

公共行政规范理论译丛

● 主 编：马 骏 任剑涛



揭开行政之恶

〔美〕艾赅博 (Guy B. Adams) 百里枫 (Danny L. Balfour) / 著
白 锐 / 译

UNMASKING ADMINISTRATIVE EVIL

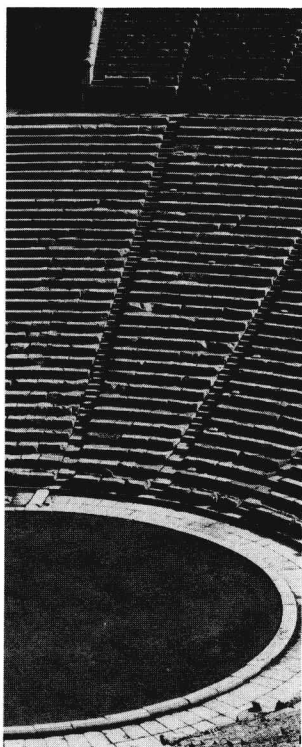
中央编译出版社

CCTP

Central Compilation & Translation Press

公共行政规范理论译丛

◎主 编：马 骏 任剑涛



揭开行政之恶

UNMASKING ADMINISTRATIVE EVIL

〔美〕艾贻博 (Guy B. Adams) 百里枫 (Danny L. Balfour) / 著
白 锐 / 译



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

Unmasking Administrative Evil by Guy B. Adam & Danny L. Balfour

English language edition published by SAGE Publications of Thousand Oaks, London, New Delhi, Singapore and Washington D. C. , © 1998 by SAGE Publications, Inc.

本作品中文专有出版权由 SAGE Publications 授予中央编译出版社独家出版发行。
版权所有,非经书面授权,禁止以任何形式进行摘录、复制或转载。

图书在版编目(CIP)数据

揭开行政之恶/(美)艾贻博,(美)百里枫著;白锐译.

—北京:中央编译出版社,2009.5

(公共行政规范理论译丛)

ISBN 978-7-80211-936-9

I. 揭…

II. ①艾…②百…③白…

III. 行政学;伦理学—研究

IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 064735 号

揭开行政之恶

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司印刷

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 185 千字

印 张 15.75

版 次 2009 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 35.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

译丛总序

在现代公共行政学的发展史上，一直有两条重要的主线：规范与实证理论。现代公共行政学正是围绕着这两条理论线索不断发展起来的。这两条主线有时相安无事，各走各的，有时则相互碰撞，发生争执。无论是那一种情况，它们都在推动着公共行政学的发展。只有同时把握这两条主线的研究，熟悉它们各自的主要理论及研究方法，才能完整和准确地了解现代公共行政学。尽管许多人将公共行政学的诞生追溯到 19 世纪末，但是，作为一个相对独立的“学科”，公共行政学成型于 20 世纪的美国，并在 20 世纪 30 年代进入其发展的黄金时代，形成了所谓的古典公共行政学。1947 年，西蒙出版了《行政行为》，次年，瓦尔多出版了《行政国家》。两位学者及其著述凸显了公共行政学中两种学术旨趣之争：实证取向的公共行政学，还是价值取向的公共行政学？1952 年，西蒙与瓦尔多之间就此发生辩论。这场著名的“西蒙/瓦尔多之辩”正式结束了公共行政学的古典时期。自那以后，美国公共行政学就分裂成许多流派，由此进入一个长达近 60 年的范式分离和竞争。在这一竞争的格局中，规范理论一直占有重要的地位，深刻地影响着公共行政学的发展。而且，最为有趣的是，尽管 20 世纪 50 年代以来，实证研究越来越成为社会科学，尤其是美国社会科学的主流，在公共行政学尤其是美国公共行政学中，规范理论一直发挥着举足轻重的影响，许

多顶尖的公共行政学家都在从事规范研究。这在一些希望将公共行政学变成“科学”的学者眼里，极大地妨碍公共行政学发展成为“受人尊重的”硬科学。然而，不可否认的是，正是由于规范研究的存在，才使得公共行政学一直保持着敏锐而深刻的批判精神以及不断进行创新的活力。从20世纪70年代的新公共行政学，到80年代出现并仍然非常活跃的“公共行政理论网络”（Public Administration Theory Network, PAT-NET），公共行政学中的规范研究一直不乏传承，不断推出产生重大影响的著作。著名公共行政学家斯蒂尔曼（Stillman, 1999）将“公共行政理论网络”的学者称为“诠释派”。这一流派的学者都是实证研究的反对者，都主张在公共行政学中开展“诠释研究”和“批判研究”。他们一方面批判性地反思行政国家的现代性基础，反思公共行政学的哲学基础，另一方面对于公共行政中的价值问题（例如社会公平）和公民权问题等极其关注，孜孜不倦地寻找建立美好社会的替代方案。有时，他们像一些破坏者，撼动那些支撑着我们已经习以为常的现代行政国家的基石；有时，他们像一些幻想者，构想者一些曲高和寡的、新的治理模式；有时，他们使用的术语是那样的生僻而且古怪，他们使用的思辨方式也让那些熟悉和热爱定量数据的人们感到陌生。然而，无论如何，我们都必须认真地对待他们的研究，并保持一种开放的态度。应该认识到，实证研究只是我们认识世界的方式之一，绝不是唯一的至高无上的研究方法。

目前，国内公共行政学研究整体落后于国际学术水平。不仅在实证研究方面非常落后，而且在规范研究方面也非常落后。对于规范研究，国内一些研究者的理解也是非常成问题的，似乎只要不用定量数据就是规范研究，而不知规范研究也有其独特的理论建构方式和质量标准。翻译、介绍公共行政学中的这些规范理论，对于提

高我国公共行政学中规范研究的质量意义重大。同时，也对我们的改革实践具有重大意义。目前，如何适应社会、经济变迁重构国家治理已是中国公共行政学必须提出整体性解决方案的根本性大问题。这不仅需要严谨、科学的实证研究，更需要建设性的规范理论。本译丛主要翻译和介绍瓦尔多的《行政国家》发表以来、在 20 世纪 70 年代初具规模、在 80 年代大规模复兴并不断发展壮大的公共行政学中的规范理论。本译丛着重选择公共行政学规范理论中的经典著作以及最近几年引起各种争论的最新著作。我们希望，这有助于矫正汉语公共行政学界的一些认知偏差，更好地引导汉语公共行政学的健康发展。我们两人分别从事规范和实证研究，按理学术取向不同，难以进行学术交流。所幸，作为同事，我们经常有机会进行一些交流。在交流中发现，实证研究与规范研究之间的交流和互动，每每收获甚大，可起相互启发之效。同时，深忧我国公共行政学研究中越来越重的纯粹管理主义乃至工程主义倾向，遂有编辑此译丛的想法。其后，得中央编译局贾宇琰女士及该局其他同仁的支持，以及各位译者的辛勤工作，方有此丛书面世。

马骏 任剑涛

2008 年 2 月 10 日于中山大学

中文版序

在《揭开行政之恶》初版十周年之际，我们非常欣喜地看到本书首次以中文译本出现。这与白锐老师——我们都习惯以英文名称呼他为 Professor Barry Bai——的技巧与努力是分不开的，他缜密而忠实的译文令拙著得以在这个世界上举足轻重的国家面世，与这个国家的新读者群见面。我们感谢他奉献出的精心译作，并为有这样的朋友和同事而感到自豪。

在 21 世纪的前十年里，新的时代已经曙光初现，在一个高度竞争的全球市场里，世界各国都在奋力迎接方方面面的挑战，努力争取各种各样的机会；然而不曾改变的是，无论是在政府部门还是在私营部门，我们都需要值得信赖的、符合伦理标准的行政官员、管理者以及领导人，他们为着全体公民的福祉而自承责任。我们相信，强烈的历史意识正是负责任的管理行为的基础；我们也希望，为培养能够辨识行政之恶面具、创制有伦理品格的组织未来领导人，本书能够略尽绵薄之力。

中国和美国都在展现着大国风范，这意味着两个国家完全可能意见不同，甚至发生冲突；但另一方面，长久以来的历史已经证明，开放而自由的交换意见——无论是民间还是学界——都会在伟大国家之间建立起理解与友谊。我们真切地希望，目前的工作会有助于在中美两国人民与学者间建立起这样的关系。因此之故，我们欢迎

中国同事对本书拙见的回应与意见，并期待一场长久而富成果的对话。

最后，以这个译本纪念威廉·鲍姆（William Baum）教授，罗尔·希尔伯格（Raul Hilberg）教授，和拉里·特里（Larry Terry）教授，他们都是优秀的同事与老师，但在过去一年相继离世；他们以自己的学识大力襄助，令本书得以面世。

艾赅博（Guy B. Adams）

密苏里州哥伦比亚

百里枫（Danny L. Balfour）

密歇根州大激流

致 谢

本书的两位作者在公共行政理论网络 (Public Administration Theory Network)^① 1993 年会议上相识, 但两年之后才发现, 对于纳粹大屠杀 (Holocaust) 及其对于公共事务的意义, 我们有着共同的兴趣。作为学者, 我们都读过不少书, 有些书还深远地影响了我们; 其中影响之深, 以至于极大地改变我们对世界乃至自身研究领域认识者, 莫过于理查德·L. 鲁宾斯坦 (Richard L. Rubenstein) 1975 年出版的《历史的诡异: 大屠杀与美国未来》(*The Cunning of History: The Holocaust and the American Future*)。虽然这本书并非特别为公共政策与管理而作, 但从书中可以看出, 大屠杀对这一领域研究来说是一次重要的——或许是最重要的——历史事件, 尽管相当多的学者与从业者仍然没有意识到这一点。我们两人都将此书列为教科书在课堂上使用, 其中一位已经将这个做法坚持了 30 年之久。

鲁宾斯坦的书开启了一个新的然而却是令人不安的视野, 我们因此而得以观察公共政策与公共行政 (甚至公共生活中的所有职业), 这个视野让我们再也不能心安理得地接受这一研究领域中大家习以为常的思维, 尤其是不能接受公共服务伦理中的惯常思维。在

^① Public Administration Theory Network 是一个由美国众多高校公共行政学教授及研究者组成的公共行政基础理论研究组织。——译者注

很大程度上，本书是在尝试着探讨鲁宾斯坦（以及迄今为止的其他诸多学者）提及的深刻议题，同时也在尝试为具有更深广历史意识以及行政之恶（administrative evil）意识的公共生活探明新的方向。我们两人都珍视并尊重公共服务队伍，亦热忱地维护这一领域以及其他职业所能够并且已经达成的善（good）；然而可以肯定，由于本领域中历史意识之缺乏，也由于人们因此而对行政之恶可能爆发的潜在危险视而不见，我们的未来充满了种种让人不安的变数。

xxi 对两位作者而言，《揭开行政之恶》的研究与写作过程本身就是一个难得的学习经历，而这极大地得益于众多朋友与同事在此过程中的大力襄助。波特兰州立大学（Portland State University）的亨利·卡斯（Henry Kass）教授、我们原来的编辑凯瑟琳·罗斯巴赫（Catherine Rosebach）、乔治·华盛顿大学（George Washington University）的巴雅得·卡特龙（Bayard Catron）教授以及伦理学资源中心（The Ethics Resource Center）的执行主任斯图亚特·吉尔曼博士（Dr. Stuart Gilman）都是本书初版时极为重要的评论者与批评者；佛蒙特大学（University of Vermont）的寇提斯·文特里斯（Curtis Ventriss）教授当时不仅仅给了我们有益的反馈意见，还为初版作了序；此书在 M. E. 夏尔普（M. E. Sharpe）出版公司的编辑是哈里·布里格斯（Harry Briggs），与他共事是非常愉快的经历；此外，我们要对耶鲁大学（Yale University）的查尔斯·佩罗（Charles Perrow）教授慨然为本次再版作序深致谢忱。

感谢以下几位人士的专业协助：华盛顿特区国家航空航天博物馆（National Air and Space Museum）馆长迈克尔·纽费德（Michael Neufeld）博士慷慨拨冗，为如何看待冯·布劳恩（von Braun）火箭专家及工程师团队的历史方面提供了有用建议；美国纳粹大屠杀纪念馆博物馆（United States Holocaust Memorial and Museum）斯蒂芬·拉

克特 (Steven Luckert) 博士以及美国司法部特别调查署 (Office of Special Investigation) 主任艾里·罗森鲍姆 (Eli Rosenbaum) 先生, 从不同的角度为此问题提供了协助; 罗杰·波伊斯乔利 (Roger Boisjoly) 先生通读了本书手稿, 为航天飞机方面的内容提供了有用的技术性支持。

《揭开行政之恶》已经获得三项全国性的图书奖: 1998 年度路易斯·布朗洛图书奖, 这是国家公共行政研究院对公共行政学研究的优秀成果的最高奖励; 1998 年度公共及非营利部最佳图书奖, 以及 2002 年度管理社会问题部最佳图书奖, 这两个部门都是美国管理研究院的下属部门。最后这个由管理社会问题部颁发的奖项, 只针对三年内出版的书籍, 虽有所不同, 但颇受关注。本书初版以后, 有 13 种学术刊物作了书评, 其中大部分是肯定性质的; 全美不少大学的公共政策与公共行政学院系——甚至有其他专业领域的院系——在课堂上使用本书。我们从众多同仁和同学的评论与反馈中获益匪浅, 希望这次修订版能够很好地回应相关的评论与批评, 同时期待着您对本书的意见 (我们的 E-mail 是: adams@missouri.edu 与 balfourd@gvsu.edu)。

艾赅博要感谢他在密苏里大学 (哥伦比亚) 杜鲁门公共事务学院 (Harry S Truman School of Public Affairs at the University of Missouri-Columbia) 的诸位同事, 尤其是迈克尔·戴蒙德 (Michael Diamond) 教授, 他阅读了本书的每一稿手稿; 感谢莉莎·查乃提 (Lisa Zanetti) 以及李·威尔金斯 (Lee Wilkins), 同时也要感谢学院院长巴特·魏希勒 (Bart Wechsler)。家人玛莎 (Martha)、凯蒂 (Kate) 与戴维 (Dave) 不单单是给予了特别的支持与鼓励, 在“邪恶”话题上纠缠许久后, 他们还是最好的解毒剂。

百里枫要感谢弗兰克·马里尼 (Frank Marini) 教授、罗伯·弗

兰西沃索 (Rob Franciosi) 教授、威廉·鲍姆 (William Baum) 教授以及其他众多同仁的建议与支持。非常感谢罗尔·西尔伯格 (Raul Hilberg) 教授以及美国纳粹大屠杀纪念博物馆，我在那里对大屠杀进行了三个星期的学习研究。最后，向我的太太真弓 (Mayumi) 以及儿子特列佛 (Trevor) 致谢，是你们赋予这一切价值，并给未来以希望。

艾赅博 (Guy B. Adams)

于密苏里州哥伦比亚

百里枫 (Danny L. Balfour)

于密歇根州大激流

目 录 Contents

中文版序	1
致谢	1
绪论与概述	1
全书格局	6
第一章 邪恶与行政之恶的动力	12
现代性、技术理性以及行政之恶	13
当今时代的邪恶	15
肮脏的手	16
僭慢	17
行政之恶是公恶还是私恶?	18
行政之恶与公共事务	20
理解邪恶	22
行政之恶的根源：心理学的视角	26

视角与距离	28
语言与去人性化	31
当然之因素	32
邪恶的社会建构	33
个人、组织与社会	35
 第二章 服从、技术理性与行政之恶	 38
邪恶与组织	39
服从的社会建构：斯坦福监狱实验	40
现代性与技术理性主导	43
技术理性与现代专业主义的演进	45
技术理性专业主义的道德虚空	49
技术理性文化中的服从	51
无法发现行政之恶	55
 第三章 揭开行政之恶	
——大屠杀与公共服务	59
纳粹大屠杀与行政之恶	60
对纳粹大屠杀与公共服务相关作用的历史解读	61
将邪恶合法化：德国公务员队伍与第三帝国	65
实施邪恶：德国公务员队伍与纳粹大屠杀	69
阿道夫·艾希曼与行政之恶的平常性	74
撒旦式伟大？	77
谁能高枕无忧？	80

第四章 面具掩盖下的行政之恶

——从米特堡—多拉与皮尼孟德到马歇尔

航天中心	83
米特堡—多拉	84
开端	85
米特威克工厂	87
灾难性的结局	88
皮尼孟德	90
阴云行动与别针行动	94
战后的混乱	96
去纳粹化	97
冯·布劳恩团队	104
亨茨维尔、红石以及马歇尔航天中心	106
土星与“阿波罗”	107
行政之恶	113

第五章 组织动力与行政之恶

——马歇尔航天中心、NASA 以及“挑战者”号

与“哥伦比亚”号航天飞机	115
组织动力与通往行政之恶的路径	117
马歇尔航天中心、“挑战者”号与通往行政之恶的路径	119
一个有缺陷的设计	121
NASA 的组织历史	122
阿波罗计划的问题	124
阿波罗与航天飞机之间的重大差异	125

“挑战者”号灾难	128
非同寻常的发射	129
马歇尔航天中心	132
马歇尔中心毁灭性组织文化的演进	136
“哥伦比亚”号航天飞机灾难	143
通往行政之恶的路径	146
 第六章 公共政策与行政之恶	 148
公共政策与问题解决	149
公共政策中问题解决方法的批评	151
多余人口与公共政策隐喻	155
社会政策与违禁药品收策	159
移民政策	163
阴云行动与别针行动	165
“所有具有日本血统的人”的遣散与安置	167
“无头政策”	168
战时军方的王牌	170
政策实施	172
结局	176
多余人口、道德错位以及行政之恶	177
 第七章 正视行政之恶	
——寻求公共伦理的基础	181
必要而非充足条件：公共服务伦理中的技术—理性方法	182
行政之恶的挑战	184
全球化、品质的腐蚀与多余人口	188