

公共管理问题研究

公共行政管理基本问题
政府改革热点问题
行政领导工作问题

GONGGONG XINGZHENG GUANLI JIBENWENTI

ZHENGFU GAIGE REDIANWENTI

XINGZHENG LINGDAO GONGZUOWENTI

主编 陈宪
副主编 曹闻民 吴少龙
甘肃人民出版社

公共管理问题研究

主 编·陈 宪

副主编 曹 闻 周 少 星
江苏工业学院图书馆
藏书章

甘肃省人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

公共管理问题研究 / 陈宪主编. —兰州: 甘肃人民出版社, 2004. 8

ISBN 7-226-03076-4

I. 公... II. 陈... III. 公共管理 - 研究
IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字 (2004) 第086716号

责任编辑: 马 强

封面设计: 宋武征

公共管理问题研究

主 编: 陈 宪

副主编: 曹闻民 吴少龙

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市南滨河东路 520 号)

兰州瑞昌印务有限责任公司印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 10 字数 246 千

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数: 1—1,600

ISBN 7-226-03076-4 定价: 20.00 元

目 录

上篇 公共行政管理基本问题

公共行政管理理论架构及其发展趋势	3
全球化背景下中国政府的职能转变与制度创新	17
政府组织设置科学化与机构编制管理	31
改革和完善政府决策机制 实现行政决策的科学化、 民主化	44
公共政策环境与作用机制	53
完善政府行政运行机制	72
加强对行政权力的监督和制约	94
强化行政外部监督的几个问题	103
人力资源开发与政府人事管理	112
电子政务与政府成本	129
行政伦理建设与公务员行为规范	144
加强公务员素质建设 努力提高公务员从政能力	156

中篇 政府改革热点问题

深化行政管理体制改革 推进民主政治建设	175
促进社会公共服务组织发展 完善政府公共服务功能	188

加强政府信息公开制度建设	198
行政文化及其革新	216
文化创新与民族精神的培育	222
机关后勤服务的社会化与改革发展	229
在西部大开发中充分发挥县级政府实现农业现代化的作用	245

下篇 行政领导工作问题

领导素养与“领导三力”	255
领导方法与领导艺术的创新	265
领导者心理调适	276
激励机制在公共行政管理中的运用	285
中国古代官吏制度比较分析	296
领导班子矛盾处理(案例)	303
领导者角色定位与模拟谈判(情景模拟)	308
后记	313

上 篇

公共行政管理基本问题

公共行政管理理论架构 及其发展趋势

一、国家与公共行政管理

1. 公共行政管理必须体现国家的性质

国家是阶级矛盾不可调和的产物。根据马克思主义创立的唯物史观认为：国家的性质就是阶级专政，即：在一个国家中占统治地位的阶级对被统治阶级实行阶级专政和政治统治。因此，国家是统治阶级共同的集体力量与意志的体现，统治阶级通过国家对社会实施领导和管理权力。公共行政管理是国家权力的一种重要形式，也是国家权力的重要组成部分之一。

国家的性质是由这个国家所处的社会经济基础的性质决定的，自从国家产生以来，由于社会生产力发展的不同阶段决定，形成了不同阶段历史类型的国家，这种国家的历史类型亦称“国家类型”。国家类型的划分是按照国家的经济基础的性质及其阶级本质对不同时期的国家所作的基本分类。至今为止，国家的类型大体分为四种形态：奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家、社会主义国家。国家类型的实质问题是国体问题，就是确定社会各阶级在国家中的地位，即：在一个国家中，哪个阶级或哪些阶级处于统治地位，掌握国家权力；哪些阶级是统治阶级的同盟者；哪些阶级处于被统

治和被压迫的地位。

当今社会主要有两种不同类型的国家,一种是资本主义国家,它的国体主要体现为:资产阶级政党专政,既多党轮流执政;一种是社会主义国家,它的国体主要体现为:人民民主专政,即无产阶级政党一党执政。这种不同类型国家的性质决定着公共行政管理性质的不同性质。

由国家的国体形式决定着国家的管理形式,即国家的“政体”。具体说就是,统治阶级采取何种形式组织和管理国家权力。国家的政体对于政府机关的公共行政管理,从组织结构和管理的运行方式上有制约和规范性作用。我国作为社会主义国家,其政体是“人民代表大会制度”,这种政体充分体现了人民群众参与国家管理,体现了人民民主专政的国体性质。我国的政体决定了政府组织机构、政府领导班子的组成都由人民代表大会确定,政府的公共行政管理方式和活动都必须接受人民代表大会的监督和指导。西方资本主义国家的政体是“三权分立”制,既立法、司法、行政三权分设,相互制衡、制约。具体的政体形式又分为两种:一种是政党竞选议会中的席位,占多数席位的政党组阁政府,行使行政权力;一种是全民选举制,即各政党通过全民竞选获胜者,成为执政党并组阁政府,行使行政权力。

2.公共行政管理的含义和特点

公共行政管理是指政府依法行使公共行政权力,对国家政务和社会公共事务进行管理的活动。这一概念包含两层涵义:一是公共行政管理属于国家的管理活动,是代表国家的意志,运用国家的权力对国家政务和社会公共事务的管理。它不是国家管理的全部,只是其中的一部分,即政府的公共行政管理;二是公共行政管理与一般管理活动既有共同的一面,又有区别的一面。从纵向看,一般管理活动产生的历史比公共行政管理要长。自从出现人类群体活动以来,就有了管理活动。公共行政管理活动是国家产生后才有的

活动。从横向看,一般管理活动的外延更宽,从生活到生产,从经济到政治,从个人家庭到社会,只要人迹所至,都需要管理。公共行政管理只是国家管理的一部分,即政府的公共行政事务管理。

公共行政管理作为国家管理体系中的组成部分,必然有其自身的特点,认识这些特点,有助于我们学习和掌握行政管理理论。

①公共行政管理运用的是国家权力,具有较强的约束性和强制性。

国家是阶级统治工具,具有凌驾于社会之上的强制力量,这种强制力来源于国家的权力。公共行政管理是国家管理的一部分。国家行政机关及其工作人员作为行政管理的主体,正是运用国家的权力来对社会公共事务实施管理的。因此,这种管理就具有较强的强制力,被管理者必须遵守和接受这种管理。如果违反了公共行政管理的相关准则,就要受到政府的行政处罚乃至国家法律的制裁。

②公共行政管理必须依据国家法律实施管理活动,具有很强的执法性和守法性。

国家宪法和法律是规范社会行为的最高准则。公共行政管理活动是从属于国家立法活动的。因此,政府机关必须依法行政,在法律允许的范围内按照法律规范实施管理活动,同时,政府公务员更应该自觉守法。

③公共行政管理既执行阶级统治的政治职能,又要履行社会公共事务的管理职能,具有阶级性,又具有社会服务性。

国家是阶级的产物,是统治阶级意识的根本体现。公共行政管理既然是国家管理的组成部分,必然要代表统治阶级的意志。不同性质的国家,公共行政管理的性质、目的也不同,这是国家的阶级性、政治性所决定的。公共行政管理作为国家管理社会的执行者,又必然要履行对社会公共事务管理的职能,政府要把整个社会作为自己管理和服务的对象,国家公务员既是社会的管理者,又是社

会的服务者,应当把为社会每一个公民服务作为自己的宗旨,切实当好社会的公仆。

④公共行政管理作为国家管理的重要组成部分,其管理活动有内在的客观规律性。

社会的发展、人类的进步是由客观规律决定的必然趋势。政府在管理社会时,必须遵循这种内在的客观规律,采用科学的方法实施管理。因此,公共行政管理在其管理实践中,逐渐形成内在规律,加之不断地吸收先进的科学知识和管理方法,使之构成一个完整的科学体系,又反过来指导行政管理的实践活动。

二、公共行政管理学研究的主要内容及其特征

1.公共行政管理学的含义

公共行政管理学是研究政府对国家政务和社会公共事务进行科学管理的规律的科学。这一概念突出了国家各级政府组织和公务员在公共行政学中的主体地位;突出了行政学研究的范围是对整个社会进行的公共事务管理;突出了行政学研究的重点是提高行政效率;突出了行政学的实质在于揭示公共行政管理活动的内在客观运行规律。

2.公共行政管理学研究的主要内容

公共行政管理学研究的内容是随着社会的发展,人类的进步,国家功能的不断完善而逐渐扩展的。行政学最早是从研究行政法开始的,着重研究法律对行政活动的规范。主要包括:行政组织法、行政作用法、行政救济法等。后来,行政学从行政法学中分离出来,形成了一门独立的学科,但研究的内容和范围还是比较狭隘。例如:1926年美国行政学者怀特编写的第一部行政学教科书《行政学导论》把行政学的内容归纳为四个部分:组织原理、人事行政、财务行政、行政法规。

现在公共行政管理学已经形成了一整套科学的体系，有一套完整的理论。它主要研究的内容分为二大部分：一是公共行政管理原理部分，主要包括公共行政学导论、行政环境、行政职能、行政组织、行政决策、行政运行、行政方法、行政监督、行政法制、行政效能、行政机关管理、行政改革等；二是专业行政管理部分，包括政府公务员与人事管理、政府财政管理、工商行政管理、税务行政管理、教育行政管理、市政管理、文化卫生等行政管理。由此可见，公共行政管理随着社会的发展，研究领域不断扩大，我们应当根据政府管理的实践，深入开展行政学的研究，不断开辟新的研究课题，推动公共行政管理学不断向深度和广度发展。

3.公共行政管理学的特征

公共行政管理学是一门实践性、操作性较强的应用科学，其主要特征表现在以下几个方面：

①政治性与社会性。公共行政管理学是研究国家管理的科学，它首先要为国家的统治阶级服务，要维护国家的利益，具有鲜明的政治性。同时，它又揭示政府管理社会公共事务活动的内在规律，为社会服务，具有广泛的社会性，它的一般管理规律和方法，为不同阶级、不同政治倾向的管理者所共享。

②理论性与应用性。公共行政管理学的范畴、原则、原理等都有较强的理论性，构成完整的科学体系。同时，它又有灵活多样的管理手段、方法。运用性和实践性很强，使这门科学具有明显的生机和活力。

③综合性和独立性。公共行政管理是一门综合性、交叉性的学科，它广泛运用了政治学、法学、管理学、社会学、经济学、自然科学等原理。但它又具有独立的研究对象、范畴、体系，构成一门独立的学科。

④规范性与权变性。公共行政管理学揭示行政管理的内在规律，形成了一整套管理原则、原理、机制、程序、方法，具有规范性的

特点。同时,决定公共行政管理科学化的因素是多元化的、多变的。因此,随着社会的不断进步,经济发展,公共行政管理学时刻都要经受日新月异的实践的检验,不断改革创新。创造新的管理理论与方法是公共行政学的生命。

三、中西方行政管理实践的历史沿革

1. 西方公共行政管理实践的历史演进

西方国家公共行政管理作为国家管理的一个独立体系,是从资本主义制度建立以后开始的。资本主义制度的基石是“三权分立”,行政管理作为国家权力的一个组成部分,独立行使行政权。资产阶级之所以把“三权分立”作为其政治制度的基石,主要基于两个原因:一是为了彻底抛弃封建君主专制统治,维护新生的资产阶级政权。他们通过国家权力的划分,使立法、司法、行政相互制衡、监督,避免专政,保证政权稳定。二是产业革命的发展,刺激了社会生产力的极大提高,促进了社会化大生产的形成。它带来的直接结果是城市不断扩大,人口迅猛集中,社会公共事务增加,这就要求政府加强对社会公共事务的管理。公共行政管理作为国家管理的一个部分,独立行使行政权,有利于加强国家对社会公共事务的管理。

西方国家公共行政管理并不是一帆风顺的。20世纪以来,一些早期资本主义国家大大强化政府管理系统,虽然对社会公共事务管理起到了一定的作用,但也带来了许多问题。例如:机构臃肿,部门林立,政府官员腐败无能,行政效率极为低下,这种情况一直延续到该世纪二三十年代。经过1927年全球性的经济大危机,1937年的美国率先进行了政府机构的大改革。罗斯福总统在1937年1月向国会提出了一个关于改组联邦政府机构的一揽子报告,他指出:“一个没有良好行政的政府,无异是建筑在沙丘上的一所

房子。”他的主要措施是：建立健全国家公务员制度，加强政府法制，关、停、并、合一些政府机构，强化政府管理效率。二战后，西方资本主义国家先后开展了政府改革运动，主要方法是：①加大政府改革力度，继续调整政府机构，完善国家公务员制度，改进政府管理职能；②加大公共行政学研究力度，把现代管理科学成果运用到政府管理之中，形成了一整套现代公共行政管理学理论，用于指导政府管理实践；③加强对政府官员的培训，不断提高他们的管理素质。法国于1946年创办了国立行政学院，招收了大批大学毕业生，学制两年，同时建立了一批地方行政院校，把公共行政管理列入公务员的必修课。美国也先后建立了联邦行政学院和哈佛大学肯尼迪行政学院，注重培训政府官员。英国也创办了文官学院，专门培养政府文职官员。

世界发展到今天，为保持经济的持续发展，西方国家都把眼睛盯在管理上，向管理要效率和效益，尤其是政府的公共行政管理更是首当其冲。目前，各国都在总结历史经验，加速行政改革步伐，摸索行政管理方法，精简政府的专业部门，加强社会管理的职能部门；精简权力机构，发展智力机构；减少政府部门层次，减少副职和行政人员；规定各部门和人员的权限与职责，建立岗位责任制，强化考核制度。尽管这样，由于资本主义自身的弱点和缺陷，使政府管理职能仍然显得较为软弱无力，办事程序烦琐，极大地影响了行政效能的发挥。

2. 中国行政管理实践发展概况

我国是世界上最早的文明古国之一，在几千年的封建社会中，形成并发展起了一整套严密的行政管理思想体系和封建专制制度，对现代行政管理理论和实践都产生了深远影响。

我国早在周朝就设有“六官”，即：天、地、春、夏、秋、冬。到了隋朝，这六官就演变为“六部”，即吏、户、礼、兵、刑、工。分别掌管百官政事、户籍财政、文化教育、军队武器、司法刑狱、工程建设，形成了

一套比较完整的组织机构和官吏制度,规定了各级官吏德、才、智、能的具体标准以及选拔、任用、考核、奖罚、休假、退休等法规。例如,《汉律》就明文规定官吏“五日一休沐”。尤其是自隋唐以来一直到清朝,实行的“开科取士制”,即“科举制”,更是对行政管理发展史的重大贡献。

另外,中国古代的贤哲们在行政管理思想方面也有许多真知灼见,例如提出“人为行政之本”、“财为庶政之母”等思想。正因为中国古代在行政管理思想和封建官吏体制方面的完善,才出现了“文景之治”、“贞观之治”和“康乾盛世”等黄金时代。

孙中山建立中华民国以后,提出了实行立法、司法、行政、考试、监察五院分立制度,这标志着我国由封建体制转向资本主义的行政体制。与此同时,由于受西方公共行政管理理论的影响,不少学者开始引进行政学思想,如20世纪20年代江南制造局翻译出版了美国的《行海要求》、《行政纲目》等著作。罗隆基还发表了《我们要什么样的政治制度》、《专家政治》等论文,主张实行行政管理科学化,建立民主政治的政府。由人民委托授权,由专家支持行政等。1935年,上海商务印书馆出版张金鉴的《行政学之理论与实际》一书,为我国第一部行政学专著。1934年行政院内设立了效率委员会,出版了《行政效率》半月刊,翻译了“行政管理丛书”,不久又出版了《行政研究》月刊。1937年行政院迁至重庆,重新提出效率委员会研究的方向是:考核各行政机关的组织与职权分配,调整相互关系;考核行政机关的官吏任用奖惩、办事效率。同时,在民间成立了一系列的行政学术研究团体,如“中国行政学会”、“中国行政问题研究会”、“行政评论社”、“中国县政学会”等。一些高等院校也把行政学列为必修课。应当说,这一时期是中国行政学研究比较盛行的时期,它奠定了我国公共行政管理的基础。

新中国建立以来,我国按照前苏联的模式,建立了一整套以社会主义公有制为基础的行政管理体制,基本上否定了西方资产阶

级的公共行政管理制度与理论。政治体制的模式是：党政合一，政企合一。这在计划经济体制下对发展经济起到了一定的作用，但副作用是相当大的，主要是政府机构相当庞大臃肿，层次重叠，人浮于事，政府不能很好地发挥行政管理职能。

党的十一届三中全会以来，随着我国经济体制的改革，逐步建立了市场经济体制，政治体制和行政管理体制也不断进行改革，归纳起来，主要有以下变革：一是实现了党政职能分开，政府公共行政管理职能正在逐步恢复；二是实行政企分开，政府不再直接管理企业，形成小政府、大社会的格局；三是大力开展政府机构精简和改革，按照市场经济的要求，撤消政府中管理企业的专业部门，恢复政府管理社会公共事务的职能；四是改革干部人事制度，废除领导干部终身制，建立国家公务员制度；五是加强行政立法，强化政府行政管理的法制化，实行依法行政；六是大力开展公共行政管理学的研究，加强对国家公务员的培训，不断提高行政人员的素质，逐步实现公共行政管理的科学化、法制化和现代化。

四、公共行政管理理论的创立

1. 西方公共行政管理理论的创立

任何一门科学理论的产生都有其深厚的历史背景和社会条件。公共行政管理学产生的历史背景主要表现为：

①资本主义政治制度的需要。资产阶级实行的“三权分立”政治制度，使国家的行政管理成为一个独立的管理体系，它要承担对国家政务和社会公共事务管理，就必须有一套科学理论作为指导。

②资本主义产业革命的发展，形成了工业生产的社会化和集约化，由此带来的结果是，人口集中了，城市扩大了，国内外的经济交往、文化交流频繁了，交通运输不断扩展，城市各项管理需要不断增加，迫使政府加强管理和服务职能。如果没有一套科学理论作

指导,政府是很难适应这种管理需要的。

③科学技术的进步,各种管理科学理论的产生为公共行政学的产生奠定了理论基础。当时的“科学管理之父”泰勒创造的科学管理理论对公共行政学的产生起到了重要的作用。行政学者根据泰勒的企业管理理论,提出了“行政目标分解”的命题,由此,建立起了一套合理的组织机构和办事程序。同时,当时的政治学、法学、经济学等理论也为行政学理论提供了大量的素材。

2.西方公共行政管理理论的发展分期

①传统理论时期。(19世纪80年代—20世纪30年代)

这一时期是西方行政学的初创和形成时期。标志行政学正式形成是美国政治学家威尔逊在1887年发表的《行政的研究》这篇论文。在这篇论文中,他较系统地论述了行政学研究对象,确立了行政学的体系。所以,威尔逊被认为是行政管理理论的开山祖师。正因为他在行政学的研究和实际管理中所做的杰出贡献,在1900年至1908年他得以连任两届美国总统。

1900年,美国著名行政学家古德诺撰写了《政治与行政》一书,主张政治与行政分离,认为“政治是决定政策,行政是执行政策”,从而进一步明确了行政学研究范围。

1926年,美国学者怀特出版了《行政学导论》。1927年,美国学者魏罗毕发表了《行政学原理》。这些著作详尽地论述了行政学研究的重要性和行政学体系的构架,由此,行政学这门学科基本形成。

在这个阶段,行政学还受到工商企业管理科学的重大影响,它的许多原理、原则都是在那里借用或移植而来的。例如:1911年,美国工厂管理专家泰勒在其所著的《科学管理原理》一书中提出的包括劳动操作程序、方式的规范,劳动者的培训与奖罚,管理者的责、权、利等原理后来都被吸收到行政学中。

这个时期行政学的基本特点是:注重机械效率和组织制度化