

GONGGONGXINGZHENGXUE

公共行政学

GONGGONG

XINGZHENGXUE

◆ 党秀云 著

辽宁人民出版社

公共行政学

党秀云 著

辽宁人民出版社

© 党秀云 2005

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学 / 党秀云著. — 沈阳: 辽宁人民出版社,
2005.5

ISBN 7-205-05911-9

I. 公... II. 党... III. 行政学 IV. D035

中国版本图书 CIP 数据核字 (2005) 第 031235 号

出版发行: 辽宁人民出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印 刷: 辽宁印刷集团新华印刷厂

幅面尺寸: 140mm×203mm

印 张: $13\frac{1}{2}$

字 数: 261 千字

出版时间: 2005 年 5 月第 1 版

印刷时间: 2005 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 张 洪 田 杨

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 崔维诚

定 价: 26.00 元

销售热线: 024-23284300

23284324

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 行政及公共行政	(1)
一、行政及公共行政的含义	(1)
二、公共行政的基本特点	(3)
三、公共行政管理与工商管理的区别	(4)
四、公共行政学与主要相关学科的关系	(6)
五、公共行政学研究的范围及内容	(8)
第二节 行政学的历史发展	(11)
一、行政学的渊源、产生与发展	(11)
二、行政学理论的演变与发展	(15)
第三节 学习和研究行政学的意义与方法	(24)
一、研究和学习行政学的目的	(24)
二、学习和研究行政学的方法	(28)
第二章 行政环境	(30)
第一节 行政环境概述	(30)
一、行政环境的含义、特点及分类	(30)
二、行政环境问题的提出与研究	(33)
三、行政环境与行政管理之间的关系	(36)
第二节 行政的环境要素	(39)
一、自然环境	(39)
二、经济环境	(40)
三、政治环境	(41)

四、文化环境	(42)
五、国际环境	(43)
第三章 政府职能	(46)
第一节 政府职能的一般理论	(46)
一、政府职能的含义	(46)
二、政府职能的基本特征	(47)
三、政府职能的类型	(49)
第二节 政府管理的基本职能	(50)
一、政府的政治职能	(50)
二、政府的经济职能	(55)
三、政府的文化职能	(61)
第三节 政府管理的运行功能	(64)
一、计划功能	(65)
二、组织功能	(66)
三、协调功能	(67)
四、控制功能	(68)
第四章 行政体制	(70)
第一节 行政体制概述	(70)
一、行政体制的含义	(70)
二、行政体制的功能	(72)
三、行政体制的基本构成要素	(73)
第二节 行政体制类型	(75)
一、行政权力体制：集权制与分权制	(75)
二、行政领导体制：首长制与委员会制	(80)
三、行政组织结构体系：层级制和功能制	(84)

第五章 行政组织	(87)
第一节 行政组织概述	(87)
一、行政组织的含义	(87)
二、行政组织的特点	(90)
三、行政组织的构成要素	(91)
四、行政组织的类型	(93)
第二节 行政组织建置的一般原则	(95)
一、职能需要的原则	(95)
二、职、责、权一致明确的原则	(97)
三、精干高效的原则	(98)
四、完整统一的原则	(102)
五、依法设置的原则	(103)
第三节 中国现阶段的行政组织	(105)
一、中国行政组织的结构	(105)
二、中国中央政府的组织结构	(107)
三、中国地方政府的组织结构	(112)
第六章 行政领导	(118)
第一节 行政领导概述	(118)
一、行政领导的含义和特点	(118)
二、行政领导的基本职能	(120)
第二节 行政领导者的素质	(124)
一、有关领导素质的理论	(124)
二、行政领导者的基本素质要求	(127)
三、行政领导班子群体结构的优化	(131)
第三节 领导影响力	(134)
一、领导影响力的作用	(134)

二、领导影响力的基础	(135)
三、提高领导影响力的途径	(139)
第四节 领导方式	(142)
一、以领导者对权力运用的方式为标准	(142)
二、以领导者的作风与态度为标准	(144)
第七章 人事行政	(146)
第一节 人事行政概述	(146)
一、人事行政的性质与功能	(146)
二、现代人事行政的基本原则	(149)
三、现代人事行政之发展趋势	(150)
第二节 人事分类管理	(152)
一、分类管理的性质与意义	(152)
二、品位分类制度	(153)
三、职位分类	(155)
四、我国的分类管理	(158)
第三节 公务人力资源的获取	(159)
一、公务人力资源规划	(159)
二、公务人员的录用与选拔	(162)
三、公务人员的任用	(165)
第四节 公务人力资源的激励与维持	(167)
一、公务人员的考绩	(167)
二、公务人员的纪律与奖惩	(171)
三、公务人员的工资	(174)
四、公务人员的保险与福利	(176)
第五节 公务人力资源的培训与发展	(179)
一、公务人员的培训	(179)

二、公务人员的发展	(183)
第八章 行政决策	(185)
第一节 决策与行政决策	(185)
一、决策的含义	(185)
二、行政决策及特征	(187)
三、行政决策的种类及分类	(189)
四、当代行政决策发展的趋向	(191)
第二节 行政决策的程序和方法	(194)
一、行政决策的程序	(194)
二、科学决策的依据和方法	(198)
三、现代行政决策的基本原则	(201)
第三节 现代行政决策体制	(204)
一、现代行政决策体制的概念和特点	(204)
二、现代行政决策体制的构成	(206)
第四节 行政决策的科学化和民主化	(212)
一、行政决策的科学化	(212)
二、行政决策的民主化	(214)
第九章 行政执行	(217)
第一节 行政执行概述	(217)
一、行政执行的含义及特点	(217)
二、影响行政执行的主要因素	(219)
三、有效行政执行的一般原则	(222)
四、行政执行在行政管理中的地位和作用	(224)
第二节 行政执行的过程	(226)
一、行政执行的准备	(226)

二、行政执行中的几个基本环节	(230)
三、行政执行的总结与评估	(238)
第十章 行政协调	(242)
第一节 行政协调的性质与作用	(242)
一、行政协调的含义与需要	(242)
二、行政协调的目的和作用	(244)
三、行政协调的基本原则	(245)
第二节 行政协调的模式	(246)
一、行政协调模式的分类	(246)
二、以适应—平衡为中心的协调	(247)
三、以系统结构为中心的协调	(249)
四、以行政过程(行为)为中心的协调	(252)
五、以行政人员为中心的协调	(253)
第三节 行政沟通与行政协调	(254)
一、行政沟通的性质与作用	(254)
二、行政沟通的类型与特点	(256)
三、行政沟通效果的改善	(257)
第十一章 财务行政	(259)
第一节 财务行政概述	(259)
一、财务行政的含义和特点	(259)
二、财务行政的功能与作用	(260)
第二节 公共预算	(262)
一、公共预算的性质与作用	(262)
二、公共预算制度及其评估	(265)
三、我国的政府预算	(275)

第三节 政府会计	(279)
一、政府会计的含义及重要性	(279)
二、政府会计与企业会计的区别	(280)
三、政府会计的特性	(281)
四、政府会计的功能	(282)
第四节 政府财务报告	(283)
一、政府财务报告的目的和功能	(283)
二、政府财务报告的质量要求	(284)
三、政府财务报告的需求者	(285)
第五节 政府审计	(287)
一、政府审计的含义与作用	(287)
二、政府审计的原则	(288)
三、政府审计的范围	(289)
四、政府审计的类型	(290)
五、政府审计的程序	(291)
第十二章 行政监督	(293)
第一节 行政监督及其意义	(293)
一、行政监督的含义	(293)
二、行政监督的结构及类型	(294)
三、行政监督的原则	(295)
四、行政监督的目的及意义	(298)
第二节 国家权力机关的监督	(302)
一、权力机关监督的性质	(302)
二、权力机关监督的地位和作用	(304)
三、我国权力机关监督的方式和内容	(306)
四、我国权力机关监督的加强和完善	(311)

第三节	司法监督	(313)
一、	司法监督概述	(313)
二、	检察机关的监督	(314)
三、	审判机关的监督	(315)
第四节	政治民主监督	(318)
一、	政党监督	(318)
二、	公民监督	(319)
三、	社会舆论监督	(321)
第五节	行政机关的监督	(322)
一、	行政机关内部的监督	(323)
二、	行政监察机关的专门监督	(324)
三、	国家审计机关的专业监督	(329)
第十三章	行政法治	(331)
第一节	行政法治及其意义	(331)
一、	行政法治的含义	(331)
二、	行政法治的作用	(334)
第二节	行政法治的基本要求与内容	(336)
一、	行政合法	(336)
二、	行政适当	(339)
三、	平等保护	(341)
第三节	违法行政与行政法律责任	(342)
一、	违法行政与行政法律责任概述	(342)
二、	违法行政责任制度的产生和发展	(343)
三、	行政主体的违法行政责任的形式	(344)
四、	行政赔偿责任	(346)
第四节	行政法治的标志及其实现途径	(347)

一、科学而完备的法律体系	(348)
二、健全的民主制度和监督制度	(349)
三、严格的行政执法制度	(350)
四、独立的司法制度	(351)
五、较高的全民法律意识	(352)
第十四章 行政道德	(353)
第一节 行政道德概述	(353)
一、行政道德的含义与特点	(353)
二、行政道德的功能	(355)
三、行政道德的现实意义和作用	(356)
第二节 行政道德的基本原则	(358)
一、行政道德的基本原则及确立依据	(358)
二、行政道德原则的构成内容	(359)
第三节 行政道德规范	(362)
一、忠于政府	(363)
二、忠于职守	(364)
三、清正廉洁	(365)
四、遵法守纪	(367)
五、实事求是	(368)
六、团结协作	(369)
第十五章 行政效率	(371)
第一节 行政效率概述	(371)
一、行政效率的含义	(371)
二、研究行政效率的意义	(374)
第二节 行政效率的测定	(375)

一、测量行政效率的必要性	(375)
二、测量行政效率的标准	(377)
三、行政效率的测定方法	(378)
第三节 提高行政效率的途径	(380)
一、影响行政效率的主要因素	(380)
二、提高行政效率的途径	(381)
第四节 效率与公平	(383)
一、效率与公平是行政管理的基本目标	(383)
二、正确处理效率与公平的关系	(385)
第十六章 行政改革	(387)
第一节 行政改革的性质及其动因	(387)
一、行政改革的概念与内涵	(387)
二、行政改革的动因和需要	(390)
第二节 行政改革的程序、模式与方法	(393)
一、行政改革的程序	(393)
二、行政改革的主要模式	(396)
三、行政改革的主要取向与方法	(400)
第三节 行政改革的阻力及对策	(403)
一、行政改革的阻力	(403)
二、克服行政改革阻力的基本对策	(405)
第四节 中国的行政改革	(408)
一、改革开放以来的中国行政改革	(408)
二、中国行政改革的内容及其成效	(412)
三、当代中国行政改革所面临的问题与挑战	(413)
后 记	(417)

第一章 导论

第一节 行政及公共行政

一、行政及公共行政的含义

行政一词来源于英文 Administration，在中国译法不一，有的译作行政，有的译作公共行政，有的译为行政管理。对于什么是行政，在行政学发展的历史上，人们对行政有着不同的理解和解释。

政治学的观点：有人从“三权分立”的观点出发，认为“行政就是政府行政部门所管辖的事务”，即凡国家立法司法以外的政务总称为行政。有人用政治的观点来解释行政，将行政包含在政治之内，如《世纪字典》即谓“政治就是人民经过其所组成的政党或集团，来影响政府政策的活动与指导；而行政乃是政府官员推行政府功能时的活动”。又如古德诺说：“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。”不过，这些解释都有点笼统含混，因为，政

治与行政是无法做出严格的划分，两者是互相包含的。

管理的观点：自从工商企业界产生了“科学管理”运动之后，政府为了提高行政效率，达成组织目标，试图将科学管理的观念与方法引入到政府管理之中，于是就有一些学者专门从管理的观点来解释行政。持这种观点的人认为，行政就是为完成政府目标而进行的计划、组织、领导、协调及控制的活动。

公共政策的观点：这派学者认为，政府是政策的制定者与执行者，其政策的认定、规划、执行、评估等一系列的活动过程就是行政。

公共性的观点：此派认为，“公共性”是公共行政的基本特征，因此，行政的使命就在于维护并创造公共利益，有效实现公共目标，即一方面要考虑管理的效率与效能，另一方面更要关注民众的需求与愿望。

综合各家各派的观点，概括而言，所谓的行政或公共行政就是政府行政机关和公共组织，为了公共的利益和目的，以公共权力和法律为后盾，对社会公共事务和政府自身内部事务进行管理和服务的活动。这一概念具体包含了以下几层含义：

1. 公共行政的主体是政府行政机关和公共组织；
2. 公共行政的基础是公共权力。公共权力在文明社会中指的是国家权力，它是独一无二的权力，是公认的，它具有至高无上的权威性；
3. 公共行政的实质是法制管理。在公共行政的过程中，公共权力的行使是以国家的有关法律法规为依据和后盾的，具有法的权威性和强制性；
4. 公共行政的对象是整个社会的公共事务；

5. 公共行政的目的是提高行政效率，实现和追求整个社会的公共利益。

二、公共行政的基本特点

从以上对公共行政概念的分析，可以看出，公共行政是一门具有独立研究对象和独立范畴体系的学科，它具有如下的特点：

1. 政治性

根据列宁的看法，行政是国家的组织活动，行政必然要反映国家的意志，执行国家的政策。国家是统治阶级进行统治的暴力机器，国家的阶级性和政治性，必然使公共行政带有明显的政治性和阶级性。所以，行政活动是国家政治活动领域中的一项基本内容。

2. 强制性

公共行政的基础是公共权力，权力本身就具有强制性。公共行政正是以公共权力为后盾对整个国家的社会事务进行管理的活动，所以，公共行政必然具有强制性的特点。当然，强制性并不意味着公共权力本身不受约束，公共权力的行使必须受宪法和法律的拘束。

3. 公共性

政府是公共利益的代表者和体现者，政府行政管理的最最终目的就是要满足社会的公共需要，实现社会的公共利益，维护社会的公平与正义，因此，公共行政管理区别于其他管理的一个重要特点之一就在于它的公共性和对公共利益的维护和强调。

4. 服务性

公共行政的目的就是要为公民提供全面而优质的公共服务，为人民服务是现代政府的天职，因此，从某种意义上来说，政府行政机关既是管理机关，也是服务机关。

三、公共行政管理与工商管理的区别

公共行政管理与工商管理相比，两者有明显的区别：

1. 目的不同

工商企业组织的管理，其目的和动机固然有社会责任与义务的考虑，但核心目的在于谋取各自的私利，即追求利润的最大化，而其追求的利润是眼前的、有形的、以金钱计算的。而公共行政主要的目的与动机在于谋求社会的公共利益，因此，政府行政措施必须顾及全局、长期，必须做到公平、公正。

2. 独占与竞争的不同

政府行政是独占性的，在其管辖范围及区域内，政府对某一行政活动，可以作集中统一的处理，非得到政府的许可或授权，其他团体或个人不能同时从事这种活动。同时，政府是公共权力的行使者，公共权力即国家权力，他人是不能与之抗衡或竞争的，政府可以制定若干的强制性措施，每个人都得无条件接受，如义务教育、义务兵役等。而企业经营是自由竞争的，任何人都不能垄断市场与操纵物价，在同一地区内，可以允许同类或不同类型的企业并存，自由竞争，公平发展。顾客与企业的关系是建立在自由平等的基础上，无强制性。

3. 考虑因素的不同

在民主行政下，政府的行政措施与行政行为必须考虑