



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共行政学

(第三版)

竺乾威 主编



MPA (公共管理硕士)

系列



www.fudanpress.com.cn

 復旦大學出版社



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共行政学

(第三版)

竺乾威 主编



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学(第三版)/竺乾威主编. —3版. —上海:复旦大学出版社,2008.1
(复旦博学·MPA系列)
ISBN 978-7-309-05843-7

I. 公… II. 竺… III. 行政学-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 186937 号

公共行政学(第三版)

竺乾威 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟
总编辑 高若海
出品人 贺圣遂

印刷 常熟市华顺印刷有限公司
开本 787×960 1/16
印张 25 插页 2
字数 409 千
版次 2008 年 1 月第三版第一次印刷
印数 1—10 100

书号 ISBN 978-7-309-05843-7/D·355
定价 34.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

公共行政学是行政管理专业的基础课程之一。本书汲取了当今国内外行政学研究的最新成果，特别是借鉴和评析了20世纪末21世纪初以来西方发达国家行政学研究的新观点、新方法，以全新的视角、开阔的视野，系统阐述了行政组织、行政领导、行政决策、行政沟通、行政心理、行政监督、机关管理、人事行政、财务行政、行政立法、行政伦理、行政文化与行政发展等行政学基本理论，阐明了行政现代化的发展趋势。

与本书第二版相比，第三版在篇幅上有较大扩充，增加近50页内容，增补了第十一章“行政伦理”，对书中十余个案例根据教学需要进行了调整和补充。案例后设有思考题，每章后列有复习题，使读者通过案例分析和问题解答，加深对相关概念和原理的理解和掌握。

本书作为复旦博学·MPA（公共管理硕士）系列之一，既适宜于作为MPA的基本课程教材，亦适宜于作为大专院校公共管理（行政管理）、政治学等相关专业的本科、专科的专业教材。

第三版序言

本书第三版在全书章节结构上作了调整,增加了“行政伦理”一章。此外,对“人事行政”一章进行了较大幅度的修改,及时反映了《公务员法》颁布后公务员管理的一些新变化。另外,对书中其他一些部分的内容、案例也进行了修正、补充和调整,以反映行政理论和行政实践的一些新的发展。

我们很高兴本书再次被教育部确定为普通高等教育“十一五”国家级规划教材,这对我们既是一个鼓励,也是一种鞭策。我们将一如既往地吧学术质量作为我们的第一追求。

在本书第三版的修订中,我要对“行政伦理”一章的作者、复旦大学国际关系与公共事务学院年轻的副教授李春成,对第六章“行政监督”作了部分修改的暨南大学的陈耀忠先生,以及书中所附各案例的作者表示感谢,同时也要对责任编辑邬红伟表示感谢,他的始终如一的尽力和尽责使本书得以付梓。

欢迎大家对本书的第三版提出批评。

竺乾威

2007年10月于复旦大学国际关系与公共事务学院

第二版序言

本书第一版第五次印刷之后,我们对其中一些章节作了一定程度的修改,以反映公共行政领域的一些新发展。

本书第二版保留了第一版的章节结构,只是在体例方面作了一些变化,以使它更具教科书的特征。这一体例的变化主要是增加了案例和复习题。我们选择案例的指导思想首先是采用中国的案例,因为它贴近实际。尽管从案例规范的意义讲,这些案例并不一定成熟,但它至少在某些方面能说明问题。其次是尽可能地与理论结合,使学生通过案例的分析,对有关理论有更好的把握,并在考虑问题的广度和深度上有所收益。复习题涉及的基本上是每章节的一些主要内容,包括基本概念、基本理论和基本知识,旨在帮助学生理解和掌握每一章节的主要内容。

我们很高兴本书的第一版被不少兄弟院校选作教材,这既是对本书的肯定,也是对我们的鞭策。本书很荣幸地被教育部确定为普通高等教育“十五”国家级规划教材,作为主编的我不免诚惶诚恐。事实上,本书还有很多不足之处,尽管学术质量是我们写作此书的最高追求。

周帆、顾丽梅、刘圣中、扶松茂、邹珊珊在本书的第二版中作出了可贵的努力,在此我要对他们表示感谢。当然,我也对本书第一版的其他诸位作者表示感谢。我还要特别对编辑邹红伟表示感谢,他的勤勉和尽责使本书得以付梓。

正如我在第一版序言中所说的,行政学的基础研究还是一个可以继续深化的领域。我们在这里只是抛砖引玉而已。欢迎大家对本书的第二版提出批评。

竺乾威

2003年9月于复旦大学国际关系与公共事务学院

前 言

公共行政学导论一类的著作和教材在国内已有不少版本。本书力图在反映最新的行政学研究成果以及最新的行政发展方面有所贡献。本书的写作正值我国 MPA(公共管理硕士)项目的启动,因而本书也可以作为 MPA 学生的教材之用。

本书由竺乾威组织撰写。各章的作者分别是竺乾威(绪论)、汪向阳(第一章)、刘建军(第二章)、刘文富(第三章)、谭晓梅(第四章)、李春成(第五章)、谢岳(第六章)、孙君明(第七章)、唐亚林(第八章)、陈晓原(第九章)、周帆(第十章)、陈尧(第十一章)、顾丽梅(第十二章)。各章由竺乾威审订并最后由竺乾威定稿。

作为主编,我对参与本书写作的各位作者在写作过程中表现出来的勤勉、钻研精神和才干深表敬意。本书是集体合作的成果。

行政学的基础研究还是一个可以继续深化的领域,希望读者对本书的不足提出批评,以利于进一步推动这方面的研究。

竺乾威

1999 年 12 月于复旦大学国际政治系

目 录

绪 论	1
一、公共行政概述	1
(一) 公共行政的含义	1
(二) 公共行政的产生及其功能	3
(三) 公共行政的原则	6
二、公共行政的理论与实践	7
(一) 西方的公共行政理论与实践	7
(二) 转型时期的中国公共行政	15
(三) 知识经济社会与公共行政	16
三、公共行政学研究	18
(一) 研究的对象与范围	18
(二) 研究的方法及研究的意义	20
(三) 研究的趋向	21
复习题	23
案例与思考	23
1. 政府,“掌舵”还是“划桨”	23
2. “花菇事件”	25
第一章 行政组织	30
一、行政组织概述	30
(一) 行政组织的含义	30
(二) 行政组织的目标	32
(三) 行政组织的设计原则	34
(四) 行政组织的类型	37
二、静态的行政组织	38

(一) 行政组织的结构	38
(二) 行政组织的体制	41
三、动态的行政组织	45
(一) 行政组织的气候	45
(二) 行政组织的冲突	47
(三) 行政组织的发展	51
四、非正式组织	52
(一) 非正式组织的含义与成因	52
(二) 非正式组织的特征与类型	53
(三) 非正式组织的结构与功能	55
五、学习型组织	56
(一) 学习型组织的特征	56
(二) 学习型政府	58
复习题	60
案例与思考	61
1. H 县的机构改革为何受挫?	61
2. 巢湖市的乡镇综合改革	62
第二章 行政领导	70
一、行政领导概述	70
(一) 行政领导的含义	70
(二) 行政领导的独特性	78
二、行政领导的结构与过程	80
(一) 行政领导的结构	80
(二) 行政领导的过程	84
三、行政领导的方式、类型和内容	90
(一) 行政领导的方式	90
(二) 行政首长的领导类型	93
(三) 行政领导活动的内容	94
复习题	95
案例与思考	95
1. 一个县委书记的苦辣酸甜	95

2. 艾森豪威尔成功“领导公式”——授权 + 赢得追随 + 实现目标	97
第三章 行政决策	99
一、行政决策概述	99
(一) 行政决策的含义	99
(二) 行政决策的要素	100
(三) 行政决策的理论与模式	102
二、行政决策过程	103
(一) 行政决策的过程	103
(二) 若干条件下的行政决策	105
(三) 信息技术的运用	109
(四) 影响行政决策的因素	114
三、行政决策的执行	115
(一) 执行的基本原则	115
(二) 执行的一般过程	116
(三) 执行绩效的评估	118
四、行政决策的趋势	119
(一) 民主化趋势	119
(二) 综合化趋势	120
(三) 科学化趋势	121
复习题	122
案例与思考	122
1. “川气出川”工程不了了之	122
2. “面子工程”为何栽了面子	123
第四章 行政沟通	126
一、行政沟通概述	126
(一) 行政沟通的含义	126
(二) 行政沟通的理论基础	127
(三) 行政沟通的意义与目的	128
二、行政沟通的种类、方式与形态	129

(一) 行政沟通的种类	129
(二) 行政沟通的方式	132
(三) 行政沟通的形态	133
三、行政沟通的关系与过程	135
(一) 行政沟通的关系	135
(二) 沟通过程	137
四、行政沟通的障碍及克服	138
(一) 行政沟通的障碍	138
(二) 沟通障碍的克服	140
(三) 行政沟通的要领与准则	140
复习题	143
案例与思考	143
乡政府缘何遭冲击	143
第五章 行政心理	145
一、行政心理概述	145
(一) 行政心理的含义	145
(二) 行政心理三个取向的分析	146
二、行政个体的心理分析	149
(一) 关于人的本质的假说与管理理论	149
(二) 行政个体的心理需求	152
(三) 现代行政人员的心理素质	154
三、行政行为的心理机制	156
(一) 个体行政行为的动机	156
(二) 个人动机模型与激励	158
(三) 行政个体的角色冲突	162
四、行政组织的心理分析	164
(一) 组织的心理需求	164
(二) 组织对其成员的心理供给与影响	166
(三) 对组织变革的心理抵制	169
复习题	171

第六章 行政监督	172
一、行政监督概述.....	172
(一) 行政监督的含义.....	172
(二) 行政监督的功能.....	173
(三) 行政监督的意义.....	174
二、行政监督的系统构成.....	175
(一) 一般监督系统.....	175
(二) 专门监督系统.....	177
三、行政监督的内容.....	180
(一) 行政指派监督.....	180
(二) 行政指导监督.....	182
(三) 行政评价监督.....	183
四、行政监督的方式和原则.....	184
(一) 行政监督的方式.....	184
(二) 行政监督的原则.....	186
五、改革完善中国的行政监察制度.....	188
复习题	190
第七章 行政机关管理	191
一、机关管理概述.....	191
(一) 行政机关管理的含义.....	191
(二) 机关管理的地位与作用.....	192
(三) 机关管理的原则.....	193
二、机关管理的内容.....	194
(一) 机关管理工作的范围.....	194
(二) 机关管理的程序.....	195
(三) 环境设计.....	196
(四) 文书档案管理.....	197
(五) 会议管理与其他机关事务管理.....	200
三、机关管理的现代化.....	203
(一) 完善机构设置.....	203
(二) 提高人员的办事能力.....	204

(三) 加强制度建设	205
(四) 运用现代技术方法	207
复习题	209
案例与思考	209
政府采购	209
第八章 人事行政	212
一、人事行政概述	212
(一) 人事行政的含义	212
(二) 人事行政的地位和作用	213
(三) 人事行政的基本原则	214
二、人事行政制度的历史沿革	216
(一) 中国古代人事行政制度的历史演变	216
(二) 西方文官制度的发展历程	218
(三) 有中国特色的公务员制度的发展历程	221
三、中国公务员制度的主要内容	225
(一) 公务员及公务员制度的内涵	225
(二) 中国公务员制度的内容体系	225
复习题	239
案例与思考	239
1. 重庆市公选副厅(局)级干部	239
2. 赣公推公选9名正厅级干部	243
第九章 财务行政	247
一、财务行政概述	247
(一) 财务行政的含义	247
(二) 财务行政的作用	250
(三) 财务行政的任务	251
二、预算管理	252
(一) 预算管理的含义	252
(二) 预算管理的体制和机构	254
(三) 预算的编制	255

(四) 预算的执行	256
(五) 决算管理	259
(六) 预算外资金管理	260
三、审计管理	261
(一) 审计管理的含义	261
(二) 审计管理的体制和机构	262
(三) 审计管理的内容	264
(四) 审计管理程序	265
四、会计管理	266
(一) 会计管理的含义	266
(二) 会计管理的体制和机构	269
(三) 会计管理的内容	270
复习题	272
案例与思考	272
乡镇为何“债台高筑”？	272
第十章 行政立法	275
一、行政立法概述	275
(一) 行政立法的含义	275
(二) 行政立法的产生和发展	278
(三) 行政立法的原则与作用	280
二、行政立法主体	282
(一) 行政立法体制	282
(二) 行政立法主体	283
(三) 行政立法权限	285
三、行政立法的类型	286
(一) 主动立法	286
(二) 受托立法	287
(三) 补充立法	289
四、行政立法程序	289
(一) 立项	290
(二) 起草	290

(三) 审查	291
(四) 决定公布	292
复习题	292
案例与思考	292
“民告官”的尴尬	292
第十一章 行政伦理	295
一、行政伦理概述	295
(一) 行政伦理的定义	295
(二) 现代行政的基本伦理	298
(三) 发达国家的行政伦理	300
二、行政组织伦理	305
(一) 行政组织伦理的含义	305
(二) 行政组织变革与伦理发展	310
(三) 行政组织伦理建设的模式	313
三、行政人员的个体伦理	314
(一) 行政人员的义务与责任	314
(二) 道德发展与道德教育	317
(三) 行政人员的道德自律	321
复习题	324
案例与思考	325
不堪重负、进退两难的“110”	325
第十二章 行政文化	329
一、行政文化概述	329
(一) 行政文化的含义	329
(二) 行政文化的内容	331
(三) 行政文化的分类	336
二、行政文化与行政组织	338
(一) 行政文化的总体功能	338
(二) 行政文化与行政组织	339
(三) 行政组织文化的发展	341

三、行政文化与行政行为	342
(一) 行政文化与行政人员的行为	342
(二) 行政文化与行政领导行为	344
(三) 行政文化与行政组织行为	346
四、行政文化的比较	347
(一) 西方行政文化举要	347
(二) 中国传统行政文化与行政文化的现代化	348
复习题	353
第十三章 行政发展	354
一、行政发展概述	354
(一) 行政发展的含义	354
(二) 行政发展的原则	355
(三) 行政发展的模式	356
二、行政发展的环境分析	358
(一) 外部环境分析	358
(二) 内部机制分析	359
三、行政发展的动力及途径: 行政改革	360
(一) 行政改革及其内容	360
(二) 行政改革的制约与推动因素	366
四、行政发展的前景与趋势	369
(一) 信息社会与行政发展	369
(二) 政府治理理念的重构	370
(三) 行政现代化的模式建构	373
复习题	374
案例与思考	374
“第五次警务革命”	374

绪 论

公共行政学是一门研究行政活动规律的学科。今天,无论在西方国家,还是在发展中国家,政府的行政管理对于促进社会发展、推动社会进步都起着越来越重要的作用,这一点对于转型时期的中国来说尤其如此。科学地理解行政现象和活动,准确地把握行政活动及其发展的规律,既是公共行政学研究的任务,也是这一学科所能为人们做出的贡献。

一、公共行政概述

(一) 公共行政的含义

现代意义上的公共行政,西方学者一般是从以下三个角度加以考察的。

1. 政府的组织结构。众所周知,西方现代资本主义国家是按照“三权分立”的原则建立起来的,立法、行政、司法三者之间互相平衡,互相制约。“三权分立”原则不一定具有普遍意义,但是从政府的组织结构来考察公共行政,可以分析西方学者关于小政府和大政府的两种观点。从小政府的观点看,公共行政就是政府组织中行政部门所进行的管理社会事务的活动。美国行政学者 W·魏洛比是持这一观点的代表,他认为“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”^①。从大政府的观点看,公共行政则是政府组织中包括立法、行政和司法三大部门在内的机构管理社会事务的活动。美国

^① W·魏洛比:《公共行政原理》,约翰·霍普金斯出版社,巴尔的摩,英文版,1927年,第1页。