

政治學叢書

公共組織與管理

～ 比較的黑點 ～

Comparing Public Bureaucracies – Problems of Theory and Method

作者◎彼得斯(B. Guy Peters) 譯者◎陳坤森 校閱◎雷飛龍



本書檢視現階段比較公共行政研究的衰微現象，將焦點集中於實證研究的發展上，企圖突破其他學者的研究，採取更多比較性和理論性的角度，審視公共組織與管理諸多重要的觀點。因此，本書展露出作者為了連結部分理論與特定行政學觀點之關係的努力，以及作者意欲破除大家習以為常的研究發展之障礙的用心。換言之，本書在於嘗試建構中型的(middle-range)或制度的(institutional)理論。使這些理論成為公共行政學中新的典範，並為最近發現的經驗性通則之間，搭建一座中



00857059

電腦編號：57126

ISBN 957-730-041-3



9 789577 300416

00300

10055
20011

港台書室

政治學叢書

公共組織與管理

～比較的觀點～

Comparing Public Bureaucracies—Problems of Theory and Method

作者◎彼得斯 (B. Guy Peters)

譯者◎陳坤森

校閱◎雷飛龍



00857059

原序

xiii

本書開始寫作於一九八六年的「阿拉巴馬大學公共行政暨政策藍森演講會」(Coleman B. Ransone Lectures in Public Administration and Policy at the University of Alabama)，該演講系列起於一九四〇年代中期。我深感榮幸地被邀請發表演講，使我能追隨前面有名學者的腳步之後。我特別地感謝主辦單位提供我這個場所，因為它提供我思索一些比較行政諸多面向的機會，而在我先前著作裡的思考，充其量只是雜亂無章的而且是未成熟的。我希望能及時地沈澱出這些思緒於本書的章節中，這些內容對其他的讀者而言，將顯得清晰而且有意義。

這些演講首先被察覺到的是：演講的內容是將焦點擺在美國的公共行政上，然後討論何種要素造成美國公共官僚組織的獨特性，並用之與其他的工業化社會做比較。然而，正當我開始對這些問題進行思索時，更為重要的理論上和智識上的議題卻自動地呈現出來。其結果是本書現在較少談論美國政府的實務，而且明顯地對應出比較公共行政研究的衰微。政治學這個領域的研究，曾經一度呈現光明的遠景，而且曾經有段時間發展神速。但是，它現在只受相當少學者的關注，而且對行政結構或單一國家行為有點細微的觀點，陷入永無止境的描述性研究，而缺乏理論和概念的發展。有些讀者可能認為這種評價過分刻薄，如果它引起眾怒，則我真的願意事先為此事感到抱歉。然而，我相信它是經得起證據的考驗，關於這些，我將在本書做闡述。公共官僚組織的比較研究，現在看起來真的非常黯淡無光。何種原因可以解釋這些智識寶庫上的衰微，以及智識流行上的改變呢？

xiv

本書提供問題的一些解答，而且更為重要的是將指出跳離這

種鬱悶的一些坦途。尤其，我將焦點集中於實證研究的發展上，它容許比較公共行政去增強其在當代社會科學的學術界，占有一席之地。然後，我將回過頭來再將焦點集中於美國，因為其資料的**可用性**（availability）相當地多，而且學者對美國的資料也相當地熟悉。然而，在每一個例子裡，我將提出一些比較性的資料。儘管資料的來源具有集中性，我希望本書所呈現出來的論點，能同時觸及公共行政的研究以及公共行政的本身的一般性。無論如何，讀者將發現本書大部分的文獻和例子，是取材自工業化的民主國家，這也是囿於學者的研究旨趣和有限的專業知識。

在本書成形和出版的過程中，有些人的協助是特別值得感謝的。首先，參加阿拉巴馬大學為期四天演講會的那些人，感謝他們的耐心聽講以及他們的持續力，他們提供很多有趣而且有用的評論。許多我在匹茲堡大學（University of Pittsburgh）的同事，其中最為重要的有鄧恩（William Dunn）、洛克門（Bert Rockman）以及班傑明（Roger Benjamin），他們對本書部分的草稿提出寶貴的意見。我特別地對威斯康辛大學（University of Wisconsin）的高姆萊（William Gormley）表達謝意，當他在匹茲堡大學受領「麥倫博士後研究獎學金」（Mellon Postdoctoral Fellowship）時，對整個書提出相當有用而且具有建設性的意見。麥斯威爾學校（Maxwell School）的英格漢（Patricia Ingraham）提供建議和供應「人事管理辦公室」（Office of Personnel Management）諸多可貴的資料來源，並給予一般的精神鼓勵。我的好友兼夥伴——海斯勒（Martin Heisler），他任教於馬里蘭大學（University of Maryland），在緊急的關頭提供諸多應急的資料。我非常榮幸地能與「國際政治科學協會的政府結構暨組織研究小組」（International Political Science Association Study Group on the Structure and Organization of Government）的學者同聚一堂，我在這個機構所聽到的，構成了本書很多觀念上的雛型。他們在許多學術研究會提出有用的評論。任教於史翠斯克萊德大學（University of Strathclyde）政治系的霍格伍德（Brian W. Hogwood），協助我發展很多我對組織變遷的思考，他協同我完成本書的第三

章，這章的研究報告受美國「國家科學基金會」（National Science Foundation）的經費補助（補助號碼：SES 83 - 08161）。

二位匿名的評論者也幫助我改進本書的草稿。其中一位特別展露出不平凡智識上的開闊胸襟。他或她針對本書的許多觀點，以一種非常基本的方式表達其不同的看法，但也對本書的優點提出評價。

以較為個人的層次來說，我對以下的人表達謝意：季賓（Victor Gibeau）、布里茲（Frank Blitz）、康爾特（Philip Coulter）、皮諾姬（Joseph Pilegge）以及阿拉巴馬大學政治系所有其他成員，他們讓我停留在杜斯科羅沙市（Tuscaloosa）期間得到快樂和回饋。我對藍森（Coleman Ransone）的辭世特別感到悲傷，這個演講系列就是以他的名字舉辦起來的。我停留在杜斯科羅沙市期間，受到他的殷勤款待。能夠認識藍森先生是我的榮幸。梅休斯（Sandra Mathews）一如往昔般地提供熟練的私人協助，而且嘗試讓我進入狀況（雖然通常不太成功）。費根鮑姆（Michael Feigenbaum）提供一些必要的研究上的協助，以及加拿大大使館一位相當熱心的公共雇員幫助我解開一些重要的問題。當我花費太多的日子留在辦公室埋首寫作，而且因為詞句並未達到盡善盡美而大發雷霆時，我的家人卻因此受到煎熬，本人深感歉意。

目 錄

原序.....	i
目錄.....	1
圖表目次.....	3
 第一章 公共官僚組織比較研究的必要性與困難點	1
壹、比較公共行政的目標.....	2
貳、比較行政的低度發展.....	6
參、本書的架構.....	19
第二章 公共聘雇與公共事業	21
壹、公共人事與比較行政.....	21
貳、公部門與私部門的聘雇.....	33
參、衰退中的獨占權.....	39
肆、一些資料的比較.....	43
伍、結論.....	46
第三章 政府組織的基本單位	51
壹、政府組織的研究.....	52
貳、公共組織群體的動力.....	67
參、一些資料的比較.....	85
肆、結論.....	88
第四章 公共官員的行為	91
壹、可能的概念與變項.....	93
貳、公共官僚組織的「效用極大化」.....	100
參、官僚組織行為的經驗性分析：經濟學的模式.....	109
肆、結論.....	119

第五章 權力的競逐·····	121
壹、問題的本質·····	122
貳、權力互動的五個模型·····	125
參、五個模型的特徵·····	134
肆、行政體系類型的解釋·····	137
伍、結論·····	146
第六章 結論·····	149
參考書目·····	157
索 引·····	173

圖表目次

表：

表一：公共聘雇的規模·····	23
表二：高階文官人員的社會階級背景（%）·····	29
表三：中央政府雇員薪資相對於平均國民所得的比率·····	32
表四：美國國防部占主要契約公司的貨品總銷售之比例·····	35
表五：經由與美國政府契約關係所創造出來的私部門雇員比例 ·····	35
表六：美國功能領域上的公共聘雇與私人聘雇，1980·····	40
表七：美國公共與私人聘雇的變化，1970~1980·····	42
表八：加拿大公部門直接聘雇與其他形式的聘雇關係，1971·····	44
表九：瑞典公共與私人的聘雇，1980·····	45
表十：政策類型每十年的變遷·····	76
表十一：政策領域全部活動的比率·····	77
表十二：各種類型組織的變遷·····	80
表十三：不同基礎的組織之組織變遷形態·····	83
表十四：法國部會決策中心的發展，1870~1978·····	86
表十五：瑞典農業部組織活動的比率，1932~1982·····	87
表十六：美國文官部門薪資比率與經濟指標的持續變化， 1971~1984·····	113
表十七：美國高階人員薪資等級的變動，1970~1984·····	114
表十八：美國聯邦文官人員全部報酬組成要素的變動， 1970~1984·····	115
表十九：美國聯邦文官人員的聘雇，1950~1984·····	115
表二十：美國聯邦文官部門的等級，1970與1984·····	116

表二十一：美國主要行政首長、內閣部會和大型機構職位的 變動，1970～1984·····	118
表二十二：理想型互動模型的特徵·····	135

圖：

圖一：美國農業部的結構·····	54
圖二：美國住宅暨都市發展部的結構·····	55
圖三：美國住宅暨都市發展部以下的計畫結構·····	58
圖四：英國農業、漁業暨食品部的結構·····	60
圖五：瑞典農業部的結構·····	64

第 1 章

1

公共官僚組織比較研究的 必要性與困難點

我們傾向於根據自己的國家或甚至個人的經驗，來對政治或經濟形成概念。就美國的社會科學而言，這種一廂情願的看法更是普遍。現代社會科學理論有相當比例是取材自美國的發展經驗；因此，美國的價值觀和經驗已經延伸至世界其他國家。如果我們想要在社會科學中發展出有意義的理論觀點，則我們必須將每個國家的經驗與其他國家進行對照。如此一來，我們便可以探究每個國家在結構上、文化上與價值上是如何地彼此影響，而且我們也將審視社會系統上特殊面向的表現。

單憑以一個國家的經驗為基礎，來推演理論的趨勢，就美國行政經驗和公共官僚組織的研究而言，或許是相當普遍的。我們對公共行政的許多討論（不只是美國，而且世界上大部分國家也是如此），非常地受到特定時間和場所的限制。由於在公共行政學上的研究，我們幾乎沒有發展出一個典範（paradigm），然而我們尤須一個能應用於美國本土、美國以外或已工業化國家的典範（Lundquist, 1985），身為社會科學一員的行政學，其理論發展的成就卻令人失望。雖然某種單一的典範並非必要的或甚至可欲的，但在嘗試發展包容力強的研究途徑之過程中，缺乏任何良好而且廣泛為人所共識的典範，勢將暴露此一研究領域在理論發展上的嚴重缺點。然而，許多學者似乎轉向對規範面的探討（Frederickson, 1980; Wollmann, 1980），而忽視掉以一種較廣博的比較性和理論性的觀點，來瞭解公共行政的必要性。

本書當然並不打算為公共行政醞釀出一個眾星拱月的典範，儘管我期盼朝這個方向邁進。在本書的章節裡，我將比以前的學者採取更多比較性和理論性的角度，去審視公共行政諸多重要的觀點。在本書所包含的一些章節裡，至少展露出為了連結部分理論與特定行政學觀點間的關係所做的努力。我希望將它們結合起

來以後，至少能剷除在理解公共行政發展時，大家所習以為常的障礙。換言之，這些章節乃嘗試建構**中型的**（middle-range）或**制度的**（institutional）理論，而這些理論能夠為在這領域上任何發展中的典範與最近發現的經驗性通則二者之間，搭建一座中介的橋樑。

壹、比較公共行政的目標

- 在某些方面，比較行政的實際作為，是否有加以辨識和維護的必要，依舊是政治科學尚未解開的難題，特別是對公共行政學界中關心有意義社會科學理論發展的人而言，更顯得格外地重要。以下的論點相當普遍：社會科學理論大部分是靠比較的方法或是抽象的概念〔比如說韋伯（M. Weber）的「理想型」（ideal type）〕之發展而有所突破，以反駁認為真實世界的要素不該被
- 3 比較之看法。一般人更常視比較行政學與行政學有段距離，或是真的視比較政治與政治學研究有段落差，這些看法將掉入比較政治和比較行政「想當然爾」的陷阱。這也就是說，比較行政已被視為想要描述不同的行政體系，而進入國際政治體系的大觀園裡去觀察，如果幸運的話，或許可發展出在這個領域上值得一提的各種軼事。無論如何，比較行政早期這類研究的概念，見諸於很多這領域上的文獻，而這類的文獻是描述性的，並且是以單一國家為基礎，而沒有試著去提供在概念上和理論上更為廣泛的觀點（Ridley, 1979; Rowat, 1984; Tummala, 1982；並請參閱：Page, 1985; Peters, 1984）。正如雷格斯（Riggs, 1976: 652）所言：「無可避免地，一種為『比較』行政而設計的新架構將會浮現出來，它並不是想成為一種『次領域』（subfield），而是要反賓為主，使美國公共行政成為它的一個次領域。」

或許雷格斯的看法過於樂觀了，然而他所指出的方向確實提供了發展更紮實理論的機會。在社會科學哲學上以及經驗研究方法論上的重大成果，都顯示出一種**三角定位法的策略**（strategy of triangulation）——這個策略是在兩個或兩個以上的脈絡裡，運用兩個或兩個以上的研究途徑，就這個領域的真實觀察而言，在實務方面，它是分離觀察者在理論上和文化上偏見的唯一方法（Campbell, 1975）。當觀察者進行審視時，他們難免帶有偏

見，而且對於任何複雜社會現象（比如說公共行政）的觀察，特別容易犯下這類的偏見。因此，促進更多和更佳的比較研究，對理論的發展而言，當然是重要的。然而，我們應該如何以比較的途徑來進行研究呢？界定至少以下四種研究的面向，將是重要的。

一、跨國的（Cross-national）比較

正如前面我所說的，我視比較行政為不僅止於對各個國家的描述性資料之累積。尤其，我並沒有打算以「一個國家接著一個國家」（country-by-country）為基礎，做為此類研究的素材。但是，此類的描述在成為一種更理論的研究法之前，有時是個有用的方法。這對研究者而言，瞭解德國文官與法國文官之間的區別，當然具有教育上的重要性。無論如何，就描述公共行政的體系而言，僅將國家視為名目上的範疇（nominal categories），來瞭解這些體系為何像它們現在這樣地運作，並不是最有效的方法。例如，美國公共官僚組織決策上最為極端分權的政府，其形式在本質上一點也沒有和國民的特性有關（當美國這個共和政體剛創立時，其反映了對強有力中央政府的畏懼，就另當別論了）。然而，美國政府決策的分權不管是在官僚結構上或是政治上，卻都與統治機制的結構有很大的關係，現在這已經在憲政架構裡有所發展了。當然，有時候可能有些**模式**（patterns）可以更適切地運用文化的變項來加以解釋，比如說德國公共行政的**法律主義**（legalism）就是一個例子。然而，當我們開始從「國家中心研究途徑」（country-centric approach）轉移至比較行政的研究法時，確定何種的行為模式可以適用於個別的國家，反而將是一件困難的事（請參閱：Halász, 1985）。

在美國，嘗試以一種比較的脈絡去瞭解公共行政（而且確實以更寬廣的角度去研究政府），可能是特別重要的。到目前為止，很多對公共行政的思考是源自於美國，然後再向全世界擴散（Gulick, Urwick, Simon, March, Lindblom, Waldo, Wildavsky, Mosher 等學者的意見就是屬於如此）。因此，就某些程度來說，公共行政學界的研究是極端地被文化因素所束縛，甚至在美國以外的國家所作研究，也受到美國的影響。例如英國一本公共行政理論的書籍（Self, 1972），其資料來源就是相當集中於美國而不是英國。公共行政此種研究是**種族中心主義的**（ethno-

- centric)，不僅是基於它們的來源〔這就是「起源上的謬誤」(genetic fallacy)〕，而且是因為構成要素、假設和理論並不必然是其他政治和文化脈絡裡的實際事務之反射物。於是，我們有必要視美國為眾多資本主義民主國家的一個範例，並且承認該體系
- 5 系的**獨特性**(uniqueness)，但是同時必須知道其他政治體系在很多方面上具有**相似性**(similarity)(Bodiguel, 1984)。在這樣做之前，無論如何，我們必須發展一系列研究的問題以及一系列的範疇，以供比較之用。在隨後的章節，第一個要採取的步驟，是著重於美國對公共官僚組織所發展出來較為廣泛的比較觀點，並且陳述關於比較公共行政學界的研究作為。在特定的範圍內，我將對**依變項**(dependent variables)進行篩選，因為這對跨國的比較研究而言，將是有用的。

二、跨時的(Cross-time) 比較

- 除了可以對「跨政治體系」(across political systems)做明顯的比較之外；行政體系有用的比較法，也可以在單一國家內部做「跨時的」(across time)研究(Benjamin, 1982; Glad-den, 1972)。透過對消失於數世紀前的官僚組織和政治體系的研究(Eisenstadt, 1963; Wittfogel, 1957)，或是透過對既存政治體系的官僚組織早期階段發展的研究(Armstrong, 1973; Chapman, 1984; Lipset, 1963; Parris, 1969)，就曾挖掘出一些對公共官僚組織本質非常重要的洞察力。然而，此類的分析必須在一種分析架構之脈絡下進行，而此分析賦與在歷史資料匯集上的一些意義。有人會認為公共官僚組織特別適合此類資料豐富的歷史分析，因為過去可識別的制度，都要比與當代政府有關的其他制度(特別是當代的民主政治)之生存年代來得久遠些。另外，公共官僚組織持續地執行大部分其過去已執行過的功能，並且加入一些新的功能，或許因而增強其在政策決定上的重要性(Molitor, 1983)。於是，我們掌握一大堆已存在一段時間的可
- 6 識別的機構，在統治的過程中，這些機構可以根據其角色和行為來加以審視。同樣地，決定**變異數**(variance)的程度(如果此種「艱澀的」統計術語雖必然是較為數量化的，但對研究工作而言卻並非是不適當的)，是有可能透過國家的屬性和發展的程度、任務被執行的程度，或是在某段特定的時間某項觀念風行的程度來加以解釋。反過來說，這種試驗對經由向外擴大和「卡爾

頓困境」[Galton's Problem 譯者按：Galton 為英國人類學家，他於一八八九年評論 Edward Taylor 的一篇研究論文。Taylor 解釋跨社區的社會特質有無相關性時，他視之為「因果或功能的關係」(causal or functional association)，亦即說在此一社會出現的一個特質，會使該社會出現其他特質，同時多數社會若無此特質者，亦無其他特質。Galton 質疑這種關係的推論，因為這兩種特質的出現，可能是出於一個相同來源，因此也是同一來源的複製品。因此，任何跨社區的兩種特質之關係，可能是一個或兩個特質擴散的結果，由一個社會個別地或同時傳播到另一社會，而非兩種特質之間有什麼因果關係。]所創立的現代官僚組織之研究，而提供一些洞察力 (Klingman, 1980)。儘管此類周密的歷史研究法當然是可以達到的，然而和所有對公共官僚組織的比較研究法一樣，它必須克服一些概念上和方法論上的嚴重障礙，這類的問題我將在本章後面及隨後的章節加以討論之。

三、跨層級的 (Cross-level) 比較

嘗試區分公共官僚組織角色和行為差異來源的另一種方法，是對同一個國家內「跨政府層級的部門」(across levels of government) 做比較。當我們談及美國的「官僚組織」(the bureaucracy) 時，我們傾向於只想到聯邦政府，而忽略存在於地方層級幾近八萬三千個其他的政府，大部分這些層級的政府都有聘雇人員為其工作，於是就廣義而言，我們也可以將之稱為一種官僚組織。在單一個國家內部所做的比較，對理論建構的運作來說，是特別重要的。因為被假定能影響行為的變項之一——**政治文化** (political culture) (有時又稱為國家的特質或是其他異名同義的字眼)，是維持不變的 (當然除非同一個國家內部存有重大地域上的差異)。然而，一些其他的因素確實有重大的差異，但卻可能影響行為。例如，美國八萬三千多個各級政府，都有特定的區域讓其執行功能，至少在一些以市場原則為導向的政府部門裡，私部門也可能提供可替代的物品。對市場和政治官員來說，相似的**責任性** (Lane, 1985; Rose, 1985b) 是否會影響這些公共雇員執行其任務時的舉止？政府結構的差異或甚至只是政府的規模，是否會影響公共雇員的行為？公共行政的研究有很多不錯的機會，足以對各種層級的政府進行充分的比較。尤有甚者，這些較低層級的政府可以涉及更為複雜的研究設計 [比如說做對

角線 (diagonal) 或矩陣 (matrix) 的比較]，而且在觀察的時候，此可以被用來區分「變異數」(variance) 的來源。而且，在審視比較行政相對上較低層次理論的發展以後，甚至可能視這類的期望是未成熟的，然而它們卻是饒富趣味的。

四、跨政策的 (Cross-policy) 比較

最後，比較「橫跨不同政策領域」(across a number of different policy areas) 的行政也是重要的。政府所執行的某些功能 (如郵件的遞送或嬰兒的接送)，是與私部門所執行的功能非常地類似。有些其他的功能 (如炸彈的載運) 則更嚴格限制由政府來執行。有些政府的功能必須與公共雇員直接地互動；有些功能則只需依據法律、規章或甚至情報就可以運行 (Hood, 1986)。有些政府的功能必須由高度合格的專業人員來擔任，比如說醫師和律師；然而有些功能可能只需稍具教育水準的雇員就可以執行。這些不同方案 and 政策的特性，可能實際地影響著它們被加以組織的方式，以及個人在組織內部的行為。

- 以「跨功能」對行政學進行比較是重要的；但是，正如同和「跨國比較」的情形一樣，當在對功能進行分類的時候，運用「名目範疇」(nominal categories) 以外的知識是重要的。像
- 8 在「健康」之類的範疇內，其變異的情形就和一些健康的觀點一樣多，其他像部分的教育問題也是如此。因此，公共行政研究在理論發展上的一項重要看法，是發展出理論上有意義的分類架構 (classification schemes)。就某些程度而言，此種架構已透過行政學各種「權變研究途徑」(contingency approaches)，而開始發展出來 (Greenwood, Hinings, and Ranson, 1975a; 1975b; Pitt and Smith, 1981)。然而，此類的發展明顯地還有一段很長的路要走，如果我們想要對這些架構加以運用，特別是當我們設計新的政府制度，而不只是描述既存制度的特徵時，尤為凸顯。

貳、比較行政的低度發展

承認比較研究法對思考公共行政發展的重要性以後，儘管比較政治與政府領域有一段悠久而且傲人的歷史，但我們現在得面對以下嚴酷的事實：行政學的比較研究也許是比較政治與政府研

究最為低度發展的地帶。比較行政是比較政府傳統研究途徑的一個核心成份。很多典型比較政府領域的教科書，都涵蓋了行政學與公共官僚組織對法律執行等重要的章節。公共官僚組織的比較研究，在一九五〇年代、六〇年代和七〇年代的學術發展中，也占據了一個重要的地位，學者想藉由比較行政的研究，嘗試去瞭解官僚組織在執行發展方案時的角色，以及與發展層級時涉及官僚組織行為的差異（LaPalombara, 1963; Riggs, 1964; Siffin, 1971; Heady, 1979，這些學者提供對發展行政文獻的一個鳥瞰）。然而，誠如沙維基（Savage, 1976: 417）所觀察的：「比較行政剛起步時並沒有它自己的典範（paradigm），隨後也沒有發展出任何的典範。」整體而言，這種說法在某些程度上對公共行政來說，是真實的；況且，對比較行政而言，此說法的效度（validity）也是特別顯著的，因為其與比較政治有緊密的關連。

雖然比較行政研究剛開始時紮根甚深，而且顯示出不錯的遠景，但是它的研究熱潮已減退（參閱：Lundquist, 1985）。以下的說法或許特別發人深省：雖然比較公共政策的研究在成為政治科學學術界的一個「次領域」上，剛開始明顯地比比比較行政的研究晚些；然而，（我相信）在大部分人的眼裡，前者比後者更有所進展，特別是如果這種進展以正常社會科學的標準來衡量的話，尤為明顯（Hancock, 1983）。有些模型和理論已經被發展來解釋政策上的差異，而且這些模型中至少有一些已受到實證上的考驗（Bunce, 1984; Flora and Heidenheimer, 1981; Heidenheimer, Heclo, and Adams, 1984; Lehner, 1985; Leichter, 1979）。同樣地，這當然並不是說行政學的比較研究是個鮮有模型發展之領域，如果有的話，也只是個粗糙的模型，而且也很少有已經受過經驗上的檢證（並請參閱：Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981）。現在重讀六〇年代和七〇年代關於這個領域的發展之樂觀預測，包括比較公共政策研究是比較行政研究想開發的處女地之論點，的確有點可笑（Jun, 1976）。而且我恐怕比較行政已經有一些智識上的不順暢（intellectual malaise）附著其上。

為什麼如此重要的領域，其研究會如此地不順暢呢？比較行政的素材當然是豐富的。正如前面所言，公共官僚組織或許是主