

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

Public Administration and

Public Affairs

公共行政与 公共事务

(第八版)

[美] 尼古拉斯·亨利 著

Nicholas Henry

中国人民大学出版社

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

公共行政 与公共事务

(第八版)

[美] 尼古拉斯·亨利 著
Nicholas Henry

张昕 等译 张成福 张昕 校

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政与公共事务：第八版/[美]亨利著；张昕等译. 八版.
北京：中国人民大学出版社，2002
(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)

ISBN 7-300-03942-1/D·592

I. 公…

II. ①亨…②张…

III. 公共管理：行政管理-研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 001071 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列
公共行政与公共事务 (第八版)

[美] 尼古拉斯·亨利 著
Nicholas Henry

张昕 等译

张成福 张昕 校

出版发行：中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部：62515351 门市部：62514148

总编室：62511242 出版部：62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销：新华书店

印 刷：涿州市星河印刷厂

开本：787×965 毫米 1/16 印张：51.25 插页 2

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

字数：808 000

定价：58.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

《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，本套丛书分为四个系列：（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，内容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

16075109

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，内容涉及到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。本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。

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管理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

2001年8月

译者前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

2000年夏我刚从美国印第安纳大学（Indiana University）公共与环境事务学院暨政治科学系学习回来，张成福教授就找到我，谈起中国人民大学出版社准备分批出版国外有影响的公共行政与公共管理教科书与专著，并且请我负责翻译其中的一本，即尼古拉斯·亨利（Nicholas Henry）的《公共行政与公共事务》（第八版）。

我非常愿意承担这项任务，一个原因是在我国市场取向改革的大背景下，面对日益增多的公共问题，要求政府不断创新，提高行政效能。促进公共部门管理的专业化是大势所趋，因此引进国外先进治理知识和经验无疑具有重大的理论与实践意义。另一个原因是尼古拉斯·亨利毕业于美国印第安纳大学布卢明顿（Bloomington）校区政治科学系，我也曾在布卢明顿做过研究生，而且

聆听过他导师的课程，所以翻译他的著作感到非常亲切。

《公共行政与公共事务》是一部非常受欢迎的教科书（从初版至今发行了20多年，本书是第八版），北美许多大学的公共行政导论课程都选择它作为主要教材或参考书。本书涵盖了公共行政的方方面面，主要包括学科发展范式、公共组织、公共管理、政策制定与执行、政府间关系以及行政伦理等。此外，该书附录提供了有关公共行政研究与实务的大量情报资料来源，有助于读者查阅和参考。我国高等教育正在与世界接轨，特别是公共管理硕士（MPA）项目在中国登陆，《公共行政与公共事务》中译本的出版无疑是雪中送炭。

参加《公共行政与公共事务》译校的是：张昕译前言部分、第1至5章；谢秋朝译第6至7章；李燕凌译第8章；王传宏译第9章；王思瑶译第10至12章；林卫龙译第13章。最后，张成福和张昕校对全部译稿。

感谢中国人民大学出版社刘晶女士的大力支持，使《公共行政与公共事务》（第八版）中译本能够早日与大家见面。同时，感谢尼古拉斯·亨利欣然为其中译本作序，他对中美公共行政交流寄予厚望。最后，感谢杨爱华教授和林坚博士对本译著的审阅，他们提出了许多修改意见。

张昕

2001年秋于人大红楼

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《公共行政与公共事务》（第八版）能够与中国读者见面，我感到非常欣慰和荣幸。中国与美国各自都有很多地方值得彼此互相学习。或许，这个中译本将会有助于我们的学习，尽管这本著作是从美国独特的视角来完成的。

在过去的年代里，我曾经几次访问中国，对中国文化与中国人民非常崇敬。我确信，我们彼此了解得越多，中国与美国就越有可能建立起富有成效的、互惠互利的双边关系。

《公共行政与公共事务》阐述了这种双边关系的部分内涵，也就是政府与非政府组织的管理。这些组织机构管理的效率、效能、回应性以及廉洁性直接关系到我们社会的道德性与生命力。因此，无论是在中国还是在美国，公共行政是所有公民追求幸福能力的决定性因



素；而公共行政的知识则是公共部门有效管理的关键所在。

《公共行政与公共事务》这部著作则刚好提供了相关的知识。公共行政人员追求这些知识意味着，他们在寻求人民的幸福。

尼古拉斯·亨利 (Nicholas Henry)

于佐治亚南部大学 (George Southern University)

序 言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

《公共行政与公共事务》的千禧年版（也是25周年版）与大家见面了。在这太平盛世与追求高标准的时代，新版比以往各版有更多的改变是恰当的。我对原书许多地方进行了删除、增添、改写以及重新编排。因此第八版包括许多新增、修改或扩大的内容，按出现的大概顺序，它们是：

- 美国政府的制约因素，关注美国独特的社会契约及其对政府行动的限制。
- 直接民主，包括公民投票权、创议权、罢免权以及立法期限的使用。
- 美国人民与其政府以及民选领导人之间日益增长的“信任赤字”。
- 官僚的形象与现实。
- 为什么公共组织比私人组织更容易“官僚体

制化”。

- 公共行政人员独特的动机和工作满意度。
- 公共组织中领导的制约因素。
- 新的一章专门讨论公共信息资源管理。
- 地方政府利用计算机。
- 政府抵御计算机黑客的新措施。
- 扩充与重新安排了绩效测量、项目评估以及政府生产力这一章。

一章。

- 政府再造运动。
- 各级政府绩效测量与项目评估的涌现。
- 绩效测量的局限性以及最小化其漏洞。
- 长期与短期的财政削减管理。
- 结果导向预算。
- 联邦预算剩余。
- 评价公共行政人员的绩效。
- 处理能力不胜任的公共部门雇员。
- 州与地方公共行政人员的专业主义发展。
- 可比较性价值。
- 少数民族与女性公共行政人员的不同职业经历。
- 公众对弱势群体保护行动政策的强烈反弹。
- 重新改写了“公共政策研究与执行”一章，把公共政策划分为渐进与理性的两种探索途径。

- 公共部门战略规划。
- 联邦合同订约的旋转门。
- 各州的民营化进程。
- 地方政府合同订约，包括长期趋势以及地方民营化的有效性。

- 各级政府针对志愿者、特许、补贴以及政府赠券的使用。
- 各州在联邦体制中的最新崛起。
- 政府间规划。
- 社区联邦主义。

- 大都市地区治理、政府分立以及公共选择。
- 各级政府的伦理准则。
- 官僚的责任。
- 公共行政人员对政府中伦理行为的知觉与解释。
- 公共行政人员的敬业精神，主要关注罗伯特·摩西杰出的职业生涯。

在第八版中，还有附录得到了修改，以便使《公共行政与公共事务》成为学生与实践者有用的参考著作。

新增加的附录 A 是“按专业分类的公共行政出版物与组织”，列举出公共行政各个领域的信息来源、杂志以及组织。附录 A 的目的是帮助读者能够辨认与获得其所感兴趣领域的资源。附录 A 的目录是从附录 B、C 以及 D 中归纳出来的，尽管后三个附录比附录 A 包括更多的出版物或组织名称，但它们不是专门化的，而且其范围也是一般的。

附录 B 是公共行政及其相关领域信息来源的注释汇编，而附录 C 则是与公共行政相关的期刊目录选摘。像附录 B 一样，它包括国会图书馆的图书号码，以及对所列出题目的简短解释。附录 D 列出了学术、专业以及公益组织，还有它们的地址与简介，其中包括那些有互联网地址以及没有电话的组织。

其余三个附录是：附录 E 提供了写信给公共官员的正确格式。附录 F 解释了公共部门能提供什么样的工作（以及可预期的薪酬是多少），以及怎样寻找公共部门中的工作。附录 F 也概述了联邦雇用员工的政策，还提供了一个最新的个人简历样本。附录 G 重新刊印了美国公共行政学会的伦理准则，因为这个学会是惟一的由美国各级政府公共行政人员组成的联合会，所以它的伦理准则具有特别的关联性。

《公共行政与公共事务》第八版反映了公共行政领域持续的演进与日益增长的自信。该著作所揭示的发展表明，这个学科越来越走向成熟，在知识上越来越拥有力量，并能够对支持它的社会做出较大贡献。

尼古拉斯·亨利 (Nicholas Henry)

斯塔茨堡罗，佐治亚州

致 谢



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

在本书第一版里，我指出学术上至少亏欠我的三位老师：林顿·基思·考德威尔（Lynton Keith Caldwell）、杰克·T·约翰逊（Jack T. Johnson）以及约克·Y·威尔本（York Y. Wilbern）。更值得指出的是，我所知道的公共行政知识大部分是由他们所教的，并且我受到他们学术思想影响很大。尽管我聆听他们的授课已经有相当久的时间了，然而他们的影响这么多年来一直有增无减。

杰克·约翰逊是我最早的老师，他几年前过世了。他对我的影响是塑造性的，他的指导建议和友情令我深深地难以忘怀。此外，还有弗兰克·J·塞克顿（Frank J. Sackton）（他曾是一位中将）。我在亚利桑那州立大学（Arizona State University）那12年里，塞克顿教授把我带进了公共行政实务世界的课堂。那确实是难得的



教育，而且我将永远珍惜。感谢 Prentice Hall 的编辑贝蒂·吉勒特·梅加 (Beth Gillett Mejia)，以及金格·马尔弗拉斯 (Ginger Malphrus) 和克里斯金娜·H·辛克尔 (Cristina H. Hinkle)，他们的努力工作使第八版如期与大家见面了。

我还要感谢我的同事、学生以及 Prentice Hall 的评阅人，他们富有建设性的影响，使《公共行政与公共事务》得以不断完善。

如同以往，我的妻子莫瑞 (Muriel) 以及我的孩子安德瑞 (Adrienne) 和米尔斯 (Miles)，还有他们的配偶凯文 (Kevin) 和安娜 (Anna)，他们给予我最深切的支持。我愿将这本书献给他们、我的父母以及刚出生的我的孙子考勒姆 (Callum)。

尼古拉斯·亨利 (Nicholas Henry)

斯塔茨堡罗，佐治亚州

公共行政与公共事务

(第八版)


本书内容涉及公共行政的各个方面。首先阐述了公共行政学科发展的范式变迁，从不同视角探讨了公共组织的研究途径、结构和人的因素，从而揭示了广义和狭义的公共组织行为。其次，全面而系统地介绍了公共管理的理念发展，即公共信息资源管理、公共项目绩效管理、公共预算编制程序以及公共部门人力资源管理。再次，较为详细地阐明了如何制定和执行公共政策。最后，探讨了政府合同外包及民营化问题、政府间合作与协调问题以及公共部门企业家精神。针对我国刚刚起步的公共管理硕士（MPA）教育项目来说，本书具有极大的参考价值，它可以帮助我们全面而系统地把握西方（特别是美国）公共行政领域的理论研究前沿与实践发展动态。

Abu75/09

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

***Public Administration and
Public Affairs***

 中国人民大学出版社