

国家级精品课程教材

高等学校公共管理类专业课程教材

公共行政学

吴春华 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

国家级精品课程教材

高等学校公共管理类专业课程教材

公共行政学

吴春华 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容提要

本书是高等学校公共管理类专业课程教材,是国家精品课程教材。本书内容包括公共行政理论的发展,公共行政的环境、职能、组织、人员、决策、执行活动、保障活动,监督行政与道德自律,以及机关内部事务管理、公共行政的效率与绩效、公共行政发展等问题。全书知识准确,内容适用,表述简明、语言规范。

为了方便教学和学生学学习,本书各章都附有实用的案例、内容小结和复习思考题,以便于读者研究和讨论。各章后附的拓展阅读书目,为读者更深入地研讨相关内容提供参考。

本书可以用于高等院校公共管理类行政管理等专业的本科教学,也可以用于政府部门和非政府组织的专业培训,还可供公务员和其他行政人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/吴春华主编. —北京:高等教育出版社,
2009.8

ISBN 978-7-04-027358-8

I. 公… II. 吴… III. 行政学-高等学校-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 110866 号

策划编辑 齐维京 责任编辑 丁孝强 封面设计 杨立新
责任绘图 黄建英 版式设计 王艳红 责任校对 王超
责任印制 张泽业

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	咨询电话	400-810-0598
邮政编码	100120	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	中国农业出版社印刷厂		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2009 年 8 月第 1 版
印 张	28.5	印 次	2009 年 8 月第 1 次印刷
字 数	530 000	定 价	33.40 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 27358-00

教学支持说明

(教学课件)

建设立体化精品教材,向高校师生提供整体教学解决方案和教学资源,是高等教育出版社(集团)“服务教育”的重要方式。为支持相应课程的教学,我们配套出版了本书的教学课件,向采用本书作为教材的教师免费提供。

为保证该课件仅为教师获得,烦请授课教师清晰填写如下开课情况证明,并邮寄(传真)至以下地址。

我们的联系方式:

邮址:100029 北京市朝阳区惠新东街4号富盛大厦21层 经济管理分社

电话:(010)58551020

传真:(010)58581414

E-mail:songzhw@hep.com.cn

证 明

兹证明_____大学_____系/院第_____学年开设的_____课程,采用高等教育出版社出版的《公共行政学》(吴春华)作为本课程教材,授课教师为_____,学生_____个班共_____人。

授课教师需要与本书配套的教学课件为:_____。

邮编:_____

地址:_____

电话:_____

E-mail:_____

系/院主任:_____ (签字)

(系/院办公室盖章)

20__年__月__日

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100120

购书请拨打电话：(010) 58581118

高等学校公共管理类专业 精品课程教材建设指导委员会

顾问单位：全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社教学研究所

主任委员：王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)

娄成武(行政管理学 国家精品课程负责人)

邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)

陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)

崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委 员：(以姓氏笔画为序)

马 骁	王万茂	尹庆双	王俊豪	宁 骚
刘小兵	朱正威	孙宝文	孙 萍	张凤阳
沈亚平	李成智	张建东	吴春华	严 强
沈琴琴	李 鲁	周志忍	林尚立	陈季修
陈振明	闫小波	胡宁生	郑功成	席 恒
胡象明	高 力	郭庆旺	常保国	韩冬雪
董德显	雷国平	虞晓芬	黎 民	

关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自 2001 年成立以来，在教育部高教司等部门的领导下，对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对日前学科发展快，但又存在诸如课程不规范等问题，经过认真的讨论和研究，认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课（即大平台）和专业基础课（即小平台），以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上，经过委员们的认真讨论，我们确定了两类基础课的名称，现予发布，希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

（一）公共基础课（即大平台）

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

（二）专业基础课（即小平台）

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

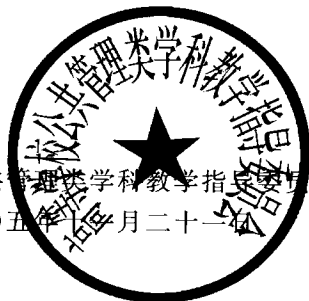
公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价



高等学校公共管理类学科教学指导委员会

二〇〇五年七月二十一日

总 前 言

20世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革的一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业。”

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在1998年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、土地资源管理、劳动与社会保障。截至2005年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业426个、行政管理专业277个、劳动与社会保障专业118个、土地资源管理65个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的专业技能等。在2001—2005年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见总前言后《关于设置公共管理类学科专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

这套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教材研究所的指导下,在教育部公共管理类学科专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由:2003年以来公共管理类专

业方向的全部 5 位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有：中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持和参与这套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材，并提出宝贵意见，以便逐步完善。

高等教育出版社

2006 年 6 月

前 言

“公共行政学”课程是高等院校行政管理专业和政治学与行政学专业面向本科生教育的基础课程,经过多年的教学实践,该课程的教学内容日趋成熟。

2006年11月,我在行政管理专业、政治学与行政学专业主讲的本科课程“公共行政学”被评为国家精品课程。此后,为了更好地适应教学改革的需要,进一步完善国家精品课的课程建设,我和课程建设组的教师们在以往教学实践的基础上着手进行《公共行政学》教材的编写工作。两年后,这一工作终于顺利完成。

本书的编写以马克思主义理论为指导,以行政改革和行政发展为依据,全面系统、重点突出地建立课程内容的完整体系,使学生通过学习掌握本课程的系统知识,了解公共行政实践,培养分析、解决相关问题的能力,提高学生的基本素质,使学生适应国家机关、非政府公共部门和企业管理工作的要求。

本书的编写力求适应教学的实际需要,加强基础知识教育,反映理论的最新发展,注重应用性,使学生了解中外公共行政改革的最新动向和发展趋势,以全新的视角和开放的视野,将传统的行政管理思想、现代的公共行政理论与现实的公共行政实践紧密结合,培养学生关注现实、运用所学理论知识分析和解决实际问题的能力,培养学生的法治、服务、责任的公共行政精神。

本书的编写力求体现“厚基础、宽口径、重素质”的教育思想,注意教学内容的更新和课程体系的完善,坚持与时俱进。在立足于理论分析的同时,注重紧密联系实际,做到基础知识与前沿问题相结合、知识与技能相结合、系统与重点相结合,注重反映学科发展的最新动态,注重知识的科学性和系统性,体现新时期培养人才的要求。

知识准确、内容适用、表述简明、语言规范是本书写作的追求。结合我们的教学体会,本书的编写在四个方面有所侧重:第一,知识的系统性。努力从理论和实践两个方面加以阐释,体现公共行政的历史感和现实性。第二,理论的适用性。关注中国公共行政的现状,探讨中国公共行政的改革问题与趋势。第三,语言的可读性。避免抽象的理论探讨和艰深的学术分析,注重对管理实践的说明和评述。第四,案例的典型性。为了保证案例的真实、权威和时效,全书63个案例资料的基本来源是《人民日报》和《半月谈》刊发的信息。

为了方便教学,本书各章都附有实用的案例,附有该章内容的小结和复习思

考题,以便于读者学习和讨论。各章后附的拓展阅读书目,为读者更深入地研讨相关内容提供参考。

本书由吴春华拟定各章的纲要。各章的撰写分工是:第一章、第二章、第八章、第九章和第十章由吴春华编写;第三章和第十二章由吴洁编写;第四章和第六章由温志强编写;第五章、第七章、第十一章和第十三章由崔会敏编写。全部案例由吴春华编写。各章小结和复习思考题由吴洁编写。初稿完成后,由吴春华进行统稿、修改和定稿。

本书的编写参阅并借鉴了国内外公共行政领域的大量专著、教材和其他研究成果。对于其中的一些著述,已作为本书各章后的拓展阅读书目推荐给读者。对于这些文献资料的作者,我们表示诚挚的感谢。鉴于一些观点和内容已经成为专业共识,成为专业发展的知识基础,成为学界的共同财富,书中没有再一一标明出处。书后列出的参考文献也供读者学习研究时一并参考。

本书付梓之际,感谢我的研究生为本书的编写提供的卓有价值的资料,感谢各位参编为本书的完成所付出的辛劳,感谢高等教育出版社的编辑为本书的出版所付出的努力,感谢所有向我们提供帮助的朋友们。在此向大家致以深切的谢意!

由于编者的学识有限,书中错误和不当之处在所难免。欢迎研究公共行政问题的专家、同行和广大读者不吝赐教、批评指正,我们定不胜感激,并将在今后修订时加以补正。

吴春华

2009年3月

目 录

第一章 公共行政与公共行政学	1
第一节 公共行政	1
一、行政的涵义	1
二、公共行政的涵义及特征	4
第二节 公共行政学	8
一、公共行政学的涵义和特点	8
二、公共行政学的研究对象	9
三、公共行政学与其他学科的关系	10
第三节 学习和研究公共行政学的意义与方法	12
一、学习和研究公共行政学的意义	12
二、学习和研究公共行政学的方法	14
案例阅读	16
本章小结	21
复习与思考	22
拓展阅读书目	22
第二章 公共行政学的发展	24
第一节 西方公共行政学的产生	24
一、公共行政学形成的社会背景	24
二、公共行政学产生的原因	25
第二节 西方公共行政学的发展	27
一、公共行政学的初创	27
二、公共行政理论的修正	29
三、公共行政理论的拓展	32
四、西方公共行政学的发展趋向	37
第三节 中国公共行政学的建设	38
案例阅读	40
本章小结	46
复习与思考	47
拓展阅读书目	47

第三章 公共行政环境	49
第一节 公共行政环境概述	49
一、公共行政环境的涵义与特征	49
二、公共行政环境的类型	50
三、公共行政环境的一般理论	51
第二节 公共行政环境的内容	53
一、政治环境	53
二、经济环境	54
三、文化环境	55
四、国际环境	55
五、自然环境	56
第三节 公共行政环境与公共行政的关系	56
一、公共行政与公共行政环境相互作用的基本形式	56
二、公共行政环境对公共行政的制约作用	57
三、公共行政对公共行政环境的能动作用	58
第四节 当代中国的公共行政环境	59
一、中国公共行政的国际环境	59
二、中国公共行政的国内环境	61
三、当代中国公共行政环境对公共行政的要求	64
案例阅读	65
本章小结	71
复习与思考	72
拓展阅读书目	72
第四章 公共行政职能	74
第一节 公共行政职能概述	74
一、公共行政职能的涵义与特征	74
二、公共行政职能的主要范围和功能	75
三、公共行政职能的实现手段	76
第二节 公共行政职能体系	80
一、基本职能	81
二、运行职能	89
第三节 公共行政职能的转变	92
一、公共行政职能转变的涵义	92
二、影响政府职能转变的要素	93
三、公共行政职能转变的内容	96

第四节 中国政府的公共行政职能	99
一、中国政府的基本职能	99
二、中国公共行政职能的转变	104
案例阅读	111
本章小结	117
复习与思考	118
拓展阅读书目	118
第五章 公共行政组织	119
第一节 公共行政组织概述	119
一、公共行政组织的涵义	119
二、公共行政组织的构成要素及一般特征	120
三、公共行政组织设计的一般原则	122
四、公共行政组织的类型	124
第二节 公共行政组织理论的发展	129
一、西方管理学者的公共行政组织理论	129
二、马克思主义学者的行政组织理论	135
第三节 公共行政组织改革	137
一、公共行政组织改革的动力因素与过程	137
二、公共行政组织改革的一般条件	138
第四节 中国政府组织	140
一、中国政府组织的结构	140
二、中央政府的机构设置	141
三、编制管理与机构改革	143
四、中国机构改革	145
案例阅读	149
本章小结	155
复习与思考	156
拓展阅读书目	157
第六章 公共行政人员	158
第一节 公务员及其分类	158
一、公务与公务员	158
二、公务员的分类	161
第二节 公共行政领导者	164
一、公共行政领导概述	164
二、公共行政领导者的类型	167

三、公共行政领导素质与能力	169
四、领导方式	170
五、领导艺术	175
六、公共行政领导的群体结构	178
第三节 公务员制度	180
一、西方公务员制度	180
二、中国公务员制度	185
第四节 中国的公务员管理	190
一、中国公务员的范围	190
二、中国公务员管理的基本原则	191
三、中国公务员的职位分类与职务序列	195
案例阅读	198
本章小结	204
复习与思考	205
拓展阅读书目	206
第七章 公共行政决策	207
第一节 公共行政决策概述	207
一、公共行政决策的涵义	207
二、公共行政决策的特点	208
三、公共行政决策的类型	209
四、公共行政决策在公共行政中的地位与作用	211
第二节 公共行政决策理论与决策模型	212
一、公共行政决策理论的发展	212
二、公共行政决策的分析模式	213
第三节 公共行政决策体制	217
一、公共行政决策体制的要素	217
二、公共行政决策中枢系统	218
三、公共行政决策咨询系统	219
四、公共行政决策信息系统	220
第四节 公共行政决策的原则与基本过程	221
一、公共行政决策的原则	221
二、公共行政决策的基本过程	223
第五节 公共行政决策方法	226
一、情报活动阶段常用的方法	226
二、设计活动阶段常用的方法	229

三、抉择活动阶段常用的方法	230
四、审查活动阶段常用的方法	231
案例阅读	232
本章小结	236
复习与思考	238
拓展阅读书目	238
第八章 公共行政的执行活动	239
第一节 公共行政执行概述	239
一、公共行政执行的涵义、特征及分类	239
二、公共行政执行在公共行政中的地位和作用	241
三、公共行政执行的步骤和影响因素	242
第二节 公共行政执行的原则和手段	243
一、公共行政执行的原则	243
二、公共行政执行的手段	245
第三节 公共行政执行中的计划	246
一、计划和公共行政计划	246
二、公共行政计划的作用	248
三、公共行政计划的编制过程	249
四、公共行政计划方法	250
第四节 公共行政执行中的协调	252
一、公共行政协调的涵义与特点	252
二、公共行政协调功能	254
三、公共行政协调的范围	255
四、公共行政协调的原则、方式和方法	257
第五节 公共行政执行中的控制	261
一、公共行政控制的涵义	261
二、公共行政控制的方式	262
三、公共行政控制的程序	262
案例阅读	263
本章小结	268
复习与思考	269
拓展阅读书目	270
第九章 公共行政的保障活动	271
第一节 公共行政的法制活动	271
一、行政法制	271

二、行政立法	276
三、行政执法	279
四、行政司法	283
第二节 公共行政的监督活动	287
一、行政监督的涵义和分类	287
二、我国的行政监督体系	288
三、行政监督的作用	289
四、行政监督的原则	290
五、行政监督的内容	291
六、行政监察和政府审计	292
第三节 公共行政的财务活动	294
一、财务行政	295
二、政府预决算	298
三、预算会计	299
第四节 公共行政的信息活动	300
一、公共行政信息	300
二、公共行政信息管理	302
三、推动公共行政发展的电子政务	305
案例阅读	308
本章小结	315
复习与思考	316
拓展阅读书目	316
第十章 监督行政与道德自律	317
第一节 监督行政	317
一、国家权力机关的监督	317
二、国家司法机关的监督	318
三、政党监督	319
四、社会监督	321
第二节 道德自律	322
一、行政道德的涵义与特征	322
二、行政道德的分类	324
三、行政道德失范与治理	327
案例阅读	331
本章小结	336
复习与思考	337