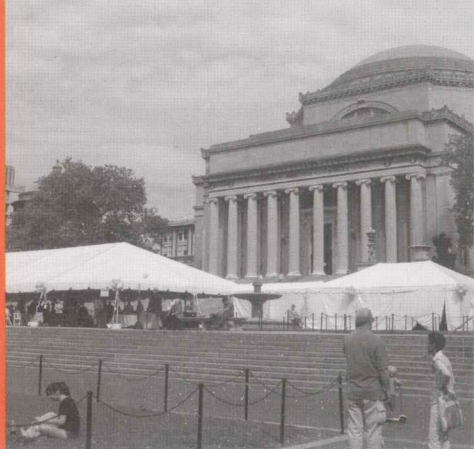


21世纪公共管理学系列教材

Textbooks of Public Management and Administration in 21st Century



# 公共行政学 (第三版)

主编 杨寅 副主编 王辉

Introduction to  
Public Administration



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

01305 9736

D035

164-3



# 公共行政学 (第三版)

主 编 杨 寅 副主编 王 辉

Introduction to  
Public Administration

D035

164-3



北航

C1665746



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/杨寅主编.—3版.—北京:北京大学出版社,2013.8  
(21世纪公共管理学系列教材)  
ISBN 978-7-301-22856-2

I. ①公… II. ①杨… III. ①行政学—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第162509号

书 名:公共行政学(第三版)

著作责任者:杨寅主编

责任编辑:周菲 杨立范

标准书号:ISBN 978-7-301-22856-2/D·3378

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>

新浪微博:@北京大学出版社

电子信箱:[law@pup.pku.edu.cn](mailto:law@pup.pku.edu.cn)

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027  
出版部 62754962

印 刷 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者:新华书店

730毫米×980毫米 16开本 22.25印张 423千字

2005年1月第1版 2009年6月第2版

2013年8月第3版 2013年8月第1次印刷

定 价:39.00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](mailto:fd@pup.pku.edu.cn)

## 主编简介

**杨寅**:男,澳大利亚墨尔本大学法学博士,2002—2003年美国 Fulbright 高级访问学者;现任上海政法学院教授、上海司法研究所所长。主要从事公共行政和中外公法制度的教学与研究;参与五十余部法律与地方性法规的立法咨询活动;在《中国行政管理》、《中国法学》等中外学术刊物上发表中英文论文八十余篇;著有《中国行政程序法治化》(中国政法大学出版社2001年版)、《中国行政诉讼制度研究》(人民法院出版社2003年版)等,主编《公共行政与社区发展》(浙江人民出版社2004年版)、《公共服务政府与行政程序构建》(法律出版社2006年版)、《行政决策程序、监督与责任制度》(中国法制出版社2011年版)等。

## 副主编简介

**王辉**:女,中国行政管理学会理事,中国行政管理学会教学研究会常务理事,安徽大学MPA中心主任,安徽大学管理学院副院长、教授,主要从事公共行政的教学与研究,重点是公共行政学的基本理论和地方政府管理,主编《公共行政学》(安徽大学出版社2001年版)等,参编著作5部,在《中国行政管理》等刊物上发表论文七十余篇。

## 前 言

无论是在西方国家,还是在中国,当代公共行政学都是一个发展非常迅速、应用前景十分广泛的知识范畴;同时,由于公共行政领域强烈的实践性特征,使得该学科的学科界限与学术系统也处在不断的发展变化之中。从学科名称上看,我国的公共行政学是从20世纪80年代初的行政管理学逐步演变而来;最近以来,又受到公共管理与公共管理学这样一类表达方式的影响,加之,近年大量西方有关公共行政的著述的译入和我国政府行政实践的发展,国内的公共行政学面临着诸多发展挑战与契机。在此背景下,本书在充分参考国内现有教材的基础上,利用国外的一手资料,将公共行政领域的新近理论成果和中国公共行政的实际紧密结合起来,同时,突出依法行政理念和我国依法行政最近发展的概貌。在教材框架方面,本书与国内同类教材不同的是,以公共行政基本理论、公共行政的内容和依法行政与监督作为三个支撑点构造全书,以彰显本教材的新颖性和当代中国公共行政实践的自身逻辑性。

《公共行政学》教材的初始筹划与编写历时一年,于2004年9月完成,而后付梓出版。此本教材是三省一市五所高等院校长年从事公共行政教学、研究的人员共同劳动的结晶。在教材编写过程中,尽管编写人员的学术风格、知识体系有别,对公共行政问题的也有着不同的学术倾向与见地。但是,在经过充分的酝酿与互相交流之后,编写组成员之间对公共行政一系列问题达成了基本一致,形成了诸多共识。本书的最初编写大纲由杨寅草拟,经过讨论后定稿,然后,由编写组成员分头撰写,最后,由杨寅统校、编排全书。本教材的各章节的编写人员与单位如下:

第一章 公共行政学基本理论 杨寅(上海政法学院)

第二章 行政职能与行政环境 王秋敏(甘肃政法学院)

第三章 行政组织与体制 刘厚金(华东政法大学)

第四章 行政领导 杨寅(第一节、第四节);刘淑妍(同济大学,第二节、第三节)

第五章 人事行政 王辉(安徽大学)

第六章 公共财政 刘伟(华东政法大学)

第七章 机关管理 刘淑妍

第八章 行政绩效 黄萍(华东政法大学)

第九章 行政决策、实施与监督 王辉

第十章 公共危机管理 王涵(上海政法学院)

第十一章 行政法治 黄萍(第一节);李海亮(福建行政学院,第二节)

第十二章 行政法治监督 李海亮

《公共行政学》教材编写组

2013年4月

## 第三版序

2009年本教材再版之后,继续受到多方青睐。鉴于近年来,我国政府管理实践和行政法治建设方面的最新发展与要求,在《公共行政学》第二版的基础上,本版教材新增一章《公共危机管理》作为第十章。同时,在原第十章《行政法治》(第三版第十一章)的第二节,依据2011年颁布的《中华人民共和国行政强制法》的规定,新增了行政强制的内容。另外,还对第二版教材第三章《行政组织与体制》中有关行政体制改革的内容,作了补充、更新。特此说明,识之为序。

《公共行政学》教材编写组

2013年4月

## 再 版 序

自 2005 年首版以来,承蒙多方的赏识与支持,本教材销量良好,已连续三度印刷。鉴于我国公共行政实践在近年来的快速发展以及《中华人民共和国公务员法》的出台,教材编写组有针对性地对第一版书中第三章行政组织与体制、第五章人事行政的内容作了改写与更新,并对书中的一些细微疏漏进行了修订。谨此为再版之序,恳请指正。

《公共行政学》教材编写组

2009 年 3 月



# 目 录

## 第一编 公共行政学基本理论

<b>第一章 绪论</b> .....	(1)
第一节 公共行政概述 .....	(1)
第二节 公共行政学的产生与发展 .....	(10)
第三节 公共行政学的学科范畴 .....	(22)
<b>第二章 行政职能</b> .....	(28)
第一节 行政职能概述 .....	(28)
第二节 行政环境与行政职能 .....	(33)
第三节 中国政府职能的转变 .....	(42)

## 第二编 公共行政学的内容

<b>第三章 行政组织与体制</b> .....	(52)
第一节 行政组织 .....	(52)
第二节 行政机关 .....	(61)
第三节 行政体制 .....	(65)
第四节 行政体制改革 .....	(71)
<b>第四章 行政领导</b> .....	(79)
第一节 行政领导概述 .....	(79)
第二节 行政领导的产生和结构 .....	(84)
第三节 行政领导的职位、职权和职责 .....	(92)
第四节 行政领导方法与行政领导关系 .....	(98)
<b>第五章 人事行政</b> .....	(103)
第一节 人事行政概述 .....	(103)
第二节 人事行政的历史发展 .....	(109)
第三节 国家公务员制度概述 .....	(115)
第四节 我国公务员制度的基本内容 .....	(120)

<b>第六章 公共财政</b> .....	(133)
第一节 公共财政概述 .....	(133)
第二节 公共财政支出与收入 .....	(139)
第三节 政府预算与预算管理体制 .....	(153)
<b>第七章 机关管理</b> .....	(163)
第一节 概述 .....	(163)
第二节 机关管理的主要内容 .....	(169)
第三节 机关后勤事务管理及其改革 .....	(186)
<b>第八章 行政绩效</b> .....	(194)
第一节 行政效率 .....	(194)
第二节 绩效管理 .....	(208)
<b>第九章 行政决策、实施与监督</b> .....	(223)
第一节 行政决策 .....	(223)
第二节 行政实施 .....	(235)
第三节 行政监督 .....	(246)
<b>第十章 公共危机管理</b> .....	(253)
第一节 公共危机概述 .....	(253)
第二节 公共危机管理体制 .....	(261)
第三节 我国公共危机管理法律体系 .....	(273)
<b>第三编 行政法治与监督</b>	
<b>第十一章 行政法治</b> .....	(280)
第一节 行政法治概述 .....	(280)
第二节 行政法治实践 .....	(292)
<b>第十二章 行政法治监督</b> .....	(316)
第一节 概述 .....	(316)
第二节 行政复议 .....	(322)
第三节 行政诉讼 .....	(329)
<b>参考文献</b> .....	(345)

# 第一编 公共行政学

## 基本理论

### 第一章 公共行政学基本理论

#### 第一节 公共行政概述

##### 一、行政与公共行政的语义

###### （一）行政的含义

界定行政是讨论公共行政的逻辑起点。关于什么是行政,中外存在各种不同类型的学说。早在中国古代的《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的表达方式;《史记·周本纪》有“周公、召公二相行政”的记载;而唐朝的《唐六典》标志着“典以范政”、“律以正行”传统的出现,即将政权的统治活动与国民的个人活动区分规范的社会治理模式。在马克思看来,“行政是指国家的组织活动”。<sup>①</sup> 概括说来,不管是中国古代对“行政”一语的运用,还是马克思主义的“行政”观,行政都可以理解为对国家事务的管理活动。需要指出的是,现代国家以来,人们通常所用的行政的概念是国家权力分立背景下的产物,即行政是国家立法权(the legislature)、司法权(the judiciary)之外的另一项权力与功能。立法是一种公意的表达与形成,而行政(the executive 或者 the administration)则表现为对通过代议制而形成的公意的执行以及对国家法律规则的实施这两类活动,司法则是对社会纷争的居间裁断机制。作为一种国家权力的形式或职能,行政的主体是政府,政府的行政活动具有明显的公共性特征。因此,在一般意义上,行政也可以理解为公共行政。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1956年版,第479页。

## (二) 行政与公共行政

在概念使用上,行政与公共行政是什么关系呢?两者之间是否存在一些不同呢?这就涉及到对公共行政这一概念的认识问题。要界定看似普通的“公共行政”这一概念,其实是一件甚为复杂的任务<sup>①</sup>,因为,在任何一个现代国家,由于学科视角的不同、时代的不同以及价值倾向的不同,人们对“公共”与“行政”这两个子概念的理解都是存在分歧的。“行政”在拉丁文中为 *administrare*, 英文中,“行政”通常表达为 *administration*, 以上这两个外文词在各自的语境中都具有管理的含义,而管理也可以同私领域或者企业的组织运作相联系。因此,在表达企业与私领域以外的组织管理活动时, *administration* 之前必须要加上 *public* 或 *public sector* 这样的限定词。英文与法文这种语言上的特点与中文不同,中文里的“行政”一词,一般就是指公共活动或者说政府活动,过去人们所说的行政管理学研究的也就是政府的组织与活动及其规律。<sup>②</sup> 而当人们把外文语境中的 *public administration* 直接翻译为中文时,公共行政这样的表达方式就随之出现。在这样的背景下,行政、行政管理、政府管理与公共行政没有必然的不同。

需要指出的是,在我国,除了从中外文的替换上分析公共行政这一概念之外,还必须强调行政、行政管理、政府管理与公共行政这些概念在表述含义方面的不同。首先,如果将“行政”理解为国家的一项组织管理活动,行政的历史同政府与国家的历史一样长;如果将“行政”理解为一项以国家权力的分立为背景,以执行公共意志为己任,以满足公众需求为要义的话,“行政”即具有公共性质的行政的历史则很短,是现代国家产生后才出现的。其次,在我国,将行政管理或政府管理替换为公共行政反映了人们对政府活动性质的认识出现了变化,从过去强调政府单方面的强权、权威与管理过渡为服务与管理并重,服务比管理的色彩更加鲜明。第三,在当代社会,行政管理与政府管理的主体是单一的,即政府;而公共行政的主体是多元化的,除了政府之外,还有非政府组织(Non-Government Organization, NGO)、非赢利组织(Non-Profit Organization, NPO)所进行的公共活动。

除此之外,最近以来,人们还借鉴国外的概念提出了公共管理的表达方式,主张用公共管理替代公共行政。由于 *public administration* 一语本来就存在公共行政和公共管理两种翻译方式,所以,人们会认为,公共行政和公共管理之间的互相替代使用没有什么大的问题。从学术理念上说,用公共管理替代公共行政

<sup>①</sup> John Greenwood & David Wilson, *Public Administration in Britain Today*, London: Unwin Hyman Ltd., 1984, p. 1.

<sup>②</sup> 参见黄达强、刘怡昌主编:《行政学》,中国人民大学出版社1988年版,第4—5页;唐代望编著:《现代行政管理学教程》,湖南科学技术出版社1988年版,第2—5页;李文利主编:《行政管理学》,警官教育出版社1994年版,第4—8页;孙荣、徐红编著:《行政学原理》,复旦大学出版社2001年版,第5—6页。

反映了人们观念上的变化,尤其是最近数十年来,西方国家公共行政领域受到“管理主义”(Managerialism)或者说“新公共管理”(New Public Management)的思想的巨大影响。许多学者认为,公共管理这一表达方式越来越流行,应该由它替代公共行政,主要理由如下:第一,公共行政过多地关注了公共政策层面的问题,而较少地强调管理(management)的问题。第二,公共行政过多强调的是顶端公共机构的意志,而对于公共机构中专门部门中的一些管理专家的意愿反映不够。第三,同公共行政不同的是,公共管理强调公共服务的有效运作,追求效率、责任、目标实现等技术层面的问题,与此有关的领域是公共管理特别关注的领域,例如预算与财务管理、人力资源管理以及信息技术等。<sup>①</sup>

其实,从发展历史看,在西方国家,一方面 public administration(公共行政)几乎一直都在受到管理主义的侵袭;另一方面 public administration 自成为一门独立的学科门类以来一直都是 public administration, public administration 很难真正地被替代为 public management(公共管理)。其根本原因在于,公共管理与公共行政存在不同,首先,“管理”不能替换“行政”的全部本质,如政府的公共服务职能;其次,公共管理关注的核心是秩序与效率,而公共行政除了这两点之外,还必须注意其他目标如政府责任、政府法治等。

## 二、公共行政的概念与特征

公共行政是指政府依法以一定的组织形式行使行政权力,管理公共事务,提供公共服务的活动。以此概念为起点,公共行政具有如下特点:

### 1. 主体的特定性

尽管对公共行政内涵与外延的界定难于一致,但是,可以肯定的是,公共行政研究的永恒核心是政府。政府是公共行政领域的最主要主体与关注对象。什么是政府呢?首先,从国家的外部关系上看,政府是构成一个现代国家必不可少的要件,政府是一国主权的集中反映形式,是近似于主权国家的一个概念。其次,从国家内部权力关系上看,政府是国家权力的一种组织形态,是一种国家机关,即行政机关,与之对应的概念是立法机关或司法机关。公共行政研究领域所言的政府是指第二种行政机关意义上的政府。国家司法机关和立法机关都不属于公共行政的主体范畴。

需要指出的是,在我国,严格法律意义上的政府同行政机关之间并不完全相同,除中央人民政府即国务院外,地方省、自治区范围内的人民政府有四级,即省级人民政府、市(盟、州)级人民政府、县(旗)级人民政府和乡(镇)级人民政

<sup>①</sup> Mary Guy, "Public Management", in Jay Shafritz ed., *Defining Public Administration*, Westview Press, 2000, pp. 162—163.

府;而中央直辖市范围内的人民政府有三级,即市、区、县(镇)三级人民政府。从中央到地方的各级人民政府皆为国家行政机关,但国家行政机关却不以各级人民政府为限,各级政府中依法对外有独立活动能力的职能部门、各级人民政府依据宪法、组织法的派出机关也都是国家行政机关。另外,公共行政的主体以政府或国家行政机关为最基本形式,但却不以此为限,政府可以依法将公共权力、公共事务授权或委托给国家行政机关以外的社会组织来行使、处理。

## 2. 公共性

公共性是公共行政的重要特征。现代行政活动的公共性质可以从四个方面得以说明:第一,政府所拥有的行政权力是一种基于宪政和政治契约而存在的公共权力,此种权力要依法行使,不得滥用。在公共行政活动中,除非出于与公共利益有关的原因,遵照法律,并以国家的名义,否则,不能使用强力对公民的人身与财产进行任何限制或克减。第二,公共行政组织的存在通常以一定的地域为基础,基于契约共同体的考虑,每一个该地域内的居民在公共利益、公共服务面前都是平等的自治个体。第三,在原则上,具有公共性质的行政活动应当由非赢利组织来进行,这些组织的资金要么来自政府的固定预算,要么源自其他公共资金渠道,如捐赠。第四,公共行政存在和发展的基本理由是社会公共需求及其变化发展。换句话说,政府存在的目的是为了维护公共秩序、满足公共需求、实现公共利益。为了实现这些目的,政府既可以直接提供公共产品,例如,公共绿地、城市街灯等;也可以通过间接的手段与方式对社会与市场进行管理、调控,如货币与价格政策;还可以依法运用行政权力进行强制性管制,如市场监管措施、行政处罚等。

## 3. 合法性

公共行政的合法性包括以下几个方面的内容:第一,公共行政的主体应当合法。从国家行政机关的组织到公务员,从国家行政机关到其以外的授权组织,公共行政的组织形式应当有法律依据,如我国的《公务员法》、《国务院组织法》、《地方各级人民政府组织法》等。第二,各级国家行政机关的资产、在公共行政活动方面的财政预算与审计等要依法进行,如我国的《预算法》等。第三,各级国家行政机关在公共行政活动中的职权、程序应当符合法律的要求,如我国的《行政处罚法》、《行政许可法》等。第四,公共行政活动中所产生的行政争议应当依法解决,合法权益受到公共行政活动侵害的应当在法律上有救济的渠道,对公民个人受损的利益,政府应当依法予以赔偿或补偿,如我国的《国家赔偿法》以及《宪法》修正案中所规定的政府补偿制度。

需要指出的是,公共行政的合法性有着一定的限度,在任何一个国家,法律都不可能规制到政府活动的所有领域与空间。实践中,在政府的宏观调控、公共政策、政府内部的机关管理等许多领域,法律都是难以触及的。“法律之下的行



政”是法治行政的应有之义,但“无法律则无行政”却与各国公共行政的现实相去甚远。真正可行的理念应当是,在公共行政领域,政府任何对公民的人身与财产权利构成或必然构成限制与克减的活动都必须要有法律依据并按照法律程序来进行,公民受到的任何现实的损害都应当能够在法律上得到救济。公共行政的合法性是保证与监督公共行政具有责任性的基础。

#### 4. 变动性

公共行政的根本目标是如何在最大化地实现社会资源配置效率的基础上,不断地满足公共需求、实现公共利益。在任何一个国家和地区,公共需求与公共利益的变动性都是绝对的,相对于两者的绝对变动性而言,对政府职能的界限如何,即政府应当做什么这一问题就不存在绝对正确的答案。对于一项具体的公共事务,例如职业中介、公共安全、社会救助等,政府是应当有所为,还是应当不为;是应当完全由政府组织参与,还是应当适当或完全利用市场或其他社会组织的力量;是凭借公的方式,还是利用私的手段;是强制还是协商等等,都需要因时因地根据公共需求的情况,从资源配置的优化程度与效率的高低来作出判断。公共行政的变动性意味着政府在公共事务的处理方面的实际策略与手段是,在政府与社会、市场之间,在公与私之间,在政府意志与个人自愿之间,统筹考虑,合理搭配,灵活运作,适时调整。

### 三、公共行政的作用与界限

#### (一) 公共行政的作用

在现代社会生活中,公共行政的作用几乎无处不在,英国有句名言,从摇篮到坟墓,人们皆需同政府打交道。换言之,公共行政的范围十分宽广,一个现代人终身可以不是立法机关、司法机关工作的直接对象或者活动参与者,但却不可能不接触公共行政领域。公共行政关系到一个国家、一个地区公共需求的满足程度,关系到一定范围内生产力水平的发展、经济与社会的进步、环境的改善和公众生活质量的提高,涉及政治、经济、文化、社会与自然环境各个领域。具体来说,公共行政的作用可以概括为以下方面:

(1) 社会管理作用。社会管理作用就是指以政府为最主要主体的公共行政组织通过运用国家行政权力,发挥其权威性、强制性的监控管理能力,以便协调处理好各种社会关系、社会矛盾与利益,维持社会的正常运行,包括保证国家行政管理规范与公共政策的切实执行,维护社会公共秩序,消除社会歧视与不公,维持社会的公平与稳定等。例如,公安部门对社会治安的管理;卫生行政部门对公共卫生的管理;劳动与社会保障行政部门对企业必须遵守的最低工资标准与劳动安全标准的检查与监督;文化行政部门对有碍社会传统与风俗活动的查禁等。

(2) 市场监督与调控作用。除社会外,市场是政府关注的另一基本范畴。由于市场机制在调节经济过程中存在着难以克服的缺陷,如微观性、短期性、盲目性和滞后性等,因此,任何一个现代国家,政府都必须要对市场进行一定的监管与调控。一方面,政府要对市场的发展动态进行宏观预测,要把市场体制下不能或难以有效配置的资源管起来;另一方面,要在尊重市场规律的前提下,主动引导产业结构与经济结构的调整,并通过制定产业政策对市场作出导向,必要时还要利用税收、价格与货币政策调控市场;最后,政府还需要对市场运转过程中出现的消极性问题进行监督、治理,如打击假冒伪劣,克服市场垄断,反对不正当竞争等。

(3) 公共指导与服务作用。公共指导就是指政府在意识形态、价值观念、生活习俗、行为方式等方面对公众所发挥的引导作用。例如,政府在公众中对科学、文化思想、历史传统、国家法律规范、卫生习惯的宣传与普及。需要指出的是,作为一项公共行政的作用方式,公共指导对公众不应当是强制性的,而应当是自愿或自发的。政府任何对公众的人身、财产与信仰带有直接强制性的公共行政方式都必须通过法律的方式予以表现,应当具有法律依据并按照法律的程序来进行。

公共服务作用是指政府依靠公共财政在提供公共产品,兴办公共事业、提供公共设施方面所体现出的功能,其目的是为了服务公众,维护社会的正常运行与长远发展。例如,为社会提供基础性的、普遍性的公共产品——国防安全、义务教育、公共医疗与卫生防疫、自然灾害的预防与克服、生态平衡的保护等。需要指出的是,相对于公共需求的绝对无限性来说,以公共财政为支撑的公共服务的有限性也是绝对的。因此,在现代福利国家理念下,公共服务的一个基本出发点是:除了基础性与普遍性的公共产品外,公共服务的基本策略应当是扶弱济贫,而不是不分贫富、强弱在全体社会成员中均摊公共服务的福祉,更不能扶强弃弱。例如,政府在发展贫困地区、帮助弱势群体方面的扶持性政策,社会救济、社会保障与社会福利方面对失业人员、失去劳动能力的人员的倾斜性规定等。

## (二) 公共行政的界限

公共行政的作用在日常生活中几乎无处不在,与此同时,它也应当有着一定的界限。所谓公共行政的界限就是讨论公共行政的范围问题。

(1) 公共行政与私人活动的界限。公共行政的作用当然只应当存在于公共领域而不能是私人领域,私人领域不属于公共行政的范围。私人领域有两种:一是市场机制发挥作用的领域;二是社会自治机制发挥作用的领域。在现代市场经济理论看来,市场在配置社会资源方面有着基础性的作用。市场机制的作用对国民经济的调节是第一位的,而政府对市场的干预必须是有限的、辅助性的,政府不能替代市场的作用。同时,以个人自治为单元的社会也有着自治的能力,



社会自治机制是对市场机制与以政府为主的公共行政机制的重要补充,是后两种机制解决不了的问题的第三种解决方式。政府不能提供私人产品,但是非政府组织和私人却可以通过合作的方式同政府一起提供部分公共产品,此时的公共产品可以称为混合性的公共产品;在必要的情况下,非政府组织和私人甚至可以完全替代政府组织提供公共产品,这种情况可以称为公务的私管理方式。

(2) 公共行政同国家立法权力、司法权力的差别。公共行政的最主要主体是政府,政府是公意与国家法律规范的实施组织,因此,在许多情况下,公共行政过程在本质上是国家行政组织行使国家行政权力的过程。国家行政组织所行使的国家行政权力在很多方面同国家的另外两种基本权力——立法权与司法权不同。立法权的本质是一种议事和制定规则的国家权力,其追求的基本目标是实现对全体国民最广泛、最充分的民主性和代表性;司法权的本质是一种对各种社会争议居间裁判的国家权力,其追求的基本目标是要实现对国家法律规范适用的准确性与公正性。相比之下,国家行政权力运作所追求的基本目标则是如何实现执行国家意志和规范的效率。作为国家的三种最基本职能,国家立法权、行政权和司法权之间必须要有适当的分工和界限,三者之间既不能用一方完全替代其他任何一方,也不能按照同样的原理与模式设计单一的制度适用于三种类型的权力领域。

(3) 公共行政与政治统治的不同。在很大程度上,公共行政是一种国家行政权力运作的过程,正因为如此,公共行政从产生之始就同政治活动与政治统治紧密联系。在现代政党制国家,执政党的政治统治与政治活动往往决定并影响着公共行政的性质与方向。反之,稳定的政治统治只有建立在有效的公共治理基础之上才能得以维系,而离开了良好的公共行政,有效的公共治理则不可能存在。与此同时,也应当看到,公共行政与政治统治之间也存在着不同。政治是对社会利益的权威性分配,是上层建筑中各种权力主体为维护自身利益,表达自身意愿的活动以及由此而结成的特定的群体关系。政治统治所关注的基本点是如何稳定地实现特定利益群体的利益与意愿。而国家权力意义上的公共行政则是政府以及政府以外的公共组织为满足社会公共需求而进行的管理与服务活动,这种活动的目标是为了维护公共秩序、满足公共需求,其本质是对经过政治过程所形成的国家意志与国家政策的执行。正因为如此,在用人制度、决策过程以及组织结构等方面政治统治与公共行政都不尽相同。

#### 四、公共行政的基本原则

在现代,由于每个国家的政治体制、法律传统、历史文化的不同,所以,人们对公共行政内涵的理解存在一定程度的差异;与此同时,也应该看到,不同国家的政府、同一国家不同层级的政府在进行公共行政活动时都会遵守一些普遍性