



辽宁省“十二五”普通高等教育本科省级规划教材
公共管理系列教材

公共行政管理学

Public Administration

(第四版)

主 编 蔡小慎



大连理工大学出版社



辽宁省“十二五”普通高等教育本科省

• 公共管理专业教材

公共行政管理学

Public Administration

• (第四版)

主 编 蔡小慎
副主编 卢小君 赵东霞



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理学 / 蔡小慎主编. — 4 版. — 大连 :
大连理工大学出版社, 2015. 9

公共管理系列教材

ISBN 978-7-5685-0094-4

I. ①公… II. ①蔡… III. ①公共管理—行政管理—
高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 203821 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84708943 传真:0411-84701466

E-mail: dutp@dutp. cn URL: <http://www.dutp. cn>

大连理工印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm×240mm 印张:23 字数:450 千字

1995 年 5 月第 1 版 2015 年 9 月第 4 版

2015 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑:邵 婉 朱诗宇

责任校对:千 雨

封面设计:波 朗

ISBN 978-7-5685-0094-4

定 价:40.00 元

前言

政府的管理理念和实践模式对于社会的政治生态、经济发展、文化繁荣和社会和谐起到了重要的作用。发端于19世纪初的公共行政管理学科产生以来,每一次政府管理实践的探索和创新都推动着政府管理理念和管理范式的转移;同时,在新的政府管理理论模式的指导下,公共行政管理实践迅速发展,推动着社会系统从无序走向有序,这正是公共行政管理学生命力的体现。

自20世纪80年代以来,伴随着我国行政管理体制改革的发展,公共行政管理学作为综合性、交叉性、应用性学科在中国的大地上蓬勃发展起来。无论是政府的机构改革、职能转变、人事改革和简政放权,还是公共管理的学科建设、教学科研、人才培养和社会服务,中国特色成为公共行政管理学继承、创新和发展的现实需求和理性选择。因此,不断审视和探索政府管理的规律,立足于中国社会情境和区域行政语境的公共行政管理理论知识体系的建立,成为公共行政管理理论与实践工作者的共识。

纵观我国全面深化改革,加强社会治理的发展,在行政管理体制改革向攻坚阶段发展的过程中,明确政府的角色定位,厘清政府的权责界限,规范政府的行政行为,提升政府的治理能力,成为新常态下对政府组织及其人员的要求。为了适应社会发展需求,满足人才培养的迫切需要,在自1995年第一版教材历经三次较大修改的基础上,在总结多年教学经验的基础上,我们将此书奉献给读者。

本书在体例安排上,着重将公共行政管理的基础理论与政府管理实践紧密结合,将经典理论知识与政府改革创新紧密结合,将传统管理机制与现代方法紧密结合,旨在使读者掌握公共行政管理学的基本概念、

理论和方法,并能运用公共行政管理的知识和技能,分析解决政府组织管理的实际问题。书中各章既汲取了当今国内外最新研究成果和理论观点,又配以复习思考题和案例分析,深入浅出,便于教学、操作、应用和提高。

在2007年第三版的基础上,本书重新进行了修订和编写,为了尊重原各章作者的劳动与贡献,将2007年版执笔人列出如下:蔡小慎(绪论、第2章);关丽(第1章);赵东霞(第3章);代芳(第4章);刘兰华(第5章);宋加玉(第6章);宋悦华(第7章);李鹏(第8章);刘雅静(第9章);张志刚、刘亚娟(第10章)。

根据公共行政管理的国内外最新研究成果和我国政府管理的法治规范要求,我们在第四版中对书的篇章结构、内容组成进行了更新。由蔡小慎撰写计划大纲、组织编写、审稿修改,牟春雪、李洪运、柴方玲、田宇晶、杨蓝英协助文稿校对工作。目前各章的执笔人是:第1章(蔡小慎);第2章(赵东霞、蔡小慎);第3章(张存达、蔡小慎);第4章(蔡小慎);第5章(赵东霞);第6章(卢小君);第7章(蔡小慎);第8章(赵东霞);第9章(卢小君);第10章(卢小君、蔡小慎);第11章(卢小君);第12章(卢小君)。全书是有多年教学经验的教师集体智慧的结晶,感谢大家的鼎力合作。在本书编写过程中,我们参阅了国内外许多学者的研究成果和文献资料,在此表示由衷的敬意和感谢。公共行政管理学是一门方兴未艾、不断发展的学科,限于时间和水平,本书中难免存在疏漏和不当之处,敬请读者批评指正。

感谢在本书的写作和出版过程中给予大力支持和热情帮助的各位朋友。

蔡小慎

2015年7月
于大连理工大学

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 公共行政管理学概述	1
1.1.1 公共行政管理学的含义	1
1.1.2 公共行政管理学的研究内容	5
1.1.3 公共行政管理学的研究方法	7
1.2 公共行政管理学的产生与发展	8
1.2.1 公共行政管理学的产生	8
1.2.2 西方公共行政管理学的发展历史	9
1.2.3 中国公共行政管理学研究的沿革	13
1.2.4 公共行政管理学改革与发展的新态势	15
第2章 公共行政环境	19
2.1 公共行政环境问题研究	19
2.1.1 公共行政环境问题的提出	19
2.1.2 公共行政环境的含义及分类	22
2.1.3 公共行政环境与公共行政管理的关系	24
2.2 宏观公共行政环境要素分析	26
2.2.1 自然环境	26
2.2.2 社会环境	27
2.2.3 国际环境	31
2.3 中国公共行政发展的环境分析	32
2.3.1 中国公共行政发展的国际环境	32
2.3.2 中国公共行政发展的国内环境	34
2.3.3 中国的公共行政环境对公共行政管理的要求	36

复习思考题	38
案例分析 大连的环境与发展	38
第3章 公共行政职能	44
3.1 公共行政职能概述	44
3.1.1 公共行政职能的含义	44
3.1.2 公共行政职能的特点	45
3.1.3 公共行政职能的研究意义	46
3.2 公共行政基本职能	47
3.2.1 公共行政政治职能	47
3.2.2 公共行政经济职能	48
3.2.3 公共行政社会职能	49
3.2.4 公共行政文化职能	50
3.3 公共行政运行职能	50
3.3.1 公共行政计划职能	51
3.3.2 公共行政组织职能	51
3.3.3 公共行政指挥职能	52
3.3.4 公共行政协调职能	52
3.3.5 公共行政控制职能	53
3.4 公共行政职能转变	53
3.4.1 我国公共行政职能转变的历程	53
3.4.2 我国公共行政职能转变的具体内容	58
3.4.3 我国公共行政职能转变的趋势	63
复习思考题	65
案例分析 北京市石景山区鲁谷社区管理模式	65
第4章 公共行政组织	68
4.1 公共行政组织概述	68
4.1.1 公共行政组织的含义	68
4.1.2 公共行政组织的基本构成要素	69
4.1.3 公共行政组织类型	71

4.1.4 公共行政组织基本原则	76
4.2 公共行政组织理论	77
4.2.1 古典公共行政组织理论	77
4.2.2 行为科学组织理论	79
4.2.3 系统科学组织理论	80
4.2.4 马克思主义政府组织理论	82
4.3 公共行政组织变革与发展	83
4.3.1 公共行政组织变革的动因与方法	83
4.3.2 我国政府组织的历史与现状	86
4.3.3 公共行政组织改革的新趋势	89
复习思考题	93
案例分析 大兴安岭林区的行政组织结构与火灾	93
第5章 公共行政领导	95
5.1 公共行政领导概述	95
5.1.1 公共行政领导的内涵与特征	95
5.1.2 公共行政领导者	97
5.1.3 公共行政领导者的职、权、责	101
5.1.4 公共行政领导理论	104
5.2 政府首长的基本素质及其群体结构	110
5.2.1 政府首长的基本素质	110
5.2.2 公共行政领导的群体结构	113
5.2.3 公共行政领导体制	117
5.3 公共行政领导方式与艺术	120
5.3.1 公共行政领导方式类型	120
5.3.2 公共行政领导艺术	121
复习思考题	124
第6章 公共人事行政	125
6.1 公共人事行政概述	125
6.1.1 公共人事行政的含义和内容	125

6.1.2	公共人事行政的地位和作用	127
6.1.3	公共人事行政的基本原则	128
6.1.4	人力资源管理对人事行政的影响	130
6.2	公共人事行政的历史沿革	131
6.2.1	中国古代人事行政制度的历史演变	131
6.2.2	西方文官制度的发展历程	134
6.2.3	有中国特色的公务员制度的发展历程	139
6.3	中国公务员制度的主要内容	142
6.3.1	职位分类	142
6.3.2	录用	144
6.3.3	考核	145
6.3.4	奖励和惩戒	146
6.3.5	职务升降与职务任免	148
6.3.6	培训、交流与回避	150
6.3.7	工资、保险与福利	152
6.3.8	辞职、辞退、退休与申诉控告	153
6.3.9	义务与权利	155
6.3.10	职位聘任	156
6.3.11	法律责任	156
6.4	公务员制度改革	157
6.4.1	公务员聘任制改革	157
6.4.2	公务员养老保险制度改革	160
	复习思考题	163
	案例分析 深圳公务员分类改革	163
第7章	公共行政决策	166
7.1	公共行政决策及其类型	166
7.1.1	公共行政决策的含义和特点	166
7.1.2	公共行政决策的类型	168
7.2	公共行政决策的理性程序	171
7.2.1	发现问题、确定目标	171

7.2.2 科学预测、拟订方案	172
7.2.3 综合评估、优选方案	173
7.2.4 实施反馈、追踪决策	175
7.3 公共行政决策体制	176
7.3.1 公共行政决策体制的类型	176
7.3.2 公共行政决策体制的系统构成	178
7.3.3 现代公共行政决策体制的发展趋势	180
7.4 公共行政决策的执行	182
7.4.1 公共行政决策执行的准备	182
7.4.2 公共行政决策执行过程的基本环节	183
复习思考题	184
案例分析 深圳行政三分制	185
第8章 公共行政监控	187
8.1 公共行政权力与责任	187
8.1.1 公共行政权力的含义	187
8.1.2 公共行政权力的运行过程	188
8.1.3 公共行政权力与责任的统一	189
8.2 公共行政监督	191
8.2.1 公共行政监督含义	191
8.2.2 公共行政监督原则和方法	192
8.2.3 公共行政监督体系	195
8.3 公共行政控制	201
8.3.1 公共行政控制含义与构成要素	201
8.3.2 公共行政控制程序	203
8.3.3 公共行政控制方法与技术	205
8.4 健全我国公共行政监控体系	207
8.4.1 我国现行公共行政监控体系存在的主要问题	207
8.4.2 完善我国公共行政监控体系的措施	210
复习思考题	212
案例分析 从温州动车事故看行政问责制	213

第9章 公共行政法治	215
9.1 公共行政法治概述	216
9.1.1 公共行政法治的含义和特点	216
9.1.2 行政法治与行政法制的关系	217
9.1.3 公共行政法治的基本原则	219
9.1.4 新时期下行政法治建设的发展	220
9.2 行政法律规范与行政法律关系	223
9.2.1 行政法律规范的含义	223
9.2.2 行政法律规范的内容	224
9.2.3 行政法律规范的主要形式	225
9.2.4 行政法律规范的效力等级	226
9.2.5 行政法律关系	227
9.3 公共行政立法	231
9.3.1 行政立法的概述	231
9.3.2 行政立法主体	232
9.3.3 行政立法程序	234
9.4 行政执法	235
9.4.1 行政执法的含义	235
9.4.2 行政执法的形式	236
9.4.3 行政执法与自由裁量权	241
9.5 行政司法	242
9.5.1 行政司法的概念	242
9.5.2 行政调解	243
9.5.3 行政复议	244
9.5.4 行政裁决	247
复习思考题	249
案例分析 上海钓鱼执法迷局:执法部门钩车已成公开秘密	249
第10章 公共行政机关管理	254
10.1 公共行政机关管理概述	254
10.1.1 公共行政机关管理的内涵与特征	254
10.1.2 公共行政机关管理的原则	257

10.1.3 公共行政机关管理的作用	258
10.2 公共行政机关管理的主要内容	260
10.2.1 机关环境管理	260
10.2.2 机关文书管理	261
10.2.3 机关档案管理	268
10.2.4 机关会议管理	269
10.2.5 信访和保密管理	271
10.2.6 机关后勤事务管理	273
10.3 公共行政机关管理的改革	274
10.3.1 公共行政机关后勤管理体制的改革	275
10.3.2 办公手段自动化和电子政务的发展	276
10.3.3 提高行政机关管理人员队伍的素质	277
复习思考题	278
案例分析一 改进会议	278
案例分析二 人员增加了,为什么效率反而降低	279
第 11 章 公共行政方法	281
11.1 公共行政方法概述	281
11.1.1 公共行政方法的含义和特点	281
11.1.2 公共行政方法的作用	283
11.1.3 公共行政方法的科学化	283
11.2 公共行政管理基本方法	284
11.2.1 行政指令方法	284
11.2.2 法律方法	285
11.2.3 经济方法	286
11.2.4 思想教育方法	287
11.3 公共行政程序	287
11.3.1 公共行政程序的含义与特点	288
11.3.2 公共行政程序的内容	288
11.3.3 公共行政程序的简化	289
11.4 公共行政管理技术	290
11.4.1 目标管理	290

11.4.2 全面质量管理	294
11.4.3 政府绩效管理	298
11.4.4 系统方法	302
11.4.5 社会学方法	307
复习思考题	310
案例分析一 多种公共行政管理基本方法在实践中的运用	311
案例分析二 新型农村合作医疗试点调查	312
第 12 章 公共行政文化	319
12.1 公共行政文化概述	319
12.1.1 公共行政文化的含义和特征	319
12.1.2 公共行政文化的构成和类型	321
12.1.3 公共行政文化对公共行政管理的影响和作用	325
12.2 公共行政心理	327
12.2.1 公共行政心理的含义	327
12.2.2 公共行政心理的内容	328
12.2.3 公共行政心理对公共行政管理的作用	329
12.3 公共行政伦理与道德	332
12.3.1 公共行政伦理	332
12.3.2 公共行政道德	337
12.4 公共行政价值与精神	341
12.4.1 公共行政价值	341
12.4.2 公共行政精神	342
12.5 公共行政文化建设	345
12.5.1 公共行政文化建设的原则	345
12.5.2 公共行政文化的转变	346
12.5.3 公共行政文化建设的基本途径	347
复习思考题	350
案例分析 “公职老赖”折射官德缺失	351
参考文献	352

第1章

绪 论

公共行政管理学是研究国家行政组织即政府的管理活动及其规律的科学。在一百多年的发展历程中,这门学科在国家和社会发展中的作用逐渐凸显出来。当今政府是各国最大的组织,公共行政管理是国家和社会生活中最广泛、大量的管理,随着社会的发展和政府管理实践的推动,政府管理思维创新,公共行政管理的理论范式不断迁移,加强指导政府管理活动及其发展规律的理论研究成为各国持续关注的课题。

1.1 公共行政管理学概述

1.1.1 公共行政管理学的含义

1. 行政与行政管理

关于“行政”(Administration)一词,《牛津词典》中的解释是:行政是一种行政执行行为,是对各种事务进行管理,并对其行为进行监督或指导。美国的《公共行政学词典》认为:“行政是决定和政策的执行程序。”在我国日常生活中,“行政”或被理解为执行国家政权的单位和机构,或被理解为机关、企业、团体等内部的管理工作。总之,人们从不同的角度赋予它不同的含义。在行政管理学科的历史发展过程中,对“行政”的理解主要有以下观点:

第一,“三权分立”的观点。这是从权力分配的角度解释行政,认为行政是与立法、司法并立的、相互制约的“三权”之一。正如美国行政学家魏劳毕(W·F·Wil-

loughby)在1927年所著《行政学原理》一书中说,“立法机构就是制定法律,司法机构就是对民事、刑事案件进行侦察、审判和对执法情况进行监督,行政则是政府组织部门所管辖的事务,是以管理技术为主的科学。”^①这种狭义的行政观念,随着政府权力的集中和膨胀,随着议行合一制度国家的建立,逐渐失去了实际的指导意义。

第二,政治与行政二分法的观点。美国行政学家威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)在1887年发表的《行政学研究》一文中,认为国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政机关手里,他从结构上否定了“三权分立”的学说,提出了政治与行政二分法的观点。美国学者古德诺(Frank Goodnow)在1900年出版的《政治与行政》一书中将此观点发扬光大,他说:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^②“这两种功能分别就是政治与行政。”^③“为了能最有利于行使行政功能的这一分支,必须组织一套完全不受政治影响的政府机构”,“把它从政治团体的控制下解放出来。”^④古德诺将执行国家意志的管理部门及其活动视为行政,其积极作用在于一方面有利于提高行政的效率和保证其公正性;另一方面将行政从政治中分离出来,使之获得了独立发展的机会。同时我们也应看到这种理论存在着一定的缺陷,实际上,国家的政治与行政往往是难以分割的,因为现代社会是一个政治泛化的社会,在政府的行政程序和行政行为中体现着政治精神,行政活动不可避免地会受到政党政治的影响。国家的行政组织及其人员不仅在执行国家意志的时候具有一定的主动性,而且现代国家的政府及官员经常间接或直接地参与国家政策的制定与评估。

第三,“管理”的观点。这是一种广义的行政概念,认为一切管理都可称之为行政。在英文中,行政(Administration)与管理(Management)在语意上有许多重叠的部分,在一些情况下是可以互换的。因此一些人就认为国家行政组织的管理和企事业的管理都可以统称为广义的行政。事实上,行政与管理是有着明显区别的。管理在中文里是管辖、料理、处理,它是运用组织、信息、计划、影响、控制等基本职能,有效地利用人、财、物等基本要素,使之相互协调、配合,发挥最高效益,以达到组织目标。从纵向看,管理的历史比行政更长。自人类群体活动出现以后,就有管理,但那时的管理只具有社会属性,不具有政治性,所以不是行政。自从国家出现

① William F Willoughby. The Principles of Public Administration: With Special Reference to the National and State Government of the United States. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1927: 230

② [美] F. J. 古德诺. 政治与行政. 华夏出版社, 1987: 12

③ [美] F. J. 古德诺. 政治与行政. 华夏出版社, 1987: 13

④ [美] F. J. 古德诺. 政治与行政. 华夏出版社, 1987: 47

以后,对国家政务的管理才具有鲜明的政治性,行政才产生。从横向看,管理的外延更宽,只要是人迹涉足的地方就有管理的存在,但并非所有的管理都属于行政。因此行政属于一种管理活动,但它不能等同于管理,更不应将一切管理称之为行政。

关于“行政”的含义虽然众说纷纭,各执一词,但这更有助于我们对行政基本内涵的认识。首先,行政是指政府系统及其行为活动,它不应包括立法和司法系统及其活动。因为虽然政府系统与立法、司法的关系密切,但无论从机构的体制、活动的内容还是程序、方法上都截然不同。其次,行政是一种管理活动,是国家政务的管理,它管理的对象是社会公共事务和机构内部事务,而其中更庞杂的事务是社会公共事务。由于其管理对象的特点,决定了政府系统在制定政策、执行政策,面向社会管理的时候,还应提供较好的服务,而这种服务的功能更具有管理的意义。因此我们认为“行政”亦可称作“行政管理”,它是国家政府系统对社会公共事务和机构内部事务进行管理和服务的活动。

2. 公共行政管理与公共管理

自20世纪80年代我国恢复行政学以来,Administration一词就被译为“行政”或“行政管理”,那么Public Administration则为“公共行政”或“公共行政管理”。随着改革开放和行政体制改革的日益深化,强化公共服务职能、推进大部制改革、调整权力分配关系,明确政府与企业、事业单位和社会的关系,我国政府管理的理念愈来愈适应社会发展的需求,“公共行政”或“公共行政管理”的概念逐渐取代了“行政”和“行政管理”。首先,在我国政治民主化的改革中,行政从封闭转向开放,从少数人集权管理转向民众参与管理,政府管理的模式由传统的专制行政过渡到现代的公共行政。其次,随着我国深化行政体制改革和加快政府职能的转变,政府从传统的“从摇篮到坟墓”的管制者到现代社会宏观管理者和公共服务的提供者,政府通过公共政策的制定成为社会协调发展的组织者与管理者。再次,当代行政管理理论研究的中心已从追求效率转向了追求价值公平,公平与公正成为现代行政行为评判的标准。为了实现“2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制”这一总体目标,行政管理的学科名称有必要加上“公共”二字,它体现了学科发展的阶段化、成熟化,体现了我国政府管理的根本特点。

自2000年开始,我国设立了第十个专业学位,即公共管理硕士(Master of Public Administration,缩写为MPA),公共管理硕士(MPA)是适应现代社会管理日益专业化的要求而设立的,其培养目标主要为政府部门及其他公共机构培养从事公共行政管理和公共政策研究与分析等方面的高层次、复合型、应用型公共管理专门人才。在美国,公共事务硕士(MPA, Master of Public Affairs)又分为公共行政管理硕士(MPA, Master of Public Administration)、公共政策硕士(MPP, Mas-

ter of Public Policy)、公共管理硕士(MPM, Master of Public Management),我国将MPA统称为公共管理硕士。MPA或MPP(Master of Public Policy)与工商管理硕士(MBA)、法律硕士(JM)并列,成为世界各国大学文科专业(职业)研究生教育的三大支柱之一。随着MPA教育在我国的快速发展,有关公共管理问题的理论研究也普遍引起了学术界的关注,其中公共管理与传统的行政管理的关系往往成为争论的焦点之一。那么公共行政管理(Public Administration)与公共管理(Public management)到底是一种什么样的关系呢?目前主要的观点:一是认为公共行政管理与公共管理可以相互替代,二者没有本质的区别;二是认为公共行政管理将逐渐被公共管理所取代,公共管理作为一个理论学派是公共行政管理学的一个新范式;三是认为公共管理学是公共行政管理学若干学派中的一个分支学派等等;四是认为公共行政管理从属于公共管理,因为公共管理还包括了公共部门和私营部门的管理,它的研究范围要大于公共行政管理。^{①②} 这些观点都从各自的视角做了理论上的探讨与论证,通过综合分析,我们可以看出公共行政管理与公共管理二者既有区别又有联系。公共行政管理与公共管理的区别在于:第一,管理主体不同。公共行政管理的主体只是局限于政府组织,即国家行政机关。公共管理的主体是包括了政府和其他非营利的社会公共组织的多元化主体,政府组织只是公共管理的主体之一。第二,管理范围不同。公共行政管理承担的是政府系统对社会公共事务和对其自身的管理任务。公共管理承担的是所有公共部门的管理任务,包括了社会非政府组织如第三部门对社会公共事务的管理任务,因此管理范围要大于公共行政管理。第三,管理理论基础不同。公共行政管理的理论源自于政治学,特别是官僚制理论和政治行政二分法。公共管理的理论基础主要是经济学和工商企业管理理论。第四,管理重心不同。公共行政管理注重政府机构、运行过程和程序等,而公共管理更强调公共项目、成本核算管理结果和绩效评估等。无论是公共行政管理还是公共管理都是以社会公共事务为对象的管理活动,是管理大系统中的子系统。它们都承担了政府组织的管理任务,关注政府组织如何高效率地运用公共资源为社会提供更有效的公共服务,提供更多的公共物品。因此,公共行政环境、公共行政组织、公共行政领导、公共行政决策与执行、公共行政监督等问题,是公共行政管理和公共管理的共性问题。总之,明确公共行政管理和公共管理的区别和联系,澄清二者的关系,对于我们有针对性地探讨政府组织的管理是十分有益的。

① 张梦中. 论公共行政(学)的起源与范式转变(上). 中国行政管理, 2001. 6: 25

② 张梦中. 论公共行政(学)的起源与范式转变(下). 中国行政管理, 2001. 7: 25