

第一编 公共行政与地方政府总论

理查德·D·宾厄姆

这是一本关于将公共行政的各个方面或组织机构运用于地方政府的书。作为一个研究领域的公共行政，人们对其有着不同的界定。戴维·罗森布鲁姆认为：

“公共行政就是运用管理的、政治的和法律的理论及方法，去执行政府在立法、行政及司法方面给予的权力，为整个社会或社会的某些方面提供管理和服务”。

理查德·斯蒂尔曼在分析了有关公共行政的不同定义之后（包括罗森布鲁姆的定义），发现这些定义有若干共同的特征。公共行政等同于下述机构或执行下述职能：

“（1）政府的行政机关（然而在一些重要方面与立法机关和司法机关有关）；（2）制定和实施公共政策；（3）处理关于人的行为以及人际合作等范围广泛的问题；（4）在一些方面区别于私人行政管理的领域；（5）生产商品和提供服务”。

要给公共行政一个更为确切的定义似乎是不太可能的。其实，许多研究公共行政问题的权威也不愿意给出任何定义。然而，大多数人会接受德怀特·沃尔多的这样一个主要观点，即公共行政是一个理性行为——为实现既定目标而正确计划的合理行为。

不仅公共行政难以界定，而且有时对公共行政适用于哪些人也难以确定。第一章的作者对组织理论家詹姆斯·汤普森的著作进行了考察。汤普森将组织工作分成三个不同的层次，即制度的、管理的和技术的层次。第一章的作者认为：

“政府机构的较低层次是技术的层次——在这个层次上，政府组织提供直接的服务以满足当事人的需要，从而把政府的使命转变成为具体的内容。政府组织的中间层次是管理的层次——在这个层次上，使命被分类处理后划分为其各组成部分。”

大概用得上公共行政的正是这个中间层次，即管理层次。然而，在确定技术层次和管理层次之间的界限时，还存在一些困难。市政公共工程的负责人（其中许多人是工程师）显然是各个中间层次的管理者，然而，他们许多人不愿丢掉自己的技术特长而把自己当作管理者或公共行政官员。

下面两章的内容并不是要解决这些难题，而是要澄清公共行政的概念，并对各种类型的将此概念付诸实践的地方政府组织作一总体的概述。

把下面具有导论性质的两章联在一起的是这样两个共同主题，即私人城市 and 分化的问题。让政府行政官员感到头痛的也是这两个问题。在一个管理分化的体制下，在一个重视私人领域而不重视公共领域的社会中，政府能够有效地提供服务吗？

注释

戴维·H·罗森布鲁姆：《公共行政：对政府部门中的管理、政治和法律的认识》，纽约，兰登书屋，1989年第2版，第6页。

理查德·J·斯蒂尔曼：《公共行政：理论和实例》，波士顿，霍夫顿·米夫林出版公司，1988年第4版，第3页。

德怀特·沃尔多：《什么是公共行政？》，出处同上书，第5—15页。

克莱尔·L·费尔宾格：《做实际工作还是从事管理：地方政府管理中的技术人员的权衡》（这是作者提交给美国政治学协会于1989年8月31日至9月3日在亚特兰大举行的年会的一篇论文）。

第一章 地方公共行政的定义、理论及其由来

戴维·C·佩里

劳伦斯·F·凯勒

政治与行政的迈尔斯法则：“你采取什么立场，取决于你坐在哪儿”。

——鲁弗斯·迈尔斯

本章首先论述美国城市社会构成的实际发展过程——即探讨作为一种“社会活动”的地方行政的“历史、地位以及公共机构的形象”。如果要对广泛的城市政治经济进行理论上的概括，就必须从地方公共管理的人的作用着手。我们将通过城市政治史的透视来考察公共行政的“过去”。城市建设的活动反映公共行政的“地位”。公共机构形象则把公共行政同它在其中运作的社会连在一起。就美国的城市而言，它是鼓励个人追求财富的资本主义的政治经济机构。这种情况被人们恰当地说成是“公司城市”。

本章的其余部分将把本书中所讨论的地方公共管理的各个组成部分当作是植根于广大城市社会中的实践来加以考察。我们将运用组织理论的观点来概述公共机构或贬损者所说的“官僚机构”，并将其置于更大的系统之中。本章的小结将本书的总的探讨作一简要的评论：从其政治经济关系及其组织实践的角度为地方公共行政提供基础。

定义

公共行政 是一种 20 世纪的现象，是世纪之交的城市改革和官僚国家不断膨胀的产物。简言之，公共行政可定义为复杂的政府机构的业务工作。所谓业务工作，是指公共机构的所有策划活动：从日常的行政事务处理到“政策制定”的缜密谋划。地方公共行政就是每天向具有同样程度的种种需求的不同市民提供公共“服务”。

鲁弗斯·迈尔斯这位著名的官僚说，要界定公共行政的实际所为，在很大程度上取决于你当时所做的事情。他简明地指出，“你采取什么立场，取决于你坐在哪儿”。如果你奉国家之命去“掌管”一个向公民提供服务的机构，你的公共行政活动就会不同于你作为人事部门主管的活动。而人事部门的主管和“政策专家”在公共行政中的活动，也不同于警官或福利工作者“第一线”的工作。

国家理论：地方公共管理的历史、地位及形象

迈尔斯说得很清楚也很正确，公共行政的活动在很大程度上受运用它、使它合法化并最终规定它的环境的影响。

总之，公共行政不是一种独立的和自我决定的职业。如同任何一种政府行为一样，它也是“一种植根于社会之中并从整个社会获得自己必然性的社会活动”。所有社会的成员或者所有的民众，他们生命的大部分时间都要用于同政府的一些服务部门直接打交道。公共行政官员的工作时间，则是在直接或间接地要由他们同“大众”的关系来衡量的环境中度过的。

要探讨和了解公共行政，必须首先认识这样一点，即任何人的机构的行为最终都是“由环境决定的”。从这个观点来看，公共行政是一种“受限于社会组织并且由物质的和文化的社会关系所构成的国家干预行为”。克拉克

和迪尔的这一定义向我们表明，必须从社会科学家所说的“国家理论”出发才能理解公共行政。

公共行政的环境：重申我们的理论

出发点是公众、城市和公司

公共行政的定义只有在它所服务的环境内才能确定。正如通过研究服务的途径（例如政策，预算，人事的行政管理，以及执法），可以说明服务的环境（公众即公共行政活动所服务的对象）一样，公共行政也必须由环境来决定。这也就是说，必须在空间上和社会经济上弄清它所服务的公众是谁，其活动又是如何进行的。从空间上来说，我们所有的人，每一个公民都处于某一社区之中——处于一个我们每天都得到政府提供的从摇篮到坟墓的一系列公共服务的公共环境之中。对行政官员和市民来说，没有什么地方比地方一级的公共行政活动更具有“公众”性的环境了。再重申一下迈尔斯的法则：我们都“采取”我们地方社区的立场并经历这里的活动——这是我们大家所“坐”的地方。

离开环境，即离开从人和空间角度所确定的“公共性”，就没有什么公共行政。本书所讲的“公众”就是生活于地方社区的公民。所以，公民的需求赋予公共行政的业务以活力，而公共行政业务是每个人为过自由和丰富生活的人所需要的。

正像日常生活的需求赋予公共行政以活力一样，那些支撑从地方到联邦的民族国家的基本信念也赋予公共行政以活力。公共行政就是国家的日常工作：它要在国家的统治意识形态的范围内来塑造和展现自己。所以毫不奇怪，在 20 世纪，公共行政成了政府，特别是地方政府和联邦政府业务的实际标志。

以下几个重要的现象决定了公共行政业务的环境和地位：

- 复杂的组织系统成为处理公共部门和私人部门的典型业务的管理方式；
- 公司及其相应的特征代表了现代资本主义的运作方式，与此类似的是，官僚政治成了复杂的政府机构的运作方式；
- 效率这一灵丹妙药成了自由主义的公众意识形态，改革者们试图建立一种“有效”的公共行政，以取代 19 世纪城市管理的“腐败”和日益民主化的移民机器。

公共行政与私人城市

“按照美国的传统，公民的首要目的是追求私人财富；城市的目标就是成为会赚钱者的共同体”。

——小萨姆·巴斯·沃纳：《私人城市》

“与君主制一样，在共和制的条件下，信任政府官员的唯一根据是效率”。

——伍德罗·威尔逊：《国会政府》

“哦，上帝，我就要到美国去了。”

——爱尔兰人的一句诅咒

利己主义的意识形态

从一开始，美国“新大陆”的城市就集中体现了物欲的复活；同欧洲的按财富划分阶级的制度不同，在美国的这些城市中，街道是用“黄金铺就”的，简直就是一个充满了财富的乐园。按照城市历史学家小萨姆·巴斯·沃

纳的说法，美国的城市是私人城市。每一个“自由的”公民的首要任务就是为自己积敛“黄金”，不断地增加个人的财产。个人的实利主义成了美国城市中占主导地位的街头意识形态。

但是，不受约束的利己主义的推行也表现力一种损失。在某些方面，美国人的生活是不完满的——正如爱尔兰人的一句诅咒，“哦，上帝，我就要到美国去了”所暗示的。对许多移民来说，来到美国如同签订了一个浮士德似的契约，为了得到“物欲的复活”和摆脱长期的社会贫困，不惜让魔鬼索去家庭、国家乃至种族历史的灵性。在18世纪末和19世纪初急速发展的工业城市中，杰佛逊的忧虑经常成为现实。在他看来，工业城市将最终腐化人们的心灵和削弱共和国的精神。

“领袖”政治：19世纪的地方管理

即使许多来到美国的新移民没有立即在经济上振兴，他们也发现了一种自己在旧世界中不曾经历过的政治自由。在大多数城市中，每一位“自由”的男性白人都能够直接投票选举。他的投票权成了他首先拥有的硬通货——他能够用它同有政治“领袖”的城市政治机构进行交易以换取服务。

政治领袖依赖刚刚获得选举权的如手艺人，非技术性工人以及新来的移民等团体的选举支持。这些人的选票可以使他进入政府部门，得到政府所提供的有利可图的赚钱机会。他通过受贿而成为政界的富人。他通过废除一些政治和经济的特权，让企业界的一些人得到经济上的好处。市内有轨电车的路线，公共设施，煤气输送设备以及电话局的特许经营权被高价出售。其他“有利可图”的项目还有承包合同，街道的建设和维修，甚至包括办公用品的供应。上述“有利可图”项目中的最后一项不仅可以从市政府得到钱，而且从地方学校区也可以捞上一笔。此外，职业政治家还能够利用他的影响来制约现存的财产状况：他可以通过贯彻消防和建筑条例，控制工商业的资产以及整个的“经济环境”来实现这一目标。

政治领袖成了城市发展和市政部门的中心人物——地方政府管理的代理人 and 19世纪“公共行政”的政治领导者(11)。同投票人的交易保证了他的这一重要角色，他可以向他的选民提供相应的经济和社会的帮助。这些帮助包括市政府部门的工作，短缺时期的食品供应，法律上的保护。政治领袖们在向“贫穷开战”，他们凭借国家机器而成为地方行政管理的政治中心。

总之，以领袖为首的政治为私人城市提供了良好的服务——满足了市政的一些服务要求，而且使农民和外国移民涌向“铺满黄金”的美国城市的浪潮合理化了。

基于领袖政治的政府持续存在的贪污腐化之风，违背了改革者们所珍视的诚实有效的政府标准。然而，改革者们并不完全是从效率方面来攻击领袖政治的政府的——“经济而有效地提供服务”并不是问题的要害；他们坚持认为“私人城市”——物质积累的城市——才是问题的要害所在。腐化的政府以一种不正当的方式确保了个人的实利主义。政治领袖虽然使城市得以运转，但却接受了许多贿赂，同时维护着城市的私人性。与其说他是私人利益的竞争者，不如说他是私人利益的维护者。他不断平息新移民和劳工的分裂倾向。此外，政治领袖为了使城市能吸引外来投资，也建立了相当的市政服务设施。

公共行政与效率政治

到20世纪初，领袖模式的地方政治和行政管理已经过时了(12)。领袖的

模式是高度“政治化的”和个人化的——它以个人为中心，同企业主一对一地进行接触(13)，并且实行以选区为基础的任意授职制。从组织结构上看，这样一种模式同工业经济不断调整成为复杂的公司实体的趋势是不相容的。工业生产过程本身正在经历一场“效率”革命，其生产活动更加依赖于管理者和资本密集的体系。靠廉价的移民选票的支持，高度个人化的“交易”行为以及贪污受贿，政治领袖发现自己已不能满足日益扩大的公司城市经济的需要了。

因此，随着公司成为“私人城市”中的主导力量，政治领袖在组织上变得不能胜任了。早些时候，政治领袖的铺张浪费和腐败行为被企业组织看作是地方管理的代价而被忽略。然而，新的经济秩序要求一种完全不同的地方管理形式——一种崭新的政府结构。在这个时期出现了两种不同类型的政府改革者：社会改革者关心的是城市底层社会的生活状况和平等问题，企业改革者则关注私人城市的公司调整以及伴随而来的效率问题。最终对地方公共行政产生持久影响的是后一类企业“结构”改革者(14)。

结构的改革者着手从政府中消除“政治”，要求通过不受党派控制的自由选举来建立一个5—9人的小型议会；市政官员应具备文职人员的资格；建立一个在市行政官和委员会领导下的公司化的城市行政管理机构。在城市管理方面消除政治化的地方行政的“腐败”现象，用一种崭新的企业化的“效率”方式取而代之。这些结构改革者代表了公司管理人员这一新的中产阶级——不是早期的工业化的旧式“经济卫士”，而是新型公司的职业管理人员（他们既不是所有者也不是生产者）。在有效管理的旗帜之下，他们的所为适应了新公司经济组织对于行政机构的要求(15)。

显然，公司经理不能废除特许权，或要求终止美国市政中的政治，然而，他们很快就提出要把政治决策和行政决策区分开来(16)。

遵循这种观点，市政改革者试图按照企业的新型公司化的结构来重组地方政府(17)。例如，在得克萨斯州的沃思堡（它是一个较早建立议会—市行政官制的城市），《沃思堡明星电讯报》的主编阿蒙·卡特认为，市行政官“对沃思堡市的事务”应采用

“现代成功的企业管理的的方法和原则，即采用世界上每一个成功的大公司所使用的方法”（18）。

像阿蒙·卡特这样的市政改革倡导者的思想传到了美国中西部大多数开始兴起的城市。在这一地区，议会—市行政官制的改革方案成了最为流行的行政管理模式。在美国城市中更为盛行的是开展从公司那里学来的人事改革，它引进了文官法的内容以及应是“行政的”而不是“政治的”政府任务的必要条件(19)。

今天，凡是人口超过25,000的大多数城市都建立了议会—市行政官制度。除了某些例外，大多数这样的市政管理机构都包括(20)：

- 一个由5人到9人组成的市小型议会，其成员通常是经过不受党派控制的自由选举产生的；
- 议会负责所有的官方决策，包括通过法令和批准预算；
- 由议会按自己的意愿任命一位训练有素的管理者，作为市政当局的首席行政长官；
- 一旦行政预算被议会通过，就由市行政官来筹划和实施；
- 市长实质上是一个挂名首脑，其作用表现在政府的礼仪方面。

大多数其他市政机构都对选举方式进行了改革，制定了文职人员的必备条件。政府核心部门的所有职位都有技术专长方面的规定，申请进入政府部门的人一般要求具备相应的专业证书。然而，在许多城市，这些要求往往没有得到严格地执行。即使不采用任意授职权，受雇者的政治态度也仍然影响着政府的录用。在流行的议会—市行政官制度中，议会具有决策的职能。市行政官要根据议会的意愿办事，实际上是议会的“帮手”（21），他对公民没有直接的责任。戴维·摩尔根就像一位现代的阿蒙·卡特，这位城市管理研究者提出：

“议会—市行政官制的主要特征是像管理企业那样去管理市政机构，最大限度地发挥政府雇员的效率和技术专长。事实上，许多地方的政府行政官都得到了企业集团的支持，这些企业也许会凭借自身的能力来帮助政府节省纳税人的钱”（22）。

在 20 世纪的下半叶，“领袖城市”已经变成了“公司城市”。政府管理及公共行政的正式程度取代了高度个人化的地方政府机构的不规范的管理。20 世纪初的企业改革者按照新的公司组织对地方管理的重建所取得的胜利，为 20 世纪地方公共行政的发展创造了环境。

地方政府及其所需的大量专业行政官员、职业文职人员和“公共行政专家”并不是偶然发展起来的；它也不是某种看不见的历史之手创造的。确切地说，地方公共行政是不断调整城市政治基础结构的产物；这种调整是为了服务于不断变化的城市经济，也就是说即使不是为了最大限度地提高也是为了维护私人城市中的经济势力的作用（23）。

理解私人城市中的公共行政

公共机构：从环境到组织

不管人们对私人城市和后来的公司城市的政治组织有何偏见，在 20 世纪的多半时间内，人们把公共行政看作是公共管理的一种形式上“中立”的实践。研究公共行政的学者中几乎没有什么人关注过地方政府管理的社会经济环境；他们假定，城市环境对地方管理没有什么影响。只是后来的公共行政学者（研究者）和公共行政官员（实践者）才开始认为公共机构，即实施公共行政的地方是受城市环境影响的——甚至可以视为城市环境的产物。事实上，把这种“中立性”归于公共行政的做法，在某种程度上是利己主义的改革思想的副产品，利己主义的改革思想确信公司的经济首要性和科学的可靠性。正如我们在本章开头所指出的，公共行政是在私人城市的环境中诞生的，现在又融入公司城市之中。

我们现在的论述要从公共行政的城市环境转向公共行政的组织行为。我们要采用组织理论来认识公共行政的实践。组织理论主要研究组织为什么要按它们所采用的方式进行运作（24）。组织内和组织外的组织者的作用和责任都要加以阐明。由于人们不能真实地看待公共组织，因此产生了关于公共机构，尤其是地方公共机构的持久神话（25）。然而，这些神话对公共机构的作用既有夸大又有低估。除非我们能够正视这些神话，不然它们将继续妨碍人们对公共行政的认识，继续忽视私人城市即公司城市中的公共行政的许多职能所面对的政治经济现实。

消除神话：公共机构不是神话所说的那样

神话 1：一切组织都是官僚体制的。在美国的政治中，官僚体制具有普遍性是最为突出的一种神话。许多不同派别的政治家发现，反对“官僚体制”

在政治上是有利可图的(26)。人们把官僚体制描绘成强大的和有利的，但又为官僚作风所束缚。具有讽刺意味的是，反官僚主义者往往既认为官僚体制是强有力的，比如电影中关于中央情报局的作用的描述，同时又认为官僚体制是无能的，其他组织很容易做到的事情，它都做不到。这个矛盾的产生一方面是由于误解了官僚体制这个概念，另一方面是由于美国人还不能接受“行政城市”，也就是还不习惯于城市的公司背景。

表 1.1 官僚体制的特征

-
1. 公务与个人无关，而是从属于组织的权威；
 2. 官职实行明确的等级制；
 3. 每个职位有着明确的权限范围；
 4. 官员同政府资产的所有者是分离的；
 5. 官员要服从严格的组织纪律，要服从公职行为规范方面的管理。
-

资料来源：摘自罗伯特·丹哈特的《组织理论中的重大问题》。该文载于由杰克·拉宾，W.巴特里·希尔德雷斯和盖尔德·J.米勒主编的《公共行政手册》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司1989年版，第110页。经马塞尔·德克尔公司的允许使用了这一资料。

马克斯·韦伯是最先在现代意义上使用官僚体制这一概念的研究者，他在研究不同文化中的“行政国家”时提出了一种组织的“理想形式”。理想形式还不是一个规范的合乎需要的目标，而是他用来评价每种文化的不同组织体制的尺度。他在评价不同组织体制时发现，官僚体制是“最合理的组织形式”，它在管理技术上比传统的体制或者领袖魅力型的组织更加有效。在表1.1.中，我们概括了韦伯用来评价合理性组织的几个标准。

韦伯发现，在各种文化中，大多数的组织体制都不符合他所提出的理想形式。只是到了20世纪初，西欧和美国的公共及私人的组织体制才逐渐接近基于法理统治的理想形式。然而，即使是这些组织也还没有达到官僚体制所要求的条件。有些组织还不是靠法理权威进行治理而是根据传统来治理的，如教会和慈善机构。有些组织则是靠科学原则进行治理的，如大学或医院。

总之，并不是所有的组织都达到了官僚体制的合理性要求的。即使是那些官僚化的组织，在其结构和方法上也同官僚体制有相当的差距。只要对城市的公共机构进行认真的考察，就会发现这种差距。然而，要进行这种考察还有待于所有神话的消除。

神话2：一切组织都是相同的。这个神话实际上是第一个神话的必然结果，也就是说，如果一切组织都是官僚体制的，那么各级组织就不存在差别了。如果这一说法是正确的，一个人从一级组织转到另一级组织就只是意味着其职责的改变，而不是工作内容的改变了。这表明晋升到上一级组织，只是要做更多的同样工作，仅此而已。也就是说，除了上级组织的成员的职责更为广泛和具有相应的权力之外，上级组织和下级组织是完全一样的。

在20世纪的大多数时间内，人事制度就滋生了这种简单的观点。工资同职务相联系，而不管这个职务所在的组织级别，即不是在较高一级的组织就付给较高的工资。较高的职务才有较高的报酬，因为职责扩大了，但不是因为高职务与低职务有什么质的不同。在政府部门，文官制就是这样设计出来的。一个人的晋升，要根据对他担负更大责任应具备的知识的测试来决定。

增加工资的主要依据是在等级制中的提升，而不是工作资历或业务熟练程度。

同这个神话相反，各级政府组织并不是相同的。詹姆士·汤普森在1967年提出的组织理论中对此有一个很好的论述，他划分了三个不同职能的等级：制度的，管理的和技术的(27)。每一级组织的活动在内容上是明显不同的；也就是说，等级制中的最高一级里的人员，其职能完全不同于技术这个最低一级组织里的人员的职能。制度一级的组织成员负责确定公共机构的任务，将不断变化的城市环境的要求变成组织过程的具体步骤。最低的技术一级的公共组织，是直接为当事人的需要服务的，它将公共机构的任务变成具体的成果。组织的中间一级是管理的领域，在这里，公共机构的任务被划归到各个不同的组织部门。这一级的管理者一方面要对制度一级确定的任务作出反应，另一方面又要制定技术的效率规则和提出协调一致的公务要求。

一方面是神话的流行，另一方面是各级组织活动之间所存在的职能差别这一现实，说明了彼得原则的正确性(28)，该原则精辟地指出人们往往都会升到他们所“力不胜任”的组织级别中去。彼得指出，甚至在今天，组织中的大多数成员都乐意无视“组织的现实”，不断寻求更高的职位。寻求组织上的晋升包含了这样一个假定，即所有各级组织是没有差别的。具有讽刺意味的是，组织上的晋升往往也是按神话运作的，使那些有权的人依据完全不同的下一级部门的人的成就进行提拔。这样，基本上出于错误的理由而把人们安排到新的权力岗位上去。正如彼得所说，结果是得到晋升的人不能实现新职位的职责——他们已经达到他们力不胜任的级别。

神话3：一切组织都有着相同的环境。组织实践中的第三个神话假定，所有的组织都有一个同样的环境。所有的政府组织毕竟都处于一个联邦体系之中，在国家一级，政府组织要向总统和国会负责；在州一级，政府组织要向州长和州立法机关负责等等；同样，在一个城市范围内，只有一个议会，一个市行政官或者市长以及诸如此类的规定。

从抽象的组织理论上讲，这个神话是符合实际的，即每个公共机构都是一个特定的政治制度的组成部分。然而，总的制度与公共机构的日常活动并没有什么实质性的关系。事实上，一个地方组织要有效地发挥其作用，通常同它能否无视州政府的一般的灵丹妙药而采取实际的行动有着直接的关系(29)。有效率的公共机构是能够对具体城市环境中的个人、团体和组织这样一些具体参与者作出反应的政府部门。从理论角度说，每个公共组织都有自己特定的“工作环境”(30)。所以，只有弄清了公共管理的外部环境和内部业务之后，才能认识和理解公共管理。过去，公共行政学只研究公共营利的内部业务而忽略了私人城市的社会、经济和政治环境的重要性。

神话消除之后的公共机构

公共机构和公共活动。正如上面所说，公共机构有三个不同的层次：制度的，管理的和技术的。在每一级，组织都要对其他各级组织以及城市环境作出不同的反映。图1.1就是我们对于公共机构的职能构成及其环境所作的解释。{ewc MVIMAGE, MVIMAGE, !06900030_0016_1.bmp}

最高一级的公共组织是制度一级的。公共组织的任务和基本政策就是在这个层次上决定的。无论是通过政治的任命还是通过公务员考试而得以上任的行政官员，都会发现自己处于机构内外的各种力量的包围之中，这些力量通常是反对机构的基本宗旨的。

戴维·特鲁曼从多元角度研究政治活动的名著《政府的作用》(31)，从公共组织高级官员的角度，即从制度一级官员的角度揭示了这一级机构的表现。在题为“行政官员的严峻考验”一章中，他描绘了围绕着政策制定和实施而开展的令人头晕目眩的政治活动。例如，某些利益集团想方设法接近高级官员，他们每天的日程表上留有“地质似”的权力网和围绕公共政策及公共行政进行游说的证据(32)。

在地方上，诸如关闭游泳池这样的事件（更不用说关闭公园了）都能够引起一场政治争论，其激烈程度如同要决定关闭一个军事基地一样。社区团体动员起来，呼请地方新闻媒介反映儿童因为“他们的”游泳池被关闭而受到的伤害。围绕关闭游泳池事件的争论就这样闹起来了，而不顾政府的预算赤字也不顾大城市人口的急剧下降。社区成员同当选官员是联在一起的，例如议会的成员就来自那个选区。对于行政官员来说，地方因素可以增加他的政治筹码。

尽管不是与组织环境中的地方成员进行竞争，但公共行政官员要同来自其他政府单位的办事人员就一系列的项目进行协商。大多数的公共项目都会产生相当的“溢出效应”——即会产生会影响许多其他人员的后果。所以，公共行政官员必须同那些受溢出效应影响的主要政治人物打交道。这些政治人物可能当选，而行政官员也可能来自其他地方政府单位，来自其他级别的政府或来自与公共政策有利害关系的利益集团(33)。（在第七章，保罗·多梅尔对大都市地区的各政府间的这些相互影响的某些方面进行了分析和归类。）

最后，在大多数情况下，公共行政官员还要考虑到雇员的感情和愿望。同我们前面谈到的官僚体制的神话相反，大多数的公共机构并没有一个坚如磐石的权力系统，除非是写在纸上的那些东西。它们都有成文的和不成文的权力分散制度(34)。我们可以从警察局和消防部门那里看到，权力分散是以政府工作人员的素质修养为基础的。这些素质修养将审慎地促进因把权力交给第一线的人而变得更为有力的和严密的工作群体。例如，一个巡逻的警官可以通过逮捕或放走来决定一个人是否该受到刑事司法的审判(35)。除了权力分散之外，工作人员还可以通过组织工会来增加他们对机构的影响。无论如何，公共行政官员都要花费相当的时间来即使不能平息也要缓和公共机构内外各种人员的不满。

政府的日常工作是在最基层的机构中实施的。这些日常工作往往有一套技术规范，要按一定的工作程序来进行。通常，在工会契约和政策指南(36)中对这套工作程序都有非常详细的说明。这套工作程序也是指导新雇员的東西。一旦这套程序成为一种常规，就可以提高工作效率。

制度一级的组织和一级技术一级的组织是完全不同的。制度一级的组织，其活动是非常规的；行政官员中的许多日常安排，往往受到他们无法左右的事情的影响。相反，一级技术的组织，其活动有着严密周详的计划。大多数日常工作是例行公事，即遵循一个长期保留下来的，往往是既定的工作程序。这种差别说明对公共组织的研究应有所不同，正是这个问题曾让汤普森感到困惑。

有些研究者，尤其是一些政治学家集中研究了制度一级的组织，并发现公共机构是高度政治化的(37)。从这个角度看，机构工作人员无疑是政治活动家。而对另一些研究一级技术组织的工作环境的人来说，政府组织显然是

官僚化的。工作人员完全按常规办事，即便这样做不能满足当事人的或工作人员自己的感情以及人道主义的需要(38)。高度政治化和官僚化的力量共处在组织机构中，是一个人依据以前在下一级机构中的表现而晋升到上一级机构会碰到许多困难的原因。一个在稳定的技术机构中表现突出的人升到更开放和更灵活的制度机构中去，往往会导致组织和个人的失败（参见上面对彼得原则的论述）。

管理领域是组织的中间层次。毫不奇怪，管理工作是一种难以掌握的技术；管理人员必须在两种人的需求之间进行周旋：一是同高度政治化的和开放的环境打交道的人（即制度一级的工作人员）；二是从事稳定的技术工作的人。公共行政作为一个专门领域，主要在管理这一级。源于18和19世纪欧洲启蒙运动的哲学认识论中就存在着管理的基本原则，那就是把有效的管理看作是“非政治的”（39）。这种观点忽略了制度一级的政治性和技术一级的情感需求。组织的所有方面都被归到管理上，或者说人们只看到管理而忽视了组织的其他方面。

组织理论现在让人们注意到的一些事实，都是被传统的公共行政观念的狭隘眼光所忽略的。首先，两种观点都有正确的方面。制度一级的组织确实是高度政治化的，技术一级的组织也确实是高度官僚化的。管理很重要，而且在许多方面，按一些特征来说它又具有中立性。然而，早先的这两种观点没有注意到在制度组织和技术组织中所存在的规范因素。公共机构的制度一级的领导并不负责最大限度的扩大资源；但他们有责任去促进和保护重要的社会准则。正如菲利普·塞尔兹里克早在40年前所认识的那样，制度不只是起工具作用的组织（在直接的效用很低时，这种组织会被人们抛弃）；制度还要体现社会准则，从这个角度看，制度有责任去保护大多数人的社会准则（40）。

在私人城市中，公共组织通常促进和保护与公司企业有关的重要准则。在很大程度上，公共行政的兴起就是对早期工业的基本需求的回应。好的政府无疑是工业化的私人城市的有效管理手段。早期的市行政官大多数都是工程技术人员，他们亲自监督诸如红绿灯等公共设施的安装。一般情况下，相当的公共资源以减税和其他刺激私营企业的方式来推动商业活动的发展。

在对私人城市中的公共机构及其作用的认识上，组织理论使人们看到了现代公共机构的复杂性。要想认识私人城市中的公共机构的职能，就必须了解组织的环境。

公共机构及其环境。除了使人们注意组织的不同职能的层次外，组织理论还指出了环境对公共机构的影响。只关心合理管理的传统的公共行政学者忽略了环境的因素，而政治学家又将环境仅仅归结为政治的因素；其实，组织的环境是公共机构的重要特征，环境当然不是起决定性作用的，但一个公共机构的环境能够极大地制约公共机构的选择自由。

如我们在上面论及神话时所指出的，每个公共组织部有一批独特的个人、团体和机构，他们能够影响技术一级组织的工作。一个独特的组织环境在很大程度上体现了一个独特的社会的性质。大多数人都从事技术性的工作，大多数的利益团体关心的是他们自身的利益。公共机构和监督部门，如行政管理机构和立法委员会的建立，都是为了治理一些特定的区域。因此，组织环境往往涉及总的私人城市环境所围绕的一些特定的利害关系和专门技能。

威廉·迪尔把总的环境所属的组织环境称为“工作环境”(41)。在工作环境中,包括各种各样的个人,团体和机构;其中有些负责公共机构的物质供应。例如,为学校区提供纸张就要花费一大笔钱(42)。工作环境中其他人员则是可以发号施令的。这样,一个公共机构就包括工作环境中的州立法委员会成员以及地方议会成员。接受公共机构服务的人也是工作环境的组成部分。如果他们在政治上很有力,就能够对政府的决策有相当大的影响。所以,家长组织可以对学校政策的制定和实施施加很大的影响。

在许多情况下,买主比普通百姓的影响大得多。一个地区的发展通常取决于一个有实力的买主;同任何普通百姓比较,开发者和不动产行业更能左右政府的住房政策。在美国,公益住房的许多问题都是因地方政府执行国家政策不力造成的,地方政府的工作环境受到有政治实力的买主和政治上软弱的普通百姓的制约。至于公共机构工作环境的其他方面就是各部门的竞争者了(43)。激烈的竞争往往是围绕预算分配而不是因提供同样或替代的产品和服务展开的。例如,一些部门可以使某个议会委员会或小组委员会批准自己的预算。他们就成了资金分配的竞争者——即他们要从委员会那里争取到资金。

公共组织环境的一个明显特征就是存在着其他相关的人和机构。这些个人、团体和机构能够随意地成为工作环境的组成部分。例如,重要的地方上的政治家就可以影响公共机构的政策。因为他或她的政治势力能够影响政府组织的活动,所以他或她很快就成为工作环境的组成部分。报纸、审计人员和电视也是强有力的相关因素,他们能够让政府感到一种压力。

总之,人们最好把公共机构理解成是一个植根于特定工作环境中的具有三个不同职能层次的公共组织,个人、团体和机构是构成工作环境的相关因素。他们可以按自己的意愿成为公共机构的工作环境的组成部分。在很大程度上,法律、管理和政治的相互作用是通过组织的力量来实现的。运用组织系统来考察权力可以证明这种方法具体的效用,权力是最受人们误解的一种统治——即对公共政策进行指导和对长久的公共目标进行管理。这一考察揭示了公司城市(它强调私人追求财富)渗透到地方公共行政的每一个机构中去的能力。

公共机构及公共权力。在大多数社会科学文献中和在大众传播媒介中,权力被描绘成一个人的能够左右其他人的行动(特别是他人不愿采取的行动)的能力。最明显的是,一个人将她或他的意志强加给别人。罗伯特·摩西这位在纽约市工作了几十年的文职官员,曾被人们称为“权力的经纪人”,他能够让别人的日程服务于自己的目标(44)。报纸上充满了各种王权幕后“权力”斗争的故事。可惜,权力通常不是集中在一个人身上,所以我们很难看清权力的面目。

组织理论揭示了那种左右着城市公共行政的显而不露的权力。在组织化的私人城市中,权力是依存的对应面;即是说,一个人拥有权力,他或她就能够造成一种依附他人或从属他人的现象。例如,在没有选择余地的情况下,供应商往往对机构有相当大的支配权。唯一的供应商——即唯一可以找到的供应商,就能够提出回报的要求。比如,市议会的大多数成员要求雇用某个公司来经营政府发行的所有债券,则该公司就拥有了影响。遗憾的是,对这个公司来说,市议会的一班人对此事也有相当的权力,因为债券契约还要依赖于这班人的举动。由政治依存所产生的行政依存,为腐败准备了条件(45)。

这些错综复杂的依存关系是地方管理中的权力的真正来源。复杂性和相对的隐蔽性使人们看不到权力的腐败方面，因此无法通过选举方式来加以纠正。事实上，在许多大城市，选举过程所需的大量资金促成了私人利益集团和当选官员之间的相互依赖性。例如，一家大公司如果得不到减税或者其他补贴，它就会威胁政府要撤走自己的总部(46)。此外，公司的管理人员和其他负责人也可以为市长和其他官员筹集一笔选举基金。显然，这些关系限制住了当选官员的所作所为(47)。

这些依存关系的处理是一种典型的“幕后”斗争。公众只是偶尔知道一些斗争内幕，而且这些隐约泄露的内幕并不反映整个利益的斗争。令人痛心的是，媒体往往也成了这种依存关系网中的成员，故意隐瞒这种斗争的性质。在大多数情况下，这种依存关系维护并增强了私人城市中公司的作用(48)。

小结：公共行政和私人城市的回顾

我们从私人城市的发展和城市公共组织的活动这样两个相关方面，考察了地方的公共管理。本章第一部分追溯了美国城市政治的形成，提出了公共行政是私人城市或公司城市的结构产物。公共行政的建立，是为了通过职业化的机构来管理美国的地方城市。这种职业化的机构中的文职人员所做的是一种“中立的”和不受政治干扰的行政管理工作。这些都是通过摹仿公司的高效率而得以建立的。

最初，这种讲究效率的政治经济制度及其“中立性”的要求，导致了一种靠职业神话决定的组织实践。这些神话认为，公共组织是一种合理的官僚体制，它可以不受周围政治力量的影响。而且还认为，各级公共机构都属于管理性的，因而公共行政人员政治上的精明不仅是讨厌的，而且也是不必要的。

当这些“神话”被揭穿之后，组织理论较真实地描绘了地方公共行政的实践。公共行政确实是由其利己主义的现实环境派生出来的。每个公共机构显然要为机构内外的人员提供服务，这些人包括政治领袖、当事人和顾客。简言之，地方公共管理植根于资本主义城市政治经济制度的发展，并在日常管理工作中来确定自己的方针。

本书的其余各章将对公共行政的现行实践进行详细的论述。第二章考察了公共机构的组织结构和它所处的一般政治范围。本书的第二编考察了作为城市公共行政核心的基本的行政和管理方式：行政法，人力资源管理，预算安排和政府财政，决策和调解冲突，政府间的关系，以及伦理问题。公共机构及其行政单位和立法单位的内部及相互之间都存在这些管理方式。机构的组成和各种依存关系则反映了这些管理方式是如何实施的。

本书第三编的几章集中探讨了地方政府通常所提供的各种服务。具体他说，就是考察了住房管理，经济发展，社区建设，公共安全，文化娱乐业，交通运输，基础设施以及废物处理等。地方政府是提供直接公共服务的一级机构。所以，对公共机构中法律、政治和管理的相互作用的最好说明，是弄清和确定这种相互作用对公共服务的影响。

最后，人们将而且也应该基于地方政府不断提供增进民众生活质量的服务来对它加以评价。政治的目的是促进社会发展，通过那些符合社会长远利益的审慎而合法的“分配准则”使居民及其后代富裕起来(49)。正像斯蒂芬·埃尔金所哀叹的，除非我们能够提高能力来管理地方的“商业共和国”，否则，公共行政将继续是公司城市的女仆，促成一种完全偏向特殊利益发展的政

治。实质上，分配准则不会被看作是合法的，而且行政城市也不可能成为增加政治社会中民众生活的工具。

注释

萨姆·巴斯·沃勒在他对费城的最有价值的研究中就这种情况作出了非常清楚的论述，见《私人城市：费城的三个发展时期》，费城，宾夕法尼亚大学出版社 1987 年版，斯蒂夫·埃尔金雄辩地向人们说明了“商业共和国”的危险在于，它是为发展的政治而不是为广泛的公众利益服务的，见《美国共和国中的城市和政权》，芝加哥，芝加哥大学出版社，1987 年版。就公共行政而言，它要求创造一个实践的政治基础，这个基础可以使公共行政官员发挥作用，使政策的制定者和实施者合法化。参见加里·L·沃姆斯莱等人的《重建公共行政》，纽伯里·帕克，塞奇出版公司，1989 年版。

公共行政这个用语有两种完全不同的含义。第一种含义通常称为“公共行政管理”（publicadministration），是指遍及所有政府机构中的公共服务的管理。第二种含义通常称为“公共行政”（PublicAdministration），是指即便不是一种职业也是一种自觉的实践的行政管理。在美国，第二种含义的公共行政出现在改革时期，大概在 1880 年至 1920 年这段时期。现代公共行政的概念就源于改革年代形成的公共行政。本书论述的正是现代城市公共行政的来龙去脉。在许多城市中，公共行政管理还没有被职业化，只有一些选择出来的公共机构由职业化的行政官员来管理一段时期。所以在大多数情况下，人们往往使用“公共行政管理”（publicadminiStration）一词。

迈克尔·利普斯基：《街头的官僚机构：公共服务中个人的困境》，纽约，拉塞尔·塞奇出版公司 1980 年版。

戈登·L·克拉克和迈克尔·迪尔：《国家机器：合法性的结构和立场》，波士顿，阿林和埃文出版公司，1984 年版，第 2 页。

参见德怀特·沃尔多：《公共行政的事业：一个总的观点》，诺瓦托，查德勒和夏普出版公司 1980 年版。该书论述了公共行政的来龙去脉。关于职业化及其重新定义的问题，参见劳伦斯·F·凯勒，理查德·格林和加里·L·沃姆斯勒：《建立公共行政职业的关键时刻》（这是作者提交给美国公共行政协会于 1989 年 4 月在波特兰举行的年会的一篇论文）。

不幸的是，公共行政是作为脱离国家理论的一种实践而兴起的，公共行政的创立者们只相信科学，而不相信政治哲学。结果提出了公共行政的政治作用的问题，批评家们要求公共行政官员应成为技术专家完成当选官员交付的任务，最有效地实施公共政策。现代公共行政研究之所以提出公共行政的政治作用的问题，是因为大多数研究发现，要严格地限制行政官员的政治作用是不可能的，也是不符合需要的。对公共行政的兴起有创见性的研究，参见萨姆·哈伯尔：《效率和社会进步：进步时代的科学管理》，芝加哥，芝加哥大学出版社，1964 年版；最近的研究成果，参见理查德·斯蒂尔曼：《公共行政理论导论》，纽约，圣马丁出版公司，1990 年版。

参见哈伯尔：《效率和社会进步》，詹姆斯·里克雷：《政府的艺术：费城的改革和政治组织》，纽约，国家基金会，1959 年版；马丁·J·斯切尔：《效率的政治：1800—1920 年美国的市政管理和改革》，加利福尼亚大学伯克利分校出版社 1977 年版；乔恩·C·蒂福德：《没有预示的胜利：1870—1900 美国的市政当局》，巴尔蒂摩，约翰·霍普金斯大学出版社，1984 年版；罗伯特·H·威伯：《商人和改革：进步运动研究》，坎布里奇，哈佛大学出版

社，1962年版；威伯：《寻求秩序，1877—1920》，纽约，希尔和旺格出版公司，1967年版。

沃勒：《私人城市：费城的三个发展时期》。

这部分的有些材料来自威廉·安格尔和戴维·C·佩里对城市政治的具体论述，见他们的一篇未发表的论文，《效率的政治：对城市政治发展史的政治经济评论》（得克萨斯大学，1978年）。也可参见约瑟夫·尤维格斯和劳伦斯·F·凯勒：《美国公共行政的一百年：美国人生活中的公共管理的研究和实践》，载杰克·拉宾，w.巴特里·希尔德雷斯和盖拉德·J.米勒主编的《公共行政手册》，纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1989年版，第1—42页。

有关政治集团和领袖的论述，参见威廉·赖尔登：《但曼尼厅的普伦基特：前参议员但曼尼协会哲学家乔治·华盛顿·普伦基特关于现实政治的演讲集（选自他在纽约县法院的演讲）》，纽约，达顿出版公司，1963年版；亚历山大·B.卡洛编：《美国的城市领袖：解释性的读本》，纽约，牛津大学出版社，1976年版；乔尔·A·塔尔：《领袖政治研究：芝加哥的威廉·洛里默》，乌尔巴纳，伊利诺伊大学出版社，1971年版。

(11)有趣的是，政治领袖是早期工业城市中的几种力量的代理人。从空间上看，城市由于工业的集中发展而变得十分稠密。这样，政治集团由于其地区基础而与早期的工业有着紧密的联系。这种联系尤其表现在政治集团与地方拥有的公司的关系上。当一些企业发展为国家的甚至是国际的大企业时，他们很少注意地方的政治，除非地方的某些问题会影响到他们的收支平衡表。经理人员的出现也引起了地方政治和公司事务之间的联系的中断。经理很快就取代了企业主来管理企业，但他们并不是企业的所有者。他们通常更多关注的是自己的职业而不是社会。对于占有国内和国际市场的公司经理来说，就是介入地方事务，腐败的政治也是没有什么指望的，即使有什么回报也可能会给他们的职业带来不利的影响。所以，以跨国公司为特征的现代资本主义很少去开发社会的基础。唯一例外的是一些公司总部，他们在一些城市中建立了广泛的社会基础。

作为美国工业化早期阶段的地方资本家的代理人，政治领袖在公共行政中是作为一个经纪人起作用的。由于可以得到资本家的慷慨赠与，政治领袖能够十分有效地控制住公共行政和一般的公共事务。19世纪80年代中期，由于许多企业开始走向垄断或者对市场进行控制，使企业结构发生了迅速的变化。这样，领袖模式在许多方面很快就过时了，虽然它在一些早期进行改革的城市中还持续了十几年或更长的时间。俄亥俄州的戴顿市，于1914年最先对市政机构采用了议会—市行政官的改革方案。第二章详述了作为政府改革的中心的这个方案。

对美国工业发展最好的论述，可参见阿尔弗雷德·D·钱德勒：《看得见的手：美国企业中的管理革命》，坎布里奇，哈佛大学出版社，1984年版；也可参见加布里埃尔·科尔科：《保守主义的胜利：1900—1916年美国历史的重新解释》，芝加哥，四角形书店出版公司，1967年版。

(12)“过时”并不意味着不再存在。有些城市，如芝加哥在世纪之交就维持了相当时间的领袖模式。在许多城市中，尽管当权政治集团促成了政治领袖的消失，但是政治领域还是非常腐败的。没有政府组织的约束，个人的权力和腐败就会加速地增长。个人的权力可以无限制地膨胀，相比之下，政

治领袖还多少要受到其党派的制约；尚未进行改革的城市特别容易出现个人的武断专权，因为这些城市在它们的政治核心集团消亡之后未能重建它们的政治体制。消亡的政治核心集团曾经建立了政治领袖模式而削弱了政党的力量。

(13) 与政治领袖保持私下接触的那些资本家的基本投资都放在城市里（在没有出现战后郊区膨胀发展的现象以前，大多数的城市投资都集中在市中心）。例如，许多公司都参与到日益扩大的城市公共行政中去（建立供水和消防公司以及建设有轨电车线路等），它们还涉足银行和市政服务设施。当然，不是所有的公司都与政治领袖建立了联系。有些富裕的家庭不关心政治的争论，而另一些富裕的家庭后来即使不是作为政府改革的领导者，也是改革的坚决支持者。有些地方的资本家，如有轨电车公司的老板是最需要地方的法律保护的，因为他们的经营活动必需有地方政府的特许，其运营路线以及收费标准都要受地方政府的控制。参见威伯：《商人和改革》。

(14) 梅尔文·霍里：《底特律的改革：哈普·S·平格雷和城市政治》，纽约，牛津大学出版社，1969年版；詹姆斯·威因斯坦：《自由国家中的公司理想》，波士顿，培根出版公司，1968年版。

(15) 威因斯坦：《自由国家中的公司理想》；斯切尔：《效率的政治：1800年—1920年美国的市政管理和改革》。

(16) 这篇最早的关于美国公共行政的学术文章明确地提出了促使行政与政治分离的可能性和必要性。事实上，威尔逊指出行政能够为任何类型的政治人物服务，因为它反映的是科学而不是政治哲学。参见伍德罗·威尔逊：《行政研究》，载《政治科学季刊》，1887年3月，第197—222页。

(17) 威伯：《寻求秩序，1877—1920》以及《商人和改革》；威因斯坦：《自由国家中的公司理想》。

(18) 阿蒙·卡特：《沃思堡明星电讯报》1924年12月1日的社论，得到授权使用这一材料。

(19) 文官改革可以追溯到19世纪40年代，当时已经有了文职人员联盟。在改革的年代，行政机构的改革发展势头很快，由于1883年通过的彭德尔顿法，这一改革在全国范围内得到推行。多尔曼·伊顿这位纽约律师对于城市的行政机构改革起到了特殊的作用，他在城市改革引起争议之前就向加尔菲尔德总统提交了一份行政机构的研究报告，参见保罗·范里普：《政治—行政的两分法：是概念还是现实？》，载《政治与行政：伍德罗·威尔逊和美国的公共行政》（杰克·拉宾和詹姆斯·鲍曼编），纽约，马塞尔·德克尔出版公司，1984年版。范里普认为，虽然大多数公共行政学者都把公共行政研究的兴起追溯到伍德罗·威尔逊的这篇有创见的论文，但是伊顿对城市的公共行政的实践有着重大的影响。

(20) 在许多实行议会—行政官体制的城市中，有些议会成员是由地区选举出来的。有些城市甚至还单独选举市长。实际上，大多数的议会—行政官体制中都有一个当选的地位较高的人，这在原来的体制中是没有的。国际城市管理协会出版的年鉴就有每个市政当局资料，并且刊登专门的文章来探索这种市政体制的特征。从1917年开始，全国城市联盟就颁布了一个标准城市宪章，赞同议会—行政官制。最近颁布的标准宪章提出要单独选举市长，这个要求第一次被包括在宪章中。参见全国城市联盟：《标准城市宪章》，丹佛，全国城市联盟，1989年第7版。理查德·切尔兹提出了“委员会—行

政官制”，他想把这看作是对盛行的委员会制的一种修正。在许多城市中，议会仍然被叫作是委员会。参见第二章对政府类型的论述，理查德·S.切尔兹：《城市的胜利：一个未完成的革命的故事》，纽约，哈佩尔出版公司，1952年版。关于理查德·切尔兹的哲学，可参见约翰·波特·伊斯特：《议会—行政官的政府机构：作为这个机构创立者的理查德·S.切尔兹的政治思想》，北卡罗来纳大学出版社，1965年版。

(21) 许多行政官，特别是早期的行政官对其自身的作用有一种自负的看法。在这些行政官看来，如1914年就任的戴顿市的市行政官亨利·怀特，以及在50年代和60年代当过10个城市（最大的城市是辛辛那提）的市行政官C. A. 哈勒尔看来，市行政官无疑就是最高行政长官。早在第一次世界大战之前，怀特就在戴顿市推行了许多有创见的社会改革计划，C. A. 哈勒尔在每周的“市行政官演讲”的电视节目上就城市的情况进行评论。

由国际市行政官协会（现在叫国际城市管理协会，ICMA）出版的年鉴，将他们开会的记录刊印了出来。他们于1914年在俄亥俄州的斯普林菲尔德召开了第一次会议，以后每年召开一次。许多市行政官对他们的作用都抱着相同的看法。他们的会议文件是值得阅读的，但是研究人员和大多数市行政官都没有看到这一点。

早期的行政官和后来的研究人员都不把行政官看作是行政长官，前者认为与较易于看得见的行政长官的作用相比，采用议会的不易觉察的管理方式更为保险；后者，特别是政治学研究者则不承认非选举产生的行政长官的合法性。有些研究人员还反对事务性的体制，因为这种体制会把政府机构的外在形式同政策的结果混淆起来。在许多方面，议会—行政官制对公司是极为有利的，因为它“清除”了地方政治的干扰，为城市发展提供了一个可靠的和低廉的基础结构。具有讽刺意味的是，在许多城市，倾向于发展的利益集团的结合转过来又反对这种体制。从长远的经济观点来看，他们更喜欢一个由政治家控制的保守一些的体制，而不愿意切断与政府的私下交易。

除国际城市管理协会每年出版的年鉴之外，还可参见C. A. 哈勒尔和唐纳德·G·威福德：《市行政官和政策的制定》，载《公共行政评论》第19期，1948年，第101—107页；劳伦斯·F·凯勒：《市政管理，公共行政和美国的启蒙运动》，载《国际公共行政杂志》第20期，1989年1月，第213—249页；阿兰·埃伦霍尔德：《新的市行政官应该是：（1）不引人注目，（2）匿名的，（3）非政治的，（4）上述三种情况，哪一种也不是——渐渐地，现代市行政官成了经纪人，且公开从事经纪活动，奥斯汀的卡米尔·巴尼特就是这种人的典型》。载《管理》第3期，1990年9月，第41—46页。凯勒的文章对亨利·怀特有一个简要的生平介绍。

(22) 戴维·摩尔根：《美国城市的管理》，加利福尼亚州，布鲁克斯/科勒出版公司，1989年版，第52页。

(23) 关于城市政治经济发展和政府作用方面有创见的观点，可参见埃尔金的《美国的城市和政权》。我们在注释中提到，埃尔金是许多研究美国公共行政的现代学者所看重的学者，他感到痛心的是政府的政策往往偏重于企业。他呼吁建立一个更加公平的“商业共和国”，以顾及更普遍的利益。

(24) 显然，组织是不会行动的；只是组织内外的人在行动。不管理论上怎么说，组织的行动是有法律和规范的意义的。有些组织成员被授权代表其组织——也就是说他们能够担负组织的法律责任。

组织在行使其固有的合法权力时，就产生了法律的责任。事实上，一个组织化的社会将公共权力赋予了公共组织。组织在行使其日常权力时就产生了政治的责任问题，权力给组织带来了责任，就像一个具有合法权力的人要承担一个组织的义务一样。

权力的概念要根据依存性来理解，这一概念过后还要涉及。依存性的概念能够帮助我们澄清有关权力的许多纠缠不清的争论。

(25) 公共机构是用来说明现存的政府实体的。公共组织则是用来从理论上对政府实体进行考察的。

(26) 在大多数情况下，反对官僚体制的运动即使不是虚伪的，至少也是具有讽刺意义的。大多数候选人同他们一生中所反对的官僚体制有着十分紧密的联系。一些人在使用“官僚体制”时很少注意其准确性。例如，吉米·卡特曾是一位训练有素的工程师，他同海曼·里科弗一道工作过，曾成功地与海军的等级制度进行斗争，并认为，压倒一切的权力通常属于公共官僚体制。罗纳德·里根一家在经济萧条时期得到了政府部门的有力支持。显而易见，政府的一些具体计划和部门是好的，但政府总的方面是有问题的，是受官僚体制甚至是一种官僚主义支配的。对官僚体制的有害影响的不同看法，参见查尔斯·古德塞尔：《关于官僚体制的情况》，新泽西州，查塔姆出版公司，1985年版。

(27) 詹姆士·汤普森：《运转中的组织：行政理论的社会科学基础》，纽约，麦克格拉-希尔出版公司，1967年版。

(28) 劳伦斯·J.彼特：《彼特原则》，纽约，威廉·莫罗出版公司，1969年版。

(29) 按照组织理论，这可以叫做环境对组织构成的决定。参见汤普森：《运转中的组织：行政理论的社会科学基础》；亨利·明兹伯格：《组织的构成》，普伦蒂斯-霍尔出版公司，1978年版。

(30) 汤普森：《运转中的组织：行政理论的社会科学基础》，尤其是其中的第三章；其概念直接取自威廉·R·迪尔：《环境对管理自治权的影响》，载《行政科学季刊》第2期，1958年，第409—443页。

(31) 戴维·特鲁曼：《政府的作用：政治利益和公共舆论》，格林伍德出版公司（1981年版），这是1951年版的重印本，书名未变，最早由克洛夫出版公司出版。

(32) 关于权力网的观点，可参见劳伦斯·F·凯勒：《公共管理的政治系统：组织网络的透视》，载《行政与社会》第15期，1984年2月，第455—474页；卡伦·M·赫尔特和查尔斯·瓦尔科特：《管理公共组织：政治、结构和制度的设计》，布鲁克斯/科勒出版公司，1990年版。关于地方一级所用的概念，可参见赫尔曼·图克：《城市社区中的组织之间的活动：系统概念的演绎》（阿诺德和卡洛林·罗斯丛书，美国社会学协会，1973年版）和《现代生活中的组织》，旧金山，乔西—巴斯出版公司1977年版；罗纳德·瓦伦，斯特劳·M·罗斯和安·F·伯杰德：《城市改革的结构：稳定和变化中的社区决策组织》，马萨诸塞州，列克辛顿出版公司，1974年版；罗伯特·J·华斯特：《城市决策的生态学》，牛津大学出版社，1989年版；罗伯特·帕鲁西和哈里·R·波特编著：《权力网络：国家、公司和社会的组织者》，纽约，阿尔迪·德·格鲁特出版公司，1989年版。

(33) 对于政府间关系有份量的评论，可参见德尔·S·赖特：《联邦制的