



普通高等教育“十一五”精品课程建设教材

公共行政学

张兴杰 朱生伟 主编

GONGGONG
XINGZHENGXUE



中国农业大学出版社

ZHONGGUONONGYEDAXUE CHUBANSHE

普通高等教育“十一五”精品课程建设教材

公共行政学

张兴杰 朱生伟 主编

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/张兴杰,朱生伟主编. —北京:中国农业大学出版社,2008,11
ISBN 978-7-81117-600-1

I. 公… II. ①张…②朱… III. 行政学-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 160756 号

书 名 公共行政学

作 者 张兴杰 朱生伟 主编

策划编辑 潘晓丽

责任编辑 潘晓丽

封面设计 郑 川

责任校对 陈 莹 王晓凤

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路2号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62731190,2620

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出 版 部 010-62733440

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

e-mail cbsszs@cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

规 格 787×980 16开本 25.5印张 467千字

定 价 38.00元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

编写人员

主 编 张兴杰 朱生伟

副主编 赵国洪 曾小龙 黄剑飞

编 者 (按编写章节排序)

| | | | | |
|-----|-----|------|-----|-----|
| 于 水 | 邹静琴 | 李 倩 | 包国宪 | 巩玉涛 |
| 贾海薇 | 杨博睿 | 欧阳晓东 | 邱亚洪 | 吕惠琴 |
| 朱汉平 | 吴 江 | 吴 法 | 王 华 | 高明明 |
| 林 震 | | | | |

前 言

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,初步形成了具有中国特色的公共行政学体系。这种体系在行政管理学、公共行政学教材中得到了充分体现。

1999 年以来,随着不断“扩招”,我国高等教育获得了快速发展,一大批高校申办了行政管理、公共事业管理、土地资源管理、人力资源管理、劳动与社会保障、政治学与行政学等本科专业。由于这些专业一般都将行政管理学或公共行政学列为必修基础课程,因而对行政管理学或公共行政学教材的需求量大增。正是在这种背景下,华南农业大学公共管理学院张兴杰教授于 2004 年初联合西南农业大学吴江教授、江西农业大学许祥云教授、东北农业大学索志林教授、兰州大学包国宪教授等十余所大学的近二十位老师合编了《行政管理学》。该书由张兴杰撰写选题论证报告,拟定编写框架和编写体例,由张兴杰、吴江、许祥云三位主编和索志林、刘祖云副教授(南京农业大学)、林震副教授(北京林业大学)三位副主编分章审稿,最后由张兴杰统稿定稿。

《行政管理学》具有自己的特点,且质量较高,因而由中国农业大学出版社出版后受到了读者的肯定,已几次重印,被多所大学选作教材,还有大学将该书确定为研究生招生考试参考教材。

由于《行政管理学》出版已有 4 年多时间,有些章节的内容已经明显过时,另外还有一些章节的内容也已不能很好地反映国内外公共行政学发展的现状。所以经与中国农业大学出版社商议,我们决定重编《行政管理学》,书名改为《公共行政学》。本书基本上沿袭了张兴杰在《行政管理学》中所确定的编写框架和编写体例,但大部分内容是重新编写的。

本书由张兴杰、朱生伟两位主编审稿、定稿,赵国洪、曾小龙、黄剑飞三位副主

编分别承担了若干章节的审稿任务。各章节编写人员分别是：

- 第一章 绪论——朱生伟；
- 第二章 公共行政环境——朱生伟、于水；
- 第三章 行政职能——邹静琴；
- 第四章 行政组织——张兴杰、李倩、包国宪；
- 第五章 行政领导——张兴杰；
- 第六章 公共部门人力资源管理——巩玉涛、张兴杰；
- 第七章 行政决策——贾海薇、杨博睿；
- 第八章 行政运行——欧阳晓东、邱亚洪；
- 第九章 行政法治——吕惠琴；
- 第十章 行政监督——朱汉平、吴江；
- 第十一章 行政机关管理——吴法、王华；
- 第十二章 财务行政——黄剑飞；
- 第十三章 行政方法——赵国洪；
- 第十四章 行政文化——高明明；
- 第十五章 行政效率——赵国洪；
- 第十六章 行政改革——曾小龙、林震。

由于公共行政学在我国还是一门新兴学科，还没有完全“本土化”，学科框架还不够成熟，有一些学理问题尚存在争议，加上编写者的水平有限，本书中难免会存在一些疏漏和不妥之处，欢迎各位读者批评指正。

本书在编写过程中，广泛参考和借鉴了国内外专家学者的相关研究成果，尤其是吸收了相关教材的精华，在此谨向各位原作者表示诚挚的谢意！各章末均按照学术规范列出了“参考文献”，如有缺失，敬请谅解。

张兴杰 朱生伟

2008年8月8日于广州

目 录

| | |
|-------------------------------------|------|
| 第一章 绪论 | (1) |
| 第一节 公共行政概述 | (1) |
| 第二节 公共行政学的产生与发展 | (5) |
| 第三节 本书的研究内容及学习方法 | (12) |
| 案例 1 独立于管理学和政治学之外的公共行政学 | (14) |
| 案例 2 新特区:中国市场经济的一场更深刻、更全面的改革 | (16) |
| 第二章 公共行政环境 | (20) |
| 第一节 公共行政环境概述 | (20) |
| 第二节 外部环境要素与行政的交互影响 | (23) |
| 第三节 新时期我国公共行政环境的发展 | (30) |
| 案例 1 次贷危机对中国经济产生重大影响 | (32) |
| 案例 2 全过程公开遏制“拍脑门”工程 河北让权力透明运行 | (33) |
| 第三章 行政职能 | (38) |
| 第一节 行政职能概述 | (38) |
| 第二节 行政职能体系 | (40) |
| 第三节 行政职能转变 | (45) |
| 案例 1 环境保护成为政府的重要职责 | (53) |
| 案例 2 大部制改革:设立环境保护部 | (54) |
| 第四章 行政组织 | (56) |
| 第一节 行政组织概述 | (56) |
| 第二节 行政组织理论及指导原则 | (60) |
| 第三节 行政组织结构与体制 | (68) |
| 第四节 行政组织的编制管理 | (73) |
| 第五节 行政组织中的非正式组织 | (76) |
| 案例 1 一个市有 3 个主管城市建设的机构 | (81) |
| 案例 2 美国菲利克斯市市政局的改革 | (81) |

| | |
|-----------------------------------|-------|
| 第五章 行政领导 | (83) |
| 第一节 行政领导概述 | (83) |
| 第二节 行政领导者和行政领导班子 | (86) |
| 第三节 行政领导方法、方式与艺术 | (107) |
| 第四节 应该力求避免的现象——行政领导失败 | (119) |
| 案例 1 两位厅主任 | (121) |
| 案例 2 “市长热线”热人心 | (122) |
| 第六章 公共部门人力资源管理 | (126) |
| 第一节 公共部门人力资源管理概述 | (126) |
| 第二节 公务员制度概况 | (131) |
| 第三节 公共部门人力资源管理与政府生产力 | (142) |
| 案例 1 一纸公文引出的争议 | (146) |
| 案例 2 政府雇员 | (146) |
| 第七章 行政决策 | (149) |
| 第一节 行政决策概述 | (149) |
| 第二节 行政决策的理论与分析模型 | (152) |
| 第三节 行政决策的过程与方法 | (158) |
| 第四节 我国行政决策体制的现状及行政决策的发展趋势 | (167) |
| 案例 1 广东全面布局山区战略初见成效 | (175) |
| 案例 2 铁道部 2002 年春季火车票涨价价格听证会 | (175) |
| 第八章 行政运行 | (177) |
| 第一节 行政执行 | (177) |
| 第二节 行政沟通 | (184) |
| 第三节 行政协调 | (189) |
| 第四节 行政控制 | (195) |
| 案例 1 临沂构筑“立说立行,马上就办”长效机制 | (200) |
| 案例 2 中国铁路与西部六省建重点物资运输沟通协调机制 | (201) |
| 第九章 行政法治 | (203) |
| 第一节 行政法治概述 | (203) |
| 第二节 抽象行政行为 | (209) |
| 第三节 具体行政行为 | (212) |
| 第四节 行政责任 | (215) |
| 第五节 行政救济 | (219) |

| | |
|--------------------------------|--------------|
| 案例 1 陶某诉某市新闻管理部门 | (224) |
| 案例 2 某中学领导因新教学大楼倒塌被追究责任 | (225) |
| 第十章 行政监督 | (227) |
| 第一节 行政监督概述 | (227) |
| 第二节 我国行政监督体系 | (232) |
| 第三节 有效行政监督的方法和措施 | (242) |
| 案例 1 重庆市开展行风评议工作 | (246) |
| 案例 2 广东省人大质询广东省环保局 | (247) |
| 第十一章 行政机关管理 | (249) |
| 第一节 行政机关管理概述 | (249) |
| 第二节 行政机关管理的内容 | (253) |
| 第三节 我国行政机关管理的现代化 | (262) |
| 案例 1 村公章锁进镇政府抽屉 | (268) |
| 案例 2 公款出国游的新对策 | (270) |
| 第十二章 财务行政 | (273) |
| 第一节 财务行政概述 | (273) |
| 第二节 政府预决算 | (276) |
| 第三节 财政收入 | (283) |
| 第四节 财政支出 | (289) |
| 案例 1 国务院决定今年试点向央企提取分红 | (296) |
| 案例 2 深圳市全面启动公共事业单位改革 | (297) |
| 第十三章 行政方法 | (299) |
| 第一节 行政方法概述 | (299) |
| 第二节 传统行政方法 | (302) |
| 第三节 现代行政方法 | (307) |
| 案例 1 政府在招商引资中的必然选择——中介招商 | (316) |
| 案例 2 姚书的行政管理方法 | (317) |
| 第十四章 行政文化 | (319) |
| 第一节 行政文化概述 | (319) |
| 第二节 行政心理 | (324) |
| 第三节 行政道德 | (326) |
| 第四节 行政价值观 | (331) |
| 案例 1 传统行为模式与廉政理念的冲突 | (334) |

| | | |
|-------------|--|-------|
| 案例 2 | A 镇的农民上访事件中的农民和政府行为文化 | (336) |
| 第十五章 | 行政效率 | (339) |
| 第一节 | 行政效率概述 | (339) |
| 第二节 | 行政效率的测定 | (345) |
| 第三节 | 行政效率的提高 | (349) |
| 案例 1 | 晋江行政体制改革试点成效显著 | (360) |
| 案例 2 | 决策与执行相分离、提高行政效率的成功探索—— 介绍英国的“执行局” | (361) |
| 第十六章 | 行政改革 | (366) |
| 第一节 | 行政改革概述 | (366) |
| 第二节 | 当代西方国家的行政改革 | (372) |
| 第三节 | 当代中国的行政改革 | (380) |
| 案例 1 | 小城镇公用事业民营化改革——以舒城县干河镇为例 | (391) |
| 案例 2 | 关于深化行政管理体制改革的意见 | (393) |

第一章 绪 论

公共行政学是以公共行政作为研究对象,旨在探讨公共行政活动及其规律的一门学科。当今世界各国的公共行政活动对于促进社会发展、推动社会进步都发挥着越来越重要的作用。科学地理解公共行政现象和活动,准确地把握公共行政活动及其发展规律,既是公共行政学研究的任务,也是这一学科更好地服务社会的必需。

第一节 公共行政概述

一、公共行政的界定

一般而言,公共行政学就是研究公共行政活动及其规律的科学。公共行政既是一种实践活动,又是公共行政学的研究对象,也是学科称谓。所以,理解公共行政是把握公共行政学基本内涵的前提。

作为公共行政学的核心概念,“公共行政”的含义随着历史的进步和时代的变迁而不断地演变和发展。以至时至今日,学界对“公共行政”的含义尚未形成一个统一的认识^①。公共行政学首先产生于西方,在界定公共行政之时,西方学者通常从以下的三个视角加以展开。

1. 从政治与行政分离的观点来解释公共行政

这种观点的代表人物是美国行政学和法学家古德诺,他在《政治与行政》一书中把政治与行政进行了区别,认为在一切政治制度中只有两种基本功能,即国家意志的表达和国家意志的执行。政治是国家意志的表达,而行政是国家意志的执行,或是政府官员推行政府功能的的活动。这种观点强调了行政的基本功能是执行,这一点与公共行政学的鼻祖伍德罗·威尔逊是一脉相承的。尽管政治与行政的完全分离在现实中是不可能的,但它的意义是把公共行政学从政治学中分离出来。

^①夏书章. 行政管理学[M]. 广州:中山大学出版社,2003:2.

2. 从“三权分立”的观点来解释公共行政

这种观点的代表人物是美国行政学家魏洛比,他在1927年出版的最早系统地论述公共行政学的两本行政学的大学教材之一的《行政学原理》中认为:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。显然,他把公共行政的范围局限在行政机关的政务活动之内,而把立法、司法机关的活动完全排除在外。

3. 从管理功能和要素的观点来解释公共行政

美国行政学家怀特教授在《行政学导论》(1926)这本被公认为第一本大学行政学教科书中认为:“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,“是为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。这一理解突出了公共行政事物的管理学特征。

尽管以上三种解释均存在一定的局限性,但也部分地反映了公共行政的本质特征。综合以上的观点,公共行政乃指以政府为核心的公共行政主体为了解决公共问题,维护与实现公共利益,运用公共权力对社会公共事物与公共部门内部事物施加管理的社会活动^①。

二、公共行政的性质

1. 公共性

在英文中,Public(公共)含有公(有)的、公众(事务)的、政府的、公家的、公立的、社会的、公用的、公共的、公开的等多种意思,它的反义词是private(私人的)。在西方词源中,公共(public)有两个来源:

第一,来自希腊语“pubes”或者“maturity”,表示一个人在身体上、情感上或智力上已经成熟,它所强调的是,一个人从只关心自我或者自我利益发展到超越自我,能够理解他人的利益。它意味着一个人具有这样一种能力,他能够理解其行为对他人所产生的结果。

第二,来自希腊语“koinon”。英语中的“common”一词也来源于此。而“koinon”一词则来源于希腊语中的另外一个词语“komois”,意为“关心”。“共同”和“关心”都暗含着相互关系的重要性。

所以,从词源的古典含义来看,“公共”既可以指一件事情,如公共决策,也可以指一种能力,如能够发挥公共作用,能够与他人相处,能够理解个人行为对他人产生的后果^②。

^①王乐夫,倪星.公共行政学[M].北京:高等教育出版社,2006:6.

^②弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福,刘霞,等译.北京:中国人民大学出版社,2003:18-19.

在“行政”前面加上“公共”一词之后,公共行政的公共性具体表现在:第一,和私人行政相区别。强调行政活动的主体主要是公共部门或公共服务机构而不是私人企业或私人机构。第二,明确了行政活动的目的和性质,公共行政要为公共利益而活动。第三,强调行政所负的社会责任和义务。第四,强调公众的参与。第五,强调了行政活动的公开性^①。

2. 政治性

政治是对众人之事的的管理,国家政权是其核心。公共行政是国家管理活动的重要组成部分。公共行政的主体,主要是国家行政机关,它是国家政权的重要组成部分;公共行政的客体,主要是公共事物;公共行政的过程就是要在国家的法律、法规和规章的框架内,运用公共权力,实行依法行政。因此,公共行政必然具有国家管理的属性,体现国家的利益和意志,公共行政活动也必然体现其政治活动的特征。

3. 管理性

在政治—行政二分法的影响下,长期以来,人们认为公共行政活动是一种执行性的活动,主要执行立法机关制定的法律和大政方针。如《牛津词典》将“行政”一词定义为:“一种行政执行行为”,即“对各种事务进行管理或对执行、运用或处理进行指导或监督”。其他一些专业词典规定得更为详细:行政是指“与保留记录和信息处理有关的活动;日常文书工作”,“与执行他人制定的规定、程序和政策有关的活动”。从英语的用语习惯来看,行政是一种与管理类似的活动,但基本上指“服从指令和服务”^②。

随着认识的不断深入,人们愈来愈强调公共行政的管理特征。一方面,除了执行立法机关制定的法律和政策以外,公共行政主体也大量制定政策,确定公共行政目标,以实现对社会的管理。另一方面,为了追求公共行政效率、效能和经济等价值目标,公共行政必然要采取必要的管理方法,以有效地管理社会公共事物和内部事物。

三、与公共行政相关的概念

1. 行政管理与公共行政

在我国,人们对行政管理与公共行政两个概念很少区分。事实上,行政管理与公共行政两个术语均来自同一英文:public administration。只是由于翻译的年代、

^①彭和平.公共行政管理[M].北京:中国人民大学出版社,1995:5-6.

^②休斯.公共管理导论[M].2版.北京:中国人民大学出版社,2001:5-6.

学者的用语习惯不同而形成了两个概念。在西方行政学传播到我国的早期阶段,人们把它译作行政管理(学)或公共行政管理(学),且那时的行政学主要研究政府行政的内部管理问题,所以这种翻译并无不当。随着学科发展,行政学或公共行政学逐渐有行政管理学或公共行政管理学的别称^①。也就是说,现在人们可以把两个概念交替使用。

但是,两者在现实使用过程中亦有一些明显的差别。如在我国教育部确定的专业目录中,行政管理是一个二级学科。在高校专业设置上,也是设置行政管理系而不是公共行政系。

2. 公共管理与公共行政

近年来,随着政府改革实践的不断推进以及学科的发展,公共管理成为了人们探讨的焦点,在我国教育部的学科设置目录中,更是出现了公共管理的一级学科,而行政管理则成为公共管理一级学科下面的一个二级学科。因此有必要了解两者之间的关系。

公共行政与公共管理的关系是对立统一关系,即既有差别性又有统一性。就现有研究状况而言,重差别轻同一,甚至只讲差别不论联系。事实上,从一般的意义而言,公共行政和公共管理二者是相等的,都可以理解为公共部门对公共事务所进行的管理活动。同时,在英文表达中,两者都来自于 public administration^②,只是由于 administration 既可以译为“管理”,也可以译为“行政”。

学界所称的公共行政,有狭义和广义之分。前者指政府对自身事务的管理,后者指政府对包括自身事务在内的整个社会的管理。同样,一般人们所讨论的公共管理,亦可以认为只是行政学意义上的概念。其实,在最广泛范围内,公共管理也可以分为宏观、中观和微观三个不同的层次。宏观层面的公共管理,指的是政治学(价值)意义上的公共管理,即政治学所研究的国家治理或政治管理。例如,孙中山先生说,“政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事就是政治”。可见,管理公共事务是政治的本义,就是政治层面的公共管理。中观层面的公共管理是我们所谓纯粹意义上的公共管理,即与政治统治相分离的公共管理活动。在政治—行政二分法下,公共行政或公共管理,都是公共部门管理的具体模式。在微观层面上,公共管理重点是解决管理技术和方法问题,新公共管理更多地在这一范畴内体现出来。

由以上分析可以看出,就一个学科而言,两种称谓没有什么差别,只是从学科

^①夏书章. 现代公共管理概论[M]. 长春: 长春出版社, 2002: 2.

^②当然,在西方也有少数人采用 public management 特指公共管理。

发展的过程来看,公共管理相较于早期公共行政而言,在管理理念、管理方式方法等方面有了进一步发展。因此,把公共管理看作是公共行政学新近发展起来的理论范式是合适的。

第二节 公共行政学的产生与发展

一、西方公共行政学的产生及发展

作为一种管理活动,公共行政是随国家和政府的产生而出现的。但是作为一门独立的学科,公共行政学诞生于 19 世纪末 20 世纪 20 年代的西方。正如公共行政学的创始人威尔逊所言,一门应用性学科的产生,离不开相关的理论基础和现实需要。

到了 19 世纪末,随着第二次工业革命的完成和资本主义垄断时期的到来,西方资本主义国家政府对社会的直接管理活动迅速增加,同时,由于西方政党分赃制以及封建衙门习气的影响,在资本主义政治体制中,行政权力日益扩大,机构臃肿、部门林立、政府官员腐败无能 and 效率低下等弊病,已成为资本主义经济发展的障碍。在这种情况下,改善当时政府的行政体制,加强行政管理的科学化、效率化研究可以说是势在必行。

在强烈的现实需要面前,也得益于政治学、管理学等学科的发展,催生了公共行政学这一独立学科。总结公共行政学形成和发展的历史进程,我们可以把它分为以下三个阶段:

1. 古典时期的公共行政学

公认的行政管理学奠基者是美国学者威尔逊。他针对当时政府管理混乱、效率低下的状况,于 1887 年发表《行政学研究》一文。他说,与制定一部法律相比较,执行法律更难。“应当有一门关于行政的科学,这门科学探讨的是怎样整顿政府,提高政府的工作效能……使政府以高度责任感圆满地完成其工作。”这篇论文从政治和行政相分离的角度,主张建立一门独立学科——公共行政学。该文被普遍认为是公共行政学产生的标志。

在这之后,美国学者古德诺于 1900 年出版了《政治与行政》一书,摒弃了传统政治学对立法、司法、行政的“三分法”,创立了政治与行政的“两分法”,认为政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。他倡导的这种“政治与行政分离”的二分法观点,使威尔逊开创的行政科学正式从政治学中分离出来,并引起了人们的广泛重视。

继威尔逊和古德诺之后,越来越多的学者把行政管理学作为一门独立学科加以研究。1926年美国学者怀特出版了美国第一本行政管理学方面的大学教材——《行政管理学导论》,论述了行政管理的重要性、讲求效率的必要性、进行科学研究的可能性。1927年美国学者魏洛比出版了另一本大学教科书《行政管理学原理》,较为系统地阐述了行政管理学理论体系。虽然这时的理论体系与现代行政管理学的学科体系相比较为简单,只有行政组织、人事行政、财务行政和法制行政等几个方面,但它毕竟勾画了行政管理学研究的大致范围,构建了行政管理学的基本研究内容,并进入了大学课堂,这标志着行政管理学的学科体系的基本形成和确立。

1939年,美国成立了全国行政学会,交流、发展、传播公共行政的知识与资料,以增进公共行政的研究。至此,行政管理学作为一门独立的学科已被正式确定了下来。

值得注意的是,早期行政学者将研究目标都放在提高政府工作效率和节省政府开支上,研究的重点是行政部门功能的发挥,因此这一时期对公共行政学的实质性内容具有开拓性贡献意义的是泰勒(Frederick Taylor)的科学管理理论和马克斯·韦伯的官僚制理论。

在1911年发表的《科学管理原理》一书中,科学管理的创始人泰勒从提高工作效率的目标出发,通过对工人工作的动作——时间进行研究,得出了一系列较为合理和科学的管理原理和原则。这些管理理论来源于企业管理,最早也主要应用于企业管理。但是,由于这一理论具有全面、系统和缜密的特点,所以它在公共行政管理中也获得了较为广泛的应用。这一时期的行政管理学者从泰勒科学管理理论的整体性和系统性中受到启发,开始重视对行政管理过程的考察,注意从行政管理的总过程中研究其中各个重要环节以及各个环节之间的联系;他们根据科学管理理论有关建立合理的组织体制的原则,注重组织结构的研究,提出了行政管理中的组织原理;他们根据科学管理理论的计划性和程序化原则,主张行政工作也要先拟订计划目标,并采用目标分解法,把一个大的行政目标分解为若干层次的小目标,以保证行政目标有计划有步骤地实现;他们根据科学管理理论所倡导的合作精神,强调行政组织与其人员之间、行政人员相互之间的合作与协调;他们根据科学管理理论的核心原则——效率原则,积极寻求提高行政管理效率和减少政府开支的途径和办法。

德国著名的社会学家马克斯·韦伯以他的权威理论中的法理权威为基础构建了一种层次分明、制度严密、权责清晰的理想的等级制组织模式——官僚科层制。这种官僚制组织,以合理合法的权力为基础,通过法律所确定的职位权力进行管

理。在官僚制组织中,各种职位按组织目标、职权范围和等级制原则严格地进行划分;担任公职成为一种“职业”,各类组织人员是被任命的,他们有人身自由,只服从他们的非人格化的职位义务,有固定的薪金和严格的升迁制度;行政人员的任用必须经过正式考试或培训,对其行为有严格的组织纪律和控制。韦伯所精心设计的官僚制组织模式,后来为许多行政管理学家所继承,成为西方行政管理学中行政组织理论研究的重要出发点,韦伯也因此而被称为“行政组织理论之父”。

从整体来看,这一时期公共行政学的内容主要受科学管理理论和科层制理论的影响,侧重于对行政制度、行政机构、行政程序和行政方法的研究,并根据科学管理的有关原理原则提出了公共行政管理应当遵循的一些原理和原则,力图以此来指导行政工作,达到提高行政效率的目的。这是古典公共行政学时期研究的主要特点。其主要缺陷则是过分重视经济效率而忽视社会效益,过分重视组织的静态而忽视动态,过分重视机构和制度因素而忽视环境因素,过分强调物质因素而忽视人的精神因素。

2. 新古典时期的公共行政学

新古典时期的时间跨度一般为20世纪30年代至六七十年代。著名的霍桑试验开启了这一时期,在批判古典公共行政理论的基础之上,发展出来了许多有影响的理论。比较有代表性的理论包括梅奥的人际关系学派、巴纳德的社会系统学派、西蒙的决策理论学派、里格斯的行政生态理论以及林德布洛姆的渐进决策理论,等等。

梅奥是人际关系学说也是行为科学的创建者。1927~1932年,他和他的哈佛大学同事在芝加哥西方电器公司的霍桑工厂进行了著名的“霍桑实验”。通过对组织中人的行为的实证分析研究,开创了行为科学研究的先河。他们认为,对人格的尊重、参与、情绪发泄、社会平衡、士气、小团体及其制约、非正式组织等,是组织管理过程中决定性的因素。

巴纳德是美国著名的管理学家,尽管因为没有实验科学的成绩而未能取得哈佛大学的学士学位,但是,他依靠自己的努力,后来成为几所大学的荣誉博士。在《经理人员的职能》一书中,他最早用系统观表述组织并建立了一套影响深远的理论体系。他认为,行政组织是有意识地协调两个以上的人的活动或力量的协作系统,其基本要素包括协作意愿、共同目标和信息交流。并进一步探讨了组织平衡、权威接受的基本原理。

西蒙在行政组织问题上的许多方面基本继承了巴纳德的观点,其突出贡献在于提出并发展了决策理论,并试图构建以决策为中心的组织管理理论。

林德布洛姆提出的渐进决策理论认为,在一个多元的政治结构中,公共决策是