



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——

下 册

[美]R·J·斯蒂尔曼 编著

李 方 杜小敬 等译

潘世强 李 方 校

中国社会科学出版社

1989·北京

责任编辑：李学洵

责任校对：王 新

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

(下册)

中国社会科学出版社 出版
发 行

经 售 处 经 销
重 庆 印 制 一 厂 印 刷

850×1168毫米 32开本 16.5印张 405千字

1989年2月第1版 1989年2月第1次印刷

印数 1—3,000册

ISBN 7-5004-0379-8/Z·85 定价：5.15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。

目 录

第 二 编

行政官员的多重职能：他们的 主要活动、职责和作用

第七章	决策：公共抉择的渐进理论……………(4)
	“凑合对付”的科学 查尔斯·E·林德布卢姆…(10)
	案例研究之七……………(33)
	使用原子弹的决策 亨利·L·斯廷森……………(34)
第八章	行政的信息沟通：情报网络理论……………(55)
	通讯联络过程 赫伯特·A·西蒙、唐纳德· W·史密斯伯格、维克特·A·汤普森合撰…(60)
	案例研究之八……………(71)
	越南被掩蔽了：玩弄数字的战争 萨姆·亚 当斯……………(73)
第九章	公共服务机构的管理：目标管理理论……………(102)
	公共服务机构的管理 彼得·F·德鲁克……………(106)
	案例研究之九……………(122)
	富兰克林·罗斯福对其办事机构的管理 阿瑟·M·小施莱辛格……………(124)
第十章	人事领导：X理论和Y理论……………(139)
	企业中人的因素 道格拉斯·麦格雷戈……………(142)
	案例研究之十……………(156)

	肉类检查员被控的荒谬案件 彼得·舒克…(158)
第十一章	变革中的政府机构：改组中“对立与转化” 的理论……………(179)
	对行政改组的一些看法 赫伯特·考夫曼…(183)
	案例研究之十一……………(211)
	西雅图妇女权利规划 巴里·S·巴德…(212)
第十二章	公共预算：作为政治妥协和政治策略的预算 理论……………(226)
	预算的政治程序 艾伦·怀尔达夫斯基…(229)
	案例研究之十二……………(244)
	州长与预算：智力保健提案 戴尔·埃弗雷特·卡特……………(245)
第十三章	纲领性规划：政策分析理论……………(259)
	公共政策分析 爱德华·S·奎德……………(264)
	案例研究之十三……………(296)
	纽约市急救车服务网 E·S·萨瓦斯…(297)

第三编

悬而未决的价值观问题：公共行政学 中的主要问题、争论和难点

第十四章	立法与行政的关系：关于行政“细节”的理 论……………(329)
	国会和行政“细节” 艾伦·希克……………(333)
	案例研究之十四……………(359)
	三位聪明的水利工作者通过政治分肥发迹 比尔·斯托尔、W·B·鲁德合撰……………(361)
第十五章	确保雇佣双方合作的人际关系：激励经济的 理论……………(379)

	刺激经济学 切斯特·I·巴纳德.....	(383)
	案例研究之十五.....	(400)
	1970年的邮政工人罢工	
	J·约瑟夫·洛温伯格.....	(401)
第十六章	道德标准与公共服务：公共抉择在道德上的	
	不确定性理论.....	(415)
	道德标准与公共服务 斯蒂芬·K·贝利...	(418)
	案例研究之十六.....	(437)
	星期六夜晚的大砍杀 埃利奥特·理查森...	(438)
参考书目		(456)

第 二 编

行政官员的多重职能：他们的 主要活动、职责和作用

行政官员必须、而且往往是同时执行多重职能。第二编集中研究其中七项重要活动：决策，行政的信息沟通，管理，人事领导，组织，编制预算和制定计划。行政官员履行这些职能的程度、范围和能力因人而异，因事而异，因地而异。但是可以很有把握地说，如果行政官员要把工作做好，甚至只是胜任其职务，上述七项职能都属于他们必须进行的最重要活动之列。

跟本书第一编相同，第二编也是每章讨论一种理论，然后用一个案例具体说明其涵义。应当强调指出，虽然以下各章分别讨论行政官员的七项主要职能，但实际行政过程往往使得他们同时履行所有这些职能。这就使其工作较之以下各章的论述更为复杂，更加难以分割或截然区别开来。

第二编所要讨论的有关行政官员职能的重要理论包括：

第七章：决策：公共抉择的渐进理论。公共机关如何决策？为什么行政官员总是感到他们在“凭直觉飞行”？

第八章：行政的信息沟通：情报网络理论。各机关内部的信息交流是怎样影响决策方式的？行政官员执行具体任务时其成绩优劣的具体表现如何？

第九章：公共服务机构的管理：目标管理理论。什么是行政官员应当采取的成功的管理方式？

第十章：人事领导：X理论和Y理论。为什么人事激励因素对于一个机构工作任务的完成和劳动生产率的提高非常重要？行政官员怎样才能最有效地激励其雇员？

第十一章：变革中的政府机构：改组中“对立转化”的理论。是否有一条组织公共机关的最好途径？

第十二章：公共预算：作为政治妥协和政治策略的预算理论。政府预算过程的性质是什么？为什么关于预算的知识对于维护行政机关的持续存在具有根本的意义？

第十三章：纲领性规划：政策分析理论。为什么制订计划对于一个机构的工作效率有重要意义？政策分析的应用是怎样帮助改进公共计划之制定的？

第七章

决策：公共抉择的渐进理论

“一个明智的决策者当然会预见到，他的决策只会部分地实现他的愿望，同时又会产生他未曾预料到的本来希望能够避免的后果。如果他通过一系列渐进的变化来展开工作，则可以避免犯长期持续的严重错误……”

查尔斯·林德布卢姆

在行政学中，很少有其他理论象“决策”这样多地为人们所讨论过——怎样做出决定？谁来做出决定？为什么要首先考虑这些决定？一旦抉择作出后会产生什么影响？各种学术刊物花费了无尽的笔墨，来讨论决策是一门艺术还是一门科学，如何建立最优的“决策模式”，或者如何达到“最合理”或“最佳抉择”。在这些似乎没有穷尽的讨论中，有一点是清楚的：个人或集团从各种方案中选择出正确行动方案的过程，是行政官员的主要职能之一，因而公共行政学学者应当对其进行仔细的研究。

什么是决策职能？在某种程度上，我们日常都在对大量的个人事务进行决策，比如早晨什么时候起床、穿什么衣服。然而，在公共行政这一更广大更复杂的规模上，决策过程关系到社团或社会的重大抉择，比如在哪里修建一所新学校，什么时候谈判一项军备限制条约，如何制订一项新的联邦贫困救济计划。这种抉择在公共行政中涉及的面既广又深，由于所要解决的问题的复杂

程度以及它所包含的变化因素多少不同，抉择过程可以牵涉到四个、四十个、四百个甚至四千个步骤。

查尔斯·E·林德布卢姆是耶鲁大学的经济学家和长期研究公共政策问题的学者。他在其论文《“凑合对付”的科学》(The Science of “Muddling Through”)中，对政府的决策这一概念提出了重要的见解。在切斯特·巴纳德和赫伯特·西蒙过去的论文基础上，查尔斯·林德布卢姆提出了这样一个中心命题：即存在着两种截然不同的决策。一种他称之为“合理全面的方法或根本方法”，第二种是“连续有限比较的方法或分支方法”。第一种方法见诸于传统的行政学教科书，而后者则是在政府中做出决策的“实际方法”。按照传统的或“合理全面的方法”，一个行政官员要达到既定的目标，譬如要在一定程度上减少贫困，那么，这个决策者在选择所要执行的最好政策时，要将与达到这一目标有关的全部“有价值的因素”或“有利条件”合理地排列出来，如改善贫困者的健康状况，减少犯罪，增加财产数额，消除文盲等。然后要尽可能多地制定出实现上述目标的方案。——如收入保障计划，直接的政府补助，更高的福利待遇，或失业救济计划。——再从各种备用方案中选出能够“最大限度地实现”所列举的“有价值因素”的最佳方案。各种决策方法是“合理的”，因为对各种方案和价值因素都是按照其相对的重要性来权衡，并合乎逻辑地进行选择的。这种方法又是“全面的”，因为决策者对于“一切”选择方案和价值因素都作了考虑。

然而，林德布卢姆教授争辩说，实际中进行的行政决策，却完全是另外一个过程，即“连续有限比较”或“分支”的方法。例如，一个目标——在一定程度上减少贫困——虽然已经确定，但在公共讨论中，这个目标很快就被改变。它可能与其他目标混在一起，如少数民族学生的教育，为失业者提供救济等。行政官员往往忽略，或者回避他们的计划可能导致的许多涉及社会价值

的因素，而将注意力集中于那些他们认为是当务之急的问题上。在选择行动方案时，行政官员规划的不是各种可能性的广阔范围，而是少数几个为其经验证明是切实可行的“渐进的”步骤。而且，在实践中，政策制定者并不是去合理地选择“最佳”方案，以满足各种排列清楚了“价值因素”。林德布卢姆坚持认为，与此相反，按照“连续有限比较方法”，行政官员是实用主义地从各种近便的备用方案中选出“最合适”的折衷方案，以满足与本计划有关的集团和个人。

林德布卢姆认为第一种方法——“根本方法”——错在设想行政官员在决策时可以利用的时间和资料都是无限的。“它假设了根本不存在的知识能力和情报资料，而如果我们考虑到可以用于一项政策问题的时间和财力实际上总是有限的，它作为一种制订政策的方法就更为荒谬。”其次，“根本方法”理论认为，总可以找到被有关各方面一致同意的、明确的价值因素。林德布卢姆争论说，事实上在一个民主制社会中，国会、各种机构和利益集团的成员对各种计划目标的相对重要性，常常持不同看法。政策制订者无法着手把某项计划所要涉及的价值因素一清二楚地排列出来。的确有许许多多的集团持有许许多多的为人们所不知晓的对于价值因素的想法。对于他们来说，价值因素的重要性最终取决于个人的看法。“即使行政官员决定以他自己的标准来衡量价值因素，从而做出决策。他仍然经常不知道应该如何去排列它们，因为这些价值因素实际上往往互相冲突。”第三，“根本方法”理论假设政策抉择中的“目的和手段”是泾渭分明的；而实际上，二者却常常搅和在一起。选择一个要达到的目的往往很难与实现这一目的的手段相分离。例如，清除贫民窟的目的必然与该区居民的搬迁以及实现这一目的的手段相联系，例如建筑物的清除。在公共政策抉择中，手段和目的经常变得难以分辨。最后一点，林德布卢姆说，一项行动方案的最后选定，最终并不是取

决于它能否“最大限度地实现”预想的价值因素（即便这些价值因素可以被区别开来并依次排列），而是取决于它能否适应一个为有关各方所接受的“折衷方案”。林德布卢姆坚持道，“如果以政策方面直接了当的一致性，作为对‘最佳’政策的检验这种办法，显得好象是测验政策与目标间关系的一种可怜的代用品时，那就应当记住，目标本身除了它们是曾经取得过一致这一点之外，是没有其他重大扎实根据的。……因此能否就政策达成一致也就变成了检验政策正确性的唯一实用的标准。”

在林德布卢姆博士看来，行政决策实际上包含有五个特征。第一，它是“渐进的”，因为目标总是采取小的步骤去实现，而不是大幅度“突飞猛进”的。第二，它是“不全面的”。换言之，既然政策制订者所掌握的人力物力总是有限的，他们自然不能在一个既定的时间内考虑全部可选择的方案，也不可能理解其决策的全部后果或他们选择的方案所要产生的全部价值因素。第三，决策的“分支”方法要求运用“连续比较”，因为政策的制订不是一劳永逸，而是要在可资选择的较小范围中，通过一连串小的比较环节，从而一次又一次地不断加以制订和修订。第四，实际上，决策不过是要从可供选择的方案中达到“满足”标准，而不是要从中“获得最佳方案”。“一个明智的决策者完全能预见到，他的决策只会部分地实现他的愿望，同时又会产生他未曾预料到的本来希望能够避免的后果。”最后，林德布卢姆关于政府决策的设想，还是以一种公众方面的“多数”理论为根据的。在这个公共群体当中，许多相互竞争的利益集团竟相对政策问题施加影响，这就持续地迫使处身中间地位的行政官员去谋求竞争各方面取得一致。因而，进行折衷的政治艺术成为决策方法的一个主要部分。

林德布卢姆教授认为，“分支方法”有两个优点。第一，“如果行政官员通过一系列小的渐进变化来展开工作，他就得以避免

犯长期持续的严重错误。”并且，一旦执行了错误的方案，也较易于加以改变。“渐进主义”的第二个优点是与美国政治制度非常相适应。美国政治制度在公共政策方面主要是通过逐步变化，而很少采取戏剧性的激变来实行运转。林德布卢姆写道，“因此，非渐进政策的主张不仅在政治上显然很不合适，而且它的政策后果也是难以预料的。”而“分支方法”则允许使用美国政治生活所要求的折衷艺术，提出美国传统普遍赞同的逐步的变化。

然而，林德布卢姆指出，从“不在其位的专家”和“学术界解决问题的人物”的观点看，这种方法似乎是“非科学的”和“不系统的”。的确，行政官员可能象在“凭直觉飞行”，尽管在事实上，不在其位的理论家不懂得行政官员是在经常地采取一种“连续有限比较”的“系统方法”。林德布卢姆还是承认，“……有时，决策者所遵循的既不是理论途径，也不是连续比较方式，也不是任何系统的方法。”

林德布卢姆教授关于政府决策方法的理论，在某些人看来是描述性太多而规定性不足，但它揭露了传统的公共决策理论的缺点，而代之以一种渐进的模式。这种模式特别可以算是经济抉择理论的产物和发展（因而，决策理论中使用的许多术语——如“最佳化”，“获得最大效益”等——是以经济学为渊源的）。二次世界大战以后，一批重要的当代经济学家和政治学家率先提出了决策的“渐进理论”。肯尼思·阿罗，托马斯·谢林，赫伯特·西蒙，爱德华·班菲尔德和罗伯特·达尔都在这批重要学者之列。在后面引用的文章“凑合对付的科学”中，林德布卢姆最充分地发挥了“渐进理论”，把它用于一个精心制作的实用模式之中。在阅读林德布卢姆关于公共抉择性质的论述时，请考虑下述由他的观点所产生出的问题：对于行政官员做出可以深刻地变更或改造其外部环境的重大抉择的能力，林德布卢姆是否过于悲

观？换言之，他是否过分轻易地承认了决策过程的现状和缺陷？你如何看待分支方法的利弊以及有无措施可以弥补这种方法的不足之处？

林德布卢姆提出的概念与先前研究的案例，比如“肯尼迪总统、中央情报局和‘猪湾’事件”，其精神是否一致？他关于“凑合对付”的理论是否既适用于包括简单问题在内的“正常的”政府决策，也适用于“猪湾事件”这样的危急情况？采取什么决策方法可以避免“猪湾事件”这一案例中的灾难性后果？林德布卢姆认为“分支方法较之其他决策模式更胜一筹”，而从实践者的观点看来尤其如此。你是否同意他的看法？

参 考 资 料

“凑合对付”的科学^①

查尔斯·E·林德布卢姆

假设一名行政官员被分派了一项任务，要制订通货膨胀方面的政策。他可能以这样的方式开始：按照重要性大小的顺序，把一切有关的价值因素排列出来。如：充分就业，合理的企业利润，保护小额储蓄，防止股票市场崩溃。然后，他要估计这一政策的各种可能后果和它对于最大限度地实现上述价值因素的大小作用。这当然要进行浩繁的调查，了解不同社会成员所掌握的不同价值因素，还要进行一番同样浩繁的计算，对各价值因素进行计量的比较。尔后，他就可能着手草拟各种可能的政策方案。第三步，他要对多个方案进行系统的比较，以决定哪一个方案能实现最大的价值。

在对各项政策进行比较时，他将尽可能利用关于各种政策的一般理论。例如，在考虑通货膨胀时，他会根据价格理论来对各种政策进行比较。既然他面面俱到地研究各种方案，那么，他将参考所能找到的有关各种设想的经济制度的概括性理论，一方面考虑要废除一切价格和市场，实行严格的中央管制政策；另一方面又要考虑取消一切国家控制，采取完全依靠自由市场的政策。

最终，他将会努力选定一项实际上可以最大限度地实现其价

^① 转载自《公共行政学评论》，1959年版。