

公事
共务

全国专业技术人员继续教育培训教材

GONGGONGSHIWU

公共事务管理与 服务能力读本

李鹏◎编著

GONGGONGSHIWUGUANLI
YUFUWUNENGLIDUBEN

 中共中央党校出版社

公共事务管理与服务能力读本

李 鹏 编著

 中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共事务管理与服务能力读本 / 李鹏编著. —北京:
中共中央党校出版社, 2017.1
ISBN 978-7-5035-6049-1

I. ①公… II. ①李… III. ①公共管理—研究②公共
服务—研究 IV. ① D035 ② C916.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 024319 号

公共事务管理与服务能力读本

责任编辑 李瑞琪
版式设计 李晓燕
责任印制 王洪霞
责任校对 唐雪萍
出版发行 中共中央党校出版社
地 址 北京市海淀区大有庄 100 号
电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)
传 真 (010) 62881868
经 销 全国新华书店
印 刷 北京金特印刷有限责任公司
开 本 700 毫米 × 1000 毫米 1/16
字 数 214 千字
印 张 13.25
版 次 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷
定 价 32 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn
微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

图书如有印装问题, 请于印刷厂联系调换 电话: (010) 89682966

前 言

公共事务管理是一种客观存在的社会活动，它是以政府为核心的公共部门运用管理学、政治学、经济学、法学、社会学、系统科学等多学科理论与方法对国家和公共事务进行有效治理的管理活动；它是一门经过科际整合而形成的交叉性学科，是以解决社会公共问题为宗旨的应用性学科。

中国作为一个有几千年历史的文明古国，曾长期是是世界上人口最多、国土最广、经济规模最大的封建统一帝国，经过历代统治者、政治家、学者探索、总结和完善，中国古代政府在国家治理、社会公共事务运营和管理领域方面积累了丰富的经验，这是中华文明从未中断的文化和制度支撑。从这个意义上说，中国是人类社会公共事务管理理论与实践的发源地之一。近代以来，中国经历了艰难、急速和卓绝的国家重建，终于在1949年诞生了社会主义新中国。1978年之前，以计划经济为依托，中国的公共事务完全由各级政府负责，形成了大而全的庞大管理机构。随着中国走向社会主义市场经济，社会公共事务的内容迅速增加，“公共”领域不断扩展，旧有国家负责的公共管理模式越来越难适应新形势的要求。如何转变政府职能和提高各类公共服务管理机构的能力和水平成为越来越迫切的问题。当前已经进入全面建成小康社会的关键阶段，在整个“十三五”规划期间，中国既面临着历史前所未有的战略机遇期，同时也要面对矛盾叠加和凸显期。中国顺利实现“两个一百年”奋斗目标，未来中国特色社会主义民主政治、市场经济、和谐社会、先进文化和生态文明建设能否顺利健康向前发展，很大程度上取决于中国各级政府公共管理能力的提升。因此，研究和学习公共服务和管理学对于认识和提高我国各类组织公共服务能力有着重要的意义和作用。

全书包括三大部分，即公共管理发展历史、公共管理的理论框架和中国政府公共管理能力提升。第一部分主要是第一章，阐述随着人类社会公共事务管理活动的发展，相应产生公共行政学，奠定了基本的公共管理理论，即官僚中立原则，成为长期

以来公共管理的核心思想，但随着时代发展，效率原则逐渐取代中立原则，成为新公共管理学思想的中心，在此基础上形成了现代公共管理学的主要概念，决定了公共组织的特点。第二部分包括第二章至第八章。第二章介绍公共部门的人力资源与信息资源管理，这是信息化时代到来后，对公共部门一种新的挑战，推动着各国加快电子化政府的建设。第三章阐述公共事务管理与服务的主体——政府职能与能力，重点分析西方市场经济国家政府职能的演变，及存在政府失灵问题的各种原因和治理方法。第四章介绍非政府组织的兴起及作用，它的发展对加快我国政府职能转变大有裨益。第五章分析公共部门管理与服务的伦理建设，即公共管理部门的职业道德，在当前全面从严治党背景下，提高我国公共事务管理与服务人员的道德建设尤为重要。第六章介绍公共部门绩效管理，这是各国解决政府部门低效的普遍办法，包括评价体系、改革难题及我国的实施方案。第七章介绍公共政策，这是联系管理机构主体和客体的纽带，重点是了解公共政策实施的过程，以科学提高公共政策质量。第八章介绍公共管理监督理论体系，有助于增强对“把权力关进制度的笼子里”问题的认识。第三部分包括第九章至第十章。第九章分析我国政府的财政管理能力，随着我国公共管理、服务范围扩大，如何提高公共财政资金的利用效率，增强全面的社会效益已经十分突出。第十章分析增强我国政府的社会管理能力，在各种内外矛盾叠加的时期，抓住战略机遇期，政府必须有公共危机管理能力和错综复杂的利益协调能力，才能促进社会和谐稳定。

本书定位于为国内的公共事务管理者、研习公共事务管理的学人提供知识学习参考框架。由于社会公共事务日益复杂多样，管理服务和能力提示也必然处于变化和发展之中。因此，本书不是一本提供标准答案的书，而是为研究者和实际工作者提供更多的方法和思路。目前，我国公共事务管理研究尚不完善，本书不成熟在所难免，加之智识、时间的限制，可能存在许多缺失和疏漏之处，我们诚恳地希望读者不吝赐教，多予批评指正。

李鹏

2017年3月

目 录

第一章 公共事务管理导论

第一节 公共事务管理学的产生与发展	(1)
一、早期的公共事务管理活动	(1)
二、传统公共行政学的产生	(5)
三、新公共行政学的出现	(7)
四、公共事务管理学的兴起	(8)
第二节 公共事务管理学的重要概念	(9)
一、私人管理与公共管理	(9)
二、公共利益与公共权力	(10)
三、私人产品与公共产品	(12)
第三节 公共事务管理与服务组织	(13)
一、组织与公共组织的含义	(13)
二、公共组织的基本要素	(13)
三、公共组织的特点	(14)
四、公共组织的类型	(16)
第四节 公共事务管理和服务环境	(17)
一、公共环境的涵义及特征	(17)
二、公共环境与公共管理的关系	(18)
三、公共环境要素	(19)
第五节 我国公共管理体制变迁	(22)

第二章 公共事务部门人力资源与信息资源管理

第一节 公共部门人力资源管理	(25)
一、人力资源与人力资源管理	(25)

二、公共部门人力资源管理的内涵	(28)
三、公共部门人力资源管理的目标	(29)
第二节 信息与公共管理	(31)
一、信息	(31)
二、信息与公共事务管理	(32)
第三节 公共事务管理与服务的信息系统	(35)
一、信息系统	(35)
二、信息管理系统	(39)
三、公共部门的信息系统管理	(40)
第四节 信息时代的电子化政府	(44)
一、电子化政府的含义	(45)
二、电子化政府的特征	(45)
三、电子化政府的发展阶段	(46)
四、发达国家电子化政府建设的主要做法	(46)
五、中国电子化政府建设	(51)
 第三章 公共事务管理主体——政府职能与能力	
第一节 政府职能的一般理论	(55)
一、政府的概念	(55)
二、政府的起源	(56)
三、政府的属性	(57)
四、政府职能的含义	(58)
五、政府职能的基本特征	(59)
六、政府职能的类型	(59)
第二节 政府职能发展演变	(60)
一、资本主义制度之前的政府职能	(60)
二、市场经济国家的政府职能模式	(61)
第三节 市场经济条件下政府的主要职能	(65)
一、政府的政治职能	(65)
二、政府的经济职能	(65)
三、政府的文化职能	(67)
四、政府的社会职能	(67)
第四节 政府失灵	(68)
一、政府失灵的含义	(68)
二、政府失灵的类型与成因	(69)

三、政府失灵的治理	(71)
第四章 非政府组织公共事务管理	
第一节 非政府公共组织的含义和类型	(74)
一、非政府公共组织的界定	(74)
二、非政府公共组织的类型	(75)
第二节 非政府公共组织兴起及特点	(78)
一、非政府组织的兴起原因	(78)
二、非政府公共组织的特点	(79)
三、政府——非政府公共组织的关系	(80)
第三节 非政府公共组织的作用	(83)
一、非政府公共组织的职能优势	(83)
二、非政府公共组织与政府的相互作用	(85)
三、非政府公共组织运行中的问题	(87)
四、非政府公共组织的发展要素	(87)
第五章 公共事务管理与服务部门伦理	
第一节 公共部门伦理概述	(89)
一、伦理、道德、法律	(89)
二、公共部门伦理的含义与特点	(90)
三、公共部门伦理观	(91)
四、公共部门伦理的类型	(94)
第二节 公共部门伦理规范	(97)
一、公共部门伦理规范的内涵	(97)
二、公共部门伦理规范的本质属性	(98)
第三节 全面从严治党背景下我国公共部门伦理建设	(99)
一、我国公共部门管理与服务伦理建设的价值理念	(100)
二、我国公共部门伦理失范的表现形式	(102)
三、加大公共部门伦理建设,提高我国从严治党水平	(104)
第六章 公共部门绩效管理	
第一节 公共部门绩效管理概述	(107)
一、绩效管理:突破传统官僚制行政效率困境	(107)
二、绩效、绩效管理	(109)
三、绩效管理的意义	(110)

第二节 公共部门绩效评价体系	(113)
一、绩效评估的标准	(113)
二、绩效评估的指标	(115)
三、绩效评估的步骤	(116)
四、绩效管理的制度安排	(117)
第三节 政府绩效评价	(119)
一、政府业绩	(119)
二、行政效率	(119)
三、政府效能	(120)
四、政府行为的成本控制——绩效预算	(120)
第四节 公共部门绩效管理的困境与出路	(123)
一、公共部门绩效管理的困境	(123)
二、改进公共部门绩效管理的途径	(126)
第七章 公共政策	
第一节 公共政策概论	(128)
一、公共政策的内涵及构成要素	(128)
二、公共政策的类型	(129)
三、公共政策模式	(131)
第二节 公共政策过程	(135)
一、政策制定	(135)
二、政策执行	(136)
三、政策评估	(138)
四、政策终结	(141)
五、政策监督	(143)
第八章 公共部门管理与服务监督	
第一节 公共权力与制约	(146)
一、公共权力及其形成	(146)
二、公共权力的特征	(148)
三、公共权力的运行	(148)
四、公共权力的制约	(150)
第二节 公共部门监督体系	(152)
一、内部监督体系	(153)
二、外部监督体系	(154)

第九章 公共财政管理能力建设

第一节 财政管理能力与公共服务	(158)
一、政府责任与公共财政	(158)
二、市场经济中的公共财政管理理论	(160)
三、公共财政、公共管理与服务	(162)
第二节 公共财政管理理论	(165)
一、公共财政收入管理	(165)
二、公共财政支出管理	(168)
三、公共财政政府预算管理	(170)
第三节 提高公共财政管理能力, 增强公共管理与服务水平	(173)
一、我国公共财政管理能力现状	(173)
二、促进公共财政管理改革, 增强公共管理与服务水平	(175)

第十章 社会管理与利益协调

第一节 我国公共危机管理能力建设	(179)
一、公共危机管理: 现代政府面临的普遍性难题	(179)
二、我国公共危机管理能力的缺陷	(182)
三、提升公共危机管理能力的对策	(185)
第二节 公共部门发展与社会利益协调	(192)
一、社会转型过程中我国利益关系的新变化	(193)
二、公共部门利益协调与利益表达机制	(195)
三、创新利益表达机制, 提升公共部门利益协调能力	(198)

第一章 公共事务管理导论

本章学习目的

公共事务管理是以政府为核心的公共部门整合社会资源,广泛运用政治、法律、管理、经济等方法,强化政府的治理能力,从而达到提高政府绩效和服务品质的目的。通过本章的学习,要了解公共管理的演变过程、公共管理学的重要概念和公共组织的演变,从整体上把握公共管理的基础知识。

第一节 公共事务管理学的产生与发展

本节学习要点

学习公共管理的演变过程,了解公共管理在各社会时期的发展形态及表现形式,公共管理在各时期的联系与区别,以及公共管理学科的兴起。

自有国家形态的人类社会以来,公共事务的管理作为一种实践活动就存在了,可以说,公共事务的管理历史与人类有组织活动的历史一样漫长。作为一门独立的研究领域或者学科,公共部门管理特别是政府管理研究形成于 19 世纪末 20 世纪初。在 100 余年的发展历程中,该领域经历了三次重大的研究范式转化,即从传统的公共行政学到新公共行政学,直至目前的公共管理学。

一、早期的公共事务管理活动

(一) 原始时代的公共事务管理

考古学最新的研究证明,人类远祖起源的时间可以上溯到 5000 万年前,而一般认为最古老的人科生物是距今 500 ~ 150 万年前上新世晚期和更新世初期生活在非洲南方的古猿,这是人类社会形成的起点。有了社会,就要有对社会生活和人们行为的调整,就要有实施公共事务管理的社会规范和行为规则。在漫长的原始社会里,调整原始先民的社会规范是多种多样的,不仅有原始社会中期的食物禁忌、性禁忌以及图腾禁忌,还有母系氏族社会晚期的各种习惯规则。有了社会,就会有与公共利益相联

系的一些公共事务,例如:处理各种突发事件,解决各种纠纷与争端,组织宗教祭祀,主持节日庆典等。在这些活动中,代表社会组织并被赋予一定权力的人员,如氏族长、仲裁人、祭司,负责主持和处理这些公共事务。原始社会后期出现的以血缘关系为纽带的氏族组织,是人类历史上第一种社会组织形式。氏族是原始社会的一种生产、宗教和军事三合一的实体。氏族成员共同劳动,平均消费,享有平等的权利,部落首领实行“禅让制”。

知识链接:

在母系氏族社会,氏族内部大体按性别和年龄形成简单的劳动分工,妇女在生产中起主要作用,加上按母系血统计算世系,决定了妇女作为氏族管理者的地位,一般以年长的女性为族长。族长由氏族议事会选举产生,氏族议事会也有权撤换族长,氏族内的每一个成年男女都享有平等的投票权。氏族首领负责领导生产、管理生活、对外联络等一切事务,但没有特权,一切重要的事都由氏族议事会讨论决定。“昔者神农无制令而民从”(《淮南子·汜论训》)。“刑政不用而治,甲兵不起而王”(《商君书·画策》)。氏族成员有相互援助的义务和为血亲复仇的习惯,有共同的基地和共同的宗教节日,实行图腾制度,即以某种动物、植物或无生物为氏族的名号、标志,并视其为自己的祖先。《汉书·律历志》云:“昔者,黄帝氏以云纪,故为云师,而云名;炎帝氏以火纪,故为火师,而火名;共工氏以水纪,故为水师,而水名;太昊氏以龙纪,故为龙师,而龙名。”氏族的任何成员都不得在氏族内部通婚,财产由氏族集体继承。氏族有权给本氏族命名。

资料来源:《中国社会报》,2007年10月29日。

中国古代从夏朝开始实行“家天下”的世袭制,这是我国从原始社会进入奴隶社会,公共管理体制发生根本变化的标志。原始时代的公共事务管理,正如古希腊诗人平得尔所说:“惯例和习俗是一切的主宰”,公共管理还没有成为人们自觉的、有意识的行为,公共管理作为一种职业还没有被分化出来。

(二) 奴隶时代的公共事务管理

在奴隶社会,随着私有制的形成,阶级和国家也逐渐形成了。“作为专门职业的公共管理和行政管理活动”也“伴随着国家和阶级的产生而出现”了。奴隶主为了强迫奴隶劳动,从事修建都城、宫殿、道路、神庙等工程项目,对城邦政治制度、阶级关系的划分,以及社会经济生活、文化与宗教生活进行了各种规定和管理,可以说是一种早期的公共管理模式。在中国,由于奴隶社会生产力水平低下,国家行政管理职能既少又粗,所以其机构设置也较简单。最初,夏王朝在君王之下仅设三个相:牧正、车正和庖正,分管畜牧、车辆和膳食。到了西周王朝,奴隶制发展到鼎盛时期,朝廷的职能机构增多,有政务官、宗教事务官、武官和宫廷事务官。在西方,古巴比

伦国王颁布的《汉穆拉比法典》，其中就包含许多如何管理公共事务的规定，例如第215—241条关于各种职业人员的报酬和责任的规定，等等。

知识链接：

根据《尚书》《周官》等有关记载，商周时期政府组织的主要特征是：

(1) 天人合一的价值观。商周时期的政府组织发源于中国先人的农耕生活和对“天”（太阳）原始信仰，除了“三太”（太师、太傅、太保）三少（少师、少傅、少保）掌管宫内事务外，“六官”（天官、地官、春官、夏官、秋官、冬官）以天地“两极”和春夏秋冬“四象”的演化作为价值设计，其中，天官和地官的主要职责是“管人”，春夏秋冬四官的主要职责是“管事”，而人和事在皇权那里结合起来一统天下，渗透着顺天而治、天人合一的价值内涵。

(2) 严密的组织结构。商周的中央行政分“三太”“三少”和“六官”为建制，地方行政则以“乡州党族闾比”“遂县鄙里邻”的“乡遂”为建制，军事行政以“军师旅卒两伍”的“卒伍”为建制；自上而下，等级节制，精致严密。其突出特征是层级多，幅度窄，结构精美，权力集中，以追求效率为目标。

资料来源：[美]维尔·杜伦著，李一平等译：《东方的文明》（下），青海人民出版社1998年版，第765—816页。

（三）封建时代的公共事务管理

到了封建社会，随着管理实践的发展，公共管理思想又有所深化，且东西方各有侧重。这时期的公共管理思想主要体现在统治阶级政治家、思想家的政治主张之中。

“人性”问题是管理理论的哲学基础，孟子的“性善论”和荀子的“性恶论”对人的本性的论争为当时和历代封建统治者强化王权，建立一整套完备的行政体制和官吏制度提供了充分的思想依据。韩非是先秦法家思想的集大成者，提出了以法治为中心、

“法、术、势”不可一无的法制思想，“势”即政权。韩非的思想对秦王朝的统治产生了重大影响。秦始皇统一全国后，为适应大一统的政治格局，在行政管理上采用了专制集权的管理模式，集大权于一身。在经济和文化上，实行统一货币、度量衡、车轨、文字和风俗的政策。中央政府内设置“三公九卿制”，三公指丞相、太尉、御史大夫，分管行政、军事、司法监察事务；九卿指奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、正宗、治粟内史、少府，分管各种行政与宫廷事务。可见秦王朝的政府机构与行政管理已粗具规模。此后，历代封建统治者都沿袭了秦朝的这一专制集权的管理模式，规模越来越大，明清两代是封建王朝皇族管理机构、宫廷事务机构和皇帝安全机构最庞大的时期。

知识链接:

春秋时期,城市勃然兴起,商贾及其商业活动被置于封建官府控制之下,有关市场管理的封建立法也日趋频繁和丰富。战国时期,买卖关系变得更加发达,秦国各城市中都设有交换市场,《封诊式》之《盗马》、《贼死》等条,《秦律十八种》之《司空律》、《金布律》中,均出现过“市”“市庸”“南街”等名词,说明了其时已有了固定的市场,而且市场店铺分布规则而有定制。国家还派官员加以管理,对交易的货物的规格、质量都有一定的要求。

从现存秦简中可以得知,秦朝对手工业生产以及商业活动进行了完善而且严格的立法。在产品规格方面,秦对手工业产品规格要求很严。《工律》规定,制作同一种器物,大小、长短和宽度都必须相同。产品规范化,不仅能保证质量,便于推广和使用,而且可防止产品杂乱,价值不等,搞乱市场。为保证产品规格统一,秦律还规定,除工人对使用的权、衡、斗、桶随时校正外,每年还必须送“工室”校验一次,一旦出现不符合标准的现象,主管官吏要受惩罚。

秦在手工业生产中还建立了生产责任制和产品检查评比制。每生产一件器物,都必须注明制作的官署及工匠的姓名,以查究生产者的责任,即所谓“物勒工名,以考其诚”。产品每年评比一次,《秦律杂抄》规定,经对官营手工业产品质量检验,产品被评为下等或不合格标准,工师及丞、曹长就要受到罚一甲、一盾的处罚。如果连续3年被评为下等,就得加倍惩罚。

资料来源:《人民法院报》,2005年4月11日。

在西方,随着封建制度的发展,封建社会内部形成了一整套等级制度,通过这套等级制度,可以说在中央集权和分权问题上取得了暂时的平衡,为后世的国家管理提供了许多经验教训。法兰克国王查理大帝,为巩固帝国的统一,采取了各种措施:统一货币,规定某些物价,实行某些统一的税收和劳役,保护商业流通,管理对外贸易。意大利文艺复兴时期的政治思想家尼克罗·马基维利著有《君主论》等书,探讨了最好的国家管理形式问题,认为共和国是最好的形式,这是他的政治理想。马基维利还有关于领导者(君主)素质的论述,具体说明了一个君主应该具备哪些条件和才能,应该怎样治理和巩固自己的君主国。欧洲早期空想社会主义学说的创始人托马斯·莫尔著有《乌托邦》一书,在这本书中他从宏观上对所有制结构问题提出了重大改革意见,主张完全废除私有制。他强调社会“分工”的思想,主张用民主的方式选举官吏,按民主的方式建立国家,他设想乌托邦岛上的整个社会经济应该是按照一定的统一原则管理的。可见,在中世纪的西方,政治家们对公共事务的管理主要集中于国家管理的基本形式问题,包括国家体制、基本的政治制度和基本的经济制度等问题。

但是,在奴隶社会和封建社会的国家管理模式中,公共管理只是阶级专政的附庸,它的形式和内容都服从阶级统治的需要,即通过直接地为公共利益服务来间接地服务

于阶级的政治统治。在封建时代,东西方都形成了一整套比较健全的公共行政制度和行政管理思想,积累了比较丰富的实践经验,但这还不是现代意义上的公共行政学理论,更不是当代意义上的公共管理学理论。现代意义上的公共行政学是在后来的西方资本主义时代产生、发展起来的。

二、传统公共行政学的产生

对公共事务的管理作为一门学科,成为专门的公共行政管理,是从资本主义时代开始,在逐步与政治学、社会学、法学和管理学相分离而独立出来的。由于公共行政学与公共管理学之间有如此密切的关系,所以在外国这两者有时混而不分,公共行政学也称公共管理学、国家管理学或行政管理学。

传统的公共行政模式是在19世纪末20世纪初随着西方诸国工业化的完成而建立起来的,距今已有上百年的历史,它是为了适应大机器时代的政府管理而发展起来的。19世纪后期西方资本主义国家经过两次技术革命的洗礼,生产力大大提高,生产关系也发生了重大变革。生产的社会化要求国家行政管理科学化、高效化,但是政府机构臃肿、部门林立、官员腐败、效率低下等弊病严重阻碍了资本主义的发展,加强国家行政部门对国家事务和公共事务的有效管理已势在必行。其次,政府对社会公共事务管理的职能日益扩大,由此引起政府部门逐渐扩展,管理人员队伍迅速增长。再次,英国和美国先后出现的文官制度改革运动要求采用科学的方法对工作实绩进行考核和评定,这就有必要对行政管理人员的考核、培训和效率等问题进行专门研究,在此背景下逐渐形成“公共行政”这一核心概念。德国学者冯·史坦因于1865年在《行政学》一书中最早提出了“行政学”的概念,并试图建立一门有关国家行政的社会科学。1887年美国学者威尔逊(后任美国第28届总统)在其《行政研究》一文中提出建立一门独立的学科——公共行政学的建议,引起学术界的广泛重视,产生了深远影响。威尔逊的《行政学研究》一文开创了西方公共行政学研究的先河。到了20世纪二三十年代,由于政府改革运动、科学管理运动和政治学中新学科发展的推动,传统公共行政学的框架得以形成。

(一) 传统公共行政的理论基础

1. 政治与行政二分的理论。威尔逊的政治与行政二分的原则是现代公共行政的逻辑起点,古德诺在《政治与行政》一书中对“政治—行政”二分法加以系统的发挥。古德诺把现实的权力运行分成两大部分,一部分是“国家意志的表达”,另一部分是“国家意志的执行”。“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,前者谓之政治,后者谓之行政。”政治所关心和考虑的是国家意志在政策中的表达,即政治是负责制订政策的;而行政所关心和负责的则是国家意志如何通过政策得到实现,即行政是承担执行政策的任务的。

2. 马克斯·韦伯的官僚制理论。马克斯·韦伯被人称为“组织理论之父”,在

他的论著《社会组织与经济组织》《论官僚制度》等中提出了“理想的行政组织体系理论”，即官僚制或科层制理论。该理论认为，理想的行政组织体系不是凭家族世袭地位、人事关系、个人感情等来进行组织，而是按照严密的行政组织、严格的规章制度来组织管理机构。他将官僚制度看做是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的组织形式。他的官僚制度理论对于传统公共行政学注重正式政府组织及其结构形式的研究产生了重要影响，开创了对公共行政组织进行理论研究的先河。

3. 科学管理理论。这一时期的行政管理理论与实践受到泰勒科学管理理论的巨大影响。科学管理理论亦即微观管理理论，是将科学化、标准化引入管理，根本目的是谋求最高效率。科学管理的另一个代表性人物是亨利·法约尔，他在其《管理职能在事业经营中的重要性》《国家管理理论》和《工业管理和一般管理》等著作中，提出了行政管理的五种职能，即计划、组织、指挥、协调和控制职能，行政管理的十四条原则，即劳动分工、权力、职责、纪律、命令统一、个人利益服从整体利益、报酬、集权、权力线、秩序、公平、人员任期稳定、首创精神和集体精神，法约尔主张运用这些原则提高管理者的工作效率。尽管科学管理理论来源于企业管理实践，最早也主要应用于企业管理，但随着在公共行政管理中的应用，对提高公共行政管理的工作效率起了很大作用。

（二）传统公共行政学的基本原则

1. 行政管理的一般性和普遍性原则。这一时期的研究者，一方面由于要使行政管理的研究领域成为一门独立的学科；另一方面由于受到科学管理学派追求管理的一般原理的示范性影响，大都热衷于一般行政管理理论的研究。他们相信，在行政管理领域，存在着一整套与其它学科相类似的普遍性原理或一般性原则，行政学的任务就是发现它们，尽管可能这些原理不一定具有普遍有效性。

2. 行政官僚价值中立原则。与“政治—行政二分法”相关联，传统公共行政理论设想的是一个政治中立的公务员制度。其基本思想是行政官僚应恪守价值中立原则，公务员不应该有明显的政治倾向，他们应该能够为任何一个具有合法地位的统治者亦即任何一个获选政党组成的政府服务。尽管对于某一特定的政策，公务员允许有自己的看法，身为负责制定和执行政策的政府机构成员，他们也应当提出自己的意见。但是他们不应该有党派色彩的意见，否则会导致他们无法重视服务于公众利益的政府。政治中立的公务员制度强调公务员主要是执行政治领导者的决策，并且应该相信这些决策的正确性。行政部门处于政治领导的正式控制之下，由常任的、中立的官员任职，不偏不倚地为任何政党服务，并执行政治官员制定的政策。

3. 效率原则是公共行政的最高标准。政治与行政的二分法，认为政策的制定是一个价值评判和价值取舍的过程，离不开政治价值和道德目标的指导，而政府的职责不是对政治价值的追随，仅仅是对政治决策的执行。因此，把政府的职责限于“执行”，效率就成为公共行政研究的主题。古利克认为：在行政科学中，不管是公共

还是私营，最基本的“善”就是效率。行政科学的基本目的就是以最少的人力和材料的消耗来完成手头上的工作。因此，效率是行政管理价值尺度中的头号公理。所以，在传统公共行政理论中，效率不仅仅是手段，而且是一种目的，一种价值观，是评价政府的最高标准，公共行政应该围绕“促进政府管理变得合理化和高效率”而展开。

三、新公共行政学的出现

20世纪40～60年代，是对公共行政学传统理论的批评与该学科的转变时期，以1968年、1988年在锡拉丘兹大学（Syracuse University）的明诺布鲁克会场举行的两次研讨会和1983年发表的《公共行政与政治治理》（黑堡宣言）为标志，新公共行政学的观点基本形成。

新公共行政学以公平为核心，拒绝传统行政学一系列的基本观点。首先是抛弃了政治—行政二分法的观点。他们认为行政管理者并不是价值中立的，应该对好的管理与社会公平作出承诺，以此作为价值、奋斗目标或理论基础。对于社会公平的承诺意味着新公共行政学渴望变革，它要改变那些妨碍社会公平的政策和机构，寻求增进它的目标（好的管理、效率、经济和社会公平）的变迁；对于社会公平的承诺还包含着发现具有灵活性和变化能力的组织与政治形式。因此，新公共行政学倾向于抛弃传统的过于稳定的官僚体制，寻求具有灵活性的行政组织结构或官僚组织形式。这样，分权、权力下放、项目、组织发展、责任扩大、冲突和顾客至上是新公共行政学分析组织问题的一些基本概念。

此外，在研究领域及分支的界定上，新公共行政学也不同于传统的行政学。传统行政学的研究固定在“预算”“人事管理”“组织与管理”一类的范畴上，过于狭窄、过于以“组织内部”取向，理论上过于空洞。按照新公共行政学的观点，在公共组织中存在着四种基本的作用过程，即分配过程、整合过程、边界交换过程和社会动机过程，这四种过程适应于理解和改善公共行政学^①。

新公共行政学的出现既是公共行政学的学科自身发展的必然结果，也是20世纪60年代美国社会改革在公共行政学研究上的一种回应。它提出了一系列不同于传统公共行政学的新范式，强调以“社会公平”为核心，实际上是一种民主的行政理论，奥斯特罗姆在《美国行政管理危机》一书中认为，这种民主行政理论与韦伯和威尔逊等人的官僚行政理论是公共行政学的两种基本理论和分析模式。

尽管新公共行政学是公共行政学范式的一次变化，但是，由于缺乏概念和理论上的连贯性，并未最终生根立足，未能取代传统公共行政学而成为行政学研究的主导范式。《布莱克维尔政治学百科全书》对新公共行政学作出了如下的评价：“在本世纪政治动荡的60年代，美国出现了一个新公共行政运动，这是那十年激进政治在行

① 参见陈振明主编：《公共管理学——转轨时期我国政府管理的理论与实践》，中国人民大学出版社1999年版，第14页。