

管
理

行政

科層體制
人力資源

形勢
權力

影
響

控制
方案
分析

經驗

組織

公 共 行 政 叢 書

7

公共行政： 設計與問題解決

黃曙曜◎譯

Jong S. Jun◎原著

文身

D035
972

港台書室

公共行政

設計與問題解決

黃曙曜 譯

美國南加州大學公共行政博士
東海大學公共行政系所專任副教授



774218

五南圖書出版公司 印行

公共行政：設計與問題解決

Public Administration : Design and Problem Solving

原著者 / Jong S. Jun

編譯者 / 黃曙曜

責任編輯 / 陳美雅

校對者 / 孫秉彝

出版者 / 五南圖書出版有限公司

地址：台北市和平東路二段339號4樓

電話：7055066（代表號）

傳真：7066100

劃撥：0106895-3

局版台業字第0598號

發行人 / 楊榮川

排版 / 龍虎電腦排版有限公司

製版 / 申豐實業有限公司

印刷 / 三聖印刷事業有限公司

裝訂 / 信成裝訂行

中華民國 83 年 10 月初版一刷

ISBN 957-11-0899-5

基本定價 9.6 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

Public Administration

Design and Problem Solving

Jong S. Jun

California State University, Hayward.

Copyright © 1986, Macmillan Publishing Company

© 1994, Chinese translation copyright by

WU-NAN Book Co., LTD.

Published by arrangement with Macmillan Publishing Company
in association with **Bardon-Chinese Media Agency**

ALL RIGHTS RESERVED.

公共行政叢書 總序

• 吳瓊恩

我國行政學自張金鑑先生有系統的介紹、培育、和發揚，數十年來無論是理論和實務人才，可說有了相當可觀的基礎，奠基之功不可沒。

然而，西方行政學在一九七〇年代左右有了關鍵性的轉折，各種典範相互競爭，理論建構互爭霸權，迄今仍無明顯的勝負，行政學仍處於多元典範並存的局面。

雖然如此，在本世紀物理學相對論、量子力學、和混沌理論的發展，人與自然的重新對話已經開始，新的世界觀正由過去隱伏的狀態，逐漸發展而有成為主導的氣勢，在這一趨勢的引導下，觀察二十多年來行政學的詮釋理論和批判理論，在人心主動性能的觀點上，頗為合乎物理學和生物學「心物一元論」的主張。因此，展望未來的行政學允宜在這一基礎上引介西方的新觀點和新理論。

本人受五南圖書出版公司董事長楊榮川先生之委託，主編這套叢書並盱衡國內行政學術的現況，暫時安排十三本著譯書，作為本叢書的初步內容，以後將陸續增補更新，以迎頭趕上西方行政學術的發展。這十三本書的書名及作者譯者大致如下：

- | | |
|-----------------|--------------|
| 1. 行政學的範圍與方法 | 吳瓊恩著 |
| 2. 組織分析 | 江岷欽著 |
| 3. 公共行政的行動理論 | 吳瓊恩／陳秋杏／張世杰譯 |
| 4. 方案評估 | 張鈿富著 |
| 5. 組織意象 | 戴文年譯 |
| 6. 社會影響評估 | 詹中原著 |
| 7. 公共行政：設計與問題解決 | 黃曙曜譯 |
| 8. 公共政策 | 詹中原著 |
| 9. 面對權力的規劃 | 劉梅君譯 |
| 10. 科層體制的經驗 | 史美強譯 |
| 11. 人力資源管理 | 蕭武桐著 |
| 12. 行政學 | |
| 13. 公共組織理論 | 張世杰等譯／吳瓊恩審訂 |

以上十三本書，範圍遍及當前行政學各個主要領域，且特重社會科學當前的詮釋理論和批判理論對行政學的影響。而作者與譯者陣容除戴文年先生為大陸有名的翻譯家外，均為當前台灣行政學界年輕一代的學者，且絕大多數具有美國著名大學博士學位，相信這一套叢書的完成，對當前行政學的發展與兩岸學術文化的交流，均有相當的學術意義，希望讀者不吝指正，以便繼續修正，止於至善。

譯序

今日台灣的社會面臨不斷地變遷，人民需求持續擴增，政府（公共行政體系）應如何負起應盡的責任，迅速且有效的因應社會變遷，滿足民衆需求，進而追求公共利益的實踐，此乃公共行政實務者所關切的問題及公共行政學者之研究焦點。無論行政實務者或學術研究者均涉及組織內部管理的知識，舉凡組織結構與設計，內部管理與領導、人員激勵，溝通與協調，決策過程，人力資源規劃及人事行政，公共財務……等，均為其研究之範疇。該種「放諸四海皆準」的組織內部管理知識，不僅有助於公共事務之推展，更可用於私人企業組織之經營，及第三部門——非營利機構之管理。

此外，學者討論的焦點也環繞在公共行政體系如何透過政策活動過程來提供民生必需的公共勞務。例如：頒布法規或命令，公共勞務民營化，或經由契約方式取得公共勞務……等手段。同時，吾人亦積極地探討公共行政體系在經濟發展，財富分配，及提倡社會公平正義的過程中所應扮演的角色，或公共行政體系與外在環境互動的情形。總而言之，公共事務管理知識之提升，將有助於吾人有效地運用有限資源及珍貴人力，去面對變遷社會的挑戰，順利地掌握改革的契機，共同創造未來美好的世界。

本書作者——全鍾燮的意圖在超越實證主義的限制，為公共行政

研究者提供一個較為完整的理論架構，來了解複雜的社會問題。此動機及意圖實在值得學者注意。尤其，吾人正處於一個變化萬千的社會中，特別需要一個新的途徑以提升公共事務管理之能力。為使公共行政初學者能夠順利地掌握該書的精華，譯者特取得東海大學公共行政研究所畢業的三位學生：王世珍，林志霖，林麗玉之協助，並翻譯部分之章節，在此表示特別感激之意。本書在倉促中完成翻譯及校正之工作，譯文中定有疏漏及不妥之處，尚請公共行政學界先進們不吝指正。

黃 曙 曜

于東海大學

民國八十三年八月

前 言

此書撰寫的動機在於作者察覺到公共行政之研究需要一個較廣博的理論架構。雖然公共行政之研究已日趨專業化，許多學者依然認為，我們負有責任對於初學者教授其熟悉有關本專業領域的主要概念，以利日後精確運用各種實務的輔助工具。

我們亦期待一本公共行政的教科書能夠包括重要概念、實例、個案模擬演練，以及完整書目。如此可以使得所有非專業的讀者、大學生或研究生能夠無礙地進入行政理論的世界，並掌握其發展進而幫助其將來專業的選擇。相當多的學者深信公共行政的研究需要一個批判性的理論，如同我們面對著變遷的社會及世界，而不可避免地需要設計出一個新的方案以解決問題一樣。我們必須提出一個能夠見容於多元政治體系的行政研究途徑，如此能夠順利地將專家、行政人員及顧客溶入各種問題解決的過程中。

本書的目的不僅在介紹行政研究領域中我個人認為比較重要的課題，而且嘗試著建構出一個能夠把重要理論、概念及問題有系統地及精確地呈現予公共行政的研究學者及實務人員的理論架構。本書作者提出一個社會設計的途徑來促成改革及問題的解決，而該途徑涵蓋了我個人對公共行政研究的觀點及認知方式。

所介紹的社會設計途徑既不是一個新的典範，亦非一種解決我們

所面臨困擾的萬靈丹，社會設計途徑則是在公共行政研究中一種能夠處理社會現象的較廣博的方式罷了。透過社會設計途徑的使用，初學者可以將行政及政治動態過程予以概念化，並將研究者的感覺及經驗和公共行政研究與實務所困擾的議題做一聯結。我深信社會設計的觀點將加強吾人徹底地解決公共問題之能力，尤其在一個多變的社會裡。這種能力來自於社會設計途徑的根本理念，它能夠明確的辨識市民、顧客及行政人員的需求以及公共利益。在本書中所提出的方法是兼顧政治的特質及人本的尊重，尤其在設計問題解決方案及執行過程更是如此。

本書作者並不嘗試去作一個非常周詳的及定案式的介紹各種想法及概念。我建議初學者應該多注意人及社會的系絡，而非去強調例如預算、財政、人事行政及方案評估等內部功能的管理及技術之重要性。當然，這本書亦會對內部管理做一詳盡的討論。

總之，作者刻意的選擇及建議某些重要的議題，以利吾人討論及深思一個強調解決問題以及道德責任的公務人員對於民主社會的重要性。雖然本書作者期盼某些讀者能有不同的見解，因為這本書也能達成預期的目的——批判式對談（Critical dialogue），讀者將不同意見作辯證式的反省及思考。

本書中某些章節——例如社會設計、行政倫理，以及民主行政，乃節錄自本書作者與南加州大學公共行政學院的威廉·史東教授所共同撰寫的許多文章。史東教授的持續鼓勵及支持，對我的專業研究及發展有著相當大的影響，在此深表我的謝意。早在一九七〇年代初，史東教授與我便對深受實證主義影響的公共行政教科書所困擾。

由於申請進入學校所提供公共行政碩士課程的新生，其背景是極端不同，因此我們認為提供不同的思維架構的教科書，始能描述出政府行政過程的範圍及重大意義，進而使他們對公共行政之研究充滿挑戰性及任務感。

如同威廉·史東教授一樣，許多的人閱讀初稿並提供無數的建議以協助我完成本書：例如 Robert Denhardt, Carl Bellone, Dwight Waldo, Raymond Pomerleau 及 Richard VrMeer。同時也感謝所有提供個案研究及課堂模擬之資料的個人。當然，我亦感激在加州州立大學海沃分校及南加州大學的幾位學生，及提供政府資料的 Nanette Blandin（美國勞工署），及 Franic Yanak（美國人事管理局），及 David Moon 在文書處理上的協助。最後特別要感激我的家人：妻子 Soon-Ye 及小孩 Eugene 與 Amy。

Jong S. Jun
全 鍾 燮

國立中央圖書館出版品預行編目資料

公共行政：設計與問題解決 / Jong S. Jun 原著
；黃曙曜譯。--初版。--臺北市：五南，民
83
面；公分。--（公共行政叢書；7）
譯自：Public administration：design
and problem solving
ISBN 957-11-0899-5（平裝）

1. 公共行政

572.9

83010220

目 錄

總 序
譯 序
前 言

第 1 章 導 論 ♦ 1

- 一、變遷的社會 • 1
- 二、公共組織的內部危機 • 4
- 三、變遷的需求 • 7
- 四、爲何要研究公共行政 • 11
- 五、本書的研究取向 • 14

♦♦ PART I 公共行政的發展 ♦♦

第 2 章 公共行政的系絡 ♦ 25

- 一、公共行政與社會 • 26
- 二、民主行政 • 28
- 三、公、私價值之比較 • 37

四、行政研究的分析層級 • 42

五、公共行政的關切重點 • 46

六、摘要 • 52

第 3 章 公共行政的形成背景 ◆ 61

一、公共行政的源起 • 61

二、政府干預 • 63

三、行政中立 • 67

四、政策與行政 • 69

五、效率與科學管理 • 72

六、集權與分權 • 75

七、新聯邦主義與補助計畫 • 79

八、比較行政 • 82

九、新興公共行政的本質 • 85

十、摘要 • 88

第 4 章 行政學的智慧背景：

典範、理論與研究途徑 ◆ 101

一、「典範」的概念 • 102

二、典範思考的限制 • 105

三、理論的多元化 • 109

四、摘要 • 130

◆◆ PART II 公共行政的概念化 ◆◆

第 5 章 公共行政的社會設計觀 ◆ 147

- 一、喻象的使用與濫用 • 148
- 二、設計：基本概念 • 150
- 三、行政設計的類型 • 152
- 四、行政的科學、藝術與社會設計 • 160
- 五、社會設計的應用實例 • 164
- 六、社會設計的限制 • 170
- 七、摘要 • 171

第 6 章 公共問題的解決過程 ◆ 181

- 一、公共問題的本質 • 182
- 二、問題解決的取向 • 183
- 三、問題的定義與實體 • 188
- 四、價值與基本假定 • 190
- 五、設計解決問題的過程 • 193
- 六、非預期結果的問題 • 196
- 七、問題解決過程的公——私合夥關係 • 201
- 八、非營利組織與志願者的參與 • 204
- 九、新公共企業精神 • 206

十、摘要 • 209

第 7 章 公共官僚制度之系絡 ❖ 219

- 一、官僚制度之概念 • 220
- 二、官僚制度之特性 • 223
- 三、複雜官僚制度之限制 • 231
- 四、公共服務與技術專家 • 233
- 五、官僚制度及其顧客羣 • 235
- 六、民主政治與官僚制度 • 238
- 七、官僚制度與物化問題 • 241
- 八、摘要 • 244

第 8 章 行政上之人類特性 ❖ 255

- 一、心理上的問題 • 256
- 二、公共行政人員之形象 • 265
- 三、官僚之行爲模式 • 275
- 四、反射性的與前瞻性的問題解決者 • 277
- 五、個人與組織間的關係 • 281
- 六、摘要 • 284

第 9 章 行政研究的辯證性 ❖ 295

- 一、行政研究之方法 • 296
- 二、語言與問題解決 • 302
- 三、對話與社會學習 • 306

四、行動研究與問題解決 • 308

五、理論上整合的辯證性 • 311

六、摘要 • 318

◆◆ PART III 行政的活動： 政治與公共政策 ◆◆

第 10 章 官僚體系的政治 ◆ 331

一、多元化主義和官僚體系 • 332

二、赤字和預算平衡的政治 • 335

三、稅和支出的改革：加州經驗 • 339

四、集體協議的政治 • 344

五、同工同酬的政治 • 349

六、隱私權的政治 • 355

七、摘要 • 358

第 11 章 政策設計與政策執行 ◆ 371

一、政策設計與問題解決 • 372

二、社會政策設計及執行的連結 • 381

三、執行的問題 • 386

四、民衆參與以及社會政策設計 • 396

五、摘要 • 400