



公共行政学概论

毛寿龙 李梅/编著

中共中央党校出版社

公共行政学概论

毛寿龙 李 梅 编著

中共中央党校出版社
• 北 京 •

责任编辑 朱晋平
封面设计 孙超英
版式设计 李 灵
责任校对 于小红
责任印制 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学概论/毛寿龙, 李梅编著. —北京: 中共中央党校出版社, 2005. 11

中央党校函授教材

ISBN 7-5035-3334-X

I. 公… II. ①毛…②李… III. 行政学—党校—函授教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 129286 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京市宇海印刷厂印刷

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 12.5

字数: 321 千字 定价: 16.50 元

属印装质量问题印厂负责调换

说 明

为了适应广大党员干部提高文化素质和工作能力的需要，我们诚请中国人民大学公共管理学院行政管理学系主任、博士生导师毛寿龙教授主持编写了这本《公共行政学概论》教材。本书在现有的公共行政学研究的基础上，全面展现了公共行政学的基本价值、逻辑和事实，并力图运用制度分析与公共政策（IAPP）分析框架，总结 IAPP 群体的研究成果，是 IAPP 学者群体对公共行政学的重新解读和阐述。本书适合于党校、行政学院、高等院校和其他成人高等教育有关专业教学使用。

本书主要由毛寿龙教授和中国社会科学院政治学所的李梅合作完成，中国人民大学博士生李文钊、王巧玲、杜敏参与了部分章节的编写，并对全书作文字加工和技术处理工作。

书中如有不妥之处，敬请读者指正，以便我们进一步修订完善。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

2005 年 10 月

目 录

导 论	(1)
第一节 公共行政学的基本概念	(1)
第二节 公共行政学的形成及其发展历史	(11)
第一章 政府的角色定位	(23)
第一节 政府存在的逻辑解释	(23)
第二节 市场经济中政府的职能	(31)
第三节 政府治理工具	(51)
第二章 行政权力	(70)
第一节 行政权力的概念	(70)
第二节 行政权力的分类和体系	(77)
第三节 行政权力行使	(82)
第三章 行政伦理	(91)
第一节 行政伦理概述	(91)
第二节 行政伦理的功能和原则	(100)
第三节 行政伦理理论	(106)
第四章 行政组织	(118)
第一节 行政组织的概念、要素和分类	(118)
第二节 行政组织理论的历史演进	(127)
第三节 行政组织结构与组织设计	(145)

第五章 行政领导	(161)
第一节 行政领导概述	(161)
第二节 西方行政领导理论	(173)
第三节 行政领导者	(179)
第六章 政府人力资源管理	(190)
第一节 政府人力资源管理的概念、体系 及基本价值	(190)
第二节 政府人力资源管理的制度演进	(200)
第三节 政府人力资源管理职能	(212)
第七章 公共财政	(229)
第一节 公共预算	(229)
第二节 公共支出	(239)
第三节 公共收入	(250)
第八章 行政决策	(263)
第一节 行政决策的含义、分类及原则	(263)
第二节 行政决策的步骤、技术与模型	(271)
第三节 行政决策体系及其影响因素	(292)
第九章 行政执行	(298)
第一节 行政执行的含义、影响因素	(298)
第二节 行政执行的模型	(309)
第三节 提高行政执行的途径	(319)
第十章 行政评估	(330)
第一节 行政评估的涵义、功能与类型	(330)

第二节	行政评估的程序与方法	(346)
第三节	行政评估的问题与评估替代	(353)
第十一章	政府的治道变革	(362)
第一节	治道变革概述	(362)
第二节	西方政府的治道变革	(367)
第三节	中国政府的治道变革	(379)

导 论

导论旨在让读者了解公共行政学的基本内容，包括什么是公共行政学，公共行政学的学科特色，中国目前公共行政学的学科发展情况，公共行政学的形成及思想发展脉络。

第一节 公共行政学的基本概念

要学习公共行政学，首先要了解什么是公共行政，何谓公共行政学，什么是公共行政学的基本特色，其分支学科如何。本节将讨论这些问题，并在此基础上探讨初学者学习公共行政学的方法。

一、公共行政与公共行政学

公共行政学发源于西方，早期西方学者的观点大致可以分为两类，广义的观点和狭义的观点：

广义的观点认为行政是一种与政治相分离、实现国家意志的执行活动。这种观点源于政治与行政二分法。美国行政学者古德诺在其《政治与行政》一书中写道：“政治与政策或国家意志的表达相关，行政则与这些政策的执行相关。”^①古德诺的政治与行政二分法在当时促使公共行政学从政治学中分离出来，逐渐发展成一门独立的学科，并且还确定了公共行政学研究的管理学理论基础。但从理论上来看，政治与行政二分法过分强调了政治与

① 弗兰克·古德诺著：《政治与行政》，王元译，华夏出版社1989年版，第10页。

行政两者的差异，忽略了政治与行政紧密联系、相互作用、相互影响的实际状况。

狭义的观点严格遵循立法、行政、司法三权分立的原则，认为公共行政只是国家组织中除立法、司法系统之外行政系统所从事的公共管理活动。这种理解来源于西方权力分立与相互制衡的学说。美国学者魏劳毕曾在《行政学原理》中写道：“行政乃政府组织中行政机关所管辖的事务。”^① 这一观点有助于把握公共行政的主体问题，但对于立法、行政、司法几种功能的严格划分，不能反映当代行政权限逐步扩大、三种性质的权力互相渗透，行政立法及行政司法活动大量涌现的趋势^②。

公共行政学发展到最近 20 年里，学科更为成熟，但公共行政学者就有关什么是公共行政的问题，仍然仁者见仁、智者见智，其中有代表性的一些观点是^③：

(1) 公共行政就是生产那些计划用来供应公民消费需要的物品和服务^④。

(2) 通常当政府在做某件事情时，便是其员工采取实际行动

① 参见 W.F. Willoughby: *Principles of Public Administration*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1927.

② 行政立法活动，如行政部门制定行政法规、部门规章、管理条例等具有立法性质的行为。行政司法活动，如行政裁决、行政复议等具有司法性质的行为。有关行政立法和行政司法的详细内容，读者可以参看《行政法》教科书中的介绍。

③ 可参见 Richard J. Stillman II: *Public Administration: Concepts and Cases*, Third Edition, Houghton Mifflin Company Boston, 1984. 该书第一章“寻找公共行政的范围和目的”，学者斯蒂尔曼对此进行过阐述。中文版参见 [美] 斯蒂尔曼：《公共行政学：观点和案例》，李方等译，中国社会科学出版社 1988 年版。

④ Marshall Edward Dimock: *Public Administration*, New York: Holt Rinehart and Winston, Inc., 1969.

的时候。实际上，就是这些员工在收集垃圾，检验物品和服务，征收税捐，开立罚单，以及从事其他无数个涉及“政府的工作”之行动——即公共行政之行动。

(3) 传统上，公共行政被认为是政府实现目的的部分，它必须包含所有那些涉及到实施民选官员政策的活动，以及一些与其政策发展有关的活动，公共行政便是……那些紧跟在最近选举诺言和选举之夜欢呼后面的所有活动^①。

(4) 公共行政是：①在公共环境中一项合作性的团体努力；②包括所有三个部门——行政、立法、司法——以及它们彼此之间的关系；③在公共政策的形成中具有重要的角色，因此乃是政治过程的一部分；④在某些方面，与私营部门行政有显著不同；⑤在为社群提供服务时，与许多私人团体和个人有密切的合作关系。

(5) 公共行政乃是运用管理的、政治的和法律的理论及过程来实现立法、行政和司法等部门的指令，以提供整体社会及其一些部分所需的管制与服务功能^②。

(6) 公共行政乃是理论与实务的一种广泛及模糊的组合，它的目的是为促进对政府及其所治理的社会之间关系有一更佳的理解，同时亦鼓励公共政策能更加回应社会的需求。它期望莫立一些复合效能、效率以及能够实现公共更深层之人性需求的管理实务^③。

可以看到，学者们界定公共行政，往往偏重于其中的一部分

① Grover Starling: *Managing the Public sector*, Harcourt Brace College Publishers, 1998, p. 1.

② [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》，中国人民大学出版社2002年版，第5—6页。

③ [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，中国人民大学出版社2002年版，第2页。

内容，而没有概括其全部。在中文世界里，公共行政的发展是比较晚近的事情。其基本知识和基本体例均带有很强的引进特色。不过，由于语言的隔阂以及实践的差异，中文世界里对这一学科的名称和理解也有其饶有趣味的特色。

在中文里，精通英文的学者一般把英文中小写的 public administration 直译为公共行政，而英文中大写的 Public Administration 则直译为公共行政学。当然，在 20 世纪 80 年代公共行政学初步恢复时期，为了避免政治上的敏感性，学者有意强调其管理性，当时人们一般把小写的 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。教育部的专业目录上，公共行政学为“行政管理”，就是当时历史的产物。不过，后来随着政治上的敏感性问题逐渐消失，学者们写作这一学科的教科书时，已普遍叫做“公共行政学”了，虽然行政管理学作为专业名称和研究所、教学单位的名称依然继续保留。学术与名称的分离，可以说是当前中国公共行政学发展史上的有趣现象之一。

同样的事情过了 10 年再次发生。20 世纪 90 年代中期开始，有学者希望在开设公共行政常规研究生专业的基础上，增加公共行政的专业硕士学位。为了与常规的公共行政硕士学位相区别，把专业学位叫作“公共管理”，简称 MPA。于是 Public Administration 又有了一个新的译法，叫做“公共管理”，并成为“行政管理”之上的管理学类一级学科的名称，而“行政管理”则成为“公共管理”门下的三级学科，与其同级的有公共事业管理、土地资源管理、教育行政管理等。部门公共行政学与公共行政学同为三级学科，英文与公共行政学一样均为 Public Administration 的公共管理学，成为公共行政学之上的管理学类一级学科，MPA 课程“公共管理学”应该为英文的 Public Administration，但为了显示与中文的“公共行政学”不同，迫使学者们去思考如何构思不同于公共行政学的新的公共管理学，这又成了世纪之交

中国公共行政学发展史上的又一有趣现象。目前大家为何谓公共管理与公共行政争论不休，但真正的方家却袖手旁观，因为这种争论实在是自寻烦恼。公共行政学与公共管理学，大家同为 Public Administration，又有什么彼此不同？当然，英文中有 public management 可以译为公共管理，但这显然不是 MPA 的“公共管理”。

本书将不再纠缠于中国特色的名实之争，直接把“公共行政学”与 Public Administration 等同。本书从公共和行政两个方面来理解公共行政，“公共”说明行政活动的行动者是公共部门，而不是私人部门；“行政”说明公共部门活动的内容是政策执行与管理，而不涉及立法部门的议事活动和司法部门的司法活动。因此将公共和行政放在一起，即公共行政就是指公共部门（一般为政府部门）调用各种资源和手段对社会公共事务及行政组织内部事务进行管理，以实现社会福利最大化的活动。其中对社会公共事务的管理是公共部门存在的主要职能，而对行政组织内部事务的管理则源于公共部门存在并得以完成其职能的需要。

关于公共行政的定义，我们可以从以下几个方面来进行理解：

（1）从活动者来看，公共行政的活动者是指公共部门，一般为政府部门，而不是其他组织，尤其是企业组织。不过，公共行政的活动虽然是以政府为中心，但它不排除其他力量因素在公共管理活动中发挥作用，如私人企业、第三部门等。也不意味着政府不可以利用各种非政府的力量和资源，不可以为私人企业和第三部门提供适当的空间，从事公共服务，解决特定范围的公共问题。在开放的公共领域里，公民个人、私人企业、第三部门、各种各样的社会组织，都可以像政府那样，根据各自的优势，为解决公共问题、提供公共服务作出自己的贡献。

（2）从政府公共行政活动的内容来看，公共行政的活动包括两部分，但每个部分所占有的地位是不同的。对社会公共事务的

管理是公共行政的主要任务，而为了完成这个任务，我们必须有保持任务完成主体的正常运行，由此衍生出对行政组织内部进行管理的需要。

(3) 从活动的目的来看，公共行政目的在于实现人类福祉，即社会资源的合理分配，社会福利的最大化。

二、公共行政学的界定与学科特色

公共行政学作为一门独立的学科，和其他学科一样，以纷繁复杂的公共行政现实为基础，但更多的是其中带有普遍规律性的东西，并有其特定的研究对象和研究范围。本书将公共行政学定义为：研究政府部门如何调用各种力量和资源，设计组织，界定职能，选拔人才，对社会公共事务以及其内部事务进行管理，从而实现社会福利最大化的学问。据此可以看出，政府是需要研究的核心，而本书的所有论述也将围绕政府展开。

为了更好地理解公共行政学的定义，我们还必须明白，任何学科研究都有它的前提假设，并且会对概念进行一定的抽象，如传统物理学有关物体运动的研究中，假定被研究的物体的体积等因素在运动时可以忽略不计，从而将研究对象抽象为一个质点。在我们对公共行政学的定义以及后面的论述中，我们都隐含了两个前提假设，一是对人的属性的假设，二是对政府的假设。

对人而言，我们假定人是有意理性的、有意合理自利的。这个假设包括三层含义。一是人是有意自利的，自利是人做出某种选择的根本动机，人的所有行为都是为了增进自己各方面的利益，与此同时还能够有意控制自己至少不损害他人。当然，人也会有意利他。但是在公共领域里，在生存博弈的过程中，人们会倾向于选择自利，而选择利他的人，往往与生存博弈无关，或者很早就被淘汰出局。

二是人是有意理性的，人会根据自己当时所处的情境来选择自己的行为。但人的理性是有限的，人受自身精力及各方面条件

的影响，无法做到全知全能，但人会愿意去改善自身的理性能力，理性不足导致有犯错误的可能性，但人能够通过错误来进一步学习，并在进一步的选择和行动中降低犯错的可能性。

三是良好的法律和制度能够使理性的自利人的自由选择实现增进公共利益的效果。这样的制度，是人的自利选择和理性选择相结合的结果。生存博弈往往导致人们为了眼前的利益损害长远的利益，为了个人的私利损害公共利益并进而损害个人利益。而理性选择则可以让人们通过学习了解生存博弈的局限性，从而逐步确立良好的法律和制度，让个人的自由选择促进公共利益，并进而让个人利益最大化，从而摆脱生存博弈可能带来的恶果^①。

至于政府，我们则把它假定为实现社会福利最大化的理性工具。与众多的组织相比，政府的特性是其强制性和普遍性，强制性表现在它有强制的能力，普遍性表现在它的行为和政策都有普遍的效力。具有强制性和普遍性特征的政府，在现实生活中，并非总是为了实现社会福利最大化，其运作也并非为这一目的。尤其是传统的政府，往往为统治者所有。不过，统治者之统治，往往需要老百姓的配合，所以其所掌握的政府也需要提供适当的国防、治安和基础设施，以及救灾等服务。在现代社会里，随着自由、民主和法治的发展，政府的公共性表现得越来越明显。这说明，人们总是在朝这个方向努力，也就是说人们是有意让政府为社会福利最大化服务的。为了实现这个目标，政治学、法学、经济学等，都可以做出自己的贡献。而公共行政学就是让政府更好地为社会服务的学问。公共行政学研究的是如何利用政府这个工

① 在人性理性自利的假定下，社会道德风尚的形成也可以看作是集体理性的结果。因为在长期的生活实践中，人们发现互助互爱有助于自身的情况，因为在互助互爱的社会环境下，自己也会成为别人帮助的对象。助人为乐的思想也就逐渐被沉积为一种美好的道德风尚流传下来。

具来实现增进人类福祉的愿望。公共行政学的研究并不针对某一个特定国家或某一个特定政府，而是意欲寻找到隐藏在各种现实背后的规律，以指导我们的实践活动。

相比其他学科而言，公共行政的发展历史不长，迄今只有一百多年。作为一门后起的学科，它具有如下特色：

(1) 公共行政学是以多学科为基础，并以问题解决为导向的学科。作为一门综合性很强的、新兴的实践性学科，它融合了许多学科的相关知识，包括政治学、法学、社会学、管理学、经济学、心理学、哲学等。除此以外，最近 20 多年里最新的科学技术方法，如系统学、信息学、控制学、网络技术等也被运用到公共行政学的研究之中。而且，随着该学科的进一步发展，还会有越来越多的相关学科和知识被融合进来。

(2) 公共行政学是一门理论性和实践性两方面倾向都很强的学科。对于公共行政学的研究，我们一方面要梳理其理论形成发展的脉络，不断开发新的理论框架，以便于我们更好地理解和指导现实中的公共行政活动。另一方面，我们还需要从现实出发，复杂多样的现实，不仅是理论的最初来源，同时也是检验理论和运用理论的最佳场所。因而，对于公共行政学的研究者来讲，他们不仅要注重理论建构，还要注重实证方面的努力。

(3) 公共行政学是一门权变性和普遍性相统一的学科。公共行政活动所涉及的公共事务管理受到整个社会方方面面诸多因素的影响，随着科学技术的进步和生产力的发展，社会生活的许多方面都会发生变化。并且公共行政学的研究中心——政府自身，在此过程中也不是一成不变的。公共行政的主体、对象以及环境的变化，必然要求公共行政学的研究内容、方法和理论的革新。所以从这个角度来看，公共行政学是一门不断发展变化的学科。但与此同时，公共行政学的研究主体依然是政府，研究的目的仍是如何利用政府这个理性工具来实现人类福祉，其抽象出来的基本原则是具有普遍性的。由此，我们可以断定公共行政学既具有

权变性，也具有普遍性。

三、公共行政学的学科分支

公共行政学的发展时间虽然只有一百多年，但其发展的速度却非常快，它以政治学、经济学、宪法学、行政法学、社会学、管理学、伦理学等为基础，逐步形成了自己的分支学科：

(1) 要素结构类主要有：行政组织学、人事行政学、公务员制度研究（人力资源管理）、组织行为学、行政伦理学、机关管理学、行政领导学、公共政策分析、公共关系学、公共财政学、行政法学等；

(2) 部门行政类主要有：农业行政学、教育行政学、卫生行政学、交通行政学、公安行政学、土地管理等；

(3) 层级行政类主要有：乡镇行政学、县级行政学、城市行政学、省级行政管理、中央政府与公共行政等；

(4) 历史研究类主要有：公共行政思想史、公共行政制度史等；

(5) 比较研究类主要有：比较公共行政、比较公共政策等；

(6) 其他，如公共行政案例研究等。

四、学习和研究公共行政学的方法

学问的目的就是学而问之，学习和研究公共行政学，其目的就是为了满足求知欲，也就是为了了解公共行政的现实，解释公共行政的现实，理解公共行政的现实，并在可能的时候有助于解决公共行政的现实问题。任何一门学科的研究方法也一样，都是从实践出发，运用逻辑推理的手段，对收集到的资料进行加工整理并上升为理论，然后再到实践中运用并检验理论，如此往复循环。这同样适用于公共行政学。这里介绍三种学习和研究方法：

(一) 比较研究方法

比较研究方法是现代兴起并被广泛采用的一种学习、研究方

法。对于学习而言，比较可以帮助理解两者的共性和差异，更加清楚地把握相关且不同的概念，加深学习者对所学知识的印象。对于研究而言，比较则可以帮助研究者权衡优劣、寻找影响研究对象的本质原因。比较研究既可以是横向的比较研究，例如对当代的美国和中国的公共行政发展情况做一个比较；亦可以是纵向的比较研究，例如研究中国改革开放以前的公共行政与改革开放以后的公共行政。

（二）案例研究方法

案例研究方法就是对具体公共行政事例展开研究的方法。该方法最初多运用于医学教学。公共行政案例研究通过对真实的行政事例进行系统分析和总结并得出结论。它有利于促进学习者将已有的知识与实践相结合，有利于帮助人们提高思考和解决问题的能力，有利于研究者用较低的成本获取较多信息。但这种方法具有很大的局限性，在案例选取以及结论的推导上要格外小心，防止以偏概全。

（三）逻辑推理研究方法

逻辑推理研究方法就是给出一定的假设，然后在此基础上进行不断的理论推理。比如，经济学假定人是理性自利的，然后推导出生产者是为了利润最大化，消费者为了消费者福利最大化。两者追求最大化，形成供求均衡，并确定均衡价格。无数的生产者和消费者相互竞争，形成一个充分竞争的市场，最终促进财富增长，经济发展。对于公共行政学来说，以这一理论为基础，可以推导出经济意义上的有限政府理论。又比如，我们假定政府是为了公共福利最大化，但由于政府本身的强制性和普遍性，很难通过竞争让其得到自我约束，所以需要设计各种各样的制度安排，并发挥立法权力和司法权力的作用，来制约政府的行政权力，让其服从宪法和法律。据此，我们推导出了法治意义上的有限政府理论。