

Public Administration

主编 朱勤军

现 · 代 · 管 · 理 · 科 · 学 · 丛 · 书

公共

行政学

上海教育出版社

SHANGHAI

JIAOYU

CHUBANSHE

现代管理科学丛书

主编 朱勤军

Public Administration

公共 行政学

上海教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学 / 朱勤军主编. —上海: 上海教育出版社,
2002. 8

(现代管理科学丛书)

ISBN 7-5320-8200-8

I. 公... II. 朱... III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第065037号

现代管理科学丛书

公共行政学

主编 朱勤军

副主编 沈士光 谈永磊 顾铮铮

上海世纪出版集团

上海教育出版社 出版

易文网: www.ewen.cc

(上海永福路123号 邮政编码: 200031)

各地新华书店经销 上海市印刷三厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 15.25 插页 4 字数 373,000

2002年8月第1版 2002年8月第1次印刷

印数 1—6,100本

ISBN 7-5320-8200-8/G·8261 定价: (软精) 24.00元

《现代管理科学丛书》编委会

主任 项家祥

委员 项家祥 高惠珠 桑玉成 朱勤军
阮来民 朱海森 朱国定 石登荣
刘晓敏

序

管理起源于人类的共同劳动。就是说,人类自从有了共同劳动之后,就有了管理的问题。但是,管理之称之为“学”,即人类把管理作为一门学问来研究,则是近代以来的事情。而自从有了有关管理的学问之后,管理对于社会发展所起到的作用也就日益重要。在我看来,推动经济发展乃至整个社会发展的主要动力有这样三个,一是工业革命;一是管理革命;一是民主革命。这三者就像社会这部列车前进的三个轮子,缺乏其中的任何一个轮子,这辆列车的正常运行都有可能存在问题。

管理既是一个重要的学科领域,也是社会的重要实践活动。在长期的管理实践基础上,人类开始了对于管理科学的研究。同样,在人们从事了一定的管理实践之后,往往很自然地会产生对于管理科学知识的需求。这种实践对于理论的需要,理论对于实践的推动,促进了管理学的发展,也促进了社会的进步和繁荣。

管理之所以能够在社会发展中起到积极的不可或缺的作用,我想这是由管理的基本任务所决定的。如果说,在农业时代、手工业时代,即便是大工业时代,生产力的发展和体现主要依赖劳动力和劳动技术的话,那么,在信息化越来越展露出对生产力发展的强劲影响的现时代,管理科学作为人力资源、物质资源、生产过程和组织行为

的从宏观调控直至微观运作的系统科学,已经显示出对社会进步的无可替代和必不可少的贡献。在一定意义上说,管理的基本任务是解决好对于人的安排问题。无论是一个国家还是一个地区抑或是一个单位,如何把人很好地组织起来,充分发挥每一个人的积极性和创造性,并且使这样的积极性和创造性都围绕一个既定的组织目标发挥作用,我想这应该是这个国家或这个地区或这个单位工作成败以及繁荣发展的关键。仔细回味起来,在我们这个世界里,人的智慧和能量应该说发挥到了几乎是令人难以想象的地步:人可以进入宇宙空间,人可以克隆人——尽管现在遭到绝大多数人的反对。但是,人如何组织好自己的同伴,使人的组合能够更有利于每一个人的发展,同时也有利于使每一个人的积极性和创造性得到充分发挥,我想解决这样的问题并不比解决进入宇宙空间乃至克隆人的问题要容易。

所以这才需要管理,才需要管理科学。

我们手头的这套丛书,是上海师范大学管理学领域的专家、教授的集体成果。为适应国家经济发展以及社会发展的需要,满足改革开放的社会实践对高等教育提出的要求,上海师范大学已经实现了从一所师范类的高等学校向保留师范特色的综合型大学的转变。在这样的一个背景下,学校近年来也逐步发展了诸多管理类的专业和学科,如行政管理、公共事业管理、社会工作、旅游管理、财务管理等等。它们在学校的社会科学类专业和学科中,占据了极其重要的地位。这套丛书既是教授们多

年来从事管理类课程教学的成果,又是整合学校师资资源和知识资源的产物。我相信,这套丛书的出版一定能够有力地推动学校相关专业和学科的进一步发展。

当然,丛书也充分考虑到了社会对于管理知识的需要,相信丛书会具有广泛的读者面。如果本丛书的出版对企业、事业单位和其他部门的管理工作者以及对管理有兴趣的人们能够有所裨益的话,那也就权作为本校对社会作出的一份微薄贡献。这应该也是我的心愿。

我虽然在管理岗位上从事实际的管理工作,对管理学也有浓厚的兴趣,但严格说来我的专业不是管理学,所以上述对管理的一点认识肯定是粗浅的不成熟的。要对管理知识有一个全面的了解和认识,这套丛书应该能够提供必要的帮助。

是为序。

上海师范大学副校长 项家祥

2002年4月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共行政与公共行政学.....	1
第二节 公共行政学的演进	18
第三节 中国公共行政学研究	37
第二章 行政权力	55
第一节 行政权力概论	55
第二节 行政权力的配置	63
第三节 行政权力的行使	67
第四节 当代中国行政权力体制及其运作	71
第三章 行政组织	80
第一节 行政组织原理	80
第二节 行政组织的基本构架	90
第三节 行政组织的冲突与管理.....	100
第四节 当代中国行政组织的变革与创新.....	106
第四章 行政职能	119
第一节 行政职能概述.....	119
第二节 行政职能的主要内容.....	133
第三节 转型时期的中国政府职能.....	141
第五章 行政决策	152
第一节 行政决策概论.....	152
第二节 行政决策的过程和体系.....	167
第三节 行政决策的执行.....	179

第四节 当代中国行政决策体制及其优化	188
第六章 行政监督	200
第一节 行政监督概论	200
第二节 行政监督的体系	210
第三节 当代中国行政监督体系的健全和完善	220
第七章 行政程序	231
第一节 行政程序概述	231
第二节 行政程序的基本制度	240
第三节 主要行政行为的程序	245
第四节 当代中国的行政程序及其优化	258
第八章 行政领导	265
第一节 行政领导概论	265
第二节 行政领导主体	277
第三节 行政领导艺术	284
第四节 推进当代中国行政领导科学化	293
第九章 人事行政	301
第一节 人事行政概论	301
第二节 国家公务员制度	317
第三节 中国国家公务员制度	330
第十章 行政道德	338
第一节 行政道德概论	338
第二节 行政道德与行政行为	345
第三节 中国转型时期的行政道德建设	356
第十一章 行政机关管理	365
第一节 行政机关管理概论	365
第二节 行政机关管理的基本内容	372
第三节 中国行政机关的管理	400
第十二章 财务行政	407

第一节	财务行政概论	407
第二节	财务行政管理的体制、机构和程序	413
第三节	公共财政管理的内容	430
第四节	转型期中国财政体制的改革和完善	440
第十三章	行政技术	448
第一节	行政技术概述	448
第二节	行政技术的内容	451
第三节	当代中国行政技术的应用与发展	465
参考书目		470
后记		476

第一章 绪 论

公共行政学是研究国家行政活动规律的科学。公共行政活动与人类的命运和社会的发展息息相关。无论是发达国家还是发展中国家都离不开创造性的行政活动来解决生存与发展问题,政府的行政管理对于促进经济的发展、社会的进步和人类的幸福,起着越来越重要的作用。科学地认识和把握行政现象、行政活动及其发展规律,使政府以有效的行政行为造福于人类,是公共行政学的任务。公共行政学在当今世界获得了前所未有的发展,展现了人类探究公共行政及其发展规律的思想结晶。中国公共行政学研究正蓬勃兴起,深层思考和审视当代中国公共行政精神,建设有中国特色的公共行政学,无疑将为社会主义现代化事业的发展,为新世纪实现中华民族的伟大复兴作出贡献。

第一节 公共行政与公共行政学

公共行政被称为“活动中的政府”,公共行政学是研究国家行政组织为实现政府目标,依法对国家事务、社会公共事务进行有效管理的活动、形式、关系及其发展规律的科学。公共行政学的研究范围广阔,内容涉及行政权力、行政职能、行政组织、行政决策、行政监督、行政程序、行政领导、人事行政、行政道德、行政机关管理、财务行政、行政技术等。公共行政活动有种种表现形态,行政分析和研究需要科学的、有效的方法,才能把握行政现象及其本质,找出行政管理活动的规律。学习和研究公共行政学,必将有力地推

进公共行政的高效化、民主化、法制化和现代化,实现国家富强和社会繁荣昌盛。

一、公共行政的涵义

公共行政是随着社会公共权威的出现而产生的管理活动,公共行政活动涉及社会政治、经济、文化、教育、科技、卫生、生态等广阔领域,内容丰富。在不同的社会形态中,行政的活动、形式和关系的表现形态是不尽相同的,然而在任何社会中,它都是维持人类社会生活秩序和整个社会运行必不可少的基本条件,是一个有组织社会的重要标志。在现代社会中,人类的命运与公共行政的关系日益密切。人类面临的生存与发展的种种问题,如粮食、能源、产业、人口、信息、住房、交通、环境、科技、教育、文化、卫生、健康、社会保障等无不与公共行政紧密相关,成为当代政府的主要政策及其执行范畴。政府的行政管理影响到我们社会生活的各个角落,关系到人类生存条件、生活模式的发展和变化,关系到社会的进步和人类的幸福。

公共行政既然如此的重要,因而人们不能不给予它以特殊的重视。然而对于什么是行政,不同的时代、不同的学者对它有不同的解释和说明。

在中国,“行政”一词历史久远,在历史文献中早就出现过。在《史记·周本纪》中就曾记载周成王年少,周公旦“乃摄行政当国”,周厉王被逐,“召公、周公二相行政,号曰‘共和’”。在《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在《纲鉴易知录》这部编年史上,也有“召公、周公行政”的记载。由于古代国家管理活动没有现代这样复杂,当时所说的“行政”的基本含义,是指国家事务的管理。

在英语中“行政”(Administration)一词,源于拉丁文“Administare”,是指治理、管理和执行事务。早在 2000 多年前,古希腊思想家亚里士多德在其《政治学》名著中就使用过这一词汇,曾提出了

一切政体都包含有三个要素,即议事机能、行政机能和审判(司法)机能,并对行政机能的司职和机构的设置进行了论述,反映了人类社会早期对有关公共行政管理的探讨。

国际通用的《社会科学大辞典》把行政解释为“国家事务的管理”。从一般意义上,行政是指国家和社会事务的管理活动。然而,随着社会的发展,国家和社会事务管理的组织形式和活动方式越来越复杂。关于现代意义上的公共行政,众说纷纭,见仁见智。总体上说,人们从以下的角度解释行政。

第一,从政府的组织结构这个角度来考察公共行政,用立法、行政、司法三分法的观点来阐明公共行政的主体。美国行政学者W·魏洛比提出:“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^①从而明确地把行政机关的管理活动和立法机关的立法活动、司法机关的审判活动区别开来。这一定义指出了公共行政主体是国家行政组织,然而对行政客体的说明较为含糊。随着公共行政的发展,政府行政权日益扩大,行政机关不仅包含着一定的立法和司法行为,如“委任立法”、“行政裁决”等,而且越来越多地参与或影响立法、司法活动,三者互相渗透、互相作用。值得注意的是,在当代西方国家中,日益增多的各类参与公共事务管理的半自治的非政府组织中,广泛存在着行政活动和行政关系。

第二,从政治与行政的关系的角度来考察公共行政,用政治、行政二分法的观点来解释公共行政的基本特性。美国行政学者古德诺主张政治与行政相分离,认为,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能。即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能,前者谓之政治,后者谓之行政。”^② 政治是政策

① W·魏洛比:《公共行政原理》,约翰·霍普金斯出版社,1927年版,第1页。

② F·J·古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987年版,第10页。

的制定,行政是政策的执行。这一定义强调了行政的基本功能及其特性是执行性,即执行政治的意志。然而政治与行政是紧密联系、相互配合、互相交叉的。政策的制定要从实际情况出发,无法脱离行政过程,而行政不只是一种被动的执行性活动,而且还要积极参与和影响决策。20世纪90年代以来西方政府纷纷对政策制定与执行的关系进行新的调整。正确把握和平衡政治与行政的关系,是完善政治责任和提高行政效率的前提,是行政改革和行政发展的永恒主题。

第三,从管理的角度来考察公共行政,用管理功能和要素的观点来说明行政的运行过程的特征,把行政视为协调众人力量以达到共同目标的活动。美国行政学家怀特认为,“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,是“为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。^①古立克把行政的具体运作过程分为计划、组织、用人、指挥、协调、报告和预算,即 POSDCORB 七功能。法国学者法约尔认为,行政管理就是计划、组织、指挥、协调和控制。西蒙把行政视为是“为达到共同目的所作的合作的集体行动”。^②这一定义侧重从行政的技术、程序和方法看问题,揭示了公共行政是一个动态的过程,指出了行政作为管理活动所具有的一系列特征,重视行政效率,较符合当代信息社会行政事务具有的特点。其不足之处是容易混淆公共行政与私人行政、行政管理与企业管理的界限,忽略了公共行政特定的对象。

第四,从社会公共事务管理的角度来考察公共行政,以主体与服务对象的公共特性来揭示公共行政的性质。美国行政学家威尔逊认为,“行政的范围就是公务的范围”,怀特也认为,“行政就是公

① [美]怀特:《公共行政研究引论》,纽约,麦克米兰公司,1955年版,第1-3页。

② [美]西蒙:《公共行政》,纽约,诺夫出版社,1950年版,第1-2页。

务的推行”，公共行政代表公共权威管理公共事务。沃尔多在《公共行政学研究》(1955年)中归纳了“公共”的含义，一是涉及主权、合法性、福利一类的问题；二是从公共职能和公共活动的范围上来界定；三是从政府执行活动或职能来定义。当代公共行政的发展和国际性的行政改革，无不凸现了其公共特性，如注重公共服务，增进公共利益，有效提供公共产品，保障公共安全等。

诸种不同的定义，是从不同的角度和侧面展示了公共行政的内容和特性，反映出公共行政内涵的复杂性与多样性。马克思曾经指出，“行政是国家的组织活动。”^①列宁认为，行政是“在技术上掌握国家机构”，“开动这个机构”。^②以上的论述包含着许多真知灼见。

在公共行政实践的启迪下和吸取公共行政学研究成果的基础上，我们可以把公共行政概括为：国家行政组织为实现政府目标，依法对国家事务、社会公共事务进行有效管理的活动。

这一定义包含和说明了六个方面的内容，即公共行政的本质、公共行政的主体、公共行政的客体、公共行政的方式、公共行政的内在要求和公共行政的目标，也就是“管理的性质是什么？”、“谁在管理？”、“管理什么？”、“怎样管理？”、“管理追求什么？”、“为什么管理？”。

第一，行政的本质。公共行政是国家的组织管理活动，具有政治性和社会性并存的特点。公共行政是从社会管理中演化出来的特殊的管理，它随着国家的产生而产生，是社会公共权威的管理活动，在阶级社会中主要表现为政府的活动、关系和形式。一切公共行政活动都是以国家公共权力为基础的，具有权威性。一方面，行政活动离不开本质所规定的阶级特性，在不同的阶级社会里，政府

① 《马克思恩格斯全集》，第1卷，人民出版社，1956年版，第479页。

② 《列宁选集》，第3卷，人民出版社，1975年版，第299页。

分别代表各自的统治阶级利益,公共行政为统治阶级维护自身利益,实现阶级意志提供服务。另一方面,任何公共行政都有其对社会的管制、维护、协调、服务、扶助与发展的功能。正如恩格斯曾经指出的:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”^①

第二,公共行政的主体。公共行政作为一种活动其主体是国家行政组织,即行使行政权力的政治主体,包括中央政府和各级地方政府。国家行政组织依据法律的规定享有并行使国家行政权力,是具有社会公共权威的机构。行政组织在实施公共行政管理中需要采用一定的组织体制、组织结构和形式。一般行政组织结构和形式采用等级科层制。行政组织是行政人员的集合体,行政组织所承担的公共行政功能是由具体的人员去实现的。行政人员作为行政职能的具体承担者和履行者,同样是公共行政的主体。行政人员通常包括政府首脑、行政首长和国家公务员,有领导者和一般行政人员之分。

第三,公共行政的客体。公共行政活动的客体是国家事务和社会公共事务。其内容涉及广泛而复杂的外交、国防、经济、文化、教育、卫生、科技、人口、治安、环境、交通、能源、粮食、住房、社会保障等人类社会生活的各个方面。然而这一客体也限制了作为公共权威的政府的活动范围是在国家和社会公共事务的管理上,注重为公众服务,增进公共利益,提供公共产品,维持公共秩序,保障公民权益,维护国家利益和安全,它强调社会性和公共性,而私人事务则不属于公共行政的管辖范围。

第四,公共行政的方式。公共行政活动是政府以它的法定身份和地位、法定权力和程序进行的活动。一般社会组织仅仅是遵守法律,而国家行政组织除遵守国家的法律以外,还需主动进取,

① 《马克思恩格斯选集》,第3卷,人民出版社,1972年版,第219页。

根据社会发展的需要,制定相应的行政法规,有效地实施对社会公共事务的管理。政府必须依法行政,如果违反了法律的规定,那么公共行政活动是无效的,没有合法性基础。

第五,公共行政的内在要求。公共行政活动追求行政效率和效益,注重科学的技术、方法和程序。公共行政的有效性是数量和质量统一,价值和绩效的统一。它不仅体现在时效、速度、产出投入比率上,更重要的是体现在社会效益上。政府活动必须是有效率的,这表现在公共行政的计划、组织、决策、用人、指挥、协调、控制和监督等具体运作功能上,以及政府的部门化、智能化结构和公务人员的选拔上。现代公共行政的高效化意味着降低政府成本,提高公共服务质量,加快政府的信息化、网络化进程,建立协调运转、行动灵敏的政府快速反应机制。这是当代公共行政适应科技、经济和社会迅猛发展的必然趋势。

第六,公共行政的目标。履行行政职能以实现公共行政目标贯穿于整个公共行政活动之中,如果偏离了它,公共行政就会失去方向。公共行政活动的根本目的在于增进社会公共利益,有效提供公共物品和公共服务,满足社会和公众不断增长的物质和精神的各项需求,推进社会整体协调发展和进步,实现国家富强和社会繁荣昌盛。

二、公共行政学的研究对象和范围

公共行政学(Public Administration),在中国通常也称为行政管理学或行政学,是一门研究公共行政规律的科学。关于行政学的研究对象,不同的学者因其对公共行政的理解不同,而见仁见智,看法不尽相同。基于我们对公共行政的分析和理解,公共行政学是研究国家行政组织为实现政府目标,依法对国家事务、社会公共事务进行有效管理的活动、形式、关系及其发展规律的科学。

这一定义突出了行政权力、行政职能和行政目标在公共行政中的主导地位,政府为达到一定的目标,运用行政权力,履行行政