

PEARSON

公共行政与公共管理经典译丛

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics
“十五”、“十一五”、“十二五”国家重点图书出版规划项目

公共行政导论

(第六版)

杰伊·M·沙夫里茨 (Jay M. Shafritz)

[美] E. W. 拉塞尔 (E. W. Russell)

著

克里斯托弗·P·伯里克 (Christopher P. Borick)

刘俊生 欧阳帆 金敏正 等 译
刘俊生 校

Introducing
Public Administration

(Sixth Edition)

中国人民大学出版社

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

公共行政与公共管理经典译丛

经典教材系列

Public Administration and Public Management Classics

公共行政导论

(第六版)

杰伊·M·沙夫里茨 (Jay M. Shafritz)

[美] E. W. 拉塞尔 (E. W. Russell)

著

克里斯托弗·P·伯里克 (Christopher P. Borick)

刘俊生 欧阳帆 金敏正 等 译
刘俊生 校

Introducing
Public Administration

(Sixth Edition)

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政导论: 第六版/ (美) 沙夫里茨, (美) 拉塞尔, (美) 伯里克著; 刘俊生等译. —北京: 中国人民大学出版社, 2011
(公共行政与公共管理经典译丛, 经典教材系列)
ISBN 978-7-300-14344-6

I. ①公… II. ①沙…②拉…③伯…④刘… III. ①行政学-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 184103 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列

公共行政导论 (第六版)

杰伊·M·沙夫里茨 (Jay M. Shafritz)
[美] E. W. 拉塞尔 (E. W. Russell) 著
克里斯托弗·P·伯里克 (Christopher P. Borick)
刘俊生 欧阳帆 金敏正 等 译
刘俊生 校
Gonggong Xingzheng Daolun

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	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	涿州市星河印刷有限公司	版 次	2011 年 10 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2011 年 10 月第 1 次印刷
印 张	28.75 插页 2	定 价	65.00 元
字 数	618 000		

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》

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，本套丛书分为六个系列：（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，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。这个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。

(5) 案例系列。本系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。本系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

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公共管理综合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



《公共行政导论》一书，由当代美国公共行政和人事行政研究领域的著名专家、美国匹兹堡大学公共与国际事务研究生院教授沙夫里茨（Jay M. Shafritz）领衔著述。本书在全球公共行政领域特别是在美国公共行政学界有着较大影响，一再修订，现至第六版。本书的中文简体版正是根据最新的英文第六版翻译而成。

本书不仅深刻地阐述了公共行政的基本原理，而且全面地介绍了公共行政的前沿理论；不仅关注当代美国公共行政问题，而且放眼全球，时刻不忘引领读者关注当代世界各国公共行政问题；不仅研究联邦政府公共行政的运作，而且兼顾州政府和地方政府公共行政的运作；不仅分析当代公共行政的现实问题，而且还不时地回到过去寻找当代问题之古代渊源；不仅通过理论上的阐释追求学术上的完美性，而且试图通过案例分析、新闻报道和文摘等形式追求文体上的可阅读性；不仅对公共行政的基本概念给予清晰阐释，而且通过脚注的方式给读者解释了非本专业的但又有必要了解的其他学科的一些关键概念；不仅试图通过作者的观点启迪读者深入思考公共行政，而且列出诸多参考文献以方便有兴趣的读者进一步扩大其知识视野；不仅试图满足本科生通俗易懂的学习要求，而且试图满足研究生全面性和深刻性的学习愿望。总之，这是一本好书，一本兼顾理论和实践双重研究的值得一读的好书。

全书分为 14 章，分别探讨公共行政的不同主题。在此简要介绍各章主要观点，以便管窥一斑，先“睹”为快。

第 1 章“界定公共行政”，从政治、法律、管理和职业四个角度来认知公共行政。公共行政的政治背景使其具有了与私人行政不同的公共性特质，公共行政由法律创制且其本质是执行法律，公共行政是管理方法和技能在公共领域的应用，是提供公共服务的专门职业。作为学术领域的公共行政，习惯上追溯于威尔逊在 1887 年发表的《行政学研究》一文，虽然它最初仅构成政治学研究的一部分，但在 20 世纪下半叶成为了一个独立的研究领域。当代公共行政已经形成一门交叉学科。

第 2 章“公共政策及其执行的政治和文化环境”，分析政治与文化对公共过程（公共政策制定和公共行政）的影响。公共行政是公共政策之工具，同属公共过程（public processes）之要素。公共过程受到共和政制的天然限制，即受到相互制衡的法律约束。所有公共管理者都面对着两个相互竞争的政治机构，即内部的和外部的两个政治世界，同时生存于双重文化环境之中，即公共过程存在于自然形成的社会文化和自己培育的行政文化之中。

第 3 章“政府机构的持续性重组”，描述与环境不断调适的持续性行政改革。联邦制下的州和地方政府与联邦政府相平行，联邦政府由总统办事机构、行政部门和独立机构三类机构组成。政府机构虽由法律设定，但并非一成不变。20 世纪 30 年代的布朗洛委员会、40 年代的胡佛委员会以及 90 年代的全美国绩效评估持续性地推动着政府机构重组运动。公共事务私有化是当代行政改革的主要趋势之一。行政改革一直是在法律指导下的改革，因为国会中微观管理者（micromanagers）的缘故，行政改革永远不能太过超前于立法意志。

第 4 章“府际关系”，阐述联邦制内部政府之间日常相互联系的复杂网络关系。美国宪法创设的联邦制，既包含政治和财政的体制，也包含行政和程序的体制，府际关系不像一块夹心蛋糕而更像一块大理石蛋糕，即府际关系不是掌控关系而是合作关系，这种合作在一定程度上导致某种混合。新一轮行政改革在调整府际关系方面的表现就是托管（mandate），其本质仍然是税收及其他资源的分享程度和分享方式的变革，因为各州对府际资助（intergovernmental funding）的依赖程度在提高。

第 5 章“荣誉、伦理与责任”，探讨公共官员的行为规范问题。荣誉（或信誉）先于伦理，并构成公共活动的基石。自古以来，只有那些被认为诚实的人才能在公共事务中得到信任。周期性的政府丑闻（无论它的代价多大）会对法治的民主概念造成极大的威胁。公共行政中存在着个人道德、职业道德、组织伦理和社会公德等不同层面的伦理。行政伦理试图确保公共官员避免运用公共职位谋取私利，行政责任则要求公共官员履行行政职责，要为民主、道义以及特定法令负责，在这个过程中，审计、监察、国会年度听证会、媒体和监督团体的监督是必不可少的。

第 6 章“管理和组织理论的演变”，简要回顾和归纳管理和组织理论的发展史。现代管理发端于古代军队组织，古代埃及和古代中国也早就产生了发达的行政组织，军队早先发展起来的组织原则后被文职组织所接受。虽然管理活动和组织行为源远流长，但管理和组织理论只有百年历史，其发展也非基于知识的积累，而是基

于特定时期的理论模式（或称范式）。最初的理论就是古典组织理论，产生于 19 世纪末和 20 世纪初期，两次世界大战之间的行政理论模式被称为“正统时期”理论模式，认为行政是一门可以发现定律的科学，政治—行政二分法是其典型的思维方式。后来的组织理论视角（新古典主义、现代结构主义和系统理论等）本质上都是对古典理论的修正。各种理论流派相互补充而非相互否定。

第 7 章“组织行为”，探讨处于组织环境中的个人行为 and 团体行为以及它们之间的关系。人们工作于制度化的正式组织中，形成共享的信念、价值观和假设，非正式组织在此过程中自发形成，彼此相互产生影响。组织行为与激励有关，但激励取决于不同的人性假设，这种假设走过了“经济人”、“社会人”和“复杂人”的不同阶段。组织必须对环境作出反应，组织发展就是这种反应的有计划变革，但在公共部门尤难实行，因为公共部门属于典型的官僚制组织。这种常见的正式组织形式，虽有许多优势，但也产生许多消极的行为后果。后官僚制组织理论认为，未来社会更为灵活的组织形式将取代传统官僚制，但以层级为主要特征的传统官僚制也会有着极强的自卫能力。后现代主义的兴起和女性更多地加入组织可能会改变组织的文化。

第 8 章“管理主义与绩效管理”，深刻地揭示了新公共管理的精髓。“管理主义”（managerialism）一词很早就被用来指称控制工业社会的经济和政治精英，管理主义在当代的兴盛则始于 20 世纪 80 年代英国的行政改革。“新”管理主义用以描述官僚机构对其顾客更有回应性的努力，表现在管理项目的重新设计、授权他人和企业家精神三个方面。绩效管理由管理主义延伸出来，成为领导人的首要职责，它包括全面控制、审计和评估绩效的所有方面，与此紧密相关的是外包与（准商业的）契约概念。但公共产出难以界定，导致效率和效益无法量化，由此对绩效管理形成限制。引进全面质量管理，改变组织文化，重视长期改进公共服务质量，才是行政改革的根本所在。

第 9 章“战略管理和政府规制”，论述战略这一古老的军事艺术在当代公共行政中的运用以及实现战略的规制手段。战略管理是公共部门管理的一个新维度或者新视角，包括识别目标、设定时间、评估组织能力和组织环境、战略设计、战略执行和调整等方面的内容。远离政治中心、自治能力较强、规模较小、结果易于测量是公共部门易于引进战略管理方法的前提条件。为了促进对政府目标（如空气清洁、道路安全、健康卫生、社会公平等）实施战略管理，政府规制则成为最有效的工具之一。政府规制允许行政机构创设特别规则，以便创建一个更令人满意的社会。政府规制已经成为当代美国公共行政之重要基石。

第 10 章“领导”，揭示公共部门领导理论和公共过程中的领导行为。领导是在指挥和协调他人工作中运用（正式的或非正式的）权威的活动。正式权威来源于组织的等级结构，非正式权威则来源于个人的特定品质。领导理论研究途径包括特质研究途径、互动研究途径和情境研究途径，不同研究途径导出不同领导理论，这些理论之间虽有冲突，但更为重要的是相互补充。微观管理（micromanage）和过度管理（overmanage）也是领导过程中需要给予重视的两个问题。

第 11 章“人事管理和劳资关系”，阐述公共人事行政和集体谈判问题。人事行政包括招聘、选拔、培训、考核、薪酬、惩戒、辞退、退休等事务。选贤任能是人事行政最古老的职能，功绩制适用于当代公共部门中大多数雇员的选拔和晋升。选拔测试的合法性依赖于测试的有效性和预测工作成就的能力，并且在法庭挑战面前，测试者还不得不为测试的合法性辩护。人事部门应当扮演何种角色，是仅仅为公共部门提供人事服务，还是对公共部门中的劳资双方负有同等责任，仍然是有争论的。公共部门的集体谈判包含两个部分：一是劳资双方就工资、工时和其他雇用条件形成合同的协商过程；二是随后对所订合同的管理和解释。然而，公共部门集体谈判没有全国性的统一法律规定，州和地方政府在其实践中变化万千。

第 12 章“社会公平”，论述“每位公民有权享有政治系统的平等对待”这一原则在公共行政中的实现途径。本章论述的社会公平主要集中在平等雇用机会问题上，而平等雇用机会则是一个充满政治、文化和情感意味的观念。主张雇用机会平等的目的在于防止任何人因其种族、肤色、性别、宗教、年龄、民族、出身或党派而被恶意地排除在雇用机会之外，但其问题在于使政府陷入检查人民血统的事务中去了。弱势群体保护行动的善意反对者赞同平等，但认为在雇用中优先考虑种族和性别却是一种内在的歧视，而且也违反 1964 年的《民权法案》。现在的平等雇用观念已经深入到性骚扰、怀孕、生育、疾病、残疾等多个方面中。

第 13 章“公共财政管理”，分析公共部门预算及其执行、税收和财政赤字以及经济政策等。预算公共机构最为重要的决策过程，同时宣扬着政策的偏好和计划的目标，阐述着政府全面服务的努力。预算分为针对财政年度的业务预算和针对长期项目的资本预算两种基本形式，预算执行则是一个专门技术过程。在财政收入中，普通税是传统的税种，超过 2/3 的联邦总收入主要由联邦个人所得税和几种保险基金组成（如社会保险），而州和地方财税收入系统有多样的税收来源（如财产税、所得税、销售税、使用者付费、彩票税和联邦拨款）。赤字财政是政府向公众的借款。出于政治目的，政治家更青睐借款，而非提高税收。经济政策通常包括财政政策、货币政策和那些与经济相关的公共政策（如能源政策、农业政策等）。

第 14 章“项目审计与项目评估”，论述账目审查的传统审计职能和绩效评估的现代审计职能。传统上，审计机构的基本任务是审查财政账目是否正确无误，但审计行为新近的应用已经超越了这一传统意义，新产生了管理审计、绩效审计或效率审计。由独立组织进行的审计试图综合各种因素进行综合审计，包括检查公共消费是否遵守法律、检查是否经济地高效地使用资源以及检查是否完成了预定的目标。项目评估与政策分析不是一回事，前者试图回答一项政策将会产生什么可能的效果的问题，而后者所涉及的标准则包括守法、效率和效益三个方面。

上述 14 章内容共同构成一个完整的公共行政理论框架。与美国同类书籍相比，本书内容更为丰富和全面，并且吸收了当代新公共管理运动的理论成果，如文化对行政的影响、荣誉与伦理的关系、管理主义、绩效审计等内容是美国同类书籍不曾探讨或者较少探讨的。与国内同类书籍相比，本书代表着先进的公共行政理论体系的建构，如四个视角的公共行政定义、公共过程的政治与文化环境、公共管理者的

信誉、府际关系、社会公平、后现代公共行政、项目审计和评估等诸多主题是中国同类书籍不涉及或者较少涉及的。本书具有的故事引导、理论分析、实践改革、专题补充等教材编写模式也值得国内公共行政研究者借鉴。当然，本书是公共行政理论与美国公共行政实践相结合的产物，对中国的适用性及借鉴问题，相信读者会有自己的判断力。

本书翻译工作始于 2007 年，当时翻译的是本书第五版。参加第五版翻译的人员包括蔡燕青、丛小艺、崔雁、储凯、金敏正、雷思远、李丽娜、李林、李鹏、刘俊生、刘美琪、欧阳帆、王静婷、王坤娇、占兰英、赵红、郑文阳等。在本书第五版的翻译过程中，第六版于 2008 年出版，刘俊生在前述翻译工作的基础上对第六版进行了翻译，并统一校对了全书译稿。可见，本译著是集体劳动的成果。翻译是一项需要耐心和专业知识的艰苦工作，感谢各位译者牺牲了许多本应属于自己休闲的时间，付出了辛苦的劳动。感谢中国政法大学行政管理研究所的全体同仁，他们在本书翻译过程中提出了许多有益的建议或意见。感谢中国政法大学“211 工程”三期项目对本译著提供资助。感谢中国人民大学出版社公共管理出版分社刘晶社长及分社编辑和校对人员，正是他们一丝不苟的工作方使本书得以高质量地顺利出版。

由于水平所限，问题在所难免。万望读者不吝赐教，以便今后有机会得以改正。

刘俊生

L-j-sh-1@163.com

前言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

本书初版于1997年，这是第六版。本书的主要读者群，就是公共行政专业的师生们。我们已经获得六次机会为这些读者概述公共行政领域的知识。这一事实意味着，在讲授公共行政课程的大学教师中，有相当比例的人为他们的学生推荐选用了这本书，由此证明我们过去的努力是有成效的。他们对这本书的肯定，给我们带来了极大荣誉，同时，我们也感觉到肩上的担子是沉甸甸的。因此，我们的目标就是要保持高标准，使阅读本书的人和撰写本书的人双方都感到满意。

在本书初版前言中，我们曾声称要尝试写作一本可以同时满足本科生和研究生的书，对于本科生而言，它要足够通俗易懂；对于研究生来说，它又要足够全面详尽。现在可以荣幸地说：我们已经成功了——至少在出版商的角度上是如此。在审慎地研究了引文统计数据后，出版商邀请我们准备本书的第六版。

正如我们在本书初版中所言，公共行政是一个激动人心且令人着迷的研究领域，它提供了许多令人思考的真实材料。本书每章以一个有趣的主旨故事（也就是本章的引子）为开端，试图达到这种戏剧性的、激动人心的效果。这些故事分别强调了该学科不同的重要方面。这些内容涉及许多话题，包括袭击纽约世贸中心事件、体育场馆融资、“邦蒂号”的著名兵变、好莱坞电影的组织发展技术等。所有这些故事都有意义深远的公共政策和公共管理意涵，这些意涵将在各章进一步展开阐释。我们相信，它们

能够引起许多令人兴奋的且有启发作用的课堂讨论。为达到这个目的，本书在每个主题故事后面提出一些“供讨论”的问题。

每章的内容随之以一种特定的次序展现开来，任何了解公共行政的人对这种次序的安排都不会感到陌生。本书尽最大的努力保持语言的生动性，这样会使学生和他们的教授们在回顾那些内容的过程中享受到乐趣。文中以注释形式出现的那些名词，都会在该页底部加以定义，并且章末的关键概念进一步补充完善了这些黑体名词的定义。^①

读者也会在每章的结尾看到一份推荐书目的清单和相关网站的网址。相关章节的更多内容和信息都可以从这些图书或网站中找到，这样就方便了那些感兴趣的读者，无论他们是学生还是老师。^②

本书也尽了最大努力以保证所选材料尽可能都是新近发生的，因而有大量关于重塑政府运动、私有化和合同外包的内容。因为美国公共行政正在受到越来越大的技术革新之影响，通信和信息管理正在重塑公共行政领域，所以本书增加了对这些方面的关注。

本版新增内容

- 所有的统计信息、表格、参考书目以及网站都做了恰当的更新。

● 乔治·W·布什第二任政府采取的那些积极性的新举措——尤其是与反恐战争和伊拉克战争相关的内容——已经被吸纳到本书相应章节中。

● 许多章节详细考察了 2005 年卡特里娜飓风对诸如金融管理、领导能力和社会公平等公共行政领域的影响。

- 新增三个案例研究或者主旨故事。^③

第 4 章：非法移民问题为什么会成为府际间的一个困境并且未来也会依然如故

第 8 章：这是管理还是公共关系？只有行政官员才明白是怎么回事

第 9 章：利用政府对工商企业的管制策略性地处理环境问题

- 如下各章增加了一些新的内容：

第 3 章：基于信任的首创精神

第 8 章：电子政务

从电子商务到电子政务

电子政务的两面性

网上公民

一站式政府

① 章末的关键概念，中文版已删除。——译者注

② 章末的推荐书目和相关网站的网址，中文版已删除，但保留了参考文献。——译者注

③ 章末的案例研究，中文版已删除。——译者注

技术与政府生产率

第9章：政府对健康、安全和经济公平的管制

独立管制机构

规则制定过程

州政府管制

职业认证（谁为注册会计师颁发“证书”？）

地方政府法规

分区

建筑规范

公共卫生（你想在薯条里看到蟑螂吗？）

第11章：人事外包

第13章：绝密预算：伊拉克战争背后的真实成本

还有“新闻报道”栏也是这次修订时增加的新内容，这些“报道”都是对当前公共行政活动情况的考察。设计这些“新闻报道”栏的目的在于，帮助读者了解公共行政学科中的那些理论和概念是如何在日常的公共行政实践中加以运用的。这些栏目的主题包括了对伊拉克战争进行的财务审计、对在公共场合进行母乳喂养的规制和民主党控制的国会对立法机关监督功能的影响。类似地，本书也将“决策理论”栏用于比较不同职位对政策议题的影响。另外提醒注意，多数图片都附有长长的说明，这些说明会引出某些重要观点。^①

第六版仍与修订后的教师手册/测试题集同步发行，它由穆伦堡学院的 Lanetha Mathew-Gardner、美国陆军学院的 Breena E. Coates 和罗伯特莫里斯大学的 Jeffrey K. Guiler 合作编写。

本书没有传统的脚注。如果著作或者作者在某章被提及，相应的引文注释将会出现在本书相应章的末尾的参考文献中。这是通常情况，例外的是那些非常知名且存在多个版本的著作或文献——如圣经和莎士比亚的戏剧——本书认为没有必要提供更多的参考文献信息。本书将大多数的长段引文放在文中的方框中，使之脱离正文的架构和节奏。这种非正式的格式在沙夫里茨等人著述的《政府人事管理》（New York: Marcel Dekker, 1978—2001）一书的五个版本中应用得非常成功。有时，这种方法太过笨拙，以至于很难在正文的架构中将一篇参考文献放在引文中，但在附录^②中可以找到这些引文的来源。

每本书的出版都欠着人情。我们希望对本书前五版的那些评审员们表达谢意——布拉德里大学的 Craig Curtis，科罗拉多州立大学丹佛分校的 Jane Hansberry，佐治亚大学的 Jared J. Llorens，西田纳西 A&M 大学的 Theo Edwin Maloy，密苏里大学圣路易斯分校的 Richard T. Middleton 和奥克兰大学的 Dale Nesbary——正是他们帮助我们筹备本书的第六版。我们也衷心感谢下列朋友对本书修订

① 图片及其说明在中文版中已删除。——译者注

② 原书附录在中文版中已删除。——译者注

提出有益建议：美利坚大学的 David H. Rosenbloom，布鲁金斯学会的 Albert C. Hyde，博伊斯州立大学的 Elizabeth Hecker，加利福尼亚州立大学海沃德分校的 Carol Edlund，东伊利诺伊州大学的 Richard Wandling，乔治梅森大学的 John Sacco，肯塔基州立大学的 Gashaw W. Lake，北卡罗来纳州立大学的 Michael L. Vasu，内华达-拉斯维加斯大学的 Christopher A. Simon，罗伯特莫里森大学的 Jeffrey K. Guiler，圣弗朗西斯科州立大学的 Katherine Naff，斯堡大学的 Curtis R. Berry，田纳西州立大学的 Ari Halachmi，阿拉巴马大学的 William H. Stewart，巴尔的摩大学的 Daniel Martin，缅因州大学 Kenneth L. Nichols，内布拉斯加大学奥马哈分校的 Gary S. Marshall，北卡罗来纳州立大学的 Gordon P. Whittaker，匹兹堡大学的 Donald Goldstein、Kevin Kearns、Jerome McKinney、Lou Picard 和 Harvey L. White，斯克兰顿大学的 Jean Wahl Harris，路易斯安那西南大学的 Sharon Ridgeway，托莱多大学的 David H. Davis，犹他州大学的 J. Steven Ott 和 Sandra J. Parkes，佛蒙特州大学的 Frank Bryan，西伊利诺伊大学的 Richard Crockett，克利斯多弗新港大学的 Robert E. Colvin，内华达大学拉斯维加斯分校的 William N. Thompson，乔治华盛顿大学的 Dwight S. Cropp，布拉德利大学的 Craig Curtis，本特利学院 Christine J. Brehan，得克萨斯 A&M 大学加尔维斯敦分校的 John Carhart，加州州立大学贝克斯菲尔德分校的 R. Steven Daniels，马立格罗夫学院的 Jeremy L. Eccles，威斯康星大学的 Anne M. Gurnack，瓦格纳学院的 Jeffrey Kraus，密苏里大学的 Michael E. Meagher，鲍尔州立大学的 Fred A. Meyer, Jr.，威尔明顿学院的 Norman H. Runge，特洛伊大学的 Samuel T. Shelton，圣地亚哥州立大学的 Robert Stock，加州州立大学的圣马科斯分校的 Pamela Stricker 和杰克逊维尔州立大学的 R. Lawson Veasey。

我们也要感谢《大众之声》(*Public Voices*) 的主编 Marc Holzer，他允许我们以稍加改动的形式再版使用最初由 Jay M. Shafritz 和 Peter Foot 编写的《好莱坞战争题材影片的组织发展》一文。

我的同事们对本书的修订也提供了特别的帮助，在此我们由衷地对下列曾提供有益建议的同仁们表示感谢：美国陆军学院的 Breana Coates，罗伯特莫里斯大学的 Jeffery K. Guiler 和 Michele Cole，匹兹堡大学的 Paul A. Danczyk、David Young Miller 和 Sarah Pennock，以及南加州大学的 Gerald Caiden。Gerald Caiden 先生指导一个研究生班撰写了对本书非常有益的评论文章并将这些文章寄送给我们。在此我们也要感谢理海大学的 Sarah Niebler 和 Jill Batdorf 两位先生，他们针对本书召开的研讨会为我们提供了很大的帮助。

此书的撰写始于许多年前，它属于两个朋友的一项合作作品。我们两位作者生活在这个世界的两极：澳大利亚的墨尔本和美国宾夕法尼亚州的匹兹堡。在这项合作中，又加入了一位来自宾夕法尼亚州阿伦敦的年轻同事。尽管有着代际差别且相隔很远，但相同的学术追求将我们联结在一起。事实上，我们这些作者们被不同的行政文化所滋养，但在想要表达的内容方面却完全一致。令人欣慰的是，我们曾经表达的内容已经为我们赢得了广泛的读者。并且我们希望本书以后的各个修

订版会赢得更多读者的认可，这也是我们致力于承诺的。因此，为了进一步改进和提高质量，希望读者多多给本书提出批评和建议。

杰伊·M·沙夫里茨

E. W. 拉塞尔

克里斯托弗·P·伯里克

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章	界定公共行政	1
1.1	公共行政的各种定义	5
1.2	公共行政的演进	21
第 2 章	公共政策及其执行的政治和文化环境	26
2.1	什么是公共政策?	30
2.2	政策制定过程	35
2.3	权力——外部视角	46
2.4	权力——内部视角	52
2.5	公共组织文化	57
第 3 章	政府机构的持续性重组	65
3.1	政府机构为何物?	68
3.2	美国政府的行政体系	70
3.3	州及地方政府机构	75
3.4	联邦政府机构改革	83
3.5	私营化的压力	93
第 4 章	府际关系	103
4.1	联邦制的演进	107
4.2	基本协议	109
4.3	美国的联邦制	111
4.4	府际关系的结构	114
4.5	动态的联邦制	116

4.6	府际管理	121
4.7	财政联邦主义——绕着钱转	126
4.8	委托代理革命	132
第5章	荣誉、伦理与责任	139
5.1	荣誉的起源与本质	141
5.2	政府中的腐败	146
5.3	为国家而撒谎	149
5.4	伦理的层次结构	153
5.5	荣誉、行为和伦理之准则	155
5.6	挑战问责	159
5.7	立法机关的监督	165
第6章	管理和组织理论的演变	170
6.1	公共管理的起源	172
6.2	管理原则的发展	176
6.3	何谓组织理论?	180
6.4	科学管理的起源	184
6.5	正统时期	189
6.6	官僚制的多重含义	191
6.7	新古典组织理论	194
6.8	“现代的”结构组织理论	196
6.9	系统理论	197
第7章	组织行为	203
7.1	组织行为	207
7.2	官僚组织对行为的影响	215
7.3	激励	221
7.4	未来的组织	227
第8章	管理主义与绩效管理	237
8.1	管理主义	240
8.2	再造	242
8.3	授权	245
8.4	企业主义	246
8.5	何谓绩效管理?	251
8.6	提高生产率	253
8.7	电子政务	259
第9章	战略管理和政府规制	266
9.1	何谓战略管理?	268
9.2	战略管理工具	274
9.3	政府对健康、安全和经济公平的管制	279