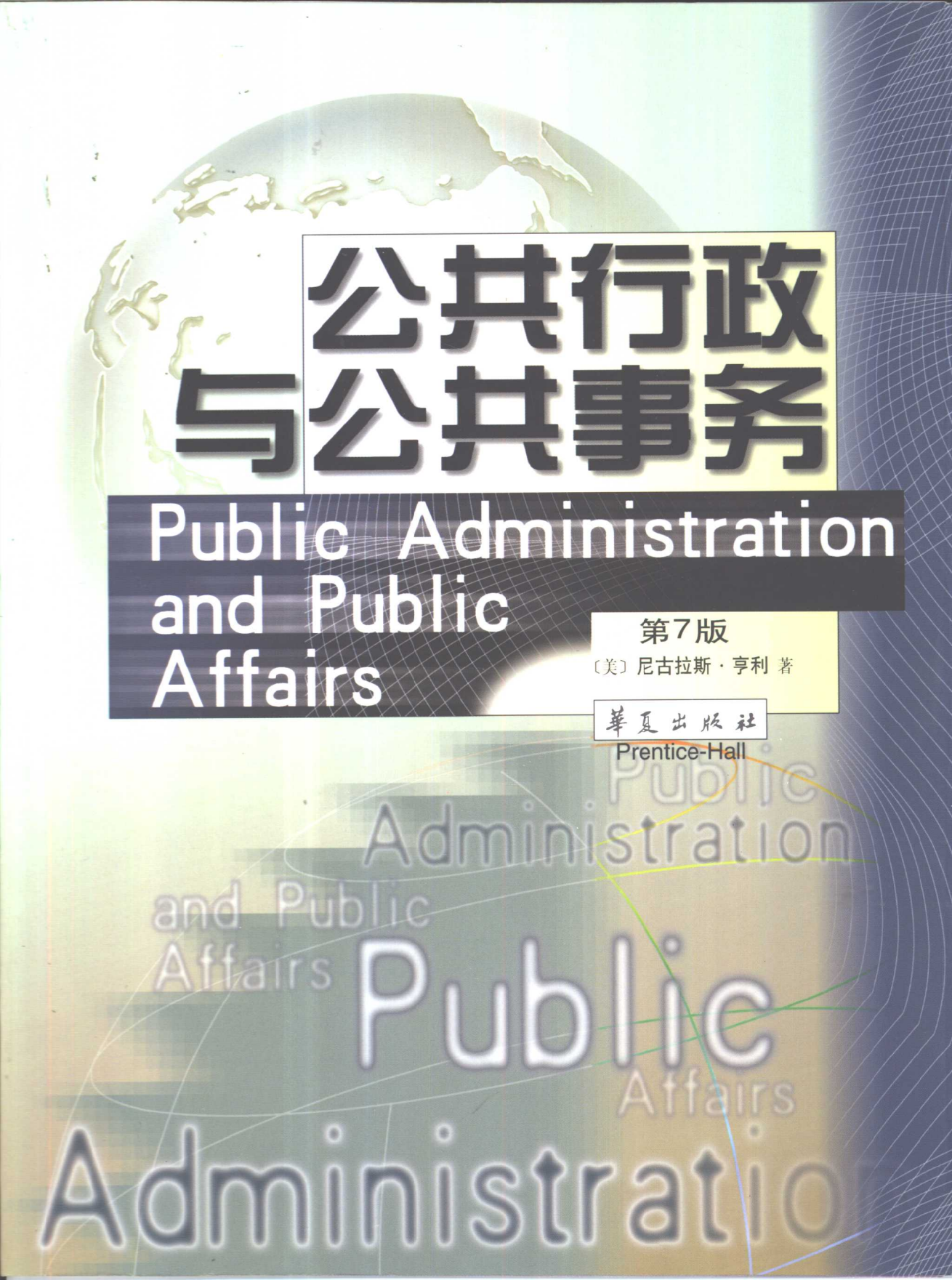




公共行政 与公共事务

Public Administration
and Public
Affairs

第7版

〔美〕尼古拉斯·亨利 著

华夏出版社

Prentice-Hall

公共行政 与公共事务

Public Administration
and Public
Affairs

第7版

〔美〕尼古拉斯·亨利 著
项龙 译

华夏出版社
Prentice-Hall

图书在版编目(CIP)数据

公共行政与公共事务/(美)亨利著;项龙译.-北京:华夏出版社,2002.1
(21世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学)

书名原文: *Public Administration and Public Affairs*

ISBN 7-5080-2470-2

I. 公… II. ①亨… ②项… III. 行政管理-研究 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 035574 号

Public Administration and Public Affairs, 7th ed.

Copyright © 1999, 1995, 1992, 1989, 1986, 1980, 1975 by Prentice-Hall, Inc.

Chinese language edition published by Huaxia Publishing House.

本书英文版为 Prentice-Hall, Inc. 于 1999 年出版。

本书中文简体字版专有出版权由 Prentice-Hall 授予华夏出版社, 版权为华夏出版社所有。未经出版者书面允许, 不得以任何方式复制或抄袭本书内容。

版权所有, 翻印必究

公共行政与公共事务(第7版)

[美] 尼古拉斯·亨利 著

项 龙 译

策 划: 刘 力 陈小兰 赵洁平

责任编辑: 赵洁平

封面设计: 张 朋

出版发行: 华夏出版社

北京市东直门外香河园北里 4 号 100028

经 销: 新华书店

印 刷: 北京房山先锋印刷厂

版 次: 2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

开 本: 730 × 988 16 开

印 张: 27

字 数: 691 千字

定 价: 45.00 元

总 序

政治学是社会科学中一门重要的基础科学。行政学是政治学的一个分支学科,而行政管理则被认为是管理学的一个分支学科。中国古代虽有丰富的政治学遗产,但是把政治学作为一门独立的学科,还是1900年左右近代西方政治学传入以后的事。据统计,从1901年至1904年之间,中国翻译出版西方政治学的专著就有66部之多。¹中国第一所开设政治学课程的学校,就是北京大学前身,1898年建立的京师大学堂。1903年,京师大学堂的课程表上所列8个科目,其中就有“政治学科”。辛亥革命后,相继建立的各高等院校,也大部建立了政治学系。至1948年全国解放前夕,根据不完全统计,当时全国约200所大学中,已有近50所大学设立了政治学系,培养政治学专业人才。而在许多政治学系的课程设置中,不仅有政治学理论、比较政治、国际政治、中国政治等政治学课程,也有行政学和操作性比较强的行政管理。在那一段时间里,中国政治学与行政管理的教学与研究工作,曾经取得了一定成绩,涌现出一批著名学者,出版了一批有价值的政治学与行政管理著作。

1949年中华人民共和国成立,新中国完成了夺取政权的

13507164

革命任务,进入了巩固政权的建设时期。当时国家面临的问题,首先是如何建设一个稳定的、高效能的、真正是人民当家作主的社会主义政权体制。按理说政治学际此时机,应该大有用武之地。然而众所周知,当时的高等教育体制改革,根据前苏联的高教体制的蓝本,于1952年取消了大学中的政治学系科。与此同时,政治学在新中国,也不再作为一门独立学科而存在了。事隔近30年,直到结束“文化大革命”十年动乱,改革开放之后,经过学术界几次酝酿,邓小平同志又于1979年发出:“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课”²的号召。这样,上下结合,中国政治学才得以恢复。1980年12月,在中国政治学会成立(重建)大会上,当时中共中央书记处书记胡乔木同志在讲话中明确指出:“政治学是一门重要的科学,建国后取消政治学研究是错误的,在理论上、实践上都是损失。”“政治学不仅要研究政治制度,而且要研究国家、政党、人民和政治家及其相互关系。”他还强调说:“要研究人民通过什么途径来实现对国家的领导,如何在一切基层单位,即社会组织的任何一个细胞里,实现民主的政治生活,使每一个公民做为主人翁来行使自己的权利;……”³

从1980年到现在已经过去了20年。政治学与行政管理研究在此期间的发展,无论是在培养人才方面,还是在研究理论解决实际问题方面,都取得了一定进步。但是相对于中国社会主义现代化事业所要求的,显然还存在不少差距。

政治学与行政管理研究在中国要想得到长足的发展,要想在建设有中国特色的社会主义伟大事业中发挥其应有的作用,当前还有许多方面的工作要做。下面仅就政治学研究工作方面,简单谈几点意见:

首先,政治学与行政管理研究,要想得到社会认同,就必须能回答当前社会主义建设实践中提出的问题,提供解决当前中

国现实政治与行政管理问题的最佳方案。为此,就要求中国的政治学与行政管理研究工作者,能够立足于中国现实,深入下去,脚踏实地做大量艰苦的调查研究工作。要做认真的社会抽样调查,要定性分析,更要定量分析。要熟悉中国国情,再研究问题,才能弄清问题的症结所在。

其次,政治学与行政管理研究要努力达到本身科学性的要求。不能使科学性的要求屈从于一时的政治需要。政治学与行政管理研究只能靠坚持自身的科学性来为现实服务。如果只知唯上、唯书,或者甘做轻气球,随风转,则它本身就变成了伪科学,用伪科学来服务于现实政治,不仅于事无补,而且会大帮倒忙。并且会严重败坏政治学与行政管理研究的声誉。

最后一点,政治学研究,同任何其它学科一样,都不能固步自封。必须面向世界,敢于引进外国政治学与行政管理研究的新理论、新方法,进行研究、验证,以便参考、借鉴。特别是在中国国内中断政治学研究的那三十年,正是西方政治学与行政管理研究大发展的时期。根据国际政治科学协会(IPSA)⁴的统计,二战以后30年内,世界各国政治学的研究机构,增加了七倍;各国发表的政治学论文与报告,增加了三倍;各国专业政治学者也增加了三倍。这30年中,西方政治学者与行政管理学者都做出哪些成果,我们需要了解。我们要补这一课。为了建设有中国特色的社会主义,我们要敢于引进西方社会中那些行之有效又能为我所用的东西。然而这个问题,多年来,在中国社会科学的研究中,是个解不开的困结。认识上曾经多次反复。前几年,社会科学各学科都为译介西方学术理论著作而做过努力,但是却遭到一次又一次的诟病。其实马克思主义从产生时起,它就是开放的。作为科学理论,它从来不是封闭的。人所共知,马克思主义本身就是吸取了人类科学文化的优秀成果而产生的。它本身要发展,也就不可能拒绝从当代人类优秀的科学文

化成果中吸取营养。那么,西方的学术著作,一切都是好的么?当然不是。它们之中也确实不乏牵强附会,甚至荒谬绝伦之作。但是它们总是少数,不能因为少数伪劣制品的存在,就拒绝与大量优秀成果接触。同时,我们应该相信人民群众,相信专家学者在他们所熟悉的专业范围内,对是非、美丑之间,具有正常的鉴别能力。

喜见华夏出版社出版《21 世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学》这一套丛书。其所选书目都是得到社会公认并被多所高校多次使用的教材。内容又比较新,囊括了许多新理论、新方法。有些虽然出版较早,但一再修订、再版。有的在近些年内出到六七版之多。这可进一步说明这些书在西方高校课堂上的“经典性”。当然,在中国高等学校的政治学课堂上,主要应该使用中国学者自己编写的教材。但是,“他山之石,可以攻玉”。在使用中国自己编写的教材同时,再辅以这一套翻译教材,相信可以达到更好的教学效果。

趙宝煦

2000 年 2 月 7 日于北京大学

【注 释】

1. 宝成关:《西方文化与中国社会:西学东渐史论》,吉林教育出版社 1994 年版,第 410-414 页。
2. 《邓小平文选》第二卷,人民出版社 1994 年版,第 180-181 页。
3. 中国政治学会编:《政治学研究通讯》,1981 年 5 月 25 日,试刊第 3 期。
4. 国际政治科学协会(IPSA)是国际性的各国政治学家的联合组织,于 1949 年 12 月在联合国教科文组织的支持下建立。该会每三年召开一次全体大会。2000 年 8 月初将在加拿大魁北克市召开第 18 次大会。

序 言

作为该领域的主要著作之一,《公共行政与公共事务》一书在公元 2000 年迎来了出版 30 周年纪念。出版商对我说,这是第七版《公共行政与公共事务》引人注目的原因之一。我感到高兴,因为这是我出版的第一本书。至今,它仍是我满意的作品。本书部分章节曾在各种杂志、文摘和百科全书上发表;部分曾被译成西班牙文;此外还有日文全译本。我认为,这本书在我的研究领域中起了里程碑式的作用,只有思路明确的书才能起这种作用。前六版的《公共行政与公共事务》一直是从一个特殊的视角来研究有关管理的问题,第七版也不例外。¹

按书中所出现的顺序,在第七版中有如下新内容:

1. 美国公共行政的背景和传统,重点在于行政约束的传统——由邦联条款、第一批州宪法和开国元勋确立的传统
2. 美国人对公共领导人的不满日益增加
3. 公、私部门中行政官员和组织结构的差异
4. 重新编排后的第 4 章(现在的题目是“组织的布

- 帛:力量”)叙述了公共组织的各种重要概念
5. 关于公共组织中决策的新知识,及其与私有组织决策的区别
 6. 公共组织的权力
 7. 达尔文主义与组织人格
 8. 关于组织领导的新论述,包括公共组织领导人需求(或缺乏)的新材料以及领导定义的演变
 9. 政府采用的管理学技术
 10. 联邦的信息系统和联邦的计算机危机
 11. 管理公共信息资源的教训
 12. 计算机黑客及其对政府部门的影响
 13. 20世纪政府腐败定义的变化,公共方案评估与腐败控制之间的关系
 14. 政府腐败的新问题:浪费、欺诈和权力滥用
 15. 重塑政府运动,包括全国绩效审查委员会、州及地方公共服务全国委员会;重塑运动在预算、采购、人力资源管理、信息系统和其他领域的影响,着重强调重塑运动对公共行政传统价值观的冲击
 16. 绩效考核与标杆测定法,包括战略管理和考核、关键绩效考核标准和全面组织绩效系统
 17. 公共方案评估对人生价值的衡量
 18. 政府目前的预算形式:结果预算
 19. 新的国会预算程序及其与赤字财政的关系
 20. 1995—1996年联邦政府的部分关闭及对预算过程的影响
 21. 逐项否决法对联邦赤字的预期影响
 22. 关于人力资源管理的章节(第9章)进行了修订

改编

23. 关于公务员政策的部分作了修订,包括公共部门中的职位分类、雇用程序、考绩和因故解雇
24. 政府中的劳工关系与仲裁,包括联邦通过伙伴关系理事会改变劳工关系的努力
25. 总统任命过程的崩溃
26. 赞助性行动方案的曲折历史,包括少数民族预留计划、性骚扰和残疾人的新信息
27. 少数民族和女性公共行政官员的特殊情况
28. 对赞助性行动的新挑战,尤其是全国范围内对赞助性行动的反弹,特别注意加利福尼亚州和司法部门
29. 联邦关于服务承包的政策,包括从 80 年代的 A - 76 程序吸取教训的新讨论
30. 游说公开法及其对联邦合同的影响
31. 90 年代影响深远的新一轮联邦采购改革
32. 州和地方政府在私有化方面的经验
33. 竞争对于增强政府效率、效力的重要性
34. 第三部门的兴起及其与政府的关系
35. 政府公司(公共管理局)及其发行的城市债券
36. 最高法院对宪法中州际贸易条款的新解释及其对政府间关系的影响
37. 州政府在政府间体制中的新角色
38. 联邦的分散拨款
39. 联邦和州政府越来越多地使用没有资金的强制令
40. 州为地方政府制订的法规和自决的兴起
41. 地方政府的定义、范围与政府形式

42. 州的地方主义以及 20 世纪州和地方规划的演变
43. 新增了关于都市治理的讨论,包括地方公共经济研究、政府分散度和地区治理的新理论和方法
44. 关于州和地方政府公共行政的道德实践的新成果
45. 加利福尼亚州柑桔县破产事件(美国最大的普通型政府无力偿债事件)的财政与道德含义及其发生原因的完整解释

第七版还增补了附录,这使《公共行政与公共事务》自从 1975 年首次出版以来成为一本不论对学生还是实际工作者都很有用的参考书。附录 A 是公共行政及相关领域工具书的简介,并列出了国会图书馆书号,方便读者查询。

附录 B 是公共行政部分刊物简介,列出国会图书馆的书号和简单解释。

附录 C 列举了有关学术、职业和公共利益组织的名称、介绍和地址,新增了这些组织的万维网网址。

附录 D 提供了如何正确称呼公共官员的资料。

新增的附录 E 是美国公共行政学会的道德准则。该协会是惟一个包括美国各级政府中的公共行政官员以及公共行政学者的协会,因此这个道德准则尤其适用于此。

《公共行政与公共事务》反映了这个领域持续的进步和日益增长的自信。这个领域的发展(正如第七版中介绍的那样)表明,公共行政学更加成熟,更加理智,为社会作出了更大的贡献。和前六个版本一样,写作第七版《公共行政与公共事务》是一次愉快的经历。

致谢

在本书第一版中,我感谢三位老师 Lynton Keith Caldwell, Jack T. Johnson, York Y. Wilbern 的教诲。我还指出,他们教给了我关于公共行政、政治和怎样在官僚制度中生存的主要知识。我至今还感激他们。离开学校有很长一段时间了,但他们的影响在逐渐增强而不是减弱。在第七版出版之前,三位老师中最年长的 Jack Johnson 不幸去世了。他对我有很深的影响,我深深怀念他对我的忠告和友谊。此外,我还要感谢 Frank J. Sackton 先生。我在亚利桑那州立大学的十几年中,Sackton 教授(也是退休中将 Sackton)向我展现了现实的世界。这的确是一个难得的教育,是我永远的财富。

我也对 Prentice Hall 的编辑 Beth Gillet 表示感谢。他为第七版的准时出版做了很多工作。

南佐治亚大学校长办公室的文员 Ginger Malphrus 在订正第七版手稿中起了很大作用,在此表示真挚的感谢。校长办公室的工作人员 Marilyn Leon, Jo Ann Marsh, Ruth Ann Rogers, Angie Threatte 帮助我处理了校长办公室的行政工作。我向我的同事、学生和 Prentice Hall 聘请的评论家(弗尼吉亚大学的 Paula D. McClain, 得克萨斯大学泰勒分校的 Lawton Bennett, 朗伍德大学的 David S. Calihan, 加州州立大学斯坦尼斯劳斯分校的 April Hejka-Ekins)致谢。他们对《公共行政与公共事务》一书的改进提出了建设性的意见。

我的妻子 Muriel, 两个孩子 Adrienne 和 Miles 给我以全部的支持,这本书是献给他们的。

尼古拉斯·亨利

译者介绍

项龙，1952年出生。1982年3月毕业于北京师范大学外语系。1984年于中国社会科学院新闻所获硕士学位。同年到新华社国际部工作。1987年到北师大外语系任教。1991-1992年在英国南安普敦大学教育研究院学习，获教育语言硕士。现为北师大外语系副教授。主要译著有：《原始人的心智》，1989，国际文化出版公司；《挑战层峰》（合译），1994，台湾宏观文化出版社；《濒临失衡的地球》（合译），1995，中央编辑出版社；《热爱生命》，1996，北京师范大学出版社；《世界百科全书》（主编，翻译社会学卷和政治学卷），1997，海南出版社；《机器的征途》，1998，内蒙古人民出版社。

7/54

21世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学



编辑委员会

主编

赵宝煦

副主编

宁 骚 徐湘林



编委

(按姓氏笔画为序)

王浦劬	宁 骚	朱光磊	许振洲	严 强	陈振明
李景治	张桂林	林尚立	周光辉	周启朋	娄成武
赵宝煦	贾庆国	徐湘林	虞崇胜	廖为建	潘 维

公共行政与公共事务

目

录

总序 I

序言 V

第一编

公共行政的范式

第 1 章

庞大的民主体制,庞大的官僚体制 ~3

约束:美国公共行政的背景与传统 3

政府、公共领导人和公民生活的退化 7

官僚、官僚制度及其服务 8

反抗与抵制:美国人与政府的扩大 9

官僚制度产生的原因 10

官僚的权力 12

官僚的权限 14

知识的管理:官僚权力的基础 18

探究官僚制度:对政府理解 19

第 2 章

公共行政:困惑的世纪 ~23

开端 23

范式一:政治/行政二分法,1900—1926 24

范式二:行政学的原则,1927—1937 25

挑战,1938—1947 27

对挑战的回应 29

范式三:作为政治学的公共行政学 30

政治学的冲击:为民主制度服务的官僚制度 33

范式四:作为管理学的公共行政学 33

管理学的影响:对公共行政中公共的理解 35

- 分离主义的力量,1965—1970 37
 范式五:作为公共行政学的公共行政学 38

第二编

公共组织

第3章

组织的丝麻:理论 ~47

- 模型、定义和组织 47
 组织的封闭模型 48
 组织的开放模型 51
 封闭模型和开放模型:本质的差别 60
 综合模型学派 65

第4章

组织的布帛:力量 ~69

- 社会和对组织的评价 69
 组织中的信息和情报 71
 组织中的决策 76
 组织中的行政 79
 组织中的控制、权力和权威 82
 社会和组织的变化 87

第5章

组织的纤维:人 ~103

- 组织如何改变你? 103
 行政的人性:经典观点、社会—心理学与公共行政 104
 成人发展模型 107
 文化行为模型 109
 政治行为模型 112
 达尔文主义与组织人格 117
 组织中的领导 117
 领导理论的演变:适应时代的需要对领导进行定义 121
 领导与行政:变化与复杂性 125
 领导公共组织 127