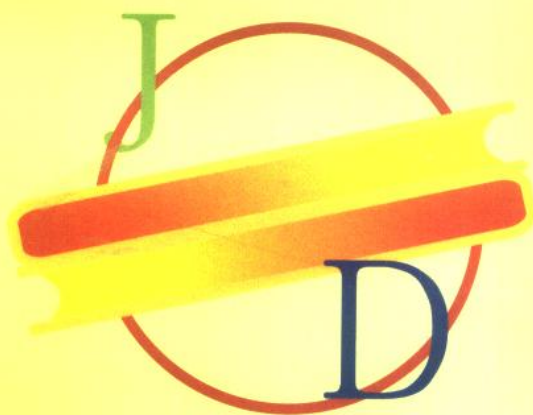


国外行政学经典译丛

GUO WAI XING ZHENG XUE JING DIAN YI CONG

国外公共行政理论 精选

彭和平 竹立家 等编译



中共中央党校出版社



国外行政学经典译丛

国外公共行政理论精选

彭和平 竹立家等编译

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

北京市版权著作权合同登记章

图字：01—96—0358

图书在版编目 (CIP) 数据

国外公共行政理论精选/彭和平,竹立家等编译. —北京:
中共中央党校出版社, 1997. 1

ISBN 7-5035-1434-5

I. 国… II. ①竹…②彭… III. 行政管理-管理学
-西方国家 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 11945 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京国防印刷厂印刷 新华书店经销

1997 年 1 月第 1 版 1997 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12.5

字数: 350 千字 印数: 1—3000 册

定价: 16.50 元

62732

国外行政学经典译丛

主 编 竹立家 阮博文

副主编 罗文强 郭晓来 彭和平

编 委 (按姓氏笔划排列)

文 瑞	王 屏	叶 舟	卢永鸿
乔 兵	李登样	陈汉宣	林道超
周志忍	张启枝	张赞贤	徐伟新
翁永光			

序

经典的意义在于它的持久价值和影响力。不容置疑，任何一门科学体系在自己的形成和发展过程中，都有一些可以称之为经典的著作为本学科体系的建构提供某些具有基础性和普遍性的原则和规律，行政科学也莫能例外。

自 1887 年威尔逊发表《行政学研究》一文以来，经过一百多年的发展，行政学作为一门科学已稳固地确立了自己的学术地位，形成了自己的研究对象、研究方法和一些基本的原则与规律。特别是在第二次世界大战以后，随着世界政治经济体制的演变、各国的交往与联系日趋密切和科学技术的飞速发展，改革政府职能、提高政府工作效率、实现社会公正和遏制政府官员腐败等，已经成为世界各国政府所面临的共同课题。在这种情况下，行政学的研究更突现其重大的理论和实践意义。

在邓小平建设有中国特色的社会主义理论指导下，随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，与市场经济相配套的行政体制改革已被提上议事日程，从政府职能转变到改革人事制度、从政企分开到国家公务员制度的实施等，已经成为中国政府行政体制改革的重要内容，并已取得初步成果。不言而喻，作为一个 12 亿人口的社会主义发展中国家，政府的行政管理必然具有自己的特点。立足于我国的基本国情，认真总结长期以来特别是改革开放以来的实践经验，积极探索我国行政体制改革的目标与路子，是我们面临的一项重要任务。在这个过程中，学习和借鉴国外行政学理论的一些有益的内容无疑具有不可忽视的积极意义。

中国政府改革、发展和稳定的治国大政方略，是在唯物史观

指导下，从社会系统论的角度出发，全面致力于经济增长和社会进步相协调的发展战略，这一发展战略强调，在经济发展中不仅要讲资源配置的优化，还要注重制度的革新和管理人才资源配置的优化。显而易见，在中国社会全面发展的过程中，高效、优化、公平的政府行政运转机制是社会全面发展的基本保证。没有经济总量的持续增长和结构改善，任何社会进步是不可想象的，同样，在社会进步的概念中忽视文化因素、人的因素、价值观念和行政体制等的作用，也是不科学的。在世纪之交，在中国政府和人民迈入新世纪的过程中，以“经济发展和社会全面进步”为中心的宏伟蓝图，正在成为中国政府和人民的基本价值追求。

因此，这一套《国外行政学经典译丛》，将会对我们正在进行的管理体制和行政体制改革、对我们所致力经济和社会协调发展的战略有所帮助和启示。同时，也会有助于正在起步阶段的我国行政学理论的研究。

当然，由于行政学与政治学是紧密联系的一门科学，不同的社会历史条件、文化背景、价值追求、政治制度和行政体制等，都会对行政学的理论研究和改革实践产生不同的影响。适合国外政府行政管理的理论和实践，并不一定适合我国国情，适合我国的政府管理。所以，译者力求以马克思主义的立场、观点和方法，结合中国政府管理中的具体问题来研究和分析这些著作。他山之石，可以攻玉。分析和批判、比较和借鉴、学习和吸收国外行政学理论的优秀成分，扬弃其糟粕，把我国行政学的理论研究和行政改革的具体实践引向深入，这恐怕是我们对待这套丛书的比较正确的态度，也是出版这套丛书的意义之所在。

桂世镛

1996年5月于北京

编译者的话

随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和国家公务员制度的实施，为了有助于加强行政管理的理论研究，借鉴国外行政管理的研究成果和实际经验，我们选译了这本较全面、较系统地介绍国外公共行政管理理论的学术著作。本书汇集了一百多年来行政管理学各个发展时期的最有影响的一些经典著述，是从第一手材料广泛了解行政管理学各种有代表性的理论和观点的重要参考书。

本书由美国科罗拉多大学公共事务研究院杰伊·M·沙夫利兹教授和旧金山州立大学公共行政学项目负责人阿尔伯特·C·海德教授选编。1978年出第一版，1987年经修订补充出第二版。我国国家行政学院曾于1992年在第二版基础上将本书选译作为教学参考书内部发行，受到理论研究者 and 实际工作者们的重视。现在的译本选用本书1992年第三版版本。

本书在翻译过程中对英文版中的著述根据理论研究价值和我国行政管理学的研究范围重新做了精选，由于出版字数所限，除删去一些著述外，还删去了原书附在各个部分前的导言、大事年表及名篇论著后的引文注释，有兴趣的读者可以查阅原书以窥全貌。

参加本书翻译和审校的人员有钟毅、竹立家（第2、3、10篇）、朱仁、王丹彦（第1、12、13、16篇）、黄南平（第4篇）、彭和平（第5、6、7、8、9、10、12、13、15、20、22、26篇）、姚士蓉、王鑫鳌（第8、9、13篇）、张昕（第11、22篇）、吴爱明、夏宏图（第14篇）、王宗斌、高金梅（第19篇）、王秀芳

(第 21 篇)、武晓梅 (第 18、23 篇)、童英 (第 8、9、10、15、24 篇)、苏玉宏 (第 25 篇)、杨小工 (第 17 篇)。刘有锦校第 4、19、25 篇, 杨百揆校第 14 篇, 童天爵校第 24 篇, 荆新校第 18、23 篇, 彭和平校其余各篇。

本书在翻译出版过程中得到原人事部副部长程连昌、中国行政学会副会长张文寿、原中国人民大学行政学研究所所长黄达强教授、劳动人事学院副院长赵履宽教授及国家行政学院、中共中央党校有关同志的热情支持和帮助, 谨在此表示衷心的感谢。

由于译者水平所限, 错误之处在所难免, 敬请读者和专家们批评指正。

编译者

1996 年 6 月

目 录

行政学研究 (1887)	伍德罗·威尔逊 (1)
政治与行政 (1900)	弗兰克·J·古德诺 (28)
官僚制 (1922)	马克斯·韦伯 (33)
公共行政学研究导论 (1926)	伦纳德·D·怀特 (43)
公共行政和公共利益 (1936)	E·彭德尔顿·赫林 (54)
组织理论按语 (1937)	卢瑟·古利克 (61)
总统行政管理委员会的报告 (1937)	路易斯·布朗洛 查尔斯·E·梅里亚姆 和卢瑟·古利克 (77)
几种改革观念 (1939)	刘易斯·梅里亚姆 (86)
官僚制结构和人格 (1940)	罗伯特·K·默顿 (94)
人的激励理论 (1943)	A·M·马斯洛 (105)
行政管理格言 (1946)	赫伯特·A·西蒙 (129)
公共行政科学:三个问题 (1947)	罗伯特·A·达尔 (150)
权力和行政管理 (1949)	诺顿·E·朗 (167)
什么是公共行政学 (1955)	德怀特·沃尔多 (181)
帕金森定律与上升的金字塔 (1957)	C·诺斯科特·帕金森 (199)
企业的人的方面 (1957)	道格拉斯·默里·麦格雷戈 (207)
“竭力对付”的科学 (1959)	查尔斯·E·林德布洛姆 (219)
通向计划规划预算之路:预算 改革的阶段 (1966)	艾伦·希克 (238)

政策分析员：政府机构中的一种

新的职业角色（1967） 耶赫兹克尔·德罗尔（262）

彼得原理（1969） 劳伦斯·J·彼得

和雷蒙德·赫尔（271）

行政分权与政治权力（1969） 赫伯特·考夫曼（278）

论新公共行政学（1971） H·乔治·弗雷德里克森（298）

运用零基法做政府预算（1977） 彼得·A·派尔（317）

公共事业和私营企业管理：它们在

所有不重要的方面是否基本上

是相同的（1979） 格雷厄姆·T·奥尔森（331）

代议官僚制和美国的政治体制（1981）

..... 塞缪尔·克里斯罗夫

和戴维·H·罗森布卢姆（361）

八十年代政府间的关系：政府间

关系的新阶段（1983） 戴尔·S·赖特（373）

行政学研究^①

伍德罗·威尔逊

我认为任何一门实用科学，在没有必要了解它时，不会有人去研究它。因此，如果我们需要以某种事实来论证这种情况的话，著名的行政学实用科学正在进入我国高等学校课程的事实本身，则证明我们国家需要更多地了解行政学。然而，在此无需说明，我们并非要调查高校教学计划来证明这一事实。目前人们称为文官制度改革运动在实现了它的第一个目标之后，不仅在人事方面，而且在政府机构的组织和方法方面都必须为继续扩大改革努力，这是我们大家几乎都承认的事实，因为政府机构的组织和方法同其人事问题一样需要进行改进，这一点已经十分明显。行政学研究的目标在于了解：首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。在这两个问题上，我们显然更需要得到启示，只有认真进行研究才能提供这种启示。

但是，我们在进入这种研究之前，需要做到下列几点：

1. 考虑其他人在此领域中所做过的研究。即是说，考虑这种研究的历史。
2. 确定这种研究的课题是什么。
3. 断定发展这种研究所需要的最佳方法以及我们用来进行这种研究所需要的最清楚的政治概念。

① 来源：伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson），《政治科学季刊》第二期（1887年6月）。

如果不了解这些问题，不解决这些问题，我们就好像是离开了图表或指南针而去出发远航。

行政科学是已在两千两百年前开始出现的政治科学研究的最新成果。它是本世纪，几乎就是我们这一代的产物。

它为什么姗姗来迟？它为什么直到我们这个忙的几乎注意不到它的世纪才出现？行政机关是政府最明显的部分，它是行动中的政府；它是政府的执行者，是政府的操作者，是政府的最显露的方面，当然，它的历程也和政府一样悠久。它是行动中的政府，人们很自然地希望看到政治学的论著者在系统思想史的很早时期即已引起对行动中的政府的注意，并激发他们进行仔细的研究。

但是，事与愿违。直到本世纪已经度过了它的最初的青春时期，并且已经开始长出独具特色的系统知识之花的时候，才有人将行政机关作为政府科学的一个分支系统地进行论述。直到今天，我们所拜读的所有的政治学论著者都仅仅围绕下列问题进行思考、争辩和论证：政府“构成方式”；国家性质，主权的本质和地位，人民的权力和君主的特权；属于政府核心内容的最深的含义及根据人性和人的目的摆在政府目标之前的更高目标。下列范围广泛的理论领域是存在激烈论战的中心地区：君主制对民主制进行攻击，寡头政治力图建立特权的堡垒，专制制度寻求使其所有竞争者投降的要求得以实现的机会。在这些理论原则的激烈斗争中，行政机关不能中断其自身的思考。经常出现的问题是：由谁制定法律以及制定什么法律？另一个问题是如何有启发性的、公平的、迅速而又没有摩擦地实施法律。这一问题被看做是“实际工作中的细节问题”，在专家学者们就理论原则取得一致意见后由办事人员进行处理。

政治哲学采取这种方向，当然不是一种意外现象，不是出于

政治哲学家的偶然性偏爱或反常行为。正如黑格尔所说的，任何时代的哲学“都只不过是抽象思维所表现的那个时代的精神”。而政治哲学也和其它任何种类的哲学一样，只不过是举起了反映当代事务的一面镜子。在很早的时代，麻烦的事情几乎都出在政府结构方面，因此，结构问题就成为吸引人们思考的焦点。当时，在行政管理方面很少或完全没有遇到麻烦问题，至少没有引起行政官员注意的问题。那时候政府的职能很简单，因为生活本身就很简单。政府靠行政命令行事，驱使着人们，从来没有想到过要征询人们的意见。那时候没有使财政人员感到麻烦的公共收入和公债的复杂制度，因此也并不存在感到此种麻烦的财政人员。所有掌握权力的人员都不会对怎样运用权力长期茫然不解。唯一重大的问题是：谁将掌握权力？全体居民只不过是处于管辖之下的人群；财产的种类很少，当时农庄很多，但却没有股票和债券；牲口远比既得利益集团的数目多。

我曾经说过，这一切都是“早期时代”的真实情况。在相对较晚的时期，这些情况也基本上是真实的。人们无需追溯到上一个世纪去探寻目前贸易上的复杂性和使人困惑的商业投机行为是怎样产生的，也无需这样做来了解国家公债是怎样奇异地诞生的。毫无疑问，仁慈的贝斯女王^①曾经认为16世纪的垄断资本极难驾驭，要想不烫伤她的手指是不可能的。但是在19世纪庞大的垄断资本面前，已不再有人记得这些话了。当布莱克斯通^②哀叹地说，公司企业既无躯体可让你敲打，又无灵魂可供你谴责时，他早在整整一个世纪之前就预见到了这种令人遗憾现象的准确时间。经常扰乱工业社会的老板和工人之间的长期冲突，在黑死病和劳工法出现之前就已开始存在了。但是在我们的这个时代到来之前，它

① 这是伊丽莎白女王的爱称。——译者

② 即威廉·布莱克斯通爵士（Sir William Blackstone；1723—1780），英国著名法学家和政治活动家。

们从来没有像今天这样显示不祥之兆。简言之，如果在以往许多世纪中可以看到政府活动方面的困难在不断聚集起来，那么在我们所处的世纪则可以看到这些困难正在累积到顶点。

这就是当前必须认真和系统地调整行政工作使之适合于仔细试验过的政策标准的原因。我们现在所以正产生一种前所未有的行政科学，原因也在这里。关于宪政原则的重要论战甚至到现在还远没有得出结论，但是在实用性方面它们已不再比行政管理问题更突出。执行一部宪法变得比制定一部宪法更要困难得多。

下面是巴奇霍特先生对于行政管理中新旧方式之间的差别所做的生动而独辟蹊径的描述：“从前，当一个专制君主想统治一个边远省份时，他便派出一名骑着高头大马的总督，其他人则骑在矮小的马匹上；如果这位总督不派某些人回来汇报他正在作些什么，君主便很少听到这位总督的信息，不可能采取重大的监督措施，信息的来源是普通的谣传和临时性的报告。如果可以肯定这个省份管理得不好，将前一任总督召回，另派一位总督接替他的职位。在文明国家，程序则与此不同：人们在想要进行统治的省份中建立一个机构，要求该机构书写和抄录文件，每天向圣彼得堡的首脑机关递交八份报告。如果在首都没有人进行汇总工作，对省里人的工作进行“检查”，看他是否作得正确，在省里也不可能有人作汇总工作。这种作法的后果是加给各种首脑机构大量的阅读资料和繁重的工作。只有具备最大的先天能力，经过最有效的训练，具有最坚决、最有持久性的勤奋精神的人才有可能完成这些工作。”

没有任何一种政府职责现在没有变得复杂起来，它们当初曾经是很简单的，政府曾经只有少数支配者，而现在却有大批的支配者。大多数人以前仅仅听命于政府，现在他们却指导着政府。在有些国家，政府曾经对朝廷唯命是从，而现在却必须遵从全民的意见。

并且全民的意见正在稳步地扩展成为一种关于国家职责的新

观念。与此同时，政府的职能日益变得更加复杂和更加困难，在数量上也同样大大增加。行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务。例如政府在邮政事务方面的效用、廉价服务和成就，使政府较早地实现了对电报系统的控制。或者说，在收购或建造电报和火车路线方面，即使我们的政府并不遵循欧洲各国政府走过的道路，但却没有任何人会怀疑我们的政府必须采取某种方式，使自己能够支配各种有支配力的公司。除旧有的国家铁路委员会之外，政府又新设立了全国铁路特派员，这意味着行政管理职能的一种非常重要而巧妙的扩充。不管州政府或联邦政府决定对各大公司有什么样的权力，都必须小心谨慎和承担责任，这样做会需要许多智慧、知识和经验。为了很好完成这些事情必须对其认真研究。而这一切，正如我所说过的那样，还仅仅是那正向政府机构敞开着的许多大门中的一小部分。关于国家以及随之而来的关于国家职责的观念正在发生引人注目的变化，而“关于国家的观念正是行政管理的灵魂”。当你了解国家每天应该作的新事情之后，紧接着就应该了解国家应该如何去做这些事情。

这就是为什么应该有一门行政科学的原因，它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美誉。这就是为什么会有这样一门科学的原因之一。

但是这门科学是在什么地方成长起来的呢？肯定不是在海洋的这一边。在我们的行政实践中不可能发现很多公平的科学方法。市政府中的污浊气氛、州行政当局的幕后交易，以及在华盛顿政府机构中屡见不鲜的杂乱无章、人浮于事和贪污腐化，都使我们决不相信到目前为止，关于建立良好行政管理的任何明确观念已在美国广泛流行。没有，美国的学者们迄今为止并没有在这门科学的发展中发挥很重要的作用。行政学的博士都产生在欧洲。这门科学并不是我们的创造，它是一门外来的科学，很少使用英国式或美国式的语言规则。它所使用的仅仅是外国腔调。它表达的

只是与我们的思想迥然不同的观念。它的目标、事例和条件，几乎都是以外国民族的历史、外国制度的惯例和外国革命的教训为根据的。它是由法国和德国的教授们发展起来的，因此，其各个组成部分是与一个组织严密的国家的需要相适应的，并且是为了适应高度集权的政府形式而建立起来的。因此，为了与我们的目的相符，对它必须进行调整，使之适合于权力高度分散的政府形式建立起来。如果我们要应用这种科学，我们必须使之美国化，不只是从形式上或仅仅从语言上美国化，而是必须在思想、原则和目标方面从根本上加以美国化。它必须从内心深处认识我们的制度，必须把官僚主义的热病从血管中加以排除，必须多多吸入美国的自由空气。这一显然如此容易使一切政府都能得到好处的科学，为什么首先是在欧洲受到重视呢？在欧洲跟在英国和美国不同，其政府长期以来属于垄断性质；而在美国，其政府长期以来只是享有一种公共性质的授权。如果有人想要找到一种解释，他毫无疑问将会发现其原因是双重的：首先，在欧洲，正因为政府不依赖国民的同意，它所要做的更多的工作是统治；其次，想使政府保持垄断地位的愿望，使那些垄断者对于发现尽可能不激怒民众的统治方法深感兴趣。此外，这些垄断者人数甚少，便于迅速采取各种手段。

对于这种情况稍做较深入的观察将会是很有教益的。当然，在提到欧洲政府时，我并没有把英国包括在内。英国并没有拒绝随着时代潮流进行改革。英国只不过是通程度缓慢的宪政改革，缓和了从一个贵族享有特权的政体演化成具有民主权力的体制这种转变的严厉程度。这种改革并没有阻碍革命，而是把它限制在采取和平途径的范围之内。然而大陆各国长期以来拼命反抗一切改革，他们希望通过缓和专制政府的粗暴程度改变革命的方向。他们希望通过这种作法来完善他们的国家机器，从而消灭一切令人讨厌的摩擦；通过这种作法，以及对被统治者利益的关心，来使政府的措施变得温和，从而使一切起阻碍作用的仇恨得到和解；他

他们还殷勤而及时通过这种作法来向一切经营事业的阶层提供帮助，从而使国家本身变成一切勤劳人民所不可缺少的东西。最后，他们还给予人民以宪法和公民权利。但是，即使在这些措施之后，他们还是得到许可，以变成家长的身分继续行使其专制权力。他们使自己变得极有效率，从而变得不可缺少；工作极其稳妥，从而不引人注目；极端开明，从而不会受到轻率的质询；极端仁慈，从而不会引起怀疑；极端强大，从而难以对付。所有这一切都需要进行研究，而他们已对此作了认真的研究。

当时，在大洋的这边，我们在政府工作方面却没有碰到重大的困难。作为一个新的国家，并且在其中每一个人都有住房并可找到有报酬的工作，加之政府奉行自由主义原则和在实际的政治活动中运用不受限制的技能。因而长期以来，在行政计划和行政手段方面，我们并没有感到需要给以特别注意。我们自然而然地很少注意欧洲出版界送到我们图书馆中的许多书籍的用处和意义，这些书籍对于处理政府事务的方式和手段进行了深入的研究和艰苦的考察。我们的政府如同一个身强力壮的小伙子一样，其机能已经得到发展，身材已经长大，但在动作方面却变得笨拙了。其精力和年龄的增长，都已和其所具有的生活技能不相适应。它得到了力量，但却不具备相应的行为。因此，跟欧洲诸国相比，虽然我们在机构发展的顺利和健康状况方面的优越性是很大的，但我们现在却面临着需要进行更加仔细的行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻。跟大洋彼岸的诸国相比较，我们正处于一种特别不利的地位。我将努力解释清楚这方面的理由。

通过对当代世界上一些主要国家的制度史的分析判断，可以说在现存最充分发展的政治体制中，政府经历过三个发展时期，其它所有政治体制也是如此。这三个时期中的第一个是绝对统治者时期，是行政系统与绝对统治相适应的时期；第二个时期是制定宪法废除绝对统治者并用人民的控制取而代之的时期。在这一时期中，由于对这些高级目标的关切，因而对行政管理有所忽视；第