

公共行政学

主编 严强

公共行政学

主 编 严 强

执行主编 孔繁斌 魏 姝

参 编 (以撰写章节先后为序)

范春辉 王 翀 陈志广 李海涛

徐西光 孙 昊 朱 伟 王家峰



高等教育出版社

内容简介

公共组织的运作和绩效,是决定公共事务良善治理能否成功的关键要素。本书从公共行政体系、公共行政资源、公共行政过程、公共行政价值以及公共行政知识发展等方面,全面叙述和分析公共行政学的基本概念、理论与实务;通过对公共行政学学科知识传统和变革的梳理,以一系列新的范畴和视角,展示公共事务世界最新的认识成果,既有对民主与官僚、角色与职能等经典知识系统的准确解释,又安排较多篇幅阐释民主治理中公共问责、跨域治理、绩效衡量等新颖的议题。本书注意吸取近年来相关领域的研究成果,在内容和体系上具有一定的创新性、前瞻性和现实意义;每章后附关键名词与术语、拓展阅读、问题与思考以及建议阅读书目等,有助于增强教学效果。本书是一本立足于公共行政基础与前沿而精心编撰的全新的研究性教材,可供高等院校政治学与公共管理类专业本科和研究生教学使用,也可供党政干部和公务员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学 / 严强主编. —北京: 高等教育出版社,
2009. 12

ISBN 978 - 7 - 04 - 026159 - 2

I. 公... II. 严... III. 行政学 - 高等学校 - 教材 IV.
D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 204745 号

策划编辑 周亚权 责任编辑 王清云 封面设计 刘晓翔
版式设计 王艳红 责任校对 殷然 责任印制 朱学忠

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
总 机 010 - 58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京明月印务有限责任公司

购书热线 010 - 58581118
咨询电话 400 - 810 - 0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

开 本 787 × 960 1/16
印 张 37.5
字 数 700 000

版 次 2009 年 12 月第 1 版
印 次 2009 年 12 月第 1 次印刷
定 价 47.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 26159 - 00

前 言

在当今社会,理论和实践的发展都表明,政府的良好施政已经成为社会进步的标志,完成国家发展目标和实现公民政治经济社会权利,都依赖于公共行政对公共责任的担负和对高水平绩效的追求。时至今日,公共官僚体系的自我革新、治理结构的改进、公共服务水平的提升,更是成为施政革命的主题。

公共行政与公共事务是一个让人感到既熟悉又陌生的世界,认识公共行政与公共事务世界及其变化发展的规律,是积累公共行政学知识经久不衰的动力。这本《公共行政学》教材,通过对本学科知识传统和变革的梳理,以一系列新的范畴和视角,展示了对公共事务世界最新的认识成果。其中,既有对民主与官僚、角色与职能等经典知识议题力求准确深入的解释,又有较多篇幅阐释民主治理中公共问责、跨域治理、绩效衡量等新颖的议题。因此,可以说这是一本立足于公共行政学基础与前沿而精心编撰的,以专题研究为特色的研究性讲义。

伴随国内公共行政学研究和学术积累,具备了完成这样一本教材编写的条件,作为一种总结和提升,本教材着力突出和关注了以下几点:

第一,深化对象。本教材在对公共行政学对象有新的、更合理的理解基础上构建专题编撰体系,将公共行政学看成是以公共行政体系及其运行为研究对象的,是在研究行政体系及其运行机制的过程中寻找优化国家与社会公共事务管理途径的科学,公共行政体系及其运行机制就是公共行政学的研究内容。

第二,突出发展。正如学界所说,公共行政学的研究内容始终具有对人类在社会治理实践中所形成的价值、思想和稳定的知识给予回应的性质,因此本教材突出了民主治理在公共行政知识体系中的主导地位,关注了公共行政的法律和伦理责任,强调建立在公共价值基础上的后官僚制思想对公共行政的重构效应。

第三,优化内容。尽管公共行政研究一百多年来的核心主题基本没有什么变化,但在政府权力来源及责任的实现(法律与伦理视角)、政府的组织结构及其运行方式(政府机构之间及其财政的动静态关系)、政府的治理工具(政策的制定与执行)以及政府内外部的管理(公共组织管理、人事管理、预算管理及对外关系管理)等方面的内容却一直在变,构成了最近 20 多年来世界各国行政改革浪潮的重要议题。本教材将概述公共行政知识的存量、分析增量,处理好基本主题和具体议题之间的动态关系。

第四,完善体例。本教材对学科板块、理论范式板块、基础范畴或概念板块和方法论板块作出整合布局,由此构建适宜教学的讲义体系。同时,立足于提高教材使用效果的理念,移植了国外教材编写中集理论、概念、案例和阅读材料于一体的模式,并努力做到深度解释理论、准确分析概念、精心选择案例、谨慎选择阅读材料,让教材体例适合现代读者的学习心理和认知习惯。

管理公共事务的知识更新总是和价值认同密不可分的,本教材致力于公共精神的阐扬,以使其能满足公民社会对公共行政学的期待。无论是本专业学生还是公职人员,如果能从本教材的阅读中感受到我们所处的时代应该如何认识和管理公共事务,获得对民主治理及其绩效求取的共识,就是我们莫大的欣慰。此外,奉献给读者的这本讲义式公共行政学教材,还存在许多不完善之处,我们十分希冀学术界同仁和广大读者,对本教材的编撰提出宝贵的批评和建议。

作 者

2009年11月

目 录

第一章 公共行政学的范围与目标	1
第一节 公共行政学的实质	2
一、行政与公共	2
二、公共行政	4
三、公共行政学	6
第二节 公共行政学的范围	7
一、公共行政的实践范围	7
二、公共行政的知识范围	11
第三节 公共行政学的内容	13
一、公共行政学的对象	13
二、公共行政学的体系	14
三、公共行政学的特点	15
第四节 公共行政学的目标	18
一、描绘公共行政过程的意义图景	18
二、发挥公共行政理论的实际功能	19
本章小结	19
第二章 公共行政环境	31
第一节 公共行政环境与行政生态要素	31
一、公共行政环境概述	31
二、行政生态学与行政生态要素	35
第二节 行政生态模式	39
一、融合型行政模式	39
二、衍射型行政模式	40
三、棱柱型行政模式	41
第三节 行政发展的生态议题	44
一、行政发展问题在本质上也是行政生态问题	44

二、组织发展与公共行政环境的生态关系	44
三、制度变迁与公共行政环境的生态关系	47
四、行政形态演变与公共行政环境的生态关系	51
本章小结	54
第三章 公共行政职能	67
第一节 公共行政职能的实质	67
一、公共行政职能的基本含义	67
二、公共行政职能问题的由来	70
第二节 公共行政的基本职能	72
一、政府与市场	72
二、公共行政的基本职能	82
第三节 公共行政职能的演变	85
一、公共行政职能演变的轨迹	85
二、治理的兴起与政府职能转变	93
本章小结	97
第四章 公共行政组织	106
第一节 公共行政组织的类别与权力	106
一、公共行政组织及其特性	106
二、公共行政组织的类别	110
三、公共行政组织的构成要素	111
四、公共行政组织的权力	113
第二节 官僚制组织模式的特征与缺陷	114
一、公共行政组织模式的类型	114
二、官僚制组织模式的特征	115
三、官僚制组织模式的弊端	117
四、官僚制组织模式的必要性	118
五、官僚制组织模式的改造	119
第三节 公共行政组织的设计与构建	122
一、公共行政组织结构特征	122
二、公共行政组织结构设计	124
三、公共行政组织结构形式	127
四、公共行政组织的文化建设	128

第四节 公共行政组织的管理与变革	131
一、公共行政组织的管理	131
二、公共行政组织的变革	135
本章小结	137
第五章 公共人事管理	142
第一节 公共人事管理概述	142
一、福利人事、人事管理与人力资源管理	142
二、公共人事管理的含义与特征	146
三、公共人事管理的基本职能和任务	148
第二节 公共人事管理的基本内容与环节	150
一、人力资源规划与配置	150
二、公共人事管理中的更新机制	153
三、公共人事管理中的保障与激励机制	157
四、公共人事管理中的控制机制	160
第三节 当代公共人事管理的基本制度	162
一、公务员制度	162
二、党政领导干部管理制度	168
三、事业单位人事制度	174
本章小结	176
第六章 公共预算	182
第一节 公共预算概述	182
一、公共预算的界定	182
二、公共预算的原则	186
三、公共预算的目标	190
第二节 公共预算的过程	193
一、预算周期	193
二、预算编制	194
三、预算执行	196
四、预算决算	201
第三节 公共预算的管理模式	205
一、逐项预算管理模式的	205
二、绩效预算	206
三、计划规划预算	207

四、零基预算	210
五、新绩效预算	212
本章小结	214
第七章 公共信息资源管理	220
第一节 公共信息资源管理概述	221
一、信息资源与公共信息资源	221
二、公共信息资源的特征	223
三、公共信息资源的类型	224
四、公共信息资源管理的意义	225
五、我国公共信息资源管理的发展战略	226
第二节 公共信息资源管理过程	227
一、公共信息资源管理主体	227
二、公共信息资源采集	229
三、公共信息资源存储	232
四、公共信息资源公开与保密	234
五、公共信息资源共享	236
第三节 电子政务	242
一、电子政务的兴起	242
二、电子政务概述	242
三、电子政务的基本内容	244
四、实施电子政务的意义	246
本章小结	247
第八章 决策管理	253
第一节 行政决策概述	253
一、行政决策的含义、特点与作用	253
二、行政决策的原则	256
三、行政决策的模式	257
第二节 行政决策体制	262
一、行政决策体制的含义和作用	262
二、行政决策体制的结构	263
三、行政决策体制的类型	264
四、行政决策体制的构成	267
五、行政决策的规则	269

第三节 行政决策过程	271
一、行政决策的程序	271
二、行政决策过程中的影响因素	276
三、我国行政决策过程的优化	278
本章小结	279
第九章 执行管理	284
第一节 政府能力与公共行政执行	284
一、政府能力的实质与要求	284
二、公共行政执行的性质、特点与功能	286
三、公共行政执行的影响因素	289
第二节 公共行政执行过程	291
一、行政执行环境与方案预评估	291
二、行政执行的动员与沟通	293
三、行政执行的任务分解与目标管理	294
四、行政执行的行政协调与利益协商	296
五、行政执行的反馈与再决策	297
第三节 公共行政执行工具	299
一、行政执行工具的选择	299
二、强制型行政执行工具	299
三、引导型行政执行工具	303
四、市场型行政执行工具	306
本章小结	309
第十章 绩效管理	315
第一节 公共部门绩效管理概述	315
一、公共部门绩效管理的内涵	315
二、公共部门绩效管理的主客体	318
三、公共部门绩效管理的价值	320
第二节 公共部门绩效管理过程	321
一、公共部门绩效计划	321
二、公共部门绩效评估	323
三、公共部门绩效反馈	326
第三节 公共部门绩效管理的优化与发展	330
一、公共部门绩效管理面临的困难	330

二、公共部门绩效管理有效实施的必要条件	332
三、公共部门绩效管理与优化的工具	334
本章小结	340
第十一章 行政伦理	349
第一节 行政伦理范围	349
一、行政伦理研究的范围	349
二、行政伦理原理	352
三、行政伦理法制	354
第二节 行政责任与控制	356
一、行政责任	356
二、责任冲突	359
三、责任控制	361
第三节 行政伦理行为	364
一、行政裁量	364
二、伦理自主	366
三、服务伦理	369
本章小结	372
第十二章 行政法治	375
第一节 行政法治概述	375
一、法治、行政法治的理论渊源	375
二、法治与行政法治的含义	378
三、法治和行政法治的法理基础	380
第二节 行政法治的基本内容	383
一、依法行政与法治的关系	383
二、依法行政的基本要求	383
三、行政自由裁量权与行政法治	385
四、行政紧急权与行政法治	387
第三节 行政法治的立法基础和司法保障	390
一、行政法治的立法基础	390
二、行政法治与司法保障	394
本章小结	397

第十三章 公共问责	402
第一节 公共问责概述	402
一、治理与问责	402
二、公共问责的概念和特征	404
三、公共问责的类型	408
第二节 行政问责内容	410
一、政府责任	410
二、行政问责模式与制度	412
三、行政问责机制	414
第三节 社会问责	417
一、参与性发展与社会问责	417
二、社会问责维度与工具	419
三、社会问责的战略设计	423
本章小结	425
第十四章 公共危机管理	430
第一节 公共危机管理概述	430
一、公共危机的内涵与特征	430
二、公共危机的周期	433
三、公共危机的分类	434
四、公共危机管理原则	435
第二节 公共危机管理的“一案三制”	436
一、应急预案	436
二、管理体制	438
三、运行机制	440
四、应急法制	441
第三节 公共危机管理体系	443
一、监测预警	443
二、应急指挥系统	446
三、恢复重建	451
第四节 危机决策	454
一、危机决策的特点	454
二、危机决策的心理机制	455
三、危机决策的制约因素	457

四、危机决策的优化途径	458
本章小结	460
第十五章 公共部门公众关系管理	465
第一节 公共部门公众关系概述	465
一、公共部门公众关系的内涵	465
二、公共部门公众关系的管理系统	466
三、组织形象——公共部门公众关系的实质	472
第二节 公共部门公众关系管理流程	475
一、公共部门公众关系调研	475
二、公共部门公众关系策划	480
三、公共部门公众关系实施	482
四、公共部门公众关系评估	487
第三节 公共部门公众关系管理途径	489
一、政务公开制度	489
二、新闻发言人制度	495
三、CIS:公共部门形象设计	499
本章小结	504
第十六章 公共行政府际关系管理	507
第一节 公共行政府际关系及其实质	508
一、府际关系研究的进展	508
二、公共生活中的府际关系	510
三、公共行政府际关系的实质	512
第二节 公共行政府际关系的类别与变迁	514
一、公共行政府际关系的类别	514
二、公共行政府际关系的变迁	519
三、公共行政府际关系调整的焦点与途径	521
本章小结	527
第十七章 公共行政学理论范式及公共行政模式	539
第一节 公共行政学理论及其构建	540
一、公共行政学的理论	540
二、公共行政学的范畴	541
三、公共行政学的原理	544

第二节 公共行政学研究维度	546
一、公共行政学研究思维	546
二、公共行政学研究取向	558
三、公共行政学研究途径	562
第三节 公共行政模式及理论范式	568
一、公共行政模式及其研究	568
二、公共行政学理论范式及其构成	571
三、公共行政学理论范式的演变	573
本章小结	575
后记	584

第一章

公共行政学的范围与目标

人们通常认为,公共行政学是19世纪末20世纪初首先诞生于欧美国家,而后来的演变与发展则越出了欧美范围,成为流行于世界各国的一种特殊的知识门类。因此,我们在对公共行政学的实质、范围、内容和目标作研究时,既要把目光最先投射到它的发源地,进行溯源性的、背景性的考察,同时又要将视野扩展到世界其他的国度,并最终回到中国的实践,即进行本土化的、现实性的研究。在这里,我们先要介绍公共行政学的实质——公共行政——这一核心范畴的含义,然后再讨论这一学科要研究的范围、对象、内容和特点,最后再说明学习这门学科的作用。

在中国,当人们看到公共行政这一范畴时,脑子里联想到的决不会只有一个概念,而会有一连串的似是而非的概念蹦出来。在书市上、在阿里巴巴网站的书目中,以下列名称作书名的著作和教科书比比皆是:行政管理、政府管理、公共管理、公共行政管理,等等。当你问起有这些不同书名的书的内容是不是相同时,有人会说不一样、有区别;但也有人会告诉你,这些不同的名称就如同土豆、马铃薯、洋山芋一样,其实都是一个东西。

那么,公共行政这一概念究竟指的是什么?

公共行政学涉及的范围究竟有多广?

公共行政学包括哪些研究内容?

研读公共行政学有什么功用?

第一节 公共行政学的实质

一、行政与公共

当人们刚接触到公共行政学时,可以暂时不要去追问它的精确定义,先对它做最简单的理解:公共行政学就是关于公共行政活动的学问。虽然这种理解带有同语反复的意思,但它有利于我们抓住其中最关键的东西。“公共行政”作为公共行政学中最为核心的概念是由“行政”和“公共”两个词复合而成的。要了解公共行政的实质,可先行分析“行政”和“公共”。在对这两个最关键的因素进行分析时,我们又可以先考察在日常交往中人们所赋予它们的常识性的含义,然后再找寻在专业和学术研究中它们所具有的规范性的含义。

行政 在两千多年前的古代汉语文献中,已经有关于“行政”的记载,如《左传》中即有“行其政令”、“行其政事”的说法;与汉语的“行政”相对应的英文是“administration”,它源于拉丁文“administare”。

在日常的社会交往中,“行政”具有多方面的含义。《牛津词典》和《韦伯斯特词典》将“行政”界定为一种执行行为,即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用或处理进行指导或监督”。中国目前通行的《新英汉词典》,则注明“administration”有5种译法:管理、经营,行政、行政机关、局、政府,行政官员或机关的任职期,军事上的后方勤务,执行、施行。可见在日常交往中,行政的含义比较混杂,不全是指与政府的公共事务相关的活动,相当多的是指在非政府的企业、事业单位中存在的与组织、计划、控制等相关的事务性活动。

在学术和专业领域中,规范性的行政含义也十分庞杂,美国学者A.邓瑟在其著作《行政:词义和科学》中,曾先后分析出有关行政的15种不同界定。但是,以下几种还是较为流行的:

第一,将行政看作是一种国家的公共权力机关及其职能,它指的是和立法机关及其立法职能、司法机构及其司法职能既相联系又相区别的行政机构及其行政职能。

第二,将行政看作是与政治既相关联又相区别的人类特定的活动领域。人类的政治生活总是和国家、政党执政的活动联系在一起,它体现的是以强制和服从为基础的统治与被统治、领导和被领导的关系。行政领域中充斥的则是政府部门及其成员的执行法律和政策的活动。行政活动不能完全离开政治而存在,但是行政活动有其相对的独立性。

第三,行政是一切单位、组织包括政府机构、企业、事业单位中具有调度理性的人类合作行为。这种理性和合作行为需要有两大要素,一是组织,二是管理。“组织是行政的解剖学,管理是行政的生理学。组织是结构,管理是功能的运行。”^①行政指的是人们的理性活动,并且总是和合作起来处理一些事务联系在一起。所有从事这类管理活动的人员被称作是行政人员,以区别于生产人员、科研人员。有时,人们还特意将发放劳保用品、办公用品、安排车辆、购买车船和飞机票的部门以“行政科”、“行政处”来命名。由此就出现了机关行政、企业行政、事业行政的名称。

公共 在没有强调其公共性之前,或人们还没有非常自觉地在行政活动之前加上“公共”这个词之前,公共行政和私人行政的界限并不是非常清楚的。只有在思考行政活动的价值取向,并将行政中的一部分活动与公共性取向结合在一起时,原先广义的行政活动中的某些方面才会被排除出去。因此,要真正理解公共行政,就必须把行政和公共两个概念联系起来分析。

“公共”一词,就其日常交往的含义来考察,无论是在汉语中,还是在英文“public”中,都具有公有的、公众的、公家的、公立的、公共的、公开的、社会的、政府的等多种含义。与公共相反的词则是私人的、私有的(private)。

在从专业和学术上来确定公共这一词汇的规范性含义时,也需要和行政联系起来考虑。在伍德罗·威尔逊(W. Wilson)创立行政科学时,他所强调的只是要将行政活动从政治活动中分离出来,成为相对独立的政府管理活动。虽然其后出现的有关行政科学的杂志和著作的名称中多有“公共行政”的字样,但是这种“公共”只是表明政府的行政活动是和那些包括企业行政在内的私人行政之间是有区别的。但是在20世纪40~50年代人们对行政效率原则的批判中,特别是在60年代后期的“新公共行政运动”中,人们开始重新思考“公共”的含义。美国著名公共行政学家德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)在1955年出版的《行政学之研究》一书中,在对“行政”作出界定后,接着就追问了三个相互关联的问题:“为什么是‘公共’行政?‘公共’这一修饰词表示什么特征?公共行政怎样区别于一般行政,种怎么区别于属?”

沃尔多不仅提出了问题,还为我们提供了思考上述问题的思路。他认为,可以从三个方面来探索公共的专业和学术含义。一是可以根据政府和国家之类的词语给“公共”下定义,二是可以依据人们关于社会中存在的公共职能和公共活动的经验给“公共”下定义,三是可以根据有关政府执行的职能和活动的常识给“公共”下定义。虽然沃尔多提醒人们,从这些方面思考与行政联系在一起的公共的含义是困难的,得到的界定是复杂的,但是从国内外的学术研究来看,人们

^① 参见吴春华:《西方现代公共行政理论》,天津教育出版社2007年版,第49页。