

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT ORIGINAL TEXTBOOK SERIES

公共管理英文版教材系列

# Introducing Public Administration

FIFTH EDITION  
(第五版)

## 公共行政导论

Jay M. Shafritz

(杰伊·M·沙夫里茨)

[美] E. W. Russell

(E. W. 拉塞尔)

著

Christopher P. Borick

(克里斯托弗·P·伯里克)

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT ORIGINAL TEXTBOOK SERIES

公共管理英文版教材系列

# Introducing Public Administration

FIFTH EDITION  
(第五版)

公共行政导论

Jay M. Shafritz (杰伊·M·沙夫里茨)  
[美] E. W. Russell (E. W. 拉塞尔) 著  
Christopher P. Borick (克里斯托弗·P·伯里克)

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 (第五版)/[美] 沙夫里茨等著.

北京: 中国人民大学出版社, 2010

(公共管理英文版教材系列)

ISBN 978-7-300-12929-7

I. ①公…

II. ①沙…

III. ①行政学-教材-英文

IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 211260 号

公共管理英文版教材系列

**Introducing Public Administration (Fifth Edition)**

**公共行政导论 (第五版)**

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

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 34 插页 1

字 数 687 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2011 年 1 月第 1 版

印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价 58.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

## 出版说明

21 世纪,我国的公共管理学呈现良好的发展势头,在教育界、理论界、实务界等社会各界的共同努力下,公共管理专业教育正逐渐与世界同步。为了全面深入地反映国外公共行政与公共管理的发展脉络,系统完整地介绍国外公共行政与公共管理专业的经典著作和最新研究成果,让国内读者直接阅读原汁原味的英文原著,提高教学研究和实际工作水平,中国人民大学出版社引进了公共管理英文版系列教材,影印出版。

本系列教材所选书目均系国外公共行政与公共管理领域最权威的专家所著的经典著作,是国外知名大学正在使用的权威教科书,综合反映了当前本领域的理论发展现状与实际操作水平。本系列教材注重理论与实践紧密结合,对于系统培养学生思考和解决实际问题的能力大有裨益。同时,所选教材行文流畅,简洁易懂,便于阅读。

为了使读者对每本教材有一个整体了解,把握该书在公共行政与公共管理学中的地位与价值,我们特别邀请专家对每本书撰写了导读,并把目录翻译成中文,供读者阅读时参考。同时,中国人民大学出版社将于近期陆续推出本系列教材的中文版。

需要特别提及的是,我们出版这套系列教材,并不表明我们赞成这些著作中的每一个观点。这些著作都基于西方特定的行政生态,是西方公共行政与公共管理理论与实践发展的产物,读者在阅读时不应忘记“取其精华,去其糟粕”的原则。

当前,我国的高等教育改革取得了突破性的进展,其中一项切实的举措即是规定有条件的高校实行双语教学,教育部对此也有具体的要求。贯彻这一精神,满足我国高等教育国际化发展的需要,提高学生阅读专业英语资料的能力,也是我们影印出版这套公共管理教材的初衷。

中国人民大学出版社

2004 年 1 月

## 导 读

《公共行政导论》是一本标准的美国版公共行政教科书，它将公共行政理论与美国公共行政实践二者很好地结合在一起。自初版以来直至第五版，这本书广泛地影响着英语世界和非英语世界的公共行政的教学与研究。

公共行政是一个激动人心且令人着迷的研究领域，充满了供人思考的素材。本书的编写同样体现了这个特点。每章都选择一个有趣的故事作为开端，以便达到戏剧性的激动人心的效果，每个故事都强调该学科的某个主要方面，也即体现本章讨论的主旨。这些故事包括袭击纽约世贸中心事件、体育场馆融资、著名的邦蒂号兵变、好莱坞电影的组织发展等。所有这些故事都有意义深远的公共政策和公共管理意涵，各章内容对这些意涵展开进一步阐释。书中对某些关键概念加以详细注释，同时增加了大量关于重塑政府运动、私有化和合同外包、管理主义、绩效审计等公共管理前沿的内容。

全书共分 14 章，分别探讨公共行政的不同主题。

第 1 章“界定公共行政”从政治、法律、管理和职业四个角度界定了公共行政。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，公共行政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于 1887 年发表的《行政研究》一文，虽然它最初仅构成政治学研究的一部分，但它在 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”分析了政治与文化对公共过程（包括公共政策制定和公共行政）的影响。公共过程受到共和政体的天然限制，即受违宪审查和平衡的法律约束。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”描述了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，政府机构由办事机构、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，即它受制于立法意志。

第4章“府际关系”阐述了联邦制内部政府之间日常相互联系的复杂网络关系。美国宪法设定的联邦制，既是政治和财政的体制，也是行政和程序的体制，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，但这种合作会导致某种混乱。新一轮行政改革在调整府际关系方面的表现就是授权，其本质仍然是对税收及其他资源的分享程度和方式的变革，因为各州对府际基金的依赖程度在提高。

第5章“荣誉、伦理与责任”探讨了公共官员的行为规范问题。信用先于伦理规范，并构成公共活动的基石。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。行政伦理规范试图确保公共官员避免运用官方职位谋取私利，行政责任则要求公共官员履行行政职责，要对民主、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不可少的。

第6章“管理和组织理论的演进”简要回顾和归纳了管理和组织理论的发展史。现代管理端启于古代军队组织，古埃及和古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。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，它产生于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称为“正统时期”理论模式，该时期的理论认为行政是一门可以发现定律的科学，后来的组织理论视角（包括新古典主义、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和阐释。各种理论流派相互补充而非相互否定。

第7章“组织行为”探讨了处于组织环境中的个人、团队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，组织发展尤难实行，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，但也有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”一词很早就用来指称控制工业社会的经济和政治精英管理模式。在当代，管理主义的再次兴盛则始于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）合同概念。但公共产出难以界定，从而效率和效益无法量化，这对绩效管理形成了限制。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“公共部门的战略管理”论述了战略这一古老的军事艺术在当代公共行政中的运用。战略管理是公共部门管理的一个新维度或者新视角，它包括识别目标、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。

第10章“领导”揭示了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、交易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。微观管理和过度管理也是领导过程中需要注意的两个重要问题。

第11章“人事管理和劳资关系”阐述了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功能，功绩制适用于当代公共部门中的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，并且在法庭的挑战面前，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、工时和其他雇佣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”论述了“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佣机会问题上。平等雇佣机会是一种充满政治、文化和情感意味的观念。主张雇佣机会平等的目的在于防止任何人因其种族、肤色、性别、宗教、年龄或民族出身而被恶意地排除在雇佣机会之外，但其问题在于，它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，但认为在雇佣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《公民权利法案》。现在的平等雇佣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”分析了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，普通税是最传统的税种，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（比如社会保险），而州和地方财税收入系统有多样的税收来源（比如财产税、所得税、销售税、使用者付费、彩票税和联邦拨款）。赤字财政是依靠发行国债、向银行透支、发行财政性货币的办法来应付不足的预算资金。出于政治目的，政治家更青睐借款，而非提高税款。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。审计院的基本任务是审查财政账目是否正确无误，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儿，前者试图回答一项政策可能会产生什么效果的问题，而后者所涉及的标准则包括守法、效率和效益三个方面。

上述十四章内容共同构成一个完整的公共行政理论框架。与美国同类教科书相比，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，像文化对行政的影响、信用与伦理的关系、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。与中国内地同类教科书相比，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、公共行政的政治与文化环境、公共管理者的信用、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内地同类书籍不涉及或者较少涉及的，并且具有故事引导、理论分析、实践改革、专题补充等特点的可读性教材编写模式也是值得借鉴的。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，关于对中国的适用性及借鉴问题，相信读者会有自己的判断力。

刘俊生

2010 年 10 月 6 日

# Preface

---

In the original preface to this text we explained that we sought to create a text that would bridge two worlds: one that would be informal enough to be accessible to undergraduates yet comprehensive enough for beginning graduate students. We are pleased to now be able to report that we have succeeded—at least to the extent that the publisher, after scrupulously studying the adoption statistics, has asked us to prepare this fifth edition.

As we have said since the first edition of this text, public administration is an exciting and fascinating field of study, full of the stuff of fiction, only true. We try to capture this sense of drama and excitement by beginning each chapter with a good story—what we call a keynote—that highlights a major aspect of the subject. These accounts deal with a rich variety of topics including the attack on the World Trade Center in New York, the financing of sports stadiums, the famous mutiny on the *Bounty*, and the organization development techniques of Hollywood films. All of these keynotes have significant public policy and public management implications that are developed further in the chapter. We trust they will lead to many stimulating class discussions.

The material in each chapter is then presented in an order that should not surprise anyone familiar with public administration. We have made every effort to keep the tone lively so that students, as well as their professors, might take some pleasure in reviewing the material. When a word appears in **boldface** in the text, it is defined at the bottom of its page. The key concepts at the end of each chapter supplement rather than duplicate these boldfaced definitions.

Readers will also find a list of recommended books and a separate list of related Web sites at the end of each chapter. These have been included as guides to further information on chapter topics for any interested reader—student or instructor.

Every effort has been made to keep the material as current as possible. Thus there is extensive coverage of the reinventing government movement, privatization, and contracting out. Because American public administration is being increasingly influenced by practices in other countries, such as managerialism in Britain, a comparative perspective has been added wherever appropriate.

## NEW TO THIS EDITION

- All statistical information and tables, bibliographies, and Web sites have been updated as appropriate.
- New initiatives of the second George W. Bush administration—especially those concerned with the war on terror—have been incorporated where appropriate.

- Numerous chapters examine the effects of Hurricane Katrina on areas of public administration such as financial management, leadership, and social equity.

- Two keynotes have been added or significantly expanded:

**Chapter 10:** The Hedgehog, the Fox or Henry V

**Chapter 13:** Take Me Out to the Ball Game and *You* Buy the Ticket: Public Stadium Financing

- New sections have been added on the following topics:

**Chapter 3:** Privatization in the Military

**Chapter 4:** Councils of Government and Intergovernmental Agreements  
The Transformation of Governance

**Chapter 5:** Was “Deep Throat’s” Behavior Honorable?

**Chapter 6:** The Staff Concept  
Complex Adaptive Systems

**Chapter 9:** Game Theory

**Chapter 11:** Privatizing Public Personnel  
Patronage Gone Bad

**Chapter 12:** The Ongoing Role of Race in Public Administration

**Chapter 13:** Bonds, Debt, and Emergency Recovery

- The fifth edition is also accompanied by a revised Instructor’s Manual/Test Bank, written by Breana Coates of San Diego State University and Jeffrey Guiler of Robert Morris University.

There are no traditional footnotes in this book. Generally, if a work or author is referred to in a chapter, the corresponding full citation will be found in that chapter’s bibliography. The major exceptions are works or statements so famous and existing in so many formats—such as the Bible and Shakespeare’s plays—that further bibliographic information was deemed unnecessary. Most long quotations are kept in boxes, separate from the main body and rhythm of the text. This informal format was used very successfully through five editions of the Shafritz et al. text *Personnel Management in Government* (New York: Marcel Dekker, 1978–2001). Sometimes it was too awkward to incorporate a reference to a citation in the body of the text. These “fugitive” quotations have their sources identified in an appendix.

No book is born without debts. We wish to express our thanks to the reviewers of the fourth edition—Jane Hansberry of University of Colorado, Denver; Jared J. Llorens of University of Georgia; Theo Edwin Maloy of West Texas A&M University; Dale Nesbary of Oakland University—who helped to prepare this Fifth edition. We are also happy to acknowledge the helpful suggestions of David H. Rosenbloom of the American University; Albert C. Hyde of the Brookings Institution; Elizabeth Hecker of Boise State University; Carol Edlund of California State University–Hayward; Geert Bouckaert of the Catholic University of Leuven in Belgium; Larry Terry and Jennifer Alexander of Cleveland State University; Richard Wandling of Eastern Illinois University; Barbara Yarnold of Florida International University; John Sacco of George Mason University; Gashaw W. Lake of Kentucky State University; Jerry Mc-

Caffery of the Naval Postgraduate School; Michael L. Vasu of North Carolina State University; Christopher A. Simon of University of Nevada-Las Vegas; Beverly Cigler of Penn State/Harrisburg; Jeffrey K. Guiler of Robert Morris University; Peter Foot of Kings College London, United Kingdom; Marc Holzer of Rutgers/Newark; Katherine Naff of San Francisco State University; Curtis R. Berry of Shippensburg University; Kenneth Warren of St. Louis University; Norma Riccucci and Frank J. Thompson of the State University of New York at Albany; Harry A. Bailey of Temple University; Ari Halachmi of Tennessee State University; William H. Stewart of the University of Alabama; Daniel Martin of the University of Baltimore; Kathy Boyd of the University of Colorado at Denver; Kenneth L. Nichols of the University of Maine; Gary S. Marshall of the University of Nebraska at Omaha; Gordon P. Whittaker of the University of North Carolina; Donald Goldstein, Kevin Kearns, Jerome McKinney, Lou Picard, and Harvey L. White of the University of Pittsburgh; Jean Wahl Harris of the University of Scranton; Sharon Ridgeway of the University of Southwest Louisiana; David H. Davis of the University of Toledo; J. Steven Ott and Sandra J. Parkes of the University of Utah; Frank Bryan of the University of Vermont; Richard Crockett of Western Illinois University; Robert E. Colvin of Christopher Newport University; William N. Thompson of the University of Nevada, Las Vegas; Arthur Sementelli of Stephen F. Austin State University; Dwight S. Cropp of George Washington University; Craig Curtis of Bradley University; Christine J. Brehan of Bentley College; John Carhart of Texas A & M University at Galveston; R. Steven Daniels of California State University at Bakersfield; Jeremy L. Eccles of Marygrove College; Anne M. Gurnack of University of Wisconsin, Parkside; Jeffrey Kraus of Wagner College; Michael E. Meagher of University of Missouri; Fred A. Meyer, Jr. of Ball State University; Norman H. Runge of Wilmington College; Samuel T. Shelton of Troy State University; Robert Stock of San Diego State University; Pamela Stricker of California State University, San Marcos; and R. Lawson Veasey of Jacksonville State University.

We also acknowledge the permission of Marc Holzer, editor-in-chief of *Public Voices*, to reprint in a slightly altered form (as the keynote to Chapter 7) the article "Organization Development in Hollywood War Movies," originally written by Jay M. Shafritz and Peter Foot.

Some colleagues have been especially helpful. We are particularly grateful for the many helpful suggestions of Breena Coates of San Diego State University; Jeffery K. Guiler and Michele Cole of Robert Morris University; Paul A. Danczyk, David Young Miller, and Sarah Pennock of the University of Pittsburgh; and Gerald Caiden of the University of Southern California, who had an entire class of graduate students write very useful critiques of the text that he then sent on to us. We would also like to thank Sarah Niebler and Jill Batdorf of Lehigh University for their tremendous assistance in gathering research for the book.

This book started many years ago as a collaboration by two friends at opposite ends of the world: Melbourne, Australia, and Pittsburgh, Pennsylvania. The collaboration has now grown by one with the addition of a younger colleague from Allentown, Pennsylvania. While separated by generations and many miles, we are kindred academic spirits. Despite the fact that we were bred in differing administrative cultures, we were totally in accord on what we wanted to say. And we are very

grateful that what we have had to say has found a wide audience. This is both a major responsibility and a great honor. We will continuously strive to live up to the former and thank you, the reader, for the latter.

JAY M. SHAFRITZ  
E. W. RUSSELL  
CHRISTOPHER P. BORICK

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 前 言 .....                     | I  |
| 第 1 章 界定公共行政 .....            | 1  |
| 引子：斯巴达勇士 .....                | 1  |
| 1.1 公共行政的各种定义 .....           | 6  |
| 公共行政的政治性定义 .....              | 7  |
| 公共行政的法律性定义 .....              | 12 |
| 公共行政的管理性定义 .....              | 18 |
| 公共行政的职业性定义 .....              | 22 |
| 1.2 公共行政的演进 .....             | 27 |
| 核心内容 .....                    | 28 |
| 这是一场冒险活动 .....                | 30 |
| 小 结 .....                     | 31 |
| 复习题 .....                     | 31 |
| 关键术语 .....                    | 31 |
| 参考文献 .....                    | 32 |
| 第 2 章 公共政策及其执行的政治和文化环境 .....  | 34 |
| 引子：美国如果要发动战争，那么应当由谁来决定？ ..... | 34 |
| 2.1 什么是公共政策？ .....            | 38 |
| 共和国的公共政策制定 .....              | 39 |
| 行政权力 .....                    | 42 |
| 2.2 政策制定过程 .....              | 45 |
| 议程设定 .....                    | 47 |
| 决 策 .....                     | 49 |
| 一个深谋远虑的决策者——行不通 .....         | 51 |
| 执 行 .....                     | 52 |
| 评 估 .....                     | 56 |
| 2.3 权力——外部视角 .....            | 57 |
| 多元主义 .....                    | 58 |
| 集团理论 .....                    | 60 |

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| 2.4 权力——内部视角 .....          | 64        |
| 组织目标 .....                  | 65        |
| 内部权力关系 .....                | 66        |
| 2.5 公共组织文化 .....            | 68        |
| 外部文化环境 .....                | 68        |
| 内部文化环境 .....                | 70        |
| 职业社会化 .....                 | 72        |
| 象征管理 .....                  | 73        |
| 小 结 .....                   | 74        |
| 复习题 .....                   | 75        |
| 关键术语 .....                  | 75        |
| 参考文献 .....                  | 75        |
| <b>第3章 政府机构的持续性重组</b> ..... | <b>77</b> |
| 引子：新封建主义 .....              | 77        |
| 3.1 政府机构为何物？ .....          | 80        |
| 优化政府机构 .....                | 80        |
| 政府机构的增增减减 .....             | 81        |
| 3.2 美国政府的行政体系 .....         | 82        |
| 行政部门 .....                  | 84        |
| 3.3 州及地方政府机构 .....          | 89        |
| 州政府 .....                   | 90        |
| 县政府 .....                   | 91        |
| 市政府 .....                   | 92        |
| 镇和特区 .....                  | 93        |
| 地方政府治理结构 .....              | 94        |
| 大城市政府 .....                 | 95        |
| 州及地方政府的持续性改革 .....          | 96        |
| 3.4 联邦政府机构改革 .....          | 98        |
| 布朗洛委员会 .....                | 100       |
| 胡佛委员会 .....                 | 102       |
| 阿什委员会 .....                 | 103       |
| 总统关于私营部门成本控制的调查 .....       | 103       |
| 再造政府 .....                  | 104       |
| 戈尔报告 .....                  | 106       |
| 再造的终结 .....                 | 107       |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 微观管理者 .....        | 108 |
| 3.5 私营化的压力 .....   | 110 |
| 私营化战略 .....        | 111 |
| 军队的私有化 .....       | 112 |
| 非营利策略 .....        | 114 |
| 志愿主义和博爱主义 .....    | 116 |
| 小 结 .....          | 119 |
| 复习题 .....          | 119 |
| 关键术语 .....         | 119 |
| 参考文献 .....         | 120 |
| <br>第4章 府际关系 ..... | 122 |
| 引子：权力下放的时代 .....   | 123 |
| 4.1 联邦制的演进 .....   | 127 |
| 联盟和邦联 .....        | 128 |
| 定义府际关系 .....       | 128 |
| 4.2 基本协议 .....     | 130 |
| 宪 法 .....          | 130 |
| 欧 盟 .....          | 131 |
| 4.3 美国的联邦制 .....   | 132 |
| 政府的三种类型 .....      | 133 |
| 4.4 府际关系的结构 .....  | 135 |
| 多元主义的影响 .....      | 136 |
| 大理石花纹蛋糕的比喻 .....   | 137 |
| 4.5 动态的联邦制 .....   | 138 |
| 二元联邦主义 .....       | 138 |
| 合作联邦主义 .....       | 139 |
| 创造性联邦主义 .....      | 140 |
| 新联邦主义 .....        | 141 |
| 新新联邦主义 .....       | 141 |
| 4.6 府际管理 .....     | 142 |
| 栅栏式联邦主义 .....      | 144 |
| 政府委员会和府际协议 .....   | 144 |
| 托管躁狂症 .....        | 145 |
| 托管与反恐战争 .....      | 147 |
| 治理的转变 .....        | 149 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 4.7 财政联邦主义——绕着钱转 .....     | 149 |
| 财政联邦主义理论 .....             | 150 |
| 补贴项目 .....                 | 153 |
| 从收缩性到强制性的联邦主义 .....        | 155 |
| 4.8 权力下放的革命 .....          | 156 |
| 公共选择解决方案 .....             | 157 |
| 竞相杀价的竞争 .....              | 158 |
| 小 结 .....                  | 159 |
| 复习题 .....                  | 159 |
| 关键术语 .....                 | 160 |
| 参考文献 .....                 | 160 |
| <br>第5章 荣誉、伦理与责任 .....     | 162 |
| 引子：马基雅维利：杰出的公共行政伦理学家 ..... | 163 |
| 5.1 荣誉的起源与本质 .....         | 166 |
| 国家荣誉 .....                 | 167 |
| 为何荣誉先于伦理 .....             | 168 |
| 荣誉的多面性 .....               | 168 |
| 制度价值 .....                 | 170 |
| 5.2 政府中的腐败 .....           | 171 |
| 贿 赂 .....                  | 171 |
| 水门事件 .....                 | 172 |
| 5.3 为国家而撒谎 .....           | 174 |
| 脏手困境 .....                 | 176 |
| 性的谎言 .....                 | 177 |
| 5.4 伦理的层次结构 .....          | 179 |
| 伦理的四个层次 .....              | 180 |
| 伊朗门事件 .....                | 180 |
| 超法律辩护 .....                | 181 |
| 5.5 荣誉、行为和伦理之准则 .....      | 182 |
| 决斗的新形式 .....               | 182 |
| 光荣的行为 .....                | 183 |
| “深喉”的行为光荣吗？ .....          | 184 |
| 行为标准 .....                 | 185 |
| 5.6 挑战问责 .....             | 186 |
| 宪法和法律的约束 .....             | 188 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 过度问责 .....                 | 189 |
| 避免问责 .....                 | 191 |
| 5.7 立法机关的监督 .....          | 192 |
| 听 证 .....                  | 192 |
| 个案调查 .....                 | 194 |
| 小 结 .....                  | 195 |
| 复习题 .....                  | 195 |
| 关键术语 .....                 | 196 |
| 参考文献 .....                 | 197 |
| <br>第 6 章 管理和组织理论的演进 ..... | 198 |
| 引子：摩西见到了第一位管理顾问 .....      | 199 |
| 6.1 公共管理的起源 .....          | 201 |
| 古罗马的持续性影响 .....            | 203 |
| 公共行政的军事传统 .....            | 205 |
| 6.2 管理原则的发展 .....          | 206 |
| 军事原则和民用原则的比较 .....         | 206 |
| 原则的获得 .....                | 209 |
| 6.3 何谓组织理论？ .....          | 210 |
| 古典组织理论 .....               | 211 |
| 亚当·斯密和针厂 .....             | 212 |
| 6.4 科学管理的起源 .....          | 215 |
| 参谋原则 .....                 | 215 |
| 泰勒的影响 .....                | 216 |
| 法约尔的一般管理理论 .....           | 221 |
| 6.5 正统时期 .....             | 221 |
| 保罗·阿普尔比的论战 .....           | 222 |
| 卢瑟·古利克的 POSDCORB .....     | 223 |
| 6.6 官僚制的多重含义 .....         | 224 |
| 所有政府机关 .....               | 224 |
| 所有公务人员 .....               | 225 |
| 普遍的抨击 .....                | 225 |
| 马克斯·韦伯的组织结构安排 .....        | 225 |
| 6.7 新古典组织理论 .....          | 227 |
| 西蒙的影响 .....                | 228 |
| 社会学的影响 .....               | 228 |