

公共人事管理 比较分析

刘俊生 著

LIU JUNSHENG ZHU

GONGGONG RENSHI
GUANLI
BIJIAO FENXI

人民出版社

公共人事管理比较分析

刘俊生 著

人 民 出 版 社

责任编辑：任 森 张维训

装帧设计：曹 春

责任校对：施明珠

图书在版编目 (CIP) 数据

公共人事管理比较分析/刘俊生著. —北京：人民出版社，2001.11

ISBN 7-01-003518-0

I. 公… II. 刘… III. 人事管理-对比研究-世界
IV. D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 079253 号

公共人事管理比较研究

刘俊生 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

天津市蓟县宏图印务有限公司印刷

新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

开本 850 毫米 × 1168 毫米 印张 9.875

字数 236 千字

ISBN 7-01-003518-0/D·972 定价：17.00 元

前言

一

“公共人事管理”是与“私人人事管理”相对应的概念。前者指国家机关对其公共雇员的管理，后者指企事业单位对其私人雇员的管理。自古以来就有公共雇员和私人雇员的区分。古代公共雇员称为官吏，其雇主是国王或皇帝，私人雇员称为雇工或雇农，其雇主是工场主或地主。当时这两类雇员人数占整个社会就业人数的比例较小，不足 20%，多数国民并不受雇于国家或他人，而是自耕自给。这是由古代不发达的生产力和分散的小农经济决定的。从社会地位来讲，官吏受雇于国王，代表国家行使权力，雇工受雇于个人，为私人劳动，所以在官本位时代，官吏的社会地位远远高于雇工。人们追逐官位不仅仅是为了谋生，更重要的是为了攫取权力，获得更高的地位和身份，而处于社会最底层的雇工，仅仅是为了谋生而受雇于私人。获得官职是人们主动追求的结果，而受雇于私人则是迫不得已的事情。从管理角度来讲，由于政府规模庞大，国王必须建立一套制度实施对官吏的管理，而小规模的私人组织不受国家干涉，对其雇工实施一种自由式的管理。就工作来看，这两类雇员在本质上是一致的，都是受雇于他人，且工作都不能获得任何保障。因为国王完全可以根据个人意愿自由任免官吏的职务，私人雇主也可以随意解雇其雇员。就此而言，古代的国家雇佣模式完全同于私人雇佣模式。这

EAD39/09

种情况一直延续至 19 世纪中叶。

西方资本主义国家在 19 世纪中叶完成产业革命以后，经济进入了快速增长期，政府职能不断扩张，公共雇员人数迅速增加，国家由警察国家逐渐进入行政国家，同期的政党政治也日趋成熟。为适应经济和政治的发展，英美国家率先建立了公务员制度，政务官和事务官开始分离，以法制为基础的公共人事管理框架逐渐形成，公共雇佣模式由此发生了重大转变，选举制和考任制并行的公共雇员选拔制度的形成是其最为突出的标志。与此同时，机械化带来社会化大生产，企业规模迅速扩大，私人雇员人数也在迅速增长。但与公共雇佣模式的转变相比，私人雇佣模式并无大的变化。在自由经济思想支配下的市场经济的发展过程中，国家对私人人事管理事务不加干涉，这种情况一直到 20 世纪中叶方有所改变。

第二次世界大战以后，西方国家由行政国家逐渐进入福利国家。公共雇员和私人雇员人数占整个社会就业人数的比例增加至 80% 左右，并且随着民主政治的进一步发展，公民权利日渐受到重视。为保障雇员的公民权利不受雇主的侵犯，国家开始用法律手段干涉人事管理领域。一方面，法律允许各类雇员充分利用宪法赋予的结社权组织工会或各类自治团体。这类团体可以代表雇员与雇主进行协商、谈判、签订集体协议，甚至组织罢工，因而成为雇员争取权利斗争的有力工具。另一方面，国家从行政和司法制度方面建立了解决劳资双方纠纷的协调和裁决机制，以缓和双方矛盾，维护双方权利。总体上看，在雇员的公民权利保护方面，私人人事管理较公共人事管理取得了更为积极的进步，也就是说，私人雇员较公共雇员公民权利的实现程度要高。公共雇员要履行公民的全部义务却不能享有公民的全部权利，对此有各种各样的理论解释：一是特别权力关系论，认为政府与公共雇员间的关系是特别权力关系，公共雇员处于从属的和被支配的地位；

二是公共福利理论，认为公共雇员是国民的一小部分，是为整个国民服务的，一小部分是能与整体讨价还价的；三是补偿论，认为公共雇员享有一般国民不具有职务常任等特殊权利，以补偿其不能享有某些宪法权利的损失。但以某种理由的存在而蔑视公民权利的理论总是不能令人满意的。公共人事管理在这方面仍有漫长且艰难的路要走。

二

当今世界，公共人事管理与私人人事管理最大的区别就是公共人事管理的法制化趋势，公务员制度的建立是这一发展趋势的必然结果。法制化使公共人事管理的每个环节都有法律依据，实现了国家对公共人事的依法管理。公共人事的法制化进程始于19世纪中叶。英国和美国先后于1855年和1883年率先建立了具有两官分治、职务常任、政治中立和考试任用等特征的公务员制度。此后，公务员制度影响日盛，风靡全球，世界各发达国家和多数发展中国家都接纳了这一科学的公共人事管理制度。美国、法国、日本、德国等都将公务员制度法典化，从而将公共人事管理纳入了国家的法治轨道。

关于公务员制度的本质特征，理论界和政府有各种各样的认识，但其中最为流行的观点认为公务员制度是政府管理其工作人员的制度（管理论）。作者对此不敢苟同。公务员制度是国家公共人事管理规范的法律化形态，实行公务员制度的多数国家都是通过议会立法建立起这项制度的。它是在反对封建帝王的个人谄媚主义和反对资本主义政党政治造成的政党分赃制的过程中逐渐建立起来的，本质上是议会与总统或国王之间进行权力斗争的结果，即议会与总统或国王在争夺公共人事权力的过程中妥协的结果。公务员制度作为国家政治制度的组成部分，其首要功能是控

制政府人事权力的过分膨胀。西方学者认为公务员制度和政党政治是资本主义国家政治制度的两大支柱，很好地说明了公务员制度的上述“政治”特性。其次，公务员制度是一项法律制度，它调整的是政府与公务员之间的行政职务关系。古代国王与官吏之间的关系是主仆关系，官吏无权利可言。现代政府与公务员之间存在着“准契约”的法律关系，公务员是国家的仆役，是国民的服务员，法律赋予其权利义务，确立其地位。但由于公务员和政府处于一种不对等的地位上，如何保障公务员权利的实现就成为一大问题。虽然政府及其代理人（政务官）有义务保障公务员权利的实现，但我们不可能设想与公务员处于“对立”地位的政府能够圆满地完成这项任务。因此，必须在行政体制之外寻求公务员权利实现的保障机制。现代公共人事管理制度在这方面做出了努力：一是在政府之外创设独立机构履行裁决公务员申诉的准司法职能。二是赋予准司法机关和司法机关对政府公共人事管理行为的审查职能。所以，“保权”（保护公务员权利的实现）是公务员制度不同于传统官吏制度的一个重要特征。第三，公务员制度是一种科学的公共人事管理制度。古代官吏制度侧重于确立官吏等级以及由此产生的俸禄问题，并不注重人事管理的科学性。自从19世纪末泰勒创立科学管理理论以来，职务分析引入了公共人事管理过程，美国率先实行职位分类制度，使政府职位管理迈入了科学的轨道，大大丰富了公共人事管理的内容。此后，20世纪30年代梅奥创立的人际关系理论和70年代舒尔茨创立的人力资本理论，进一步给公共人事管理注入了科学成分，考选制度、职位管理、考绩管理、培训制度等人事管理环节更为注重科学性。所以，“科学管理”是当代公务员制度不同于早期公务员制度的一个重要特征。

总之，“控制权力”、“保护权利”和“科学管理”是当代公共人事管理制度的三大特征。控制政府人事权力的目的在于防止

由于个人贿赂和政党分肥造成的吏治腐败，保护公务员权利的目的在于实现公平、正义和民主，实施科学管理的目的在于追求公共人事管理的效率。

三

民主和效率是公共人事管理追求的目标，也是推行、建立和改革公务员制度的基本价值准则。19 世纪后半叶，经济的发展、政府职能的扩张和日益成熟的民主化政治的推动，公共人事管理开始了其现代化进程，民主和效率进入了公共人事管理的目标视野。这一进程首先始于公务员的考试任用（包括录用和晋升）。英国于 1855 年开始在政府机关实行文官的考试任用制度，至 1919 年实现了政府全部常任职位文官的考试任用。美国于 1883 年实施政府雇员的考试任用制度，当时考试任用的职位仅占政府全部公务职位的 10%，此后这一比例逐渐上升，至 1980 年政府职位的 90% 实现了考试任用。法国在第三共和政府时期开始推行考试任用制度，但由于政府的动荡不安，未能坚持下去，直至第二次世界大战后方全面推广开来，政府常任公职人员全部实现考试任用。日本在明治时期的 1893 年业已建立了官吏的考任制度，但在第二次世界大战期间遭到军人内阁的破坏，战后方实现一般职公务员的全部考试任用。考试任用常任公务员的方式已被当代公共人事管理所接受，其优点十分明显：其一是赋予国民平等地担任政府公职的机会，彻底否定“官职私有化”和“官职政党化”理论，有效地限制政务官在任用常任公务员时的专横权力和防止议员或政党党魁对政府用人的干涉；其二是拓宽了公务员的选拔渠道，使政府获得了大量高素质人才，为实现政府管理的专业化和科学化、提高行政效率准备了前提。为保证考试任用的公正性，各国在公共人事管理体制上设计了不受政府和政党控制

的独立机构，如英国和美国的文官委员会、法国的国家行政学院、日本的人事院等，以独立主持常任公务员的考选和分发事宜。公共人事管理现代化第二个标志是采行科学的职位分类制度。在泰勒关于职务分析的管理理论和实践的基础上，美国联邦政府于1923年开始实施对公务职位进行科学的分类设计，建立了公务职位结构体系和公务职位规范体系相统一的政府职位体系，为职权法定化、分类分级考选、薪酬体系设计、职业生涯发展、考绩评价激励等奠定了科学基础。第二次世界大战以后，英国、法国和日本等国借鉴美国职位分类的优点，结合本国传统的公务职位体系，形成了各具特色的政府职位体系，如英国的简化职位分类制、法国的职称制、日本的职阶制等。

作者认为，公共人事管理现代化是个循序渐进永无完结的过程。随着政治、经济和社会的发展，公共人事管理现代化被不断地注入新的内容。如20世纪60年代以后，在公共雇佣关系中，公务员的权利问题再一次凸显出来，理论界和政府都给予了极大关注。虽然政府雇员权利问题并未彻底解决，但在某些方面，权利的行使环境有了改进，权利救济有了更好的保障。纵观世界各国公共人事管理150余年的现代化发展过程，英、美、法、日等国总是走在前头。所以，本书将公共人事管理比较分析的对象锁定在英、美、法、日四国，外加中国。

四

中国在漫长的封建时代，经历代王朝的不断演化，政府逐渐形成了一套完备的官吏制度，包括官吏的选拔制度、品位制度、俸给制度、考课制度、奖惩制度、监察制度、育才制度和致仕制度等，特别是科举制度、考课制度和监察制度独具中国特色，在世界各国古代官吏制度中，独放异彩，为中国封建社会的强盛和

持久起到了重要的保障作用。应该说，古代官吏制度较好地适应了封建专制政体和较低生产力水平的社会经济状况，但它并不具有现代公共人事管理的基本特征，不能满足现代民主政体和社会化大生产的需要，自然会被历史淘汰。国民党在 20 世纪 30 年代统治大陆时期，建立了较为完善的公务员制度，初步形成现代公共人事管理体系。但由于国民党的专制作风和连年战火的客观环境，使得这一制度和体系并未发挥多大作用。中华人民共和国成立后，我国实行的干部制度，对消除建国后的混乱形势和稳定政府管理起到了积极作用，但由于党政不分以及干部管理缺乏法制和科学分类，给个人瞻徇主义的扩张提供了合适的土壤，久而久之，吏治腐败自然形成，极大地影响了中国的现代化进程。客观地讲，干部制度难以更好地体现公开、平等、民主、竞争等现代公共人事管理的基本理念，因而它不是一种现代公共人事管理制度。随着中国改革开放的深入和市场经济建设目标的确立，干部制度的弊端完全暴露出来。于是，1987 年，党的十三大决定改革干部人事制度，建立国家公务员制度。1993 年 8 月，国务院颁布《国家公务员暂行条例》，启动了公共人事管理的现代化进程。

与世界各国成熟的公共人事管理相比，中国公共人事管理在许多方面仍有不少差别。首先表现在公共人事管理观念上。中国认为干部制度就是党管理干部的制度或是政府管理其公务员的制度，而现代公共人事管理理论则认为，公共雇员制度是国家政治制度的组成部分，是如何配置公共人事权力和如何保障公共雇员权利的制度。其次表现在公共人事管理制度的实现形式上。中国干部管理依据的是党和政府的“红头文件”，即指示、命令和政策；而公共人事管理的依据则是议会制定的法律。第三表现在公共人事管理体制上。中国实行党、政双轨制的管理体制，党的领导权和干部管理权、政府行政权和人事管理权、党的干部管理权

和政府人事管理权都处于混沌不分状态，而公共人事管理体制则是将其管理机构设立于政府和政党之外，由其独立行使重要的公共人事管理权力，这些机构和政府的人事管理权力边界清晰，互不侵扰。最后表现在公务员权利救济上。中国有着重义务轻权利的传统，干部制度中一直没有干部权利的规定。1993 年颁布的《国家公务员暂行条例》首次规定了公务员的权利义务，但公务员权利受到侵害时只能寻求行政救济，而公共人事管理通常以法律形式明确公共雇员的权利义务，在其权利受到侵害时，可以寻求准司法救济，也可以寻求司法救济。

作者认为，虽然各国公共人事管理制度是与其政治、经济、法律和社会等因素构成的生态环境相匹配的，但它们之间存在着共性，这种共同的东西则是可以学习、借鉴和移植的。尽管中国公共人事管理的现代化刚刚起步，尽管中国与英、美、法、日等国在公共人事管理方面水平不能相比，但比较分析从而探究长短乃是学者的任务，若这种研究对中国干部制度改革和公共人事管理现代化进程有所裨益的话，那将是作者莫大的荣幸。实际上，这也正是作者写作本书的出发点和动机。

五

作者正是基于上述的一些认识，热忱地投入了公共人事管理研究和本书的写作。公共人事管理的内容是十分丰富的，既有理论性的也有务实性的，远非一本 20 余万字的书所能概括得了。经反复权衡，在不破坏公共人事管理理论体系完整性的前提下，作者选择了一些公共人事管理的基础性领域加以分析比较，以期收到以点带面和纲举目张之效果。所以，本书的结构框架由原则、体制、职位、考选、职务、权利、义务等内容构造而成。

公共人事管理受四项基本原则的指导和规范：管辖分类原

则、政府管理职业化原则、公职的非政治化原则和功绩主义原则，这些原则是民主和效率准则的具体化，也是将公共人事管理与私人人事管理区别开来的标准。体制是公共人事管理的组织基础，本书抛弃了传统的模式分析方法，采用功能分析方法，从准立法、准司法、考选、行政、咨询等人事管理功能的角度，分析比较各国公共人事管理体制。公务职位的框架结构在公共人事管理中具有基础作用，它为诸多公共人事管理环节提供了前提。本书详细分析了英国的品位制、美国的职务制、法国的职称制、日本的职阶制和中国的等级制。通过公开考试选拔和提升公共雇员是功绩主义的主要内容，它体现了公共人事管理的平等、竞争和民主之理念，也是抑制官员任用腐败的有效手段。本书比较分析了职业本位、学术本位、技能本位、知识本位等考选思想和考选制度。职务管理是公共人事管理的日常工作，主要包括公共雇员流动中的职务任免、晋升和退休等方面，作者对自由任免权的限制、开放晋升、年金筹措和管理方式等作了分析。在当代民主政体中，公共雇员的地位是由法律确定的，雇员享有一定的权利，同时必须履行一定的义务。本书深入地剖析了公共雇员的职务权利、非职务权利和权利救济问题以及职务义务、非职务义务和法律责任问题。上述内容正是本书的研究重点。

最后需要说明的是，本书是对各国公共人事管理进行比较分析，重点在于揭示各自的本质，并区分异同，对各国公共人事管理进行理性的描述，而不在于对公共人事管理提出某种规范。所以，这是一本为那些从事公共人事管理研究或实践的人、为那些需要了解公共人事管理制度和政府人事运行机制的人以及为那些对中国干部制度改革有探求欲望的人而写的书。

目 录

前 言	(1)
第一章 公共人事管理制度和原则	(1)
第一节 公共雇员概念的内涵与外延	(1)
第二节 制度框架	(6)
第三节 两官分途而治——分类管辖原则	(23)
第四节 政府管理职业化——职务常任原则	(27)
第五节 政府管理的非政治化——政治中立原则	(30)
第六节 政治平等和能力为本——功绩主义原则	(35)
第二章 公共人事管理体制	(41)
第一节 模式分析和功能分析	(41)
第二节 传统的功能分散型管理体制	(46)
第三节 从传统功能集中型走向现代 功能分散型管理体制	(56)
第四节 功能集分结合型管理体制	(68)
第五节 功能集中独立型管理体制	(80)
第六节 功能集中非独立型管理体制	(87)
第三章 政府职位体系	(94)
第一节 政府职位体系的二元模式批判	(94)
第二节 品位制	(97)
第三节 职务制	(101)
第四节 职称制	(106)
第五节 职阶制	(109)
第六节 等级制	(113)

第四章 公共雇员的考试选拔	(117)
第一节 考试选拔性质之研究	(117)
第二节 基于人文精神指导的考试	(133)
第三节 以职业能力为本位的考试	(142)
第四节 以学术能力为本位的考试	(148)
第五节 以专业知识和技能为本位的考试	(156)
第六节 以政治教育和基本知识为本位的考试	(163)
第五章 行政职务管理	(170)
第一节 对自由任免权的限制	(170)
第二节 功绩为本的开放式晋升	(187)
第三节 退休—预算拨款制和年金储入制	(202)
第六章 公共雇用模式	(223)
第一节 公共雇员的法律地位	(223)
第二节 双重法律身份的冲突	(230)
第七章 公共雇员权利	(234)
第一节 职务权利和职务权力辨析	(234)
第二节 工资决策权：谈判抑或磋商	(237)
第三节 政治权利：结社、交涉和罢工	(245)
第四节 其他：辞职权和培训权	(253)
第五节 权利救济：行政救济抑或司法救济	(256)
第八章 公共雇员义务	(268)
第一节 服从命令：命令合法性审查	(268)
第二节 保守秘密：形式秘抑或实质秘	(278)
第三节 限制兼职：公职抑或私职	(281)
第四节 政治义务：限制公共雇员的政治行为	(283)
第五节 保守信用：亟待建立信用体系	(288)
第六节 法律责任：行政责任和刑事责任	(291)
后记	(301)

第一章 公共人事管理制度和原则

第一节 公共雇员概念的内涵与外延

1. 公共雇员和公务员 公共雇员是与私人雇员相对应的概念，它是指由政府（广义）雇用的、由公共财政支付其报酬的、与政府的关系由法律调节的、谋求公共利益并为国民服务的人员，公务员（广义）是公共雇员的主要构成部分，本书对二者的使用不加区分，故有必要对公务员概念加以剖析。汉语中的“公务员”一词是根据英文 Civil Service 翻译过来的，也可以译为文官、文职人员等。当今实行公务员制度的世界各国，公务员概念一般在以下两种情况下使用：（1）作为日常称谓使用的，其内涵是由国家特别选任的从事国家公务的人员，其外延较宽，即广义的公共雇员，与“武官”或“武职人员”相对应；（2）作为法律术语使用的，其内涵为通过非选举程序而被任命担任行政职务的政府工作人员，其外延较窄，即狭义的公共雇员，与“选举官员”相对应。由于各国政治体制、政府结构、传统文化和法律规范的区别，使得公务员概念的内涵与外延存在着许多差异。在公共人事管理比较分析中，阐明并区别各国公务员概念的内涵与外延，是十分必要的。^①

① 本书使用的公务员概念是作为一个法律术语使用的，即适用于公务员法的政府工作人员方纳入本书的研究视野。此外，本书在比较分析过程中，关注的重心是中央政府或联邦政府公务员，一般不涉及地方政府或成员国政府公务员。不过，在单一制政体的国家内，中央政府公务员和地方政府公务员在管理方面具有更多的同构性。

2 英国的文官 英国一般将公共雇员称为文官，以区别于武官（Military Service）。武官的地位由法律确定，征召、入伍、服役、退役等都由法律明文规定，而文官的地位则基于国王的特权，由习惯法而来，并非基于国会的制定法。1931年，汤姆林文官调查委员会的报告（The Tomlin Commission Report）认为，“文官是指政治的或司法的职务以外的、以文职资格录用的、报酬全部直接由议会通过的款项支付的英王公仆而言。”^① 据此，可以对英国文官概念得出如下认识：（1）文官是英王的公仆，而英王代表国家，因此可以说文官是国家的仆役（Servant of State），文官由英王任命，或由英王的大臣任命；（2）国营企事业单位工作人员的行为与私人行为相同，不是英王的公仆，因此不是文官；（3）政治性官员对国会负责，其职位的获得和保持以国会下院的信任和支持为要件，故不属于文官；（4）司法性质的官员是法律的仆役（Servant of Law），不受英王指挥执行公务，故不属于文官；（5）军事人员地位由法律专门规定，其从事的工作并非普通行政公务，故不属于文官；（6）临时人员和地方政府公务员的工资并非由国库直接支付，常常以补助费形式发给，故不属于文官。^② 英国中央政府的常任文官属于本书的研究对象。

3. 美国的政府雇员 政府雇员（Government Employee）是美国对其公共雇员的日常称谓，公务员包含其中。在法律规范中，更多使用的与公务员对应的术语是文官一词，有时也用雇员一词。广义而言，联邦政府中除军职人员以外的包括立法、司法和行政部门担任文职的人员，都是公务员，^③ 但适用于文官法者只

① 转引自 E·韦德：《宪法和行政法》，1977年英文版，第259页。

② 张金鉴：《各国人事制度概要》，台湾，三民书局1981年版，第35～36页。

③ 美国法典第五编第2102节。

包括行政部门的文职人员。^① 联邦政府公务员的法律地位由《美国文官法》确立，这点不同于英国。行政部门公务员也不是全部受文官法的支配，由此可以将公务员分为不适用于文官法的和适用于文官法的两类。^② 前者包括：（1）民选人员；（2）特别委员会人员；（3）部长、副部长、次长等；（4）基于特别契约而选用的长期或临时工作的专家。^③ 后者包括：（1）公开竞争考试录用人员；（2）非竞争考试录用人员；（3）免除考试人员。^④ 根据本书的特点，有关适用于文官法的公务员落入本书的研究范围。

4. 法国的公职人员 公职人员是法国对其公共雇员的日常称谓，公务员包含其中。在日常生活中，人们把从中央到地方政府系统的工作人员和立法、司法、军队机关中的工作人员以及公共企事业单位中供职的人员分为两类：受公法支配人员和受私法支配人员，前者称为公职人员。法国行政学者夏尔·德巴什（Charles Debbsch）认为：“只有某些受公法制度制约的工作人员才有公务员的资格，并非所有的公职人员都是公务员。”^⑤ 简言之，适用于公务员法的公职人员才是公务员。1983年国家和地方公务员一般地位法第二条规定：“本法适用于国家、大区、省、

① 美国法典第五编第3301节。

② 傅肃良：《各国人事制度》，台湾，三民书局1986年版，第55页。

③ 根据契约而选用的专家，因其与行政机关之间的关系为雇用契约关系，与一般文官与政府之间的关系不同，故不适用于文官法。

④ 公开竞争考试录用人员是公务员队伍的主体，人数最多，占公务员总数的80%。非竞争考试录用人员，虽属于考试录用，但非相互竞争，一般是经资格证书审查后认为合格或再经口试认为合格者，即可录用，但非竞争职位必须符合下列条件：（1）职位具有高度技术性，掌握此技术的仅有少数人；（2）职位具有特殊性，无法用竞争考试手段罗致人才。免除考试人员就是不需经考试即可录用的人员，包括：（1）劳工；（2）行政首长的私人秘书或助理、机要人员和政策顾问人员等亲信；（3）部分时间工作人员或临时人员；（4）非用考试录用人员。

⑤ 夏尔·德巴什：《行政科学》，葛智强、施雪华译，上海，上海译文出版社2000年版，第377页。