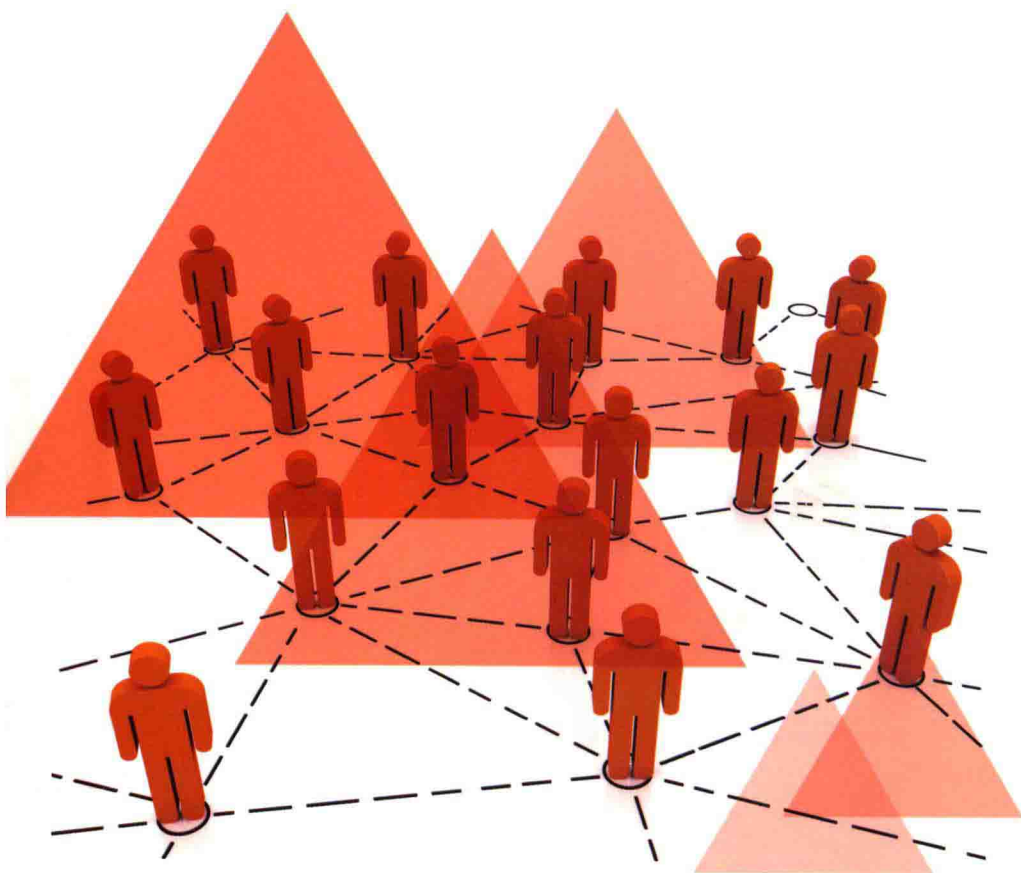


公共行政学

朱小蓉 柴小卓 主编



公共行政学

朱小蓉 柴小卓 主编

中央广播电视大学出版社

北 京

内容简介

本书全面系统地介绍了政府职能、行政体制、公共组织、行政领导、人事行政、公共财政、法治行政、行政决策、行政执行、行政监督、行政方法、行政效率、行政改革等行政学理论知识，并阐明了行政现代化的发展趋势。

图书在版编目（CIP）数据

公共行政学 / 朱小蓉，柴小卓主编. —北京：中央广播电视大学出版社，2014.1
ISBN 978-7-304-05753-4

I. ①公... II. ①朱... ②柴... III. ①行政学
IV.D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 265146 号

版权所有，翻印必究。

公共行政学

朱小蓉 柴小卓 主编

出版·发行：中央广播电视大学出版社

电话：营销中心 010-58840200 总编室 010-68182524

网址：<http://www.crtvup.com.cn>

地址：北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编：100039

经销：新华书店北京发行所

策划编辑：苏 醒

印刷：北京密云胶印厂

版本：2014 年 1 月第 1 版

开本：787×1092 1/16

责任编辑：谷春林

印数：0001~3000

2014 年 1 月第 2 次印刷

印张：15 字数：353 千字

书号：ISBN 978-7-304-05753-4

定价：43.00 元

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

前言

PREFACE

中国共产党第十七次全国代表大会报告中明确指出，要加快行政管理体制改革，建设服务型政府。之后在《十七届二中全会关于深化行政管理体制改革的意见》中，指出深化行政管理体制改革的重要性和紧迫性，提出深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则和总体目标，要求加快政府职能转变，推进政府机构改革，加强依法行政和制度建设，从而为新时期的行政管理体制改革指明了方向。根据这些精神，我们编写了这本《公共行政学》。

本书全面系统地介绍了政府职能、行政体制、公共组织、行政领导、人事行政、公共财政、法治行政、行政决策、行政执行、行政监督、行政方法、行政效率、行政改革等行政学理论知识，并阐明了行政现代化的发展趋势。

本书编写具有如下特点：

（1）实用性强。本书以能力培养为目标，专业性与实用性统一，系统性与全面性兼具，能力点和知识点相结合。

（2）体例新颖。本书的每个项目分成不同任务，每个任务由任务目标、知识广场、任务练习组成。其中，任务目标部分，能够让读者抓住学习，快速掌握所学；任务练习部分有相应的问题，不仅能激发读者的学习兴趣，也能促进读者的自学能力。

在编写过程中，编者参考了大量相关著作和论文，在此对这些资料的作者表示衷心的感谢。

由于作者水平有限，书中难免存在不妥之处，敬请读者批评指正。

编者

目 录

CONTENTS

项目一 绪 论

任务一 公共行政的概述	1
任务二 公共行政学的产生和发展	4
任务三 公共行政学的研究对象与方法	8

项目二 政府职能

任务一 政府职能概述	15
任务二 市场失效与政府失效	17
任务三 政府的基本职能	21

项目三 行政体制

任务一 行政体制概述	31
任务二 行政体制的类型	35

项目四 公共行政组织

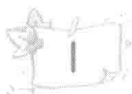
任务一 公共行政组织概述	42
任务二 公共行政组织的类型	46
任务三 公共行政组织结构	49

项目五 行政领导

任务一 行政领导概述	54
任务二 行政领导的权力与责任	58
任务三 行政领导者的素质与能力	63

项目六 人事行政

任务一 人事行政概述	69
任务二 人力资源管理	74
任务三 国家公务员制度	77



项目七 公共财政

任务一 公共财政概述	88
任务二 公共预算与决算	91
任务三 财政收支	97

项目八 法治行政

任务一 法治行政概述	105
任务二 行政立法	107
任务三 依法行政	113

项目九 行政决策

任务一 行政决策概述	121
任务二 行政决策的原则与类型	123
任务三 行政决策体制与程序	127

项目十 行政执行

任务一 行政执行概述	135
任务二 行政执行的步骤	138
任务三 行政评估	149

项目十一 行政监督

任务一 行政监督概述	155
任务二 行政系统的内部监督	161
任务三 行政系统的外部监督	169

项目十二 行政方法

任务一 行政方法概述	176
任务二 传统行政方法	181
任务三 现代行政方法	185

项目十三 行政效率

任务一 行政效率概述	193
任务二 行政效率的测定	197
任务三 效率与公平	202

项目十四 行政改革

任务一 行政改革概述	206
------------------	-----

任务二 行政改革的阻力、动力与对策.....	210
任务三 西方发达国家的行政改革.....	216
任务四 行政改革的发展趋势	223
参考文献	227

项目一 绪 论

任务目标

- 掌握公共行政的特点与作用。
- 了解并掌握公共行政学的研究方法。
- 了解并掌握泰勒、法约尔和其他科学管理学派学者的主要理论贡献。
- 了解新公共行政学时期公共行政学的特点。
- 了解新公共管理时期公共行政学的特点。

情景导入

公共行政学在我国的发展阶段

我国最早提出学习行政学的是梁启超，他于 1876 年在《论译书》中提出“我国公卿要学习行政学”。孙中山先生提出了立法、司法、行政、考试、监察五权分立思想，并且建立了五院分立制度。19 世纪末 20 世纪初，我国有识之士翻译介绍了一些西方的行政学著作。1935 年张金鉴出版了《行政学的理论与实际》。这是我国第一部行政学著作。1936 年，江康黎出版了《行政学原理》，也是颇有影响的著作。1943 年，中国行政学会成立，出版了《行政季刊》。

1949 年，新中国成立以后，在 1952 年院系调整时，公共行政学被去掉，严重影响了我 国公共行政学研究和行政管理现代化，直到改革开放后才有所改变。

改革开放后的行政学发展可以概括为以下 3 个阶段：

恢复初发阶段（20 世纪七十年代末八十年代初）。《中国行政管理》创刊（1985 年 7 月），全国行政学教学研究会成立（1987 年）。

普及深化阶段（1988—1999）。经国务院批准，中国行政管理学会在京成立（1988 年 10 月 13 日）。

专业化、全球化阶段（1999 至今）。国务院学位委员会 17 次会议正式批准在我国设立 MPA 学位（1999 年 5 月）。

要求：由公共行政学在我国发展的历程，简要说明为什么要学习公共行政学。

任务一 公共行政的概述

一、行政与公共行政

行政，即公共行政，也称行政管理、公共管理。这些概念在本质上无区别。行政，顾名



思义，就是指政府处理政务，也就是处理社会公共事务。

现代英文中的行政一词源于拉丁文。马克思在《评一个普鲁士人的〈普鲁士国王和社会改革〉一文》中认为行政是“国家的组织活动”。行政是指政府处理国家的公共事务。公共行政是相对私人行政而言的，私人行政是私营部门的行政，公共行政是指公共行政组织的行政，即公共行政组织对社会公共事务的管理。广义的公共行政组织是指不以营利为目的，旨在为社会和公众提供公共服务和产品以实现公共利益为目标的一切社会组织。公共行政组织这个概念非常广泛，包括行政机关、立法机关、司法机关、学校、医院、民间组织、各种团体和基金会、教会以及其他的非营利组织。狭义的公共行政组织是指政府。许多学者将公共行政等同于政府行政。因此，行政与公共行政没有什么本质的区别。

一般认为，公共行政是指公共行政组织对公共事务的管理。在这里公共行政组织是指政府，因此也可以说公共行政就是政府行政。

二、公共行政的特点与作用

（一）公共行政的特点

1. 公共性

公共性是现代公共行政的基本特点。离开了公共性，政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。公共行政是政府的管理行为，是为了实现国家目标和公共利益，为公民提供公共物品和公共服务以及创造具有公益精神的意识形态。公共行政的基础是权威和权力。它是以为社会公众提供服务、实现公共利益为目标，而不是以营利为目的。它的活动成本由国家财政供给。公共行政的公共性是政府合法性的基础。公共行政的公共性表现为以宪法为基础，提供公共物品，弥补市场失灵，作为公共信托人实现公民的民主权利。同时要求以政府为主体的公共组织远离市场规则。公共性在我国表现为政府全心全意地为人民服务，实现人民群众的根本利益。

2. 政治性

任何一个国家都有政治统治职能，国家的政治统治职能只能由政府来承担。国家的政治统治目标必须具体转化为政府的行政目标才能变为现实。因此，公共行政为政治统治服务的目的性十分明确。虽然世界上所有国家的政府都声称是为全体公众服务的，但是，从本质上来看政府必然是为某个阶层或利益集团服务的，超政治、超利益的政府是不存在的。同时，政府必须能够协调和平衡不同利益团体、不同利益阶层的利益，化解矛盾和冲突。

3. 法制性

依法行政是现代各国公共行政的特点之一。公共行政组织是以宪法为基础的，受到立法机关和司法机关的有力制衡和严格限制，受到各种不同利益团体的影响和社会需求的压力，而私营部门则比公共行政组织有更大的权力，它可以根据市场需求自主地确定自己的活动。公共行政则是在法制制约下的规范性的施政行为，目的是保护公民的权利不受政府行为的损害。主张在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有高于法律之上的特权。公共行政必须忠于宪法，维护并执行宪法。在这个前提下，公共行政也必须贯彻执行各种法律、法规和

政策。

4. 民主性

民主是现代社会的最大特点，也是公共行政的最大特点。民主行政是承认人民群众的历史主体性。公共行政是政府凭借人民赋予的权力为人民服务。所以，公共行政本质上是民众之事，秉民众之志，承民众之意，理民众之事。公民参与和行政公开是民主行政的重要标志。人民有参与政府管理权，有参与权，有知情权，有对政府的监督权。行政公开和增加公共行政的透明度，打破信息垄断和权力垄断，是民主行政的必然发展趋势。政府为民做主只是清官政治，而在现代社会政府必须按人民的意志处理政务。民主行政是历史发展的必然，在知识经济时代，在网络社会 and 信息技术条件下，信息沟通方便快捷，科学和民主的思想将广为传播，民主行政是历史发展之必然，是人本主义的复归。

5. 公平性

公平作为公共行政的价值观是不可动摇的。社会不可能有自发的公平，市场经济会造成社会不公平，社会主义市场经济也不可能自然而然地给社会带来公平。只有政府制定政策，通过必要的社会再分配，才能为社会提供公平的保障。公平是对人的最起码权利的保证，是人与人关系的平等准则的体现，是对社会弱势群体的保护，是公正地依法处理社会公共事务的原则，是使社会避免出现贫富悬殊现象的保证。但是，公平不是搞平均主义，公平是为了保证公民的权力，是为发展提供社会稳定。

6. 高效性

对政府来讲，效率具有永久的魅力，尽管各国政府不断为提高政府的效率煞费苦心，但是不可能找到一劳永逸地解决效率不高的办法，效率问题永远是缠绕政治家和政府首脑的难解之谜。效率问题在 21 世纪是更为突出的问题，世界各国的竞争是政府与政府之间的效率竞争。领导者有素质高低之分；决策有“失之毫厘，谬之千里”之虞；执行有坐失良机之忧；应变有迟钝与灵敏之高下。这也就是政府效率之比。

（二）公共行政的作用

1. 公共行政是对国家的治理

公共行政是政府行政，是政府对国家的治理。一个国家的公共行政决定了一个国家的治理水平，善政才有善治。公共行政就是治国安邦，它的核心问题是如何管理好国家，如何使社会全面快速地发展，使人民安居乐业。

2. 公共行政是执行人民意志和实现公共利益的必要保证

公共行政必须以实现公共利益为最高宗旨。这不仅是政府存在的基础，也是政府存在的目的。公共利益必须由政府予以贯彻执行才能实现。只有政府才能满足人民群众的有关社会稳定、社会公平、社会安全的需要。如果政府不能实现公共利益，那么，就必然缺乏存在的合法性。

3. 公共行政是发展社会主义市场经济的保证

我国正在进行社会主义市场经济建设，良好的公共行政是建立和完善市场经济体制的保证。市场经济是依靠“看不见的手”进行自我调解的，效率最大化是它的规则。由于信息不完全和不对称以及在某些方面资源配置上，会造成市场失灵。政府不能对市场失灵听之任之，

必须用“看得见的手”进行管理。如果没有公共行政，社会主义市场经济就不能健康有序地发展。

4. 公共行政是加速我国社会主义建设的需要和参与国际竞争的保证

政府是国家发展的主要推动力，公共行政的魅力就在于管理出效率。没有一个高效、民主、公平的政府，社会就不可能在各个方面的快速发展。21 世纪的竞争是国与国之间综合国力的竞争，没有一个高效、民主、公平的政府，没有高质量的决策能力、快速的应变能力和高效的处理事务能力，我们在残酷的国际竞争中就会败下阵来。学习和研究公共行政学是提高政府各方面能力的重要途径。

5. 公共行政是教育和培养一支高素质、会管理的公务员队伍的需要

公共行政学是国家公务员的基础专业学科。身为公务员，必须学习并掌握公共行政学。法国就明确规定各部部长和驻外大使必须是国家行政学院毕业。诚然，在没有产生公共行政学的几千年的人类社会发展过程中，各个国家对公共事务也进行了管理，有的还卓有成效；中国在 1949 年以后的相当长的时期内，取消了公共行政学，照样可以管理国家。但盲目的管理和科学的管理有天壤之别。公务员学习并掌握公共行政学，在进行行政管理时就可以高屋建瓴，用公共行政学的基本理论和基本知识来认识和处理社会公共事务，能够避免盲目管理和个人经验主义管理。因此，公共行政学是教育和培养一支高素质、会管理的公务员队伍的重要学科。而只有建立一支高素质、会管理的国家公务员队伍，才能使我国长治久安，持续发展，兴旺发达。

任务二 公共行政学的产生和发展

一、科学管理时期

科学管理时期的公共行政学（19 世纪末至 20 世纪 30 年代），也称传统的公共行政学，或静态公共行政学时期，或 X 理论时期，是帝国主义产生和政治学发展的必然产物。

伍德罗·威尔逊（1856—1924）曾任美国普林斯顿大学教授和校长，也曾任新泽西州州长和美国第二十任总统。他于 1887 年在美国哥伦比亚大学的《政治科学季刊》上发表了公共行政学的开山之作《行政之研究》，标志着公共行政学的产生。1900 年美国政治学家古德诺发表《政治与行政》对公共行政学的发展起到了重要作用。在这个时期对公共行政学影响最大的是科学管理理论、官僚制组织理论和一般行政管理理论。威尔逊与古德诺提出了政治与行政分离，奠定了公共行政学的理论基础，使公共行政学成为一个独立学科。

威尔逊认为公共行政学研究政府能够适当并成功地进行工作，研究政府怎样才能有效地完成工作。行政是一种事务性的领域，应该将政治与行政分离。他认为政治与行政之间的区别是宪法与行政之间的区别，执行宪法比制定宪法更加困难。政治是政治家的特殊活动领域，而行政则是技术性的工作。政治如果没有行政管理的帮助则一事无成，但行政管理并不因此便是政治。公共行政就是公法的系统的执行活动。只有一个国家的行政机关与人民的政治生

活隔离时，官僚制组织才能够生存，政府才有权威。

弗兰克·古德诺（1859—1939）认为政府体制中有两个主要的基本的政府职能，即国家意志表达职能和国家意志执行职能。这两种职能分别是政治与行政。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策相关，而行政与政策执行相关。政治是通过公民中的政党组织指导和影响政府政策的行为或职能。行政是为公共服务的主体，从事于国家意志的执行和普遍利益规则的实施。

弗雷德里科·温斯顿·泰勒（Frederick Winslow Taylor, 1856—1915）是美国著名的管理学家，被称之为“科学管理之父”，是科学管理学派的领袖。他从工厂的具体管理研究过程中抽象出一些管理原则；他强调职能分工，主张建立合理的组织结构，制定严格的规章制度，目的就是为了提高工作效率。

法国管理学家亨利·法约尔（1841—1925）是行政管理学派的代表人物，被称之为“行政管理之父”。他善于提炼管理要素，抽象管理原则。他提出了管理的5项职能和14条原则。这5项管理职能是：计划、组织、指挥、协调、控制。14条管理原则是：分工原则；权责相符原则；纪律；统一领导原则；统一指挥原则；个别利益服从整体利益；报酬；集权；等级系列；秩序；公平；人员稳定；首创精神；团结精神。

马克斯·韦伯（Max Weber, 1864—1920）是德国著名的政治学家、社会学家、经济学家和宗教学家，被称为“组织理论之父”。官僚制组织理论是他对公共行政学的组织理论发展作出的最重要的贡献，他认为官僚制是一种理想的组织类型，对于效率和现代文明的理性基础发展是必要的。官僚制是一种工具。哪里彻底实现了行政的官僚化，哪里所确立的权力关系实际上是不可摧毁的。官僚制是用法律或行政法来规定固定的或官方的权限的理论原则。官方以固定的方式分派政府机构的日常工作；官员有完成工作的发号施令的权力；要招聘那些有资格的人来完成工作任务。他认为在合法的政府中，这3个要素构成了一个管理制的行政机关。官僚制实行层级节制原则、职业化原则、专业化原则、法制原则、固定薪金原则、非人格化原则、档案管理原则、公私分开原则等。

科学管理时期的行政学过分地强调组织结构，强调规章制度和效率，忽视了人的因素。

二、行为科学时期

行为科学时期的公共行政学（20世纪30年代至20世纪60年代），也有人称之为动态行政学时期，或Y理论时期。

这个时期公共行政研究的特点是用动物学和心理学的方法，研究人类行政行为的心理和行为特点，并且试图抽象出一些共同的行政原则和方法。这个时期的管理学家和心理学家对个体行为、团体行政、组织行为、领导行为和决策行为的研究颇有建树，丰富了公共行政学的内容，拓宽了公共行政学的研究领域。

美国的乔治·埃尔顿·梅奥（1880—1949）是人际关系学派的代表人物。通过霍桑试验，他提出了社会人理论、非正式组织理论和以人际关系为中心的新的领导方式和理论。他认为人并不是唯利是图的经济动物，他们除了有物质需要之外，还有社会需要和心理需要。在正式组织得不到的社会需要，可以在非正式组织里得到满足。非正式组织是客观存在，它可以

弥补正式组织对组织成员漠视和缺乏尊重的不足。

美国的切斯特·巴纳德（Chester I. Barnard, 1886—1961）独立进行研究，提出了社会人理论、非正式组织理论。1938 年他发表了《非正式组织以及它们与正式组织之间的关系》，认为非正式组织可以保持组织成员之间的联络和沟通，保持组织的凝聚力，保持组织内个人尊重、自尊与独立选择的感情需要。组织必须保持内部与外部、组织成员贡献与报酬的平衡，组织才能生存和发展。同时，领导者的权威大小取决于下属的接受程度。

美国的心理学家亚伯拉罕·马斯洛（Abraham H. Maslow, 1908—1970）提出了著名的人类需要层次理论，认为人的需要有生理需要、安全需要、爱的需要、成就需要和自我实现需要 5 个层次。其他的心理学家从人的动机、需要、目标、行为等方面提出了不同的需要理论、期望理论、激励理论等。

道格拉斯·麦格雷戈（Douglas McGregor, 1906—1964）认为当时的设计乃基于错误的人性假设。他将当时的一般看法“认为人是不爱工作的，人性是被动的，人的本性反对改革、对组织漠不关心，人是需要有人管理的”，称为 X 理论，并提出一套与之相反的看法，即“认为人并非天生好逸恶劳，若在适当激励下，人能激励自己而富有创造力，外界控制不是促使人努力的唯一方法”，称之为 Y 理论。以后还出现了超 Y 理论、W 理论和 Z 理论。这些理论都为行政学研究提供了新的方法和新的视角。

赫伯特·西蒙（Hebert A. Simon, 1916 至今）用行为科学的方法研究公共行政，1947 发表的《行政行为》是公共行政学发展史上的划时代著作。他严厉抨击传统公共行政理论，批评古立克和厄威克提出的行政原则是“行政谚语”，是缺乏科学根据的。西蒙认为应该将价值与事实分开，提出了有限理性的观点。从人的认知行为上来讲，人的理性不可能是无限的，只能是有限的。因此，决策只能是有限理性决策。因此决策只能是“满意原则”，而不是“最优原则”。

1948 年，美国人德怀特·沃尔多在《行政国》一书中探讨了谁来统治，政府如何进行组织，权力的划分，集权与分权以及政策制定的标准。沃尔多和西蒙是 20 世纪美国公共行政学的影响深远的光芒四射的行政学双璧，堪称巨匠。

行为科学时期的公共行政学研究的最大贡献是确立了以人为本的管理思想。但是最大的弱点是不重视效率，太重视人际关系。

三、新公共行政学时期

所谓新公共行政学（20 世纪 60 年代至 70 年代）是相对于传统公共行政学而言的。但是它也仅是在某些价值理念上与传统公共行政学有所区别，并且也无法根本改变官僚制的管理体制。

20 世纪 60 年代末 70 年代初，美国严峻的社会现实需要从理论上予以解释。作为 1968 年在锡拉丘兹大学明诺布鲁克会议中心召开的青年行政学者会议，会议成果则反映在 1971 年出版的由马诺力主编的《迈向新公共行政：明诺布鲁克观点》中。沃尔多的《处于动荡时期的公共行政学》、弗雷德里克森的著作《七十年代的邻居控制》（1973）和《新公共行政学》（1980），这几部书是新公共行政的代表作。1988 年又召开了第二次明诺布鲁克会议，回顾

与展望了公共行政的发展。

新公共行政学力图摒弃传统行政的权威主义和以效率为中心的取向,而试图建立以公平为中心的民主行政。它继承了汉密尔顿、麦迪逊在《联邦党人文集》和托克维尔在《论美国的民主》中所倡导的民主行政。新公共行政学向传统行政学理论基础——政治与行政二分法提出了挑战。新公共行政认为应当研究与动荡不安时代、与公众的日常生活和与行政管理者实践相关的议题。它强调政治与行政的连续性;将道德价值概念注入行政过程,将社会公平注入传统的经济与效率目标;强调政府服务的公平,对公众需要负责而不是对公共机构负责,以及公共项目应当对决策和执行负责。它强调公民参与、政策制定、相关控制、分权授权、组织发展、顾客至上和民主工作环境。新公共行政所倡导的价值观,如社会公平、代表制、回应性、参与和社会责任等,推动了公共行政的发展,在某些方面为新公共管理的产生做了理论准备。

四、新公共管理时期

新公共管理时期指的是20世纪70年代至21世纪初(2000年),产生的新公共管理运动。新公共管理运动是西方发达国家政治、经济、文化的必然产物。20世纪70年代发生的石油危机,强烈地冲击了西方发达国家。发达国家产生了政府信任危机、财政危机和经济危机。学者和社会团体强烈地批评政府,迫使各国政府采取应对之策,于是产生了新公共管理运动。新公共管理是管理主义在20世纪70年代、80年代的复归。管理主义的新公共管理是以绩效为导向的。

新公共管理主张市场至上,将市场机制引入政府管理;主张企业家型政府;主张将一些公共部门私有化,或公共部门与私营部门合作,认为只有这样才能解决公共部门效率低下问题;主张权力下放,加强低层官员的决策权和自主权,提高效率和服务质量;同时,还主张引入竞争机制,顾客至上等。强调结果而不是过程等。总之,新公共管理仍然是以效率为中心的改革。它认为官僚制组织效率低下,不能满足公众的需要,主张组织结构扁平化。

新公共行政管理过分地强调绩效,而对如何实现社会公平和摆正政治与行政的关系等问题的研究有所不足。

五、新公共服务时期

2000年,美国学者登哈特夫妇发表了论文《新公共服务:服务而非掌舵》,提出了既有别于新公共行政,又有别新公共管理的新的公共行政理论。2003年,登哈特将论文扩展成书,对新公共服务理论进行全面系统的阐述。新公共服务是建立在新公共行政的理论基础之上的,批判地吸取了新公共管理的某些主张,是倾向于新公共行政的公共行政理论。

新公共服务的理论基础主要有:民主的公民权理论、社区和公民社会的模型、组织的人本主义和新公共行政以及后现代公共行政。

新公共服务理论主张服务公民,而非顾客;追求公共利益;重视公民权而不是公民资格;

战略思考，民主行动；服务而非掌舵；重视人，而非仅仅是效率。

六、中国公共行政学的发展历程

我国最早提出学习行政学的是梁启超，他于1876年在《论译书》中提出“我国公卿要学习行政学”。孙中山先生提出了立法、司法、行政、考试、监察五权分立思想，并且建立了五院分立制度。19世纪末20世纪初，我国有识之士翻译介绍了一些西方的行政学著作。1935年张金鉴出版了《行政学的理论与实际》。这是我国第一部行政学著作。1936年，江康黎出版了《行政学原理》，也是颇有影响的著作。1943年，成立了中国行政学会，出版了《行政学季刊》。

1949年，新中国成立以后，在1952年院系调整时，公共行政学作为伪科学被砍掉，十分严重地影响了我国公共行政学研究和行政管理现代化，直到改革开放后才有所改变。

改革开放后的行政学发展可以概括为以下三个阶段：

恢复初发阶段（20世纪七十年代末八十年代初）。《中国行政管理》创刊（1985年7月），全国行政学教学研究会成立（1987年）。

普及深化阶段（1988—1999）。经国务院批准，中国行政管理学会在京成立（1988年10月13日）。

专业化、全球化阶段（1999至今）。国务院学位委员会17次会议正式批准在我国设立MPA学位（1999年5月）。

任务三 公共行政学的研究对象与方法

一、公共行政学的含义

美国政治学家和现代公共行政学者德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）在讨论什么是公共行政时曾指出两种典型的定义，第一种定义是公共行政是为了达到政府目的而对人与物质的组织和管理。第二种定义是公共行政是管理国家事务的艺术与科学。

行政管理的对象是变化的，面对不同的情况应用不同的管理方法；就是在不同的时间、地点的相同的管理对象，管理方法也不同。科学必须有理论上的抽象，必须有共同的规律可循。确实，学者们对此进行了不懈的努力。行政生态学的产生就是因为学者们不赞同美国狂妄地认为他们那种公共行政是科学的，在哪个国家实行都会有效。公共行政学只是对行政现象内在的科学化、效率化和规范化的规律性研究和探讨。因此，没有不变的规律。

公共行政也不是纯方法和运作的问题，它有一些管理原则是不可违背的，是必须遵循的。谁违背它，谁就不可能搞好行政管理。管理学、政治学和法学是行政的基础学科，管理学、政治学和法学的原则并不能算做公共行政学的原则。公共行政学是交叉学科和边缘学科，它吸取其他许多学科的原则和原理。

公共行政学是研究公共行政组织依法处理政务的有效性、公平性、民主性的规律的交叉性与综合性学科。在这里公共行政组织主要是指政府，公共行政就是政府行政。

二、公共行政学的特点

（一）公共行政学是一门交叉性学科和边缘性学科

公共行政学是政治学、管理学、法学、经济学、社会学、心理学和人类文化学等学科的交叉学科和边缘学科。它有自己的研究领域，但却吸收诸学科的方法和原则。它虽然有自己的学科体系，却是集诸学科之长为己所有。它借鉴并利用一些社会科学和自然科学的原则、方法以及视角进行公共行政学研究。如公共行政学有政治学研究方法、法学研究方法、经济学研究方法、社会学研究方法、心理学研究方法、文化学研究方法、哲学研究方法、生物学研究方法和数理研究方法等。

（二）公共行政学是应用性的学科

公共行政学研究的是以政府为主体的公共行政组织的实际管理工作，它的价值在于能够解决实际的管理问题，为政府的实际管理工作服务。公共行政是对公共事务进行管理，如对市场、环保、社会保障、公共设施的建设与维护对社会秩序的维护和国防等，都是实际的管理。它涉及许多管理方法和管理技术问题，是应用性、操作性很强的学科。它与政治学、哲学等纯理论性学科截然不同，它的生命力就在于能够解决实际问题。如果公共行政学不能为政府解决实际问题，那么就不可能被政府接受，也不可能有长足的发展。

（三）公共行政学是政治性较强的学科

虽然公共行政学是应用性学科，但是它也不是纯管理、纯技术的学科。它的研究对象是政府，政府的政治性特点决定了它不能脱离政治而进行纯管理技术的研究，而是确保政府的合法性作为其研究的重点。在许多问题上，公共行政学并不是研究纯行政技术和方法，而必须借助政治学理论对政府的一些管理问题进行研究。这是十分重要的研究内容和研究方法。

（四）公共行政学研究的广泛性

公共行政学是一门涵盖十分广泛的学科。广义的公共行政学既包括公共行政，也包括私人行政，还包括家政学。公共行政不仅适用于政府、立法机关、司法机关、政党、军队、教会、企业、学校、医院等各种公共组织，而且也适用于社会秩序、公共设施、各种资源、科学技术、文化教育、环境、国有资产、市场、各种行业、各种事务，也包括国防和外交事务的管理。公共行政的广泛性决定了公共行政学研究的广泛性。

公共行政学除了对公共行政要素如行政体制、公共行政组织、政府职能、行政领导、人事行政、机关行政、行政决策、行政方法、行政效率、行政改革等进行集中研究之外，还可分类如专业行政，如农业行政、工业行政、交通行政、民政行政、金融行政、公安行政、国家安全行政、国防行政、外交行政、贸易行政、工商行政、邮电行政、卫生行政等进行研究。

总之，所有政府专业行政部门，都是公共行政学的研究领域。

（五）公共行政学的发展性

公共行政学的研究必须随着时代的发展而发展。公共行政理论也不是永久不变的，也必须随着时代的变化而变化。行政管理是上层建筑的管理，它必须适应经济基础的需要，为经济基础服务。政府必须随着社会发展而进行卓有成效的改革，公共行政学也必须与之相适应。中国改革开放以来，经济基础发生了巨大变化，行政管理也随之发生巨变。面对知识经济和信息社会，经济基础必然发生巨大变化，公共行政学也必须研究在知识经济条件下行政管理的变化。公共行政学就是在这种不断的发展变化中不断发展和完善的。

三、公共行政学的研究对象

公共行政学研究政府能够管什么，政府应该管什么，行政管理应该由谁来管，怎么管，为什么管。

（一）公共行政研究政府能够管什么

这是指行政环境对政府行为的限制和约束问题，也就是指在一定的行政环境的约束下，政府能够做什么。政府虽然掌握行政权，但是它并不是凭借手中的权力可以随心所欲，什么都能做，什么都能管。政府职能和行政权力受行政环境的制约。行政环境为政府管理提供了历史舞台，行政环境从根本上决定政府能够做什么，能够管什么。政治环境、经济环境、文化环境和社会环境制约着政府行为。行政环境允许政府做什么、管什么，政府才能做什么、管什么。政府管理不能超越历史环境所提供的可能性和活动空间。

（二）公共行政学研究政府应该管什么

政府应该管什么的问题就是指政府职能，是公共行政学研究的重要方面。行政环境为政府提供了政府管理各种公共事务的可能性，但是，政府不能满足所有的社会管理需求，必须把自己的管理职能限制在一定的范围之内，也就是政府应该管什么。公共行政学围绕政府职能大小、强弱，政府与立法机关、司法机关的权力划分，政府与社会、市场、社会组织和公民的作用等问题展开研究。这些问题决定了政府职能及其管理方式。

（三）公共行政学研究政府管理由谁来管

由谁来管，也就是指政府管理的主体是谁。政府管理由政府各类各级行政部门和被授予行政权的组织进行管理，也就是公共行政组织，公共行政组织有一定的机构、权力划分和运行机制，形成一定的关系和制度，也就是行政体制。政府必须由各级各类的行政机关和行政机构组成，并且有一定的行政权力和管理范围，担负一定的管理职能。同时，政府管理必须由人组成政府并进行管理。对政府的各级各类行政人员的管理，就是人事行政。政府管理由行政领导者推动，讲究领导方法和领导艺术。