

二十一世纪普通高等院校实用规划教材·经济管理系列

公共行政管理教程

GONGGONG XINGZHENG
GUANLI JIAOCHENG

姚凤云 郑郁 肖静 主编

赠送
电子课件

• 前瞻性与基础性相统一 •
• 教材建设与教学改革相统一 • 综合性与针对性相统一 •

清华大学出版社



二十一世纪普通高等院校实用规划教材 经济管理系列

公共行政管理教程

D035
0261

姚凤云 郑 郁 肖 静 主 编

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书共分十六章。各章以大量的理论和实例论述了公共行政管理的含义、特征,公共行政管理学的含义、研究内容、特点与相关学科的区别及学习研究意义和产生发展的历史,以及有关行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政效率、现代行政技术和方法、人事行政、财务行政、机关管理、电子政务、行政管理法规、行政责任、行政监督、行政道德等具体的公共行政管理内容。

本书理论与实践相结合,论述深入浅出,体现出较强的理论性、知识性、引导性、技能性和实用性。通过学习本书,能很好地提高公共行政管理能力,对管理型人才,特别是公共行政管理人才的培养,能起到很好的引导和促进作用。

本书可作为大学管理类专业的专业课教材,也可作为各专业的公共选修课教材,还可作为继续教育培训教材和自学用书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理教程/姚风云,郑郁,肖静主编.——北京:清华大学出版社,2012

(二十一世纪普通高等院校实用规划教材 经济管理系列)

ISBN 978-7-302-30200-1

I. ①公… II. ①姚… ②郑… ③肖… III. ①公共管理—行政管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 228453 号

责任编辑:桑任松

封面设计:杨玉兰

责任校对:李玉萍

责任印制:张雪娇

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm

印 张:22.75

字 数:548 千字

版 次:2013 年 1 月第 1 版

印 次:2013 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:39.00 元

产品编号:048534-01

前 言

在 2012 年 10 月金秋收获的季节,《公共行政管理教程》一书终于画上了最后一个句号。在如释重负的欣悦之余,笔者不禁激情涌动,随笔赋诗一首,以表对公共行政管理学这一新兴学科研究和应用的赞美与期望之情:

行政活动史悠远,学说^①溯源百余年。

西方昔研先捷足,华夏今论后快鞭。

据此指导国运兴,依其管理世态安。

深入探讨勤应用,辉煌伟业更壮观。

伴随着国家的产生而出现的行政管理活动,其历史发展悠久,演变过程漫长,内容极其广泛,地位相当显要。国家兴衰、社会进退、人民祸福都与其息息相关。为此,早在 19 世纪末 20 世纪初,以美国为首的西方国家便开始注重以行政管理活动现象为研究对象,探讨和总结其活动的规律性,以指导和促进国家行政管理活动的改善和发展。这样,便产生了公共行政管理学。

这门新兴的学科迄今有百余年的历史,而我国恢复对其的研究却是从 20 世纪 80 年代中期才开始的。然而,在这近 30 年的时间里,我国学术界、教育界的研究人员和各级政府的实际工作者,在邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指引下,热情地关注、重视并积极支持、参与了这一学科的研究,使有中国特色的公共行政管理学的研究获得了丰硕的成果。与此同时,公共行政管理学的教育普及工作也得到了迅速发展。对公共行政管理学的研究探讨和学习应用呈现出不断高涨的态势。

我们本着党的十七大关于“形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”的指示精神,在总结我国建国后的行政管理实践经验、借鉴近现代西方公共行政管理理论中有益的部分和继承我国古代的行政思想的基础上,密切结合目前我国行政管理的实际状况,注重吸收中外行政学界研究的最新成果,而编写出此部《公共行政管理教程》。但愿此书的出版能为进一步地学习、研究和探索具有中国特色的公共行政管理规律,指导与促进我国的公共行政管理更快地走向科学化和高效化而尽一点微薄之力。

本书共分十六章,包括绪论、行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政效率、现代行政技术和方法、人事行政、财务行政、机关管理、电子政务、行政管理法规、行政责任、行政监督、行政道德等多方面的内容。它既可成为高校相关专业的教材,也可成为人们自学公共行政管理理论的参考书。

本书由姚风云、郑郁、肖静任主编,常亮、朱晨晨、姚连臣、周韬任副主编。本书编

① 此词指公共行政管理学。



写任务的具体分工是(按所写章节为序):姚凤云(第一章);赵雅坦(第二章);胡玉莲(第三章);姚连臣(第四章);郑郁(第五章);周韬(第六章、第十五章);李洋(第七章);常亮(第八章、第十二章);肖静(第九章、第十章);王宏燕(第十一章);朱晨晨(第十三章、第十四章);李远航(第十六章)。

在本书的编写过程中,我们参阅了大量中外的公共行政管理学和相关学科的专著、教材、论文及其他资料,在此,我们谨向诸位原作者诚表谢忱!对本书的编写,我们虽然做了很大的努力,但由于水平有限,书中的疏漏和不当之处自恐难免,诚请专家、同行和广大读者多多给予批评指正!

编 者



目 录

第一章 绪论1

第一节 公共行政管理的含义2

一、“管理”的含义2

二、“行政”的含义2

三、“公共”的含义3

四、公共行政管理的定义4

五、公共行政管理的特征4

第二节 公共行政管理学的研究对象 和研究意义5

一、公共行政管理学的研究对象 和含义5

二、公共行政管理学的研究内容6

三、公共行政管理学的特点6

四、公共行政管理学与相关学科的 区别7

五、学习研究公共行政管理学的 意义8

第三节 公共行政管理学产生发展的 历史10

一、公共行政管理学产生的历史 原因10

二、公共行政管理学产生发展的 历史过程11

三、中国公共行政管理学的发展 状况13

本章小结15

自测题15

第二章 行政职能20

第一节 行政职能概述21

一、行政职能的含义和特征21

二、行政职能的地位和作用 22

三、行政职能的类型 23

第二节 行政职能的内容 24

一、行政的基本职能 24

二、行政的运行职能 27

第三节 行政职能的转变 30

一、行政职能转变的含义 30

二、行政职能转变的基本依据 31

三、我国行政职能转变的必要性 31

四、我国行政职能转变的主要内容 33

五、我国行政职能转变的

“四个方向” 37

本章小结 40

自测题 40

第三章 行政组织 43

第一节 行政组织的特点、要素和类型 44

一、行政组织的含义和特点 44

二、行政组织的构成要素 47

三、行政组织的类型 48

第二节 行政组织结构与体制 50

一、行政组织结构 50

二、行政组织体制 51

第三节 行政组织建设的原则 53

一、适应行政职能需要的原则 54

二、完整统一原则 54

三、职、权、责相称原则 55

四、精干高效原则 55

五、管理幅度与管理层次适度原则 55

六、法制原则 56

本章小结 57



自测题	57	八、集体决策和个人决策	81
第四章 行政领导	59	九、最优决策和满意决策	81
第一节 行政领导概述	60	十、原有决策和追踪决策	81
一、行政领导的含义和要素	60	第三节 行政决策的原则	82
二、行政领导的特征	61	一、目标恰当原则	82
三、行政领导的地位和作用	62	二、信息准全原则	82
四、行政领导方式	63	三、系统分析原则	82
第二节 行政领导者的职、权、责		四、科学可行原则	83
与素质	63	五、对比选优原则	83
一、行政领导者的职位、职权		六、民主参与原则	83
和职责	63	七、公共效益原则	83
二、行政领导者的素质	64	八、合理合法原则	84
第三节 行政领导的群体结构	69	九、不断创新原则	84
一、品德结构	69	十、动态调整原则	84
二、知识结构	70	第四节 行政决策程序	84
三、智能结构	70	一、发现问题, 确定目标	85
四、气质结构	70	二、集思广益, 设计方案	85
五、年龄结构	71	三、分析评估, 方案选优	86
本章小结	71	四、试验修正, 实施反馈	87
自测题	71	第五节 行政决策体制	87
第五章 行政决策	74	一、信息系统	88
第一节 行政决策的特征和作用	75	二、咨询系统	88
一、行政决策的含义和特征	75	三、决断系统	89
二、行政决策的作用	76	四、执行系统	90
三、行政决策环境	78	五、监督反馈系统	90
第二节 行政决策的类型	79	第六节 行政决策的民主化、科学化	
一、国家决策、地方决策和基层		和法制化	91
决策	79	一、行政决策的民主化	91
二、常规决策和非常规决策	79	二、行政决策的科学化	91
三、确定型决策和不确定型决策	79	三、行政决策的法制化	92
四、战略决策和战术决策	80	本章小结	93
五、经验决策和科学决策	80	自测题	94
六、单目标决策和多目标决策	80	第六章 行政执行	99
七、单级决策和多级决策	81	第一节 行政执行的特点和作用	99

一、行政执行的含义.....	99
二、行政执行的特点.....	100
三、行政执行的作用.....	102
第二节 行政执行的原则和手段.....	103
一、行政执行的原则.....	103
二、行政执行的手段.....	104
第三节 行政执行过程.....	105
一、准备阶段.....	106
二、实施阶段.....	108
三、总结阶段.....	111
本章小结.....	111
自测题.....	112
第七章 行政效率	121
第一节 行政效率的含义、层次和地位.....	121
一、行政效率的含义.....	121
二、行政效率的层次.....	122
三、行政效率在公共行政管理中的地位.....	123
第二节 行政效率测定.....	125
一、测定行政效率的含义与困难.....	125
二、测定行政效率应遵循的原则.....	125
三、行政效率测定的方法.....	126
第三节 提高我国行政效率的途径.....	127
一、转变行政职能,建立合理的组织结构.....	127
二、完善行政运行机制,简化行政程序.....	128
三、增强效率观念,切实转变机关作风.....	128
四、健全行政管理法规和日常工作制度.....	129
五、加强培训工作,提高行政人员的素质.....	129

六、改善行政环境,实现行政管理办公现代化.....	129
本章小结.....	130
自测题.....	130

第八章 现代行政技术和方法..... 133

第一节 网络规划技术.....	135
一、网络规划技术的含义.....	135
二、网络规划的步骤和方法.....	137
三、网络规划技术的主要优点.....	139
第二节 科学预测技术和创造技术.....	139
一、科学预测技术.....	139
二、创造技术.....	141
第三节 系统方法与目标管理方法.....	143
一、系统方法.....	143
二、行政目标管理方法.....	147
本章小结.....	148
自测题.....	149

第九章 人事行政..... 151

第一节 人事行政概述.....	152
一、人事行政的含义与演变.....	152
二、人事行政的作用.....	154
三、人事行政的基本原则.....	155
四、人事行政的发展趋势.....	157
第二节 西方文官制度的产生与发展.....	158
一、西方文官制度的含义.....	158
二、西方文官制度的产生.....	159
三、西方文官制度的发展.....	161
四、西方文官制度的特征.....	162
第三节 中国国家公务员制度.....	163
一、中国国家公务员制度的建立.....	163
二、中国国家公务员制度的特点.....	165
附:中华人民共和国公务员法.....	167
本章小结.....	181



自测题	181
第十章 财务行政	184
第一节 财务行政的特点、职能和原则	185
一、财务行政的含义和特点	185
二、财务行政的职能	186
三、财务行政的基本原则	188
第二节 财务行政的作用和财政管理	
机构	189
一、财务行政的作用	189
二、我国的财政管理机构	190
第三节 国家预算	191
一、国家预算的含义和种类	191
二、国家预算管理体系和管理	
机构	192
三、国家预算的编制	193
第四节 预算会计和国家决算	195
一、预算会计	195
二、国家决算	197
第五节 行政审计	199
一、行政审计的含义和类型	199
二、行政审计的任务和作用	200
三、行政审计的原则	201
四、行政审计的方法和程序	202
第六节 税收制度	204
一、税收和税收制度的含义	204
二、税收制度的作用	204
三、税收分类	205
四、税收管理权限	206
五、加强税收管理工作的主要途径	207
本章小结	208
自测题	208

第十一章 机关管理	211
第一节 机关管理的含义、任务和原则	211
一、机关管理的含义和特点	211
二、机关管理的任务	213
三、机关管理的原则	214
第二节 机关管理的主要内容	215
一、行政机关日常工作程序的管理	215
二、会议管理	216
三、机关文书管理	218
四、机关档案管理	219
五、行政经费管理	222
六、总务后勤管理	222
第三节 机关管理的科学化	224
一、机关管理观念现代化	224
二、机构队伍的精干化	225
三、管理制度的科学化	225
四、管理方法的科学化	225
五、办公手段自动化	226
本章小结	226
自测题	227
第十二章 电子政务	229
第一节 电子政务的含义和意义	230
一、电子政务的含义和目的	230
二、推行电子政务的意义	232
第二节 我国电子政务标准	234
一、电子政务标准的含义	234
二、电子政务标准的重要性	234
三、我国电子政务标准现状	235
四、电子政务标准体系制定的基本要求	236
五、电子政务标准体系分析	237
第三节 电子政务分类信息资源管理	239



一、信息资源分类树体系简介.....	239	二、行政责任的意义.....	291
二、三个系统之间的工作关系.....	240	第二节 我国行政责任的发展和确定.....	292
三、三个系统与其他软件的技术关系.....	240	一、我国行政责任的发展.....	292
四、电子政务信息资源的分类.....	241	二、我国行政责任的确定.....	293
第四节 电子政务信息资源共享机制.....	243	本章小结.....	298
一、组织保障机制.....	243	自测题.....	298
二、法律政策保障机制.....	243	第十五章 行政监督	310
三、经济保障机制.....	244	第一节 行政监督的含义和原则.....	311
四、技术保障机制.....	244	一、行政监督的含义.....	311
五、人才保障机制.....	245	二、行政监督的主要类型.....	312
六、安全保障机制.....	246	三、我国行政监督的原则.....	313
本章小结.....	246	第二节 行政监督的任务、意义和作用.....	314
自测题.....	246	一、行政监督的任务.....	314
第十三章 行政管理法规	266	二、加强行政监督的意义.....	315
第一节 行政管理法规概述.....	266	三、行政监督的作用.....	316
一、行政管理法规的含义和特征.....	266	第三节 我国的行政监督体系.....	317
二、行政管理法规的名称.....	267	一、中国共产党的监督.....	318
三、行政管理法规的主要内容.....	268	二、国家权力机关的监督.....	318
四、行政管理法规的分类.....	269	三、国家司法机关的监督.....	319
五、行政管理法规的作用.....	271	四、国家行政机关的监督.....	320
第二节 行政管理法规的制定.....	272	五、政协和群众团体的监督.....	321
一、行政管理法规的制定程序.....	272	六、人民群众和舆论监督.....	322
二、行政管理法规的制定原则.....	273	七、我国党政监督体制改革.....	322
三、行政管理法规的修改和撤销.....	274	本章小结.....	323
第三节 行政管理法规的实施.....	274	自测题.....	323
一、行政管理法规的实施方式.....	274	第十六章 行政道德	331
二、行政管理法规的效力.....	276	第一节 行政道德的含义、功能	
本章小结.....	278	和意义.....	332
自测题.....	278	一、行政道德的含义和特征.....	332
第十四章 行政责任	289	二、行政道德的功能.....	333
第一节 行政责任的含义和意义.....	289	三、行政道德的现实意义.....	335
一、行政责任的含义和特征.....	289	第二节 行政道德规范.....	336



一、忠于国家.....	336	一、加强行政道德教育	342
二、忠于职守.....	337	二、加强行政道德修养	344
三、清正廉洁.....	338	三、加强行政道德制度建设	345
四、遵守法纪.....	340	本章小结	346
五、实事求是.....	341	自测题	347
六、团结协作.....	341	参考文献.....	351
第三节 加强行政道德建设的途径.....	342		

第一章 绪 论

【学习要点及目标】

通过本章的学习，了解公共行政管理的含义、特征，掌握公共行政管理学的含义、研究内容、特点、与相关学科的区别及学习研究公共行政管理学的意义，了解公共行政管理学产生发展的历史。通过本章的学习，为后续章节的学习打下理论基础。

【引导案例】

英国新右派的政府改革

英国是“新公共管理”运动的发源地之一。1979年撒切尔夫人上台以后，英国保守党政府推行了西欧最激进的政府改革计划，开始这种以注重商业管理技术、引入竞争机制和顾客导向为特征的新公共管理改革。商业管理技术在英国公共部门的引入始于1979年，并以雷纳(Rayner)评审委员会的成立为标志。出身于私人部门的雷纳在内阁中主持一个项目小组，负责对公共部门的绩效进行调查评估。1983年“财政管理倡议”启动，建立起一个自动化的信息系统来支持财政管理改革。1987年著名的《下一步》报告(全名是《改变政府管理：下一步行动方案》)，提倡采用更多的商业管理手段来改善执行机构，提高公共服务的效率。该报告指出：长期以来，缺乏真正的压力以迫使政府机构改善绩效，提高工作效率；以往所重视的是标准化的程序而忽视公共服务的提供；白厅注重的是高级文官的政策咨询功能而非管理功能。为了解决这些问题，该报告建议把整体的部(委)分解成若干机构，这些机构在主管的部(委)的政策指导下，履行公共服务和有效管理的职责；以管理主义的技术和程序培训职员，并且所有活动都是在一位高级主管的领导下进行。“下一步”机构的创立一开始是零碎的，但发展迅速。“新公共管理”的顾客导向和改善服务的特征，特别明显地体现在1991年梅杰政府的“公民宪章”的白皮书上，而引入市场竞争机制这一特征则明显地体现在1979年以来英国公共公司以及公共机构的私有化浪潮之中，也反映在1992年梅杰政府的“为质量而竞争”的政策文件上。这些措施促使提供公共物品和服务的公共部门接受市场检验；各公共部门之间、公共部门与私人部门之间为公共物品和服务的提供展开竞争，尤其是通过公开投标，赢得竞争并提供优质服务的单位才能生存与发展。

(资料来源：圣才学习网，www.100xuexi.com)

公共行政管理是一种国家性质的管理。要使社会文明进步、国家发展富强、人民生活幸福，就需要进行科学的公共行政管理。为此，就必须不断总结探讨公共行政管理的规律，使公共行政管理的实践活动能符合其自身的规律性，逐步实现科学化、现代化和高效化。



而总结探讨公共行政管理的规律正是公共行政管理学的根本任务。公共行政管理学又称行政管理学、行政学、公共行政学。它发源于美国,迄今已有百余年的历史,是一门新兴的综合性的独立的学科。20世纪80年代,在邓小平理论的指引下,我国开始恢复了对它的研究。在21世纪的今天,随着知识经济时代的到来,进一步加强我国公共行政管理学的理论建设,对于实现党和国家新世纪的宏伟目标具有十分重要的意义。

本章作为公共行政管理学的总论,将对公共行政管理的含义、特征,公共行政管理学的研究对象、特点、与相关学科的区别,及对其进行研究的意义和其产生发展的历史等问题逐一地进行阐释。

第一节 公共行政管理的含义

一、“管理”的含义

管理是人类社会的古老现象。在从猿过渡到人、从人类结成社会起,管理就出现了。早在前氏族公社时期,原始人为了猎取动物、采集植物果实,以及进行日常生活,便出现了最简单的家族管理活动。后又组成氏族、部落或部落联盟,设有负责日常活动的酋长和专司战事的首领,对氏族、部落及其联盟进行管理。从纵向看,人类社会从产生至今的各个历史时期,无论是原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会,还是我们今天的社会主义社会,管理活动无时不在;从横向看,在人类社会生活的每个历史时期,从个人、家庭、团体到整个国家、社会,从整个国家的政治、经济、文化到社会领域的其他各个方面,管理也无处不在。而且,随着社会的发展,管理的分类越来越具体,管理的范围也越来越广泛。

“管理”作为一个词语是古今常用的动词。古时常用单音词“管”或“理”,分别解释其意是,管为主管,理为治理,或主其事为管,治其事为理。“管理”在现代汉语中意思为管辖、保管、料理、处理等。在现代管理学中,管理的定义虽然各异,但基本上都是指人类社会的一切组织以人、财、物、事为管理对象而行使管理职能,以实现管理目标的活动。

二、“行政”的含义

行政管理是伴随着国家的产生而产生的。它是有阶级以来的人类社会中各种管理活动中的一种,即各级政府行政机关的管理活动。

在中国,“行政”二字历史久远。早在距今2500年前的我国古籍《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载。《史记·周记》中也记有“召公、周公二相行政”的典故。这里的行政是指执掌国家政权、管理国家的事务。当然,这里的行政与现代意义上的行政的含义是不相同的。

现代意义上的行政取意于西方。在西方,“行政”一词也是一个出现得很早的词语。两千多年前的古希腊学者亚里士多德在其著作中就曾使用过这一词汇。现代英语 Administration 即“行政”是从拉丁文 Administare 翻译而来的。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”。而近现代西方学者则从不同的角度对“行政”赋予不同的含义,概括起来主要有如下三种观点。

(1) 有的从管理功能的角度来解释,认为一切管理都是行政,即行政是国家所有机关(包括立法、司法、行政机关)和企事业单位对行政事务的管理与处理。这是最广义的行政说,它包罗万象,过于笼统,容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的内容相混淆。

(2) 有的从政治与行政分离的角度来解释,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行,即行政是一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动。这是广义的行政说,这种观点对行政的界定并不严密,因为行政不可能不表现国家的意志,执行也不可能不体现政治。它没有正确反映当代世界各国政治与行政紧密相连、相互结合与影响的实际情况。

(3) 有的从“三权分立”的角度来理解行政,认为行政是指与立法、司法并立的“三权”之一的部分,即认为,行政是国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。这是狭义的行政说。

另外,还很有必要运用马克思主义的观点来解释行政。马克思在其著作《评“普鲁士”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中指出:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是,他们就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。”马克思的论述,一是指出了行政是国家的活动,这就划清了行政与一般社会组织活动的界限;二是指出了行政是行政机关为国家办事并采取行政管理措施,这又划清了行政与立法机关、司法机关的界限。

根据《社会科学大辞典》、西方学者的狭义行政说和马克思主义的观点,我们认为,行政是国家行政机关对国家的社会公共事务的管理活动。

三、“公共”的含义

“公共行政”是公共行政管理学中的专门术语,由于在“行政”前面加了“公共”二字,使“行政”本身的含义更为丰富。英语 public 即“公共”,其本身包含有公(有)的、公众(事务)的、政府的、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 即“私人”,其概念外延的直观理解较为明确。根据 public 所包含的多种意思,在“行政”前面加上“公共”一词便具有以下几种含义。

(1) 在“行政”前面加上“公共”一词在于强调该行政不同于社会企事业单位、其他社会团体和私人单位的管理活动。它强调了行政活动的主体主要是行政机关。

(2) 在“行政”前面加上“公共”一词在于强调该行政目的和性质主要是为公众(public)提供服务。由于国家的本质是阶级统治的工具,在资本主义国家中,其行政前面虽然加了“公共”二字,但其目的和性质与其词义仍有本质的区别。只有社会主义国家才真正具有



“公共”行政为人民服务的目的和性质。

(3) 在“行政”前面加“公共”一词在于强调该行政所负的社会(public)责任和义务。行政活动的目的和性质决定了它应负有的社会责任和义务。因此,必须用服务数量、质量,满足社会需求的程度等多种尺度作标准。

(4) 在“行政”前面加“公共”一词在于强调公众的(public)参与性。这种参与主要表现在公众参与政府决策的制定,形成决策自下而上的民主基础和通过立法、司法机构、新闻媒介或其他渠道对政府行为进行约束和监督。

(5) 在“行政”前面加“公共”一词在于强调行政活动的公开性(public)。其公开性是指行政机关及其行政人员的工作要有透明度,让公众知晓。这就需要让立法机关、司法机关、新闻媒介和公众了解主要的行政工作,并随时接受其检查、调查和监督。

综上所述,由于“行政”一词前面附加了“公共”一词,所以,“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词更加丰富。

四、公共行政管理的定义

在对“管理”、“行政”、“公共”三个概念进行阐释之后,我们可以对公共行政管理的概念有一个基本的认定,即,所谓公共行政管理是指国家行政机关及其行政人员为维护国家和公众共同利益,促进社会整体协调发展而依法行使行政权力,履行行政职能,对国家和社会的公共事务进行管理的活动。对这个定义需具体阐释它包含的以下几个含义。

(1) 公共行政管理的基础是行政机关和行政人员在名义上享有、在实际上行使的国家行政权力。

(2) 公共行政管理的主体是国家各级行政机关和行政机关中具有领导职务和非领导职务的行政人员,即公务员。

(3) 公共行政管理的客体是国家和社会的公共事务。它的范围涉及国家的政治、经济、文化等公共事务和社会的各种公共事务。

(4) 公共行政管理的目的是维护国家和公众的共同利益,促进社会的整体协调发展。

(5) 公共行政管理的根本原则是依法进行管理,即遵循国家法律、行政法规和有关条例进行管理。

(6) 公共行政管理的职能是通过行使计划、组织、协调、控制、监督等运行职能,来努力实现行政的政治、经济、文化和社会等基本职能。

五、公共行政管理的特征

(一)政治性

公共行政管理具有鲜明的政治性特征。首先,公共行政管理是统治阶级以国家的名义,

按照自己的意志对社会公共事务进行管理。例如，奴隶社会的奴隶主、封建社会的封建主、资本主义社会的资产阶级、社会主义社会的工人阶级和劳动人民等统治阶级均以国家的名义，按照本阶级的意志对社会进行管理，履行政治统治职能，维护统治阶级的利益。其次，公共行政管理是行政机关及其成员按照一定的法律法规行使国家赋予的行政权力，以对社会公共事务进行管理，即以法律法规为行政管理的主要手段，以国家权力为依靠力量来实施管理。而且，不同社会制度的国家，因国家性质的不同，服务对象各异，其管理又具有各自不同的政治色彩。

(二)社会性

公共行政管理所具有的与其政治性特征相对应的另一个特征就是社会性。社会性特征是由公共行政管理履行其管理社会公共事务的职能所决定的。一般来说，国家行政事务都是社会公共事务。国家行政事务涉及国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务活动，包括经济、政治、教育、科学、文化、卫生、体育、外事、邮政、交通运输、民政事务、国防建设等各个方面。它们是社会公共事务的最主要的组成部分。除国家行政事务外，有许多地方性的、社会局部的公共事务也属于社会公共事务的范围，需要由各级行政机关进行直接或间接的管理。

公共行政管理的这种职能并不与其政治职能相对立，而是为执行政治职能所必须奠定的基础。正如恩格斯所说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”而且，随着时代的发展，社会公共事务日益广泛和复杂，人们对政府公共事务的管理要求越来越高，行政机关履行管理社会公共事务职能的任务也越来越重。

(三)公益性

公共行政管理具有明显的公益性特征。这种公益性反映的是社会整体的公共利益。从管理的目的看，它不像一般的企业管理以追求盈利为目的，而主要是给特定社区的人们提供非营利性的服务，以提高人们的生活质量。当然，有时为了弥补公共行政管理的经费不足，也会采用收费的办法，但是，这种收费绝不是以盈利为目的的，其有偿背后的动机是为社会公众提供更好的服务。

第二节 公共行政管理学的研究对象和研究意义

一、公共行政管理学的研究对象和含义

毛泽东同志指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，



对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”公共行政管理学的研究对象是公共行政管理的活动现象。它通过研究该活动的现象,探索出该活动过程内在本质的联系,即研究总结该活动过程内在的规律性。在此基础上,我们就较容易给公共行政管理学下一个简明的定义。那就是,公共行政管理学是研究国家行政组织对社会公共事务进行有效管理的规律的科学。这个定义点明了以下几方面含义:一是点明了国家行政组织,即政府机关在公共行政管理中的主体地位;二是点明了公共行政管理是以整个社会公共事务为管理对象的;三是点明了公共行政管理学以追求公共行政管理活动的高效率为宗旨;四是点明了公共行政管理学以揭示公共行政管理活动的客观运行规律为归宿。

二、公共行政管理学的研究内容

公共行政管理学在不同的发展阶段,有着不同的研究内容。本书针对现实的公共行政管理活动的需要,对公共行政管理的原理、职能、主体、过程、技法、实务和保障等多方面的内容进行系统、全面的阐释。其具体内容包括:绪论(公共行政管理学总论)、行政职能、行政组织、行政权力、行政领导、行政决策、行政执行、行政效率、行政技术和方法、人事行政、财务行政、机关管理、电子政务、行政管理法规、行政责任、行政监督、行政道德等。

三、公共行政管理学的特点

(一)综合性

公共行政管理学具有综合性的特点。这一特点首先是由公共行政管理的复杂性、广泛性所决定的。如前所述,公共行政管理的对象和事务几乎无所不包,为促进行政机关进行有效的管理,公共行政管理学就必须研究涉及各个方面的管理问题,并对其加以综合、提炼和升华,使之系统化、理论化和规范化。其次,公共行政管理学广泛运用了社会科学、自然科学和技术科学等方面的理论知识,如历史学、社会学、管理学、心理学、法学、财政学、人才学、系统科学、决策学、运筹学、概率论、模糊数学、电子计算机等多学科的理论知识和技术,综合了众多学科的有益知识,与各行业的专业知识交叉渗透,使其理论体系极为丰富。

(二)应用性

公共行政管理学具有应用性的特点。公共行政管理学是从公共行政管理活动实践经验中抽象出来的知识体系,它一经形成,便对公共行政管理活动的开展起到直接的指导作用。即其理论源于公共行政管理实践活动,又反作用于公共行政管理实践活动,具有很强的实用性。该学科的管理模式、方法、技术更是具有较强的可操作性和实用性。它能指导解决