

现代远程教育系列教材

谢志平 / 编著

行政管理学

www.esp.com.cn



经济科学出版社
Economic Science Press

现代远程教育系列教材

行政管理学

谢志平 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/谢志平编著. —北京: 经济科学出版社,
2008. 9

(现代远程教育系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7542 - 5

I. 行… II. 谢… III. 行政管理—管理学—远距
离教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 149802 号

责任编辑: 范 莹

责任校对: 杨晓莹 远瑞华

技术编辑: 董永亭

行政管理学

谢志平 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

三佳装订厂装订

787×1092 16 开 22.75 印张 450000 字

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

印数: 0001—6000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7542 - 5/F · 6793 定价: 29.00 元 (含操作与习题手册)

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

现代远程教育系列教材

编 审 委 员 会

主任委员：

阙澄宇 杨 青

委 员：（以姓氏笔画为序）

王立国	王来福	王绍媛	史 达	刘永泽
吴大军	李洪心	张军涛	张树军	安福仁
於向平	林 波	孟庆杰	武献华	姜文学
赵大利	赵建国	谢彦君		

总 序

随着知识经济和信息化时代的到来，终身学习成为社会大趋势，网络教育作为现代远程教育的一种先进模式正在成为人们终身学习的首选形式。

网络教育具有开放性、交互性、共享性、协作性、自主性等特点，突破了时间和空间的限制，使高等学校的优秀教育资源冲破校园围墙的限制，被更多的学习者共享。现代远程教育的“学习环境”，提供了学生自主建构知识的空间，帮助人们随时随地学习，实现了学生个体与群体的融合，从而满足了人们在校园外接受高等教育的愿望。

经历了近十年的光阴，现代远程教育已经发展到 67 所远程教育试点院校，学生近百万人。各高校网络教育学院结合财经、管理学科专业适合网络教育的特点，近年来推出了远程教育高等学历课程体系，最大限度地满足学生个性化自主学习的需要和社会对财经、管理人才的需要。为了确保网络教育质量，本着“我们的产品是教育服务”的宗旨，各高等学校网络教育学院正在努力建立标准化的网络教育管理系统，为学生提供全面周到的服务，建设有中国特色的一流网络大学。

网络教育的不断发展对网络学习教材建设提出新的挑战。如何在尊重传统教育的系统性的同时，在教材的内容上更能满足人们继续学习的需要，增强教材的实用性和适用性；在教材的表现

形式上更直观,更易理解,更便于自学,是我们正在努力解决的一个重大课题。为此,我们结合网络教学和课件的特点,组织具有丰富教学经验的老师编写了这套现代远程教育系列教材,尽力做到知识点明确,突出重点、要点,使之全球学生自学。同时,在教材内容上也更强调实用性和适用性。意在使这套教材既适用于现代远程教育学习者使用,同时也适合财经管理在校修学的学生和在职人员学习。

教材的改革是教育理念转变的结果,而教育理念的转变是一个长期而艰巨的过程。它不仅需要教师的努力,更需要广大学生和读者的积极参与。我们热切地希望读者对这套教材提出自己的意见和建议,使这套教材不断得以完善。

这套丛书的编写得到了经济科学出版社的大力支持。他们对此套丛书从选题策划到整体设计都提出了中肯的、有建设性的建议,并为其能够及时出版与广大读者见面付出了大量的、艰辛的努力,在此表示衷心的感谢。

现代远程教育系列教材编委会

扬 青

2003年9月

前言

如果以 1887 年美国学者伍德罗·威尔逊发表《行政之研究》这篇论文作为行政管理学这门学科产生的标志,那么行政管理学作为一门学科存在的历史只有一百二十多年。如果以 1926 年美国学者罗纳德·怀特撰写的《行政学导论》作为行政管理学的第一本大学教材,则行政管理学的教材历史只有八十多年。无论是这门学科,还是这门学科的教材,行政管理学在这短短的历史中都取得了极为丰富的成果。从研究范式到研究内容,从研究方法到学科基础,从理论到实践,都获得了广泛的扩展、深化。在经济全球化、政治民主化、政府竞争国际化的背景下,研究政府管理的规律,提升政府的治理绩效,建立和谐社会及推动公民的全面发展,使得行政管理学又获得了新的历史发展契机,其学科地位也得以巩固和提升。

作为本书的编者,我学习和探讨行政管理学已经有十多年时间,在此期间亲身感受了行政管理学在我国发展速度之快、普及规模之大、影响范围之广。也一直想编著一本既能够反映学科发展的新貌,又具有一定适用性的新型教材,而网络教育的快速发展,为此提供了一个机会。

本书是根据网络教育学习者的特定学习规律和学习模式编写的,在方案的规划、内容的裁剪、体例的安排上,都有一些不同于一般行政管理学教材的特点。

首先,在方案规划上,本着适用、简明的要求,本书突出了每个章节的学习目的、应掌握的知识内容以及知识运用,使学生明确重点,抓住主线,方便学习,灵活运用。在具体内容的处理上,力求通过简捷明了的语句来讲述和说明行政现象和行政理论,不求深奥、不搞形式,在遵循规范的前提下追求通俗易懂。

其次,在内容的选择上,本着全面、前沿的要求,本书既延续了行政管理学传统的一些研究内容,如行政职能、行政组织、行政领导、人事行政、财务行政、行政决策、行政执行、行政文化等;也专门论述了一些内容,如机关行政、行政方法、电子行政、行政法治、行政绩效、行政发展等。即使是在论述传统的研究内容中,也补充

了行政管理学研究的新近成果,使得整体的内容既全面,又具有一定的前沿性。全面、前沿并不等于没有重点、没有原则,事实上在内容安排上,根据网络学习的特点,根据适用和简明的原则要求,本书内容在全面和前沿的基础上进行了筛选和编写。

再者,在体例安排上,本着逻辑、新颖的要求,本书对内容和结构均有一些新的安排。本书将行政管理学的内容按六个部分组合,即导论、行政体制、行政内容、行政行为、行政目标与心理、行政发展。第一部分是导论,即第一章主要介绍行政管理学作为一门学科的历史与变迁。第二部分是行政体制部分,包括第二至第四章,主要说明行政职能、行政组织、行政领导,这一部分涉及行政管理的功能、结构和权力配置问题。第三部分是行政内容,包括第五至第七章,主要说明人事行政、财务行政、机关行政,涉及政府对人、财、物的管理问题。第四部分是行政行为部分,包括第八至第十二章,主要说明行政决策、行政执行、行政方法、电子政府、行政法治,涉及政府运用决策及相应的方法来管理和解决公共事务的问题。第五部分是行政目标与心理,包括第十三、十四章,主要说明行政文化和行政绩效,涉及行政管理的效率、行政文化、行政伦理和行政道德问题。第六部分是第十五章行政发展,主要说明行政改革的若干问题。具体到每一章的结构,除在学习目标、学习内容、知识内容、知识应用外,在学习内容中穿插案例、补充学习资料、名词解释等,案例、补充学习资料都是新近的材料,使得全书结构活泼新颖,内容丰富充实。

需要说明的是,作为一门学科的行政管理学,虽然几经发展和变迁,但仍然有着相对稳定的研究内容和研究范式。一些教材在编写过程中,超出了这些共识性的界限,将公共管理学的主流内容纳入行政管理学教材中,且这种以公共管理学代替行政管理学的态势有愈发明显和加强的倾向,这是本书编者不能赞同的。行政管理学的学科体系可以丰富和发展,体系内的不同课程可以相互借鉴,但行政管理学这门课程的内容是相对确定的,如果无原则地被置换,只能导致对政府现象的集中专门研究在这门课中被掏空,它的价值也会大大降低。因此,既要发展本课程的内容,也要对传统的研究内容给予尊重,而不是全面否定和替代。

本书在编写过程中,参考和引用了大量的实践案例和研究者的成果,在此一并表示感谢,由于作者的水平有限,时间有限,书中难免有疏漏甚至错误之处,敬请读者明鉴和指正,以便后续的修订。

谢志平

2008年7月

目//录

第一章 绪论	1
1.1 行政管理概述	2
1.2 现代行政管理	6
1.3 行政管理学科范畴	10
本章小结	13
思考题	15
第二章 行政职能	16
2.1 政府职能定位	17
2.2 政府职能内容	20
2.3 中国政府职能转变	24
本章小结	30
思考题	31
第三章 行政组织	32
3.1 行政组织概述	33
3.2 静态行政组织	35
3.3 动态行政组织	40
3.4 非正式组织	43
3.5 学习型组织	44
本章小结	50
思考题	51

第四章 行政领导	53
4.1 行政领导概述	54
4.2 行政领导方式与类型	56
4.3 行政领导者	59
4.4 领导艺术运用与领导集体建设	65
本章小结	67
思考题	67
第五章 人事行政	69
5.1 人事行政概述	70
5.2 人事行政历史沿革	72
5.3 中国公务员制度	77
本章小结	86
思考题	86
第六章 财务行政	87
6.1 财务行政概述	88
6.2 国家预算	90
6.3 国家财政收入	96
6.4 国家财政支出	97
6.5 国家决算	99
6.6 政府审计	100
本章小结	103
思考题	104
第七章 机关行政	105
7.1 机关管理概述	106
7.2 机关环境管理	109
7.3 机关物材管理	112
7.4 机关保密管理	114
7.5 机关文书和档案管理	120
本章小结	123
思考题	124

第八章 行政决策	125
8.1 行政决策概说	126
8.2 行政决策体制	130
8.3 行政决策过程	132
8.4 行政决策趋势	139
本章小结	141
思考题	142
第九章 行政执行	143
9.1 行政执行	144
9.2 行政沟通	146
9.3 行政协调	152
9.4 行政监控	156
本章小结	159
思考题	160
第十章 行政方法	162
10.1 传统的行政方法	163
10.2 当代政府治理的新工具	167
本章小结	175
思考题	176
第十一章 电子政府	177
11.1 电子政府概述	178
11.2 电子政府构建	180
本章小结	190
思考题	191
第十二章 行政法治	192
12.1 行政立法	193
12.2 行政执法	200
12.3 行政司法	204
12.4 行政诉讼	206
本章小结	211

思考题·····	212
第十三章 行政文化·····	213
13.1 行政文化·····	214
13.2 行政伦理·····	219
13.3 行政道德·····	223
本章小结·····	227
思考题·····	228
第十四章 行政绩效·····	229
14.1 行政绩效·····	230
14.2 绩效管理·····	232
14.3 行政绩效提高·····	239
本章小结·····	244
思考题·····	245
第十五章 行政发展·····	246
15.1 行政发展·····	247
15.2 当代西方国家行政改革·····	254
15.3 我国政府改革与发展·····	256
本章小结·····	262
思考题·····	263
参考文献·····	264

第一章 绪 论

学习目标

1. 掌握行政管理的含义。
2. 理解行政管理的特征。
3. 理解行政管理的界限。
4. 了解和掌握现代行政管理的基础与原则。
5. 了解行政管理学的整体架构和研究方法。
6. 认识学习行政管理学的意义。

关键名词

行政 三权分立 政治与行政两分法 现代行政管理精神 法治原则 网络行政 精英行政 官僚式行政 企业式行政 行政国家

引例：兰州拟撤并 240 所中小学校 斥资 6 亿余元重建校舍

从 2008 年 7 月 16 日召开的兰州市中小学危房改造动员大会上传来消息，兰州市将用今明两年的时间，斥资 6 亿余元完成 239 所中小学维修加固及拆除重建任务，重建后的校舍将达到 8 级烈度抗震标准，最低使用年限须达到 50 年以上。

为保证兰州市受灾中小学恢复重建项目资金的有效使用，兰州市将对挥霍、浪费、截留、挤占、挪用、占用，以及虚报各项数据骗取、套取恢复重建资金的，给予责任县区通报批评，并如数调减其下年度市对县区专项补助资金，同时追究相关人员的责任。会议要求：凡用于汶川地震兰州市受灾中小学恢复重建的所有资金，均要纳入各级财政部门设立的“汶川地震兰州市受灾中小学恢复重建工程资金专户”封闭运行，统筹安排，专款专用。

同时，兰州市将实行汶川地震兰州市受灾中小学恢复重建资金群众举报制度。举报部门设在兰州市财政局和监察局，举报电话：8105025、8466318。对举报情况经查处属实的，对举报人给予一定的奖励。

会议决定,此次危房改造将与资源整合、布局结构调整相结合的原则进行,拟撤并中小学校 240 所。为此,兰州市将在对中小学实施的重建规划中,考虑人口增减、流动和教育需求增长的趋势,将危房改造与学校布局结构调整、城市基础设施建设、城中村改造、新农村建设统筹规划相结合,适应普及高中阶段教育的需要,适应残疾儿童少年入学和学前教育发展的需要,适应流动人口子女上学的需要,适应解决初中大班额、优化普通高中和发展职业高中的需要。

省政协副主席、兰州市市长张津梁在会议上表示,应对教育危房改造建设工程按基础设施建设一级标准对待,工程建设中的相关行政性收费能免则免,原则上做到不收各种费用,如地震技术服务费、人防结建费、环境评价费、质监费、墙改费等全部免收。他还表示,凡属拆迁、异地建设需要征用土地的项目,项目建设的全部用地,由县区政府无偿划拨;免缴土地管理费;免征土地占用税等。

资料来源: <http://news.sina.com.cn/c/2008-07-17/030715945395.shtml> 摘录。

教育是社会公共问题,是关乎人口素质、社会发展的大事。案例中兰州市政府投入巨资对受损中小学进行维修,并对工程的质量提出了具体的要求,对维修工作也作出了合理安排和远景规划,这充分说明,以政府为核心的行政管理活动的必要性、重要性,也体现了行政管理活动公共性和规范性。

1.1 行政管理概述

1.1.1 行政管理含义

对于什么是行政管理,中外学者一般从三个角度来理解它,即“三权分立”角度、政治与行政两分法角度,以及管理的角度。

其一,“三权分立”角度。西方现代国家是按“三权分立”原则建立起来的,把国家机关分为立法机关、行政机关和司法机关,这三类机关构成现代国家的“三驾马车”。正因为国家被分成三类主要的机关,于是又产生了关于“大政府”和“小政府”的不同观点。从小政府的观点看,行政管理就是行政机关管理社会事务的活动。从大政府的角度看,行政管理就是包括三个部分的国家机关管理社会事务的活动。从这一角度看行政管理的优点是它指出了行政管理的主体,缺点是对主体和客体的说法比较含糊。

其二,政治与行政两分法的角度。持这种看法的学者认为,认为政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。国家意志主要体现为政策与法律,这种看法突出了行政管理的执行性,但把决策和执行绝对分开,有些不合理。意志的表达与执行有时合为一体。

其三,管理的角度。认为行政管理就是一种协调众人力量以达到共同目标的活动,行政管理过程就是计划、组织、指挥、协调和控制等管理过程。这一认识突出了行政管理的技术性和工具性,但容易忽视行政管理的公共特性。

在介绍了行政管理含义的三个经典理解角度后,综合国内外学者的观点,这里给出一个关于行政管理的界定,认为行政管理是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。

这一界定包括至少三个层次的含义:

第一,行政管理的主体是国家行政机关,不包括立法机关和司法机关。立法权、行政权和司法权是三种不同的国家权力,分属三种不同性质的组织行使。一般而言,行政管理所研讨的对象指向行政机关,而不包括其他两种组织,但它必然要涉及与其他两种组织的关系。另外,在现代行政管理中,行政立法和行政司法现象非常普遍,这说明行政权力向立法权和司法权外溢及扩张成为一种普遍现象,从而在一定程度上模糊着三种国家权力之间的分界线。

第二,行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和机关内部事务。所谓国家事务,主要指事关国家安全与主权的事务,如国防、外交等。所谓社会公共事务,主要指维系社会发展、解决社会纠纷的事务,如社会保障、环境保护、科学与技术发展、人口与教育、公共卫生、交通、住房制度等领域的发展。所谓机关内部事务,指行政机关自身的人事管理、财务管理、机关管理等。行政管理客体的广泛性,充分说明了政府职能的广泛性和行政权力活动空间的广泛性。

第三,行政管理是依法管理,不是政府随意行为,要依照法律的授权、法定的程序管理法定范围内的事务。行政管理的法治化是现代行政管理的主要原则,它使得行政管理的行为是有规律的、可预期的并能够得到保障的管理行为。

1.1.2 行政管理特征

1. 政治性

对于行政管理而言,政治性的本质在于,行政管理总是用来为实现阶级、阶层或特殊利益团体的利益服务的,它的权力和运行总是掌握在某些特定的团体手中,这些团体代理着特定阶级、阶层或特殊利益团体的利益。行政管理总是受政治权力的基本格局所支配,在政治体制的既定空间中活动,执行着政治统治者的意志。任何时候,行政管理都不能脱离具体的国情、政权的性质、政治力量的对比关系、政治体系的容

量和空间来运行,政治的原则决定着行政管理的原则,这是讨论和研究行政管理的底线和前提。事实上,作为一门学科的行政管理学,最先产生于政治学和法学的研究角度,并长久以来受制于公平、正义、责任和其他政治价值观所统领。

2. 管理性

行政管理虽然带有政治性,但另一方面,从广义管理学的范畴来看,行政管理也是一种管理活动,属于管理学的范畴和体系,因此必须以效率为基本出发点,从成本和收益的比较出发,运用管理的思维、方法、技术和原则来高效率地解决公共问题,提供公共服务,实现公共利益。行政管理的管理性使它具有技术性和工具性意义,不仅使行政管理与工商管理、企业管理具有共通性,也使不同政治制度和政治文化下的行政管理之间的竞争、交流、沟通与合作显得必要和成为可能。从行政管理作为一门学科的发展历程来看,管理性为行政管理带来了新生,也在相当长的历史时期扮演着价值轴心的角色。

3. 公共性

公共性是行政管理的重要特征。现代行政活动的公共性质可以从三个方面说明:(1) 政府所拥有的行政权力是一种基于宪政和政治契约而存在的公共权力,此种权力要依法行使,不得滥用。在行政管理活动中,对于与公共利益有关的原因,应遵从法律及国家的名义,否则,不能使用强力对公民的人身与财产进行任何限制或扣减。(2) 行政管理组织的存在通常以地域为基础,基于契约共同体的考虑,每一个该地域内的居民在公共利益、公共服务面前都是平等的自治个体。(3) 在原则上,具有公共性质的行政活动应当由非营利组织来进行,这些组织的资金要么来自政府的固定预算,要么源自其他公共资金渠道,如捐赠。(4) 行政管理存在和发展的基本理由是社会公共需求及其变化发展。换句话说,政府存在的目的是为了维护公共秩序、满足公共需求、实现公共利益。为了实现这些目的,政府既可以直接提供公共产品,例如公共绿地、城市街灯等;也可以通过间接的手段与方式对社会与市场进行管理、调控,如货币与价格政策;还可以依法运用行政权力进行强制性管制,如市场监管措施、行政处罚等。

4. 合法性

行政管理的合法性包括几个方面的内容:(1) 行政管理的主体应当合法。从国家行政机关的组织到公务员,从国家行政机关到其以外的授权组织,行政管理的组织形式应当有法律依据。(2) 各级国家行政机关的资产、在行政管理活动方面的财政预算与审计等要依法进行。(3) 各级国家行政机关在行政管理活动中的职权、程序应当符合法律的要求。(4) 行政管理活动中所产生的行政争议应当依法解决,合法权益受到行政管理活动侵害的应当在法律上有救济的渠道,对公民个人受损的利益,政府应当依法予以赔偿或补偿。需要指出的是,行政管理的合法性有着一定的限度,

在任何一个国家，法律都不可能规制到政府活动的所有领域与空间。在实践中，政府的宏观调控、公共政策、政府内部的机关管理等许多领域，法律都是难以触及的。因此真正可行的理念应当是，在行政管理领域，政府对公民的人身与财产权利构成或必然构成限制与扣减的任何活动都必须要有法律依据并按照法律程序来进行，公民受到的任何现实的损害都应当能够在法律上得到救助。

5. 变动性

行政管理的变动性主要表现为政府与社会、市场、公民之间关系的确定上，也表现为政府自身的机构、体制、行为上，既是功能性的变动，也是结构性的变动，还是过程性的变动。行政管理的根本目标是如何最大化地实现社会资源配置效率的基础上，不断地满足公共需求、实现公共利益。在任何一个国家和地区，公共需求与公共利益的变动性都是绝对的，因而对政府职能的界限如何，即政府应当做什么就不存在绝对性问题。由于政府职能范围总处于一种弹性变化的状态，因此由职能所决定的政府组织机构及其体制，也会随着行政环境的变化而不断变革，这说明行政管理的变革是一项永恒的课题。对于一项具体的公共事务，例如职业中介、公共安全、社会救助等，政府是应当有所为，还是应当有所不为；是应当完全由政府组织参与，还是应当适当参与或完全利用市场或其他社会组织的力量；是利用公办的方式，还是利用私办的手段；是强制，还是协商；采用哪一种组织方式更为有效等，都需要因时、因地、因具体对象作出判断，统筹考虑，合理搭配，灵活运作，适时调整。

1.1.3 行政管理界限

行政管理的作用在日常生活中无处不在，与此同时，它也应当有着一定的界限。所谓行政管理的界限就是讨论行政管理的范围问题。

1. 行政管理与私人活动的界限

行政管理的作用当然只应当存在于公共领域而不能是私人领域，私人领域不属于行政管理的范围。私人领域有两种：一是市场机制发挥作用的领域；二是社会自治机制发挥作用的领域。在现代市场经济理论看来，市场在配置社会资源方面有着基础性的作用。市场机制的作用对国民经济的调节是第一位的，而政府对市场的干预必须是有限的、辅助性的，政府不能替代市场的作用。同时，以个人自治为单元的社会也有着自治的能力，社会自治机制是对市场机制与以政府为主的行政管理机制的重要补充，是后两种机制解决不了的问题的第三种解决方式。政府不能提供私人产品，但是非政府组织和私人却可以通过合作的方式同政府一起提供部分公共产品，此时的公共产品可以称为混合性的公共产品。

2. 行政管理同国家立法权力、司法权力的差别

行政管理的最主要主体是政府，政府是公意与国家法律规范的实施组织，因此，