

第一部分 行政管理和政策

第一章什么是公共行政

用一句话下定义常常是必要的，在教科书中尤其是这样，但是，在公共行政学的领域中，情况证明并非如此。实际上，对公共行政学文献的考察表明，凡是作者试图用一句话下定义的地方，他往往又在其后的段落中紧接着加以补充。正如德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo) 所说的那样：

“公共行政学中所有用一句话或一段话的定义的直接结果，是精神麻痹远胜过启蒙和激励。这是由于术语的严肃定义……不可避免地含有一些抽象的单词或词组。简单地说，这些抽象的单词和词组只能用其他抽象的单词和词组所解释，在这个过程中，‘它’的真实性和重要性就变得令人困惑和模糊不清了。”^①

公共行政领域的界限从来没有被明确地限定过，而且这种界限变得越来越模糊，实际工作者和学者们都明显地扩大了公共行政学所包含的概念，正是这种情况造成了上述语义方面的困难。自从公共行政成为“政府处理一般的社会问题的主要工具”以来，新的社会问题使政府计划的范围大大扩展，公共行政概念的扩大则

德怀特·沃尔多：《公共行政学研究》，1955年，第2页。

是政府计划范围扩展的结果。与那些听早期课程、读早期著作、参加美国公共行政学协会早期会议、听那些试图了解“行政管理新领域”的早期实际工作者讲话的人相比，现在的学生对这门课程的理解明显地不同于他们的教师、公共行政学的文献和政府官员。虽然在许多研究领域和活动领域中都曾发生过这种变化，但是在公共行政领域中显得特别引人注目。

我们只有在已经考察了与适当确定公共行政范围有关的几个问题之后，再来规定一个定义。这种程序的优点在于，可以清楚地了解在定义中为何包括及舍去某些内容。

第一节 三个权力部门的作用

一种方法是认定公共行政与政府的三个传统部门——执行 (executive) 部门、立法 (legislative) 部门和司法 (judicial) 部门——有关，并对此进行论证。

一、立法权和行政权

有一种观点认为，行政管理就是执行，即实施立法机关通过的法律，在立法权和行政权之间存在着明显的区别。当立法机关通过一项法律时，它站在制定者的位置上，而执行部门根据法律行事则变成“行政管理”。虽然立法部门和执行部门并非是完全分开的实体，但还是后者有行政权；因此，公共行政就是“执行部门所做的事情”。司法系统和行政管理是分开的，它不仅裁决私人团体之间的案件，而且还制止公共行政人员违宪、非法和专横的行为。

这种定义强调的是“谁做什么”，但是正如几年前参议院分权问题小组委员会明确指出的那样，宪法并没有具体说明立法权和行政权之间的区别。因此，在国会控制执行部门活动的适当作用方面，总统和国会之间的冲突日益发展起来。这种冲突在 1932

年就开始出现，一直持续到 1983 年 6 月 23 日，集中表现在当时美国最高法院关于一个驱逐移民的案件所做出的裁决上。在此案件中，国会充分行使了立法机关的否决权，行政官员执行的是国会授予的权力，否决则是国会不赞成行政官员行为的一种手段（在行政机构可以采取某种明确的行动前，要求它必须以某种批准形式得到国会授权，或是需经过一个或几个委员会的批准，或是需经过两院或其中之一批准）。按照这种方法，国会参与了行政权的执行，并认为这是一种适当地、必不可少的手段，可以很好地履行其监督执行部门的宪法责任。

在 1983 年 6 月的案件中，引起争论的问题是国会的否决权，它否决了司法部长做出的终止一项驱逐某印度东部地区学生出境命令的决定。在否决司法部长决定的过程中，国会行使的权力是它独自在移民和中立法中规定的，但是，长期以来，关于立法机关否决权的合宪法性，执行部门与立法部门之间一直争论不休，总统指责说，这样一种否决权是国会侵犯了行政权。总统认为，一旦国会通过了某项法律，从宪法上说就不能参与该法律的行政管理。国会可以根据该法律批评行政部门的行动，可以修正或撤消该法律，这才是适当地行使其立法权。

在上述的案件中，投票结果是七比二，最高法院以多数票裁定，立法机关的否决违反了分权原则，并且裁定，对司法部长终止驱逐决定的否决“在其特性和作用方面是立法性的”，因此它是不符合宪法的，因为按照宪法要求，法规需得到两院批准并且要由总统签字。在票数占少数的人中，法官怀特断然反对做出的裁决，因为他认为，在宪法中看不出有禁止立法机关行使否决权的内容，甚至都未涉及过这个问题。在他看来，由于政府的发展和检查执行部门行动的需要，立法否决权是符合宪法的，是控制执行部门的一个必不可少的工具。

而在法院的多数派方面，首席法官伯格认为，授予三个部门的权力并不是“互相隔绝的”，而且他补充说：“它们的权力在职

能上可证明是相同的。”分权并不是完全分开的 这一点得到普遍承认；但是，伯格说各种权力在职能上可证明是相同的，许多议员、法律专家和其他人对此表示质疑 *

二、立法机关参与行政管理的其他方面

人们常常看到，立法机关直接监督某些行政机构的活动：例如在国家一级的机构中，有政府印刷所、国会图书馆和会计总署，它们都有很重要的职能，同时雇用了大批雇员。

立法监察的职能尤其重要，1973年参议院水门事件委员会举行的意见听证会充分说明了这一点。在这个特殊案例中，立法机关非常有效地揭发公布了尼克松政府滥用权力的行为。但是，人们仍然忧心忡忡，国会、州和地方议会并没有批评性地考察行政机构的职能。

议员及其助手们以选民的名义把大量时间用于同各种机构官员的接触上。这种“个别调查工作”的目的可能是迅速进行某项退休金检查，做出对某封信答复，或者在公民找其代表寻求帮助的情况下作为被问询的一方采取行动。因此，行政机构的日常工作具有一种特性，它表现出执行部门和立法部门之间有非常紧密的关系，在所有各级政府中都可以发现这样一种执行——立法不断相互作用的形式。

如果把行政管理看作是一种过程——即在任何企业中，为了进行有效的管理，对大量知识和技术的运用——和在其他实体中一样，在立法机关中也需要行政管理。立法机关如果想令人满意地运转，必须不断改进自己的内部组织和程序；对这一点的疏忽，造成了当前对立法者诸多不满的原因。因此，在从内部考察立法机关时，我们发现，它需要良好的行政管理。

位于奥尔巴尼的纽约州立大学比较发展研究中心进行的研究有一个重要的发现，公共行政学的专业领域通常把立法机关看得无足轻重。因此，本书专门有一章论述立法行政问题（第十四

章)。

三、司法系统

长期以来，司法系统已经成为塑造公共行政的一支强有力的力量。当普通公众、政府雇员、公共机构人员和其他各种各样的人通过法院坚持他们的权利时，这种趋势正在日益增强。在法院判定立法机关的法规和行政机关的法令的合宪性时，实际是在决定可以提供哪一种公共服务以及在何种条件下提供这种服务，例如联邦法院制定在公立学校取消种族隔离的政策时，正是这种情况。最近，联邦法院和州法院都以宪法为根据颁布了非常具体的命令，要求改善监狱、看守所、州立医院和其他设施的条件，例如“减少单位面积人数，增加工作人员数”和“所必需的擦走廊地板的次数”。实际上，法院已经变成这些设施的临时管理者。这种发展是受到反对还是被认为是必然的，完全依人们的观点而异，但是，它显然使司法系统介入到行政机构的日常工作之中。

除了根据宪法要求进行裁决外，法院还在政府官员超越其法定权利时阻止越权行为。法院的行动受到多方面的推动，包括公民个人、公共压力集团、其他组织，甚至还有迫使政府官员按法律要求行动或阻止他们不正确地引用法律解释其责任的议员。近来有许多这种诉讼案的例子，尤其是那些保护环境的案子。由于立法的或司法的活动，许多新的权利应运而生，在保护消费者和平等就业机会方面，这些新的权利促进了“诉讼案的激增”。

对司法行政的新的重视。正如立法机关中的情况一样，司法系统的内部管理一直被人所忽视。近几年来，由于公民们对司法系统办事拖延和其他缺点的不满情绪日益增强，司法行政正在发展为一个专门领域。第十五章将通篇详细论述这一问题。

第二节 政策和行政管理

行政——政策二分法是试图给公共行政下定义的另一根据：政策是立法机关以法律形式制定的并且是由执行部门执行的。乍一看，这种解释似乎与立法权和行政权的区分同出一辙。然而，约翰逊政府并不认为其在制定政策方面毫无作用。确切地说，它主张，一旦国会通过了一项法律，也就是说给政府机构的管理者在其认为适当的时候有一定程度的自由处置权，这是“执行部门——而非国会——实施该法规”的职权。在错综复杂、问题重重的社会中，执行部门已经发展出许多权力，所有行政官员所做的事情都仅仅是执行国会制定的政策，这种说法是荒谬可笑的。

然而，公共行政学的早期作者们的研究内容是对政策和行政进行区分。他们关心的是让“政治”脱离行政的范围；立法者代表政治，他们在党派组织中有自己的同盟军，在行使权力方面对行政管理有其影响，他们或许是在阻止公共服务的专业化。因此，一种中立的、非制定政策的官僚制的概念应运而生。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）在其论文“行政学研究”（1887年）中虽然强调了美国社会日益增长的复杂性，但是，当时执行部门的政策作用比现在小得多。

重要之点在于，威尔逊认为，行政是“摆脱政治的混乱和争斗产生出来的”他也指出了行政自由处置权的存在。实际上他论证说：“一名官员越是感到自己被授予重大的自由处置权他就越有勇气 越清醒 越是被它所鼓舞。”虽然某些专家认为威尔逊的论文表述的是政策和行政的分离，但是，正如费斯勒评论的那样 威尔逊还说过：“在将行政职能和非行政职能区分开时 划分二者的界限……翻山越岭，跨过使人昏眩的分界高度，穿过法律法规的稠密丛林 到处是‘如果’、‘但是’、‘何时’、‘无论如何’的用语 直到在普通人的眼中变得模糊不清时为止。”行政和

政策之间的严格的二分法是虚构的，威尔逊知道其必定如此。他的目标是引起人们对有效的行政管理的注意，并且使行政管理置身于党派政治的范围之外。

当大多数美国人还生活在农村地区，经济和社会问题不需要政府制定很多规定的时候，政府官员的自由处置权一直是较有节制的，与此同时，虽然执行部门将新的法律和新的政策提交给国会，但是还不能说，它已和今天一样“国会通过的大批公共法规不是产生于国会，而是产生于特殊的行政机构或与该法规有关的机构”。国会以及州和地方议会现在发现，在极其复杂的地区，这种情况对立法工作是必要的。在复杂地区，与立法项目有关的专门知识是必不可少的，并且通常只有专门从事该项工作的行政官员才能最好地提供这种知识。由于他们人数众多，立法机关不能像单一的行政长官那样明确地进行领导，这样，立法者主动制定政策的作用通常并不明显。

物理技术和社会技术的发展创造了一种高度相互依赖性的经济条件，毫无疑问，它们的发展在很大程度上有力地增强了行政官员的作用。各种制定规章的委员会常常被人们作为例子来引证，因为它们拥有很多权力，可以确定项目费用，规定服务标准，并且在公众利益方面可以控制煤气、电力、电话和其他各种公用事业公司的活动。与那些无权制定规章的机构相比，这些委员会的政策决定对公民及其经济利益有更大的影响，但是，前者在卫生、福利、住房、交通、经济稳定性和消费者事务等领域中也有着非常重要的政策作用。

随着新发明和新技术的发展，现有机构的自由处置权在不断地增强。联邦通讯委员会现在控制着广播和电视，它在给政治对手同等时间、收费电视、有线电视和广播电视商业广告的播放标准等方面广泛进行决策。当老的社会问题加剧时（如环境污染），环境保护局等新机构发挥着广泛的政策影响。其他一些有广泛责任的机构，如消费产品安全委员会、能源部等等，也应运而生。

行政官员不仅要做出更多的政策决定，而且他们行使其自由处置权必须解决的——或希望他们解决的——问题也更为困难了，有时甚至极为困难。60年代扶贫的经验以及其他非常乐观地实施的社会计划使这种情况一目了然。在第十四章，我们将更详细地论述这个问题，极为概括地说明制定法规时所要确定的目标。实际上，立法者要求行政机构研究更多的问题并且制定解决问题的政策，这一点甚至是不言而喻的。虽然用于各种社会计划的拨款离所要实现的目标相差太远，但是，这些问题确实非常难以有效地解决。可能已经花费和浪费了数十亿的美元。若干年以来，这一点已变得越来越明显。许多问题可能仍然悬而未决，但是，重要的一点在于，行政部门承担着力求解决这些问题的沉重责任。

行政部门和目标冲突

当新制定和设计的计划交给有关机构时，该机构的官员们肩负的政策责任使他们置身于争论的中心，立法机关不能并且不会解决这些争论。公共土地、公园和森林可以用于一些完全不同的目的，而且，强调某一种目的通常意味着冲淡另一种目的。旅游设施的发展常常会剥夺大自然爱好者的享受；对于那些越来越想过悠闲清静生活的人来说，提供越来越多的娱乐方式，对他们是一种持续不断的压力。立法机关的方法是在授权性的法规中说明某种资源的各种不同用处，然后留待行政管理者努力使各种呼吁注意其需要的人感到满意。

立法规定常常是模糊不清、甚至相互矛盾的。在加利福尼亚野生动植物保护法中有这样一句话：“保存、保护、恢复野生动植物……是在公共福利方面为人们提供适当的娱乐活动的不可分割的部分。”但是，养鸟人的娱乐活动与狩猎者及钓鱼者完全不同，因此，加利福尼亚渔猎部在“听到各种反映，要求它按照不同的、有时甚至是矛盾的方法采取行动”时不知所措并不使人感到惊奇。

第三节 行政管理和政治

从前面的论述中可以得出一个结论，行政和政治之间没有明显的分界线。“行使自由处置权，进行价值选择，这是行政管理者和官僚的特有的、日益增强的职能；因此，他们处在重要位置上从事政治”。参与制定公共政策实际上意味着参与政治；行政管理提出法规建议及做出执行某项法律的政策决定，这就是一种政治行动。此外，由于政治是“获得并行使权力和影响的过程”，寻求议员所拥有的权力和影响的政府官员以及支持其所辖计划的压力集团已卷入了政治过程。而且，政治方法——在日常用语中，意味着随机应变和进行讨价还价的交易——在任何类型的组织中都有可能出现。按照政绩制原则，党派政治不能支配职位空缺的填补，只有在此意义上才可以说行政和政治是分开的。

本书的第二部分（第四、五章）详细论述行政和政治问题。因为政治一直存在于行政管理之中，在所有其他各章都会论及政治因素。

第四节 私营机构的行政管理和公共行政管理

任何公共行政管理的定义都要论述它与私营行政管理的异同。二者的相似点是很多的，因为行政管理作为一种过程，绝非只限于公共部门、工厂、医院、工会、基金会、慈善机构、教会——在这些组织以及所有其他由人构成的组织中，成功运营的关键是有效利用人力资源和物质资源。这就是行政管理或常常也称之为管理的工作。换一句话说，行政管理是在公共或私营环境中群体的共同努力，当普通要素是合作的因素时，人的组织的目的或目标自然是多种多样的，上述各种组织的举例就是证明。而且，

所有公共组织的问题也不相同，就像私营公司的问题家家不同一样。每一个组织，无论是公共组织还是私营组织，都要应付其特定环境的挑战。行政管理的具体形式随任务类型而变化。

由于立法机关和普通公众直接相关，没有任何公共组织是与私营组织完全相同的。公共组织的特殊因素在于，政府机构所做的一切都是公共事务。税收要用于公共事务，因此，每一个公民都有权利了解税收是如何使用的，有权利批评他们认为决策不当的政府官员。正如人们常说的那样，政府官员是在鱼缸中工作的；他们必须服从于检查和不断进行的外部调查。私营公司要使客户满意，它们也日渐增强地服从于政府规定，所有这一切使公共关系成为企业成功的重要因素。然而，这些公司仍然保留私营性质，它们在很大程度上是内部经营自己的事务，而不是一般公众的事务。

詹姆斯·福里斯特尔曾经说过：“政府工作的困难在于，它不仅必须干得很好，而且必须让公众相信它干得很好。换句话说，能力和表现都是必要的，我认为，在一个人身上同时具备这两点是很困难的。”这就是为什么某些企业家到政府中任职干的不好的原因。他们不能忍受向公众证明其决策正确的需要，并且习惯于在其公司中发号施令，迅速采取行动，他们对在政府中受烦琐、拖拉的公事程序的干扰牢骚满腹。他们必须服从行政机构、利益冲突、不计其数的法律和规章。某些烦琐的公事程序或许可以谨慎地消除，但是，大量的程序对保护公众利益来说总是必不可少的。

政府的不同之处还在于，没有一家私营公司在规模和活动的多样性方面能与它相提并论。联邦政府的雇用人数有时已接近于三百万；没有哪一家公司，甚至像通用汽车公司、美国电话电报公司等庞然大物，雇用人数也不能接近这一数字。美国国防部的雇员大约有一百万，任何一家大的私人公司都不能与其相比，它们大多数的雇员都远远低于此数。国家、州和地方政府每年的开支占国民总产值的三分之一以上。

政府范围广泛的活动甚至更为重要，它对国家的整个经济结构和社会结构都有影响。而且，我们不需要仅同联邦政府进行比较。近几年来，州和地方的政府预算确实表明已有较大比例的增加。它们的活动范围有很大扩展，包括较大的教育系统、好几百万美元的高速公路、综合治理空气和水污染计划、人力资源、城市再开发、教育电视、机场、直升飞机机场、公共住宅和其他配套住宅、娱乐计划和许多其他项目。在州和地方政府中，要求政府雇员所具有的技能种类通常比私人企业广泛的多，只有通用电气公司等少数多种经营的公司不在此例。

由于政府计划的目标是为公众需要服务，并非是在赚钱的意义上盈利，甚至像美国邮政服务局等政府企业单位也不能严格地按企业方式经营。正如弗里施蒙和罗斯指出的那样，国家政策要求“所有美国公民……无论他们住在何处，那应享受同样水平和质量的政府服务。这即是说，每一个人都应靠近一个邮局——和靠近其他政府公用设施一样——无论他是生活在衣阿华州的温特塞特农区，还是生活在马里兰州的切维·蔡斯市郊。为了给这一政策注入生命力 邮政服务局必须在其不盈利的地区保持服务 有的人主张，它们实际上必须没着美国每一个十字路口开办邮局”。虽然这种政策要增加成本，但是要保证提供服务。而私人公司在需要增加较多成本时通常不会提供这种服务。

第五节 公共——私营的伙伴关系

无论如何对公共行政和私营行政进行比较，人们总是有一个印象：认为它们是互相对立的，各自属于一个独立的、性质截然不同的领域。实际上，公共行政的许多工作是通过为数众多的私人团体和个人的协作完成的。“私营”和“公共”之间的界限现在确实已变得模糊不清，人们难以说清政府的界限在哪里终止而私营企业的界限又从哪里开始。

政府包工

难以区分政府和私营企业的一个重要原因在于政府所利用的私人承包商的巨大作用。这些承包商使用了数十亿美元的税收，雇用了数百万的工作人员，这些人员在严格的意义上说不是政府雇员，但他们确实是政府劳动大军的一部分。在联邦政府中，所签合同约占预算支出的七分之一，其中三分之二属于国防部。州和地方政府也大量利用承包商从事建筑、专业服务和其他业务。许多大型设施，例如美国航空航天局（NASA）的设施是由私人承包商为政府修建的。政府签订合同的数量增加或减少对许多社区的经济生活有重要影响。由于资金是政府提供的，所以是“政府包工”，但是，与此同时，这也是公共部门和私人部门的一种结合。

除了利用承包商外，我们还可以举出其他许多公共—私人伙伴关系例子，不过我们在这里只引用经济发展委员会 1982 年 2 月报告中的材料，着重注意城市地区问题。该委员会是一个由企业经理和编辑们组成的独立的研究和教育组织。经济发展委员会认为，由于联邦政府对州和地方政府拨款的大量减少，加强并扩大城市地区私营部门和公共部门的协作活动是十分必要的。

该报告引用了以往许多协作活动的例子，其中包括：达拉斯再联合计划，达拉斯市和伍德拜因开发公司共同投资进行一个五十英亩的城市商业区开发；圣保罗市镇广场，是圣保罗市和奥克斯福德房地产公司的共同成就；巴尔的摩内港，一项大的商业开发计划，受到大笔联邦拨款援助。该委员会还报告了各种社区开发公司的成就，这些公司是由私人投资者和联邦政府出资筹办的，例如位于纽约布鲁克林恩的贝德福德—施托伊弗桑特公司、圣路易丝市的杰夫—范德—洛股份有限公司。地区住宅服务公司在全国一百多个地区内活动，它把私营财政机构、地方政府和房主的努力联合起来致力于住房改造和防止地区条件恶化。该委员会指出，除了盈利机构外，私营部门“是由各种各样的非盈利组织构

成的，例如医院、中小学和大学、博物馆、研究组织、工会、社区开发和风险资本组织、合作社、社区服务组织和其他自助团体等。”该委员会断言：“将来在美国社区把公共部门和私人部门联合起来的利益会强于把它们分开的利益。这种环境为伙伴关系创造了机会和需要。”

第六节 公共行政的定义

为了寻求公共行政的一个令人满意的定义，我们已经走了很长的一段路，现在可以明确说明这样做的理由了。任何简略的定义都不能完全包括上述所有观点。然而，我们可以用一种简要概括的形式表述这些特点，亦即构成了公共行政的定义。

公共行政：

1. 是在公共环境中共同合作的群体努力。
2. 包括所有三个部门——执行的、立法的和司法的——以及它们的相互作用。
3. 在制定政策方面有重要作用，因此是政治过程的一部分。
4. 明显不同于私营机构的行政。
5. 在提供社会服务方面，与许多私人团体和个人有密切关系。

第七节 公共行政学研究

在本章将结束时，还需要解释前面曾说明的一点，即公共行政学作为一个研究领域在今天看来已和它初创时有很大的不同。这种差别不仅涉及学术组织中的课程，而且涉及专业文献和专业协会会议研讨的论题。

一、早期阶段

如同艾丽斯·B·斯通和唐纳德·C·斯通所述，在行政改革

和公共服务方面的教育之间存在着一种相互促进的关系。首先在 19 世纪末开始进行行政改革的城市所取得的成功产生了一种需要，即培训各类人员到政府中任职的需要，它刺激了最初的大学公共行政教育项目的发展。反过来，大学公共行政项目的毕业生又为政府输送了进行行政改革的领导人员。

他们两人认为，1906 年纽约市市政研究所的创立是变革的转折点，“这种变革最终带来了公共行政专业的繁荣 并且导致了公共事务和公共行政方面的各种名目繁多的教育方案的产生。”这个研究所是由几个积极进行纽约市改革运动的城市领导人成立和资助的，它的显著贡献是对政府机构和项目进行调查，测定并公开有关政府的各种实际情况 训练各种从事公共服务职业的人员。在 1911 年，该所成立了一个公共服务训练学校，教员由自己的工作 人员担任。学校的学生都分配参加所里的科研项目，罗伯特·摩西就是其中之一，它的毕业生都分配在政府中或到其他城市成立的市政研究所任职。

1912 年，查尔斯·A·比尔德在给美国政治学协会公共服务实用训练委员会的一份报告中，称赞训练学校的教学方案是值得各大学仿效的模式，但是，各大学对这种挑战的反应很缓慢。然而，一些教师和学校承担了率先介绍公共行政研究成果的作用 到了 1933 年新政开始时期，三十至四十所大学有公共行政学的教学方案。这些方案大多数包含在自由艺术及公民的权利和义务课方面，它们常常是在政治学系制定出来的。它们还不是专业性的教育方案，按照斯通夫归的解释，它们含有“一种临床的成份，培养成为一名行政工作人员的能力 或者是有多方面才能的经理、参谋、研究者、顾问，或者是教育工作者”。在 1924 年，锡拉丘兹大学成立了马克斯韦尔公民和公共事务学院。它吸收了公共服务训练学校教育方案的许多内容，虽然它包括所有政治学和公共行政方面的毕业教育，但是它还是有一个明确的专业方向。在 1928—1929 年，南加利福尼亚大学“成立了全国第一个公共行政

领域完全专业性的学院”。

在早期阶段中，某些大学也成立了市政研究和立法咨询的机构——相当于“民办的政府研究机构”。这些机构通过它们公布的信息和报告把对公共行政的兴趣扩展为一个研究和实践的领域，其中某些机构后来与公共行政学的学院或机构结合在一起。

各种政府官员和政府的组织的建立特别有助于使公共行政发展为一种专业，这些组织包括美国公共工作协会、国际城市管理协会、美国市政协会和州政府联合会。这些组织除了提供建议、研究和咨询服务外，还积极推动改善公共服务的岗前培训和在职培训方案。

在日益发展的公共行政运动中，一个起主导作用的主旋律是从弗雷德里克·W·泰罗的学说派生出来的科学管理，他极力倡导完成任何工作的“一种最佳方法”。使泰罗主义和行政改革运动受到激励的是同一种追求——即追求效率、经济和秩序。管理部门的实际工作者们追求并常常很自信地提倡“行政管理的原则”。他们集中考察并极力主张消除其认为行政结构中明显存在的结构性缺陷，例如缺乏统一指挥，直接向行政长官汇报的下属人数太多等等。由于公共机构组织得很差，他们发现了许多缺点，提出了许多建设性的改革建议。然而，对“原则”的讨论越来越盛，伦纳德·D·怀特因此而提出建议：“尽量少用术语解释某个假设或命题，通过观察和/或实验适当进行检验，使我们能够理智地提出假设或命题作为行动的指南或增强理解的方法，这样做难道不是更好一些吗？”怀特提出这一问题后的许多年内，一直没有做出这种进行检验的努力；一般来说，所提出的检验或证据只是说明原则者的经验。

在20世纪初第二次世界大战前的几十年中，科学管理似乎适合当时的需要应运而生，它非常有限地把注意力对准行政管理的现实。当它强调结构和过程时，忽略了大量有关行政组织的性质及其实际如何运行的问题。早期公共行政学的教科书反映出了这

种局限性，怀特于 1926 年出版的著作是其中的第一本。这些教科书描述了政府中行政组织的结构，并且着重论述了人事行政、财务行政等管理业务。在这些教科书中，政府间关系、规章制度的作用、最高行政官的作用、行政机构与立法者和一般公众的关系、行政执行部门所执行的各种计划的性质也受到一定程度的注意。对这些行政管理基本职能的强调不仅反映出当时在政府中加强这些职能的需要，而且适合于为具有一般经历的大学毕业生谋求公共服务职业铺平道路。制定行政政策问题几乎未受到注意；它通常被认为是独立的政治学领域的一部分而受到忽视。

追本溯源，早期阶段的贡献在于集中注意行政职能及对组织程序和公共服务人员素质的改进。其取得的成功是多方面的，因为公共行政已被认为是一个新的领域，公共服务也得到改进。在新政时期，大批进入联邦机构及州和地方政府的受过大学训练的人中包含公共行政教育方案的毕业生。新政时期联邦政府的扩大使行政职能比以往更为重要的多，富兰克林·D·罗斯福总统的行政管理委员会在国家一级的层次上提出了基本的科学管理学说。华盛顿出现的这些发展对促进公共行政运动有很大影响，1939 年，美国公共行政学会（ASPA）正式成立。它的目的是“促进公共行政的科学、进程和艺术”其会员包括各级政府中的政府雇员、教师、研究人员、顾问、市政领导人及与此目标一致的其他各类人员。

二、第二次世界大战以来的时期

第二次世界大战后，公共行政学的整个概念进一步扩大。人们虽未放弃科学管理和对效率的强调，但是认识到，公共行政学有许多超出管理技术和过程的内容。人们不再仅限于注意组织图和正式的权力线，取而代之的是更广泛的注意，即把组织作为一种其工作人员以许多不同方式相互作用的社会系统进行分析，它常随其主管人的指令和观念而千差万别。“原则”的方法已遭到否

认，需要把行政科学建立在一种新的基础上：在不同类型的组织中测验各种假设的行为研究。到目前为止，关于这样一种行政科学还没有形成一致意见，但是，现在已经有了一些报告了这种研究结果的非常可靠的文献。而且，人们在许多案例研究和其他研究中考察行政和政策之间的关系，即研究行政管理的政治问题和政治系统中执行部门的作用问题、行政管理者的价值判断、目标冲突、权力斗争、同压力集团和立法者的关系已成为行政管理研究中的基本问题。与此同时，把行政管理作为一种过程所进行的研究增加了一些新的方面，特别是对决策和沟通网络的分析。

当测试组织中人际行为成为主要关心的问题时，公共行政逐渐开始运用社会科学的知识 and 观点，特别是社会学、社会心理学、心理学和人类学。今天，公共行政是跨学科的，虽然它依然同政治学相关，但是其范围已经变得非常广泛。许多公共行政学的教学方案设在政治学系，同时也有许多则不是。近来的发展趋势是成立多学科的公共事务和公共行政学院，其中许多是美国公共事务和公共行政学院协会 (NASPAA) 的成员。某些公共行政教学方案设在商学院，根据在于行政管理对私人部门和公共部门都是很普遍的。

三、“新公共行政学”

在第二次世界大战战后时期的文献中，在一定程度上论及了公共事务官员的价值观和伦理观，但并没有特别引起重视，而在 70 年代，它们被“新公共行政学”作为“关键性的问题”，这是一场大多数是公共行政领域的青年学者掀起的运动。这场运动开始于 60 年代末，是那一时期社会骚动的一部分，并且一直持续发展，这场运动的领导人物之一 H·乔治·弗雷德里克森 (H. George Frederickson) 在 1980 年出版的论著中对此做了明确的说明。

没有哪一种学说受到所有与新公共行政学有关的人的赞成，他们大多数都强调社会公平原则——他们感到，实现社会公平应