

公共行政發展趨勢之研究

吳定

壹、緒言

人類自從有了社會組織的型態後，可說就有了公共行政 (public administration) 的實務存在，因為一般而言，「公共行政乃是應用知識以解決公共部門之問題的意思。」(Marini, 1971: 357) 然而，公共行政被當作一門專科來研究，則大致上始自十九世紀末葉。由於人類文明由鄉村生活型態轉變成都市生活型態、科學技藝的快速進展、政府與私人企業需要順利有效運作等因素的影響，使公共行政成爲一門具有自我意識的研究專科 (a self-conscious study) (Waldo, 1955: 19)。明確的說，自 Woodrow Wilson 在 1887 年 6 月號之 *Political Science Quarterly* 發表 *The Study of Administration* 一文，主張公共行政應從政治學獨立出來成爲一門學科後，公共行政研究才開始受到普遍的重視 (註一)。目前，公共行政的內涵乃是：「在某一公共機構中，合作性的團體努力，它涵蓋行政、立法、司法三個部門 (我國應加上考試及監察二部門) 及其彼此間關係；在公共政策規劃中具有重要角色而爲政治過程一部份；在許多明顯方面不同於私人企業管理；在提供社區服務時與許多私人團體及個人密切有關。」(Nigro and Nigro, 1980: 14)

從系統理論 (system theory) 的觀點來看，任何一門學科的興起及其演進，必然深受當時社會所處環境的影響。環境如果改變，該學科的理論與實務，也將隨著向前發展。環境系絡 (environmental context) 與理論的發展及實務的改變息息相關。因爲「理論乃是一套相互關聯的觀念、定義、和命題，以界定各變數關係的方式，將現象有系統的展現出來，其目的在解釋與預測現象」(Kerlinger, 1973: 9)，所以環境變數——政治、經濟、社會、文化等因素——如果改變，理論也將隨著修正，雖然公共行政是否有自己的理論，目前仍是一個爭論的問題。但廣義的說，公共行政實務的運作，的確有相當理論根據的。而一百年來，行政環境系絡因素迭經變遷，故公共行政的研究重點與方向，也隨時而異。

本文之研究方法與範圍主要是採取文獻探討，以歸納及演繹的方式，回顧近一百年來美國公共行政研究之發展概況，藉以探討其目前所面臨之挑戰與論題，及未來可能發展之趨勢，並討論我國未來公共行政研究應努力的方向。本文所引資料及論述重點偏重於美國公共行政理論與實務，其主要原因有二：一則因美國被公認對公共行政的研究最具系統性及代表性，成果也最豐碩；二則因我國在公共行政的研究與教學方面，其師資、教材、及架構等，主要係以美國爲參考對象。是以就美國之行政事象作深入探討，對討論我國公共行政發展的取向具有極大的意涵。希望藉由本文拋磚引玉式的討論，而對我國公共行政理論與實務的發展，略有助益。

本文所稱公共行政發展趨勢的研究主要係指對廣義的公共行政範型 (paradigm) 演進趨

勢之研究，包括行政理論、行政實務之運作與教學研究之取向等在內。所謂範型，依照 Robert T. Golembiewski 的看法，乃是有關某一學科的範疇、使命、與任務的廣泛概念（Golembiewski, 1977: 35）。而 Dwight Waldo 則將它與模式 (model)、樣式 (pattern) 視為同義語。故所謂公共行政範型，實即探尋下述問題：公共行政應如何被理解？公共行政的適當學術結構與價值體系為何？公共行政最適當的學科與專業間關係為何？公共行政教育的最佳組織結構（即教育機構的安排）為何？(Waldo, 1975: 222)。此外，Michael M. Harmon 將公共行政範型界定為：乃是為發展知識的一套由價值與基本規則相互關聯的理論，其主要目的在描述、瞭解、評估公務機關行政的實務 (Harmon, 1981: 22)。本文對公共行政發展趨勢的探討，擬採取上述三學者的看法，作為討論的參考架構 (framework of reference)。明確的說，其討論重點為：一、行政研究內容與對象問題。二、行政人員的適應問題。三、行政教學與研究問題。四、行政的發展趨勢問題。

貳、美國公共行政發展的回顧

對於美國公共行政研究的發展經過，有的學者把它分成四段時期敘述，例如 Robert T. Golembiewski 即然。他分為：一、政治行政分析性區分時期。二、政治行政具體性區分時期。三、政治行政技術性區分時期。四、政治行政互相滲透時期（註二）；有的學者則把它分成五段時期敘述，例如 Nicholas Henry 即然。他的區分為：第一、政治行政分立時期（1900—1926）。第二、政治行政結合時期（1927—1949）。第三、公共行政當做政治學研究時期（1950—1970）。第四、公共行政當做行政科學研究時期（1956—1970）。第五、公共行政當做公共行政研究時期（1970—）（註三）。本文擬從政治與公共行政的關係、公共行政研究的內容（即 what or focus）、公共行政研究的運作對象（即 where or locus）等方面，將美國公共行政研究的發展經過粗分成三段時期予以探述。此項分期法乃是筆者主觀性與嘗試性的作法，因為筆者認為 Golembiewski 與 Henry 兩人的劃分方式，無論就時間或內涵而言，似均欠明確，故試另作區分。

一、政治與行政分立時期（1887—1947）

（一）行政研究與效率運動

公共行政一向附屬於已有兩千三百年歷史的政治學領域中，直到 1887 年 Woodrow Wilson 為文呼籲，並在美國行政改革者的推波助瀾下，才走上與政治分立的道路。Frank Goodnow 在 1900 年所著 *Politics and Administration* 一書中認為：「政治所處理者為政策或國家意志的表示，而行政所處理者為此些政策的執行工作。」(Goodnow, 1900: 10-11) 換言之，行政應着重於研究政府行政系統的運作如何經濟有效。

何以行政的研究開始受到普遍重視？Gerald E. Caiden 認為，十九世紀末，美國開始經歷經濟成長增高的痛苦，國際地位逐漸增強，於是大幅增加公共支出以適應變遷。但當時公共服務的數量遠不敷需要，而服務品質也差，財政結構不佳，公務員聲望不振，於是有識之士發起效率運動，要求從事行政改革，澄清吏治，提高行政效率，嚴懲貪污 (Caiden, 1976: 32)。此時所盛行的行政價值觀念乃是效率 (efficiency) 與經濟 (economy)，從而，公共行

政開始成爲政治學的分支學科；大學的政治系開始訓練處理行政事務的專業人才。此種情況發展到 1920 年代，公共行政開始有其一定的地位。L.D. White 在 1926 年所著 *Introduction to the study of Public Administration* 一書中，認爲政治不應侵犯行政，管理工作必須從事科學的研究，而公共行政本身可成爲「不帶價值色彩」(value-free) 的科學知識。

(二)科學管理運動的影響

George Frederickson 曾指出，公共行政比其他政治學的分支學科更具豐富的理論傳統，因爲公共行政是一門「借用學科」(borrowing field) (註四)。被公共行政第一個借用而影響最深遠的部份，大概就是興起於二十世紀初期的科學管理運動 (Scientific management movement)。該項運動嚴格言之係由三大支理論所構成，即一爲以 F.W. Taylor, Henry Gantt 及 Frank Gilberth 等人爲代表的科學管理理論；二爲以 Henri Fayol, Luther Gulick, Lyndall Urwick, James Mooney 及 Alan Reiley 等人爲代表的行政管理理論；三爲以 Max Weber 爲代表的「理想型科層制度」(The Ideal Type of Bureaucracy)。

科學管理運動主要目的在透過「時間與動作研究」(time and motion study)，要求工作人員以科學方法代替「摸索法」(rule of thumb) 及「試誤法」(trial and error)，並建構最佳的組織型態，以促使組織有效運作，提高工作效率，增加生產量。無疑的，當時這股工商企業界如日中天的熱潮，正迎合行政界追求效率、經濟、與「良好管理」(good management) 的需求。於是行政界學者乃據之而找尋最佳完成行政工作的原則與方法。

(三)行政原則的追尋

由於受到科學管理運動的影響，若干行政學者，如 Luther Gulick, Lyndall Urwick, L.D. White 等人認爲，如果在工商界，管理可以變成一種科學，爲何在行政界不可？因二者都一樣是爲了盡可能有效的完成機關的任務。

於是，科學管理的概念與原則在當時的教科書及文章內隨處可見。例如 1926 年 L. D. White 的 *Introduction to the Study of Public Administration*, 1927 年 W.F. Willoughby 的 *Principles of Public Administration* 等，均強調行政原則的重要性。此外，Gulick 在與 Urwick 於 1937 年所著的 *Papers on the Science of Administration* 一書內，提出 POSDCORB 一字代表行政的七種功能 (註五)，並尋找各種組織與管理原則來完成七項功能。

總之，二十世紀初葉的效率運動與科學管理運動主宰了 1947 年前美國公共行政發展方向，它們對公共行政漸漸成爲一門研究的專科 (field) 或學科 (discipline)，具有相當大的貢獻。

二、政治與行政復合時期 (1947 — 1970)

(一)行政原則遭受懷疑

1947 年以後，行政原則的有效性受到許多行政學者的質疑，其中以 Herbert A. Simon 爲最，他認爲所謂行政原則只不過是一堆諺語 (proverbs) 而已，並非是放諸四海皆準的原則。因爲幾乎每一項所謂原則，均有一項「反原則」(counter principle) 存在。Dwight Waldo 更進一步指出，不只是原則的有效性有問題，科學管理的基本價值也有問題，因爲它

忽視了人類的價值 (value) 部份。此外，Robert A. Dahl 也對行政原則的有效性表示懷疑 (註六)。他們攻擊所謂行政原則，並非是科學性的而是規範性的；並非是普遍性的 (universal) 而是受限於文化背景的 (culture-bounded)；並非植基於實證的結果，而是根據專斷的假設。他們進一步指出，除非這些原則能變成真正科學性的原則，否則公共行政絕無法被認為是一種科學知識 (Caiden, 1976: 40)。

(二) 政治行政分立論被否定

作為公共行政研究主要支柱之一的政治與行政分立論，自 1930 年代美國總統 F.D. Roosevelt 推動「新政」(New Deal)，使政府職能擴張，權責加重後，就遭受普遍的懷疑。學者們認為，在實際運作時，政治與行政實在無法分開，各自獨立存在。行政如果撇開政治不談，則其範疇將過窄且不切實際。不過，政治行政分立論直到第二次世界大戰後，才受到學者大張旗鼓的撻伐。其中最受注意的是 F. Morstein Marx 在 1946 年所編印的 *Elements of Public Administration*，該書強調公共行政具有政治的本質；行政人員具有政治的角色；及行政機構存在著權力的運用關係 (註七)。也正如同 J.M. Gaus 在 1950 年所說的：「一項公共行政理論在此時也意味著一項政治的理論。」(Gaus, 1950: 168)。

由於行政原則與政治行政分立論的遭受懷疑，甚至被否定，因此公共行政發生了「認同危機」(identity crisis)：到底公共行政與政治的關係如何？公共行政研究的內容及重點應為何？公共行政未來應否及是否可能成爲一門獨立的學科？

(三) 政治學者抗拒行政獨立

公共行政研究在經過幾十年的努力後，迄 1940 年代仍舊未能獨立成爲一門學科。除了公共行政學者本身不夠積極、行政人員且有採反對態度者外 (Henry, 1975: 380-381)，政治學者從 1930 年代起就開始抗拒公共行政成爲獨立學科的傾向。到了 1950 年代更是如此，例如 Roscoe Martin 在 1952 年就呼籲：「政治學必須繼續統治公共行政」(Martin 1952: 665)。

第二次世界大戰後的一段時期，因爲研習公共行政的學生仍是政治系所招生的重要對象，且獲得政府經費上的資助，兼以政治學科受到當時社會科學已發生的「行爲革命」(behavioral revolution) 極大的震撼，故政治學者不願讓公共行政獨立成爲一門學科。更有進者，他們瞭解不只公共行政欲求獨立，其他如「國際關係」也醞釀從政治學科獨立，如果讓這些分支學科紛紛獨立，則政治學科的領域將越來越狹窄。

大體上說，在 1970 年以前，公共行政學者大多數仍留在政治學的系所內。不過，他們雖以政府行政機構作爲研究對象，但對於研究的重心，即研究的主要內容，卻一直游移不定。同時，政治學者並未真正重視公共行政的研究，例如在 1962 年美國政治學會 (The American Political Science Association) 的一篇報告 (the Report of the Committee on Political Science as a Discipline) 中，並未把公共行政列爲政治的一個分支學科。1964 年對政治學者的一項調查中發現，「公共行政評論季刊」(Public Administration Review) 的聲望比其他刊物爲低，而大學教師對公共行政的興趣也在下降中。到了 1968 年的美國政治學會年會，甚至未把公共行政列爲研討專題之一 (Henry, 1975: 381)。因此 Dwight Waldo 曾感慨的說

道：「事實的真相是政治學者對公共行政所持的態度是冷漠的，甚至是輕蔑或敵視的」

(Waldo, 1968: 8)。

然而，在同一時期，許多公共行政學者，包括任教於公共行政系所及政治系所者，鑒於若干政治學者對公共行政有意的輕蔑，於是另找代替方案——試圖建立「行政科學」(administrative science) 作為公共行政的範型。行政科學主要係來自企業管理，是結合組織理論與管理科學的系統性知識。可是行政科學作為公共行政研究的重心仍有其問題，因為行政科學強調所有的組織與管理方法均有若干共同的特徵、樣式及症候。是以如果行政科學確定為公共行政的範型，則至多公共行政成為政治系所的一個研究專科，或成為管理科學研究所的一個分支學科即已足夠，無須獨立成為學科。再者，行政科學着重理性、效率、經濟，無法妥善處理公共利益的價值問題，甚至可能違反人類的價值，是以公共行政如欲獨立成為一門學科，必須尋找一個可同時兼顧該學科之「焦點」(focus) 與「所在」(locus) 的新範型。

三、公共行政尋求獨立時期(1970 以後)

(一)新公共行政的提倡

1968 年 9 月正當公共行政徘徊在何去何從的十字路口時，由 Dwight Waldo 資助在 Syracuse University 的 Minnowbrook Conference Center 召集了 33 位年輕的公共行政學者(Waldo本人並未參加會議)，舉行一項研討會，討論公共行政所面臨的問題，及未來應發展的方向。其研討成果見諸於 Frank Marini 所主編的 Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective 一書。由於他們的許多觀點有別於傳統的公共行政研究觀點，故自稱(一般人也如此認為)所提倡者為「新公共行政」(New Public Administration)。新公共行政的提倡，對公共行政的研究及其獨立成為一門學科，以今日情況而論，確實具有一定程度的貢獻，雖然當時許多人認為它只不過是一陣熱潮而已。

新公共行政的主要論點可大致歸納如下 (Marini, 1971: 346-367):

1 主張趨向相關的 (relevant) 公共行政：今後應研究與我們動盪不安時代相關的問題；與我們社會所面臨的相關問題；與行政人員相關的問題等。

2 主張後實證邏輯論 (postpositivism)：反對實證邏輯的「價值中立觀」(value-neutrality)，主張社會科學家應以其專業知識及才能從事價值判斷；強調「社會公道」(social equity) 的重要性，認為學校教育及公共行政研究應直接與「社會正義」(social justice) 之問題有關。

3 主張適應環境的動盪不安情況：在行政理論與實務方面應修正過去傳統的作法，強調面對問題並解決之，以坦誠公開方式讓工作人員參與決策，鼓勵被服務者與政府的互動關係。

4 主張建構新的組織型態：傳統的科層制度無法符合面對問題、參與式管理、服務對象取向、行政人員價值判斷、社會問題相關等情況的需求，故應輔之以「協和式」(conso-ciated model) 的組織型態。

5 主張發展以服務對象為重心的組織：強調服務對象與機關組織互動的重要性，主張行政人員應比以前更忠於服務對象 (client loyalty) 及忠於計畫 (program loyalty)。

由「新公共行政」所揭櫫的主要論點來看，此批年輕行政學者雖認為行政與政治的關係仍糾纏不清，但他們卻已有主張公共行政脫離政治學及其他學科而獨立自主的傾向。

(二)公共行政研究漸具規模

經過公共行政學者幾十年的努力後，到了1970年代，公共行政的研究內容及研究對象，總算在學者間有較趨一致的看法。就研究內容而言，主要的有兩項重點：第一項為組織理論(Organization theory)，即研究機關組織如何及為何運作？機關組織內人員如何及為何從事某些作為？決策如何及為何作成？於是公共政策、政策分析、政策科學的研究，在1970年代開始廣受注意。同時興起於1950年代的「組織發展」(Organization Development，簡稱OD)理論與技術，也成為1970年代後，增進公共行政有效運作的主要寄託之一(註八)。所謂組織發展，「乃是一項以行為科學的理論與技術為理論架構，以特殊行動方案及執行技術為基礎，目的在維持、更新及改變人為組織制度與人際關係的有計畫努力。」(吳定，1982:307)第二項為管理科學(management science)，即對管理科學的技術加以修改或發展新技術，並應用於機關組織的分析。所謂管理科學係「運用科學方法和技術、數學、統計學、及邏輯理論，以可計量之基礎，研究系統中各項資源的運用和調配，使其達成整體最適當最佳的目標，或以數量方法提供可計量之資料，協助決策者對其遭遇之問題以最佳決策作合理的解決。」(吳堯峰，1980:221)

就研究對象而言，公共行政逐漸不注重傳統「公共」(public)與「私人」(private)的二分法，而將重點置於與公共事務有關的「公共利益」(public interest)上面。因此私人企業如與公共利益有關，其事務也在公共行政研究範圍內，此舉顯然呼應了「新公共行政」對研究社會相關性問題的呼籲。

總結而言，1970年後，公共行政學者在努力將公共行政發展成為獨立的系、組、或研究所之際，已設法釐清其研究內容及對象；採取科際整合的方式，借用了政治學、經濟學、社會學、統計學、社會心理學、及管理科學的理論與技術，以訓練行政人員，研究並解決社會問題。另外，公共政策、政策分析的研究已成為公共行政的主要重心之一。所謂政策分析(policy analysis)是指採取政治經濟理論，並利用計量技術，從因果關係及環境因素的考慮，而選擇適當政策以解決公共問題的一連串活動。是以最近幾年來，美國許多大學的公共行政系所紛紛改名為公共政策或政策分析系所。例如The University of Michigan就將其Institute of Public Administration改為Institute of Public Policy Analysis (Stone & Stone, 1975: 30)。

(三)公共行政教育機構擴增

美國第一個正式開始訓練行政人員的教育機構應推1911年設立的「紐約訓練學校」(New York Training School)，而第一個在大學裏設有公共行政碩士學位計畫者為The University of Michigan，其後許多大學紛紛跟進，使公共行政的教育及訓練工作，日趨蓬勃(註九)。

雖然公共行政與政治的分合關係一直糾纏不清，但公共行政的教育及訓練工作並未因此而停滯不進，教育機構及學生人數均日漸增加中，而且就業市場也相當樂觀(Waldo, 1978:

554) 。例如 1970 — 1971 年度美國攻讀公共行政之大學生較前一年度增加 36 % ； 1971 — 1972 年度公共行政研究生也較前一年度增加 50 % 。 1971 — 1973 年度，原設於政治系所之公共行政系所從以前 48 % 降為 36 % ；而設於企業管理研究所之公共行政組也從 13 % 往下降低。同時期獨立之公共行政研究所也從 12 % 提高為 25 % (Henry, 1975: 384) 。另外有一項調查顯示，美國公共行政研究所或組，在 1967 年為 20 個，至 1977 年增為 156 個；同時期畢業生得碩士學位者由四百位增至七千位 (Kennedy & Walker III, 1981: 249) 。美國公共行政學會 (American Society for Public Administration) 截至 1983 年為止，其會員已超過 17,000 人，全國並有 112 個地方分會，積極展開活動，其主要刊物「公共行政評論」(Public Administration Review) 水準日漸提高，閱讀者衆。由此可知，目前公共行政教學與研究，在美國已廣受重視。不過，截至目前為止，公共行政就其範型而言，欲成爲一門真正獨立的學科，似乎時機尚未成熟。

事實上，除了公共行政應否及能否成爲獨立學科，值得學者專家繼續研究及努力外，公共行政在 1980 年代及未來所受的挑戰如何？以及如何因應未來的挑戰等，恐怕更值得研究探討。值得注意者，美國行政所面臨的許多問題，也正是我國行政所面臨的問題，故此項研究探討對我國行政發展具有極大意義。

叁、美國公共行政未來所受的挑戰

一、行政環境方面

自 1970 年代以來，公共行政學者大多十分重視行政環境的變化及其因應之道，例如 Dwight Waldo 在 1971 年主編的 *Public Administration in a Time of Turbulence* 一書中，就蒐集了 14 篇此類文章 (註一〇) 。而 1980 年後，由於環境因素的迅速變化，更使公共行政處於不確定的狀態中。Felix A. Nigro and Llyod G. Nigro 父子在 1980 年之 *Modern Public Administration* 一書中，論及美國社會及物理環境的改變對公共行政所造成的影響時，認爲以下的因素特別值得重視 (Nigro & Nigro, 1980: 21-36)：

1 人口結構的改變：直到本世紀結束前，人口將繼續成長，但從二十一世紀開始，嬰兒出生率、婦女生育率、死亡率將開始穩定下降。根據美國人口統計局的調查指出，截至 1983 年 6 月 30 日止，地球人口總數達到四十七億二千一百八十八萬七千人，自 1970 年以來，增加近十億人；而美國人口爲二億三千四百一十九萬三千人，一年內增加二百一十三萬六千人 (註一一) 。不論人口持續增加或減少，政府均面臨如何提供服務，並提高生活素質的挑戰。尤其是人類平均壽命增加，老年人口大增，老人福利問題之處理將日形重要。

2 社會結構的改變：鄉村將日趨都市化，人口由大都會區向小市鎮分散，造成更多都市問題，例如交通問題、垃圾問題等。此外，貧富懸殊及處於法定貧窮線下家庭數目日趨增加等問題，也是未來政府的棘手問題。最後，女性勞動力的持續增加及失業率的高居不下，均爲政府必須隨時正視及處理的問題。

3 物質科技的突飛猛晉：各種發明、科學發現、及其他物質科技的進步發現，均爲影響美國社會及行政的複雜因素。例如在汽車、飛機、太空工業方面，通訊革命及農業革命方面

，資訊自動化方面，核能發展方面即然。當然隨著科技的進展，經濟資源的日趨匱乏，乃是政府在解決科技進步所帶來的問題外，亦應同時考慮因應的難題。

4. 社會組織對行政的影響：政府對於社會上的一些組織型態應如何適當的管理干預，乃是另一項重要的挑戰。例如各類型公司 (corporation)、工會 (labor unions)、壓力團體 (pressure groups)、以及在各種國際組織之下的美國地區組織，如世界衛生組織 (WHO) 及國際勞工組織 (ILO) 等。

5. 意識型態環境的影響：所謂意識型態環境主要是指美國人民的想法 (ideas) 及信念 (beliefs) 而言。例如對個人主義 (individualism)、企業文明及價值 (business civilization and values)、政治制度獨特性、行政首長依賴性、及聯邦主義 (Federalism) 所堅持的信念，在在影響行政的運作。

以上所述五項因素的前三項，其實可說是世界各國都共同面臨者，尤其是知識爆炸、都市化趨向、社會急速變遷、經濟發展所帶來的一連串問題，未來更有賴政府妥慎的因應，諸如人口成長控制、人權、治安、交通、教育、環境污染、消費者保護等方面所產生的問題。

此外，國際行政學會 (International Institute of Administrative Science) 秘書長雷沙奇 (Michel Lesage) 也指出，西歐各國的行政發展，與各該國家的政治、法律、社會、及經濟情勢極有關係。而以下面三種趨勢最值得重視 (雷沙奇，1983:1)：

1. 政府必須因應人民越來越多的服務需求問題。
2. 經濟危機促使政府與人民共同注意行政成本的降低問題。
3. 自 1950 年代後，各國漸趨重視行政所涉及的社會及經濟問題。

二、行政研究內容與對象：

就公共行政研究內容及對象而言，由於受到下面因素的影響，因此未來也面臨許多急待解決的難題：第一、工作人力 (work force) 的本質在改變中。第二、美國人民的價值觀念在改變中。第三、美國在世界經濟所扮演的角色在改變中。第四、美國行政人員可使用的行政工具在改變中。第五、公共事務與私人企業事務的本質在改變中 (Garson & Williams, 1982: 435)。在許多學者對公共行政研究內容與對象未來所遭受的挑戰，作各種的預測中，以 Dwight Waldo 所作的列舉論述最為詳盡，特予引列如下 (Waldo, 1980: 173-186)：

1. 如何應付未來成長減緩及資源漸缺的情況？
2. 如何在新而困難的行政環境下解釋經濟 (economy)、效率 (efficiency)？
3. 如何在硬價值 (hard values) 及軟價值 (soft values) 間作交換取捨？所謂硬價值指秩序、安全、國防、生存等。所謂軟價值指自由、平等、正義等。
4. 如何調和專家及知識的權威與民選官吏代表的權威？
5. 如何應付公務界的「工會」(Unionism)問題？
6. 如何平衡集權與分權的主張及機能問題？
7. 如何應付各種族的倫理價值問題與男女平權問題？
8. 如何應付公共行政知識過時的問題？
9. 如何應付在政府體制內及由行政人員制定政策問題？

10. 如何平衡目前及最近未來的需要，與較遠未來的需要？
11. 如何設置、管理、與控制新型的組織結構？
12. 如何適當發展較少獨斷及較少結構化的組織？
13. 如何應付倫理道德漸壞的複雜性及混亂的問題？
14. 如何應付衝突與危機的問題？

未來除了行政組織結構與管理方法如何修正調整以解決各類行政相關問題外，在理論、概念、及哲學層次方面，也遭遇如何從事適當抉擇及處理的挑戰。茲綜合學者看法並加上筆者的觀察，舉其犖犖大者如下 (Murphy and others, 1981: 505-508; Chapman and Cleave-land, 1976: 145-146; Frederickson, 1976: 250-251; Lutrin and Settle, 1980: 321-345):

1. 公共行政應否、能否、及如何成爲一門真正獨立的學科？
2. 公共行政應否及如何發展其獨特的理論基礎？或整合並應用科際性的理論？
3. 如何在「社會公道」前提下，追求行政的效率、經濟、良善管理？
4. 如何釐清政治與行政的適當關係？
5. 未來政府的適當角色爲何？亦即政府角色如何澄清？
6. 如何處理參與 (participation) 面擴大而行政責任 (accountability) 可能模糊不清的難題？
7. 行政機關如何更具回應性 (responsive)、適應性 (adaptive)、彈性 (flexible)、創造性 (creative)，及創新性 (innovative)？
8. 行政改革究應全面性 (comprehensive) 推動？或漸進性 (incremental) 推動？
9. 在自然與財政資源日趨匱乏情況下，如何運用有限資源爲民衆作更完善的服務？
10. 公共政策研究在公共行政領域所扮演的角色爲何？
11. 組織發展理論與技術如何擴大應用於行政界？
12. 未來行政效能標準與責任標準應如何訂定？
13. 如何解決人民既要求中央政府集權 (centralization) 又要求地方政府分權 (decentralization) 的矛盾？
14. 如何解決既要求各行各業者精密分工，而又要求其相互交流的難題？
15. 如何解決政府因人民對其期望 (expectations) 提高而面臨「信任危機」(crisis of confidence) 的難題？
16. 「新公共行政」的論點究竟可被接受至何種程度？
17. 傳統組織結構型態究竟應如何修正以適應變遷環境的需求？

三、行政人員方面

由於行政人員所接觸及所服務的主要對象是人，而 1980 年代以後的人，顯然比以前的人更複雜、更不可預測、更具價值取向、及更具創造性，所以行政人員如何應付此種被 Luther Gulick 稱爲「新人」(The New Man and Woman) 的各種需求，乃是一項極大的挑戰 (Gulick, 1975: 266)。當然，除了人的因素外，行政環境的改變也使行政人員處理事務的能力受到考驗。Alvin Toffler 在 1980 年的著作 *The Third Wave* 中，認爲未來社會在下面

六個面向會有顯著的改變，其結果將對管理人員造成相當大的挑戰 (Toffler, 1980: 5):

1. 科技環境：科技將繼續快速進展，如能源的開發、遺傳工程的突破與應用、新的農業革命等。
2. 資訊處理：電腦的應用將更普遍、決策資訊將更依賴電腦的提供，一般文書將大為減少。
3. 工作領域：自動化與機械化結果，不致造成嚴重的失業狀況，但可能造成專業的、技術的、與管理的人員增加，而勞力的、操作的、領班的人員相對減少的情況。
4. 組織忠誠：工作人員對機關組織的忠誠 (loyalty) 將繼續降低，而追求符合自己目標的工作。
5. 組織結構：適應性的組織結構將逐漸取代嚴密的層級節制組織結構，暫時性的組織將漸行其道。
6. 組織目的重新界定：機關將更重視回應服務對象的需求，更顧及社會責任，及解決生態的、道德的、政治的、與社會的問題。
7. 多國公司：目前多國公司 (multinational corporation) 越來越多，其管理者對各關係國之風俗、習慣、語言、文化、價值觀念等應具有深入的瞭解。

從以上 Toffler 所提出之行政環境變遷及目前的行政內涵發展來看，當可推知目前行政人員所遭受的重大挑戰至少有下列事項：

1. 如何預測及規劃未來？
2. 如何設計有效的組織結構？
3. 如何作成有效的決定？
4. 如何管制工作的有效進行？
5. 如何調和本身通才與專才角色的扮演？
6. 如何有效的領導、激勵、溝通工作人員？
7. 如何處理本身機關與其他平行機關、其他層級機關、社會大眾、立法機關、司法機關、及行政首長的關係？
8. 如何擬訂發展工作人員才能之人力資源計畫？
9. 如何瞭解科技在組織中的角色及其影響？
10. 如何瞭解與回應社會的挑戰？
11. 如何瞭解多國公司的管理技巧？
12. 如何瞭解並應用行政組織與管理之新理論與新技術？
13. 如何才能具有主動精神及創新觀念？
14. 如何才能承擔傳統的「政策執行」角色，又能承擔「政策宣導」的新角色？
15. 如何因應所謂「行政政治化」(administrative politicalization) 的難題？維持行政人員與政黨間的合理連結 (linkage) 關係？

四、行政教學與研究方面

截至目前為止，關於公共行政的真正意義仍爭論紛紜，證明這一個「學科」仍未定型，

仍在演進中，是以有關公共行政的教學與研究方向及重點，也迭有爭論。實際上，問題的真正原因乃是政府職能日漸擴張，服務項目日漸增加，人民對政府的期望較前提高，科技進步促使政府更能承擔責任等，使公共行政教學與研究的領域擴大，重點不易確定。尤其是政府服務項目擴增，各種專業人才需求孔殷，但公共行政教育與訓練工作，能否適時培育適當的人才，乃是一個急待克服的難題。所謂適當人才，是指他不僅應具處理行政事務的專業知識及技能，並且應具人文社會主義的修養，以期從事適當的專業價值判斷。簡言之，亦即是如何「打開學生的心胸，使其對社會的價值問題及其在該社會的專業角色具有更廣闊的瞭解」？(Mosher, 1978:60)的確，由於目前政府責任趨向多樣化 (diversity)，兼以完成責任的新知識與新技術推陳出新，使行政人員的重要性與日俱增，也使教育、訓練、研究機構的任務倍感吃重。Thomas D. Lynch 就明白指出，「目前教育機構與訓練計畫的現狀，無法充分應付此種挑戰。」(Lynch, 1983: 353)

就目前公共行政的發展情況而論，在教學與研究方面，必須加以謹慎考慮的問題至少有以下數項：

1 公共行政教學的主要目的為何？是在培育基層、中上層行政人員？或在培育行政研究專才？或二者兼顧？

2 如何將公共行政之教學、研究、與實務相結合？

3 公共行政教學的性質究竟是「教育性」的？還是「訓練性」的？前者較注重啓迪性、思考性的效果；後者較注重專業知識與技術的灌輸與接受。

4 公共行政研究所之學生來源應否限制？即是否應限制只有相關系科畢業者始得攻讀公共行政碩士及博士？抑或不加限制？

5 如何依照實際需要及未來預估，而編排適當的公共行政系所課程？

6 公共行政系所應如何調整其教育方針、課程、教學方法等，以培育更多的「變革推動者」(change agent)，而減少「現狀行政人員」(status quo administrators)？前者指負責研擬並推動機關各種變革措施，即行政改革者；後者指一般政策之執行者。

7 如何評估比較各種教學方法之優劣點，並選擇最適當之教學方法與技術？例如演講式、研討式、家教式、課堂討論式、個案研究式、論文寫作式、研討報告式、讀書心得撰寫式、專案研究式、合作研究式、實地參觀式、演練式、小組與個別作業指定式、敏感性訓練法 (sensitivity training)、模擬法、及實習法 (internships) 等。

8 如何評估比較各種研究理論、方法、途徑、技術等，並選擇最適當者應用之？例如就研究途徑而言，究應採制度與結構的研究途徑？功能的研究途徑？行爲的研究途徑？抑或政策過程的研究途徑？

9 如何摘取其他學科的相關部份，擇其優異者，供公共行政教學與研究參考之用，以強化其效果？

以上係從公共行政環境、研究內容與對象、行政人員、及教學研究方面，概略指出美國公共行政目前所遭遇的重大挑戰。然則，如何迎接此些挑戰？解決各項重大難題？以下擬同時從描述性 (descriptive)及診治性 (prescriptive) 的觀點，探討美國公共行政目前正在發展

或可能發展的趨勢。

肆、美國公共行政的發展趨勢

一、行政研究內容與對象

首先應予指出者，自 1970 年代以來，公共行政學者及實務人員正努力試圖將公共行政發展成一門獨立自主性 (autonomous) 的學科。依據 C. L. Sharma 的看法，一門學科或專科之成立，必須具備若干特徵 (Sharma, 1966: 290)：1 具有奧秘的知識 (理論)。2 專業人員經過嚴格的正式訓練。3 成立一個代表性的學會組織。4 發展一套倫理信條以指導其成員的行爲。5 堅持以服務社會作爲主要的動機。6 其運作具相當的自主性。7 設立參加該學科或專科的標準。

就以上所述幾個特徵而論，目前公共行政可說正在取得其專科或學科的地位，但尚未成功。嚴格來說，如果我們按照以上特徵精緻化的程度，而將一門獨特的系統性知識分成「專業」(profession)、「專科」(field)、及「學科」(discipline) 三類，則公共行政目前的情況似乎已跨過「專業」，正進入「專科」，準備向「學科」邁進。大體上來說，除了第一項及第六項外，公共行政均已具備。例如前述衆所週知的「美國公共行政學會」(The American Society for Public Administration) 成立於 1939 年，至今已擁有會員 17,000 人以上，每年均舉辦規模鉅大，研討內容豐富的年會 (註一二)。

公共行政的基本範型目前仍未完全確立，所以公共行政目前最困難之處乃在於欠缺獨立自主的理論。由目前行政學者的主張及發展趨勢看來，公共行政將繼續維持其「借用學科」的特色，綜合其他各相關學科的理論與技術，而發展綜合性的行政理論。

其次，關於公共行政研究及實務的重點，綜合各學者的看法，加上筆者的觀察，可大致條舉如下 (Wald, 1973: 366-372; Haywood, 1976: 544; Mosher, 1978: 529; Frederick 1980: 113-121; Gordon, 1978: 428-431; Bennis and Slater, 1968: 73-74):

- 1 重視理性、效率、效能、責任、民主、參與等觀念。
- 2 放棄對公共行政作傳統 POSDCORB 的分類法，發展較新及較複雜的專業分工方式。
- 3 着重公共政策的制定、執行、評估之過程分析。
- 4 應用組織發展 (OD) 理論與技術，增進行政機關效能。
- 5 重視組織回應環境需求並適應變遷的能力，將逐漸依賴臨時問題解決設計 (ad hoc problem-solving machinery)，如工作小組、委員會、首長特別助理、專案組織等。
- 6 重視內部參與、外界參與、及地方分權的傾向。
- 7 社會公道與生產力並重。
- 8 發展新的效能標準及責任標準，趨向服務的、相對的、及次級的標準。
- 9 行政價值將不可能也不希望中立化。
- 10 行政將在政治系統下運作，故必須考慮政治因素對行政運作的影響。
- 11 公平給予人民服務，將是良好行政的一項重要標準。
- 12 行政服務將顧及在社會、經濟、政治方面居弱勢者。

13. 行政界將減少對年齡、性別、種族、地域的歧視。
14. 行政措施將以公共利益、社會責任、與民主原則為行動藍本。
15. 將成立更多的公共行政專業性社團，邀請更多的行政學者及實務人員參加。
16. 行政制度績效的高低，將由下面三大項考量 (Fried, 1976: V-VI)：(1)工作倫理(work ethic)：強調效能 (effectiveness)，即行政機關達成目標的程度如何？生產力、效率及成就等如何？是否充分的滿足民衆的需求？(2)民主倫理 (democratic ethic)：強調回應 (responsiveness)，即政府所要達到的究竟是誰的目標？政府所追求的目標與人民所期望的目標是否一致？(3)法律倫理 (legal ethic)：強調公平無私主義 (liberalism)，即政府在追求「效能」與「回應」時，尊重個人與團體權利的程度如何？政府的措施是否依據正當法律程序？是否誠實、公平、一致？是否尊重公務員的權利？

最後，就公共行政研究及應用的對象而言，未來將從各種類型的組織進行研究，摘取可供公共機關或公私合營機關改進參考之理論與技術。換言之，未來公共行政在理論及技術方面的研究對象，將不侷限於具有公共性質的機關組織。然而，其研究成果之適用對象，則將以具有公共性質之機關組織為原則。

二、行政人員方面

在變遷迅速的機關組織環境中，行政人員的角色將異於往昔。同時，行政人員所應接受之訓練及其應具備之修養，亦與以往不同。詳言之，未來行政人員最主要的特性與取向如下 (Frederickson, 1976: 251; McCurdy, 1977: 366-367; Mosher, 1971: 533; Marini, 1971: 355; Eiden, 1971: 36-37; 華力進 1980: 366-370)：

1 未來的行政人員應適當扮演如下角色：(1)作一個組織者 (organizer)，他應利用行政知識建構合理的組織結構。(2)作一個領導者 (leader)，他應知悉如何有效領導部屬。(3)作一個病理學家 (pathologist)，他應知悉如何診斷並治療行政機關的弊端。(4)作一個政客 (politician)，他應知悉如何建立其行政計畫的政治性支持及如何調和各利益團體的要求。(5)作一個政策分析家 (policy analyst)，他應知悉如何計算公共政策的成本與效益。(6)作一個官方發言人 (expediter)，他應知悉如何利用本身的權力而宣導政令。(7)作一個科學家 (scientist)，他應知悉如何利用科學的方法與知識以管理變遷 (managing change)。(8)作一個變革推動者 (change agent)，他應知悉如何利用組織發展 (Organization Development) 理論與技術，對機關的人力資源作最佳的運用。(9)作一個國際主義者 (internationalist)，他應瞭解其他地區的情況及環境對行政運作的影響。(10)作一個創新者 (innovator)，他應能夠改革現狀並預測未來變化，而提出創新性的主張。

- 2 未來行政人員的決策功能將日漸增強，且重要性也將增加。
- 3 未來行政主管的主要任務將是協調聯繫，而非指揮監督。
- 4 未來行政人員仍將趨向專業分工，但將更着重通才教育的培養。
- 5 未來行政人員將更易於向公共利益、社會責任、與民主原則作承諾。
- 6 未來行政人員將更重視本身所應負擔之政治責任或行政責任。
- 7 未來行政人員將逐漸放棄價值中立的觀念，而增加從事價值判斷的次數，亦即更具價

值取向。

8. 未來行政人員與科技人員將漸趨配合，行政人員將處理科技化過程的價值事項。

9. 未來行政人員將更具問題取向、行動取向、科際知識取向，是以行政機關將吸引各科系背景者參與工作。

10. 未來行政人員將擴大分權 (decentralization) 及授權 (delegation) 的實施。

11. 未來行政人員將特別注意並充實管理大型組織及多國組織的技巧。

三、行政教學與研究方面

自從 1970 年代以來，因為公共行政尋求獨立成爲一門學科，兼以政策科學 (policy science) 研究成爲公共行政研究的重心之一，是以原隸屬於政治系所的公共行政組，紛紛獨立成爲公共行政系所。而最近幾年來又有許多公共行政系所改名爲公共政策或政策分析系所。例如 University of Michigan 的公共行政研究所於 1968 年改名爲公共政策研究所 (Rhodes, 1981: 51); University of California at Berkeley 也於 1968 年設立公共政策研究所 (Rhodes, 1981: 55); 截至 1976 年爲止，下列各大學均設有公共政策組、或系、或所：Buffalo, Chicago, Claremont, Maryland, Minnesota, North Carolina, Pennsylvania, Stony Brook, Yale (Rhodes, 1981: 43)。同時，最近幾年來公共行政的研究似乎大爲抬頭，行政系所的學生增加甚多，就業市場也較前看好。在未來的幾年內，此種趨勢似乎會繼續下去。

就公共行政教學內涵與方向的發展趨勢而言，下面幾點值得注意 (Marini, 1971: 353-355, Gordon, 1978: 435-436):

1. 未來公共行政系所的教學將更着重訓練學生解決與現實社會環境有關的應用問題 (applied problems)，而非着重抽象的理論問題 (abstract theoretical problems)。

2. 未來教學將着重訓練學生以科際性知識及價值觀念，處理行政問題。

3. 未來教學的內容將加強公共政策分析及組織發展方面的理論與技術，並且將傾向於開設量化、電腦科技、模式、系統設計等方面的課程。

4. 未來講授公共行政有關課程者，仍將以不同名稱的研究所出現，諸如「公共行政」(public administration)、「公共政策」(public policy)、「公共事務」(public affairs)、「管理」(management)、「管理科學」(management science) 等。

5. 未來教學的取向仍將受所謂「新公共行政」運動的影響，強調社會公道，課程內容將更與社會問題之解決有關。

6. 未來教學的主要目的之一是訓練能夠扮演新角色的中高級行政人員。

7. 未來公共行政研究所的學生來源將不會限制於某些特定的類科。

8. 未來教學方法有逐漸增加運用「個案研究」方法的趨勢，尤以公共政策有關課程爲然。

9. 未來公共教育機構將逐漸趨向於教學、訓練與研究並重。

10. 未來教學將更重視相關學科的講授。

其次，就公共行政研究途徑、取向、內涵與方法的發展趨勢而言，未來也將有顯著的不同。在研究途徑 (approach) 方面，目前已由制度研究途徑 (the institutional approach)、結構研究途徑 (the structural approach)、行爲研究途徑 (the behavioral approach)，而趨

向所謂「後行為研究途徑」(the post-behavioral approach)。後行為研究途徑乃是指研究政策的倡導、政策的規範性分析、及在政策制定過程中，行政人員所扮演的角色如何 (Presthus, 1975: 7-12)

在公共行政研究的取向 (orientation) 方面，張金鑑教授所歸納而提出的幾點，似頗能描述實際發展趨勢 (張金鑑，1983(1): 6—8)：

1. 由分離研究到整體研究。
2. 由獨立研究到互依研究。
3. 由單科研究到科際研究。
4. 由靜態研究到生態研究。
5. 由定律研究到權變研究。
6. 由法學研究到人學研究。
7. 由效率研究到民生研究。

在公共行政研究的內涵方面，最近幾年來已有相當改變，未來大致上將朝如下方向發展 (Caiden, 1976: 19-22)

1. 由研究工作過程 (Work processes) 轉向研究社會功能 (societal functions)。
2. 由研究幕僚活動 (staff activities) 轉向研究業務活動 (line activities)
3. 由研究政府機構活動轉向研究其他類型機構的活動。
4. 由研究政府機構高階行政人員轉向研究機構內的所有人員。
5. 由研究尋找管理原則的科學主義 (scientism) 轉向研究規範性的公共政策制定過程。
6. 由研究公共行政系統的內部關係轉向研究外部關係。
7. 由研究國內行政事象轉向研究國際行政事象。

至於公共行政研究的方法方面，依張金鑑教授的看法，將以下列方法為主 (張金鑑，1982:94-109)：

1. 實證的研究法。
2. 行為的研究法。
3. 社會的研究法。
4. 心理的研究法。
5. 數量的研究法。
6. 正反綜合的研究法。
7. 經權互濟的研究法。
8. 思算並用的研究法。
9. 鉅細洞察的研究法。

總而言之，公共行政截至目前為止，仍是一門未定型的專科。在它成爲一門學科之前，其範型將隨著環境變遷而改變。無疑地，各式各樣的社會科學研究方法對公共行政研究與教學的假設、形式、與行為均有很大的影響。不過，依照 Dwight Waldo 及其他人的看法，不可能有任何「單一的哲學學派、學科、或研究方法論，或所有這些合起來，可以說服公共行

政在其旗幟下向前邁進。」(Waldo, 1978: 558) 換言之，雖然公共行政目前是一個沒有清晰範型的專科，沒有共同同意的研究疆界及研究主題和課程，但公共行政學者正在以廣泛的、試驗性的、開放性的作法，試圖讓公共行政走它自己的道路，使它能夠自我認同並取得自主的地位。因為公共行政仍將是人們關心的焦點，是現代政府的核心，是社會改變與轉型的主要研究課題。

伍、我國公共行政的發展趨勢

從以上對美國公共行政研究的回顧，所面臨的挑戰，與發展趨勢的探述中，我們可以發現，美國公共行政在範型、實務、教學與研究等方面，均已漸具規模，正走上一條充滿希望的道路，而非如同 Allen Schick 所說的：「公共行政已經分裂，且不可能再癒合了。」(Schick, 1975: 157)。最近五十幾年來，我國公共行政的教學與研究，主要係以美國的行政理論為範本。然而，由於各國的國情、文化、政治、社會、經濟等因素的差異，我們如果過份依循美國的行政理論與方法，難免會重蹈美國覆轍，遭遇許多不易解決的行政難題。不過，如果我們能以美國現有的行政研究成果為張本，參酌其他各國的研究成果，再審度本國的行政環境，而建立「中國行政學」，則我國之「行政發展」前景將是光明的(註一三)。換言之，建立中國行政學乃是我國公共行政發展應努力的方向。在討論如何建立中國行政學之前，必須先對我國公共行政研究的演進情況及目前所面臨的重要問題作簡略的探討。

一、我國公共行政發展概況

我國公共行政的教學與研究，至少已有五十年以上的歷史。民國 18 年中央政治學校設立「行政系」及「行政資料室」，開創我國行政教學與學術研究的先河。民國 24 年張金鑑教授著「行政學之理論與實際」一書，由商務印書館出版，並列為大學叢書，是中國第一本學術性的行政學著作，張教授因此贏得「中國行政學鼻祖」之稱。

政府於民國 38 年遷台後，雖然頗重視公共行政之研究發展，但在教學方面，除台灣省立行政專科學校(即今國立中興大學法商學院前身)開設有相關課程外，各大學院校並未設立行政系所。直到民國 51 年由美國密歇根大學(University of Michigan)協助，在國立政治大學先後成立公共行政與企業管理教育中心、公共行政所系與企業管理所系，才使我國的公共行政教學研究，邁向新的里程。隨後若干大學陸續成立行政所系，或在政治系設立公共行政組。目前設有公共行政研究所者為國立政治大學；設有公共行政暨政策研究所者為國立中興大學；設有公共行政系者有國立政治大學、國立中興大學、私立淡江大學(夜間部)；設有行政管理系者有私立中國文化大學(夜間部)；在政治系設有公共行政組者有國立台灣大學、私立東海大學、與私立東吳大學。此外，國立政治大學附設空中行政專科補習學校於民國 66 年成立，使我國公共行政教學及其影響，更向前邁進一大步。

另者，政府多年來一直為提高行政效率，促進行政現代化，建立廉能有效的政府而努力不懈。重要的作為如下：

1 民國 23 年內政部設立「行政效率研究會」，致力於行政管理問題的研究，並出版「行政效率」半月刊。

2. 民國 24 年「行政效率研究會」升格由行政院直接管轄。
3. 民國 26 年「行政效率研究會」改為「行政效率促進委員會」，仍直隸於行政院。
4. 民國 29 年 12 月先總統 蔣公發表「行政的原理」，主張建立設計、執行、考核三者連貫的「行政三聯制」。旋即成立「中央設計局」與「黨政軍工作考核委員會」，從事設計及考核工作。
5. 民國 46 年 1 月成立「行政院及所屬機關組織權責研討委員會」，由黃季陸先生主持，提出改革建議 47 件。
6. 民國 47 年 3 月成立「總統府臨時行政改革委員會」，由王雲五先生主持，提出建議案 88 件，其中全案或大部份實施者有 46 案，全案未實施者有 13 案，其餘均部份實施。
7. 民國 55 年 12 月行政院成立「行政改革研究會」，檢討全國行政制度，提出改進建議。
8. 民國 58 年 3 月成立「行政院研究發展考核委員會」，負責推動各機關的研究發展、管制考核、為民服務、便民運動等工作。
9. 民國 61 年 6 月至 67 年 5 月，行政院積極推展行政革新及為民服務工作。
10. 民國 69 年 7 月，舉行「全國行政會議」，集中央與地方主管 204 人，及專家學者於一堂，共同研討當前行政專題及改進辦法。
11. 民國 72 年 7 月至 9 月，行政院邀請專家學者數十人，對中央、省、市 72 個機關從事「機關組織員額評鑑」，檢討缺失，謀求改進。

由上述可知，我國公共行政之教學與研究已粗具規模，而政府對於公務員訓練工作，又不遺餘力，可說已為我國公共行政向前繼續進步發展，奠定良好的基礎。

然而，由於我國行政環境系絡 (environmental context) 變遷極為快速，特別是經濟的快速成長，使我國即將由過渡型國家邁入工業化國家的行列，因而產生許多行政適應 (adaptation) 問題。其中有些是美國公共行政界正面臨者，有些則為只對我們衝擊較大的事象，有略予闡明的必要。

二、我國公共行政發展所面臨的問題及解決之道

目前我國已邁入建國七十年代，即將從過渡型國家進入工業化國家的行列。此一時期的努力及所立下的基礎不但決定我國何時可真正成為工業化國家，且影響工業化後的國家發展。而行政發展的程度直接關係著國家現代化的速度及品質，因為我們必須以行政發展促進發展行政 (development administration) (雷飛龍，1980:4)。然而在我國行政發展過程中，必須注意到：世界上正在工業化過程中的社會，幾乎或多或少的會遭遇那些發生在高度工業化社會的同樣問題，諸如適應慢、學習慢、反應慢等問題 (全鐘燮，1978:78-79)。因此，最近幾年來，國內學者及行政實務人員對我國行政問題及行政革新的探討相當的多。其中更有學者對我國的行政問題作全盤的檢討，而提出具體建議者 (繆全吉，1978)。不過行政問題包羅萬象，事涉頗廣，任何的研究均難以盡括。故下面僅從行政教學與研究、行政實務二方面，舉述若干較重要的問題，略作說明。

首先就行政教學與研究言，其主要問題如下：

1. 我國公共行政教學與研究如何避免過份偏重美國的行政理論與實務？

2. 我國公共行政教學、研究、與實務三者如何結合？

3. 我國行政學術界如何協助實務界解決諸如公權力、社會公道、責任、參與、回應等概念之應用所引起的問題？

4. 我國公共行政教學如何因應學術潮流開設相關的課程？

5. 我國公共行政教學與研究如何整合並運用科際性的知識與技術？

6. 如何培育訓練具有前瞻性、創新性的行政人員？

7. 如何協助行政實務界推動行政現代化？

8. 公共行政的各種專業性社團如何發揮更大的功能？

如何解決或改進上述的問題，茲綜合國內若干公共行政研究者的看法，簡述於下（雷飛龍，1980:7；魏鏞，1981:1；1982(2):333-348；吳堯峰，1981:52-53；繆全吉，1978:193-200；吳定，1982(1):21-22）：

1. 我國應建立符合國情、民性、歷史、文化背景、現況需要的中國行政學，以導引行政現代化的努力方向。而在建立中國行政學時，正如 James F. Wolf 所強調的，各種不同學科的理论家及實務人員均應在理論貢獻 (theoretical contributions) 方面盡其心力 (Wolf, 1983: 170)。

2. 應進一步加強行政教學、研究、與實務三者的結合，宜委託教育機構多培訓行政人員，並多委託教育學術機構從事實務問題研究，此外行政機關宜多提供行政系所學生實習的機會。

3. 行政學術界應基於專業良知，教育民衆，維護公權力的執行；教育一般行政人員，瞭解社會公道、公務員責任、公務員忠誠、擴大服務對象參與、回應環境需求的真諦並採取適當的對應措施；協助政府，解除民衆對政府與對公務人員可能存在的「信心危機」。誠如 G.F. Goerl 與 C.J. Bellone 所說：實務人員如果想成為真正的公務人員，他們必須接受一般人民的意見，並使一般人民對他們有所瞭解，以便從事最複雜的任務與承擔最艱鉅的責任 (Goerl and Bellone, 1983: 256)。

4. 國外公共行政的主要努力方向之一為公共政策及政策分析的研究，是以我國大學公共行政系所宜加強此方面的教學與研究工作，培育較多可擔任政策規劃、執行與評估的人才。同時應力求行政研究與政策執行相結合。

5. 公共行政應否及能否獨立成為學科，迄無定論。我國的行政教學與研究可先拋開此論爭而朝向科際性與實用性的方向發展。所謂科際性是指公共行政可融合運用其他學科的理论與技術，以解決相關問題，近幾年「組織發展」(Organization Development) 理论與技術，在行政界大行其道，即其一例；所謂實用性是指公共行政學術不能與現實脫節，應以解決現實問題為導向。

6. 由於科技的進步在國家現代化中，扮演十分重要的角色，故公共行政教學與研究必須謀求與科技發展相結合，最近已有若干學者作過類似的努力（張世賢，1983；曹俊漢，1983）。

7. 目前社會變遷極為快速，各種道德性與實質性的公共問題層出不窮，政府應具有前瞻

性眼光，以預測、因應、解決各種棘手的問題。而欲解決此類問題，應多借助受過專業教育訓練的公共行政畢業生，尤其是獲得碩士以上學位者。

8 行政現代化成敗繫於政府、公務員、民衆共同的覺知與努力。行政學術界應扮演「觸媒」(catalyst) 的角色，促使行政現代化早日收效。

9 與公共行政有關的各種專業性社團，如中國行政學會、中國人事行政學會、中國地方自治學會等，應積極舉辦各種學術性活動，健全其功能，俾助行政學術水準之提高。

其次，就我國行政實務言，經常有下列問題存在：

- 1 缺乏整體性與前瞻性的決策作為。
- 2 政府施政未充分重視效率、效能、績效、生產力的評估。
- 3 尚未消除過渡型社會的行政病態。
- 4 行政組織功能不夠靈活。
- 5 行政機關內部控制不嚴。
- 6 多數政令對人民宣導不足。
- 7 法規複雜、行政權過份集中、缺乏新陳代謝（姜占魁，1980:492-510）。
- 8 公務人員訓練，尚待加強。
- 9 未能迅速回應各類社會問題，如環境污染、消費者保護等。

對於以上諸問題，近年來政府正在謀求改進，尋找解決的辦法，故以下的努力重點，將是必然的趨勢：

1 重視決策品質增加執行效度：決策者應具有恢宏的氣魄、廣博的知識、前瞻的眼光；而幕僚人員應具有細密的心思、專精的技能、耐煩的修養。

2 建立行政資訊體系：為發揮洞燭機先、高瞻遠矚的功能，縮短我國與西方先進國家在決策反應能力上的差距，我國必須即速建立行政資訊體系（魏鏞，1982(1)：20；曹俊漢：1983）。

3 政府行政漸有先考慮「效能」(effectiveness) 再考慮「效率」(efficiency) 的趨勢（註一四）。為達此要求，在制定或執行各種行政計畫時，除行政人員之積極作為外，尚應兼顧各種不同的社會輿論與壓力，以作為回饋修正的參考，讓廣大社會充分參與。同時，政府應重視公務生產力的觀念。所謂公務生產力是指有效的公共服務所使用資源與產生效率之比例關係，其內涵不僅是量的增加，而且要做到質的提高，為效能、效率及服務態度三者的綜合表現（吳堯峰，1981:52-53）。由此可知，生產力是當代的新挑戰，各機關首長對生產力應普遍重視與用心推展，將我國公共行政帶到新的境界，使政府成為大有為的政府（吳堯峰，1982:436）。

4 政府應致力行政革新，消除過渡型社會所存在的行政病態，即比較行政學者 Fred Riggs 所說的三種行政問題：第一、異質性 (heterogeneity)：不同行政制度、觀點、行為同時並存；第二、形式主義 (formalism):理論與實際嚴重脫節；第三、重疊性 (overlapping)：不同機構執行同樣功能（彭文賢，1982:113-128）。

5 健全行政制度，隨時檢討修訂行政法規，凡不合時宜者，應大刀闊斧增刪修訂、簡化

、裁併、廢止。機關組織結構、功能及管理方法，凡不合時代需要及不合工作人員心態者，應設法修正更張，勿墨守成規。各行政機關與工作人員更應視實際情況，隨時調整其工作程序與技術。亦即應重視權變理論的實際應用。

6. 加強公務人員訓練、培養行政通才、促進創造革新人才的興起（張潤書，1982:273-274）。俾使公務員非只是政策執行者，而且是政策創新者及宣導者。

7. 充分體認美國「新公共行政運動」對行政研究的重大影響，我國公務員也應以「社會公道」為依據，迅速回應並解決各種社會問題，諸如因環境污染所造成的公害問題，因經濟繁榮所造成的消費者保護問題，因人民生活水準提高所造成的交通、犯罪、社會福利等問題。

以上係就我國公共行政教學、研究與實務未來應發展的趨勢，舉其較重要者論述，屬於例示性質，而非窮盡性質。然而，我國公共行政研究欲求更上一層樓，則非設法建立符合我們國家需要的「中國行政學」不可。然則應如何建立中國行政學？

三、如何建立中國行政學

最近幾年來，國內的公共行政研究者已透過各種方式，闡明並呼籲建立中國行政學的必要性及重要性。有的在報章雜誌撰文訴求，有的在座談會上發抒己見（註一五）。對於中國行政學究竟應具有什麼樣的內容，因牽涉甚廣，須從長計議研究，本文不擬討論。本文所要討論的是我們應採取什麼樣的心態與作法，以建立適合我國生態環境的中國行政學。筆者綜合各人的看法，加上個人的意見，認為我們至少應具有以下認識與作法（張金鑑，1983(2):27-28；華力進，1983:12-15；吳定，1983:21-22）：

1. 任何行政組織與管理的理論、技術、觀念，不論出自何處，均應在接受之前，先透過我國的行政環境系絡予以檢視過濾，合則留，不合則去。

2. 在充實中國行政學的內涵時，可採取以下四種方式：第一、選種：即選擇優良可行的我國固有行政思想及管理制度，繼續發揚光大。第二、接枝：即以我國現行優良的行政制度，配合外國的良好制度，以接枝方式運作。第三、交配：即以本國制度和外國的制度交配而成新的制度，如我國獨特的五院制即然。第四、移植：即將我國所無的外國制度或器物，如符合我國行政生態環境需要者，全部移植應用。

3. 凡經檢視後，認為有實用或參考價值的理論、技術、原則、概念等，均應將其「中國化」，不只是用詞遣字要中國化，而且其觀念、內涵、實施方法等，也要中國化，以合國情民性。正如同 Woodrow Wilson 於 1887 年呼籲美國學習普魯士和法國的行政理論與技術，但必須將它們「美國化」(Americanize) 一樣。

4. 透過集體努力方式，有計畫有系統的整理分析我國古代有關行政運作的思想、技術、制度、看法等，以供發展我國獨特的行政理論參考。例如 Claude S. George, Jr. 曾在 The History of Management Thought 一書中，舉述孟子、周朝、孫子、以及其他朝代的管理制度及技術 (George, 1968: 11-14)。可惜今人未能對我國先聖先哲在管理方面的主張，從事有系統的整理研究，今後宜加強此項工作。

5. 根據我國目前社會、政治、行政價值觀念及文化、社會、政治、行政條件，建立我國的行政理論。此項理論應包括行政規範理論 (normative theory) 與行政經驗理論 (empirical

theory) (華力進, 1983:14-15)。

6. 除繼續吸收美國行政學知識外, 亦應注意吸收日本及法英德等國的行政學研究成果。並以比較分析觀點, 將我國的行政制度及運作背景, 與歐美國家互相比較, 尋出其異同點, 並解釋其異同之因, 作為行政制度或技術轉移及改進之參考。

7. 學術界與行政界應充分合作, 深入研究我國目前的實際行政運作情況及行政問題, 並系統的編成「個案集」, 以供學者及實務人員進一步探討, 俾助中國行政學的建立。

中國行政學的根苗應該長自本土, 而施以外來的肥料, 切勿本末倒置。我國當前的行政環境糸絡——政治、經濟、社會、文化背景等因素, 與歐美國家相比仍有相當程度的異質性。故歐美國家的行政理論、制度、技術、和觀點並不見得適合我國。但如果我們能以目前台澎地區之現代化經驗為經, 以我國固有的優良文化傳統及行政經驗為緯, 然後參酌外國的現代行政學說及制度, 貫穿交織而成發展中國行政學的基礎, 則中國行政學的建立, 其前景是樂觀的。這正是我國公共行政發展未來應走的方向, 也是未來必然的趨勢。

陸、結 語

迄今為止, 世界性的公共行政(以美國為主)仍是一門正在演進中的「專科」, 不過由其目前的成就觀之, 它已變得更為統一、更或多或少呈現出一門標準「學科」的模樣(Vocino and Rabin, 1981: 36)。而這一門「學科」的研究假設與方法, 也比以前更符合科學精神。正如同雷飛龍教授所言:「行政學就整體而言, 雖未成嚴謹科學, 但正向嚴謹科學之路邁進, 則無可疑」(雷飛龍, 1979:9)。我國的行政教學與研究一向以外國的行政學說及制度為參考架構, 特別是美國的行政學內容。然而其學說、制度、內容等適用性是頗受文化背景限制的(culture-bounded)。尤其是美國的公共行政地位目前並未確定、範型也尚未確立, 我們在還未走出自己道路之前, 學習模仿其相關理論與技術, 並無可厚非, 但就長遠觀點而言, 一直盲目跟隨必定得不償失。是以我們最終的目的仍在建立適合我們自己需要的中國行政學, 至於如何建立, 其內涵應為何等, 尚有待我國行政學者、專家及實務人員共同努力, 集思廣益, 以竟其功。

本文主要係採取文獻研究法, 將有關的論著予以歸納、整理, 然後演繹出對美國公共行政的發展歷程、目前所遭遇的挑戰及未來發展趨勢, 以及我國公共行政應走方向的想法。文中許多論點乃屬主觀性及規範性的見解, 並非定論。且國內外公共行政論著相當多, 本文所蒐集使用之文獻究屬少數, 其分析結果恐不免有所偏頗且不夠周延。再者, 本研究主題的範圍至為廣泛, 為求多方兼顧, 故若干論題之討論, 有欠深入, 凡此均為本文之研究限制。

總結而言, 由於我國公共行政教學與研究深受美國影響, 故本文特別對美國之行政發展概況作較詳細的探討, 希望藉此對美國所面臨之行政問題及其因應之道, 有較深入的瞭解, 以收「他山之石可以攻錯」的效果。更深一層的用意則在於: 鑒於我國有其獨特的行政生態環境, 而在環境變遷迅速的情況下, 我們不能毫不選擇的採用歐美國家的行政理論與方法, 而應根據國情、民性、歷史、文化背景, 發展並建立適合現況需要的中國行政學。故整體而言, 世界性公共行政的發展趨勢是朝向成為一門有其獨特範型及內涵的學科邁進; 我國公共

行政的發展趨勢則以建立中國行政學爲其目標。

註 釋

- 註 一：Woodrow Wilson 於 1886 年 11 月 3 日在 The Historical and Political Sciences Association 發表演說，題爲：The Study of Administration，其內容經修改刊載於次年六月號之 Political Science Quarterly。關於 Woodrow Wilson 的生平及該文大要等，請閱吳定撰，威爾遜與行政的研究，中國行政第卅二期，民國 70 年 12 月。
- 註 二：請見 Robert T. Golembiewski, Public Administration As a Developing Discipline: Part I, Perspectives on Past and Present (New York: Marcel Dekker, Inc., 1977), Chapter I.
- 註 三：請閱 Nicholas Henry, "Paradigms of Public Administration," Public Administration Review, Vol. 35 (July/August 1975), pp. 378-386.
- 註 四：請參閱 George Frederickson, "The Lineage of New Public Administration," Administration and Society 8, 2 (1967).
- 註 五：POSDCORB 之意思爲：P 代表計畫 (Planning)，O 代表組織 (Organizing)，S 代表人事 (Staffing)，D 代表指揮 (Directing)，CO 代表協調 (Coordinating)，R 代表報告 (Reporting)，B 代表預算 (Budgeting)。
- 註 六：此三人對行政原則的批評，請參閱下列資料：
Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration; Three Problems," Public Administration Review, Vol. 7 (Winter 1947), pp. 1-11; Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration," Public Administration Review, Vol. 6 (Winter 1946), pp. 53-67, and Administrative Behavior (New York: Free Press, 1947); and Dwight Waldo, The Administrative State (New York: Ronald, 1948).
- 註 七：該書的 15 位作者均具有政府行政經驗，其中又有 13 位是學者，他們均反對政治行政二分論。
- 註 八：Robert T. Golembiewski 在 1977 年所著之 Public Administration as a Developing Discipline: Part 2, Organization Development as One of a Future Family of Mini-Paradigms (New York: Marcel Dekker, Inc., 1977)，即把 OD 視爲未來公共行政範型的主要內容。事實上，對於 OD 在公共行政的應用，有關著作也已不少。例如 Robert T. Golembiewski and William B. Eddy, eds., Organization Development in Public Administration: Part 1, Organization Properties and Public Sector Features; Part 2, Public Sector Applications of OD Technology (New York: Marcel Dekker, Inc., 1978)。

註九：最早開設公共行政碩士課程之十個學術機構依序爲：The University of Michigan (1914)；The University of California, Berkeley (1920)；Stanford University (1921)；Syracuse University (1924)；The University of Cincinnati (1927)；The University of Southern California (1928)；The University of Minnesota (1930s)；Columbia University (1930s)；The University of Chicago (1930s)；Brookings Institute (1930s)。請參閱 Alice B. Stone and D.C. Stone, "Early Development of Education in Public Administration," in F. C. Mosher, ed., *American Public Administration: Past, Present, Future* (University, Alabama: The University of Alabama Press, 1975)。

註一〇：請參閱 Dwight Waldo, ed., *Public Administration in a Time of Turbulence* (New York: Chandler Publishing Company, 1971)。

註一一：請閱民國 72 年 9 月 1 日聯合報三版之報導。

註一二：華力進教授對美國公共行政學會 1982 年年會的情況，曾作扼要介紹，載於中國行政第三十三期（政大公企中心及公共行政研究所出版，民國 71 年 5 月）。

註一三：所謂行政發展 (administrative development) 是指發展並提昇一般行政機關處理政務的能力，而發展行政是指配合國家經濟發展所需要的行政能力而言。

註一四：所謂效率是指機關組織運用最少資源而達到最大產出之意；所謂效能是指機關組織以有限的資源完成其使命、目標，與目的的程度，或謂機關組織目標達成的程度。

註一五：例如國立政治大學公共行政系曾於 72 年 4 月 7 日舉行學術座談會，討論「爲行政中國化紮根」問題，邀請行政管理學者張金鑑、傅宗懋、謝延庚、張潤書，及曾仕強等教授參加。座談紀錄載於政大公行系刊十八期，民國 72 年 5 月 20 日印行。

參考書目

一、中文部份

- 全鍾燮 1978 「公共行政的新趨勢」，政策科學與研考工作理論與實務論文集。行政院研考會，頁 77—94，民國 67 年。
- 吳 定 1981 「威爾遜與行政的研究」，中國行政，期 32，頁 1—10，民國 70 年 12 月。
- 吳 定 1982(1) 「美國行政學發展及對我國的意涵」，政大公行系刊，期 17，頁 19—22，民國 71 年 5 月。
- 吳 定 1982(2) 「增進個人工作效能之組織發展技術探討」，政大學報，期 46，頁 305—343，民國 71 年 12 月。
- 吳 定 1983 「近代行政理論與社會變遷」，政大公行系刊，期 18，頁 16—23，民國 72 年 5 月。
- 吳堯峰 1980 現代管理淺釋，台中：瑞成書局，民國 69 年 1 月。
- 吳堯峰 1981 「八十年代的公共行政」，逢甲學報，期 14，頁 47—66，民國 70 年 11 月。
- 吳堯峰 1982 「政府機關生產力之提高與衡量」，張金鑑先生八秩榮慶論文集，台北：聯經出版公司，頁 379—436，民國 71 年 11 月。
- 姜占魁 1980 行政學，台北：五南圖書公司，民國 69 年 1 月。
- 曹俊漢 1983 「政策規劃資訊化的發展、過程與影響：行政運作的觀察」，行政院國科會社會文化與科技發展研討會論文，民國 72 年 8 月 23 日。
- 張世賢 1983 「科技發展與公共政策」，行政院國科會社會文化與科技發展研討會論文，民國 72 年 8 月 23 日。
- 張金鑑 1982 「行政學新論」，台北：三民書局，民國 71 年 5 月。
- 張金鑑 1983(1) 「生態行政研究的要義」，政大公行系刊，期 18，頁 6—11，民國 72 年 5 月。
- 張金鑑 1983(2) 「為行政中國化紮根」座談，政大公行系刊，期 18，頁 27—28，民國 72 年 5 月。
- 張潤書 1982 行政學，華視中華出版社，民國 71 年 2 月。
- 彭文賢 1982 行政生態學，華視中華出版社，民國 71 年 2 月。
- 華力進 1980 政治學，台北：經世書局，民國 69 年 11 月。
- 華力進 1983 「對我國行政學的檢討」，政大公行系刊，期 18，頁 12—15，民國 72 年 5 月。
- 雷沙奇 1983 「西歐的行政：問題與展望」，中國行政，期 35，頁 1—3，民國 72 年 6 月。
- 雷飛龍 1980 「中國行政革新的方向」座談會專題報告，中國行政，期 30，頁 1—13

，民國 69 年 5 月。

魏 鏞 1981 開創行政革新的新境界，行政院研考會，民國 70 年 1 月。

魏 鏞 1982 (1) 發展資訊體系，強化決策功能，行政院研考會，民國 71 年 11 月。

魏 鏞 1982 (2) 「行政研究與政策的結合」，張金鑑先生八十榮慶論文集，台北：聯經出版公司，頁 333 — 348，民國 71 年 11 月。

繆全吉 1978 行政革新研究專集，聯合報社，民國 67 年 7 月。

二、英文部份

Bennis, Warren and Philip E. Slater

1968 The Temporary Society. New York: Harper and Row, Publishers.

Caiden, Gerald E.

1976 The Dynamics of Public Administration. Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Chapman, R.C. and F.N. Cleaveland

1976 "The Changing Character of the Public Service and the Administrator of the 1980s", in R.T. Golembiewski, F. Gibson, and G.Y. Cornog, eds., Public Administration: Readings in Institutions, Process, Behavior, Policy. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Elden, James M.

1971 "Radical Politics and the Future of Public Administration in the Post-industrial Era", in Dwight Waldo, Public Administration in a Time of Turbulence. Scranton, Pa.: Chandler.

Frederickson, H.G.

1976 "Creating Tomorrow's Public Administration", in R.T. Golembiewski, F. Gibson, and G.Y. Cornog, eds., Public Administration: Readings in Institutions, Process, Behavior, Policy. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Frederickson, H.G.

1980 New Public Administration. The University of Alabama Press.

Fried, Robert C.

1976 Performance in American Bureaucracy. Boston: Little, Brown and Company.

Garson, G.D. and J.O. Williams

1982 Public Administration: Concepts, Readings, Skill. Boston: Allyn and Bacon, Inc.

Gaus, J.M.

1950 "Trends in the Theory of Public Administration", Public Administration Review, Vol. 10 (Summer).

George, Claude S.

1968 The History of Management Thought. Englewood, N. J.: Prentice-Hall, Inc.

Goerl, G.F. and C.J. Bellone

1983 "The Democratic Polity's Search for the Knowledgeable Public Administrator: An Argumentative Essay", International Journal of Public Administration, Vol. 5, No. 3, pp. 217-266.

- Golembiewski, R.T., F. Gibson, and G.Y. Cornog eds.
 1976 *Public Administration: Readings in Institutions, Process, Behavior, Policy*.
 Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Golembiewski, R.T.
 1977 *Public Administration As a Developing Discipline: Part 1 Perspectives on
 Past and Present*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Goodnow, F.
 1900 *Politics and Administration*. New York: Macmillan Company.
- Gordon, George J.
 1978 *Public Administration in America*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Gulick, Luther
 1975 "George Maxwell Had a Dream", in F.C. Mosher, ed., *American Public
 Administration: Past, Present, Future*, pp. 253-267. The University of
 Alabama Press.
- Gulick, Luther and L. Urwick
 1937 *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public
 Administration.
- Harmon, Michael M.
 1981 *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman Inc.
- Haywood, Nancy S.
 1976 "The Productivity Challenge", *Public Administration Review*, Vol. 36 (Sep-
 tember/October), pp. 544-550.
- Henderson, K.M.
 1966 "Emerging Synthesis in American Public Administration", New York: Asia
 Publishing House.
- Henry, Nicholas
 1975 "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 35
 (July/August), 378-386.
- Holzer, Marc and Ellen Doree Rosen, eds.
 1981 *Current Cases in Public Administration*. New York: Harper and Row, Publi-
 shers.
- Kennedy, G. W. and A. G. Walker III
 1981 "Graduate Student Recruitment in American Public Administration: A Survey
 of NASPAA Member", *Public Administration Review*, Vol. 41 (March/April).
- Kerlinger, Fred N.
 1973 *Foundations for Behavioral Research*. New York: Holt, Rinehart and Winston,
 Inc.
- Lane, F. S. ed.
 1978 *Current Issues in Public Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Lutrin, Carl E. and Allen K. Settle
 1980 *American Public Administration: Concepts and Cases*. Palo Alto, Ca.: May-
 field Publishing Company.
- Lynch, Thomas D.
 1983 "Staff Professional Competency Strategy: A Call for Action," *International*

Marini, Frank ed.

- 1971 *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler Publishing Company, Inc.

Martin, Roscoe

- 1952 "Political Science and Public Administration-A Note on the State of the Union", *American Political Science Review*, Vol. 46 (September).

McCurdy, Howard E.

- 1977 *Public Administration: A Synthesis*. Menlo Park, Ca.: Cummings Publishing Company, Inc.

Mosher, F. C. ed.

- 1975 *American Public Administration: Past, Present, Future*. The University of Alabama Press.

Mosher, F. C.

- 1978 "The Public Service in the Temporary Society", in F.S. Lane, ed., *Current Issues in Public Administration*. New York: St. Martin's Press.

Murphy, Thomas P. and Others.

- 1981 *Contemporary Public Administration*. F.E. Peacock Publishers, Inc.

Nigro, Felix A. and Lloyd G. Nigro

- 1980 *Modern Public Administration*. New York: Harper and Row, Publishers.

Presthus, Robert

- 1975 *Public Administration*. The Ronald Press Company.

Reh fuss, John

- 1973 *Public Administration as Political Process*. New York: Charles Scribner's Sons.

Richardson, Ivan L. and Sidney Baldwin

- 1976 *Public Administration: Government in Action*. Columbus, Ohio: Bell & Howell Company.

Rhodes, R.A.W.

- 1981 *Public Administration and Policy Analysis*. England: Gower Publishing Company.

Schick, Allen

- 1975 "The Trauma of Politics", in F.C. Mosher, ed., *American Public Administration: Past, Present, Future*. The University of Alabama Press.

Sharma, C. L.

- 1966 "Administration as a Field of Study", *International Review of Administrative Science*, Vol. 32, No. 4, pp. 287-300.

Sharkansky, Ira

- 1978 *Public Administration: Policy-Making in Government Agencies*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Simon, H. A.

- 1947 *Administrative Behavior*. New York: Free Press.

Stone, Alice B. and Donald C. Stone

- 1975 "Early Development of Education in Public Administration". in F. C. Mosher,

ed., American Public Administration: Past, Present, Future. The University of Alabama Press.

Toffler, Alvin

1980 The Third Wave. New York: William Morrow.

Vocino, Thomas and Jack Rabin

1981 Contemporary Public Administration. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Wald, Emanuel

1973 "Toward a Paradigm of Future Public Administration", Public Administration Review, Vol. 33 (July-August).

Waldo, Dwight

1955 The Study of Public Administration. Garden City, New York: Doubleday.

Waldo, Dwight

1968 "Scope of the Theory of Public Administration", in J.C. Charlesworth, ed., Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods. Philadelphia: Academy of Political and Social Science.

Waldo, Dwight

1971 Public Administration in a Time of Turbulence. Scranton, Pa.: Chandler.

Waldo, Dwight

1975 "Education for Public Administration in the Seventies", in F.C. Mosher, ed., American Public Administration: Past, Present, Future. The University of Alabama Press.

Waldo, Dwight

1978 "Development in Public Administration", in F.S. Lane, ed., Current Issues in Public Administration. New York: St. Martin's Press.

Waldo, Dwight

1980 The Enterprise of Public Administration. Novato, Ca.: Chandler & Sharp Publishers, Inc.

White, L.D.

1926 Introduction to the Study of Public Administration. New York: Crowell Collier & MacMillan.

Wolf, James F.

1983 "The Influence of Careers on Public Administration Theory Building", International Journal of Public Administration, Vol. 5, No. 2, pp. 151-173.