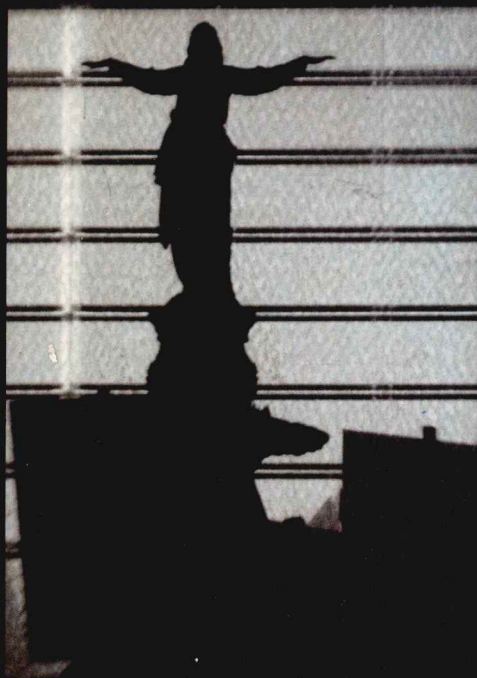


公共行政规范理论译丛

● 主 编：马 骏 任剑涛



民有政府： 反政府时代的公共管理

[美] 谢里尔·西姆拉尔·金 (Cheryl Simrell King) 主编
卡米拉·斯蒂福斯 (Camilla Stivers)
李 学 译

GOVERNMENT IS US

PUBLIC ADMINISTRATION IN AN
ANTI-GOVERNMENT ERA



全国百佳出版社
中央编译出版社
A Central Document Press & Foreign Language Press

公共行政规范理论译丛

◎主 编：马 骏 任剑涛



民有政府： 反政府时代的公共管理

‘IS US
n Anti-government Era

〔美〕 谢里尔·西姆拉尔·金 (Cheryl Simrell King) / 主编
卡米拉·斯蒂福斯 (Camilla Stivers)
李 学 / 译



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

Government is Us: Public administration in an anti-government era by Cheryl Simrell King & Camilla Stivers

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

民有政府:反政府时代的公共管理/(美)金,(美)斯蒂福斯主编;李学译.

—北京:中央编译出版社,2010.8

(公共行政规范理论译丛)

ISBN 978-7-5117-0482-5

I. ①民…

II. ①金… ②斯… ③李…

III. ①国家机构-行政管理-研究-美国 ②公共管理-研究-美国

IV. ①D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 145471 号

民有政府:反政府时代的公共管理

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 北京瑞哲印刷厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 230 千字

印 张 19.25

版 次 2010 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 49.00 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，构想着一些曲高和寡的、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。

本译丛的翻译获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重大项目“国外公共行政学理论前沿”的资助。

马骏 任剑涛

2008 年 2 月 10 日于中山大学

序 言

卡米拉：

在美国，尽管对政府的负面感知在一段时期内呈现出上升的趋势，但是这本书的写作却有特殊的原因：那就是发生于1995年4月19日的俄克拉荷马市艾尔弗雷德·P. 默拉联邦办公大楼的爆炸事件。对于当时居住于俄克拉荷马市或其附近的美国人而言，至少在一开始它的真实性是让人怀疑的。这次事件太过恐怖、太过震撼，以至于我们不敢相信它的真实性。

或许，这正是处于事件2000英里以外办公室内的我，关注此次事件的原因。作为一名教师和公共管理的理论工作者，我向俄克拉荷马大学的同行发了一个邮件，与他讨论爆炸办公大楼残骸的影响，认为倒塌的建筑看起来颇似当前行政国家状况的象征。同行拉尔夫·赫梅尔回复邮件告诉我：“对我们俄克拉荷马市的居民而言，卡米拉，它不是象征。我们这里的每个人或者认识办公大楼中的人员，或者认识办公大楼中某人的家庭成员或某人亲密的朋友，或者认识正努力在废墟中寻找死难者与幸存者的工作人员。我们与他们同在，我们永远与他们同在。”

赫梅尔提醒我们关注真实的情况。数天后，当美国州、县、市政府雇员联盟（AFSCME）在全国范围内的报纸上刊登广告，展示警察、消防队员、医生、护士、法律顾问，以及其他工作人员进行

联合搜救的照片时，他所描述的情况得到了印证。与照片同时刊发的新闻标题为“政府是我们的”。AFSCME 试图提醒美国公众似乎已经忘记或者可能忘记的事实：政府不是抽象的存在，政府官僚机构的工作人员不是无名的机器人，而是受自身家庭爱护和关爱自己家庭的鲜活个体，他们加入公共机构是为了服务公众。

在爆炸事件发生以后的数周内，我不断反思该事件的意义，尽量避免没有意义的概念化的思考。似乎是悲惨的爆炸事件驱使我们反思政府与公民之间悲哀的关系，最后的归结点不是美国的政府理论，而是人们之间的关系，特别是公民与政府工作者之间的关系以及他们服务公民的目的。如果政府的运作很大程度上偏离了公民对政府的期望，或许增进感情的关键在于，改变二者互动关系的质量：重建普通公众与他们政府之间的联系——尽可能使他们认为或理解“政府是我们的”。这看起来难以在理论上获得突破；只能通过实践才能得以实现，因为关系不是概念，它们是主观个体间的经历。关系事关协同工作，并且在相同的基础上进行对话。

许多著述一般都是为大众读者和学者所写，大部分著作都是对公民权的本质、治理过程中公共管理者作用的讨论，部分著作甚至为公民提供了如何从政府管理中获得自身利益的建议；然而，这些作品似乎仍不能为希冀与公民进行富有成效的协作的公务人员提供帮助。与公务人员的多次谈话表明，他们对大量的批评感到非常茫然，对他们的工作境遇非常失望，特别是对于加入公共部门时怀有远大理想和目标的公务人员而言，尤其如此。他们迫切需要获得能够改善与公民关系的可供选择的实践性途径。在他们低下的工作士气的表象之下，政府的工作人员在寻求改善与公民关系的新思想。

随着时光流逝，本书的思想也逐渐清晰，不再迷惘。尽管许多著作一再以抽象理论回应多姿多彩的现实，但是这些著作各有影响

(雷切尔·卡逊的《寂静的春天》，以及奥斯本和盖布勒的《重塑政府》或者其他任何作品都拥有自己的影响——这取决于你的选择)。本书属于什么类型呢？我拜访了俄亥俄州肯特市的谢里尔·金女士，在她家谈话的过程中，我们开始将一个空洞的思想转变为具体的形式。

xii

谢里尔：

我们首次讨论这本书的时候，卡米拉和我正在肯特州立大学的图书馆内散步。我们回顾了1970年5月俄亥俄州联邦警察杀害学生的事件。25年后以当今的视角看待这件事情，如同俄克拉荷马市的爆炸事件一样，肯特州的事件可以视为政府与其公民之间关系的象征。但是，如同俄克拉荷马事件一样，居住在该社区的居民，并不认为事件只具有象征意义——它仍然真实地浮现在他们眼前。对我们中的个体成员，特别是置身其中的个体（或者身处校园内，或者是事件的受害人，或者在城镇，或者在越南）而言，我们今天的生活受到了该事件的影响。事实上，社区本身至少部分受到了该事件的影响；那次事件使得俄亥俄州的肯特市声名鹊起。

回顾了这些惊心动魄事件的影响之后，卡米拉和我开始讨论当代美国公民与政府之间和政府与公民之间的关系。这为我提供了表达学术群体缺乏关注公共管理者应该做什么的愤懑的机会。许多令人尊敬的同行和朋友，写作了许多关于当前反政府时代的书籍，但是他们把重心主要放在为行政国家的合法性辩护上。这是一种必要的工作，但是，它不能解决在反政府时代管理者应该如何应对的问题，不能与管理者的日常工作有效地联系在一起，一部分政府工作人员由于担心自己的生计，不再愿意承认自己公职人员的身份。合法性问题的研究文献表明，我们的研究领域存在一个严重的问题，而且这个问题并没有得到足够的重视：如果我们已经与“我们是人

民”的观念相去甚远，我们必须为自身是政府合法化的一部分而辩护，所以问题不在于合法性。问题的症结是比合法性更深入、更持久，具有潜在致命性的问题。

在我们散步之时，我构思着一项定性研究计划，分别以公民的、管理者的和社会活动家的视角审视公民参与行为。在研究过程中，听取了许多关于公民参与的故事后，我们在全美范围内征求相关专家的意见，对已有的研究文献进行深入的评估，我开始寻找人类关系中有有效参与的关键因素。我所面临的主要问题：如何将我们研究领域的注意力从过分关注效率、职业化、客观和中立转到关系研究上来？后来，我参加了一个由卡罗尔·吉利根（Carol Gilligan）举行的一次演讲，她将自身过去与现在所进行的研究主题称为“疏离文化”。在这种文化中，我们缺乏感情联系，对于我们自身和他人存在潜在关联的事情缺乏关心。我开始考虑这种关系是否适用于当前的关系型管理。幸运的是，正如本书希望展现的事实一样，答案是肯定的。

正当卡米拉和我边散步边交谈之时，我们萌生了出版本书的念头。我们意识到必须以书籍而不是论文的形式（强调这种思想）。尽管本书深深植根于学术和理论的基础之上，但我们写作的主要目的不是为了学术，而是希望为非学术人士提供帮助。我们曾经怀疑是否有出版的必要。卡米拉当时正在准备去华盛顿度假，她将在在此期间从事另一本书的写作。因为感觉到似乎难以在同一时期从事两项研究任务，她只得暂时将写作放在一边，而从事该项研究。我也不确定在学术生涯的早期是否适合出版著述。然而，我们必须出版，而且这不是一项普通的出版计划。无论是过程还是结果都必须反映出我们所倡议的（思想）：合作来自于深厚的、全面的友好关系。合作关系并不总是融洽的，因为我们要求所有的合作者都展现自己真实的想法，即使存在分歧也是如此。但是，这种做法能够使我们建

立真实的联系，我们相信，新的可能性总会出现。

卡米拉与谢里尔：

我们列举了我们合作团队成员的名单，其中部分成员目前正在公共机构工作，其余的一些合作者，正从事公共管理的教学工作。绝大多数人都有学术与实践的双重经历。我们一直在寻找能够以讲述故事的形式阐释管理者与公民合作事宜的个体——我们如愿以偿地找到了他们。本书的故事都来自大型的联邦机构、州政府机构以及地方政府。每个成员都为我们提供了反思（公共管理）的素材。

SAGE 出版公司的代表凯瑟琳·罗斯巴赫（Catherine Rossbach），鼓励我们按照自己的意愿进行出版，以免落入旧有的窠臼，但在合作出版的过程中，却必须为此在不同合作者之间开展大量的思想交流工作。当我们向 SAGE 出版公司最后提交出版文稿时，出版公司的许多成员都成为我们合作团队的一员，与其他对出版计划怀有兴趣的人一样，他们对我们的文稿给出了批评和建议。

xiv

为了增进信息的交流，我们创建了电子公告栏，通过它，所有的合作者都可以分享各自的观点，对由他人撰写的章节提供反馈意见，进行讨论。在过去的数月时间内，电子公告栏的管理者与向 SAGE 出版集团提交手稿的作者之间进行的交流，将我们紧密地联系在一起。在本书中，我们尝试在合适的地方以插框的形式，摘录出部分谈话内容以展现我们的合作。

受福利特（Follett，1924）从境遇中发现规则思想的启发，自从我们首次谈话，该项目就颇有进展。正如福利特所言，通过继续谈话，在最后的作品中，我们获得了某种程度上的“融合”，我们相信，这胜过我们其中任何一位作者或合作者的努力。伴随着工作的进展，我们意识到我们不可能实现我们先前的计划，将本书分成不

同的章节，由提供故事框架的作者独自完成。试图由个体完成写作，几乎是不可能的。如同我们向公民和行政管理者提供的倡议一样，我们的著作体现了平等的所有权，我们一起思考与写作，进行了大量的协商和思想交流。以字母顺序排列我们的姓名，反映了我们之间紧密的合作关系。

在过去的一年中，反政府言论的喧嚣看起来已经平息。媒体已经减少了对后维康事件（post - Waco）、红宝石山脉事件（Ruby Ridge）、俄克拉荷马市爆炸案，乔丹事件以及蒙大拿的分裂主义的关注。事实上，一位朋友最近提醒我，没有必要将本书的重点放在帮助行政管理者应对反政府时代的（策略）上面；反政府的时代已经结束。我们认为，这言过其实。

在过去两个月的联合写作过程中，我们赢得了广泛的共鸣。写作本书的思想源于俄克拉荷马市爆炸案的影响；本书成熟之时，蒂莫西·麦克维（Timothy Mcveigh）正因爆炸事件接受审判。我们不断被审判法庭上目击证人所讲述的动人心弦的伤心故事拉回到真实的生活场景之中，他们或者是事件中失去家庭成员的个体，或者是进入废墟的救护人员。卡米拉曾经数次到访俄克拉荷马，在公共管理硕士生的教室中聆听学生谈论爆炸事件的经历。对他们而言，事件显然没有结束，或许永远不会结束。在过去的几个月时间内，虽然已经不再有激进的反政府情绪，但反政府的情绪依然存在，并将长期影响政府工作者。

我们同样要感谢下列人员：感谢拉里·勒顿（Larry Luton）让我们分享了他的剪报文本；感谢凯瑟琳·罗斯巴赫的支持以及她富有创见的思想；感谢谢里尔的合作研究者——凯瑟琳·费尔特伊（Kathryn Feltey）与布里吉特·O. 尼尔·苏赛尔（Bridget O'Neill Susel）——他们作出了自己的贡献，因为他们都对我们的作品产生了影响；感

谢俄亥俄州立大学的制度间项目，为金、费尔特伊以及苏赛尔的研究提供了资金支持；感谢美国州、县、市政府雇员联盟（AFSCME）的托尼·科普兰（Tony Copeland），他为本书的出版提供了热情的支持。感谢我们的同行与朋友（不包括合作者）为本书出版提供的帮助：他们分别是盖伊·亚当斯（Guy Adams）、鲍勃·登哈特（Bob Denhardt）[他为我们引见了乔·格雷（Joe Gray）和琳达·蔡平（Linda Chapin）]、肯·多比尔（Ken Dolbeare）、鲍勃·莱彻（Bob Letcher）以及凯文·斯内普（Kevin Snape）。除本书共同的作者以外，勒尼·南基查阅了大量图书文献，并且获得了使用许可。

卡米拉：

我要感谢我在华盛顿特区的社区居民，在我工作期间，他们使我明白了什么是真正的社区，什么是真正的参与。同样感谢拉尔夫·赫梅尔，言语难以表达我对他的感激之情。

谢里尔：

感谢我的女儿凯特（Kate）长期以来的耐心与支持。同样感谢休·米勒（Hugh Miller），他以各种方式为我提供了大量关于公民与行政管理者的思想火花。

兹以本书献给为唤醒我们的理论而失去生命的男人、女人与儿童。

谢里尔·西姆拉尔·金 卡米拉·斯蒂福斯

于缅因州云杉顶岛

目 录 Contents

序 言	1
-----------	---

第一部分 反政府的时代背景

第一章 导论：反政府的时代

..... 谢里尔·西姆拉尔·金 卡米拉·斯蒂福斯	3
抨击官僚体制	4
为何政府成为目标?	9
政府滥用权力反对公民	9
效能低下的政府政策与服务	11
冷漠的政府	13
态度的历史变迁	14
不满的根源	20

第二章 公民权及其不满：政治和经济的背景

卡米拉·斯蒂福斯 谢里尔·西姆拉尔·金 勒妮·南基	23
公民不满的经济背景	24
私有化影响	31

第三章 政府不是我们的：代议制政府中民主性知识的可能性

..... 拉尔夫·P. 赫梅尔 卡米拉·斯蒂福斯	34
解析经验性知识	39
理性的虚无与感性的无知	42
政治的感性	44
转向政治关怀	45
民主性知识的建构	48
重新开放公共空间	50
政治判断和代议制	53
公共机构中的公共对话	55

第四章 公民与行政管理者的角色及其关系

..... 谢里尔·西姆拉尔·金 卡米拉·斯蒂福斯	62
公民权与行政管理思想的嬗变	63
公共管理者的角色	77
行政管理者的“角色认知”	80

第二部分 合作的战略

第五章 导论：合作的战略

..... 谢里尔·西姆拉尔·金 卡米拉·斯蒂福斯	89
---------------------------	----

第六章 超越公民参与的行政壁垒：作为伙伴而非对手的公民

..... 玛丽·M. 蒂姆尼	111
公民参与的模式：州能源政策制定的案例研究	112

俄亥俄州的能源政策	114
印第安纳州的政策过程	115
密苏里州的“公民式”能源政策	116
个案综述	117
公民与公民参与	119
行政管理者与公民参与	122
公共管理的新模式	125

第七章 国家与公民社会之间的衔接：转型中的公共管理 实践模式

..... 莉萨·A. 赞恩蒂	128
“趋势”的胜利	130
重建专业性知识与经验性知识之间的联系	133
公共管理转型实践的可能性	140
公共管理转型实践的启示	147

第八章 环保局权力的寻求和公民角色：嬗变中的公众参与

..... 小沃尔特·W. 科瓦利克 玛格丽特·M. 凯莉	152
环境保护——过往和当前的角色	153
环境保护与经济发展	154
日益复杂的途径	155
日益完备的监测手段，日渐降低的风险	155
工业排放许可和污染许可	156
监控执行规则，忽视健康效应	156
地下污染	157
公民感知到的不作为行为	158

单一管理途径的未预期影响	159
组织的棱镜	159
法规与项目的委托管理	164
嬗变中的角色	168
EPA 与其公民	172

第九章 我们需要你的参与：公民参与的困境

..... 多洛雷斯·福利	173
防治艾滋病的社区计划	173
正面效果	174
参与中存在的问题	176
社区投入	182
启示	183
社区治理的模式	184
培育公众参与的文化	186
实现公共参与的工具	189
结论	193

第十章 与公民合作：超越公民自治的藩篱

..... 理查德·C. 博克斯 德博拉·A. 萨根	194
萨根：实践者的视角	196
从理论到实践	196
管理公共事务	198
一个公民的视角	201
重回公共服务	201
博克斯：服务的对象和目的何在？	202