

全国财政系统公务员培训系列教材

公共 行政学

GONG
GONG
XING
ZHENG
XUE

财政部全国财政干部培训中心组织编写

主编 张超群
副主编 冯 峰

全国财政系统公务员培训系列教材
财政部全国财政干部培训中心组织编写

公 共 行 政 学

主 编 张超群

副主编 冯 静

东北财经大学出版社

(辽)新登字 10 号

全国财政系统公务员培训系列教材
财政部全国财政干部培训中心组织编写

公 共 行 政 学

主 编 张超群

副主编 冯 静

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

沈阳新华印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 9 字数: 225 000

1996 年 3 月第 1 版 1996 年 4 月第 1 次印刷

责任编辑: 谭焕忠 责任校对: 范 冶

印数: 1—6 000

ISBN 7 - 81044 - 099 - 3/C · 15 定价: 12.00 元

编 审 说 明

本书是全国财政系统公务员培训教材。经审阅，我们同意作为公务员培训试用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1996年3月12日

编写说明

公共行政学是专门研究政府有效治理社会公共事务规律的学问，是一门新兴而富有生命力的学科。它在当代世界许多国家中已获得蓬勃的发展，在我国近 10 多年来，也日益成为人们关注与研究的一个重要领域。

我们国家正在实施发展社会主义市场经济条件下的第一个中长期规划，改革开放与社会主义现代化建设进入了新的发展阶段。建立社会主义市场经济体制，要求充分发挥市场机制的作用与加强宏观调控。我国是一个发展中的社会主义大国，具有十分特殊的国情。在向市场经济转变的过程中，还存在人口、环境、基础设施、失业、收入差距扩大等难以避免的发展问题。这些国情因素，以及我国现在所处的经济起飞阶段，都要求在改革开放与现代化“赶超”过程中，确定政府特别是中央政府的主导地位，增强政府宏观调控的能力及其有效性。可以认为，我们要创建的市场经济体制，既是同社会主义基本制度结合在一起的，又归属于政府主导类型。

在向这一崭新体制转变的过程中，政府充任着改革的动力与对象的双重角色。随着改革的深化，政府的职能、机构、权力和公务员制度等方面将不断地发生深刻变革；许多原有的公共行政观念、原则、体制、机制、规则、行为方式、工作方法等，也会面临考验甚至是挑战。在这样的背景下，研究公共行政管理中的新情况、新问题，推广公共行政研究中的新观点、新思路，借鉴境外对我们有益的公共管理经验与理论，就成了推进行政体制与

机构改革、实施国家公务员制度的迫切需要,成为在职公务员提高自身素质与能力、以便履行繁重职责与光荣使命的重要途径,成为行政学专业工作者探索求真、服务社会的历史责任。

编写本教材的指导思想是:以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指针,力求在一个较简明清晰的结构体系中,体现理论与实际相统一,结合国情来总结借鉴中外历史经验的要求。

本书由张超群教授任主编,负责提纲拟订、组织协调、总纂定稿;冯静副教授任副主编,负责大部分章节书稿的初审及组织协助工作。各章具体执笔分工是:绪论(张超群);第一章(第一节冯静,第二、三节蒋伟讲师);第二章(第二节蒋伟,第一、三节张超群);第三章(徐仁璋副教授);第四章(冯静);第五、八章(侯三才讲师);第六章(蒋伟);第七章(严辉硕士);第九章(王辉硕士);第十章(第一、三节侯三才、张勇硕士生;第二节张超群)。

全书最后由刁田丁教授审阅。

在编写过程中,我们参阅了公共行政学领域里的大量论著,其中的一些有代表性的作品特专门开列一个书目作为附录。在此也对这些专业论著作者表示谢意。

本书由于写作时间的紧迫,以及学识水平的局限,无疑会存在瑕疵与疏漏,欢迎读者予以批评指正。

编 者

1996年2月

目 录

绪 论	(1)
第一节 公共行政的含义与特征	(1)
一、行政概念的含义	(1)
二、公共行政的特征	(4)
第二节 公共行政的演变进化	(7)
一、史前的公共事务管理	(8)
二、前资本主义的国家管理	(9)
三、近现代的政府公共行政	(12)
第三节 公共行政学的对象、特性与历史发展	(16)
一、公共行政学的研究对象	(16)
二、公共行政学的学科特性	(18)
三、公共行政学的历史发展	(20)
第一章 政府行政职能与职权	(25)
第一节 政府行政职能	(25)
一、国家职能与政府职能	(25)
二、社会主义市场经济体制中的政府总体职能	(30)
三、政府在市场经济转型期的作用	(34)
四、政府职能转变面临的问题与出路	(35)
第二节 政府行政职权	(36)
一、国家主权与政府职权	(36)
二、政府行政权力的结构	(38)
三、行政权力的分配	(41)
四、政府行政权力制衡	(43)

第三节 中央政府与地方政府的权力关系	(45)
一、中央与地方关系的国际透视	(45)
二、我国中央与地方关系的演化轨迹	(47)
三、有中国特色的有限集权目标模式	(51)
第二章 政府行政组织	(55)
第一节 行政区划与行政建制	(55)
一、国家行政区划的意义与原则	(55)
二、我国地方政府行政建制的类型	(59)
三、我国地方行政建制的层级	(61)
第二节 行政组织的种类与结构	(65)
一、行政组织的内涵及构成要素	(65)
二、行政组织的设置与种类	(67)
三、行政组织的结构分析	(70)
第三节 行政组织建设理论	(73)
一、行政组织气候分析	(73)
二、行政组织的动态分析	(75)
三、公共行政组织诊断	(77)
第三章 国家公务员	(82)
第一节 公务员制度的沿革及其意义	(82)
一、公务员制度的历史沿革	(82)
二、我国建立公务员制度的目的与意义	(85)
三、我国公务员制度的主要特色	(87)
第二节 我国公务员的义务与权利	(89)
一、国家公务员义务与权利的含义	(89)
二、国家公务员职务上的义务	(91)
三、国家公务员职务上的权利	(92)
第三节 公务员职位分类	(94)
一、职位分类与品位分类	(94)
二、职位分类的一般概念与作法	(96)
三、我国职位分类制度的特点与基本内容	(101)

第四节 国家公务员制度中的主要管理环节	(105)
一、国家公务员“进口”环节的管理	(105)
二、在职公务员的日常管理	(107)
三、国家公务员“出口”环节的管理	(111)
第四章 公共行政领导	(113)
第一节 行政领导的实质与方式	(113)
一、领导与影响力	(113)
二、领导的要素与权力	(116)
三、领导的方式	(118)
第二节 行政领导者与领导集体	(120)
一、领导者的职位、职权与职责	(120)
二、领导者的基本素质	(123)
三、领导集体的合理结构	(127)
第三节 行政领导的方法与艺术	(129)
一、实施正确领导的方法论原则	(129)
二、与领导行为过程相对应的基本方法	(131)
三、领导艺术的特征	(134)
四、提高工作效率的艺术	(135)
第四节 现代领导理论	(138)
一、激励理论	(138)
二、权变领导理论	(140)
三、领导行为理论	(141)
第五章 公共行政决策	(143)
第一节 行政决策的含义	(143)
一、决策与行政决策	(143)
二、决策理论介评	(145)
第二节 行政决策的程序与方法	(151)
一、行政决策程序	(151)
二、行政决策方法	(155)
三、影响行政决策的因素	(157)

四、决策民主化及科学化的重要性	(158)
第三节 行政决策组织体系	(161)
一、行政决策的层次、机构与权限	(161)
二、行政决策人员	(163)
三、行政决策的信息通道与技术手段	(164)
第六章 行政控制	(168)
第一节 行政控制的类别与过程	(168)
一、行政控制的含义	(168)
二、行政控制的类别	(170)
三、行政控制的过程	(171)
第二节 行政控制的主要方式	(174)
一、反馈控制	(174)
二、前馈控制	(175)
三、直接控制	(176)
四、间接控制	(177)
第三节 行政控制的方法	(178)
一、财务控制法	(178)
二、人员行为评价法	(180)
三、综合控制法	(181)
第七章 政府法制	(184)
第一节 政府法制的内容与作用	(184)
一、政府法制的含义与特征	(184)
二、政府法制的内容与任务	(187)
三、政府法制的地位与作用	(188)
第二节 行政立法	(190)
一、行政立法的概念	(190)
二、行政立法权限的划分	(192)
三、行政立法的程序与技术	(195)
第三节 行政执法	(198)
一、行政执法的概念与分类	(198)

二、行政执法的主体	(200)
三、行政执法的依据与管辖	(201)
四、行政执法的程序与形式	(203)
第四节 行政司法	(204)
一、行政司法的概念	(204)
二、行政调解、仲裁与裁决	(205)
三、行政复议	(207)
四、行政应诉	(209)
五、行政赔偿	(211)
第八章 以人为本的行政观	(213)
第一节 人性主义	(214)
一、关于人性的不同见解	(214)
二、对人性歧见的评价	(219)
三、注重公共行政中的人性面	(221)
第二节 人群主义	(222)
一、人群关系的主要研究方面	(222)
二、人群关系理论的主要内容	(227)
三、人群关系的管理原则	(228)
第三节 人才主义	(229)
一、人才的类型	(229)
二、人才的成长	(230)
三、公共行政中的专才与通才	(233)
第九章 行政公共关系	(235)
第一节 行政公共关系的含义与作用	(235)
一、行政公共关系概念的界定	(235)
二、行政公共关系的职能	(237)
三、行政公共关系的职能特点	(239)
第二节 行政公共关系的主体与对象	(241)
一、行政公共关系的主体	(241)
二、行政公共关系的对象	(243)

第三节 行政公共关系的基本实务与要求	(245)
一、行政公共关系的一般过程	(245)
二、行政公共关系工作的基本形式	(250)
三、行政公共关系工作的基本要求	(252)
第十章 行政环境与行政革新	(254)
第一节 行政系统分析与生态行政研究的互补性	(254)
一、系统行政分析的基本概念及其含义	(254)
二、行政系统与行政环境的关系	(255)
三、生态行政研究的产生背景与理论基础	(257)
第二节 国外行政革新的动向	(261)
一、国外行政革新的基本内容	(261)
二、推动行政革新的原因	(264)
三、对行政革新的理论探讨	(265)
第三节 我国的行政环境与行政革新	(267)
一、我国现阶段的行政环境	(267)
二、我国现阶段公共行政存在的主要问题	(269)
三、我国行政体制改革的目标与任务	(271)
参考文献	(274)

绪 论

公共行政学，是系统研究政府行政组织治理社会公共事务规律的科学。它在诞生近一个世纪的时间里，已获得蓬勃的发展，是一门新兴而富有生命力的学问。我国的改革开放与社会主义现代化建设事业，正进入一个新的发展阶段。随着市场机制作用的日益发挥、宏观调控的加强，以及相应的行政管理体制与机构改革的推进、国家公务员制度的实施，对公共行政学的传播、研究与应用，提出了日益迫切的需要，因而，这一学科在社会生活中的地位与作用也会越来越突出。在这篇绪论中，将阐述公共行政的含义与特征，展示公共行政的演变进化，分析公共行政学的对象、特性与历史发展，为以后各章的论证奠定基础。

第一节 公共行政的含义与特征

一、行政概念的含义

“行政”一词，在日常生活中有多种含义。人们使用这一词汇，有时是指专业技术以外的机关办公室工作，有时是代指某一社会组织的权力当局，有时甚至是指机关后勤服务性质的管理工作。这些看法，都在一定程度上描述了行政现象的某个侧面，但毕竟还不是科学意义上的理解。

史籍中的“行政”用语，在中国古代早已出现。如：《左传》中有“行其政事”、“行其政令”；《史记·周本纪》与《纲鉴易知录》中有关于周厉王逃走，太子靖年幼，遂由周公、召公行政的

叙述。这时的“行政”作为动宾结构式短语，是指执掌政权、推行政令、管理国家事务。汉语中作为现代意义上的专业名词“行政”，一般认为是从日语中引进的。日本人受中国古代对该词的传统用法的影响，又取西方后来赋予的“管理”之意，用日语名词“行政”与英语 administration 互相对应翻译。现在，各国的辞书通常把 administration 解释为公共事务的管理、推行。

然而，我们研究行政学，对于作为这一学科基本概念的“行政”，不能只限于辞书从语义角度上的泛泛理解，而必须进一步揭示其深刻的内涵及科学的本质。从行政学发展的历程来观察，学者们对什么是行政的问题，曾经提出过三种不同的观点，那最初的“政治”观点，接着出现的“管理”观点，后来的“公共政策”观点。

国外的学者在较早的时候侧重从政治角度去解释行政概念。他们认为，行政是一个国家政治体系立法、行政、司法这三个分立部门中间“政府行政部门所管辖的事务”，^①或认为行政是两种国家功能中的“国家意志的执行功能”。^②在我国，也有学者提出近似的观点，如认为行政是国家行政组织对社会事务的管理。^③有些学者受工商界注重效率及成本观念的启迪，从管理的角度出发，把行政看作是有效管理公共事务（不限于政府事务）的技术、程序与方法，^④有的则具体确认行政是由计划、组织、领导、协调、监督等项功能的表现。^⑤国内也有学者认为行政是“社会公共机构

① [美] W. F. 魏劳华：《公共行政学原理》，纽约，麦克米伦，1955年第4版，第1页。

② [美] F. J. 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年中译版，第12—13、41页。

③ 黄达强，刘怡昌主编《行政学》，中国人民大学出版社1988年版，序言及第5页。

④ [美] 阿·李帕斯基：《行政学》，纽约，脑夫，1960年版，第2页。

⑤ [法] H. 法约尔：《一般管理与工业管理》，伦敦，皮特曼父子公司，1949年版，第35页。

为执行公共权威而展开的活动、形式和关系”。^①

持“公共政策”观点的学者认为，行政与公共政策是一个事物不可分割的两个方面，行政是“制定与执行公共政策的行动或过程”，^②“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”。^③

以上几种对行政的解释，应该说各有其长短。这些观点，对揭示“行政”概念的内涵作出过努力，对于人们深入理解“行政”的含义都有参考价值。就第一种观点而言，它对行政概念外延的划定基本上是对的；但是，我们不能把行政活动仅仅限于政治意义上的行政部门。因为，事实上，在立法、司法乃至其他公共部门也普遍存在同政府行政部门相关联相融通的行政活动与行政关系。而且，政府行政部门既执行国家权力机关的意志，又通过自身的行政决策，表达国家的意志。就第二种观点而言，注重从管理的技术、程序和方法上研究行政活动，有利于促使行政工作日臻理性化、科学化，这是可取的；不过，由于它忽略行政活动的社会政治经济背景，忽视政府行政活动是政治过程的组成部分，因而，模糊了政府行政与其他公务管理的界限，冲淡了行政的主要内容即对政府事务的推行与处理，不利于对国家行政管理规律的深入探讨。从公共政策观点分析行政，把政策的制订与实施提到政府工作的首要地位，强调它是政府活动的中心环节，这是对当代各国政府行政管理历史经验的深刻总结；可是，如果把政府活动与公共政策完全等同起来，那就会忽略行政体制、组织机构、人事管理、人力资源开发与利用、行政法制等一系列重要的行政环节、行政功能。

① 王沪宁、竺乾威主编《行政学导论》，上海三联书店1988年版，第7页。

② 日本行政学者辻清明的观点，转引自邹钧主编《日本行政管理概论》（吉林人民出版社），第13页。

③ L·D怀特：《公共行政学导论》，纽约，麦克米伦，1955年修订第4版，第1—3页。

综合国内外学者的一些有代表性的见解，结合行政活动的实践经验，我们认为“行政”概念，主要是指政府行政组织，根据宪法和法律确认的权力，调配各种基本资源，治理社会公共事务，以执行国家意志的活动。这一解释，对行政的主体、方式、目的等给予了明确的界定。

准确地把握行政概念须注意三点。第一，就行政的主体而言，行政主要是政府行政机关的活动，同时也包括得到国家和政府行政机关授权而履行行政职能的其他社会组织的活动。第二，行政活动的方式是依法治理，既强调依法行使行政职能，凡是法律没有规定的，政府就不能去推行；又表明行政职能的行使，从总体上看具有治理的性质。治理与管理的含义相近，可以把公共行政理解成公共管理，但是，不能把行政管理当成单纯的管辖、限制、约束。第三，政府行政活动的目的具有两重性，既需治理社会公共事务^①、满足社会公共需要，又要执行国家意志、巩固国家制度；而且，在一般情况下，政府要把社会目的作为国家目的的基础和前提。

二、公共行政的特征

政府行政机关对政务的推行与处理，在国外通称为公共行政(public administration)，简称行政(administration)。

在“行政”一词前面特别标明“公共”字眼，这与西方国家的经济建立在资本主义私有制的基础上这个背景有关。在资本主义国家，政府行政机关多由代议机关选举产生，其法律上的权力来源于选民大众，或俗称“公家”，政府的施政不得不要考虑选民公众的意愿，谋求社会公共利益。而众多的工商服务企业则由私人出资开办，即使是股份公司，其财产所有者实质仍为私人。企

^① 社会团体也承担一部分社会公共事务，那些由社会团体承担不了的许多公共事务只能交政府治理。

业由私人所拥有，企业的经营活动必定要以追逐尽可能多归私人所得的利润为宗旨。这些追求利润的公司企业，常常不把公众利益放在应有的位置上。在这里，就权力来源和活动目的而言，政府的施政与企业的经营是显得“公”“私”分明的。当然，资本主义社会的政府行政即使标明“公共”字眼，它所代表的公共利益的范围与程度也仍然是有限度的，而且，从政治本质上看，这样的公共行政也无不扮演着执行垄断资本利益的工具角色。

社会主义的政府行政活动是建立在公有制为主体的经济基础之上的，它从社会全局出发，真正地依据公众代表机关的授权，履行公共行政职能，谋求社会公共利益，并且对代表机关和社会公众负责。这就使社会主义制度下的政府行政活动，具有更真切、更实际的“公共行政”的内涵。

各国政府的行政活动，除了上述政治性、阶级性的一面以外，还具有社会性、技术性的一面。从这后一层面看问题，不同国度或同一国度的不同时期的政府行政活动，又存在许多作为公共行政的共同特性。

公共行政的特征，突出地表现在它同企业管理的区别上。政府部门以组织社会公共资源，谋求社会全局性普遍性的公共利益与国家利益为职责，管辖范围很广，其活动具有公务处理上的独占性与运用国家权力方面的强制性，公务的推行受国家法律严格的规定与限制，必须依法进行而不能带有主观随意性。而市场经济条件下的各类企业，则是以本企业为管辖范围，以组织本企业资财、力争本企业盈利为目标，其经营活动强调自由竞争和自由契约，反对垄断与强制；在遵守法制的前提下，随机应变，灵活机动地进行经营管理。

公共行政与立法、司法等公共权力机关一起构成国家机关体系，彼此分工制衡、协调配合，共同执行国家的意志。但由于它们各自拥有的政治权力有别，因而在业务性质上就显示出不同的