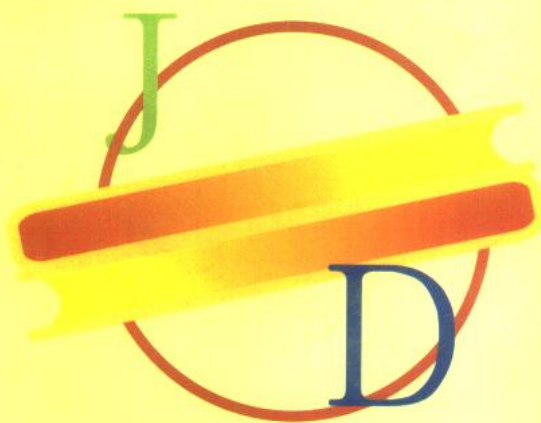


国外行政学经典译丛

GUO WAI XING ZHENG XUE JING DIAN YI CONG

公共行政学简明教程

〔美〕 菲利克斯·A·尼格罗
劳埃德·G·尼格罗
郭晓来 等译 彭和平 等校



中共中央党校出版社



国外行政学经典译丛

公共行政学简明教程

(美) 菲利克斯·A·尼格罗

劳埃德·G·尼格罗

郭晓来等译 彭和平等校

中共中央党校出版社

·北京·

北京市版权著作合同登记章

图字：01—96—0358

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学简明教程/ (美) Felix A. Nigro,
Lloyd G. Nigro 著; 郭晓来等译; 彭和平等校—北京:
中共中央党校出版社, 1996. 12

ISBN 7-5035-1435-3

I. 公… I. ①尼…②尼…③郭… III. 行政学 IV.D
035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 11946 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

国防大学第一印刷厂印刷 新华书店经销

1997 年 1 月第 1 版 1997 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12.5

字数: 320 千字 印数: 1—3000 册

定价: 16.50 元

60436/12

国外行政学经典译丛

主 编 竹立家 阮博文
副主编 罗文强 郭晓来 彭和平

编 委 (按姓氏笔划排列)

文 瑞	王 屏	叶 舟	卢永鸿
乔 兵	李登样	陈汉宣	林道超
周志忍	张启枝	张赞贤	徐伟新
翁永光			

序

经典的意义在于它的持久价值和影响力。不容置疑，任何一门科学体系在自己的形成和发展过程中，都有一些可以称之为经典的著作作为本学科体系的建构提供某些具有基础性和普遍性的原则和规律，行政科学也莫能例外。

自 1887 年威尔逊发表《行政学研究》一文以来，经过一百多年的发展，行政学作为一门科学已稳固地确立了自己的学术地位，形成了自己的研究对象、研究方法和一些基本的原则与规律。特别是在第二次世界大战以后，随着世界政治经济体制的演变、各国的交往与联系日趋密切和科学技术的飞速发展，改革政府职能、提高政府工作效率、实现社会公正和遏制政府官员腐败等，已经成为世界各国政府所面临的共同课题。在这种情况下，行政学的研究更突现其重大的理论和实践意义。

在邓小平建设有中国特色的社会主义理论指导下，随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，与市场经济相配套的行政体制改革已被提上议事日程，从政府职能转变到改革人事制度、从政企分开到国家公务员制度的实施等，已经成为中国政府行政体制改革的重要内容，并已取得初步成果。不言而喻，作为一个 12 亿人口的社会主义发展中国家，政府的行政管理必然具有自己的特点。立足于我国的基本国情，认真总结长期以来特别是改革开放以来的实践经验，积极探索我国行政体制改革的目标与路子，是我们面临的一项重要任务。在这个过程中，学习和借鉴国外行政学理论的一些有益的内容无疑具有不可忽视的积极意义。

中国政府改革、发展和稳定的治国大政方略，是在唯物史观指导下，从社会系统论的角度出发，全面致力于经济增长和社会进步相协调的发展战略，这一发展战略强调，在经济发展中不仅要讲资源配置的优化，还要注重制度的革新和管理人才资源配置的优化。显而易见，在中国社会全面发展的过程中，高效、优化、公平的政府行政运转机制是社会全面发展的基本保证。没有经济总量的持续增长和结构改善，任何社会进步是不可想象的，同样，在社会进步的概念中忽视文化因素、人的因素、价值观念和行政体制等的作用，也是不科学的。在世纪之交，在中国政府和人民迈入新世纪的过程中，以“经济发展和社会全面进步”为中心的宏伟蓝图，正在成为中国政府和人民的基本价值追求。

因此，这一套《国外行政学经典译丛》，将会对我们正在进行的管理体制和行政体制改革、对我们所致力经济和社会协调发展的战略有所帮助和启示。同时，也会有助于正在起步阶段的我国行政学理论的研究。

当然，由于行政学与政治学是紧密联系的一门科学，不同的社会历史条件、文化背景、价值追求、政治制度和行政体制等，都会对行政学的理论研究和改革实践产生不同的影响。适合国外政府行政管理的理论和实践，并不一定适合我国国情，适合我国的政府管理。所以，译者力求以马克思主义的立场、观点和方法，结合中国政府管理中的具体问题来研究和分析这些著作。他山之石，可以攻玉。分析和批判、比较和借鉴、学习和吸收国外行政学理论的优秀成份，扬弃其糟粕，把我国行政学的理论研究和行政改革的具体实践引向深入，这恐怕是我们对待这套丛书的比较正确的态度，也是出版这套丛书的意义之所在。

桂世镛

1996年5月于北京

译者的话

《公共行政学简明教程》一书是美国佐治亚大学里德学院荣誉教授菲利克斯·A·尼格罗和佐治亚州立大学公共行政学专家劳埃德·G·尼格罗合著的一部重要著作。全书共分九个部分，十八章，系统地论述了公共行政的定义，公共行政与公共政策和政治的关系，行政伦理，行政组织机构，行政管理过程，人事行政，财务行政，立法行政，司法行政等公共行政学的基本概念和基本理论。同时还提供了一些著名的研究案例，如：罗斯福总统与罗伯特·摩西，“挑战者”号航天飞机爆炸事故的决策问题等，有很强的可读性和很好的资料价值。很适于广大的教师、理论研究者 and 实际工作者阅读。

此书是美国公共行政学领域很有影响的著作之一。自出版以来，曾连续再版，译者采用的是1989年的第七版版本。

需要说明的是，由于中译本篇幅的限制，我们在考虑到不影响全书的体例和逻辑顺序的情况下，删去了“公共服务机构中的劳资谈判”一章和个别小型案例，以及书中的全部图片，每章后面的引文出处说明，参考书目及全书索引，希望读者们给予谅解。

参加本书翻译的人员有：彭和平（第1、2、3、6、7、12章）、郭晓来（第2、8、9、10、11章），童英（第3、7、12章），陈秋萍（第4章），付虹蛟（第5章），董敬怡（第6、12章），张成福（第13章），杜钢建（第14、15章），马丹（第16章），邱霏恩（第17章）。彭和平、郭晓来等负责了全书的校对工作。

在此需要特别感谢的是本书的作者菲利克斯·A·尼格罗先生和劳埃德·G·尼格罗先生，他们为本书的中文版出版给予了

很大的支持；同时感谢中央党校出版社的编辑同志对该书的出版做了大量的工作并提供了很好的修改意见。

第七版绪言

《公共行政学简明教程》第七版增加了一些新的章、节。如“财政压力下的管理”、“公共行政的未来”和“挑战者”号航天飞机爆炸事故的决策案例等。书中使用的资料都是最新的。

同以前所有版本不同的是，书中使用了大量的图片资料、数据和报表。

我们在此非常感谢那些为我们提供图片资料 and 数据的政府组织，这些图片资料和数据增加了本书的价值。我们还要感谢我们的一些同事和一些政府官员，他们为本书的修改提供了很好的建议。

最后，我们要感谢埃德娜·H·尼格罗，她为全书的编辑和手稿打印做了大量的工作，并提出了有价值的编辑和内容方面的建议。

菲利克斯·A·尼格罗
劳埃德·G·尼格罗

目 录

译者的话	(3)
第七版绪言	(5)

第一部分 行政管理和政策

第一章 什么是公共行政	(1)
第一节 三个权力部门的作用	(2)
第二节 政策和行政管理	(6)
第三节 行政管理和政治	(9)
第四节 私营机构的行政管理和公共行政管理	(9)
第五节 公共——私营的伙伴关系	(11)
第六节 公共行政的定义	(13)
第七节 公共行政学研究	(13)
第二章 公共行政与政策分析	(20)
第一节 政策分析日益受到的重视	(20)
第二节 公共政策的某些要点	(23)
第三节 政策制定的概念化方法	(27)
第四节 改进政策制定的过程	(29)
第三章 价值观和伦理观	(35)
第一节 价值观	(35)
第二节 利益集团和价值观的压力场	(40)
第三节 目标转移和次优化	(43)
第四节 价值观和公共行政的实际做法	(45)
第五节 行政管理的伦理观	(48)

第二部分 行政与政治

第四章 政治与行政管理	(59)
第一节 纯粹的政治党派偏见	(59)
第二节 制定新政策的行政行为	(62)
第三节 组织与政治	(65)
第四节 原计划终止与政治	(68)
第五节 控制公开的信息	(74)
第五章 案例研究 罗伯特·摩西和 F·D·罗斯福	(78)
第一节 摩西和罗斯福的背景	(78)
第二节 第一个事件：特里伯勒桥梁管理局	(87)
第三节 第二个事件：伯特利公园	(91)
第四节 对本案例的评论	(94)

第三部分 行政组织和官僚制

第六章 组织理论	(97)
第一节 组织	(98)
第二节 理论	(100)
第三节 组织是一种工具的理论	(101)
第四节 组织是一种联盟：人际关系理论	(118)
第五节 建立一种综合理论的努力	(125)
第六节 组织理论目前的状况	(138)
第七章 组织布局	(140)
第一节 集权与分权	(140)
第二节 各级政府的行政关系	(144)

第四部分 管理的基本问题

第八章 决策	(157)
第一节 政府行为是一种组织的产出	(158)

第二节	决策与组织·····	(160)
第三节	影响决策的某些因素·····	(162)
第四节	决策中常犯的错误·····	(166)
第五节	挑战者号航天飞机爆炸事故的决策问题·····	(173)
第九章	财政压力下的管理·····	(186)
第一节	民营化·····	(187)
第二节	公共财产的出售·····	(188)
第三节	承包·····	(189)
第四节	用户付费·····	(194)
第五节	志愿者参与·····	(196)
第六节	质量研究小组·····	(198)
第十章	方案评估·····	(201)
第一节	人们开始重视评估的原因·····	(202)
第二节	现代的方案评估·····	(203)
第三节	评估研究的困难所在·····	(206)
第四节	评估研究的方法论·····	(210)
第五节	评估的政治因素·····	(212)
第六节	改善评估的建议·····	(218)
第十一章	领导·····	(220)
第一节	人的激励与领导·····	(221)
第二节	领导风格·····	(223)

第五部分 人事行政

第十二章	公共人事行政·····	(231)
第一节	人事行政的历史背景·····	(231)
第二节	功绩制的真正涵义·····	(239)
第三节	目前的挑战·····	(240)
第四节	建立职业等级制的目标·····	(248)
第五节	新公共人事行政·····	(254)

第六部分 财务行政

第十三章	预算	(255)
第一节	预算的概念.....	(256)
第二节	财政政策与预算.....	(267)
第三节	预算的步骤.....	(269)
第四节	联邦政府的预算过程.....	(271)
第五节	预算的执行.....	(277)

第七部分 立法行政与司法行政

第十四章	立法行政	(280)
第一节	人们关注立法改革的原因.....	(281)
第二节	典型缺陷与补救措施.....	(283)
第三节	实现立法改革.....	(286)
第四节	作为组织的立法机关.....	(290)
第五节	立法机关的人员.....	(292)
第六节	信息服务与公共关系.....	(295)
第七节	立法道德准则.....	(299)
第十五章	司法行政	(302)
第一节	人们关注司法行政的原因.....	(303)
第二节	法院的组织.....	(307)
第三节	法院的统一.....	(309)
第四节	法官.....	(313)
第五节	案件流程管理.....	(320)
第六节	陪审员和证人管理.....	(322)
第七节	法院档案与电脑化.....	(325)
第八节	公共信息.....	(326)
第九节	司法规划.....	(327)

第八部分 行政责任

第十六章	行政责任 ·····	(329)
第一节	可能出现的滥用职权现象·····	(329)
第二节	补救办法·····	(331)
第三节	政府雇员的个人责任·····	(336)
第四节	法律控制效果评估·····	(339)
第五节	意见调查员·····	(346)

第九部分 公共行政的未来

第十七章	公共行政的未来 ·····	(350)
第一节	日益增长的人口·····	(352)
第二节	服务行业的兴起·····	(361)
第三节	运输格局的变化·····	(364)
第四节	美国犯罪问题与处罚·····	(365)
第五节	重视对自然环境的保护·····	(366)
第六节	加强同国际的联系·····	(373)
第七节	社会保障和医疗保健·····	(375)
第八节	联邦文官中的无声危机·····	(380)

第一部分 行政管理 and 政策

第一章 什么是公共行政

用一句话下定义常常是必要的，在教科书中尤其是这样，但是，在公共行政学的领域中，情况证明并非如此。实际上，对公共行政学文献的考察表明，凡是作者试图用一句话下定义的地方，他往往又在其后的段落中紧接着加以补充。正如德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)所说的那样：

“公共行政学中所有用一句话或一段话的定义的直接结果，是精神麻痹远胜过启蒙和激励。这是由于术语的严肃定义……不可避免地含有一些抽象的单词或词组。简单地说，这些抽象的单词和词组只能用其他抽象的单词和词组所解释，在这个过程中，‘它’的真实性和重要性就变得令人困惑和模糊不清了。”^①

公共行政领域的界限从来没有被明确地限定过，而且这种界限变得越来越模糊，实际工作者和学者们都明显地扩大了公共行政学所包含的概念，正是这种情况造成了上述语义方面的困难。自从公共行政成为“政府处理一般的社会问题的主要工具”以来，新的社会问题使政府计划的范围大大扩展，公共行政概念的扩大则

① 德怀特·沃尔多：《公共行政学研究》，1955年，第2页。

是政府计划范围扩展的结果。与那些听早期课程、读早期著作、参加美国公共行政学协会早期会议、听那些试图了解“行政管理新领域”的早期实际工作者讲话的人相比，现在的学生对这门课程的理解明显地不同于他们的教师、公共行政学的文献和政府官员。虽然在许多研究领域和活动领域中都曾发生过这种变化，但是在公共行政领域中显得特别引人注目。

我们只有在已经考察了与适当确定公共行政范围有关的问题之后，再来规定一个定义。这种程序的优点在于，可以清楚地了解在定义中为何包括及舍去某些内容。

第一节 三个权力部门的作用

一种方法是认定公共行政与政府的三个传统部门——执行 (executive) 部门、立法 (legislative) 部门和司法 (judicial) 部门——有关，并对此进行论证。

一、立法权和行政权

有一种观点认为，行政管理就是执行，即实施立法机关通过的法律，在立法权和行政权之间存在着明显的区别。当立法机关通过一项法律时，它站在制定者的位置上，而执行部门根据法律行事则变成“行政管理”。虽然立法部门和执行部门并非是完全分开的实体，但还是后者有行政权；因此，公共行政就是“执行部门所做的事情”。司法系统和行政管理是分开的，它不仅裁决私人团体之间的案件，而且还制止公共行政人员违宪、非法和专横的行为。

这种定义强调的是“谁做什么”，但是，正如几年前参议院分权问题小组委员会明确指出的那样，宪法并没有具体说明立法权和行政权之间的区别。因此，在国会控制执行部门活动的适当作用方面，总统和国会之间的冲突日益发展起来。这种冲突在 1932

年就开始出现，一直持续到 1983 年 6 月 23 日，集中表现在当时美国最高法院关于一个驱逐移民的案件所做出的裁决上。在此案件中，国会充分行使了立法机关的否决权，行政官员执行的是国会授予的权力，否决则是国会不赞成行政官员行为的一种手段（在行政机构可以采取某种明确的行动前，要求它必须以某种批准形式得到国会授权，或是需经过一个或几个委员会的批准，或是需经过两院或其中之一批准）。按照这种方法，国会参与了行政权的执行，并认为这是一种适当地、必不可少的手段，可以很好地履行其监督执行部门的宪法责任。

在 1983 年 6 月的案件中，引起争论的问题是国会的否决权，它否决了司法部长做出的终止一项驱逐某印度东部地区学生出境命令的决定。在否决司法部长决定的过程中，国会行使的权力是它独自在移民和中立法中规定的，但是，长期以来，关于立法机关否决权的合宪法性，执行部门与立法部门之间一直争论不休，总统指责说，这样一种否决权是国会侵犯了行政权。总统认为，一旦国会通过了某项法律，从宪法上说就不能参与该法律的行政管理。国会可以根据该法律批评行政部门的行动，可以修正或撤消该法律，这才是适当地行使其立法权。

在上述的案件中，投票结果是七比二，最高法院以多数票裁定，立法机关的否决违反了分权原则，并且裁定，对司法部长终止驱逐决定的否决“在其特性和作用方面是立法性的”，因此它是不符合宪法的，因为按照宪法要求，法规需得到两院批准并且要由总统签字。在票数占少数的人中，法官怀特断然反对做出的裁决，因为他认为，在宪法中看不出有禁止立法机关行使否决权的内容，甚至都未涉及过这个问题。在他看来，由于政府的发展和检查执行部门行动的需要，立法否决权是符合宪法的，是控制执行部门的一个必不可少的工具。

而在法院的多数派方面，首席法官伯格认为，授予三个部门的权力并不是“互相隔绝的”，而且他补充说：“它们的权力在职