

当代西方公共行政学思想经典译丛

马骏 牛美丽◎主编

公共行政学 百年争论

颜昌武 马骏◎编译

中国人民大学出版社

当代西方公共行政学思想经典译丛

马骏 牛美丽 主编

公共行政学 百年争论

颜昌武 马骏 编译

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学百年争论/颜昌武, 马骏编译.
北京: 中国人民大学出版社, 2009
(当代西方公共行政学思想经典译丛)
ISBN 978-7-300-11364-7

I. ①公…
II. ①颜…②马…
III. ①行政学-研究
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 192922 号

当代西方公共行政学思想经典译丛

马 骏 牛美丽 主编

公共行政学百年争论

颜昌武 马 骏 编译

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	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (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	2010 年 1 月第 1 版
印 张	20 插页 1	印 次	2010 年 1 月第 1 次印刷
字 数	366 000	定 价	49.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总 序

虽然这是一个共识瓦解的世界，对于什么是最好的研究，我们越来越难以达成共识，但是，有一点应该是不可否认的——我们的研究必须有助于促进知识的增长，有助于我们理解和反思这个越来越复杂的处于不断变化中的世界。而无论是哪一个领域的研究，欲实现知识的增长，都必须充分了解该领域的研究现状。因为绝大多数情况下，知识的增长是继承性的。我们都是在现有研究的基础上，深入、完善某一领域的研究，从而不断推进知识的增长。此外，欲判断我们的研究是否真的推动了知识的增长，还需对研究现状有非常全面而准确的了解。否则，我们可能在重复研究而不自知。

自 20 世纪 80 年代恢复公共行政学以来，中国的公共行政学似乎越来越繁荣。然而，在繁荣的背后，却存在着很大的隐忧。其中，尤以研究质量方面的问题最为让人不安。最近的一些评估发现，数量越来越多的公共行政学研究，存在着大量的重复，甚至是低水平的重复。许多研究根本没有文献评估，或文献评估不全面，从而导致毫无意义的重复研究，这样的研究根本无法推动公共行政学知识的增长。一些研究虽然有文献评估，但是，仅仅评估国内文献，而忽略了国外高质量的基本相关文献。这一方面导致了重复的恶果，另一方面导致中国的公共行政学无法与国际学术界进行对话。

为了推动中国公共行政学知识的增长，教育部人文社科重点研究基地——中山大学行政管理研究中心和中山大学政治与公共事务管理学院的研究人员齐心协力，编辑和翻译了这套“当代西方公共行政学思想经典”。从 2005 年底开始，我

们一直在筹划这套译丛。由于单篇论文的版权联系非常复杂，编辑、出版计划一直进展迟缓。后来，幸赖中国人民大学出版社刘晶女士及其同仁的鼎力支持和中山大学行政管理研究中心重大研究项目“国外公共行政学理论前沿”的资助，这套译丛才得以最终面世。

这是国内第一套按研究专题精选的公共行政学译丛。本译丛具有如下特点：（1）按照研究专题筛选论文；（2）按论文的引用率或学术影响挑选各个专题下的论文；（3）论文主要来自于美国公共行政学权威杂志，同时也兼顾欧洲和澳大利亚等地的公共行政学研究。当然，在浩如烟海的文献中，在每一个领域只挑选十五到二十篇论文，是非常具有挑战性的。尽管每本书的编者都尽最大努力挑选最具代表性的文献，并且部分论文集的挑选还参考了国外相关领域的专家意见，但是，囿于篇幅、版权费和我们的偏好等，在论文的挑选上难免有所遗憾。当然，这也为我们今后的文献梳理提供了一个改进的空间。

我们真诚地希望，这套丛书有助于国内公共行政学研究质量的不断提升，有助于各位有识之士共同努力建立中国特色的公共行政学理论！

马骏 牛美丽

2008年8月30日于中山大学

编译者序

为什么要以学术争论为主线来组织对西方公共行政学的探讨？对这一问题的自我辩护构成了本译文集编译工作的“合法性”基石。黑格尔曾说过，概念构成认识之网上的一个“网结”。在我们看来，在西方公共行政学说史上，“争论”概念正是这样的——一个“网结”，一个观察、理解西方公共行政学的重要视点。

从学术发展来看，学术争论历来是探究学术问题、活跃学术气氛、激发学术创新、促进学术繁荣的一种重要方式。科学发展史上不乏各种关于争论的佳话。比如，爱因斯坦和玻尔这两位科学伟人在量子力学问题上所展开的探索与争鸣，就不仅是学术争论上的光辉典范，而且其围绕争论而进行的深入研究更有力地促进了量子力学的快速发展。如今，通过百家争鸣的方式，让对立的双方各自阐述自己的观点与理据，已成为国际公认的学术判断与评价的重要手段。

就西方公共行政学而言，其百余年的发展历程充满了各种争论。在争论的过程中，各种观点不断碰撞激荡，相互启迪补充，绘就了一幅幅针尖与麦芒相对、激情共理性齐飞的精彩画卷。从这个意义上说，一部公共行政学的发展史就是一部公共行政学的争论史，或者略带夸张地说，不了解这些争论的来龙去脉与争论主题及其影响，就很难期望对西方公共行政学有更深入的认识与把握。因而，本文集旨在帮助中国读者聆听西方公共行政学者的思想对话，并在这场永不停息的争论中加入来自中国的声音，从而有助于提升我们对西方公共行政学的理论基础和研究路径的理解，推动我国公共管理的创新和社会的进步。编译者真诚地希望，本文集的出版能有利于推进我国公共行政学界的百花齐放与百家争鸣，有利

于促进宽容失败、宽容片面的学术氛围的形成。

说到争论,我们首先想到的是“争什么”的问题,更深层次的问题则是“为什么会发生这一争论”和“这一争论的影响如何”。具体到我们这本论文集而言,其所选编论文是在围绕什么议题展开争论?为什么会发生这些争论?这些争论对于公共行政学的发展有着怎样的意义?这里所选编的论文又是以怎样的逻辑被组织起来的呢?

大致说来,西方公共行政学史上的学术争论主要是围绕两个议题展开的:其一是作为一种实践的公共行政自身的合法性问题;其二是作为一门学科的公共行政学的合法性问题。前者关注的是民主治理中的行政人员的正当性问题,换言之,在民主政治下,既非民选又非政治性任命的行政人员,何以有权力为社会做权威性的价值分配(如哈默尔与古德塞尔之争)?如何才能确保他们能够对人民负责(如芬纳与弗雷德里克之争)?后者关注的是公共行政学的学科地位和学科“身份”问题,这一问题又可以被进一步地追问:公共行政学的研究取向如何,它是一门学科还是一种“专业”(profession)(如西蒙与沃尔多之争、达布利克与公共行政网络社群的系列争论)?它能被看做一门“科学”吗(如达尔与西蒙之争)?主流社会科学的研究标准是否适用于该领域的研究(如达布利克与公共行政网络社群的系列争论)?究竟是实证主义还是规范的研究方法更能帮助我们了解现代公共行政实践中的问题?哪一个更为可靠(如西蒙与沃尔多、达尔与西蒙、西蒙与阿吉里斯的系列争论,特里与弗兰特之争以及达布利克与公共行政网络社群的系列争论)?实际上,这两个议题是分别从理论和实践上提出的问题,是一个“二而一”的问题。^[1]因为一种公共行政理论要想得到社会的广泛认同,就必须能够有效地反映当前公共行政实践的真实世界,提供解决当前现实中公共问题的有效方案。诚如怀特与亚当斯所言:“如果我们不能对我们时代的重大问题作出建设性的贡献的话,我们作为一个领域又有什么可取之处呢?”^[2]换言之,公共行政学的合法性根植于对现实生活中公共问题的有效回答。

西方公共行政学说史上的这些争论对公共行政学的发展起到了双刃剑的作用。一方面,这些争论,特别是其中的西蒙与沃尔多之争所带来的反思,甚至深刻到使得公共行政学面临可怕的“身份”危机。西蒙与沃尔多之争之后的半个多世纪,身份危机一直成为一个用来表征公共行政学问题的标签。尽管在不同的学者那里,也常常用诸如“合法性危机”、“思想危机”、“研究品质危机”等词表示。但它们都表现为公共行政学作为一门独立学科的合法地位难以得到学界的认同,表现为该领域尚未出现为大多数人所共同接受的研究范式,而其研究更难以得到公共行政实践者的认同。时至今日,公共行政学的身份与地位仍然不断遭到

挑战,人们一再地质疑:“它是政治学的一部分?是工商管理的一部分?还是一个独立的学科领域?它到底是什么?”^[3]

另一方面,正是在这些争论的基础上,公共行政学才逐渐确立起自己的身份和学科地位。在争论与反思的过程中,公共行政学逐渐意识到自己在知识发展上存在的问题,包括理论基础、研究方法、研究范围上存在的问题,并在解决这些问题的过程中逐步地完善和改进公共行政研究。^[4]因为争论的结果不是一方吃掉另一方,而是彼此看到并吸收了对方的长处,它们各自的“片面深刻性”共同为公共行政理论与实践的发展作出了有益的贡献。诚如黑堡宣言所宣称的那样:

公共行政既不能是同质地的磐石,也不能是同类的。它应当是百家争鸣,并应该欢迎来自各个方面的建设性的批评意见。不同的观点应当有其合法性,即它们不应当从自我利益做出判断,而应当作为富有活力的公共对话的宪法传统的一部分……这样,公共行政的各种不同观点之间的争论,在创造健康的美国对话所必要条件的过程中,扮演了重要的角色。^[5]

我们欣喜地看到,到20世纪80年代后期,争论的各方都在很大程度上摆脱了原有的狭隘性,比如像西蒙这样倡导更广泛地运用纯粹科学而改进公共行政学科的人,理解和接受了规范价值的至重要性;而诸如沃尔多和其他的规范主义学者也力图在两者之间取得平衡。^[6]在1995年接受美国公共行政学会颁发的“德怀特·沃尔多奖”时的致谢词中,西蒙如是说:“公共行政学过去多年的发展表明,它吸收了这两种变革的成果。”^[7]所以说,没有经过争论洗礼的、缺乏实证和经验支撑的公共行政学和没有规范理论指导的公共行政学,都不能被称为真正的公共行政学。

在西方公共行政学史上,虽然这些争论十分尖锐、十分激烈,但争论的双方都不是在逞口舌之快,也不是在打压对方,而是给予对方充分说理的机会,目的是使整个公共行政学在理论与实践上不断进步。这种百花齐放、百家争鸣的态势,正好彰显了公共行政学独有之特质。因为在我们看来,面对着时代向公共行政学提出的同样问题,许多学者都从各自的立场出发做出了各具特色的回答,他们的回答都既是基于一定视界中的事实判断,又都是对公共行政学发展应如何的一种价值表达。他们的回答从不同的角度开辟了各自公共行政学变革的道路,以各自特有的方式展现了各具特色的研究视角。当然,他们的回答所能提供的也只是一种理解视角,表达的只是一种价值立场。这些理论视角往往只触及了复杂的公共行政实践的一部分,它们既不可能取代或贬损其他理解视角的价值,也不可以期望这一视角和价值立场是唯一可取的。它们所能希冀的,就是通过阐释而引

起人们对这一视角独到意义的重视。以西蒙和沃尔多之争为例，它尽情地展现了公共行政学界的两位灵魂人物之间的相互尊重与深厚友情，同时也体现出他们在学术问题上绝不让步的学术风范与品格。用西蒙自己的话来说：“德怀特和我都感觉要对行政理论的某个特殊的问题域有一种紧迫的要求，我们的差别在于，对于哪些问题是更为紧迫的，我俩有着不同的选择……这些交流从来没有妨碍我们之间的私人友情。”^[8]这是一场真正的学术论战。真正赢得这场争论的是公共行政学本身。

编译这本论文集一直是我们的一个心愿。这些年来，这些争论深深地吸引着它们触及了公共行政（学）最基本、最深层的问题：作为公共行政学研究，我们应该关注什么？一个好的公共行政或者好的政府应该是什么样的？应该如何开展我们的研究？……而且，最让每一位知识热爱者着迷的是，这些争论的问题几乎至今仍未分出胜负，我们以及我们的学科仍然面临着许许多多的困惑，这些困惑一直等待着我们去探索，去寻找“最好的”答案。我们相信，对于尚处于起步阶段的中国公共行政学来说，了解这些争论也是大有裨益的。本译文集的所有篇目均由马骏和颜昌武挑选。在篇目选定之后，熊美娟女士和陈纲同学承担起了烦琐而且艰苦的联系购买文章版权的工作！在版权联系工作完成后，我们开始启动翻译，由颜昌武负责主译，部分篇目的初译工作得到了余琴、宋川、田超、陈鹏、张雪帆、王润飞等同学的大力协助。译稿形成后，马骏负责校译全稿并重新翻译了从争论一到争论六的部分内容。在成稿过程中，钟文娜同学为部分篇目的注释与参考文献做了仔细的录入与校对工作。中国人民大学出版社的李慧平女士为本译文集的出版付出了辛勤的劳动。任剑涛教授、胡辉华教授和牛美丽博士一直十分关心本译文集的进展。借此机会，向所有关心和帮助我们的朋友表示感谢！本研究获得教育部人文社会科学重点研究基地中山大学行政管理研究中心重大项目“国外公共行政学前沿理论及其借鉴”（项目编号：6JJD630022）、中山大学行政管理学国家重点学科专项资金、暨南大学人文社科引进人才项目和广东省哲学社会科学“十一五”规划项目“中国行政学研究：回顾与前瞻”（项目编号：08YF02）的支持！在此一并致谢！

基于版权成本的考虑，本译文集在篇目的挑选上尚留遗珠之憾。在翻译中，尽管我们力求做到准确流畅，但是，限于编译者的学识与能力，难免存在诸多不妥之处。在翻译的过程中，我们也对翻译争论性论文的难度深有体会。因此，我们非常欢迎您的批评与指正！我们的联系电邮分别是 ycwpa@126.com 和 junma2002@hotmail.com。

编者谨识

2009年1月

► 注释 ◄

[1] 在英文中, Public Administration 既可指公共行政实践, 也可指公共行政研究, 西方公共行政学界通常采用沃尔多 (Dwight Waldo) 的做法, 即用首字母大写即 Public Administration 来表示作为学科的公共行政, 用小写即 public administration 来表示作为实践的公共行政。这从一个侧面反映了这两个问题实际是一枚硬币的两面。

[2] [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究:对理论与实践的反思》, 18 页, 北京, 清华大学出版社, 2005。

[3] [美] 斯蒂尔曼二世:《公共行政学:概念与案例》, 139 页, 北京, 中国人民大学出版社, 2004。

[4] 参见马骏:《〈公共行政研究〉推荐序》, 见 [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究:对理论与实践的反思》。

[5] [美] 万姆斯莱等:《公共行政与治理过程:转变美国的政治对话》(黑堡宣言节选), 载《中国行政管理》, 2002 (2)。

[6] 参见 [美] 纽南得:《序:研究理想与现实》, 见 [美] 怀特、亚当斯:《公共行政研究:对理论与实践的反思》。

[7] Simon, H. Guest Editorial. *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 5, 1995, p. 404.

[8] Ibid.

目 录

争论一 芬纳与弗雷德里克之争	1
公共政策与行政责任的本质 / 卡尔·弗雷德里克	3
民主政府的行政责任 / 赫尔曼·芬纳	13
争论二 达尔与西蒙之争	33
公共行政科学：三个问题 / 罗伯特·达尔	35
对《公共行政科学》的评论 / 赫伯特·西蒙	51
争论三 西蒙、德鲁克与沃尔多之争	57
民主行政理论的发展 / 德怀特·沃尔多	59
民主行政理论的发展：回应与评论 赫伯特·西蒙 彼得·德鲁克 德怀特·沃尔多	83
争论四 西蒙与阿吉里斯之争	95
组织人：理性的还是自我实现的？ / 赫伯特·西蒙	97
组织人：理性的和自我实现的 / 克里斯·阿吉里斯	110
争论五 哈默尔与古德塞尔之争	117
为公务员辩护 / 拉夫尔·哈默尔	119
对演绎病理学的反驳 / 查尔斯·古德塞尔	126
争论六 特里与弗兰特之争	129
行政领导、新管理主义与公共管理运动 / 拉里·特里	131
危险，前方有妖：对特里的评论 / 霍华德·弗兰特	146

从古希腊神话到新公共管理和民主治理的真实世界 (特里的回应) / 拉里·特里	154
争论七 达布利克与公共行政网络社群之争	167
魔鬼、精神与大象 / 麦尔文·达布利克	169
对话：知识与研究 / 彼得·博格森 麦尔文·达布利克等	241
为行政罪恶辩护：一个批评 / 麦尔文·达布利克	270
一个新的概念 / 玛格丽特·H·维克斯	293
《揭开行政的罪恶》：书与书评 / 休伯特·洛克	301
《揭开行政的罪恶》：作者的回应 / 盖伊·亚当斯 丹尼·巴尔弗	306

争论一

芬纳与弗雷德里克之争

公共政策与行政责任的本质^{*}

卡尔·弗雷德里克

随着现代行政学领域与功能的拓展，确保行政责任的难度也大大增加了。虔诚的神话缔造者们继续想当然地认为，至少在英格兰，内阁对下议院信任的形式上的依赖——过去所谓的议会责任——有效地确保了行政官员（不管是高层的还是基层的）在公共事务方面的行为是负责任的。这些精神导师中的一位人士的主张则更为激进，他说，除非美国通过清晰而直接的宪法修正案来采用英国的体制，否则它就不会有一个健康的政治体制。诚然，他是在那些主导慕尼黑协定的事情发生之前提出这一“大胆”建议的，但他面对的是1931年和1935年的英国大选，人们公认大选是对政府的唯一制约，它们使得政府对人民是负责任的。对责任的现实的分析必须将这些发展考虑在内，尽管它们与此前被接受的关于议会影响之本质的观念迥异。^[1]

任何对于责任研究的起点一定是：即使是在最好的安排下，行政活动中的大量的不负责任的行为也是难以避免的。因为，如果一个负责任的人是一个就其行为对其他人或团体有所担当的人，是一个必须提交关于他的行为的信息的人（《牛津英语词典》），那么，无须进一步讨论就清楚的是，负责任的代理人与其委托之间必须就正在进行的行为或至少是要实现的目标达成某种一致。面对现代政府行为的复杂性，无论是谁介入这种关系，显而易见的是，双方达成的一致只能是部分的、不完全的。一旦考虑到选民和立法机构——如果不是透过传统偏见的烟幕而是按其本来那样来考虑，那么，显而易见的是，除非通过详尽的技术清

^{*} 原文出处：Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", in *Public Policy*, ed. C. Friedrich and E. S. Mason. Cambridge, Ma.: Harvard University Press, 1940, pp. 221-245.

楚地阐明公共政策许多不同阶段的活动及其目的,这些委托人不可能有效地确保公共事务行为是负责责任的。正是在这一点上,政策抉择的决定性影响就变得明显。通常情况下,我们会想当然地认为,只要我们能够使政府不做错事,我们就能使得它是负责责任的。然而,更为重要的是:确保各种有效的行为。即使是冒着犯错的危险,激发创造性也是使得政府服务负责任的一项任务。对此,我们不应忽视。一个官员应该为不作为承担责任,正如其应该为错误的行为承担责任一样;同样,普通选民既可因政府的不作为而严厉地批评它,也可因其错误行为而严厉地批评它……

政策制定和政策执行

长期以来,人们习惯在政策制定和政策执行之间做出区分。在其名著《政治与行政》(*Politics and Administration*)中,弗兰克·古德诺(Frank J. Goodnow)在这种功能差别的基础上构建了一个几乎绝对的区分。

在所有的政府体系中都存在着两种基本的或主要的政府功能,即国家意志的表达和国家意志的执行。在所有的国家中也存在着分立的组织,每一个分立的组织都主要是忙于履行这两种功能中的一种。这两种功能分别是政治和行政。^[2]

尽管相比较而言,这一区分具有很大的价值,但是,这种绝对形式的区分是再也不能被接受的。诚然,这一误导的区分在理论家和实践者的意识中已经成为一个神物、一个程式。这种区分导致的结果是大量的混淆与争执。使这种区分成为一个绝对的对立体的原因,可能在于将其建立在一个关于国家意志的理念之上,这个理念如果不是深奥的话,也是形而上学的。这一新黑格尔主义(和法西斯主义)的观念纯粹是思辨的。即使当“国家”这个概念被保留时——我个人看不出有什么好的理由来保留它——国家是有意志的,这一理念立即使人陷入关于群体人格或某种类似物的困境中。换言之,一个原本足够复杂的问题——公共政策是如何被采用、如何被执行的这一问题——就被一个巨大的意识形态的上层建筑弄得无所适从,而该上层建筑的存在却几乎无助于问题的解决。以 AAA^①为

① AAA 是美国农业调整署(The Agricultural Adjustment Administration)的简称,该署是罗斯福新政时期直属于农业部部长亨利·华莱士领导的机构。AAA 政策是一个满足不同利益集团要求的妥协的农业政策,其主要思想是通过削减农产品产量来提高粮食价格。华莱士希望从生产环节开始,减少耕地面积,遏制粮食生产,进而减少供应,提高农产品价格,实现工农业产品的“平价”,提高农民的购买力,复苏农业,进而复苏美国经济。——译者注

例。简单地说,AAA是为帮助农民渡过大萧条风暴而采用的政策。这已被公认为是AAA的广泛目的。为了实现这个目的,他们采用了农产品减产、固定价格以及其他一些次级的方法。农产品减产反过来诱生了农产品加工税。农产品加工税需要加工者对其作物进行检查并提供报告。农产品减产自身使得农民的报告成为必需,这个报告被称为工作单,同时,它还使得农民与政府之间关于如何行动的协议书等东西成为必需。那么,在这里,什么是政治、什么是行政呢?如果我们谈论国家意志的表达与执行,那么,我们能更好地理解表述这一重要的公共政策的复杂过程吗?公共政策制定和执行的具体模式表明,政治和行政并不是两个相互排斥的区间,或者是绝对的区分,而是同一个过程的彼此紧密联系的两个部分。公共政策,浅白地说,是一个连续的过程,其制定与执行是密不可分的。公共政策被执行之时,也是其形成之时,反过来也一样,当其形成之时,也是其被执行之时。政治与行政在政策的制定与执行中扮演着连续的角色,尽管可能在政策的制定中政治的意味多一些,在政策的执行中行政的意味多一些。就特定的个体或群体在某个领域中获得或失去权力与控制而言,这就有政治;就官员以公共利益的名义行动或提议行动而言,这就有行政。

同样的问题可以从另外一个角度来思考。所谓的政策,就其通常的含义而言,是关于在既定的情境中去做什么或不去做什么的决定。我们这个时代的特征是将绝大多数立法都看做政策制定。因此,宽泛意义上的政策制定不能被看做行政的一部分。尽管在一般意义上这些命题是正确的,但是它们模糊了两个重要的事实,即:(1)许多政策并不是由立法者或独裁者大笔一挥签署而成的,而是经过漫长的时间演变而成的;(2)行政官员在这一政策演变过程中持续地扮演了重要的参与者。我们从后一个事实谈起,显然,在做某件事的过程中,行政者会发现另外一种可以达到同样的结果但却更好的方法,或者发现这件事根本没法做,或者发现在做这件事之前必须先做另外一件事。在我们现今的农业政策中,充满着这种“行政性的”政策决定的例子,在我们的社会安全政策领域也是如此。上述两个领域正在发生的讨论详尽地说明了这一点。此外,仅仅是这种行政参与就使得政策制定成为一个持续的过程,它在不断变动中,很难甚至不可能精确地说明在任何一个特定的时间、某个给定领域中的政策到底是什么。但是,如果这是真的话,那么,必然的结果是,公共政策在其对社会的效果方面通常是相互抵触和冲突的。当然,我们的神话缔造者们,仍然会坚称不会出现这样的情况,并对此不予理会。对他们表示异议是困难的,但我们仍然不得不面对责任的问题,因为政策实际上是相互抵触和冲突的。谁将对此承担责任?又将对谁承担责任?在何种程度上,这样的责任会影响处理事务的实际行动?当我们试图去回答这些问