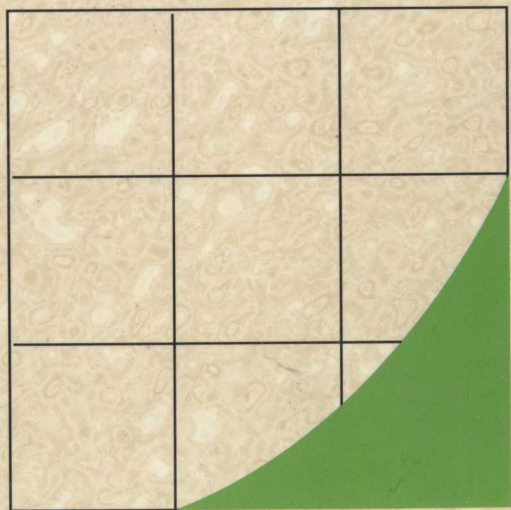


公共行政学

GONGGONG XINGZHENGXUE

主编 吴长春 孙丰荣 于 霞

主审 冯文华



大连海事大学出版社

公共行政学

主编 吴长春 孙丰荣 于霞

主审 冯文华

大连海事大学出版社

© 吴长春, 孙丰荣, 于霞 2003

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学 / 吴长春, 孙丰荣, 于霞 主编. —大连:
大连海事大学出版社, 2003.7

ISBN7-5632-1671-5

I. 公… II. ①吴…②孙…③于… 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 045538 号

大连海事大学出版社出版

地址: 大连市凌水桥 邮编: 116026 电话: 4728394 传真: 4727996

<http://www.dmupress.com> E-mail: cbs@dmupress.com

大连海事大学印刷厂印装 大连海事大学出版社出版

幅面尺寸: 140 mm×203 mm 印张: 10

字数: 251 千字 印数: 1~1000 册

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 黎 为 版式设计: 书 严

封面设计: 王 艳 责任校对: 晓 艺

定价: 15.00 元

前 言

进入 21 世纪,我们迎来了社会主义现代化建设的新时期。迅速发展变化的国际国内形势,全面建设小康社会的战略目标,加速进行社会主义现代化建设,实现中华民族伟大复兴的历史任务,要求以政府为主体的国家行政管理活动在科学理论的指导下,更科学化、现代化,最大限度地提高行政效率。

公共行政学在我国一般称为“行政管理学”或“行政学”,它是一门研究国家公共组织尤其是政府组织对社会事务管理活动的科学。20 世纪 80 年代中期,我国恢复了公共行政学的教学与研究。经过十几年的发展,目前公共行政学已发展成为一个独立的、重要的研究领域,在我国社会科学研究中确立了自己应有的地位,并成为我国大学本科生、研究生教育的热门专业,同时也是党政干部培训的重要内容。

由于各国国情和政治制度的不同,历史发展进程以及行政文化背景各异,公共行政学很难形成统一的理论体系和研究内容。在已出版的国内外公共行政学的论著中,不仅研究体系不一,重点也各不相同。但这符合公共行政学本身发展的特点和规律,是其发展中的正常现象,从总体上说不影响甚至还有益于对公共行政科学的研究。在我国,有中国特色的公共行政学正在不断地建立和发展中,并指导着公共行政实践活动。

本书是应公共行政管理及其相关专业的本科教学需要而编写的。编写工作在层次、内容及深度上注重针对性,根据当今时代特征,立足于中国国情,着眼于中国公共行政管理实际,充分考虑公共行政科学必须在基本理论、内容、方法上的与时俱进,对公共行政学普遍涉及到的最主要方面进行了较为系统的阐述。同时尽可能地吸收一些新的知识和新的理论成果。在章节内容设置

上考虑了适度且相对较宽的覆盖面，同时增加了对当前行政学界和政府管理实践问题的理论研究，如行政伦理等。尤其是根据公共行政学是由多门学科理论内容和方法构成、其综合性强的特点，在保证和体现该书系统性、统一性的基础上，对各章的撰写分工尽可能地考虑了各章撰写者的相应专业基础或研究侧重点，其中有些章节优势互补，由两人合作完成。

本书由吴长春、孙丰荣、于霞提出写作大纲，并由吴长春负责统稿和定稿。各章的编写分工为：第一章，吴长春；第二章，孙丰荣、吴长春；第三章，刘堂灯；第四章，马晓雪；第五章，于霞；第六章，马晓雪；第七章，苑世强；第八章，刘堂灯；第九章，孙丰荣、于霞；第十章，苑世强、吴长春；第十一章，薛忠义；第十二章，于霞；第十三章，林红霞、刘堂灯；第十四章，马晓雪。

本书在编写过程中，参阅了许多国内外相关著作和文献，试图尽量比较全面地体现公共行政学的最新发展成果。但限于水平，本书欠妥和不足之处在所难免，敬请专家、学者、读者见谅并指正。

编者

2003年4月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公共行政学概述	(1)
第二节 公共行政学的产生与发展	(9)
第三节 学习公共行政学的意义和方法	(18)
第二章 行政环境	(24)
第一节 行政环境概述	(24)
第二节 一般行政环境与行政管理	(28)
第三节 当今中国行政环境分析	(33)
第三章 行政职能	(40)
第一节 行政职能概述	(40)
第二节 行政职能的主要内容	(46)
第三节 转型时期的中国政府职能	(53)
第四章 行政组织	(62)
第一节 行政组织概述	(62)
第二节 行政组织理论	(67)
第三节 行政组织的结构、编制及原则	(72)
第四节 行政体制与行政组织改革	(79)
第五章 行政领导	(86)
第一节 行政领导概述	(86)
第二节 行政领导者的素质	(94)
第三节 行政领导的方法与艺术	(101)
第六章 人事行政	(110)
第一节 人事行政概述	(110)
第二节 国家公务员制度	(115)
第三节 中国国家公务员制度	(123)
第七章 财务行政	(131)
第一节 财务行政概论	(131)

第二节	财务行政管理的体制、机构和程序.....	(135)
第三节	财务行政管理内容.....	(149)
第八章	机关管理	(155)
第一节	机关管理概述.....	(155)
第二节	机关管理的主要内容.....	(158)
第三节	机关管理的现代化.....	(174)
第九章	行政决策与行政执行	(178)
第一节	行政决策概述.....	(178)
第二节	行政决策过程和体系.....	(185)
第三节	行政执行.....	(197)
第十章	行政方法	(206)
第一节	行政方法概述.....	(206)
第二节	行政方法与技术.....	(208)
第三节	当今中国行政方法的发展趋势.....	(219)
第十一章	行政法制	(228)
第一节	行政法制概述.....	(228)
第二节	行政法制的表现形式.....	(231)
第三节	行政立法.....	(242)
第十二章	行政监督	(250)
第一节	行政监督概论.....	(250)
第二节	行政监督的种类和体制.....	(257)
第三节	我国行政监督的建设.....	(266)
第十三章	行政伦理	(271)
第一节	行政伦理概述.....	(271)
第二节	行政责任.....	(277)
第三节	现阶段我国行政伦理建设.....	(284)
第十四章	行政效率与行政改革	(293)
第一节	行政效率.....	(293)
第二节	行政改革.....	(305)

第一章 绪 论

公共行政学是一门研究国家公共组织尤其是政府组织对社会公共事务管理活动的科学。现代意义上的公共行政学是在 19 世纪末 20 世纪初产生于西方，不久即传入我国。公共行政学自产生以来，伴随着世界主要国家公共组织尤其是政府组织管理社会公共事务的实践活动而不断发展完善。在我国对公共行政学的研究，由于种种社会原因而一度中断，自 20 世纪 80 年代开始重新恢复研究，并迅速发展，有中国特色的公共行政学正在逐渐建立，在我国社会主义现代化建设事业中的作用日益突出。本章主要论述公共行政学的含义、其产生与发展过程、学习公共行政学的意义及方法等。

第一节 公共行政学概述

一、什么是公共行政学

公共行政活动与人类的命运和社会的发展息息相关。无论是发达国家还是发展中国家都离不开创造性的行政活动来解决生存与发展问题，政府的行政管理对于促进经济的发展、社会的进步和人类的幸福，起着越来越重要的作用。科学地认识和把握行政现象、行政活动及其发展规律，使行政主体以有效的行政行为造福于人类，是公共行政学的任务。公共行政学在当今世界获得了前所未有的发展，展现了人类探究公共行政及其发展规律的思想结晶。中国公共行政学研究正蓬勃兴起，建设有中国特色的公共行政学，无疑将为社会主义现代化事业的发展，为新世纪实现中

华民族的伟大复兴做出贡献。

（一）行政与行政管理

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、融会贯通、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”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“Administrate”。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。

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。

概括起来说,在国外,对“行政”含义的解释大体有以下几种:一是行政等同于管理,二是行政是政府事务管理,三是行政是与政治相区别的表现某种职能的概念,四是行政是一种执行活动,五是行政是与立法、司法相区别的一种活动。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,将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大规范,本身有强调管理的意思。

(二) 行政与公共行政

“公共行政”是公共行政管理学中的专门术语,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 1995 年写的《公共行政学研究》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?”

“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：一是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。二是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。但由于人们的认识不同很难有统一的规定。三是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：一是和私人行政相区别。“公共”行政是相对于“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（public）部门或公共服务机构而不是私人企业或私人机构。二是明确了行政活动的目的和性质。如果进行抽象的研究，所有的行政管理都有同样的职能、程序、要素或过程。但是，不同的行政管理活动有不同的目的和性质。如封建国家的行政管理的目的和性质是巩固王权和少数人的统治，私人行政的目的和性质是为了赢利，而公共行政的目的和性质主要是为公众（public）提供服务。由于国家的本质是阶级统治的工具，在资本主义国家中，其行政前面虽然加了“公共”二字，但其目的和性质与其词义仍有本质的区别，“公共”二字只说明了政府职能的形式而不是本质。三是强调行政所负的社会（public）责任和义务。行政活动的目的和性质决定了它应负有的社会责任和义务，因此，其工作绩

效不能简单地用利润或效率作标准，而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。四是强调公众的（public）参与性。行政的整个活动过程和广大公众的利益有密切联系，这种参与主要表现在公众对政府决策的影响，通过立法、司法机构对政府行为的约束及通过各种渠道对政府活动的舆论监督等各个方面，已强调了行政活动的公开性（public）。国外有人形容说，“公共行政官员近似于在金鱼缸里生活”，并且“他不仅要干得很好，而且要使公众知道他干得很好”，这都需要公开性。公开性一方面说明行政官员的工作要有透明度，让公众知晓，另一方面说明要让立法机关、司法机关、新闻媒介和各种公众了解主要的行政工作，并随时接受检查、调查和监督。由于“公共”一词具有上述这些主要内容，因此“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。

总之，关于什么是“公共行政”，国内外学者有多种多样的解释和定义，可说是众说纷纭、各有侧重。实际上，这种情况反映出公共行政研究中尚存在的一个问题，即直到现在还没有任何可以为多数人所接受的关于公共行政的简单明了的定义。一门学科的科学性及应用性是与其要领的规范性、定义的确定性密切相关的，对公共行政的定义虽然还应做更深入的探讨，但作为一门学科，为了适应社会实践的需要，它在一定时期内必须有其基本的内涵与定义。

我国现有行政学方面的著作一般对“行政”和“公共行政”未作明确区别，统称为“行政”或“行政管理”。与国外学者关于“公共行政”的定义相比较，我国学者侧重于“谁（主体）”管理“什么（范围）”的问题，如行政主体包括国家、国家行政部门（机关）、国家政府系统等等，行政范围包括国家事务、社会事务、政府事务、社会公共事务等等。而国外学者则侧重于如何管理的问题，如强调执行法律、实现政治决定的目标、制定并执行公共政

策等等。这些定义反映出研究的侧重点的某些区别，但在研究的基本内容上存在着许多共同的方面。

因而我们将“公共行政”概括为：国家行政组织或公共行政组织在宪法和有关法律的规定范围内对国家和社会公共事务的管理活动。这个定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面。本书所运用的概念，对行政学、公共行政学与行政管理是在同一含义的理解上使用的。

其一，国家行政组织或公共行政组织是行政管理的主体，由于各国国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同，用这种较为抽象的要领可以更多地概括它们的本质和共同点。

其二，行政管理的主体并不是国家的最高权力机关，而是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门或最高国家权力的执行机关，它对执行宪法和各种法律负有责任，在宪法和法律规定的范围内进行管理是各国行政组织的一种普遍特点，即使是议行合一的行政体制也有这种特点。

其三，管理国家和社会公共事务突出了“公共”的特性，涉及到公共权力的运用、公共利益、公共政策、公共服务等问题。在以私有制为基础的国家中，强调公共行政是一种历史的进步，它本身是资本主义国家中民主政体思想的一种反映。它一方面与封建君主制国家的行政管理相区别，另一方面与私人行政相区别。在我国，由于国家政治体制和行政体制是以公有制为基础的，行政管理本身具有“公共”的性质，因此在某种意义上说，和“公共行政”是同义语。

（三）公共行政学的含义

基于上述内容，我们把“公共行政学”表述为：公共行政学是一门综合地运用各种科学知识、方法，研究公共组织（主要是政府）管理社会事务的活动及其规律的科学。其目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地行使公共权力，提高政府效能。本

书据各章具体内容而使用的公共行政学或行政管理亦为同义。

这种表述突出了国家公共组织尤其是政府在公共行政学中的主体地位，突出了这门学科需要综合运用各种学科的理论、知识和方法，对以整个社会为对象的管理进行研究，还表明这门学科的实质在于揭示公共行政活动的客观运行规律，以及追求公共权力行使的效能和效率。

二、公共行政学的特点与基本内容

（一）公共行政学的特点

公共行政学具有以下特点：

1. 政治性。公共行政学是从政治学的母体中分离出来的一门学科。学科地位和研究内容都带有鲜明的政治性。研究政府管理现象和规律，提高行政效能，是为了维护统治阶级利益，为统治阶级的政治统治服务。

2. 综合性。公共行政学理论，融合了政治学、法学、社会学、管理学、经济学等相关学科以及系统论、信息论、控制论等相关理论的知识，其理论知识具有明显的综合性。

3. 规范性。公共行政学所揭示的理论原则、程序、方法等，既是行政实践的总结，又是公认的理论概括，有的还来自法律和制度规定。这些理论、原则、程序和方法，具有规范性。

4. 应用性。行政是对政治的执行和推动。研究行政的学科，其理论原则和管理规律必须能够在实践中能够操作和运用。当然，这个操作和运用不是生搬硬套的，而是灵活的、因地制宜的。

（二）公共行政学的研究内容

公共行政学的研究内容是随着时代的发展而发展变化的。归纳我国行政学恢复和重建 20 多年来的研究成果，就公共行政学概论而言，本书将其分为十四章。

1. 关于公共学的含义。主要研究其内容、特点、其产生与发展概况，我国的公共学研究与发展现状、学习公共行政学的意义

和方法。

2. 行政环境。阐述行政环境基本内容及其与行政管理的关系，研究行政环境的意义，当今中国行政环境分析。

3. 行政职能。主要探讨行政组织即政府在社会公共事务中的地位、任务和作用，分析转型时期的中国政府职能。

4. 行政组织。阐述行政组织的含义、特点、构成要素及其类型，研究行政组织的意义，介绍行政组织理论的发展概况，分析行政组织结构、编制及原则，我国行政组织的基本原则，论述了行政体制与组织改革产生及发展概况。

5. 行政领导。主要包括对行政领导含义、地位、作用、领导类型与方式、领导体制的论述，行政领导者素质的分析及领导集体的合理结构以及行政领导的方法与艺术。

6. 人事行政。论述人事行政的含义及其在管理中的地位和作用、应遵循的基本原则，介绍了国外公务员制度的建立与发展概况及一般特征、中国国家公务员制度的建立与发展原则及特点与内容。

7. 财务行政。主要阐述财务行政的概念、作用，管理体制、机构和程序，国家预算管理、税收管理、审计管理、会计管理，介绍财务行政管理的基本内容。

8. 机关管理。人事机关管理的含义与特征，管理原则、主要内容，探讨了机关管理现代化的意义、内容、地位、作用及实现要求。

9. 行政决策与执行。介绍行政决策与执行的含义、特点、类型，分析行政决策过程和体系、决策与执行的特点及应坚持的原则。

10. 行政方法。论述行政方法的基本内容及基本作用，介绍并分析了行政方法主要分类，分析了当今中国行政管理方法的发

展趋势。

11. 行政法制。概要论述了行政法制概念、原则意义,阐述了行政法制的表现形式、我国行政立法的原则、特征主体程序。

12. 行政监督。论述行政监督的含义、作用,应坚持的原则,监督的范围和过程,监督的种类和体制,我国行政监督的建设和发展现状,及如何进一步加强监督等问题。

13. 行政伦理。论述行政伦理的含义、特征及其在行政管理中的作用、层次结构、行政责任及其与行政伦理的关系,分析了现阶段我国行政伦理建设状况,探讨了加强伦理建设的途径。

14. 行政效率与行政改革。主要阐述行政效率的含义及地位,测量行政效率的标准与方法,分析影响行政效率的因素,提高行政效率的途径,行政改革与提高行政效率的关系,探讨了我国行政改革的基本问题。

第二节 公共行政学的产生与发展

一、公共行政学产生的背景

公共行政具有十分悠久的历史,它是随着国家的产生而产生的。与公共行政实践相适应,无论是在东方国家还是在西方世界,自古都不乏对公共行政的研究。例如,古代中国的《贞观政要》、《资治通鉴》等,古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》、文艺复兴时期意大利政治家马基雅弗利的《君主论》、近代英国政治思想家洛克的《政府论》、法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》和卢梭的《社会契约论》等历史性著作中,都蕴含着丰富的公共行政思想。然而,这些早期的公共行政思想因缺乏系统化和理论化而未形成一种专门学科。只是到 19 世纪末 20 世纪初,公共行政学才首先在美国真正成为一门独立学科,然后

迅速扩及西方各国。公共行政学之所以能产生并迅速传播，有其深刻的社会历史背景。

首先，西方资本主义国家政府职能的扩张和行政权力的扩大，对公共行政学的产生提出了要求。19世纪以前，就人类社会总体而言，社会生产力都比较低下，社会生产和社会竞争较为简单，与此相适应，国家事务也不复杂，公共行政还缺乏成为一门独立学科的条件。然而到了19世纪末，资本主义经过第二次科学技术革命后，生产技术方面发生了巨大变革和进步，资本积累以前所未有的速度向前推进。与此相联系，资本主义自由竞争向垄断过渡，由生产和资本集中所引起的垄断统治逐渐形成，美国就是一个典型的垄断资本主义国家。这时，不仅社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使社会管理经济的任务日益繁重，而且社会竞争的复杂化也带来了一系列的社会问题，矛盾和冲突已成为社会普遍现象。为解决各种社会矛盾以维持稳定并促进社会发展，政府开始转变过去的消极被动状态，采取积极主动干预社会生活的态度，于是行政管理变得越来越重要。据有关资料记载，在1866年到1914年间，美国联邦政府行政管理费用支出约从0.41亿美元增长到1.7亿美元，即增加了3倍。联邦政府各行政管理部門的雇员人数1871年约为5.4万人，1881年达到10万人，1914年达到48.3万人，1941年已突破百万。在这种背景下，原有的政府管理模式已不能适应时代的要求，迫切需要有一种科学理论来指导国家行政实践，以使政府更好地履行其职能和完成其使命。公共行政学就是在这样的背景下产生的。

其次，科学管理运动的兴起，推动了公共行政学的形成与发展。19世纪末，以美国为代表的资本主义发达国家，工业的迅速发展导致一系列新的矛盾和问题：资本的惊人增长、生产技术的快速进步、企业规模的不断扩大与传统的管理模式发生了尖锐的冲突，劳资之间的情绪对立和“关系不融洽”也严重影响着生产