



黑龙江大学行政管理研究中心
公共行政论丛

xingzhengxue

何颖

行政学

何颖
著

黑龙江人民出版社



黑龙江大学行政管理研究中心

公共行政论丛

主 编 何 颖

副主编 教军章 陈 辉

何 颖

何 颖 著

行政学

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政学/何颖著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,
1997. 4(2007. 6 重印)
ISBN 978 - 7 - 207 - 03745 - 9

I. 行... II. 何... III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 075388 号

责任编辑:崔佳斌
装帧设计:李 梅

行政学

Xingzheng Xue

何 颖 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编 150008
网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
制 版 黑龙江神龙联合制版印务有限公司
印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 26
字 数 420 000
版 次 2007 年 6 月第 2 版 2007 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 03745 - 9/C · 696

定 价 46.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

总 序

百余年来的“公共行政”理论研究给予我们诸多的启示,这些启示既体现在关于公共行政本质内蕴的终极诉求中,因而出现了有关行政学基础理论研究的多维向度及其由此引发的一系列基本问题的深度思考,形成了被权威学者称之为“丛林”的理论流派的长期分野乃至交锋;也体现在归依于公共行政理论和实践视野内的众多研究领域在深度与广度上的扩张,从而形成公共行政理论研究系统的分支网络,沿着这些分支系统深入下去就又构成公共行政研究的各自独特限域与方法体系。理论的研究是一种反思与创新的过程。公共行政理论研究不仅以人类的行政实践活动为研究对象,同时也以人类关于行政实践活动的认识过程——以往的公共行政理论——为其研究对象,从而使公共行政理论的研究成为反思公共行政行为与思想的逻辑体系,使其具有了广泛的解释性与超前的引领性,因而也更接近现实并对现实更具批判性与指导性。正是在这个意义上,公共行政理论研究就不只是“解释世界”的理论,而且更是“改变世界”的理论,这对于我们探索当代中国公共行政理论演进的理路,显然是值得深而思之的问题。

然而,公共行政理论研究并非是脱离行政实践的、纯粹的形上沉思,而是以更为现实的理论范式来展现理论研究的社会应用价值,并因此而累积学术传承的历史性与独特性。纵观公共行政理论研究的历史进程人们可以发现,从最早的政治与行政的二分理论到科学管理理论、官僚制理论,经由人际关系学说与需求理论为基础形成的行为科学理论,再通过系统理论、生态理论的奠基而重新唤起对公共行政问题的经济学、政治学、文化人类学等基础性解读,之后又出现了以公共选择理论、制度经济学理论为基础的新公共管理理论,无一不是面对当时的公共行政实践问题提出的解题范式。公共行政理论的研究就是这样经过了一代又一代的历史更迭与理论的积淀,为行政管理实践提供了这样或那样的指导,其中有成功的经验也有失败的教训。在对公共行政理论研究过程

中,面对变动不居的行政现实,人们在不断领悟公共行政之精神,研求行政公共性诸表征,总结公共行政成功的经验与失败的教训,探寻公共行政之方式与方法,并伴随着不同历史时期公共行政的需要,来构建能够为现实提供积极服务的价值理念与相应的理论。由此可见,为现实需要服务始终是公共行政理论研究恒久不易的宗旨。

人们对公共行政理论探究的本质在于不断地总结历史的经验与教训,从而挖掘和寻求可资借鉴并具指导意义的思想与方法。从这个意义讲,公共行政理论的研究领域是开放的,研究的内容是现实的。公共行政理论研究内容的现实性,体现着历史与逻辑的统一性,也应是“事实”与“价值”的高度整合,是在历史的过程中以理性的分析方法来总结具有规律性的公共行政的本质、价值、原则与理念,来梳理公共行政过程中工具性与价值性、目的性与道义性、公平与效率、政府与市场、权利与权力、主体与行为、方式与方法、行政职能与权力规制、制度设计与安排、公共政策制定与执行等基本关系;来探究有关公共行政主体的整体与个体的区分所形成的关于公共行政组织、公共人事行政、行政领导学等的研究体系。对公共行政进行哲学层面的理性思索则涉猎了对公共行政的本质性、公共性、公共精神等一般性问题的研究及对行政价值、行政伦理、行政发展、行政方法等问题的深度研究。因此,无论从历时性还是共时性层面来审视,公共行政理论研究所涉猎的基本问题都需要进行一番深入研讨,而且理论研究的传统确实也给我们今天的创造性阐释留下了足够的空间。正是基于这种理解,我们以为对公共行政进行系统的理论研究尤显必要,于是便策划了“公共行政论丛”这套丛书。

这套丛书以黑龙江大学公共管理学科支撑的行政管理研究中心的核心学术团队近十年来的研究成果为基础,在整体上进行了逻辑设计,对公共行政基础理论涉及到的基本理论问题和实践价值问题进行系统梳理和创新性解读,一方面为公共行政研究的深入发展贡献微薄之力,另一方面在展示研究中心学术团队多年研究成果的同时也为其研究方向作一引导,将问题研究不断引向深入。丛书将重点从两个层面展示研究成果:一是关于公共行政的基本理论问题研究,目的在于全面梳理公共行政理论研究的成就,对理论问题进行深度探勘,进一步揭示其理论价值,以便更好地为现实服务;二是关于公共行政理论的实践应用问题研究,目的在于重新透视公共行政基础理论的实践应用价值,特别对中国公共行政改革中出现的问题作深层的研究,以为解决中国公共行政实践中的具体问题提供参照。

这套丛书还仅仅是我们从事公共行政问题系统研究的初步尝试。尽管我们苛求严肃精致的学术研究品位,本着科学的态度和钻研问题的精神,追求独特的科学研究视角和创新的研究方法,但是像人类所有的理性思维与其具体的符号表达总存有差距一样,本丛书肯定存在着一些不足,作为一种学术讨论的基本形式,我们期待得到广大学术同仁的批评和斧正,这是对我们学术研究的最大鞭策!

“公共行政论丛”编委会
2005年2月于黑龙江大学

前 言

行政管理的现代化、科学化是各国政府所追求的目标。作为探讨政府管理科学的行政学伴随着政府管理的实践也在不断地发展与完善。目前,我国正处于社会发展的转型时期。这一时期的政府管理实践提出了许多迫切需要行政学能够给予理论指导和总结的新情况、新问题。然而,我国行政学理论研究的滞后,使得中国行政学滞后于社会行政实践而起不到应有的先导作用。作者在近二十年的行政学教学中深切地感到,作为行政学教材,不应停留在对行政现象的孤立描述中,而应着力探求行政现象之间的内在联系及其规律性,从而建构能够反映行政规律、原理、范畴的行政学理论体系。因此,建立一个能够对行政现象具有科学的解释和指导功能并反映行政规律的行政学学科体系,则成为目前行政学界迫切需要解决的问题。

正是基于上述原因,作者在总结近二十年行政学教学经验的基础上,编写了这本教材。在本书的撰写过程中,我们始终坚持的宗旨为:加强行政学的理论建设,注重探求和把握各行政现象之间的内在联系。在此宗旨下形成本书编写的特点之一是从理论的视角来审视和探讨行政学的体系建构。本书以系统论为指导思想,以行政主体为行政学研究的逻辑起点,以行政主体功能、行政主体行为、行政主体活动保障、行政主体活动目的为内容,建构了行政学的理论体系。与此同时,本书还注重了对行政原理、规律进行理论分析与探求,以理论发展的脉络为线索对行政思想的演进、行政组织理论、行政领导理论、行政决策理论、行政功能理论、行政发展理论进行了较为系统的阐述。本书编写的特点之二是在对行政学体系进行理论建构的基础上,注重对行政实践的解释,在更高层次上突出理论与实践的结合。如在行政计划、行政执行、行政控制、行政沟通与协调等内容中,在注重探索行政规律的同时,结合我国行政管理实践,总结和提出了在行政实践中具有可行性的方式、方法、原则与规范,在方法论意义上为具体行政活动提供了保证,突出了行政学的实

用特性。本书编写的特点之三是作为教材在努力反映当代行政学研究新成果的同时,力求定义准确,内容规范,条理清晰,文字简练流畅,结构严谨,便于读者了解、学习和掌握。上述只是我们编写本书的初衷,是为达到这一编写初衷所做的一点尝试,一种努力。由于本书体系的草创性,恐难保证其严整性,还有待今后进一步修改和完善。至于我们这种尝试和努力是否科学、合理,要经受时间和实践的检验。

本书已于1997年由黑龙江人民出版社出版,此次进行了修订。此次修订在保持原书的基本结构基础上,将近些年来的研究成果补充到本书中,从而更加突出本书的理论与实际相结合的特点。在修订过程中,参阅、借鉴和吸收了国内外许多专家、学者有价值的资料与成果,在此一并表示深深的谢意。同时也特别感谢黑龙江人民出版社的崔佳斌先生,正是由于他的积极支持和帮助,本书才得以出版发行。

何 颖

2006年8月于黑龙江大学

目 录

第一篇 导 论 篇

第一章 行政学的基本概念	(3)
第一节 行政学概述	(3)
一、行政的含义	(3)
二、行政学研究的对象及范围	(8)
三、本书的结构体系与内容	(11)
四、行政学的学科特点	(15)
第二节 行政学研究的意义及方法	(16)
一、行政学研究的意义	(16)
二、行政学研究的方法	(18)
第二章 行政学说的历史发展	(20)
第一节 西方行政学的创立与发展过程	(20)
一、提出与创立时期(1887 年—1918 年)	(21)
二、正统时期(1919 年—1945 年)	(24)
三、批评与转变时期(1946 年—1959 年)	(28)
四、应用与发展时期(20 世纪 60 年代)	(33)
五、挑战与创新时期(20 世纪 70 年代)	(37)
六、总结与探索时期(20 世纪 80 年代以来)	(40)
第二节 中国行政思想发展与研究状况	(43)
一、中国古代行政思想	(44)
二、中国近现代行政学研究状况	(62)

第二篇 行政主体篇

第三章 行政组织	(69)
第一节 行政组织概述	(69)
一、行政组织的含义	(69)

二、行政组织的要素	(71)
三、行政组织的特征	(71)
四、行政组织的类型	(73)
五、我国的行政组织	(74)
第二节 行政组织理论	(75)
一、传统时期的组织理论	(75)
二、行为科学时期的组织理论	(76)
三、系统科学时期的组织理论	(77)
四、马克思主义的组织理论	(78)
第三节 行政组织目标	(79)
一、行政组织目标的含义及特征	(79)
二、行政组织目标的类型	(80)
三、行政组织目标的作用	(81)
四、行政组织目标的合理化	(81)
第四节 行政组织结构	(82)
一、行政组织结构的含义	(82)
二、行政组织结构的职能	(83)
三、行政组织结构的层级化	(83)
四、行政组织结构的部门化	(85)
五、影响行政组织设置的宏观因素分析	(86)
第五节 行政组织原则	(91)
一、现代西方行政组织原则的主要内容	(91)
二、我国行政组织原则的内容	(93)
第六节 行政组织体制	(95)
一、首长制与委员会制	(96)
二、集权制与分权制	(97)
三、完整制与分离制	(97)
四、名誉市长制与市经理制	(98)
第七节 非正式组织	(99)
一、非正式组织的含义和特征	(99)
二、非正式组织形成的原因	(100)
三、非正式组织的功能	(101)
四、非正式组织的运用	(102)

第四章 行政领导	(103)
第一节 行政领导概述	(103)
一、行政领导的含义及特征	(103)
二、行政领导的本质	(105)
三、行政领导的地位和作用	(106)
四、行政领导的基本职能	(107)
第二节 行政领导方式	(109)
一、行政领导方式的理论描述	(109)
二、行政领导方式的类型	(114)
三、行政领导方式的运用	(116)
第三节 行政领导者	(117)
一、行政领导者的含义及其产生方式	(117)
二、行政领导者的影响力	(119)
三、行政领导者的基本素质	(121)
第四节 行政领导的群体结构	(125)
一、行政领导群体结构的含义	(125)
二、现代行政领导群体的结构	(126)
三、行政领导群体结构优化的原则	(128)
第五章 人事行政	(129)
第一节 人事行政概述	(129)
一、人事行政的含义	(129)
二、人事行政的功能	(131)
三、人事行政的意义	(132)
四、现代人事行政的主要趋向及特征	(133)
第二节 现代人事行政制度:国家公务员制度	(135)
一、西方国家公务员制度	(135)
二、我国公务员法的制度创新	(140)
第三节 人事行政的分类制度	(150)
一、人事行政的品位分类制度	(150)
二、人事行政的职位分类制度	(153)
三、人事行政分类制度的发展趋势	(158)
第四节 人事行政的内容	(161)
一、录用	(161)
二、考核	(162)

三、职务任免	(163)
四、职务升降	(163)
五、奖惩	(164)
六、培训	(165)
七、交流与回避	(165)
八、工资福利保险	(166)
九、辞职辞退	(167)
十、退休	(167)

第三篇 行政功能篇

第六章 行政职能	(171)
第一节 行政职能概述	(171)
一、行政职能的含义及特性	(171)
二、行政职能的作用	(172)
第二节 行政职能的内容	(173)
一、政府的基本职能	(173)
二、政府的运行职能	(180)
第三节 行政职能的发展变化	(182)
一、政府职能发展变化的原因	(182)
二、政府职能发展变化的趋势	(183)
三、全球化与中国政府职能重构	(186)
第四节 行政职能实现的方式	(199)
一、直接方式	(199)
二、间接方式	(200)
三、行为科学方式	(203)

第四篇 行政行为篇

第七章 行政决策	(207)
第一节 行政决策概述	(207)
一、行政决策的含义及特征	(207)
二、行政决策与政策制定	(209)
三、行政决策的分类	(210)
四、行政决策在行政活动中的地位 and 作用	(213)
五、行政决策理论研究的发展	(214)

第二节 行政决策过程及原则	(216)
一、行政决策过程理论概述	(216)
二、行政决策的一般过程	(221)
三、影响行政决策的因素	(223)
四、行政决策的原则	(226)
第三节 现代行政决策体制	(227)
一、行政决策中枢系统	(227)
二、行政决策咨询系统	(228)
三、行政决策信息系统	(230)
第八章 行政计划	(232)
第一节 行政计划概述	(232)
一、行政计划的含义	(232)
二、行政计划的特点	(233)
三、行政计划的作用	(234)
第二节 行政计划的内容与形式	(235)
一、行政计划的内容	(235)
二、行政计划的形式	(237)
第三节 行政计划的制定	(240)
一、行政计划制定的原则	(240)
二、行政计划制定的程序	(242)
三、行政计划制定的技术方法	(244)
第九章 行政执行	(247)
第一节 行政执行概述	(247)
一、行政执行的含义及特点	(247)
二、行政执行在行政活动中的作用	(248)
三、行政执行的原则	(249)
第二节 行政执行的过程	(251)
一、行政执行的准备阶段	(251)
二、行政执行的实施阶段	(252)
三、行政执行的总结评估阶段	(252)
第四节 行政指挥	(253)
一、行政指挥的含义及作用	(253)
二、行政指挥者应具备的条件	(253)
三、行政指挥的原则	(254)

四、行政指挥的方式	(255)
第五节 行政控制	(256)
一、行政控制的含义及作用	(256)
二、行政控制的类型	(257)
三、行政控制的前提和原则	(259)
四、行政控制的程序	(261)
第十章 行政沟通	(263)
第一节 行政沟通概述	(263)
一、行政沟通的含义及作用	(263)
二、行政沟通的特点	(264)
三、行政沟通的功能	(265)
第二节 行政沟通的过程	(267)
一、行政沟通的要素	(267)
二、行政沟通的一般过程	(267)
三、行政沟通的方式	(269)
四、行政沟通的类型	(269)
五、行政沟通的网络类型	(271)
第三节 行政沟通的效果	(273)
一、行政沟通的原则	(273)
二、行政沟通的障碍	(274)
三、行政沟通的改善	(276)
第十一章 行政协调	(278)
第一节 行政协调概述	(278)
一、行政协调的含义	(278)
二、行政协调的类型	(279)
三、行政协调的目的和作用	(279)
第二节 行政协调的一般过程及原则	(280)
一、行政协调的一般过程	(280)
二、行政协调的原则	(281)
第三节 行政协调的方式与方法	(282)
一、行政协调的方式	(282)
二、行政协调的方法	(286)

第五篇 行政保障篇

第十二章 行政伦理	(291)
第一节 行政伦理概述	(291)
一、行政伦理的含义	(291)
二、行政伦理的特征	(294)
三、行政伦理的功能	(295)
第二节 行政伦理的内容	(296)
一、制度伦理	(296)
二、个体伦理	(304)
三、制度伦理与个体伦理之间的关系	(310)
第三节 中国行政伦理建设	(313)
一、行政伦理建设的必要性	(313)
二、我国行政伦理建设的现状分析	(315)
三、我国行政伦理建设的主要路径	(318)
四、行政伦理建设的重要意义	(320)
第十三章 行政监督	(322)
第一节 行政监督概述	(322)
一、行政监督的含义及特点	(322)
二、行政监督的基本内容	(324)
三、行政监督的任务和作用	(326)
四、行政监督的意义	(328)
第二节 行政监督的原则、手段与方式	(329)
一、行政监督的基本原则	(329)
二、行政监督的手段	(330)
三、行政监督的方式	(332)
第三节 行政监督系统	(335)
一、行政监督系统的含义	(335)
二、行政内部监督系统	(335)
三、行政外部监督系统	(341)
第十四章 行政法制	(346)
第一节 行政法制概述	(346)
一、行政法制的含义	(346)
二、行政法制的特征	(347)

三、行政法制的基本原则	(348)
第二节 行政法律规范	(351)
一、行政法律规范的概念与结构	(351)
二、行政法律规范的内容与形式	(354)
第三节 行政法律规范的制定和实施	(356)
一、行政法律规范制定的原则	(356)
二、行政法律规范制定的程序	(357)
三、行政法律规范制定的系统化	(358)
四、行政法律规范的实施	(359)

第六篇 目的、发展篇

第十五章 行政效率	(369)
第一节 行政效率概述	(369)
一、行政效率的含义	(369)
二、行政效率在行政工作中的地位	(370)
第二节 行政效率测评	(372)
一、行政效率测评的特点	(372)
二、行政效率测评的标准	(374)
三、行政效率测评的方法	(375)
第三节 行政效率的提高	(377)
一、影响行政效率的主要因素	(377)
二、提高行政效率的途径	(380)
第十六章 行政发展	(384)
第一节 行政发展的含义及特征	(384)
一、行政发展的含义	(384)
二、行政发展的特征	(387)
第二节 行政发展的动因、内容及原则	(389)
一、行政发展的动因	(389)
二、行政发展的内容	(391)
三、行政发展的原则	(395)
第三节 中国的行政发展	(396)
一、中国行政发展的本土化	(397)
二、中国行政发展的现代化	(398)

第一篇

导论篇

行政学，在我国也称之为行政管理学，在国外被称之为公共行政学、公共管理学。尽管名称不同，但它不论在国内、国外都被认为是一门探求政府科学管理社会事务的规律的科学。行政这种管理活动是伴随人类社会早期公共事务的出现而产生的古老行为。这种管理活动在人类社会产生阶级、国家以后变得更为强化，它作为统治阶级统治社会的一种手段与工具而带有强烈的政治色彩。行政学是上述管理活动发展到19世纪末20世纪初，在当时新的社会历史条件下形成的一门独立学科。它虽姗姗来迟，但却源远流长。我国是它的古老源头之一。中国古代较完善的行政体制，丰富的行政思想，切实可行的行政管理方式、方法，为行政学的产生提供了宝贵的营养。行政学的内容与体系是伴随着社会的政治、经济、文化的发展而不断丰富和完善的。行政学作为一门实用性科学，它的理论脉搏始终是跟随社会发展的历史进程而跳动的，它的发展是与政府面对社会各种问题的挑战而作出的反应相伴随的。行政学不同的发展阶段的理论与思想，反映了人类同社会、同自然、同自身作斗争的历史进程。