



教育部“一村一名大学生计划”教材

齐明山 主编

公共行政学导论



中央广播电视大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学导论/齐明山主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2004.7

(教育部“一村一名大学生计划”教材)

ISBN 7-304-02659-6

I. 公... II. 齐... III. 行政学-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 076065 号

版权所有, 翻印必究。

教育部“一村一名大学生计划”教材

公共行政学导论

齐明山 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 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: 来继文

责任编辑: 蒋金龙

印刷: 北京雷杰印刷有限公司

印数: 2501~7500

版本: 2004年6月第1版

2005年3月第2次印刷

开本: 787×1092 1/16

印张: 13 字数: 298千字

书号: ISBN 7-304-02659-6/G·793

定价: 14.60元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

“一村一名大学生计划”是由教育部组织、由中央广播电视大学实施的面向农业、面向农村、面向农民的远程高等教育试验。令人高兴的是计划已开始启动，围绕这一计划的系列教材也已编撰，其中的《种植业基础》等一批教材已付梓。这对整个计划具有标志意义，我表示热烈的祝贺。

党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标。其中，统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的一项重大任务。而要完成这项重大任务，需要科学的发展观，需要坚持实施科教兴国战略和可持续发展战略。随着年初《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》正式公布，昭示着我国农业经济和农村社会又处于一个新的发展阶段。在这种时机面前，如何把农村丰富的人力资源转化为雄厚的人才资源，以适应和加速农业经济和农村社会的新发展，是时代提出的要求，也是一切教育机构和各类学校责无旁贷的历史使命。

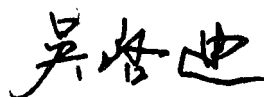
中央广播电视大学长期以来坚持面向地方、面向基层、面向农村、面向边远和民族地区，开展多层次、多规格、多功能、多形式办学，培养了大量实用人才，包括农村各类实用人才。现在又承担起教育部“一村一名大学生计划”的实施任务，探索利用现代远程开放教

育手段将高等教育资源送到乡村的人才培养模式，为农民提供“学得到、用得好”的实用技术，为农村培养“用得上、留得住”的实用人才，使这些人才能成为农业科学技术应用、农村社会经济发展、农民发家致富创业的带头人。如若这一预期目标能得以逐步实现，这为把高等教育引入农业、农村和农民之中开辟了新途径，展示了新前景，作出了新贡献。

“一村一名大学生计划”系列教材，紧随着《种植业基础》等一批教材出版之后，将会有诸如政策法规、行政管理、经济管理、环境保护、土地规划、小城镇建设、动物生产等门类的三十种教材于九月一日开学前陆续出齐。由于自己学习的专业所限，对农业生产知之甚少，对手头的《种植业基础》等教材，无法在短时间精心研读，自然不敢妄加评论。但翻阅之余，发现这几种教材文字阐述条理清晰，专业理论深入浅出。此外，这套教材以学习包的形式，配置了精心编制的课程学习指南、课程作业、复习提纲，配备了精致的音像光盘，足见老师和编辑人员的认真态度、巧妙匠心和创新精神。

在“一村一名大学生计划”的第一批教材付梓和系列教材将陆续出版之际，我十分高兴应中央广播电视大学之约，写了上述几段文字，表示对具体实施计划的学校、老师、编辑人员的衷心感谢，也寄托我对实施计划成功的期望。

教育部副部长



2004年6月30日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公共行政的含义与特点	(1)
第二节 公共行政学的产生与发展	(4)
第三节 公共行政学的研究对象与方法	(9)
第二章 行政环境	(14)
第一节 行政环境概述	(14)
第二节 行政环境与公共行政	(16)
第三章 政府职能	(23)
第一节 政府职能概述	(23)
第二节 市场失效与政府失效	(26)
第三节 政府的基本职能	(29)
第四章 行政体制	(36)
第一节 行政体制概述	(36)
第二节 行政体制的类型	(38)
第五章 公共组织	(46)
第一节 公共组织概述	(46)
第二节 公共组织的类型	(48)
第三节 公共组织结构	(52)
第四节 公共组织理论	(54)

第五节	西方公共组织理论的新发展	(58)
第六章	行政领导	(62)
第一节	行政领导概述	(62)
第二节	行政领导的权力与责任	(65)
第三节	行政领导理论	(70)
第七章	人事行政	(76)
第一节	人事行政概述	(76)
第二节	人力资源管理	(79)
第三节	国家公务员制度	(81)
第八章	机关行政	(90)
第一节	机关行政概述	(90)
第二节	机关行政的主要内容	(93)
第三节	信息时代的机关行政	(96)
第九章	行政决策	(100)
第一节	行政决策概述	(100)
第二节	行政决策的原则与类型	(102)
第三节	行政决策体制与程序	(106)
第十章	行政执行	(113)
第一节	行政执行概述	(113)
第二节	行政执行的步骤	(115)
第三节	行政评估	(122)
第十一章	行政监督	(128)
第一节	行政监督概述	(128)
第二节	行政系统的内部监督	(131)

第三节	行政系统的外部监督	(137)
第十二章	公共财政	(141)
第一节	公共财政概述	(141)
第二节	公共预算与决算	(143)
第三节	财政收支	(147)
第十三章	法治行政	(152)
第一节	法治行政概述	(152)
第二节	行政立法	(157)
第三节	依法行政	(160)
第十四章	行政方法	(166)
第一节	行政方法概述	(166)
第二节	传统行政方法	(168)
第三节	现代行政方法	(170)
第十五章	行政效率	(177)
第一节	行政效率概述	(177)
第二节	行政效率的测定	(179)
第三节	效率与公平	(183)
第十六章	行政改革	(187)
第一节	行政改革概述	(187)
第二节	行政改革的阻力、动力与对策	(190)
第三节	西方发达国家的行政改革	(192)
第四节	行政改革的发展趋势	(198)

第一章 绪 论

[内容要点]

本章主要介绍公共行政的含义与特点，公共行政学的发展阶段。同时，本章界定了公共行政学的概念、特点与研究方法，也简要地介绍了我国公共行政学的发展状况。

第一节 公共行政的含义与特点

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。这些概念在本质上没有什么区别。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。我国最早的行政就是指政务，300年前就刊行于世的《钢鉴易知录》上也有“召公、周公行政”的记载。这是我国较早出现的“行政”这一概念。我国古代行政的含义就是施政、为政，即政府处理国家政务。在西方，最早提出行政概念的是2000年前的古希腊伟大的哲学家亚里士多德。

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，公共行政是指公共组织的行政，即公共组织对社会公共事务的管理。广义的公共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。公共组织这个概念非常广泛，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，以及其他非营利组织。狭义的公共组织是指政府，许多学者将公共行政等同于政府行政。

学者们从不同的角度界定公共行政的领域，但是，总的来说有如下一些看法：

首先，有些学者从“三权分立”来界定公共行政范围。孟德斯鸠提出的“三权分立”思想形成了西方发达国家权力的基本结构。从“三权分立”的角度界定公共行政范围，认为国家可以分为立法、行政、司法三种权力。立法是国家意志的表达，行政是国家意志的执行，司法是国家意志的维护。因此，立法、行政、司法三种权力各自独立，互相制约。权力结构的制度化，可以防止公共权力个人化和滥用公共权力。这种理论上的设计和实际执行之间有很大距离。实际上，在西方发达国家，行政权往往高于立法权和司法权，而且行政也参与国

家法律的制定。所以，行政不仅仅是执行国家意志即法律，它也是制定国家法律的主要参与者。“三权分立”对公共行政的范围界定过于狭窄，不能反映公共行政的实际功能。政府也有部分立法权，而且公共行政的过程也是个执法过程。

其次，有些学者从政治与行政的分离角度来对界定公共行政范围。美国早期的政治家和政治学家主张政治与行政分离，这是公共行政学产生的主要推动力。他们针对当时的政党分赃制严重地影响行政秩序的情况，提出政治必须与行政相分离。他们认为，政治是制定国家政策，行政是执行国家政策。政治是国家意志活动的领域，行政是实现国家职能的技术与方法。政党通过在议会或上台执政来贯彻自己政治意志，而行政必须中立，不能成为政党的政治工具。威尔逊在《行政之研究》和古德诺在《政治与行政》都主张政治与行政二分法。认为政府体制中存在着两种主要的或基本的政府职能，即国家利益表达职能和国家意志执行的职能，即政治与行政。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或影响政府的行为；行政是公共服务的总体，执行政府的意志和实施普遍利益规则。它既不是立法的，也不是司法的。政治与行政二分法是把行政定位在管理上，这是狭义的定位。政府不可能完全做到政治中立，不可能与政治无关。政府既有政治统治职能，又有必须贯彻执行国家意志作用，没有公共行政的具体实施，政治就不可能成为现实。政府也还必须参与制定公共政策。政治与行政分离，在理论上是说不通的，也是不符合实际的。世界上没有脱离政治的公共行政，也没有脱离公共行政的政治。

最后，有些学者是从广义的管理的角度来界定公共行政范围，认为一切管理都是行政。如美国早期行政学家怀特认为，行政是为了达到或为实现某种目的对许多人所做的指挥协调与控制。西蒙、汤姆森、史密斯合著的《行政学》认为，行政即指一切团体处理行政事务的活动。当然，管理和行政不是同义语，一切行政都是管理，但是，并不是一切管理都是行政。一切社会组织都有行政，但是行政并不是社会组织的所有管理活动。法约尔在论述企业的六种活动时，行政仅是其中之一。政府的管理无疑是行政。可以认为，行政是管理的组成部分之一。一切管理都是行政的概念过于宽泛，抹杀了行政与管理的区别。管理是个大系统，公共行政作为这个大系统的一个子系统而存在。

我们认为，公共行政是指公共组织对公共事务管理。在这里公共组织是指政府，因此，也可以说公共行政就是政府行政。

二、公共行政的特点

公共行政的特点有：

第一，公共行政首要特点是它的公共性。这是公共组织与其他私营部门的主要区别之一。公共性是指公共行政以实现公共利益为目标的，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。这是它与以赢利为目的的企业最为明显的本质区别。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，而不是以赢利为目的。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。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。

第二，公共行政的政治性。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，政府必然为某个阶层或利益集团服务，超政治、超利益的政府是不存在的。那种认为行政与政治分离或中立的观点，无论是理论上还是实践上都是站不住脚的。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，使之协调平衡，而化解矛盾和冲突。而私营部门的行政则没有公共行政的政治目标。

第三，公共行政具有严格的法制性。依法行政是现代各个公共行政的特点之一。公共组织和私营部门虽然在管理层面上都必须依法处理事务，但是两者有很大的区别。公共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。宪法是国家一切法律的根本大法，依法行政就是要贯彻和体现宪法的原则和精神。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。

第四，公共行政的民主性。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。民主行政是历史发展的必然，在知识经济时代，在网络社会和信息技术条件下，信息沟通方便快捷，科学和民主的思想将广为传播，民主行政将是历史之必然，而且其发展将越来越快，势不可挡。民主是公共行政的灵魂，是人本主义的复归。

第五，公共行政的公平性。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，市场经济只能使社会不公平，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力的保证，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的现象的保证。但是，公平不是搞平均主义，公平是为了保证公民的权利，是为发展提供社会稳定。天下不患贫而患不均，这是我国根深蒂固的平均主义思想。贫穷不是社会主义，普遍贫穷是平均主义的必然结

果。公平是为了发展，而不是搞平均主义。在社会主义市场经济条件下，政府必须重视公平的实现。但是，也不能让平均主义抬头，更不能用政府的强制力搞平均主义。这样做社会缺乏发展的推动力，不能够忘记邓小平同志“发展是硬道理”的教导。

第六，公共行政的高效性。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，现代的各国政府仍然是以效率为中心的政府。效率就是要求政府成本低，成果多。其实，各国政府都为了提高行政效率进行了长期不断的改革。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“差之毫厘，失之千里”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。行政效率是非常复杂的，以后将专门论述。

第二节 公共行政学的产生与发展

一、科学管理时期（19世纪末至20世纪30年代）

科学管理的公共行政学产生于19世纪末20世纪初的美国。公共行政学的奠基人伍德罗·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20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和官僚制组织理论。泰勒、法约尔和韦伯在行政管理的原则、方法和组织方面都做出了较大的贡献。他们的理论是以效率为中心的理论，可以满足政府对提高效率的需要。

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。

伍德罗·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，研究政府怎样才能以高效及在费用或资源方面尽可能少的成本完成这些适当的工作。公共行政管理的领域是一种事务性的领域，它与政治领域那种混乱和冲突相距甚远，要把政治与法律同行政区别开来。政治是在重大而且带普遍性的事项方面的国家活动，行政则是国家在个别和细微事项方面的活动。他提出了政治与行政分离，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。政府必须有权威，巨大的权力和不受限制的自由处置权限是政府承担责任不可缺少的条件。同时，他主张集权。

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总体，从事于国家意志的执行和普遍利益规则的实施。它既不是立法的，也不是司法的。为了防止政治影响行政，用法律将两者分开，政治对行政的控制必须在法律许可之内进行。这种控制就在政党体制中得到发展，政党体制保证政治职能和行政职能之间的协调。行政的标准是技术标准，是效率，与政治无涉。

马克斯·韦伯（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。官僚制组织理论是他对公共行政学的组织理论发展做出的最重要的贡献，因此他被称为“组织理论之父”。他认为权力有三种：传统的权力、魅力的权力和合法的权力。资本主义通过合理化、效率和稳定促进发展。工业资本主义最终是世俗的合理的官僚制的竞争。国家随着资本主义、帝国主义的扩张和官僚制秩序的合理化而加强。韦伯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，那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，这三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。

韦伯的官僚制理论是现代公共行政管理的基础之一，也是公共行政学的理论基础之一。泰勒、法约尔和其他科学管理学派学者的主要理论贡献可简述如下：

温斯顿·泰勒（1856—1915）是美国著名的管理学家，被称为“科学管理之父”，是科学管理学派的领袖。他是从工厂的微观管理开始研究如何才能提高工作效率，他从工厂的具体管理研究过程中抽象出一些管理的普遍性原则。他认为这些原则可以大幅度地提高工作效率，并且适用于各种组织。他强调职能分工，主张建立合理的组织结构，命令统一原则，制定严格的规章制度，加强监督，例外原则，讲究工作方法等，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，被称为“行政管理之父”。法约尔从宏观层次研究管理，起点高，视野开阔。他对工厂、政府部门、军队等各种组织的管理进行过研究。他不仅善于提炼管理要素，抽象管理原则，而且还赋予这些管理要素和管理原则的普遍意义。他提出了管理5项职能和14条管理原则。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。

美国的行政学家古立克（1892—1933）和英国行政学家厄威克继承并发展了泰勒和法约尔的理论，并且把管理理论系统化。古立克提出了著名的 POSDCORB，即七项管理职能：计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算。这七项管理职能被认为是20世纪传统行政管理的基础，它基本涵盖了公共行政的基本内容。古立克主要研究政府上层部门的角色，他的主张遭到当代以西蒙为首的行为学派学者的批评，认为有的管理原则不能自圆其说。

公共行政学的学科体系的建立却是由怀特（1891—1958）、魏劳毕（1867—1960）和费富纳完成的。美国芝加哥大学教授、美国文官委员会主席怀特于1926年出版了世界上第一部大学公共行政学教科书《行政学导论》。怀特坚持政治与行政二分法，用理论研究的方法，对政府、行政现象和行政行为进行了深入的研究，在学科研究体系和逻辑体系等方面都卓有建树。他将公共行政学的研究对象界定为四个方面：组织原理；人事行政；财务行政；行政法规。《行政学导论》是公共行政学发展的里程碑之作，对公共行政学的发展产生了十分重要的影响。

魏劳毕也是美国享有盛名的政治学家和行政学家。他是塔夫特经济与效率委员会的成员，是布鲁金斯学会的第一届主席。他于1927年也推出了另一部公共行政学巨著《行政学原理》。他试图建立行政管理的基本原则，着重研究政府的财政、预算和物资管理等方面。

费富纳是南加利福尼亚大学教授、著名行政学家。他于1930年也出版了一部《行政学》。他用理论的研究方法，从科学管理的角度，试图从各种纷纭复杂的行政现象和行政行为中，抽象出一些行政原则和行政方法。

怀特、魏劳毕和费富纳的三部公共行政学著作作为公共行政学学科体系的形成做出了不可磨灭的贡献，为公共行政学的发展打下了基础。

科学管理时期的公共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（20世纪30年代至20世纪60年代）

行为科学时期的公共行政学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。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。

（一）梅奥和巴纳德的社会人理论推动了公共行政学的发展

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，他提出了社会人假设，弥补了科学管理学派经济人假设的不足。他认为人并不是惟利是图的经济动物，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。

切斯特·巴纳德（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、真正、自尊与独立选择的感情需要。

心理学家亚伯拉罕·马斯洛（1908—1970）提出了著名的人类需要层次理论，认为人有生存需要、安全需要、感情需要、成就需要和自我实现需要五个层次。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。麦格雷戈提出了X理论——Y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。

（二）西蒙、沃尔夫从行为的角度对公共行政的研究

西蒙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划时代的著作。他严厉抨击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，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，被称为公共行政学哲学家、史学家的沃尔夫发表了《行政国》一书。他着重研究民主价值、行政哲学和公共行政的发展问题。该书是对 20 世纪 30 年代以来传统公共行政和古立克的 POSDCORB 的全面抨击。沃尔夫在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。

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（20 世纪 60 年代至 70 年代）

新公共行政学是对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。沃尔夫感到公共行政学鼎新时代已经来临。1968 年在锡拉丘兹大学密诺布鲁克会议中心召开年轻行政学者会议。作为会议成果则反映在 1971 年出版了由马诺力主编的《迈向新公共行政：明诺布鲁克观点》。沃尔夫的《处于动荡时期的公共行政学》、弗雷德里克森的著作《新公共行政学》（1980）等几部著作是新公共行政学的代表作。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。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。新公共行政学认为应当研究与动荡不安时代、与公众的日常生活和与公共行政管理实践相关的议题。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、参与与社会责任等，推动了公共行政的发展，在某些方面它为新公共管理的产生做了理论准备。

四、新公共管理时期（20 世纪 70 年代迄今）

新公共管理运动的产生绝非偶然，它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，迫使各国政府采取因应之策，于是产生了新公共管理运动。它并不是一个统一的运动，也没有统一理论，也可以讲没有统一的概念。各国的情况不同，它们选择的理论基础也有差别。尽管如此，我们可以把公共选择理论、新制度经济学和新保守主义作为其理论基础。公共物品、交易成本、委托代理人、学习型组织等新理念对新公共管理产生较大的影响。其实，新公共管理是管理主义在 20 世纪七八十年代的复归。它主要是在欧洲，尤其是北欧一些国家，以及澳大利亚、新西兰和拉丁美洲的一些国家，在美国主要是政府再造。新公共管理学是传统公共行政学的扬弃。公共行政学本来就是多学科的交叉的边缘学科，而不是只有新公共管理学才是如此，更不能认为社会问题不是传统行政学的研究对象。新公共管理新在管理方法和技术的实践性和具体化上，这是与传统公共行政坐而论道所不同的。新公共管理运动进行得最彻底的是英国、澳大利亚和新西兰等国家，而美国、德国、法国、荷兰、瑞典的新公共管理运动的改革是渐进主义的；意大利、西班牙、希腊的行政改革也只是部分地引进管理主义。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。它十分尖锐地批评传统的官僚制组织，认为官僚制组织效率低下，不能满足公众的需要，不负责任，主张组织结构扁平化。大多数国家的新公共管理运动是在并没有触及官僚制的情况下进行的。

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有不足。

五、中国公共行政学的研究与发展

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》。

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 and 公共行政管理现代化。1979 年 3 月 30 日，邓小平同志在理论务虚会上提出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要补课。”此后，各大学成立了行政学系，各省直辖市自治区成立了行政学院，1988 年成立了中国行政管理学会。

第三节 公共行政学的研究对象与方法

一、公共行政学的含义

美国学者德怀特·沃尔多在讨论什么是公共行政时曾提出两种典型定义：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。关于公共行政是科学还是艺术的大量的争论，没有取得一致的定论。它到底是一门科学还是一种行为？显而易见，在公共行政的系统研究基础上很容易找出作为科学的例证来，而在公共行政的实践基础上又很容易找出作为艺术的例证来。

公共行政的对象是千变万化的，面对不同的情况必须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美国狂妄地认为他们那种公共行政管理是科学的，在哪个国家实行都会有效。但是，结果是事与愿违，在发展中国家并没有取得他们预期的效果。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。

但是，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作公共行政学的原则。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。也许公共行政学可以自成体系的理论是韦伯的官僚制理论。

公共行政学是研究公共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

第一，公共行政学是一门交叉学科和边缘学科。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，但是，却是吸收诸学科的方法和原则。它有自己的学科体系，但是，却是集诸学科之长为己所有。它借鉴并利用诸学科的一些原则、方法以及视角进行公共行政学研究。

第二，公共行政学是应用性的学科。公共行政学研究的是政府和公共组织的实际管理工作，它的价值是在于能够解决实际问题，为政府的实际管理工作服务。公共行政是对公共行政事务进行管理，如对市场、环保、社会保障、公共设施的建设与维护、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，因此，它是应用性、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开拓出自己研究的独特领域和独特的研究方法，不能为政府解决实际问题，那么就不可能被政府接受。

第三，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，而必须借诸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。虽然管理主义对公共行政学有重要作用，但是，也不能认为公共行政学是脱离政治的纯管理的学科。

第四，公共行政学研究的广泛性。公共行政学的研究内容是一门涵盖十分广泛的学科。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、医院等各种社会组织，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，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。公共行政学的研究十分广泛，除了对公共行政管理要素如行政体制、公共组织、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、行政改革等之外，还有专业行政，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。总之，那些公共管理部门都是专业行政部门，都是公共行政学的研究领域。此外，地方政府、县政府、乡镇政府和市政管理也是公共行政学的重要研究领域。

第五，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。公共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，公共行政学的发展也必须与之相适应。中国改革开放以来，经济基础发生了巨大变化，公共行政管理也随之发生巨变，公共行政学必须随着这种变化而变化。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的行政管理的变化。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。

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，公共行政管理应该由谁来管，怎么管，为什么管？

第一，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的提供了历史舞台，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