

21世纪高等院校
公共管理系列教材

公共行政学

PUBLIC ADMINISTRATION

麻宝斌 主编

21 世纪高等院校公共管理系列教材

公 共 行 政 学

麻宝斌 主编

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 麻宝斌 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学 / 麻宝斌主编. — 大连: 东北财经大学出版社, 2006. 7
(21 世纪高等院校公共管理系列教材)
ISBN 7-81084-879-8

I. 公… II. 麻… 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 050076 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连建峰印业有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 410 千字 印张: 18
印数: 1—5 000 册

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 田玉海 孙平 责任校对: 刘东威 刘贤恩
封面设计: 沈冰 版式设计: 钟福建

定价: 26.00 元

前言

与政治学、法学等相关学科相比，公共行政学还是一门年轻的学科。它在国外发展的历史不过一百多年。在我国，虽然建国前就有一些学者进行了相关研究，但从总体上看，只是在最近 20 多年间，公共行政学才伴随着我国改革开放的历程获得了长足发展。在 20 世纪 80 年代中国行政学刚刚恢复的时候，鉴于当时历史条件的限制，这一学科被称为“行政管理学”。那时候，“公共”的字眼还不能被广为接受。直到最近一些年，随着我国政治生活开放度和民主化程度的提高，人们才逐渐认可了“公共行政学”这一更为准确和通行的称谓。尽管公共行政学的发展历史不长，但却表现出蓬勃的发展势头，发挥了积极的社会作用。在借鉴政治学、法学、经济学、管理学等相关学科研究成果的基础上，通过理论界和实务工作者的共同努力，公共行政学的基本范畴、研究范式和理论体系已经基本成形，它在社会生活和行政改革实践中的作用也得到了越来越显著的发挥。

公共行政学是一门研究范围比较广泛的应用学科。为此，我们在编写这部教材的过程中，始终注意立足公共行政学的学科性质和特点，力争做到取舍有度，详略得当，理论联系实际。一方面，在内容的选择上，我们将公共行政学的主干分为四个部分，分别是公共行政基础、公共行政系统、公共行政过程和公共行政保障，每个部分都包括三章内容，再加上公共行政概述和公共行政改革两章，基本上构建起了一个完整的公共行政学理论体系。另一方面，在内容结构上，每一章基本上是按照“理论——西方实践——中国实践”来编写的，尽可能将公共行政学的基础理论和中西方公共行政实践相互比照，相互联系，引导读者将抽象的理论和具体的现实问题结合起来，在中西方对比中了解和掌握公共行政学基本知识。同时，各章内容也包括了宏观理论、中观实践和微观案例，我们希望通过这样的安排，使读者在理论与实践之间充分体会、认识公共行政学的研究定位和功能定位。当然，我们的这些尝试是否达到了设想的目标，还有待于教学实践的检验。

本书由麻宝斌任主编，是编写组集体努力的结果。各章分工如下：第 1 章，王卓、崔晓莹；第 2 章，郭蕊；第 3 章，齐丽娜；第 4 章，麻宝斌、吴广明；第 5、6 章，麻宝斌、孙德超；第 7、8、9、10 章，孙德超；第 11 章，张亲培；第 12 章，许玉镇；第 13、14 章，刘雪华、麻宝斌。全书由麻宝斌统稿。

本书的出版得益于东北财经大学出版社和田玉海编辑的大力鼓励和支持，特别是田玉海编辑所提出的一些具体意见，为本书增色不少。在

本书编写过程中，参考、吸收了国内许多学者的研究成果，在此一并表示衷心的感谢。另外，由于编写时间仓促和编者水平所限，书中难免有不妥、不足甚至谬误，敬请各位方家和读者批评指正。

编 者
2006 年 5 月

目 录

第1章 公共行政概述

学习目标	1
§ 1.1 公共行政的内涵	2
§ 1.2 公共行政学概述	6
§ 1.3 西方公共行政学发展	12
§ 1.4 中国公共行政学发展及特点	20
本章小结	23
关键概念	24
本土案例 政府急功近利埋祸根	24
复习思考题	25

第2章 公共行政价值

学习目标	26
§ 2.1 公共行政价值概述	27
§ 2.2 西方公共行政价值的历史嬗变	34
§ 2.3 中国公共行政价值的历史嬗变	37
本章小结	42
关键概念	42
本土案例 清欠,为了数千万农民工的权益	42
复习思考题	43

第3章 公共行政职能

学习目标	44
§ 3.1 公共行政职能概述	45
§ 3.2 西方国家公共行政职能的演变	50
§ 3.3 中国公共行政职能的转变	52
本章小结	60
关键概念	61
本土案例 非常设机构为何撤而复增	61
复习思考题	62

第4章 公共行政权力

学习目标	63
§ 4.1 公共行政权力概述	64
§ 4.2 西方国家行政权力的结构及运行	70
§ 4.3 中国行政权力的结构及运行	74

本章小结	79
关键概念	79
本土案例 如此执法妥不妥	79
复习思考题	79
第5章 公共行政环境	
学习目标	81
§ 5.1 公共行政环境概述	82
§ 5.2 西方国家行政环境理论与现实趋势	85
§ 5.3 中国现阶段的行政环境及对公共行政的要求	89
本章小结	95
关键概念	96
本土案例 露天采石场治理问题的思考	96
复习思考题	97
第6章 公共行政组织	
学习目标	98
§ 6.1 公共行政组织概述	99
§ 6.2 西方国家组织理论及行政组织变革	106
§ 6.3 中国行政组织的变革	111
本章小结	112
关键概念	113
本土案例 四川省平昌县乡镇机构改革	113
复习思考题	115
第7章 公共人事行政	
学习目标	116
§ 7.1 公共人事行政概述	117
§ 7.2 西方国家公务员制度的主要内容及发展趋势	121
§ 7.3 中国公务员制度的主要内容及发展构想	125
本章小结	134
关键概念	134
本土案例 公开招考公务员引起的思考	134
复习思考题	135
第8章 公共行政决策	
学习目标	136
§ 8.1 公共行政决策概述	137
§ 8.2 西方国家行政决策理论及应用	145
§ 8.3 中国行政决策科学化和民主化	148
本章小结	150
关键概念	151

本土案例 阜阳机场沉寂的教训	151
复习思考题	152
第9章 公共行政领导	
学习目标	153
§ 9.1 公共行政领导概述	154
§ 9.2 西方国家领导理论及行政领导实践	161
§ 9.3 中国行政领导科学化	169
本章小结	171
关键概念	171
本土案例 万余斤鲜奶变质	171
复习思考题	172
第10章 公共行政监督	
学习目标	173
§ 10.1 公共行政监督概述	174
§ 10.2 西方国家行政监督理论与制度	179
§ 10.3 中国行政监督体制及完善	183
本章小结	190
关键概念	191
本土案例 孙志刚案	191
复习思考题	192
第11章 公共财政和预算	
学习目标	193
§ 11.1 公共财政和公共预算概述	194
§ 11.2 公共财政体制和公共预算制度	198
§ 11.3 中国公共财政体制与预算制度	203
本章小结	210
关键概念	210
本土案例 中国预算外资金及其管理	211
复习思考题	212
第12章 公共行政法制	
学习目标	213
§ 12.1 公共行政法制概述	214
§ 12.2 西方国家行政法制理论及应用	219
§ 12.3 中国行政法制的运行与完善	224
本章小结	231
关键概念	231
本土案例 如何进行行政处罚	232
复习思考题	232

第 13 章 公共行政伦理

学习目标	233
§ 13.1 公共行政伦理概述	234
§ 13.2 西方国家行政伦理的管理与监督	239
§ 13.3 中国行政伦理建设	242
本章小结	249
关键概念	249
本土案例 香港廉政公署的道德推广	249
复习思考题	250

第 14 章 公共行政改革

学习目标	251
§ 14.1 公共行政改革概述	252
§ 14.2 西方国家行政改革的理论及应用	255
§ 14.3 中国行政改革的路径选择	264
本章小结	273
关键概念	273
本土案例 某市政府机构改革面临的问题	274
复习思考题	275

主要参考文献

第 1 章

公共行政概述

学习目标

- § 1.1 公共行政的内涵
- § 1.2 公共行政学概述
- § 1.3 西方公共行政学发展
- § 1.4 中国公共行政学发展及特点

本章小结

关键概念

本土案例 政府急功近利埋祸根

复习思考题

学习目标

通过本章的学习，你应该能够：

1. 了解东西方对“行政”一词含义的各种认识，掌握行政、公共行政的含义。
2. 掌握公共行政与公共管理的关系、公共行政学与公共管理学的关系。
3. 了解公共行政学与相关学科的关系，熟知学习和研究公共行政学的意义和方法。
4. 熟悉和掌握西方公共行政学发展的历程及主要代表思想。
5. 熟悉中国公共行政学发展的过程与特点。

公共行政学,在我国一般称为行政学或行政管理学,是一门研究公共行政活动规律的科学。由于种种原因,我国曾一度忽视对这门学科的研究和应用。随着改革开放的逐步深入和现代化建设的全面开展,人们逐渐认识到,政府的行政活动对于促进经济发展、推动社会进步起着至关重要的作用。科学理解并运用公共行政学的相关理论,对我国顺利度过转型期,实现全面建设小康社会的宏伟目标,尤为关键。

§1.1 公共行政的内涵

公共行政(public administration)由“公共”(public)和“行政”(administration)两个基本概念组成,其重心是“行政”。因此,准确理解公共行政的内涵,要从“行政”谈起。

1.1.1 行政的含义

对于“行政”,我们并不陌生,这是日常生活中经常碰到的一个词。在英文中,行政(administration)有控制事务的方向,运用合法权力处理事务、辅助、治理等解释。在行政学界,一般认为,行政是指政府及其组成部门对国家事务和社会公共事务所进行的管理活动。

近代以来,以美国学者为代表的西方学者们对“行政”的深层含义进行了广泛的探讨,可以归纳为如下几个研究视角。

1) 从政治与行政二分的角度出发,认为行政不同于政治,行政是一种执行国家意志并积极实现国家政治目的的活动

行政学的创始人威尔逊(Thomas W. Wilson)认为“政治是政府在重大而且带普遍性事项方面的国家活动,而行政是政府在个别、细致而且带技术方面的国家活动,是合法的、明细而且系统的执行活动”^①。其后继者古德诺(Frank J. Goodnow)在《政治与行政》一书中对该思想作了进一步阐发,指出政治与行政分别是“国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”^②。这种界定“行政”概念的方式是基于政治与行政二分的原则,这也是行政学赖以成立的前提。这种观点促使行政学从政治学中分离出来并逐步形成一门独立的学科,推动了公共行政学理论的发展与完善。但是,强调政治与行政分离并不符合当今国家政治生活状况。因为行政并非消极地、被动地服从一定社会的政治。行政本身就是构成政治的一个重要条件,它要求在执行政治任务的过程中,不断做出因地制宜的、表达国家意志的政治性决策。而任何政治决策,都要经过一系列信息搜集、咨询、监督、反馈等行政环节。可以说,政治与行政在相当程度上是浑然一体的,二者从根本上是统一的。

2) 从行政的管理属性出发,将行政视为一种特殊的管理活动

行政活动是一种复杂的人类活动,其自身包含许多特性,如政治性、社会性、管理性等。在行政学发展史上,有相当一部分学者特别偏爱行政活动的管理属性,认为行政就是计划、组织、预算、指挥、协调、沟通、监督、控制等一系列管理活动的总和,但在对行

① [美] 伍德罗·威尔逊:《行政学之研究》,载美国《政治科学季刊》,1887(2)。

② [美] F. 古德诺:《政治与行政》,王元、杨百朋译,12页,北京,华夏出版社,1987。

政主体的认识上略有分歧。

以怀特 (Leonard D. White) 和魏劳比 (William F. Willoughby) 为代表的一派学者认为, 行政是由政府所专有的特殊公共行为与活动, 它区别于立法、司法机关和其他所有公共部门的管理活动, 实质就是政府履行自身职能的专责行为与权威活动。该观点体现了政府的组织结构和职能分工, 强调了公共组织尤其是政府在社会管理中的主导作用, 指出行政主体必须是而且只能是国家行政机关。另一派学者则不考虑职能分工和组织结构的因素, 认为只要是协调众人努力方向和力度, 进而达到一定目标的一切管理活动就都是行政。像西蒙 (Herbert A. Simon)、史密斯伯特 (Donald W. Smithbury) 和汤普森 (Wietr A. Thompson) 三人合著的《行政学》一书提到“行政是为达到共同目的时合作的集体行动”, 古利克 (Luther H. Gulick) 和费富纳 (Jonh M. Phiffner) 的理论更加丰富了这种学说, 前者认为“从工作着眼, 行政就是 POSDCORB, 即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算七种职能”^①; 后者更为简化, 认为行政就是“集体努力与合作的艺术”^②。这种观点把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴, 使行政活动的范围更为广泛。西蒙等人并不强调公共组织和私人组织的差异性, 而是更关心战略和组织管理。他们认为以政府为代表的公共组织和私人组织的管理活动在所有不重要的方面都是相同的, 都应涵盖在行政活动的范围之内, 甚至主张把私人部门的管理经验和模式引入到公共部门中来。当前在一部分西方国家中所出现的营利性机构行政活动与非营利性机构的公共行政活动日趋同化的现象, 更证明了这一观点的现实意义。

3) 从行政活动的内容出发, 认为行政就是制定和执行公共政策的过程

随着政府活动领域的不断扩展, 各国越来越重视公共政策在行政活动中的重要性。在一定意义上, 行政的目的就是保证决策正确, 行政的全部内容就是贯彻实施已制定的决策。公共组织对任何公共事务的管理, 都要首先经过系统决策形成计划, 再按该计划组织相应机构和人员, 采取协调一致的行动并有效控制各个组织的活动来实现最终目标。其中, 公共政策是否科学可行是开展行政活动的首要前提。随着公共政策在行政活动过程中所占的比重逐渐增大——公共政策的水平和实施效果直接决定了行政活动是否有效, 于是有学者提出, 行政是“制定与执行公共政策的行动或过程”。这种观点把政策的制定与实施提到政府工作的首要地位, 强调它是政府活动的中心环节, 是对当代各国政府行政管理历史经验的深刻总结。但如果把政府活动与公共政策的制定与执行完全等同起来, 就会忽略行政体制、组织机构、人事管理、行政法制等其他一系列重要的行政环节和行政功能, 就会忽略行政机关作为一个有机整体与外界环境的互动和资源交换, 而这对于研究日益复杂的当代行政活动是十分不利的。

在我国的历史文献中, 行政一词有执掌国家政权、推行国家政令、管理国家事务的意思。在《左传》和《史记·周本纪》中, 分别有“行其政令”、“行其政事”以及“召公、周公二相行政”的记载。但那时国家的立法和行政尚未分离, 因此古代的“行政”概念与我们今天公共行政学所要研究的行政在内涵和外延上都不同。近代以来, 随着西方公共行政相关理论的引进, 我国行政学者对“行政”的理解有了深入发展, 归纳起来主要有以下三种观点。

① L. Gulick & L. Urwick, "Papers on the science of Administration", Institute of Administration, N. Y., 1937, p. 187.

② J. M. Phiffner, Public Administration, Ronald, N. Y., 1955, p. 6.

一为狭义行政说。认为“所谓行政，就是国家行政部门为实现代表统治阶级意志的国家目的和任务，而对所属的国家职能和国家事务的组织管理活动的总体”^①。其中，管理的主体是国家行政机关，既不包括立法机关和司法机关，也不包括个人、企事业单位和社会团体。二为中义行政说。认为行政的范围应覆盖整个国家机关的管理活动，即包括国家权力机关、行政机关和司法机关依法使用国家权力对国家事务实施管理的活动。三为广义行政说。认为行政“有广义和狭义之分，狭义的仅指政府行政部门的管理工作，广义的兼指国家立法、司法、行政部门乃至其附属单位的管理工作”^②。同时，属于国家政治体系中的党的机关、群众团体、国有企事业单位的管理活动也应一并包括进去。

可见，我国对于“行政”内涵的确定，分歧主要集中在管理主体的认定和管理范围的界定上。目前，我国学术界大都接受狭义行政说，即从国家权力分工的角度出发，将行政理解为政府系统的管理活动。

在我国，传统上也把“公共行政学”称作“行政管理学”，这就涉及到对“行政”与“管理”两个概念的理解。虽然二者在语意上有一定的重叠部分，都有治理、控制之意，在某些场合甚至可以互换，但行政与管理还是有区分的。首先，从出现时间和存在空间来看，管理的历史要比行政长得多。行政是产生阶级、国家之后才出现的。而自从有了人类和人类的群体活动，就有了管理活动。其次，从活动的外延来看，行政的外延没有管理宽广。行政属于管理，是管理这个大系统中的子系统。从个人到家庭、从国家到世界、从物质到精神，只要有人涉足的地方都有管理。再次，从活动主体来看，行政一般被看作国家或政府的活动、政务的推行或与公共事务相关的活动；而管理则一般被当作与工商企业组织相关的活动。最后，从活动的性质来看，行政是政治性与社会性的统一体，而一般管理活动不具有政治性质。这里需要指出的是，行政带有政府执行、公共部门和公共权威机构执行的特征，往往带有法律赋予的强制力。管理由于使用的范围较宽泛，通常不带有政府色彩。

1.1.2 公共的含义

长期以来，学术界对“公共”概念外延的直观理解比较明确，但在具体探讨其内涵时却会遇到难以回答的问题，美国学者德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）指出，我们可以采用不同的方法，从不同的角度探索“公共”的意义，要结合各国的社会观念和具体国情来理解“公共”一词。在中英文语义中，公共（public）含有公有的、公众的、公用的、公共的、公开的等多种含义，均指社会层面的非个体性，强调的都是多数人的共享、共有和共用。在政治学和行政学语境中，“公共”一般是指社会成员基于平等的公民权利，针对社会公共事务，进行公共协商和对话，形成符合公共利益的共识，来确保公共领域的稳固和社会总目标的实现。

在“行政”前加上“公共”这一限定词，将公共行政与私人行政区分开来，说明公共行政的目的是为公众提供服务，强调公共行政负有社会的责任与义务，强调公众对行政事务管理的参与性，强调行政活动的公开性。具体来说，行政的公共性体现在六个方面上：

（1）强调执行行政活动的主体是公共部门或公共服务机构。公共行政排斥私有机构

① 周世述：《行政管理学通论》，4页，北京，劳动人事出版社，1989。

② 李方：《行政管理学纲要》，9页，北京，中国劳动出版社，1989。

代理职权,也就是说,公共部门不得将公共职权授予私人组织或非公务人员,特别是禁止政府授权给以营利为直接目的的组织,不允许其从事管理人身权的活动。当然,这并不排斥政府在管理社会公共事务过程中同非营利组织、私人组织合作,事实上,无论在国内还是国外,这种合作趋势都在日益加强。

(2) 强调公共行政的客体是社会公共事务。随着社会的进步与发展,一方面社会公共事务的具体内容逐渐扩大,整体性更为突出;另一方面社会公共事务涉及的地域范围也逐渐扩大,已经出现了全球范围的社会公共事务。

(3) 强调公共行政的目的是为公众活动提供平台和服务,推进社会整体协调发展和增进社会公共利益的实现。公共行政活动不同于封建王权,不同于公司内部运作,它强调的是为公众服务。要达成这个目的需要由行政管理活动进行支撑,来保证公众活动的相对公平和社会整体的有效性运作。同时,协调发展体现了社会公共事务整体性的要求,公共利益既是公共行政的根本目的,也是公共行政的本质要求。

(4) 强调公共行政的结果是担负社会的、公众的责任和义务。“公共”限定了行政活动的目的和性质,从而决定了它所应负有的社会责任和义务——其工作绩效不能简单地用利润或效率来衡量,更要考虑到服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种评价尺度。

(5) 强调公民的参与性。行政的整个活动过程和广大公民的利益有密切关联,因此现代民主制国家普遍要求并创造条件保障公民通过多种形式参与行政活动过程。这种参与主要表现在公民对政府决策的影响、通过立法或司法机构对政府行为的约束及通过各种渠道对政府活动的舆论监督等各个方面。

(6) 强调了行政活动的公开性与透明度。公开性一方面说明行政官员的工作要有透明性,有责任让社会公众知晓行政过程每一环节的具体操作;另一方面说明要让立法机关、司法机关、新闻媒介和公众了解主要的行政工作并随时接受检查、调查和监督。行政工作中所必须遵循的“金鱼缸法则”^①就是说明这个问题的极好例子。

1.1.3 公共行政的含义

通过对“公共”和“行政”两种基本概念的分析,我们可以对公共行政作一个简单的界定:公共行政就是指公共行政组织依法行使权力,对国家事务、自身事务和社会公共事务进行有效管理并提供公共服务的活动。这一概念包含如下四方面含义:

第一,公共行政组织是公共行政活动的主体。一种观点认为,广义的国家行政组织包括立法、司法、行政三个部门。这实际上是把公共行政与整个国家组织(也就是广义上的“政府”)的管理活动划上了等号,显然不利于对国家组织系统中的立法、司法、行政这样一些虽然都有公共政治权力但业务工作性质差别较大的部门及其活动进行专门的考察与研究。也有一种观点认为,政府部门以外的组织,政治组织或社会团体也有行政职责,这种观点是把公共行政的研究范围扩大为一般行政科学或管理学了。而我们这里所说的公共行政组织就是指狭义的政府,即政府行政部门或国家行政机关。

第二,社会公共事务是公共行政活动的主要客体。一般说来,国家行政事务都是社会

^① “金鱼缸法则”是指组织要增加各项工作的公开性,使组织运行的每个环节如金鱼缸般透明地暴露在成员的视野中,置于全体人员和相关机构的监督之下,既能有效地防止领导者享受特权、滥用权力,也强化了组织的自我约束,有利于提高组织效率。

公共事务,但并非所有社会公共事务都是国家行政事务,国家行政事务涉及国家立法机关授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务和活动,范围涵盖经济、财政、教育、科学、文化、卫生、体育、外事、交通、民族事务、国防建设等多个方面,是社会公共事务最主要的组成部分。除此之外,还有许多地方性的、社会局部的公共事务也属于社会公共事务的范畴,需要由国家行政组织直接管理或指导地方行政组织进行管理。

第三,公共行政的实质是国家行政机关和其他公共组织在对社会公共事务的组织和管理活动中,运用公共权力进行资源的有效配置,以实现维护政治统治的根本目的。无论是公共行政机关对国家事务还是对社会公共事务的管理,都内涵着政治性和社会性相统一的要求,无论是对人、财、物、时等资源的配置方式,还是公共决策的目的与过程,都不仅要追求社会效益的最大化,更要有利于达成维护政治统治和社会稳定的目的。

第四,公共行政活动应遵循法治原则、民主原则、服务原则和绩效原则。随着现代民主政治的普遍确立,政府主导的公共行政活动范围日益扩展,政府实现其行政目标的方式也多种多样,并有相当宽泛的自由裁量空间,这必然要求在具体的行政行为过程中要有一定的基本原则加以规范,来保证公共行政行为不会迷失方向。法治原则要求公共行政活动要做到有法可依,有法必依,违法必究,执法必严。不仅政府的执法要有法律依据,政府的执法行为本身也要符合法律程序。民主原则要求行政机关在制定和实施公共政策以及社会管理中要遵循民主制度,树立民主作风和民主意识。服务原则要求现代政府具有公民至上的行政理念,把为公民提供优质服务作为第一要旨,把社会公众是否满意作为衡量政府绩效的标准。行政绩效是指政府活动必须追求特定的业绩、成就和实际效果,要在符合预定目的,并给社会带来有益成果的前提下,力求实现行政活动的高产出与低投入。具体来说,绩效原则要求:一要讲求社会效益,即政府行为要符合社会需要和公共利益,不能危及人类社会的基本价值观念,在法律规范范围内,最大程度地满足社会公众对公共物品和公共服务的需要;二要讲求时间约束,即政府在管理过程中,在保证决策质量和行为质量的前提下,尽可能充分利用现代化技术设备,减少人、财、物资源的浪费,节省时间;三要讲求经济效益,在严格保证机构精简、人员精干的同时,树立“成本—收益”的绩效意识,充分利用公共财政资源为公众提供公共物品和服务。

91.2 公共行政学概述

1.2.1 公共行政学的研究对象与范围

根据公共行政学的研究对象、内容、目的及产生和发展的历史,我们可以把它定义为一门研究公共行政组织及其管理社会公共事务的活动、过程、方式、责任和效果的科学。其目的在于揭示公共行政的本质和规律,通过指导和影响行政实践活动来提高行政效率,有效地履行国家职能,推动经济社会文化事业的发展。公共行政学的研究对象以公共行政组织为核心,既包括对公共行政机构自身管理的研究,也包括对公共行政机关对政治、经济、文化和社会生活领域公共事务管理活动的研究。

一个学科的研究对象决定了其研究范围和基本内容。根据公共行政学研究对象之间的

内在关系,我们将公共行政学主体部分划分为四个方面:公共行政基础、公共行政系统、公共行政过程和公共行政保障。另外再加上概述和公共行政改革两个部分,这样就构成了本书6篇共计14章的主要内容。其具体内容为:

第一篇,概述部分,主要阐述公共行政含义、公共行政学发展概况与学科范畴等内容。

第二篇,公共行政基础部分,探讨公共行政的三个基本要素:价值、职能与权力。(1)公共行政价值,研究公共行政价值的基本理论,西方国家行政价值的历史演变以及我国公共行政价值的发展;(2)公共行政职能,研究行政职能的含义、构成和历史变迁,探讨我国现阶段政府职能的现状和转变等问题;(3)公共行政权力,研究公共行政权力的内涵与特征、结构与体制、运行原则等问题,并对比我国和西方国家在行政权力结构和运行原则方面的区别。

第三篇,公共行政系统部分,探讨公共行政系统的三个组成部分:宏观环境,中观组织以及微观个体。(1)公共行政环境,主要探讨行政体系与行政环境的相互关系,西方行政环境理论的发展以及中国行政环境的重要特点;(2)公共行政组织,研究行政组织的内涵、特征、类别等问题,在简要回顾西方组织理论发展的基础上探讨我国行政组织方面存在的主要问题以及改革策略;(3)公共行政人员,在阐述人事行政的基本理论问题的基础上,探讨西方公务员制度发展以及我国公务员制度改革等问题。

第四篇,公共行政过程,主要研究行政活动的决策、领导与监督等三个主要环节。(1)公共行政决策,包括决策制定和执行两部分,研究行政决策的程序、方法、途径、体制以及决策者素质等问题;(2)公共行政领导,研究行政领导体制以及行政领导者的素质,探索行政领导集体的合理结构、科学的行政领导方法和领导艺术;(3)公共行政监督,阐述行政监督的功能、方式、幅度和原则,行政监督活动的形式和行政监督的系统构成,探讨当代中国行政监督体系的健全和完善等问题。

第五篇,公共行政保障,探讨公共行政活动的物质、法律与道德保障条件。(1)公共财政和预算,这是公共行政的物质保障,研究公共财政和公共预算的相关理论与实践问题;(2)公共行政法制,这是公共行政的法律保障,研究行政法制的主要内容和体系,研究行政立法、行政执法以及行政诉讼的原则和程序等;(3)公共行政伦理,研究行政伦理的含义、功能和结构等理论问题,介绍西方国家行政伦理的管理与监督以及中国的行政伦理建设方面的基本情况。

第六篇,公共行政改革部分,主要介绍公共行政改革的基本理论,西方国家行政改革的基本内容与发展趋势,中国行政改革的历程、现实意义与目标模式等内容。

1.2.2 公共行政学与其他学科的关系

公共行政学是交叉性、边缘性学科,它与政治学、法学、社会学和公共管理学等相邻学科有着密切的联系,同时也存在各自的研究范围和对象。

1) 公共行政学与政治学

公共行政学与政治学之间存在着密切的联系。从公共行政学的发展历史来看,它是源自于政治学的一门年轻的独立学科,政治学的一些基本原理、原则适用于公共行政学;政治决定行政,公共行政活动具有鲜明的政治性,是政治活动的一部分;公共行政学对行政

管理及其规律的研究，为政治学积累了丰富的知识资料，能够促进政治学的内容更加丰富和充实。

虽然政治学和公共行政学都要研究政治现象，但二者也存在着明显区别：（1）研究对象不同。政治学研究国家的政治组织、政治体制和制度、政治运行机制等，是一门基础性理论性学科，着重探讨社会各阶级在国家中的地位以及国家权力机构的发展规律；公共行政学运用政治学的基本理论研究政治组织中的行政组织的管理活动及其规律，着重探讨政府职能、管理规律和提高政府管理效率的因素、途径、方法。（2）研究范围不同。政治学研究范围较广，政治学从总体上研究政治现象，而公共行政学研究政治关系中的某一部分，研究范围要比政治学狭窄得多。（3）学科性质不同。政治学是一门基础学科，而公共行政学则是一门实践性学科。相对来说，公共行政学内容更加具体，应用性更强。

2) 公共行政学与法学

公共行政学与法学的区别在于：研究对象不同——法学是以法律为研究对象的社会科学，即使是最接近公共行政学的行政法学，其研究重点也是行政活动的法律关系，而不是行政行为 and 行政过程。二者的密切联系表现在：行政以法律为依据，法律给行政以保障；行政和法律都是国家强制力的重要组成部分，都是由国家政权的性质所决定的；行政和法律都有阶级性，都是统治阶级意志的表现，代表国家行使权力。

现代公共行政学者强调公共行政学与行政法学的关系，认为要提高行政效率，必须使公共行政学与行政法学的研究同步进行。行政法能把公共行政的有效制度和方式以法律形式固定下来，巩固和强化行政职能，提高行政效率，行政法学的深入研究能丰富和充实公共行政的内容。实践证明，没有健全的行政法规，不可能有科学的公共行政活动。

3) 公共行政学与社会学

社会学以社会和社会问题为研究对象，从整个社会的角度来研究社会的结构、功能、协调、发展的科学，探讨社会良性运行的规律，着眼点是研究社会中人与人之间的关系。

从管理的角度来说，社会学是研究整个社会的管理，而公共行政是社会管理中的一部分，它们之间具有密切联系：（1）公共行政是社会管理的一部分，因此，公共行政学必须置于社会大系统中加以研究才能取得良好效果。（2）公共行政的主体是人，不论是管理者还是管理对象，都是处于一定社会关系中的人，只有了解人的需求、动机、目的、人际关系以及人的心理，才能有效地调动行政人员的积极性，提高管理效率。（3）公共行政所要解决的问题，通常就是社会问题，既是公共行政中的顽疾，又是为全社会成员所关切的社会问题，这需要运用大量的社会学方法才能加以解决。（4）社会学的理论、原则和方法可以运用于公共行政活动之中，不仅丰富和充实了公共行政学的内容，同时也使社会学的理论、原则在公共行政活动中得到验证。

4) 公共行政学与公共管理学

在英语中，“public administration”和“public management”既表示一种活动、一种职业，也表示一个学科或研究领域。它们相互之间词意模糊，难以界定，往往被不严格地当作同义词加以使用。实际上，二者之间还是存在明显差别的。首先，作为一种活动，公共行政与公共管理的不同之处体现在：

（1）管理主体不同。公共行政将狭义的政府，即公共行政组织作为其自身管理和社会事务管理的唯一主体，关注政府行政机关特别是官僚机构如何依靠强制力和权威，对社