

# 美国 行政管理危机

原著 [美] V·奥斯特罗姆

译者 江 峰 等



北京工业大学出版社

# 美国行政管理危机

V·奥斯特罗姆 著

江峰 刘霞 平平 等译

江峰 袁琼 Hcn S·chin 校订

北京工业大学出版社

## 内 容 介 绍

本书是美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所所长 V·奥斯特罗姆有关美国行政管理的代表性著作。全书共分七章,着重介绍了美国“管理信念危机”、“美国行政管理的主要流派”、“当代行政管理思想”、“未来行政管理模式的探讨”、“美国政府制度危机”等理论及现状。作者针对美国行政管理面临的挑战,提出了与传统理论不同的“公共选择”理论。设想出一套通过自下而上的“公共选择”以达到适应民主行政的“民主管理”模式。书中还在研究传统理论的同时,对美国行政管理的现状进行了揭露和批判,引起了美国行政管理领域的广泛注意和争鸣,使该书成为近 50 年来美国行政管理领域十大畅销书之一。目前,我国行政改革已在实践之中。该书对于我们了解、研究国外的行政管理理论,借鉴国外行政管理的经验教训,都有其参考价值。

### 美国行政管理危机

V·奥斯特罗姆 著

江峰 刘霞 平平 译

\*

北京工业大学出版社发行

各地新华书店经销

徐水宏远印刷厂印刷

1994 年 2 月第 1 版 1994 年 2 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 32 开本 6.25 印张 140 千字

印数: 1~1500 册

ISBN7-5639-0349-6/C·18 定价: 6.30 元

(京)新登字 212 号

# “美国行政管理危机”<sup>①</sup>

(代前言)

美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所所长 V·奥斯特罗姆教授在美国亚拉巴马大学以及欧洲行为科学研究中心(设在德国比勒罗尔德大学内)等地的系列讲演中提出:美国行政管理出现了危机!

V·奥斯特罗姆教授关于“美国行政管理危机”的系列讲演,1973年在美国初版,以后又多次修订再版,并被美国行政学会推荐为:近50年来美国行政管理领域十大畅销书之一。美国佛罗里达州立大学行政学教授,前美国行政学会会长弗兰克·D·里伍德认为,该书表现出 W·威尔逊的古典行政理论向 H·西蒙的现代决策理论过渡的重要思想。

《美国行政管理危机》(以下简称《危机》)一书,集作者几十年的研究经历与实践,依据十分丰富的文献资料,对美国自 W·威尔逊开创行政管理研究以来的传统理论观点进行分析和批评。与此同时,该书作者还对美国行政管理现状进行了揭露和批评。正因为如此,该书及其作者引起了美国行政管理领域的争鸣。

美国管理学者戈莱姆拜乌斯基在《危机》1974年版的书评中说,该书“提供了一种广泛讨论和争鸣的机会”。15年后,另一位管理学者斯蒂尔曼验证了戈莱姆拜乌斯基的预言。当时,戈氏对《危机》一书的评价,基本是持否定态度的。他没有对奥斯特罗姆的著作做模棱两可的评论,而是直接了当

---

<sup>①</sup> 本文编译自《美国公共行政评论》1990年第五期及其他有关资料,标题为编译者所加。

地指出，“奥斯特罗姆忽视了几十年以来的美国行政研究和实践。”他根本就不相信奥斯特罗姆的“模式选择”（Paradigm）对于行政管理发展的有效性。

著名管理专家巴纳德在评述《危机》时指出，《危机》已成为毫无疑问的畅销书，尽管我对奥斯特罗姆的看法仍然是勉强的。因为我认为，奥斯特罗姆所进行的“公共选择”（Public choice），从理论上说是不可靠的，而在道义上甚至是有害的。

还有一位管理学者莫希尔这样认为，他对美国行政管理所存在的官僚问题，其看法不同于奥斯特罗姆。然而，奥斯特罗姆有权利强调政治制度的重要性。《危机》一书表明，行政管理领域已经出现分歧。选择理论（Choice theory）的支持者（我不是其中之一——指莫希尔）正在有力地推进这种观点，并且成立了公共选择协会（Public Choice Association）。在其他学科领域中，它也占据了一定地位。

奥斯特罗姆的理论观点在美国行政学界产生强烈反响。他在深入思考和研究基础上提出的公共选择理论，认为要对美国现存行政理论和政府制度进行多层次、多方位的解剖，从而实现美国行政管理的真正民主化。《危机》出版后，该书作者因此而成为美国公共选择协会的创始人之一，也是美国公共选择理论的主要代表人物。

传统的行政理论把消除重叠的管理权限和权力结构作为提高行政效率的途径。奥斯特罗姆则指出，如果在美国减少80%的地方政府机构，其结果会如何呢？难道它就能增进美国人的福利吗？他进一步认为，当代美国社会已经染上了一些难以克服的病菌。而这些病菌的出现、不少原因就在于行政管理领域本身。在一定程度上说，美国政府机构的撤并和强化，已经获得某些成功，然而这些成功和美国人所期待的结果相一致吗？纽约的管理是一种成功的模式吗？

针对上述情况，奥斯特罗姆作了两个方面的分析：一是指出政府组织理论的重要性，并将其分析的重点集中在公共责任的“一体化”(integration)，以及由此造成的决策部门精简，从而出现强有力的行政权力等问题。二是根据他的选择理论，对美国政府制度作出了模式选择的分析，并且探讨了多元决策(multiple-decision)权力分散和市场机制等问题。

同传统的行政理论相比较，奥斯特罗姆的所谓“民主管理”模式，与美国的现实分析具有更为密切的联系。他指出，美国现有8万多个政府机构，远远多于其他同类国家。而在加州，还集中表现出实行和指责交叉管理(Overlapping jurisdiction)的矛盾现象，这就是美国行政管理的现实的危机。

# 序 一

——为《美国行政管理危机》中译本写几句短语

这本《美国行政管理危机》是反映美国行政学界为针对当今行政危机所作有关行政理论方面的再思考和新尝试。

原书作者V·奥斯特罗姆是美国印第安那大学从事行政学研究有年的资深学者，他在完成以L·怀特为主流的研究生教育后，一直在为美国行政管理理论和实践作着不懈的再思考和新探索。他曾在美国几所大学和研究所从事范围广泛的有关行政方面的教学科研工作，并写过一些行政、城建、教育、法学、经济著述。尽管他的学术兴趣是多方面的、跨领域的，他始终不渝地探求一个能超越美国传统行政观点的新构架。

多年来，在西方行政学科中占有重要地位的传统行政理论，其中包括W·威尔逊、M·韦伯、L·哥立克等人有影响的著作，在不断变化着的国际政治经济环境中受到来自各方面的挑战和激荡。西方行政管理这种危机的出现不是偶然的，它是由于各国经济基础的急剧变化，对各国上层建筑带来不适应性的必然结果。这是人们主观意志所无法逾越或改变的客观实现。摆在西方学者面前的迫切问题，是如何摆脱这个日益加深的行政管理困境。V·奥斯特罗姆试图在林林总总的选择中，找出一个自认为能适应美国态势和要求的构想。他的构想是要冲出传统的自上而下的、以权力为中心的政府官僚机构，通过自组织、自管理的自治原则的渗透和体现，使之成为一个自下而上的、能比较适应民主的行政管理体制，从而提出作为这种构架核心的“民主行政”理论。这种论点其

实早在美国“联邦党人”著述中就有的，不过是近二十年来又被人们所热衷的行政思想，经过发展演变而成为当代西方行政思潮之一。由此，作者把它喻作一种“哥白尼式的转弯”是可以理解的。

当前，我国正在进行一场意义重大、声势浩荡的行政改革。中国共产党第十四次代表大会报告指出，要下决心进行行政管理体制和机构改革。这既是政治体制改革的紧迫任务，也是深化经济体制改革的必要条件。因此，推行这场行政改革是90年代我国改革开放事业的一项重要任务。

我们行政改革深入的实践过程，也是行政理论深化的探索过程。这是因为实践离不开理论指导。为此，我们在着重研究中国国情的同时，也要了解、掌握国外行政动态，以便作出有分析的推介和参考。来自国外行政研究方面的各种动态可为我们提供信息，丰富知识，开拓思考、参考借鉴，这些都不能说是无益的、徒劳的，基于这点，《美国行政管理危机》中译本的问世，我相信它是会有帮助的。

周世述

一九九三年三月



## 序 二

中国读者能从《美国行政管理危机》(以下简称《危机》)中得到什么呢?《危机》概念本身就作出了回答。人类生活在以语言作为媒介的交往关系之中;而所有的语言又是运用一定的语句来表达人们的思想、行为以及各种选择,并采用一定的方式去实现人们的思想,以取得预期的结果。人类社会的各种行为方式,都是自然创造物的艺术表现,值得深入思考的是:人们如何运用一定的思维去发生相互联系,以使人类的生活方式取得进步。

我在《危机》中注意到:过去的行政理论在于通过一定的指挥体系和绝对服从系统,去控制人们的组织联系,以达到对整个社会的统一控制和指挥。这样的体系是一种单向度(monocratic)的官僚组织。尽管从本世纪的W·威尔逊和M·韦伯以来,在美国行政学领域和行政实践中,官僚组织理论占了主导地位,然而,在美国政治学界,也出现了一些与之相抗争的观点和理论。例如,从下到上的自治组织理论就出现在美国的教科学之中;还出现了民主行政理论的概念。

类似的情形同样存在于人类的社会生活之中。如果我们把社会基层组织模式从大、中型组织结构中抽象出来,那么,社会基层组织模式也许会成为一种新型的行政体系和组织方式。这种情况在当代世界是普遍存在的。我们应当知道,社会基层组织模式对于大、中型组织结构的补充,在民主社会时具有十分重要的意义。

如果读者认识到《危机》一书集中在制度的设计、控制系统的进行等思维方面,以及这些功能与行政管理系统的关

系方面，那么，比较制度分析的构架要素就可能从中得到解释。这些构架要素取决于：（1）基本的分析单位；（2）制度观念；（3）作为秩序关系以进行生产、分配和消费的决策方式；（4）各种服务方式。观念系统和选择模式引发出行为，而且在各种分析范围产生和使用不同形态的服务功能。在现代社会，每一个人都需要：一定的认知秩序（知识体系）、政治秩序（关系体系）和经济秩序（商品和服务）。

在研究美国行政管理“危机”开始时，就已经暗示出：这是为了在人类社会发<sup>展</sup>一种动态的制度分析构架，并作为解决人类问题的方法，以及艺术地处理人类所面临的制约和机遇。人类文明的未来尖锐地提出了一个问题，这就是：需要更好地理解其生活方式的概念和操作基础，及其如何描述人类思维与经验的产物。

K·马克思和F·思格斯在1848年出版的《共产党宣言》中指出了这样一种可能性：即每个人的自由发展是所有人的自由发展的条件。我以为，这就等同于犹太教，基督教和伊斯兰教传统的金科玉律式箴言：“其他人象你那样去做；你象其他人那样去做。”对不同民族给出这样一种普遍的概念，大家都是可以相互学习的。我的唯一希望是：通过《危机》的研究，能象杨泰森博士（我国台湾地区学者，曾在作者所在单位完成博士论文——译者）那样，推动其他许多学者也来关心中国社会的制度分析。

文森特·奥斯特罗姆  
一九九三年四月十日

# 目 录

代前言	(1)
序一	周世述 (4)
序二	文森特·奥斯特罗姆 (6)
绪言	(1)
<b>第一章 管理信念危机</b>	(10)
一、行政管理内在矛盾	(13)
二、理论思维的困惑	(18)
三、行政管理模式问题	(22)
<b>第二章 美国行政管理理论主要流派</b>	(27)
一、威尔逊的基本观点	(27)
二、韦伯的官僚制理论	(31)
三、美国行政管理研究传统	(34)
四、古立克的反传统观念	(36)
五、西蒙的挑战	(40)
<b>第三章 当代行政管理思想</b>	(45)
一、人的决策行为	(47)
二、影响行政管理的因素	(48)
三、管理决策方式	(50)
<b>第四章 民主行政理论再认识</b>	(65)
一、几种不同的思路	(65)
二、汉密尔顿和麦迪逊的民主行政理论	(71)
三、托克威勒的民主管理思想	(78)
<b>第五章 未来行政管理模式探讨</b>	(84)
一、行政管理研究的多样性	(81)

二、管理组织和方式的各种联系 .....	(89)
三、决策分析的不同方法 .....	(95)
<b>第六章 美国政府制度危机</b> .....	(109)
一、水门事件与政府制度危机 .....	(109)
二、特权的膨胀与责任的放弃 .....	(118)
<b>第七章 管理危机及其它</b> .....	(128)
一、美国理论危机 .....	(128)
二、哥白尼能复生吗? .....	(139)
三、思维方式的思维 .....	(146)
<b>注释</b> .....	(154)
<b>主要参考文献</b> .....	(172)
<b>后记</b> .....	译者 (187)

## 绪 言

我在多年的教学研究活动中，一直致力于思考行政管理的思想基础问题。从传统的理论流派中，我接受了行政管理的启蒙教育。怀特的《行政学导论》，是我开始进入这一领域的基本教科书。

在怀俄明大学，我曾致力于与美国西部水资源和土地利用问题相关的公共组织的探讨，并试图撰写一篇涉及土地管理政策研究的论文。当我来到洛杉矶打算写作这篇论文时，又把注意力转向洛杉矶和南加利福尼亚都市区的供水政策和制度分析。

传统的行政理论对于理解西部地区的水资源和土地管理等公共组织及其不同形式，已经根本无所帮助。鲍威尔、米德、霍尔、特纳、韦布和威尔的思想倒是很有启发的。

在俄勒冈大学，我成为太平洋西北部地区教育行政管理研究项目副主任。这项计划是由凯洛格基金资助的，旨在改进高等教育中的行政管理问题。基于医学教育的实践，凯洛格基金理事会认为，在社会科学领域，培养高层次的行政人才，依赖于更多的基础教育，如同医科教育依赖于更多的生物基础一样。当时，我的任务是与我的同事一起研究社会科学中的基础理论问题。这为我提供了广泛的研究领域，与行政管理相关的就有：人类学、经济学、心理学、社会学、以及教育学和政治学，等等。

这期间，由于西蒙的理论挑战，一些观点的争论达到高峰期。我力图从讨论和争辩中形成自己的思想观点。在这一过程中，杜威、福利特、巴纳德、巴尼特、拉斯韦尔、卢因和梅奥等人的观点，对我的思想带来了较大的影响。我已形成一点基本观念，这就是：在解决一些认识问题，以及制定决策和建立组织时，研究行政管理具有重要的意义。

通过研究有关教育行政的著作，我对行政管理的传统原则发生了怀疑。取消独立性的学区，使之成为地方政府的部门之一，这已很少具有说服力。具有独立性的管理者，才能把一定团体内的人员协调起来，而不依附于某一行政首脑。很明显，庞大的教育体系并非“好事”。从某种程度上说，独立的综合管理是不会产生混乱的。美国教育系统的组织方式，具有许多惊人的雷同性，而且缺乏各个层级间的权力制约。在美国，教育局长不可能知道学校的教学和研究情况。

一般来说，专家、教授和学校管理者都希望比较容易地从缅因转到加利福尼亚，都希望在追求新的工作职位过程中尽快地适应新的工作环境。在高等教育中也一样，根据教育协会，教师协会和教育行政部门的有关规定，获得任何职位都应具有一定的竞争性。从我们所讨论的问题以及大量统计情况表明，这种观念的回升非常值得注意。

我用凯洛格基金所从事的研究工作，由于欧州行为科学高级研修中心的一年聘约而中断。然而，这里再次给我提供了研究政治科学和公共行政基础理论的机会。杜威和拉斯韦尔提出的观点把我引入分析的和历史的比较法理学。社会组织的模式就是参照决策原理形成的。如果我们需要理解组织形式，有时就要去研究法律关系的结构。卢埃林和霍贝尔的《晒延人之路》、霍菲尔德的《基本法律概念》、以及康芒的

《资本主义立法基础》，都对上述研究提供了重要的理论方法。

在高级研修中心居留期间，我还接触了阿什比的著作。阿什比的《大脑思维》(1960)一书，实际上就是一种适应性行为理论。这种理论包含了有待研究，认识和处理的问题，以及具有共同特征的组织。阿什比的适应性行为理论，成了我的政治学和组织学的思想基础。

我在研修中心的那一年，社会科学基金还为我提供了认识经济理论对于公共行政研究具有重要性的机会。我对公共组织的决策过程开始“讨价还价”。获得社科基金以后，我的研究范围进一步扩大，并开始与蒂伯特进行合作研究。蒂伯特是一位政治经济学家，曾在地方政府部门任职，并且注意有关公众利益的理论问题。蒂伯特和沃伦的《都市政府理论研究》一书成为这一时期的主要成果。沃伦、比什、E·奥斯特罗姆和韦斯勒以及其他许多理论工作者，也对此作了深入地研究，并且进一步拓展了这一研究范围。

加利福尼亚的未来水源研究委员会资助了我的政治经济学研究。因此，在研究加利福尼亚水资源的管理模式方面，我还提交了《水资源的开发与制度分析》(1971)这一研究成果，并收入国家水利委员会论文集。

如果没有凯洛格基金、行为科学研修中心、社会科学研究基金、国家水利委员会和未来水源研究委员会支持我的研究工作，很难设想我能完成自己的研究计划——这就是使多种选择的方法进入公共管理研究领域。

在进行上述研究中，我开始采用一种新的方法思考问题。我的研究反映出的新旧方法过渡，体现在《复合共和政治理论》(1987)一书中。在这里，我曾使用传统的政治理论，即以《联邦主义者》的观点开始我的假设。汉密尔顿和麦迪逊

在 1787 年就成为运用政策分析方法研究政府组织问题的政治经济学专家。我认为，他们的研究适用于政府的组织条件和关系分析，也即政府的制度分析，而不适合于“政府”的实践行为。

亚拉巴马大学邀请我讲授公共管理，这为我创造出富有激励性的环境。在亚拉巴马，我集中讲授了美国公共管理的理论危机问题。我很感谢海索教授和兰森尼博士，是他们为我提供了这样一个机会，并且用系列讲座的形式表达了我的一些理论思考。我尤其感谢亚拉巴马学术委员会和一些专家所展开的积极而有启发的讨论。所有这些，已成为我的难忘经历。

我的讲稿在 1973 年出版后，布坎南教授建议我进一步探讨美国理论危机与现存制度的关系。后来的“水门事件”促使我接受了这一建议。我写出了《水门事件与 70 年代的美国制度危机》的讲稿。在修订版中，这个讲稿成为本书第六章的主要内容。

从 70 年代开始，E·奥斯特罗姆协助我做了许多工作。她帮助组建了印第安纳大学政治理论与政策分析研究所，并注意从理论上对活跃的经验进行研究。E·奥斯特罗姆和她的同事所进行的一系列探讨和研究，促进了蒂伯特、沃伦和我的研究工作。因为她们的研究涉及到了公共组织，尤其是保安部门。主要的是促进我提出了多元组织与分析概念，并开始进一步思考由我的助手和同事曾经提出的政治基础理论问题。

70 年代中期，我开始在柏林国际管理研究所与欧州学者一起探讨多元组织的理论。1980 年，德国学者考夫曼邀请我参与筹建多元组织研究团体，主要研究项目是：公务指导，控



制和执行的评估。这一团体设在德国比勒费尔德大学内，称之为“多元组织研究中心。”这一时期的研究成果，反映在考夫曼、梅杰里和我组织编纂的《公务指导、控制和评估》（1986）一书中。

在比勒费尔德研究中心，许多工作都涉及两个议题：一是公共机构的组建不应是简单的确定，而要具有竞争性，并且必然是现代社会的竞争。二是面对现代社会日益加剧的竞争性，必须运用社会科学的各类相关方法（例如法律的和公共管理的概念与方法），去研究现代社会组织的复杂问题。用考夫曼的话来说，我们面对的是“多元官僚体制”，而不是“复合官僚体制”的竞争。

比勒费尔德研究中心提出的竞争理论，产生于德国的传统学术思想。这种传统始于尤卡思的《经济学基础（1951）》一书所提出的竞争概念。尤卡思指出，经济学和其它社会科学都面临着严重的二律背反，因为人类社会所取得的成就依存于异常复杂的各种关系之中，而且这些关系又涉及到人们的相互活动。早在1921年，沃拉斯也提出过“大社会”（Great Society）的概念。

现代社会的相互依存方式，已在全球范围内成为异常复杂的现象。经济科学家，社会科学家和社会活动家在解释这种现象时，采用一种任意外延的概念，结果使得他们越来越远离于社会现实。尤卡思曾指出，我们必须把分析的方法渗透到社会实际中去，而不是使自己脱离这个现实。然而，尤卡思没有解释清楚他所提出的现代社会竞争概念。因为他的概念仍然是就人类社会研究而言的一般竞争概念。尤卡里的“竞争”，仍是一种概念化的东西，它没有超出社会科学中的人类学和社会学者提出的一般学术观点。