



中国人民大学



McGill University

合作出版管理学丛书

公共行政管理

彭和平 著

中国人民大学出版社



中国人民大学



McGill University

合作出版管理学丛书

公共行政管理

彭和平 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政管理/彭和平著.

北京: 中国人民大学出版社, 1995

(中国人民大学、麦吉尔大学合作出版管理学丛书)

ISBN 7-300-02108-5/D · 261

I. 公…

II. 彭…

III. 国家-行政管理-行政学

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 07848 号

中国人民大学
麦吉尔大学合作出版管理学丛书

公共行政管理

彭和平 著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 175 号 邮码 100872)

经 销: 新华书店

印 刷: 中国人民大学出版社印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12.125 插页 2

1995 年 11 月第 1 版 1995 年 11 月第 1 次印刷

字数: 301 000 册数: 1-11 000

定价: 15.00 元

中 方 序 言

为了适应社会主义市场经济条件下企业管理的需要,培养德、智、体全面发展的务实型高级管理人才,必须改革目前的管理专业设置和课程体系。

管理专业的学生应认真研究中国经济建设与社会发展的方向和特点,跟踪现代管理理论和实践的发展趋势,学生们不仅在理论上要有所建树,而且要有较强的实际工作能力。为此,管理专业的学生在校期间,要系统地学习经济学、管理学、财政金融、会计、生产管理、市场营销管理、信息系统管理、国际工商管理,以及战略管理等相关管理学科的知识。

改革开放的发展,要求在实现管理现代化的过程中,必须大胆吸收和借鉴当今世界各国的一切反映现代化生产规律的先进经营方式和管理方法。为此,在中加大学管理教育项目进行第二周期活动的过程中,中国人民大学工商管理学院与加拿大麦吉尔大学管理学院相互合作、共同编审出版这套既适合中国国情、又吸收外国先进经营方式和管理方法的管理学丛书,以期推动并完善中国工商管理硕士课程的建设。

在与加拿大麦吉尔大学管理学院友好合作的过程中,我们衷心地感谢该管理学院院长 W.B. 克罗斯顿博士、副院长耶格博士,以及其他编委为本丛书的顺利出版所做出的贡献;感谢该院其他朋友们在本丛书的编辑出版过程中给予的诚挚合作;最后,我们还要感谢加拿大国际开发总署通过麦吉尔大学为本丛书的出版

所给予的财务资助。我们殷切地期望中加大学管理教育项目会顺利而持久地开展下去，并在更广阔的领域里获得更大的成功。

中方编辑委员会

1994年3月

0469/32

加 方 序 言

本书是中国人民大学与麦吉尔大学合作出版管理学丛书之一。这套丛书是中加大学管理教育项目第二周期 (CCMEP II) 麦吉尔大学与中国人民大学交流项目里的一项活动内容, 由中国人民大学编写, 共计 16 本。这套丛书的重要意义就在于, 它结合了中国实际, 符合管理教育中十分强调的理论联系实际的要求。

在本套丛书的研究、写作与编辑过程中, 中国的吉林大学、兰州大学与加拿大的卡尔顿大学和舍尔布鲁克大学也作出了重要的贡献。在此之际, 谨以这六所相互合作的院校的名义, 我愿向加拿大国际开发总署 (CIDA) 和中国国家教育委员会的鼎力支持表示衷心地感谢。在他们的大力帮助下, 我们的校际交流项目经历了由 1983 年开始的加中大学管理教育项目第一周期的活动; 经历了由 1988 年开始的加中大学管理教育项目第二周期的活动; 最后在 1991 年 9 月建立了中国的工商管理硕士学位 (MBA), 以及本套丛书的出版。所有这些成就都表明中国的管理教育在不断发展变化。

中国人民大学在工商管理硕士 (MBA) 这一崭新学位的建设上花了很大的气力。他们派人到加拿大的大学里考察学习, 参与课堂实践, 撰写研究论文, 研究加拿大 MBA 的教育体制。当他们回到中国之后, 大胆地革新教学的方法与手段, 不断地摸索中国工商管理硕士教育的道路。中国人民大学教授们的努力, 定会带来丰硕的成果, 为中国培养出更多的新型管理人才。

中国人民大学强调教学与科研并重，因此，在这套丛书里反映了作者们的研究成果，使广大读者开卷有益。实际上，中加大学管理教育项目中的一个主要目标就是，在科研与培训中形成这种乘数效应。

最后，我真诚地希望所有的教授与学生们对此书提出批评与建议。这将对开拓管理学与管理教育极为有益。

CCMEP II 国家项目协调员

麦吉尔大学管理学院院长

W.B. 克劳斯顿博士

1994.4

前 言

公共行政学是从社会公共事务管理的角度研究现代政府运行机制和管理活动的学科。虽然在人类社会发展的历史过程中，政府的组织形式很早就作为“公共权力”的化身出现了，但是，从“公共行政”和“公共服务”的角度对其进行较为系统的研究才有一百多年的时间，因此，公共行政学至今仍是一门处于不断发展、完善中的新兴学科。

公共行政学的特点是综合运用哲学、政治学、经济学、管理学、法学、社会学、行为科学等多种学科的知识研究国家行政组织的现实活动和公共行政领域的实际问题，由于各个国家有不同的国情、政治制度、历史发展进程和文化背景，公共行政学很难形成统一的理论体系和研究内容。在国内外公共行政学或行政管理学的教科书和经典论著中，不仅范围宽狭出入很大，而且侧重点也各不相同。本书作为中国人民大学与麦吉尔大学合作出版管理学丛书中的一部，论述范围主要集中于公共行政学普遍涉及到的最主要的内容，较为系统地论述公共行政学的基本理论和方法，突出对国家行政组织及其活动过程的基本分析，在立足于我国实际状况研究的同时适当介绍一些国外有关的研究理论和研究成果。

在本书的编写和出版过程中，中国人民大学工商管理学院副院长施礼明教授给予了热情支持和鼓励；中国人民大学出版社的王爱玲同志对本书提出了许多宝贵意见，付出了辛勤的劳动；吕雁、钟仁、马丹、李华、彭程等帮助做了大量的资料整理和抄写

工作；本书是在参阅国内外许多有关著作、文献的基础上完成的，在此一并表示感谢。由于作者水平所限，时间仓促，尽管做了努力，书中仍有不成熟、欠妥之处，敬请理论研究者、实际工作者和读者批评指正。

作 者

1995 年 3 月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共行政学的基本概念.....	1
第二节 公共行政学的研究内容	12
第三节 我国行政管理思想的发展和研究现状	17
第二章 西方公共行政学的产生和发展	28
第一节 公共行政学产生的历史条件和社会背景	28
第二节 早期研究时期 (19 世纪末—1917 年)	31
第三节 两次世界大战期间 (1917—1945 年)	35
第四节 战后时期 (1946—1959 年)	41
第五节 60 年代以来	50
第三章 行政组织	60
第一节 行政组织的基本概念	60
第二节 组织理论的演变和发展	66
第三节 组织的基本结构和特性	73
第四节 行政组织的机构和类型	84
第四章 行政领导	92
第一节 领导理论概述	92
第二节 领导体制的基本概念.....	101
第三节 领导体制的类型.....	105
第四节 领导体制和政府间关系.....	113
第五章 公共行政职能与政府职能	122
第一节 关于行政职能的经典论述.....	122

第二节	公共行政的职能	129
第三节	政府职能	142
第六章	公共政策	152
第一节	公共政策的概念	152
第二节	公共政策的合法化	158
第三节	公共政策的合理化	171
第七章	行政执行	184
第一节	行政执行的概念	184
第二节	行政执行过程与行政行为	190
第三节	影响行政执行的因素	194
第四节	政府的行政执行过程	201
第五节	行政执行的原则和问题	209
第八章	行政决策	218
第一节	行政决策概述	218
第二节	行政决策过程分析	226
第三节	行政决策的概念模式	238
第九章	人事行政	245
第一节	人事行政概述	245
第二节	人事行政与公务员制度	254
第三节	人事行政与科学管理	273
第十章	财务行政	285
第一节	财务行政概述	285
第二节	国家预算	293
第三节	税收制度	302
第四节	财务行政和宏观调控	313
第十一章	行政监督	323
第一节	行政监督的基本概念	323
第二节	外部监督机制	328

第三节	内部监督机制.....	339
第十二章	行政改革.....	347
第一节	与行政改革有关的概念.....	347
第二节	行政改革的基本过程.....	356
第三节	行政改革的主要内容.....	366

第一章 绪 论

公共行政学，在我国一般称为行政学或行政管理学，在国外有时亦被称为公共管理学，是一门研究国家行政组织及其社会公共事务管理活动的科学。行政管理是随着人类社会早期公共事务和“公共权力”的出现而产生的古老的管理活动，公共行政学是这种管理活动发展到 19 世纪末 20 世纪初的新的社会历史条件下形成的学科。它虽姗姗来迟，却源远流长。我国是它的古老的源头之一，同时也是可以使它获得进一步发展的有自己特色的国家。在行政管理发展的长河中，“公共”行政的出现是一个历史的进步，但只有社会主义国家的行政管理才真正具有“公共”行政的本意。为了便于了解这门学科的内容，同时也为了更加突出行政管理的目标和特点，本书采用了公共行政学的提法。

本章着重探讨有关公共行政的概念和定义，并简要论述我国行政管理思想的发展和研究现状。我国是一个历史悠久、行政管理思想理论和经验十分丰富的文明古国，了解我国自身的行政管理思想理论的发展史，对研究公共行政学有很重要的理论意义和实践意义。

第一节 公共行政学的基本概念

任何一门学科，都有其特定的概念、定义、原理、目标、对象、范围 and 任务。概念的规范性、定义的确定性、原理的抽象性以及目标、对象、范围和任务的明确性往往决定着该学科的科学

性和适用性。概念或范畴是人类认识世界的网上之结，也是从理论上建立一个科学体系的基石。为了加深对公共行政学这门学科的认识，有必要对其最基本的概念作一些理论上的探讨。

一、“行政”的含义

一般认为，现代意义上的公共行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初的欧美国家，其概念和理论在形成初期和发展过程中，自然要受到欧美国家特定的历史条件和社会条件以及一些重要的政治思想家、政治学家和公共行政学家的思想理论的影响。因此，有必要对其主要的概念和理论进行还原性的历史的回顾和考察。但是，作为一门独立的学科，由于公共行政学的研究领域有着十分广泛的历史性和世界性的背景，其概念和理论并不仅仅局限于某个国家或某些学者的论述范围内，它必然随着各个国家的实际运用及各国学者的理论研究不断地丰富和发展。在此意义上说，科学既没有国界，也没有专利。任何科学理论的发展，本身都是一个兼收并蓄、融汇贯通、不断完善的过程，就像人本身一样，每个人都有一个出生地，但是，其思想的发展和活动范围并不局限于当地环境和条件的限制，有着一个无限发展的空间。

公共行政学的英文是“Public Administration”，由“public”（公共的）和“administration”（行政）两个词构成。“administration”（行政）是一个出现得很早、对其词义的解释非常广泛的概念，它源于拉丁文“Administare”。古希腊学者亚里士多德在其著作中即曾使用过这一词汇。作为一种英文词汇，我国《新英汉词典》注明的通用译法主要有：管理；行政（包括行政机关，有时直接译为政府）；（行政官员或机关的）任职期；（军）后方勤务；执行五种。作为公共行政学的一个特定概念，对它的解释在具体陈述上多种多样，如美国学者 A. 邓瑟在其著作《行政：词义和科学》一书中，分析了它的 15 种不同的含义。

从英文词义上理解,“行政”(administration)和“管理”(management)是有区分的。“行政”本身即包含有管理的意思,但它主要是和政府或行政机关的活动有关,而“管理”(management)除指一般性的管理之外,主要和工商企业的活动有关,management 在《新英汉词典》中注明的通用译法主要有:管理;运用;手段(经营手腕);(工商企业的)管理部门(资方)四种。从职能角度看,行政和管理是平行的,两者各有各的范围,但从逻辑角度看,两者是从属和包含关系,行政是一种特殊形式的管理活动,是整个人类管理活动的一部分。

需要指出的是,在现在几乎所有管理学的教科书中,都提到管理(management)有五种职能,即计划、组织、指挥、协调和控制,这种分析最初由法国学者亨利·法约尔提出。但是在法约尔的法文著作中,他使用的法文是“fonction administrative”,标准译法应为“行政管理的职能”而不是“管理的职能”。法约尔的原著最早有两种英文译本,一个是库布拉夫的译本(1930年),一个是斯托尔斯的译本(1949年),前者译法仍是行政管理原意,而后者在翻译时把“行政管理”(administration)译为“管理”(management)。在法约尔的原著中有这样一段话,标准译法应为:“切勿把它(指行政管理)同治理(govern)混为一谈。治理就是引导企业实现它的目的;设法从它所拥有的一切财力和人力中获得最大的好处;就是确保六个重要的职能的执行。行政管理只不过是治理要保证执行的六个职能之一。但是它在高级管理人员所起的作用中占有很大的地位,以致于人们有时可能认为这个作用纯粹是行政方面的。”库布拉夫的译本与上文的译法基本上是一致的,而斯托尔斯的译本则把“行政管理”译成了“管理”。尽管斯托尔斯的译文与法约尔的本意有出入,但是,人们最终把它作为法约尔著作的标准英文译本,并且一直延续至今。正如国外有的学者评论说:“仅仅一个字的译法可能就改变了管理思想的进

程。”^①如果按照法约尔的本意理解，行政管理虽然意味着管理，但是，它所包括的范围较小，并且适用于处理较重要的事务，在高级管理人员的活动中有较大的比重。按照这种理解，行政管理并不局限于公共事务或政府事务的管理，私人部门或企业管理活动中同样包含着行政管理，这种解释也有助于公共行政和私人行政之间概念上的区分。

概括起来说，在国外，对“行政”含义的解释大体有以下几种：1. 行政等同于管理。“行政被认为是一种具有高度理性的人类合作努力”（德怀特·沃尔多）。2. 行政是政府事务管理。“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动”（伦纳德·P. 怀特）。3. 行政是与政治相区别的表现某种职能的概念。“行政是执行国家意志的职能”（弗兰克·J. 古德诺）。4. 行政是一种执行活动。“行政是决定和政策的执行程序（〔美〕《公共行政学词典》）。5. 行政是与立法、司法相区别的一种活动。行政是“行政人员的责任或职责，特别是政府的执行职能，……它既不是立法的，也不是司法的”（《世纪词典》）。美国1985年出版的《公共行政学词典》把行政定义为“政府及公共机构事务的管理和指挥”，可以说是对各种解释的基本概括和陈述。

在我国，行政一词普遍称为行政管理。由于我国对行政的理解比较广泛，除政府机构外，还包括企事业单位中的科室部处等职能部门，因此，虽然在专业教科书中强调行政管理有管理国家事务的特定含义，但是，在社会的实际运用中，除上述含义外，行政管理往往泛指办公室、机关事务或后勤服务等方面的管理工作，这种行政管理的提法不太规范，本身有强调管理的意思。

^① 参见〔美〕丹尼尔·A. 雷恩著，孙耀君等译：《管理思想的演变》，中国社会科学出版社1986年版，第232—237页。

二、“公共”的含义

“公共行政”是公共行政学中的专门术语，由于在“行政”前面加了“公共”二字，使“行政”本身的含义更为丰富。

美国著名的公共行政学家德怀特·沃尔多在《公共行政学研究》(1955年)一书中给“行政”下了一个定义后，紧接着就提出了三个相互联系的问题：“什么是‘公共’行政？‘公共’(public)这一修饰词表示什么特征？公共行政怎样区别于一般行政，种怎样区别于属？”

“public”的英文本身包含有公(有)的、公众(事务)的、政府的、公家的、公立的、社会的、公用的、公共的、公开的等多种意思，它的反义词是“private”(私人的)，其概念外延的直观理解比较明确，但在具体探讨它的内涵时却会遇到难以回答的问题。沃尔多对此评论说，我们可以用不同的方法探索“公共”的意义，他列举了三个方面，简单归纳为：1. 可以根据政府和国家之类的词语给“公共”下定义，这就要求进一步探讨主权、合法性、普通福利等法律概念、哲学概念及普通政治理论方面的问题；2. 可以按照在某种社会中人们认为有哪些公共职能或公共活动的认识简单地从经验方面给“公共”下定义。但由于人们认识不同很难有统一的规定；3. 也可以根据政府所执行的职能或活动的常识性方法来定义，但是有许多政府行为是不稳定的或不确定的。沃尔多认为理解“公共”的含义和意义的最有效的方法是利用一些已在社会学、人类学等学科中得到最充分发展的概念，用他的话说，需用结构—功能分析的方法和文化概念分析的方法来分析，他的论述说明了由于各国的社会观念和国情不同，对“公共”一词理解的复杂性。

在“行政”前面加上“公共”一词包括下面几个含义：1. 和私人行政相区别。“公共”是相对于“赢利的”、“私人的”或“企业的”行政来说的，亦即强调执行行政活动的主体主要是公共