

跨世纪

现代政府管理丛书

(I)

走向卓越的 中国公共行政

徐汉陶 徐理明 主编

中国人事出版社

《跨世纪现代政府管理丛书》之一

走向卓越的
中国公共行政

主 编	徐理明	徐颂陶	
副主编	张守庆	侯福兴	常仲智
顾问	桂世鏞	夏书章	
作者	徐理明	徐颂陶	毛寿龙
	张守庆	侯福兴	常仲智
	田兆阳	彭兴业	余兴安
	刘同豫	王学栋	王修达
	蒋建军	范学臣	殷明胜
	冯苏京		

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

走向卓越的中国公共行政 / 徐颂陶 徐理明主编. — 北京: 中国人事出版社, 1996. 10
(跨世纪现代政府管理丛书; 1)
ISBN 7-80076-807-4

I. 走… I. ①徐… ②徐… III. 国家-行政管理-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 21923 号

中国人事出版社出版

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

新华书店经销

北京怀柔新华印刷厂印刷

*

1996 年 10 月第 1 版 1996 年 10 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 12

字数: 288 千字 印数: 1—5000

定价: 20.00 元

——《跨世纪现代政府管理丛书》——

主 编:	徐颂陶	徐理明
顾 问:	桂世镛	夏书章
编 委:	徐理明	徐颂陶
	张守庆	侯福兴
	刘从政	常仲智
	彭兴业	董俊山

总 序

一 本丛书总序的功能及浅见

操千曲而后晓声
观千剑而后识器

看书先看序，我们看过不少，起码过千；写序，写得不多，充其量过十，并且都是遵命而作。我们认为，序的功能，既承担对读者读该著的导向与导游作用，更发挥沟通作者追求与读者需求的桥梁或纽带作用。

我们虽非名人，但自认为，最了解本丛书的学术背景与追求目标，又熟知读者的需求与心态，还能把握作者追求与读者需求的“结合部”。故经比较与反思，在本丛书付梓之际，斗胆作序。

二 本丛书撰写的背景与动因

世界管理界三大名言：

知识不如智力重要
智力不如素质重要
素质不如觉悟重要

本丛书是作者将知识、智力、素质坦诚地交给读者的一份

“答卷”、一个“亮相”，更是作者对解决社会主义市场经济条件下公共行政问题的一份奉献、一种觉悟。

撰写“跨世纪现代政府管理丛书”，是早已立下的宏愿。但动真格的，是在1992年邓小平南巡讲话发表、党的十四大胜利召开之后。撰写本丛书直接的动因是：

其一，机遇与挑战。

新旧世纪之交，新旧体制之交，中央领导集体从第二代到第三代顺利实现新老交替；经济体制与政治体制以及公共行政体制与干部人事制度改革的不深化，使政府行政管理面临着多种严峻的挑战。这是公共行政科学发展急起直追的“天赐机遇”和推陈出新的“春天”；对作者来说，既是历史的恩赐，又是命运的逢时。

其二，压力与勉励。

国家公务员制度的加速推行，国家行政学院建设的神速推进，黑龙江、甘肃和深圳、成都等地方行政学院培训国家公务员业务的大力开展，促使我们对各级国家公务员培训需求进行系统而深入的调研。近三年来对千余名各级各类国家公务员面访的调研资料，以及参与上万名各级各类国家公务员培训的教学实践，一方面使我们了解到国家公务员，尤其是高层行政人才对高品位、高质量的行政科学书籍是多么渴求；另一方面也使我们对国家公务员的培训需求、对社会主义市场经济条件下政府运作的实际，有了更多的底数。从而，实现了“按需著书”，却也深知其难度之大。

国家审计署副审计长李金华同志在1993年就尖锐地提出：

“渴望读的是现实针对性强、学术含金量高、富有启迪性、哲理性的行政学。”

沈阳市常务副市长张瑞昌同志在1995年8月30日对国家行政学院副院长程连昌、沈阳行政学院副院长马孝扬等说：

“渴望读的行政学，就像国家人事部新编的《国家公务员制度

教程》那样，就像宋德福部长在国家行政学院举办高级研讨班讲授专题那样，面对工作实际，解决现实问题，“有理论的指导，有实际的操作”。

对编著者来说，这都是沉重的压力，更是强劲的动力。

其三，旗子与鞭子。

郑板桥诗云：

新竹高于旧竹枝，
全凭老干来扶持；
明春更有新生者，
十丈龙孙绕凤池。

行政科学是一门年轻的、正在发展中的“热门”学科。它同其他学科一样，像接力赛、龙舟赛，一棒传一棒，一茬接一茬，同心协力，绵延不断。在继承中创新，踏着前人的肩膀攀登。

老一代的行政学家周世述、夏书章教授等，以其独特的学术成果及学术风格，建树了一面旗帜；新一代的行政学者李琪与彭国甫、薄贵利与张成福等正迅速崛起，犹如策人不息的鞭子，催人奋进；作为承上启下、夹缝中间求生存发展的我们这一类“禾稻”，在老一代的指引下，在新一代的催促下，深深意识到我们是“前人的后人，后人的前人”，应“观潮而立志，顺潮而践行，弄潮而奋发”。

诸多缘由，一言以蔽之，是“天时、地利、人和”的综合。

三 本丛书选取的内容与方式

铁肩担道义
辣手著文章

越多读书越不敢写书，越棘手下笔。源于所写的书，对社会与读者，对历史、现实与未来担负道义责任的承受力弱，肩膀不“铁”。归根到底是学问的功底浅薄。

本丛书历经三年多的切磋、琢磨，第一批推出四部：

《走向卓越的中国公共行政》

《神圣的天职——中国现代人事管理》

《“看得见的手”——中国政府行为研究》

《城市现代化的“金钥匙”——中国市政》

其中第二、三本，是全国哲学社会科学“八五”国家重点项目、一般项目的科研成果。

而后，将陆续推出《一场深刻的革命——中国行政管理体制改革》、《独具特色的中国行政领导》、《大转轨的中国社会行政管理》、《从理论到实践——中国现代行政分析》等著与之配套；此外，还将推出《消化与转化——当代中外公共行政评析》、《盖世珍宝——中国传统行政文化精华》等配套的新著。

就宗旨而言，我们撰写这套丛书所追求的目标是：

内容上，突出了我国社会主义市场经济体制建立过程中，政府行政运行的实际问题及其理论探讨，具有较强的现实针对性与理论综合性。力求“熔实际——理论于一炉，铸文格——人格于一体”，追求少而精、简而明，各书、各章节，彼此不重复，务求在“新、深、实”上下苦功，剔除“五话”（旧话、大话、废话、空话及假话）。

结构上，注重了规范与严整，基本上按照章、节、目的教材模式编著，篇章结构均有较为严密的内在逻辑联系；加大了案例、事例分析在全书结构中的比重。

表达方式上，注意了“信、雅、达”，按照夏老所一再告诫的，要做到“字斟句酌”、“精雕细刻”；还采用了一些图、表与数据分析，使图书名符其实。

毋庸置疑，已出的四本书，存在的问题与缺憾肯定不少。主要有四个方面：注重了针对性，却忽视了全面性、系统性以及超前性的探讨；注重了规范，却带来了呆板；注重了本国现实问题规律性的理论探讨，却弱化了当今境外有益经验与模式的借鉴，从而减轻了学术含金量；剔除了“五话”，却没有能做到全说实话，有悖于“事必求实、理必求真”的信条。待再版与新著中，尽力改正。

谨以这套尚有缺点的丛书，献给第三次国际行政大会，并衷心祝贺：

第三次国际行政大会在北京的召开！

国家行政学院落成暨开学典礼的举行！

徐理明 徐颂陶

1996年9月10日

目 录

导 论 公共行政是国家公务员的必修课

第一节 公共行政的研究对象·····	1
一 什么是公共行政·····	1
二 为何选择公共行政·····	2
三 公共行政是研究什么的学科·····	5
四 从事公共行政需要哪些配套知识群·····	7
第二节 公共行政的研究意义·····	13
一 我国公共行政改革面临的攻坚战·····	13
二 我国公共行政研究创新的机遇·····	16
三 我国政府官员急需学习公共行政·····	20

第一章 公共行政原理

第一节 公共行政基本原理·····	24
一 公共行政的系统原理·····	24
二 公共行政的人本原理·····	29
三 公共行政的动态原理·····	33
四 公共行政的效益原理·····	37
第二节 公共行政一般原理·····	41
一 公共行政的计划性原理·····	41

二 公共行政的组织性原理	44
三 公共行政的沟通协调性原理	49
四 公共行政的控制性原理	54

第二章 中国行政区划

第一节 行政区划的基本概念	59
一 行政区划的含义	59
二 行政区划在国家管理中的作用	60
三 行政区划的分类	62
第二节 行政区划的原则与影响因素	64
一 行政区划的原则	64
二 影响行政区划的主要因素	65
第三节 中国行政区划的演变与问题探讨	69
一 建国前行政区划的演变	69
二 建国后行政区划的演变	72
三 行政区划演变的规律性	73
四 我国行政区划主要问题探讨	74

第三章 中国公共政策的决策与执行

第一节 宪政结构	81
一 纵横向的基本网络	81
二 国家权力机关与国家行政机关的横向结构	83
三 人大及其常委会、政府及其工作部门的纵向结构	90
第二节 党政结构	95
一 纵横向的基本网络	95
二 中央与地方各级党组织的横向结构	96

三 中央与地方各级党组织的纵向结构	97
第三节 实际结构与过程	99
一 党政结构与宪政结构的比较	99
二 以党的决策为主导的实际结构	101
三 决策与执行的实际过程	104
第四节 三个案例分析	108
案例分析一:齐抓共管的计划生育工作	108
案例分析二:北京禁放烟花爆竹	111
案例分析三:征收城市容纳费	118

第四章 中国的责任制度和动力制度

第一节 责任制度	122
一 相互对应的三种责任制	122
二 责任监督制	127
三 宪政责任制	132
四 政府向政党负责的责任制	140
五 有限目标管理责任制	143
第二节 动力制度	146
一 动力制度的实质	146
二 报酬结构的动力效应	147
三 激励制度	154
第三节 行政职业道德与制度建设	159
一 责任制需要责任心来保障	159
二 行政职业道德建设与制度建设	160

第五章 中国政府的职能转变

第一节 职能转变的误区	166
一 翻牌公司的问题	166
二 政企关系的误区	170
三 产权明确与两权分离	176
第二节 职能转变的渐变策略	180
一 职能转变的制约因素	180
二 渐变的实践	181
三 公共政策与职能转变	183
第三节 政府职能的定位	185
一 补充市场不足	185
二 管理宏观经济	188
三 实事求是的选择	192

第六章 中国政府的机构改革

第一节 机构改革的类型	202
一 机构改革的一步到位式	202
二 机构改革的逐步过渡式	207
三 政治性的机构改革	212
第二节 问题与对策	216
一 人员精简:政府规模的误区	216
二 机构合并:工作效率的误区	218
三 党政合一:政治改革的问题	220
四 若干对策性的结论	224
第三节 机构设置的基本原则	226

一 平时起作用的实际原则·····	226
二 机构改革时期起作用的规范原则·····	229
三 以实际为基础,以规范为导向 ·····	231
第四节 政府规模的合理尺度·····	233
一 政府规模的合理准则·····	233
二 德国与其他外国相关经验的借鉴·····	234
三 理论与实践上的误区与对策·····	239

第七章 编制管理

第一节 编制管理综述·····	242
一 编制与类别·····	242
二 编制管理的涵义与特点·····	244
三 编制管理机构·····	245
四 统一领导,分级管理 ·····	247
第二节 职能管理·····	248
一 职能管理的涵义与任务·····	248
二 职能管理的目标与原则·····	249
三 职能管理的基本方法·····	251
第三节 机构管理·····	253
一 机构的分类·····	253
二 机构管理的内容·····	256
三 机构管理的方法·····	258
四 设置党政机构的程序·····	261
第四节 人员编制管理·····	264
一 人员编制管理的涵义·····	264
二 人员编制管理的内容·····	265
三 人员编制的核定·····	266

第五节 事业编制管理	270
一 事业编制管理的涵义与特点.....	270
二 事业机构管理.....	271
三 事业人员编制的核定.....	273

第八章 依法行政

第一节 依法行政概述	275
一 依法行政的概念.....	275
二 依法行政的意义.....	277
三 依法行政的目标.....	278
第二节 依法行政的内容	279
一 公共行政依据的确认.....	279
二 公共行政权限的界定.....	280
三 公共行政越权与公共行政侵权问题.....	281
四 公共行政程序的明确.....	283
五 责任行政的类型.....	284
第三节 公共行政主体的法律意识	286
一 公共行政主体的界定.....	286
二 公共行政主体的法律意识.....	288
三 失职与渎职问题.....	291
案例分析一:以言代法、以权压法谁厉害 舆论施压、 法律显威有说法	292
案例分析二:啼笑皆非荒唐事 目的手段论分明	293

第九章 当今中国公共行政文化重塑

第一节 公共行政文化及其冲突	296
-----------------------------	-----

一 公共行政文化概述·····	296
二 传统与现代公共行政文化的冲突·····	300
三 当前中西方公共行政文化冲突·····	304
第二节 重塑公共行政文化·····	306
一 当前公共行政文化的积弊·····	306
二 现实呼唤着公共行政文化重塑·····	309
三 重塑公共行政之魂的基本点·····	313
四 中国公共行政文化发展的新趋向·····	317

第十章 中国古代行政思想精华

第一节 管理的根基——民本思想·····	320
一 民为邦本的思想·····	320
二 民贵君轻的观点·····	322
三 道在不扰——安民思想·····	324
四 阜民之财——富民思想·····	327
第二节 治国根本——法治思想·····	329
一 以法治国是根本·····	329
二 君臣共操、统治者上下都应依法行事·····	330
三 刑无等级、公正平等执法·····	332
四 以刑去刑、严惩不贷·····	334
第三节 治国的关键——用人思想·····	336
一 为政在人与知人善任·····	336
二 尊贤任能——安邦治国的关键·····	339
三 德才兼备及其内涵·····	341
四 不拘一格·····	345
五 用人不疑的思想·····	347
六 赏罚分明与严格考核、考绩的思想·····	350

第四节 治国的保障——监察思想	353
一 御史监察制度的创举.....	353
二 监察制度中言谏制的发展.....	356
三 强调官吏自身的率先垂范.....	361
四 强化对监察官的严格选任与特殊管理.....	364

附:图表索引

图 0—1 公共行政学科构建	8
图 1—1 公共行政管理机构相对封闭回路示意图	27
图 1—2 “跳板”示意图	48
图 2—1 中华人民共和国行政区划简图	73
图 3—1 中国公共政策决策与执行的宪政结构	82
图 3—2 中国公共政策决策与执行的党政结构	96
图 3—3 中国公共政策决策与执行的实行结构	102
图 8—1 中国与英美的越权与侵权关系图式比较	282
图 8—2 行政机关主体分类	287
图 8—3 行政主体法律意识的金字塔结构	289
表 6—1 国务院机构设置表	204
表 6—2 廊坊市政府机构设置表	210