

PUBLIC
MANAGEMENT SERIES

公共管理系列教材

Public Administration

公共行政管理学

(第三版)

蔡小慎 主编



大连理工大学出版社

公共管理系列教材

Public Administration

公共行政管理学

(第三版)

蔡小慎 主编



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理学 / 蔡小慎主编. —3 版. —大连:大连理工大学出版社,2007.8

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5611-1009-6

I. 公… II. 蔡… III. 公共管理—行政管理—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 089033 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail:dutp@dutp.cn URL:<http://www.dutp.cn>

大连理工印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm×240mm	印张:21	字数:397 千字
1995 年 5 月第 1 版	2007 年 8 月第 3 版	
2007 年 8 月第 5 次印刷		

责任编辑:汪会武 朱 娜	责任校对:娜 婉
封面设计:波 朗	

ISBN 978-7-5611-1009-6

定 价:30.00 元

前言

20 世纪 80 年代以来,伴随着我国改革开放和行政体制的创新发展,行政管理学作为政治学与管理学交叉的应用性学科,在中国的大地上蓬勃发展起来。近几年,由于国际行政管理学界的学术交流与合作日益加强,行政管理理论与政府管理实践结合日益紧密,尤其是 MPA(公共管理硕士)专业学位联考制度的建立,使行政管理学再一次成为我国教学和研究的热点,显示出该学科发展旺盛的生命力。为了适应社会发展需求,满足人才培养的迫切需要,我们在总结多年教学经验的基础上,将此书奉献给读者。

行政管理学在我国又称公共行政学或行政学,我们将书名定为《公共行政管理学》,原因在于 20 世纪 90 年代起,有关行政管理学的理论已经增添了许多新的理念,政府的管理由封闭走向开放、由集权走向民主、由强制命令走向服务协调、由追求效率走向追求公平,政府的管理越来越强调其公共性。因此我们认为,应在原有的“行政管理学”前面加上“公共”二字,这样更能表达目前该学科的内涵。

本书在体例安排上,着重将公共行政管理的基础理论与政府管理的实际紧密结合,旨在使读者掌握现代行政管理学的基本概念、理论和方法,并能运用公共行政管理的基本知识和技能,分析解决政府组织管理的实际问题。书中各章既汲取了当今国内外最新理论研究成果和理论观点,又配合以复习思考题和典型案例分析,深入浅出,便于教学、操作、应用和提高。2005 年,《公共行政管理学》第 2 版获大连市社科优秀学术成果著作类三等奖。

由于本书是基于 2002 年第 2 版的基础上进行的修订和编写,为了尊重各章原作者的劳动与贡献,将 2002 年版执笔人列出如下:蔡小慎(绪论、第 2 章、第 6 章)、关丽(第 1 章)、赵东霞(第 3 章)、马晓雪、吴长春(第 4 章)、陈树文(第 5 章)、宋悦华(第 7 章)、刘堂灯(第 8 章)、王大

刚、俞明南(第9章)、张志刚、吴菲(第10章)。

根据近几年公共行政管理的研究成果和新的发展态势,根据我国政府各项管理的新规范,我们在第三版中对书的内容进行了及时更新。由蔡小慎撰写计划大纲、组织编写并统稿,庞丹协助文稿校对工作。目前各章的执笔人是:蔡小慎(绪论、第2章)、关丽(第1章)、赵东霞(第3章)、代芳(第4章)、刘兰华(第5章)、宋加玉(第6章)、宋悦华(第7章)、李鹏(第8章)、刘雅静(第9章)、张志刚、刘亚娟(第10章)。全书是集体智慧的结晶。公共行政管理学是一门方兴未艾,不断发展的学科,限于时间和水平,本书中难免存在谬误和不当之处,敬请读者批评指正。

感谢在本书的写作和出版过程中给予大力支持和热情帮助的各位朋友。

编者

2007年7月

于大连理工大学人文社会科学学院

目 录

绪 论 / 1

0.1 公共行政管理学概述 / 1

0.1.1 公共行政管理学的含义 / 1

0.1.2 公共行政管理学的研究内容 / 5

0.1.3 公共行政管理学的研究方法 / 6

0.2 公共行政管理学的产生与发展 / 8

0.2.1 公共行政管理学的产生 / 8

0.2.2 西方公共行政管理学的发展历史 / 9

0.2.3 中国行政学研究的历史和现状 / 12

0.2.4 公共行政管理学改革与发展的新态势 / 14

第 1 章 公共行政环境 / 19

1.1 公共行政环境问题研究 / 19

1.1.1 公共行政环境问题的提出 / 19

1.1.2 公共行政环境的含义及分类 / 22

1.1.3 公共行政环境与公共行政管理的关系 / 23

1.2 宏观公共行政环境要素分析 / 25

1.2.1 自然环境 / 25

1.2.2 社会环境 / 26

1.2.3 国际环境 / 30

1.3 中国公共行政发展的环境分析 / 31

1.3.1 中国公共行政发展的国际环境 / 31

1.3.2 中国公共行政发展的国内环境 / 33

1.3.3 中国的公共行政环境对公共行政管理的要求 / 35

思考题 / 37

案例 大连的环境与发展 / 37

第2章 公共行政组织 / 41

2.1 公共行政组织概述 / 41

2.1.1 公共行政组织的含义 / 41

2.1.2 公共行政组织的基本构成要素 / 42

2.1.3 公共行政组织类型 / 44

2.1.4 公共行政组织基本原则 / 48

2.2 公共行政组织理论 / 49

2.2.1 古典公共行政组织理论 / 50

2.2.2 行为科学组织理论 / 51

2.2.3 系统科学组织理论 / 53

2.2.4 马克思主义政府组织理论 / 54

2.3 公共行政组织变革与发展 / 56

2.3.1 公共行政组织变革的动因与方法 / 56

2.3.2 我国政府组织的历史与现状 / 59

2.3.3 公共行政组织改革的新趋势 / 62

思考题 / 65

案例 大兴安岭林区的行政组织结构与火灾 / 66

第3章 公共行政领导 / 67

3.1 公共行政领导及其职、权、责 / 67

3.1.1 公共行政领导的含义与特征 / 67

3.1.2 公共行政领导者 / 70

3.1.3 公共行政领导者的职、权、责 / 73

3.1.4 公共行政领导理论 / 77

3.2 政府首长的基本素质及其群体结构 / 82

3.2.1 政府首长的基本素质 / 82

3.2.2 公共行政领导的群体结构 / 86

3.2.3 公共行政领导体制 / 90

3.3 公共行政领导方式与艺术 / 93

3.3.1 公共行政领导方式与运用 / 93

3.3.2 公共行政领导艺术 / 95

思考题 / 98

案例 成都:六百多名后备干部缘何落聘 / 98

第4章 公共人事行政 / 100

4.1 公共人事行政概述 / 100

4.1.1 公共人事行政的含义和内容 / 100

4.1.2 公共人事行政的地位和作用 / 102

4.1.3 公共人事行政的基本原则 / 103

4.1.4 当代公共人事行政的发展趋势 / 105

4.2 公共人事行政的历史沿革 / 106

4.2.1 中国古代人事行政制度的历史演变 / 106

4.2.2 西方文官制度的发展历程 / 109

4.2.3 有中国特色的公务员制度的发展历程 / 114

4.3 中国公务员制度的主要内容 / 117

4.3.1 职位分类 / 117

4.3.2 录用 / 119

4.3.3 考核 / 120

4.3.4 奖励和惩戒 / 121

4.3.5 职务升降与职务任免 / 122

4.3.6 培训、交流与回避 / 123

4.3.7 工资、保险与福利 / 125

4.3.8 辞职、辞退、退休与申诉控告 / 126

4.3.9 义务与权利 / 128

4.3.10 职位聘任 / 129

4.3.11 法律责任 / 130

思考题 / 130

案例 公务员工资制度改革带来的思考 / 131

第5章 公共行政决策 / 134

5.1 公共行政决策及其类型 / 134

5.1.1 公共行政决策的含义和特点 / 134

5.1.2 公共行政决策的类型 / 136

5.2 公共行政决策的基本程序 / 139

5.3 公共行政决策体制 / 143

5.3.1 公共行政决策体制的类型 / 144

5.3.2 公共行政决策体制的系统构成 / 145

5.3.3 现代公共行政决策体制的发展趋势 / 147

5.4 公共行政决策的执行 / 149

5.4.1 公共行政决策执行的准备 / 149

5.4.2 公共行政决策执行过程的基本环节 / 150

思考题 / 151

案例 永清县政府的科学决策 / 152

第6章 公共行政监控 / 155

6.1 公共行政权力与责任 / 155

6.1.1 公共行政权力的含义 / 155

6.1.2 公共行政权力的运行过程 / 156

6.1.3 公共行政权力与责任的统一 / 158

6.2 公共行政监督 / 159

6.2.1 公共行政监督的含义 / 159

6.2.2 公共行政监督的原则和方法 / 160

6.2.3 公共行政监督体系 / 163

6.3 公共行政控制 / 169

6.3.1 公共行政控制的含义与构成要素 / 169

6.3.2 公共行政控制程序 / 171

6.3.3 公共行政控制方法与技术 / 173

6.4 健全我国公共行政监控体系 / 175

6.4.1 我国现行公共行政监控体系存在的主要问题 / 175

6.4.2 完善我国公共行政监控体系的措施 / 177

思考题 / 179

案例 厦门远华走私案的反思 / 179

第7章 公共行政法制 / 183

7.1 公共行政法制概述 / 184

7.1.1 行政法的概念 / 184

7.1.2 行政法的内容和功能 / 184

7.1.3 行政法基本原则 / 185

7.1.4 行政法的法源 / 187

7.1.5 行政法律关系 / 190

7.2 公共行政立法 / 193

7.2.1 行政立法概述 / 193

7.2.2 行政立法主体 / 195

7.2.3	行政立法程序 / 197
7.2.4	当前我国行政立法存在的主要问题 / 198
7.2.5	完善我国行政立法的对策思考 / 199
7.3	公共行政执法 / 201
7.3.1	行政执法的含义 / 201
7.3.2	行政执法的形式 / 201
7.3.3	行政执法的内容 / 202
7.3.4	当前我国行政执法存在的主要问题 / 205
7.3.5	完善我国行政执法的对策思考 / 207
7.4	公共行政司法 / 209
7.4.1	行政司法的概念 / 209
7.4.2	行政调解 / 209
7.4.3	行政复议 / 211
7.4.4	行政裁决 / 215
7.5	公共行政诉讼 / 217
7.5.1	行政诉讼及行政诉讼法 / 217
7.5.2	行政诉讼的基本原则 / 217
7.5.3	行政诉讼受案范围 / 218
7.5.4	行政诉讼的程序 / 219
7.5.5	当前我国行政诉讼存在的主要问题 / 220
7.5.6	完善我国行政诉讼的对策思考 / 221
	思考题 / 222
	案例 重庆一公务员因编写短信针砭时弊获罪被押 / 222
第8章	公共行政管理 / 226
8.1	公共行政管理概述 / 226
8.1.1	公共行政管理管理的内涵与特征 / 226
8.1.2	办公室管理的原则 / 229
8.1.3	办公室管理的作用 / 230
8.2	公共行政管理的主要内容 / 232
8.2.1	机关环境管理 / 232
8.2.2	机关文书管理 / 233
8.2.3	机关档案管理 / 237
8.2.4	机关会议管理 / 238

- 8.2.5 信访和保密管理 / 240
- 8.2.6 机关后勤事务管理 / 241
- 8.3 公共行政机关管理现代化 / 243
 - 8.3.1 机关管理规范化 / 243
 - 8.3.2 办公自动化 / 243
 - 8.3.3 机关后勤服务社会化 / 245
 - 8.3.4 人力资源配置的现代化 / 246
- 思考题 / 247
- 案例 他们是怎样加强政府机关建设的 / 247

第9章 公共行政方法 / 249

- 9.1 公共行政方法概述 / 249
 - 9.1.1 公共行政方法的含义和特点 / 249
 - 9.1.2 公共行政方法的作用 / 250
 - 9.1.3 公共行政方法的科学化 / 251
 - 9.1.4 公共行政方法的分类 / 252
- 9.2 公共行政管理基本方法 / 252
 - 9.2.1 行政指令方法 / 252
 - 9.2.2 法律方法 / 254
 - 9.2.3 经济方法 / 254
 - 9.2.4 思想教育方法 / 255
 - 9.2.5 行为激励方法 / 256
 - 9.2.6 参与管理方法 / 257
 - 9.2.7 行政责任方法 / 257
- 9.3 公共行政程序 / 258
 - 9.3.1 公共行政程序的类别与特点 / 258
 - 9.3.2 公共行政工作的程序化 / 259
- 9.4 公共行政管理技术 / 261
 - 9.4.1 目标管理 / 261
 - 9.4.2 网络计划方法 / 265
 - 9.4.3 系统分析方法 / 267
 - 9.4.4 社会学方法 / 271
 - 9.4.5 自组织理论及其方法 / 273
 - 9.4.6 PDCA 循环 / 276

9.4.7 成本-收益分析方法 / 277

9.4.8 绩效管理 / 278

思考题 / 281

案例 多种公共行政管理基本方法在实践中的运用 / 281

第 10 章 公共行政文化 / 284

10.1 公共行政文化概述 / 284

10.1.1 公共行政文化的含义和特征 / 284

10.1.2 公共行政文化的构成和类型 / 286

10.1.3 公共行政文化对公共行政管理的影响和作用 / 290

10.2 公共行政心理 / 292

10.2.1 公共行政心理的含义 / 292

10.2.2 公共行政心理的内容 / 293

10.2.3 公共行政心理对公共行政管理的作用 / 295

10.3 公共行政伦理与公共行政道德 / 297

10.3.1 公共行政伦理 / 297

10.3.2 公共行政道德 / 303

10.4 公共行政价值和公共行政精神 / 307

10.4.1 公共行政价值 / 307

10.4.2 公共行政精神 / 309

10.5 公共行政文化的创新 / 312

10.5.1 行政体制文化创新 / 313

10.5.2 行政决策文化创新 / 313

10.5.3 行政法制文化创新 / 314

思考题 / 315

案例 10-1 “公职老赖”折射官德缺失 / 316

案例 10-2 官官相拆凸显行政伦理缺失 / 317

参考文献 / 319

绪 论

公共行政管理学是研究国家行政组织即政府的管理活动及其规律的科学。在短短的 100 多年的发展过程中,这门学科在国家和社会发展中的作用逐渐凸显出来。当今,政府是各国最大的组织,公共行政管理活动是国家和社会生活中最广泛、最大量的管理活动,自 20 世纪 80 年代中期以来,伴随着全球化和知识经济时代的来临,传统的理论受到普遍的冲击,加强指导政府管理活动及其发展规律的理论研究成为各国共同关注的课题。

0.1 公共行政管理学概述

0.1.1 公共行政管理学的含义

1. 行政与行政管理

关于“行政”(Administration)一词,《牛津词典》中的解释是:行政是一种行政执行行为,是对各种事务进行管理,并对其行为进行监督或指导。美国的《公共行政学词典》认为:行政是决定和政策的执行程序。著名行政学者党塞尔(Andrew Dunsire)认为:行政是立法机构的意图被实现和随后的行政被记录(控制的目的)的制度及过程。在我国的日常生活中,“行政”或被理解为执行国家政权的单位和机构,或被理解为机关、企业、团体等内部的管理工作。总之,人们从不同的角度赋予它不同的含义。在行政管理学科的历史发展过程中,对“行政”的理解主要有以

下观点:

(1)“三权分立”的观点。这是从权力分配的角度解释行政,认为行政是与立法、司法并立的,相互制约的“三权”之一。正如美国行政学家魏劳毕(W·F·Willoughby)在1927年所著《行政学原理》一书中说:“立法机构制定法律,司法机构对民事、刑事案件进行侦察、审判和对执法情况进行监督,行政则是政府组织部门所管辖的事务。”这种狭义的行政观念,随着政府权力的集中和膨胀,随着议行合一制度国家的建立,逐渐失去了实际的指导意义。

(2)“政治与行政二分法”的观点。美国行政学家威尔逊在1887年发表的《行政学研究》一文中,认为国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政机关手里,他从结构上否定了“三权分立”的学说,提出了政治与行政二分法的观点。美国学者古德诺(Frank Goodnow)在1900年出版的《政治与行政》一书中将此观点发扬光大,他说:“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。”^①“这两种功能分别就是政治与行政。”^②“为了能最有利于行使行政功能的这一分支,必须组织一套完全不受政治影响的政府机构”,“把它从政治团体的控制下解放出来。”^③古德诺将执行国家意志的管理部门及其活动视为行政,其积极作用在于一方面有利于提高行政的效率和保证其公正性;另一方面将行政从政治中分离出来,使之获得了独立发展的机会。同时我们也应看到这种理论存在着一定的缺陷,实际上,国家的政治与行政往往是难以分割的,因为现代社会是一个政治泛化的社会,在政府的行政程序和行政行为中往往贯穿着政治精神,行政活动不可避免地会受到政党政治的影响。国家的行政组织及其人员不仅在执行国家意志的时候具有一定的主动性,而且现代国家的政府及官员经常间接或直接地参与国家政策的制定与评估。

(3)“管理”的观点。这是一种广义的行政概念,认为一切管理都可称之为行政。在英文中,行政(Administration)与管理(Management)在语意上有许多重叠的部分,在一些情况下是可以互换的。因此一些人就认为国家行政组织的管理和企业事业的管理都可以统称为广义的行政。事实上,行政与管理是有着明显区别的。管理在中文里是管辖、料理、处理,它是运用组织、信息、计划、影响、控制等基本职能,有效地利用人、财、物等基本要素,使之相互协调、配合,发挥最高效益,以达到组织目标。从纵向看,管理的历史比行政更长。自人类群体活动出现以后,就有管

① [美] F·J·古德诺. 政治与行政. 北京:华夏出版社,1987:12

② [美] F·J·古德诺. 政治与行政. 北京:华夏出版社,1987:13

③ [美] F·J·古德诺. 政治与行政. 北京:华夏出版社,1987:47

理,但那时的管理只具有社会属性,不具有政治性,所以不是行政。自从国家出现以后,对国家政务的管理才具有了鲜明的政治性,行政才产生。从横向看,管理的外延更宽,只要是人迹涉足的地方就有管理的存在,但并非所有的管理都属于行政。因此行政属于管理活动,但它不能等同于管理,更不应将一切管理称之为行政。

关于“行政”的含义虽然众说纷纭,但这更助于我们对行政基本内涵的认识。首先,行政是指政府系统及其行为活动,它不应包括立法和司法系统及其活动。因为虽然政府系统与立法、司法的关系密切,但无论从机构的体制,活动的内容及程序、方法上都截然不同。其次,行政是一种管理活动,是国家政务的管理,它管理的对象是社会公共事务和机构内部事务,而其中更庞杂的事务是社会公共事务。其管理对象的特点,决定了政府系统在制定政策、执行政策,面向社会管理的时候,还应提供较好的服务,而这种服务的功能更具有管理的意义。因此我们认为“行政”亦可称做“行政管理”,它是国家政府系统对社会公共事务和机构内部事务的管理和服务活动。

2. 公共行政管理与公共管理

自20世纪80年代我国恢复行政学以来,Administration一词就被译为“行政”或“行政管理”,那么Public Administration则为“公共行政”或“公共行政管理”。90年代以后,“公共行政”或“公共行政管理”的概念逐渐取代了“行政”和“行政管理”。这反映了随着改革开放和行政改革的日益深化,我国政府管理的体制与观念愈来愈适应社会发展的需求。首先,在我国政治民主化的改革中,行政从封闭转向开放,从少数人集权管理转向民众参与管理,政府管理的模式由传统的专制行政过渡到现代的公共行政。其次,随着我国入世和政府职能的转变,政府从传统的“从摇篮到坟墓”的管理者到现代社会公共组织的宏观管理者,政府通过公共政策的制定成为社会协调发展的组织者与管理者。再次,当代行政管理理论研究的中心已从追求效率转向了追求价值公平,公平与公正成为现代行政行为评判的标准。因此,行政管理的学科名称有必要加上“公共”二字,它体现了学科发展的阶段化、成熟化,体现了我国政府管理的根本特点,这也是本书采用公共行政管理学提法的原因。

随着20世纪80年代西方行政改革的推进,“新公共管理”(New Public Management)成为许多国家采用的行政改革模式。近两年来,有关公共管理的问题研究也普遍引起了学术界的关注,其中公共管理与传统的行政管理的关系往往成为争论的焦点之一。那么公共行政管理(Public Administration)与公共管理(Public Management)到底是一种什么样的关系呢?目前主要的观点:一是认为公共行政

管理与公共管理可以相互替代,二者没有本质的区别;二是认为公共行政管理将逐渐被公共管理所取代,公共管理作为一个理论学派是公共行政管理学的一个新范式;三是认为公共管理学是公共行政管理学若干学派中的一个分支学派等^{①②};四是认为公共行政管理从属于公共管理,因为公共管理还包括了公共部门和私营部门的管理,它的研究范围要大于公共行政管理。这些观点都从各自的视角作了理论上的探讨与论证,通过综合分析,我们可以看出公共行政管理与公共管理二者既有区别又有联系。公共行政管理与公共管理的区别在于:第一,管理主体不同。公共行政管理的主体只是局限于政府组织,即国家行政机关。公共管理的主体是包括了政府和其他非营利的社会公共组织的多元化主体,政府组织只是公共管理的主体之一。第二,管理范围不同。公共行政管理承担的是政府系统对社会公共事务和对其自身的管理任务。公共管理承担的是所有公共部门的管理任务,包括了社会非政府组织如第三部门对社会公共事务的管理任务,因此管理范围要大于公共行政管理。第三,管理理论基础不同。公共行政管理的理论源于政治学,特别是官僚制理论和政治行政二分法。公共管理的理论基础主要是经济学和工商企业管理理论。第四,管理重心不同。公共行政管理注重政府机构、运行过程和程序等,而公共管理更强调公共项目、成本核算管理结果和绩效评估等。无论是公共行政管理还是公共管理都是以社会公共事务为对象的管理活动,是管理大系统中的子系统。它们都承担了政府组织的管理任务,关注政府组织如何高效率地运用公共资源为社会提供更有效的公共服务,提供更多的公共物品。因此,公共行政环境、公共行政组织、公共行政领导、公共行政决策与执行、公共行政监督等问题,是公共行政管理和公共管理的共性问题。总之,明确公共行政管理和公共管理的区别和联系,澄清二者的关系,对于我们有针对性地探讨政府组织的管理是十分有益的。

3. 公共行政管理学

公共行政管理学就是研究国家政府系统对社会公共事务和机构内部事务进行高效管理和服务的规律的科学。这个定义包含了如下内容:①公共行政管理学中的主体是国家政府系统,即行政组织,在我国是指国务院和地方各级人民政府。②公共行政管理学的客体是社会公共事务和机构内部事务,涉及政府机构自身和社会生活的各个方面。③公共行政管理学的目标是在公共利益公平分配的前提下,追求管理与服务高效率。④公共行政管理学的实质是揭示公共行政管理活动的客观运行规律。公共行政管理学有着不同于其他学科的主体、客体、目标和研究宗旨,因此,它是一门独立地指导政府管理的综合性学科。

① 张梦中.论公共行政(学)的起源与范式转变(上).中国行政管理.2001,6:25

② 张梦中.论公共行政(学)的起源与范式转变(下).中国行政管理.2001,7:25

0.1.2 公共行政管理学的研究内容

一个学科的研究内容往往与其概念的内涵是分不开的,随着公共行政管理学从行政学到行政管理学,从行政管理学到公共行政管理学名称的演变,该学科在不断发展,其概念的内涵在不断发生着变化,研究内容也不断丰富和发展。例如在行政学产生初期,它的研究内容仅局限于行政法,即研究法律对行政的规范。到20世纪初,其研究内容扩展了。1926年美国学者怀特写的《行政学导论》,把行政学的研究内容概述为四个方面:行政组织、人事行政、财务行政和行政法规,随着社会政治、经济的发展,科技的进步,政府管理实践的深入,公共行政管理学研究的内容更加丰富了。我国经过二十几年的研究,已初步形成了公共行政管理学研究的基本范畴,主要有:公共行政环境、公共行政职能、公共行政体制、公共行政组织、公共行政领导、公共行政决策、公共行政执行、公共行政监控、公共人事行政、公共财务行政、公共行政协调、公共行政信息、公共行政机关管理、公共行政文化、公共行政民主、公共行政道德、公共行政效率、公共行政方法、公共行政改革和发展等。由于目前不同学派中有不同的认识,所以对上述研究内容会有不同的侧重,本书从公共行政管理学研究的基本理论出发,主要探讨以下几方面内容。

1. 公共行政环境

公共行政管理活动是在一定的环境中进行的,只有研究和了解公共行政管理与公共行政环境的相互关系,才能正确认识公共行政管理与公共行政环境的相互关系,才能正确认识公共行政组织所处的宏观的国内、国际社会与自然环境,从而恰当地选择管理模式,有效地实施公共行政管理。

2. 公共行政组织

公共行政组织是政府管理的主体,因此研究公共行政组织理论,探求公共行政组织高效化的最佳结构,总结我国政府组织改革和发展的经验和教训,构建高效的公共行政组织是提高政府管理效率的关键。

3. 公共行政领导

公共行政管理活动是在公共行政领导的影响与指导下进行的,因此,有必要了解公共行政领导如何处理职、责、权的关系,揭示政府首长的基本素质与群体结构,以便选择科学、合理的领导方式与方法。

4. 公共行政人事

政府组织中最为复杂的管理当属人事管理。公共行政人事包括中外公共行政