

Public Administration

Fourth Edition

 21世纪公共行政系列教材

公共行政学

彭和平 © 编著

(第四版)

Public Administration
Fourth Edition

 21世纪公共行政系列教材

公共行政学

彭和平 ◎ 编著

(第四版)

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学/彭和平编著. —4 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 9
21 世纪公共行政系列教材
ISBN 978-7-300-14387-3

I. ①公… II. ①彭… III. ①公共管理: 行政管理-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 188934 号

21 世纪公共行政系列教材
公共行政学 (第四版)
彭和平 编著
Gonggongxingzhengxue

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京昌联印刷有限公司	版 次	1995 年 11 月第 1 版 2012 年 1 月第 4 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2012 年 1 月第 1 次印刷
印 张	22.25 插页 1	定 价	39.80 元
字 数	517 000		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

总 序

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共管理的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共管理部门迅速增加，公共管理中的分工协作日益增强，社会对政府公共管理质量的要求越来越高，“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势，不经专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了 100 多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。现如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我们组织编写了公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界与实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向“21 世纪公共行政系列教材”的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21 世纪公共行政系列教材》编委会

第四版前言



按照“21 世纪公共行政系列教材”的要求，本书第四版有两个方面的重要变化。其一，书名由《公共行政管理》改为《公共行政学》，本书第一版原想将书名定为《公共行政学》，后因当时国内有关著作多用“行政管理”作为书名的主体部分，且本书又是中国人民大学与加拿大麦吉尔大学合作出版的管理学丛书中的一本，故将书名定为《公共行政管理》。本书出第二版、第三版时考虑到第一版受到读者欢迎，已重印多次，为保持连续性，书名仍保持不变。这次再版将书名改为《公共行政学》，更符合本书的内容和本套丛书的要求。

其二，公共行政学是一门实践领域历史悠久、研究领域至今仍在不断发展完善的新兴学科，为使本书内容系统反映公共行政领域在理论和实践方面的最新发展与变化，本书第二版、第三版增补了若干章节，总体字数不断增加。这次再版增补了新的内容和数据，使本书的结构更合理，内容更丰富，更具有理论性和可读性。

在本书第四版的修订过程中，得到了刘晶、郭晓明、朱海燕、唐睿等中国人民大学出版社及社会各界朋友的热情鼓励和支持，戴恩樑、孙丽、武晓、钟晓洁、彭芑、李爽参加了资料收集和文字处理工作，在此一并表示衷心的感谢。由于作者水平有限，疏漏、不足之处在所难免，敬请理论研究者、实际工作者和读者批评指正。

彭和平

2011 年 4 月

修订版序言

中国人民大学彭和平教授编著的《公共行政管理》修订版与广大读者见面，我们感到由衷的高兴，它是公共行政管理理论研究的新成就。在全面建设小康社会、大力造就大批高素质人才的今天，此书的出版具有重要的理论价值和现实意义。可喜可贺！

公共行政管理，是公共行政学研究的内容，属社会科学研究的范围。江泽民同志于2002年4月考察中国人民大学时，对社会科学的重要性作了深刻的论述，对社会科学的研究和发展作了重要指示。2004年年初，中共中央又作出了进一步繁荣发展哲学社会科学的重要指示，强调在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面、实现中华民族伟大复兴的历史进程中，哲学社会科学具有不可替代的作用；提出要加强哲学社会科学传统学科、新兴学科和交叉学科的建设，加强哲学社会科学的宣传和普及，建设高水平的哲学社会科学队伍，充分发挥哲学社会科学在经济和社会发展中的作用。这为哲学社会科学在研究上指明了方向，在发展上提出了目标，对理论研究者提出了更高的要求，使理论学术界深受鼓舞。彭和平教授刻苦学习、精心研究、积极探索、求真务实，在近几年调查、研究和教学实践的基础上，根据新形势的要求，对1995年出版的《公共行政管理》重新修订出版，就是贯彻中共中央这一精神的实际行动。

公共行政管理，作为一门学科诞生于20世纪初，70年代以后得到了长足发展，其内涵十分丰富，涉及政治、经济、社会等各个领域，在现代社会中具有十分重要的地位，影响社会的安定、经济的发展和人民群众的切身利益。近十几年来的研究，对各国治理模式的变革和政府治理能力的提高发挥了积极的指导作用。在中国，公共行政管理是一门正在发展的新兴学科，改革开放的二十多年来，公共行政管理理论研究和公共管理人才培养得到迅猛发展，数百所高校建立了公共管理（行政管理）学院（系），学术论著也大量出现，推动着公共行政管理理论和实践的发展。彭和平教授从理论和实践两个方面，从中国和外国历史及现实，进行深入研究，重新修订《公共行政管理》一书，它既是学术研究的新

成果，又是进行公共管理培训的好教材。本人初阅后，受益匪浅，认为该修订版体现四个鲜明特点。

一是系统性。全书共分十五章，从公共行政学的概念、内容、产生、发展及行政组织、行政领导、行政权力、行政决策、公共行政职能、行政治理模式、行政改革等方面较为系统地论述公共行政学的基本理论和方法，内容丰富，观点鲜明，分析精辟，资料翔实，是理论创新和实践总结的结果。

二是针对性。全书不是泛泛空谈，它结合中国的实际，突出了理论联系实际的要求，不仅对理论研究者提供参考，而且对公共管理人才培养、教育和公共管理实践有极好的指导作用。

三是创新性。我国是一个发展中国家，改革开放发展要求有新的理论支撑，要求吸收和借鉴各国先进管理理论、管理方法、研究方式，使之适应新形势，实现新发展。修订版坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，本着“求知、求精、求新”的精神，博采众长，学习借鉴中外学者、专家的新成就，弥补自己研究的不足，提升自己的研究成果，实现理论研究的创新。修订版不仅增加了三章内容，即行政权力、绩效测评和管理、行政治理模式，而且在其他章节也充实了新的内容，这都是有价值的创新。

四是可读性。深入浅出，语言朴实，通俗易懂，体现了好的学风，具有极强的吸引力。

《公共行政管理》修订版的出版，定会引起学术界的重视，在读者中产生良好的社会效应，对深化公共行政管理的理论研究、发展公共行政学科、推动公共管理教学和实践必将产生积极的影响。希望读者阅读研究，相互借鉴，取长补短，为繁荣和发展本学科作出贡献！衷心希望作者继续深入研究，开拓创新，不断取得新的成就！

2004年6月

修订版前言

九年前在编写《公共行政管理》第一版时，遵循的一个基本思想是，尽可能从理论和实践的方面，系统地反映国内外公共行政领域中最经典的、最有代表性的、最新的理论、方法和研究成果，并在此基础上进行理论探讨和学术研究。随着时间的推移和公共行政领域理论与实践的发展变化，《公共行政管理》第一版的内容已经达不到这一要求，《公共行政管理》修订版的出版使我们的立足点站在了 2004 年的平台上。

本书出版第一版时，我曾想将书名定为《公共行政学》。后因当时国内有关著作多用“行政管理”作为书名的主体部分，且本书又是中国人民大学与加拿大麦吉尔大学合作出版的管理学丛书中的一本，故将书名定为《公共行政管理》。本书修订时原想加一个副标题，考虑到本书第一版广受欢迎，已重印多次，为保持连续性，书名仍保持不变。

本书的编写突出的不是“一家之言”，公共行政学目前尚未形成统一的理论体系，不同视角、不同观点、不同时代的理论和学说多种多样，本书力求博采众家所长，争取做到一册在手，可窥全貌，为理论研究者、实际工作者以及所有对公共行政领域感兴趣的人较全面地了解这门学科，进行理论探索提供捷径。

《公共行政管理》修订版保持了第一版原有的理论框架和内容。第一版共十二章，所遵循的思路是在进行理论概括（绪论）和历史回顾（西方公共行政学的产生和发展）后，先确定一个历史和逻辑起点（行政组织），然后依次丰富其结构和内容（行政领导、公共行政职能和政府职能），接着描述它的活动机理（公共政策、行政执行、行政决策）和行动能力（人事行政、财务行政），最后论述对其行为的控制和调整方式（行政监督、行政改革）。修订版在第一版的基础上增加了三章，其涉及的部分是公共行政学不可缺少的内容：一是行政权力，行政权力是行政组织的灵魂和生命线，决定了行政组织依法行政的法律地位和活动方式；二是绩效测评和管理，绩效问题涉及公共行政学研究的目的和出发点，是从理论和实践两方面推动公共行政学向前发展的重要课题；三是行政治理模式，这

中方第一版序言

为了适应社会主义市场经济条件下企业管理的需要，培养德、智、体全面发展的务实型高级管理人才，必须改革目前的管理专业设置和课程体系。

管理专业的学生应认真研究中国经济建设与社会发展的方向和特点，跟踪现代管理理论和实践的发展趋势，不仅要在理论上有所建树，而且要有较强的实际工作能力。为此，管理专业的学生在校期间，要系统地学习经济学、管理学、财政金融、会计、生产管理、市场营销管理、信息系统管理、国际工商管理以及战略管理等相关管理学科的知识。

改革开放的发展，要求在实现管理现代化的过程中，必须大胆吸收和借鉴当今世界各国的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式和管理方法。为此，在中加大学管理教育项目进行第二周期活动的过程中，中国人民大学工商管理学院与加拿大麦吉尔大学管理学院相互合作、共同编审出版这套既适合中国国情、又吸收外国先进经营方式和管理方法的管理学丛书，以期推动并完善中国工商管理硕士课程的建设。

在与加拿大麦吉尔大学管理学院友好合作的过程中，我们衷心地感谢该管理学院院长W. B. 克罗斯顿博士、副院长耶格博士，以及其他编委为本丛书的顺利出版所做出的贡献；感谢该院其他朋友们在本丛书的编辑出版过程中给予的诚挚合作；最后，我们还要感谢加拿大国际开发总署通过麦吉尔大学为本丛书的出版所给予的财务资助。我们殷切地期望中加大学管理教育项目会顺利持久地开展下去，并在更广阔的领域里获得更大的成功。

中方编辑委员会

1994年3月

第一版前言

公共行政学是从社会公共事务管理的角度研究现代政府运行机制和管理活动的学科。虽然在人类社会发展的历史过程中，政府的组织形式很早就作为“公共权力”的化身出现了，但是，从“公共行政”和“公共服务”的角度对其进行较为系统的研究才一百多年的时间，因此，公共行政学至今仍是一门处于不断发展、完善中的新兴学科。

公共行政学的特点是综合运用哲学、政治学、经济学、管理学、法学、社会学、行为科学等多种学科的知识研究国家行政组织的现实活动和公共行政领域的实际问题，由于各个国家有不同的国情、政治制度、历史发展进程和文化背景，公共行政学很难形成统一的理论体系和研究内容。在国内外公共行政学或行政管理学的教科书和经典论著中，不仅范围宽狭出入很大，而且侧重点也各不相同。本书作为中国人民大学与加拿大麦吉尔大学合作出版管理学丛书中的一部，论述范围主要集中于公共行政学普遍涉及的最主要的内容，较为系统地论述公共行政学的基本理论和方法，突出对国家行政组织及其活动过程的基本分析，在立足于我国实际状况研究的同时，适当介绍一些国外有关的研究理论和研究成果。

在本书的编写和出版过程中，中国人民大学工商管理学院副院长施礼明教授给予了热情支持和鼓励；中国人民大学出版社的王爱玲同志对本书提出了许多宝贵意见，付出了辛勤的劳动；吕雁、钟仁、马丹、李华、彭程等帮助做了大量的资料整理和抄写工作；本书是在参阅国内外许多有关著作、文献的基础上完成的，在此一并表示感谢。由于作者水平所限，时间仓促，尽管做了努力，书中仍有不成熟、欠妥之处，敬请理论研究者、实际工作者和读者批评指正。

彭和平

1995年3月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 行政与公共行政的基本概念	1
1.2 公共行政学的研究内容	11
1.3 我国行政管理思想的发展和研究现状	14
关键术语	20
问题与思考	20
第 2 章 西方公共行政学的产生和发展	21
2.1 公共行政学产生的历史条件和社会背景	21
2.2 早期研究时期（19 世纪末至 20 世纪初）	22
2.3 两次世界大战期间的研究（1917—1945）	25
2.4 第二次世界大战战后时期的研究（1946—1959）	28
2.5 20 世纪 60 年代至 70 年代的研究	33
2.6 20 世纪 80 年代以来的研究	37
2.7 21 世纪公共行政研究的新动向	41
关键术语	43
问题与思考	43
第 3 章 行政组织	44
3.1 行政组织的基本概念	44
3.2 组织理论的演变和发展	48
3.3 组织的基本结构和特性	52
3.4 行政组织的机构和类型	58
关键术语	62

问题与思考	62
第4章 行政领导	63
4.1 领导理论概述	63
4.2 领导体制的基本概念	71
4.3 领导体制的类型	74
4.4 领导体制和政府间关系	78
关键术语	83
问题与思考	83
第5章 公共行政职能与政府职能	84
5.1 关于行政职能的经典论述	84
5.2 公共行政的职能	88
5.3 政府职能	95
关键术语	100
问题与思考	100
第6章 行政权力	101
6.1 权力的概念	101
6.2 有关行政权力的论述	104
6.3 行政权力与行政主体	109
6.4 行政职权的内容	112
关键术语	115
问题与思考	115
第7章 公共政策	116
7.1 公共政策的概念	116
7.2 公共政策的合法化途径	120
7.3 公共政策的合理化	127
关键术语	137
问题与思考	137
第8章 行政执行	138
8.1 行政执行的概念	138
8.2 行政执行过程与行政行为	142
8.3 影响行政执行的因素	145
8.4 政府的行政执行过程	149
8.5 行政执行的原则和易出现的问题	154
关键术语	159
问题与思考	159
第9章 行政决策	160
9.1 行政决策概述	160
9.2 行政决策过程分析	165

9.3 行政决策的概念模式	172
关键术语	176
问题与思考	176
第10章 人事行政	177
10.1 人事行政概述	177
10.2 人事行政与公务员制度	183
10.3 人事行政与科学管理	193
10.4 公共部门人力资源管理	200
关键术语	211
问题与思考	211
第11章 财务行政	212
11.1 财务行政概述	212
11.2 国家预算	217
11.3 税收制度	222
11.4 财务行政和宏观调控	229
11.5 公共产品供给与政府间财政关系	235
关键术语	246
问题与思考	246
第12章 绩效测评和管理	247
12.1 效率和效果的区别与联系	247
12.2 绩效测评的概念和内容	251
12.3 绩效测评的类型、指标体系、方法和步骤	255
12.4 绩效管理的理念 and 实践	261
关键术语	267
问题与思考	267
第13章 行政监督	268
13.1 行政监督的基本概念	268
13.2 外部监督机制	271
13.3 内部监督机制	277
关键术语	282
问题与思考	282
第14章 行政治理模式	283
14.1 行政治理模式的相关论述	283
14.2 政府角色与治理模式	292
14.3 政府信息化与行政治理模式	295
关键术语	301
问题与思考	301
第15章 行政改革	302

15.1 与行政改革有关的概念	302
15.2 行政改革的基本过程	310
15.3 行政改革的主要内容	317
15.4 行政改革的基本特点和发展趋势	323
关键术语	329
问题与思考	329
参考书目	330

绪 论

公共行政学，在我国一般称为行政学或行政管理学，亦有公共管理学、政府管理学、公共事务管理学等多种提法，是一门研究国家行政组织及其社会公共事务管理活动的科学。从某种意义上说，即是研究政府及其管理活动的科学。社会公共事务管理是随着人类社会早期公共事务和公共权力的出现而产生的古老的行政管理活动，随着资本主义国家的出现发展为现在意义上的政府管理活动，公共行政学在 19 世纪末 20 世纪初的新的社会历史条件下形成的学科。它虽姗姗来迟，却源远流长。我国是它的古老的源头之一，同时也是使它获得进一步发展的具有独立特色的国家。在社会公共事务管理发展的长河中，公共行政的出现是一个历史的进步，但只有社会主义国家才真正具有公共行政的本意。在公共行政或政府管理领域，有没有普遍适用的有效的行政体制或管理体制，有没有统一的理论原则和模式，有没有提高行政或管理人员绩效的一般方法，是无数理论工作者和实际工作者所要探求而又未得到确切答案的问题。被誉为“政府再造大师”的美国学者戴维·奥斯本在《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》（1992）一书中认为，许多理论和实际工作的先驱者，他们所解决的每一个问题或所做的每一项工作，都是行政管理或政府管理这个新大陆的一部分，他们并不知道总体的情况是什么样子，但是，如果把他们的发现拼接在一起，将构成一幅反映这个新大陆全貌的、完整的地图。本书的目的正是在于，通过描述有关这一大陆的各个部分的最经典的、最有代表性的或最新的理论和模式，勾画出它的系统轮廓，揭示其基本状况和整体特征，奠定进一步探索其全部奥秘的理论基础。

1.1 行政与公共行政的基本概念

任何一门学科，都有其特定的概念、定义、原理、目标、对象、范围和任务。概念的规

需要指出的是,在现在几乎所有管理学的教科书中,都提到管理有5种职能,即计划、组织、指挥、协调和控制,这种分析最初由法国学者亨利·法约尔提出。但是在法约尔的法文著作中,他使用的法文是“fonction administrative”,标准译法应为“行政的职能”而不是“管理的职能”。法约尔的原著最早有两个译本:一个是库布拉夫的译本(1930),一个是斯托尔斯的译本(1949),前者译法仍是行政的原意,而后者在翻译时把“行政”译为“管理”,英文用词与法文用词有出入。尽管斯托尔斯的译文与法约尔的本意有出入,但是,人们最终把它作为法约尔著作的标准英文译本,并且一直延续至今。如果按照法约尔的本意理解,行政虽然意味着管理,但是,它所包括的范围很小,并且适用于处理较重要的事务,在高级管理人员的活动中占有较大的比重。有一种理解认为,行政管理并不局限于公共事务或政府事务的管理,私人部门或企业管理活动中同样包含着行政管理,这种解释也有助于公共行政和私人行政之间概念上的区分。

在国外,对“行政”含义的解释大体有以下几种:(1)行政等同于管理。“行政被认为是一种具有高度理性的人类合作努力”(德怀特·沃尔多)。(2)行政是政府事务管理。“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动”(伦纳德·P·怀特)。(3)行政是与政治相区别的表现某种职能的概念。“行政是执行国家意志的职能”(弗兰克·J·古德诺)。(4)行政是一种执行活动。“行政是决定和政策的执行程序”。(5)行政是与立法、司法相区别的一种活动。行政是“行政人员的责任或职责,特别是政府的执行职能……它既不是立法的,也不是司法的”。美国1985年出版的《公共行政学词典》把行政定义为“政府及公共机构事务的管理和指挥”,可以说是对各种解释的基本概括和陈述。

在我国,“行政”一词普遍称为行政管理。由于我国对行政范围的理解比较宽泛,除政府机构外,还包括企事业单位中的科室部处等职能部门,因此,虽然在专业教科书中强调行政管理有管理国家事务的特定含义,但是,在社会的实际运用中,除上述含义外,行政管理往往泛指办公室、机关事务或后勤服务等方面的管理工作,这种行政管理的提法不太规范,本身有强调管理的意思。

1.1.2 公共的含义

“公共行政”是公共行政学中的专门术语,由于在“行政”前面加了“公共”二字,使“行政”本身的含义更为丰富。美国著名的公共行政学家德怀特·沃尔多在《公共行政学研究》(1955)一书中给“行政”下了一个定义后,紧接着就提出了三个相互联系的问题:“什么是‘公共’行政?‘公共’(public)这一修饰词表示什么特征?公共行政怎样区别于一般行政,种怎样区别于属?”^①

“public”的英文本身包含有公(有)的、公众(事务)的、政府的、公家的、公立的、社会的、公用的、公共的、公开的等多种意思,它的反义词是“private”(私人的)。其概念外延的直观理解比较明确,但在具体探讨内涵时会遇到难以回答的问题。沃尔多对此评论说,我们可以用不同的方法探索“公共”的意义,他列举了三个方面:(1)可以根

^① [美] 杰伊·M·沙夫利兹等编:《国外公共行政理论精选》,191页,北京,中共中央党校出版社,1997。