

公共行政学

竺乾威 主编



MPA (公共管理硕士)

复旦大学出版社

系列



MPA

(公共管理硕士) 系列

公共行政学

竺乾威 主编



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学/竺乾威主编. —上海:复旦大学出版社,
2000.4

(MPA(公共管理硕士)系列)

ISBN 7-309-02488-5

I. 公… II. 竺… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 14756 号

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 200433

86-21-65118853(发行部) 86-21-65642892(编辑部)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

经销 新华书店上海发行所

印刷 复旦大学印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 18.5 插页 2

字数 288 千

版次 2000 年 4 月第一版 2001 年 7 月第二次印刷

印数 8 001—14 000

定价 25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

公共行政学导论一类的著作和教材在国内已有不少版本。本书力图在反映最新的行政学研究成果以及最新的行政发展方面有所贡献。本书的写作正值我国 MPA(公共管理硕士)项目的启动,因而本书也可以作为 MPA 学生的教材之用。


本书由竺乾威组织撰写。各章的作者分别是竺乾威(绪论)、汪向阳(第一章)、刘建军(第二章)、刘文富(第三章)、谭晓梅(第四章)、李春成(第五章)、谢岳(第六章)、孙君明(第七章)、唐亚林(第八章)、陈晓原(第九章)、周帆(第十章)、陈尧(第十一章)、顾丽梅(第十二章)。各章由竺乾威审订并最后由竺乾威定稿。

作为主编,我对参与本书写作的各位作者在写作过程中表现出来的勤勉、钻研精神和才干深表敬意。本书是集体合作的成果。

行政学的基础研究还是一个可以继续深化的领域,希望读者对本书的不足提出批评,以利于进一步推动这方面的研究。

竺乾威

1999年12月于复旦大学国际政治系



“博学而笃志，切问而近思。”

(《论语》)

博晓古今，可立一家之说；
学贯中西，或成经国之才。

复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学 · 复旦博学

主编简介

竺乾威，全国MPA教育指导委员会成员，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，公共行政系主任，博士生导师。主要讲授公共行政理论、比较行政等课程。在《公共行政与人力资源》和美国出版的《国际公共行政》等有影响的杂志上发表过学术论文，主编的著作有：《当代中国公共政策》、《公共行政学》、《行政学导论》等，专著有《官僚政治》等。

内 容 提 要

公共行政学是行政管理专业的基础课程之一。本书汲取了当今国内外行政学研究的最新成果，特别是借鉴和评析了20世纪90年代西方发达国家行政学研究的最新观点，以全新的视角、开阔的视野，系统阐述了行政组织、行政领导、行政决策、行政沟通、行政心理、行政监督、机关管理、人事行政、财务行政、行政立法、行政文化与行政发展等行政学基本理论，阐明了行政现代化的发展趋势。

本书作为复旦版MPA（公共管理硕士）系列之一，既适宜于作为MPA的基本课程教材，亦适宜于作为大专院校行政管理专业的本科、专科的专业教材。

目 录

绪 论	1
一、公共行政概述	1
(一) 公共行政的含义	1
(二) 公共行政的产生及其功能	3
(三) 公共行政的原则	6
二、公共行政的理论与实践	7
(一) 西方的公共行政理论与实践	7
(二) 转型时期的中国公共行政	14
(三) 知识经济社会与公共行政	16
三、公共行政学研究	17
(一) 研究的对象与范围	17
(二) 研究的方法及研究的意义	20
(三) 研究的趋向	21
第一章 行政组织	24
一、行政组织概述	24
(一) 行政组织的含义	24
(二) 行政组织的目标	26
(三) 行政组织的设计原则	28
(四) 行政组织的类型	31
二、静态的行政组织	32
(一) 行政组织的结构	32
(二) 行政组织的体制	35
三、动态的行政组织	39
(一) 行政组织的气候	39

(二) 行政组织的冲突	41
(三) 行政组织的发展	45
四、非正式组织	46
(一) 非正式组织的含义与成因	46
(二) 非正式组织的特征与类型	47
(三) 非正式组织的结构与功能	49
第二章 行政领导	51
一、行政领导概述	51
(一) 行政领导的含义	51
(二) 行政领导的独特性	59
二、行政领导的结构与过程	61
(一) 行政领导的结构	61
(二) 行政领导的过程	65
三、行政领导的方式、类型和内容	71
(一) 行政领导的方式	71
(二) 行政首长的领导类型	74
(三) 行政领导活动的内容	75
第三章 行政决策	77
一、行政决策概述	77
(一) 行政决策的含义	77
(二) 行政决策的要素	78
(三) 行政决策的理论与模式	80
二、行政决策过程	81
(一) 行政决策的过程	81
(二) 若干条件下的行政决策	83
(三) 影响行政决策的因素	87
三、行政决策的执行	88
(一) 执行的基本原则	88
(二) 执行的一般过程	89
(三) 执行绩效的评估	91

四、行政决策的趋势	92
(一) 民主化趋势	92
(二) 综合化趋势	93
(三) 科学化趋势	94
第四章 行政沟通	96
一、行政沟通概述	96
(一) 行政沟通的含义	96
(二) 行政沟通的理论基础	97
(三) 行政沟通的意义与目的	98
二、行政沟通的种类、方式与形态	99
(一) 行政沟通的种类	99
(二) 行政沟通的方式	102
(三) 行政沟通的形态	103
三、行政沟通的关系与过程	105
(一) 行政沟通的关系	105
(二) 沟通过程	107
四、行政沟通的障碍及克服	108
(一) 行政沟通的障碍	108
(二) 沟通障碍的克服	110
(三) 行政沟通的要领与准则	110
第五章 行政心理	113
一、行政心理概述	113
(一) 行政心理的含义	113
(二) 行政心理三个取向的分析	114
二、行政个体的心理分析	117
(一) 关于人的本质的假说与管理理论	117
(二) 行政个体的心理需求	120
(三) 现代行政人员的心理素质	122
三、行政行为心理机制	124
(一) 个体行政行为的动机	124

(二) 个人动机模型与激励	126
(三) 行政个体的角色冲突	130
四、行政组织的心理分析	132
(一) 组织的心理需求	132
(二) 组织对其成员的心理供给与影响	134
(三) 对组织变革的心理抵制	137
第六章 行政监督	140
一、行政监督概述	140
(一) 行政监督的含义	140
(二) 行政监督的功能	141
(三) 行政监督的意义	142
二、行政监督的系统构成	143
(一) 一般监督系统	143
(二) 专门监督系统	145
三、行政监督的内容	148
(一) 行政指派监督	148
(二) 行政指导监督	150
(三) 行政评价监督	151
四、行政监督的方式和原则	152
(一) 行政监督的方式	152
(二) 行政监督的原则	153
五、改革完善中国的行政监察制度	155
第七章 行政机关管理	158
一、机关管理概述	158
(一) 行政机关管理的含义	158
(二) 机关管理的地位与作用	159
(三) 机关管理的原则	160
二、机关管理的内容	161
(一) 机关管理工作的范围	161
(二) 机关管理的程序	162

(三) 环境设计	163
(四) 文书档案管理	164
(五) 会议管理与其他机关事务管理	167
三、机关管理的现代化	170
(一) 完善机构设置	170
(二) 提高人员的办事能力	171
(三) 加强制度建设	172
(四) 运用现代技术方法	174
第八章 人事行政	177
一、人事行政概述	177
(一) 人事行政的含义	177
(二) 人事行政的地位和作用	178
(三) 人事行政的基本原则	179
二、人事行政制度的历史沿革	180
(一) 中国古代人事行政制度的历史演变	180
(二) 西方文官制度的发展历程	183
(三) 有中国特色的国家公务员制度的发展历程	186
三、中国国家公务员制度的主要内容	188
(一) 职位分类	188
(二) 录用	190
(三) 考核、奖励与纪律	190
(四) 培训、交流与回避	192
(五) 工资、保险与福利	194
(六) 辞职辞退、退休与申诉控告	195
(七) 义务与权利	197
(八) 管理与监督	197
第九章 财务行政	199
一、财务行政概述	199
(一) 财务行政的含义	199
(二) 财务行政的作用	202

(三) 财务行政的任务	203
二、预算管理	204
(一) 预算管理的含义	204
(二) 预算管理的体制和机构	206
(三) 预算的编制	207
(四) 预算的执行	208
(五) 决算管理	211
(六) 预算外资金管理	212
三、审计管理	213
(一) 审计管理的含义	213
(二) 审计管理的体制和机构	214
(三) 审计管理的内容	216
(四) 审计管理程序	217
四、会计管理	218
(一) 会计管理的含义	218
(二) 会计管理的体制和机构	221
(三) 会计管理的内容	222
第十章 行政立法	225
一、行政立法概述	225
(一) 行政立法的含义	225
(二) 行政立法的产生和发展	228
(三) 行政立法的原则与作用	230
二、行政立法主体	232
(一) 行政立法体制	232
(二) 行政立法主体	233
(三) 行政立法权限	234
三、行政立法的类型	235
(一) 主动立法	235
(二) 受托立法	236
(三) 补充立法	237
四、行政立法程序	237

(一) 规划立项	238
(二) 咨询起草	238
(三) 审议通过	239
(四) 签署发布	239
第十一章 行政文化	240
一、行政文化概述	240
(一) 行政文化的含义	240
(二) 行政文化的内容	242
(三) 行政文化的分类	247
二、行政文化与行政组织	249
(一) 行政文化的总体功能	249
(二) 行政文化与行政组织	250
(三) 行政组织文化的发展	252
三、行政文化与行政行为	253
(一) 行政文化与行政人员的行为	253
(二) 行政文化与行政领导行为	255
(三) 行政文化与行政组织行为	257
四、行政文化的比较	258
(一) 西方行政文化举要	258
(二) 中国传统行政文化与行政文化的现代化	259
第十二章 行政发展	264
一、行政发展概述	264
(一) 行政发展的含义	264
(二) 行政发展的原则	265
(三) 行政发展的模式	266
二、行政发展的环境分析	268
(一) 外部环境分析	268
(二) 内部机制分析	269
三、行政发展的动力及途径：行政改革	270
(一) 行政改革及其内容	270

(二) 行政改革的制约与推动因素	276
四、行政发展的前景与趋势	279
(一) 信息社会与行政发展	279
(二) 行政现代化的模式建构	280

公共行政学

绪 论

公共行政学是一门研究行政活动规律的学科。今天,无论在西方国家,还是在发展中国家,政府的行政管理对于促进社会发展、推动社会进步都起着越来越重要的作用,这一点对于转型时期的中国来说尤其如此。科学地理解行政现象和活动,准确地把握行政活动及其发展的规律,既是公共行政学研究的任务,也是这一学科所能为人们作出的贡献。

一、公共行政概述

(一) 公共行政的含义

现代意义上的公共行政,西方学者一般是从以下三个角度加以考察的。

1. 政府的组织结构。众所周知,西方现代资本主义国家是按照“三权分立”的原则建立起来的,立法、行政、司法三者之间互相平衡,互相制约。“三权分立”原则不具有普遍意义,但是从政府的组织结构来考察公共行政,可以分析西方学者关于小政府和大政府的两种观点。从小政府的观点看,公共行政就是政府组织中行政部门所进行的管理社会事务的活动。美国行政学者 W·魏洛比是持这一观点的代表,他认为“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”^①。从大政府的观点看,公共行政则是政府组织中包括立法、行政和司法三大部门在内的机构管理社会事务的活动。美国行政学者菲利克斯·尼格罗和劳埃德·尼格罗认为,公共行政“包括所有三个部

^① W·魏洛比:《公共行政原理》,约翰·霍普金斯出版社,巴尔的摩,英文版,1927年,第1页。

门——执行的、立法的和司法的——以及它们的相互作用”^①。

2. 从政治与行政的关系角度来加以考察。美国行政学者古德诺认为,政治是政策的制定,行政是政策的执行。这一著名的政治、行政二分法是从这一角度分析的典范。

3. 从管理角度来加以考察。从这一角度出发,公共行政被视作一种协调众人力量以达到共同目标的活动。美国行政学者古立克将这一活动过程具体分解为计划、组织、用人、指挥、协调、报告和预算,即著名的 POSDCORB 七功能说。H·西蒙也认为,“行政即为达到共同目的时合作的集体行动。”^②

以上三种典型的观点都有其合理的部分。第一种定义至少指出了公共行政的主体,尽管对这一主体的确切身份有争议。第二种定义指出了行政与政治相比时所具有的地位,定义明确表明行政是执行性的,即执行政治的意志,而这一政治的意志在现代西方国家则是由立法机构来体现的。事实上,这也是西方公务员是事务性人员,在政治上保持中立的理论基础。第三种定义则指出了作为管理活动所具有的一系列特征,这对于从技术角度去理解和研究行政活动是很有裨益的。

但这些定义也存在着一些缺陷。第一种定义尽管指出了公共行政的主体,但对客体的说明却比较含糊。第二种定义事实上在提出不久后就受到批评,理由之一是政治和行政不能脱离,两者必须紧密联系,互相配合,因为属于政治范畴的政策制定首先必须基于对实际状况的了解。因此,政策的制定是脱离不了政策的执行的,两者在相当程度上是互为一体的。第三种定义涉及的管理的技术特征忽略了公共行政特定的对象,可用之于一切管理,例如企业的管理。

在采用以上观点合理部分的基础上,我们认为,公共行政就是国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动。这一定义包含着以下几个方面 的含义。首先,我们把公共行政看做是一种活动,这一活动的主体是国家行政机构,即通常所说的政府或行政当局,不将立法和司法机构列入此内。尽管后两者与政府行政机构的关系极为密切,但它们的活动内容不一样,它们活动的要求、标准、功能、运作程序、方法手段等也不一样。其次,这一活动的

① 转引自菲利克斯·A·尼格罗、劳埃德·G·尼格罗:《公共行政简明教程》,中共中央党校出版社,1997年,第1页。

② H·西蒙:《公共行政》,诺夫出版社,纽约,1950年,第1—2页,英文版。