

全 国 重 点 政 法 院 校 系 列 教 材

现代行政 管理学

■
西南政法大学
教材委员会
审定

主编/郑传坤




法律出版社
LAW PRESS

0
13

全国重点政法院校系列教材

现代行政管理学

西南政法大学教材委员会审定

主 编 郑传坤
副主编 郁荣升
徐 健

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代行政管理学/郑传坤主编.—北京:法律出版社,
2005.7
西南政法大学普通本科规划教材
ISBN 7-5036-4549-0

I. 现… II. 郑… III. 行政管理—管理学—高等
学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 068787 号

©法律出版社·中国

责任编辑/张德军 李燕芬

装帧设计/于佳

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/10.75 字数/296千

版本/2005年7月第1版

印次/2005年7月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4549-0/D·4267

定价:18.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

西南政法大学教材委员会

主 任:龙宗智

副主任:付子堂

委 员:(以姓氏笔划为序)

邓瑞平 冉 志 卢代富

刘想树 刘吕吉 刘湘廉

李 伟 李祖军 陈忠林

宋 雷 吴 越 赵万一

郑传坤 赵中颢 张 英

曹大友 管光承

秘书长:刘想树

出版说明

世纪之交,我国高等教育正面临前所未有的发展机遇:国家制定了《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,描绘了跨世纪教育改革和发展的蓝图;党中央、国务院作出了《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,发出了为中华民族的伟大复兴而奋斗的号召;依法治国的战略决策、西部大开发的进军号角,为法制建设和高等法学教育以及法学高级专门人才的培养提出了新的课题;法学教育如何为西部大开发服务,更是我们西部的法学教育工作者不容回避的时代课题和神圣使命。

教材建设是教学基本建设的重要内容。为了适应新形势下培养具有创新精神和实践能力的新型高级专门人才的需要,学校教材编审委员会决定规划出版一套具有西南特色,体现我校教学、科研最新成果及教材编写水平的高质量的本科系列教材。首批审定的 28 种教材,计有《中国民法学》、《知识产权法学》、《商法学》、《刑法学》、《中国法制史》、《劳动法学》、《房地产法》、《合同法》、《中国法律思想史》、《证据学》、《犯罪心理学》、《犯罪学教科书》、《外国宪法》、《刑事案件侦查》、《法医学》、《痕迹学》、《文书检验》、《刑事照相》、《侦查策略与措施》、《现场勘查》、《计量经济学》、《比较政治制度》、《公共政策学》、《领袖新闻论著导读》、《国民经济管理学》、《法学信息资源与文献检索》、《会计学基础》、《民事诉讼法教学案例集》。第二批审定的教材共 21 种,有《婚姻家庭继承法学》、《国际经济法》、《国际贸易法》、《立法学》、《国际私法》、《国际公法》、《刑法学案例教程》、《中国宪法学》、《国家赔偿法》、《律师、公证与仲裁教程》、《计算机应用教程》、《侦察学原理》、《痕迹学教程》、《微量物证仪器分析》、《生物物证技术》、《声象技术》、《新编新闻学概论》、《广播电视新闻基础》、《现代管理学原理》、《现代秘书学》、《马克思主义哲学

原理》。第三批审定的教材共 22 种,有《侵权行为法》、《知识产权贸易法律制度》、《治安案件侦查》、《治安事件查处》、《防范控制》、《治安学概论》、《治安行政法学》、《中国新闻传播事业史纲》、《新编新闻编辑学》、《法律实用逻辑学》、《国际经济学》、《国际投资法》、《资源与环境保护法》、《金融法》、《行政法与行政诉讼法》、《民事诉讼法》、《思想政治教育史》、《现代行政学原理》、《地方政府学》、《司法会计》、《行政法学》、《商法学》。承蒙法律出版社的大力支持,将分期分批出版。

这套规划教材的特点是注重阐释各门学科的基本理论和基础知识,吸纳各门学科的最新研究成果和前沿研究信息,突出理论和实践的有机结合,力求科学性、系统性、新颖性和适应性。

本教材供普通高等学校法学各专业必修课和选修课使用,也可作为成人教育本专科各专业的学习用书。

西南政法大学教材委员会
2004 年 8 月

前 言

行政管理学,是关于国家公共行政管理的科学,通常又称公共行政学,主要研究国家通过依法行使国家行政权力的行政主体有效管理社会公共事务的活动及其规律,是一门治国兴邦、用人理财的科学。

现代行政管理追求科学化的行政管理,科学的行政管理需要行政管理科学的指导。

自改革开放以来,特别是 20 世纪 90 年代以来,在党和国家的关怀和支持下,在发展社会主义市场经济和政治体制、行政管理体制改革的直接推动下,行政管理学得到了迅速的发展并取得了可喜的成就;与此同时,学习、研究行政管理科学和应用行政管理科学在全社会也蔚然成风。我们无比欣慰地看到,行政管理科学正在成为当代中国学术丛林中的一门显学或一种热门科学而受到全社会的重视。为了适应时代和社会对行政管理学知识的需要,适应高等院校政治、法律、管理、经济等类专业和党政干部学校的教学要求以及广大干部、青年的自学需要,我们在系统总结多年来进行行政管理理论研究和教学实践经验并广泛吸取近年来国内外行政管理科学最新研究成果的基础之上,编写出版了这本《现代行政管理学》。

在《现代行政管理学》编写过程中,我们坚持以马克思主义行政管理科学管理理论为指导,以建设具有中国特色社会主义行政管理科学为努力方向,从教学实践需要和行政管理客观规律出发,注重理论与实际相结合,立足本土,借鉴国外,注意反映和吸取当代中外行政管理研究的前沿成果。我们力求从体例到内容、从结构到论述都博采众长、融合提炼、以我为主、自成一家,使之富有特色;努力做到体系完整、逻辑严密、语言朴实、论述简明,运用理论进行说明并指导实践。为此,本书在体系框架设置上,除绪论外,具体设置了行政环境、行政职能、行政体制、行政主

体、行政行为(上)、行政行为(下)、行政方法、行政法治、行政文化、行政绩效、行政发展等篇章;本书在内容取舍及问题把握上,注重基本概念、基本理论、基本知识与现实热点和前沿问题的结合,力求达到既有一般大学教科书所需要的相对稳定性,同时又具有对行政管理现实问题进行积极探讨的灵活创新性,从而努力实现学术性与科学性、理论性与应用性的有机统一,使之更加符合高等院校相关专业的研究生、本科生和党政干部学校的教学要求以及国家公务人员与广大青年朋友的自学需要。

本书由郑传坤主编,邹东升、屈健副主编。其各章的具体写作分工为:

郑传坤:第一章;

祝伟:第二章;

屈健:第三章、第四章、第五章、第十二章;

周正春:第六章、第七章、第八章;

周连辉:第十章;

邹东升:第九章、第十一章。

本书能够得以顺利出版,既得力于西南政法大学教材委员会的热情关怀,也得益于法律出版社的鼎力支持。在此,我们谨表示衷心的感谢!

最后,需要指出的是,限于作者的学识水平与编写的时间仓促,书中的缺陷与不当在所难免,殷切期望学界同仁和广大读者悉心指正,以便再版时修正完善。

郑传坤

2005年3月于西南政法大学

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理与行政管理学	(1)
一、行政管理的涵义与特征	(1)
二、行政管理学研究的对象与内容	(6)
第二节 行政管理学的历史演进与发展趋势	(8)
一、行政管理学的兴起和发展	(8)
二、当代行政管理学的发展趋势	(17)
第三节 学习、研究行政管理学的意义与方法	(21)
一、学习、研究行政管理学的意义	(21)
二、研究行政管理学的方法	(26)
第二章 行政环境	(30)
第一节 行政环境概述	(30)
一、行政环境的概念及特征	(30)
二、行政环境因素构成	(33)
第二节 行政与环境的关系	(35)
一、行政环境对行政的作用与影响	(35)
二、行政对环境的作用	(38)
第三节 当代中国的行政环境	(40)
一、政治环境	(40)
二、经济环境	(41)
三、文化环境	(42)
四、自然环境	(43)
五、国际环境	(43)
第三章 行政职能	(45)
第一节 公共需要与行政职能	(45)

一、社会公共需要概述	(45)
二、行政职能概述	(47)
第二节 行政职能体系及其实现方式	(53)
一、行政管理的基本职能	(53)
二、行政运行职能	(57)
三、行政职能的实现方式	(59)
第三节 行政职能的转变	(62)
一、行政职能转变的涵义	(62)
二、行政职能的历史变迁	(63)
三、我国政府职能的转变	(67)
第四章 行政体制	(75)
第一节 行政权力与行政体制	(75)
一、行政体制概述	(75)
二、行政体制的核心要素——行政权力	(77)
第二节 行政体制形成动因与体系构成	(84)
一、行政体制的形成动因	(84)
二、行政体制的体系构成	(86)
第三节 当代中国的行政体制与改革	(91)
一、中国的行政领导体制及其改革	(91)
二、中国的行政权力体制	(95)
三、中国的行政结构体制	(101)
第五章 行政主体	(104)
第一节 行政组织	(104)
一、行政组织概述	(104)
二、行政组织的类型	(108)
三、行政组织的基本原则	(109)
四、行政组织理论	(112)
第二节 行政领导	(117)
一、行政领导概述	(117)
二、行政领导者的职位、职权、责任	(120)

三、行政领导者素质要求	(121)
四、行政领导者的群体结构	(124)
第三节 行政人员	(125)
一、行政人员与人事行政概述	(126)
二、西方文官制度	(129)
三、中国的公务员制度	(131)
第六章 行政行为(上)	(136)
第一节 行政行为概述	(136)
一、行政行为的涵义与特征	(136)
二、行政行为的分类	(138)
三、行政行为的构成要件及内容	(141)
第二节 行政决策	(144)
一、决策与行政决策	(144)
二、行政决策的分类	(146)
三、行政决策的原则	(149)
四、行政决策的程序与方法	(150)
五、行政决策的系统	(155)
第三节 行政实施	(159)
一、行政实施的涵义与特征	(159)
二、行政实施的地位和作用	(160)
三、行政实施的原则	(160)
四、行政实施的程序和方法	(161)
五、行政实施的权变因素及其矫正	(164)
第七章 行政行为(下)	(168)
第一节 机关行政	(168)
一、机关行政的涵义	(168)
二、机关行政的原则	(170)
三、文书档案管理	(171)
四、会议管理	(174)
五、机关事务管理	(176)

第二节 公共财政	(177)
一、公共财政的涵义	(177)
二、公共财政的任务	(178)
三、公共财政的基本原则	(180)
四、公共财政的基本作用	(181)
五、公共财政的基本内容	(182)
第八章 行政方法	(189)
第一节 行政方法科学化	(189)
一、行政方法概述	(189)
二、现代行政与行政方法科学化	(192)
第二节 行政管理程序化	(196)
一、行政程序概述	(196)
二、设计行政程序的指导原则	(197)
三、简化行政程序的方法	(198)
第三节 行政管理手段	(199)
一、行政手段	(199)
二、经济手段	(202)
三、法律手段	(204)
四、思想教育手段	(206)
第四节 现代行政管理方法与技术	(208)
一、现代行政方法的涵义和特点	(208)
二、现代行政方法举例	(209)
第九章 行政法治	(217)
第一节 行政法治概述	(217)
一、行政法治的基本内涵	(217)
二、行政法治的构成要素	(220)
三、行政法治的基本内容	(223)
四、行政法治的实现	(226)
第二节 行政立法与行政执法	(231)
一、行政立法	(231)

二、行政执法	(235)
第三节 违法行政及其责任制度	(237)
一、违法行政的形式	(237)
二、违法行政责任的种类	(241)
第十章 行政文化	(244)
第一节 行政文化概述	(244)
一、文化的概念	(244)
二、行政文化的界定	(246)
三、行政文化的分类	(247)
四、行政文化的特征	(248)
五、行政文化的表现形式	(250)
第二节 中国行政的历史特色与传统行政文化	(252)
一、中国古代行政的历史特色	(252)
二、中国传统行政文化的主流	(255)
第三节 现代行政特色与中国行政文化重塑	(258)
一、西方行政文化的历史传统	(258)
二、西方行政文化的现代化	(261)
三、21 世纪中国行政文化的革新	(266)
第十一章 行政绩效	(270)
第一节 行政绩效与绩效管理	(270)
一、行政绩效	(270)
二、绩效管理	(276)
第二节 行政绩效评估	(280)
一、行政绩效评估的作用	(280)
二、行政绩效评估的障碍	(282)
三、行政绩效评估的指标体系	(284)
第三节 行政绩效评估方法与程序	(287)
一、行政绩效评估方法的种类	(287)
二、行政绩效评估的方法	(288)
三、行政绩效评估的程序	(289)

第四节 行政绩效评估的运作·····	(291)
一、西方行政绩效评估·····	(291)
二、中国的行政绩效评估·····	(293)
第十二章 行政发展·····	(298)
第一节 行政发展概述·····	(298)
一、行政发展的涵义·····	(298)
二、行政发展的动因·····	(300)
三、行政发展的途径·····	(302)
第二节 当代西方国家的行政改革与发展·····	(308)
一、西方行政改革与发展的基本动因·····	(308)
二、当代西方行政改革和发展的内容·····	(310)
第三节 当代中国的行政改革与发展·····	(315)
一、当代中国的行政改革与发展历程·····	(315)
二、中国行政体制改革的成效和基本经验·····	(320)
三、中国行政改革的展望·····	(324)
主要参考文献·····	(328)

第一章 绪 论

行政管理学,是关于国家公共行政管理的科学,通常又称公共行政学。从其学科渊源来看,行政管理学脱胎于政治学,在早期,它是政治学的一门重要分支学科,自 20 世纪二三十年代以来才逐步发展成为一门独立的综合性学科。行政管理学主要研究国家通过依法行使国家行政权力的行政主体有效管理社会公共事务的活动及其规律,是一门治国兴邦、用人理财的科学。科学的行政管理需要行政管理科学的指导。行政管理学的科学理论,对于行政管理的实践和行政管理的改革,对实现行政管理的科学化、法制化、民主化、现代化,都有着极其巨大和直接的指导价值。

第一节 行政管理与行政管理学

一、行政管理的涵义与特征

行政管理通常简称“行政”,是一门特殊的管理,也是一种极为古老且十分普遍的社会现象。自从人类历史出现了国家,行政管理就产生了,而“行政管理”(或“行政”)的概念也很早就出现了。

在西方,“行政管理”(Public Administration)的概念源于拉丁文 Administratio,其涵义是指实施国家管理活动或执行某种公共事务。在中国的古籍文献《左传》中,就有“行其政令”、“行其政事”之说;《史记·周本纪》中,也记载了公元前 841 年的西周时代,因“国人发难”,厉王出逃离开京都,由太子靖即位,但太子年幼,便由“召公、周公二相行政”的史

实。^① 这里的“行政”意即对国家事务的管理。由此可见,中国古代“行政管理”的涵义与西方关于“行政管理”的涵义是基本相通的。而当今国际上通用的《社会科学大辞典》将“行政管理”理解为对“国家事务管理”的说法,也基本上沿袭了古代关于“行政管理”的传统解释。

在古代,“行政管理”一词表示对国家事务的管理,包括了国家管理的全部事务。这种理解也是与古代国家的管理体制和活动较为简单相适应的。在近代,由于国家管理的组织形式与活动方式日益复杂,许多西方国家在“三权分立”原则的指导下,从国家机构内部划分出立法、司法、行政三个不同的职能部门,立法机关行使立法权,司法机关行使审判权,行政机关则管理国家的行政事务。由于国家管理体制与管理活动的客观变化,使得关于“行政管理”的传统解释产生了概念与现实的矛盾,因而也就出现了近代对“行政管理”概念的各种彼此大相径庭的解释,其代表性的观点主要有三种:

第一,从行政与政治相分离的角度解释行政。这种将行政与政治分离开来而把行政视为相对独立的“二分法”观点,始于现代行政管理学的创始人、曾任美国总统的威尔逊(Wilson),而以美国早期的行政管理学教授古德诺(Goodnow)为主要代表。1900年,古德诺在他的《政治与行政:对政府的研究》一书中主张行政与政治分离,认为“在一切政治制度中,只有两种基本功能,即国家意志的表现和国家意志的执行”;“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行”。所谓行政,就是“政府官吏推行政府功能的活动”。这样,古德诺就把行政理解为相对独立于政治的一种仅仅只对政治即国家意志进行执行的活动。

第二,从“三权分立”的角度解释行政。近代西方资本主义国家,以美国为代表,以“分权制衡”理论作为国家政治体制的指导原则,实行三权分立,把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门,三者互相平行,各司其职。因而有的行政管理学者就以现实国家职能这种三权划分为依据来界定“行政”的涵义,认为行政只是政府行政部门的事务管理。

^① 夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第1页。

1927年,美国行政学家魏劳毕(Willoughby)在其《行政学原理》一书中写道:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”显然,魏劳毕只是把行政机关的国家事务管理活动视为“行政”。

第三,从管理功能的角度解释行政。近代生产和科技的发展引起西方国家发生了一场深刻的“管理革命”,使英、法、美等国家的工业企业管理进入了科学管理的时代。由于国家行政事务管理与工业企业管理有相通之处,因此,工业企业的“科学管理”理论和方法便被逐步地引入国家行政管理领域,从而也使一些行政学者从管理的功能、要素、宗旨等角度来解释行政,把行政视为一种纯技术性的管理行为。美国行政学教授怀特(White)认为,行政是“为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。西蒙(Simon)等人则明确将行政归结为一般管理,认为行政是“为达到共同的目的所做的合作的集体行动”。在从管理功能的角度解释行政的观点中,还有一种非常宽泛的说法,就是认为行政不仅包括一切国家机关的管理,还包括一切非营利和营利的公共机构以及私人企业机关的管理,并由此划分出“公共行政”和“私人行政”两类行政,而其中也有一些人只把非营利性的公共行政视为行政管理。

上述关于“行政管理”概念的各种解读,从不同角度出发,见仁见智,各有侧重,也各有其合理因素。然而,随着当代国家职能的日益发展和对行政管理研究的不断深入,这些关于行政管理的解释逐渐地显露出局限性。

首先,从行政与政治相分离的“二分法”角度解释行政的观点,尽管在早期对于行政管理学从政治学中分离出来成为一门独立的学科起过积极的作用,在行政管理学的发展史上具有划时代的意义,但它将行政与政治截然分开则是不科学的,不能客观地反映当代世界各国行政与政治二者关系的实际。因为,事实上任何国家的行政与政治都是紧密联系、不可分开的。在当代资本主义政党政治的国家,其政府本身就是政党政治的产物,而政府的管理活动则执行执政党的纲领和政策;再从行政活动的过程来看,行政机关不仅要积极参与或影响国家重大政治决策的制定,而且在行政管理活动中也要不断做出许多政治性的决策从而体现出国家意志,这就是“行政中的政治”;与此同时,任何反映、体