

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

 Routledge
Taylor & Francis Group

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

公共行政 与公共事务

(第十版·中文修订版)

[美] 尼古拉斯·亨利 (Nicholas Henry) / 著

孙迎春 / 译

**PUBLIC ADMINISTRATION
AND PUBLIC AFFAIRS**

(TENTH EDITION)

 中国人民大学出版社

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS
公共行政与公共管理经典译丛

公共行政 与公共事务

(第十版·中文修订版)

[美] 尼古拉斯·亨利 (Nicholas Henry) / 著

孙迎春 / 译

PUBLIC ADMINISTRATION
AND PUBLIC AFFAIRS

(TENTH EDITION)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

公共行政与公共事务：第十版/（美）尼古拉斯·亨利（Nicholas Henry）著；孙迎春译．一修订本．—北京：中国人民大学出版社，2017.5

（公共行政与公共管理经典译丛）

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-300-24281-1

I. ①公… II. ①尼…②孙… III. ①公共管理-行政管理 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第057846号

公共行政与公共管理经典译丛

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

公共行政与公共事务（第十版·中文修订版）

[美] 尼古拉斯·亨利（Nicholas Henry）著

孙迎春 译

Gonggong Xingzheng yu Gonggong Shiwu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街31号

电 话 010-62511242（总编室）

010-82501766（邮购部）

010-62515195（发行公司）

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>（人大教研网）

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16开本

印 张 22.5 插页2

字 数 478 000

邮政编码 100080

010-62511770（质管部）

010-62514148（门市部）

010-62515275（盗版举报）

版 次 2017年5月第1版

印 次 2017年5月第1次印刷

定 价 68.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“公共行政与公共管理经典译丛” 编辑委员会

学术顾问 威廉·N. 邓恩 H. 乔治·弗雷德里克森
 尼古拉斯·亨利 马克·霍哲
 戴维·H. 罗森布鲁姆 爱伦·鲁宾
 全钟燮 金判锡

主 编 张成福

策 划 刘 晶

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 煌	马 骏	王佩亨	王浦劬
毛寿龙	任宗哲	刘国材	刘俊生
孙柏瑛	杨开峰	吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威	周志忍	高培勇
郭小聪	彭和平	董礼胜	董克用
程远忠	谢 明	蓝志勇	潘小娟
薛 澜	薄贵利		

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、负责任的、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或缺的。

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的新兴学科，公共行政与公共管理的教育也处在探索和发展阶段。我国公共行政与公共管理教育和学科的发展与繁荣，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、研究、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，无论是从我国公共行政与公共管理教育发展和学科建设的需要来看，还是从我国政府改革实践层面的需要来看，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，我们于世纪之交开启了大型丛书“公共行政与公共管理经典译丛”的翻译出版工作。自 2001 年 9 月本译丛首部著作《公共管理导论》出版以来，十几年间出版著作逾百种，影响了国内公共行政与公共管理领域无数的学习者和研究者，也得到了学界的广泛认可，先后被评为“十五”“十一五”“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目，成为国内公共行政与公共管理出版领域的知名品牌。

本译丛主要选取国际公共行政与公共管理学界代表性人物的代表性作品，并持续介绍学科发展的最新研究成果。总的来看，本译丛体现了三个特点：第一，系统性，基本涵盖了公共行政与公共管理学科的主要研究领域。第二，权威性，所选著作均是国外公共行政与公共管理大师或极具影响力的学者的代表作。第三，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《公共行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能立刻予以普遍化，或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。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、鉴别和有选择的吸收，来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与公共管理模式，是中国公共行政与公共管理学科发展的现实选择。

本译丛的组织策划工作始于 1999 年底,我们成立了由国内外数十位知名专家学者组成的编辑委员会。当年 10 月,美国公共行政学会时任会长,同时也是本译丛编委的马克·霍哲教授访问中国行政管理学会,两国学会签署了交流合作协议,其中一项协议就是美国公共行政与公共管理领域著作在中国的翻译出版。2001 年,中国行政管理学会时任会长郭济先生率团参加美国公共行政学会第 61 届年会,其间,两国学会签署了新的合作协议,并再次提及已经启动的美国公共行政与公共管理领域知名学者代表作品在中国的翻译出版。可以说,本译丛是中美两国行政管理(公共行政)学会与公共管理学术界的交流合作在新阶段的重要成果。

在译丛的组织策划和翻译出版过程中,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学者参与了外文原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、中山大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学等高校许多该领域的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



《公共行政与公共事务》在行政管理领域可谓闻名遐迩，自1975年第一版面世以来，经久不衰，已经被翻译成了数种语言流传于世界各地。其中，在中国也已经有三版出版发行，它们分别是：第七版由华夏出版社2001年出版，第八版由中国人民大学出版社2002年出版，第九版由北京大学出版社2006年影印出版。

这已是本书的第十版，很高兴能够继续向中国读者介绍这一不断更新发展的学术力作。根据中国人民大学出版社的要求，考虑到已经发行的过去版本以及对市场的调查分析，出版社计划出版经过删减的版本。有鉴于此，按照出版社的要求，本书第十版具体的删减内容包括：原版书专栏框内的全部内容，第二篇（公共组织）的全部内容，第6章的全部内容以及附录A—E的全部内容。内容删减的基本思路如下：（1）相关章节的专栏内容无助于中国读者的理解；（2）第二篇的知识内容在其他版本中都已经覆盖，而且都已被读者熟知；（3）第6章的内容知识比较松散，无助于中国读者的理解；（4）附录A—E的内容基于美国国情，不适合中国读者。

经过删减之后，全书共分三篇九章，分别介绍了公共行政基本理念发展演进的六个范式、公共生产力的评估与发展、公共财政与预算编制模式、公共部门人力资源管理以及公共政策制定与执行过程中的不同范式，跨部门、跨政府行政的实践做法与经验总结，最后，作者还专门论述了官僚伦理的背景、意义和理论依

据。本书的概念分析脉络清晰,逻辑严谨,书中随着时代发展而不断更新的实践做法与经验,对当今政府管理和社会治理的理论研究和改革实践具有很好的借鉴意义,是一部内容丰富、脍炙人口的公共管理学教材和供政府实践人员阅读的优秀参考书目。

能够有机会翻译此书,我感到十分高兴,与中国人民大学出版社的合作也很愉快。在成书的过程中,非常感谢中国人民大学公共管理学院孙柏瑛教授的推介,也感谢出版社朱海燕女士以及其他同志认真负责的编校工作,没有他们的辛苦努力,本书不可能这么快呈现于读者面前。此外,也真诚欢迎广大读者批评指正。

孙迎春

于国家行政学院图书馆



《公共行政与公共事务》能够与中国读者见面，我感到非常欣慰和荣幸。中国与美国各自都有很多地方值得彼此互相学习。或许，这个中译本将会有助于我们的学习，尽管这本著作是以美国独特的视角来完成的。

在过去的年代里，我曾经几次访问中国，对中国文化与中国人民非常崇敬。我确信，我们彼此了解得越多，中国与美国就有可能建立起富有成效的、互惠互利的双边关系。

《公共行政与公共事务》阐述了这种双边关系的部分内涵，也就是政府与非政府组织的管理。这些组织机构管理的效率、效能、回应性以及廉洁性直接关系到我们社会的道德性与生命力。因此，无论是在中国还是在美国，公共行政是所有公民追求幸福能力的决定性因素；而公共行政的知识则是公共部门有效管理的关键所在。

《公共行政与公共事务》这部著作则刚好提供了相关的知识。公共行政人员追求这些知识意味着，他们在寻求人民的幸福。

尼古拉斯·亨利 (Nicholas Henry)

佐治亚南方大学 (George Southern University)



公共行政，这一词组不禁让人联想起戴着绿色眼罩、姓名不详、冷酷无情却颇有权势的官僚，也许让人想到一种误导他人且或许是凌驾于他人之上的政府力量，这种力量足以粉碎所有胆敢质疑它的东西。

公共事务，这一词组隐含着各种幻想，包括无畏而自由的争论、崇高而伟大的社会使命，以及公民生活的全面扫视（surging sweep）。

而对于公共行政和公共事务来说，现实就存在于二者之间的某个地方。公共行政一直且总是会辛苦而沉闷地执行公共政策，而这也一直且总是会成为一种努力，这种努力具有高度的戏剧艺术和巨大的价值。公共事务一直且总是会成为民主的最终和最好的表达形式，但也一直且总是会成为一种贬低身份的繁杂事务，这种杂事包括削减各种廉价交易并且具体管理腐败而贪婪的特殊利益。

我们之所以将这本书命名为《公共行政与公共事务》，是因为它研究分析了一种现实，而这种现实强调了由这两个词组引出的各种陈词滥调。《公共行政与公共事务》从根本上讲的是公共利益，书中不仅阐释了用以实现公共利益的手段，也阐释了公共利益的人性表现。

如果没有其他原因的话，一本书的第十版总是会值得人们关注，因为它的版本已经进入了双位数。伴随着这一版的诞生，《公共行政与公共事务》也进入了这一快乐的王国。我们认为，这样做非常有意义，因为这样能够完全跟上公共行政和公共事务

领域的发展（也许只是观察到一个变化，而伍德·阿兰报告的成功之处也不过就是将这一变化呈现了出来），而且是以一种相当动人的方式报告了这一发展变化。

在过去大约 30 年的时间里，除了要明确面向美国的读者之外，《公共行政与公共事务》还被翻译成中文、日文、罗马尼亚文，部分章节还被翻译成西班牙文出版发行，还有一种印度版本以及其他国家出版的多种英文版本。

这种多国语言出版发行的历史表明，随着对这本书欣赏和赞誉的不断加深，公共行政在全球被看成了“好政府”的核心，而好政府又被世界人民看成是好生活的核心。正如前面几个版本一样，《公共行政与公共事务》第十版也描述了一门学科和一门专业，而这门学科和专业正在不断被各国公民所认可，视为其生活、自由和追求幸福的关键。

本书过去版本的读者，将会在这个新的版本中了解到非常多的前沿和次前沿问题。我们认为，这些问题将帮助大家更加清楚地澄清讨论，组织概念。

过去的读者会发现许多新的材料。实际上，第十版是修改得最为充分的版本。下面根据它们出现的大致顺序，我罗列了该版中部分新鲜的、经过慎重修改的或重点扩充的讨论部分：

- “好政府”运动的复苏。
- 美国人与其公共行政人员打交道的经验。
- 知识管理以及官僚在保证利用全面而准确的信息制定公共政策方面的重要性。
- 介绍了一种新的公共行政范式，即范式 6——政府治理。在 30 多年不停出新版本的过程里，这还是第一次添加新的公共行政范式。
- 政府已逐渐不再作为公共行政人员选择的雇主，独立部门的兴起。
- 网络化公共行政的兴起。
- 组织中的动力因素。
- 社会中各种组织的道德意义。
- 在组织中“谁必须被牺牲掉”。
- 组织要经受的“社会考验”。
- 组织情报的延展处理。
- 组织动态学新的案例研究，包括美国在伊拉克收集的经验事例。
- 组织决策中“群体思考”的新案例研究。
- 公共行政如何变革与适应。
- 大量新的图表数据可以说明公共部门所特有的支离破碎的责任性、官僚化和文牍主义现象。
- 关于官僚“制停权”的新章节。
- 政府重组的讽刺与失败。
- 董事局在公共、私人和非营利部门的不同行为表现。
- 环境对公共机构的深刻影响。
- 政府为什么抵制变革。

- 非营利组织的独特行为。
- 领导行为差异，以及成功领导力在公共部门和私人部门的不同含义。
- 公共行政体制中隐私与政策问题的新见解与事例。
- 美国 2002 年的《爱国者法案》、2005 年的《真实身份证法案》，以及负责处理隐私问题的官员。
 - 计算机警察与数据库安全发展的新趋势。
 - 政府在信息技术管理方面的进步与失败。
 - 电子政府深远而有益的影响。
 - 更大范围地处理腐败问题，包括纽约市学校、亚拉巴马地方政府、五角大楼和各学区收集的新事例。
 - 绩效测评和项目评估在探测腐败中的有效作用，以及它们在消除腐败中的有限作用。
 - 新公共管理被视为公共行政历史性公共生产力运动的最新重复。
 - 政府回应卡特里娜飓风的做法被看成是新公共管理具有必要性和针对性的强有力事例。
 - 绩效测评与公共项目评估。
 - 主要的也是重要的内容添加部分是公共财政，这一部分添加了全新而且大量的资料，包括美国人愿意替政府埋单的价格，政府对一般经费和特殊经费的使用，所得税、消费税、财产税和其他税收，政府的其他财源，各级政府花钱的领域，税制改革，社会保障与医疗保险，社会保障的未来，政府间税收与自源税收，联邦政府在国民经济中的作用，供给方经济学，财政与金融政策，联邦税削减、借贷、赤字、债券及盈余。
 - 政府机构如何从立法机构获得预算的新事例。
 - 传统功绩制中的深刻危机以及政府对功绩原则的缓慢放弃。
 - 公共人力资源管理改革。
 - 与私人部门相比，公共部门的工资与工作保障。
 - 政务官以及政府在机构绩效中所起到的刚刚被认识的重要作用。
 - 联邦应急管理机构的政治化及其在卡特里娜飓风期间的衰败。
 - 政府走向绩效薪资。
 - 最高法院关于弱势群体保护行动的最新法案。
 - 考试中有关文化和性别偏见的事实。
 - 在政府的工作保障和职位晋升中，有色人种、女性、年老或残疾美国人的境遇改善。
 - 政府的战略规划与情境规划。
 - 公共资产的出售。
 - 联邦民营化趋势，包括《联邦活动清单法案》中设定的新指南，竞争性采购与联邦服务合同的兴起，以及有关联邦人事民营化方面的新信息。
 - 说客区：游说的兴起、特殊利益集团、旋转门以及大笔的资金。

- 联邦合同不力的新案例，在许多事例中还包括伊拉克的承包商。
- 各州新的民营化发展。
- 地方政府 20 年来与私人公司、非营利组织和其他政府签订合同以执行公共政策的发展趋势。
- 推行服务民营化的地方政府特征。
- 商界不必表现得更好：在改进政府绩效过程中的竞争案例。
- 公共权力机构与特别行政区，以及二者之间的异同点。
- 公共企业、政府公司、政府主办的企业以及其他各种准政府。
- 财政恐惧与政府主办的企业。
- 独立部门及其在治理中的作用。
- 联邦对州与社区政府提供财政支持的起伏变动。
- 政府间补贴的“捕蝇纸效应”。
- 州与州之间的契约、多个州之间的法律行动，以及统一的州法律。
- 进入政府间协议的地方政府特征。
- 公共部门中伦理问题的兴起。
- 伦理道德与有效力的组织。
- 哲学对公共政策的影响。

尼古拉斯·亨利

美国佐治亚州，萨凡纳

致 谢



公共行政与公共管理经典译丛

在本书的第一版里，我指出在学术上我至少要感激三位老师：林顿·基思·考德威尔、杰克·T. 约翰逊以及约克·Y. 威尔本。至今我仍然感激他们。尽管我聆听他们授课已经过去了相当长的时间，但他们的影响这么多年来一直有增无减。

杰克·约翰逊是我最早的老师，他几年前过世了。他对我的影响是启蒙性的，他的指导建议和友情令我至今难以忘怀。

在这个小圈子当中我还添加了第四个人：弗兰克·J. 塞克顿。我在亚利桑那州立大学生活的12年里，塞克顿教授（即塞克顿中将，已退休）把我带进了公共行政实务世界的课堂。那确实是很难得的教育，而且我会永远珍惜。

我要感谢 Prentice Hall 的编辑罗勃·德乔治，感谢他富有见地的建议和不懈的努力。同时，我还要感谢编辑索姆亚·巴拉莱曼，谢谢她敏锐的双眼。

另外，我要感谢我的同事、学生和本书的评阅人，感谢他们富有建设性的影响，使《公共行政与公共事务》得以不断发展与完善。

以下评阅人提供了颇具价值的建议：LaSalle 大学的马丽·爱伦·巴尔楚尼斯-哈里斯，以及佛罗里达中部大学的奈姆·卡普库。

我的妻子莫瑞，我的孩子安德瑞和米尔斯以及他们的配偶凯文和安娜，都一如既往地给予了我最深切的关怀。我愿将本书献

给他们，也献给我的母亲和过世的父亲，以及特别令我满意的孙辈们，他们是考勒姆、马格丽特和夏洛特。当然，这一版本要特别献给我刚刚过世的父亲。这是送给您的，爸爸。

尼古拉斯·亨利



第 1 篇 公共行政的范式

第 1 章 大民主，大官僚	7
1.1 制约：美国公共行政的背景与传统	7
1.2 政府、公共领导人以及公众信任	11
1.3 官僚：形象与现实	12
1.4 反叛与抵制：美国人与政府增长	14
1.5 权力：公共行政人员的灰色高地	15
1.6 智力权威与知识管理：官僚权力的基础	20
第 2 章 公共行政的百年发展与困境	28
2.1 初始阶段	29
2.2 范式 1：政治与行政的二分法， 1900—1926	29
2.3 范式 2：行政原则，1927—1937	31
2.4 挑战时期，1938—1950	33
2.5 回应挑战时期，1947—1950	35
2.6 范式 3：作为政治科学的公共行政， 1950—1970	36
2.7 政治科学的影响：服务于民主的官僚制度	37

2.8	范式 4: 作为管理学的公共行政, 1956—1970	37
2.9	管理学的影响: 认识公共行政的“公共性”	39
2.10	分离主义的力量, 1965—1970	41
2.11	范式 5: 作为公共行政学的公共行政: 1970 年至今	43
2.12	范式 6: 治理, 1990 年至今	44
2.13	是一种范式的平衡还是公共行政的最终幸福?	46

第 2 篇 公共管理

第 3 章	腐败的后果: 公共生产力	55
3.1	为各种事物命名	56
3.2	减少腐败: 生产力测评有帮助吗?	57
3.3	好政府的效率问题, 1900—1940	60
3.4	控制成本的预算编制, 1940—1970	61
3.5	效率与效力的管理问题, 1970—1980	62
3.6	为政府更小而进行民营化, 1981—1992	64
3.7	浪费、欺诈以及滥用: 腐败的新含义, 1975 年至今	65
3.8	新公共管理, 1992 年至今	68
3.9	是控制还是腐败? 是混乱还是灵活?	70
3.10	测评公共绩效	73
3.11	绩效测评的排列	76
3.12	实践中的绩效测评	77
3.13	评估公共项目	80
3.14	实践中的公共项目评估	82
3.15	使用公共项目评估的结果	86
第 4 章	公共资源: 政府融资与预算编制	94
4.1	政府应该值多少钱?	94
4.2	公共财政: 支付公共政策	95
4.3	投资联邦政府	98
4.4	税收时代: 重新思考联邦税收	100
4.5	投资州政府	101
4.6	投资地方政府	104
4.7	税收时代: 州与社区的财税未来	107
4.8	联邦政府以及国民经济	108
4.9	国会所寻求的阿 Q 精神: 不断降低赤字	113
4.10	公共预算: 为公共政策而开销	117
4.11	公共预算的演变: 各种变量、观点和价值观	119
4.12	排列预算, 1921—1939	120