



公共行政学

〔美〕R·J·斯蒂尔曼 编著

李 方 潘世强等 译校

GONGGONG
XINGZHENG
XUE

公 共 行 政 学

—观点 和 案 例—

上 册

[美] R·J· 斯蒂尔曼 编著

李 方 杜小敬 等译

满世强 李 方 校

中国社会科学出版社

1988·北京

责任编辑：李学沟
责任校对：王桂琴
封面设计：高润喜
版式设计：李玲玲

公共行政学
——观点和案例——
GONGGONG XINGZHENGXUE
(上册)

中国社会科学出版社 出版
发行
新华书店 经销
重庆印制一厂 印刷

850×1168毫米 32开本 12.125印张 296千字
1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷
印数 1—3 000册

ISBN 7-6004-0087-X/Z·14 定价：3.80元

内 容 简 介

本书内容涉及行政学研究对象的所有重要方面：行政组织与行政权力，决策理论与政策分析，人事管理，指挥、协调与监督，信息与反馈，财务行政，行为心理与人际关系等。

编著者“力求把公共行政学的许多经典理论著作与当代的行政案例研究联系起来”，采用了特殊的编写体例：每一章都由编著者的概述、参考资料和案例分析三个部分组成。

译者说明

为了有助于我国当前的体制改革，加强管理工作，以及为了满足广大行政管理学研究人员和行政管理干部学习上的需要，中国社会科学院政治学研究所行政学研究室准备编译和介绍一些国外的行政学资料，以提供接触国外原始材料的机会。这本《公共行政学》就是为这种目的，由所内外部分同志合作翻译的。编著者斯蒂尔曼是美国加利福尼亚州立大学教授。

本书的最大优点不仅在于材料充实和涉及的范围比较全面，而且还在于编著者所采用的特别的编写方法：每章先用简练的文字说明编著者自己的观点，紧接着便转载或节录一篇有关这一问题的文章，所采用的大多是行政管理学方面的权威著作。这就使本书可以兼收“名著选读”之效。每章并附一有名的行政案例研究，其中“森特拉里亚五号矿井的爆炸”、“美国军舰‘星座号’上的群众哗变”、“使用原子弹的决策”、“肯尼迪总统、中央情报局和‘猪湾’事件”以及有关“水门事件”的部分情节等，或则很好地暴露了美国国内的矛盾，或则记录了重大历史事件。对于行政学以外的社会科学研究者也有很好的参考价值。

基于作者的根本立场，书中虽然大量揭露了美国的官僚主义与行政管理上的弊端，但也时时流露出对资本主义的颂扬，有时甚至不惜为美国的帝国主义政策与“世界义务”作辩护。个别地方也暴露了作者对社会主义的偏见乃至攻击。此外，在谈到中国古代的官僚制度时，也有一些似是而非的提法。不过由于行政学是一门应用性比较强的社会科学，书中主要内容在于探讨具体的管理方式方法和理论，很少直接涉及尖锐的政治问题。至于资本主义观点的影响，希望并且也相信读者能够用马列主义观点加以分析。因此全书自始至终都是按照原文译出，未加删节。

书中译名，一律以“辛华”的译名手册为准，个别外来词在英语中无通行译法者从母语。注释除附有“破折号加译者”字样外，全系作者原注，不另说明。原书中斜体字、黑体字及加重点符号的字，为排印方便，译文一律改为正体加上引号，以引起注意。个别难译或译法不一致的词语，附有原文，以便读者查考。

由于行政学在我国是新开创或者新恢复的学科，不少同志常为寻求参考书目所苦，迫切希望知道国外有关的著名学者及其著作名称，因之我们把原书所附参考书目也一并译出。

参加本书的译者是：

前言、绪论、第一章：李方

第二章：方觉

第三、十六章：李三元

第四章：张彤

第五、十章：袁岳云

第六章：李国城

第七章：张明澍、黄玉石、徐海宁、郑斌

第八、九章：翁斯玉

第十一章：钟定远

第十二章：张克福

第十三、十四章：杜小敬

第十五章：杨百揆

参考书目：张黎

其中第二、三、四、五、八、九、十、十二、十三、十四、十五、十六章由潘世强校阅，其余由李方校阅，并由李方对全书从译文上统稿。

由于我们水平有限，错漏之处必然不少，敬请各方指正。

译者于1985年3月

目 录

第二版序言.....	(1)
绪论 对公共行政学内容与范围的探讨.....	(4)
公共行政学之研究 德怀特·沃尔多.....	(10)
绪论部分案例研究.....	(38)
森特拉里亚五号矿井的爆炸 约翰·巴特洛·马丁	(40)

第 一 编

公共行政的环境：美国公共行政的模式

第一章 正式机构：官僚制度理论.....	(77)
论官僚制度 马克斯·韦伯.....	(84)
案例研究之一.....	(136)
官僚制度国家的兴起 詹姆斯·威尔逊.....	(138)
第二章 一般环境：生态学理论.....	(173)
公共行政中的生态学 约翰·高斯.....	(177)
案例研究之二.....	(186)
向贝克斯菲尔德投放二百六十万美元(或“怎 样才能避免建造农业季节工人卫生所”) 迈克尔·阿伦.....	(187)
第三章 政治环境：行政权力理论.....	(208)
权力和行政管理 诺顿·朗.....	(211)
案例研究之三.....	(221)

	导致马丁·路德·金博士被暗杀事件的垃圾工 人的罢工 雷·马歇尔、阿弗里尔·亚当斯合撰 (222)
第四章	政府之间的公共行政：壁垒森严、各自为政的 联邦主义理论..... (249) 对政府间关系的一般分析观察 狄尔·S·莱特 (252) 案例研究之四..... (274) 伯明翰市钢铁厂被关闭之日 帕特里克·J·斯洛扬 (275)
第五章	内部动力：非正式团体理论..... (296) 重新走向明智的途径 弗利茨·J·罗特利斯伯格 (300) 案例研究之五..... (313) 美国军舰“星座号”上的群众哗变 亨利·P·利弗曼..... (314)
第六章	公共行政的主要决策者：“专业人员国家”的 理论..... (329) 专业人员国家 弗雷德里克·C·莫舍..... (333) 案例研究之六..... (360) 肯尼迪总统、中央情报局和“猪湾”事件 查尔斯·J·V·墨菲..... (361)

第二版 序 言

本书第一版所获得的积极反应是令人鼓舞的——的确它是十分积极而且令人鼓舞，以致这第二版得以排印出来。发行第二版的优越性就在于它提供一种难得的机会，以便改善风格，润色文字，以及吸收新的学术成就和案例资料。因而，学生、教师 and 一般读者便会发现这是一本比第一版篇幅更长的书籍，它包含带有新观点的有关章节：各级政府机构之间的关系、机构改组、立法与行政的关系以及政策分析；新颖而且更富当代色彩的案例；每章末尾所附新的复习题；以及在每一编之前新添的纵观全编的概述，这种概述使所用资料具有更能贯串始末的整体性。

但是第一版所使用的在方法论方面的方式和设计，在本版中却依然全部保留了下来——与公共行政学初级课程所使用的大多数传统教材相比，这是一种自觉地实验性的方式。这种设计力求把公共行政学的许多经典理论著作与当代的行政案例研究联系起来。

通过使观点与案例结合起来的方法，本书有助于达到下述四个重要目的：

1. 观点与案例结合的方法使得学生能够直接阅读许多杰出行政学理论家的著作，这些理论家曾经为公共行政学的新型研究方式打下基础。这种方法的目的在于发展学生对许多传统行政学理论的评价鉴别能力。

2. 本教科书通过阅读当代的案例材料——通常是一些涉及重大国家事务的材料——以鼓励对实际行政问题进行仔细的观察。这些案例说明公共机构的行政过程中所具有的复杂性和真正的激励因素。

3. 本书力求使读者在实际环境的前因后果中,亲自检验有关公共行政学主要理论的有效性,从而促进对于公共行政的理论与实际之间关系的进一步理解。

4. 最后,这种观点与案例相结合的方法,通过提供从多种多样来源所收集到的读物——观点和案例两方面的作品——和利用从一般图书馆所无法弄到的资料,以帮助人们对公共行政综合性的广度和跨学科的内容,培养更敏锐的鉴赏能力。

很显然,一切书籍在篇幅上的局限性,都会给作者带来种种限制。本学科领域内极其众多的文献资料,曾经使得挑选材料的工作特别难以进行。因此,在决定对材料的取舍时,我曾经力求从能够切实回答下列四个基本问题着眼:

1. 这些材料是不是针对今天行政工作者所碰到的核心问题?

2. 从个别以及整体的角度上看,这些材料是否能够对当前的行政实践提供一种现实主义的轮廓?

3. 这些单独的案例与理论材料彼此是否有逻辑上的联系?

4. 这些材料是否既有趣又有足够的篇幅,足以把它们作者所预期的真正意思和精神表达出来?

章节的安排是以本学科领域中许多其他流行的教科书中所使用的题材顺序为依据的。但是,由于章节太多,因此本书并没有把传统教科书中的全部论题都包括进来,不过有许多专题(例如生产效率和人员录用的问题)虽然没有单独处理,但却在其他章节中进行了讨论。对于那些想对某一特定问题作更深入研究的人,本书末附有一份详细书目单以向他们提供参考资料。

编著者和出版者对于下列审阅过本书手稿的人所提供的帮助表示感谢,他们是:乔治·沃普(明尼阿波利斯市明尼苏达大学),韦斯利·比朱尔(洛杉矶市南加利福尼亚大学),以及罗杰·范斯坦(波士顿州立学院)。

此外我还对以下各位表示感谢，他们是：理查德·华莱士（贝克斯菲尔德加利福尼亚州立学院），约翰·昆西·亚当斯（米尔萨普斯学院），约翰·E·劳斯（鲍尔州立大学），M·圣阿瓦斯（约翰·F·肯尼迪大学），罗伯特·丹（圣路易·奥比斯波市加利福尼亚州立大学），菲利普·怀尔德（哈特威克学院），以及小劳伦斯·奥图尔（弗吉尼亚大学）。

最后，也象任何一本书一样，材料的选择及其安排反映了编者个人的倾向。我只希望读者能够觉得其中章节既有教益又值得一读，并且至少能在某种程度上分享作者对公共行政学文献的感受和趣味。

R·J·斯蒂尔曼

绪 论

对公共行政学内容与范围的探讨

“就其作为一种活动过程而言，公共行政的历史与政府是同样悠久的。那就是说，一旦组织机构上的发展与分化使得人们有可能谈论到某一个社会的政府时，就会产生制定法律的行为（法律是政府对价值所作权威性分配的一种表现），就会产生怀着一种比较有成效或者并无成效的企图去实施法律的行为。”

德怀特·沃尔多

对于一个研究领域的基本特质，也就是说，对于使得这一领域跟其他自然与人文学科相区别的界线、标志和范围所下的定义，通常被认为是开始任何学术专题研究时的一个良好的下手之处。不幸的是，直到现在还没有任何人对于公共行政的研究提出过一种简单明了的定义，——起码是没有提出这样的一种定义，即大多数实际工作者和专家都趋向于对它表示赞同。正是在那些构成二十世纪公共行政学的基本价值和核心的问题上，引起了激烈的争论并且甚至在本专业的学者中产生了深刻的分歧。

要达到对行政学作出一个精确而且为人们所普遍接受的定义，其主要困难部分地来自公共行政学在二十世纪的迅速发展，它现在似乎成了无所不包的东西。公共行政人员正在使用技术的——虽然并不一定是俗气的——方式，为城市政府提供预算，或

者是为邮政局进行职位分类，或者是为中心城市的医药中心评价其任务完成情况。与此同时，在迅速变换着的政治环境之来龙去脉中，他们对于所提出的社会主要目标，以及对于为达到此种目标所需要的手段的发展，也都有着非常密切的关系。举例来说，由国家机构的工程人员修建一条公路这样一种简单的行动，乍看起来好象是一种纯粹的行政活动，却有可能而且也确实广泛地牵涉到与下述这些紧要事项相关联的社会利益问题，比如公共土地的使用方式、能源消耗、污染控制以及群众拆迁计划等。民族关系、社会共同经济福利、以及自然界和人类社会稀有资源分配等许许多多的问题，甚至也都能对于一个修建公路的简单行政决策发生影响。很显然，公共行政不能够在真空中起作用，而是与全社会所面临的种种关键性难题纠缠在一起的。于是问题就变成：一个理论家怎么可能对与全社会如此密切相关的一个领域，提出既合理又简明的定义来呢？

与公共行政有关的、在数量与范围方面正迅速增长的各种活动，曾经使得大多数理论家得出各种各样的定义来。请考虑居于领导地位的教科书作者们新近所提出的某些定义吧：

公共行政学与政治科学的区别，在于前者的重点是官僚机构及其行为，同时也在于它的方法论。公共行政学与管理科学的区别在于它作为非营利机构所使用的评价方法，因为追求利润的组织在其决策机构中以及在其管理者的行为上，对如何考虑公众利益的问题是相当不受限制的。

尼古拉斯·亨利

《公共行政与公共事务》(1975年版)

所谓公共行政：

(1) 是公共机构中一个协作性集体的努力。

- (2) 它遍布于三大政府部门——行政、立法和司法——并且存在于它们的相互关系之中。
- (3) 它在公共政策的形成过程中起着重要的作用，因而它就是政治过程的一个组成部分。
- (4) 它在很多重要方面与私人行政有所不同。
- (5) 它在为社会提供服务方面与许许多多的私人团体和个人发生密切的联系。

费利克斯·A·奈格罗及劳埃德·G·奈格罗

《现代公共行政学》(1977年第1版)

……公共行政包括对一切有组织的活动的协调，其目的在于执行公共政策。

哈罗德·F·戈特纳

《公共部门的行政》(1977年版)

公共行政所涉及的是从政府完成任务的角度所作的工作，它包括与实现当选官员竞选政策有关的全部活动，以及与发展这些政策有联系的某些活动。简言之，公共行政是在竞选诺言与选举之夜的胜利欢呼之后接着所发生的一切。

格罗弗·斯塔林

《公共领域的管理》(1977年版)

公共行政的定义可以这样下：它指的是凡属与实现由立法机关、行政部门和法院所采用或制订的法律以及其他法规有关的一切过程、组织和个人（后者以公职身份或角色进行活动）。对这个定义应该理解为还包括制定和执行立法与行政命令中的许多管理事务在内。……

乔治·G·戈登

一般来说,这些给公共行政下定义的意图,似乎是要把公共行政说成为以下一些内容:

- (1) 政府的行政部门;
- (2) 公共政策的制定和执行;
- (3) 有关人类行为和人类协作性努力的范围相当广泛的种种问题所牵涉到的事项;
- (4) 可以通过多种途径使之与私人管理相区别开来的一个领域。

可是,按照某些学者例如哈罗德·斯坦的意见,要想用十分具体的细节把公共行政的范围加以限制,是一种无效的劳动,这完全是因为公共行政的许多变动因素和复杂情况使得几乎每一种行政局面都成为一种独特的事件,任何高级系统的归类方法都不能把它包括在内。斯坦对此是这样落笔的:“……公共行政是这样一种领域,其中每一个人都是自己的法规编撰人和职位分类人,并且必须把所采用的分类看成相对来说是转瞬即逝的东西”^①。

而对某些作者例如弗雷德里克·C·莫舍来说,公共行政所具有的在学科核心上的不规范性,赋予这一学科以力量和迷人之处,因为学生们必须利用许多领域和学科,再加上自己的一切办法,以便对于一个特定的行政问题弄清其真相。莫舍这样写道:“也许最好是不要给它[公共行政]下定义。它更多的 是一个兴趣的领域而不是学科 的领域,更多的是一个问题的焦点而不是一门科学。……它必然是跨学科的。应该把那种互相交叉与界限模糊的现象,看成是一种乐趣,尽管这对于某些思想有条理的人来说

^① 哈罗德·斯坦:《公共行政与政策的发展:一种案例专辑》,纽约哈考特·布雷斯·乔瓦诺维奇书局1952年版,第25页。

是很使人生气的”^①。

但是在另外一些人例如罗伯特·帕克看来，对于这样一门杂乱无章的学科进行研究所受到的种种挫折，冲淡了它成为一门已经成熟了的有效益的科研领域的可能性。帕克写道：“事实上并不存在‘公共行政学’这样一门学科。并没有一门科学或者艺术可以用这个名目，特别是没有任何一种单一的技巧或者有连贯性的知识性学科可以使用这个名目。这个名词与有系统的思想境界毫无关系……在它自身内部，它并不能提供任何有希望的机会，以使科学知识的任何一个方面得以扩大或者变得更加准确”^②。

尽管帕克对于公共行政的现在和将来的状况作了悲观的评价，但却有许多学者继续在公共行政的学术研究和职业实践方面，为这一领域寻求一个大家能共同接受的定义。一位第一流的理论家、现任赛拉丘斯大学马克斯韦尔学院政治学教授的德怀特·沃尔多，正在从行政学作为一门学科的历史发展角度出发，并且特别参照了行政学在美国的发展情况，来研究给这个领域下定义的问题。沃尔多教授根据大约半个世纪以来与公共行政学的兴起相联系的各主要学派及有创见的思想家所作出的贡献，为我们就这个领域的知识范围画出了一张图样。在阅读沃尔多的著作时，我们能够感觉到他定会同意莫舍的意见，即公共行政的研究是一种高度综合折衷性的课题，它从人类知识的许多领域——政治科学、决策过程、管理科学、经济学以及历史学等中间得出自己的学术理论和研究方法。在考察行政学领域从各方面所获得的这许多帮助时，沃尔多断定在这许多东西中间有一个共同的线索，那就是政府的持续不断地活跃着的“业务”工作，这种业务工作是通过一系列组织和管理程序，同法律的执行联系起来的；至于这

① 弗雷德里克·C·莫舍：《公共行政研究》，《公共行政杂志》第16期（1956年夏季），第177页。

② 罗伯特·帕克：《公共行政学之目的》，《公共行政杂志》第34期（1965年6月），第99页。

种法律则由立法机关（或者其他权成性的机构）制定，并由法院进行解释。贯穿在沃尔多深邃的论文当中的，是作者思想上明显的矛盾心情。正如同当代许多行政学理论家一样，他也是被两种倾向所折磨着：一方面，他需要为这一学术领域指出某些界线和核心价值；而与此同时，又要对于行政活动的迅速增长和幅度的变化，给予高度的自由。

思考题

沃尔多关于公共行政学的定义，跟他曾经研究过其著作的理论家相比你觉得怎样？特别是沃尔多的研究方法跟赫伯特·西蒙^①的相比你觉得如何？

在公共行政思想的发展过程中，我们能够很轻易地划分出具体的阶段或时期来么？

对于公共行政学界中当前的主要倾向，特别是当这些倾向涉及到作出一个有关这一领域的精密定义时，沃尔多的观点是怎样的？

最后，以本书首段所引沃尔多关于公共行政的定义为基础，你将要为打算从事这一专业的学生提出一些什么东西，作为合适的教学计划呢？

^① Herbert Simon本应译作赫伯特·赛曼，通译西蒙，他本人自称司马贺，诺贝尔奖金获得者，长于行政学、决策学、电脑等，著有《行政行为》、《管理决策新科学》等书。——译者