



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

公共行政核心课程系列教材/沈亚平 主编

公共行政学

(第2版)

按照中央深化行政管理体制改革的总体目标,从现在起到2020年,要建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。

这一目标的实现,既取决于政府自身公共行政的改革,也依赖于学术界关于公共行政改革理论的发展。

所以,在未来的近十年时间,中国的公共行政学与中国的公共行政改革实践密切结合,在实现比较完善的中国特色社会主义行政管理体制这一目标方面大有可为。

人类社会是持续发展的,而管理和服务于社会的公共行政也要持续发展。

© 沈亚平 吴春华 编著



Gonggong Xingzhengxue

公共行政学

(第2版)

沈亚平 吴春华 编著

内容提要

本书为了适应公共行政学的教学需要,遵循理论联系实际的原则,系统阐述了公共行政学的历史发展、行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、人事行政、财务行政、行政方法、行政效率、行政法制与伦理、行政发展等公共行政学的主要内容。本书力图反映我国公共行政实践的经验以及公共行政理论研究的最新成果,着眼于从我国社会环境变迁和政府职能转变来探讨公共行政的一系列问题。书中既借鉴了他人的研究成果,又有作者自己对中国公共行政的思考;既注重对公共行政理论的阐释,又注重通过相关案例对公共行政实践进行分析。

本书既可以作为行政管理专业本科生、研究生的教材,又可作为该专业教师和研究人员的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/沈亚平,吴春华编著. —2 版. —天津:天津大学出版社,2011. 6

公共行政核心课程系列教材/沈亚平主编

ISBN 978-7-5618-3977-5

I. ①公… II. ①沈… ②吴… 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(2011)第 109730 号

出版发行 天津大学出版社

出版人 杨欢

地址 天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)

电话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742

网址 www.tjup.com

印刷 廊坊市长虹印刷有限公司

经销 全国各地新华书店

开本 169mm × 239mm

印张 24.5

字数 435 千

版次 2005 年 5 月第 1 版 2011 年 6 月第 2 版

印次 2011 年 6 月第 1 次

定价 42.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

编 委 会

主 任 沈亚平

委 员 (按姓氏笔画排列)

马国泉 王 骚 王武岭

朱光磊 何 颖 杨 龙

沈亚平 沈荣华 吴志成

吴春华 吴量福 金东日

侯 波 葛 荃 谭 融

总

序

公共行政核心课程系列教材

公共行政学科产生于 19 世纪末 20 世纪初。一百多年以来,经过几代学者的努力,使得该学科成为社会科学领域中最富有生机和活力的学科之一。公共行政研究所取得的理论成果,对于公共行政学科的完善起到了重要作用,并取得了显著的社会效益。随着社会对公共行政要求的不断提高,民主、理性、效率、公正等已经成为政府运作所追求的核心价值。这一发展趋势为公共行政学科提供了更加广阔的研究空间。

公共行政不仅是一门社会科学理论,也是一个广阔的实践领域。自国家产生以来,作为公共权力的代表,政府履行着社会公共事务管理的职责。与传统社会相比较,当代社会政府的权责范围得到了空前的拓展。在这种情况下,如何增强公共行政能力、提高公共行政效率、卓有成效地对社会事务进行管理,是政府面临的重要问题,也是各国公共行政学界面临的世界性研究课题。因此,世界各国,尤其是发达国家都将公共行政作为理论与实践课题进行积极探索,并且取得了丰硕成果。

对于中国而言,公共行政学仍然是一门正处于发展中的新兴学科,如何根据公共行政及其改革需要,促进本学科的发展仍然处于探索阶段。但是,中国的公共行政学科从恢复研究开始,就具有得天独厚的优势,即中国公共行政学的发展一开始就深植于行政改革的实践之中。自 20 世纪 80 年代以来,随着中国改革开放和经济建设的发展,政治体制改革逐步提上了日程。在政治体制改革的整体进程中,政府职能转变是一项十分重要的任务。由于历史原因,中国政府在计划经济体制下,一直采取的是全能型政府职能模式。中国正在进行的政府职能转变,正是将与计划经济体制相适应的全能型政府模式转变为与社会主义市场经济体制相适应的有限政府模式。围绕政府职能转变,中国公共行政学界针对政府在社会生活中的角色、政府职能范围的勘定以及与此相关的行政体制调整、行政机构改革等问题进行了理论探索,由此推动了公共行政实践的发展和理论研究的繁荣。

总

序

公共行政核心课程系列教材

20 世纪以来,中国的公共行政环境发生了重大变迁。社会转型的启动、世界经济的一体化、知识经济时代和信息社会的来临,都正在对中国的公共行政产生着重要影响。中国的公共行政能否对正在变化的行政环境做出积极的回应,能否通过自身的变革与变化的环境保持动态平衡,对于中国经济和社会的发展具有十分重要的意义。在这种情况下,公共行政学界应当在继续汲取国外先进的管理理念、管理理论和管理原则的基础之上,紧密联系中国公共行政环境的变迁和公共行政实践的发展,积极探索适应本国国情的公共行政理论,推进中国公共行政理论范式的转变,以更好地指导中国行政管理改革的实践。

20 世纪 80 年代以来,中国在高等教育中恢复了公共行政学的教学与研究。作为政治学专业的一个组成部分,公共行政学得到了长足的进步:综合性大学相继建立了行政管理专业,在本科、硕士和博士多个层次上进行教学和科研。特别是近些年来,一批高等学校建立了公共管理学院或政府管理学院,一方面使行政学的理论研究转向了理论与实践相结合的管理研究,另一方面也使公共行政学科相对独立,有利于这一交叉性学科的自我完善。2000 年,国务院学位委员会第十七次会议审议通过了《公共管理硕士专业学位设置方案》。方案提出,根据新形势下公共管理现代化、科学化、专业化的要求,为建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共行政体系,完善国家公共事务的管理和行政管理干部培训制度,建立高素质的专业化国家公共事务和行政管理干部队伍,批准在条件具备的高等院校首批设置公共管理硕士(MPA)专业学位教育试点。通过 MPA 专业学位教育,为政府部门及非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才。2003 年,国务院学位委员会、教育部为适应社会发展的需要,促进专业学位教育积极发展,提高专业学位人才在高层次人才中所占的比例,决定加大专业学位人才的培养规模,进一步扩大专业学位研究生培养单位的数量。很明显,国家对公共行政学科及其人员培养的重视,将对中国公共行政学科的发展产生深远的影响。“公共行政核心课程系列

总

序

公共行政核心课程系列教材

教材”正是为了适应新时期专业教学的需要,为政府部门和非政府公共部门培养高层次、应用型专门人才而编撰出版,也是我们为中国公共行政学科教材建设贡献的一份力量。

本系列教材体现了以下特点。

第一,根据公共行政学科的发展确定系列教材体系,从而使教材具有系统性。公共行政学科教材建设的内容应当根据本学科的发展而不断完善。公共行政学最早以行政法的研究作为开端,从法的角度研究国家的公共行政,实现行政管理的法制化始终被公共行政学界所重视。1887年,威尔逊发表《行政学研究》一文,揭开了西方国家公共行政研究的序幕。而后早期公共行政学的发展,一直以公共行政组织和公共政策执行为中心内容,从而建立了古典的公共行政理论体系。20世纪40年代以后,随着决策科学的兴起,政府的行政决策行为被纳入公共行政学的理论体系,逐步成为公共行政学的一个重要组成部分。伴随着现代信息技术为代表的高科技在管理领域的成功运用,电子政务已经成为公共行政学一个新的生长点,它也必然要进入公共行政学科的内容体系中。因此,本系列教材着眼于公共行政学科的整体发展,涵盖了该学科的主要领域。

第二,坚持理论性与应用性相统一的原则,从而使教材结构具有合理性。本系列教材既突出公共行政的应用特色,又兼顾了相关的基础理论。从教材的遴选来看,既有《决策统计分析》、《公共部门人力资源管理》、《电子政务管理》、《公共管理案例分析》等侧重应用内容的教材,也有《公共行政学》、《政策原理与政策分析》、《政府经济学》等侧重基础理论内容的教材。因此,本系列教材从理论和应用相结合出发,合理地构建公共行政人员的知识与技能结构。

第三,反映公共行政实践的最新动态和公共行政学科最新研究成果,从而具有前沿性。自上个世纪末以来,国内外公共行政从理论和实践两个方面都取得了很大的进展。作为新时期公共行政教材,应当反映当代公共行政理论和实践的最新研究成果。例如,本系列教材中的《政府经济学》、

总

序

公共行政核心课程系列教材

《当代西方公共行政》等教材就是在广泛吸收国内外最新相关文献的基础上写成的。其中,《当代西方公共行政》在教材体例安排上做了大胆创新,体现了自己的特色。

本系列教材既适用于行政管理专业本科生、研究生的教学,也适用于公共管理硕士(MPA)专业学位教育的教学,还可作为公共部门人力资源培训和相关专业社会办学的教材及参考书。

本系列教材的编写主要由南开大学的教师承担,并邀请了其他兄弟院校的教师参加。对于他们的努力与合作,我们深表敬意和感谢。应当指出的是,任何教材的编写者都试图在依据学科内在规律和特点的基础上突出自己的特色,本系列教材正是我们对高等学校行政管理专业课程体系建设思考的结果。对不完善之处,敬请读者批评指正。

公共行政核心课程系列教材编委会

2003年4月

前

言

公共行政学是以公共行政主体有效地管理社会公共事务的规律为研究对象的理论体系。公共行政学研究的目的,在于完善国家行政体制,健全行政组织,确立合理的政府职能,采用适当的行政管理方法和技术,为社会提供有效的服务和管理。

尽管现代社会政府职能的核心是服务和管理,但是,这种公共性质的管理源远流长。早在原始社会时期,人类为了组织生产,安排分配等活动,就有了管理的萌芽。在人类历史发展过程中,政府的行政管理随着社会形态的更替而更新,经历了一个从简单到复杂、由低级到高级的发展过程。

从政府行政管理的发展来看,可以大体上将其分为前市场经济社会的行政管理和市场经济社会的行政管理。前者又分为自然经济社会的行政管理和计划经济社会的行政管理。在自然经济时代,由于缺乏经济联系的纽带,政府往往通过超经济的政治手段来实现社会的整合和秩序。而在计划经济社会中,政府往往通过体现自身意志的国家计划来对社会生产乃至社会生活实施控制和管理。在前市场经济社会中,政府属于以政府自身为取向的类型,社会秩序为依附型的秩序形式。在这种政府类型和社会秩序下,社会成员缺乏自主性,政府的调控不能和社会自主之间实现适当平衡。而在市场经济条件下,由市场发挥资源配置的基础性作用,凡在市场能够很好发挥作用的地方,政府就不运用公共权力予以干预,政府的职能限于公共服务和弥补因市场不足而采取的规制和调控。因此,市场经济社会中的政府,实质上是以社会为取向的政府,社会秩序为自主型社会秩序。在这种政府类型和社会秩序下,社会成员可以通过市场和契约机制自主地进行选择和交往,因此,可以实现政府作用和社会自主之间的平衡。

当代中国正处于社会转型期,经济体制及经济发展模式的转化推动着社会结构发生深刻的变迁。社会转型为中国公共行政学的发展提供了难得的机遇。一方面,社会转型要求政府体制、职能和方法适时更新,为行政管理的改革和发展注入了强大动力。公共行政学可以从此出发,研究如何完善政府管理,提高行政能力,以适应社会转型的需要。另一方面,社会转

前言

型引发了大量的社会问题,如何有效地解决这些问题成为社会稳定和发展的关键。而政府是解决这些问题的重要力量。公共行政学可以围绕政府职能定位,为政府解决社会问题提出策略或方案,发挥自己对于现实生活的参与力和解释力,从而强化行政学在社会科学领域中的地位。行政学应当积极参与社会问题的追踪和研究,因为,毕竟“理论在一个国家的实现程度,取决于理论满足这个国家的需要的程度”。只有为国家和政府解决社会问题提供智力支撑,行政学才能够在发展自身、拓展研究领域的同时,获得更多的研究资源和支持。

公共行政学自 19 世纪末 20 世纪初产生至今已经走过了 100 多年的历程。在社会发展的不同阶段,公共行政学根据社会需要的变化不断发展自身,业已经过了若干范式的转换,为社会的进步、经济的发展做出了积极的贡献。我国公共行政学经历了艰难曲折的过程,改革开放以来,公共行政学随着社会科学的繁荣,迎来了前所未有的大发展阶段。不仅在理论研究方面取得了积极的进展,而且在教材建设、学科专业建设和人才培养等方面取得了令人瞩目的成果。如今,国内许多高校开办了行政管理专业,并成立公共管理或者政府管理学院,不仅在本科层面组织教学,而且硕士和博士层面的教学和研究也取得了很大发展。此外,公共管理硕士(MPA)经过若干年的努力,也取得了初步的成效,获得了社会的认可和支持。在公共行政学科及其教学迅速发展之际,我们按照《公共行政核心课程系列教材》编委会的要求编写了这本教材,以期为公共行政学的教学做出我们的贡献。

本教材编写的宗旨在于合理安排内容结构体系,注重行政管理改革的新经验和理论的介绍,贯彻理论联系实际原则,为本科和研究生教学提供一本适当的教材。由于水平所限,书中难免有不当之处,恳请同行和读者批评指正。

本书编写组

2005 年 3 月

再版前言

本教材自 2005 年出版至今已经六年。六年来,中国的公共行政实践和理论研究有了新的发展。在中共十七大报告中,提出了公共行政改革的新任务:第一,加快行政管理体制改革,建设服务型政府;第二,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制;第三,加大机构整合力度,探索实行职能有机统一的大部门体制。之后在《十七届二中全会关于深化行政管理体制改革的意见》中,指出了深化行政管理体制改革的重要性和紧迫性,提出了深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则和总体目标,要求加快政府职能转变,推进政府机构改革,加强依法行政和制度建设,从而为新时期的行政管理体制改革指明了方向。

应当指出,中国的改革开放进行了三十多年,行政管理体制改革也进行了三十多年。中国公共行政学从 20 世纪 80 年代初开始恢复研究,在研究公共行政问题,指导公共行政实践方面发挥了很大的作用。如今,我国的公共行政环境正在发生变迁,政府的公共行政体系作为一个开放系统,应当积极回应业已发生变革的环境需求,一方面着力进行自身调整和再造,“按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,做到权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力,为全面建设小康社会提供体制保障”,“实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变,实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变,建设人民满意的政府”;另一方面,“实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变”。

按照中央深化行政管理体制改革的总体目标,从现在起到 2020 年,要建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。这一目标的实现,既取决于政府自身公共行政的改革,也依赖于学术界关于公共行政改革理论的发展。所以,在未来的近十年时间,中国的公共行政学与中国的公共行政改革实践密切结合,在实现比较完善的中国特色社会主义行政管理体制这一目标方面大有可为。而且,人类社会是持续发展的,而管理和服务于

再版前言

社会的公共行政也要持续发展。因此,关于公共行政学的人才培养也应当是一个连续的过程。鉴于此,本书编写组对公共行政学进行了修订。本次修订既包括内容的更新,也结合理论增加了相关案例。希望通过修订,更加适应行政管理专业的教学和人才培养,并为推进我国公共行政学的教材建设贡献我们的力量。

本书编写组
2011年3月

第一章 导论

第一节 行政与行政学	1
一、行政的概念	1
二、行政的特点	3
三、行政学的含义和特点	5
第二节 行政学的形成和发展	8
一、行政学产生的历史背景	8
二、西方行政学的发展	9
三、中国行政学研究的回顾和展望	17
第三节 学习和研究行政学的意义和方法	25
一、学习和研究行政学的意义	25
二、学习和研究行政学的方法	27
背景材料一 新公共行政运动	29
背景材料二 新公共管理运动	31
思考题	33

第二章 行政职能

第一节 行政职能及其体系	34
一、行政职能的概念	34
二、行政职能体系	35
第二节 行政职能的比较研究	42
一、行政职能确定的理论基础	42
二、行政职能体系的比较	44
三、行政职能理论比较研究	47
第三节 行政职能转变	52
一、行政职能转变的动力及其趋势	52
二、我国社会变迁与行政职能转变	55

案例一 成都试点城乡公共服务均等化·····	61
实例二 广东省中山市行政审批成功提速·····	66
思考题·····	67

第三章 行政组织

第一节 组织与行政组织·····	68
一、组织的意义·····	68
二、行政组织的概念·····	69
三、行政组织的一般特征·····	69
四、现代行政组织的特征·····	71
第二节 组织理论的产生与演变·····	75
一、组织理论的演进过程·····	75
二、组织理论评述·····	78
第三节 组织设计与组织变革·····	79
一、组织设计·····	79
二、组织变革·····	82
第四节 行政职能转变与行政组织发展·····	90
一、行政职能转变与行政组织发展的相互关系·····	90
二、市场经济条件下的行政组织发展·····	91
背景材料一 国务院机构改革大回顾·····	96
案例一 银监会的成立与中国人民银行职能细分·····	98
案例二 珠海市行政机构改革——以职能转变为变革核心,创新组织设计·····	100
思考题·····	101

第四章 行政领导

第一节 领导与行政领导·····	102
一、领导与领导活动·····	102

目

录

二、行政领导	107
第二节 行政领导方式	114
一、关于领导方式的基本理论——管理方格理论	114
二、情境因素与领导方式	116
三、行政领导方式的基本类型	117
第三节 行政领导效能	118
一、行政领导效能及其影响因素	118
二、行政领导效能的考评及作用	119
三、行政领导效能考评标准的设置原则	120
四、行政领导效能考评的方式和方法	121
案例一 县委书记的榜样——焦裕禄	123
案例二 如何实现有效领导	127
思考题	128

第五章 行政决策

第一节 行政决策概述	129
一、行政决策的概念	129
二、行政决策的特征	130
三、行政决策与公共决策的关系	131
四、行政决策的类型	132
第二节 行政决策理论与分析模型	134
一、行政决策理论	134
二、行政决策的分析模型	137
第三节 行政决策过程和方法	141
一、情报活动阶段	142
二、设计活动阶段	144
三、抉择活动阶段	146
四、审查活动阶段	147

五、行政决策方法	148
第五节 行政决策体制	153
一、行政决策体制的概念	153
二、行政决策信息系统	153
三、行政决策咨询系统	155
四、行政决策中枢系统	156
五、中国行政决策体制	158
案例一 决策不能“千里走单骑”——“沟通不畅”导致广州垃圾焚烧发电 电厂项目受阻	160
案例二 国家电网投资4 060 亿特高压项目决策始末	162
案例三 60 亿建“空城”，拍脑袋决策损失惨重	164
思考题	166

第六章 人事行政

第一节 人事行政概述	167
一、人事行政的含义	167
二、人事行政的新理念——人力资源管理	168
三、人事行政制度的发展	170
第二节 人事行政比较	172
一、管理体制比较	172
二、分类制度比较	174
三、人事行政发展的趋势	178
第三节 人事行政的主要内容	179
一、公务员的考录管理	179
二、公务员的使用管理	181
三、公务员的发展管理	184
四、公务员的奖惩管理	187
五、公务员的退职管理	189

目

录

第四节 现代人事行政制度在中国的发展	190
一、中国传统干部人事制度的缺陷	190
二、中国公务员制度的建立和发展	192
三、中国公务员制度的特色	194
案例一 陕西省公务员录用纠纷始末	195
案例二 浙江多套试卷公开选拔领导干部	197
思考题	199

第七章 财务行政

第一节 财务行政概述	200
一、财务行政的概念	200
二、财务行政的特点	201
三、财务行政的目标	202
第二节 预算制度	203
一、预算的概念和功能	203
二、预算的体系与分类	205
三、预算的程序	207
四、中国预算的改革方向	211
第三节 会计与决算制度	213
一、会计制度	213
二、决算制度	215
第四节 审计制度	218
一、审计的概念和特征	218
二、审计的范围	218
三、审计的类型	219
四、审计的程序	220
案例一 审计,从“风暴”走向“常态化”	221
案例二 深圳成为第一个向普通公民公开政府预算的城市	223