

行政学基础

Xingzhengxue

Jichu

公共管理教学与研究丛书

孔凡河 主编

行政学基础

Xingzhengxue

Jichu

公共管理教学与研究丛书

主编 辛编
副主编 马

王菲易 刘晓亮 陈洪连

任萍 孙频捷

图书在版编目(CIP)数据

行政学基础/孔凡河主编. —上海:复旦大学出版社,2012.12
ISBN 978-7-309-09316-2

I. 行… II. 孔… III. 行政学-高等职业教育-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 250492 号

行政学基础

孔凡河 主编

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海浦东北联印刷厂

开本 890 × 1240 1/16 印张 10 字数 238 千

2012 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-09316-2/D · 596

定价:25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	1
第一节 行政与行政学概述	1
第二节 行政学的发展历程	6
第三节 行政学的研究方法	18
【关键术语】	20
【复习与思考】	20
【案例分析】	20
【推荐阅读书目】	21
第二章 行政职能	22
第一节 行政职能概述	22
第二节 政府职能转变	28
第三节 构建服务型政府	33
【关键术语】	38
【复习与思考】	39
【案例分析】	39
【推荐阅读书目】	40
第三章 行政权力	41
第一节 行政权力概述	41

第二节 行政权力的分配	49
第三节 行政权力的行使	56
第四节 依法行政	65
【关键术语】	71
【复习与思考】	71
【案例分析】	72
【推荐阅读书目】	72
 第四章 行政组织	 74
第一节 行政组织概述	74
第二节 行政组织结构与体制	83
第三节 行政组织理论的发展	89
【关键术语】	102
【复习与思考】	103
【案例分析】	103
【推荐阅读书目】	104
 第五章 人事行政	 106
第一节 人事行政概述	106
第二节 人事行政制度	113
第三节 我国公务员制度	118
【关键术语】	128
【复习与思考】	128
【案例分析】	128
【推荐阅读书目】	130
 第六章 行政领导	 132
第一节 行政领导概述	132

第二节 行政领导方法与体制	142
第三节 行政领导者素质	147
【关键术语】	156
【复习与思考】	156
【案例分析】	156
【推荐阅读书目】	157
 第七章 行政决策	159
第一节 行政决策概述	159
第二节 行政决策体制	169
第三节 行政决策程序	177
【关键术语】	192
【复习与思考】	192
【案例分析】	193
【推荐阅读书目】	194
 第八章 行政执行	195
第一节 行政执行概述	195
第二节 行政执行的主要环节	202
第三节 行政执行的评估与控制	209
【关键术语】	217
【复习与思考】	217
【案例分析】	217
【推荐阅读书目】	218
 第九章 行政监督	219
第一节 行政监督概述	219
第二节 当代中国行政监督体系	222

第三节 我国行政监督机制的完善	231
【关键术语】	235
【复习与思考】	235
【案例分析】	236
【推荐阅读书目】	237
第十章 行政效率	238
第一节 行政效率概述	238
第二节 行政效率测评与绩效评估	247
第三节 行政效率与行政公平	256
【关键术语】	266
【复习与思考】	267
【案例分析】	267
【推荐阅读书目】	268
第十一章 电子政务	269
第一节 电子政务概述	269
第二节 电子政务应用平台	281
第三节 电子政务安全管理	294
【关键术语】	309
【复习与思考】	310
【案例分析】	310
【推荐阅读书目】	311
后记	313

第一章 导论

行政学,亦称公共行政学或行政管理学,是一门以国家行政管理活动及其规律为研究对象的学科。行政作为一种管理活动和管理职能尽管古已有之,但作为一门学科的行政学之诞生则是 19 世纪末 20 世纪初的事。每个国家的行政管理都有自己的演进历程,在国家经济社会发展中的地位和作用也各不相同。科学高效的政府管理活动,离不开行政科学的正确指导。在我国改革开放和现代化建设过程中,加强行政管理科学化、现代化研究,对进一步健全科学、民主的组织体制和决策体制,提高政府管理效能,降低行政成本具有重要意义。

第一节 行政与行政学概述

一、什么是行政

行政(Administration)作为国家的一种管理职能形态并非从来就有,它是随着国家的形成而产生的。在我国“行政”一词最早出现在《史记》中,《史记·周本记》典籍里有“周公、召公二相行政”的记载。这里讲的行政,就是施政、为政的意思,即国家处理政务。在西方,最早提出行政概念的是古希腊著名哲学家亚里士多德。

到了现代,西方学者根据不同历史时期、不同国家的政治结构和政治实践,从不同的角度界定行政,赋予其不同的内涵。概而言之,大体有如下观点。

(一) 从“三权分立”的角度界定行政的范围

法国启蒙思想家孟德斯鸠(Montesquieu)认为,管理国家事务的活动分为三种,即立法、司法和行政。相应的立法权、司法权和行政权三种国家权力,由三个各自独立的国家机关分别掌握,以使其相互制约与平衡。学者们以此理论为基础,提出行政就是与立法、司法并立的三种国家管理活动的一部分,是政府行政机关所管辖的事务。行政权自然是与立法权和司法权并立的三种国家权力之一。这种解释虽然有其合理之处,但对行政的界定过于狭隘,不完全符合现代行政的实际情况。将权力结构制度化,虽可以减轻或防止公共权力的个人化、减少权力寻租现象,但这种理论上的设计与实际上的执行之间存在一定差距。现代国家中,行政权力有日益膨胀的趋势,愈来愈凌驾于立法权和司法权之上,行政机关也参与立法。因此,这一观点不能完全反映行政的实际功能。

(二) 从政治与行政“二分法”的角度释义行政

政治与行政分离是行政学产生的主要推动力。美国学者托马斯·伍德罗·威尔逊(Thomas Woodrow Wilson)和F·J·古德诺(Frank Johnson. Goodnow)都主张政治与行政分离^①,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。”^②国家意志的表达就是“政治”,而国家意志的执行就是“行政”,此即政治与行政“二分

① 齐明山主编:《行政学导论》,中国人民大学出版社2006年版,第2页。

② 〔美〕F·J·古德诺:《政治与行政》,王元译,华夏出版社1987年版,第21页。

法”。在他们看来,“政治”是国家在重大而且带普遍性的事项方面的活动,是国家意志活动的领域,主要涉及国家政策的制定;“行政”是国家在个别和细微事项方面的活动,是指实现国家目的的方法和技术,主要涉及国家政策的执行^①,因此,政治没有必要干涉行政。实际上,政治与行政是密不可分的,没有脱离行政的政治,也没有脱离政治的行政。

(三) 从管理的功能的角度来阐释行政

有的学者从管理的特点和功能的角度阐释行政的内涵,认为一切管理活动都是行政。如美国早期的行政学家 L·D·怀特(Leonard D. White)认为,行政是为达到某种目的而实施的指挥、协调和控制等行动^②。而 J·M·费富纳(John M. Pfiffner)也有类似的观点,声称行政就是指由一些人的协调努力,使政府的活动得以实现。这一说法把行政等同于管理,没有反映出行政的本质特征。诚然,一切行政都是管理,但这并不意味着一切管理都是行政,行政是管理的组成部分之一。“一切管理都是行政”的界定过于宽泛,抹杀了行政与管理两者的区别,没有揭示出作为国家管理活动的“行政”的本质特点。

综上所述,我们认为,行政或称公共行政、行政管理,是指国家行政机关为实现社会公共利益,在宪法和法律许可的范围内,运用国家法定的权力,通过制定和实施公共政策,对国家事务、社会公共事务以及政府自身事务进行管理与服务的活动。这个界定包含以下几个方面的内容。

1. 行政管理的主体是国家行政机关

国家行政机关具体包括国家行政系统中的中央政府和地方各

① 张永桃主编:《行政学》,高等教育出版社 2009 年版,第 2 页。

② [美] L·D·怀特:《行政学导论》,麦克米伦出版公司 1955 年版,第 3 页。

级政府。只有国家行政机关及其工作人员才拥有行使行政管理权的主体资格。

2. 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务以及政府自身事务

国家事务、社会公共事务反映了全体社会成员的公共需求,体现的是整个社会的公共利益。因而,公共事务的实质是公共利益。当然,为了对国家事务和社会公共事务实施有效管理,政府也需要对其自身事务进行管理。

3. 行政管理的根本保障是行政权力

行政权力是行政管理的生命线。为了顺利实现既定的行政目标,政府必须掌握和行使法律赋予的具有强制性的行政权力。否则,行政管理活动就难以有效开展。

4. 行政管理的基本依据是国家的宪法和法律

为了防止行政权力的越轨,保证其有效运行,必须将政府行为限定在宪法和法律的轨道上,政府的任何活动都不能违背和凌驾于宪法和法律之上。因此,行政管理必须是依法行政。

5. 行政管理的基本方式是制定和执行公共政策

行政管理活动实际上是一个制定公共政策和实施公共政策的有始无终、循环往复的过程。只有通过公共政策的制定和实施,才能达到政府管理的目标,最终实现社会公共利益。

6. 行政管理的基本价值取向是公平公正

行政管理的最终目标是满足公共需求,实现公共利益,这就决定了其价值取向是实现社会的公平和公正。当然,这并不排斥行政管理追求效率的取向。成功的政府管理应当在效率与公平之间寻求最佳平衡点^①。

^① 薛冰、梁仲明、程亚冰编著:《行政学原理》,清华大学出版社、北京交通大学出版社2005年版,第6页。

二、行政学的研究对象与学科特征

（一）研究对象

尽管人们对行政学的界定存有争议,但在最基本的方面还是趋于一致的,即都认为行政学又叫行政管理学或公共行政学,是以政府管理活动为基础形成的理论体系,是一门探讨行政管理活动规律的学科。行政学以政府管理活动规律作为自己的研究对象,研究的目的在于构建科学的行政管理体系,提高行政管理的效能,降低行政管理的成本。

（二）学科特征

行政学作为一门有着独特研究对象的学科,具有鲜明的学科特征。

1. 交叉性

行政管理涉及社会生活的方方面面,行政学的研究范畴自然就较为宽泛,它与诸多学科,如政治学、管理学、法学、社会学、经济学、哲学、心理学等密切相关、相互交叉,是一门名副其实的交叉学科。尽管它有自己的研究对象和研究领域,有自己的学科体系,但是,它是吸收、借鉴并利用上述诸学科的理论、原则、方法和视角来进行研究的。

2. 政治性

行政管理活动是国家活动的重要组成部分,必然要为统治阶级的意志和利益服务。因此,行政学不可能脱离政治而进行纯管理技术的研究,它必须将确保政府的合法性作为研究的重点,因而具有鲜明的政治性。

3. 应用性

行政学以政府管理活动为研究对象,它存在的价值在于解决

政府管理的实际问题,涉及诸多管理方法与管理技术问题,具有较强的实践性、操作性和应用性,是一门应用型的学科。

4. 权变性

行政学研究的理论、内容、方法等不是一成不变的,而是随时代的变迁和社会政治、经济、文化与科技的变化而不断变化。行政学正是在这种变化发展中不断丰富、不断完善和不断创新的。

第二节 行政学的发展历程

行政学作为一门政治性、操作性很强的应用型学科,萌芽于19世纪末,形成于20世纪20年代。它是随着近代资本主义的发展而产生的,其产生、发展经历了科学管理时期、行为科学时期、新公共行政学时期、新公共管理运动时期以及新公共服务时期等五个历史阶段。

一、科学管理时期

科学管理时期(19世纪末—20世纪20年代),也称传统行政学时期,是行政学的形成时期。这一时期的行政学深受弗雷德里克·温斯洛·泰勒(Frederick Winslow Taylor)的科学管理理论的影响,研究范式被深深地打上了科学管理思想的烙印,故称科学管理时期。

(一) 行政学产生的时代背景

行政学的诞生是资本主义发展的必然结果。19世纪末20世纪初,随着垄断资本主义的形成与发展,西方社会矛盾日益激化,贫富两极分化,劳资矛盾凸显,经济秩序和社会秩序一片混乱,急

需政府加强干预和调节,实现对社会的有效管理。在这一背景下,自由放任主义逐渐式微,政府干预经济生活和其他社会事务的活动开始增多,政府活动变得日益重要。为了适应社会发展的需要,政治问题的研究在美国得到空前加强。1882年,美国哥伦比亚大学创立了政治学研究院,1903年,美国政治科学学会成立。行政学的产生与政治学的发展密切相关,政治学的快速发展、政治学研究领域的不断扩大,为行政学的产生奠定了理论基础。行政学就是从政治学中分离出来的,是政治学的一个分支学科,政治学与行政学是源与流的关系。

(二) 主要学者及其理论贡献

1. 伍德罗·威尔逊

伍德罗·威尔逊(1856—1924),美国著名学者和政治家,先后曾任普林斯顿大学校长、新泽西州州长和美国第28任总统,也是迄今为止美国历史上“学术地位最高的”一位总统。1887年威尔逊在美国哥伦比亚大学的《政治学季刊》(*Political Science Quarterly*)上发表了《行政学研究》(*The Study of Administration*)一文,力主政治与行政分离,第一次明确提出把行政当作一门独立的学科来进行研究,开行政学研究之先河。

威尔逊认为,政治领域和行政领域完全可以泾渭分明地划分开来,行政人员工作的专业技术性使之独立于政治之外,这样可以减少政党分赃制的弊端。对于政治与行政的关系,威尔逊提出了自己的见解:政治是在重大且具普遍性的事项方面的国家活动;而行政则是国家在个别和细微事项方面的活动。因此,政治是政治家的特殊活动范围,而行政则是公职人员的技术性活动。政治如果没有行政的帮助将一事无成。威尔逊还强调,行政学研究的目标在于了解政府能够适当地和成功地进行什么工作,政府如何才能以尽可能高的效率及在费用和资源方面的尽可能少的成本完

成这些适当的工作^①。《行政学研究》一文被世人称为行政学的开山之作,它的发表标志着行政学的诞生。因此,威尔逊被誉为行政学的开山鼻祖。

2. 弗兰克·古德诺

继威尔逊之后,美国另一位行政学家弗兰克·古德诺(1859—1939)1900年发表《政治与行政》(*Politics and Administration*),对行政与政治的分离理论作了进一步发挥。古德诺从政治与行政的不同作用出发,对政治和行政作出了明确界定。他认为,所有的政府体制中都存在着两种性质截然不同的政府职能,政府体制的这两种职能就是“政治”与“行政”。政治或政策与国家意志的表达相关,行政则与这些政策的执行相关。即使在君主制政府中分工的需要也使区分这两种职能成为不可避免。古德诺政治、行政两分法的观点为创建系统的行政学奠定了理论基础。因此,古德诺也是学术界公认的行政学的重要创始人之一。

威尔逊和古德诺的贡献在于开创了一个全新的研究领域,奠定了行政学的理论基础,使行政学成为一个独立的学科。但当时行政学研究的具体内容还是零散的、局部的、不系统的。而充实、丰富和完善行政学具体内容的工作,落到了以后行政学家的肩上。泰勒、法约尔等管理学家提出了管理效率原则,怀特、魏劳贝、费富纳等通过各自的努力,最终使行政学成为一门完整的学科体系。

3. 弗雷德里克·温斯洛·泰勒

弗雷德里克·温斯洛·泰勒(1856—1915),美国著名的管理学家,科学管理理论的创立者,被誉为“科学管理之父”。科学管理理论强调用科学的方法和标准进行管理,首要目标是提高效率。为达到提高生产效率的目标,泰勒提倡整体观念、系统分析、完善

^① 薛冰、梁仲明、程亚冰编著:《行政学原理》,清华大学出版社、北京交通大学出版社2005年版,第6页。

组织、强化计划、协调合作以及教育培训等一系列科学管理原则^①。科学管理理论对行政学作为一门学科的建立产生了较大影响。科学管理理论的许多原理、原则被吸收、移植到行政学研究之中,并以此来指导行政管理工作。正因如此,行政学的这一时期被称为科学管理时期。

4. 亨利·法约尔

亨利·法约尔(Henry Fayol, 1841—1925),法国著名的管理思想家,管理过程学派的创始人,被称为“一般管理之父”。他从企业行政的角度对科学管理理论进行补充、丰富、完善和修正。他提出五项管理职能说(计划、组织、指挥、协调和控制)和著名的十四项“普遍原则”,如分工原则、纪律原则、统一领导原则、集权原则、等级系列原则、人员稳定原则,首创精神以及团结精神,等等。

5. 马克斯·韦伯

马克斯·韦伯(Max Weber, 1864—1920),德国杰出的社会学家、经济学家、政治学家、人类学家和宗教学家。他在行政学领域最重要的贡献是提出了官僚集权组织理论,被誉为“组织理论之父”。韦伯认为,最理想、最有效的组织形式是官僚集权组织,它是以合理合法的权力为基础,通过法定的职权进行管理,实行层级节制、职业化、专业化、非人格化原则等。韦伯的官僚制组织理论被许多行政组织理论家所继承,称为西方行政学中行政组织理论研究的重要出发点^②。

6. L·D·怀特

L·D·怀特(1891—1958),美国芝加哥大学教授和文官委员会主席,1926年出版了美国第一部行政学教科书《行政学导论》(*Introduction to the Public Administration*)。该书全面反映了传

① 张永桃主编:《行政学》,高等教育出版社2009年版,第10页。

② 同上书,第11页。

统行政学的理论观点,其学术地位不亚于威尔逊的《行政学研究》,对行政学成为一个独立的学科起了重要作用。在怀特看来,行政管理是在完成国家的各个目标过程中对人与物的管理。他十分关注影响行政效率的组织、人事、财务和法规等要素。因此,他把行政学的研究对象分为四个方面:组织原理、人事行政、财务行政和行政法规,并把这些内容作为一个有机整体进行综合考察与分析,对西方行政学的发展产生了重要影响。

7. 威劳贝

威劳贝(W. F. Willoughby, 1867—1960),美国著名行政学家,布鲁金斯学会第一届主席。1927年,威劳贝推出了美国第二本行政学教材《行政学原理》(*Principles of Public Administration*),在该书中威劳贝提出了政府机构活动的一些基本原则,着重阐述了政府管理中的财政、预算和物资管理问题,比较系统地梳理了行政学理论体系。

8. J·M·费富纳

J·M·费富纳(1893—1968),美国南加州大学教授,1930年出版了西方行政学发展史上另一部具有里程碑意义的著作——《行政学》(*Public Administration*)。在该书中费富纳认为,行政就是由一些人通过协调,使政府的工作得以做成,或者说行政就是政府运用科学的方法达成既定目标的一种活动或程序。费富纳深受泰罗科学管理思想影响,从科学管理的角度,采用理论研究的方法,试图从纷繁复杂的行政现象和行政行为中抽象出一些行政原则和方法。

L·D·怀特的《行政学导论》、威劳贝的《行政学原理》和J·M·费富纳的《行政学》三部著作,是西方早期行政学鼎足而立的名著,它们对行政学学科体系的形成作出了不可磨灭的贡献,从此行政学作为一门独立学科的地位最终确定。

科学管理时期的行政学因受科学管理理论的片面束缚,不可