



“十二五”江苏省高等学校重点教材



新编21世纪公共管理系列教材

公共行政学

Public Administration

张康之 张乾友 主编

 中国人民大学出版社



“十二五”江苏省高等学校重点教材



新编21世纪公共管理系列教材

公共行政学

Public Administration

张康之 张乾友 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学/张康之, 张乾友主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 3
新编 21 世纪公共管理系列教材. “十二五”江苏省高等学校重点教材
ISBN 978-7-300-22430-5

I. ①公… II. ①张…②张… III. ①行政学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 017013 号

“十二五”江苏省高等学校重点教材

新编 21 世纪公共管理系列教材

公共行政学

张康之 张乾友 主编

Gonggong Xingzhengxue

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)		010-62511770 (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	北京市鑫霸印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2016 年 3 月第 1 版
印 张	21	印 次	2016 年 3 月第 1 次印刷
字 数	482 000	定 价	42.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

张康之 中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，教育部“长江学者”特聘教授、国务院政府特殊津贴获得者；长期从事公共行政理论的教学和研究工作，研究专长为行政伦理学和组织理论。出版《任务型组织研究》、《寻找公共行政的伦理视角》、《行政伦理的观念与视野》、《一般管理学原理》、《公共管理学》、《行政伦理学教程》、《公共管理伦理学》等学术专著和教材 20 多部，在《中国社会科学》、《中国人民大学学报》、《学术研究》等刊物上发表学术论文近 500 篇。获得首届全国优秀博士论文奖（1999）、高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）（2013）、北京市哲学社会科学优秀成果一等奖（2004、2010、2014）、中国大学出版社图书奖第二届优秀学术著作奖一等奖（2011）、教育部人文社会科学优秀成果一等奖（2013）和二等奖（2015）等诸多学术奖励。

张乾友 南京大学政府管理学院副教授，主要研究方向为公共行政理论。出版独著《公共行政的非正典化》，合著 3 部，发表学术论文 80 余篇。

内容简介

由我国知名公共行政学家张康之教授领衔主编的《公共行政学》一书，系“十二五”江苏省高等学校重点教材。本书立足于全球化、后工业化的历史背景，吸纳了公共行政研究的最新成果，并对前沿性理论问题进行了探讨。在对公共行政体系、公共行政活动的内容、行政管理的方式方法等进行平面分析和描述的同时，本书注重引入历史的向度，为读者提供分析与思考问题的多维视角和立体画面。在介绍行政管理和公共行政的一般性知识的同时，注重启发读者对现实问题进行思考并形成科学认识。

本书是一部具有中国特色的公共行政学教材。在对西方公共行政学百余年发展成就进行系统梳理与深度汲取的基础上，全书总结了中国特色公共行政学的原创性研究成果，并在中西理论的对话与碰撞中提炼出了关于公共行政活动与过程的整合性分析框架，从而为读者理解公共行政知识提供了一条完整的理论线索。

本书适合作为高校公共行政学、行政学原理、行政管理学及相关课程教材，也可作为党政机关干部系统学习公共行政学知识、提升自身理论素养的参考书。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类专业教学指导委员会的指导和帮助下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

前 言



《公共行政学》通过南京大学申报并获批立项，成为“十二五”江苏省高等学校重点教材。

我们把这本教材的编写视为一次挑战，希望把这门学科发展的最新成果吸收进来，力求为学生提供一本知识体系较为完整、站在学科发展前沿并具有可读性的教材。

本书的编写由张乾友主持，我与乾友一起拟定了提纲，然后由他去组织编写并由他对全书进行统稿，我最后做了定稿的工作。参加这次编写的作者主要有：第1章，张乾友；第2章，李圣鑫；第3章，毕瑞峰；第4、7章，郑家昊；第5章，向玉琼；第6章，孟薇；第8、11章，陈芳；第9章，张丽珍；第10章10.1、10.2，吴玉霞，10.3，张乾友、周军；第12章12.1、12.2、12.4，杨华锋，12.3，张乾友。

改革开放后，行政学科是人文社会科学各门类中发展最为迅速的一门科学，这是由实践需要决定的。有中国特色的社会主义建设过程基本上是在政府领导下进行的，经济、社会发展过程中的几乎所有问题，如果没有政府的参与，都无法得到很好的解决。所以，整个社会的发展在某种意义上都可以还原为行政过程。而且，中国经济、社会的发展又是与政府自身的改革同步的，自1982年起，中国政府就处在一个不断地对自身加以调整的过程中，在这一持续的和不间断的改革之中积累了大量经验，已经初步建立起有中国特色的行政模式。对于这些，我们都希望能够在这本教材中加以反映。

一本教材不应是知识拼盘，而是需要贯穿一个完整的理论线索。也正是基于这一原则，可以让我们编写出一部具有中国特色的公共行政学教材。在编写的过程中，我们注重对行政学发展百多年的西方成就的汲取，但是，我们不满足于对既有的知识做出简单的罗列和介绍，而是将这些知识安排在我们所给予的理论框架中。这可以说是我们这本教材的特色所在。我一直认为，编写教材是难度很大的工程，虽然我们有着提供一部完美教材的追求，但不可能做到，唯有在一次又一次的修订中得以提高。我们希望读者在阅读过程中给予批评，以帮助我们不断完善。

张康之

2015年4月

目 录



第1章 导论	1
1.1 公共行政学概述	2
1.2 行政模式的历史演进	12
1.3 公共行政学发展的几个阶段	21
关键术语	29
复习思考题	30
第2章 公共行政体系	31
2.1 行政体系的结构	31
2.2 行政体系中的组织	36
2.3 行政体系中的权力	47
2.4 行政体系中的人员	57
关键术语	65
复习思考题	65
第3章 公务员制度及其发展	66
3.1 公务员制度	66
3.2 公务员制度发展的三种路径	74
3.3 公职伦理	82
关键术语	87
复习思考题	87
第4章 政府职能	88
4.1 政府职能的一般知识	89
4.2 管理型政府职能模式的演进	95
4.3 引导型政府职能模式	101
关键术语	108

复习思考题	109
第 5 章 公共行政的行动	110
5.1 基于公共政策的治理	110
5.2 行政决策	117
5.3 行政执行	127
关键术语	131
复习思考题	131
第 6 章 公共行政的约束	132
6.1 政府预算	132
6.2 公共行政中的法律及法治	142
6.3 行政监督	148
关键术语	153
复习思考题	154
第 7 章 政府绩效管理	155
7.1 政府绩效管理概述	155
7.2 政府绩效评估	165
7.3 政府绩效管理实践	171
关键术语	179
复习思考题	179
第 8 章 政府公共关系	180
8.1 政府公共关系概论	180
8.2 政府的常规公共关系活动	188
8.3 走向开放政府的改革实践	198
关键术语	204
复习思考题	204
第 9 章 公共危机管理	205
9.1 公共危机与公共危机管理	206
9.2 公共危机管理过程	213
9.3 公共危机管理机制	221
关键术语	231
复习思考题	231
第 10 章 电子政务与虚拟政府	233
10.1 电子政务的兴起	233
10.2 电子政务与治理变革	243
10.3 虚拟政府的出现	252
关键术语	259
复习思考题	259

第 11 章 行政改革的实践	261
11.1 行政改革概述	262
11.2 西方国家的行政改革	268
11.3 改革开放以来中国的行政改革	275
关键术语	282
复习思考题	283
第 12 章 公共行政(学)的新理论	284
12.1 民主行政理论	284
12.2 网络治理理论	293
12.3 反传统的公共行政理论	303
12.4 合作治理理论	311
关键术语	318
复习思考题	318



人类的社会生活应当是有序的，它在总体上的无序或失序都是被作为一种异常状况来看待的，是人们所不愿接受的。但是，人类社会生活中的秩序是如何获得的？显然要归结为国家和政府。至少，当人类走出了原始的自然状态后，就是依赖于国家及其政府来提供社会秩序的。对于国家及其政府提供社会秩序的基本活动，人们是用“行政”一词来标识的。不过，在一个相当长的历史时期，人们对行政只有着感性意义上的认识，在世界各地，基本上都是由“史官”记载下的统治者或社会治理者的施政行为，并被作为经验传递给后人。到了19世纪末，出现了一门被称作行政学的专门科学，开始从理论上总结概括国家及其政府管理自身和治理社会的经验，并在此基础上对社会治理的结构、过程和方式方法等进行科学设计。行政学作为一门科学也被称为“公共行政学”，它在20世纪迅速地发展成为一门显学，取得了极其显著的成就，而且对行政管理以及社会治理的实践产生了巨大影响。可以说，行政学在塑造公共行政的实践模式方面发挥了无可替代的作用。公共行政是管理行政的典型形态，而管理行政属于工业社会的行政模式。此前，在人类农业社会的历史阶段中，所拥有的是一种统治行政模式。同样，可以相信，在人类走向后工业社会的进程中，所应致力于建构的是一种服务行政模式。



本章重点问题

- 行政管理、公共行政、公共管理的概念
- 公共行政学的学科特征
- 公共行政学的研究内容
- 统治行政、管理行政、服务行政
- 公共行政学的发展阶段

1.1 公共行政学概述

1.1.1 公共行政学的相关概念

1. 行政管理

行政管理这个概念是由“行政”和“管理”两个意思相近的词组合而成的，其实，行政这个词本身就具有管理的含义，是指一个特殊领域或一种特殊形式的管理，或者说，是由某些特定主体所从事的管理活动。管理活动是人类社会中最为普遍的社会性活动，自从人类开始把人组织起来共同从事某一活动，或者为了某个共有的目的而开展有组织的活动，就出现了管理的问题。总的说来，只要一项活动是由多人共同进行的，就会具有一定程度的组织特征，就会包含着管理的内容。在人类社会的发展过程中，随着个人能够独立处理的事情越来越少，随着更多的事情需要人们联合起来共同应对，管理的意义也就被不断地突出了出来。特别是到了工业社会，随着社会化大生产的出现，假如撇开管理，就会什么事情都做不成。正是由于这个原因，在20世纪，管理活动以及专门研究管理活动的管理学引起了人们的格外关注。

行政作为管理活动的一种特殊类型是与国家及其政府联系在一起的，特别是公共行政学所探讨的“行政”，是指政府管理自身以及治理社会的活动。在日常用语中，“行政”这个词有着很广泛的含义。在中国，20世纪80年代以前，人们几乎把与管理有关的活动都称为行政，不管这个管理是党政机关的，还是人民团体、学校以及科研机构等事业单位的或企业的。在改革开放后，随着行政管理学作为一门学科的恢复和重建，人们开始将行政管理与企业管理分开来看待。但是，作为一种历史遗迹，在部分事业单位和企业中，仍有“行政科”“行政处”的设置，在这里，“行政”所指的主要是后勤以及机关的综合事务管理。有些企业也把办公大楼称为“行政大楼”，这里的“行政”等同于“办公”一词的含义。

从汉语的词源来看，早在两千多年前的中国古文献中，就有关于“行政”的记载。例如，《左传》中有“行其政令”“行其政事”的记载。“行政”一词最早见于《史记·周本纪》：“召公、周公二相行政，号曰‘共和’。”这里的“行政”是指对整个国家进行管理。在西方，英语中的“行政”（administration）源出拉丁文 *administrare*，意思是“执行事务”。同时，与中文文献经常在一般性的意义上使用“行政管理”不同，在英文中，“administrative management”则是因罗斯福设立的“总统行政管理委员会”而为人们所知的一个专有名词，当学者们使用这一概念时，指的都是该委员会及其提出的著名报告，而不会在一般的意义上使用它。^① 所以，我们在西方的行政学文献中很少看到“administrative management”的表达式。

^① 参见张康之、张乾友：《学术史中的公共行政学概念澄清——三个基本概念的经典用法辨析》，载《中国社会科学》，2013（2）。



“行政”一词的基点在于“政”，“行”是一个动词，“政”才是所行之事，而“政”则是在国家出现之后才出现的。直到现在，人们单独使用这个概念的时候，还是把它作为国家的政务，或与国家相联系的各种事务。在引申的意义上，也是用来指称和描述与国家相关的各种存在形式。这样一来，“行政”中的“行”，实际上是与作为动词的“管理”有着同样含义的，而“行政”中的“政”则表明了行政的特殊性质，即表明行政不是一般意义上的管理，而是一种特殊形式的和有着特殊内容的管理。“行”与“政”合起来，就是管理国家政务。

随着社会的发展，国家承担了更多的管理社会事务的职能。其实，在历史发展的进程中，国家的内涵和外延都在不断地变化和扩展，出现了国家机构的分化，形成了多个相对独立的职能部门，特别是到了近代，政府逐渐地被作为国家的一个相对独立的部门来加以建构，成了执行国家意志并代表国家管理社会的专门性机构。这也就是行政独立化的进程，使政府所承担起来的行政成为专门的管理国家事务和社会事务的活动。虽然政府所承担的行政具有管理的特征，但是，它与社会中的组织以及企业的管理又有着根本性的区别，有着完全不同的性质。正是这种区别，决定了人们把政府所承担的管理活动称作行政，或者称作行政管理，以表明它是一种特殊形式的和有着特殊内容的管理。由此看来，行政管理这个复合词所指的其实就是行政，因而，在更多的时候，人们往往直接地把“行政管理”简称为“行政”。

在公共行政学的理论框架中，“行政管理”这个概念所强调的是政府行政活动的管理内涵，并不是对行政的全部内容和性质的表达。行政包含着管理的内容，却不能等同于或归结为管理，行政的许多内容无法归入管理范畴中去。行政是政府中的机构和人员为了政府运转的有序化和条理化以及社会运行的稳定和秩序而做出的程序化、制度化的行为选择的总和。在现代社会，由于政府有着推动社会发展的职能，所以，政府机构和人员在程序化、制度化的体制框架下的行为选择，除了有谋求社会的稳定和秩序内容之外，也包含着通过优化政府自身的运转机制和制定公共政策等手段去为社会的发展提供保障等内容。不过，行政毕竟包含着管理的内容，并有着管理的形式。尽管如此，即使在管理的意义上来认识行政，也必须指出，行政是一种特殊形式和有着特殊内容的管理，它作为政府这一公共部门所承担的管理活动，是与企业以及其他社会组织所开展的管理活动不同的。尽管政府在开展行政活动时可以从企业以及其他社会组织的管理中借用一些技术性的工具和手段，但是，就行政活动的性质而言，它不同于企业以及其他社会组织的管理。

在学术界，一般认为，行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动。这一定义侧重于其技术方面的特征，强调其追求行政行为效率的内涵。也有学者强调行政管理概念的普遍性的、抽象的内涵，认为行政管理的体制、机制、程序和方式、方法不仅仅属于政府，一切巨型化的组织都有着行政管理的问题。许多私营企业、跨国公司，撇开利润目标不谈，在运营的过程中，都有着大量的行政管理事务。而且，从技术性的角度看，与政府没有多大的区别。从国家和政府发展的纵向维度看，早在原始社会的后期，就出现了简单的行政管理。在一些古老的文明国家中的奴隶社会、封建社会，甚至出现过极其发达的行政管理体制和方法、技巧等。再者，谈论行政管理的问题，思维的重心是放在政府以及其他巨型组织的内

部运行上的,对于政府或那些巨型组织的外部功能,是作为行政管理科学化、合理化、技术化的必然结果出现的。所以,第一,行政管理并不仅仅是指以政府为主体的管理活动;第二,行政管理也不仅仅是在现代社会才出现的一项管理活动。

公共行政学这门学科所谈论的行政管理,主要是指由政府开展的对其自身的管理活动。在行政尚未发展成为一种典型的管理行政模式之前,政府也把自身管理的方式和方法应用于对社会的管理。在这个意义上,行政管理也是政府管理社会的途径。公共行政是管理行政的典型形态,随着公共行政实现了模式化,政府对社会的管理越来越少地使用行政的手段,而是更多地使用法律和政策的手段,基本上是以宏观调控的方式去实现对社会的管理。这样一来,行政管理的概念也就更多地被用来指称政府对其自身的管理活动。

2. 公共行政

公共行政作为一种行政模式是在20世纪发展起来的,它是近代政治的人民主权原则演进和发展的结果,在直接的意义上,是政治权力分化的结果。根据近代早期启蒙思想家的观点,国家权力被分成立法权、司法权和行政权三种基本的类型,并要求这三种权力之间在相对平衡的基础上实现相互制约。根据这一观点而进行的政治设置建构就变成了由三个部门来分别执掌这三种权力,政府也就成了与立法部门和司法部门平行的一个部门。在国家权力来源的问题上,启蒙思想家们的人民主权原则认为权力源于人民,是人民权利的让渡。在思考人民主权的保障和行使的问题时,19世纪的思想家们设计出了一种被称作“代议制”的权力保障制度。根据“代议制”的设计原则,人民的意见通过其代表得以表达,在立法部门形成能够体现国家和人民意志的法案和政策,司法部门和行政部门对这些法案和政策予以执行,只不过它们在执行立法部门的法案和政策时是有分工的:行政部门所执行的是那些维护和保障社会常态运行的法案和政策,而司法部门则对社会常态运行中的异例进行审查并做出判决。这样一来,行政部门就成了一个相对于立法部门和司法部门的独立部门。到了20世纪,这个行政部门也就被人们习惯地称为政府。相应地,政府就不再是指19世纪及其以前的那个笼统的、在很大程度上与国家相重合的“政府”了。

至于公共行政学中的“公共”一词,主要是对行政的定义或规定,是指政府的行政管理、社会管理及其过程都是服务于公共利益的,反映公众的意志并以提供公共服务为目的。根据学者们的意见,关于公共行政可以作如下理解:(1)“公共”是相对于“私人的”或“企业的”管理来说的,它强调行政活动的主体主要是公共部门或公共服务机构,而不是私人企业或私人机构。(2)是一种特殊的历史形态的行政管理,虽然所有的行政管理都包含着相应的职能、程序、要素、过程等方面,但是,不同的行政管理活动有不同的目的和性质。如封建国家的行政管理的目的和性质是巩固王权,是服务于少数人的统治的,而公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务。(3)是对行政的性质的规定,是指这种行政应负有社会责任和义务,其工作绩效既不能用利润指标也不能简单地用效率指标来衡量,而是必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。(4)是指行政的全部活动及其过程都与广大公众的利益密切相关,公众有权而且也有必要参与到行政活动中来,这种参与主要表现在公众对政府决策的影响,往往是通过一定的民意代表机构对政府行为进行约束,也通过各种渠道对政府活动进行舆论监督等。(5)行政活动应当具有公开性,这种公开性一方面是指政府及其行政人员的工作要有透明度,让公众知晓;另一

方面,是要让立法机关、司法机关、新闻媒介和公众了解行政工作的内容,随时接受检查、调查和监督。

实际上,公共行政是指现代政府特别是狭义政府(即行政机关)管理自身、管理社会公共事务、提供公共服务的活动。“公共行政”的概念应当从以下几个方面来加以认识:

首先,对行政管理范围的确定。如上所述,行政管理的概念具有抽象性、普遍性,这样就出现了政府中的行政管理与企业中的行政管理在性质上的区别问题。公共行政的概念是要把行政学的研究范围确定在对政府行政管理的研究方面,至于企业中的行政管理问题,则被视为属于私人行政的范畴,也就是我们常说的“管理”。

其次,对行政体系性质的确认。虽然人类历史上早已有行政管理的的问题,但只有服务于公共利益的和以满足公众需求为出发点的政府管理活动及其过程才能够被称为公共行政。也就是说,公共行政的概念把当代政府与以往那种作为阶级统治工具的行政体系及其活动区别开来。当然,在奴隶社会、封建社会的历史阶段中,行政管理也包含着一些公益性的内容。比如,在道路、桥梁、水利工程等公共工程的建设中,政府行为具有一定的近似于公共行政的性质,但在总体上是不能够把奴隶社会、封建社会的行政管理称作公共行政的。因为,我们所列举出来的这些,并不是那个时期行政体系的基本功能,并不代表行政体系的根本性质。

再次,对行政体系外部功能的强调。在使用行政管理的概念时,所关注的是政府的行政体制、程序、运行机制及其方式、方法等,主要是对政府自身内部管理的描述。然而,公共行政的概念则要求把视线放在政府职能上,强调政府面对整个社会和全体公众提供公共服务的内容、性质和途径。在公共行政概念出现之前,行政管理的概念就可以概括出政府管理社会的特征,随着公共行政概念的出现,行政管理的概念仅仅被用来描述政府自身的管理问题了。

最后,对行政体系在国家政治结构中的地位的规定。公共行政的概念体现了“政治—行政二分”的原则,形成于利益集团已经成为一种基本政治现象的条件下,所强调的是政府相对于利益集团政治的相对独立性,即不受具体的利益集团政治诉求的左右,而是超然于不同的利益要求之上的,服务于整个社会和全体公众。西方学者也把公共行政的这一特征概括为“价值中立”。

可见,相对于行政管理的概念,公共行政的概念有了一些新的内涵,对于行政学的研究范围做出了限制,增加了对行政体系的性质加以确认的内容。但是,公共行政的概念更多地表明了行政学研究重心的转移,并不回避对行政管理问题的研究。相反,由于公共行政概念有着比行政管理概念更为广阔的视野,以公共行政概念为出发点而展开的科学研究不仅包容了行政管理的内容,而且赋予了行政管理新的内涵,使行政管理能够在广阔的社会背景下认识自身和完善自身,避免陷入片面的工具主义和效率中心主义导向之中。

3. 公共管理

公共管理是20世纪后期出现的一种新的社会治理模式。这个时期,社会的复杂性和不确定性迅速增长,原先由政府垄断社会治理的局面变得难以为继,出现了非政府的、非营利的组织以及各种各样的社会自治力量,它们与政府一道共同治理社会。同时,在行政改革的过程中,政府职能实现了转变,政府的运行机制和行为模式也都发生了根本性的变

化，从而需要新的概念来描述这种政府与各种社会力量共同治理社会的状况。这就是“公共管理”这个概念产生的背景。所以，对“公共管理”的概念，需要从以下几个方面来加以理解：

第一，公共管理主体是多元的，除了政府这一专门性的行政组织外，还包括非政府的、非营利的组织以及其他各种各样的社会治理力量。在我国，是把政府之外的、参与到社会治理过程中来的所有组织概括地称为“新社会组织”，这事实上确认了政府与“新社会组织”合作治理的结构形态。就“新社会组织”这个概念来看，目的是要把20世纪80年代以来新出现的参与社会治理活动的组织与传统的组织区别开来，所强调的是这些新型的社会组织所担负的社会治理功能。也就是说，传统的社会组织以及企业等私人组织都是接受政府管理的组织，而新社会组织则是与政府一道开展管理社会并管理自我活动的组织。从历史上看，自从人类有了专门开展社会治理活动的机构，就都是由国家（政府）垄断社会治理活动的，其他任何一种社会力量都无权与国家（政府）分享社会治理权。现在，以政府为代表的行政体系成了多元社会治理主体中的一支力量，政府垄断社会治理的局面被打破了。所以，需要用一个新的概念——公共管理来标识它。

第二，在社会治理特征上实现了对参与治理的超越，用多元治理主体的合作治理取而代之。农业社会的治理是服务于阶级统治和阶级压迫的，治理者与被治理者的界限是清晰的，在很大程度上由等级身份制所规定。进入工业社会，在一个相当长的时期内，虽然政府在根据“有限政府”的原则来加以建构时表现出了对社会的尊重，给予社会一定的自由和自主空间，但是，全部社会治理活动都是由政府垄断的。即使在公众以及社会对政府有了什么样的诉求时，也是通过政治部门形成公共政策，然后再由政府付诸实施。20世纪70年代，民主行政的理念流行后，公共行政发生了一定程度上的改变，公众参与治理获得了合理性与合法性。然而，参与治理依然是在政府中心主义的格局中展开的，而且极易受到政府工作人员的控制和操纵，尽管它实现了对政府垄断治理的改善，也取得了良好的业绩表现，却没有实现社会治理模式的根本性变革。公共管理所意味着的是多元治理主体间的平等合作，打破了把任何一种治理力量作为中心的格局，形成了多元主体间的治理网络结构，相互监督、相互制约和以协商的方式在公共服务中开展共同行动。

第三，社会治理的重心发生了转移。以往，社会治理的重心被放置在提供社会秩序、维护社会稳定和保障国家安全方面。在此前提下，政府也会主动地去推动经济发展和社会进步。20世纪后期以来，虽然这些传统的政府职能依然存在，但社会治理的重心转移到了提供公共服务上来，而这些传统职能则被放到了更好地提供公共服务的保障功能的地位上。当政府的职能重心是提供社会秩序的时候，需要一个终极性的权威机构将其付诸实现，但是，当政府的职能重心转移到提供公共服务的问题上时，政府的垄断已经变得没有必要了。而且，由政府这一单一主体也很难将事情做好，因此，需要各种各样的社会治理力量加入提供公共服务的行列之中。由此看来，正是这种社会治理重心的转移，造就了公共管理这一新型的社会治理模式。

第四，公共管理实现了人类社会治理模式的又一次根本性变革。在农业社会王朝治理的条件下，就已经存在行政管理的问题，但是，那种行政管理是服务于阶级统治的，在形式上比较简单，职能也极其有限。工业革命后，建立起了现代政府，行政管理的范围、职

能等也都得到了很大的拓展，在方式、方法上也得到了改变，以适应民主法制的政治环境。特别是到了20世纪，随着公共行政的出现，行政管理成了公共行政的一个构成部分，是公共行政模式运行的保障，也是政府职能实现的基本途径之一。现在，随着公共管理作为一种新型的社会治理模式登上历史舞台，行政管理的技术性特征会更加突出，而公共行政也被包含在了公共管理模式之中。对于公共管理而言，已经不再是指政府及其所开展的社会治理活动的总和，而是指包括政府在内的一切公共组织所共同拥有的提供公共服务的途径、方式方法和行为特征的总和。

应当看到，公共管理作为一种社会治理模式还在成长之中，当前学术界对它的理解和认识也还存在很多争议，很多人还是在旧的社会治理模式的框架下去提出建构方案。但是，如果看到人类正走在后工业化的征途上的话，就会认识到公共管理作为一种新型的社会治理模式的性质，就会根据社会发展不断呈现出来的新的特征和新的要求去自觉地建构公共管理这一新型社会治理模式。

1.1.2 公共行政学的学科特征

在人们的观念中，往往认为行政学就是研究政府管理的。但是，“政府”这个概念实际上是一个政治学的概念。所谓政府，是指政议之府，正如朝廷是朝拜抑或朝议之所一样。当然，19世纪开始，政府变成了专门性的行政机构，是以行政主体的形式出现的。其实，政府与行政的关系可以这样来认识，那就是行政行为产生于政府和由政府中的组织机构或人员来承担。行政学在政府中所看到的是一个行政体系，而不是政府本身。如果说行政学是以政府为研究对象的话，那是不准确的。因为，以行政学的视角来看，政府是以行政体系的形式存在的，行政体系是经过行政学的抽象而确立起来的研究对象。或者说，行政学并不研究政府的全部，它只研究政府的行政行为以及与其相关的各个方面的内容。对于政府的政治归属问题，行政学可以不去涉猎。比如，它并不专门研究资产阶级政府的行政或者无产阶级政府的行政，它的研究更多地倾向于技术性的方面，是属于技术抽象意义上的行政。当然，公共行政学所探讨的内容包括对行政性质的规定，但是，这个“公共性”也是一种抽象规定，而不是政治意义上的规定。

在一个较长的时期内，行政学是作为政治学的分支学科而存在的，在世界范围内，直到美国公共行政学会于1939年从美国政治学会中独立出来，公共行政研究的学科地位才开始得到承认。但是，作为政治学的一个分支学科，行政学的研究内容必然是很具体的，有着描述性的特征。因为，它自身不需要有什么理论，它作为一个学科而能够成立的理论是由政治学赋予它的。我们同意学界所认为的，在19世纪末20世纪初行政学被作为一门独立学科提了出来，但是，在这一时期，行政学还只是更多地引进了管理学方面的内容，而在学科的理论归属上，并没有走出政治学为它划定的界限。也就是说，行政学没有自己独立的理论建树，政府的概念成了行政学分析自己的研究对象的障碍。当政治学对政府的理论分析基本定型之后，行政学再对自己的研究对象进行理论分析似乎已显得没有必要了。正是由于行政学没有自己独立的关于研究对象的深入理论研究，才造成了在“行政学是否是一门独立学科”的问题上一直存在疑义的状况。科学界有着不成文的规矩，那就是一个没有自己独立理论的学科决不被看作一个独立的学科。行政学要想成为一门独立的学