行政效率與行政技術，而完全忽略了行政學的根本核心——源於民主政治理論的「公共」本質。很可惜地，Waldo的卓見一直延到七十年代初期新公共行政運動（New Public Administration Movement）興起後，才開始得到普遍的注意與迴響。

最後，公共與私人（或公共行政與企業管理）的關係，或許，可以由曾經協助規劃康乃爾大學企業與公共行政學院的Wallace Sayre教授名句為結語：「根本上，公共與私人管理在所有不重要面向上相同」（Allison, Jr., 1984；Charlesworth, 1968：325）。

誠如上述可知，傳統公共行政學研究與教學一向忽視公共行政學政治角色與公共特質，Robert B. Denhardt（1984：169－173）引用批判理論大師Jürgen Habermas和Herbert Marcuse有關公共領域（public sphere）縮減的理論說明，由於技術理性（technical rationality）的流行、私人資本的發達，再加上大眾媒介行動的控制，造成人類的組織生活漸漸減少公民的政治參與與目的理性行動（purposive-rational action）。在技術至上與公共領域日見縮小的現代社會，許多公共行政學者基於自我反省與批判，鼓勵社會溝通與參與，增進公民的自主與負責，並促進公共領域的人際互動，且從事於如Brian Fay（1977：206）所極力倡言的教育模型（educative mode），幫助公民決定他們的真實需要與理想的社會情境；在這些倡導公共關懷與公共利益的行政學者的鼓吹之下，漸漸地，公共行政的學術研究與教育內容也開始朝向具有公共特性與民主政治理念的方向改進。比如，近年來，我國行政學的教學與研究日漸重視行政倫理、行政中國化（或中國管理哲學）及公民參與等可見一斑。

### 叁、實務危機

環境的變化一向給行政實務工作挑戰，行政領袖為了因應此種持續不斷的外緣刺激，與過渡因應失敗後的危機，必須時時提供美麗的革新承諾，與實際的改進措施，借行政組織的重新設計，及行政管理的改善，來重建行政控制的有效性與權威性；誠如Gerald E. Caiden（1982：253）所指出，在變動不居的環境下，如果行政承諾與行政績效間差距過大，人們將對其行政機構喪失信賴。

事實上，不管是消極地加強行政統治能力，或是積極地增進其造福人類福祉功用，行政實務工作必須克服人民的「信任危機」（Crisis of Confidence）之挑戰（註三）。「信任危機」通常反映在人民對立國精神（或主義）沒有信仰；對行政體制懷有疏離感，缺乏信賴；對行政效能與增進人民福祉能力，不具信心。在此種信仰、信賴與信心喪失的「三信危機」衝擊下，即形成公共行政的「實務危機」。

人民對行政能力的「信任危機」，可能直接間接地促成國家認同（identity）、政權合法性（legitimacy）、社會整合（integration）與經濟分配（distribution）的危機，因此實值得吾人注意。「信任危機」主要起源於行政不當作爲引起人民的反感與抵制，此種「壞行政」（Maladministration）Gerald E. Caiden（1982：272-278）指出，可分爲：不當行事（misconduct）、欺騙（deceitful practices）、貪污（corruption）、政策執行缺失（defective policy implementation）、官僚作風（bureaupathologies）、官樣文章（paperasserie）與會計缺失（defective accounting）等。

事實上，行政實務的「信任危機」的興起，與民主潮流的洗禮有極密切的關聯；以往行政只是統治者的內部控制工具，在民智已開和民權意識高漲的當前，行政必須一百八十度轉變，發揮公平地分配社會資源，與有效地提供行政服務給人民的機能；亦即站在「公共面」的人民控制位於「行政面」的公共管理與政策執行。

隨著近世（尤其二次世界大戰後）民主風潮雲湧（註四），威權的行政統治機能，漸漸地蛻脫爲民主的「公共」行政（註五），誠如Gerald E. Caiden（1982：7）所云：「公共行政不應被視爲牧民之術（administration of the public），而應作爲民行政解（administration for the public）」。此時，行政管理工作已不應只管內部控制及行政績效的達成，更要能體察「爲何行政」及「爲誰行政」深旨，行政機器所有的作爲與行動，均應扣緊如何擁護外部民主憲政，及其所保障的人民自由與平等諸權利，並進而增進人民幸福及公共

註 三：「信任危機」意指人民不再覺得有義務與責任相信政府作爲與領袖承諾，美國總統Carter、學者Caiden與Freedman等人均曾加以說明。類似名詞尚有美國總統Regan的「人民犬儒主義」（cynicism on the part of the people）與美國學者Morrow的「任務危機」（mission crisis）和「政策危機」（policy crisis）。另外，C. J. McSwain與H. G. Frederickson均有相似看法。

註 四：分別經過英國（1648）、美國（1776），與法國（1789）三大革命洗禮後，以削弱國家威權體制爲宗，並保護個人諸種人身自由和平等權利，與「民主」取向的「公共」行政漸漸興起。

利益（註六）。

此時，「公共」行政不僅一方面要隨順民主社會的需求，改進政府效率與生產力，更應積極促進政治、經濟與社會質量並重的整合、轉換（transformation）與發展（Siedentop, 1990：ix-xv；Chapman, 1990：59-69）。而且，為了防止為民服務的「行政國」（Administrative State）衰敗成殘民自肥的「官僚國」（Bureaucratic State），就必須除極力提倡具有「公共」特質的行政措施，並於其中注入負責、回應、人性、倫理、創新、同情、敏感、關愛、開放、與代表等氣息，更要能尊重個人自由與人性尊嚴，及保護社會公道、正義與平等的實現，使「公共」行政有力地發揮公共保護者（public safeguard）的功用（Caiden, 1990：221-232）。

雖然，我國現代行政學鼻祖張金鑑先生（民53年5月），早已發現要建立同時包含科學和效率（行政面）與民主和人性（公共面）的公共行政，在整合上有其困難。此種認識與

---

註 五：David K. Hart（1984：11）很沈痛地指出，長久以來公共行政學術或專業地位一直未受尊重，實可直接歸因於公共行政忽略了其存在的合理依據——公共性（publicness）。「公共性」的淪喪不僅造成我們的學科認同危機，也使得公共行政學科一直在企業管理（business administration）陰影下抬不起頭來。雖然，公共行政學科的發展遠早於企業管理，但由於從二十世紀前半葉來，公共行政忽視了公共性的特質，採納了公私組織相同的看法，大量地借用了並不見得完全合乎公共行政實用，或符合公共組織獨特性與價值（如效率）的企業管理技術，慢慢地不僅公共行政的公共性繼續消逝，公私組織的界限亦日趨模糊，最後，連成為獨立學科的地位都已開始動搖了，而且多少也產生了些自卑感，和無力感，也有不少的人以為，我們與企業管理學的技術都一樣，只是應用部門不同；另外，有些企管人趾高氣昂地指責公共行政常借用他們過時的技術，並且也沒有學好，使得公共組織行政效率不彰，浪費納稅人的錢，甚至對經濟發展有所阻礙。針對這種學科認同危機與公共性的沈淪，David K. Hart（1984：112）進一步地反省，主張政府與商業部門均應相互尊重各自所處的「公」「私」領域的獨特性與不同；筆者同意此種重新拾回「公共性」的努力，但是，也不否認人必自侮之而後人侮之。假設公共行政對其所獨具的公共性有清楚堅定的認同，我們將不可能淪為努力向企業管理效顰的「次等學科」。美國公共行政學鉅子Dwight Waldo早在四十年代即對公共行政公共性的逐漸喪失危機提出警告，一直到最近才有大批的著名行政學者進一步予以深刻地反省，如H. George Frederickson（1982：501-508）、William G. Scott（1983：182-190）、Robert B. Denhardt（1984）、Michael M. Harmon and Richard T. Mayer（1986）、Terry Cooper（1987）等人。

註 六：雖然，Glendon Shubert（1960）在其名著《公共利益》（The Public Interest）一書中，悲觀地指出人類社會並無所謂公共利益的存在，但是，對許多學者而言，「公共利益」不僅確有其事，而且是構成人類團體生活的重要理念基石。一般而言，學者對何謂公共利益的看法，主要可分為下述兩類觀點：一為功利觀點（utilitarian view），視公共利益為（經由利益團體協議或成本效益分析後）個人偏好的綜合（the sum or individual preference）；另一為權利觀點（rights-oriented view），主張公共利益源於個人的權利（Sandel：109）。這兩種主要理論均注意到公共利益是基於個人權益，因此，吾人如欲捍衛公共利益，溯本追源，實應先行保障個人利益。而且，也唯有在具有「公共性」體認的民主行政（Democratic Administration）保護下，個人利益方得增進，並共同形成公共利益。

Dwight Waldo (1986: 455-469) 在論及行政官僚制度與民主政治間的調和緊張關係，及有關行政專業化 (professionalization) 與政治民主化的衝突與整合的歷史性辯論中 (註七)，均能找到回響。但是，張金鑑先生早在近三十年前，即已充分地認知公共行政必須同時重視其「公共面」——行政民主化，與「行政面」——行政效率化，而且前者價值 (民主) 勝過後者 (效率)，他曾批評 W. F. Willoughby 和 L. D. White 等早期行政學大師，爲了效率不惜犧牲民主的說法，容易造成有效率的獨裁政府之流弊，因此，效率絕非行政之中心，民主才是行政的重心，而在民主社會中，「民主本身就是效率的淵泉與基礎」。(張金鑑，民53年5月：490)

以上說明了行政實務的「信任危機」，也對民主巨輪如何翻起此種危機做了解釋，更進而指出「公共」價值 (民主) 的位階實較流於管理技術的「行政」目標 (效率) 爲高，以及兩者之間對立 (緊張) 與統一 (整合) 關係。上述認識對後公共行政實務危機的解除，與當前公共行政教育的浴火鳳凰重建，當有重大影響。以下將探究公共行政的學術危機。

## 肆、學術危機

公共行政的「學術危機」，向來引起許多關心公共行政學術精進的學者關注，分別針對行政研究的品質、理論與實務的填溝，與學科地位的鞏固等諸焦點，予以反省。一般而言，常見者有：「合法性危機 (Crisis of Legitimacy)」、「認同危機」(Identity Crisis)、與「研究品質危機」(Crisis of Research Quality) 等，茲於后分別簡述：

### 一、合法性危機 (Crisis of Legitimacy)

美國行政學者 Robert Denhardt (1984: 150-151, 157, 186) 使用「合法性危機」一詞，用以說明公共行政理論無力反映及指導實際行動的現象。

此種危機主要源於主流行政理論——理性型模 (rational model of administrative

---

註七：一次發生在四十年代 C. J. Friedrich 主張行政專業的重要，H. Finer 則強調行政應配合民主政治，不可因專業化而傷害民主精神。另一次在六十年代末期，F. C. Mosher 注重行政專業能力，T. Lowi 則反對利益政治，而支持公民直接參與的直接民主體制。目前，有不少整合的觀點提出，主要爲「行政民主」(Bureaucratic Democracy) 與「民主行政」。

theory) 及其背後實証論典範 (positivism paradigm) 的影響 (Lincoln, 1985; Lincoln and Guba, 1985)。行政理性型模的要角, 如Max Weber和Herbert A. Simon, 都相當同意公共組織的目標是以科學、技術、理性、控制與階層手段, 來有效地完成立法者所付託的行政責任。行政人員與行政機關只要服從上級所交付的命令, 不必反省行政作為與社會價值和倫理規範的關聯; 也就是說行政人員只具有技術理性的效率觀, 不需要思想的訓練與對外界社會環境變遷加以關注與反省, 如此, 往往使得行政行為與政策執行變得喪失彈性, 或成為壓制民主的工具, 有些行政人員更因而成為冷血無情的效率機器人, 或執行「無倫理公共政策」的國家統治機器 (吳瓊恩, 民79年8月)。

此種行政理性型模的理論只重視有效的預測與控制, 不接受實務工作者的相互主觀經驗的共享與解釋, 使得理論與實務之間不能成為一體, 相互支持, 產生鴻溝。Michael M. Harmon和Richard T. Mayer (1986: 156-196; 282-336) 與Harmon (1981: 92) 均有類似說明與批判。

針對公共行政理論與實務脫節的「合法性危機」現象, 個人以為應由下而上地, 以質的研究方法 (Qualitative Research Method), 輔以自然論典範 (Naturalist Paradigm) (Lincoln and Guba, 1985: 37) 所強調的觀點——從環境脈絡 (context) 中尋求意義 (meaning), 萃鍊實務工作的交互主觀經驗, 並進而歸納分類, 而後, 發展出公共行政理論。此種從現場第一手資料抽煉、解釋與歸納, 並向上型塑成的「實地理論」 (Grounded Theory) (Glaser and Strauss, 1967), 將使公共行政理論與實務的鴻溝縮減, 甚至完全連結。具體作法可採用Robert B. Denhardt (1984: 188-197) 所力倡的「行政日記」 (The Administrative Journal) 的步驟。

## 二、認同危機 (Identity Crisis)

著名的行政學者Dwight Waldo、Robert T. Golembiewski與Vincent Ostrom等人, 指出公共行政正面臨領域 (field) 及走向 (direction) 無法達成共識情境的「認同危機」 (Denhardt, 1984: 150)。Caiden發現即使要找到一個共同的公共行政定義都很困難。而Waldo更是提出警告, 如果公共行政一直未能就其範疇 (boundary) 與核心 (central

core) 達成共識，不僅有「認同危機」，更將淪為在尋求學科 (discipline) 地位的科目 (subject)。(Caiden, 1982: 20-21)

就公共行政範疇而言，Ostrom等人主張它是社會科學的一個獨特領域 (field) 或學科，而Waldo等則視公共行政為科際整合領域 (interdisciplinary field)；就研究焦點 (focus) 而言，前述雙方學者倒都能同意集中在公共區域 (public domain)、公共場所 (public arena) 與公共問題 (public problems) 等上 (Caiden, 1982: 22-23)。但由於實際研究主題一直未能穩定，終究還是沒有找到核心焦點。

此種「認同危機」也影響公共行政教育的定位問題，到底公共行政應視為某一學科之次級領域 (subfield)、或是應用學科 / 科際整合 (applied discipline/interdiscipline)、或是政策專業 (policy profession)、或是廣博學習焦點 (focus of study)，還是專科 (specialization)，基本上，影響教育目標與內容相當大。(Stillman II, 1991: 155-163)

公共行政認同危機解決之道，個人以為在研究核心 / 焦點方面，仍應放在公共部門及非營利 / 自願性部門 (Non-profit/Voluntary sector) 的行動研究方面，並深切地了解「公共利益」的意義，與前述基礎概念，如「公共性」、「公共哲學」、「公民資格」和「公私分際」等。並且方法論不能只執著於實証論，而忽視其他不同典範，如自然論、現象學和批判理論等；研究方法更應採多元 / 整合途徑，不可一味迷信計量、統計及電腦套裝程式的使用，而無視質的研究方法的實用、自主與客觀優勢。(江明修，民81年3月)

至於研究 / 教學範疇，切忌將公共行政學術矮化成政治學或企業管理學的次級領域，須知公共行政之核心價值定位於有效與公平的為民服務，而非如政治學視權力現象為研究重心；而且公共行政追求公益之達成，非如企業管理往往視企業之社會責任為謀取私利。公共行政亦不應侷限於政策專業，正如不應自限於人事行政、財務行政、司法行政、警察行政、醫院行政、人力資管理與發展等專門科目而已。

公共行政的研究 / 教學範疇應該兼容並蓄且有定向，如百川納大海，但又不失於東向，定向在它獨具的「公共性」，而兼容則在提供廣博的課程 / 學習焦點 (comprehensive programs/focus of study)；在不失「公共」特性原則下，容納最多元、歧異、不同的內容與

專業，比如課程包括政治、管理、政策等不同面向；專業範疇則各種政府機制與非營利部門功能均可列入，而且還儘量給學生對其學習課程的選擇有最大的彈性，採用教育個人化（personal approach to education）途徑，根據學生個別需求、興趣與目標，師生共同修正或創造課程。（Stillman II, 1991:161-162）

事實上，認同危機並不完全是壞，反而由於缺少「獨霸典範」，使得公共行政研究可以呈顯百家爭鳴的異質、多元與複雜特點，使吾人不僅不迷信「最佳法則」（one best way），還能欣賞其他各種不同觀點，如果是這樣，多元分歧的「認同危機」反是「認同轉機」。

台灣的公共行政學界，或許由於處在美國公共行政學不斷哺乳之下，雖然，公共行政系所及教師數目不多，卻由於強勢臍帶連結，也呈現與美國同樣多元歧異的「認同危機」風貌。同時，也有不少有心人士呼籲「行政學中國化」，以求重建具有中國特色的行政學，並脫離難堪的邊陲角色；但是在目前研究方法典範、核心與範疇尚未釐清階段，只能說還只是一個可努力的方向。因此，對美國而言，認同危機可能是轉機，而對當前我國行政學界言，卻不能作如此樂觀看法。

事實上，一般看來，政治大學公共行政系所、東海大學公共行政系所及中興大學公共行政學系，不論在課程、方向、研究與師資方面，均呈現多元、兼蓄、廣博與朝氣，持之以恆在良性學術社群互動影響之下，相信能為我國公共行政學術和實務，以及其他社會科學，作出一定貢獻。至於其他相關各校，或因於政治理論的屋頂不能自拔，或炫目於「政策」面，而較不重視「公共面」的價值（註八），或墜入企業管理的懷抱裡，忘了我是誰，不知姓「企業」，還是名「管理」；明尼蘇達大學公共事務研究所，第一任主任John Brandl強調該所以量化分析為主，並且準備取代公共行政學科，正好今年中山大學公共事務管理研究所（民81年）開始招生，在其理念中指出：「公共事務管理是參考現代企業管理的理論與方法，將其應用落實於各種公共課題的處理與解決」；至於該所是否將來可將H. G. Frederickson（1980：104-105）所說的「政府科學」（science of government）和「管理科學」（science of management）結合或平衡，值得吾人注意；另外，有些其他相關

---

註八：「公共」對某些人而言只是「社會問題」的同義詞。

科系，似乎對公共行政學術既未登堂，也未入室，實亦無從贅評。

### 三、研究品質危機 (Crisis of Research Quality)

從一九八四年始，美國公共行政學界由McCurdy和Cleary發難，非常負面地以“爲什麼我們不能解決公共行政的研究議題？”(Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration)爲題，以實証論爲出發點，設定四個標準評估公共行政博士論文，發現大多數論文均不符合「主流」量的研究方法要求；接下來，一九八四年Thayer曾予以反駁；再從一九八六年的White、Perry和Kraemer，與R. A. Stallings；一九八八年的Stallings和Ferris；一九九〇年的Houston和Delevan；一九九一年的Hummel；到一九九二年的Cleary、Box與Bailey等人，對公共行政研究品質危機均加以關注；至於爭辯焦點，大多環繞在方法論層次，許多學者認爲公共行政研究不可只限在實証論，也應注意其他不同途徑，如個案研究(Case Studies)、詮釋研究(Interpretative Research)和批判理論(Critical Theory)(Box: 1992: 62)。另外，也有不少人主張公共行政學術不能老是以科際整合名義，向別人「借取」研究成果，身爲學術社區成員，也要做出研究成果，供其他學科分享(Stallings, 1986: 235-240)。

我國行政研究方法如以碩士論文而言，大都是文獻研究，鮮見實証論導向者，而自然論取向者，亦屬罕見，絕大多數是屬於廣義的個案研究，研究成果似乎很少發生政策影響，大體成爲碩士畢業資格之一，或可幫助碩士生撰寫報告或論文參考之用。

至於是否向其他學科「借用」理論或研究成果，以及是否對其他學科提供研究收穫一事，因爲國內社會科學界大體仍停留在大家一起向國外「取經」階段，所以也就沒有十足必要在國內互相「借用」，但是，由於各種學術會議也不算少，多少在學科內或相關學科之間有些「觀摹」機會。

### 伍、教育重建

由於公共行政的實務與學術，在因應時、空、文化變遷時，或多或少均產生了一些危機，溯本追源，唯有從公共行政教育重新省思、定位、創造與突破，才是化危機爲轉機的浴



火鳳凰重建之道。

根據前述基礎概念探討，以及實務危機和學術危機的研究，以下擬針對公共行政教育內容應教什麼，與公共行政教育方法應如何改進兩大方面，從事反思檢討，並分別提出重建之道。Danny L. Balfour和Frank Marini（1991：478—485）指出，公共行政隨著時間序列一再演變，而此種演變結果也會使公共行政教育的內容（content）演化。而且教育內容的改變也多少會影響到公共行政教育過程（process）的改變。當然，公共行政教育內容與過程方法，均受到吾人對公共行政教育目標、角色、特質與定向的影響而發生變遷。比如說由於過去公共行政太過重視公共行政的行政管理面，使得教育內容較偏向技巧（skills）與技術（techniques）的訓練，而教學方法也因而一直仍停留在傳統的教學法（traditional pedagogic approaches）。目前由於公共行政更加重視其公共面，使得教育內容重新探討公民、道德、社區、家庭、政治機構等，此時，教學方法絕不能仍停留在過去較重視職業技術訓練的階段。

## 一、教育方法

不可否認地，過去公共行政教育的研究與設計，均較偏向教學內容而非教學方法，Balfour和Marini（1991：479）不平地指出，即使問「應如何教育學生」問題，都很容易被許多公共行政教育學者誤為問「應教何種內容或課程」。基本上，教育課程的內容經常隨外在的政治、社會與技術環境的變遷而改進，但有關教育哲學與相關教學技巧卻極少改變。

事實上，近二十年來，由於公共行政及其教育內容的大幅度變化，從組織內部較靜態的管理技術研究，漸漸轉向也兼顧到組織外部較動態的政治影響與公共特質的觀照，加上公務人員在職進修的日漸流行，傳統的教學方式益發顯得亟需改進。

Balfour和Marini（1991）基於當前公共行政走向與教育內容的觀察，深信公共行政的教育方法也應從孩童式教育（稱為教育理論X），改變成成人式教育（稱為教育理論Y），前者視學生為被動的孩童，老師必須準備所有教材，並引領學生為未來做準備；後者則視學生為相當自動自發與自我引導的成人學習者，他們的經驗也成為學習素材的一部份，彼此並經由積極地參與中互相教育，並嚐試以當前的問題之解決為研究與學習的重心。請參見表

2。

表二 教育理論X與Y的比較

教育理論	教育理論 X	教育理論 Y
學習態度	依賴的學習者	主動的學習者
學生經驗	學生缺乏實務經驗	學生的實務經驗成爲主要的學習素材
課程設計	課程由老師與教育機構設定	學生能自我決定自己的學習需求
課程內容	爲未來做準備	解決當前問題
溝通方式	老師對學生的單向溝通	多面向的全班相互溝通
師生關係	老師單向指導學生	老師與學生相互受益

資料來源：Balfour and Marini, 1991：481—482.

## 二、教育內容

過去公共行政較偏向行政管理面的技術與部份導向，對於公共行政的另一面，如價值、藝術、倫理、政治、公共行政哲學、人本心理學、現象學（Phenomenology）、質的研究（Hummel, 1991）與整體社會科學（Holistic Social Science）等的觀點，較少重視；自新公共行政運動（New Public Administration Movement）的興起算起，近二十年來，才開始在公共行政教育內容方面加以檢討與修正，且似乎越來越走向整體取向（Holistic Focus）的課程規劃，也愈來愈重視訓練公共行政官員成爲兼顧倫理道德、民主價值與行政管理技術的全人（integrated person；whole human）。以下謹略述吾人對公共行政教育內容改進方向的八點建議：

- (一)公民教育：誠如前述，公民是現代民主國家的基石，也是公共服務人員取得公共行政職位的必要條件，再加上，公共行政官員的所有行政作爲，包括政策的規劃、制定與執行，均應將公民的自由、安全與幸福放在所有價值之上，不能捍衛與提昇公民利益就不能說保障與促進了公共利益。公共行政不僅是公民的行政，也是爲了公民的行政（Administration of Citizen and Administration for Citizen）。但是，不可否認地，仍然有許多的公民在法律上及倫理上均不具有公民資格，如何透過公共行政教育與公共行政人員的日常薰陶，提昇公民素質，進而鼓勵公民參與，亦是當務之急。公

共行政官員不僅是公民的管理者，也是公民的領袖與教育家，因此，公共行政教育尚需提供教育公共行政學生如何教育公民的課程。

- (二)倫理教育：現代民主國家期待其公民是具有善良和美德的公民，同樣地，也期許其行政官員能為民表率，成為高尚的公僕，擔負起社會價值與公共利益的管制者與捍衛者角色；公共行政教育除了提供學生倫理教育外，也應經由人文精神教育、美學、藝術與音樂等學科的涵育，使學生由內而外，自然具有優雅高貴的內涵與強烈的倫理信念和領袖氣質，以此感染社會及服務公民，自然容易收效。
- (三)公共教育：所謂公共教育係指除了原先的行政管理教育外，再加強學生對公共行政的公共面的認識，比如公共哲學、公共性的探討、公共組織的獨特性、公共利益的理論、公私部門的互動關係、公務倫理及公共管理等。Ventriss (1991: 12) 指出，「行政」是政府的核心，但「公共」才是國家的重心。
- (四)行動教育：雖然，公共行政教育一向強調實務導向，但是，卻常被批評不夠實用，除了實用定義的不同外，不可諱言地，公共行政教育長久來偏重技術與程序理性的研究與教學，往往使用僵化的規則來因應瞬息萬變的環境變遷，致使常有力有未逮之感，以及所學未能符合實際的脫節感覺。或許，俟後加強兼顧實質與技術理性的行動研究 (Action Research)，可經由理論家與實務者的互相學習 (mutual learning) 消滅理論與實務的巨溝，此種方面實和Brian Fay的教育模型類似 (Ventriss, 1991: 6)，值得吾人注意。
- (五)公平教育：過去公共行政學教育極為重視效率 (efficiency) 效果 (effectiveness) 與經濟 (economy) 的達成 (Cooper, 1984: 148)，也很重視生產力 (productivity) 與績效 (performance) 的提昇，然而，社會的發展應均富並重，公共行政人員除了應幫助社會及其所屬公共組織的效率提高外，還應注意到社會經濟資源分配的公平性，以及公共行政官署在決定社會資源分配時，有沒有秉持比如John Rawls正義論 (Theory of Justice) 所指的機會公正平等原則；並且反省所有的公共政策規劃、制定與執行，是兼顧到公共利益了呢？還是造成利益團體的特權？公平教育對公共行政官員教育及對社會的整合，經濟資源的公平分配與政治的穩定，均有直接或間接的

影響，實不可忽視。

(六)領導教育：向來公共行政教育均較重視管理教育，而對於被John Kotter視為與管理具有同等重要性的領導教育稍嫌忽視（Ventriss, 1991：7）。公共行政官員除應對公共組織內部具有管理能力外，且應積極地匯集與保障組織外部的公共利益，及成為公民楷模，並擔任推動教育與改革活動的公共領袖（public leader）角色。基本上，公共領袖不只能做好內部組織的行政管理措施，也要能教育公民共同維護民主政體與公民自治能力。就像Ventriss（1991：8）所說，身為公共行政的公共領袖角色是神聖的召喚（a noble calling）。

(七)整合教育：此處所謂整合教育，意指公共行政官員除接受公共行政學專業教育外，應接受到全人（whole man）的人本教育，並配合前述的倫理教育，期能培育學生高雅氣質、堅強的公共服務信念（為民先鋒、為民表率），與豐富的常識與學養。

(八)專業教育：指公共行政學生除應精研少數核心課程外，儘量增加選修，並鼓勵早定專業領域，向外系外校廣學多聞，一方面培養公共行政的學科認同與倫理信念，另一方面經由科際整合教育，培養出專業技能，如果可行，似可考慮開辦與外系合作之共同學位（joint degree）。此種具公民自覺與公共服務精神，以及實際專業技術的專業主義（professionalism）教育，一直為David Rosenbloom和Terry L. Cooper等人極力提倡。（Terry L. Cooper, 1984：148-149）

## 陸、結 語

本文首先簡介有關公共行政學術、實務與教育定位、和意義的四大類基礎概念，試圖對構成民主政體與民主行政機制的公民、公民資格與高尚官員之真正內涵，勾繪出原型，並探測其間連帶關係。進而研究對公共行政實務與學術影響極大的公共哲學及公私分際，以之加強呼籲吾人應對公共行政之「公共面」重視。誠如Ventriss（1991:12）所說的，「行政或是政府的核心，但公共才是國家的重心。」最後探究公共行政的實務與學術危機，並提出各種可能轉變方向。經由此種批判與省思過程，對公共行政教育方法與內容，提供一些重建方向與具體作法之建議。

## 參 考 文 獻

### 一、中文部份

1. 江明修，「社會科學多重典範的爭辯：試論質與量研究方法的整合」，政治大學學報，64期，民國81年3月。
2. 江明修，「公民、公共哲學與“公共”行政教育」，「我國公共行政教育內涵之精進」學術研討會，張金鑑教授紀念基金會，民國80年12月7日。
3. 吳瓊恩，「超越並批判行政學的理性型模」，中國行政，48期，民國79年8月。
4. 林鍾沂，「公共事務設計與執行」，台北：幼獅，民國80年7月。
5. 國立政治大學公共行政研究所編，“國立政治大學公共行政研究所簡介”，台北，國立政治大學公共行政研究所印，民國81年3月。
6. 張金鑑，「行政學典範」，中國行政學會，民國53年5月。
7. 談谷錚譯，「公民資格」，台北：桂冠，民國80年5月。

### 二、英文部份

1. Allison, Jr., Graham T., “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?” in Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin, 1984: 453-67.
2. Appleby. Paul B., *Morality and Administration*, Baton Rouge, La.: University of Louisiana Press, 1952.
3. Appleby. Paul B., “Government Is Different”, in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, (eds.), *Classics of Public Administration*, Oak Park, ILL: Moore Publishing, 1978: 105.
4. Bailey, Mapy Timmer, “Do Physicists Use Case Studies: Thoughts on Public Adiministration Research”, *Public Adiministration Review*, Vol. 52, No. 1, 1992.
5. Balfour, Danny L., & Frank Marini, “Child and Adult, X and Y: Reflections on the Process of Public Administration Education”, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6, 1991.
6. Bernstein, Richard, *The Restructuring of Social an Political Theory*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1976.
7. Box, Richard C., “An Examination of the Debate Over Research in Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 1, 1991.
8. Brown, Richard Harver, *Social science As Civic Discouse*, Chicago: The University of Chicago Press, 1989.
9. Burke, John P. “Reconciling Public Administration and Democarcy: The Role of

- Responsible Administration'', *Public Administration Review*, Vol. 49, No. 2, 1989.
10. Caiden, Gerald E., *Public Administration*, CA: Palisades Publishers, 1982.
  11. Caiden, Gerald E., "Postscript: Public Administration and Administrative Reform'', in Gerald E. Caiden and Heinrich Siedentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform*, Lexington, MA: Lexington Books, 1990: 221-232.
  12. Chandler, Ralph C. & Plano, Jack C., *The Public Administration Dictionary*, N.Y.: John Wiley & Sons, 1982.
  13. Charlesworth, James C., *Theory and Practice in Public Administration*, *American Academy of Political and Social Science*, October, 1968.
  14. Cleary, Robert E., "Revisiting the Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990." *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 1, 1992.
  15. Columbia University, *Bulletin: School of International and Public Affairs and Associated Institutes 1988~90*, Vol. 22, No. 2, 1988.
  16. Copper, Terry L., *An Ethics of Citizenship For Public Administration*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1991.
  17. Copper, Terry L., "Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A Perspective for Normative Ethics'', *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 4, 1987.
  18. Dahl, Robert A., "The Science of Public Administration: Three Problems'', *Public Administration Review*, Vol. 7, No.1, 1947: 1-11.
  19. Denhardt, Kathryn G., *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organization*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988.
  20. Denhardt, Robert B., *Theories of Public Organization*, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
  21. Etzioni, Amitai, *The Moral Dimension: Toward a New Economics*, N.Y. : The Free Press, 1988.
  22. Fay, Brian, *Social Theory and Political Practice*, London: George Allen and Unwin, 1977.
  23. Fishcher, Frank, "Ethical Discourse In Public Administration'', *Administration & Society*, Vol. 15, No. 1, May, 1983.
  24. Frederickson, H. George, *New Public Administration*, AL: The University of Alabama Press, 1980.
  25. Frederickson, H. George, "The Recovery of Civism in Public Administration'', *Public Administration Review*, Vol. 42, No. 6, 1982: 501-508.

26. Gates, Bruce, "Knowledge, Networks and Neighborhoods: Will Microcomputers Make Us Better Citizens?" *Public Administration Reviews*, Vol. 44, Special Issue, March, 1984.
27. Gawthrop, Louis C., "Civis, Civitas, and Civilitas: A New Focus for the Year 2000," *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue, March, 1984.
28. Gilley, Jerry W. & Steven A. Eggland, *Principles of Human Resource Development*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1989.
29. Glaser, B. C. and A. L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago: Aldine, 1967.
30. Goodin Robert E. & Wilenski Peter, "Beyond Efficiency: The Logical Understandings of Administrative Principle", *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6, 1984.
31. Goodsell, Charles T., (ed), *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*, Bloomington: Indiana University Press, 1981.
32. Harmon, Michael M., *Action Theory for Public Administration*, NY: Longman, Inc., 1981.
33. Harmon, Michael M. and Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown and Company, 1986.
34. Hart, David K., "The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and 'Public' Administration", *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue, March, 1984.
35. Hart, David K., "A Partnership in Virtue Among All Citizens: The Public Science and Civic Humanism", *Public Administration Review*, Vol. 49, No. 2, 1989.
36. Houston, David J. and Sybil M. Delevan, "Public Administration Research: An Assessment of Journal Publications", *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 6, 1990: 674-681.
37. Hummel, Ralph P., "Stories Managers Tell: Why They Are as Valid as Science", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 1, 1991.
38. Jun, Jong S., *Public Administration: Design and Problem Solving*, NY: MacMillan Publishing, 1986.
39. Kass, Henry D. and Byard L. Catrow, (eds.), *Images and Identities in Public Administration*, Beverly Hills, CA: Sage Publication, 1990.
40. Lincoln, Yvonna S. and Egon G. Guba, *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills, CA: Sage, 1985.
41. Lincoln Yvonna S. (ed.). *Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution*, Beverly Hills, CA: Sage, 1985.
42. Marini, Frank (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, NY: Chandler Publishing Company, 1971.

43. Mathews, David, "The Public in Practice and Theory", *Public Administration Review*, Vol. 44, Special issue, March, 1984.
44. McCurdy, Howard E. and Robert E. Clearly, "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?" *Public Administration Review*, Vol.44, No. 1, 1984: 49-55.
45. McGregor, Jr. Eugene, "The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration", *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue, March, 1984.
46. Perry, James L. and Kenneth L. Kramer, "Research Methodology in the Public Administration Review, 1975-1984", *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 2, 1986.
47. Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass: The Belknap Press, 1971.
48. Rabin, Jack, et al. (eds.), *Politics and Administration*, NY: Marcel Dekker, Inc. 1984.
49. Redburn, F. Stevens, and Yong Hyo Cho, "Government's Responsibility for Citizenship and Quality of Community Life", *Public Administration Review*, Vol. 44, Special Issue, March, 1984.
50. Reich, Robert B. (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1988.
51. Ridley, F. F., "Administrative Theory and Administrative Reform", in Gerald E. Caiden and Heinrich Siedentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform*, Lexington, MA: Lexington Books, 1990: 3-16.
52. Rohr, John, *Ethics for Bureaucrats*, NY: Marcel Dekker, 1978.
53. Sandel, Michael J., "The Political Theory of the Procedural Republic", in Robert B. Reich (ed.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, MA: Ballinger, 1988: 109-121.
54. Schabert, Glendon, *The Public Interest*, Glencoe, Ill: The Free Press, 1960.
55. Schott, Richard L. "Public Administration as a Profession: Problem and Prospects", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 3, 1976.
56. Scott, William G., "Administrative Reform: The Revolutionary Renewal of America", *Public administrative Review*, Vol. 43, March/April, 1983: 182-190.
57. Siedentopf, Heinrich, "Introduction: Government Performance and Administrative Reform", in Gerald E. Caiden and Heinrich Siedenpofp (eds.), *Strategies for Administrative Reform*, Lexington, MA: Lexington Books, 1990.
58. Stallings, Robert A., "Doctoral Programs in Public Administration: An Outsider's Perspective", *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 2, 1986.
59. Stallings, Robert A. and James M. Ferris, "Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984", *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 1, 1988.



60. Stillman II., Richard J., *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston: Houghton Mifflin, 1984.
61. Stillman II., Richard J., *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*, NY: St. Martins Press, 1991.
62. Sullivan, William, *Reconstructing Public Philosophy*, Berkeley: University of California Press, 1986.
63. Thayer, Frederick C. "Understanding Research", *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 6, 1984.
64. University of Southern California, *Catalogue 1989-1990*, Los Angeles, California, 1990.
65. Vetriss, Curtis, "Toward a Public Philosophy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public", *Public Administration Review*, Vol. 49, No. 2, 1989.
66. Vetriss, Curtis, "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 1, 1991.
67. Waldo, Dwight, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, NY: Ronald Press, 1948: 159-91.
68. Waldo, Dwight, "Bureaucracy and Democracy: Reconciling the Irreconcilable", in F. S. Lane (ed.), *Current Issues in Public Administration*, NY: St. Martin's Press, 1986: 455-469.
69. Waldo, Dwight, *Public Administration in a Time of Turbulence*, NY: Chandler Publishing Company, 1971.
70. White, Jay D., "On the Growth of Knowledge in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 1, 1986.
71. White, Jay D., "Dissertations and Publications in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 3, 1986.
72. White, Jay D., "From Modernity to Postmodernity: Two Views of Planning and Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6, 1991.
73. Wolin, Sheldon S., "Political Theory as a Vocation", *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 4, December, 1969.