



普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校公共管理类行政管理专业主要课程教材

# 公共行政学

王乐夫 倪 星 主编



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

普通高等教育“十五”国家级规划教材

高等学校公共管理类行政管理专业主要课程教材

# 公共行政学

王乐夫 倪 星 主编



高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

## 内容简介

本书是高等学校公共管理类行政管理专业主要课程教材,是普通高等教育“十五”国家级规划教材。

全书共分为公共行政理论、公共行政系统、公共行政过程和公共行政方法四篇,共十七章。第一篇包括公共行政与公共行政学、公共行政学的学科发展、公共行政的价值追求和公共行政权力与责任;第二篇包括公共行政生态、公共行政职能、公共行政组织、公共人力资源和公共预算与财政;第三篇包括公共行政决策、公共行政执行和公共行政监督;第四篇包括公共部门战略管理、公共部门目标管理、公共部门绩效管理、公共部门全面质量管理和公共行政改革。

在正文设计上,每章都安排了本章小结、关键术语、复习思考题、参考文献等板块。

本教材可以作为公共管理类专业本科生、研究生及 MPA 学员的教材,也可以作为相关管理人员与研究人员的参考资料。

本书还特别配套了光盘版教学支持资源(教学课件),具体索取方式详见本书最后一页的“教学支持说明”。

## 图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/王乐夫,倪星主编. —北京:高等教育出版社,2006.5

ISBN 7-04-019869-X

I. 公... II. ①王...②倪... III. 行政学-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 079283 号

|      |     |      |     |      |     |
|------|-----|------|-----|------|-----|
| 策划编辑 | 齐维京 | 责任编辑 | 丁孝强 | 封面设计 | 杨立新 |
| 责任绘图 | 尹莉  | 版式设计 | 王艳红 | 责任校对 | 胡晓琪 |
| 责任印制 | 毛斯璐 |      |     |      |     |

出版发行 高等教育出版社  
社 址 北京市西城区德外大街 4 号  
邮政编码 100011  
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司  
印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787×960 1/16  
印 张 27.25  
字 数 500 000

购书热线 010-58581118  
免费咨询 800-810-0598  
网 址 <http://www.hep.edu.cn>  
<http://www.hep.com.cn>  
网上订购 <http://www.landaco.com>  
<http://www.landaco.com.cn>  
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2006 年 5 月第 1 版  
印 次 2006 年 5 月第 1 次印刷  
定 价 31.10 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 19869-00

# 高等学校公共管理类专业 精品课程教材建设指导委员会

顾问单位:全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社教材研究所

委员会主任:王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)

姜成武(行政管理学 国家精品课程负责人)

邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)

陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)

崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委员:(以姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 马 骁 | 王万茂 | 尹庆双 | 王俊豪 | 宁 骚 |
| 刘小兵 | 朱正威 | 孙宝文 | 孙 萍 | 张凤阳 |
| 沈亚平 | 李成智 | 张建东 | 吴春华 | 严 强 |
| 沈琴琴 | 李 鲁 | 周志忍 | 林尚立 | 陈季修 |
| 陈振明 | 闫小波 | 胡宁生 | 郑功成 | 席 恒 |
| 胡象明 | 高 力 | 郭庆旺 | 常保国 | 韩冬雪 |
| 董德显 | 雷国平 | 虞晓芬 | 黎 民 |     |

## 总 前 言

1978年后,尤其是随着20世纪90年代以后建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,中国的政治、经济和社会的一切领域,都发生了巨大而深刻的变化。20世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入认识,在现实中推进改革,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,原国家教委在1998年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理。截至2005年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业426个、行政管理专业277个、劳动与社会保障专业118个、土地资源管理65个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的属性等……在2001—2005年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见“关于设置公共管理类学科专业基础课的意见”。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

这套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教材研究所的

指导下,在教育部公共管理类学科专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别的,2003年以来公共管理类专业方向的全部5位国家精品课程负责人组成了我们这套教材的直接指导小组。参与教材编写的院校有:中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持与参与编写本套教材的编、审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人才选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

编者

2006年6月

# 关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

## 各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自 2001 年成立以来,在教育部高教司等部门的领导下,对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快,但又存在诸如课程不规范等问题,经过认真的讨论和研究,认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课(即大平台)和专业基础课(即小平台),以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上,经过委员们的认真讨论,我们确定了两类基础课的名称,现予发布,希望各高校有关专业根据实际情况予以执行。

### (一) 公共基础课(即大平台)

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

### (二) 专业基础课(即小平台)

#### 1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

#### 2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

#### 3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

#### 4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价。

高等学校公共管理类学科教学指导委员会

二〇〇五年七月二十一日



# 前 言

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材。作为高等学校公共管理类专业主要课程教材,本书由中山大学王乐夫、倪星教授主持编写。全书系统地介绍了公共行政学领域的基本理论、知识和方法,并力图反映国内外的最新研究动态,内容全面,结构紧凑,可供高等学校公共管理类本科生、研究生和MPA学员作为教材使用,也可供各类党政机关、企事业单位作为公共行政和公共管理知识培训教材使用。

主编确定了全书的写作大纲、谋篇布局、内容安排、结构和体例。按照主编的统一布置和要求,撰稿人对各章的初稿进行了反复的修改,最后由主编定稿。各章节具体的撰稿人员依次是:

第一章 公共行政与公共行政学(倪星、付景涛)

第二章 公共行政学的学科发展(颜昌武)

第三章 公共行政的价值追求(张富)

第四章 公共行政权力与责任(袁建辉)

第五章 公共行政生态(李金龙)

第六章 公共行政职能(李金龙)

第七章 公共行政组织(刘生)

第八章 公共人力资源(王明杰)

第九章 公共预算与财政(付景涛)

第十章 公共行政决策(彭未名)

第十一章 公共行政执行(刘玉蓉)

第十二章 公共行政监督(邵任薇)

第十三章 公共部门战略管理(倪星、李晓庆)

第十四章 公共部门目标管理(倪星、杨芳)

第十五章 公共部门绩效管理(倪星、叶菁)

第十六章 公共部门全面质量管理(倪星、陈建)

第十七章 公共行政改革(付景涛)

由于公共行政学在我国是一门新兴学科,学科框架不够成熟,对一些学理问题尚存在争议,加上作者的水平有限、时间仓促,本书中难免会存在一些疏漏和不妥之处,欢迎各位读者批评指正。

本书在编写过程中,借鉴和参考了国内外专家学者的相关研究成果,在此谨向他们表示最诚挚的谢意。我们尽量按照学术规范进行了注明,对于缺失之处,敬请谅解。

## 前言

编者

2006年2月

本书是在编写过程中,借鉴和参考了国内外专家学者的相关研究成果,在此谨向他们表示最诚挚的谢意。我们尽量按照学术规范进行了注明,对于缺失之处,敬请谅解。

本书是在编写过程中,借鉴和参考了国内外专家学者的相关研究成果,在此谨向他们表示最诚挚的谢意。我们尽量按照学术规范进行了注明,对于缺失之处,敬请谅解。

- |           |     |      |
|-----------|-----|------|
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第一章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第二章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第三章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第四章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第五章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第六章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第七章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第八章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第九章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十章  |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十一章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十二章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十三章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十四章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十五章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十六章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十七章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十八章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第十九章 |
| (张景时, 景时) | 张景时 | 第二十章 |

本书是在编写过程中,借鉴和参考了国内外专家学者的相关研究成果,在此谨向他们表示最诚挚的谢意。我们尽量按照学术规范进行了注明,对于缺失之处,敬请谅解。

# 目 录

## 第一篇 公共行政理论

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第一章 公共行政与公共行政学      | 3  |
| 第一节 作为实践领域的公共行政     | 3  |
| 第二节 作为学科领域的公共行政学    | 9  |
| 第三节 公共行政学的研究途径      | 15 |
| 第四节 公共行政学与我国社会发展    | 22 |
| 本章小结                | 25 |
| 关键术语                | 25 |
| 复习思考题               | 25 |
| 参考文献                | 26 |
| 第二章 公共行政学的学科发展      | 27 |
| 第一节 公共行政学研究的古典时期    | 28 |
| 第二节 公共行政学研究的批评与变革时期 | 33 |
| 第三节 公共行政学研究的调整与整合时期 | 40 |
| 第四节 我国公共行政学的学科发展    | 48 |
| 本章小结                | 52 |
| 关键术语                | 52 |
| 复习思考题               | 52 |
| 参考文献                | 53 |
| 第三章 公共行政的价值追求       | 54 |
| 第一节 公共行政价值概述        | 54 |
| 第二节 公共行政价值的基本内容     | 58 |
| 第三节 公共行政价值评价        | 62 |
| 第四节 公共行政价值的实现       | 70 |
| 本章小结                | 76 |
| 关键术语                | 77 |
| 复习思考题               | 77 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 参考文献 .....                    | 77  |
| <b>第四章 公共行政权力与责任</b> .....    | 78  |
| 第一节 权力与公共行政权力 .....           | 78  |
| 第二节 公共行政权力的运行 .....           | 84  |
| 第三节 公共行政责任 .....              | 91  |
| 本章小结 .....                    | 99  |
| 关键术语 .....                    | 99  |
| 复习思考题 .....                   | 99  |
| 案例材料 .....                    | 100 |
| 参考文献 .....                    | 101 |
| <br><b>第二篇 公共行政系统</b><br><br> |     |
| <b>第五章 公共行政生态</b> .....       | 105 |
| 第一节 公共行政生态概述 .....            | 105 |
| 第二节 公共行政生态与公共行政系统的关系 .....    | 111 |
| 第三节 新时期我国公共行政生态的发展 .....      | 116 |
| 本章小结 .....                    | 119 |
| 关键术语 .....                    | 120 |
| 复习思考题 .....                   | 120 |
| 参考文献 .....                    | 120 |
| <b>第六章 公共行政职能</b> .....       | 121 |
| 第一节 公共行政职能概述 .....            | 121 |
| 第二节 西方国家公共行政职能的演变 .....       | 124 |
| 第三节 我国公共行政职能体系 .....          | 127 |
| 第四节 我国公共行政职能的转变与完善 .....      | 133 |
| 本章小结 .....                    | 139 |
| 关键术语 .....                    | 140 |
| 复习思考题 .....                   | 140 |
| 参考文献 .....                    | 140 |
| <b>第七章 公共行政组织</b> .....       | 141 |
| 第一节 公共行政组织概述 .....            | 141 |
| 第二节 公共行政组织结构 .....            | 147 |
| 第三节 公共行政组织改革 .....            | 156 |
| 本章小结 .....                    | 162 |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| 关键术语 .....                | 162        |
| 复习思考题 .....               | 162        |
| 参考文献 .....                | 163        |
| <b>第八章 公共人力资源 .....</b>   | <b>164</b> |
| 第一节 公共人力资源概述 .....        | 164        |
| 第二节 公共人力资源的配置 .....       | 171        |
| 第三节 公共人力资源的获取、激励与发展 ..... | 176        |
| 第四节 公共人力资源的维持、保障与流动 ..... | 182        |
| 本章小结 .....                | 188        |
| 关键术语 .....                | 188        |
| 复习思考题 .....               | 188        |
| 参考文献 .....                | 188        |
| <b>第九章 公共预算与财政 .....</b>  | <b>190</b> |
| 第一节 公共预算概述 .....          | 190        |
| 第二节 公共预算收入 .....          | 197        |
| 第三节 公共预算支出 .....          | 204        |
| 第四节 公共预算体制与过程 .....       | 212        |
| 本章小结 .....                | 216        |
| 关键术语 .....                | 216        |
| 复习思考题 .....               | 216        |
| 参考文献 .....                | 217        |

### 第三篇 公共行政过程

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>第十章 公共行政决策 .....</b>  | <b>221</b> |
| 第一节 公共行政决策概述 .....       | 221        |
| 第二节 公共行政决策的原则 .....      | 225        |
| 第三节 公共行政决策的程序与制度 .....   | 229        |
| 第四节 我国公共行政决策 .....       | 232        |
| 本章小结 .....               | 239        |
| 关键术语 .....               | 240        |
| 复习思考题 .....              | 240        |
| 案例材料 .....               | 240        |
| 参考文献 .....               | 241        |
| <b>第十一章 公共行政执行 .....</b> | <b>242</b> |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第一节 公共行政执行概述 .....         | 242 |
| 第二节 公共行政执行的方式和基本原则 .....   | 245 |
| 第三节 公共行政执行的基本环节和手段 .....   | 250 |
| 第四节 公共行政执行优化 .....         | 255 |
| 本章小结 .....                 | 262 |
| 关键术语 .....                 | 262 |
| 复习思考题 .....                | 262 |
| 案例材料 .....                 | 262 |
| 参考文献 .....                 | 264 |
| <b>第十二章 公共行政监督</b> .....   | 265 |
| 第一节 公共行政监督概述 .....         | 265 |
| 第二节 我国古代行政监督制度 .....       | 268 |
| 第三节 我国当代公共行政监督体系 .....     | 273 |
| 第四节 我国公共行政监督体制的缺陷与完善 ..... | 283 |
| 本章小结 .....                 | 288 |
| 关键术语 .....                 | 288 |
| 复习思考题 .....                | 288 |
| 参考文献 .....                 | 289 |

## 第四篇 公共行政方法

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第十三章 公共部门战略管理</b> ..... | 293 |
| 第一节 公共部门战略管理概述 .....       | 293 |
| 第二节 公共部门战略管理的实施 .....      | 301 |
| 第三节 我国公共部门战略管理分析 .....     | 312 |
| 本章小结 .....                 | 315 |
| 关键术语 .....                 | 315 |
| 复习思考题 .....                | 315 |
| 案例材料 .....                 | 316 |
| 参考文献 .....                 | 317 |
| <b>第十四章 公共部门目标管理</b> ..... | 318 |
| 第一节 公共部门目标管理概述 .....       | 318 |
| 第二节 公共部门目标管理的一般过程 .....    | 323 |
| 第三节 目标管理在公共部门中的运用 .....    | 330 |
| 第四节 我国政府目标管理实践 .....       | 335 |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| 本章小结 .....                   | 339        |
| 关键术语 .....                   | 340        |
| 复习思考题 .....                  | 340        |
| 案例材料 .....                   | 340        |
| 参考文献 .....                   | 341        |
| <b>第十五章 公共部门绩效管理 .....</b>   | <b>342</b> |
| 第一节 公共部门绩效管理概述 .....         | 342        |
| 第二节 公共部门绩效计划与实施 .....        | 347        |
| 第三节 公共部门绩效考核 .....           | 350        |
| 第四节 公共部门绩效反馈与改进 .....        | 359        |
| 第五节 我国政府绩效管理实践 .....         | 361        |
| 本章小结 .....                   | 367        |
| 关键术语 .....                   | 367        |
| 复习思考题 .....                  | 367        |
| 案例材料 .....                   | 367        |
| 参考文献 .....                   | 368        |
| <b>第十六章 公共部门全面质量管理 .....</b> | <b>370</b> |
| 第一节 公共部门全面质量管理概述 .....       | 370        |
| 第二节 公共部门全面质量管理体系的建立 .....    | 376        |
| 第三节 公共部门全面质量管理体系的运行与改进 ..... | 382        |
| 第四节 公共部门全面质量管理实践 .....       | 385        |
| 本章小结 .....                   | 388        |
| 关键术语 .....                   | 388        |
| 复习思考题 .....                  | 388        |
| 案例材料 .....                   | 388        |
| 参考文献 .....                   | 389        |
| <b>第十七章 公共行政改革 .....</b>     | <b>391</b> |
| 第一节 公共行政改革概述 .....           | 391        |
| 第二节 公共行政改革的系统分析 .....        | 394        |
| 第三节 当代西方国家公共行政改革实践 .....     | 398        |
| 第四节 我国公共行政改革 .....           | 404        |
| 本章小结 .....                   | 413        |
| 关键术语 .....                   | 413        |
| 复习思考题 .....                  | 413        |
| 参考文献 .....                   | 413        |

## 第一章 公共行政与公共行政学

公共行政是一个实践领域，公共行政学则是一个理论领域。——《理论和批评》

# 第一篇

# 公共行政理论

公共行政学的发展与理论

一、不同国家下的公共行政

二、政治与行政二分法

政治与行政二分法自利维·莫顿以来被广泛地应用于公共行政学的研究，它是公共行政学理论基石之一。它主张从政治与公共治理系统由政治与行政两个部分构成，政治与行政可以分离，行政是技术性的，对问题进行中立、客观、非价值性的公共政策的管理，而在行政领域，政策由一个正式职位和官僚体系执行。莫尔逊(Morton White)认为，通过这种区分，我们能够厘清民主的问责性和行政能力之间的价值平衡。<sup>①</sup>通过政治与行政的分离，得以寻求有助于实现有效率的行政管理。

① 莫尔逊(Morton White)，《政治与行政》，北京：中国人民大学出版社，2005：41。



# 第一章 公共行政与公共行政学

公共行政是一个实践领域,公共行政学则是一个理论领域。认识论和辩证法告诉我们,公共行政实践在理论研究开始之前就已经存在了。公共行政学为公共行政实践提供了理论指导,公共行政在理论的指导下从事着实践活动并对理论进行着检验,实践活动的绩效和理论检验的结果推动了公共行政学的进一步发展,二者的交互作用使得它们之间的关系非常紧密。

## 第一节 作为实践领域的公共行政

公共行政是一个复杂而重要的社会实践领域,它追求的价值标准在于合法性和效率,它的目的是促进公共利益。由于社会经济不断发展和变化,公共行政需要推动相关主体为维护和实现公共利益而对社会变革进行管理。

### 一、公共行政的界定

由于管理范围和方式的复杂性,使得界定公共行政的概念非常困难。但是,通过不同视角对公共行政实践进行审视,有助于解决这一问题。在理论与实践分析并指导公共行政的视角主要有政治—行政二分法、三权分立和管理论等三种。

#### (一) 不同视角下的公共行政

##### 1. 政治—行政二分法

政治—行政二分法长期以来被视为对公共行政的经典界定,它是公共行政学的理论基石之一。二分法认为,社会治理系统由政治和行政两个部分构成,政治与行政可以分离。在政治领域,对问题进行争论,做出一些有关指导公共政策的决定;而在行政领域,政策由中立的职业化官僚来执行。威尔逊(Woodrow Wilson)认为,通过这种区分,我们能实现民主的回应性和行政能力之间的恰当平衡。<sup>①</sup> 通过政治与行政的分离,可以寻求有助于实现组织效率的管理原则。

<sup>①</sup> 罗伯特·B. 登哈特,公共组织理论,第三版,北京:中国人民大学出版社,2003,41