

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT ORIGINAL TEXTBOOK SERIES

公共管理英文版教材系列
高等学校公共管理类双语教学推荐教材

Public Administration

Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector

SEVENTH EDITION

(第七版)

公共行政学

管理、政治和法律的途径

David H. Rosenbloom (戴维·H·罗森布鲁姆)
[美] Robert S. Kravchuk (罗伯特·S·克拉夫丘克) 著
Richard M. Clerkin (理查德·M·克勒肯)

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT ORIGINAL TEXTBOOK SERIES

公共管理英文版教材系列
高等学校公共管理类双语教学推荐教材

Public Administration

Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector

SEVENTH EDITION
(第七版)

公共行政学 管理、政治和法律的途径

David H. Rosenbloom (戴维·H·罗森布鲁姆)
[美] Robert S. Kraychuk (罗伯特·S·克拉夫丘克) 著
Richard M. Clerkin (理查德·M·克勒肯)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学: 管理、政治和法律的途径: 第 7 版: 英文/ (美) 罗森布鲁姆等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 7

公共管理英文版教材系列

高等学校公共管理类双语教学推荐教材

ISBN 978-7-300-17897-4

I. ①公… II. ①罗… III. ①行政学-高等学校-教材-英文 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 179685 号

公共管理英文版教材系列

高等学校公共管理类双语教学推荐教材

**Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector
(Seventh Edition)**

公共行政学: 管理、政治和法律的途径 (第七版)

David H. Rosenbloom (戴维·H·罗森布鲁姆)

[美] Robert S. Kravchuk (罗伯特·S·克拉夫丘克) 著

Richard M. Clerkin (理查德·M·克勒肯)

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511398 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市汇鑫印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2013 年 10 月第 1 版

印 张 36.75 插页 1

印 次 2013 年 10 月第 1 次印刷

字 数 654 000

定 价 68.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

出版说明

21 世纪,我国的公共管理学呈现良好的发展势头,在教育界、理论界、实务界等社会各界的共同努力下,公共管理专业教育正逐渐与世界同步。为了全面深入地反映国外公共行政与公共管理的发展脉络,系统完整地介绍国外公共行政与公共管理专业的经典著作和最新研究成果,让国内读者直接阅读原汁原味的英文原著,提高教学研究和实际工作水平,中国人民大学出版社引进了公共管理英文版系列教材,影印出版。

本系列教材所选书目均系国外公共行政与公共管理领域最权威的专家所著的经典著作,是国外知名大学正在使用的权威教科书,综合反映了当前本领域的理论发展现状与实际操作水平。本系列教材注重理论与实践紧密结合,对于系统培养学生思考和解决实际问题的能力大有裨益。同时,所选教材行文流畅,简洁易懂,便于阅读。

为了使读者对每本教材有一个整体了解,把握该书在公共行政与公共管理学中的地位与价值,我们特别邀请专家对每本书撰写了导读,并把目录翻译成中文,供读者阅读时参考。同时,中国人民大学出版社将于近期陆续推出本系列教材的中文版。

需要特别提及的是,我们出版这套系列教材,并不表明我们赞成这些著作中的每一个观点。这些著作都基于西方特定的行政生态,是西方公共行政与公共管理理论与实践发展的产物,读者在阅读时不应忘记“取其精华,去其糟粕”的原则。

当前,我国的高等教育改革取得了突破性的进展,其中一项切实的举措即是规定有条件的高校实行双语教学,教育部对此也有具体的要求。贯彻这一精神,满足我国高等教育国际化发展的需要,提高学生阅读专业英语资料的能力,也是我们影印出版这套公共管理教材的初衷。

中国人民大学出版社

导 读

《公共行政学：管理、政治和法律的途径》系美国公共行政学经典教材，第七版在以前版本的基础上略有更新和修订，以使其内容更富有时代气息和现实意义。但就整体而言，该书仍保留了以往版本采用的传统分析方法，即从管理、政治和法律三个视角来描述、阐释和分析公共行政，内容涉及公共行政的意涵、美国公共行政的发展与环境、美国行政国家的结构、公共组织、公共人事行政、公共预算、公共管理与决策、公共政策分析与执行、管制行政、公共行政与民主宪政、公共行政的责任与伦理以及公共行政的未来。该书在美国和境外许多大学被用于公共行政教育，在理论研究和实际应用方面发挥着重要作用。

全书主体内容分为4个部分，共13章，分别围绕公共行政的不同主题进行深入探讨。

第1部分包括第1、2、3章，介绍了本书的知识框架，讨论了美国行政国家的发展与结构。第1章“公共行政的学科与实务的意涵：不同观点下的思考”，通过集中讨论宪法的作用、公共利益、经济市场的力量、主权，区分了公共行政与民营企业的差异，并探讨了公共行政分析的管理、政治和法律途径。第2章“美国行政国家：发展与政治环境”，阐述了美国行政扩张的原因和过程、公共行政组织的权力与责任、利益集团参与公共行政的一般渠道等。第3章“联邦制与府际关系：美国行政国家的结构”，从法律、结构和政治等方面界定了联邦制，分析了联邦制与政府间的关系及其变化。

第2部分包括第4章到第7章，研究了公共行政的核心职能：组织、人事、预算、决策，每一种职能都从政治、管理、法律三个角度予以分析，并力图整合这三种视角。第4章“组织：结构与过程”，围绕公共行政的组织职能，探讨了公共部门的组成方式和内部运作影响行政绩效的主要途径以及公共组织的管理观点和政治、法律途径。第5章“公共人事行政与集体谈判”，围绕公共行政的人事职能，讨论了公共人事行政的历史沿革，公共人事管理的管理、政治和法律途径，以及公共部门的集体谈判过程和政治。第6章“预算与财政”，围绕公共行政的预算职能，探讨了预算编制和不同预算策略及技巧选择的相关理论及实际问题，分析了预算编制的管理、政治和法律途径。第7章“决策”，回顾了行政决策的不同途径，揭示了各种决策途径的局限性，主张发展一种可以发扬管理、政治和法律途径的优点并限制其局限性的综合模式。

第3部分包括第8章和第9章，探讨了政策分析、执行评估以及管制行政。第8章“政策分析与执行评估”，讨论了判断政策的两种方法，即政策分析和执行评估。第9章“管制行政：管理、政治和法律的途径”，论述了管制行政的起源和发展、结构与过程，管制改革的主要措施，以及管制行政的管理、政治和法律途径。

第4部分包括第10章至第13章，集中探讨了公共行政中的“公共”与“公共利益”问题。第10章“公共行政与公众”，分析了公众与公共行政互动以及评估公共行政的复杂性，公共行政对社会、政治、经济中的个人的影响，公众对公共行政的评价，以及公共行政对公众的不同观点，主张将公众纳入公共行政之中。第11章“公共行政与民主宪政主义”，解释了公共管理者要了解宪法价值的原因，讨论了宪法价值的本质。第12章“公共行政的责任与伦理”，探讨了如何确保公共管理者不违背他们身负的职责，并从传统管理途径、新公共管理以及政治与法律的视角考察了公共行政中的责任与伦理问题。第13章“公共行政的未来”，分析了美国公共行政未来发展的趋势、问题及其影响，描述了建立新的“行政文化”的前景。

上述4个部分13章的内容共同构成一个完整的公共行政理论框架。综上所述，与第五版相比，第七版的特色是：（1）各个主题的材料都有所删减、增加或补充，反映了自第五版以来美国形势的新变化，更加富有时代气息。（2）在每一章的前面都列出了学习本章后应达到的学习目标。（3）文中各个小部分前面均添加了小标题。（4）对三种公共行政学视角——管理的、政治的和法律的途径——加以平行的解释。（5）在讨论美国公共行政的各个方面时均融入了对宪法和行政法的讨论。（6）作者增加了一人——理查德·M·克勒肯（Richard M. Clerkin）。（7）将“政策分析与执行评估”一章纳入第3部分。

张秀琴 王葳蕤

2013年3月

目 录

第1部分 导论：定义、概念和环境

第1章	公共行政的学科与实务的意涵：不同观点下的思考	2
1.1	公共行政的定义	4
1.2	强调公共行政之公共性	5
1.3	管制与服务	13
1.4	公共行政研究之管理、政治与法律途径	14
1.5	结论：公共行政的再思考	37
第2章	美国行政国家：发展与政治环境	43
2.1	美国行政国家的兴起	44
2.2	行政权威与行政责任	57
2.3	对行政国家兴起的回应	61
2.4	州政府与地方政府	86
2.5	结论：行政国家	87
第3章	联邦制与府际关系：美国行政国家的结构	94
3.1	为什么要实行联邦制	95
3.2	行政分权	100
3.3	追求各州之间的统一协调	102
3.4	美国联邦制的演化形态	106
3.5	积木式的美国政府	108
3.6	府际关系	119
3.7	结论：联邦制与府际关系	132

第2部分 核心功能

第4章	组织：结构与过程	138
4.1	组织理论	139
4.2	公共行政组织的共性	141

4.3	公共组织的管理观点	167
4.4	公共组织的政治途径	176
4.5	公共组织的法律途径	181
4.6	结论：公共组织的未来	185
第5章	公共人事行政与集体谈判	198
5.1	历史背景	199
5.2	公共人事行政中的管理、政治与法律	208
5.3	管理取向的公共人事行政	214
5.4	公共人事行政的政治途径	231
5.5	公共人事行政的法律途径	237
5.6	集体谈判与劳工—管理伙伴关系	241
5.7	结论：人力资源管理未来可能的三大途径	247
第6章	预算与财政	253
6.1	预算规模与成长	255
6.2	联邦预算程序	268
6.3	预算理论或有关预算的理论?	286
6.4	结论：寻求整合	302
第7章	决策	307
7.1	传统管理途径的决策	308
7.2	政治途径的决策：渐进模式	319
7.3	法律途径的决策	323
7.4	工作场所中的笨案件	327
7.5	新公共管理与决策	329
7.6	决策的组织背景和责任：垃圾桶模式	332
7.7	结论：综合决策途径	333

第3部分 公共部门的管理、政治和法律的集中分析

第8章	政策分析与执行评估	344
8.1	日益受到人们重视的政策分析	345
8.2	分析公共政策的途径	346
8.3	执行评估	353
8.4	政策执行的管理观点	354

8.5	政策执行的政治观点	369
8.6	政策执行的法律观点	373
8.7	运用分析与评估	376
8.8	结论: 政策设计的复杂性	378
第 9 章	管制行政: 管理、政治和法律的 analysis	383
9.1	管制行政的起源与发展	385
9.2	管制行政的结构与过程	395
9.3	管制行政存在的问题	400
9.4	放松管制与管制改革	406
9.5	管制行政的不同观点	409
9.6	结论: 综合管制行政途径	419
 第 4 部分 公共行政与公众 		
第 10 章	公共行政与公众	428
10.1	公众与公共行政的互动	429
10.2	行政国家中的个人	432
10.3	公众对公共行政的评价	442
10.4	公共行政对公众的看法与评价	446
10.5	结论: 将公众纳入公共行政之中	456
第 11 章	公共行政与民主宪政主义	466
11.1	公共管理者为什么要理解宪法	467
11.2	行政结构与宪政结构	471
11.3	宪法价值	475
11.4	结论: 发展中的伙伴关系	501
第 12 章	公共行政的责任与伦理	507
12.1	护卫者需要被监督的理由	509
12.2	为什么监督护卫者很困难	518
12.3	伦理与公共管理者: 伦理决策的三大途径	521
12.4	行政责任与伦理的不同观点	522
12.5	结论: 个人职责	533

第 13 章 公共行政的未来 539

13.1 公共行政更大的复杂性 541

13.2 政治力量主导公共行政 541

13.3 法律继续为公共行政之核心议题 543

13.4 绩效导向 544

13.5 公共行政的分化 545

13.6 文官制度的改变 545

13.7 管理内涵的变化 546

13.8 个人责任的强调 547

13.9 结论：新行政文化的发展 548

CONTENTS



<i>Preface</i>	1
----------------	---



PART I

INTRODUCTION: DEFINITIONS, CONCEPTS, AND SETTING	1
CHAPTER 1 <i>The Practice and Discipline of Public Administration : Competing Concerns</i>	2
Some Definitions	4
Emphasizing the <i>Public</i> in Public Administration	5
Regulation and Service	13
Managerial, Political, and Legal Approaches	14
Conclusion: Public Administration Reconsidered	37
Study Questions	39
Notes	39
Additional Reading	42
CHAPTER 2 <i>The American Administrative State : Development and Political Environment</i>	43
The Rise of the American Administrative State	44
Administrative Authority and Responsibility	57
Responses to the Rise of the Administrative State	61
State and Local Governments	86
Conclusion: The Administrative State	87
Study Questions	88
Notes	89
Additional Reading	93

CHAPTER 3	<i>Federalism and Intergovernmental Relations :</i>	
	<i>The Structure of the American Administrative State</i>	94
	Why Federalism? The Political Approach	95
	Administrative Decentralization: The Managerial Approach	100
	The Quest for Uniformity: The Legal Approach	102
	Evolving Models of American Federalism	106
	American Government: The Building Blocks	108
	Intergovernmental Relations	119
	Conclusion: Federalism and Intergovernmental Relations	132
	Study Questions	133
	Notes	133
	Additional Reading	135

PART II

CORE FUNCTIONS	137
----------------	-----

CHAPTER 4	<i>Organization : Structure and Process</i>	138
	Organizations and Organization Theory	139
	Commonalities in Public Administrative Organization	141
	Managerial Perspectives on Public Organization	167
	The Political Approach to Public Organization	176
	The Legal Approach to Public Organization	181
	Conclusion: The Future	185
	Study Questions	191
	Notes	192
	Additional Reading	197

CHAPTER 5	<i>Public Personnel Administration and Collective Bargaining</i>	198
	Historical Background	199
	Management, Politics, and Law in Public Personnel Administration	208
	Managerial Public Personnel Administration	214
	The Political Approach to Public Personnel Administration	231
	The Legal Approach to Public Personnel Administration	237
	Collective Bargaining and Labor-Management Partnerships	241

Conclusion: Three Possible Futures for HRM	247
Study Questions	248
Notes	248
Additional Reading	251
 CHAPTER 6 <i>Budgeting and the Public Finances</i>	 253
The Size and Growth of Budgets	255
The Federal Budgetary Process	268
A Budget Theory or Theories about Budgeting?	286
Conclusion: The Search for a Synthesis	302
Study Questions	303
Notes	303
Additional Reading	305
 CHAPTER 7 <i>Decision Making</i>	 307
The Traditional Managerial Approach to Decision Making	308
The Political Approach to Decision Making: The Incremental Model	319
The Legal Approach to Decision Making	323
The Case of Benzene in the Workplace	327
The New Public Management and Decision Making	329
The Governmental Process Model and Accountability for Decisions: Inside the "Garbage Can"	332
Conclusion: Synthesizing Decision Making Approaches	333
Study Questions	339
Notes	339
Additional Reading	341

PART III

THE CONVERGENCE OF MANAGEMENT, POLITICS, AND LAW IN THE PUBLIC SECTOR	343
 CHAPTER 8 <i>Policy Analysis and Implementation Evaluation</i>	 344
The Growing Concern with Policy Analysis	345
Approaches to Analyzing Public Policy	346
Implementation Evaluation	353

Managerial Perspectives on Implementation	354
The Political Perspective on Implementation	369
The Legal Perspective on Implementation	373
Using Analysis and Evaluation	376
Conclusion: The Complexity of Policy Design	378
Study Questions	379
Notes	380
Additional Reading	382

CHAPTER 9 *Regulatory Administration: An Illustration of Management, Politics, and Law in the Public Sector* 383

The Development and Growth of Regulatory Administration	385
The Structure and Process of Regulatory Administration	395
Common Criticisms of Regulatory Administration	400
Deregulation and Regulatory Reform	406
Perspectives on Regulatory Administration	409
Conclusion: Synthesizing Approaches toward Regulatory Administration	419
Study Questions	422
Notes	423
Additional Reading	425

PART IV

PUBLIC ADMINISTRATION AND THE PUBLIC 427

CHAPTER 10 *Public Administration and the Public* 428

The Public's Interaction with Public Administration	429
The Individual in the Administrative State	432
The Public's Evaluation of Public Administration	442
Public Administrative Perspectives on the Public	446
Conclusion: Putting the Public Back in Public Administration	456
Study Questions	461
Notes	462
Additional Reading	465

CHAPTER 11 *Public Administration and Democratic*

<i>Constitutionalism</i>	466
Why Public Administrators Must Understand the Constitution	467
Administrative Structure and Constitutional Structure	471
Constitutional Values	475
Conclusion: An Ongoing Partnership	501
Study Questions	502
Notes	503
Additional Reading	506
 CHAPTER 12 <i>Accountability and Ethics</i>	507
Why the Guardians Need Guarding	509
Why It Is Difficult to Guard the Guardians	518
Ethics and Public Administrators: Three Broad Approaches to Ethical Decision Making	521
Perspectives on Accountability and Ethics	522
Conclusion: Personal Responsibility	533
Study Questions	535
Notes	536
Additional Reading	538
 CHAPTER 13 <i>The Future</i>	539
Complexity Is Here to Stay	541
Public Administration Will Be Defined by Politics	541
Law Will Continue to Be Central to Public Administration	543
Performance	544
Disaggregation of Public Administration	545
Decomposition of the Civil Service	545
The Changing Face of Management	546
Personal Responsibility	547
Conclusion: A New Administrative Culture	548
Study Questions	549
Notes	549
Additional Reading	550
 <i>Glossary</i>	551
<i>Credits</i>	557

PART I

INTRODUCTION: DEFINITIONS, CONCEPTS, AND SETTING

Chapter 1

The Practice and Discipline of Public
Administration: Competing Concerns

Chapter 2

The American Administrative State: Development
and Political Environment

Chapter 3

Federalism and Intergovernmental Relations:
The Structure of the American
Administrative State

CHAPTER 1

THE PRACTICE AND DISCIPLINE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Competing Concerns

Key Learning Objectives

1. Be able to define public administration.
2. Understand the differences between public administration and private management.
3. Learn managerial, political, and legal approaches to public administration and the tensions among them.
4. Become acquainted with six trends that are transforming government in the 21st century.

