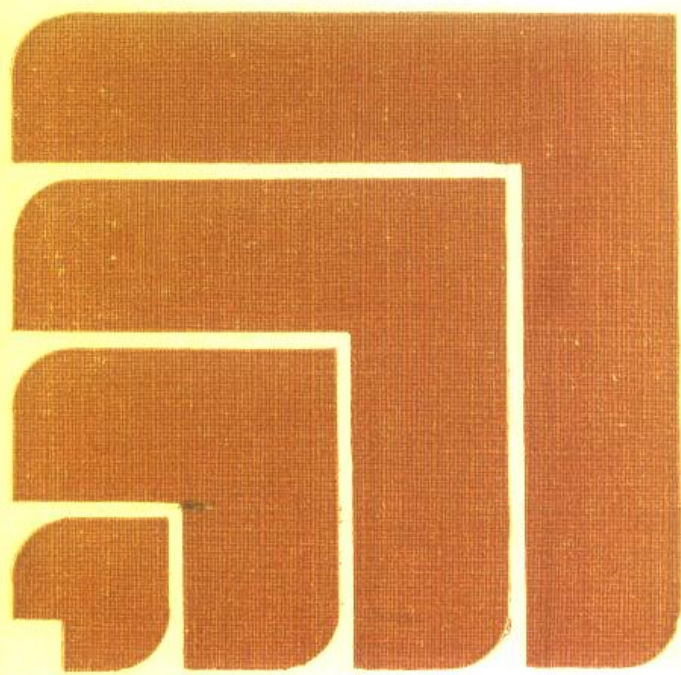


行政管理学词典

〔美〕 J·C帕拉洛 R·C昌德勒



四川人民出版社

514110

行政管理学词典

[美] J·C帕拉洛 R·C昌德勒 编著

《行政管理学词典》翻译组 译

陈嘉陵 田穗生 薛家玉 校

四川人民出版社

一九八八年·成都



责任编辑：罗由沛
封面设计：文小牛
技术设计：凌志云

行政管理学词典

〔美〕J.C.帕拉格等 编著 陈嘉陵等 译

四川人民出版社出版（成都盐道街3号）

四川省新华书店发行

成都印刷一厂印刷

开本787×1092mm 1/32 印张17 插页5 字数328千

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷

ISBN 7-220-00223-8/C·57 印数：1-6,050

定价：5.40元（精装）

前 言

精确的语言是每门知识训练的基本工具。行政管理也不例外。正是想到这一格言，我们承担了撰写一本行政管理学词典的任务。

然而，还有其他考虑。我们试图撰写一本程度适中的行政管理学词典。只有本词典的读者才能确定我们的努力是否成功，但我们已作了尝试。我们也很愿意帮助学生们——特别是刚入门的学生们——掌握行政管理学的基本概念。我们希望这些“基础”知识将给整个行政管理学课程增添意义和兴趣。

在某种意义上说，人们可以把这本词典看作行政管理学的“基础教材”。但要指出一点以免误解。我们并不试图概括地选择术语和概念，而是把我们的注意力——以及读者的注意力——集中在行政管理学的基础概念上。一些关系不大的概念和术语也收进主词条内并列入索引中。

在筛选概念、事件、战略、理论、机构和主要撰稿者，以便确定哪些应作为主词条收入本词典的过程中，我们依据每项内容中的几个关键问题：这一概念将改善学生

们运用行政管理学术语的表达能力吗？这一概念在知识和理解上对读者的研究有所帮助吗？这一概念将会增加和补充大多数行政管理学教材的内容吗？

所以，主词条的选择是根据我们对其在行政管理学中重要性的认真研究后确定的，而不是根据我们对行政管理学的全部著述进行科学的概括研究分析后确定的。后一种指导思想也许对编写一本综合性的参考书是很有用的。但本词典主要是一本教学工具书。

尽管词典的形式自15世纪以来没有大的变化，但《行政管理学词典》具有若干特色。首先，根据行政管理学的中心内容对收入的词条进行了认真选择。其次，本词典用题材分章形式把主要概念进行了分类，以便于学习和复习。因此，本词典作为教授、学生和实际工作人员的教学工具，可以在课上和课外使用。本词典的各章在题材上跟行政管理学的一些主要教科书的各章相联结。第三个特色，也是本词典特有的，就是包含有我们称之为“意义”的段落，放在词条定义的后面。通过这种方式，作者就能赋予一个概念以历史的发展情况，并把它放在今天的情况下，使之具有最新的意义。本词典的第四个特点是有互相参照的条目，以便向读者提出建议，如可查阅有关的知识，并附页码以便查找。最后一个特点是本书有综合索引，^①以便作参考工具使用。象许多书一样，只要稍稍查阅一下索引，就能搜集到这一范围的某些观念及其特征。

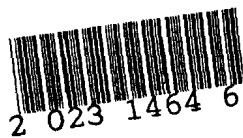
^①原书综合索引，本书改用词条索引代替。

——编者注

初学行政管理学课程的学生们常因语义混淆而为难。由于行政管理学涉及到各个学科，因此，在这一点上比其他许多学科更难些。例如，收入本词典的许多术语可能在诸如政治学、管理学、经济学、社会学、心理学以及历史学等学科的教材中和发表的学术论文中找到。行政管理学作为一门学科试图把上述不同学科结合为一个紧凑的知识整体。这也是作者的一个主要目的。然而，我们相信，有的读者会发现我们在方法上的不足之处。为此，我们热忱地希望读者们向我们指出错误，提出意见。

同时，我们愿向行政管理学者们表示谢意，多年来，他们撰写了大量著作，丰富了行政管理学语言。行政管理学现在已到了成熟期，需要一种综合性的工作语言，以增强行政管理的效用。如果本词典能为此作出贡献，我们的努力就是完全有价值的。

拉尔夫·克拉克·昌德勒
杰克·C. 帕拉洛



目 录

前 言

第一章 行政管理学基础

比较公共行政学	1
专业化	2
厄威克, 林德尔·F.	5
公共行政	8
古利克, 卢瑟	11
发展行政学	13
吉尔布雷斯, 弗兰克·B. 和莉莲·M.	15
伦理学	17
行政	19
行政人	20
行政小说	22
行政柏拉图主义	23
行政理论	25
怀特, 伦纳德·D.	27

沃尔多, C.德怀特	29
社会公平	32
阿普尔比, 保罗·亨森	34
法约尔, 亨利	36
威尔逊, 伍德罗	38
科学管理	41
美国行政学会	44
泰罗, 弗雷德里克· 温斯洛	45
泰罗主义	48
博伦证词	49
新公共行政学	50
福莱特, 玛丽·帕克	52

第二章 公共关系

A-95号通告	55
子系统	58
日落立法	60

公共抉择经济学	61
公共政策	63
分享民主制	65
计划评定	67
计划评审法	68
计算机	70
电子数据程序	72
成本利益分析	74
合作联邦制	76
多元化	78
多元论	81
决策树	83
运筹学	85
财政联邦制	86
利益集团自由主义	89
系统分析	90
系统论	93
环境动荡	95
环境影响报告书	96
规划	98
杰出人物	99
凯恩斯主义	101
征用权	103
受保护人	105
受保护人机构	107
组织图	108
经济人理论	110

经济规划	112
政府公开活动法	114
政治、行政两分法	115
政党负责制	116
政策分析	118
特尔斐技术	120
通货主义	122
第13点建议	123
情报自由法案	125
博弈论	126
联邦制	128
集团理论	130
微观——宏观分析	132
模式制作	134
模拟	136
管理信息系统	138
增选	140
霍桑研究	142

第三章 公共管理

人的动机：X理论	145
人的动机：Y理论	147
人的动机：需要理论	149
人的动机：激励——保健理论	151
小集团思想	152

方法和目的的伦理观	154
立法监督	155
权力	157
西蒙, 赫伯特·A.	158
有限理性	162
压力管理	163
迈尔斯法则	165
行政处置权	167
行政格言	169
负责	171
决策	172
决策: 理性综合的	174
决策: 渐进的	176
决策: 混合审视的	177
林德伯洛姆, 查尔 斯·E.	179
帕金森定律	181
彼得原则	183
参与管理	186
指挥统一性	187
紧缩管理	188
贿赂	190
授权	191
控制幅度	192
满足	193
寡头统治铁则	194
墨菲法则	196

第四章 官僚制度与行政组织

人道主义组织理论	198
开放型组织	200
韦伯, 马克斯	202
区域制度	205
中央集权	207
公民参与	208
公理理论	209
分权	210
文牍主义	211
巴纳德, 切斯特·I.	213
古典组织理论	216
本地治理	217
布朗洛委员会	218
业务与参谋	220
目标取代	222
代表官僚制	224
内向的官僚主义者	226
地方政府: 市——县 合并	228
地方政府: 市长 ——行政官制	229
地方政府: 议会 ——经理制	230
地方政府: 县经理制	232

地方政府：委员会制	233
地方政府：弱市长——议会制	235
地方政府：职能合并	237
地方政府：强市长——议会制	238
当然成员	239
行政改革	240
行政管理和预算局	241
多元组织理论	243
克罗泽，米歇尔	245
局	247
现场服务	247
委员会	248
官员的专业知识	249
官僚制度	251
官僚病	252
组织	254
组织人	255
组织发展	257
组织发展：人与人关系的心理分析	259
组织发展：敏感性训练	261
组织发展：管理方格	263
城市分类	265

政府企业	265
政府间关系	267
封闭型组织	269
矩阵组织	271
独立机构	272
独立管理委员会	274
总务管理局	276
总统行政办公室	277
美国政府手册	279
特区	280
效能范围分析	281
部	282
部长	283
职能合并	284
控制论	285
辅助机构	287
第一届胡佛委员会	288
第二届胡佛委员会	290
等级制	292
督察员	293
新韦伯主义	294
新古典组织理论	296
管理七职能说	299
病	300

第五章 人事行政

1978年文官改革法	303	朗特案	342
1978年政府道德法	305	评价中心	343
人力	306	灵活工作时间表	345
人员发展	308	纽约市政研究室	346
人事管理局	310	招聘	348
工作丰富化	311	肯定性行动	349
工作说明	313	实习期	352
工作鉴定	314	终身职业制	354
公务员工会	316	政党分赃制	355
公共人事行政	317	哈奇法	356
公共人事制度	320	总统行政命令	358
公共工会制度	322	咨询	360
反向歧视	324	美国州、市、县廉政	
分类人员	326	联合会	362
文官改革同盟	327	美国钢铁工人联合会	
文职人员	328	诉韦伯案	364
功绩制	329	退伍军人优先权	365
生产能力	330	退休收入保障法	366
考查	332	高级行政人员	367
在职训练	333	离职	368
仲裁	334	职业和行政专业考试	370
任命权	336	职位分类	371
任期	337	渐进惩罚	371
任意授职权	338	维护功绩制委员会	373
合格证明	339	综合性就业与训练	
报酬	340	法案	374
邮政职员联合会诉布		联邦行政学院	378

彭德尔顿法	378
集体谈判	379
集体谈判协定	381
就业机会均等	383
普通级	386
强迫雇用	387
撤职权	388
僵局的解决	389
额外福利	391
第六章 财务行政	
1921年预算和会计法	394
1974年国会预算和扣 押控制法	396
一揽子拨款	398
工作预算制	400
公共债务	401
目标管理	404
生活指数	406
扣押	407
岁入分享	409
后门筹款	411
会计	414
负所得税	415
均等化	417
财政年度	419

财政政策	420
希克, 艾伦	422
怀尔达斯基, 艾伦	423
补贴	425
规划方案预算制	427
拨款	429
金融政策	430
审计	431
审计员	433
细目预算	434
经济咨询委员会	436
指定用途资金收入	437
按值征税	438
总会计局	440
总审计长	442
借款权	443
调节税	444
预算	445
预算周期	447
通货膨胀	449
累进税/递减税	450
联邦储备系统	451
集中采购	453
零基预算	454

第七章 行政法规

1946年行政程序法	456	顾客须知与卖主须知	486
大陪审团和小陪审团	457	特许	487
专卖职能	459	准立法	488
不履行义务	460	准司法	489
为公众方便、利益和 需要的执照	462	准行政	490
正当的行政手续	463	调取案件令	491
正当法律程序	464	职业安全与健康局	492
民法	465	得克萨斯州铁路委员会 诉罗旺——尼科尔斯	
司法行政	466	石油公司案	493
司法行政：加利福 尼亚方案	468	读职	494
司法行政：密苏里 方案	470	联邦政府记事	496
价格安排	471	暂停和终止令	497
行政命令	473	集团诉讼	498
行政法	474	奥普棉花工厂诉工资 与工作时间处行政 官员案	500
行政法官	475	禁令	501
行政裁决	476	滥用职权	502
听证	478	衡平法	503
鸣笛者	478		
狄龙法则	480		
法治	481		
法律分析	482	词条索引	505
美国联邦法院行政办 公室	485	词条译名对照	513
		编译说明	527

· 行政管理学基础 ·

比较公共行政学(Comparative Public Administration)

一种对公共行政管理进行交叉对比研究的方法。它抛弃只确立于美国经验上的理论；这种理论以为文化因素不会造成行政框架的任何差异，因为“原则就是原则”。比较公共行政学和公共行政学争论历史学家伦·纳·德·D·怀特1936年的观察报告：“用来指导俄国公共行政活动的原则，“也适用于英国、伊拉克和美国”。比较公共行政学派从1960年成为美国公共行政学会的比较行政学小组时起，就已企图建立自己的理论，反对狭隘的美国公共行政学“适应从政者需要”的偏见。这一学派为知识而追求知识，它有五个相关的动机：①研究理论；②促进实际应用；③对更加宽广的比较政治学领域也附带地作出贡献；④研究者兴趣的养成在于行政法的传统；⑤对不断发展的公共行政问题进行比较分析。比较公共行政学在20世纪60年代末达到顶峰，当时比较公共行政学小组成员超过500人。参见：专业化。

比
古
里
书

意义 比较公共行政学与其说强调“专业”，还不如说强调学问。这就证明它的毁灭是从福特基金会获得50万美元赠款一事有关。1971年，在终止它支持以前，基金会的一位代表要求比较行政学小组：“所有这类理论概括和研究，都要归结于”改进公共行政业务这一课题。也许在比较公共行政学方面，从来没有人真正回答过这一问题。其原因是由于它专注于一种无所不包的理论或模式，这已证明是一个达不到的目的。公共行政学者罗伯特·T.哥勒门必屋斯基把这种专注说成是“一次自找失败的经历”。比较行政学小组在1973年解散。这个领域的主要刊物《比较行政学杂志》在1974年停刊。比较公共行政学以独特的方式由一个人——弗雷德·W.里格斯“独占”。他的思想在比较行政学小组中主宰了十年。1960—1970年他是这个组织的主席。在比较行政学和发展行政学方面最优秀的著作，仍然是里格斯的《发展中国家的行政：棱柱式社会理论》（1964）和《重访棱柱式社会》（1973）。但是，认为比较公共行政学已经消失了，也许为时尚早。因为它的倡导者们以比综合性理论更加谨慎的方式阐明他们自己的理论。例如比较日本、西德和美国公共运输制度的行政管理，或者比较瑞士、中国和以色列的公共卫生制度的行政管理。未来将会证明，它在实践上引起的兴趣也和理论一样。

专业化 (Professionalism)

知识和技能本身专门化的发展，使推动发展的专业团

体拒绝任何不具有其专业技术的人作会员。公共行政的专业化，可以追溯到19世纪80年代的改革时期。在1889年，政治学教授伍德罗·威尔逊，是第一个指出公共行政作为一门专业的重要性的人。他的论点终于导致了公共行政管理专业人员专业组织的建立。根据拉里·B.希尔和R.特德·赫伯特在1979年合著《公共行政的实质》一书中所述，这一组织的目的是“传递信息、建立专业标准、提高职业水平并在政治与行政改革的斗争中互相支持”。在这些专业组织中，最大的一个是美国行政学会（ASPA），它在1980年大约有18000个会员，其中包括实际工作者和学术界人士。美国公共行政学会的建立，“在于促进公共行政管理的科学化、程序化和艺术化”。既然专门知识是专业化的一部分，那末，学院或大学的学位就成为有成就的象征和求得职业的途径。试图控制这一领域中取得学位的必要条件的专业组织，是全国公共事务与行政管理学联合会。该联合会提出的主要课程，公共行政学的硕士学位至少应包括以下内容：①行政管理的政治、社会和经济内容；②定量的或非定量的分析工具；③个人、团体和组织的动力学；④政策分析；⑤行政管理程序。如果公共行政学系要获得全国公共事务与行政管理学联合会的批准成为一个合格的团体，它们就必须采取这些方针。专业化含有知识就是力量的思想。公共行政学者詹姆斯·D.卡罗尔预言：“理性的权威”——由知识而来的权力——对专业化来讲，最终将比由地位和财富而来的权威更加重要。参见：美国行政学会；公共行政：公共人事行政；威尔

逊，伍德罗。

意义 专业化近年来已迅速地扩展到了公营部门。例如在1976年，专业技术工人和性质相似的工人，占联邦平民劳动力的21%，占州劳动力的37%，占地方劳动力的42%。这样高的百分比已产生了许多问题和冲突。在传统上，其他专业人员如医生、律师和教师，已看不起官僚机关和官吏了。从事公务的专业人员，有时感到如果他们要有效地履行他们的职责，他们必须克服这种对官僚政治的厌恶情绪。其他许多人不理睬他们受到的带有轻蔑意义的评论，即把他们叫做“伪专业人员”。公共行政专业人员也常常包括在竞争的文官之内。由于公共行政专业化的焦点在于人，即他或她的专门知识，而文官的焦点在于职位。因此，冲突就是一件工作在对抗竞争中，怎样由一个人来做，并且还须作出决定。公共行政学者弗雷德·A.克雷默在《官僚政治的动力学》一书中把官僚政治的专业冲突概括为：“①机构内不同专业的冲突；②在专业人员与政治人员之间的冲突。”有些机构几乎完全由一些专业人员管理，他们成为这个机构的精华。专业控制的主要方法是人事制度的结构，它不鼓励新专业人员或独立的专家进入机构。新雇员进入机构的最低层，然后逐渐上升到金字塔形组织的顶端。当一个人上升时，竞争就增加了，而且一些专业人员或潜在的专业人员“被选出去”了。他们得不到提升，就离开这个机构。只有少数人是从侧面进入到最好的职业岗位。这样的职业管理使它本身总是很少有可能为新意见或新方法获得承认，其结果会使一个机构不能应