

行政伦理： 美国的理论与实践

〔美〕马国泉 著



MPA (公共管理硕士)

系列



复旦大学出版社

www.fudanpress.com.cn

MPA

(公共管理硕士) 系列

行政伦理： 美国的理论与实践

〔美〕马国泉 著



復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政伦理:美国的理论与实践/[美]马国泉著. —上海:
复旦大学出版社, 2006. 6
(博学·MPA 系列)
ISBN 7-309-05014-2

I. 行… II. 马… III. 行政学:伦理学-美国-研究生-
教材 IV. B82-051

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 051605 号

行政伦理:美国的理论与实践

[美]马国泉 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟
总编辑 高若海
出品人 贺圣遂

印刷 同济大学印刷厂
开本 787×960 1/16
印张 22.5
字数 368 千
版次 2006 年 6 月第一版第一次印刷
印数 1—6 000

书号 ISBN 7-309-05014-2/D·306
定价 34.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究



MPA

(公共管理硕士)

复旦版MPA系列教材引入了
国外先进的公共管理理念，同时
反映中国改革开放的实践与趋
势。

——中国行政管理学会副会长、
全国MPA教育指导委员会顾问

夏书章

复旦版MPA系列是面向实践、
面向世界的探索性教材。

——复旦大学首席教授

曹沛霖

本书责任编辑E-mail地址: whw63@sina.
或whw6312@sohu.com

欢迎读者就本教材的内容结构、观点阐述、
字表达以及使用情况等,提出您的意见、
和要求,我们将继续提供良好的售后服务。

A large, faint, circular watermark of the Fudan University seal is centered on the page. The seal contains the university's name in Chinese characters and the year 1905.

“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

作者简介

马国泉博士，富布赖特公共行政资深专家(Fulbright Senior Specialist in Public Administration)，美国洛杉矶加利福尼亚州州立大学政治学教授，行政领导研究中心主任，中国复旦大学国际关系和公共事务学院兼职教授，中国西北大学客座教授。讲授公共行政、比较政治、国际关系、美国政府等课程。美国图书馆协会属下大学和研究图书馆协会的机关刊物《选择》的书评撰稿人。《国际公共行政》杂志编辑委员会成员。

英文论文曾发表于《太平洋事务》、《亚洲考察》等学术期刊和《经济发展手册》、《行政改革和国民经济发展》、《腐败生存之处》、《从全球的角度看行政文化》等学术著作中。著有《美国公务员制和道德规范》、《西方行政学说史》(合著)，编撰《公共行政学经典文选》(合编)、《管理学理论与实践》(合编)、《西方公共行政案例》(合编)、《行政道德文选》(杰拉尔德·凯登著，马国泉编)。

内 容 提 要

本书比较全面地介绍和分析了行政伦理学在美国产生、发展的基本过程，以及美国学者关于行政伦理学的一些基本观点，理论涵盖面广。作者结合大量实例生动地阐释了美国政府官员的行为准则、指导这些准则的理论基础和这些准则的制定和实施情况，并分析了美国政府部门在反腐败方面所取得的一些经验、教训。

政府部门中的腐败行为，古今中外，概莫能外。了解西方学者和政府部门在这方面的理论和实践、经验和教训，有益于我们在今后的行政伦理学研究和行政体制改革中，博采众长，高瞻远瞩，达到建设廉洁政府的目标。

前言

引子

1994 年底,远离美国首都华盛顿,位于西海岸加利福尼亚州南部,拥有 260 万人口,全美最富裕的郡政府之一的橙(Orange)郡突然宣告破产。该郡的财务官席特隆(Robert Citron)素以精通业务而享誉全国,是一位受人尊重的政府官员,在橙郡主持财务长达 24 年之久。事发之后,人们才得以一睹他的庐山真面目。原来这位表面上兢兢业业、踏踏实实的公务员背地里却定期就郡政府的财务问题向一位自称通灵有术的人士寻求咨询,并且热衷于从占星术相士那里打听未来利率的走向。在他们的影响下,席特隆把郡府大部分的钱财拿去进行风险极大的投资,导致了高达 16 亿多美元的损失。1996 年,席特隆被判入狱一年并罚款 10 万美元。

事实上,美国政坛的道德丑闻数不胜数。上述的例子只是冰山一角而已。大约与此同时,一场更大规模的道德风暴正逐步地向美国政界袭来。而吹起这一狂风巨澜的只不过是一位此前默默无闻的小女子而已。

1992 年,美国的总统选举正进行得热火朝天。阿肯色(Arkansas)州年轻的州长比尔·克林顿(Bill Clinton),雄心勃勃,为准备问鼎白宫而全力以赴。伴随着竞选,从各种渠道透露出来的不道德传闻,就像形影不离的幽灵一样日夜纠缠着他。更有人自称受害者,不怕家丑外扬,对着新闻记者、电视观众把上不得台面的,说是涉及克林顿的男女私统抖了出来。一位名叫弗劳尔斯(Gennifer Flowers)的女士声称和这位州长大人有过 12 年的恋情,一下子引起舆论大哗。在夫人希拉里(Hillary)的大力支持下,州长夫妇毅然决定走上电视台,向数百万观众证明他的“清白”。有人说克林顿正当走运之年,也许不错。电视台的现场采访才开始不久,天花板上一个巨大的照明灯忽然掉下,就落在夫人希拉里的身旁。州长反应敏捷,毫不

迟疑地紧紧抱住她长达几秒之久,给几百万坐在电视机前的观众留下了深刻的印象。第二天进行的民意测验显示,大部分的选民都觉得是有人想给州长脸上抹黑,对此很表不满。摆脱了这件并非无中生有的丑闻,克林顿州长顿显意气风发,从小石城长驱直入,胜利进军华盛顿,登上了总统的宝座。

上台不久,又冒出了一个叫琼斯(Paula Jones)的女人,说是当年她给州长递送邮件时曾经被他调戏。如今事过境迁,她心中的一口怨气依旧难消,忍无可忍,于是诉诸法庭告总统,要求赔偿70万美元。在美国这个动辄上法庭、打官司的国度里,要对付这些防不胜防的官司,这位贵为总统,但年薪才20万美元的克林顿看来也有点黔驴技穷,招架不住了。好在受理该案的一位联邦法官裁决,将该案延迟至1996年总统大选之后再行审理。总统以为可以松一口气,没想到这只是一曲前奏,好戏还在后头。

果然如此。克林顿和白宫见习生莫尼卡·莱温斯基(Monica Lewinski)小姐之间的勾勾搭搭终于曝光。美国发行量最大的中文报纸登载了一则短评^①,说他一心想学偶像肯尼迪(Kennedy)的风采,岂料画虎不成反类犬。两个人同是总统,一样风流。肯尼迪找的是姿色撩人的好莱坞大明星玛丽莲·梦露(Marilyn Monroe)。而克林顿却搭上相貌平平的小实习生。更糟的是,肯尼迪懂得偷欢,玩得痛快,却又干得漂亮,所谓滴水不漏,令外间几乎一无所知。而克林顿老是偷偷摸摸,尽欢不得,最后还给人抓住把柄,狼狈不堪,即便公开认错还不知会不会落得个被国会弹劾、逐出白宫的可悲下场。

独立检察官斯达(Ken Starr)的长达445页的调查报告出笼以后,1998年9月11日,美国国会众议院以363票对63票的压倒多数通过决议,将该报告送上互联网,公诸全世界。才过10天,众议院又首开历史先河,向全国公布了克林顿总统就其与莱温斯基的关系向大陪审团作证的录影带。录影带有4个多小时之长。在作证的整个过程中,每当问题一涉及和莱温斯基小姐之间的细枝末节时,这位以博闻强记、见人遇事过目不忘而著称的总统先生就答以记忆不清。据统计,总共有110次,他是用“想不起来”搪塞过去的。其中光是“我记不清了”这句话就重复了54次。对于忽然间如此健忘,他又作何解释呢?他说他生来有幸,诸多往事,都能记忆犹新。然

^① 见《世界周刊》,1998年9月20日。

而,就任总统6年以来,国事繁重,不胜负荷。加上独立检察官斯达对他4年之久的外查内调,更如雪上加霜。压力之下,他的记忆能力早就一落千丈,不比当年。即使他自己、他的家人以及亲朋好友,对他一下子如此健忘都大吃一惊^①。

这番说辞,或有几分真实。正是斯达,这位看上去作风平和,笑容可掬,虽是共和党人,却被公认为对党派之争兴趣索然的前法官,把权力几近至高无上的总统整得焦头烂额。碰到他,可是倒霉透顶了。

独立检察官一职源自20世纪70年代初的水门事件。鉴于尼克松总统顺我者昌、逆我者亡的专横霸道,国会决定设立独立检察官,对有关总统和总统身边高级幕僚的不当行为的传闻进行调查。独立检察官经司法部长要求,由一个3位法官组成的特别法庭任命。该法庭也对调查的范围划定界限。到了80年代,里根政府企图对这项立法提出挑战。联邦最高法院于1988年作出裁决,判定总统的反对意见缺乏根据。

1994年,斯达受命出任独立检察官一职,调查克林顿夫妇80年代时在阿肯色州的一宗地产投资有否违背利益冲突的原则(即白水案)。据称时任州长的克林顿曾胁迫小石城一位名叫黑尔(David Hale)的商人借给克林顿的生意搭档苏珊·麦杜戈(Susan McDougal)一笔不明不白的价值30万美元的贷款。斯达及其助手们确信真有其事,但在1996年的一次作证时,克林顿矢口否认。

该案主角麦杜戈夫妇已经离婚,双双同被送上公堂。作为局内人,他们原可作为控方出庭指控总统。男的也已同意与控方合作,换取减刑,却因病在狱中一命呜呼。另一位虽是女流之辈,颇讲江湖义气,居然对检察官们的软硬兼施无动于衷,宁可一尝铁窗风味也不肯反戈一击,有几分愿把牢底坐穿的无畏气概。白水案就此不了了之。克林顿于是逃过一劫。

接下来是旅行门事件。斯达要查的是,白宫是否滥用权力,将其旅行办公室的工作人员全部扫地出门。可惜检察官又是功亏一篑。之后的档案门事件来势汹汹,说的是白宫方面为了政治目的通过不正当的途径把联邦调查局有关900多位共和党人士的档案弄到了手。有人以为,这一下克林顿终于给抓住辫子了。斯达办公室加班加点,还是查无实据。

到了1997年,独立检察官斯达仍然一事无成。他或许精疲力尽,心灰

^① 见 *Los Angeles Times*, September 28, 1998.

意冷，想离开硝烟迷漫的华盛顿远走高飞，到西海岸的培珀潭大学（Pepperdine University）法学院当院长去了。

看着眼中钉无意恋战，克林顿难免窃窃自喜。可惜好景不长。1998年1月12日，一个名叫琳达·特里普（Linda Tripp）的女人突然粉墨登场，敲开斯达办公室的大门，拱手奉上一包礼物。那是她私下录制的和闺房好友莱温斯基之间的电话内容，讲的是后者和美国总统的一段婚外情。特里普的录音带改变了好些人的生活历程。

斯达见之如获至宝，喜出望外。他顿消去意，全力以赴地查办全世界最闻名的男女关系专案了。克林顿原以为自己可以功德圆满地做满两任总统，甚至戴上诺贝尔和平奖的桂冠，留名青史。无奈一失足成千古恨，如今非但得奖无望，连总统的宝座都岌岌可危。本想投怀送抱、自荐枕席藉以出人头的莱温斯基，固然如愿以偿，成了全球媒体追逐的第一情妇，只可惜声名狼藉，为世人所不齿^①。特里普原在权力中心的总统府任职，白宫易主后于1994年被外放国防部。她因此耿耿于怀。莱温斯基向她吐露衷肠，正是她报仇雪恨的天赐良机。这种借国家利益唯上的美名，行个人报复之实的伎俩，甚至不惜卖友求荣，难得国人的苟同。其处心积虑、行事狡诈，连录音带的受益人检察官斯达都不敢恭维^②。

当然，这场把美国政坛搞得天翻地覆的轩然大波，又岂是特里普独自一人所能掀起？那么，究竟是什么原因，令这些见不得天日的淫情褻事通通给挖了出来？有人说，那是共和党人、众议院议长纽·金里奇（Newt Gingrich）假公济私，想趁此机会，报他当年的一箭之仇。1994年，在民主党人的压力之下，众议院道德委员会开始调查金里奇有没有违反联邦政府关于不得使用免税的捐款从事政治活动的法律，利用可扣税的捐款开设一门实际上属于政党活动的大学课程。1997年1月，众议院通过决议，对其作财务惩罚，要他自掏腰包，限期内交罚款计30万美元。金里奇对此当然怀恨在心。只等有朝一日，时机成熟，可以以牙还牙。

更有人说，美国的民风不好，目无尊长，对自己的领导人太过挑剔。君不见大洋彼岸，前法国总统密特朗（Francois Mitterrand）在世时对自己的私

① 在此之前，想在政界打出一片天地的年轻人都为能够进入白宫见习引以为荣。莱温斯基事件爆发以后，不少曾在白宫见习的女学生为了避嫌，赶紧在自己的履历表上删掉这段一度令人无限向往的经历，以免被人误为莱温斯基第二。

② 见 *Los Angeles Times*, October 3, 1998.

生女儿宠爱有加。两个人悄悄会面,给记者逮个正着,父女情深的大幅彩照上了报纸的头版头条。而朝野上下却少有人藉此大作文章。

再看德国,当年即将出任总理的社会民主党人施罗德(Gerhard Schroeder)年过半百,已婚4次。原配是他当法学院教授时横刀夺爱,把在他门下求学的一个学生的老婆据为己有而得来的。后来他弃教从政,当上了社会民主党内青年党团的主席,和一位热衷青运的女战友打得火热,于是由同志变成了夫妇。坐上下萨克森省的省长宝座之后,他又另觅新欢,和聪明能干的第3位妻子朝夕相处、共享荣华达13年之久。1997年,坊间传闻他和一位女新闻工作者过从甚密。紧接着省长婚姻宣告破裂。三十出头的单亲母亲桃丽丝(Doris)由一份周刊的记者一跃而为施罗德的新闻秘书兼第4任夫人。

施罗德如此喜新厌旧,德国的新闻界却见怪不怪,并没有大加挞伐。否则,他哪能把功绩显赫、欧洲官运最为长久的总理科尔给拉下马呢?究其原因,一是德国人往往认为男女私事,无关国计民生,不必追究。二是风流艳闻,屡见不鲜,何需大惊小怪。更有甚者,一般德国人还认为,领导人年高不必德劭,能够偷腥,正是身强体壮、精力旺盛的明证。德国的这种民风,岂不羡煞了因莱温斯基而饱受煎熬的克林顿^①。

公平地说,大部分美国民众对自己总统的生活作风问题还是能够正确对待的。克林顿应该心知肚明。其表现有二:一是大事、小事分得清清楚楚。民意测验显示,尽管克林顿已经将自己的丑事公之于众,令老百姓对作为丈夫的他深为不满,但是他们对总统工作的满意程度依然居高不下。据1998年8月31日出版的《新闻周刊》的统计,62%的人对总统的政绩表示满意。二是政情、色情看得明明白白。对于斯达报告中赤裸裸的性描述,以及克林顿作证录影带里一些儿童不宜的问答,老百姓都很不以为然。由《纽约时报》和哥伦比亚广播公司联合主持的一次民意调查中,78%的人认为,众议院司法委员会根本就不应该将录影带对公众开放^②。

那么为什么美国的家丑会如此外扬?作答之前,让我们先回答下面这个问题。这样的家丑是不是唯独美国才有?当然不是。无论在欧美各国还是在亚非大陆,不少的国家元首、政府首脑,或者部长大臣都爱沾花惹

^① 《世界日报》,1998年9月29日。

^② 见 *Los Angeles Times*, September 27, 1998.

草、到处留情。所不同的是,这类风流韵事在人家那里没有被媒介大肆宣扬,或者不准子民随意扩散罢了。所不同的是,美国人认为家丑再丑,也不怕外扬。美国人有办法把这件事捅了出来,利用又一本反面教材,给老百姓上一堂多姿多彩的政治课。

远在外间还只是议论纷纷,离克林顿公开检讨尚有数月之时,已经有学者撰文指出:“美国人正通过这份反面教材来体会什么叫领导,什么叫境界,什么叫道德,什么叫法治。”文章说,克林顿沉溺声色,不懂得自我检点,正说明他不过是芸芸众生中的普通一员。事实证明,他不是用什么特殊材料制成的人,当然也更不是神。坏事可以变成好事,克林顿自恃才高,放荡缺德,一错再错,终于使美国人得以擦亮眼睛,免于陷入盲从^①。

克林顿最终未被弹劾。两届任满之后,他从华盛顿搬到纽约,成为美国历史上最年轻的前总统。8年任内,其是非功过,自有后人予以评说。治国政绩之外,他的未能律己给人们留下了什么有益的教训呢?

1887年,英国贵族艾克顿(Lord Acton)在一封信中写下了“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”的名言。今天人们对之已是耳熟能详了。其实,早在这句名言诞生之前的100年,即在1788年,被誉为美国宪法之父的詹姆斯·麦迪逊(James Madison)就曾写道:“如果由天使来治理凡人的话,政府就无需内在的或者外界的制约。在规划一个由凡人来管理凡人的政府时,老大难的问题在于:你必须首先设法让政府能够控制被统治者,然后又强制政府去控制它自己。”^②这位后来当选为美国第4任总统(任期1809—1817)的一代伟人在构思北美新大陆的未来政制时,就已经注意到行政伦理,注意到官员行为。这些考虑在他参与起草的宪法中留下了明显的烙印,并成为维护美国政治制度的主要基石之一。

行政伦理立法姗姗来迟

然而从对问题的认识到具体措施的实施却经历了漫长的过程。美国

^① 见 *Los Angeles Times*, March 23, 1998.

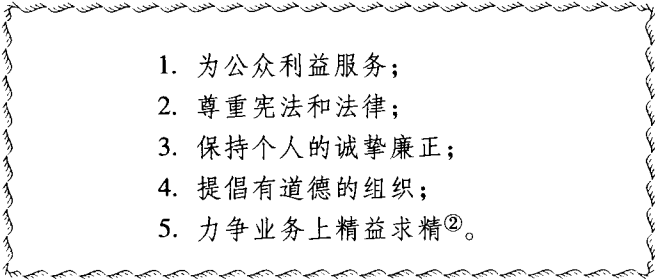
^② James Madison, *Federalist* No. 51, February 8, 1788.

立国以后,一直到1924年才出现了由国际市/郡管理协会(International City/County Management Association, 即 ICMA)制定的第一套公共行政道德规范。这套规范所反映的主要是当时城市改革运动中提出的反腐败的价值观,与传统上的专业道德宣言并不尽同。

1958年,美国国会通过了适用于联邦政府各部门政府官员的道德规范。20年后,国会又通过了政府道德法,并根据该法设立了政府道德办公室。1992年,该办公室颁发了联邦政府的第一套综合性的道德行为准则,内容涉及收送礼物、财务利益冲突、办事公允与否、有没有滥用职权、假公济私、有没有寻求或从事第二职业,以及能不能参与某些政府外的活动,等等。据《华盛顿邮报》报道,1993年,光在联邦政府的行政部门就有300多名全职人员专门负责官员的行政道德。而在不同程度上参与协助的则多达1.4万人^①。

在美国州一级的政府方面,到1998年为止,全美国的50个州政府中至少已经有47个为本州的州政府官员制定了道德规范。此外,有36个州还成立了专职部门,主理行政道德事务。

1984年,美国各级政府行政官员的主要组织——美国公共行政协会起草并通过了针对公共领域中职业人员的道德规范。10年以后,这一文件经过改写、增删,突出五大要点,重新发表,即

- 
1. 为公众利益服务;
 2. 尊重宪法和法律;
 3. 保持个人的诚挚廉正;
 4. 提倡有道德的组织;
 5. 力争业务上精益求精^②。

正如许多学者所指出的,作为一种职业,公共行政与其他职业相比,在道德方面的努力可谓进展缓慢。其原因是多方面的。在理论这个层面上,

^① 见 *Washington Post*, October 8, 1994.

^② 详见 http://www.aspanet.org/scriptcontent/index_codeofethics.cfm

西方有相当一部分的学者将之视为两大学派的产物。一是由伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)和弗兰克·古德诺(Frank J. Goodnow)等人所代表的政治/行政两分法学派。威尔逊在1887年发表的“行政学研究”中指出,政治是立法部门以及各决策团体的事,而行政则是指行政官员执行法律中所列出的各项政策^①。古德诺在1900年问世的《政治与行政》中也主张,政府应该有两个显著但各不相同的功能,即政治和行政。他认为,前者讲的是政策,是国家意志的表达,而后者则致力于政策的执行^②。按照他们的意见,政治家们负责决定政策,行政官员则负责执行政策。所以,对后者而言,所谓的行政道德说到底只不过是服从指令,照章办事而已。

另一个导致行政道德进展缓慢的学派则是行政原则学派。学派的代表人物路德·古力克(Luther Gulick)和林德尔·厄威克(Lyndall Urwick)在1937年出版的《行政科学论文集》中提出的POSDCORB已被后人视为行政原则的高度概括^③。POSDCORB是行政活动七大方面的英文缩写,即:Planning(计划)、Organizing(组织)、Staffing(人事)、Directing(指挥)、Coordinating(协调)、Reporting(汇报)、Budgeting(预算)。按照这一学派的意见,通过对人类组织的研究,我们已经发现了一些有助于人类进行结社组合等活动的基本原则。这些原则可以说只是一些技术问题,与活动的目的、人员的构成、创始组织的政治或社会理论都毫无关系。正是由于早期公共行政学中行政原则学派大谈行政的科学原则,认为行政官员只需按照管理的若干科学原则去执行国家的旨意,这就是公共领域中的行政道德。简言之,遵照上级指示,认真办事,注意效率,这就是对政府官员的道德要求。

难道这就是公众对公共行政官员的道德期望了吗?或者说他们应该怎样做才算是符合公众的利益呢?为了回答这个问题,西方的公共行政学者从两个不同的角度进行了长期不懈的努力。一是着眼于政府官僚部门的责任感。二是主要考虑政府部门中组织人本主义的重要性。

① Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2, June 1887.

② Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Macmillan, 1900).

③ Luther Gulick and Lyndall Urwick, ed., *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937).

道德框架之争：官僚责任派与组织人本主义派

官僚责任派着眼于政府官员制定政策时有没有以公众利益为首要的标准。这一学派似乎认为在一个民主社会中,政府官员必然会受到各种各样的约束,其言行举止很难会与公众利益背道而驰。换言之,着意去为他们套上束手束脚的道德枷锁实在是多此一举。大部分公共行政人员都能以服务公众为重,以自己的职业为荣,兢兢业业,知悉廉耻。他们的伦理价值观是他们抵御不正之风的天然内在屏障^①。

应该看到,对行政人员的外在制约相当的多。正是这些制约在很大的程度上确保政府官员的言行举止符合公众利益,如立法部门对行政系统的监督,司法部门对行政决定的复审,普通公民有权参与政府政策的制定,官僚机构的分权,政府信息的公开,巡视官(Ombudsmen)的引进,等等^②。

事实上,强调对官员的制约要实行内外结合已经日趋普遍。有学者认为,政府要做到廉洁奉公,一方面政府官员本身要责任心强,处事谨慎(意即内在制约),另一方面整个体制要能够为官员行为负责(意即外在制约)^③。也有学者指出,能否秉公从政,取决于四大因素:即官员的个人品德、政府的组织结构、组织文化,以及社会对政府的期望^④。可以看到,第一项指的是内在制约,余下三项则是外在制约。还有学者提出,廉政的实现,牵涉到四大利益的处理,即官员个人的利益,社会公众的利益,服务对象的

① 弗里德利奇就是持这种观点的代表人物。见 Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," in Carl J. Friedrich and Edward S. Mason, eds., *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, Harvard University, 1940. 范纳则是持相反意见的主要学者。见 Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, 1941.

② 关于巡视官的诞生以及这一反腐机制如何在反贪倡廉方面发挥应有的作用,可参阅杰拉德·凯登著,马国泉编,《行政道德文选》,“Ombudsmen in Developing Democracies: Comment (1984),”复旦大学出版社,2003年,第84—96页。

③ 见 J. Patrick Dobel, "Integrity in the Public Service," *Public Administration Review* 50 (May/June 1990), pp. 356—366.

④ 见 Terry L. Cooper, *The Responsible Administrator* (San Francisco: Jossey-Bass, 1990).