

美国政治与行政关系的演进:历程与启示

毛立红

(河南大学 哲学与公共管理学院, 河南 开封 475004)

摘要: 政治与行政关系一直是公共行政研究的核心问题。从职业文官与政治关系的视角,回顾与剖析美国联邦政府政治与行政关系的演进历程,指出维持政治与行政分离和整合之间的平衡一直是美国政治与行政关系发展的主线,政党在协调政治与行政关系中扮演着关键性角色,而民主政治则为政治与行政关系的健康发展提供了动力和保障。总结美国政治与行政关系演进的经验对中国政治与行政关系的调谐具有重要的启示意义。

关键词: 立法国家; 行政国家; 政治/行政二分法; 官僚政治; 行政政治化

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1008-2204(2013)04-0001-06

The Evolution of American Political and Administrative Relationship: the History and the Enlightenment

Mao Lihong

(College of Philosophy and Public Administration, Henan University, Kaifeng 475004, China)

Abstract: The political and administrative relationship has been the core issue of public administration research. From the perspective of the relationship between the civil service and the politics, especially party politics, This paper reviews and analyzes the relationship between the politics and the administration in the U. S. federal government, and points out that maintaining the balance between separation and integration has been the main line of the evolution of American political and administrative relationship. The political party plays a key role in the coordination of political and administrative relationship, and democratic politics provides power and security for a healthy development of the political and administrative relationship, which has important implications for regulating China's political and administrative relationship.

Key words: legislative state; administrative state; the politics-administration dichotomy; bureaucracy; administrative politicalization

自公共行政学诞生以来,政治与行政关系一直是行政学者探究的核心问题。美国自建国以来,政治与行政关系历经变迁,在一定程度上反映了现代社会政治与行政关系的发展理路,值得分析与思考。

一、杰弗逊主义与立法国家的诞生

建国伊始,美国在联邦权力结构上就形成了以强政治-弱行政为特征的立法国家。美国开国先辈在殖民地时代漫长的斗争中,形成了“信任和依赖立法机关,同时怀疑行政机关并与之对抗”的传统。由于立法者被视为主权人民的直接代表,美国先辈

们自然更愿意把必要的政府权力委托给立法部门,从而把行政机关的权力减少到最低程度。^[1]建国后,美国民主传统的奠基人托马斯·杰弗逊的民主思想对美国的政治文化影响深远。作为美国公共行政传统的创始人,杰弗逊主张最好的政府是民众最大限度参与的政府,而民众参与的政府是“杜绝了官僚主义、职业化的公共行政”^{[2]5}。因此,在美国的政治文化中,公共行政一直扮演着民主政治不可信的侍女角色。^{[3]229}这种政治传统映射到政治与行政关系上,就形成了强政治-弱行政,政治约束行政,行政政治化的立法国家。

首先,在议会与行政首长关系方面,建国初期联

邦宪法拒绝赋予联邦政府权力,绝大部分的第一批州宪法也拒绝赋予州长权力,而地方行政首长的权力比州长的权力还要小。此外,议会通过立法程序可以不受限制地修订政府部门的政策和预算,从而更加削弱了行政首长的管理权限。软弱无力的行政首长致使政府缺乏效能。^{[2]4-7}美国的开国先辈们力图用削弱行政权力的方式来维持人民主权原则,以防止形成专制政府。当时所担心的并非执政者无能或没有效率,而是怕统治阶级利用强大的行政部门压迫被统治阶级。

其次,在联邦层面,联邦文官与总统及其政党政治的关系也是政治与行政关系的具体表现。18世纪末,随着政党政治的出现,联邦文官选用具有浓厚的“政党分肥制”和“政治庇护制”的特点。诚如行政学者莫什所言:“华盛顿总统以后,由于政党形成,政党的一致与忠诚在任命官吏中日益发挥重要的作用。”^[4]客观而言,“政党分肥制”打破了专业官僚对官职的垄断,是对传统绝对主义官僚制的民主主义改造,对于资本主义民主政治的发展具有重大的历史意义。但时至19世纪,由于选举权的扩大,政党为拉拢选民不得不严肃党纲党纪,同时,政党内部也出现了寡头控制的现象,行政职位遂成为政党上层和竞选支持者交易的筹码,政党也逐渐沦为金权政治的担当者。于是,“政党分肥制”就失去了本来的意义,官僚也就成了为执政党服务来换取自身利益的组织,使得行政机构随政党的更迭而动荡不定,出现了文官腐败无能等现象,严重损害了行政机关的管理能力。^{[5] 导读x}

总之,立法国家的诞生,实现了资本主义主权在民的民主思想,但也造成了政治与行政关系失衡,行政机构软弱无力的局面。

二、政治/行政二分法与行政国家的兴起

(一) 政治/行政二分法的背景与涵义

19世纪末20世纪初,随着日益加速的工业化、迅速膨胀的商业化以及城市化等现代性的发展,资本垄断、劳资冲突和贫富分化等社会问题日益凸显,社会公共事务日趋繁杂。同时,市场化催生的社会利益主体的多元化与复杂化,使得原本可以将社会各集团或各阶层的利益统一起来的议会变得力有不逮了,出现了所谓的“议会制危机”,这时需要有超越各阶层的国家权力,即使国家从“立法国家”向“行政国家”转变,其承担者自然是官僚机构。^{[5] 导读xi}

因此,当时的青年学者威尔逊也指出,现代政治活动主要是行政性的活动,国家需要一个强有力的专业主义的高效政府,以规制垄断资本,平衡经济霸权,促进民主政治国家的社会公平。^[6]他还在其《公共行政研究》一文中指出,“虽然行政管理任务是由政治加以确定的”,但“行政管理的领域是一种事务性的领域,它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远”,“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的”,与企业管理相类似,因此,他主张应将政治和行政分开,并应建立一门独立的行政学科,“把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深植根于稳定的原理之上”。^[7]在此基础上,古德诺在《政治与行政》一书中系统地阐述了政治/行政二分理论,后来的学者将其称之为“政治/行政二分法”,并将其视为公共行政学的奠基性理论。“政治与行政两分法”的思想为美国建立一个庞大有力的,在政治上中立,在业务上精通,在行为上对国家和宪法负责的官僚班子打下了理论基础。虽然后来有许许多多的修正思想,或对政治/行政两分法设想的批评,但两分法的基本设想至今还是包括美国在内的许多国家的政府结构的基点。”^{[8]55}

政治/行政二分法理论不仅催生了公共行政学,同时也开启了公共行政的专业化与科学化进程,为20世纪美国行政国家的崛起提供了理论的合法性。罗森布罗姆和罗斯认为,政治/行政二分法的持续存在,是为了扩大联邦政府的行政权,以提升政策执行的效率和效果;它让公务员以效率为荣,并谴责不当的政治干预和微观管理。^[9]

(二) 行政国家的兴起

事实上,为回应经济社会变迁,19世纪中后期,美国联邦政府职能日渐扩展,政府规模也日益膨胀。为应对这种局面,威尔逊等早期行政学者主张政府在管理上应效法企业,引入科学管理,以提升政府执行力。

20世纪初叶,为约束自由放任的资本主义,缓解社会矛盾。国会出台了大量的经济管制法案,也相应地创设了许多专业化的监管机构。同时,还通过立法扩大了国内税收署的权力,增加了国家财政收入。这一时期,行政国家稳步成长。^[10]

从1932年的罗斯福新政开始,一直到1968年“伟大社会”改革招致的政治批判,美国行政国家发展进入鼎盛时期。罗斯福新政和第二次世界大战使政府职能急剧扩张,监管机构大量涌现,美国开始迈入“监管型政府”时代。尼克松执政时期,联邦政府经济管制达到了顶峰。这一时期,公共行政享有广

泛的尊重和信任,赢得两党一致的支持。^{[3]230}

此外,行政国家的崛起,也可从联邦文官制度发展和职业文官数量增长方面窥其一斑。在文官制度建设方面,美国在1883年颁布《彭德尔顿法》,“功绩制”和“政治中立”原则代替了“政党分肥制”,屏蔽政党政治对行政部门的不当干涉,以解决此前联邦政府政治腐败和效率低下等问题。该法案颁布以来,国会和文官委员会依此严格要求文官恪守“政治中立”原则,大大削弱了总统对联邦文官的政治控制,现代文官制度得以建立,行政国家由此萌芽。1939年,国会又通过了《哈奇法》,对文官参与政治活动做出了详细规定,进一步限制了文官的政治活动和总统对文官施加的政治影响。1880—1940年间大规模的政治改革基本上废除了“政党分肥制”,在大部分政府部门均实行了以“功绩制”为基础的文官制度。^{[11]58}在职业文官发展规模上,1883年文官制度建立之初,职业文官只占联邦政府雇员总数的10%,但时至19世纪初西奥多·罗斯福任期内,联邦职业文官的比例已经占到联邦政府雇员总数的60%;20世纪30年代胡佛任期,联邦职业文官的规模进一步扩大,至富兰克林·罗斯福任期,职业文官在联邦政府雇员中的比例高达70%。^{[12]108}这一时期,联邦文官制度改革的重点已经从抑制政治腐败向提高行政效率转变。

经历了20世纪经济大萧条和第二次世界大战的学者无不承认,一支技术专业化、政治中立化的职业文官队伍助推了美国行政国家的崛起,在现代化进程中扮演着无可替代的角色。随着行政国家的崛起,职业文官凭借其专业知识与信息、稳定任期及人员规模等优势,不仅在政策执行中享有大量的自由裁量权,也在政策咨询、政策倡议和决策制定中发挥着不可低估的作用。此时,过于强调政治行政分开的政治/行政二分法似乎缺乏容纳文官涉足政治的理论弹性。因应这一趋势,理论界也开始出现了对二分法的质疑与攻讦,诚如沃尔多所言:“在20世纪30年代,质疑和分歧日益增长,在40年代,驳斥和批判接踵而至,直到50年代,如果还没有废弃的话,它也普遍被视为荒谬的教条”^[13]。

三、官僚政治泛起与行政政治化回潮

(一) 官僚政治的泛起

美国行政学者阿洛毕(Paul Appleby)曾说:“行政官僚人员不是政治上的太监。”^{[8]59}的确,基于自

身利益,职业文官不仅仅是法律和政策的执行者,他们也会通过各种方式影响和干涉政治过程,这就是官僚政治问题。“不管民选立法者和民选的行政官员如何不满,公共官僚制度在政策制定上已起了相当的作用。”^{[2]18}具体而言,在联邦层面,官僚政治主要表现为以下三个方面:

1. 职业文官与总统

在联邦层面,总统是行政首长,但同时也是党派政治的代表,其目的是控制官僚,为其政治目的服务。总统大部分决策要依靠行政官僚所提供的资讯和意见,而行政官僚不仅“垄断了设计实际方案所需的技术专长,也垄断了有关现行政策的大部分情报,所以获得了拟定决策的议事日程的主要影响力”^[14]。“行政是知识,知识是权力,行政是权力”这个简单的三段论是后工业化时代的主要现实,无怪乎当选行政首长,特别是总统的主要任务变成了与文官争夺控制权,而大部分总统在这方面都失败了。^{[2]17—19}

2. 职业文官、利益集团和立法机关

20世纪以来,随着政府行政职能的膨胀,职业文官更多地参与决策和立法,行政机关也像国会一样受到利益集团的关注和压力。^[15]在美国的政治生活中,职业文官、国会与利益集团之间不仅形成了密切的相互关系,而且在处理某些特殊问题时结成了非正式的政治联盟,被形象地称为“铁三角”。利益集团花费大量的金钱从事政治压力活动,无疑会诱使议员和官僚们贪污受贿。^{[16]229}“铁三角”有时会把他们自己的问题与广大社会隔离开来,其结果通常是强势阶层为追逐自身利益而忽视社会整体利益。^{[16]232}因此,“铁三角”政治联盟不仅会使议员、官僚腐化,也会腐蚀政府民主责任机制,损害社会公平。

3. 官僚主义

在公共选择理论看来,职业文官也是“理性经济人”,其本身就是一个利益集团。为维持和扩大自身利益,他们扩张自身权力领域、追求预算增长,导致机构臃肿、人浮于事以及低效、滥权与腐败等官僚主义现象。

职业文官参与政治过程,一定程度上提升了政治决策的专业性与稳定性,也有利于政策制定与执行过程的协调,提升政策效果。但泛滥的官僚政治不仅减损行政效能,也易使政治控制机制失灵,带来行政腐败、低效等官僚主义问题。因此,蓝志勇认为,“即使在一个民主化程度很高的社会,没有一支在观念上有高度社会觉悟的官僚队伍,任凭官僚政

治泛滥,人民大众的基本权益就更难得到恰当的保护了”^{[8]58}。

(二)行政政治化的回潮

联邦政府的官僚政治蚕食着总统的政治独立性,与此同时,总统也努力通过集权和扩大政治任命等方式强化对联邦官僚的政治控制。“从富兰克林·罗斯福以来,历任美国总统都努力使行政官僚更善于接受指导和控制。”^{[3]231}因此,与官僚政治相伴随的则是“行政部门政治化现象又开始抬头”^{[11]59}。

20世纪30年代,罗斯福政府在极力推行“新政”时,与国会和最高法院产生了很大的分歧和矛盾,为控制联邦官僚,排除异议实施“新政”,罗斯福通过“政党分肥制”和“政治庇护制”的方式任命了大批联邦高级文官,促进了联邦行政官僚政治化,“功绩制”遭到破坏。^{[12]101}1978年,吉米·卡特颁布《文官改革法案》,以法律形式建立了“高级文官”制度,藉此把几千个联邦高级文官职位纳入总统控制,使政治任命的官员由前期的10%扩大到25%,^{[12]151}进一步增强了总统对联邦文官的控制能力。20世纪80年代里根执政期间,又进一步扩大了总统政治任命文官的范围,加大了对职业官僚政治控制的力度。20世纪90年代,克林顿政府的人事改革也是以削减国会对联邦文官的控制权力,扩大总统对联邦文官的控制权力为主要目标的。^{[12]76}布什总统时期,这种倾向达到了极致。总而言之,20世纪晚期,两党总统均运用了扩大政治任命,集权于白宫等相似的控制行政的策略。^{[3]231}而针对政府机构膨胀、繁文缛节、效率低下等官僚主义问题,20世纪80年代,从里根的“新联邦主义”到克林顿的“重塑政府”运动,联邦政府通过解除法规限制、裁减联邦机构、外包服务以及权力下放等措施,摒弃官僚制,塑造“小而美”的企业型政府。

行政政治化是总统对官僚政治泛滥的一种回应,同时,也是政党政治侵入行政过程的一种表现,它在一定程度上可以增强行政回应性和政治责任,但也直接冲击了《彭德尔顿法》和《哈奇法》所确立的文官“政治中立”原则,带来了一系列政治问题。

其一是党派极化政治易使公共决策无法满足工具理性的需要。党派政治冲向意识形态的极点,执政党更多致力于意识形态目标,而较少听从职业文官的政策建议,而这些建议正是提醒他们注意政策的可行性。^{[3]233}民选官员也变得更倾向于对职业文官实施政治控制,使其服务于其政党政治的目标。自20世纪80年代以来,里根和布什都积极推进联邦文官政治化战略,行政服务输送角色边缘化,军事—

安全职能却日益膨胀。在联邦政府“反恐战争”的名义下,服务于特定利益集团和军事导向的行政目标畸形发展,公共行政已偏离普罗大众关心的公共事务和公共利益。^{[17]9}这种情况在布什政府的很多决策中反复出现,最明显的就是占领伊拉克的失败政策。

其二是政治任命文官的腐败与无能。总统扩大文官政治任命范围,虽然在某种程度上强化了其意识形态偏好,但却极易导致行政效能的减损和失政败德现象的增加。“伊朗门”和“水门”丑闻均表明,在联邦政府政治任命的文官中,无能、贪污、以权谋私以及违法乱纪的现象有明显增长趋势。^{[11]9}

其三是对联邦文官潜在的不信任以及日益增长的党派极化政治共同促成了联邦文官的合法性危机。这种合法性危机产生了深远的影响,它促成了以精简机构,裁减官员以及公共服务契约外包为主要特征的新公共管理运动。这种改革最明显的趋势就是网络化治理,而网络化治理对于民选官员和公众而言,政治问责几乎是无法预测的,同时契约外包也忽视了联邦政府的契约管理能力。因此,网络治理并没有提供一个官僚问责制的可替代范式。^{[3]234}

官僚政治与行政政治化是一个硬币的两面,前者是行政官僚基于自身利益主动介入政治,后者是总统和政党为加强政治控制以增强回应性而积极侵入行政,二者的过度发展共同促成了政治行政化或行政政治化的泛滥,进一步模糊了政治与行政的边界,悖逆了政治/行政二分理论,造成低效、贪腐及滥权等一系列官僚主义弊病。由此看来,尽管现实中政治与行政完全分开是不可能的,但是政治/行政二分理论主张职业文官应遵守“中立能力”原则至今仍具有现实指导意义,它为职业文官处理与民选官员之间的关系提供了职业伦理规范。尽管饱受攻讦与质疑,但政治/行政二分理论在美国公共行政思想中仍是一个具有原生性的概念并不过时,以至于沃尔多把它视为美国公共行政的一项“永久”的特征。^{[9]549—570}

四、结论与启示

(一)结论

1. 政治与行政适度分离并保持张力平衡是现代民主政治的基本特征

从政治与行政关系的学术理路来看,孟德斯鸠的分权思想,威尔逊、古德诺的政治/行政二分理论以及里格斯的行政生态学均指出,从传统社会向现

代社会的转型过程中,政治与行政逐渐从融合走向分化。结合 Patrick Overeem 和 John Nalbandian 的分析,运用“理想类型”分析法,可以发现在现代民主社会中政治与行政的内在规定性和运行逻辑是不同的,在诸多方面有着重大的区别,如表 1 所示。

表 1 现代政治与行政的基本特征^[18-19]

特征	政治	行政
首要价值追求	自由、平等、公开、公平、公正	经济、效率、公正
典型组织体制	民主制	官僚制
主要活动主体	民选官员	行政官僚
活动类型	利益博弈	问题解决
活动方式	公共参与、言辞辩论、公开协商	依法行政、照章办事、服从命令
通货	权力	知识
动态	冲突、妥协、交换	协调、合作、延续性
历史传统	古希腊公民文化传统	古罗马帝国传统

正是由于政治与行政的上述分殊,实践中,虽然在政治与行政之间并没有一条明晰的界限,但彼此仍应保持相对的独立性,经由分立的组织体制、各自的运行机制来运作,避免过度侵入对方。一方面,为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制,但“为了保证政府的民治性和行政的高效率,又不允许这种控制超出其所要实现的合理目的”^{[20]21-22}。另一方面,文官参与政治活动也应该有一定的限度,因为一个致力于维护和增强其政治制度的高度政治化的官僚体制是脆弱的、压制性的,它会败坏所有的社会制度,包括政权自身的合法性及其在社会中的权威,导致政权丧失公信力。^{[17]8}

回顾美国政治与行政关系制度的背景与演进历程,建国初期,美国分权制衡的宪政体制的确立,为政治与行政的结构性分离奠定制度基础。早期立法国家诞生,形成强政治-弱行政的权力格局,政党政治侵入行政,造成政府腐败无能;“政治中立”的文官制应时而生,政治与行政分离,行政国家兴起,职业文官阶层随之发展壮大,并积极介入政治过程产生官僚政治问题;同时,总统强化对文官的控制,又带来行政政治化的回潮。从中可见,美国政府一直在保持政治对行政的控制与行政领域的相对独立性之间寻找一种张力平衡。“对于民主政府来讲,政治与行政之间的张力维持一定的平衡,是一种健康的状态。”^{[3]235}

2. 执政党民主化与法制化是其统筹协调作用有效发挥的基础

面对 19 世纪政治与行政分立,行政机关软弱无

力的局面,古德诺认为,政治与行政关系的协调需要政治对行政的适度控制和必要的行政集权,而美国高度分权的政府体制恰恰割裂了政治对行政的适度控制以及联邦与地方行政机关的系统性。^{[20]71-78} 实践中,执政党在政治与行政关系的协调中扮演着关键性角色。执政党基于党员对党的忠诚,通过对立法和行政机关的成员遴选实现了被政府法定体制割裂的政治对行政的适度控制以及联邦与地方行政机关的系统性。因此,为解决高度分权体制所带来的各种复杂矛盾,古德诺主张应由强大的全国性政党来协调政治与行政关系,实现民主与效率的统一。但实践中,也会出现执政党为自身目的而过度操控行政即政党分肥现象。因此,古德诺还极力主张党务的民主化、法制化和公开化,接受公共监督,避免因执政党的寡头化和集权化而损害民主和效率。此外,他还认为“更加经常地使用公民投票的方法”,“从而使政党对人民的意志更加负责”。^{[20]106-134}

3. 政治民主化是政治与行政关系良性发展的动力和保障

在一个民主政体中,政治与行政关系的发展最终是以公共意志为依归的。在美国,立法国家的建立,体现了资本主义主权在民的思想;“政党分肥制”是对传统绝对主义官僚制的民主改造;文官制度的创立,政治与行政的分离,行政国家的兴起则是对代议制危机、政党政治腐败以及行政无能等问题的政治回应。因此,从根本上说民主政治是政治与行政关系良性发展的内在动力和制度保障。

(二) 启示

从行政生态学的视角看,不同的政治体制,不同的政治发展阶段,政治与行政关系会呈现出不同的特点。但现代民主社会,良性的政治与行政关系也有共通的特征。美国政治与行政关系演进的逻辑与启示对改善中国的政治与行政关系具有一定的借鉴意义。

1. 强化权力机关立法、决策与监督职能,规范行政立法与决策权

政治与行政应适度分离意味着政治的归政治,行政的归行政。从本质属性上讲,立法权和决策权属于国家政治功能的范畴,应该通过政治程序和机制来运作,而行政机构仅具有表达国家意志的具体细节的职责。在中国立法实践中,行政机关不仅其本身的职权立法范围极其宽泛,还从事着大量的委任立法;此外,还拥有行政立法的解释权和广泛的裁量权。由于行政立法缺乏适当的程序限制,加之国

家权力机关对行政立法的监督有限,为谋取部门利益,不当的行政许可、行政处罚以及行政征收以行政立法的面目出现,助长了行政权恣意扩张,不利于公民权益的保障。因此,当务之急是进一步强化权力机关的立法职能,积极推进民主立法,同时,恪守法律保留原则,限制委任立法,规范职权立法,并加强权力机关对行政立法的监督。

在重大事项决定权方面,由于不少地方对于权力机关重大事项决定权的行使缺乏明确具体的规定,在实践中行政机关在讨论决定地方重大事项时常常僭越权力机关的重大事项决定权与监督权,致使重大行政决策脱离权力机关的监督和控制在政治合法性。为保障权力机关重大事项决定权的有效行使,应通过立法明确规定权力机关重大事项决定权的权限范围和运行程序。事实上,目前中国大多数省(区)、市已通过地方法规,即以列举的形式明确规定哪些重大事项应提交同级人大常委会讨论决定或者批准,哪些重大事项应向人大常委会报告,有效落实了权力机关的重大事项决定权,也强化了权力机关对行政决策的监督权。遗憾的是,全国人大常委会的重大事项决定权的行使迄今尚缺乏明确具体的法律规定。

2. 加强执政党的民主化与法制化建设

在中国,共产党作为执政党总揽全局,协调各方,其领导核心作用的有效发挥,是与其民主化、法制化建设为保障的。为此,首先,要积极推进中国共产党的党内民主。健全与保障党员民主权利,营造党内民主平等、公开透明的政治氛围,有效落实党员知情权、参与权、选举权与监督权;坚持走群众路线,引导公众参与公共事务和政府决策,实现民主执政,解决同级组织中党组织集权、党委书记集权的弊病。其次,依法规范执政党的执政行为,加强对执政党权力的法制监督,实现党政关系法制化,提高依法执政水平。从根本上来讲,中国政治与行政关系的调谐关键在于加强和改善中国共产党的领导方式和执政方式,以党内民主带动人民民主,以中国共产党的依法执政推进依法治国进程,发展中国特色的社会主义民主政治。

参考文献:

- [1] 梅里亚姆. 美国政治学说史[M]. 北京:商务印书馆,1988:43.
- [2] 尼古拉斯·亨利. 公共行政学[M]. 项龙,译. 7版. 北京:华夏出版社,2002.
- [3] Donald P Moynihan, Patricia W Ingraham. The suspect handmaiden: the evolution of politics and administration in the American State[J]. Public Administration Review, 2010 (Special Issue December).
- [4] Frederick C. Mosher: democracy and the public service[M]. New York: Oxford University Press, 1982: 60.
- [5] 辻清明. 日本官僚制研究[M]. 王仲涛,译. 北京:商务印书馆,2008.
- [6] Brian J Cook. Democracy and administration: Woodrow Wilson's ideas and the challenge of public management[M]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007: 91.
- [7] Woodrow Wilson. The study of administration[J]. Political Science Quarterly, 1887, 2(2):197—222.
- [8] 蓝志勇. 行政官僚与现代社会[M]. 广州:中山大学出版社,2003.
- [9] Douglas Skelley B. The persistence of the politics-administration dichotomy: an additional explanation [J]. PAQ, 2008 (Winter): 549—570.
- [10] 韩春晖. 美国行政国家理论及其启示[J]. 法商研究,2010(6):135—142.
- [11] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003.
- [12] David A Schultz, Robert Maranto. The politics of civil service reform[M]. New York: Peter Lang Publishing Inc,1998.
- [13] Patrick Overeem. The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators [J]. Administrative Theory & Praxis, 2005, 27(2):311—329.
- [14] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德, G·宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程与政策[M]. 上海:上海译文出版社,1987:324—325.
- [15] 奥恩斯坦, 埃尔德. 利益集团、院外活动和政策制订[M]. 北京:世界知识出版社,1981:73.
- [16] 希尔斯曼. 美国是如何治理的[M]. 北京:商务印书馆,1988.
- [17] Ali Farazmand. Bureaucracy and administration [M]. 2nd ed. Abingdon: Taylor & Francis Group, 2009:8.
- [18] Patrick Overeem. Beyond heterodoxy: dwight waldo and the politics-administration dichotomy [J]. Public Administration Review, 2008(1):36—45.
- [19] John Nalbandian. Reflections of a “pracademic” on the logic of politics and administration [J]. Public Administration Review, 1994, 54(6):531—536.
- [20] 弗兰克·J·古德诺. 政治与行政[M]. 北京:华夏出版社,1987.