

ACADEMIC CLASSICS SERIES

学术经典系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十五”、“十一五”、“十二五”国家重点图书出版规划项目

新公共行政

[美] H·乔治·弗雷德里克森 (H. George Frederickson) 著

丁煌 方兴 译
丁煌 校

New Public
Administration

 中国人民大学出版社

ACADEMIC CLASSICS SERIES

学术经典系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

新公共行政

[美] H·乔治·弗雷德里克森 (H. George Frederickson) 著

丁煌 方兴 译
丁煌 校

New Public
Administration

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新公共行政/[美] 弗雷德里克森著; 丁煌, 方兴译. —北京: 中国人民大学出版社, 2011
(公共行政与公共管理经典译丛. 学术经典系列)
ISBN 978-7-300-13267-9

I. ①新… II. ①弗…②丁…③方… III. ①行政学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 264573 号

公共行政与公共管理经典译丛
学术经典系列

新公共行政

[美] H·乔治·弗雷德里克森 (H. George Frederickson) 著

丁煌 方兴 译

丁煌 校

Xin GonggongXingzheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 7.75 插页 2

字 数 159 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2011 年 2 月第 1 版

印 次 2011 年 2 月第 1 次印刷

定 价 23.00 元



版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

《学术经典系列》

主编 | 丁煌

丁煌	马骏
王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘晶
刘国材	刘俊生
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	谢明
蓝志勇	潘小娟
薛澜	薄贵利



《新公共行政》一书是我一直以来都想译介的一本西方公共行政学经典著作，遗憾的是因为近年来总是杂事缠身而未能及早如愿。

我之所以很希望译介这本著作，其原因不仅在于西方新公共行政学派的领军人物弗雷德里克森教授在本书中系统而简要地梳理了在西方公共行政学发展历史上具有里程碑意义的新公共行政理论，更在于他在本书中所阐发的诸如强调公共行政应更多地关注社会公平正义的价值取向等许多新公共行政思想对于当下中国政府治理模式的转型具有重要的价值启示和借鉴意义。

20 世纪 60 年代末 70 年代初，以美国为代表的西方国家相继出现了一系列社会、经济与政治危机，政府改革的呼声此起彼伏，传统的行政学说面临着严峻挑战。对此，西方行政学界做出了积极且有力的回应。它们反观传统公共行政的固有缺陷，开始用全新的视角、全新的理性价值审视和研究公共行政的今天以及未来的发展，从而引发了新公共行政运动，并形成了一个新的公共行政学流派——新公共行政学派，其主要代表人物就是曾担任过美国公共行政学会会长的著名行政学家、本书的作者乔治·弗雷德里克森教授。

众所周知，当人类进入 20 世纪后半叶时，整个世界几乎处在一种急剧变革和纷扰不安的状态，科技的迅猛发展，不仅使生产力得到了快速发展，经济发展水平得到了不断提高，而且也导

致了全球文化的日益普遍化和理性化，所有这些既对人类社会的进步具有重要的促进作用，也对人类社会的发展造成了许多不良影响。例如，科学研究的态度促使人类原有的终极信仰转变为对客观知识和工具理性的信仰，导致意义的沦丧，形成现代人内在的空虚感，促使人类社会更加世俗化、功利化；科技的发展还造成当代规范系统的混乱——原有的价值规范丧失权威，而新的价值规范系统尚未确立，于是便导致现代人对价值无所适从。

面对社会出现的种种变化，现代政府的确已无法再用过去的管理模式来控制局势和解决问题，因为传统行政理论是实证科学的产物，它自然也就无法指导行政实践，应付现代科学技术的发展所造成的各种危机。正是在这样一种历史背景下，1968年，新公共行政高举“社会公平”的旗帜应运而生，它倡导关注意义和价值、着重建立规范理论，以期促使未来人类社会绽放出一线曙光。

“新公共行政”是相对于“传统公共行政”而言的，在弗雷德里克森看来，传统公共行政所追求的是一个有效、经济和协调的行政系统，它往往把研究的重点放在高层管理机构以及政府重要的职能部门中，如城市管理、国家预算、宏观计划、人事及组织结构等方面。而新公共行政则不然，它不仅认为公共行政应当以经济、有效的方式为社会提供高质量的服务，而且更强调把社会公平作为公共行政所追求的目标。“传统的公共行政试图找出下列两个问题中任何一个问题的答案：（1）我们怎样才能利用可以利用的资源来提供更多的或更好的服务（效率）？（2）我们怎样才能花费更少的资金来保持我们的服务水平（经济）？而新公共行政则增加了这样一个问题：这种服务是否增进了社会公平？”^①这实际上也就意味着行政管理不能是价值中立的，他们应当担负起对社会的责任，把出色的政府管理与社会公平作为一种新公共行政的基本原理、应履行的必要职责和应遵循的社会准则，而且社会公平准则本身又赋予了新公共行政新的使命：它有责任改革那些在制度、功能、效果上妨碍社会公平的政策与影响实现社会公平目标的政府行政体制，换言之，新公共行政的使命是对影响和削弱社会公平、出色管理、经济和有效率的各种因素和组织结构进行变革。

“效率”是一个既十分重要又颇具歧义的概念。19世纪末期，效率的特定意义只应用于工程方面，自20世纪初起，效率便开始应用于经济和企业界，由于政府资源有限而且人民的需求日益增长，效率观念也逐渐在公共行政理论研究和实际工作中得到广泛应用。然而，即使是在公共行政领域，人们对效率也有不同理解，对效率的解释大致可分为以下两种基本类型：

（1）机械性效率。指可以用具体数字表示的投入与产出之比率，它强调的是以最少投入取得最大产出。这种效率亦称“技术效率”或“生产效率”。传统公共行政的效率观大致就属于此类。

（2）社会性效率。指以社会价值观念为目标，规范地予以衡量的效率，也就是说，效率必须与公共利益、个人价值、平等自由等价值目标结合起来才有意义。新

① [美] 沙夫利兹、海德合编：《公共行政学经典》，英文版，426页，哈克特·布拉斯出版公司，1992。

公共行政的兴起即代表着这类效率观的发展。

新公共行政正是在不断对传统公共行政所谓“效率至上”原则进行反思和批判的基础上发展起来的，它对传统公共行政“效率至上”原则的反思和批判是从理论和实践两个方面进行的。

从理论方面看，新公共行政主张公共行政不仅仅是执行政策的工具，而且还是对广大民众生活各方面都具有决定性影响的重要因素，它担负着广泛的社会责任。传统公共行政将效率当作基本价值，强调非人性和客观化的所谓理性效率，促使组织对人与人之间的互动采取机械性控制，个人只是惯性地服从并专注于生产或工作过程，人与人之间变成了工具般地相互操纵，以追求有效率地完成组织目标；而个人则失去了自我反思和自我了解的意识，缺乏创造精神和人格的健康发展，甚至造成组织成员与服务对象之间的疏远和隔离，进而失去了组织应该表现出的社会价值和责任。鉴于传统公共行政“效率至上”原则固有的缺陷，新公共行政采取解释学和批判理论的模式进行研究，以期超越传统公共行政的所谓“理性模式”，它主张行政组织通过“了解”和理想情境的沟通对话来促使公共行政与其服务对象——人民——产生诚挚的互动，以通过增加其对民众的需求做出积极反应来抵消传统公共行政理论下的无效率观，引导社会价值，进而实现公共行政的民主政治责任与义务。也就是说，与传统公共行政不同，新公共行政强调建立规范价值，关注人民需要，提高社会性效率，以改善人类生活，实现行政工作的最终目标。

从行政实践方面看，首先，新公共行政认为，公共行政最重要的目的在于促进人类幸福，然而，传统公共行政理论所强调的指挥统一、层级节制等原则虽然促进了效率，但却面临发展的困境，而且由于社会急剧变迁，传统公共行政理论与实际之间的鸿沟愈来愈大，它无法担负起社会责任，更缺乏适应社会发展的能力，自然也就谈不上有效改善人民群众的生活水平了。其次，传统公共行政的效率观也促使一些公共行政学者以机械性效率为标准来评估公共服务绩效。这些公共行政学者被训练得如同专业经济学家，专注于本利分析，并且被假定为“国家意志”的先知者，成为怀特早期对公共行政所定义的典型例证，即成为“政府目标完成过程中的管理者和材料”。而如此定义下的公共行政，其实践成果又怎么样呢？新公共行政学的另一个代表人物奥斯特罗姆以美国胡佛委员会所提出的 PPB 预算法案为例对此作了回答。他说，1969 年由胡佛委员会所提出的 PPB 预算法案，经由国会通过，它以产出作为决策的基础，即假定某一方案的选择要基于对资源的有效利用，然而事实上，这种所谓完全科学的假设根本站不住脚，在他看来，PPB 预算法案犯了根本性错误，而且它导致了总体上的无效率。最后，传统公共行政理论过分迷信效率，造成了长远性缺乏效率并且已明显造成了更多问题。尽管它强调的行政原则为罗斯福执政时期强化行政权力以及集权控制联邦行政系统提供了依据，但是，这种强调“指挥统一”的效率行政设计也导致了尼克松执政时期著名的“水门事件”成为公共行政领域的一大丑闻。可见，以弗雷德里克森为代表的新公共行政学者认为，效率虽然在某种层次上有其积极作用，但在公共问题的解决上却一筹莫展，究其原因，正是由于按照传统行政学理论设计的政治制度并未表达公共利益，而只是

考虑机械性的量化概念,它未曾顾及社会性的公平分配,其结果往往促使社会上有组织者、有权势者以及既得利益者受益最多,而造成越来越多且差距日益增大的不公平、不平等现象。

如前所述,传统公共行政把利用有限资源提供更多更好服务的“效率”和花费更少资金保持和提高服务水平的“经济”作为公共行政的两个基本原则,在传统公共行政的视野中,经济特别是效率无疑是公共行政的出发点和终极目标。弗雷德里克森则提出了新公共行政对此的不同看法,他认为,实现以较少投入换取较大产出即经济和效率目标固然是公共行政的价值追求和目标之一,但绝不是其核心价值,更不是唯一的价值准则和终极目标。传统的行政机关在执行立法和提出计划时常以牺牲社会平等来强调效率和节约,与其说它照顾一般利益,倒不如说它照顾特殊利益,它以献身于争取公众福利和民众的面貌出现,但实际上却反其道而行之。而新公共行政则强调,公共行政的核心价值在于社会公平,在于促进公民社会所拥有的、以社会公平为核心的基本价值。

“公平”本是一个社会心理学概念,早在1965年,美国社会心理学家亚当斯就从行为科学角度提出了他著名的公平理论。他认为,一个人不仅关心个人的收入(工资标准、奖金数量、工作成绩的认可以及其他因素)和付出(如个人的努力程度、付出劳动量的大小以及经验、知识的多少等),而且还关心自己的收入、付出与别人的收入、付出的关系,亦即人们不仅关心个人努力所得到的绝对报酬量,而且还关心自己的报酬量与别人的报酬量之间的关系,即相对报酬量。人能否受到激励,不仅会由他们得到了什么而定,还会由他们看到别人得到了什么而定,他们总是首先进行一番“社会比较”,全面衡量自己的收入和付出。从某种意义上说,工作动机激发的过程实际上就是人与人之间进行比较、做出判断并据以指导行为的过程。如果一个人发现自己的收入和付出的比例相当,他就会心理平静,认为得到了公平的待遇,于是心情舒畅,努力工作;反之,则会产生不公平感,内心不满,影响工作积极性的发挥,亚当斯用公式将其公平理论概括如下:

设 I_x 代表个人的付出, O_x 代表个人的收入, I_y 代表作为比较对象的他人的付出, O_y 代表作为比较对象的他人的收入,则

$$(1) \text{ 公平状态为: } \frac{O_x}{I_x} = \frac{O_y}{I_y};$$

$$(2) \text{ 不公平状态为: } \frac{O_x}{I_x} \neq \frac{O_y}{I_y};$$

以上公式表明,当一个人的所得与其付出的比值等于作为比较对象的他人的这项比值时,就存在公平状态,如果二者比值不等,那么就存在着不公平状态。后来,人们将其纳入伦理学和政治哲学的范畴内加以讨论,认为“公平”概念的完整含义应当包括“收入与付出相符合、贡献与报酬相一致、权利与义务相对称,也就是责权利相结合”^①,进而使“公平”概念进一步获得了社会意义,即“社会公平”。

^① 丁煌:《政策的公平性》,载《中国软科学》,1993(6)。

新公共行政学者正是在伦理学和政治哲学的意义上讨论“公平”概念的,例如,弗雷德里克森就在本书中明确指出:“公平意味着人与人之间的一种公正、正当和公道的精神或习性……它与自然权利或正义同义。”而对于“社会公平”的含义,弗雷德里克森则作了更为具体的解释,并将其视为公共行政的“公共目的”,赋予它作为核心价值的意义:“社会公平是一个包括一系列价值偏好、组织设计偏好以及管理风格偏好的短语。社会公平强调政府服务的平等,强调公共管理者决策和项目执行的责任,强调公共管理的变革,强调对公民需求而非公共组织需求的回应,强调对公共行政研究与教育的探讨,公共行政不仅具有跨学科性和应用性,而且具有解决问题的特性和理论上的合理性……新公共行政所关注的基本问题之一就是公平对待公民。社会公平因这些价值前提而发挥作用。社会公平就包括旨在增强这些少数群体政治权力并改进他们经济福祉的一系列活动。”总之,在弗雷德里克森看来,社会公平应该具有极其丰富的内涵,为此,他直接从美国当代政治哲学家罗尔斯的“作为公平的正义”思想体系中获取坚实的理论依据。他完全赞同罗尔斯关于公平的基本观点,即公平的自由处于高于一切的地位,理想的“正义”社会应拥有最大的公平自由,每一个社会成员都应享有公平的自由,包括言论、集会、结社的自由等。一个民主立宪政体的首要原则就是保证公平的政治自由。当公平的自由原则在由宪法规定的政治程序中得到运用时,就成为公平的“参与原则”。而参与原则要求所有公民都拥有公平权利参与立宪过程、决定立宪结果,要求所有的成年人都有权参与政治事务,每一个有选举权的人都有一张选票,而且“每张选票在决定选举结果中具有大致相同的分量”,要求“所有公民至少在形式上应有进入公职的公平途径”,要求“所有的公民都应有了解政治事务的渠道”。因此,宪法规定必须采取有力措施,不仅要保证社会所有成员享有参与政治的公平权利,保证“在机会平等公平的条件下职位和地位向所有人开放”,“确保一种参与、影响政治过程的公平机会”,而且要让最少受惠的社会成员获得最大利益,要改革社会和经济的不公平状况,避免由于“资产和财富分布上的不均等”而导致“社会中的较不利者”“不能有效地行使他们那一份与别人相同的影响力”^①。可见,这里所说的公平,实际上不仅指法律上的公平,而且指事实上的公平、结果的公平,为此就需要对最少受惠者予以必要的补偿,以减少社会中的不公平。弗雷德里克森所倡导的社会公平价值观所依据的正是罗尔斯的这种作为正义的公平观念,因为这种公平观念恰好适应了新公共行政学派改造理论体系、推动政府变革的需要。否定传统公共行政片面追求效率、经济而忽视公平这一首要价值的理论体系,将使为全社会尤其为社会的最少受惠者提供公平的公共服务这个“社会公平”价值全面运用到当代公共行政的理论与实践之中。诚如新公共行政学者哈特所说的那样,公平理论赋予现代公共行政伦理的内容,它将有效指导行政官员的行为,既明确了官员及组织的行为应保障公民基本平等自由权的实现,更明确了他们有责任和义务为最少受惠者获得公共服务所进行的各种努力。

^① 参见[美]罗尔斯:《正义论》,213、79、216页,北京,中国社会科学出版社,1988。

弗雷德里克森倡导的新公共行政不仅期待政府能够通过观念与行为转换解决社会存在的尖锐矛盾,更期待公共行政进入到一个全新领域,即在当代民主社会中,建立民主行政之模型。民主行政要求公众需要成为行政体系运转的轴心,即公众的权利或利益应高于政府自身的利益扩张和满足。政治的民主必须实实在在体现在民主行政过程中。民主行政是现代社会的大势所趋,是社会进步的体现。在弗雷德里克森看来,民主行政,实现“社会公平”并不是空洞的伦理道德,亦不是乌托邦的梦幻,它完全可以通过行政改革得以实现。因此,新公共行政学派没有停留于理论的思辨和各种假说之中,而是以推动政府行政改革为己任,努力寻求发展公共行政的良方,从而使新公共行政不仅是一种社会思潮,同时也逐渐成为一种社会运动。可见,作为新公共行政学派的主要代表人物,弗雷德里克森所理解和倡导的“社会公平”价值观旨在通过理论应用、制度设计以及政策执行来促使人们都能够心悦诚服地生活,从而达到美好境界。

纵观新公共行政的整个发展历程,从1968年新公共行政诞生一直到1988年第二次新公共行政会议止,在这20年间,新公共行政学者对社会公平的倡导可谓是不遗余力,他们通过对传统行政效率观的批判来唤起整个公共行政领域的全面变革,进而整合各种理论观点,以期建立公共行政理论与实践的新典范;他们强调以伦理、民主、政治互动、公民参与以及回应性等观念为基础设计出一种新的组织制度,以增进社会公平实现的可能性。他们的努力不仅体现在他们的一系列学术著作中,而且更表现为对行政实践所起到的改进作用。实际上,“社会公平”俨然已作为现代公共行政的重心而取代了传统技术性效率的地位。

如果说新公共行政的“社会公平”原则是对传统公共行政所谓“效率至上”原则的价值超越,那么新公共行政的理论前提则是对传统政治—行政二分法的突破。我们知道,传统公共行政学的产生是建立在政治—行政二分法的基本假设之上的。19世纪末,西方公共行政学的创始人威尔逊率先主张应将行政学从政治学中分离出来成为一门独立学科,第一次提出了政治—行政二分法的思想,他认为,政治的职能是制定政策,而行政的职能是执行政策;随后,古德诺又对威尔逊提出的政治—行政二分法思想加以系统化、具体化,并明确提出了“政治或政策与国家意志的表达相关,行政则与这些政策的执行相关”,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能……这两种功能分别就是:政治与行政”^①,从而将国家的政治功能与行政功能相对地区别开来。而建立在这种政治—行政二分法基础之上的传统公共行政学则一直将公共行政局限于与政治截然不同的“中立性”公共行政领域,即执行政策而不是制定政策。第二次世界大战后,在行为主义影响下,行政学研究更加强调价值与事实的区分,更加醉心于运用自然科学的技术手段对错综复杂的公共行政活动作微观的“数量确定”和精确描述,试图使公共行政成为一种独立于政治和社会之外的“非人格化”的东西,使公共行政学成为一门与政治分离、以管理技术和工艺为主的科学。

^① [美] 古德诺:《政治与行政》,10、12~13页,北京,华夏出版社,1987。

然而，对于这种基于政治—行政二分法的行政学科的发展状况，新公共行政学派极其不满。他们指出，由于传统行政学的政治—行政二分法观念使行政学研究局限在一个非常狭窄的领域，尤其把研究焦点放在行政机关预算、人事、组织以及大量其他所谓“中性”问题上，相反却很少重视与社会、政治密切相关的政策制定与政策分析等问题的研究，致使公共行政游离于社会政治现实之外，远远不能满足解决社会问题、处理社会危机的需要。因此，他们首先致力于突破传统行政学的思维框架，认为：（1）政治与行政分离只是一种理论虚构，在现实的政治与行政运行中，行政体系游离于政策制定之外的状况根本不存在。例如，弗雷德里克森在本书中就指出，威尔逊提出政治—行政二分法的目的只是为了改革当时美国极度腐败的吏治和推行公务员新政策所做的必要的理论或舆论准备，是策略的需要。在新公共行政学派看来，当代西方国家政治与行政相互渗透的事实已经证明，传统的政治—行政二分法在现实的政治生活中行不通，因为实际上国会、总统或其他政治机构对于政策问题往往只是提供原则性目标，而具体政策方案则是由行政机构及其行政人员制定并通过行政机关人力、物力、财力规划得以落实的。这个过程本身无疑就是一种对各种权力、价值、利益进行交换或分配的过程，换言之，也就是一种政治决策的过程。新公共行政学派认为，在民主社会，对行政人员决策地位的认识应该采取积极态度，这样有助于提高行政机关及其行政人员的自觉意识，即除在执行政策中尽职尽责外，更应以主动的态度设计政策议程并善于运用裁量权来发展公共政策，使政策能够更加有效地解决社会问题。（2）行政学研究应适应现代社会的要求，在研究领域乃至研究方法上实现一次飞跃。就研究领域而言，新公共行政主张跳出研究行政程序的狭窄圈子，趋向于相关问题的行政学研究，亦即用更加广阔的视野、用开放的行政系统观念来研究行政组织运作中遇到的社会问题，尤其是动荡不安时期的相关问题。由于公共政策的形成过程也就是行政组织与相关问题发生联系的过程，因此，新公共行政将当今与未来公共行政发展的焦点主要定位于如何发展公共政策。在促进公共利益、建构民主行政的目标下，公共政策与行政组织演进、公共政策的制定、分析与评估以及执行等一系列问题便成为当代行政学的热门课题，从而引起了政策研究的热潮。

与此同时，新公共行政学派还确立了一套与其思想体系相配套的研究方法。他们认为，传统行政学奉行价值中立准则，避免对所研究的行政问题做出“好”与“坏”、“应该”与“不应该”的价值判断，它普遍使用了逻辑实证主义的研究方法。这种逻辑体系以接受现存制度与现存价值为前提，它将研究局限于资料汇集和统计分析的经验性理论，以表现其客观性。新公共行政学派指出，纯粹的价值中立不仅在学术研究中不存在，因为每个学者都不可避免地会将自己的价值观纳入其学术思想中，而且它还对行政学研究产生了误导作用，它使行政学者高居象牙塔之中，远离社会生活，接受既定制度阉割的学术批判精神，使研究不能影响或参与到决策过程中。而新公共行政学派明确主张社会科学家应该以其专业知识和才能从事价值判断，他们强调批判理论、道德哲学对行政学研究的意义。因此，他们推崇后逻辑实证主义哲学的思辨方法，将价值理论放在优先考虑的地位，他们甚至指出，在实证

分析方法与实质价值两者不可兼得的情况下,宁可重视对价值判断的追求,唯有如此,公共行政学者才能深入社会与政治,关心行政相关问题,并且使其积极地宣传自己对现实问题的认识与批判。在他们看来,行政学者不仅仅是学术研究者,而且更应该是改革社会、推进社会发展、促进社会进步的倡导者。

较之传统公共行政,新公共行政还具有动态开放的组织观。传统公共行政注重研究行政组织本身,特别是政府内部的组织与管理,而新公共行政则把政府内部行政管理置于次要地位,它运用行政生态学的广阔视角去认识组织的运作和对行政现象的分解。新公共行政学派认为,行政组织中存在着分配、整合、边际交换和社会情感这四种基本的运作过程^①:

(1) 所谓分配过程,是指新的公共行政必须关心分配形式,依据从公共行政项目中获得的效益来处理人的物质的和服务的分配问题,成本—效用分析和成本—效益分析是其最常用的方法。行政组织内部的权力、资金与利益的分配形式是组织理论的系统内容,由此引发的分配过程分析也必然和组织的决策方式联系在一起。

(2) 所谓整合过程,是指通过权威层级来协调组织中成员的工作的过程,其中每个成员都可以视为在该层级中扮演的角色,其各自的任务通过权威层级联系在一起,整合的目的在于建构一个有凝聚力、能够有效实现目标的组织整体,并使其运行机制更有利于各种行政任务的完成。

(3) 所谓边际交换过程,是指行政组织与其他相关组织及目标群体之间建立共生关系的过程。与行政组织相关联的组织有立法机构、辅助参谋机构、上级行政长官以及利益集团等。由于行政组织处于一种竞争的环境中,各级政府也有相互依存的关系,它们都需要上述那些关联组织的支持。因此,边际交换过程不仅要求由行政机构与立法机构的领导人发展共生关系,而且鼓励各级政府之间建立新型关系,同时还要重视少数群体的参与,这样有利于缓和和减少相关群体的社会冲突与挫折。

(4) 所谓社会情感过程,实际上是一种社会情感训练的过程,它也可以被视为行政体制改革的一种基本工具,还可以被视为一种技术,例如敏感性训练、组织开发方法等。社会情感训练能使行政人员降低对权威层级的依赖,能接受各种风险的挑战,也能对各方袭来的冲突采取宽容态度以提高行政机构整体适应各种社会环境的能力。

正是基于上述对行政组织运作过程动态、开放的认识,新公共行政学派认为,当代行政发展的动力来源于对行政组织进行变革的需要。其原因在于:第一,行政组织是提供各种公共服务的具体承担者,其结构与功能状况显然与公共服务质量密切相关;第二,由于传统组织理论所强调的官僚层级制体系与制度规范仍在行政组织建设中起重要作用,因而,行政组织的结构趋于呆板、僵硬,与激变的社会环境形成巨大反差,使行政组织无法对所发生的社会变化做出迅速而有效的反应;第三,现有行政组织将自身利益扩张看成组织发展目标,忽视其服务对象——公众的

^① 参见[美]沙夫利兹、海德合编:《公共行政学经典》,英文版,429~436页。

需要；强调组织效率，忽视公民平等自由的权利，尤以忽视缺乏政治、经济资源支持的最少受惠者权利为甚，这使行政组织运行偏离了航道，违背了民主政治的基本准则。可见，行政组织的改革势在必行，而行政组织改革正是当代行政发展的核心内容。为此，新公共行政学派提出了行政组织设计方案应该基于的两个目标：第一，顾客导向的组织形态，即将公众（即接受公共服务的顾客）的需求作为组织存在和发展的前提；第二，应变灵活的组织形态，即加大组织结构的弹性，以便能够对外界刺激做出迅速的反应，在新公共行政学派看来，这种“回应”能力是评价现代政府组织结构与功能的重要指标。

综观新公共行政学派的基本思想内容和学术主张，我们不难发现它在理论研究和行政实践方面均对当代公共行政的发展做出了重要贡献。

从理论研究来看，新公共行政学派的贡献主要表现为：第一，超越了实证主义的研究模式。新公共行政学派借鉴和运用解释学方法和批判理论，强调民主行政下的有效沟通和意识形态的解放，着眼于对意义和价值的关注，俨然摆脱了传统“理性模式”的束缚。第二，迈开了行政学独立发展的步伐。1950—1970年，行政学已经沦为政治学和管理学的附庸，新公共行政兴起之后，便不再局限于对制度和技术的研究定向，它试图从政治学和管理学中独立出来，许多专门行政研究机构和学会的建立便是公共行政独立发展的典型例证。第三，扩大了公共行政的领域范围。新公共行政学派认真细致地研究和界定了“公共”的意义和范围，它着眼于建立公共哲学，倡导民主行政，不仅扩大了行政学的研究范围，而且也扩大了公共行政实际工作者的权力与责任。第四，完善了行政组织理论的内容。传统公共行政理论的研究范围过于狭窄而且比较空洞，而新公共行政学派则重新界定了行政组织的目的和意义，赋予行政组织理论一种规范性基础并且提出了理论建构的方向。第五，深化了行政教育的内容。过去按照传统行政学理论培养的行政人员大多为“效率机器人”，而新公共行政学派则强调应当培养一种德才兼备、高瞻远瞩、积极主动的行政通才。

从行政实践来看，新公共行政基于社会公平原则所提出的诸如减少层级节制、分权、参与、民主行政、对社会民众的需求做出积极回应以及面对面沟通等观念和主张，从公共服务的平等分配、公务员权利的解放、利益与价值代表的多元化、参与观念的增强、内省伦理意识的建立以及人事行政的分权化等方面，均对当代美国政府及其行政管理产生了重大影响。自20世纪70年代至80年代，美国公共部门的改革正如新公共行政学派预示的那样展开着，政府部门广泛推行了全面质量管理运动，倡导政府部门积极寻求公众的基本需求，尽力追求产品与服务品质，并通过不断发展的组织体系与能力稳定改进服务品质；《1978年文官制度改革法案》就明确强调了公务人员的培训与教育；1987年，美国国会通过了《马康包立治法案》，决定在公共部门设立质量改进的总统奖，以激励那些提供优质公共服务的组织与公务员；1988年，美国政府建立了“联邦质量学院”作为培养公务员增强“顾客服务意识”、发展优质服务技术管理手段的机构，由此，将公共部门的全面质量管理运动推向高潮。

总之，由于新公共行政在研究方法上另辟蹊径，公共行政学的面貌焕然一新，它对社会公平价值观的极力倡导不仅使美国政府在参与性、分权化以及变通性等方面进行了一系列行政体制改革，而且也对世界各国的行政理论与实践产生了间接影响。当然，我们也应该看到，新公共行政学派在解决了问题的同时也提出了不少问题，例如，怎样妥善解决政治与行政之间的权利冲突？如何培养合适的行政教育家？怎样建立一个类似于经济理论或模型的“社会公平模型”？诸如此类的问题都对社会公平的实现具有重要影响，可见，新公共行政从理论上尤其是行政价值取向上开启了政府迈向社会公平的征程。而如何进一步探讨、建立各种理论，以理论研究指导行政实践，用行政实践丰富行政理论，促进理论与实践有机结合，进而彻底实现社会公平，则有待于行政理论研究者与实际工作者进一步共同努力。尤其值得指出的是，从比较公共行政的意义上来看，弗雷德里克森在本书中提出的许多新公共行政的理论观点和实践主张，包括他关于公共服务教育发展的精辟见解，对于经历了 30 多年改革开放的中国当下如何在保持经济持续、稳步发展的同时确定政府治理的正确价值取向，特别是我国公共管理教育的未来发展，无不具有重要的借鉴意义。

最后需要说明的是，对于“经典”的翻译，我一向持慎之又慎的态度，因为“经典”之所以为“经典”，是因为其中不仅含有经得起时间检验的真知灼见，而且在很大程度上会成为后人引经据典的思想来源，倘若译著不能完整、准确地反映作者的本意，岂不是会以讹传讹、贻误后人！在我决定译介本书之前，本书英文版的版权已被我国台湾的一家出版公司购买，也就意味着之前在台湾已有一本本书的中译本，或许是由于中国人民大学出版社公共管理分社的朋友考虑我的时间问题，他们在重新购买本书的版权时顺便给了我一本本书在台湾的翻译本供我参考，原本有个“偷懒”的想法，即有了这个中译本作参考，再加之《新公共行政》这本书本身的部头很小，完成其翻译任务应该花不了太多的时间。但出乎意料的是，当我开始翻译时，我顿时打消了这个所谓“偷懒”的想法，因为这个台湾版的《新公共行政》译本，无论是在语义理解的准确性上，还是在汉语表达的贴切性上，均存在着大量本人不敢苟同的地方。于是乎，我决定“老老实实”地来做这项在我看来“颇有价值的”重译工作，也正因为如此，这本译书的交稿、出版又拖了些时间。在此，我要向中国人民大学出版社公共管理分社的领导和编辑朋友多年来给予我的宽容和理解表示衷心的感谢！

丁 煌

2010 年 8 月于珞珈山

致 谢



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

本书是对深受我的老师、同事和学生积极影响之理念、思想和见解的集聚。我的某些老师特别有影响力，他们是：杨伯翰大学（Brigham Young University）的斯蒂沃特·格罗（Stewart Grow）、杰西·里德尔（Jesse Reeder）和罗伯特·里格斯（Robert Riggs），印第安纳大学（Indiana University）的文森特·奥斯特罗姆（Vincent Ostrom），加利福尼亚大学洛杉矶分校（University of California at Los Angeles）的温斯顿·克劳奇（Winston Crouch）和约翰·波伦斯（John Bollens），布兰代斯大学（Brandeis University）的彼得·沃尔（Peter Woll），南加州大学（University of Southern California）的弗兰克·谢伍德（Frank Sherwood）、艾尔默·K·奈尔森（Elmer K. Nelson）、布鲁斯·斯托姆（Bruce Storm）和已故的约翰·菲夫纳（John Pfiffner），内布拉斯加大学欧马哈分校（University of Nebraska at Omaha）的哈利·雷诺兹（Harry Reynolds）以及犹他大学（University of Utah）的阿沃·范·奥斯汀纳（Arvo Van Alstyne）。vii

在多年来一直对我特别有帮助的同事中尤其值得一提的是哈佛大学（Harvard University）的斯蒂文·K·贝利（Steven K. Bailey），奥斯本研究所（Aspen Institute）的哈兰·克里弗兰德（Harlan Cleveland），锡拉丘斯大学（Syracuse University）马克斯维尔学院的德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）、古格利·伯克海德（Guthrie Birkhead）、杰西·伯克海德（Jesse Burkhead）、

西莫·萨克斯 (Seymour Sacks)、亨利·兰布莱特 (Henry Lambright) 和约翰·C·弘尼 (John C. Honey), 耶鲁大学 (Yale University) 的道格拉斯·拉伊 (Douglas Rae), 印第安纳大学的查尔斯·韦斯 (Charles Wise)、查尔斯·邦瑟 (Charles Bonser)、路易斯·C·高索普 (Louis C. Gawthrop)、约克·威尔本 (York Wilburn)、约翰·瑞安 (John Ryan)、唐纳德·克林格纳 (Donald Klingner) 和尤金·麦格雷戈 (Eugene McGregor), 密苏里大学 (University of Missouri) 的乔治·尼古拉斯 (George Nicholas) 和里奥·克拉姆 (Leo Cram), 东华盛顿大学 (Eastern Washington University) 的凯斯·昆西 (Keith Quincy)、亨利·卡斯 (Henry Kass)、罗伯特·赫罗德 (Robert Herold)、沙尼·玛弘尼 (Shane Mahoney)、乔治·杜里 (George Durrie)、劳伦斯·凯泽 (Lawrence Kiser)、尼尔·齐默曼 (Neal Zimmerman) 和爱德华·康纳利 (Edward Connerly), 美国人事管理局 (U. S. Office of Personal Management) 的阿兰·K·坎贝尔 (Alan K. Campbell) 和吉尔达·雅各布斯 (Gilda Jacobs), 圣迭戈州立大学 (San Diego State University) 的弗兰克·马里尼 (Frank Marini), 艾克隆大学 (University of Akron) 的崔永秀 (Yong Hyo Cho), 威斯康星州的肯尼斯·霍华德 (Kenneth Howard), 乔治·华盛顿大学 (George Washington University) 的迈克尔·哈尔蒙 (Michael Harmon)、斯蒂芬·奇特伍德 (Stephen Chitwood) 和戴维·波特 (David Porter), 美利坚大学 (American University) 的李·夫里奇勒 (Lee Fritschler)、罗伯特·克里利 (Robert Cleary)、霍华德·麦克迪 (Howard McCurdy) 和德怀特·英克 (Dwight Ink), 北卡罗来纳大学教堂山校区 (University of North Carolina, Chapel Hill) 的 O. 怀特 (O. White)、R. 迪兰德 (R. Deland) 和 D. 德怀特 (D. Wright), 特拉华大学 (University of Delaware) 的詹姆斯·索利斯 (James Soles), 加州大学海沃分校 (California State University at Hayward) 的全钟燮 (Jong S. Jun)、卡尔·贝隆 (Carl Bellone) 和伊森·辛格 (Ethan Singer), 南加州大学的罗伯特·比勒 (Robert Biller)、切斯特·纽兰德 (Chester Newland)、兰迪·哈里森 (Randy Harrison)、罗斯·克雷顿 (Ross Clayton)、路易斯·威奇勒 (Louis Weschler)、迈克尔·怀特 (Michael White)、拉里·科克哈特 (Larry Kirkhart) 和约翰·科林 (John Kirlin), 马里兰大学 (University of Maryland) 的玛格丽特·康维 (Margaret Conway)、康利·狄龙 (Conley Dillon) 和查尔斯·列文 (Charles Levine), 洛杉矶县的查尔斯·诺里斯 (Charles Norris), 金门大学 (Golden Gate University) 的兰迪·汉密尔顿 (Randy Hamilton), 佛罗里达国际大学的亚当·赫伯特 (Adam Herbert), 政府研究中心的霍华德·哈尔曼 (Howard Hallman), 奥本大学 (Auburn University) 的托马斯·瓦西诺 (Thomas Vocino), 洛杉矶市的雷·利米 (Ray Remy), 长堤州立大学 (Long Beach State University) 的梅奥·鲍威尔 (Mel Powell) 和奥登·J·斯蒂文斯 (Alden J. Stevens), 内布拉斯加大学欧马哈分校的约翰·E·克里干 (John E. Kerrigan), 美国国家信贷联邦管理局 (NCUA) 的东纳·沃尔夫 (Dona Wolfe), 国家公共管理研究所的菲利普·J·鲁特里奇 (Philip J. Rutledge), 杨伯翰大学的达林·奥克斯 (Dallin Oaks)、卡尔·斯诺

(Karl Snow)、肯特·克尔顿 (Kent Colton)、斯坦利·泰勒 (Stanley Taylor)、威廉·提蒙斯 (William Timmons) 和戴尔·威廉姆斯 (Dale Williams)，以及华盛顿大学的戴维·K·哈特 (David K. Hart) 和威廉·G·斯科特 (William G. Scott)。

最后，我要特别感谢三位与亚拉巴马大学公共行政学部 (Bureau of Public Administration) 及其著名的公共行政系列讲座有关的特殊人士：科尔蒙·蓝索姆 (Colemon Ransome)、罗伯特·海索 (Robert Highsaw) 和约瑟夫·皮里基 (Joseph Pilegge)，你们对讲座的安排和本书的后续准备提供了极其重要的帮助。感谢你们为我提供了一场令人振奋的挑战和一次前所未有的经验。