

# 第一章 绪论

## ● 学习目标

通过本章学习，理解公共行政的涵义和主要特征；了解当代西方公共行政学的历史阶段，以及每一阶段的主要理论，了解公共行政学的基本理论框架；掌握学习公共行政学的主要方法，重点理解和掌握公共行政的基本要素。

## 第一节 公共行政的内涵和特征

### 一、公共行政的涵义

在我国，“行政”一词最早见于《史记·周礼》：“召公、周二相行政，号曰‘共和’。”这里的“行政”是指对整个国家进行管理。英文中的“公共行政”由 public 和 administration 两个词构成，英文 Administration 即“行政”，指执行、施行、实施、管理，主要是一种执行活动，行政是执行国家意志的职能，指一种政府管理活动。英文 public 含有公众的、社会的、公共的、公开的等多种意思。在“行政”前面加上“公共”一词，表明公共行政与私人行政是相区别的，公共行政的目的和性质是为公众提供服务；强调公共行政所负的社会责任和义务；强调公众的参与性，公众通过参与政府决策，通过立法、司法机构对政府行为的约束；强调行政活动的公开性。从学理上说，“公共行政”一词的含义比“行政”一词要丰富和准确。

在公共行政学一百余年的发展史上，研究者从不同的角度给公共行政下过许多不同的定义。其区别主要集中在公共行政与政治、公共行政与管理关系层面。政治和行政同是历史的范畴，在相当长的时间里，两者都没有明显的界限。“政”和“治”，实际上包含了现今所讲的政治和行政两方面的涵义。早期行政学者古德诺和威尔逊第一次系统提出政治与行政两者分开的思想，认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。其实，政治与行政无论在法理上或实际过程中都存在很强的内在联系性和功能交叉性，都不存在不可逾越的界限。因为国家意志的表达功能和执行功能是互相渗透、难以截然分开的，以执行国家意志为主要功能的政府机关，经常地被赋予表达国家意志的职责，

立法机关通常有权用某种方式控制执行机关对国家意志的执行，现代国家中的政府机关已经越来越多地参与政治决策，被授予更多的立法权。因此，政治与行政二分理论虽曾起过积极作用和包含有合理成分，但不能看做是彼此没有联系的两个概念。

管理除了指一般性的管理之外，主要与工商企业的活动有关。从逻辑角度看，行政与管理两者是从属和包含关系，公共行政是一种特殊形式的管理活动，是整个人类管理活动的一部分。管理是伴随人类产生而出现的一种活动，国家产生以后，国家政务逐渐从社会事务中分离出来，并逐渐出现了以国家政务管理为主要职责的专门机构。但在奴隶制和封建制国家，公共行政权力尚未从国家权力结构中完全分离出来，形成一个相对独立的管理领域。科学管理革命首先发生于工商企业并获得巨大成功，这时，其他社会组织的管理广泛受到这场管理革命的冲击，国家公共行政机关也逐渐借鉴了企业管理的原理和方法。但公共行政与企业管理不同，它首先是行使国家公共行政权力的、政治性的管理，不是纯粹技术性的管理活动。公共行政也不同于其他国家机关和非政府组织的管理活动，在业务范围、管理权限和法律依据等方面都有重要区别。

综上所述，公共行政不同于私人企业的管理和一般社会组织的管理，也不等同于国家的政治管理。公共行政可界定为国家公共行政组织依法对国家和社会公共事务进行有效管理的过程。

## 二、公共行政的基本要素

### （一）公共行政的基础是公共行政权力

任何类型的管理，其管理主体都必须具有对管理客体的支配权。而这种支配权的性质、来源和获得方式，则依管理类型的不同而各异。公共行政是以国家权力为根据的、行使国家权力的一种公共管理。在现代宪政国家中，这种公共权力经由宪法、法律以及政治传统、社会习惯合法认定和授予，是一种基于广泛的社会契约、对契约各方均有约束力的权力。在现代民主社会中，公共权力的产生及其效力，通常是通过民主的程序、经由法定的民意代表和机关授权并由宪法和有关法律所确认的。公共行政权力作为行政的基础，其有效性主要取决于两个要素的交互作用，即合法、合理。合法性是公共行政权力的第一要素。无论是三权分立还是议行合一的国家体制，公共行政权力的合法性都表现为符合宪法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度。合理性是公共行政权力的第二要素，是指公共行政权力的存在和运用，必须要符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。

### （二）公共行政的主体是公共行政组织

公共行政组织是对公共行政主体的一种概括，各个国家的组织形式有所不同，在理解上也有所不同。有的以“政府”作为它的代名词，但是政府有“广义”和“狭义”之分。广义的政府包括立法、司法、行政三个部门，狭义的政府则指国家行政机关。有的以是否具有公共行政职责来区分行政组织和非行政组织，但是，这一条界线也并不是能

完全明确划分的，因为有些政府部门以外的社会组织、政治组织或公共团体也有公共行政职责。因此，国家公共行政组织是一种泛指狭义的政府是公共行政组织的主要构成部分，其主要的界线只有在分析某个具体国家时才能明确确定。在我国，从行政学角度来看，行政主体是国务院和地方各级人民政府。而从行政法这个角度来看，除了各级行政机关外，行政主体还包括法律授权或委托的事业单位、公共企业、非政府组织。被法律授权或委托的事业单位，如县级以上卫生防疫站和食品卫生监督检查所，行使食品卫生监督的行政职权。公共企业在我国主要是指行政性公司，它以公司的构成要件而成立，从事经济活动，同时又承担某一方面行政职能，如电信、电力、供气、邮政、保险公司等公共企业。非政府组织方面，一种是承接政府转移出来的部分职能的中介组织；一种是利用政府部门的影响力实施社会管理的中介组织。如消费者协会、个体劳动者协会等。

### （三）公共行政的客体是国家和社会公共事务

国家和社会公共事务是一种范围极其广泛的概念。一般来说，国家公共行政事务都是国家和社会公共事务，但并不是所有的国家和社会公共事务都是公共行政事务。公共行政事务涉及国家立法部门授权行政部门管理的与国家利益和社会整体利益有关的事务和活动，包括经济、财政、教育、科学、文化、卫生、体育、外事、邮政、交通运输、民族事务、国防建设等各个方面，它是社会公共事务的最主要的组成部分。公共事务的范围取决于不同国家的具体情况，人们对社会公共事务的认识上的差异，不同国家、不同地区赋予行政组织的权力和职能是不同的。一般把国家和社会公共事务分为三类：一是全国性的公共事务。如国防、外交等重大事项集中于中央政府，地方政府无权无力承担，这类公共事务只能由中央政府承担或提供。二是地区性的公共事务，即具有区域性或地域性的公共事务。地方的经济、文化教育、环境保护等等，这类公共事务往往以行政区划进行区分。但有些地区性的公共事务往往关系到几个地区，呈现出跨地区的特征。三是社区公共事务。在社区，居民往往面临共同的问题需要协商讨论，从而形成社区公共事务，如社区治安、供水供电、环境卫生及其他公共设施等，由社区自我管理，政府一般不插手这类公共事务。

### （四）公共行政的根本原则是依法管理

公共行政组织是执掌公共权力的以社会为行为对象的代表公众利益的特殊组织，各级行政机关及其工作人员所实施的管理行为是代表国家意志的管理行为，法律是国家意志的体现，只有依法管理才是按照人民的意志进行管理，代表国家意志进行管理。因此，依法行政是现代公共行政的本质特征和根本原则。可以认为，法规制度健全与否是公共行政组织健全与否的主要标志之一。法规制度不仅是公共行政组织实施公共行政的基础，同时也是使其行之有效的根本保障。公共行政必须以法律为根本的活动准则，在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都没有超越宪法和法律的特许，把个人意志代替国家意志或凌驾于法律之上的行为，属违法行为。依法管理也是政府管

理走向科学化、规范化、高效化的保障。

#### （五）公共行政的基本方式是提供公共产品或服务

公共事务管理的基本内容是公共产品或服务的生产和供给，制定和实施公共政策（决策）是行政机关提供公共产品或服务的一种具体情形。公共产品也称公共物品或公共品，它是用于满足社会公共消费需要的产品或服务。公共产品与私人产品的区别主要在于是否具有非排他性和非竞争性。非排他性是公共产品在使用和消费上的特征，也就是人人都有权使用。非竞争性是公共产品在生产投资、消费上的特征。公共产品一般可以分为纯公共产品和准公共产品。纯公共产品是指完全具备非排他性和非竞争性特点的产品，如国防、外交、基础科学研究等。准公共产品是介于纯公共产品和私人产品之间的公共产品。准公共产品是指具备上述两个特点中的一个，另一个不具备或不完全具备。如教育、道路、医疗卫生等。从公共产品的理论看，公共产品有其特定的提供方式，并与相应的生产方式结合，构成不同的提供模式。现代社会公共产品的提供，主要有公共提供、市场提供和混合提供三种基本方式。公共政策（决策）是指一定的社会公共权威组织为解决社会公共问题，实现一定的公共利益所作出的正式的决定或安排。这种决定或安排表现为法律、法规、规章、计划、方案等形式，而政府组织制定的公共政策不包括法律。制定公共政策的目的是为了解决社会公共问题，归根到底是为了解决公共资源或社会公共利益的分配问题。

#### （六）公共行政的根本目标是维护和实现公共利益

政府产生于人民直接或间接的授权，政府与民众的关系是一种委托代理关系，一种契约关系，民众把手中的权力委托给政府，政府就要恰当行使受托的权力，运用这种权力服务于民众。政府行政的根本目的就是为人民服务，政府不过是公民为使自己和社会共同利益得到有效保护而通过契约形式建立的服务性组织。政府行政就其本质而言，不是管制而是服务，政府行政管理过程是一个服务过程。公共权力相对于私人权力而言，强调这种权力的公共代表性，这种公共权力谋取的是社会全局性、普遍性的公共利益，或者是公众的利益，而不是某集团或者私人的利益。因此，将这种行使公共权力的机关和工作人员通称“社会公仆”。政府不仅要维护政权的稳定，而且要依靠公共权力，凭借组织优势，为社会提供更多的服务。维护和实现公共利益的前提是承担公共责任。依法行使公共行政权力，管理公共事务，维护和实现公共利益，相应地必须承担公共责任，这是题中应有之义。对公民和社会负责实质就是为人民服务，实现社会公共利益。公共行政机关和行政人员在行使行政权力中需要承担政治责任、经济责任、法律责任和道义责任，只有负责任的政府，才能真正从公共利益出发，依法有效管理国家和社会公共事务。

### 三、公共行政的主要特征

#### (一) 政治性

政治性是由国家的政治职能决定的。在阶级社会中，公共行政的任务之一就是巩固统治阶级的政治统治。一切政治行为和政治活动，归根结底是为了夺取政权和巩固政权，而公共行政正是以国家政权为后盾，以维护和巩固国家政权为根本任务的。所以，政治主导公共行政，公共行政从属于政治，公共行政的目标、职能、行为和活动，都不同程度地具有政治的属性。随着行政国家的兴起，公共行政在国家政治生活中的地位日趋重要，作用日趋突出，已占据国家政治生活的主导地位。政府的意志事实上近乎左右国家的发展，其职能不仅几乎覆盖了社会生活的每一个领域，而且扩展到立法、司法等其他国家权力领域。

#### (二) 社会性

社会性由国家的社会职能所决定，主要指政府所承担的公共事务管理的职能。国家为了维护统治阶级的利益，维持凌驾于社会之上的权威地位，就必须同时服务于社会，施益于社会公众，为社会公众的利益提供条件或保障。随着时代的发展，社会公共事务日益复杂，对政府的公共事务管理的要求越来越高，通过制定政策、提供保障、监督协调，维护社会的公共秩序和公共利益，发展生产力，发展科学文化教育事业和公益事业，保护自然环境等。

#### (三) 执行性

公共行政的基本特征是国家意志的执行，行政组织是层次分明的科层结构，其执行性主要表现为执行代议机关制定的法律法规及执政党的方针政策，下级行政机关执行上级机关的决定、规定等。在我国，行政管理的执行性表现在两个方面：一是执行人大机关的法律法规，如政府的物价部门执行《价格法》，财政部门执行《会计法》、《财政法》，监察部门执行《行政监察法》，公安部门执行《社会治安管理条例》等。二是执行行政系统自己制定的行政法规、规章或规范性文件。行政管理的执行性强调政令统一、指挥统一。

#### (四) 法治性

政府的行政行为必须遵从宪法和法律的要求，无论是自身管理还是社会公共管理，行政组织都不得自行其是，而必须接受其他国家权力主体和社会的法制化监督，超越权限的行为，将受到追究和制裁。也就是说，把行政管理建立在牢固的法制基础之上，用行政法律规范来调整管理者与被管理者双方的关系，规范双方的行为。只有这样才能增强行政管理的合法性和权威性，充分发挥行政管理的效能，保护人民群众的合法权益。法治性体现在行政机关和行政人员的行为首先受法律的控制和约束，行政职权、行政组织、行政程序的法治化，坚持依法行政，依法办事。

### （五）动态性

动态性是指公共行政适应社会历史的进步，相应改变组织自身及社会管理行为的特征。公共行政要适应行政生态环境，公共行政是在与社会交互作用的动态平衡的过程中，相互促进、共同发展，始终处在动态之中，如政府改革机构，行政职能的调整，行政制度的变革，新的管理技术采用等，离开了动态的过程，公共行政就将失去社会意义。

## 第二节 西方公共行政学的历史演变

### 一、西方公共行政学产生的历史背景

公共行政学是在西方现代资本主义发展的基础上产生和发展的，是西方社会工业化和政府改革的结果，是建立在其他多门社会学学科形成和发展基础上的一门学科。具体地说，公共行政学产生的历史背景和社会条件是：

#### （一）“行政国家”的出现

19世纪末，随着西方国家由自由资本主义向垄断资本主义过渡，市场机构的局限和矛盾日益暴露，迫切需要政府来纠正市场失灵。随着工业经济和科学技术的发展，政府的行政职能日益扩大，公共事务的日益增多，其管理活动涉及经济、交通、教育、邮政、福利、公用事业等各个方面，政府管理手段日益复杂化。政府行政费用、财政支出、税收负担日益增长和国际竞争日益加剧，不断对政府管理提出了更高的要求。但政府及其人员的状况却不能令人满意。诸如效率低下、不负责任、贪污腐化、铺张浪费等现象普遍。这就促使人们关注政府，研究有关公共行政的问题，以求解决现实矛盾。

#### （二）文官制度改革的推动

19世纪末，美国国内的文官改革运动直接推动了对公共行政学的研究。这场运动的主要目的是废除政党分赃制，建立“中立的”文官制度和功绩制。1877年纽约成立了第一个文官改革协会，1881年成立文官改革同盟。1883年，美国国会制定了彭德尔顿法（即文官法），开始确立功绩制原则。公共行政人员的考核、培训、廉洁、工作效率等等也开始成为重要的研究课题。1883年美国确立了以功绩制为主要内容的近代文官制度，把立法和政治决策归结为政党或政务类公务员的行为和活动，而行政官员的职能就是执行法律和政治决策，对政治决策不承担责任。把公共行政从政治中分离出来，使之成为一个相对独立的研究领域，这对公共行政学的产生也起了重要的促进作用。

#### （三）其他学科的形成和发展

管理学、心理学、社会学、政治学、经济学、法学、财政学等学科的发展促进了对行政组织和行政效益的研究，其中国家学说、君主制时代的官房学、资本主义兴起时期

的行政法学、企业管理理论、英国的文官制度是行政学产生的理论渊源。特别是管理学的产生和发展为公共行政学从政治学中分离出来创造了理论条件。泰罗的《科学管理原理》、法约尔的《工业管理和一般管理》等都对公共行政学的产生和发展有很重要的影响。

一般认为，最早使用“行政学”一词的是德国学者史坦因。他于 1865 年出版了《行政学》一书，但主要是在行政法的意义上使用“行政学”一词的。1887 年伍德罗·威尔逊（当时担任普林斯顿大学教授和校长，后担任美国第 20 任总统），在《政治学研究》上发表《行政之研究》（The Study of Administration）一文，这是公认的行政学发端的标志，他被公认为行政学的创始人。

## 二、西方公共行政学的发展阶段

公共行政学的发展不仅受行政环境和政府管理实践的推动，而且深受一定时期代表性理论思潮的影响。公共行政学在不同的历史阶段，受到不同理论或思潮的影响，侧重不同的研究方向和研究方法，有着不同的代表人物和代表性理论。以新学派、新理论、新的研究方法的提出为主要划分标准，公共行政学的演进大致可以分为形成和创立时期；批判和发展时期；整合和应用时期；创新和转型时期。

### （一）形成和创立时期

这是从威尔逊发表《行政之研究》到科学管理运动兴起的一段历史时期。这个时期的泰罗、法约尔等人系统阐述了科学管理理论。1911 年，泰罗发表了《科学管理原理》，提出了以时间动作分析、工作定额制度、标准化管理、职能分工为核心的管理理论。1916 年法约尔在《工业管理与一般管理》中提出，工商企业组织中都存在技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动和管理活动，其中管理活动又分为计划、组织、指挥、协调和控制五种职能，他们的理论和方法对公共行政的理论 and 实践产生了重大的影响。这个时期公共行政学的代表人物主要有：公共行政学的创始人威尔逊；系统阐述政治与行政关系理论的古德诺；提出官僚制理论的韦伯；以及后来的怀特和魏劳毕，怀特于 1926 年编写了美国第一本行政学教材《行政学导论》，魏劳毕 1927 年出版了《行政学原理》，他们拓宽了公共行政学的研究范围，基本上建立了行政学的理论体系。这个时期公共行政学建立了基本的理论基础，提出的政治与行政二分论、理性官僚制理论对后来公共行政学的发展产生了极其深远的影响。这个时期的理论特点是：把经济和效率看做是行政管理的基本准则；重视机械效率，忽视社会效益；重视组织的结构、制度分析，忽视组织中人的行为的分析；重视组织内在要素，忽视外在环境的作用。代表性的理论有：

#### 1. 政治与行政二分论

威尔逊在 1887 年《行政之研究》一文中，强调要从政治与行政相区别的角度来研究政府管理，行政管理问题不是政治问题，虽然行政管理的任务是由政治加以确定，但

政治无需自找麻烦地去操纵行政管理机构。国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政部门手中，一个好的政府应有两大支柱，即坚强有力的政务官和效能精干的文官。而政府管理研究的重点应放在政策的执行上，因为执行一部法律比制定一部法律要困难得多，行政管理是政府工作中最突出的部分。古德诺在 1900 年的《政治与行政》一书中系统地阐述了政治与行政二分的思想。他指出，在所有的政府体制中，都存在着两种基本的政府功能，即国家意志的表达和国家意志的执行，这两种功能分别是政治和行政。他在政治与行政二分问题上的贡献，不在于强调两者的分离，而在于对两者协调的阐释。提出了政治与行政协调的两条必然途径：一是政治对行政的适度控制；二是行政的适度集权化。

## 2. 理性官僚制理论

马克斯·韦伯在《经济与社会》等著作中系统地阐述了理性官僚制理论。官僚制又称科层制（Bureaucracy），韦伯解释为权力和职能依一定规则进行分工，并体现集权统一的组织结构形态和管理模式。官僚组织按层级建构，组织内分工明确。官僚组织是一个等级实体，由最高层级组织来指挥控制下一层直至最基层组织，从而形成官僚制中的层级调节控制系统和稳定的等级权威秩序体系。官僚组织及其管理以法律、规章为依据，是一种按章办事的机构，每一个微小的管理行为都有明确的法律规章规范。法律规定每个机构的设置和管理范围及职权。官僚制是最有效的技术工具，具有精确性、清晰性、持续性、统一性、严格的服从、减少磨擦、降低物力人力消耗等特点。官僚组织在各个领域需要配备专家和技术人员，要求行政人员具备必要的专门知识。官僚制强调管理的非政治性和非个人性。把行政机关与家庭分开，业务工作与私人往来分开，公共财物与私人资产分开。在严格的法律范围内，按既定程序和规则办事，而不管政治家所确定的社会目标如何。

## （二）批判和发展时期

1929~1933 年的世界性经济危机和第二次世界大战，使西方世界各国放弃自由放任的经济政策，开始了国家对经济和社会的全面干预。与此相适应，各国政府的行政管理在官僚体制、行政权力、行政职能等方面发生了重大变化。正统行政学的理论原则面对社会的变革，显得苍白无力，它的一些基本观点受到了怀疑和批评。理论上的困境和实践上的挑战使西方行政学进入了批判与发展时期。这个时期大约从 20 世纪 30 年代到 50 年代，这是行为科学盛行的时期。一般认为，行为科学发端于艾顿·梅奥等人的“霍桑试验”，通过对组织中人的行为的实证性研究，开创了行为科学的理论先河。他们认为，对人格的尊重、参与、情绪发泄、社会平衡、士气、非正式组织等，是组织管理过程中决定性的因素，而法律、制度、规章、纪律、精密性等则是次要的，从而开创了一种崭新的管理理念和研究视角，对行政学研究产生巨大影响。这一时期的代表人物主要有最早建立一套系统的行政组织学说的巴纳德；对正统行政学的所谓行政原则进行了猛烈抨击并率先将行为主义研究方法和决策概念引入行政管理研究，建立了一个比较完整

的决策理论体系的西蒙；对行政学全面探讨并对西方行政学的发展作出了重要贡献的沃尔多。行为科学时期主要进行了动态、微观、定量和过程的研究。其理论特点是：重视人的行为和心理因素，忽视组织结构、法制规章以及外在环境的作用。代表性的理论有：

### 1. 行政组织系统论

美国著名管理学家巴纳德把行为科学理论和系统观运用于组织管理领域的研究，代表作是 1948 年出版的《组织与管理》。他将组织界定为“有意识地协调两个以上的人的活动或力量的一个系统”，也就是说，组织是一个系统，组织不单以人、财、物为内容，更重要的它还是一种人和人之间的互动关系。在他看来，作为一个系统，不论哪一级别的组织，全都包含着三种基本的要素，即协作的意愿、共同的目标和信息交流。协作的意愿是所有组织不可缺少的第一项基本要素，通过提供客观的刺激和说服来改变个人的主观态度，号召忠诚、团结精神和对组织目标的信仰等。共同的目标是系统的第二个基本要素，协作意愿的强弱在很大程度上取决于组织成员接受和理解组织目标的程度，目标如果不被组织成员所接受，也就不会产生良好的协作。信息交流是第三个基本要素，除了协作意愿和共同目标之外，组织还必须有信息交流。组织的共同目标，如果不通过信息交流使组织中的成员了解，也是没有意义的。而组织成员有协作的意愿也必须有良好的信息交流。巴纳德还对非正式组织问题进行了研究。

### 2. 行政决策理论

西蒙的行政学说自成体系，其中决策理论影响较大，并获得 1978 年诺贝尔经济学奖。主要著作有《行政行为》、《经济学和行为科学中的决策理论》、《管理决策新科学》。西蒙不满意古典行政理论的研究的方法，特别对古典行政理论的原理进行了批评，认为它不能正确表现行政现象和反映行政过程，主张用动态的研究方法来取代传统的静态研究方法，从而使行政研究切实有效。古典行政理论对组织的说明只限于组织的结构、权责和指挥，忽略了人的行为的重要性，因而过分简单和不切实际。他把组织成员的心理、行为与决策联系起来，认为决策受心理环境的制约，开始采用行为主义的方法来研究公共行政。对行政决策中心心理因素的探讨是西蒙决策理论的主要内容之一，通过对“经济人”假设及完全理性的批判，提出了以有限理性为基础的“行政人”假说，从而奠定了决策理论的坚实基础。行政管理从传统的静态研究、规范性研究、注重价值研究，开始进行动态研究、描述性研究、注重事实研究。他认为决策充满组织管理的全过程，是组织的中心因素。因此，领悟和把握一个组织的结构和功能的最好办法，就是对组织的决策进行分析，行政过程实际就是决策过程，“管理就是决策”。他认为最优决策是不现实的，提出满意决策原则，即有限理性决策。行政组织的决策程序包括情报活动、设计活动、抉择活动、审查活动四个阶段。

### （三）整合与应用时期

这个时期大约从 20 世纪 50 年代到 70 年代。该时期新的研究是从对传统行政理论

特别是对行为主义的批判开始的，认为制度研究与行为研究同等重要，研究方法 with 理论架构不可偏废。由于传统管理理论过分看重制度、标准化在组织管理中的作用，行为科学过分强调人性激励、心理满足、自我实现对组织管理的作用，都忽视了组织管理与广泛的社会环境之间的相互关系，因而都在实践中显露出相当的局限性，无法普遍适用于各类组织。在这个时期里，系统论、信息论、控制论的应用和发展，极大地促进了管理的现代化，为人们研究世界提供了新的指导思想和方法论，为其他社会科学带来了新的研究方法和思路。它强调组织要素之间的交互影响，把组织看成为一个相互联系的、动态的、开放的系统。系统理论为行政科学注入了新的活力，由纯理论研究转向应用研究，成为融多学科的理论方法于一体的综合性学科。它开始注重宏观性、联系性、动态性和开放性，尤其强调根据环境的变化选择适当的管理方式。这个时期不同学派纷呈，研究领域不断拓宽和加深，内容和方法更结合实际，在深度和广度上都得到了长足发展。这不仅表现在以帮助政府解决如何改进政策制定质量和怎样提高执行效果等问题为宗旨的政策分析这一应用学科的兴起，而且还体现在行政生态学的快速发展。这一发展阶段代表性的行政学家包括：现代政策科学的创始人之一，对政策科学取得突破性进展的政策科学家德罗尔；通过生态系统的模拟来研究行政生态系统的里格斯等。代表性理论有：

### 1. 行政生态理论

行政生态学是 20 世纪 60 年代兴起的一门以生态学的方法研究行政现象、行政行为与行政环境之间相互关系的行政学分支学科。美国哈佛大学的约翰·高斯教授于 1947 年发表了《政府生态学》一书，提出政府组织与行政行为必须考虑到生态环境。而真正使行政生态学成为一门系统的学科并产生重要影响的，则是美国著名行政学家里格斯，1961 年他发表《行政生态学》，建立了生态行政学的体系。任何组织都要考虑与环境的适应性，各国公共行政制度和公共行政方法不能生搬硬套，要结合各国国情。影响一个国家公共行政的生态要素是多种多样的，其中最主要的生态要素有五种，即：经济要素、社会要素、沟通网络、符号系统以及政治构架。里格斯对行政生态背景的比较分析建构在他对社会形态划分的基础上。他认为人类历史上存在着三种基本社会形态，即传统的农业社会、过渡社会和现代工业化社会。他通过对泰国和菲律宾等国的行政行为的研究，提出了其著名的三大行政模式：一是农业社会的行政模式，亦称融合型行政模式，主要特征是政治与行政不分。二是工业社会的行政模式，亦称衍射型行政模式，特征是专业化基础上协调统一。三是过渡社会的行政模式，亦称棱柱型行政模式，特征是传统结构与现代结构的重叠。利用上述的三种行政模式的理论几乎可以分别解释所有社会中的行政行为，但是，在使用任何理论之前，必须先了解社会究竟属于何种社会形态，然后才能利用正确的理论达到了解行政行为的目的。

### 2. 公共政策科学

西方行政学在 20 世纪 60 年代的一个重要发展就是政策科学的兴起。政策科学是以

政策制定、政策执行及政策评估等问题为主要研究对象的，而由政策制定、政策执行及政策评估等构成的政策过程是政府工作的主要内容，政策科学的兴起是行政学发展的必然结果。政策科学首先由美国政治学家拉斯韦尔提出，他被誉为现代政策科学的创立者，1951年他与拉纳尔合编的《政策科学：范围和方法的新近发展》，标志政策科学创立，政策科学于20世纪60~70年代得到迅速发展和广泛重视。代表人物主要有德罗尔、奎德和邓恩等人。德罗尔在1968~1971年出版了政策科学三部曲，即《公共政策制定检讨》、《政策科学构想》、《政策科学进展》使政策科学的分析范式进一步完善。德罗尔的理论贡献主要在改进政策制定系统方面，其理论包括以下三个方面：改进应付逆境的基础条件；改进政策制定过程；变革决策观念和决策方式。在宏观政策分析方面，他提出22条基本原则，这些原则主要针对政府最高层次。奎德在其《公共政策分析》等著作中系统地阐述了他的政策分析理论。在奎德看来，政策分析是一种应用的分析形式，是政策科学的研究方法论，其目的在于帮助决策者制定和改进政策，它在广泛搜集信息和资料的基础上，帮助决策者阐释目标、寻找备选方案、预测方案的效果、建立模型并对方案作出评估，从而为决策者选出最佳行动方案，即政策分析一般包括目标、备选方案、效果、标准和模型这五个要素。当面临决策时，认真考虑这些要素是任何一项优秀决策的必要条件。奎德认为，政策分析工作包括总体概述、广泛探索、多方比较、说明解释、测试检验先后五个环节。

#### （四）创新和转型时期

从20世纪60年代末70年代初，以美国为代表的西方国家连续出现了一系列社会、经济与政治危机，以高失业、高通胀和低增长为特征的“滞胀”局面，政府扩张、机构臃肿、效率低下、政策失效，经济的低速增长与社会问题相互交织，公民权运动、能源危机等社会政治问题，使公众对政府丧失了信心，传统的公共行政学理论无法解释政府管理所面临的这些问题，更无法为当代政府管理实践提供有效的理论指导。现实对行政学理论提出了挑战，西方行政学便进入了创新和转型时期。20世纪70年代，由美国青年行政学者发起的“新公共行政学”运动，旨在从传统行政理论以效率、经济为核心价值取向转到以社会公正、公平为核心价值取向上来，建立一种民主行政模式。20世纪80年代中后期又掀起了一场规模空前的新公共管理运动。新公共管理是对传统的公共行政理论的突破和创新，是对当代西方行政发展实践的理论概括，是公共管理方式的根本性和方向性的调整，被称之为与传统官僚制范式不同的公共行政管理范式。新公共管理将公共观念与市场观念融合起来，将市场机制引入政府管理，建立政府内部市场，实行公共服务市场化，将企业中的管理技术和方法运用于政府管理，强调绩效管理和顾客意识。通过非国有化、自由化、分权化运动减少和调整政府职能。改造传统的官僚制结构，减少行政层次，实行决策与执行分开，建立跨区域行政协调机制。创新行政运行机制，放松政府规制，改革文官制度。这一时期的理论主要有：

## 1. 新公共行政学

1968年，美国年轻的行政学者会聚于纽约州雪城大学明诺布鲁克会议中心，回顾和检讨公共行政学的发展历程，讨论公共行政面临的问题，寻求公共行政未来的发展方向。1980年发表《新公共行政学》一书。新公共行政学对传统公共行政学的所谓“效率至上”原则进行反思和批判，主张公共行政不仅仅是执行政策的工具，而且担负着广泛的社会责任。传统的公共行政学过于注重效率、经济目的和管理行为的协调性，经常以社会公平为代价，而实现社会正义和社会公平恰恰是公共行政的根本目的，也是新公共行政学的理论基点以及与传统公共行政学的最重要的差别。主张突出政府公共行政的“公共”性质，即公共目的、公共利益、公共权力、公共行为等；主张将价值分析放在优先考虑的地位；主张构建新型的政府组织形态。传统的科层官僚组织正在远离社会公众，这就需要通过重新定义分配过程、整合过程、边际交换过程和社会情感过程来构建新型的公共组织，进而实现社会公平。

## 2. 新公共管理理论

自20世纪70年代以来，西方发达国家普遍面对着财政压力、传统官僚体制的低效以及对公众的回应能力降低等一系列内部问题，同时也面对着全球化、知识经济的变革、公众需求的多样化等一系列外部环境的挑战，为了提升国家的竞争能力，适应技术变革要求，稳固政府的合法性，政府及公营部门自身进行了重大的改革，形成了强大的政府治理变革运动。指导这场全球行政改革和重塑政府运动的基本理论，就是新公共管理理论。新公共管理理论主张通过塑造新的政府治理理念，对政府功能进行重新定位，对政府治理结构进行重新调整，对政府运行机制进行新的变革，构建更有效的政府治理范式。主张将公共理念与市场理念、公平理念与效率理念、责任理念与契约理念、公民理念与顾客理念有机地统一起来。主张政府功能定位的市场化取向，重新检讨政府的社会福利职能、经济职能。通过合同出租、公私伙伴关系、公共服务社区化，把公有企业和公用事业的产权转移或私有化，将原来由政府承担的部分社会职能、经济职能推向社会、推向市场。主张政府间关系调整的分权化，主要是权力下放，包括中央向地方放权、政府内部上级向下级放权、行政决策与执行分开。主张政府管理的绩效化，通过政府内部市场化和准商业化制度的设计，引入竞争机制，引进企业管理的技术和方法，借鉴企业的治理结构和经营理念，实行全面质量管理和绩效管理。改革传统的官僚制，主张放松政府规制，主要是社会规制、市场规制、产业规制等；建立扁平化、灵活的组织结构；改革文官制度。

## 3. 企业家政府理论

企业家政府理论是新公共管理理论的重要流派。企业家政府理论是旨在运用企业家精神重塑政府的政府管理理论，代表人物是美国的戴维·奥斯本和特德·盖布勒，他俩在1992年出版的《改革政府》一书中系统地阐述了该理论，书中为建立企业型政府开出了十条处方，即催化作用的政府：掌舵而不是划桨；社区拥有的政府：授权而不是服

务；竞争性的政府：把竞争机制注入到公共服务；有使命感的政府：改革照章办事的组织；讲究效果的政府：按效果而不是投入拨款；受顾客驱使的政府：满足顾客而不是官僚政治的需要；有事业心的政府：有收益而不是浪费；预见的政府：预防而不是治疗；分权的政府：从等级制到参与和协作；以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革。企业家政府理论的基本主张就是借用这些企业管理理念和管理技术来重塑政府，引入市场领域的竞争机制，打破公共服务领域的垄断。公共服务坚持“顾客导向”，回应社会公众的需求强调“效果本位”，在政府中实行全面质量管理和绩效管理。树立“投资意识”，注重成本效益，实现资源效用最大化。下放权力，改善政府组织结构，鼓励创新，增强活力。企业家政府理论的公共经营思想是对政府管理范式的创新，它是以资源利用最大化为核心，模仿企业管理方式，通过改革政府管理机制和内部驱动力来达到重塑政府的目的，使政府能像私营企业那样合理利用资源，更好地为社会提供服务。

### 第三节 公共行政学的理论框架和学习方法

#### 公共行政学的理论框架

公共行政学是研究国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务规律的科学。公共行政活动同其他实践活动一样是有规律性的，公共行政学的主要任务就在于探讨和提示这些规律性，它具有非常广泛的内容和研究领域，理论体系十分庞大。限于篇幅，本书只介绍公共行政学的基本理论框架，偏重于对国家公共行政组织及其活动过程的基本分析，重点分析目前政府管理中的重大理论问题和需要探讨研究的管理实际问题。公共行政学的理论框架由行政职能、行政主体（行政组织、行政人员）、行政过程（行政决策、行政执行、行政监督）、行政保障（行政方法、行政法治、行政绩效、行政改革）四大逻辑关系密切的内容组成。按逻辑这种关系，我们将本书分四大部分，共十一章，既便于考察各种行政活动运行的特殊性，又可观察到整个活动过程间的内在联系。

第一部分：公共行政的职能。公共行政的职能是公共行政学理论体系的逻辑起点。这部分主要介绍政府在国家和社会公共事务管理中承担哪些职能，具体扮演什么角色，也就是政府的职能定位问题，以及政府职能发展趋势，如何实现政府的职能转变，本书的第二章回答这些基本问题。

第二部分：公共行政的主体。公共行政主体包括公共行政组织及其行政人员，它是公共行政职能的承担者和实施者，公共行政绩效由行政主体直接体现出来。这部分主要介绍行政组织设计和改革的基本理论，介绍国家公务员的管理问题，包括本书的第三、四章。

第三部分：公共行政的过程。公共行政的过程主要由行政决策、行政执行、行政监

督等环节有机组成，它是公共行政职能的实施过程这部分主要介绍行政决策，行政执行，行政监督的体制、原则、程序和方法，包括本书的第五、六、七章。

第四部分：公共行政的保障。公共行政的保障除外部条件外，主要有行政法治、行政方法、行政绩效、行政改革等，它是公共行政过程顺利进行和行政发展的条件。这部分包括本书的第八、九、十、十一章

## 二、如何学好公共行政学

### （一）掌握公共行政学的基础学科知识

学习和研究公共行政学，需要合理的知识结构，特别是要掌握与公共行政学密切相关的基础学科知识，为学好该学科打好扎实的理论基础。

#### 1. 专业基础学科

（1）管理学它以研究工商企业管理为主要内容，对公共行政而言，它也属于“本源”性质的学科，对公共行政的研究、形成独立的学科曾经起过重要的奠基作用。公共行政与现代企业管理之间存在互补互动的关系，企业管理的技术和方法被用于政府管理领域，取得了良好实效，西方企业家政府理论就是这两门学科相结合的结晶。

（2）政治学。公共行政学是政治学的分支学科，在当今国内外，从政府权力的配置与政府职能的界定，机构的设置，到政府管理体制与人事管理体制的改革等，既是公共行政学亦是政治学共同研究的重要内容。因此，学习公共行政学要以政治学为基础。

（3）行政法学。它以研究行政组织、行政行为和行政监督等法律规范为主要内容，它是行政管理体制和行政行为的框架，研究行政规律与行政法律相辅相成。我国当前特别强调依法行政，更需要重视把行政法学作为公共行政重要依据性、规范性学科加以研究。

#### 2. 一般基础学科

（1）经济学。政府活动也是经济学研究的重要内容，像经济学中的公共选择理论、政府经济学，就是以政府问题为研究对象的。在我国，宏观经济管理与调控，经济体制改革与政企分开、政府职能转变等，是经济学和公共行政学交叉研究的内容；数理分析、经济分析等研究方法，都是现代经济管理与公共行政通用的。要学习和研究行政管理学，必须具有经济学的基础知识。

（2）社会学。它以研究社会问题与社会关系、社会结构与社会行为等为主要内容。社会学研究社会生活的矛盾及解决这些矛盾的途径，政府在对社会公共事务的管理中可借助于社会学的理论和方法，如现代社会学的调查方法、统计方法等完全可以移植到公共行政学之中。

（3）管理心理学。它主要研究一定组织管理活动中人的心理与行为的规律性。对政府机关内部人员队伍的管理，还是对国家事务、社会公共事务的管理，都需要知物先知人，知人先知心。在政府管理中，可以科学地运用现代管理心理学的原理、方法，调适

公务员和管理对象的心理以及行为。

## （二）掌握公共行政学的主要学习方法

（1）理论联系实际的方法。理论联系实际是科学研究和学习取得成功的基本保证。政府在对公共事务的管理中，新情况新问题不断出现，公共行政理论必须紧密联系实际，一方面运用公共行政学的科学理论指导行政实践；另一方面总结行政实践的经验，丰富和发展公共行政学的科学理论。

（2）案例分析法。案例分析法在医学、法学等领域的广泛运用，公共行政学是一门实践性很强的学科，案例分析也应成为学习和研究公共行政学的方法。通过典型的案例分析，不仅能加深对理论的理解，而且可以提高分析问题和解决问题的能力。

（3）历史研究法。通过对公共行政的起源、作用、发展等方面的历史考察，深刻地认识公共行政活动的规律性，避免历史错误。在国家发展史中，人类积累了丰富的政治管理、行政管理经验，我们应当进行系统的、科学的总结。

（4）比较研究法。不同国家在行政体制、运行机制、管理方法等方面总有优劣、长短、得失，同一国家的不同层次或不同地区的行政组织中也是如此，通过比较，发现普遍的原则和寻求未来的发展趋势，取长补短、为我所用。

## 】本章小结】

公共行政学是现代西方国家政治、经济、社会发展的产物，特别是西方社会工业化和政府改革的结果它是一门研究国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务规律的科学。西方公共行政学的发展经历了形成和创立、批判和发展、整合和运用、创新与转型四大阶段，在一百多年的发展历史中，形成了众多的理论和流派。政府依法对国家和社会公共事务的管理，以公共权力为基础，管理的主体是公共行政组织，管理的对象是国家和社会公共事务，管理的基本方式是提供公共产品或服务，管理的基本原则是依法管理，管理的根本目标是维护和实现公共利益。因而公共行政不同于其他组织的管理。学习和研究行政管理要以学习和掌握政治学、经济学、法学、社会学、管理学等为基础，并掌握和运用科学的学习和研究方法。

### 关键概念

公共行政；公共权力；公共产品；公共事务

### 课堂讨论题

1. 公共行政与企业管理有何异同？
2. 如何理解公共行政的执行性？

### 复习思考题

1. 什么是公共行政？它有哪些基本特征？
2. 公共行政的基本要素是什么？
3. 西方公共行政学发展有哪几个历史阶段？

## 第二章 公共行政职能

### ● 学习目标

通过本章学习，正确理解公共行政职能的涵义，了解公共行政职能的主要特征和作用方式；理解公共行政职能配置的基本前提、形式、原则及公共行政职能转变的原因；掌握公共行政职能转变的基本内容和趋势；重点掌握政府政治职能、经济职能、社会职能、文化职能的基本内容。

### 第一节 公共行政职能概述

政府职能是政府的神经系统，正确界定政府职能，对于正确发挥政府管理的作用，建立合理的行政组织系统，有效地组织各项管理活动，有着十分重要的意义。政府职能是确定政府组织目标和任务的重要标准。政府职能是建立行政组织的根本依据。政府职能是组织管理活动科学化的重要基础。政府职能的落实情况是政府管理效能的检验标尺，也是政府管理结果的表现。如果一个国家把政府的主要职能定位或配置错了，该转变的政府职能没有及时转变，整个国家和社会发展非但得不到进步，甚至可能出现倒退。所以，政府职能是行政学研究和政府管理实践的重要课题。

#### 公共行政职能的涵义和特征

公共行政职能又称政府职能（这里的政府是指狭义的政府，即除国家立法机关、司法机关以外的国家行政机关）。所谓政府职能，就是政府在国家和社会生活中所承担的职责和功能，或者说是政府依法在国家和社会事务管理中所应履行的职责和所起的作用。政府职能是执行国家意志的管理职能。在传统社会中，国家立法、司法方面的职能常常和行政方面的职能混为一体，用政府的一般职能去取代应由立法、司法机关履行的职能，常常导致专制的政府管理或全能的政府管理。在现代社会中，政府行政管理职能应该与国家的立法、司法职能区分开来，只在行政的领域中履行其职责，而不是宽泛无边。公共行政职能具有以下特征。