

第一章 总 论

公共行政，是随着公共权力的出现而出现的一种社会管理活动，在当代也有人把它称为公共管理。当然 随着时代的推移 这种社会管理活动的目标、内容、方式、方法、对象、价值取向都发生了相当大的变化 特别是在不同的社会制度中 这种变化更加明显 但是并不能因此而否定公共行政这种社会管理活动有自身的连续性。事实上，任何一个相对成功的国家或地区在当代的社会公共管理活动都与当地的社会文化背景紧密联系在一起，脱离本地的社会文化背景，进行盲目的社会管理移植 无论这种管理在其他地方是多么有效 都可能是以失败而告终。与社会管理活动的历史连续性相并列的还有另外一种社会趋向 那就是人的活动正在超越前人的范围 在横向上与外界的联系交往日益扩大 不同的管理在相互吸收 相互促进。特别是在 19 世纪末，人们开始在这种管理活动最显著的领域——政府对社会的管理——行政活动中进行理论研究，这种理论研究随着 20 世纪人类社会的高速发展而同步演进，并且这个演进过程与美国的社会经济状况有相当大的关系。随着我国的改革开放发展，对社会管理水平相应也提出了更高的要求 我国当代的公共行政 无论是理论上还是实践活动中都有相当大的进步。

本书的重点是阐述公共行政这种社会管理活动的主要原理及内容 并且核心关注的对象是政府与社会间的互动关系 因而本书采用

公共行政的提法。

第一节 公共行政的范围与对象

要了解公共行政这种社会管理活动，必须首先了解它的管理范围是如何规范的，以及它的管理对象是什么。

一、行政的含义

(一) 语义上的“行政”

要研究行政一词的含义，首先需要从语义上进行探讨。我们要从汉语中研究行政，就必须探讨“行政”一词的来源以及在当代的具体含义。在我国应用“行政”一词具有悠久历史。在《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的记载和使用。在《史记·周本纪》中有“成王少，周初定天下，周公恐诸侯叛国，公乃摄行政当国”。我们知道，在古汉语中几乎所有的词都是单字词，文中的“行政”并非今天的“行政”，其主要表示处理政治事务，从这个角度而言与今天我们通常使用的含义有一定的重合。在当代汉语中，通常把行政与行政管理混同使用，已经没有实质性的差别，因而对行政的理解是十分宽泛的，应用的范围也相当广泛。除政府机关外，企事业单位、社会组织中的部门科室具有一定管理职能的部门都称为行政部门，它们的活动有时被称为行政活动，有时被称为管理活动，没有严格的区分，只是在语法和语气中为了方便而更换。同时需要特别指出的是，在我国经常有另一种特殊的用法，就是在一些组织或单位中的行政管理部，如行政管理科、行政管理室等，它主要是机关事务和后勤服务中的管理工作，该称呼是一种习惯性的统称，很不规范，这种现象主要与计划经济时期的政府办社会、企业办社会和管理活动缺乏规范有关。目前，这种用法正日渐消失。

由于行政学主要发源于美国，就必须明白在英语中“行政”——

“administration”的具体含义。在《美国传统词典》中将 Administration 解释为 经营 特指商业业务的经营 行政 国家在行使其权力或义务过程中的活动 行政机关 管理部门构成政府行政机构者 管理 公立或私立机构的管理；政府任期，行政官员或行政机构的任期。在 1987 年版的《布莱克维尔政治学百科全书》中将“行政”(administration) 主要定义为：“在广义上讲 行政就是对生活的管理。”行政已被看做处理信息的事情和保持控制的问题。行政是指协助、服务或作为某人的管家的活动^①。就狭义来讲主要指与政府、行政机关或公共组织有关的治理、管理、执行事务等。

(二) 有关学者对“行政”的理解

有三种比较典型的理解。第一种就是从三权分立的角度看待行政 这种主张的基本思路是通过排除立法、司法活动的事务范围 对行政进行规范，典型代表是美国的学者魏洛毕(W. F. Willoughby)，他认为，行政就是政府组织中行政机关所管辖的事务。这种看法在早期的行政学者中，特别是在美国学者中具有一定的代表性。第二种是经典性的政治—行政二分观点下的行政 从决策与执行、表达与行动的角度分析行政 其典型代表是古德诺 在其代表性的作品《政治与行政》中指出，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。第三种是管理视野下的行政，把行政定义成为达到目的而进行的一种集体活动 这种理解有相当大的灵活性 而灵活性的另一面往往是过于宽泛、难以把握 但随着 20 世纪 70 年代以来兴起的公共管理思潮，这种观点又日益兴盛起来。

(三) 当代对行政理解的主要共同点

尽管有各种不同的流派 有多种多样的定义 但其核心观念在当代却日益明显 日益趋同 主要集中在以下几方面：

邓正来等译：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 版，第 7 页。

1. 行政是人为事务而非自在事务,与“人”有紧密的关系。也就是说行政不是自动的,需要人的参与,而人的活动同时又成为行政的对象。

2. 行政是一种有组织的活动,是组织或集体活动中的一种事务。

3. 行政与文书活动有关,行政活动要通过文书活动来实现或记载。

4. 行政活动与权力联系紧密,是权力实际运行的一种典型方式。

5. 行政强调两个相互具有对立特性的观念,即管理与服务。它所强调的管理主要集中在“控”或者是“限制”上,而它所强调的服务主要讲的是“兴”或者是鼓励的意思。

二、“公共”的含义

“公共”一词在英语中是“public”我国的学者将其翻译为“公共”在英语中它的含义十分丰富如《现代英汉综合大辞典》中列出了五种含义分别是:(1)公共的,公众的,公用的,公共的,公共事务的,社会的,为公的;(2)国家的,政府的,公家的,公立的;(3)公开的,当众的;(4)知名的,突出的;(5)全国的,国际的,普遍的。而《美国传统辞典》则列出了九种含义,其中作为形容词的有六种,分别是:(1)公共的,公众的,社会或民众的,与社会或民众有关的或影响社会或民众的;(2)公用的,为民众或社会保养的或供他们使用的;(3)有股上市的,由可在自由市场上交易的股份提供资金的;(4)公众参与的,由民众或社会参与或处理的;(5)公众的,代表与民众,社会或政府相联系的,或代表民众、社会或政府行事的;(6)众所周知的,所有人都知道的或公开裁判的。作为名词的有三种含义,分别是:(1)公众,作为一个整体的社会或民众;(2)同好者,有共同兴趣的一群人;(3)追随者、崇拜者,尤指一个名人的追随者和崇拜者。在这里“公共”一词是作为行政的修饰词出现的,其主要含义是比较

明确的 与其对应的核心词汇是“ 私人的 ”。

美国学者德怀特·沃尔多 Dwight Waldo 曾在他的《公共行政学研究》(1951)一书中指出 探索‘公共’的含义主要有三个角度 分别是:(1)从政府和国家出发 通过探讨主权、合法性、公共福利等法律概念、哲学观念以及政治理论探讨‘公共’的含义;(2)从社会活动实践出发 探讨人们观念中对公共职能或公共活动的经验判断 从而总结出‘公共’的含义;(3)从政府所执行的职能活动的常识中总结“公共”的含义。这三个角度都有一定的优点和局限 概括性、适用性、准确性三者难以兼顾。同时 就沃尔多所提出的三个方向看 不同国情下 对‘公共’的理解也会出现明显的差异。

从总体上看 作为‘行政’修饰词的‘公共’从不同的角度看 也有许多共同的地方,我认为这些共同点主要集中在以下几方面:

1. 强调行政活动的主体是公共部门或机构,而不是私人组织或机构。从这个角度而言,公共行政排斥私有机构代理职权,也就是说 公共部门不得将公共职权授权予私人组织 或非公务人员 特别是禁止政府授权给以营利为直接目的的组织行使具有人身权管理的活动。当然 在这方面有许多争议 在美国一些镇一级的某些行政活动被授予一些私人机构 如特种公司等,一些研究人员认为 公共部门的效率普遍比私人部门的效率低 并且花费更多 因而他们主张把私营机构适当引入行政过程中以提高公共行政部门的效益。这种主张有一个非常重要的前提就是监管得力 同时就现实来看 还没有非常成功的例证可证明这种观点。就当前我国的状况而言,我认为把公共权力授予私营机构所包含的危险要远远大于它的收益。

2. 强调公共行政活动与公众权利有关。对于公众的基本权利的保障以及因此而引发的社会管理活动不得任意转移和撤销,为防止政府或公共部门对公众权利的随意侵害,在这个领域各国往往从宪法上就有所规定 同时配以立法、司法以及民众的监督活动在宏观上进行控制,在微观上则以复杂的行政程序来保护公众权利。

3. 强调行政活动与公共权力有关，行政活动由公共权力引发。公共权力与现代民主制度联系在一起 因而在某种意义上说 公共行政是现代民主制度的产物。由公共权力引发的特点决定了私人或私人机构不得直接利用公共行政活动对社会发生影响 例如 禁止公共行政机构利用自身优势与企业联姻，禁止私人组织或企业通过政府行为限制或排斥竞争对手，禁止私人组织通过政府进行强制性销售服务或产品等 这一点在《中华人民共和国反不正当竞争法》中有一些印证 尽管《反不正当竞争法》是从对社会一般组织或私人组织的角度进行规范的，但是仍能对政府形成一定的法律约束力。

4. 强调公共行政的目的是为公众活动提供平台和服务，这个平台由行政的管理活动进行支撑，保证公众活动的相对公平和社会整体的有效性运作。这使得公共行政活动不同于封建王权、不同于公司企业的内部运作，公共行政强调的是为公众服务。在我国强调的是“为人民服务”在过去“人民”一词是一个政治概念 它的内涵和外延在不同的历史时期不断地发生变化，今天该词的含义已基本与公众一词没有本质差别 只是在面对非本国公民时 不适用而已 而事实上非我国公民在一些基本权利的保障上和获得公共机构的服务上往往比国人更好，比如有专门的外宾窗口等。在这里需要说明的是近几年在我国流行的“为纳税人服务”；“为纳税人服务”在一定意义上对公共机关提出了要求 特别是市场化的要求 对公共机关认清自己的职责有相当大的帮助 同时也有负面影响 如公共机关对没有纳税的人员应不应当提供服务，公共服务能不能因对象纳税的多少而提供不对等的服务等 显然在公共行政中是排斥有差等服务的 不能因贫富差异或纳税的多少而获得不同的服务或不同的待遇。公共行政不是单纯为纳税人服务，而是为社会公众服务。

5. 强调行政所负担的是社会的、公众的责任和义务。对公共行政活动工作绩效的评价不能单纯用利润、税收或效率作为标准 而应当用行政服务的数量、质量、满足社会需要的程度以及行政行为的后

效性等多种尺度作为标准。这一点在我国尤其值得注意，我国政府制定的对下级政府、行政机关、公务员的许多评价标准是不科学的，如以税收指标或国民生产总值评价政府官员或地方政府，形成“数字出官、官出数字”的现象，以经济发展决定一切，只要经济发展，一切其他行政瑕疵可以不予考评；以结案率评价司法系统导致司法系统对许多案件不予立案现象等；这些行为的后果对社会有极大的危害，并且已经严重影响政府在民众中的信用。

6. 强调行政过程中的公平性。在法律面前人人平等，在这里人们可以说：在公共行政机关面前人人平等。社会公众中的每一个个体都有权要求公共行政机关提供公平待遇和必要的行政行为，不因性别、种族、民族、体貌、财产多少、名气大小、职位高低而不同，公共行政也应当为公众提供公平的服务。

7. 强调行政活动的公众参与性。公众对行政的参与主要集中在对行政机构决策的影响，通过立法、司法机构对行政活动进行制约，通过各种合法渠道对行政活动进行监督等领域。公众参与政治活动在我国宪法中已有一些规定，公民参与行政活动在某种意义上已经被包容在基本的政治权利之中。宪法上的规定仅仅是一种权利资格，公众是否能有效地参与到公共行政活动中需要有一定的行为能力相配合。这种参与行政的行为能力不仅与公众的经济水平、知识水平、参政能力有关，同时也与有关制度有关，特别是有关集会、结社、出版、游行、请愿等制度有关。对公众中的个体而言，参与行政活动的的能力往往是有缺陷的，需要专业人员或其他一般民众的帮助，寻求这种帮助的主要工具就是传播媒体和支付费用，支付费用与当事人的经济能力有关，传媒则在自身的需求下不需要当事人支付对价而使当事人获得社会支持，因而对社会而言，传播媒体的多元化和社会化是保证公共行政、公众参与的最主要途径。

8. 强调行政活动的公开性与透明度。对于这个问题的探讨要涉及两个方面：一是行政机构可不可以公开和透明，行政往往会涉及

到保密的问题 面对公民的知情要求 政府在多大的程度上实行保密 需要进一步去探讨 另一方面而言 行政机构不仅要干的好 而且要让民众知道你干的好 这是当代民选政府所必需的 当然在民主或传媒不发达的地区这是有困难的。另一个就是，民众对政府或公共行政机构的知情权 按照当代民主理论 民众有权要求行政机构公开与自己相关的行为 特别是财务和一般政务行为 给民众一个明白。当前，我国这项工作正在农村村委会一级开展“村务公开、财务公开”的“两公开”活动。相信在不远的将来 行政活动的公开化将会在各 级展开。

三、公共行政的含义

在关于公共行政的含义方面，德怀特·沃尔多在其早期著作《什么是公共行政》(1955)中曾做过一个概括，他认为存在两种典型定义：一个是，公共行政是为达到政府目的而对人与物的组织与管理；另一个是，公共行政是管理国家事务的艺术与科学。同时他指出这种定义的不同与“公共行政”这个词有两种典型的用法有关，一种用法是把“公共行政”看做是知识探索的一个领域、一门学科或一种研究；另一种典型用法是把“公共行政”看做是一个过程或一种管理公共事务的行为。这两种用法紧密相关又各不相同，这是导致两种定义的根本原因。

沃尔多的概括反映了一个事实 那就是公共行政研究几乎涉及社会生活的各个领域 同时又具有跨学科的特性 加上学者各自的研究重点的差别，对公共行政的定义有相当大的不同。美国学者弗雷德里克·C·莫舍更典型地提出：最好不要给它下定义，它更多的是一个兴趣的领域而不是学科 的领域，更多的是一个问题的焦点而不是一门科学。

这些评论或概括表明，“公共行政”是一个不易界定的概念。从另一个角度看，对于公共行政，我们必须承认它有一些特定的东西，或者称为共同点。这些共同点是我们把握公共行政核心含义的支撑

点，这些共同点主要集中在如下领域：

1. 公共行政的主体是与公共利益有紧密关系的，且在一定地域内具有垄断或特殊地位的特定组织。

2. 公共行政活动是非营利的，其主要目标不是获取利润，而是直接以提供公共服务，满足公共需要为目标。公共行政活动是联合供给的产物 因而 公众获得公共行政机构的服务往往不需要独立支付代价，最多需要支付的只是成本费用。

3. 公共行政是有组织的、连续的行为 不是个体的行为 也不是一时兴起的行为，公共行政活动不能够随意中断和变更。

4. 公共行政面对的是公众，不是内部人，也不是某一个特定的团体 而是本行政区域内一些不特定的个人、组织或事件。

5. 公共行政活动为顾客提供的是无差等的服务，在约定的服务范围内不会因财产的多少而产生有差别的服务，这是它不同于市场活动中有差别服务的核心特点 在市场中 不同的价格意味着不同的服务 在公共行政中往往不需要客户支付对价 因而在理论上 不会产生有差别的服务。当然在现实中由于人的参与，公共行政活动中的差别待遇现象大量存在，这也是各国政府力图消除的一种行政不公、行政歧视现象。从另一个角度而言 公共行政的活动是没有阶级性和党派差异的。

6. 公共行政机构的成本承担来自于公共财政或自愿捐助活动，提供的也是公共物品或公共服务，是一种来自于联合供给的公共产品。

四、公共行政的范围

研究公共行政的范围，主要目的在于分析什么是公共行政应当解决的问题、什么是可以由公共行政机构进行解决的问题、什么是应当由民间进行解决的问题，它们之间在理论上如何进行区分。特别是公共行政应当解决的问题的界定实际上是公共行政活动的起点，对于此，作者认为应当从以下几个方面出发：

1. 如何理解公共部门或机构，即：什么是公共部门或机构？在理论上对公共部门或机构的理解是多样的，不同的研究者往往有不同的理解 同时 又都把它核心部分与政府或国家联系在一起。不同的理解容易引起概念的混淆。在我国，有些学者认为，应当把政府、人民代表大会机构、政治协商会议机构、党的机构、工会、妇联、共青团机关等统称为公共机构。同样的问题在美国也存在 在美国 公共行政机构不仅包括政府 而且包括医院、大学内的服务机构以及研究所、基金会、博物馆、联邦承包公司等准政府机构。不同的理解往往与研究者的兴趣、不同的宪政制度有关 同时也说明公共行政的范围十分复杂。

在公共管理理论者看来，公共部门与私营部门的区分往往来自于经济领域，公共部门不是由消费者决定，而是由政府的决策产生，不是一种自愿行为，而是一种强制行为的结果。斯蒂格利茨就国家而言 认为公共部门有两个不同于私营机构的特点：“作为国家 其组织成员具有普遍性，国家具有不可转授于其他经济组织的强制权。”^①他们认为，普遍性的成员资格和强制权是公共部门区别于私营部门的最大差别。

而从公共行政来看，公共部门的特点在于普遍的成员资格和非营利性 政府提供的许多服务是不具有强制性特点的 强制性不是所有公共部门的特点，只是具有公权代表的部分政府部门的特点。因此 公共部门或机构的核心应当是 基于宪政 由政治活动产生或由政府决策产生，具有普遍成员资格的非营利性机构。

2. 如何理解社会公共事务。社会公共事务这个概念要远远大于国家行政事务的概念 它甚至包含社区事务这样的问题 这个概念往往随时间、地点和文化环境的变化而发生变化。一般而言 在某个

转引自 欧文·E·休斯著，彭和平等译：《公共管理导论》，中国人民大学出版社 2001年9月第1版第98页。

特定的国家、特定的区域内，人们对于在当地什么事务属于社会公共事务有一个相对稳定的认识，这种认识构成了一个地域关于具有普遍影响力的事务的范围，属于该范围并被认为需要解决的问题被称为社会公共事务。关于这一点我们可以通过考察政治活动或行政权力与行政的职能就会有所了解。

3. 把握公共行政范围需要掌握的观念基础。首先，需要认清是否具有地域普遍性，公共行政所解决的问题往往是本地区具有普遍意义的事情，也就是说对本地区有普遍的影响。其次，涉及到公民或社会组织的基本权利的问题往往就是公共行政所解决的问题，这些基本权利如人身权、生命权、社会组织的名称权等，只能由公共机构来解决，才能使社会个体的基本权利在法律上是平等的。再次，对于通过市场或民间活动无法自由解决或成本过于高昂的问题，往往需要公共机构出面解决，市场失灵的主要领域往往就是需要公共权力介入的领域。

五、公共行政与私人行政的区别

公共行政与私人行政在所有不重要的领域都是相同的，而在相对重要的地方往往有明显的差别。尽管如此，对于许多关注于微观领域行政活动的人员而言还是容易混淆的。两者主要的差别集中在以下领域：

行为主体不同，一个是公共部门或机构，一个是私人组织。

行为目的不同，公共行政的目的主要是非营利性的目的，而私人行政活动的主要目的往往与营利活动有关。

应用的权力基础不同，公共行政基于公共权力，往往有法律、法规的明确授权，私人行政所获得的权力来源于民事权利的集合，与民间的契约、私人的约定有关，因而双方的强制力不同，发生纠纷时解决的方式也有很大差别。

双方对服务对象的要求不同，公共行政不要求服务对象支付对价，如果有要求也往往只是成本，而私人行政则要求服务对象支付对

价 对价构成往往包含利润。

普遍性不同，公共行政对本地区行政公民具有自动的普遍性这种强制性要求，私人行政则没有这种自动的普遍性强制要求。

评价的标准和接受的监督不同 公共行政强调公平优先 私人行政强调效率优先 公共行政接受公众监督 私人行政受股东或所有权人监督。

双方公开的程度不同，这方面的典型是国家机密与商业秘密的范围是不一样的，同时，私人行政在一般情况下也不必向社会公开，而公共行政在一般情况下应向社会公开。

第二节 公共行政结构

在这里我们所探讨的公共行政的结构主要从公共行政关系中的主要构成成分以及构成成分间的关系入手，分析公共行政的静态和动态结构。

一、理解公共行政关系构成

我们认为公共行政关系的构成从总体上讲，主要有三个部分，即 主体、行为与客体。

公共行政的主体主要指公共机构或部门，行为则指公共行政机构或部门在面对问题或需求时所做出的选择，客体指公共行政行为所作用的对象，从直接作用的客体看，行政行为的客体主要是：人、财、物、时间、事件、信息等能够成为资源的客观存在物 从对行政行为的反应上看，它的客体则主要是自然人和自然人的结合体——组织，从最终的影响结果看则是自然人的各种利益。

如何理解公共行政关系的构成 我认为应当从行政组织体系、组织规范和身份制度入手，探讨公共行政关系中最活跃的因素——行政主体以及行政主体的选择活动，通过对行政主体以及行政主体的

选择活动的研究就可以有效地把握公共行政关系的活动规律。

从组织体系看，公共行政的组织构造就是行政主体的外在化形式。组织的外在形式也是组织活动的基础。公共行政的组织体系从政府的角度而言，主要由法律法规所规定，对于非政府公共性组织，主要由地域性的民间全体所设定，因而往往对组织体系有明确的规定或明确的要求。

组织规范是组织活动的内在机制，它通过组织内的分权制度和分工制度，在组织内控制组织体系在微观上的活动，进而控制组织的行为。通过这些组织规范，把组织的反应或要求有规则地传递到组织的外部，最终传送到行政客体中，引发行政活动在社会中的实际影响力。

身份制度在行政活动中的意义，一直不受人们的重视。主要是人们往往把身份制度与封建主义的特权制度联系在一起，事实上封建特权只是身份制度的作用之一。从大的方面来讲，身份制度是一种社会治理结构。从小的方面来讲，身份制度又是构成组织的内部治理结构的核心。治理结构对于社会活动来讲是必不可少的，关键的问题是治理结构是否合理。一般认为流动的治理结构比呆板的治理结构更有效率并且更公平，这就促使人们把传统的由血缘关系或武力确定的身份逐步转移到由契约决定的身份，当代的身份关系在整个社会中，由血缘确定的身份关系主要存在于婚姻家庭之中。在公共治理领域，身份的设定主要由法律规定或契约约定而形成。

身份制度直接规定人们在行政活动中的定位和社会活动中的定位。而行政活动在微观上又是通过具体的人员来实施的。通过具体的行政活动对社会产生影响，其中具体的工作人员如何应对来自身份的影响，如何应用身份去开展工作，如何排除身份对工作的不当干扰是行政活动中必须研究的一个问题。

身份在公共行政活动中，直接对人与职位、职权进行对应性的划分，形成行政活动中“位与为”的关系。比如，警察与市长、处长与科

员有着不同的身份 同时也意味着不同的权力、责任和义务。在行政活动中的身份 不仅有上下级别划分、职业权限划分 而且有地域限制。在具体的行政活动中，身份对行政主体的行为产生以下影响：

1. 身份影响当事人的主观意识 进而影响行为 不同身份的人对同一问题会产生不同的看法，也会产生不同的行为。回避制度就是这方面的典型代表 当然这只是一些身份 特别是基于血缘的身份的影响 事实上 几乎所有的身份都会对当事人产生影响。

2. 不同的身份有可能改变行为的性质，行政行为往往与身份联系在一起 不同身份的人员做出同一行为 可能一个是合法的，一个是非法的 行为的性质可能会发生改变 在有些情况下 即使不改变行为的性质，也会对行为的力度产生影响。

3. 不同的身份面对同一情势会产生不同的行为，这不仅与他们的法定职权不一样有关，更重要的是他们会基于身份形成一种思维模式。

4. 公共行政中 身份会形成对拥有身份的人的行为限制 这种限制主要是排除牟利行为 对公务人员道德要求较高 在有些国家还限制参与政党活动等。

5. 身份改变行为后果 以什么样的身份参与活动 对行政行为的后果有不同的影响。在国家赔偿理论中对此有十分明确的表述，对于职务行为与非职务行为在国家赔偿过程中是有明显差别的，在我国就只对职务行为进行赔偿 对于非职务行为则不进行赔偿 而判断职务行为与非职务行为的界限，首先就是要看是否具有做出行政行为的身份。

二、公共行政构成的内在机制

公共行政的各个组成部分是通过它的内在机制进行有机连接的 这个内在机制究竟是什么呢 我们认为主要由四个内在核心：一是制度基础 即关于人的判断；二是利益 即行为的原始动力根源；三是权力 即所有行动的主动权所在；四是人事安排 即具体入微的控

制核心。

1. 对行政人员的假设——经济人与公仆两种代表。从公共行政的构成看,无论是主体行为还是客体,其中涉及的一个重要的核心问题就是对于“人”的判断。一切制度设计过程中必须面对的一个基本判断——人的本性是什么,公共行政过程亦不能例外。在管理思想史上,对该问题的探索亦十分突出。其中的典型是美国著名行为科学家道格拉斯·默里·麦格雷戈(Douglas M. McGregor, 1906—1964)在其代表作《企业的人性方面》(1957)提出的著名的 X 理论和 Y 理论,以及美籍日裔学者威廉大内在代表作《Z 理论》(1981)中提出的 Z 理论。麦格雷戈通过研究认为传统的管理中对于人的判断是一种他称为 X 理论的判断,这种判断认为:人天生是懒惰的,人不愿意负责任,人缺乏理智,易受他人影响,人是经济人,将选择在经济上获利最大的事情来做;个人与组织目标总是相矛盾的。因此,组织对员工必须严加管制。因此 X 理论条件下管理人员采取“胡萝卜加大棒”的管理方式。麦格雷戈指出这种理论并不合乎现实,因而他提出了他称为 Y 理论的判断,该理论认为:工作于人而言可能是种享受,也可能是种惩罚,因此人并非天生一定就不喜欢工作,而是要看环境而定,没有人喜欢外来控制和惩罚,人们希望实行自我管理和自我控制;人在解决组织难题的时候,大都充满活力、想像力和创造性,人不仅是经济人,还是社会人,人在追求不断满足的同时,不仅不逃避责任,反而会谋求重任;人和组织的目标在适当的机会,会融合为一。基于这些认识,他提出 Y 理论条件下的管理方式是在管理中积极沟通,满足员工需求,适当授权,发挥人的潜能。这种主张成为由“重事”到“重人”的行为科学的代表。在其后的 20 年中, X 理论和 Y 理论一直具有相当大的影响力,尽管该时期权变理论已经开始成熟,直到 1981 年威廉大内提出 Z 理论,复杂的观念才在管理理论中成型, Z 理论认为:一切企业的成功离不开信任、敏感和亲密,因此完全可以以坦白、开放、沟通作为原则进行民主

管理但它的前提是要培养每个人的正直、善良的品行 并通过各种制度促进人向高尚品行发展。与这三种理论相关联的对于人的假设实际上主要是 经济人、社会人、复杂人。在工商管理中这三种假设十分流行 而在公共行政中还有另外一种关于人的假设 特别是在我国十分流行 那就是“公仆”假设 这种假设的核心观念是公务人员在公共行政过程中是全心全意为人民服务的 没有私利在其中 是公众的仆人。事实上 在公共行政过程中 无论是经济人还是公仆 都一定程度地存在，但从公共行政机制的科学安排和公共权力运作的角度出发，我们主张应当以经济人为原则，以公仆为例外。也就是说 公共行政的机制应当是建立在经济人基础上的机制 同时为公务人员所做出的公仆行为进行倡导和表彰。而不是以公仆判断为基础，对经济人的逐利行为进行打击或批判。

2. 利益——公共行政行为的原始动力根源。在社会生活中，利益主要指满足人的欲求现实性或具有现实性的可能，主要由人的需求 满足需求的资源——这种资源往往与稀缺联系在一起，以及人在意识中认为具有满足自己需求的现实基础三部分所构成。具体反映到现实社会关系中，利益关系实际上是人与人在社会中的一种深层社会关系 是人與人之间进行社会活动的最原始的动力 是构成社会关系的原始基础。公共行政是社会关系中最重要的一部分，不可避免地被这种深层社会关系所左右。同时，公共行政活动中最活跃的部分是人的活动，而人的活动最根本的动力来自于利益要求，因此 利益活动往往也是公共行政活动中最频繁、最活跃、最基本的一种活动。公共行政活动本身具有公共性，这使得公共活动中的利益相对于一般社会活动中，特别是商业活动中的利益表现比较特殊，它不仅具有私人利益在其中，更重要的是它还具有公共利益的内容，并且公共利益表现比较明显，在公共行政中利益内容的表现形式被来自这两个相反方向的利益要求所包围并在其中不断演化，一般认为在公共行政中最主要的利益要求主要有以下几种 如 公共利益主

要有国家利益、民族利益、地方利益、群体利益等。私人利益主要有报酬多少、权力大小、地位高低、价值评价（包括社会评价和自我评价）等。能够转化为物质性占有、获取较高的评价以及对事物的控制权的资源。由于公共利益与私人利益之间不可避免地会存在一些冲突，因而公共行政关系中利益冲突的协调是至关重要的。在公共行政中经常需要进行协调的利益关系主要有：

公共利益与政府利益的协调——在人们看来，政府就是公共利益的代表，而政府也自认为是公共利益的惟一代表。从理论上讲，政府并不必然是公共利益的绝对的忠实的代表，政府往往更亲近于某些私人利益。只有在各种有力的监督控制之下，政府的利益才会与公共利益重合。它往往需要定期的选举、强大的独立舆论、社会整体的民主生活习惯等制度性或习惯性的规范对政府进行约束。

公共利益与私人利益的协调——一般认为，公共利益高于私人利益。私人利益应当无条件地服从公共利益。事实上，公共利益正是建立在私人利益之上的。目前，还没有发现完全脱离私人利益独立存在的公共利益，简单地要求私人利益绝对服从公共利益可能最后会对公共利益造成根本性的伤害。同样，在一些领域私人利益的最有效方式就是公共利益，人们若竞相放弃公共利益而单纯地追求私人利益会使各自的成本不断增加，并有可能最终陷入困境之中。因此，既不能简单要求人们放弃私欲，又不能使人们放纵私欲置公共利益于不顾，如何平衡两者之间的关系是公共行政中必须面对的一个问题。

政府利益与社会中个体或群体利益的协调——政府的活动往往会与社会中具体的个人或组织发生冲突，在这些冲突中最主要的就是利益冲突。政府不仅从社会中提取财富，而且对社会中的利益状况进行调整，这就难免会造成苦乐不均，引发对政府的各种不满。同时，政府的各种行政行为并不必然代表公共利益，有些行为是违法的，甚至是一种强制性掠夺，对于这些行为的相对人而言与政府的冲突是正常的。《行政诉讼法》、《国家赔偿法》就是典型例证。