

典範概念與行共行政： 對 Henry, Ostrom 與 Golembiewski 的質疑^{*}

顏 良 恭**

摘 要

本文透過孔恩的典範概念來檢討亨利、歐斯壯與哥倫比亞斯基等三位美國公共行政學者是否有誤用典範的情形，結果發現三位學者的論文都不盡符合孔恩精緻分析下的典範意義，尤其是它的常態科學、科學社群的結構特色、科學革命、理論或典範的選擇與科學進步等；同時公共行政在尚未成為嚴謹科學之前，不宜用典範概念來分析其發展狀況，因而歸結出公共行政與典範概念是不相干的，用「多元觀點下的公共行政學科發展史」取代「典範概念」，可能較符實際。

壹、前 言

自一九六二年孔恩（T. S. Kuhn）出版《The Structure of Scientific Revolutions》一書後，無疑的它在學術界起了相當的影響力與爭論性，諸如歷史學、哲學、政治學、人類學、社會學、神學與藝術都可感受到它的影響力，這些不同學科的學者在評估典範概念對該學科的相關性時，所引起的辯論仍持續到今天（Eckberg & Hill, 1980: 17）。本文則以公共行政為關心焦點，針對亨利（N. Henry）、歐斯壯（V. Ostrom）以及哥倫比亞斯基（G. T. Golembiewski）的論文來加以討論，因為他們是以孔恩的科學結構的綱要來分析公共行

*本文初稿曾於民國八十一年五月廿三日，由政大公行所、公行系及公企中心舉辦的「八十一年全國公共行政論文研討會」中宣讀，部份內容及探討對象均作相當的擴充，但基本觀點仍然不變。作者並感謝匿名審查人的建議。

**作者為本校公共行政研究所副教授。

政的發展，他們分析的結果不盡令人滿意，甚且有誤用（misuse）之嫌，所以稱為誤用，是因他們使用的典範概念可能不是當初孔恩所設想的。以下第二節將扼要敘述孔恩的典範概念，第三節介紹公共行政學者如何使用典範概念於分析公共行政學科的發展上，節四節則檢討公共行政學者的論文，主要針對公共行政學是否有典範存在及公共行政學是否是科學這兩個面向加以討論。至於孔恩典範概念本身的妥當性（validity）與否，則不在本文討論範圍。

貳、孔恩（Kuhn）的典範概念

本節無法對孔恩的科學史方法論作全面的陳述，只檢出孔恩典範中幾個重要概念加以描述，例如常態科學、科學社群、解謎活動、異例、危機與非常科學、革命、不可共量，格式塔轉換、改宗等。

一、典範的特徵

按照孔恩的說法，一門學科在尚未成形之前，往往學派林立，眾說紛紜，沒有大家共同接受的基本看法，這是前科學（pre-science）期的現象。一門學科若永遠停留在這個階段，則沒有機會發展為成熟科學（mature science），有些學科會慢慢脫離這個階段，研究者會逐漸形成一些共識，他們會發展出一套大家共同接受的基本觀點和研究方法。在某一特定時期，參與某一學科研究工作的科學社群（scientific community）所共同接受的基本觀點和研究方法，稱之為典範（paradigm）（Kuhn, 1970a: 10–22）（註一）。

註一：除非另有所指，本章中所提到的頁數，均以孔恩於一九七〇年出版的第二版《科學革命的結構》為主。此書已有中譯本，見王道還（1989）。孔恩在第二版中建議不要再用一個典範或一套典範，而代之以“學科基質”（disciplinary matrix）這個詞：“學科的”（disciplinary），因為它指涉一個特定的學科的工作人員所共有的財產；“基質”（matrix），因為它由各種種類不同的元素組成，每一個都需要進一步界定（頁182；1970b: 271）。學科基質包含四種元素：①符號通式（symbolic generalization），是那些團體成員能無異議也不懷疑地使用的公式；②典範的形上部份（metaphysical paradigms），指的是社群成員對某個模型（model）共同信守的信念（beliefs）；③價值（values），通常在一個特定社群的成員必須查明危機之所在的時候，或是後來必須在不能相容的從事研究的方式之間作選擇的時候，價值顯得特別重要。還有一些價值是用來評斷整個理論的，只要可能，理論應該簡單（simple），具有內部一致性（self-consistent），以及可信性（plausible），與當時其他被引用的理論相容（compatible）。〔孔恩本人認為本書在討論危機的源頭與影響理論抉擇的因素時，幾乎沒有考慮內部一致性與外部一致性（internal and external consistency）這些價值，是一大弱點（頁185）。〕雖然如此，但是對於簡單性、一致性、可信性等的判斷，往往不同的人之間差異相當大，此乃因在應用這些價值

典範具有兩個特徵，第一，作者成就實屬空前，因此能從此科學活動中的敵對學派中吸引一群忠誠的歸附者。第二，著作中仍留有許多問題能讓這一群研究者來解決。而典範的重要性可由孔恩的這段話得知（頁10–11；王道環，1989：54）：

「典範的研究，不論多麼專門，學者加入這一科學社群參與研究，主要都是由研究它的典範入手。因為他所要加入的社群，其成員都是經由相同的模式習得這門科學的基礎，他加入之後的研究活動，很少會引起公開的對於本行基本前提的異議。研究者以共有典範為基礎，就能信守相同的研究規則及標準。這種信守的態度及因而產生的明顯共識，是常態科學（normal science），也就是某一特定研究傳統發生或延續的先決條件。」

二、常態科學

典範概念與常態科學實質上是同義的，然而常態科學之工作即在於使典範能夠成功解決一些問題的保證不致成為空文。為達此目的，所要做的就是：擴展對某些事實的知識，因為這些事實已由典範指出是十分重要的；增進事實與典範預測兩者間之吻合程度，也即是精煉典範（頁24；王道還，1989：68）。

常態科學家一方面遵循典範中的觀點與方法，另一方面也由於他們的專精研究，使得典

時，往往會受到個人人格及經歷的特質很大的影響。^④範例（exemplars），指的是學生在初受科學教育之時所碰到的具體問題的解答，無論這些問題是在實驗室中，在考試中，還是在科學教科書的章節之末所碰到的。此外，還得加上某些期刊文獻上所刊載的技術性的問題的解答，這些文獻是科學家在畢業之後的生涯中必然要接觸的，其中刊載的，有讓他們知道如何做研究的實例。比起學科基質中其他種類的成份，範例與範例之間的差異更能使社群觸及科學的精微結構（以上四種元素，請參考頁182–187）。

此外，學者尚有不同的分類方法，Eckberg and Hill（1980：118–121）同意 Masterman（1970：65）將典範視為三種不同層次的信念。最廣泛、概括性最廣的（Masterman 稱為典範的形上部份）是無可懷疑的假定或前提（presuppositions）；其次，比較有限定的是孔恩的“學科基質”它指的是任何學科社群共享的承諾，包括符號通式、信念、價值與其他因素（Kuhn, 1970a：182–186）。最後，典範最有限定的用法，就是孔恩所謂的“範例”。典範的三個層次彼此之間的關係是一種包含式（embedded）的，最大的結構（典範的形上部份）可視之為一個架構，從中比較有限的結構（學科基質）得以發展出來，其次再從學科基質中發展出更進一步的限定的結構（範例）。

江天驥（1988：115–117）認為在這樣地澄清典範的意義，把其中所包括的不同成份加以區別之後，典範就喪失了它原先具有的那種感染力與神祕性。本文於前言中聲明不檢討典範的妥當性，故討論到此打住。

範中原本有些模糊的觀點與方法更為明確。在常態科學時期，科學社群的主要活動是遵照典範的規定來解謎（puzzles），有些謎是經過許多科學家長久努力而仍無法解決的，這種謎叫該典範中的異例（anomaly），科學家察覺到異例的存在，是促成科學發現（discovery）的導火線，也即是自然並不符合根據典範所作的推斷（paradigm-induced expectation）。在常態科學時期，科學社群不會因異例的出現而放棄大家所接受的典範，他們認為問題不在於典範，而在於科學家的能力不足或努力不夠（頁23–42；王道還，1989：67–89；林正弘，1991：518），因此對於叛離「典範」的異端往往採取一種抗拒的態度。從這個觀點來看，孔恩的「典範」，頗近乎懷德海（A. N. Whitehead）所說的「基本假定」（fundamental assumption）或柯靈烏（R. G. Collingwood）所說的「絕對前提」（absolute presupposition），它們都是在某一個時代中被視為天經地義，而無從置疑的。因為，離開了這些「假定」或「前提」，當時的人甚至不知道如何去進行思考或研究（余英時，1982：384）。

三、變遷過程

異例的出現通常不會對典範構成威脅，因為典範既然是學科成熟的標誌，是能使整個研究領域共同遵從的理論體系和規則、範例（exemplar），它就有能力迫使科學家去處理反常現象，對這個反常區域或多或少地擴大進行探索，直到把典範論調整（adjusted）到使反常的東西成為預期的東西為止。當然典範也可以對異例相應不理（ignore）或加以壓制（suppress）。當一個異例變得不只是常態科學中的一個謎的時候，常態科學便開始進入危機（crisis）與非常科學（extraordinary science）的階段（頁82；王道還，1989：135）。各種危機均始於典範逐漸變得模糊不清，跟著就是常態研究的規則漸趨鬆弛，這個階段表現出來的症狀就是：對典範的不同詮釋大量出現、科學家願意嘗試任何新的想法與作法、科學家明白地表達他們對本行現況的不滿、他們訴諸於哲學思辯及對研究所依據的基本假定有所爭論（頁91；王道還，1989：143）。

危機因新的候選典範出現而結束，從一個處於危機中的典範轉移到一個新典範，絕非是一個累積性的（cumulative）過程，而是一個在新基礎上重新創建（reconstruction）領域

的過程，這項重建改變了該科學中幾個最根本的理論通則，也改變了許多典範方法及應用。在轉變期，新舊典範所能解決的問題有一很大交集，但不完全一樣，在解題方式上，也有極明顯的差異，當轉變完成後，該學科的視野、方法及目標皆已改變，換句話說，「同一堆資料，因套上一個新的架構，資料間有了全新的關係」（頁85；王道還，1989：137）。

四、科學革命

革命包含新的典範的提出，是整個科學社群世界觀（world view）的改變。前已述及，典範是一個成熟的科學社群在某一段時間內所接納的研究方法、問題的領域、及標準答案的源頭活水，因此接納新典範往往引起重新界定該科學的必要，當問題改變後，分辨科學答案、玄學臆測、文字遊戲或數學遊戲的標準經常也會改變。科學革命後的新的常態科學傳統，與先前的傳統不但在邏輯上互不相容（incompatible），而且兩者經常在實際上不能以某一客觀尺度來衡量，即不可共量（incommensurable）（頁103；王道還，1989：157－158）。所以不相容，是因為新的典範為了要被接受，必須能作出新奇的（novel）預測並處理舊典範無法處理的問題，顯然新、舊典範的支持者均懷抱不同的目的；另外，不同典範優劣，無法純由邏輯的觀點來加以比較，這就是不可共量的問題，依林正弘（1988：95－97）的歸納有三層含意：第一，不同的典範之間，不但最基本的觀點、假設及方法論互不相同，就連所要解決的問題也不相同，因此在一個典範中處理某些問題所獲得的重要成果，從另一典範看來，未必有多大價值，從而不同之典範間，很難比較它們個別的成就，來判定典範的優劣；第二，同一語詞在不同的典範中可能表達不同的概念，不同典範之間的溝通未必能夠完全暢達無阻，因此一個典範比另一個典範優越的地方，便難以在爭辯中得到證明。第三，不同的典範中，會有不同的世界觀，會用不同的觀點去看世界，因此我們不能依據觀察所得的事實來判定兩個不同的典範的孰優孰劣，孰是孰非。

從上述不可共量的特徵，可知一個人若要從一個典範轉換到另一個典範，不能一點一滴逐步轉換，而必須放棄舊典範的各項因素，並全盤接受新典範的各項因素，這種全盤轉換叫做「格式塔轉換」（gestalt switch）。但是改宗或皈依（conversion），也即是典範或理論的抉擇，不是透過邏輯或數學的證明，後者的前提與推論規則一開始便約定好了，要是兩

造對於結論有異議雙方可根據原先的約定一步一步地逆推回去檢查論證的每一步驟，到了最後，必然會有一方承認自己犯了一個錯，違反了一個先前的約定（頁199；王道還，1989：259）。但是在科學革命期間，辯論關心的不是由前提導致的結論，而是前提本身，它以勸服（persuasion）做為通往證明的可能性（possibility of proof）的序幕。

孔恩認為要開列一張好的科學理論應具備什麼條件的清單（list）並不困難，它包括理論的精確性、一致性、廣博性（scope）、簡明性（simple）與豐碩性（fruitfulness）（註二）。在一特定的社群中，對於「精確性」的判斷，大體而言不會因為時間的流逝或個人的因素而有太大的變化，但是對於簡明性、一致性、豐碩性等等的判斷，往往不同的人之間差異相當大。對於愛因斯坦（Einstein）而言，舊的量子理論中的一個不能忍受的不一致，根本使常態研究不可能進行下去，但對波爾（Bohr）而言，卻只是一個可望以常態方法解決的困難（頁185；王道還，1989：245）。要是有兩個人對他們彼此的理論的相對豐碩性有不同的意見，或是他們意見雖然相同，但又對相對豐碩性的重要性以及達成一個選擇的範圍有不同的意見，雙方都沒有犯錯，也都不是不科學，天底下沒有能使一個團體中的每一個人只要正確地應用便能做出同樣決定的系統性的決策程序，就這個意義而言，做出有效的決定的，是這個由專家組成的社群（community），而不是它的個別成員（頁199－200；王道還，1989：259－260；Barnes, 1985：97－99）。

為了瞭解科學為什麼會以它所表現出的那種方式發展，孔恩認為必須瞭解的是一套特定的共享價值，與一個專家社群所共享的特定經驗的互動方式，它保證了這個團體中的大多數成員最後會發現某一套論證具有決定性，那個過程便是勸服（persuasion）（頁200；王道還，1989：260）。

但是從孔恩不可共量的觀點出發，我們怎能希望持不同理論的兩造彼此交談呢？更不要

註二：「理論的精確性」是指在該理論範圍內從理論導出的結論應表明同現有觀察實驗的結果相符；「理論的一致性」指的是不僅理論內部一致，而且與相關理論一致；「理論的簡明性」是以簡潔的形式表述豐富的內容，給現象以秩序；「理論的豐碩性」指的是能產生大量新的研究成果，揭示新現象與已知現象之間的前所未知的關係；「理論的廣博性」是其結論能解釋比預期更多的現象、定律或分支理論。孔恩強調這五個標準，並不作為決定選擇的規則（rule），而是作為影響選擇的價值標準在起作用的（Kuhn, 1977：321－332；舒煒光與邱仁宗，1990：278；江天驥，1988：139）。

典範概念與行共行政：對 Henry, Ostrom 與 Golembiewski 的質疑

說勸服對方了。孔恩認為一個不良溝通的參與者所能做的，就是把彼此視為不同語言社群中的成員，然後把自己當成翻譯者（頁202；王道還，1989：262），每一個人都學會將別人的理論與結果譯成自己的語言，同時也能以自己的語言描述使用那個理論的世界，這正是科學史家在處理已過時的科學理論時所做的（或應該做的）（頁202；王道還，1989：262）。由於從事翻譯（translation）這種工作，能使一個不良溝通的參與者能設身處地地經驗彼此觀點的優點與缺點，它是勸服與使人改宗的一個有力工具。孔恩以為勸服一個人就是使他相信我的觀點比較有利，因此他應該改採我的觀點（頁203；王道還，1989：262－263）。也就是，一個人必須成為持這個理論或世界觀的社群的成員，根據這個理論或世界觀來思考與工作，這個改宗經驗（孔恩比喻做格式塔轉換）就是整個科學革命過程的核心（頁204；王道還，1989：264）。

通常不是整個社群一下子做了一個轉變，而是對不同典範的效忠態度在整個群體中的分佈情形逐漸發生了變化，最後才導致新典範以新問題、新標準與新過程獲得了勝利。當整個社群都已改宗後，那些抵死不從的事實上不再是科學家了（頁159；王道還，1989：215）。孔恩在該書的最後一節特別強調研究科學的社群結構的必要，包括一個特定社群如何選擇它的成員？這個團體中的社會化過程或階段是怎麼樣的？這個團體把什麼看做它的集體目標？什麼樣的個人或團體偏差（deviations）它會容忍？它又如何控制不容許的偏離現象（aberration）？孔恩以為為了瞭解科學知識，吾人有必要認清創造與利用它的團體的特色（頁209－210；王道還，1989：270；Kuhn, 1970b：237－238）。

最後，科學由一個典範到另一個典範的變化，有沒有進步和怎樣判明它是進步呢？孔恩談到在進化階段上相關的兩個理論的比較問題時，他認為

「要設計出能夠使沒有成見的觀察者把較早的理論同最近的理論區別開來的一紙判準清單倒是容易的，其中最有用的標準將是：預測的準確性，尤其是量的預側；主題不可過深也不可過淺；能解決的不同種類的問題的數量；……後出現的科學理論，在一個往往很不同的應用理論的環境中，比先前的理論表現出更好的解謎能力。這並不是一個相對主義的立場，它可以表現出我是一個極為相信科學進步的人。」（頁205－206；王道還，1989：266；江天驥，1988：142）。

參、公共行政學者與典範概念的使用

以上敘述可知，一個典範可以提供給科學家去解決不斷產生的謎（puzzles），但是公共行政學者在使用典範這個詞時，變成了一個一般化的理論觀點（perspective），由公共行政學者口中道出的典範是「模糊的、牽強附會的實體」。（Eckberg and Hill, 1980：122），每人皆可隨己之所好指出典範的內容，以下有三位作者：亨利（N. Henry）、歐斯壯（V. Ostrom）及哥倫比亞斯基（R. T. Golembiewski），他們視公共行政至少有三種不同的看法，每人都宣稱自己使用的是“典範”概念。吾人將依序分別予以介紹。

3.1 亨利（Henry）的公共行政五個典範

Henry（1989：21）所著“Public Administration and Public Affair”謂公共行政由連續五個相互重疊的典範，已發展成一個學術的領域，每一典範可依其是否有“所在”（locus）或“焦點”（focus）而予以區別（註三）。“所在”指的是公共行政領域的制度“場所”（where），例如政府的官僚體制；“焦點”指的是公共行政領域專攻的是什麼（what），例如行政學中的“行政原則”的研究。Golembiewski 也觀察到可以用「所在」或「焦點」來瞭解公共行政的典範（頁21）。典範概念在 Henry 與 Golembiewski 這樣的詮釋下，逐漸展開它的各項分期，底下將簡要敘述每個典範的特色及變遷情形。

一、典範 I：政治與行政分立（1900—1926）

典範 I 強調的是“所在”（locus）——公共行政應該研究那一個場所（where），依 Goodnow 及其同伙之研究認為公共行政應集中於研究政府的官僚體制，這是受到權力的劃分與政治行政分立的影響，政治是關於國家意志的表現或政策問題，而行政則與政策的執行有關。L. D. White 的“Introduction to The Study of Public Administration”一書於 1926 年出版後，公共行政開始取得學術的合法性地位，Waldo 指出 White 之書在性格上充滿了進步主義的精髓：政治不能干預行政，管理適合於科學的研究，公共行政可以成為價值

註 三：除非另有所指，本節中所提到的頁數，均以 Henry（1989）這本書為主。

中立的科學，行政的任務就是經濟與效率（頁22－23）。典範Ⅰ的結果是藉著價值／事實的兩分，而強化了政治／行政分立的概念；另方面，由於強調公共行政的“科學”與“事實”面向，以及大部份公共行政學者均致力於組織理論的研究，可說是為下一個典範（科學行政原則的發現）鋪了路（頁23）。

二、典範Ⅱ：行政原則（1927－1937）

典範Ⅱ強調的是焦點（focus）：行政原則，反而對“所在”（locus）不太關心。Willoughby（1927）的書“Principles of Public Administration”特別強調有一些科學的行政原則存在，這些原則可以被發現，行政人員一旦學會如何應用這些原則就可以成為專家（頁23）。這些行政原則可以不顧文化、功能、環境、任務或制度結構不同，而用之於任何地方皆可成功，POSDCORB 就是行政原則的最佳表現。這時期美國公共行政學會（The American Society for Public Administration）正好成立，象徵著公共行政有意的要成為一種專業與一個學科，欲脫離政治學的束縛（頁24－25）。

• 挑戰期（1938－1947）•

一九四〇年代有兩股相互增強的潮流，對主流公共行政提出挑戰，一股反對力量認為政治與公共行政根本無法分立；另一股認為沒有行政“原則”這回事。一九四六年由F. M. Marx 所編的“Elements of Public Administration”一書乃是集反對「政治與行政分立」之大成，這群學者質疑：難道一個預算技術決定或一個人事變動都是對事不對人而且是與政治無關的？這群挑戰者的用意在強調公共行政人員與立法者一樣，都是在作政治決定（頁26）。一九四七年 H. A. Simon “行政行為”一書指出每一個行政“原則”都會有一個與之相對抗的原則出現，致使“原則”的概念有所爭論。例如「狹窄的控制幅度」雖便於控制部屬，然因此形成較多的組織層級，反而使溝通過程增加了歪曲的可能，終致控制無效或鬆懈；而為了使溝通達到最大化，組織又須改變成扁平形。對 Simon 而言，「狹窄的控制幅度」原則與「溝通最大化」原則是相互抵觸的，因此依定義就不能稱為原則（頁27）。

Simon 除了指出傳統公共行政文獻的不一致之外，更重要的，他重新構想了整個領域

(field)。他瞭解行政決策者都希望作最理性的選擇，但有許多變數橫梗其中，諸如人的記憶、計算能力與資訊均是有限的，無法面面俱到，他要公共行政領域裡面的人瞭解「行政原則」這一派人的主張之所以錯，是錯在他們假定所有備選方案都可以事先知道，而選定最佳方案後的影響也可以事先知曉。Simon 主張人其實都是在有限當中作決策。Simon 觀念影響所及，竟把“行政原則可以像科學的法則一樣被發現”這樣的信念埋葬掉了。於是公共行政的兩大支柱——政治與行政兩分以及行政的原則——被這個領域的創造性的知識份子所摒棄，造成認識論上的與學術上的認同感 (identity) 的真空 (頁28)。

• 對挑戰的反彈 (1947 – 1950) •

Simon 提出一個新的替代典範，他認為新典範應容許兩種公共行政人員相互作學術上的探討與刺激：一種是以社會心理學為基礎而發展成為一個純粹的行政科學；另一種是替公共政策開處方，因此須考慮把政治學、經濟學與社會學都納入進來，“純粹的行政科學”與“替公共政策開處方”彼此相互增強，併肩齊步而不衝突 (頁28 – 29)。但是 Simon 的呼籲建立“純粹科學”，令許多行政學者不愉快，原因是早先的“行政原則”也宣稱它們是“純科學”，後來才漸漸發覺行政現象是無法全部用科學的術語來表達，現在 Simon 再度提出，豈不是重蹈覆轍？此其一；Simon 宣稱以社會心理學為基礎幫助瞭解行政行為，此事困擾許多行政學者，因為他們皆未有這方面的訓練，此其二；由於科學是價值中立，所以行政科學也跟著禁止行政人員去探究下列的主題，諸如規範政治理論、公共利益的概念與各種的人文價值，此其三 (頁29)。

Simon 對傳統典範的威脅及建立純科學的呼聲，儘管引起行政學者的不高興，但他對政治學者與公共行政學者的影響是很明顯的。對公共行政學者而言，繼續留在政治科學領域與加強彼此間學術上的聯繫，這兩樁事本身既是獎賞 (carrot) 又有懲罰 (stick) 的誘因。獎賞指的是維繫公共行政與政治學之間邏輯概念上的關連，也即用決策過程來關連。公共行政研究政策形成過程的內部階段：政策如何在官僚體系形成，又如何輸送到 Polity。政治學者則研究過程的外部階段：如何對 Polity 施加壓力從而造成政治社會的變遷。另一方面，懲罰指的是公共行政若流於技術取向的純科學，這種工程心態 (engineering mentality)

可能會與政治和社會的實際脫節（頁29）。

政治學者則極力反對公共行政成為獨立的學科，他們給公共行政的壓力以及行政學者本身對自己領域的何去何從也莫衷一是，最後只好向政治學投降，也促成了下一個典範的到來（頁30）。

三、典範Ⅲ：公共行政即政治科學（1950－1970）

由於受到學術界冷淡的批評，公共行政重回它的母學科——政治學的懷抱，這一期以“所在”（locus）為主：即政府的官僚體制，但相對的喪失了焦點（focus）。在此典範下雖然努力重建公共行政與政治學概念的聯繫，最後公共行政只是成為政治學的一個重點（emphasis）、興趣範圍（area of interest），或甚至是政治學的同義語。此時期全美國的公共行政研究其特色就是缺少一個全面周圓的學術架構，政治本是一個被認同的學科領域，至此開始長期的走下坡（頁30）。如同 Waldo 所說，公共行政變成一個尷尬的、二等公民的地位（頁30）。

這一時期至少有兩個發展使政治學與公共行政起了緊張關係，此即「個案研究法」的使用和「比較與發展行政」作為公共行政的一個子域（subfield）的興盛與衰落（頁31）。

• 個案研究 •

Waldo 認為個案方法在一九五〇年代的成長反映了公共行政學者對一般社會科學“行為革命”的回應，一方面傳統公共行政學者歡迎以個案方法作為經驗的和行為研究工具，因為個案方法提供了另一種重建政治學與公共行政聯繫的方式，而且 Simon 先前主張建立一個嚴謹的純行政科學，現在正可用個案研究取而代之；另一方面，較晚進入這一學科領域的行政學者，由於行為主義鼎盛之時受過政治學的訓練，並不贊同公共行政學者以個案研究作為回應行為主義的挑戰，僅勉強同意以其作為暫時的妥協。這種對個案方法使用的不安反映了當時公共行政界的情況：一群沮喪的學者，為同事所孤立，而又試圖以他們所知的唯一方式來對抗（頁31－32）。

• 比較與發展行政 •

用Riggs的術語來說，比較公共行政就是要做到經驗的、律則的（nomothetic）、生態的，也即事實的、科學的、抽象的、系統的與非偏狹的（nonparochial）。它與公共行政不同之處在於，公共行政本身是有文化界限的（culture-bound），它強調行動（action），重視實用取向，並介入實際世界；而比較公共行政則是以建立理論為目的，為知識而追求知識，但對改進公共行政實務助益不多（頁33），以Golembiewski的話作總結：公共行政界需特別注意比較行政失敗的原因實質上是自己造成的，它自己設定一個無法達成的目標，即是追求一個全面的理論或模式（頁34）。

政治學，作為公共行政的母學科，的確對公共行政學科的性格造成深遠的影響，美國政治學的基本箴言，諸如民主價值、多元政體、政治參與、法律之前人人平等、正常程序等等一直支配著公共行政學者的心靈，行政學者會珍惜這些民主價值，且不管先前與政治學不愉快的經驗。儘管政治學一直以輕蔑態度對待公共行政，公共行政的哲學與規範根基仍然來自政治學，這是不容置疑的（頁34），但假如公共行政是出生與成長在商學院，則情況恐怕就不一樣了。這就是下面要介紹的第四個典範。

四、典範Ⅵ：公共行政即管理學（1956—1970）

由於公共行政淪為次等公民，一些行政學者乃思往管理領域尋求發展，這一時期的典範與典範Ⅲ幾乎處於同一時期，這兩個典範的共同特徵是公共行政喪失它的認同感與獨特性。管理的典範提供的是焦點（focus）：高深的管理技術，至於該技術應用於那一種制度環境，則不予論述，故焦點（focus）的重視大於所在（Locus）（頁34）。

下面的一系列發展（主要來自商學院）促成了管理典範的成立：

- 1.一九五六年，Administrative Science Quarterly創刊，認為公共的、商業的與制度的行政之區分都是假的，行政就是行政；
- 2.一九六〇年代初期，組織發展迅速興起，成為管理學的專門領域；
- 3.從一九五〇年代晚期至一九六〇年代中期，有一大群學者在管理期刊撰文宣揚以一般

典範概念與行共行政：對 Henry, Ostrom 與 Golembiewski 的質疑

管理（generic management）取代偏狹的公共行政或商業行政，特別強調科技整合式的管理研究；

4.至一九七〇年初期，一般管理概念已非常流行，行政學者發現這種情形正如同1887年Wilson之論文所說的一樣：行政的領域就是商業的領域，因為它已避開了政治的干擾（頁35－36）。

管理學對公共行政至少有三方面顯著而有利的影響：第一，它迫使公共行政學者進一步去檢驗公共行政中的“公共的”是什麼意思；第二，它讓許多公共行政學者確信需要一套新的管理方法論，用之以決定公共方案（public programs）是不是有效能、有效率；第三，它提供公共行政一個模式來評估公共行政本身要教什麼，以及為什麼要教這些（頁38－42）。

• 分離主義（Separatism）的力量（1965－1970）•

即使是在處在典範III與VI的最低潮，公共行政正播下它再生的種子，它是一個無意識的過程（就當時而言），而以兩種相互補足的形式出現，一個是由幾個主要的大學發展出來的以「科學、技術與公共政策」為名的科技整合的課程；另一個是「新公共行政」的發展（頁43）。由於焦點放在「科學、技術與公共政策」，使置身於政治系中的公共行政學者得以宣稱它學術上的特殊性，有助於挽回失去的學科認同。新公共行政焦點在於它的強調規範理論、哲學與行動主義（activism），而對傳統行政學的效能、效率、領算與行政技術則不感興趣，其特色就是標榜道德風格。總之，新公共行政是在呼籲從政治學與管理學（因管理學一直重視技術而非規範）獨立出來（頁43－44）。「科學、技術和公共政策」與「新公共行政」運動壽命很短，前者淪為專業課程，如資訊系統、成長管理與環境行政；後者並未實現其學科革命化的野心。儘管如此，這兩個運動提醒公共行政學者重新考慮它與政治學、管理學傳統學術上的聯繫，並進一步思考學科自主性的遠景，直到一九七〇年，促使公共行政獨立自主的運動業已展開（頁44）。

五、典範V：公共行政就是公共行政（1970－）

一九七〇年「全美公共事務與行政的學院聯盟」（NASPAA）的成立，不但代表公共

行政學者的獨立自主行為，也是一種自信的提升，這群公共行政教育家決心要改良政府中經理人員的教育背景與技術能力（頁45）。

這一時期的公共行政雖然不是以「純粹行政科學」為其焦點（focus），但已朝這一方向邁進，特別是在組織理論與資訊科學方面。此外，公共行政的應用技術與方法論的改善方面已有相當進展。雖然於“所在”（locus）方面，進展不大，然而公共行政已在下面諸領域給予特別強調，如州與地方政府、行政倫理以及什麼是公共利益等（頁45）。

研究所公共行政教育的課程反映了這種趨勢，它的核心課程包括民主政治中官僚體制的角色、計量方法、公共預算與財務管理、組織理論與人事行政。NASPAA 以及它所設定的 MPA 標準可視為提升大學中公共行政課程的學術自主性的有效工具（頁46）。同時，NASPAA 會員中的半數大學，已設有獨立的公共行政學院與學系，顯然，公共行政的獨立自主是真的（頁46）。

以上總結亨利的論述，可歸納出二個結論：第一，以焦點或所在來區分典範的不同；第二，公共行政已逐漸擺脫政治學與管理學，而邁向一獨立的學科。

3.2 歐斯壯（Ostrom）的傳統典範 VS 民主行政典範

歐斯壯在他的《美國公共行政的學術危機》（註四）中，有兩個主要論點，第一，他希望就兩個顯著不同的典範來討論公共行政的“學術危機”，典範在這個意義下，指的是一套指導理念（guiding ideas），它能指出什麼問題是重要的，這些問題要如何分析，以及處理這些問題的先後順序，這意味著危機是可以合宜地加以解決的。第二，歐斯壯只是在論證現在正是由後面的典範取代前面的典範的時候（Golembiewski, 1977:159）。

第一套指導理念，或傳統的典範，依歐斯壯看來，是韋伯—威爾遜的“單一集中的行政權力”模式（single-centered administrative power），層級節制的行政以及政治與行政分離的傳統觀點，在這個觀點下，所有公共問題都可以透過技術加以解決（頁5），但證諸二次大戰時的控制措施經常遭遇失敗，造成公共行政理論與實際脫節的問題越來越嚴重（頁5–6）。賽門（Simon）對傳統公共行政理論的挑戰是基於傳統理論中產生的異例（anom-

註 四：除非另有所指，本節中所引用的頁數，均以 Ostrom (1989) 這本書為主。

典範概念與行共行政：對 Henry, Ostrom 與 Golembiewski 的質疑

alis），賽門努力重建組織理論，他特別強調決策心理學、組織人的模式（model of organization man）、以及應用成本計算的效率標準（頁15），儘管如此，歐斯壯同意瓦爾多（D. Waldo）的結論：危機（crisis）是不能就傳統的行政理論與賽門的組織理論兩者中擇一（a choice）而得以解決的，因為賽門的理論基本上與傳統的行政理論具相同的氣質，它只是舊理論典範的不同的表達方式，歐斯壯認為兩者的存活能力（viability）都有問題（頁15）。

歐斯壯於是提供一個顯著不同的，且更有用的（他自稱）典範：民主行政，它強調由下而上（bottom up）（Golembiewski, 1977: 16）而隱含在這個典範中的民主行政科學的基本命題來自現代政治經濟學者及美國早期民主理論家的作品（頁98），這些基本命題可以概括如下（頁98–99）。

1. 那些在政府中運用或行使特權的人與他們的同胞公民一樣，都是易腐化的（corruptible）；
2. 透過憲法結構將決策能力分配給社區的民眾，一個民主的憲法可以界定人民的政權與政府的治權，而使彼此相互牽制。在一個民主社會中組織安排的建構與改變，可視為是憲法選擇（choice）的問題；
3. 政治權威的行使——行善的必要權力——可能會被圖謀已利者趁機劫奪，並傷害到他人，除非權威能使之相互對立並相互制衡；
4. 公共財與公共服務之提供端視不同型態的決策者之決定而異；而每一個集體的企圖（enterprise）的政治可行性，決定於每一時期的主要決策結構中是否能採行有利的決策態勢或方向（course），因此公共行政是在政治領域中運作，無法脫離政治；
5. 透過各種不同的組織安排可以用來提供不同的公共財貨與勞務，這類組織可以透過各種多元組織的安排而相互協調，包括：交易、簽約使彼此互利、相互競爭、衝突的仲裁、以及在有限的層級節制中的命令權力等；
6. 一個受專業訓練而又向單一（single）的權力中心負責的公共服務部門，其層級命令或秩序若過於完美，將會減低行政體系對公民的各種不同偏好（preferences）的回應能力及面對各種不同環境條件下的克服能力；

7. 一個完美的層級節制組織對單一的權力中心負責，若以最少的成本花在時間、努力與資源上來加以測量，將無法達成效率的最大化；
8. 身處一個快速變遷的世界裡，為了維持穩定的政治秩序，提昇人類的福祉，歐斯壯認為，擁有多元否決（veto）能力的各種不同決策中心之間的權威必須予以分散化（fragmentation），而多元的、重疊的管轄權必須建立起來（頁99）。

雖然歐斯壯提出了民主行政的典範，但哥倫比亞斯基（1977：162－164）問的好：“既然不是單一的權力中心，那麼究竟需要多少權力中心？範圍多大？”歐斯壯及其同事則提出了四個決定政府單位的規模（scale）的標準（Ostrom, et.al., 1961：835－837; Golembiewski, 1977：163）：第一，控制（control），指的是一個政治管轄範圍能夠將可控制的相關的系列事件含蓋進來，但是因為相關的事件在時空的分配上並不一致，故這些範圍只能是或多或少有點真確而已；第二，效率（efficiency），最有效的解決方式是能夠修改範圍條件，以便確保公共財的生產最符合規模報酬，同時也能作有效控制；第三，政治代表（political representative），包括在決策安排中能夠將適量的政治利益包括進來；第四，地方自決（local self-determination），地方政府在應用以上三種標準時，都是將之置於“自決”的考慮之下，那就是自決第一，也即是“由地方社區中公民的決定來控制一切”，換個角度來看，也即是假定在一個地方的管轄權之下的“純粹地方自治”事務，不會替其他政治社區惹出麻煩。

歐斯壯的研究途逕，經過哥倫比亞斯基的嚴格分析，發現有四個主要問題是歐氏當初料想不到的（Golembiewski, 1977：181）：

1. 一個分權的政府是否更好？更民主？更具道德性？
2. 較小的政治組織是否更有效能？更有回應能力？
3. 當資源逐漸稀少時，非干預措施（nonintervention）是否更適當？
4. “治理的循環”（cycles of governance）是否更具改善能力？

對於歐斯壯民主行政理論的批評相當多（註五），但這不是吾人關心的焦點，吾人關注

註 五：例如哥倫比亞斯基（1977：165）認為歐斯壯論證中的主要假設與事實不符，民主行政中的主要概念缺乏嚴格的內容或意義。丹哈特（Denhardt, 1984：146）認為過份地應用理性的經濟選擇模式，不但易使人忽略其他層面的考慮，且讓人誤以為我們所追求的目標是一成不變的。哈蒙與梅

的是他的民主行政典範是否夠稱為“典範”？從傳統典範到民主行政典範中間的轉變過程是否有經過革命的階級？整個公共行政社群對民主行政典範接受的程度如何？它有足夠的勸服力量嗎？前後兩個典範是不可共量的嗎？等等問題都會在第四章中加以檢討。

3.3 哥倫比亞斯基（Golembiewski）的三種全面性典範及迷你典範（miniparadigms）

哥倫比亞斯基（1977）在其所著的《公共行政作為一個正在發展中的學科：（第一部份）過去與現在的觀點》一書中（註六），認為從公共行政的歷史可以歸納出三個全面性的典範（comprehensive paradigms）：傳統的典範、社會——心理典範、人文的／系統的典範，因為每一個典範都有相當的缺陷（inadequacies），不足以解決公共行政領域中的困境，哥氏反對再繼續探討這種全面性的典範，而主張採用迷你典範的研究途徑（頁42—43），也即是努力從事實際問題的解決，不斷精煉解決的方法和技術，組織發展（organization development）就是最典型的例子。在此須要注意的是，哥氏把典範視之為對個別學者與公共行政從業人員的工作具強而有力的支配的那些影響力（頁43）。哥氏大致上是按下列九個項目來比較三個全面性的典範，例如指導的政治哲學、主要的分析單元、中心論點、主要概念、組織的隱喻、指導原則、主要焦點、激勵與控制行為的模式與行政人員的支配性角色等，以下將按各個項目逐次加以敘述。

一、指導的政治哲學（Guiding political philosophy）

傳統的典範是集權的模式（centralized model），權力來自單一的中心；社會——心理典範是多元模式（pluralist model），權力由多元集團（可能大，可能小）來行使；人文的／系統的典範則是市場模式（market model），權力由多元的支配者之間互相節制、互相控制（頁44—58）。

二、主要的分析單元（Focal unit of analysis）

爾（Harmon and Mayer, 1986: 260—264）則懷疑自利與效用極大化假設是否在經驗上是可驗證的？此其一；歐斯壯忽略人類行動的社會性格，因為人們在界定他們的利益時是深受制度的機制所影響，因此並沒有一個在規範上是中立的或客觀的科學方法可以發現那一種制度安排最能反映那些利益，此其二。

註 六：除非另有所指，本節中所引用的頁數，均以 Golembiewski (1977) 這本書為主。

傳統的典範指的是個別職位的法律結構，及為了達成更廣泛的目的，由個別的職位形成的複雜的權威 / 責任網路，這些個別職位可視之為更大的靜態的組織結構的積木（building blocks）；社會——心理典範的分析單元是“非正式”的集合體，如小團體被視為是大社會組織的主要因素；由於法律或形式的研究途徑被全部取消，往後衍生的作品都集中於“無組織的個人”；人文的 / 系統的典範則視個人為擁有市場權力（market power）的至高無上的消費者，這種權力可以透過組織內或組織間權威的有計劃的割裂而予以提高（頁44—58）。

三、中心論點（Central emphasis）

傳統典範強調一個集合體（collectivity），它擴大了個別的個人們（individuals）的影響，允許這些個人們去完成即使是單一的、強而有力的個人也無法完成的工作；社會——心理典範則強調數個集合體或“參考團體”，個人在這些參考團體的不完全的相合性（corgruence）中可以找到自由與恐懼，安全與反常，情感的支持與強制的順服；人文的 / 系統的典範則強調對個人的需求與期望的回應不受中間的控制，亦即是受政府與其他大型官僚體系的最少的控制與干預（頁44—58）。

四、主要概念（Central concepts）

傳統典範是合法的權威與責任；社會——心理典範指的是凝聚力、團體氣氛與領導；人文的 / 系統的典範指的是成本 / 利益，社會目標與資源分配的一致性（頁44—58）。

五、組織的隱喻（Implied metaphor of “organization”）

傳統典範是一種由上而下的隱喻：有一種單一的權力支配中心，擁有絕對的、至高無上的與合法的權威，而其成員對之很少或沒有控制或影響力；社會——心理典範呈一種過濾隱喻（percolate up），權威是一種雙線的，一個命令是否有權威完全在於接受命令的人是否接受該命令；而人文的 / 系統的典範是一種系統的隱喻，一個組織系統可視為是一個更全面性系統的一個次級系統，而由最終的系統道出先後順序或社會目標，使次級系統的過程與產出能有所遵循（頁44—58）。

六、指導原則（Guiding principles）

典範概念與行共行政：對 Henry, Ostrom 與 Golembiewski 的質疑

傳統典範是層級節制命令的完美性，以便獲得經濟與效率；社會—心理典範則是在組織需求、組織成員的人格需求與參考團體成員的特質，三者之間求一致性；人文的 / 系統的典範則是社會正義的服務中的平等性（頁44－58）。

七、主要焦點（Central focus）

傳統典範是規範性的（prescriptive），焦點置於組織中的權威與責任應該如何結構化才能使得內部運作更有效率與效能，同時也能強化政治與行政的區分；社會—心理典範則是描述的（descriptive）與規範性的兼而有之，描述性的指的是政治與行政並不是那麼可以截然劃分，而規範性指的是如何增加組織及其成員的整合性，目標是提高生產而又能使員工滿足，也即以理論Y取代傳統的典範；文化的 / 系統的典範基本上是規範性的，焦點置於組織與其顧客的多元接觸面以及組織與其整體環境中的其他組織間的關係（頁44－58）。

八、激勵與控制行為的模式（Model for motivating and controlling behavior）

傳統典範機關與機關之間，是一種命令—服從模式，一種垂直的長官對部屬之間的連擊，而機關與顧客之間的關係基本上是透過投票箱，由選票選出議員，再由議員控制高層次的政治任命官員；社會—心理典範機關與機關之間，強調員工參與及團體決策如何可以補充或甚至取代命令服從權式，而對於機關與顧客之間的關係，強調政治對行政的控制是有其極限的；人文的 / 系統的典範則強調機關與各種不同組織間的關係等不同的模式都可能是下列各種東西的潛在備選方案，如官僚體制、投票箱、員工參與，包括協商、交換、競爭與對抗（頁44－58）。

九、行政人員的支配性角色（Dominant role for officials）

傳統典範認為負責任的技術官僚，其職位與能力均受到保障，使他們能中立的、平等的對待各種政策與其長官；社會—心理典範認為代表性的文官，由於他們會影響政策的發展與執行，又經常認同於某特殊的方案，因此他們不是中立的，而是反映更廣大的公民的需求與期望；人文的 / 系統的典範則認為有回應的行政人員，一個熟練的政策倡導者，既能為社會平等的主張加以辯護，又能運用其技術的專業能力來追求該主張（頁44－58）。

以上大致歸納了傳統典範，社會——心理典範與人文的／系統的典範的要點，哥氏認為社會——心理典範忽略了系統的特性，而傳統典範則有意忽略組織與組織間的關係，人文的／系統的典範乃提出要含蓋上面二個典範的觀點，並且特別對系統間的相互關係給與強調（頁61）。進一步，哥氏認為人文的／系統的典範雖然具有短期的“維繫”（maintenance）吸引力，但是它在公共行政的“指派工作”（task）方面卻是努力不夠（頁66），“維繫”主要是指學科的專業認同問題，而“指派工作”指的是管理和為了“描述”、“分析”與“行動”所需的工具及技術的發展問題。哥氏並非排斥對價值問題的探討，他只是提倡將更多的注意力投入到實際的管理工作上，就是先處理公共行政核心問題之外的周邊問題，也即是“透過有生氣的外圍才可能培育出健全的核心”的策略（頁213－216；張世杰，1992:94），因此他建議先發展公共行政實務者所需的技巧與技術，這即是他自稱的組織發展的“迷你典範”，因為它可以提供公共行政直接的、立即的發展機會（頁67），其目的是要超越目前為公共行政所苦的認同或學術危機，而以建設性的方式發展出特殊的技術與科技，作為研究發展與應用之需，哥氏認為只有這樣，公共行政的進步（progress）才有可能（頁67）。因此，他反對再朝向全面性的典範發展，而主張以迷你典範（註七）取代。

與歐斯壯相同，吾人對哥氏比較有興趣的是他的迷你典範是否是夠稱為“典範”？從傳統的典範到社會——心理典範到人文的／系統的典範到最後他自己提出的迷你典範，各典範之間是否有通過革命的轉變過程？整個公共行政社群對迷你典範抗拒嗎？或被它勸服嗎？前後四個典範彼此間是否不可共量？這些問題都會在第四章中詳加檢討。

註 七：哥氏於該書的最後一節特別列出迷你典範的指導方針，包括：第一，公共行政應以公共行政學者所面對的問題（issues）來加以界定；第二，一個有用的公共行政範圍的界定必須可以支持應用的與純粹的研究；第三，一個有活力的迷你典範必定能夠與廣大的文化價值相結合；第四，一個有用的迷你典範必定可以與公共機關中的組織需求相結合；第五，一個有活力的公共行政概念必定允許別人去注意不同的組織與分析的層次；第六，公共行政中有用的許多迷你典範要包括下面幾個主要的多元的焦點：個人，他的人際關係，他的小團體以及較大的組織，因此任何在這個領域中有用的典範必須能夠提供有意義的研究與應用科技來克服這些複雜的多元焦點；第七，多元的焦點的發展必須保持長期的目標，因此一個“策略的方便法則”乃用來支配各種不同發展工作的先後順序；第八，公共行政的發展必須自覺地全神貫注在“工作指派”（task）方面對“維繫”（maintenance）方面；第九，公共行政的發展有賴於對“開放系統”（open systems）的充分利用，也即其理論網路是植基於經驗，是可檢證的，因此它至少有自我糾正的潛力（Golembiewski，1977：222－234）。

肆、公共行政學的典範地位

按孔恩的說法，典範地位是由某一科學社群的集體的決定，若是如此，則任何一個人都不能隨意地劃分一個學科成為好幾個典範，這是受限於團體的結構與認知上的共識（Eckberg and Hill, 1980 : 128 – 29），那麼為何公共行政學者可以任意劃分他們的學科成為各種不同的，彼此不一致的觀點，而稱這些區分（divisions）叫做典範？看待這個問題，必須重回孔恩本人的典範概念，本節將檢討亨利、歐斯壯及哥倫比亞斯基三位公共行政學者是否有誤用孔恩的典範概念，主要討論二個面向：公共行政學是否有典範概念及公共行政學是否是科學。

一、公共行政學是否有典範概念？

首先，亨利以公共行政研究的焦點（focus）及所在（locus）來區分五個典範的不同，歐斯壯以民主行政典範來對抗傳統典範，哥倫比亞斯基以九個項目來區分三個全面性典範的不同，這些都已經嚴重的簡化了孔恩對典範前、後期的變遷過程的描述：典範Ⅰ → 常態科學 → 異例 → 危機 → 革命 → 典範Ⅱ。亨利為何以「焦點」與「所在」作為區分典範的標準，並未說明，他甚至提都不提典範如何界定。

其次，亨利的典範Ⅰ之前的「前典範期」（pre-paradigm）究竟是一種什麼狀態？它遇到何種危機？起了什麼革命？而最後該科學社群決定改宗於典範Ⅰ，以「政治與行政兩分」作為典範的標幟？這個科學社群中的社會化過程或階段是怎麼樣的？這個社群把什麼看成是它的集體目標？什麼樣的個人或團體偏差它會容忍，它又如何控制不容許的偏離現象（aberration）？他們有範例（exemplars）可以參考嗎？常態科學可以抗拒異例的發生嗎？不管是亨利所探討的從典範Ⅰ到典範Ⅴ，或者是歐斯壯的從傳統典範到民主行政典範，以及哥倫比亞斯基的從傳統典範 → 社會 — 心理典範 → 文化的 / 系統的典範到他自己所提的迷你典範，這些問題都同樣的可以重複發問，但都看不到具體的討論。就亨利這部份而言，勉強的說，從典範Ⅱ（行政原理）過渡到典範Ⅲ（公共行政學即政治科學）中間經歷了賽門（Simon）對「行政原則」的攻擊，但最後仍回歸到母學科——政治學的懷抱，這段過程稍

微有一點科學革命的外表形式，但我們還可繼續發問，為何該研究社群選擇典範Ⅲ而放棄典範Ⅱ？典範五（公共行政學即公共行政學）是否優於典範三與典範四（公共行政學即管理學）？對歐斯壯即是發問，是否民主行政典範優於傳統典範？對哥倫比亞斯基而言，就是問迷你典範優於前面三種全面性典範？總而言之，亦即是後來發展出來的典範是否比前面的更進步？是依照解謎能力的多寡來判斷進步與否嗎？又根據的是什麼標準而對典範或理論進行選擇？是根據理論的精確性、一致性、廣博性、簡明性及豐碩性等「客觀標準」？還是由「科學社群」作最後的選擇決定？當個別公共行政學者的理論選擇與整個公共行政社群不一致時，他是如何被勸服的（persuasion）？這個問題也即是在問亨利所標榜的第五個典範，歐斯壯的民主行政典範，以及哥倫比亞斯基的迷你典範，他們是如何勸服其他公共行政學者採用這些典範概念的？他們曾遭到抗拒嗎？整個公共行政社群對學者提出的這三個典範的效忠（allegiance）態度是如何變化的？此外，各典範之間是不是不可共量的？典範的轉變是否像格式塔轉變那麼迅速？整個社群的成員究竟共享那一些事物，使他們足以解釋他們彼此間溝通的完全性，以及他們頗為一致的專業判斷？這方面的討論在亨利、歐斯壯與哥氏的文章中都付之闕如，可以想像這三人只借用孔恩典範概念之名，而無其實。

另外，單就亨利個人而言，從典範Ⅰ到典範Ⅴ正是在討論整個公共行政學科逐漸獨立的發展史，為何不直呼其名為「行政學學科發展史」，而一定要套用典範概念強加在公共行政的研究上，讓自己束手束腳，最後徒具典範的外表，而無典範的實質。不過，換一個角度來看公共行政經典範Ⅰ發展到典範Ⅴ（亨利），從傳統典範到民主行政典範（歐斯壯），從傳統典範到社會——心理典範到人文的／系統的典範到迷你典範（哥倫比亞斯基），可視之為許多彼此競爭的學派，每一學派都自稱有資格研究相同的題材，卻以很不同的方式來進行研究，這種情形，其實就是孔恩所界定的「前典範期」，公共行政既置身於「前典範期」，它當然就沒有所謂典範了。

二、公共行政學是否是科學？

伯恩斯坦（Bernstein, 1978: 98）曾謂，一旦使用典範的語言就隱含了一種假定：一個學科的成熟與否是由它是否已達到像自然科學的典範特徵的程度來衡量。依孔恩之意，若一

典範概念與行共行政：對 Henry, Ostrom 與 Golembiewski 的質疑

個學科是在「前典範期」（沒有一個典範能為學科的所有會員所共享且又缺乏範例可尋），它就是不成熟的（Bryant, 1975: 355）。本節假定公共行政學具備了成為科學的條件，而後應用典範概念才順理成章；若不具備，則應用典範的正當性似乎不大。

根據國內學者雷飛龍（1979）的研究，行政學發展至今真正符合科學三要件：能證實、有系統、有普遍性者，確不太多。他以為「科學管理運動的主張，主要是工具性理論，於今發展成管理科學，可說是最接近嚴謹科學的一種；行政管理學派以及官僚體制理論，基本上是一種描述性理論及規範性理論，也各有其時空的限制，去科學的要件尚遠；人群關係與行為科學，是假設性理論，其適用的普遍性各有不同；系統理論用之於自我調整或操縱，尚待繼續研究，方能實用；權變理論由於環境條件不易確定，實用性亦有可疑。」

瓦爾多（Waldo, 1984: 221）也認為「廿世紀後期，愈來愈多問題的環境所形成的挑戰，導致產生所謂認同的問題，到現在還不太清楚（或最起碼還沒被同意）要到什麼程度，公共行政才能或如何才可被認為是科學的，如果缺乏這個科學標籤，那它又可能是什麼」（引自張世杰，1992: 82）。可見瓦爾多本人對公共行政是否是科學，也沒有相當的把握。既然公共行政的科學性並不是很高，那麼應用典範概念來解釋公共行政的正當性就不大。

五、結論

本文透過孔恩的典範概念來檢討公共行政學者是否有誤用典範的情形，結果發現不管是亨利的五個典範，歐斯壯的傳統典範 VS 民主行政典範，甚至是哥倫比亞斯基的傳統典範到迷你典範，都不盡符合孔恩精緻分析下的典範意義——尤其是它的常態科學、科學社群的結構特色、科學革命、理論或典範的選擇與科學進步等等；同時公共行政在尚未成為嚴謹科學之前，不宜用典範概念來分析其發展狀況，因而歸結出公共行政與典範概念是不相干的，用「多元觀點下的公共行政學科發展史」取代「典範概念」，可能較符實際。

參 考 書 目

王道還編譯，（1989），孔恩（T. S. Kuhn）著，《科學革命的結構》（修訂新版），（台北：遠流出版事業公司）。

江天驥，（1988），《當代西方科學哲學》，（台北：谷風出版社）。

余英時，（1982），〈近代紅學的發展與紅學革命〉，收於氏著《歷史與思想》，頁381—417，（台北：聯經出版事業公司）。

林正弘，（1988），〈卡爾•波柏與當代科學哲學的蛻變〉，載於氏著《伽利略•波柏•科學說明》，頁69—113，（台北：東大圖書公司）。

林正弘，（1991），〈論孔恩的典範概念〉，收於方萬全與李有成主編，《第二屆美國文學與思想研討會論文集》，頁517—533，（台北：中央研究院美國文化研究所）。

張世杰，（1992），《公共組織理論研究方法論的反省——社會科學典範的途徑》，（台北：政大公行所未刊碩士論文）。

舒煒光與邱仁宗編，（1990），《當代西方科學哲學述評》，（台北：水牛出版社）。

雷飛龍，（1979），〈行政學是否科學：一個概論性的討論〉，中國行政，29期，頁1—10。

Barnes, B. (1985), "Thomas Kuhn," in O. Skinner (ed.) *The Return of Grand Theory in The Human Sciences*, pp. 83-100, (Cambridge: Cambridge University Press).

Bernstein, R. J. (1978), *The Restructuring of Social and Political Theory*. (Philadelphia: University of Pennsylvania Press).

Bryant, C. G. (1975), "Kuhn, Paradigms and Sociology," *British Journal of Sociology*, XXVI (3):354-359.

Denhart, R. B. (1984), *Theories of Public Organization*. (Monterey: Brooks/Cole).

Eckberg, D. L. and L. Hill, JR., (1980), "The Paradigm Concept and Sociology: a Critical Review," in G. Gutting, (ed.) *Paradigms and Revolutions*. (Notre Dame: University of Notre Dame Press).

Golembiewski, G. T. (1977), *Public Administration As A Developing Discipline: Part I, Perspectives on Past and Present*. (New York: Marcel Dekker).

Harmon, M. M. and R. T. Mayer (1986), *Organization Theory for Public Administration*. (Boston: Little, Brown).

Henry, N. (1989), *Public Administration and Public Affairs*, 4th ed., (Englewood Cliffs: Prentice-Hall).

Kuhn, T. S. (1970a), *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd. ed., enlarged, (Chicago: University of Chicago Press).

_____, (1970b), "Reflections on My Critics," in I. Lakatos and A. Musgrave (eds.), *Criticism and The Growth of Knowledge*. pp. 231-278. (Cambridge:

Cambridge University Press).

_____ (1977), *The Essential Tension: Selected Studies in Scientific Tradition and Change*. (Chicago: University of Chicago Press).

Masterman, M. (1970), "The Nature of A Paradigm," in I. Lakatos and A. Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*. pp. 59-90. (Cambridge: Cambridge University Press).

Ostrom, V., C. M. Tiebout, R. Warren, (1961), "The Organization of Government in Metropolitan Areas," *American Political Science Review*, 55: 831-842.

Ostrom, V. (1989), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. 2nd. ed., (Tuscaloosa: University of Alabama Press).

Waldo, D. (1984), "The Perdurability of The Politics-Administration Dichotomy: Woodrow Wilson and The Identity Crisis in Public Administration," in J. Rabin and J. S. Bowman, (eds.), *Politics and Administration: Woodrow Wilson and American Public Administration*, (New York: Marcel Dekker).