

新编福建省国家公务员培训系列教材

MPA  
福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

# 公共行政管理学

王兴喜 主 编  
郭泽保 副主编  
尤京文

福建人民出版社

新编福建省国家公务员培训系列教材

福建省人事厅 福建行政学院 组织编写

# 公共行政管理学

王兴喜 主 编  
郭泽保 副主编  
尤京文

福建人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政管理学/王兴喜主编. —福州: 福建人民出版社, 2003. 6

(新编福建省国家公务员培训系列教材)

ISBN 7-211-04350-4

I. 公… II. 王… III. 行政管理—干部教育—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 036718 号

新编福建省国家公务员培训系列教材

公共行政管理学

GONGGONG XINGZHENG GUANLI XUE

王兴喜 主编

郭泽保 副主编  
尤京文

\*

福建人民出版社出版发行

(福州市东水路 76 号 邮编: 350001)

三明地质印刷厂印刷

(三明市富兴路 15 号 邮编: 365001)

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 10.125 印张 2 插页 239 千字

2003 年 6 月第 1 版

2003 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—10000

ISBN 7-211-04350-4  
D·399 定价: 18.70 元

本书如有印装质量问题, 请向承印厂调换。

新编福建省国家公务员培训系列教材

编 审 委 员 会

主任委员：陆志华 王兴喜

副主任委员：吴钦霖 陈芝如

刘磁生 朱立民

委 员：（按姓氏笔画为序）

王秉安 卢绍武 刘瑛华

陈振华 林月英 林传德

洪长春 徐小佶 涂建玲

## 序 言

# 陈 希 中

按照《国家公务员暂行条例》和《国家公务员培训暂行规定》的要求，公务员培训正步入法制化、规范化、科学化的轨道，一个“目标明确、法规配套、机制健全、模式确定、内容丰富、方法科学、保障有力、管理规范”的公务员培训体系正在初步形成。

21 世纪以信息技术为代表的科技革命对各领域的影响不断加深，国际经济结构调整加速，经济全球化明显加快等新形势、新变化的出现以及我国加入世界贸易组织（WTO）对行政体制的改革提出了新的要求，对政府公共服务提出了新的挑战。因此，加大公务员培训的力度，把公务员培训教育放在国民经济和社会事业发展中的突出地位，树立培训教育是政府最有效投资的理念，围绕福建省“十五”规划的战略目标，努力培养造就一批信念坚定、思想过硬、业务精通的高素质公务员队伍，已成为公务员队伍建设的一个重要课题。

加强培训教材建设是开展公务员培训的一项重要基础性、战略性和前瞻性工作。福建省人事厅和福建行政学院组织省内专家、学者，依照公务员培训客观规律，参照公共管理硕士（MPA）教育的教材，重新编写福建省国家公务员培训系列教材，

这是一件很有意义的事。它不仅是推进公务员培训教学改革的重要切入点，而且是提高教学质量的关键环节和核心问题。

由福建省人事厅和福建行政学院共同组织编写的这套新编福建省国家公务员培训系列教材有《加入世界贸易组织与中国行政管理改革》、《公共行政管理学》、《政府经济学》、《公共政策学》、《行政法学》、《政府人力资源管理》、《公共领导学》、《行政伦理学》、《管理案例教学的理论与应用》等九种。

整套系列教材的编写，坚持以邓小平理论、江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，以贯彻落实《中共中央关于印发〈2001—2005年全国干部教育培训规则〉的通知》（中发〔2001〕4号）文件的精神为宗旨，结合公务员培训的实际需要，立足于为公务员培训工作和各级政府决策服务的指导思想，具有知识面宽、重点突出、内容精练等特点。在编写上突出了几个重要原则：一是突出实用性。在适当照顾学科理论性和系统性的同时，将原理的阐述与案例分析相结合，突出其实际的应用性，力求提高公务员运用知识分析、解决问题的能力。二是强调针对性。根据公务员培训的特点，对学科内容进行合理取舍，突出重点、要点。三是适度的超前性。随着我国加入世界贸易组织，政府在推动经济发展和社会资源配置中的职能与角色也正在发生着深刻的变化。转变政府职能，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，政府公务员应首先转变观念，优化知识结构，提高现代行政管理水平。为此，教材的内容结构、知识体系不仅要体现公务员培训要适应时代要求的特色，还要具有适度的超前性。四是保证适用性。在系列教材的编写体例、篇章结构等方面适应公务员培训的需要，保证公务员培训教学活动的顺利进行。

公务员培训工作是一项实践性很强的工作，公务员培训教材的建设更需要在实践中不断地进行研究与探索。愿这套系列教材

在培训实践中不断总结、完善和提高，愿更多的同志关心和研究公务员培训的问题，也愿有更多的力作问世，促进国家公务员培训教材的建设，提高公务员培训质量，为建设高素质、专业化的国家公务员队伍作贡献。

2002 年 4 月

# 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第 1 章 绪论 .....                 | 1  |
| 第 1 节 公共行政管理概述 .....           | 1  |
| 第 2 节 公共行政管理理论的产生与发展 .....     | 8  |
| 第 3 节 学习、研究公共行政管理学的意义与方法 ..... | 19 |
| 第 2 章 行政职能 .....               | 24 |
| 第 1 节 行政职能概述 .....             | 24 |
| 第 2 节 行政职能体系 .....             | 28 |
| 第 3 节 中国行政职能的转变 .....          | 36 |
| 第 3 章 行政体制 .....               | 50 |
| 第 1 节 行政体制概述 .....             | 50 |
| 第 2 节 行政体制的类型 .....            | 54 |
| 第 4 章 行政组织 .....               | 72 |
| 第 1 节 行政组织概述 .....             | 72 |
| 第 2 节 行政组织的结构 .....            | 80 |
| 第 3 节 中国行政组织 .....             | 88 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第 5 章 行政人员与行政领导 .....      | 98  |
| 第 1 节 行政人员 .....           | 98  |
| 第 2 节 行政领导者 .....          | 108 |
| 第 3 节 行政领导 .....           | 114 |
| 第 6 章 人事行政 .....           | 122 |
| 第 1 节 人事行政概述 .....         | 122 |
| 第 2 节 人事行政制度的历史沿革 .....    | 130 |
| 第 3 节 现代人事行政的管理机制 .....    | 140 |
| 第 7 章 行政决策与行政执行 .....      | 154 |
| 第 1 节 行政决策 .....           | 154 |
| 第 2 节 行政执行 .....           | 168 |
| 第 8 章 行政文化 .....           | 188 |
| 第 1 节 行政文化概述 .....         | 188 |
| 第 2 节 行政道德 .....           | 195 |
| 第 3 节 行政文化与中国现代化 .....     | 205 |
| 第 9 章 行政监督 .....           | 212 |
| 第 1 节 行政监督概述 .....         | 212 |
| 第 2 节 我国现行行政监督体系 .....     | 221 |
| 第 3 节 加强和完善我国的行政监督体制 ..... | 230 |
| 第 10 章 行政法治 .....          | 236 |
| 第 1 节 行政法治概述 .....         | 236 |

|        |                  |     |
|--------|------------------|-----|
| 第 2 节  | 行政法治的运行环境·····   | 242 |
| 第 3 节  | 行政违法与行政责任·····   | 250 |
| 第 4 节  | 行政法律救济·····      | 256 |
| 第 11 章 | 行政效能·····        | 267 |
| 第 1 节  | 行政效能概述·····      | 267 |
| 第 2 节  | 行政效能测评·····      | 275 |
| 第 3 节  | 行政效能的改进与提高·····  | 284 |
| 第 12 章 | 行政改革·····        | 291 |
| 第 1 节  | 行政改革概述·····      | 291 |
| 第 2 节  | 当代西方国家的行政改革····· | 296 |
| 第 3 节  | 当代中国的行政改革·····   | 306 |
| 参考文献   | ·····            | 314 |
| 后    记 | ·····            | 316 |

# 第 1 章 绪 论

公共行政管理是一种以国家事务与社会公共事务为主要对象的管理活动。学习、研究公共行政管理的目的在于掌握和利用公共行政管理的客观规律，提高行政效能，实现公共行政管理的科学化、法制化和现代化，以适应社会主义市场经济的发展和全面建设小康社会的需要。

## 第 1 节 公共行政管理概述

### 一、公共行政管理的含义

公共行政管理也称行政管理或政府管理。它是人类社会发展到一定历史阶段而出现的一种社会管理活动。在人类社会早期，人们为了生存，在与自然环境作斗争的过程中，不得不以群体的方式生产、生活，于是就产生了管理。从现代管理学的角度来看，管理就是指专门组织进行的协调和控制各种社会关系使之有利于社会存在和发展的活动。管理是存在于社会生活各个领域和各个层次的普遍现象，是贯穿于一切社会组织之中的一种由决策、执行、控制等职能构成的活动，与人类社会共同发展。

行政管理是随着国家的出现而产生的。恩格斯在分析国家起源的时候指出：“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。”有了这种“公共权力”，也就有了行使这种权力的国家管理和政府管理。所以，从人类历史的发展规律来看，行政管理和国家一样，是一定历史时期的特定社会现象，也有一个产生、发展和消亡的过程。

在中世纪，以君主为代表的专制统治集团集立法权、行政权、司法权三权于一身，这一阶段的行政管理还不是真正意义上的政府管理，而只能称之为国家管理。资产阶级夺取政权之后，为了否定封建君主专制，以“三权分立”的理论构建了新式的分权管理的国家机器。行政权从混为一体的国家权力中分离出来，从事相对独立的国家意志的执行与管理，从而形成现代意义上的行政管理。

现代行政管理的核心是公共行政管理。随着时代的发展，人类社会活动的领域越来越宽，社会管理和社会服务的内容越来越多。政府不仅要管理政治事务，还要管理日益扩大的、与政治事务没有直接联系的社会公共事务，为社会生产和生活提供公共产品。公共行政管理的“公共”二字，在于强调行政管理是以国家行政机关为主的公共管理组织的管理活动，是公共权力机构整合社会资源，满足社会公共需求，实现公共利益，处理公共事务而进行的管理活动，是公共权力机构制定和实施公共政策、组织、协调、控制等一系列管理活动的总和。其首要的价值目标是维护社会的公平与公正。这与众多的工商企业管理把营利作为管理的目标有着本质的区别。

公共行政管理作为一门学科，经历了一百多年的发展过程。西方学者在研究公共行政管理的过程中，从不同角度对公共行政管理的内涵进行了各种各样的界定，主要有以古德诺为代表的“政

治与行政分离说”，以魏劳毕为代表的“三权分立说”，以西蒙为代表的“行政与管理等同说”。在我国，对于公共行政管理的内涵也存在不同的解释。

马克思给行政管理下过这样的定义：“从政治的观念来看，国家和社会结构并不是两个不同的东西。国家就是社会结构。行政是国家的组织活动。”由此可以看出，马克思把行政管理看成国家管理，认为只有从国家的角度认识行政才能把握行政管理的实质。同时，行政管理既不同于企业的经营管理，也不同于一般的社会组织管理。从这个意义上说，公共行政管理就是政府管理，是政府在宪法和法律赋予的职权范围内对社会公共事务的管理活动。对于这一含义，可以从以下几个方面理解：

1. 行政管理的主体即行政主体，是以维护公共利益的名义行使行政权力的国家各级行政机关和法律、法规授权的组织。

2. 行政管理的客体是包括国家事务在内的社会公共事务。因为，只有国家才是“从社会中产生但又自居于社会之上”的力量，国家的“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”<sup>①</sup>。公共行政管理正是在管理社会公共事务过程中执行着国家的统治职能和社会职能。

3. 公共行政管理的方式是依法管理。行政主体和行政人员必须依照宪法、法律、行政法规和行政规章等的规定管理社会公共事务。同时，行政主体在行政管理中违反了法律，同样也要承担法律责任并受到法律追究，任何行政主体和行政人员都没有超越宪法和法律的特权。

4. 公共行政管理的目的具有两重性，既需要管理社会公共事

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》，第三卷，第523页，北京：人民出版社，1995。

务，满足社会公共需要，又要执行国家意志，巩固国家制度。因此，公共行政管理把提高行政效率和维护社会公正作为自身的价值取向和目标选择。但在一般情况下，政府都要把社会目的作为国家目的的基础和前提。

## 二、公共行政管理的原则

1. 依法行政原则。依法行政是依法治国的重要组成部分。党的十五大报告明确指出：“一切政府机关都必须依法行政。”据统计，在我国全部法律中，由行政主体负责实施的约占80%。如此强大的行政权如果能够在法律制度的约束下规范行使，无疑会对市场经济的发展起到积极的推动作用。依法行政是市场经济体制对行政管理制度的必然要求。公共行政管理水平的优劣直接关系到国家管理目标和宗旨能否真正得以贯彻实施，同样也关系到我国在国际条约中的承诺的贯彻履行。因此，行政主体在实施行政管理时，要依法办事，严格按照法定职责行使职权，不得超越法定权限和违反法定程序行使权力。行政主体既不能不作为，又不能乱作为；既不能失职，也不能越权。行政主体在实施审批、许可、登记、发证、收费以及行政检查、行政处罚、行政强制等具体行政行为时，应当注意合法、适当和有效；要在政务公开、政务监督、行政监察、行政听证、行政复议、过错责任追究等方面建立和完善相应的法律制度，确保依法操作，政令落实。

2. 行政公正原则。公正原则是行政管理中一项极其重要的基本原则，它要求行政主体在行政管理事务中公正地对待行政相对人。公正的行政管理法律体系的确立，公正的行政管理和公正的执法，遵循公平的法定程序，实施严格公正的法律监督，最终达到公正的法律目标。这是检验和判断一个行政管理系统是否科学的标准。行政公正原则包括实体公正和程序公正两个方面的要求。

实体公正和程序公正要求行政主体依法办事，平等对待行政相对人，不偏私，不歧视。在实施对外经贸管理中，不管是国有企业、民营企业，还是外资企业，都能在符合世界贸易组织规则的前提下视同仁，给予相同的国民待遇；要求行政主体不在事先未通知和听取相对人申辩意见的情况下作出对相对人不利的行政行为，并在作出具体行政行为的同时，依法给予相对人相应的获得行政救济的权利。

3. 行政公开原则。信息公开和信息自由是现代行政规则的基本要求，也是我国政府行政体制改革的主导方向。作为向社会提供公共服务的政府部门，本身就负有向公众提供信息的职责。只有这样，公众才能获得“知情权”，从而为参政议政、民主监督提供可靠保障。因此，除依法保密的事项外，公共行政管理部门的各项行政管理事务一律应当在“阳光”下进行，各种法律、法规、规章、政策以及行政管理部门作出影响行政相对人权利、义务的具体行政行为的依据、工作程序等，都应当依法公布。促进行政公开，确保公众的信息获取权，既是加入世界贸易组织后我国公共行政管理改革的重要内容，也是我国社会主义民主政治发展的需要。

4. 行政效能原则。行政效能原则要求通过对行政权力的行使设定相关法律程序，确保行政权力运作有一定的效能保证，以适应现代社会发展的需要。公共行政管理涉及公共事务的方方面面，面对日益变化的情况、问题，公共行政部门在行使行政管理权时，应当以最快的时间、最少的人员、最低的经济耗费，办最多的事，取得最大的社会效能。在这种形势下，只有把政府各项工作，包括把基本的行政手段、经济手段纳入法制轨道，依法行政，依据统一法定规范和行为准则处理各种权利和利益关系，才能从根本上提高行政效能。

### 三、公共行政管理学的学科体系

公共行政管理学是研究公共行政管理活动，并通过分析、概括，揭示其规律的一门学科。它既来源于公共行政管理实践，又对公共行政管理实践具有指导作用。在现代社会，随着公共行政管理活动的日益广泛和复杂，人们对公共行政管理活动的研究也不断深化，并在总结其实践经验与教训的基础上，丰富和发展了公共行政管理学的学科体系。我国公共行政管理学研究自20世纪80年代恢复之后，在邓小平理论的指导下，随着经济体制和行政体制改革的深入开展，在吸收借鉴西方公共行政管理学优秀成果的基础上，逐步形成符合中国国情、具有中国特色的公共行政管理学的学科体系。其基本内容主要由以下两个方面构成：

1. 研究公共行政管理学的基本理论，涉及公共行政管理的一般规律、原理、原则、要素和管理过程中的各个环节及其功能。具体内容有：

(1) 行政职能。行政职能是国家行政管理性质和方向的直接体现，是建立国家行政机构和组织管理体系的基本依据。因此，行政职能是公共行政管理学研究的首要问题和核心内容。

(2) 行政体制。行政体制是公共行政管理的框架，行政系统能否有效运行，能否正确地发挥作用，关键在于能否建立一个科学完善的行政体制。因此，进行行政体制改革，是行政管理科学化的重要课题。

(3) 行政组织。行政组织是公共行政管理活动得以进行的载体。行政组织设置是否合理，结构是否科学，直接关系到行政管理的整个过程和结果。因此，遵循行政组织的原则，探索行政组织的最佳结构是公共行政管理学研究的重要内容。

(4) 行政人员。行政人员以行政组织为载体，以行政权力为

后盾，通过动态的行政运作，承担并完成各项行政任务。因此，行政人员的素质高低，结构是否合理以及工作手段和艺术的运用是否恰当，都直接影响到行政效能。

(5) 人事行政。用人是行政之本，是行政管理成败的决定因素。因此，用人之道历来是公共行政管理学研究的重要内容。人事行政围绕着国家公务员制度的推行，探讨如何改革和完善人事行政制度，充分调动行政人员的积极性。

(6) 行政决策与执行。行政决策与执行在公共行政管理活动中具有非常重要的作用。在组织机构一经建立并配备相应的行政人员之后，决策和执行就成为整个公共行政管理活动中最主要和最重要的工作。决策是公共行政管理活动的开始，执行并实现决策目标是公共行政管理活动的归宿。行政决策和执行贯穿于公共行政管理的全过程，是公共行政管理学研究的中心课题。

(7) 行政文化。行政文化是公共行政管理活动的环境条件之一，对行政人员产生潜移默化的影响。因此，阐明行政文化在公共行政中的地位和作用，加强行政道德建设，不仅是公共行政管理学研究的重要内容，也是实现“以德治国”方略的实际需要。

(8) 行政监督。行政监督是控制公共行政管理活动的一种重要手段。进一步健全完善我国的行政监督机制，是当前惩治腐败、规范管理的重要内容。

(9) 行政法治。行政法治不仅是现代公共行政管理的标志，也是依法行政的核心内容。掌握行政法治的内涵、作用与环境，论述行政责任与行政救济，是公共行政管理学研究的又一个重要内容。

(10) 行政效能。提高行政效能是公共行政管理的根本目的。研究公共行政管理学的目的就在于寻求用最少的投入获得最大的经济效益和社会效益。因此，改革公共行政，提高行政效能，是当前公共行政管理学研究的主要课题。