



普通高等教育“十五”国家级规划教材

公共行政学

(第二版)

竺乾威 主编



MPA (公共管理硕士)

系列



復旦大學出版社

www.fudanpress.com.cn





普通高等教育“十五”国家级规划教材

公共行政学

(第二版)

竺乾威 主编



復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/竺乾威主编. —2 版. —上海:复旦大学出版社,
2000. 4(2003. 10)
(MPA(公共管理硕士)系列)
ISBN 7-309-02488-5

I. 公… II. 竺… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 14756 号

公共行政学(第二版)

竺乾威 主编

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 邬红伟

装帧设计 孙 曙

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海浦东北联印刷厂

开 本 787×960 1/16

印 张 21.75 插页 2

字 数 356 千

版 次 2006 年 2 月第二版第十一次印刷

印 数 56 101—62 100

书 号 ISBN 7-309-02488-5/D·141

定 价 29.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究



MPA

(公共管理硕士)

复旦版MPA系列教材引入了国外先进的公共管理理念，同时反映中国改革开放的实践与趋势。

——中国行政管理学会副会长、
全国MPA教育指导委员会顾问

夏书章

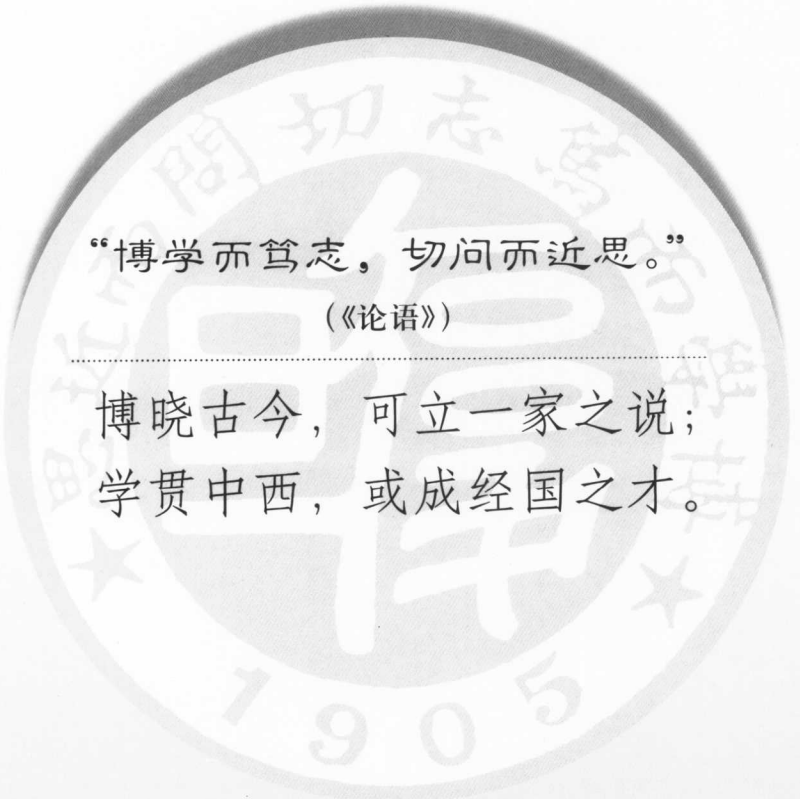
复旦版MPA系列是面向实践、面向世界的探索性教材。

——复旦大学首席教授

曹沛霖

本书责任编辑E-mail 地址: whw63@sina.com
或whw6312@sohu.com

欢迎读者就本教材的内容结构、观点阐述、文字表达以及使用情况等, 提出您的意见、建议和要求, 我们将竭诚为您服务。

A large, faint watermark of the Fudan University seal is centered on the page. The seal is circular, featuring the university's name in Chinese characters '復旦大學' at the top and '1905' at the bottom, with a central emblem.

“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

主编简介

竺乾威，全国MPA教育指导委员会成员，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，公共行政系主任，博士生导师。主要讲授公共行政理论、比较行政等课程。在《公共行政与人力资源》和美国出版的《国际公共行政》等有影响的杂志上发表过学术论文，主编的著作有《当代中国公共政策》、《公共行政学》、《行政学导论》等，专著有《官僚政治》等。

内 容 提 要

公共行政学是行政管理专业的基础课程之一。本书汲取了当今国内外行政学研究的最新成果,特别是借鉴和评析了20世纪90年代西方发达国家行政学研究的最新观点,以全新的视角、开阔的视野,系统阐述了行政组织、行政领导、行政决策、行政沟通、行政心理、行政监督、机关管理、人事行政、财务行政、行政立法、行政文化与行政发展等行政学基本理论,阐明了行政现代化的发展趋势。

与第一版相比,第二版在篇幅上有较大扩充,增加约50页内容,增补了十余个案例。案例后设有思考题,每章后加列了复习题,使读者通过案例分析和问题解答,加深对相关概念和原理的理解和掌握。

本书作为复旦版MPA(公共管理硕士)系列之一,既适宜于作为MPA的基本课程教材,亦适宜于作为大专院校行政管理专业的本科、专科的专业教材。

第二版序言

本书第一版第五次印刷之后,我们对其中一些章节作了一定程度的修改,以反映公共行政领域的一些新发展。

本书第二版保留了第一版的章节结构,只是在体例方面作了一些变化,以使它更具教科书的特征。这一体例的变化主要是增加了案例和复习题。我们选择案例的指导思想首先是采用中国的案例,因为它贴近实际。尽管从案例规范的意义上讲,这些案例并不一定成熟,但它至少在某些方面能说明问题。其次是尽可能地与理论结合,使学生通过案例的分析,对有关理论有更好的把握,并在考虑问题的广度和深度上有所收益。复习题涉及的基本上是每章节的一些主要内容,包括基本概念、基本理论和基本知识,旨在帮助学生理解和掌握每一章节的主要内容。

我们很高兴本书的第一版被不少兄弟院校选作教材,这既是对本书的肯定,也是对我们的鞭策。本书很荣幸地被教育部确定为普通高等教育“十五”国家级规划教材,作为主编的我不免诚惶诚恐。事实上,本书还有很多不足之处,尽管学术质量是我们写作此书的最高追求。

周帆、顾丽梅、刘圣中、扶松茂、邹珊珊在本书的第二版中作出了可贵的努力,在此我要对他们表示感谢。当然,我也对本书第一版的其他诸位作者表示感谢。我还要特别对编辑邬红伟表示感谢,他的勤勉和尽责使本书得以付梓。

正如我在第一版序言中所说的,行政学的基础研究还是一个可以继续深化的领域。我们在这里只是抛砖引玉而已。欢迎大家对本书的第二版提出批评。

竺乾威

2003年9月于复旦大学国际关系与公共事务学院

前 言

公共行政学导论一类的著作和教材在国内已有不少版本。本书力图在反映最新的行政学研究成果以及最新的行政发展方面有所贡献。本书的写作正值我国 MPA(公共管理硕士)项目的启动,因而本书也可以作为 MPA 学生的教材之用。

本书由竺乾威组织撰写。各章的作者分别是竺乾威(绪论)、汪向阳(第一章)、刘建军(第二章)、刘文富(第三章)、谭晓梅(第四章)、李春成(第五章)、谢岳(第六章)、孙君明(第七章)、唐亚林(第八章)、陈晓原(第九章)、周帆(第十章)、陈尧(第十一章)、顾丽梅(第十二章)。各章由竺乾威审订并最后由竺乾威定稿。

作为主编,我对参与本书写作的各位作者在写作过程中表现出来的勤勉、钻研精神和才干深表敬意。本书是集体合作的成果。

行政学的基础研究还是一个可以继续深化的领域,希望读者对本书的不足提出批评,以利于进一步推动这方面的研究。

竺乾威

1999 年 12 月于复旦大学国际政治系

复旦大学出版社出版

复旦博学·MPA 系列

- | | |
|----------------------|------------------------------------|
| 1. 当代中国公共政策 | 刘伯龙、竺乾威主编
定价: 24.00 元 |
| 2. 公共行政学(第二版) | 竺乾威主编
定价: 29.00 元 |
| 3. 公共行政学经典文选(英文版) | 竺乾威、〔美〕马国泉编
定价: 48.00 元 |
| 4. 行政法学 | 张世信、周帆主编
定价: 33.00 元 |
| 5. 公共经济学 | 樊勇明、杜莉编著
定价: 33.00 元 |
| 6. 领导学原理——科学与艺术(第二版) | 刘建军编著
定价: 35.00 元 |
| 7. 政治学 | 孙关宏、胡雨春主编
定价: 30.00 元 |
| 8. 组织行为学 | 竺乾威、邱柏生、顾丽梅主编
定价: 33.00 元 |
| 9. 行政道德文选(英文版) | 〔美〕杰拉尔德·凯登著 〔美〕马国泉编
定价: 45.00 元 |
| 10. 定量分析方法 | 张霭珠、陈力君编著
定价: 29.00 元 |
| 11. 定量分析方法导引、题解与案例 | 陈力君、张霭珠编著
定价: 28.00 元 |
| 12. 公共经济学导引与案例 | 樊勇明编著
定价: 27.00 元 |
| 13. 信息技术及其应用 | 吴柏林编著
定价: 35.00 元 |
| 14. 公共政策分析 | 张国庆主编
定价: 35.00 元 |
| 15. 政策学的主要理论 | 〔韩〕吴锡泓、金荣枰编著
定价: 46.00 元 |
| 16. 土地资源管理学 | 刘卫东、彭俊编著
定价: 30.00 元 |
| 17. 比较公务员制度 | 周敏凯著
定价: 28.00 元 |

复旦博学·公共管理基础系列

- | | |
|-------------|------------------------------|
| 1. 当代中国政治制度 | 浦兴祖主编
定价: 19.00 元 |
| 2. 行政学原理 | 孙荣、徐红编著
定价: 28.00 元 |
| 3. 政府经济学 | 孙荣、许洁编著
定价: 24.00 元 |
| 4. 办公室管理 | 孙荣主编
定价: 20.00 元 |
| 5. 政治学概论 | 孙关宏、胡雨春、任军锋主编
定价: 20.00 元 |

复旦博学·国际政治与国际关系系列

- | | |
|----------------|----------------------|
| 1. 当代西方国际关系理论 | 倪世雄等著
定价: 48.00 元 |
| 2. 近现代国际关系史 | 唐贤兴主编
定价: 40.00 元 |
| 3. 当代中国外交 | 颜声毅著
定价: 35.00 元 |
| 4. 国际政治学新论 | 周敏凯著
定价: 25.00 元 |
| 5. 21 世纪全球政治范式 | 俞正樑等著
定价: 26.00 元 |

其 他 教 材

- | | |
|---------------------------|---------------------------|
| 1. 新政治学概要 | 王邦佐等主编
定价: 17.00 元 |
| 2. 西方政治学说史 | 浦兴祖、洪涛主编
定价: 20.00 元 |
| 3. 全球化时代的国际关系 | 俞正樑等著
定价: 28.00 元 |
| 4. 秘书写作 | 杨元华、孟金蓉等编著
定价: 36.00 元 |
| 5. 社会心理学 | 孙时进编著
定价: 29.00 元 |
| 6. 商务谈判与沟通技巧 | 潘肖珏、谢承志著
定价: 14.00 元 |
| 7. 秘书工作案例 | 孙荣、杨蓓蕾等编著
定价: 23.00 元 |
| 8. 公共管理(MPA)简明读本(公务员培训教材) | 竺乾威主编
定价: 42.00 元 |

目 录

绪 论	1
一、公共行政概述	1
(一) 公共行政的含义	1
(二) 公共行政的产生及其功能	3
(三) 公共行政的原则	6
二、公共行政的理论与实践	7
(一) 西方的公共行政理论与实践	7
(二) 转型时期的中国公共行政	14
(三) 知识经济社会与公共行政	16
三、公共行政学研究	17
(一) 研究的对象与范围	17
(二) 研究的方法及研究的意义	20
(三) 研究的趋向	21
复习题	23
案例与思考	23
1. 政府,“掌舵”还是“划桨”	23
2. “花菇事件”	25
第一章 行政组织	30
一、行政组织概述	30
(一) 行政组织的含义	30
(二) 行政组织的目标	32
(三) 行政组织的设计原则	34
(四) 行政组织的类型	37
二、静态的行政组织	38

(一) 行政组织的结构	38
(二) 行政组织的体制	41
三、动态的行政组织	45
(一) 行政组织的气候	45
(二) 行政组织的冲突	47
(三) 行政组织的发展	51
四、非正式组织	52
(一) 非正式组织的含义与成因	52
(二) 非正式组织的特征与类型	53
(三) 非正式组织的结构与功能	55
五、学习型组织	56
(一) 学习型组织的特征	56
(二) 学习型政府	58
复习题	60
案例与思考	61
1. H 县的机构改革为何受挫?	61
2. “小政府典范”为何走上机构膨胀老路?	62
 第二章 行政领导	 65
一、行政领导概述	65
(一) 行政领导的含义	65
(二) 行政领导的独特性	73
二、行政领导的结构与过程	75
(一) 行政领导的结构	75
(二) 行政领导的过程	79
三、行政领导的方式、类型和内容	85
(一) 行政领导的方式	85
(二) 行政首长的领导类型	88
(三) 行政领导活动的内容	89
复习题	90
案例与思考	90
1. 一个县委书记的苦辣酸甜	90

2. 艾森豪威尔成功“领导公式”——授权 + 赢得追随 + 实现目标	92
第三章 行政决策	94
一、行政决策概述	94
(一) 行政决策的含义	94
(二) 行政决策的要素	95
(三) 行政决策的理论与模式	97
二、行政决策过程	98
(一) 行政决策的过程	98
(二) 若干条件下的行政决策	100
(三) 信息技术的运用	104
(四) 影响行政决策的因素	109
三、行政决策的执行	110
(一) 执行的基本原则	110
(二) 执行的一般过程	111
(三) 执行绩效的评估	113
四、行政决策的趋势	114
(一) 民主化趋势	114
(二) 综合化趋势	115
(三) 科学化趋势	116
复习题	117
案例与思考	117
1. “川气出川”工程不了了之	117
2. “面子工程”为何栽了面子	118
第四章 行政沟通	121
一、行政沟通概述	121
(一) 行政沟通的含义	121
(二) 行政沟通的理论基础	122
(三) 行政沟通的意义与目的	123
二、行政沟通的种类、方式与形态	124

(一) 行政沟通的种类	124
(二) 行政沟通的方式	127
(三) 行政沟通的形态	128
三、行政沟通的关系与过程	130
(一) 行政沟通的关系	130
(二) 沟通过程	132
四、行政沟通的障碍及克服	133
(一) 行政沟通的障碍	133
(二) 沟通障碍的克服	135
(三) 行政沟通的要领与准则	135
复习题	138
案例与思考	138
乡政府缘何遭冲击	138

第五章 行政心理	140
一、行政心理概述	140
(一) 行政心理的含义	140
(二) 行政心理三个取向的分析	141
二、行政个体的心理分析	144
(一) 关于人的本质的假说与管理理论	144
(二) 行政个体的心理需求	147
(三) 现代行政人员的心理素质	149
三、行政行为的心理机制	151
(一) 个体行政行为的动机	151
(二) 个人动机模型与激励	153
(三) 行政个体的角色冲突	157
四、行政组织的心理分析	159
(一) 组织的心理需求	159
(二) 组织对其成员的心理供给与影响	161
(三) 对组织变革的心理抵制	164
复习题	166

第六章 行政监督	167
一、行政监督概述	167
(一) 行政监督的含义	167
(二) 行政监督的功能	168
(三) 行政监督的意义	169
二、行政监督的系统构成	170
(一) 一般监督系统	170
(二) 专门监督系统	172
三、行政监督的内容	175
(一) 行政指派监督	175
(二) 行政指导监督	177
(三) 行政评价监督	178
四、行政监督的方式和原则	179
(一) 行政监督的方式	179
(二) 行政监督的原则	180
五、改革完善中国的行政监察制度	182
复习题	184
 第七章 行政机关管理	185
一、机关管理概述	185
(一) 行政机关管理的含义	185
(二) 机关管理的地位与作用	186
(三) 机关管理的原则	187
二、机关管理的内容	188
(一) 机关管理工作的范围	188
(二) 机关管理的程序	189
(三) 环境设计	190
(四) 文书档案管理	191
(五) 会议管理与其他机关事务管理	194
三、机关管理的现代化	197
(一) 完善机构设置	197
(二) 提高人员的办事能力	198