

美國公共行政重要價值觀之探討

陳勝仁*

- 一、前 言
- 二、價值觀與行政政策
- 三、六組重要價值觀及其相互關係之探討
- 四、實際可行的回應之道
- 五、結 論

水門事件之前美國公共行政領域對於價值觀之探討相當有限，這乃是因為受到『行政工具理性』觀點之影響，因而較少對目標或價值觀加以關注。然而水門事件，促使美國公共行政領域對行政價值觀以及行政倫理等議題重新認真思考。許多學者與實務人員均開始關心「何謂公共利益」以及「如何方能確保行政人員之行動卻能符合公共利益」等問題。對於這些問題，雖然已有學者嘗試提出其主張，但迄今仍未有具體可應用的成果，並且各種主張之間尚且互有衝突。這可能是各個主張背後的指導價值觀互有不同所致。因此，如欲對上述問題有一妥適的探討，首先應對現今公共行政之基礎價值觀詳細加以檢視。本文即嘗試進行此一工作。文中共對六組公共行政之重要價值觀加以探討，並對其彼此之間的關係進行檢視。本文之分析顯示美國公共行政各組重要價值觀之間存有相互競爭甚至是相互衝突之關係。本文因而建議行政人員在面對價值抉擇時應試圖尋求各價值觀之間的平衡而不應過度執著於某一價值觀而忽略了其它價值觀。此外，根據上述對於美國公共行政重要價值觀之討論，本文亦對我國公共行政領域提出若干初步之建議，以供參考。

關鍵字：公共行政、美國公共行政、價值、價值衝突、價值選擇

一、前 言

水門事件後，美國公共行政界對於價值觀（values）在行政研究與實踐上的重要性，又重加注意。在此之前，美國公共行政學者對於行政價值面向之探討相當有限。這乃是受到「行政工具理性」觀點之影響。此一觀點認為：行政所關心者乃是理性功能（亦即如何以經濟、有效的方法達成任務）而非政治價值或目標。這種政治／行政二分法雖已久受批評，但對實務界人士而言，它仍是一個廣為接受的典範（Mosher, 1982: 8）。但水門事件迫使公共行政界重新認真思考下列問題：什麼是公共利益？公共行政人員之道德義務為何？如何才能確保行政人員之決策確實符合公共利益？儘管已有學者嘗試對上述問題提出解答，但這些努力尚未產生具體可應用之成果，而有些意見尚互有衝突。這可能是由於研究者互有不同之價值觀所致。因此，對現今公共行政之基礎價值觀詳細加以檢視，則對上述問題之探討必能有所裨益。本文之目的即在嘗

* 東吳大學政治系專任副教授

試回答下列問題：美國當代公共行政所追求之重要價值觀為何？此種關係對於公共行政人員之行動具有何種意涵？透過對這些問題的探討，希望能對當代美國公共行政有一更深入之了解，並對我國公共行政之研究與實踐提供若干啟示。

二、價值觀與行政決策

葉慈（Yates, 1982）於檢視美國行政官僚在公共政策制定過程中所扮演的角色後指出：美國政府已經發展成為一種「官僚民主」（bureaucratic democracy）。在這種形式的政府中，越來越多的決策是在官僚體系內形成的。行政人員經常對整個社會作出政策價值之決定；而當各種價值間互有衝突時，通常也是由行政官僚作出抉擇。易言之，根據葉慈的觀察，美國的公共行政人員並非價值中立的執行者；相反的，他們乃是價值的抉擇者及平衡者。

除了葉慈之外，尚有不少公共行政學者也有類似的觀察。古賽爾（Goodsell, 1989:575）即指出：公共行政人員不僅是技術專家，他們更是價值處理者或分配者（dealers in values）：

在我們工作中，我們不斷地作出價值抉擇：我們應該開除或是幫助一個情緒上有問題的員工？我們的年度報告應該僅是官方文章或是真正透露出問題？我們應該僅是宣佈召開公聽會或是積極邀請受影響各方來參與？在作出此類日常行政決定時，我們援引或否認了若干眾議的價值。這使我們原本平常無奇的工作變得極為重要。此外，作為公共行政人員，我們的價值抉擇還帶有一種特殊的重要性：這些抉擇影響了全體公民的生活，並向他們顯示他們政府所真正追求的究竟是什麼。

此外路易斯（Lewis, 1991:27）也指出公共行政管理最重要的任務乃是調和各種價值以及平衡各種要求；而哈爾門及梅耶爾（Harmon and Mayor, 1986）亦指出公共行政人員必然會在兩個層次上做出價值選擇：第一，當他們為自己界定什麼是「慎重、實際、以及可欲的」行動時；第二，當他們衡量不同之決策方案並作出決定時。前者通常是種隱含的甚至是不自覺的選擇，而後者則是一種外顯的、有意識的決定。

綜合上述學者之觀察，吾人可以得到如下的結論：今日美國的公共行政人員絕非如「行政工具理性」觀點所主張的僅是以經濟、有效率的方法達成既定的任務。相反的，他們乃是價值的抉擇者、平衡者、以及分配者。他們在處理日常行政事務時必須不斷作出價值抉擇，而這些價值抉擇通常會對整個社會產生重大影響。

值得注意的是：這些作者在討論美國公共行政人員作為價值抉擇者之角色時也觀察到美國公共行政的一項特徵，那就是美國社會並沒有一個結構嚴謹，優先順序清楚排列的價值系統。相反的，美國社會的價值系統結構相當鬆散，而其所包含之規範原則也相當分歧，有些甚且互有衝突。因此公共行政人員並無法依靠任何固定的價值結構以作為其日常價值抉擇之指引。在此情況下，要作出恰當之抉擇並非易事。但不論

採取任何應對之方法以面對此一困境，其最根本的步驟必然是先要對公共行政之重要價值觀有所認識，並且對各項價值間的可能衝突有所了解。唯有清楚認知各項重要價值並承認價值衝突確實存在，而後才有可能在每一決策情境中作出較為平衡之決策。本文所要從事的即是如此的一項討論。在下節中首先將探討美國公共行政所追求之重要價值有那些，其內容為何，各價值之間的關係為何等問題。而第四節則將討論面對各價值可能存在之競爭或衝突關係時公共行政人員應如何回應之問題。

三、六組重要價值觀及相互關係之探討

在對美國公共行政重要價值觀進行討論之前，首先必須對價值之概念作一釐清、界定。在本文中所謂價值或價值觀 (values) 乃指：對於何為可欲 (desirable) 之觀念，而此觀念會影響個人、團體、組織、制度、或社會對事物之評估、以及對行動之抉擇。茲對此一定義略加補充說明。第一，價值或價值觀乃是對何為可欲之觀念。人們對於他們所處的世界並非抱持一種超然的態度；相反地，他們會持續地將人、事、物認定為好或壞，對或錯，善或惡，真或假，美或醜，恰當或不恰當。易言之，人們會視某些事物為可欲某些為不可欲；而此種對何為可欲何為不可欲之觀念即為價值或價值觀 (Kluckhohn, 1951)。在此須對「可欲」(desirable) 及「所欲」(desired) 二個概念加以區別。「可欲」係指我們「應該」想望或企求之事物 (what ought to be desired) (Williams, 1968:283)；「所欲」則係指我們實際想望或企求之事物。而價值所指涉者乃是前者而非後者。易言之，價值或價值觀並非僅是個人欲求之反應；價值觀作為判定何為可欲之標準 (criteria or standards)，會影響人們之評估、判斷、及抉擇 (Williams, 1979)。易言之，人們所抱持之價值觀會影響其對人、對事之判斷，以及對行動方案之抉擇。亦即，對於何種行為或信念應受到鼓勵；何種行動應被闡釋為具有合法性；以及時間、資源、能量應如何運用等問題之考量，均會受到價值觀之影響 (Buchanan and Millstone, 1979)。在此需強調者，根據本文之定義，價值觀所指涉者乃是判定何為可欲之「標準」或「原則」，而非指特定之事物本身。第三，根據本文之定義，不僅個人擁有價值觀，其他之社會單位也可以被視為是持有價值或價值觀。觀察顯示，各種持續性之人類聚合均會發展出其規範取向，而其中最重要者即是其成員據以認定何為可欲之標準或原則，亦即價值觀 (Williams, 1979)。因此，團體、組織、制度、社會等社會單位，也可以被視為具有各自之價值觀，並影響其成員之行動 (Rokeach, 1979; Ball-Rokeach and Loges, 1992)。

根據前述定義，本節將對六組美國公共行政之重要價值觀進行探討，而各組價值觀之間的關係亦將予以討論。這六組價值觀分別為：

1. 效率 (efficiency) - 此為美國公共行政長久以來最為重視的中心價值觀。
2. 多元民主 (pluralists emocracy) - 此為多元主義理論家如杜爾 (Dahl) 及林布隆 (Lindbloom) 所倡導者。
3. 民意機構之至高性 (supremacy of pouplar institutions) 與法規制定之正式性 (formality of rule-making) - 此為政治學者羅易 (Lowi) 所倡議之法律民主模式 (juridical

democracy) 所強調者。

4. 古立克 (Gulick) 等人所提倡的「行政原則」(principles of administration) 等均是效率為其中心價值。古立克 (Gulick, 1937) 更明確宣示效率乃是行政的「第一原則」(“axiom number one”)。而作為羅斯福總社會衡平 (social equity) –此乃是新公共行政運動所追求之最重要價值。
5. 人文主義價值觀 (humanistic values) –此乃是組織人本主義者如馬斯洛 (Maslow)、李克特 (Likert)、麥克葛瑞格 (McGregor)、阿吉利斯 (Argyris) 以及哥倫畢魏斯基 (Golembiewski) 等人所追求者。
6. 憲法所包含之價值觀 (constitutional values) –此為公共行政之法律途徑 (legal approach to public administration) 所倡導者。

(一)效率

美國公共行政學的肇始一般均追溯至威爾遜 (Wilson) 在一八八七年所發表之「行政的研究」一文。雖然後世的學者對於該文有許多不同的闡釋，但其中的一項主題是極為明確的，那就是：政府應該變得更像企業，也就是，更有效率。根據威爾遜的看法，「行政研究的目的是要發現，第一，什麼任務是政府能夠適當且充份地從事的，以及，第二，如何以最高之效率以及最低之金錢或能源成本來達成這些任務」(Wilson, 1988:197)。

從這個時候開始，直到 1940 年代，美國公共行政所關心的就是效率的概念。在這段時間不論是「紐約市政研究局」(New York Bureau of Municipal Research) 所推動的市政改革運動，或是逐漸流行於中小型城市之「市經理制」，或是由尤偉克 (Urwick) 及統重組聯邦政府最重要依據之布朗羅報告 (Brownlow Report, 1937) 亦主張應將政府之結構建成如機器一般，使其能充份發揮效率。總之，在第二次大戰之前的美國公共行政，無論是理論或實踐，均是以效率為其最高指導原則。

到了一九四〇年代，效率作為公共行政中心價值的主張以及與之密切相關的「行政／政治二分法」開始遭遇到華爾多 (Waldo) 及杜爾 (Dahl) 等年輕學者的嚴厲挑戰。華爾多 (Waldo, 1948) 認為效率本身並不能自成一項價值，因為它的價值乃是依附於實際達成的目標之上；而杜爾 (Dahl, 1947) 則主張效率作為一項價值觀不應被置於至高無上的地位，而應與其他的民主價值觀相競爭。

然而，儘管受到這些挑戰，效率這項價值觀始終未被排除於公共行政領域之外。相反的，效率仍然繼續被許多後續發展的理論及途徑視為中心價值觀。舉例而言，像政策分析，管理科學，生產力運動 (productivity movement)，其核心價值觀。甚至在某些極力反對官僚模式的理論，效率仍在其價值架構中佔有極重要之角色。即以歐斯壯 (Ostrom, 1974) 的民主行政理論 (Theory of Democratic Administration) 為例，儘管此一理論反對威爾遜所主張的集權、層級的行政模式，並強調回應性 (responsiveness) 及代表性 (representation) 等民主價值觀，但在其制度設計中，效率仍是最主要的決策準則之一。而在組織人本主義者的理論中也可看到同樣的情況：個人自主，自我實現，

以及員工參與等價值觀之所以被強調，不僅是因為它們本身具有重大的價值意義，同時也是因為它們被認為具有促進生產力的作用。簡言之，儘管不斷有學者質疑將效率視為價值觀的適當性，此一價值觀仍然持續在公共行政領域內扮演重要之腳色。

就行政的實務面而言，效率及其相關價值觀的重要性就更為突顯。麥監利及豪爾（McKinney & Howard, 1985: 110）即指出：「當我們傾聽公共行政人員對於政府管理的意見時，有三個詞語是最長被提起的，它們是效率、效能、以及經濟」。而波斯納及史密特（Posner and Schmidt, 1994）所從事之調查亦顯示出效能、生產力、以及效率在聯邦高級文官的價值排列上名列前茅，分別居於第一、三、六位。此外，如果觀察一九八〇年代以來美國公共行政在實務上的發展趨勢，則可以發現效率作為重要指導價值的角色確是十分明顯。以雷根—布希政府所推動之變革為例，其取向乃是希望以市場機制取代官僚決策（Lan and Rosenbloom, 1992）。而其目的，一方面是希望透過公共服務市場化而使公民有較多之選擇，但另一重要目的則是希望透過市場競爭而使政府變得更有效率。而柯林頓政府按照歐斯本及蓋伯勒（Osborne and Gaebler, 1993）之理念所推動的「政府再造運動」（reinventing government movement）雖未明白揭示效率之追求為其主要目的，然而效率在這個運動中的地位確十分重要。弗瑞德黎克森（Frederickson, 1996）即認為前者所強調的「引導領航」（steering）實是以更高的效率及更大的生產力為其方向。關於這點，歐斯本及蓋伯勒（1993）在其著作的序言中也說的十分明白：

我們用「企業性政府」一詞來描述在美國各地發展的新政府模式。有人可能以為「企業家」只適用於經營企業的企業界人士，但「企業家」一詞的原意遠比前者寬廣……企業家用新的方式來使用資源以求產生最大的生產力及效能。……我們提到「企業性」模式乃是指時時以新方法使用資源以加強效能與效率的公家機關而言。

簡言之，對美國公共行政領域而言，效率及其相關的價值如經濟、效能、生產力、理性等，始終是至為重要的價值觀。在學術界是如此，在實務界更是如此；在過去是這樣，在今日亦然。

（二）多元民主

在《官僚民主》（Bureaucratic Democracy）一書中，葉慈（Yates, 1982）指出引導美國政府制度設計最重要的兩項價值觀乃是多元民主及行政效率。這兩項價值觀在本質上乃是相互競爭甚至是互有衝突的。因此，根據多元民主價值觀所設計的行政制度就與根據行政效率價值觀所設計之制度有全然不同的風貌。效率之價值觀已在上文加以探討，本小節則將針對多元民主這項價值觀進行討論。

如前文所述，效率一直被視為美國公共行政最重要的價值觀之一。但是公共行政是依靠何種制度模式來追求此項價值呢？根據葉慈（Yates, 1982）的看法這個模式乃是所謂的「行政效率模式」（administrative efficiency model）。由於此一模式乃是根據威

爾遜所提倡之主張而建構，故歐斯壯（Ostrom，1974）又將其稱為「威爾遜典範」（Wilsonian paradigm）。此一模式之基本主張可以歸納如下：政府內應有一單一的權利中心；權力越分散，則不負責任的情況就越容易發生；政治與行政應予以區分，前者負責任務之設定而後者則負責執行；良好的行政可藉由對具有專業訓練之公共行政人員施以嚴格之層級節制而達成；完美之層級組織可使效率極大化，並且是發展人類及提升人類福祉之必要條件（Ostrom, 1974）。

然而，行政效率模式對於主張多元主義之學者及實物人員而言卻是無法被接受的。這乃是因為此一模式強調行政而忽略政治；強調效率而忽略代表性；強調理性而忽略自我利益（Schick, 1975:152）。多元主義者認為美國的公共行政體系不應採行「集權、理性的官僚模式」（decentralized bargaining bureaucracy）而應採取「分權、磋商的官僚模式」（decentralized bargaining bureaucracy）（Dahl, 1956, 145）。此一模式之特徵包括：存在多元權力中心以避免權力的集中；提供多重之趨近點（points of access）以方便利益團體（尤其是少數利益）提出要求；具有分權、內部競爭、開放、以及參與等特性；以及普遍存在磋商議價之現象等（Yates, 1982）。

以多元民主為引導價值觀所發展出來的（分權、磋商的官僚模式）與以行政效率為引導價值觀所發展出來的「集權、理性的官僚模式」（亦即「行政效率模式」或「威爾遜典範」），兩者之間的差異相當明顯。茲比較如下：

1. 「集權、理性的官僚模式」強調權力之集中，認為不論在組織管理上或在政策制定上皆須如此，否則不能有效完成任務；而「分權、磋商的官僚模式」則認為權力應予分散，以使不同的權力中心互相制衡，否則容易產生專斷、濫權、以及危害民主之弊端。
2. 「集權、理性的官僚模式」主張政策決定應以專業知識為基礎，因此應將決策權交予具有專業訓練之行政官僚，並使其所受到來自外界之「非理性」干擾降至最低；而「分權、磋商的官僚模式」則認為政策決定應以代表社會不同利益及背景之團體的意見為基礎，因此應盡量將官僚體系開放，使各利益團體易於施加影響力，以降低專業官僚錯誤界定公共利益之可能性。
3. 「集權、理性的官僚模式」主張行政與政治應予區分，使行政不受政治因素之干擾；而「分權、磋商的官僚模式」則認為行政與政治無法也不應二分，行政應是政治過程的一部分，不應獨立於政治之範疇之外。

總之，對主張「分權、磋商的官僚模式」之人士而言，其所關心者乃是官僚體系之可趨近性、代表性、回應性、參與性、開放性；團體之自主性；團體間之競爭性與平衡性；以及政治之穩定性等語多元民主有關之價值。儘管對於「分權、磋商的官僚模式」是否真能促進上述之價值仍有爭議；儘管對於此一制度是否真正符合民主的理想仍有不同意見（這可能是因為人們對於民主有不同之認知以及對於上述價值有不同之定義所致），但有一點是可以確定的，那就是此一模式之擁護者所抱持之價值觀與行政效率模式之基礎價值觀是截然不同的。對主張「分權、磋商的官僚模式」的人士而言，以效率作為美國公共行政核心價值觀之觀點是無法接受的。

(三) 民意機構之至高性與法規制定之正式性

前文曾經提及並非所有公共行政學者均認同多元主義在民主社會之可欲性。羅伊 (Lowi) 即是其主要之批評者之一。羅伊 (Lowi, 1979) 認為多元主義促成了一種可稱為「利益團體自由主義」(interest group liberalism) 的公共哲學，在這種公共哲學的影響下，行政機關已成為有力特殊之俘虜。根據羅伊的看法，利益團體自由主義是腐化、無能、缺乏正義的，因其以官僚裁量取代了立法機關在法規制定上的角色；因其允許行政官僚以議價、談判、以及非正式協議的方式與有力之利益團體進行交易；因其使公共官僚組織只關心對特殊利益之配合而使規劃變得不可能 (pp.295-313)。

羅伊相信上述這些問題來自於利益團體自由主義對於團體競爭的錯誤假設。如前所述多元主義者認為團體間的競爭可以導致眾多團體間的相互制衡，因而可以避免少數有力者之宰制。然而羅伊認為多元主義者忽略了不完全競爭的事實，而此項缺陷所導致的正是少數團體之壟斷而非可欲的政治均衡 (pp.57-58)。因此他主張以他所稱的「法律民主」(juridical democracy) 取代利益團體自由主義 (pp.295-313)。根據此一模式，任何法律如果在沒有界定明確執行標準的情況下就授權給總統及公共行政機關，則法院應將其判決為違憲；總統亦應將這種不清楚的、廣泛的授權予以否決；行政機關應恢復行政的正式性，亦將應該進行一般性、正式性的法規制定而非以個案的方式與利益團體進行討價還價；立法機關在立法時則應將法律明確化、特定化，因而使行政裁量之行使以及伴隨而來的議價與談判變得不再須要 (pp.295-313)。

簡言之，羅伊並不認為團體競爭、談判、議價、妥協在行政過程中有其可欲性與必要性。對羅伊而言，美國公共行政之引導價值觀應是民意機構的至高性及法規制定的正式性，而非多元主義者所倡導的團體代表性、官僚機關之可趨近性等。儘管羅伊與多元主義者都宣稱自己信奉民主之理念，但他們顯然對達成此一理念之方法持有不同之價值偏好。因而，他們所倡議之方案也就大相逕庭。

(四) 社會衡平

如同羅伊，新公共行政 (New Public Administration) 的支持者並不認同多元主義的觀點。對於這點，一位明諾布魯克會議 (Minnowbrook Conference) 的參與者說明的很清楚：「透過多元系統 (pluralist system) 來進行政策制定實際上就等同於菁英統治，因為在此過程中，政治體制內絕大多數的人並未有任何意義的參與，特別是在政策方案的行程上」(White, 197:174)。但是，儘管新公共行政的支持者與羅伊同樣對多元主義有所不滿，他們所提出的對策並不相同。羅伊所倡議的「法律民主」強調民意機構的至高性，並主張減少行政裁量之行使，然而，新公共行政的支持者並不把嚴格遵循民意機關之意圖視為最高之倫理原則。他們認為社會衡平 (social equity) 的倡議才是最重要的價值，而公共行政人員應有更多而非較少之行政裁量權。這是因為新公共行政的倡議者認為不論是立法人員或民選行政首長，其所關心者乃是現狀的維持，因而乃是既得利益的維護者。在此情況下，若期望現存體制能夠積極協助社會上處於

劣勢者改善其生活狀況及社經地位，則並不切實際。因此，公共行政作為政府中的另一權力中心，就應負起此項崇高的道德責任，而不應只把自己視為從政者的工具。而為了協助社會中的弱勢者，公共行政人員應該扮演倡導者的角色，主動倡議並聯合多方力量以推動能夠改善弱勢族群地位之政策，必要時甚至不惜與既有體制相抗衡。同時新公共行政亦主張積極動員弱勢團體並不斷與之諮商，使這些處於不利地位的當事人(client)能夠充份參與政策過程，並透過參與而變得更有能力、更有力量(Fredrickson, 1982)。

新公共行政將行政人員以及整個行政體系的角色作出此種與其他行政理論或模式大不相同之定位，主要是因為其核心價值——社會衡平與其他理論或模式所抱持之價值觀有所不同所致。自衡平的觀念觀之，公平(equality)的觀念仍有所欠缺。由於每一個人的起始點並不相同，因此公平地對待每一個人(equal treatment for all)仍會導致不公平的結果。衡平觀念主張應對社會上的弱勢者，尤其是過去曾受到或現在正受到系統性剝削的族群，施以特殊優惠之對待，以匡正基礎點的不平等(Laporte, 1971; Frederickson, 1971; Hart, 1974)。同樣的，就衡平的觀念而言，效率作為一項引導價值觀也有其可議之處。首先，效率無法處理政治、社會、經濟資源之分配是否合理的問題；其次，效率極可能因其「中立」的表象而被用於掩藏現存體制既得利益者之價值偏好(Waldo, 1975)。在衡平觀念的指導下，新公共行政所關心者乃是社會資源分配是否符合正義原則的問題，而行政人員則被賦與界定公共利益並積極促其實現之角色。在此情況下，新公共行政就與前文所提及的幾個公共行政理論或模式有相當大的差異。首先，它質疑將效率作為核心價值觀的適當性，並主張行政人員不應自限於政治／行政二分法中的工具性角色，因而與行政效率模式的觀點有極大之差異；其次，它主張公共行政人員應被賦與更多的裁量權並於必要時與民意機關相抗衡，因而與「法律民主」模式之主張有所衝突；最後，它主張公共行政人員應作為公共利益之界定者，並積極改變社會現狀，因而與主張公共利益無法明確界定並強調系統均衡之重要性的多元民主模式有極大的差別。

發生在一九六〇年代末期的新公共行政運動至今仍對美國公共行政領域有頗為重大的影響(Fredrickson and Chandler, 1989)。雖有學者認為新公共行政所提出的質疑與批判多於所提供的答案與方案(Denhardt, 1993)；雖然有學者質疑其所提出之主張在實務上的適用性(對許多人而言，「非民選的官僚有權不顧民選的立法人員及行政首長之指令，甚至可以與之相抗衡」的觀念仍然不易被接受)(Thompson, 1975)，然其所倡議的價值觀如社會衡平、當事人參與、社會變革、及政策倡導等均已成為美國公共行政重要價值觀的一部份——不論對理論或實務而言均是如此。

(五) 人本主義價值觀

組織人本主義者如馬斯洛(Maslow)、李克特(Likert)、麥克葛瑞格(McGregor)以及阿吉里斯(Argyris)等人的著作對公共行政領域有極為重大之影響。他們所發展的理論極概念對許多人都是耳熟能詳的。本小節首先將以極小之篇幅介紹上述作者之

基本理論或概念，其次將探討組織人本主義之基本假定，最後將討論組織人本主義途徑所抱持之價值觀以及這些價值觀與其他公共行政價值觀的關係。

馬斯洛 (Maslow, 1954) 認為人類的需求可以按五個階層排列，而人會受其追求成長之本能之驅使而朝高層次的需求 (如自主、自我實現) 發展。對公共行政領域而言，馬斯洛最重大的影響乃是他主張組織具有一種道德性的義務應協助其成員或得高層次需求之滿足。同時他也認為若要滿足員工高層次之需求，最重要的即是允許員工參與組織管理。對馬斯洛而言，員工參與乃是一種權力而非僅是增進組織效能的工具。馬斯洛的這種主張對許多新公共行政運動的參與者具有相當大之影響。

李克特 (Likert, 1962) 主張組織應允許有更多的團體活動 (group activities)，因為團體能夠提供較多的面對面互助，因而使其成員較易得到來自其他成員的正面的認可與支持，從而發展出自助、自尊、及自我價值感。李克特所發展出的聯結紐 (Linking Pin) 的概念即是用來連結上下層級間的各個團體。此外，李克特亦發展出「四系統理論」，主張所有的組織都應朝向「系統四」(亦即民主式的管理) 發展。對許多公共行政學者而言，李克特的理論對於如何能在不廢除層級的前提下使公共組織更人性化、民主化提供了重要的啟示。

麥克葛瑞格 (McGregor, 1960) 提出著名的 X 理論、Y 理論，主張在組織內應該盡量做到分權與授權，增加員工參與決策之機會，並應進行工作擴大化以使原功能發揮其潛能。儘管麥克葛瑞格強調採行 Y 理論能夠增加組織效能，然而對許多公共行政學者而言，他的貢獻主要並非來自於他所提出的「科學性」的管理技術而是來自於他的理論中的道德訴求 (Harmon and Mayer, 1986)。換言之，Y 理論作為一項規範性的管理哲學才是其在管理理論具有重要地位之主要原因。

阿吉利斯 (Argyris) 可說是組織人本主義者之中對公共行政最有影響力的一位 (Denhardt, 1993)。從他所探討的許多主題中 (如人格與組織的關係 (1957)，人際能力與組織效能之關係 (1962)，組織介入之理論與方法 (1970)，組織學習 (1978) 以及行動科學 (1985) 等)，吾人可發現他一貫所最關心的問題，乃是如何整合健康個人的需求與正式組織的要求，使二者之間的緊張關係得到某種程度之調和。阿吉利斯認為個人與組織之間的要求是互有衝突且無法完全解決的，充其量只能做到一種雖不滿意但可以接受的相互妥協。阿吉利斯因而主張組織應盡量避免單向地、任意地使用權威；應減少成員對組織之依賴並允許員工參與決策；應鼓勵而非壓抑情緒與情感之表達；以及應該將工作擴大化以能發揮員工之潛能等，期望透過這些作法而能將個人與組織加以整合。

雖然阿吉利斯之著並非專門針對公共組織進行探討，但他對公共行政領域之影響卻極深。尤其是他所參與推展的「組織發展」(Organization development) 更被認為是一個既能實際協助組織解決問題，又能促進民主理念，且亦能產生嚴謹學術研究之領域，因而吸引不少公共行政學者之投入。幾位明諾布魯克會議之參與者如懷特 (Orion White)，科卡 (Larry Kirkhart) 以及哈爾門 (Michael Harmon) 等皆對組織發展有極深的涉入。而著名的公共行政學者哥倫畢斯基 (Golembiewski) 亦致力於將組織發展推展至公共行政部門，並主張將之視為公共行政研究 (最重要) 的「迷你典範」之一

(Golembiewski, 1977)。固然有學者對哥倫畢斯基之主張持有不同之看法，但組織發展在公共行政領內具有一定程度之重要性則並無疑問。

在對組織人本主義重要理論家作一極為簡略之介紹後，此處將對其基本假定進行簡要之探討，以作下文討論此一途徑之核心價值觀之參考。組織人本主義途徑的基本假定可以歸納為以下數點：

1. 人類本性中存在有一種尋求建設性發展的自然趨力。每一個個體只要未被環境過度干擾，皆會朝追求成長及完美的方向發展。
2. 就本質而言，人是可以被信任的。
3. 人格的保護與培育必須建立在平等而非層級的基礎上。
4. 組織利潤之產生基本上乃是來自組織成員之努力，因此應儘快將之分配給負責產生這些利潤的成員。
5. 組織成員之同意乃是組織內政策制定者及管理者的權力來源。
6. 組織的變革必須讓參與者完全了解各種選擇方案並取得他們的共識後方可進行 (Scott, 1973)。

基於上文之討論，吾人可以得知組織人本主義最主要的關心乃是組織的民主化以及個人的發展與自我實現，而其所抱持之主要價值觀則包括：個人自主 (individual autonomy)、自我表達 (Self expression)、自我實現、員工參與、以及組織民主等。

這組價值觀與新公共行政所倡導的價觀具有相當高的一致性 (事實上，正如前文所述，許多新公共行政運動的參與者受到組織人本主義者之影響頗深)。然而，當將此組價值觀與其它公共行政途徑或模式所抱持之價值觀相比較，許多問題立刻浮現出來。舉例而言，個人自主此項價值觀就與法律民主模式以及行政效率模式所抱持的價值觀互不相容。為了維護民意機關的至高性，法律民主模式主張盡量將法規制定正式化，從而將行政裁量之行使予以降低。同樣的，為了能夠確實控制組織成員之行為，行政效率模式強調個人服從上級指揮之重要性。然而組織人本主義卻強調應賦與個人較多的自主空間而非事事受限於法規或聽命行事。很明顯的，個人自主、法規正式化、以及層級指揮此三者之間存在有某種程度之衝突。

組織民主此項價值觀也與行政效率模式及法律民主模式所持之價值觀有所衝突。根據此二模式之觀點，行政組織乃是實現公共目的之工具，而它們的任務、結構、編制、程序等也都是由外在權威所設定，因此組織民主之追求就應有所限制。舉例言之，如果非民選之行政官僚透過組織內部的民主程序，作成了與民意機關或民選首長之意圖相左之決議，此種結果是否應予接受？自行政效率模式及法律民主模式之觀點觀之，此種情況是不能接受的。根據此二模式之邏輯，公共行政人員之權威並非來自組織內部，而是來自組織外部，而後再循組織層級逐級向下授與。相對的，立法人員與民選首長則是經過選舉之程序而取的民意之授權。在此情況下，既非民選，也不因民意之支持與否而決定去留之永業行政官僚，自然不能只依組織內部之決議就改變甚至推翻立法人員及民選首長所訂之法規及其循組織層級所下達之指令。根據湯普生 (Thompson, 1975) 的看法，允許這種情況發生，等於縱容行政官僚「竊取公共財產」。換言之，對認同行政效率模式及法律民主模式的人士而言，組織民主作為一項價值觀

是有令人感到疑慮之處的。然而，認同組織人本主義及新公共行政觀點之學者卻不贊同上述這種看法。在他們的價值體系中，民意機關的至高性及層級節制的完美性並非唯一最高的價值。其他價值觀如組織民主、員工參與、及個人自主等甚至更為重要。然而，此二組價值觀之間的衝突，至今仍未有令人滿意之解決之道。這也是為什麼華爾多（Waldo, 1980）會認為如何調和官僚與民主這兩項甚難調和之制度乃是當今公共行政所面臨最大之挑戰。

此外，員工參與必然會耗用組織較多之人力與時間，因此會與效率之價值相衝突（至少就短期而言是如此）。自我實現與效率之間也有同樣之問題。如果強調自我實現之價值則須將每一個員工視為獨一無二之個體，並給予最高之尊重及最適當之培育。然而就組織效率之觀點而言個體本身並沒有價值。惟有當個體能夠對組織目標之達成有所貢獻時，它才具有重要性。此兩項價值間顯然存有衝突。同時，自我表達之價值觀也與行政效率模式所抱持之價值觀有所衝突。自我表達之價值觀主張組織應允許並鼓勵其成員表達其情感與情緒——不論其為正面或負面，因為此種表達對於個人心理健康及人格完整是有幫助的。但是自行政效率模式之觀點觀之，此種表達將會違背非個人化（impersonality）之原則，而使組織內充滿「非理性」因素，因而有礙組織之有效運作。

綜合以上所述，可知組織人本主義對公共行政領域此影響極深，而此一途徑所包含之價值觀也廣為行政學者及實務人員所接受。然而，這些價值觀與其他行政模式所抱持之若干價值存有相當嚴重之衝突，且迄今仍未有妥適之調和方法，亟待公共行政領域持續認真面對並謀求解決。

（六）憲法包含之價值觀

羅爾（Rohr, 1978）在他所著的《官僚的倫理》一書中指出美國憲法以及最高法院的憲法解釋中包含了一組「政體價值」（regime values），而公共行政人員負有倫理上的義務去支持這些價值。羅爾的主張應與一九七〇年代以來美國最高法院所作之數項革命性判決有關。傳統上美國公共行政人員在執行公務時，享有民事之絕對免責權（absolute immunity）。亦即，當行政人員因執行公務而對私人造成損害時，即令是出於明顯之錯誤如種族歧視、侵犯隱私等，受損的一方也不能透過民事訴訟向行政人員請求賠償。然而到了一九七〇年代，最高法院作出數項判決，放棄了絕對免責權之立場，而代之以有限免責權（qualified immunity）。自此公共行政人員若於執行公務侵犯他人之憲法權利或法律所保障之權力時，即有可能受到民事之告訴而須負起賠償之責。在此情況下，了解憲法所包含之價值觀如平等保護（equal protection），程序正當性（procedural due process）、個人隱私（individual privacy）、及實質權利（substantive rights）等，對公共行政人員而言就變得極為重要，否則極易因為不了解這些憲法價值（constitutional values）及法院對這些價值之解釋而侵犯他人權利以致遭到控告（Rosenbloom, 1992）。

除了上述因素外，另一項發展也促使美國公共行政領域對上述之憲法價值觀加以

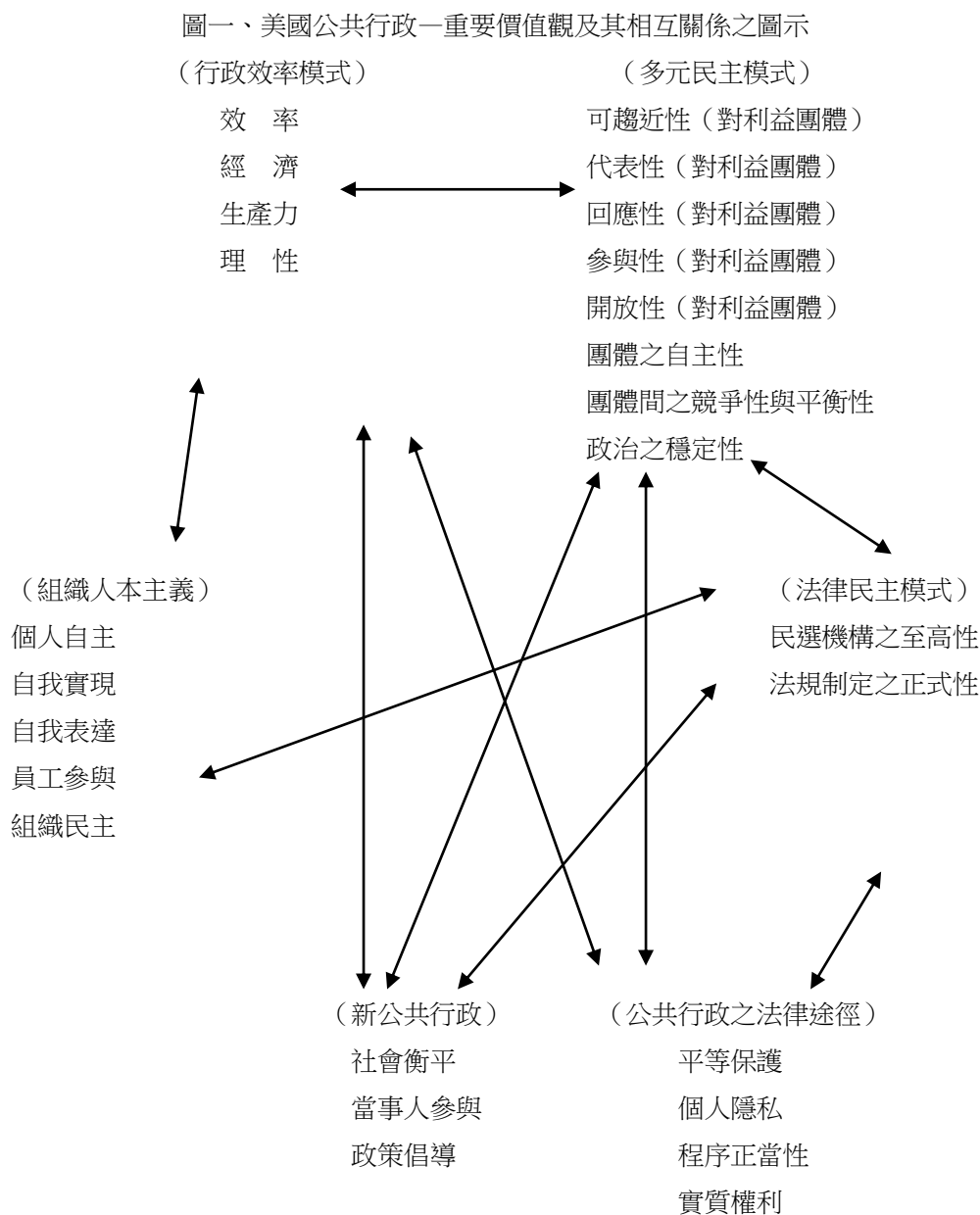
重視。那就是自一九六〇年代末期開始，法院介入公共行政事務的程度越來越深。特別是對於學校、監獄、及精神治療機構等公共行政機關之管理，法院經常作出判決要求其進行改革，以確保學生、犯人及病人之憲法權利不受侵犯。在某些案中，有些法官甚至做出極為細節性的裁決，例如精神病院中每多少人必須有一間廁所，每個房間不得少於多少面積，以及室溫必須維持在何種範圍之內等規定（Rosenbloom, 1993:313）。換言之，在越來越多的案例中，法官開始選擇扮演公共行政人員之「夥伴」（partner）的角色（p.27），積極涉入行政事務。在此情況下，公共行政人員在進行裁量及制定政策時勢須將前述之憲法價值及法院之解釋納入考量，否則極可能會遭到質疑與挑戰。

上述之發展是過去受到忽視之「公共行政法律途徑」（legal approach to public administration）逐漸受到較多之重視（Rosenbloom, 1993）。此一途徑強調平等保護、程序正當性、以及實質權利（如信仰、言論、出版，以及集會結社之自由）等憲法價值觀之重要性，並以此為基礎發展出不同於其他公共行政模式或途徑之制度。在組織設計上，法律途徑強調必須建立一種能夠充份運用兩造對質程序（adversary procedure）的結構，使不同意見的雙方能夠在獨立的聽審員（hearing examiner）之前各自陳述己方的意見與證據，而後由獨立於層級系統之外的聽審員做出判決。此種設計之目的旨在保護相關各方之憲法權利不受不當行政行動之侵害，因此與旨在追求效率與效能之官僚結構以及旨在強調代表性與回應性之多元主義組織型態有所不同（Rosenbloom, 1993）。在政策制定與執行上，法律途徑所強調的乃是公共政策之運作是否符合平等保護與正當程序之要求，以及是否能夠保障受到行政運作影響者之憲法權利。對於法律途徑言，政策是否符合成本效益以及是否符合民意則並非主要考量。

法律途徑所強調的價值觀與其他行政模式或途徑所重視的價值觀存有某些衝突。舉例言之，強調正當程序通常會影響效率。以公務人員之免職或降級為例，為求保障當事者之權利，整個過程必須按照特定之程序進行。此一過程通常會曠日廢時，且管理者會被要求提出堅強的理由並與部署對質，這會使整個情況變得複雜而且困難。自管理者之觀點而言，這種狀況對組織效率實是一大妨礙。而個人實質權利之保障有時亦會與效能的價值觀相衝突。舉例言之：為了效能，組織須強調忠誠與服從，但當員工向外揭發組織之弊端與貪瀆時，基於言論自由之保障，組織卻不能對其採取不利之行動。自管理者之觀點觀之，這自然也有礙於效能之追求。此外，平等保護也時常會與多元主義及其相關價值相衝突。以預算之分配為例，當各利益團體經過互動過程而做作成對資源分配之決議時，其結果若不符合憲法公平保護之要求（例如社區因其居民之族裔背景未獲得公平之資源分配）則可能被法院裁定為違憲。同樣的，法律途徑所強調之憲法價值也可能與法律民主模式所強調之民意機構之至高性相衝突。當民意機構之決議與憲法價值所有衝突時，法律途徑主張仍是以後者為優先。

總之，法律途徑在過去雖較少受到公共行政學者之重視，但其所強調之憲法價值與行政人員有直接切身之關係，因此已成為美國公共行政的一組重要價值觀，而與其他各組價值觀之間的緊張關係，尤其是與效率這組價值觀之關係，則是公共行政領域必須嚴肅加以面對的。

本節對美國公共行政六組重要價值觀進行了探討，同時也對各組價值觀之間可能存在的衝突關係加以分析。圖一對上述之討論加以摘要以代替本節之結語。其中雙箭頭之符號代表兩組價值觀之間的衝突關係，而刮弧內所列者則為抱持或倡導該組價值觀最主要之代表模式或途徑。



四、實際可行的回應之道

上文之分析顯示美國公共行政包含有多組價值觀，而其中每一組價值觀都是建立在合理可接受的規範基礎上，並且各有不同之行政模式或途徑加以支持或強調。同時，這幾組價值觀之間通常是相互競爭甚至是互有衝突的。

這種價值間相互競爭甚至衝突的現象，常使公共行政人員在面臨決策時遭遇到兩

難的困境。行政人員在作決策時經常會發現自己所選擇的方案固然會促進某項（或某幾項）價值之實現，但同時也會否認或阻礙其他價值之追尋。而否認或忽視任何被社會普遍視為正當合理的價值觀，很容易使行政員遭受到外界之批評，甚至在其內心產生罪惡感。這使得行政人員的決策變得頗為困難。因此對許多公共行政人員而言，他們所最需要的乃是一項指引，使其在日常工作中，能夠對每一特定的情況作出恰當的價值抉擇，並且對自己的決定感到自信。然而目前並沒有任何理論或架構可以提供這種指引。正如上文之分析所示，目前所流行的公共行政理論或模式中，並沒有任何一個理論或模式能夠包含所有重要價值，而且這些理論或模式彼此之間又互有衝突。在此情況下全然接受或信奉某一模式必然會導致對於他組重要價值的忽略。

面對此種情境，目前最合理的因應之道似乎是：充份了解各組價值觀之間所存在衝突關係，並且承認「唯一最好」的解決方案通常並不存在。唯有如此，才有可能進一步針對每一特定情境作出創造性的回應，以求取各種價值間的平衡。對於此一觀點，華爾多（Waldo, 1980: 113）亦有類似的看法。在討論行政倫理的問題時，華爾多提到：「與我們所討論主題有關的一些較好的作品強調“道德模糊性”在組織生活中是普遍甚至是必要的。……如果我們無法澄清組織世界中的倫理問題，那麼我們應該先增加對其複雜性及混淆性的了解。如果模糊不能被消除，那麼“對模糊的容忍”就成為一種絕對必要的運作技術。」

簡言之，公共行政人員應對公共行政之重要價值觀有一全面且深入之了解，而後試圖在各種競爭的價值間尋求一種平衡，而非執守於某一價值而無視於其他價值觀。

如果上述之主張是合理的，那麼本文前節所作之分析就可以被當作一張「地圖」以供行政人員作出價值抉擇時參考。當然此一「地圖」必然是不夠完整的—許多價值觀乃未被包含在內；它同時也是不夠精確的—各個價值觀之意義仍有待更明確的釐清。但在更完整更精確之「地圖」被發展出來前，它仍可幫助行政人員在作出價值抉擇時有一更完整的觀照，不致因過度認同某一價值觀而忽視其他價值觀。

面對各組價值之間的衝突，公共行政人員除了了解並接受不同價值觀在一方待間、不同狀況下各有其重要性之外，尚須以創造性的態度，在每一價值抉擇情境中，試圖尋找出能夠使相關價值都得到部份滿足的方法（Goodsell, 1989）。舉例言之，當行政人員認為上級之政策方向與服務對象之福祉相互衝突時，公共行政人員並不必然只能在行政效能的追求與社會衡平的倡導這兩組價值觀中二者擇一。換言之，行政人員並非只有遵循上級政策或忽視上級言畫這兩種選擇。其它的方法還包括：設法說服上層之決策者改變現行之方萬，以使政策能夠順利推行；要求決策者將部份範疇之決策授權行政人員進行裁量，以利與服務對象協商；以及協助各相關團體對解決方案達成共識，二極力向上級建議此一方案（Goodsell, 1989）。如此，組織效能與社會衡平兩種價值都能得到得部滿足，而非全有或全無。總之，儘管公共行政各組價值間經常存在有衝突，但行政人員仍可設法找出創造性的方法以尋求價值的平衡。此種主張雖然不能從根本上解決公共行政價值衝突的問題，但對每日均須做出價值抉擇的公共行政人員而言，則不失為一實際可行之建議。

此外，當行政人員作出政策決定後，他們應該讓受到決策影響者知道決策背後的

相關價值觀為何，各價值觀之間有何衝突，以及他們如何平衡各項價值而後作成最後之決定（Yates, 1982）。唯有如此，人們才會知道行政人員為何會採取某一行動，並據以評估其價值抉擇的恰當性。透過此一過程，行政人員所作決策之被接受度應會提高，而政府之正當性與合法性也會因此而增加。

總之，公共行政人員在面對價值抉擇時，首先必須對公共行政重要價值觀及各組價值觀之間的競爭及衝突關係有所認識；其次則須以創造性的態度，試圖在決策情境中平衡各項相關之價值；最後則應將其價值抉擇之根據作出公開之說明，如此才能作出較為妥適、易被接受之決定。

五、結 論

本文對美國公共行政之重要價值觀進行了系統性的探討。透過對六組價值觀之檢視，以及對其彼此關係之分析，本文提供了一個「地圖」，可以協助對美國公共行政價值體系有一較完整之了解。本文同時也建議行政人員在進行價值抉擇時應該採取一種創造性的態度，試圖尋找出能夠平衡各種價值的決策方案，而不應過度執著於某一價值。此一建議對實務人員而言，應有可供參考之價值。

雖然本文所探討的乃是美國公共行政的價值問題，但對我國之公共行政領域而言仍可提供若干啟示。

1. 公共行政學界應對我國公共行政之價值體系進行深入之探討。對行政人員所抱持之價值觀進行長期性、系統性之實證調查應是最重要的一步。此外，也必須對不同之行政人員在面對各種價值衝突時如何界定情境並作出回應進行深入之研究。如此，才能對我國公共行政人員之價值抉擇行動及其行動背後之意義系統有所了解，也才能提出具體可行之建議供其作為行動之參考。
2. 在公共行政人員之教育及訓練上應增加有關公共行政價值觀的介紹。儘管我國之公共行政體系與美國有極大之不同，但行政人員經常必須面對價值抉擇之情形則十分相似。因此，必須提醒公共行政人員其所擔任的角色乃是價值抉擇者及價值分配者，而非中立的執行者，因而就必須對價值問題有所關心與了解，否則即不能有效扮演一己之角色。其次則應協助行政人員對於我國公共行政之重要價值觀有一全面、完整之了解，而非偏執於少數價值而不自知。最後則必須提醒行政人員應以創造性態度平衡各種價值觀。當我們的社會政治體系愈趨多元之時，若能訓練公共行政人員使之具有平衡價值之態度與能力，則不論對行政事務之有效推行或民主政治之穩定發展，都將有極大之助益，必須予以重視。
3. 在倡導或推動某項觀念、理論、或途徑時，不論學術界或實務界均須深入了解其背後之主要價值觀為何，並意識到其所必然具有之侷限性。以目前流行於我國公共行政領域的民營化、公共企業精神、以及政府再造等觀念或作法為例，其所追求之價值觀就與全民參與以及政策過程開放等所謂的「民主價值」之間存有緊張的關係。如何避免因過度熱切推動或倡導某一觀念、理論或途徑而導致對某些重要價值觀之忽略或斷傷亦是我國公共行政領域必須認真注意之問題。如果上述三點建議能夠引

起某種程度之回應，則本文之作用除了可增進對美國公共行政之了解外，也可算對我國公共行政之研究與實踐作出了微小的貢獻。

參考書目

- Argyris, Chris, 1957, Personality and Organization. New York: Harper & Row.
- 1962, Interpersonal Competence and Organizational Effectiveness. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- 1970, Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Argyris, Chris and Donald Schon, 1978, Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Argyris, Chris, Robert Putman, and Diana M. Smith, 1985, Action Science. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ball-Rokeach, Sandra J. and William E. Loges, 1992, "Value Theory and Reserch." In Encyclopedia of Sociology, Edgar F. Borgatta and Marie L. Borgatta eds., pp.2222-2228. New York: Macmillan.
- Bellone, Carl J. and George Frederick Goerl. 1992, "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy." Public Administration Review, 52(2): 130-134.
- Brownlow Committee (President's Committee on Administrative Management), 1937, Report of the Committee. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Buchanan, Bruce and Jeff Millstone, 1979, "Public Organizations: A Value-Conflict View." International Journal of Public Administration 1(3): 261-305.
- Dahl, Robert A. 1947, "The Science of Public Administration: Three Problems." Public Administration review 7(1): 1-11.
- 1956, A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press.
- Denhardt, Robert B, 1993, Theories of Public Administration, 2nd ed., Belmont, Ca.: Wadsworth.
- Frederickson, H. George, 1971, "Toward a New Public Administration." In Toward a New Public Administration, Frank Marini ed., pp.309-331. San Francisco: Chandler.
- 1982, "The Recovery of Civism in Public Administration." Public Administration Review 42(6): 501-508.
- 1996, "Comparing the Reinventing Government Movement With the New Public Administration." Public Administration Review 56(3):263-270.
- Frederickson, H. George and Ralph C. Chandler, eds., 1989, "Changing Epochs of Public Administration: Minnowbrook II." Public Administration Review 49(2), entire issue.
- Golembiewski, Robert T, 1977, Public Administration as a Developing Discipline. New York: Dekker.
- Goodsell, Charles T, 1989, "Balancing Competing Values." In Handbook of Public

- Administration, James L. Perry ed., pp.575-584. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gulick, Luther, 1937, "Notes on the Theory of Organization." In Papers on the Science of Administration, Luther Gulick and L. Urwick eds., pp.1-46, New York: Institute of Public Administration.
- Harmon, Michael M. and Richard T. Mayer, 1986, Organization Theory for Public Administration. Boston: Little, Brown and Company.
- Hart, David K., 1974, "Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator." Public Administration Review 34(1): 3-10.
- Kluckhohn, Clyde, 1951, "Value and Value-Organizations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification." In Toward a General Theory of Action, Talcott Parsons and Edward A. Shils eds., pp.388-433. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lan, Zhiyong and David H. Rosenbloom, 1992, "Public Administration in Transition?" Public Administration Review 52(6): 535-537.
- La Porte, Todd R, 1971, "the Recovery of Relevance in the Study of Public Organization." In Toward a New Public Administration. Frank Marini ed., pp.14-47.
- Lewis, Carol W, 1991, The Ethics Challenge in Public Administration, San Francisco: Jossey-Bass.
- Likert, Rensis, 1962, New Patterns of Management. New York: McGraw Hill.
- Lowi, Theodore J, 1979, The End of Liberalism, 2nd ed.. New York: W. W. Norton & Co..
- Maslow, Abraham, 1954, Motivation and Personality. New York: Harper and Brothers.
- McGregor, Douglas, 1960, The Humand Side of Enterprise, New York: McGraw-Hill.
- Mckinney, Jerome B. and Lawrence C. Howard, 1985, Public Administration: Balancing Power and Accountability. Oak Park, Ill.: More Publishing Co..
- Mosher, Frederick C, 1982, Democracy and the Public Service, 2nd ed.. New York: Oxford University Press.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Ostrom, Vincent, 1974, The Intellectual Crsis in American Public Administration, reved.. University, Ala.: University of Alabama Press.
- Posner, Barry Z. and Warren H. Schmidt, 1974, "An Updated Look at the Values and Expectatons of Federal Government Executives." Public Administration Review 54(1): 20-24.
- Rohr, John, 1978, Ethics for Bureaucrats. New York: Dekker.
- Rokeach, Milton, 1973, The Nature of Human Values. New York: The Free Press.
- 1979, "From Individual to Institutional Values." In Understanding Human Values, Milton Rokeach ed., pp.47-70. New York: Free Press.
- Rosenbloom, David H, 1992, "The Constitution As A Basis for Public Administration

- Ethics.” In Essentials of Government Ethics.” In Essentials of Government Ethics, Peter Madsen and Jay M. Shafritz eds., pp.48-64.
- 1993, Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector, 3rd ed.. New York: McGraw-Hill.
- Schick, Allen, 1975, “The Trauma of Politics: Public Administration in the Sixties.” In American Public Administration: Past, Present, Future, Frederick C. Mosher ed., pp.142-180, University, Ala.: University of Alabama Press.
- Scott, William G, 1973, “Organization Government: The Prospects for a Truly Participative System.” In Tomorrow’s Organizations, Jong S. Jun and William B. Storm eds.. Glenview, Ill.: Scott Forsman.
- Thompson, Victor A. 1975, Without Sympathy or Enthusiasm. University, Ala.: University of Alabama Press.
- Waldo, Dwight, 1948, The Administrative State., New York: Ronald Press.
- 1975, “Education for Public Administration in the Seventies.” In American Public Administration: Past, Present, Future, Frederick C. Mosher ed., pp.181-232. University, Ala.: University of Alabama Press.
- 1980, The Enterprise of Public Administration. Novata, Ca.: Chandler and Sharp.
- White, Orion F, 1971, “Administrative Adaptation in a Changing Society.” In Toward a New Public Administration, Frank Marini ed., pp.59-82, San Francisco: Chandler.
- Williams, Robin M, 1968, “Values”. In International Encyclopedia of the Social Sciences, David L. Shills ed., pp.283-287, New York: Macmillan.
- 1979, “Change and Stability in Values Systems: A Sociological Perspective.” In Understanding Human Values, Milton Rokeach ed., pp.15-46.
- Wilson, Woodrow, 1887, “The Study of Administration.” Political Science Quarterly 2(2): 197-220.
- Yates, Douglas, 1982, Bureaucratic Democracy. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

The Study of the Important Values in Contemporary American Public Administration

Sheng-jen Chen

The notion that values are central to the study and practice of public administration has gained a wide popularity in the aftermath of Watergate. This renewed emphasis on values is in sharp contrast to the view of administrative instrumentality which sees public administration as mainly concerned with rational function (that is, achieving the tasks efficiently and economically) instead of the ends or values of public politics. Although this policy-administration dichotomy has long been criticized by the academicians for its ethical undesirability and empirical invalidity, it remains as the dominant paradigm for public administration practitioners almost every where. Thus, before Watergate, the study of values received only scattered interest among the students of public administration. However, the Watergate scandal forcefully redirected the field to ponder on the important issues of values, ethics, and morality. People began to ask: What is public interest? and how can we ensure that the public administrator's decisions are in the public interest? Profound efforts have been made to answer these questions; however, the resulted answers are so far not readily applicable in the real world situation and sometimes they are in conflict with each other. Part of the reason of these conflicting views might be resulted from the theorists' different value references. Thus, a self-conscious examination of the underlying values of the current theory and practice in public administration is a necessary preliminary step for any attempt to answer the above mentioned questions. The purpose of this paper is to address the question: what are the important values in contemporary American public administration? and what are the relationships among these values? Six sets of values are identified for discussion; the relationships among these sets of values are explored; and some practical suggestions for balancing these competing or conflicting values are made. The author proposes that public administrators should try to find creative ways to balance these values instead of eagerly pursuing one at the expense of another.

Keyword: public administration, American public administration, values, value conflicts, value choice