



未名社科菁华·公共管理学

理解公共事务

UNDERSTANDING PUBLIC AFFAIRS

陈振明 著

公共事务
的定义
比较研
法、程序
学科地位
、方法论
其可以作
逻辑的表
和其他读
及其理论
选取了作
管理及政
■本书必
分析及事
管理学的
其中的表
领域的基
理和理论
书，也可
当代公共
实践过程
年来在公
领域发表
范研究，
分析等方
论基础。
主要卷目
本书■
字等专著
以作为公

本书选取
来在公共
理及政治
的定义之
逻辑基础
有、方法
新等方法。
公共管理
学科地位
的若干重
出这一学
究■本书
公共管理
相关课程
书，也可
和其他读
公共事务
论原理和
物。本书
几年来在
公共管理
发表的论
书运用理
研究，本
分析等方
公共管理
这一学科
域中的若
写出这一
基本研究■



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

未名社科菁华·公共管理学

理解公共事务

UNDERSTANDING PUBLIC AFFAIRS

陈振明 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

理解公共事务/陈振明著. —北京:北京大学出版社,2007.3

(未名社科菁华·公共管理学)

ISBN 978-7-301-11685-2

I. 理… II. 陈… III. 公共管理—文集 IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 033329 号

书 名: 理解公共事务

著作责任者: 陈振明 著

责任编辑: 都 娟

标准书号: ISBN 978-7-301-11685-2/D·1679

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62753121

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

650 毫米×980 毫米 16 开本 26 印张 399 千字

2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

序

一

本书以“理解公共事务”作为书名,因而有必要先简要说明什么是公共事务。事实上,“公共事务”是一个难以明确界定的概念。“公共”是与“私人”相对而言的,凡是与众人相关的事务(众人之事)和组织或团体的活动(集体行动)都可以称为“公共事务”(广义);国家的活动、以国家为中心的活动或政府的管理活动(政治与行政)是最基本或最典型的“公共事务”(狭义)。正是在这个意义上,孙中山先生说:“政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事就是政治”;马克思则有“行政是国家有组织的活动”的著名论断。

公共事务是一个涉及众多人文社会科学学科的重大理论与实践领域,主要是政治学与公共行政学(或公共管理学)的研究对象。人们往往把公共行政学(或公共管理学)界定为公共事务研究的学科。在西方尤其是美国,公共行政学(Public Administration)、公共事务(学)(Public Affairs)、公共政策(学)(Public Policy)、公共管理学(Public Management)是往往被当作同一个学科的不同名称;相应地,这一领域的教学与研究机构(尤其是研究生院),也叫做公共行政学院(二战以前流行)、公共事务学院(20世纪50、60年代最流行)、公共政策学院(20世纪60年代末到70年代流行)和公共管理学院(20世纪80、90年代开始出现)。在这里,作者也将公共事务主要视为公共管理学及政治学的研究领域。

公共管理学以公共部门的管理(核心是政府管理)作为研究对象,

其前身是传统的公共行政学——它形成于 19 世纪末 20 世纪初,并支配了 20 世纪公共部门研究的大部分时光(20 世纪 70 年代以前,它一直是公共部门研究的主导范式),是一种与西方工业社会相适应的政府管理理论以及实践模式。自 20 世纪 70 年代开始,随着全球化、信息化以及知识经济时代的来临,西方公共管理的理论与实践发生了深刻的变化,特别是出现了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮(“新公共管理”、“管理主义”、“再造政府”或“企业化政府”运动)。这场改革不仅改变了西方公共部门管理的实践模式,而且也改变了公共部门管理的理论形态以及知识体系。用《公共管理导论》一书的作者欧文·E. 休斯的话来说:“新公共管理的采纳意味着公共部门的研究领域中新范式的出现。”^①较之于传统的公共行政学,今天的公共部门管理研究领域的学科基础、研究视野、理论主题、学科框架、知识体系、学科分支以及理论成就都已发生了深刻的变化。

•
理
解
公
共
事
务
•

公共管理是一种客观的社会活动及过程,它构成公共管理学的研究对象。与传统公共行政学一脉相承,公共管理学要研究作为公共事务管理主体的公共组织,特别是政府组织的结构、功能及其与环境的关系,研究公共管理活动的过程及其环节(如组织、决策、沟通、协调、监控、评估等)。然而,作为一种新的学科“范式”,公共管理学的研究更注重如何应用人类所创造的各种科学知识及方法来解决公共事务的管理问题,以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品或公共服务。正如英国著名行政学者胡德所说:“公共行政就是关于公共服务供给的制度安排。”从这个意义上说,从静态的政治组织结构和制度研究导向动态的公共服务需求与供给问题,正是传统公共行政学向公共管理学变革的重要标志之一。

如果说传统公共行政学把抽象的官僚制行为与结构作为研究焦点的话,公共管理学则把关注点放在满足公众的服务需求上,寻求有效的公共管理方式来提供广泛而优质的公共服务。美国著名行政学者 V. 奥斯特罗姆指出:“作为传统公共行政理论的核心概念,官僚制结构是必要的,但它对于富有生产力、富有回应性的公共服务经济并不是充分的。正因如此,政治经济学家已把公益物品和服务的供给看成公共行

^① Owen Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (2nd ed.), Macmillan Press LTD., ST. Martin's Press, Inc., 1998, p. 1.



政的核心组织性概念,研究如何超越特定政府管辖的限制,通过协作行为来共同提供特定的公益物品和服务。”^①可以说,20世纪70年代中期以来,公共服务已经成为政府为公众提供的一切公共事物的代名词,成为公共管理替代传统公共行政的核心所在。而西方国家之所以出现声势浩大的政府改革运动,与其将政府的基本职责定位于公共服务也有着密不可分的关系。

综上所述,作为一门研究公共事务管理活动或公共管理实践的学科,公共管理学可以界定为一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共事务管理,即公共组织和公共管理过程及其规律性的学科。公共管理的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品与公共服务。或者说,公共管理学是一门研究公共组织(主要是政府)如何有效地提供公共物品与公共服务的学问。

二

公共管理是当代社会科学及管理科学的一个新学科。20世纪80年代中期,我国恢复并展开了对该领域的研究与教学工作。经过了二十余年的发展,我国公共管理与公共政策的学术研究、人才培养和知识应用方面取得了显著进展,逐步成长为一个独立的研究领域,在我国社会科学和管理科学的研究中占有了重要的一席之地。特别是20世纪90年代末以来,随着我国市场经济体制的建立和行政体制改革的深化,公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动,在高校中数以百计公共管理(公共事务、公共政策)学院的建立,公共管理学科的博士点、硕士点和本科专业的大量开设与招生规模的扩大(尤其是在全国研究生统一招生中,行政管理专业已连续两年跻身于全国十大热门专业之中),各级党校和行政学院日益把公共管理作为干部培训的主要课程领域等迹象,表明公共管理学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域的研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科,而且正逐步成长为一个大学科。

与此同时,经过二十多年特别是近几年的发展,我国公共管理的学

^① [美]V. 奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,上海三联书店1999年版,第26,27页。

术研究和知识应用方面也取得了显著进展。国家自然科学基金会管理科学部的《宏观管理与政策学科“十一五”发展战略与优先资助研究报告》所提供的数据表明,近十年来,我国公共管理与公共政策领域发表的论文和其他研究成果数量有了显著增加。1994年国内77种相关核心期刊在宏观管理与政策领域发表的论文数量为18050篇,而2003年发表的论文数量为30669篇,增长幅度达70%。比较集中的方向有:城镇管理与区域发展、三农问题、资源与环境管理、公共管理的理论与方法、社会保障、公共卫生、公共安全与危机管理等。其中,公共管理理论与方法1993年到2003年的论文数量增长3倍,公共卫生与社会保障方面的论文自1995年开始迅速增加,到2003年时几乎为10年前的2倍,公共安全与危机管理近三年内引起大量关注,2003年比10年前增加了6倍之多。^①

公共管理与公共政策选题是近几年出版行业的一个热点,有大量的译著、论著及教材问世。例如,为适应公共管理学科的教学与研究以及我国公共管理改革实践的迫切需要,中国人民大学出版社及时地推出“公共行政与公共管理经典译丛”和“公共政策经典译丛”,前者由“经典教材”、“公共管理实务”、“政府治理与改革”和“学术前沿”四个系列所构成(其中的“经典教材”系列展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就);清华大学出版社也出版了“清华公共管理译丛”;北京大学出版社和中国人民大学出版社等出版机构还出版了公共管理与公共政策方面的多套英文原版影印丛书。这些译丛和英文原版影印丛书为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员以及公共部门管理者提供了关于公共管理学科的新资料和新知识。同时,不少出版社也适时地推出由国内学者主编的“公共管理”、“公共行政”、“公共政策”、“政府治理”、“公共管理硕士(MPA)教材”等系列丛书或系列教材,以满足公共管理学科教学与研究迅速发展的需要。

然而,另一方面,与国外尤其是西方国家相比,目前我国公共管理学科的教学与研究仍然比较落后,存在着学科边界模糊,学科视野狭窄,基础不牢,学科知识体系单一,研究方法陈旧单一,知识创新不足,

^① 国家自然科学基金委员会管理科学部:《宏观管理与政策学科“十一五”发展战略与优先资助研究报告》。



理论研究落后于实践发展,针对性、应用性不强,对国外公共管理领域的新思潮、新流派、新理论和新方法的跟踪研究还不够等方面的问题。因此,我国公共管理学科的知识体系亟待创新。同时,新世纪我国的公共管理领域正酝酿着理论上的突破。近几年来,公共管理理论上创新的迫切性与日俱增。目前,我国公共管理学者不仅对当代西方公共管理学科的发展感兴趣,而且更对于我国公共管理学科的知识体系创新(尤其是作为一个一级学科的公共管理学的学科基础和理论体系,以及作为MPA教育培养方案核心课程的“公共管理学”的教学体系如何建立一类的问题)感兴趣,公共管理的基本理论和方法研究以及知识创新成为本学科发展的重中之重。

从实践上看,我国改革开放和市场经济发展急需公共管理与公共政策特别是政府管理或治理的创新研究。随着全球化、信息化时代的来临,当代国外公共管理的理论和实践发生了深刻的变化。在我国改革开放和现代化建设事业的发展过程中,公共管理产生了大量急需解决的重大问题。特别是最近中共中央关于科学发展观、构建和谐社会、建设创新型国家等战略目标的提出,既为中国公共部门尤其是政府的改革与发展提供了新的巨大空间,也对公共管理学科的研究提出了更高更新的要求。巨大的现实与理论需求必将有力地推动我国公共管理学科的迅速发展。因此,必须根据我国的现实需要,推动公共管理的基本理论和方法研究以及知识创新,并选择更具有战略性和针对性的实践课题,有效地帮助党和政府处理和解决复杂的公共管理和公共政策问题。

三

本书选取了作者十几年来在公共事务(公共管理及政治学)领域发表的近三十篇论文,汇集成册。它是作者的自选集,是作者这些年来在该领域的学习与研究的心得体会。本书所选论文分为如下四编:

第一编:“学科范式”。主要探讨公共管理学科的范式变化以及公共人力资源管理、公共部门战略管理、公共经济管理、政府工具等几个分支学科的研究范式;并涉及西方“新政治经济学”的兴起、当代西方政治学的知识图景、当代西方社会科学发展的整体化趋势等论题,目的是从更广泛的知识背景上来把握当代公共管理研究的发展脉络。



第二编：“政策分析”。专门讨论公共管理研究核心主题领域——公共政策分析(政策科学)以及公共选择的几个基本的理论与实践问题。论题包括：政策科学的“研究纲领”、公共政策分析的新途径与新成就、中国政策科学研究的现状与未来、非市场缺陷的政治经济学分析、公共选择的方法论及其启示、市场决策与非市场决策等。

第三编：“政府职能”。主要研究市场经济条件下(或转轨时期)我国政府作用以及我国政府职能转变问题，涉及转轨时期我国政府的职能定位、政府的社会管理与公共服务职能的强化、政府能力建设以及如何用市场力量改善政府绩效，如何加强对公共服务提供机制与方式的研究等方面的论题。

第四编：“行政改革”。主要分析当代西方和中国的政府改革实践的进展、趋势、经验教训与推进路径。在讨论当代西方政府改革的趋势、改革的战略与战术、改革与治理中常用的市场化工具、公务员制度改革等问题之后，着重探讨我国行政体制改革的走向、地方政府改革的新趋势以及行政审批制度的改革等方面的问题。

《理解公共事务》一书运用规范研究、比较研究、实证分析及案例分析等方法，探讨当代公共管理学的理论基础、学科前沿和实践进展中的若干重要主题，勾画出这一学科领域的基本轮廓。本书可以作为公共管理和政治学等学科学生相关课程的教学参考书，也可以作为公务员和其他读者了解当代公共事务研究领域及其理论前沿和实践进展的读物。

本书的出版受教育部“长江学者奖励计划”项目的资助。感谢北京大学出版社将本书列入《未名社科菁华·公共管理学》丛书出版计划，感谢社会科学编辑部耿协峰主任对本书的大力举荐，尤其要感谢责任编辑都娟女士为本书的编辑付出的辛勤劳动。还要感谢发表本书各篇论文的杂志社以及责任编辑们，没有他们先前的劳动，也就没有这本书。应该说，本书只是作者多年来在公共管理及政治学教学与研究中的点滴体会，仅仅是一孔之见，有偏颇与不当之处，诚望读者指正！

陈振明

2007年1月28日

于厦门大学成智楼



目 录

第一编 学科范式

政府管理研究领域的范式变化·····	(3)	•
评西方的“新公共管理”范式·····	(19)	目
公共管理(学)的相关概念辨析·····	(40)	
从传统的人事管理到当代的公共人力资源管理·····	(51)	
公共部门战略管理途径的特征、过程和作用·····	(66)	录
公共经济管理的理论基础		
——何谓公共部门经济学?·····	(83)	•
政府工具研究与政府管理方式改进		
——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、 主题和意义·····	(91)	
“新政治经济学”的兴起与意义·····	(104)	
当代西方政治学的新知识图景		
——学科、流派与主题·····	(127)	
当代西方社会科学发展的整体化趋势·····	(142)	

第二编 政策分析

政策科学的“研究纲领”·····	(163)
公共政策分析的新途径与新成就·····	(178)
中国政策科学研究的现状与未来·····	(190)



非市场缺陷的政治经济学分析

——评公共选择和政策分析学者的政府失败论…………… (199)

公共选择的方法论及其启示…………… (220)

市场决策与非市场决策

——市场经济条件下公共决策的科学化、民主化和法制化 …… (237)

第三编 政府职能

从国际经验看转轨时期我国的政府职能…………… (251)

什么是政府的社会管理职能…………… (263)

用市场力量改善政府绩效

——市场化工具在我国公共部门管理中的应用…………… (275)

加强对公共服务提供机制与方式的研究…………… (287)

强化政府社会管理职能,提高政府社会治理能力 …… (297)

政府能力建设与“好政府”的达成

——评梅利里·格林德尔主编的《获得好政府》一书…………… (307)

第四编 行政改革

当代西方政府改革趋势透视…………… (321)

政府再造

——西方公共部门改革的战略与战术…………… (339)

当代西方政府改革与治理中常用的市场化工具…………… (349)

变革时代的公务员制度

——中西方公务员制度改革与发展的趋势及其比较…………… (365)

我国行政许可制度的改革与《行政许可法》的实施…………… (381)

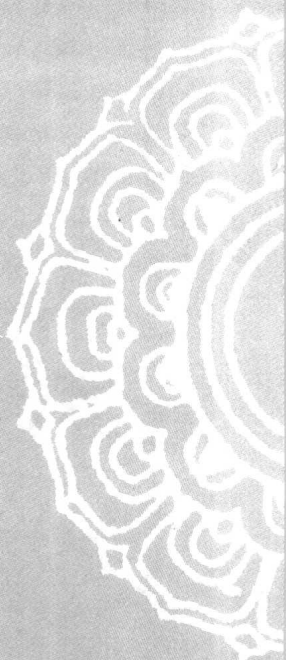
我国行政体制改革的走向…………… (390)

我国地方政府改革的新趋势

——试点城市改革的思路…………… (400)



第一编 学科范式



政府管理研究领域的范式变化^{*}

1887年,美国学者威尔逊(Woodrow Wilson)发表了著名的《行政(学)之研究》一文,这成了公共行政学诞生的象征性标志。在百余年的发展、演变历程中,作为政府管理研究领域的行政学经历了三次研究“范式”的转换,即从传统的公共行政学(public administration)到新公共行政学(new public administration),再到(新)公共管理学(new public management)的三次重大突破。本文将评述西方(主要是美国)行政学领域的这三次范式转换及最新趋势,以期对我国的行政学或公共管理学学科的发展有

^{*} 原载《政治学研究》1999年第1期;《新华文摘》1999年第6期论点摘要。这里删去正标题“从公共行政学、新公共行政学到公共管理学”。



所启示。

一、公共行政学的传统

公共行政学的传统形成于 20 世纪 20—30 年代,其思想基础奠定于 19 世纪末 20 世纪初,它的主导地位一直持续到 20 世纪 60 年代。

西方公共行政学的思想基础是由威尔逊和马克斯·韦伯(Max Weber)等人所奠定的。正如有的西方学者所说,传统的公共行政理论的主流,是 19 世纪末从欧洲大陆的公法和政治科学中发展而来的,最典型地体现在威尔逊 1887 年的那篇关于行政研究的著名论文中;德国学者韦伯最初写于 1911 年的那篇关于官僚政治的论文具有同样的声誉,该文在 20 世纪 40 年代被译成英文之后在美国很有影响。

威尔逊的《行政(学)之研究》一文开创了西方尤其是美国的公共行政学研究传统,该文“无论是在洞察力、说服力和影响力等方面,都堪称是杰作”(沃尔多语)。该文涉及三个主题:(1)说明行政研究领域的历史;(2)确定这个领域的研究主题;(3)决定这一领域的最好的研究方法。威尔逊强调行政科学研究的必要性,认为这一学科是所有政治系统所必需的,行政理论是政治思想的组成部分,因而行政科学能在所有的政治系统中得到普遍的应用。他指出,到 19 世纪为止,在对于政府事务的研究上,主要关心的不外是政治哲学、宪法调整和法律制定等事项。可是,不断增长着的经济和社会生活的复杂性和随之而来的政府规模与活动的扩大,使得工作重点不得不发生改变。因此,应该建立一门行政科学,它将力求使政府不走弯路,加强和纯洁政府的组织机构,并且让政府在评价工作时得到负责的名声。他宣称:“行政研究首先要发现政府能恰当而成功地做什么事情,以及如何以最高的效率和最低的成本来做好这些恰当的事情。”^①在威尔逊看来,行政科学不仅要研究人事问题,而且要研究一般的组织与管理问题,他关心组织的有效性和效率,即生产性。威尔逊的行政学思想是建立在政治与行政之间的明显划分的基础上的,这种政治与行政的二分法在古德诺(Frank

^① Woodrow Wilson, "The Study of Administration", in Jay M. Shafriaz & Albert C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration*, Oak Park, Illinois: Moore Publishing Company, Inc., p. 3.



J. Goodnow)的著作中得到系统的发挥,成了公共行政学传统的一大特征(下面将作展开)。

马克斯·韦伯的官僚制度(科层制)理论构成西方公共行政学的另一个思想基础。他在20世纪一二十年代的著作尤其是《社会组织与经济组织理论》(1922年)这一论著中对官僚制度作了系统的分析。“官僚制度”(Bureaucracy)被用来表示一种特殊的组织结构安排,也被用来表示一种特殊的行为模式——一种不被严格限制在正式官僚机构上的模式。韦伯依赖于对古埃及、罗马、中国的官僚制度,拜占庭帝国和19世纪到20世纪初欧洲出现的现代官僚制度的研究,使用了一种“理想型”的途径,从真实的世界中探讨最充分发展了的官僚制度的组织形式。他将官僚制度看作是一种建立在权威和理性基础上的最有效率的组织形式,这一制度在指挥和控制现代社会方面发挥主要作用;它在纪律的精确性、稳定性和严格性,在可靠性效率方面比其他组织形式更优越。韦伯刻画了官僚制度的三个最重要的特征,即劳动分工、层级结构和对事不对人的法规。^①他关于官僚制度特征的理论既不是对现实的描述,也不是一种规范偏好的陈述,仅仅是对官僚体制的主要变项或特点的辨别。韦伯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的影响。

公共行政学传统的另一个理论来源是20世纪一二十年代的科学管理学派的思想。这个学派的创立者泰勒(Fredrick W. Talor)在《科学管理原理》(1911年)中提出管理的4类责任或条件:(1)认真细致地收集由工头和工人多年积累起来的大量知识、经验和技巧;(2)对工人的科学挑选及其后的进一步开发;(3)将管理科学与科学地挑选和培训工人结合起来;(4)在工人和管理者之间公平地划分实际的工作职责。科学管理运动的另一位代表人物——法国的法约尔(M. Fayal)在《工业管理与一般管理》(1916年)一书中确定了工业企业的六大类活动(技术活动、商业活动、财政活动、安全活动、会计活动和行政活动)。他认为行政管理活动包含了5种职能(计划、组织、指挥、协调和控制),还提出了行政管理的14条原则(劳动分工、权力和职责、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

^① 参见〔德〕马克斯·韦伯:《论官僚制度》,载〔美〕R. J. 斯蒂尔曼主编:《公共行政学》(上册),中国社会科学出版社1988年版,第84—135页。



员任期稳定、首创精神和集体精神等)。

科学管理运动及其学说对西方行政学传统的形成产生了重要影响,行政学者将科学管理的原理、方法和技术应用于公共部门,并利用和发挥了法约尔等人的管理职能和管理原则。正如沃尔多所指出的:“科学管理(运动)的目的在于应用科学技术去经济而有效地解决组织与管理问题;这种意图集中地表现在私营工业企业之中,其技术和精神也渗透到政府的行政管理上来,影响那些对于政府改革与改善发生兴趣的人们的头脑;科学管理对于‘科学’这样一个日益被人尊敬的名词的使用,它所具有的减少开支和提高效率的希望,以及它那种用知识与协调代替无知与冲突的目标,凡此种种对于公共行政学的奠基人来说都是极其引人入胜的;科学管理也同样通过与此同时发展起来的企业这一学科来对公共行政学发生影响。”^①

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的新学科方向的推动,公共行政学的传统得以形成,其典型的标志是1926年在美国出版的两本权威的行政学教科书:怀特(Leonard D. White)的《行政学研究导论》和威洛比(William F. Willoughby)的《公共行政学原理》。这两本书为了解当时公共行政学研究的现状以及公共行政学的传统提供了一个概貌。《行政学研究导论》一书强调在一个日趋复杂与相互依赖的社会中行政管理的重要性、讲求效率的必要性和对行政管理进行科学研究的可能性和适应性,并将组织原理、人事行政、财务行政、行政法规作为行政学的基本主题,形成了公共行政学的基本理论框架。《公共行政学原理》一书则着重讨论公共管理中的财政与预算、物资管理等方面的问题。该书用“原理”一词,显示出早期行政学的理论状况的一个突出特点,人们喜欢“公共行政学的诸原理”的表述,以此区别于一般的管理学。另外,古利克(Luther Gulick)和厄威克(Lyndal Urwick)1937年编辑出版的《行政科学论文集》收入了这一时期的行政学的代表性论文,可以说集公共行政学传统的大成。古利克在书中还提出了管理过程的七环节理论(POSDCORB,即计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算)。

归纳起来说,20世纪二三十年代形成了的公共行政学的传统或信

^① [美]德怀特·沃尔多:《公共行政学之研究》,载[美]R. J. 斯蒂尔曼主编:《公共行政学》(上册),中国社会科学出版社1988年版,第15页。

