

中国

地方党政管理学

ZHONGGUODIFANG
dangzheng
guanlixue

张存俭 著

新疆人民出版社

ZHONGGUO DIFANG DANGZHENG GUANLIXUE

中国地方党政管理学

张存俭 著

新疆人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国地方党政管理学 / 张存俭著. — 乌鲁木齐:
新疆人民出版社, 2005. 8
ISBN 7 - 228 - 09594 - 4

I. 中… II. 张… III. 地方政府—行政管理—研
究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 109114 号

责任编辑 刘 玮 刘 星

封面设计 王 洋

出 版 新疆人民出版社
地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号
邮 编 830001
电 话 (0991)2825887
印 刷 济宁市火炬书刊印务中心
开 本 880 × 1230 1/32
印 张 11.25
字 数 268 千字
版 次 2005 年 8 月第 1 版
印 次 2005 年 8 月第 1 次印刷
印 数 1 - 3 000 册
定 价 30.00 元

序 言

王乐夫

党政管理学是研究党政管理工作规律与方法的一门学问。从事这方面工作尤其是从事地方党政管理工作的人员更是需要这方面的学习和研究。鄙人虽然从事过党政管理实践及其研究工作，但真正静下心来，对地方党政管理科学进行系统研究的时间并不多。可喜的是，具有丰富基层工作经历的存俭同志，同时也是中山大学政务学院的访问学者，将其专著《中国地方党政管理学》交于我，希望我能谈谈看法。这可算是一个难得的学习的机会。从学习研究的角度出发，我对该书进行了比较认真的阅读，受益良多，有鉴于此，感到有必要向大家推荐，意在于为推动这方面的理论与实践发展尽绵薄之力。

存俭同志作为一名基层党政管理工作，多年来一直勤于工作，善于思索，尤其特别注重结合自己的工作实践进行党政管理科学的研究与探讨，取得较为可喜的成果。在进入新世纪的第六个年头，存俭同志在出版《县级行政学》、《乡镇行政管理》、《地方党政管理简论》等专著的基础上，再向中国地方党政管理综合研究与开发方面锐意进取，又推出颇有特色的新成果，一部集其智慧、实践、思考为一体的地方党政管理的新作——《中国地方党政管理学》，可喜可贺。相信它会在行政管理学界引起广泛的关注。

党政管理学是治国安邦的科学。地方党政管理一方面事关党和国家路线、方针、政策的贯彻落实；另一方面也是事关社会稳定、和谐

发展的基层公共管理问题,这项工作做好了,可以有效地保持党和国家的长治久安。作者坚持人本思想,从党政管理的主体人民论、素质优化论、管理行为规范论、管理方法艺术论、管理发展论等方面入手,以提高党政管理效率为目标,借鉴古今中外管理思想精华,提出自己多方面独到见解。纵观全书,我以为富有以下特点:

1. 探索性。随着我国改革开放的不断深入,我国行政学的研究逐步展开,研究范围不断扩大,研究领域不断拓宽。从目前已看到的研究成果,有《中国地方政府管理》、《中国共产党党务管理学》、《中国共产党执政方略》等,但是以“地方党政管理”作为研究方向的著作还不多见。作者从我国国情出发,从党政管理的实际入手,以政府管理从属于党务管理立论,在理论研究上颇有开拓性。

2. 时代性。在本书中,作者融古今中外优秀思想理论,紧扣时代特征,以服务社会为主题,着力打造符合中国地方实际的党政管理理论体系,这里既有古代用人之道的经典,又博采西方行为管理理论、新公共管理理论等理论之长,更有党的十六大以来党政新的执政理念的阐发,具有与时俱进的精神品格,读后会留下难忘的印象及多方面的启迪。

3. 实践性。作者依据地方党政管理的实际,突出地方管理的特质,如在决策问题上,突出地方管理的决断性,在如何调动地方积极性问题上,谈“宜”的艺术,在诸多问题中突出谈人的素质提高等都力求突显地方管理特色,有较强的实践性,对于做好地方党政管理具有较好的现实意义和社会应用价值。《中国地方党政管理学》理论与实践相结合的特色对于地方党政管理工作来说,可称得上是不可多得的学习参考用书。对于推动我国地方党政管理现代化、法治化、科学化具有一定的积极意义。

从我国公共管理事业的发展前景和目前党政管理的现状来讲,搞好地方党政管理学研究是一个迫切需要解决的研究课题。毋庸讳言,地方党政管理研究的许多工作尚属起步阶段,研究中存在着不少

薄弱环节,在这样一个宏大的工程面前,我认为仅靠少数人更不用说是个人显然是不够的,要逐渐形成一个理论专家 and 实际工作者共同参与开发、深入探讨研究的格局,不断拓宽新的领域和空间,取得新的突破与进展。同时,也期盼存俭同志在此过程中继续努力,奋发进取,取得新的更好的成果。

二〇〇五年七月
于中山大学康乐园

(王乐夫教授,系中山大学校务委员会副主任、全国高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员、全国公共管理硕士(MPA)专业学位教育指导委员会副主任委员、国家社科重点研究基地中山大学行政管理研究中心主任)

目 录

序 言	王乐夫(1)
第一章 导论	(1)
1.1 地方行政管理学的概念	(1)
1.2 地方行政管理研究的现状	(2)
1.3 地方行政管理的基本特征	(5)
1.4 地方行政管理学与其他学科的关系	(7)
1.5 地方行政管理学研究的任务及理论架构	(9)
1.6 地方行政管理学的研究原则及方法	(11)
1.7 地方行政管理学研究的作用	(14)
第二章 地方党政管理主体人民论	(16)
2.1 地方党政管理主体的人民性	(16)
2.1.1 中国优秀传统文化以民为本的使然性	(16)
2.1.2 社会发展的历史必然性	(29)
2.1.3 共产党执政理念的内在规定性	(35)
2.1.4 社会主义建设的根本要求	(37)
2.2 中国共产党地方党组织及任务	(41)
2.2.1 共产党执政的法定惟一性	(41)
2.2.2 地方党的组织	(44)
2.2.3 地方党组织对公共事务的领导及方式	(51)
2.2.4 地方党组织的任务	(59)
2.3 地方政府及职权	(62)
2.3.1 地方政府的政治和行政地位	(63)
2.3.2 行政区划与地方政府建制	(66)

2.3.3 地方各级行政机关及职权	(70)
2.3.4 民族区域自治行政机关及职权	(77)
2.3.5 特区的概念与特征	(82)
2.4 国家公务员和相关制度	(96)
2.4.1 公务员的概念及条件	(96)
2.4.2 公务员的职务与级别	(98)
2.4.3 公务员的更新机制	(101)
2.4.4 公务员的激励保障机制	(105)
2.4.5 公务员的监督机制	(109)
第三章 地方行政管理素质优化论	(116)
3.1 地方行政管理思想体系的优化	(116)
3.1.1 坚持科学的管理理论	(116)
3.1.2 坚持科学的发展观	(120)
3.1.3 坚持合理的人才管理原则	(128)
3.2 地方行政管理体制的优化	(130)
3.2.1 建设公众满意型政府	(130)
3.2.2 建设有限型政府	(132)
3.2.3 建设廉洁型政府	(136)
3.2.4 建设学习型政府	(145)
3.3 地方党政管理者素质的优化	(146)
3.3.1 树立新权力观	(147)
3.3.2 管理者的一般素质要求	(148)
3.3.3 管理者的特殊素质要求	(153)
第四章 地方党政管理行为规范论	(163)
4.1 实现决策的科学化	(163)
4.1.1 决策和决断相统一	(164)
4.1.2 执行和督察相衔接	(179)
4.1.3 考核和总结相一致	(186)

4.2 实现用人的规范化·····	(188)
4.2.1 明确标准·····	(188)
4.2.2 严格程序·····	(195)
4.2.3 讲究方法·····	(197)
4.3 实现理财的制度化·····	(203)
4.3.1 地方财政的任务·····	(203)
4.3.2 地方财政预算制度·····	(205)
4.3.3 地方财政审计制度·····	(210)
4.3.4 地方政府采购制度·····	(213)
4.4 实现自身建设的持续化·····	(217)
4.4.1 树立终身学习的观念·····	(217)
4.4.2 创造学习型组织·····	(220)
4.4.3 培育优秀行政文化·····	(224)
第五章 地方党政管理方法艺术论 ·····	(232)
5.1 用好管理的工具·····	(232)
5.1.1 靠公文指导管理·····	(232)
5.1.2 靠讲话宣传管理·····	(243)
5.2 巧用管理的手段·····	(256)
5.2.1 党政管理方法的特征及分类·····	(256)
5.2.2 党政管理的主要手段·····	(257)
5.2.3 党政管理的传统方法·····	(260)
5.2.4 党政管理的现代方法·····	(265)
5.2.5 党政管理的艺术·····	(270)
5.3 学会情绪的调控·····	(275)
5.3.1 认识把握情绪·····	(276)
5.3.2 调控的学问：“中庸法”与“适宜术”·····	(283)
5.4 处理好中央与地方的关系·····	(290)
5.4.1 行政关系及其特点·····	(291)

5.4.2 行政关系的类型·····	(292)
5.4.3 处理行政关系的原则·····	(299)
第六章 地方党政管理发展论 ·····	(302)
6.1 中国的行政发展与行政改革·····	(302)
6.1.1 行政发展·····	(302)
6.1.2 行政改革·····	(308)
6.2 中国地方党政管理的发展趋势·····	(317)
6.2.1 坚持执政为民、科学发展的指导思想·····	(317)
6.2.2 坚持由小康社会向现代化迈进的发展目标·····	(317)
6.2.3 坚持可持续发展的道路·····	(319)
6.2.4 坚持持续、全面、协调发展的模式·····	(320)
6.2.5 坚持法德治国的方略·····	(322)
6.2.6 坚持改革开放的发展动力观·····	(323)
6.3 中国地方党政管理的着力点·····	(326)
6.3.1 建立完善决策、执行、监督三大体系·····	(326)
6.3.2 建立完善三大执政方式·····	(329)
6.3.3 建立完善用人体系·····	(330)
6.3.4 建立完善惩防腐败的体系·····	(333)
6.3.5 正确处理改革发展稳定的关系·····	(335)
6.3.6 正确处理中央与地方的关系·····	(336)
6.3.7 加快学习型社会建设的步伐·····	(339)
6.3.8 加快地方党政管理研究的步伐·····	(341)
主要参考文献 ·····	(347)
后 记 ·····	(351)

第一章 导 论

中国地方党政管理学作为一门相对独立的学科,它是研究地方党政系统对地方党政社会事务依法进行有效管理规律的科学。要创建有中国特色的地方党政管理学体系,首要的问题就是探讨这门科学的基本概念、学科特征、范畴任务、框架体系、研究原则及方法等,尽量使学科体系的构建符合中国地方党政管理的规律和发展趋势。地方党政管理的实践告诉我们,研究这门学科应从中国地方党政管理的实际出发,继承中国古代治国理政的优秀传统,借鉴国外党政管理的经验,总结研究当今中国省市县乡管理的实践,充分体现社会主义党政管理的特色。研究这门科学的目的,应当为提高中国共产党的执政能力和地方政府管理水平,促进经济、政治、文化和社会的和谐发展服务。

1.1 地方党政管理学的概念

党政管理学是治国兴邦的科学,是当官、当好官的学问。中国地方党政管理的含义是,地方省市县乡党政机关从广大人民群众的根本利益出发,依据人民群众的意志,在中央宏观组织领导下,依照法律、法规、政策和社会道德对地方的国家事务、社会公共事务实施有效管理的活动。

这一概念中代表人民利益、受人民委托的管理者是党委和政府;其管理范围是省市县乡的国家事务、社会公共事务;其管理的依据是人民群众的意志和根本利益,以及中央的宏观组织领导意见;其管理手段是依照宪法、法律、法规、政策和社会道德,运用相应的法律、行政、经济、道德的方法,对地方的国家事务、社会公共事务实施有效管理;其管理的目的是变杂乱无序的运动为定向加速直线运动,

通过对地方公共权力和资源的合理有效配置,用尽可能少的人力、物力、财力和时间去创造最大化的社会效益和经济效益。

这说明地方行政管理学研究的是省市县乡政治、经济、文化和社会等社会公共事务的管理。从管理的范围上来看,地方行政管理有广义和狭义之分:广义的泛指地方党政公共管理,即不仅地方党政机关有党政管理,工厂、学校、医院、部队、街道、各个事业企业单位都有党政管理的问题。狭义是指地方党政机关的管理,就是省市(自治区)、地(市)、县(市、区)、乡(镇)等党政机关的管理。我们所研究的地方行政管理学,一般是研究地方党政机关的管理。

从管理研究对象的层次来看,一是一般党政管理、普通党政管理或公共党政管理,它主要是研究党委、政府的管理;二是部门党政管理或专业党政管理,主要研究党委、政府各个职能部门的管理活动;三是层级党政管理和区域党政管理,主要研究不同层级、区域管理的特殊规律,如专门研究中央党政管理、省级党政管理、县级党政管理、乡镇党政管理或城市党政管理的特殊规律,具体指导某一层级、区域的党政管理工作,这是从党政机构的层级来划分的。中国地方行政管理学是层级行政管理学的一个重要分支。

1.2 地方行政管理研究的现状

在国际上,行政学产生于 118 年前,属政治学研究的最新成果,是美国的伍德罗·威尔逊 1887 年提出的。一般认为,作为现代意义上的行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初的美国,它是整个资本主义发展的产物。开山之作为美国的伍德罗·威尔逊 1887 年 6 月在《政治科学季刊》第二期上发表的《行政学研究》;美国的弗兰克·J·古德诺 1900 年在纽约出版的《政治与行政:政府研究》;美国的伦纳德·D·怀特 1926 年由麦克米伦出版公司出版的《公共行政学研究导论》;法国的贝尔纳·古尔内 1941 年出版的《我知道是什么》丛书中的《行政学》;美国的赫伯特·A·西蒙 1949 年冬季号《公共行政

评论》总第六期中的《行政管理格言》等。

国际上行政学的分期。大致有三种划分法:二分法,三分法,四分法。二分法把行政管理学分成前期、后期两个阶段,1887~1939年为前期,1940年至今为后期。四分法把行政学划分为创立时期、科学管理时期、组织管理时期、管理科学时期等四个时期。一般都比较赞同的三分法分为科学管理时期(1900~1930年前后)、行为科学时期(1930~1960年前后)、系统理论时期(1960年至今)。

中国行政管理学的分期。一般分为五个时期:一是前行政学时期(从夏朝到19世纪初)。1972年,美国出版的《管理思想史》一书就曾指出:“3000年前,在中国已有现代化管理的轮廓,如组织、职能、协作、增加效率的程序,如各种控制方式。”二是行政管理学引进时期(19世纪末20世纪初)。从美国引入译著,如《行海要术》、《行政纲目》、《行政学总论》、《行政法撮要》等。梁启超还提出“我国公卿要学习行政学”的建议。孙中山则提出并实践了五权分立的思想。三是行政管理学的成长期(20世纪三四十年代)。中国开始发表专著,如罗隆基发表《我们要什么样的政治制度》、《专家政治》等。1935年由商务印书馆出版的张金鉴教授的《行政学理论与实践》一书,被称为我国最早、最系统的行政学专著,列为大学丛书,代表这一时期行政学研究成就。四是行政管理学的停滞时期(20世纪50~80年代初)。1952年高等教育院校调整时,错误地把行政学专业、课程取消了。1980年12月中国政治学学会成立,酝酿了恢复和发展行政学的氛围。1982年1月29日,《人民日报》发表的夏书章带有呼吁性的文章《把行政学的研究提上日程是时候了》产生了较大影响。五是行政管理学恢复与发展时期(1984年至今)。1984年召开了行政科学研讨会,之后开始招收行政管理本科生、硕士研究生,全国高等教育自学考试开设了行政管理专业。同时各地还成立了一些行政管理干部学院。1988年10月14日,中国行政管理学会成立,发行了会刊《中国行政管理》。1998年以来中国人民大学、中山大学、复旦大学、北京大学等高校开始招收行政管理博士生并设置公共事务

管理学院、政府管理学院等。

地方党政管理学研究的情况。中国 1990 年后陆续出版了《中国共产党党务管理学》(1991 年 3 月)、《中国共产党执政方略》(2002 年 9 月)、《邓小平执政思想研究》(2004 年 7 月)、《省级行政学》(1990 年)、《县级行政学》(1991 年 5 月)、《乡镇行政管理》(1993 年 6 月)、《中央与地方关系研究》(1991 年)、《经济与地方政府》(1997 年)、《中国地方政府体制概论》(1998 年)、《中国村政制度》(1999 年 11 月)、《特别地区政府管理》(1998 年 8 月)、《地方制度论》(2000 年)、《地方党政管理简论》(2000 年 12 月)、《地方政府创新与善治:案例研究》(2003 年 9 月)、《区域公共管理研究》(2004 年)、《乡镇公共物品制度外供给分析》(2004 年)、《中央与地方政府关系建构与调谐》(2005 年 3 月)等。国外也出现了一些研究地方政府管理的成果。1977 年,李普斯基(Lipsky)发表《建立一个街头官僚理论》一文,1980 年,正式出版了《街头官僚:公共服务中个人的困惑》一书,这些研究标志着街头官僚理论正式建立。再如日本的《地方自治》(1989 年),美国的《美国地方政府管理:实践中的公共行政》(1997 年)、《运作、决策、信息与应急管理——美国地方政府管理实例研究》(2004 年 10 月)等。就杂志而言,中国行政管理学会 1988 年创办《中国行政管理》会刊以来,河南省创办了《乡镇论坛》、菏泽行政管理学会创办了《行政研究》会刊、山东省政府办公厅创办了《山东行政》、江西省政府办公厅创办了《地方政府管理》、山西政治学会和山西省行政管理学会创办了《政治与行政》、甘肃省行政管理学会创办了《现代行政》,一些省市行政管理学院也创办了学报。这些都为地方党政管理发展和研究起到了推波助澜的作用。但是,就整个地方党政管理学研究的现状来看还不容乐观。一是数量少。十几年来也不过是一百部左右的著作,这与快速发展的 13 亿人口的大国极不相称。二是研究不够深入。地方党政管理的研究一直比较薄弱。党务管理学的研究尚处于萌芽状态,直到中国共产党十六次全国代表大会

的召开,对党务管理学的重点问题执政能力的研究才出现了生机;地方政府管理学的研究,只是出现了省、市、县、乡层级行政学,对重点问题的研究也只涉及中央与地方的关系、地方制度、特区行政等,而不像美国、日本等国那样研究的具体深入。三是党政管理结合研究不够。直到目前地方党政管理研究的专著还不多见。这些情况告诉我们,党务管理学的研究要加强,地方政府管理学的研究要加强,地方党政管理学的研究更要加强。

1.3 地方党政管理的基本特征

地方党政管理是人类社会活动中一种最重要的管理活动,它既具有国家行政管理政治性、实用性、规范性的基本特点,又具有地方行政管理的基本特征。

一、地方性

从权力来源上看,尽管地方党委和政府权力的来源只是党中央和中央政府,但全国性的党代表和人大代表不可能不与任何一个具体地方发生联系,而仅与中央发生联系,这就是党代会和人代会内在地具有了地方性;地方党委、政府在选择代表时具有决定性的影响,所选出全国性的党代表和人大代表也必然在一定程度上反映地方党政的立场和意愿;随着改革开放的深入和市场与国际的接轨,中央也在千方百计简政放权,这就使权力具有一定意义上的地方性。从体制上看,民族自治区域、直辖城市、经济特区、特别行政区因其管理对象生活习俗、区域任务、政治性质不同而采取有别于其他地方的管理办法,使其管理具有地方性、分治性。从地域上看,中国地大物博、人口众多、自然地理条件多样,中央不可能把政治、经济和社会事业发展政策制定得完全符合所有各层级地方党政管理的实际,这要求地方党政机关在执行和管理中必须从地域实际出发,充分发挥创造性,体现地方性。有时要根据中央的大政方针灵活制定操作细则,有时根据政策与本地实情的冲突提出建议,有时则根据地方实际制定一

些适应本地发展的政策等,以弥补中央政策的缺憾或缺位。从管理上看,不同的地域、民族、风俗、文化、经济、政治、生活等,其管理的理念、方式、方法必须适应地域环境,必须与其他地方管理有所区别,从而实现因情而治,提高管理效率。

二、中介性

地方党政管理从管理主体上说处于党中央、国务院和行政村之间,是党政主体系统的中间环节,具有中转性。从管理的层次上看,是宏观管理的基层,又是微观管理的高层,具有中观性。从管理的本质来看,它是中央决策的执行人,又是村级管理活动的指导者,具有双重性。从管理区域的特征看,是城市和乡村的结合部,又是各部门、各系统的集结点,具有连结性。以上特性集结在一起,也就使地方党政管理具有了中介性。

三、具体性

管理的层次愈高,决策的比重愈大,执行的比重愈小;管理的层次愈低,执行的比重愈大,决策的比重愈小。地方党政管理在整个管理系统中处于基层,其管理必然表现出浓厚的执行性和务实性。党中央、国务院的重大战略决策,要靠地方各级党委、政府去分解落实,制定的执行决策要比较具体,同时有相当一部分工作要靠地方各级党政机关和所属部门去完成,即使是组织乡村去做的工作,也要抓得十分具体。例如,“县官”自古以来之所以被称为“衣食父母官”,也正是其“上管大政方针的贯彻落实,下管人民群众衣食住行”的具体性、实在性的体现。这一特点反映在地方党政管理上,也必然表现出较一般党政管理具有广泛而细微的特点。

四、独立性

地方各级党委、政府既是具有政治、经济、文化和社会事业等方面功能的社会实体,又是行使行政、司法、财政、文教、民政等方面权力的一级党政权力机关,其机构设置和党中央、国务院也基本上对应。地方各级党委、政府在辖区内有相当的自主权,辖区内经济和社会发展的诸多问题,都要靠自己创造性地去解决。这说明地方党政

管理在管理中具有相对独立性的特点。

从总体上来讲,地方党政管理学具有宏观与微观的统一、决策与执行的统一、理论与实践的统一等基本特征。

1.4 地方党政管理学与其他学科的关系

地方党政管理学是综合性、交叉性学科,它与若干学科有着密切的关系。分析它们之间的区别与联系,有助于更好地把握中国党政管理学和地方行政管理学的特征。

一、地方行政管理学与政治学的关系

政治学是研究国家政治结构、政治机制的学科,其研究对象包括国家结构、阶级、政党、政府、民主等,是一门基础理论学科。地方党政管理学运用政治学的基本理论研究地方党政管理规律,是从政治学的母体中脱胎出来的一门分支学科。地方行政管理学与政治学是局部与整体的关系。政治学是地方行政管理学的基础,地方行政管理学是政治学的展开及深入。地方行政管理学与政治学二者既密切相联又有区别,其区别表现在研究的深度不同。地方行政管理学所探讨的许多问题,是就政治学研究的国家论、政党论、政府论而展开的,对这些问题作了更深入、具体的阐述。研究的侧重点不同,政治学偏重于理论性的探讨,地方行政管理学侧重于程序、原则、方法、手段等具体问题的研究。

二、地方行政管理学与管理学的关系

行政学是管理学的二级学科,地方行政管理学落后于行政学,因此,地方行政管理学应落后于管理学,是从属关系。但是从概念上看,管理学研究各种管理的一般理论,地方行政管理学主要研究地方党政管理的理论,二者是整体与局部的关系,地方行政管理学可视为管理学的一个分支。管理学的理论和方法对地方行政管理学研究有指导意义,但地方行政管理学的研究成果是管理学所不能完全包容的。