

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共行政学新论

行政过程的政治 (第二版)

[美] 詹姆斯·W·费斯勒 (James W. Fesler) 著
唐纳德·F·凯特尔 (Donald F. Kettl)

陈振明 朱芳芳 等 译校

The Politics of
the Administrative
Process

(Second Edition)

中国人民大学出版社

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共行政学新论

行政过程的政治 (第二版)

[美] 詹姆斯·W·费斯勒 (James W. Fesler) 著
唐纳德·F·凯特尔 (Donald F. Kettl)

陈振明 朱芳芳 等 译校

The Politics of
the Administrative
Process

(Second Edition)



中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学新论：行政过程的政治：第 2 版/(美) 费斯勒, (美) 凯特尔著; 陈振明, 朱芳芳译校. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 12

(“十二五”国家重点图书出版规划 公共行政与公共管理经典译丛, 经典教材系列)
ISBN 978-7-300-16812-8

I. ①公… II. ①费…②凯…③陈…④朱… III. ①行政学-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 304031 号

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共行政学新论：行政过程的政治 (第二版)

[美] 詹姆斯·W·费斯勒 (James W. Fesler) 著
唐纳德·F·凯特尔 (Donald F. Kettl)

陈振明 朱芳芳 等 译校

Gonggongxingzhengxue Xinlun

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 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 25 插页 2

字 数 576 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2013 年 1 月第 1 版

印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

Public Administration and Public Management Classics

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

《公共行政与公共管理经典译丛》

编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

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	刘 晶
刘国材	刘俊生
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	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

《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实际问题能力的教材。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，本套丛书分为六个系列：（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，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。这一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。

(5) 案例系列。这一系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。这一系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展过程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

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套译丛的翻译工作。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

译者前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

詹姆斯·W·费斯勒和唐纳德·F·凯特尔的《公共行政学新论：行政过程的政治》一书是20世纪90年代美国公共行政学领域中最有影响的著作和权威性教科书之一。该书的两位作者都是美国著名的行政学家和政治学家——费斯勒是美国权威杂志《公共行政学评论》的主编，耶鲁大学的荣誉教授；凯特尔是威斯康星大学政治学系和公共事务研究所的教授，美国联邦政府多家机构的顾问。《公共行政学新论：行政过程的政治》一书初版于1991年，原书名为《公共行政学》，1996年出版第二版，并改名为《行政过程的政治》（*The Politics of the Administrative Process*）。考虑到第一版的书名，同时也是为了更好地表达本书的主要内容，我们将第二版中译本的书名定为《公共行政学新论：行政过程的政治》。该书第二版对第一版进行了大幅度的修订、改写和扩充，使之更加成熟和完善。该书在美国及西方的公共行政学界产生广泛影响，被广为引证，并被许多大学的政治学系和公共管理学院指定为教材或教学参考书。例如，主译者本人2000年春季学期赴杨百翰大学（Brigham Young University）研修时，在该校书店二楼的“本学期教学用书区”发现，《行政过程的政治》被指定为政治学系本科生的“公共行政学”课程的教材。

该书第一版问世后，好评如潮。兹列举几例书评：该书“是一本非凡的教科书”（著名行政学家，雪城大学的 Patricia W. Ingraham）；“本领域可利用的最好的概述性著作”（Francis E. Rourke, 约翰·霍普金斯大学）；“无疑它将成为标准的教科书”（David Lowery, 北卡罗来纳大学）；“该书因其真知灼见和精辟性而迅速抓住教师和学生的注意力”（Cerald Caiden, 南加



州大学)；“这本综合的、精辟的当代教科书取得令人敬佩的成功”(David R. Beam, 伊利诺伊理工学院)；“那些对公共行政学全然无知或知之甚少者将从本书中得到丰富而清晰的知识”(Christopher H. Foreman, Jr., 布鲁金斯学会)；“近几年出现的最好的新公共行政学教科书”(Norman C. Tomas, 辛辛那提大学)；“一本优秀的著作——它的资料可靠，肯定也是本领域最具可读性的著作”(Michael D. Reagan, 加州大学河边分校)。

作为一本有广泛影响的著作和教材，《公共行政学新论：行政过程的政治》一书具有视野宽、内容丰富、资料可靠、现实感强、富于创新、叙述简练和可读性强等方面的特点及优点。该书虽然沿用“公共行政学”的学科名称，但突破了传统行政学的界限，增加了大量传统行政学所未涉及的内容，包括政策分析和“新”公共管理的某些基本论题。因此，与其说该书是“公共行政学”的著作，倒不如说它是“新公共行政学”或“（新）公共管理学”的著作。

该书的主题广泛，内容丰富。全书由五篇十四章构成：导论（第1章）界定公共行政学的研究范围；第一篇（第2章）讨论政府的角色以及政府的工具问题；第二篇（第3~6章）探讨公共组织理论，包括组织理论原理、行政组织（行政机关）、行政改革以及其他组织问题；第三篇（第7、8章）是文官制度篇，讨论美国公务员制度以及高级公职的基本问题；第四篇（第9~11章）是公共政策篇，涉及政策的制定、执行以及财政预算等方面的主题；第五篇（第12、13章）讨论民主制中的行政，即立法机关和司法机关对政府行政管理的控制问题；结论（第14章）主要探讨行政伦理问题。由这些篇章构成了一个崭新的公共行政学的理论体系。

该书立足于当代西方特别是美国政府管理的实践，用大量现实的资料及案例来说明公共行政学的理论问题，使本书具有强烈的现实感，亦增强了可读性。这为我们了解当代西方尤其是美国的政府管理以及政府改革提供了十分翔实的资料。本书的另一个特点是富于创新，学术水平高。几乎在每一个章节中，作者都提出了自己的观点或作出了独特的分析，读后令人耳目一新，颇受启发。仅从本书的书名看，就可以发现作者独具匠心，即强调政治与行政的密不可分以及民主社会中立法和司法机关对行政机关监控的重要性。此外，本书虽然涉及广泛的议题，内容相当全面，但作者的叙述简明扼要，相当精练，结构也十分紧凑，的确称得上是一本经典性教科书。

本书由陈振明和朱芳芳主译和校译。陈振明负责组织翻译和统校工作，并翻译第1章（导论）、致谢和作者简介；朱芳芳协助陈振明做校译工作，并翻译第10章（预算）、缩语表、术语索引和人名索引。其他各章初稿的翻译者分别是：庄垂生，第2、3章；陈新强，第4、5章；蔡全胜，第6、14章；张永坚，第7章；刘慧琼，第8章；杨珍，第9章；陈琤，第11章；陈友青，第12、13章。

由于译者的学识和翻译水平有限，译文中的错译、漏译以及不准确之处，望读者不吝赐教。

陈振明

致 谢



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

一本关于这一领域的书的作者从许多在学术单位和政府部门任职的学者们那里受益——他们的著作充满智慧、分析和启迪。本书的引文注释显示这种受惠，并向学者和学生们表明进一步探索书中所提出的问题的另一些机会。会计总署的罗斯林·S·克利曼（Rosslyn S. Kleeman）和耶鲁大学法学院的杰里·马肖（Jerry Mashaw）友好地阅读和评论了与他们的知识领域相关的章节。

尽管这本书是一本全新的修订本，但它建立在第一版的《公共行政学》的基础上——许多同事对该书的全部或特别的章节做出了评论。借此机会再次向这些同仁表示谢忱是再合适不过了，他们是：威廉·I·巴丘斯（William I. Bacchus）、布鲁斯·布坎南（Bruce Buchanan）、小杰弗里·C·哈泽德（Geoffrey C. Hazard Jr.）、休·赫克洛（Hugh Heclo）、查尔斯·E·林德布洛姆（Charles E. Lindblom）、爱德华·W·巴莱（Edward W. Pauly）、哈罗德·W·斯坦利（Harold W. Stanly）和道格拉斯·T·耶茨（Douglas T. Yates）。

本书的作者也对帕特里西亚·W·英格拉姆（Patricia W. Ingranham）、米切尔·D·里根（Michael D. Reagan）和艾伦·韦达夫斯基（Aaron Wildavsky）深表谢意，他们为查塔姆出版社（Chatham House）评审了本书稿。他们认真地审读了手稿并提出大量的问题，促使我们重新思考并彻底改写了几个专题的论述。我们感谢所有那些慷慨地评论过这本教科书的同事们，



他们对我们改进本书的质量做出了贡献。当然，他们谁都无须为本书的最后结果负责。

耶鲁大学（Yale University）、弗吉尼亚大学（University of Virginia）、范德比尔特大学（Vanderbilt University）和威斯康星—麦迪逊大学（University of Wisconsin—Madison）图书馆的工作人员为本书的写作提供了极大的方便。我们特别感谢这些大学图书馆的政府文件部工作人员，在他们的指导下，我们获得大量联邦政府出版的包含丰富信息的资料。此外，我们也感谢威斯康星—麦迪逊大学的弗莱特公共事务研究所（Robert M. La Follette Institute of Public Affairs）的慷慨支持。

最后，我们向学生们表示谢意——他们多年来的有见地的问题使我们保持对重要问题的关注。我们衷心希望这本教科书能够传达由其在我们中引起的对公共行政学的热情与激动。

詹姆斯·W·费斯勒

唐纳德·F·凯特尔

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 导论	1
1.1 “行政国家”	1
1.2 “公共的”和“行政”	6
1.3 公共行政的研究	12

第 1 篇 政府做什么以及政府如何做

第 2 章 政府做什么	23
2.1 政府职能	24
2.2 政府的工具	29
2.3 结论	33

第 2 篇 组织与政府结构的作用

第 3 章 组织理论：基本原理	39
3.1 大型组织的结构途径	40
3.2 系统理论	45
3.3 人道主义的挑战	47
3.4 多元主义的挑战	50



3.5	第三部门行政的挑战	52
3.6	结论	53
第4章	组织理论：行政改革的战略和战术	59
4.1	美国的改革	59
4.2	冲突理论	60
4.3	全世界是一个舞台	69
4.4	结论	71
第5章	行政机关	75
5.1	行政机关的组成	76
5.2	行政机关的领导	82
第6章	组织问题	96
6.1	追求有效的组织	97
6.2	重组	107
6.3	结论	109

第3篇 政府组织中的人

第7章	文官制度	117
7.1	公共职位	118
7.2	管理制度	122
7.3	职位分类	125
7.4	人事	127
7.5	工资	136
7.6	雇员的权利和义务	139
7.7	结论	147
第8章	高级公职	155
8.1	精英如何成为精英?	156
8.2	政治官员和职业官员的混合	159
8.3	政治执行官	162
8.4	高级行政官	168
8.5	工资	175
8.6	结论	179

第4篇 政府决策——制定与执行

第9章	决策	191
9.1	基本问题	192

9.2	理性决策	194
9.3	议价途径	198
9.4	参与途径	202
9.5	公共选择	206
9.6	决策的限制因素	209
9.7	结论	213
第 10 章	预算	220
10.1	预算的作用	221
10.2	预算编制	226
10.3	预算拨款	230
10.4	预算执行	240
10.5	结论	243
第 11 章	执行	252
11.1	判断项目的成功和失败	253
11.2	绩效问题	255
11.3	政府间关系	259
11.4	签订合同	265
11.5	政府的困境	269
11.6	反馈的重要性	272
11.7	结论	274

第 5 篇 民主制中的行政

第 12 章	行政的立法控制	283
12.1	监督的悖论	283
12.2	委员会对行政的监督	285
12.3	会计总署	291
12.4	立法否决权	294
12.5	结论	296
第 13 章	管制与法院	302
13.1	管制工作	304
13.2	管制程序	309
13.3	法院对管制者的管制	312
13.4	总统对管制者的管制	318
13.5	结论	320
第 14 章	结论	327
14.1	官僚责任	327



14.2 伦理	335
14.3 公职	340
缩语表	346
术语索引	349
人名索引	367



导 论

本书的主题大、复杂而又重要。它包含了行动中的政府一个重要组成部分。政府在社会中的作用已变得如此广泛以及政府在如此大的程度上是行政性的，以致有人认为出现了“行政国家”（the administrative state）。有人担心我们生活的官僚体制化，结果我们在许多方面遇到行政的限制，甚至连慈善项目也陷入行政的繁文缛节之中。有人呼吁“商业式”的公共行政，并怀疑公共行政与私人行政在特征上是（或应该是）不同的这样一种说法。如果它们是不同的，且我们认为它们的确不同，那么，我们便遇到如何研究公共行政的问题。因为人们对公共行政的基本特征以及研究它的方式有不同的认识，所以，我们提供一个拼盘，以供读者选择。尽管公共行政的主题多样且研究途径不同，但有一个问题仍处于支配地位，这就是美国宪政体系中的行政责任（administrative responsibility）问题。如果这个问题能够得到令人满意的解决，那么，关于大政府、官僚（体）制（bureaucracy）、行政自由裁量（discretion）和基于商业实践的公共行政模式等方面的问题将得到比现在在公众争论中流行的看法要更准确的分析。

1.1 “行政国家”

公民对政府要求的显著增加已导致了行政机构的多样化，大量的公务员、日益膨胀的政府预算——这些预算被用于支付公民所需要的东西以及满足这些需要的行政管理工作。据说，这已经

把我们带进了一个新时代——一个以“行政国家”为特征的时代。^[1]这个术语意味着强调规模大，并表明行政管理者现在实施了太多的自由裁量权，破坏了宪政安排。

2 规模大的现象必须加以正确的观察，以免一种美国场景的地方性观点歪曲我们的评估。如图 1—1 所示，所有美国政府——联邦、州和地方的政府——的加总的美元开支占全社会的国内生产总值（GDP）的三分之一强。在列出的国家中，有 12 个国家的政府部门的开支超出该国的 GDP 的一半。^[2]美国在所列出的国家中排名第 18，与其他大部分国家相比，它取得“行政国家”地位的可能性更小，如果这样一种“行政国家”的地位是政府规模的结果的话。

一个分开的问题是，行政决策是否超越由宪政上授权的政府分支所做的决策以及这种超越有多远。毫无疑问，现在行政管理者实施的自由裁量判断要比在更受限制的政府责任时代大得多。然而，立法机关、法院、主要执行官和政治上被任命者对行政管理者的自由裁量实施了详细的控制，这使得“行政国家”就其主要的内涵而言，并不能准确地刻画现在的状况。

公民可能对此表示异议。他们所接触政府主要是行政机构及其顾客。他们发现政府的行政结构实在过于复杂，以至于他们往往不知道哪个机构处理他们所遇到的问题。他们不满预算的、管制的和补助的政策和项目，并发泄对负责执行的行政机构的敌意。情况的确这样，尽管事实上立法机构——它们往往为主要执行官所推动——制定政策项目，并能够对之加以改变。我们抱怨“繁文缛节”（red tape）——这是一个来自于一条用于捆扎英国法律文件的红丝带而得名的术语。

3

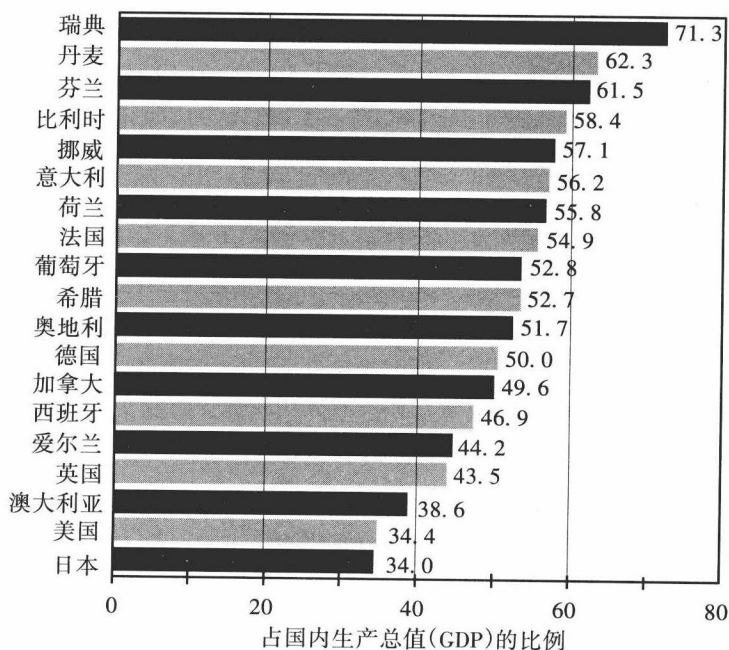


图 1—1 政府部门总的开支占 GDP 的比例

资料来源：经合组织《OECD 经济瞭望》第 55 期，1994 年 6 月，表 A29。数据截至 1993 年。