

新编

主 编 张绍春



XINGZHENG
GUANLIXUE



行政

管 理 学

◎ 行政权力
◎ 人事行政
◎ 财务行政

◎ 行政
◎ 行政决策
◎ 行政绩效
◎ 行政改革



中南大学
出版社

G

Z170:1

新编行政管理学

主编 张绍春

中南大学出版社

内 容 提 要

《新编行政管理学》共分十七章,即导论、行政学说史、行政体制、行政职能、行政权力、行政责任、行政组织、人事行政、财务行政、行政领导、行政决策、行政执行、行政法治、行政监督、行政文化、行政绩效和行政改革。其中,行政环境和行政方法分别融入行政体制和行政绩效两章之中。本书结构以十七章之间的基本逻辑联系为经,以每章内容中的原理研究与对策研究为纬,注意价值分析与规范分析和实证分析结合,重视反映中外行政理论与实践的发展改革大势,力求博采众长、观点创新、内容翔实、耐读益思。

本书可作为行政管理专业和相关专业高等学历教育的教材和参考书,也可以作为行政学院(校)、党校和干部院校的公务员培训和干部培训用书,亦可供其他读者阅览参考。

新编行政管理学

主 编 张绍春

□责任编辑 刘 辉 诺亚

□出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路 邮编:410083

发行科电话:0731-8876770 传真:0731-8829482

电子邮件:csucbs@public.cs.hn.cn

□经 销 湖南省新华书店

□印 装 湖北省安陆市鼎鑫印务有限责任公司(邮编:432600)

□开本 850×1168 1/32开 □印张 10 □字数 260千字

□版次 2001年5月第1版 □2003年11月第1版第3次印刷

□印数 11 001—14 100

□书号 ISBN 7-81061-385-5/G·090

□定价 12.80元

图书出现印装问题,请与经销商调换

目 录

第一章 导 论..... (1)

第一节 行政管理学概述..... (1)

一、行政管理学的研究对象..... (1)

二、行政管理学的学科体系..... (7)

三、行政管理学的特点..... (8)

第二节 建设有中国特色的行政管理学..... (9)

一、我国研究行政管理学的意义..... (9)

二、我国行政管理学的现状..... (11)

三、中国行政管理学的研究原则..... (13)

第二章 西方行政管理学的演进..... (15)

第一节 形成时期的西方行政学..... (15)

一、西方行政学产生的原因..... (15)

二、主要代表人物及其思想..... (17)

三、主要特点和简要评价..... (23)

第二节 行为科学时期的西方行政学..... (24)

一、主要代表人物及其思想..... (24)

二、主要特点和简要评价..... (29)

第三节 多元发展时期的西方行政学..... (30)

一、主要代表人物及其思想..... (30)

二、主要特点和简要评价..... (33)

第四节 公共管理时期的西方行政学..... (33)

一、主要代表人物及其思想	(33)
二、主要特点和简要评价	(35)
第三章 行政体制	(36)
第一节 行政体制概述	(36)
一、行政体制的含义	(36)
二、行政体制的功能	(39)
第二节 行政体制的类型和模式	(41)
一、行政体制的类型	(41)
二、行政体制的模式	(44)
第三节 行政环境与行政体制	(46)
一、行政环境述要	(46)
二、行政环境与行政体制的互动	(48)
第四节 我国行政体制改革	(49)
一、我国行政体制改革的沿革	(49)
二、我国行政体制改革的目标和原则	(52)
三、我国中央政府与地方政府的关系	(54)
第四章 行政职能	(60)
第一节 行政职能概述	(60)
一、行政职能的含义和地位	(60)
二、行政职能的分类	(61)
三、行政职能的构成和配置	(63)
第二节 西方行政职能理论的演化	(67)
一、“小政府”理论	(67)
二、政府职能扩张理论	(69)
三、当代政府职能理论	(71)
第三节 我国行政职能的理论与实践	(74)
一、我国行政职能的理论	(74)

二、我国行政职能的转变	(78)
第五章 行政权力	(81)
第一节 行政权力概述	(81)
一、行政权力的含义和地位	(81)
二、行政权力的分类	(83)
三、行政权力的构成和配置	(84)
第二节 行政权力的运行与制约	(86)
一、行政权力的运行	(86)
二、行政权力的制约	(89)
第三节 我国行政权力的制约	(92)
一、我国行政权力制约的现状	(92)
二、我国加强行政权力制约的方向	(93)
第六章 行政责任	(95)
第一节 行政责任概述	(95)
一、行政责任的含义和地位	(95)
二、行政责任的分类	(97)
三、行政责任的构成和配置	(99)
第二节 西方行政责任制度	(100)
一、政治责任制度	(100)
二、法律责任制度	(103)
三、纪律责任制度	(105)
四、道德责任制度	(106)
第三节 我国行政责任制度的优化	(106)
一、我国政治责任制度的优化	(106)
二、我国法律责任制度的优化	(108)
三、我国纪律责任制度的优化	(110)
四、我国道德责任制度的优化	(110)

第七章 行政组织..... (112)

第一节 行政组织概述..... (112)

一、行政组织的含义和地位..... (112)

二、行政组织的分类和结构..... (114)

三、西方组织理论简介..... (116)

第二节 我国行政组织的设置和管理..... (120)

一、我国行政组织的设置..... (120)

二、我国行政组织设置和管理的原则..... (123)

第三节 我国政府机构改革..... (126)

一、面向 21 世纪的政府机构改革..... (126)

二、1998 年国务院机构改革..... (127)

三、地方政府机构改革..... (128)

第八章 人事行政..... (131)

第一节 人事行政概述..... (131)

一、人事行政的含义和地位..... (131)

二、人事行政的内容..... (132)

三、人事行政的一般原则..... (134)

第二节 国家公务人员管理..... (136)

一、西方国家公务人员管理..... (136)

二、中国国家公务人员管理..... (141)

第三节 我国政府对社会人才资源的管理..... (145)

一、加强人才资源管理的必要性..... (145)

二、人才资源管理的主要内容..... (147)

三、加强人才资源管理的措施..... (148)

第九章 财务行政..... (151)

第一节 财务行政概述..... (151)

一、财务行政的含义和作用	(151)
二、财务行政的基本内容	(152)
三、财务行政的基本原则	(154)
第二节 国家预决算和税收制度	(155)
一、国家预算制度	(155)
二、国家决算	(157)
三、税收制度	(158)
第三节 机关财务管理	(161)
一、机关财务管理概述	(161)
二、机关财务管理改革	(163)

第十章 行政领导 (165)

第一节 行政领导概述	(165)
一、行政领导的含义和地位	(165)
二、我国的行政领导制度	(167)
第二节 行政领导者	(170)
一、行政领导者的职责和基础	(170)
二、行政领导者的素质	(172)
三、行政领导者的群体结构	(175)
第三节 行政领导方法和艺术	(176)
一、行政领导方法	(176)
二、行政领导艺术	(178)

第十一章 行政决策 (184)

第一节 行政决策概述	(184)
一、行政决策的含义和特点	(184)
二、行政决策的地位和原则	(186)
三、行政决策的类型和体制	(190)
第二节 行政决策的程序和模式	(193)

一、行政决策程序	(193)
二、行政决策模式	(195)
第三节 我国行政决策的科学化和民主化	(199)
一、行政决策科学化和民主化概述	(199)
二、我国行政决策科学化、民主化问题诊断	(200)
三、我国行政决策科学化、民主化的对策	(201)

第十二章 行政执行 (204)

第一节 行政执行概述	(204)
一、行政执行的涵义、地位与特点	(204)
二、行政执行的过程	(207)
三、行政执行的基本原则	(210)
第二节 行政执行的类型和方法	(213)
一、行政执行的类型	(213)
二、行政执行的方法	(214)
第三节 我国行政执行的问题和对策	(217)
一、我国行政执行的问题	(217)
二、我国行政执行问题的对策	(221)

第十三章 行政法治 (223)

第一节 行政法治概述	(223)
一、行政法治的含义和意义	(223)
二、依法行政的原则	(224)
第二节 行政法治方式	(226)
一、立法与行政立法	(226)
二、行政执法	(228)
三、行政司法	(231)
四、行政法治监督	(233)
第三节 我国行政法治建设	(236)

一、我国行政法治建设中的问题·····	(236)
二、加强行政法治建设的对策·····	(237)
第十四章 行政监督 ·····	(239)
第一节 行政监督概述·····	(239)
一、行政监督的含义和作用·····	(239)
二、加强行政监督的意义·····	(241)
第二节 我国行政监督的体制·····	(242)
一、外部行政监督体制·····	(242)
二、内部行政监督体制·····	(246)
第三节 我国廉政机制建设·····	(248)
一、廉政机制的现状·····	(248)
二、廉政机制的完善·····	(249)
第十五章 行政文化 ·····	(252)
第一节 行政文化概述·····	(252)
一、行政文化的含义和构成·····	(252)
二、行政文化的特点和功能·····	(253)
第二节 行政心理、行政道德和行政价值观·····	(255)
一、行政心理·····	(255)
二、行政道德·····	(257)
三、行政价值观·····	(259)
第三节 我国行政文化建设·····	(261)
一、我国行政文化建设中的问题·····	(261)
二、我国行政文化建设问题的对策·····	(262)
第十六章 行政绩效 ·····	(265)
第一节 行政绩效概述·····	(265)
一、行政效率与行政绩效·····	(265)

二、研究行政绩效的意义	(266)
三、行政绩效评估	(268)
第二节 我国行政绩效的提高	(270)
一、我国行政绩效的制约因素	(270)
二、我国提高行政绩效的途径	(271)
第三节 行政绩效与行政方法	(274)
一、行政方法对行政绩效的影响	(274)
二、目标管理和绩效管理	(276)
三、激励方法与思想政治工作	(279)
四、现代信息技术	(281)

第十七章 行政改革 (286)

第一节 行政改革概述	(286)
一、行政改革的含义	(286)
二、行政改革的原因	(288)
三、行政改革的类型	(291)
第二节 当代西方行政改革	(292)
一、当代西方行政改革的动因	(292)
二、当代西方行政改革的内容	(296)
第三节 我国行政改革	(302)
一、我国深化行政改革的历史使命	(302)
二、我国深化行政改革的方略	(305)

后 记 (309)

第一章 导 论

第一节 行政管理学概述

一、行政管理学的研究对象

任何学科都必须具有独立的研究对象，才能自立于科学之林。行政管理学的研究对象是行政管理，在西方则称为行政，这是其成为相对独立的学科、区别于其它学科的关键所在。但是，对于“什么是行政管理（行政）”问题，国内外学者却见仁见智、理解不尽相同。

行政管理学发源于美国，但在英语中没有“行政管理”这一复合词，只有“行政”即“Administration”一词，它源于拉丁文“Administre”，意指治理、管理和执行。19世纪以来，在如何理解行政即“Administration”的问题上，以美国为代表的西方学者主要有如下三种观点。

（一）“三分法”的观点

这一观点的特点是从划分和行使国家权力的角度来界定行政。按照以孟德斯鸠为代表的分权学说，民主国家的国家机构必须贯彻“分权与制衡”的政治原则，即国家权力应当也可以划分为立法权、行政权（即执行权）和司法权，分别交由国家立法机关、行政机关（即执行机关）和司法机关行使，彼此互不隶属；同时，三种国家权力及其行使机关必须互相制约，达到平衡状态，以防止权力的滥用。资产阶级革命胜利后，西方国家一般都是按照“分权与制衡”原则构建国家机构，美国建国之初最为典型。因此，在美国等西方国家很自然地就按“三分法”的观点来解释行政，即行政（Administration）是行使行政权的行政机关所管理的事务及其活动。如1927年，早期的行政学家魏劳毕在他所著的《行政学原理》中即认为：“行政乃是政府组织中行

政机关所管辖的事务。”

“三分法”观点的合理性在于：抓住了行政是行使行政权的活动这一核心特征，默认了民主国家立法机关立法、行政机关执法、司法机关司法的组织分工和权力制约的必要性，凸现了行政对法律的从属执行性。时至今日，中外行政管理的理论与实践都程度不同地受其影响。“三分法”观点的局限性在于：第一，绝对的“三权分立”在理论上和实践上都有误解。孟德斯鸠强调权力制衡，就包含着一种权力对另外两种权力的干预和限制。正如美国的开国政治家麦迪逊所言：在三种国家部门权力分立问题上，孟德斯鸠“并不是说这些部门不应部分参与或支配彼此的行动”。事实上，美国各州都存在着“立法、行政和司法没有完全分立的事例”。（汉密尔顿 联邦党人文集·程逢如等译·北京：商务印书馆，1980.247-251）第二，随着历史的发展变化，西方行政机关已不再限于行使最初意义上的行政权，行政立法权和行政司法权。这已成为西方国家的普遍现象。如美国，总统实际行使着立法建议权，一些政府独立机构已拥有委托立法权和司法性质的裁决权。同时，行政机关以外的授权行政和委托行政也有较大的发展。第三，“三分法”的基础理论即分权学说只在美国式的总统制西方国家得到典型的实践，不完全适用或基本不适用于其它国家。在西方议会制国家，行政机关须对立法机关负责；在社会主义国家，则遵循“议行合一”的原则，行政机关从属于立法机关。我国宪法规定：各级人民代表大会是各级国家权力机关，各级国家行政机关即各级人民政府是同级国家权力机关的执行机关。

（二）“二分法”的观点

这一观点的特点是从国家功能的角度解释行政。这一观点在美国的代表人物是威尔逊和古德诺。如古德诺认为：所有的国家中都存在着两种“国家的主要功能”，即“国家意志的表达和国家意志的执行”。所有国家中都存在着分立的机关，每个分立的机关都用它们大部分时间行使着两种功能中的一种，“这两种功能分别就是：政治与行政”。其中，司法机构也是“执行国家意志的机构”。古德诺强调：行政机关“以执行国家意志为主要功能”，但通常“又被赋予表达国家意志的具

体细节的职责”，而立法机关“以表达国家意志为主要功能”，“通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行”，因此，政治与行政的功能划分，不能等同于立法机关与行政机关的功能划分。他还强调：按照“分权原则的极端形式”，“要求存在分立的政府机构，每个机构只限于行使一种被分开了的政府功能。然而，实际政治的需要却要求国家意志的表达与国家意志的执行之间协调一致”。尽管如此，古德诺有时又将国家意志的表达与执行之间的协调，实际理解为立法机关对行政机关的协调，而这种协调的最佳选择是“民治的政府要求执行机构必须服从表达机构”，美国政体下做不到这一点，只能退而求次，依靠法定体制外的政党进行协调。因此，古德诺的观点存在着自相矛盾之处，所反对的只是立法机关与行政机关的绝对分立，最终的主要观点仍然是政治与行政相分离。

“二分法”观点的合理性在于：它认识到政治与行政是两个有区别的概念和领域，是对前资本主义社会中将两者浑然一体认识和实践的一大进步。同时，它强调行政机关对立法机关的服从与协调，包含着对美国式民主政体局限性的反思。“二分法”观点的局限性在于：第一，对“政治”的理解狭窄并限于西方样式。如古德诺承认：“‘政治’一词在这里的含义，不是大多数政治著述家所认为的那种含义……政治是通过公民中的政党组织指导或影响政府政策的行为或职业。”而马克思主义则认为，政治是一定的阶级或阶层、集团为维护其利益，围绕着夺取、巩固和管理国家政权所进行的活动，是经济的集中表现。第二，谋求政治与行政的关系相协调的前提是承认政治与行政绝对分离，实际否认了行政的政治属性，否认政治与行政的包容关系。第三，由于将国家功能只分为政治与行政，认为司法机构也是“执行国家意志的机构”，因此，存在着将司法活动也视为行政的缺陷。

（三）“管理”的观点

这一观点的特点是从管理的角度解释行政。20世纪初，管理学在西方诞生，首先在企业成功应用，并对正在形成中的行政管理学产生了很大的影响。如早期的行政学家怀特认为：“对公共行政的研究应当从管理学的基础开始而不是从法律的基础开始”。（斯蒂尔曼，公共行政学。

上册. 北京: 中国社会科学出版社, 1988. 12)

本来, 管理学中的管理一般是使用“Management”, 但由于西方语言中的“管理”存在一义多词的现象, 如英语中的“Administration”和“Management”都有“管理”的含义, 可以相互通用, 并未加以严格界定。因此, 在管理学的影响下, 西方就出现了用“管理”解释“Administration”的观点, 出现了“公共行政”(Public Administration)与“私人行政”(Private Administration)的划分。但是, 在单用“行政”(Administration)时, 通常情况下是指“公共行政”(Public Administration)。

从管理的角度解释行政, 各种定义差异很大。例如, 怀特认为: “行政是为完成或实现一个机关所宣布的政策而采取的一切行动。”西蒙认为: 行政是“若干人为达到共同目的时所作的合作的集体行动”。奈格罗等人认为, “所谓公共行政: (1)是公共机构中一个协作性集体的努力。(2)它遍布于三大政府部门——行政、立法和司法, 并且存在于它们的相互关系之中。(3)它在公共政策的形成过程中起着重要的作用, 因而它就是政治过程的一个组成部分。(4)它在很多方面与私人行政有所不同。(5)它在为社会提供服务方面与许许多多的私人团体和个人发生密切的联系”。

“管理”的观点的合理性在于: 它开拓了新的行政视野, 强调了行政的管理属性和管理功能, 揭示了行政实质上也是一种人类集体合作的活动。“管理”的观点的局限性在于: 各种定义分歧明显, 对行政的政治属性重视不足, 有的甚至将行政等同于“管理”, 容易导致管理主义的倾向; “公共行政”与“私人行政”相对应的提法在世界范围内难以认同, 甚至造成混乱。

在中国, 改革开放后首先引进的不是行政学而是管理学、尤其是企业管理学, 因此, 管理学造成的影响广泛, 一般强调“管理”是一个大概念, 下面再按组织的性质、层级或产业、专业活动的性质分为各种不同的管理类型, 于是便出现了“行政管理”这一独创的复合名词。同时, 计划经济及其相应的政治文化长期一统天下, 又使行政管理含义理解带有浓厚的“行政泛化”色彩, 各种观点莫衷一是。一种

观点认为，行政管理是国家行政机关行使行政权力管理社会的活动。一种观点认为，行政管理不限于行政机关和行使行政权力，应是所有国家机关“行使国家权力的管理活动”。一种观点认为，行政管理不限于国家机关和行使国家权力，应当是包括所有国家机关对社会的行政管理以及国有企业、事业单位和其它非盈利组织的内部管理在内的管理活动。这三类观点可分别称之为狭义、广义和泛义的行政概念。经过研讨交流，尽管尚未达成共识，但形成了一个大多数学者较能接受的折衷解释：行政管理主要是政府管理。同时，还有一些学者提出：停止“行政管理”的用语，改用国际通用的“行政”、“公共行政”或近期提出的“公共管理”。凡此种种，既是正常的学术现象，也说明了界定行政管理的困难和价值。

我们认为，语言具有约定俗成的特点，在国内可以继续通用“行政管理”、“行政”或“公共行政”诸词，只是对外交流中则必须“按国际惯例办事”。同时，虽然国外已出现公共行政向“公共管理”方向发展的态势，但尚未被普遍接受，可暂用行政管理的提法。

经过学习和思考，我们提出如下定义：所谓行政管理，是以维护公共利益的名义并实际行使行政权力的政治主体，执行法律或政治决策，利用社会资源对社会公共事务进行计划、组织和调控等活动的过程。这一定义的特点是以采用事实判断为主，而非价值判断为主；只解释它实际上“是什么”，而非探究它“应当是什么”。同时，力图兼顾中外行政管理的历史与现实，而非一国一时的现象。这一定义的内涵，应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并实际行使行政权力的政治主体。一般说来，现代国家的行政主体主要是国家和地方行政机关，但也可能包括部分行使行政权力的立法机关、司法机关、执政党、授权行政组织和委托行政组织，在政教合一的国家还可能是宗教组织。古代国家的行政主体则是君主和官僚机构。有关判断标准是它们是否实际行使行政权力，这是一个“实然”而非“应然”的问题。古今中外行政管理的主体一般都有一个共同特点，即以维护公共利益的名义管理社会，至于其真正的主要行政目的是什么，

以及是否名实相符，则是需要研究的“应然”与“实然”之间的差距问题。

2. 行政管理的核心特征是行使行政权力、利用社会资源。马克思主义认为，“行政是国家的组织活动”，而“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力”。（马克思恩格斯全集 第1卷 北京：人民出版社，1956. 479；马克思恩格斯选集 第4卷 北京：人民出版社，1995. 116）同时，社会主义的理论和实践都沿用国家权力可以分为立法权、行政权和司法权的提法。因此，与本义上的立法活动和司法活动相对而言的行政（管理）活动的核心特征就是行使行政权力，并由此决定其可以利用全社会的资源。这一点，既区别于立法与司法活动，也区别于其它不行使国家权力的企业和其它社会组织的活动。需要说明的是，行政权力的构成是随着历史进程不断变化的，当代国家的行政权力与孟德斯鸠的构想已不可同日而语。

3. 行政管理的对象是社会公共事务。一般社会组织的活动对象是其组织的内部事务和与其利益有关的其它组织与个人的事务，只有包括行政管理在内的国家活动的对象才是社会公共事务。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”。（马克思恩格斯选集 第3卷 北京：人民出版社，1995. 523）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。

4. 行政管理的性质是行使行政权力，执行法律或政治决策，处理社会事务的管理活动。当代西方管理学家卡斯特认为：管理就是计划、组织、控制等活动的过程。行政管理作为一种管理类型，其特点不仅是行使行政权力，处理社会事务，而且具有对法律或政治决策的执行性。一般是执法，也可能是执行非成文法的政治决策，在非法治国家中情况尤其如此。

按以上理解对行政管理的内涵进行界定，是为了厘清行政管理学的研究对象，为行政管理学的发展奠定坚实基础。同时，由于管理具有相通性，因此，这样界定行政管理并不影响其它管理尤其是非盈利