

(第二版)

■ 徐家良 主编

Base
of
Public
Administration

公共行政学 基础



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

(第二版)

■ 徐家良 主编

Base
of
Public
Administration

公共行政学 基础



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学基础 / 徐家良主编. —2 版. —杭州: 浙江大学出版社, 2001(2007 重印)

ISBN 978-7-308-02382-5

I. 公... II. 徐... III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 047871 号

公共行政学基础

徐家良 主编

责任编辑 葛玉丹 陈丽霞

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州印校印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 22.75

字 数 444 千字

版 印 次 2007 年 10 月第 2 版 2007 年 10 月第 7 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-02382-5

定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

前 言

(第二版)

十年前,我们编写了《公共行政学基础》一书,旨在为公共行政学的教学者和学习者提供一本相对系统和完整的知识读本。尽管过去了这么多年,但仔细阅读本书第一版后,感觉到当时的框架和其中一些重要的观点仍闪耀着光芒,并没有因时间的流逝而过时。

这些观点和内容大致可以归纳为如下八个方面:

第一,公共行政的目的是什么?公共行政的目的就在于,满足公民和社会组织的合理需求,确定适时的行政职能,实现行政目标,以达到公民富裕、国家强大、社会繁荣,并有较好的社会效益、经济效益和生态效益的总体结果。政府职能的生态效益目标,在 21 世纪初期有特别重要的现实意义。

第二,提出了“确立系统整体的公共行政观念、开放平衡的公共行政模式、从静态中寻求动态、权变理论的实际运用”的观点,与现阶段提倡的“科学的发展观、建构和谐社会”、“资源节约型城市、环境友好型生态宜居城市”等基本精神完全吻合,说明本教材有较强的原理性和预测性。

第三,公共行政学的核心内容是行政职能与行政目标。行政职能是公共行政的关键所在,它规定着政府工作的基本范围和方向。因此,公共行政学是研究确立行政职能和行政目标,以及行政组织和行政人员为实现行政职能、落实行政目标而对公共事务和政府内部事务所进行的一系列有效管理规律的科学。

第四,公共行政学分为全部的和主要的两个层次的研究内容。主要的研究内容没有发生变化,仍然包括行政环境、行政职能、行政目标与行政计划、行政组织、行政领导、公务员、行政决策与行政执行、行政心理、行政法制、行政监督、行政效率和行政责任等。

第五,公共行政学的任务是寻找行政职能、行政目标的最佳实现途径,使政府管理公共事务达到合理、合法和有效的程度状态,实现公共行政的科学化、民主化、法制化和责任化。在由计划经济向市场经济继续转型的时期,“科学化、民主化、法制化和责任化”仍是人们努力追求的目标。

第六,四位一体原则是行政组织设置原则中比较重要的原则。四位一体指职位、职权、职责和职利互相协调一致,组成一个完整的有机系统。在以往的研究中,往往过多地强调职位、职权、职责三个要素,忽视职利这一要素。而在本书第一版中已指

001

前
言

出,在重视职利时,应强调四者的统一和关联。

第七,行政监督的任务是发现和纠正违反公共行政原则、行政规范的行为,预防公共行政活动中可能出现的偏差,保证行政职能的落实,保障行政目标的有效实现。查处违法案件仅仅是行政监督一方面的工作,预防才是它的重点。

第八,行政效率不是整个公共行政学所关心的最终目标,仅仅是公共行政学最终目标中的一个环节和因素,是实现行政职能、行政目标和行政计划的途径和手段。

根据客观环境的需要,相关法律和公共行政学的有些内容已经有所变化,因此,第二版的修订主要做了以下四项工作:

第一项工作是,用新法律法规替代旧法律法规。

比较重要的法律法规有:1997年8月,国务院发布的《国务院行政机构设置和编制管理条例》;2000年3月,全国人大通过的《中华人民共和国立法法》;2000年,全国人大通过的《中华人民共和国社会公益捐赠法》;2001年,国务院实施的《国家行政机关公文处理办法》;2002年,国务院修订的《住房公积金管理条例》;2003年,国务院实施的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》;2004年,全国人大修改的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》;2004年4月发布的《党政领导干部辞职暂行规定》;2004年8月修订的《军人抚恤优待条例》;2005年5月实施的《信访条例》;2006年实施的《中华人民共和国公务员法》;2006年11月,国务院机关事务管理局、财政部发布的《中央国家机关会议费管理办法》(2007年1月1日起施行);2007年3月,国务院公布的《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》;2007年3月,中央机构编制委员会办公室、监察部颁布实施的《机构编制监督检查工作暂行规定》等。

第二项工作是,对有关章节的内容和观点作了调整。

在第一章的“绪论”中,根据公共行政的对象,区分了公共事务与社会事务,使政府的职能更加明确和具体;补充了国外教材和国内教材的最新资料;根据公共行政学的发展,增加了中国公共行政学在教学、科研、学术交流方面的新进展。

在第二章的“行政环境”中,在原有政府主体、市场主体的基础上,增加了第三部门或社会团体主体,强调了第三部门或社会团体在社会管理中的作用;同时,对社会环境和环境保护方面的内容作了更新。

在第三章的“行政职能”中,增加了新闻发布会这种会议形式。行政内部事务职能中有关信访、保密、文书、档案等方面,根据最新的法律法规作了较大幅度的修改。保障职能在市场转型中的地位越来越重要,在原有保障职能的基础上,新增了就业与再就业保障、社会优抚安置、住房保障、农村社会保障等内容,符合客观事实和社会发展的实际需要。

在第五章的“行政组织”中,新增了“特设机构”这种新的组织形式。

在第七章的“公务员”中,由于《公务员法》的发布和实施,现阶段公务员的范围从狭义变成了广义。原指行政机关的公务员,现已扩大到立法机关、司法机关、党务机关等,因此,有关中国公务员的内容作了全面的更新。

在第十章的“行政法制”中,由于新的法律法规出现较多,因此,根据最新的法律法规作了较大的修改。

在第十一章的“行政监督”中,增加了行政监督的两种新形式:监察建议和举报。由于《中华人民共和国行政监察法》的实施和中共中央纪律检查委员会、监察部合署办公,国家预防腐败局成立,在一定程度上加强了行政监督的权威性,因此,在行政监督体制的完善过程中,适当进行了调整。

在第十二章的“行政效率”中,介绍了学术界有关行政效率的最新研究成果,增加了“绩效”管理的有关内容。

在第十三章的“行政责任”中,增加了特大安全事故行政责任追究和党政领导干部辞职的责任内容。

第三项工作是,增加了相关的材料和案例。

考虑到概念的抽象性和公共行政的复杂性,第二版增加了相关的材料和案例共36个。其中,13个材料和23个案例,基本上每一章都有添加。材料是提供背景性的知识;案例则比较具体,主要是根据书中的相关原理加以编撰的。通过增加材料和案例,第二版的风格发生了变化,变得既有抽象的理论介绍,又有具体的材料和案例,有助于更好地理解理论,并了解行政管理的实际运作状况。

第四项工作是,列出了思考题和主要阅读书目。

思考题帮助读者更好地理解章节的重点;主要阅读书目帮助读者继续深入思考有关问题,拓展知识视野。

列宁曾说过:“现在必须弄清一个不容置辨的真理,就是马克思主义者必须考虑生动的实际生活,必须考虑现实的确切事实,而不应当抱住昨天的理论不放,因为这种理论和任何理论一样,至多只能指出基本的和一般的东西,只能大体上概括实际生活中的复杂情况。‘我的朋友,理论是灰色的,而生活之树是常青的。’”

我们相信,只有理论与实践的有机结合,才能丰富和发展既有的理论,使抽象和高度概括的理论可以更好地指导实践,为人类生活提供足够多的解释,从而挖掘出人类可持续发展的动力,使社会更加和谐与安康。

徐家良

2007年9月30日

目 录

第一章 绪论	(001)
第一节 公共行政的含义与目的	(001)
一、公共行政的含义	(001)
二、公共行政的特点	(007)
三、公共行政的分类	(009)
四、公共行政的目的	(011)
第二节 公共行政学的研究对象与内容	(012)
一、公共行政学的研究对象	(012)
二、公共行政学的研究内容	(014)
三、公共行政学的特征	(019)
四、公共行政学的任务	(020)
第三节 公共行政学的产生与发展	(021)
一、公共行政学产生的时代背景	(021)
二、公共行政学的学科体系	(022)
三、公共行政学的成长与发展	(023)
四、公共行政学的发展趋势	(025)
第四节 公共行政学在中国的状况	(025)
一、新中国成立以前的公共行政学	(025)
二、新中国成立以后的公共行政学	(026)
三、公共行政学的当代课题	(028)
第二章 行政环境	(030)
第一节 行政环境的重要性	(030)
一、行政环境的概念	(030)
二、行政环境的特点	(031)
三、公共行政与行政环境的辩证关系	(032)

007

目
录

四、研究行政环境的意义	(034)
第二节 行政环境分析	(035)
一、公共行政与自然环境	(035)
二、公共行政与社会环境	(040)
三、公共行政与国际环境	(052)
第三节 中国行政环境	(053)
一、自然环境	(053)
二、社会环境	(056)
三、中国行政环境的和谐	(059)
第三章 行政职能	(061)
第一节 行政职能概述	(061)
一、行政职能的含义	(061)
二、行政职能的特点	(063)
三、行政职能的类型	(065)
四、研究行政职能的意义	(066)
第二节 行政职能的确立与转变	(068)
一、行政职能确立的依据	(068)
二、行政职能确立的基本要求	(069)
三、影响行政职能转变的因素	(071)
四、行政职能转变的类型	(072)
第三节 行政职能的内容	(075)
一、行政内部事务管理职能	(076)
二、公共事务管理职能	(084)
第四章 行政目标与行政计划	(100)
第一节 行政目标概述	(100)
一、行政目标的含义	(100)
二、行政目标的特性	(101)
三、行政目标的地位与作用	(106)
第二节 行政目标确立的要求与方法	(108)
一、行政目标确立的要求	(108)
二、行政目标确立的方法	(110)
第三节 行政计划概述	(115)

一、行政计划的特点与作用	(115)
二、行政计划的种类与体系	(117)
第四节 行政计划的编制	(122)
一、行政计划编制的基本原则	(122)
二、行政计划编制的程序	(122)
第五章 行政组织	(124)
第一节 行政组织概述	(124)
一、行政组织的含义	(124)
二、行政组织的特征	(127)
三、行政组织的构成要素	(128)
四、行政组织的类型	(129)
五、行政组织的作用	(133)
第二节 行政组织设置原则	(133)
一、精简原则	(134)
二、完整统一原则	(136)
三、经济效能原则	(136)
四、四位一体原则	(137)
五、依法设置原则	(138)
六、按需设置原则	(139)
第三节 行政组织结构	(141)
一、行政组织结构的一般性质	(141)
二、行政组织的纵向结构	(143)
三、行政组织的横向结构	(144)
第四节 行政组织体制	(146)
一、首长制和委员会制	(146)
二、集权制和分权制	(147)
三、层级制和职能制	(149)
第六章 行政领导	(152)
第一节 行政领导的地位和类型	(152)
一、行政领导的含义	(152)
二、行政领导的地位和作用	(154)
三、行政领导的类型与方式	(156)

第二节 行政领导的四位一体与结构·····	(158)
一、行政领导的四位一体·····	(158)
二、行政领导的结构·····	(162)
第三节 行政领导者的素养与艺术·····	(167)
一、行政领导者的素养·····	(167)
二、行政领导者的艺术·····	(170)
第七章 公务员·····	(175)
第一节 公务员与公务员制度概述·····	(175)
一、公务员的名称和范围·····	(175)
二、公务员制度的建立与意义·····	(178)
三、西方公务员制度确立的标志和特征·····	(180)
四、中国公务员制度的原则、特色和意义·····	(183)
第二节 公务员的管理体制与权利和义务·····	(186)
一、公务员的管理体制·····	(186)
二、公务员的权利和义务·····	(187)
第三节 公务员的具体管理·····	(189)
一、公务员的分类与录用·····	(189)
二、公务员的考核、奖惩、升降与任免·····	(194)
三、公务员的培训、回避、交流和工资福利保险·····	(198)
四、公务员的辞职、辞退和退休·····	(201)
第八章 行政决策与行政执行·····	(204)
第一节 行政决策的特点与类型·····	(204)
一、行政决策的特点·····	(204)
二、行政决策的类型·····	(206)
三、行政决策的地位和作用·····	(208)
第二节 行政决策的原则与程序·····	(209)
一、行政决策的原则·····	(209)
二、行政决策的程序·····	(211)
三、行政决策体制·····	(214)
第三节 行政执行·····	(219)
一、行政执行的地位和原则·····	(219)
二、行政执行的过程·····	(221)

第九章 行政心理	(226)
第一节 行政心理概述	(226)
一、行政心理的基本概念	(226)
二、行政心理的内容	(227)
三、研究行政心理的意义	(227)
第二节 行政个体心理	(229)
一、行政个体心理的含义	(229)
二、需要与行政行为	(230)
三、气质与行政行为	(231)
四、能力与行政行为	(233)
五、性格与行政行为	(235)
第三节 行政群体心理	(239)
一、行政群体心理的一般概述	(239)
二、行政群体舆论与公共行政	(240)
三、行政群体凝聚力与公共行政	(241)
四、行政群体压力与公共行政	(245)
第四节 行政组织心理	(247)
一、行政组织心理的含义	(247)
二、行政组织气候	(248)
三、行政组织气候与公共行政	(249)
第十章 行政法制	(251)
第一节 行政法制概述	(251)
一、行政法制的含义	(251)
二、行政法制的特征	(252)
三、行政法制的内容	(253)
四、行政法制的意义	(256)
第二节 行政法规范的制定	(257)
一、行政法规范的含义	(257)
二、行政法规范的特征	(261)
三、行政法规范的分类	(262)
四、行政立法的主体及其权限	(264)
五、行政立法的程序	(267)

第三节 行政法规的实施·····	(270)
一、行政法规的适用范围·····	(270)
二、行政法规的适用效力·····	(272)
三、行政法规的实施方式·····	(274)
第十一章 行政监督·····	(277)
第一节 行政监督概述·····	(277)
一、行政监督的含义·····	(277)
二、行政监督的任务和作用·····	(279)
三、行政监督的原则·····	(281)
第二节 行政监督的内容与形式·····	(282)
一、行政监督的基本内容·····	(282)
二、行政监督的类型·····	(283)
三、行政监督的形式·····	(289)
四、行政监督系统内的互补与协调·····	(291)
第三节 中国行政监督体制的完善·····	(292)
一、中国行政监督体制的主要缺陷和问题·····	(292)
二、中国行政监督体制的完善·····	(294)
第十二章 行政效率·····	(297)
第一节 行政效率概述·····	(297)
一、行政效率的概念·····	(297)
二、行政效率的要素·····	(300)
三、行政效率的地位·····	(303)
第二节 行政效率的测量与评价·····	(308)
一、行政效率的测量方法·····	(308)
二、行政效率的评价·····	(311)
第三节 影响行政效率的因素与提高行政效率的途径·····	(313)
一、影响行政效率的因素·····	(313)
二、提高行政效率的主要途径·····	(317)
第十三章 行政责任·····	(320)
第一节 行政责任概述·····	(320)
一、行政责任的含义·····	(320)

二、行政责任的特征	(323)
三、行政责任的要素	(324)
第二节 行政责任的类型和原则	(326)
一、行政责任的类型	(326)
二、行政责任的原则	(328)
第三节 行政责任的确认根据和承担方式	(330)
一、行政责任的确认根据	(330)
二、行政责任的追究与免除	(333)
三、行政责任的承担方式	(334)
第四节 确保行政责任的控制手段	(337)
一、控制手段存在的价值	(337)
二、确保行政责任的内部控制手段	(340)
主要参考书目	(344)
再版后记	(348)

材料和案例目录一览

材料 1-1	行政处罚中的行政委托	(004)
案例 1-1	小区路灯该由谁管	(007)
材料 1-2	审计行政强制性措施	(008)
案例 2-1	澳大利亚防沙治沙的经验	(036)
案例 2-2	三门峡水库麻烦多	(039)
材料 2-1	魁北克独立问题	(049)
案例 3-1	统一管理的背后	(074)
案例 3-2	威海、珠海进行公车改革	(083)
材料 3-1	就业与失业的重新界定	(091)
案例 3-3	煤矿事故不断,政府职能缺失	(097)
案例 4-1	依法行政目标任务的内容	(103)
案例 4-2	经济目标与社会目标的冲突	(109)
案例 4-3	深圳特区的创设	(112)
案例 4-4	天津市塘沽区城市建设和管理的主要任务	(118)
材料 5-1	十届全国人大一次会议产生国务院组成人员	(131)
案例 5-1	田纳西河管理局	(148)
材料 6-1	政府部门应有正职女性领导	(165)
材料 6-2	深圳市政府领导的分工	(166)
案例 6-1	环保局局长被硫酸烧伤案	(172)
案例 6-2	“断然措施”的效果	(173)
材料 7-1	彭德尔顿法案是如何出台的	(181)
材料 7-2	吉林省人民政府雇员管理试行办法(摘录)	(193)
材料 8-1	黑龙江省人民政府重大决策规则(节录)	(216)
案例 8-1	人均一元钱的救灾款	(224)
案例 9-1	高级公务员视听传达测试能力的一次尝试	(234)
材料 9-1	高级官员的个性	(237)
案例 9-2	公务员的心理状况	(246)

材料 10-1	江苏省环境监察人员行为规范	(264)
案例 10-1	地方政府规范性文件的备案审查现状	(269)
案例 10-2	行政执法乱罚款	(271)
材料 11-1	领导干部作风很重要	(284)
案例 11-1	郑州违法占地被查处	(285)
案例 11-2	郴州出台支持新闻媒体工作的意见	(287)
案例 12-1	印度建设经济特区	(315)
案例 12-2	上班时间玩游戏被曝光	(318)
案例 13-1	湖南嘉禾拆迁案	(332)
案例 13-2	阿根廷首都市长遭罢免	(337)

第一章

绪 论

公共行政学,在中国通常称为行政管理学或行政学,是一门研究国家行政组织和行政人员对社会公共事务进行管理的规律的科学。公共行政学是在 19 世纪末 20 世纪初特定的社会、政治、文化条件下形成的学科。为了便于深入了解这门学科的特殊内容和特殊性质,分析国家行政管理的强制性和公共性,本书使用公共行政学这一概念。在“绪论”中,通过探讨公共行政的含义与目的,构架公共行政学的逻辑体系,介绍公共行政学的发展历程,以明确在中国新时期建设公共行政学的新任务。

第一节 公共行政的含义与目的

一、公共行政的含义

公共行政学的英文书写是“Public Administration”,由“public”(公共的)和“administration”(行政)两个词构成。“administration”源自拉丁文的“administare”。古希腊学者亚里士多德曾在其名著《政治学》中使用过这一词汇。从英文词义上进行分析,“行政”(administration)和“管理”(management)是有不同的。“行政”的本义有管理的含义,但它主要是与政府管理活动有密切关系;而“管理”除一般性的管理以外,主要是与工商企业活动有关。从职能角度考察,行政和管理是平行的,两者有自身的范围和领域;但从逻辑角度考察,两者是从属关系,行政是人类管理活动一部分,是较特殊的管理方式。

管理职能分析最早由法国学者法约尔提出。他在法文著作中使用了 fonction administrative 这一概念,标准译法应是“行政管理的职能”,而不是“管理的职能”。法约尔的原著有两种英译本,一是 1930 年库布拉夫的译本,一是 1949 年斯托尔斯的

001

译本。库布拉夫的翻译仍是行政管理之本意,斯托尔斯却将“行政管理”(administration)翻译成“管理”(management)。虽然斯托尔斯的翻译与法约尔的本意存在较大的出入,但人们仍把它作为法约尔标准的英译本,得以沿袭。因此,雷恩认为:“仅仅一个字的译法可能就改变了管理思想的进程。”^①法约尔认为,行政管理就是计划、组织、指挥、协调和控制。^②行政管理也属于管理,但它所包括的范围较狭窄,所处的地位较重要,在高级管理人员活动中所占的比重较大。如果按照这样的理解,行政管理就不仅仅局限于公共事务或政府事务的管理,私人部门或企业管理活动中也存在着行政管理。法约尔的分析有可能有助于公共行政和私人行政在概念和内容上的区分。

在中国,“行政”一词习惯上称为行政管理。由于对行政理解范围的广泛性,除政府机构外,还包括企业和第三部门^③。不少教科书和专业书籍都强调行政管理是国家行政管理这一特殊性,但在社会生活中,却将行政管理泛指办公室以及机关后勤服务等方面的管理,这种行政管理概念所体现的含义是管理性的。

“公共行政”是公共行政学中的专门术语。由于在“行政”前加了“公共”,使“行政”本身的含义更显丰富。

“公共行政”与一般的“私人行政”(工商企业行政)存在着一定的差别:一是目的不同。公共行政强调行政活动的社会性,为社会公民提供各种管理与服务;私人行政强调行政活动的个体性和局部性,主要是确保经济活动的营利性和最终结果的盈利。二是主体不同。公共行政的主体是公共部门或公共管理服务机构;私人行政是私人企业或私人机构。三是衡量标准有别。公共行政重视社会责任和社会义务,以是否满足社会需求和提高社会效率与社会效益为衡量活动成败的标准;私人行政以私人机构或私人企业需要满足为目标,特别注重经济效率与经济效益。四是方式不同。公共行政强调公民和社会组织的参与性,考虑到公民和社会组织的意愿与利益;而私人行政是在私人机构的自身范围内有一定的参与性,考虑的是私人机构的意愿和利益。这些特征反映出“公共行政”一词的含义比“行政”所体现的要广泛,两者是不同的。

国外有不少教科书和专著对“公共行政”与“行政”就有区分,略举如下:

1. 美国学者菲利克斯·A. 尼格罗和劳埃德·G. 尼格罗认为,公共行政是在公共环境中共同合作的群体努力,包括执行、立法和司法三个部门——以及它们的相互

① [美]丹尼尔·A. 雷恩著:《管理思想的演变》,孙耀君、李柱流、王永逊译,中国社会科学出版社1986年版,第232—237页。

② [法]H. 法约尔著:《工业管理与一般管理》,周安华、林宗锦、展学仲、张玉琪译,中国社会科学出版社1998年版,第5页。

③ 第三部门(the third sector)的概念由美国学者Levitt最早使用,指除政府与私营企业以外的社会组织。王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社1999年版,第6页。