

北京高等教育精品教材

公共行政学

Public Administration (第三版)

张康之 李传军 程倩 等编著

非
外
借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

北京高等教育精品教材

公共行政学

(第三版)

张康之 李传军 程 倩 等编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学/张康之等编著. —3 版. —北京: 经济科学出版社, 2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7589 - 9

I. ①公… II. ①张… III. ①行政学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 318865 号

责任编辑: 谭志军 卢元孝

责任校对: 杨海

版式设计: 齐杰

责任印制: 王世伟

公共行政学

(第三版)

张康之 李传军 程倩 等编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 22 印张 430000 字

2017 年 3 月第 3 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7589 - 9 定价: 46.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

全球化、后工业化意味着人类社会进入了一个新的阶段，我们所遇到的各种各样的问题都具有全新的性质，人类的生活方式、交往方式等都面临着重建的要求。特别是在社会的高度复杂性和高度不确定性条件下，在受到危机事件频发等问题的困扰时，我们需要通过人文社会科学研究的学术和理论创新去描绘走向未来的道路。在全球化、后工业化进程中，社会科学不仅不应成为自然科学的镜像，而且需要直面高度复杂性和高度不确定性，进而努力建立具有自身特色的话语体系。这是中国学者应当承担起来的使命。

在我国，行政管理学被当作一门科学加以研究是在改革开放后，20世纪末，中国学术界开始接受“公共行政”概念。公共行政学作为一门科学形成于20世纪的美国，在成长中吸纳了各国学者的贡献。中国的行政科学研究对于中国的行政改革和社会治理实践都发挥了应有的作用。最为重要的是，中国行政学的研究紧密围绕中国政府的改革和发展，能够从中国的实际出发而进行经验总结和理论探索。今天看来，虽然行政学在中国是一门年轻的科学，但所取得的成就是非常喜人的，尤其是本土化的努力有了一定的收获。要实现学术创新，必须兼具全球视野与本土视角。因而，我们不能再满足于完全按照西方学者提供给我们的知识和理论去编写教材了，而是需要反映中国学者在这门学科的研究中所取得的成果，塑造中国行政学的理论体系甚至话语体系。不仅如此，在全球化、后工业化的大背景下，中国行政学的研究还必须走向创新之路，即致力于在解决中国问题的同时也表现出对全球性重大问题的关切。这本教材就是根据这一指导思想编写的。

事实上，从全球范围看，进入21世纪后，公共行政发展中所取得的新的理论成就主要在中国，只是由于许多中国学者尚未建立起自信心，才无视中国公共行政研究中所取得的新的成就，而是更多地被20世纪西方国家（特别是美国）的公共行政研究成果所征服，或者说，在西方国家既有的学科知识的阴影下走不出来。我们在编写这本教材时，既注重对20世纪公共行政研究成果的介绍，也努力总结中国在21世纪研究上的新进展，即把近年来中国学者的新贡献都努力吸纳到这本教材中。虽然我们因为教材的叙述需要而没有把做出贡献的中国学者名字一一列出，但我们对他们所做出的探索是充满敬意的，要特别感谢他们，正

是他们的研究成果使这本教材变得更加丰富，能够给予学生更多新知识。

这本教材的第一版面世于2002年，勾画了公共行政学的学科体系，由张康之、李传军、张璋编著。2010年第二版进行了大幅度的调整，重新进行了编写分工：李传军撰写第1章和第10章，李圣鑫撰写第2章，朱晓红撰写第3章，郑家昊撰写第4章和第6章，谢新水撰写第5章，毕瑞峰撰写第7章，李东撰写第8章，王宏伟、周义程撰写第9章，刘柏志撰写第11章，程倩和张乾友撰写第12章。最后由我进行统稿和定稿。近几年来，中国公共行政的理论和实务均发生了突飞猛进的变化，为了反映这些变化，我们推出了本书的第三版。第三版在教材体系上没有太大的变化，但在内容上进行了较大幅度的调整。一是对语言进行锤炼，力求表述更加科学、精练；二是结合中国行政改革和社会治理的实践，在理论上进行概括；三是如前所述，尽可能地把近年来我国学者在公共行政研究领域中所取得的成果吸纳进来。

这部教材的第二版被评为“北京高等教育精品教材”，这对我们是一个激励，这次修订，就是这种激励的结果，我们希望通过修订获得更多读者认同。当然，行政实践每日都会遇到新问题，我们的教材就应该是与时俱进的。提高教材的境界，更新教材的内容，推出一本读者更愿意读、更喜欢读，花更少时间获更大收益的教材，这就是我们这次修订的目标。我一直认为，在专业化的作品中，教材是最为重要的，教材可以使更多的人开卷有益。同时，教材又是集体创作的作品，既包括教材撰写者，也包括教材的使用者——老师和读者。我们真心希望时时得到来自各个方面的批评和建议，这些批评和建议都会体现在以后的教材修订中，只有这样，教材的质量才会不断提高，趋向完美。

经济科学出版社的卢元孝先生是这本教材的最初促成者，这些年来，他一直鼓励和督促我们对这本教材进行修订，这本教材的不断完善，包含着他的心血，我要衷心感谢他。

张康之

2016年10月

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 公共行政学概述	2
1.2 行政模式的历史演进	14
1.3 公共行政学的产生与发展	24
关键概念	32
复习思考题	32
第 2 章 公共行政体系	33
2.1 行政体系的结构	33
2.2 行政体系中的组织	38
2.3 行政体系中的权力	50
2.4 行政权力的存在形态	57
关键概念	63
复习思考题	63
第 3 章 行政人员与公务员制度	64
3.1 行政人员及其职业责任	64
3.2 公务员制度	74
3.3 公共行政中的伦理	82
关键概念	87
复习思考题	87
第 4 章 政府职能	89
4.1 政府职能概述	89
4.2 政府职能模式	103
4.3 当前我国政府的职能定位	113

关键概念	124
复习思考题	124
第 5 章 公共行政的运行机制	126
5.1 公共行政中的领导	126
5.2 公共行政中的协调	135
5.3 行政监督	142
关键概念	150
复习思考题	150
第 6 章 公共行政的过程	152
6.1 行政决策	152
6.2 行政执行	163
6.3 机关管理	168
关键概念	174
复习思考题	174
第 7 章 公共行政的保障	176
7.1 公共财政、预算与税收	176
7.2 依法行政	190
7.3 公共行政的方法与技术	195
关键概念	201
复习思考题	201
第 8 章 政府绩效管理	202
8.1 政府绩效概述	202
8.2 政府绩效评估	207
8.3 政府绩效管理实践	214
关键概念	221
复习思考题	221
第 9 章 政府危机管理	223
9.1 公共危机与公共危机管理	223
9.2 公共危机管理过程	231
9.3 公共危机管理机制	238

关键概念	248
复习思考题	248
第 10 章 电子政务	249
10.1 电子政务的兴起	249
10.2 电子政务的技术支持与制度环境	261
10.3 网络平台上的电子政务	271
关键概念	279
复习思考题	279
第 11 章 行政改革的实践	280
11.1 行政改革概述	280
11.2 当代西方国家的行政改革	290
11.3 改革开放以来中国的行政改革	297
关键概念	306
复习思考题	306
第 12 章 公共行政（学）的新理论	308
12.1 民主行政理论	308
12.2 新公共服务理论	316
12.3 网络治理理论	320
12.4 后现代公共行政理论	331
关键概念	337
复习思考题	338
参考文献	339

第1章 导论

人类的社会生活应当有序，无序或失序都是我们无法接受的。但是，人类早已告别了那个拥有自然秩序的时代，而是需要通过国家和政府提供秩序。至少，当人类走出原始状态后，这种秩序就都要社会治理机构来提供。近代以来，国家及其政府提供社会秩序的基本活动往往是与“行政”联系在一起的。行政学作为一门学问大致是在19世纪末开始的，它从理论上总结概括了国家及其政府管理自身和治理社会的经验，并在此基础上对社会治理的结构、过程和方式方法进行科学设计。行政学作为一门科学也被称作“公共行政学”，它在20世纪迅速地发展成为一门显学，取得了极其显著的成就，而且对行政管理以及社会治理的实践产生了巨大影响。可以认为，行政学在塑造公共行政的实践模式方面发挥了无可替代的作用。公共行政是管理行政的典型形态，而管理行政属于工业社会的行政模式。此前，在农业社会的历史阶段中，人类所拥有的是一种统治行政模式。同样，可以相信，在人类走向后工业社会的进程中，所应致力于建构的将是一种服务行政模式。

本章重点问题

- 行政管理、公共行政、公共管理的概念
- 公共行政学的学科特征
- 公共行政学的研究内容
- 统治行政、管理行政、服务行政
- 公共行政学的发展阶段

1.1 公共行政学概述

1.1.1 公共行政学的相关概念

1. 行政管理

行政管理是由“行政”和“管理”这两个意思相近的词组合而成,是指社会治理体系自身的管理。广义上的行政管理包括一切组织的自身管理活动,而狭义的行政管理所指的也就是我们这里所说的社会治理体系自身的管理。在现代政治部门与行政部门分化的条件下,行政管理一词一般是专门用来指作为行政部门的政府自身的管理活动。其实,在政治部门中,组织的运行也包含着行政管理的内容,政府在社会治理中使用行政手段对社会所进行的约束和调控也可以看作是行政管理。本书所探讨的行政管理主要是政府自身的管理。

管理活动是最为普遍的社会性活动,自从人类开始共同开展活动时,或者说,为了某个共同目的而开展有组织的活动时,就产生了管理的问题。总的说来,只要一项活动是由多人共同进行,就具有一定程度的组织特征,因而也就包含着管理的内容。在人类社会的发展过程中,社会活动越来越趋于复杂化,个人能够独立处理的事情越来越少,更多的事情需要人们联合起来共同应对,管理的意义也就被突出出来。在工业社会中,随着社会化大生产的出现,假如撇开了管理,也就什么事情都做不成。正是由于这个原因,在20世纪,管理活动以及专门研究管理活动的管理学才引起了人们的格外关注。

总的说来,行政作为管理活动的一种特殊类型是与国家及其政府联系在一起的,特别是公共行政学所探讨的“行政”是专门指政府管理自身的活动。在日常用语中,“行政”这个词有着很广泛的含义。在中国,20世纪80年代以前,人们几乎把与管理有关的活动都称为行政,不管这个管理是党政机关的,还是人民团体的、学校以及科研机构等事业单位的或企业的。随着行政管理学作为一门学科在80年代后的恢复和重建,人们已经将行政管理与企业管理分开来看待。但是,作为一种历史遗迹,在部分事业单位和企业中,仍有“行政科”“行政处”的设置,在这里,“行政”所指的主要是“后勤管理”。有些企业也把办公大楼称为“行政大楼”,这里的“行政”等同于“办公”。

从汉语的词源来看,早在两千多年前的中国古文献中,就有关于“行政”的记载。例如,《左传》中有“行其政令”“行其政事”的记载。“行政”一词最

早见于《史记·周本纪》：“召公、周公二相行政，号曰‘共和’。”这里的“行政”是指对整个国家进行管理。在西方，英语中的“行政”（administration）源出拉丁文 *administrare*，意思是“执行事务”。

“行政”一词的基点在于“政”，“行”是一个动词，“政”才是所行之事，而“政”则是在国家出现之后才出现的。直到现在，人们单独地使用这个概念的时候，还是把它作为国家的政务，或与国家相联系的各种事务。在引申的意义上，也是用来指称和描述与国家相关的各种事务。这样一来，“行政”中的“行”，实际上是与作为动词的“管理”有着同样含义的，而“行政”中的“政”则表明了行政的特殊性质，即表明行政不是一般意义上的管理，而是一种特殊形式的和有着特殊内容的管理。“行”与“政”合起来，就是管理国家政务。

随着社会的发展，国家承担了更多的管理社会事务的职能。其实，在历史发展的进程中，国家的内涵和外延都在不断地变化和扩展，出现了国家机构的分化，形成了多个相对独立的职能部门，特别是到了近代，政府逐渐地被作为国家的一个相对独立的部门来加以建构，成了执行国家意志并代表国家管理社会的专门性机构。行政的独立化使政府的行政行为成为专门管理国家事务和社会事务的活动。虽然政府所承担的行政具有管理的特征，但它与社会中的其他组织以及企业的管理又有着根本性的区别。正是这种区别决定了人们把政府所承担的管理活动称作行政，或者称作行政管理，以表明它是一种特殊形式的和有着特殊内容的管理。由此看来，行政管理这个复合词所指的其实就是行政，因而，在更多的时候，人们往往直接地把“行政管理”简称为“行政”。

在公共行政学的理论框架中，“行政管理”这个概念所强调的是政府行政活动的管理内涵，并不是对行政的全部内容和性质的表达。行政包含着管理的内容，却不能等同于或归结为管理，行政的许多内容无法归入管理范畴中去。行政是政府中的机构和人员为了政府运转的有序化和条理化以及社会运行的稳定和安全而做出的程序化、制度化行为选择的总和。在现代社会，由于政府有着推动社会发展的职能，所以政府机构和人员在程序化、制度化的体制框架下的行为选择除了谋求社会的稳定和安全之外，也通过优化政府自身的运行机制和制定公共政策等手段为社会的发展提供保障。不过，行政毕竟包含着管理的内容并有着管理的形式。尽管如此，即使是从管理的意义来认识行政，也必须指出，行政是一种特殊形式和有着特殊内容的管理，它作为政府所承担的管理活动，与企业以及其他社会组织所开展的管理活动不同，尽管政府在开展行政活动时可以从企业以及其他社会组织的管理中借鉴一些技术性的工具和手段，但就行政活动的性质而言，是不同于企业以及其他社会组织的管理的。

人们在谈论行政管理的问题时，思维的重心一般是放在政府以及其他巨型组

织的内部运行的，对于政府或那些巨型组织的外部功能，是作为行政管理科学化、合理化、技术化的必然结果而出现的。所以，行政管理并不仅是以政府为主体的管理活动，一切规模较大的组织都有着行政管理的问题。但是，只有政府才能够既是行政管理的主体也是行政管理的客体。当政府作为行政管理的主体时，它既有对自身的管理，也可以使用行政手段去对社会加以管理。至于社会中其他类型的组织，只有对组织内部事务的管理才能称为行政管理。从行政发展的历史趋势看，政府运用行政手段对社会的运行受到了越来越多的批评，迫使政府更多地运用法律、政策的手段去对社会的运行进行调控。这就是行政管理的内部化，使得政府的行政管理与社会组织的行政管理呈现了形式上的趋同。

2. 公共行政

公共行政作为一种行政模式是在 20 世纪发展起来的，它是近代政治的人民主权原则演进和发展的结果，在直接的意义上，是政治权力分化的结果。根据近代早期启蒙思想家们的观点，国家权力被分成“立法权”、“司法权”和“行政权”三种基本的权力，并要求这三种权力之间在平衡的基础上实现相互制约。根据这一观点而做出的现实制度设计就变成了由三个部门来分别执掌这三种权力，政府也就成了与立法部门和司法部门平行的一个部门，即专司行政的部门，也被称作“行政部门”。

在国家权力来源的问题上，启蒙思想家们的人民主权原则认为，权力源于人民，是人民权利的让渡。在思考人民主权的保障和行使的问题时，19 世纪的思想家们设计出了一种被称作“代议制”的权利保障制度。根据“代议制”的设计原则，人民的意见通过其代表而得以表达，在立法部门形成了体现国家和人民意志的法案和政策，而司法部门和行政部门都是对这些法案和政策的执行，只不过他们在执行立法部门的法案和政策时是有分工的。行政部门所执行的是那些维护和保障社会常态运行的法案和政策，而司法部门则对社会常态运行中的异例进行审查并做出判决。这样一来，行政部门就成了一个相对于立法部门和司法部门的独立部门。到了 20 世纪，这个行政部门也就被人们习惯地称作政府，相应地，政府就不再是指 19 世纪及其以前的那个笼统的、在很大程度上与国家相重合的“政府”了。

公共行政中的“公共”一词可以看作是对行政的定义或规定，是指政府的行政管理及其过程都是服务于公共利益的，反映公众的意志和以提供公共服务为目标。根据学者们的意见，关于公共行政可以作如下理解：（1）“公共”是相对于“私人的”或“企业的”管理来说的，它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。（2）在抽象的意义上，一切行政管理活动都有着同样的职能、程序、要素或过程，但不同历史时期的行政管理活动

有不同的目的和性质。如封建国家的行政管理的目的和性质是巩固王权，是服务于少数人的统治的，而公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务。(3) 公共行政是对行政性质的规定，是指这种行政应负有社会责任和义务，其工作绩效既不能用利润指标也不能简单地用效率指标来衡量，而是必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。(4) 公共行政是指行政的全部活动及其过程都与公众的利益密切相关，公众有权而且也有必要参与行政活动，这种参与主要表现在公众对政府决策的影响，往往是通过一定的民意代表机构对政府行为进行约束，也通过各种渠道对政府活动进行舆论监督等。(5) 行政活动应当具有公开性。这种公开性一方面是指政府及其行政人员的工作要有透明度，让公众知晓；另一方面，是要让立法机关、司法机关、新闻媒介和公众了解行政工作的内容，随时接受检查、调查和监督。

关于“公共行政”概念，应当从以下几个方面来认识。

首先，是对行政管理范围的确定。如上所述，行政管理的概念具有抽象性、普遍性，这样，就出现了政府中的行政管理与企业中的行政管理在性质上的区别问题，公共行政的概念是要把行政学的研究范围确定在对政府行政管理的研究方面，至于企业中的行政管理问题，则被视为属于私人行政的范畴，也就是我们常说的“管理”。

其次，是对行政体系性质的确认。虽然人类历史上早已有了行政管理的问题，但只有服务于公共利益和以满足公众需求为出发点的政府管理活动及其过程，才能够被称为公共行政。也就是说，公共行政的概念把当代政府与以往那种作为阶级统治工具的行政体系及其活动区分开来。当然，在奴隶社会、封建社会的历史阶段中，行政管理也包含着一些公益性的内容。比如，在道路、桥梁、水利工程等公共工程的建设中，政府行为具有一定的近似于公共行政的性质，但在总体上是不能够把奴隶社会、封建社会的行政管理称作公共行政的。

再次，是对行政体系外部功能的强调。如果说行政管理的问题集中在政府的行政体制、程序、运行机制及其方式、方法上，是对政府自身内部管理的描述，那么，公共行政的概念则着眼于政府职能，强调政府面对整个社会和全体公众提供公共服务的内容、性质和途径。在公共行政概念出现之前，行政管理的概念是可以用来描述政府管理社会的特征的，然而，随着公共行政概念的出现，行政管理的概念则被限制在描述政府管理自身的方面了。

最后，是对行政体系在国家政治结构中的地位的规定。公共行政这个概念产生于威尔逊(T. W. Wilson)“政治—行政二分原则”的提出之后，形成于利益集团已经成为一种基本的政治现象的条件下，所强调的是政府相对于利益集团政治的独立性，即超然于不同的利益要求之上而不受具体的利益集团政治诉求的左右，是服务于整个社会和全体公众的。西方学者也把公共行政的这一特征概括

为“价值中立”。

可见，相对于行政管理的概念，公共行政的概念有了一些新的内涵，对于行政学的研究范围做出了限制，增加了对行政体系的性质加以确认的内容。但是，公共行政的概念更多地表明了行政学研究重心的转移，并不回避对行政管理问题的研究。相反，由于公共行政概念包含着比行政管理概念更为广阔视野，以公共行政概念为出发点的科学研究不仅包容了行政管理的内容，而且赋予了行政管理以新的内涵，使行政管理能够在广阔的社会背景下认识自身和完善自身，避免陷入片面的工具主义和效率中心主义导向中去。

3. 公共管理

公共管理是20世纪后期出现的一种新型社会治理模式。这个时期，社会的复杂性和不确定性迅速增长，原先由政府垄断社会治理的局面变得难以为继，出现了非政府的、非营利的组织以及各种各样新的社会自治力量，并形成了与政府一道共同治理社会的局面。同时，在行政改革的过程中，政府职能实现了转变，政府的运行机制和行为模式也都发生了根本性变化，从而需要新的概念来描述这种政府与各种社会力量共同治理社会的状况。这就是“公共管理”这个概念产生的原因。所以，对“公共管理”的概念，需要从以下几个方面来加以理解。

第一，公共管理主体是多元的，除了政府这一专门性的行政组织外，还包括非政府的、非营利的组织以及其他各种各样的社会治理力量。在我国，政府之外的、参与到社会治理过程中的所有组织都概括地称为“新社会组织”，这事实上确认了政府与“新社会组织”合作治理的新型社会治理局面的形成。使用“新社会组织”这个概念，目的是把20世纪80年代以来新出现的参与社会治理的组织与传统的组织区别开来，所强调的是这些新型社会组织所担负的社会治理功能。也就是说，传统的社会组织以及企业等私人组织都是接受政府管理的组织，而新社会组织则是与政府一道开展管理社会并管理自我活动的组织。从历史上看，自从人类有了专门开展社会治理活动的机构以来，都是由国家（政府）垄断社会治理活动的，其他任何一种社会力量都无权与国家（政府）分享社会治理权，现在，以政府为代表的行政体系成了多元社会治理主体中的一支力量，其垄断社会治理的局面被打破了。所以，需要用一个新的概念——“公共管理”来标识它。

第二，在社会治理特征上实现了对参与治理的超越，用多元治理主体的合作治理取而代之。农业社会的治理是服务于阶级统治和阶级压迫的，治理者与被治理者的界限是清晰的，在很大程度上是由等级身份制所规定的。进入工业社会，在一个相当长的时期内，虽然政府是根据有限政府的原则来加以建构的，也表现出了对社会的尊重，并给予社会一定的自由和自主空间，但全部社会治理活动都

是由政府垄断的，即使在公众以及社会对政府有了什么样的诉求时，也是通过政治部门而形成公共政策，然后再由政府付诸实施。20世纪70年代，“民主行政”的理念被提出后，公共行政发生了一定程度上的改变，公众参与治理获得了合理性和合法性。然而，参与治理依然是在政府中心主义的格局中展开的，而且极易受到政府工作人员的控制和操纵，尽管它实现了对政府垄断治理的改善，也取得了良好的业绩表现，却没有实现社会治理模式的根本性变革。公共管理意味着多元治理主体间的平等合作，打破了把任何一种治理力量作为中心的格局，形成了多元主体间的治理网络结构，通过相互监督、相互制约和以协商的方式在公共服务中开展共同行动。

第三，社会治理的重心发生了转移。以往，社会治理的重心被放置在提供社会秩序、维护社会稳定和保障国家安全方面，在此前提下，政府也会主动地去推动经济发展和社会进步。20世纪后期以来，虽然这些传统的政府职能依然存在，但社会治理的重心转移到了提供公共服务上来，而这些传统职能则被放到了更好地提供公共服务的保障功能的地位上。当政府的职能重心是提供社会秩序的时候，需要一个终极的权威机构将其付诸实现，而在提供公共服务的问题上，政府的垄断已经变得没有必要了，而且由政府这一单一主体也很难将事情做好，因此，需要各种各样的社会治理力量也加入到提供公共服务的行列之中。由此看来，正是这种社会治理重心的转移，造就了公共管理这一新型的社会治理模式。

第四，公共管理实现了人类社会治理模式的又一次根本性变革。在农业社会的王朝治理的条件下，就已经存在着行政管理的问题，但那种行政管理是服务于阶级统治的，在形式上也是比较简单的，其职能也极其有限。工业革命后建立起了现代政府，行政管理的范围、职能等都得到了很大的拓展，在方式、方法上也得到了民主法制的政治环境的改造。特别是到了20世纪，随着公共行政的出现，行政管理成了公共行政的一个构成部分，是公共行政模式得以运行的保障，也是政府职能实现的基本途径之一。现在，随着公共管理作为一种新型社会治理模式登上历史舞台，行政管理的技术性特征会更加突出，而公共行政也被包含在了公共管理模式之中，不再是指政府及其所开展的社会治理活动的总和，而是指包括政府在内的一切公共组织所共同拥有的提供公共服务的路径、方式、方法和行为的总和。

应当看到，公共管理作为一种社会治理模式还在成长之中，当前学术界对它的理解和认识也还存在着很多争议，很多人还是在旧的社会治理模式的框架下去提出建构方案的。但是，如果看到人类社会正走在后工业化的征途上的话，就会认识到公共管理作为一种新型社会治理模式的性质，就会根据社会发展不断呈现出来的新的特征和新的要求去自觉地建构公共管理这一社会治理模式。

1.1.2 公共行政学的学科特征

在人们的观念中，往往认为行政学就是研究政府管理的。其实，“政府”是政治学的一个概念。所谓政府是指议政之府，正如朝廷是朝拜抑或朝议之所一样，政府主要是作为议政之府而存在的。当然，19世纪开始，政府变成了专门性的行政机构，是以行政主体的形式出现的。政府与行政的关系可以这样来认识，那就是行政行为产生于政府和由政府中的组织机构或人员来承担。行政学在政府中所看到的是一个行政体系，而不是政府本身。如果说行政学是以政府为研究对象的话，那是不准确的。因为，站在行政学的视角上，政府是以行政体系的形式存在的，行政体系是经过行政学的抽象而确立起来的研究对象。或者说，行政学并不研究政府的全部，它只研究政府的行政行为以及与行政行为相关的各个方面的内容。对于政府的政治归属问题，行政学可以不去涉猎。比如，它并不专门研究资产阶级政府的行政或者无产阶级政府的行政，它的研究更多地倾向于技术性的方面，是属于技术抽象意义上的行政。当然，公共行政学所探讨的内容包括对行政性质的规定，但这个“公共性”也是一种抽象规定，而不是政治意义上的规定。

在一个较长的时期内，行政学是政治学的分支学科，所以，它需要接受政治学的政府概念。作为政治学的一个分支学科，行政学的研究内容必然是很具体的，有着描述性的特征。因为，它自身不需要有什么理论，它作为一个学科而能够成立的理论是由政治学赋予它的。虽然19世纪末20世纪初行政学发展为一门独立学科，但它只是更多地引进了管理学方面的内容，而在学科的理论归属上，还是没有走出政治学为它划定的界限。也就是说，行政学没有自己独立的理论建树，政府的概念成了行政学分析自己的研究对象的障碍。当政治学对政府的理论分析基本定型之后，行政学再对自己的研究对象进行理论分析似乎已显得没有必要了。正是由于行政学没有自己独立的关于研究对象的深入理论探讨，才造成了在“行政学是否是一门独立学科”的问题上一直存在争议的状况。科学界有着不成文的规矩，那就是一个没有独立理论的学科决不被看作是一个独立的学科。行政学要想成为一门独立的学科，它就不能现成地接受政治学为它提供的政府理论，它需要把政府抽象为行政体系，并加以分析，才有可能从根本上解决行政学作为一门独立学科存在的问题。

行政学的学科尴尬还包括与管理学之间划界不清的问题。从行政管理学的概念可以看出，在一定程度上人们是把行政学作为管理学的一个分支学科来看待的，是一门特殊的管理学科，即关于行政的管理学。根据这个思路，有学者提出，既然行政的概念本身就包含着管理的含义，那就不应当同义反复地称为行政

管理学，而应当称作“政府管理学”。如果把行政学称作政府管理学的话，意思可能是，政府既是管理主体又是管理对象。这在表面上看来是合理的，但当我们深入一步，就会看到，政府就如上面所说的是一个政治学的概念，在这样一个概念下进行行政学的学科建设和研究内容的延展时，就会遇到一些无法回答的问题。比如，根据政治学的思路所建构的管理学究竟应当是一门管理学还是一门政治学？事实上，学者们时常为了行政学是管理学还是政治学而发生争论，因为这是关系到行政学的研究内容和方法的问题。如果说行政学是政治学或政治学的一个分支学科，那么在行政学研究中就需要更多地引入政治的观念和原则。而且，如果把行政学定位在政府管理和政府管理的学科位置上，它也就势必会遇到必须加以回答的政治问题。但是，称之为政府管理学，实际上又是把它作为一门管理学来看待的。所以，行政学应当被作为一门独立学科对待，而不能称为“政府管理学”。

20世纪发展起来的管理学是根据科学的原则进行学科建构的，表现出了排斥价值因素干扰的追求。在某种意义上，政治学与管理学是两门相距甚远的科学，政治学与管理学各自有着自己独立的学科标准和方法论原则，而且这些标准和原则是冲突极大的。虽然在20世纪后半期政治学出现过科学化努力，有的学者试图建立所谓政治科学，但这种努力并没得到广泛响应，事实上也证明这种努力不可能取得什么真正实质性意义的结果。与此同时，管理学的发展中也出现过管理文化学派的理论，可是，管理文化学派至多也只是提出在管理中要重视文化因素，注重人的价值观念对管理过程的影响，提出了不同文化类型中的管理问题，但管理学家们从来也未准备建立不同文化类型的管理学，至今我们也无法设想所谓美国的管理学或日本的管理学，更不可能设想有所谓社会主义的管理学或资本主义的管理学。总之，政治学管理学化和管理学政治学化都是不可能的。

在这种情况下，如果让行政学在政治学和管理学这样两个学科之间做出妥协，那也是不可能的。至多只能出现这样的局面，那就是以行政学家的个人取向来确定行政学的学科位置。当一个行政学家在研究行政学的时候持一种为统治行政辩护的立场时，他就会更多地运用政治的思想方法来解决行政学中的问题；当行政学家站在管理行政的视角上来研究行政学的时候，他就会根据管理学的学科标准和方法论原则去建构行政学。但是，统治行政和管理行政作为人类行政发展史上的两个阶段或两种行政模式都有着历史性，它们都不是人类行政的终极模式，在人类的未来，还必将会有一种新型的行政模式取代它们。所以，无论从政治学的立场上还是从管理学的角度去建构行政学都是不可取的。行政学在历史上的不同阶段与政治学和管理学的渊源关系，并不是行政学作为政治学或者管理学的充分证明，它只是证明了行政学曾在一个时期是政治学的分支学科，而在另一个时期是管理学的一个分支学科，它在自己的发展过程中有着独立化的发展进