

新世纪高校公共行政管理教材译丛

公共管理概论

The Public Administration Theory Primer

乔治·弗雷德里克森
(H. George Frederickson)
凯文·B.史密斯
(Kevin B. Smith)

著

于洪 等译



上海财经大学出版社

新世纪高校公共行政管理教材译丛



公共管理概论

乔治·弗雷德里克森
(H. George Frederickson) 著
凯文·B. 史密斯
(Kevin B. Smith)

于洪等译



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管理概论/(美)弗雷德里克森(Frederickson, H. G.)著;于洪等译.
—上海:上海财经大学出版社,2008.10
(新世纪高校公共行政管理教材译丛)
书名原文:The Public Administration Theory Primer
ISBN 978-7-5642-0290-3/F·0290

I. 公… II. ①弗…②于… III. 公共管理-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 111903 号

□ 责任编辑 王永长

□ 封面设计 周卫民

GONGGONG GUANLI GAILUN 公 共 管 理 概 论

乔治·弗雷德里克森 著
(H. George Frederickson)
凯文·B. 史密斯
(Kevin B. Smith)

于 洪 等 译

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

宝山葑村书刊装订厂装订

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 17.25 印张 264 千字

印数: 0 001—4 000 定价: 33.00 元

公共政策和管理必读本

丛书编辑 杰伊 沙夫里茨
匹茨堡大学

Westview Press 十分荣幸地宣布将要出版一系列新的公共政策和管理课程的教科书。这些课本是为了满足高年级本科生以及研究生层次的学生们的需要而写的,采用的是标准的设计和形式,这使得这些课本能够轻易地运用到多种课程之中。每本课本涵盖了课堂上常常讨论的公共政策和管理的核心方面。这些教科书是由各个领域的权威所著,并且会作为核心课或补充教材。

该系列的新书包括:

公共管理概论

H. 乔治·弗雷德里克森 和 凯文·B. 史密斯

公共部门中的组织发展

戴维·G. 卡尔内瓦莱

公共部门劳动力的多样化管理

诺尔玛·M. 里库奇

公共管理和政策学的比较研究

雅米尔·吉瑞赛特

美国大都市的区域治理研究

戴维·米勒

作者序

要追溯《公共管理概论》这本书的创作渊源,我们必须跟作者一起回顾他们在研究生院所亲身经历的时光。我们在研究公共管理的过程中,发现所面临的问题不是概念、理论或研究成果的缺失——情况恰恰相反。面对信息过剩,我们面临的挑战是排序、综合,以及理解我们所学的内容。我们确实找到了帮助。

对于本书的作者之一(弗雷德里克森)来说,帮助他的是德怀特·瓦尔多所著的一本很薄的平装书《公共行政研究》。瓦尔多剔除了非重点的内容,并且用薄薄的72页文字,设计了这一学科的框架,从广角度的视野来观察,提炼出重点并且进行了排序。读完这本薄薄的书,他发现公共管理的学术期刊和厚重书本中的所有结论和理论现在都可以理解了。瓦尔多所给出的最伟大的指导是:我们不应该害怕理论,因为在理论以及验证理论的过程中才能理解公共行政。后来,这位作者发现其他大学中的研究生也使用瓦尔多的《公共行政研究》作为他们的制胜法宝。

对本书的另一位作者(史密斯)来说,正是沙夫里茨和海德合编的《公共行政学经典》帮助了他,这是该学科中非常著名的一些著述选集。这些著述是按照年代来排序的:从威尔森到韦伯,从西蒙到林德布洛姆,从道恩斯到

德鲁克。尽管是一本文选,而不是对学术的正式综述,但是它所涵盖的范围充分证明了公共管理学是主动和有选择的理论研究。在这里,理念至关重要,它不仅可以为研究和学术排序,而且可以塑造公共部门组织结构的行政流程。对于一个试图理解大量在瓦尔多的“薄书”之后出现的公共管理文献的研究生来说,很明显,它的价值在于为这些理论探索提供路径图,以及从系统化的视角来思考它们。

多年以来,作者们设想尝试对公共管理进行现代的、更新性地综合概述,依照对我们最有影响的著作进行建模。在杰伊·沙夫里茨的鼓励和 Westview Press 的支持下,我们迎接挑战,对领域内我们认为最重要的理论体系进行了综述和排序。尽管我们不是现代的瓦尔多,但我们仍然鼓起勇气编写了这本《公共管理概述》。

我们应该感谢许多人。拉文大学的杰克·米克不断地鼓励我们,对绝大部分章节都提出了评论,并且为我们向一些同仁和研究生介绍某些章节提供了很有价值的平台。三个章节(公共制度理论、管理理论和决策理论)是在一系列精彩的公共管理研究的学术会议上以论文的形式提出的,为此我们要感谢洛伊丝·怀斯、杰弗里 L. 布鲁德尼、海尔·瑞尼、小劳伦斯 J. 奥图尔以及肯尼斯 J. 梅耶,他们是这些学术会议的组织者。肯·梅耶还介绍了作者们相互认识,正是他的牵线搭桥促成了两位作者之间愉快的合作,在合作过程中彼此都获益匪浅。此外,贝斯·本德曼和戴安娜·科斯洛夫斯基做了大量的文字工作,对他们的付出深表感谢。最后,我们要感谢堪萨斯大学公共管理学院和内不拉斯加大学政治学院的同事们,因为他们为我们的研究工作营造了鼓励和支持的环境。我们要感谢德怀特·瓦尔多所给予我们的启示。最重要的是,我们感谢玛丽·弗里德里克森和凯丽·史密斯对我们持续不断的爱的支持。

H. 乔治·弗里德里克森

凯文·B. 史密斯

2002年10月

译者序

要想从理论上说清楚公共管理是什么,这的确是一件艰苦的工作。本书作者不止一次地提到对这一涵盖广泛的研究领域进行理论概述的困难所在。对于译者而言,又何尝不是如此?相对于经济学、政治学抑或社会学中其他一些古老命题而言,公共管理只能算是年轻的一份子。作为一个正在发展中的交叉学科,理论分支的多元化一方面使得对其基础理论体系的概括面临挑战,而另一方面也展现出了这一学科朝气蓬勃的发展空间。其实,当我们观察各个国家不同时期的公共管理实践时会发现,这种复杂性和多元化体现得更为明显。

正如作者所指出的,在这种背景条件下,对于公共管理理论存在两种看法。第一种看法认为,根据后现代主义的思想,它是一个陷入困境的学科,尽管试图借助于其他社会学科中流行的思想工具,然而却一直是在为自身的清晰界定而努力着。第二种看法则认为,它是一个致力于积极自我审视的思想领域,并不拘泥于任何范式教条,在不断实践新方法的同时开始形成对自身研究领域的独创思考模式,而这也是本书作者和译者所赞同的。理论体系仍然是公共管理发展变化过程中的坚实基础。至少可以看到,本书所提到的研究工作在公共管理学术研究和实践中都起到了重要的引导作用。

《公共管理概论》一书对于在公共管理领域产生过或者正在产生重要影响的理论分支进行了较为系统的阐述。它涉及到官僚控制理论、官僚政治理论、制度理论、管理理论、后现代理论、决策理论、理性选择理论、治理理论等方面。在对各个部分理论框架及理论特征予以概括的基础上,还就简洁性、解释能力、可复制性、描述能力、预测能力及经验证明等理论目标给出相关评价。对于这样一个范围宽泛的领域而言,尽管无法对所有被公共管理研究者成功采用的理论都进行全面的介绍,然而,本书对于核心的当代理论及其重要性的展示无疑是成功的。

之所以选择这本书,也是被作者兼容并蓄的学术态度所吸引。他们不是一味地将筛选或排序强加给广大读者,而是带领大家进行了一场有意义的思想之旅,尽可能全面地呈现出公共管理这个大菜单中每道精致的菜点。在作者所选择的理论中,既存在不少共同之处,也存在激烈争论和批评的地方。而这种开放式的观点对于我们进行公共管理领域的理论探索而言无疑是十分重要的。实际上,正是这些赞同或反对不断开辟着公共管理研究的新道路,推动着它不断向前发展。

我国的公共管理研究时间并不长,在基础理论研究方面尚显薄弱。因此,将《公共管理概论》一书介绍给我国的读者,在拓展公共管理理论的深度与广度方面将会起到有益的做用。从某种程度上来说,它为我们提供了一个难得的视角,使得我们能够鸟瞰这个丰富多彩、不断变化的领域,也使得我们对于公共行政、制度、治理等枯燥名词的理解更加全面和深入。

理论的阐述总是与晦涩艰深的言语相伴。本书作者在语言表达方面也做出了努力,书中不乏幽默风趣之笔。译者在翻译的过程中也试图尽可能做到通俗易懂,不过有时由于理论的严谨性要求及原文所限,未尽之处还请广大读者谅解。

本书既可以作为公共管理理论研究和教学的参考书,也适用于为广大对公共管理领域有兴趣的学者及实践者提供帮助。正如本书进行理论概述时自始至终所倡导的那样,读者在阅读及思考的过程中自己作出理论评价是值得鼓励的。

在本书的翻译与出版过程中,上海财经大学公共管理专业的几位研究生也参与了翻译的工作。具体分工如下:于洪负责第一章、第八章、第九章、第十章的翻译;彭乐负责第二章、第三章的翻译;朱安洁负责第四章、第五

章、第六章的翻译；王利锐负责第七章的翻译。他们所表现出的勤勉努力、科学求实的态度值得赞赏。全书由于洪负责最终校审定稿。上海财经大学出版社的副总编黄磊对本书的引进和出版给予了大力的支持，编辑王永长也对全书进行了认真的编辑，并提出很多有益的建议。本书的顺利出版与他们的辛勤工作是分不开的，在此一并表示由衷的感谢！

由于译者水平有限，书中错漏及不足之处，敬请广大读者不吝指正。

于 洪

2008年5月8日

目 录

作者序	1
译者序	1
第一章 序言:理论的可能性	1
第二章 官僚控制理论	14
第三章 官僚政治理论	41
第四章 公共制度理论	64
第五章 管理理论	91
第六章 后现代理论	119



第七章 决策理论	150
第八章 理性选择理论	172
第九章 治理理论	194
第十章 结论:理论的美好明天?	214
参考文献	232

序言：理论的可能性

1.1 在公共管理领域，为什么需要理论？

如果用今天的眼光来看，人类历史上所有的大事件大概都可以通过目前被我们称作“公共管理”的方法来实现。集体和公共机构中的组织与管理由来已久，可以回溯到人类文明的起点。在从封建社会向现代社会的转变过程中，必须注意到两个主要推动因素，一方面是政策的集中，另一方面则是政策实施的分散化（陶特 Tout 1937；埃鲁尔 Ellul 1955；克莱姆斯 Chrimes 1952）。对于殖民时代，这两点依然适用，只不过是要将它们放在世界范围内来看罢了（格兰登 Gladden 1972）。有许多研究分别对英国、法国、葡萄牙、荷兰和比利时殖民统治中的集权和分权、对法院和军队的管理等进行比较（格兰登 1972，323—333）。而考古学研究表明，早期的亚美尼亚文明也是建立在精心设计的管理模式基础之上的（范哈根 Von Hagen 1962；普雷斯科特 Prescott 1908；梅森 Mason 1957；莫雷 Morley 1956）。在中国，宋朝（A. D. 960—1279）“保持着大量传统的中国政府及管理体系。至高无上

的皇帝由内阁委员会辅佐,并听取他们的建议。该机构通常由 5~9 人组成,每个人都分别负责几个管理机构,按照不同性质大致分为(1)书记处(内阁总理大臣);(2)财经委员会;(3)军机处”(格兰登 1972,191;也参见林语堂 1947;洛伊 Loewe 1966;巴雷斯 Balazs 1964;韦伯 Weber 1947)。

除了上述例子之外,其他事例也不胜枚举,它们无不揭示出一个现象,即公共管理的基本特征已经渗透在社会发展的过程之中了。事实上,文明化进程需要公共管理的基本要素(瓦尔多 Waldo 1946;瓦尔多 Waldo 1965;威尔达夫斯基 Wildavsky 1987;道格拉斯和威尔达夫斯基 Douglas and Wildavsky 1990)。根据 Weber 的定义,公共管理的基本特征涵盖以下几个方面:(1)以服从为要求的正式的权威基础;(2)设立普遍适用的法律和规则;(3)将个人胜任力的范围具体化,包括对任务的分类划分、专业化和(或)职业化;(4)根据专业化的区分,将个人分组或分类,从而形成相应的组织;(5)根据等级加以协调;(6)通过制度规则和存档来保持延续性;(7)根据个人在其中的地位或职务区分组织;(8)特有组织技术的发展(韦伯 Weber 1952)。综观人类历史上的重要纪元或历史时期,不难发现,其间都伴随着对组织和管理的大量构建(格兰登 1972)。因此可以说,公共管理的实践和人类文明史相伴而生,并且在人类文明的发展过程中起到了不可或缺的重要作用。

然而,相对而言,学术界关于公共管理的正式研究和对其理论的深入阐述,开始的时间并不长。作为一个独立的学术研究领域——专业知识的载体和集合、专业实践领域、学术主题、政治模式、对现实的社会化构建——公共管理还是很年轻的。从联邦主义者的观点来看,公共管理的历史有 225 年,也就是说 22 个十年期,超过 7 代。如果根据威尔逊发表其开创性论文来看,公共管理的历史有 115 年,也就是说 11 个十年期,超过 3 代。因此,作为综合了概念、思想、改革、课程以及对改革问题的专业回答的独立研究领域,公共管理只能说是个“年轻人”。

在詹姆斯·Q·威尔逊(James Q. Wilson, 1989)对公共管理如同百科全书般的描绘中,他对理论几乎毫无兴趣,以他的观点来看,理论对理解官僚主义的帮助很少。

“我希望这本书能够证明,或至少对官僚行为进行简单、准确和全面的阐述。我开始怀疑“组织理论”是否真的存在。理论应当是存在的,但往往是那么抽象和笼统,以至于可以解释的东西很少。有趣的解释的确也会出

现,有一些甚至还会有事实的支持,但是所得的结论可能会有失偏颇,并受到地点和时间的制约。许多学者并不同意我的观点。应当说,他们占大多数。”

如果当代对于公共管理的理解仅仅是对经由研究所得事实的叙述——让事实自己说话——那么,公共管理理论能够被严肃对待吗?

本书的一个主要目的就是要对上述问题做一个非常肯定的回答:“是的”。尽管威尔逊并不赞同,理论仍是理解公共管理的坚实基础。实际上,威尔逊本人的研究工作就作出了非常重要的理论贡献。

声称没有理论的学者是最聪明的理论家。简单地列举事实,描述研究发现,并且宣称没有理论,看上去是安全的。但是,一些理论的确可以指导选择展现何种事实、如何安排事实以及怎样来解释它们。所有的理论都有弱点,否认理论同时又运用理论的最大优势在于不必为这些缺点辩护,同时有助于避免被当作决策理论者或理性选择理论者,从而受到各种陈规束缚。如果对理论不熟悉或缺乏兴趣,研究者就可以避免被贴上标签;并遵循旧有的条条框框。这些都是避免理论框架和分类的理由,但是这些理由都无法动摇理论在所有公共管理领域的中心地位。

在应用性、实践性以及跨学科领域,理论能够与公共管理行为同等重要吗?本书对这一问题的回答也是非常肯定的——“是的”。在看待公共管理的时候日益增强的概念阐述和对理论的依赖性本身就是最好的证明。在应用领域里,人们通常很想以常识和智慧来作为实施公共政策任务的必要条件。实际上,常识和智慧对于有效地实行政策是非常必要的,但是这些还不够,尤其是在对常识和智慧的界定不明,甚至根本没有界定时,仅依靠二者就更显得捉襟见肘。深入的思考也是很有益处的,但也还不够。从一代人的深入思考中得到的断言,也许会错误地引导后一代人。举个例子讲,公共官僚机构是迟缓的、笨重的、为自我服务并缺乏效率的,这已经是当前被人们普遍接受的共识,是我们这个时代的常识或智慧。我们根据这种常识判断来采取行动,例如,放松管制、缩减规模、外包、私有化、增加官僚机构的风险负担和鼓励创新、对政府采购和招标减少控制。6年前,美国处于严重的经济低迷之中,恰好相反的常识判断似乎占主流地位。根据那时的基本常识,人们需要一个集中度高的政府来解决问题。而现在我们似乎很快就摆脱了对集权化政府的依赖,常识和传统智慧似乎引导着这种趋势。

在过去的 30 年间,由于公共组织行为、公共管理以及公共政策实施内容的需要,公共管理已经朝着更加系统化的模式发展。本书在增强理解公共管理的可靠性方面作出了贡献。关于公共组织的研究在概念、方法论和分析的理论框架方面都有所改进。这些分析工作都在试图创造可回溯的、累积的,同时至少在一定程度上能够复制的知识,而这些分析的模式都在追求“科学性”。在此使用“科学性”一词是指一种规范的理性,使得一代人的心得和发现为后代人的需求提供基础,知识因而成为集体的和累积的,而并不是说社会科学领域(公共管理也是其中之一)就应当像物质领域一样服从于规范的科学应用。实际并不是这样。公共管理的艺术和科学应当仅仅只是——艺术和科学。政策管理的科学和艺术是可以被界定和描述的,也是可以复制和累积的。

本书的另一个目的是对一些理论和其分析手段进行较为详细地描述,这些理论和分析手段为帮助我们了解公共管理作出贡献。如果我们认为对于公共管理范围内的每一种方法都应由某种理论或一套理论提供指导,至少是某种初步尝试的话,那么问题如下:哪些理论或方法是最有前途、最有影响的?哪些是现在最重要以及将来最重要的?本书阐述了作者所选出的当代公共管理的核心理论,旨在提高我们对公共管理理解的可靠性。

这里我们并未对某一理论进行强调。由于这一领域既是跨学科的,又具有应用性。从某种研究框架中产生的单一理论,例如来自于经济学的市场模型,可能是有帮助的,然而,大量的公共管理问题无法通过市场模型来加以描述、解释或寻求答案。因此,本书所阐述的每一种理论都有助于我们理解公共管理和公共政策。没有哪一个理论可以对这一领域的复杂性进行单独解释。综上所述,理论对于更好地认识和理解公共管理而言,有着十分重要的作用。

1.2 理论的应用

可以考虑如下这样一个政策领域:在充斥着毒品、枪支以及杀戮和黑帮的时期,公共管理的关键性作用不证自明。司法体系(警察、法院、缓刑、假释、监狱)所体现的公共管理在面对这项“不可能的任务”时是否做到了最好

(哈格罗夫 Hargrove、格莱德威尔 Glidewell, 1990)? 更好的公共领导和管理会不会起到更大的帮助作用? 更完善的警察、法院、刑罚、假释方面的组织和协调会不会更有益处? 更严格的法律制度及其实施是否有用? 更长和更确定的刑期是否有用(迪鲁里奥 DiIulio 1990)? 毒品合法化是否有用?

在我们想要认真考虑这些公共政策和公共管理问题之前,对它们进行更深入的了解是很有必要的。应该如何理解这些问题并对事实加以梳理? 而我们由此导出的理解又应该如何为政策和下一步行动提供指导? 本书中其他各个章节的内容旨在加深我们对公共管理的理解,同时研究在此基础上如何对其加以改进和完善。一个好的理论如果建立在令人信服的知识及对其综合归纳的基础上的话,它的实用性也将是毋庸置疑的。对有关犯罪和非法行为的政策决策及实施而言,哪一种或几种理论的组合是最有效的? 对于这一问题的回答显然有着很强的实践意义。如果理论能够基于对具体事件的观察和对其模式、经验以及发生率等因素综合进行考虑的话,将为问题的解决提供有用且有现实意义的参考。

那么,理论如何才能有效呢? 任何理论的有效性都取决于其进行“描述、解释和预测”的能力。

一个有效的理论应当能够较为准确地描述现实世界的事件和现象。大多数理论都通过某种程度的抽象来实现这一目的。而绝大多数公共管理现象是复杂的,因此,“描述”就是对现象进行抽象。在描述中,要求分析者决定在一个复杂现象中哪些因素是需要强调的。所有的描述都会存在对现实的扭曲,而这种扭曲与描述时的具体环境相关。从某种程度上说,描述更像是一张或一系列静止的照片,甚至经常会是模糊的照片,而不太像一盘摄像带。正如动态摄像与静态照片相比较所拥有的优势一样,在公共管理领域,我们的描述技术仍然是比较初级的静态照片。

由于描述的局限性,一个有效的理论应当能够解释它所描述的现象。“解释”可以用来说明在描述中所出现的对现实的部分扭曲或失真。不仅如此,“解释”还可以说明为什么分析者在某个事件或现象中认为某些因素更加重要。“描述”主要针对的是发生了什么或正在发生什么,但是即便是最好的描述也无法回答另一个同样重要的问题,即为什么这些已经发生或正在发生?“解释”可能并不能使得模糊的照片成为清晰的描述,然而,正如安塞尔·亚当斯(Ansel Adams)在其黑白静态摄影中所阐述的,看一张照片和

理解一张照片之间是有着显著不同的。在公共管理中,理论的“描述”特征可以帮助我们看,而理论的“解释”能够帮助我们理解。

如果理论能够帮助我们看到和理解公共管理的现象,那么它能够帮助我们“预测”吗?答案是肯定的。哈伯特·考夫曼(Herbert Kaufman 1969)提出了从基于专业的中性公共管理到为政治或党派服务的公共管理的循环变化理论。在考夫曼的理论中就带有很强的预测特点。尽管并不是特别针对公共管理,但艾伯特·赫舍曼(Albert Hershman)关于社会政治领域变革的理论(1982)也与之相似,并同样有用。

对理论的预测能力期望过高成为了一种趋势。因为公共管理领域是强调可操作性和应用性的,一些人试图寻求一种理论,只要遵循它就能够实现可预知的结果。“预测”应该主要被理解为是为了说明模式、可能性以及可能的结果等内容的行为,而不是某个特定理论的应用所带来的具体结果。宽泛地讲,“预测”要考虑到在一段时期内许多环境条件因素的影响,这样才能更好地解释预测的能力。

对公共管理理论在描述、解释和预测三个方面的期望使得本书更加坚持实证主义的观点,然而,必须意识到,并不是所有的事件都遵循可预测的模式。就此而言,是存在着随机性的,对微观层面或单个及小规模事件来说,尤为如此。但是,我们平常可以用多种方式来了解、认可、领悟以及猜测集体性行为的可预知的模式。从宏观层面的模式入手,在公共管理领域对个人和集体行为进行观察,并作出建立在大量可信度基础上的描述,进而作出可靠的理解和预测,应当说是可行的。威尔达夫斯基(1984)关于预算的论著是解释性的。科恩(Cohen)和马奇(March 1986)把大学描述成为组织则提供了另一个例子。而西蒙(Simon)关于有限理性的观点则体现出了很强的预测能力。

在公共管理理论里,对于精确性和概括性的讨论是十分重要的。在对一个公共管理现象的描述和解释中,要达到更高的精确性和具体性,往往要以牺牲概括能力为代价。一个理论越强调精确,或者用今天流行的说法来说,越强调偶然性、或有性的话,它对于多类型的事件以及类似一系列现象的预测能力显然要有所削弱。问题在于高屋建瓴式的理论经常被简化或假设得如此概括,从而只能说明最显而易见的情况。系统化的理论由此出现,正如市场经济理论在公共管理中的简化应用。一方面,在庞大理论中,事件