

# 建構「無謀預的行政倫理」： 新公共服務五對概念的比較與檢驗

吳瓊恩\*

## 《摘要》

本文從公共行政、公共管理、與公共服務三種治理模式比較分析公共治理的不同方式及其利弊得失。其次，強調新公共服務五對概念之均衡與發展，特別是穩定與變遷、效率與正義、技術與人文精神、控制與自主性、理性與直觀，這五對概念的均衡發展對於公共治理過程中的決策思惟傾向相當重要。最後，作者呼籲建立發展無預謀的公共治理理論，以求接近真實的治理情境。

[關鍵字]：新公共服務、基源問題研究法、打破既成架構的管理、常態的解謎管理、自組織的組織、最大的均等自由原則

---

投稿日期：95年10月25日；接受刊登日期：96年2月8日。

\* 國立政治大學公共行政學系教授，美國奧斯汀德州大學哲學博士。吉林大學、南京大學、中國人民大學、中國政法大學等八校客座教授，華夏行政學會理事長，e-mail: cywu@nccu.edu.tw。

## 壹、建構「無謀預的行政倫理」： 新公共服務五對概念的比較與檢驗

### 一、前言

自二十世紀初，科學管理運動以來，行政學理論的發展，大抵在邏輯實證論和實用主義兩條哲學思想的影響下，發展其理論。雖然這些所謂的理论，今日看來十分幼稚膚淺，但這是理論發展初期的自然現象。其次，這些行政理論的建構，亦充滿了西方文化的侷限，對於中國人雖有啓發的意義，但是吾人絕不可不分青紅皂白，未經批判地加以引用，認其為真理。

回顧行政理論的建構，吾人若從勞思光研究中國哲學史的四種方法之一，即基源問題研究法。<sup>1</sup> 反思行政理論建構過程中，那些未經批判的核心概念，而為行政學者視為「理所當然」，未能自覺反思的概念，亦即在一九七〇年以前，行政理論的一切內容，實際上都是以這幾個核心概念為根源，理論上一步步的工作，不過是對那個問題提供解答的過程，我們就稱這個問題為基源問題（勞思光，1981：15）。就行政學而論，這些問題的核心概念大致上有五個，即強調行政理論必須解決穩定（Stability）、效率（Efficiency）、技術（Technology）、控制（Control）和理性（Rationality）等方面的問題，並以其為組織設計的主要目標。

事實上，這五個核心概念，在今日看來的確有所偏頗，把行政研究的問題窄化為組織內部的管理問題，忽略了組織與其外在政經社會文化大環境之間的動態過程。因此，若從哲學上反思，吾人就有了這樣的問題提出來：

- 行政組織只講求穩定嗎？若然，則組織必然趨向於保守現狀的原狀穩定（Homeostasis），因此，組織必然要面對變遷成長的問題，穩定與變遷或成長應如何保持均衡？
- 行政組織應以效率為唯一的追求目標嗎？效率又是為了什麼而存在？如果效率不能與公正（Justice）或正義相結合，則這種效率又有何意義？
- 行政組織數十年來的理論建構，幾乎太過於強調組織對員工控制的紀律問題，

---

<sup>1</sup> 這四種方法即系統研究法、發生研究法、解析研究法及基源問題研究法。見勞思光（1981）。《中國哲學史》（一）序言，臺北：三民書局。

引發了組織內部的「控制與反控制」問題，這就是控制與自主性（Autonomy）應如何均衡的問題。

- 行政組織誠然要利用各種技術來解決所面對的問題，但若以為行政學即以技術或方法的探究為已足，顯然是一種以「技術理性」（Technocratic rationality）為主導的「思維傾向」（Mindset），未能上達於人文精神的境界，因此，技術與人文精神如何結合，又成為行政學研究的重要課題之一。
- 行政組織與管理在過去數十年來，亦過於重視左半腦特性的理性分析或決策，忽略直觀（Intuition）與感性能力的培養，亦即右半腦特徵的能力一直受到嚴重的忽視，如何使理性與直觀維持均衡，亦為行政學者重要的課題之一。

吾人如以《易經》的陰陽概念簡要說明，則上述五個問題可摘要如下述五對核心概念的均衡問題。

陽	陰
穩 定	變遷（或成長）
效 率	正義（或公道）
技 術	人文精神（或道）
控 制	自主性
理 性	直觀（或感性）

陰與陽的特徵無所謂好壞，乃一體之兩面，保持均衡即是好，否則就不好，這是我們今後行政理論建構時應特別留意的地方。

## 二、公共治理：公共行政、公共管理、與新公共服務的比較

所謂公共治理（public governance），論者定義甚雜，惟其主旨則以 Bickers 與 Williams（2001: 30）的界定最為簡潔，亦即將「個人偏好」（individual preferences）轉化為政策的過程，而公共政策就是要解決「個人偏好」與「集體行動結果」之間的種種緊張問題。個人偏好有短期的慾望，想要獲取我們所偏好的財貨與服務，但長期來看，我們的個人偏好在集體層次可能會產生種種錯誤或偏差，這就需要治理。

因此，「治理」此一概念涉及公共性（publicness），也即是對於某一特定問題或行動結果所可能產生的影響，其所涉及的那一群個人，都可以叫做「公眾」（public）。所以，公共行政、公共管理、與公共服務這三個述語，都是針對以上

的公共性，及其所涉及的公眾而言的。治理即是處理公眾的問題，亦即個人偏好與集體行動結果之間的緊張問題。由此可見，治理此一概念涵蓋範圍較為廣泛，不限於政府內部範圍的管理問題，而較著重組織與組織之間的互動關係。

傳統公共行政偏向層級節制的治理模式，以權威作為主要的協調機制，公共管理則偏向市場的治理模式，以價格作為主要的協調機制，新公共服務則偏向社群的治理模式，以網絡的互動為主要的協調機制，這三種治理模式以不同的比例存在於各式各樣的組織中，各有其政治理論的基礎。Robert B. Denhardt 與 Janet Vinzant Denhardt (2003: 28-29) 即對這三種治理模式提出十個指標的比較如下：

表 1 公共行政、公共管理、與新公共服務的比較觀點

	公共行政	公共管理	新公共服務
理論與認識論的主要基礎	政治理論，樸素的社會科學所擴大的社會與政治評論	經濟理論，基於實証的社會科學更為精緻的對話	民主理論，知識的各種研究途徑，包括實証的、詮釋的、批判的、與後現代
主流理性及其有關的人類行為型模	主要的理性是「行政人」	技術與經濟理性，「經濟人」，或自我利益的決策者	策略理性，理性的多元檢測（政治的、經濟的、組織的）
公共利益概念	政治界定並由法律表現出來	代表個人利益的整合	對於共同價值對話所產生的結果
公共服務人員對誰回應？	委託者與選民	顧客	公民
政府的角色	划槳者（著重單一的政治界定的目標之政策設計與執行）	導航者（扮演市場力量的觸媒者）	服務（公民與社群團體利益的談判與協商）
政策目標達成的機制	政府各機構的方案行政	透過民營與非營利機構創造機制與誘因結構	建立公、民營、非營利機構聯盟以滿足相互同意的需求
課責的途徑	層級的：行政人員向民選政治領袖負責	市場導向：自利的加總將獲致廣大公民團體（或顧客）所要求的結果	多面向的：公共服務人員必須關注法律、社群價值、政治規範、專業標準與公民利益
行政裁量	允許行政官員有限裁量	有寬廣幅度以滿足企業的目標	需要裁量但有限制且負責任的
組織結構的假定	官僚組織由上而下的威權及對服務對象的控制或管制	分權的公共組織但在機構內保留主控權	內外共同領導的合作結構
公共服務人員激勵基礎的假定	薪資與福利，文官服務的保障	企業精神，意識形態要求縮小政府規模	公共服務，要求貢獻於社會

資料來源：Denhardt and Denhardt (2003: 28-29)。

由以上比較可知，層級節制的治理模式著重由上而下的控制，所謂公共利益是什麼？幾乎是政治界的上層統治者所決定，行政人員只不過是聽命辦事者，缺乏自主性，因此對異議分子缺乏寬容態度。

其次，市場治理模式又認為個人利益的加總等於社會的整體利益，忽略了公民互動參與的過程，是一種動態調適的過程，絕非簡單的、靜態的從個人利益的加總即可得出公共利益，那是一種功能主義的認識論，在有限的社會範圍內或可實施，但絕不能無制膨脹到人類社會各個領域，尤其在公部門的政府組織內，堅持價值的質性判斷，往往比市場機制量化的、功利的計算更為重要。

最後，公共服務強調人際間的網絡關係，涉及組織內外多面向的社會關係，主張層級節制與市場機制兩種治理模式，都適用於公共服務，因而強調社會資本的累積，建立人際間的互信感，有助於公民參與，並建立以公民為中心的治理，培養長期的專業規範與合作的信任。

綜上所述，三種治理模式各有其特色及限制，將隨組織外在環境之變化而出現有主導性的或有利的治理模式，作為相應的機制。從人性論的角度觀之，層級節制的治理模式，假定人是被動的、自利的、受有權力者控制的對象，而市場治理模式，則假定人是自主的、自利的個體，但最終將受資本家的財富所控制。只有公共服務假定人有超脫自我中心的靈性需求，主動關懷社群、國家、或人類的公共利益或公共福祉的能力，其心理學基礎建立在「超個人心理學」（Transpersonal Psychology）的理論，而有別於過去的行爲主義心理學與人本主義心理學，所建立的行政理論或治理理論。

新公共服務理論有鑒於公共行政與公共管理核心概念的偏執，主張綜合全觀，以系統思考與辯證途徑，重新審視其主要意義，並提出五對概念的均衡發展，有助於公共治理實現較為良善的政治與行政發展。以下吾人即對這五對概念彼此之間相互的關係進一步詳細討論。

### 三、穩定與變遷 / 成長

從行政學的發展史來看，長期以來西方管理學者相信成功的組織與管理，即在於追求穩定（Stability）、和諧（Harmony）、可預期性（Predictability）、紀律（Discipline）與共識（Consensus），亦即所謂的「穩定均衡」（Stable equilibrium）（Stacey, 1992）。這是一種「**常態的解謎管理**」（Normal puzzle-solving management），其基本架構是既定的與常態的，運用量化分析尋找問題的

答案，並使用系統的、制式化的規劃、執行與控制的型式，這就是傳統式的思維方式，並視其為有效的管理方式（Stacey, 1992: 8）。

事實上，組織不是完全穩定均衡的，也不是完全變遷而渾沌不明的，它乃是混合了可知的與不可知的種種因素。因此，在前一種「常態的解謎管理」的另一個極端即是「打破既成架構的管理」（Frame-breaking management），亦是一種「不可知的管理」（Managing the unknowable），它是一種運用衝突、質疑、學習，並從事新發現（Make new discoveries）的管理（Stacey, 1992: 8）。

從威爾遜的行政研究，經泰勒的科學管理運動、韋伯的科層組織、人群關係學派、賽蒙的行政行為研究、系統的組織理論等等，都是一種著重穩定均衡、保守現狀的管理思維。尤其系統的組織理論，雖然比它以前的理論進步一些，強調組織與環境的動態關係，組織應適應環境，以求生存。事實上，若從渾沌理論的觀點來看，未來環境是不可知的、或是不可預期的，究竟誰適應誰仍十分可疑，因此說創新以求適應環境乃是一句沒有意義的話。

所謂渾沌的行為，其特性有二：（Stacey, 1992: 62-66）一方面它是本質上具有**不可預測性（Inherent unpredictability）**；另一方面它又具有潛在的或隱藏的模式（Hidden pattern）。因此，所謂的**渾沌**，依科學的意涵，它不是完全混亂（Is not utter confusion），它是**有限的、而非突發的不穩定（It is constrained, rather than explosive, instability）**，是一種**秩序與混亂（Disorder）的結合**，行為模式乃是以一種不規則但相似的形式而持續不斷地演化開展。

所謂不可預測性，是指不可預測長期的結果，系統的短期行為仍是可預測的。其次，不可預測性亦包含了兩個意思在內，即 1) 因果關係模糊，無法以直線的或直接的關係來說明；2) 可能的未來有許多種，端賴此系統所作所為以及環境內諸系統의 各種作為而定。

渾沌的行為不是脫羈之馬，也不是一種突發的不穩定（Explosive instability），它是「**有限的不穩定（Bounded instability）**」，這種不穩定是在整體系統內發生的，雖有特定的隨機後果發生，但整體的模式仍是有跡可尋的，換言之，吾人必須區別「整體類型的特性」與「此類型內個別項目或事件的不規則性質」；在渾沌的模式中，個體是完全不同的，顯得不規則，但就整體類型而言，它們可說是有規則的不規則（In chaotic patterns the individuals are never exactly the same but they are all regularly irregular）（Stacey, 1992: 66），其中關鍵即在於「**隱藏模式**」或類別特質（Category features）是質變的而非量化的，它們是可辨認的，

因為它們屬於同一族群（Belonging to the same family），但吾人無法對其共同特性確信無疑。

根據以上的分析可知，系統是複雜的，某種偶發的小小變動可能引起整個複雜系統產生質變的後果，這種不穩定也是成功的組織（Successful organization），亦即創造性的組織（Creative organization）的基本屬性，當然它是有限的，成功的管理人員不應追求穩定均衡，以免僵化和分解（Ossification and disintegration），而應運用有限的不穩定，使組織保持在遠離均衡的狀態下，以正面的方式來激勵創新，此即經濟學家熊彼得（Schumpeter）在一九三〇年代所強調的「創造性的破壞」（Creative destruction），破舊立新以爭取競爭的優勢。因此，系統的行為可以分為三種：

- 一是穩定的、有秩序的方式。
- 一是突發的、不穩定的方式。
- 一是有限的不穩定，或叫渾沌的、非線性的方式。

第三種系統的行為介於以上第一與第二種之間，以這種行為方式互動的組織，吾人稱之為「自組織的組織」（Self-organizing organization），與傳統追求穩定均衡的組織是兩種不同的特性。茲根據 Stacey（1992: 2-7）的分析說明如下：

### 1. 穩定均衡的組織特性

- （1）組織中有最高領導核心即 CEO（Chief Executive Officer）負責領導，並設定長程規劃的方向和各種規章系統，帶領大家走向領導者所要追求的目標。
- （2）組織應有共同的和統一的文化，全體員工信仰相同的企業哲學，遵守相同的規則，朝向單一的任務方向。
- （3）行動前幾乎普遍地要問最根本的底線（The bottom line）問題，如回收率多少？風險的程度如何？
- （4）找出自己的優勢及顧客的喜好，以適應市場環境的競爭對手，並取得優勢。

以上四個特性，總結一句話，即認為成功的組織乃在於追求穩定均衡，而以和諧、紀律、規則性、可預測性和適應性為其主要的思維傾向，以為如此可以降低風險、縮小差異、認清未來方向。這種穩定均衡的追求，若以非線性的觀點來看是注定要失敗的，因為道理很簡單，環境是常變的、未來是不可知的、組織系統也不一定要追求適應環境，它也可以積極主動的改造環境，創造對自己有利的生存條件

呀！

## 2. 自組織的組織特性

- (1) 自組織的控制是一團體現象，透過團體成員間的政治互動（Political interactions）以及彼此的對話（Dialogues），沒有正式的層級權威，和核心權威，大家都在非正式的接觸網絡中，發展各種各樣的聯盟（Coalitions）。因此，系統有其自己的生命，而能自我控制自己的運行。
- (2) 自組織系統面對的是不可知的未來，而非可預期的未來。海耶克（F. A. Hayek）所謂「自發的秩序」（Spontaneous order），<sup>2</sup> 巴柏（K. Popper）（1964）所謂的新知創造是難以預期的；Karl Weick（1976, 1990）提出的「鬆散的組合系統」（Loosely coupled system）等都意謂人的行為或創新能力，根本是難以預期的，因此歷史也不是命定的，未來有多種可能。
- (3) 自組織的組織強調新產品可以創造顧客的需求，不必僅僅去做市場調查，然後再來回應滿足市場的需求，這種創造的過程是可能產生成功與失敗的試誤過程之一。
- (4) 產品的創新是無地圖可尋的，它不是某一遠見（Vision）或偉大設計（Grand design）的實現。因此，想要預測回收率以及從事 R&D 支出的風險程度如何是一荒謬的事，只有不斷地嚐試與錯誤的過程。

自組織的觀念並不要求經常的革命性變遷，非線性的動態意謂在任何特定的時間內，一個複雜的組織可能發生多元的變遷型態（Multiple types of change），管理人員自知他們的角色並不如傳統式的管理人員那麼重要，他們只是推動組織內部過程與結構變動的觸媒者、解放者，而非控制者，他們永不滿足於現狀，認為始終具有進一步改善與實驗的空間（Kiel, 1994: 192-193）。

從以上的分析可知，自組織的觀念承認並肯定人的自發性行為根本即為一難以預測的動態過程，此在人性論上的假定，偏向於自由意志的存在，不過這種自由意志的展現，雖然是不穩定的，但卻是一種有限度的不穩定，在某種範圍內例如短期內，則多少是可以預期的，由此可見，渾沌理論並未完全排斥實證的行為科學，只

---

<sup>2</sup> 見 Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press, 1960, p. 160. 另參考石元康（1995）。〈自發的秩序與無為而治〉，《國際中國哲學研討會論文集》，臺北：臺灣大學哲學系出版，頁 449-463。



是超越了行為主義的狹隘性，而特重整體系統歷史的、演化的、質的變遷過程。

根據以上的說明，吾人擬借用 Kiel (1994: 186-187) 的整理來說明追求穩定均衡和自組織的組織的不同特性，列表如下：

表 2 追求均衡與自組織的組織兩種不同的組織屬性

組織屬性	追求均衡的組織	自組織的組織
	總體層面的屬性	
文化	統一均衡	遠離均衡的分歧
策略	調適	經常的意外變化
規劃	穩定的目標	經常的分歧
結構	平坦的	過程的結構
與服務多樣的距離	疏遠的	投入參與的
環境的起伏	挫折	創造性的反應
勞力人口統計特質	固定的差異	有意的差異
	個體層面的屬性	
工作團隊	穩定的	不穩定的
控制機制	確定的工作	有限的不穩定
工作過程	序列的	重組的多元主義
過程分析	沒有	以行動為基礎的損耗
系統的變異	錯誤的來源	學習的淵源
變遷過程	漸進的再穩定	持續的創新
渾沌	是託辭	是機會

資料來源：Kiel, L. D. (1994: 186-187)。

#### 四、效率與正義 / 公道

早期行政學者評量行政組織運作的標準即是效率，例如威爾遜把「政治與行政」分離，並仿企業途徑，使行政管理達到組織效率的要求；泰勒的科學管理運動，認為任何工作的執行，都有「一個最佳的方法」(The one best way)；懷特(1926: 2)更明言：「公共行政的目標就是使行政人員最有效率的運用資源」；古立克(1937: 192)也說：「行政科學中，無論公或私，基本的善就是效率」。很顯然地，效率成為公共行政的目的或準則，此一概念一直延續到後來的人群關係學派、賽蒙的行政決策理論，乃至於系統分析的組織理論，雖然後來的理論著重點或

有不同，效率卻是其中最為重要的核心目的與追求的準則。

行政學早期的研究，側重組織內部的效率問題，後來注意到組織內外環境互動的均衡問題，但亦以效率為主要的核心概念，主因是均未能超越實證研究的技術興趣，因而忽略了其他規範問題的價值，例如正義、合作、自由、平等、參與等概念，其中特別重要者即效率與正義（Justice）或公道如何結合的問題。

研究正義與效率的結合，不僅是社會福利或社會安全政策的重要議題（許文傑，1990；覃怡輝，1991），更是傳統組織理論與管理研究絕不可輕忽的重要議題。吾人如果把行政學視為是政治學與管理學兩者的結合（Denhardt, 1993），則行政學不應視為只是組織理論與管理的效率研究，而應擴大其研究範圍，成為一門包括國家管理和公私組織管理科際整合的科學研究。

其實，若把效率作為行政研究的最高標準，不僅會忽略其他價值的重要性，而且也未能把握問題的核心，把一個複雜的問題過度簡化或化約為效率的問題，結果反而無法找出提高效率的真正原因，效率與正義的關係即說明了此一現象的癥結。

John Rawls 就有如下的深刻見解（1971: 6）：

對於何為正義與不正義，若缺乏某種程度的共識，個人要有效地協調他們的計畫，以確保相互有利的安排得以維持，顯然相當困難。懷疑和不滿腐蝕了禮儀文明的紐帶，而猜忌和敵意誘使人們以一種他們本來可以避免的方式行動。所以正義觀的特定作用即在指引基本的權利和義務，並決定適當的分配份額，它必然會影響效率、協調、與穩定的問題。

由以上的這一段話可知，正義問題與效率等行政上的其他問題根本即息息相關的，行政學研究應予重視。本問題的探討，主要以 John Rawls 的《正義論》（A Theory of Justice）為根據介紹如後。

Rawls 的正義理論，試圖建構一實質的倫理學，以扭轉二十世紀以來，在實證哲學與分析哲學影響下，輕忽形上學，把倫理學的探討變成語義和邏輯關係的分析，以至於被人譏為「冷冰冰的倫理學」。而這一冷冰冰的倫理學，乃是西方二、三百年來功利主義（Utilitarianism）思想長期累積所造成的結果，從更深的源由來看，亦可說是牛頓物理學典範唯物論世界觀的產物。

Rawls 繼承西方契約論的傳統，以虛擬的、非歷史事實的「原初狀態」（Original position）作為正義論建構的思考起點，把洛克、盧梭、康德等人所代表的契約論上升到更為抽象的層次，提出所謂「作為公平的正義論」（Justice as fairness），其目的在批判並取代現行功利主義的有關社會基本結構的正義理論。

Rawls 假定原初狀態中的正義環境有三個條件：

(1) **客觀環境**：這是處於一種中等匱乏的環境中，人們都想獲得較大的利益，但又無法完全滿足欲望，只有相互合作才能解決彼此利害的一致與衝突同時存在的矛盾。

(2) **主觀環境**：Rawls 把人與人進入社會關係之前的特點，歸結為「**互不關心的理性**」(Mutually disinterested rationality)，人人好似陌生的路人，彼此無利害關係，既不關心他人的利益，也不企圖損害他人利益，更不會情願爲了他人而犧牲自己的利益。人人只想尋求自己儘可能的高收益。

(3) **知識的限制**：假定原初狀態中各方處在一種「**無知之幕**」(The veil of ignorance) 的背後進行選擇，大家只具備對政治、經濟、社會的一般性事實或理論知識，但對於自己的特殊事實，例如自己的出身和社經地位、智商和道德水準等均處於無知的狀態。

在以上三個條件下，Rawls 認爲一個理性的人，他會根據自利的動機，按照「**博奕理論**」(Game theory) 所謂的「**最大的最小值規則**」或「**小中取大規則**」(The maximin rule) 作選擇，這樣大家就會排除功利主義的原則，因爲功利主義主張「**最大多數人的最大幸福**」，容許對一部份人的自由平等權的侵犯，以促進社會最大利益的總額。同時，大家也會排除絕對平均主義的分配方法，因爲那將產生吃大鍋飯的弊病，無法激勵生產的積極性，但不等原則可能給自己帶來不利的後果，於是大家商議的結果，形成了以下兩個「**詞典式序列**」(Lexical order)：

**第一原則**：每個人都有同等的權利，擁有最大程度的基本自由，且一個人所擁有的自由要與他人所擁有的相同的自由能夠相容。

**第二原則**：社經的不平等將以下列的方式安排：(a) 它們對每個人都有利；並且 (b) 它們是隨附著職位與工作的，而這些職位與工作對所有人都是開放的。

第一個原則叫做「**最大的均等自由原則**」(The principle of greatest equal liberty)；第二個原則叫做「**差異原則**」(The difference principle)，其中 (a) 是差異原則，(b) 是「**機會的公正平等原則**」(The principle of (fair) equality of opportunity)。第一原則優先於第二原則，即第一原則的平等自由權是絕對不可侵犯的，不能像功利主義者主張爲了最大多數人的最大幸福而犧牲少數人的自由平等權。其次，第二原則的 (a) 又優先於 (b)。

這兩原則的精神，即保障人人的自由平等，並在公平分配因社會合作所產生的權利與義務時，能照顧到最少受惠者的利益，換言之，不平等是允許存在的，但這種不平等必須合乎每一個人的利益，同時也能給最少受惠者帶來補償的利益，才可以存在。由此可見，Rawls 的正義論具有一種社會主義的精神或平等主義的傾向。

從以上的分析可知，Rawls 的正義論反對功利主義者犧牲個人的自由，以追求社會利益總額的增加，換言之，人應看作是目的本身，不應把他當作工具。這一觀點，說明了功利主義與正義理論在倫理學上的兩個不同觀點，前者即為「目的論」，強調「價值」是優先的，獨立於「正當」(Right)的手段，只要能獲致最高的「價值」(如欲望的滿足)或增加最高的價值，都得到鼓勵。後者即為「義務論」，「正當」是獨立於「價值」的，是更為優先的，康德強調人本身即是一目的，不可視為工具；Rawls 強調自由的優先性，不可以受制於政治的交易或商業上的買賣，不管這種交易能帶來多大的社會利益，這都是義務論的觀點。

綜上所述，從 Rawls 的正義理論觀點來看，功利主義的特徵，可以作如下扼要的批判(參考 Rawls, 1971: 27-30)：

- 就功利主義而言，政府與企業的決策方式都是相同的，所謂正確的決定基本上是效率行政的問題。而正義論則強調效率不是唯一的價值，效率必須與正義相結合。
- 功利主義把個人的選擇原則(The principle of choice for one man)延伸擴大到對整個社會的分析。而正義論認為各人的目的不同，社會選擇(Social choice)與個人選擇的標準不同，社會選擇不應依照功利主義原則。
- 傳統上認為功利主義是個人主義的，也能強烈地保衛思想的自由，但是它依合成原則，使正義所保障的權利受制於社會利益的計算，這就不是個人主義的精神。

Rawls 認為以效率原則作為社會財富的分配方式有許多種，但不能將之作為單獨的標準，必須在許多合乎效率的分配方式中，找出一條與正義原則相結合的方式來分配社會財富，此即從最少受惠者的觀點或立場來考慮問題，必須使人人都有利才能實現。因此，Rawls 反對自由主義的平等(Liberal equality)而主張民主主義的平等(Democratic equality)(Rawls, 1971: 65)，原因即在於自由主義的平等只考慮效率原則，而未考慮人的差異原則。

談到效率問題，資本主義的市場經濟雖非十全十美，但在資源分配的效率上卻比其他機制(Mechanism)好得多，但 Rawls 認為市場經濟並非資本主義所專有，

他說 (Rawls, 1971: 271)：

雖然資本主義經濟學家一直謹慎探討市場經濟在某種意義上是最好的設計，但資本主義與市場經濟的結合只是歷史的偶然，因為至少理論上講，**一個社會主義政權也能運用此一制度的好處，其好處之一即是效率。**

這一段話對於我們研究中國大陸目前的社會主義市場經濟頗有啟發，因為目前大陸所推行的社會主義市場經濟是一新的方向，是社會主義計畫經濟向社會主義市場經濟轉型的實驗，它所衍生的種種行政問題，牽涉甚廣，必須從政治、經濟、社會、文化、哲學等各個學科角度去探索方有相應的理解。

## 五、技術與人文精神（或道）

從社會科學的哲學反省過去行政學理論建構的基本預設 (Presupposition)，以實證科學的「工具—工程的」(Instrumental-engineering) 心態為主要特徵，這即是 Habermas (1972) 所謂的「**技術的認知旨趣**」，首先是對自然的控制，其次是對「**人文的控制**」(Denhardt, 1991: 629) 這種技術旨趣的知識建構，實際上即是一種反人文的、反神性（或反靈性）的唯物主義，也是一種機械化的哲學。

這種技術旨趣的認知結構，從泰勒的科學管理運動、韋伯的科層體制型模，經人群關係學派，到系統分析的組織理論都可以看得十分清楚。這些理論建構都是從人性被動的觀點，或技術的、功能的角來詮釋組織中人的效用性或工具性，以達成管理人員所設定的目標，因而是一種反人文精神的管理方式。

吾人所謂的人文精神，與西方國家文藝復興以來，持人與神相對的人文運動不同，乃是中國原始儒家的人文精神，即不與天相對，亦即不與神相對的人文精神，而是一種天人合一，人文化成的本義。唐君毅 (1976: 20) 說得好：「其實，我們在現在發揚人文主義之精神，我們所要對治的，只是視人如物，以駕御機械之態度，駕御人之唯物主義。我們所要講的人性，是異於物性的人性，而非異於神性的人性。」這種唯物主義的態度，在 Gareth Morgan 所著《組織意象》(Images of Organization, 1997) 一書第二章中即討論把組織作為機械 (Organizations as machines) 的隱喻 (Metaphor) 或「機械化當令」(Mechanization takes command)<sup>3</sup> 的優點及其限制性，表露無遺。吾人要在此再三表示者，這種唯物主義思想，亦

---

<sup>3</sup> 請參考 Morgan, Images of Organization, 1986. 該書中譯本亦在 1994 年由五南圖書公司出版。此書第二版 1997 年出版。

是牛頓物理學典範的產物，而非愛因斯坦典範所強調的「心物一元論」<sup>4</sup>的主張。

從行政管理學的角度來詮釋人文精神的意義，作者認為可以從以下四個方面去討論：

- 強調個別差異 (Individual difference)
- 重視完整的人格或全人的特質 (Whole person)
- 主張心物一元論的哲學
- 實質理性優於工具理性

茲就組織中的管理問題分析說明「技術與人文之間的關係」如下：

### 1. 強調個別差異

教育的宗旨是因材施教，有人文精神的教育應重視個別差異，教師不宜以同一教材同一進度一體適用於所有學生，應在教學過程中針對學生的個別差異適時適機調整教學策略，以免學生在學習過程中懷有競爭激烈的緊張心情。同樣的，管理亦應針對個別差異而作適時的調適，避免一體適用而毫無變通的僵化管制。過去的行政理論強調法規的功能在於掌握人的行為的可靠性與可預期性，殊不知法規只有處理事務的實際方便 (Practical convenience) 並無道德的絕對性和必然性，如果把人為創造的法令規章視為絕對不可變的約束，而不顧客觀情境的變化，或法規必然無法就各種特殊的情境而預作規劃，視其為絕對不可變動，這即是一種「物化的思考」 (Reified thinking) (Harmon, 1981: 134)。有物化思考的行政人員常以「意義的類別化」 (Categories of meaning) 來掌握「民眾對具體情境意義的陳述」，而兩者之間往往是不相應的；又如在市場交易中，店員常以「消費者」這一類化概念的共同特徵，如「愛討價還價」「愛貪小便宜」來理解某一購買者的行為或偏好，往往失去了對個別差異的進一步判斷，因而出現了潛在的溝通的誤解。所以在層級節制的行政組織，和在市場交易的企業組織中，最容易發生物化的思考現象 (參考 Harmon, 1981: Ch. 7)。吾人若要從物化思考中超越出來，首先應警覺自己的「人的主體性」，避免主體逐步客體化的極致發展，而忽略了對具體情境或個別差異的考量。

---

<sup>4</sup> 關於這一問題較為詳細的討論，讀者可參考吳瓊恩，《行政學的範圍與方法》，第二版，臺北：五南圖書公司，2005a。

## 2. 重視完整的人格或全人的特質

技術理性強調局部的分析，把人的完整性化約為各種各樣的角色行為分析，使一「整全的人」(Whole person)變成爲一「局部的人」(Partial person)，使組織中成員之間，彼此易於以「部長」、「處長」、「科長」、「科員」等角色名稱相互稱呼，久而久之習慣於以其角色特性來認知其人，事實上人是一整全的人，他所扮演的社會角色甚多，即使你以所有的角色特徵來詮釋某人，亦難把握某人，凡此涉及方法論的問題，人除了可以角色行為作局部的理解外，更應以整體特徵的把握來理解，不僅可從外在的角色行為來理解，更應以內在的心靈體驗來理解，庶幾乎可免於《莊子》所謂的「道術將爲天下裂」(〈天下篇〉)，亦可免於組織中的種種異化現象。<sup>5</sup>

中國的人文精神之可貴，即在於從這個形而上的「道」去把握人的整體性，而非行為科學的技術理性分析，把人的整體性割裂爲各種局部的行為分析。

## 3. 主張心物一元論的哲學

人文精神的要義即在於強調人的主體性的存在，否則思想的外在化客觀化的極致，人文現象就成爲唯物主義的物化現象，人成爲受控的對象。組織中的人員有其自主性，不宜化作機器的螺絲釘，所以應恢復人的神性或靈性。因此今後行政學理論的建構，應注意下列三個學術趨勢：

- 新物理學典範的心物一元論超越了舊典範的唯物論。
- 新生物學強調「自由意志」的存在。
- 第四勢力心理學即「超個人心理學」(Transpersonal psychology)重視人的第六個需求即靈性的需求。

只有在人性論上瞭解到人的心的存在，理論建構才不會變成唯物論的產物，才能真正與人的存在問題有相應的理解，這樣才是人文精神的精義。行政學者 Robert Denhardt 所著《組織的陰影》(In the Shadow of Organization, 1991)，Egon G. Guba 和 Yvonna S. Lincoln 等所編著的《組織理論與探究：典範革命》(Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution, 1985)等都是注意這一趨向的有名著作。

---

<sup>5</sup> 關於組織中的異化現象研究，大約在 1960 年代中期到 1970 年代中期最爲興盛，可參考 American Sociological Review 和 American Journal of Sociology 兩種期刊。

#### 4. 實質理性優於工具理性

科層體制所強調的理性是一種**工具理性或功能的理性**（Instrumental rationality or functional rationality），人與其所做工作內容必須配合固定的、預先的設計，不允許人們去質疑，誰要質疑誰就被視為「搗蛋鬼」（Troublemakers），這種機械式的設計，引起組織中的冷漠、疏離和無力感。而**實質理性**（Substantial rationality）則允許人們質疑他們的所作所為，然後去做行動上的調整，所以實質理性是一種反思的（Reflective）與自組織的（Self-organizing），鼓勵人們去創新、質疑、挑戰他們的所作所為，以 Argyris 與 Schon 的述語來說，工具理性是一種「**單圈學習**」（Single-loop learning）而實質理性是一種「**雙圈學習**」（Double-loop learning）。此外，還有一種改變學習策略，學習如何學習的「**再學習**」（Deutero-learning）（Argyris and Schon, 1978: 27）。

行政學理論一般說來，在一九七〇年以前，大多偏向於技術理性的理論建構，此為西方文化晚期資本主義的主要特徵，亦為批判理論家所致力批判的重點，以挽回人文主義重視人的主體性，避免客體化、物化的極致發展。今後行政學理論的建構，對此一問題尤應再三思之。

中國人文精神主要是以形而上的道為技術發展和運用的極致，一九九五年三月去世的中國科技史大師李約瑟（Joseph Needham）即相當推崇道家思想對科技文明的貢獻。茲引《莊子·庖丁解牛》的一段話為佐證：

庖丁為文惠君解牛，手之所觸，肩之所倚，足之所履，膝之所踣，砉然騞然，奏刀騞然，莫不中音，合於桑林之舞，乃申經首之會。文惠君曰：「譔！善哉！技蓋至此乎？」庖丁釋刀對曰：「臣之所好者道也，進乎技矣。始臣之解牛之時，所見無非全牛者。三年之後，未嘗見全牛也。方今之時，臣以神遇而不以目視，官知止而神欲行。依乎天理，批大郤，導大窾，因其固然；技經肯綮之未嘗，而況大軀乎！」……文惠君曰：「善哉！吾聞庖丁之言，得養生焉。」（〈養生主〉）

從以上的引文可知，技術如果只停留於官能經驗的層面，而未上達於形而上的道的境界，即以神遇而不以目視的境界，則這種技術尚未臻一流的境界，必得超越技術理性或工具理性，而下學上達於形而上的藝術境界，才是技術與人文精神的結合。這在儒家孔子的精神也是如此的看法。試看《論語》裡孔子的話：

子曰：「三年學，不至於穀，不易得也。」（〈泰伯〉）



牢曰：「子云『吾不試，故藝。』」（〈子罕〉）

孔子認為一個人求學問三年，其目的不在於功名和利祿（穀字即代表功名和利祿），而能為學問而學問的人，實在是太難得了。孔子又說求學問並非要去嘗試追求什麼，乃為興趣而學，故能達到藝術境界。

孔子的話與《莊子》的一段話是同一個意思，技術的追求必須上達於藝術境界或形而上的道的境界，才不會墮落到唯物主義的地步。

從人力資源發展的訓練過程來看，一般人參加訓練比方說學駕駛，要經過四個階段：

第一階段是無意識的無能（Unconscious incompetence）

第二階段是有意識的無能（Conscious incompetence）

第三階段是有意識的有能（Conscious competence）

第四階段是無意識的有能（Unconscious competence）

茲以圖 1 說明如下：

無意識的無能（1）	有意識的有能（3）
有意識的無能（2）	無意識的有能（4）

圖 1 訓練過程的四個階段

資料來源：Donaldson, L. and Scannell, Edward E. (1986: 8)。

一般說來，所謂訓練即在第二階段到第三階段之間，例如學開車，意識到自己的無能因而參加駕駛訓練，等到結訓後考上駕照，就到了第三階段，在這個階段往往是一個人最興奮也最易出事的階段，必得到第四階段，對自己會開車這種技術不必以之為工具，去誇張吹噓，反而當作一種稀鬆平常不值得吹噓的時候，此時開車的技術才真正上達形而上「道」的境界，亦為技術與道（或人文）結合的境界。

## 六、控制與自主性

行政組織需要某種程度的紀律以及工作程序的標準化，才能因應所面對的複雜問題，因此組織運用控制的手段以維持紀律及工作的標準化是必須的，但是過度的控制將導致人員的許多病態現象例如異化（Alienation）、過度順服（Overconformity）、無回應力（Unresponsiveness）等等不健康的現象；也妨礙了

人員的創造和學習能力，而學習情境必須在自主、自由，及有動機的情況下，能允許犯錯並從錯誤中學習，但過度的自由自主也將產生曖昧的情境，使組織失去了方向，這即是「過度官僚化」(Excessive bureaucratization)與「專業的管理」(Professional management)之間的矛盾，如何維持適當的均衡，是行政學者必須正視的問題之一。

組織的控制必然會引起 Anthony Downs 所謂的「反控制定律」(Law of counter control)，亦即高階主管愈努力於控制部屬的行為，部屬也將愈努力於逃避或反對這樣的控制(1967: 147)。因此為了使組織的控制進行得更為有效，往往要運用間接的控制方法，透過文化的社會化來達成組織人員的內部控制(Internal control)的效果。

組織控制的結構是什麼意義呢？組織理論家 Amitai Etzioni 有如下的定義(Etzioni, 1987: 650)：

組織控制結構乃是組織誘導它所需要的績效所運用的各種手段方式的分配，並察核這樣的績效的質與量是否符合組織的規定。

組織的控制有外部和內部控制兩種，外部的批評者、支持者，和利益團體都可能組織起來，並要求設定他們所認同的標準，以控制政策的目標，而外部的決策者，為了選舉也可能加給某一機構較為嚴厲的績效標準，這樣轉而引發了組織的內部控制系統的種種改變(Cortner et al., 1989: 206)。

一般說來組織的控制系統可以分為五種，茲說明如下(Cortner et al., 1997: 189-210)：

### 1. 以產出的量化測量為基礎的控制 (Controls based on quantitative measures of output)

這一型的控制，其優點是測量方法與組織效能的假定，彼此間具有較為清楚的連繫，較能具體的測量，但這一測量方法也有其困難，例如行政成本、時間的損耗、評估結果的標準曖昧與衝突，以及因層級節制體系所形成有意無意的溝通扭曲或誤解等等，再加上公共組織目標的多元性質和組織各種方案產出的界定不確定或衝突，均能使控制手段的效度成為問題。這一類型的控制大致有：

(1) 生產力與工作量的測量(Productivity and workload measures)；(2) 目標管理(Management by objectives)；(3) 評估控制(Evaluation as control)；(4) 方案管理系統(Project management systems)，如 PERT 和 CPM 等四種方

法。

## 2. 對行為監督的控制 (Control through behavior monitoring)

當組織無法以量化來測量其產出時，對於組織中行為、工作過程，或活動的監督就有必要了，此在研究與政策發展機構中，因「產出」不明並且難以界定時都為此類控制的組織。這一類型的控制，其限制是當被監督的行為活動與其目標之間的關係不清楚時，其行為測量的效度頗令人可疑。其次因自利的動機對活動報告有意的扭曲，以及活動報告的評估，依據難以量化的程序規則的遵守，因而取代了原初的「服務目的」，此即 Merton (1968) 所謂的目標替代作用 (Goal displacement)。這一類型的控制方法大致有：(1) 時間控制 (Time controls)；(2) 直接觀察 (Direct observation)；(3) 活動報告 (Activity reports)；(4) 告密者 (Informants) 等都是。

## 3. 參與式的控制系統 (Participatory control systems)

所謂參與式的控制，是指組織的某一方案，其成員直接或透過代表，採取主動的角色，以監督並建立其工作的標準，例如工作流程、人事問題，與有關價格的決定都在此參與式的團體中評審。此一控制系統具有人文心理學 (Humanistic psychology) 與組織理論的人群關係研究途徑的精神，以促進參與來激勵並效命於組織，但並非以參與作為實際權力分享的手段。此外，日本式管理的「品質控制圈」(Quality control circles) 強調以團體為基礎的控制，對團體責任與決策的文化承諾 (Ouchi, 1981)，員工自動的組成，定期聚會以增加產品與服務的品質；解決工作場所諸問題；發展組織目標的親密認同；改善主管與員工之間的溝通 (Bryant and Kearns, 1982: 144) 等方法都是參與式的控制。

## 4. 內在的控制 (Intrinsic controls)

組織為使員工服從其目標、規章與績效期望，採取內在控制的途徑，使個人目標與組織目標結合為一體，不必再監督與修正其工作。其途徑有五種：(1) 個人的忠誠 (Personal loyalty)；(2) 專業的社會化 (Professional socialization)；(3) 組織規範的社會化；(4) 謹慎篩選申請工作者 (Careful screening of job applicants)；(5) 對組織任務意識型態上的堅定信仰。此外，在職的社會化 (On-the-job socialization) 相當重要，組織可透過各種訓練和教育發展，以及各種會議、簡報、文書簡介等方式，把組織的任務和文化精神，或顯或隱地影響到各成員的信念中。

## 5. 外在的控制 (External controls)

行政組織可能控制其他的機構，也可能受外在的更大的決策者、利益團體或其他機構的控制，彼此間的控制與受控制關係非常複雜，並影響內部控制系統各種條件。管制性的機構必須在其服務對象與有組織的利益團體間，支持者與反對者之間取得平衡以維持生存。同樣的，執行性的機構也必須對其標的對象採取妥協與協調的方式，以爭取支持；為了爭取基層的支持，也可能會在某一時段放鬆控制的條件；各機構對服務對象或利益團體的競爭也可能引起監管條件的放鬆。因此當組織的工作變得相當多變不定時，績效的測量也就變得更為複雜。當外部的決策者與有組織的利益團體的行動，直接影響到機構控制系統的結構與運作時，它必須調整內部的控制，以符合外部的監督所期望的水平。

以上是五種控制系統的類型，至於控制的方法，依 Etzioni (1987: 650-652) 的分析有三種：(1) 運用強制的權力 (Coercive power)，影響身體的動作，大多用於低階層員工，在集中營、監獄、監管的精神醫院、戰犯營皆常見之；(2) 運用功利的權力 (Utilitarian power)，這是物質獎酬，常用於高階層員工，在工廠、保險公司、銀行、政府文官組織及和平時期的軍事組織等常見之；(3) 運用認同的權力 (Identitive power)，使用象徵符號 (Symbols) 使下級員工認同他們的同輩團體，有如教師在教室中所作者，常見於宗教組織、有意識型態的政治性組織、大學、志願性的社團、診療性質的精神醫院等組織中。

William G. Ouchi 提出組織控制機制的設計之概念架構，其策略有三：<sup>6</sup>

### 1. 官僚的控制 (Bureaucratic Control)

主要是利用規則、政策、層級權威、文件檔案、標準化等機制，使行為標準一致，並能評估績效，以控制員工的行為。

### 2. 市場的控制 (Market Control)

運用價格與競爭來評估組織的產量及生產力，無競爭則價格不能正確反映內部的效率。

### 3. 家規的控制 (Clan Control)

即利用社會特質例如組織文化、共同價值、承諾或效命 (Commitment)、傳

---

<sup>6</sup> William G. Ouchi, "Markets, Bureaucracies, and Clans," *Administrative Science Quarterly*, 25 (1980): 129-41. "A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms," *Management Science*, 25 (1979): 833-48. 另參考 Richard L. Daft, *Organization Theory and Design*, (2005: 232-5)。

統、與信念去控制行爲。當組織面臨不確定與曖昧的程度相當高時，即意味法規難以說明每一正確的行爲，也難以就所提供的服務標價。家規的控制比較適合小規模的、非正式的組織，或學習型組織。大學的組織應以此一型態的控制爲主軸，若以官僚的控制爲主，例如法規的膨脹，則將不利於組織內部的創新與自主性的發揮。

組織中的控制愈嚴厲，愈易形成組織的病態現象（Organizational pathologies），例如異化（Alienation）、過度順服（Overconformity）、無反應力（Unresponsiveness）、無效率（Inefficiency）、無情性（Relentlessness）等（Scott, 1987: 297-318），這些都是過度官僚化的結果。

所謂過度官僚化，即在需要自由裁量時，使用各種規則與規章來控制行爲，使之慣例化（Routinization），而不必當場給予任何指示（Benveniste, 1987: 10）。然而那些情況下需要自由裁量的運用呢？一般說來有三種：（1）問題不明或目標模糊；（2）目標或問題雖清楚但達成目標的技術不清楚；（3）以上兩者皆清楚但因工作性質多變必須經常適應（Benveniste, 1987: 10-11）。這在專業程度相當高的組織，特別會遇到上述三種情況，這時候的「專業管理」則需要容許人員去嘗試錯誤的自由環境，並要瞭解到理性客觀的手段或技術工具是不夠的，還需要直觀的主觀的判斷能力，此時創造性的思維能力成爲管理人員最寶貴的資產。

## 七、理性與直觀（或直覺）

西方社會三百多年來，在牛頓物理學典範的指引下，形成了重視成長、執迷於效率、控制世界的欲望，並崇信邏輯和理性，偏向男性價值，忽略了生活潛在面向的情感，這即是所謂的「A型社會」（Type A society）（Russell and Evans, 1992: 105）。這一社會所形成的人格特質即「A型人格」（Type A personality）重視效率、成就、時間、競爭，或出人頭地（Ibid.: 104-105），這種偏執的人生態度或思惟習慣即是西方傳統教育的主要特徵。

理性或知性只是人類認知方式之一，並非唯一或主要的途徑，當代存在主義哲學大師海德格（M. Heidegger）（1976年去世）即認爲：從亞里斯多德、多瑪斯、笛卡兒乃至當代的實證論及胡塞爾等思想，都以爲知性是人的主要特色。「用海氏的語言來表達，這些見解都以爲理性認知是此有開顯的唯一或主要途徑」（項退結，1989：78）。由此可知，行政學研究自威爾遜一百多年以來，在實證論的影響下，過於重視理性分析的途徑，忽略或根本不理解直觀能力的重要性，的確有其西

方文化背景因素存在其中。此在東方文化偏重直觀能力的教育，顯現了兩種不同的思惟方式，而東方文化的直觀思考目前在西方社會的高階層主管愈來愈為重視，尤其是在因應複雜的、高度不確定的企業決策時，更為重要（Senge, 1990; Naisbitt and Aburdene, 1985）。

西方社會開始重視高階層管理人員直觀能力的培養，主要還是新物理學典範的影響，理性已非唯一的認知途徑，直觀不但不影響科學的發現，反而是創造力的重要來源（Russell and Evans, 1992）。尤其是自一九五〇年以來，神經科學的研究，發現人類的左右半腦各具有處理資訊的不同風格，以及觀察和思考的不同方式。

左半腦的特徵是著重語言文字的運用，是一種直線的（Linear）、分析的（Analytical）、數學的（Mathematical）、序列的（Sequential）、邏輯的（Logical）、計算的（Computational）；而右半腦的特徵則是非線性的（Nonlinear）、全觀性的（Holistic）、圖像的或格式塔的（Pictures or gestalts），<sup>7</sup>若以 Bogen（1977）的述語來說，前者是大腦的「命題的面向」（Propositional side），以分類（Categories）和方法上的因果關係來思考，尋求瑣細的分析，而非整體把握；後者則為大腦的「非命題的面向」（Apropositional hemisphere）。這種區分，和方法學家 Michael Polanyi 所謂「命題的知識」（Propositional knowledge）和「默會的知識」（Tacit knowledge）（Polanyi, 1966），一重語言文字，邏輯思考；一重直覺思考，超越語言文字，頗有異曲同工；前者是知性的連續思考，後者是情的飛躍思考。（張淑懿譯，1988：11）大部的人都居於邏輯型思考與直覺型思考之間，前者在思考進行時有一定的程序可循，後者並不經過思考過程而是直接感覺的心理活動。（同上）誠如 David Galin（1977）指出（Galín, 1977: 29）：

這種語言——分析的風格處理客觀世界極為有效。吾人現代的技術、生活水準、與科學的成就大部份有賴於高度發展的、直線的、分析的方法。

這一偏重理性分析的思維方式，促使西方文化三百多年來科學技術卓越的成就，也是人類文化三百多年來居於強勢的主流思維方式，雖然對人類的物質文明頗有貢獻，但也帶來了嚴重的文化危機，使東方式重視直覺的、體悟的、非言傳的、陰性的價值未能獲得平等相待，表現在行政管理上即為一種強調效率、生產力、控制體系等價值，成為一種非人文或反人文的管理風格。

---

<sup>7</sup> 此一問題尚可參考蔡敦浩、方之光，〈決策、左右腦運用與管理教育〉，第四屆全國管理教育研討論文，臺北，1992年。

直觀思考的價值，十多年來在新物理學、演化生物學、認知心理學等學科均獲得相當的重視，美國核能物理學家 Jeremy W. Hayward 在一九八四年出版 *Perceiving Ordinary Magic: Science and Intuitive Wisdom* 一書即對直觀思考賦予高度的重視。目前有關直觀能力的培養亦在最近十年來，在心理學和行政學界亦予相當的重視，在社會科學方法論上有了極大的重要啓示（Galín, 1977: 30）：

直觀特別擅長於理解各種關係的模式。這種思考方式能同時整合許多的投入（Inputs），而非一次處理一件事，像分析的方式那樣連續性的處理。這對於許多情境，其本質意義要由各要素之間整體關係模式所賦予，而非由其各要素本身所賦予，特別重要。……資訊過程的全觀模式有助於彌縫各項漏洞；即使某些片斷脫鉤，吾人也能感知此一模式。相反的，邏輯的、連續的模式無法跳過各種鴻溝。因為我們通常是以不完整的資訊在此世界中操作，吾人極需具有認知一般性模式的能力，並在目前的知識中跳過那些鴻溝。

從以上的說明可知，直觀思考與邏輯思考同等重要，它們是互補的而非互斥的，過去行政學的理论建構，在方法上和社會科學其他學科一樣，都過於偏重理性分析，這一現象到了本世紀七〇年代有了重大的轉折，誠如 Hayward 所說，七〇年代超越了唯物主義（Materialism）和行爲主義（Behaviorism），並超越了精神治療家的病態的取向（Beyond the disease orientation of therapists），許多人並轉而朝向東方傳統，尤其是印度教（Hinduism）和佛教（Buddhism）來尋找理解和體認世界更大的領域（Hayward, 1984: 16）。因此，今後行政學的發展，吾人更應以批判的態度來吸取西方的知識，不必盲從執著於那些理論，而應以更寬廣的文化視野，從中國傳統文化思想中，吸取源源不絕的靈感，重新出發以建構適合我國社會人情的新理論。

作為一位有創造力的管理人員，今後除了過去傳統教育所習得的數字、模型、理性分析等邏輯思考外，尤應認識直覺思考的重要性，這種思維傾向的轉換或調整相當重要。Gareth Morgan 在《駕御變遷的波浪》（*Riding the Waves of Changes*）提出這樣的問題（Morgan, 1988: 54）：

如何鼓勵人們讓你的組織成為有彈性，面對問題，使你能有競爭性地接近一個競爭的情境？你如何做呢？我認為那是關鍵的問題。過去，管理的才能與具備特定的技術和能力相等同，現在則所涉及者不止這些。它愈來愈在於發展態度、價值，與思惟傾向，使管理人員去面對、理解、並因應組織內外許許多多的

因素。

直覺能力的培養方法很多，例如階梯思考法，結合直覺與邏輯交互思考；團體思考法又稱腦力激盪法（Brainstorming）等都是（張淑懿譯，1988：97-101）。此外，尊重民間習俗及常識經驗，例如農漁民對颱風和地震的預測方法，均能作為直覺思考的來源；還有中國的靜坐方法（Meditation skill）也是培養直覺能力的最佳方法，例如《般若波羅密多心經》上「觀自在菩薩行深般若波羅密多時，照見五蘊皆空」這種觀照的功夫即是一種直覺能力。

中國儒家思想：「天命之謂性，率性之謂道。」孟子所說的不慮而知的良知，不學而能的良能，雖愚夫愚婦亦能，此皆為吾人所謂的直覺。梁漱溟亦謂孔子所謂仁，就是一種**敏銳的直覺**（梁漱溟，1968：126），它是非理智的、非打量計較的心理狀態，極有活氣而穩靜平衡的一個狀態。（同上）《莊子》：「**聖人之心靜乎！天地之鑑也，萬物之鏡也**」（〈天道篇〉）。又說：「**至人之用心若鏡，不將不迎，應而不藏，故能勝物而不傷**」（〈應帝王篇〉）。這些話都充份顯示東方文化擅長直覺思考的方法，這也是羅素所謂的「內容真理」（Intentional truth），以實踐的功夫來體認真理的意涵，這種真理是有其深度和強度的，隨著功夫的加深，體會也愈深，愈難以用語言文字來表述，有別於西方人的「外延真理」（Extentional truth）。

有創造力的管理人員允宜向中國傳統思想尋找靈感，培養直觀思考的能力和理性思辨的能力，相輔相成，以臻於至善。

## 八、結論：發展無預謀的行政理論

從以上的分析可知，行政理論的發展，自本學科成立以來，一直偏重穩定、效率、技術、控制、理性等五個核心概念，而未能從哲學的角度反思以這些核心概念作為理論建構的先驗假定（Priori assumptions）是否妥當，而視其為理所當然的「真實本質」，並以「中立的方法論假定」（Neutral methodological assumptions）或所謂的「客觀事實」作為一種未經批判的偽飾，卻暗中偷渡了「規範上的判斷」（Normative judgments），從而忽略了行政理論建構所必須注意的政治與道德的本質，這一現象經由科學哲學的反省，叫做「**預謀的理論**」（Theory as conspiracy）（Harmon, 1981: 49）。

所謂「**預謀**」即謂具有專業知識的人，有一種傾向，去擴大操縱、控制、或迷糊其研究對象的力量（Ibid.）。凡此必須從認識論和方法論上去反思理論建構的預



設 (Presupposition)，以建立所謂「無預謀的理論」(Non-Conspiracy theory)。從這個觀點來看，過去行政學的理论建構，在實證主義和實用主義兩條路線的影響下，過於偏重穩定、效率、技術、控制、和理性五個核心概念，並不經意地以為這些概念才是行政學者所應追求的，結果所謂「方法上的客觀」或「量化技術」的運用，實際上是在行政學者所信仰的某一典範下的理論工作而已。

在這樣的預謀下，不僅所建構的理論是偏頗的，因而也是脫離實際的，而且從科學哲學的角度來看，是社會科學家把自然科學的實證方法，引用到對人文社會現象的研究，其目的在尋找規律，以控御自然或人文社會萬象的流變不居，這其實即是一種認知的技術旨趣，而所建構的理論知識卻成為工具性的知識，流為社會上的當權派，或組織內的管理者所運用的工具而已。

因此，為恢復研究對象的「人的自主性」起見（這是人文精神的主要意義），今後行政理論的建構，不僅要以一般所謂「尊敬人文精神」的態度，去接近研究對象，更要以認識論、方法論、人性論、本體論等哲學面向，不斷去質問、反思吾人所思考的基本預設如何，才有可能使行政理論的建構，不至於與實際脫節，而較能接近真實情境。

## 參考文獻

孔子。《論語》

石元康（1995）。自發的秩序與無為而治。《國際中國哲學研討會論文集》（449-463頁），臺北：臺灣大學哲學系出版。

莊子。〈養生主篇〉；〈天下篇〉；〈應帝王篇〉；〈天道篇〉。

唐君毅（1976）。人文精神之重建。台北：學生書局。

梁漱溟（1968）。東西文化及其哲學。台北：虹橋書局。

張淑懿譯（1988）。直覺力（新崎盛紀原著）。台北：牛頓出版社。

許文傑（1990）。公共政策與社會正義：以勞斯正義論為基礎的社會福利政策之研究。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。

勞思光（1981）。中國哲學史。臺北：三民書局。

覃怡輝（1991）。「社會安全政策的公平和效率問題」。載於戴華、鄭曉時（主編），正義及其相關問題（369-415頁）。台北：中央研究院。

Argyris, C. & Schon, D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action*

- Perspective*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Benveniste, G. (1987). *Professionalization the Organization*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, Inc.
- Bickers, Kenneth N. & Williams, John T. (2001). *Public Policy Analysis: A Political Economic Approach*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Bogen, J. E. (1977). Some Educational Aspects of Hemispheric Specialization. In M. Wittrock (ed.), *The Human Brain* (pp. 133-153). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Cortner, H. F., Mahler, J. & Nicholson, J. B. (1989). *Organizational Theory: A Public Perspective*. CA: Brook/Cole Publishing Company.
- Daft, R. L. (2005). *Organization Theory and Design*. Thompson Learning, Singapore.
- Denhardt, R. (1991). *In the Shadow of Organization*. Kansas: The Regents Press.
- Denhardt, R. (1993). *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing company.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2003). *The New Public service*. Arwork, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Donaldson, L. & Scannell, E. E. (1986). Human Resource Development: *The New Trainer's Guide* (2<sup>nd</sup> ed.), Menlo Park, CA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Etzioni, A. (1987). *Organizational Control Structure*. In James March (ed.), Handbook of Organizations. New York: Garland Publishing, Inc.
- Galin, D. (1977). The Two Models of Consciousness and the Two Valves of The Brain. In R. E. Ornstein (ed.), *Symposium on Cosciousness*. New York: Penguin Books.
- Guba, E. G. & Lincoln, Yvonna S. (Ed.). (1985). *Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution*. CA: Sage Publication.
- Habermas, J. (1972). *Knowledge and Human Interests*. (Translated by Jeremy J. Shapiro). London; Heinemann Educational Books, Ltd.
- Harmon, M. M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman.
- Hayek, F. A. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayward, J. W. (1984). *Perceiving Ordinary Magic: Science and Intuitive Wisdom*. Boston, MA: Shambhala.
- Kiel, L. D. (1994). *Managing Chaos and Complexity in Government: A New Paradigm for Managing Change, Innovation, and Organizational Renewal*. San

- Francisco, CA: Jossey Bass.
- Morgan, G. (1988). *Riding the Waves of Changes*. San Francisco, CA: Jossey Bass.
- Morgan, G. (1997). *Images of Organization*. (2<sup>nd</sup> ed). Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Naisbitt, J. & Aburdene, P. (1985). *Re-inventing the Corporation: Transforming Your Job and Your Company for the New Information Society*. New York, NY: Warner Books, Inc.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25: 129-41.
- Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25: 833-48.
- Polanyi, M. (1966). *The Tacit Dimension*. Garden City, NY: Doubleday.
- Popper, K. R. (1964). *The Poverty of Historicism*. New York, NY: Harper and Row.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: The Belk-nap Press of Harvard University press.
- Russell, P. & Evans, R. (1992). *The Creative Manager: Finding Inner Vision and Wisdom in Uncertain Times*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, Inc.
- Scott, W. R. (1987). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. N.J.: Englewood Cliffs.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.
- Stacey, R. D. (1992). *Managing the Unknowable: Strategic Boudaries between Order and Chaos in Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, Inc.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organization as Loosely Coupled System. *Administrtive Science Quarterly*, 21: 1-19.
- Orton, J. D. & Weick, K. E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2): 203-223.

# Developing of Non-Conspiracy Administrative Theory: A Comparative and Justifiable Study of Five Pairs Concepts in New Public Service

Chyung-en Wu<sup>\*</sup>

## Abstract

Comparatively analyzing, This paper is of concern three governance models, Its different way of governance and strengths/weakness, From the viewpoints of public administration, public management, and new public service. Secondly, The author puts emphasis on the equilibrium and development of the five pairs concepts, especially, the concept of stability and change; efficiency and justice; technology and humanism; control and autonomy; rationality and intuition. In the process of public governance, it is very important for the mindsets of decision maker to keep these five pairs concepts in an equilibrium and dynamic development. Lastly, The author calls for developing of non-conspiracy theory with regard to public governance in order to approach the true situation of governance.

**Key Concepts:** New Public Service, Basic Issue Approach, Frame-breaking Management, Normal Puzzle-solving Management, Self-organizing Organization, The Principle of Greatest Equal Liberty

---

<sup>\*</sup> Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.