



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

行政管理学

主编 王惠岩

执行主编 彭向刚



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

行政管理学

主编 **王惠岩**

执行主编 彭向刚

参编（以撰写章节先后为序）

蔡立辉 张 劲 麻宝斌 彭向刚



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本教材比较系统地阐述了行政管理学的概念范畴、环境因素、主体结构、职能体系、运作过程、方式方法、行政改革与发展等内容,侧重厘清行政管理学的基本概念、基础知识、基本原理、基本方法等,并紧密联系中国政府行政管理的实践进展及面对的问题,努力反映和吸收学术研究的前沿性、共识性成果,力求理论与实践相互促进,体现时代性、把握规律性、富有创新性。本教材适用于大专院校行政管理专业学生的专业教学,以及机关党政管理干部在职学习和培训。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/王惠岩主编. —北京:高等教育出版社,

2011.2

ISBN 978-7-04-031276-8

I. ①行… II. ①王… III. ①行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 002076 号

策划编辑	周亚权	责任编辑	王羽	封面设计	赵阳
责任绘图	尹莉	版式设计	王艳红	责任校对	俞声佳
责任印制	尤静				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京北苑印刷有限责任公司

开 本 787×960 1/16
印 张 23
字 数 430 000

购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2011 年 2 月第 1 版
印 次 2011 年 2 月第 1 次印刷
定 价 33.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 31276-00

目 录

第一章 行政管理学概论	1
第一节 行政管理概述	1
第二节 行政管理学的产生与发展	10
第三节 行政管理学的研究对象	22
第四节 行政管理学的研究途径和方法	25
第二章 行政环境	32
第一节 行政环境概述	32
第二节 行政环境与行政管理	37
第三节 当前中国的行政环境	42
第三章 行政组织	51
第一节 行政组织概述	51
第二节 行政组织理论的演变	59
第三节 行政组织的变革	62
第四章 行政领导	69
第一节 行政领导概述	69
第二节 行政领导的权力与责任	73
第三节 行政领导的体制及类型	78
第四节 行政领导者的素质与能力	80
第五节 行政领导的方式、方法与艺术	84
第五章 公务员及其管理	88
第一节 公务员制度的形成与发展	88
第二节 公务员的义务、权利及行为规范	90
第三节 公务员的管理制度	93
第六章 行政文化	109
第一节 行政文化概述	109
第二节 行政价值观	112

第三节 行政伦理	117
第七章 行政权力	124
第一节 行政权力概述	124
第二节 行政权力的来源与结构	131
第三节 行政权力的体制及运行原则	135
第八章 行政决策	138
第一节 行政决策概述	138
第二节 行政决策系统、原则与程序	142
第三节 行政决策的科学化与民主化	148
第九章 行政执行	153
第一节 行政执行概述	153
第二节 行政执行的程序及方法	155
第三节 行政执行的权力及措施	157
第十章 行政监督	161
第一节 行政监督概述	161
第二节 行政监督的理论基础	164
第三节 行政监督的功能和原则	167
第四节 行政监督的制度体系	170
第十一章 行政协调	179
第一节 行政协调概述	179
第二节 行政协调的功能与类型	183
第三节 行政协调的模式、原则与方法	187
第十二章 政府公共关系	193
第一节 政府公共关系概述	193
第二节 政府公共关系职能	197
第三节 政府公共关系运作	200
第四节 政府公共关系工具	204
第十三章 行政法治	208
第一节 行政法治概述	208
第二节 行政法治的基本原则	214
第三节 行政法治中的行政行为	219
第四节 行政法治的制度保障	226

第十四章 公共财政	231
第一节 公共财政概述	231
第二节 公共支出与公共收入	235
第三节 公共预算	244
第十五章 行政信息	252
第一节 行政信息概述	252
第二节 行政信息管理	256
第三节 行政信息公开	266
第十六章 机关行政	269
第一节 机关行政概述	269
第二节 机关行政的主要内容	272
第三节 机关行政的科学化与现代化	277
第十七章 行政方法	281
第一节 行政方法概述	281
第二节 基本行政方法举要	282
第三节 行政方法的现代发展趋势	287
第十八章 政府绩效评估	297
第一节 政府绩效评估概述	297
第二节 政府绩效评估指标体系的构建	308
第三节 政府绩效评估的程序	313
第四节 政府绩效评估的发展与完善	315
第十九章 公共危机管理	323
第一节 公共危机概述	323
第二节 公共危机管理概述	328
第三节 公共危机管理体系构成	334
第二十章 行政改革	338
第一节 行政改革概述	338
第二节 当代国外行政改革	340
第三节 当代中国行政改革	347
参考书目	355
后记	358

第一章

行政管理学概论

行政管理是自国家和政府产生就存在的管理活动。行政管理学作为一门相对独立的学科,也已经逐步形成了比较规范的基本框架和比较清晰的发展脉络。当然,在学科称谓、研究对象和基本范畴等问题上也还有讨论和争鸣,这也是行政管理学发展过程中的必然现象。本章主要介绍行政和行政管理学的概念及内涵,行政管理学的研究对象和内容体系,学习和研究行政管理学的基本方法等。

第一节 行政管理概述

一、行政的内涵

要认识和把握行政管理学理论及其体系,首先就必须弄清行政这个概念的内涵。关于行政这个概念的内涵,可以用众说纷纭来形容。但无论怎样表述行政的含义,行政的内涵都必须回答和解决行政主体(who)、行政活动的内容与范围(what)、行政方式(how)三个基本问题。

“行政”一词,来源于拉丁文的 *administrare*,英文名称为 *administration*。西方国家关于“行政”的概念,常常认为行政主体是公共部门、所从事的行政活动内容都属于公共的事务,因此也就常常将“行政”与“公共”联系在一起,形成了“公共行政”(public administration)。

(一) 西方学者对行政概念的界定

西方学者对行政、公共行政概念,从不同的角度进行了阐述。以下是西方学者关于行政、公共行政概念最有代表性的几种表述。

“公共行政的过程就是实现政府意图或愿望的种种行为。因此,公共行政

就是政府的持续不断地活跃着的‘业务’工作,这种业务工作是通过一系列组织和管理程序,同法律的执行联系起来的;至于这种法律则由立法机关(或者其他权威性的机构)制定,并由法院进行解释。”^①

“公共行政就是为消费者社会公众有计划地供给公共产品和公共服务,以满足他们的需要。”^②

“我们提出的关于公共行政的一种新的概念框架就是公共行政作为一种观念设计,它着重于公共行政决策的制定与理会、公共行政的目的与行为、变革、想象力与创新,及其与社会的相互作用和共同生产。”^③

“在一般意义上所使用的公共行政概念是对制定和执行公共政策全部行为的一般性表述。”^④

“公共行政是指:(a) 在公共设置中共同合作的群体努力;(b) 包括所有三个部门——行政、立法和司法及它们之间的相互作用和相互关系;(c) 明确地表达公共政策是公共行政的重要任务,所以,它又是政治过程的一部分;(d) 在一些重要的、有意义的管理方式或原则上,明显地不同于私域管理;(e) 与许多私人团体或个人结成紧密的联合,以便向社会提供各种服务。”^⑤

“公共行政主要是指政府组织的政策与各项计划,以及公务员的行政对他们的行为负责。”^⑥

“公共行政的含义可以界定为所有的过程、组织和个人(仅指公务员的职务与角色行为)联合起来,为执行立法机关、行政机关和法院采用和发布的法律或其他规则所进行的各种活动。对这个定义应理解为还包括制定和执行立法与行

① [美]德怀特·沃尔多,《公共行政学(1968年版)》,转引自李方译《公共行政学》,中国社会科学出版社1988年版,第10页。

② Marshall Dimock, Gladys, and Douglas Fox, *Public Administration* (Fifth Edition, 1983). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Boston New York: Houghton Mifflin Company, 2000, p. 2.

③ Jong S. Jun, *Public Administration* (1986). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Boston New York: Houghton Mifflin Company, 2000, p. 2.

④ Cole Blease Graham, Jr., and Steven W. Hays, *Managing the Public Organization* (1986). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Houghton Mifflin Company, 2000, p. 2.

⑤ Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration* (Seventh Edition, 1989). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Houghton Mifflin Company, 2000, p. 2.

⑥ Charles H. Levine, B. Guy Peters, and Frank J. Thompson, *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (1990). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Houghton Mifflin Company, 2000, p. 2.

政命令中的许多管理事务。”^①

“公共行政就是公共政策的执行。”^②

“公共行政就是运用管理的、政治的和法律的理论与方法去完成立法机关、行政机关和司法机关的政府命令,以履行对整个社会及其各个部分进行规则管理和提供公共服务的职能。”^③

公共行政的“目的是促进深入了解政府及政府与其所管理的社会的关系,鼓励制定更为关心社会需要的公共政策。”^④

关于公共行政的概念,德怀特·沃尔多(Dwight Waldo)在他早期研究《什么是公共行政?》中认为公共行政存在着“两种典型定义:(1)公共行政是为达到政府目的而对人与物质的组织与管理。(2)公共行政是管理国家事务的艺术与科学。”他还认为,关于公共行政学是艺术还是科学的争论,其原因在于“‘公共行政’这个词有两种用法”,“(1)知识探索的一个领域、一门学科或一种研究;(2)一个过程或一种行为——管理公共事务。这两种含义紧密相关,却又各不相同。”^⑤

理查德·J.斯蒂尔蒙(Richard J. Stillman II)认为上述对公共行政概念一般地说包含了如下几个方面:第一,公共行政是指政府行政部门的活动,当然,它也与立法和司法部门相联系;第二,公共行政必须明确地表达和执行公共政策;第三,公共行政包含着涉及协调人的行为和人的努力的广泛问题;第四,公共行政在许多方面不同于私域管理;第五,公共行政担负着提供公共产品和公共服务的职责;第六,公共行政执行法律的活动必须以法律为基础。^⑥

上述国外学者关于行政概念的表述,都涉及了行政活动的主体、行政活动的具体内容、行政活动的领域边界、行政活动的目的、行政方式等方面。同时,西方国家关于行政的理解,既不同于我们所说的广义行政,西方国家的行政与公共联

① George J. Gordon and Michael E. Milakovich, *Public Administration in America* (1995). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Houghton Mifflin Company, 2000, p. 3.

② William C. Johnson, *Public Administration: Policy, Politics and Practice* (Second Edition, 1996). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Houghton Mifflin Company, 2000, p. 3.

③ David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (Fourth Edition, 1997). 转引自 Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Houghton Mifflin Company, 2000, p. 3.

④ Nicholas Henry, “Public Administration and Public Affairs”, Prentice Hall, 1989, p. 20.

⑤ 彭和平等译:《公共行政学经典著作选读》,国家行政学院出版社 1992 年版,第 273 ~ 274 页。

⑥ Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases* (Seventh Edition), Boston New York: Houghton Mifflin Company, 2000, p. 3.

系在一起,企业等私人组织不是行政的主体;也不同于我们所说的狭义行政,我们狭义行政的主体只是政府行政机关,西方国家行政的主体是公共部门、公共组织。

(二) 中国学术界关于行政概念的界定

我国学术界关于“行政”的认识可划分为两个阶段。

第一个阶段是从20世纪80年代行政管理学在我国的恢复到1997年国务院学位委员会提出研究生专业目录的修改。在这段时间里,我国的行政管理学是作为政治学的一个分支学科进行专业设置的;学术界经常使用的概念是“行政”、“行政学”、“公共行政”、“行政管理”、“行政管理学”。这些概念在具体含义上基本趋同,都是指政府对国家公共事务、社会公共事务和政府内部事务的管理。^①为此,我们可以列举这样一些具有代表性的概念表述。

“我们认为,从社会主义国家的实际情况来看,行政是行使国家权力的管理活动,凡不属于国家机关的管理活动,便不属于行政。”“应以行使国家权力从事国家管理活动,称为行政。”^②

“行政管理是国家的基本职能之一,是对国家事务的一种有组织的管理活动,目的是实现统治阶级的意志。”^③

“行政是国家的组织活动,是行使国家权力,管理整个社会的活动。”^④

“行政是指国家行政部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动。”^⑤

“行政管理也即行政,主要是指国家行政机关对国家政务的管理活动。这里包括国家行政机关对国防、外交、国家荣典等国家事务的管理;对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理;对行政机关自身的机构设置、人员、经费、财物、工作程序等国家行政系统内部事务的管理。”^⑥

“所谓行政,是指国家行政系统行使公共权力,执行国家意志,推行国家政务,管理社会公共事务的活动。”^⑦

第二个阶段是从1997年研究生专业目录的修改到现在。在这段时间里,中国社会主义市场经济和以政府职能转变为中心的行政体制改革获得了日益深入的发展,并处于由计划经济体制向市场经济体制过渡的历史转轨时期;经济全球

① 蔡立辉著:《政府法制论——转轨时期中国政府法制建设研究》,中国社会科学出版社2002年版,第7~8页。

② 夏书章:《行政管理学》,山西人民出版社1984年版,第5页。

③ 应松年等编著:《行政管理学》,北京师范大学出版社1986年版,第4页。

④ 王健刚等编著:《行政管理学》,上海交通大学出版社1987年版,第1页。

⑤ 谭健主编:《现代行政管理手册》,辽宁人民出版社1987年版,第1页。

⑥ 许文惠主编:《行政管理学》,红旗出版社1992年版,第1页。

⑦ 张德信、李兆光主编:《现代行政学》,红旗出版社1993年版,第3页。

化、国际化的趋势日益明显,对政府行政管理带来了很大冲击;同时,西方国家以政府改革为核心的“新公共管理运动”(New Public Management Movement)及思潮,开始传入中国。与体制转型的社会现实相联系,加上受到外来新思想的影响,我国学术界也开始对过去的“行政管理”概念进行重新认识,包括对行政管理的理念、管理的主体、管理的对象范围与内容、管理的方式与手段等进行反思,并提出有别于“行政管理”的“公共管理”新概念。为了便于说明,我们列举几种具有代表性的观点。

张成福教授认为:第一,行政应更多地被视为一种民主国家治理的过程,而不仅仅被视为一种管理过程;第二,行政应承认政府在国家治理过程中的正当性,避免过度强调市场,造成“空洞化的国家”;第三,行政应关注其公共性,避免公共精神的丧失;第四,行政应从政府与社会、公共部门与私人部门、政府与公民的互动角度思考问题,避免两极化思考;第五,行政应跨越“左”的和右的意识形态,发展较为中性的整体观点;第六,行政固然要向企业学习,但大可不必亦没有必要走向“自我结构”,甚至于反国家的道路;第七,行政不应淡化对公务伦理的要求;第八,行政既要重视公共系络,也要重视管理的知能与策略。^①

陈庆云教授认为,行政是指那些不以营利为目的,旨在追求增进与公平分配社会公共利益的调控活动。^②

陈振明教授主张和推崇管理主义,认为现在是公共管理(Public Management)时代。关于公共管理与公共行政的区别,他认为:第一,公共管理学将研究的对象由政府行政机关扩大到其他非政府组织的公共机构(非盈利部门、第三部门)甚至私人部门的公共方面;而传统的公共行政则局限于对官僚机构的研究。第二,公共管理学实现了由公共行政学的内部取向向外部取向的转变,由重视机构、过程和程序向重视项目、结果和绩效,这使公共管理的政治环境、战略管理、绩效评估、公共责任制等成为公共管理的核心主题。第三,公共管理学更具跨学科、综合性的特点。第四,公共管理学既是实证的,又是规范的。第五,公共管理学将自身建立在当代公共部门管理的实践尤其是政府改革的实践基础上,是从这种实践中产生的新理论范式,反过来成为指导这种实践的模式。因此,与传统行政学相比,它更具有现实性。^③

王乐夫教授认为,行政是行政主体为了实现公共利益,运用公共权力对公共事务施加管理的社会活动。^④

① 张成福:《公共行政的管理主义:反思与批判》,载《中国人民大学学报》2001年第1期。

② 陈庆云:《公共管理研究中的若干问题》,载《中国人民大学学报》2001年第1期。

③ 陈振明:《公共管理范式的兴起与特征》,载《中国人民大学学报》2001年第1期。

④ 王乐夫:《论公共管理的社会性内涵》,载《政治学研究》2001年第3期。

在现阶段,中国学术界关于行政概念的认识,反映了中国社会转型与改革发展的现实,也反映了具有新时代理念的公共行政学在中国才刚刚起步发展的现实。一方面,受传统“行政管理”观念的影响,对行政所包含的主体、活动范围、行为方式的理解过窄,还是局限于运用政治学的研究方式来研究行政。另一方面,受西方管理主义(Managerialism)的影响,对行政主体、活动方式、活动内容的外延进行夸大,混淆了行政与私域管理的差别。这两种极端的倾向都不利于行政管理学科在我国的建立与发展,也不利于我国行政改革实践。

(三) 行政的概念

在考察了国内外学者关于行政概念的基础上,我们认为,行政既不同于我国过去所所谓的“行政管理”,它在主体、性质、内容、范围和活动方式等方面发生了重大变化;也不同于工商企业管理,“公共”是它最根本的特征。

关于行政的理解,还存在着广义和狭义两种不同的认识。在广义上,常常把国家机关和非国家机关,如企事业单位、社会团体乃至私人组织中的计划、决策、协调、人事、后勤庶务等管理活动,都称为行政。在狭义上,行政是指以政府行政机关为主体的公共部门依法管理国家公共事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动的总称。本书使用的行政概念是狭义上的行政概念,即行政是指政府机关及其工作人员为了建立与维持公共秩序、实现公共利益,运用政治的、法律的、经济的和管理的理论与方法,依法制定与执行公共政策、管理公共事务、提供公共产品与公共服务的各种活动的总称。

二、行政管理的概念范畴

西方公共行政是从政治学科中分离出来,又融合了管理学、经济学的理论知识,从而形成了以“公共”为核心的基本概念体系。本书所使用的行政管理概念,是狭义的“行政”概念,类似于西方国家的公共行政(Public Administration)概念。

“公共”(Public)是行政管理学的基本范畴,行政主体、行政目标与性质、行政所承担的社会公共责任与义务以及为此而开展的活动,都充分反映和体现了公共的价值底蕴。由此所构成的概念体系和行政理念组成了行政管理学思想体系。行政管理学自产生以来,不管出现了多少理论流派,但都是围绕“公共”这个核心展开的。各种行政改革也都是围绕公共组织机构的设置、职能及其行为方式,围绕公共利益的分配、社会保障体系的建立、社会公正和公平的保证,以及围绕政府公共部门与社会公众、与市场、与社会之间行政理念的创新、行政体制的变革、行政能力的提升等进行的。因此,“公共”这个概念一直是行政管理学

的核心范畴。围绕这个核心,形成了一系列基本概念,如,公共行政、公共政策(public policy)、公共事务(public affairs)、公共物品(public goods)、公共服务(public services)、公共部门(public sector)、公共治理(public governance)等,这些概念共同构成了当代行政管理学的范畴体系。

(一) 公共管理与公共行政

行政、管理(administration)和管理(management)是两个含义相近的词,以至于人们经常将这两个词互换地加以使用,例如“商业管理”(business administration)、“管理行为”(administrative behavior)。但事实上,这两个概念的含义是有明显差异的。在国内学术界,关于公共行政、公共管理之间关系的理解,主要有三种不同的观点:第一,认为公共管理是公共行政的一个学派,认为公共管理在实践上就是以市场化和企业精神为主要特征的公共行政改革;在理论上就是为管理改革提供支持的理论与观点,主要包括管理主义、新泰罗主义和全面质量管理理论、绩效管理理论等。第二,认为公共管理是公共行政的替代品或执行工具,将公共管理看作一种不同于公共行政和公共政策的一种具体途径、新范式,即公共行政—公共政策—公共管理。第三,认为公共管理是公共行政的属概念,公共管理范围更为广泛、公共行政只是其中的一部分。

在国际学术界,有学者认为公共管理与公共行政、公共政策已取得并驾齐驱的地位。欧文·休斯(Owen E. Hughes)在《公共管理与行政》一书中认为,公共行政、公共政策和公共管理都是对公共部门的研究,是三种不同的范式或途径,他把从传统公共行政模型转换而来的新范式称为“新公共管理范式”或“管理主义”。^①他还认为,公共行政、公共政策和公共管理之间也是密切相关的。

但目前国际学术界主流的观点则认为,作为一种新范式(Paradigm)的“公共管理”,迄今尚未成熟,公共管理还是公共行政的一个分支学科,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。公共管理的主要代表人物胡德(Hood)也不得不在他的著作《国家的艺术:文化、修辞学和公共管理》中承认,“虽然近些年来公共管理引来了大量的讨论,在世界上有许多关于‘范式变化’的谈论。但是,还没有形成关于分析公共管理的普遍同意或接受的基本知识”。^②

^① Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (Second Edition), St. Martin's Press, Inc., 1998, p. Vi.

^② Christopher Hood, *The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford University Press, 1998, "Preface", p. Vi

奥特(J. S. Ott)、海德(Albert C. Hyde)和沙夫里茨(Jay M. Shafritz)1991年主编的《公共管理精华读物》中明确指出:“公共管理是更广泛的公共行政领域的一个主要部分……公共管理的焦点是作为一种职业的公共行政和作为这种职业实践者的公共管理者……公共管理集中关注那些可以用来将思想和政策转变为行动的管理工具、技术、知识和技巧。这些工具的能力包括职位分类、招募和选择程序、影响管理、预算分析和规划、监督技巧、长期或战略计划、项目和组织评估、反馈和控制机制(特别是通过信息管理系统的反馈和控制机制)、合同管理、项目管理和组织重构等等。”^①因此,公共管理是公共行政学中一个涉及技术和方法的子领域,关注的是效率、责任制、目标的获取和大量的其他管理方法和技术问题。罗森布鲁姆(D. H. Rosenbloom)在《公共行政学:管理、政治和法律的途径》中认为,公共行政是管理的、政治的和法律的理论的应用和为全社会或社会的一部分履行规制和服务职能而执行立法的和司法的政府法令的过程。^②这是一种相当广泛的含义,涵盖了所有的公共部门及其管理活动。

因此,在国际学术界,比较公认的观点是:公共管理是公共行政的一个分支学派,是公共行政中重视公共组织或非盈利组织实施公共管理的技术与方法、重视公共项目与绩效的管理、重视公共政策执行的理论派别和分支学科。它是20世纪80年代中后期,在当代社会科学和管理科学的整体化趋势以及公共部门管理实践特别是“新公共管理”运动的推动下,以公共部门管理问题的解决为核心、融合多种学科相关知识和方法所形成的一个知识框架。它在实施公共管理的主体、公共管理活动的内容与范围、公共管理的目标等一些基本的原则和管理理念方面,仍然与公共行政保持一致。在某种程度和范围内,公共管理与公共行政可以互相替代;但公共管理并不能替代公共行政的全部。

公共管理与公共行政之间的差别在于公共行政更加重视“设计”,公共管理则更加重视实现公共行政目标的具体“运作”过程;公共行政更加强调政治的、法律的和行政的手段,公共管理则更加强调管理的、经济的手段;公共行政更加关注过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向,公共管理更加关注结果、对结果的获得负个人责任和外部取向。^③公共管理理论吸取了现代经济学和私营管理的理论与方法,包括从“理性人”的假设中获得绩效管理的依据;从公共

① J. S. Ott, Albert C. Hyde and Jay M. Shafritz (eds), *Public Management: the Essential Reading*. Chicago: Lyceum books/Nelson Hall, 1991, p. IX.

② D. H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. The McGraw-Hill Companies, Inc., 1998, p. 6.

③ 蔡立辉:《公共管理范式:反思与批判》,载《政治学研究》2002年第3期。

选择与交易成本分析理论中获得政府公共部门应以顾客为导向,提高公共服务的效率、服务质量、公共责任和社会公众满意程度的依据;从成本—效益分析中获得确定政府绩效目标、测量与评估政府绩效的依据;从私营管理中吸取管理的具体方法,提出在公共部门的管理中也应引进市场与竞争机制、采取绩效管理、目标管理、组织发展、人力资源开发、推行服务承诺制、决策与执行分开等方法。

在中国,公共管理与传统的行政管理的关系与西方国家有着显著的差别。随着我国经济社会的快速发展,以及政府管理模式和职能的逐步转变,传统的行政管理格局被打破,政府更加注重对社会公共事务的管理以及公共产品和公共服务的提供。公共性日益成为政府行政管理活动更为突出的目标指向。因此,我们今天所说的行政管理,有一点“旧瓶装新酒”的味道,既吸收了西方公共行政中“公共”的价值理性,而又不使行政的主体泛化;既吸收了公共管理中“管理”的工具理性,而又不陷入管理主义。由此形成了我国当代行政管理概念的特色。

(二) 公共治理与善治

“公共治理”(Public Governance)与“善治”(Good Governance)是当代行政管理的核心概念。治理问题是20世纪90年代以来国际社会科学界尤其是行政管理界研究的热点之一。世界银行1992年度的报告就以“治理与发展”为标题;经济合作与发展组织(OECD)1996年度行政管理发展报告的题目是“转变中的治理”;《国际社会科学杂志》1998年使用了一期来专门探讨治理问题。治理概念的定义繁多,可泛指任何一种活动的协调方式。包括最小国家的治理、公司治理、新公共管理、善治、社会——控制系统和自组织网络六种不同的用法。

世界银行在20世纪80年代末用“治理危机”来概括非洲国家在发展过程中面临的主要问题。在这里,治理被等同于单个国家的可统治性,是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”。20世纪90年代后,世界银行提出了“善治”口号,合法、法治、负责、透明、有效的政府构成了善治的基本要素,成为规范政治权力的主要标准。有人把治理视为公民社会的“自组织的组织间网络”,认为这是一种没有政府的治理。在公共资源管理、社区服务和跨国的地区性政策网络中普遍存在。全球治理委员会也认为:“治理是或公或私的个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同利益得以调和并采取联合行动的持续过程。”

第二节 行政管理学的产生与发展

一、公共行政在西方的兴起

西方公共行政是资本主义社会经济和政治发展到更高阶段的产物。19世纪末和20世纪初,美国经济发展到更高阶段,上层建筑也随之发生了重大变化,这为公共行政作为独立学科的产生奠定了经济基础。威尔逊等顺应了时代发展的需要并进行了理论创造,创立了独立的公共行政学科。

(一) 日益激化的社会矛盾冲突导致了“行政国家的出现”

19世纪末20世纪初,资本主义发展到垄断阶段。在这个阶段,资本主义固有的各种矛盾与利益冲突日益激化。从维护资本主义生产关系的需要出发,垄断资产阶级打破了自由资本主义时期消极的不干预主义,政府职能由政治统治扩大到对经济和社会公共事务的管理,由消极放任的“守夜人”变成积极干预社会生活的“行政国家”(Administrative State)。政府职能急剧扩张,政府涉足的领域急剧扩大,政府干预社会公共事务的程度也急剧加深。日益膨胀的行政职能突破了原有政府职能所能包容的框架。行政对专业化和效率的追求、政治对民主参与及公平公正的追求之间的冲突,导致政治和行政的分离。对行政问题的研究引起人们日益关注。

(二) 文官制度改革导致了政府核心价值与行为规范的变迁

生产高度社会化和科技迅速进步,不仅成为经济发展的第一动力,又造成了社会阶层的急剧分化。在以效率为导向的市场力量不断成长的同时,社会公共事务及公共需求也急剧增加,迫切需要政府职能有所作为,弥补市场失灵,提供公共产品和服务。因此,政府行政职能不断加强,行政活动范围不断扩大,客观上要求健全以“政治中立”为特征的文官制度,倡导公共服务的核心价值,规范政府行为,使政府看起来像是超脱于所有竞争主体之上的公平的裁决者,发挥扼制市场垄断、维持社会公正的作用。1883年美国通过了《彭德尔顿法》(Pendleton Act)。该法案废除了政党分赃制、引入功绩制理念、建立了所谓中立的文官制度,并成立了美国文官委员会。“功绩制”的实施和“政治中立”原则的确立,更促使行政成为“非政治化”的管理领域,越加趋向于“公共”价值。文官制度改革运动直接推动了公共行政学理论研究的开展。

(三) 多学科研究方法的形成与发展促进了公共行政学从政治学中分离

随着社会政治、经济、文化和科学技术的发展,政治学、经济学、法学、管理学

和心理学得到了进一步发展与繁荣。这使政治学中新的分支学科和研究方法纷纷出现,研究的领域日益扩大,并且与其他学科交织在一起,形成了跨学科和多学科交叉研究的局面。^① 多学科研究方法的形成与发展,为公共行政实践采用政治的、法律的和管理的方法提供了理论指导,从而为公共行政学从政治学中分离出来创造了学科发展条件。

(四) 公共行政职业教育的需要与发展使公共行政学教育和研究成为必需

提高公共行政的效率,达成公共行政的目标,最终都取决于公共行政组织与行政方法的改善。只有通过公共行政学的学习与研究、教育与培训,才能有效地帮助政府以最少的资源消耗取得同样多甚至更多的效果。因此,公共行政职业教育和专业教育成为了公共行政实践活动的现实需要。这种需要不仅使公共行政学的教育和研究成为必需,还极大地刺激了公共行政学这门学科在大学的发展。为了迎合工业革命后社会对政府管理效率的需求,1887年威尔逊(Woodrow Wilson)在《政治学季刊》上发表《行政之研究》(“The Study of Administration”)一文,这标志着行政学作为一门独立的学科而产生。威尔逊一直被视为西方公共行政学的奠基人。他在其《行政之研究》一文中全面阐发了独立行政学科建立的必要性,并指出“政治”与“行政”应该成为各自相对独立的两个领域。根据威尔逊的观点,政治与公共政策的形成有关;行政与公共政策的执行有关。

二、西方公共行政的发展演进

西方公共行政产生以后,其发展可以划分为三个阶段,即传统公共行政(古典公共行政)阶段(大致期间为1887年至20世纪30年代),行为科学公共行政阶段(大致期间为20世纪30年代至60年代),系统权变公共行政阶段(大致期间为20世纪60年代以后)。也有学者把西方公共行政的发展划分为形成阶段——传统管理阶段,成长阶段——科学阶段,科学化阶段——现代化管理阶段。

(一) 古典公共行政理论

从1887年公共行政作为独立学科的产生到20世纪30年代,这个时期称为古典行政学时期。这个时期的主要代表人物有威尔逊、泰罗、亨利·法约尔(Henry Fayol)、韦伯、古立克、厄威克等。

威尔逊是西方行政学的创始人。他关于“行政学研究”一文,标志着行政学

^① 蔡立辉著:《政府法制论——转轨时期中国政府法制建设研究》,中国社会科学出版社2001年版,第7页。