

XingZheng GuanLiXue AnLi JiaoCheng

行政管理学

案例教程

[第二版]

江超庸 主编
黄丽华

中山大学出版社

行政管理学案例教程

(第二版)

江超庸 黄丽华 主编

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学案例教程/江超庸, 黄丽华主编. —2 版. —广州:
中山大学出版社, 2006. 9

ISBN 7-306-02753-0

I. 行… II. ①江… ②黄… III. 行政管理-案例-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 087154 号

责任编辑: 徐镜昌

封面设计: 方 竹

责任校对: 陈 霞

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

编辑部电话 (020) 84111996, 84113349

发行部电话 (020) 84111998, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: (020) 84036565

印 刷 者: 广州市番禺区市桥印刷厂

经 销 者: 广东新华发行集团

规 格: 850mm × 1168mm 1/32 14.75 印张 366 千字

版次印次: 2001 年 2 月第 1 版 2006 年 9 月第 2 版 2006 年 9 月第 9 次印刷

定 价: 25.00 元 印数: 31001 ~ 34000 册

本书如有印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系调换

本书第一版曾获：

- 第五届全国高校出版社优秀畅销书一等奖
(2002年9月)
- 广州市党校系统第一次优秀科研成果二等奖
(2001年10月)
- 广东省党校系统第四次优秀科研成果三等奖
(2002年12月)

内 容 简 介

这是一本把行政理论与行政案例融于一炉，把知识传授与实践启发紧密结合，立足于简洁而有效地传授行政管理基础知识和最新研究成果的行政管理学教程。全书依照政府功能运行的逻辑顺序，分为政府任务、政府建设、政府运作和政府保障四编。每编按专题分章，按章选配案例，依托案例和知识点设计思考题，力求理论逻辑、行政实践与学习需要的统一，能同时向读者提供行政理论知识、实证研究资料和学习思考向导。

本书特别方便各院校运用案例教学法实施教学，适用于各大专院校作为行政管理的公共课教材或学习参考书，适用于党校、行政院校作为培训党、政领导干部的教材。本书也可作为一般读物，有利于学习者理论联系实际地系统学习、了解行政管理知识；有利于公众研究探讨政府行政管理的问题和提高参政议政的能力。

序^①

夏书章

案例（个案）分析法在管理学等学科领域的学习研究中，是由来已久和行之有效的最基本和重要方法之一。对于行政管理学的教学研究工作，也是如此。后者由于在我国中断其教研活动达30年之久，恢复或重新开始作为一门学科的建设和发展，也还不到20年。比较而言，行政管理学的案例教学，至今尚属薄弱环节。因此，江超庸同志编著的《行政管理学案例教程》一书的出版，应当认为是在对加强这方面所进行的努力而作出的一次新的尝试。可喜、可贺。

据了解，编著者具有在党政机关工作十多年的实践经验，在党校、行政学院担任教学任务也已有十多年的历史。这对从事案例教学提供了有利条件。因为案例分析必须从实际出发，来不得把理论原则简单地生搬硬

① 这是夏书章教授为本书第一版所作的《序》。

套。光只是在纸上谈兵不行，隔靴搔痒也搔不到痒处。理论联系或结合实际，需要把理论和实际都能够吃透，这就有一个不断提高两方面素养的问题。理论观点在更新，实际情况在变化，应用学科的生命力更在于学以致用、学而能用，用得适宜、恰当。怎样才能发挥案例教学法的作用，便可想而知。

《教程》的“内容简介”和“前言”是切合实际的。关于全书的结构、体系、内容和方法等，这里没有必要复述。总的印象是编著者已注意到尽力创新，并且在不少地方确实有新意。例如，强调把行政管理视为有的而发、有果而终、有特殊约束和规范的功能活动过程；选择以理论要义+行政案例+思考诱导的方式编选学习内容；重视有利于知识向能力的转化；对行政管理学的不少关键问题进行了新的概括和阐述；等等。这些都表明编著者力图对学科的建设和发展作出自己的贡献，体现了他的敬业和乐业精神。

案例教学中所用的案例，固然要在内容方面精心设计和编制，做到精益求精；与此同时，还要在数量上争取尽可能较为丰富一些。《教程》全书虽已有34.8万字，篇幅不能算少，但所列案例仅有39个。从案例教学的角度来考察和要求，这是难以满足不同层次、范围、性质等教学对象需要的。对此，编著者在其新作《案例教学的回顾与展望》^①一文中已经认真考虑到了。

^① 江超庸：《案例教学的回顾与展望》，载《探求》2000年第6期。

那就是“立足长远发展，加大案例教学基础建设工作的力度”中的“建立案例库”的问题。

在上文中，作者（即本书编著者）还提出我们需要案例分析专家，这也很有见地。现在一般取材于报刊专题报道之类改编而成的案例，有一定的局限性，不妨作为权宜之计。案例分析专家亦将以编写优质案例为己任。面对本书和此文，我们有理由相信和期待编著者将继续努力，在我国行政管理学案例教学基础建设工作中不断取得新的成果。

2001年1月

第一版前言

这本书是在行政管理学研究蓬勃发展，新的理论成果大量涌现，行政管理学教学一改过去灌输式的教学方法，普遍采用案例教学法的背景下编著的。它以模拟政府功能运行的体例，顺应案例教学的特点，立足于全面传授行政管理的基础知识和最新研究成果。它具有以下几个特点：

一、从贴近政府实践和易于学习的角度建构学科体系

作者本着十年磨一剑的精神，根据长期讲授行政管理学的心得，以及在党政机关多年工作的体验，反复分析行政管理学的理论逻辑、政府的工作实践和学员的学习需要三者之间的联系，对行政管理学的体系进行了重新建构。把行政管理学的内容，依据正确发挥政府功能的逻辑顺序，划分为政府任务、政府建设、政府运作和政府保障四个有机组成部分。

（1）政府任务部分：探讨政府工作的性质、特点、职能以及与周围环境的关系，回答行政管理是什么、管什么、受什么因素影响等几个方面的问题。这是做好政府工作必须首先明了的基本知识，也是行政管理学研究的最佳切入点。

（2）政府建设部分：以如何搞好政府的自身建设为主题展开研究，内容包括行政体制建设、政府机构建设、公务员队伍建设、财政管理、机关管理等内容。政府要适应环境，完成既定的任务，就必须认真搞好自身建设；政府也只有切实搞好了自身建设，才能有效地投入运作，作出应有的贡献。这是搞好行政管理

的基础工程，而且是极为复杂、艰巨的工程，行政管理学历来都把这方面的内容作为自己重要的研究领域。

(3) 政府运作部分：是对政府工作一般过程和方法的研究，包括行政信息工作、行政咨询工作、行政决策工作、行政执行工作和行政方法技术等内容。政府运作是政府履行职能、完成政府任务的实际过程，是政府最具体、最经常的工作，也是行政管理学研究中最具挑战性、最富现实意义的部分。政府运作的结果，将直接反映政府行政职能履行的情况和效率，是政府政绩的集中表现。

(4) 政府保障部分：为了确保政府严格搞好自身建设，确保准确而高效地履行其职能，必须构筑起一个严密可靠的保障系统。它包括行政指引、行政法制、行政监督、行政评价和行政改革等内容。

上述四个有机组成部分的学科结构，不同于一般的“要素结构”、“板块结构”、“专题结构”，它站在政府实践和学员学习需要的角度，努力将浩瀚的行政管理知识按照行政管理的实际过程进行还原、取舍和概括，力求理论逻辑、行政实践与学习需要的统一。四个有机组成部分的学科结构是一种“功能结构”，它视行政活动为一个功能系统，客观地揭示出系统内在的有机联系——发端于政府任务子系统，以政府建设子系统奠定基础，以政府运作子系统施展功能，以政府保障子系统督导护航，最后以政府任务的实现为归宿，构成一个前后有序、功能有别、互为因果、紧密联系的有机体系（如图1所示）。

行政活动四个有机组成部分的揭示，为分析行政管理现象、探寻行政管理规律、学习行政管理知识提供了清晰的思路。比如：某些政府工作人员存在行政失范的情况，如果就行为抓行为，难免头疼医头脚疼医脚，抓不住要害。根据行政活动有机结构图，我们很容易发现，行政失范表现在政府运作中，但它与政

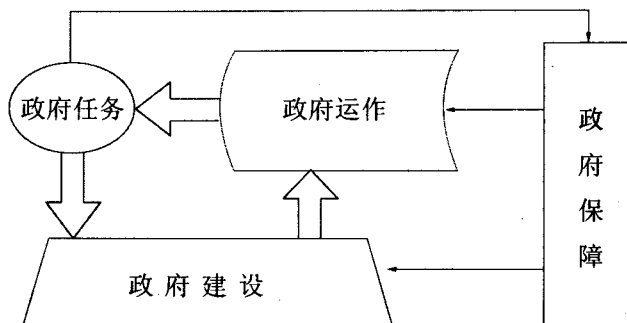


图1 行政活动有机结构图

府建设和政府保障子系统相关，要解决运作中的失范行为，必须同时完善和加强政府建设子系统中相关制度的建设、公务员队伍的建设以及政府保障子系统中相关的监督保障工作等。又如：我国行政管理长期存在机构过于庞大、越精简越膨胀的问题，根据行政活动有机结构图，我们不难发现，这与政府建设子系统中的机构设置环节有关，但症结应在任务子系统，根本原因是政府管得过多过宽，“管了很多不该管、管不好、管不了的事”。

二、力求全面地介绍行政管理学的要义和最新成果

作为教材，知识要新，内容要全，而篇幅却不宜过大。本书要在一般教材的基础上，增加案例内容和增加新的研究成果，难免受篇幅所限。可供选择的办法是，要么牺牲教材的完整性，减去部分内容；要么进行精加工。作者选择了后者，努力在提炼学科要义上下功夫，力求语言、观点、内容尽量精练，以赢得较大的容量。本书在控制一定篇幅的前提下，为每章都选配了对应的案例，同时还增加了不少新的内容，使整个学科体系更趋完整，所介绍的知识更全面、更有深度。新增加的内容主要有：

(1) 反映行政管理与当代市场经济、经济全球化、信息技术时代等背景相关的内容。

(2) 反映当代行政管理绩效化、市场化、分权化、信息化发展趋势的内容。

(3) 借鉴当代西方新公共行政理论的研究成果,超越传统行政管理学的视野,对我国行政管理进行新的研究和阐述的内容。

三、把行政管理学的理论知识与实践案例融于一炉

全书由行政理论和行政案例有机结合而成。按理论内容分章,按章选配案例,依托案例和知识点设计思考题。同时向读者提供理论知识、实证研究资料和学习思考向导。

本书在阐述基础理论的同时,依托典型案例提出大量“为什么”,有利于提高学习的深度与有效性。案例教学法之所以优于传统的灌输教学法,其主要原因是它借助案例,提出一个又一个“为什么”,要求学习者认真地思考,苦苦地思考,或者展开热烈的争论。经过主动的钻研、思考、争辩的过程,加深对有关知识的理解和记忆,同时把有关知识转化为分析、处理实际问题的能力。如果说,要把全书通读一遍还比较容易的话,那么,要回答本书全部的“为什么”就绝非易事。不过,当您努力这样做的时候,您学到的将是行政的真知识,练就的才是行政的真本领。

本书作为教材,可以方便各院校运用案例教学法实施教学;作为自学读物,有利于学习者理论联系实际,掌握行政管理学知识。

2001年1月

第二版前言

呈现给读者的这本《行政管理学案例教程》第二版，其写作目的和第一版一样——旨在为学习者提供一本最为实用和最贴近政府管理现实的教科书。作者在书中将尽量阐明如何理解公共管理的使命和运作过程，以及如何在实际管理中运用行政管理理论和方法。相对于六年前出版的《行政管理学案例教程》第一版，这次修订更多地融入了当代公共管理领域的热点问题和前沿知识，从而更好地向读者展现了公共管理领域的新趋势。

在改编过程中，我们进一步明确了本书所针对的读者群——当前以及未来有志于从事政府以及其他公共部门管理工作的人员，即明确将本书定位于侧重培养公共部门管理岗位实际工作者，尤其是政府机关工作人员的教材。因此，在教程体系上，本书沿袭了第一版的思路，更多地是站在政府实践和学习需要的角度安排内容体系，将行政管理知识按照行政管理的实际过程进行还原、取舍和概括。在案例选编上，作者依靠长期从事案例教学所积累的经验，精心编辑优质案例，案例内容具有很强的典型性与时效性。这样的编排不仅方便施教者按照案例研讨的方式开展教学，也有利于学生更准确地了解和把握我国行政管理的现实特点与规律，并重在培育学生的学习能力、创新能力和应对突发事件的灵活处理能力。

本次再版修订的思路是：

一、在保持原教程整体体系不变的前提下，对个别章节的设置进行微调，在内容上适当增加近年来本学科的一些前沿研究成

果，尤其是加大了有关公共管理方面内容的比重。本次针对原教程理论部分的修订，重点集中于第一编“政府任务”部分，这也是基于我国政府管理正处于转型过程之中，政府管理理念以及政府所面临的问题都在不断发生变化这一现状来考虑的，在“行政性质”、“行政职能”两章，根据近年来我国政府管理的具体特点对公共管理、公共服务等内容加大了篇幅进行论述。另外，根据新出台的《公务员法》对“公务员队伍建设”一章作了较大的修改，“行政评价”一章也侧重从绩效评估的角度对原书内容进行了重要调整。在“政府运作”一编，对原有体系作了微调，删除了“行政咨询”一章，而将其部分内容并入到“行政决策工作”一章中进行论述，这样使得教程在体系上更为紧凑，内容也更加精练。其他章节在具体内容上也根据需要作了相应调整。

二、本次修订的重点侧重于案例的更新上。西方管理类课程的教学大都是比较注重案例教学的，如哈佛大学商学院几乎所有的课程都采用案例教学，肯尼迪政府学院也有约 60% 的课程使用案例教学。案例教学是一种启发式、讨论式、互动式的教学形式，它的主要特点是把现实中的问题带到课堂，把抽象的理论章节，变成解决真实问题的公开讨论，把一个战略性的束之高阁的理论框架，变为解决公共管理现实问题的可操作的实践。因此，案例的选编至关重要。本次改编，虽然理论部分减少了一章，但案例总量依然保持在第一版的 39 个，除了保留了原书的个别案例之外，其他案例全部都是新的。我们在选编案例时把握的原则是贴近现实，有一定的理论深度，容易引起争论。除了适当选取一些经典管理案例外，大部分案例都是来自当前的现实问题，直接针对当前中外公共管理领域的热点问题，这有助于促进学习者运用行政管理理论知识分析公共管理中的现实问题，培养其学习兴趣，增强其在学习过程中将理论与实际相结合的自觉性与主动

性。同时，新选的案例取材涉及到的范围更广，增强了代表性。

本书的主要目的之一是提供更好的方法向读者传播关于公共管理的知识，因此需要强调的是，使用本书的最好形式是把传统上教师的单向教授转变为开放式的教学过程，鼓励学习者的主动参与和互动——这种参与和对话也是公共生活的本质所在，我们倡导以一种符合公共精神的方式传授公共管理知识。案例教学的目的不是告诉学生问题的答案，而是告诉大家解决问题的各种可能性和方法。案例教学最重要的收获是教师—学生，以及同学之间的相互启发。虽然本书针对每个案例都配备了相应的思考题，但对这些问题并不一定存在惟一确定的答案，我们更主张的是对这些问题的“无结论、开放式”的思考。

第二版的修订工作具体分工如下：

第一章：黄丽华、潘荣坤；

第二章：王桂梅、黄丽华；

第三章：凌励志、黄丽华；

第四、十七章：凌励志；

第五、第八章：吴越富；

第六、十四、十五章：林琰瑜；

第七章：黄丽华、吴越富；

第九、十三章：武春光；

第十、十一章：严汇；

第十二章：潘荣坤；

第十六章：王新勇。

全书最后由黄丽华统稿，并由江超庸审订。

第二版在整体框架体系上依然保持了第一版的基本风格，同时也针对第一版存在的问题作了相应的调整，应该说，目前呈现给读者的这本书基本反映了我们现阶段的水平。但定稿之后依然觉得编写过程中有很多工作做得尚不够细致，书中难免存在一些

不妥甚至谬误之处。我们竭诚欢迎读者批评指正！

2006 年 7 月

目 录

第1编 政府任务

第一章 行政性质	(3)
一、行政、行政管理、公共行政与公共管理	(3)
二、行政管理的性质和特点	(6)
三、行政管理的一般目标	(11)
四、行政管理学的创立和发展	(12)
案例1 公共卫生改革的尴尬	(17)
案例2 堪比“白宫”的区政府	(20)
第二章 行政职能	(24)
一、行政职能的完整体系	(24)
二、行政职能设定的理论尺度	(27)
三、近代西方关于行政职能的理论	(29)
四、市场经济下政府的行政职能	(36)
案例3 深圳公用事业特许经营	(41)
案例4 亚太地区邮政改革	(47)
第三章 行政环境	(52)
一、影响行政管理的环境因素	(52)
二、行政管理与行政环境的互动	(54)
三、新世纪行政环境对行政管理的挑战	(57)
案例5 中国公共治理领域的国际民间组织	(64)