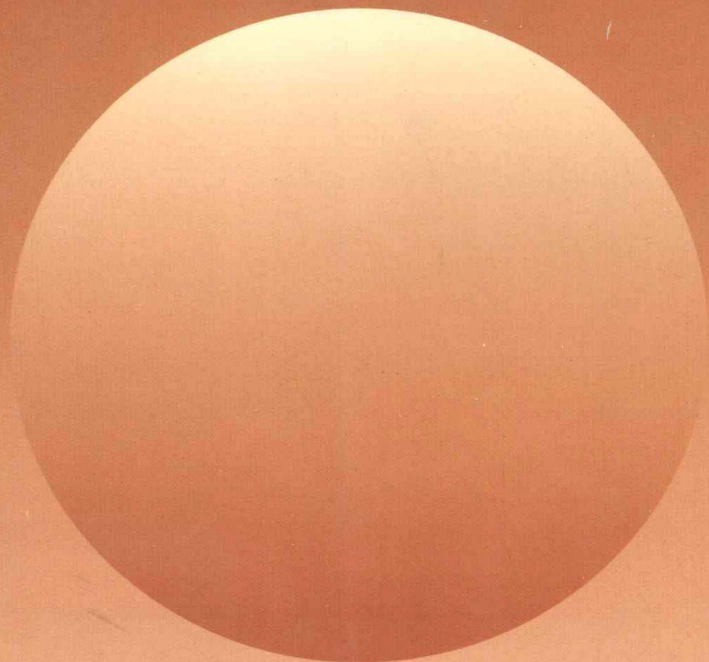


● 研 究 生 用 书 ●

THE PRINCIPLE OF  
PUBLIC ADMINISTRATION

华中理工大学出版社



徐晓林 田穗生 编著

# 行政学原理

# 行政学原理

徐晓林 田穗生 编著

华中理工大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

行政学原理/徐晓林 田穗生 编著  
武汉:华中理工大学出版社,2000年8月  
ISBN 7-5609-2277-5

I. 行…  
I. ①徐… ②田…  
Ⅱ. 行政管理  
IV. D035

**行政学原理**

徐晓林 田穗生 编著

责任编辑:程红 钱坤  
责任校对:张欣

封面设计:刘卉  
责任监印:张正林

出版发行:华中理工大学出版社  
武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87545012

经 销:新华书店湖北发行所

录 排:华中理工大学出版社照排室  
印 刷:中国科学院武汉分院科技印刷厂

开本:850×1168 1/32 印张:10.125 插页:2 字数:234 000  
版次:2000年8月第1版 印次:2000年8月第1次印刷 印数:1—2 000  
ISBN 7-5609-2277-5/D·29 定价:13.80元

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

## 内 容 提 要

本书力图吸收国内外行政学界的最新研究成果,尤其是借鉴西方发达国家行政学研究的新观点,结合当代中国的行政改革,阐述行政现代化的必然趋势。

全书分为四大篇。第一篇是原理研究,包括总论、行政性质、行政职能三章。第二篇是主体研究,包括行政体制、行政组织、行政人员三章。第三篇是主体管理研究,包括编制行政、人事行政、财务行政、机关行政、依法行政、监督行政六章。第四篇是发展研究。作者的逻辑思路是:在远处观察行政,然后将镜头拉回,近距离考察行政主体。再深入到主体内部考察其管理,又退出主体内部,重新考察主体(依法行政、监督行政两章中的部分内容)。最后,远离主体,从总体上来看行政的发展。

本书作为行政管理学硕士研究生的基本教材,也适宜作政治学与行政学专业学生的参考书,还可供公务员参阅。

## Abstract

*Principles of Public Administration* tries to absorb the latest research achievements in the domestic and foreign public administration circles, and particularly, it uses the newest viewpoints of public administration in the western developed countries for reference and expounds the inevitable trend of administrative modernization in the light of administrative reform in modern-day China.

The whole book is divided into four parts. Part One: Fundamentals Study, which includes three chapters: General Introduction, Nature of Public Administration and Functions of Public Administration. Part Two: Subject Study, which also includes three chapters: System, Organization and Staff. Part Three: Subject Administration Study, which includes six chapters: Establishment, Personnel Administration, Public Finance, Administrative Standards, Administration by Law and Supervision of Administration. Part Four: Development Study.

The author's logic train of thought runs like this: First observe public administration from a distance and then zoom in on the subjects of public administration; next, go deep into the subjects to study their administration and then withdraw from them to study the subjects once again (as shown in Administration by Law and Supervision of Administration), finally, zoom out to take an overall view of the development of public administration.

The book is the basic textbook for the graduate students of public administration. The students of political science and the government office workers can also use it for reference.

## 写在“研究生用书”出版 10 周年

在今天,面对科技的迅速发展,知识经济的已见端倪,国际竞争也日趋激烈,显然,国家之间的竞争是国家综合实力的竞争,国家综合实力的竞争关键是经济实力的竞争,而经济实力的竞争关键又在于科技(特别是高科技)的竞争,科技(特别是高科技)的竞争归根结底是人才(特别是高层次人才)的竞争,而人才(特别是高层次人才)的竞争基础又在于教育。“百年大计,教育为本;国家兴亡,人才为基。”十六个字、四句话,确是极其深刻的论断。目前,国际形势清楚表明:我们国家的强大与民族的繁荣,主要立足于自己,以“自力更生”为主;把希望寄托于他人,只是一种不切实际的幻想。这里,我们决不是要再搞“闭关锁国”,搞“自我封闭”,因为那是没有出路的;我们强调的是要“自信,自尊,自立,自强”,要“自力更生”为主,走自己发展的道路。

显然,知识经济最关键的是人才,是高层次人才的培养,而作为高层次人才培养的研究生教育就在一个国家的方方面面的工作中,占有十分重要的战略地位。可以说,没有研究生教育,就没有威伟雄壮的科技局面,就没有国家的强大实力,就没有国家在国际上的位置,就会挨打,就会受压,就会被淘汰,还说什么知识经济与国家强大?!

“工欲善其事,必先利其器。”教学用书是教学的重要

基本工具与条件。这是所有从事教育的专家所熟知的事实。所以，正如许多专家所知，也正是原来的《“研究生用书”总序》中所指出，研究生教材建设是保证与提高研究生教学质量的重要环节，是一项具有战略性的基本建设。没有研究生的质量，就没有研究生教育的一切。

我校从1978年招收研究生以来，即着力从事于研究生教材与教学用书的建设。积十多年建设与实践的经验，我校从1989年起，正式分批出版“研究生用书”。第一任研究生院院长陈珽教授就为之写了《“研究生用书”总序》，表达了我校编写这套用书的指导思想与具体要求，“要力求‘研究生用书’具备科学性、系统性、先进性”。后三任研究生院院长，也就是各任校长黄树槐教授、我本人和周济教授完全赞同这一指导思想与具体要求，从多方面对这套用书加以关心与支持。

我是十分支持出版“研究生用书”的。早在1988年我在为列入这套书中的第一本，即《机械工程测试·信息·信号分析》写“代序”时就提出：一个研究生应该博览群书，博采百家，思路开阔，有所创见。但这不等于他在一切方面均能如此，有所不为才能有所为。如果一个研究生的主要兴趣与工作不在“这一特定方面”，他也可以选择一本有关的书作为了解与学习这方面专业知识的参考；如果一个研究生的主要兴趣在“这一特定方面”，他更应选择一本有关的书作为主要学习用书，寻觅主要学习线索，并缘此展开，博览群书。这就是我赞成为研究生编写系列教学用书的原因。

目前，这套书自第一本于1990年问世以来，已经渡

过了10个春秋,出版了8批共49种,初步形成规模,逐渐为更多读者所认可。在已出版的书中,有15种分获国家级、部省级图书奖,有16种一再重印,久销不衰。采用此套书的一些兄弟院校教师纷纷来信,赞誉此书为研究生培养与学科建设作出了贡献,解决了他们的“燃眉之急”。我们感谢这些赞誉与鼓励,并将这些作为对我们的鞭策与鼓励,“衷心藏之,何日忘之?!”

现在,正是江南春天,“最是一年春好处”。华工园内,红梅怒放,迎春盛开,柳枝油绿,梧叶含苞,松柏青翠,樟桂换新,如同我们的国家正在迅猛发展、欣欣向荣一样,一派盎然生机。尽管春天还有乍寒时候,我们国家在前进中还有种种困难与险阻,来自国内与来自国外的阻挠与干扰,有的还很严峻;但是,潮流是不可阻挡的,春意会越来越浓,国家发展会越来越越好。我们教师所编的、所著的、所编著的这套教学用书,也会在解决前进中的种种问题中继续发展。然而,我们十分明白,这套书尽管饱含了我们教师的辛勤的长期的教学与科研工作的劳动结晶,作为教学用书百花园中的一丛鲜花正在怒放,然而总会有这种或那种的不妥、错误与不足,我衷心希望在这美好的春日,广大的专家与读者,不吝拨冗相助,对这套教学用书提出批评建议,予以指教启迪,为这丛鲜花除害灭病,抗风防寒,以进一步提高质量,提高水平,更上一层楼,我们不胜感激。我们深知,“一个篱笆三个桩”,没有专家的指导与支持,没有读者的关心与帮助,也就没有这套教学用书的今天。我衷心祝愿在我们学校第三次大发展的今天,在百年之交与千年之交的时候,这套教学用书会以更



雄健的步伐，走向更美好的未来。

诗云：“嘤其鸣矣，求其友声。”这是我们的心声。

中国科学院院士

华中理工大学学术委员会主任

杨叔子

于华工园内

1999年5月15日

# 目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政	(1)
一、不同的“行政”界定	(1)
二、从学科术语界定“行政”	(3)
三、行政的界定	(5)
第二节 行政学	(7)
一、研究的对象、目的与意义	(7)
二、研究内容	(9)
三、研究方法	(11)
四、行政学与行政管理学	(12)
第三节 行政学研究的发展	(13)
一、行政学研究在西方的发展	(13)
二、西方行政学研究发展特点及其原因	(17)
三、对西方行政学研究的评价	(19)
第四节 当代中国行政学研究	(21)
一、历史回顾	(21)
二、当代中国行政的基本特点	(22)
三、当代中国行政学研究的任务与重点	(24)
第二章 行政性质	(26)
第一节 行政的性质	(26)
一、确定行政性质的依据	(26)
二、行政的阶级性	(27)
三、行政的社会性	(28)
四、行政的执行性	(29)
五、行政的管理性	(30)

六、行政性质间的关系 .....	(30)
第二节 行政与政治 .....	(32)
一、研究政治与行政区别的意义 .....	(32)
二、政治与行政的区别 .....	(34)
三、行政体制改革与政治体制改革 .....	(36)
第三节 行政权力 .....	(38)
一、权力与权利 .....	(38)
二、行政权 .....	(39)
三、行政权的行使 .....	(41)
第三章 行政职能 .....	(44)
第一节 国家职能 .....	(44)
一、国家形式与国家本质 .....	(44)
二、国家的两种职能 .....	(45)
三、国家职能的实现 .....	(47)
第二节 政府职能 .....	(48)
一、政府职能与政府功能 .....	(48)
二、政府职能的形成与确定 .....	(49)
三、政府职能的特性 .....	(52)
四、政府职能的类型 .....	(53)
第三节 政府职能的实现 .....	(55)
一、政府职能的配置 .....	(55)
二、政府职能的实现方式 .....	(59)
三、地方政府职能 .....	(61)
第四节 行政管理职能 .....	(62)
一、行政与管理 .....	(62)
二、行政管理职能 .....	(64)
三、行政管理职能的实现 .....	(66)
第四章 行政体制 .....	(69)
第一节 国家体制 .....	(69)

一、制度与体制·····	(69)
二、国家制度是一种根本政治制度·····	(70)
三、国家制度的组成·····	(70)
四、制度改革与体制改革·····	(73)
第二节 行政体制·····	(74)
一、行政体制的界定·····	(74)
二、行政体制的内涵·····	(75)
三、行政体制的组成·····	(77)
四、地方行政体制·····	(81)
第三节 行政环境与行政体制·····	(83)
一、行政环境研究·····	(83)
二、行政环境分析·····	(86)
三、影响中国行政体制的主要环境因素·····	(91)
第五章 行政组织·····	(95)
第一节 行政组织的特性·····	(95)
一、对组织的一般分析·····	(95)
二、行政组织的界定·····	(97)
三、行政组织的特性·····	(98)
第二节 行政组织分析·····	(100)
一、行政组织的类型·····	(100)
二、行政组织的结构·····	(102)
三、行政组织的运行·····	(105)
第三节 行政组织理论·····	(106)
一、概述·····	(106)
二、西方的组织理论·····	(108)
三、建立有中国特色的行政组织理论·····	(112)
第四节 行政组织的建设原则·····	(114)
一、组织原则在行政领域中的运用·····	(114)
二、行政组织建设的主要原则·····	(115)

<b>第六章 行政人员</b> .....	(119)
<b>第一节 概述</b> .....	(119)
一、行政人员界定 .....	(119)
二、研究行政人员的意义 .....	(120)
三、行政人员的类型划分 .....	(122)
<b>第二节 行政人员的特征</b> .....	(124)
一、行政人员的来源 .....	(124)
二、行政人员的性质 .....	(125)
三、行政人员的权利与义务 .....	(127)
<b>第三节 行政人员的行为</b> .....	(128)
一、行为类型 .....	(128)
二、行政人员的职权 .....	(130)
三、行政人员的责任 .....	(131)
<b>第四节 行政人员的素质要求</b> .....	(133)
一、概述 .....	(133)
二、不同类型行政人员素质要求的差异 .....	(135)
三、行政人员的职业道德 .....	(137)
<b>第七章 编制行政</b> .....	(140)
<b>第一节 概述</b> .....	(140)
一、编制行政 .....	(140)
二、编制行政的意义 .....	(141)
三、编制行政的管理原则、功能与内容 .....	(143)
<b>第二节 结构管理</b> .....	(145)
一、职能管理 .....	(145)
二、设置管理 .....	(147)
三、工作程序管理 .....	(149)
<b>第三节 人员配置管理</b> .....	(151)
一、定额管理的意义 .....	(151)
二、影响人员定额配置的因素 .....	(153)

三、确定人员定额的方法 .....	(155)
第四节 中国的编制行政 .....	(157)
一、中国编制行政的现状 .....	(157)
二、中国编制行政现状分析 .....	(159)
三、中国编制行政的法制化 .....	(160)
第八章 人事行政 .....	(164)
第一节 概述 .....	(164)
一、人事行政的含义 .....	(164)
二、人事行政的目标 .....	(165)
三、人事行政在行政管理中的地位 .....	(166)
四、人事行政的基本原则 .....	(166)
五、人事行政的研究内容 .....	(169)
第二节 人事分类制度 .....	(169)
一、人事分类的含义 .....	(169)
二、人事分类的两种类型 .....	(170)
三、品位分类 .....	(170)
四、职位分类 .....	(172)
第三节 人事管理制度 .....	(174)
一、人事管理制度的含义 .....	(174)
二、人事管理制度 .....	(175)
第四节 人事管理机制 .....	(180)
一、人事更新机制 .....	(180)
二、人事激励机制 .....	(182)
第五节 中国的国家公务员制度 .....	(184)
一、公务员的含义 .....	(184)
二、公务员的分类 .....	(185)
三、职级分类 .....	(186)
四、中国公务员制度的具体内容 .....	(186)
第九章 财务行政 .....	(190)

第一节 概述	(190)
一、财务行政、财政、财务管理	(190)
二、财务行政的地位、作用和目的	(191)
第二节 财政体制	(193)
一、含义及意义	(193)
二、财政体制的类型	(195)
三、分税制	(197)
第三节 财务行政管理	(198)
一、资金筹集管理	(198)
二、资金分配管理	(201)
三、资金使用管理	(208)
第四节 机关财务管理	(211)
一、机关财务管理的意义	(212)
二、机关财务管理的内容	(212)
三、预算外资金管理	(213)
<b>第十章 机关行政</b>	(215)
第一节 概述	(215)
一、行政机关与机关行政	(215)
二、机关行政的意义	(217)
三、机关行政的管理机构	(218)
第二节 程序管理	(219)
一、程序管理的意义	(219)
二、程序管理的内容	(221)
三、程序管理的实施	(223)
第三节 事务管理	(224)
一、事务管理的含义	(224)
二、文秘管理	(225)
三、物材管理	(228)
四、后勤与财务管理	(230)

第四节 办公管理	(231)
一、办公管理的含义	(231)
二、办公管理的内容	(232)
三、办公现代化问题	(234)
第十一章 依法行政	(237)
第一节 概述	(237)
一、依法行政的含义	(237)
二、依法行政的意义	(238)
三、行政法与依法行政	(240)
第二节 行政立法	(241)
一、行政立法的含义	(241)
二、行政管理法规的制定	(242)
三、行政管理法规的变更	(245)
第三节 行政执法	(247)
一、行政执法的含义	(247)
二、行政管理法规的效力	(248)
三、行政执法的形式	(249)
四、行政执法中的行政裁量	(253)
第四节 行政司法	(254)
一、行政司法的含义	(254)
二、行政争议	(255)
三、行政复议	(257)
四、行政诉讼	(258)
五、行政赔偿	(260)
第十二章 监督行政	(262)
第一节 概述	(262)
一、行政活动的监督	(262)
二、行政活动监督的意义	(263)
三、行政活动监督的理论基础	(265)



第二节 监督行政	(267)
一、监督行政的意义	(267)
二、一般监督	(268)
三、行政监察	(271)
四、审计监督	(274)
第三节 行政监督	(274)
一、行政监督的意义	(274)
二、执政党监督	(276)
三、国家监督	(277)
四、社会监督	(279)
第十三章 行政发展	(283)
第一节 概述	(283)
一、行政的发展	(283)
二、发展行政与行政发展的联系与区别	(284)
三、发展的特点与途径	(285)
第二节 行政发展	(287)
一、行政发展的意义	(287)
二、职能发展	(288)
三、体制发展	(289)
四、主体发展	(291)
第三节 发展行政	(292)
一、发展行政的意义	(292)
二、行政行为的发展	(293)
三、行政技术的发展	(294)
第四节 中国行政的未来发展	(296)
一、中国行政环境现状	(296)
二、中国行政发展面临的任务	(298)
三、中国发展行政面临的任务	(300)
后记	(303)