

公共行政理论

竺乾威 主编



MPA (公共管理硕士)

系列

www.fudanpress.com.cn

 復旦大學出版社

Principal Theories of Public Administration

MPA

(公共管理硕士) 系列

公共行政理论

Principal Theories of Public Administration

竺乾威 主编



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政理论/竺乾威主编. —上海:复旦大学出版社,2008.10
(复旦博学·MPA系列)
ISBN 978-7-309-06285-4

I. 公… II. 竺… III. 行政学-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第142144号

公共行政理论

竺乾威 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟

出品人 贺圣遂

印刷 浙江省临安市曙光印务有限公司
开本 787×960 1/16
印张 32
字数 558千
版次 2008年10月第一版第一次印刷
印数 1—5100

书号 ISBN 978-7-309-06285-4/D·386
定价 45.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究



“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。



竺乾威，全国MPA教育指导委员会成员，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，公共行政系主任，博士生导师。主要讲授公共行政理论、比较行政等课程。在《公共行政与人力资源》和美国出版的《国际公共行政》等有影响的杂志上发表过学术论文，主编的著作有《当代中国公共政策》、《公共行政学》、《行政学导论》等，专著有《官僚政治》等。

内 容 提 要

本书系统阐释了19世纪末公共行政学开创和形成时期至现当代，西方公共管理学界的几十位最具代表性的思想家的理论观点，包括威尔逊、法约尔、韦伯、梅奥、西蒙、德鲁克、布坎南、奥斯本和登力维等人。这些学者的思想对西方公共管理的发展产生了非常重要的影响。中国读者阅读本书的过程，实际上也是比较全面地了解西方公共管理的实践和理论发展的过程，理解和研究西方学者的理论观点，对于我们深入理解公共管理这门学科的产生、演变的规律及其发展趋势具有非常重要的意义。

目 录

第一编 古典时期的公共行政理论

第一章 威尔逊的现代行政学理论	3
第一节 生平与著作	3
第二节 现代行政学理论	6
第三节 分析与评价	13
思考题	16
第二章 泰罗的科学管理理论	17
第一节 生平与著作	17
第二节 科学管理理论	19
第三节 思想的传播	27
第四节 分析与评价	34
思考题	36
第三章 法约尔的管理组织思想	37
第一节 生平与著作	37
第二节 管理组织思想	38
第三节 分析与评价	49
思考题	50
第四章 韦伯的官僚制组织理论	51
第一节 生平与著作	51
第二节 官僚制组织理论	53
第三节 分析与评价	66

思考题	69
第五章 古立克的行政组织理论	70
第一节 生平与著作	70
第二节 行政组织理论	72
第三节 分析与评价	81
思考题	82
 第二编 新古典时期的公共行政理论	
第六章 福莱特的动态管理理论	85
第一节 生平与著作	85
第二节 动态管理理论	86
第三节 分析与评价	98
思考题	100
第七章 梅奥的社会人管理理论	101
第一节 生平与著作	101
第二节 社会人管理理论	102
第三节 分析与评价	118
思考题	119
第八章 巴纳德的社会系统组织理论	120
第一节 生平与著作	120
第二节 社会系统组织理论	122
第三节 分析与评价	140
思考题	141
第九章 西蒙的行政决策理论	142
第一节 生平与著作	142
第二节 反思行政学	143
第三节 行政决策理论	146
第四节 分析与评价	161

思考题·····	164
第十章 里格斯的行政生态理论·····	165
第一节 生平与著作·····	165
第二节 行政生态理论·····	167
第三节 分析与评价·····	179
思考题·····	180
第十一章 麦格雷戈的人事管理理论·····	181
第一节 生平与著作·····	181
第二节 人事管理理论·····	183
第三节 分析与评价·····	194
思考题·····	196
第十二章 林德布洛姆的公共决策的渐进理论·····	197
第一节 生平与著作·····	197
第二节 公共决策的渐进理论·····	198
第三节 分析与评价·····	210
思考题·····	213
第十三章 威尔达夫斯基的机构与行政预算理论·····	214
第一节 生平与著作·····	214
第二节 机构与行政预算理论·····	217
第三节 分析与评价·····	227
思考题·····	228
第十四章 沃尔多的折中的行政观·····	229
第一节 生平与著作·····	229
第二节 折中的行政观·····	232
第三节 分析与评价·····	243
思考题·····	244

第十五章 凯登的行政理论	245
第一节 生平与著作.....	245
第二节 行政理论.....	246
第三节 分析与评价.....	261
思考题.....	262

第三编 当代公共行政理论

第十六章 德鲁克的经验主义管理理论	265
第一节 生平与著作.....	265
第二节 管理学新范式.....	268
第三节 目标管理.....	273
第四节 非营利组织管理.....	277
第五节 分析与评价.....	284
思考题.....	285

第十七章 奥斯特洛姆的民主行政理论	286
第一节 生平与著作.....	286
第二节 对官僚行政理论的批判.....	287
第三节 民主行政理论的思想渊源.....	290
第四节 民主行政范式的基本定理.....	293
第五节 分析与评价.....	298
思考题.....	300

第十八章 卡斯特的系统权变行政组织理论	301
第一节 生平与著作.....	301
第二节 系统权变行政组织理论.....	302
第三节 分析与评价.....	317
思考题.....	318

第十九章 布坎南的公共选择与政府理论	319
第一节 生平与著作.....	319
第二节 公共选择与政府理论.....	321

第三节 分析与评价·····	330
思考题·····	334
第二十章 诺思的制度、国家与政府职能理论 ·····	335
第一节 生平与著作·····	335
第二节 制度、国家与政府职能理论 ·····	336
第三节 分析与评价·····	348
思考题·····	350
第二十一章 罗茨的政策网络理论 ·····	351
第一节 生平与著作·····	351
第二节 政策网络理论的起源·····	352
第三节 政策网络的类型·····	357
第四节 政策网络的研究途径·····	362
第五节 分析与评价·····	367
思考题·····	371
第二十二章 萨瓦斯的民营化理论 ·····	372
第一节 生平与著作·····	372
第二节 民营化的历史·····	373
第三节 民营化的动力·····	375
第四节 民营化的实施及其阻力·····	377
第五节 分析与评价·····	385
思考题·····	388
第二十三章 福克斯、米勒的后现代公共行政话语理论 ·····	389
第一节 生平与著作·····	389
第二节 后现代公共行政的话语理论来源·····	389
第三节 后现代公共行政话语理论的主要内容·····	395
第四节 分析与评价·····	407
思考题·····	408

第二十四章	奥斯本的政府再造理论	409
第一节	生平与著作.....	409
第二节	政府再造的原则.....	410
第三节	政府再造的战略.....	419
第四节	分析与评价.....	427
思考题		431
第二十五章	邓哈特的新公共服务理论	432
第一节	生平与著作.....	432
第二节	新公共服务的理论来源.....	433
第三节	新公共服务理论的主要内容.....	437
第四节	分析与评价.....	447
思考题		451
第二十六章	希克斯的整体性治理理论	452
第一节	生平与著述.....	452
第二节	整体性治理的起源和背景.....	453
第三节	整体性治理的概念框架和目标.....	456
第四节	整体性治理的功能性要素及其制度化.....	463
第五节	分析与评价.....	471
思考题		475
第二十七章	登力维的数字时代的治理理论	476
第一节	生平与著作.....	476
第二节	数字时代治理的背景.....	477
第三节	数字时代治理的主要内容.....	482
第四节	分析与评价.....	492
思考题		496

第一编

古典时期的公共行政理论

古典时期的时间跨度一般为 19 世纪末至 20 世纪 30 年代,这是现代行政学的开创和形成时期。事实上,就西方来说,有关行政的学说和思想源远流长。从古希腊亚里士多德的《政治学》,到文艺复兴时期马基雅维里的《君主论》,再到美国的《联邦党人》文集,都可以看到大量有关这方面的论述。但是,现代意义上的行政研究则是人类进入了资本主义时代后的产物。这首先是因为资本主义大生产带来了专业化的劳动,从而使得现代意义上的管理成为可能。其次是国家在促进资本主义经济发展中的作用增强,从而使得研究政府的作用、提高政府的工作效率成为一种实际而迫切的需要。因此当历史进入 19 世纪末时,威尔逊提出要建立一门前所未有的行政科学,便是一种非常可以理解的适时之举了。

古典时期出现了一大批有影响的公共行政和管理理论家。威尔逊首开行政研究之先河;泰罗的科学管理尽管发轫于对提高企业效率的研究,却同样深刻地影响了现代政府的运作;法约尔试图总结一般的管理原则;韦伯的官僚制理论勾画了现代行政组织的特征;古立克的七功能阐述对组织的功能作了精当的归纳。

这一时期的行政学说和理论研究的目标是经济与效率,研究所涉及的主要范围是组织、行为程序和行政原理。这一研究的特点主要表现为一种静态的研究,在方法论上采用的是规范方法。

第一章 威尔逊的现代行政学理论

第一节 生平与著作

伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson, 1856—1924)于1856年12月28日出生在美国弗吉尼亚州的斯汤顿市。他的父亲是一位长老会的牧师,母亲是一位长老会牧师的女儿。当在教堂内聆听父亲向人们讲经布道的时候,小威尔逊注视的不仅仅是基督教的教义,而是他未来事业所要仿效的模式。幼年的基督教教育,对威尔逊日后的政治生涯影响深刻,尽管他不曾有志于将来成为一个受人尊敬的牧师,但他却把政治变成了一个传播心灵启迪的手段,变成了表达新教徒强烈“行善”愿望的手段。威尔逊为人十分坦率、诚恳,对自己要求却非常严格,几乎近于苛刻。因为,他内心有一种并非出自私心的宏愿,即希望有朝一日成为伟大的人物,以便能做出卓越的贡献。

1879年,威尔逊毕业于普林斯顿大学,此后他又在亚特兰大市从事律师业务。1886年,威尔逊获得约翰斯·霍布金斯大学博士学位,并开始了他的学术生涯。当年,他应科内尔大学不赖恩·莫尔学院的邀请作了关于“行政学研究”的报告,后经修改于1887年在《政治学季刊》发表。威尔逊在该篇文章中强调,政治学不仅应该研究国家性质、主权内容、政府机构等理论,还应注意研究法律实施与政策执行等问题,因而行政学应当从传统政治学中分离出来,成为一门独立的学科。在他看来,行政观念和实践合法化的最佳途径是必须符合科学的精神和理性的事务程序,因为它们将会使行政管理表现为一种对社会的服务,而不是国家所强加的一种事物。为此,威尔逊进而提出,行政学“将力求使政府不走弯路,使政府专心处理公务、减少闲杂事务,加强和纯洁政府的组织机构,为政府的

尽职尽责带来名誉”^①。文章还讨论了民主国家的特征与问题、政府权限的运用、首创精神的发挥、行政责任的保证,以及文官培养等问题。由于该文章观点鲜明,思想犀利,具有说服力,并适应当时美国行政改革的需要,威尔逊由此蜚声政治学界。“行政学研究”一文的发表,是行政学发展的一个起点,它标志着行政学作为一门正式学科的诞生。

1890年,威尔逊返回普林斯顿大学,任法学和政治学教授。1902—1910年,他担任普林斯顿大学校长,并卓有成效地对教学进行了一系列改革。威尔逊同19世纪与20世纪之交的绝大多数美国政治学家形成鲜明的对照,他坚持认为,现代自治应被理解为公民所取得的并在行事时所遵循的一套习惯和道德限制,而不是一套正规的宪法限制。出众的才华、坚韧的品格,以及德高望重的地位,为威尔逊赢得了广泛的支持。1913—1921年,威尔逊成功地当选为美国第32、33届总统,并在改革行政、扩大民主等方面都颇有建树。在其任期内,正值第一次世界大战,他先奉行中立政策,后在加强与协约国关系方面进行了卓有成效的活动。一战结束后,威尔逊积极筹办国际联盟,意图以此作为维护国际和平、建立美国霸主地位的机构。然而,事与愿违,他的外交政策并没有得到国会的支持。美国最终拒绝加入国际联盟的结果,使威尔逊处境甚为难堪,加之重病缠身,终于1924年2月3日去世。

就像其政治根基在南方一样,威尔逊遵循的思想传统是英国式的,他喜欢英国思想家的有意识的保守传统。威尔逊敬佩的政治家是保守党人和曼彻斯特经济学派的伯克、格拉德斯通和科布登,他敬佩的思想家是沃尔特·巴奇霍特和《民族》杂志社的从英国移居美国的E·L·戈登金。对于美国的民主传统,他喜欢其中与英国传统的大致相似之处。因此,在其部分受白哲特激发而作的第一部著作《国会政府:美国政治研究》中,他认为内阁政府代表着一种统一的政府结构,这种结构可用以克服基本独立的国会诸委员会和小组委员会这样一种体制所固有的统治分散现象。此外,在这种体制中,按宪法选出的伟大而高尚的政治家们,对公众的利益怀有积极主动的热情,以字斟句酌的辞藻对重大问题展开辩论。威尔逊将美国体制与内阁体制的政府进行广泛比较,最终得出了不赞同美国

^① 威尔逊:“行政学研究”,转引自彭和平、竹立家等编译的《国外公共行政理论精选》,中共中央党校出版社1997年版。“行政学研究”的中文译文也可参见竺乾威主译的、由斯蒂尔曼主编的《公共行政学:概念与案例》一书,这本书由中国人民大学出版社2004年出版。

国会体制的结论。

威尔逊是一位信奉达尔文的进化论和斯宾塞的有机体学说的保守党人,他毫无保留地赞成发展的必要性,强调政治方面的成长就像有机体发育成长一样,是一个缓慢的过程,有其自然的不慌不忙的发展速度,并且认为现代国家就是从早期、更加原始的社会组织通过物竞天择演变而来的。因而,他在1889年出版的第二部著作《国家》中阐明了达尔文的社会变迁是一个逐渐进化过程的观点,认为在政治上试图推行任何激进的新东西都会有危险。他写道:“除非通过缓慢的发展过程,悉心适应而且对发展进行合适的修改,否则不会达到任何有意义的结果。”虽然按照20世纪的标准,他的这本书既没有使用行为主义的方法进行研究,也不是以直接观察外国制度为基础,但他的比较研究却是从德国行政法借鉴而来的,具有开创性的意义。在美国,威尔逊的《国家》是最早的关于比较政府的著作之一,对西方比较行政学的发展具有深远的影响。

部分受1898年对西班牙战争之后出现的爱国主义狂潮的激励,部分受西奥多·罗斯福总统留任期间生机勃勃景象的鼓舞,威尔逊将其注意力从国会和立法领导转移至行政和总统领导的实践。在其最后一部著作《美国的宪法政府》中,威尔逊认为,美国的立宪主义见之于国家实力的增长,而不是见之于对《宪法》的严格的法律解释。宪法的弹性表现在司法系统之中,后者能成为国家范围内各种商务力量增长的共鸣板。这一时期,他摒弃了总统制下的政府由于受到宪法体制和政党斗争的限制而变得毫无效率的观点,并且对强硬人物出任总统抱着积极乐观的态度。为此,威尔逊果断预言:总统,国家权力和统一的主要象征,将日益成为大众政治灵感的贮藏所。

威尔逊是行政学的奠基人,对现代行政学的发展起到了至关重要的作用。他关于政治与行政分离的观点的提出,开创了一个新的研究领域——行政学,并标志着行政学这门独立学科的正式产生。在行政学作为一门有别于历史学、伦理学和政治学的独立学科的发展中,威尔逊也做出了巨大的贡献。除此之外,他的著作还是沟通19世纪和20世纪行政学演变的桥梁。威尔逊对政治学、行政学,尤其是政府制度、民主理论和外交政策均有显著贡献。他的主要著作有:《国会政府:美国政治研究》(1885年)、《论国家的历史与实践的政治因素》(1889年)、《分裂与联合》(1893年)、《美国人民史》(1902年)、《美国的宪法政府》(1908年)和《新自由》(1913年)。