

21世纪高职高专精品教材·秘书专业

# 行政管理学

XINGZHENG GUANLIXUE

徐彦 范思凯 主 编

 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

21世纪高职高专精品教材·秘书专业

# 行政管理学

XINGZHENG GUANLIXUE

徐彦 范思凯 主 编

 **东北财经大学出版社**  
Dongbei University of Finance & Economics Press

© 徐彦 范思凯 2007

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学 / 徐彦, 范思凯主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2007. 3

(21 世纪高职高专精品教材·秘书专业)

ISBN 978 - 7 - 81084 - 993 - 7

I. 行… II. ①徐…②范… III. 行政管理 - 管理学 - 高等学校: 技术学校 - 教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 031484 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: [dufep@dufe.edu.cn](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

大连海大印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm

字数: 278 千字

印张: 13 1/4

2007 年 3 月第 1 版

2007 年 3 月第 1 次印刷

责任编辑: 张晓丹

责任校对: 孙 萍

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81084 - 993 - 7

定价: 20.00 元

# 出版说明

高等职业教育是我国高等教育体系的重要组成部分，也是我国职业教育体系的重要组成部分。教材建设是高等职业教育发展的重要因素，而现阶段可供教学选用的优质教材仍然非常有限。

为满足教学需要、服务教育事业，近年来东北财经大学出版社投入了大量资源开发财经类及相关专业高职教材，取得了阶段性成果，并在相关领域积累了丰富的经验，树立了良好的声誉。本套“21 世纪高职高专精品教材”是我社在此基础上开发的更为完善、更加适用的新型教材。

“21 世纪高职高专精品教材”立足于财经类及相关专业，包括财经类专业平台课、经济贸易类、财务会计类、旅游类、工商管理类、财政金融类、电子商务专业、秘书专业、物业管理专业、连锁经营专业等子系列。

本套教材具有以下特点：

1. 以就业为导向，以培养高技能人才为目标。在教材品种设计、内容取舍和讲述方式方面均注重培养学生的实践能力。
2. 将学历教育与职业资格认证考试相结合，更加贴近高等职业教育教学实践。
3. 作者均从教学一线严格遴选，既具有较高的学术水平，又具有丰富的教学经验。
4. 课件、习题、案例、多媒体光盘等教学辅助资源丰富。

高等职业教育正在快速成长，教学实践日新月异，要使教材建设满足和促进职业教育的发展，需要教育主管部门、教学单位、任课教师和专业教材出版机构的共同努力。东北财经大学出版社作为一家专业性、开放式、国际化的财经教育出版机构，愿与相关领域的有识之士精诚合作。

东北财经大学出版社

# 前 言

中国共产党的十六大报告提出要“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”。中共十六届六中全会在分析了我国现阶段的形势和任务的基础上,提出了坚持科学发展观统领经济社会发展全局,构建社会主义和谐社会的目标和任务。提出,到2020年,社会主义民主法制更加完善,依法治国基本方略得到全面落实,人民的权益得到切实尊重和保障;城乡、区域发展差距扩大的趋势逐步扭转,合理有序的收入分配格局基本形成,家庭财产普遍增加,人民过上更加富足的生活;社会就业比较充分,覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立;基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高……

这些目标和任务的提出,无疑强化了政府管理的四大职能,尤其强化了政府的社会管理和公共服务职能。对我国政府而言,社会管理和公共服务是一个亟待研究和开发的领域,政府要更好地承担起建设和谐社会的重任,没有深厚的行政管理理论素养、较强的依法行政能力和较高的社会管理和服务水平,则难以胜任。

行政管理学是一门专门研究政府运用公共行政权力,依法管理国家公共事务、社会公共事务和机关内部事务的活动规律的科学。自1887年由曾任美国总统、普林斯顿大学校长的威尔逊创立以来,行政管理学以其不断完善和发展的理论和技术,一直为各级政府及其行政管理者行使公共权力、管理公共事务、维护公共利益、承担公共责任提供理论、方法和技术的指导。《行政管理学》是广大行政管理者学习行政管理知识、更新管理理念、提高理论素养、培养行政能力的专业教科书。

本书是针对高职高专的秘书专业、行政管理专业及其他开设行政管理课程的专业编写的,突出了简、实、新的特色。

本书坚持“适用”、“够用”的原则,以政府运行为主线,按照“政府运行职能——正确发挥政府职能的保障条件——政府改革创新”的逻辑顺序,重点阐述了政府“管什么”、“如何管”和“用什么方法技术管”等问题。

第一部分:政府运行职能,包括1~7章:绪论、行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政监督。

第二部分:政府履行职能的保障条件,包括8~10章及12章:人事行政、依法行政、行政方法、机关管理。

第三部分：政府改革创新，第11章。

三部分内容紧密联系、相互影响、相互作用，构成了一个较为适合高职学生学习、应用的行政管理理论知识体系框架。

为使知识与实际更好地对接，书中设置的引例、案例分析和实践训练栏目都力图为学生提供在特定情境下分析解决具体问题的模拟环境，以便更有效地训练学生的操作技能。本书选取的案例突出了以下五个特性：1. 真实性。案例素材选取保持真实。2. 目的性。保持案例符合特定的教学、参考的目的。案例的编写突出某一个或几个理论问题，而对其他部分可以简化或删节。3. 典型性。案例具有鲜明特点和相当范围的适应性。4. 问题性。每个案例都把问题及其形成的过程和问题的重要性交代清楚。5. 操作性。案例中包含着处理问题的技能、技巧，能够提炼出来作为技能训练题目，供学生技能训练使用。

本书通过设置“补充阅读材料”栏，介绍行政管理理论研究的新信息、新成果和新动态，以拓展知识的深度和广度，使学生开阔视野，跟踪行政管理理论的发展趋向。

本书由徐彦、范思凯主编，徐彦负责大纲修订和统稿，范思凯撰写教材的主体部分。书中引用了大量实践案例，参考了许多研究者的成果，在此一并感谢。

由于作者水平有限，书中难免有不足之处，敬请读者见谅。

编者

2007年3月

# 目 录

## 第1章 绪 论 ⇨1

学习目标 /1

1.1 行政管理概述 /2

1.2 政府的理性思考 /5

1.3 行政管理学的学科体系 /8

知识掌握 /11

知识应用 /11

## 第2章 行政职能 ⇨15

学习目标 /15

2.1 行政职能概述 /16

2.2 行政职能的类型 /17

2.3 我国政府职能转变 /22

知识掌握 /29

知识应用 /29

## 第3章 行政组织 ⇨31

学习目标 /31

3.1 行政组织概述 /31

3.2 行政组织结构 /40

3.3 我国的行政组织体系 /43

知识掌握 /45

知识应用 /46

## 第4章 行政领导 ⇨49

学习目标 /49

4.1 行政领导概述 /50

4.2 行政领导的权力与责任 /53

4.3 行政领导者的素质与能力 /57

4.4 行政领导艺术 /60

知识掌握 /65

知识应用 /65

## 第5章 行政决策 ⇨67

学习目标 /67

5.1 行政决策概述 /68

5.2 行政决策的原则与体制 /71

5.3 行政决策的程序与方法 /75

5.4 行政决策的民主化、科学化与法制化 /80

知识掌握 /83

知识应用 /83

## 第6章 行政执行 ⇨85

学习目标 /85

6.1 行政执行概述 /86

6.2 行政执行的一般过程 /88

6.3 行政评估 /95

6.4 行政执行中存在的问题 /97

知识掌握 /100

知识应用 /100

## 第7章 行政监督 ⇨102

学习目标 /102

7.1 行政监督概述 /103

7.2 行政监督体系 /107

7.3 行政监督的范围与程序 /112

知识掌握 /113

知识应用 /113

## 第8章 人事行政 ⇨115

学习目标 /115

8.1 人事行政概述 /116

8.2 公务员制度 /119

知识掌握 /129

知识应用 /129

## 第9章 依法行政 ⇨132

学习目标 /132

9.1 依法行政概述 /132

9.2 依法行政的原则与理念 /135

9.3 依法行政的法律保障 /140

知识掌握 /148

知识应用 /148



**第 10 章 行政方法** ⇨150

学习目标 /150

10.1 行政方法概述 /151

10.2 基本行政方法 /152

10.3 中国传统行政方法 /154

10.4 现代行政方法 /156

知识掌握 /163

知识应用 /163

**第 11 章 行政改革** ⇨165

学习目标 /165

11.1 行政改革概述 /166

11.2 行政改革的动力与阻力 /170

11.3 行政改革的理论与实践 /173

知识掌握 /178

知识应用 /178

**第 12 章 机关管理** ⇨182

学习目标 /182

12.1 机关管理概述 /183

12.2 机关管理的主要内容 /184

12.3 机关管理的现代化 /194

知识掌握 /196

知识应用 /196

**主要参考文献** ⇨198

# 第 1 章

## 绪 论

### [学习目标]

在学习完本章之后，你应该能够：  
了解行政管理学的整体架构和研究方法；  
熟知政府的地位以及对政府的理性思考；  
明确学习和研究行政管理学的意义；  
掌握行政管理的含义与特征。

### 【引例】

#### 振兴战略让民众受益 东北大规模改造棚户区

棚户区是东北一些资源型城市在建设形成的特定历史产物。早年从事矿山采掘的工人们就被安置住在矿山附近的简易平房里，他们的子女又在平房外搭建小屋，世代居住。近年来随着矿区资源的枯竭和城市规模的扩大，一片片缺乏水、电、路等配套市政设施的棚户区，成为城市中环境最差的贫困人口聚居地。

为改善棚户区居民的居住环境，去年以来，中国东北三省在实施振兴战略中，相继开展了大规模的棚户区改造工程。这项新中国成立以来东北最为庞大的安居工程，将利用3至5年时间，让200多万居民全部迁入新居。这项工作最早是从辽宁省抚顺市启动的。辽宁省政府将各地5万平方米以上的连片棚户区共计800多万平方米列入改造计划，全部由政府多方筹集资金实施，并在土地使用、税费等方面给予优惠政策，降低拆迁和建设成本，确保不增加群众负担。目前这项涉及27万户、84万居民的拆迁工程已基本结束。从今年4月开始，吉林省也启动了1500万平方米棚户区的改造工程，计划在5年内让100多万人住上新房。黑龙江也在着手实施上千万平方米的棚户区改造工程。至今年9月底，辽宁省抚顺、本溪等城市将有15万户、40多万人率先乔迁新居。棚户区施工现场成为这些城市最大的建筑工地。

东北三省在实施棚户区改造过程中普遍采取了细致的人性化安置措施，将困难群众的安居和乐业问题一并解决。一是新居普遍建成面积40平方米左右的小户型，

多数居民只需要掏1万元人民币，便可获得新房；二是新建社区的环境绿化、道路以及幼儿园、学校、医院等配套设施建设同步进行；三是与再就业工作相结合，政府出资购买社区公益服务岗位，优先解决劳动技能低、年龄大的就业困难人员，消除了零就业家庭。

资料来源 <http://zwxx.nen.com.cn>, 2006-09-28。

这一案例表明：行政管理的本质是政府管理公共事务、谋求公共利益、承担公共责任的管理活动。案例中，东北三省以及相关政府部门在实施“振兴东北”战略中大规模改造棚户区、造福民众的行为，说明了政府管理的含义和内容。

## ● 1.1 行政管理概述

---

### 1.1.1 行政管理的含义和特征

所谓行政管理是指政府运用公共行政权力，依法对国家事务、社会公共事务和自身内部事务实施管理的活动。其本质上体现着政府管理公共事务、谋求公共利益、承担公共责任的过程。这一定义包含了四层意思：

#### 1) 行政管理的主体是政府

人们对政府的认识，历来有着较大的差别，概括起来有广义和狭义之分。广义的政府是覆盖了所有的国家机构，包括立法机关、司法机关与行政机关等国家机构。这种广义的政府概念在经济学及政治学中被经常使用。狭义的政府仅指国家权力机关的执行机关，即国家行政机关，或者仅指中央政府或内阁。一是作为“三权分立”体制下之一权，与其他国家机关平行。例如，美国三权分立体制下的立法、司法、行政三权中，行政（或执行）便是其中之一，它与其他国家机关相互制衡。二是作为国家权力机关的执行机关。例如，中国政府就是属于这种情况，我国是议行合一的体制，政府是国家的行政机关，是国家权力机关的执行机关，政府由人民代表大会选举产生，并对人民代表大会负责。三是政府的内阁。在欧洲议会中，政府意味着内阁或者内阁的部，其范围要比广义的政府小许多。本书使用的是狭义的政府概念，专指国家的行政机关。

#### 2) 行政管理的内容是国家事务、社会公共事务和自身内部事务

行政管理包括三方面的内容。一是国家事务的管理，即国家行政机关对国防、外交、国家荣誉等事务的管理。这主要是对外而言，政府作为国际法主体，保卫自己的祖国，处理国家之间的关系。二是对社会公共事务的管理。政府的职能是有效地管理社会公共事务。“公共事务”一词译自英语 public affairs，是相对于私人事务而言的。公共事务是指社区、地区或国家等各层次的社会公众或居民所共同面临的事务，与特定范围的社会公众的利益息息相关，如城市交通、供水、煤气、教育等，事关千家万户的利益。这一界定表明政府在公共事务的管理上是权威，而私人事务不属于它的管辖范围，政府不得干预，也无权干预；但是属于公共事务的范畴，政府必须坚决发挥其优势，积极参与，否则就是政府的失职。三是行政机关自

身内部事务的管理,即对行政机关自身的机构设置、人员、经费、财物、工作程序等的管理。

### 3) 行政管理的基础是国家公共行政权力

行政管理的生命线就是权力,行政权力是一切行政现象的基础,没有公共行政权力的存在,政府的行政管理就无从谈起。在现代民主社会中,公共行政权力是经立法机关授权和法律规定由政府行使的公共权力的一种,有别于立法、司法以及军事等其他国家公共权力。从某种角度讲,行政管理研究的主要任务,就是要寻求保证公共行政权力有效运用的途径和方法。政府从合法、合理的权力地位出发,通过履行特定的职能,实现国家对广泛社会生活的有效管理。

### 4) 政府的管理活动必须依法进行

依法进行,就是政府必须以它的法定身份和地位、法定权力和程序进行活动。现代社会,政府管理所依据之“法”不仅应包括法律规范,还应包括法律的一般原则、法律精神和法律目的。如果政府的管理活动违反了法律的规定,那么它的活动就是无效的,就丧失了合法性基础。

## 【补充阅读材料 1—1】

### 行政管理与企业管理的区别

行政管理学作为一门学科主要是以政府行政活动为其研究对象,从一般意义上说,行政活动是对组织中公共事务的管理。公共事务就其本质来讲,凝结着特定利益共同体成员的共同利益,无论是国家范围内的公共事务或是私营企业中的“公共”事务,都是把不同利益集团粘合为暂时利益共同体所必需的一类事务,这些事务关乎共同体中每个成员的利益,因而政府管理(行政)与企业管理(行政)有许多相同点,在管理方法和手段上可以相互借鉴。但是,政府与企业毕竟是两类性质不同的组织,所管理公共事务的利益边界和管理的依据有诸多不同:政府以管理全社会范围内的公共事务为己任,它所追求的公共利益具有最大的包容性;企业管理的公共事务只限于企业自身,其“公共性”十分有限,相对于全社会的公共利益,企业是社会中的一个利益质点,要追求自身利益,因此,企业行政是以“私利”为出发点和目标。另外,政府管理行使的是来自社会的公共权力,企业管理权是来自财产所有者授权的“私权”。

因此,行政管理与企业管理的本质区别在于,行政管理追求公共利益,而企业管理追求私人利益。

### 1.1.2 现代行政管理的发展趋势

#### 1) 国家利益与社会利益的统一

行政管理作为国家的一类职能,可细分为“政治职能国家事务”的行政管理和“社会职能公共事务”的行政管理。“政治职能国家事务”的行政管理,如对国防事务、外交事务、公安工作、司法行政工作等的管理,其特征就在于国家利益的核心性,管理的直接目的是维护国家的对内最高权、对外独立权,实现社会有序、社会稳定,体现统治阶层的利益,间接或最终意义上惠及国家的具体个体。而“社

会职能公共事务”的行政管理，如教育、文化、卫生、科学、体育、环境等事务，是为了实现社会的和谐和可持续发展，其核心是社会公共利益，将直接影响社会每个个体的权益。行政管理既管理社会的公共事务，又执行阶级统治的政治职能，体现了国家利益和社会利益的协调统一。

### 【案例 1—1】

#### 公共利益是个“筐”，招商引资里面装

“谁影响嘉禾一阵子，我就影响他一辈子。”为了快速建成“嘉禾有史以来最大的招商引资项目”——珠泉商贸城，湖南省嘉禾县原县委书记周余武创造了这一颇能体现一把手权威的口号。在该项目拆迁旧城的过程中，嘉禾出台政策，要求全县公职人员配合做好被拆迁对象中自己亲属的拆迁安置工作。政府行为引发了众怒，甚至惊动了国务院，周余武等责任人应声落马。

“嘉禾事件”生动地反映了一些地方官员对“公共利益”的误解。客观地说，周余武不同于损公肥私的贪污腐败分子，“一阵子、一辈子”的理论固然谬误，但其初衷还是促进一方之发展。周余武的似是而非在于，他将地区的长远发展与招商引资等同起来，模糊了公共利益与商业利益的边界；另一方面，部分拆迁户的权益被当成地方社会经济的“发展成本”和“必要的牺牲”，非法强制拆迁从而取得了“正当性”。

含混的概念使得公共利益成了一个“政策筐”，商业开发、旧城改造、加快发展速度、提升经济指标等，都和公益需要混为一谈。事实上，加大招商力度、优化投资环境固然是政府应尽之责，但如果以牺牲、侵犯公民的合法权益为代价，则背离了“发展经济为人民”的初衷，成为官员捞取政治资本、商人牟取巨额利润的手段，受损害的还是人民群众。

资料来源 贺大为：《公共利益绝不应成为侵犯私权的挡箭牌》，载《半月谈》，2005（7）。

分析提示：公共利益的本质是公民的合法权益。

#### 2) 效率、效能和成本的统一

行政管理的目的不仅仅是提高行政效率，行政效率只是一种量的比率关系。行政效能则是效率与目标的统一，它包含着伦理的价值判断因素，不仅要求效率，同时还要求行政效果和社会效益，这是一个全面的综合指标。行政管理通过计划、组织、指挥、控制、协调、监督和改革等方式，最优地实现预定的国家任务，并达到应有的社会效果。同时，随着新公共管理理论的兴起，政府管理的成本意识开始增强，不再是单向度地考虑政府行为的效率，而是把这种效率的提升放在行政成本的降低的双向思考之中，既要体现高效率，又要体现低成本、高产出，以实现公共利益最大化。

#### 3) 法治和德治的统一

法治可以被理解成社会治理的一种特定秩序，而且，这种秩序并不是一种僵化了的秩序。法治决不是要把一切被纳入治理体系中的人变成纯粹的守法机器，它在要求人们遵守法律的同时理性地对待法律，而不是把他们训练成唯法是从的奴隶。

法律在对权利、义务的规定中所包含的更深层的意蕴是：鼓励人们对权利的尊重，对责任的承担。这也就是人作为人的良知和正义感，因而，是对道德生活的追求。这样一来，法治的目标就应当是德治了，法治是通向德治的桥梁，在人类社会较为高级的治理方式中，它们之间是有机统一的，任何试图把法治与德治区分开来的做法，都是错误的。行政管理在社会治理的意义上，就是法治与德治的统一。

#### 4) 管理和服务的统一

随着市场经济的不断成熟和构建和谐社会的深入，创建“服务型政府”成为中国政府改革的目标模式。政府职能开始逐渐转到为市场主体创造平等竞争环境和提供服务上来。这就使得政府在发展经济中必须变革管理理念和方式，既要管理，更要搞好服务，做到两者统一。

#### 5) 行政决策与行政执行的分离

现代行政管理的发展趋势是建立决策权与执行权相互分离、相互制约的行政管理机制。所谓行政决策与执行分开，就是要改变传统决策与执行合一的职能体制，把决策与执行两种不同性质的职能分别交给不同的主体承担，从而使决策者和执行者各司其职，各负其责。实行决策与执行的分离有利于决策的公平与公正，决策与执行的分离，既提高了决策的质量，也提高了执行的效率，同时还精简了机构。

## ● 1.2 政府的理性思考

---

### 1) 政府必须是民意政府

(1) 政府的产生是公民同意的结果。根据社会契约论的观点，每个人在自然状态下，享有自然权利。为解决自然状态下的困难与不便，保障人们的生命、财产和自由不受侵犯，人们通过契约把自然权利中的一部分让渡出来，凝聚成人民权力，并派生出国家权力。可见，国家权力是公民契约的产物。在现代民主政治条件下，各级政府必须在公民直接或间接选举程序中产生，这是政府存在的合法性基础。

(2) 政府的决策必须代表民意。政府权力的行使只有代表“民意”时才具有合法性。“民意”是一切公共行为的出发点和归宿。首先，公共权力的行使和政府决策的目的必须是为了公民的利益，对民众的利益需求作出快速反应。正如胡锦涛总书记所言，“权为民所用，利为民所谋”。其次，为了保证政府的决策能够代表民意，这就要求广泛听取民众的意见，民众能够通过各种渠道表达自己的意愿，参与政府的决策，从而使政府的决策真正代表公众的利益。

(3) 政府必须自觉接受民众的监督。从政治层面上说，作为人民的政府，应该接受人民群众的监督，监督本身就是民意的一种表达方式；只有人民监督政府，政府才不敢懈怠，才能保证权力正确、合法的行使。

## 【补充阅读材料1—2】

**“泽国试验”：政府上项目，公民来拍板**

人民群众日益强烈的参与社会治理的意识与现有体制内并不通畅的参与渠道，目前在发达地区正成为一对鲜明的矛盾。矛盾的存在，一方面考验着政府决策的科学性，另一方面，在一些有违民意的决策实施过程中，许多民众转向寻求非制度性参与，威胁到社会稳定。公民有序参与社会治理的制度创新已刻不容缓。

浙江省台州市温岭市（县级市）泽国镇，近年在国内第一次进行了以“协商民主”为本质特征的扩大公民政治参与的开创性、建设性探索。

2005年初，泽国镇政府在听取了包括镇人大代表、政协委员在内的各方面关于年度城镇建设项目的意见后，提出了需要建设的涉及道路、桥梁、旧城改造、环卫设施、绿化园林、规划设计等30个项目。12位专业人员组成的专家组对30个项目的可行性方案进行了研究，并提出了每个项目的资金预算，30个项目共需资金13 692万元，而镇政府2005年预计可用城镇建设资金只有4 000万元。镇政府必须对30个建设项目作出选择。按照温岭已实行了5年的“民主恳谈”做法，镇政府应该组织各方面代表召开民主恳谈会，实行决策听证，在听取和吸收参加恳谈的各方人士意见后，再进行集体讨论决定。

**公民参与：重大公共事务决定权的转移**

2005年4月9日，重大公共事务民众参与决策会在温岭市一所中学的电化教室里举行。275名代表中的259名代表自愿参加了协商会议。当天上午，以随机抽样方式将代表分成16个小组开展讨论，每位代表围绕每个项目发表自己的看法，小组讨论由经过培训的教师主持。小组讨论结束后，每个小组选派代表带着小组讨论时最关注的问题和最集中的意见参加大会发言。当天下午，再分小组进行讨论，然后再派出代表带着小组讨论的新的建议和问题参与第二次大会讨论。会后，259名民意代表对30个项目进行投票。

协商讨论结束后，镇政府组成人员召开办公会议，根据民意代表投票情况，总投资约3 640万元的12个项目被拟定为2005年城建基本项目；将其后总投资为2 250万元的另外10个项目作为备选项目，根据财力情况，按顺序选择建设。

同时，镇政府将建设项目提交2005年4月30日召开的泽国镇第十四届人民代表大会第五次会议。结果，84位镇人民代表投票支持，7位反对，1位弃权，通过了民意代表经过协商讨论所选择的12个项目为2005年城镇基本设施建设项目。

泽国镇的这次实验意义非常丰富，通过设定科学、细致的程序，引导公民有序的政治参与，将重大公共事务的决定权由镇领导班子转交给人大主席团主持下的镇人大代表。这种改革充分利用了现有的政治资源，与现有的我国基层民主政治制度相结合，从而提高了权力机构的决策质量。

资料来源 傅丕毅、杨金志、蔡玉高：《“泽国试验”：政府上项目，公民来拍板》，载《半月谈》，2006（5）。

## 2) 政府必须是有效政府

(1) 有效政府是政府合法性和政府权威的源泉。人民委托政府进行社会治理,目的是为了地更好地保护每个人的合法权益,维护社会秩序,增进社会福利。所以,有效性是政府合法存在和政府权威的源泉,如果治理低效甚至无效,则政府没有存在的必要。政府治理的有效性是政治稳定和经济发展的基石。因此,建立一个与生态环境变化相适应的政府管理体制,提高政府的能力,增强政府管理的有效性,对于实现经济和社会的可持续发展有着极为重要的意义。

(2) 有效政府要求明晰政府的角色定位。政府能否有效地推行公共事务和公共管理,首先取决于是否清楚自己的角色内涵。只有知道自己该干什么,不该干什么,才能保证政府权力运作的有效性。

(3) 有效政府要求提升政府能力。政府能力是政府依据自己的权力和权威,通过制定政策和组织动员,实施自己承担的法定职能,贯彻自己的内在意志,实现自己管理目标的能力。政府治理的过程是政府能力的展现过程,是政府与社会的互动过程。一个有能力与效率的政府,无论是对于经济的发展还是社会的进步都是不可缺少的。

## 3) 政府必须是责任政府

(1) 责任政府源于人民的委托。责任政府这一政治理念,本质上是由政府与人民之间的基本关系决定的。按照现代民主政治的一般理论,国家权力的本源在于人民,这个被称为人民主权的原则,是当代民主政治的理论基石。人民与政府之间存在着一种委托与被委托的关系。政府接受人民的委托,行使管理社会公共事务的权力。正是存在着这样一个基本关系,即权力的本源在于人民,所以作为受托人的政府在行使权力过程中,必须对作为委托人的人民负责,成为一个对人民负责任的政府。

(2) 政府必须依法正确履行职责。责任政府意味着政府组织及其公职人员履行其在整个社会中的职能和义务,即法律和社会所规定的义务。这种社会职能和义务不仅仅要求政府正确地做事,即不做法律禁止做的事,而且意味着政府应当做正确的事情,即促使社会变得更美好的事情,而不做有损于社会的事情。就此而言,当一个政府组织在履行了自己的社会义务时,我们可以说政府是有责任的。

(3) 政府违法行为应该承担法律责任。当政府机关及其工作人员不履行法律规定的义务,违法行使职权时,必须承担否定性的法律后果,即法律责任。这种责任与违法相联系,意味着国家对政府机关及其工作人员违法行为的否定性反应和谴责。从这个意义上讲,当政府机关对其违法行为承担法律后果时,政府责任便得到了最低限度的保证。

## 4) 政府必须是法治政府

法治是人类文明与发展的标志。法治原理是指依法治国,在行政领域主要表现为依法行政或法治行政,其核心是政府权力的组织与运行要受法律的制约,以法律来制约政府行为,政府的侵权行为受法律的追究。



(1) 法治政府的基本价值是权利本位。在市场经济社会,政府及其权力仅仅是为保护人民的权利而存在的,因而,权利本位是法治政府的基本价值。但是,只有从法律上得到明确保障的自由和权利,才能够真正成为权利人自己的自由和权利,因而,建立法治政府,以保障自由和权利,是民主政治和市场经济发展的必然要求。

(2) 法治政府的基本原则是依法行政。权利本位观念要求政府依法行政。对于公民而言,“法不禁止即自由”,即法律只要不明文限制,公民就可以自由地进行任何行为;而政府行为则不同,行政行为的基本规则是,“凡法律未允许的,都是禁止的”,政府行为必须有法律依据,法治不仅要求政府行为的存在必须有法律依据,而且还要求政府行为的实施必须符合法律。法治不仅表现为立法至上,而且立法机关制定的法律还要符合一定的价值标准。这个价值标准就是制定法中应包含正义、公正、安全等自然法精神。实质意义的法治行政不仅强调依立法机关制定的法律来制约行政,同时要求立法机关制定的法律须符合理性与人权要求,并有效地保护公民个人的权益。<sup>①</sup>

### ● 1.3 行政管理学的学科体系

行政管理学是一门以狭义政府即各级国家行政机关为主要研究对象,研究政府行政活动规律的学科。从19世纪末美国行政学者威尔逊发表《行政学之研究》到现在,行政管理学的发展已经有一百多年的时间,在这一百多年的发展进程中,不同的研究者在不同的时期从不同的角度提出了许许多多不同的思想、理论、对策和技术方法,从而形成了行政管理学的基本框架和发展脉络。今天,行政管理学已经成为涉及领域广泛、内容丰富、综合性和动态性较强的理论与应用结合的相对独立的学科,成为涵盖政治学、经济学、社会学、管理学和行政法学等多学科交叉的综合性学科。今天,无论在西方国家,还是在发展中国家,政府的行政管理对促进社会发展、推动社会进步都起着越来越重要的作用。科学地理解行政现象和活动,准确地把握行政活动及发展规律,不仅能够推动政府积极、有效和公正地实施行政管理活动,同时也能持续地推动社会不断发展进步,不断提高人们生活水平。这既是行政管理学研究的任务,也是这一学科所能为人们作出的贡献。

#### 1.3.1 行政管理学的研究内容

行政管理学既然是一门系统化的理论、逻辑和知识的体系,就应当有其独特的由各种范畴组成的领域。一般说来,行政管理学的基本研究内容主要有以下几个方面:行政原理、行政职能、行政权力、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政计划、行政程序、行政执行、行政技术、行政效率、机关管理、财务行政、行政责任、行政监督、依法行政以及行政改革与行政发展等内容。本书为高职

<sup>①</sup> 李军鹏:《建设法治政府的思考:法治政府理念》(政治学与行政学论文),载自 [www.66wen.com](http://www.66wen.com)。