

公共管理系列教材

公共行政管理学

GONGGONG XINGZHENG GUANLIXUE

蔡小慎◎主编



大连理工大学出版社

Dalian University of Technology Press

公共行政管理学

主 编 蔡小慎

大连理工大学出版社

© 蔡小慎 2002

图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理学 / 蔡小慎主编 .— 2 版 .— 大连 : 大连理工大学出版社, 2002.8
(公共管理系列教材)
ISBN 7-5611-1009-X

I. 公… II. 蔡… III. 行政管理—理论—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 061348 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市凌水河 邮政编码:116024

电话:0411-4708842 传真:0411-4701466 邮购:0411-4707955

E-mail:dlutp@mail.dlptt.ln.cn URL: <http://www.dutp.com.cn>

大连理工印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm×227mm 印张:17.375 字数:326 千字

印数:4 001 ~ 8 000

1995 年 5 月第 1 版

2002 年 8 月第 2 版

2002 年 8 月第 2 次印刷

责任编辑:汪会武

责任校对:林 丽

封面设计:孙宝福

版式设计:张 旻

定 价:19.80 元



前言

LIANYANG

随着我国行政改革的深化与我国 MPA(公共管理硕士)专业学位联考制度的建立,行政管理学自 20 世纪 80 年代以来再一次成为我国教学和研究的热点,显示出该学科发展旺盛的生命力。为了适应社会发展需求,满足人才培养的迫切需要,我们在总结多年教学经验的基础上,将此书奉献给读者。

我们将书名定为公共行政管理学,原因在于 20 世纪 90 年代起有关行政管理学的理论已经增添了许多新的理念,政府的管理逐渐走向开放、走向民主和服务协调,政府的管理越来越强调其公共性。因此,我们认为应在原有的“行政管理学”前面加上“公共”二字,这样更能表达目前该学科的内涵。

本书在体例安排上,着重将公共行政管理的基础理论与政府管理的实际紧密结合,书中各章既汲取了当今国内外最新理论研究成果和理论观点,又配合以复习思考题和典型案例分析,深入浅出,便于教学、操作、应用和提高。全书除绪论外,共有十章内容。由蔡小慎撰写计划、组织编写并统稿。各章执笔人分别是蔡小慎(绪论、第二章、第六章)、关丽(第一章)、赵东霞(第三章)、马晓雪、吴长春(第四章)、陈树文(第五章)、宋悦华(第七章)、刘堂灯(第八章)、王大刚、俞明南(第九章)、张志刚、吴菲(第十章)。全书是集体智慧的结晶。公共行政管理学是一门方兴未艾、不断发展的学科,限于时间和水平,本书中难免存在谬误和不当之处,敬请读者批评指正。

本书的写作和出版得到了大连理工大学陶菊怀教授、出版社及其编辑的热情支持和帮助,在此谨表衷心的感谢。

编者

2002 年 8 月于大连理工大学人文社会科学学院



M 目录

M U L U

前言

绪论	1
第一节 公共行政管理学概述	2
第二节 公共行政管理学的产生与发展	8
第一章 公共行政环境	17
第一节 公共行政环境问题研究	18
第二节 宏观公共行政环境要素分析	24
第三节 中国公共行政发展的环境分析	30
第二章 公共行政组织	39
第一节 公共行政组织概述	40
第二节 公共行政组织理论	49
第三节 公共行政组织变革与发展	54
第三章 公共行政领导	67
第一节 公共行政领导及其职、权、责	68
第二节 政府首长的基本素质及其群体结构	77
第三节 公共行政领导类型与方式	85
第四章 公共人事行政	93
第一节 公共人事行政概述	94
第二节 公共人事行政的历史沿革	97
第三节 中国国家公务员制度的主要内容	107
第五章 公共行政决策	123
第一节 公共行政决策及其类型	124
第二节 公共行政决策的基本程序	128
第三节 现代公共行政决策体制	132
第四节 公共行政决策的执行	135
第六章 公共行政监控	141
第一节 公共行政权力与责任	142

目

录



第二节	公共行政监督	146
第三节	公共行政控制	154
第四节	健全我国公共行政监控体系	160
第七章	公共行政法制	167
第一节	公共行政法制概述	168
第二节	公共行政立法	178
第三节	公共行政执法	184
第四节	公共行政司法	191
第五节	行政诉讼	198
第八章	公共行政机关管理	203
第一节	公共行政机关管理概述	204
第二节	公共行政机关管理的主要内容	209
第九章	公共行政方法	223
第一节	公共行政方法概述	224
第二节	公共行政管理基本方法	226
第三节	公共行政程序	231
第四节	公共行政管理技术	233
第十章	公共行政文化	249
第一节	公共行政文化与行政管理	250
第二节	公共行政文化的内容	257
第三节	公共行政文化的建设	264



绪 论

导 言

- ☐ 阐明了公共行政管理学的涵义
- ☐ 概述了公共行政管理学的研究内容
- ☐ 系统论述了公共行政管理学的产生与发展
- ☐ 揭示了公共行政管理学改革的新态势



公共行政管理学是研究国家行政组织即政府的管理活动及其规律的科学。短短的 100 多年的发展中,这门学科在国家和社会发展中的作用逐渐凸显出来。当今政府是各国最大的组织,公共行政管理是国家和社会生活中最广泛、大量的管理,政府是自 20 世纪 80 年代中期以来,伴随着全球化和知识经济时代的来临,传统的理论受到普遍的冲击,加强指导政府管理活动及其发展规律的理论研究成为各国共同关注的课题。

第一节

公共行政管理学概述

绪论 一、公共行政管理学的涵义

1. 行政与行政管理

关于“行政”(Administration)一词,《牛津词典》中的解释是:行政是一种行政执行行为,是对各种事务进行管理,并对其行为进行监督或指导。美国的《公共行政学词典》认为:“行政是决定和政策的执行程序。”著名行政学者党塞尔(Andrew Dunsire)认为:行政是立法机构的意图被实现和随后的行政被记录(控制的目的)的制度及过程。在我国日常生活中,“行政”或被理解为执行国家政权的单位和机构,或被理解为机关、企业、团体等内部的管理工作。总之,人们从不同的角度赋予它不同的含义。在西方的历史发展中,对“行政”的理解主要有以下观点:

(1)“三权分立”的观点,这是从权力分配的角度解释行政,认为行政是与立法、司法并立的,相互制约的“三权”之一。正如美国行政学家魏劳毕(W. F. Willoughby)在 1927 年所著《行政学原理》一书中说,立法机构就是制定法律,司法机构就是依据对民事、刑事案件进行侦察、审判和对执法情况进行监督,行政则是政府组织部门所管辖的事务。这种狭义的行政观念,随着政府权力的集中和膨胀,随着议行合一制度国家的建立,逐渐失去了实际的指导意义。

(2)政治与行政二分法的观点。美国行政学家伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在 1887 年发表的《行政学研究》一文中,认为国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政机关手里,他从结构上否定了“三权分立”的学说,提出了政治与行政二分法的观点。美国学者弗兰克·J 古德诺(Frank J. Goodnow)在 1900 年出版的《政治与行政》一书中将此观点发扬光大,他说:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的





执行功能。”^①“这两种功能分别就是政治与行政。”^②“为了能最有利于行使行政功能的这一分支,必须组织一套完全不受政治影响的政府机构”,“把它从政治团体的控制下解放出来。”^③古德诺将执行国家意志的管理部门及其活动视为行政,其积极作用在于一方面有利于提高行政的效率和保证其公正性;另一方面将行政从政治中分离出来,使之获得了独立发展的机会。同时我们也应看到这种理论存在着一定的缺陷,实际上,国家的政治与行政往往是难以分割的,因为现代社会是一个政治泛化的社会,在政府的行政程序和行政行为中往往贯穿着政治精神,行政活动不可避免地会受到政党政治的影响。国家的行政组织及其人员不仅在执行国家意志的时候具有一定的主动性,而且现代国家的政府及官员经常间接或直接地参与国家政策的制定与评估。

(3)“管理”的观点。这是一种广义的行政概念,认为一切管理都可称之为行政。在英文中,行政(Administration)与管理(Management)在语意上有许多重叠的部分,在一些情况下是可以互换的。因此一些人就认为国家行政组织的管理和企业事业的管理都可以统称为广义的行政。事实上,行政与管理是有着明显区别的。管理在中文里是管辖、料理、处理,它是运用组织、信息、计划、影响、控制等基本职能,有效地利用人、财、物等基本要素,使之相互协调、配合,发挥最高效益,以达到组织目标。从纵向看,管理的历史比行政更长。自人类群体活动出现以后就有管理,但那时的管理只具有社会属性,不具有政治性,所以不是行政。自从国家出现以后,对国家政务的管理才具有了鲜明的政治性,行政才产生。从横向看,管理的外延更宽,只要是人迹涉足的地方就有管理的存在,但并非所有的管理都属于行政。因此行政属于一种管理活动,但它不能等同于管理,更不应将一切管理称之为行政。

(4)行政管理。关于“行政”的含义虽然众说纷纭,各执一词,但这更有助于我们对行政基本内涵的认识。首先,行政是指政府系统及其行为活动,它不应包括立法和司法系统及其活动。因为虽然政府系统与立法、司法的关系密切相连,但从机构的体制,活动的内容还是程序、方法上都截然不同。其次,行政是一种管理活动,是国家政务的管理,它管理的对象是社会公共事务和机构内部事务,而其中更庞杂的事务是社会公共事务。由于其管理对象的特点,决定了政府系统在制定政策、执行政策、面向社会管理的时候,还应提供较好的服务,而这种服务的功能更具有管理的意义。因此我们认为“行政”亦可称作“行政管理”,它是国家政府系统对社会公共事务和机构内部事务的管理和服务活动。

① [美] F. J. 古德诺:《行政与行政》,华夏出版社 1987 年出版,第 12 页。

② 同上,第 13 页。

③ 同上,第 47 页。



2. 公共行政管理与公共管理

自 80 年代我国恢复行政学以来, Administration 一词就被译为“行政”或“行政管理”,那么 Public Administration 则为“公共行政”或“公共行政管理”。90 年代以后,“公共行政”或“公共行政管理”的概念逐渐取代了“行政”和“行政管理”。这反映了随着改革开放和行政改革的日益深化,我国政府管理的体制与观念愈来愈适应社会发展的需求。首先,在我国政治民主化的改革中,行政从封闭转向开放,从少数人集权管理转向民众参与管理,政府管理的模式由传统的专制行政过渡到现代的公共行政。其次,随着我国入世和政府职能的转变,政府从传统的“从摇篮到坟墓”的管理者到现代社会公共组织的宏观管理者,政府通过公共政策的制定成为社会协调发展的组织者与管理者。再次,当代行政管理理论研究的中心已从追求效率转向了追求价值公平,公平与公正成为现代行政行为评判的标准。因此,行政管理的学科名称有必要加上“公共”二字,它体现了学科发展的阶段化、成熟化,体现了我国政府管理的根本特点,这也是本书采用公共行政管理学提法的原因。

绪
论

随着 20 世纪 80 年代西方行政改革的推进,“新公共管理”(New Public Management)运动成为许多国家采用的行政改革模式。近两年来,有关公共管理的问题研究也普遍引起了学术界的关注,其中公共管理与传统的行政管理的关系往往成为争论的焦点之一。那么公共行政管理(Public Administration)与公共管理(Public management)到底是一种什么样的关系呢?目前主要的观点:一是认为公共行政管理与公共管理可以相互替代,二者没有本质的区别;二是认为公共行政管理将逐渐被公共管理所取代。公共管理作为一个理论学派,是公共行政管理学的一个新范式;三是认为公共管理学是公共行政管理学若干学派中的一个分支学派等等^{①②};四是认为公共行政管理从属于公共管理,因为公共管理还包括了公共部门和私营部门的管理,它的研究范围要大于公共行政管理。这些观点都从各自的视角做了理论上的探讨与论证,通过综合分析我们可以看出,公共行政管理与公共管理二者应是既有区别又有联系。公共行政管理与公共管理的区别在于:第一,管理主体不同。公共行政管理的主体只是局限于政府组织,即国家行政机关。公共管理的主体是包括了政府和其他非营利的社会公共组织的多元化主体,政府组织只是公共管理的主体之一。第二,管理范围不同。公共行政管理承担的是政府系统对社会公共事务和对其自身的管理任务。公共管理承担的是所有公共部门的管理任务,包括了社会非政府组织如第三部门对社会公共事务的管理任务,因此管理范围要大于公共行政管理。第三,管理理论基础不同。公共行政管理的理论源自于政治学,特别是官僚制理论和政治行政二分法。公共管理的理论基础主要是经济学和

① 张梦中:《论公共行政(学)的起源与范式转变(上)》,中国行政管理 2001.6,第 25 页。

② 张梦中:《论公共行政(学)的起源与范式转变(下)》,中国行政管理 2001.7,第 25 页。





工商企业管理理论。第四,管理重心不同。公共行政管理注重政府机构、运行过程和程序等,而公共管理更强调公共项目、成本核算、管理结果和绩效评估等。无论是公共行政管理还是公共管理都是以社会公共事务为对象的管理活动,是管理大系统中的子系统。它们都承担了政府组织的管理任务,关注政府组织如何高效率地运用公共资源为社会提供更有效的公共服务,提供更多的公共物品。因此,对公共行政环境、公共行政组织、公共行政领导、公共行政决策与执行、公共行政监督等问题,是公共行政管理和公共管理的共性问题。总之,明确公共行政管理和公共管理的区别和联系,澄清二者的关系,对于我们有针对性地探讨政府组织的管理是十分有益的。

3. 公共行政管理学

公共行政管理学就是研究国家政府系统对社会公共事务和机构内部事务进行高效管理和服务的规律的科学。这个定义包含了如下内容:①公共行政管理学中的主体是国家政府系统,即行政组织,在我国是指国务院和地方各级人民政府。②公共行政管理学的客体是社会公共事务和机构内部事务,涉及了政府机构自身和社会生活的各个方面。③公共行政管理学的目标是在公共利益公平分配的前提下,追求管理与服务高效率。④公共行政管理学的实质是揭示公共行政管理活动的客观运行规律。公共行政管理学有着不同于其他学科的主体、客体、目标和研究宗旨,因此,它是一门独立地指导政府管理的综合性学科。

二、公共行政管理学的研究内容

一个学科的研究内容往往与其概念的内涵是分不开的,随着公共行政管理学从行政学到行政管理学,从行政管理学到公共行政管理学名称的演变,该学科在不断发展,其概念的内涵在不断发生着变化,研究内容也不断丰富和发展。例如在行政学产生初期,它的研究内容仅局限于行政法,即研究法律对行政的规范。到20世纪初,其研究内容扩展了。1926年美国学者怀特写的《行政学导论》,把行政学的研究内容概述为四个方面:行政组织、人事行政、财务行政和行政法规。随着社会政治、经济的发展,科技的进步,政府管理实践的深入,公共行政管理学研究的内容更加丰富了。我国经过二十几年的研究,已初步形成了公共行政管理学研究的基本范畴,主要有:公共行政环境、公共行政职能、公共行政体制、公共行政组织、公共行政领导、公共行政决策、公共行政执行、公共行政监控、公共人事行政、公共财务行政、公共行政协调、公共行政信息、公共行政机关管理、公共行政文化、公共行政民主、公共行政道德、公共行政效率、公共行政方法、公共行政改革和公共行政发展等。由于目前不同学派中有不同的认识,所以对上述研究内容会有不同的侧重,本书从公共行政管理学研究的基本理论出发,主要探讨以下几方面的内容:



1. 公共行政环境

公共行政管理活动是在一定的环境中进行的,只有研究和了解公共行政管理与公共行政环境的相互关系,才能正确认识公共行政管理与公共行政环境的相互关系,才能正确认识公共行政组织所处的宏观的国内、国际社会与自然环境,从而恰当地选择管理模式,有效地实施公共行政管理。

2. 公共行政组织

公共行政组织是政府管理的主体,因此研究公共行政组织理论,探求公共行政组织高效化的最佳结构,总结我国政府组织改革和发展的经验和教训,构建高效的公共行政组织,是提高政府管理效率的关键。

3. 公共行政领导

公共行政管理活动是在公共行政领导的影响与指导下进行的,因此,有必要了解公共行政领导如何处理职、责、权的关系,揭示政府首长的基本素质与群体结构,选择科学、合理的领导方式与方法。

4. 公共行政人事

政府组织中最为复杂的管理当属人事管理。公共行政人事包括中外公共行政人事制度的发展与比较,我国行政人事的改革与国家公务员制度的基本内容,从而揭示行政人事管理的规律。

5. 公共行政决策

公共行政管理就是围绕着公共行政决策的制定、修改、实施等一系列活动而展开的,因此公共行政管理学不仅要研究公共行政决策的制定原则、程序和体制,还要对决策的执行程序和方法予以探讨。

6. 公共行政监控

国家政府组织拥有庞大的公共行政权力。为了避免腐败现象的产生,加强对权力的制约,公共行政组织内外都应建立起有效的监督体系。通过研究公共行政监控的体制、程序与方法,加强公共行政权力运行中各个环节的监控。

7. 公共行政法制

依法管理是公共行政管理科学化的重要标志,因此对公共行政组织法制化管理的原则、途径、方法等都有必要加以了解。

8. 公共行政机关

公共行政机关是公共行政管理的实体和公共行政组织的枢纽,揭示办公厅(室)各项工作实务的原则和方法,有利于从根本上实现公共行政机关管理的现代化和社会化。

9. 公共行政方法

为了追求公共行政管理中的效率与公平,管理人员应探求科学、适用的政府组



织管理方法。借鉴和运用其他相关学科的研究成果,结合政府管理实践,不断完善和补充已有的公共行政方法。

10. 公共行政文化

公共行政管理离不开特定的文化氛围,阐明公共行政文化的构成及其对公共行政管理的影响,对于恰当地选择适合国情的管理模式和行政改革的方针是十分有益的。

三、公共行政管理学的研究方法

1. 逻辑分析法

通过逻辑分析、逻辑判断和逻辑推理,研究公共行政管理过程中的行政现象与行政行为,找出普遍性与特殊性、共性与个性的关系,从而确定理论依据,指导行政行为。

2. 系统分析法

把系统理论引入公共行政管理的研究之中,在总体上将行政系统置于社会大系统去加以研究,着重分析各个相关要素的交互影响,双向往来、动态平衡和彼此关系,从而寻求最佳优化的行政选择。

3. 比较研究法

通过对不同时期,不同类型的政府管理模式进行对比研究,明确不同政府管理模式的异同,权衡不同公共行政理念、管理原则、管理职能、管理体制、管理方式和手段的优劣,从而取长补短。

4. 历史研究法

通过对公共行政管理的起源、演变及发展等方面的历史考察,了解不同历史时期的行政特征和经验教训,从而把握公共行政管理活动的规律性,避免在现实的行政中再走弯路。

5. 实证分析法

通过调查掌握大量公共行政管理中真实、具体的行政事项或实践过程资料,分析具体行政问题的因果关系,并制定切合实际、行之有效的对策。实证分析法有利于印证并加深对公共行政管理理论的理解。

6. 案例分析法

主要指对已经发生的真实而典型的公共行政管理事例,以客观、公正、科学的态度来分析其成功与失败,以此作为管理者的参考和借鉴。由于管理难以做有严格控制的科学实验,因此通过案例分析,可以从具体到一般,有利于生动、具体地掌握理论。

7. 行为研究法

通过对人的心理活动、心理特征及其与之相一致的行为分析,了解人的内在行



为动机,团体内人与人交互作用的方式,团体与团体交互作用的方式,以及有效的诱导动机,改变团体交互影响特质的途径等,从而在公共行政管理中有适时的行为激励,建立团体行为准则,增强组织凝聚力和战斗力。

8. 量化分析法

通过运用统计学、线性规划、矩阵和建立数学模型分析方法,借助电子计算机,对公共行政管理中的计划、组织、控制、决策等活动用数学符号和公式表示和计算,从而求出最优解,以达到管理的目的。

第二节

公共行政管理学的产生与发展

绪

一、公共行政管理学的产生

公共行政管理有着悠久的历史,国家从它产生之日起,就担负起了社会公共事务的管理职能。国家一方面要维护社会统一,保持一定的社会秩序;另一方面还要从事兴修水利、开河筑路、国防外交以及其他社会经济文化事务。早在我国夏商周时期的奴隶制国家就已经具备了社会管理的基本职能。但是公共行政管理作为一门科学,是随着国家对社会公共事务的管理由简单到复杂、由低级到高级发展,随着工业革命的洗礼,社会化生产程度的提高而逐渐发展形成的,它是社会进步的产物。这具体表现在:首先,工业革命后的大生产方式造成的劳动分工和专业化推动了现代的管理理论和方法的产生。19世纪末20世纪初,产业革命后的社会化大生产和科学技术的进步,使工厂企业劳动日益专业化,现实社会发展的需要促使学者们探讨现代管理的理论和方法。其次,城市建设的迅速发展要求公共行政管理科学化和高效化。随着各国生产力的提高,工业蓬勃发展,大量农业人口涌入城市,城市扩大,国内外经济交往和文化交流频繁,交通运输扩展了。因此政府管理的职能增加、管理的责任加重、管理的方式日趋复杂,公共行政管理工作需要职能化和部门化的高效管理。再次,政府管理中的贪污腐败和效率低下等弊病引起人们对公共行政管理理论的共同关注。由于政党分赃制和封建衙门习气的影响,在政府管理中机构臃肿、部门林立、官员不称职、经费开支大,整个社会都呼唤一门能规范政府官员行使职责、指导政府管理的学科尽早地出现。至此,公共行政管理作为一门学科应运而生。

对公共行政管理学的研究最初是从法学和政治学中分离出来的。1845年,最初由法国的安培向政府提议建立国家管理学,但未引起人们的重视,直到19世纪



后期,公共行政管理学才作为法学的一部分出现在社会科学的舞台。1865年至1868年,德国学者史坦因最先提出了“行政学”概念,并发表了七卷本的《行政学》著作。但是,其研究的内容和对象仅局限于行政学的范围,并没有形成行政学的体系。1887年,曾在1913~1921年任美国第28届总统的学者伍德罗·威尔逊在美国《政治学季刊》上发表了《行政学研究》一文。他在这篇被誉为行政学开山之作的不可朽篇章中,谈到了行政学的内容、建立和发展行政学的必要性、行政与政治的关系、行政与宪法的关系、政策效率、公共生产力等,他主张建立一门独立地指导公共行政领域的科学。威尔逊被誉为美国现代行政管理学的鼻祖。1893年,美国学者古德诺所著《行政法》出版,有些学者称它为美国第一部行政学教科书。可见,公共行政管理学作为一门科学的理论、独立的学科,最早产生在美国,并随着社会的发展而不断发生变革与丰富。

二、西方公共行政管理学的发展历史

公共行政管理学产生后,经历了若干发展与变革阶段,迄今已经成为正在成熟中的学科。这些历史发展阶段应当如何划分和界定,国内外学者的认识不尽一致。但就其据以分析的实际内容来说,又是基本一致的,似无原则分歧。以美国为例,我们将其划分为以下三个阶段:

1. 形成阶段(1900~1929)

1900年,美国政治学会的创始人之一古德诺发表了《政治与行政》(Politics and Administration)这一名著,他在书中定义了政治与行政的不同作用,阐明这两者是完全能够区分的,权力分离提供了这种区分的基础。在司法部门解释职能的辅助下,立法部门表达国家的意志并形成政策,行政部门公正而中立地贯彻这些政策。同年,美国得克萨斯州的盖尔维斯敦(Galveston, Texas)市政府在城市建设中采取了新的委员会制度来推行城市公共行政管理实践,这种委员会是由选举产生的几个委员组成的立法机构,它拥有制定政策的权力。市政府经理由委员会任命,经理拥有全部行政权力,政治与行政二分法的观点得以付诸实践。

公共行政管理第一次受到学者的关注是由20世纪早期美国高等院校发起的“公共服务运动”引起的。1912年,美国政治科学联合会建立了公务人员实践培训委员会,并在1914年报告中提出,要有特殊的“专业学院”培训公共行政人员。同年,美国公务人员培训促进协会即美国公共行政学会的前身成立。从此,美国公共行政管理的科研与教学机构陆续成立。1924年,锡拉丘兹大学(Syracuse University)成立了麦克斯韦尔公民与公共事务学院(Maxwell School of Citizenship and Public Affairs),美国公共行政管理的研究生教育起步。1926年,洛纳德·D·怀特(Leonard D. White)发表了公共行政管理的第一部教科书,即《公共行政研究导论》(Introduction



to the study of Public Administration)。书中论述了公共行政管理的独立性,对其进行科学研究的可能性,讲求经济和效率的必要性。1927年,美国学者魏劳毕发表了《公共行政原理》(Principles of Public Administration),使公共行政管理学科有了新的进展,至此,公共行政管理学作为一门学科基本形成。

公共行政管理学的产生和形成阶段,受到工商企业管理理论,尤其是被称为“科学管理之父”的泰勒(Frederick W. Taylor)所寻求的通过发现最快、最有效率、最少疲劳的生产方式去增加产量的理论方法的影响,因此公共行政组织的主要追求目标就是提高行政效率,而其理论指导就是政治与行政的二分法。这种机械性的划分引起了后来公共行政管理学科领域多年的学术争议,但它对这门学科的形成确起到了相当重要的作用。

2. 成长阶段(1930~1959)

绪
论

20世纪30年代出现的世界性经济大萧条和罗斯福新政使美国政府迅速膨胀起来,行政部门机构重组后,总统的权力增加了,公共行政管理部門的权力也增加了,政府和工业部门向公共行政学科索求大量的管理知识。1937年,卢瑟·H·古立克(Luther. H. Gulick)和林达尔·厄威克(Lyndall Urwick)发表了《行政科学论文集》(Papers on Science of Administration),这本论文集是给总统行政科学委员会的一个报告,它具有正统公共行政的特色,标志了公共行政独立于政治学,开始走向政府管理的新阶段。尤其是古立克倡导的 POSDCORB,即管理的七职能说:计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(CO-ordinating)、报告(Reporting)和预算(Budgeting),成为这一时期公共行政的原则。

不同于主流公共行政的观念在20世纪40年代沿着两个方向迅速发展,一个观点是政治与行政绝对不能以任何疏远形式分离,另一个观点是公共行政的原则不是管理理性的最终表达。一方面,新政与二战对公共行政的理论与实践均产生了非常重大的影响,人们几乎很难再将企业中价值中立的原则运用于政府管理。对政治与行政二分法的攻击来自方方面面。1945年,安坡碧(Paul Appleby)在《大民主》一书中提出:能够将政治要素从行政中分离出来无异于神话。他认为理论上坚持非政治的政府过程是与美国的经历背道而驰的。1946年弗里兹·莫斯坦·马克斯(Fritz Morstein Marx)编著的公共行政学科领域的论著选读《公共行政要素》,也对政治与行政分离的假设提出了质疑,许多学者和实践者开始思考这一问题,他们认为应把公共行政人员看成是一种类型的公共领导人,他们比大多数人有更多的知识,因此希望公共行政人员与当选的政治官员一样,进行政治决策和参与公共政策。另一方面,人际关系与人类行为学的兴起,使古立克的“原则”遭到了抨击和挑战。1924年至1932年在芝加哥西方电气公司所进行的霍桑实验,触发了学者们关于工作环境对生产力影响的思考。1938年,查斯特·I·巴纳德(Chester. I. Barnard)



在《高级主管的职能》一书中,将组织看成合作体系,主管的职能是保持组织需要与个人需要的动态平衡,为了保持这种平衡,管理者需要了解正式组织与非正式组织之间相互依赖的属性。高级主管的职能包括保持合作的愿望、沟通体系的建立、组织目标的形成等。1943年,著名的行为学派学者马斯洛(Abraham H. Maslow)在《人的激励理论》中,提出人类动机的五个层次的需要学说,即生理需要、安全需要、爱的需要、自尊的需要以及自我实现的需要,一旦低层次的需要得到满足,人们就寻求满足高一层次的需要。美国麻省理工学院的麦克雷戈(Douglas McGregor)还在1957年的《企业中的人性方面》中提出著名的X理论与Y理论。X理论把人看成是经济人,认为人天生好逸恶劳,缺乏进取心、责任,对组织需要漠不关心,因此需要严格监督制裁。Y理论则把人看成是社会人,人并非天生厌恶工作,通过善的人性激发,人会自治自律达成目标。因此管理的核心是依据组织的条件,调动人的积极性,使人们最佳地达到他们目的的同时,实现组织的目标。这一时期最具有影响力的代表是赫伯特·A·西蒙(Herbert A. Simon),他在1947年出版的《行政行为》使公共行政管理的理念发生了变化。西蒙提倡在行政研究中运用科学方法,即在政策制定中运用实证方法,而政策制定是行政学的精髓所在。1947年达尔(Robert A. Dahl)在《公共行政科学:三个问题》中指出,公共行政学的建立应当基于:第一,认识到人类行为的复杂性;第二,处理场景中的价值规范问题;第三,考虑到公共行政与其社会背景的关系。1948年,瓦尔多(Dwight Waldo)发表《行政国》,在该书中,瓦尔多讨论了优良生活的特征、政策制定中采用什么标准、谁来统治、政府如何组织、权力的划分以及集权和分权等问题。瓦尔多关心民主的价值、公共行政的哲学问题以及公共行政取得的进展。总之,到20世纪中期,公共行政管理学的两大支柱,即政治与行政二分法和公共行政原则,被该学科领域中创造性的理智所摒弃,这种摒弃使得成长中的公共行政管理学丧失了认识上和知识上的认同。

3. 成熟阶段(1960~1979)

随着科学技术的进步,社会经济、政治的发展变化,管理经验的总结积累,20世纪60年代以后,公共行政管理学的研究进入了理性化和多元化的成熟阶段。

60年代初,案例研究和比较公共行政曾一度盛行。1965年,塔罗克(Gordon Tullock)和布坎南(James Buchanan)成立了公共选择学会,他们认为公共选择理论是用经济学的研究方法去研究习惯上由政治理论家研究的问题。1966年戈乐碧威斯基(Robert Golembiewski)、吉布森(Frank Gibson)与科洛格(Geoffrey Y. Cornog)等人联合主编《公共行政学:机构、过程、行为与政策读物》,1967年唐斯(Anthony Downs)发表《官僚内幕》,都着重研究了政府官员的行为。1969年考夫曼(Herbert Kaufman)在《行政分权与政治权力》一文中讨论了分权中的领导、政府官员的代表性以及中立的能力。他预见了当代高度复杂的社会需要新的由公众参与的代表模