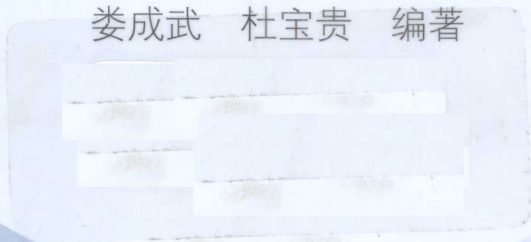


国家级精品课程教材

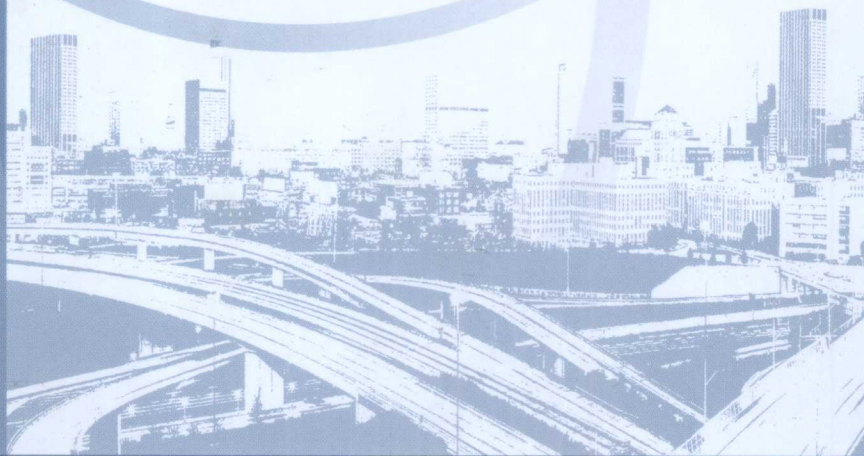


行政管理学

姜成武 杜宝贵 编著



Public Administration



高等教育出版社

国家 级 精 品 课 程 教 材

全 国 各 大 学 均 有 代 理

行 政 管 理 学

Xingzheng Guanlixue

姜成武 杜宝贵 编著

Public Administration

高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATIONS PRESS BEIJING

内容简介

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是国家级精品课程教材。本书主要包括行政管理原理、行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、行政效率等内容。本书力求内容充实、体例规范、形式新颖,在体现教材系统性、完整性、科学性、前沿性的同时,还增加了便于读者延伸阅读的案例材料。

本书可作为高等院校行政管理学、政治学、公共事业管理学等专业的必修基础课教材,同时,本书也适合广大公共管理实践者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学 / 娄成武,杜宝贵编著. —北京:高等教育出版社,2010.4

ISBN 978-7-04-029349-4

I. ①行… II. ①娄… ②杜… III. ①行政管理—管理学—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 033088 号

策划编辑	牛杰	责任编辑	陈瑞清	封面设计	于涛
责任绘图	尹莉	版式设计	张岚	责任校对	杨凤玲
责任印制	陈伟光				

出版发行 高等教育出版社
社址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
总机 010-58581000

经销 蓝色畅想图书发行有限公司
印刷 北京未来科学技术研究所
有限责任公司印刷厂

购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598
网址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

开本 787×960 1/16
印张 25.5
字数 470 000

版次 2010 年 4 月第 1 版
印次 2010 年 4 月第 1 次印刷
定价 32.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 29349-00

高等学校公共管理类专业 精品课程教材建设指导委员会

顾问单位:全国高等学校教学研究中心

高等教育出版社教学研究所

主任委员:王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)
姜成武(行政管理学 国家精品课程负责人)
邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)
陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)
崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委 员:(以姓氏笔画为序)

马 骁	王万茂	王俊豪	尹庆双	宁 骚
刘小兵	朱正威	孙宝文	孙 萍	张凤阳
沈亚平	李成智	张建东	吴春华	严 强
沈琴琴	李 鲁	周志忍	林尚立	陈季修
陈振明	闫小波	胡宁生	郑功成	席 恒
胡象明	高 力	郭庆旺	常保国	韩冬雪
董德显	雷国平	虞晓芬	黎 民	

关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自 2001 年成立以来,在教育部高教司等部门的领导下,对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快,但又存在诸如课程不规范等问题,经过认真的讨论和研究,认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课(即大平台)和专业基础课(即小平台),以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上,经过委员们的认真讨论,我们确定了两类基础课的名称,现予发布,希各高校有关专业根据实际情况予以执行。

(一) 公共基础课(即大平台)

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

(二) 专业基础课(即小平台)

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

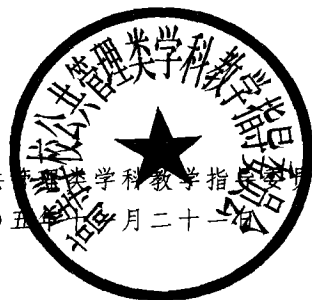
3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价

高等学校公共管理类学科教学指导委员会
二〇〇五年七月二十一日



总 前 言

20 世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革的一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在 1998 年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、劳动与社会保障、土地资源管理。截至 2005 年年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业 426 个、行政管理专业 277 个、劳动与社会保障专业 118 个、土地资源管理 65 个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应具有什么样的专业技能等。在 2001—2005 年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台),详见《关于设置公共管理类学科专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

这套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,此套教材的直接指导小组成员由 2003 年以来公共管理类专业

方向的全部 5 位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有:中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持和参与本套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006 年 6 月

前言

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是国家首批精品课程“行政管理学”建设项目成果的集中体现,是国家精品工程建设的重要成果之一。

行政管理学是一门研究内容丰富、研究范围广泛、研究方法多样、应用性强的交叉学科,该学科既吸收了政治学、管理学以及经济学等学科的研究成果,又有自身特有的研究对象和发展规律。

从理论层面看,多年来,无论在引进、翻译发达国家的经典理论方面,还是在对本土化行政管理学规律的研究方面,我国行政学界都取得了可喜的成就,形成了一大批相关的论著。行政管理学的发展欣欣向荣,硕果累累。从实践层面看,改革开放以来,特别是进入21世纪之后,我国政府管理进入了一个崭新的历史发展时期,我们经历了由计划经济向市场经济的伟大转变,又面临“入世”及融入国际经济发展大潮的历史机遇。改革促进了我国行政管理实践的发展,也促进了人们对行政管理科学化的理性思考。

本书立足于培养学生分析问题和解决问题的能力,立足于提高我国行政管理的理论研究水平。在知识陈述上,力求简洁明了;在内容安排上,力求完整统一;在体例布置上,力求新颖实用。同时,本书结合各章节的内容,增加了兼具知识性和启发性的案例材料,以供学生进一步思考和研究。

本书由娄成武主编。写作分工如下:娄成武编写第一、五、八、九、十七章,杜宝贵编写第二、三、四、六、十、十三、十四、十六章,孙萍编写第七、十一、十二、十五章。全书由娄成武统稿、定稿。

本书编写过程中学习、参考、借鉴了行政学界同仁们的宝贵研究成果,在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢!本书编写过程中更得到了高等教育出版社各位编辑和东北大学文法学院公共管理系各位老师的大力支持,在此一并表示衷心的感谢!

由于作者的水平有限,书中难免有疏漏之处,敬请行政学界前辈、同仁和广大读者不吝指正。

娄成武

2009年9月10日于沈阳

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政管理学的基本范畴	1
第二节 行政管理学的研究内容、方法和特点	14
第三节 行政管理学的演进	17
第四节 我国行政管理学的历史与现状	23
第二章 行政管理原理	29
第一节 行政管理原理概述	29
第二节 体制上的封闭原理	32
第三节 能位原理	34
第四节 弹性原理和权变原理	36
第五节 可比性原理	38
第六节 优化原理和效益原理	40
第三章 行政环境	47
第一节 行政环境概述	47
第二节 行政环境与行政管理的关系	52
第三节 我国现阶段行政环境的主要特点	55
第四章 行政职能	64
第一节 行政职能概述	64
第二节 行政职能体系	66
第三节 行政职能转变	72
第五章 行政组织	89
第一节 行政组织概述	89
第二节 行政组织的类型与结构	94
第三节 行政组织理论	100
第四节 行政组织编制管理	102
第六章 人事行政	118
第一节 人事行政概述	118
第二节 人事行政的历史发展	124
第三节 国家公务员制度	133

第七章 行政领导	150
第一节 行政领导概述	150
第二节 行政领导者的职位、职权和职责	155
第三节 行政领导者的素质结构	157
第四节 行政领导的方法、方式和艺术	162
第五节 我国的行政领导体制	167
第八章 行政决策	175
第一节 行政决策概述	175
第二节 行政决策体制	181
第三节 行政决策的基本程序与模式	184
第四节 行政政策	188
第九章 行政执行	200
第一节 行政执行概述	200
第二节 行政沟通	207
第三节 行政协调	211
第四节 行政控制	213
第十章 行政监督	218
第一节 行政监督概述	218
第二节 国外的行政监督制度	223
第三节 我国的行政监督制度	229
第十一章 行政管理法制	243
第一节 行政管理法制概述	243
第二节 行政立法	251
第三节 行政执法	258
第四节 行政诉讼	261
第十二章 行政方法	270
第一节 行政方法概述	270
第二节 传统行政方法	272
第三节 定量行政方法	278
第十三章 行政文化	289
第一节 行政文化概述	289
第二节 行政伦理	291
第三节 行政责任	294
第十四章 行政机关管理	304
第一节 行政机关管理概述	304

第二节 行政机关管理的主要内容	309
第三节 机关管理的科学化	318
第十五章 财务行政	325
第一节 财务行政概述	325
第二节 财政收入管理	327
第三节 财政支出管理	335
第十六章 行政效率	344
第一节 行政效率概述	344
第二节 行政效率的测定	349
第三节 提升我国国家机关行政效率的措施	355
第十七章 行政发展	362
第一节 行政发展概述	362
第二节 行政发展的前景与趋势	366
第三节 行政管理向政府治理的转向	371
参考文献	389

第一章 绪 论

本章要点

行政管理学作为一门独立的学科已走过半个多世纪的历程。在西方发达国家,行政管理学已发展成为政治学、法学、社会学、心理学、统计学、管理学等多种学科互相交叉、互相渗透的综合性学科。在我国,随着我国社会主义现代化建设事业的深入发展和改革开放的全方位进行,行政管理学在进行行政改革和实现行政管理科学化的过程中起着越来越重要的作用,行政管理正经历着前所未有的蓬勃发展时期。本章重点掌握:行政管理学的基本范畴、行政管理学的特点、行政管理学的历史发展以及我国行政管理学的发展现状等。

第一节 行政管理学的基本范畴

一、行政的含义

行政管理学是研究行政管理活动规律的科学。虽然行政管理活动自国家产生以来就已经存在,但把它作为一门独立的学科来研究、发展,只有近百年时间,因此,要明确行政管理学的研究对象及其内容,首先需要弄清楚行政及行政管理的基本含义。

“行政”一词,在中国古已有之。它是随着国家的产生而产生的,是国家的一种基本职能形态。《史记·周本纪》曾记载:“成王少,周初定天下,周公恐诸侯畔周,公乃摄行政当国”。在西方,行政一般理解为国家事务的管理活动。但由于西方历史上早期的哲学与政治学是没有分离的,近代虽已分离,但仍有许多哲学家、政治学家、行政学家根据不同历史时期、不同国家和地区的政治历史和实践,从不同角度来理解行政,以致这方面的解释迄今仍无统一的定义。主要有以下几种不同的解释:

(一) 孟德斯鸠的三权分立理论

法国启蒙思想大师孟德斯鸠根据政府分工及其组织结构的情况把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类,并主张这三种权力由三个独立的部门掌握,以

使其互相制约和平衡。他的主要著作《波斯人信札》、《论法的精神》对当时政界影响很大。他说:“当立法权和行政权掌握在同一个人或同一个机关手中时,自由便不复存在。”以后的一些西方学者以此理论为基础,认为“行政乃是政府行政机关所管辖的事务”。在倡导三权分立的国家中,立法是制定法律,行政是执行法律,司法是维护法律。这种解释虽十分明确,但范畴过于狭隘,有一定局限性。事实上,在现代国家政治生活中,行政机关也有部分立法提案权和制定部门法规的权力,而立法机关、司法机关同样也存在人事、财务等方面的行政事务。

(二) 古德诺的《政治与行政》

西方早期的一些政治学家和行政学家把政治与行政相分离,从政治与行政的不同功能来解释行政,认为政治是国家意志的表达,主要指国家政策的制定;行政是指国家意志的执行,主要是指国家政策的执行。如美国学者古德诺(F. J. Goodnow)在他的名著《政治与行政》一书中明确提出国家功能两分法,认为,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”,前者谓之政治,后者称之行政。这种把政治与行政相分离的说法因不符合国家政治生活现实状况,而受到人们的普遍怀疑。在实际中,政治与行政之间存在着内在的不可分割的联系,任何行政活动都不能脱离政治,与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的。

(三) 泰罗及其同代人的管理理论

在19世纪末20世纪初,随着管理理论的发展与完善,有人提出要用企业精神改造政府,也有人提出要以企业管理思想来指导政府工作,并把企业管理方法推行到政府管理中去。为此,西方学者把“科学管理之父”泰罗(Frederick W. Taylor)等人的科学管理理论和原则引入行政管理研究中,从管理的特点和功能方面说明行政的含义。如美国学者怀特(Leonard D. White)在其1926年所著的《行政学导论》一书中说:“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,“行政乃是为完成特定的目标而对许多人所作的指挥、协调和控制”;美国学者费富纳(John M. Phiffner)在1930年出版的《行政学》一书中也有类似的论述:“行政就是由一些人的协调的努力所构成,以使政府的工作得以做成”。

(四) 有关行政管理的其他记述

从上述各种理论的陈述中可见,大多数政治学家和行政学家认为,行政是一个广含义、多功能的概念,应该多方面、多层次地释义行政。如从政府的角度看,行政是国家行政机关推行公务的活动;从政治学的角度看,行政是民意的实行,国家意志的执行;从管理学的角度看,行政是以集体的努力与合作完成共同任务的活动和艺术;从行为科学的角度看,行政是由与行政活动有关的人的行为所构成的,人的行为动机以及社会环境对人的行为的影响是行政的内在要素。

西方学者对行政的各种释义和分析,对我们了解什么是行政有重要参考价值。但值得注意的是,上述各种解释都回避或忽视了一个根本问题,即行政的阶级属性问题。马克思在自己的著作中也提到行政一词,认为:“行政是国家的组织活动”。西方学者所说的行政是公共事务的执行或管理,实质上就是国家事务的执行,是国家意志的贯彻和执行,而国家总是代表某个阶级利益和意志的国家,国家意志应是政治的集中表现。因此,行政是国家的行政,是阶级的行政,它总是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的,是阶级统治的一种工具。世界上不存在无阶级的国家,更不存在超阶级的行政。

由于行政是国家职能,所以我们在理解行政的含义时,还需要注意社会主义国家的特点。社会主义国家在管理社会经济生活方面的作用超过其他任何一种类型的国家。社会主义国家的行政管理既包括行政机关的自身管理,也包括国家通过行政机关对政治、经济、文化、教育和其他社会生活等各方面国家事务的管理。另外,社会主义国家不实行三权分立,这是由我们国家的阶级属性决定的,我国的国家机关是按照“议行合一”和民主集中制组织原则建立的。我国的国家机构设置,按照宪法规定,包括国家权力机关、国家行政机关、国家审判和国家检察机关。国家行政机关等是由国家权力机关选举产生、授权并受其监督的。除行政机关的行政管理活动以外,其他国家机关也存在着行政组织及其活动。因此,社会主义国家行政的内涵比西方国家要更宽泛一些。

另外,在对行政进行定义时,还应注意:行政虽然也是一种管理活动,但它同非行政性的管理活动,如经济组织的管理活动有着显著的区别,即国家行政是一种以强制力为后盾的管理,一切行政活动均以法律为依据,要依法行政。国家行政机关的组织形式、职能、权力、责任,国家行政机关工作人员的职责、权利、义务,国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方式、方法、程序等,都必须以法律为基本依据,不得越出法律规定的范围。从这个意义说,行政是凭借国家法定的权力依法管理国家事务的活动,而经济组织的管理活动是在守法的前提下,以追求经济利益最大化为目标,一切管理活动都服务和服从于这一目标。

综上所述,在西方,行政是指国家政府机关和其他行政组织,依据国家法律和运用国家法定的权力,为实现国家的社会目标和统治阶级的利益,对社会事务所进行的一系列组织和管理活动。而社会主义国家的行政则是社会主义国家政府机关和其他行政组织,依据国家法律和运用国家法定的权力,为实现国家的社会目标,对国家政治、经济、科学、文化、教育、卫生等各方面社会事务实施科学管理的活动。

二、行政管理及其构成要素

管理是人类社会的基本活动之一。只要人类及人类社会组织存在,就必然会有管理。管理无处不在,小到一个家庭、一个团体,大到整个国家和社会,都有管理问题。管理存在于国家社会生活的各个方面,而各种国家社会事务管理实际上都存在着行政管理。因此,行政管理的对象具有广泛性,它不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务的管理,而且包括以巩固和完善国家组织、维护和发展国家利益为目的的国家重大事务的管理,以及旨在为发展社会的经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会公共事务管理。

行政管理的范围和对象的广泛性,决定了其构成要素的特殊性。一般来说,行政管理由以下五方面的基本要素构成:

(一) 行为要素

行政行为是行政组织及行政人员为达到行政目的或完成行政任务而做出的行政决策、制定行动计划、传递行政信息、执行行政法规等的行政活动。从具体内容上看,行政行为要素可分为支配的行为要素和行政的实行手续及其技术的行为要素。前者是指决策和执行的最终控制所必需的行政行为,包括计划、组织、指挥、协调、控制等内容;后者属于方法、程序、技术等方面的问题,是指为保证行政管理活动有序进行、达到预期目标和提高行政效率所采用的基本手段、系列步骤和技术方法。不同的岗位、不同的层次的行政行为貌似相同,其实大相径庭,既有区别,又有联系,构成了丰富多彩的行政管理活动。

(二) 人员要素

行政活动实质上是人的活动,要靠人来组织和实施。离开了人的要素,就没有行政管理。在行政管理活动中,人的因素是最富有生机与活力的因素,属决定性因素。国家公务员的任用、调配、等级、薪俸、晋升、奖惩、退職等,就是在行政管理中对人的要素的选择和运用。行政领导者及其所属行政人员的构成和素质,组织中人与人之间的关系,以及组织中所形成的工作氛围等对行政管理活动起着主导作用。

(三) 资金和物材要素

资金和物材是行政管理必需的物质条件。没有足够的资金和必要的设备、工具、材料及其他物品,行政管理活动就无法正常进行。合理地调配和使用既定的资金和物材,是行政管理活动的一项重要内容。目前,在世界范围内兴起的降低行政成本、提高工作效率运动和办公自动化运动,都给行政管理活动中资金和物材的合理支配和使用提出了严峻的挑战,对这一课题需要认真加以研究。

（四）组织要素

目标确定后,组织保障就成为关键因素。同时,组织又是传递行政信息的载体,没有组织行为,就很难达成组织目标。行政管理是一种科学的组织行为,它要通过一定的行政组织将人、财、物、事等进行合理、有效的安排和分配,以实现行政管理目标和提高行政效率。各个层次的行政组织形态和功能,各行政组织之间的沟通关系和网络系统,是组成行政管理的“骨架”要件,在行政管理中起着基础性的作用。

（五）时空要素

现代行政管理十分注重效率或效益,而行政效率与效益在很大程度上体现在时效方面。以尽可能短的时间和最小的劳动成本完成行政任务,是提高行政效率与效益的主要标志。凡成功的行政,都能及时做出决策、采取行动并尽快地达到预定目标。所谓空间要素,是指行政管理的地域环境条件。任何行政管理活动总是在一定的地域空间进行的,不同行政活动所面临的环境条件有极大的差异。这就要求行政管理活动必须因地制宜,从该行政区划内的客观条件出发,确定行政组织的构成和信息沟通渠道,采用适当的行政方法,有效地实施管理。

行政管理与其他管理一样,要求人们正确认识管理现象、管理过程内在的规律性,以达到科学管理之目的。行政管理是一种国家管理,行政管理所涉及的是社会现象领域中的一种特殊社会现象即行政现象。行政管理活动规律是行政现象、行政过程内在的、本质的、必然的联系,它寓于行政管理各要素以及它们相互作用之中。行政活动规律同其他客观规律一样,它不依人们的主观意志而支配着行政活动的发展过程。当人们正确认识并利用它时,行政管理活动就能顺利进行并达到预期目的;反之,行政管理活动就会出现混乱和失误。

由于行政管理活动也是一种综合性的活动,它涉及社会生活的各个方面,如社会政治、经济、科学、技术、文化生活等方面。为此,从事行政管理活动,不仅要认识和利用行政管理活动的自身规律,而且要将反映社会生活各方面的客观规律综合地加以利用。

三、公共行政权力

国家的行政管理是一个管理公共事务的活动过程。政府及其工作人员是这一活动中的主体。这种主体地位的确立是以法律赋予的权力即行政权力为基础的。政府从这种权力地位出发,通过履行特定的职能,实现国家对广泛的社会生活的有效管理。公共行政权力是行政管理中的一个重要范畴。

（一）公共行政权力是一种权力

所谓权力,从广义上讲,是一种社会现象,是一种统治阶级对被统治阶级、国

家对社会、国家对各种组织及人与人之间的支配关系,即权力主体之于权力客体的支配关系。从狭义上讲,权力是一种存在于无形而又实际作用于人们关系、并可以转化为物质存在的力量。也可从另一侧面理解,权力是一种社会关系,这种关系可转化为物质存在的力量或物质的新一种表现形态。

(二) 公共行政权力是一种公共权力

所谓公共权力,根据西方学者的理解,从狭义上说,是一种基于广泛的社会契约、并以现实力量的对比和历史的连续性为条件的、对契约双方均有约束力的权力。他们认为,在资本主义社会政治制度下,即所谓的现代民主社会中,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。从最广泛的意义上说,有学者认为公共权力涵盖一切经过公决而产生、并对决议各方均有约束力的权力。我国很多学者认为,公共权力应是宪法和法律赋予的,推行国家公务的权力。

(三) 公共行政权力是一种政治权力

所谓政治权力主要指国家公共权力。有的学者认为,它是所有权力中最高的权力。其基本特征,一是以宪法和国家武装力量为后盾,因而具有极大的强制力;二是适用于国家行政管理所涉及的每一个领域,即权力范围广大,实际上包括社会生活的每一个方面。从资产阶级政治理论上说,公共行政权力适用的唯一例外,是所谓的“人权”,即人的自然权力。但对“人权”的内涵和外延,不同的国家和民族又有不同的理解和不同的法律规范。而少数发达国家在人权问题上实行双重标准,将本国的价值观强加于他国,从政治学角度上看,这是不能容许的。

公共行政权力作为国家行政管理的基础,其有效性主要取决于两个要素,即合法性、合理性。合法性是公共行政权力的第一要素。在现代国家中,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,其基本含义是指公共行政权力的存在和运用,必须符合国家、民族、国民的利益和有利于社会的发展。

(四) 公共行政权力的实际运用

公共行政权力的实际运用主要是指公共行政权力所特有的实际操作性质。公共行政权力操作不当,必不能实现其合理性,也必有悖于其合法性。从这个意义上可以说,公共行政权力的实际操作及其有效性,是公共行政权力的现实基础。归根到底,行政管理学研究的全部任务,就是要寻求保证公共行政权力有效运用的途径和方法。本书将在相关章节进一步介绍和讨论公共行政权力问题。