

公務倫理思維及其實踐行動的再思考 ——從人性假定出發^{*}

許立一^{**}

《摘要》

公共行政人員的行動必然受到個人價值和信仰的影響，而合於公平正義的價值體系正是公務倫理應被填充的內容，此即本文所欲論述之內涵。本文首先闡述公共行政主流論述——管理主義對於行政人員的人性假定，進而剖析其導引之公共行政人員倫理思維和實踐行動的限制。其次根據前述反思，重塑公共行政人員的人性假定。最後，依據重塑的人性假定，勾勒公共行政人員所應採取的宏觀倫理思維及其實踐行動。

[關鍵詞]：公共行政人員、公務倫理、人性假定、主動的——社會的自我

投稿日期：97年11月30日；接受刊登日期：98年1月7日。

* 作者感謝二位審查人不吝斧正本文，並惠賜此一主題後續研究寶貴的多元思考方向。

** 國立空中大學公共行政學系副教授。

壹、前言

主流的公共行政論述為管理主義（managerialism），所謂公共行政當中的管理主義（managerialism）意指一種信念：相信對於公共行政的理解僅需採取管理的途徑為之，公共行政的改革唯賴管理技術的精進，並將公共行政的內涵等同於公共管理（public management）。質言之，公共行政之管理主義意味著，公共行政所面臨的困境，乃是肇因於公共組織與政策之管理不善所致，因此解決之道在於管理思維的轉換和技術的精進之上。進而，在管理主義的觀念之下，公共行政的重心乃是如何以理性的規劃和效率的控制為手段，強化公共組織與政策之管理的內涵與效果，以解決實務上的困境。並且，管理主義的支持者相信，公、私部門在達成目標的手段上，並無二致，所以公共行政所運用的知識和工具，可以完全師法企業（businesslike）。管理主義對於公共行政實務的貢獻有目共睹，但仍有其限制。從價值的角度論，管理主義使公共行政陷於效率的追求，公共行政人員是追求組織效率的工具，因此對於公共行政人員的人性假定（assumption of human nature），不是隱含了命定論（determinism）就是採取了原子論（atomism）的立場。在邏輯上，命定論導致公共行政人員被動因應環境做出反應，而缺乏前瞻性；而原子論使公共行政人員對社會整體缺乏道德和責任意識，似將自利作為行為唯一的動機。職此之故，它們可能導致公共行政人員對於實質目標缺乏反省，淪為工具主義（instrumentalism）的思考模式，¹ 在追求行政效率之外，並不能夠同時保證公平正義的實現。本文從反思管理主義之人性假定對於公共行政人員所造成的扭曲出發，著手重塑公共行政人員的人性假定，並據以提出公共行政人員應採取的宏觀公務倫理思維及其實踐行動。

貳、傳統人性假定之下的公共行政人員

公共行政主流論述管理主義對於公共行政人員的人性假定不外乎立於二種觀點

¹ 只重手段忽視目的的思維。

之上，一為將行政人員非人化即命定論，一為採取原子論。以下先說明二種人性假定的意義，然後指出它們所引導的倫理思維與實踐行動，進而反思其限制。

一、人性假定：命定論與原子論

所謂命定論意指人的行動完全由制度結構所決定，個體即便具有自主意識仍無法改變客觀的環境，依照 Michael Harmon 在其《公共行政的行動理論》一書中所述，此屬於被動—社會的自我（passive-social self）之觀點（Harmon, 1981: 40-41）。因為，此種觀點假定了公共行政人員的行動，完全由制度結構所決定，是以，在理論方面，知識的旨趣在於追求良好的制度結構之設計，期能藉由此一設計，導引正確而且適當的行政行為，進而達成更高層的目標之實現。換言之，行政的論述本質上全然採取工具主義的思維，不必涉及實質理性的探討。在實務上，嚴密的控制與監督，成為遏止行政人員不當行為以及確保行政效率的良方。亦即，此種觀點預設了公共行政人員消極、被動的性格，傾向於 Douglas McGregor 所謂的 X 理論的管理模式。X 理論的管理模式主要的內涵為：（1）行政人員內心之中皆厭惡工作，並會設法逃避之；（2）因為行政人員不喜歡工作，故必須以懲罰的手段，強迫、控制或威脅他（她）們朝向組織目標工作；（3）大多數的行政人員會逃避責任，並希望聽命辦事即可，不願承擔責任；因而（4）他（她）們胸無大志，但求保持現狀（李茂興等，1994：74）。

其次，所謂原子論的人性假定意指，在邏輯上自我的存在先於社會互動，並且個體可以獨立於社會互動之外。換言之，在社會系絡當中，自我可自由決定是否加入或退出制度結構。是以在此觀點當中，所謂的制度結構基本上乃是個體行動的總和（Harmon, 1981: 41）。在個體與個體之間，並不存在如同現象社會學（phenomenological sociology）者 Alfred Schutz 所稱之「我群關係」（we-relation）（盧嵐蘭譯，1991），² 或是社群主義（communitarianism）所強調的社群意識（sense of community），以及 Orion F. White 所言之具有協同合作（collaboration）的關係（White, 1990: 196-197），³ 和 Camilla Stivers 所主張的積極主動的公民意識

² 個體之間彼此認為同屬社會整體的一分子的一種情感。

³ 人與人致力合作促成某一件事。

(Stivers, 1990: 246-273)。⁴ 最後，個體的行動純粹以自利動機予以理解，亦即採取自利個人主義的觀點，界定理性的個人必會做出自利的行動，也因此對於社會關係的解釋通常為功利主義式的工具性組合 (Harmon, 1981: 41)。

二、前述人性假定之下的倫理原則與實踐行動

在非人化的傳統行政理論觀點之下，公共行政人員的角色界定和倫理思維及其實踐行動呈現如下的特徵：

第一、公共行政具有政治中立的屬性，因而其重視公共行政人員在治理過程保持超然、中立的能力 (Denhardt & Denhardt, 2003)。不過，在新公共管理的觀點之下，公共行政人員在治理過程中，雖然不免要調和政治價值的衝突，但對於政治價值仍應保持超然、中立的立場；

第二、政府的焦點集中於服務的傳輸，最佳的組織結構為集權的官僚體制 (Denhardt & Denhardt, 2003)。因此，公共行政人員的倫理行為，乃是在層級節制體系當中恪遵上級的命令，並將依法行政為主要的衡量標準。新公共管理主張，修正官僚體制嚴密層級控制的缺失，而將焦點集中於服務的傳輸，最佳的組織為分權的結構和程序設計。因此，公共行政人員的倫理行為乃是在較大的裁量權之下，有效率地滿足顧客的需求，亦即，成果與績效成為衡量的標準之一。由此觀之，不論傳統行政管理還是新公共管理，效率、效能仍是它們最重視的價值。

第三、公共組織最重要的價值是經濟效率和工具理性，所以，公共行政人員在政策制定的過程中並非核心的要角，他（她）們的任務就是管理 (Denhardt & Denhardt, 2003)。易言之，公共行政人員被視為只是公共目的之有效率的執行者，忠誠地執行政策便是合乎倫理的行為。而在新公共管理的觀念之下，雖然引進了市場機制、不斷創新、調和政治衝突等觀念和實務。但是，公共行政的論述仍然僅偏重於績效，公共行政人員的角色乃是經理人，而非憲政治理的參與者，忠誠地執行政策似乎仍為倫理行為的唯一標準。

⁴ 作為公民自覺對社群整體負有責任。

三、反思

以下就前述兩種人性假定之下的倫理思維與實踐行動的限制，進行扼要地反思。

（一）政治與價值中立所呈現的弊病

命定論和原子論，皆傾向於將公共行政人員視為政治中立與價值中立。政治中立的意涵在於不介入黨派政爭，執行公務時不偏私特定個人或團體。價值中立則是要求公共行政人員進行政策分析與規劃時，扮演如同科學家的角色，不應受到個人主觀信念的干擾，而做出不客觀的政策建議。然而，不論是政治中立還是價值中立，都可能導致一種負面的效應，即公共行政人員道德意識和人文思考的淪喪。政治中立的要求，固然在某種程度上有其必要性，例如，要求行政人員不得介入黨派政爭，但是另一方面，對於所有個人和團體一視同仁可能產生的問題在於，也許會造成實質上的不公正。舉例而言，弱勢團體與強勢團體的競爭實力相去太遠，而公共行政人員視若無睹的結果，只會導致公共行政淪為弱肉強食的過程。而此便涉及價值中立的概念，在政策規劃時，公共行政人員若缺乏人文思考，只是根據成本效益分析提供決策建言，那麼前述的弱勢團體，將會被社會的主流價值邊緣化，他（她）們的權益將是競爭社會當中遭到淘汰的一方。由此觀之，要求公共行政人員政治中立可能導致社會不公，而價值中立則可能淪為實質的價值走私。

（二）公共行政人員不應只是工具性的角色

不論是非人化還是原子論的自利個人主義，皆傾向於將公共行政人員視為工具。在非人化的觀點之下，公共行政人員在制度結構之中其自主意識完全遭到漠視。而在原子論的自利個人主義之觀點下，其自主意識又被轉化成為自利動機。因此，公共行政人員被視為基於某種誘因而從事行政行為，進而利益交換成為公共行政的本質。新公共管理以自利個人為基本假定，建構其論述的內涵，具有以下理論上的困境：自利傾向的公經理人和公共企業家，致力提昇行政績效、滿足顧客之需求的誘因為何？事實上，公共行政與企業管理本質並不相同，⁵ 其未必能夠如同企

⁵ 公共行政的目標在於實現公共利益，企業管理的目標在追求私人的利潤。

業一般提供自利的經理人和企業家，適當和充分的誘因，⁶ 那麼新公共管理在論述的邏輯上，顯然出現了如后的弔詭：其一方面，假定了公共行政人員為追求自利的個人；但另一方面，又一再鼓吹公共行政人員應該不斷力求創新、變革，以符合顧客導向的理念，然而，在缺乏適當和充分誘因的情況之下，這些公經理人和公共企業家如此戮力以赴的貢獻精神，未免與自利個人的假定格格不入。

綜合而言，在前述兩種觀點之下，公共行政人員皆為達成政策目標的工具，除此之外，並無其他的內涵。事實上，公共行政人員一方面必然受到制度結構的規範，另一方面除了自利的動機之外應該還有利他的觀念。更重要者，若是行政論述無法彰顯公共行政人員的倫理意識，以及強化行政行為的道德意涵，那麼僅具工具思維的公共行政人員，在未能反思行政行為之價值和目標的情況下，二次大戰期間德國屠殺猶太人、或是日軍在中國南京的大屠殺之暴行，仍然有重蹈覆轍的可能性。

（三）造就消極被動的技術官僚

原子論的自利個人主義思維傾向，很可能進一步地造就批判論者所詬病的「技術官僚」（technocrat）。所謂技術官僚存在著如后的數種弊端，限縮了公共行政人員在治理過程中施展作為的潛力（Parkin, 1994: 67-77）：

第一、技術官僚講求事實但無法容忍模糊的目標，所以只能接受可以明確計算的得失，而不能忍受人類行動的複雜性與曖昧性（因為其所抱持的科學信念所致）。因而技術官僚的創新能力有限。

第二、因為強調可以計算的得失，所以傾向功利主義的思維。對技術官僚而言，所謂的公共利益似乎只是能夠量化的價格而不是可以令人的精神層次得到滿足的價值，甚至誤將價格等同於價值。抑有進者，行政措施的良窳，只著重於多少人的利益獲得滿足，而不論何種利益獲得實現。

第三、既然理性是技術官僚對自我與對他人行為的判準和原則，自利似乎就是

⁶ 舉例言之，私人企業可以藉由員工入股分紅的方式，激勵員工提高生產力。但是，公共組織的任務為公共服務，所有的制度設計皆以此為主軸。因此，如何能夠像私人企業一樣，將更多的預算納入公共行政人員的所得？即便，可以將績效獎金提高，其空間亦十分有限。

公共行政人員所有決策和行動的基礎，因此公共行政人員與其服務對象以及與社會整體的關係，乃是建立在一種利益算計的基礎之上（至少是避免自己蒙受損失的考量）並非社群（命運共同體）意識。職此之故，即使當公民的權益受損、亟需協助時，技術官僚傾向的公共行政人員，未必願意積極伸出援手，尤其是當他（她）們評估採取行動的風險後，更可能會將精力用於保護自己而不是解決問題之上。

（四）難於建構具有社群意識的公民社會

非人化的行政論述之下，公共行政人員與民眾的互動，亦為非人化的法律關係，所以除了正式的關係之外，並無情感的交流，行政人員亦無須以同理心感受民眾的需求及其困境，因為民眾只是非人的個案（cases）而已。在原子論的自利個人主義之觀點之下，公共行政人員與民眾的關係，則被理解為廠商和顧客的交易關係，彼此在自利的前提下互動。在上述兩種觀點之下，公共行政人員與民眾之間不可能產生我群關係或是互依性（mutuality）（Harmon, 1981: 82-86），並且社會互動以利益交換為基礎，因而其只能造就一種功利取向的社會。在其中，公共行政人員規劃和執行政策時，只需考慮社會中多數的利益，因此，弱勢的聲音難以獲得平等的表意機會；民眾只是買方或消費者，根本不必負有任何的社會責任，民粹的氣焰勢將升高而社會的衝突可能日益加劇。在此種氛圍之下，蘊含社群意識（即命運共同體的觀念）的公民社會，根本難以實現。

所謂公民社會的特質就在於：一方面保障個人的權利，並如 Stivers（1990）之主張，提倡積極主動的公民意識，促使公民涉入民主的治理過程之中；另一方面則是，超越自利傾向而願意致力於促成公共利益的實現（Denhardt & Denhardt, 2003）。簡言之，此種公民社會的核心在於其能夠實現，個體與集體價值能夠獲得有效調和之正義的社會。易言之，所謂的社群意識，即社群的成員自我意識到對於他人或社會整體負有責任。具有社群意識的公民社會，對於一個優質的民主政治而言，具有非常正面的價值，誠如 Benjamin Barber 所言：「強勢民主的推動，需要一個涉身其中之公民自我治理的政府，並且不受干涉。它要的是一套制度，讓下至市井小民、上至國家領導者能夠共同對話、共同決策、共同政治判斷、並共同行動」（Barber, 2003: 261；林鍾沂，2001：695）。Barber 所指出的能夠共同對話、共同決策、共同行動的公民自我治理之社會，其實就是公民社會。但在非人化的觀

點之下，個人對於集體的制度無權置喙，可能導致制度結構的宰制，因而造成制度結構與個體異化的結果；在原子論的個人主義觀點之下，個體又被視為以自利動機行為者，公共行政人員與民眾缺乏利他、關懷、以及犧牲的胸懷，只能造成一種利益算計的社會，或是利益團體的自由主義：公共利益偏狹化，公共目的遭到割裂和侵蝕（Wamsley *et al.*, 1990: 33）。因此，非人化和原子論的人性觀的公共行政人員，根本無助於公民社會的實現，不但無法產生優質的民主政治，甚至扭曲了民主政治的真諦。

參、公共行政人員人性假定的重塑

以下將介紹本文所主張之對於公共行政人員所採取的人性假定；其次，說明在此觀點之下公共行政人員的特質；最後，探討其行政行為的倫理意涵。

一、人性假定：主動的一社會的自我

Wamsley 指出，人處於制度結構之中，不可能不受到制度結構的形塑作用，但是人做為行動的主體，亦不可能不會對於制度結構的變遷毫無影響能力（Wamsley, 1990: 20-21）。換言之，前述的觀點一方面批判原子論的個人主義，太過於強調個體可以脫離社會互動而獨立存在的看法，另一方面，則是反對非人化的行政論述，導致個體完全隱沒於制度結構之中，完全不具自主意識的偏見。職此之故，深究此處對於人性的假定，即可發現，其乃是 Harmon 所謂之「主動的一社會的自我」（active-social self）（Harmon, 1981: 40-41），請見圖 1 所示。

<p style="text-align: center;">被動的一社會的自我</p> <p>與整體的關係：個體先於社會互動而存在，但與社會互動無法脫離關係。片面地依賴整體。</p> <p>行動：無創造力、受制於社會規範</p>	<p style="text-align: center;">主動的一社會的自我</p> <p>與整體的關係：個體與整體無邏輯上先後次序之分，個體之間的社會互動所形成的關係網絡就是整體。</p> <p>行動：有創造力、具意向性而與他人有關</p>
<p style="text-align: center;">被動的一原子論的自我</p> <p>與整體的關係：個體先於社會互動而存在，但與社會互動無關。</p> <p>行動：無創造力、受到外界刺激而做出反應</p>	<p style="text-align: center;">主動的一原子論的自我</p> <p>與整體的關係：個體先於社會互動而存在，但與社會互動無關。</p> <p>行動：有創造力、相信人定勝天、追求自利為動機</p>

圖 1 社會研究的四種人性觀

資料來源：作者參考 Harmon (1981: 40-42) 改繪。

Harmon 認為主動的一社會的自我，對於建立一套具有人文主義色彩的公共行政最有助益。所謂主動的一社會的自我意味著，個體的行動具有主觀的性質，但是必然在與他人社會互動的過程中，產生相互依存的關係，即 Harmon 所稱之互依性 (Harmon, 1981: 82-86)。換言之，公共行政人員從事行政行為時，涉及個人主觀的詮釋，並且也包含著服務對象對於其所採取之行動的詮釋，所以公共治理應是一種主客交融的相互作用過程，而不是傳統的行政理論單純的一方施予一方承受之概念；亦非市場取向的新公共管理眼中純粹的利益交換。Harmon 認為相互詮釋的過程，涉及了同理心 (empathy) 的作用，涉及了情感的交流，進而產生如同 Schutz 之現象社會學的我群關係 (Harmon, 1981: 40-41；盧嵐蘭譯，1991)，其意涵遠大於交易的觀念。

根據此一人性假定，公共行政人員置身於政治的制度結構之中，雖然必會受到制度結構的約束，他（她）們必須依循制度結構所給予的規範採取行動，但是另一方面，在各方行動者和公共行政人員的共同協力合作之下，公共行政人員也能夠重

塑制度結構的具體內涵。舉例而言，當代的公共治理重視公民社會的建構以及公民參與政策運作，便是主張公共行政應該建立或維繫一種政策利害關係人得以平等表意的機制，共同參與界定公共利益（Wamsley *et al.*, 1990: 40-42），而此種訴求，即蘊含著自主—社會的自我之人性觀。

Wolf (1996: 143-144) 進一步指出，前述觀點其實是置於一種社會系絡與行動者之間的關係上，以理解公共行政的內涵，此亦可說明其中所蘊含之自主—社會的自我的人性觀。茲將 Wolf 的看法之中有關自主—社會的自我之人性假定的主張臚列如后：第一、在公共的領域之中，存在著持久的與權力性質的動態，而此種動態形塑了行動的系絡，這些系絡可以稱為結構、型態（patterns）、或是各種社會力量的匯聚，它們決定了行政的情勢，並且能夠引發公務人員的具體回應；第二、許多行動的規範鑲嵌於前述所謂的系絡之中，而這些規範包含了實務方面的建議，也提供了對於公共行政的理解、詮釋，以及採取行動之依據；第三、前述的人性假定，使得行政行動的系絡與公共行政人員的自我意識，能夠進行更為適當的整合。

歸納 Wolf 的看法，以主動的—社會的自我人性假定看待公共行政人員，呈現了兩項的特質，對於行政論述的建構而言，極為重要：第一、公共行政人員的行動不可能脫離特定的系絡，而且這些系絡對公共行政人員的行動提供規範與也形成限制。然而，第二、在此觀點下所建構的行政論述，並未忽視公共行政人員的自我意識與系絡的整合關係。剖析前述兩點特質，其對於系絡的重視，乃是社會意涵的人性假定之展現，而對於自我意識的重視，則是主動的人性假定之體現。

二、公共行政人員擁有價值反省能力

前述人性假定使得公共行政人員成爲一個擁有價值反省能力的人。即使公共行政是達成政治目的的手段，它僅居於工具性的地位，然就個體的角度而論，實際執行此一工具性任務的公共行政人員，難道真是一部沒有靈魂的機器嗎？他（她）能對於自己所要完成的任務沒有任何的想法嗎？上述問題的答案顯然與人性的假定息息相關。在科學管理以及官僚體制理念型的論述中，基本上假定了組織成員在組織中的行爲必須「去人性化」（dehumanization）——意即唯理性是從，不涉任何私人情感；以及「去個人化」（depersonalization）——意即唯組織是從，不得有絲毫個人意識。如果可能的話，組織成員最佳的行爲表現就是能夠像機器一樣的理性，

所以個人的價值判斷與反省能力不容於其間。而且根據上述人性假定，政治與行政分離論的理念才能貫徹落實，因為政治與行政分離論要求公共行政人員必須戮力完成任務，但對於任務目標的意義為何則在所不問。

上述的人性假定在現實上不可能完全實現，因為其違反人性，而科學管理以及官僚體制倚恃制度安排試圖達成上述境界，也僅能維持在某種程度，但同時也產生諸多弊病，例如本節先前提及的物化與疏離的問題。根據心理學家 Abraham Maslow 所提出之需求層次論（theory of hierarchy of need），凡是人在滿足低層次的需求（如生存和安全的基本需求）後，總是要追求高層次的需求（如歸屬感、尊榮感）直到最高境界——自我實現（self-actualization）為止（Maslow, 1954）。所謂自我實現純屬一種精神層次的滿足，意指一個人對於自我成就的肯定，例如服務人群所得到的心靈上的快樂。身為具備追求自我實現動機的公共行政人員，他（她）就擁有創新能力與創意，並且有意願讓自己的潛能獲得充分的發展。一個擁有自我實現心靈的公共組織成員將會尋求具有挑戰性的任務，把握機會學習和運用創新能力。Maslow 指出，願意追求自我實現的個人對於民主社會的實現是一項重要因素，因為他（她）們懂得運用反省意識（critical consciousness），有能力採取基進的（radical 或謂改革性的）社會行動，並且能夠理解他人的需求。職此之故，在 Maslow 眼中，所謂追求自我實現的個人，意謂一種具有反省能力的人，他（她）不只是接受外界刺激才有所反應的人，相反地，他（她）乃是擁有自我表意之自由以及具備自主意識等心理元素的個體，此種心理元素引導了個人的思想和行動（Jun, 1986: 160）。

此外，心理學家 Car Rogers 進一步補充 Maslow 自我實現的概念，也可用以修正對於公共行政人員人性假定的傳統觀點。他主張人擁有價值反省以及個人學習的能力。他強調個人價值植基於其自我的思想和抉擇，而不是建立在個人對外環境之影響因素的認同之上。個人有學習新事物的能力，因為他（她）能夠與他人互動，學習發生在人際之間的真誠溝通和相互信任的基礎上（Rogers, 1961; cited by Jun, 1986: 160）。除了從心理學的途徑可以論證人具有價值反省的能力而且經常運用此一能力之外，在行政學界如 Harmon 便指出，公共行政人員與其服務對象相互理解的情境可以做為行政行動的基礎，他稱此情境為「面對面的境遇」（face-to-face encounter）（Harmon, 1981: 45），而如果要從面對面境遇的過程中發掘公共問

題的話，公共行政人員所需具備的能力就是價值反省。綜合而言，在行政結合政治的理念之下，公共行政人員擁有價值反省能力，並且對政治所設定之目標的反省應是其工作的主要內涵之一。此外，Stivers（1990: 269）也從公民意識和公民社會的理念指出，一個具公民意識的公民社會乃是一個社會學習的社會，也就是從自己和他人互動中學習，此即一種相互理解的過程，在其中價值反省亦為必要的過程。

肆、公共行政人員應採取宏觀倫理思維及其實踐行動

優質的民主治理與公共行政人員的素質極為有關，而建構適當的倫理思維以及培養正確的實踐觀念乃是重要環節。以下將根據前述本文所主張之主動的—社會的自我人性假定為基礎，從規範性的角度出發，論述公共行政人員應採取的宏觀倫理思維及其實踐行動。

一、宏觀倫理思維的內涵

傳統的倫理原則對於民主體制的維護發揮極大的功效，至今其重要性依然不減，例如依法行政有助於人權保障、行政中立有助於施政的穩定性和品質等。⁷ 然而，針對管理主義及其人性假定的批判觀點，亦非無的放矢，實有助於補充傳統倫理原則之不足。本文認為除了傳統的行政中立、依法行政等倫理原則之外，公共行政人員還應具備夠為宏觀的倫理思維，茲臚列如下。

（一）捍衛實現社會公正為前提的公共利益

不同於政治與行政分離論的觀點，此處主張公共行政人員應該時而反省其所作所為是否能夠維護社會公正（social equity）進而促成公共利益，而不是追求以數量為衡量標準的公共利益。所謂社會公正一詞包含了平等（equality）的概念，但公正與平等的不同之處在於，公正乃是一種透過刻意的干預措施以調整原有差距所形成的平等（Frederickson, 1990: 229）。現行的諸多社會安全政策與弱勢救助制度，便

⁷ 使公共行政人員無須憂慮自己因政治立場的理由遭到不當對待，也不必在選舉過程中表態或被迫為其上級助選，如此才能發展出專業行政。

可說是實現社會公正的具體作為，因為這些政策，意在補救個人原先的不平等狀態，透過政策措施將之調整至較為平等的狀態，而此所達成之平等即可稱為公正，是以公正一詞具有關懷弱勢的意涵。舉例言之，政府以補貼的方式舉辦助學貸款協助家境清寒的學生就學，即是以社會公正為價值所施行的政策。因此，以社會公正為前提的公共利益，不同於功利主義（utilitarianism）所主張之追求多數人利益而犧牲少數利益的思維，因為在功利主義之下被犧牲的少數人總是社會中的弱勢族群。綜合而言，效率和經濟固然是公共治理不可或缺的一環，但是社會公正更是公共行政人員必須正視的核心價值，應將之做為公共治理的指導原則（Frederickson, 1990: 228-229）。

一個能夠實現公正的社會其特質在於：第一、它具一種積極的公民意識（citizenship），公民願意主動涉入民主的治理過程，公共行政人員也是公民的一分子（Stivers, 1990: 246-273）；第二、公民願意超越自利的考量而致力於促成以共享價值（shared value）為其本質的公共利益（Denhardt & Denhardt, 2003: 72-73）。第三、公共行政人員應該創造的共享價值，並且此一共享價值的內涵是，促使民眾體認協助社會當中的弱勢族群乃是獲致公共利益的過程。此即以社會公正為前提的公共利益。

具備社群意識的公共行政人員對於民主政治而言，具有非常正面的價值。誠如 Benjamin Barber 所謂之「強勢民主」（strong democracy）的狀態，其意味著一種公民能夠自我治理（self-governance）的政體，它具備一套能夠促成民眾、政治領袖、公共行政人員彼此對話、共同決策、一起從事政治判斷、採取一致行動的制度（Barber, 2003: 261）。根據 Barber 的看法，公共行政人員和公民以及公民與公民之間處於一種我群關係之中，亦即命運共同體的社群，因此公民和公共行政人員能夠理解社會當中存在著亟需特別救濟的弱勢族群，並且願意犧牲自己的部分利益去滿足弱勢者的需求，是以社會公正、公共利益於焉得以實現。

（二）實踐以民主憲政為己任的專業主義

公共行政人員在運用其專業時，必須以民主為己任的思維做為前提，以免淪為缺乏價值反省能力的技術官僚。而以民主為己任的思維內涵包括：在公共事務的處理過程，表現出個人的廉潔、真摯、誠實、以及執著，以便鼓舞和誘發公眾對於公

部門的信心和信賴（Barth, 1996: 178），此亦即此處所謂的專業主義（professionalism）。易言之，此處的專業精神其重點不只在於公共行政人員是否具備專業技能，亦非將公共行政人員視為只重視擲節公共支出的企業家（Denhardt & Denhardt, 2003: 43, 90-93），而是主張公共行政人員應以民主憲政的維護和實踐做為其職志，此才是公共行政人員的專業主義。簡言之，公共行政人員以專業主義的態度行政，就是運用專業能力達成捍衛民主憲政（Wamsley *et al.*, 1990: 47）。

職此之故，公共行政人員發揮專業主義的作為，並非表現在對民眾或民選官員的一味迎合與盲從，而公共行政人員在面對各種利益團體的壓力時，也並非陽奉陰違或者是虛與委蛇，其應該展現於捍衛公共利益以及忠於憲政制度的專業精神。捍衛公共利益和忠於憲政制度的專業主義，是一種將人民的處境而不是成本利益的計算置於首要地位的思維傾向，此有別於傳統倫理原則可能導致的目標錯置，同時也是民主政治的真諦。

（三）努力開創與民眾真誠對話的管道

誠如前述，為了實現以社會公正為前提的公共利益，公共行政人員應該創造一種促使民眾體認實現社會公正乃是實現公共利益之前提的共享價值，而此一共享價值必須透過社群成員之間的對話過程才能獲得。論者指出，此種對話過程不但形成政策（達成公共利益的手段）也形塑了公民意識（Denhardt & Denhardt, 2003: 80; deLeon & Denhardt, 2000: 94; Wamsley *et al.*, 1990: 34-36），此即一種具備社群意識的公共對話。此一具備社群意識的公共對話有助於調和個體之間的差異以及個體與集體的價值（Clay, 1996: 98-100），並且身為社群成員的公共行政人員，他（她）們將會體認到自己對於他人和社會整體負有責任，而且對於社會中的弱勢者的責任更大，更重要的是，公共行政人員有責任促使民眾經此對話過程獲得上述相同的認知。簡言之，公共行政人員在創造、促成、和支持公民及其社群的關連性方面，扮演著重要而且關鍵的角色（King & Stivers, 1998）。

當今社會，因為資訊流通公開與迅速，使得民眾能夠在限制較少與時間較短的情況下，獲得其所關注的訊息，並且擁有更多元的管道可以表達意見，例如電子郵件、call-in 節目、平面媒體的讀者投書等。因而社會當中對於公共議題、政策方案的歧見和衝突日趨明顯與頻繁。是以公共行政人員應該扮演政策的催生者以及公共

議題的教育者，而其所應該遵循的倫理實踐原則之一就是：對民眾表現出真誠的回應性，謹慎地解答民眾對於政策作為的疑慮，將行政決策的相關資訊回饋給民眾，使其明瞭政府各種作為的意義（Barth, 1996: 177）。簡言之，做為民主治理之積極參與者的公共行政人員，傾聽民眾心聲並加以回應乃是其責無旁貸之事（Denhardt & Denhardt, 2003: 43; 95）。

然而實際上要實踐此一原則絕非易事，因為位居政府體系領導階層的政客可能基於選票考量，不願意公開或認真檢討政策的得失。於是要求在層級節制當中居於部屬地位的公共行政人員，致力將政策資訊翔實地回饋給民眾，並且還要以民眾所能理解的語言予以解釋和說明，俾使民眾能夠真確瞭解政策的內涵及效應，公共行政人員必須發揮極大的「耐心」、「毅力」、以及更重要的是「勇氣」。不過，在依法行政與行政中立理念與制度成熟的社會當中，公共行政人員無須考量政客立場，提供翔實資訊予民眾不但是一種基本素養，也是一種法制上的義務，換言之它應該是課責的一環。總之，公共行政人員在實現公共利益的過程中，其必須表現出政治回應性的倫理行為，順應公民或相關團體的期望，但其並不侷限於市場取向的新公共管理所提倡之市場導向的觀念，更包含著公共行政人員應該致力維護多元的訴求可以獲得充分討論的機制，並且應該「重視外部的聲音甚於堅持己見」（Goodsell, 1990: 104）。

二、宏觀倫理思維下的實踐行動

根據前述倫理思維，公共行政人員應採取的實踐行動包括如下數項：

（一）公共行政人員應具備整合各方勢力的能耐

公共行政人員應承受政府外部訴求的抗壓性，以及化解與政府內部的民選首長和政務官員、其它部門、上級主管、利益團體、社區居民等各方歧見的能力。易言之，公共行政人員必須有整合各方勢力以落實政策的能力。

（二）公共行政人員不但要執行政策還應該澄清政策的價值

公共行政人員必須兼顧政策價值之澄清以及政策之實踐的能力。此處所強調的是，公共行政人員應該以一種專業的態度，致力於培養行政能力以達成績效標準

外，其同時還必須有能力向民眾闡述政策背後的理念，以獲得民眾認同與支持。

（三）公共行政人員應倡導公共生活的理念

Thomas J. Barth 認為公共行政人員可以並應該扮演教育者的角色，而公共行政人員做為一位教育者，其內涵為培養公民認知其權利以及協助公民瞭解各種政策抉擇的代價（trade-off）。進而，啟發公民學習參與公共生活與治理過程（Barth, 1996: 173-174）。更重要者，公共行政人員還應該倡議社會公正以及公民意識等理念，俾以成為建立公民社會的基礎。最重要的是，公共行政人員必須自覺其負有教育公民的責任，並且願意扮演此一角色。

（四）公共行政人員需要將抽象的政策轉化為具體的施政計畫

公共行政人員除了強調理念的倡導之外亦應重視實踐的能力。此處所強調的重點不僅止於公共行政人員是否為具備專業能力，而是在於公共行政人員應該以一種專業的態度，致力於培養行政能力和建立標準，並且更應該具備一種能力——將抽象的公共利益之理念轉化為具體可行的政策方案，以及將達成公共利益的計畫付諸實行。

（五）公共行政人員應具備系統性的決策思維能力

Jeff. S. Luke 認為，在交互關連的複雜環境中，政策決策者應該扮演政策催生的領導者，而政策催生者必須具備複雜和系統性的思維能力，俾以進行決策，作者認為此亦為後現代社會中，公共行政人員應具備的能力，茲臚列如下（Luke, 1992: 25-26）：

第一、預估未來的「政策機會之窗」（policy window）（Kingdon, 1984），⁸以便予以掌握使之成為機會；

第二、思考現行的政策如何導致未來的問題；

第三、探討問題的相互關連性，以及評估其關係的重要性；

第四、預估未來的情勢對於行政作為的需求，以及行政作為如何成功地在相互關連的網絡中扮演其角色；

⁸ 某一公共議題或政策草案可以被制訂為政策的時機或是系絡。

第五、採取系統性的思考 (Senge, 1990) ——綜觀全局及其各部分，並且多元地觀察而非單一的因果思考；

第六、以網絡的觀念思考策略，並且隨時更新和修正；

第七、對於最後的結果與政策抉擇之第二序的 (second-order) 變遷和非預期的效應進行反思；⁹

第八、考量最大可能範圍的政策利害關係人，範圍包括跨領域以及府際之間。

伍、結語

本文主要從規範性的角度探討了公共行政人員應扮演的角色與應有的作為，也認為要導引公共行政人員的各項作為實踐民主憲政的價值，除了設計制度結構的課責機制之外，倫理的內控途徑亦不可偏廢。事實上，當代行政實務運作的情形是重視工具技術和崇尚實用主義，至於公務人員內在修為的培養和理念價值的形塑卻往往遭到漠視。管理學大師 Peter Senge (1990) 認為心智轉換的修練至為重要，其實也是最為艱難的一項，但絕非不可能之事。作者以為，欲導引公共行政人員確實回應民眾需求甚至能夠扮演理念之倡導者以實踐民主價值，公務人力發展所關注的諸項課題似不應忽視倫理思維的培養此一項目，而且倫理思維的內涵應以超越效率價值和工具主義為重心。

參考文獻

- 李茂興、李慕華、林宗鴻譯 (1994)。《組織行為》(S. P. Robbins 原著)。台北：揚智文化。
- 林鍾沂 (2001)。《行政學》。台北：三民書局。
- 許立一、許立倫、夏道維、辜柏宏譯 (2000)。《後現代組織》(W. Bergquist 原著)。台北：地景出版。

⁹ 所謂第二序的變遷之意義為，政策的演化改變了原先預估的型態與內容，更重要的是，此種改變不可逆轉 (irreversible)，無法恢復原狀 (cf. 許立一等譯，2000：9-11)。

- 盧嵐蘭譯 (1991)。社會世界的現象學 (A. Schutz 原著)。台北：桂冠圖書。
- Barber, B. (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barth, T. J. (1996). Administering in the Public Interest: The Facilitative Role for Public Administrators. In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (pp.168-197). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc..
- Clay, J. A. (1996). Public-Institutional Processes and Democratic Governance. In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (pp.92-113). Thousand Oaks, CA: Sage.
- deLeon, L., & R. B. Denhardt (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60(2): 89-97.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Frederickson, H. G. (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review*, 50(2): 228-237.
- Goodsell, C. T. (1990). Public Administration and the Public Interest. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.96-113). Newbury Park, CA: Sage.
- Harmon, M. M. (1981). *Action Theory for Public Administration*. New York, NY: Longman Inc..
- Jun, J. S. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York, NY: Macmillan Publishers.
- King, C. S., & C. Stivers (1998). Citizens and Administrators: Roles and Relationships. In C. S. King, & C. Stivers (Eds.), *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era* (pp.49-67). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Luke, J. S. (1992). Managing Interconnectedness: The New Challenge for Public Administration. In M. T. Bailey, & R. T. Mayer (Eds.), *Public Management in an Inter-*

- connected World* (pp.13-32). New York: Greenwood Press.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*. New York, NY: Harper & Row.
- Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(3): 193-199.
- Parkin, J. (1994). *Public Management: Technocracy, Democracy and Organizational Reform*. Brookfield, Vermont: Avebury Ashgate Publishing Limited.
- Rogers, C. (1961). *On Becoming a Person*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Currency Doubleday.
- Stivers, C. M. (1990). Active Citizenship and Public Administration. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.246-273). Newbury Park, CA: Sage.
- Wamsley, G. L., R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (1990). Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.31-51). Newbury Park, CA: Sage.
- White, O. F. (1990). Reframing the Authority/Participation Debate. In G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Public Administration* (pp.182-245). Newbury Park, CA: Sage.
- Wolf, J. F. (1996). Moving Beyond Prescriptions: Making Sense of public Administration Action Contexts. In G. L. Wamsley, & J. F. Wolf (Eds.), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (pp.141-167). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc..

Rethinking to Discourse of Ethics of Public Service and Ethical Praxis: From the Assumption of Human Nature

Li-Yi Hsu^{*}

Abstract

The actions of public administrators are influenced by their values and beliefs. The value systems of justice and social equity, therefore, must be the major content of ethics of public service. Firstly, the author explicates the assumptions of human nature in dominant discourses of public administration that is the so-called managerialism containing determinism and atomism, and further analyzes the limitations. Secondly, this article redefines assumption of human nature about public administrator, and finally constructs the macro vision about ethics of public service and its praxis that public administrators should possess.

Keywords: public administrator, ethics of public service, assumption of human nature, active-social self

* Associate Professor, Department of Public Administration, National Open University.