

二十一世纪普通高等院校实用规划教材·经济管理系列



公共行政学

GONGGONG XINGZHENGXUE

王学栋 主编

- 先进性与基础性相统一 •
- 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

公共行政学

王学栋 主 编

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

公共行政学是研究以政府为主体的公共组织依法对国家事务和社会公共事务进行有效管理与服务规律的科学。本书依据应用型本科专业的教学需要而编写,在选材及确定知识体系时,注意素质教育、创新能力、实际能力的综合要求,为培养高素质、复合型的公共行政管理人才提供知识条件。

本书是二十一世纪普通高等院校实用规划教材之一。全书分 12 章,主要内容包括绪论,公共行政组织及其人员,政府职能及其治理工具,公共行政的政治与法律基础、权力基础、财政基础、运行机制、运行过程、方法与技术、责任与伦理,政府绩效评估,行政生态与行政发展等。

本书既可作为普通高等学校行政管理、公共事业管理、文秘、电子政务等专业本科生的教材,也可作为成人高校行政管理等专业的通用教材,还可以作为公务员的培训教材与行政管理爱好者的自学参考书。

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

公共行政学/王学栋主编. —北京:清华大学出版社, 2011.7
(二十一世纪普通高等院校实用规划教材 经济管理系列)
ISBN 978-7-302-26006-6

I. ①公… II. ①王… III. ①行政学—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 115016 号

责任编辑:刘天飞

装帧设计:山鹰工作室

版式设计:北京东方人华科技有限公司

责任校对:周剑云

责任印制:何 芊

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

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 刷 者:三河市君旺印装厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:21.25 字 数:461 千字

版 次:2011 年 7 月第 1 版 印 次:2011 年 7 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:35.00 元

产品编号:037240-01

前 言

公共行政学是研究以政府为主体的公共组织依法对国家事务和社会公共事务进行有效管理与服务规律的科学。

公共行政学是一门正在迅速发展中的学科，目前国内公共行政学教材版本很多，体系和侧重点各不相同，但总体上体系庞大、内容庞杂，教学重心往往不明确。本书依据应用型本科专业的教学需要而编写，在选材及确定知识体系、编写体例时，注意素质教育和创新能力、实际能力的综合要求，为培养高素质、复合型的公共行政管理人才提供知识条件。

本书不同于其他教材的方面主要包括：①内容体系有所不同，努力把近年来国内外行政学研究的最新成果及实践上的最新经验和做法都吸收进来。对当前我国行政学界和政府管理实践中的前沿问题也进行了探讨，如政府绩效管理、行政问责制等，目的在于反映政府管理中最鲜活的改革现实，从而使理论更贴近现实，并更好地服务于现实。②内容较为精炼，每章开始提供“学习目标”，说明本章的基本内容及内在逻辑，使读者对本章有一个清晰的认识，教学中心较为明确。③撰写体例不同，每章设置导读案例，导出每章的具体内容；每章具体内容的撰写嵌入案例材料，增强教材的实战性，避免为理论而理论；章后提供最新案例供学生进一步复习与思考，可以增强学生的理解与应用能力；章后附思考题，以提高学生学习的针对性；章后附推荐读物，以扩大学生的阅读视野。

本书由中国石油大学(华东)公共管理系集体编写，王学栋拟定编写提纲并担任主编。分工如下：第一章由纪光欣编写；第二章由宋红燕编写；第三章由汝绪华编写；第四章由王学栋编写；第五章由刘兴波、王学栋编写；第六章由于常有编写；第七章由吕云涛、鲁彦平编写；第八章由鲁彦平编写；第九章由王学栋、于常有编写；第十章由李辉、王学栋编写；第十一章由赵霞编写；第十二章由刘兴波编写。由王学栋负责统稿与定稿。

本书既可作为普通高等学校行政管理、公共事业管理、文秘、电子政务等专业本科生的教材，也可作为成人高校行政管理等专业的通用教材，还可以作为公务员的培训教材与行政管理爱好者的自学参考书。为方便教师教学与学生自学，配有内容丰富的教学资源(包括精致的电子课件、教案、案例库及案例分析、习题集及参考答案)，下载地址：<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>。

在本书的编写过程中，参阅了学术界大量的参考文献，吸收了最新的研究成果，恕不一一列明，只能择其要列于书后，在此向所有的专家学者致谢。中国石油大学(华东)人文社科学院的领导对本书的写作给予了大力支持，在此表示衷心的感谢。

由于编者水平有限，书中难免有错误、不当之处，恳请专家、学者批评指正。

编 者

目 录

第一章 绪论 1	一、行政人员的职业特殊性.....43
第一节 行政、公共行政与公共管理 2	二、人事行政与公务员制度.....44
一、行政..... 2	三、公务员制度的结构特征.....45
二、公共行政..... 3	四、公务员制度的基本内容.....46
三、公共行政与公共管理..... 9	复习与思考..... 51
第二节 公共行政学的产生与发展 11	第三章 政府职能及其治理工具 54
一、公共行政学的产生..... 11	第一节 政府职能概述 55
二、西方公共行政学的历史演变..... 13	一、政府职能的概念及特征..... 55
三、中国公共行政学的产生与发展..... 21	二、政府职能体系..... 56
第三节 学习公共行政学的意义和方法 23	三、确定政府职能的重要意义..... 59
一、公共行政学研究的对象与内容..... 23	第二节 政府职能的定位与范围 60
二、学习公共行政学的意义..... 24	一、政府职能的定位..... 61
三、学习公共行政学的方法..... 25	二、政府职能的范围..... 64
复习与思考..... 27	三、政府失灵的表现及其防范..... 66
第二章 公共行政组织及其人员 29	第三节 西方国家政府职能的演变及其趋势 69
第一节 公共行政组织概述 30	一、西方国家政府职能的演变..... 69
一、公共行政组织的含义..... 30	二、西方国家政府职能的发展趋势..... 72
二、公共行政组织的特征..... 31	第四节 转型期我国政府职能的转变 74
三、公共行政组织的要素..... 32	一、转型期我国政府职能转变的必要性..... 74
四、公共行政组织的类型..... 33	二、转型期我国政府职能转变的内容..... 77
第二节 公共行政组织的结构框架 35	第五节 政府治理工具及其选择 80
一、公共行政组织的纵向结构..... 35	一、政府治理工具的概念..... 80
二、公共行政组织的横向结构..... 36	二、政府治理工具的类型..... 81
三、管理层次和管理幅度..... 38	三、政府治理工具的选择..... 82
第三节 公共行政组织体制 39	复习与思考..... 84
一、首长制和委员会制..... 39	第四章 公共行政的政治与法律基础 86
二、层级制和职能制..... 40	第一节 公共行政的政治基础 87
三、集权制和分权制..... 41	
第四节 公共行政人员 43	



一、公共行政的宪政价值.....	87	二、公共财政收入的形式.....	136
二、公共行政的政治控制.....	90	三、完善分税制财政体制.....	139
三、民主行政与参与式治理的兴起 ...	91	第三节 公共财政的支出	143
第二节 公共行政的法律基础	94	一、公共财政支出的原则.....	144
一、依法行政：传统确定性法律	94	二、公共财政支出的结构.....	144
二、现代促进性法律.....	96	三、公共财政支出的效益.....	146
三、行政立法与行政司法.....	98	第四节 政府预算	148
四、公共行政的法制化.....	104	一、政府预算的原则	149
复习与思考.....	105	二、政府预算的类型	150
第五章 公共行政的权力基础.....	107	三、政府预算的程序	152
第一节 行政权力概述.....	108	复习与思考	155
一、权力与行政权力.....	108	第七章 公共行政的运行机制	158
二、行政权力的管理特征	109	第一节 行政领导	159
三、行政权力的分类.....	112	一、行政领导的概念及特征.....	159
第二节 行政权力的分化与结构	113	二、行政领导的功能	161
一、行政权力的分化.....	113	三、行政领导者	162
二、行政权力的结构.....	115	四、行政领导者的群体结构.....	166
第三节 行政权力的基础与手段	118	第二节 行政指挥	167
一、行政权力的基础.....	118	一、行政指挥及其作用.....	167
二、行政权力的手段.....	121	二、行政指挥的条件	168
第四节 行政权力的行使与运用	123	三、行政指挥的原则	169
一、影响行政权力行使		四、行政指挥的方式	170
与运用的因素.....	123	第三节 行政协调	171
二、行政权力滥用的表现.....	125	一、行政协调的概念及特征.....	171
三、行政权力的监督与控制.....	127	二、行政协调的类型	173
复习与思考.....	129	三、行政协调的机制与方法.....	174
第六章 公共行政的财政基础.....	131	第四节 行政沟通	177
第一节 公共财政的内涵与职能.....	132	一、行政沟通及其要素.....	177
一、市场经济呼唤公共财政	132	二、行政沟通的类型	178
二、公共财政的概念与特点.....	133	三、行政沟通的障碍及其应对.....	181
三、公共财政的职能.....	133	第五节 行政控制	183
第二节 公共财政收入.....	136	一、行政控制及其重要性.....	183
一、公共财政收入的含义.....	136	二、行政控制的类型	184
		三、行政控制的过程	185

复习与思考.....	186	复习与思考.....	248
第八章 公共行政的运行过程.....	189	第十章 公共行政的责任与伦理.....	251
第一节 行政决策.....	190	第一节 公共行政责任.....	252
一、行政决策的概念与特征.....	190	一、行政责任概述.....	252
二、行政决策的重要地位.....	191	二、行政责任的构成.....	256
三、行政决策的基本原则.....	192	三、行政问责制与责任政府.....	258
四、行政决策的一般过程.....	195	第二节 公共行政伦理.....	263
五、行政决策分析模型.....	201	一、行政伦理概述.....	263
第二节 行政执行.....	206	二、行政伦理的价值诉求.....	269
一、行政执行的概念与特征.....	206	三、我国公共行政伦理的建设.....	271
二、行政执行的重要地位.....	207	复习与思考.....	276
三、行政执行的基本原则.....	208	第十一章 政府绩效评估.....	279
四、行政执行的过程.....	210	第一节 政府绩效评估的内涵与理念.....	280
复习与思考.....	213	一、政府绩效评估的基本内涵.....	280
第九章 公共行政的方法与技术.....	216	二、政府绩效评估的理念.....	281
第一节 系统分析方法.....	217	第二节 政府绩效评估的类型、程序	
一、系统与系统分析.....	217	和方法.....	283
二、系统分析的逻辑过程.....	218	一、政府绩效评估的类型.....	283
三、系统分析的方法与技术.....	220	二、政府绩效评估的基本程序.....	286
第二节 目标管理方法.....	225	三、政府绩效评估的方法.....	290
一、目标管理的概念及其特点.....	225	第三节 我国政府绩效评估的困境	
二、目标管理在公共行政中的		及其对策.....	296
应用.....	227	一、我国政府绩效评估面临的	
三、目标管理的实施步骤.....	229	多重困境.....	296
第三节 战略管理方法.....	234	二、改进我国政府绩效评估的	
一、战略的概念及特点.....	234	有效途径.....	298
二、战略管理及其必要性.....	235	复习与思考.....	301
三、战略管理的过程.....	236	第十二章 行政生态与行政发展.....	304
四、战略管理的模式.....	237	第一节 行政环境与行政生态.....	305
第四节 全面质量管理方法.....	240	一、行政环境概述.....	305
一、全面质量管理及其特点.....	240	二、行政环境的内容.....	307
二、全面质量管理的要素.....	243	三、行政环境与公共行政的关系.....	312
三、全面质量管理的工具.....	245		





第二节 风险社会与危机管理	314	二、行政改革的目标	322
一、风险社会及其特征	314	三、行政改革的模式	323
二、危机管理	316	复习与思考	326
第三节 行政改革与行政发展	319	参考文献	329
一、行政改革及其动因	319		

第一章 绪 论

【学习目标】

通过本章的学习，读者应该厘清行政、公共行政、公共管理等概念的联系与区别；掌握公共行政中“公共”的丰富内涵；掌握公共行政的内涵与特征；掌握公共管理的概念与内涵；掌握公共行政学产生的历史条件与西方公共行政学的历史演变；了解中国公共行政学的产生与发展；掌握公共行政学的研究对象与内容；了解学习公共行政学的意义与方法。

【关键概念】

行政；公共行政；公共管理；公共政策；公共性；官僚制；新公共行政；新公共管理；新公共服务；黑堡宣言；治理；网络治理；威尔逊；西蒙；奥斯本；登哈特；奥斯特罗姆

【导读案例】

1999年5月，某中等专业技术学校行政科发布了一个分房通知，将该校新购置的5套三居室住宅分给有关人员，并将分房的条件列出。该校教师张某认为，他在该校已工作10年，对该校的教学改革作出过较大贡献，且他家一直住房紧张，急需改善住房条件。但分房名单中却没有他。张某认为很不公平，便多次向校行政科、校长和学校主管部门申诉，但均未获得解决。张某一怒之下，于2000年1月以该校行政科为被告向人民法院提起行政诉讼。法院经审查认为，被告不适格，驳回了张某的起诉。

法院之所以驳回张某的起诉，是因为该校的“行政”不属于公共行政学意义上的“行政”，因而不属于人民法院行政诉讼的受案范围。公共行政学中的“行政”是有特定含义的，它是指以国家行政机关为主体的公共组织依法对国家事务与社会公共事务进行有效管理与服务的活动。本案例中，学校内部的这种“行政”仅指学校的后勤管理行为，是一种内部管理行为，不同于公共行政学意义上的“行政”。

(资料来源：行政学导论。 <http://www.xzgl.net/jp/AL.htm>)

行政是与国家和政府相伴随的现象。自从国家和政府产生以来，人类就开始了行政管理实践，但是，把行政作为一门科学来研究，却是近代民族国家建立后，随着现代宪政体制和法治社会的建立，适应行政管理自身日益复杂的结构和所承担社会管理职能的需要而产生的，大约只有一百多年的历史。相对于哲学、政治学、历史学等传统学科来说，行政学或公共行政学是一门新兴的、仍在发展中的学科。



第一节 行政、公共行政与公共管理

在我国，公共行政学是与行政学、行政管理学、公共管理学、公共行政管理学等相互联系而又各有区别的概念。要厘清这些概念之间的内涵及其相互关系，首先需要行政、行政管理、公共行政、公共管理等概念有一个明确的认识。

一、行政

行政是公共行政学中最基本的概念，但行政本身恰恰是一个多义的、不断变化的概念。在日常用语中，“行政”这个词有着很广泛的含义。在我国，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、教学科研机构等事业单位的，抑或是企业的。随着公共行政学(当时称行政管理学)作为一门学科在80年代后的恢复和重建，人们开始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单位，仍然有“行政科”、“行政处”的设置，在这里，“行政”所指的仅是“后勤管理”，是一种特殊的管理形式。

其实，“行政”一词，在中国古代就早已出现。从语源来说，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”的说法。“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”是指对整个国家的管理。在我国《现代汉语词典》中，对“行政”的解释是：“行使国家权力的(活动)；机关、企业、团体等内部的管理工作。”^①

在西方，行政的英文表述是 Administration，源自拉丁文 Administrarc，《英汉大词典》对该词的解释除“行政”外，还有管理、执行、实施等意义^②。美国学者邓瑟(Dunsire, 1973)在《行政：词义与科学》中分析了行政的15种不同含义，其中“对各种事物进行管理”是基本含义之一。因此，行政本身具有管理的内涵。

在英语中，管理的另一表述是 Management，其主要指商业企业的活动。在约定俗成的意义上，人们更多地用“行政”(administration)，表示政府的管理活动，而用“管理”或“企业管理”(management)表示企业的经营管理活动。但是，无论中文的“行政”与“管理”，还是英文的 Administration 与 Management，都是近义词，经常不加区分地加以应用。如赫伯特·西蒙(Herbert Simon)的名著 Administration Behavior，中译本大多译为《管理行为》；在我国，Master of Business Administration(MBA)被翻译为工商管理硕士，而 Master of Public Administration(MPA)也被翻译为公共管理硕士。当然，对二者之间的差异也是不能忽视的。

“行政”一词是由“行”与“政”构成，“行政”词义的基点在于“政”。“行”是一个动词，与作为动词的“管理”有着大致相同的含义，因此，人们常用的“行政管理”这个

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典. 上海：商务印书馆，1996

② 陆谷孙. 英汉大词典. 上海：上海译文出版社，1993，22

词汇并不严谨，具有同语反复的嫌疑，即“管理管理”。当然，之所以有“行政管理”这一约定俗成的词语，一方面可能是基于行政作为管理的一种特殊形式，突出行政的特殊内容与特征，另一方面可能是为了强调行政的管理内涵，但“行政管理”一词，在特定的学术语境下有其存在的必要性。“政”是所行之事，而“政”则是在国家出现之后才产生的政治活动或政治现象，即有了政治现象，才有“政”(政治、政令)可“行”。“行”与“政”合起来，就是管理国家事务之意。马克思曾指出，“行政是国家的组织活动”^①。所以，现在人们使用“行政”这个概念往往从它作为国家的政务，或与国家相联系的各种事务这一方面来理解。确实，“行政”所行之“政”就表明了行政的特殊性质和对象，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。所以，早期的行政，主要是指政府管理，特别是政府对自身事务的管理。这也是行政这一概念最基本的含义。这里的管理，通常是指计划、组织、指挥、领导、控制等活动。

作为对国家事务的管理活动，行政一开始就同政治结下不解之缘。“政治”之“治”也是一个动词，实际上相当于今天行政或管理的含义。所以，人类社会早期的行政活动与政治活动是没有区分的。近代资本主义国家形成以后，随着工业化和城市化的发展，随着公共领域与私人领域的区分，政府担负的职能日益复杂化和不断分化，行政作为一个相对独立的政府管理领域逐渐从政治中分离出来。特别是随着1883年美国以功绩制为主的近代文官制度的建立，经过威尔逊(Woodrow Wilson)和古德诺(Frank Goodnow)等行政学奠基者的理论阐释，终于把作为“国家意志的表达”的政治与作为“国家意志的执行”的行政区分开来。行政从政治中分离出来，成为一个相对独立的政府活动领域，从而使行政学或公共行政学这门独立学科的产生成为可能。

当然，对行政、行政管理的概念一直存在着不同的理解。从狭义上说，行政管理是指国家行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动。以此为依据，自从国家和政府产生以来，人类就开始了行政管理的实践，但近代以来，由于国家、社会事务的管理，涉及全体或多数社会成员的利益，行政管理具有鲜明的公共性特征，通常被称为“公共行政”(public administration)。广义地看，任何组织要生存与发展，都必须要有相应的机构和人员行使执行、管理职能，因此，行政管理的体制、机制、程序和方式、方法，不仅仅属于政府，其他类型的大型组织如企业单位、社会组织等在其运营过程中，都有着大量的行政管理事务需要处理，都存在一个行政管理的问题。与公共行政的概念相对应，这一含义的行政或行政管理，可以称为私人行政(private administration)。因此，从广义上讲，行政有公共行政与私人行政之分。作为公共行政学研究对象的行政，主要指的是公共行政。

二、公共行政

从法理上说，现代行政权力源于人民主权或人民权利，属于公共权力，政府受人民委托履行管理国家事务和社会公共事务等行政职责。因此，现代行政的实质是公共行政。

^① 马克思恩格斯全集(第1卷)。北京：人民出版社，1965，479



(一)公共行政的内涵

1. 公共行政中的“行政”

关于公共行政中的“行政”概念，确切地说，是源于西方的学术传统。在西方，人们通常从以下四种角度来理解“行政”这一概念。

(1) 从三权分立的角度解释“行政”，认为行政是除立法、司法之外的一切国家活动，是行政机关实施立法机关所制定的法律和政策的的活动。代表人物是美国行政学家威洛比(F. Willoughby)。

(2) 从政治与行政二分法的角度解释“行政”，认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。代表人物为美国行政学家威尔逊与古德诺。

(3) 从管理的角度解释“行政”，把行政等同于管理，认为行政是由计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算等功能构成的一个过程，是一种具有高度理性的人类合作努力。代表人物是美国行政学家古立克(Luther Gulick)与沃尔多(Dwight Waldo)。

(4) 从综合性角度解释“行政”。如罗森布罗姆(D. Rosenblum)认为，公共行政是采用管理的、政治的和法律的理论过程，以实现立法的、行政的和司法的政府命令，为整个社会或其某个部分提供管制和服务的职能。^①尼格罗(Nigro)认为，公共行政是在公共环境中共同合作的群体努力；包括所有三个部门——执行的、立法的和司法的——以及它们的相互作用；在制定政策方面有重要作用，因此是政治过程的一部分；明显不同于私营机构的行政；在提供社会服务方面，与许多私人团体和个人有密切关系。^②

2. 公共行政中的“公共”

把握公共行政的内涵，关键在于对“公共”的理解。综合学术界关于公共的解释，本书认为公共行政中的“公共”至少应包括以下内涵。

(1) 公共组织。这是公共行政的主体。公共是相对于“私人的”、“营利性的”或“企业的”行政来说的，“公共的”行政强调执行行政活动的主体主要是政府部门或公共组织，而不是私人企业或机构。公共行政不同于国家行政，国家行政主要是指国家行政机关的行政，范围要小于公共行政；公共行政的主体除了国家行政机关外，还包括大量的法律法规授权的组织，它们行使着广泛的公共行政管理职能。

(2) 公共权力。这是公共行政的基石。公共权力在国家产生之后主要表现为国家权力，行政权力是国家权力的重要组成部分。政府行使的权力是人民赋予的，为人民服务并接受人民的监督。政府公共权力必须接受立法机关所通过的法律的制约，还要受到司法部门的监督和制约，所以，必须依法行政。政府公共权力行使的一个重要原则是行政机关的行为“越权无效”，即行政机关超越立法机关的授权和法律所允许的界限，便是越权，而越权行

① [美]戴维·罗森布罗姆，罗伯特·克拉夫丘克. 公共行政学：管理、政治和法律的途径(第5版). 北京：中国人民大学出版社，2002，5~6

② [美]菲利克斯·尼格罗，劳埃德·尼格罗. 公共行政学简明教程. 北京：中共中央党校出版社，1997，15

为是无效的。

(3) 公共利益。这是公共行政的宗旨。如果进行抽象的研究,所有的行政管理都有同样的职能、程序、要素或过程。但是,不同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和少数人的统治;私人行政的目的和性质是为了营利,而公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务,实现公共利益。政府存在的唯一目的是为了**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。

(4) 公共产品与公共服务。这是公共行政的任务。政府活动的主要形式是为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。政府不直接提供私人产品与服务。这里,公共产品(public goods)是相对于私人产品(private goods)而言的,是指那些具有非排他性和非竞争性的产品,又分为纯公共产品和准公共产品,前者如国防、环境保护、基础科学研究等,后者如高速公路、公共渔场、电影院等。从理论上讲,公共产品的非竞争性和非排他性特征决定了它不能通过市场途径进行分配,而只能由政府来提供。因此,提供公共产品和公共服务乃是政府的天职。当然,这并不意味着政府完全垄断公共产品的供应。

(5) 公共事务。这是公共行政的客体。政府活动的核心是对公共事务的处理,公共事务涵盖政治管理、经济管理、文化管理、社会管理等各个方面和领域。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,在私人事务领域政府不是权威。

(6) 公共责任。这是公共行政的灵魂。依法行使行政权力,管理公共事务,代表与实现公共利益,相应地必须承担公共责任,这是题中应有之义,也是天经地义之责。政府的公共责任分为政治责任、法律责任、道德责任、行政责任等四个方面。这就意味着,政府必须认真履行这四项责任,并广泛接受社会的监督和问责。

(7) 公民参与和公开。这是公共行政的保障。“公民第一”的原则是公共行政活动的核心原则。公民在决策上享有知情权和表达权,公共行政应当追求社会分配的公平与公正,公共行政和行政人员的工作应该保持公开、透明,有利于公民的参与和监督。所以,公共行政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。

公共行政的上述公共组织、公共权力、公共利益、公共事务、公共责任、公民参与等方面,就是公共性的表现。作为公共行政的实质与核心,公共性主要是指公共部门、政府的属性,也就是说,政府产生、存在的目的是为了维护公共利益、行使公共权力、制定公共政策、管理公共事务、生产公共产品、提供公共服务、维持公共秩序、满足公共需要以及创造具有公益精神的意识形态等,公正、民主、法治、透明、责任都是公共性的具体表现和要求。

3. 公共行政的概念

综上所述,所谓公共行政,是指以国家行政机关为主体的公共组织依法对国家事务与社会公共事务进行有效管理与服务的活动。这样,相对于原来的行政管理概念,公共行政的概念有了一些新的内涵。如果说行政管理的概念集中在政府自身的行政体制、程序、运行机制及其方式、方法上,以效率为主要追求的话,那么,公共行政的概念则突出了政府的公共服务和社会管理方面的职能,它是以政府为主体的公共行政主体、以服务于公共利



益和满足公民需要为出发点和最终归宿的行政体系及其行政管理活动。当然，公共行政的概念没有完全否定或取代行政管理方面的问题，而是把行政管理作为实现自己职能的一个重要组成部分。

(二)公共行政的特征

与传统的行政学、行政管理学相比较，现代公共行政学所指的公共行政具有以下几个显著特征。

1. 公共性

公共性是公共行政的首要特征，也是公共行政最根本的价值观。因为公共行政行使的是公民所赋予或委托的公共权力，利用和支配的是公共资源，最终提供的是公共产品或公共服务，目的是实现公共利益的最大化。所以，现代政府是国家共同体内全体公民的政府，是“公共的”政府或公共利益的代表，政府公务人员是人民的“公仆”。公共行政必须为公民服务、为纳税人服务。公共行政发展过程中一以贯之、不断强化的理念就是公共性的日益凸显，离开这一特征，就背离了公共行政的本质要求，必然导致公共行政的异化。

【案例 1-1】近年来，我国以执法名义“创收”的现象不胜枚举。如江西某县工商局公平交易局的工商行政管理人员公开叫价，向化肥生产和销售企业收取所谓的“市场服务费”、“市场咨询费”等，为劣质化肥进入市场大开绿灯，并承诺“免检”，成了劣质化肥的“保护伞”；陕西某县工商局多次在高速公路收费站处，以货物有质量问题为由，强行对入境的货车进行拦截罚款，数额一般都在万元以上，而且不出具任何凭证。在湖南省郴州市境内一段不到 25 公里的高等级公路上，交通执法部门设立的限速标志牌和雷达测速牌达 40 块之多，有的地段甚至限速 20 公里。由于限速过低，有成千上万的司机在这条路段上吃过罚单。甚至发生过同一辆车在 1 个小时内受到 3 个交警大队超速罚款的情况。郴州市市民李国宾因不满市交通队的“超速罚款”行政处罚决定，将之告上法庭。5 月 15 日，这起因罚款 500 元引起的“小官司”告一段落。经过审理，郴州市北湖区人民法院当庭判决李国宾胜诉，撤销郴州市交通队对李国宾的处罚决定。2006 年 2 月，吉林省公主岭市公安局施行绩效考评制。该局规定：把罚款的 10% 作为奖金返还给个人，20% 返还给执行罚款的基层单位；将罚款数额与绩效考评挂钩，实行末位淘汰。这种以高额奖励加末位淘汰的制度，在民警中引发了一场执法罚款比赛。2006 年，公主岭市公安局罚款收入高达 1600 多万元，仅交警罚款就有 1100 多万元。财政部门将罚没收入全额返还，局里在其中拿出 110 多万元作为罚款奖金下发，50 多名一线交警人均 2 万元，罚款最多者拿到了 5 万多元。

问题：如何看待“执法产业”这种现象？

分析：

公共性是公共行政的基本价值追求，是公共行政存在的正当性基础。如果行政机关以国家或政府的名义滥用公共权力，把政府管理、服务市场与社会的权力转变为直接索取费用和敛财的权力，那么就从根本上背离了公共行政的公共性质，抛弃了公共行政的服务宗旨。“产业”的本质是企业，如果把行政执法作为一种“产业”，必然导致行政执法的逐利

化,混淆了公共行政与私人行政的本质区别,从而导致公共行政的异化问题。

(资料来源:中国各地普遍存在借执法“创收”须警惕成“产业”,瞭望新闻周刊,2007-6-6)

2. 法治性

现代社会是法治社会,法律是社会治理的最高权威,依法行政是依法治国的首要内容,也是现代行政的基本方式。政府组织作为公共权力的执行机关必须接受立法机关和司法机关的法律监督,必须严格遵循“法无授权即禁止”的原则。组织机关依法设立,行政权的行使必须有法律授权并有法定根据,行政机关和人员必须带头遵守宪法和各项法律,严格按照法律办事,一切行政活动都要在法律许可的范围内,任何行政组织和个人不存在超越宪法与法律的特殊行政权力。

【案例 1-2】1995 年 7 月 28 日,四川省技术监督局稽查一队得到成都彩虹电器(集团)股份有限公司的举报和协助,在成都市成华区公安分局几位警察陪护下,派员去该省乐山市夹江县彩印厂查封了该厂未经彩虹公司合法授权而印制的近二万个彩虹牌电热灭蚊药片包装盒(该种药片是彩虹公司产品),同时查封了有关的印刷设备和厂房(查封过程中双方发生了冲突),并于 10 月上旬对该彩印厂及其法定代表人万建华作出分别罚款 5 万元和 4 万元的处罚决定;因对该行政强制措施和行政处罚不服,夹江县彩印厂和万建华先后以技术监督局越权为理由向夹江县人民法院和成都市中级人民法院提起了行政诉讼(这两场官司均是被告省技监局胜诉)。由于在夹江打假案实施和审理过程中,许多新闻媒介(包括中央电视台)作了连续、大量、重点的报道,部分人大代表也进行了强力干预,一时间这个本来很普通的行政执法案和接连提起的行政诉讼案成了举国关注的一个新闻热点,人们见仁见智地就“省技监局是否越权”、“打假能否有错”、“制假者能否把打假者送上被告席”等展开了热烈争论,从而产生了非同寻常的社会轰动效应。

问题:“四川省技监局是否越权”、“打假能否有错”?

分析:

公共行政的过程是行政权力的行使与运用过程。行政机关运用行政权力实施管理时,应当依照法律、法规、规章的规定进行;没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。因为对政府而言,凡是未经法律授权的行为,原则上均不得实施;而对公民而言,只要是法律没有禁止的行为,原则上公民都可以做。根据 1993 年修订的《商标法》第三十八条、三十九条规定“伪造、擅自制造他人注册商标标识或者销售伪造、擅自制造的注册商标标识的”、“被侵权人可以向县级以上工商行政管理部门要求处理,有关工商行政管理部门有权责令侵权人立即停止侵权行为,赔偿被侵权人的损失,赔偿额为侵权人在侵权期间因侵权所获得的利润或者被侵权人在被侵权期间因被侵权所受到的损失”,因此,工商管理应是商标侵权案件的主管机关,技监局不具备商标侵权案件打假的主体资格,其执法属于越权执法。该案例告诉人们,“老鼠过街、人人喊打”从行政法上讲是站不住脚的,“打假也必须具备打假的资格”,否则将导致越权无效的法律后果。

(资料来源:莫于川,从夹江打假案看行政法治的若干现实问题,行政法学研究,1997(1))



3. 民主性

人民主权是现代宪政国家的立国之本，人民授权给政府，同样也有理由监督和参与政府行政的各个方面。所以，民主既是现代政治的根本原则，也是现代政府从决策到执行各个环节都必须贯彻的指导思想。随着政治民主的建立和不断完善，民主行政或行政民主越来越成为现代公共行政的强烈要求，特别是随着新公共行政理论的传播，公共行政的民主性开始从理念转变为行动，现代政府行政管理中的公开性、透明性、参与性、公平性、服务性等，都要求实施民主行政。现代政府理应秉持公民至上的理念，努力创造各种条件，提供有效途径，使公民广泛深入地参与到从决策、执行到监督的公共行政全过程之中。

【案例 1-3】2008 年 9 月，郑州市物价局在媒体上发布关于召开全市集中供热价格调整听证会公告。市民赵正军随后提出申请，要求物价局公开市热力总公司近三年的经营状况、财务决算报表等相关信息。在热力公司表示“不同意公开”之后，郑州市物价局随即作出“免于公开告知书”，并送达赵正军。赵遂将市物价局告上法庭。这宗轰动一时的诉讼最终在郑州市中原区人民法院一审落判：郑州市物价局此前作出的《政府信息免于公开告知书》被依法撤销；同时，被告在判决生效后 15 日内，对原告的申请重新作出具体行政行为。

问题：如何看待法院这一判决？

分析：

政务信息公开作为世界各国民主政治发展的重要趋势与潮流，既是我国建设社会主义民主政治的重要内容，也是实现公民知情权、防止权力滥用的重要举措。我国的国家权力来自人民，人民是国家的主人，要保证人民当家做主权利的实现，必须赋予人民一定的知情权。本案中被告物价局作出的“免于公开告知书”实际上剥夺了原告的知情权，违反了政务公开的基本原则。因为对于公共行政而言，“公开是原则，保密是例外”；这一点恰恰与公民或企业的关于信息的规则相反，对于公民或企业而言，“保密是原则，公开是例外。”因此，法院的判决是正确的，遵循了政务公开的基本原则，捍卫了原告的知情权。

(资料来源：张兴军. 郑州市民告赢物价局 价格听证信息不应保密. 新华网, 2009-04-01)

4. 高效性

公共行政学初创之时，威尔逊就为其确立了鲜明的效率导向，后来的新公共管理运动，同样确立了自觉的结果导向，把投入、产出、成本、效益等概念引入到公共部门的管理之中。公共行政组织行使职权、实施社会管理、提供公共服务，都必须坚持高效率高效能的原则，即通常所说的“三 E” (economy efficiency effectiveness; 即经济、效率、效益) 原则，积极探索提高行政效率或效益的方式和方法。一方面，要确保政府活动的有效性，为社会和公民提供满意的公共产品或服务；另一方面，要以尽可能少的投入获得尽可能多的产出，即要增强公共行政的成本意识，提高政府绩效管理的能力和水平。当代公共行政注重市场机制的运用、与非政府组织合作、借鉴企业管理的经验和方法、开发现代技术手段等，其目的都在于尽可能地增强政府公共服务的效率或效益。

5. 公平性

公平性是公共行政的公共性的基本内涵，也是现代公共行政的基本价值。公共行政的民主性前提和服务性职能都要求公共行政以社会公平为基本目标，向全体社会成员提供公正、均等的公共产品或公共服务。当然，公共行政所追求的公平是机会公平与结果公平的统一。

总之，现代公共行政所要求的政府必须是民主的政府、法治的政府、公正的政府、效能的政府和责任的政府。这些特征也是现代服务型政府的基本要求。

三、公共行政与公共管理

公共行政与公共管理是两个既相互联系又相互区别的重要概念。20世纪80年代初期，我国在恢复和重建行政学这门学科的时候，普遍使用的是“行政管理”一词，只是在需要把这个词翻译成英文的时候，人们才把行政管理翻译成 Public Administration。直到20世纪90年代后期，我国学者才开始越来越多地使用“公共行政”这个词。“公共管理”这个词则是随着西方新公共管理运动及其理论成果在我国的传播和研究，以及我国公共管理硕士学位的设置，逐渐走进人们的视野，并有一种取代公共行政的趋势。

从字面意思看，公共管理的概念可以具有三重含义：一是指公共部门中的管理；二是指服务于公共事务的管理；三是指具有公共性质的机构或组织对社会的管理。一般认为，公共管理是以政府为核心的公共组织为保障和实现公共利益，通过整合社会资源和综合运用各种手段，对社会公共事务以及自身事务所实施的管理。简言之，公共管理就是公共组织以公共事务为对象的管理活动。

一般认为，公共管理是直接地从公共行政范式中转变而来的，在公共管理出现之前，以政府为主体的公共行政是基本的社会治理方式。随着20世纪80年代以来世界范围内新公共管理运动的开展，公共管理被普遍认为是人类社会的一种新型社会治理方式，从公共行政到公共管理的转变，不仅是社会治理的制度、方式和行为模式的重大转变，也是公共行政理论范式的重大转变。与公共行政的概念相比，公共管理的这一新的概念可以从下面几个方面来认识。

第一，公共管理的主体是多元的。这里的主体是指公共服务的供给者，公共行政的主体是政府机关与法律法规授权的组织，而公共管理的主体不仅包括政府与法律法规授权的组织，也包括大量的没有经过法律法规授权的非政府组织等社会组织。私人企业或私人机构不属于公共管理的主体，尽管公共部门可以通过合同等形式将公共服务的供给权转让给私营部门，但它们并不因此而成为公共管理的主体。在当前的中国社会，除政府与法律法规授权的组织外，执政党、参政党、一些人民团体、事业单位、行业协会、民间组织甚至国有企业都承担着相应的公共管理职能。

【案例 1-4】2007年，北京崇文区革新西里社区在北京首次尝试，由居委会牵头，在人行道划出固定区域供商贩经营，商贩只需每月交纳20多元的保洁费。据悉，革新西里居