

公共行政学

经典文选 (英文版)

竺乾威 马国泉 编



MPA (公共管理硕士)

复旦大学出版社

系列



Selected Classic Readings of Public Administration

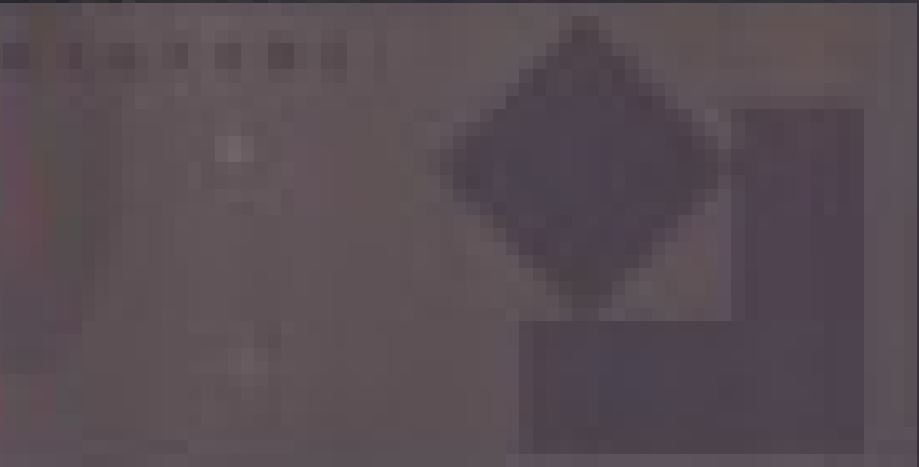
公共行政学

经典文选(第2版)

王锡德 主编



M.P.A.



公共行政学

MPA (公共管理硕士) 系列

公共行政学 经典文选 (英文版)

Selected Classic Readings of
Public Administration

竺乾威 马国泉 编



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学经典文选:英文/竺乾威等编. —上海:复旦大学出版社,
2000.5

(MPA 公共管理硕士系列)
ISBN 7-309-02531-8

I. 公… II. 竺… III. 行政学-文集-英文 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 19913 号

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

经销 新华书店上海发行所

印刷 上海第二教育学院印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 38.25

字数 626 千

版次 2000 年 5 月第一版 2001 年 8 月第二次印刷

印数 3 001—6 000

定价 48.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书选录的多为西方公共行政学研究的经典、有影响的重要文章，共30篇，分别出自伍德罗·威尔逊、弗兰克·古德诺、道格拉斯·麦克格雷戈、格拉汉姆·爱里森以及威廉·葛姆勒等西方著名学者之手。阅读这些原汁原味的英文原著，有助于国内读者比较全面、准确地理解西方学者的主要观点，了解其各种流派的主要理论。本书各章前均有编者撰写的中文背景分析，每篇文章前附有该文的中文内容摘要。对于行政管理类专业学生来说，阅读本书可以提高其阅读专业英文资料的能力。本书适宜于作为MPA（公共管理硕士）的专业教材，亦可作为大学本科高年级学生的专业英语及行政学理论教材。

前 言

本书辑录的是西方公共行政研究中的一些经典的、有影响的文章。编辑这样一本书出于以下的考虑：首先是这些文章所产生的持久影响，这当中许多是进行行政学研究的必读文章。其次，让我们的学生有机会直接阅读英文原著，以弥补对这些文章片断了解的缺憾。再者，也希望借此提高学生阅读专业英语资料的能力。本书适宜于作为 MPA(公共管理硕士)的专业教材，也可以作为大学本科高年级学生以及研究生的专业英语或行政思想理论方面的教材。

编辑此类著作可以说是我国行政学研究的第一次尝试，尽管我们曾给学生开设过有关这方面的课程。我们选择这些文章的标准是：(1) 公认的、经典性的或者其在某个时期具有代表性的文章。(2) 反映尤其是 20 世纪 80 年代以来西方行政最新发展的文章，这一部分主要集中在本书的第三章，其中的一些文章或许在目前还谈不上经典，但可以帮助我们了解这一时期西方行政理论的主要观点。我们在本书中选录这些文章并不表明我们都赞成这些文章的观点，我们只是希望向读者展示整个行政学研究的各种有影响的观点。在此，我们要向这些文章的作者表示敬意。

作为初步尝试，本书肯定有不尽人意之处，希望广大读者给予批评和指教。

竺乾威 马国泉

2000 年 1 月

CONTENTS

Chapter One From the end of the 19th century to the 30s of the 20th century

Introduction 3

1. The Study of Administration 6
Woodrow Wilson

2. Politics and Administration 31
Frank J. Goodnow

3. Scientific Management 38
Frederick W. Taylor

4. Bureaucracy 44
Max Weber

5. Notes on the Theory of Organization 55
Luther Gulick

Chapter Two The 40s of the 20th century to the 70s of the 20th century

Introduction 75

6. Bureaucratic Structure and Personality 78
Robert K. Merton

7. A Theory of Human Motivation	94
<i>A. H. Maslow</i>	
8. Power and Administration	121
<i>Norton E. Long</i>	
9. Parkinson's Law or the Rising Pyramid	137
<i>C. Northcote Parkinson</i>	
10. The Human Side of Enterprise	145
<i>Douglas Murray McGregor</i>	
11. The Science of "Muddling Through"	159
<i>Charles E. Lindblom</i>	
12. Organizations and the System Concept	181
<i>Daniel Katz & Robert L. Kahn</i>	
13. Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service	202
<i>Yehezkel Dror</i>	
14. The Life Cycle of Bureaus	216
<i>Anthony Downs</i>	
15. Public Administration in a Time of Revolution	241
<i>Dwight Waldo</i>	
16. The Peter Principle	256
<i>Laurence J. Peter & Raymond Hull</i>	
17. Towards a New Public Administration	263
<i>H. George Frederickson</i>	
18. Organization Design: a Situational Perspective	288
<i>Jay W. Lorsch</i>	
19. Historical Trends in Leadership Theory and Research	309
<i>Ralph M. Stogdill</i>	
20. Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?	328
<i>Graham T. Allison</i>	

Chapter Three The 80s of the 20th century to the 90s of the 20th century

Introduction 363

21. Some Developments in the Study of Market Choice, Public Choice, and Institutional Choice 366
Vincent Ostrom

22. Exploring the Limits of Privatization 402
Ronald C. Moe

23. Public Administration in Post-Socialist Eastern Europe 423
Eric M. Rice

24. Understanding Government Regulation 447
Richard Lehne

25. Privatization Revisited 470
William T. Gormley Jr.

26. Breaking through Bureaucracy 494
Michael Barzelay with Babak J. Armajani

27. Productivity and Quality Management 533
Marc Holzer

28. Public-Private Partnership in the Twenty-First Century 548
Graham Finney & David A. Grossman

29. Reinventing Government 562
David Osborne & Ted Gaebler

30. Reinventing the American Federal Government: Reform Redux or Real Change? 579
Patricia W. Ingraham

Chapter One

第一章

From the end of the 19th century to the 30s of the 20th century

(19 世纪末—20 世纪 30 年代)

本章背景介绍

这一时期也称公共行政学研究的古典时期或正统时期。

伍德罗·威尔逊的《行政学研究》通常被认为是公共行政学研究的发端。事实上,以美国而言,早期的一些政治领袖,甚至美国宪法的制定者,如亚历山大·汉密尔顿、托马斯·杰斐逊等都对公共行政问题发表过精当的看法。如汉密尔顿认为,决定行政管理是否完善的首要因素就是行政部门的强而有力,并认为使行政部门能够强而有力所需要的因素是:(1)统一;(2)稳定;(3)充分的法律支持;(4)足够的权力。

威尔逊认为,欧洲各国已经开始把政府文职人员的培训和公共行政研究列入重要议程,美国应该采取同样的做法,其原因在于不断增长的经济和社会生活的复杂性使得政府的规模和活动不断扩大,因而重点也发生变化,原有的主要从政治指示、宪法调整以及法律制度的角度对政府事务的研究已经不能完全反映政府的新的情况。因而,他提出“应当建立一门行政科学,它将力求使政府不走弯路,使政府的事业减少不成事业体统的样子,加强和纯洁政府的组织结构,并且让政府在评价工作时得到尽责的名声”。

公共行政学作为一门学科开始兴起,正如德怀特·沃尔多指出的,公共行政学既表现为对旧价值观念所受威胁的回答,也表现为对于新的生活状况的调整。

自威尔逊开始到 20 世纪 30 年代,公共行政学主要是三种倾向的混合物,德怀特·沃尔多认为,这三种倾向是:(1) 政府改革运动;(2) 科学管理;(3) 政治科学中的新的学科,即在继承许多世纪以来政治哲学和政府知识的同时,也力图按新的更为严格的方式把“科学”运用到政治和政府中去。在这里,弗兰克·古德诺的政治—行政二分法对当时的政府改革运动产生过深刻的影响。古德诺把政府分解为两种不同的职能或两种类型的行动,首先是作决定,然后是执行决定。他把前者称为政治,后者称为行政。把政治理解为国家意志的表达,而行政则是这一意志的执行。这一两分法涉及了

政府管理中的“真正的民主”和“真正的效率”之间协调的问题,在某种程度上开启了公共行政中的宪政主义与管理主义之争的先河,尽管古德诺的观点不久就受到众人的批评。

有必要指出,这一时期泰罗的科学管理思想,以及由这一思想引发的效率运动对公共行政产生的重大影响,其影响之大,甚至远在当时俄国的列宁都对它表示了关注。列宁在指出泰罗制为资本家所用的同时,肯定了这是一种有效率的制度,并表示今后的苏维埃俄国也将采用这一有效率的制度。泰罗制的四项基本原则:按科学办事、科学地挑选工人、科学地培训工人以及劳资双方的合作,以及泰罗的以“时间、动作”为特征的提高效率的研究,他的职能性组织等等,不仅有力地促进了当时企业的效率运动,而且也波及对政府的影响。提高效率成为当时政府的一个主旋律。美国在20世纪20年代政府改革中采用的中型城市的管理体制——市经理制(此制保留至今),典型地反映了这一运动带来的影响。

马克斯·韦伯的官僚制理论的产生可以说是这一时期组织研究的一个里程碑式的作品。韦伯在指出三种不同的权威统治形式(即个人魅力型权威、传统型权威和法理型权威)时指出,与工业社会最相吻合的是官僚制的组织。本章收录的韦伯的论官僚制的文章勾画了官僚制组织形式的基本特征。

本章也收录了路德·古立克的有关组织理论的论述。他从分工、协作的角度切入,对传统的等级制结构的组织作了简明贴切的论述,一些传统的观点和看法跃然纸上。当然,这是与社会当时发展的状况相连的。古立克的出名,还在于他在20世纪30年代同林德尔·厄威克一起编写了一本反映行政学古典学派主要观点的概要性著作《行政科学论文集》。两人在这本书中归纳了这一时期行政学研究提出的一些基本原理:(1)通过管理来协调的组织结构是合理和有效管理的关键。人应当恰如其分地适应结构,组织图是监督和控制整个程序的基本工具。(2)组织应当根据四个基本标准来建设。这四个基本标准是组织服务的目标、任用的程序、处理的人事、进行工作的地方。这些标准取决于特定的环境,组织应当是这些方面的合一体。然而,只要可能,分工和专业化是可行的。(3)希望统一或由一个公司指挥是至关重要的,多头指挥会产生混乱和冲突。(4)权责相符。权责通过层次授予下级,高层管理应限于提出标准和检查这一标准的执行情况。(5)较小的控制幅度。(6)系统的规划是组织必须具备的一个功能。

古典时期的公共行政研究的特征在于把“效率和经济”作为研究的出发点和主要目标,重视行政程序、组织结构和行政原理的研究。这一时期曾第一次出版了两本行政学教科书,即伦纳德·怀特的《行政学研究入门》和威洛比的《公共行政学原理》。沃尔多在评论第二本书时,事实上也归纳了这一时期行政学研究的主要特征:“可以将其基本信念归纳如下:政府可以被分解为两种职能或两个过程:决策和执行。制定政策是属于政治和决策的领域,正是在这个领域中包含着民主的种种程序——表达意见、投票、组织政党等等。而执行决策则是行政的领域,它代表着另外一些问题并且需要另外的标准。在行政的种种程序中,涉及到的是科学方法,它已经在其他场合证明是非常强有力的。这里的标准是经济和效率;而经济通过仔细分析,可以理解为是效率的一个方面。通过对行政现象的科学研究,我们可以推论出有关行政的原理来。这些原理同时能把我们所学到的东西加以概括并且为有效的行政管理行为提供种种准则。通过这种分析和分解的程序,我们便可以使民主的价值观念与当前世界对效率与科学的需要协调起来。”^①

^① 引自沃尔特的“公共行政学研究”一文,见《公共行政学》(上),第18页,R·J·斯蒂尔曼,中国社会科学出版社,1988年。

1. The Study of Administration*

Woodrow Wilson

内容摘要

行政研究的目标首先在于发现政府能恰当地和成功地做些什么,其次在于发现政府如何以最少的金钱和精力为代价,以及以最大可能的效率来做这些恰当的事。

行政学是两千年前开始的政治学研究的最新成果。行政学脱胎于政治学。政治与行政是有区别的。行政管理的问题不是政治问题,虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。行政学的研究不能仅限于纯粹技术细节的那种单调内容,而应对行政管理的各个方面开展理论研究,形成行政管理比较高深的理论,并最终把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深地根植于稳定的原理之上。在方法上,可以运用历史方法和比较方法对不同政府所共有的行政管理规律进行研究。

I suppose that no practical science is ever studied where there is no need to

* Source: Political Science Quarterly, 2(June 1887).

know it. The very fact, therefore, that the eminently practical science of administration is finding its way into college courses in this country would prove that this country needs to know more about administration, were such proof of the fact required to make out a case. It need not be said, however, that we do not look into college programmes for proof of this fact. It is a thing almost taken for granted among us, that the present movement called civil service reform must, after the accomplishment of its first purpose, expand into efforts to improve, not the *personnel* only, but also the organization and methods of our government offices: because it is plain that their organization and methods need improvement only less than their *personnel*. It is the object of administrative study to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy. On both these points there is obviously much need of light among us; and only careful study can supply that light.

Before entering on that study, however, it is needful:

- I . To take some account of what others have done in the same line; that is to say, of the history of the study.
- II . To ascertain just what is its subject matter.
- III . To determine just what are the best methods by which to develop it, and the most clarifying political conceptions to carry with us into it.

Unless, we know and settle these things, we shall set out without chart or compass.

I

The science of administration is the latest fruit of that study of the science of politics which was begun some twenty-two hundred years ago. It is a birth of our own century, almost of our own generation.

Why was it so late in coming? Why did it wait till this too busy century of ours to demand attention for itself? Administration is the most obvious part of

government; it is government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government, and is of course as old as government itself. It is government in action, and one might very naturally expect to find that government in action had arrested the attention and provoked the scrutiny of writers of politics very early in the history of systematic thought.

But such was not the case. No one wrote systematically of administration as a branch of the science of government until the present century had passed its first youth and had begun to put forth its characteristic flower of systematic knowledge. Up to our own day all the political writers whom we now read had thought, argued, dogmatized only about the *constitution* of government; about the nature of the state, the essence and seat of sovereignty, popular power and kingly prerogative; about the greatest meanings lying at the heart of government, and the high ends set before the purpose of government by man's nature and man's aims. The central field of controversy was that great field of theory in which monarchy rode tilt against democracy, in which oligarchy would have built for itself strongholds of privilege, and in which tyranny sought opportunity to make good its claim to receive submission from all competitors. Amidst this high warfare of principles, administration could command no pause for its own consideration. The question was always: Who shall make law, and what shall that law be? The other question, how law should be administered with enlightenment, with equity, with speed, and without friction, was put aside as "practical detail" which clerks could arrange after doctors had agreed upon principles.

That political philosophy took this direction was of course no accident, no chance preference or perverse whim of political philosophers. The philosophy of any time is, as Hegel says, "nothing but the spirit of that time expressed in abstract thought"; and political philosophy, like philosophy of every other kind, has only held up the mirror to contemporary affairs. The trouble in early times was almost altogether about the constitution of government; and consequently that was what engrossed men's thoughts. There was little or no trouble about administration—at least little that was heeded by administrators. The functions of government were simple, because life itself was simple. Government went about imperatively and compelled men, without thought of consulting their wishes.