



公共管理与公共政策经典译丛

Public Administration and Public Policy

公共管理

Public Administration
and Law

(Second Edition)

(第二版)

与 法律

罗森布鲁姆(Rosenbloom D.H.)

奥利里(O'leary R.)

著

张梦中 等译

中山大学出版社



公共管理与公共政策经典译丛

Public Administration and Public Policy

公共管理与法律

(第二版)

Public Administration and Law

(Second Edition)

罗森布鲁姆(Rosenbloom D.H.)

奥利里(O' leary R.)

著

张梦中

等译

中山大学出版社

· 广州 ·

Public Administration and Law (Second Edition) / (Rosenbloom, D. H.)

Copyright © 1997 by MARCEL DEKKER, INC. All Rights Reserved.

No part of this book may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the publisher.

本书中文字体专有出版权由 MARCEL DEKKER, INC. 授予中山大学出版社, 版权为中山大学出版社所有。未经书面允许, 不得以任何方式复制或抄袭本书内容。

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理与法律 = Public Administration and Law (Second Edition) / (美) 罗森布鲁姆 (Rosenbloom, D. H.), (美) 奥利里 (O'leary, R.) 著; 张梦中等译. —广州: 中山大学出版社, 2007. 10

(公共行政与公共政策经典译丛)

研究生教材

原书书名: Public Administration and Law

ISBN 978 - 7 - 306 - 02958 - 4

I. 公… II. ①罗… ②奥… ③张… III. 公共管理—法的理论—研究生—教材 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 147227 号

出 版 人: 叶侨健

责任编辑: 葛 洪

封面设计: 云盖寺

责任校对: 宗 隐

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: (020) 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州市新光明印刷有限公司

经 销 者: 广东新华发行集团

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 21.25 印张 541 千字

版次印次: 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元 印数: 1 - 3000 册

本书如有印装质量问题影响阅读, 请与出版社联系调换

“公共管理与公共政策经典译丛” 总序

国家治理是一个既古老又新颖的概念，可以说自从有了古代王朝，就有了国家治理。但作为现代意义上的国家治理和社会公共事务管理，却是在过去的100多年里——确切地说，是自1880s以来产生于美国及西方各国的概念，而这一概念的内涵，更是在持续地扩展和迁延之中。20世纪后半叶，伴随着经济的腾飞和政治体制改革的持续深入，古老的中国加快了社会主义民主与法制国家建设的步伐，从而引发了对国家治理形态的深刻反思，西方现代国家治理理论和技术形态迅即进入国家高层管理者和理论界的政治视野。对现代型国家治理人力资源的迫切需求，使得在1997年中国研究生培养目录中，首次出现了公共管理这一类别，从而“公共管理”这一概念迅速受到国人的关注。

舶来的概念，呼唤着系统而深入的理论阐释。为此，理论界和出版界携手合作，在不长的时间内，引进并翻译出版了众多西方世界的相关学术文献，时下见于坊间的成规模、成系列的译著已多达上数十种之多，其中的确不乏20世纪本学科的精品。但据熟知西方该学科学术文献的资深学者分析，良莠不齐现象是很显在的事实。

而就总体言，目前各出版机构引进的本学科领域的著述，以教科书居多，甚至于几乎占了图书目录的绝大多数，且碎片化特征明显，鲜有站在学术发展高端，勾勒学科发展全景画卷的学术文献，这种支离破碎的学术文献引进和吸收方式，在很大程度上扰乱了学术界、公共管理实践领域的全景视野。更有甚者，学子们受这些学术文献的影响，很难得理论和技术之精髓，此必将在很大程度和较长时间段内，影响我国公共管理理论和技术水平。

为改变这一现实状况，2002年，中山大学出版社在美国公共行政学会（ASPA）的指导下，选择了从引进具有本学科全景式画卷的权威学术文献入手的出版思路。通过美国行

政学会前任主席马克·霍哲 (Marc Holzer) 教授及其同事们的艰苦努力, 并获得了美国当前最资深的公共行政学者之一、“公共行政与公共政策丛书”的主编杰克·雷斌 (Jack Rabin) 先生全力协助, 中山大学出版社获得了 Marcel Dekker 出版公司的授权, 此正值该公司刚刚举行其“公共行政与公共政策系列丛书”出齐百种的盛大典礼之际。Marcel Dekker 出版公司是在美国学术图书出版领域享有盛誉的私人出版机构, 她倾数十年之人力物力财力, 策划、组织、出版并发行了包括《公共行政学百科全书》在内的诸多学术工具书和参考书, 仅在公共行政学领域, 其已出版的学术文献和工具书、参考书就种类齐全、规模巨大, 且多数是大部头的高端学术参考文献和工具性文献。

在第一阶段, 中山大学出版社获准从其已出版“公共行政与公共政策系列丛书”的 101 种著作中, 挑选并翻译出版 3 种, 在中国图书市场加以推介。为此, 以美国公共行政学会前主席马克·霍哲 (Marc Holzer) 教授、丛书主编杰克·雷斌 (Jack Rabin) 先生为首的丛书编委会, 经反复协商, 从中挑选了最具宏观性和权威性, 最全景且透彻地解析整个公共管理学科学术发展全景, 并且能关联学科全领域的 3 种学术性工具书:

1. 《公共管理学手册》(Handbook of Public Administration) (第二版), 杰克·雷斌 (Jack Rabin) 等主编
2. 《公共管理与法》(Public Administration and Law) (第二版), 戴维 H. 罗森布鲁姆 (David H. Rosenbloom) 等著
3. 《公共部门组织行为手册》(Handbook of Organizational Behavior) (第二版), 罗伯特 T. 戈洛比威尔斯基 (Robert T. Golembiewski) 主编

从书名和中国读者已经耳熟能详的编撰者, 我们已经不难看出这些学术文献的分量和权威性、经典性价值。仅以《公共管理学手册》(第二版) 为例, 其第一版被《美国参考数年鉴》誉为“一个有杰出学术价值的贡献”。该书凝聚了 35 位本学科顶尖级专家竭尽心智的学术贡献, 几乎是不遗余力地搜罗了相关的参考文献。相对于第一版, 该修订版提供了超过 5300 种最新的学术文献引证材料, 仅在本版中, 所涉及到的新学术文献即超过 2700 种, 并使用了大量有助于表现学科发展全景的表格、公式、图形和照片以便阐明问题。其权威性、集成性贡献是毋庸置疑的。它采用独立成篇的长篇论文形式, 在相对独立的学科空间和牢固的学科根基上, 对于公共管理学科的 14 个核心分支学科, 加以详尽而精致化地构建, 循着时间的流程, 逐步凸现出其百科全书式的学科发展的全景式画卷。作为一部标准的学术参考书, 本书的第二版, 以独辟蹊径的历史眼光和 5 个重大概念或理论景观为特定主题, 全面审视了公共管理学科的所有领域, 涉及公共预算、公共财政管理、决策、公共法规和政治经济学等 14 个核心分支学科, 对这些学科领域的最新研究和发展进行了广泛而全面的更新, 以编年体形式, 追溯了本学科领域自 1880s 至当前的发展全貌。使用实践

已经证明,《公共管理学手册》(第二版)作为一种主要学习资源,必将成为公共部门管理者、公共政策专家、政治科学家的必备基本读物,更是公共行政、政治科学、公共事务和公共政策课程研究生水平入学考试的必备且极具价值的参考书及研究和学习的不可或缺的工具书。

限于序言的篇幅,笔者不拟赘述其余两种图书的杰出学术贡献,想必读者诸君自有公断。

最后,谨向为该译丛精心挑选书目、版权引进、翻译等做出贡献的诸多专家学者致于诚挚的谢意,尤其对马克·霍哲(Marc Holzer)教授、杰克·雷斌(Jack Rabin)先生的鼎力支持和艰苦努力表示衷心感谢。马克·霍哲教授还为本译丛的版权引进提供了无偿资金资助,一并谨致谢忱。最后,感谢张梦中博士在版权引进和组织翻译方面的突出贡献。

译丛总策划:葛 洪

2006年10月12日于岭南康乐园

中文版序言

锡拉丘兹大学公民与公共事务学院的著名教授奥利里博士以及我本人非常高兴地得知《公共行政与法律》(第二版)有了中文版。我们深深地感谢张梦中教授等人将其翻译为汉语。当1983年出版第一版时,该书为公共管理领域提供了法律分析的新框架,该书不是局限于法律原则,诸如平等保护,正当程序的发展,结构和范围等法律术语来分析,而是致力于个人与公共管理遭遇情景下的法律。如此,该书彰显并探究于公共管理价值与美国宪法价值之间的紧张关系。

该书将顾客,街道一级的行政,公共就业,强制性公共精神病待遇,监禁和起诉等遭遇的问题概念化。在每一个案例中,传统支配遭遇的公共行政价值在法院看来有不符合宪法的缺陷。具体而言,顾客与公共雇员获得了他们的正当性程序,平等保护以及实体性权力的新的保护。第四修正案保护不合理的搜查和搜缴变得与基层遭遇的情景更为相关;公共部门精神病人获得了被治疗的权力;第八修正案禁止残酷和不寻常的惩罚应用到监禁(不仅仅是判刑),起诉人获得了更大的权力以起诉违反宪法的公共管理者。本书的结论是,总体而言,公共行政支持一致性,而宪法价值在与个人打交道时推动多元性。

1997年出版的第二版,更新了每一种遭遇的法律框架,增强了开篇和结尾的章节,增添了环境法一章。通过功利主义与合同主义的竞争,本书反映了对公共行政与宪法价值冲突的更深理解(见第一章)。该书出版之后的10年见证了许多重大发展。然而,支配着分析行政遭遇的法律仍然合理地存在,本书的框架继续对于更好地理解公共行政价值和宪法价值的紧张关系以及司法如何解决它们都非常有用。由于本书将法律运用于具体遭遇的情景,与标准的宪法和行政法教科书相比,本书在教育公共行政学生方面,有着教学的优势。如果要做第三版,我们将包括下面的变化:

* 增加一章关于公共行政官员与政府工程外包的承包商之间的遭遇。自从第二版写作之后,承包商和个人的自由发

言权与那些公共雇员业已存在的政府内的商业关系类似 (Board of County Commissioners, Wabaunsee County, Kansas v. Umbehr, 518 U. S. 668 [1996] and O' Hare Truck, Inc. v. City of Northlake, Illinois, 518 U. S. 712 [1996])。随着最高法院对阿多纳德 (Adarand) 承包商与佩娜一案的决策, 平等保护的原则在公共行政的外包实践中扮演着重大的角色。1997 年, 法院声称, 与公共雇员不同, 承包商不因钱财损失而具有被免除民事诉讼的资格 (Richardson v. McKnight, 521 U. S. 399)。

* 第二章关于商务条款的讨论将更新, 包括美国诉莫里申以及冈查雷斯诉雷奇 [U. S. v. Morrison, 529 U. S. 598 (2000), and Gonzales v. Raich, 545 U. S. 1 (2005)]。在莫里申一案中, 最高法院强烈重申条款为联邦政府提供的规章权力仅仅适用于经济活动领域。该项条款不能用于规制非经济活动, 即使有重大的后果。不过, 在雷奇一案中, 法院制定出一个非经济行为的例外 (作为医疗目的使用非商业大麻) 是在合法的综合全国规制计划下的部分活动 (规制药品)。

* 第三章也将更新以审视乔治·布什任总统期间 (2001 年到现在) 美国环境保护署的政策转移。比起克林顿时期 (1993 - 2001), 美国环保署不愿意规制而更愿意去除规制, 产生更多的起诉。

* 第四章着手顾客问题, 将包括密执安大学肯定性行动案例葛拉特诉波林革和葛拉兹诉波林革的讨论 [Grutter v. Bollinger, 539 U. S. 306 (2003), and Gratz v. Bollinger, 539 U. S. 244 (2003)]。在葛拉特案中, 最高法院接受了该大学的辩护, 即创造一个种族多元的群体是无可争辩的政府利益所在。然而, 在葛拉兹一案中, 法院主张, 使足以“狭隘的针对”执行肯定性行动必须包括单独考量每一个申请人的资格。

* 第五章关于基层一级遭遇的更新将包括对案例 Atwater v. City of Lago Vista, Texas, 532 U. S. 318 (2001) 的考虑。葛耳·阿噢特 (Gail Atwater) 因为孩子没有系安全带驾车被捕, 但依据德克萨斯法律, 这种违章属于罚款而不是坐牢。一旦被捕, 她和她的汽车就可以被搜查。最高法院发现她的第四修正案权利没有违背。本质上讲, 这个判决意味着任何人被认为哪怕是微小的犯错过而有罪, 比如乱穿马路, 扔垃圾, 转弯或者换道时没有打信号, 诸如此类, 就有可能被逮捕和搜查。这个判决给予警察过多的自由裁量权。额外的例子扩大了警察的权力, 包括 County of Sacramento v. Lewis, 523 U. S. 833 (1998), and Scott v. Harris, 127 S. Ct. 1769 (2007) 这两个案例。路易斯着手震撼良知之警察行为的定义, 如此, 违背了第十四修正案的实体性正当程序。该案例包括一个高速警察车追逐一辆摩托车而导致摩托车乘客的死亡。法院认为震撼良知的行为必须显示“导致伤害的目的与逮捕的目标没有关系”与仅仅展示“故意或者冷落忽视生命”相反。在斯科特一案中, 法院认为结束一个高速警车追逐并撞击机动车, 导致其被撞坏并不构成一个第四修正案下的不合理的没收。总之, 这些裁决给予警察几乎在宪法上无约束的权力去高速追逐机动车。

* 第六章所讨论关于影响公共雇员与行政国家遭遇的主要发展是 *Garcetti v. Ceballos*, 126 S. Ct. 1951; 547 U. S. (2006) 一案。最高法院认为公共雇员“工作成果”发言没有第一修正案的保护。也就是说，关于职业上的报告，备忘录和对话都可以成为惩罚的原因。这包括对于公共有利的事情（虽然公共雇员当作公民而不是官员发表的意见是会受到保护的。很多观察家都认为这个判决削弱了公共雇员通过官方渠道批评机构行动的权利，即不能检举揭发。

* 第七章将监狱中的囚犯作为个体，公共精神病院在很大程度上没有涉及到。法院决策影响了但没有重新定义监狱犯的第八修正案权利，正当程序权利，实体性以及保护权利。也没有从本质上改变非自愿监禁的精神病人受到照料的宪法权利。

* 第八章所探讨起诉行政国家的画面是混合的。在 *Hope v. Pelzer*, 536 U. S. 730 (2002) 一案中，最高法院以有资格的豁免给“清晰的建立”以实质——就是说，无论一个公共雇员是否违背了“清晰建立的法令或者宪法权利，理性的个人是应该知道的”。当一个公共雇员有“公正的警告”他们的存在，而不仅仅是一个特殊的物质方面的事实法律先例，那么权利就建立起来。公正的警告可以从案例法，机构政策，政府报告中的陈述得到，而不管它们是否被广泛地忽视或者传递给参与的雇员。相反，在 *Correctional Services Corporation v. Malesko*, 534 U. S. 61 (2001) 一案中，法院认为宪法起诉不能用于公司或者履行外包联邦政府职能的机构。法院将校正服务公司与联邦监狱局相比拟。由于宪法保护，联邦机构不能由于金钱损失受到起诉，那些承担外包工作的实体也不能受到起诉。然而，这些实体中的个体雇员可以受到宪法起诉。

* 结束的一章将包括更多司法对公共行政影响的研究。这些更新，诸如前面已经评论到的，指出了不同的路径。本章不可避免地会推测大法官更替的后果，约翰·罗伯特 (John Roberts) 替代大法官威廉姆·伦奎斯特 (William Rehnquist)，萨默耳·阿里托 (Samuel Alito) 替代桑代德·奥康纳 (Sandra Day O'Connor)。至今，好像对罗伯特的选举与伦奎斯特的情况没有重大差异。然而，总的看来，阿里托看上去比奥康纳保守，更为支持范围宽阔的执行权力。法院上意识形态的分野使得安东尼·肯尼迪 (Anthony Kennedy) 成为保守派与自由派意见相左时摇摆的关键投票。

对于公共管理与法律的研究，我有十分的激情。而我非常希望该书的中文版也会找到同样热心的读者。如果您有任何建议，比较的视角，或者问题，欢迎您发电子邮件与我联系 rbloom@american.edu。

华盛顿美国大学公共管理著名教授
罗森布鲁姆 (Rosenbloom, D. H.)
2007 年 9 月

原版序言

1995年8月15日,《华盛顿邮报》上发表了一篇题为《为何是法院在管理哥伦比亚特区》的社论,并简要地回答了这个问题。文中认为,由于政府的监狱管理部门(the Corrections Department)一直被性骚扰丑闻缠身,而其官僚文化既对来自各方的抱怨置若罔闻,也不思改革进取,因此,法院逐渐接管了这些部门的权力。由于在其权限内不能践履保护儿童法定利益和权利的职责,人力服务部(the Department of Human Services)也不再管辖儿童福利体系了。《华盛顿邮报》不显山露水地表示了对这些动向的支持,声称它不是要“夸赞自治(self-government),不过,有关机构的工作表现给法院过去以来的所作所为提供了正当的依据”(Washington Post, 1995: A16)。而在大约10年前,情况几乎一定是会不同的。有关司法行为主义(judicial activism)、司法能力和对草根民主形成侵犯等诸多尖锐问题都要被提出来。不久之前还被视作非同寻常的作为到现在已经成为常规和惯例了。《公共行政与法律》第二版就是要阐释为什么会发生这样的变化,以及它对公共行政思想和实践会产生什么样的影响。

这本书还将明确演示,法院是怎样在公共行政重在管理的传统基础中逐渐加入了重要的法律维度的。在共同体中,司法决策要求公共价值观、决策过程、组织、程序以及政策实施的领域都作出广泛的改变。法律维度从20世纪50年代开始萌发,到70年代成为一种主要力量,而后又继续不断扩展影响。时至今日,对公共行政者来说,了解和掌握三方面的法律内容无疑已成为关系基本工作能力的问题:(1)宪法,因为它将对公共行政者与其他个体的互动施加影响;(2)成文的(statute-based)公共行政法,它一般地规范一系列公共行政程序,包括处理信息、保护个体隐私权、指导公共参与和发挥咨询委员会的作用,此外,还包括参与制定规则、作出裁决、申请强制执行的诉讼和召开公众集会等

等；(3) 环境法，政府机构、雇员和政府的合同承包商采取的对环境质量有重大影响的措施都由它规定，各方处于一种相切（crosscutting）的关系。那些侵害个体受联邦保护的宪法或法定权利，或者违反环境法的公共行政者都要缴付大量罚款。而不能履行法定职能的机构可能就要被置于直接的司法控制之下。

尽管关于公共行政法和法院的文献为数众多，但是，其他书都还没有全面介绍司法决策如何改变美国公共行政思想和实践。针对法学院学生和法律实践者的公共行政法律教科书，缺乏对绝大多数公共行政者的实际作为、工作其中的组织架构以及蕴涵于他们行动中的价值观的现实把握。那些书关注的是管理和控制功能，而不是执行和层级传输的服务功能（service delivery）。其中的典型章节通常会着笔于关于行政自由裁量权的不适性，司法评论的实用性、适时性和应用范围，制定规章和裁决中的技术性等等问题（如 Breyer and Stewart, 1979; Mashaw, Merrill, and Shane, 1992）。它们长于梳理抽象的宪法学说的的发展，而在很好地说明这些学说对行政的影响方面则显得不足。就学术惯例而言，教科书也倾向于聚焦那些具有规制职能的机构和委员会。从法学的角度出发来写作的作者中，都是把美国行政国家诞生的时间标记于 1887 年成立的州际商业委员会，而不是《1883 年公务员法案》（即《彭德尔蒙顿法案》，Pendleton Act）开始生效。这一流派的行政法教科书对于因行政事务指控和被控的人来说是适用良好的，但是对那些必须将法院规定、宪法价值观和法律要求贯穿于日常工作实践的数百万公共部门雇员则意义不大。

有关法院影响公共政策和公共行政的文献也是服务于不同的对象的。它们中有一些关心法院在多大程度上影响一个领域的行为或者行政管理，比如是否可以堕胎，或者学校在“去种族歧视化”方面的进展速度（Horowitz, 1977; Rosenberg, 1991; Melnick, 1994）。还有很多检验在履行具体职能的公共行政管理中司法参与是否是值得期待的（DiIulio, 1990; Horowitz, 1977）。举例来说，这些文献中会要求回答有关监狱体制改革的司法法令对囚犯、法院以及整个社会大体上是好是坏的问题。尽管有些工作在提供公共行政者需要的分析和信息上很相近，但除了《公共行政与法律》，还没有书全面检视过司法决定对公共行政管理自身的进取精神的影响。

实践工作者和研究公共行政的学者们需要的是一个了解法律对他们而言意味着什么的解释。这一版的《公共行政与法律》从几个方面提供了必要的知识内容。

首先，这本书集中关注宪法学说是如何规制个人与公共行政者实际打交道于其中的主要场景的。宪法赋予应对基层管理人员和公共部门雇员的个人、监狱中的囚犯以及精神病院中的患者的权利是什么呢？当其权利受到侵害时，个人如何能够获得赔偿？换言之，这本书不是只把宪法学说当成讨论许多程序性的和实体意义的正当合法程序，进行一般而抽象的讨论，而是分析它们在公共行政者与个人相互之间从事活动的具体情境中的应用。尽管对家庭选择的实体性正当程序保护的外在边界之推测饶有趣味，有必要知道这样的正当程序禁止

对公共雇员的产假要求做过于苛求的限制 (Cleveland Board of Education v. LaFleur, 1974; Monell v. New York City Department of Social Services, 1978)。

隐含在我们的方法中的一个观点以后会在书中逐渐得以阐明。公共行政者在与社会公众交锋的情境中存在着相互竞争的价值观。行政管理就传统而言,珍视效率、节约和效益。“重塑”公共行政则强调效率、回应性 (responsiveness) 和顾客满意度 (Osborne and Gaebler, 1992)。当代《宪法》及其他法律经常对实体和程序意义上的平等保护权利给予广泛的重视 (values expansive substantive, procedural, and equal protection rights)。为了更体现宪政的精神,传统的公共行政实践必须进行变革,要经过法院的实施与验证,重塑的设计必须与法院的实施和测试相一致。

其次,本书是以一种非技术性的方式来讨论当代的联邦公共行政法律,并对机构作为 (或不作为) 进行司法复议的,这可以清楚地说明决定机构在制定规则、作出决断、发布消息以及类似情况时的一般框架是怎样的。

再次,这本书还简洁地论及方兴未艾而又争议不断的环境法领域,阐明公共行政人员应该懂得哪些有关环境的规章制度,以及如果他们不注意环境法可能发生什么后果。

《公共行政与法律》第二版对第一版进行了全面的更新,内容还包括了“公共行政与环境法”新的章节。它反映人们认识到法院与公共行政之间的关系已经达到某种相容。联邦司法部逐渐获得了对包括人事管理和监狱管理等在内的公共行政实践的整个领域作出修正和调适的能力。它在公共行政中的介入已经不再是令人感到新奇的事物 (参见 Chayes, 1976), 许多围绕它而生的争议也似乎平息下来。有关学说在 20 世纪 50 年代直到 70 年代期间发生的革命性变革,使个人宪法权利相对于公共行政获得了引人注目的扩大,现在也让位于新的调整。近来,最高法院有一些决定对公共行政施加了更多的宪法限制 [例如, Dolan v. Tigard, 1994, 就扩大了“获取” (takings) 条款的影响力]; 一些把这些限制压低到标准水平 (例如, Wilson v. Seiter, 1991, 削弱了囚犯的“宪法第八条修正案”保护内容); 还有一些仅仅使这些限制更具有规则性 (例如, Waters v. Churchill, 1994, 详细阐述了公共雇员自由言论权的架构)。

最引人注目的是,由于罗斯玛丽·奥利里 (Rosemary O'Leary) 加入了这一项目,这部书现在成为一本合著。尽管有这样一些改变,上一版本的读者们阅读第二版时还是会觉得非常熟悉。它的框架保持基本相似,其贡献还是在于解释了法律和司法决定对当代公共行政的重要性。

在研究和写作此书的过程中,很多人给予了我们宝贵的协助,对此,我们深表感谢。弗吉尼亚工学院和州立大学的约翰·A. 罗尔 (John A. Rohr) 对手稿的很多部分提出了非常有益的、富有洞察力的见解。美利坚大学华盛顿法学院的艾拉·罗宾斯 (Ira Robins), 佛罗里达国际大学的詹姆斯·卡罗尔 (James Carroll), 印地安那大学的查尔斯·怀斯 (Charles Wise) 和莉萨·宾厄姆 (Lisa Bingham) 都对一些具体章节给出了极为建设性的意见反馈。此外,朱莉安

娜·布雷格 (Julianna Bregge)、伊莱恩·卡明斯 (Elaine Cummins)、梅利莎·德克曼 (Melissa Deckman)、克里斯滕·伊斯特里克 (Kristen Eastlick)、柯克·埃默森 (Kirk Emerson)、泰·朱恩·拉 (Tae Joon Lah)、阿伦·波罗瓦斯基 (Allan Porowski)、保罗·韦兰 (Paul Weiland) 以及詹姆斯·怀特 (James White) 也都给予过我们帮助。这本书并经由从参加我们各种公共行政和法律课程的学生中累积起来的评介、关注和观察得到了广泛的充实。我们也感谢各自学院中的以下人士努力为我们营造并维系了一种有益研究和写作的学术环境, 他们是美利坚大学公共事务学院的科尼利厄斯·克尔温 (Cornelius Kerwin)、伯纳德·罗斯 (Bernard Ross), 印地安那大学公共与环境事务学院的 A. 詹姆斯·巴恩斯 (A. James Barnes)。这本书写作中的一部分资助由印地安那大学城市政策与环境中心提供。索引部分由阿伦·波罗瓦斯基 (Allan Porowski) 整理。

罗森布鲁姆 (Rosenbloom, D. H.)

奥利里 (O'Leary, R.)

参考文献

案例

Cleveland Board of Education v. LaFleur (1974). 414 U. S. 632

Dolan v. City of Tigard (1994). 114 S. Ct. 2039

Monell v. New York City Department of Social Services (1978). 436 U. S. 658

Waters v. Churchill (1994). 114 S. Ct. 1878.

Wilson v. Seiter (1991). 115 L. Ed. 2d 271

文章与书籍

Breyer, S., and Stewart, R. (1979). *Administrative Law and Regulatory Policy*, Little, Brown, Boston.

Chayes, A. (1976). The role of the judge in public law litigation, *Harvard Law Rev.*, 89: 1281 - 1316.

Dilulio, J., ed. (1990). *Courts, Corrections, and the Constitution*, Oxford University Press, New York.

Horowitz, D. (1977). *The Courts and Social Policy*, Brookings Institution, Washington, D. C.

Mashaw, J., Merrill, R., and Shane, P. (1992). *Administrative Law*, West, St. Paul Minnesota.

Melnick, S. (1994). *Between the Lines*, Brookings Institution, Washington, D. C.

Osborne, D. , and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Addison - Wesley, Reading Massachusetts.

Rosenberg, G. (1991). *The Hollow Hope*, University of Chicago Press, Chicago.

Washington Post (1995). *Why the courts are running D. C.* , Aug. 15.

目 录

第一部分 行政国家与法治

第一章	问题：美国从行政国家到宪法体制的转型	3
	公共行政与美国宪政主义	3
	美国公共行政的“正统观念”	4
	“重塑”公共行政：迈向一种“新公共管理”	7
	美国宪政主义	10
	控制行政裁量权：法律的角色	27
	对行政国家的司法回应	32
	结论：把“转型”当作一个增长中的计划	43
	参考文献	44
第二章	今天的行政法与司法	50
	商业条款	51
	委托的权力	54
	联邦政府的行政法框架	56
	对实体事务的司法复议	61
	对机构信息行为的司法监督	65
	判决	68
	制定规则	70
	执行监督	72
	替代诉讼的办法	73
	结论	78
	参考文献	79
第三章	有关环境的法律：改变公共行政的实践	83
	政府豁免权逐渐削弱	85
	有害废弃物方面的责任	88
	中、低级政府雇员的刑事责任	95
	增长的报告要求	97

规制性利益攫取方面的义务	99
作为控制水污染小型行政机构的市政当局	103
流转控制	104
结论：先行采取措施可以最小限度地承担责任	105
参考文献	107

第二部分 公共行政行动的宪法主义

第四章 公共机构的个人客户和顾客	113
服务的公共行政	113
约束客户：条件性获益问题	119
法庭上的客户和顾客：传统的回应	122
优先权原则的消亡	125
客户和顾客在公共福利中所获利益的宪法限制	137
对公共行政的影响	138
参考文献	141
第五章 基层行政行为	146
对行政直觉的需要与对武断或歧视性执法的恐惧	150
第四修正案	152
对公共行政的影响	166
参考文献	167
第六章 公共雇员	170
公共行政价值和公共雇佣	170
公共雇佣中的宪法价值	174
宪法是否应适用于公共雇佣	175
司法原则	178
当今公共职员宪法权利的结构	185
实施公共职员的宪法权利	193
结论：法院和公共人事管理	194
参考文献	196
第七章 行政机构里的受监禁者	201
极权机构和公共行政价值	202
70年代改革之前公共极权机构的理论和实践	208
转型案例	216
随后的发展：治疗权和当今的囚犯权利	219

实施和影响	228
结论：对公共管理者的影响	233
参考文献	235
第八章 行政国家的个人对手	240
行政国家的对手	241
法庭上的反对者：传统方式	243
公共行政者的责任和免责	244
起诉州政府及其雇员	257
疏于训练或警告	258
公法诉讼和赔偿法	259
最高法院和补偿法	262
起诉资格	264
私有化和政府行为难题	266
结论	268
参考文献	269
第九章 法律、法院与公共行政	274
公共行政的司法监督	277
行政价值与宪政民主	280
评估司法监督对公共行政的影响	282
下一步：法律方面的公共服务教育和训练	289
参考文献	290
索引	294
法院案例索引	306