

Public Administration:
Design and
Problem Solving
Jong S. Jun

本書電腦編號 1PB7

理

行政

行政

理

形象
權力

社會體制
人力資源

社會體制
人力資源

形象
權力

社會
體制

社會
體制

影響

影響

控制
方案
分析

控制
方案
分析

經驗

經驗

社會

社會

文獻

文獻

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

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專任副教授

五南圖書出版公司 印行

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：

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

- | | |
|-----------------|--------------|
| 1. 行政學的範圍與方法 | 吳瓊思著 |
| 2. 組織分析 | 江岷欽著 |
| 3. 公共行政的行動理論 | 吳瓊思／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／吳瓊思審訂 |

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，公共勞務民营化，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

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——批判式對話（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期，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

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 行政學的智識背景： 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

◆◆ PART IV 行政的責任：行動與改革 ◆◆

第 12 章 行政人員與公共利益 ◆ 417

- 一、公共利益概念的模糊性 • 418
- 二、公共利益的認知與行政類型 • 422
- 三、公共利益的前瞻途徑 • 432
- 四、形成公共利益的社會過程 • 435
- 五、摘要 • 438

第 13 章 解決公共問題的倫理面 ◆ 449

- 一、行政的倫理問題 • 450
- 二、行政倫理的本質 • 456
- 三、實現倫理責任的策略 • 464
- 四、摘要 • 475

第 14 章 解決問題之組織設計 ◆ 485

- 一、重新設計組織之必要性 • 486
- 二、改善工作生涯之品質 • 489
- 三、社會設計及組織學習 • 497
- 四、組織發展以利問題解決 • 500
- 五、有效的組織：日本式管理為例 • 503

六、摘要 • 506

第 15 章 公共行政的未來 ◆ 519

- 一、即將來的改變 • 520
- 二、變革的形成 • 529
- 三、超越公共管理 • 536
- 四、摘要 • 538

導 論

一 變遷的社會

我們生活在一個十分紊亂的時代。在社會的危機中，經歷了成長與衰退，就連變動中的理論與實務亦有超乎尋常的發展。這是一段蘊含著體制的激烈轉換、經濟成長的遲緩以及新科技快速發展的時期。以二十世紀的後半期而言，我們所造就的成果是如此豐碩——但又可說是相當貧乏。在短短的半世紀裡，我們成功地登陸月球並安全返回，發展人造衛星及電子通訊系統，將微電腦的運用融入了工作場所，解開了生物學及醫學上的無數奧秘，並使超音速飛機成為運輸工具。就大多數的人而言，這一切不僅對我們的生活方式有正面而積極貢獻，更稱得上是科技文明的精華所在。

儘管科技的進步對貨物生產有極大助益，但卻無法造就一個令大多數人都感到滿足的社會。經由科技所提供的物質滿足愈多，我們在心靈上所能感受到的快樂卻愈少。許多人的生活，尤其是美國人，已經變得庸庸碌碌、消極，缺乏意義與真正的滿足。人們感到無力、不滿、怨憤、疏離並且不能自由地選擇。此即生活在高度科技化社會的現代人所面臨的危機。一旦我們成為「官僚體系」這部大機器中的齒輪，受政府與企業所操控，欲掌握自己的生活，便顯得難上加難。大型組織往往會變得太過僵化且缺乏彈性，因而對員工的需求及問題均無法妥善因應。置身此種情境，員工的人性被貶抑，他們無法自工作獲致滿足並且士氣低落。

疏離感亦藉由日益多樣化的環境問題而不斷增強。我們的市中心區充斥著犯罪、住房短缺、交通擁塞、通貨膨脹、失業、醫療設備不足以及空氣污染等問題。顯然科技的進步已引發了生態危機並威脅到人類的生活品質。例如，新的化學藥品和殺蟲劑所產生的廢棄物，依目前的能力便根本無法加以處理或控制。有關環境和都市生活品質的問題，無論就政治或經濟面來看，都顯得十分複雜。

除了上述的問題外，我們亦被世界性的危機所包圍。在世界各地的難民營中，正有數以百萬計的人們在與飢餓、教育程度低落以及貧困搏鬥，他們所受到的援助極為有限以致對未來不存任何希望。此外，我們亦親眼目睹國與國之間的貧富差距正不斷加大。同時，在唯有以友誼與合作方能解決人類問題的關鍵時刻，世界的政治情勢卻似乎朝相互敵視與競爭發展，結果又招來與日俱

增的核戰威脅。我們的未來似乎較廿年前所預測的要灰暗許多。就目前的食物、能源、原料、飲水和耕地等種種資源短缺的問題而言，便勢必給許多社會帶來更進一步的危機並造成發展的停滯。誠如一位學者所聲稱：我們正置身於一個「有史以來生活水準最高但生存品質卻極低」（the highest standard of low-living in all history）^①的時代。

只要針對目前的國家和世界情勢加以省思，我們便將察覺，誇大的人類成就已然造成了正反二面的副作用。多數難以解決的問題通常會產生二種截然不同的結果；事實上，若干問題便是源自於我們用來解決問題的方法。「現存的許多危機多半具有建設性的開端：一些良善的意圖刺激人們去行動，但行動的結果卻造成危機。」^②在過去，這類的問題很少受到公眾的關注，但在今日，公民已將其視為社會性與國際性的問題，遂要求藉由政府和行政的整體行動來加以處理。所以，為了替現存的諸多問題尋求解決方案，以及趕上社會變遷的速度，我們變得愈來愈仰賴政府。我們開始希望能夠受到公共計畫的指引和保護，並施行較集體的控制。這種態度意味著人民要求政府擔負起更多的責任——而此舉亦改變了公共行政的本質與角色。其結果是，公共計畫行政不再以小規模的型態呈現，它已成為現今社會中最大型的活動。更有甚者，行政體系不再僅是執行公共政策的工具，而是設計並執行經濟、科技、政治和社會變遷的主導力量。

二 公共組織的內部危機

針對現今公共行政的狀態所能賦予的最佳形容詞應是危機和變遷而非穩定與秩序。持續不斷的組織危機令我們苦惱不已，而其中大部分的危機乃源自於政府對政治、財政及人性問題的無能處理。就目前的情況而言，許多城市正瀕臨破產邊緣，過半的州政府面對著嚴重的預算問題，即便是聯邦政府亦陷入赤字增加及施政順序迭變的惡夢中，以致難以自拔。而公共部門內的危機尤其明顯地顯現在相關的公共服務，諸如福利、教育、衛生保健、社區服務、就職訓練以及老人復健方案等行政上。眼前便有為數衆多的地方公共服務，諸如警察、消防、街道清掃和維護、路樹修整以及圖書館等，在財政的保守主義，特別是近來納稅人反彈以及雷根政府降低州和地方公共基金的氣氛下，正逐一被刪減。

③

儘管這些變遷遠從十五年前便已逐漸發生，但各層級的公共組織卻到現在才感受到其影響力，這些組織亦包括自願性協會，該種協會的活動主要依賴政府部門的計畫支持。然而，早在廿年前，聯邦政府便已制定為數衆多的新公共政策，用以支持人道服務的擴張和創新性公共方案的發展。亦即我們的決策者和行政人員盡力支持特殊利益團體（special-interest groups）的理念和需求，並鼓勵更多研究機構著手開發執行大規模社會改革方案的新途徑。一九六〇年代，決策者提倡將美國建設成社會樂觀主義的安

樂土——生產和經濟不再是社會關注的焦點，取而代之的是如何實現全體美國人民的社會公平和正義。許多社會科學家亦告訴我們，不應太過憂慮物質的不滿足，而應多考量如何獲致心靈的報償。聯邦改革方案也將目標置於改進社會福利、社會平等、廢除學校的種族隔離、教育、社區和住宅發展以及醫藥保健之上。儘管這些方案產生了若干無法預期的副作用，但六〇年代的這十年在美國歷史上依舊是最重要的社會改革時期。

一九七〇年代早期，由於越戰、貪污索賄、公共基金的管理不善、水門醜聞，以及總統危機等事件的發生，遂使公眾不再對政府存有任何幻想，並且有愈來愈不信任政府的趨勢。民眾對於政府能藉由大規模公共方案及花費大筆金錢來解決複雜問題的信心已經喪失。決策者亦開始質疑改革方案的效能並且發覺在方案中投注大筆金錢並不一定能解決問題。至七〇年代中期，有關富裕社會和社會樂觀主義的憧憬已被匱乏和悲觀主義的感受所取代。顯然，我們在前十年所欲解決的問題迄今依舊存在；無論投入多少經費，許多社會問題仍持續惡化；甚且美國人民的努力亦無能減低社會的不平等以及改善多數人的生活品質。現今，公共問題的解決已變得愈加複雜且茫無頭緒，特別當公眾也對官僚和從政者的動機及效能提出質疑時，此種窘境便更加明顯。政治氣氛即是諸多矛盾之一：人民渴求更多的社會服務，但卻將選票投給主張刪減預算和降低稅賦的人；他們關切聯邦赤字的擴張，但卻支持裁稅和增加軍事花費。

此種危機似乎有持續至整個八〇年代的傾向，除非各層級組織能發展出具有創造性、有效果、有效率的補救方案。但迄目前

為止，整個焦點皆放在方案的裁撤和縮減，而非組織結構、過程和服務的革新以及重新設計。在此種困厄的環境中，倡議公共行政人員應扮演好其角色，並盡力協助其服務對象的呼聲已逐漸微弱。現今，大多數的組織只能維持「基本的服務」（亦可譯為『最低限度的』服務），它們眼前的目標乃是以最少的成本來促成最大的效率。公共行政人員在提供服務時，較重量而不重質，服務對象被視同個案處理，例如，分配教育資源時，僅依學生人數的多寡，而未考量學生的素質。

位於地方層級的教育體系便正經歷最顯著的危機。許多校區為求預算平衡，已縮減行政職位、顧問、教師、辦事員和工友的名額。甚且，它們還脫離了州政府所提供的維護校園建築補助方案，因為他們缺乏經費配合。

這種困厄的環境無可避免的會影響到組織內部的管理品質。通常，重要的決策都僅由上層管理人員單方面做成，儘管這些決策將影響到員工的在職（甚至私人）生活，但他們卻無法參與決策過程。是故，員工很少感到他們具有「心理的自主權」（psychological ownership）而疏離感俱增，連帶地，便較無法效忠於他們所執行的組織目標和任務。除此之外，財政的危機亦引發員工的離職風潮，一些具有能力的專業人才從公家機關出走並轉而進入私人部門。逐漸地，這些人事的變動在工作能力的保持上，肇致嚴重的副作用。員工的疏離感、工作的不滿足、無力感日益增強，尤有甚者，還失去對自我價值的肯定。而這些心理的和組織的問題又導致員工績效、組織生產力和士氣的低降。其結果是，不良的工作生活品質使員工無意增強其工作能力，更缺乏將工作做到盡

善盡美的慾望。

三 變遷的需求

危機的概念實蘊藏了個人和組織變遷的意涵。因危機能夠刺激變遷的發生並從而創造出正面的結果。誠如弗格森（Marilyn Ferguson）所言：「眼前的情勢已愈來愈清楚，當代的危機正是徹底改革現狀的必要動力。我們便當知曉，當代的危機正是我們力量聯結的時刻，大家不應對其感到恐懼或企圖加以壓抑。事實上，我們的因應之道就在於善用眼前的機會。」^④

「危機」一詞具有多種意義。它通常被定義為：「由外在的強制力所引發的一種情境，在此種情境下，明確且敏捷的行動是必須的。」^⑤此外，它亦被視為：「若干定義待闡明的議題（issues），在要求管理權威人士作出決定和反應時，所引發的一個短期衝突與敵對的事件。」^⑥儘管公共組織所面臨的危機大多由外在條件所造成，因而只被視為暫時事件，但危機亦可能源自組織無法早一步採取行動，以解決預期的問題。

危機通常會帶給個人恐懼與焦慮。恐懼源於察覺可能會失去工作，而焦慮則或許是經歷不確定、無力感或缺乏自由選擇的機會所致。欲克服此種壓力，個人必須動用其精力，並尋求足以正面解決問題的活動。另外，危機亦會對生活造成干擾，甚至使日常的活動中斷。而大多數組織因應危機的方式，便是試圖維持一種「穩定狀態」。^⑦為了維持穩定與秩序，組織必須防護自身以

免受外力的影響而發生變動，而藉由此一方式，亦足以維持組織的生存並保護其成員的利益。

當危機對一個組織構成威脅時，由於認知的不同，所作出的反應也就互異。有關危機的詮釋往往是很主觀的；不同的人對同一情境所賦予的意義常極難一致。舉例而言，當一個市長必須與一個導致地方收入遞減的財政危機抗爭時，爲了保持基本的市區服務並維護整個體系的生存，他或她可能會採取緊急的行動。但在另一方面，社區的成員尚未預見該一危機的負面影響或是其日常生活的品質將因而受到即刻的威脅，所以，他們便不可能具有同樣的緊迫感。易言之，唯有當市民的危機意識增強至一定程度，社區民衆才較有可能爲解決問題而相互合作。

危機通常會招來新的行動。因它所帶來的挑戰可能導致新的抗衡機制誕生，而該種機制有助於強化個人的適應能力，藉此或可提昇他或她的心智健康層次。在對抗危機時所採行的各項方法，就個人的成長和變遷而言，具有很重要的意涵。馬立思（Peter Marris）有關人類對悲傷及喪親之痛的反應所作之討論，便具有相當的提示性。他指出：某些人在失去配偶時，能很快地克服創傷，隨即發展出新的親密關係並發現新的生活目標。而有些人卻無法輕易地克服他們的哀傷且不能建立新親密關係。^⑧如同個人一般，不同的組織對危機的反應和處理問題的方式也都各不相同。不過，每一個體系都致力於保持一種均衡狀態，至於其所採行的方法，則不外是透過各式被動性的解決問題方案，與重建均衡的活動，或者，在針對危機的情境，給予批判或反省分析之後，去發展一種創新性的解決方式。陶芮（Alain Touraine）即

對危機的反應予以扼要說明如下：

「一旦危機顯現，我們必須學著體認一個嶄新的國度已然誕生，在此一國度中，我們將發覺，有一股保守勢力正興起，但亦有另一股強勢力量在與之抗衡。置身於此情境，將有許多聲音企圖說服我們等待較佳的時機，或風向的轉變，而這些說法，將使我們覺得自己正被困在一艘隨波逐流的木筏上，除了生存的希望之外，已一無所有。因此，我們所當做的，即是將自我從這種錯誤的想法中破繭而出，並再一次學習分析社會的問題，與其衝突。如此，我們方能協助整體社會爲其所作的選擇負責。」^⑨

儘管多數危機是由外在事件所引起，但它們亦可能是組織成員於有意或無意間造成。一旦此種情況發生，而組織成員卻無法自內部著手解決衝突與危機，則外來的干預便成意料中之事。最近，美國的環境保護署（EPA）就面臨此種境況。該一組織成立於一九七〇年，其任務爲：透過聯邦法律的嚴格執行，控制並降低空氣、水、固體廢物、噪音、輻射線以及有毒物質的污染；提供清除廢物棄置場的經費；並補助地方政府的污水處理廠。自雷根主政的一九八〇年起，前十年裡，環保署執行環境管制時，顯得頗爲寬大。柏芙德（Anne Gorsuch Burtord）便是在當時接受雷根委任，依總統的意願，放寬有關工業的環境控制。她將該局的員工由一萬四千零七十五名刪減爲一萬零三百九十六名。單是負責危險廢棄物清除的員工，便從一九八〇年的三百一十一名減至一九八三年的七十五名。^⑩

一九八二年十二月，柏芙德因未將七十四件，有關清除毒性廢物垃圾場的公文交付辦理，衆議院遂透過表決，一致認定她藐

視國會，而環境保護署的危機於焉展現。在愛情運河（Love Canal）的環境災變後，國會即以十六億美元的預算，創立一個超級基金方案（superfund program），該方案在於提供經費，以便快速清除毒性廢物垃圾場。但附帶一規定，即事後須向那些該為污染負責的工業收取費用。部份國會議員相信，該基金已根據政治上的理由被分配掉了，而環保署不僅未妥善管理基金，甚且還利用收取清除費用的機會和工業界進行交易。於是，環保署的職務運作開始受到議論，一時之間，眾議院的六個次級委員會、參議院的环境與公共工程委員會以及司法部門，皆對其展開調查。

該一騷亂對環保署中造成上級管理階層的人事變動。由於政治的壓力，柏芙德必須辭職。縱使有許多人指責她管理不善兼且未能妥善領導環境法律和政策施行，但在她看來，其一切作為皆是效忠總統並完成總統囑咐與心願的表現。此外，在壓力之下，雷根總統也解除了環保署數位高層行政人員的職務，另行任命一位新主管——羅可蕭斯（William D. Ruckelshaus），此人在一九七〇年的尼克森政府時代，便是首任的環境保護署署長。

此一危機使數以千計的員工信心大減，正在努力中的工作因而中斷。但更嚴重的是，環保署曾是最獲讚賞的政府部門，在經歷此一變故後，聲譽已遭受難以彌補的戕害。

當環保署成立之初，美國人民將他們對潔淨空氣與水的期待寄託於此。現今，環保的說客們卻喜歡將其稱為「工業保護署」——一個偏袒污染者而非保護環境的組織。未來，環保署的危機或許將帶來某些正面的影響。國會可能修改法令，嚴密管制工廠排放的有毒廢氣以及去除危險的化學廢料。最後，環保署的管理

人員和規劃幕僚或將較能自覺到，在保持空氣的潔淨標準、管理有毒廢物和保護環境這三方面，他們所負擔的責任實無比重大。

四 為何要研究公共行政？

許許多多學生很可能會發出下述疑問：公共行政學的領域正面臨著諸多問題的困擾，為何我仍須加以研究？公共行政學的重要性為何？此一領域對於人類和社會的發展有何貢獻？有關這些問題的答案，在其他介紹公共行政的教科書中便可找到。^①

儘管在第二章中，我們將針對公共行政這門領域予以詳細探究，但底下的討論仍將協助學生們瞭解，在公共行政學的領域中，仍存在若干有待發掘的新奇事物。

公共行政學主要是研究公共問題的解決。它由行政的與公眾的關切角度來處理公共事務。而此一觀念廣為多數強調民主的行政過程，以及促進公共利益的人們所接受。儘管在社會與政治的系絡中發展解決問題的活動，是公共行政的重要面向，但其決非公共行政學的全部。因這門學科亦探討管理的技術與科學的方法，以期提昇效率與生產力。無論如何，我們相信，對初學者而言，強調公共行政的政治與人性面是最佳的入門途徑。再者，學生們應在極寬廣的可能架構中，培養其對危機與現存公共議題的理解，而不能只從工具或理性的狹隘角度來定位問題。此外，對公共議題的漠不關心，及一般大眾與政府部門的疏離，已經導致人們對此一領域之實質內涵的廣泛誤解，特別當公共行政人員過