

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

突破官僚制：

BREAKING THROUGH BUREAUCRACY

政府管理的新愿景

A NEW VISION FOR MANAGING IN GOVERNMENT

[美] 迈克尔·巴泽雷 著

Michael Barzelay

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classi



80574480

D630.1

4

政府治理与改革系列

GOVERNING AND REFORMING SERIES

突破官僚制：

BREAKING THROUGH BUREAUCRACY


政府管理的新愿景

A NEW VISION FOR MANAGING IN GOVERNMENT

[美] 迈克尔·巴泽雷 著
Michael Barzelay

[美] 巴贝克·J·亚美吉尼 协作
孔宪遂 王磊 刘忠慧 译
孔宪遂 校



 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

突破官僚制：政府管理的新愿景 / (美) 巴泽雷著；孔宪遂等译。

北京：中国人民大学出版社，2001

(公共行政与公共管理经典译丛·政府治理与改革系列)

ISBN 7-300-03994-4/D·615

I. 突…

II. ①巴…②孔…

III. ①国家行政机关-行政管理-研究

②国家行政机关-体制改革-研究

IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 094058 号

公共行政与公共管理经典译丛

政府治理与改革系列

突破官僚制

——政府管理的新愿景

[美] 迈克尔·巴泽雷 著

[美] 巴贝克·J·亚美吉尼 协作

孔宪遂 王磊 刘忠慧 译

孔宪遂 校

出版发行：中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部：62515351 门市部：62514148

总编室：62511242 出版部：62511239

本社网址：www.crup.com.cn

人大教研网：www.ttrnet.com

经 销：新华书店

印 刷：涿州市星河印刷厂

开本：787×965 毫米 1/16 印张：15.25 插页 2

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

字数：229 000

定价：25.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

《公共行政与公共管理经典译丛》

总 序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：(1) 经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共



财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及到如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 前沿性。反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能够立刻予以普遍化，或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。按照建设有中国特色的社会主义的要求，立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别、有选择的吸收，发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践、探索具有中国特色的公共行政体制及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家教授参与了原著的推荐工

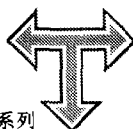


作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

《公共行政与公共管理经典译丛》编辑委员会

2001年8月

序 言



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

思想观念至关重要，在实践中所起的作用决不逊色于在学术研究中所起的作用（这种说法虽然不太准确，但事实的确如此）。这也恰恰是迈克尔·巴泽雷（Michael Barzelay）所著《突破官僚制》一书的主旨，它对美国的政府管理有着特殊的参考价值。

凯恩斯（Keynes）有过著名的论断：只注重实践的人们，他们认为自己不会受到理论上任何的影响，但就是他们，通常摆脱不了某个过世的经济学家的影响。^[1]在这个精神的影响下，巴泽雷认为那些当选的政府官员，被任命的高级执行官和媒体评论员，虽然他们都发表自己的观点，这些观点认为应该对组织结构进行调整，对美国政府部门的监督产生影响，但他们自己也成为某些过时观点的奴隶。当然，这里指的不是经济学观点，而是管理学观点。



巴泽雷认为，这些仍然支配我们政府管理活动的现有观念，已经牢固地扎根于政策管理二分法之中，这些都是 20 世纪初改革的遗留物。你可能会说，这没有新意，政策管理二分法在很久以前就被抛到历史的垃圾箱中了。但事实并非完全如此，巴泽雷强调，无论这一观点在各个理论中的地位如何，政策管理二分法仍然起作用，并且在实践领域中所起的作用很大。巴泽雷不断强调这些方法对美国政府管理起了很大的作用。但作为美国公民，政府管理正是我们非常不满意的地方。

然而这只是开始，巴泽雷知道废除一条旧的思维定势（或者叫范式）是不可能的，除非你找到一条新的来取代它。他还意识到，一种思维模式之所以能顽固地存在于政策管理部门之中，是因为它可能符合了一部分拥有资金支配权的重要领导的利益。一种可行的新思维模式至少必须能继续满足原有的利益，而且还要有更多的优点，才能成功地替换前一种模式。巴泽雷不仅批判了原有的为了满足部分利益而定的需求，还构筑了一套适合我们这个时代的新的政府管理模式。

为了满足一部分不熟悉美国政府管理历史的读者的需要，这里有必要对一些专业词语进行语义上的解释。政策管理二分法是指一种法则，就是说政策的制定和政策的执行是两项分开独立进行的活动，在有序的政策中，许多政府官员被分成各个小组，合理地进行各种活动。这一法则中有一些经典的描述，即当选的立法者应该仅限于完成政策的制定，而被任命的管理者应该仅限于政策的执行。

在学者当中，以一种过去时态来谈论政策管理二分法是很平常的事，但是在提高效率的改革之中，这一法则在今天毫无疑问是非常有用的，它是克服政府管理低效的有力的武器。但是作为对过去是何状态以及应该是何状态的描述，的确是有缺陷的。然而，人们没有经常注意到的是，一种思维模式，或者叫范式，它的存在是依附政策管理二分法形成的，而政策管理二分法仍然支配着美国人民关于政府管理这一主题的看法。

巴泽雷阐述的所谓“官僚制范式”的核心问题，就是民主、明确的责任制。这个方案的提出可以解决原有的党派内部成员之间相



互庇护以及行政上的干预。此方案是指执行规定应该作为行政上的活动予以组织进行。规定应该非常清楚明确，规定的执行也应该公事公办。管理改革的目的十分简单，那就是使政府工作诚实高效，为了每天的报酬而付出相应的努力。一些应该杜绝的罪恶是：贪污腐败，独断专横，以及懒惰低效。因为这些罪恶将导致官僚制的思想和创造力没有生存的空间。随后所涉及的改革的合理方法就是加强组织管理严密的控制。准确地说，规定涉及很多情况，比如说调查员会清除贪污，对主要领导的贴身随行人员由人事部门的人进行严格的监督。

政府管理的思想从整体上来讲是从商业领域借鉴来的。官僚制范式也毫不例外。如果它在政治上已经扎根于主张进步的改革中，那么它在经济领域就来源于科学的管理活动。而科学的管理所强调的中心问题是如何将生产线上的生产力最大化。其解决方案就是进行工人的时间与运作关系研究，以确认最有效的重复运作方式，然后确保工人们能不断地适应这些高强度的重复性劳动。

当商业理念运用到政府管理中以后，可能会有很大的改变。官僚制范式就有其适合生长的土壤。民选的官员们担心，随着政府部门即将采取新的管理方式，行政工作会变得更容易，他们会失去一些权力。而选民们一想到官僚制的腐败和浪费就十分气愤，他们觉得施行“商业式的管理”可能会带来一些改进。

这一模式的最早提出距今已接近一个世纪了，而商业领域在不断地进步。如今，此模式的管理焦点已经不仅仅集中在如何比进步神速的竞争对手更要领先一步，而是体现在如何把简单的静态效率发挥到极限。现在已经形成共识，最有名的大公司，它们都有能力不断地进行为顾客着想的调整和改革。这不意味着追求效率已经过去时，而是在当今时代老式产品生产的效率已经被认为是破产的捷径。

为了努力实现这种新的、非常复杂的有效管理，如今的商业头脑们已经逐渐认识到组织严密的管理有很严重的局限性。在顾客的要求和生产过程十分稳固的情况下，这一方法能奏效。但是，当挑战来临时，企业必须满足顾客不断变化的要求，必须比自己的对手



们更快地生产出新产品，获得持久的生产利润，这种组织严密的管理就不能奏效了。没有一家小型企业的管理者能对这些有创新的观点产生足够的认识；他们也没有通过严格管理的政策来找到工人应为不断提高产品质量而担负的责任。

因此，在商业部门中，管理改革的重点已经从严格的控制管理转向了激发雇员们的责任感，增加他们的知识面以及释放他们被约束了的创造力。为了达到这一目的，许多商业领导们不断地寻求在他们的组织和决策责任中引入低一些的标准，尤其是在直接面对顾客的部门；同时也依靠招聘新员工，培训他们，组织并激励他们，以使他们适应公司的总目标。

直到现在，无论是研究者们还是实干家们，都很少注意到在政府部门中运用新的商业管理理念的重要意义。原因可能是人们很难想象一个“松散”的政府机构管理模式会是什么样子，它怎么能担负起政府部门应负的责任。

巴泽雷根据自己的经验接受了这一挑战。他仔细研究了在政府管理实践中如何适应新的理念的主要部分这一真实过程。在研究中，他特别关注改革引出的不同意见，如针对他的改革目的的直接批评，对他们在改革中失误的争论，以及新理念在政府管理方面引起的有力竞争。

巴泽雷发现，行为与责任之间的紧张关系并不是像我们想象中的那样难以解决。毕竟，商业领袖们很少撤销他们认为非常重要的管理要素。比较两种模式，焦点相对集中在管理的方式而非程度上，还集中在高层管理者们认为最关键的工作上。在我看来，巴泽雷的最大贡献在于，他证明了在政府部门中，协调责任，权力委托以及激发雇员的创造性的目标是完全可以实现的；还在于他提供了我们一直追寻的各种实践方法的证明。我不打算在这儿概括他的观点，因为在如此短的序言中我做不到。我只想简单地提一下，任何一位对这一主题非常感兴趣的读者，都会发现《突破官僚制》这本书充满了新颖、有说服力的观点。

需要提醒读者注意的是，《突破官僚制》这本书是作者根据亲身经验所写的学术著作，这当然不是说本书同一般的实践有关。巴



泽雷的研究方法是探索性的，他始终都在考虑这一方法在其他情况下如何进展。他详细研究的一个案例，关于明尼苏达州政府，这个很长时间以来十分出色的政府，很少传出丑闻，更少有任何法规出台，他把读者的注意力引向局外。但是巴泽雷主要关心的是有什么方法才能使政府成为或应该成为那样。在他看来，当代的一般活动和其历史根源只是大背景，而并非我们探寻的中心问题。

在本序言中应该提到，巴泽雷的调查研究是由州和地方政府改革创新计划组资助的。这是一个福特基金会和哈佛大学约翰·F·肯尼迪政府学院的合体。此改革创新计划既包括每年一度的全国范围的州及地方政府创新比赛（前10名每人获10万美元），也包括研究课题。巴泽雷首先提出了本文描述的明尼苏达州的情况，并因此成为了一名在1986年获改革创新奖的选手。他最初只是出于教学目的想写一个研究案例，但随着调查的深入，他在理论上的灵感使他感到有必要详细研究下去，并最终用了五年时间完成了这一研究。《突破官僚制》一书给人的印象是语言论述清晰、优美，很明显，在过去它吸引了许多读者。就是在将来，它也会被读者们喜爱，并在实践中予以运用。^[2]

巴泽雷的观点在很早之前就发表了，并且迅速传播，被广泛运用到实践中，还形成理论成为学校的一门课程。他的观点在学术和实践中的应用几乎成了获得改革创新计划奖金的典型例子。同时也反映出了主持这一计划组的评审官们对其所持的肯定态度，我也是其中之一。总体来讲，对于政府管理而言最有效的途径就是特别仔细地观察实践过程，作为学者，能帮助政府管理提高效率的最好方法就是探索、研究、观察、思考有关实践的具体问题。

在《突破官僚制》一书还在酝酿的几年中，巴泽雷不断往返于学术调查研究组和被调查的实践部门之间，其时他有了一个新的想法，他应该为工作在以上两个领域的人写一本书。同时，他敏锐地意识到这两个领域的读者对他的观点有不同的兴趣和文体上的偏爱。巴泽雷认为，政府官员们喜欢首先寻找那些他们能采用的观点和方法来阅读，在文体上，他们更愿意读用简单明了的语言写成的案例，并附有最有趣的抽象解释和正式文件。但是研究学者们更喜



欢有关现实的概括，新的数据、严谨的论证、精确的概念以及理论与调查的联系，他们愿先找到这些部分来读。

巴泽雷很想同时与这两批有不同阅读目的的读者进行交流。考虑到如何实现这一愿望，巴泽雷作出如下的假设：首先，许多在管理一线的人们非常需要该书给出严格的解释，特别是这些解释针对的是他们关心的中心问题，解释应该用平时常用的语言写出，并附有丰富的实际工作中的例子。其次，对于学者们来说，他们的阅读目的也可通过阅读文中专业的实际探寻标准得以满足。在本书正文中，巴泽雷所提的特别解决方案是把引起学术兴趣的解释的各方面给予归类，并且他所涉及的所有文件都有丰富的脚注。让我吃惊的是（其实我是一个常抱有怀疑态度的人）这本书能将二者如此完美地结合起来。研究学者们和一线的管理者们都会发现此书确实是一本好书，并且学者们也会在本书的最后部分，找到自己所感兴趣的、不同问题的阐述。

阿伦·A·艾尔舒勒

注释

[1] John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936); quoted here from *Bartlett's Familiar Quotations*, 14th ed. (Boston: Little, Brown, 1968), 977.

[2] 当然，这是进行改革的一般方法。See Robert D. Behn, "Management by Groping Along," *Journal of Policy Analysis and Management* (Fall 1988): 643-663.

前 言



政府治理与改革系列
公共行政与公共管理经典译丛

使政府机构更高效地工作一直是美国人在整个 20 世纪面临的一项挑战。从政府公务改革到差额选举，从州政府的重组到专业的城市管理，还有预算改革这些运动的推出，标志着改革传统的开始。然后在 20 世纪 30 年代末期，有关行政管理的综合观点发表了，并在随后被无数次引用。在 20 世纪 70 年代致力于改革政府事务的新一代美国人探寻了一系列方法，包括系统分析，政策分析，计划预算以及计划评估，以此来改善政府工作的结果。

美国人又一次面临如何提高政府部门表现的挑战。^[1]有些人靠一些理论上的帮助在寻求实现他们的目标，这些理论的范畴与官僚制的观点如权力、责任、效率和控制不同，它们包括：顾客、服务、质量、灵活性、创新、授权和不断改进。学到了这些和其他一些理



论，各级政府官员们可以用一种新的方法来尝试解决很多政府运行中存在已久的问题。但是，同时，还有其他一些政府管理者们只把这些理论仅仅当成另一种时髦。

对于那些对此观点不屑一顾的读者来讲，《突破官僚制》一书提出了许多在实际工作中被证明的论点，提出一种新型的政府管理模式的可能，并且还可以将这些有用的观点由改革者传给后来人。越来越多的政府官员已经接受了这个观点，对于他们而言，本书不仅提供了政府机构中许多重要部门可行性政策的实例，还提供了这些观点的解释，分析了它们是如何挑战从本世纪初就指导我们工作的官僚制范式。对于那些对这些观点既不接受也不反对的人们来说，本书也提供了有力的证据，说明通过实际应用本书中的新理论，是可以解决至少一部分在政府工作中反复出现的重要问题的。

中心思想

本书所涉及的各种问题是任何一位在政府部门工作的人员最熟悉的。这些问题都发生在部门之间的公务相互影响的过程之中，例如，直接负责政府部门产出的一线雇员同掌管输入的行政雇员之间。许多参谋部门的雇员都受中央集权的影响，在一本由政府管理者所写并且是写给他们同行看的著名的书中，戈登·蔡斯（Gordon Chase）和伊丽莎白·瑞威尔（Elizabeth Reveal）这样概括了一线部门与行政部门之间的关系。

在实际工作中，高层（人事）部门经常成为政府施行高效管理的障碍，复杂难解、细节加在一起使得高层部门能舒舒服服不受责任机制的监管。高层部门使用一系列策略来挫败公共管理者并且牢牢控制住财务和人事大权。整个行政系统越僵化，存在的障碍就越多。在这样的系统中，随着过程变成目的本身，所有的业绩几乎都变得毫不相干。对明理的管理者来说要么你最终累得筋疲力尽并无可奈何地默许，要么必须不断地通过纯粹的刺激而自我充电，这些都是工作的一部分。^[2]



与上面所引用的内容不同,《突破官僚制》不是一本介绍政府工作方面的入门读物,更确切地说,它更关注一个州政府如何齐心协力克服官僚制和政策的约束。这些会导致行政部门不必要的困难,以致不能得到公民们满意的结果。在明尼苏达州的政府行政部门,早在20世纪80年代初就开始这方面的努力。参谋部门的执行官们最终获得了监督者、各层次管理者和雇员们的支持,也得到了顾客们的承认,他们明确了责任关系,重新设计了运行策略,在内部各部门之间引入选择和竞争,并且设计了管理过程,更注重结果而非投入。在80年代末,这一实验吸引了全国许多政府管理者们和教育家们的目光。^[3]

本书认为,虽然官僚制范式可能会带来好的政府管理,但实际上会导致政府责任弱化、误导。它检查了这些反对官僚制范式本质的特殊的组织策略是如何提供可行性解决方案的。为了帮助读者们在他们的实际环境中应用这一方法,本书特别突出了部分论点,如作出突破常规的解决方案,在执行过程中的重要细节以及测量到的结果。《突破官僚制》包括了如何处理参谋/行政/监督部门之间关系的原则,还包括在管理概念的历史进程中,人们经常对新的观念有偏见的事实。

把研究与实践结合起来

写这本书的初衷是十分明确的。1986年秋天,也就是我在约翰·F·肯尼迪政府学院任教的第二年,我参加了州和地方政府的创新计划,这是由福特基金会和我们学院共同组织的。我的第一个任务就是编写一本有关明尼苏达州“创造更优的绩效”计划(STEP)的教案。凭这一计划,我在几个月前获得创新奖。我多次采访了管理部门的桑德拉·黑尔(Sandra J.Hale)委员和代理委员巴克·亚美吉尼(Babak Armajani)以及参加这一计划的其他人。我通过1986年的采访了解了这个项目的远景目标实践的困难,并且证明了在政府机构中提倡革新的可能性。

随即我就将精力从搞研究转到了公有部门管理的创新上,我开



始更加严肃地考虑人们的这样一种观念，即搞学术的学者们应当也可以从搞实践的人那里学到东西。根据我的体验，这一概念深深地扎根于肯尼迪学院的文化中，明确了在革新计划中一项主要前提。作为学者，我觉得和某位搞革新的实践者之间结成某种智力上的伙伴关系是一个不错的主意。在我为 STEP 计划工作时，就感到巴贝克·亚美吉尼会成为我在实践领域的合适的伙伴。当我向他发出邀请后，他谦虚地接受了我的邀请。

当时，亚美吉尼作为一名助手，后来又担任代理委员，一直干了五年，负责政府集中采购、数据处理、综合服务和其他方面的管理工作。改进计划执行时，州政府的工作已经到了不改不行的地步，就如在第 2 章开头所描述的故事那样。有关管理的改变，在第 3 章中加以解释，其中的很多原则是 STEP 计划所倡导的，另外还融合了其他的观点，比如服务供应商应对顾客负责，以及在政府内部引入市场竞争的因素。当亚美吉尼给我看了一份阐述政府部门正在拟订的计划后，我开始对行政、监督和业务部门间所发生的事情有所了解。其中许多观点如确定是你的顾客，服务与管理活动分离，以及把服务当作公益事业或市场企业管理，都引起了我的极大兴趣，根据我对政治经济体系和管理的研究，我提了十个和文件相关的概念性或实践性的问题。他的回答使我相信，考察人采用何种新颖的方法去解决人事和行政领域重复发生问题，是公共管理有益的贡献。

几个月后，亚美吉尼成了州财政局的副局长。在财政局中，亚美吉尼与很多局内和局外的合作者一起，将一些同样的理念应用到如何将公民的行为纳入到遵守规范这一事业中。在他起领导作用的一些商议活动之外，他还提出了诸如“为全体顾客服务”和“以坚持标准取胜”的观点，以及如何将这些观点应用到人事和一线部门实践中去的一些操作性的策略。1991 年 1 月，亚美吉尼由于政府更迭离开了州政府。

在亚美吉尼看来，合作是一种时机和动力，可以提炼概括一些一般的概念、论点和策略，例如，与市场动态有关的策略，这些都是亚美吉尼在解决管理部门中存在的问题时归纳出来的。在中央人



事和财政部门中，行政管理和组织策略都有相似的发展和改变，这种改变起了主要的事实上的联系，有助于我们齐心协力地理解，理论和行为是如何在政府管理中带来预期的组织变化的，以及在人事部门和行政部门中是否为公众提供了直接的服务。我们还非常幸运地得到了许多个人的帮助，特别是杰夫·兹洛尼斯(Jeff Zlonis)，拉里·格兰特(Larry Grant)，伊莱恩·约翰逊(Elaine Johnson)和朱迪·平克(Judy Pinke)，他们私下花了许多时间给我们讲他们的经验，并且对我们所提出的一些概念、主题给予批评指导，为的是明辨发生在人事部门中有关组织改革的努力哪些是有新意的。

虽然我同这些实行改革的部门和亚美吉尼本人关系很好，但我一直都作为一名来自专业管理学院的学术研究者来看待自己的作用，我从未把自己当成明尼苏达州政府的顾问，并且我搞研究和写作的费用都是由改革创新计划小组和约翰·F·肯尼迪政府学院提供的。我这次研究之所以能够成为可能，还得益于鲁迪·勃彼奇(Rudy Perpich)州长的支持，他一直支持在州政府内部引入新的管理思想，还得益于行政委员桑德拉·黑尔在调查过程中给我的鼓励，以及约翰·F·肯尼迪政府学院和福特基金会的支持。

在1987年至1991年间，经过数百次的对话，我和亚美吉尼在许多事情上取得了共识。例如，亚美吉尼使我明白了在政府管理中，顾客是最重要和有利的概念。而我也使他相信，在政府中实施顾客至上的理念所遇到的一些困难，是可以凭借认知科学家们在理论中的发现而加以解决的。再如，他使我明白了，他在政府提倡的观点和实践有别于政府官员们或是政治家们的思想和行为模式。通过调查人事部门的初始状态后，我使他相信了，他所为之奋斗的那种可以代替原有模式的新模式，只是特殊历史进程中的一个副产品。但是，他所倡导的变革的理由可以使人们相信，新的模式应该比20世纪初改革家们提出的成熟的旧模式有更多的优点。我们之间的这些对话很多是在一起撰写论文的时候，论文名为《管理州政府运作：改变人事部门的观念》，此论文是我们合著的，发表在1990年《政策分析和管理》杂志上。

我们合著论文的方式是透彻地讨论我在多份要点和草稿中列出