

GONGGONG XINGZHENGXUE

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

公共行政学

齐明山 主编

(第二版)

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

公共行政学

(第二版)

齐明山 主编

中央广播电视大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/齐明山主编. —2版. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2006.7

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

ISBN 7-304-03591-9

I. 公… II. 齐… III. 行政学-电视大学-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 086490 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

公共行政学

(第二版)

齐明山 主编

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-58840200 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 来继文

责任编辑: 钟 和

印刷: 北京振宏福利印刷厂 印数: 50001~61000

版本: 2006 年 7 月第 2 版 2006 年 10 月第 2 次印刷

开本: B5 印张: 24 字数: 431 千字

书号: ISBN 7-304-03591-9/D·256

定价: 31.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 公共行政的含义与特点	(2)
一、行政与公共行政	(2)
二、公共行政的特点与作用	(4)
第二节 公共行政学的产生和发展	(9)
一、科学管理时期	(9)
二、行为科学时期	(14)
三、新公共行政学时期	(15)
四、新公共管理时期	(16)
五、新公共服务时期	(17)
六、中国公共行政学的研究与发展	(17)
第三节 公共行政学的研究对象与方法	(18)
一、公共行政学的含义	(18)
二、公共行政学的特点	(19)
三、公共行政学的研究对象	(20)
四、公共行政学的研究方法	(21)
第二章 行政环境	(25)
第一节 行政环境概述	(26)
一、行政环境的含义	(26)
二、行政环境的特点	(26)
三、行政环境的作用	(28)
第二节 行政环境与公共行政	(31)

一、一般行政环境与公共行政	(31)
二、具体行政环境与公共行政	(36)
第三章 政府职能	(42)
第一节 政府职能概述	(43)
一、政府职能的含义	(43)
二、政府职能的特点	(44)
三、政府职能的类型	(46)
第二节 市场失效与政府失效	(47)
一、市场失效	(47)
二、政府失效	(49)
三、政府干预	(50)
第三节 政府的基本职能	(51)
一、政府的政治职能	(51)
二、政府的经济职能	(53)
三、政府的文化职能	(55)
四、政府的社会职能	(57)
第四节 我国政府职能的转变	(59)
一、新中国政府机构的沿革	(59)
二、我国政府职能的转变	(61)
第四章 行政体制	(69)
第一节 行政体制概述	(70)
一、行政体制的含义	(70)
二、行政体制的特点	(72)
三、行政体制的作用	(73)
第二节 行政体制的类型	(75)
一、中央政府体制	(75)
二、地方政府体制	(79)
三、行政区划体制	(81)

第五章 公共组织	(84)
第一节 公共组织概述	(85)
一、公共组织的含义	(85)
二、公共组织的特点	(86)
三、公共组织的作用	(88)
第二节 公共组织的类型	(89)
一、集权制与分权制	(89)
二、完整制与分离制	(91)
三、首长制与委员会制	(92)
四、层级制与机能制	(93)
第三节 公共组织结构	(94)
一、公共组织的层级结构	(95)
二、公共组织的分部结构	(95)
三、管理层次与管理幅度	(97)
第四节 公共组织理论	(98)
一、传统公共行政学时期的组织理论	(98)
二、行为科学时期的组织理论	(100)
三、新公共行政学时期的组织理论	(102)
四、新公共管理时期的组织理论	(103)
第五节 西方公共组织理论的新发展	(103)
一、非营利组织	(103)
二、学习型组织	(105)
三、创造型组织	(106)
第六章 行政领导	(110)
第一节 行政领导概述	(111)
一、行政领导的含义	(111)
二、行政领导的特点	(112)
三、行政领导的作用	(113)
四、行政领导者的类型与产生方式	(114)
第二节 行政领导的权力与责任	(116)

一、行政领导的权力	(116)
二、行政领导的责任	(121)
第三节 行政领导理论	(124)
一、领导特质理论	(124)
二、领导行为理论	(125)
三、领导权变理论	(127)
四、变革型领导理论	(130)
第四节 行政领导者的素质与能力	(131)
一、行政领导者的素质	(131)
二、行政领导者的能力	(134)
第七章 人事行政	(137)
第一节 人事行政概述	(138)
一、人事行政的含义	(138)
二、人事行政的特点	(139)
三、人事行政的原则	(141)
四、人事行政机关	(142)
第二节 人力资源管理	(144)
一、从人事行政到人力资源管理	(144)
二、人力资源的含义与特点	(146)
三、人力资源管理的作用	(147)
第三节 国家公务员制度	(149)
一、国家公务员制度概述	(149)
二、职位分类制度	(152)
三、任用与更新制度	(153)
四、激励与保障制度	(157)
第八章 机关行政	(164)
第一节 机关行政概述	(165)
一、机关行政的含义	(165)
二、机关行政的特征	(165)
三、机关行政的基本任务	(167)

四、机关行政的职责	(167)
五、机关行政的作用	(169)
第二节 机关行政的主要内容	(171)
一、机关日常工作程序的管理	(171)
二、会议管理	(172)
三、公文与档案管理	(173)
四、行政经费管理	(175)
五、机关总务后勤管理	(176)
第三节 信息时代的机关管理	(177)
一、信息技术对机关管理的作用	(177)
二、信息技术在机关管理中的应用	(180)
第九章 行政决策	(182)
第一节 行政决策概述	(183)
一、行政决策的含义	(183)
二、行政决策的特点	(183)
三、行政决策的作用	(184)
第二节 行政决策的原则与类型	(185)
一、行政决策的原则	(185)
二、行政决策的类型	(187)
第三节 行政决策体制与程序	(191)
一、行政决策体制	(191)
二、行政决策程序	(195)
三、行政决策参与	(201)
第十章 行政执行	(203)
第一节 行政执行概述	(204)
一、行政执行的含义与特点	(204)
二、行政执行的原则与作用	(205)
第二节 行政执行的步骤	(207)
一、行政执行的一般过程	(207)
二、行政指挥	(208)

三、行政控制	(211)
四、行政沟通	(214)
五、行政协调	(217)
第三节 行政评估	(221)
一、行政评估的含义与作用	(221)
二、行政评估的原则与方法	(223)
三、行政评估的内容与程序	(225)
第十一章 行政监督	(229)
第一节 行政监督概述	(230)
一、行政监督的含义与特点	(230)
二、行政监督的原则与作用	(232)
三、行政监督的类型	(234)
第二节 行政系统的内部监督	(237)
一、一般行政监督	(237)
二、行政监察	(240)
三、审计监督	(244)
第三节 行政系统的外部监督	(247)
一、法制监督	(247)
二、社会监督	(251)
第十二章 公共财政	(254)
第一节 公共财政概述	(255)
一、公共财政的含义	(255)
二、公共财政的职能	(256)
第二节 公共预算与决算	(260)
一、公共预算与决算概述	(260)
二、公共预算与决算的管理	(263)
第三节 财政收支	(268)
一、税收	(268)
二、财政支出	(271)
三、政府采购	(272)

第十三章 法治行政	(277)
第一节 法治行政概述	(278)
一、人治、德治与法治	(278)
二、法制行政与法治行政	(282)
三、法治行政的特点	(283)
第二节 行政立法	(285)
一、行政立法的含义和原则	(285)
二、行政立法的程序	(287)
三、行政法规与行政规章	(288)
第三节 依法行政	(292)
一、行政复议	(292)
二、行政诉讼	(294)
三、行政赔偿	(296)
第十四章 行政方法	(302)
第一节 行政方法概述	(303)
一、行政方法的含义与特点	(303)
二、行政方法的作用	(308)
第二节 传统行政方法	(310)
一、行政基本方法	(310)
二、行政程序	(311)
三、行政计划	(312)
第三节 现代行政方法	(315)
一、目标管理方法	(315)
二、战略管理方法	(317)
三、标杆管理方法	(320)
四、政府全面质量管理	(322)
第十五章 行政效率	(325)
第一节 行政效率概述	(326)
一、行政效率的含义与特点	(326)

二、行政效率在公共行政中的作用	(330)
第二节 行政效率的测定	(332)
一、行政效率测定的必要性	(332)
二、传统的测定方法	(335)
三、绩效评估	(337)
第三节 效率与公平	(339)
一、公共行政的目的与价值	(339)
二、效率与公平的关系	(340)
第十六章 行政改革	(345)
第一节 行政改革概述	(346)
一、行政改革的含义	(346)
二、行政改革的原则	(347)
三、行政改革的取向	(349)
第二节 行政改革的阻力、动力与对策	(351)
一、行政改革的阻力	(351)
二、行政改革的动力	(354)
三、行政改革的对策	(357)
第三节 西方发达国家的行政改革	(359)
一、新公共管理的理论基础	(359)
二、政府再造	(364)
三、新的政府模式	(367)
第四节 行政改革的发展趋势	(368)
一、向民主行政的嬗变	(368)
二、电子政务	(370)
三、市场机制和民营化的引进	(371)

第一章

绪论

内容要点

本章主要介绍公共行政的含义。公共行政就是政府行政，具有公共性、政治性、法制性、民主性、公平性和高效性的特点。公共行政学产生于19世纪末20世纪初的美国，是现代大工业的产物。公共行政学发展至今经过了传统公共行政学时期、行为科学公共行政学时期、新公共行政学时期、新公共管理时期和新公共服务时期。威尔逊和古德诺提出了政治与行政二分法，泰勒的科学管理理论、韦伯的官僚制理论和法约尔的行政管理理论，对公共行政学的产生和发展有巨大的影响。以梅奥为代表的人际关系学派开创了从心理学研究公共行政的先河。这个时期提出了个体行为理论、团体行为理论、领导行为理论和组织行为理论。新公共行政学时期强调民主和公平的价值。新公共管理时期是管理主义的复归。同时，本章界定了公共行政学的概念、特点与研究方法，也简要地介绍了我国公共行政学的发展状况。

第一节 公共行政的含义与特点

一、行政与公共行政

行政,即公共行政,也称行政管理、公共管理。这些概念在本质上没有什么区别。行政,顾名思义,就是指政府处理政务,也就是处理社会公共事务。距今 4000 年前我国最古老的书籍《尚书》就有《立政》篇;《洪范》篇中则谈到“八政”,即八种政治事务。《论语·颜渊》中有:“政者,正也。”《礼记》也有:“文武之政,布在方策,其人存者则其政举,其人亡则其政息。故为政在人。”在我国古典名著《左传》里也有周公“行其政事”、“行其政令”之说。《史记》首先出现“行政”概念。将近 300 年前就刊行于世的《纲鉴易知录》上也有“召公、周公行政”的记载。这里所用的“政”就是现代意义上的政务。行者,施或为之义。在我国古代,行政的含义就是施政、为政,即政府处理国家政务。我国历史上,行政最初是“君王行政”,然后转变为“大臣行政”。在西方,最早提出行政概念的是 2000 年前的古希腊伟大的哲学家亚里士多德。蒸汽机发明家瓦特曾提出建立一门行政学。其次是普鲁士政治家、行政法学家海因里希·弗里德里希·卡尔·史坦因男爵,他在 1856 年在研究行政法时使用了这个概念。

现代英文中的行政一词源于拉丁文。马克思在《评“普鲁士人”和普鲁士国王和社会改革》中认为行政是“国家的组织活动”。

行政是指政府处理国家的公共事务。公共行政是相对私人行政而言的,私人行政是私营部门的行政,公共行政是指公共组织的行政,即公共组织对社会公共事务的管理。广义的公共组织是指不以营利为目的,旨在为社会和公众提供公共服务和产品以实现公共利益为目标的一切社会组织。公共组织这个概念非常广泛,包括行政机关、立法机关、司法机关、学校、医院、民间组织、各种团体和基金会、教会以及其他的非营利组织。狭义的公共组织是指政府。许多学者将公共行政等同于政府行政。因此,行政与公共行政没有什么本质的区别。

政治学家、行政学家、法学家对于公共行政范围的界定,众说纷纭,各持己见,有不同的看法。

学者们从不同的角度界定公共行政的领域。但是,总的来说有如下一些看法:

首先,有些学者从“三权分立”来界定公共行政范围。权力分立制度是西方现代民主制度的核心,对公共行政发展有巨大的影响。孟德斯鸠提出的“三权分立”思想形成了西方发达国家权力的基本结构。从“三权分立”的角度界定公共行政范围的学者认为,国家可以分为立法、行政、司法三种权力。立法是国家意志的体现,行政是国家意志的执行,司法是国家意志的维护。这是建立在权力只有使用到它的界限为止和权力只有用权力来制衡才不会被滥用的假设基础之上的,即建立在人性恶的基础之上的。他们认为如果不用权力制衡权力,人性的弱点可以导致人滥用权力。因此,立法、行政、司法三种权力各自独立,互相制约。权力结构的制度化,可以防止公共权力个人化和滥用公共权力。这种理论上的设计和实际执行之间有很大距离。实际上,在西方发达国家,行政权往往高于立法权和司法权,而且行政也参与国家法律的制定。美国宪法本身就赋予了美国总统高于立法和司法的行政权,明确要求集权力于总统一身。所以,行政不仅仅是执行国家意志即法律,它也是制定国家法律的主要参与者。“三权分立”对公共行政范围的界定过于狭窄,不能反映公共行政的实际功能,政府与立法和司法不可能截然分开,政府也有部分立法权,而且公共行政的过程也是个执法过程。

其次,有些学者是从政治与行政的分离角度来界定公共行政范围,美国早期的政治家和政治学家主张政治与行政分离,这是公共行政学产生的主要推动力。他们针对当时的政党分赃制严重地影响行政秩序的情况,提出政治必须与行政相分离。他们认为政治是制定国家政策,行政是执行国家政策。政治是国家意志活动的领域,行政是实现国家职能的技术与方法。政党通过进入议会或上台执政来贯彻其政治意志,而行政必须中立,不能成为政党的政治工具。威尔逊的《行政之研究》和古德诺的《政治与行政》都主张政治与行政二分法。认为政府体制中存在着两种主要的或基本的政府职能,即国家利益表达职能和国家意志执行的职能,即政治与行政。政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策相关,而行政与政策执行相关。政治是通过公民中的政党组织指导或影响政府的行为,行政是公共服务的主体,执行政府的意志和实施普遍利益规则。它既不是立法的,也不是司法的。为了防止政治影响行政,从法律上将政治与行政分开。威尔逊认为,政治是国家的活动,是政治家的活动;行政是事务性的领域,是公务员的行为,必须有技术标准。政

治与行政二分法也不能反映行政的实际。政府是国家机器，是有政治性的，行政不可能超越政治，必然是政治的反映，并受政治的制约。政治与行政二分法是把行政定位在管理上，这是狭义的定位。政府不可能完全政治中立，不可能与政治无关。政府有政治统治职能，不可能不代表一定政治集团和政治利益。同时，虽然政府必须贯彻执行国家意志，但是，没有公共行政的具体实施，政治就不可能变为现实。政府也必须参与制定公共政策。政治与行政分离，在理论上是说不通的，也是不符合实际的。世界上没有脱离政治的公共行政，也没有脱离公共行政的政治。

最后，有些学者是从广义的管理的角度来界定公共行政范围，认为一切管理都是行政。如美国早期行政学家怀特认为，行政是为了或为实现某种目的对许多人所作的指挥协调与控制。西蒙、汤姆森、史密斯合著的《行政学》认为，行政即指一切团体处理行政事务的活动。当然，管理和行政不是同义语，一切行政都是管理，但是，并不是一切管理都是行政。一切社会组织都有行政，但是行政并不是社会组织的所有管理活动。法约尔所论述的企业的六种活动，行政仅是其中之一。政府的管理无疑是行政。可以认为，行政是管理的组成部分之一。一切管理都是行政的概念过于宽泛，抹杀了行政与管理的区别。管理是个大系统，公共行政只是作为这个大系统的一个子系统而存在。

我们认为，公共行政是指公共组织对公共事务的管理。在这里公共组织是指政府，因此也可以说公共行政就是政府行政。

二、公共行政的特点与作用

（一）公共行政的特点

第一，公共行政之首要特点是它的公共性。这是公共组织与其他私营部门的主要区别之一。公共性是指公共行政以实现公共利益为目标。公共性是现代公共行政的基本特点。离开了公共性，政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。公共行政是政府的管理行为，是为了实现国家目标和公共利益，为公民提供公共物品和公共服务以及创造具有公益精神的意识形态。这是它与以营利为目的的企业最为明显的本质区别，在市场经济的条件下，尤为重要。公共行政的基础是权威和权力。它是以为社会公众提供服务、实现公共利益为目标，而不是以营利为目的。它的活动成本由国家财政供给。公共行政的公共性是政府合法性的基础。公共性在我国表现为政府全心全意地为人民服务，实现

人民群众的根本利益。公共行政的公共性表现为以宪法为基础，提供公共物品，弥补市场失灵，作为公共信托人实现公民的民主权利。

第二，公共行政的政治性。任何一个国家都有政治统治职能，国家的政治统治职能只能由政府来承担。国家的政治统治目标必须具体转化为政府的行政目标才能变为现实。因此，公共行政为政治统治服务的目的性十分明确。虽然世界上所有国家的政府都声称是为全体公众服务的，但是，从本质上来看政府必然是为某个阶层或利益集团服务的，超政治、超利益的政府是不存在的。那种认为行政与政治分离或中立的观点，无论是理论上还是实践上都是站不住脚的。我国政府为无产阶级政治服务是天经地义的，那种用政府的公共性掩盖其政治性的说法是十分虚伪的。同时，政府必须能够协调和平衡不同利益团体、不同利益阶层的利益，从而化解矛盾和冲突。而私营部门的行政则没有公共行政的政治目标。

第三，公共行政具有严格的法制性。依法行政是现代各国公共行政的特点之一。公共组织和私营部门虽然在管理层面上都必须依法处理事务，但是两者有很大的区别。公共组织是以宪法为基础的，受到立法机关和司法机关的有力制衡和严格限制，受到各种不同利益团体的影响和社会需求的压力，而私营部门则比公共组织有更大的权力，它可以根据市场需求自主地确定自己的活动。公共行政则是在法制制约下的规范性的施政行为，目的是保护公民的权利不受政府行为的损害。主张在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有高于法律之上的特权。公共行政必须忠于宪法，维护并执行宪法。宪法是国家的根本大法，依法行政就是要贯彻和体现宪法的原则和精神。在这个前提下，公共行政也必须贯彻执行各种法律、法规和政策。依法行政不是轻而易举的事情，没有民主就不可能实行真正依法行政，它还必须与特权、专权、权大于法等现象作长期的斗争才能实现。

第四，公共行政的民主性。民主是现代社会的最大特点，也是公共行政的最大特点。从理论上讲，社会主义国家应该是最民主的。没有民主就没有社会主义。马克思主义经典作家的这一英明论断是十分正确的。因为缺乏民主，一些社会主义国家已成为了明日黄花。民主行政是承认人民群众的历史主体性。公共行政是政府凭借人民赋予的权力为人民服务。所以，公共行政本质上是民众之事，秉民众之志，承民众之意，理民众之事。公民参与和行政公开是民主行政的重要标志。人民有参与政府管理权，有参与权，有知情权，有对政府的监督权。行政公开和增加公共行政的透明度，打破信息垄断和权力垄断，是民

主行政的必然发展趋势。政府为民做主只是清官政治，而在现代社会政府必须按人民的意志处理政务。民主行政是历史发展的必然，在知识经济时代，在网络社会 and 信息技术条件下，信息沟通方便快捷，科学和民主的思想将广为传播，民主行政是历史发展之必然，而且其发展将越来越快，势不可挡。民主是公共行政的灵魂，是人本主义的复归。

第五，公共行政的公平性。公平作为公共行政的价值观是不可动摇的。社会不可能有自发的公平，市场经济只能使社会不公平，社会主义市场经济也不可能自然而然地给社会带来公平。只有政府制定政策，通过必要的社会再分配，才能为社会提供公平的保障。公平是对人的最起码权利的保证，是人与人之间关系的平等准则的体现，是对社会弱势群体的保护，是公正地依法处理社会公共事务的原则，是使社会避免出现贫富悬殊现象的保证。但是，公平不是搞平均主义，不是吃大户，不是劫富济贫。公平是为了保证公民的权利，是为发展提供社会稳定。天下不患贫而患不均，这是我国根深蒂固的平均主义思想。贫穷不是社会主义，普遍贫穷是平均主义的必然结果，那不是公平，而是以剥夺个人财富、压制发挥个人才能和牺牲社会发展为代价的行政模式。因此，公平是为了发展，而不是搞平均主义。在社会主义市场经济条件下，政府必须重视公平的实现，但也不能让平均主义抬头，更不能用政府的强制力搞平均主义。这样做社会缺乏发展的推动力，不能够忘记邓小平同志“发展是硬道理”的教导。

第六，公共行政的高效性。对政府来讲，效率具有永久的魅力，尽管各国政府不断为提高政府的效率煞费苦心，但是不可能找到一劳永逸的解决效率不高的办法，效率问题永远是缠绕政治家和政府首脑的难解之谜。现代的各国政府仍然是以效率为中心的政府。效率就是要求政府成本低，成果多。其实，各国政府都为了提高行政效率进行了长期不断的改革。效率问题在 21 世纪是更为突出的问题，世界各国的竞争是政府与政府之间的效率竞争。领导者有素质高低之分；决策有“失之毫厘，谬之千里”之虞；执行有坐失良机之忧；应变有迟钝与灵敏之高下。这也就是政府效率之比。行政效率是非常复杂的，在第 15 章将专门论述。

中国的公共行政的最大特点是中国共产党领导政府。党中央领导中央政府，各级党委领导同级政府。政府必须无条件地执行党的方针、路线、政策，党是政策制定者和监督者，政府是执行者。这是我国的公共行政与其他国家的公共行政的最大区别，也因此而决定了我国公共行政的独自特点。