



新编公共行政与公共管理学系列教材

# 公共行政学

Public Administration

邹东升 / 主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

ISSN 1000-9162

# 公共行政学

Public Administration

第25卷 第1期

中国人民大学出版社



新编公共行政与公共管理学系列教材

# 公共行政学

Public Administration

邹东升 / 主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/邹东升主编. —北京:北京大学出版社, 2014. 10  
(新编公共行政与公共管理学系列教材)

ISBN 978-7-301-24863-8

I. ①公… II. ①邹… 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(2014)第 221333 号

书 名: 公共行政学

著作责任者: 邹东升 主编

责任编辑: 倪宇洁

标准书号: ISBN 978-7-301-24863-8/C·1047

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> 新浪官方微博: @北京大学出版社

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

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121  
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 24.5 印张 380 千字

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 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)



本书是国家级行政管理特色专业建设精品规划系列教材之一。教材阐释了政府管理社会公共事务和自身内部事务活动的主体与客体、内容与形式、理念与技术、体制与过程,有助于学生全面了解公共行政学科的发展历程、目前现状、未来趋势、基本路向和主要知识点,认识和把握公共行政的基本规律,从而学会用规范的、科学的、法治的、民主的和高效的价值衡量、分析和评价公共行政现象。

目前国内公共行政学教材非常多,各有特色,从不同角度解释和介绍了公共行政学相关的概念、理论、模式及研究途径,本教材在既有教材的基础上,注重当代行政管理实践问题的发展趋势,在借鉴西方政府改革经验的同时,着力对当代中国公共行政问题的解析。在创新性方面,本教材总结出一些以往教材较少或者略微叙述的内容,如公共财政、政府工具、公共行政研究方法,从一定程度上丰富了公共行政学的教学内容。在体例编制上,本教材注重理论和实践相结合,每章设计了“本章小结”“关键词”“思考题”以及“扩展阅读”等内容,方便学习者更好地思考与分析。

本教材是由西南政法大学政治与公共管理学院公共管理系多位公共行政学专业教师共同完成的,是集体智慧的结晶,凝聚了教材编写者的大量心血,也反映出编写者多年从事公共行政学教学和研究积累的经验 and 心得。教材可以用于本科生和研究生教学,也可用作公务员及干部培训教材和其他公共机构的学习

资料。

本教材的编写分工如下：

主编：邹东升

副主编：郭春甫 郑万军

具体各章的编写分工为：

第一章 导论：公共行政学的发展 邹东升

第二章 行政组织 郑万军

第三章 行政职能 刘云香

第四章 人事行政 金莹

第五章 公共财政与公共预算 张岌

第六章 行政决策 周正春、郭春甫

第七章 行政执行 周正春、郭春甫

第八章 政府工具 郭春甫

第九章 行政法治 冯春

第十章 行政伦理 周连辉、李锋

第十一章 行政绩效 张岌

第十二章 行政改革 邹东升

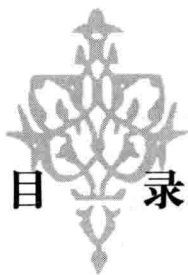
第十三章 公共行政研究方法 石海燕、郭春甫

本教材获得了“国家级特色专业——行政管理”项目、重庆市本科高校“三特行动计划”特色专业建设项目——行政管理，以及中央财政支持地方高校发展专项资金—公共管理建设项目的支持，也得益于北京大学出版社的鼎力支持。在此，我们致以谢忱！

由于编写者水平有限，教材不免存在一些疏漏和不足，期望学界同仁和广大读者不吝指正，以便再版时修正完善。

邹东升

2014年3月于西南政法大学



## 第一章 导论：公共行政学的发展 / 1

### 第一节 公共行政学概述 / 1

### 第二节 西方公共行政学的发展历程 / 7

### 第三节 中国公共行政学的兴起与发展 / 17

### 第四节 公共行政学的研究内容 / 20

本章小结 / 27

关键词 / 27

思考题 / 28

推荐阅读 / 28

## 第二章 行政组织 / 29

### 第一节 行政组织概述 / 29

### 第二节 行政组织的结构与体制 / 36

### 第三节 行政组织理论 / 45

### 第四节 行政组织的变革与发展 / 53

本章小结 / 59

关键词 / 60

思考题 / 60

推荐阅读 / 60

### 第三章 行政职能 / 62

第一节 行政职能的含义及其特征 / 62

第二节 行政职能的历史发展脉络 / 64

第三节 行政职能的构成 / 70

第四节 服务型政府：我国政府行政职能转变的目标 / 78

本章小结 / 84

关键词 / 84

思考题 / 85

推荐阅读 / 85

### 第四章 人事行政 / 86

第一节 人事管理、人力资源管理和人事行政 / 86

第二节 文官制度的演变及基本理论 / 93

第三节 中国国家公务员制度 / 102

本章小结 / 114

关键词 / 115

思考题 / 115

推荐阅读 / 116

### 第五章 公共财政与公共预算 / 117

第一节 公共财政的内涵 / 117

第二节 公共预算 / 119

第三节 政府间财政关系及其改革 / 130

本章小结 / 137



关键词	/ 139
思考题	/ 139
推荐阅读	/ 140
<b>第六章 行政决策</b>	<b>/ 141</b>
第一节 行政决策概述	/ 141
第二节 行政决策理论的发展	/ 148
第三节 行政决策的模型	/ 151
第四节 行政决策过程	/ 156
本章小结	/ 169
关键词	/ 170
思考题	/ 170
推荐阅读	/ 171
<b>第七章 行政执行</b>	<b>/ 172</b>
第一节 行政执行的涵义与特征	/ 172
第二节 行政执行的模型	/ 176
第三节 行政执行的方法	/ 185
第四节 行政执行的过程	/ 198
本章小结	/ 205
关键词	/ 206
思考题	/ 206
推荐阅读	/ 207
<b>第八章 政府工具</b>	<b>/ 208</b>
第一节 政府工具概述	/ 209
第二节 政府工具研究的理论脉络	/ 213
第三节 政府工具体系	/ 224
本章小结	/ 238

关键词 / 239

思考题 / 239

推荐阅读 / 240

## 第九章 行政法治 / 241

第一节 行政法治概述 / 241

第二节 行政法治的理论发展 / 247

第三节 行政法治的制度基础 / 250

第四节 法治型政府：行政法治的实践目标 / 260

本章小结 / 268

关键词 / 268

思考题 / 269

推荐阅读 / 269

## 第十章 行政伦理 / 271

第一节 行政伦理概述 / 271

第二节 行政伦理的结构 / 280

第三节 行政伦理的功能 / 286

第四节 行政伦理的制度化 / 288

本章小结 / 290

关键词 / 290

思考题 / 291

推荐阅读 / 291

## 第十一章 行政绩效 / 293

第一节 效率与行政绩效 / 293

第二节 行政绩效的管理要素 / 296

第三节 中国行政绩效评估 / 308

本章小结 / 311

关键词 / 313

思考题 / 313

推荐阅读 / 314

## 第十二章 行政改革 / 315

第一节 行政改革概述 / 315

第二节 行政改革的动力与阻力 / 318

第三节 当代政府行政改革实践 / 322

第四节 未来的行政发展 / 335

本章小结 / 341

关键词 / 342

思考题 / 342

推荐阅读 / 342

## 第十三章 公共行政研究方法 / 344

第一节 研究方法概述 / 344

第二节 公共行政学研究方法发展史 / 348

第三节 公共行政定性研究方法 / 353

第四节 公共行政定量研究方法 / 364

本章小结 / 382

关键词 / 383

思考题 / 383

推荐阅读 / 383



# 第一章 导论：公共行政学的发展

## 第一节 公共行政学概述

在现代社会,政府的行政活动不仅对政治、经济、社会等方面的影响范围广泛,而且与人们一生的工作与生活紧密相关,可以说是“从摇篮到坟墓”,因此对公共行政活动的研究与思考十分必要。公共行政作为一门独立的学科已有一百多年的历史,是一门研究国家行政组织及社会公共事务管理活动的科学,具有理论性与应用性相统一的特点,其在发展过程中提出了不同的思想、理论和方法形成了公共行政学的基本框架。本章首先对公共行政学的基本概念进行界定,以揭示其基本状况和整体特征,为进一步探索公共行政奠定理论基础。

### 一、行政

“行政”是行政学科最基础、最核心的概念,是公共行政学的逻辑起点,因此对“行政”的含义进行梳理是十分必要的。然而,对于什么是行政,人们历来有不同的解释。不同的时期和不同的地区,对于行政也有着不同的用法和含义。

“行政”一词在我国有着悠久的历史。从文字构成上来看,“行政”中的“行”

即为“多人前行”之义，而“政”的引申含义是督促、引导人们去做正确的事，行政二字连用，即把“政务”推行开来。《史记·周本纪》描述的“成王少，周初定天下，周公恐诸侯畔周，公乃摄行政当国”，以及《左传》中的“行其政事”“行其政令”中的“行”“政”大抵就是这个意思。“行”与“政”两个字在古文中都具有其独立的含义和用法，在中国近代之前的辞书中并没有“行政”一词。也就是说，将近代之前出现的“行政”与其称为“词语”，不如称为“连用”更为恰当。古汉语字典中“行”有 32 种不同或近似的用法，而“政”有 17 种不同或近似的用法，可见，无论是“行”还是“政”，都有多种含义和用法。“行政”中的“行”可取“推行”“实行”之意，“行政”中的“政”可取“政务”“政令”之意。所谓“行政”，简单地说，大抵就是推行政务，实行政令。然而，关于“行”和“政”连用始于何时何处，目前国内学者观点不一，一般认为“行”与“政”连用最早见于先秦时期，记载在《管子》《孟子》等书籍。据《管子》记载：“罪人当名曰刑，出令时当曰政，当故不改曰法，爱民无私曰德，会民所聚曰道。立常行政，能服信乎？”“行”“政”连用最早出现在春秋战国时期的文献，但作为秦汉时期的重要文献，《史记》是出现“行”“政”连用频率最高的文献。《史记》主要从以下两个方面使用“行政”一词，一是专指君王“行政”，二是指君王以外的人“行政”或称“摄行政”。可见，“行”“政”连用到秦汉时期有三种基本形式：一是指君王“行天子事”，二是指君王以外的人“代行天子事”，三是指“行政事”“行政令”等相对具体的情况。“行政”的传统用法在此后两千余年的历史中虽时有变化，却始终没有摆脱“君主意志”的束缚。

“行政”一词的现代含义最早出现于 19 世纪 80 年代。现代西方“行政”的概念在传入中国之前已经历从“executive”到“administration”的变化，但由于当时学者深受“东学”影响，在使用“立法”“行政”“司法”等西学概念时，还尚未直接接触“administration”等西文词汇，而日本对“行政”一词的理解与定位为国人提供了范本。19 世纪末 20 世纪初，中国翻译出版了日本人写的《行政学总论》《行政法撮要》等书。然而，无论当初是主动选择还是被动接受，作为行政学的基础概念，将“administration”译作“行政”已成定势。

在西方，最早提出“行政”的是古希腊思想家亚里士多德。在古希腊，行政主要被看做是从事执行的职务或职位，但那时的执行是等级社会条件下的执行

问题,是附着于立法之下的执行,在很多情况下就是执行官的意思。到了罗马帝国后期和中世纪时期,逐渐地出现了把行政作为一种权力来认识的倾向。所以说,在从古希腊到中世纪后期漫长的历史阶段中,行政的概念是非常含混的,与近现代的行政概念完全不同。而将行政作为国家权力结构中一项专门的权力来看待的是近代启蒙思想家孟德斯鸠,他最早把行政权看做是与立法权和司法权相平等的权力。在18世纪的启蒙运动中,洛克是较早对国家权力进行区分的思想家,他区分出立法权、执行权和对外权三种权力,虽然其中执行权与对外权这两种权力几乎难以区分,但洛克更多地强调了执行的权威性和主动性,从这一点上来说还是具有重要意义的。

## 二、公共行政与公共性

公共性是一个历史生成的概念,它是在公共领域与私人领域、公共部门与私人部门分化和分立的过程中出现的,具有公共性的公共行政是在近代社会才出现的。作为公共行政学中的基本范畴,公共性是指公共部门的属性。一般情况下,它指政府应根据社会的共同利益和人民的意志制定与执行公共政策,以求最大可能地保证公民利益的实现。对于公共行政而言,公共性的概念是与合理性、合法性和代表性联系在一起的,并需要通过这些概念来加以理解。公共性是公共行政的本质属性,不同于以利润和利益最大化为宗旨的私人部门,它决定着政府的目标和行政行为的取向。当代公共行政需要在维护公共利益、提高公共服务的品质、鼓励行政人员的创新意识和加强责任感方面表现公共性。

随着公共行政在我国的研究日趋深入,公共性的“丧失”问题也逐渐引起重视。当代行政体系面临的最大挑战在于公共行政中公共精神的衰微,这种衰微主要表现在三个方面,即公共行政理论的非公共倾向,试图寻找既适合于私人管理,又适用于公共部门管理的普遍法则;公共行政基本价值的偏差,倾向于把效率视为公共行政的最终目的,而实际上现代公共行政的价值很大程度上在于促进民主社会所拥有的基本价值:自由、秩序、正义、公民利益和公共利益等;公共行政实践的误区,将公共行政看成是追求私人利益的手段。总而言之,公共性是公共行政的应有之义,公共行政中公共性问题亟须解决。

公共行政的公共性主要体现在公共行政主体的公共性、伦理价值的公共性、

管理手段的公共性、公共部门运作过程的公共性以及利益取向上的公共性等方面。第一,在公共行政主体上,政府作为管理的主体具有不同于其他私人组织的公共性特征,主要表现在组织的代表性、行为的公务性、宗旨的公益性、权力的法定性等方面。第二,在伦理价值层面上,公共性体现公共部门活动的公正与正义。第三,在公共权力的运用上,公共性体现人民主权和政府行为的合法性。第四,在公共行政管理手段上,公共权力是公共行政活动的后盾和基础,公共权力的公共性充分体现了公共行政的公共性。第五,在公共部门运作过程中,公共性体现为公开与参与。第六,在利益取向上,公共性表明公共利益是公共部门一切活动的最终目的,必须克服私人部门利益的缺陷。第七,在理念表达上,公共性是一种理性与道德,它支持公民社会及公共舆论的监督作用。总之,倾向于把公共性作为公共部门管理活动的最终价值观,这样才能构建公正、公平、公开、平等、自由、民主、正义和责任等一系列价值体系。

近年来,公共行政在公共性的实现问题上做出了许多可贵的探索,这是人类社会文明的成果,我们需要加以吸收和借鉴。但我们同时也要清楚,公共性是公共行政的根本性质,因而是公共行政发展的永恒目标,在公共行政发展过程中要不断朝着这个目标前行。因此,对于公共行政来说,认识公共性问题是根源于把握公共行政的发展方向和推动人类社会治理文明进步的要求。

### 三、公共行政与私人行政

公共行政和私人行政之间的异同是一直为专家学者所关心的课题。一般来讲,公共行政是以国家行政机关为主的公共组织管理公共事务和提供公共服务的活动,而私人行政是私人管理者为实现私人利益最大化对私人领域的私人事务的管理活动。从私人行政和公共行政所共同具有的一些抽象的行政管理职能的角度来说,无论是公共行政还是私人行政,都具有计划、组织、指挥、协调、控制的职能,都需要制定目标、工作程序、绩效标准及各种规章制度,都需要有一整套进行决策、加强人力资源管理和资源管理的措施、方法等等。而公共行政与私人行政二者之间的差异主要表现为以下几点:

一是利润底线与绩效衡量的差异。公共行政讲经济核算、财政收支平衡,其主要目的是以保障国家利益、社会利益和公共利益为前提,是提供服务而不是营

利,这就使得公共部门的管理者和员工的绩效评估变得复杂起来。因此,努力工作、良好服务的态度和行为往往成为一种绩效标准,而这种标准很难量化和准确衡量。与公共部门把社会目标放在优先位置不同,私人行政受私营经济的制约,私营部门通常把利润目标放在首位,作为其主要目的和绩效标准,私人组织可以通过利润率的测量标准对整个组织实行监控。

二是使命不同。公共行政为公众服务,追求公共利益,而私人行政是以营利为目的和以利润为导向的。公共部门的非营利性和非利润导向使得公共行政活动更关注整体利益,在公平与效率的权衡中更注重公平,经济利益让位于社会利益的情况普遍存在。

三是人事制度上的差异。在公共组织中,无论考试、录用、升迁、考核还是解雇、退休等都有详细的法令规章与一定的行政程序,公共部门管理者很难从效率的角度对人力资源进行充分利用;而私人部门管理者对人事的任用、调任与免职有很大的权限,可对人力资源作较佳的利用。

四是政策的一贯性与权变。公共行政的政策从提出、制定到执行需要花费大量时间,而且公众接受政策也需要大量的时间与精力,所以公共行政的管理方式上要有始终一致的贯彻精神,一项政策在长时间内一般不会发生大的变动。而私人行政的变动则受社会因素的影响较大,其可在政府法令范围内,随时调整并加以变通。与公共行政相比,私人行政更关注产业的发展、社会某一方面的变迁与领导人个人的素质等因素,而且私人组织相对权威的集中与规模的较小,也使它在短时间里发生剧烈的改变成为可能。

五是社会监督的公开性与封闭性。公共行政和私人行政都要接受法律部门、新闻媒介和公众舆论的监督。不同点在于,公共行政由于其管理社会公共事务、保障公共利益的性质,必须主动置于社会监督的目光之下,接受社会公众的批评监督,与私人行政相比具有相当大的公开性。除上市公司外,私人企业的内部决策和管理活动一般不需要经过大众的审视,很少向外界公布其决策,因此较为封闭。

六是责任形式的分权与集中。公共行政是一个在众多主体之间合作、博弈与磋商,经过一系列讨价还价而达成共识的过程,基于宪法、法律的原则与制度的设计,公共部门要向政治领导人、议会、公众和司法系统的各种部门负责,因



此,公共部门组织的权力与责任是分散的;而私人行政的管理部门对股东负责,目标比较单一,没有权威分散的特点,也无须花时间去开展外部的谈判。

#### 四、公共行政与行政管理、公共管理

早在 20 世纪 30 年代,英语中的 Public Administration 一词就被译为“公共行政”,至 80 年代这一学科在我国恢复时,“公共行政”一词广泛地被“行政管理”所代替,也就是说二者并无本质的或重大的差异。公共行政泛指现代政府出于服务社会公共利益的目的而对社会公共事务进行管理,以有效地解决社会公共问题,满足公共需求的制度化体系。威尔逊认为,公共行政是公法的细述和进行系统执行的活动。沃尔多对“公共行政”下了两个定义:一是公共行政是人和物的组织与管理,目的是要实现政府的目标;二是公共行政是适用于国家事务管理的科学或艺术。我国台湾学者张润书将公共行政描述为下列内容:(1)与公众有关事务需要由政府或公共团体来处理;(2)涉及政府部门组织及其行政人员;(3)包括各类政府政策的形成、执行和评估;(4)以法制为基础的管理技术;(5)运用管理方法完成政府机构任务及使命;(6)以追求社会福祉公共利益为目的。由此可见,在西方公共行政发展的历程中行政的概念是不断变化的,我们需要用历史的眼光来看待行政概念的变迁。

而行政管理表述的是一个复合概念,其中“行政”通常指政府公共行政过程中的政务的分析和推行,具体表现为政府以为全体国民服务等宪法原则和宪法精神为依据,以实现社会公平和社会正义等行政理念为指导,以运用公共权力为基础,以承担行政责任为前提,以合法的行政管理方式的手段,以追求卓越为目标,履行政府职能,制定国家宏观公共政策。“管理”通常指政府运用依法获得的国家公共权力,并在法律原则规定的范围内运用行政裁量权,以行政效率和社会效益为基本考虑标准,处理公共事务的过程和活动。

公共管理的英文名称为 Public Management。简单地说,公共管理就是研究公共部门管理过程及其规律的科学,主要是研究公共部门如何高效率地为社会提供公共服务和公共产品的科学。目前学界对于公共行政和公共管理二者的关系有三种不同的理解:一是将公共行政等同于公共管理,这种用法常见于日常公共部门管理活动中,认为二者含义并无二致;二是把公共管理当做公共行政的一