

公共行政与公共管理经典译丛

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”、“十二五”国家重点图书出版规划项目

比较公共行政

(第六版)

[美] 费勒尔·海迪 (Ferrel Heady) 著

刘俊生 译校

Perspective
Public Administration
A Comparative
(Sixth Edition)

中国人民大学出版社

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

公共行政与公共

经典教材系列

Public Administration

比较公共行政

(第六版)

[美] 费勒尔·海迪 (Farrel Healy) 著

刘俊生 译校

Perspective

Public Administration
A Comparative

(Sixth Edition)

中国人民大学出版社

· 北京 ·

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体制，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：（1）系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。（2）权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。（3）前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先要把那个特殊场合加以研究之后才可以判定”。的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月



20世纪90年代中期，我曾从国家图书馆借阅了海迪的《比较公共行政（第四版）》一书的英文版，当时心想，将来有机会一定要将这本书翻译过来，因为其独特的比较研究视角（不同于里格斯有关比较公共行政著作的研究视角），也因为其比较研究的全面性（与里格斯相同，全面地比较发达国家和发展中国家的行政系统），还因为它在国外是公共行政研究和政治学研究的必读书目，但直到2005年夏初，应中国人民大学出版社刘晶女士之约翻译本书时，方才了结这一心愿。

本书选择了现代民族国家的政府官僚机构作为比较研究的对象，并进一步将研究焦点锁定在政府的高级官僚而非整个官僚机器，锁定在官僚机构与其外部政治系统中的其他机构的工作关系而非其内部的运作特征上。针对世界上现有的近200个国家和地区各不相同且极其复杂的行政系统，作者采用了分类研究的办法。首先将现有民族国家区分为发达国家和发展中国家（欠发达国家）两类。这两类国家各自具有某些相似的行政特征。发达国家的行政制度有“古典”的行政制度和“变异”的行政制度，法国和德国是“古典”行政制度的代表性国家，而英国、美国和日本（属于发达国家第一层次，当然还包括法国和德国）以及俄罗斯和中国（属于发达国家第二层次）是“变异”行政制度的代表性国家。发达国家的社会环境相对稳定，具有以下相似的行政特征：（1）官僚机构相当发达（规模庞大和结构复杂）并具有工具

性；(2) 官僚组织高度专业化；(3) 官僚组织具有高度的职业化理性；(4) 官僚角色十分清晰；(5) 官僚组织得到其他政治机构的有效控制。沿着将发达国家分为第一和第二两个层次的思路，作者将发展中国家分为第三和第四两个层次，如西半球的巴西和海地、亚洲的韩国和孟加拉国以及非洲的南非和扎伊尔分别是第三和第四层次的例证国家，但本书对发展中国家行政制度的比较研究并未按照这个思路展开，而是从区分为数众多的发展中国家的政体类型入手来展开。发展中国家的政体类型包括官僚主导型和政党主导型两大类，每大类中又涵盖四个小类，共有八类政体。官僚主导型政体中包括传统型精英政体（代表性国家有沙特阿拉伯和伊朗）、人格主义型官僚精英政体（代表性国家有巴拉圭和乌干达）、共同掌权型官僚精英政体（代表性国家有印度尼西亚、泰国和加纳）和钟摆型政体（代表性国家有巴西、尼日利亚和土耳其）四类；政党主导型政体中包括多头政治竞争型政体（代表性国家有菲律宾、斯里兰卡和哥伦比亚）、优势政党支配下的半竞争型政体（代表性国家有墨西哥、印度和马来西亚）、优势政党支配下的动员型政体（代表性国家有埃及和坦桑尼亚）和共产主义政体（代表性国家有朝鲜和古巴）四类。尽管发展中国家都处于激烈的社会变革进程当中，但它们都具有如下相似的行政特征：(1) 公共行政的基本模式是经模仿而非土生土长的；(2) 官僚机构中缺乏足够胜任的管理人员；(3) 大部分官僚行为具有过程取向而非结果取向；(4) 在行政过程中，形式和现实之间存在着很大差异；(5) 官僚机构倾向于拥有大量的行政自主权。本书正是按照这样一种逻辑结构展开比较公共行政研究的，并对每个代表性国家（多达 27 个国家，其中有 20 个发展中国家）的行政组织、高级官僚、行政与政治的关系进行了深入剖析。

本书的研究结论有如下几个方面：第一，尽管发达国家的某些政治特性有所不同，但都设计了对官僚机构的充分的政治控制手段，这样在允许官僚机构实质性地参与到政治决策过程中时，也降低了官僚主导决策过程的可能性。第二，传统型精英政体在发展中国家为数不多，而且都十分脆弱，可能会经历政体的改革和转化，这类政体的政治精英们或者来自于统治家族，或者来自于传统的宗教组织，行政机构只是他们行动的工具，其有效运作受到诸多牵制。第三，人格主义型和共同掌权型两类官僚精英政体在发展中国家中为数不少，在这两类政体中，官僚机构处于统治地位，几乎不受其他政治机构的控制，且其权力边界模糊，军人在官僚机构中占据首要位置，文职官僚往往扮演着次要角色，由此导致这两类政体产生的风险也是最大的。第四，钟摆型政体在发展中国家也有许多，它们在不同政体类型之间来回摆动，有时候是由官僚精英集团统治，有时候是由公民选举产生的政治领袖集团统治，这类政体对官僚特性产生的影响可能各不相同，但这种政体能够为官僚们多次宣传自己的政治主张提供机会。第五，多头政治竞争型政体在发展中国家时增时减，数量不定，但在这种政体中，官僚机构与其他政治机构之间的关系趋于平衡，官僚由此也趋向于减少介入政治权力运作，这一点与那些民主政治发达的国家十分相似，但这些国家的政治制度还是不够稳定。第六，优势政党主导型政体在发展中国家也有相当数量，这些国家的政治权力总是掌握在优势政党手中，政治权力很难

转移给国家官僚机构（无论是文职还是武职官僚机构），从优势政党居于支配地位的半竞争型政体到优势政党居于支配地位的动员型政体，再到共产主义政体，将政治权力转移到国家机构手中的希望越来越渺茫，官僚机构完全处于被优势政党支配的地位。总之，行政机构在发展中国家政治体制运行中的角色很不相同，这取决于所在国家的政治体制类型而非其国家的职业化环境，但官僚机构与非官僚的政治机构之间的非平衡问题则是发展中国家普遍存在的现象。就所有发达和欠发达的国家来说，正如作者所言，“虽然现代民族国家的确都创建了行政机构，并作为国家政治机构的一个组成部分，并且也能够满足作为一种组织形态的官僚机构的最低要求，但是在官僚机构与作为一个整体的政治系统二者之间的关系上，不存在任何标准的或规范的关系模式”。

本书除了对上述核心内容有精彩论述之外，对比较公共行政的历史演进以及比较政治科学、发展行政/管理和比较公共政策等密切相关的学科都有独到的论述，对官僚制概念、文官制度的结构类型、行政生态环境、里格斯的棱镜模式、普适性公共行政的构建、政体类型和官僚组织类型的对应关系都有精辟的论述，对国家行政制度的历史渊源（涉及亚洲的中华文明和印度文明，美洲的玛雅文化、印加文化和阿芝台克文化，以及欧洲的集中了来自于土耳其、埃及和地中海城邦三种文化源流的罗马文明）以及与制度转型概念相关的现代化、发展（含政治发展和依附关系理论）和变革（含竞争概念）等概念也都作了深入的阐述。正如有关评论所言，“《比较公共行政（第六版）》清晰地阐述了变化中的全球政治图景以及比较研究自身的最新发展，论述了当前的发展行政与比较公共政策是如何影响民族国家的，探讨了官僚和现代化的概念以及行政体制模式并研究了地区性问题，思考了英美‘市民文化’与德国、法国和日本等更多官僚文化之相似性和差异性，发展了使政治特性与官僚的政治角色关联起来的可行的分类系统，阐释了发展的观念，探寻了世界各国军人在政府中的角色，并用亚、非、拉和太平洋各州诸多国家加以例证和说明……还研究了许多其他内容”。

十分感谢中国人民大学出版社的刘晶女士，正是她提供的机会和周密的组织安排才使本书得以顺利地翻译出版。感谢日本明治学院的毛桂荣教授、中国政法大学的潘小娟教授和高家伟教授，正是他们的帮助使我解决了翻译过程中遇到的诸多与特定国家相关的问题。十分感谢中国政法大学04级行政管理硕士班的李灵芝和陈海宁同学，05级行政管理硕士班的欧阳帆、谷隶粟、周丽和夏瑛同学，06级行政管理硕士班的周胜男、崔雁、杨璐同学以及05级政治学博士班的耿云同学、06级政治学博士班的魏毅敏同学，正是这些同学在本书翻译后期对打印稿文字和引注进行了认真校对才避免了一些错误的产生。最后还要感谢我的妻子任会霞女士，正是她在家庭中的任劳任怨才使得我能够集中精力完成本书的翻译。

尽管在翻译过程中做了许多努力，但错误仍在所难免，衷心地希望读者指正。

刘俊生

E-mail: junshengl@cupl.edu.cn

前 言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

这是本书的第六版，其初版发行于 35 年以前，当时是以短文版（a shorter version）形式出版的。那时我说过，也许有人认为这本书姗姗来迟，也许有人认为这本书早产早熟。在某种意义上讲，每个人的看法都是正确的。由于认识到了这一点，所以我宣称在坚持一种责任的同时要放弃另一种责任。我所要坚持的责任，就是要对比较公共行政研究作通盘考虑，既要全面地对比较公共行政的研究状况进行评价，又要努力对更大范围内的当代民族国家行政系统的特征给予描述。我所要放弃的责任，就是这本书并不试图对比较公共行政作出最终定论，因为在比较公共行政研究领域，也许尚未对完成这项任务做好充分的准备。许多学生、教师和研究人员都走上了比较公共行政研究之路，他们试图对不同国家的公共行政系统进行比较研究，并探索比较公共行政中的那些令人着迷的问题，他们还有许多愿望和要求，我的目标应该是对他们现有的愿望和要求作出回应。

这项目标一直没有任何改变，甚至没有去考虑实现这项目标存在的困难。这些年来，虽然有关比较公共行政的文献大量增加，并且其中的多数文献也是很容易获得的，但是却没有出现类似的综合性比较公共行政的研究成果。描述比较公共行政研究领域的方法呈现出多样化，这就导致人们作出了许多消极性评论，认为与先前的承诺相比，目前的研究成就不能令人满意。这个研究领域也一直处于时而高涨时而萎缩的周期交替过程之中，目前

的许多迹象表明，对比较公共行政新一轮的研究兴趣正呈现一种高涨的趋势。

在本书先前的几次再版和本次再版中，有几个目标一直是我所期望实现的。最显而易见的目标就是要考虑不同国家公共行政系统的最新发展，以便校正原先的内容。最近几年来，世界发生了史无前例的变化，某些政治和行政方面的重大变化是空前的，最突出的无非就是苏联解体和东欧剧变，不仅如此，变化还发生在某些较发达的民主国家和发展中世界的某些地区。第二次世界大战后形成的全球超级强权体系以及由此形成的冷战时期虽然现在已经成为历史，但它对未来产生的影响却变得更加不可捉摸。某些国家，如俄罗斯和中国，无论是它们的目前形势还是未来前景，都出现了引人注目的变化。另外，本书还要讨论比较公共行政当前的研究状况，讨论与之密切相关的那些研究领域——例如发展行政和比较公共政策的研究现状，也要对比较公共行政在未来何去何从进行探讨。有关社会变革的最新研究成果，也在本书有关制度转型（system transformation）概念的讨论中被吸收进来。涉及发展中国家政体类型的分类系统进一步得以修正，并且在不同政体类型中选择了不同的国家作为研究的例证国。不同国家在这些政体类型中的分布状态，最近发生了重大变化的，也给予了充分的描述和深入的分析。

我们将研究对象“锁定于行政系统内，当然行政系统会有多种多样的变异形式，为了使研究任务更便于处理，将比较研究的重点放在政府的官僚机构上，这也是不同政府具有的共同机构，并且将比较研究聚焦于官僚机构与政体类型二者之间的关系上”。

本书初版和后来各修订版中的可取之处，均得益于许多学者的批评指正，正是他们指出了本书的某些不足之处，虽然应该感谢那些来自各方的提出批评建议的人，但是我并不打算在此一一列举他们。我要感谢的是，密歇根州立大学的拉克汉姆研究生院以及夏威夷大学的东西方研究中心，正是它们提供了基金、设备并且安排了时间，这才使我有机会规划了最初的研究计划并完成了最初的手稿；我还要感谢新墨西哥州立大学的公共行政学院，为本书的扩充和修订提供了方便。许多专业同事——特别是在密歇根州、新墨西哥州、东西方研究中心以及在美国公共行政学会的比较行政小组、国际和比较行政处结交的那些专业同事，正是他们给我带来了好运——给了我许多帮助。我特别感谢华莱士·S·塞拉和威廉·J·斯芬，他们两人现已长眠地下；还要感谢爱德华·W·威德纳，是他给本书作出了详细的注释和提示，这对于了解相关的研究是必不可少的。这些年来，每当本书修订出版时，弗雷德·W·里格斯都给出了许多深入的和有益的评论。德怀特·沃尔多慷慨无私地为本书的前几个版本都写了序言，只是本书第六版面世的时候他不能够再次作序，因为病情恶化，病魔最终在2000年10月夺去了他的生命。我怀着感恩的心情希望报答他多年来的友谊，并从心底里感谢他为公共行政的研究和创作奉献了毕生精力，同时也铸就了其辉煌的一生。对于那些我曾在比较公共行政课程中教授过的学生们，包括最近几年在美国新墨西哥州和墨西哥首都墨西哥城的MPA项目中以西班牙语版本教授的那些学生，我心存感激，因为他们主动自发地对我创作中的原稿提出了许多建设性的意见。

在本书初版的准备过程中，当时还是密歇根公共行政研究所的一名职员的西比尔·L·斯托克斯，从编辑的角度对本书初版提供了专业化的帮助并提出了专业化的建议。布鲁斯·H·柯史纳，当时在新墨西哥州还是一名研究助手，同样在完成第二版的工作中给予了极大的帮助，特别是在研究官僚精英型政体方面以及在寻找每种官僚精英政体的例证国方面提供了很大帮助。弗吉尼亚·T·鲁德在准备本书第三版手稿的过程中给予了巨大帮助，并且我只是在图书馆里帮助查查资料，这是我能胜任并且也很乐意做的，其他一些基本任务则由研究助手们来完成，他们是卡伦·H·理塞、维多利亚·马科兹、斯托克·V·奈斯特罗姆以及卡伦·L·鲁芬。在本书第四版的准备过程中，类似的实质性工作是由行政秘书弗朗西斯·M·罗莫雷和研究助手弗兰克林·G·里姆、艾琳·格莫兹、玛丽·弗朗西斯·A·里姆以及安妮特·S·佩兹完成的，在第五版的准备过程中，研究助手则有琳达·凯勒汉姆、杰奎琳·李·科克斯、詹尼弗·S·梅费尔德以及迈克尔·C·阿什宁。最后，我怀着特别感激的心情，感谢我的研究助手埃伦·格里妮，正是她在完成本书第六版的过程中做了许多有价值的工作。

我的妻子夏洛特对我的研究给予了支持和鼓励，长期默默地承担了本应属于我们两个人的那些义务，我对此表示十分的感激和感谢。

费勒尔·海迪



第 1 章	公共行政的比较研究	1
1.1	作为一个研究领域的公共行政	1
1.2	比较研究的重要性	5
1.3	比较之问题	6
1.4	战后比较研究的演进	11
1.5	比较行政运动的极盛时期	15
1.6	缩减开支、重新评价和提出建议	20
1.7	前景与选择	30
第 2 章	比较之焦点	57
2.1	作为焦点的官僚制	57
2.2	官僚制概念	58
2.3	盛行的政府官僚制	63
2.4	组织背景	65
2.5	行政生态环境	70
2.6	行政系统模式	74
第 3 章	制度转型概念	86
3.1	现代化	87
3.2	发展	89
3.3	变革	104

第4章	国家行政制度的历史溯源	123
4.1	组织概念的历史阐释	123
4.2	古代世界的起源	127
4.3	罗马帝国和拜占庭	138
4.4	欧洲封建主义	141
4.5	欧洲专制君主政体的产生	143
4.6	民族国家的形成	148
第5章	发达国家的行政:一般特征和“古典”行政制度	154
5.1	共同的政治和行政特征	154
5.2	“古典”行政制度	157
第6章	发达国家的行政:行政制度的变异形式	181
6.1	“公民文化”背景中的行政	182
6.2	与现代化相适应的行政——日本	195
6.3	“第二层次”的代表性国家	205
第7章	欠发达国家的行政	228
7.1	发展观念	229
7.2	发展的政治学	232
7.3	多样化的政体形式	244
7.4	共同的行政模式	249
第8章	官僚主导型政体	262
8.1	传统型精英制度	263
8.2	人格主义型的官僚精英制度	269
8.3	共同掌权型的官僚精英制度	275
8.4	钟摆型制度	291
第9章	政党主导型政体	314
9.1	多头政治竞争型制度	315
9.2	优势政党支配下的半竞争型制度	326
9.3	优势政党支配下的动员型制度	335
第10章	官僚机构与政治系统概观	354
10.1	政治目的和行政手段	354
10.2	相互关联的官僚发展与政治发展	357
10.3	检验非平衡论题	367
10.4	政治制度变异形式的重要性	370
10.5	结语	376
	作者索引	382
	主题索引	388



公共行政的比较研究

1.1 作为一个研究领域的公共行政

1 政治系统只要一日运转并试图完成政治决策者确立的目标，作为政府活动的一个方面的公共行政就会一日存在，但公共行政作为一个系统的研究领域，还是为时不远的东西。虽然早先帝王的谋士和政府活动的评论家们已经在各种各样的文献，如古印度考底利耶（Kautilya）的《政事论》（*Arthashastra*）^[1]、《圣经》（*Bible*）、亚里士多德的《政治学》（*Politics*）和马基雅维利的《君主论》（*The Prince*）中，不时记录下了他们的观察结果，但是直到 18 世纪，涉及系统管理政府事务的重商主义财政理论（*cameralism*）才在西欧成为德国学者的一个专业。而美国直到 19 世纪末期也才开始研究公共行政。一般都认为，公共行政研究始于 1887 年，这是因为当年威尔逊（Woodrow Wilson）发表了《行政研究》（*The Study of Administration*）这篇著名论文。此后，公共行政作为政治科学的子学科或者作为一个独立学科，成为了一个公认的专业研究领域。

尽管经历了数十年的发展，但有关公共行政范围的认识仍然不能达成一致，并且该研究领域被说成是不符合正统观念和具有异端邪说的特征。最近的一本教科书在“公共行政的‘百年困境’”（*public administration's “century in a quandary”*）的标题

下，回顾了该领域的理性发展过程^[2]，并且新近的一项调查也把公共行政研究趋势说成是“从有序到无序”^[3]。对公共行政的研究来说，这样一些特征也许是好事，不过这些特征的确排除了给公共行政下一个简明扼要的、确切的和一般来说是可接受的定义的可能性。尽管如此，识别公共行政的发展趋势和共同关心的主题还是切实可行的，并且就我们的研究目的而言，这也正是我们所需要的。

推测起来，公共行政的上位概念就是行政，而行政的本质则是“为追求有意识的目的从而决定要采取行动”。^[4]行政的多数定义通常还要加上一个要素，即两个人或更多人之间的合作，并将合作视为这些人为了达到他们所公认的某个目标或者某些目标所作出的努力。行政还涉及达到规定结果的手段。假定决定性要素都具备：执行任务的人们合作共事，并且这些任务又是大家都认为值得共同努力去实现的，那么行政活动就可以发生在各种各样的环境中。在形形色色的团体组织中，如商业公司、工会、教会、教育机构或政府部门都存在着行政。

公共行政的特点在于行政部门处于政治环境中。粗略地讲，公共行政（public administration）能够区别于私人的（private）也即非公共的（nonpublic）行政，它主要关心公共政策的执行，而公共政策则是由政治系统中的权威决策者制定的。当然，政府所关心的事，从一个行政管辖范围到另一个行政管辖范围，变动幅度也许十分宽泛，以至于公私行政的分界线是摇摆不定的，而非轮廓清晰的。

美国过去的大部分公共行政著作都论述了行政活动的范围，但其实际用法多少有点狭窄，结果就使得这个概念主要用来表示“组织、人事管理、行政措施和程序等有效执行政府文职功能的要素，而政府的这些文职功能则是由政治机构委派于政府执行部门的。”^[5]出于强调功能要素的目的，这一点是可以接受的，但作为对公共行政范围的界定，却受到了过度的限制。因此，近年来，尽管对于该领域的精确界限还没有形成一致的意见，但其发展趋势是要突破这个界限的范围。迹象之一就是古德诺（Frank J. Goodnow）和怀特（Leonard D. White）等早期学者创立的政治与行政二分法（the sharp dichotomy between politics and administration）的逐渐放弃。在强调政府的政策制定与政策执行的相互联系而非差异方面，阿普尔比（Paul H. Appleby）是最早的学者之一，他的职业生涯极其丰富，既从事过公共行政的实际工作，也从事过公共行政的研究工作，他在1949年出版的《政策与行政》（*Policy and Administration*）这本有影响力的著作中就阐明了政策制定与政策执行之间的紧密联系。^[6]从此以后，主流的观点认为，行政学研究人员不能将自己束缚在公共政策的执行阶段。一本基础性质的教科书甚至宣称“公共行政的核心就是政府活动和公共政策”，并且宣称“公共行政能够像公共政策的形成、执行、评估和修正一样给予定义”^[7]。强调二者之间联系的一种方式就是在公共行政教学中普遍运用案例研究，这些案例都是对一些事件的叙述，而这些事件经由行政人员就可以构成决策或者导致决策，案例研究全面考虑了“决策过程涉及的人事、法律、机构、政治、经济和其他因素”，试图给读者“一种实际参与到行政活动中的感觉”^[8]。

公共行政作为一个研究领域，其先前的若干假定一直受到质疑。这些质疑在最



近数十年间多如牛毛，下面我们择其少数最为突出的和最为重要的意见给予简短的评述。

跨越国界的比较行政研究在20世纪中叶获得了长足的发展，其影响很快就显现了出来，受狭窄文化约束的公共行政定义暴露出其不适当性。正如我们将要看到的，美国人在第二次世界大战以前关于公共行政范围的观点十分狭隘，而比较行政运动的观点则更为全面综合。

20世纪60年代末期和70年代初期出现的一种动荡不安的社会局面，主要集中在大学校园内，质疑公共行政早期假定的另一条路线伴随着这种动荡局面而出现，年轻的公共行政学者和行政官员在他们的教学、著述或者职业活动中表达出了这些质疑。这场质疑运动就是通常所说的“新”公共行政（the “new” public administration）运动。“新”公共行政运动不仅重申了政治与行政二分法的解体，而且也挑战了强调行政技术的传统观点，它强调公共行政人员在价值、伦理和道德等方面的责任，强调行政人员在处理社会问题时采取行动主义（activism）的策略。^[9]

在20世纪的最后10年内，重新评价公共行政的两项建议凸显了出来，其意义非凡。这就是通常所说的“后现代主义”和“新公共管理”，它们各自倾向于指出不同的方向，有着本质的区别。

后现代主义（postmodernism）是一个具有各种含义的词语，就像同类的其他词语一样，“这些词语在语言上的遭遇十分类似于厨房里使用的海绵的遭遇……就大多数目的而言，它已经变得没有什么用处，对其随意地和扩张性地使用法使它成为这样。”^[10]语义学上的问题始于这样的事实：后现代主义这个词语本身似乎对“现代的”和“现代主义”在通用词典中的意义形成了挑战，“现代的”（modern）一词在词典中的定义是“具有或者属于现在的或最近过去的以及当代的特征”，“现代主义”（modernism）一词的定义是“具有现代时期的特征的习惯做法、表达方式、思想或行为方式、艺术形式等”。正如沃塞特罗姆（Wasserstrom）指出的，“我们生活在一个后什么的时代，但其确切的本质仍是不清楚的。”^[11]尽管如此，在许多领域中，如建筑学、社会学、文学评论、女权主义和历史等领域，后现代主义已经被以不同方式用于描述各个领域的发展趋势。尽管缺乏一致的看法，但用这个词表示将要发生什么或许是最合适的了。到目前为止，在公共行政领域中，对此做出重要贡献的著作有福克斯（Charles F. Fox）和米勒（Hugh T. Miller）的《后现代公共行政：走向对话》（*Postmodern Public Administration: Toward Discourse*）^[12]、法默（David John Farmer）的《公共行政语言：官僚制、现代性和后现代性》（*The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*）。^[13]麦克斯怀特（O. C. McSwite）在《后现代主义与公共行政的认同危机》（*Postmodernism and Public Administration's Identity Crisis*）一文中对这些著作进行了评述。他认为，“这两本书将会成为迅速增长的后现代公共行政文献的奠基石。”^[14]他还断言说，这些书有助于消除一直困扰着公共行政领域的意见分歧，即有助于消除“在抱有肯定态度的人和抱有怀疑态度的人之间的不同观点”，通过讨论和对话的方式，“用共同的理由来包容分歧，将肯定与怀疑融入到有益的

对话中。”^[15]很清楚，这种解决问题的途径不像我们平时依赖于理性提供解决问题的答案，它完全远离了对理性的依赖，它还暗示我们，用史蒂沃斯（Camilla Stivers）的话来讲，寻求确定性“不仅是堂吉诃德式的幻想，而且是令人难以忍受的”^[16]。

另一方面，史蒂沃斯认为，新公共管理（new public management）是公共行政研究人员试图寻求普遍有效的行政科学原理的反复强烈冲动的最新表现形式。在美国和其他国家，新公共管理与“重塑政府”（reinventing government）运动紧密地联系在一起^[17]，而重塑政府运动又与限制政府活动范围、分权、外包、公共服务民营化和基于结果评价的绩效评估等偏好联系在一起。尽管“管理”和“行政”两个概念在本质上是同义的，但人们更喜欢用“管理”一词作为上述改革目标的标识。琼斯（Lawrence R. Jones）和汤普森（Fred Thompson）对新公共管理框架的基本概念作了简明扼要的揭示。^[18]作为对新公共管理深信不疑和热情支持者之一，澳大利亚的休斯（Owen E. Hughes）论述道：

传统行政模式被淘汰，它已经被新公共管理模式有效地取代，这种变化表明从官僚行政模式到市场管理模式的范式转换（a paradigm shift），后者是与私人部门模式密切相关的。管理方面的改革，不仅意味着公共管理的转变，而且意味着市场与政府、政府与官僚、政府与公民、官僚与公民之间关系的转变。^[19]

后现代主义和新公共管理为美国公共行政指出的未来发展方向，眼下成为公共行政领域各路领军人物讨论的焦点。最近召开的一个专题研讨会就是例证，这次研讨会的议题为“领导、民主和新公共管理”^[20]，会议对新公共管理研究途径的价值提出了一系列看法，并印制了标题为“从市场企业家主义到后现代理智主义：割裂的学科应被引向何方？”（From Market Entrepreneurialism to Postmodern Intellectualism: Where Should a Divided Field Be Headed?）^[21]的论文集，并且提出几种试图整合或者调和那些不同主题的妥协方案，但是对于应当做什么则没有形成任何完全一致的意见。

对于我们所关心的至关重要的问题，后现代主义与新公共管理却是一致的，即双方都强调从比较角度推进行政研究的重要性。法默在其著作中特别地“对过于狭隘的公共行政研究团体提出了批评，主张超越美国狭隘的地方观念，扩张公共行政研究团体，因为这种狭隘的地方观念已经使公共行政研究团体苦不堪言。”^[22]新公共管理运动，从一开始就形成于多个国家。国际公共管理网站（The International Public Management Network）包括来自于许多国家的个人，《国际公共管理》（*International Public Management Journal*）杂志还在出版，这本杂志“为学者们共享思想、观念和研究成果，思考公共部门解决问题和制定决策的多种途径，提供了平台”^[23]。

前面对公共行政混乱不清的焦点进行的概括性总结隐藏了许多诸如概念的、定



义的、语义的棘手问题，而这些问题在此处都没有给予探讨。对于公共行政的研究方法和研究重点等重要议题，研究人员之间固然存在着截然不同的看法，但是在行政研究所关注的核心内容方面还是存在基本一致的看法，不应该将二者混淆。这些核心内容包括：（1）公共行政人员的特性和行为——公共行政过程的参与者特别是从事公共服务的职业官员的动机和品行；（2）指导政府大规模行政的制度安排——组织行政活动；（3）行政环境或者行政生态——行政子系统与政治系统之间的关系，一般而言，前者是后者的一部分并且都与社会相联系。对这些核心内容进行整合，即从各自界限更为分明到更为全面综合，为分析各国的特殊公共行政制度并且进行比较研究提供一个基本的框架。

1.2 比较研究的重要性

本研究之目的是为当代民族国家公共行政系统的比较分析提供一个导论。^[24]当然，这不是一项全新的研究。至少200年来，欧洲学者中就一直有从事比较研究的人员，这种研究体现在18世纪普鲁士财政学者（cameralists）的著作中和19世纪法国公共行政研究人员的著作中。这些研究虽然倾向于强调与大陆行政法系统相关的问题，但是后来在美国公共行政理论家那里讨论到的许多概念，在法国那时的文献中就都已经使用了。^[25]美国的政治家和学者们一直对其他国家的经验有着浓厚的兴趣。在美国宪政制度的创始人和建国后一个世纪的政府领导人中，这种兴趣主要出于将外国经验运用于美国需要之目的。像威尔逊、古德诺和弗伦德（Ernst Freund）等公共行政研究的先驱们，都十分注重借鉴欧洲经验来认识和改善美国公共行政，但后来的大多数学者将其视野集中于本土，对其他国家的行政制度只是偶尔地参考一下罢了。在20世纪40年代之前美国出版的大多数公共行政文献中，比较的和历史的研究视角确实也还未成为主流。^[26]现在人们认识到了基于这种狭窄视野研究的限制和危害，我们已经进入了在行政研究中强调比较分析的新时代。

研究视野重新定向的背后有着令人信服的理由。那些试图构建行政科学的人已经认识到，构建行政科学尤其要依赖于成功建立有关超越国界的行政行为的假定。戴尔（Robert Dahl）在其1947年发表的一篇有影响的论文中就指出了这个必要条件，当时他说：

我们一直忽视公共行政比较研究。如果不对公共行政进行比较研究，那么宣称建立“公共行政科学”显然就是空中楼阁。人们也许可以想象有美国公共行政科学、英国公共行政科学和法国公共行政科学，但是否会有一门基于一组普遍原理基础之上、不依赖各国特殊背景的“公共行政科学”呢？^[27]

系统地阐述涉及美国、英国和法国的公共行政的一般原理可能会十分困难，但是，即使构建出这种一般性原理也会是很不适当的，因为在这个世界上有数量庞大的国