

高培勇 主编

公共管理学科·系列教材

Series on Public Management

公共管理学科·系列教材

公共行政学

(第二版)

张康之 主编

Public Administration



经济科学出版社
Economic Science Press

公共行政学

(第二版)

主 编 张康之

副主编 李传军 程 倩

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学/张康之主编. —2 版. —北京: 经济科学出版社, 2010. 10

(公共管理学科系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9781 - 6

I. ①公… II. ①张… III. ①行政学 - 教材
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 153987 号

责任编辑: 卢元孝

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

公共行政学

(第二版)

主编 张康之

副主编 李传军 程 倩

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 26.25 印张 460000 字

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9781 - 6 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《公共管理学科系列教材》

编辑委员会

主 编

高培勇

中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编 委

(按姓氏笔画排列)

马海涛

中央财经大学教授

马敬仁

深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

王俊豪

浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

计金标

中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

邓大松

武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员

尹庆双

西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

丛树海

上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

李成智

北京航空航天大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

- 曲福田 南京农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
- 曲德森 首都经济贸易大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明 中南财经政法大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣 中国农业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民 天津财经学院教授
- 周 鸿 西南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹 西安交通大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 黄 巍 华南师范大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武 云南大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军 东北财经大学教授
- 董克用 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
- 鞠晓峰 哈尔滨工业大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总 序

一

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1996年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫

大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。^① 进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务业”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学 = 政治学 + 经济学 + 会计学 + 行为科学 + 财务学 + ……”，^② 便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

① 参见〔澳〕欧文·E·休斯著，彭和平、周明德、金竹青等译：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2001年版，第77页。

② 参见〔美〕托马斯·D·林奇著，苟燕南、董静译：《美国公共预算》，中国财政经济出版社2002年版，第7页。

基于这样的认识,出于如此的判断,我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了,我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且,随着时间的推移,研究的深入,以至于萌发了一种念头:编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说,这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源,作为一门独立的学科,公共管理学诞生于20世纪初期,至今已有近百年的历史。但是,在中国,前面已经述及,无论从哪方面讲,公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理专业,到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业,再到1996年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科,加总求和,不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短,对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域,无论专业设置、课程安排、教材建设,都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育,固然要立足于中国的国情背景,但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此,编写公共管理学科领域的教材,首先要做的一件事,就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上,按照中国人的思维习惯,结合中国的具体实践,给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说,它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且,这些专业方向所涉及的课程,可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别,每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数,所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和人

国公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的情况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们的面前。

四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际

前 言

在我国，行政管理学被当做一门科学加以研究是在改革开放后，20世纪末，中国学术界开始接受“公共行政”概念。公共行政学作为一门科学形成于20世纪的美国，在成长中吸纳了各国学者的贡献。中国的行政科学研究对于中国政府的行政改革和日常社会治理实践都产生了应有的作用。最为重要的是，中国行政学的研究一直扣住中国的改革和发展，能够从中国的实际出发而进行理论探索，虽然在中国是一门年轻科学，但所取得的成绩却非常喜人，尤其是本土化的努力有了一定的收获。在这种情况下，我们不能再满足于完全按照西方学者提供给我们的知识和理论去编写教材了，而是需要反映中国学者在这门学科的研究中所取得的成果。这本教材就是根据这一指导思想编写的。

北京奥运会后，我常常想，“奥运”为什么会在不同的地区、不同的国家、不同的种族那里得到同样热烈的欢迎，是金牌吗？是一举成名的快感吗？显然不是！奥运展示的是一种精神，它的魅力在于那种超越极限的追求，而且是超越自我的极限。许多情况下，运动员在赛前就知道自己与金牌有多远，但他（她）并不在意这一无法缩小的距离，并不在意能够战胜多少他（她）的对手，他（她）所在意的是超越自我极限的满足。这种精神其实也是我们在做一切事情的时候所应持有的。从事科研和写作，就应该每一次都要超越自我。以我个人的体会，编写教材是一项最能获得这一感受的活动，因为教材比专著要复杂得多，教材不能是畅快的自我表达，而要考虑许多因素。我编写了不少教材，而每一次编写，都会想到这个问题，那就是能否超越自我，而且达到极限。如果不能，那就宁愿不做。这是我的原则。

本教材的分工是：李传军撰写第1章和第10章，李圣鑫撰写第2章，朱晓红撰写第3章，郑家昊撰写第4章和第6章，谢新水撰写第5章，毕瑞峰撰写第7章，李东撰写第8章，王宏伟、周义程撰写第9章，刘柏志撰写第11章，程倩和张乾友撰写第12章。最后由我统稿和定稿。我在校友录网站上有一个名为“大槐安国”的空间，它是我与学生们的一个交流平台。这本教材的编写首先在这个平台上进行讨论，具体过程是，先由李传军和程倩拿出一个草案，然后在“大槐安国”上进行讨论，形成一个可以操作的写作方案。虽然参加写作的是一部分人，但“大槐安国”的其他成员也对这本教材的编写做出了贡献，在此表示感谢。

在编写过程中，我们尽可能地把近年来我国学者在公共行政研究领域中所取得的成果吸纳进来，我们是站在全部中国行政学研究者托起的学术和理论平台上来编写这本教材的。但是，由于这门学科在我国的空前繁荣，理论更新和层出不穷的创见也给我们带来了资料梳理上的困难，所以，呈现给读者的依然是挂一漏万，恳请读者提出建设性的批评意见，帮助我们日后修订完善。

最后，需要十万分地感谢经济科学出版社的卢元孝先生，他督促我修订这本教材可谓久矣，但是，每一次，他都是以友善提醒的方式同我谈起此事，却不催促，表现出让人感动的耐心。对于我而言，对编写教材有着一种恐惧感，总觉得编写教材应当是一些在科研和教学上都有着突出成就的人，应当是那些大家所为，而自己虽然年岁已大，但还是一个小学生，在这个领域还只能算作刚出道的人，实在是没有编写教材的能力。然而，这些年却编写了许多教材，每编写一本都会受到难以承受的煎熬，既感到协调理论和知识的困难，又害怕对学科的完整性把握不足，误了阅读教材的年轻学子……总之，与自我写作所拥有的恣意放纵有着天壤之别。不过，我也深深地感受到，编写教材对我是一个极大的促进，让我学习到了很多东西。因此，我还是要衷心地感谢包括卢元孝先生在内的那些鼓励和促进我编写教材的编辑们。

张康之

2010年7月

目 录

第1章 导 论 /1

1.1 公共行政学概述	2
1.1.1 公共行政学的相关概念	2
1.1.2 公共行政学的学科特征	9
1.1.3 公共行政学的研究内容	13
1.2 行政模式的历史演进	16
1.2.1 统治行政	16
1.2.2 管理行政	19
1.2.3 服务行政	23
1.3 公共行政学发展的几个阶段	27
1.3.1 建构阶段	27
1.3.2 行为主义阶段	30
1.3.3 公共政策阶段	32
1.3.4 新公共行政阶段	33
1.3.5 新公共管理阶段	35
关键概念	37
复习思考题	37

第2章 公共行政体系 /38

2.1 行政体系的结构	38
2.1.1 行政体系的主观结构系统	38
2.1.2 行政体系的客观结构系统	40
2.1.3 行政体系的价值结构系统	42

2.2 行政体系中的组织	44
2.2.1 行政组织的概念	44
2.2.2 官僚制组织	47
2.2.3 行政组织的类型和结构	51
2.3 行政体系中的权力	57
2.3.1 行政权力的概念	57
2.3.2 行政权力的类型	59
2.3.3 行政权力的特征	60
2.3.4 行政权力的结构	63
2.4 行政权力的存在形态	65
2.4.1 抽象行政权力	65
2.4.2 具体行政权力	67
2.4.3 行政权力关系	70
关键概念	72
复习思考题	72

第3章 行政人员与公务员制度 /73

3.1 行政人员及其职业责任	73
3.1.1 行政人员及其社会地位	73
3.1.2 行政人员的职业特殊性	76
3.1.3 行政人员的职业责任	79
3.1.4 行政人员的道德责任	81
3.2 公务员制度	84
3.2.1 行政组织中的人力资源	84
3.2.2 公务员制度的形成与发展	86
3.2.3 公务员制度的基本内容	89
3.3 公共行政中的伦理	94
3.3.1 行政伦理与行政道德	94
3.3.2 公共行政体系中的伦理关系	96
3.3.3 行政道德规范	98
关键概念	100
复习思考题	100

第4章 政府职能 /101

4.1 政府职能概述	101
4.1.1 政府职能的含义	101
4.1.2 政府职能体系	105
4.1.3 政府职能的实现过程	109
4.1.4 市场失灵与政府失灵	111
4.2 政府职能模式	117
4.2.1 保护型政府职能模式	117
4.2.2 干预型政府职能模式	120
4.2.3 引导型政府职能模式的出现	122
4.2.4 引导型政府职能模式的特征	125
4.3 当前我国政府的职能定位	128
4.3.1 经济调节职能	128
4.3.2 市场监管职能	131
4.3.3 社会管理职能	135
4.3.4 公共服务职能	139
关键概念	142
复习思考题	142

第5章 公共行政的运行机制 /143

5.1 公共行政中的领导	144
5.1.1 行政领导	144
5.1.2 行政领导者	148
5.1.3 行政领导者的产生	151
5.1.4 行政领导方式	154
5.2 公共行政中的协调	156
5.2.1 行政协调的含义	156
5.2.2 行政协调的目标和机制	158
5.2.3 行政沟通	162
5.3 行政监督	165
5.3.1 行政监督概述	165

5.3.2 行政监督体系	169
5.3.3 行政监督方式	173
关键概念	177
复习思考题	177

第6章 公共行政的过程 /178

6.1 行政决策	179
6.1.1 行政决策概述	179
6.1.2 行政决策的程序和原则	184
6.1.3 政策分析	190
6.2 行政执行	191
6.2.1 行政执行概述	191
6.2.2 行政执行的过程	193
6.2.3 行政执行的评估	196
6.3 机关管理	197
6.3.1 机关管理概述	197
6.3.2 机关日常工作制度	201
6.3.3 机关管理的主要内容	203
关键概念	205
复习思考题	206

第7章 公共行政的保障 /207

7.1 公共财政与预算	207
7.1.1 公共财政概述	207
7.1.2 公共预算与决算	211
7.1.3 国家税收	214
7.1.4 转移支付	217
7.1.5 政府采购	220
7.2 依法行政	224
7.2.1 依法行政概述	224
7.2.2 行政法律制度	226
7.2.3 行政法律行为	228

7.3 公共行政的方法与技术	230
7.3.1 公共行政的方法	230
7.3.2 行政方法的现代化	231
7.3.3 常用的行政方法	233
关键概念	237
复习思考题	237

第8章 政府绩效管理 /238

8.1 政府绩效概述	239
8.1.1 效率与绩效	239
8.1.2 政府绩效的概念	241
8.1.3 影响政府绩效的因素	243
8.2 政府绩效评估	245
8.2.1 政府绩效评估的概念	245
8.2.2 政府绩效评估的功能	247
8.2.3 政府绩效评估的类型	249
8.2.4 政府绩效评估的方法	251
8.3 政府绩效管理实践	255
8.3.1 政府绩效管理的困难	255
8.3.2 政府绩效管理的成熟度	256
8.3.3 政府绩效管理的改进方向	258
8.3.4 政府绩效管理环境的优化	261
关键概念	263
复习思考题	263

第9章 政府危机管理 /264

9.1 公共危机与公共危机管理	265
9.1.1 危机管理成为公共管理的一个重要课题	265
9.1.2 “公共危机”与“突发事件”	268
9.1.3 公共危机管理及其原则	271
9.2 公共危机管理过程	273
9.2.1 公共危机的预防	273
9.2.2 公共危机管理中的准备	276

9.2.3 公共危机的响应	278
9.2.4 公共危机后的恢复	282
9.3 公共危机管理机制	284
9.3.1 公共危机管理中的前置机制	284
9.3.2 公共危机管理中的应对机制	287
9.3.3 公共危机处置的延展机制	291
关键术语	294
复习思考题	294

第10章 电子政务 /295

10.1 电子政务的兴起	295
10.1.1 信息社会的到来	295
10.1.2 电子政务的特征	299
10.1.3 电子政务的模式	302
10.1.4 电子政务推动下的治理变革	306
10.2 电子政务的技术支持与制度环境	309
10.2.1 电子政务的技术支持系统	309
10.2.2 电子政务的应用	312
10.2.3 电子政务安全管理	315
10.2.4 电子政务的制度环境	317
10.3 网络平台上的电子政务	319
10.3.1 电子政务与互联网的关系	319
10.3.2 网络舆情对公共行政的影响	321
10.3.3 网络民主的兴起	323
10.3.4 对网络民主的规范	326
关键概念	329
复习思考题	329

第11章 行政改革的实践 /330

11.1 行政改革概述	331
11.1.1 行政改革的含义	331
11.1.2 行政改革的动因	334