

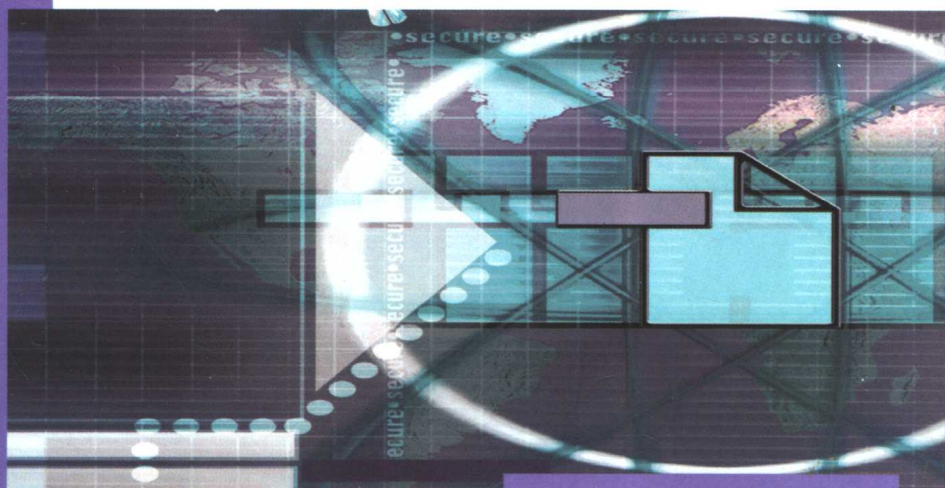
MPA文库

赵宝煦 主编

Master of Public Administration

马建川 翟校义 著

公共行政原理



公共行政是宪法的具体运用，其遵循的是公共利益；在实际行政活动中，行政机构往往容易受到特殊利益的吸引而忘却宪政的基本要求和公共利益的需要。如何使公共行政活动重新回归到宪政的基本理念上，并在具体的行政过程中体现公共利益，是当代公共行政的核心问题。

河南人民出版社

MPA 文库

主 编 赵宝煦

执行主编 翟校义

公共行政原理

GONGGONG XINGZHENG YUANLI

马建川 翟校义 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政原理/马建川,翟校义著. - 郑州:河南人民出版社,2002.11
(MPA 文库/赵宝煦主编)
ISBN 7-215-05132-3

I. 公… II. ①马…②翟… III. 行政学
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 056335 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销

郑州市毛庄印刷厂印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 A5 印张 12.625

字数 300 千字 印数 1-4 000 册

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷

定价:25.00 元

目 录

第一章 总论	1
第一节 公共行政的范围与对象	2
一、行政的含义	2
二、“公共”的含义	4
三、公共行政的含义	8
四、公共行政的范围	9
五、公共行政与私人行政的区别	11
第二节 公共行政结构	12
一、理解公共行政关系构成	12
二、公共行政构成的内在机制	14
第三节 政府公共行政的目标与任务	20
一、行政国家与现代行政精神	20
二、关于公共行政目标与任务的理论认识	26
三、公共行政目标与任务的层次	33
四、公共行政目标与任务的调整	36
五、我国政府职能转变的困境与出路	38
第四节 中国当前行政活动的特点	41
一、在党政关系上形成党领导下的政府体制	41

二、在政企关系上,行政权过多地涉入企业活动中, 甚至导致行政权包容企业管理权,以国有企业 最为典型·····	43
三、在国家机构权力运作中实行民主集中制·····	45
四、人民代表大会制度下的双重或多重管理机制·····	45
五、在人事制度上实行党管干部·····	46
六、在对军事力量的管理上,我国实行的是党指挥枪的 指导思想·····	47
 第二章 公共行政学的产生与发展 ·····	50
第一节 公共行政学产生的历史背景 ·····	50
一、资本主义从自由竞争向垄断发展导致社会对 行政的需求增加·····	51
二、城市化大发展与社会交往频繁对行政的社会 管理职能要求显现出来·····	51
三、行政国家的出现导致社会对行政现象的关注·····	51
四、文官运动在客观上增加社会对行政理论的认知·····	52
五、相关理论的发展为公共行政理论的产生和发展 提供了理论支持·····	53
第二节 公共行政学的发展过程 ·····	55
一、关于历史发展时期分段的争论·····	55
二、公共行政学的形成时期(19 世纪末—1911 年) ·····	56
三、科学管理行政研究时期(1911—1929 年) ·····	58
四、以行为科学为代表的多元繁荣时期 (1930—1960 年) ·····	63
五、多元化的进一步发展及学科调整时期 (1960—1980 年) ·····	69
六、行政改革与重视民间权利时期(1980 年至今) ·····	75

第三节 公共行政学在当代的研究现状及走向	81
一、研究范围的扩大与理论多元化及研究方法的转移	81
二、价值取向上——质量优先论取代传统的 效率优先论	82
三、在观念上有一个新趋势——政府与社会的关系由 统治转向治理	83
 第三章 行政环境	87
第一节 行政环境与行政环境的构成	87
一、行政环境的含义与特征	88
二、行政环境的构成	90
三、行政生态论者的观点	93
第二节 行政环境变迁的一般过程	95
一、行政环境的状态	96
二、环境状态之间的过渡	98
第三节 行政系统与环境的互动与适应	99
一、行政适应环境与行政改变环境	100
二、行政系统与环境互动的模式—— 价值、目标与行动	111
三、行政与环境互动的模型	113
 第四章 公共行政组织	116
第一节 公共行政组织概述	116
一、公共行政组织的概念	116
二、公共行政组织的特征	118
三、公共行政组织的基本要素	119
四、公共行政组织的分类	121
五、行政组织的产生、变更和撤销	123

第二节 公共行政组织的原则与理论·····	124
一、公共行政组织的原则·····	124
二、公共行政组织理论·····	127
第三节 公共行政组织的结构和行政体制·····	141
一、管理幅度与管理层次·····	141
二、组织结构的基本模式·····	144
三、行政组织的体制·····	147
第四节 公共行政组织环境与组织变革·····	147
一、公共行政组织环境·····	147
二、组织变革及其常见原因·····	152
三、组织变革的一般过程·····	154
四、组织变革中的风险和可能的收益·····	156
第五节 我国对公共行政组织的管理:编制制度·····	158
一、编制与编制管理的概念·····	158
二、我国的编制管理主体及其职权划分·····	160
三、我国编制管理的主要内容·····	161
四、我国编制制度的走向·····	163
 第五章 公共行政权力·····	 166
第一节 公共行政权力概述·····	166
一、宪政制度下的行政权力·····	167
二、行政权力的结构·····	174
第二节 公共行政权力分配·····	177
一、公共行政权力设定的方式·····	179
二、行政权力分配·····	180
三、行政授权·····	184
第三节 公共行政权力的行使·····	195
一、公共行政权力行使的范围·····	195

二、公共行政权力行使的手段	196
三、公共行政权力行使过程中的异化与控制	197
第六章 公共行政领导	201
第一节 领导理论概述	201
一、公共行政领导的含义	201
二、公共行政领导权力的来源	203
三、公共行政领导的地位	206
四、公共行政的领导方式	206
第二节 公共行政领导体制	210
一、什么是行政领导体制	210
二、公共行政领导体制的主要类型	211
第三节 公共行政领导人	216
一、角色定位	216
二、产生方式	217
三、行政领导的职能	219
四、有关领导素质的探讨	221
五、领导班子	223
第四节 公共行政领导行为	226
一、领导行为的特征	226
二、影响领导行为的因素	227
三、领导行为的主要内容	229
第五节 公共行政领导的现代化	234
一、领导人的现代化	234
二、领导班子的现代化	235
三、领导体制的现代化	235
四、政治与技术在公共行政领导现代化中的影响	237

第七章 公共行政中的人事	238
第一节 公共人事制度及其历史沿革	238
一、人事、人事制度与人事管理.....	238
二、人事活动在公共行政中的作用	240
三、公共行政中人事管理的主要内容	242
四、政府人事制度的历史沿革及其深层原因—— 政治活动	244
第二节 公务员制度简评	249
一、公务员制度的历史由来	249
二、西方公务员制度的特点	251
三、两种分类管理制度	252
四、当代对公务员制度的主要批判	254
五、中国公务员制度的特色	258
第三节 中国公务员制度的主要内容	260
一、录用制度	260
二、考核、奖励.....	260
三、培训、交流与回避.....	261
四、工资、保险与福利.....	262
五、辞职、辞退、退休制度	264
六、权利义务	265
七、纪律、处分与申诉、控告	265
第八章 公共行政的一般过程	267
第一节 识别活动	268
一、识别的含义与必要	268
二、识别的主要领域	270
三、识别活动的依据	273
四、识别活动的程序	274

五、识别的主要技术	276
第二节 情报活动	281
一、情报活动	281
二、情报机构	282
三、情报收集	283
四、情报的加工和分析	286
第三节 设计活动	289
一、行政设计的原则	289
二、行政设计的机制和机构	291
三、对设计活动的影响因素	294
四、设计活动中的冲突	295
五、设计活动中常见的方法	297
第四节 决策活动	298
一、决策机构与决策权	298
二、决策方法	299
三、决策过程与结果的关系	301
四、决策的科学化和民主化	302
第五节 执行活动	303
一、执行过程与执行中的再决策	303
二、执行活动的手段	306
三、执行中的沟通	308
四、执行中的监控	309
 第九章 公共行政的监督	 313
第一节 行政监督概述	313
一、什么是行政监督	313
二、行政监督对于行政系统的意义	314
第二节 行政监督的理论与制度	318

一、中国古代的监督思想与机制	318
二、国外有关监督的理论	327
三、西方国家的行政监督制度	330
第三节 我国当前的行政监督	332
一、我国的行政监督体制	332
二、我国行政监督体制中的问题	339
三、完善我国的行政监督	344
 第十章 公共行政中的效率、公平与民主	351
第一节 行政效率	351
一、什么是效率、行政效率的定义	351
二、公共行政效率的特殊要求	355
三、对行政效率的评价	360
第二节 行政公平	365
一、公共行政中的公平是什么	365
二、公平行政的原则	368
三、如何评价公共行政行为的公平性	374
第三节 行政中的民主	375
一、公共行政中的民主是什么	375
二、行政民主化的原则	379
第四节 行政中效率、公平、民主的关系	383
一、行政民主会降低决策速度,但能够改善行政决策和 行政执行的质量,并能够提升行政公平的程度	383
二、公平可以有效地约束公共行政活动的不良后效性, 从长期看对行政效率和行政民主有积极意义	385
三、效率是行政民主和公平行政的构成部分,不能脱离 民主与公平单纯地谈论效率,也不能脱离效率单纯 地谈论民主或公平	386

四、公平、效率与民主在行政活动中相互关系的调整 ... 387

后记..... 390

第一章 总 论

公共行政,是随着公共权力的出现而出现的一种社会管理活动,在当代也有人把它称为公共管理。当然,随着时代的推移,这种社会管理活动的目标、内容、方式、方法、对象、价值取向都发生了相当大的变化,特别是在不同的社会制度中,这种变化更加明显,但是并不能因此而否定公共行政这种社会管理活动有自身的连续性。事实上,任何一个相对成功的国家或地区在当代的社会公共管理活动都与当地的社会文化背景紧密联系在一起,脱离本地的社会文化背景,进行盲目的社会管理移植,无论这种管理在其他地方是多么有效,都可能是以失败而告终。与社会管理活动的历史连续性相并列的还有另外一种社会趋向,那就是人的活动正在超越前人的范围,在横向上与外界的联系交往日益扩大,不同的管理在相互吸收,相互促进。特别是在 19 世纪末,人们开始在这种管理活动最显著的领域——政府对社会的管理——行政活动中进行理论研究,这种理论研究随着 20 世纪人类社会的高速发展而同步演进,并且这个演进过程与美国的社会经济状况有相当大的关系。随着我国的改革开放发展,对社会管理水平相应也提出了更高的要求,我国当代的公共行政,无论是理论上还是实践活动中都有相当大的进步。

本书的重点是阐述公共行政这种社会管理活动的主要原理及内容,并且核心关注的对象是政府与社会间的互动关系,因而本书采用

公共行政的提法。

第一节 公共行政的范围与对象

要了解公共行政这种社会管理活动,必须首先了解它的管理范围是如何规范的,以及它的管理对象是什么。

一、行政的含义

(一) 语义上的“行政”

要研究行政一词的含义,首先需要从语义上进行探讨,我们要从汉语中研究行政,就必须探讨“行政”一词的来源以及在当代的具体含义。在我国应用“行政”一词具有悠久历史,在《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的记载和使用;在《史记·周记》中有“成王少,周初定天下,周公恐诸侯叛国,公乃摄行政当国”。我们知道,在古汉语中几乎所有的词都是单字词,文中的“行政”并非今天的“行政”,其主要表示处理政治事务,从这个角度而言与今天我们通常使用的含义有一定的重合。在当代汉语中,通常把行政与行政管理混同使用,已经没有实质性的差别,因而对行政的理解是十分宽泛的,应用的范围也相当广泛。除政府机关外,企事业单位、社会组织中的部门科室具有一定管理职能的部门都称为行政部门,它们的活动有时被称为行政活动,有时被称为管理活动,没有严格的区分,只是在语法和语气中为了方便而更换。同时需要特别指出的是,在我国经常有另一种特殊的用法,就是在一些组织或单位中的行政管理部门,如行政管理科、行政管理室等,它主要是机关事务和后勤服务中的管理工作,该称呼是一种习惯性的统称,很不规范,这种现象主要与计划经济时期的政府办社会、企业办社会和管理活动缺乏规范有关,目前,这种用法正日渐消失。

由于行政学主要发源于美国,就必须明白在英语中“行政”——

“administration”的具体含义。在《美国传统词典》中将 Administration 解释为:经营,特指商业业务的经营;行政,国家在行使其权力或义务过程中的活动;行政机关,管理部门构成政府行政机构者;管理,公立或私立机构的管理;政府任期,行政官员或行政机构的任期。在 1987 年版的《布莱克维尔政治学百科全书》中将“行政”(administration)主要定义为:“在广义上讲,行政就是对生活的管理。”行政已被看做处理信息的事情和保持控制的问题。行政是指协助、服务或作为某人的管家的活动^①。就狭义来讲主要指与政府、行政机关或公共组织有关的治理、管理、执行事务等。

(二)有关学者对“行政”的理解

有三种比较典型的理解。第一种就是从三权分立的角度看待行政,这种主张的基本思路是通过排除立法、司法活动的事务范围,对行政进行规范,典型代表是美国的学者魏洛毕(W. F. Willoughby),他认为,行政就是政府组织中行政机关所管辖的事务。这种看法在早期的行政学者中,特别是在美国学者中具有一定的代表性。第二种是经典性的政治—行政二分观点下的行政,从决策与执行、表达与行动的角度分析行政,其典型代表是古德诺,在其代表性的作品《政治与行政》中指出,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。第三种是管理视野下的行政,把行政定义成为达到目的而进行的一种集体活动,这种理解有相当大的灵活性,而灵活性的另一面往往是过于宽泛、难以把握,但随着 20 世纪 70 年代以来兴起的公共管理思潮,这种观点又日益兴盛起来。

(三)当代对行政理解的主要共同点

尽管有各种不同的流派,有多种多样的定义,但其核心观念在当代却日益明显,日益趋同,主要集中在以下几方面:

^① 邓正来等译:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 1992 版,第 7 页。

1. 行政是人为事务,而非自在事务,与“人”有紧密的关系。也就是说行政不是自动的,需要人的参与,而人的活动同时又成为行政的对象。

2. 行政是一种有组织的活动,是组织或集体活动中的一种事务。

3. 行政与文书活动有关,行政活动要通过文书活动来实现或记载。

4. 行政活动与权力联系紧密,是权力实际运行的一种典型方式。

5. 行政强调两个相互具有对立特性的观念,即管理与服务。它所强调的管理主要集中在“控”或者是“限制”上,而它所强调的服务主要讲的是“兴”或者是鼓励的意思。

二、“公共”的含义

“公共”一词在英语中是“public”,我国的学者将其翻译为“公共”,在英语中它的含义十分丰富,如《现代英汉综合大辞典》中列出了五种含义,分别是:(1)公(有)的,公众的,公用的,公共的,公共事务的,社会的,为公的;(2)国家的,政府的,公家的,公立的;(3)公开的,当众的;(4)知名的,突出的;(5)全国的,国际的,普遍的。而《美国传统辞典》则列出了九种含义,其中作为形容词的有六种,分别是:(1)公共的,公众的,社会或民众的,与社会或民众有关的或影响社会或民众的;(2)公用的,为民众或社会保养的或供他们使用的;(3)有股上市的,由可在自由市场上交易的股份提供资金的;(4)公众参与的,由民众或社会参与或处理的;(5)公众的,代表与民众、社会或政府相联系的,或代表民众、社会或政府行事的;(6)众所周知的,所有人都知道的或公开裁判的。作为名词的有三种含义,分别是:(1)公众,作为一个整体的社会或民众;(2)同好者,有共同兴趣的一群人;(3)追随者、崇拜者,尤指一个名人的追随者和崇拜者。在这里“公共”一词是作为行政的修饰词出现的,其主要含义是比较

明确的,与其对应的核心词汇是“私人的”。

美国学者德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)曾在他的《公共行政学研究》(1951)一书中指出,探索“公共”的含义主要有三个角度,分别是:(1)从政府和国家出发,通过探讨主权、合法性、公共福利等法律概念、哲学观念以及政治理论探讨“公共”的含义;(2)从社会活动实践出发,探讨人们观念中对公共职能或公共活动的经验判断,从而总结出“公共”的含义;(3)从政府所执行的职能活动的常识中总结“公共”的含义。这三个角度都有一定的优点和局限,概括性、适用性、准确性三者难以兼顾。同时,就沃尔多所提出的三个方向看,不同国情下,对“公共”的理解也会出现明显的差异。

从总体上看,作为“行政”修饰词的“公共”,从不同的角度看,也有许多共同的地方,我认为这些共同点主要集中在以下几方面:

1. 强调行政活动的主体是公共部门或机构,而不是私人组织或机构。从这个角度而言,公共行政排斥私有机构代理职权,也就是说,公共部门不得将公共职权授权予私人组织,或非公务人员,特别是禁止政府授权给以营利为直接目的的组织行使具有人身权管理的活动。当然,在这方面有许多争议,在美国一些镇一级的某些行政活动被授予一些私人机构,如特种公司等,一些研究人员认为,公共部门的效率普遍比私人部门的效率低,并且花费更多,因而他们主张把私营机构适当引入行政过程中以提高公共行政部门的效益。这种主张有一个非常重要的前提就是监管得力,同时就现实来看,还没有非常成功的例证可证明这种观点。就当前我国的状况而言,我认为把公共权力授予私营机构所包含的危险要远远大于它的收益。

2. 强调公共行政活动与公众权利有关。对于公众的基本权利的保障以及因此而引发的社会管理活动不得任意转移和撤销,为防止政府或公共部门对公众权利的随意侵害,在这个领域各国往往从宪法上就有所规定,同时配以立法、司法以及民众的监督活动在宏观上进行控制,在微观上则以复杂的行政程序来保护公众权利。