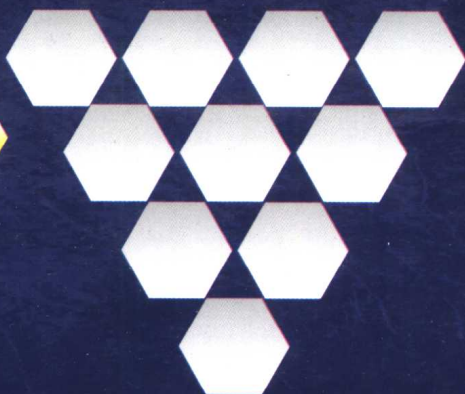




主 编 詹 伟

公共行政学教程

GONGGONG XINGZHENGXUE JIAOCHENG

中国人民公安大学出版社

公共行政学教程

主 编 詹 伟

副主编 张山山

吴肖天

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学教程/詹伟主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2003.9

ISBN 7-81087-422-5

I. 公… II. 詹… III. 行政学—高等学校—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 077013 号

公共行政学教程

GONGGONG XINGZHENGXUE JIAOCHENG

主编 詹伟

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

经 销: 新华书店

邮政编码: 100038

印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2003 年 9 月第 1 版

印 次: 2003 年 9 月第 1 次印刷

印 张: 14.125

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 350 千字

印 数: 0001 - 3000 册

书 号: ISBN 7-81087-422-5/D·358

定 价: 24.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cep@public.bta.net.cn

序 言

公共行政学，从 1887 年威尔逊发表《行政学研究》算起，已有 100 多年的历史。在 100 多年的发展历程中，公共行政学作为一门学科从无到有、从小到大、从浅到深，其视野、理念、方法和技术不断演进，并因此而形成了公共行政学丰富多彩的内容和极其广阔的研究领域，成为一门受到社会广泛关注的成熟的学科。历史表明，公共行政学的发展对世界各国公共行政实践有很大的促进作用，这正是公共行政学的生命力之所在。特别是 20 世纪 80 年代以来西方掀起的政府改革浪潮，使公共行政学得到前所未有的发展；学术的发展，也为政府改革提供了理论支持。

我国的公共行政学研究历史较短。自 80 年代恢复该学科以来，经过广大行政学者十几年的探索与研究，取得了长足的进步。公共行政学作为一门独立的学科，取得了自身应有的地位，研究机构不断发展，教学队伍扩大，形成了相对独立的教学、科研体系。出版了上百种教材，大量的学术专著和刊物问世。在中国，公共行政学为繁荣学术、发展学科、培养人才和推进行政体制改革作出了重要贡献。

随着中国共产党第十六次全国代表大会的召开，标志着中国进入全面建设小康社会的新阶段。这也使中国公共行政学的发展面临着新挑战。公共行政学是一门应用型学科，它的生命力就在于要回答解决现实问题。十六大提出“全面建设小康社会”的号召，在公共行政方面，确定了中国公共行政的发展目标是：“进一步转变政府职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”中国要实现这一行政发展的目标，

不仅需要在制度创新和规范化上下工夫，而且还需要建设一支高素质、专业化的公务员队伍，这就需要学习公共行政学的科学知识，努力掌握行政管理的规律，深入研究中国传统文化对行政运行制度的影响，并引进和借鉴发达国家行政改革的成功做法。所有这些，亦都为公共行政学的研究提出了新的研究课题和任务。

迄今为止，相当数量的大专院校和几乎所有的党校都开设了行政管理课程。专门培养国家公务员的行政学院在全国大部分省、市、自治区建立。我国行政科学的研究呈现出多中心、多渠道的发展趋势。全国已有行政管理学硕士点、博士点多个，为了提高各级政府公务员、党政机关工作人员和非政府公共机构管理者的素质，2001年，我国公共管理硕士（MPA）教育项目启动，在全国首批24所高校开展了MPA专业学位教育的试点工作。2003年又有第二批试点院校参加进来，覆盖面更广，办学主体不但有教育部直属的重点院校，也有各省属的地方院校。除学校正规行政学专业教育外，全国通过其他形式学习行政学的人数估计有数百万人，行政科学发展已有广泛的社会基础。

本书主编詹伟副教授长期从事政治学、行政学等基础理论课程的教学和公安行政领域的研究工作。《公共行政学教程》，就是针对当前国内外形势对高素质人才培养的要求，为满足公安院校各层次教育以及社会上相关人员的需求而编撰。编者主要由中国人民公安大学教学、科研人员构成，他们中有长期从事公安教育的专家、学者，也有年轻的博士、硕士，是一支有特色、有生气，既有学术造诣，又有较丰富实践经验的学术团队。

本教材具有如下特色：

第一，本书体例独特。通过对公共行政学研究内容进行较为细致的整理分类，将同类内容按照一定的逻辑结合起来，构成一个整体，形成相对独立的板块，将全书的研究范围归纳为：公共行政学导论篇、公共行政组织功能篇、公共行政保障篇、公共行

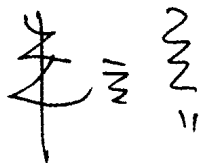
政管理篇以及公共行政环境发展篇。这种划分方法对研究各板块内部诸因素之间和板块之间内在联系,提供了较便利的形式。基本涵盖行政管理专业教育所需的主要知识,论述简明扼要,便于学生了解公共行政学的基本概念、主要理论规范及基本原则。

第二,本书力图汲取国内外公共行政与公共管理研究领域的最新成果。编者特别注重反映20世纪70~80年代以来,国外政府管理及公共行政理论与实践的新发展、新趋势及新成就,对近年来在西方公共行政领域影响较大的新公共管理(new public administration)思潮和治理(Governance)的理论,有较为详实的介绍,为学生掌握本领域的最新信息提供参考;同时,本书注重将公共行政学放在当代社会科学发展的整体化、交叉化的趋势中加以考察,充分吸收了相近学科尤其是经济学、政治学、政策科学、组织与管理理论在政府管理问题上所提出的新理论和新方法。如公共财政管理理论对经济学理论的吸收,政府部门全面质量管理对管理学理论的吸收是本书的独到之处。

第三,注重公共行政学的理论研究与实践相联系。紧密结合国际、国内的新环境对公共行政的要求,既要符合中国行政改革的主旋律,注重对市场经济条件下我国政府职能转换的理论与实践进行阐述;又要考虑到全球化给中国公共行政实践带来的挑战。应该说,本书对中国政府职能转变的理论与实践分析,特别是经济全球化对公共行政影响的论述,为公共行政学教材补充了新的知识,具有一定的独创性。

第四,本书注重教材的实用性。针对高等院校教育的特点,特别是公安院校的需要,从教学规律出发,每章后附有思考题和参考书,每编后附案例两三则,并给出了案例分析题。案例教学,是近年来公共行政学教学中的新事物,也是本教材的特点之一。本教材在案例选取上,尽量选用公共行政实践中为人熟知的典型案例,既做到理论联系实际,又培养了学生的理解、分析及

应用能力，便于学生对公共行政原理的掌握和对公共行政实践的关注。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '朱' (Zhu) and '容' (Rong), followed by a small mark.

2003 年 8 月 26 日于中国人民大学

目 录

第一编 导论篇	1
第一章 公共行政与公共行政学	3
第一节 公共行政概说	3
第二节 公共行政学研究	13
第二章 公共行政学的演变	22
第一节 西方公共行政学的产生	22
第二节 西方公共行政学的发展过程	25
第三章 中国公共行政学的发展	43
第一节 中国公共行政学的产生	43
第二节 中国公共行政学的发展	47
附 录	58
第二编 公共行政组织功能篇	63
第四章 公共行政组织	65
第一节 公共行政组织概说	65
第二节 公共行政组织原则与目标	75
第三节 我国公共行政组织设置	79
第四节 公共行政组织体制	84
第五章 公共行政职能	92
第一节 公共行政职能概说	92
第二节 公共行政职能的理论问题	104
第六章 公共行政权力	122
第一节 公共行政权力概说	122
第二节 公共行政权力的分配	129
第三节 公共行政权力的行使	134

案 例	143
第三编 公共行政保障篇	147
第七章 法治行政与行政监督	149
第一节 法治行政概说	149
第二节 行政监督	161
第八章 公共行政伦理与公共行政责任	176
第一节 公共行政伦理概说	176
第二节 公共行政责任	192
第九章 公共财政管理	204
第一节 公共财政管理概说	204
第二节 公共财政管理的主要方式	217
案 例	231
第四编 公共行政管理篇	235
第十章 公共行政领导	237
第一节 公共行政领导概说	237
第二节 公共行政领导的职责与权力	242
第三节 公共行政领导者	248
第十一章 公共行政部门人力资源管理	257
第一节 公共行政部门人力资源管理概说	257
第二节 国家公务员制度	270
第十二章 公共行政管理行为	289
第一节 公共行政管理行为概说	289
第二节 几种主要的公共行政管理行为	293
第十三章 公共行政绩效评估	308
第一节 公共行政绩效评估概说	308
第二节 公共行政绩效评估的内容与方法	313
第十四章 政府部门全面质量管理	323
第一节 政府部门全面质量管理概说	323

第二节 政府部门全面质量管理的应用·····	331
第三节 全面质量管理与 ISO9000 的融合·····	339
案 例·····	345
第五编 公共行政环境发展篇·····	351
第十五章 公共行政环境·····	353
第一节 公共行政环境概说·····	353
第二节 公共行政环境分类·····	366
第三节 全球化与公共行政·····	372
第十六章 公共行政文化·····	383
第一节 公共行政文化概说·····	383
第二节 公共行政文化的内容·····	391
第三节 中西方公共行政文化概要·····	396
第十七章 公共行政发展·····	410
第一节 公共行政发展的涵义、内容与衡量标准 ·····	410
第二节 公共行政发展的有关理论与实践概说·····	416
案 例·····	437
后 记·····	441

第一编

导 论 篇

公共行政学 (Public Administration)，在我国一般称为行政管理学或行政学，在东欧国家被称作国家行政管理学，在西方国家被称为公共行政学或公共管理学，是一门研究行政活动规律的学科。公共行政是随着国家的出现而产生的一种古老的管理活动，人类在几千年的国家管理实践中，积累了比较丰富的行政管理思想，但是公共行政学作为一门独立学科的诞生则是近百年的事。随着垄断资本主义的发展，社会关系日益复杂化，特别是城市化大发展，使政府的行政管理事务变得越来越多，行政管理职能日益扩大。对行政的需求导致国家行政的出现，并最终诞生了公共行政学。本编首先介绍公共行政的基本概念，认识公共行政学的研究对象和范围，了解公共行政学的学科特性，并通过探讨西方公共行政学的发展演变，介绍中国公共行政学研究的现状及发展趋势，使人们充分掌握公共行政学发展的总体风貌，明确学习公共行政学的重要意义，为进一步学好这门学科奠定基础。

第一章 公共行政与公共行政学

第一节 公共行政概说

一、公共行政的概念

任何一门学科的研究都有其逻辑起点,这是开展学术研究无法逾越的常规。公共行政学也不例外,要阐述和研究公共行政,首先要把握行政的涵义、内容、特点,回答什么是行政这一问题。

公共行政即行政,英文为 Administration 或 Public Administration,源于古希腊文 Administrare,原意为“事务的执行”。两千多年前古希腊著名学者亚里士多德就曾使用过“行政”这一术语。“行政”一词,在中国古代指执掌政务。《史记·周本纪》记载:“召公、周公二相行政,号曰‘共和’。”《左传》也有“行其政事”、“行其政令”的说法。此处“行政”,均指掌握政权,管理国家事务。

(一) 关于行政的不同认识

关于行政的涵义中外学者众说纷纭,莫衷一是。“行政”作为公共行政学研究的理论核心,不同的国家、不同的历史时期,对其内涵都有着不同的规定。国内外学者关于行政概念的分歧,主要集中在行政管理主体的确立和管理范围的划分上。具体主要有以下几种观点:

1. 最狭义的观点:行政是指国家意志的执行活动,与政治相对。其代表人物是美国学者古德诺(Frank J. Goodnow),他在

1900年出版的《政治与行政》一书中认为,“政府有两个截然不同的功能”,即政治与行政,“政治涉及的是政策和表达国家的意愿”,而行政“涉及的是政策的实施”。^①美国另一位行政学家怀特在1926年出版的《公共行政研究导论》中也坚持认为政治不应侵入行政。

在这里,行政的主体是政府的官僚制度。分权是这一观点的基础,“立法机构在司法机构解释的协助下,表达国家意志并制定政策,行政部门则公正地、非政治性地执行这些政策”。^②行政的范围被划定在执行政策,体现了西方国家公务员在政治上保持中立的理论基础。这一观点在公共行政学产生初期,对其脱离政治学母体而独立产生了重大影响。然而,从政治与行政分离的角度来确立行政的内涵,其片面性较为明显。因为在现实中,政治与行政是统一的。行政活动的全部过程表明,行政本身就是构成政治的一个重要条件。行政不仅是一种执行性活动,也是一定程度的决策活动,这些决策同样是国家意志的体现。而且政策是否符合实际,是否真正体现政治,有赖于政策的执行。所以,政治与行政相辅相成,密不可分。

2. 狭义的观点:认为行政是国家立法、司法机构以外的行政机关的管理活动。这一观点以美国学者魏劳毕(W. F. Willoughby)为代表。他在1927年出版的《行政学原理》一书中指出:“政治是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^③这是从三权分立的观点解释行政的。德国学者耶林纳克(Walter Jellinek)在其所著《行政法》一书中也指出:“行政是包含立法、司法以

① F. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第10~12页。

② [美] 尼古拉斯·亨利著:《公共行政学》,华夏出版社2002年版,第24页。

③ W. 魏劳毕:《行政学原理》,约翰霍普金斯出版社1927年版,第1页。

外的一切国家作用。”^① 在中国，以黄达强、周世逵为代表的学者，也持此类观点，他们认为行政就是政府部门对国家政务和事务所进行的管理活动。在此，行政的主体被确定为国家的行政机关，即政府，而不是立法机关和司法机关，更不是个别人或社会组织。行政的范围被划定在政府部门的管理活动。从这个意义上说，行政学就是政府学。

这种观点的基础是“三权分立”和“制衡原则”，即以权力和职能的内容与性质为标准来确定行政涵义。其虽指明了行政的主体，然而有很大的局限性。当今社会，行政活动的日益复杂，立法权、司法权与行政权相互渗透，难以清晰划分。行政机关通过“行政立法”、“委任立法”等形式，立法权分得一杯羹，又通过“行政诉讼”、“行政复议”等途径，取得部分司法权。在一定程度上，已没有立法、司法、行政的绝对界限。同时，立法、司法机关也存在着大量的行政活动。因此，把行政仅仅说成是行政机关所管辖的事务是不符合现代国家的实际情况的。

3. 广义观点：它是指所有国家机关的活动。如美国学者菲利克斯·尼格罗和劳埃德·尼格罗认为，公共行政“包括所有三个部门——执行的、立法的和司法的——以及它们的相互作用”。^② 中国持相同观点的学者以夏书章为代表，他认为“行政是行使国家权力的管理，凡不属于国家机关的管理活动，便不属于行政”。^③ 在我国，国家机关的管理既包括行政机关的管理活动，又包括立法和司法机关的管理活动。

这种观点是从大政府的角度来看行政的涵义，认为行政的主

① 转引自熊文钊：《现代行政法原理》，法律出版社2000年版，第4页。

② 菲利克斯·A. 尼格罗、劳埃德·G. 尼格罗：《公共行政简明教程》，中共中央党校出版社1997年版，第1页。

③ 夏书章：《行政管理学》，山西人民出版社1985年版，第5页。

体不仅包括行政机关,还包括立法机关和司法机关。此种观点虽看到了行政是国家的产物,行政权力的性质与整个国家政权的性质相一致,然而,其划分并不十分准确。尽管立法、司法机构与政府行政机构的关系极为密切,但它们三者的活动内容截然不同,它们活动的要求、标准、功能、运作程序、方法手段等也不一样。因而,通常所说的政府或行政当局,不应将立法和司法机构列入其内。

4. 次广义观点:行政的范畴只在涉及公共利益,且非营利组织中存在。此种观点以中国的学者李方、唐代望、王沪宁等为代表。他们虽认为“行政有广义和狭义之分”,^①但其研究取其广义为主。如在李方看来,广义行政是“指国家立法、行政、司法部门乃至其附属单位的管理工作”。此外,他还强调指出,属国家政治体系中的党的机关、群众团体、国有企业单位的管理活动也应属于行政的范畴。在这里,行政主体被扩大到整个国家政治体系,包括国有企业单位在内。王沪宁的观点,以非营利政策目标为标准,来确定公共行政管理的主体和范围。

这种观点看到了行政涉及公共组织和公共利益的特性,但其对行政主体的划分失之过宽,未能以公共权力这一公共行政的核心内核加以确认。

5. 最广义观点:行政即管理,在任何组织里都存在。只要是协调众人努力达到一定目标的一切管理活动都是行政。其代表人物如西蒙(Herbert A. Simon)、汤普森(Wietr A. Thompson)等人认为,“行政是为达到共同目的时合作的集体行动”。^②古利克认为(L. Gulick),行政就是 POSDCORB,即计划、组织、人

① 王沪宁、竺乾威:《行政学导论》,上海三联书店1988年版,第3~4页。

② H. A. 西蒙、D. W. 史密斯伯特、V. A. 汤普森:《行政学》,艾尔弗雷德·克诺夫联合公司1950年版,第1页。

事、指挥、协调、报告、预算七种职能。根据这种理解，行政管理主体不仅包括政府机构，而且被扩大到任何一个社会组织。因为所有的人类组织都面临着如何有效地管理各种事务的问题，任何一个组织都是有计划地、通过协调合作的方法来实现某些目标或完成某些工作的。所以，任何形式的人类组织中都存在行政。

这种观点，从管理的功能来解释行政，虽发现了行政的一般特性和管理原则，但忽略了行政的特定对象，可用之于一切组织管理。此说显然混淆了公共管理、工商管理和其他社会管理的界限，失去了科学分类的意义。由于它脱离了公共行政学研究的特殊客体，无视行政活动中政治因素的影响，只强调其技术因素，并不能揭示“行政”作为一种国家管理活动的本质和特点。因而，无法正确地反映公共行政学研究的对象，不能有效地探讨国家公共行政管理活动的规律。

（二）如何理解公共行政的涵义

行政的定义之所以五花八门，与公共行政学自身的发展变化不可分割。上述各种观点都有其合理的部分，但每种定义又都有一定的缺陷，在其产生后不久就遭到了否定。这反映了公共行政活动的千变万化，以及不同时期人们对公共行政的不同认识。

要想理解公共行政的涵义，必须从行政内涵自身的发展演变中，把握公共行政活动的内在要求，了解公共行政的性质和特点。根据上述对行政概念的分析，本书认为对公共行政的涵义应从如下几个方面来理解：

1. 公共行政是与国家活动密切相关的政治活动。它是执行国家意志的公共行政机关对公共事务进行管理的国家活动。行政不仅是一种执行性活动，也是一定程度的决策活动，这些决策同样是国家意志的表达，充分体现了行政的阶级性和政治性。

2. 公共行政是对公共权力的行使。公共权力是由宪法、法律规定的，由社会和公民所认同的公共权威。在国家产生之后，