

高等学校公共管理类专业基础课程教材

楚明锬 主编

公共行政学



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

013047915

高等学校公共管理:

D035-43

101

GONGGONG XINGZHENGXUE



楚明锷 主 编

公共行政学

副主编 崔会敏 周 军 李俊利 楚迺斐

编 委(按编写章目排序)

楚明锷 张晓巍 周 军 宋喜存

李俊利 赵 炎 崔会敏 王思民

毛立红 李小妹 楚迺斐 张 皓

邓 岩 孙国良



北航

C1655621

D035-43
101



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书立足于中国国情,在吸收中外公共行政学理论精华的前提下,以行政组织篇、政府职能篇、行政过程篇和行政发展篇的形式,系统地阐述了公共行政组织的架构、权力、资源、机关和关系,中国政府具有的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的基本职能,由决策、执行、效率、监督等组成的行政过程,受制于行政生态环境的中西方行政改革、服务型政府建设等理论与实际相结合的内容。全书形式新颖,结构合理,内容丰富,逻辑严密,语言流畅。

这是一本突出中国特色、具有创新性和应用性的高等学校公共行政学本科教材,也是对于有志于从事公共管理事业和学习公共管理学科知识的人们具有启发、引导和培养兴趣作用的素质教育教材。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/楚明锟主编.--北京:高等教育出版社,2013.6
ISBN 978-7-04-037399-8

I. ①公… II. ①楚… 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(2013)第096884号

策划编辑 牛杰
责任校对 李大鹏

责任编辑 牛杰
责任印制 张福涛

封面设计 张志

版式设计 于婕

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印 刷 北京联兴盛业印刷股份有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 22.25
字 数 500千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>

版 次 2013年6月第1版
印 次 2013年6月第1次印刷

定 价 34.70元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 37399-00

前 言

自阶级国家产生之后,在人类社会文明进步的漫长道路上,不同社会背景下呈现不同形态的行政活动,繁星群星的智者文人挥毫泼墨留下了丰富多彩的行政思想。但是,直到工业化社会,随着社会公共事务的日益增多和国家(政府)行政职能的不断扩张,行政的公共性才逐渐显现,公共行政学才在政治学的怀抱中孕育成为一门独立科学而呱呱坠地。而此前的行政活动及行政思想本质上凸显的是阶级性,是为阶级统治服务的。其阶级统治的封闭性,决定了行政不可能具有典型的或实质上的公共性,也不可能成为科学之林的一棵智慧之树,更不可能成为复杂性和不确定性条件下社会治理的有效途径。

1887年,公共行政学的鼻祖——美国杰出的政治学家、行政学家托马斯·伍德罗·威尔逊,以其超凡的理论创新勇气和改革精神,发表了公共行政学的开山之作——《行政学研究》。120多年来,公共行政学伴随着经济社会的发展,已由一棵幼株成长为枝繁叶茂、干云蔽日的参天大树,现已发展成为涵盖异彩纷呈具体科学的公共管理学科体系。这不仅极大地丰富了公共行政学的理论,而且拓展了公共行政学应用的广阔天地。科学的生命力在于植根于客观现实,吮吸社会实践的经验“乳汁”。公共行政学的成长壮大,不仅是公共行政学界众多学者殚精竭虑、辛勤研究的结晶,而且是公共行政现实沃土滋养的结果,是公共行政实践真知升华的产物。当初,公共行政学在“政治—行政”二分前提下,为提高工业化社会的管理效率而来到世间。后来,经过行为主义、公共政策、新公共行政、新公共管理、新公共服务等阶段的理论范式转换,基于21世纪初后工业社会已见端倪的时代发展态势,在持续不断的世界性行政改革的浪潮中,以公共服务为本质属性的公共行政渐渐崭露,效率与公平兼顾而以公平为主导的公共行政价值观已得到社会认同,法治与德治相结合而更凸显德治的治理方式已被世人推崇,为民服务、服务于民已成为政府行政活动实现公共利益最大化的内在逻辑,服务型政府建设的灿烂光辉将普照大地,惠及人类健康快乐、幸福美满的生活,推动人类文明的历史巨轮滚滚向前。

中国——这个具有悠久文明历史的国家,曾经以举世瞩目的文明成就矗立于世界民族之林,只是在近代社会放慢或歇息了前进的步伐。当其大梦醒来,方知落后于西方几百年的工业文明历程。20世纪末,中国开启改革开放之门,步入工业化道路,构筑市场经济体制。中国发展是硬道理,发展中国成为第一要务。政治学、行政学、法学、社会学等科学在被打入“冷宫”30余年后重见天日,迎来了科学复兴的春天。伴随着中国经济社会的迅猛发展,公共行政学的研究者和实践者,在借鉴西方公共行政的理论精华和实践经验的前提下,结合中国行政改革的实际,与时俱

进,开拓创新,不仅创造出具有中国特色的公共行政理论,而且指导中国公共行政实践迈向科学化、法治化、民主化和服务化的政治文明道路。

本书立足于中国处于工业社会的现实、又面临后工业社会的挑战的国情,在吸收中外公共行政学理论精华的前提下,系统地阐述了公共行政组织的架构、权力、资源、机关和关系,中国政府具有的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的基本职能,由决策、执行、效率、监督等组成的行政过程,受制于行政生态环境的中西方行政改革等公共行政学内容,最后将公共行政的理论与实践的交汇点定格在具有时代超越性的服务型政府建设之上。全书形式新颖,结构合理,内容丰富,逻辑严密,语言流畅,是一本具有创新性、应用性的高等学校公共行政学教材。

楚明锬为本书主编,负责拟定编写提纲、统稿定稿工作;崔会敏、周军、李俊利、楚迺斐为副主编,协助主编统稿。编写分工为:楚明锬编写导论;张晓巍编写行政组织篇和政府职能篇的导言;周军编写导论、第十六章;宋喜存编写第一章、第十三章;李俊利编写第二章、第十一章;赵炎编写第三章、第四章;崔会敏编写第五章;王思民编写第六章;毛立红、李小妹编写第七章;楚迺斐编写第八章、第九章;张皓编写行政过程篇和行政发展篇的导言;邓岩编写第十章、第十二章;孙国良编写第十四章、第十五章。

本书编写过程中,编者参考和吸收了大量国内外公共行政学领域研究论著的思想观点,还有一些学者的思想对本书编写产生了启发和影响作用,在书中注释和参考文献处已经注明;高等教育出版社编辑对本书修改提出宝贵意见并为本书出版辛勤工作。对此,编写组表示衷心感谢!编写组成员多数有高级职称或高学历(10位博士学位获得者),又有丰富的教学经验,编写中充分体现了改革创新精神,主编在此一并致谢!

由于编者学识疏浅,书中错误疏漏之处在所难免,恳请读者批评指正。

楚明锬
2013年3月

高等学校公共管理类专业 主要课程教材

公共管理类学科主干课

| | |
|---------------------------|---------|
| 公共事业管理学(第三版)(送教师课件) | 娄成武 等 |
| 公共事业管理概论(第三版)(送教师课件、配学习卡) | 崔运武 等 |
| 公共部门人力资源开发及管理(送教师课件) | 边慧敏 等 |
| 公共组织财务管理(第三版)(送教师课件) | 侯江红 等 |
| 公共组织学(第二版)(送教师课件) | 张建东 等 |
| 公共组织行为学(送教师课件) | 祝小宁 |
| 公共部门决策的理论与方法(第三版)(送教师课件) | 胡象明 等 |
| 比较政府 | 宁 骚 等 |
| 公共伦理学(第三版)(送教师课件) | 高 力 等 |
| 社区管理学(第三版)(送教师课件) | 娄成武 孙 萍 |
| 公共关系学(送教师课件) | 李道平 等 |
| 公共关系学(送教师课件) | 杜 岩 |
| 社会保障(第二版) | 郑功成 |
| 社会保障学(第二版)(送教师课件) | 赵 曼 吕国营 |
| 非营利组织管理学(第二版)(送教师课件) | 李维安 等 |
| 土地资源管理学(第二版)(送教师课件) | 王万茂 |
| 国土资源管理导论(送教师课件) | 赵连荣 |
| 不动产估价(送教师课件) | 虞晓芬 |
| 城市管理学(送教师课件) | 彭和平 侯书森 |
| 管制经济学原理(送教师课件) | 王俊豪 |
| 应急管理概论:理论与实践 | 闪淳昌 薛 澜 |
| 政府绩效评估与管理 | 王爱冬 |
| 领导科学与艺术 | 王乐夫 |

公共管理硕士(MPA)核心课程

| | |
|------------|---------|
| 公共管理学 | 陈振明 |
| 公共组织管理 | 张成福 |
| 中国政府与政治 | 朱光磊 |
| 领导科学与艺术 | 刘 峰 朱立言 |
| 公共部门人力资源管理 | 孙柏瑛 |

教学支持说明

(教学课件)

建设立体化精品教材,向高校教师提供整体教学解决方案和教学资源,是高等教育出版社(集团)“服务教育”的重要方式。

为支持相应课程的教学,我们配套出版了本书的教学课件,向采用本书作为教材的教师免费提供。为保证该课件仅为教师获得,烦请授课教师清晰填写如下开课情况证明后发送电子邮件或传真至下列地址,我们将在收到证明后48小时内寄出课件。

我们的联系方式:

电话:(010)58581020 58581968 传真:(010) 58581414

E-mail: songzhw@ hep. com. cn; niujie@ hep. com. cn

地址:100029 北京市朝阳区惠新东街4号 富盛大厦21层
高等教育出版社高等文科出版中心经济管理分社

证 明

兹证明_____大学_____院_____系_____专业第_____
_____学年开设的_____课程,采用高等教育出版社出版的_____ (书
名、作者)作为本课程教材,授课教师为_____班共_____个、学生共_____人。

授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人:_____

通信地址:_____ 邮编:_____

电话:_____

E-mail:_____

系/院主任:_____ (签字)

(系/院办公室盖章)

201__年__月__日

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任；构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话 (010)58581897 58582371 58581879

反盗版举报传真 (010)82086060

反盗版举报邮箱 dd@hep.com.cn

通信地址 北京市西城区德外大街4号 高等教育出版社法务部

邮政编码 100120

目 录

| | |
|----------------------|----|
| 导 论 | 1 |
| 第一节 公共行政的解析 | 1 |
| 第二节 公共行政的历史源流 | 7 |
| 第三节 公共行政学的建构与发展 | 14 |
| 第四节 公共行政学研究的内容、模式和特征 | 23 |
| 【关键概念】 | 28 |
| 【复习重点】 | 29 |
| 【推荐阅读】 | 29 |

行政组织篇

| | |
|---------------|----|
| 第一章 行政组织架构 | 33 |
| 第一节 行政组织架构概述 | 33 |
| 第二节 行政组织的类型 | 40 |
| 第三节 行政组织的编制管理 | 46 |
| 【关键概念】 | 48 |
| 【复习重点】 | 48 |
| 【推荐阅读】 | 48 |
| 第二章 行政权力 | 49 |
| 第一节 行政权力概述 | 49 |
| 第二节 行政权力的配置 | 59 |
| 第三节 行政权力的行使 | 64 |
| 【关键概念】 | 67 |
| 【复习重点】 | 68 |
| 【推荐阅读】 | 68 |
| 第三章 行政资源 | 69 |
| 第一节 人力资源管理 | 69 |
| 第二节 财力资源管理 | 76 |

| | |
|------------------|-----|
| 第三节 物力资源管理 | 80 |
| 第四节 信息资源管理 | 83 |
| 【关键概念】 | 86 |
| 【复习重点】 | 87 |
| 【推荐阅读】 | 87 |
| 第四章 机关管理 | 88 |
| 第一节 办公室管理 | 88 |
| 第二节 文秘工作 | 92 |
| 第三节 会议管理 | 97 |
| 第四节 政务礼仪 | 101 |
| 【关键概念】 | 105 |
| 【复习重点】 | 105 |
| 【推荐阅读】 | 105 |
| 第五章 府际关系 | 106 |
| 第一节 纵向府际关系 | 106 |
| 第二节 横向府际关系 | 115 |
| 第三节 府际关系处理 | 119 |
| 【关键概念】 | 125 |
| 【复习重点】 | 125 |
| 【推荐阅读】 | 125 |

政府职能篇

| | |
|-----------------------|-----|
| 第六章 经济调节 | 129 |
| 第一节 经济调节概述 | 129 |
| 第二节 经济调节的工具 | 136 |
| 第三节 中国政府适度的经济调节 | 142 |
| 【关键概念】 | 145 |
| 【复习重点】 | 145 |
| 【推荐阅读】 | 145 |
| 第七章 市场监管 | 146 |
| 第一节 市场监管概述 | 146 |
| 第二节 市场监管理论 | 152 |
| 第三节 中国市场监管 | 156 |
| 【关键概念】 | 161 |
| 【复习重点】 | 161 |

| | |
|---------------------|-----|
| 【推荐阅读】 | 161 |
| 第八章 社会管理 | 162 |
| 第一节 社会管理概述 | 162 |
| 第二节 社会常态管理 | 168 |
| 第三节 社会危机管理 | 178 |
| 【关键概念】 | 183 |
| 【复习重点】 | 183 |
| 【推荐阅读】 | 183 |
| 第九章 公共服务 | 184 |
| 第一节 公共服务的概念 | 184 |
| 第二节 公共服务的内容 | 187 |
| 第三节 基本公共服务均等化 | 194 |
| 【关键概念】 | 199 |
| 【复习重点】 | 199 |
| 【推荐阅读】 | 200 |

行政过程篇

| | |
|-------------------------|-----|
| 第十章 行政决策 | 203 |
| 第一节 行政决策概述 | 203 |
| 第二节 行政决策的基本理论和要求 | 208 |
| 第三节 行政决策的程序、机制与方法 | 211 |
| 【关键概念】 | 219 |
| 【复习重点】 | 220 |
| 【推荐阅读】 | 220 |
| 第十一章 行政执行 | 221 |
| 第一节 行政执行概述 | 221 |
| 第二节 行政执行的过程与途径 | 228 |
| 第三节 行政执行的模式与偏差性 | 235 |
| 【关键概念】 | 240 |
| 【复习重点】 | 240 |
| 【推荐阅读】 | 240 |
| 第十二章 行政效率 | 241 |
| 第一节 行政效率概述 | 241 |
| 第二节 行政绩效评估 | 246 |
| 第三节 行政绩效管理 | 253 |

| | |
|------------------------|-----|
| 【关键概念】 | 259 |
| 【复习重点】 | 259 |
| 【推荐阅读】 | 259 |
| 第十三章 行政监督 | 260 |
| 第一节 行政监督概述 | 260 |
| 第二节 行政监督体系 | 263 |
| 第三节 行政问责 | 269 |
| 【关键概念】 | 275 |
| 【复习重点】 | 275 |
| 【推荐阅读】 | 275 |
| 行政发展篇 | |
| 第十四章 行政生态 | 279 |
| 第一节 行政生态概述 | 279 |
| 第二节 宏观行政环境 | 285 |
| 第三节 微观行政环境 | 290 |
| 【关键概念】 | 295 |
| 【复习重点】 | 295 |
| 【推荐阅读】 | 295 |
| 第十五章 行政改革 | 296 |
| 第一节 西方行政改革 | 296 |
| 第二节 中国行政改革 | 304 |
| 第三节 行政改革趋势 | 310 |
| 【关键概念】 | 313 |
| 【复习重点】 | 313 |
| 【推荐阅读】 | 313 |
| 第十六章 服务型政府 | 314 |
| 第一节 服务型政府的概念解析 | 314 |
| 第二节 服务型政府建设的主要内容 | 321 |
| 第三节 服务型政府建设的实现途径 | 325 |
| 【关键概念】 | 334 |
| 【复习重点】 | 334 |
| 【推荐阅读】 | 334 |
| 主要参考文献 | 335 |

行政是国家或政府的活动^①,它与国家或政府同步发祥、相伴而行。如果人们穿越国家或政府活动的历史长廊,就不难发现其中蕴含着丰富多彩的行政思想。但是,传统社会的行政是依附于国家或政府统治的,不具有独立性和典型性,也不可能构成一门学问的研究对象;而行政只有在现代社会成为国家意志的执行或者政府的专门活动之时,它才是典型的“公共行政”,才能成为公共行政学的范畴。公共行政学是研究公共行政的本质和规律的科学。它不仅导引公共行政的发展,而且影响经济社会的持续文明前进。

第一节 公共行政的解析

一、公共行政的界说

“公共行政”是公共行政学的核心概念。要理解其实质,应先分析“行政”与“公共”的词义。

(一) “行政”与“公共”的词解

1. “行政”词解

“行政”一词的汉语词源,早在两千多年前的文献《左传》中就有“行其政令”、“行其政事”的记载。“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”是指对整个国家进行管理。英语中的“行政”(administration)源自拉丁文 *administrare*,意思是“执行事务”,即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用或处理进行指导或监督”。在日常言语交际中,“行政”不全指与政府公共事务管理相关的活动,还是指非政府的事业单位、企业等与组织、计划、控制等相关的事务性活动。

“行政”的“行”是一个动词,与“管理”的含义相通;“行政”的“政”是所行之事,是国家的政务或与国家相联系的事务。“行”与“政”合起来,就是管理国家政务或者管理与国家相联系的事

^① 在美国不列颠百科全书出版公司出版的《西方世界的伟大著作(论题集)》中指出:“‘政府’与‘国家’经常作为可以互换的词语被使用。一些作者对此作了区分,他们认为‘国家’指称的是政治共同体自身,而‘政府’指称的是该政治共同体在政治上的组织方式。不过在传统的政治理论中这两个概念总是倾向于相互融合。”(见《西方大观念》,陈嘉映等译,北京,华夏出版社,2008,498页)

务。随着社会的发展,国家承担了更多的管理社会公共事务的职能;国家的内涵和外延在历史发展进程中是不断变化和扩展的,这也推动了行政的独立化,即:不断地把行政与一般管理相区别,突出行政作为一种特殊形式和特殊内容的管理特征,使行政与一般意义上的管理逐渐分开而独立。当今学者们为了突出行政的管理内涵,把行政与管理两个词合起来称为“行政管理”。但是,行政包含管理的内容,却并不等同于管理,行政的许多内容无法归入到管理的内涵之中。行政是指政府机构及其人员为了使政府运转有序化和条理化,保障社会运行的稳定性和安全性,而做出的程序化、制度化的行为选择活动。现代政府除了谋求社会的稳定和安全之外,还要通过优化自身的运转机制和制定公共政策来为社会发展提供保障。然而,行政毕竟包含着管理的内容和形式,只不过它是有着特殊的形式和内容的一种管理。当然,现代社会行政管理中的计划、组织、指挥、协调、控制等内容,不仅属于政府活动,还可用来表达一切巨型化组织如私营企业、跨国公司等在经营过程中的行政管理事务。

在学术领域,美国学者 A. 邓瑟在其著作《行政:词义和科学》中分析出“行政”的 15 种词义,较流行的有三种:

其一,指与立法、司法相对应的“行政”,即现代国家中与立法机关及其职能、司法机关及其职能相联系又相区别的行政机关及其职能。在西方学术传统中,古希腊的亚里士多德认为,一切政体都具有议事、行政和审判三种机能。17 世纪英国思想家约翰·洛克(John Locke, 1632—1704)在其著作《政府论》中,将国家权力分为立法权、行政权和对外权。18 世纪法国思想家孟德斯鸠(Montesquieu, 1689—1755)提出了“三权分立”理论,将国家权力分属三个机关:立法机关、行政机关和司法机关。这里的“行政”就是指行政机关实施立法机关所制定的法律的活动。

其二,指与政治相对应的“行政”。自古以来,行政与政治联系密切。不仅行政是政治的派生物,而且现实行政活动无不受制于政治的影响。即便是“政治—行政二分”语境中的“政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行”的观点,也蕴含着行政与政治藕断丝连的内在联系。

其三,指与管理相对应的“行政”。“组织是行政的解剖学,管理是行政的生理学。组织是结构,管理是功能的运行。”^①组织是行政的结构,管理是行政的职能,甚至可以说行政就是一种管理活动。

2. “公共”词解

“公共”一词无论在汉语或英语 public 中,都有共有的、公众的、公家的、公立的、公共的、公开的、社会的、政府的等多种含义。与“公共”相反的词是“私人”、“私有”(private),其含义也相反。虽然人类有史以来就存在公共生活,但在人类由原始公共生活社会进入阶级社会以来,私人生活却是绵延不断的主流;虽然中国古人有“大道之行也,天下为公”的豪言壮语,但“公共”一词的规范含义却是现代人界定的,即在人们没有自觉地用“公共”限制行政活动之前,“公共”一词是没有规范含义的。19 世纪末 20 世纪初,随着公共生活领域的日益扩大,在西方研究行政的论著中使用“公共行政”词语的日渐增多,但当时它更多的语义是区别于私人行政(私人企业管

^① 转引自吴春华:《西方现代公共行政理论》,天津,天津教育出版社,2007,49 页。

理)。

美国行政学家德怀特·沃尔多(Dwight Waldo, 1913—2000)在1955年出版的《公共行政研究》一书中,提出了三个相互关联的问题:“为什么是‘公共’行政?‘公共’这一修饰词表示什么特征?公共行政怎样区别于一般行政,种怎么区别于属?”^①他认为,可以根据政府与国家之类的语词、根据人们社会公共职能和公共活动的经验、根据政府执行的职能和活动的常识给“公共”下定义。但是,如此定义也是复杂的。学术界一般是从下面四个方面理解行政前面的“公共”限制词的:一是强调公共行政的主体是以政府为核心的公共组织;二是强调公共行政的目的是为社会公众提供公共产品和公共服务;三是强调公共组织在行政活动中必须承担维护公共利益的责任和义务;四是强调行政活动要有公众参与,体现公开性和公正性。

(二) 公共行政的内涵

经过对“行政”与“公共”的词解,按说就不难界定公共行政的内涵了。但是,公共行政学产生100多年来,迄今为止“公共行政”还没有形成一个被世人公认的定义。沃尔多说:“公共行政学中所有用一句话或一段话的定义的直接结果,是精神麻痹远胜于启蒙和激励。”^②虽然一些古老而成熟的学科也有这种概念定义的困难,但就公共行政来说,主要是因为现实公共行政活动是一个包含复杂要素、发展变化和空间差异的过程。

公共行政产生于19世纪中后期。立法、行政和司法相分离又相制衡的国家体制,确立了行政执行与立法、司法机关意志的相对独立地位,为行政的公共性增长奠定了政治基础。同时,政务官有限任期制和文官制度是促使公共行政诞生的制度建构,社会化大生产造成的劳动分工和专业化公共行政诞生提供了重要条件。公共行政的独立与发展促使其成为公共行政学的研究对象,公共行政学虽然长期对其科学界定有困难,但即便是描述性的,也要说明其内涵。只有弄清楚“公共行政是什么”的问题,公共行政学的对象才能真正确立,知识范围才能划定,才能通过阐述其衍生的概念、命题和推理来形成知识体系。

结合当代中国公共行政实践,吸取学术界对公共行政概念研究的成就,我们认为公共行政的内涵是:处于持续改革开放中的政府凭借依法获得的现实公共资源,运用一定的工具性、技术性手段,有效地管理公共事务、提供公共服务,以实现公共利益最大化为目的的活动。这一内涵具有下面五层意思:

其一,公共行政的主体是处于持续改革开放中的政府。在现代社会,政府是公共事务管理的核心力量,非政府公共组织是公共事务管理的重要力量。公共行政的主体是而且只能是政府,但处于知识经济时代和经济社会快速发展条件下的政府,无论其国家的政治体制和行政体制如何,都要坚持改革开放。只有坚持改革开放,政府才能革除在公共行政活动中存在的体制、机制、方式、方法上的缺陷,适应时代潮流和经济社会的发展需要。

其二,公共行政的实力是依法获得的现实公共资源。它包括公共权力及其后盾(军队、警

① Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*. Garden City, N. Y. Doubleday and Company, INC., 1955, p. 8.

② [美] 菲利克斯·A. 尼格罗 等:《公共行政学简明教程》,郭晓来 等译,北京,中共中央党校出版社,1997,1页。

察、监狱、法庭等国家暴力机器)、公共物质资源(以客观物质形态存在的、属于公共的资源和能源)、公共人力资源、公共财力资源、公共信息资源等。政府获得公共资源的途径和方式必须有宪法和法律依据,否则政府的合法性就要受到社会的挑战。

其三,公共行政决策要运用一定的工具性、技术性手段。卢瑟·古利克(Luther Gulick, 1892—1993)说:“行政科学的基本目标是花费最少的人力和物力完成正在进行的工作。因此,效率是行政价值尺度上的最高准则。”^①而行政要实现效率,就必须运用一定的工具性、技术性手段。传统公共行政推崇效率至上,现代公共行政的基本价值是公平与效率。决策科学化、民主化、法制化是现代公共行政的基本要求。为了满足决策科学化的要求,公共行政要运用科学技术知识,借用其他现代社会组织、特别是企业组织追求效率的工具性、技术性手段。

其四,公共行政的行为方式是有效地管理公共事务、提供公共服务。公共行政虽然也包括政府内部事务管理,但主要的、基本的职能是管理社会公共事务和提供满足公众需要的公共服务,它们贯穿于公共行政所有项目的活动过程。当然,现代社会治理要建立竞争性、合作性的运作机制,政府要积极主动地利用非政府公共组织及其他社会力量,高效率、高质量地进行公共事务管理和公共服务供给。

其五,公共行政的目的是实现公共利益最大化。公共利益是那些代表一个社会中大多数公民的最大利益或最大好处的东西。它是公共行政的实质和目的,公共行政的其他方面都是依附于或服务于它的。公共利益不仅规范着公共行政的工具性、技术性手段,而且规范着公共行政的实践过程、行为主体、制度设计等。因此,公共行政的公共性集中体现为公共利益。同时,在公共行政的利益分配上,实现公共利益最大化必然意味着政府及其工作人员利益的最小化。

二、公共行政的特点与功能

(一) 公共行政的特点

公共行政是政府管理社会公共事务、提供公共服务的活动,它具有以下五个特点:

1. 公共性

公共性是公共行政的核心理念和本质特征。它表现为政府执掌公共权力、承担公共责任、管理公共事务和为社会公众提供公共服务、谋求公共利益的活动。具体表现在五个方面:一是在主体上,政府具有社会的代表性、行为的公务性、宗旨的公益性、权力的法定性等公共性特征。二是在价值观上,传统行政是效率价值取向,而现代公共行政主要是平等、正义、公平、民主、伦理及责任等公共性价值取向。三是在权力上,恩格斯认为,国家本质上是同人民大众相分离的公共权力。公共行政是政府掌握和使用公共权力、实现公共利益的活动,因此政府权力具有公共性。四是在客体上,公共行政的客体是公共事务,即国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务。五是在目标上,公共行政的目标是公共利益,它贯穿公共行政的全部过程。

^① [美]罗伯特·达尔:《公共行政科学:三个问题》,载《公共行政学百年争论》,颜昌武、马骏 编译,北京,中国人民大学出版社,2010,36页。

2. 服务性

虽然人类历史上早已有行政问题,但只有服务于公共利益和以满足公众需求为目的的行政才能称为公共行政,因此,现代意义上的公共行政更注重从公共利益出发,以公共服务为宗旨。尤其是随着知识经济时代的到来,传统公共行政越来越不适应时代发展要求,逐渐让位于服务型公共行政。行政人员“已从过去统治者一员,也就是单纯服膺上级指示、仰赖上级栽培的封闭型‘制造业’员工,被迫转型成为对人民需求敏感的‘服务业’员工”^①。也就是说,行政人员正在从“民之父母”角色转换为公众服务者的角色。公共服务是一种理念,一种精神,一种行为方式,一种制度体系。从根本上说,政府公权力产生于公众直接或间接的授权,是公民权利的一种特殊转化形式。政府既然是这样的社会契约产物,那它就是一种为公众利益服务的组织。公权力本质上是公众意志的执行形式和公众意愿的实现手段;政府存在和维系的根本目的及其合法性就在于为公众提供服务。因此,服务是政府的首要职能,服务是公共行政运行的中心内容。

3. 权威性

公共行政的权威性来自两个因素:它受到国家强制力的保障,以警察、监狱、法庭等国家机器为后盾;它是按照法律规范所确定的实体性规定和程序性要求而作为或不作为的。公共行政的权威性意味着政府依法治理的行为对社会成员具有普遍的适用性和强制性,社会成员必须将其作为一种约束自己的力量予以接受,按照行政行为的要求,该作为就得作为,不该作为就不作为。即便对行政行为持有异议,也不得自行其是、否定行政行为的效力,而只有通过行政救济和司法救济寻求事后补救。当然,政府要有效地保障社会组织及其成员的合法权益,避免借助行政自由裁量权而随意作为。

4. 效率性

效率对于任何时期的公共行政而言,都是一个不可或缺的价值。美国行政学家罗伯特·B·登哈特(Robert B. Denhardt)说:“正是在国家行政领域内,我们发现技术和效率越来越成为整个社会普遍关注的事情。”^②传统公共行政是以官僚制为载体的活动。官僚制是一个效率体系:“通过法律化和制度化而使整个公共行政体系拥有统一性的形式;通过层级节制而使命令统一和行动协调;通过专业化而使行为效率与机构效能最大化。”^③但是,官僚制对效率的追求在对内和对外的公共行政实践中往往导致官僚主义作风,使服务、特别是在对外的社会服务上效率低下,不能充分、及时地回应社会需求。而20世纪末以来的公共行政改革,赋予基层公共服务机构更多的自主回应社会需求的灵活性,甚至通过“合同外包”形式把公共服务任务分散到社会,政府为主导、多元化合作的公共服务体系已经形成,从而能高效率、高质量地提供公共服务产品。并且,将私人部门管理经验引入公共行政之中,采用效率、效能和效果相结合的标准进行政府工作绩效

① 黄荣护:《公共管理》,台北,商定文化出版社,2000,128页。

② [美]罗伯特·B·登哈特:《面向公共组织的批判理论》,载《公共行政学中的批判理论》,戴黍、牛美丽等编译,北京,中国人民大学出版社,2008,10页。

③ 张康之:《行政伦理的观念与视野》,北京,中国人民大学出版社,2008,169页。