

公共官僚的自主性及其内涵解析

王巍

(王巍 中山大学政务学院行政管理研究中心 广州 510275)

摘要: 公共官僚在现代公共事务治理过程中发挥着无与伦比的重要作用，其自主性议题也一直是行政学的关切焦点。公共官僚自主性就是其拒绝作为任何外部利益集团和政治权威的被动操纵工具，遵从自我发展逻辑的自主规律性，其逻辑渊源基于官僚制固有的科层治理结构、技术权威和功绩制利益原则。文章从公共性和自利性的双重角度透视公共官僚自主性所本有的公益性和私益性的内涵构成。最后，从伦理精神导入和协商型公共行政模式的建设两方面共同塑造了规范公共官僚自主意义的发展体制。

关键词: 官僚制 官僚 自主性 公共性 协商行政

“行政机构积极介入到公共政策制定和执行的现实情景，使得公共官僚（公共行政）的自主性（bureaucratic Autonomy）议题成为当前众多政治学派和政策分析理论关切的热点话题。”¹
“戈登·塔洛克在《官僚制政治》一书中将官僚部门自主权视为现代官僚制行为的典型特征。”²

一、官僚自主性的概念界定及其发展逻辑

（一）在当代公共事务的治理实践中，公共官僚凭借成熟的专业知识，丰富的政策信息和稳定的决策执行系统，不断地强化自身治理主体角色，不仅赢得了政治场域中的话语权，还为民主政治的发展设置了“专业化”诠释的过程，即高层的政治意愿和基层的公民利益诉求都要预先经历官僚的解读和分析方可具备公共政策的合法形式。甚至也可以说，公共官僚的发展历程是一个为自身赢得自主性扩展的过程。那么何为公共官僚的自主性？行政学家简·莱恩所描述的官僚自主性的外景图是：“官僚要做什么事情、采取什么行动，不是因为这种行动是组织中最高权威与权力中心所期望的，而是因为这种事情或者这种行动是官僚制自身过程自然发展的结果。”³如果从庞杂的经验描述上升到抽象的学理表述，笔者在此认为：公共官僚自主性就是其拒绝作为任何外部利益集团和政治权威的操纵工具，遵从自我发展逻辑的自主规律性，即公共官僚在公共事务治理过程中基于独有的不为他者（政党、财团、社群）所通约化的一系列自我发展规律、规范集合，所具有的免受假定需要服从的任何权威意志约束的相对独立属性。

（二）如果将公共官僚的自主性界定为基于自有发展逻辑基础上所希求的相对独立属性，那么政治——行政二分法为官僚所开拓的合法政体发展空间以及权力机关“框架立法”在表达公共利益方面的理性能力有限状况，只构成官僚自主性生成的外在必要条件，不足以解释公共官僚自主性发展的渊源。所以，我们必然要从马克斯·韦伯等先哲们所建构的官僚制理论和公共官僚具体的社会治理历史情景之中去探讨公共官僚自主性特质的逻辑基础。

成熟的组织体制、稳定的权威来源和独有的利益实现机制是任何社会行为主体获得相对自主地位的必要条件，具体到公共官僚层面，其获得相对自主性意义的支配逻辑基础就在于：科层制的管理结构；技术形态权威以及功绩制的利益原则。

1. 科层式的管理结构

科层制的管理结构将政府的宏观职能具体化分为各个层级、部门、具体官员的一整套严密的

职责体系，并且统统归纳进严格的等级秩序之中。科层制遵循的是决策素材、信息自下而上的集中以及决策意志自上而下贯彻的封闭路径。这种符合大工业生产特征的理性组织形式，强调以工具理性为核心原则的稳定、纪律、可靠性，同时也必然塑造了公共官僚祛价值关怀的行为气质。韦伯指出：“官僚制发展愈成熟，它就愈‘非人格化’，在清除公务活动中那些无法计算的爱恨与纯粹个人的、非理性的和情感的因素方面就愈成功。”⁴官僚的规则就是一视同仁地执行公务，使每个人都得到平等对待，在相同的情况下施用相同规定，即就事论事而不是就人论事。所以，“各种以价值理性为取向的社会行为会被威力巨大的官僚制所窒息，会被形式理性化的法律和制度编制的牢固网络所扼杀。”⁵科层制的组织和管理结构使官僚丧失了终极价值的关怀能力，但却牢固地树立了官僚独有的封闭组织边界。首先，层级节制的规则使政治的上层意志在中、底层的行政官僚中间转换为一般性的管理指令，这有效地抵制了官僚的政治派别倾向；其次科层制的一般化原则急速弱化了官僚对于体制外主体利益诉求的回应能力，使得社会、市场等具体利益主体很难在官僚中间建立自身利益的代表；最后，科层制使得行政官僚成为一个结构整合、封闭的共同体，具备了作为一个整体向社会负责的组织基础。

2. 专业化的技术权威形态

“官僚体制的行政管理意味着根据知识进行统治：这是它所固有的特别合理的基本性质。除了受专业知识的制约的外，官僚体制还倾向于通过公务知识，进一步提高其权力……，管理体制的组织广泛传播的决定性原因，向来是由于他的纯技术的优势超越其他的任何形式。一种重返发达的官僚体制……精确、迅速、明确、持续性、减少摩擦、节约物资人力……，可以得到最佳的管理效果。”⁶可以说，在以科学世界观支配的现代社会中，工具理性实际上具备了凌驾于一切社会价值的力量。公共官僚所拥有的先进技术和成熟的公务知识形成了彰显“经济和效率”工具价值意义的管理优势，获得了政治场域的话语权和经济市场合理规制者的特殊身份，科学分析和官僚控制的技术规则在某种程度上逐渐取代了政治研讨和公民辩论，从而使得政治、社会和市场主体对官僚形成了强烈的技术遵从意识。官僚依靠自身技术权威的不断积累和膨胀，形成了从数据考察、效益对比、可行性分析等“科学角度”对公共事务实施解读的体制惯习。“不做科学分析，不做最终定论”的决策思想，也可以解读为当今民主政治对官僚技术权威的行为依赖。所以说，“官僚自主权的动力来源于对组织运作所拥有的专业化知识，技术专长和组织基础，知识的专业化是官僚部门的特征。”⁷

3. 功绩制的利益原则

“按照1997年世界银行发展报告的操作性定义解释，功绩制就是建立基于才干而不是上级恩赐的录用制度和建立基于才干和业绩的内部晋升制度。”⁸从文官制度的发展脉络来看，功绩制不仅实现了“严格限制立法者录用、辞退、付酬和提拔其行政代理人能力。”⁹的功能，有效摆脱了党派利益冲突对官僚行政行为的牵制，推动了行政效能的提升；而且还为官僚确立了自身利益排他性的合法意义的实现机制，即按章办事，遵守程序，达到功绩标准以换取利益实现的制度路径。在以功绩原则主导自身利益的实现过程中，针对公共事务的论证和政策方案的出台，官僚更多地倾向于体制内的对话和协商——规则、程序、业绩标准成为官僚政策话语的主题；另一方面，“文官们也具有动力去维护功绩制的完整性。一旦他们受到保护而不用接受党派的任命，他们便会具有维持自身政治独立性的利益要求，因为政治中立提高了不同政治派系对于他们的可接受性，从而使其晋升前景更为看好。”¹⁰最后，官僚功绩实现的集团性特征和政治责任，使官僚不能类似于工商组织一样贯彻有区别性的竞争性标准，所以，官僚往往在放弃局部利益代表收益中去维护自身制度化的长期稳定利益实现机制。

综上所述，公共官僚的自主性是韦伯式公共行政体制的衍生属性，其自身无所谓“好与坏”的终极价值判断。当今，学术界对官僚自主性价值的种种善意或者非议评判是基于官僚自主现象所具有的悖论式内涵基础上的各自片面解读。

二、官僚自主性意涵的双重解读

公共官僚的自主性内涵不在于其发展逻辑基础的“存在”方面，而取决于其公共治理过程中搭借行政立法权、自由裁量权等实际权力形式所展现出的积极或者消极的民主治理功能的“行为”层面。当代公共行政理论基于官僚“公共人或者经济人”的先验假设对官僚自主性问题的界定和研讨，其核心分别针对的是公共官僚在公共管理过程中所蕴含的积极或者消极的治理经验事实。换言之，公共性和自利性的角度构成了解读官僚自主性内涵的符合官僚自主行为历史事实的双重解析角度。

（一）公益性内涵

公共官僚自主性蕴含着公共利益的特质，其合法的论述依据在于拥有自主性的公共官僚维护了公共政策的可行性和稳定性，对落实公共利益和建构稳定的社会秩序具有积极意义。

1. 国家意志和基本法律的解释责任：政治的“民主过程——至少当它在代议制政治体制中被实施时——不能确保对大众的偏好负责。”¹¹所以说，立法机关的非完全理性能力决定了所谓民主的公共决策都是对既有公共问题框架式的理解或者说是对于公共利益分配的价值性的宏观描述，它既不具备有效解释细节问题的能力也无法迅速面对政策过程中出现的突变。官僚必须承担着积极解释国家意志和法律的职责，行政法规和地方性的行政规章是结合政策情景对国家意志和法律的执行性阐释，是对公共利益和公民意志实现过程中程序、手段的明细化。可以说，公共官僚的自主权是对政治权力有效性的积极辅助，是国家政策和公民具体利益之间非理性既有隔阂的修补力量。

2. 自由裁量权的民主和效率价值：决策无法决定它的实现形式，在政策的贯彻阶段，自由裁量权也就成为官僚自主性的表现形式。“允许公共官僚（行政机构）的自主性在政策执行阶段的存在，可以提高官僚回应特殊问题的能力，这对于高效的政策贯彻是必需的也是希求的。”¹²“政府工作人员的每一种行为都是行动和自由裁量的紧密结合。尽管自由裁量权因机构不同而有所变化，但是组织上下都在使用它。那些直接与公众打交道的人更是在不时地运用大量的自由裁量权。”¹³此外，官僚裁量权的存在使法的精神得以在纷繁芜杂的现实情景下得以彰显，官僚在治理过程中对法律的创造性理解，可以避免法规落入特殊性的现实泥沼，硬性法律条款和柔性的公益诉求通过官僚的裁量权获得整合性的理解。

3. 公共利益的代表性：公共官僚的“中立立场”摆脱了可能存在的多重政治委托人的利益狭制，也实现了抵制利益集团意志渗透的能力，从而具备了公共利益的代表功能。自主性的公共官僚可以免受政治动荡的干扰，有效抵御体制外利益的诱惑，防止“政府俘虏”现象的出现。成熟、稳定的官僚管理从有效地解决程序性的公共问题发出，保障了社会公共问题的有效化解，基本上维系了一个稳定的社会秩序。“韦伯就指出，在一个复杂的工业社会中，官僚的控制是必需的，因为它为一个更合理化的控制和效率网络留有余地，在一个走向社会混乱的世界中，没有官僚行使控制和协调形式，经济理性和政治控制的逻辑就可能彻底崩溃。”¹⁴

（二）私益性内涵

公共官僚自主性同样蕴含着更为鲜明的自利内容，存在着治理的“反功能（Dysfunction）风险。”具有代表性的公共选择理论从腐化的官僚政治和低效的公共行政现状指出，所谓官僚自主性的实质就是官僚有效地追求最大化的集团或者个体私利主动性。

1. 歪曲公共意志：当政治遭遇官僚时，会产生两种危险：“一是官僚制度会将政治问题转化为行政和技术问题，二是官僚制度会根据自身的理论假设，使完整的人类政治出现的可能性变得模糊，从而产生一种扭曲的政治。”¹⁵其次，官僚借助与立法机关的垄断性代理关系和信息垄断优势，以保障行政效率作为屏蔽，或者诱导公民的政策诉求方向或者阻碍公民对公共政策过程的监督，保证自身利益的最大化。例如，官僚自我宣称的政策执行生态的困境和刻意设置的一次性的听政程序，（One-Shot public hearing）就是典型的事实例证。

2. 设租和寻租的权钱交换法则：自由裁量权不仅象征着灵活高效管理的必要条件，还往往

意味着官僚设租的充分性权力资本。当官僚的自主力量遮蔽了政治的监控视野，压制了公民的监督能力，官僚就会成为了社会机体内部最大的利益垄断机器。特别在发展中国家，官僚大都通过“设租性规制”，来维持或者不断扩大自身与社会和市场的交易成本，从中牟取巨额利益；其次，官僚还会通过有意识的非法结盟与利益集团形成利益共存的稳固“合作关系”，通过权钱交换的共谋，在损害公共利益的基础上获取私利。在某种程度上讲，腐败成为当代官僚的标志，也是官僚自主难以摆脱的恶性标签。

3. 自控的行政效率：“公共官僚实际上重新安排了政府政策及公共服务的轻重缓急，再重排的过程中，官僚的意志，取代了委托人的而发挥出决定性的作用。”¹⁶形成所谓“选择性效率”现象，具体表现为：1. 政策选择性执行：官僚从自身利益出发，重新审视上级政策。对政策“断章取义、为我所用”。2. 政策附加：即所谓“土政策”，官僚在贯彻上级政策过程中附加了符合自身利益的内容，使政策内涵超越了原政策的要求。3. 政策扭曲：官僚对政策的精神实质或部分内容有意曲解，利用政策的某些抽象性做出有利于自身的解释。4. 政策照搬：官僚还可能呆板地机械执行政策，把政策失误的责任推给政策本身。

理解和反思

如果单单从公共官僚本性的静态本体论基点——官僚是自私的理性经济主体或者是博爱的公共道德主体——来理解官僚自主性的本质，会得到深刻但却“吊诡”的知识积累。“官僚作为公共行政学研究的根本对象，任何关于公共官僚的理论评价和规范发展研究对于公共行政体制的发展来说都是非常重要。”¹⁷所以说，各国行政发展过程中都存在着普遍性的官僚制“存、废之争”。综上所述，公共官僚的自主性是源自韦伯式公共行政体制的衍生属性，包含着公益性和自利性的双重意蕴。这种“悖论式”的内涵构成恰恰印证了现代政府理论研究中的一个共识：“公共性和自利性共同存在于政府组织，构成政府行为的二重性。”¹⁸我们认为，公共官僚的自主性及其连带自主管理权是发达官僚体制的必然产物，也是代议民主制度的必要补充，毕竟，官僚制依然是现代社会生产方式和法治条件下，最有效的社会治理范式。如何最大限度地发挥官僚民主政治的捍卫功能，积极有效的遏制经由自利性扭曲的反民主的实践。才是认识问题的关键。正如Hummel所言：“他承载着人类的期望和承诺，建立一个福利的服务的巨大宝库，以满足人力的这些需要。”¹⁹其次，当今公共管理学的发展以及治理理论的兴起，对我们重新认识公共官僚的角色和作用提供了新的知识平台和认识论视角。如何更好的解释、引导、利用公共官僚的自主力量，而不是继续思考如何进行压制和监督，显然已成为正步入成熟的公共管理研究的必考之题。换言之，在由政府、NGO、工商组织所构成的公共管理体系中，公共官僚倚重的是宏观管理视野下“元治理”角色职能的发展和成熟，在与曾经的管制客体协商交流的管理过程中，实现自身公共性意涵的发挥，同时接受来自立法机关、公民社会和市场的全方位监督，规范官僚利益的实现机制。

三、官僚自主性发展的引导体制

在现代化依然主导人类社会发展的今天，官僚体制的存在是一个不容否认的现实，公共官僚的自主权力依然是当今社会公共事务治理的永恒话题。基于上文论证的铺垫，官僚自主性建设意义的引导机制应当立足于行政伦理精神的嵌入和协商型公共行政模式的塑造。

（一）伦理精神的嵌入

公共官僚自主性的特质，不仅证明了官僚在政策执行方面的力量，更说明了它在公共决策方面的日益成长的决定性作用。所以说，以价值理性为内核的行政伦理在官僚制内部存在着巨大的发展必要性。

1. 公共行政伦理制度建设：行政制度的发展应当凸现伦理的内涵，“在制度的安排设置道德化的合理规范，包含者道德实现的保障机制，同时，已经确立的制度又要有利于道德因素的生成和成长，能够对行政人员的道德修养起到有着鼓励的作用。”²⁰这不仅包含了“以德取人”的

选拔机制，更应当积极建设坚实的“以德为绩”的考核机制。行政伦理和官僚职业道德要从行政绩效背景形态因素困境中脱离出来，成为一类显性的稳固的绩效评估标准。

2. 发展官僚伦理素质。伦理制度的价值在于官僚对于本制度的有效运用，这无疑需要与伦理制度相适应的具备较高伦理素质的官僚个体。官僚的伦理素质本质就是为公共利益服务，以服务于最广大公众为宗旨。这类规范性的价值追求，把公平、正义和社会伦理道德纳入到官僚的职责视野范围之内，虽然，效率、技术、经济应当是官僚必须追求的工具价值目标。但是，公共性的伦理精神更应当成为官僚工具价值行为的指导性目标价值，即行政效率只有在巩固和发展公共利益并且符合自身职业伦理的时候，才具有作为意义。

公共利益导向的伦理精神不否认官僚自我利益存在的合法性。这种官僚本性动态本体论立场承认了官僚自我利益的存在和发展的必要性，所主张的是，同样作为官僚本性的公共精神对于自利性的引导和规范。当伦理原则作为官僚行为的最高价值标准，官僚的利益也就自然的会在道德行为的加以实现，“当行政人员在维护公共利益的过程中，作出了道德的选择时，实际上也选择了他人的利益……这也就是公共领域中的利益共生性。”²¹其次，如果官僚的伦理精神价值要素溶入进官僚自主性当中，来自官僚发自内心的对其职业标准的责任感和对公众的责任感在官僚所主导的政策实施过程中，官僚就会通过预见来自公众和政客反应的反复过程来改正和完善政策本身。“政治权力通过管理者力求预见和避免对议会和公民双方产生负面影响而被感觉到。”²²

协商型的公共行政模式

传统的公共行政模式片面地维系着官僚在公共治理中的唯一合法地位，这种严格的主、客二分的管理认识论，造成公共官僚“在行动者与他的行动、结构与过程或者对象与关系之间，做出不自觉的概念区分。”²³其结果是妨碍官僚把握社会中相互交织的复杂联系的逻辑。因此，在当代社会中，官僚负担着广泛的公共服务职能，其自主性的成熟及其自主权在公共管理中的发展，使自身地治理边界无限扩大，伤害了其他社会组织的发展机制，也同样给自身带来管理、信任和财政危机困境。从当代公共管理的发展趋势看，公共官僚自主性的责任和力量应当体现在与其他社会治理主体的交流沟通效能和公共利益的代表能力上，为社会的发展提供高质量的公共政策服务。在治理理论的启蒙下，建构基于交往理性的协商型公共行政模式，无疑可以为公共官僚治理功能的规范性发展营造一个合理的制度平台。一方面，多元的对话和理性沟通不仅可以实现行政决策的科学化，还可以有效地指导和规范其他社会组织的发展，带动公共管理政体绩效的发展；另一方面，交流程序和协商性对话还将形成一种全方位的针对官僚权力的积极监督力量。正如哈贝马斯所言：“话语产生一种交往权力，并不取代管理权力，只是对其施加影响。影响局限于创造和缔造合法性。交往权力不能取缔公共官僚体系的独特性，而是以围攻的方式对其施加影响。”²⁴具体而言，协商型公共行政就是官僚所主导的拥有话语自主权的相关政策主体真实有效介入和影响行政权力作为的政府管理模式。

1. 开放式的政策问题交流机制。公民社会的兴起与信息时代的发展宣告官僚作为公共事务中的唯一合法主体时代的终结。此外，“网络，智囊团，政策团体的发展意味着政府并非拥有制定公共政策最完善的信息和能力。”²⁵公共行政的决策，不应当再是来自技术标准和程序规格的官僚独白式，而应当是一种基于交流理性，由政策问题相关利益集团，公民团体包括公民个体与公共官僚共同研讨的过程。通过对于政策问题背景、预选方案公开的，坦诚布公的相互解释和建设性的批判来引导出最具合法性和可行性的公共决策。基于公平和效率的双重考虑，行政体制内的决策交流机制还应当建构与公共领域非正式协商机制的整合。后者“通过传播机制和公众信息流将公共领域的舆论传到给国家……协商同样可以在正式制度中产生。”²⁶

2. 对话式的公众利益回应机制。在政策的执行阶段，官僚与公众和社团的交流同样是不可或缺的。“公共行政的回应性就是政府对于依靠自身信息、技术和诚信优势通过与公民之间善意的对话交流和教导所引领出的公民理性意志和利益的反应和回复过程。”²⁷具体说，在走向一个民主的公共行政时代，政府依然要在一个相当长的时期内，依靠自身的知识和专业优势发挥着“元

治理”角色的作用，政府是公民有效参与的助力器，它积极为人民改革参与创造机会，提供真实、具体的企业运营、资本、诚信状况信息；综合运用倾听、谨慎思考、协商的技巧，设身处地创造性解决多元利益冲突，引导公民理性的判断并形成合理的政策速求压力；认同公民知识与技术之间的差距，设法弥补差距，最大程度的化解公民参与冷漠态度；协助公民了解技术知识，也让公民协助行政人员了解他们的经验；为公民参与程序及执行工作创造渠道。

3. 合议式的政策效能评估机制。公共政策作为公共服务的核心组成部分，它的实施效能最终只能通过多元的测评主体通过合议式的评估机制才可得以正确的评判，进而获取进一步的科学修正，或者得到持续推行的合法根据。在此，最重要的就是打破传统官僚制中自上而下的单一主体评估模式。多元主体（包括中介机构和政策相关公民群体）的政策评估体系的价值在于：一方面，他们拥有自我独立利益背景，一定程度的独立性可以保障之于政策效果的公正的评价；另一方面，多元主体的评估系统拥有更加完备的技术知识和评估工具，评估结果趋向于科学，改进对策更加具有针对性。

四、余论

我国对于公共官僚的理论思考和行政体制改革的实践，源自于市场经济和工业化所逐步塑造的现代性社会生态结构。工业生产力的继续发展和巨量社会公共事务治理诉求，都必然要求能够依法行政——办事高效、运转协调、行为规范——的官僚体系作为制度支撑。作为发展中过家，伴随着国家公务员制度的建立和行政法规的完善，行政体制的成熟无疑将会催熟我国公共官僚的相对自主意识和相对独立的公共管理能力。官僚自主的自利性问题（行政腐败、官商勾结）也必然将会成为我国公共行政发展中的一个不可回避的议题。面对我国当今公共官僚所引发的众多治理失败困境，毫无防备地引进西方“后官僚制”理论成果是不理智的，因为我们无法复制西方国家后工业的知识经济模式和成熟、弹性的社会治理结构。所以说，与“消解官僚制”相关的政府内部竞争市场、公共服务民营化、弹性虚拟组织等改革策略不是我们处理官僚自主困境的主流解决办法，也不应当成为我国行政改革的战略选择。基于我国独有的政治制度和社会主义初级阶段国情，在坚定地推行以“依法行政”为主题的行政体制改革基础上，自觉地建设饱含伦理精神的公共行政制度；在与公民和社会团体的有限积极互动中培育公民社会的成熟，逐步形成协商型的公共行政体制，将会是我国公共官僚规范发展的体制保障，也将是我国行政发展过程中避免西方官僚制迷局的新思维。

Autonomy of Public bureaucrat and its content analysis

Wang Wei

(School of Government ,sun yat-sen University Guangzhou 510275 China)

Abstract: The public bureaucrat takes the incomparable and important function in modern public affairs management process. So the subject of bureaucratic autonomy has been focus in administration learning. From investigation of dispel priori visual angle, the public bureaucrat autonomy is their refuse as external interests and authoritative manipulation tool and comply with self-development logic. Its logic of self-autonomy was based on webber's structure, technical authority and merit system principle. Article takes double angles in public and selfish to sum up public beneficial and personal profit nature of bureaucratic autonomy. Finally, author points that if we put ethics in the bureaucratic system and build deliberative administration system, we can mould the system of standardizing the development of public bureaucrat's autonomy.

Key words: Bureaucratic System; Bureaucrat; Autonomy; Public; Deliberative administration

-
- ¹ Administrative Autonomy Among American State Agencies: An Empirical Analysis Of Fragmentation and Functionalism Yoo-Sung choi Chung-lae Cho Deil S Wright. International Journal Of Public Administration. New York: 2004.vol.27,iss.6; pg.373
- ² 简·埃里克·莱恩：公共部门：概念、模型与途径. [m]经济科学出版社. 2004年版. 第62页
- ³ Tullock,G.The Politics of Bureaucracy. Washington, DC: Public affairs Press, 1965,P168
- ⁴ Max Weber, Economy and Society : An Outline of Interpre2tive Sociology , edited by Guenther Roth and Claus Wittich , Univer2sity of California Press,1978,p.975
- ⁵ 罗伯特·B·登哈特：公共组织理论（第三版）. [m]中国人民大学出版社 2003年版. 第45页
- ⁶ 马克斯·韦伯：经济与社会（下卷）. [m]商务印书馆. 2004年版. 第250页，第296页
- ⁷ 简·埃里克·莱恩：公共部门：概念、模型与途径. [m]经济科学出版社. 2004年版. 第50页
- ⁸ 周鑫：政绩主义原则及人事制度创新. [J]晋阳学刊. 2003. 5
- ⁹ 穆雷·霍恩：公共管理的政治经济学——公共部门的制度选择. [m]中国青年出版社. 2004年版. 第101页
- ¹⁰ 穆雷·霍恩：公共管理的政治经济学——公共部门的制度选择. [m]中国青年出版社. 第102页
- ¹¹ 麦克斯怀特：公共行政的合法性——一种话语分析. [m]中国人民大学出版社. 2002年版. 第30页
- ¹² Christian Hunold B guy Peter Bureaucratic discretion and Deliberative democracy.www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws1/hunold_p.PDF
- ¹³ Gulick,luther.Politics, Administration, and the new Deal.Annals of the American academy of Political and Social Science,1933.169:545-566.
- ¹⁴ Max Weber: "Politics as a vation" 引自 H.H. Gerth and C.Wright Mill:from Max Weber(New York: Oxford University Press, 1946),pp77-128
- ¹⁵ Hummel,Ralph P.the bureaucratic experience(Four edition).New York:St Martin' s press,1994:p.241: 转自马骏, 叶娟丽：西方公共行政学理论前沿. 中国社会科学出版社. 第84页
- ¹⁶ 袁瑞军：官僚自主性及其矫治——公共选择学派有关论点评介. [J]经济社会体制比较 1996. 6
- ¹⁷ 马骏, 叶娟丽：西方公共行政学理论前沿. [m]中国社会科学出版社. 2004年版. 第80页
- ¹⁸ 王乐夫：公共管理基础理论及其体系研究. [m]中国社会科学出版社. 2004年十月打印稿. 第81页
- ¹⁹ Hummel,Ralph P.the bureaucratic experience(Four edition).New York:St Martin's press,1994:p.20:转自马骏, 叶娟丽：西方公共行政学理论前沿. 中国社会科学出版社. 第81页
- ²⁰ 张康之：寻找公共行政的伦理视角. [m]中国人民大学出版社. 2003年版. 218页
- ²¹ 张康之：寻找公共行政的伦理视角. [m]中国人民大学出版社. 2003年版. 219页
- ²² 麦克斯怀特：公共行政的合法性——一种话语分析. [m]中国人民大学出版社. 2002年版. 第31页
- ²³ 皮埃尔·布迪厄, 华康德：实践与反思——反思社会学导引. [m]中央编译出版社. 2004年版. 第16页
- ²⁴ 哈贝马斯：公共领域的结构转型(序言). [m]学林出版社. 2002年版. 第28页
- ²⁵ Majone,G. Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process(new harven,CT: Yale University Press, 1989
- ²⁶ Carolyn Hendriks,Refereed paper presented to the Jubilee conference of the Australian Political Studies Association, Australian National University, Canberra,October 2002, 转引自陈家刚：协商民主. [m]上海三联书店. 第132页
- ²⁷ 王巍：论政府回应的内涵和主导模式转型. [J]探索. 2005. 1