



中国人民大学 麦吉尔大学
中加合作出版管理学丛书



公共行政管理

(第三版)

彭和平 编著

RUC&MGI

中国人民大学出版社

中加合作出版管理学丛书

公共行政管理

(第三版)

彭和平 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政管理 (第三版) / 彭和平编著

北京: 中国人民大学出版社, 2008

(中加合作出版管理学丛书)

ISBN 978-7-300-09526-4

I. 公…

II. 彭…

III. 公共管理-行政管理

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 109553 号

中加合作出版管理学丛书

公共行政管理 (第三版)

彭和平 编著

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 北京七色印务有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

印 张 27.25

字 数 515 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 1995 年 11 月第 1 版

2008 年 8 月第 3 版

印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷

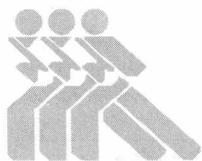
定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

中加合作出版管理学丛书

编辑委员会

中方	主 编	施礼明
	副主编	徐安琳 徐二明
	编 委	(按姓氏笔画排序)
		朱小平 朱毅峰 李金轩
		郎荣燊 施礼明 闻 洁
		袁 卫 徐二明 徐安琳
加方	主 编	Wallace B. Crowston
	编 委	Alfred M. Jaeger
		Gene Swimmer
		Kunal Basu
		Michael Wybo
		Pankaj Chandra
		Sumon C. Mazumdar



第三版前言

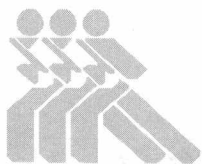
公共行政学是一门在理论和实践方面不断发展的学科，我国政府和各国政府在公共行政实践领域积累的丰富经验和不断推进的改革创新，为公共行政学的发展提供了大量的理论素材，使之不断产生出一些新的思想观点和理论学派。本书第三版的修订，使我们有机会从 2008 年的视角审视整个学科的发展，充实、丰富全书的理论阐述和内容。

《公共行政管理》第三版对全书的整体结构和框架未做大的变动，为使本书内容系统反映公共行政领域在理论和实践方面的最新发展和变化，在参阅、借鉴近几年出版的重要文献和理论著作的基础上，以小节的形式补充了有关“新公共管理”、“新公共服务”、“后现代公共行政”、“协同政府”、“整体政府”等较新的学术观点和理论论述，适当增加充实了我国和美国、英国、法国等一些有代表性的国家的行政管理实践和行政改革内容，同时按时间要求更新了进行理论阐述时所引用的文献资料和统计数据，便于读者掌握公共行政领域最新的理论动态和行政改革的发展趋势。

中国人民大学出版社的刘晶女士对本书第三版的修订给予热情支持和关注，李慧平、田芳编辑作了认真的编辑整理工作，甘建兵、谭彦伟、邹丹、曾献荣、何戊查阅和查找了大量的文献资料，在此一并表示衷心的感谢。由于编著者水平有限，疏漏、不足之处在所难免，敬请理论研究者、实际工作者和读者们批评指正。

彭和平

2008 年 6 月 20 日



修订版序言

中国人民大学彭和平教授编著的《公共行政管理》修订版与广大读者见面，我们感到由衷的高兴，它是公共行政管理理论研究的新成就。在全面建设小康社会、大力造就大批高素质人才的今天，此书的出版具有重要的理论价值和现实意义。可喜可贺！

公共行政管理，是公共行政学研究的内容，属社会科学研究的范围。江泽民同志于2002年4月考察中国人民大学时，对社会科学的重要性作了深刻的论述，对社会科学的研究和发展作了重要指示。2004年年初，中共中央又作出了进一步繁荣发展哲学社会科学的重要指示，强调在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的作用；提出要加强哲学社会科学传统学科、新兴学科和交叉学科的建设，加强哲学社会科学的宣传和普及，建设高水平的哲学社会科学队伍，充分发挥哲学社会科学在经济和社会发展中的作用。这为哲学社会科学在研究上指明了方向，在发展上提出了目标，对理论研究者提出了更高的要求，使理论学术界深受鼓舞。彭和平教授刻苦学习、精心研究、积极探索、求真务实，在近几年调查、研究和教学实践的基础上，根据新形势的要求，对1995年出版的《公共行政管理》重新修订出版，就是贯彻中共中央这一精神的实际行动。

公共行政管理，作为一门学科诞生于20世纪初，70年代以后得到了长足发展，其内涵十分丰富，涉及政治、经济、社会等各个领域，在现代社会中具有十分重要的地位，影响社会的安定、经济的发展和人民群众的切身利益。近十几年来的研究，对各国治理模式的变革和政府治理能力的提高发挥了积极的指导作用。在中国，公共行政管理是一门正在发展的新兴学科，改革开放的二十多年来，公共行政管理理论研究和公共管理人才培养得到迅猛发展，数百所高校建立了公共管理（行政管理）学院（系），学术论著也大量出现，推动着公共行政管



理理论和实践的发展。彭和平教授从理论和实践两个方面,从中国和外国历史及现实,进行深入研究,重新修订《公共行政管理》一书,它既是学术研究的新成果,又是进行公共管理培训的好教材。本人初阅后,受益匪浅,认为该修订版体现四个鲜明特点。

一是系统性。全书共分十五章,从公共行政学的概念、内容、产生、发展及行政组织、行政领导、行政权力、行政决策、公共行政职能、行政治理模式、行政改革等方面较为系统地论述公共行政学的基本理论和方法,内容丰富,观点鲜明,分析精辟,资料翔实,是理论创新和实践总结的结果。

二是针对性。全书不是泛泛空谈,它结合中国的实际,突出了理论联系实际的要求,不仅对理论研究者提供参考,而且对公共管理人才培养、教育和公共管理实践有极好的指导作用。

三是创新性。我国是一个发展中国家,改革开放发展要求有新的理论支撑,要求吸收和借鉴各国先进管理理论、管理方法、研究方式,使之适应新形势,实现新发展。修订版坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,本着“求知、求精、求新”的精神,博采众长,学习借鉴中外学者、专家的新成就,弥补自己研究的不足,提升自己的研究成果,实现理论研究的创新。修订版不仅增加了三章内容,即行政权力、绩效测评和管理、行政治理模式,而且在其他章节也充实了新的内容,这都是有价值的创新。

四是可读性。深入浅出,语言朴实,通俗易懂,体现了好的学风,具有极强的吸引力。

《公共行政管理》修订版的出版,定会引起学术界的重视,在读者中产生良好的社会效应,对深化公共行政管理的理论研究、发展公共行政学科、推动公共管理教学和实践必将产生积极的影响。希望读者阅读研究,相互借鉴,取长补短,为繁荣和发展本学科作出贡献!衷心希望作者继续深入研究,开拓创新,不断取得新的成就!

郭济

2004年6月



修订版前言

九年前在编写《公共行政管理》第一版时，遵循的一个基本思想是，尽可能从理论和实践的方面，系统地反映国内外公共行政领域中最经典的、最有代表性的、最新的理论、方法和研究成果，并在此基础上进行理论探讨和学术研究。随着时间的推移和公共行政领域理论与实践的发展变化，《公共行政管理》第一版的内容已经达不到这一要求，《公共行政管理》修订版的出版使我们的立足点站在了 2004 年的平台上。

本书出版第一版时，我曾想将书名定为《公共行政学》。后因当时国内有关著作多用“行政管理”作为书名的主体部分，且本书又是中国人民大学与加拿大麦吉尔大学合作出版的管理学丛书中的一本，故将书名定为《公共行政管理》。本书修订时原想加一个副标题，考虑到本书第一版广受欢迎，已重印多次，为保持连续性，书名仍保持不变。

本书的编写突出的不是“一家之言”，公共行政学目前尚未形成统一的理论体系，不同视角、不同观点、不同时代的理论和学说多种多样，本书力求博采众家所长，争取做到一册在手，可窥全貌，为理论研究者、实际工作者以及所有对公共行政领域感兴趣的人较全面地了解这门学科，进行理论探索提供捷径。

《公共行政管理》修订版保持了第一版原有的理论框架和内容。第一版共十二章，所遵循的思路是在进行理论概括（绪论）和历史回顾（西方公共行政学的产生和发展）后，先确定一个历史和逻辑起点（行政组织），然后依次丰富其结构和内容（行政领导、公共行政职能和政府职能），接着描述它的活动机理（公共政策、行政执行、行政决策）和行动能力（人事行政、财务行政），最后论述对其行为的控制和调整方式（行政监督、行政改革）。修订版在第一版的基础上增加了三章，其涉及的部分是公共行政学不可缺少的内容：一是行政权力，行政权力是行政组织的灵魂和生命线，决定了行政组织依法行政的法律地位和活动方



式；二是绩效测评和管理，绩效问题涉及公共行政学研究的目的地和出发点，是从理论和实践两方面推动公共行政学向前发展的重要课题；三是行政治理模式，这是进入 21 世纪后，公共行政研究一个新的、总括性的课题，具有更多的实践和现实意义。除此之外，修订版中还以小节形式增加了公共部门人力资源管理、公共产品供给与政府间财政关系、行政改革的概念等重要内容，并在第一版的每一章中几乎都增加了最新的发展和研究成果。

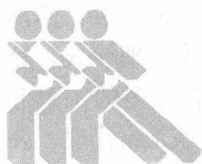
任何一门学科都有其特定的概念和范畴，它们是人类认识世界的网上纽结，为了便于读者理解本书的结构和内容，修订版在每一章的结尾部分增加了“关键词”一栏，欢迎读者就这些概念的定义、内涵进行理论上的推敲。

《公共行政管理》修订版还遵循一种开放型的创作理念。每本书的完稿都意味着新的研究阶段的开始，书中所述不是结论而是进一步探讨的起点。为此，修订版在每章后面增加了“问题与思考”一栏，目的在于与读者进行理论上的沟通和讨论，欢迎有兴趣的读者通过各种方式与作者联系并不吝赐教。

中国行政管理学会会长郭济先生一直热心推动公共行政学研究，百忙之中为本书作序。在本书修订版的编写和出版过程中，中国人民大学出版社的周蔚华、费小琳、刘晶、罗海林给予了很大的支持和帮助，王传宏、李燕凌、严玉莲、李鹏、周传寿、苏云成、杨冬花、刘四海、司若霞、王家兵、关立新、刘丽娅、何红琳、郝丽、王国统参加了部分章节的编写、资料收集和文字处理工作，在此一并表示衷心的感谢。由于作者水平有限，疏漏、不足之处在所难免，敬请理论研究者、实际工作者和读者批评指正。

彭和平

2004 年 6 月



中方第一版序言

为了适应社会主义市场经济条件下企业管理的需要,培养德、智、体全面发展的务实型高级管理人才,必须改革目前的管理专业设置和课程体系。

管理专业的学生应认真研究中国经济建设与社会发展的方向和特点,跟踪现代管理理论和实践的发展趋势,不仅要在理论上有所建树,而且要有较强的实际工作能力。为此,管理专业的学生在校期间,要系统地学习经济学、管理学、财政金融、会计、生产管理、市场营销管理、信息系统管理、国际工商管理以及战略管理等相关管理学科的知识。

改革开放的发展,要求在实现管理现代化的过程中,必须大胆吸收和借鉴当今世界各国的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式和管理方法。为此,在中加大学管理教育项目进行第二周期活动的过程中,中国人民大学工商管理学院与加拿大麦吉尔大学管理学院相互合作、共同编审出版这套既适合中国国情、又吸收外国先进经营方式和管理方法的管理学丛书,以期推动并完善中国工商管理硕士课程的建设。

在与加拿大麦吉尔大学管理学院友好合作的过程中,我们衷心地感谢该管理学院院长 W. B. 克罗斯顿博士、副院长耶格博士,以及其他编委为本丛书的顺利出版所做出的贡献;感谢该院其他朋友们在本丛书的编辑出版过程中给予的诚挚合作;最后,我们还要感谢加拿大国际开发总署通过麦吉尔大学为本丛书的出版所给予的财务资助。我们殷切地期望中加大学管理教育项目会顺利持久地开展下去,并在更广阔的领域里获得更大的成功。

中方编辑委员会

1994年3月



加方第一版序言

本书是中国人民大学与麦吉尔大学合作出版管理学丛书之一。这套丛书是中加大学管理教育项目第二期（CCMEP II）麦吉尔大学与中国人民大学交流项目里的一项活动内容，由中国人民大学编写，共计 16 本。这套丛书的重要意义就在于，它结合了中国的实际，符合管理教育中十分强调的理论联系实际的要求。

在本套丛书的研究、写作与编辑过程中，中国的吉林大学、兰州大学与加拿大的卡尔顿大学和舍尔布鲁克大学也作出了重要的贡献。在此之际，谨以这六所相互合作的院校的名义，我愿对加拿大国际开发总署（CIDA）和中国国家教育委员会的鼎力支持表示衷心的感谢。在他们的大力帮助下，我们的校际交流项目经历了由 1983 年开始的加中大学管理教育项目第一周期的活动；经历了由 1988 年开始的加中大学管理教育项目第二周期的活动；最后在 1991 年 9 月建立了中国的工商管理硕士学位（MBA），以及本套丛书的出版。所有这些成就都表明中国的管理教育在不断发展变化。

中国人民大学在工商管理硕士这一崭新学位的建设上花了很大的气力。该校派教授到加拿大的大学里考察学习，参与课堂实践，撰写研究论文，研究加拿大 MBA 的教育体制。这些教授们回到中国之后，大胆地革新教学的方法与手段，不断地摸索中国工商管理硕士教育的道路。中国人民大学教授们的努力，定会带来丰硕的成果，为中国培养出更多的新型管理人才。

中国人民大学强调教学与科研并重，因此，在这套丛书里反映了作者们的研究成果，使广大读者开卷有益。实际上，中加大学管理教育项目中的一个主要目标就是，在科研与培训中形成这种乘数效应。最后，我真诚地希望所有的教授与学生对此书提出批评与建议，这将对开拓管理学与管理教育极为有益。



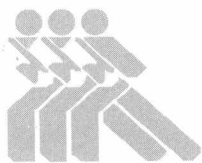
最后,我真诚地希望所有的教授与学生们对此书提出批评与建议。这将对开拓管理学与管理教育极为有益。

CCMEP II 国家项目协调员

麦吉尔大学管理学院院长

W. B. 克罗斯顿博士

1994 年 4 月



第一版前言

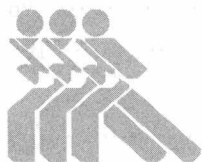
公共行政学是从社会公共事务管理的角度研究现代政府运行机制和管理活动的学科。虽然在人类社会发展的历史过程中，政府的组织形式很早就作为“公共权力”的化身出现了，但是，从“公共行政”和“公共服务”的角度对其进行较为系统的研究才一百多年的时间，因此，公共行政学至今仍是一门处于不断发展、完善中的新兴学科。

公共行政学的特点是综合运用哲学、政治学、经济学、管理学、法学、社会学、行为科学等多种学科的知识研究国家行政组织的现实活动和公共行政领域的实际问题，由于各个国家有不同的国情、政治制度、历史发展进程和文化背景，公共行政学很难形成统一的理论体系和研究内容。在国内外公共行政学或行政管理学的教科书和经典论著中，不仅范围宽狭出入很大，而且侧重点也各不相同。本书作为中国人民大学与加拿大麦吉尔大学合作出版管理学丛书中的一部，论述范围主要集中于公共行政学普遍涉及的最主要的内容，较为系统地论述公共行政学的基本理论和方法，突出对国家行政组织及其活动过程的基本分析，在立足于我国实际状况研究的同时，适当介绍一些国外有关的研究理论和研究成果。

在本书的编写和出版过程中，中国人民大学工商管理学院副院长施礼明教授给予了热情支持和鼓励；中国人民大学出版社的王爱玲同志对本书提出了许多宝贵意见，付出了辛勤的劳动；吕雁、钟仁、马丹、李华、彭程等帮助做了大量的资料整理和抄写工作；本书是在参阅国内外许多有关著作、文献的基础上完成的，在此一并表示感谢。由于作者水平所限，时间仓促，尽管做了努力，书中仍有不成熟、欠妥之处，敬请理论研究者、实际工作者和读者批评指正。

彭和平

1995年3月



目 录

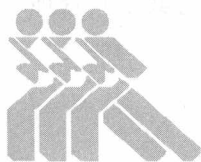
第一章	绪论	1
	第一节 行政与公共行政的基本概念	2
	第二节 公共行政学的研究内容	14
	第三节 我国行政管理思想的发展和研究现状	19
第二章	西方公共行政学的产生和发展	28
	第一节 公共行政学产生的历史条件和社会背景	28
	第二节 早期研究时期 (19 世纪末—20 世纪初)	30
	第三节 两次世界大战期间的研究 (1917—1945)	33
	第四节 第二次世界大战战后时期的研究 (1946—1959)	38
	第五节 20 世纪 60 年代至 70 年代的研究	44
	第六节 20 世纪 80 年代以来的研究	50
	第七节 21 世纪公共行政研究的新动向	56
第三章	行政组织	58
	第一节 行政组织的基本概念	58
	第二节 组织理论的演变和发展	63
	第三节 组织的基本结构和特性	68
	第四节 行政组织的机构和类型	76
第四章	行政领导	82
	第一节 领导理论概述	82
	第二节 领导体制的基本概念	93



第三节	领导体制的类型	96
第四节	领导体制和政府间关系	101
第五章	公共行政职能与政府职能	109
第一节	关于行政职能的经典论述	109
第二节	公共行政的职能	115
第三节	政府职能	124
第六章	行政权力	131
第一节	权力的概念	131
第二节	有关行政权力的论述	135
第三节	行政权力与行政主体	141
第四节	行政职权的内容	146
第七章	公共政策	150
第一节	公共政策的概念	150
第二节	公共政策的合法化途径	155
第三节	公共政策的合理化	164
第八章	行政执行	177
第一节	行政执行的概念	177
第二节	行政执行过程与行政行为	182
第三节	影响行政执行的因素	185
第四节	政府的行政执行过程	191
第五节	行政执行的原则和易出现的问题	196
第九章	行政决策	204
第一节	行政决策概述	204
第二节	行政决策过程分析	211
第三节	行政决策的概念模式	219
第十章	人事行政	225
第一节	人事行政概述	225



第二节	人事行政与公务员制度	232
第三节	人事行政与科学管理	245
第四节	公共部门人力资源管理	254
第十一章	财务行政	269
第一节	财务行政概述	269
第二节	国家预算	275
第三节	税收制度	282
第四节	财务行政和宏观调控	290
第五节	公共产品供给与政府间财政关系	297
第十二章	绩效测评和管理	312
第一节	效率和效果的区别与联系	312
第二节	绩效测评的概念和内容	317
第三节	绩效测评的类型、指标体系、方法和步骤	322
第四节	绩效管理的理念和实践	331
第十三章	行政监督	339
第一节	行政监督的基本概念	339
第二节	外部监督机制	343
第三节	内部监督机制	351
第十四章	行政治理模式	357
第一节	行政治理模式的相关论述	357
第二节	政府角色与治理模式	368
第三节	政府信息化与行政治理模式	372
第十五章	行政改革	380
第一节	与行政改革有关的概念	380
第二节	行政改革的基本过程	391
第三节	行政改革的主要内容	399
第四节	行政改革的基本特点和发展趋势	407
参考书目		414



第一章

绪 论

公共行政学,在我国一般称为行政学或行政管理学,近几年根据侧重点的不同,亦有公共管理学、政府管理学、公共事务管理学等多种提法,是一门研究国家行政组织及其社会公共事务管理活动的科学。从某种意义上说,即是研究政府及其管理活动的科学。社会公共事务管理是随着人类社会早期公共事务和公共权力的出现而产生的古老的行政管理活动,随着资本主义国家的出现而发展为现在意义上的政府管理活动,公共行政学是这种管理活动在 19 世纪末 20 世纪初的新的社会历史条件下形成的学科。它虽姗姗来迟,却源远流长。我国是它的古老的源头之一,同时也是使它获得进一步发展的具有独立特色的国家。在社会公共事务管理发展的长河中,公共行政的出现是一个历史的进步,但只有社会主义国家的社会公共事务管理才真正具有公共行政的本意。在公共行政或政府管理领域,有没有普遍适用的有效的行政体制或管理体制,有没有统一的理论原则和模式,有没有提高行政或管理人员绩效的一般方法,是无数理论工作者和实际工作者所要探求而又未得到确切答案的令人困扰的问题。被誉为“政府再造大师”的美国学者戴维·奥斯本在《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》(1993)一书中曾作过一个很形象的比喻,并认为,许多理论和实际工作的先驱者,他们所解决的每一个问题或所做的每一项工作,都是行政管理或政府管理这个新大陆的一部分,他们并不知道总体的情况是什么样子,但是,如果把他们的发现拼接在一起,将构成一幅反映这个新大陆全貌的、完整的地图。本书的目的正是在于,通过描述有关这一大陆的各个部分的最经典的、最有代表性的或最新的理论和模式,勾画出它的系统轮廓,揭示其基本状况和整体特征,奠定进一步探索其全部奥秘的理论基础。

本章着重探讨有关公共行政的概念和定义,并简要论述我国行政管理思想的发展和研究现状。我国是一个历史悠久、行政管理思想理论和经验十分丰富的