

Public
Administration

公共行政学

■ 许法根 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

公共行政学

Public Administration

许法根 主编

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学 / 许法根主编. —杭州: 浙江大学出版社,
2008. 4
(大管理学)
ISBN 978-7-308-05856-8

I. 公… II. 许… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 036440 号

公共行政学

许法根 主编

责任编辑 严少洁
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310027)
(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)
(网址: <http://www.zjupress.com>
<http://www.press.zju.edu.cn>)
电话: 0571—88925592 88273066(传真)
排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 德清县第二印刷厂
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 31.25
字 数 595 千
版 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-05856-8
定 价 46.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

内 容 简 介

本书系统地介绍了公共行政学的基本概念、核心原理和主要方法。围绕学科特点,以公共行政组织依法管理社会公共事务为主线,对公共行政基础、公共行政主体、公共行政运行、公共行政领域、公共行政保障、公共行政归宿等六大方面作了分析,重点在于探索公共行政的自身发展规律及其与社会发展的耦合。

本书共分十六章,主要有:政府应该做什么、行政结构资源、公共服务核心、行政行为受体、行政运作与行为程式、政府经济资源、行政事务要件与数字形态、行政文化与行政技巧、行政刚性保障与软性约束、公共行政评判与走向等。全书内容新颖,结构合理,具有语言简洁、逻辑严密、材料丰富、视野开阔、可读性强等特点,每章附有案例与讨论题、思考题。

本书的适用对象为:公共管理类相关专业(行政管理、政治学与行政学、公共事业管理、人力资源管理)和法学、经济学、管理学等相近专业的本科生和硕士研究生,各级行政学院、党校和有关培训机构学员,各级各类公共机关公务员、非政府公共组织管理人员、公共企事业单位管理干部,以及行政管理专业自学考试等的广大读者。

目 录

第一章 导论:走进公共行政学殿堂	1
第一节 公共行政概述	1
第二节 西方公共行政学的产生与发展	10
第三节 中国公共行政学的建立与发展	23
第四节 公共行政学的主要内容与研究方法	26
案 例 政府如何破解 12 道民生“考题”	30
第二章 行政职能:政府应该做什么	32
第一节 行政职能概述	32
第二节 行政职能的构成	35
第三节 西方国家行政职能的演变	44
第四节 转型期中国行政职能的转变	48
案 例 从“项目最少”迈向“时效最快”的行政审批改革	56
第三章 行政组织:行政结构资源	58
第一节 行政组织概述	58
第二节 行政组织结构	66
第三节 行政组织体制与变革	72
第四节 非政府组织	84
案 例 如此机构“增长”怎么得了?	89
第四章 行政领导:公共服务核心	91
第一节 行政领导概述	91
第二节 行政领导的四位一体与群体结构	98
第三节 行政领导者的素养、方法与艺术	103
案 例 “市长热线”热人心	113

第五章 公务员:行政行为受体	116
第一节 公务员与公务员制度概述	116
第二节 公务员制度的发展与特点	124
第三节 公务员的管理基础	134
第四节 公务员的“进”、“管”、“出”管理	142
案 例 英国公务员廉洁的制度保证	153
第六章 行政决策:行政运作选择	156
第一节 行政决策概述	156
第二节 行政决策的程序与方法	163
第三节 行政决策模式	170
第四节 行政决策的科学化民主化	174
案 例 掐住政府形象工程的“七寸”	182
大李的意见为何得到一致赞同?	183
第七章 行政执行:政府行为程式	185
第一节 行政执行概述	185
第二节 行政执行过程	187
第三节 行政执行环节	192
第四节 公共政策	200
案 例 惠及两亿多城镇非从业居民的基本医疗保险制度改革启动	208
第八章 公共财政:政府经济资源	210
第一节 公共财政概述	210
第二节 国家预算	216
第三节 公共收入	224
第四节 公共支出	231
第五节 公共财政管理体制	236
案 例 重庆开创全国先河:追加预算要听证	242
第九章 机关管理:行政事务要件	245
第一节 机关管理概述	245
第二节 机关管理的内容	250

第三节	机关后勤管理·····	262
第四节	机关管理现代化·····	268
案 例	怎么又掉进了“会海”? ·····	273
	政府管理过程信息化·····	274
第十章	电子政府:数字行政形态 ·····	276
第一节	电子政府概述·····	276
第二节	电子政府的构成与功能·····	282
第三节	外国电子政府的发展与经验·····	288
第四节	我国电子政府的发展策略·····	296
案 例	“中国上海”:世界 81 城市评比综合第三·····	305
第十一章	行政文化:公共行政灵魂 ·····	307
第一节	行政文化概述·····	307
第二节	行政伦理·····	315
第三节	行政精神·····	327
第四节	行政文化创新·····	334
案 例	“兰州模式”治政理事创新风·····	342
第十二章	行政方法:公共行政技巧 ·····	344
第一节	行政方法概述·····	344
第二节	行政基本方法·····	349
第三节	行政技术方法·····	356
案 例	用法律为政府纠错——浙江 12 位农民状告省长胜诉 ·····	366
第十三章	行政法治:行政刚性保障 ·····	368
第一节	行政法治概述·····	368
第二节	行政法治的内容·····	378
第三节	中国行政法治的建构·····	387
案 例	喝本地酒与红头文件·····	394
第十四章	行政责任:行政软性约束 ·····	396
第一节	行政责任概述·····	396
第二节	行政责任的确定·····	402

第三节 行政责任的实现路径:建设责任政府	408
案 例 渎职犯罪轻刑化现象的思索	418
第十五章 行政效率:公共行政评判	421
第一节 行政效率概述	421
第二节 行政效率的测定	428
第三节 行政效率的提高	433
第四节 行政绩效评估	438
案 例 公众评议政府的价值意蕴	449
第十六章 行政发展:公共行政走向	452
第一节 行政发展概述	452
第二节 行政发展的动因与途径	457
第三节 当代中国行政发展的机遇与挑战	464
第四节 当代中国行政发展的走向	472
案 例 天津市南开区实行“超时默许”新机制	481
参考文献	483
后 记	489

第一章

导论：走进公共行政学殿堂

公共行政关注的是行政机关等公共行政组织所涉及的社会公共事务问题。公共行政学是一门以现代公共行政活动及其规律为研究对象的科学，目的在于追求行政绩效最大化和最佳化。公共行政学自 1887 年在美国诞生以来，经过众多行政学家的努力，不断得到发展和完善，尤其是进入 20 世纪 80 年代以后，为应对全球化、知识化、信息化、网络化和国际竞争的挑战，传统的公共行政管理范式被新公共管理和新公共服务范式所取代，公共行政学发生了重大的转变。中国自 20 世纪 80 年代以来，公共行政学研究在恢复的基础上顺应了国外公共行政变革和公共行政范式创新的潮流，学科建设取得了多方面的成效，逐渐形成中国特色的公共行政学体系。

第一节 公共行政概述

一、行政与公共行政的含义

公共行政学是一门从国外引进的学科。虽然行政实践古已有之，但作为一门学科，则始于 19 世纪末 20 世纪初的美国，英文为 Public Administration，中文译名有行政学、行政管理学、公共行政学、公共行政管理学、公共事务管理学、公共管理学等。国外也有行政科学(Public Administration Sciences)之说，包括与行政有关的学科如行政学、行政法学等。一般认为，最早使用“行政学”一词的是普鲁士政治家、行政法学家海因里希·弗里德里希·卡尔·史坦因男爵，他于 1856 年出版《国家学说体系》一书，书中多涉及行政管理方面的内容，该书在 1865 年增改后所用书名为《行政学》，实际上，他研究的重点是行政法学。作为一个公共行政的概念，“行政学”一词由美国学者威尔逊于 1887 年在《政治科学季刊》发表的《行政学之研究》(The Study of Administration)一文中所使用，主张政治与行政分离，第一次明确提出应该把公共行

政当作一门独立的学科来进行研究,该文被公认为公共行政学的发端。要了解公共行政学,必须首先弄清行政和公共行政的概念。

“行政”一词,在国内外有久远的历史。在中国,《左传》有“行其政事”、“行其政令”的记载。《史记·周礼》有“召公、周公二相行政,号曰‘共和’”的记载。在史籍中出现的“行政”概念,其含义很清楚,是指管理国家的政事。在西方,最早提出“行政”概念的是古希腊思想家亚里士多德。现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》对“行政”的解释是:国家事务的管理。马克思从行政的本质角度对行政作了阐述,认为“所有的国家都在行政机关无意或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是它们把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢?就因为行政是国家的组织活动”^①。把“行政”称为“国家的组织活动”,包含两方面的因素:行政是一种国家活动,不是一般的社会组织对其事务的管理;行政不同于其他机关的活动,是一种有组织的管理活动,管理的主体是国家行政机关。

然而,对于什么是行政,人们历来有不同的解释。“行政”这个概念,在行政现象已有几千年的历史和行政学建立已有 100 多年历史后的今天,仍未有一个在世界范围内所公认的、确切的统一定义,说明行政的复杂性、多样性和综合性,以及行政具有怎样的生命活力。100 多年来,世界上各国的政治学家、管理学家、行政学家、法学家等从不同的角度给行政下过许许多多的定义。从历史发展的过程来看,早期的定义侧重于“政治”层面,而后侧重于“管理”层面,再后来则侧重于“法律”层面。

从政治的角度来考察行政。这种政治行政观又分为两种观点:一是注重从一定社会的政府组织的分工关系上确定行政的特性;二是从政治权力的运用上说明行政的特性。但不论侧重何方,政治概念在这里均是至关重要的。第一种观点提出,一个政治体系中存在三个基本的部门,这就是立法机构、行政机构和司法机构。这三个部门相互分工、相互协作,构成一个完整的政治体系,行政只是其中的一个部门。美国行政学者魏洛比提出:“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^②这是一种较为典型的说法。但在一定的社会中,行政活动绝不限于政治意义上的行政部门,在立法部门、司法部门以及其他各类部门中,广泛存在着行政活动和行政关系,行政学研究不能将这些活动和现象排除在外。第二种观点认为,行政是对政治中一部分特别事务的管理或方案的执行,是政府人员推行政府功能的行动,如为实现政治方略制订详细的计划,制定法规,推动为实现目标而展开的各项活动等。这一观点基本上划定了行政的范围。可见,从政治的角度来探讨行政的定义,就是从国家政治关系和政治权力运作中为行政划出一定的范围。

① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷,人民出版社 1957 年版,第 479 页。

② [美]W·F·魏洛比:《公共行政原理》,约翰·霍普金斯出版社 1928 年英文版,第 1 页。

从管理的角度来考察行政。持这种管理行政观的人主要是科学管理运动兴起以后的一些行政学者。管理角度的观点侧重以行政的技术、程序和方法看问题。美国芝加哥大学教授怀特认为:“行政是实现或执行公共政策时的一切动作”,是“为完成特定的目标而对许多人所作的指挥、协调和控制。”^① 西蒙、斯密斯伯格和汤普森的定义最为广泛,他们认为,行政是“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动”,是“为达到共同的目的,如何选择所使用的方法,如何选用工作人员并使之协调工作,如何分配权力使之完成在团体中的特定工作,并与其他人和谐地努力。”^② 这些观点从科学管理的原则出发看待行政,将行政理解为一个包括政治、其他公共权力机关甚至工商社会组织等有着较为广泛的内涵和外延的概念。后来,人们称这种观点为广义的行政概念。

从法律的角度来考察行政。在 20 世纪 70 年代,西方国家在走出“滞胀”以后,加速了现代化的步伐,法制化已成为这一时代政府管理的根本特征。因此,一些学者从法律的角度来确定行政的含义。戈登认为,“行政可定义为与执行立法机关、行政部门和法院所采用或颁布的法律及其他规定相联系的一切过程、组织和个人”^③。罗森布卢姆认为,行政是“运用管理、政治以及法律的理论 and 过程来实现立法、行政以及司法部门的指令,为整个社会或者社会的局部提供所需的管制与服务功能”^④。

为此,罗森布卢姆教授进一步总结了公共行政的发展途径,认为基本途径有三种:管理途径(包括传统管理途径和新公共管理途径)、政治途径、法律途径,这些途径在价值、组织结构、对人的认识、认知模式、预算、决策观和政府职能特征等方面具有各自的视角,具体见表 1-1。

表 1-1 公共行政的不同视角

视角 特征	传统管理途径	新公共管理途径	政治途径	法律途径
价值	效率、效能及经济(3E)	成本—效益,顾客的反应性	代表性、回应性及责任性	宪法的诚实和公正、正当法律程序、实质权利、平等保护、公平
组织结构	理想官僚模型	充满竞争的企业化模型	组织多元主义	行政裁决制(抗辩模式)

① [美]列奥纳德·D·怀特:《公共行政学研究引论》(第4版),纽约:麦克米兰公司1955年英文版,第1—3页。

② [美]西蒙:《公共行政》,纽约:诺卜夫,1950年版,第1—2页。

③ [美]乔治·J·戈登:《美国公共行政》,1978年。转引自彭和平:《公共行政管理》,中国人民大学出版社1995年版,第7页。

④ [美]戴维·H·罗森布卢姆,罗伯特·S·克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),张成福等译校,中国人民大学出版社2002年版,第5—6页。

续表

视角 特征	传统管理途径	新公共管理途径	政治途径	法律途径
对人的认识	非人性化的个案,理性人	顾客	群体成员	完整之个体,特定阶层之组成成员,理性人
认知模式	理性—科学主义的	理论推理,经验观察,指标测量,实验	协议,民意,政治争辩	归纳性案例分析,演绎式的法律分析,反复辩论程序
预算	理性(成本—收益)	以绩效为基础,市场驱动	渐进主义(福利分配和负担)	以权利保护为基础(rights funding)
决策观	理性—全面	分散化,降低成本	渐进模型,凑合着过	程序性渐进主义
政府职能特征	执行	执行	立法	司法

资料来源:[美]戴维·H·罗森布鲁姆,罗伯特·S·克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),张成福等译校,中国人民大学出版社2002年版,第40—41页。

我们认为,现代意义上的公共行政是指公共行政组织依法行使公共权力对社会公共事务进行组织和管理的活动。公共行政包括“公共”和“行政”两个方面。

从公共方面看,公共行政是公共行政组织整合社会资源,满足社会公共需要,实行公共利益,处理公共事务而进行的管理活动。“公共”的内涵包括:(1)公共权力。行政权力是人民赋予的,为人民服务并受人民监督。公共行政组织(这里主要指政府)的公共权力来源于人民的授权,人民可以通过公决直接民主来制约公共权力。政府公共权力受立法机关所通过的法律的制约,政府必须依法行政。政府公共权力还受司法部门的监督和制约。(2)公共需要与公共利益。公共行政存在和发展的依据是社会公共需要及其发展变化。政府存在的目的是为了满足不同社会公共需要,实现公共利益,政府是公共利益的代表者和保护者。(3)公共资源。政府管理必须投入资源和产出资源,政府对社会的管理必须以有效地整合整个社会资源为基础。政府要善于利用政府机制、市场机制和社会自治机制三种机制,充分利用公共资源。(4)公共服务与公共产品。为人民服务,对人民负责,是政府的主要职责,政府活动的主要目的是为社会全体公民提供全面而优质的公共产品,为社会提供公正、公平的公共服务。政府不提供私人产品。(5)公共事务。政府活动的核心是对公共事务的处理,公共事务涵盖了政治管理、经济管理、社会管理、文化管理等各个方面和各个领域。政府在公共事务的管理上才是权威,私人事务不属于政府的管理管辖范围,在私人事务上政府不是权威。(6)公共责任。政府的公共责任分为政治责任、法律责任、道德责任、领导责任和经济

责任五个方面。政治责任是指政府要对政党机关、立法机关、司法机关负责,对公众、民主政治负责;法律责任是指政府及其工作人员要承担违法行政的法律后果;道德责任要求政府是一个廉价政府和廉洁政府,政府工作人员要勤政廉洁;领导责任是指政府及其工作人员对其行政决策的失误负领导责任并承担后果;经济责任是指政府必须严格按公共预算办事,讲究政府行为的绩效。(7)公平、公正、公开与公民参与。“公民第一”的原则是公共行政的核心原则。公民在公共决策上享有知情权和顾问权。公共行政应追求社会分配的公平与公正,应增加透明度,有利于人民的广泛参与。(8)公共监督。这是对公共行政的外在约束。公共行政职责体现为公共权力,而公共权力是社会特别稀缺的公共资源,拥有这一权力的行政人员有利用手中权力交换其他社会资源的潜在可能性。所以,对公共权力必须进行监督,除了权力拥有者要自我监督外,应接受公共监督,具体包括立法、司法、选举、媒体、公众舆论、各党派团体等的制约行为。^①

从行政方面看,公共行政是公共行政组织制定和实施公共政策,组织、协调、控制、监督等一系列基本的管理活动的总和。决策活动包括公共决策,做出行政计划,确定行政目标等方面。组织活动包括组织机构的建立,组织职责的划分与目标体系的建立,规章制度的建立与预算体系的确立,人员的配备,公共部门的人力资源(公务人员)开发,非正式公共组织的管理等内容。协调活动包括政府(公共行政组织)与市场关系的协调,政府与社会关系的协调,政府之间关系的协调,政府部门之间关系的协调,政策执行过程的沟通与协调等五个方面的内容。控制活动主要指对行政机关的监控,包括内部的自我控制机制,以及立法机关、司法机关、政党与群众团体、新闻媒体等外部力量对公共行政的监控机制等。监督活动是指各类监督主体依法对公共行政组织及其公务人员的行政行为所实施的监察、督查、督导活动。

由此,公共行政具有五大基本要素。

第一,公共行政的基础是公共行政权力。公共权力是国家权力,它是以政治合法性为基础的,具有权威性和约束力。“行政管理生命线就是权力”^②。公共行政运用社会公共权力,制定和执行正确的社会公共政策,提供或组织提供社会公共产品和服务,以解决社会公共问题,满足社会公共需要,调节和控制社会生活。公共行政管理就是凭借国家权力进行管理,公共行政管理活动过程实际上就是公共权力的行使过程。政府对社会公共事务的管理,主要是通过制定和执行正确的社会公共政策来进行的,而不是干预具体的社会、经济和文化事务。

^① 应松年,马庆钰:《公共行政学》,中国方正出版社2004年版,第5页。

^② [美]诺顿·朗:《权力与行政管理》,载斯蒂尔曼:《公共行政学》上册,李方等译,中国社会科学出版社1988年版,第211页。

第二,公共行政的主体是公共行政组织。所谓公共行政主体,是指执掌公共行政权力,承担公共管理职能的组织。这类组织以实现社会公共利益为目标,以提供社会公共产品和公共服务为基本职能。其特殊性就在于它的公共性。根据产生的依据,主要分为职权性和授权性的公共行政主体。前者是根据《宪法》和《组织法》的规定,自产生起就具有公共行政主体资格的行政主体;后者是根据法律法规的授权而具有公共行政主体资格的行政主体。从对社会公共事务领域所发生的作用来看,职权性的公共行政主体有着结构严密、分级有序、分工协调的组织体系,管理着十分广泛的社会事务,因而它是主要的公共行政主体。但是,随着政府职能的转变,社会事务管理向社会的回归,将会有越来越多的社会组织因法律法规的授权而成为授权性的行政主体。

第三,公共行政的客体是社会公共事务。公共事务是指社会成员为保证社会生活正常、有序进行而共同要求处理和实现的事务。它涉及社会生活的所有方面,如维护国家主权和领土完整、国家安全、社会秩序,发展经济、教育、科技、文化、卫生、体育事业,开展社会公共服务等。社会公共事务一般具有公益性、非营利性和规模性等特性。

其内容以其范围大小可分为国家事务、地方事务、跨行政区域的地方事务和公民事务。从内容上讲,包括公共问题、公共项目、公共资源、公共行为等。社会公共事务与社会成员个人事务相对应,涉及普遍社会成员生产和生活的事务。这些事务单凭个别社会成员难以解决,因此必须依靠公共行政组织的力量。社会公共事务的存在是公共组织存在的前提。由于人是社会性存在的,只要有人类社会存在,就必然存在社会公共事务,而有社会公共事务,就必然需要公共组织来发挥作用。

第四,公共行政的方式是依法行政。公共行政涉及的是社会公共事务,因此,它必然与社会成员的利益密切相关。公共行政组织行使权力作用于社会公共事务时,对社会成员个体利益具有两种截然相反的态度。其一是使社会个体的利益单纯地屈从于自己的意志,作为社会的管理者,公共行政组织可以按照自己的意志随意行政。其二是按照“无法律无行政”的原则,使自己的行政行为符合有权机关制定的法律规范,为社会个体设定义务,或者限制社会个体的自由,不能任由自己的意志,而是必须遵循法律规范的规定。现代社会以依法行政为其特征。依法行政,既是保护公共行政管理对象合法权益的前提,又是规范和制约行政行为,防止任意行政的必要条件。

第五,公共行政的实质是公共行政组织对社会公共事务的组织和管理活动。这种组织与管理,如同其他组织的组织与管理一样,是一个计划、组织、指挥、协调、控制和监督的过程,它为社会提供公共产品和公共服务,维护和实现公共利益。

二、公共行政的特点

1. 公共性

公共性是公共行政之首要特点。作为任何一个公共组织,其存在的基本前提之一就是管理某一方面的公共事务。公共行政的公共性使其与企事业行政明显区别开来。任何一个企事业单位,其管理的对象限于内部的事务,本身不与涉及社会成员普遍利益的公共事务相关。公共行政的公共性昭示,公共行政组织的一切活动必须以公共利益为出发点和归宿,以谋求社会公共利益的发展作为自己行为的核心。

2. 执行性

行政是国家权力机关的执行机关的活动,其主体的执行性决定了它表现为对决策任务的执行与完成。我国的行政机关从属于国家权力机关,是国家权力机关的执行机关。在实施公共行政管理过程中,必须以执行执政党和国家权力机关的路线、方针和政策为前提,做到有令必行、有禁必止。

3. 权威性

公共行政组织依法产生,其行为受到国家强制力的保障,有警察、法庭和监狱等国家机器为后盾。因此,公共行政与企业事业单位的行政相比,具有明显的权威性。公共行政的权威性意味着公共行政组织依法做出的行政作为对社会成员具有普遍的实用性和强制性,社会成员必须将其作为一种约束自己的力量而加以接受,按照行政行为的要求应作为而作为,不应作为而不作为。即使是对行政行为持有异议,也不得自行否认行政行为的效力,而只能通过行政救济和司法救济,谋求事后补救。

4. 规范性

公共行政的规范性是指行政行为必须摆脱公共行政主体主观随意性的影响,按照法律规范所确定的实体性规定和程序性要求来作为或者不作为。公共行政规范性的意义十分重要,因为公共行政组织与企业事业组织不同,其管理对象主要是社会事务,直接或者间接地涉及社会组织和社会成员的权利与义务。公共行政组织在公共行政过程中,特别强调其行为的规范性。实现公共行政的规范化,一方面可以避免公共行政行为的随意性,另一方面可以有效地保障社会组织及其成员的合法权益。

5. 动态性

公共行政要适应社会的发展和进步,随着社会生态环境的变化而变革公共组织,改变行政行为。公共行政是在与社会发展的过程中不断地调整自身,与社会发展保持同步和互动,进行各项体制改革和制度创新,采用新的管理方法和技术手段,在变革中找准行进方向,为行政目标的实现创造条件。

三、公共行政的基本原则

公共行政的原则是公共行政的本质要求,主要有法治、民主、服务、绩效和公正等原则。

1. 法治原则

这是公共行政的根本原则。政府组织(公共行政组织)必须依法设立,在法律规定的范围内活动;行政机关有一定的存在期限,超过法律所规定的活动期限,该政府组织应被取消;行政行为必须依法和依照相应的行政程序进行,否则就是违法,行政机关及其工作人员具有做出行政决定自由裁量权,但自由裁量权的行使有一个制约,那就是不超过法律的界限和规定。市场经济是法治经济,现代市场经济条件下的公共政府是依法行政的政府。从整个国家民主政治制度来讲,行政机关受立法机关和司法机关的法律监督。立法机关制定各种法律作为行政机关行政行为的依据,司法机关通过行使司法审判权来监督行政机关的活动。

2. 民主原则

公共行政活动不是对公民的控制式管理,而是民主式和参与式的管理。民主是人类社会的一种价值追求,也是当代公共行政的基本价值之一。当代公共行政的一个原则就是要担负起促进和建设民主行政的责任。民主行政的信念就是“相信民众;相信人民如果了解、关心世事,富于理性,便可以依赖他们,由他们自己管理;相信通过民主的方式可以纠正和解决可能出现或已经出现的差错;相信遵循大多数人的意愿和尊重少数人的权利都是重要的”。^①为了推动民主行政建设,必须强调民主原则,提倡公民参与,使得公民对公共事务积极而深入地主动介入。民主化是现代公共行政的基本价值之一,它与法治、高效、公正等共同为新世纪公共行政搭建起价值基石。

3. 服务原则

公共行政必须为公民(人民)服务,为纳税人服务,政府是公共的政府,政府公务员是公民的公仆。公共行政的最大目的在于为社会提供良好的公共服务。作为提供公共服务主体的政府机关及其公务人员,要在观念、制度、行为和手段上为公民和社会各界提供高质量的服务,在公共行政活动中做到:公民至上——政府要维护公民的各种权益,政府对公民权利的保护是最好的公共服务;顾客至上——政府要公开承诺公共服务的质量,把公民当成是“上帝”和消费者;便民至上——公共服务的产品提供和收费要方便公民,简化手续,推行“一站式办公”和“一个窗口对外”,办事程序和办事方式要公开,便于公民监督;质量至上——要给公民提供质量最好、费用最少的服务。贯彻服务原则的目标,建设公共服务型政府,就是在公民本位、社会本位理念指导

^① 张成福:《公共行政价值再确认》,《中国行政管理》1996年第10期。

下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的、以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。

4. 绩效原则

绩效对于任何组织而言,具有永恒、超历史意义的价值。对于公共行政组织来说,绩效的意义尤为重要。公共行政追求经济、效能与质量三者的统一。所谓公共行政的经济,就是用较少的人力、财力与资源去取得优质的公共服务,它侧重于行政成本的节约程度。所谓公共行政的最大效能,就是行政活动所追求的社会效益的最大化,做到行政活动的公平、公开与正义,避免决策失误而造成重大损失。所谓公共行政的质量,就是行政活动要做到方便人民群众,办事程序简便公开,尽最大可能创造条件让人民满意。

5. 公正原则

公共行政是追求行政公正,以公共利益为依据,以保障个人的基本权利为前提,以法律法规和制度安排为保障,均衡各种利益的一个过程和结果。^① 作为过程,表明公共行政组织以公共利益为立场,不偏向任何一个利益集团;作为结果,它能让各种群体感到满意。这一原则要求以权利为基础,以权利为趋向,保证各方面的权利实现,包括公共利益的实现。在行政过程中,保证利益相关人在程序上有主张自己权利、与人和解的机会,在法律面前人人平等。公共行政应该追求公正,保证各种利益的充分发展。

四、公共行政的作用

公共行政关系到一个国家的国力强弱和民族兴衰,关系到整个社会经济的进步和人民生活的品质,关系到社会公共需要的满足程度。

第一,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。公共行政就是为国家的政治、经济、文化和社会的发展提供保证,就是执行国家意志。

第二,公共行政是发展市场经济的保证。正确处理好政府与市场之间的关系,是公共行政的重要课题,也是政府的重要责任。政府有管理市场、规范市场的责任。如果没有公共行政对市场经济进行有效的管理,市场经济就不能健康有序地发展。

第三,公共行政是执行公民意志和实现公共利益的必要保证。公共利益必须由政府予以贯彻执行才能实现。只有政府才能满足公众的有关社会稳定、社会公平、社会安全的需要。如果政府不能实现公共利益,就必然缺乏存在的合法性。

^① 唐克军:《公正——公共行政的基本理念》,《中国行政管理》2003年第8期。