

普通高等教育“十三五”规划教材



21世纪公共管理学规划教材
行政管理系列

4th edition

公共行政学

(第四版)

Public
Administration

张国庆 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

Public
Administration

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/张国庆主编.—4版.—北京:北京大学出版社,2017.10

(21世纪公共管理学规划教材·行政管理系列)

ISBN 978-7-301-28843-6

I. ①公… II. ①张… III. ①行政学—高等学校—教材 IV. ①D035-0

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第247668号

- 书 名 公共行政学(第四版)
GONGGONG XINGZHENGXUE
- 著作责任者 张国庆 主编
- 责任编辑 梁 路 胡利国
- 标准书号 ISBN 978-7-301-28843-6
- 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
- 微信公众号 ss_book
- 电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
- 印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730毫米×980毫米 16开本 39.75印张 892千字
- 1990年11月第1版 2000年8月第2版 2007年2月第3版
- 2017年10月第4版 2017年10月第1次印刷
- 定 价 79.00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

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

第四版前言

本次修改,力图实现以下目标:

第一,突出国家观念,体现国家治理体系和治理能力现代化的新探索。威尔逊在《行政之研究》一文中写道:“关于国家的观念正是行政管理的灵魂。”^①公共行政学的学术史亦表明,传统行政学、新公共行政、新公共管理、治理理论之间的分歧和争论,本质上是国家观念的分歧与争论。突出国家观念,在国家治理体系和治理能力的视野下才能对公共行政思想、知识和实践做出合理的定位和清晰的阐释,才能在国情和国政比较的基础上,寻求各国行政的共同点和差异性。2013年召开的中国共产党第十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),该《决定》确立了“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。继“四个现代化”之后,中国开启了第五个现代化的历程。《决定》指出:“到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”为了实现2020年目标,在这几年里,改革力度加强、速度加快、幅度加大、深度加深和广度加宽。在2013年12月30日中央全面深化改革领导小组成立后的1000天内,中央深改组共召开了27次会议,审议了162份改革文件。各领域标志性、支柱性改革任务基本上已经推出,重要领域和关键环节改革取得突破性进展,全面深化改革、全面依法治国的主体框架正在逐步确立。^②基于上述考虑,本次修订补充完善了各章内容,力图在理论和实践上体现国家观念,突出中国国家治理体系和治理能力现代化的新探索。

第二,更新升级,打造“互联网+”型公共行政新模式。行政生态学家里格斯认为社会、经济、政治符号与沟通系统、政治制度、权力观念等因素的差异会导致行政模式的差异。他总结了三种行政模式:农业社会的行政模式——融合型行政模式,工业社会的行政模式——衍射型行政模式,过渡社会的行政模式——棱柱型行政模式。

人类从20世纪70年代进入后工业社会以来,行政模式一直随着行政生态环境的变化而不断地变革。本书第三版出版后的十年间,全球范围内的科技、政治、经济、社会和文化环境发生了划时代的变革,在物联网、大数据、人工智能、云计算等信息科技的推动下,人类社会进入了智能社会,传统的社会思想和社会结构发生了质的变化,人类社会的生产、生活、组织、管理呈现出明显的网络特征。“互联网+”改变了传统社会结构的实体属性和运行属性。这意味着传统意义上的各类疆界和藩篱在不断地被打破,在组织分化的基础上,不同参与主体各司其职,发挥各自制度的比较优势,通过良好治理走向繁荣成为现代社会的一大特征。公共行政也不例外,“互联网+”型公共行政成为新时代的公共行

^① Woodrow Wilson, “The Study of Administration,” *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887, pp. 197-222.

^② 新华网:《开启全面深化改革的新航程——写在中央深改组成立1000天之际》。

政模式。这决定了公共行政学的研究对象、范围、深度、广度的网络化,只有在学科网络、知识网络、治理行动网络、政策网络、组织网络中才能全面、深刻、真实地把握“互联网+”型公共行政的真谛。

基于上述考虑,我们重申本书第三版对公共行政学研究范围的界定:“凡与政府公共政策和公共管理相关的一切思想、理论、价值观、方法、技术和实际事务,都应当纳入公共行政学的研究视野。”在此基础上,本次修订力图呈现“互联网+”时代公共行政思想、理论、制度、技术和实务的新发展。

第三,重视比较,力倡公共行政的中国模式。罗伯特·达尔在《公共行政学的三个问题》一文中曾指出:“公共行政学的研究必须变成一门具有更广泛基础的学科,不应将它束缚在一种狭窄地界定了的技术知识和过程之上,而必须扩展到变化着的历史、社会、经济和其他条件因素上(这些因素给每个国家行政学打上特殊的印记)。”^①世界各国的行政实践与国家相伴而生,具有悠久的历史。如果将1887年威尔逊发表《行政之研究》作为现代公共行政学的象征性起点,至今公共行政学已经经历了一百三十年的发展。在这段历史中,公共行政学基本是欧美的公共行政学,中国行政学的学术群星在国际星空中还略显暗淡。

中国的文明开化历史已经充分显示了中国的行政实践和行政思想对国家建构的原创性意义;中国一百多年来的抗争、发展和崛起历史已经充分证明了一个强大而有效的政府的重要性;当前中国已经发生了翻天覆地的变化,取得举世瞩目的成就和诸多共识;学界同仁的比较研究已经积累了扎实的基础,上述种种因素都为“中国公共行政学”的概念体系、价值体系、学术体系、思想体系和话语体系的建构奠定了基础。在历史比较的视野中,完善中国公共行政学是一件光荣而艰巨的历史使命和时代责任,任重而道远。本书第一版出版至今的二十年里,我们的研究重点一直放在当代中国行政体制改革等政府管理问题上。此次修订,我们力图在已有研究的基础上,扎根中国的行政土壤,从公共行政学的各个子范畴入手尝试探索公共行政的中国模式。

第四,整合章节,凝练结构,充实内容。此次修订对各章内容都进行一定程度的更新、充实和修改。补充了从2007年至今重要的行政思想、理论和实践的新发展。比如增加了中国新一轮的行政改革、政府职能转变、整体政府理论、逆民营化趋势、现代法治行政是法治国家的组成部分等内容。修改了部分章节的内容。比如行政行为的基本方式。对一些数据进行了补充更新,比如公共财政一章的统计数据等。

为了便于读者研读和教学,此次修订重点对第四部分“行政发展与发展行政”进行了适度整合。本书第三版大幅度地拓展了第二版“公共行政(学)的发展”的内容,把20世纪60年代以来的公共行政(学)的发展分为西方国家行政改革的理论背景、典范革命与官僚制典范批判、政府理论创新、修正政策与改革政府、问题与争论五个部分。这种拓展有必要,也收到了良好的反响,为了使结构更加紧凑,此次修订,将第三版的第二十章、第二十一章、第二十二章合并为两章,即新版的第二十章和第二十一章。

不幸的是,在本书修订即将完成之时,张国庆教授因突发疾病医治无效在北京溘然长逝。张国庆教授在北京大学学习和执教36年,在国内率先设立当代中国政府管理博士研

^① R. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems," *Public Administration Review*, Vol. 7, No. 1, 1947, pp. 1-11.

究方向,是改革开放以来北京大学和我国行政学教学与学术研究的开拓者和奠基者之一。他的逝世是北京大学的重大损失,也是我国行政学教学科研领域的重大损失。

按照张国庆教授生前的安排,第四版的修订工作按照预期顺利完成,具体分工情况如下:

时和兴:第三章 行政权力

第十七章 行政伦理

刘新胜:第六章 人事行政(第六节吴知论)

胡象明:第七章 行政决策

曹堂哲:第八章 行政执行

黄仁宗、李丹阳:第九章 行政方式方法(第一、二、五节黄仁宗,第三、四节李丹阳)

周志忍:第十章 行政效率

白智立:第十一章 机关管理

徐惠玲:第十二章 公共财政和预算(曹堂哲补充更新数据)

王志明:第十四章 行政行为

张国庆:第一章 绪论

第二章 行政职能(李春校改)

第四章 行政领导(王琳琳校改)

第五章 行政组织(江永清校改)

第十三章 依法行政

第十五章 法制行政

第十六章 行政责任

第十八章 现代政府能力(项冶校改)

第十九章 当代中国政府行政改革(孙彩红校改)

第二十章 典范革命与新公共行政(曹堂哲校改)

第二十一章 新公共管理及其批评(曹堂哲、姜佳莹校改)

第二十二章 修正政策与改革政府(杨旒校改)

第二十三章 问题与争论(黄仁宗校改)

我们希望第四版能跟上快速变革的世界,能够在第三版诠释 21 世纪公共行政学的研究范畴和研究对象的基础上,探索中国公共行政学术体系。尽管我们做了很大的努力,但总自觉功夫不够,书中仍可能存在某些不妥、缺点甚至谬误,我们真诚欢迎同行和读者的批评指正。

最后,对曹堂哲的统稿工作,对黄仁宗、李丹阳所做的全书资料核对工作,对责任编辑所付出的辛苦,对北京大学出版社的理解和支持,表示由衷的感谢!

张国庆初稿

本书编写组校改

2016 年 12 月 1 日

第三版前言

通过第三版的修订,我们试图实现以下几个目标:

第一,修正书名。第三版的书名由“行政管理学概论”修正为“公共行政学”。本书十五年前出版的时候,按照“本土文化”的称谓,将书稿定名为“行政管理学概论”。在2000年第二版修订的时候,我们曾想维持既定的事实也无不可。现在看来,既然“在国际通用和更为专业的意义上,‘公共行政学’或许更为精当,更能准确表现本学科的内涵”(第二版前言),更能表现公共行政的本质属性,即公共性,同时“国际标准”或“国际视野”已经成为国内学术界的一般共识,那么,按照国际通行的称谓修正书名应当是有道理的。

第二,诠释21世纪公共行政学的研究范畴和研究对象。界定公共行政学的研究范畴,选择公共行政学的研究对象,一直是直接影响作为社会科学的公共行政学的“批判力”“解释力”“行动力”的至关重要的基本问题之一。

1887年,伍德罗·威尔逊在《行政学研究》中这样界定行政学:(1)关于建立行政科学的意义。“简言之,如果在以往许多世纪中可以看到政府活动方面的困难在不断聚集起来,那么在我们所处的世纪则可以看到这些困难正在累积到顶点。……这就是当前必须认真和系统地调整行政工作使之适合于仔细试验过的政策标准的原因。我们现在之所以正产生一种前所未有的行政科学,原因也在这里。关于宪政原则的重要论战甚至到现在还远没有得出结论,但是在实用性方面它们已不再比行政管理问题更突出。执行一部宪法变得比制定一部宪法更要困难得多。”“没有任何一种政府职责现在没有变得复杂起来,……全民的意见正在稳步地扩展成为一种关于国家职责的新观念。与此同时,政府的职能日益变得更加复杂和更加困难,在数量上也同样大大增加。行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务。……关于国家以及随之而来的关于国家职责的观念正在发生引人注目的变化,……当你了解国家每天应该做的新事情之后,紧接着就应该了解国家应该如何去做这些事情。……这就是为什么应该有一门行政科学的原因,它将力求使政府不走弯路,使政府专心处理公务减少闲杂事务,加强和纯洁政府的组织机构,为政府的尽职尽责带来美誉。这就是为什么会有这一门科学的原因之一。”^①(2)关于行政学研究的性质、目标和目的。“公共行政就是公法的明细而系统的执行活动。一般法律的每一次具体实施都是一种行政行为。例如,有关捐税的征收和增加,罪犯的处以绞刑,邮件的运输和投递,陆海军的征募和装备等,显然都属于行政行为。然而指导这些应予进行的工作的一般性法律,却显然是在行政管理之外和行政管理之上的。”“行政学研究的目标在于了解:首先,政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次,政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面用尽可能少的成本完成这些适当的工作。”“行政管理研究的目的就在于

^① [美]伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,载彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社1997年版,第4、4—5页。

把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来,并使它们深深植根于稳定的原则之上。”^①(3)关于行政管理的特点。“行政管理的领域是一种事务性的领域,它与政治领域的那种混乱和冲突相距甚远。在大多数问题上,它甚至与宪法研究方面那种争议甚多的场面也迥然不同。行政管理作为政治生活的一个组成部分,仅在这一点上与企业办公室所采用的工作方法是社会生活的一部分以及机器是制造品的一部分是一样的。但是行政管理却同时又大大高出于纯粹技术细节的那种单调内容之上,其事实根据就在于通过它的较高原则,它与政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接相关联的。……需要注意的最重要的一点是这样一条真理,……行政管理置身于‘政治’所特有的范围之外。行政管理的问题并不是政治问题,虽然行政管理的任务是由政治加以确定的,但政治却无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。”^②显然,威尔逊注重的是政府的执行法律的“行动能力”,因而,威尔逊定义的公共行政学是关于政府的“行政管理学”。

1926年,美国行政学家伦纳德·怀特(Leonard White)提出:“行政研究应当建立在管理的基础之上,而不应当建立在法律的基础之上。……行政已经成为,而且将继续是现代政府的中心问题。”^③在此基础上,美国另一位行政学家戴维·罗森布鲁姆(David Rosenbloom)提出,基于权力分立的国家宪政体制,公共行政包含着三种观点或研究途径。德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)对此概括说:“宪政制度中的每一个政府部门,皆有一套信条、一套价值、一套工具以及完整的程序。对于行政部门而言,它们便是行政、管理、官僚,以及对效率和效能的强调。对立法部门而言,它们便是政治和政策制定以及对代表性和回应性价值的强调;对于司法部门,它们便是法律,强调的是宪法的完整性以及对个人的实质性和程序性平等保护。我们的任务在于找到整合这三种途径的恰当方法。”^④显然,在这里,关于公共行政学的研究范畴和研究对象的界定是广泛的,基本的国家公权力机关,即“广义政府”,也即国家的立法、司法、行政机关的信条、价值、工具、程序等等,都被认为属于公共行政学的研究范畴和研究对象。

在我们看来,世界已经进入了信息化时代。发展性、动态性、复杂性、关联性、不确定性、高风险性构成了这个时代的明显的特征。在信息化的时代,原本认为没有关系的诸多事物相互间的交叉、影响、渗透、融合、重组已经成为一种常态。与此相联系,在政府管理领域里,由于不能对“变化”做出及时、准确和坚强有力的反应,“执政无能”有所普遍化,进而,政府的公共政策的质量和政府的公共管理的有效性,已然成为一个涉及国家问题、经济问题、社会问题、伦理道德问题、时代问题等诸多问题的共生性的问题,政府的思想、意愿和能力因此面临前所未有的挑战。在信息化时代,政府与社会组织的界限,政府与社会组织的社会性的专业分工,政府公共管理的方式与企业管理的方式,等等,在某些方面正在变得越来越模糊。与此同时,传统意义上原本比较清晰的学科分类的标准或界限也正在变得越来越模糊。在这样的历史条件下,我们认为公共行政学理应“与时俱进”,重

① [美]伍德罗·威尔逊:《行政学研究》,载彭和平等编译:《国外公共行政理论精选》,北京:中共中央党校出版社1997年版,第16、1、14页。

② 同上书,第14页。

③ [美]伦纳德·D.怀特:《公共行政学研究导论》,载彭和平等编译:前揭书,第42页。

④ [美]戴维·H.罗森布鲁姆、罗伯特·S.克拉夫丘克:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》,张成福等译,北京:中国人民大学出版社2002年版,“第一版序言”,第14页。

新审视自身的研究范畴、研究对象和研究方法,使作为社会科学的公共行政学有能力回应现实的公共管理问题。据此,我们尝试这样定位 21 世纪公共行政学的研究范畴和研究对象:政府应当为谁服务、政府应当做什么、政府如何履行职能,是公共行政学的永恒的学术命题。政府的公共政策的质量和政府的公共管理的有效性,是公共行政学的基本的研究主题。关于国家(政府)的思想、职能和行为的边界,就是公共行政学研究的边界。政府公共管理所面临的所有问题,都是公共行政学应当关注并力求现实解决之道的问题。凡与政府公共政策和公共管理相关的一切思想、理论、价值观、方法、技术和实际事务,都应当纳入公共行政学的研究视野。

第三,改写和补全内容。第三版重写了“行政领导”“行政决策”“行政执行”“行政法”四章,基本重写了“公共行政(学)的发展”一章,同时,绝大部分章节作了修改,增加了一些我们认为必要的内容。例如,“现代政府能力”一章增加了“公共危机与政府能力”一节,“行政职能”一章增加了“美国企业界的管理革命”,“行政权力”一章增加了“21 世纪的行政权力展望”等方面的内容。

基于以上关于公共行政学研究范畴的定位,第三版特别大大扩展了“公共行政(学)的发展”一章,按照一定的逻辑结构,把 20 世纪 60 年代以来的公共行政(学)的发展分为西方国家行政改革的理论背景、典范革命与官僚制典范批判、政府理论创新、修正政策与改革政府、问题与争论五个部分,试图对这个时期公共行政(学)的发展作出全景式的“素描”。然而,这个时期的理论创新和政策实践的确是丰富多彩的,其中包括许多不同的,甚至截然对立的价值观和政策主张。对此,我们试图通过脉络清晰、简明扼要、重点突出的描述,尽可能地为修习者提供全面和准确的知识,包括关于某种理论或政策选择的批评意见和争论。

第三版基本维持了第二版的架构,少数章节的顺序作了必要的调整。由于同一个问题存在不同的研究角度,因此一个知识点可能与若干个章节的内容有关,加上作者比较多,如何避免明显的重复就成为一个问题。对这类问题,我们采取了前后照应、简写与详写相结合的方法处理,尽可能做到既保证相关章节内容的完整性,又不出现明显的重复。

第四,补正资料。关于“注释”,第三版凡重写和新增加的内容,基本上都按照通行的学术规范,以“脚注”的方式给出了出处,同时对第二版的某些内容亦追补了部分注释。只是,由于多种原因,未能全面追补第二版的注释。关于“注释”,第三版采取的处理方式是:(1)凡第一次引用,一般全称注释,例如,[美]F. W. 泰罗:《科学管理原理》,胡隆昶等译,北京:中国社会科学出版社 1984 年版,第 170 页。(2)同一作者的同一本书第二次被引用,一般简化处理,例如,[美]F. W. 泰罗:前揭书,第 60 页。(3)同一作者有两本或两本以上的书第二次被引用,一般也简化处理,但为了避免混淆,一般会重复书名,例如,[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第 54—65 页。这样做的目的,意在不仅加强第三版的学术严肃性和严谨性,而且能够通过这种方式为修习者提供进一步深入研究的一种学术路径。

关于书中所涉及的外国人名,第三版采取了一种简明的对照方式:(1)凡第一次出现的人名,按照中、英文复名,而不是全名的方式对照,例如,弗雷德里克·泰罗(Frederick Taylor)。我们想,对中国读者来说,中、英文复名已经足以避免人名混淆了。(2)对以后再次或多次出现的人名,一般不再给出英文名。(3)由于作者比较多,因此,跨章第一次

出现的人名,一般给出中文复名,例如,弗雷德里克·泰罗,同一章再次或多次出现的人名,尤其是著名学者,则可能仅使用中文单名,例如,泰罗。

第三版的作者有所变动,具体分工情况如下:

时和兴:第三章 行政权力

第十七章 行政伦理

刘新胜:第六章 人事行政(第六节吴知论)

胡象明:第七章 行政决策

曹堂哲:第八章 行政执行

黄仁宗:第九章 行政方法

周志忍:第十章 行政效率

白智立:第十一章 机关管理

徐惠玲:第十二章 公共财政

王志明:第十四章 行政行为

张国庆:第一章 绪论

第二章 行政职能

第四章 行政领导

第五章 行政组织

第十三章 依法行政

第十五章 法制行政

第十六章 行政责任

第十八章 现代政府能力

第十九章 当代中国行政改革

第二十章 西方国家行政改革的理论背景

第二十一章 典范革命与官僚制典范批判

第二十二章 政府理论创新

第二十三章 修正政策与改革政府

第二十四章 问题与争论

我们希望第三版基本上反映了20世纪公共行政学的重要内容。然而,由于受篇幅的限制,虽已修订到第三版,感觉上仍有不少的缺憾;与此同时,由于我们试图诠释21世纪公共行政学的研究范畴和研究对象,因而亦有自觉功夫不够的惶惑。或许,“书不尽言,言不尽意”^①就有这个意思吧。尽管我们做了很大的努力,但书中仍可能存在某些不妥、缺点甚至谬误,我们真诚欢迎同行和读者的批评指正。

最后,我们对李丹阳博士为第三版的资料核对所做的工作,对责任编辑所付出的辛苦,对北京大学出版社的理解和支持,表示由衷的感谢!

张国庆

2006年4月1日

于北京大学政府管理学院大楼

^① 《周易·系辞上》。

第二版前言

十年前,我们编写了《行政管理学概论》,意在为一些行政管理学的修习者提供一个准确、充实和相对系统的读本。这个读本应当包括现代行政管理学的主要知识、理论和方法,反映当时重要的理论成果和最新的研究进展,并为修习者提供进一步研究的线索。现在看来,这一目标完成得并不够理想。另外,十年来,人们对世界公共行政管理和行政管理学科的历史和现状有了更多的了解和把握,中国的公共行政管理和行政管理学科也有了长足的发展。相比之下,十年前的读本确实显得有些陈旧、滞后,其知识体系也明显存在一些缺憾。我们希望现在的第二版不仅能够弥补当年的某些缺憾,而且能够较为准确、清晰、概要地介绍和讨论近十年来世界和国内公共行政的研究成果和发展动态。

当年定名“行政管理学”而不是“行政学”或“公共行政学”,是因为在 80 年代中期中国行政学恢复的时候,基于当时的历史条件,多数研究者使用了前一个称谓,且已经在全社会得到了比较广泛的播扬和应用。这样,我们亦选择了表现“本土文化”的称谓,将书稿定名为“行政管理学”。其实,在国际通用和更为专业的意义上,“公共行政学”或许更为精当,更能准确表现本学科的内涵。不过,既然《行政管理学概论》的印次已有十余次,印数已经超过了 10 万册,第二版似乎并没有必要同时修订书名了。当年在“行政管理学”之后加上“概论”二字,则是因为我们认为百余年间有关公共行政的专业研究已经十分的丰富和庞杂,若再加上相关学科交叉研究的领域,其内容实在不是一本 30 万字的教科书所能充分反映的。那恐怕需要类似数卷本学科史的表现方式才能如愿。出于以上两个方面的考虑,第二版我们仍然沿用了“行政管理学概论”的书名。

本次修订我们力图实现以下目标:

一、体例编排和分类恰当、合理。为此,我们尝试着把全文分为了四大部分,共二十章:

第一部分:行政原理与行政体制,共七章。主要在阐释公共行政学以及相关学科发展历程的基础上,介绍和讨论那些涉及公共行政原理的最重要的理念性的问题,那些关系国家公共行政制度的最基本的规范性的问题。这些问题多与国家的宪政原则直接相联系,其规定性多是国家宪政体制的一部分。就学术研究而言,本部分各章多半已是公共行政学科的相对独立的分支学科,例如,行政组织、人事行政、行政领导、行政决策,或者虽然不一定可以称为分支学科,但却是不可或缺的基础性研究领域,例如,行政权力、行政职能。

第二部分:行政程式与行政技术,共五章。主要介绍和讨论政府公共行政管理过程中一些与规范性、有效性、灵活性直接联系的范畴。这些范畴大体上是中央政府即国家行政机关和各级地方政府即地方国家行政机关,在实施公共行政管理过程中经常遭遇的不可回避的管理问题。我们选择了行政实施、行政方法、行政效率、机关管理、公共财政五个范畴作为介绍和讨论的主要范畴。其中,行政实施包括了行政指挥、行政沟通、行政控制、行

政协调等若干基本的行政管理范畴,行政方法则包括了行政程序、行政计划、行政基本方法、行政技术等若干经常性的行政管理问题。其实,这一部分涉及的范畴和问题是很多的,可以包括的内容并不限于本修订版的内容,某些问题也未必只是行政管理的方式方法问题,同时,如果设定不同的标准,不仅可以另行分类,而且某些范畴也是可以单独成章的。但那样一来恐怕有违初衷,很难再是“概论”了。

第三部分:行政行为与法制行政,共五章。主要介绍和讨论公共行政学与相关学科交叉研究的某些问题。之所以确定这样一个部分,并分出行政行为、法制行政、依法行政、行政责任、行政伦理各章,是基于这样一种认识:“我国虽有源远流长的法制思想史,却无根深蒂固的法制制度史。”与此相联系,“官本位”“政府中心论”等观念的长期盛行,事实上已经影响到我国建立、完善和发展市场经济的历史进程,进而影响到我国实现国家现代化的进程。在强调“依法行政”“依法治国”的今天,我们中国的公共行政管理,实在需要多一些法制或法治。另外,仅就学科分类而言,在欧洲大陆法系的国家,行政学与行政法学从来就没有明晰的学术界限,且公共行政管理与关于公共行政之研究,从来就伴着复杂的伦理道德问题。从世界各国相对有效的行政管理模式来看,“他律”(制度)与“自律”(伦理道德)的有机结合,应是行政制度建设的方向。

第四部分:行政发展与发展行政,共三章。主要介绍和讨论发展中的公共行政研究问题,包括行政能力、当代中国行政改革和20世纪70—80年代以来西方公共行政研究的状况。如此安排,是因为我们认为存在这样一种逻辑维:(1)进入20世纪90年代以来,人类世界明显开始了新的产业革命的进程,人类社会的发展进程出现和形成了许多前所未有的主流特征,即所谓信息化社会的时代已经到来,知识经济的时代已经到来,经济全球化的时代已经到来。在世纪之交,如何通过调整国家与社会、政府与市场的关系,进而实现经济结构的调整,增强企业的活力,从整体上提高国家的竞争力,是几乎所有国家政府的首要的、战略性的任务。对西方经济发达国家政府而言,则还有一个如何牢牢控制世界经济的主导权的问题。(2)与此相联系,为了有效地对付日趋激烈的竞争和挑战,各国政府能力正在变得愈来愈重要。政府能力事实上是国家竞争力的基本构成部分,而政府能力只有通过顺天应势、切实有效的行政改革,才有可能不断得到提升。(3)与新的、具有转折意义的历史进程相一致的行政改革,只有建立在“典范革命”的基础之上,才有可能量、能、势、形一致,广泛而深入,切实而有效。70—80年代西方公共行政研究的发展,是在60年代社会科学典范革命的基础上实现的。在典范革命的基础上,西方国家以批判官僚制为前提和理论基础,兴起了以创新为基调、以鼎新革故为内容的“新公共管理思潮”,其间涌起了许多新的思想、理论和公共政策主张。与此相联系,通过政府行政改革提高公共政策和公共管理的品质,使政府管理不仅能够跟上时代变迁的潮流,而且能够在其中发挥不可或缺的作用,合乎逻辑地成为了历史对政府的新的客观要求。正是在这样的历史要求下,西方各国从重新审视公共行政的某些基本理念开始,逐步拓宽为治道(governance)变革,再发展成为关于政府典则规范的全面修正,普遍开展了“政府再造”(government re-engineering)或“重塑政府”(reinventing government)运动。至于今后的发展趋势和最后的结论,则还需要时日观察和分析。(4)与“文化大革命”以前相比较,80年代以来中国政府的行政改革取得了突破性的进展,但与国家全面实现现代化的历史进程相一致,尚无完

日。为此,我们首先需要进一步寻求和择定我们的价值标准。

二、知识和理论广泛、均衡。本次修订意在介绍和讨论“20世纪的行政学”,相应地在时间跨度上选择了1887年伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)的《行政学研究》和1914年古德诺(Frank J. Goodnow)的《政治与行政——对政府的研究》,作为现代公共行政学开端的理论标志,选择了1992年戴维·奥斯本(David Osborne)和特德·盖布勒(Ted Gaebler)的《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,以及1998年丹尼尔·耶金(Daniel Yergin)和约瑟夫·斯坦尼斯罗(Joseph Stanislaw)的《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》^①作为20世纪末期公共行政的理论标志。对其间百余年重要的思想、观点、理论、争论、人物及其代表作等,我们力求有相应的介绍和讨论,希望不要有明显的疏漏。为此,第二版增加了行政职能、公共财政、行政能力、依法行政、行政伦理、当代中国行政改革、公共行政学的发展各章,同时重写或改写了绪论、行政权力、行政效率、行政实施、行政方法各章,充实、补正、调整了人事行政、行政领导、行政决策、机关管理各章,基本维持了行政组织、行政行为、法制行政、行政责任各章,删去了财务行政一章。

三、分析和评价客观、公正。由于第二版涉及众多的理论、人物、文著,而不同的理论、人物、文著经常表现不同的价值偏好,因此,批评、争执、论战是难免的。第二版在处理这些问题时,力求首先能够较为准确、全面地反映不同的观点,然后能够较为公正、客观地进行分析和评价。应当说,真正做到这一点是不大容易的。毕竟,分析和评价者的头脑中“隐藏着一些假设、偏好和偏见,它们决定我们如何看待现实,留意什么事实和怎样判断它们的重要性和价值”^②。第二版的分析和评价究竟是否客观、公正,最终还是需要读者鉴别。

四、学术规范严谨、周正。为了尽可能保证学术规范的严谨和周正,第二版力求:(1)外国人名对照注明英文;(2)直接引文和重要观点引证以脚注方式注明出处。另外,考虑到教科书性质,第二版在各章的后面按照统一格式分别设置了三个部分:“名词与术语”“复习与思考”“主要参考书目”。我们想,这样处理既有利于修习者的修习,也有利于教授者的教授。同时,各章分别开列了总数约在两百本左右的参考书目和学术论文,相信对修习者进一步的深入修习会提供有益的帮助。当然,“思考”是难以穷尽的,对那些愿意、勤于和善于思考的修习者来说,相信可以提出许多更为深入、细致的理论和实践问题。或许,这可以作为第二版的“留白”之处。

由于各种原因,第二版的作者较之1990年版有所变动,具体分工情况如下:

时和兴:第三章 行政权力

第八章 行政实施

第九章 行政方法(第二节赵成根)

第十七章 行政伦理

王志明:第六章 行政领导

第十三章 行政行为

① [美]丹尼尔·耶金和约瑟夫·斯坦尼斯罗:《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》,段宏等译,北京:外文出版社2000年版。

② 参见塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,北京:新华出版社1999年版,第5页。

赵成根:第七章 行政决策

徐惠玲:第十二章 公共财政

刘新胜:第五章 人事行政(第三节吴知论、蒋建军)

周志忍:第十章 行政效率

田玲、白智立:第十一章 机关管理

张国庆:第一章 绪论

第二章 行政职能

第四章 行政组织

第十四章 法制行政

第十五章 依法行政

第十六章 行政责任

第十八章 现代政府能力

第十九章 当代中国行政改革

第二十章 公共行政的发展(第一节时和兴)

应当说,第二版大体上反映了现阶段我们关于公共行政学的认知水平。但脱稿之后总觉得还有一些遗憾,总觉得假如再多花费一些时间,我们还可以做得更好一些,或许,这就是所谓学术研究的遗憾吧。第二版虽然统一安排大纲,统一进行了必要的规范性处理,但限于水平,书中可能存在某些不妥、缺点甚至谬误。我们竭诚欢迎阅者的批评指正。

最后,我们对北京大学出版社理解和支持我们的编辑们表示由衷的感谢!

张国庆

2000年2月28日

第一版前言

经过几年的教学实践和不断总结,我们编写了这本行政管理学教科书。

行政管理学是一门研究范围比较广泛的独特学科。在一百余年的发展进程中,它逐步形成了四个方面的突出特征:第一,它是关于公共行政管理的系统科学,它有较为完整的理论体系和特有的研究对象;第二,它是关于公共行政管理的综合科学,它有效借鉴和运用了各个时期的相关学科的研究成果;第三,它是关于公共行政管理的实践科学,它从论证现实行政问题发端,并始终强调理论与现实行政相结合;第四,它是关于公共行政管理的创新科学,在它不同的发展阶段上,都不断有新的理论观点和新的研究方法问世。

行政管理学所包括的内容是丰富多彩的。它不但有一般的原理原则、基本范畴、研究方法,还有若干分支学科和许多专门问题。显然,这不是我们这本教科书所能全部包容的。在编写过程中,我们注意了以下三点:首先,在内容上我们着眼于“概论”,力图帮助读者建立起关于行政管理学的基本概念,使之初步了解行政管理学的主要理论规范和一般研究方法;其次,我们力图原理原则与技术方法并重,同时适当论及我国现实行政管理的某些问题;再次,在某些存疑的问题上,我们较多地采用了多数人所接受的观点,在其中某些问题上,我们则采用了我们自己的看法。

这本教科书由张国庆主编,是集体努力的结果,本书的写作分工为:张国庆编写第一、二、十四、十五章,刘新胜编写第三章,王志明编写第四、九、十一章,赵成根编写第五、七章,时和兴编写第六、八、十章,田玲编写第十二、十三章。

在编写过程中,我们得到了本系肖超然、陈哲夫两位教授的积极支持,在此,我们一并表示由衷的感谢。另外,由于我们水平所限,书中难免有不妥之处,我们竭诚欢迎读者批评指正。

张国庆

1989年12月10日

第一部分 行政原理与行政体制

第一章 绪 论	3
第一节 公共行政学概述	3
第二节 公共行政学的演进	19
第三节 国家行政管理体制	37
名词与术语	48
复习与思考	48
主要参考书目	49
第二章 行政职能	51
第一节 现代政府行政职能问题的由来与发展	51
第二节 行政职能的含义	58
第三节 行政职能的构成	60
第四节 关于政府职能的争论	62
名词与术语	72
复习与思考	72
主要参考书目	73
第三章 行政权力	74
第一节 行政权力概述	74
第二节 行政权力分配	89
第三节 行政授权	94
第四节 行政权力行使	100
名词与术语	109
复习与思考	110
主要参考书目	111
第四章 行政领导	113
第一节 行政领导概述	113
第二节 领导者的人生价值观	119

第三节 优秀领导者的品格	124
第四节 优秀领导者的基本素质	128
第五节 领导力及其提升	132
名词与术语	134
复习与思考	134
主要参考书目	135
第五章 行政组织	137
第一节 行政组织概述	137
第二节 组织目标	143
第三节 组织结构	147
第四节 组织原则	150
第五节 组织环境	154
第六节 组织变革	156
名词与术语	160
复习与思考	160
主要参考书目	161
第六章 人事行政	162
第一节 人事行政概述	162
第二节 现代人事行政制度：国家公务员制度	166
第三节 现代人事行政中的职位分类和级别分类	168
第四节 现代人事行政的更新机制：考任、退休与培训	172
第五节 现代人事行政的激励—保健机制：考核、奖励、晋升与工资福利	176
第六节 现代人事行政的行为调控机制：义务、道德、监督与惩戒	179
第七节 当代西方人事行政的发展	182
第八节 我国公务员制度	184
名词与术语	192
复习与思考	193
主要参考书目	194

第二部分 行政程式与行政技术

第七章 行政决策	197
第一节 行政决策概述	197
第二节 行政决策体制	202
第三节 行政决策过程	207
第四节 行政决策方法	213
名词与术语	216