



21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in the 21st Century

西方公共行政学 思想与流派

Schools of Thoughts of Public Administration in the West

谭功荣 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

西方公共行政学 思想与流派

Schools of Thoughts of Public Administration in the West

谭功荣 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

西方公共行政学思想与流派/谭功荣著. —北京:北京大学出版社,2008.6

(21世纪公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-13745-1

I. 西… II. 谭… III. 行政学-流派-研究-西方国家-高等学校-教材
IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第062758号

书 名: 西方公共行政学思想与流派

著作责任者: 谭功荣 著

责任编辑: 都 娟

标准书号: ISBN 978-7-301-13745-1/D·2050

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者: 北京飞达印刷有限责任公司

经 销 者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 20印张 383千字

2008年6月第1版 2008年6月第1次印刷

定 价: 36.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

序

自1887年美国伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)发表《行政之研究》(The Study of Administration)一文以来,当代公共行政学的发展仅仅经过百余年时间。这相对于人类社会发展的悠久历史,只不过是弹指间的事情。但由于这一百多年正是人类历史的巨变期,各国的政治、经济、文化、社会都发生着巨大的变革,公共行政学理论也相应取得了长足进步,且与政治、行政、经济、文化以及社会生活紧密结合,成为近百年来对人类社会影响最为深刻的学科之一。在整个20世纪里,公共行政学新论迭出,创见纷呈,有叫人目不暇接之感。我国行政学的历史发展起步虽然较晚(20世纪30年代开始引入),而且中间有三十多年的中断,但自20世纪80年代(具体来说是1982年)恢复并从政治学中独立出来,它的发展却相当快。由于它的实践性强,从一开始就吸引着一批批学者孜孜不倦地对其进行探索和研究。理论与实践著作纷纷问世,几乎数不胜数。然而纵观国内的著述,似乎一般探讨的多,专门对其理论做历史梳理的少。在公共行政学史研究方面,丁煌教授曾开了个头,但应者寥寥。在这种情况下,谭功荣这本《西方公共行政学思想与流派》就显得非常有意义。尤其是该书在对整个公共行政学发展脉络进行重新梳理的基础上,进一步对每个阶段进行定义并重新作出分析、阐释,可说是构成了一家之言。在此意义上,该论著有填补和充盈国内公共行政学历史与思想研究缺失的作用。

我和谭功荣相识已有十多年。由于有五年的师生关系,了解还算深刻。他属于那种“善学者,师逸而功倍”的青年学者,近年来著述颇多。读博期间,他曾多次提及要写一本可供公共行政学专业学生阅读的关于西方公共行政学思想方面的论著。原本想以此为题,撰写自己的博士学位论文。后由于赴欧洲留学的机会,改写关于欧盟治理方面的毕业论文。这本论著的出版也算是他完成原来的一桩心愿。功荣从事公共行政学理论研究已逾十年,具有较厚实的专业知识积累和较强的研究能力,加上他本科专攻英语,语言功底扎实,曾出版多部译著,且一直保持与国外行政学者的频繁交往,因此这方面知识积累深厚。特别是他多年来对西方公共行政学思想研究情有独钟,兴趣浓厚,撰写这样一本论著也属情理之中。披阅之后,感慨良多,总的欣慰,当然也生出更深的希望。

首先,我感到该书的逻辑框架既新颖又符合实际。公共行政学思想博大精深

深,其素材或明或暗地依附于许多理论著作与实践之中,需要用心地去阅读、发掘和整理,最终找出各种思想流派之间的内在联系。这是一项大工程。作者能将庞杂的西方公共行政学思想编制出一幅具有连续性、融合性、展演性的逻辑网络图,体现了作者很强的抽象能力和体系建构能力。

其次,该书的内容很丰富,也很准确。全书通篇充实着许多新史实、新思想和新观点,如对公共行政学前史的探索(对西方公共行政传统和公共行政思想萌芽的归纳等)就很有新意,对“新公共行政学体现了该学科的价值回归”的判断、对公共行政学发展中的跨学科研究途径等内容的论述,都冲破了传统公共行政学理论的束缚,拓宽了该学科理论研究者的视野。

最后,该书的研究方法具有多维性、创新性。对于西方公共行政学思想史的分类,较为流行的做法就是基于不同作者的研究途径、方法或思想特色,将其划分为各种思想流派。但作者却通过多维分析、比较考察、创造梳理等多种方式,为提出创见性的理论概括与思想阐释提供了可能。多元研究方法及其结论为公共行政学理论研究开辟了新的视角,同时还可以给政治学、法学、管理学、社会学等以新的启迪。

审读《西方公共行政学思想与流派》,给我最大的启示就是:必须对西方公共行政学思想及著作进行“吸纳性理解与批判性反思相结合”的研究。一方面,为了促进中国公共行政学的发展与繁荣,我们要倡导学习借鉴西方先进的公共行政学理论,倡导中西思想流派的汇通、融合与互相借鉴。因此,必须客观地理性地学习西方公共行政学理论中系统化、科学化、现代化的某些内容,了解西方公共行政学思想流派产生的根源、背景、价值与精神实质,并结合中国的公共行政学的研究和实践,恰如其分地运用。另一方面,我们又必须做反思的工作,这是因为,第一,西方的理论,毕竟是在它们的社会制度下形成的,其特有的国情和社会本质肯定会在其中打上深深的烙印,我们不得不清楚认识这一点;第二,我们建设的是有中国特色的社会主义,尽管借鉴了西方发达国家发展生产力的许多东西,尽管有很多的相通之处,但毕竟这是两种不同的社会制度,具有不同的意识形态。这些反映到行政管理上,就要有自己的一套理论体系。因此,对西方的公共行政理论进行批判性的反思、论证、发展、修正甚至颠覆,以创建更具独创性、前瞻性、系统性和解释力的自己的理论体系,就是我们现在的重要任务。只有如此,才能不断丰富、充实、完善中国公共行政学的理论研究成果,同时也为西方公共行政学理论的研究提供重要的参照和补充,以实现真正意义上中西公共行政学理论的交流、互补与互动。

当然,一部西方公共行政学思想史内容庞杂,既互相交织,又互相排斥,纵横捭阖,瑕瑜互见。作者以思想流派来梳理当代西方公共行政学理论只是多种方法当中的一种。此外,由于资料的限制,许多对西方公共行政学理论作出过重大

贡献的学者、论著以及思想观点,也并未在文中一一涉及。这也许是一种小小的遗憾,尚期作者在以后的研究中不断充实。

《西方公共行政学思想与流派》一书的出版,是作者学术探索的成果,为国内公共行政学研究提供了一本值得一读的新参考书。功荣能身处深圳这样的繁华都市而心存一片治学的净土,确实可贵,也可喜可贺。

是为序!

刘熙瑞*

二〇〇八年三月于北京

* 刘熙瑞先生为国家行政学院教授,公共管理教研部原副主任,中国人民大学博士生导师,享受国务院特殊津贴专家。

前言

公共行政学是在不断克服“身份危机”(identity crisis)的过程中发展的。以往它之所以缺失学科身份,是由于沦为其他基础学科的“奴婢”而失去了应有的独立品格。现代公共行政学之所以能独立,是因为它摆脱了政治学、法学、管理学、社会学等学科对它的压制和束缚。诚如有学者指出的那样,“公共行政学已经从其基础学科中解放出来,并形成了自身的知识体系、理论原则和方法论”^①。学术思想流派是一个学科成熟的重要标志。现代西方公共行政学发展百余年来,已呈百家争鸣之势,极一时之盛。

公共行政学的历史发展必定有其自身的逻辑,并非人物与作品的简单堆积。诚然,对于公共行政学发展过程中所涌现的学术贡献者及其思想的汇编固然重要,但找到贯穿其中的内在联系和发展脉络更为重要。没有学术思想流派的争鸣,就难以有学术的繁荣与学术共同体的多元格局。公共行政学的发展也说明了这一点。西方公共行政学自19世纪以来所形成的思想流派几乎都是以方法论为特征的,如政治—行政二分法本身就是将行政活动从纷繁复杂的政治环境抽象出来并借用企业管理原则而进行的政治学与管理学相结合的解释与分析。之后的科学管理学派、行政管理学派、新公共管理理论也大致如此。韦伯开创的官僚制度学派更是从组织设计、组织形式与原则的追逐等纯技术观点来思考组织的效率和规范问题。社会系统学派、行政生态学派则采用了社会学的分析方法。理性决策理论在一定程度上是以逻辑的、数学的实证分析方法为其主要标志。新公共行政学、黑堡学派、新公共服务理论等是以价值分析为其标志的。公共选择学派则是以经济学分析为立足之本。治理学派更是源于多种学科的综合分析方法的代表。公共行政学各种思想流派均具有共同的“范式”及其“主导或支配的规范性信念”。此外,各种思想流派都集结了一个以核心人物为代表的学术共同体并提出了各自不同的核心价值。他们以其独特的方法和手段提出了具有鲜明特色的学术观点,传达了不同的学术旨趣,对学术界产生了较大的影响并获得了一定的认同。诚然,这些思想流派之间的关系是复杂的。可以说,这些

^① N. J. M. Nelissen, “Public Administration at the Edge of a New Millennium: Megatrends in the Science of Public Administration in Western Europe”, *International Journal of Organization Theory and Behavior* 1(3), 1998, p. 261.

正是本书选题、取材、布局的基本逻辑出发点。

公共行政学发展的事实表明,它是一部思想与逻辑有机统一的历史,是一部流派纷呈与灵魂塑造共同发展的历史。一方面,本书以公共行政学的主题发展为线索,体现的是公共行政学的起源、发展及历史变迁,而不是片断式的描述、断章取义的理解。我国公共行政学界正是缺乏这种梳理公共行政学发展历史脉络方面的著作。例如,我们熟知美国行政学的现代发展,而对公共行政学的发源地——欧洲的研究却比较薄弱。全书将呈现一幅公共行政学的思想交流、学派争锋的图景,既体现其发展过程中的批判与超越,也突出公共行政学发展的一脉相承。另一方面,本书以公共行政学的思想流派为切入点,思想、流派的形成与发展,是公共行政学克服“身份危机”并逐渐走向成熟的重要标志,也是该科学存在的基本载体及价值所在。本书着力介绍公共行政学发展过程中学科构建、主体危机、理论争鸣、价值重构、理论创新等,再现公共行政学在其发展过程中走过曲折、追求新生的历史全貌。全书在吸收当代国内外最新研究成果的基础上,力求突出重点,对各个历史时期,尤其是对 20 世纪以来西方公共行政学领域的代表人物、著作、思想流派以及重要历史事件等加以叙述与评论,对行政实践和理论相互间的促进、演变和发展过程,作了深入浅出的剖析和讨论;对于行政思想和理论发展的性质及方向,也阐述了个人的基本认识和评介。全书尽管对公共行政学的历史做出了思想流派的划分,然而实际性情况往往是:有些流派之间虽貌若相反,而神则暗合,相反相成地统一。正如著名行政学者赫伯特·考夫曼(Herbert Kaufman)所言,“在以往政府设计的任何改进中,都不可能对某种价值全盘否定。在不同的历史时期,某种价值可能比另一种价值更被推崇”^①。历史往事,往往难以论定孰是孰非。取舍之间,会因学识、阅历、价值观等的不同而出现分歧。希望读者心中自有“一杆秤”。

西方公共行政学思想丰富多彩,学者云集,限于篇幅,无法全部列举。有些也只能用注释的形式列出,以增加对公共行政学思想的理解。文中使用了大量的外文材料,这是自 2003 年我获教育部资助公派赴欧洲做访问学者期间及以后所收集的。为了避免文中在认识上的偏颇,为了避免翻译中的生涩,本书尽量引用外文资料并对引用的资料加以注释,或是注明外文原文。既希望读者能尽量读到原汁原味的原著,也便于读者查证与延伸阅读。此外,我曾多次为本科生、研究生开设《公共行政学原著选读》、《公共行政学思想史》、《专业英语》等相关课程(有些课程采用了双语教学的形式)。教学相长,课堂教学、讨论与交流既启发了思路,又丰富了思想,这些都构成了本书的重要素材。

^① Herbert Kaufman, *Administrative Decentralization and Political Power*, *Public Administration Review* 29, 1969, p. 3.

公共行政学思想与流派所涉及的知识体系庞大,加上各种公共行政制度正处于激烈的变革之中,客观上使得公共行政学思想研究更具发展性与动态性。由于作者知识掌握与理解的局限性,本书的体系尚不完善,内容也有待丰富,讹误和疏漏之处在所难免。希望专家、学者、行政人员与广大读者批评指正。

谭功荣

于深圳湾畔

二〇〇八年三月

目 录

07	第一章 绪论	1
18	第一节 公共行政学的思想渊源	1
18	第二节 理解西方公共行政学流派	9
28	推荐阅读书目	21
103	第一篇 理论的革命	
104	第二章 公共行政学前史	25
104	第一节 西方公共行政的传统	25
104	第二节 公共行政学的萌芽	35
104	推荐阅读书目	41
104	第三章 政治—行政二分法理论	42
104	第一节 政治—行政二分法的代表人物	42
104	第二节 政治—行政二分法的主要思想	50
104	第三节 对政治—行政二分法的简要评述	58
104	推荐阅读书目	60

第一篇 理论的革命

181	第二章 公共行政学前史	25
181	第一节 西方公共行政的传统	25
181	第二节 公共行政学的萌芽	35
181	推荐阅读书目	41
181	第三章 政治—行政二分法理论	42
181	第一节 政治—行政二分法的代表人物	42
181	第二节 政治—行政二分法的主要思想	50
181	第三节 对政治—行政二分法的简要评述	58
181	推荐阅读书目	60

第二篇 原则的追寻

181	第四章 科学管理学派	63
181	第一节 科学管理学派的代表人物	63
181	第二节 科学管理学派与“效率运动”	67
181	第三节 科学管理学派对公共行政学的主要影响	77
181	第四节 对科学管理学派的简要评述	78

推荐阅读书目	79
第五章 行政管理学派	81
第一节 行政管理学派的代表人物	81
第二节 行政管理学派及其对行政原则的追寻	85
第三节 对行政管理学派的简要评述	103
推荐阅读书目	104
第六章 官僚制度学派	105
第一节 官僚制度学派的代表人物	105
第二节 官僚制度学派的主要思想	111
第三节 官僚制理论的延续与发展	120
第四节 对官僚制度学派的简要评述	124
推荐阅读书目	126

第三篇 理性的挑战

第七章 社会系统学派	131
第一节 社会系统学派的代表人物	131
第二节 社会系统学派的主要思想	135
第三节 对社会系统学派的简要评述	147
推荐阅读书目	148
第八章 理性决策理论	149
第一节 理性决策理论的代表人物	149
第二节 理性决策理论的主要思想	153
第三节 对理性决策理论的简要评述	162
推荐阅读书目	163

第四篇 思维的拓展

第九章 系统管理学派	167
第一节 系统管理学派的代表人物	167
第二节 系统管理学派的主要思想	170
第三节 对系统管理学派的简要评述	181

推荐阅读书目	183
第十章 行政生态学派	185
第一节 行政生态学派的代表人物	185
第二节 行政生态学派的主要思想	187
第三节 对行政生态学派的简要评述	195
推荐阅读书目	196
第五篇 价值的回归	
第十一章 新公共行政学派	199
第一节 新公共行政学派的代表人物	199
第二节 新公共行政学派的主要思想	204
第三节 对新公共行政学派的简要评述	211
推荐阅读书目	212
第十二章 黑堡学派	214
第一节 黑堡学派的形成及其代表人物	214
第二节 黑堡学派的主要观点	217
第三节 对黑堡学派的简要评述	221
推荐阅读书目	222
第六篇 分析的创新	
第十三章 公共选择学派	225
第一节 公共选择学派的形成及代表人物	225
第二节 公共选择学派的主要思想	231
第三节 对公共选择学派的简要评述	239
推荐阅读书目	241
第十四章 新公共管理理论	242
第一节 新公共管理理论的代表人物	242
第二节 新公共管理理论的主要思想	244
第三节 对新公共管理理论的简要评述	256
推荐阅读书目	258

第十五章 新公共服务理论

第一节 新公共服务理论的代表人物

第二节 新公共服务理论的主要思想

第三节 对新公共服务理论的简要评述

推荐阅读书目

259

259

261

272

273

第十六章 治理学派

第一节 治理学派的代表人物

第二节 治理学派的主要思想

第三节 对治理学派的简要评述

推荐阅读书目

274

274

277

284

285

附录 1 西方公共行政学发展的重要里程碑

附录 2 专有名词英汉对照

重要参考文献

后记

286

292

297

306

第六卷

332

332

331

338

343

343

343

344

350

350

新学卷共公 章三十第

何人考升其从知识的派学卷共公 章一第

思思要主的派学卷共公 章二第

板新要简的派学卷共公 章三第

目并新国卷第

何人考升其从知识的派学卷共公 章四十第

何人考升其从知识的派学卷共公 章一第

思思要主的派学卷共公 章二第

板新要简的派学卷共公 章三第

目并新国卷第

第一章 绪论

每个时期公共行政学内容、价值、原则与实现模式等的选择,必然与当时社会的物质生产水平、社会文化和精神生活状况联系在一起。公共行政学的任何发展与变迁,总是具有时代的印记,它反映着一个时代的人类文明与历史文化的深刻内涵,也体现出纯粹性、持续性和流变性等特点。

第一节 公共行政学的思想渊源^①

公共行政学是任何社会都存在的一种社会现象和社会活动,由于所处时代、地区及政治、历史背景的不同,人们对公共行政有着不同的理解。公共行政学大师德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)早就说过:“任何对公共行政学只言片语的定义肯定会暂时麻痹人们的思想。”^②其原因就在于公共行政的抽象性和变化性,因而人们有时只能用模糊、普通、杂乱甚至相互对立的术语来对它进行描述。公共行政在长期的政治、经济、社会发展中所扮演的角色不断发生变化,基于不同思想渊源的各种思想流派正是从这些变化中研究公共行政的核心概念、中心价值、主要议题,进而梳理出公共行政的本质与核心。

一、公共行政学的政治学渊源

政治学对公共行政学的影响始终是居于主流的。当然,与政治学的影响相类似,公共行政学的渊源也包括政策学与政治经济学等。其实,许多西方学者很早也从政治的角度来研究公共行政。人们自然容易联想起许多政治思想家、哲学家等先贤,例如尼可罗·马基雅维里(Niccolò Machiavelli)、托马斯·莫尔(Thomas Moore)、托马斯·霍布斯(Thomas Hobbes)、约翰·洛克(John Locke)、让·雅各·卢梭(Jean-Jacques Rousseau),以及19世纪的许多思想家,例如阿雷克西·托克维尔(Alexis de Tocqueville)、查尔斯·傅立叶(Charles Fourier)、皮埃尔-约瑟夫·蒲鲁东(Pierre-Joseph Proudhon)、弗里德里希·恩格斯(Friedrich Engels)和卡尔·马克思(Karl Marx)等。他们都从不同角度对于国家、政府(公

^① 本节部分内容曾以《公共行政的研究途径述评》为题发表于《国家行政学院学报》,2002年第3期,第26—29页,编入本书时略有修改。

^② Dwight Waldo, “What Is Public Administration?” in Jay Shafritz and Albert Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*. Oak Park, Ill.: Moore, 1978, p. 171.

共行政)等在社会中的作用做出过经典的论述。由于现代民主政治的出现,公共行政更加突出其政治特性,公共行政因而成为一个政治理论问题。政治学途径源于行政学者的实证观察,许多政府改革的目的就在于争取行政内部的代表性、回应性与责任性的最大化,以充分地体现出宪法的民主价值。因此,政治的价值同样地主宰着公共行政。公共行政之所以区别于其他管理活动,就在于其政治特性。

从政治的角度来研究,为公共行政提供了一条探索其内涵与发展的有益途径。著名公共行政学者杰伊·沙夫里茨(Jay M. Shafritz)等人提供了关于公共行政学的几种政治学导向的定义:即公共行政是关于政府何为或何不为的科学,是政策决策过程的重要阶段,是实现公共利益的重要工具,是实施个体无法完成的集体行为。^①因此,要撇开政治来谈行政几乎是不可能的。公共行政的政治争论受到政治经济学分支领域的重要影响。公共部门的预算与财政问题以及赋予政策决策过程更多的经济理性经常与政治考虑相冲突。在华莱士·塞尔(Wallace Sayre)看来,公共行政最终就是一个政治理论问题。在民主制中,其根本的问题就在于对公共控制担负责任,行政机构和官僚对民选官员负责和回应,这对于政府具有十分重要的意义,因为政府是建立在行使自由裁量权的基础上。^②最有影响力的要数保罗·阿普尔比(Paul H. Appleby),他表述得更为具体:行政与政治常常缠绕不分(intertwined),公共行政就是政治过程。政策与行政的分离是不可能的。^③因此,阿普尔比成了“政治与行政不可分”的代言人。

但是,政治无疑是公共行政过程的核心。公共行政学的政治途径涉及政党、公共舆论和官僚体系之间的协商与控制战略,涉及社会的渐进变革,这取决于公开讨论、合法的权力斗争、国家资源和预算的分配与再分配、有力的立法机构及其对这些过程进行规制的法律。政治与公共行政之间的联系源于政策决策与政策执行过程之间的联系。从公共政策的角度来看,要将政治体系与职业行政体系区分开来是十分幼稚的。正如戴维·罗森布鲁姆(David H. Rosenbloom)所言:“对私人企业而言,公共部门中公共行政人员参与公共政策过程使得政治更为重要。公共行政人员必然要求建立与保持对所执行的政策与项目的政治支持。他们必须说服立法机构、行政首长、政治任命者、利益集团、私人主体以及公众,相信其行动与政策是理想的、具有回应力的。”^④

① J. M. Shafritz and E. W. Russell, *Introducing Public Administration*. New York: Addison Wesley Longman. 1997, pp. 6—13.

② Wallace Sayre, “Premises of Public Administration: Past and Emerging,” in Jay Shafritz and Albert Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, p. 201.

③ Paul H. Appleby, *Policy and Administration*. AL: University of Alabama Press, 1949, p. 99.

④ David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law*. Boston, MA: McGraw-Hill, 1998, p. 13.

政治科学对公共行政学研究的贡献是多方面的。它为更好理解官僚机构内外部的权力关系和影响等动态关系提供了基础,并决定其运行职能与结果。政党政治也认为,对压力集团和利益集团的探讨以及对各种政府行为体之间关系的更好理解,可以用于建立理性与实际的决策模型。众所周知,马克思主义观点同样认为,政治和行政都是建立于一定经济基础之上并为之服务的上层建筑,两者既有区别,也有联系。行政活动必须以国家政权作为后盾这一事实,说明了行政活动的根本任务就在于维护和巩固国家政权,因而,行政从属于政治,具有明显的政治属性。

因此,人们自然会得出这样的结论,即政治科学与公共行政学之间处于若即若离的关系之中。唐纳德·凯特尔在总结美国的情形时指出,“美国政治学会(ASPA)的前11任主席中有5位是公共行政学者”^①,足见政治学对公共行政学科基础构建所起的重要作用。随着时间的推移,公共行政学成为具有“公共性”的学科。其关注点转向了更实际的、顾客服务导向等方面,因而结合了诸如人力资源管理学、组织行为学、会计学、预算学等社会学科的知识。政治学途径是通过比较分析、政策评估方法、理性选择模型、模拟法、内容分析技巧以及其他政治领域的观察手段来分析公共职能及其产品供给的。

综上所述,政治学途径之下的公共行政意味着它是行使着国家行政权力的、政治性的管理。从“政治”的角度来对行政的意义进行理解,对公共行政学的发展具有多种意义,主要体现在以下几个方面:

(1) 公共行政的“效率”价值观受到了质疑。这种途径认为,公共政策的优劣只能依靠政策的支持或反对而不是通过“成本—效益”或科学分析来判定,“代表性”(representation)、“责任性”(accountability)等成为行政活动的主要价值。

(2) 倡导公民参与,以提高行政运作的政治“回应性”(responsiveness),并且为任何政府决策及行为更多地赋予理性因素。

(3) 从行政主体和行为来看,该研究途径将国家视为管理公共事务的唯一主体,强调运用公共权力来实现公共利益,将行政理解为“政府管理”,带有明显的“国家行政观念”色彩。在大学的院系设置中,强调政治学渊源的公共行政研究机构往往都设置于政治学院系之下,或者建立独立的公共行政院系(在美国,它以锡拉丘兹大学、哈佛大学等为代表)。

二、公共行政学的管理学渊源

管理学对公共行政学的影响无疑是久远的。除了管理学之外,公共行政学

^① Donald F. Kettl, “Public Administration: The State of the Field,” in A. W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline (II)*. Washington DC: American Political Science Association, 1993, p. 409.

这方面的思想渊源也包括组织理论在内。从管理学或组织理论的视角来看,公共行政往往被定义为“政府的执行职能或管理专业在公共体制中的运用”^①。尽管公共部门管理不同于私人部门管理,但两种部门在许多方面都具有惊人的相似之处。^②多年来,人们注意到两种部门所提供服务的差别,大多是来自组织结构与职能之间的差别,但最主要的差别还是环境的差别。现代社会充满着复杂性、灵活性和动态性。

传统的智慧接受了一个经典的假设:即公共组织具有相对稳定和不可动摇的结构。根据韦伯式途径(Weberian approach),几乎没有人质疑现代社会对大型官僚组织的需求。拥有庞大的官僚组织已被视为公共行政学的公理。时间可以追溯到19世纪末,当时的政府充满着“恩赐制”,形成了用人“唯亲、唯党、唯派”的局面,“政党分肥”的选官制度导致了贪污腐败、政局动荡、政绩低劣。有鉴于此,“政治—行政二分法”(politics-administration dichotomy)开始从政策制定与政策执行的职能分离并从技术角度来研究行政活动,“行政不是政治问题,而是管理问题”^③。随着近代资本主义国家的产生,政府职能日益复杂和分化,“政治—行政二分法”的思维逻辑渐渐为人们所关注,并成为—种流行的观点。19世纪初以来,由于企业“科学管理”(scientific management)所带来的效率,使得不少的科学管理原则被引入政府机构,并产生了一大批以管理观点来解释和研究公共行政的理论者和实践者。同时,许多学者也不断尝试在组织理论基础之上给公共行政来进行定位。因为公共行政学的发展过程或多或少采用了20世纪以来的各种组织理论和论点。

1887年,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在其论文《行政之研究》中指出,行政学研究的目标在于发现,“首先,政府能够适当地和成功地做些什么。其次,政府如何以尽可能最大的效率(efficiency)和最少的资金或资源等成本(cost)来完成之”^④。弗兰克·古德诺(Frank J. Goodnow)在《政治与行政》中也指出:“行政中很大一部分是与政治无联系的;所以,即使不是全部,也应该在很大程度上把它从政治团体的控制下解放出来。行政之所以与政治不相干,是因为它包括了半科学(semi-scientific)、准司法(quasi-judicial)和准企业或准商业(quasi-business or commercial)的活动——这些活动对于真正的国家意志的表达即使有影响也是很小的。为了能最有利于行使行政功能的这一分支部分,必须

① J. M. Shafritz and E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, p. 19.

② H. Rainey, “Public Management: Recent Development and Current Prospects,” in N. B. Lynn and A. Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House, 1990, p. 184.

③ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly* 2(2), June, 1887, p. 202.

④ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, p. 197.