

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

西方公共行政学理论评析

工具理性与价值理性的分野与整合

AN OVERVIEW OF THE WESTERN PUBLIC
ADMINISTRATION THEORIES

Distinction and Integration of Instrumental and Value Rationalities

董礼胜 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

西方公共行政学理论评析

工具理性与价值理性的分野与整合

An Overview of the Western Public
Administration Theories

Distinction and Integration of Instrumental and Value Rationalities

董礼胜 著

图书在版编目(CIP)数据

西方公共行政学理论评析：工具理性与价值理性的分野与整合 / 董礼胜著. —北京：社会科学文献出版社，2015.8

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7401 - 4

I. ①西… II. ①董… III. ①行政学 - 研究 - 西方国家 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 081900 号



西方公共行政学理论评析
——工具理性与价值理性的分野与整合

著 者 / 董礼胜

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 祝得彬

责任编辑 / 刘 娟 杨 潇

出 版 / 社会科学文献出版社·全球与地区问题出版中心(010)59367004

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20.75 字 数：318千字

版 次 / 2015年8月第1版 2015年8月第1次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7401 - 4

定 价 / 79.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

目 录

| | |
|-------------------------|-----|
| 绪 论 | 001 |
| 第一节 西方公共行政学理论研究综述 | 002 |
| 第二节 本书的理论框架与创新之处 | 011 |
| 第三节 本书的结构及相关概念 | 022 |

第一编 理论基础

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第一章 公共行政的工具理性与价值理性 | 027 |
| 第一节 公共行政的基本属性 | 027 |
| 第二节 工具理性和价值理性概念界定 | 035 |
| 第三节 公共行政学五大要素及其在两大流派中的体现 | 044 |

第二编 工具理性取向的西方公共行政学理论的发展

| | |
|------------------------------------|-----|
| 第二章 传统公共行政学理论：工具理性的兴起 | 067 |
| 第一节 公共行政学的产生与发展 | 067 |
| 第二节 传统公共行政学理论的工具理性 | 093 |
| 第三节 简评 | 104 |

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 第三章 民营化理论：工具理性的传承 | 110 |
| 第一节 民营化理论的产生与发展 | 110 |
| 第二节 民营化理论的工具理性 | 113 |
| 第三节 简评 | 122 |
| | |
| 第四章 新公共管理理论：工具理性的高涨 | 127 |
| 第一节 新公共管理的产生与发展 | 127 |
| 第二节 新公共管理的工具理性 | 135 |
| 第三节 简评 | 145 |
| | |
| 第五章 整体性治理理论：价值理性和工具理性的整合 | 152 |
| 第一节 整体性治理的提出及发展 | 152 |
| 第二节 整体性治理的工具理性 | 157 |
| 第三节 简评 | 166 |
| | |
| 第三编 价值理性取向的西方公共行政学理论的变迁 | |
| | |
| 第六章 新公共行政理论：价值理性的觉醒 | 173 |
| 第一节 新公共行政的产生与发展 | 173 |
| 第二节 新公共行政的价值理性 | 193 |
| 第三节 简评 | 202 |
| | |
| 第七章 民主行政理论：价值理性的传承 | 207 |
| 第一节 民主行政理论的产生与发展 | 207 |
| 第二节 民主行政理论的价值理性 | 212 |
| 第三节 简评 | 224 |

| | |
|--|-----|
| 第八章 新公共服务理论：价值理性的高涨 | 228 |
| 第一节 新公共服务理论的产生与发展 | 228 |
| 第二节 新公共服务的价值理性 | 231 |
| 第三节 简评 | 240 |
| | |
| 第九章 公共价值管理理论：价值理性与工具理性的融合 | 246 |
| 第一节 公共价值管理理论的产生与发展 | 246 |
| 第二节 公共价值管理的价值理性 | 254 |
| 第三节 简评 | 261 |
| 第四编 结 论 | |
| 第十章 对两大取向公共行政学理论流派的评述、对比分析及其对 中国的启示 | 275 |
| 第一节 西方公共行政学理论发展历程中的三次“对抗” 及两种融合途径 | 275 |
| 第二节 西方公共行政学理论发展历程中的钟摆运动的特征 | 282 |
| 第三节 对两大取向公共行政学理论流派的评述 | 288 |
| 第四节 西方公共行政学理论的发展对我国公共行政学研究的启示 | 295 |
| | |
| 参考文献 | 303 |
| | |
| 后 记 | 323 |

绪 论

现代行政学之父伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）在《行政学之研究》中指出，“在进入行政学研究领域之前，首先必须要思考别人在此领域中做过的研究，也就是行政学研究的历史”。^① 美国行政学家伦纳德·怀特（Leonard White）曾说过：“公共行政学者必须关注该学科的历史。因为只有熟悉了历史背景，才能真正地评估当前的环境和问题”。^② 美国管理学家丹尼尔·雷恩（Daniel Wren）也曾有过相似的论述，“管理学者从历史上可以吸取许多经验教训，其中重要的一条就是把研究过去作为研究管理的入门”。^③ 这三位公共行政学界的学术泰斗无不在强调公共行政学说史研究的意义——公共行政学说史研究是研究公共行政学的基础和起点。具体而言，只有通过公共行政学说史的研究，我们才能准确地理解公共行政的基本概念、命题和实质，清晰地梳理公共行政发展的基本脉络，进而开辟公共行政学研究的新路径，这正是本书的写作目的。

本书以工具理性和价值理性作为分析工具，呈现西方公共行政理论

① Jay M. Shafriz, Albert C. Hyde and Sandra J. Parkes. *Classics of Public Administration* (fifth edition). Beijing: Renmin University Press, 2010: 24.

② Leonard D. White. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan, 1926: 463.

③ [美] 丹尼尔·雷恩：《管理思想的演变》，李柱流等译，中国社会科学出版社，1997，第4页。

发展的脉络，为读者掌握西方公共行政理论及其未来的发展方向提供一个全新的视角，帮助读者了解公共行政的根本属性及其不同学派之间的争论，进而探讨其对我国公共行政理论的发展提供的借鉴意义。本章的结构如下：首先，笔者将对西方行政理论研究成果进行综述；其次，在此基础上，提出本书的基本理论框架以及创新之处；最后，说明全书的结构。

第一节 西方公共行政学理论研究综述

有关西方公共行政学说史的研究，国内外学者已经投入了大量的时间和精力，并积累了相当可观的成果，发表的论文和出版的专著有上百种，呈现出百家争鸣、百花齐放的局面。对这些文献细加分析，我们能够发现：现有的文献主要从以下几个角度或视角来研究公共行政理论。^①

一 阶段论

阶段论，也称时期论，主要是通过观察公共行政学在不同时期的特点，研究公共行政理论的演变，这也是最常见的一种研究方法。比如，两阶段论：王沪宁认为第二次世界大战前是公共行政学研究的前期，被称为“科学管理阶段”，第二次世界大战后为公共行政学研究的后期，被称为“行为科学阶段”或“人际关系阶段”。^②

三阶段论：丹尼尔·雷恩将整个公共行政学的发展划分为三个阶段，即科学管理时代、社会人时代、现代；^③台湾学者张金鉴、张润书将公共行政学术研究分为传统理论时期（X理论时期，1900—1930年）、行为科学时期（Y理论时期，1930—1960年）和系统理论时期（Z理论时期，

① 本节在一定程度上参考了谭功荣《西方公共行政学思想与流派》，北京大学出版社，2008，第9~14页。

② 王沪宁：《行政生态分析》，复旦大学出版社，1989，第6页。

③ 美国著名管理学家丹尼尔·雷恩在《管理思想的演变》一书中将整个管理思想史划分为四个阶段：早期的管理思想、科学管理时代、社会人时代和现代，但是由于早期的思想不成体系，还没抽象到理论高度，而且，那时行政学还没诞生，所以将其剔除，变为三个阶段。

1960年以后)三个阶段;^①唐兴霖根据主导价值观(世界观)、方法论、共同的问题和围绕这三方面的基本概念范畴,将公共行政学一百余年来的产生和发展划分为三个阶段,即形成时期(19世纪末至20世纪30年代)、发展时期(20世纪40至60年代)、繁荣时期(20世纪70年代至今),与之相对应的是制度-功能行政观、行为-过程行政观、多元化行政观;^②竺乾威也将公共行政理论分为三个时期,即古典时期(19世纪末至20世纪30年代)、新古典时期(20世纪30年代至六七十年代)、当代公共行政理论(20世纪80年代以后)。^③

四阶段论:美国公共行政学家罗伯特·戈伦比威斯基(Robert Golembiewski)在总结20世纪下半叶之后相关文献的基础上,依据不同的主题将公共行政学划分为四个阶段,它们分别为分析性的政治与行政分立阶段、具体的政治与行政分立阶段、管理科学阶段以及公共政策途径阶段;^④应松年和马庆钰将西方公共行政学的演变划分为四个阶段,即公共行政学的奠基与形成阶段(1887—1930年)、公共行政学的繁荣发展阶段(1930—1960年)、公共行政学在反思中转变阶段(1960—1980年)、公共行政学在改革中创新阶段(1980年以后);^⑤张铭和陆道平将西方管理思想史划分为四个阶段:初创时期(1887年至20世纪20年代)、早期发展时期(20世纪三四十年代)、深化时期(20世纪50至70年代)、拓展时期(20世纪80年代以后)。^⑥

五阶段论:张国庆以新学派的创立、新理论的形成、新研究方法的提出为标准,将西方公共行政学的演变划分为五个时期,即早期行政研究时期、传统公共行政研究时期、修正公共行政研究时期、整合公共行政研究时期以及重建或革新行政研究时期;^⑦彭和平也将公共行政的发展

① 张金鉴:《行政学新论》,台北三民书局,1974,序言第1页;张润书:《行政学》,台北三民书局,1979,第18~19页。

② 唐兴霖:《公共行政学:历史与思想》,中山大学出版社,2000,第6~7页。

③ 竺乾威:《公共行政理论》,复旦大学出版社,2008,第1~4页。

④ Robert T. Golembiewski. *Public Administration as a Development Discipline: Perspectives on Past and Present*. New York: Marcel Dekker Inc, 1977: 8.

⑤ 应松年、马庆钰:《公共行政学》,中国方正出版社,2004,第17~25页。

⑥ 张铭、陆道平:《西方行政管理思想史》,南开大学出版社,2008,第10页。

⑦ 张国庆:《公共行政学》,北京大学出版社,2007,第22页。

分为早期研究时期、两次世界大战之间时期、二战后时期、20世纪60年代至70年代和20世纪80年代以来五个阶段；^① 张梦中将美国公共行政学的发展分为五个时期，即美国公共行政学的创始初期（1887—1899年）、美国公共行政学的管理科学效率时期（1900—1929年）、美国公共行政学研究的繁荣时期（1930—1959年）、对公共行政学研究的重新调整时期（1960—1979年）、政府改革与行政学发展新趋势（1980—2000年）；^② 印度学者萨布鲁（R. K. Sapru）将公共行政学发展分为五个阶段，即探索时期（1887—1910年）、行政科学时期（1910—1947年）、作为政治科学的行政学时期（1947—1970年）、作为公共行政的行政学时期（20世纪70—80年代）、20世纪90年代的公共行政学。^③

六阶段论：丁煌参照杰伊·M. 沙夫里茨（Jay M. Shafritz）和阿尔伯特·C. 海德（Albert C. Hyde）以及德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）等人的观点把西方公共行政学的发展分为六个时期，即提出与创立时期（1887—1918年）、正统时期（1919—1941年）、批评与转变时期（1941—1959年）、应用与发展时期（20世纪60年代）、挑战与创新时期（20世纪70年代）、总结与探索时期（20世纪80年代至今）。^④

二 学派论

学派论是根据公共行政学者的观点异同以及影响力大小将他们划分为不同的学派，借此来研究公共行政学说史。这种研究方法与阶段论有着千丝万缕的联系，两者往往会糅合在一起。但是，学派论更多地关注行政理论本身的变化，较少强调行政理论发生或发展的时间顺序。比如，美国学者麦克迪（H. E. McCurdy）将公共行政学划分为四个学派：传统学派（1880—1945年）、行为学派（1945—1965年）、理性学派（1965—

① 彭和平：《公共行政管理》，中国人民大学出版社，2008，第30页。

② 张梦中：《美国公共行政学百年回顾》（上），《中国行政管理》2000年第5期；张梦中：《美国公共行政学百年回顾》（下），《中国行政管理》2000年第6期。

③ R. K. Sapru. *Administrative Theories and Management Thought* (Second Edition). New Delhi: PHI Learning Private Limited, 2011: 4-10.

④ 丁煌：《西方行政学说史》，武汉大学出版社，2004，第7-10页。

1980年)、政治学派(20世纪70年代后期以来)。^①

尼可·内利森(Nico Nelissen)和彼得·德·戈德(Peter de Goede)从公共行政学的主流学科入手进行分析,说明了公共行政学受到何种学科与理论的影响,并借此将1900年之后的公共行政学发展分为七个流派,即政治-行政二分、科学管理、韦伯主义、人本主义、公共政策、系统和新公共管理流派,^②详见表0-1。

表0-1 公共行政思想的演变

| 取向 | 公共行政的特征 | 主导时期(年) |
|-----------|---------|------------|
| 政治-行政二分取向 | 非政治性 | 约1900—1925 |
| 科学管理取向 | 以科学为基础 | 约1920—1940 |
| 韦伯主义取向 | 规制倾向 | 约1930—1970 |
| 人本主义取向 | 人类倾向 | 约1960—1980 |
| 公共政策取向 | 政策倾向 | 约1970—1980 |
| 系统取向 | 环境倾向 | 约1980—2000 |
| 新公共管理取向 | 企业管理倾向 | 约1980—2000 |

资料来源: Nico Nelissen and Peter de Goede. Public Management: The Need for Ambiguity, Tolerance and Moral Engagement. *International Journal of Public Administration*, 2003, 26(1): 19-34。

夏书章通过将公共行政的发展过程与学派研究结合起来,把公共行政学分为传统的、人性的、系统权变的三大管理理论。其中,传统的公共行政理论包括科学管理学派、程序管理学派、官僚组织体系学派;人性的公共行政理论包括人群关系学派、激励动机学派、团体动力学派;系统权变的公共行政理论包括系统理论、生态理论和权变理论。^③

美国公共行政学家乔治·弗雷德里克森(George Frederickson)和凯文·B.史密斯(Kevin B. Smith)将公共行政理论分为官僚控制理论、官僚政治理论、公共制度理论、管理理论、后现代理论、决策理论、理性

① H. E. McCurdy. *Public Administration: A Bibliographic Guide to the Literature*. New York: Marcel Dekker, 1986: 17-21.

② Nico Nelissen and Peter de Goede. Public Management: The Need for Ambiguity, Tolerance and Moral Engagement. *International Journal of Public Administration*, 2003, 26(1): 19-34.

③ 夏书章:《哈佛行政管理全集》(上册),红旗出版社,1998,第257~299页。

选择理论和治理理论八个派别。^①

台湾学者许立一以美国公共行政学的演进历程作为参考架构，概括了公共行政各种理论的主要意义，主要包括行政是宪政的一部分、行政管理、传统主义、行为主义、新公共行政、新公共管理。^②

竺乾威从学派的角度对西方公共行政理论进行了归纳，主要包括古典学派、行政学派、决策学派、系统学派、公共选择和新制度经济学派。^③

谭功荣系统总结了西方公共行政学的研究进展，在此基础上将其分为十四个流派，即政治与行政二分理论、科学管理学派、行政管理学派、官僚制度学派、社会系统学派、理性决策学派、系统管理学派、行政生态学派、新公共行政理论、黑堡学派、公共选择学派、新公共管理理论、新公共服务理论、治理理论。^④

三 范式论

“范式”一词由美国学者托马斯·库恩（Thomas Kuhn）提出。他认为“按照其已确定的用法，一个范式就是一个公认的模式或模式”。^⑤因此，笔者认为有一种公共行政学范式就有一套理论基础和公共行政模式。这种研究视角与学派论有着相似之处，都是按照公共行政理论的一致性来划分的。但是“范式”比“学派”的内容更深刻、范围更广泛。具有代表性的有两范式论：澳大利亚学者欧文·休斯（Owen E. Hughes）认为公共行政学只有两个范式，即传统公共行政典范和公共管理典范。^⑥文森特·奥斯特罗姆（Vincent Ostrom）在回顾美国公共行政实践与理论的基础上提出了官僚制行政范式和民主制行政范式。前者以权力单一、等级

① [美] 乔治·弗雷德里克森、凯文·B. 史密斯：《公共管理概论》，于洪等译，上海财经大学出版社，2008，第12~13页。

② 许立一：《公共行政论述之发展的回顾》（上），《空大学讯》2003年第5期；许立一：《公共行政论述之发展的回顾》（下），《空大学讯》2003年第6期。

③ 竺乾威：《公共行政学》，复旦大学出版社，2000，第7~12页。

④ 谭功荣：《西方公共行政学思想与流派》，北京大学出版社，2008，第15~16页。

⑤ [美] 托马斯·库恩：《科学革命的结构》，金吾伦、胡新和译，北京大学出版社，2003，第21页。

⑥ Owen E. Hughes. *Public Management and Administration: An Introduction* (Third Edition), Beijing: Renmin University of China Press, 2004: 259-262.

制为特征；后者以管辖交叠和权力分散为特征。他认为从官僚制行政走向民主制行政意味着公共行政领域的哥白尼式革命，从民主制行政走向官僚制行政则意味着倒退。^①

三范式论：陈振明认为公共行政学经历了三次范式转换，即传统的公共行政学、新公共行政理论、（新）公共管理学；^② 美国学者登哈特夫妇（Denhardt）也提出三范式论，即老公共行政、新公共管理、新公共服务；^③ 杨宏山认为在公共行政的学科发展中，先后形成了宪政主义、管理主义、政策主义等不同的研究取向和理论范式，为了克服管理主义和政策主义公共行政理论的局限性，有必要继续重视并阐发宪政主义公共行政理论；^④ 卢明认为在其百余年的发展、演变过程中，公共管理学经历了三次核心管理范式的转变，即从初期的以“效率”为核心的公共管理到中期的以“公平”为核心的公共管理，再到近期的以“与市场相协调”为核心的新公共管理。^⑤

四范式论：毛寿龙和李文钊从价值诉求和研究对象这两个维度出发，对公共行政理论范式进行了重新梳理和解读，提出官僚制行政理论、新公共行政、新公共管理、民主制行政理论四个范式的观点；^⑥ 瑞士学者简·莱恩（Jane Lane）也提出古典途径、管理途径、政策途径、新公共管理途径四个范式转换的观点；^⑦ 顾光海从社会科学研究范式的角度出发，阐述了公共行政研究范式的竞存，即公共行政研究从宪政主义视角到管理主义视角，接下来是管理基础上的宪政回归，最后到公共行政研究范式的多元视角；^⑧ 查尔斯·J. 福克斯（Charles J. Fox）和休·T. 米

-
- ① [美] 文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，毛寿龙译，上海三联书店，1999，第170页。
- ② 陈振明：《从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的“范式”变化》，《政治学研究》1999年第1期。
- ③ [美] 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，中国人民大学出版社，2004，第25页。
- ④ 杨宏山：《宪政主义、管理主义、政策主义——公共行政研究的几种不同理论范式》，《国家行政学院学报》2004年第1期。
- ⑤ 卢明：《公共管理学管理范式的演进》，《中国行政管理》2001年第1期。
- ⑥ 毛寿龙：《西方公共行政学名著提要》，江西人民出版社，2006，第13页。
- ⑦ [瑞士] 简·莱恩：《新公共管理》，赵成根等译，中国青年出版社，2004，第41页。
- ⑧ 顾光海：《公共行政研究范式的竞存》，《理论月刊》2008年第2期。

勒 (Hugh T. Miller) 也提出四种范式, 即传统行政模式、制度主义/宪政主义、社群主义和对话理论, 并指出开诚布公的对话将是未来公共行政发展的必然趋向。^①

五范式论: 曾峻认为公共行政学经历了没有“公共”的行政学、公共行政学、新公共行政理论、新公共管理、新公共服务五个范式转换。^②

六范式论: 美国公共行政学家尼古拉斯·亨利 (Nicholas Henry) 认为公共行政学经历了六个范式, 即政治-行政二分法 (1900—1926年)、行政学的原则 (1927—1937年)、作为政治学的公共行政学 (1950—1970年)、作为管理学的公共行政学 (1956—1970年)、作为公共行政学的公共行政学 (1970年至今) 以及治理 (1990年至今);^③ 孙学玉认为, 公共行政在伴随着社会实践发展而不断演进的过程中, 其典范也在不断变迁, 即政治与行政二分法、行政管理的凸显、法学取向的公共行政学、政治学取向的公共行政学、管理学取向的公共行政学、经济学取向的公共行政学。^④ 张梦中认为公共行政学经历了六次大的范式转变, 即科学管理 (传统公共行政) → 管理科学 → 公共事务 → 政策分析 → 新公共行政 → (新) 公共管理。^⑤

四 途径论

研究途径是指对公共行政学的一种认知和理解模式, 包括对其核心概念、假设、价值、实践模式等的基本认识, 是理解理论与实践之间的“联合点”。^⑥ 比如, 美国公共行政学教授巴里·波兹曼 (Barry Bozeman) 在《公共管理的现状》一书中指出, 早在 20 世纪 70 年代末 80 年代初, 学界就开始从两种途径研究公共管理学, 即公共政策的“P 途径” (the

① [美] 查尔斯·J. 福克斯、休·T. 米勒:《后现代公共行政——话语指向》, 楚艳红等译, 中国人民大学出版社, 2003, 第 4~13 页。

② 曾峻:《公共管理新论: 体系、价值、工具》, 人民出版社, 2006, 第 72 页。

③ [美] 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》, 孙迎春译, 中国人民大学出版社, 2011, 第 29~44 页。

④ 孙学玉:《公共行政学》, 社会科学文献出版社, 2007, 第 19~40 页。

⑤ 张梦中:《论公共行政 (学) 的起源与范式转变》(下),《中国行政管理》2001 年第 7 期。

⑥ 谭功荣:《西方公共行政学思想与流派》, 北京大学出版社, 2008, 第 12 页。

P-Approach) 和工商管理的“B途径”(the B-Approach)。前者注重公共管理的政治层面,即政治家如何做出决策;后者关注公共管理的技术层面,即管理者如何管理。^①

戴维·罗森布鲁姆(David Rosenbloom)认为公共行政是一项极为复杂的活动,公共行政研究应是多元的,进而提出公共行政的管理、政治、法律三种研究途径,其中管理途径包括传统管理与新公共管理,^②见表0-2。

表0-2 公共行政的不同视角

| 特征 | 视角 | | | |
|--------|--------------|-------------------|---------------|------------------------------|
| | 传统管理途径 | 新公共管理途径 | 政治途径 | 法律途径 |
| 价值 | 经济、效率及效能(3E) | 成本-效益,对顾客的反应性 | 代表性、回应性及责任性 | 宪法的完整性和公正、正当法律程序、实质权利平等保护、公平 |
| 组织结构 | 理想官僚模型 | 充满竞争的、企业化模型 | 组织多元主义 | 行政裁决制(抗辩模式) |
| 对人的认识 | 非人性化的个案,理性人 | 顾客 | 群体成员 | 完整之个体,特定阶层之组成成员,理性人 |
| 认知模式 | 理性-科学主义 | 理论推理,经验观察,指示测量,实验 | 协议、民意、政治争辩 | 归纳性案例分析,演绎式的法律分析,反复辩论程序 |
| 预算 | 理性(成本-收益) | 以绩效为基础,市场驱动 | 渐进主义(福利分配和负担) | 为各项权利提供资金 |
| 决策观 | 理性-全面 | 分散化,降低成本 | 渐进模式,凑合着过 | 程序性渐进主义 |
| 政府职能特征 | 执行 | 执行 | 立法 | 司法 |

资料来源:[美]戴维·H.罗森布鲁姆、罗伯特·S.克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,张成福等译,中国人民大学出版社,2007,第40~41页。

① Barry Bozeman. *Public Management: The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1993: 1-5.

② [美]戴维·H.罗森布鲁姆、罗伯特·S.克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,张成福等译,中国人民大学出版社,2007,第40~41页。

沙夫里茨在罗森布鲁姆的基础上提出了四元公共行政观，分别从政治、法律、管理和职业四个角度来认知公共行政。他认为公共行政的政治属性使其具有不同于私人行政的公共性；公共行政是由立法机构创制、授权并受其约束；公共行政是实现政府执行功能的特殊管理；公共行政既是实现崇高理想的重要途径，也是从事学术研究的独立领域。^①另外，还有一些比较独特的研究视角往往被人们忽略，如日本公共行政学家西尾胜的谱系论，他根据公共行政学的起源将其分为两个谱系：一个是以政治学为源头的行政理论谱系，包括政治与行政分离论、行政管理论、政治与行政融合论、行政责任论；另一个是以科学管理为源头的组织理论谱系，包括科学管理、古典组织理论/人际关系理论、现代组织理论、决策论。^②又如石绍成的秩序论，他认为在秩序二分的视野下，公共行政理论的发展可被视为公共行政理论从外生秩序的构建、自发秩序的认识再到两种秩序的整合与均衡三个阶段。^③还有尚平虎和王菁的研究潮流论，他们认为在公共行政学发展过程中出现的不同派别的争鸣，仅仅是在不同时期管理主题变动下研究潮流的变迁，它是不同知识背景的公共行政学学者在“威尔逊-韦伯范式”下对政治-行政二分法在不同时代的阐释。实际上，公共行政学是以政治-行政二分的“威尔逊-韦伯范式”为轴心“呼吁行政”和“改造行政学”研究潮流的螺旋上升过程。不过，近年来这两种研究潮流出现融合的趋势，走向“治理的绩效管理理论”。^④

综上所述，阶段论侧重于按照历史发展的先后顺序对公共行政理论进行客观描述和系统梳理；学派论强调公共行政学说内部存在的差异性；范式论关注行政理论随着社会实践发展所发生的重大变迁；途径论与其说是研究公共行政学说史的一种视角，不如说是研究公共行政实践本身的方法；而秩序论、谱系论、研究潮流论虽有新意却因视角过于

① [美] 杰伊·M. 沙夫里茨、E. W. 拉塞尔、克里斯托弗·P. 伯里克：《公共行政导论》，刘俊生等译，中国人民大学出版社，2011，第5~20页。

② [日] 西尾胜：《行政学》，毛桂荣等译，中国人民大学出版社，2006，第25页。

③ 石绍成：《秩序二分视野下的行政理论发展三段说》，《理论观察》2007年第5期。

④ 尚平虎、王菁：《公共行政120年：从“双螺旋演化”到“治理的绩效管理理论”》，《北京行政学院学报》2010年第4期。

片面而难以解释公共行政学发展的本质。因此，无论是阶段论、学派论、范式论，还是途径论，乃至其他的独特视角，就其解释力而言都不能令人满意，因为它们都未准确地把握公共行政学的基本属性——工具理性和价值理性，^①难以揭示公共行政理论发展的本质。而本书拟从工具理性和价值理性的角度透视西方公共行政学理论 120 多年的发展过程。当然，也有些学者从这个角度研究过西方公共行政学说史，比如郁建兴和冯涛的《寻求效率与公共性的平衡——从公共行政学发展史来看》、丁煌和张雅勤的《公共性：西方行政学发展的重要价值取向》、梁华和王立娟的《中国公共行政的哲学思考——价值理性与工具理性的冲突与调适》、马俊和颜昌武的《西方公共行政学中的争论：行政科学还是政治哲学？》、陈宝胜的《公共管理模式嬗变中的价值理性和工具理性》、李瑞的《管理主义与宪政主义——对西方行政学的一种认知角度》、刘耀东的《西方行政学的两种范式及特征》。他们在一定程度上抓住了公共行政的基本属性，但是论述却缺乏完整性、系统性，也较少涉及最近、最新的理论发展。

本书试图对公共行政的工具理性与价值理性的内涵做出全方位的解释，通过对整个西方公共行政学的发展历史进行分析，从传统的公共行政理论、科学管理思想以及新公共管理理论，到近期兴起的整体性治理理论和公共价值管理理论，梳理出西方公共行政理论发展的脉络。本书把握住公共行政的基本属性——工具理性和价值理性，并沿着这两个维度全方位地梳理整个西方公共行政理论迄今的发展，力图揭示公共行政理论演进的基本规律，指出公共行政理论前进的方向。

第二节 本书的理论框架与创新之处

本书的创新之处体现在如下四点：首先，对公共行政基本属性的把握与分析。在整合国内外众多学者各种见解的基础上，本书对公共行政

^① 工具理性取向的公共行政把公共行政学看作是一门以效率为导向的管理技术和科学；价值理性取向的公共行政认为公共行政学是民主治理的重要组成部分，是一门倡导公共精神的行政哲学，后文将详细论述。