

行政管理学

Public Administration

陈 民 靳秉强 主编



河北人民出版社

靳秉强 石家庄经济学院教授、硕士生导师，前公共管理学院院长。省级精品课《行政管理学》主持人。曾主持省部级科研项目十余项，在核心期刊发表论文五十余篇。

陈民 石家庄经济学院副教授，主讲《行政管理学》《公共政策学》等课程，在核心期刊发表学术论文十余篇。

行政管理学

Public Administration

陈 民 靳秉强 主编

河北人民出版社

图书在版编目(CIP) 数据

行政管理学 / 陈民, 靳秉强主编. —石家庄: 河北人民出版社, 2015. 1
ISBN 978-7-202-10080-6

I. ①行… II. ①陈… ②靳… III. ①行政管理—管理学—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015) 第 021033 号

书 名	行政管理学
作 者	陈民 靳秉强
责任编辑	杨永林 赵蕊
美术编辑	于艳红
责任校对	张三铁
出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	河北新华第二印刷有限责任公司
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张	18. 5
字 数	389 000
版 次	2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-202-10080-6/G · 5363
定 价	48. 00 元
版权所有	翻印必究

前 言

《行政管理学》是行政管理学科乃至公共管理学科一门重要的必修课程，在课程体系中占有基础性的地位，因此，有一本适用的教材是非常重要的。从我国来看，目前编写出版的《行政管理学》或其他名称的教材有几十种，各具特色，反映了国内学者在本课程的教学研究中的丰硕成果。我们编写的这本教材总结了我们的近 20 年本课程的教学经验和体会，融进了“《行政管理学》课程体系和内容的优化研究”（省级教育规划项目）的大部分内容，具有以下特色：

（一）全书按照行政基础理论、行政管理主体、行政管理过程、行政管理基本要求 4 部分编排，共有 12 章。从内容上讲，每一章都是本课程最基本的、不可或缺的，同时又是最简约的，适合当前本科生教学课时的需要。

（二）突出了基本概念等基础理论的介绍。因为对本科学生来讲，牢固而准确地掌握基本概念、基本职能和基本原理等是非常重要的。只有牢固而准确地掌握基础理论，才能为进一步的学习或者从事实践工作打下坚实的基础。

（三）人事行政和行政绩效同其他教材相比有很大的不同。人事行政从宏观的角度定义，除了传统的“公务员制度”的内容外，增加了“人力资源政策”和“劳动力市场建设”的内容；行政绩效超脱了行政效率的范围，从当前绩效管理的角度定义，充实了“政府绩效评估”和“政府部门绩效管理”的内容。

（四）较好地协调了本课程与相关后续专业课程的关系，起到了“前导”和“概要”的作用，既不与后续专业课程“两张皮”，又不“深入”后续专业课程。

本教材由陈民和靳秉强主编，各章编写人是：第一章绪论，陈民、靳秉强；第二章行政职能，才秀江；第三章行政环境，王璐；第四章行政组织，王丽慧；第五章人事行政，顾敏敏；第六章机关管理，高连香；第七章行政领导，靳秉强；第八章行政决策，陈民；第九章行政执行，陈民；第十章行政监督，赵胜利；第十一章依法行政，贾霄燕；第十二章行政绩效，王伟。全书由陈民和靳秉强总纂定稿。

在编写本书的过程中，我们参考、引用了国内许多学者的观点，说明这些学者的观点具有较大的代表性，在此向这些学者表示深深的感谢。因为种种原因，可能未将这些学者的姓名及著说一一列出，在此表示歉意。

由于我们水平所限，教材中不乏孤陋寡闻之处，敬请各位读者斧正。

编者

2014 年 5 月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理的涵义	(1)
第二节 行政管理的基本原理和基本方法	(11)
第三节 行政管理学概述	(21)
第二章 行政职能	(35)
第一节 行政职能概述	(35)
第二节 行政职能体系	(39)
第三节 西方国家行政职能的演变和论争	(43)
第四节 我国行政职能转变	(51)
第三章 行政环境	(63)
第一节 行政环境概述	(63)
第二节 行政系统和外部环境的互依性	(64)
第三节 行政环境理论	(67)
第四节 我国现阶段的行政环境	(79)
第四章 行政组织	(85)
第一节 行政组织的涵义和类型	(85)
第二节 行政组织建设的基本原理	(88)
第三节 行政组织的结构和体制	(91)
第四节 当代中国的行政组织	(95)
第五节 当代中国政府改革动向	(101)
第五章 人事行政	(107)
第一节 人事行政概述	(107)
第二节 劳动力市场建设	(114)
第三节 公务员制度	(116)
第六章 机关管理	(127)
第一节 机关管理概述	(127)
第二节 办公自动化和电子政府建设	(137)
第三节 政府采购管理	(143)

第七章 行政领导	(155)
第一节 行政领导概述.....	(155)
第二节 行政领导的方式、方法和艺术	(167)
第三节 行政领导者.....	(175)
第八章 行政决策	(188)
第一节 行政决策概述.....	(188)
第二节 行政决策模式.....	(194)
第三节 行政决策的程序和方法.....	(196)
第九章 行政执行	(204)
第一节 行政执行概述.....	(204)
第二节 行政执行的分析模型.....	(209)
第三节 行政执行的过程.....	(216)
第四节 我国行政执行中存在的主要问题及其治理.....	(222)
第十章 行政监督	(227)
第一节 行政监督概述.....	(227)
第二节 行政监督系统.....	(232)
第三节 行政复议和行政诉讼.....	(244)
第十一章 行政法治	(251)
第一节 行政法治的涵义和基本原则.....	(251)
第二节 行政法治的内容.....	(256)
第三节 行政管理法治化.....	(261)
第十二章 行政绩效	(272)
第一节 行政绩效概述.....	(272)
第二节 政府绩效评估.....	(273)
第三节 政府部门绩效管理.....	(278)
第四节 提高行政绩效的途径.....	(282)

第一章 绪 论

第一节 行政管理的涵义

一、国外学者对于“行政”的认识

行政活动历史悠久，它伴随着国家的产生而产生，伴随着国家的发展而发展。但什么是行政却众说纷纭。从西方行政学的发展历史看，对行政一词的认识主要有四种解释。下面我们逐一分析。

（一）相对功能说及其分析

也称政治行政二分说，即从政治和行政相分离的角度解释行政。主要观点是：行政是相对于政治功能的国家功能。其代表人物是美国的威尔逊和古德诺。威尔逊认为，政治是在重大而且带普遍性的事项方面的国家活动，行政则是国家在个别和细微事项方面的活动。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政则是技术性职员的事情；政治是立法团体和其他政策制定集团的专有活动，行政是行政官员执行法律和政策的活动（《公共行政学之研究》^①）。古德诺对威尔逊提出的政治行政二分说作了进一步的阐释和发挥，认为政治是国家意志的表达，即政策的制定，行政是国家意志执行，即政策的执行（《政治与行政》^②）。

把行政从政治中分离出来，有利于完善行政，促进了行政学科的产生和发展。但行政与政治不可分离。首先，政治的实质是阶级关系，是阶级统治，而行政的根本任务是巩固阶级统治。可见，行政是为政治服务的，是受政治主导的。再者，政治的核心是国家政权，是通过政权进行统治，而行政就是以政权为后盾开展活动，并通过自身的活动巩固政权。但根本上讲，行政的一切活动具有执行性，从属于政治。再次，行政为了达到巩固政权的目的，在其活动中并非被动的执行，还要积极参与政治，其本身也具有政治性。因此，政治主导行政，行政从属于政治，行政参与政治。

（二）三权分立说及其分析

又称去除说，主要观点是：国家职能分为立法、司法和行政，形成立法权、司

^① 竺乾威、[美] 马国泉编 《公共行政学经典文选》，复旦大学出版社，2000年，第6~30页。

^② 同上书，第31~37页。

法权和行政权，分别由相对独立的立法机关、司法机关和行政机关行使。行政即去除立法和司法之外的国家机关的活动。代表人物美国行政学家威洛比，他认为，行政乃政府组织中行政机关所管辖的事务。这种认识创造性地指出行政的一个显要之点——行政主体，符合资本主义国家三权分立的现实，明确地把国家行政机关管理公共事务的活动和立法机关的立法活动、司法机关的审判活动区别开来，具有很强的理论和现实意义。这种认识也即形式意义上的行政，强调主体为行政机关。

三权分立是立法、司法和行政三权相互制约的一种权力体系，有利于权力之间的制衡，实质上是国家权力的一种组织形式。国家权力是统一的，是不能分割为几个部分由几个不同的阶级掌握的，这就是国家权力的统一性和不可分割性。但不同的国家其权力的组织形式可以有所区别，西方国家实行“三权分立”制，三权平衡。我国实行人民代表大会制，人民代表大会是最高权力机关，行政和司法属于人民代表大会的下级机关。还需要注意的是，并非行政机关的活动都是行政活动，也有部分立法活动和司法活动；并非只有行政机关的活动是行政活动，其他机关也有行政活动。

（三）公益目的说及其分析

主要观点：行政只能描述而无法定义，是国家机关或其他公权力主体实现公共利益、达到公共目的的国家行为。代表人物伦纳德·D. 怀特，他认为，公共行政，就是公共事务的执行。行政活动的目的，则是使公共计划得以最迅速、最经济、最圆满地完成。良好的行政千方百计追求的是：消除浪费，保护材料和能源，迅速而圆满地完成公众的目标^①。另一位代表人物德怀特·沃尔多认为，公共行政应从公共职能和公共活动的范围上来界定。作为“一种活动”的公共行政，将不断地谋求实现公共目标；作为“一种研究”的公共行政，也有不断地预测分析以努力实现公共目标。公共行政是应用于国家事务的一门艺术和科学。这种认识也即实质意义上的行政，强调行为的性质为公共目的或公共利益^②。

这种观点有利于把握行政的实质——公共性。也就是说，行政作为一种最为广泛、最为经常、最为直接的国家行为，必须依法运用公共权力，履行公共职能，解决公共问题，承担公共义务和公共责任，维护公共秩序和公共安全，保障公众利益，满足公众需求。但实现公共利益、达到公共目的的国家行为是一切国家机关的行为，而非仅是行政机关的行为，此处还有公共组织的行为，这就使得行政的主体扩大到了所有国家机关以及一切公共组织。再者，公权力主体的行为也并非都是行政行为。因此，这种认识难以把握行政的外延。

^① [美] 伦纳德·D. 怀特 《公共行政学研究导论》，见彭和平编译《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997年，第43~44页。

^② [美] 德怀特·沃尔多 《公共行政学研究》，见彭和平编译《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社，1997年，第191页。

(四) 管理属性说及其分析

主要观点：我们现在所说的“行政”一词来自于英文 Administration，而这个词本身就有“管理”的涵义，从行政活动的本质来看就是一种管理活动。因此，行政从属于管理或者说行政就是一种管理。具体又有两种观点：

一是认为行政就是处理政务或公务的技术、程序和方法，是管理学理论在处理政务或公务中的具体运用。如帕拉洛、昌德勒认为，行政是决定或政策的执行程序^①。相同的观点是行政是一些人协力使政府工作得以完成，行政活动的主题是高度技术化和专门化的，……行政的方法涉及对众多工作人员工作上的管理、指挥与监督，希望在他们的努力中产生一定的效率和结果（约翰·M. 菲夫纳）。

二是把行政的范围扩大，形成广义的行政，认为行政是任何公私组织都存在的相对于生产和技术活动的一般性管理活动。西蒙认为，行政是一切团体处理行政事务的活动，是“若干人为达到共同目的所做的合作的集体行动”，具体地说是“为达到共同的目的，如何选择所使用的方法，如何选用工作人员并使之协调工作，如何分配权力使之完成在团体中的特定工作，并与其他人和谐地努力”^②。古立克提出的著名的行政七职能（计划 planning、组织 organizing、人事 staffing、指挥 directing、协调 coordinating、报告 reporting、预算 budgeting）就是管理七职能^③。按照这种认识，行政有公与私之别，由此分为公共行政（Public Administration）和私人行政（Private Administration）。

不可否认，行政与管理有着密切的联系，或者说二者在很大程度上相通。但行政毕竟不是管理，与管理有着本质的区别。首先，行政具有独特的研究对象，独特的研究目的，独特的理论方法。其次，二者在管理主体、管理权限、管理职能、管理目标等各个方面都有区别。

二、行政管理的概念和特点

(一) 行政管理的概念

对“行政管理”一词，国内学者有着不同的认识。多数学者认为，“行政管理”与“行政”“公共行政”属于同一概念的不同表达，其内涵和外延并无二致。其主体是行政机关，其客体是国家事务和社会公共事务，有的学者认为还包括行政机关自身事务，其目的是为了实现公共利益。比较有代表性的如“行政管理又名公共行政”（王乐夫、许文惠），“行政管理，又叫公共行政”（李绥州），“把外文

① [美] J. C 帕拉洛，[美] R. C 昌德勒编著，湖北省社科院翻译组译，《行政管理学词典》，四川人民出版社，1988 年。

② [美] 赫伯特·A. 西蒙，杨砾译，《管理行为》，北京经济学院出版社，1991 年。

③ 竺乾威、[美] 马国泉编，《公共行政学经典文选》，复旦大学出版社，2000 年，第 55~71 页。

语境中的 public administration 直接翻译为中文时,行政、行政管理、政府管理与公共行政没有必然的不同”(杨寅)。也有的学者认为三者有细微差别,“行政强调对国家政务、事务的政治性管理,……行政管理强调国家行政机关对国家政务、事务的管理,……公共行政则强调行政管理的外延是一切公共事务”(魏永忠)。还有学者认为行政管理是由“行政”与“管理”组合而成,“行政通常指政府公共行政过程中的政务的研判和推行。价值判断和价值选择,是政府研判和推行政务的核心问题。管理通常指政府(行政)运用依法获授的国家公共行政权力,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量标准,处理公共行政事务的过程和活动”(张国庆)。

我们认为,所谓行政管理,是国家行政机关依法行使法定行政权力,管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务,维护公共利益,提供公共服务的活动。

1. 行政管理的主体是国家行政机关

国家机关主要包括权力机关、行政机关和司法机关,分别行使立法权、行政权和司法权。在我国,权力机关即是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会;行政机关即是中央人民政府(即国务院)和地方各级人民政府(省级、市级、县级和乡级);司法机关包括审判机关和检察机关,审判机关即最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院,检察机关即最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院。我国实行议行合一的政治体制,《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”,“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督”。

行政管理的主体是国家行政机关,就是说国家行政机关是行使行政权力、开展行政管理活动的唯一合法机关,其他国家机关和其他组织不是行政管理的主体。要特别注意的是:这里所说的行政管理的主体并不等于行政法学意义上的“行政主体”。行政法学意义上的“行政主体”是一个专有名词,除了法定的行政机关之外,被授权组织也是行政主体。这也就是说,行政机关之外的其他组织虽然有行政活动,但那是行政法学或公共管理学研究的内容,不属于行政管理学研究的范畴。

2. 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和机关内部事务

所谓国家事务(National Affairs),是指以国家整体名义开展的国务活动,这些活动事关整个国家的名誉、地位、政权稳定、领土完整,如国防事务、外交事务、国家庆典、国家发展等。它的基本特征是“国家名义”,即必须由中央政府以国家名义进行,地方政府不能独立进行;有些机构只能设在中央政府中,如外交部、国防部等,地方政府不存在此类机构。

所谓社会公共事务(Public Affairs),是指涉及整个社会和全体人民的共同利益的活动,是企业和个人不能做或不愿做的事务,如保护环境、维护社会秩序、社会公平、社会保障、城乡建设、公共交通等等十分广泛。这类事务也称为公共产品

或公共服务，其基本特征是公共性。公共性是指这类产品可以为全体社会大众所享用或面向全体社会大众提供的服务，某些人的享用并不排斥他人的享用——非排他性；正是由于非排他性，使得某部分人可以不付出任何代价即可享用——搭便车；正是由于搭便车的存在，使得赢利差，投资者不愿参与——非竞争性；既如此，只好由政府“埋单”了。这就是政府管理社会公共事务的理论依据。

所谓机关内部事务，是指行政机关组织自身的管理事务，如组织建设、人事管理、经费管理、决策与执行、监督管理、改革发展等等。管好行政机关自身是行政管理的重要内容。如果行政机关自己本身存在许多问题，如何去管好社会，如何很好地为人们服务，我国目前在社会公共服务方面存在很多不足，其根本原因就是政府自身存在着许多“毛病”。有体制问题，有制度问题，有人的问题，有程序问题，有手段方法问题等等。

上述三项客体实际上分为两个方面：外部与内部。由此，构成了行政管理的两个方面：内部行政与外部行政。外部行政——国家事务和社会公共事务；内部行政——机关内部事务。外部行政与内部行政在管理关系、管理依据、管理方式、权利救济等方面有着很大的区别。外部的不能用到内部，内部的也不能用到外部，交错无效。还需要注意的是：除了上述三项客体之外的行政机关的其他活动，如行政机关的民事活动，不属于行政管理的范畴。

3. 行政管理的基础是法定行政权力

权力一般指控制和影响他人的支配力或能力。行政权力属于国家公权力，是宪法赋予行政机关或立法机关依法授予行政机关享有的管理国家事务和社会公共事务的支配力或能力。没有行政权力，行政管理就无法进行。行政管理的过程就是行政权力的运用过程。作为一种公权力，它的存在和运用绝不能为了权力主体自身的利益，必须是为了公共利益；作为一种公权力，它的存在和运用绝不能以权力主体的意志为转移，不能随意增加、减少、转让或放弃；作为一种公权力，具有强制性，有关各方必须服从和执行，否则会受到相应的制裁。

行政权力的内容主要有：行政立法权；行政决策权；行政组织权；行政决定权；行政命令权；行政执行权；行政检查权；行政处罚权；行政强制权；行政司法权。

4. 行政管理的目的是维护公共利益和提供公共服务

对于行政管理的目的，多数学者在概念中都没有作出明确的说明。我们认为，明确行政管理的目的是非常有必要的，它决定着行政管理的基本价值取向。所谓价值取向是指在多种工作情境中指导人们行动和决策判断的总体信念。价值取向具有评价事物、指引和调节行为的定向功能，直接影响着人的工作态度和行为。行政管理的目的是维护公共利益和提供公共服务，而维护公共利益和提供公共服务是同一的，说到底就是“为人民服务”。因此，为人民服务就是行政管理的根本目的。为人民服务由毛泽东最早提出，邓小平同志进一步发展了毛泽东同志的“为人民服务”的思想，明确指出：人民满意不满意、人民高兴不高兴、人民赞成不赞成，

应当成为检验我们一切工作的标准。

为人民服务就必须打造服务型政府。服务型政府，是在公民本位、社会本位理念的指导下，把政府定位于服务者的角色，把服务作为政府的基本职责，能够公正、高效地为公众和全社会提供优质公共产品和服务的政府。服务型政府是以人为本的政府，政府的权力来自人民，必须服务于人民，接受人民的监督。在社会这艘大船的航程中，是人民的意志而不是政府的意志决定着航向，怎样提供服务、提供什么样的服务以及什么时候提供服务都是由人民来决定。这就要求政府从管理理念、管理职能、管理制度、管理手段和行为方式等方面，实现根本性转变。

（二）行政管理的特点

1. 行政管理具有执行性

无论是政治与行政二分说，还是立法、行政、司法分立说，都明确地表明行政的本质就是执行，具有执行性的特点。这种认识被所有行政学家接受。在我国，宪法明确规定，中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。这也就决定了行政机关所做的一切，都是为了执行权力机关的决议，具有执行性。虽然，行政管理也要进行许多决策，而且有的决策也非常重要。但根本来讲，这种决策依然是为了如何执行权力机关的决议而进行的决策，是行政决策。

2. 行政管理具有非营利性

非营利性指行政管理是不以营利为目的的活动。即行政管理不得追求自己组织本身的利益，也不得追求某部分人的利益，而必须为了最广大人民的共同利益；在行政管理中，不得追求直接的经济利益，也不能完全按照经济规律行事，而必须为了近期和远期的社会效益。非营利性要求政府提供的公共产品或服务不能收取费用，更不能乱收费。有时出于公平的目的收取的费用，也不能作为自身收入，必须上缴国库。一般来讲，非营利性并不等于没有盈利，但这对政府行政管理来讲是不适用的，政府是绝对不能讲营利的。

3. 行政管理具有公平优先性

公平与效率问题是行政管理的重要指导思想问题，历来存在着孰轻孰重之争，也有学者提出公平与效率均衡论。但过分地追求效率必然会增大社会差距，社会差距的持久增大可能会引发制度危机。因此，政府的行政管理活动不能单纯地追求效率，必须处理好公平与效率的关系。根据 1997 年世界银行《世界发展报告：变革中的政府》的概括，政府的职能就是“弥补市场失灵”和“促进社会公平”。可见，对于行政管理来说，公平是第一位的，是优先的。孔子在《论语》中也说过：“有国家者，不患寡而患不均，不患贫而患不安。盖均无贫，和无寡，安无倾。”

4. 行政管理具有强制性

行政管理以国家权力做后盾，以国家暴力机器为威胁手段，其行政行为一旦成

立,有关相对人必须服从,不得抗拒。甚至必要时为了大多数人的利益,必须牺牲少数人的利益(当然要给予一定补偿)。需要强调的是,行政管理的强制性并不意味着行政机关可以为所欲为,反而要受到法律的约束。这也就是说,行政管理的强制性是在法定的权限范围内、按照法定程序和方式做出的行政行为才具有强制性。即依法行政才有强制性,违法的行政行为是无效的,而且要承担一定的法律责任。

5. 行政管理具有实践性

行政管理是一种管理国家和社会事务的实践活动,其所应用的理论和方法必须与本国本地的行政管理具体境况相适应。国情不同,地情不同,时代不同,行政管理理论和方法的运用也就会有差异。不存在什么“放之四海而皆准”的理论和办法,任何行政理论和方法如果不与我国行政管理实践相结合,只能是空洞的理论。任何理论和方法如果解决不了我国行政管理实践中的问题,就不是好理论。实践是检验真理的唯一标准。反之,行政管理的理论和方法也只有在行政管理的实践中才能不断地发展。

三、行政管理与公共管理的关系^①

行政管理即公共行政,英文为 Public Administration,公共管理英文为 Public Management。行政管理与公共管理的关系实际上要解决三个问题:一是 Administration 与 Management 的涵义;二是 Public Administration 的汉译;三是 Public Administration 与 Public Management 的关系。

(一) Administration 与 Management 的涵义

在英文中,“Administration”和“Management”这两个词是近义词,人们经常将这两个词互换地加以使用。我国在翻译时也经常把“Administration”译为“管理”。例如“Business Administration”被译成“商业管理”,把赫伯特·西蒙的《Administrative Behavior》这一名著译作《管理行为》,把“Public Administration”有时也被译成“公共管理”,我国最近兴办的“公共管理专业硕士学位”所用的英文名称是“Master of Public Administration”(简称MPA)。然而近义词不等于同义词,详细的语义分析可以显示出其中的差别,而且在实践中,“Manager”(管理者或经理)与“Administrator”(行政官员或行政人员)所扮演的角色也明显不同。

“Administration”和“Management”的词义很丰富。从区别的角度看,《牛津英语词典》对“Administration”一词的解释是:一种执行行为,这种行为被解释为“处理事务”、“指导或监督执行”、“运用或引导”;“Management”一词则被定义为“通过自己的行动引导、控制事务的过程”“照料或看管”。《韦伯斯特词典》

^① 主要参考:张庆东,公共行政与公共管理:概念辨析与学科界定,《中国人民大学学报》2001年05期;赵宏宇,浅谈“公共管理”“行政管理”与“公共行政”,《云南行政学院学报》2003年05期;陈振明,什么是公共管理(学)——相关概念辨析,《中国行政管理》2001年02期。

对“Administration”一词的解释与《牛津英语词典》的解释大同小异，但它对“Management”一词的解释则更全面。解释为“经营、引导或监控的行为或艺术，特别是对工商业活动项目的计划、组织、协调、指挥、控制等执行功能，以对结果负责”，“正确地使用各种手段以达到目的”。从词典的解释看，这两个词的主要区别在于：“Administration”包含与执行和服务相关的内容，特别是相关的技术和过程，是“执行、监督和服务”；“Management”则包含整个过程的计划、控制和结果的取得，以及管理者为完成结果所负的责任，是“引导、控制和获得结果”。“Administration”更注重过程，“Management”更注重结果，即“Management”包含“Administration”，并且也与组织以最大效率实现目标、对结果负责相关。

（二）Public Administration 的汉译

以 1887 年威尔逊发表的《行政学研究》为标志，西方国家开始了行政学的学科研究与建设，并且用“Administration”来指代这一学科名称，而且当时的研究仅局限于政治组织体系内部的范围。随着研究的逐步发展，威洛比使用 Public Administration 来指代这一学科。这里的 public 的涵义强调的是学科的性质，是公共性和通用性。威洛比认为行政学中有普遍的公共原则可以通用于任何地方，不仅仅局限在政治组织体系，而是扩展到任何组织。自他的这一概念提出后，公共行政学才在西方变得深入人心。然而在该学科继续发展的同时，它的公共性、通用性涵义遭到了许多行政学家的抨击，论争的结果是：public 不得不失去了原来的涵义，转而变成了具有公共领域的研究范围涵义，即 public 指的是公共领域。我们在今天理解的公共行政概念，更多时候是站在领域角度上而非性质角度。

100 多年来，公共行政的研究深度和广度不断发展，先后掀起了公共政策（public policy）、公共事务（public affairs）、公共管理（public management）、公共服务（public service）的研究热潮，由此形成了公共行政学新的课程和研究领域。从这里也可以清楚地看出，公共行政（Public Administration）包含公共管理（Public Management）。20 世纪 70 年代开始，管理主义逐渐兴起，强调公共行政具有“管理”属性而非“政治”属性，新公共管理（New Public Management）成为公共行政的新范式，大有用“Public Management”取代“Public Administration”之势。但坚持政府管理不同于企业管理的也并非完全处于弱势。可见，对于西方学者来说，公共管理（public management）和公共行政（public administration）并不存在着混淆的认识，充其量它们反映了在公共行政研究中的管理取向与政治取向之间的变化而已。

我国公共行政的研究比较晚，而且主要依靠的是借鉴西方理论及经验。由于语言和文化差异，以及意识形态等因素的影响，我们把小写的 public administration 译为行政管理，而把大写的 Public Administration 译为行政管理学，简称行政学。因此，我国的“行政管理”其实就是西方国家的“公共行政”。也正是这一奇特的译法，造成了这一学科名称的混乱。主要有“行政学”、“行政管理学”、“公共行政

学”、“公共行政管理学”等。但在专业设置上,采用“行政管理”的专业名称。20世纪90年代中期,我国引入西方“Master of Public Administration (MPA)”,为了区别常规教育的行政管理专业,也为了与工商管理硕士“Master of Business Administration (MBA)”相对应,将其译作公共管理硕士。由此“Public Administration”又有了一个新的译法“公共管理”,出现了一词二译的奇特现象。并且“公共管理”成为管理学门类下的一级学科的名称,而“行政管理”成了“公共管理”之下的二级学科。

(三) 公共行政与公共管理的关系

关于公共行政与公共管理的关系,主要有三种观点。

1. 公共行政等同于公共管理

这种观点继承了传统的关于“公共领域”的学说,常见于日常公共部门管理活动中,反对将“公共管理”一词看作是新术语,认为“公共管理”与“公共行政”并无二致。例如,罗森布罗姆(David H. Rosenbloom)和克拉夫丘克(Robert S. Kravchuk)认为“公共行政乃是运用管理、政治以及法律的理论 and 过程来实现立法、行政以及司法部门的指令,为整个社会或社会的局部提供所需的管制与服务功能”^①。弗雷德里克森认为“现代公共行政是一个由各种类型的公共组织纵横联接所构成的网络,包括政府组织、非政府组织、准政府组织、营利组织、非营利组织、志愿组织”^②。主张“在更广泛的意义上看待公共行政,把公共行政视为政府机构、非营利组织和公民为了改善公共的利益而相互作用的过程……”^③这种对公共行政的定义相当广泛,涵盖了所有的公共部门及其管理活动,与(新)公共管理学派所理解的“公共管理”没有实质上的不同,基于这种理解建立起来的“公共行政学”与(新)公共管理学也不会有根本的区别。

2. 公共行政包含公共管理

这种观点把公共管理(学)当作公共行政(学)的一个分支学科,认为公共管理学是关于执行公共政策、处理公共行政事务的技术和方法。以奥特(J. S. Ott)、海德(A. C. Hyde)和沙夫里兹(J. M. Shafritz)在1991年所主编的《公共管理精华读物》作为代表。他们在该书中把公共管理看作是范围更大的公共行政或公共事务的一个分支“总而言之,它是一套实用方法的艺术和科学,适用于公共行政的方案设计与组织重组、政策与管理计划,通过预算体制进行资源配置、财政管理、人力资源管理以及进行项目评估与审计。”“公共管理集中关注那些可以用来将思想和政策转变为行动的管理工具、技术、知识和技巧。这些工具包

① [美]戴维·H. 罗森布罗姆、罗伯特·S. 克拉夫丘克《公共行政学》,中国人民大学出版社,2002年,第5页。

② [美]乔治·弗雷德里克森《公共行政的精神》,中国人民大学出版社,2003年,第5页。

③ 同上书,第43页。

括职位分类、招募和选择程序、影响管理、预算分析和规划、监督技巧、长期或战略规划、项目和组织评估、反馈和控制机制（特别是通过信息管理系统的反馈和控制机制）、合同管理、项目管理和组织重构等等。”

3. 公共管理是不同于公共行政的新范式

即将公共管理看作一种不同于传统的公共行政和政策分析的一种新途径、新范式，是比传统公共行政范畴更广阔的新学科。有许多学者持这种观点。20 世纪 70 年代以来兴起于西方国家的新公共管理（New Public Management）是对传统公共行政的有力挑战，因为两者具有截然不同的理论基础。新公共管理以市场理论和组织的经济理论为基础，而传统公共行政则以威尔逊的二分论和韦伯的官僚制理论为基础。这两种理论基础的不相容至少暗含着新公共管理与传统公共行政并非一脉相承。进而，Public Administration 与 Public Management 应该有不同的涵义和不同的指代。公共行政与公共管理彼此之间有所不同，二者没有从属关系，应当把它们看作是相互竞争的典范。博兹曼（Barry Bozeman）和斯特劳曼（Jeffrey D. Straussman）在他们的《公共管理战略》（1990 年）一书中说：“本书所用的概念是‘公共管理’而不是‘公共行政’……这里使用‘公共管理’一词有两个理由：第一，本书关心战略问题，涉及公共组织的外部环境和它们更广泛的使命和目标。‘公共管理’一词似乎也正是按照这种方式进化的，这使得它所关心的东西比内部行政要多得多。第二，公共管理不必只是在政府机构的背景上出现，而‘公共行政’一词总是或最终在整体上与政府官僚机构相联系。‘公共管理’这一新术语可能更具弹性。”在另一处地方，他们又说：“在很大程度上可以说，公共管理是对组织外部环境的管理，公共行政则存在于组织的脉络当中。”欧文·休斯认为：“行政的职能比管理狭窄，限制也多。因此，从公共行政转变为公共管理意味着在理论上和职能上发生重大的变化”^①。“公共行政注重的是过程、程序和符合规定，公共管理涉及的内容则更为广泛”^②。

虽然公共管理是不同于公共行政的一个新范式，但对于公共行政来讲，公共管理在以下几方面有所区别：①研究主体的扩大。包括政府等公共部门、非盈利部门、第三部门和权威性机构等社会公共组织，排除私人企业或私人机构。②目的性质的转变。变维护国家政治统治秩序为增进、维护与实现公共利益，提供公共服务，并注重维持和发展民主宪政、法治公平等社会基本价值观。③理念导向的更新。包括社会导向、任务导向、结果导向、顾客导向、市场导向。这些“导向”强调的是社会公众的意志、需求和社会公众提供公共服务的服务性；强调通过建立和发展公共责任机制、监督机制来促使公共管理主体达成目标，满足社会公众的需求；强调改进管理方法和手段、充分利用现代信息与计算机技术来促使公共管理主体提高效率和管理能力、提高服务质量和社会公众的满意程度。④方法手段的提

① [澳] 欧文·E. 休斯著《公共管理导论》，中国人民大学出版社，2001 年，第 5 页。

② 同上书，第 7 页。