

中国行政管理体制改革

—— 研究与思考

张文寿 主编

当代中国出版社

(京)新登字 183 号

GDA 11.01

图书在版编目(CIP)数据

中国行政管理体制改革——研究与思考/张文寿主编.
北京:当代中国出版社,1994.12
ISBN 7-80092-278-2

I. 中… II. 张… III. 行政管理—体制改革—中国 IV. D
630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 10143 号

当代中国出版社出版发行

社址:北京地安门西大街旌勇里 8 号 邮政编码:100009

文物出版社印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 15.375 印张 374 千字

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

定价 25.00 元

序 言

党的十四大报告明确提出,下决心进行行政管理体制和机构改革,切实做到转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率,这是政治体制改革的紧迫任务,也是深化经济改革、建立市场经济体制和加快现代化建设的重要条件。

长期以来,我国的行政管理体制和机构设置,是在过去为适应高度集中的计划经济体制形成的格局。党的十一届三中全会以来,虽然进行过几次机构改革,发生了一些变化,但尚未完全摆脱原有的格局。从总体上讲,政府的职能配置和机构设置还不适应建立社会主义市场经济体制的要求。宏观调控不力、微观干预过多,企业缺乏活力,条块分割,职能交叉,关系不顺,机构臃肿,效率低下的现象仍未根本改观。如果不从根本上进行行政管理体制和机构改革,势必影响社会主义市场经济体制的建立,阻碍企业经营机制的转换,制约经济持续快速健康的发展。因此,这次行政管理体制的改革必须顺应历史的潮流,更新观念,在更深入的层次上取得实质性的突破。这次改革以“行政管理体制和机构改革”的用语取代了几十年沿用的“机构改革”的单一概念,其目的就是要对行政管理体制的各个方面、行政运行的各个环节进行全方位的行政体制和管理机制的调整。改革的关键环节,就是要适应建立社会主义市场经济体制的要求,在转变职能的基础上理顺政府内部的各种关系。改革的目的是建立一个适应社会主义市场经济体制要求的、具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体制。所以这次改革的总的原则应当是:凡不利于发展社会主义市场经济、不利于加快改革开放和经济建设、不利于加强宏观调控和

提高行政效率的机构设置和行政管理体制,都要进行变革。

行政管理体制和机构改革是一项艰巨的任务,整个改革是一项复杂的系统工程。每项改革都需要统筹规划、精心组织、慎密从事。它不仅要吸收我国以往改革的经验,借鉴外国行政改革的作法,还要紧密结合我国的国情。为此,有必要对这些理论与实践问题做一番认真、系统的探讨,以期达到“研究与思考”的目的。

本书分为四个部分:导论、组织篇、人事篇、决策篇。

导论部分主要是阐述与本书主题“中国行政管理体制改革”有关的概念与内涵、原则与目标以及行政整体运行机制的优化与完善。组织、人事、决策三篇则分别从行政组织的改革、人事管理制度的改革以及决策观念与机制的变革三个方面对本书的主题进行探讨。

在组织篇中,重点讨论国家行政组织的改革,包括政府职能转变、行政组织中权力的分工(中央与地方)以及机构改革。抓住职能、权力与机构这三个要素对行政组织改革的讨论就比较完整。

人事作为组织行为的主体本可放在组织篇中讨论,但由于惯例及公务员制度的特殊性而另立成篇进行专题讨论。编制管理属于元管理层次(对管理部门的管理),它既服务于行政组织又是行政管理的重要机构,故也把它作为一个专题进行讨论。

由于决策的优化既是行政管理体制改革的目标又是检验其成效的试金石,也由于政策制定的科学化是行政管理体制良好运行的标准,还由于,我们对政府决策的依据(信息源)、政府决策的方法论(政策分析)、政策制定系统的改进进行探讨,并希望通过对它们的研究为政府决策在观念、机制、组织的变革提供一些依据和有一个系统的可操作性的描述,我们也将之独立成篇,名为决策篇。

本书在进行上述一些问题的研究与思考时,也借鉴了一些国外文献的最新成果。例如在组织篇中,我们加入了《组织诊断与组

织变革》的内容,就是借用 80 年代发展起来的一般组织诊断的方法(M·I·Harrison),用它作为寻求组织变革依据的手段,并且把行政组织的改革纳入一般组织理论的规范下讨论,这样更有助于理论上的把握。又如,我们还借鉴了《逆境中政策制定》的理论(Y·Dror)、政策分析的方法(D·L·Weimer)以及政策研究的方法(A·D·Putt)等,希望通过运用这些方法使对本书主题的讨论更具操作性,找到有说服力的理论与方法的依据。

所有这些考虑也是为本书能有较宽的读者对象面,一方面,对理论工作者探讨中国行政管理体制改革提供一些参考和启迪;另一方面,也希望为广大实际部门工作的同志介绍一些相关的资料和信息。这或许可以算做本书有别于其他同类著作的一些特点,如果本书能对关心中国行政管理体制与机构改革的同志们有所裨益的话,那将是全体作者的心愿。

本书是中国行政管理学会下达的研究课题的成果,各位主编及副主编们自始至终参与了全书框架的设计与书稿的审查工作。参与撰写的执笔人有:

中国人民大学政策科学研究中心张金马(导论、第十章)、吕景胜(第一章)、孙岚(第三章)、段新生(第八章)、王满传(第九章),中国人民大学行政学所殷志静(第二章),中国人民大学公务员制度研究所李如海(第六章),中国人民大学劳动人事学院林新奇(第七章),民政部基层政权司白光昭(第四章),中央编制委员会张启富(第五章),中国政法大学法律系张树义(第十一章)。

由于时间、资料与水平的限制,本书肯定会有一些不足和不妥之处,希望各界同志给予指正。

最后,我们还要感谢当代中国出版社的同志们,由于他们的鼎力协助,本书才得以尽快问世。

张文寿

1994 年 3 月 18 日

目 录

序 言	张文寿
导 论	1

组 织 篇

第一章 政府职能的转变	39
第一节 集中计划经济体制下政府职能的弊端与局限	39
第二节 自由市场经济体制下竞争机制的局限性	44
第三节 社会主义市场经济体制下政府职能的内容与配置	50
第四节 政府职能转变面临的问题与困境	57
第五节 政府转变职能的对策及管理方式的变革	64
第二章 政府机构改革	83
第一节 机构改革的历史沿革	83
第二节 精简—膨胀怪圈分析及治理对策	102
第三节 中央政府机构改革	114
第四节 地方政府机构改革	118
第三章 公共组织的诊断与变革	131
第一节 公共组织：一种开放系统	131
第二节 诊断公共组织的准则与方法	137
第三节 诊断公共组织与环境之间的关系	145
第四节 诊断公共组织的系统状态	151
第五节 公共组织的变革	161
第四章 理顺中央与地方的关系	167
第一节 有限分权制与有限集权制——中央与地方	

关系的国际透视	167
第二节 时而收权,时而放权——我国中央与地方关系的 演化轨迹	173
第三节 建立有中国特色的有限集权——我国中央与地方 关系的目标模式	191
第五章 编制管理	197
第一节 不断发展着的编制管理概念和编制管理实践	197
第二节 编制管理的主要内容	203
第三节 编制管理与行政管理体制改革	210
第四节 编制立法	218

人 事 篇

第六章 我国公务员制度的建立与推行	231
第一节 我国公务员制度的形成	231
第二节 我国公务员制度的内容和特色	239
第三节 我国公务员制度的推行	260
第七章 其他部门的干部人事制度改革	267
第一节 企业干部人事制度改革	267
第二节 事业单位的人事制度改革	276
第三节 乡镇基层人事制度改革	281

决 策 篇

第八章 政府决策的依据:信息的收集、处理与利用	291
第一节 信息在政府决策与行政管理中的作用	291
第二节 信息收集的方式与技巧	295
第三节 信息加工	308
第四节 信息的传递、存贮与提供	314
第五节 管理信息系统与办公自动化	317
第九章 政府决策体制的改革与完善:政策制定	

系统的改进	324
第一节 政策制定系统及其改进的必要性	324
第二节 改进政策制定系统的目标	339
第三节 改进政策制定系统的原则与一般过程	347
第四节 现代政策研究组织和政策分析员	357
第十章 政府决策的科学方法——实施政策分析	367
第一节 公共政策	368
第二节 政策分析	374
第三节 政策问题的确认	394
第四节 政策规划	405
第五节 政策合法化与政策采纳	412
第六节 政策执行	422
第七节 政策评估	431
第八节 政策终结	441
第十一章 行政法制与行政体制改革	448
第一节 行政法制与行政体制改革的关系	448
第二节 行政法制与行政组织改革	458
第三节 行政法制与行政行为	465
第四节 行政体制改革与政府活动监督	472

导 论

本书的目的是对正在进行着的中国行政管理体制(实际上,是政府管理体制)改革做一些研究与思考。在做这一探讨之前,对带有普遍性的问题做一些原则性的说明是有必要的。例如,行政的内涵及其沿革;外国行政管理体制改革的历史情况;我国行政管理体制改革的主要目标、内容及特点;我国行政体制改革的理论意义与现实意义等。只有对上述这些问题有了大致的了解后,本书各篇的讨论才有深入的可能。

一、行政、行政管理的内涵及其沿革

行政学的研究可以追溯到 2000 多年前,但它作为政治学研究的最新成果,还是本世纪以来的时代产物。

早期的有价值的成果可以追溯到两次大战以前,有代表性的文献是伍德罗·威尔逊的论文《行政学研究》和弗兰克·J·古德诺的著作《政治与行政》。

当时,在 19 世纪末,行政机关(有别于立法、司法机关)已经成为政治中最庞大、最明显的部分。它们既是政府的执行者,又是政府的操作者。它作为政府的执行者去实现政府的目标和国家的意志;它也作为操作者去应付公共事业的大量而琐碎的事务活动。但是政府职能变得越来越复杂,数量也越来越庞大的现实,使人们有愿望力求使政府的工作少走弯路,能专心处理公务;加强和纯洁政府的组织机构,为政府履行国家职责带来声誉。另一方面,以前的政治史不是一部行政的历史,而是一部关心立法工作的历史;不是改进政府组织,而是制定法律和政治评论的历史。这样的政治学与

建立一个严密的国家组织,使之高效地执行国家意志,达到政府目标方面的需求是不适应的。或许是这种实际的需求促使行政学的复兴。

这一时期,人们普遍认为,行政(管理)的领域是一种事务性的领域,它与政治领域的那种冲突相去甚远。但与纯粹的行政方法也不相同。行政作为政治生活的一部分,有自己的准则,并与政治学的原理和人类的社会进步密切相关。行政研究的目的就在于把行政方法从经验性的混乱和浪费中拯救出来,并使它深深植根于自己稳定的原则之下。行政与政治是有区别的,政治是“在重大而带普遍性的事项”方面的国家活动,而行政是“国家在个别和细微事项”方面的活动。因此,政治是政治家的特殊活动范围,而行政则是技术性职员的事情。当然,这种讨论并不是纯理论性的,它直接导致的几个结论是:(1)政府的行政工作仅靠没有经过训练的办事人才是不够的,面临工业与贸易现代化行政工作需要一支经过特殊训练的文官队伍,形成一个独特的、准结社型的团体;(2)理想的模式是通过某种方式建立一个有文化素养和自立精神的文官制度,它完全能够有理智有力量地开展活动,同时与公众思想保持着紧密的联系;(3)民主政策的原则应当是行政学的基础原则,是一切行政理论的试金石。这里,所谓民主政策是指,要充分地发扬民主,对一切影响公共福利的重大问题要用民主协商的方式加以决定,或者说,政策的框架应建立在大多数人意志之上。(4)对一切政府,我们可以找到一种普遍认同的进行有效行政工作的良好规划。在有关行政职能的各个方面,所有政府都具有很强的结构相似性,从而实现政府有用的和有效率的职能。

政治与行政的分划在弗兰克·J·古德诺的《政治与行政》中得到了更充分的表达。他的基本看法是:“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。”用另一种方式表达这个区别可以这样来叙述:“在所有的政府体制中都存在着两种主

要的或基本的政府职能,即国家意志的表达职能和国家意志的执行职能。在所有的国家中也存在着分立的机关,每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种职能中的一种,这两种职能分别是:政治与行政”。更细致地表达,政治是通过公民中的政党组织指导或影响政府政策的行为或职业。而行政的含义是指公共服务的总体,从事于政府意志的执行和普遍利益规则的实施。行政人员的职责,特别是政府的执行职能,包括政府总体的和局部的权力以及职责的行使,而这种行使既不是立法的也不是司法的过程。总之,政治与指导和影响的政策有关,而行政则与政策的执行相关。政治和行政从本质上看就是为表述政府这两种职能的术语。这里还要指出的是,在政策与法律的表达与执行之间必须有协调联系机制,尽管上面我们指出了政治与行政在内涵上的区别,但失去了它们之间的协调机制,或者说,国家意志的表达得不到执行,事实上也将变成一纸空文,政府所追求的任何目标终究得不到实现。因此,在实际的政治生活中,行政与政治不可能完全分离,政治对行政总要有控制的机制,行政的活动也将服从政治的需要。令人庆幸的是,政治与行政两种职能的协调将由政党体制负起责任,这是任何政府在政党政治的今日世界所必需的。

到了本世纪初,以弗雷德雷克·泰罗为代表的科学管理的理论正式指出,在美国,基于市政改革所进行的对政府财政行为的讨论(以预算改革为标志)也开展起来。这些理论与现实问题的提出导致了人们对行政民主与行政效率的关注,同时也将行政与管理联系在一起,赋予行政以管理的含义。以上可以看成是对行政,行政管理及政府行政体制改革的早期探讨。

从二战期间直至本世纪中期,行政学的研究成果层出不穷,不少新的理论与方法的提出丰富了行政与行政管理的内涵。有代表性的有:马克斯·韦伯的官僚制的深化,罗伯特·A·达尔、德怀特·沃尔多、伦纳德·D·怀特等人对公共行政学的不断深入的

研究,E·彭德尔顿·赫林有关公共行政与公共利益以及正式组织与非正式组织之间关系的讨论,卢瑟·克利克的组织理论的提出,以及查尔斯·E·林德布洛姆“渐进调适”理论的建立等等。

马克斯·韦伯的官僚制又译科层制,这里的官僚并无贬意。该理论讨论的是层次分明、制度严格、权责明确、职业化的行政组织体系和行政管理体制。实际上官僚与官僚制有诸多不同的含义,人们至少可以从以下几个方面来理解:它可以指一种由训练有素的专业人员根据一套规则而推行和工作的行政管理体制本身;也可以指由职业行政官员担任主要职务的政府管理体制,以上更具官僚体制的含义;还可以指职业行政官员这一特殊的社会集团,这时更具官僚的含义;最后,它还可以指带有一些特定缺陷的,如“文牍主义”拖沓延误,不负责任等管理作风,这更类似于我们常讲的官僚主义。而马克斯·韦伯把第一种指谓称之为官僚制。从此,学术界把具备以下特征的行政管理体制称为官僚制的标准含义:(1)等级制,即每个行政官员都明确地拥有特定的权限并对其上级负责;(2)非人格性,即每个官员都要按照固定的规划行使权力、开展工作,而不能掺杂个人的价值好恶,而且一切正式活动都应保留文字记录;(3)延续性,即行政官员是一个专职的薪金阶层、职务稳定并有些提升;(4)专业化,即行政官员都应择优录用、受过专门训练,并能掌握所在领域的全部知识。马克斯·韦伯的官僚制分析为学术界所称赞,具备上述特征的行政体制会最大限度地发挥行政管理的效能,而且至今仍有其积极的意义,这也是至今各国政府行政体制仍保留官僚制体制的原因。总之,官僚与官僚制是利弊兼有的,它并非是完全不可取的组织体制。

这一阶段,另一个重要的成果是组织理论的诞生。这一理论与大工业生产和企业管理复杂化需求相关。理论的起源是工作分工,由于人的特性、能力和技能的不同,使分工服从着一种逻辑的因素,分工从根本上是注重实效的。这时,分工与整合就成为人类本

身赖以取得发展的基础。卢瑟·古利克的组织理论从分工与整合、整体与部分的关系分析了分工的限制和工作协调的重要性,给出一般意义上的工作分工、工作协调的原则、步骤和方法,以及有利于这种分工与协调的组织模式。对于分工,组织理论给出了三种限制,一是工作量的限制,过小的工作量不必分工;二是技术与习惯的限制,相同的技术与习惯不必分工;三是分工不能过于细化,不能把一系列密切联系和缠绕在一起的活动割裂开来。因此,分工应当看成是一种更合理的工作组合。对于协调提出了两种方式:一是通过组织进行协调,二是通过思想的支配进行协调。通过思想的支配进行协调是要在组织团体中一起工作的人思想和意志中,确立一个能得到深刻理解的单一目标,使每一个人都能自觉地在技能和热情上,让自己的工作任务服务于这个整体目标。通过组织进行协调的方式则强调建立一种权力系统,依靠这种系统通过许多专业人员在各自确定岗位上的努力,实现这一组织目标。不仅这些,组织理论还研究了各种组织模式,自下而上的或自上而下的模式的结合,控制幅度问题、专家参与问题以及技术效率问题等。这当中,最重要的是对组织系统中最高管理者的工作职责进行了分析和确立,这是用组合词 POSDCORB 所表示的 7 个职能,它们是:

计划(Planning):为实现组织所设定的目标,制定完成它的方法和纲领;

组织(Orgnizing):为实现目标建立的权力结构;

人事(Staffing):指训练工作人员、保证有利的工作条件等人事工作的职能;

指挥(Directing):发挥领导者的作用,从决策、命令直到具体化的连续性的工作;

协调(Co-ordinating):使各部分相互合作而进行的协调职责;

报告(Reporting):通过记录、调查、检查等文字材料使领导人了解下属的工作;

预算(Budgeting):凡以财政计划、会计控制形式出现的预算工作总和。

POSDCORB 的提出为行政活动建立在管理科学的基础上提供了可能。

在此期间,学术界还对行政与公共利益、正式组织与非正式组织之间的关系进行了认真的讨论。这种讨论引发的直接结论是:(1)通过政策与法律手段调解群体冲突、实现经济和谐、处理社会问题的任务落到了政府肩上,政府必须为此提供大量而繁重的公共服务。(2)政府的行政机制必需增加一项协调各利益集团利益的职能。从而,必然要使政府发展成为执行公共利益政策,提供公共服务,进行公共管理,促进社会福利事业的机构。(3)非正式组织指的是以相同的行为与思维习惯(或者文化)的个人相互作用而结成的并非有共同的目标为基础的群体。但由于其和谐一致的和观念和观念,使群体具有系统性和组织性。(4)正式组织(由文官或行政人员组成的组织)与非正式组织之间存在着相互依存的关系。正式组织是由非正式组织引发的,反之,正式组织也可以产生非正式组织。非正式组织作为一种沟通、内聚力和保护个人的手段对于正式组织的正常运作来说也是必不可少的。

上述这些讨论促进了行政学的长足发展。公共行政学作为科学意义上的提出始于这个阶段。这时对于公共行政的理解大体有以下一些论述:

以伦纳德·D·怀特为代表,对行政在现代国家的管理中的作用进行了充分的探讨,从而丰富了行政的内涵。他认为:(1)行政是一个单独的(与政治分离的)过程,它与行政的级别无关,无论对市、州、联邦行政(就美国而言),行政基本特性大致相同。换言之,行政对各级政府是一种共同的过程。这就为行政学作为一个独立

的学科,寻求行政作为一处普遍的活动规律找到了实践的依据。(2)行政研究应建立在管理的基础上,而不是法律的基础上,认为公共行政是在完成国家各项目标的过程中对人与物的管理,而它的目的就是在行政官员的活动中对各种资源加以最有效能的利用。因此,良好的行政应当消灭浪费、保护资源、圆满完成公众目标、注重社会福利事业。(3)行政大体是一门艺术,但对其科学化的转变十分重要。(4)公共行政就是公共事务的执行,行政活动的目的则是使公共计划得以最迅速、最经济、最圆满的完成,因而公共行政成为现代政府的中心问题。

在这时公共行政作为一个学科也在建立,德怀特·沃尔多对此做了比较全面的讨论;也可以说他是对本世纪中期以前行政与行政学研究的总结。

对公共行政当时有两个典型的定义:

第一,公共行政是为达到政府目标而对人和物资源的组织与管理。

第二,公共行政是管理国家事务的艺术与科学。

在这里让我们认真地剖析一下上述两个定义的内涵,它将有助于我们对公共行政深入理解。

首先要回答什么是“公共行政”;它与“行政”有何区别?公共与行政分别指谓什么?

“公共”一词可以从人类学、社会学等学科常用的概念做出解释,一是“结构——功能分析”,二是“文化”概念。“结构——功能分析”探索的是人类社会中人类的需求、愿望、意向和表达的基本的和持久的模式,即公共的标准,有关集体生活的普遍的原理。将这个分析对公共行政的修饰词“公共”做出解释,那就是试图探索与群体的同一性以及作为整体的群体生活相联系的制度和行为具有特别强制性的、象征性的以及礼仪性的方面,如对犯罪人的逮捕和审判,货币的制造与控制,涉外关系的处理,政府首脑的国事访问,

国防力量的招募、训练与控制等。显然，它们对任何国家和政府都有共同的需求。

可能有人认为，不同的国家、政府、意识形态会有不同的价值观，难以追求共同的普遍的特征。实际上“公共”并不排除文化的影响。“公共”与文化概念紧密相关。一般而言文化是用来表示信仰的完整复合体和一个社会行为方式。这里“信仰”是指对宗教、政治、经济、哲学、艺术及人际关系等事物的思想观念体系或思维模式。而“社会行为方式”是指关于食物、住房、婚姻、娱乐、美的表达等活动的行为模式。这种信仰与行为方式在相互依赖的意义上构成了有代表性的体系，这就是文化。用文化概念来看待行政，行政也是文化的一部分，同时也对文化产生作用，行政就可以理解为是一种理性合作的行为系统。行政是复杂社会中人们借以控制文化，借以达到稳定的社会目标和改革目标的手段。借用文化概念，“公众”一词就加以了限制：我们所谓的行政是特定社会中的行政，这一特定社会与围绕和制约它的一切文化因素有关。因此，我们只能从行政环境与行政文化来理解行政，或者说，除非我们采用多种文化比较提出那些带有普遍意义的观点，否则就会导致错误。

在这个阶段，人们对“行政”有了新的认识：行政是具有高度理性的人类合作中的一种。当然，人类的合作还有其他，如企业间的经贸合作。要十分注意的是，这种行政所代表的合作方式离不开“组织”与“管理”。组织是结构，它是行政的解剖学，管理是功能的运用，它是行政的生理学。组织是探求行政的静态模型，管理是探求行政的动态活动。我们可以把组织定义为一个行政系统中政府与民众相联系的结构。这当中人事关系的结构，权力的结构也包含其中。我们也可以把管理定义为一个行政系统中试图获得理性合作的行动。这里“行动”一词可以作更宽泛的解释：包括对理性合作及其行政系统的自我改革。

基于上面的讨论,可以对“公共行政”的内涵做一概括和总结。公共行政是一门艺术也是一门科学。更多的从事行政学研究的自然科学家倾向于它作为一种研究课题和学科发展起来。这是一种科学化的倾向,因为它像其他科学一样有自己的理论与方法并要求实践的检验;更多的政府实务家倾向于它作为一种行为与过程,是一种行政技巧的艺术,因为它也需要一般艺术的经验、直觉与创造力。但是,公共行政的中心概念是理性行为,它强调的是具有高度理性的人类合作行为。只不过这种合作随目标实现的有效性的不同而不同,因此,我们必须从政府、权威以及参与合作的人的目的来思考和理解这种人类合作行为。“公共行政”还从“行政”与“公共”两个方面扩展了原来“行政”的内涵。这里明确提出,行政或行政系统有二个重要特征:组织与管理。组织作为对行政系统中权力、权威与人际关系的研究一直保持至今。而管理作为行政系统中试图获得理性合作的行动则为以后政策分析、公共政策、公共管理、公共事务的研究开拓了道路。而“公共”的解释也做了有说服力的论证。一方面使用“结构—功能分析”的方法,它有助于认识不同社会中“公共”的普遍含义,使用文化概念则有助于识别与处理“公共”的相对含义。另一方面也有助于认识不同社会中行政的特点,以及同一社会内部行政的各种行为与关系。

随着公共行政的认识和深化,本世纪中叶从行政管理角度不少学者提出了新的思想,产生了新的突破。从管理作为一种理性合作行为的思考出发,哈罗德·拉斯韦尔与丹尼尔·勒纳发表了《政策科学:近来在范畴与方法上的发展》,将政策作为指导行动的指南,进行了新的探讨。这与赫伯特·西蒙的名言“管理就是决策”相吻合,人们开始从全新的角度、运用多学科知识对包括政府在内的人类决策进行了走向操作性的研究。其中最有影响的是查尔斯·E·林德布洛姆的工作。他提出了渐进决策理论,最初称为渐进主义,后演变为“渐进调适科学”,最后称为断续渐进主义。实际上,他