

国家工商行政管理总局培训中心组编

应松年 马庆钰 主编

公共行政理论与实践

中国工商出版社



公共行政理论与实践

国家工商行政管理总局培训中心 组编

应松年 马庆钰 主编

中国工商出版社

责任编辑 李稳定

封面设计 奥博维

图书在版编目(CIP)数据

公共行政理论与实践/国家工商行政管理总局培训中心组编.
应松年 马庆钰主编. —北京:中国工商出版社,2007.9

ISBN 978 - 7 - 80215 - 181 - 9

I. 公… II. 应… III. 行政学—基础理论—中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 127765 号

书名/公共行政理论与实践

编者/国家工商行政管理总局培训中心组编. 应松年 马庆钰主编

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京翌新工商印制公司

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32 印张/13 字数/300 千字

版本/2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

印数/01 - 5000 册

社址/北京市丰台区花乡芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074,63748686 电子邮箱/zggschbs@263.net

出版声明/版权所有,侵权必究

书号:ISBN 978 - 7 - 80215 - 181 - 9/D · 310

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书编委会及撰稿人

- 主 审** 赵俊山
(国家工商行政管理总局培训中心主任)
- 柳文福
(国家工商行政管理总局培训中心副主任)
- 主 编** 应松年
(国家行政学院法学部主任, 教授, 博士生导师)
- 马庆钰
(国家行政学院教授, 博士生导师)
- 撰 稿 人** 应松年 马庆钰 许正中 程 玥
卢文刚 何海波 王 静 任春燕
- 编辑人员** 陈新来 梁建华 刘兴昌 张 巍
李春景

前 言

为加强公务员能力建设，人事部于2005年4月下发了《关于在全国公务员中开展公共管理核心内容培训的通知》，部署在全国公务员中开展公共管理核心内容培训。为适应全系统广大干部学习贯彻公共管理核心内容培训的实际需要，总局培训中心依据人事部组织编写的《公务员公共管理核心内容培训大纲》，邀请国家行政学院、中国人民大学等单位的有关专家，组织编写了《公共行政理论与实践》、《公共经济理论与实践》、《依法行政理论与实践》一套培训参考教材，供工商行政管理系统干部培训、学习使用。

为适应工商行政管理干部培训的需要，我们在编写过程中，力求突出以下三个特点：一是具有较强的权威性。本套书籍的编写者长期从事该方面的理论研究和教学工作，具有较高的学术造诣，内容上具有较强的前瞻性和权威性。二是具有较强的针对性。公共管理涉及的

内容非常广泛，我们只选取与工商行政管理工作密切相关的部分，对公共管理的基本理论作了较为详尽的讲解和诠释，并吸收了最新的理论研究成果，尽力做到内容系统，简明扼要，通俗浅显，理论与实际相结合。三是具有较强的实用性。通过公共管理核心内容的学习，可以有效地改善广大工商行政管理干部的知识结构，开阔视野，着力提高广大工商行政管理干部特别是处级以上干部的宏观决策、战略思维、驾驭全局、综合协调和依法行政能力，努力实现监管与发展、服务、维权、执法的“四个统一”。在内容安排上，采取了专题讲座的形式，便于大家培训学习使用。

恳请各地结合该套教材的使用情况，及时提出宝贵意见和建议，以便进一步补充、修改和完善。

编者

2007年9月

目 录

第一讲 公共行政引论	(1)
一、公共行政与公共行政学	(3)
二、行政实践的发展模式	(12)
三、西方公共行政学的发展	(18)
四、中国行政学的发展	(31)
第二讲 政府职能	(35)
一、政府职能的一般理论	(37)
二、政府与市场和社会的关系	(43)
三、我国政府职能的转变	(50)
第三讲 行政组织	(59)
一、行政组织特征和要素	(61)
二、行政组织类型	(64)
三、组织设计	(69)
四、我国政府组织	(76)
第四讲 公共财政	(81)
一、公共财政支出与收入	(83)
二、政府预算和财政体制	(93)

三、财政政策	(101)
第五讲 人事行政	(109)
一、人事行政的主要内容	(111)
二、国家公务员制度	(117)
三、我国公务员制度	(133)
第六讲 行政领导	(141)
一、政府组织中的行政领导者	(143)
二、政府组织领导群体结构优化	(151)
三、行政领导方法与艺术	(157)
第七讲 决策与执行	(169)
一、行政决策	(171)
二、决策执行	(183)
三、决策执行评价	(190)
第八讲 行政方法	(195)
一、行政方法概述	(197)
二、行政程序	(201)
三、传统行政方法	(210)
四、现代行政方法	(216)
第九讲 电子政务	(223)
一、电子政务的发展与影响	(225)
二、电子政务的功能与建设经验	(228)
三、我国的电子政务建设	(236)
第十讲 绩效管理	(249)
一、行政绩效管理概说	(251)
二、绩效评估内容与方法	(256)
三、提高行政绩效的途径	(265)
第十一讲 突发事件管理	(271)
一、突发事件的概念	(273)
二、应急预案制定	(277)

三、应急机构与职责	(280)
四、应急处置原则与程序	(286)
五、法律责任	(292)
第十二讲 行政法治	(295)
一、行政法治的一般要求	(297)
二、行政立法	(302)
三、行政执法	(308)
第十三讲 行政伦理	(325)
一、行政责任	(327)
二、行政伦理自律	(330)
三、行政伦理监督	(335)
第十四讲 机关管理	(345)
一、行政机关文书管理	(347)
二、行政机关会议管理	(355)
三、行政机关总务后勤管理	(362)
第十五讲 行政改革	(373)
一、国外行政改革	(375)
二、中国行政改革	(384)
三、行政改革的经验	(397)
后记	(403)



◎ 公共行政理论与实践

公共行政引论

第一讲

- 一、公共行政与公共行政学
- 二、行政实践的发展模式
- 三、西方公共行政学的发展
- 四、中国行政学的发展

公共行政学是各级公务员的一门必修课。而要得其要领，就必须知道它的来龙去脉，即应当知道这门学科过去和现在并关注其将来发展。所以本教程开篇的内容包括公共行政学的基本概念、行政管理的实践发展、公共行政学在国外尤其是在发达国家的变化，以及我国行政学的发展等。

一、公共行政与公共行政学

公共行政是指以国家各级行政机构为主的公共组织根据法律授权和依据法律规定，依法运用公共权力管理公共事务和提供公共服务的活动。公共行政学是有关国家行政机构社会管理和公共服务的知识体系，是在不断推进行政发展与进步的目下，针对其主体与客体、体制与机制、法治与规范、价值与行为、方法与技术、历史与现实等范畴，进行的有意识的研究与学习活动。

（一）公共行政的本质特征

一方面共同体社会的成员都不能离开类似服务，另一方面又存在不愿做、做不了、不可以做的情形，那么，就只有将这些事情交给政府来做，以谋求大家的共同利益，满足社会的共同需求，这样就产生了公共行政。理论上讲，公共行政至少应具有以下八个本质特征：^①

1. 获得公民认可

从历史上看，管理国家和社会事务的权力，曾经表现为“世袭权力”，也曾经表现为“宗教神权”，但这样的政府权力都不具有公共行政的实质，因为它们不是公共权力。公共事务需要公共行政，公共行政必须要有公共权力，而公共权力必须来自公民认可。除了公民认可之外的任何授权，都只能产生私人性质的权力。而这种权力不管其如何标榜为大众服务，其结果都无一例

^① 见马庆钰：《走向公共行政》，载《中国市场经济论坛》2003（2），第9页。

外是缘木求鱼。而只有公民成为国家政府管理者手中权力的决定者，这个权力才能是公共权力，它所进行的管理才能成为公共行政。

2. 花销公共税收

既然广大民众同意在一个共同体内生活，并且同意推举和建立一个中介裁判性质的政府来处理私人不愿做和做不来的事情以满足大家的需求，那就要从自己财产中拿出相应的一部分来支付政府公共事务管理和公共服务的成本。这个被叫做税收的东西成为公共行政的最主要财源。为了保证公民税收在政府手里得到合乎纳税人愿望和有效的使用，那就需要建立公共财政制度。这种制度的基础是公共选择、立法同意和民主监督，以做到纳税人的每一分钱都师出有名、恰如其分 and 促进公共利益的增长。没有公共财政制度，也就无法从事公共行政。

3. 管理公共事务

公共事务的标准来自于私人产品和公共产品的分界。私人产品的供给主要依赖于市场机制。政府主要是做那些私人和市场无法解决的事情，即主导供应具有“非竞争性”和“非排他性”的产品。具备这种性质的事务，就是政府职责范围的工作。在这方面政府往往很难完美，经常出现的问题：一种是政府该干的，政府却干不好甚至干脆没有干。比如公共卫生健康保障、社会保障、公共义务教育等，在我国还是很需要加强的领域。这叫做公共行政缺位；另一种是行政职能分工定位上存在交叉和混淆的情况，比如上级政府对下级政府在利益上的侵吞和在责任上的躲避，比如同级政府不同部门之间在职责行使当中的推诿扯皮和争权夺利等，再比如一些政府部门将服务职能演变为管制职能等，这叫做公共行政错位；再一种是政府不该干的事情，却大包大揽。比如政府自己办企业，直接参与市场竞争，成为裁判员和运动员一身兼二任的特殊角色，这叫做公共行政越位。这些做法都会有损于公共利益。

4. 实施依法行政

依法行政不仅要求政府依行政法的规定行政，还要求政府依《行政组织法》和《行政程序法》的规定行政。《行政组织法》规定政府的职责、职权，政府违反《行政组织法》的规定就会越位、错位、缺位。《行政程序法》规定政府行为的方式、过程、步骤，政府违反《行政组织法》的规定就会导致专断和滥用权力；依法行政不仅要求政府依法律规定行政，还要求政府按法律的目的、原则、精神来行政。如果离开了法律的目的、原则和精神，就不能把握法的灵魂，其依法行政就会失去目标、方向，法律规则就会异化成束缚执法者的僵死教条，而不再是执法者用以指导其为社会提供“公共物品”的行为规范；依法行政不仅要求政府依法对外部的相对人进行管理，还要求政府自身守法，要求政府依法提供服务和依法接受监督。法治首先是依法治官，依法规范政府和政府公职人员的行为，政府守法是法治政府的基本要求。

5. 奉行公共参与

传统国家实施的是家长的一人政治加行政，后来的工业化国家先是奉行无为而治、被动管理的放任行政，接着又搞全能主义的政府一元行政。这些都和公共行政的追求相去甚远。公共需求是人人都有的一份，公共利益与每个人息息相关。因此，尽管政府承担着管理公共事务和提供公共服务的主要职责，但这并不意味着政府可以包揽一切，独断专行和搞全能主义。因为相对于社会的利益需求来说，政府毕竟能力有限，信息有限，财力有限。到头来，即便是愿望良好，也很难保证管理与服务的质量。更不用说，全能主义政府行政还很容易成为政府独裁的借口和工具。公共参与首先体现为公民对公共权力的决定作用，这是根本性质的公民参与；其次是体现为在政治与行政现代化进程中，公民在地方自治、社区自治、村民自治中地位和作用将不断加强；最后是体现为在国际上新公共管理主义理念影响下，政府管理一改旧的

传统,追求从一元行政走向多元行政,逐渐形成政府组织加非政府公共组织再加上私人组织的多元管理格局。这三种参与分属于不同层次,由浅入深、由外到内构成了公共参与的基本内容。

6. 满足公共利益

政府权力作为广大公民同意和推举的中介角色和公共权力,除了与公民需求相关的公共利益外不应当另有他求。这是公共行政“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”的根本原因。在国家共同体内的所有成员都向往越来越美好的前景,都希望一步步从生存满足走向生活满足,再奔向幸福的目标。国家一般都有宪法,我国也有宪法,其中既明确规定了公民的义务,也规定了他们的权利。这些权利是公民享受国家共同体利益的底线。政府的任务,起码是保证公民的宪法权利得到保证。再进一步就是政府通过自己优质的管理工作,促进生产力、国力和人民生活水平的不断提高,从而使人民普遍有良好的生活质量,即不仅在物质上越来越丰富,而且在精神上也感到满足。不体现这一目标 and 不符合这种标准的一切行政活动,都不是公共行政。

7. 承担公共责任

政府因公民授权而获得公共权力,与此同时它也就承担了相应的责任。权力与责任的对等原则是现代行政法的一个基本精神,责任行政是现代法治政府的一个基本理念。这要求行使公共权力的行政机关及其公职人员应当依法对自己的行政行为承担责任,过错和违法行政必须承担相应的后果。为了真正成为一个责任政府,就要建立健全包括政治责任、行政责任、法律责任和道义责任的责任追究制度。如果政府机关出现重大失职和过错行政行为,有关行政首长应当负引咎辞职或被罢免的政治责任;公务员在行政执行中出现过错和失职行为,应当依法受到相应的行政处分;各类公务员如果有滥用职权和违法犯罪等行为依法追究刑事责任;因为政府机关的不当行政行为而给行政相对人造成权益损害的,相关责任主体要承担相应的赔偿责任。这就叫做有权必

有责，用权受监督，侵权须赔偿，违法要追究。

8. 接受公共监督

政治的本质是权力，权力的本质是社会利益的分配。而包括公共行政在内的权力相对于社会和公众需求而言，永远是稀缺资源。所以官员在自私本性的左右下，有利用手中权力交换其他社会资源的潜在可能性。所以英国的历史学家阿克顿勋爵说“不受制约的权力必然腐败”。为此，作为公共权力，与其发生一并存在的除了公共责任以外，还要接受公共监督。这其中主要有权力制约和权利制约两种模式。就权力制约来说，要充分发挥立法权、司法权对行政权的监督制约作用，发挥审计机关的专门监督作用。就权利制约来说，公民是行政管理相对人，有着对行政权进行监督的原动力。权力制约和权利制约两种模式相互补充，缺一不可，否则就无法成为一个完整有效的监督体系，而缺少有效公共监督的政府管理就很难成为真正的公共行政。

（二）行政在社会管理中的功能

国家社会的管理一般由立法、司法和行政这样三部分来分担。与立法和司法相比，行政是一种日常的、具体的、更具变化性和挑战性的管理活动。现代公共行政自产生以后，在社会公共事务的管理中主要具有以下功能。

1. 执行国家意志

在国家管理体系中，立法机关是国家意志的确定者，司法机关是国家意志的保障者，公共行政机关则是国家意志的执行者。立法机关经过一定的法律程序，将人民的意志上升为国家意志，其中国家意志有主要体现为其制定的宪法、法律和法规，在我国，人民代表大会是国家权力机关，各级人民政府是人民代表大会的执行机关，受其委托，贯彻和执行国家意志，管理社会公共事务，提供公共服务。

2. 弥补市场不足

社会大众的消费品分私人性质的消费品和公共性质的消费品

两类。私人性质的消费品的生产与供应主要通过市场来进行。但公共性质的消费品则只能由政府出面来组织生产和供应。比如公共设施、公共卫生、公共交通、公共通讯、公共咨询、公共信息、公共教育等政府投资兴办及监管的事业，都属于政府服务的范畴。政府与市场两大机制必须有机协调，优势互补。政府通过制定市场经济游戏规则，明确各市场主体的职能定位，规范市场行为，维护市场秩序，确保公平竞争，降低交易成本，保证市场经济良性运行。

3. 促进社会公平

一般来说，市场自然运行的结果会使资源配置的效率很高，但这并不能保证社会成员之间利益的均衡和公平。久而久之贫富差距就会越来越大。克服这种问题主要有赖于政府。所谓初次分配注重效率，二次分配注重公平就是指市场与政府的不同功能。也就是说，市场主要考虑如何把蛋糕做大，而政府则需要考虑如何将蛋糕分配公平。发展是硬道理，必须坚持效率优先，但过分的贫富差距不仅影响发展效率，且也不是公共行政的初衷。因此，政府必须要统筹协调各方面关系，通过制定和执行相关政策，保证社会在公平中获得发展，在发展中寻求公平。尤其是政府有责任通过建立完善的社会保障制度和机制以及其他针对性倾斜政策使社会弱势群体获得帮助。

4. 保护公民权利

对国家利益的保护主要表现为通过国防、外交、对外政策，来保卫国家主权和领土完整，并最大限度地实现国家的正当目的；对公民利益的保护主要是确保公民的宪法权利不受损害并切实得到落实。为了保护国家和公民的利益，政府还应通过必要的强制措施使宪法和法律法规得到遵从，从而使公民的生命权、安全权、财产权、自由权、平等权、劳动权、知情权、言论权、选举和被选举权等得到保护，使国家统一、民族团结、社会和谐、