

台灣四十年來行政組織理性型模 的批判及其未來改革方向 (一九四九年～)

吳瓊恩*

壹、前言

台灣四十年來行政組織的特色，可以從民國三十八年國民政府撤退來台以後到民國七十六年七月解除戒嚴令為第一個階段。在這一階段中，行政組織的主要特徵採取「理性的組織型模」(The rational model of organization)，以「技術」、「效率」、「控制」等價值為其核心的結構變數¹，其背後的知識基礎是「科學主義」(Scientism)和「邏輯實證論」(Logical positivism)，就社會學的典範而言，其有關的組織理論是屬於「功能社會學典範」(the paradigm of functionalist sociology)，強調社會的本質是有規律的、非衝突的，研究方法則強調所謂「客觀的」(objective)或「價值中立」(value free)的²。這種理性的組織型模，從三百年來的文化背景觀察，是屬於陽剛型的組織型態³。

其次，第二階段的行政組織，自戒嚴令解除以後迄今，行政組織結構所面臨的外在生態環境已有了重大的變化。不僅台灣逐漸走向民主化、自由化的潮流，整個世界局勢由於一九八九年東歐及蘇聯共產

*國立政治大學公共行政系副教授

國家的民主浪潮席捲整個地球，使全球各地政治結構由上而下的「統治神話」已有逐漸讓位於由下而上或上下共治的趨勢，這種生態環境的轉變，引起了我國行政機關組織結構的調整和行政首長領導型態的轉變，前者如強調「行政中立」、「黨團退出校園」、「人二室的裁撤」、「忠誠資料的修正」等等措施，後者如喜歡扮演「強人主管」的威權式領導，逐漸變化為「公權力式微」、「接受國會有力的監督和輿論的批評」，許多官員成為報章雜誌諷刺、揶揄的對象，有的官員甚至大嘆「公僕難為」準備辭職不幹，而在前（民國七十八）年的高普考試中報考人數也比往年急劇下降⁴。

然而，由於戒嚴令解除迄今不到四年，行政組織面對當前急劇的政治、社會、和文化的變遷，除了應該從事相應的調適以外，從未來的觀點來看，變遷的方向是什麼？過去理性型模的組織理論何以不再適合未來的文化趨勢？其主要問題的癥結究在何處？凡此均為本文所要探討的對象。

貳、四十年來行政組織結構與政治生態環境的關係

四十年來台灣行政組織結構，在戒嚴令的限制下，成為達成政治目標的工具性結構，其本身缺乏獨立自主的性格，行政人員面對一般民衆雖然有「官員高高在上」的統治心態，其本身在官僚體制內部也是一樣成為受控的對象，人人都受制於最高權威來源的統治，不僅民衆大嘆無力感 (sense of powerlessness)，行政人員也具有相當濃厚的無力感傾向，因而到處充滿了看相、看風水，搬桌子等癥狀，其中高級行政人員更為嚴重⁵。

這種由上而下的統治結構，從「行政與政治」雙方面的關係來看，表現了如下四個主要特徵：

1. 行政的政治化 (Politicization of Public Administration): 這一概念是行政學家雷格斯 (F. W. Riggs) 大約三十年前提出的⁶。雷氏

認為開發中國家由於制度上「形式主義」(formalism)的結果，「法令規章」與「實際事況」、「正式的」與「有效的」權力之間嚴重脫節，這種情況就產生了所謂「行政的政治化」，並由此演生「程序的儀式化」(ritualization of procedures)。所謂行政的政治化，雷氏指官僚們自覺地與不自覺地陷身於「官僚內部的政治鬥爭」(intra-bureaucratic political struggle)，每一個單位或高級官員都將組成派系，以圖控制各別的「小帝國」(small empire)，在這種情況下，考績升遷的標準將取決於部屬對長官的效忠程度而定，從而行政的理性和效率受到歪曲，目標與政策模糊不清，而有效的手段也就無法決定了。所謂程序的儀式化，意指過去所行的一切法規章則與官僚習慣都逐漸僵化(rigidity)而具有其「本身的價值」，換言之，即 Robert K. Merton 所謂「法規的替代作用」，把法規視為至高無上的價值，至於法規所要達成的目標與政策則置之不顧了。因此，官僚們堅守著許多複雜而不必要的「官樣文章」或「繁文縟節」(red tape)，雷氏稱此種官僚現象為儀式化的或理性化的(rationalistic)行政行為⁷。

就過去四十年來，台灣「行政政治化」的現象而言，中央和地方機關內部的派系鬥爭，充分反應了政治派系對行政體系的干擾，而早期立法委員擔任三年即可取得律師資格，考試機關舉辦各種甲乙種特考，一方面讓大學畢業生參加錄取名額有限的高普考，一方面又屈服於黨團勢力，開放特種考試，引用一些必須安撫或安置的人員，例如退除役官兵轉任公務員考試。同時，基於對軍隊政治勢力的安撫，安排退役將領出任大使、擔任公營事業顧問或董事職位、省及直轄市政府有關處長由軍方推薦人選等等皆可見行政政治化的嚴重現象，造成了民間所謂「特權」現象的存在。

2. 黨政一元化的結構：四十年來，台灣的行政體制不僅是從上而下的層級節制(hierarchy)，就政治面而言，也是中央「集權」(不是極權)體制，地方自治的權力非常有限；就行政面而言，這種上下層級分

明的行政體制，使得下級對上級必須重視「效忠」因素或者「服從」、「聽話」以便取得升遷的利益，上級對下級也強調「控制」的因素，以掌握下級人員「忠心耿耿」，不致於「叛亂」⁸，於是為了有效監督和控制起見，不僅在機關內部設置「人二室」負責「忠貞調查」，更在組織結構上，從人事、主計方面由上而下、由中央到地方一條鞭式的設計，使各級政府首長一方面不敢貪污，另一方面不敢任用私人，例如台北市政府市長的人事權和主計權只有一半的控制力，另一半則受制於行政院人事行政局長和主計長。在行政機關外部，則由中央到地方設計黨務系統與之平行運作，例如中央黨部對中央政府、台灣省黨部對台灣省政府、各縣市黨部對各縣市政府、各區級黨部對各鄉鎮公所等，並針對鐵路、電信、郵政等特殊公營事業機關設立各種產業黨部，透過所謂的「黨團運作」嚴密監督各級行政機關的運作，而黨政幹部之間則是一元化的交流，亦即黨政幹部年資可以互相累積採計，（有效期間大約到民國七十六年底）彼此不分。如此一來，所謂「行政中立」幾乎是不可能辦到的事，黨政一元化的結果，不僅官僚制度常受政治勢力的干擾，甚至演變成黨棍與官僚狼狽為奸的現象⁹。

這種黨政一元化的政治體制，對於行政行為最嚴重的影響是，行政官僚以「服從上級長官命令行事」作為「盡忠職守」或「行政效率」的象徵，官僚們並非以反應或回應民間的需求作為他們最重要的價值關懷，換言之即「效率」(efficiency)的考慮重於「回應」(responsive)的考慮，更談不上具有前瞻性或積極創新的行為(proactive)。當然，一個忽略民意需求的行政行為，終究會受到上級的注意，而政客們為了表現政績，祇好透過黨務系統來挖掘民意，了解「民生疾苦」，透過黨團的運作反應到上級，再由上級命令下級執行。這種情況久而久之，不僅養成行政人員被動服從上級命令的行為，也使得下級人員在執行政策過程中，拘泥於法規條文，忽略了民衆的特殊處境，不願合理地以行政裁量權作適當的處理，以免落入「圖利他人」的口舌之爭，

此所以民間一有新的要求或新的狀況出現時，下級官僚們不願意主動去解決，而將之往上推，希望民衆向上級反應，再由上級下命令執行之，似乎下級人員祇有「服從」或「工具理性」的行為，其他的價值都成爲次要價值或根本予以忽略。

3.行政決策意識形態化: 就韋伯 (Max Weber) 的官僚型模而言，他似乎認爲權威(authority)的本身即足以激勵員工的表現，這是一廂情願的想法。一般說來，在行政決策過程中，有四種激勵員工的方法¹⁰: (1)是強制 (coercion) 的辦法，這一辦法目前世界各國大多棄置不用，但仍有採行間接強制的辦法，例如剝奪員工的尊榮、地位、降級、解職等。(2)是利用意識形態或宗教的教義來激勵員工的士氣，前者例如在各級行政機關內部要經常「讀訓」，接受「教誨」，後者例如基督新教激發了西方資本主義的成長。利用意識形態來激勵員工，主要是透過政治符號 (political symbols)的操縱，由上而下地灌輸到行政人員，使官僚們對於所面對的環境，由上級來解釋，而非彼此互爲主體溝通所形成的情境。(3)是透過金錢報酬(monetary reward)使員工服從或效命 (commitment)於組織，這是西方國家最普遍的激勵方式。(4)是擴大員工的決策參與權。這種參與權的擴大在後工業社會 (post-industrial society)特別明顯，而與韋伯的層級節制體系矛盾，亦與巴納德(Chester Barnard) 強調行政控制和高階層領導責任的重要性相矛盾。

就以上四種激勵員工的方式來討論，四十年來我國政府高級領袖偏向於傳統式以「公共利益」(public interest)、「爲民服務」、「無官不是公僕」作爲行政人員工作士氣的維繫價值，並透過各種宣揚意識形態的管道，使官僚在長期社會化過程中默默地接受各種信念 (belief)，俾便有效掌握人員的行為。這種激勵方式短期之內或有若干效果，惟就長期而言，所付出的代價卻非常昂貴：(1) 人員的行為因思想的控制而變得僵化，缺乏應變的彈性，與上級要求行政行為的前瞻性

相矛盾。(2)根據「信念即所見」(Believing is seeing)的看法¹¹，意識形態的灌輸，就長期而言會製造許多「錯誤的意識」(false consciousness)¹²，使行政人員以主觀的意識形態來觀察或看待變動不居的客觀環境，以致於當新環境出現時，有人以「蘇俄在中國」的時代觀點來看待經貿人員訪問蘇聯的問題，亦有人以傳統家庭觀念的擴大，來比喻大學校長和學生的父子關係，或以中國傳統上「強人主管」的理念來因應當前民主化的潮流。至於金錢報酬的激勵手段，這是歷年來我國行政院常以為「軍公教人員待遇調整」方案乃是提高行政人員工作士氣的主要方法。久而久之，行政機關也好，或許多知名學者也好，往往把「行政效率」的提高等同於「加薪」，好像加薪是唯一的法寶，法官的士氣低落要加薪，提高教授的治學精神也要加薪，這種只重「外在報酬」(extrinsic rewards)的提高，而忽略「內在報酬」(intrinsic rewards)¹³的重要性，不僅是直線型的思考模式(linear thinking style)¹⁴，也隱含了把人員當手段工具來運用的「理性行政型模」(rational model of public administration)，其思考方式導源於巴納德(Chester I. Barnard)所謂「誘因——貢獻」(Inducement-contribution)的均衡型模(equilibrium model)¹⁵，就社會學而言，是一種「母牛社會學」(cow sociology)¹⁶，「加薪」以促進行政效率，俾便達成領導人預先設定的目標，就好像牧牛人給母牛加營養以促進體重，俾便達成牧牛人增加收入的目標一樣，行政人員和母牛皆無自主性的行為。

至於以決策參與權的擴大來激勵士氣，固然可以像組織理論家湯普森(V. A. Thompson)一樣解決「專業與權威」矛盾的問題¹⁷，但長期而言，其效果如何仍須要進一步觀察，在一個以嚴密控制下級人員為特徵的官僚體制下，員工參與決策的機會不是沒有，而是既使有，其效果如何是很可疑的，不少長官已預設了結論，召集會議祇不過為了擴大民主決策的假象而已，會議中不僅人人無意見，就是有意

見也僅就達成目標的「效率」觀點來討論，鮮少就目標的價值發生爭辯的現象，此所謂「開會時人人無意見，領袖英明」，會後則言人人殊，莫衷一是，潛伏嚴重的利益衝突¹⁸。

4.中央集權的組織結構：四十年來，台灣實施地方自治的結果，不能說一點成效也沒有，至少在開啓民智，學習民主政治，使人民成爲「當家作主」的「民主意識」已在各種選舉之中，隨著時間的演變，教育的普及，大眾傳播的開放，逐漸使得中央集權的控制體系慢慢地鬆動起來。四十年來，由於地方自治的法律不健全，除了開放縣市長、縣市議會議員、省議會議員等選舉外，台灣省政府主席及直轄市長一直是官派產生，而地方自治的實施，實際上是黨政一元化幕後主導的結果，絕大多數的席次均由執政黨包辦，距離真正代表民意的「地方自治」尙爲遙遠。這種現象的產生，主要即是在中央集權的組織結構下，地方必須從屬於中央的領導，地方政府不僅在人事、主計、安全等方面受制於中央政府，即便在財政收支劃分、研究發展考核、教育、警政、交通……等方面亦由中央政府直接領導指揮，在面積狹小、人口衆多的台灣島上，形成「強幹弱枝」的集權制度。而中央政府的組織結構，則由五權憲法制來分工合作，表面上各有所司，實際上在「動員戡亂時期臨時條款」的運作下，部分考試權已由行政院人事行政局剝奪，監察權則在「黨團」的運作下，很難發揮其「獨立監察」的效果，立法權則因民意結構的不健全，幾乎成爲行政院的「立法局」，而總統則由毫無民意基礎的國民大會間接選舉產生，形成「有權無責」，幾近傳統「皇帝」權威的象徵，而行政院長則變成「有責無權」的傳統「宰相」的象徵，在這樣的集權體制下，雖然行政權一枝獨秀，民衆卻成爲被統治的「臣民」，而在國家賠償法尚未完成立法手續前，民衆對行政機關的侵權行爲，缺乏自衛和補償的救濟行動。更嚴重者多年以來司法機關的「獨立」色彩時遭垢病，對於行政機關的侵權行爲亦乏公正的補救措施，使社會長期以來缺乏一個「正義」社會的形象。以上四種

行政組織的結構特徵，以戒嚴令解除為分水嶺而有了急劇地變化，雖然這種「中央集權」、「黨政一元化」的領導，在台灣的政治發展史上，創造了一個「安定」的社會，使民衆的生活計畫有方向感，面對中共的挑釁也有戰鬥的意志，對於經濟的發展具有相當的貢獻，但是整體來說，這樣的政治社會距離「民主憲政」仍然十分遙遠，而今日的總總紛爭，尤其是解嚴以後的「自力救濟」、「街頭運動」等現象不過是對於過去體制反彈所產生民主意識的覺醒罷了。由於解嚴後民主化潮流的蓬勃發展，人們的政治觀或世界觀已經有了質的轉化，若以孔恩(Thomas Kuhn)「典範」(paradigm)的述語來說¹⁹，這是兩個政治典範(political paradigm)之間的轉型時期。以「混沌理論」(chaos)的觀點而言²⁰，這是從過去戒嚴時期的均衡狀態轉移到另一均衡水準的過渡時期。

叁、行政組織結構內部的特徵與理性型模諸問題

從以上的分析，可見四十年來我國行政機關的特徵主要是以傳統的「官僚制度」(Bureaucracy)為基本架構，這一特徵的理論基礎是以韋伯的「官僚型模」為背景，在行政機關內部表現了以下幾個特點：

1. 強調組織結構是「嚴密的組合系統(tightly coupled system)而非「鬆散的組合系統」(loosely coupled system)²¹，後者的結構特徵比較適合專業化的行政，因其在人性論的假定上是把人當作具有自主意志的有機體，而非被動的受控制的「機器型模」(machine model)。在鬆散的組合系統中，紀律的維持依靠專業人員的自主性(autonomy)和專業精神(professionalism)的維繫。因此，在學校或研究機關組織結構的特徵大多趨向於鬆散的組合系統，否則其知識的傳播與創造必受很大的阻礙。美國社會學家 M. Seeman 亦指出當官僚制度嚴密控制的結果就會造成人員的無力感(sense of powerlessness)，而「無力感」和「人員追求與其前途有關的資訊的意願」卻呈反向的關

係²²。其結果，上級一方面要求下級人員要讀書進修以培養前瞻性的眼光，另一方面卻不檢討官僚制度的結構型態，所作所為互相抵銷，陷入形式主義的窠臼當中。

2.強調「理性的——工具的」(Rational-instrumental)的行政行為，而非「道德的——倫理的」(Moral-ethical)的關懷。下級人員只能就效率的觀點來討論行政問題，久而久之對抽象概念如公道、平等、正義等問題不願積極去面對，而上級則常以「政策的考慮」，預先設定目標，然後交由下級人員去執行，一旦執行後果未能達成預先設定的「政策目標」，則一般的輿論是「政策是好的，都是下級人員執行不力的結果」，其實這只是馬克思所謂的「錯誤意識」(false consciousness)，何以政策制定時不充份考慮執行的問題？政策的制定如果不預先考慮或把執行的因素納入決策過程中來思考，就不是一個良好的政策。從過去的歷史來看，九年國教政策制定時，多少現實上的困難或執行面的不利因素都不在統治者的眼中成為重要考量的過程，而偏要以「人定勝天」的主觀意志力來貫徹執行，結果造成了今日教育體系中問題最多的一個環節。這種情況不僅在行政面是如此，在政治面也是如此，例如：「幾年後反攻大陸」、「三民主義統一中國」、「只要鞏固領導中心，服從最高領袖，一切問題沒有不能解決的」。配合這種「目的——手段」脫節或「政策規劃——政策執行」分離的現象，即是受傳統行政學「政治——行政」二分的理念的影響，這在穩定的環境中是比較妥當的，隨著經濟的發展和教育的普及，就顯示了相當嚴重的問題。其次，這種「理性的——工具的」行政行為在知識論的基礎是「邏輯實證論」(logical positivism)，在人性論的基礎是「決定論」(determinism)，人的行為乃是受制於環境的被動產物，而非作為道德主體的人的主動行為，人生活於組織中被動的接受社會化，扮演組織法規所設定的「角色關係」或「結構關係」，而無法從「角色」與「結構」的關係中恢復到以人為主體的「道德的——倫理的」關係。

3.這種官僚制度的組織結構隱含了組織內部均衡系統的維持是主要的價值目標。從結構功能論的觀點來看，系統內部的次級系統必須對整個系統具有持續和穩定的作用，才能發揮其「功能」。因此，在這種組織結構下，嚴格說來是沒有所謂「政策執行」這回事，因為政策是不變的，例如過去所謂的「三不政策」、所謂「戒嚴令不可廢除」等皆說明了「政策」存在於最高當局的心中，其是否改變，端視最高當局的「一念之仁」以為定。行政機關只有「方案執行」而沒有「政策執行」(policy is not implemented; it is the statute or programs that are implemented)因此，在方案規劃(program planning)上只能採林布隆(Lindblom)的漸進調適策略²³(incremental strategies)從事小小的變革而已，以便維持均衡的系統，在這種均衡系統下，雖有「誘因——貢獻」的均衡措施，例如調整軍公教人員待遇，實際上均是直線型的思考方式和母牛社會學的知識運用，根本未從恢復行政人員主體性的地位來思考解決問題。所以，官僚制度的均衡系統是一種隱藏著保守主義維持現狀的系統。配合這一均衡系統的運作，在當時行政學的知識基礎即是「行政三聯制」。而所謂「設計——執行——考核」的三聯制，如果不從設計過程中包括執行因素，或者在評估考核過程中可以改變原先設計的目標來考量，這種只重外表上的關聯是注定失敗的，就好像法規條文(目標)被忠實的執行，但法規的主要精神卻未被遵守一樣，其不流於形式主義者幾奚？Dennis J. Palumbo說得好：「假如評估一開始就假定原先所設定的目標是唯一正當的目標，則方案將註定失敗，不僅因為目標在執行過程中會變，也因為對於誰的見解可用引起疑問」²⁴。最後，從決策的規則(decision rule)來看，這種層級節制的決策規則是少數的上級人員決定政策目標，多數的下級人員執行目標，而上級掌握了獎懲大權，使下級人員不得不服從上級的命令以行事，在上下之間權力關係的維繫下，根本不可能達成哈伯馬斯(Habermas)所謂「無扭曲的溝通」(undistorted communication)²⁵，

因而阻礙了下級人員潛能的發展。

4.官僚制度的組織結構強調「事實——價值」的二分有如前述，因而造成了「理論」與「實際」的脫節現象：由於官僚制度的知識論背景是實證論，僅能就技術層面提供有效率的運作方法，實際上人的行為，尤其是行政行為涉及多層面的關係，任何一個行政行為不可能孤立其他因素，只考慮效率因素而行為，其行為必然涉及價值的選擇乃至道德倫理正當性的考量，如果效率的行為不合乎一般的社會道德標準，則這一效率的行為只是脫離人的主體性而變為機械工具的行為。不幸地，傳統行政學理論對於價值問題、道德問題無法提供適當地或相應地解釋，使得既成理論必然脫離了實際，而無補於行政問題的解決。懷特 (Jay D. White)對這種工具取向的知識提出五點批評：(1)無法理解規範性的社會結構 (the normative structures of society)，亦即對於社會行動者的理由 (reasons)、動機 (motives)、意向 (intentions)、共同的意義 (shared meanings)和共同的期望 (shared expectation) 無法理解，僅能選擇人類經驗中可以客觀了解的面向從事科學研究，而留下政策研究中非常重要的主觀經驗世界或價值的世界於不顧。(2)與前一點有關的是，實證科學無助於「道德上的理解」 (moral understanding)，雖然政策分析能告訴我們問題的原因及各種備選方案可能的後果，但對於我們應該要什麼或要作什麼以改變現狀卻無指引。(3)對公共政策的美學面向 (aesthetic dimension of public policy)，實證科學亦無從說明。的確，「成本——效益分析」的邏輯 (the logic of cost-benefit analysis)及類似的技術，完全與美學的討論毫不相干 (……is totally incongruent with discussion of aesthetics)，客觀的邏輯忽視了吾人經驗的質性 (quality)，如同基於畫具的成本來判斷一幅畫的價值。而美學經驗與判斷則是對於「社會」從事理論化思考的有效基礎。(4)手段工具性的科學是「非歷史的」 (ahistorical)，政策分析如基於實證科學的研究，就會將廣大文化與歷史系

絡中所衍生的問題去掉，因而毫無歷史感 (no sense of history)。最重要的是，主流的政策分析 (以實證的社會科學為基礎) 無法理解並克服社會發展的危機傾向。從批判的社會理論來看，當意識型態的限制阻礙了社會達成一個正常的、健全的狀況時，去除此一限制，不僅要求對社會現狀簡單的工具性解釋 (a simple instrumental explanation of the society's condition)，更要求一種知識途徑使我們了解「危機感的根源」 (the source of feeling of the crisis)，同時還要揭發意識形態的假象並促動人的行動，而這種激發行動的知識，光靠客觀的解釋是不夠的，就好像人人皆理性認知抽煙致癌卻繼續抽，反不如知友抽煙致癌的死亡使人戒煙，這點使我們充分體認到官僚組織理性型模的重大缺失²⁶。

從整體來看，行政組織的官僚型模是以實證科學為背景，兩者的關係並非偶然的，而是有相當多的類同性質，Vaughan Blankenship 就有如下的詳細說明：

「行為的實證規範和官僚體制的理想價值有甚多的雷同。科學研究如同官僚體制，是假定某些普遍性標準和抽象的定律在支配著。就科學而言，科學社群的讚譽和尊榮來自於根據客觀標準所判定的成就；官僚體制的層級升遷也是根據客觀的標準，亦即效率和效能的目標來決定的。科學家和官僚們都不能合法地擁有其職位或地位，或者說生產工具。雙方的行為必須依照客觀的標準 (sine ire et studio)²⁷，必須不講私情的 (impersonal) 公正的、客觀的、僅承諾效命於抽象的、理性的目的，一方面是講法律和公道，另一面是要講科學及其特定的經驗性真理。」²⁸

從文化變遷的角度來看，韋伯的官僚理性型模和實證論的知識基礎，乃是三百年來重視機械的、科學的、理性的陽剛型文化所演生的現象，這一現象及其相關的問題，在當代自然科學發展的刺激下，已

有了新的認識和批判。一言以蔽之，即官僚制度的理性型模已不足以適應當代複雜多變的世界，而必須重新檢討或修正²⁹。

Erich Jantsch 就自然系統的科學觀所出現的三個變動型模 (three models of change apparent in scientific views of natural system) 提出扼要的說明³⁰：

1. 第一階段：傳統的或牛頓物理學對於變遷動態的科學研究。從這一觀點，把宇宙視為機械的，以鐘錶的方式很有規律地運行，可以用數學的方法來預測科學物體的行為，這種決定論和機械論的世界觀是以封閉系統型模為代表（this deterministic and mechanistic world view is representative of the closed-system model），在組織與行政理論中，這一型模的代表即韋伯的官僚組織理念型，其功能即導向於將不確定因素減化為穩定的自動化機械。

2. 第二階段：這一階段變遷的型模強調維持既存的均衡狀態 (maintaining existing equilibria) 系統的動態變遷，祇在很有限的變數內發生 (system oscillate, but only within limited parameters)，這種變遷的觀點即是當代社會科學主要的觀點。在組織理論中，尤其是所謂的「開放系統」(open system) 或「有機的型模」(organic model)，其組織或行政人員對於環境的壓力呈現適應力，變遷是漸進的以因應新的需求，同時變遷僅是小幅度的改變以免破壞既存結構的均衡。這一階段的理論強調「自我管制」(self regulation) 或「原狀穩定」(homeostasis)，並具備某種程度的複雜性。著重於解釋「組織與社會」基本上仍是保留於原狀，對於打破均衡的質的變化以達到新的複雜水準和形式並未說明。代表這一階段的主要著作即以 Katz & Kahn 以及 Kast & Rosenzweig 等人所著者為主要代表。

3. 第三階段：這一階段變遷的型模是關於「動態的不穩定狀態下的」開放系統 (open systems in states of dynamic instability)，在此一系統中，任何混沌的與不可預期行為的事件都是演化過程中的基本

特徵，其變遷型模是以整體的表面上地混亂變遷為主要特質 (This model of change is represented by wholesale ostensibly disorderly change)。這些系統的混沌行爲 (chaotic behavior) 對於產生新結構的演進途徑具有關鍵性的地位。在開放系統質變的過程中，其主要因素即在於打破對稱性行爲的可能性 (…potential for symmetry breaking behavior)。耗散結構 (dissipative structures) 並非保留既存結構，而是在不穩定的關鍵點上打破既存的組織型態。雖然特定的結構可能隨著時間過程而枯萎凋謝，這種動態的結構顯現了導致新組織型態確定而有力的過程是一連續不斷的過程，耗散結構因而通常被稱為「結構過程」 (Dissipative structures are thus often called process of structures)。這種非均衡理論說明了在複雜的開放系統，隨著不穩定，混沌、重構 (reformulation) 後所確認的新系統之過程即是演化過程的基本特徵，而為牛頓或適應性的概念 (Newtonian or adaptive constructs) 所無法解釋。

以非均衡的理論觀點來觀察，四十年來台灣行政組織結構的理性型模，一直在戒嚴令體制的控制下，維持在一種舊的均衡水準，許許多多的行政革新無論是政府部門實務上的改革或學術界所提出的各種建議，現在回憶起來，大多是在維持舊的結構均衡水準下，從事點滴漸進的革新，由於言論不自由，學術未獨立，許多違反舊結構均衡的言行或事件因素均被戒嚴體制壓制下來以維持系統的穩定生存，誰也沒預料到在一九八七年七月十五日竟是解除戒嚴體制的關鍵性時刻，而隨著國內外環境的劇烈變動，目前的行政組織結構可以說正處於邁向新均衡水準的轉型時期，未來究應如何演變？其改革方向應著重那些基本觀念，這是我們在下一部分緊接著要繼續討論的重點。

肆、超越行政組織的理性型模：未來改革方向

從以上的分析，吾人可以體認到四十年來我國行政組織結構及其

內部管理實際，是在中國傳統文化環境的基礎上，吸納韋伯的官僚理性型模架構，再加上過去行政學均衡理論若干淺薄的觀念所融合而成的體系，對於其在本體論、知識論、方法論、人性論四方面並未從事哲學的反省，無論學術界也好，或政府機關也好，例如行政院研考會，所提各種改進研究報告，大多是在技術層面提供點滴的改革意見，其研究方法亦大多是實證論的方法，或者用一點不甚專精的統計量化技術，以為這就是科學研究的成果，而欠缺多學科融會貫通或哲學反省的能力，因此，筆者期望在此透過反省批判的角度，從另一典範觀點來透視傳統行政組織理性型模的局限，從而指引未來可能努力的方向。

本部分特就行政組織的理性型模之超越分作三部份來探討：（一）就理性型模各種具體的問題提出總結批判；（二）提出公共行政的行動典範作為超越理性型模的理論基礎；（三）就哲學層面反省理性型模在社會科學本質的預設上作一簡單的分析，並提出今後應努力的研究方向。由於篇幅及時間之限制，這三部分無法詳細發揮，僅作扼要分析。

（一）行政組織理性型模具體問題的總結批判

所謂總結批判是指根據前面各部分分析所顯現的具體問題提出更為清楚明白的討論，以幫助讀者進一步的理解，並非暗示所提出的問題及批判是最後真理。

1. 理性型模滿足於技術理性分析，把政治化為技術問題，忽視「社會和良好生活關係」的探討，僅研究如何促進經濟成長、保障私有資本如何利用、使大眾效忠於既存制度³¹，政治或行政工作取向於如何消除資本生產的風險與反功能。誠如哈伯馬斯 (Habermas) 所言：「政府的活動僅限於行政上可以技術解決的問題」³²，而技術問題由專家解決，輿論或國會議員的討論反而成為行政官僚抗拒民主改革的借口，例如有財政部官員批評立法委員問政為「沒水準」³³，這種專家行政的技術優越心態，事實上即是理性型模滿足於技術理性之分析。

2. 理性型模的決策過程忽略了直觀 (intuition) 和情感 (feelings) 的重要性。執迷於理性型模的行政官僚或專家學者習慣於從技術的觀點來看世界，忽略了從溝通行動的參考架構 (the frame of reference of communicative action) 與符號互動的概念 (the concepts of symbolic interaction) 來理解自我與社會，取而代之的是科學型模 (a scientific model)³⁴。行政的理性型模在心理學的基礎是認知心理學派 (the cognitive school of psychology)。行政學者賽門 (H. A. Simon) 即是基於認知心理學來研究行政決定。事實上，許多著名心理學家例如 Jung, Rank, Allport, Maslow, Rogers 均認為人類的完全能力 (the full capacities of human beings) 並不僅限於邏輯的、推理過程所表達的，直觀和情感亦是人類經驗重要的面向，不應該忽視或不重視³⁵。如果技術理性專家只重視「成本——效益分析」(cost-benefit analysis) 其結果誠如 Karl E. Weick 所說：「假如你只依理性而生活，你就會失去其他的選擇 (直觀的運用、立即反應、嘗試與錯誤) 並且也會失去各種靈感的來源。(if you live by rationality alone, you lose options (use of intuition, quick response, trial and error) and you lose nondeliberated sources of variety (hunches))³⁶。除此之外，理性的決策也拒絕了「傳統」和「信念」(tradition and faith) 在決策過程中亦為不可忽視的因素³⁷。

3. 理性型模的官僚體制欲以法規制度來控制人員的行為，使人員的行為具有可靠性 (reliability) 和可預測性 (predictability)，這種以控制人員行為為取向的法規制度就好像實證科學對於人類行為的研究欲形成近似定律的陳述 (lawlike statements) 以便運用於人類行為的廣大領域³⁸。事實上，人類行為的多變性，根本難以成立有效掌握人類行為的定律，正如法規制度再怎麼嚴密也不可能完全掌握人員行為的可靠性和可預測性。傳統的行政理論往往把不可掌握或不可預期的行為視為「異例」(anomalies)，可以經由「命令統一」(unity of com-

mand)、「權責相稱」(matching authority with responsibility)、集權 (centralization) 和適度授權 (proper delegation of authority) 等原則加以修正³⁹。事實上，組織內各不同層級的認知結構是不相同的，因此，高階層的命令必須轉譯到基層的認知結構，在此過程中，命令的意義就會產生變化⁴⁰。而基層人員所具有的行政裁量權就非上級所能控制或取消的，此即Downs所謂「權威的漏洞」(leakage of authority)⁴¹。

4. 理性型模由於強調效率的價值，欲以客觀的、可以計量的方法來達到目標，並隱含目標是價值問題，效率是事實問題。事實上，效率一旦成為行政決定的主要價值時，它就非「事實描述」(fact statement)，反而成為規範的描述 (normative statement)，因此排除了其他抽象概念的思考，例如公道、平等、和正義問題的思考能力。這樣一來所發展的行政實證理論，就無力解決遠為深刻的道德和價值問題。而所謂效率的陳述並非純為事實的陳述，其中亦涉及價值選擇問題，例如是指時間上的效率？經濟上的效率？還是人力上的效率？等等均必須將效率問題和其有關的環境系絡 (context) 加以配合考量，凡此皆涉及價值問題。最後效率價值與其他行政行為有密切相關的價值應該如何配合的問題，傳統的理性型模亦未加以討論，例如效率與參與，效率與殘忍，效率與負責或與民主道德如何配合或不配合的問題，理性型模均未對之嚴肅思考⁴²。

5. 由於理性型模強調行動的價值在於有效地達成目標，且對於目標的選擇是否合乎理性未予以批判，故而有助於維持現狀，有利於既得利益的少數統治階層。事實上，行動的本身即具有內在的價值 (intrinsic values)，層級節制的官僚體制，少數有權力者欲以目標價值之設定先於執行目標的過程，隱含了組織是「緊密的組合系統」(tightly coupled system) 可以嚴密控制人的行為，事實正好相反，人不是「沒有聲音」的被動生物，而具有主動應變的能力，在執行目標過

程中，人員是以其信念(belief)來認知、解釋、評估目標的意義，因而組織是一「鬆散的組合系統」(loosely coupled system)由於社會的急劇變化和科技的進步，在這種鬆散的組合系統，反而顯現了與官僚制度不同的四個特質，此即 Clark所提示的：(1)目標是由行動中發現的(Goals are discovered by acting); (2)行動先於意向 (Action precedes intent); (3)從解答中尋找問題(solutions search for problems); (4)部屬向上司說明工作的範圍(Subordinates specify spheres of work to superordinate)⁴³。祇有在這四種特質中，我們才能發現行政人員真正具有人性的自主和自動的心靈能力，而這種在人性論上傾向意志論 (Voluntarism)的觀點，正是當代新物理學和生物學的新觀點，亦中國傳統儒釋道思想的精髓⁴⁴。

6.理性的型模把行政人員類化了，人人扮演組織所設定的角色，使個人的特質適應非人的角色 (…the chief concern of administration is to fit individual personalities into prescribed nonpersonal roles)⁴⁵，我們以類化的角色概念看人，影響了我們自己如何看待自己，換言之，我們忽略了他人內在生活的意義，也忽略了自己內在生活的意義。因此，我們緊盯著行為的外在世界 (the outer world of behavior)、績效表現 (performance)、和成就 (accomplishment)，忽視了對這些努力工作應有的平衡和尊嚴所必須具備的「自我反省」的能力(…the sense of self-reflection which adds balance and dignity to our endeavors)⁴⁶。理性型模使得行政組織內的員工彼此以角色關係互動，一旦這種角色關係的互動成為組織內的主要關係，人的個性 (individuality)隱沒了，在組織中也將產生疏離的問題，而忘了作為一個人是以道德主體的存在為第一位，其次才有角色關係的存在。這種角色的類化關係也會使行政人員把服務對象視為「非人」的存在，而以各種分類的方法形諸於法規，把一般化的法規條文運用於特定的個案中，易於使行政人員執著法規的規定而忽視特殊情境的裁量

考慮，換言之，此時的行政人員盡忠執行法規所規定的角色期望，而把作為道德主體的人所應具備的關懷心喪失了。這個問題我們將在下一段行動典範中提出進一步的研究。最後，這種角色關係一旦形成主要的互動關係，組織也就無法為其員工提供生活意義的歸屬感。組織內員工爭取權力、塑造銅像、或各種獎勵措施，從深度心理學 (Depth psychology) 的觀點來看，無非是人員面對死亡，欲求超脫限制，尋求永恆的生活意義的內在心理欲求⁴⁷，而理性型模的組織理論只強調生產效率的價值，對於員工尋求永恆意義的需求無所貢獻，就此一觀點而論，日裔美籍社會學家 William Ouchi 從組織文化角度來探討，值得我們特別注意⁴⁸。

(二) 公共行政的行動典範 —— 超越理性型模的另一個典範

一九八一年 Michael M. Harmon 這位在 George Washington University 任教，也是「新公共行政」主要健將，寫了一本非常重要的著作叫「公共行政的行動理論」(Action theory for Public Administration)⁴⁹。他一開始就在第一章導論中說明行政理論與行政實務之間的差距，不僅是一理論問題，也是一實際問題⁵⁰。他認為實證論不適合作為實際理論 (practice theory) 的型模，因為行政實際 (administrative practice) 是一道德與承諾的行動之形式 (a form of moral and committed action)。對其適當的理解與評估需要價值理論以及一種無法從傳統典範中立即推論而來的知識理論。實證科學不僅無助於行政實際的改進，也無能理解社會行動的實際問題⁵¹。

Harmon 因此從 Bailey 所提的四種理論出發建構其行動典範，他說：「一個典範的周延性要依據它對於假設的、描述——解釋的、規範的、和工具的理論是否能理解與成功地整合為判斷的標準」⁵²。公共行政的行動典範即以此為努力目標。

由於篇幅所限，本文僅就行動典範中有關的四個重要概念作扼要的分析，以供大家超越理性型模的思考基礎。

1. 行動與行爲 (Action and Behavior): 行爲是指外在可觀察的現象, 行動則涵意較廣, 除了外在行爲外, 也包括了社會行動者共同理解的意義和動機的因素。Harmon 引述現象社會學家 Alfred Schutz 的話說, 社會科學家所建構的思想對象 (thought objects) 是第二度建構, 它是基於社會世界中日常生活的人類常識性思考所建構的思想內容 (thought objects) 為根本的。社會科學家的行爲必須以合乎科學的程序規則來觀察與解釋⁵³。

Harmon 認為實證論對「行政行爲」的理論建構, 具有操控研究對象的潛在傾向, 因此他特別指出這種理論即是一種預謀 (theory as conspiracy), 所謂 conspiracy 是指運用專業知識擴大操縱、控制、或迷惑其研究對象的傾向 (By conspiracy is meant the inclination of those with specialized knowledge to enhance their power to manipulate, control, or confuse their clients)⁵⁴。因此, 他針對實證理論所具有的這種操弄研究對象的潛在傾向, 提出五點建議, 以發展沒有這種傾向而有用的社會理論 (the development of nonconspiratorial and therefore useful social theory)⁵⁵。

(1) 理論不得傷害其所欲描述解釋的對象領域 (Theory must not violate the domain which it purports to describe, explain, or otherwise address)。

(2) 當社會理論涉及社會實際時, 其政治的和道德的內涵必須明白表達 (When social theory is about social practice, its political and moral content must be explicitly recognized)。

(3) 雖然理論影響實際, 理論必須被認為來自社會實際 (Theory must be recognized as rising from social practice, although theory influence spractice)。

(4) 社會理論家應了解自己也是一社會行動者而非純粹的觀察者, 此一理解必須反映於理論本身之中 (The social theorist should

understand himself to be a social actor, and not purely an observer — and this understanding must be reflected in the theory itself).

(5)對於通則化與類似定律的行為之理論興趣不得否定個別行動者的獨特性與自主性 (The theoretical interest in generalization and lawlike behavior must not negate the uniqueness and discretion of individual actors).

2. 行動典範強調社會理論的基本分析單位應是面對面的情境或會面 (face-to-face situation or encounter)。這一分析單位優於以「個人」和「團體」、「國家」、或「系統」為分析單位的研究。同時強調人性是「自主的」而非「被動的」 (active rather than passive), 是「社會的」而非「原子的」 (social rather than atomistic)。此即謂人有自主性以決定其行動, 同時也受限於社會環境 (social context)。行動典範更強調互為主體的意義 (intersubjectivist) 其假定「active-social」的本質即隱含一種強調人賦予「自我」與「他人」之行動以主觀意義的研究的知識論基礎⁵⁶。這是 Harmon 就自我與社會關係所建構的四種類型之一, 為幫助讀者進一步理解, 茲將另外三種類型說明如下⁵⁷:

(1) Passive-Atomistic (Behaviorist) Conception: 自我是依變數 (Dependent Variable) 受制於外在環境的刺激而作反應。(a) 未解釋引起行為的刺激來源。(b) 在邏輯上預設自我是先於並獨立於社會互動的存在, 與「我們關係」(we-relation) 的邏輯相矛盾。(c) 並未適當地說明人的主動性或創造性, 尤其是其社會意義。

(2) Passive-social (Mead's Social Behaviorist) Conception: 自我亦是依變數。(a) 同(1)a 因為 Mead 首先亦假定自我先於社會互動的存在; (b) 結果自我的社會性不過是社會習俗與價值的反應, 排除了作為主體自我的可能性 (the possibility of an active self)。

(3) Active-Atomistic (Voluntarist) Conception: (a)同(1)b; (b)假定自主的或創造性的行為來自於「自利」之「自明的」標準 (self-evident criteria of self-interest); 社會關係僅可由功利的或手段性的述語(utilitarian or instrumental terms)來解釋。

3. 「互依性」(mutuality)與「實質——過程」(目的——手段)二分問題⁵⁸: 所謂互依性是指面對面的關係中, 人為其行動負個人的責任, 此種考慮優先於法律責任的考慮, 此因人們認識到自我是 active and social beings; 互依性也意涵人的行動是由對他人積極關懷而採取的, 也接受他人的影響, 其間的關係特徵是真誠(authenticity), 而非以預先設定的角色定義作為行動的基礎。換言之, 人與人面對面的接觸是以雙方互為道德主體的立場, 從功利的或互為手段的角色關係還原為人之所以為人的「主動的——社會的」關係, 在這種關係中雖然也會受到正式法規和角色定義的限制, 但當事人認識到其決定是否合乎法規與角色的要求時, 這時候的「個人選擇」(personal choice)與「互依性」就有關係。而「互依性關係」並非不要法規, 而是「道德的必然性」(moral imperative)考慮先於法規的要求。

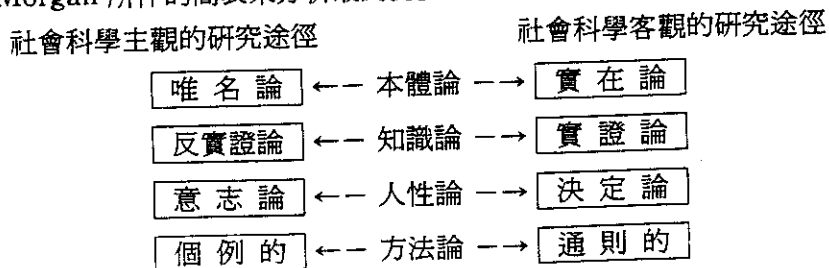
互依性關係打破了傳統「手段——目的」的責任觀點, 使過程本身具有實質的意義。從實證論的觀點出發, 「手段與目的」的關係以「理性」的概念來結合, 以此判斷行政決定適當性與否, 而預設了「實質目的」(substantive ends)的一致性(agreement)。相反的, 互依性強調過程的價值, 不以工具的或理性的效用作為主要條件, 實質目的乃是經由當事人雙方的具體行動, 透過互為主體的溝通所產生的符號, 其價值有賴於實質目的產生的「過程」。此意即前面 Clark所提“goals are discovered by acting”之意。如此關係就打破了傳統行政學「政治——行政」二分的誤謬。

4. 「互依性」與「個人——集體」(Individual——Collective)(自由——秩序)二分的問題⁵⁹: 祇有在面對面的互依關係中, 雙方才會

彼此關懷對方獨特的需求而作妥善的決定，這種決策型態叫做 disaggregate strategies，祇有在 (1)純公共財(pure public goods)的成本效益無法有效分割。(2)一人或一群人所作的決定，其後果對許多無法面對面協商的人產生負面影響的案子。(3)某一特定問題影響到的標的人口具有高度的同質性，即使在面對面考慮問題的可能後果也是可以預期的。在這三種情況下如果採用 disaggregated strategies 以產生互為主觀的共識，代價太高，頗不划算，因此必須採取 aggregated strategies。所以，一般說來，基於互依關係所作的決定，在規範標準上乃優先於基於集體關係所作的決定。由此可見，法規的存在僅具有「實際上的方便」(practical convenience) 並非規範上優先的原則，平等處理的集體價值後於當事人基於互依關係的「特定處理的價值」(the value of unique treatment)，此乃因為「平等」(equality)的價值是由「互依性」的價值所引申出來，因而位居次要價值。

(三)理性型模在社會科學本質的預設之簡單分析

綜合以上的分析，行政機關的理性型模雖有其價值所在，但這一價值是三百年來「陽重於陰」的文化不均衡，以及在牛頓物理學典範下產生的實證科學所導致的片面價值，從新物理學和新生物學的觀點來看，理性型模的基本預設處處顯現其局限性，吾人若從哲學層面來反省此一型模在社會科學本質的預設，則以Gibson Burrell and Gareth Morgan 所作的簡表來分析最為扼要⁶⁰：



從以上這一架構來看，行政學的理性型模是主張實在論、實證

論、決定論、通則化的；而行動典範較偏向於唯名論、反實證論、意志論、和個例化的，在某種程度和條件下亦承認通則的、決定論、實證論的觀點，就目前自然科學的新典範而言，行動典範的預設較為可取，亦是今後行政學發展所必須正視的問題。

伍、結論：行政學未來發展方向

行政學是一門涉及多學科的學術研究，由於傳統行政學的實證論取向無法解決「理論與實際」的關係問題，甚至使理論與實際脫節。而根據實證論的研究，對於當前問題的解決，僅能在枝節的技術層面提出點滴改革，置許許多多更為基本的行政問題於不顧，這一現象目前西方國家已漸漸覺醒，對於實證論的批判已經有愈來愈成為主流的趨勢，尤其在愛因斯坦的相對論、海森堡的量子力學、普里高津的混沌理論所形成的物理學新典範⁶¹，其理論一個比一個更重要，早已拋棄實證論的研究方法，不幸的是，近年來國內社會科學雖有若干進步，在整個研究趨勢上仍在實證論的影響下作點滴的改進功夫，有的學者甚至於把「實證論」所隱含的世界觀成為一種宗教信仰，牢不可破。就行政學界而言，這種對於實證論的信仰更是隨處可見。展望未來，吾人若仍想停留在實證論典範下以求獲得若干研究成果，其有限的成就是可以預料到的。因此，在本文即將結束時，特別提出未來研究方向，以供學界參考。

1. 自然科學的混沌理論研究，對於公共組織理論、公共政策等方面的「非均衡分析」是今後行政學界必須予以重視的方向之一。

2. 由美國政治哲學家 John Rawls 所著的「正義論」(A theory of Justice)⁶²，批判二百多年來影響社會科學甚大的功利主義思想，今後行政學除了研究效率與效能問題外，必須提升到價值理論，正視平等、公道、或正義問題的研究。

3. 過去行政學界對於心理學的知識偏重行為主義心理學或佛洛伊

德的心理分析，今後應特別重視人本心理學或稱第三勢力心理學知識對行政學研究的重要啓示⁶³。

以上這三個方向均強調人性有其自主性，並非完全受制於外在環境的制約而被動的回應刺激而已。換言之，心物一元論已非哲學上的問題，而是新科學所支持的論點，配合此一觀點，目前社會學界的現象社會學理論和批判理論對於行政學研究亦有重大的意義和價值。作者深信如果我們能朝此方向去努力，則未來行政學的成就當可預卜，屆時對於行政組織的理性型模之批判或超越猶為餘事也。

註 釋

- 1 Robert B. Denhardt, *Theories of Public Organization* (Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1984), Ch. 4, The Rational Model of Organization, and Ch. 7, Beyond Rational Action.
- 2 Gibson Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis* (New Hampshire: Heinemann Educational Books Inc., 1979), pp. 25~28.
- 3 Fritjof Capra, *The Turning Point: Science, Society and the Rising Culture* (New York: Simon and Schuster, 1982). Capra是物理學家，他在本書第一章中以易經的陰陽概念，說明三百年來的文化特徵是陽重於陰，亦即重男性、外張、索求、進取、競爭、理性、分析；輕忽女性、內斂、保守、回應、合作、直觀、綜合等特質。理性的組織型模是屬於陽剛性的特質。
- 4 民國78年高普考試報考人數銳減，受股票市場及經濟景氣繁榮之影響相當大；民國79年經濟景氣大不如前一年，報考人數便增加，不論如何，很明顯地可以看出，青年對公務員的興趣，受經濟波動因素之影響甚大，此皆為追求「工作」之外在報酬，而非工作本

身具有「內在報酬」可言，甚為明顯。有關此一問題，後面會有進一步說明。

- 5 吳瓊恩：「從美國看台灣高等教育的無力感」(文星雜誌第104期，復刊 6號，民76年2月出版)，頁5~6。所謂無力感即人員認為自己的前途受制於外控因素如機運、貴人提拔、命運、風水等因素支配或主宰人的前途。See also Chyung-en Wu, "An Empirical Study Of The Relationship Between Teachers' Sense of Alienation And Their Attitudes Toward Work" (Austin TX: The University of Texas, Dissertation, 1988).
- 6 F. W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* (New Delhi: Asia Publishing House, 1961), p. 91. 吳瓊恩：儒家政治思想與中國政治現代化(台北：中央文物供應社，民78年)，第4章。
- 7 同上。英文字尾有 *istic* 表示有「不好」的意思在內，此處譯為理性的，易為人誤解，讀者幸勿以辭害意。
- 8 裴魯恂(Lucian Pye)即認為：「在政治上，中國的元老領袖常常把「控制」和「忠貞」的概念聯在一起。他們因此認定，如果彼等之部屬能夠被動地接受長官的掌握，則這種部屬將被視為忠貞的，相反的，如果部屬對長官的掌握，有任何挑戰的癥兆，則其行為即使不是變節，也將被視為是一種不忠貞的行為。凡是經常製造問題，擴大問題的傢伙，將被視為是近乎叛徒。」又說：「詳而言之，在中國文化中，似乎有一很強烈的看法，權威人物應該經常控制並且事必躬親，以確信並無社會或政治脫序的徵兆。中國人對於動亂的恐懼，是非常明顯的。」見氏著「民主政治與中國文化」(台北：聯合報，民77年7月31日，吳瓊恩譯)。
- 9 Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View", in Joseph Lapalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton

- University Press, 1963), pp. 120~167.
- 10 B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 2nd. ed., (New York: Longman, 1984), pp. 61~64.
 - 11 關於這一問題，請參考吳瓊恩：「美國社會科學新趨勢及其對公共政策研究之啓示」，中國政治學會政治學報，民 78 年 10 月。
 - 12 馬克思和黑格爾認為現狀所隱藏的要比其所顯現的還要來得重要，社會理論的工作就是要揭開現狀所產生的假象(false appearance)，以便擴大未來的自由，經由這個批判的行動，吾人方能超越現狀的限制，得到未來發展的可能性。See Denhardt, *op. cit.*, p. 21.
 - 13 Extrinsic refers to incentives provided by the organization or other people; intrinsic rewards are those mediated within the individual and that the individual grants himself or herself. See Wayne K. Hoy & Cecil G. Miskel, *Educational Administration: Theory, Research and Practic* (3rd ed.) (New York: Random House, 1987), p. 198.
 - 14 關於這一問題，可參考 James Glick, *Chaos: Making A New Science* (New York:Penguin Books, 1987). Ilya Prigogine, *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature* (New York: Bantam Books 1984), Capra *op. cit.*
 - 15 關於均衡型模的特徵，本文後面還會有詳細的說明。
 - 16 W. Richard Scott, *Organization: Rational, Natural, and Open System* (2nd ed.) (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987), p. 60.
 - 17 James Thompson, *Organizations in Action* (New York: McGraw-Hill, 1969).
 - 18 Robert H. Silin, *Leadership and Values: The Organization of*

- Large Scale Taiwanese Enterprises* (Cambridge, MA:East Asia Research Center , Harvard University, 1976).
- 19 Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution* (Chicago: The University of Chicago Press, 1970).
- 20 混沌理論 (Chaos)是本世紀自然科學三大理論之一，比相對論、量子力學更受重視，其代表人物是Prigogine，見所著*Order out of Chaos, op. cit.*
- 21 Karl E. Weick, "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems ", *Administrative Science Quarterly* 21(1976): 1 ~19.
- 22 M. Seeman, "Powerlessness and Knowledge: A Comparative Study of Alienation and Learning", *Sociometry* 30(1967): 105 ~123.
- 23 Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19 (Spring, 1959): 79~88.
- 24 Dennis J. Palumbo, "Foreward: Future Directions for Research in Policy Studies", in Yvonna S. Lincoln (ed.), *Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution* (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1985), p. 13.
- 25 Jurgen Habermas, *Communication and the Evolution of Society*. Translated by Thomas J. McCarthy (Boston: Beacon Press, 1979).
- 26 Denhardt, *op. cit.*, p. 157.
- 27 這字的中文翻譯作者尚未查清楚，此地所譯乃依上下文文字所作之猜測 (conjecture)，請讀者指正。
- 28 L. Vaughn Blankenship, "Public Administration and The Challenge to Reason" in Dwight Waldo(ed.), *Public Admin-*

- istration in A Time of Turbulence* (New York: Chandler Publishing Company, 1971), pp. 188~213, at p. 193.
- 29 See Lincoln, *op. cit.*
- 30 See L. Douglas Kiel, "Nonequilibrium Theory and Its Implications for Public Administration", *Public Administration Review* Nov/Dec(1989), pp. 544-551.
- 31 Denhardt, *op.cit.*, p. 169.
- 32 Jurgen Habermas, *Knowledge and Human Interests*. Translated by Jeremy J. Shapiro (Boston: Beacon Press, 1970), p. 103.
- 33 聯合報, 第二版, 民79年3月31日及4月1日黑白集。
- 34 Habermas, *op.cit.*, p. 105.
- 35 Robert B. Denhardt, *In the Shadow of Organization* (Kansas: The Regents Press of Kansas, 1981), pp. 28~29. See also Jeremy Hayward, *Perceiving Ordinary Magic: Science & Intuitive Wisdom* (Boston, MA: Shambhala, 1984).
- 36 Karl E. Weick, "Sources of Order in Underorganized Systems: Themes in Recent Organizational Theory", in Lincoln(ed.), *op.cit.*, p. 132.
- 37 the processes of tradition and faith, through which people do things because that is the way they are done. Denhardt, *In the Shadow of Organization, op.cit.*, pp. 137~138.
- 38 Denhardt, *Theories of Public Organization, op.cit.*, p. 155.
- 39 Palumbo, *op.cit.*, p. 10.
- 40 *Ibid.*, p. 15.
- 41 *Ibid.*, p. 10.
- 42 Denhardt, *Theories of Public Organization, p. 74.*

- 43 David L. Clark, "Emerging Paradigms in Organizational Theory and Research", in Lincoln (ed.), *op. cit.*, pp. 43~78, at p. 70.
- 44 吳瓊恩:「從各學科典範變遷趨勢檢討公共組織理論實證研究的限制及其突破的可行性」, 國立政治大學學報 60, 民78年12月。
- 45 Denhardt, In *the Shadow of Organization*, *op. cit.*, p. 67.
- 46 *Ibid.*, p. 43.
- 47 *Ibid.*, Ch. 5.
- 48 William Ouchi, *Theory Z* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1981).
- 49 Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration* (New York:Longman, 1981). 本段內容即從本書中摘要評述。
- 50 *Ibid.*, Preface & Ch. 1.
- 51 *Ibid.*, p. 3.
- 52 *Ibid.*, p. 21.
- 53 *Ibid.*, p. 57.
- 54 *Ibid.*, p. 49.
- 55 *Ibid.*, p. 51.
- 56 *Ibid.*, Ch.3.
- 57 *Ibid.*, pp. 40-41.
- 58 *Ibid.*, pp. 80-81.
- 59 *Ibid.*, p. 83.
- 60 Gibson Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*, *op. cit.*, p. 3.
- 61 Glick, *op. cit.*
- 62 John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: The Bel-

knap Press of Harvard University Press, 1971).

- 63 人本心理學 (Humanistic Psychology) 於 1962 年，在馬斯洛 (Abraham Maslow) 的提倡下，成立心理學的第三勢力 (The Third Force)，以別於精神分析學派及行為學派的觀點，其著名人物如 Gardner Murphy, Carl Rogers, Rollo May, G. W. Allport, Sidney Jourard.

參考資料

吳瓊恩

- 1987 「從美國看台灣高等教育的無力感」，文星雜誌 104。
1989 儒家政治思想與中國政治現代化。台北：中央文物供應社。
1989 「美國社會科學新趨勢及其對公共政策研究之啓示」，中國政治學會政治學報。
1989 「從各學科典範變遷趨勢檢討公共組織理論實證研究的限制及其突破的可行性」，國立政治大學政治學報 60。

裴晉恂(著)、吳瓊恩(譯)

- 1988 「民主政治與中國文化」，聯合報 7 月 31 日。

Blankenship, L. Vaughn

- 1971 "Public Administration and the Challenge to Reason",
in Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a
Time of Turbulence*. New York : Chandler Publishing
Company.

Burrell, Gibson and Gareth Morgan

- 1979 *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*.
New Hampshire: Heinemann Educational Books Inc.

Capra, Fritjof

- 1982 *The Turning Point: Science, Society and the Rising*

Culture. New York: Simon and Schuster.

Denhardt, Robert B.

1981 *In the Shadow of Organization*. Kansas: The Regents Press of Kansas.

1984 *Theories of Public Organization*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.

Glick, James

1987 *Chaos: Making a New Science*. New York: Penguin Books.

Habermas, Jurgen

1970 *Knowledge and Human Interests*. Translated by Jeremy J. Shapiro, Boston: Beacon Press.

1979 *Communication and the Evolution of Society*. Translated by Thomas J. McCarthy, Boston: Beacon Press.

Harmon, Michael M.

1981 *Action Theory for Public Administration*. New York: Longman.

Hayward, Jeremy

1984 *Perceiving Ordinary Magic: Science & Intuitive Wisdom*. Boston, MA: Shambhala.

Hoy, Wayne K. & Cecil G. Miskel

1987 *Educational Administration: Theory, Research and Practice* (3rd ed.). New York: Random House.

Kiel, L. Douglas

- 1989 “Nonequilibrium Theory and Its Implications for Public Administration”, *Public Administration Review* Nov/Dec: 544~551.

Kuhn, Thomas

- 1970 *The Structure of Scientific Revolution*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lindblom, Charles E.

- 1959 “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review* 19: 79~88.

Ouchi, William

- 1981 *Theory Z*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Palumbo, Dennis J.

- 1985 “Foreward: Future Directions for Research in Policy Studies”, in Yvonna S. Lincoln (ed.), *Organizational Theory and Inquiry: The Paradigm Revolution*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Peters, B. Guy

- 1984 *The Politics of Bureaucracy* (2nd.ed.) New York: Longman.

Prigogine, Ilya

- 1984 *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. New York: Bantam Books.

Rawls, John

- 1971 *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Riggs, F. W.

- 1961 *The Ecology of Public Administration*. New Delhi: Asia Publishing House.
- Scott, W. Richard
1987 *Organization: Rational, Natural, and Open System*. (2nd ed.), Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Seeman, M.
1967 "Powerlessness and Knowledge: A Comparative Study of Alienation and Learning", *Sociometry* 30: 105 ~123.
- Silin, Robert H.
1976 *Leadership and Values: The Organization of Large Scale Taiwanese Enterprises*. Cambridge, MA: East Asia Research Center, Harvard University.
- Thompson, James
1969 *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Weick, Karl E.
1976 "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly* 21:1~19.
- Wu, Chyung-en
1988 "An Empirical Study of the Relationship between Teacher's Sense of Alienation and Their Attitudes toward Work", Austin TX: The University of Texas, Dissertation.