

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共 行政学

Public Administration

张康之 李传军 张 璋 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

公共 行政学

Public Administration

张康之 李传军 张 璋 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：余建春
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

公共行政学

高培勇 主编

张康之 李传军 张 璋 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

760×990 16 开 23.25 印张 400000 字

2002 年 9 月第一版 2002 年 9 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3147-X/F·2511 定价：35.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

策 划 人 卢元孝

责任编辑 余建春

封面设计 张卫红

版式设计 代小卫

内 容 简 介

本教材广泛吸收了公共行政学研究的最新成果,对公共行政学的基本理论、知识和方法进行了全面的叙述,并对公共行政的实践、行政改革等做出了较为系统的介绍,特别是对公共行政的未来发展趋势做了理论预测。教材中既有作者独到的观点和见解,又照顾到公共行政学的理论和知识的传承。在阅读过程中,不仅能够获得对公共行政学的理论和知识的全面了解,而且会获得许多具有启发性的意见。

Seris on Public Management
公·共·管·理·学·科 系列教材

Seris on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

第一批计划书目

- **公共管理导论**
- **公共行政学**
- **城市财政管理**
- **公共预算管理**
- **公共债务管理**
- **政府采购管理**
- **公共部门经济学**
- **社会保障管理**
- **税收管理**
- **国有资产管理**

Public Administration

《公共管理学系列教材》

编辑委员会

主 编

高培勇 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编委 (按姓氏笔画排列)

马海涛 中央财经大学教授
马敬仁 深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
王俊豪 浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
计金标 中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
邓大松 武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
尹庆双 西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
丛树海 上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

李成智	北京航空航天大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
曲福田	南京农业大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
曲德森	首都经济贸易大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
杨灿明	中南财经政法大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
张凤荣	中国农业大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
武彦民	天津财经学院教授
周 鸿	西南师范大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
郑功成	中国人民大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
耿庆茹	西安交通大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
崔运武	云南大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
寇铁军	东北财经大学教授
董克用	中国人民大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
鞠晓峰	哈尔滨工业大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总 序

一

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1996年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理 etc 并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。^① 进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务业”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学=政治学+经济学+会计学+行为科学+财务学+……”，^② 便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于 20 世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从 20 世纪 80 年代部分高等学校开设行政管理专业，到此后续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到 1996 年和 1998 年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地

资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的情况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际



录

绪论	1
1. 行政和公共行政	1
2. 公共行政的历史演进	5
3. 行政学与公共行政学	10
4. 公共行政学的学科特征	13
5. 公共行政学的研究内容	17
6. 公共行政学的发展	19
进一步阅读材料	24
论政府的非管理化——关于“新公共管理”的趋势预测	24
第1章 行政人员	33
1.1 公共行政中的行政人员	33
1.1.1 专业化中的行政人员	33
1.1.2 行政人员的来源	37
1.1.3 行政人员的实质	40
1.2 公共行政是一种特殊职业	43
1.2.1 公共行政的职业特殊性	43
1.2.2 行政人员的从业要求	46
1.2.3 行政人员的职务与职能	49
1.2.4 行政人员的职业责任与职务责任	52
1.3 影响行政人员的业务质量的主观因素	55
1.3.1 行政人员的能力及其获得	55
1.3.2 行政人员的政治立场	60
1.3.3 行政人员的文化信念	62
1.3.4 行政人员的道德素养	64

进一步阅读材料	68
行政人员是一个独特的职业群体	68
第2章 行政组织	74
2.1 行政组织概述	74
2.1.1 行政组织的概念	74
2.1.2 行政组织的分类	75
2.1.3 行政组织的理论	77
2.2 行政组织的历史类型与发展趋势	81
2.2.1 中国行政组织的沿革	81
2.2.2 外国行政组织的沿革	84
2.2.3 行政组织的发展趋势	86
2.3 行政组织的结构	89
2.3.1 行政组织的结构	89
2.3.2 行政组织结构对其功能的影响	91
2.4 行政组织的设计	91
2.4.1 行政组织设计的概念	91
2.4.2 影响行政组织设计的因素	92
2.4.3 行政组织设计的原则	94
进一步阅读材料	98
材料一：官僚制组织理论及其在当代所受到的挑战	98
材料二：行政组织文化理论	101
第3章 公务员制度	107
3.1 现代人事行政	107
3.1.1 人事行政的含义与内容	107
3.1.2 人事行政的历史与现实	109
3.1.3 人员编制与人事机构	111
3.2 公务员制度概述	114
3.2.1 公务员制度的含义	114
3.2.2 公务员制度的发展	116
3.2.3 公务员制度的结构特征	117
3.3 公务员管理	119

3.3.1 公务员的职位分类	119
3.3.2 公务员的录用与调配	122
3.3.3 公务员的考核、奖励与晋升	125
3.3.4 公务员的工资与福利	128
3.4 公共部门的人力资源	130
3.4.1 人力资源概念的引入及意义	130
3.4.2 人力资源开发与管理上的新特征	131
3.4.3 人力资源发展的动力及应对策略	133
进一步阅读材料	136
材料一：公务员制度的发展历程	136
材料二：有中国特色的社会主义公务员制度的建立与发展	140
材料三：国外公共部门人力资源开发与发展战略综述	143

第4章 公共行政的权力	147
4.1 公共行政权力概述	148
4.1.1 行政权力的概念	148
4.1.2 行政权力的类型	150
4.1.3 行政权力的功能	152
4.2 行政权力的结构	154
4.2.1 行政权力的纵向结构	154
4.2.2 行政权力的横向结构	156
4.2.3 行政权力结构的二元要素	158
4.3 公共行政的权力关系与体制	160
4.3.1 行政权力关系	160
4.3.2 行政权力体制的概念	162
4.3.3 集权制和分权制	163
4.3.4 首长制和委员会制	164
4.3.5 单中心制和多中心制	165
进一步阅读材料	166
材料一：民主行政理论	166
材料二：我国中央政府与地方政府权力关系的演变	170
材料三：搜寻权力制约伦理化的理论依据	173

第5章 公共行政的运行机制	180
5.1 公共行政中的领导	180
5.1.1 行政领导	180
5.1.2 行政领导者	184
5.1.3 行政领导方式	189
5.2 公共行政中的协调	191
5.2.1 行政协调的含义	191
5.2.2 行政协调的模式	192
5.2.3 行政沟通	198
5.3 行政监督	200
5.3.1 行政监督概述	200
5.3.2 行政监督制度	202
5.3.3 行政监督方式	207
进一步阅读材料	210
材料一：行政领导理论	210
材料二：电子政务对行政协调的影响	215
材料三：改革开放后中国在行政监督方面的法制建设	219
第6章 公共行政的过程	223
6.1 行政决策	223
6.1.1 行政决策概述	223
6.1.2 行政决策的原则和程序	226
6.1.3 政策分析	230
6.2 行政执行	233
6.2.1 行政执行概述	233
6.2.2 行政执行的过程	234
6.2.3 行政执行的评估	237
6.3 机关管理	238
6.3.1 机关管理概述	238
6.3.2 机关管理的内容	241
6.3.3 办公自动化	246
进一步阅读材料	249
材料一：行政决策理论与政策科学的发展	249

材料二：公共行政中的目标管理和全面质量管理	255
-----------------------------	-----

第7章 公共行政的保障	259
--------------------------	------------

7.1 财务行政	260
7.1.1 财务行政概述	260
7.1.2 国家预算与决算	262
7.1.3 国家税收	265
7.1.4 财政支出	266
7.2 依法行政	268
7.2.1 依法行政概述	268
7.2.2 行政法律制度	269
7.2.3 行政法律行为	271
7.3 公共行政的方法与技术	272
7.3.1 公共行政的方法	272
7.3.2 公共行政科学化、技术化的趋势	274
7.3.3 行政管理常用的方法与技术	276
进一步阅读材料	283
材料一：中国的分税制对公共行政的影响	283
材料二：改革开放后我国的法制行政建设	286

第8章 公共行政的效率	293
--------------------------	------------

8.1 行政效率概述	293
8.1.1 行政效率的概念	293
8.1.2 行政效率概念的来源与发展	295
8.1.3 行政效率与行政管理的目标	297
8.2 行政效率的测定	298
8.2.1 测量行政效率的意义	298
8.2.2 测定行政效率的标准	299
8.2.3 测定行政效率的方法	301
8.3 提高行政效率的途径	304
8.3.1 影响行政效率的因素	304
8.3.2 提高行政效率的途径	306
8.4 公共行政的效率与公平	308