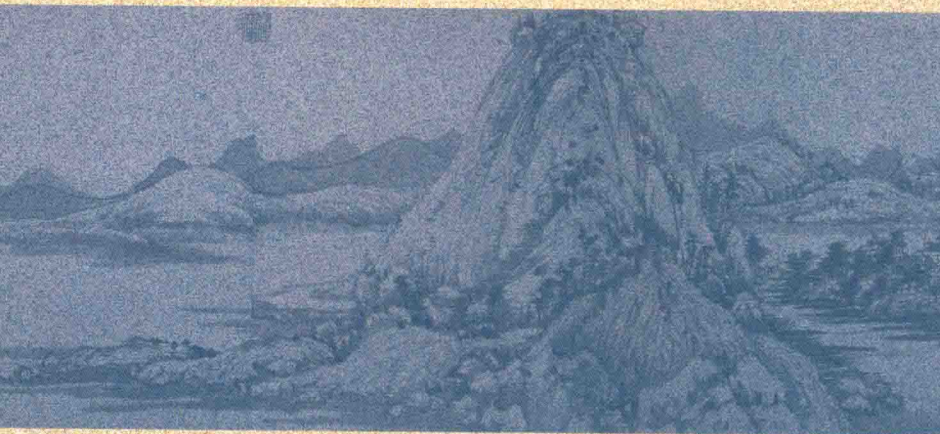




普通高校“十三五”规划教材·公共管理系列

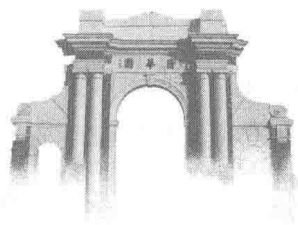
# 公共行政管理概论



姚凤云  
刘纯◎主编  
李远航



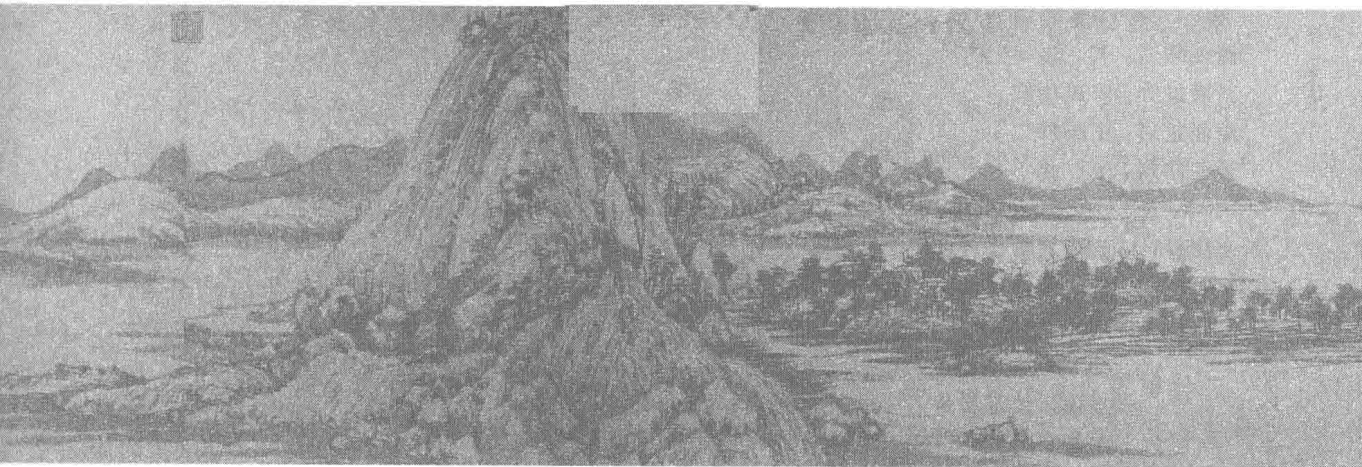
清华大学出版社



普通高校“十三五”规划教材·公共管理系列

# 公共行政管理概论

姚凤云 刘纯 李远航 ◎ 主编



清华大学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书论述了公共行政管理学的含义、产生发展的历史、研究内容、特点与相关学科的区别,以及有关行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政效率、现代行政技术和方法、人事行政、财务行政、行政应急管理、机关管理、电子政务、行政管理法规、行政责任、行政监督、行政道德等具体的公共行政管理内容。

本书理论与实践相结合,论述深入浅出,体现出较强的理论性、知识性、引导性、技能性和实用性。通过学习本书,能很好地提高公共行政管理能力,对管理型人才,特别是公共行政管理人才的培养,会起到很好的引导和促进作用。

本书可作为大学管理类专业,特别是行政管理、公共管理、人力资源管理、文秘、政治学、社会学等专业课教材,也可作为各专业的公共选修课教材,还可作为继续教育培训教材和自学用书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

### 图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理概论/姚凤云,刘纯,李远航主编. —北京:清华大学出版社,2019  
(普通高校“十三五”规划教材·公共管理系列)  
ISBN 978-7-302-52478-6

I. ①公… II. ①姚… ②刘… ③李… III. ①公共管理—行政管理—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 043713 号

责任编辑:贺 岩

封面设计:汉风唐韵

责任校对:王荣静

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质量反馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

课件下载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62770177-4506

印 装 者:三河市少明印务有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:19.5 字 数:449千字

版 次:2019年3月第1版 印 次:2019年3月第1次印刷

定 价:58.00元

产品编号:080405-01

时入盛夏，奋笔疾书的《公共行政管理概论》一书终于用汗珠滴下了最后一个句号。笔者在顿感心际轻松愉悦之时，禁不住诗情涌动，随口吟诵出一首发自内心的诗行，以心灵的呼唤来表达对公共行政管理学这一新兴学科研究和应用的赞美与期望。在此，我愿将此诗写入“前言”，与读者共同分享：

### “公共行政管理学”赞

行政活动史悠远，学说溯源百余年。  
西方昔研先捷足，华夏今论后快鞭。  
据此指导事业兴，依其教育世态安。  
治国理政宏程引，学习应用谱新篇。

伴随着国家的产生而出现的行政管理活动，其历史发展悠久，演变过程漫长，内容极其广泛，地位相当显要。国家兴衰、社会进退、人民祸福都与其息息相关。为此，早在19世纪末20世纪初，以美国为首的西方国家便开始注重以行政管理活动现象为研究对象，探讨和总结其活动的规律性，以指导和促进国家行政管理活动的改善和发展。这样，便产生了公共行政管理学。

这门新兴的学科迄今有百余年的历史，而我国恢复对其的研究却是从20世纪80年代中期才开始的。在这近40年的时间里，我国学术界、教育界的研究人员和各级政府的实际工作者，在邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，热情地关注、重视并积极支持、参与了这一学科的研究，使有中国特色的公共行政管理学的研究获得了丰硕的成果。

党的十八大以来，习近平总书记审时度势，根据国内外形势的新变化、新发展，高瞻远瞩、改革创新，提出了一系列治国理政的新理念、新思想、新战略，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想。在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下，我们本着党的十九大关于“不断推进国家治理体系和治理能力现代化”“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”“深化机构和行政体制改革”“转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府”等指示精神，在总结中华人民共和国成立后的行政管理实践经验、借鉴近现代西方公共行政管理理论中有益的部分，以及继承我国古代行政思想精髓的基础上，密切结合目前我国公共行政管理的实际状况，注重吸收中外行政学界研究的最新成果，而编写出此部《公共行政管理概论》。愿此书的出版能为进一步学习、研究和探索具有中国特色的公共行政管理规律，指导与促进我国的公共行政管理更快地走向科学化和高效化尽微薄之力。

本书由姚风云、刘纯、李远航任主编，麻江利、熊芳、张翠丽任副主编。本书编写任务的具体分工是(按所写章节为序)：姚风云(第一章)；熊芳(第二章、第五章)；刘纯(第三章、第四章)；麻江利(第六章、第十五章、第十六章)；李远航(第七章、第九章、第十四章)；姚万军(第八章)；朱凤(第十章)；张翠丽(第十一章、第十二章、第十七章)；刘礼坤(第十三章)。

在本书的编写过程中，我们参阅了中外大量公共行政管理学和相关学科的专著、教材、论文及其他资料，在此，谨向诸位原作者诚表谢忱！

对本书的编写，我们虽然做了很大的努力，但由于水平有限，书中的疏漏和不当之处自恐难免，诚请专家、同行和广大读者多多给予批评指正！

编者

# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	1
第一节 公共行政管理的含义 .....	1
第二节 公共行政管理学的研究对象和研究意义 .....	5
第三节 公共行政管理学产生发展的历史 .....	10
本章小结 .....	16
自测题 .....	16
<b>第二章 行政职能</b> .....	20
第一节 行政职能概述 .....	20
第二节 行政职能的内容 .....	24
第三节 行政职能的转变 .....	31
第四节 地方政府职能转变与转移 .....	36
第五节 行政职能转变的重要进展 .....	39
本章小结 .....	42
自测题 .....	43
<b>第三章 行政组织</b> .....	45
第一节 行政组织的特点、要素和类型 .....	45
第二节 行政组织结构与体制 .....	50
第三节 行政组织建设的原则 .....	53
本章小结 .....	58
自测题 .....	59
<b>第四章 行政领导</b> .....	60
第一节 行政领导概述 .....	60
第二节 行政领导者的职、权、责与素质 .....	63
第三节 行政领导的群体结构 .....	70
本章小结 .....	72
自测题 .....	72

<b>第五章 行政决策</b> .....	74
第一节 行政决策的特征和作用 .....	74
第二节 行政决策的类型 .....	79
第三节 行政决策的原则 .....	81
第四节 行政决策程序 .....	84
第五节 行政决策体制 .....	86
第六节 行政决策的民主化、科学化和法治化 .....	90
本章小结 .....	93
自测题 .....	94
<b>第六章 行政执行</b> .....	96
第一节 行政执行的特点和作用 .....	96
第二节 行政执行的原则和手段 .....	101
第三节 行政执行过程 .....	103
本章小结 .....	108
自测题 .....	109
<b>第七章 行政效率</b> .....	112
第一节 行政效率的含义、层次和地位 .....	112
第二节 行政效率测定 .....	115
第三节 提高我国行政效率的途径 .....	118
本章小结 .....	120
自测题 .....	120
<b>第八章 现代行政技术和方法</b> .....	122
第一节 网络规划技术 .....	122
第二节 科学预测技术和创造技术 .....	125
第三节 系统方法与行政目标管理方法 .....	128
第四节 PDCA 循环法和帕雷托分析法 .....	134
本章小结 .....	138
自测题 .....	138
<b>第九章 人事行政</b> .....	140
第一节 人事行政概述 .....	140
第二节 西方文官制度的产生与发展 .....	146
第三节 中国国家公务员制度 .....	151
本章小结 .....	165

自测题	166
<b>第十章 财务行政</b>	168
第一节 财务行政的特点、职能和原则	168
第二节 财务行政的作用和财政管理机构	172
第三节 国家预算	174
第四节 预算会计和国家决算	177
第五节 行政审计	181
第六节 税收制度	184
本章小结	186
自测题	187
<b>第十一章 行政应急管理</b>	189
第一节 公共危机的含义和特征	189
第二节 行政应急管理的意义和原则	195
本章小结	204
自测题	205
<b>第十二章 机关管理</b>	207
第一节 机关管理的含义、任务和原则	207
第二节 机关管理的主要内容	211
第三节 机关管理的科学化	218
本章小结	221
自测题	221
<b>第十三章 电子政务</b>	222
第一节 电子政务的含义和意义	222
第二节 我国电子政务标准	226
第三节 电子政务分类信息资源管理	230
第四节 数字政府治理	234
本章小结	238
自测题	238
<b>第十四章 行政管理法规</b>	240
第一节 行政管理法规概述	240
第二节 行政管理法规的制定	245
第三节 行政管理法规的实施	248
本章小结	251

自测题	251
<b>第十五章 行政责任</b>	<b>253</b>
第一节 行政责任的含义和意义	253
第二节 我国行政责任的发展和确定	256
第三节 行政问责制	260
本章小结	266
自测题	267
<b>第十六章 行政监督</b>	<b>270</b>
第一节 行政监督的含义和原则	270
第二节 行政监督的任务、意义和作用	273
第三节 我国的行政监督体系	276
本章小结	282
自测题	282
<b>第十七章 行政道德</b>	<b>284</b>
第一节 行政道德的含义、功能和意义	284
第二节 行政道德规范	288
第三节 加强行政道德建设的途径	296
本章小结	300
自测题	300
<b>参考文献</b>	<b>302</b>

## 绪 论

### 【本章学习要点及目标】

通过本章的学习,了解公共行政管理的含义、特征,掌握公共行政管理学的含义、研究内容、特点、与相关学科的区别及学习研究公共行政管理学的意义,了解公共行政管理学产生发展的历史。通过本章的学习,为后续章节的学习打下理论基础。

公共行政管理是一种国家性质的管理。要使社会文明进步、国家发展富强、人民生活幸福,就需要进行科学的公共行政管理。为此,就必须不断总结探讨公共行政管理的规律,使公共行政管理的实践活动能符合其自身的规律性,逐步实现科学化、现代化和高效化。而总结探讨公共行政管理的规律正是公共行政管理学的根本任务。公共行政管理学又称行政管理学、行政学、公共行政学。它发源于美国,迄今已有百余年的历史,是一门新兴的、综合性的独立学科。20世纪80年代,在邓小平理论的指引下,我国开始恢复了对其的研究。在21世纪的今天,随着知识经济时代的到来,进一步加强我国公共行政管理学的理论建设,对于实现党和国家21世纪的宏伟目标具有十分重要的意义。

本章作为公共行政管理学的总论,将对公共行政管理的含义、特征,公共行政管理学的研究对象、特点、与相关学科的区别,及对其进行研究的意义和其产生、发展的历史等问题逐一进行阐释。

### 第一节 公共行政管理的含义

#### 一、“管理”的含义

管理是人类社会的古老现象。从猿过渡到人、从人类结成社会起,管理就出现了。早在原始氏族公社时期,原始人为了猎取动物、采集植物果实,以及进行日常生活,便出现了最简单的家族管理活动。后又组成氏族、部落或部落联盟,设有负责日常活动的酋长和专司战事的首领,对氏族、部落及其联盟进行管理。从纵向看,人类社会从产生至今的各个历史时期,无论是原始社会、奴隶社会、封建社会、资本主义社会,还是我们今天的社会主义社会,管理活动无时不在;从横向看,在人类社会生活的每个历史时期,从个人、家庭、团体到整个国家、社会,从整个国家的政治、经济、文化到社会领域的其他各个方面,管理也无

处不在。而且,随着社会的发展,管理的分类越来越具体,管理的范围也越来越广泛。

“管理”作为一个词语是古今常用的动词。古时常用单音词“管”或“理”,分别解释其意是,管为主管,理为治理,或主其事为管,治其事为理。“管理”在现代汉语中意思为管辖、保管、料理、处理等。在现代管理学中,管理的定义虽然各异,但基本上都是指人类社会的一切组织以人、财、物、事为管理对象而行使管理职能,以实现管理目标的活动。

## 二、“行政”的含义

行政管理是伴随着国家的产生而产生的。它是有阶级以来的人类社会中各种管理活动中的一种,即各级政府行政机关的管理活动。

在中国,“行政”二字历史久远。早在距今 2500 年前的我国古籍《左传》中就有“行其政事”“行其政令”的记载。《史记·周本纪》中也记有“召公、周公二相行政”的典故。这里的行政是指执掌国家政权、管理国家事务。当然,这里的行政与现代意义上的行政的含义是不相同的。

现代意义上的行政取意于西方。在西方,“行政”一词也是一个出现得很早的词语。两千多年前的古希腊学者亚里士多德在其著作中就曾使用过这一词汇。现代英语 administration 即“行政”是从拉丁文 administare 翻译而来的。现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》对“行政”的解释是“国家事务的管理”。而近现代西方学者则从不同的角度对“行政”赋予不同的含义,概括起来主要有如下三种观点。

(1) 有的从管理功能的角度来解释,认为一切管理都是行政,即行政是国家所有机关(包括立法、司法、行政机关)和企事业单位对行政事务的管理与处理。这是最广义的行政说,它包罗万象,过于笼统,容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的内容相混淆。

(2) 有的从政治与行政分离的角度来解释,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行,即行政是一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动。这是广义的行政说,这种观点对行政的界定并不严密,因为行政不可能不表现国家的意志,执行也不可能不体现政治。它没有正确反映当代世界各国政治与行政紧密相连、相互结合与影响的实际情况。

(3) 有的从“三权分立”的角度来理解行政,认为行政是指与立法、司法并立的“三权”之一的部分,即认为,行政是国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。这是狭义的行政说。

另外,还很有必要运用马克思主义的观点来解释行政。马克思在其著作《评“普鲁士”和“普鲁士国王和社会改革”》一文中指出:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是,他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢?就因为行政是国家的组织活动。”马克思的论述,一是指出了行政是国家的活动,这就划清了行政与一般社会组织活动的界限;二是指出了行政是行政机关为国家办事并采取行政管理措施,这又划清了行政与立法机关、司法机关的界限。

根据《社会科学大辞典》、西方学者的狭义行政说和马克思主义的观点,我们认为,行政是国家行政机关对国家的社会公共事务的管理活动。

### 三、“公共”的含义

“公共行政”是公共行政管理学中的专门术语,由于在“行政”前面加了“公共”二字,使“行政”本身的含义更为丰富。英语 public 即“公共”,其本身包含有公(有)的、公众(事务)的、政府的、公立的、社会的、公用的、公共的、公开的等多种意思,它的反义词是 private,即“私人”,其概念外延的直观理解较为明确。根据 public 所包含的多种意思,在“行政”前面加上“公共”一词便具有以下几种含义。

(1) 在“行政”前面加上“公共”一词在于强调该行政不同于社会企事业单位、其他社会团体和私人单位的管理活动。它强调了行政活动的主体主要是行政机关。

(2) 在“行政”前面加上“公共”一词在于强调该行政目的和性质主要是为公众(public)提供服务。由于国家的本质是阶级统治的工具,在资本主义国家中,其行政前面虽然加了“公共”二字,但其目的和性质与其词义仍有本质的区别。只有社会主义国家才真正具有“公共”行政为人民服务的目的和性质。

(3) 在“行政”前面加“公共”一词在于强调该行政所负的社会(public)责任和义务。行政活动的目的和性质决定了它应负有的社会责任和义务。因此,必须用服务数量、质量,满足社会需求的程度等多种尺度作标准。

(4) 在“行政”前面加“公共”一词在于强调公众的(public)参与性。这种参与主要表现在公众参与政府决策的制定,形成决策自下而上的民主基础和通过立法、司法机构、新闻媒介或其他渠道对政府行为进行约束和监督。

(5) 在“行政”前面加“公共”一词在于强调行政活动的公开性(public)。其公开性是指行政机关及其行政人员的工作要有透明度,让公众知晓。这就需要让立法机关、司法机关、新闻媒介和公众了解主要的行政工作,并随时接受其检查、调查和监督。

综上所述,由于“行政”一词前面附加了“公共”一词,因此,“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词更加丰富。

### 四、公共行政管理的定义

在对“管理”“行政”“公共”三个概念进行阐释之后,我们可以对公共行政管理的概念有一个基本的认定,即,所谓公共行政管理是指国家行政机关及其行政人员为维护国家和公众共同利益,促进社会整体协调发展而依法行使行政权力,履行行政职能,对国家和社会的公共事务进行管理的活动。对这个定义需具体阐释它包含的以下几个含义。

(1) 公共行政管理的基础是行政机关和行政人员在名义上享有、在实际上行使的国家行政权力。

(2) 公共行政管理的主体是国家各级行政机关和行政机关中具有领导职务和非领导职务的行政人员,即公务员。

(3) 公共行政管理的客体是国家和社会的公共事务。它的范围涉及国家的政治、经济、文化等公共事务和社会的各种公共事务。

(4) 公共行政管理的目的是维护国家和公众的共同利益,促进社会的整体协调发展。

(5) 公共行政管理的根本原则是依法进行管理,即遵循国家法律、行政法规和有关条例进行管理。

(6) 公共行政管理的职能是通过行使计划、组织、协调、控制、监督等运行职能,来努力实现行政的政治、经济、文化和社会等基本职能。

## 五、公共行政管理的特征

### (一) 政治性

公共行政管理具有鲜明的政治性特征。首先,公共行政管理是统治阶级以国家的名义,按照自己的意志对社会公共事务进行管理。例如,奴隶社会的奴隶主、封建社会的封建主、资本主义社会的资产阶级、社会主义社会的工人阶级和劳动人民等统治阶级均以国家的名义,按照本阶级的意志对社会进行管理,履行政治统治职能,维护统治阶级的利益。其次,公共行政管理是行政机关及其成员按照一定的法律法规行使国家赋予的行政权力,以对社会公共事务进行管理,即以法律法规为行政管理的主要手段,以国家权力为依靠力量来实施管理。而且,不同社会制度的国家,因国家性质的不同,服务对象各异,其管理又具有各自不同的政治色彩。

### (二) 社会性

公共行政管理所具有的与其政治性特征相对应的另一个特征就是社会性。社会性特征是由公共行政管理履行其管理社会公共事务的职能所决定的。一般来说,国家行政事务都是社会公共事务。国家行政事务涉及国家立法部门授权国家行政部门管理的所有与国家利益和社会整体利益有关的事务活动,包括经济、政治、教育、科学、文化、卫生、体育、外事、邮政、交通运输、民政事务、国防建设等各个方面。它们是社会公共事务的最主要的组成部分。除国家行政事务外,有许多地方性的、社会局部的公共事务也属于社会公共事务的范围,需要由各级行政机关进行直接或间接的管理。

公共行政管理的这种职能并不与其政治职能相对立,而是为执行政治职能所必须奠定的基础。正如恩格斯所说:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”而且,随着时代的发展,社会公共事务日益广泛和复杂,人们对政府公共事务的管理要求越来越高,行政机关履行管理社会公共事务职能的任务也越来越重。

### (三) 公益性

公共行政管理具有明显的公益性特征。这种公益性反映的是社会整体的公共利益。从管理的目的看,它不像一般的企业管理以追求营利为目的,而主要是给特定社区的人们提供非营利性的服务,以提高人们的生活质量。当然,有时为了弥补公共行政管理的经费不足,也会采用收费的办法,但是,这种收费绝不是以营利为目的的,其有偿背后的动机是为社会公众提供更好的服务。

## 第二节 公共行政管理学的研究对象和研究意义

### 一、公共行政管理学的研究对象和含义

毛泽东指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”公共行政管理学的研究对象是公共行政管理活动的现象。它通过研究该活动的现象，探索出该活动过程内在本质的联系，即研究总结该活动过程内在的规律性。在此基础上，我们就较容易给公共行政管理学下一个简明的定义。那就是，公共行政管理学是研究国家行政组织对社会公共事务进行有效管理的规律的科学的。这个定义点明了以下几方面含义：一是点明了国家行政组织，即政府机关在公共行政管理中的主体地位；二是点明了公共行政管理是以整个社会公共事务为管理对象的；三是点明了公共行政管理学以追求公共行政管理活动的高效率为宗旨；四是点明了公共行政管理学以揭示公共行政管理活动的客观运行规律为归宿。

### 二、公共行政管理学的研究内容

公共行政管理学在不同的发展阶段，有着不同的研究内容。本书针对现实的公共行政管理活动的需要，对公共行政管理的原理、职能、主体、过程、技法、实务和保障等多方面的内容进行系统、全面的阐释。其具体内容包括：绪论（公共行政管理学总论）、行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政效率、行政技术和方法、人事行政、财务行政、行政应急管理、机关管理、电子政务、行政管理法规、行政责任、行政监督、行政道德等。

### 三、公共行政管理学的特点

#### （一）综合性

公共行政管理学具有综合性的特点。这一特点首先是由公共行政管理的复杂性、广泛性所决定的。如前所述，公共行政管理的对象和事务几乎无所不包，为促进行政机关进行有效的管理，公共行政管理学就必须研究涉及各个方面的管理问题，并对其加以综合、提炼和升华，使之系统化、理论化和规范化。其次，公共行政管理学广泛运用了社会科学、自然科学和技术科学等方面的理论知识，如历史学、社会学、管理学、心理学、法学、财政学、人才学、系统科学、决策学、运筹学、概率论、模糊数学、电子计算机等多学科的理论知识和技术，综合了众多学科的有益知识，与各行业的专业知识交叉渗透，使其理论体系极为丰富。

#### （二）应用性

公共行政管理学具有应用性的特点。公共行政管理学是从公共行政管理活动实践经验中抽象出来的知识体系，它一经形成，便对公共行政管理活动的开展起到直接的指导作

用。即其理论源于公共行政管理实践活动,又反作用于公共行政管理实践活动,具有很强的实用性。该学科的管理模式、方法、技术更是具有较强的可操作性和实用性。它能指导解决公共行政管理活动中的一系列实际问题,并促使其实践活动不断获得成功。而且,它又可在指导实践中接受实践的检验,随着实践的发展,该学科的理论会更加充满生机和活力,逐渐趋于完善,更具科学性,使其对公共行政管理实践活动的指导和应用更具可靠性。

### (三) 创新性

公共行政管理是人类社会发展的产物,是随着时代的进步而演变的。在公共行政管理活动中,随着社会生产的发展,行政管理环境和管理客体在不断地变化,管理主体也随之变化,这必然推动公共行政管理学科的发展,促使其不断创造和更新。在公共行政管理学的发展史上,新的理论和方法层出不穷,几乎每隔五六年在这个世界上就要创造一些新的理论和方法,以跟上时代前进的步伐。这些理论和方法适应了政府在新的社会历史条件下公共行政管理的需要,促进了行政效率的提高。正因如此,公共行政管理学才历久不衰,为各国政府和相关学科所重视。

## 四、公共行政管理学与相关学科的区别

作为综合性、独立性的学科,公共行政管理学同许多学科既有密切联系的一面,又有相互区别的一面。为了更清晰地了解公共行政管理学,我们有必要阐释一下该学科与相关学科的主要联系与区别。

### (一) 公共行政管理学与哲学的关系

哲学是关于自然、社会和思维知识的概括和总结,是对整个世界的根本看法,是系统化、理论化的世界观;而公共行政管理学则是以国家公共行政管理活动为研究对象,是对人类社会的一个方面的认识。公共行政管理学给哲学以科学的材料,哲学给公共行政管理学以世界观和方法论的指导,公共行政管理学与哲学是特殊与一般的关系。

### (二) 公共行政管理学与政治学的关系

政治学是研究国家政治结构、政治机制及其发展规律的科学;而公共行政管理学是政治学中的一门分支学科,它侧重研究国家行政机关管理社会公共事务活动的规律性。政治学的基本理论对公共行政管理学的研究有重要的指导作用;而公共行政管理学的产生和发展又为政治学拓展了更为广阔的视野。

### (三) 公共行政管理学与管理学的关系

公共行政管理学和管理学都是新兴学科。管理学是研究一般管理规律的学科;而公共行政管理学是研究公共行政管理规律的学科。由于公共行政管理是管理中的一种管理,因此,从这个角度来看,公共行政管理学是管理学的一个分支学科,两者是子系统与母系统的关系。这两个学科有许多相联系的方面,例如,许多概念、词汇和方法可以通用,在学科研究上其内容可以相互交叉、理论和研究方法可以相互借鉴、学科发展可以相互影响

和渗透等。但公共行政管理学是国家行政机关管理社会公共事务的理论,它与以工商管理为重点的管理学不能完全等同。

#### (四) 公共行政管理学与社会学的关系

社会学是研究社会中的社会关系、社会行为、社会结构及发展规律的一门综合性学科,是社会科学的基本学科之一;社会公共事务是公共行政管理的重要对象,许多重大的社会问题需要国家行政机关进行恰当的管理才能解决。所以,公共行政管理学便将社会学的理论、原则和方法充实于行政管理学的内容之中,使其管理更具有效性。同时,这也使社会学的某些理论在公共行政管理中得到验证。

#### (五) 公共行政管理学与行政法学的关系

公共行政管理学的形成是从研究法律对行政活动的规范开始的,公共行政管理的重要原则就是依法管理;而行政法学则是以行政法律关系为研究对象的学科,可见,公共行政管理学与行政法学有着极为密切的联系。从二者的一致性上看,行政法学与公共行政管理学都是以国家行政为中心观念的学科。从二者相互作用的角度看,行政法学有赖于公共行政管理学不断充实内容;公共行政管理学有赖于行政法学提供维护自身合法权威的规范,进而加强自身的效能。

公共行政管理学除了与以上学科有一定的联系之外,还与心理学、领导科学、人才学、财政学、运筹学、系统科学等学科有着一定的联系,在此便不一一介绍了。

### 五、学习研究公共行政管理学的意义

学习研究公共行政管理学具有以下意义。

#### (一) 学习研究公共行政管理学是行使国家行政职能的需要

公共行政管理是上层建筑的重要组成部分,是国家重要的管理活动。要开展好公共行政管理活动,政府就应首先行使好管什么和怎么管的行政职能。学习研究公共行政管理学有助于科学地行使国家行政职能,实现国家的行政管理目标。从政府管什么的行政基本职能看,有政治、经济、文化、社会等几大职能。从政府怎么管的行政运行职能看,有计划、组织、协调、控制、监督等职能。社会主义国家的政府在公有制经济为主体的条件下,欲实现其行政目标,首先要履行好行政的基本职能,行使好行政的运行职能。这就需要加强公共行政管理学的学习和研究,掌握其客观规律,科学地界定、调整或转变行政的基本职能,依职能需要配置好国家行政权力结构、国家行政组织机构和职位,行使好行政运行职能,增强行政的活力,提高行政工作效率,使公共行政管理的近、远期目标得以实现。

#### (二) 学习研究公共行政管理学是建设有中国特色社会主义的需要

党的十一届三中全会以后,在邓小平理论的指引下,全党全民团结一致,从我国国情实际出发,不断探索着建设有中国特色的现代化的新路。在这一探索中,科学化的公共行

政管理至关重要。而要实现公共行政管理的科学化,就必须学习研究公共行政管理学,因为公共行政管理学是一门治国兴邦的重要科学,是解决国家管理和发展问题的金钥匙,是提高行政效率的一项重要技术。随着社会主义市场经济体制的建立和行政改革的深入进行,更有必要学习研究公共行政管理学,用其理论做指导,促进行政体制改革的顺利进行,以减少其盲目性并少走弯路,使行政体制能适应和促进有中国特色社会主义现代化的建设。

### (三) 学习研究公共行政管理学是时代发展的需要

当代世界的科学技术革命正在迅猛地发展着,它推动了国家的经济、文化、教育等各个领域的飞跃发展,也给整个社会生活带来了新情况、新问题,使政府的社会公共事务的管理更加复杂化。在这种情况下,行政管理就应适应科学技术的发展和社会进步的需要,为科学技术的发展和社会的进步扫清障碍。当今世界上,管理的竞争比技术的竞争更占优势。

国家或团体间往往是技术水平差不多,而因为管理水平的差异,最终的结果却大不相同。所以,为使自己不在新的竞争中落后,各国都在研究管理对策。在世界正面临“第四次产业革命”或称“第三次浪潮”时,我们的党和政府审视了国内外的环境和经验教训后认为,新的技术革命对我们来说既是一个挑战,又是一个机会。我们的对策之一就是提高管理水平,提高工作效率。这就需要我们学好公共行政管理学,以此为指导,将管理水平和工作效率尽快提高上去。所以说,学习研究公共行政管理学是时代发展的需要。

### (四) 学习研究公共行政管理学是提高国家行政人员素质的需要

要想提高公共行政管理水平,提高行政效率,其重要的前提之一是提高行政机关的行政人员的素质。公共行政管理的各项工作是由这些行政人员承担的,其素质的高低影响着管理水平和效率的高低。由于历史原因,我国行政机关工作人员的管理知识比较缺乏。在相当长的时间里,尽管有些行政人员从事行政管理工作多年,或有较高的学历,并有着丰富的行政工作经验,但这些经验却往往是局部的、感性的认识,而不是系统的、科学的行政管理的理论知识。随着国家改革开放和社会主义市场经济的发展,以及社会公共事务的日益扩大化和复杂化,行政机关工作人员只靠经验办事是远远不够的,应该通过自学或参加培训,认真学好公共行政管理学,认识和掌握行政管理规律,运用行政管理规律去进行公共事务的管理。这样便能大大地提高其管理水平和行政效率,同时,也能造就出一支高水平的行政管理的生力军。所以说,学习研究公共行政管理学是提高行政人员素质的需要。

## 资料导入

### 以理论创新回应时代呼唤

我们正处在伟大的科学时代。一切重大社会实践,都需要相应的科学提供理论指导和智力支持。行政管理也是这样。2016年5月,习近平总书记在哲学社会科学工作座谈