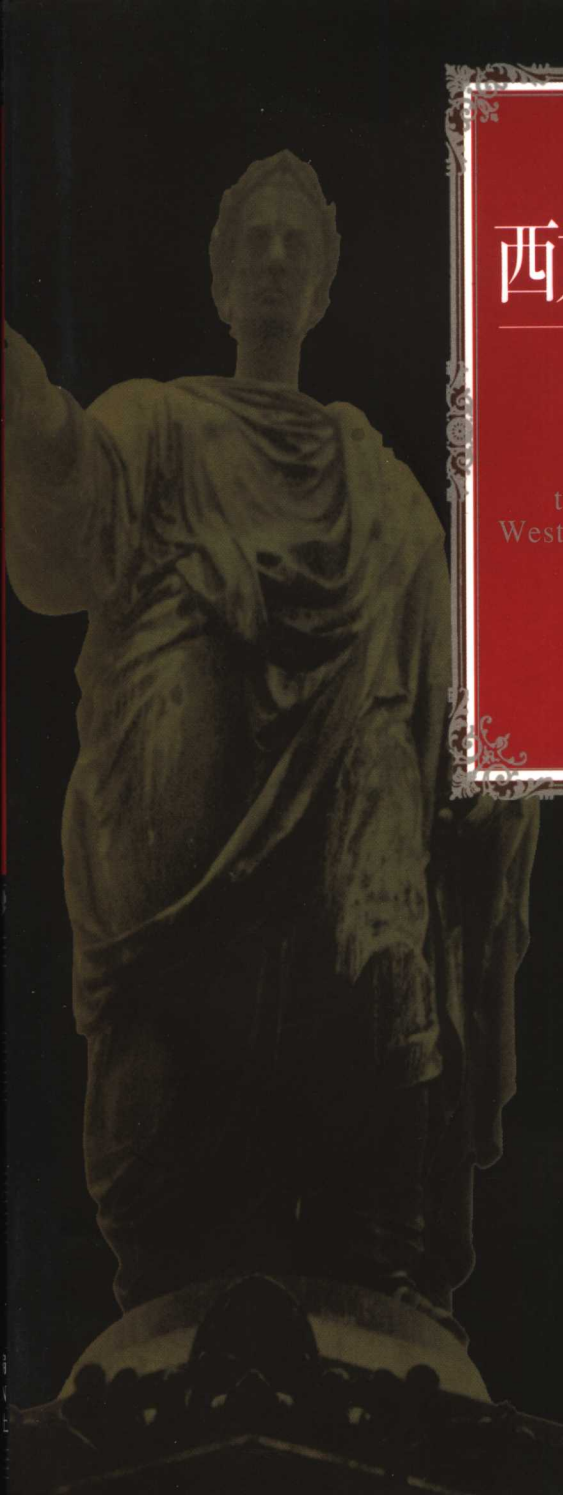




西方公共行政学

名著提要

The Summary of
the Famous Works on
Western Public Administration

毛寿龙 主编

江西人民出版社



西方公共行政学 名著提要

毛寿龙 主 编

江西省出版集团公司
江西人民出版社

赠

图书在版编目(CIP)数据

西方公共行政学名著提要/毛寿龙主编. —南昌:江西人民出版社, 2006. 7

(西方哲学社会科学名著提要丛书)

ISBN 7-210-03353-X

I. 西... II. 毛... III. 行政学-著作-内容提要-西方国家 IV. Z89:D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 088271 号

西方公共行政学名著提要

毛寿龙主编

江西人民出版社出版发行

南昌市李巷印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 17.25

字数: 380 千 印数: 1—5000 册

ISBN 7-210-03353-X/D · 562 定价: 35.00 元

江西人民出版社 地址: 南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码: 330006 传真: 6898827 电话: 6898893 (发行部)

E-mail: jxp-ph@163.net web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换)

The Summary of the Famous Works on Western Public Administration

责任编辑
/ 刘凯军
封面设计
/ 揭同元

西方学术名著提要丛书

西方管理学名著提要	28.00 元
西方经济学名著提要	38.00 元
西方法学名著提要	28.00 元
西方教育学名著提要	40.00 元
西方社会学名著提要	32.00 元
西方历史学名著提要	38.00 元
西方政治学名著提要	28.00 元
西方伦理学名著提要	38.00 元
西方美学名著提要	38.00 元
西方宗教学名著提要	50.00 元
西方哲学名著提要	48.00 元
西方性学名著提要	38.00 元
西方军事学名著提要	28.00 元
西方人类学名著提要	38.00 元
西方心理学名著提要	28.00 元

西方公共行政学名著提要 35.00 元

ADMINISTRATION



ADMINISTRATION

目 录

毛寿龙 李文钊	1
导论:公共行政理论的范式变迁	
与名著选择	
伍德罗·威尔逊(1887)	31
行政学研究	
弗兰克·J·古德诺(1900)	48
政治与行政	
佩德莱顿·赫林(1936)	71
公共行政和公共利益	
古德塞尔(1983)	88
为官僚制辩护	
玛丽·福雷特(1982)	106
动态行政	
赫伯特·H·西蒙(1947,1997)	120
行政行为	
安东尼·唐斯(1967)	185
透视官僚制	
阿朗·怀尔德威斯基(1964)	200
预算过程中的政治	
爱伦·鲁宾(1993)	217
公共预算中的政治	
弗兰克·马里尼(1968)	236
新公共行政学的道路	

目 录

<u>乔治·弗雷德里克森(1997)</u>	265
公共行政的精神	
<u>道格拉斯·耶茨(1982)</u>	283
官僚制民主:在美国政府中寻找民主 和效率	
<u>艾米特·S·雷德福特(1969)</u>	302
行政国家中的民主	
<u>欧文·E·休斯(1998)</u>	345
公共管理与公共行政	
<u>戴维·奥斯本和特德·盖布勒(1993)</u>	365
重塑政府	
<u>文森特·奥斯特罗姆(1989)</u>	413
美国公共行政的思想危机	
<u>埃莉诺·奥斯特罗姆(1990)</u>	433
公共事务的治理之道	
<u>德怀特·沃尔多(1956)</u>	460
公共行政的视野	
<u>罗伯特·B·登哈特(1993)</u>	489
公共组织理论	
<u>理查德·J·斯蒂尔曼二世(1991)</u>	506
公共行政的序言	
<u>菲利普·J·科珀和琳达·P·布雷迪等(1998)</u>	523
21 世纪的公共行政	

导论

公共行政理论的范式 变迁与名著选择

毛寿龙 李文钊

名著,顾名思义乃是有名之著作。名著,往往是学术成就的标志,也是人类文明的结晶。对于一个学科来说,如果要成为某个学科的专业人员,一定要了解该学科的名著、名人、著名的思想。熟读名著,往往给人以思想启迪,并激励人们进行学术思考。学习名著,是接受专业训练的必备步骤。

一般来说,某个学科的人,对于什么是名著,基本都有大体的认识。当然,在基本的共识基础上,到底什么书应该成为名著,什么书不应该成为名著,人们还是存在一定的分歧的。也就是说,在集体层次上,人们大体有一个模糊的共识,但在个体层次上,还是存在一定差异的,在有些人看来是名著的著作,在其他人的看来可能就不是。

是否存在大家基本认可的名人和名著群体,往往是一个学术领域或者学科是否成熟的标志之一。行政伦理著名学者特里·库珀认为,判断一个学术领域研究是否成熟的标

准主要有三条:一是存在一个对该领域长期感兴趣的学者群体,且至少其中的一些人认为自己是这个领域的专家;二是有连续性的出版物来推动理论的发展,包括书籍、核心期刊和会议论文等;三是在大学职业教育课程中设立学术性的课程^①。一旦某个学术领域或者学科,有了集体的共识,那么这个领域或者学科也就比较成熟了。自然,反过来就是,某个成熟的领域或者学科,其学者群体必然有一个大体的认识,知道什么是名著。这是从集体层次的角度理解名著,强调学术群体对名著的偏好和选择。

不过,同一学术领域的不同学术群体,仍然有可能会对该领域的学术名著存在分歧和冲突。同样,这种争论和分歧是不可避免的,正是争论给我们带来的学术的多样性和学术的自由选择。事实上,名著正是在争论和竞争的环境中产生,它本身就是一个自由选择的结果。如果名著是由某些机构和某些人士指定或者认同,那么,这些名著必然会经不起时代的检验。这说明,我们要为不同学术群体研究自己的学术领域提供足够的空间,这样,不同领域会形成不同的学术名著偏好,不同群体会形成不同的学术名著偏好,这些群体和领域之间竞争有可能产生真正的学术名著。这是从制度层次的角度理解名著,强调名著是一个自由选择、自由竞争和自由接受的过程。

制度学者喜欢从事实、逻辑和价值这三个方面来判断和选择公共行政学的名著。从事实方面看,我们可以

^① Terry L. Cooper. *The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States in Handbook of Administrative Ethics* (New York, Marcel Dekker, INC. 1994), p3.

从公共行政学著作的引用次数,从公共行政学著作被知晓的程度判断哪些是名著,哪些不是名著。例如我们可以说威尔逊的《行政学研究》是名著,几乎任何学习公共行政学的学生和从事公共行政学研究的专业人士都对此文有所了解,这主要是因为它是公共行政学的开山之作。从逻辑方面看,这些名著总是与公共行政学的发展时期,或者说公共行政学的典范变迁联系在一起,总是与一定研究方法或者说研究途径相联系,因而我们可以从公共行政学的历史来梳理公共行政学的名著。例如我们提到文森特·奥斯特罗姆的《美国公共行政的思想危机》一书,我们应该知道它是从公共选择的途径研究公共行政,处于公共行政的应用时期。概言之,公共行政的名著不是孤立的,它总是与当时需要解决的问题,与一定的学术传统相联系。公共行政学名著的梳理要体现这一逻辑,不能孤立地谈论某一本名著,而应该将公共行政学名著放在公共行政学的大视野下思考。从价值方面看,公共行政的名著总是隐含着某种价值思考与价值判断,总是包含着某种价值假设。例如我们提到古德诺《政治与行政》,我们就知道它的价值判断是政治与行政二分,在这一基础上来研究公共行政,它必然强调公共行政的效率,强调公共行政的原则。

按照这一思路,我们在梳理公共行政学的名著时,要将事实、逻辑、价值这三者结合起来。我们不仅要判断哪些是名著,哪些不是,而且我们还要弄清它在整个公共行政学的位置,它与其他著作之间的关系,一言之,把握公共行政著作之间的逻辑关系。除此之外,我们还要概括其主要观点,了解其价值判断。

我们认为公共行政学范式变迁能够很好地反映公

共行政学的主要著作、主要时期和主要代表人物,通过对公共行政学范式变迁的解读,可以部分地了解 and 把握公共行政学的主要名著。本书对于公共行政学名著的选择,基本上是在对公共行政范式变迁的理解和解读之上。因此,为了了解我们为什么选择这些著作,而不是其他著作,必须首先对我们所认为的公共行政范式变迁问题作一些基本交待。

一、公共行政理论与范式

伍德罗·威尔逊于1887年发表了《行政学研究》,他认为以前的政治学者把精力放在宪政研究上,忽略了政府机构的实际运作,主张建立一门不同于政治学的行政学,强调行政学研究的目标在于:“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。”^①这标志着公共行政学在西方的正式兴起,与此同时公共行政学研究的总体方向也由之确定。

事实上,半个世纪之后,公共行政学大师德怀特·沃尔多表达了同样的思想,他指出:

我们所有人的福利、幸福以及我们实实在在的生活,在很大程度上取决于影响和维持我们生活的行政机构的表现。现代生活中,行政管理的质量影响着我们的日常生活——从食宿问题到思维活动。今天,你

^① Wilson, Woodrow. "The Study of Administration." Political Science Quarterly 2 (June 1887): 197 - 222.

的生活可能系于对药店中药品纯度的控制管理；明天，可能要依赖于州政府机动车辆管理部门的政策；下周，可能就要仰仗于政府部门的管理智慧了。不管你愿意不愿意，行政管理关系到每一个人。如果我们希望活下去，我们最好琢磨琢磨行政管理。^①

虽然如此，由于学者所处的时代背景不同，所受的学术训练不同，研究兴趣和研究偏好存在差异，因此学者们对公共行政学的一些基本问题，如概念、研究范围、研究对象等并没有形成一致意见，而是形成了各种不同的理论，如官僚制行政理论，民主行政理论，新公共行政理论等。这一方面反映了公共行政学的不成熟性，另一方面也反映了公共行政学的生命力。

公共行政的理论来源于公共行政的实践，反过来，公共行政的实践可以检验公共行政的理论。因此有学者指出公共行政既是一种职业，也是一种理论。

然而，现实情况下，理论与实践并非联系如此紧密。正如学者罗伯特·登哈特所言：

行政实务者常常抱怨行政理论家（从行政学之父到当前的行政学者）都生活在象牙之塔，他们离行政实务如此之远，以至于他们的原理和观点难以与现实世界相适应。然而，学者们，即使那些最关注行政理论与行政实务相联系的学者们，也抱怨公共机构的实务者总是过于关注行政管理的操作模式，而对行政

^① Waldo, Dwight. *The Study of Public Administration*, p70, New York: Doubleday, 1995.

管理不能从一个理论的视角进行综合考察。理论与实践之间鸿沟如此之大,以至于难以弥合。^①

当然,这并非美国公共行政学所独有的现象,中国公共行政学也面临同样的问题。

然而,理论是什么?实践是什么?这些问题并没有引起大家关注,而且其本身也十分混乱。要理解公共行政学的基本理论,必须首先对于理论有所了解。

到底什么是理论,众说纷纭,莫衷一是。一些深受实证主义影响的学者认为,理论即是“科学”的同义词,用弗雷德·柯林格的话说就是:“一种察看现象的系统化观点,一组彼此关联的构念或概念、定义及命题的集合。它通过确认各种变量间的关系,从而达到解释和预测现实的目的。”^②

而具有人文主义倾向的研究者却并不赞同,他们认为“理论”有时就等同于思索、推测或理解这样一些概念,有时甚至成了非实际的代名词。阿基里斯提出,支配人们行为的理论通常有两种不同的形态,一是内隐理论,一是外显理论。内隐理论是一种人们在行动过程中加以运用的习而不察的理论,而外显理论则是一种信奉的理论。与外显理论相比,要认识内隐理论相当困难。

由此我们自然能说,每个人的思想深处都存在一种支配其思想和行动的相应理论。尽管日常中,我们并没有意识到这一点。正如罗伯特·登哈特所言:“最重要

^① [美] 罗伯特·登哈特著:《公共组织理论》,2—4页,中国人民大学出版社,2003。

^② Fred N. Kerlinger, *Foundations of Behavioral Research*, 2nd ed, p9, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1973.

的是,理论不能脱离实践而存在,组织理论完全与我们作为组织成员或其顾客的行动方式相联系。我们在我们秉持的理论框架内行动,或更确切地说,我们的行动只是我们理论观点的表达而已。在行动中,理论和实践是不分离。”^①因此管理者必须有选择地积累知识,然后以这些知识为基础作出决策、采取行动,实际上知识学习是行政管理的核心。

而认识理论需要某个视角,科学史学家库恩为我们认识理论提供了一个新的视角,即范式的视角。库恩在《科学革命的结构》一书中明确指出科学革命变更的过程,即要经历常规科学、反常、危机和科学革命等四个阶段,并提出范式具有两个主要特征:

一方面,它代表着一个特定共同体的成员所共有的信念、价值、技术等构成的整体。另一方面,它指所谓的那个整体的一种元素,即具体的谜题解答;把它们当作模型和范例,可以取代明确的规则以作为常规科学中其他谜题解答的基础。^②

从此,“范式”一词在各学科开始流行,当然公共行政学也不例外。

虽然如此,人们对公共行政学是否真正地存在范式?如果存在,有哪些范式?这些问题都存在疑问,也有不同的理解。

① [美] 罗伯特·登哈特著:《公共组织理论》,2—4页,中国人民大学出版社,2003。

② [美] 托马斯·库恩著:《科学革命的结构》,157页,北京大学出版社,2003。