

CHINA

ISBN 978-7-5051-1532-3



9 787505 115323 >

定价:36.00元

中国公共行政

主编 竹立家

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共行政/竹立家主编.

—北京:红旗出版社,2007. 8

ISBN 978-7-5051-1532-3

I. 中...

II. 竹...

III. 行政管理—研究—中国

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 134431 号

中国公共行政

竹立家 主编

责任编辑:董玉琴 封面设计:翼之扬

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail:hqcbbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64037144 发行部:64037154

印刷:北京怀柔红螺福利印刷厂

2007年10月北京第1版 2007年10月北京第1次印刷

开本:787毫米×1092毫米 1/16 印张:17 字数:285千字

ISBN 978-7-5051-1532-3

定价:36.00元

《中国公共行政》编委会

主 任：孙田田

副主任：竹立家 李庆宗

成 员：（排名不分先后）

郭伦德 李庆宗 任俊伟 孙田田

许铭桂 于晓东 张永理 竹立家

目 录

绪 论	(1)
一、公共行政的含义和特点	(1)
(一)行政与公共行政的含义	(1)
(二)公共行政的内容	(2)
(三)公共行政的特点与作用	(2)
二、西方公共行政理论的发展	(4)
(一)初创时期	(4)
(二)演进时期	(5)
(三)深化时期	(5)
(四)拓展时期	(6)
(五)新趋势	(7)
第一章 社会治理与政府职能	(8)
一、政府职能、治理模式、执政理念	(8)
(一)政府职能的含义、性质和类型	(8)
(二)政府职能的内容	(9)
(三)治理模式	(10)
(四)执政理念	(11)
二、公共产品与公共服务	(11)
(一)竞争性和排他性	(11)
(二)公共产品的定义、特性和分类及供给方式	(11)
(三)公共产品政府供给的必要性	(12)

三、政府管理与构建社会主义和谐社会	(12)
(一)和谐社会的内涵	(12)
(二)构建和谐社会需要的要件	(13)
(三)构建和谐社会对政府管理提出的要求	(13)
四、政府管理与坚持以人为本	(14)
(一)以人为本的具体含义	(14)
(二)以人为本对政府管理的要求	(15)
五、政府管理与坚持“五个统筹”	(15)
(一)统筹城乡发展	(16)
(二)统筹区域发展	(16)
(三)统筹经济社会发展	(17)
(四)统筹人与自然的和谐发展	(17)
(五)统筹国内发展和对外开放	(18)
第二章 政府行为与体制改革	(19)
一、政府行为模式比较	(19)
(一)统治型政府、管制型政府和服务型政府	(19)
(二)弱政府、强政府和中政府	(21)
二、政府执行力	(23)
(一)什么是执行力和政府执行力	(23)
(二)提升政府执行力的重要性	(24)
(三)政府执行力建设是一项长期而艰巨的系统工程	(25)
三、政府行为监督约束机制	(26)
(一)监督约束政府行为的理论依据	(26)
(二)健全和完善政府行为的监督约束机制	(28)
四、中国政府体制结构及运转	(30)
(一)政府体制的概念和中国政府体制的沿革	(30)
(二)中国政府体制结构及其运转	(31)
五、中国政府体制改革	(33)
(一)政府体制改革的重要性和迫切性	(33)
(二)五次政府体制改革遗留的主要问题	(34)
(三)中国政府体制改革在下一阶段的基本框架	(35)

第三章 行政决策与执行	(38)
一、行政决策	(38)
(一)行政决策的含义、特点及分类	(38)
(二)行政决策体制	(40)
(三)行政决策的基本程序	(42)
(四)推进决策的科学化与民主化	(44)
二、行政执行	(46)
(一)行政执行的基本原则	(46)
(二)影响行政执行的主要因素	(47)
(三)行政执行的环节	(49)
三、行政监督	(52)
(一)行政监督概述	(53)
(二)内部监督机制	(54)
(三)外部监督机制	(57)
第四章 国家公务员制度	(61)
一、国家公务员制度的起源与理论基础	(61)
(一)国家公务员制度建立的背景	(61)
(二)国家公务员制度建立的理论基础	(63)
二、国家公务员制度的特征与运行机制	(65)
(一)国家公务员制度的基本特征	(65)
(二)国家公务员制度的基本精神和运行机制	(67)
三、国家公务员制度的发展与面临的挑战	(69)
(一)国家公务员制度的发展与完善	(69)
(二)国家公务员制度面临的挑战	(73)
四、中国国家公务员制度的建立与完善	(75)
(一)中国国家公务员制度建立的背景	(75)
(二)中国国家公务员制度的探索	(76)
(三)中国国家公务员制度的建立	(77)
(四)中国国家公务员制度的特征	(79)
第五章 公共财政与政府预算管理	(81)
一、公共财政及其基本框架	(81)

(一)什么是公共财政	(82)
(二)为什么要建立公共财政	(87)
(三)如何建立公共财政	(89)
二、政府预算管理	(91)
(一)什么是政府预算	(91)
(二)如何管理政府预算	(96)
(三)我国预算管理体制改革的方向	(98)
第六章 中国政府战略管理	(104)
一、中国政府战略管理概念	(104)
(一)行政战略管理的含义	(104)
(二)行政管理的职能总体	(104)
(三)行政战略管理的特点	(105)
(四)行政战略管理的内容	(105)
(五)行政管理的模式	(107)
(六)战略目标管理体系	(108)
二、政府战略管理的转变与创新	(108)
(一)政府职能的转变	(108)
(二)政府的创新	(109)
(三)两次创新与转变的过程	(109)
(四)行政职能转变	(110)
(五)创新的目标和途径	(110)
(六)改善政治与行政的关系	(111)
第七章 政府绩效管理	(112)
一、政府绩效管理的内涵与理念	(112)
(一)政府绩效管理的内涵	(112)
(二)政府绩效管理的理念	(114)
(三)我国开展政府绩效管理的必要性	(115)
二、政府绩效管理系统	(117)
(一)绩效管理的价值取向	(118)
(二)绩效评估指标体系	(119)
(三)绩效评估主体	(122)

(四)绩效评估的方法	(123)
(五)绩效评估活动程序	(124)
三、我国政府绩效管理存在的问题	(125)
(一)缺乏绩效管理的制度基础	(126)
(二)政府定位不够清晰,评估内容科学化程度有待 进一步提高	(126)
(三)评估立法滞后,评估活动尚未制度化	(126)
(四)评估过程缺乏规范性,评估结果的使用不到位	(127)
(五)评估仍以官方为主,多元评估主体结构尚待 建立和完善	(127)
(六)评估理论基础薄弱,评估实践中缺乏正确引导	(127)
四、我国政府绩效管理的实践途径	(128)
(一)政府绩效管理的战略框架	(128)
(二)推进政府绩效管理的实现途径	(129)
第八章 政府公共危机管理	(133)
一、公共危机管理概念体系	(133)
(一)公共危机与公共危机管理	(133)
(二)政府公共危机管理的基本原则	(135)
二、公共危机管理过程	(138)
(一)公共危机准备	(138)
(二)公共危机处理	(140)
(三)公共危机恢复	(144)
三、公共危机管理体系	(145)
(一)公共危机规划	(145)
(二)信息与预警系统	(146)
(三)资源与支持系统	(147)
四、公共危机管理新模式:公共危机风险管理	(147)
(一)风险管理的概念	(147)
(二)我国公共危机风险管理体系的构建	(149)
五、改进我国公共危机管理体系	(152)
(一)我国公共危机管理中存在的主要问题	(152)

(二)改进我国政府公共危机管理体系	(153)
第九章 电子政务	(156)
一、电子政务概述	(156)
(一)电子政务的定义	(156)
(二)电子政务的内容	(157)
二、国外电子政务发展的特点	(158)
(一)国外电子政务发展经历的阶段	(158)
(二)国外电子政务发展的主要特点	(159)
三、国外电子政务发展中的难点和制约因素	(160)
(一)国外电子政务的主要难点	(160)
(二)国外电子政务的制约因素	(160)
四、我国电子政务的发展概况	(161)
(一)我国电子政务的现状	(161)
(二)我国电子政务建设的主要任务	(162)
五、我国电子政务建设中存在的问题	(163)
(一)思想观念落后	(163)
(二)重电子、轻政务	(164)
(三)电子政务层次较低	(165)
(四)缺乏统一规划,“信息孤岛”现象严重	(165)
六、我国电子政务建设的方向与构想	(166)
(一)统一规划,统一标准,健全制度	(166)
(二)创新行政管理理念,推进政府职能转变	(166)
(三)引入客户关系管理的理念	(167)
第十章 国有资产管理及其体制改革	(168)
一、国有资产管理	(168)
(一)国有资产及其分类	(168)
(二)国有资产管理:特征、内容和目的	(171)
二、国有资产管理体制改革	(175)
(一)党的十六大及十六届三中全会确立的国有资产管理 体制框架	(176)
(二)国有资产管理体制改革中存在的问题	(178)

(三)进一步推进国有资产管理体制改革的方向、 重点与建议	(179)
---------------------------------------	-------

第十一章 城市治理与改革..... (183)

一、城市治理的基本理念	(183)
(一)城市治理的内涵	(183)
(二)城市治理的理论基础	(184)
(三)当前城市治理的几种主要模式	(186)
二、我国城市管理体制的现状分析	(188)
(一)城市管理体制的历史演变	(188)
(二)现有城市管理体制分析	(189)
三、我国城市治理的改革趋势	(192)
(一)构建城市治理的制度平台	(192)
(二)形成政府主导下的多元主体共同治理的模式	(195)
(三)完善城市治理体系的治理环境	(198)
四、城市基层治理体制创新——社区治理与改革	(199)
(一)中国城市社区治理模式变迁	(200)
(二)社区治理改革的路径与趋势	(201)

第十二章 乡村治理与改革..... (206)

一、乡村治理模式分析	(206)
(一)制度下的乡村治理模式	(206)
(二)乡村治理模式的困境	(209)
(三)乡村治理模式问题分析	(210)
二、乡村治理模式的改革与变迁	(212)
(一)我国乡村治理模式面临的形势	(213)
(二)乡村治理改革的基础平台	(214)
(三)乡村治理改革的趋势	(215)
(四)具体的改革措施与战略	(217)
三、农村公共产品的供给模式设计	(217)
(一)现行农村公共产品供给体制的缺陷	(218)
(二)农村公共产品供给模式改革的思路设计	(220)

(三)加强重点基础工程的建设	(222)
第十三章 公共行政视域中的社会保障	(226)
一、社会保障的概念和功能	(227)
(一)社会保障——概念分析与本书的界定	(227)
(二)从公共行政的角度看社会保障的功能	(232)
二、公共政策和社会保障的立法与管理	(233)
(一)公共政策的产生、内涵与发展	(233)
(二)社会保障政策与立法——作为一种公共政策的 社会保障	(235)
(三)公共行政中的社会保障管理	(239)
三、公共行政视域中的当代中国社会保障	(241)
(一)当代中国社会保障的建立与历程	(241)
(二)社会保障基金管理中的问题与剖析	(243)
第十四章 中国公共行政的走向	(247)
一、中国行政改革的价值目标	(247)
(一)关于目标问题	(247)
(二)中国行政改革的必要性	(249)
(三)中国行政改革发展的进程、途径、内容	(250)
(四)行政改革的经验	(253)
二、未来公共行政的模式建构	(254)
(一)政府发展模式的变革	(254)
(二)改革是政府发展的重要途径	(255)
(三)推进行政管理体制改革	(255)
参考文献	(257)

绪论

一、公共行政的含义和特点

（一）行政与公共行政的含义

“行政”和“公共”是公共行政和公共行政学的两个最基本的概念，了解和研究政府行为首先要了解“行政”和“公共”的含义。

1. 行政

关于“行政”的理解，古今中外有各种不同的解释。《史记·周纪》中记载：“召公、周公二相行政，号曰‘共和’。”在《左传》里也有周公“行其政事”、“行其政令”之说，这里所说的就是古代对行政的理解，即政府处理国家政务。但中国古代的政府集立法权、司法权、行政权于一身，所以古代的“行政”概念与我们今天研究的行政存在很大的不同。

在西方，最早提出行政一词的是古希腊学者亚里士多德。《牛津词典》将“行政”定义为“一种行政执行行为”，即“对各种事务进行管理”。随着公共行政学的产生和发展，“行政”作为其中一个特定概念，众多学者对其定义也是多种多样，归纳起来主要有两种看法：广义行政和狭义行政。作为广义理解，行政是指一切团体处理行政事务的活动，包括领导、办公室、人事、后勤等活动；作为狭义理解，行政是指政府机关执行的任务和进行的活动。

2. 公共行政

在“行政”前面加上“公共”二字，使“行政”本身的含义更为丰富。
①与私人行政相区别。“公共”是相对于“营利性的”、“私人的”或者“企业的”行政而言，也就是强调行政的主体是公共部门或公共服务机构。
②明确行政活动的目的和性质。即为公众提供公共产品和公共服务，满足公众的公

共需要。③突出行政所负有的社会责任和义务。因此行政活动的结果需要以多种尺度作为衡量标准，而不仅仅是简单的经济指标。④强调公众的参与。行政过程与公共的利益密切联系，公众参与政策的制定和执行将有利于政府行政的科学性，也有利于维护公众的利益。⑤强调行政活动的公开性。即使公众能通过有关途径了解到行政机关和行政人员的行政活动。

结合以上对公共的理解，我们更倾向于把公共行政界定为：国家权力机关的执行机关在宪法和有关法律的规定范围内对国家事务、社会各项公共事务的管理活动^①。这个定义包含以下几个层次：

其一，公共行政的主体是与立法、司法部门相对而言的行政执行部门，而不是国家的最高权力机关^②。

其二，公共行政必须在宪法和有关法律的规定范围内进行行政管理。行政机关是以宪法为基础的，受到立法机关和司法机关的制衡和限制，公共行政必须忠于宪法，也必须贯彻各种法律、法规和政策。

其三，公共行政的管理内容是国家事务和社会事务，突显了公共的特性，涉及公共权力的运用、公共利益、公共政策的制定和执行、公共服务等公共问题^③。

（二）公共行政的内容

公共行政是由国家行政组织对国家事务、社会各项公共事务的管理，因此具备与其他各种管理活动一样的内容，同时公共行政又具有自己特定的管理范围和活动领域，因此又具备一些特殊的内容。

公共行政的内容主要包括行政决策、行政组织、行政执行、行政协调、行政监督、行政立法、行政预算和办公室后勤管理等。随着社会的不断发展，公共行政的内容也不断进行着改变。

（三）公共行政的特点与作用

1. 公共行政的特点

第一，公共性。相对于私人行政而言，公共行政是以实现公共利益为目

① 目前关于“公共行政”的定义，尚未有统一的看法，这里我们采用我国行政管理学鼻祖夏书章的定义。

② ③ 彭和平编著：《公共行政管理》，中国人民大学出版社2004年版，第9页。

标的,强调了行政活动所负有的社会责任和义务,同时也强调了执行行政活动的主体是公共部门或者公共服务机构,而不是私人企业或私人机构。

第二,法制性。公共行政是在法制约束下进行的规范性施政行为,目的是在保护公民权利不受政府行为损害的前提下,实现公共利益,因此依法行政是现代各国公共行政的特点之一。

第三,民主性。民主是现代社会最大的特点,而行政活动的整个过程都与广大公众的利益密切相关,因此行政活动需要对公众透明,使民众不仅知情,而且可以参与到公共决策的制定和监督中。

第四,高效性。现代公共行政更是一种管理活动,它不仅具有管理的一般要素和特点,而且政府还集中了公共资源以提供公共服务,因此对政府而言,效率是政府各个时期都追求的目标,而此处的效率不仅仅是指经济效率,还包括一系列的社会指标。

2. 公共行政的作用

第一,对国家的治理^①。公共行政是对国家事务、社会各项公共事务的管理活动。一个国家有什么样子的公共行政,就有什么样子的治理水平,有善政才会有善治。公共行政的核心问题就是如何管理好国家,如何使社会全面发展,如何使公众满意。政府所具备的公共行政的职能也正是为更好地治理好国家的政治、经济、文化和社会所服务的。

第二,对社会公平的维护和公众需求的满足。随着公共行政研究的深化和扩展,更多公共行政学者提出公共行政不仅要关注效率,也更应该关注社会公平,公共行政负有为公众提供公共产品和公共服务的责任,同时负有调节社会差距、维护社会正义和社会公平的义务。

第三,培育公民参与社会的发展。公共行政不仅仅是行政机关单独的行为,它更需要广大公众的参与和监督,从决策的制定、执行和评估都需要公众的参与。正是因为这种广泛的公民参与和与之相关的社会组织团体的出现与成长,使得公民社会不断发育,公共行政更多趋向于对政府、私人部门、公民合作网络的管理。

^① 齐明山主编:《公共行政学》,中央广播电视大学出版社2004年版,第7页。

二、西方公共行政理论的发展

公共行政学作为一门独立的学科,产生于19世纪末20世纪初。1887年威尔逊发表《行政之研究》,呼吁建立起一种新式的行政科学,使政府的运作如企业经营般的流畅,此时公共行政学便成为了一门独立的学科。

(一) 初创时期^①

伍德罗·威尔逊于1887年在美国哥伦比亚大学的《政治科学季刊》上发表一篇题为《行政之研究》的文章,这标志着公共行政学的产生。在文中,他指出政治是在重大而且带有普遍性的事项方面的活动,而行政则是国家在个别和细微事项方面的活动,所以任何良好的行政科学必须使它自己从政治学领域中分离出来,并且应该建立在单一的组织原型基础上,能普遍运用于一切政治制度。1900年,古德诺发表《政治与行政》一书,对政治—行政二分法进行了认真的论证,指出政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行,行政的标准是技术标准,是效率。正是由于政治与行政的分离,奠定了公共行政学的理论基础,大致框定了公共行政学研究的独立领域,使公共行政学成为了一个独立学科。

此外,泰勒的科学管理理论和法约尔的一般管理理论从外部对公共行政学的发展起了一定的促进作用。泰勒主张建立合理的组织结构,统一标准,讲究工作方法,法约尔提出了管理的五个要素(计划、组织、指挥、协调、控制)和14条管理原则,而美国的行政学家古立克和英国的行政学家厄威克继承并发展了他们的科学管理理论,提出了公共行政的基本内容^②。

1926年,美国公共行政管理学家怀特出版了世界上第一部大学公共行政学教科书——《行政学导论》。怀特坚持政治—行政二分法,主张行政管理是科学的问题,应维持价值中立,以追求经济与效率为目标。同时,将公共行政学的研究对象界定为四个方面:组织原理、人事行政、财务行政、行政法规,使公共行政学成为系统化、理论化的知识体系。

^① 关于公共行政学发展阶段的划分,国内外学术界没有统一看法,本书分类采用了丁煌著《西方公共行政管理理论精要》中的大体分类思路。

^② 丁煌著:《西方公共行政管理理论精要》,中国人民大学出版社2005年版。

（二）演进时期

随着经济的发展和科学技术的进步，一方面是政府的作用和职能不断丰富，政府规模和结构也不断扩大；另一方面是新学科的兴起，促进了公共行政学领域研究的不断演进。行为科学的代表人物梅奥的“社会人假设”和马斯洛的层次需要论，为公共行政学的演进提供了新的思路。

赫伯特·西蒙应用行为科学的方法研究公共行政，在1947年发表了《行政行为》，他主张研究行政管理的行为问题，研究组织中人的行为，特别是研究人的决策过程更能有效地理解公共行政学。他抨击了传统的行政管理理论，认为忽视了对行政环境和人的研究，使得行政原则很可能不适用于行政情境，传统行政学只注意了“执行”，却忽视了行动前的“决策”，因此公共行政学需要研究行政组织中每一个人决策的理性程度。同时他还强调行政组织中上级对下级的影响程度也决定着行政目标的实现程度，因此必须研究行政组织中人的因素。西蒙的研究无疑对公共行政学产生了十分重要的影响，从此西方公共行政学开始迈进了以科学化、实证化取代传统化、教条化的时代。

此外，巴纳德在长期管理实践的基础上，创立的系统行政组织理论也推进了公共行政学的发展。他把组织视为一种相互关联的人员组成的开放性系统，由协作意愿、共同目标和信息交流三个相互关联的要素构成的有机整体，组织和组织成员都在调整内部和外部的各种资源，寻求平衡的状态。他的理论都在透露一种系统的思想和观点，使得公共行政学开始注意外部环境对公共行政的影响，开始关注对外部环境的研究和了解。

（三）深化时期

20世纪60年代到70年代期间，各种社会问题、冲突、行政危机不断加剧，政府改革的呼声此起彼伏，传统的公共行政学面临着严峻的挑战，“政治与行政二分法”和“行政原则”受到了人们的普遍质疑。以乔治·弗雷德里克森为代表的新公共行政学派开始反思传统理论的固有缺陷，摒弃以效率为中心的取向，向政治学回归。他们指出政治—行政二分法的观念把公共行政学研究固定在非常狭窄的领域内，把研究的焦点放在行政机关预算、人事管理、组织科学管理技术等操作性问题上，从而忽视了解决社会问题、处理社会危机，使公共行政游离于社会现实之外，引起社会公众的不信任和不满。