

一個整合性的公共事務倫理架構

柯義龍*

摘要

威爾遜 (Woodrow Wilson) 於 1887 年發表「行政研究」(The Study of Administration) 一文，此後公共行政的研究逐漸成為自主性學科。一百多年以來，公共事務活動究竟應該依循何種倫理標準，隨著公共事務內涵的演化；政治、經濟、社會的變遷；以及社會科學方法論的著重面向，在在影響到公共事務倫理標準的不同依歸。

效率、效能、以及經濟效益等價值，是「客觀主義」知識論底下，強調政治／行政二分 (politics / administration dichotomy) 所產生的倫理要求，其假定在於人具有「工具理性」(instrumental rationality) 能力；平等、自由，以及民主等價值，是受現象學影響的「主觀主義」知識論底下，對於公共事務的倫理要求，強調包括公共事務在內的「社會實體」(social reality)，乃人類主觀意義的互動所形成，其基本假定是人具有「實質理性」(substantive rationality) 能力。

本文一方面擬從公共行政的研究成為自主性學科之後的理論發展，論述不同階段的公共行政理論建構對於公共事務的倫理主張；其次，嘗試從知識論關點提出包括工具理性與實質理性的人類「理性」(reason) 概念 (conception)，來統合公共事務的四個倫理標準：(一) 經濟上的合理性 (economically reasonable)；(二) 程序上的合法性 (procedurally legal)；(三) 政治上的可能性 (politically feasible)；以及 (四) 道德上的最高命令性 (morally imperative)。

關鍵詞：威爾遜、公共事務、倫理、理性

壹 導論

組織控制與領導是伴隨人類歷史的重要課題，而「一個組織的成功，大體上是依賴於維持對個體控制的能力」(Etzioni, 1964, pp. 58-59)。有鑑於此，任何社群必須建構某種獎懲分配形式，藉以謀求組織成員對組織的規範、管制、與命令的順從，所以當代著名政治學者達爾 (Robert Dahl) 斷言：「每一個人都在某些時候，以某種方式參與某一種政治系統 (Everyone is involved in some fashion at some time in some kind of political system) (Dahl, 1991, p.1)」。

政府的存在，是人類營共同生活的前提，此所以學者將「公共事務」界定為「圍繞在政府範圍所作的活動」之主因 (林鍾沂，1991，頁 41-3)。雖然政府在人類政治生活中具有重要性地位，及相對於其它社會組織的特殊性質，卻也遭逢多元主義理論 (pluralist theory) 的質疑與挑戰 (Ham & Hill, 1984, pp. 26-29)。

*東海大學通識中心兼任副教授。

收稿：2023 年 11 月 1 日。同意刊登日：2023 年 12 月 27 日

平心而論，除少數的例外，吾人實無法否定政府對人類群體生活影響深遠的事實。因此，長久以來，無論是政治哲學家及社會科學家，都不會放過政府應如何作為（*behave*）的話題，也不會忽視可欲的社會制度的性質（*nature of desirable social system*）的種種觀點（Sargent, 1984, p. 11；Rudner, 1966, p. 2）。由於國家（*the state*）與政府的含意有近似之處（蕭全政，1988，頁 70），所以本文對公共事務的討論，並未指涉政府與國家的界說之爭，唯以「政府當局在處理公共問題時所進行的一連串活動」為焦點（林鍾沂，1991，頁 3）。

Rosenbloom（1989, p. 5）認為，公共行政乃涉及政治與政策制定的活動，並且是以行政部門為重心。因此，對公共事務的探討，吾人必須特別強調行政部門所處的核心地位，特別是行政人員所扮演的角色；畢竟，所謂「公共事務」，從表面上看是「政府的活動」，但分析到最後仍舊是（行政）人員的行為，所以蕭武桐教授說到：「權力是公務倫理問題之主要來源...機關組織體系中對人民最有影響的，是行政裁量權力，而此種行政裁量權力之行使，便是公務倫理之核心」（蕭武桐，1989，頁 100）。所以舉凡議程設定／議題的確認、政策形成、執行、影響或執行過程的分析／評估，以及終止等所謂的「公共政策週期」（*public policy cycle*），行政人員都扮演了相當重要的角色（Rosenbloom, 1989, p. 11）。Sayer（1982, p.179）即頗具慧眼的說到：「公共行政是主要的政治過程之一」又說：「公共行政終究是政治理論上的一個問題」。本文的焦點是放在政府當局在處理公共問題所進行的一連串活動，而這「一連串活動」影響於組成社群之個體需要的滿足，以及社群的存續、發展，至深且鉅。所以對政府活動或公共生活提出描述、解釋，甚而提出應有的政府活動或公共生活的內涵，即成為政治或行政理論者所致力之重點。惟不可否認的，自 1887 年威爾遜（Wilson, 1978, pp.10-25）以降，迄二次大戰前夕，此種將行政放置在政治系絡（*political context*）當中，以探討公共事務的知識傳統，顯然經歷了一次轉折。該時期的許多學者，認為「政治/行政二分」（*The politics-administration dichotomy*）是自明的真理，也是一種可欲的目標（Sayer, 1982, p.175），在此前提底下，對政府活動的見解、主張，自然有別於從政治的角度所提出的見解與主張。

儘管觀點不同，但吾人相信，其企求合理的政府活動與良善的公共生活目標則是相當一致；或許可以說，他們彼此間所使用作為衡量的標準（*criteria*）不同罷了。這也是我們所以要探討公共事務倫理的目的所在。在西方的倫理學研究中，將「倫理」（*ethics*）與「道德」（*morality*）視為同義詞，是極為普遍的用法（林火旺，2001，頁 12），更進一步說，倫理在於指點出人類行動的某些原則（*principles of human action*），只要人類的活動依循此等原則，則是「良善」或「正當」（*goodness or rightness*），反之，則為「惡劣」或「不正當」（*badness or wrongness*）。就公共事務來說，倫理指的是支配一個組織的成員或其管理業務（*management profession*）之道德行為（*moral conduct*）的規則或標準（*the rules or standards*）（Chandler & Plano, 1988, p.17）。因此，公共事務倫理是屬於「規範

性的」(normative)，在於強調政府的活動的「應然面」(what ought to be)，其本身即為一種價值判斷 (value-judgment) 的問題。當然，價值標準常隨主客觀情境的改變而易其內涵。舉凡如何建構或如何取捨知識體系，以及如何適應政治、經濟、社會並有所抉擇，無一不涉及價值觀或倫理觀。簡言之，針對人類行動提出種種標準，是為一種價值判斷；而在這些標準中選擇其中一種標準，也是一種價值選擇 (伍啟元，1988，頁 14-15)。由此可見，公共事務是跟價值和倫理的命題分不開的。

本文就公共事務的發展與倫理、方法論與倫理標準，以「理性」整合公共事務的指標等課題，提出個人對此一問題的一些看法。

貳 公共事務的發展與倫理

一百多年來，公共行政研究的理論、途徑、模型、以及觀點 (perspectives) 的發展變遷，學者間有精闢的論述、分析 (蕭武桐，2000，頁 40-44；Hughes, 1998, Denhardt & Denhardt, 2003)。惟如前已述及，將行政放在政治系絡中探討公共事務的知識傳統，自 1887 年以降，迄二次大戰前夕，歷經了某種轉折。Kuhn (1970, viii) 認為學術的典範 (paradigm) 是「被普遍承認的科學成就，其在某一段期間內為一個從業者的社群 (a community of practitioners) 提供模型問題及方案 (model problems and solutions)」；更明白的說，任何學術典範都隱含特定的假設、概念、命題、模型、分析方法與所能處理的問題 (蕭全政，1988，頁 38)。在此一意義底下，二次大戰前，確實隱約出現一個新的公共事務學術典範，影響所及，則是效率 (efficiency) 成為公共事務的核心價值。當然，學術主流的形成，必受到客觀環境因素的影響。以美國為例，十九世紀下半葉工業的發展，及公共管制 (public regulation) 的加強，促使美國從政治國 (political state) 走向行政國 (administrative state)，即為此一學術典範興起的重要背景 (Schick, 1971, pp.216-218)。一般都以威爾遜發表「行政研究」一文為公共行政成為具有自主意識之研究與活動領域 (self-conscious field of study and practice) 的開端，最起碼也是美國公共行政的一種象徵性起點 (Denhardt, 1991, p.13；Denhardt & Denhardt, 2003, p. 5)。此後，公共事務的研究即以兩個概念性支柱 (conceptual pillars) 為基礎：一為「政治／行政二分」(politics / administration dichotomy)，另一個則是「行政原則」(the principles of administration) (Henry, 1990, p. 4)。前一個支柱，如同威爾遜所言：「…行政位於政治的適當範圍之外。行政問題並不是政治問題」(Wilson, 1978, p. 4)，這一種觀點顯然是企圖將行政從政治的範疇中抽離出來，自然也就忽略了政治過程裡頭所強調的自由、平等、正義等價值 (Denhardt, 1984, p.12)；後一個支柱，雖然一開始的時候，其象徵意義大於實質意義，但推演出科學原則 (scientific principles) 以指導管理措施，確是理論與實務兩方面的共同要求 (Denhardt, 1984, p.52)。雖然科學原則被賽蒙 (Herbert A. Simon) 指稱為只是一種「行政諺語」(the proverbs of administration) (Simon, 1987, pp.164-180)，

惟其乃順著自威爾遜以來，主張以科學方法研究行政的理路所產生的要求。

效率 (efficiency)、效能 (effectiveness)、以及經濟效益 (economy)，是「政治／行政二分」與「行政原則」兩種觀點 (perspectives) 底下對公共事務倫理的要求。我們也可以說，效率、效能、與經濟效益等價值標準，是促使該典範形成的原因；同樣的，典範對實際公共事務 (practical public affairs) 亦具有指導與規範的作用，我們在前面所提及的「行政國」之所以形成，也與此等價值觀密切相關。惟這種公共事務典範及倫理的要求，隨著知識上 (intellectually) 及政治上 (politically) 的新思想與新局面，啟動了另外一種面向。在知識上，如行政原則被賽門 (Simon) 指為是「行政諺語」；同時，「對於每一個原則，人們可以發現同樣可能似真的與可以接受的相反原則」(Simon, 1987, p. 164)，所以所謂的「原則」就很難一成不變；在政治上，1952 年美國總統大選後，結束了在此之前長達二十年的民主黨政府，改由共和黨人入主白宮，在意識型態上也質疑過去民主黨執政時代行政人員的價值中立 (value neutral) 的迷思，而政治／行政二分理論的妥當性也在此際受到行政人員的懷疑。

在此一新的局面底下，學者企圖重新將行政拉回到政治系絡裡頭，以從事公共事務的研究。Appleby (1949, p. 170) 即直截了當地說：「公共行政就是政策制定」；Gaus (1950, p. 68) 則說：「在我們這個時代，一個公共行政理論也是一個政治理論」。因此，從公共行政成為自主性學科以來的政治／行政二分的主張，已無法受到學者的認同，也就是說一個新的學術典範正在醞釀。此時學者一方面確認行政部門在政治過程中的影響力 (Rourke, 1976)，另一方面則受到第二次世界大戰之後以「權威性政策作為定向觀念」的政治學研究的影響 (易君博, 1984, 頁 80)，公共事務的研究開始強調政策研究 (policy study)，或政策科學 (policy science)，或政策分析 (policy analysis)，或者是政策評估 (policy evaluation)，尤其到了六〇年代後期至七〇年代，其發展更為快速 (Waldo, 1990, p. 76)。Dye (1976, p.1) 說：「政策分析在於發覺政府做了什麼，為何那樣做，及其所造成的結果」；又說：所有的政策分析的定義「都歸結到相同的事務－政府行動之因果的描述與解釋」。很顯然的，以政府行動為中心是此一階段公共事務研究所強調的面向，而行政部門又是政府的主幹，所以此一階段公共事務的研究，著實回歸到威爾遜之前的傳統老路子。

在這種研究定向之下，等於否認了行政中立的可能性。從而效率、效能、與經濟效益等威爾遜式 (Wilsonian) 的倫理要求，顯有重新調整的必要。公共行政不再如懷特 (Leonard D. White) 所說的，「是人與物的管理，以達成國家目的」(White, 1987, p. 56)，而是直接參與國家目的的設定。面對行政部門既是「政策創制」(policy initiative) 主角的認知 (Long, 1962, p.67)，以致於從政治研究途徑來探討公共行政 (the political approach to public administration) 便成為公共事務理論與實務的必然發展。同時，其所強調的倫理也轉變成民主 (democracy)、責任 (responsibility or accountability)、代表性 (representativeness)、與回應性 (responsiveness) (Rosenbloom, 1989, pp. 19-21; see also Denhardt & Denhardt,

2003, pp.23-43)。

從以上的說明，可知公共事務的研究與公共行政的研究是相連的，由於不同時期的研究定向不同以致於形成典範遞移，最後延伸出不同的倫理標準。然而理論上可取的倫理標準，未必在實際上能夠有效的規範公共事務的活動。這也就是說學術典範的存在，並不保證其實質上的必然體現，所以為公共事務選擇倫理標準是一回事，而公共事務能否實踐倫理標準又是另外一回事。緣於公共事務的倫理實踐問題，加上長久以來的理論之爭所產生的學科「認同危機」(crisis of identity) (Denhardt, 1984, p. 150)，終於在六〇年代末期形成所謂的「新公共行政」(new public administration) (Henry, 1989, p.42)。雖然 Robert B. Denhardt 認為新公共行政運動的意義，主要是在於揭露傳統公共行政理論架構內的問題，而不在於提出新的理論架構 (Denhardt, 1984, pp. 107-108)，但吾人卻頗為贊同亨利 (Nicholas Henry) 所說的：「新公共行政非常注意規範理論 (normative theory)、哲學、以及行動主義 (activism)」之見解 (Henry, 1989, p. 43)。誠如論者所指出的：「新公共行政並非要提出新的替選典範來研究公共行政，只是指陳出公共行政理論和實務方面存在的問題」(蕭武桐，2000，頁 40)，或許「新公共行政」確實不能代表一個新的公共事務典範，惟其乃指出公共事務的一個新的觀點、焦點 (focus)、或者是方向 (direction)。特別是緣於「新公共行政」而使公共行政多了「公共」兩字，而使得公共行政必然要涉及「公共利益」、「平等」、「自由」、「公道」等抽象概念 (蕭武桐，2000，頁 41)，尤其當人們對公共事務在倫理上的實踐產生懷疑時，則「公共」的倫理要求更成為多方關切的焦點。凱登教授 (Gerald E. Caiden) 談到引發新公共行政運動源由時就說：

公共機構之所以不值得尊重及受到公眾的輕蔑，乃在於公共政策中公共倫理 (public ethics) 的被忽略—即是從事欺騙、以及利用政府資源謀取私人利得 (personal gain).....公共行政的非道德 (amorality)、在公共爭辯上 (public debate) 缺少參與、以及對當今基本議題的緘默，引發了新公共行政運動及其對道德承諾 (Moral commitment) 的呼籲 (Caiden, 1982, pp. 269-270)。

總之，新公共行政所要處理的是價值、倫理、與組織中個人的發展等問題，所以「其主調是倫理道德」(It's tone is moral) (Chandler & Plano, 1988, p. 25)。公共事務研究發展到此，已不僅是倫理標準的選擇問題，同時也是倫理的實踐問題了。

參 公共事務的方法論與倫理

以行政為中心建構公共事務的知識，是法國大革命 (the French Revolution) 以來所逐漸形成的傳統，因為「自法國大革命以來，行政國 (administrative state) 就一直被視為是達成公共利益的手段」(Caiden, 1982, p. 255)。惟吾人前已提及，

真正促使政治國走向行政國的主要背景，乃在於十九世紀下半葉美國工業革命的發展與公共管制的建立。在此一新的環境下，公共事務知識才開始有了自主意識的發展，而各種對公共事務現象的思考方式或研究途徑，也隨之相繼產生。百年來，眾多的思考方式或研究途徑，或相互排斥、或互補、或重疊，誠如 Denhardt 所說：「公共行政理論者似乎永遠在對他們的工作爭論，因此，在公共行政領域中似乎很少有機會發展出一種接近典範的東西」。他說有些學者認為這是一種「認同危機」，即有關公共行政領域方向的不同意見阻擋了理論者提出某些問題；他自己則宣稱這是一種「正當性危機」(crisis of legitimacy)，即被同意的理論基礎 (agreed-on bases of theory) 無法反應或回應行政理論家、從業人員 (practitioners)、與公民等行動者的需要 (Denhardt, 1984, pp.150-151)。

公共事務知識發展所以會出現「認同危機」或「正當性危機」，追究原因，乃在於獲取知識 (knowledge acquisition) 的問題上，亦即公共事務知識如何產生的問題。這就涉及哲學中知識論 (epistemology) 的爭辯，蓋知識論的主要關切所在，是知識的特性 (character of knowledge) 與對知識的主張 (Rudner, 1966: 1)；具體言之，「知識論是一套規則與假定，被用以決定何者為妥當的知識或事實」(Harmon, 1981, p. 41)¹。更具體說，知識論所關切的是，知識的來源與知識的檢測，當公共事務知識的特性、決定其知識或事實是否妥當的規定與假定，非多數公共事務研究者所同意時，典範即無從發展，即形成「認同危機」或「正當性危機」，此際各研究者之間，可謂是「人人一把號，各吹各的調」，莫衷一是。惟就知識論而言，大致上是從兩種立場來解釋知識的形成，一是客觀主義

(objectivism) 或實證主義 (positivism)，另一種則是受到現象學 (phenomenology) 相當大影響的主觀主義 (subjectivism) (Harmon, 1981, p. 41)。吾人前曾提及，瓦爾多 (Waldo) 認為行政與政治的關係，是所有公共行政問題的中心，實際上，行政與政治是能否二分 (dichotomy)，端視以何種立場來看待公共事務。如果是從客觀主義或實證主義的立場出發，則行政與政治是必然也應該分離；反之，如從主觀主義出發，則行政與政治不能也不該分離。

威爾遜 (Wilson) 所處的時代，恭逢人類思想史上所謂「科學主義」(scientism) 鼎盛階段，所以他企求一種「行政科學」(science of administration)，他認為行政研究的第一個目標，是揭露政府如何能夠適當、成功地執行它的事務，第二個目標是發覺政府如何能夠以最有效率、以及在金錢與資源上最低的可能成本，去執行政府的適當工作 (Wilson, 1978, pp. 10-11)。Caiden 認為尋求一種「非政治的公共行政科學」(apolitical science of public administration) 主導了美國公共行政科學的形成時期 (Caiden, 1984, pp. 51-76)。從威爾遜所揭櫫的公共行政研究目的，我們確實不難看出：(一) 他受科學主義的影響；(二) 他認為政治與行政可以分離；以及 (三) 他認為行政的倫理標準是效率與經濟效益。高承恕教授在「科技發展對社會文化的影響」一文中說：「西方在近代十七、十八世紀以來……從

¹ 其原文為：「An epistemology is a set of rules and assumptions used to determine what is to be regarded valid knowledge or fact.」。

啟蒙運動到實證論的興起，以及這股思潮一路對十九世紀與二十世紀思想的影響，基本上都蘊含著一個核心的理念，那便是將以自然科學為模型的「科學知識」視為是知識的最高形式，科學、理性與進步遂是三位一體」（高承恕，1989，頁104）²。

其實，無論是「科學主義」、「客觀主義」、或者是「邏輯實證論」（logical positivism），都認為自然或社會實體（natural or social reality）獨立於社會的觀察者，相信支配物體與人的行為法則可以被發現，同時，行為法則並不因為時空的不同，而影響到期真實性。在這種知識論的基礎底下，乃企盼公共事務能符合「理性的一工具的」（rational-instrumental）要求，其倫理標準則是「技術」、「效率」、與「控制」（吳瓊恩，1991，頁275）。威爾遜之後，固然陸續有許多公共事務理論，或不同的研究途徑被提出，但直至第二次世界大戰後政治／行政二分與行政原則遭受質疑，甚而延續到六〇年代、七〇年代政策研究成為公共事務研究的顯學之前，科學主義一直是貫穿主流公共事務的知識論基礎—及建構一個鑲嵌在民主責任的架構當中，以人類行為的實證性理解（positivist understanding of human behavior）為基礎之理性的行政理論（rational theory of administration）（Denhardt, 1984, p.151）。

約莫從六〇年代開始，邏輯實證論的社會科學遭逢極為嚴厲的挑戰，在知識論上乃有轉向主觀主義的趨勢。先前以客觀主義為基礎所形成的政治／行政二分、價值／事實二分（value / fact dichotomy）的前提，甚至公共行政非政治化（depoliticize public administration）的要求等³，即刻成為被攻擊的對象，從而建立在此等前提與要求之上的效率、效能、與經濟效益等倫理標準，就不必然為人們所接受。在上一節中，吾人固已談到二次大戰後的初期，學者已紛紛提出公共行政實際參與了決策的看法，所以行政與政治分離根本不符行政生活的事實（Long, 1954, p. 23）。但真正動搖政治／行政二分前提的，似乎還是在於知識論立場的改變。

主觀主義認為，事實（facts）僅為人們默許或明白同意的產物，而「認識」（perceiving）本身牽涉到主體（認知者）與客體（被認知者）的互動；同時，，在日常的意義上，我們所認為的客觀的事實或知識，僅止於是我們同意以其「好像」（as if）是客觀的真實性來加以對待（Harmon, 1981, p. 41）。因此，邏輯實證論所指的客觀的事實或知識，實已涵蓋了人類主觀意向（intention），亦即客體所以是「真實」，乃在於人類賦予其意義。現象學所以主張「社會科學應該以人類行動之意義的瞭解為鵠的」（高承恕，1989，頁48），而其開山祖師胡賽爾（Edmund Husserl）會以「互為主體」（intersubjectivity）的性質作為現象學之理解的主要課題（Bernstein, 1978, p. xvii），其故在此。依此立場而論，作為整體社會現象部分的行政現象，著實不能獨立於人類主觀意向而客觀存在；同時，唯有經由人類行

² 該文現收錄於著者：理性化與資本主義—韋伯與韋伯之外。本段引文見該書頁104。

³ 韋伯（Max Weber）即主張行政人員要服從政治決策者的命令，以決策者的價值為價值，他認為行政人員如果沒有這種「道德紀律」（moral discipline）的話，則整個行政機器將會「分崩離

動意義的瞭解，方能對公共事務產生符合實情的瞭解。

在科學主義旗幟底下，公共事務研究者認為政治涉及價值判斷，所以無法歸納出一套客觀的倫理標準：行政只涉及實現既定目標（given goals），基於工具理性（instrumental rationality）觀點，人類具備了設計、選擇、與獲取好方法予以完成的能力（capacity）（Dryzek, 1990, pp. 3-4）。因此，行政應從政治領域中分離出來，再加以不涉及價值判斷的客觀研究；也唯有依此方法，公共事務的效率、效能、與經濟效益等倫理標準才有可能。惟從主觀主義的立場而言，包括行政現象在內的「社會實體」（social reality）乃受人們在日常生活中的互動模式（patterns of interaction）所形塑與影響（McSwain & White, 1987, p. 412），即人類意識在社會實體的形成中扮演了重要角色。總之，人類的價值取捨，決定了社會實體，所以價值與事實間存在著辯證關係，「理論模式不但決定了我們所觀察的事實內容，而且所謂事實也僅指特定理論系絡的事實，離開了理論，這些事實有時就變成毫無意義或不是經驗性的存在」（林鍾沂，1991，頁 176）。

社會實體的本質既無法脫離人類意識而具有其獨立的意義，則將行政與政治截然二分，以建構公共事務理論，顯然無法契合公共事務的實際需要，而其所延伸出來的效率、效能、與經濟效益等標準，於指導公共事務行動時，即難以有效解決人類所面臨的政治、經濟、與社會等問題。六〇年代，知識界之所以對邏輯實證論加以攻擊，即在於以其為知識基礎所建構的社會科學並不能真正解決社會問題，Richard J. Bernstein 就說：「六〇年代社會、政治不安與對抗的結果之一是：對社會學科（social discipline）基礎的一連串攻擊與激烈的批判」（Bernstein, 1978, p. xi）。因此，以威爾遜以來的政治／行政二分、價值／事實二分、理性的科層組織（rational bureaucracy）等知識傳統所建構的公共事務理論，在問題的解決上有其侷限性，從而如何恢復價值的思考以及重新強調傳統的自由、民主、與平等等倫理標準，乃成為當代公共事務的主要課題之一。

肆 「理性」整合公共事務倫理指標

吾人前曾言及，倫理標準的選擇是一種價值判斷，其在各種標準當中選擇某一種價值標準也是一種價值判斷。追根究底，公共事務的倫理問題，本質上是人本身（man himself）的問題，所以 Waldo 說：「就公共行政而言，研究的主要關心所在，是人本身的問題」（Waldo, 1978, p. 230）。

公共事務倫理既與價值判斷密不可分，似乎很容易形成人人「各是其是，各非其非」的情況，基本上是很難找出一套為社群所接受的支配、指導公共事務的行動標準。Means（1969, p. 26）說：「價值的性質並非是靜態的；同時，價值是隨時間而改變」，杜威（John Dewey）的名言：「真理是相對的而非絕對的」（truth is relative rather than absolute），道德哲學家 William K. Frankena 即闡釋此種「倫理相對主義」（ethical relativism）的意義為：「就基本的倫理判斷而言，並無客觀

析」（fall to pieces）。See Gerth & Mills, 1958, p.95。

上妥切、合理的方法，來辯護一種價值以對抗另一種價值」(Frankena, 1973: 109)。這種觀點，如證之前面吾人從公共事務的發展與方法論的說明，似乎在某一程度上是可以被接受的。首先，隨著政治、經濟、與社會的變遷，公共事務就如同有機體(organism)⁴，隨著環境系絡的改變、以及自身的成長，而會產生不同的需要。十九世紀中葉以來，非但美國的社會不斷的改變，公共事務本身也隨著歷史潮流而不斷的更易其內涵。因此，1887年以後至二次世界大戰前夕，效率、效能、與經濟效益等倫理標準被視為當然；但二次世界大戰後，卻轉向民主、責任、代表性、與回應性等價值，及至六〇年代後期，則以社會衡平(social equity)作為道德訴求。凡此莫不在於說明倫理標準乃隨著公共事務與整體社會的互動過程而改變。其次，隨著人類知識建構方法的改變，改變了人類對社會本質看法的，同樣會形成不同倫理標準的選擇。在客觀主義或科學主義底下，公共事務被認為是客觀存在的獨立現象，能夠加以科學的研究，並歸納出好的方法以達成既定的目標，所以延伸出技術、效率、與控制等倫理標準；但以現象學為基礎的主觀主義，則認為公共事務現象乃人類意識互動所形成，其存在是由人類互為主體意義(intersubjective meanings)所建構，因此，人類長久以來所堅持的自由、平等、與民主價值必需再加以強調。

無論是把公共事務當成是學科或活動，還是將之視為是一種科學或藝術(Waldo, 1978, pp. 231-232; cf. Caiden, 1982, p. 2)，總是離不開人本身這一個元素，也就是說，公共事務倫理的核心是人的問題。大致上說，啟蒙運動以來的典範，就是一般所認為的「理性」(reason)(柯義龍，1990，頁208)。固然學界對理性的性質因採取不同的立場，因而對社會現象的本質產生不同的見解，但除了極少數例外(Dryzek, 1990, p. 4)，人具有理性能力，似為一般所接受。依個人見解，如果能夠超越主觀主義與客觀主義的爭論，既將理性視為能夠選擇最有效的方法達成既定目標的能力，同時也把理性這一個具體概念(conception)視為是立基於自我反省的自主性與解放的人類能力(human capacity for self-reflective autotomy and emancipation)(Keat, 1981, p. 3)，則以「理性」整合公共事務發展以來的各種倫理標準，似為一可行的途徑。依個人所見，至少有四個倫理指標可以統合在包括工具理性與實質理性的「理性」概念之下，即：(一)經濟上的合理性；(二)程序上的合法性；(三)政治上的可行性；以及(四)道德上的最高命令性。經濟上的合理性，即是符合效率、經濟效益原則，即一般所稱的「成本效益分析」(cost-benefit analysis)(伍啟元，1988，頁1)，在此一意義下，理性的公共事務，意指其所達成價值與其所犧牲的價值之間的比例(ratio)是正數(positive)(Dinnito & Dye, 1987，頁4)；程序上的合法性，如韋伯(Max Weber)提倡理性的科層組織(rational bureaucracy)，認其為最有效率，主因在於其權威基礎來自於一套客觀標準、非人化的規則(impersonal rules)(Weber,

⁴ Dwight Waldo 於闡名「公共行政」的意義時，即提出公共行政的兩種用法：其一為知識探究的領域，即為一種學科；其二則為一種過程或活動，亦即管理公共事務。他把前者比喻為研究有機體(organism)的生物學(biology)，後者則為有機體本身。見所著：”What is Public

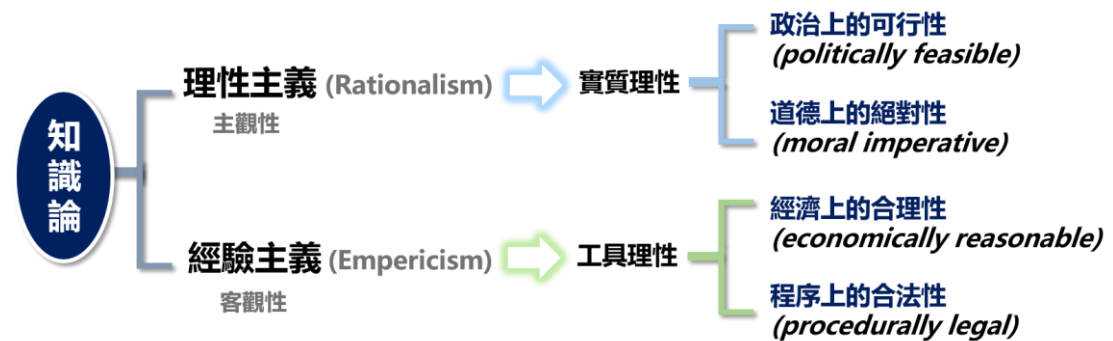
1949, pp. 328-337; Self, 1982, p. 224); 政治上的可行性, 則主要在於強調公共事務運作於政治系絡中 (political context) 的事實, 尤其是在民主社會中, 誠如 Aaron Wildavsky 的主張, 最好是把政策視為是「社會程序 (social procedure)」, 其乃眾多而非單一的努力之累積性結果」(Wildavsky, 1979, p. 7); 哲學家 John Rawls 提出「正義即公平」(justice is fairness) 的「正義理論」(theory of justice), 認為從道德人欲進入良好社會秩序, 必會根據人人有自由、機會平等的原則來建構文明社會 (Rawls, 1971, p. 60; 蕭武桐, 2000, 頁 104-114), 雖然巴柏 (Benjamin Barber) 批評其建構理論的方法, 乃哲學家所建構的自由、平等觀念用來產生政治, 而非認自由、平等觀念從政治中產生 (Barber, 1988, p. 7), 但吾人確可以看出羅爾斯堅持西方憲政民主中對自由、平等的道德承諾 (moral commitment)。

這四個倫理標準無論在實務上或研究上或許有衝突的地方; 但不可諱言的, 在實務上或研究上這四個標準確實常被有意或無意的交互運用, 或擷取當中幾個標準予以整合的嘗試。如 Richard J. Bernstein 的名著「社會與政治理論的重構」(The Restructuring of Social and Political Theory), 即企圖在方法論上跳脫客觀主意或主觀主意的爭論, 而認為政治、社會理論必需同時為經驗的、詮釋的 (interpretative)、以及批判的 (critical) (Bernstein, 1978, p. xvii); 在行政學的研究上, Rosenbloom 在所著「公共行政: 瞭解公共部門的管理、政治與法律」(Public administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector) 中, 即企圖整合公共行政的管理、政治、與法律三個面向在一個架構中。他認為管理面向強調的價值是效率、效能、與經濟效益; 政治面向著重於代表性、政治回應性、以及責任; 至於法律面向則強調程序的正當過程 (procedural due process)、美國憲法所保障的個人實質權利與法律的平等保護、以及衡平 (equity) (Rosenbloom, 1989, chap. 1); Graham T. Allison 引用了理性模式、組織模式、和政治模式三個觀點, 解釋古巴飛彈危機 (林鍾沂, 1991, 頁 176); 韋伯主張理性的科層組織, 但同時也提出「責任倫理」(ethic of responsibility) 的觀念, 要求人重新覺醒到、意識到一個自主而又負責的人, 才是人類社會的主宰 (高承恕, 1989, 頁 113)。

以人類的理性為中心, 不偏於客觀主義所主張的工具理性, 也不偏於主觀主義所主張的實質理性, 一方面可以契合啟蒙運動以來西方文明的主流思潮及其生活方式; 另一方面可以矯正產生理論與實務 (practice) 脫節的兩種人類思想的盲點: 即 (一) 自戀 (narcissism); (二) 理念的具體化 (reification)。巴柏說到, 人類思想有一種自戀的自然傾向, 意即我們人類經常會內省地思索我們自己的意識過程, 而無視於種種意識標的的客體 (objective) (Barber, 1988, p. 3), 所以當我們對理性採取某種立場, 很容易就陷入自己意識過程的苦思冥想, 而無從落實, 理論與現實的連鎖性即在無形中鬆動; 所謂理念具體化, 意指將理論當成現象實體 (蕭全政, 1988, 頁 49; Harmon, 1981, p. 6)。雖然理論或典範的形成, 並不必然與社會實體具有「相同構造」(isomorphism), 惟人類常因堅守自己所

建構的理論或典範 (commit to theory or paradigm)，而忽略了社會現象實體乃經由包括研究者在內的互為主體過程的客體化 (objectivation) (Harmon, 1981, p. 41)，而誤認理論與現象互相對稱。

上述以知識論為基礎建構的行政倫理架構，如圖示：



伍 結語

公共事務的產生，基本上人類為了滿足種種的需要，從而結成社群，在經由以行政為中心的政府一連串活動所形成，所以公共事務自古即已存在。無論把公共事務當成是一種活動，或者是一種研究／學科 (study / discipline)，非但其本身即為一「社群」(community)，也是整體社群的部分。社群生活所以可能，乃由於支配、維繫社群及其構成份子行為之規範 (norms) 的存在，所以儘管規範的性質、內涵、及其效果，都可能隨時空的改變而變化，但人類不能生活在缺少規範 (normless) 的環境中，似乎是一項事實。

現象學 (phenomenology) 告訴我們，制度、角色、及其他社會性構造物 (social artifacts)，源於社群中人們的「主觀意識」，(subjective meaning)，經過「互為主體」(intersubjectivity) 過程而呈現出來 (Bernstein, 1978, pp. 141-146)，則包括規範在內的種種公共事務現象，不能從人本身抽離出來而獨立思考，所以人的問題是公共事務的中心問題。伯格森 (Henry Bergson) 說：「當人開始思考時，即先思考他自己」(When man first begins to think, he thinks of himself first) (Bergson, 1988, p. 3)，因此，當我們在思考公共事務的問題時，很自然的會以人們如何思考公共事務為起點與終點。

效率、效能、與經濟效益等倫理標準，是科學主義所主張的工具理性的必然結果；民主、平等、社會衡平則是以現象學為基礎的主觀主意所主張的實質理性的必然要求。工具理性與客觀主義自西方啟蒙運動以來一直主導西方文明的發展，今日雖遭受種種嚴厲的抨擊 (Dryzek, 1990, pp. 4-7)，卻仍為西方社會的主要「生活方式」(way of life)；現象學在本世紀開始發展之後，雖被經驗主義者 (empiricists) 批評為「柔弱的心靈」(tender-minded) (Bernstein, 1978, p. xii)，惟其進展仍然是方興未艾，尤其是七〇年代後對公共事務「超越理性行動」(beyond

rational action) 的要求，有其一定的影響力 (Denhardt, 1984, pp. 151-175)。足見倫理標準的爭論，起源於對人類「理性」的性質所採取的不同立場。

吾人則認為，因人類思想有自戀與理念具體化的傾向，造成理論與現實的脫節現象。為了盡量避免這種結果，所已有必要整合主觀主義與客觀主義的「理性」觀點。其中經濟上的合理性、程序上的合法性、政治上的可行性、以及道德上的至高性等四個倫理指標，即是整合於包括工具理性與實質理性的人類「理性」架構中。

參考書目

- 吳啟元 (1988)。公共政策。台灣商務印書館。
- 林火旺 (2001)。倫理學。五南圖書出版股份有限公司。
- 林鐘沂 (1999)。公共事務的設計與執行。幼獅文化事業公司。
- 易君博 (1984)。政治理論與研究方法。三民書局。
- 吳瓊恩 (1991)。台灣四十年來行政組織理性模型的批判及其未來改革方向。中央研究院中山人文社會科學研究所專書，第 27 輯，頁 275-308。
- 柯義龍 (1990)。自由主義的『理性』基礎。東海學報，第 31 卷，頁 207-214。
- 高承恕 (1989)。理性化與資本主義：韋伯與韋伯之外。聯經出版事業公司。
- 蕭全政 (1988)。政治與經濟的整合。桂冠圖書股份有限公司。
- 蕭武桐 (2000)。行政倫理。國立空中大學。
- Almond, G. A. & Coleman, J. S. (Eds.).(1960).*The Politics of the Developing Areas*. Princeton University Press.
- Appleby, P. H. (1949). *Policy and Administration*. University of Alabama.
- Barber, B. (1988).*The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*. Princeton University Press.
- Gaiden, G. E. (1982). *Public Administration* (2nd ed.). Palisades Publishers.
- Gaiden, G. E. (1984). On Search of an Apolitical Science. In J. Rabin & J. B. Bowan (Eds.), *Politics and Administration* (pp. 51-76). Marel Dekker Inc.
- Carnoy, M. (1984).*The State and Political Theory*. Princeton University Press.
- Chandler, R. C. & Plano, J. C. (Eds.). (1988).*The Public Administration Dictionary*. Wiley.
- Dahl, R. B. (1991).*Modern Political Analysis* (5th ed.) McGraw-Hill.
- Denhardt, R. B. (1984).*Theories of Public Organization*.. Wadsworth.

- Denhardt, R. B. (1991). *Public Administration: An action Orientation*. Wadsworth.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving ,Not Steering*. M.E. Sharpe.
- Dinnito, D. M. & Dye, T. R. (1987). *Politics, rationalism, and Social Welfare* (2ed Ed.). Prentice-Hall.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge University Press.
- Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis*. University of Alabama Press.
- Easton, D. (1960). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley and Sons.
- Easton, D. (1965). *The Political System*. Alfred A. Knopf.
- Encyclopaedia Britannica (1986). *Great books of the Western World*.
- Etzioni, A. (1964). *Modern Organization*. Prentice-Hall.
- Frankena, W. K. (1963). *Ethics*. Prentice-Hall.
- Gaus, J. M. (1950). Trends in the Theory of Public Administration. *Public Administration Review*, 10, 161-168.
- Gerth, H. H. & Mills, C. W. (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Oxford University Press.
- Ham, C. & Hill, M. (1984). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Harvest Press.
- Hamilton, A. (1986). The Federalist, No. 72. In *Great Books of the Western World* (13th ed.) (Vol. 43. pp. 216-218). Encyclopaedia Britannica.
- Harmon, M. M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. Longman.
- Henry, N. L. (1989). *Public Administration and Public Affairs* (4th ed.). Prentice-Hall.
- Henry, N. L. (1988). Root and Branch: Public Administration Travel toward the Future. In Naomi B. Lynn & Aaron Wildavsky (Eds.). *Public Administration: The State of the Discipline* (pp. 3-26). Chatham House Publishers.

- Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration* (2nd ed). St. Martin's Press.
- Keat, R. (1981). *The Politics of Social Theory: Habermas, Freud and the Critique of Positivism*. The University of Chicago Press.
- Kuhn, T. S. (1970). *The Structure of Scientific Revolution* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Long, N. E. (1954). Public Policy and Administration. *Public Administration Review*, 14. 22-30.
- Long, N. E. (1961). *The Policy*. Rand McNally.
- McSwain, C. J. & White, O. F. Jr. (1987). The Case for Lying, Cheaton, and Stealing—Personal Development as Ethical Guidance for Manager. *Administration & Society*, 18 (4), 411-432.
- Means, R. L. (1969). *The Ethical Imperative: The Crisis in American Values*. Garden City. Doubleday.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Rosenbloom, D. H. (1989). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (2nd ed.). McGraw-Hill Book.
- Rourke, F. E. (1976). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (2nd ed.). Brown and company.
- Rudner, R. S. (1966). *Philosophy of Social Science*. Prentice-Hall.
- Sabline, G. H. & Thorson, T. L. (1973). *A History of Political Theory* (4th ed.). Dryden Press.
- Sargent, L. T. (1984). *Contemporary Political Ideologies: A Comparative Analysis* (7th ed.). Dorsey Press.
- Sayer, W. S. (1982). Premises of Public Administration: Pats and Emerging. In J. W. Fesler (Ed.), *American Public Administration: Patterns of the Past* (pp.

- 175-179). The American Society for Public Administration.
- Schick, A. (1971). Toward a Cybernetic State. In D. Waldo (Ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence* (pp. 214-233). Chandler Publishing Company.
- Self, P. (1982). *Administrative Theories and Politics* (2nd ed.). George Allen & Urwin.
- Simon, H. A. (1987). The Proverbs of Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (2nd ed.) (pp. 164-180). The Dorsey Press.
- Waldo, D. (1981). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View* (2nd ed.). Chandler & Sharp.
- Waldo, D. (1987). What is Public Administration?. In Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (2nd ed.) (pp. 229-241). The Dorsey Press.
- Waldo, D. (1988). A Theory of Public Administration. In N. B. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), *Public Administration: The State of the Discipline* (pp. 73-83). Chatham House Publishers.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Oxford University.
- White, L. D. (1987). Introduction to the Study of Public Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (2nd ed.) (pp. 55-64). The Dorsey Press.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown and Company.
- Wilson, W. (1987). The Study of Administration. In Jay M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classics of Public Administration* (2nd ed.) (pp. 10-25). The Dorsey Press.

The Ethical Dimension of the Public Affairs

Yih-Lung Ko*

Abstract

Since the publication of Woodrow Wilson's "The study of Administration" in 1887, and public administration became from that time, at least symbolically, self-conscious discipline in America, there have existed a lot of debates on what standards or criteria to which the activities of the public affairs should obey. The evolution of contents of the public affairs, changes in politics, economics, and society; and transformation of the viewpoints of methodology of social science, etc., always influence the choice of the ethical standards of the public affairs.

Values of efficiency, effectiveness, and economy were sought by "objectivism" in epistemology which emphasize "politics / administration dichotomy" basing on the capacity of human being's "instrumental rationality"; "subjectivism" influenced by phenomenology emphasize that "social reality" had derived from interaction of man's subjective meanings, so the values of equality, freedom, and democracy should be sought.

Keywords: Woodrow Wilson, public affairs, ethics, reason

*Adjunct Associate Professor, General Studies Center, Tunghai University

Received: November 1, 2023.

Accepted: December 27, 2023.