

ZHONGGUO
XINGZHENGGUANLI
XINTAN

彭国甫◎主编

中国行政管理

新探

湖南人民出版社



- ☆ 教育部高校人文社科重点研究基地
——湘潭大学毛泽东思想研究中心资助项目
- ☆ 湖南省重点研究基地
——湘潭大学邓小平思想研究中心资助项目
- ☆ 湖南省人事厅“现代行政管理理论研究”项目成果

中国行政管理 新探

主 编 彭国甫

副主编 盛明科 张 新 颜佳华

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国行政管理新探/彭国甫主编. —长沙:湖南人民出版社, 2006. 4

ISBN 7-5438-4286-6

I. 中... II. 彭... III. 行政管理-研究-中国
IV. D63.

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 013789 号

责任编辑:夏新军
装帧设计:杨丁丁

中国行政管理新探

彭国甫 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

网址: <http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路 3 号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印务有限公司印刷

2006 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 20

字数: 435,000

ISBN7-5438-4286-6
C·195 定价: 39.80 元

本书第一版 2002 年获
湖南省第六届哲学社会科学
优秀成果三等奖

本书被湖南省人民政府学位委员会
确定为公共管理专业研究生

教 学 用 书

改版前言

本书第一版《现代行政管理新探》于1998年由北京燕山出版社出版。

该书出版后，得到了广大学者、实际工作者和学员的认同与厚爱，被一些高校采用作为教材和研究参考书目，受到专家和学生的的好评。该书2002年获湖南省第六届哲学社会科学优秀成果三等奖，2003年被湖南省学位委员会确定为湖南省公共管理专业硕士研究生教学用书。北京大学政府管理学院宁骚教授认为，该书“突出了基础理论和理论前沿的探索研究；突出了实践中的热点、难点问题的探索；突出了研究方法的创新与探索”，认为该书“深化了行政管理学基础理论和理论前沿的研究，有利于促进行政管理学的学科发展和提高领导干部的理论素养”。中央民族大学申喜连教授认为，该书“架起理论和实践的桥梁”，“把对行政管理的感性认识和理性思辨有机统一起来，有效克服二者‘两张皮’现象，”“在理论与实践的紧密结合中推进中国行政科学发展的本土化进程”。

近年来，国际国内行政管理理论与实践发生了重大变化，为了适应这种变化，我们对《现代行政管理新探》作了调整和修订，书名更改为《中国行政管理新探》。修订的主要任务是：第一，从内容到文字对全书作了全面校正和修改，在阐述行政学基本原理的基础上，力求在理论阐述上更准确、更全面，在内容上更丰富、更深入；第二，一些章增设了新的节和目，内容有较大的补充和充实，其中有些部分是以往行政管理学著作很少涉及的，力求更好地反映行政管理理论发展的新成果、新进展；第三，某些章节作了重写，节和目的结构作了较大的调整；第四，增加了“公共政策”一章，以及“毛泽东对中国行政管理的探索与贡献”、“毛泽东的中国特色政策过程思想研究”等内容，原书的“行政效益”改写为“行政绩效”。

由于时间和水平的限制，错漏之处难免，恳请专家同仁和读者批评指正。

彭国甫

2006年3月

前 言

本书是在湖南省人事厅“现代行政管理理论研究”课题研究成果——“行政管理学新论”的基础上，根据迈向新世纪的中国行政管理学发展趋势，利用我们相关的课题研究成果撰写而成的。

1996年初至1998年初，在湖南省溆浦县任县委副书记（挂职锻炼）期间，我深深感到，研究行政管理实践中的热点、难点和亮点问题，直接为行政管理实践服务，既是行政管理学学科性质的根本要求，又是行政管理学理论之树枝繁叶茂、充满生机和活力的源泉。行政管理理论研究不能只是从理论到理论、搞纯理论的研究，其研究成果也不能只是成为研究者的自我欣赏品、学习者的纯文化消费品，更为重要的是要能够转化为实践者的思想观念、工作方法和自觉行为。

当然，从学科发展的规律来看，行政管理学发展的力度、成熟的程度，在很大程度上又直接取决于这门学科的基础理论的发展力度和成熟程度。因此，在特别强调行政管理学研究要研究行政管理实践中的热点、难点和亮点问题的同时，必须特别注意行政管理学的基础理论研究，不断拓展行政管理学基础理论研究新领域，把基础理论研究与实践运用研究二者有机结合起来，使它们相互促进，相得益彰。

正是基于上述想法，在保持学科体系相对完整的前提下，本书突出了下列两个方面的内容：

一是基础理论和理论前沿的研究。本书花了较大的篇幅，对行政管理学的一些基础理论及理论前沿问题进行了探索或阐述，如行政组织的本质、特点、结构、体制及职能，行政决策的模式、非理性因素制约及价值评价，行政文化的管理模式、结构、功能及形铸途径，行政效益的本质规定、测量内容、标准、方法及机构规模效益，行政发展的实质、特征、力场、规律及知识经济时代的中国行政发展等，以求抛砖引玉，进一步促进行政管理学研究内容的更新和深化，进一步促进行政管理学的发展。

二是实践中的热点、难点和亮点问题的研究。本书选择了我国目前行政管理实践中的一些热点、难点和亮点问题进行了探讨，如行政组织职能的转变，行政组织体制的创新，中国政府机构改革的策略，行政领导者的学而“仕”与“仕”而学，行政领导者成才的基本要素，行政领导者凝聚下级的方法与艺术，行政执行中的偏差及其纠正方法，国家公务员的“入口”、管理和“出口”制度，公共财政的本质、宏观调控、收支矛盾的处理及公共财政体制的改革，行政法治的基础、推行和监督，机关管理研究的现代化及机关作风建设，政府采购制度等，希望通过研究、阐述这些问题，进一步增强行政管理研究的时代特色和实践特色，进一步增强行政管

理学的活力。

书中不少内容是我们承担的国家教育部、湖南省社科规划办、湖南省教委、湖南省人事厅的课题研究的部分成果，有些内容曾发表于《中国行政管理》、《政治学》、《文化研究》等国家级和省级刊物上，还有一些成果曾获全国性专业评奖一等奖、二等奖、湖南省社科成果优秀奖及学会论文优秀奖。尽管我们力求本书能对进一步促进中国行政管理理论研究和实践探索与操作起到一定的积极作用，但因主、客观因素的制约，我们的研究仍然还不很理想，甚至可能还有许多错漏之处，敬请各位专家、读者批评、赐教。

彭国甫

1998年12月5日

目 录

引 论	(1)
一、什么是行政管理学	(1)
二、行政管理学的基本内容与本书的逻辑结构	(2)
三、行政管理学研究的意义与方法	(4)
四、新中国建立前中国行政管理学的发展	(6)
五、改革开放以来中国行政管理学的发展成就	(6)
六、新世纪中国行政管理学的发展趋势	(9)
 第一章 行政组织	(12)
第一节 行政组织概述	(12)
一、行政组织的内涵	(12)
二、行政组织的特点	(13)
三、行政组织的类型	(13)
四、行政组织的建构原则	(14)
第二节 行政组织职能	(15)
一、行政组织职能的特点和作用	(15)
二、行政组织职能的主要内容	(16)
三、行政组织职能的实现手段	(17)
四、行政组织职能的转变	(19)
第三节 行政组织结构	(21)
一、什么是行政组织结构	(21)
二、影响行政组织结构的因素	(21)
三、层级化与分部化的关系	(22)
四、管理幅度与管理层次的关系	(23)
第四节 行政组织体制	(24)
一、行政组织体制的类型	(24)
二、行政组织体制的创新	(27)
第五节 中国政府机构改革的策略	(32)
一、严格按照社会主义市场经济体制的要求	(32)
二、着眼于政治体制改革的宏观战略	(33)
三、科学处理政府机构改革与职能转变的辩证关系	(34)

四、努力建设一支高素质的专业化行政管理干部队伍	(35)
五、着力在人员分流问题上取得实质性突破	(36)

第二章 行政领导

第一节 行政领导概述

一、行政领导的本质	(37)
二、行政领导的方式	(37)
三、行政领导者的本质规定	(38)
四、行政领导者的基本职能	(40)
五、行政领导者的产生方式	(41)
六、行政领导者的学而“仕”与“仕”而学	(42)

第二节 行政领导集体

一、集体领导与个人分工负责相结合	(44)
二、行政领导集体的结构	(44)
三、优化行政领导集体结构的原则	(47)

第三节 行政领导者成才的基本要素

一、机遇	(48)
二、素质	(49)
三、环境	(53)
四、方法	(54)

第四节 行政领导者凝聚下级的方法与艺术

一、科学地遵守凝聚的基本原则	(55)
二、科学地拨动下级的心弦	(58)
三、科学地让下级发表意见	(60)
四、科学地表扬和批评下级	(61)

第三章 行政决策

第一节 行政决策概述

一、行政决策的特点	(64)
二、行政决策的分类	(64)
三、行政决策的程序	(65)
四、行政决策的地位	(67)

第二节 行政决策模式

一、传统的理性决策模式	(67)
二、西蒙的有限理性决策模式	(68)
三、林德布洛姆的渐进决策模式	(68)
四、埃特奥尼的综合扫描决策模式	(69)

第三节 行政决策体制

一、行政决策中枢系统	(70)
二、行政决策咨询系统	(70)
三、行政决策信息系统	(71)
四、行政决策监控系统	(71)
第四节 行政决策的非理性因素影响	(71)
一、行政决策中的非理性因素	(71)
二、非理性因素对行政决策的影响	(72)
三、充分发挥非理性因素对行政决策的积极作用	(74)
第五节 行政决策的价值评价	(75)
一、行政决策价值评价的本质	(75)
二、行政决策价值评价的标准	(77)
三、行政决策价值评价的过程	(78)
 第四章 行政执行	(81)
第一节 行政执行概述	(81)
一、行政执行的特点	(81)
二、行政执行的原则	(81)
三、行政执行的地位和作用	(82)
第二节 行政执行过程	(83)
一、准备阶段	(83)
二、实施阶段	(84)
三、总结阶段	(85)
第三节 行政执行偏差分析	(86)
一、行政执行偏差的表现形式	(86)
二、行政执行偏差的产生原因	(87)
三、行政执行偏差的纠正方法	(89)
 第五章 人事行政	(91)
第一节 人事行政概述	(91)
一、人事行政的内涵	(91)
二、人事行政的功能	(91)
三、人事行政的地位和作用	(92)
四、国外现代人事行政的发展趋势	(93)
第二节 现代人事行政制度	(95)
一、西方国家公务员制度的特点	(95)
二、我国建立国家公务员制度的必要性	(96)
三、我国国家公务员制度的特色	(97)
第三节 国家公务员的“入口”和“出口”制度	(98)

一、录用制度	(98)
二、辞职、辞退与退休制度	(99)
第四节 国家公务员的管理制度	(99)
一、义务、权利及职位分类制度	(99)
二、考核及奖惩制度	(101)
三、职务升降、任免及交流制度	(102)
四、培训及工资、保险和福利制度	(103)
五、回避、纪律及申诉控告制度	(104)
第六章 公共政策	(105)
第一节 公共政策概述	(105)
一、公共政策的内涵	(105)
二、公共政策与公共行政的关系	(106)
三、公共政策的要素	(107)
四、公共政策的基本功能	(108)
五、公共政策运行的逻辑流程	(109)
第二节 公共政策的制定和执行	(111)
一、公共政策制定的性质	(111)
二、公共政策制定中的公民参与	(112)
三、高效公共政策执行力的塑造	(115)
第三节 公共政策的评估与监控	(117)
一、公共政策评估的基本问题	(117)
二、我国公共政策评估体系的构建	(122)
三、我国公共政策监控机制的完善	(124)
第四节 公共政策的调整和终结	(127)
一、公共政策调整的主要内容	(127)
二、转型期我国公共政策的渐进调整策略	(128)
三、转型期我国公共政策终结的基本策略	(130)
第七章 公共财政	(133)
第一节 公共财政概述	(133)
一、公共财政的内涵	(133)
二、公共财政的职能	(134)
三、公共财政的宏观调控	(136)
第二节 国家预算	(137)
一、国家预算的内涵和类别	(137)
二、国家预算的编制和审批	(138)
三、国家预算的执行	(139)

四、国家决算的编制和审批	(140)
第三节 公共财政收支管理	(140)
一、公共财政收入的形式、结构和规模	(140)
二、公共财政支出的分类、规模和效益	(143)
三、正确处理公共财政收支矛盾	(144)
第四节 公共财政管理体制	(145)
一、公共财政管理体制的实质	(145)
二、我国财政管理体制的历史演变	(146)
三、进一步完善我国的分税制	(147)
 第八章 行政法治	(151)
第一节 行政法治概述	(151)
一、行政法治的特征	(151)
二、行政法治的内容	(152)
三、行政法治的意义	(153)
第二节 行政法治的基础	(154)
一、常备不懈，培育守法之心	(154)
二、学法懂法，苦练守法之功	(155)
三、严于律己，规范守法之为	(155)
四、敢于斗争，力扬守法之威	(156)
第三节 行政立法与行政执法	(157)
一、行政立法的体制	(157)
二、行政立法的程序与方法	(158)
三、行政执法的主要手段	(159)
四、行政执法的法律效力	(161)
第四节 行政司法与行政诉讼	(162)
一、行政司法的意义	(162)
二、行政司法的类型	(162)
三、行政诉讼的作用	(164)
四、行政诉讼的受案范围和程序	(164)
五、行政赔偿制度	(165)
第五节 行政法治监督	(165)
一、行政法治监督的意义	(165)
二、行政法治监督体系	(166)
三、行政法治监督机制	(169)
 第九章 行政文化	(172)
第一节 当代行政管理的主题	(172)

一、文化制胜的实践依据	(172)
二、文化制胜的基本特征	(174)
三、文化制胜的实施途径	(176)
第二节 行政文化的结构与功能	(179)
一、行政文化的结构	(179)
二、行政文化的功能	(183)
三、行政文化的结构与功能的关系	(187)
第三节 行政文化的形铸途径	(188)
一、行政社会化的特征	(188)
二、行政社会化的途径	(189)
三、行政社会化的功能	(190)
第十章 机关管理	(193)
第一节 机关管理概述	(193)
一、机关管理的内涵	(193)
二、机关管理的任务	(193)
三、机关管理的要求	(195)
第二节 机关管理的内容	(196)
一、会议管理	(196)
二、文书管理	(197)
三、档案管理	(198)
四、财务管理	(199)
五、后勤事务管理	(200)
六、其他机关事务管理	(201)
第三节 机关管理现代化	(201)
一、机关管理现代化的本质	(201)
二、机关管理现代化的原则	(201)
三、机关管理现代化的实现途径	(202)
第四节 政府采购制度	(203)
一、政府采购的本质要求	(203)
二、实行政府采购制度的重要意义	(204)
三、建立全国性政府采购制度	(206)
第五节 加强机关作风建设	(207)
一、加强机关作风建设的紧迫性	(207)
二、加强机关作风建设的内容	(208)
三、加强机关作风建设的途径	(209)

第一节 行政绩效概述	(211)
一、绩效范畴的历史考察	(211)
二、行政绩效的维度	(214)
三、行政绩效在行政管理中的地位	(215)
第二节 行政绩效的评估	(216)
一、行政绩效评估概述	(216)
二、行政绩效评估系统	(222)
三、行政绩效评估机制	(231)
第三节 行政绩效的改善	(233)
一、我国行政绩效的现状	(233)
二、制约我国行政绩效改善的主要因素	(234)
三、改善我国行政绩效的基本策略	(236)
 第十二章 行政发展	(240)
第一节 行政发展概述	(240)
一、行政发展的实质	(240)
二、行政发展的特征	(241)
三、研究行政发展的意义	(242)
第二节 行政发展的力场分析	(243)
一、行政发展的两类作用力	(243)
二、行政发展作用力的“边缘性效应”	(244)
三、行政发展作用力的有效利用	(246)
第三节 行政发展规律	(248)
一、行政发展适应律	(248)
二、行政发展不平衡律	(249)
三、行政发展相对稳定律	(250)
第四节 知识经济时代的中国行政发展	(251)
一、社会价值取向：从“官本位”走向“知识本位”	(251)
二、行政体制：消除高度集权和“全能主义”的弊端	(252)
三、行政运行机制：从“礼治”和“人治”走向“法治” 与“德治”的统一	(253)
四、行政管理体制：从传统的权威主义向民主行政转变	(253)
五、行政人员的素质要求：从人文知识结构向复合型结构 转化	(254)
 附录一 西方行政管理学的发展	(256)
一、创立时期的行政管理学	(256)
二、科学管理理论时期的行政管理学	(256)

三、行为科学理论时期的行政管理学	(257)
四、系统理论时期的行政管理学	(259)
五、多元理论发展时期的行政管理学	(259)
附录二 毛泽东对中国行政管理的探索与贡献	(261)
一、系统提出了行政管理的指导思想、根本目的和基本原则	(261)
二、深刻揭示了行政管理的作风、道德和精神	(264)
三、科学阐明了行政管理的发展目标、动力和路径	(270)
四、全面探索了行政思想方法、行政领导方法和行政工作方法	(276)
附录三 毛泽东的中国特色政策过程思想研究	(283)
一、首次提出有本土特色的政策过程模型	(283)
二、深刻阐释中国特色政策过程的理论假设	(284)
三、系统建构中国特色政策过程的基本架构	(286)
四、“霹雷事件”：对中国特色政策过程的典范解读	(290)
附录四 邓小平对机构改革的探索与贡献	(293)
一、深刻揭示了机构改革的必然性、必要性和紧迫性	(293)
二、全面论述了机构改革的性质、地位和作用	(294)
三、系统阐明了机构改革的指导思想和基本原则	(295)
四、科学概括了机构改革的奋斗目标和基本内容	(296)
五、明确提出了机构改革的方法和步骤	(298)
后 记	(303)
改版后记	(304)

引 论

一、什么是行政管理学

要掌握什么是行政管理学，首先必须界定什么是行政。在我国，战国时期撰写的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。清人编撰的《纲鉴易知录》中，也有“召公、周公行政”的记载。这些史籍上出现的“行政”概念，其涵义都是指对国家政务的管理。在国外，两千多年前古希腊学者亚里士多德就使用过与中文“行政”类似的词汇，意为国家事务的管理。

究竟什么是行政呢？对这个问题从不同的角度可以得出不同的结论：根据“三权分立”学说，行政是指与立法、司法并立的“三权”之一，或者说，是除立法、司法以外的那一部分国家事务；根据政治与行政的分离，行政是国家意志的执行，凡属执行国家意志的管理活动都叫行政；根据管理功能，一切管理都是行政，国家管理机关、一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构的管理活动，都属于行政范畴；马克思认为：“行政是国家的组织活动。”^①

我们认为，行政是国家政务的管理活动，具体地说，行政是行政组织依法对国家事务、社会公共事务和对行政组织自身的管理。行政的主体是行政组织，客体是国家事务、社会公共事务和行政组织自身。因此，行政，或行政管理可以分为内部管理和外部管理两部分。内部管理即对行政组织自身的管理；外部管理即对国家事务和社会公共事务的管理。内部管理是前提和基础，外部管理是目的。内部管理必须服从、服务于外部管理。

虽然我们通常把行政与管理等同看待，但严格分析，行政与管理是有区别的。首先，从纵向来看，管理的历史长于行政的历史，自从出现人类群体活动以来，就出现了管理活动，行政则是随着阶级、国家的产生而产生的；其次，从横向来看，管理比行政的外延更宽，社会生活各个领域、各个层次、各个环节都需要并存在管理，但并不是所有的管理都是行政。可见，行政是管理系统中的一个子系统，是一种特殊的管理活动。

由于对行政的理解不同，对什么是行政管理学及其对象是什么，也就存在不同的观点。我们认为，行政管理学是研究行政组织依法对国家事务、社会公共事务和对行政组织自身进行有效管理的规律的科学。其研究对象也就内在包含两个方面：一是行政组织有效管理国家事务、社会公共事务的规律；二是行政组织有效管理自身的规律。

行政管理学产生初期，其研究的内容主要是行政法，即研究法律对行政的规范。到了20世纪初，其研究的内容就扩展了。如1926年美国学者怀特写的《行政

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

学导论》一书，就把行政管理学研究的内容概括为组织原理、人事行政、财务行政和行政法规四个方面。随着社会和管理科学的发展，行政管理学的内容越来越丰富，尤其是当代，不同的学派就有不同的观点。

行政管理学具有下列四个基本特征：

1. 政治性与社会性的统一。

行政管理学是研究行政组织依法对国家事务、社会公共事务和行政组织自身进行有效管理的规律的科学，是政治学的一门分支学科，必须体现统治阶级的意志和利益，为维护和巩固统治阶级的利益和政权服务，具有鲜明的政治性；同时，不仅行政管理学揭示的行政组织依法对社会公共事务管理的规律具有社会性，而且，揭示的依法对国家事务、社会公共事务和对行政组织自身的管理的不少规律和管理方法，适用于不同的统治阶级和政治倾向不同的管理者。行政管理学的这种社会性，决定行政管理学具有国际化的一面，中国特色的行政管理学应该而且必须与国际接轨。

2. 理论性与应用性的统一。

行政管理学的范畴、原理、原则等都有较强的理论性，但这些范畴、原理、原则又不同于基础理论，属于应用理论的范畴，对实践具有直接的指导作用。尤其是行政管理学研究的关于行政管理的模式、手段和方法等问题，更具有很强的应用性，可以直接转化为实践活动。

3. 综合性与独立性的统一。

一方面，行政管理学是一门综合性、交叉性的边缘学科，它广泛运用了哲学、经济学、政治学、法学、管理学、社会学、心理学等学科的基本原理，具有综合性的特征；另一方面，行政管理学又有自己独立的研究对象、范畴和理论体系，是一门独立的学科，具有明显的独立性。

4. 规范性与权变性的统一。

一方面，行政管理学揭示的行政管理规律、管理原理、原则、机制和方法等对行政管理活动均具有很强的规范性；另一方面，这些原理、原则、机制和方法是不断发展变化的，对它们的运用也是受多种因素制约的，必须因时、因地、因人灵活运用，不可一成不变，生搬硬套。

二、行政管理学的基本内容与本书的逻辑结构

行政管理学作为一门独立的学科，有它自己独特的研究任务和研究对象。我们认为，行政管理学就是研究行政组织依法对国家事务、社会公共事务和对行政组织自身进行有效管理的规律的科学。因此，行政管理学的研究对象就包括：国家事务管理；社会公共事务管理；政府机关内部自身事务管理三个部分。这三个方面构成了一般行政管理学科体系的研究领域。本书研究的基本内容主要包括以下方面：

第一章，行政组织。探讨行政组织的内涵、特点、类型以及建构的原则，分析行政组织职能的特点作用、主要内容、实现手段和当前我国行政组织职能的转变策略与路径。考察行政组织结构与行政组织体制问题，并立足于中国的基本国情，提出中国政府机构改革的基本策略。

第二章，行政领导。分析行政领导的本质、方式以及行政领导者的本质规定、基本职能、产生方式等，探究行政领导集体的结构与体制，最后立足中国的实际情