



现代远程教育系列

公共行政学

PUBLIC ADMINISTRATION

李明波 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

公共行政学

李明波 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学 / 李明波主编. — 北京: 经济科学出版社, 2010. 12

(现代远程教育系列)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0193 - 5

I. ①公… II. ①李… III. ①行政学 — 高等教育: 远程教育 — 教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 245734 号

责任编辑:周胜婷

责任校对:杨海

技术编辑:董永亭

公共行政学

李明波 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100142

总编部电话:88191217 发行电话:88191109

网址:www. esp. com. cn

电子邮件:esp@ esp. com. cn

北京京津彩印有限公司印刷厂印刷

北京京津彩印有限公司装订厂装订

787 × 1092 16 开 12. 75 印张 300000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

印数:0001 - 5000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0193 - 5 定价:24. 00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

一般认为公共行政学的创立源自美国政治学家伍德罗·威尔逊。1887年，威尔逊在美国《政治科学季刊》上发表了《行政学研究》的论文，从而开辟了从行政学的角度研究政府管理这一学科领域。尽管行政学创立较晚，也就百年来的事情，但行政管理却早已有之。对于人类社会来说，有了国家、政府，也就有了行政管理。然而，近代以前的行政管理，寄附于专制权力，是与政治统治混为一体的，政治与行政处在未分化的状态中，因而也没有出现专门研究行政管理的学问。公共行政成为一门独立学科，与近代社会的理性化与专业化这一历史进程是分不开的。近代以来，社会生活的一切领域都不可避免地进入不断分化的历史进程。随着社会的复杂程度不断加剧，新兴的社会领域出现了诸多管理问题，政府行政管理部门的工作领域和工作数量被大大地拓展，并使得任何一种政府职能都变得更加复杂和更加困难。随着政府活动方面的困难不断积聚，政府“如何执行”和“在哪些方面执行”这些持续增长的问题，就迫切需要有科学的理论予以指导。摆在政府官员和学者面前的共同问题就是：国家应该“如何执行”这些职能，并围绕着政府职能的履行引出一系列的研究课题。可以说公共行政产生于人类社会对共同生活面临问题的思考，它的发展历程是人类不断解决公共问题、改善人类普遍福祉的实践行动过程，或者也可以说是人类不断探索公共资源如何有效分配、实现社会终极价值例如平等、自由、正义等的过程。

本教材的编写意图是让学生了解公共行政的基本观点，并尽量结合当下理论的新发展，注重理论与实践的紧密结合，将理论问题与实际案例结合在一起，力求内容简洁，易于理解。本教材共分十二章，具体分工如下：李明波负责编写第一章、第十二章；周全华负责编写第二章、第三章；王阳负责编写第四章、第五章；李锐负责编写第六章、第七章；吕贝克负责编写第八章、第九章；钟岚凤负责编写第十章、第十一章；最后由李明波统稿。

序

网络教育是依托现代信息技术进行教育资源传播、组织教学的一种崭新形式，它突破了传统教育传递媒介上的局限性，实现了时空有限分离条件下的教与学，拓展了教育活动发生的时空范围。从1998年9月教育部正式批准清华大学等4所高校为国家现代远程教育第一批试点学校以来，我国网络教育历经了12年发展期，目前全国已有67所普通高等院校和中央广播电视大学开展现代远程教育，注册学生超过了300万人，毕业学生100万人。网络教育的实施大大加快我国高等教育的大众化进程，使之成为高等教育的一个重要组成部分；随着它的不断发展，也必将对我国终身教育体系的形成和学习型社会的构建起到极其重要的作用。

华东理工大学是国家“211工程”重点建设高校，是教育部批准成立的现代远程教育试点院校之一。华东理工大学网络教育学院凭借其优质的教育教学资源、良好的师资条件和社会声望，自创建以来得到了迅速的发展。但网络教育作为一种不同于传统教育的新型教育组织形式，如何有效地实现教育资源的传递，进一步提高教育教学效果，认真探索其内在的规律，是摆在我们面前的一个新的、亟待解决的课题。为此，我们与华东理工大学出版社等单位合作，组织了一批多年来从事网络教育课程教学的教师，结合网络教育学习方式，陆续编撰出版一批包括图书、课程光盘等在内的远程教育系列教材，以期逐步建立以学科为先导的、适合网络教育学生使用的教材结构体系。

掌握学科领域的基本知识和技能，把握学科的基本知识结构，培养学生在实践中独立地发现问题和解决问题的能力是我们组织教材编写的一个主要目的。系列教材包括了计算机应用基础、大学英语等全国统考科目，也将涉及管理、法学、国际贸易、代工等多学科领域的专业教材。

根据网络教育学习方式的特点编写教材，既是网络教育得以持续健康发展的基础，也是一次全新的尝试。本套教材的编写凝聚了华东理工大学众多在学科研究和网络教育领域中有丰富实践经验的教师、教学策划人员的心血，希望它的出版能对广大网络教育学习者进一步提高学习效率予以帮助和启迪。

华东理工大学副校长
涂善东教授

目 录

第一章 绪 论

第一节	公共行政的内涵	(1)
第二节	公共行政的特性	(5)
第三节	西方公共行政学的产生和发展	(8)
第四节	我国公共行政研究的发展和现状	(10)

第二章 公共组织

第一节	公共组织概述	(15)
第二节	公共组织基本原则	(18)
第三节	公共组织的基本结构和特性	(20)
第四节	行政组织的设计和机构类型	(26)
第五节	非营利组织的功能与管理	(29)

第三章 行政领导

第一节	领导理论概述	(33)
第二节	领导的方式和类型	(39)
第三节	领导者的基本素质与群体结构	(42)
第四节	领导艺术	(44)

第四章 公共行政职能与政府职能

第一节	政府职能与角色定位	(49)
第二节	政府职能范围与内容	(54)
第三节	政府职能转变	(57)
第四节	政府治理工具	(60)

第五章 公共政策

第一节	公共政策概述	(64)
第二节	公共行政政策的制定过程	(68)
第三节	公共政策评估	(73)
第四节	公共政策模型	(77)

第六章 行政执行

第一节	行政执行的概念	(82)
第二节	行政执行的原则	(84)
第三节	行政执行过程	(84)
第四节	影响行政执行的因素	(93)

第七章 人事行政

第一节	人事行政及行政人员的职业特性	(97)
第二节	公务员制度	(101)
第三节	行政问责制	(107)
第四节	公共部门人力资源管理	(109)

第八章 行政法治

第一节	行政法治概述	(113)
第二节	行政法治原则	(118)
第三节	行政法治制度	(121)

第九章 公共财政

第一节	公共财政概述	(127)
第二节	财政预算管理	(129)
第三节	公共财政支出与收入	(133)
第四节	公共财政和宏观调控	(140)

第十章 行政绩效测评和管理

第一节	绩效的相关概念	(145)
-----	---------------	-------

第二节 绩效测评的概念和内容 (148)

第三节 绩效测评的类型、指标体系、方法和步骤 (151)

第四节 绩效管理的理念和实践 (158)

第十一章 行政监督

第一节 行政监督的基本概念 (164)

第二节 内部监督机制 (167)

第三节 外部监督机制 (170)

第四节 国外行政监督模式 (177)

第十二章 行政改革

第一节 行政改革概述 (180)

第二节 当代西方国家行政改革 (183)

第三节 我国行政改革的历程与经验 (185)

第四节 我国当前行政改革的难点与应对措施 (189)

主要参考文献 (193)

第一章 绪论

第一节 公共行政的内涵

管理是伴随人类社会产生而出现的一种活动。国家产生以后，国家政务逐渐从混沌的社会事务中分离出来，并逐渐出现了以国家政务管理为主要职责的专门机构和集团。但在国家的政务管理以外，还有多种多样的管理领域以及由此形成的各种不同的管理主体和管理行为。行政与管理有着密切的关系。公共行政管理是面向社会、服务大众的管理活动。这种管理活动首先和主要的是由在任何社会中都是最大和最具权威性的公共组织——政府来承担和完成。公共行政管理产生于人类社会对共同生活面临的问题的思考，它的发展历程可以说是人类不断解决公共问题、改善人类普遍福祉的实践行动过程，或者也可以说是人类不断探索公共资源如何有效分配、实现社会终极价值例如平等、自由、正义等的过程。

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体制，无论是经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可缺少的。今天的时代是一个全球化的时代，地球各区域联系日益紧密，愈发成为一个相互依存共同体，进入 21 世纪后人类享受到工业化取得的极大成果，同时面临更多的挑战。人类如何协同治理诸如环境污染、资源紧缺、人口膨胀、老年化、恐怖主义、公共卫生等问题，都是当前公共行政管理需要研究探讨和解决的重大课题。该如何让各国政府、各国百姓共同参与公共问题的探讨、公共政策的制定、采取共同一致的行动这都是公共行政管理的题中应有之义。踏入 21 世纪的中国享受到了改革开放以来的巨大经济增长和工业化的丰硕成果，但同时我们也面临着贫富差距加大、腐败、社会服务的需求迅猛增加、环境退化，以及住房、卫生、交通等其他一些社会经济问题。毫无疑问，中国将成为强有力的经济实体，为了维持经济增长和提高百姓的生活质量，我们就必须理解我国内部和外部的所有问题，要设计和执行能够反映社会状况的有效的公共政策。在克服各种问题和实施各项政策过程中，政府管理者的角色不可避免地变得非常关键。

美国著名行政学家德怀特·沃尔多这样评价行政管理的作用：“我们所有人的福利、幸福以及我们实实在在的生活，在很大程度上取决于影响和维持我们生活的行政机构的表

现。现代生活中，行政管理的质量影响着我们的日常生活——从食宿问题到思维活动。今天，你的生活可能系于对药店中药品纯度的控制管理；明天，可能要依赖于州政府机动车辆管理部门的政策；下周，可能就要仰仗于政府部门官员的管理智慧了。不管你愿意不愿意，行政管理关系到每一个人。如果我们希望活下去，我们最好琢磨琢磨行政管理。”这段话借来说明公共行政管理对于我们人类生活的价值与作用可以说最为恰当不过的了。因此对公共行政活动的研究与思考是极其有意义的事情。公共行政学作为一门学科的产生与发展正是基于此。

有关公共行政的相关概念如下。

1. 行政 (Administration) 与管理 (Management)

西方对“Administration”与“Management”的理解。在现实生活中，Administration与Management是近义词，人们经常将这两个词互换使用，例如“Business Administration”被译成“商业管理”，赫伯特·西蒙的“Administrative Behavior”被译成《管理行为》，“Public Administration”被译成“公共管理”，我国最近兴办的“公共管理硕士”的英文名称是“Master of Public Administration”（简称MPA）。然而，近义词不等于同义词，详细的语义分析可以显示其中的差别。Administration源于拉丁词语“Minor”和“Minstrare”，意思是“为……服务”、“控制或统治”；《牛津英语词典》对“Administration”的解释是：“一种行政的活动，一种执行行为”，这种活动又被定义为“处理事务”、“指导或监督执行”、“运用或引导”。另一种解释是：与保留档案和信息的过程相关的行为，文书工作。从词典的解释及《辞源》看，两者的主要区别在于“Administration”是“为……服务”与“文书工作”，本质上包含着遵从指示和服务相关的内容，特别是相关的技术和过程。“Management”则是“控制或获得结果”，强调的是获得结果以及管理者为获得结果负个人责任。在实践中，“Manager”（管理者或经理）与“Administrator”（行政官员或行政人员）所扮演的角色是明显不同的。

西方学者对“行政”通常有三种解释。最狭义的理解：从“三权分立”和“权力制衡”角度的理解。三权分立是指立法、司法、行政三种权力相互独立、互相制约，其中，立法是国家意志的体现，行政是国家意志的执行，司法是国家意志的维护。广义的理解：从“政治行政二分法”的角度对行政进行定位。随着行政职能的扩大，威尔逊和古德诺等人开始主张政治与行政相分离：他们认为在政府体制中存在着两种基本的政府职能：即国家利益表达职能与国家意志执行职能，也就是政治与行政。古德诺（F. J. Goodnow）在《政治与行政》一书中提到：国家意志的表达功能和国家意志的执行功能，前者为政治，后者为行政。“政治”是国家意志的表达；“行政”是国家意志的执行，是“政策与法律的推行”，是“与保持记录相关的活动、文件工作”和“与应用由他人制定的规则、程序和政策相关的活动”。政治是通过公民中的政党组织指导或影响政府的行为；行政是公共服务的主体，它执行政府意志并服从普遍利益的规则。持上述两种理解最主要是一些早期行政学者。后来，学者对行政作了最广义的理解，即从管理的角度对行政进行定位。认为一切管理都是行政，也就是说认为一切社会组织通过运用组织、领导、计划、人事等手段，处理行政事务以完成任务的活动都是行政。

我国对“行政”与“管理”的理解。管理在中文中是“管辖、料理、处理”的意思。一般意义的管理是社会管理，是一种人与人之间通过某种强制实行约束的社会现象，是社会组织的职能，是人类社会的基本活动之一。我国比较早出现“行政”这一概念是在《纲鉴易知录》上。《左传》中载有“行其政令”，“行其政事”。《史记·周本纪》也载：“周公、召公二相行政”。说的是，公元前841年，周厉王为政不仁，迫使国人愤而发难，于是厉王惶惶逃遁。周公和召公在国人的拥戴下执掌政务，史称“共和行政”。简而言之，中国古人所说的行政即为处理政事，执行政务，是一种国家或政府管理活动，其主体是国家或者说是政府，带有明显的政治权力属性，以国家暴力为后盾。现在“行政”一词还有“后勤事务管理”之意。我国学者往往从组织实体或管理主体的角度（即以国家等政治组织以及工商企业组织的不同）来区分这两个概念。“行政”一般被当做国家或政府的活动，政务的推行或与公共事务相关的活动（这也许就是为什么“Public Administration”被译为“公共行政”的原因）；而“管理”则一般被当做与工商企业组织相关的活动，即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的功能活动，这种区分在过去有一定的合理性，但已不适应当代变化着的公共的与私人的组织与管理的现实，特别是不适应当代政府改革实践对公共部门管理理论所带来的新变化。

2. 公共行政 (Public Administration) 与公共管理 (Public Management)

在英语中“Public Administration”和“Public Management”既表示一种活动、一种职业，也表示一个学科或研究领域；在汉语中，表示学科往往加上一个“学”字，因此，比较容易区别一种活动或职业与学科。在西方特别是美国的文献中，对作为一个学科的“Public Management”（公共管理学）主要有如下三种不同的理解：一是将“公共管理（学）”等同于“公共行政（学）”，这种用法常见于日常公共部门管理活动中，认为公共行政学早就使用“公共管理”一词，其含义与“公共行政”并无二致。二是把公共管理（学）当做公共行政（学）的一个分支学科，是关于公共行政的项目设计、组织结构化、政策和管理计划，经由预算系统的资源配置、财政管理、人力资源管理、项目评估和审计的应用方法论方面的总的看法。三是将公共管理看做一种不同于传统的公共行政和政策分析的一种新途径、新范式或新的学科框架。

通常我们可以把公共管理学的特征及其与传统公共行政学的区别做如下简要的刻画：首先就研究对象与范围来说，公共管理学并不像传统的公共行政学那样，将自己主要局限于政府行政机关特别是官僚机构的研究上，而是把研究对象扩大到其他政府机关（立法机关和司法机关）和非营利组织或第三部门甚至私人部门的公共的方面。其次，它的学科基础更广泛、更扎实。传统的公共行政学的主要学科基础是政治学，尤其是以官僚体制理论和“政治—行政二分法”作为理论基础，而公共管理学更多地依赖于经济学和工商管理学，大量运用经济学的理论和方法来分析公共管理问题并日益与工商管理学相融合。再其次，公共管理学将研究焦点由传统公共行政学重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，这使得战略管理、公共管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任制及公共管理伦理这些在传统公共行政学中没有的或不受重视的主题成为公共管理学的核心主题。最后，公共管理学也涉及大量的公共行政学没有涉及的其他主题，如公共物

品、公共选择、集体行动的逻辑、委托—代理、产权、交易成本、交换范式、制度安排与创新、政府失败、准市场、学习型组织、多元组织、认知风格、管理网络、管理工具、成本核算、信息管理系统等。

3. 公共行政的含义

行政的概念具有狭义和广义两重内容。狭义的行政是指政府的内部管理，即政府自身运行中的管理；广义的行政除了包括政府自身运行的管理之外，还包括政府对社会公共事务的管理，这种对社会公共事务的管理表现为政府的外部职能。综合起来，我们认为公共行政即为政府依法对国家事务、自身事务和社会事务进行的管理活动。

就其含义我们依据台湾学者张润书、吴琼恩的论述可以描述为下列内容：

- (1) 与公众有关事务需要由政府或公共团体来处理。
- (2) 涉及政府部门组织及其行政人员。
- (3) 包括各类政府政策的形成，执行与评估。
- (4) 以法制为基础的管理技术。
- (5) 运用管理方法完成政府机构任务及使命。
- (6) 以追求社会福祉公共利益为目的。

上面六个方面仅从描述层面来了解公共行政活动，方便我们具体的感知行政现象，但是这一描述性的定义无法让我们摸索到其行动背后的意义内涵。公共行政活动的目的是什么？通过行政活动我们意欲实现什么样的价值？构造什么样的社会蓝图？或者说我们为什么这么活动？从这一角度来理解公共行政，企图回答为什么的问题，就是从规范的角度来理解公共行政了。从探讨为什么做的问题来寻找我们该怎么做、如何管理的答案。美国学者罗森布罗姆分别从三种角度：管理的、政治的、法律的来认识公共行政。

从管理的角度看，当公共行政被看做是政府机关内部的管理时，对任何类型的组织都一样，管理工作指的是在既定的组织目标之下，对有限的资源进行有计划的运用与控制。管理的目的在于其组织目标被如实达成的程度，即通常说的管理效能的观念；管理目的达到程度的评判标准在于实现目标的过程中，各项资源使用的效率程度，是否以较少的投入完成相同的产出，是否以固定的投入完成较多的产出。对行政机关这类大型的组织来说，马克斯·韦伯（Max Weber）所称官僚体制就是效率管理的最佳写照。从这个角度理解的行政机关被定位为实现政策目标的工具，可以不考虑政治因素而充分发挥技术理性，对外来说，好的行政就是有效率的行政；对内来说，专业性与功绩精神就是好的行政制度；对公务员来说，保持高绩效即是美德。

从政治的角度看，将公共行政看做是对存在不断变化且多元价值的社会的一种管理活动时，行政与政治势必发生密切的关联。在公共行政活动中，如果政府未能有效回应公众的种种需求，公众就会对政治体系的支持与投入减少，政府权威的正当性就会降低；另一方面，如果民众利益的主张过于分散，无法形成共识，政府就必须承受形形色色，甚至相互矛盾冲突的愿望，从而陷入进退两难的境地。从另一个角度看，公众委以公共组织特别是政府合法权威，并要求其提供公共服务与必要管制的行政作为，使其成长为国家意志的執行者。公共组织负有实现公共利益的民主责任。在行政计划的达成过程中，应强调利害

关系、团体平等参与意见的机会，并从中找寻可能的平衡点，避免非输即赢的零和格局。

从法律上看，现代民主国家又被称为“法治国家”。法治国家的行政行为被要求有“法律保留”和“依法行政”的原则。首先是公正的法律程序被视为保护个人免于遭受政府恶意的、无故的、错误的或反复无常的违宪剥夺生命、财产与自由权利的必要程序。其次是在行政行为中个人应享有的实质权利和法律的平等保护权。最后是公平。从公共行政的角度来看平等主要体现在司法要对于那些宪法或者法律的权利遭受行政官员侵害的公民进行救济。

公共行政的含义不仅要从描述的具体现象角度去理解，还需从规范价值角度去理解。

第二节 公共行政的特性

对行政的具体工作者来说，如果行政就是维持政府机关正常的运作，那么每个人尽本分将自己的工作办好就够了，我们还需要知道些什么呢？本节拟从另一个角度，再次讨论行政含义。一是通过差异区别的方法，说明行政指称的具体对象——公共行政不同于企业管理的特性；二是借哲学思考的方法，探索公共行政相关的抽象理念——公共性，以深化公共行政理论认识。

一、公共行政与企业部门管理的差异

公共行政与企业管理是否为两种不同的行业，答案应该是肯定的。前者属人民大众所有，资金来自税赋的收集；后来则为企业主或投资大众所有，资金来自于营业收入。但二者有相似之处。首先，管理对象与方法相似。两者处理的对象均为人、财、事、物，且处理问题，所需运用的手段与方法，也均是系统的、有条理的科学方法。其次，管理组织及其运作类同。企业的组织，以股东大会或代表大会为最高权力机关，选举董事会、监事会、代表股东为决策或监督机关，及聘请总经理、经理和重要职员，这些都和政府行政机关（采取权力分开、职能区分）运作原理相同。最后，都强调行政效率与服务品质的提高。现代政府组织，均要求各级公职人员提高工作效率及服务的良好品质，这和工商企业组织要求工作者努力工作，提高工作效率，增加生产，并注意产品及服务品质的提高是相同的。但相对于企业私营部门的管理而言，公共行政在以下诸方面均有其自身的特性。

第一，公共行政是以宪法为基础的。根据现代分权体制设计，公共行政常常要受到行政、立法和司法这三种力量的主导。通常，人们会习惯地认为公共行政权是由行政当局的行政首长所掌握，其实，立法部门对行政运作所拥有的宪法权力更大。例如，立法机关就依法拥有政府机关和部门的创制权，它可以从人员和预算上限制政府机构的规模，可以确定其使命和法律上的权力、内部的结构和地位，可以确定其人事的程序，可以通过实施大量的行政法对行政程序进行管制。宪法的存在也确立了公共行政部门特有的、不同于企业

私营部门管理的价值观，例如，政府对效率的考虑就必须从属于包括代不代表人民、负不负责任与透不透明在内的许多政治原则之下。由此可见宪法不仅提供了公共行政存在的空间，而且也同时对公共行政的运作形成了限制。

第二，公共行政必须服务于公共利益。与企业私营部门的管理不同，政府有义务增进社会的公共利益，公共利益无疑应当成为公共行政管理者的职责所在和行动指南，公共行政面临的核心问题就在于确保公共行政管理者能够代表并回应民众利益。在当代公共行政实践中，一旦出现有害于公共利益的行为，社会就会要求政府对此作出反应。即使是由某个政府机构制造的事端，公众也会要求授权另外某个政府机构与其作斗争。

第三，公共行政较少受制于市场力量。公共行政与企业私营部门行政在面对市场机制时的表现也是不同的。相对于企业而言，政府运作较少受市场因素的干扰。公共部门的各项运作及其所提供的服务或产品并不需要面对自由竞争的市场，在大部分情况下，公共部门各项业务运作的价格标签均是经由预算程序而非买卖双方在市场上的交易所决定的。尽管近年来政府也采取收费或发行政府债券等方式筹措部分经费，但是政府的收入来源主要还是经由课税所获得的，即便是在使用者付费已经成为很重要方式的地方，政府机关的运作也基本上是处于合法垄断的地位，依照命令以固定的价格向社会大众提供所需的各项服务，而不管这种做法是何等的困难和昂贵。当然，公共部门远离市场机制使我们很难评估公共行政运作的效率和价值。如果强迫政府对市场的力量作出回应，那么政府可能会更具有回应力、更具有效率。

第四，公共行政基于公众的信任来运作。公共行政，特别是公务员，往往被视为“公共信托人”。作为人民主权的代表者，公共行政管理者的地位不同于一般企业的管理者或经营代表，公共行政管理者参与公共政策的制定与执行，并根据社会整体的需要进行资源、价值观以及地位的分配。他们是人民主权的代理人，这意味着公共行政管理者的各种行动均具有法律效力并以政府的强制力为后盾。公共行政管理者对公共政策过程的参与亦使其比企业经理人员受到更多政治力量的影响，而且涉及政策制定与执行过程的许多行政事务显得十分宽泛，显得模糊，有时还显得易于变动。

总之，即使公共行政与企业私营部门的管理有许多相似点，但彼此在关键之处却存在很大的差异。就公共行政而言，其关切的焦点在于公共利益，它须在宪法的规范下运作，它较少受到市场力量的限制，它基于公众的信任来运作。相对而言，企业的管理对公共利益的关切层面则较狭隘，同时其主要影响力量的来源是市场机制而非宪法。私营部门的行政运作与人民主权无关，很少有人视其为公共信托人。在政府将一些业务外包给非营利组织或其他第三部门的时候，公共部门与私营部门的行政之间的界限可能会变得模糊。在公共机关像企业那样运营时，情况亦是如此。但是，正如企业部门不可能永远从事非营利的业务一样，公共部门亦不可以采取企业管理架构作为其主要的运作模式。所以，公共行政与私营部门管理的差异不仅将永远存在，而且更会持续表现在各自所拥有的价值与程序之中。

二、公共性

公共行政是现代政府出于服务社会公共利益的目的而对社会公共事务进行管理，以有效地解决社会公共问题，满足公共需求的制度化体系。从中可以看出，“公共性”是公共行政的应有之义，也是政府合法性的依据。

如何理解公共行政之“公共性”？公共行政的公共性主要体现在以下几个要素之中。

(1) 公共行政主体的公共性。政府作为管理的主体具有不同于其他私人组织的公共性特征。政府都力求成为最大多数人利益的代言人，在构成上尽可能吸纳一切可以吸纳的人或组织参加其中。政府中行政人员行使公共权力，从事公务活动，而不是私人事务。

(2) 公共行政追求终极价值的公共性。与一般意义上的管理把如何经济地和富有效率地实现管理目标不同，公共行政的价值观更主要体现在平等、正义、公平、民主、伦理以及责任心等方面。私人管理建立在个人本位主义和自利性本质之上，把追求个人效率或利益最大化作为目标取向。公共行政则注重在民主政治理念上去实现公众的高度参与、社会公平以及承担为公众谋求福利的责任。

(3) 公共行政管理手段的公共性。公共行政是管理主体运用公共权力实现管理目标的社会活动，因此，公共权力是公共管理活动的后盾和基础，公共权力的公共性充分体现了公共管理的公共性。公共权力是人民赋予的、为人民服务并受人民的监督。政府公共权力行使的一个重要原则就是：行政机关的行为“越权无效”。

(4) 公共行政管理的对象及目标的公共性。公共行政管理的客体或对象是公共事务，即国家公共事务、政府公共事务和社会公共事务，无疑它们均具有鲜明的公共性。同时，对公共事务的管理，最终要达到的目标或宗旨是实现社会公众的公共利益。因此，公共事务、公共问题和公共利益的公共性正是公共行政的公共性。

对“公共性”内涵进行的分析，是从理论角度揭示公共行政的本质。从应然角度说公共行政的公共性质必须不折不扣地得以实现。但是，现实中，政府作为公共权力组织是不具备行动能力的，公共行政的所有目标都要靠具有行动能力的具体的公务人员去实现，但进入公共行政系统的公务人员并非天然的公仆，人们观察到的公务人员更多的是与自己差不多的普通人，而且从发生的腐败案例中，还让人们看到了许多连自己也不如的人；人们观察到的政府，也往往是发生职能缺位、越位和错位等有着这样那样缺陷的政府。那么，依赖这样的一群人构成的这样的政府，公共行政的目标究竟能否实现以及何以实现？下面就来看公共行政的公共性得以实现的基础。

首先，传统行政管理都定位在强化政府维护公共利益和提供公共产品的能力上，因而，要求公务员不能结党营私，必须确立行政人员维护公共利益的诚实形象，并且致力于提供各种公共产品，诸如改善教育及卫生保健等方面的工作，以求凸显政府追求“效率”的天职，但是“公共利益”是一个抽象的概念，依此概念为前提而制订的各种计划方案，一旦交由各机关来执行，就会造成政策变形的结果。因为行政人员无法感受到政府的决策方案与人民之间的密切关系，他们有可能会只重视自己的需要和前途。所以公共行政应强

调政府机关及其成员致力于对公众的具体需求作出回应，同时，重视公共资源的投入和执行政策的过程，以求能够达到顾客所期望的结果。

其次，传统行政管理是一种效率主导型的行政，它的全部精力就放在政府组织的合理性和系统运行的高效率方面，然而，却造成了周期性的机构膨胀、职能交叉和权责混乱的局面结果，效率目标不能得到实现，而公共性也丧失了。因而公共行政应强调依公民的需要来量体裁衣和对症下药。而且，公共行政要特别强调政府公共服务行为及其绩效能够接受评估，其基本标准就是公众的满意度。

最后，公共性的体现必须依赖于公民社会的成长。因此必须加快促进公民社会的发展，充分发挥社会多元主体的作用，大力发展民间组织，加强政府与其合作，实现国家、市场与公民社会三者之间的良性互动，使得公众意见的得以表达和形成。

第三节 西方公共行政学的产生和发展

从历史到现在，凡是人类群体生活的地方，人们都面临着如何将自己有效地组织起来解决大家共同面临的问题。公共行政作为人类活动的一个领域，其历史同国家的历史一样悠久。尽管时代变迁，但有一个核心的主题从未发生改变，即建立和发展一套有效的治理体系，有效地运用各种资源，应对环境的不确定性，解决公共的问题，从而实现集体的目标。所不同的是，不同时代的治理体系，具有不同的结构、不同的机制和不同的政策。从历史上看，治理体系的能力和有效性直接影响着百姓的生活、经济和社会的发展乃至王朝和国家的兴衰。公共行政学，作为一门独立的研究领域或科学，与其他科学领域一样，从一开始就代表着这样一种努力，即透过理性的思考和行动，去解决人类社会所面临的公共问题。在西方，经过 100 多年的发展，已形成了多元理论共存、多元典范共争、多学科交叉研究的局面。作为一门学科，公共行政的研究变得日趋成熟，日趋专业化。

一、以效率为重时期

19 世纪末至 20 世纪初，随着自由资本主义向垄断资本主义的过渡，原有的行政管理方法已不能适应那个时代对政府高效率的要求，迫切需要一门行政科学来指导政府活动，在此背景下，公共行政学应运而生。行政学界一般认为，美国总统威尔逊所著的《行政学之研究》（1887），是现代意义上的行政学产生的标志。威尔逊认为，“行政是一切国家所共有的相似性很强的工作，是行动中的政府，是政府在执行和操作方面最显眼的部分，政治是政府在重大而且带有普遍性事项方面的国家活动，而行政是政府在个别、细致而且带技术方面的国家活动，是合法的、明细而且系统的执行活动。”随着经济的不断增长，社会生活日趋复杂，以及随之而来的政府规模的扩大与活动的频繁，使得研究工作重点发生了改变。因此，应该也必须建立一门行政科学，以力求优化设置政府的组织机构，使政府

不走弯路。所以，在威尔逊看来，行政科学不仅要研究政府人事问题，而且也要研究一般的组织与管理问题，他关心组织的有效性和效率。马克斯·韦伯在《社会组织与经济组织理论》一书中对官僚制度作了系统分析。官僚制度被用来表示一种特殊的组织结构安排和一种特殊的作为模式，韦伯将官僚制度归纳为一种建立在权威和理性基础上的最有效率的组织形式，这一制度在指挥和控制现代社会方面发挥主要作用，它在法律上的精确性、稳定性和严格性，在可靠性效率方面也比其他组织形式更加优越。无论是政治与行政相分离，还是高效率层级节制的官僚制，都是以效率为最高原则，这是以当时的科学管理为背景的。被称为“科学管理之父”的泰勒，根据他长期的实践写成了《科学管理原理》一书，提出了一整套工厂、企业科学管理原理。科学管理理论的产生是管理思想史上的一次革命，是对经验性传统管理的否定与突破，它强调用科学的方法和标准进行企业管理，以提高行政效率。在泰勒理论的影响下，早期行政学家将官僚组织和行政效率作为他们研究的重点，将效率作为行政管理的主要目标。他们认为，通过对各种行政现象的研究，可以推出行政管理的基本原则，从而为实施有效行政管理提供各种原则。其中最重要的基本原则就是效率标准，即以最小的投入获得最好的效果。因此，这一时期的理论基础是政治与行政二分原理、官僚制和科学管理原理，它们在理论旨趣上具有一致性，即强调“效率中心主义”。

二、提倡公平时期

20世纪40年代开始，政府权力逐渐膨胀、行政效率比较低下、官僚主义十分严重、腐败层出不穷、政府公信力明显下降，人们开始反思早期公共行政的“以效率为中心主义”的价值观的正误。在此背景下，美国行政学大师沃尔多发起并召开了明诺布鲁克会议（1968），这标志着新公共行政学派的正式诞生。以弗里德里克森为代表的新公共行政学派猛烈批判早期公共行政的“效率中心主义”，并引入社会公平的概念，他们认为公平有时比效率更重要：“公共行政是政府的艺术与科学跟管理的艺术与科学的联姻。效率和经济主要属于管理理论的范畴，而社会公平属于政府理论的范畴……由此得出的观点是政府能够而且必须既讲效率又追求公平。”新公共行政学以公平的概念为核心，拒绝了传统行政学的一系列基本观点。如：他们抛弃了政治—行政二分法的观点，认为早期公共行政是在理性官僚制和政治—行政二分原则下探讨效率，是一种“程序效率”或“形式效率”，而不能真正实现公共行政的社会价值。同时，他们指出，行政管理者并不是价值中立的管理者，他们既从事行政执行，也从事政策制定，因此，他们应该对实施良好的管理与保证社会的公平作出承诺，以此作为自身的价值理念、奋斗目标或理论基础。

三、再次强调效率时期

20世纪70年代，西方公共行政出现了新的困境，国家各级财政赤字迅速攀升、社会福利政策难以维持、政府机构臃肿庞大、政府公信力再次迅速下降、国家之间的竞争加剧，