

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

The Politics of Bureaucracy

(Fifth Edition)

官僚政治

(第五版)

[美] B·盖伊·彼得斯 著

B. Guy Peters

中国人民大学出版社

官僚政治

(第五版)

这是一本杰出的百科全书式的著作,充满了真知灼见……作为一本被广泛征引的著作,它在同领域的研究著作中无可匹敌。

——尼古拉斯·洛维利奇(华盛顿州立大学)

彼得斯教授的《官僚政治》是学习和理解公共管理的著作中的佼佼者。

——中村章教授(明治大学)

本书立意恢宏博大,综述了几乎所有二十世纪以来的官僚政治发展和变革;论说微妙精深,触及了官僚政治的每一根末梢神经;它读来让人倍感流利酣畅而豁然开朗。

——责任编辑

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

第二批书目

- 《公共行政学:概念与案例》(第七版) [美] 理查德·J·斯蒂尔曼二世 编著
 《政治学》(第二版) [英] 安德鲁·海伍德 著
 《官僚政治》(第五版) [美] B·盖伊·彼得斯 著
 《公共组织理论》(第三版) [美] 罗伯特·B·登哈特 著
 《组织领导学》(第五版) [美] 加里·尤克尔 著
 《现代城市规划》(第五版) [美] 约翰·M·利维 著
 《公共管理中的量化方法:技术与应用》(第三版) [美] 苏珊·韦尔奇 等著
 《公共管理中的应用统计学》(第五版) [美] 肯尼思·J·迈耶 等著
 《政府和非营利组织会计》(第十二版) [美] 厄尔·R·威尔逊 等著
 《公共管理导论》(第三版) [澳] 欧文·E·休斯 著
 《公共财政管理:分析与应用》(第六版) [美] 约翰·L·米克塞尔 著
 《政治体制中的行政法》(第三版) [美] 肯尼思·F·沃伦 著
 《公共与非营利组织绩效考评:方法与应用》 [美] 西奥多·H·波伊斯特 著
 《企业与社会:公司战略、公共政策与伦理》(第十版) [美] 詹姆斯·E·波斯特 等著
 《二十一世纪的公共行政:挑战与改革》 [美] 菲利普·J·库珀 等著

著作权合同登记号 图字:01-2004-0210号

ISBN 7-300-07500-2



9 787300 075006 >

ISBN 7-300-07500-2/D · 1452

定价:39.80元

公共行政与公共管理经典译丛
Public Administration and Public Management Classics

14

官僚政治

(第五版)

[美] B·盖伊·彼得斯 著

B. Guy Peters

聂露 李姿姿 译

图书在版编目 (CIP) 数据

官僚政治. 第五版/(美) 彼得斯著; 聂露等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2006
(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)
ISBN 7-300-07500-2

I. 官…

II. ①彼…②聂…

III. 官僚主义-政治制度-研究-世界

IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 086323 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列

官僚政治(第五版)

[美] B·盖伊·彼得斯 著

聂露 李姿姿 译

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239	(出版部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148	(门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275	(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北涿州星河印刷有限公司		
规 格	170×228mm 16 开本	版 次	2006 年 7 月第 1 版
印 张	27.5 插页 2	印 次	2006 年 7 月第 1 次印刷
字 数	453 000	定 价	39.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《公共行政与公共管理经典译丛》 编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘 晶

编 委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘 晶
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	潘小娟
薛 澜	薄贵利

《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的能力教材。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



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。

在半个或多个世纪以前，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、复旦大学、中山大学、武汉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

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

非常高兴《官僚政治》一书被译成中文。我素来乐于参与信息和思想的国际交流，而有一本关于公共官僚的书被译成中文尤其令我感到兴奋。首先，主要基于历史原因，当代官僚这一组织形式在中国起源于好几个世纪前的官吏。在很多欧洲语言中，我们甚至仍然沿用了“官吏”这一术语来指公共部门的最高级官员。我希望本书尽可能地跟上了时代的发展，但是，认识到公共行政和国家的深远的历史根基，认识到官僚传统所具有的重要性，无疑还是十分关键的。

除了中国官僚的历史根基外，还存在着很多当代的挑战和问题，它们对政治和经济体系的未来发展至关重要。随着经济的飞速增长和变迁，公共官僚必须能够在实施有效控制的同时，保持一个开放和锐意创新的经济。此外，工业化通常伴随着“福利国家”计划的发



展，这些计划所扶助的对象通常不包括在传统的社会支持形式以内。这些经济和社会政策所蕴涵的任务将需要一个庞大和胜任的官僚体系，而这一切都发生在强调精简公共部门的时代。

我希望本书能够传达这样一个关于公共行政的基本观点，即官僚并非仅仅是技术的和管理的，它在很大程度上也是政治的。公共官僚被嵌入政治过程之中，除了来自政治权威的意志外，组织通常有自身的现实政策考虑。这也就意味着对任何官僚而言，责任感是一种十分重要的公共价值观，务必要建立特定机制，确保官僚能够作为一个整体行动，而且是为了公众的利益行事。

所有的国家和政府都面临着来自官僚的挑战，中国当然亦不例外。我希望本书有助于理解公共部门是如何能够做到因时而变，以及它如何能够成为一个更富有效率和效能的服务提供者，以满足公众的所需所想。

B·盖伊·彼得斯

中国人民大学出版社

《公共行政与公共管理经典译丛》

经典教材系列

(第一批书目)

1. 《公共管理案例教学指南》 26.00 元
[美] 小劳伦斯·E·列恩 著, 郗少健等 译
2. 《公共管理导论》(第二版) 39.00 元
[澳] 欧文·E·休斯 著, 彭和平等 译
3. 《公共部门人力资源管理: 系统与战略》(第四版) 65.00 元
[美] 唐纳德·克林格勒等 著, 孙柏瑛 主译
4. 《公共和第三部门组织的战略管理: 领导手册》 43.00 元
[美] 保罗·C·纳特等 著, 陈振明 主译
5. 《公共预算中的政治: 收入与支出, 借贷与平衡》(第四版) 39.00 元
[美] 爱伦·鲁宾 著, 叶娟丽 马俊等 译
6. 《行政伦理学: 实现行政责任的途径》(第四版) 29.00 元
[美] 特里·L·库珀 著, 张秀琴 音正权 译校
7. 《公共行政学: 管理、政治和法律的途径》(第五版) 58.00 元
[美] 戴维·罗森布鲁姆 著, 张成福等 译
8. 《公共政策分析导论》(第二版) 49.00 元
[美] 威廉·邓恩 著, 谢明等 译
9. 《公共行政与公共事务》(第八版) 58.00 元
[美] 尼古拉斯·亨利 著, 张昕等 译
10. 《行政过程的政治: 公共行政学新论》(第二版) 49.00 元
[美] 詹姆斯·W·费斯勒等 著, 陈振明 主译

11. 《非营利组织的战略营销》(第五版) 58.00 元
[美] 菲力普·科特勒等 著, 孟延春等 译

经典教材系列

(第二批书目)

1. 《公共组织理论》(第三版) 29.00 元
[美] 罗伯特·B·登哈特 著, 竺乾威 译校
2. 《公共财政管理: 分析与应用》(第六版) 69.90 元
[美] 约翰·L·米克塞尔 著, 马蔡琛等 译
3. 《政治体制中的行政法》(第三版) 78.00 元
[美] 肯尼思·F·沃伦 著, 王丛虎等 译
4. 《现代城市规划》(第五版) 39.00 元
[美] 约翰·M·利维 著, 张景秋等 译
5. 《公共政策评估》 38.00 元
[美] 弗兰克·费希尔 著, 吴爱明等 译
6. 《公共行政经典》(第四版) (待出)
[美] 杰伊·M·沙夫里茨等 编, 陈振明等 译
7. 《公共组织经典》(第五版) (待出)
[美] 杰伊·M·沙夫里茨等 编, 陈振明等 译
8. 《公共管理中的应用统计学》(第五版) 49.00 元
[美] 肯尼思·J·迈耶等 著, 李静萍等 译
9. 《二十一世纪的公共行政: 挑战与改革》 45.00 元
[美] 菲力普·J·库珀等 著, 毛寿龙 译校
10. 《公共管理中的量化方法: 技术与应用》(第三版) 39.00 元
[美] 苏珊·韦尔奇等 著, 郝大海 译
11. 《官僚政治》(第五版) 39.80 元
[美] B·盖伊·彼得斯 著, 聂露等 译

经典教材系列

(第三批书目)

1. 《政府和非营利组织会计》(第十二版) 79.00 元
[美] 厄尔·R·威尔逊等 著, 荆新等 译校
2. 《商业与社会: 公司战略、公共政策与伦理学》(第十版) 59.80 元
[美] 詹姆斯·E·波斯特等 著, 张志强等 译
3. 《公共行政学: 概念与案例》(第七版) 75.00 元
[美] 理查德·斯蒂尔曼二世 著, 竺乾威等 译校
4. 《公共与非营利组织绩效考评: 方法与应用》 35.00 元
[美] 西奥多·H·波伊斯特 著, 肖鸣政等 译
5. 《公共管理导论》(第三版) (待出)
[澳] 欧文·E·休斯 著, 张成福等 译校
6. 《公共政策分析导论》(第三版) (待出)
[美] 威廉·邓恩 著, 谢明等 译
7. 《民治政府》(第二十版) (待出)
[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯等 著
8. 《政治学理论与方法》(第二版) (待出)
[英] 戴维·马什等 著
9. 《政治学》(第二版) (待出)
[英] 安德鲁·海伍德 著
10. 《比较政府与政治》(第五版) (待出)
[英] 罗德·黑格 马丁·哈罗普 著
11. 《公共关系: 职业与实践》(第四版) (待出)
[美] 奥帝斯·贝斯金等 著, 郭惠民等 译

公共管理实务系列

1. 《新有效公共管理者: 在变革的政府中追求成功》(第二版) 28.00 元
[美] 史蒂文·科恩等 著, 王巧玲等 译

2. 《驾御变革的浪潮：开发动荡时代的管理潜能》 22.00 元
[加] 加里思·摩根 著，孙晓莉 刘霞 译校
3. 《政府全面质量管理：实践指南》 25.00 元
[美] 史蒂文·科恩等 著，孔宪遂等 译
4. 《无缝隙政府：公共部门再造指南》 30.00 元
[美] 拉塞尔·M·林登 著，汪大海等 译
5. 《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》 28.00 元
[美] 帕特里夏·基利等 著，张定淮 译
6. 《创建高绩效的政府组织：公共管理者实用指南》 23.00 元
[美] 马克·G·波波维奇 主编，孔宪遂等 译
7. 《自上而下的政策制定》 23.00 元
[美] 托马斯·R·戴伊 著，鞠方安 译
8. 《21 世纪非营利组织管理》 28.00 元
[美] 詹姆斯·P·盖拉特 著，邓国胜等 译
9. 《职业优势：公共服务中的技能三角》 19.00 元
[美] 詹姆斯·S·鲍曼等 著，张秀琴 译
10. 《全球筹款手册：NGO 及社区组织资源动员指南》 39.80 元
[美] 米歇尔·诺顿 著，张秀琴 译

政府治理与改革系列

(第一批书目)

1. 《政府未来的治理模式》 26.00 元
[美] B·盖伊·彼得斯 著，吴爱明等 译
2. 《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》 45.00 元
[美] 戴维·奥斯本等 著，谭功荣等 译
3. 《突破官僚制：政府管理的新愿景》 25.00 元
[美] 迈克尔·巴泽雷 著，孔宪遂等 译
4. 《民营化与公私部门的伙伴关系》 39.00 元
[美] E. S. 萨瓦斯 著，周志忍等 译

政府治理与改革系列

(第二批书目)

1. 《政府改革手册：战略与工具》 59.00 元
[美] 戴维·奥斯本等 著，谭功荣等 译
2. 《新公共服务：服务，而不是掌舵》 25.00 元
[美] 珍妮特·登哈特 罗伯特·登哈特 著，丁煌 方兴 译校
3. 《持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织》 28.00 元
[美] 保罗·C·莱特 著，张秀琴 音正权 译校
4. 《构建虚拟政府：信息技术和制度革新》 28.00 元
[美] 简·E·芳玳 著，邵国松 译
5. 《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》 25.00 元
[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著，孙柏瑛等 译
6. 《公民治理：引领 21 世纪的美国社区》 19.00 元
[美] 理查德·C·博克斯 著，孙柏英等 译

学术前沿系列

1. 《公共行政的精神》 29.00 元
[美] 乔治·弗雷德里克森 著，张成福 译校
2. 《重建民主行政——现代的困境和后现代的挑战》 (待出)
[美] 盖里·L·威斯利等 著，刘霞等 译
3. 《后现代公共行政——话语指向》 22.00 元
[美] 查尔斯·福克斯等 著，吴琼等 译
4. 《公共行政的合法性——一种话语分析》 33.00 元
[美] O. C. 麦克斯怀特 著，吴琼 译
5. 《组织意像》 (待出)
[加] 加里斯·摩根 著，刘霞等 译
6. 《行政哲学》 (待出)

- [美] 乔恩·S·朱安 著，张成福等 译校
7. 《官僚制内幕》 38.00 元
- [美] 安东尼·唐斯 著，郭小聪等 译校
8. 《公共行政的语言：官僚制、现代性和后现代性》 39.00 元
- [美] 戴维·约翰·法默尔 著，吴琼 译

案例系列

1. 《公共管理案例》 28.00 元
- [美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基等 主编，汪大海等 译
2. 《组织发展案例：环境、行为与组织变革》 29.00 元
- [美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基等 主编，杨爱华等 译
3. 《公共部门人力资源管理案例》 22.00 元
- [美] T·赞恩·里夫斯 主编，句华 孙柏瑛 译校
4. 《公共管理的法律案例分析》（待出）
- [美] 戴维·H·罗森布鲁姆等 主编，王丛虎 译校
5. 《非营利组织管理案例与应用》 21.00 元
- [美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基等 主编，邓国胜等 译

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章 政府与行政的维持、增长及变化	1
现代公共部门	3
公共支出	4
政府的增长	7
政府津贴	7
财政压力	8
政治过程	10
晚期资本主义的衰落	11
公共官僚	12
小结	13
行政的增长	14
公众关心的问题的数量增多	15
公众关心的问题的质量提高	17