

精·品·课·程·立·体·化·教·材·系·列

行政管理学

徐双敏 主 编

李明强 副主编



科学出版社

www.sciencep.com

中国政法大学图书馆藏

行政管理学

主编 王 勇
副主编 王 勇



中国政法大学出版社

精品课程立体化教材系列

行政管理学

主 编 徐双敏

副主编 李明强

科学出版社

北京

内 容 简 介

行政管理学是研究国家权力机关的执行机关依法对国家事务、社会事务和机关内部事务进行管理的活动及其一般规律的科学。

本书在充分参考国内外相关研究成果和我国改革实践经验的基础上,系统研究了行政管理的基本概念、政府职能、行政组织、政府间关系、行政领导、政府人力资源管理、行政伦理、行政决策、公共财政、行政执行、行政监督、依法行政、政府绩效管理以及行政改革与发展等问题。

本书是省级精品课程主干教材,配备多媒体教学课件和教学支持系统。本书主要供高等院校行政管理及相关专业本科生、专科生使用,也可以作为 MPA 学员及社会各界实际工作人员学习的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/徐双敏主编. —北京:科学出版社,2008

(精品课程立体化教材系列)

ISBN 978-7-03-023142-0

I. 行… II. 徐… III. 行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 153831 号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:宋玲玲

责任印制:张克忠 / 封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市农林印务有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 11 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2008 年 11 月第一次印刷 印张:19

印数:1—3 500

字数:356 000

定价:30.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈文林〉)

编者简介

徐双敏，管理学博士，中南财经政法大学公共管理学院教授。省级精品课程“行政管理学”的课程负责人，校级重点学科“行政管理”的学科带头人。1982年于中南财经政法大学毕业留校任教至今。主要从事政治学、公共管理学领域的教学与研究。从教20多年间，主持完成省级教学研究项目，主编《公共事业管理概论》等4部教材，曾6次获得省政府和省教育主管部门授予的荣誉称号。主要学术兼职：中国行政管理学会理事，湖北省行政管理学会副会长；中国政治学会理事，湖北省政治学会副会长；湖北省科学社会主义学会副会长。

李明强，经济学博士，中南财经政法大学公共管理学院行政管理系主任，副教授，硕士生导师。省级精品课程“行政管理学”的主讲教师之一。主要从事行政管理学、地方政府学等课程的教学与研究。曾参与《公共行政学》、《公共关系学》、《中国地方政府改革的理论与实践》等教材和著作的编写，在《财政研究》等刊物发表论文十余篇。

前言

行政管理作为国家管理实务，其产生和发展的时间与国家产生和发展的时间一样久远。但是行政管理学作为一门独立存在的社会科学学科的时间却仅有百余年。在我国，行政管理学的学科从“身份”被承认，到被国家教育主管部门正式列入高校招生目录，更是不过 20 年的时间。“行政管理学”是一门实证性很强的应用学科，在改革开放的大背景下，它获得了充足的发展动力。同时，国内外丰富的行政改革经验，也极大地充实和扩展了行政管理学的内容。但也正是因为行政管理学内容拓展过快，国内现有的各种版本的行政管理学各有特色，还没有形成大致相同的共识。

我们在已经开设行政管理本科专业 21 年的基础上，编写了这本《行政管理学》，这既是对我们教学体会的展示，也是为求教于各位同行专家，当然，还是为满足本科教学所需。

在编写这本书的过程中，我们力求反映国内外最新的学术研究成果，力求结合本国的改革实际，力求基本概念准确、一致。在内容编排上，力求科学合理。

我们认为，行政管理的主要研究内容可以分为行政管理主体研究、行政管理流程研究以及行政管理技术手段研究三大部分。具体的内容安排是，全书共分为十四章。其中，第一章绪论研究行政管理的基本概念以及行政管理的产生和国内外发展沿革，最后一章研究国内外行政管理改革与发展，一头一尾共同构成行政管理学在世界范围的产生发展全貌。中间的十二章里，第二~七章是关于行政管理主体的研究，它们依次是政府职能、行政组织、政府间关系、行政领导、政府

人力资源管理、行政伦理。政府职能是行政主体存在的理由，所以政府职能是行政管理研究的重中之重，行政组织是职能的载体，不同行政区域、不同层级的行政组织构成的是行政体制，政府间的纵向和横向关系也是由此形成的。行政组织里真正主体的“人”，即可以分为行政领导和公务员两类主体。现在单纯的公务员管理已经被政府人力资源管理所取代，而且作为自然人的行政领导和公务员都必须重视行政伦理。第八~十二章是行政管理流程研究，它们依次是行政决策、公共财政、行政执行、行政监督、行政法治。决策是行政管理最核心的工作之一，而决策是否能够执行，首先取决于财政能力。另外，仅有行政执行还是不够的，行政监督乃至行政法治都是为了保证行政执行的实现。第十三章是关于行政管理技术手段的研究，行政管理的技术手段比较多样，限于篇幅，我们主要选择了近年兴起的政府绩效管理进行研究。这样十四章的内容环环紧扣，形成一个整体。同时，为方便师生使用本书，我们还制作了全套的教学辅助资料，这些资料包括：各章后所附的“本章小结”、“关键术语”、“思考题”、“案例”、“拓展阅读”；两个教材附录：“中英文重要人物对照表”、“中英文重要术语对照表”，并配有多媒体教学课件和教学支持网站。

我们把本书的使用对象主要定位为高等院校公共管理各专业及相关专业的本科学生，当然对实际从事公共管理的工作者，以及相关的理论工作者也有参考和使用意义。

本书由徐双敏担任主编，负责提出并拟定编写大纲，组织协调全部编写工作，最后统稿、改写、定稿。李明强任副主编，参与编写大纲的拟定，协助组织工作，并制作了全部 PPT。各章的编写分工如下：第一章绪论、第十四章（徐双敏）、第二章（李明强、刘洪涛）、第四章（李明强、艾琴）、第三章（郑力）、第五章（毛彩菊）、第六章（傅金鹏）、第七章（毕瑞丰、段龙飞）、第八章（田进）、第九章（庞明礼、李永久）、第十章（杜治洲）、第十一章（杜兴洋）、第十二章（王青斌）、第十三章（王忠），罗重谱承担了案例和附录的整理工作。

本书在编写过程中，参阅了大量有关著作和文献，使用了大量的案例，恕不在此逐一列举，仅对各位作者一并致以真诚的谢意。同时，我们出版《行政管理学》的设想是在科学出版社的全力支持下实现的，所以，在此也对科学出版社，特别是王京苏编辑表示由衷的感谢。

徐双敏

2008年3月于武汉

目 录

前言

第一章

绪论	1
第一节 行政与行政管理学	1
第二节 行政管理学的产生与发展	6
第三节 行政管理学的研究意义与方法	17
本章小结	19
关键术语	20
思考题	20
拓展阅读	20

第二章

政府职能	21
第一节 政府职能概述	21
第二节 政府职能的实现	28
第三节 我国政府职能的转变	35
本章小结	40
关键术语	40
思考题	40

案例	41
拓展阅读	42

第三章

行政组织	43
第一节 行政组织概述	43
第二节 行政组织的结构与体制	51
第三节 行政组织的编制管理	57
本章小结	62
关键术语	63
思考题	63
案例	63
拓展阅读	64

第四章

政府间关系	65
第一节 政府间关系概述	65
第二节 中央政府与地方政府的关系	70
第三节 地方政府间的关系	75
本章小结	78
关键术语	79
思考题	79
案例	79
拓展阅读	80

第五章

行政领导	81
第一节 行政领导概述	81
第二节 行政领导制度	85
第三节 行政领导的方法和艺术	88
第四节 行政领导者的素质及结构优化	91

本章小结	95
关键术语	95
思考题	95
案例	96
拓展阅读	97
第六章	
政府人力资源管理	98
第一节 政府人力资源管理概述	98
第二节 政府人力资源管理的形成	104
第三节 政府人力资源管理的流程和方法	110
本章小结	116
关键术语	116
思考题	116
案例	117
拓展阅读	118
第七章	
行政伦理	119
第一节 行政伦理概述	119
第二节 行政伦理的规范体系	123
第三节 行政伦理的机制体系	131
本章小结	135
关键术语	136
思考题	136
案例	136
拓展阅读	137
第八章	
行政决策	138
第一节 行政决策概述	138

第二节 行政决策主体与决策参与主体	143
第三节 行政决策系统与行政决策模式	147
第四节 行政决策一般过程	150
本章小结	153
关键术语	153
思考题	153
案例	154
拓展阅读	155

第九章

公共财政	156
第一节 公共财政概述	156
第二节 公共预算管理	161
第三节 公共财政收入	164
第四节 公共财政支出	167
第五节 我国的公共财政体制	172
本章小结	176
关键术语	177
思考题	177
案例	177
拓展阅读	178

第十章

行政执行	179
第一节 行政执行概述	179
第二节 行政执行的主要环节	181
第三节 行政执行的基本原则和手段	188
第四节 行政执行的改善	190
本章小结	193
关键术语	194
思考题	194

案例.....	194
拓展阅读.....	195

第十一章

行政监督	196
第一节 行政监督的概述.....	196
第二节 内部监督.....	201
第三节 外部监督.....	205
第四节 预防性行政监督.....	210
本章小结.....	214
关键术语.....	214
思考题.....	214
案例.....	215
拓展阅读.....	216

第十二章

行政法治	217
第一节 行政法治概述.....	217
第二节 行政立法.....	222
第三节 行政执法.....	224
第四节 行政救济.....	230
本章小结.....	237
关键术语.....	238
思考题.....	238
案例.....	238
拓展阅读.....	239

第十三章

政府绩效管理	240
第一节 政府绩效管理概述.....	240
第二节 政府绩效计划.....	247

第三节 政府绩效评估·····	253
第四节 政府绩效反馈·····	257
本章小结·····	259
关键术语·····	260
思考题·····	260
案例·····	260
拓展阅读·····	261
第十四章	
行政改革与发展 ·····	263
第一节 行政改革概述·····	263
第二节 西方国家的行政改革·····	270
第三节 中国的行政改革·····	279
本章小结·····	286
关键术语·····	286
思考题·····	286
案例·····	287
拓展阅读·····	288
附录 1 中英文重要人物对照表·····	289
附录 2 中英文重要术语对照表·····	290



第一章

绪论

目前，国内外关于行政管理学的称谓有多种，比如行政学、公共行政学、公共管理学等，它们被公认为是在一定意义上可以通用的概念。作为一门应用学科，行政管理学百余年的发展史内容丰富，而它在中国的命运却充满曲折。在这一章里，我们将从了解行政的含义、了解行政管理的内涵及研究对象入手，了解行政管理学的产生与发展，还有研究的意义与方法等最基本的问题。

第一节 行政与行政管理学

一、行政的含义

“行政”这个概念在中国的词汇里古已有之。“行”是动词，“政”是名词，二者结合就是执掌政务、处理政事的意思。在西方，“行政”（administration）一词来源于拉丁文“adminatrarc”，主要含义也是执行事务。现在非学术领域“行政”的含义已经被引申到更广的范围了。行政学界的学者们在研究行政时有自己不同的视域，他们对“行政”的理解大致有以下三种。

（一）基于“分权”学说的行政观

这种观点认为“行政”就是指立法、行政、司法并立“三权”中的行政权或行政权的行使。这种观点也被称为“狭义行政观”。在西方，分权学说始于古希腊时期，当时著名学者亚里士多德（Aristotle）就在他的代表作《政治学》中，将政权分为讨论权、行政权和司法权。但是，真正成为现代学者们狭义行政观理论基础的分权思想，则是法国启蒙思想家孟德斯鸠（Montesquieu）的“三权分立”（separation of the three powers）思想。孟德斯鸠集前人分权思想之大成，

将国家权力划分为立法、行政、司法“三权”，同时提出并论证了以权力约束权力的可能和必要。一些学者正是以此为依据提出对“行政”的理解，即行政就是指这“三权”之一的“行政权”，或行使行政权的国家机构“内阁政府”所从事的政务活动。

基于分权学说理解“行政”，可以比较清楚地从理论上界定“行政”边界，可以比较清楚地确定行政的主体和客体，从而区分行政权力与其他权力行使活动。但其局限也是明显的，主要是不符合现实社会的实际状况。20世纪以来，各个资产阶级国家的行政权力都表现出扩大的趋势，而行政权力扩大的主要形式就是“三权”的互相渗透。在“三权”边界实际上日益模糊的今天，用狭义的行政观解释现实已经困难，还要它担负理论指导的重任，显然是难以办到的。

（二）基于“政治—行政二分”的行政观

这种观点认为政治与行政是分离的，政治是国家意志和利益的表达过程，而行政则是国家意志和利益的执行过程。最早提出这个观点的德国学者斯坦因(L. V. Stein)指出：“国家的宪政不能包有行政。此恰犹意志的本身，不能就是行为或劳动一样。此宪政的最大技能，是对行政予以权利和设定”^①。正是基于这个观点，威尔逊(Thomas W. Wilson)才创立了行政学。不过此后美国学者F. J. 古德诺(F. J. Goodnow)在1900年发表的《政治与行政》中更强调的是政治与行政的协调。以古德诺为代表的“政治—行政二分”(polities-administration dichotomy)的行政观，在研究视角上完全不同于基于“分权”学说的行政观，这种行政观将研究的视角投向了有效行政所必需的外部环境方面，即政治与行政的关系，国家意志的表达与执行方面，因而是比较宏观的一种行政观。

基于“政治—行政二分”的行政观，促成了行政学从政治学中独立而成为一门新学科，还为当时政府的行政管理活动提供了理论依据，使得政府更多地关注管理技术，从而推动了行政管理的科学化。但在现实中它的局限也是明显的。首先，由于对政治与行政相分离观点的盲目推崇，多数人甚至忽视了古德诺关于政治与行政无法真正分离、应当相互协调的观点。其次，“政治—行政二分”的行政观，没有提供合理的行政组织结构模式，也没有说明行政系统应该如何有效运转。再次，“政治—行政二分”的行政观也不能普遍适用，它具有特定的应用限度。它产生于多党政治这一特定的政治环境下，所以只有在特定的政治条件下才有意义。所以，战后行为主义批判性地出现成为必然。

^① [日] 蜡山正道：《行政学总论》，中华书局，1934年，第5页。

（三）基于管理功能的行政观

这种观点认为行政是指所有公共部门和私人部门，也包括非政府组织的行政事务的管理和处理活动。这种观点又被称为广义行政观。持这种观点的代表人物是系统论述行政学科的第一人——美国学者 L. D. 怀特 (Leonard D. White)。他在 1926 年出版的代表作《行政学导论》中提出：“行政乃是为完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调和控制。”^① 这样的观点在行为主义行政学家赫伯特·A. 西蒙 (H. A. Simon) 那里得到发挥。这种观点基于一般的管理，对行政活动的性质、工作范围没有做任何的限制，所以，实际是把行政的外延扩大到了所有组织的内部管理，也就是通常所谓的部门行政，这样就形成了广义行政观。

基于管理功能的行政观在提升行政管理的科学性、专业性方面起了极大的促进作用，同时极大地拓展了行政学的研究领域，是行政学走出政治学的樊篱后的研究领域的扩展。但负面的影响也会随之产生，这就是，如果将行政混同于一般的管理，那就无法体现行政组织特有的政治性、权威性、公共性、公益性，当然也就不能真实反映行政管理的规律。

（四）行政的定义

对于“行政”这个概念学界至今并未形成完全一致的共识。

不过国内几位有影响的专家学者实际都是狭义行政观的支持者，他们都不主张将行政的使用外延扩大到国家行政机关以外。本书也持狭义行政观，即我们对行政的定义是，行政就是国家权力机关的执行机关依法管理国家和社会事务，以及管理机关内部事务的活动。

需要特别指出的是，本书的行政定义虽然属于狭义行政观，但并不与西方的任何一种狭义行政观相同。因为我们的行政观是建立在理论与现实结合的基础之上的，我们既不同意行政与政治分离的观点，也不同意行政权是与立法权、司法权相对立的权力的观点，因为这些观点理论上都有不科学之处，与现实也不符合。

二、行政管理的含义

“行政”概念提出后，在现实中又引申出“公共行政”、“行政管理”、“公共行政管理”，以及近些年的“公共管理”等近似的概念。说它们近似是因为这些不同概念各有不同内涵，不能简单画等号。

^① [美] L. D. 怀特：《行政学导论》，麦克米伦出版公司，1955年，第3页。

（一）行政管理的内涵

“行政管理”的概念在英文里也是“administration”，但有时也与 public administration 通用。由此也可以知道，“行政”或“管理”与“公共行政”或“行政管理”没有实质的区别。可以这样理解，“公共行政”（public administration）强调的是管理活动的目的性，即突出行政活动的公共性，而“行政管理”强调的是管理活动的主体性质，即突出行政组织从事的管理活动。

由于原本“行政”中的“行”就是管理的意思，所以再加“管理”当然就是特别突出是行政机关管理的内涵。为此，本书同意这样理解行政管理的内涵，即“行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动。这一概念侧重于技术的问题，追求行政行为的效率”^①。

（二）行政管理的构成要素

从管理学的角度研究行政管理，可以认为行政管理与一般管理一样，主要由管理目标、管理主体、管理对象、管理工具等构成。但是从行政管理是国家行政权力性质的角度看，行政管理的构成要素就应该不同于一般的组织。行政管理的主要构成要素应该是行政权力、行政职能、行政组织、行政体制和行政管理方法等构成。

（1）行政权力是国家政治权力的重要组成部分，是行政管理活动赖以展开的强制性依据。现代国家的行政权力主要来自于国家的宪法和其他法律规定，其中包括法定权力和法律授权。有的国家的行政权力也会来源于行政惯例。

（2）行政职能是政府的职责和任务，也是行政机关设置的依据。行政管理的内容由具体的行政职能所反映，所以不同历史时期国家工作重心不同，行政职能的侧重点不同，具体行政职能也不同。

（3）行政组织是各类行政机构的总称。行政组织是行政职能的载体，所有行政职能都是通过行政组织而得到行使和最终实现的。所以行政组织也是国家机器的重要组成部分。

（4）行政体制也称行政管理体制，是行政权力的外在形式，具体表现为行政机构内部的领导组合方式。行政体制由行政组织、行政制度和行政关系共同构成，因为它既包括不同行政层级之间行政组织的隶属关系，也包括同级行政组织之间的相互组合关系。行政体制直接关系行政权力的实现程度，关系行政组织功能的发挥，行政职能的实现。

^① [美] L. D. 怀特：《行政学导论》，麦克米伦出版公司，1955年，第3页。