

公共管理案例系列教材

# 公共行政学经典理论 导引与案例

► 主 编 付小均



YZLI0890146212

公共管理案例系列教材

# 公共行政学经典理论 导引与案例

主 编 付小均



YZLI0890146212

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

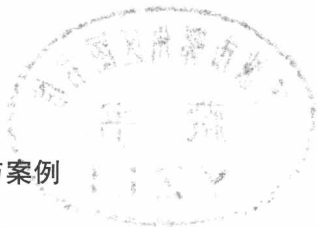
公共行政学经典理论导引与案例/付小均主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 12  
(公共管理案例系列教材)

ISBN 978-7-300-14817-5

I. ①公… II. ①付… III. ①行政学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 245690 号

公共管理案例系列教材  
公共行政学经典理论导引与案例  
主 编 付小均



---

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>	
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	北京东君印刷有限公司	
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次 2011 年 12 月第 1 版
印 张	19.75	印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷
印 数	348 000	定 价 35.00 元

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 前 言

这部书稿，本应在去年底前就完稿付梓，但因母亲的第三次中风及继之与病魔抗争三个月后的辞世，大大地分散了我的精力和时间，拖延至今。我向来对借口私事而耽搁工作的理由不以为然，扪心自问，说到底，还是迫于自己对这本书质量要求的压力，不肯草草截稿。

接受这本书的编写任务时，自己本有知难而退的想法，这不仅因为公共行政学的诞生与发展是社会科学领域里程碑式的革命，她的博大精深使我有高山仰止的感觉，而且我深恐囿于自己能力和工作压力的限制，不能圆满完成这一任务。但我终因公共行政学的理论魅力而选择知难而进。

在短短一百多年的发展中，公共行政学经历了诸多的理论纷争和范式革命，无论哪个学科的学者，无论对这些发展阶段持何观点和见解，无论有怎样的批评和激辩，都不能回避和否定这一事实：公共行政学作为一门独立学科对人类社会产生了深刻的影响。公共行政学以她独特的魅力和波澜壮阔的发展历程，展现了蔚为壮观的人类社会实践活动和思想跋涉者瑰丽的智慧结晶，我愿意为她的传播而奉献自己绵薄的力量。

为使读者能够更好地了解 and 认识公共行政理论，《公共行政学经典理论导引与案例》撷选其中的代表性理论奉献给读者，希望能够准确、客观地反映公共行政学的发展历程。为便于读者理解理论和使理论联系实际，本书每章的

后半部分安排了与该章理论相关的案例及案例分析。

全书写作体例力求统一。各章内容均由“目标设置”、“理论综述”、“案例分析”、“总体评述”、“问题思考”五部分组成。

各篇章内容的安排，没有拘泥于公共行政理论范式演化的过程谋篇布局，而是力求遵循“准确、完整”的编写原则，对各个时期代表人物的经典理论适当做了取舍。对书中理论的导读和案例的评析，尽量做到简明、扼要。至于这些理论的选择是否合理、妥当，案例分析是否准确、到位，恳望学界方家见仁见智，不吝赐教。

本书的框架结构和内容安排由付小均提出，经过与首都经济贸易大学公共管理系和中国人民大学出版社有关老师反复讨论修改而成。各章分工如下：付小均（第一章）、陈慧永（第二章）、张博隽（第三章）、谷伟伟（第四、第五章）、郝秀匣（第六章）、卢方（第七章）、林慧（第八章）。付小均对全书进行了统稿和再创作。

本书的出版，首先要感谢为此书项目立项进行评审的首都经济贸易大学专家组成员，特别是我校前任研究生部主任刘英骥教授以及两任科研处处长邹昭晔教授和王曼怡教授，他们的科学态度和严谨公正的管理作风在使该项目最终纳入正轨的过程中发挥了关键性作用。其次要感谢中国人民大学出版社的刘晶、朱海燕和诸位编辑同志，他们不遗余力的合作精神为这套丛书的出版铺平了道路。特别是朱海燕同志，她对本书的体例、写作方法提供了很多有价值的建议和意见，使我们受益匪浅。同时，本书在写作过程中参考了国内外许多文献，借鉴了一些专家、学者的研究成果，在此对他们一并致谢。

囿于作者知识结构和写作水平的局限，书中的疏漏和错误在所难免，恳请专家、同仁批评指正。

首都经济贸易大学  
公共管理科研平台项目组成员

**付小均**

2011年10月

# 目 录

第一章 政治—行政二分法理论	1
一、目标设置	1
二、理论综述	1
三、案例分析	17
案例1 英国早期文官制度改革和近现代文官制度的建立	17
案例2 美国文官价值倾向的变迁	24
案例3 中国的科举制度与西方的文官制度	29
四、总体评述	34
五、问题思考	35
六、参考文献	36
第二章 韦伯的理性官僚制理论	37
一、目标设置	37
二、理论综述	37
三、案例分析	50
案例1 普鲁士官僚制的发生与发展	50
案例2 中国政府机构的大部制改革	57
案例3 大学里的“官僚制”	64
四、总体评述	69
五、问题思考	70
六、参考文献	70
第三章 行政决策理论	72
一、目标设置	72
二、理论综述	72
三、案例分析	86
案例1 从对圆明园防渗工程的争议看有限理性决策	86
案例2 中国户籍制度变迁中的决策模式转变	92
案例3 渐进模式下的中国公务员制度建设路径	99
四、总体评述	106



五、问题思考 .....	107
六、参考文献 .....	107
<b>第四章 新公共行政学理论 .....</b>	<b>109</b>
一、目标设置 .....	109
二、理论综述 .....	109
三、案例分析 .....	124
案例 1 “公平”要素在我国收入分配制度中的变迁 .....	124
案例 2 “西部大开发”政策——回顾与展望 .....	131
案例 3 管不了的危桥 .....	138
四、总体评述 .....	144
五、问题思考 .....	145
六、参考文献 .....	145
<b>第五章 政策科学理论 .....</b>	<b>147</b>
一、目标设置 .....	147
二、理论综述 .....	147
三、案例分析 .....	161
案例 1 十字路口上的中国人口政策 .....	161
案例 2 从逆境中的政策制定看流动摊贩的治理 .....	169
案例 3 民主探路——“示威公园”引发的议论 .....	177
四、总体评述 .....	183
五、问题思考 .....	184
六、参考文献 .....	185
<b>第六章 公共选择理论 .....</b>	<b>186</b>
一、目标设置 .....	186
二、理论综述 .....	186
三、案例分析 .....	202
案例 1 “多数人暴政”和“少数人暴政”——北京市 城市基础设施改造拆迁中的公共选择 .....	202
案例 2 谁对决策产生影响？——怒江梯级水电站 规划中的利益集团分析 .....	210
四、总体评述 .....	218
五、问题思考 .....	219





六、参考文献	219
<b>第七章 企业家政府理论</b>	<b>221</b>
一、目标设置	221
二、理论综述	221
三、案例分析	238
案例 1 北京市鲁谷街道社区管理体制改革	238
案例 2 从教育券制度看政府对新公共管理理念的践行	246
案例 3 美国重塑政府运动之放松规制	255
四、总体评述	261
五、问题思考	262
六、参考文献	262
<b>第八章 新公共服务理论</b>	<b>263</b>
一、目标设置	263
二、理论综述	263
三、案例分析	283
案例 1 垃圾焚烧场选址“风波”——政府与公民的 共同成长	283
案例 2 从官员“抱团”与民争利看权力“分赃”	289
案例 3 八大湖小区拆迁——满足“公共利益” 还是“为商牟利”	293
四、总体评述	299
五、问题思考	300
六、参考文献	301

# 第一章 政治—行政二分法理论

## 一、目标设置

1. 通过对本章理论综述部分的学习应当理解和掌握：政治—行政二分法产生的社会背景和理论背景；政治—行政二分法的主要内容；政治—行政二分法的不同观点；政治—行政二分法的理论意义。

2. 本章案例分析源自编者对政治—行政二分法理论和实践的理解。希望通过案例的要点分析，能够引发读者的互动思考，以期获得理论与实际相联系的启迪。

3. 通过对本章的学习，力图使读者能够从个人领悟的角度出发，运用政治—行政二分法理论尝试分析类同案例，借此锻炼思辨能力，提高归纳、理解、分析和解决现实问题的能力。

## 二、理论综述

### （一）政治—行政二分法理论的产生

仔细考察社会科学的发展史可以发现，任何一门主导理论的产生，都会有深刻的社会背景。发端于19世纪末的政治—行政二分法理论，是行政学作为独立学科的理论前提，这门理论的产生，与社会的政治经济发展密切相关。

对于人类社会而言，有了国家就有了政府及行政，国家自产生起就具有政治和行政双重功能。国家的政治功能是国家意志的表达，行政功能是国家意志的执行。在封建专制时期，国家权力被高度集中在以君主为核心的权力机构中，表达国家意志所需要的执行活动比较简单，国家的行政功能受封建君主操纵和控制，国家的政治功能和行政功能几乎没有区别，政治和行政是一体的。

最早动摇封建专制基石的政治革命源于欧洲。17世纪英国资产阶级的崛起促进了政治制度的改革，改革催生了早期民主制度——君主立宪制的建立。君主立宪制度依据分权的原则而建构，其功能被分为立法、行政和司法三个方面，分别由议会、行政机关和司法机关三个独立的机构承担。这一时期的行政机关虽然已分权独立，但外部职能和内部管理功能相对弱小，主要行政功能是对以往承担



的政治功能的沿袭，因此，尽管君主立宪制的建立具有革命性的意义，但并不意味着政治和行政在君主立宪制度下被真正分开。政治和行政的一致，突出表现为在政府构成体系中实行私人庇护制和政党分肥制。私人庇护制，是指贵族和掌握政府重要权力的官员，把政府中的职位分给自己的亲属、朋友和其他关系密切的人，并在政治上予以庇护的制度。政党分肥制，是指参选者在政党选举中获胜后会把政府官职作为“战利品”，在其亲信和支持者之间公开进行肥缺的分赃。这种政治与行政不分的政府构成制度，把所有行政人员都置于王权或政党控制之下，行政官员既被王权和贵族操纵，同时也被政党控制，为政治服务。行政人员是政治性的官员，政府在经济中的职能只是扮演“守夜人”的角色。在这一时期，政府的政治角色和行政角色之间并没有明确的界限，政府的主要功能是政治功能，政府行政的主要价值是政治价值，政府行政的政治意识形态和政治价值被强化，而政府的对外管理和对自身管理的功能被弱化，“强政治、弱行政”，政治与行政不分或行政政治化是当时行政的主要特点。这一特点与那个时期政府规模小、政府职能简单、政府事务易行、对政府中工作人员的素质没有特殊要求、对行政效率也没有要求的政府特征相对应，也与公众对政府行政管理要求不高有关系。因此，尽管早期资本主义国家已实行民主宪政的政治制度并分设了相应的行政机构，但政治与行政功能在政府运行过程中并没有真正分开，行政是政治化的行政，完全受制于政治，政治与行政的关系与封建专制时代的政治与行政的关系并无很大差异。

历史唯物主义告诉我们，上层建筑要与经济基础相适应，政治制度的发展终究要围绕经济发展的轨迹运行。18世纪英国的工业革命是资本主义由工场手工业阶段到机器大生产阶段的一个飞跃，它既是生产领域里的一场大变革，又是社会关系方面的一次革命。英国工业革命使得资本主义的生产方式逐渐代替封建主义的生产方式，让工业资产阶级及无产阶级壮大起来，但同时也产生了许多前所未有的如失业、劳资矛盾、国民教育、城市发展等社会问题。面对如此众多和尖锐的问题，在政党分肥制和私人庇护制下产生的昏庸、低能和贪婪的行政人员，根本无法应对现实提出的挑战；无能的官员、低效的政府、腐败的官场成为阻碍经济发展和社会进步的重要因素，对此新兴资产阶级和民众非常不满，他们迫切需要一个能够处理新的社会问题的政府，迫切需要高素质的行政人员，迫切需要政府提高行政效率。满足这些要求的必要条件是，弱化政府的政治职能，弱化行政的政治色彩，强调政府的行政职能，强调政府成员的专业技能，强调政府对经济领域的渗透和介入，强调政府行政的效率。



行政由政治化行政向弱政治化行政转变的典型实践，是 19 世纪英国议会进行的三次改革和英国的文官制度改革。英国文官制度改革将文官的录用从实行私人庇护制和政党分肥制改为公开竞争考试，不仅避免了“政党分肥”权力结构所带来的弊端，也极大地纠正了官场腐败情况。改革后确立的英国文官制度，从法律上明确了禁止文官从事政治活动，这一规定为政府行政从政治价值的功能中摆脱出来奠定了人事和制度基础。经过改革，行政作为管理手段的意义逐渐大于政治要求的功能，政府公职人员的政治角色和行政角色开始剥离，政治与行政的分离不仅是可能的，而且逐渐成为现实。“弱政治、强行政”以及行政弱政治化甚至非政治化逐渐成为英国工业革命后行政实践的主要特征。

如同英国工业革命给世界工业发展带来了巨大影响一样，由工业革命而引发的英国文官制度改革和政府职能的变化，以及由此带来的政治与行政关系的变革，也影响了许多国家。美、日、德、法、意、加等国家都分别结合本国情况，逐步效仿英国建立了文官制度，这又进一步促进了资本主义国家政府政治功能与行政功能的分离。随着世界各国现代文官制度的建立，私人庇护制和政党分肥制逐步退出历史舞台，各工业化国家的政府体制走上了政治与行政两分的轨道，国家完全政治化行政的格局被打破，公务员成为一个“独立的技术性”的范畴，各工业国家的政府改革实践在制度上进一步保障了政治与行政的分离。

一种新理论的产生，除社会历史背景之外，还要有相应的理论背景。探究理论背景，有助于了解理论的传承和范式的转化。考察公共行政的理论发展可以发现，在新兴资产阶级实施改革之前，欧洲的学者一直没有间断对国家、权力以及政府体制的研究，其研究成果对政府行政改革的实践以及行政非政治化提供了理论依据和指导，而政府改革实践在接受理论影响的同时，也为理论研究提供了实证的基础，进一步促进了理论的发展。就行政思想而言，虽然早期的行政思想未能构成一个严谨的体系，仅是一些观点、看法和原则，但对于公共行政学的形成、研究方法和研究角度的确立，都产生了很大的影响，其中对分权的探讨所形成的思想是公共行政学重要的理论基础。

作为一种追溯，最早提出分权思想和行政管理问题的是希腊思想家亚里士多德（Aristoteles，公元前 384—前 322）。他在其著作《政治学》和《雅典政制》中提出了政府权力应分为议事、行政和司法三个部分，并讨论了国家的起源、行政机构的设置以及行政人员的选拔方式。亚里士多德的研究为后来的分权理论和公共行政理论的建立奠定了哲学和政治学基础。



亚里士多德之后，虽有许多学者继续研究政治和行政问题，但由于历史局限，在漫长的封建社会里未能有人提出更为清晰的政治—行政二分思想。欧洲中世纪文艺复兴之后，一批学者对分权问题进行了更加深入的探索，逐渐形成了较为清晰和系统的早期分权思想，其中具有代表性和影响力的是洛克和孟德斯鸠。

17世纪西方古典自由主义的鼻祖，英国著名的哲学家和政治思想家约翰·洛克（John Locke, 1632—1704）在其著作《政府论》和《人类理解力论》中系统地提出了政府理论，阐释了政府的原则，洛克对政府研究的成果对后人在相关领域的研究产生了巨大的影响，具有奠基石的意义。洛克还提出了自由理论和权力分立理论，将国家的权力分为立法权、执行权和对外权，并认为立法权居于统治地位，立法权中包括执行权和对外权，执行权应服从于立法权。洛克没有将司法权作为分权的部分独立提出，但认为司法权应是独立公正的，应当具有权威并受到尊重。

洛克的分权思想在法国启蒙思想家孟德斯鸠（Charles de Secondat, de Montesquieu, 1689—1755）那里得到了进一步的诠释。孟德斯鸠在其代表作《论法的精神》一书中讨论了法的精神、政体的分类、政体原则、政治自由理论、三权分立理论等。针对当时法国国王至高无上，集立法、行政、司法大权于一身的封建专制政治制度，孟德斯鸠提出要限制王权并进行“分权”。他认为国家有三种权力，即立法权力、行政权力和司法权力。这三种权力应分属议会、政府和法院三个不同的国家机关，且三者应既相互独立，又相互制约，即“三权分立”。三权分立学说继承和发展了洛克的分权理论，对资产阶级的分权理论作出了重要的贡献。孟德斯鸠的分权学说普遍为资产阶级学者和资产阶级国家所接受，对政府制度的改革尤其是美国的三权分立制政体的建立产生了决定性的影响。

与孟德斯鸠同时代以及其后至19世纪下半叶，欧洲及北美也同样陆续出现了一些以国家、政府、权力和人民为研究对象的学者和研究成果。在这些研究中，德国政治学家斯坦因的贡献非常重要。斯坦因（Lorenz von Stein, 1815—1890）在他的七卷本《行政学》著作中，首次提出了“行政学”的概念。斯坦因提出了宪政是主体（国家）有组织的意志，行政则是主体（国家）依据意志的活动。宪政规定行政活动的轮廓，但行政的内容却并非来自宪政，宪政给予行政秩序和限度，给予行政权力和设定的观点。斯坦因还把行政研究体系划分为行政组织、行政权力和行政法规三部分。由于斯坦因从行政法学的角度研究行政学，因而在他的研究中，并没有明确提出将政治行政分开。而明确地在理论上提出政



治—行政二分的，是继斯坦因之后的另一位德国政治学家布隆赤里。

乔汉·布隆赤里（Johann Kaspar Bluntschli, 1808—1881）认为，政治是国家重大的活动，属于政治家的特殊活动范围；行政则是国家的具体细微事项上的活动，行政管理是技术性职员的事情。布隆赤里强调了政治与行政在功能上的区别，他的观点对美国学者威尔逊和古德诺建立独立的公共行政学科有重大的影响。<sup>①</sup>

尽管斯坦因和布隆赤里的研究成果引人注目，但其研究成果之所以没有构成现代意义上的公共行政学的开山之说，在于其行政学思想是服务于君主专制下的集权政府的，带有君主主义的烙印。

探究政治与行政两分法产生的理论背景可以看到，西方近代政治学说和国家学说，为政治—行政二分法的理论分析提供了思辨和研究方法。斯坦因和布隆赤里作为行政理论的早期代表，最早明确地提出了行政与政治相分离的观点，为政治—行政二分法理论的诞生确立了理论突破口。之后，美国学者威尔逊和古德诺在前人研究的基础上，顺应时代的需要，系统而明确地提出了政治—行政二分法理论，奠定了公共行政学的基础。

## （二）政治—行政二分法理论的主要内容

最早提出政治—行政二分法理论的是公共行政学奠基人，美国学者托马斯·伍德罗·威尔逊（Thomas Woodrow Wilson, 1856—1924）。威尔逊的行政学思想一方面来源于欧洲大陆特别是德国行政学者的研究，一方面亦产生于他所处的美国特殊的历史时期。1983年，美国国会通过了由议员彭德尔顿提出的《调整 and 改革美国文官制度的法案》（又称《彭德尔顿法》），法案规定用考任制替代原来的由政党领袖任命政府官员的政党分肥制，确立了文官考任制度，使政治中立的文官制度成为政府的人事管理依据。威尔逊是美国文官制度改革积极的推动者，他认为要想提高行政效率，就要改变政党领袖插手行政事务的状态，淡化行政的政治色彩。以此为出发点，威尔逊对行政独立于政治这一问题在理论上进行了系统探讨。

1886年，威尔逊在康奈尔大学做了题为《行政学研究》的报告，1887年他将这份报告修改成论文，发表在《政治学季刊》上。该篇论文对政治和行政的关系作了严谨、明确的区分，认为政治和行政都有自身发展的内在逻辑，有着不同的研究领域，因而行政学应该是一门不同于政治学的独立学科。威尔逊的这篇

<sup>①</sup> 参见 [美] 伍德罗·威尔逊：《行政学之研究》，见彭和平等编译：《国外公共行政理论精选》，16页，北京，中共中央党校出版社，1997。



论文，被认为是公共行政学学术研究的开端以及公共行政学建立的标志。随后，美国政治学家、法学家、教育家古德诺（Frank Johnson Goodnow, 1859—1939）于1900年出版了《政治与行政》一书，对威尔逊的观点给予进一步的阐发，尤其在政治—行政二分方面，古德诺进行了更加深入和明确的分析。归纳威尔逊和古德诺的主要观点，政治—行政二分法理论的内容可以概括为：

### 1. 政治与行政属于不同的领域

在威尔逊研究之前，作为行政学研究对象的“行政”的概念，一直包含在政治概念之中，因此对行政本质的研究一直未能跳出政治学窠臼。威尔逊的最大贡献是明确了行政的实质，将行政与政治的关系作了学理意义上的梳理，并将行政从政治的概念中剥离出来。威尔逊认为，行政与政治不同，“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题。虽则行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无须自找麻烦地去直接指挥行政管理机构”<sup>①</sup>。“政治是‘在重大而且带普遍性的事项’方面的国家活动，而在另一方面，‘行政管理’则是‘国家在个别和细微事项方面的活动。因此政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情’。尽管都属于国家活动，而且‘政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成’，但行政管理并不因此就是政治。”<sup>②</sup>他还认为政治（政策制定）是立法团体和其他政策制定集团专有的活动，而行政（政策执行）则是行政官员的专有活动，政策的执行和贯彻是由行政官员完成的。他相信将政治领域和行政领域相分离，是避免政党分肥制所带来的弊端的必要条件。从这个意义上看，政治与行政分开，也是公共行政脱离政治学框架成为独立研究领域的前提。

继威尔逊的研究之后，古德诺进一步系统阐述了政治—行政二分法。古德诺在他著名的《政治与行政》一书中明确指出：“在所有政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能；在所有的国家中也存在着分立的机关，每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种，这两种功能分别就是：政治与行政”<sup>③</sup>。古德诺认为政治是国家意志的表达，政府的政治功能存在于政府表达国家意志所必需的活动之中；行政是国家意志的执行，行政功能存在于政府执行国家意志所必需的活动之中，不管国家采取何种政体，政治和行政两者是必然区别的。<sup>④</sup>

①② [美] 伍德罗·威尔逊：《行政学之研究》，见彭和平编译：《国外公共行政理论精选》，16页。

③ [美] 弗兰克·J·古德诺：《政治与行政》，6页，北京，华夏出版社，1987。

④ 参见上书，6页。



继前人的研究之后，德国学者马克斯·韦伯（Max Weber，1864—1920）对政治与行政的分离进行了更明确的说明。他指出政治的实质在于坚定、热情、有道德感，对所决定的政策敢于承担个人责任，政治的作用具有暂时性。行政的实质在于认真地执行政治权威的命令；在于公正无私，在具体行政事务中不掺杂个人情感，对执行的政策不承担个人责任。政治家的特征与行政文官相比是明确对立的。

## 2. 政治与行政的分离与协调

尽管政治和行政必须区别，但政治和行政的分开是相对而非绝对的，辩证地看待政治与行政二分是认识政治—行政二分法的前提。威尔逊在讨论政治和行政的不同功能时，将政治领域作为行政功能的在先逻辑，认为“政策如果没有行政管理的帮助将一事无成”<sup>①</sup>。古德诺更加深入地讨论了政治与行政的关系，他认为政治功能和行政功能是相互区别的，但同时古德诺更加强调整治与行政相互协调的关系，认为政治和行政必须以某种方式取得协调：“把每一种功能分派给一个分立的机构去行使是不可能的。这不仅因为政府权力的形式无法明确地分配，而且还因为随着政府体制的发展，政府的这两种功能趋向于分化成一些次要的和从属的功能。”“分权原则的极端形式不能作为任何具体政治组织的基础。因为这一原则要求存在分离的政府机构，每个机构只限于行使一种被分开的政府功能。然而，实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致。”“只有这样，在政府中才能存在协调。只有这样，真正的国家意志的表达才能成为被普遍遵守的实际的行为规范。”<sup>②</sup>

在讨论如何实现政治与行政的协调时，古德诺认为，为了保证表达出来的国家意志的执行，政治对行政的控制是必要的，但为了保证政府的民主性和行政的高效性，又不能允许这种控制超过其所需要的目的。所以这种控制必须有一定的“度”。<sup>③</sup>对此，古德诺分析了美国的情况：“美国政治体制在很大程度上是建立在政府权力分立的基本原则上的。由于按宪法制定的法律授予了执行和行政官员独立的地位，所以要在法定的正式政府体制中发挥政治对行政的必要控制就不可能了。因此，这种控制就在政党体制中得到了发展。美国的政党，正像他们热衷于按照必须以表达国家意志为准则，选举具有明显的政治色彩的团体那样去进行

① [美] 伍德罗·威尔逊：《行政学之研究》，见彭和平编译：《国外公共行政理论精选》，16页。

② [美] 弗兰克·J·古德诺：《政治与行政》，12页。

③ 参见上书，14页。





行政和执行官员的选举。政党体制由此保证了政治功能与行政功能之间的协调。而这种协调是政府成功地开展工作所必需的。”<sup>①</sup> 古德诺认为尽管两者有区别，但政治要对行政给予适当控制，政治与行政具有交融性。

### 3. 行政具有公共性

公共性既指行政的“价值中立”和工具性，也指对公众利益的考虑。19世纪末叶到20世纪初叶，行政实践中的政府对公众利益的关心并不明显，理论研究亦不注重涉及公共利益领域的分析。威尔逊和古德诺在强调行政与政治二分的同时，较以前的研究更多地考虑了政府和行政如何更好地为公民服务，这是两位学者与德国学者斯坦因和布隆赤里研究的最大区别之一。威尔逊认为政治与行政二分是政府改革运动中普遍和必要的政治策略，公职人员的任命应该以官员的适用性和价值而非党派偏见为基础，如果依据党派偏见为任命公职人员的标准，必然导致“政治”在政府的公共服务中占据不恰当的位置。威尔逊认为将政治从行政中分离出来后，政府的公职人员将更多地由有知识、有技能的专家组成，科学的理性能够消除政治偏见和政治冲突，对公共事务作不掺杂政治因素的技术性管理，可以更好地体现公共性，实现公共利益。古德诺则强调了有效履行公众意愿的重要性。政治—行政二分法所强调的公共性，在韦伯的官僚制理论中得到了进一步阐发。

### 4. 行政应以效率为重要目标

政治—行政二分法理论表达了以强调效率为核心的价值理念，威尔逊敏锐地意识到政府的行政效率是行政学研究的一个重点。他谈道：“行政学研究的目标，在于首先要弄清楚政府能够适当而且成功地承担的是什么任务，其次要弄清楚政府怎样才能够以尽可能高的效率和尽可能少的金钱或人力上的消耗来完成这些专门的任务。在这个问题上，显然需要更多的启示，然后只有通过仔细的研究才能提供这种启示。”<sup>②</sup> 威尔逊和古德诺的研究将行政领域设计为一个纯技术性的管理过程，这样，行政领域的民主价值取向被抽象掉，行政管理的目标单纯为效率最大化。美国学者伦纳德·怀特（Leonard White, 1891—1958）在1926年出版的《公共行政学研究导论》一书中认为，公共行政的目的是对公共事务有效能的管理，是使公共计划得以最迅速、最经济、最圆满地完成。<sup>③</sup> 传统公共行政将效

① [美] 弗兰克·J·古德诺：《政治与行政》，15页。

② [美] 伍德罗·威尔逊：《行政学之研究》，见彭和平编译：《国外公共行政理论精选》，2页。

③ 参见 [美] 伦纳德·怀特：《公共行政学研究导论》，见 [美] 杰伊·M·沙夫里茨等编：《公共行政学经典（第五版）》，北京，中国人民大学出版社，2010。