

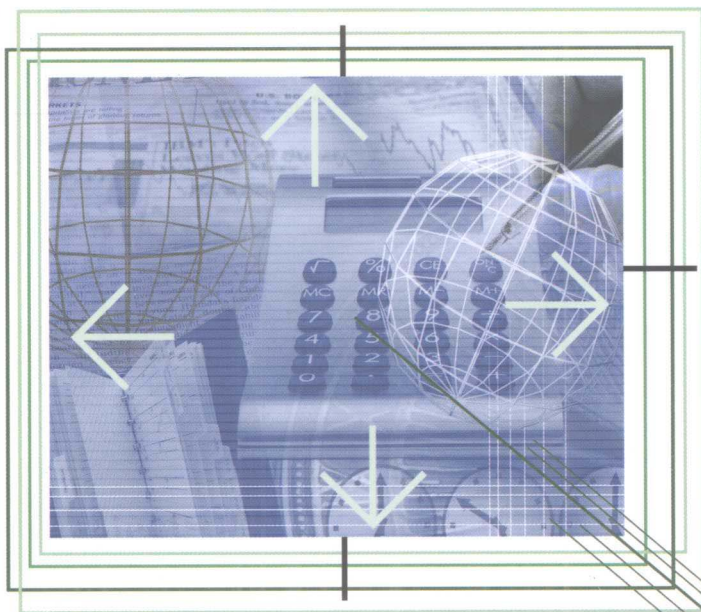


教育部高等学校特色专业建设点规划教材

行政基础

第2版

陈建成 王平 主编



中国林业出版社

教育部高等学校特色专业建设点规划教材

行政基础

第2版

陈建成 王 平 主编

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政基础/陈建成, 王平主编. -2 版. -北京: 中国林业出版社, 2009.5

教育部高等学校特色专业建设点规划教材

ISBN 978-7-5038-5572-6

I. 行… II. ①陈…②王… III. 行政管理 - 教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 044999 号

出版: 中国林业出版社 (100009 北京西城区德内大街刘海胡同 7 号)

E-mail: forestbook@163.com 电话 010-83222880

网址: www.cfph.com.cn

发行: 中国林业出版社

印刷: 北京林业大学印刷厂

版次: 1999 年 8 月第 1 版

2009 年 5 月第 2 版

印次: 2009 年 5 月第 1 次

开本: 787mm × 960mm 1/16

印张: 20

字数: 365 千字

印数: 1 ~ 2600 册

定价: 28.00 元

**“教育部高等学校特色专业建设点规划教材”
编辑委员会**

主 编：刘俊昌

副主编：宋维明 陈建成 温亚利

编 委：顾凯平 夏自谦 聂 华 金彦平 苏 宁
朱永杰 田治威 张大红 张绍文 韩 朝
王立群 张彩虹 吴铁雄 潘焕学 张 颖
田明华 李红勋 贺 超 柯水发

序

国家教育部于“十一五”期间将择优重点建设 3000 个左右特色专业建设点，其建设目标是：“适应国家经济、科技、社会发展对高素质人才的需求，引导不同类型高校根据自己的办学定位，发挥已有的专业优势，办出专业特色，推进高校专业建设与人才培养紧密结合国家经济社会发展需要，为同类型高校相关专业建设和改革起到示范和带动作用。”“是优化专业结构，提高人才培养素质，办出专业特色的重要措施。”

北京林业大学农林经济管理专业，于 2007 年被国家教育部批准列入第一批高等学校特色专业建设点。特色专业的建设必须要围绕国民经济建设与发展的需要而进行，力求为社会的发展提供高素质的人才和技术知识的支持。在国民经济的发展进程中，我国政府对林业产业与生态双重功能给予了高度重视，林业进入了快速的改革发展时期，也使得农林经济管理专业迎来了空前的发展机遇。如何建设好特色专业，更好服务于中国林业发展实践，不仅要科学地研究和总结中国林业发展的经验教训，也需要客观地学习和借鉴国内外相关领域的经验和理论。我国是世界上最大的发展中国家，森林资源相对贫乏、生态需求和经济需求不断增加使得又好又快的发展林业仍然面临着严峻挑战，也对具有良好学术素养、掌握系统理论方法、具备较高科研和实践能力的创新性人才提出了现实要求。

基于上述原因，北京林业大学经济管理学院根据农林经济管理学学科发展的需要，依靠专业领域知名专家学者，在借鉴优秀的国内外教材基础上，跟进国内外先进办学理念，寻求理论性、启发性、方法性、实用性、创新性的融合，组织编写了“教育部高等学校特色专业

2 序

建设点规划教材”系列丛书，以推进特色化专业办学模式，完善林业经济管理专业理论体系，提升林业经济管理人才培养的质量，为社会输送合格的林业经济管理建设人才。

本套系列丛书涵盖了林业经济、林业管理、林业政策等学科领域，融基础性、方法性、理论性和实证性于一体，不仅可作为农林经济管理专业本科生和研究生的教学参考书，而且对林业经济管理研究人员和从事相关领域管理工作的人员也具有较高参考价值。

本系列丛书由北京林业大学经济管理学院组织编写，由丛书编辑委员会具体负责组稿和审稿等事宜。本系列丛书的出版，希望能进一步完善林业经济管理专业和学科体系，提高培养人才的质量，促进特色专业建设与发展。

“教育部高等学校特色专业建设点规划教材”

编辑委员会

2009年4月27日

第2版前言

学习无止境，创新无止境，管理无止境。学习、创新并丰富管理理论、提高管理艺术不仅能够全面落实热爱生活、充实生活、享受生活、挑战生活、创造生活、乐于生活的生活理念，而且能够促进经济建设、政治建设、社会建设和文化建设健康、持续、科学、和谐发展。且最终达成人的生存、生活和生命意义的提升。人生是如此短暂，生命是如此珍贵。让我们为人生的精彩而勤奋学习、不断创新、厚实管理。

学习为根，创新为魂，管理为本。学习、创新和管理相互作用和谐共生，共同促进人的生存、生活、生命意义的提升。

善于学习，学会学习，终身学习。在快乐中学习，在学习中快乐。学习贵在与实际结合，学习贵在使知识与头脑融合而产生智慧；智慧将使人类升华。因此，学习的窍门在于苦巧结合与坚持，学习的实质在于领会方法与应用，学习的根本在于求实创新与升华。

善于创新，学会创新，终身创新。用创新追求卓越，用卓越推动创新。不创新，就等于死亡。创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。整个人类历史，就是一个不断创新、不断进步的过程。没有创新，就没有人类的进步，就没有人类的未来。而创新在于从每一个人做起。从管理的角度讲，管理的本质就是创新。

善于管理，学会管理，终身管理。管理问题就是把：复杂问题简单化，简单问题细致化，细致问题科学化。用管理凝聚力量，用力量实现目标。管理既注重科学素养，又强调实践艺术。实践浇灌管理的沃土，科学提升管理的品位，艺术丰富管理的情感。管理的最高境界是领悟管理的真谛，享受管理的快乐。

行政是管理学的重要分支。行政学的发展，不仅是对行政管理活动实践的及时总结，更是管理学一般理论最新成果在行政管理实践中的运用。学习行政，创新行政，享受行政，不仅要关注管理学一般理论的发展，更应在行政管理实践活动中善于总结最具有趋势性的行政规律，领悟行政管理的真谛。

建立绿色行政，适应保护资源、环境，实现社会、经济持续发展是当代行政管理的重要命题。回忆过去乃至现在，不管是发达国家还是发展中国家，都经历过“先污染后治理”，以牺牲环境为代价换取暂时“发展”的历

2 第2版前言

史。在错误的发展观指导下,对资源采取掠夺式的开发和利用,资源回收利用和循环利用水平很低,浪费很大;对环境不考虑环境容量的承载能力任意排放污染物。其结果是资源遭到严重破坏,环境受到严重污染。资源的破坏和环境的污染不仅破坏了生态的平衡,而且制约了社会经济的发展。严峻的形势迫使政府部门在建设环境友好型、资源节约型和社会和谐型方面必须通过制定科学的、符合生态建设和社会发展规划的发展方针、发展战略、发展对策和发展规划,并采取切实可行有效的管理措施与技术措施,达到保护生态环境、保护自然资源,实现社会经济可持续发展,实现最广大人民的根本意愿。这就是历史发展重大趋势和最好选择,这就是绿色行政的核心和基本目的。

当代世界和平、合作与发展成为主题,我国正处于发展的关键时期,机遇与挑战并存。改革开放,强抓机遇,高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚定不移地沿着中国特色社会主义道路,建设有中国特色的社会主义,全面开创中国特色社会主义的新局面,这是当代中国人肩负的重要职责。作为行政管理理论工作者,其责任、其义务是:把握中国特色社会主义理论体系,构建具有中国特色、中国风格、中国气派的行政管理学科体系和教材建设。

我们充满信心,我们脚踏实地;我们扬鞭自奋,我们不负年华。基于以上原因,我们重新修订本教材。修订中虽然距责任和要求有一定差距,但始终强调了不脱离方向,不脱离实际,不脱离科学。态度决定一切,细节决定成败。我们虽竭力尽智,但编写中仍有疏漏之处,恳请同仁们斧正!

参加本教材修订的教师有:陈建成、王平、李宏勋、汪雯、王刚、张玉静、张元、王忠平、崔一梅、王自力、刘成、张闯、黄国华、王小军等。本书是集体成果之结晶,主编陈建成、王平,副主编李宏勋、汪雯。

本教材在修订之时,恰逢北京林业大学经济管理学院农林经济管理专业被教育部评为首批国家级特色专业建设点、农林经济管理专业教学团队荣获北京市优秀教学团队。学院根据国家级特色专业建设要求,决定组织编写国家级特色专业建设点规划教材,《行政管理》被有幸列入,甚表感谢!感谢中国林业出版社对本教材修订的大力支持。

主 编

2008年10月10日

第 1 版前言

为培养跨世纪的行政管理人才，适应 21 世纪行政管理的需要，特编写《行政基础》一书。

由于各个国家有不同的国情、政治制度、历史发展进程和文化背景，行政管理很难形成统一的理论体系和内容。借鉴世界上先进的行政管理理论与方法，对于做好我国在实现两个根本转变时期的行政工作，特别是提高行政工作效率具有很好的现实意义。为此，本书是从学习行政管理和从事行政工作所需要的最基本的理论出发，以美国哈佛大学行政管理学院系列行政教程为主要参考，结合我国行政管理研究的最新成果编写而成。

美国哈佛大学是世界上最负盛名的大学之一。360 多年来，它为美国、为世界培养了数不清的杰出人才，其中包括 6 位美国总统，30 多位诺贝尔奖获得者，以及众多的管理者。重视行政管理的教学和研究，是哈佛大学的优良传统。因此，本书以哈佛大学系列行政教程为主要参考，可以说是与世界行政管理教育接轨的需要。

本书既可作为大专院校经济类、管理类专业行政管理课程的教材，也可作为其他专业学习行政管理的参考书，还可作为机关、企业各级管理人员提高管理理论水平与管理技能的读物。

本书由陈建成、庞有祝主编，王平、田明华、崔一梅副主编。参加本书编写的有陈建成、庞有祝、王平、田明华、崔一梅、陈明海、李宏勋、张元、王自力、张树彦、王德中。在编写中得到了管理学博士宋维明教授的支持和指导，在此表示衷心感谢。

由于水平有限，书中难免有不当之处，恳请读者与同仁们斧正。

编 者

1999 年 7 月 1 日

目 录

绪 论	(1)
第一节 行政的涵义	(1)
第二节 行政管理的目标、特性与发展	(5)
第三节 行政管理的研究方法	(10)
第四节 行政管理的新观念与精神	(12)
第五节 现代行政的特征	(13)

第一篇 行政组织与行政职能

第一章 行政组织概述	(16)
第一节 行政组织的内涵	(16)
第二节 组织的分类	(19)
第三节 组织的产生、成长与停滞	(34)
第四节 组织的更新	(36)
第五节 组织的效能	(40)
第二章 行政组织设计	(44)
第一节 设计组织的原则	(44)
第二节 设计组织的程序	(51)
第三节 传统的组织形式	(57)
第四节 人性的组织形式	(61)
第五节 权变的组织形式	(64)
第三章 组织内员工的行为	(68)
第一节 员工态度	(68)
第二节 团体士气	(72)
第三节 组织气候	(77)
第四节 非正式组织	(82)

第二篇 公众人力资源管理

第四章 公共人力资源管理及其发展	(88)
第一节 公共人力资源管理概述	(88)

2 目 录

第二节 人事行政的发展	(95)
第五章 公共人力资源管理制度与管理体制	(106)
第一节 公共人力资源管理制度与专门职业	(106)
第二节 现代公共人力资源管理剖析	(113)
第三节 公共部门的工作分析与职位评价	(119)
第六章 考试、任用与考绩	(137)
第一节 征募、考试	(137)
第二节 人员任用	(142)
第三节 考 绩	(153)
第七章 训练、保障与退休、裁员	(161)
第一节 训 练	(161)
第二节 服务、惩戒及保障	(166)
第三节 退休、补偿与裁员	(173)

第三篇 行政职能与行政管理

第八章 行政职能	(182)
第一节 行政职能的概念及体系	(182)
第二节 我国政府行政职能的转变	(191)
第九章 行政领导	(199)
第一节 行政领导概述	(199)
第二节 行政领导理论基础概述	(202)
第三节 行政领导的方式、类型和艺术	(214)
第四节 行政领导者	(218)
第五节 行政领导的群体结构	(222)
第六节 行政授权	(225)

第四篇 行政文化与行政伦理

第十章 行政文化	(230)
第一节 文化与文化的作用	(230)
第二节 行政文化概述	(233)
第三节 行政文化创新	(243)
第十一章 行政伦理	(249)
第一节 行政伦理概述	(249)
第二节 行政伦理的结构与行政责任	(254)

第三节	行政伦理行为保持方法	(258)
-----	------------------	-------

第五篇 行政效率与绩效

第十二章	行政效率	(266)
第一节	行政效率概说	(266)
第二节	提高行政效率的途径	(270)
第三节	行政效率的测量	(275)
第十三章	政府绩效管理	(278)
第一节	政府绩效管理概说	(278)
第二节	西方国家政府绩效评价的实践及特点	(284)
第三节	政府绩效评价	(290)
第四节	政府绩效管理体系的构建	(295)
附：素书		(303)
参考文献		(305)

绪 论

第一节 行政的涵义

一、与行政有关的学科名词

（一）行政学

行政学偏重研究政府机关的一般的共同的行政理论与现象，又有行政学典范、行政学概论、现代行政学、公共行政、公共行政学等名。

（二）管理学

偏重研究事业机构的一般的共同的管理理论与现象，又有现代管理学、企业管理、企业组织与管理、工商管理等名。

（三）行政管理学

研究政府机关及事业机构的一般的共同的行政及管理理论与现象，又有行政管理、现代行政管理等名。

（四）其 他

凡以一般的共同的行政或管理中的某一主题的理论或现象为其研究对象时，通常即以该主题作为名称，如人事管理、财务管理、事务管理等。

行政与管理，在理论与现象之间，虽有其相异之处，但大部分相同，因而行政学或管理学，也通常可分别适用于政府机关或事业机构。

以上说明，行政学与管理学两者，并非两种不同的学科，事实上大部分内容均属相通，有的学者更将行政与管理看作同义词，认为对政府机关及高层次的事业机构，只以用行政两字比较适宜而已。

一般而言，在行政学里的行政、行政管理、公共行政管理等均为同一涵义。

二、中外学者对行政涵义的界说

西方学者撰写的行政学或管理学著作甚多，对行政学或管理学的含义界

说也颇有差异。

一般认为,最早使用“行政学”一词的是德国学者冯·史坦因。他于1865年编写出版了《行政学》一书,但他当时主要是在行政法的意义上使用“行政学”一词的。作为一个行政管理学的概念,“行政学”一词一般认为始见于美国学者伍德罗·威尔逊1887年所著的《行政学之研究》一文。该文被认为标志着行政学的发端。从那时以来,许多研究者从不同的角度给行政学或行政管理学下过许多不同的定义。区别的关键在于对“行政”一词的不同理解,区别的要点则主要集中在两个层面,即“政治”的层面和“管理”的层面。这两个层面恰好反映了行政管理学发展史上两个不同时期研究的不同侧重点。

(一)“政治”行政观

持“政治”行政观的人主要是一些早期的行政学者。他们根据三权分立学说和自然法原则、议会至上的原则认为,凡国家立法和司法以外的政务总称行政;政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行;行政是政府行政部门所辖的事务,或是政府官吏推行政府功能的活动。这种定义方法并没有错,但不够全面。因为,政治与行政无论在法理上或实际过程中都存在很强的内在联系性和功能的交叉性,都不存在截然的职能划分或不可逾越的界限。另外,仅就行政功能而言,政府公共行政管理的有效性在某种意义上更为重要。

(二)“管理”行政观

持“管理”行政观的人主要是科学管理运动兴起以后的一些行政学者。他们认为,行政是如何使人民对政府的期望取得成功的各种方法;是完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作;是一种活动或程序;是通力完成共同目标的团体行动;行政特别注重管理方法、程序具体操作,是研究政府做些什么和如何做的理论;是经由集体合作实现共同目标的艺术。从这些观点中可以看出,他们将行政理解为一个实际而广泛的运作过程,注重的是行政管理实施过程中的方法及其有效性。这样,行政就被理解成一个包括政府、其他公共权力机关甚至工商社会组织的、有着较为广泛的内涵和外延的概念。

上述这些定义的基本公式是“谁”管理“什么”,主要涉及行政管理的主体及其任务和活动范围。我国现有行政学方面的著作对行政管理的界说,基本上是从“谁”管理“什么”这一公式给予理解的,主要涉及行政管理的主体及其任务和活动范围。如:①行政管理是国家的基本职能之一,是国家事务的一种有组织的管理活动,目的是实现统治阶级的意志;②行政是行

使国家权力、从事国家事务管理的活动；③行政是国家的组织活动，是行使国家权力、管理整个社会的活动；④行政是指国家行政部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动；⑤行政管理是指国家产生以后，国家政府部门通过组织、领导、指挥、协调和全体工作人员的共同努力，以完成行政任务，实现国家目标的一种基本政府职能等。

与国外学者关于“行政”的定义相比较，我国学者侧重于“谁（主体）”管理“什么（范围）”的问题，如行政主体包括国家、国家行政部门（机关）、国家政府系统等，行政范围包括国家事务、社会事务、政府事务、社会公共事务等。而国外学者则侧重于如何管理的问题，如强调执行法律、实现政治决定的目标、制定并执行公共政策等。这些定义反映出研究的侧重点的某些区别，但在研究的基本内容上存在着许多共同的方面。

三、行政含义的拓展与总结

从行政学发展的历程看，行政的含义可从四种不同的角度来剖析：

（一）政治的观点

可分为两派：

（1）以“三权分立”为基础，认为“行政就是政府行政部门所管辖的事务”。如《辞源》所讲“凡国家立法司法以外的政务总称为行政”。

（2）以政治观点来解释，行政包含在政治之内，政治的范围较大、层次较高，而行政的范围较小、层次较低。美国行政之父古德诺认为“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。

（二）管理的观点

（1）费尧认为行政就是计划、组织、指挥、协调及控制等五大项目所构成的功能表现。

（2）美国学者古立克提出著名的“七环节”理论，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算，以次概括行政的七大职能。

（3）台湾学者张金鉴以“十五M”来说明行政的意义，即目标、计划、人员、经费、物材、组织、方法、领导、激励、沟通、士气、协调、及时、空间、改进。

（三）公共政策的观点

认为政府机关是政策制定、执行与评估的主体，政策由制定到评估的这一过程就是行政。

行政与公共政策为不可分割的一体两面；公共政策就是政府选择作为或不作为的行为。

（四）公共性的观点

公共性指的是公共行政为彰显公益，实践公共目的，并积极负责的一种特性。

公共性的观点与1968年在美国发展的“新公共行政运动”有着密不可分的关系。

新公共行政的主要论点：①主张行政研究应和行政实务相结合，共同来解决社会实际问题；②行政学者不应强调“价值中立”，而应该主动伸张重要的价值观点，引领社会的价值认同；③行政人员不仅要效忠于抽象的国家或政府，更要积极的发掘民瘼（病痛），对民众的需要负起责任。

综上所述，行政是与政府或公共团体的一切活动有关，无论从什么角度讲，都脱离不了政府或公共团体的范围。

张润书教授将行政的含义归纳如下：①与公众有关的事务，须由政府或公共团体来处理者；②涉及政府部门的组织与人员；③政策的形成、执行与评估；④运用管理的方法以完成政府机关的任务与使命；⑤以公法为基础的管理艺术；⑥以达成公共福祉，与公共利益为目的。

四、行政管理学科与其他学科的区别

与行政管理学关系较为密切但其内涵不同而又易于相混的学科，主要有研究政治的政治学与研究行政法的行政法学两种。

（一）行政管理学与政治学的区别

许多人往往把政治当作行政来看，又把行政当作政治来看，因此行政与政治的性质，往往混为一谈。两者之间的区别可从以下得知：

（1）本质不同：如古德诺在其《政治与行政》一书中认为，政治是社会意志的结晶（国家意志的表达），行政是国家意志的执行。

（2）范围及方法不同：政治是管理众人之事，其范围较广；行政是在如何管理众人的某一种或数种事务，其范围较窄；政治偏于政策性的制度或原理原则，行政偏于实际工作的推进、具体方案的实施及执行的方法与技术。

（3）性质与时序不同：政治属于权的性质，行政属于能的性质；政策立于先导地位，行政属于后随地位。

（二）行政管理学与行政法学的区别

（1）范围不同：行政法学所研究的范围，以属于狭义的行政法规为限，如行政机关的组织、职权及其作用等行政事项的行政法规，均为其研究的范围；其余像立法、司法、考试、监察等机关的组织、职权及其作用等事项，

应不属于行政法学的范围。而行政管理所研究的范围，并不以行政法规所规定的行政事项为限。故行政管理的研究范围较广。

(2) 重点不同：行政法学的研究重点，是以法律关系为基础，各行政事项何者为法律所规定，何者不为法律所规定，凡行政机关的组织、职权及其所为的作用，如制定行政法的依据、所规定的事项、所适用的范围、所发生的效果、法律关系的当事人、权利义务的得失变更及不法行政的救济方法等行政事项，要均以行政法的规定，为其研究的依据，进而探求规定的利弊得失，建立行政法制的原理原则，加强法治行政的推行。而行政管理学的研究重点，并不以法律所规定的行政事项为限，即使已为法律所规定者，也须探求其执行的方法与技术，以期顺利完成任务与达成目标。

第二节 行政管理的目标、特性与发展

一、行政管理的目标

行政管理的目标，因行政管理理论的发展而改变。行政管理的理论，由传统的（含科学管理）发展为人性的，再由人性的发展为系统权变的，因而行政管理的目标，也由工作成果与工作效率两个目标，再发展为尚需兼顾员工满足与保持弹性的四个目标。

（一）对工作获得成果

各机关的任务与目标，须通过行政管理来完成与达成，不论为任务的完成或目标的达成，都须获得成果。如任务未能完成或目标未能达成，不论其原因是行政行为不当、行政程序不合或是人事、财务、事务管理未能配合、组织不健全，均属行政管理的缺失，也即行政管理没有达到目标。

（二）对工作具有效率

各机关的任务与目标，不但要获得成果，而且在完成任务与达成目标的过程中，更须具有高的效率。如行政行为有效，行政程序简明，组织健全，人力获得充分的运用，经费及财物做到最有效的分配，以期以最少的人力、经费、时间、物料，产出最多的工作数量、最好的工作素质及最大的工作绩效。

（三）对员工能给予满足

各机关的员工，固然须为机关完成任务达成目标而奉献出心力，但应切记员工也有其个人的需要与愿望，此种需要与愿望，有的属于物质生活方面，有的属于精神生活方面。员工表现出工作上行为的另一目的，则是希望