

公共管理系列教材

行政管理学

曹现强 王佃利 主编



清华大学出版社

公共管理系列教材

行政管理学

曹现强 王佃利 主编

Public
Administration
Series

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书以政府组织如何行使公共权力对国家和社会公共事务进行有效管理为研究对象,围绕行政管理的目标与价值、行政体制、行政过程、行政技术、行政保障、行政改革六个方面的十多个管理环节和管理要素进行了较为系统的阐述。既较为全面地介绍了行政管理的基本理论、基本方法,又对国内外行政管理的最新理论与实践进展进行了追踪,特别是对当前我国政府行政管理面临的挑战及未来发展趋向进行了分析。较好地体现了理论与实践相结合,技术理性与人文精神、公共性价值的结合。

本书可供公共管理、行政管理等相关专业的学生、教研人员阅读,也可供各级政府公务员培训使用。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/曹现强,王佃利主编. —北京:清华大学出版社,2011.8

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-302-25974-9

I. ①行… II. ①曹… ②王… 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(2011)第 124105 号

责任编辑:周 菁

责任校对:王荣静

责任印制:何 芊

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印 张:31.5 插 页:1 字 数:632 千字

版 次:2011 年 8 月第 1 版

印 次:2011 年 8 月第 1 次印刷

印 数:1~5000

定 价:45.00 元

产品编号:032087-01

公共管理系列教材丛书编委会

主 任：薛 澜
委 员：朱立言 娄成武 唐 伟
张康之 姚先国 刘俊生

前言

FOREWORD

当今中国正处于一个快速变革的时期,社会转型和体制转轨的双重挑战,需要并推动着政府管理领域的深层次改革。社会主义市场经济体制的不断完善,将使政府与市场的关系重新定位,并使其向有限政府转变;公民社会的成长,公民的民主、法治意识和自主管理能力的提升,将大大改变传统行政权力的运行轨迹,使其向政府与社会的合作治理转变;改善民生,增加公共服务供给,实现基本公共服务均等化的社会呼声,正推动政府从传统的统治行政、管理行政向服务行政转变,服务型政府建设的要求将使政府面对着前所未有的平衡公平与效率的巨大责任;信息技术特别是网络技术的发展,以及电子政务的应用正有力地推动着政府组织及其业务流程的重组,并在相当程度上改变着其工作的理念与方式,等等。这诸多变革的目标,就是要建立一个民主的、公正的、负责任的、透明的和高效能的行政管理体系。理论研究和实践经验表明,这样的行政管理体系既是民众的期待,也是提升国家竞争力,实现民族复兴的现实需要。或如尼古拉斯·亨利在《公共行政与公共事务》第八版中文序言中所讲的,公共组织管理的效率、效能、回应性以及廉洁性直接关系到我们生活的道德性和生命力,是所有公民追求幸福能力的决定性因素。

事实上,行政管理学的发展与政府管理的变革一直存在并将继续存在着互动的关系。上世纪80年代行政管理学的复兴与我国改革开放的实践在时间上的统一性并非偶然,正是这种互动关系的体现。当今政府管理领域的深层次变革又

为行政管理学的发展提供了丰富的养料和广阔的空间。可以预见,行政管理学在与政府管理改革同步互动的过程中,必将迎来一个快速发展的新时期。

当然,我国行政管理学的发展也还面临着许多的挑战,如怎样正确处理国际化与本土化的关系,建构中国特色行政管理理论;如何在人才培养过程中,将技术理性与人文精神有机统一,等等,都有赖于各界同仁共同努力。本教材是我们对多年教学实践的总结与提炼,力图在其中反映行政管理理论的最新成果,并尽可能地结合我国实际为行政管理实践提供指导。在编写的过程中,我们注重了以下几个方面:

一是突出学生对行政管理学的基本理论和基本方法的掌握,用以分析政府管理现实问题,提高分析能力;二是结合国内外行政管理改革的最新实践,让学生理解中国行政管理的特色、问题与改革趋势;三是突出行政管理的公共性,让学生充分认识行政中的公共权力、公共利益、公共责任等,培养学生的社会责任感和公共精神;四是注重了编写体例上的变化,增加了插入材料及案例讨论,启发学生更深入地思考;五是在章节内容上,以行政管理的活动、形式和关系为主线,从行政价值与目标、行政体制、行政过程、行政技术、行政保障和行政改革等方面展开,系统性较强。各章具体内容如下:

第1章 概论。主要研究行政管理学本身的一些基本课题,如行政管理学的研究对象和范围、学科的发展及学科特征、行政管理的职能以及学习的意义和方法。侧重于分析行政管理学本身的发展,从历史和现存的各派理论和方法中总结经验教训,促进行政管理学学科的发展。

第2章 行政管理理论的变迁。系统地介绍了行政管理在产生时期、科学管理时期、行为科学时期、系统科学时期以及新公共管理时期的背景及主要思想,有助于更加深刻地理解各国行政管理的变革和发展,更加全面而深入地看待和分析某一行政现象和行政理论。

第3章 行政职能。行政职能是行政机关的职责与功能,是行政活动的基本指向与出发点。通过研究行政职能,有助于人们更加深刻地认识行政管理活动。由于我国当前进行的行政改革主要以职能转变为主,因此研究行政职能对我们正确地认识改革、推动改革有重要的指导意义。本章主要介绍了西方关于行政职能的主要理论、行政职能的历史变迁、行政职能的构成、我国行政职能转变的背景和现实动力、我国行政职能转变的内容、我国行政职能转变的基本价值取向等主要内容。

第4章 行政权力。行政权力是行政管理活动得以存在、进行并取得合法地位的基础和保障。一切行政活动都是通过行政权力的运行来实现的。行政权力产生的背景、行政权力的要素和特征、行政授权以及现代社会行政权扩张的利与弊是本章研

究的主要内容。

第5章 行政领导。行政领导是执行社会公共权威的基本条件,行政活动和行政关系必须在统一的领导下展开。优化的行政活动离不开优化的行政领导。行政领导主要研究行政领导的基本概念与类型、行政领导的职责与权力、行政领导活动的基本原则、行政领导者产生的方式、行政领导活动的方法与艺术、行政领导群体合理结构的内容及原则等重要内容。

第6章 行政组织。行政组织是一切行政管理活动的载体,正是通过行政组织,管理的各项要素和活动才会发生作用,整个行政管理机器才会有效地运转。行政组织制约和影响行政活动和行政关系。行政组织的研究主要包括组织理论、特征、原则、目标、趋向及组织体制等方面。

第7章 人事行政。“为政之要,唯在得人;人存政举,人亡政息”,正确地选人用人是行政管理活动成功的保证。这部分主要揭示人事行政及国家公务员制度在行政管理中的地位 and 作用、原则、制度和方法,以促进我国人事制度和公务员制度的不断完善。

第8章 行政决策。在一定意义上,行政便是决策。行政决策贯穿于管理活动的全过程,在行政管理中具有重要意义。本部分主要研究行政决策体制的结构与类型、行政决策的模式、过程和方法以及行政决策体制和运行的优化。

第9章 行政机关管理。行政机关管理是政府行政管理活动中的一个重要组成部分,它在整个行政管理过程中起着十分重要的服务和保障作用。机关行政工作的好坏,以及科学化和现代化水平的高低,直接影响到政府各项职能业务工作的开展、政府行政职能的发挥、行政功能的履行和行政目标的实现,直接体现了行政组织的整体风貌,关系着政府行政效率的提高。因此,研究机关行政工作,为的是不断提高机关行政工作的水准。本章就行政机关管理的含义、特点、地位与作用,机关管理的基本内容及机关管理的发展趋势进行了阐述。

第10章 财务行政。财务行政是国家活动的物质基础,是政府最基本的行政内容之一。它凭借财政体制和政策、依靠特定的程序与方法,力求达到政府资金收入与支出的科学化,从而为政府高效率地管理社会公共事务提供保障。

第11章 电子政务。电子政务是实现电子政府功能的主要途径,随着互联网技术的发展和在政府管理中的应用,世界各国政府逐步在政府内部行政电子化与自动化的基础上,利用网络等信息与通信技术,连接政府各单位以及各资料库,进一步对各系统进行整合,并建立电子化、数字化以及网络化的政府信息系统;通过政府网络体系的建立,为社会提供信息和其他服务。本章主要介绍电子政务的内涵、基本内容

以及发展历程等。

第12章 行政绩效。行政绩效是整个政府管理的重要目标。围绕行政绩效,政府开展了系统的绩效管理活动。行政绩效的改进和提高有赖于建立科学规范的政府绩效管理机制,即设定并依据计划目标,使用科学的标准、方法和程序对政府的工作和成绩进行系统评估并在此基础上改进政府绩效的管理过程。这一章主要介绍行政绩效的基本概念,绩效计划、绩效控制和绩效评估的功能和要求等。

第13章 法制行政。法制行政是现代法制国家政府行使权力时普遍奉行的准则,也是依法治国的核心所在。这部分主要介绍法制行政和法治行政的区别、行政监督的内容和原则、行政机关的内部监督体系的构成、国家权力机关对行政的监督的内容和形式、社会监督的形式、依法行政的内涵和坚持依法行政的基本要求等内容。

第14章 行政伦理。行政伦理是公共行政的重要组成部分。特别是目前在各国都十分重视法制建设,而实践证明法律在规范行政主体的行政行为方面的作用是有限的情况下,强调和重视行政伦理建设就有了更加重要的意义。本章主要介绍行政伦理的含义、特点、结构、功能,与依法行政的关系以及目前我国行政伦理建设存在的问题和建设途径等。

第15章 行政改革。行政活动的根本目的在于推动社会的发展,而社会的进步又要求行政体系不断改革,不断完善。研究行政改革的目的、原则、方式、途径,把握其他国家改革的特点和趋向,分析中国行政管理面临的挑战和问题,提出改革的目标和措施是本章的主要内容。

本书由曹现强、王佃利任主编,负责总体设计和统稿。各章的编写人员如下(以章节先后为序):第1、2章:曹现强、于燕;第3章:蓝恭彦、张福磊;第4章:张丽萍、张保勇;第5章:王佃利、刘梅梅;第6章:张丽萍、刘梅梅;第7章:公维友、郭宁;第8章:王佃利、王炳川;第9章:郭宁、吕烨;第10、15章:韩丽华、吕俊平;第11章:张丽萍、李飞;第12章:成丕德、王夺魁;第13、14章:高原、肖怡梦。

感谢清华大学出版社对本书出版给予的大力支持,特别要感谢周菁老师,她为此付出的大量心血和耐心细致、认真的工作态度令人感动。

在编写过程中,我们参考了许多学者的研究成果和大量资料,在此一并致以衷心的感谢。由于水平所限,书中错误与不妥之处在所难免,敬希同行专家和广大读者批评指正。

编者

2011年6月

CONTENTS

第1章 概论	1
1.1 行政管理概述	1
1.1.1 行政管理的含义	1
1.1.2 行政管理、政治与管理	6
1.1.3 行政管理的产生与功能	8
1.1.4 行政管理的特征	11
1.2 行政管理学的研究对象、内容和特点	12
1.2.1 行政管理学的概念和研究对象	12
1.2.2 行政管理学的研究内容	13
1.2.3 行政管理学的学科特点	13
1.3 学习研究行政管理学的意义和方法	15
1.3.1 学习和研究行政管理学的意义	15
1.3.2 学习和研究行政管理学的方法	17
思考题	19
第2章 行政管理理论的变迁	22
2.1 西方行政管理学的理论演变	22
2.1.1 行政管理学的产生时期	22
2.1.2 行政管理的科学管理时期	26
2.1.3 行政管理的行为科学时期	28
2.1.4 行政管理的系统科学时期	32
2.1.5 行政管理的重申民主时期	33
2.1.6 行政管理的重构时期	40

2.2 我国的行政管理思想和发展展望	47
2.2.1 我国行政管理思想和学科的发展	47
2.2.2 我国行政管理学的发展展望	50
2.2.3 建设中国特色行政管理学的路径	51
思考题	54
第3章 行政职能	58
3.1 行政职能的内涵与体系	58
3.1.1 行政职能的含义与特点	58
3.1.2 行政职能的构成体系	59
3.2 行政职能的理论源流与历史演变	66
3.2.1 行政职能的主要理论	66
3.2.2 政府职能的历史变迁	70
3.3 我国行政职能的转变	74
3.3.1 我国行政职能转变的背景和现实动力	74
3.3.2 我国行政职能转变的内容	76
3.3.3 我国行政职能转变的趋势	80
思考题	83
第4章 行政权力	88
4.1 行政权力的含义与特征	88
4.1.1 行政权力的含义和内容	89
4.1.2 行政权力的演变	90
4.1.3 行政权力的特征	91
4.2 行政权力的分类	93
4.2.1 行政决定权	93
4.2.2 行政命令权	93
4.2.3 行政执行权	94
4.2.4 行政强制权	95
4.2.5 行政处罚权	96
4.2.6 行政监督权	97
4.2.7 行政立法权	97
4.3 行政职权与授权	99

4.3.1 行政职权	100
4.3.2 行政授权	101
4.4 行政权力的行使	104
4.4.1 行政权力行使的原则	104
4.4.2 行政权力行使的手段	105
4.4.3 行政权力行使的程度	105
4.4.4 行政权力行使的负效应	107
4.4.5 行政权力行使的制约机制	109
4.5 行政权力的扩张	110
4.5.1 行政权力扩张的内容	110
4.5.2 行政权力扩张的利弊	112
思考题	114
第5章 行政领导	117
5.1 行政领导概论	117
5.1.1 行政领导的概念	117
5.1.2 行政领导的职责	120
5.1.3 行政领导的作用	122
5.2 行政领导体制	124
5.2.1 领导体制的含义和内容	124
5.2.2 领导体制的类型	125
5.2.3 领导体制的结构	126
5.3 行政领导行为方式和领导艺术	127
5.3.1 行政领导行为方式	127
5.3.2 行政领导行为方式的类型	128
5.3.3 行政领导艺术	130
5.3.4 行政领导艺术的主要表现	132
5.4 行政领导者及其群体结构	135
5.4.1 行政领导者	135
5.4.2 行政领导者的素质	139
5.4.3 行政领导群体结构	141
5.4.4 行政领导绩效考评	144
思考题	150

第6章 行政组织	154
6.1 行政组织概述	154
6.1.1 行政组织的含义	154
6.1.2 行政组织的构成要素	156
6.1.3 行政组织的特征	158
6.2 行政组织理论	160
6.2.1 古典科层组织理论	160
6.2.2 行为科学的组织理论	163
6.2.3 系统科学的组织理论	164
6.2.4 行政组织理论的新发展	165
6.3 行政组织原则	166
6.3.1 行政组织的基本原则	166
6.3.2 我国行政组织的原则	167
6.4 行政组织类型、结构与体制	168
6.4.1 行政组织的类型	168
6.4.2 行政组织结构	170
6.4.3 行政组织体制	173
6.4.4 行政组织变革的趋势	177
思考题	178
第7章 人事行政	180
7.1 人事行政概述	180
7.1.1 人事行政的概念	181
7.1.2 人事行政的活动范围	184
7.1.3 人事行政的地位和作用	184
7.1.4 人事行政的基本原则	187
7.2 人事行政的历史发展	190
7.2.1 我国古代社会的人事制度	190
7.2.2 西方公务员制度	193
7.2.3 新中国人事行政体制的演变	194
7.3 中国特色的国家公务员制度	197
7.3.1 国家公务员制度的概念	197

7.3.2 建立和推行国家公务员制度的意义	198
7.3.3 我国公务员制度的基本内容	199
7.3.4 我国公务员制度的特点	205
7.4 人力资源开发与管理对人事行政的影响	207
7.4.1 传统人事行政与公共部门人力资源管理的区别	207
7.4.2 公共部门人力资源管理新趋势及其对人事行政的影响	209
思考题	212
第8章 行政决策	221
8.1 行政决策概论	221
8.1.1 行政决策的含义与特点	221
8.1.2 行政决策在行政管理中的地位和作用	223
8.1.3 行政决策要素与类型	224
8.1.4 行政决策理论的发展	227
8.2 行政决策过程与方法	230
8.2.1 行政决策过程	230
8.2.2 行政决策原则	233
8.2.3 行政决策方法	235
8.3 行政决策模式与体制	239
8.3.1 行政决策模式	239
8.3.2 行政决策体制的含义	246
8.3.3 行政决策体制的构成	247
8.3.4 行政决策体制的类型	249
8.3.5 行政决策体制及运行的优化	251
思考题	255
第9章 行政机关管理	259
9.1 行政机关管理概述	259
9.1.1 行政机关管理的含义	259
9.1.2 行政机关管理的特征	260
9.1.3 行政机关的基本任务	262
9.1.4 行政机关管理的内容	263
9.1.5 行政机关管理的作用	265

9.1.6	行政机关管理的原则	266
9.2	机关公务文书管理	268
9.2.1	公文的含义	268
9.2.2	公文的特征	268
9.2.3	公文的种类	268
9.2.4	公文的行文关系	269
9.2.5	机关的公文办理	270
9.3	机关信息与保密工作管理	272
9.3.1	机关信息工作	272
9.3.2	机关保密管理	274
9.4	机关档案工作	277
9.4.1	机关档案工作概述	277
9.4.2	机关档案工作体制	278
9.4.3	机关档案管理工作流程	279
9.5	机关会议管理	280
9.5.1	会议的基本内涵	280
9.5.2	会议工作的一般程序	281
9.5.3	会议控制	283
9.6	机关后勤事务管理	284
9.6.1	机关后勤管理的含义	284
9.6.2	机关后勤管理的特征	284
9.6.3	机关环境管理	285
9.6.4	物资设备管理	286
9.6.5	生活及服务后勤管理	287
	思考题	288
第10章	财务行政	291
10.1	财务行政概述	291
10.1.1	财务行政的含义	291
10.1.2	财务行政的内容	292
10.1.3	财务行政的功能	296
10.2	国家预决算管理	299
10.2.1	国家预算的概念与构成	299

10.2.2	国家预算的作用、原则与方法	301
10.2.3	国家预算的编制	303
10.2.4	国家预算的执行	306
10.2.5	国家预算管理体制	309
10.2.6	国家决算	310
10.3	国家审计管理	312
10.3.1	国家审计的含义、类型与模式	312
10.3.2	国家审计的特征与功能	314
10.3.3	国家审计机关的职责与权限	316
10.3.4	国家审计的方法与程序	318
	思考题	320
第 11 章	电子政务	324
11.1	电子政务概述	324
11.1.1	电子政务的基本概念	324
11.1.2	电子政务与传统政务的区别	328
11.2	电子政务的基本内容	330
11.2.1	政府之间的电子政务	330
11.2.2	政府对企业的电子政务	331
11.2.3	政府对公民的电子政务	332
11.3	国内外电子政务的发展及新趋势	334
11.3.1	国内电子政务发展概况和趋势	334
11.3.2	国外电子政务发展概况和趋势	336
11.3.3	我国在电子政务发展中所面临的问题	339
11.3.4	我国电子政务发展过程中的问题应对及新趋势	342
11.4	电子政务与政府管理创新	343
11.4.1	电子政务与政府管理创新的关系	344
11.4.2	基于电子政务的政务流程优化与再造	346
	思考题	346
第 12 章	行政绩效	349
12.1	行政绩效概论	349
12.1.1	行政绩效与绩效管理的含义	349

12.1.2	绩效管理的功能和作用	351
12.1.3	政府绩效管理的发展历程	353
12.2	绩效计划	357
12.2.1	绩效计划概述	357
12.2.2	绩效计划的作用与要求	359
12.2.3	绩效目标	360
12.3	绩效控制	367
12.3.1	绩效控制的含义和类型	367
12.3.2	绩效沟通	371
12.3.3	绩效激励	376
12.4	绩效评估	380
12.4.1	绩效评估概述	381
12.4.2	绩效评估的类型与原则	384
12.4.3	绩效评估指标体系	386
	思考题	390
第 13 章	法制行政	394
13.1	法制行政概述	394
13.1.1	法制行政与法治行政	394
13.1.2	我国行政法制建设的历程	395
13.2	依法行政	398
13.2.1	依法行政的基本内涵	398
13.2.2	依法行政中“法”的含义	399
13.2.3	依法行政的内容	400
13.2.4	坚持依法行政的基本要求	401
13.3	行政监督	403
13.3.1	行政监督概述	403
13.3.2	行政监督体系	407
	思考题	418
第 14 章	行政伦理	423
14.1	行政伦理概述	423
14.1.1	行政管理的伦理维度：缘起与发展	423

14.1.2	行政伦理的含义	425
14.1.3	行政伦理的结构	429
14.1.4	行政伦理的功能	431
14.2	行政伦理与依法行政	434
14.2.1	法、道德与伦理	434
14.2.2	行政伦理与依法行政	435
14.3	转型期我国的行政伦理建设	438
14.3.1	转型期我国行政伦理存在的问题	438
14.3.2	存在问题的原因分析	439
14.3.3	加强行政伦理建设的原则与途径	441
思考题		445
第 15 章 行政改革		449
15.1	行政改革概述	449
15.1.1	行政改革的概念	449
15.1.2	行政改革的程序	451
15.1.3	行政改革的模式	454
15.1.4	行政改革的原则	456
15.2	国外行政改革的理论和实践	457
15.2.1	西方国家行政改革的理论基础	457
15.2.2	西方国家的行政改革实践	458
15.2.3	国外行政改革的路径选择	467
15.3	我国行政改革的回顾与反思	471
15.3.1	改革开放以来前三次机构改革概述	471
15.3.2	1998 年政府机构改革	472
15.3.3	2003 年政府机构改革	474
15.3.4	2008 年大部制机构改革	476
15.3.5	我国行政改革的经验与发展趋势	478
思考题		481
参考文献		486