



南开公共管理研究丛书

公共行政研究

第二版

The Study
of Public
Administration

天津出版传媒集团

天津人民出版社



南开公共管理研究丛书

公共行政研究

第二版

The Study
of Public
Administration

沈殿平等◎著

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政研究:第2版/沈亚平等著.——2版.——
天津:天津人民出版社,2013.4
(南开公共管理研究丛书)
ISBN 978-7-201-08099-4

I. ①公… II. ①沈… III. ①行政学—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第059459号

天津人民出版社出版

出版人:黄沛

(天津市西康路35号 邮政编码:300051)

邮购部电话:(022)23332469

网址:<http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子邮箱:tjrmcbs@126.com

天津市永源印刷有限公司印刷 新华书店经销

1999年5月第1版 2013年4月第2版第1次印刷

710×1000毫米 16开本 25.25印张 2插页

字数:350千字

定价:56.00元

总 序

改革开放以来,中国行政学恢复研究已经历了三十多年。三十多年来,行政学伴随着改革开放的发展而发展,在与行政改革和行政发展实践的互动中奠定了理论根基,并不断地开拓自身的研究疆域,在中国社会科学的学术土壤上茁壮成长,如今已成为最富有生机和活力的学科之一。

作为学科,其建设至少包含研究队伍、科学研究、人才培养和学术声誉四个要素,它们综合水平的高低体现着该学科的整体实力。从较为宏观的角度来看,行政学作为社会科学重要的组成部分,其研究队伍从改革开放初期的从无到有、从弱到强,已经完成了从“转行”出身到“科班”出身的转换,一大批中青年的专业研究人才崭露头角,成为行政学研究领域的重要力量。在科学研究方面,各个梯次的研究队伍伴随着当代中国行政改革实践的发展,深入地探讨了行政系统各个内在要素及其相互之间的关系、行政系统与其环境之间的关系,全方位地探讨了与行政发展相关的重大问题,并形成了较为丰富的研究成果。这些成果源于行政改革实践,并对行政改革实践发挥着重要的指导意义。从人才培养来看,随着中国行政管理专业人才需求的增长,高等学校陆续设置了相关专业,至今已经形成了包括本科、硕士(专业硕士)和博士在内的完整的人才培养体系,为行政学的学科发展培育了一大批新生的学术力量,也为提高政府机关的整体素质提供了有力的保障。在学术声誉方面,行政学科自恢复研究以来,以其理论与实际相结合,积极构建中国特色行政学科,主动参与行政改革实践,努力解决当今中国行政发展与发展行政的重大问题,而在中国的社会科学领域确立了自己的地位,并赢得了良好的学术声誉。

如今,中国的经济、社会和人们的社会生活发生了巨大的变化,国内外的行政学科也取得了很大的进展。具有社会性、综合性、动态性特点的行政学,应当对这种变化给予更大的理论自觉。在以后的理论研究中,应当突出

需求导向和前沿导向。所谓需求导向,就是行政学的研究要瞄着国家发展中的战略课题,运用新理论、新方法和新技术解决经济、社会进步和政府自身发展中的重大问题。马克思曾经指出:“理论在一个国家的实现程度,决定于理论满足这个国家的需要的程度。”邓小平也曾指出:“深入研究中国实现四个现代化所遇到的新情况、新问题,并且作出有重大指导意义的答案,这将是我们的思想理论工作者对马克思主义的重大贡献。”行政学能否取得其应有的学术地位,关键因素之一就是它在多大程度上研究了行政管理自身以及社会发展中的重大问题,并且为政府提供了多少富有创造性的、行之有效的对策。所谓前沿导向,即追寻国外行政学发展的最新趋势和最前沿课题,将其与中国行政改革和社会发展实践相联系,努力形成新观点,构建新理论,积极推进世界行政学科的发展。

中共十八大在新的社会历史条件下对我国的行政改革提出了新的要求。在政府和社会的关系方面,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开;在政府建设方面,构建职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府;在政府职能及其转变方面,深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变;在行政体制改革方面,稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系;在行政技术方面,创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力;在管理效率方面,严格控制机构编制,减少领导职数,降低行政成本;在事业单位改革方面,推进事业单位分类改革;在改革部署及其实施方面,完善体制改革协调机制,统筹规划和协调重大改革。

此外,中共十八大报告提出在改善民生和创新管理中加强社会建设,加强和创新社会管理,加快推进社会体制改革,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制,提高社会管理科学化水平,推动社会主义和谐社会建设。

以上论述为中国的行政改革和社会管理发展指明了方向,也为行政学科的研究提出了新的课题。行政学应当按照上述新的要求迈向新的研究征程,争取为我国的经济、社会发展提供理论指导和应用支撑。

南开大学的行政学科建设起步于20世纪80年代中期,在新的世纪取

得了长足的进步。除了设有行政管理本科专业之外,还设有公共管理一级学科硕士点和一级学科博士点。在公共管理一级学科硕士点下设行政管理、社会保障、教育经济与管理三个二级学科硕士点;在公共管理一级学科博士点下设行政管理、教育经济与管理两个二级学科博士点。多年来在教学和科研中,不仅培养出一批优秀的专业人才,而且发表和出版了一批优秀的科研成果。为进一步推进行政学科的理论研究,我们和天津人民出版社一道策划了南开公共管理研究丛书,搭建南开行政学科教师和学生科研成果的展示平台。希望通过我们的努力,为中国行政学科的发展作出我们应有的贡献。

沈亚平

2013年3月于南开园

再版前言

达尔曾经指出：“对某一民族国家环境中的公共行政管理的作用作出的概括，不能普遍化并运用于不同环境中的公共行政管理。”这一表述揭示了任何国家的公共行政都有各自的特点，其他国家不能原封不动地照抄照搬，而是应当在公共行政一般理论的引领下，构建适合本国国情和特点的公共行政学的研究体系，以指导本国的公共行政实践。

20 世纪 80 年代初，公共行政学在我国恢复研究并走出奠基阶段之后，我国学术界一直致力于将公共行政学理论与公共行政实践相结合，力图解决转型中国公共行政和社会发展的重大问题，并在形成中国特色的公共行政学方面作出了积极的努力。经过三十余年的研究，我国的公共行政学有了长足的发展，伴随着当代中国公共行政的改革实践，无论是在公共行政学的基础理论研究方面，还是在应用研究以及方法手段研究、运用方面都取得了丰硕的成果，本土化的公共行政学正在稳步构建之中，其发展也对整个公共行政学科作出了贡献。

本书初版前，本人为当时的政治学系政治学理论专业的研究生讲授公共行政研究课程。1999 年，将讲授内容汇集成书，由天津人民出版社出版。书中内容主要涉及行政学的发展、政府职能与行政管理、行政机构及其改革、行政决策科学化、公务员制度、行政道德与廉政建设、行政权与行政监督、社会转型与行政发展。十余年来，我国的公共行政学学科发展迅速。因此，本人在教学中根据本学科的理论进展和本领域改革实践的发展，不断更新和增添新的内容，使学生能够及时了解 and 掌握我国公共行政学前沿和热点问题。为使本书能够跟上时代发展的步伐，现对其予以修订再版。

在与相关教师和学生讨论的基础上，再版时增加了四章内容，分别是行政领导及其领导工作的创新、治国方略转变与行政法治建设、公共治理体系更新与民间组织发展、科学发展观与公共行政价值。这些新增内容使本书的

6 / 公共行政研究(第二版)

结构体系更为合理,内容更为完善。此外,根据十多年来我国公共行政理论和实践以及行政法治建设的发展,对相关章节进行了相应的修改和补充。

希望通过修订,能够更好地满足教学和人才培养的需要。

沈亚平

2012年6月

原版前言

管理是人类社会普遍存在的一种重要的实践活动。凡有组织存在,就必定有管理活动。伴随着国家的出现,作为国家职能之一的行政管理便随之出现。在社会生产力和经济发展的推动下,行政管理经历了一个由低级到高级、由简单到复杂的发展过程。由于政府的行政管理在整个社会生活中具有重要地位,所以,古往今来,吸引着许多学者对行政管理的理论、原则和技术进行探讨。在古代中国,封建社会的行政管理相对发达、完备,大一统的行政管理体系、官员制度和监察制度使中国古代的行政管理极富特色。中国历史上不乏关于改进行政管理的真知灼见,但是,古代中国社会还缺乏行政学得以产生的社会历史基础和相关理论的支持,行政研究未能在我国形成体系,发展为一门独立、完整的学科。

新中国成立前,西方行政学的引进曾促进了中国行政学的发展。新中国成立以后,当行政学在西方得到蓬勃发展之际,我国的行政学研究却中断了近三十年,以致当我们改革开放、放眼世界学术之林的时候,才发现国外行政学研究已经远远地走在了前面。有幸的是,我国行政学研究的恢复,一开始就深植于蓬勃发展的行政改革的沃土之中。社会转型、经济体制转变,为行政管理注入了发展的动力。于是,转变政府职能,改革行政机构设置模式,变革人事行政制度,转换行政管理体制,更新行政文化,改善行政管理技术和方法,成了我国行政发展的主旋律。正是在行政改革实践的强力推动下,我国的行政学研究从一开始就步入快速发展的轨道。

行政学以行政管理规律作为研究对象,以提高政府行政工作的质量和效率为研究目的。我国行政实践证明,缺少行政学的理论指导,行政机构的设置和运行就难于实现良好的状态,机构臃肿、部门林立、人浮于事、效率低下就难以避免。尤其是在我国社会转型之际,政府的行政管理遇到了前所未有的问题。市场经济的建立和发展,要求从根本上全面变革政府的整个行政

管理体系。在这种情况下,为了引导我国的行政管理朝着科学、公正、法制、效率的方向发展,更有必要加强对行政管理的研究。例如,在政府职能调整方面,如何适应因社会结构变迁而带来的领域分离这一趋势的需要,合理地确定政府职能的界限,将政府的行政行为收敛于它的责任领域,让社会在政府的非责任领域进行自我管理,通过社会管理实践提高其自治能力和管理效率,激发社会组织自我发展、自我完善的活力;在行政组织构建模式的转变方面,如何遵循“精简、统一、效能”的原则,在保证精简的前提下,对行政组织的结构和功能予以改造,使其成为机构完备、上下贯通、左右协调的统一体,让政府更好地承担起转型社会中行政管理的重任;在行政法制建设方面,如何实现政府治理方略的转变,从根本上克服人治传统,实现行政管理的法制化,如何借鉴外国的行政法治经验,改变行政效率优先的行政法原则,代之以保障公民基本权利和约束、规范行政权行使的行政法原则,以完善我国现有的行政法制度等等,对于这些问题,都应当通过行政学的深入探讨来提出解决的办法和途径。

我国行政学发展至今,已经走出初始的奠基阶段。时代呼唤着理论界通过自身的研究促进行政发展,进而推动中国社会的发展。本人是行政学研究队伍中的一员,有责任为行政学的繁荣作出自己的努力,本书就是在对中国行政改革实践的思考中逐步写成的。在写作过程中,参考借鉴了国内外一些同仁的有关研究成果,南开大学政治学系王骚副教授,研究生马得勇、张志红和郭海英等同学分别为第三章、第四章、第八章的撰写提供了部分资料,天津人民出版社的高景萍老师及其他老师为本书的出版做了大量工作,在此一并致谢。

尽管本人为本书的写作付出了很大的努力,但由于行政事务繁多,再加上学识所限,书中所述内容不免存在不足之处,欢迎学界同仁和读者批评指正。

沈亚平

1999年4月

目 录

第一章 行政学的历史与未来·····	(1)
第一节 行政学的产生和发展·····	(1)
一、行政学是时代需要的产物·····	(1)
二、行政学创始时期的基本理论·····	(3)
三、行政管理理论的发展·····	(7)
第二节 中国行政学的现状与未来·····	(16)
一、中国行政学的曲折历程·····	(16)
二、中国行政学的复兴·····	(18)
三、中国行政学的发展·····	(22)
第二章 政府职能与行政管理·····	(33)
第一节 政府职能的基本考察·····	(33)
一、政府职能的界定和分类·····	(33)
二、政府职能确定的依据·····	(40)
三、政府职能研究的意义·····	(43)
第二节 政府职能的历史发展·····	(45)
一、西方政府职能的发展·····	(45)
二、当代中国政府职能的演变·····	(49)
第三节 政府职能的转变·····	(56)
一、政府职能转变的解析·····	(56)
二、政府职能转变的内容·····	(58)
三、政府职能转变对政府行政的影响·····	(65)
第三章 行政机构及其改革·····	(70)
第一节 行政机构设置的依据·····	(70)
一、行政机构的概念·····	(70)

二、行政机构设置的依据和原则·····	(72)
第二节 行政机构设置模式比较·····	(74)
一、中国古代行政机构设置·····	(74)
二、苏联东欧社会主义国家行政机构设置·····	(76)
三、西方发达国家行政机构设置·····	(89)
第三节 行政机构改革·····	(94)
一、行政机构改革的依据·····	(94)
二、新中国机构改革的历史·····	(97)
三、最近三轮行政机构改革·····	(101)
第四章 行政领导及其领导工作的创新 ·····	(109)
第一节 行政领导及其功能·····	(109)
一、领导及其与管理的区别·····	(109)
二、行政领导的特征及影响力·····	(112)
三、行政领导的功能·····	(114)
第二节 领导工作创新·····	(116)
一、时代要求领导工作创新·····	(116)
二、行政发展要求领导工作创新·····	(120)
三、领导本质决定领导者必须不断创新·····	(122)
第三节 领导创新的内容和途径·····	(124)
一、创新型领导的特征·····	(124)
二、领导创新的主要内容·····	(125)
三、创新能力提高的途径·····	(127)
第五章 行政决策科学化·····	(131)
第一节 行政决策理论·····	(131)
一、行政管理决策·····	(131)
二、西蒙对决策理论的贡献·····	(134)
三、其他决策理论·····	(141)
第二节 行政决策的科学化·····	(147)
一、行政决策科学化的意义·····	(147)
二、行政决策的发展趋势·····	(149)
三、行政决策科学化的保障·····	(156)

第六章 公务员制度	(162)
第一节 中国公务员制度及其特点	(162)
一、建立公务员制度的重要意义	(162)
二、中国公务员制度的基本要求	(166)
三、中国公务员制度的内在精神和特点	(168)
第二节 中国公务员制度的内容	(172)
一、公务员的义务与权利	(172)
二、公务员的职位分类	(173)
三、公务员的更新机制	(175)
四、公务员的激励机制	(181)
五、公务员的廉政机制	(184)
六、公务员的权益保障机制	(187)
第三节 中国推行公务员制度的实践	(189)
一、中国推行公务员制度的成效	(189)
二、进一步完善公务员制度	(196)
第七章 行政道德与廉政建设	(203)
第一节 公务员的行政道德	(203)
一、行政道德建设的基础和作用	(203)
二、行政道德的基本内容	(207)
三、行政道德建设的基本途径	(211)
第二节 治理腐败的廉政建设	(215)
一、对腐败行为的一般考察	(215)
二、外国的反腐败实践	(220)
三、中国的廉政建设	(223)
四、进一步完善中国的廉政建设	(231)
第三节 廉政建设的评估	(236)
一、廉政建设评估的意义	(236)
二、廉政建设评估的原则	(238)
三、廉政建设评估的指标体系	(240)
第八章 行政权与行政监督	(244)
第一节 行政权力分析	(244)

一、行政权及其特点·····	(244)
二、行政权的运行规则·····	(246)
三、行政权运行的失范和失效·····	(249)
第二节 行政监督及其目标·····	(253)
一、行政监督的意义·····	(253)
二、行政监督的目标·····	(256)
三、行政监督目标实现的保障·····	(259)
第三节 行政监督系统·····	(263)
一、行政监督系统的特征·····	(263)
二、行政监督系统的分层·····	(265)
三、行政监督系统的协调·····	(275)
第九章 治国方略转变与行政法治建设·····	(278)
第一节 社会主义市场经济发展与治国方略转变·····	(278)
一、计划经济时代的政府管理·····	(278)
二、市场经济与法治·····	(279)
三、法治的基本内容·····	(281)
第二节 改革开放以来行政法治建设的基本成就·····	(282)
一、行政法治建设的历史背景·····	(282)
二、行政法治建设的恢复阶段·····	(283)
三、行政法治建设较快发展时期·····	(291)
四、行政法治建设快速发展阶段·····	(292)
第三节 我国行政法治发展的趋势·····	(293)
一、基本观念上的更新·····	(293)
二、从失衡到平衡的行政权限结构·····	(295)
三、行政法机制进一步完善·····	(296)
四、完善权利救济方式·····	(297)
第十章 公共治理体系更新与民间组织发展·····	(299)
第一节 市场经济条件下公共治理体系的更新·····	(299)
一、从治理到公共治理体系更新·····	(299)
二、公共治理环境的变迁·····	(301)
三、市场经济条件下公共治理体系的更新·····	(302)

第二节 市场经济下民间组织的发展·····	(308)
一、民间组织的含义·····	(308)
二、西方民间组织的发展阶段·····	(311)
三、中国民间组织的建立与发展·····	(312)
四、中国民间组织的发展道路·····	(316)
第三节 民间组织在公共治理体系中的作用·····	(317)
一、民间组织参与公共治理的逻辑·····	(317)
二、民间组织失灵·····	(319)
三、政府、民间组织和市场的作用体系·····	(322)
第十一章 科学发展观与公共行政价值·····	(329)
第一节 行政价值与公共行政·····	(329)
一、公共行政价值的含义与功能·····	(329)
二、西方公共行政价值取向的发展演变·····	(333)
三、我国公共行政价值的发展变化·····	(339)
第二节 科学发展观引导下的公共行政价值·····	(342)
一、科学发展观的提出及其主要内涵·····	(342)
二、转型期中国公共行政价值的失范及其成因·····	(346)
三、科学发展观引导下的公共行政价值导向·····	(348)
第三节 科学发展观引导下的公共行政价值的实现路径·····	(354)
一、观念重塑:以科学发展观为指导塑造公共行政价值·····	(354)
二、行政改革:建立公共行政价值实现的制度保障·····	(357)
三、完善机制:用机制实现公共行政价值的良性发展·····	(359)
四、教育培训:用教育增强行政人员的公共行政价值观念·····	(363)
第十二章 社会转型与行政发展·····	(367)
第一节 社会转型与行政发展的关系·····	(367)
一、社会转型的概念·····	(367)
二、行政发展的分析·····	(370)
三、从社会转型角度研究行政发展的意义·····	(371)
第二节 社会转型要求行政发展·····	(373)
一、行政理念的更新·····	(373)
二、行政关系的调整·····	(376)

三、行政权力的重构·····	(378)
第三节 行政发展应促进社会转型·····	(381)
一、建立并维护新的社会秩序·····	(381)
二、完善社会主义民主政治·····	(382)
三、培育和发展民间组织·····	(383)
四、为转型期社会文化树立新的导向·····	(384)
后记·····	(387)

第一章 行政学的历史与未来

行政学在 19 世纪末从政治学中脱胎而来,至今它已成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。行政学的研究成果用于指导行政管理实践,已经取得了明显的社会效益。在中国,改革开放后行政学恢复研究以来发展迅速,它与中国的行政改革密切联系,相互促进,使行政学这门年轻的学科在中国有了长足的发展。在中国行政改革和发展的新时期,有必要对行政学的历史予以考察和总结,以把握其未来的演变趋势。

第一节 行政学的产生和发展

一、行政学是时代需要的产物

行政管理是人类社会中一项重要的实践活动。它随着国家的形成而产生,至今已经经历了漫长的历史过程。对行政管理的研究,尽管可以追溯到国家产生的早期阶段,但是,直到 19 世纪末以前,人们对行政管理的探讨并不系统,一直未能形成独立的行政学学科。

行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初,正如同其他学科的形成那样,行政学的形成也有其深刻的历史背景。

行政学诞生的一个直接原因是国家行政管理的客观需要。西方国家发展早期,从理论来看,各国信奉“管理最少的政府是最好的政府”的主张,采取消极主义和放任主义政策;从实践来看,各国政府管辖的事务相对简单,政府职能十分有限,因此,不具备行政学学科产生的基础。19 世纪末 20 世纪初,政府的行政环境发生了重大变化,工业革命和社会化大生产促进了经济、科技、交通运输等的发展,政府管理任务日趋繁重,行政职能日趋复杂,