

# 公共行政学

GONGGONG XINGZHENGXUE

李金龙 主编 LI JINLONG ZHUBIAN

行政环境 ◆ 行政职能 ◆

行政组织 ◆ 行政领导 ◆

行政决策 ◆

行政沟通与行政协调 ◆

行政监督 ◆

行政机关管理 ◆

人事行政 ◆ 财务行政 ◆

行政立法 ◆ 行政文化 ◆

行政效率 ◆ 行政发展 ◆



湖南大学出版社

# 公共行政学

*GONGGONG XINGZHENGXUE*

- ◆ 行政环境 ◆ 行政职能
- ◆ 行政组织 ◆ 行政领导
- ◆ 行政决策
- ◆ 行政沟通与行政协调
- ◆ 行政监督
- ◆ 行政机关管理
- ◆ 人事行政 ◆ 财务行政
- ◆ 行政立法 ◆ 行政文化
- ◆ 行政效率 ◆ 行政发展

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/李金龙主编. —长沙:湖南大学出版社,  
2003.5

(公共事务与公共管理丛书)

ISBN 7-81053-642-7

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 038836 号

## 公共行政学

Gonggong Xingzheng Xue

李金龙 主编

- 
- |                          |      |                              |
|--------------------------|------|------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | 责任编辑 | 李 由                          |
| <input type="checkbox"/> | 特邀编辑 | 高 艳                          |
| <input type="checkbox"/> | 封面设计 | 蒋国辉                          |
| <input type="checkbox"/> | 出版发行 | 湖南大学出版社                      |
|                          |      | 社址 长沙市岳麓山 邮编 410082          |
|                          |      | 电话 0731-8821691 0731-8821593 |
| <input type="checkbox"/> | 经 销  | 湖南省新华书店                      |
| <input type="checkbox"/> | 印 装  | 长沙环境保护学校印刷厂                  |
- 

- |                          |    |                         |                          |    |              |                          |    |      |
|--------------------------|----|-------------------------|--------------------------|----|--------------|--------------------------|----|------|
| <input type="checkbox"/> | 开本 | 720×960 16开             | <input type="checkbox"/> | 印张 | 17           | <input type="checkbox"/> | 字数 | 337千 |
| <input type="checkbox"/> | 版次 | 2003年5月第1版              | <input type="checkbox"/> |    | 2003年5月第1次印刷 |                          |    |      |
| <input type="checkbox"/> | 印数 | 1-3 000册                |                          |    |              |                          |    |      |
| <input type="checkbox"/> | 书号 | ISBN 7-81053-642-7/D·60 |                          |    |              |                          |    |      |
| <input type="checkbox"/> | 定价 | 24.00元                  |                          |    |              |                          |    |      |
- 

(湖南大学版图书凡有印装差错,请向承印厂调换)

公共事务与公共管理丛书  
编委会

主 任 刘克利

副主任 许 康 吴孝政

委 员 (按姓氏笔画排序)

卢汉桥 许 康 刘克利 朱天税

吴孝政 李金龙 陈 谭 郭渐强

袁柏顺 谭仲池

# 总 序

历史的车轮已经驶入 21 世纪。新世纪前期，是中华民族最终实现百余年来孜孜以求的现代化梦想的关键时期。现代化通常描述为从传统农业社会迈向现代工业文明社会的历史性进程。现代化意味着一个社会全面深刻地变化，当一个社会运行发生根本性转型时，必然会对社会管理模式提出新的要求。从某个角度看，现代化成功与否，关键在于能否建立一套与现代社会相适应的社会管理模式。因此，以行政管理为核心的公共管理现代化已经成为一个民族和国家现代化课题中应有之义。所以，探讨符合现代工业文明社会要求，适合中国国情的社会管理模式，推进中国公共管理现代化，是我们组织编写“公共事务与公共管理丛书”的初衷。

公共管理学作为一门独立的学科，虽然已经初步形成一套较为完善的体系，但我们注意到，随着新科技革命的推进，尤其是信息技术的快速发展，公共管理领域不断显现出一些新的变化：一是公共管理范围空前扩大。由于人类进行社会生产的劳动对象范围的不断扩大，社会公共事务的内容自然增多，比如人口的增长与流动问题、资源的合理开发与利用问题、生态环境的保护问题、城市群区之间的协调与管理问题、社会保障体制改革问题、社会治安与跨国犯罪问题以及南北差距治理问题等等，这些问题的解决都要求公共管理发挥应有的作用。二是公共管理主体趋于多元化。面对日益增多的社会公共事务，政府不可能独自地把一切公共事务大包大揽起来，只能坚持有所为有所不为（实际上，只有有所不为才能有所为）的原则，把该管的坚决管好，把不该管的毫不犹豫地转交给市场、社会、企业以及一些非政府公共机构（诸如社会中介组织、非赢利组织、咨询公司、社会团体和思想库等），这样既有利于转变政府职能，提高行政效能，又有利于理顺政府与非政府之间的关系。三是公共管理手段大为改善。在行将到来的信息时代，公共管理手段将逐步实现信息化、电子化和网络化。相对于传统社会来说，公共管理的手段无疑先进了不少。因此，本丛书力图反映公共管理领域的

新变化和新发展。

公共管理学科产生于西方发达国家，引入我国是最近十几年的事情，国内对公共管理学科的研究，尚停留在照搬与介绍西方理论成果的阶段。但我们认为，西方公共管理学科的基本假设、理论及观点，是以西方资本主义政府制度为前提的，它总结资本主义政治运行及社会管理的经验，提出了改善资本主义社会运行的政策建议。因此，它属于资本主义意识形态的一部分，是为资本主义制度辩护的。所以，在社会主义条件下，结合中国国情，丰富与发展公共管理学科，是摆在公共管理研究者面前的首要问题。本丛书在这方面作了一些有益的尝试。

以美国为首的西方国家非常重视公共管理人员的教育和培训。它们在不断加强公共行政的教学与研究基础上，创立了公共管理硕士（Master of Public Administration，缩写为MPA）教育。这一专业学位教育为培养高级公务员和行政管理人才、提高公共管理效率发挥了重大作用。在我国，为了贯彻落实江泽民总书记在党的十五大报告中提出的“按照社会主义市场经济的要求，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”的指示精神，也应当通过创办公管理学位教育为实现我国公共管理现代化做出应有的贡献。由于公共管理学位教育刚刚登陆我国，专业学科建设、师资队伍建设和教材建设尚处于探索阶段。作为最早兴办工商管理硕士（MBA）学位教育的高校之一——湖南大学也在这一领域进行了一些探索。我们组织了一批从事政治学、行政学、管理学、经济学等学科教学与研究的中青年学者和从事行政管理实践工作的领导者，在参阅国内外学者大量研究成果的基础上，编写了一套具有一定学术水准和自身特色的公共管理类系列教材。通过这套教材的推出，我们试图为我国公共管理学科建设、为培养高素质和专业化的公共管理人才做出自己的一份贡献。为祖国培养高素质的公共事务与公共管理人才是我们的愿望，却不知这一良好愿望能否真正转化为现实和在多大程度上转化为现实，也许只能有待公共管理实践过程来检验。在这里，我们诚恳地期望各位专家、学者、领导和读者不吝指教，以便对这套丛书进一步修正和完善。

丛书编委会

2002年10月

# 目次

---

## 第 1 章 绪 论

第一节	公共行政	1
第二节	公共行政学	8

## 第 2 章 行政环境

第一节	行政环境概述	20
第二节	行政环境和行政管理的动态平衡关系	25
第三节	我国新时期行政环境的发展	27

## 第 3 章 行政职能

第一节	行政职能概述	31
第二节	我国行政职能及其转变	36

## 第 4 章 行政组织

第一节	行政组织概述	47
第二节	行政组织结构及改革	52

## 第 5 章 行政领导

第一节	行政领导概述	62
第二节	行政领导者	70
第三节	行政领导体制	75

## 第 6 章 行政决策

第一节	行政决策概述	81
第二节	行政决策的过程和方式	85
第三节	行政决策的执行	90

## 第 7 章 行政沟通与行政协调

第一节	行政信息	96
第二节	行政沟通	103
第三节	行政协调	108



## 第 8 章 行政监督

第一节	行政监督概述	112
第二节	行政监督的基本内容	116
第三节	行政监督的方式和原则	122

## 第 9 章 行政机关管理

第一节	行政机关管理概述	129
第二节	行政机关管理的主要内容	132
第三节	行政机关管理现代化	139

## 第 10 章 人事行政

第一节	人事行政概述	145
第二节	人事行政制度的历史沿革	150
第三节	我国公务员制度的主要内容	154

## 第 11 章 财务财政

第一节	财务行政概述	162
第二节	预算管理	169
第三节	会计管理	176
第四节	审计管理	179

## 第 12 章 行政立法

第一节	行政立法概述	186
第二节	行政立法体制、主体和权限	193
第三节	行政立法的原则、程序和效力	196

## 第 13 章 行政文化

第一节	行政文化概述	203
第二节	行政行为文化	209
第三节	行政伦理	212

## 第 14 章 行政效率

第一节	行政效率概述	222
第二节	行政效率的测评	225
第三节	提高行政效率	230

## 第 15 章 行政发展

第一节	行政发展概述	236
第二节	行政改革	239
第三节	行政发展的趋势	250
参考文献		255
后 记		257



# 第1章

## 绪论

公共行政学(Public Administration),又称行政管理学、行政学或公共管理学,是一门研究政府行政管理活动及其规律的学科。行政管理随着国家权力的出现而出现,并日益从国家权力中分化出来。当前,行政管理活动在社会管理活动中的作用越来越重要,这对于像中国这样的发展中国家来讲更是如此。研究性地介绍行政管理的基本理论和学说,科学地解读现实生活中的行政现象,准确地把握行政活动及其变化规律,对于不断改善我国政府的各方面工作,提升我们的政府能力,建立现代化的行政管理体制,将具有十分重要的意义。

### 第一节 公共行政

#### 一、公共行政的涵义

国外一些行政学者从不同的角度界定了行政或公共行政的概念,归纳起来,他们主要是从三个视角来加以规定的:

第一,从国家组织分工关系上加以界定。西方资本主义国家政权是按照“三权分立”思想和原则建立起来的。国家权力被分为立法权、行政权和司法权三个部分,它们分别由议会、政府和法院三个部门行使,三权之间既相对分立,又相互制约,从而达到相互平衡。根据“三权制衡”原理,一些行政学者从资本主义国家组织分工关系上界定了行政的内涵。在这

里，又存在着广义和狭义两种解释。从狭义上说，公共行政就是国家组织中行政部门所进行的管理社会公共事务的活动。如美国行政学者魏洛比（W. F. Willoughby）认为：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”<sup>①</sup>从广义上看，公共行政就是国家组织中行使国家权力的所有机关（包括立法、行政和司法）管理社会公共事务的活动。如美国行政学者菲利克斯·尼格罗、劳埃德·尼格罗认为，公共行政应“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。”<sup>②</sup>

第二，从政治与行政关系角度加以界定。美国行政学者古德诺（Frank J. C. Goodnow）就是这一方面的典型代表，他指出：“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”，“政府的这两种功能可以分别称作‘政治’与‘行政’。”<sup>③</sup>可见，行政就是国家意志的执行或者说国家政策的执行。

第三，从管理功能的角度加以界定。从最一般意义上讲，行政活动也是一种管理活动，所以，许多西方学者认为，公共行政就是一种协调众人力量以达到一定共同目标的管理活动。美国行政学者卢瑟·古利克（Luther Gulick）提出，“从工作着眼，行政就是 POSDCORB，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算七种职能。”<sup>④</sup>这就是著名的七功能说。此外，还有西蒙（Herbert A. Simon）、费富纳、汤普森、怀特等人也持这种观点，如西蒙就认为，“行政即为达到共同目的时合作的集体行动。”<sup>⑤</sup>

我国行政学者对行政或公共行政概念的解释也不尽一致，大致上可以归纳为以下三种代表性观点：

一是从狭义上理解，行政就是政府及其组成部门对国家事务所进行（即第三部门）的管理活动。如周世逵先生认为，行政就是“国家行政部门为实现代表统治阶级意志的国家的目的和任务，而对所属的国家事务进行组织管理活动的总体”；黄达强先生也认为，行政只是“国家政务的管理活动”。很明显，他们都明确地指出了公共行政的主体仅仅是国家行政机关，不包括立法机关和司法机关，也不包括企事业单位、社会团体等。

二是从中义或较广义上理解，行政是指包括行政、立法和司法等国家机关的有关管理活动。如夏书章老先生主张，“行政是行使国家权力的管理，凡不属于国家机关的管理活动，便

① 魏洛比：《公共行政原理》，约翰·霍普金斯出版社1927年版（英文版），第1页。

② 菲利克斯·尼格罗、劳埃德·尼格罗：《公共行政简明教程》，中共中央党校出版社1997年版，第1页。

③ 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年版，第10、12页。

④ L. Gulick & L. Urwick, Papers on the Science of Administration, Institute of Administration, N. Y., 1937, P187.

⑤ H·西蒙等：《行政学》，艾尔弗雷德·克诺夫联合公司1950年版，第1页。



不属于行政”，“应以行使国家权力从事国家管理的活动称为行政。”

三是从广义上理解，认为我国的行政管理不仅涵盖立法、行政和司法机关的管理活动，而且也涵盖事业单位的管理活动。如王沪宁先生强调，“广义行政的意义是，一定机构或部门为达到一个特定的政策目标（一般是非赢利性的目标）而展开的各项管理活动。这种活动广泛存在于社会的许多部门、机构、单位、团体之中，其基本特性与宏观行政相似，因为宏观行政本身是由众多的微观行政构成的。”

在批判地借鉴国内外行政学者合理成份的基础上，我们认为，公共行政就是国家行政机关行使国家权力，依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的有效活动。这个定义至少内含着三层意思：一是行政管理的主体是国家行政机关，即国家权力机关的执行机关，不包括立法机关和司法机关；二是行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务，不包括公民的私人事务；三是行政管理活动必须是依法进行的有效活动，即政府必须以它的法定身份、地位、内容和程序进行管理活动。我们知道，在法治国家里，没有法律依据的行政管理活动是一种违法活动，不具有任何法律效力，因而也是无效的。

为了加强对公共行政的理解，我们有必要进一步认识它与相关概念之间的关系。

首先是行政与政治的关系。依据古德诺的观点，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。可见，行政与政治在功能上是存在着明显区别的。但是，行政与政治的这种区别并不存在普适性，况且我们也不应因此而忽视二者之间的内在联系。行政与政治都属于建立在一定经济基础之上并为一定经济基础服务的上层建筑，其实质都是一种阶级关系。政治的核心是国家政权，行政正是以国家政权为后盾、以维护和巩固国家政权为根本宗旨的，国家意志的表达必须基于对国家意志执行状况的深切了解，国家意志的执行又不能不体现国家的真正意志，两者在很大程度上是互为一体的，尤其是在当代经济日益政治化、政治日益经济化的社会条件下就更是如此。

其次是行政与立法、司法的关系。西方资产阶级学者向来崇尚“三权分立”的政治理念。“三权分立”的国家权力结构形式基本上被世人视为资产阶级国家政权组织形式。我国是一个社会主义国家，实行具有“议行合一”原则精神的人民代表大会制的国家政权组织形式。在这种形式下，由人民代表大会统一行使国家权力，经人民代表大会产生的国家行政机关、审判机关和检察机关都必须接受其监督，对其负责。可见，人民代表大会与其他国家机关之间既不是“三权分立”的关系，也不是“相互制衡”的关系，而是一种基于分工的从属关系。所以，在尊重国家权力统一性的前提下，立法、司法、行政是国家权力的三大系统，而行政则是有别于立法和司法的一种国家权力，行政活动也是一种有别于立法和司法的管理活动。

再次是行政与管理的关系。行政与管理既存在着很大的区别，又存在着密切的联系。从

历史上来看,管理的历史比行政要久远一些。人类自有了群体性活动,便有了管理。在漫长的原始社会,人们为了组织生产和分配,同自然界进行顽强斗争,客观上需要有管理活动相伴随,不过这时的管理纯粹是一种社会性的,尚不具有阶级性与政治性,即没有行政的本质内涵。只有在国家产生之后,管理活动才开始具备阶级性或政治性,于是便有了行政活动。从内涵上看,行政是行使国家权力的政治性管理,以国家的强制力为后盾,具有相当高的权威性,一切行政活动都必须由法律作保证,国家机关之间有着严格的层级性;而企业管理是生产经营者对企业经济活动的管理,带有明显的盈利性,即各企业之间是一种经济利益的关系,是一种商品交换的关系。从外延上来讲,管理的外延要宽泛得多,它几乎贯穿于社会生活的各个方面,而行政只不过是整个管理系统中的一个子系统,是众多管理门类中的一个重要门类。因此,行政虽然也是一种管理活动,而且现代行政管理要借鉴和引进企业管理的一些经验和方法,但是,把行政管理完全融于企业管理,视为一种单纯技术性的管理活动,则模糊了行政管理和企业管理的界限;同样地,把行政概念扩大和延伸于企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动,则混淆了它们在业务范围、管理权限和法律依据等方面与行政机关的行政管理活动的重要区别。

## 二、公共行政的功能

一般而言,公共行政是随着国家和政府的产生而产生的,也是随着国家和政府的发展而发展的。到了近现代,随着民族国家的逐步形成,特别是大工业革命浪潮的蓬勃兴起,传统公共行政日益发展到现代公共行政。

现代公共行政相对于早期传统行政来说,可谓发生了一些带有根本性的变革,表现出许多不同于传统公共行政的本质特征。概括起来,集中体现在三个方面:

(1) 现代公共行政确立了政府权力来自人民的民主理念。我们可能已经注意到,现代行政的政府组织结构在相当程度上是17~18世纪一些资产阶级启蒙思想家提出的主权在民、人民至上思想的实现形式。这一结构设计首先是针对封建专制君主时期国家的管理从属于一个人的意志的根本否定。它将人民及其权力提高到一种前所未有的高度,尽管在后来实际的公共行政中,人民的意志在不同程度上受到曲解甚至压迫,但这一历史的巨大进步是值得肯定的。把政府行政置于结构中的从属部分也至少在理论上表明,政府是由人民组织的,政府的职能就是为社会公众服务。西方的Civil Servant(通译“文官”)的确切表述应是“公仆”,这至少在形式上表明了现代政府工作人员的身份及其与社会公众的关系,尽管在阶级社会中,政府的实际运作可能会特别保护少数公民的利益。

(2) 现代公共行政注入了一种现代法律文化和法制精神。法制是建立在自由经济和民主

政治之上的社会管理的必然要求。否定封建专制时期人治的过程，实际上也就是法制和法治逐步确立的过程。而一国法律制度又总是该国法律文化传统的深厚积淀。因为，不仅国体、政体不同的国家具有不同的法律制度，而且国体、政体基本相同的国家也会在法律制度上，呈现出不同的特色。现代公共行政的法律文化和法制精神表现在确认法为管理的最高准则，公共行政必须具备合法性基础。这就从根本上改变了以往君权凌驾一切的状况，也在管理实践中有力地制约了人的主观性和随意性。

(3) 现代公共行政倡导追求行政效率和提高行政质量。公共行政中的效率意识和质量意识的产生是与近代工业大革命产生的劳动专业化带来的经营进步联系在一起。政府的部门化和职能化结构以及政府公务人员的选拔方式体现的就是专业化和追求管理效率，并注重提高管理质量的思想。后来，政府行政改革的恒久主题之一，就是追求行政管理的高效率和优质量。

现代公共行政自产生以来，在对社会公共事务的管理中履行着如下的功能：

(1) 计划功能。现代政府为了达到一定的行政管理目的或目标，对行动方案进行抉择，并设计其具体可行的步骤、方法、环节和途径等等，这就是计划功能。它一般包括行政人员按照科学规律制订目标；根据有关资料，采用科学方法，同时考虑到整个财力状况，对各种可供选择的方案进行分析和预测，作为选择计划方案的依据；对目标方案进行比较，以确定一个基本满意的或最优的方案。从一定意义上说，计划功能的发挥程度，决定着行政管理全过程的各个环节的效能释放。

(2) 组织功能。这是实现行政管理目标和管理效能的关键性功能。它既包括基本要素齐全、运转灵活有效的行政组织体制，又包括为了协调或处理社会各种关系和利益的指挥、沟通等系统。行政管理目标的顺利实现，在很大程度上依赖于要素配置合理、保持良好运行的行政组织体制，这是实现行政管理目标的物质依托。同时，建立健全指挥、协调和沟通等“软件”系统，减少行政管理中的不必要损耗，建立相互和谐、相互促进的联系，也是保证行政管理目标乃至行政管理整体功能得以实现的不可缺少的重要方面。组织功能表现出了公共行政机构的权威性、强制性特征，使社会管理的各项活动能够在良好的秩序和规范中进行。

(3) 服务功能。公共行政的过程就是提供公共产品和公共服务的过程。行政系统承担着向社会提供各种公共产品和公共服务的任务，比如举办公共事业，提供公共设施（公共图书馆、体育馆、公园、医院、教育等），还有给有关民众提供必要的信息服务等等。公共产品提供的程度取决于行政系统的供给取向，当然在更大程度上取决于一个社会的经济文化发展的水平即社会生产力水平。

(4) 维护功能。为了巩固国家政权和稳定社会秩序，为了创造一个良好的社会生产和生

活的环境，任何负责的政府都会义不容辞地履行这一职能，即维护社会的稳定，维持社会生活的正常运作，例如国防建设，以抵御外敌的入侵；警察，以维护社会的公共秩序；再如自然资源的保护，公众的医疗保健等。所有这些对于一个社会的生存是必需的，公共行政如果没有能力履行这一功能，那么一个正常的社会将很难存在。

(5) 保障功能。行政系统有义务对社会的有关团体和组织提供某种帮助，以有助于实现他们的目标，而这些目标的实现通常有利于整个社会的发展，例如，行政系统为保护本国的民族工业而对外来有关产品征收高额税收，从而对本国的有关经济组织提供帮助。此外，行政系统还有义务对社会的弱势群体和个人提供帮助，例如，扶贫、救灾，对失业者、贫困者等提供生活保障，等等。政府应制定各项社会福利、社会保险的法律法规，健全管理体制，筹集社会资金，举办各种社会服务事业，从而建立一整套科学的社会福利和社会保障体系。

现代公共行政的产生基本上奠定了公共行政的这些功能框架，不过行使这些功能的方式会随着时代的变化而发生变化。当前一个时期的变化主要表现在：

第一，从消极的运作趋向积极的运作。传统的公共行政方式主要是忠诚地执行和运用法律，而现代的公共行政不只满足于此，还必须创制和解释法律，以及如何以正确的、明智的和符合公共利益的方式去进行这样的创制和解释。

第二，从直接的运作趋向间接的运作。伴随行政管理功能扩张的是行政系统一度直接行使所有管理功能。直接运作方式在扩大政府规模和权力的同时窒息了社会的活力，其结果是政府越来越大，官僚主义盛行以及行政运行低效和浪费。间接运作方式的明显举措是让社会的其他组织中中介机构等来承担部分政府职能。这一间接运作产生的结果是政府规模的缩小、行政费用的减少，以及运作质量的提高和成本的降低。

第三，从集权的运作趋向分权的运作。在行政系统的权力得到加强的同时，在行政系统内部的运作上都出现了一个从集权到分权的运作方式的变化。分权使基层管理者能够对变化了的环境作出迅速反应，也使得基层管理者能根据变化了的情况及时作出相应的决定。

### 三、公共行政在中国

西方公共行政经过漫长的孕育和发展，目前已进入相当成熟的历史阶段。事实上，当西方国家声称它们已进入了后工业社会或信息社会时，公共行政正面临着一次前所未有的根本性突破，即以新公共管理为标志的公共行政革命。相比之下，定位于社会主义初级阶段的中国公共行政还处在成长阶段或起步阶段。面对西方公共行政掀起的新一轮变革，既有难得的发展机遇，又有不少严峻的挑战。

中国的公共行政自1949年中华人民共和国成立至今，经历了一个从传统向现代的转变过





程，转变的基础是经济体制从原来的计划经济转向市场经济。这一转变导致了许多方面的变化。首先是政府与人民关系的变化。市场经济产生纳税人意识，这一意识的产生使得官民双方对政府在社会生活中的地位和作用的认识开始具备一种现实的基础，委托人和代理人的关系日渐明确。其次是政府职能和角色的变化。传统时期的政府全能角色作用已经随着市场和社会以及其他公共空间的出现而减弱，政府独享的管理职能已部分被市场和社会分割。再者是随着社会利益的分化，政府也开始关注自身的利益。在对自身利益的关注中，有的是符合社会目标的，例如政府要给公务员提供较好的待遇，以便在劳动力市场上招募到优秀人才，从而提高政府管理质量，为社会提供更好的服务。而有的关注和追求则带有团体性质或利己性，甚至有时这一追求不惜伤害社会和大众利益。《行政诉讼法》已经预设了这种状况的发生。最后是政府观念的变化，成本效益观念、服务观念、有效性和效率观念、时间观念、顾客观念、利益观念、小政府大社会观念等已经开始在政府的运作中逐步表现出来。

转型时期中国公共行政的一个基本问题是如何适应市场经济带来的变化（当然，中国的公共行政在一个时期内还有促进市场经济发展并使之逐步成熟的功能），以及如何适应从全球来看一个新的经济社会形态带来的严峻挑战。在整个转型时期，中国的公共行政必须处理好以下几个方面的问题。<sup>①</sup>

(1) 政府定位问题。哪些事是需要政府做的，哪些事是不需要政府做的，哪些事是禁止政府做的，政府的定位问题涉及它扮演的角色以及它的运作方式。马克思在谈到国家与社会的关系时，主张一种社会高于国家而不是国家高于社会的模式。中国传统的管理模式是政府全能和国家高于一切，并在任何情况下都是一种管理和配置社会资源的惟一主体。因此，政府在一些职能领域的退出，或一些职能的削弱正是市场和社会成长的一个必然结果。

(2) 政府官员问题。市场经济的推进使得政府职位日益具有职业化的特征，伴随着这一世俗化过程的是政府官员地位（就其政治荣誉和经济地位而言）的相对跌落，这一跌落是同政府全能地位的逐步弱化相一致的。但是，在中国目前这一市场经济不成熟的过渡阶段，政府官员依然拥有相当大的行使权力的空间，这使得权力与经济之间呈现出一种复杂的关系，从而也使得在整个转型期间政府官员的道德伦理逐步上升为一个不容忽视的问题。官员的腐败问题已经成为吏治的头号问题，成为全社会关注的焦点问题之一。官员问题在相当程度上决定着中国政府的命运。

(3) 制度建设和创新问题。这一建设和创新在组织结构、领导体制、运作程序和非人格管理方面显得尤为重要。组织结构中的法定结构和非法定结构同时存在的问题、结构的重叠和

<sup>①</sup> 参见竺乾威主编《公共行政学》，复旦大学出版社2000年版，第14~16页。