

21 世纪高等院校公共管理系列教材

行政管理学

(第二版)

安仲文 高丹  主编

 PUBLIC ADMINISTRATION

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



21 世纪高等院校公共管理系列教材

行政管理学

(第二版)

安仲文 高丹 主编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 安仲文 高 丹 2013

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学 / 安仲文, 高丹主编. —2 版. —大连: 东北财经大学出版社, 2013. 3

(21 世纪高等院校公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5654-1081-9

I. 行… II. ①安… ②高… 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 (2013) 第 003746 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm 字数: 304 千字 印张: 10 3/8
2013 年 3 月第 2 版 2013 年 3 月第 4 次印刷

责任编辑: 田玉海 责任校对: 贝 鑫
封面设计: 姜 宇 版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-1081-9

定价: 20.00 元

前 言

21 世纪是变革的时代，中国正在进一步融入国际社会，加入 WTO 后体制改革提速，各方面的管理制度全面与国际接轨。

科学地行政，需要行政的科学。行政管理学是研究国家和社会公共事务客观规律，研究国家行政组织，为达到一定目标，依法、有效管理国家和社会公共事务的科学。它源于美国，后来推广到西欧、日本，迄今不过百年历史。改革开放后，行政管理学在中国有了飞速发展，如今在中国，行政管理学已成为社会科学中一个充满生机和活力的独立学科。

本书出版以来，受到了广大教师与读者的欢迎，多次重印。承蒙广大读者的厚爱，作者还收到了很多有益的意见和建议。在此，要感谢使用本书的各院校、教师，感谢给予本书支持的社会各界！与时俱进，可葆长青，因此，结合最新社会时事，本书进行了修订再版，对案例进行了更新，同时对书中的一些细节进行了调整。

本书全面系统地介绍了行政管理学的主要知识领域，特别是对人事行政、行政效率、行政改革等的阐述，立意新颖。全书将中国传统的行政管理思想与国外先进的管理实践紧密结合，重视应用能力的培养。

本书由安仲文、高丹主编，负责全书的总纂和审定。其中，第五、八章由安仲文编写；第一、三、四、十三章由高丹编写；第二、十二章由刘玉娟编写；第六、九章由李宜强编

写；第七、十一章由李黎编写；第十章由时宏明编写。

在本书编写过程中，我们参阅了许多近年来出版的同类教材和著作，借鉴和吸收了国内外众多学者、同仁的研究成果，在此，谨致以诚挚的谢意。由于编写时间仓促，加之编者水平有限，错误之处在所难免，真诚希望得到各位读者与同行的批评和建议，以利于今后改进与完善。

作 者

2013 年元月

目 录

第一章 绪论	1
引导案例	1
第一节 行政管理学概述	2
第二节 行政管理学的产生与发展	12
第三节 学习行政管理学的意义与方法	22
关键概念	26
复习思考题	26
第二章 行政组织	27
引导案例	27
第一节 行政组织概述	29
第二节 行政组织理论	35
第三节 行政组织结构	42
第四节 行政组织优化和发展	53
关键概念	57
复习思考题	57
第三章 行政职能	59
引导案例	59
第一节 行政职能概述	60
第二节 西方行政职能的演变	66
第三节 转型期中国的行政职能	68
关键概念	81
复习思考题	81
第四章 人事行政	82
引导案例	82
第一节 人事行政与公共部门人力资源管理概述	83

第二节 西方国家公务员制度	89
第三节 中国公务员制度及其发展	98
关键概念	115
复习思考题	116
第五章 行政领导	117
引导案例	117
第一节 行政领导概述	118
第二节 行政领导体制	126
第三节 行政领导素质与领导艺术	129
第四节 我国新时期的行政领导	141
关键概念	146
复习思考题	146
第六章 行政决策与执行	148
引导案例	148
第一节 行政决策与执行概述	149
第二节 行政决策	153
第三节 行政执行	161
关键概念	166
复习思考题	166
第七章 行政监督	167
引导案例	167
第一节 行政监督概述	169
第二节 西方国家的行政监督制度	171
第三节 中国的行政监督制度及其完善	177
关键概念	191
复习思考题	191
第八章 财务行政	192
引导案例	192
第一节 财务行政概述	193
第二节 政府预决算管理	199
第三节 预算会计与政府审计	207

关键概念·····	211
复习思考题·····	211
第九章 行政环境 ·····	212
引导案例·····	212
第一节 行政环境概述·····	213
第二节 行政环境与行政管理的互动·····	217
第三节 中国现阶段的行政环境·····	220
关键概念·····	226
复习思考题·····	226
第十章 行政效率 ·····	227
引导案例·····	227
第一节 行政效率概述·····	228
第二节 行政效率的测定·····	231
第三节 行政效率的提高·····	241
关键概念·····	248
复习思考题·····	248
第十一章 机关管理 ·····	249
引导案例·····	249
第一节 机关管理概述·····	250
第二节 机关管理的内容·····	256
第三节 机关管理现代化·····	264
关键概念·····	269
复习思考题·····	269
第十二章 行政法制 ·····	270
引导案例·····	270
第一节 行政法制概述·····	271
第二节 行政立法·····	275
第三节 行政执法·····	281
第四节 行政司法·····	288
关键概念·····	294
复习思考题·····	294

第十三章 行政改革.....	295
引导案例.....	295
第一节 行政改革概述.....	296
第二节 当代西方国家行政管理改革.....	299
第三节 中国的行政管理改革及发展趋势.....	309
关键概念.....	321
复习思考题.....	322

第一章

绪论

引导案例

中共十八大引境内外媒体高度关注

2012年11月8日，中国共产党第十八次全国代表大会开幕，会期7天，于11月14日闭幕。大会选举产生了新一届中央委员会和中央纪律检查委员会。11月15日上午，新一届中共中央政治局7位常委与中外记者见面。境内外媒体对十八大高度关注，从10月9日开始受理采访申请到11月2日24时报名结束，十八大新闻中心共受理境外记者报名采访人数1704人，比十七大时的1146人多约50%。中外记者报名采访总人数达2732人，创历次全国党代会记者人数之最。会后，境内外媒体对新晋常委及新的人事变动做了大量跟踪报道。

【思考问题】

1. 为什么十八大受到比以往高很多的关注？在当今政治经济体制改革的大背景下，十八大有何特殊的意义？
2. 新一届中共中央政治局常委人数为7人，上一届为9人，你怎样看待这一变化？

行政管理是随着国家和政府的出现而出现的，作为一种管理活动，它历史悠久，而作为一门独立的学科，行政管理学则居于新兴学科之列。政府的行政管理活动对于促进社会发展和推动社会进步起着越来越重要的作用。

第一节 行政管理学概述

一、行政和行政管理的含义

（一）行政的本质

“行政”一词，中国古籍早有记载。《左传》中记有“行其政事”，“行其政令”；《史记》中记有“周公行政七年”，“公乃摄行政当国”，等等，其含义是执掌国家政权，推行政府法令，管理社会事务。在国外也早有“行政”一词，古希腊学者亚里士多德在《政治学》一书中指出：一切政体都有三要素，即议事机能、行政机能和审判机能。现代英语中的“administration（行政）”就来自拉丁文 *administrare*。到近代，一些西方学者从不同角度对“行政”一词进行了解释，如美国学者魏洛毕认为“行政是政府部门所管辖的事务”；怀特认为“行政乃是为完成或为实行一个政权机关的政策而采取的一切运作”；孟汉认为“行政是在法律范围内执行公务”；马叶尔认为“行政是实现国家政治目的的活动”；西蒙认为“行政是若干人为达到共同目的所作的集体行动”；狄马宛认为“行政是在研究人民期望政府做些什么事情以及如何使这些事情做得成功”。考察西方学者的理论观点，我们发现，尽管对行政的理解和表述有多种，但概括起来大致是从以下3个角度对现代意义上的“行政”予以定义：

第一，从政治和行政的关系加以定义。这一观点主张“政”和“治”（“行”）分离，将政治与行政分属于不同的领域，将其看做可以分割开来的一个总的过程中的两个不同阶段。他们认为在一切政治制度中，只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行，并认为政治的领域是国家意志的表达，是公共政策的制定，而行政管理则属于对国家政策和法律的执行。这便是著名的政治与行政二分法说，其与1883年

美国政府以功绩制为主要内容，以政务官和事务官的分离为主要形式的近代文官制度的确立有着直接而密切的联系。美国学者威尔逊（(Thomas W. Wilson, 1856—1924)）和古德诺（Frank J. Goodnow, 1859—1939）最先提出了这一观点。

第二，从“三权分立”角度出发，从政府的组织结构加以定义。众所周知，西方现代资本主义国家是按照“三权分立”的原则建立起来的，立法、司法、行政三者分权制衡。因而，从这一点出发，西方学者形成了关于行政的“大政府”与“小政府”两种观点。小政府的观点将行政看成是除立法、司法以外行政机关的事务。认为行政就是政府组织中的行政部门管理自身内部事务和社会公共事务的活动。例如，美国行政学者魏洛毕认为“行政是政府组织中行政机关管辖事务的活动”。大政府的观点则认为，行政是包括立法、行政、司法三大部门在内的政府机构管理社会事务的活动。再如，美国行政学者菲利克斯·尼格罗和劳埃德·尼格罗认为，行政“包括所有三个部门——执行的、立法的和司法的——以及它们的相互作用”。

第三，从管理的职能角度加以定义。19 世纪末和 20 世纪初，由于科学技术和生产的发展，资本主义国家在工商企业发生了“科学管理”革命。美国的泰罗在他撰写的《科学管理原理》中主张分工协作，增强计划性，实行标准化，培训职工，规定定额和实行差别工资以挖掘潜力，提高效率。在这一背景下，科学管理的理论也逐渐被引进到国家行政管理部门。有学者便从科学管理的功能、要素、宗旨来解释行政的含义。美国学者古立特将这一活动过程进行了具体分解，提出著名的 POSDCRD 七职能说，即计划（planning）、组织（organizing）、人事（staffing）、指挥（directing）、协调（coordinating）、报告（reporting）和预算（budgeting）。

以上对行政的各种认识可以说是不同的研究途径所致，因此每一种定义必然都有其合理的部分，但同时也必然存在着不足和缺陷。第一种定义在提出后不久就招来异议，显然，国家意志的表达功能和执行功能是相互渗透，难以截然分开的，但是，这一定义还是指出了行政与政治相比较所具有的地位，这也是现代西方公务员制度（尤其是政治中立制度）的一个重要理论基础。第二种定义指出了行政管理的主体（尽

管对这一主体的确切身份有争议)，但对行政管理的客体的说明比较含糊。第三种定义从技术角度去理解和研究行政活动，但同时也忽略了行政管理作为一种特殊形式的管理活动的这一基本立足点。

马克思主义向来注重对国家问题的研究。马克思曾指出：“行政是国家的组织活动。”这一著名论断揭示了行政与国家紧密联系并以对国家事务的组织管理为活动内容的本质特征。行政是人类社会发展到一定阶段，随着国家的产生而产生的。在原始社会，人类就有初步的社会管理活动。那时，公共的事务由部落成员按习俗、惯例处理，社会秩序靠传统力量维持，没有专门的管理机构和管理人员。后来，随着社会经济的发展，出现了阶级，管理公共事务的权力属于在经济上占统治地位的阶级的代理人即官吏掌管，这就出现了国家。“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力”，因此，与人民大众分离的公共权力的出现，意味着国家的产生，也就是行政的开始。国家是有阶级性的，行政实现国家的意志，其性质必然由国家的阶级性所决定。由于国家的管理职能具有二重性，既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。因此，行政与政治是不可截然分开的，只有把行政与国家的阶级性联系起来才能认清行政的本质。

综上所述，行政是一个内涵丰富的概念，应从综合的角度，多层次地、全面地对其进行阐述。在对行政的理解上，马克思主义的观点应该成为我们科学地把握行政概念的指导。

1. 行政是国家活动

行政是一种国家活动，不是一般机关、组织、团体、单位的活动。国家是阶级矛盾不可调和的产物，是—定阶级进行政治统治和社会管理的工具。作为国家活动的行政就是管理国家事务和社会公共事务的活动，因而理所当然地不仅要执行国家的权力，而且也要代表在国家中占统治地位的阶级的意志和利益。离开国家来看行政，显然是错误的。

2. 行政是国家的社会管理活动

行政不是国家所有的活动，国家活动包括政治统治和社会管理不可分割的两个方面。一般而言，国家立法活动表达统治阶级的意志，较多地显示政治统治的作用。与国家的立法、司法等其他活动相区别，行政

以组织管理为活动内容，这种组织活动的主体主要是国家行政机关，更多体现为通过对国家事务的具体管理来实现统治阶级的意志；将反映国家意志的法律、法规、方针政策等付诸实施；组织人力、物力等实现既定目标，追求的是高效率。这有别于夺取政权、改变阶级结构、建立并巩固政权等政治活动。

3. 行政是活动过程

行政是一个活动过程，不是孤立、静止的。活动要有运行机制、程序、方式、方法等。行政就是国家行政机关通过领导、计划、组织、协调、控制等一系列环节和手段而展开与运作的活动过程。

概而言之，我们可以认为，行政是国家行政机关运用国家权力，为实现统治阶级的意志和利益，依法通过领导、计划、组织、协调、控制等环节和手段对国家和社会事务以及自身的运行所进行的一系列管理活动。在这里，主体是国家权力机关的执行机关，即行政机关，也就是从中央到地方的各级政府；客体是国家事务、社会公共事务及行政组织的内部事务。它不是对社会某一部门、某一方面的管理，而是对包括政治、经济、文化、教育、卫生、军事、财政、金融和其他社会事务的整个行政事务的管理。其原则是以法律为准绳，依法行政。其程序是动态的，是通过领导、计划、协调、组织、控制等一系列环节、手段进行活动的过程。

（二）行政的特点

行政与一般管理相比较有以下特点：

1. 活动性质不同

一般管理活动一般不具有政治性，而行政活动的性质由国家性质决定，它具有政治性与社会性相统一的特征，行政执行统治阶级的意志，其活动必然带有阶级性或具有阶级意向性，即主观上是为了维护阶级统治，而客观上维持了社会秩序，促进社会经济发展，有利于公众，服务于全社会。

2. 活动范围不同

管理的范围十分宽泛，从个人到社会，从地面到天空，从物质文明到精神文明，凡人类涉足的领域几乎都离不开管理。而行政管理是管理系统中的一个子系统，是以行使国家行政权力为界限的范围内的活动，

超越权限的管理无效。

3. 活动时限不同

所谓管理，就是把人、财、物等资源，通过运用计划、组织、领导和控制等方法来完成既定的组织目标的过程。管理时限较长，它是一种随人类群体活动开始就具有的，并且与人类社会并存的活动。行政是人类社会发展到一定阶段，随着国家产生而开始的活动，比管理的时限短得多。

（三）行政管理的界定

一般认为，行政与行政管理两个概念没有根本区别，可以互换使用。目前行政学界对二者细微的差别有不同看法，有的认为行政层次较高，侧重总的方面，而行政管理层次较低，侧重具体运行活动。还有人认为，行政管理是管理的一个子系统，与其他方面的管理诸如经济管理、文化管理等层次相同，称行政管理更为贴切，但二者并没有本质区别。此外，我们所说的行政管理有时又被称为“公共行政（public administration）”，它突出强调了行政管理的一个重要特征——公共性，这是行政管理与其他管理的一个重要区别，也是行政管理学最需要着力探讨的领域。正如徐颂陶、徐理明主编的《中国公共行政》一书所言，选用公共行政之名“是为了更贴切地体现我国政府管理的本质特征”。

在我国，行政管理是指作为国家最高权力机关（全国人民代表大会）的执行机关的各级人民政府的工作。需要指出的是，在企业和事业单位中，也有使用行政和行政管理概念的情况。例如，许多有关国民经济的重要行业，一些属国家所有的大中型企业、事业单位，其领导者由国家行政主管部门任命或聘任，并对国家负责，它们具有相当于国家行政人员的公职身份和待遇，其下属管理机构的管理人员称为行政管理人员，他们所从事的工作称为行政管理工作。显然，这里说的行政或行政管理仅就这些单位自身的“公共事务”的管理而言。与政府管理的国家公共事务和社会公共事务并不是同一范畴的概念。因此，为便于说明现实中复杂的行政管理现象，行政管理也就有广义和狭义之分，仅指政府所从事的行政管理称为狭义行政管理，而包括企业、事业和其他单位的行政管理则称为广义行政管理。两者在某些管理原理上有共通之处，但管理的性质与特点又存在重大的区别。本书使用的是狭义行政管

理概念。

（四）行政管理学的特点

行政管理学又称行政学，在国外亦称公共行政学、公共管理学、国家管理学等。它是探讨行政管理活动的规律、研究如何搞好行政管理的科学，是社会科学中的一门独立学科。行政管理学研究的目的在于建立科学的行政管理体系，提高行政管理的效能。也可以说，行政管理学是研究国家行政组织依法对国家政务和社会公共事务进行有效管理规律的科学。对行政管理学可以从以下特点去进一步认识。

1. 阶级性与社会性

行政管理是与国家同时产生的社会现象，它是客观存在的，有着不以人的意志为转移的规律，这是行政管理学研究的前提依据。行政管理学要研究行政管理的一般规律，但行政的性质由国家性质决定，因而行政管理的理论、原则、方法归根到底是为一定的统治阶级服务，而且也是从统治阶级的管理实践中概括出来的，不可能不带有阶级的特点。但是，管理活动有其自身的规律，管理活动规律的原理、原则和方法则具有普遍适用性，在不同社会制度国家的行政管理活动中都具有指导作用。因此，行政管理具有阶级性和社会性。我们在不排斥吸收、借鉴国外的研究成果的同时，应看到不同性质和类型的国家其行政管理有各自的特性，因此要注重对本国行政管理特殊规律的研究，以指导实践。

2. 客观性和实践性

行政管理学研究的目的在于，针对实际、找寻规律、指导实践，以提高行政管理的有效性，实现行政高效率。行政管理的概念、范畴、原理、原则都是从复杂的行政行为和行政现象中概括出来的，它以客观事实为依据，进行概括、总结、提高，上升为系统的理论知识体系，客观地反映行政现象背后的内在规律，因此具有客观性。但作为一门应用科学，它的知识具有高度的实用价值，它可以较直接地应用到行政管理的实践中去，为行政管理提供科学的指导和科学的方法，指导和规范行政管理活动，提高行政管理水平，因而具有很强的实践性。

3. 综合性与交叉性

行政管理学是综合了哲学、政治学、法学、管理学、社会学、心理学、决策学、信息学、人事管理学等多种学科的有关知识基础上发展起

来的，与这些学科既有联系又有区别，是一门综合性、交叉性的学科。现代行政学的内容包含了许多学科的理论知识和实践经验，在吸收各门学科知识的基础上，对行政现象作系统研究，是一门独立的、完整的学科。

二、行政管理学的研究内容及与其他学科的关系

（一）行政管理学的研究内容

行政管理学是一门发展中的学科，随着社会的发展和进步，国家机关和企事业单位的职能、管辖范围、工作方法、机构设置等，都在不断地变化。行政管理学的理论不是僵死的教条，它根据社会实践、管理工作的经验教训，不断提出新的理论来丰富和发展，以适应时代进步和社会发展的需要。近百年来，行政管理学的理论原则、技术方法都在不断地创新，行政管理学的内容也在不断发展。行政管理学的研究主要涉及下列 18 个方面：

1. 行政管理学史。行政管理学史研究行政管理学学科的发展历史，了解行政管理学的起源、形成、发展和改革的全过程，从中总结规律以借古鉴今。

2. 行政原理。行政原理研究行政管理的一般原理，也就是关于行政学的理论和方法的原则、概念和范畴的逻辑体系，作为各级行政机构采取行政措施的基本准则，同时也为进一步开展行政管理学的研究奠定坚实的基础。

3. 行政领导。行政领导是整个领导系统的一部分，是组织和管理国家行政事务的重要管理活动，在国家行政管理中处于极其重要的地位。研究现代行政领导职能、程序、类型、方法、艺术和行政领导者的素质，是实现行政管理目标的关键。

4. 行政组织。行政组织是一切行政机关相互关联的综合体，它是整个行政管理系统的“心脏”。研究行政组织的内容包括行政组织的结构、有效组织的设计原则、组织中的职位设置、组织中的信息传递及组织系统。行政组织的完善与否在行政管理中占重要地位，是影响行政效率的重要因素。研究行政组织对我国领导体制和行政机构改革具有重要指导意义。

5. 行政决策与执行。行政决策与执行的正确与否，直接影响着行