

公共行政學系的角色地位

謝 延 庚

壹、引 言

這些年來，公共行政有急遽成長的跡象，並逐漸成爲人文社會科學的寵兒，一九七七年美儒葛列姆畢斯基 (Robert T. Golembiewski) 即曾在其新著行政學一書 (一九七七年出版) 中指出這個趨勢(1)。然而，一般人總以爲行政這個領域不過是所謂文法科或政治系的一個枝節，以言出路，其「博大」的程度不足以治國平天下，「精深」的能耐似又不及於技藝層次，於是「行政人」往往自慚形穢，造成信念的危機，而忽略了自身在變動社會中日益提升的角色地位。行政學者龍諾頓 (Norton E. Long) 渥爾 (Peter Woll) 費德瑞森 (H. George Frederickson) 等學者曾對此有所詳估，他們共同體認：以美國爲例，行政機關的文官如果表現倦怠和冷漠的態度，則已有的立法程序及其他的憲政功能將產生不了作用，並且權威的合法性 (The legitimacy of authority) 亦將面臨挑戰，也就是說，人民可能對政府失去支持，可見就政治溝通的影響力而言，常任文官的地位日形重要，其代表性甚且超過總統和國會(2)。另一方面，也有許多學者專家在相關的研究中肯定：美國在一九三〇年代之後，頗得力於大批優秀的行政與管理人才，否則，羅斯福總統的新政便很難大展鴻圖，而工商業也很難振衰起危。二次大戰結束後，百廢待興，重建與創新的工作全面展開，英國的工黨政府開拓了「福利國家」的新局，也顯示國家與社會對行政管理人才具有更大的依賴性。學術界也敏銳地反應了這種動向，麥克斯 (F. Morstein Marx) 在其所編「行政學要素」 (Elements of public administration) 一書中即領先討論行政人員在政策制定過程中的角色地位，該書提示公共行政的活動並非侷限於執行政策的機械過程(3)。一九四九年艾波培 (Paul H. Appleby) 在其名著「政策與行政」 (policy and administration) 一書中更破格地指出「行政」是可以和「總統提名」、「其他公職候選人提名」、「投票」、「立法」、「司法」、「政黨活動」、「民間運動」相提並論的「第八種政治過程」 (The Eighth Political Process)(4)。一九五二年，史坦恩 (Harold Stein) 又進一步利用個案來印證行政人員如何扮演政治性角色(5)。及至一九七〇年代，夏坎斯基 (Ira Sharkansky) 以公共政策的制度作爲定向概念來寫作行政學一書，使研究行政學的人大開眼界(6)。當然，重視行政人員政策責任，並不意謂行政學賤視執行與管理。相反地，行政人員的決策地位仍然必須依特深受倚重的管理職能之發揮。試就國內常任文官在決策過程中的影響力而言，表面上他們只是奉命行事，其實，由於長期的工作經驗和專業性的知識，乃自然握有創議的機會，甚至舉足輕重，至於行政管理人才的投入工商企業，也已逐漸形成氣候。我們從最近幾年國內外各大學行政學系課程及教學內容的更新似可略見端倪，管理方法不僅沒有枯萎，甚且更加蓬勃

發展，理論和觀念不斷推陳出新，使得行政學界不再只以懷特 (Leonard D. White)、魏勞畢 (William F. Willoughby) 等行政學者所界定的領域爲度，而是因應變動中社會的多面需求，創造新的機運。

本文第壹部份擬就國內外大學公共行政學系現階段課程開設之情形；以反映各別社會對相關人才需求的動態。

第貳部份則以本系 62 年—66 年五屆畢業系友爲對象，抽樣探測他們在工作中的感受及意願的反應。

在方法上，我們之所以選擇美國作爲比較研究的對象，主要是由於美國對公共行政的研究具有領先的地位。

由於 67、68 年之畢業生多因兵役問題而未真正踏入社會，而早期系友的年齡和職位較高且當年所學與本系現階段之課程、師資的近況差距較大，乃選擇 61 年至 66 年五屆畢業生作選樣調查，依據這五屆畢業生就業分佈的比例，採嚴格選擇對象的方式，抽取三十名系友爲樣本，分別對其中十五名樣本寄發問卷，並當面訪問另十五名系友，搜集具有代表性的意見，提供同學參考。

公共行政學系是怎麼回事？在這裏能學到什麼？將來又能做些什麼？對於投入（或許該說是被投入）這一系的同學而言，這些問題都是很嚴肅的，也是很煩人的！本文以實證的章法，不事修飾，希望能有一點澄清印象和抒解困惑的作用。

貳、國內外公共行政課程的檢討分析

一、美國公共行政課程安排情形

關於美國公共行政課程安排情形，不難從美國公共行政學會 (The American Society for Public Administration) 所發行的通訊 (Newsletter) 以及「公共行政評論」 (Public Administration Review) 得其梗概，前者可提示各大學課程、講授、師資流動、及學界活動情形；後者可透露行政學界研究方向與水準。

惟上述兩項資料不易蒐集，故祇能從各校概況中探悉公共行政課程的輪廓。

本文所採用的課程概況資料計包括：(1) 哈佛大學甘迺迪政府學院 (一九七九—一九八〇年)。(2) 加州柏克萊大學 (一九七九—一九八〇年)。(3) 密歇根大學 (一九七九年四月)。(4) 耶魯大學 (一九七八—一九七九年)。(5) 司坦福大學 (一九七八—一九七九年)。(6) 哥倫比亞大學公共行政碩士班 (一九八〇—一九八一年) 影印文件。(7) 德拉威大學政治系 (一九七八年春季班文件)。(8) 賓州州立大學公共行政碩士班 (一九八〇年秋季班文件)。雖未羅列所有校園的有關課程概況，但這八所著名學府大致具有相當的代表性，不致有所偏差。

(一) 哈佛大學

哈佛大學 (Harvard University) 除設有公共行政博士學位 (Doctor of Public Administration)、碩士學位、以及美國在職人員進修的公共行政碩士外，並逐年舉辦各國在職