第一章　政府与公共行政

——什么是公共行政

公共行政是一门科学，它是关于政府如何有效地满足社会公共需要、提供公共产品与公共服务的规律的学问。学习和掌握公共行政科学,首先必须了解什么是政府和公共行政,政府应该为社会提供哪些公共产品,政府应该采取何种方式提供公共服务,公共行政科学的基本内容是什么，当代中国公共行政的基本原则和发展方向是什么。本章将对公共行政科学的这些基本问题进行阐述和分析。

第一节　社会公共需要与政府公共服务

一、社会公共需要

社会公共问题的存在是一种普遍现象，只要有人群居住的地方,就会发生各种各样与人类生活息息相关的公共问题,如社会治安问题、市场秩序问题、贫富差距问题、通货膨胀问题、人口问题、环境与资源问题等等。社会公共问题是超出个人问题和集团问题的范畴,与广泛的社会生活发生关系,造成广泛的社会影响,并关系到公共利益的问题。为维持正常的社会秩序，促进社会发展与进步，必须认真地解决人类社会出现的社会公共问题。需要解决的社会公共问题就构成社会公共需要。

社会公共需要，是人类社会共同体解决所面临的社会公共问

需要全本请访问 www.ertongbook.com

题的共同需要。它与个人需要、集团需要相区别，是指社会成员在社会生产、生活中的共同需要，是除政府以外的其他社会团体和市场不能满足、不能提供的需要，它具有社会成员的平等享用性。现代社会公共需要主要分为如下六个方面：维护社会公共秩序与安全秩序的公共需要，如国防、公安、外交等；维护经济秩序和市场交易秩序的公共需要，如市场监管、知识产权保护、公正司法等；为全体社会成员提供公共设施与公共事业的公共需要，如公众医疗保健、义务教育、公共交通、公共图书馆等；建立社会保障与救济体系、扶助社会弱势群体的公共需要，如政府扶贫、社会保险等；公共资源与公共财产管理的公共需要，如国有资产管理，保护环境、自然资源和人文资源，等等；在人民的生活水平处于发达状态时，人民对人权、自由等公民权利的公共需要。

社会公共需要是政府存在的原因，决定着政府活动的范围。政府的职责和功能就是为了满足社会公共需要。社会公共需要是随着经济发展和人民生活水平的不断提高而不断变化的，在经济发展和人均国民收入水平极低，处于极不发达状态时，人民的公共需求较少，人们的需要主要集中于个人的衣、食、住、行等基本的生存需要；当经济发展和人均国民收入达到一定水平时，人们的基本生存需要已经满足，就会要求政府满足与之相适应的新的社会公共需要，如城市自来水的供应、城市环境保护与绿化、城市交通快速道的建设、文化娱乐与教育场所的建设等；当经济发展和人均国民收入处于发达水平时，人们就会追求自尊、自由和自主等更高的需要，要求政府放松各种经济性和社会性的管制，要求政府提供发展高科技、保持国家核心竞争力等核心公共产品。因而，研究人民生活水平的变化，摸清社会公共需求变化的规律，主动地进行行政改革，为人民提供全面的公共服务，是政府的主要职责。

二、政府公共服务

1. 公共产品

所有社会产品可分为两类，一类是公共产品，一类是私人产品。私人产品是由私人部门(包括各种股份制企业和民营企业)相互竞争生产的、由市场供求关系决定价格、消费者进行排他性消费的社会产品。公共产品是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、所有消费者平等享受的社会产品。

怎样辨别一种产品是公共产品还是私人产品？有两个标准，即这种产品“是否具有竞争性”和“是否具有排他性”。私人产品不一定全是私人生产或私人所有的产品，只是私人产品的消费具有排他性和竞争性的特点。例如一个消费者购买一件衣服，他自己穿了，就排斥了其他人对这件衣服的消费。衣服这种产品可以由许多生产厂家通过共同竞争来生产和提供，消费者可以在许多提供者中挑选购买。私人产品有食品、服装、彩电、汽车、电脑等消费品和金融、商业保险等服务产品，它们都由私人部门竞争性地生产，并由消费者排他性地消费。而公共产品则具有非排他性和非竞争性的特点。例如国防安全服务，每个人都平等地享受它，每一个人对国防安全服务的享受并不能使其他人对该服务的享受减少；国防安全服务也只能由政府一家提供，而不能由几个机构竞争性地提供。由此可见，公共产品具有消费的非排他性和非竞争性，只要它存在，你就可以消费，我也可以消费。这一特征使得人们难以对公共产品的消费进行收费，因而私人部门没有提供这些产品的积极性。公共产品的提供者主要是政府。

公共产品主要分为如下三种：

(1)基本公共产品或称纯公共产品。它是政府向全体社会成员提供的平等的、无差别的共同服务，人们不受地位、种族、富裕程

度和城乡差别的限制,均可平等享受,如国防、外交、公安、司法、义务教育、生态环境保护等。

(2)混合公共产品或称半公共产品。这种公共产品既能满足公共需要,又能满足个人需要 既人人平等消费,又具有一定程度的竞争性与排他性。例如,高等教育中的研究生教育,是满足研究生个人需要的教育产品,但研究生教育又对整个社会的科技文化素质的提高有好处,因而又能满足公共需要 研究生教育对所有的具备资格的社会成员开放,但是他们必须参加录取考试,所以又具有一定程度的竞争性和排他性。其他的混合公共产品还有公共工程、宇宙航天业、原子能工业等。

(3)由政府出面提供的部分带有规模经济效益的公民消费服务。这种公共产品的特点是:最终消费者是个人,由使用者付费,具有规模经济特性,只有政府集中投资与管理才能产生效益,如邮政、民航、铁路、煤气等基础产业。

2. 公共服务

并不是所有的社会公共需要都会自动地转变为政府公共服务,只有那些进入了政府供给程序的社会公共需要才会转化为政府公共服务,也就是说,社会公共需要只有在被立法机构以立法的形式确认,并且交由行政机关执行、由司法机关司法的情况下,才会成为公共服务。政府公共服务是政府满足社会公共需要、提供公共产品的劳务和服务行为的总称。它可分为如下几种:

(1)政府提供基本公共产品的公共服务。如法律体系、公民权利保护 保证分配公正和经济稳定增长的财税金融政策、社会保险与社会福利政策 国防、外交、国家安全、航天科技 公费中小学教育、公费医疗系统等等。

(2)政府提供混合公共产品的公共服务。它包括 自然垄断型的混合公共产品,如下水道系统、供水系统、铁路运输系统、公路交

通系统、天然气煤气系统、电力输送系统、电话电讯系统、垃圾处理服务等等 福利型公共产品,即不论人们收入水平是高是低都要消费或得到的公共产品,如邮政服务系统、传染病免疫措施、必要的娱乐措施、避孕计划、统计情报等等。

(3)政府管理私人部门所产生的管制性公共服务，即政府对企业进行监督,要求企业产品符合统一的质量标准、卫生标准、技术标准、安全标准等等。

3. 政府提供公共服务的基本方式

社会对公共服务需求的急剧增长与政府公共服务供应能力有限之间的矛盾,必然导致公共服务消费领域十分“拥挤”。如果只由政府一家供应公共产品,势必会造成投资渠道单一、建设资金有限的局面，必然使公共产品供给不足。政府财力的有限性与公共服务所需投资的巨大性的矛盾，构成公共服务需求与公共服务供给之间的矛盾,尤其是基础设施产业,投资额大,投资回报期长,资金沉淀专用性强，更需要多元化的投资主体。因而要改革政府提供公共服务的基本方式,使政府与非政府组织、私人部门合作,更有效地提供公共产品。

政府负有提供公共服务的责任，但公共服务并不一定要由政府机关及其公务员亲自提供，可以采取政府负责，社会与企业提供，或政府与企业合作提供等多种方式。公共产品提供的主体有三种:公共部门、非政府组织、私人部门。公共部门包括政府行政机关、国有企业、公共基金、国营投资公司等等;非政府组织又称第三部门,包括社会自治组织、民间志愿组织、各种职业性协会、慈善机构、基金会等等;私人部门主要指股份制企业或民营企业。政府要有效地提供公共服务,就要与企业、社会紧密合作,充分发挥非政府组织、私人部门在公共服务生产中的作用。公共服务的提供方式有如下几种：

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（1）由公共部门提供的方式。基本公共产品由政府部门负责提供，并且由政府部门亲自生产基本公共产品，如纯粹由政府独资经营的公共产业、警察服务、义务教育、社会保障、管制性公共产品等。可以采取公共部门之间竞争的方式提供部分基本公共服务，实行公共服务竞争制度，如将国营自来水公司进行地区分割，形成多个地域性的竞争实体，通过相互竞争来提高服务质量。

（2）由非政府组织和私人部门生产的方式。政府负有提供公共产品的责任，但不是由政府机关亲自提供公共服务，而是由非政府组织和私人部门去生产公共产品，政府负责监督公共产品生产的效果与效益。混合公共产品和带有私人性的公共产品可以由私人部门或非政府组织生产。如政府发包的公共工程，可由民营企业竞标建设；又如政府建设好的高速公路，可交由民营企业或社会组织承包经营；又如城市自来水供应，既让国有企业提供，又让民营企业进入，由国有企业、民营企业竞争等。政府要建立社会化的公共服务管理机制，鼓励民营部门参与提供公共服务，降低交易成本，消除市场准入障碍，为多元投资主体提供国民待遇；同时要确保私人部门所提供服务的质量、成本和数量。

（3）一部分混合公共产品可以采取公共部门、非政府组织、私人部门共同提供的方式。如我国的社区安全保护网络的建设，是由公安机关、社区服务组织、居民委员会一起协作组织的，就属于这种情况。

第二节　公共行政与公共行政科学

一、什么是公共行政

1. 公共行政的内涵

公共行政是指政府处理公共事务、提供公共服务的管理活动。

公共行政是以国家行政机关为主的公共管理组织的管理活动，而一切立法机关与司法机关的管理活动、社会组织的管理活动、私营企业的管理活动都不是公共行政。

所谓公共行政(Public Administration)包括“公共”和“行政”两个方面。“公共”(Public)一词在英文中有公有的、公众的、公立的、公用的、公开的等多种含义。行政是“公共的”,是公共权力机构整合社会资源、满足社会公共需要、实现公共利益、处理公共事务而进行的管理活动。“行政”(Administration)一词在英文中有控制事务的方向、运用合法权力处理事务、管理等含义。公共行政是公共机构制定和实施公共政策、组织、协调、控制等一系列管理活动的总和。

(1)公共行政首先是“公共的”,其内涵包括如下七个方面：

第一,公共权力。行政权力是人民赋予的、为人民服务并受人民的监督。政府公共权力来源于人民的授权，人民可以通过公决等直接民主来制约公共权力。政府公共权力受立法机关所通过的法律的制约，政府必须依法行政。政府公共权力还受到司法部门的监督和制约。政府公共权力行使的一个重要原则就是：行政机关的行为“越权无效”。行政机关超越立法机关的授权和法律允许的界线,便是越权,而越权行为无效。

第二，公共需要与公共利益。公共行政存在和发展的依据是社会公共需要及其发展变化。政府存在的目的是为了满足社会公共需要、实现公共利益,政府是公共利益的代表和体现。为维护公共利益,政府可以直接提供公共产品,也可以对企业的经济活动即私人行政进行符合公共利益的社会性管制和经济性管制，如强制性劳动标准、社会保险、价格管制、反垄断等等。

第三，社会资源。社会资源包括公共资源和民间资源两种。政府管理必须投入资源和产出资源，政府对社会的管理必须以有

效地整合整个社会资源为基础。政府要善于利用政府机制、市场机制、社会自治机制三种机制,充分利用公共资源与民间资源。

第四，公共服务与公共产品。为人民服务是政府的主要职责，政府活动的主要目的是为社会全体公民提供全面而优质的公共产品，为社会提供公正公平的公共服务。政府不提供私人产品。

第五,公共事务。政府活动的核心是对公共事务的处理,公共事务涵盖了政治管理、经济管理、文化管理、社会管理等各个方面和各个领域。政府在公共事务的管理上才是权威，私人事务不属于政府的管辖范围，在私人事务上政府不是权威。

第六，公共责任。政府的公共责任分为政治责任、法律责任、道德责任、领导责任、经济责任五个方面。政治责任是指政府要对立法机关负责、对政党负责、对司法机关负责、对公众负责、对民主政治负责；法律责任是指政府及其工作人员要承担违法行政的法律后果;道德责任要求政府是一个“廉价政府”,政府工作人员要勤政廉洁；领导责任是政府及其工作人员对其行政决策的失误负领导责任并承担后果;经济责任是政府必须严格按公共预算办事,讲究政府行为的绩效。

第七,公平、公正、公开与公民参与。“公民第一”的原则是公共行政的核心原则。公民在公共决策上享有知情权和顾问权。公共行政应追求社会分配的公平与公正,公共行政应增加透明度,有利于人民的监督与参与。

(2)何谓“行政”?行政是政府一系列管理活动的总和,是以政府为主的公共管理机构对公共事务的管理与指挥，它包括政府对社会事务的管理、政府对自身的管理两个方面。

公共行政包括决策、组织、协调和控制四种基本的管理活动。决策活动包括制定公共政策、做出行政计划、确定行政目标等方面。组织活动包括组织机构的建立、组织职责的划分与目标体系

的建立、规章制度的建立与预算体系的确立、人员的配备、公共部门的人力资源开发、非正式组织的管理等内容。协调活动包括政府与市场关系的协调、政府与社会关系的协调、政府之间关系的协调、政府部门之间关系的协调、政策执行过程的沟通与协调等五个方面的内容。控制活动主要指对行政机关的监控，包括行政机关内部的自我控制机制，以及立法机关、司法机关、政党与群众团体、新闻媒体、人民群众等外部力量对公共行政的监控机制等。

2. 公共行政、非政府组织行政与私人行政的区别

政府权威机制、社会自我管理机制、市场机制是人类社会的三种基本活动机制。这三种机制各有其优势与劣势，各有其职能与活动范围，它们共同解决人类面临的各种发展问题。政府权威机制是由政府公共部门运用公共权力提供公共产品的机制；社会自我管理机制是由非政府组织依据参与者的共同协商和共识进行社会自我管理的机制，非政府组织即第三部门，主要活动在乡村发展、扶贫、保护妇女儿童、教育、计划生育、卫生保健、扶持小企业、社区发展、社区组织建设、合作社与信贷体系建设、环境保护等社会自治领域，提供一部分混合公共产品以及私人性产品。市场机制则是以市场为配置社会资源的主要方式的经济体制，它是由私人部门提供私人产品的有效机制，私人行政是指私人部门的行政。公共行政、非政府组织行政与私人行政三者的区别主要体现在如下方面：

(1)从活动范围来看，公共行政主要是提供基本公共产品和混合公共产品；非政府组织行政则是提供一部分特定的混合公共产品和私人性产品；私人行政则提供私人产品。

(2)从管理目标来看，公共行政的目的是面向全体公民提供公共服务，具有公益性，以维护社会公平、公正为主。非政府组织行政是对公平与效率混合的追求，主要面向社会弱势群体（如城市贫

民、病人或残疾人、乡村贫困农民等)提供服务 而私人行政则是主要关注利润,追求盈利目标。

(3)从运行的物质基础来看，公共行政的物质基础是税收和公共财政支出,财政来自预算分配 非政府组织行政的物质基础来自于国际援助、各种资助和捐赠 私人行政的物质基础则是来自市场运作过程中获取的利润和投资收益。

(4)从运行机制来看,公共行政要依法行政,受到政治监督和法律监督,行政行为是依靠国家权力的强制性来进行的 非政府组织行政是依据参与者的同意或协商来进行的,受契约的限制,以协商、沟通、说服、互惠合作和提供良好服务的方式进行工作,具有一定的自主权 而私人行政则依据市场机制运行,由众多提供服务的企业之间进行竞争，具有独立的自主权。

(5)从工作人员任用方式来看,公共行政的人员任用是采取选任、委任、考任的方式 非政府组织行政的人员任用则大多是志愿性质的,也有部分人员来自于招募 而私人行政则主要采用聘用方式。

(6)从组织形式来看，公共行政的组织形式是采取层级节制的官僚制组织形式,是上级对下级的指挥与服从的关系,属层层制约的垂直等级系统 非政府组织行政则采取非等级的、分权的网络式的组织体制，是相互协商和依据参与者的共识来开展活动的组织形式 而私人行政则主要采取董事会、总经理、监事会三者相互制约,由总经理负责经营管理的组织形式,公司的内部组织形式则主要采取灵活的、扁平化的组织形式,如事业部制、职能制、矩阵结构等。

3. 公共行政与政治统治的联系与区别

公共行政的产生是从政治与行政分开开始的,行政活动的“公共性”也是从区分公共行政与政治统治开始的。因而,要理解公共

行政的“公共性”,首先就要理解公共行政与政治统治的联系与区别。

(1)公共行政与政治统治的联系。政治统治决定了行政管理的性质，政治上占统治地位的阶级和阶层通过立法形成各种法律、法规,来维护本阶层的政治利益与经济利益,同时约束政府的行政行为,使之符合自己的需要 政治统治还会通过选举和任命政府官员的形式来直接任命或安排自己的成员进入行政机构；对于行政机关不符合统治阶级意志的行为，立法机关和司法机关可以进行弹劾与监督。

(2)公共行政与政治统治的区别。公共行政与政治统治的根本区别在于 政治是对社会利益的权威性分配,是上层建筑领域中各种权力主体维护自身利益的特定行为以及由此结成的特定关系；而公共行政则是公共管理机构满足社会公共需要的活动。公共行政是政治统治不能任意干预的领域，政治统治只有依法并通过一定的法律程序才能改变行政机关的行政行为。政治统治关心的是各种资源的分配问题，而公共行政关注的则是各类资源的生产和提供问题。有效的政治统治只有建立在良好的公共行政治理的基础之上才是牢固的，只有通过良好的行政治理来发展社会生产力，政治统治才能合理地分配各种资源和利益，从这个意义上说,良好的公共行政治理优先于政治统治。具体地说,公共行政与政治统治有如下区别：

领导人任用制度不同——政治统治采用的是选举与任命的方式，如总统的选举与各部部长的任命制，政治领导人采用任期制；而公共行政则采用的是公开竞争考试、择优录用的方式。

决策过程不同——政治统治事务的决策要经过立法机关的投票表决程序,只有符合法律规定的才能予以确定 而公共行政事的决定则要依据相应的法律来进行，主要是执行立法机关制定的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

法律。公共行政的“委任立法”最终是以立法机关的授权为依据的。

权力体系的运作方式不同——政治统治的权力运作依赖于以政党政治为基础的各种利益集团的斗争，而行政权力的运作方式则是上下级之间层级节制的指挥与服从的关系。

活动目的不同——政治统治追求各种价值的分配，是一种利益性很强的活动;公共行政则着眼于整个社会的公平、公正、公开性。政府管理只有摆脱狭隘的特殊利益集团的统治，才能做到真正的公正与公平。只有这个时候，公共行政才是真正的“公共的”行政。

操作技术要求不同——政治统治是一种政治权力斗争的艺术,相对而言,职业要求的技术含量较低;而公共行政则是专业性较强的职业活动，职业的技术含量较高。如政府的技术监督部门，就涉及到计量的技术标准、产品的技术标准、标准的检测与认定等专业性很强的活动,只有具备一定职务资格的人才能胜任;又如政府的环保部门，需要各种化学检测方面的专门知识。

二、公共行政的主体与对象

1. 公共行政的主体

什么是‘政府’?对‘政府’有三种理解:(1)广义的政府概念。政府是国家权力机关的总称，包括立法机关、行政机关和司法机关，这一种理解将政府等同于国家。(2)中义的政府概念。政府包括行政机关，以及依法成立的各种享有行政权的独立机构。(3)狭义的政府概念。政府仅指行政机关。我们采纳中义的政府概念，即政府是指行政机关及独立行政机构。

公共行政的主体是以国家行政机关为主的公共管理组织。立法机关与司法机关不属于公共行政的主体。公共管理组织除国家

行政机关外,还有依法成立的、具有一定行政权的独立行政机构和法定组织。

国家行政机关是依法成立的公共行政机关，它由不同的层级组成，包括中央政府和地方各级政府。政府的不同层级构成不同的公共行政的主体,发挥不同的政府作用。一般而言,中央政府负责全国性公共产品的提供,如国防、外交、货币、银行、全国铁路、国道等全国性的公共事务；地方政府则负责地方性公共产品的提供，如地方铁道、地方公路、地方基础设施、地方医疗与教育等等地方性公共事务。我国居民委员会和村民委员会是基层群众性自治组织,负责本居住地区的公共产品的提供,如人民调解、治安保卫和公共卫生等。

独立行政机构虽然不属于政府行政机关系列，但却是依据立法机关的法律成立的、享有公共行政权的、承担专业性较强、比较单一行政事务的公共管理机关。这类机构在发达的市场经济国家广泛存在并发挥了行政机关所不能发挥的独特作用，如美国的联邦储备委员会、英国的大学资助委员会、荷兰的科学研究委员会等机构,都是属于非政府机关的公共组织,即独立行政机构。

2. 公共行政的客体

公共行政的客体即公共行政的对象是公共事务。公共事务依其范围的大小可分为四类 国家事务、共同事务、地方事务和公民事务。国家事务是全国性统一的行政事务，如全国性的社会保障体系建设、国防建设、外交与对外经济技术合作、国家机关建设、海关监管、公安与国家安全事务、全国范围内的地区间协调发展等等。共同事务是涉及区域较广、涉及利益集团较多、跨行政区域、需要多方面协调的事务，包括流域环境治理（如太湖流域环境治理、长江流域环境治理等等）、大经济区协作(如环渤海经济区协作、珠江三角洲经济区协作、东北经济区协作等等）、跨地区打击犯

罪等等。地方事务是指地方性的行政事务，如城市公用事业管理、市容环境卫生、城市公共交通等等。公民事务是涉及公民个人权利的事务,如户籍管理、人口控制、老龄工作等等。

在市场经济条件下，公共行政的主要责任是生产和提供公共产品,因而,要建立科学、全面、公平的政府公共产品体系。政府的公共产品体系构成政府所管理公共事务的范围。从公共产品类别来划分，政府公共产品体系由如下几方面构成：(1)经济类公共产品,如国民经济发展战略与中长期指导性规划、技术开发与资源开发规划、财政政策与收入分配政策、产业政策、经济立法与司法、产品质量监督与劳动监督、重点工程建设与基础公共设施建设等等。(2)政治类公共产品,如外事、国防、公安、海关、国家机关管理等等。(3)社会类公共产品,如社会保障、社会福利、社会救济、基层政权建设与社区自我管理、城市公用事业管理与公共设施管理、城市土地管理与城市规划、环境保护与环境卫生、保健与防疫等等。(4)科技、教育与文化类公共产品,如教育战略与教育法规、义务教育、高等教育资助、科技发展战略与国家科技开发创新体系建设、基础性科学研究与高技术国家资助、科学普及、民族文化建设与文物保护、群众性体育活动与竞技体育资助等等。

三、公共行政的范围、原则与作用

1. 公共行政的范围

公共行政的范围是指对公共领域的管理。公共领域包括基本公共产品领域和混合公共产品领域。私人领域不属于公共行政的范围，私人领域有两种：市场机制发挥作用的领域与社会自治机制发挥作用的领域。政府不能干预市场和社会自治管理。市场机制的作用是覆盖全社会的，是对国民经济的基础性调节；政府机制的作用也是覆盖全社会的，但是，政府权威是对市场机制解决不了的

问题的政府调节；社会自治机制则是对市场机制和政府机制的补充，是对政府机制和市场机制都解决不了的问题的一种解决方式。政府不能提供私人产品，但非政府组织和私人部门可以参与提供部分混合公共产品。

2. 公共行政的原则

公共行政的原则是法治原则、服务原则、效率原则三者的统一。具体来说：

(1) 法治原则。市场经济是法治经济，现代市场经济条件下的公共政府是依法行政的政府。从整个国家宪政制度来讲，公共管理机关受立法机关和司法机关的法律监督。立法机关制定各种法律作为行政机关行政行为的依据，司法机关通过行使司法审判权来监督行政机关的活动。政府组织必须依法设立，在法律规定的范围内活动,所行使的权力不能超过法律授权的范围 行政机关有一定的存在期限,超过法律所规定的活动期限,该政府组织就要被取消 行政行为必须依法和依照相应的行政程序进行,否则就是违法。行政机关及其工作人员具有做出行政决定的自由裁量权，但自由裁量权的行使有一个制约，那就是不能超过法律的界限和规定。

(2) 服务原则。公共行政必须为公民服务、为纳税人服务。政府是公共的政府，政府公务人员是人民的公仆。公共行政的经费来自于人民群众即纳税人所缴的税费,因而,政府要为人民群众和纳税人提供最佳的服务。政府活动就是要满足社会公共需要，全面地提供优质公共产品，为公民做好各项服务。公共行政活动不是对人民群众的控制式管理，而是民主式和服务式的管理。公共行政贯彻服务原则要做到：公民至上——政府要维护人民群众的各种权益，政府对人民权利的保护是最好的公共服务；顾客至上——政府要公开承诺公共服务的质量，把人民群众当成是“ 上帝

和消费者 程序便民——公共服务的产品提供和收费要方便人民群众,简化手续,推行“一站式办公”,办事程序和办事方式要公开,便于人民群众监督 绩效导向——要给人民群众提供质量最好、费用最少的服务。

(3)效率原则。公共行政要讲求经济、效能与质量三者的统一。所谓经济,就是用较少的人力、财力与资源取得优质的公共服务。在预算一定的情况下,政府机关用于自身消费如公务员住房、自我服务的资金越少,用于公共服务的经费就越多,行政效率就越高。政府机关及其公务员对自身利益的服务愈多,所能提供的公共服务就愈少,行政效率就愈低。所谓效能,就是行政活动要追求社会效益的最大化,做到行政活动的公平和公正。对于公共行政活动而言,避免决策失误造成的重大损失就是最大的效能。所谓质量,就是行政活动要做到方便人民群众,办事程序简便公开,让人民满意。行政机关与公共管理者要树立“标尺”意识,就是要将本单位、本地区、本国的行政活动的质量与其他做得最好的单位、地区和国家进行比较,以其他最佳行政活动的国家、地区、单位为榜样,以最高的标准要求自己。

3. 公共行政的作用

公共行政关系到社会公共需要的满足程度,关系到一个国家的经济社会进步、国力强弱和民族兴衰。公共行政的作用主要有如下四个方面 导向作用、管制作用、服务作用、扶助作用。

(1)导向作用是公共行政的核心作用,是政府“领航”和“掌舵”职能的具体体现。政府应该着眼于提高全国和全民族的核心竞争力,即在决定国家命运和前途的政治、经济、教育、科技和国防等领域起主导作用,特别是使全国和全民族的财富在全世界的财富总量中居于领先地位,提高国家综合实力和国际竞争力,提高整个社会的应变能力。

(2)管制作用就是政府发挥其权威性、强制性的公共管理能力,以便协调处理各种社会关系与利益,维持社会的良性运行。政府管制分为社会性管制和经济性管制两个方面。社会性管制包括维持社会公平稳定、保证收入分配的公平、消除社会歧视等,如制定企业必须遵守的最低工资标准、工时标准、劳动安全标准等等;经济性管制包括维持宏观经济稳定、保持宏观经济关系的协调、对市场进行有效的监管等,如强制性的产品的质量标准、技术标准、环保标准等等。

(3)服务作用是政府提供公共产品、兴办公共事业、提供公共设施的作用,其目的是为了服务于社会,维持社会的正常运行与长远发展。如为社会提供基本的公共产品——国防安全、义务教育、公共医疗与卫生防疫、自然资源保护等。

(4)扶助作用是政府在发展贫困地区、对弱势集团与群体给予帮助方面的功能,如扶贫、社会救济、社会福利与社会保险等等。

四公共行政科学的基本内容

公共行政科学既来源于公共行政的实践,又对公共行政的实践具有指导作用。近现代公共行政开始于 18 世纪末资产阶级民族独立国家的形成阶段,大约经过了一百多年公共行政的实践,到 19 世纪末,西方国家的政治家和学者们才开始创立公共行政科学,逐渐总结了迄今为止现代公共行政二百余年的实践经验与教训,反映了与现代化大生产以及现代科技发展相适应的公共行政的基本规律与管理共性。迄今,公共行政科学经过一百多年的发展,基本上形成了一整套完整的理论体系,它大体上由十个理论模块构建而成。它们构成了公共行政科学的基本内容:

第一,公共行政环境与公共行政职能理论。主要研究社会政治经济文化环境、国际环境、行政内部环境对公共行政的影响;研

需要全本请访问 www.ertongbook.com