

公共行政学 基础

GONGGONGXINGZHENGXUEJICHU

刘小康 编著



华文出版社

D005

L731

公共行政学基础

刘小康 编著

华 文 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学基础/刘小康编著. - 北京: 华文出版社, 2003.3

ISBN 7-5075-1468-4

I. 公… II. 刘… III. 行政学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 011672 号

华 文 出 版 社

(邮编:100800 北京市西城区府右街 135 号)

网址: <http://www.hwbs.com>

电子信箱: webmaster@hwbs.com

电话(010)63097990 (010)83086853 (010)66035914

新华书店总经销

北京市朝阳区科普印刷厂印刷

850×1168 32 开本 11 印张 270 千字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

印数: 1—10000 册

定价: 17.00 元

前 言

党的十六大报告指出,深化行政管理体制改革的目标是:“进一步转变政府职能,改进管理方式,推行电子政务,提高行政效率,降低行政成本,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。”这一目标的提出,在 21 世纪头 20 年实现我国现代化建设第三步战略目标必经的承上启下的发展阶段背景下,具有深远意义:

第一,行政管理体制改革从来都是手段,这次行政管理体制改革比以往历次改革都更重视民生。党的十六大报告指出,“我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,现在达到的小康水平还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾。”因此,“根据十五大报告提出的到 2010 年,建党 100 年和新中国成立 100 年的发展目标,我们要在本世纪头 20 年,集中力量,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”。如何服务于全面建设小康社会的民生目标,为行政管理体制改革指明了努力的最终目的。

第二,行政管理体制改革也从来都不是孤立的,这次行政管理体制改革比以往历次改革都更重视民主。行政管理体制改革是政治体制改革的一部分,党的十六大报告指出,“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标……发展社会主义民主政治,最根本是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机结合起来。党的领导是人民当家作主和

依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”如何满足政治体制改革发展社会主义民主政治的要求,使行政管理体制改革上升到了政治高度。

公共行政学是研究国家行政机关管理国家事务、社会事务和政府内部事务客观规律的科学。它源于行政管理体制改革的实践,也应当服务于行政管理体制改革的实践。因此,公共行政学不仅要及时地总结行政管理体制改革实践的经验教训,而且要严格地遵循学科理论发展本身的既有逻辑,为行政管理体制改革实践提供前瞻性的理论指导。对于中国而言,由于公共行政学是“舶来之物”,中国公共行政学正面临规范化和本土化的双重任务。所谓规范化,就是指我们应在绝不照搬的前提下,大胆借鉴西方公共行政学的已有理论成果,真正把公共行政学不再仅仅理解为“术”而是还原为“学”;所谓本土化,就是指我们应在立足中国的基础上,关注中国行政管理体制改革正在进行的实践,敢于并能够做出经得起推敲的解释和预测。本书即以此为指导。

本书在章节安排上,除了概论性地介绍公共行政与公共行政学的第一章之外,主要贯穿这样一条主线:行政职能是公共行政的基础,它既是公共行政主体国家行政机关存在的理由,又是一切公共行政活动的逻辑起点;行政组织是国家行政机关履行行政职能的制度框架;行政领导是公共行政的宏观表现,行政过程是公共行政的微观机制,一个完整的行政过程包括行政决策、行政执行和行政监督,其中行政执行由行政指挥、行政控制、行政沟通、行政协调等环节构成,而行政监督在这里特指管理意义上的行政内部监督;公共财政是现代市场经济条件下公共行政的中心活动,它不同于传统意义上的财务行政;人事行政和机关管理是公共行政的内部保障,其中机关管理包括财务行政;行政法治和行政道德是现代公共行政的两种重要规范,其中行政法治包括行政外部监督;行政方

法是提高公共行政有效性的途径;行政改革是公共行政的永恒主题。

本书有这样几个特点:

第一,注意逻辑的周延性。比如区别了公共财政和财务行政,把财务行政作为机关管理的内容;区别了管理意义上的行政内部监督和制约意义上的行政外部监督,把管理意义上的行政内部监督纳入到行政过程,把制约意义上的行政外部监督纳入到法治行政;用行政过程这一概念统摄了行政决策、行政执行和行政监督,并认为行政执行由行政指挥、行政控制、行政沟通、行政协调等环节构成。

第二,注意公共行政和公共管理在知识上的衔接性。20世纪80年代以来,新公共管理运动风起云涌。虽然在公共管理范式是公共行政范式的替代还是公共行政范式的发展上存在不同的争论,但新公共管理运动带给公共行政学的冲击是不容否认的。本书虽然名为“公共行政学基础”,但在内容的展开上,除了系统介绍公共行政学的传统知识外,还突出了新公共管理运动的主要知识点,并把这些知识点融合在各个章节中。比如,在第一章,以“管理行政学”的称谓介绍了新公共管理运动的特点;在第十一章,阐述了政府绩效管理、政府绩效评估、社会服务承诺制度、政府部门质量管理运动等在新公共管理运动中出现的现代行政方法;在第十二章,分析了新公共管理运动推动下的当代西方行政改革的主导理论、内容和措施。

笔者在本书编写过程中参阅了国内出版的多种同类著作以及相关文章。对于这些著作和文章的作者,笔者表示由衷的谢意。由于笔者水平有限,书中定有不当之处,敬请读者批评指正。

刘小康

2003年2月

目 录

第一章 公共行政与公共行政学	(1)
第一节 公共行政	(1)
一、公共行政的涵义	(1)
二、公共行政的历史发展和社会地位	(6)
第二节 公共行政学	(10)
一、公共行政学的涵义和内容构成	(10)
二、公共行政学的历史发展	(13)
三、公共行政学的研究趋势	(35)
第二章 行政职能	(37)
第一节 行政职能概述	(37)
一、行政职能的涵义和特点	(37)
二、行政环境与行政职能的关系	(39)
第二节 行政职能构成	(42)
一、基本职能	(42)
二、层级职能	(44)
三、运行职能	(45)
第三节 行政职能历史发展	(46)
一、自由放任理论阶段	(47)
二、福利国家理论阶段	(48)
三、新古典主义理论阶段	(49)
第四节 行政职能转变	(50)
一、政府外部职能转变	(50)
二、政府内部职能转变	(61)

三、实现行政职能的管理手段转变	(62)
第三章 行政组织	(65)
第一节 行政组织概述	(65)
一、行政组织的涵义和特点	(65)
二、行政组织的要素	(67)
三、行政组织的类型	(69)
第二节 行政组织结构	(71)
一、行政组织结构的涵义	(71)
二、行政组织结构的实质	(72)
三、行政组织结构的形式	(76)
第三节 行政组织体制	(78)
一、首长制和委员会制	(78)
二、层级制和职能制	(80)
三、集权制和分权制	(81)
四、完整制和分离制	(82)
第四节 行政组织建设原则	(82)
一、行政组织建设的一般原则	(82)
二、中国行政组织的建设原则	(85)
第四章 行政领导	(87)
第一节 行政领导概述	(87)
一、行政领导的涵义和特点	(87)
二、行政领导的地位和作用	(89)
第二节 行政领导者	(90)
一、行政领导者的产生方式	(90)
二、行政领导者的职位、职责与职权	(91)
三、行政领导者的素质和能力	(93)
四、行政领导班子结构优化	(96)
第三节 行政领导方式、方法与艺术	(100)

一、行政领导方式	(100)
二、行政领导方法	(101)
三、行政领导艺术	(105)
第五章 行政过程	(113)
第一节 行政决策	(113)
一、行政决策概述	(113)
二、行政决策体制	(120)
三、行政决策程序	(122)
四、行政决策机制的完善	(127)
第二节 行政执行	(127)
一、行政执行概述	(127)
二、行政执行过程	(131)
三、行政执行环节	(134)
第三节 行政监督	(145)
一、行政监督概述	(145)
二、行政监督程序、形式和方式	(148)
三、行政监督体系	(149)
第六章 公共财政	(152)
第一节 公共财政概述	(152)
一、公共财政的涵义与特点	(152)
二、公共财政的任务	(154)
第二节 公共财政过程	(155)
一、国家预算	(155)
二、预算会计	(158)
三、国家决算	(161)
四、政府审计	(162)
第三节 公共财政体制	(165)
一、公共财政体制概述	(165)

二、公共财政体制改革	(168)
第七章 人事行政	(171)
第一节 人事行政概述	(171)
一、人事行政的涵义	(171)
二、人事行政的基本任务与基本原则	(172)
三、人事行政的内在管理机制	(174)
第二节 人事分类	(176)
一、职位分类	(176)
二、品位分类	(179)
三、人事分类的趋势	(180)
第三节 中国国家公务员制度	(181)
一、中国国家公务员制度的涵义和特点	(181)
二、中国国家公务员制度的内容	(184)
第八章 机关管理	(189)
第一节 机关管理概述	(189)
一、机关管理的涵义和特点	(189)
二、机关管理的地位和作用	(191)
第二节 机关管理内容	(193)
一、机关日常工作程序管理	(193)
二、机关环境管理	(194)
三、机关物材管理	(198)
四、机关文书管理	(201)
五、机关档案管理	(204)
六、机关会议管理	(207)
七、机关接待、信访、印章、保密管理	(209)
八、机关后勤管理	(209)
九、机关财务管理	(210)
第三节 机关管理科学化	(211)

一、机构设置合理化	(211)
二、机关工作程序化	(211)
三、管理手段现代化	(211)
第九章 行政法治	(213)
第一节 行政法治概述	(213)
一、行政法治的涵义	(213)
二、行政法治的作用	(213)
三、行政法治的内容	(215)
第二节 行政法律责任	(219)
一、行政法律责任的涵义	(219)
二、行政法律责任的形式	(219)
第三节 行政外部监督	(221)
一、行政外部监督的涵义和意义	(221)
二、行政外部监督形式	(223)
第十章 行政道德	(234)
第一节 行政道德概述	(234)
一、行政道德的涵义与特点	(234)
二、行政道德的作用	(236)
第二节 行政道德内容	(238)
一、行政道德内容的立体分析	(238)
二、行政道德的基本原则与行为规范	(241)
第三节 行政道德建设	(244)
一、行政道德人格	(244)
二、行政道德人格的形成过程	(245)
三、行政道德人格的培育和塑造途径	(246)
第十一章 行政方法	(249)
第一节 行政方法概述	(249)
一、行政方法的涵义和意义	(249)

二、行政方法的内容	(250)
第二节 传统行政方法	(252)
一、传统行政方法的涵义	(252)
二、传统行政方法举例	(252)
第三节 现代行政方法	(258)
一、现代行政方法的涵义和特点	(258)
二、现代行政方法举例	(259)
第十二章 行政改革	(280)
第一节 行政改革概述	(280)
一、行政改革的涵义和类型	(280)
二、行政改革的取向和内容	(284)
第二节 当代西方行政改革	(289)
一、当代西方行政改革的主要动因	(289)
二、当代西方行政改革的主导理论	(293)
三、当代西方行政改革的主要内容和措施	(296)
第三节 当代中国行政改革	(301)
一、中国传统行政体制的外在特征和内在矛盾	(301)
二、当代中国行政改革的历史沿革	(304)
三、当代中国行政改革的未来趋势	(308)
结 语	(315)
附录：美国公共行政重建运动：从“狂热”的反国家主义 到90年代“适度”的反国家主义	(316)
参考书目	(338)

第一章 公共行政与公共行政学

第一节 公共行政

一、公共行政的涵义

要理解公共行政,首先必须理解“行政”。“行政”一词,在我国历史典籍中早就出现过,意思是推行政令,执掌政务。例如,在距今 2000 多年前编写的《左传》中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载;而在《史记·周纪》中则有“召公、周公二相行政,号曰‘共和’”的叙述。在西方,2000 多年前的古希腊哲学家亚里士多德就使用过“行政”一词。现代英语中的“行政”(Administration)源自拉丁文 Adminiastrare,意为国家事务的管理。这些都是对“行政”的词源意义上的解释,学科意义上的解释则因学者观察行政的角度的不同而不同。

(一)概念梳理

1. 政治意义上的行政

从政治意义的角度理解,行政是一种国家的管理活动。代表性的观点有“三分说”行政和“两分说”行政。

(1)“三分说”行政。这种观点认为,行政是指除立法、司法活动以外的其他国家活动,一般指政府体系中行政机关的活动。这种观点是从三权分立的角度来界定行政,把行政看做是政府体系中行政机关对自身职权范围内各种事务的管理。

(2)“两分说”行政。这种观点认为,在一切政治制度中,国家只有两种基本功能,即国家意志的表达和国家意志的执行。前者体现在立法环节,谓之政治;后者存在于立法活动以外的包括司法活动在内的其他国家活动中,谓之行政。这种观点是从政治与行政两分的角度来界定行政,把行政看做是国家意志的执行。

2. 管理意义上的行政

这种观点认为,行政是一定的社会组织整合自身资源,包括人、财、物等,以有效地实现组织目标的行为过程。这实际上是把行政同一般管理联系起来,从管理功能的角度来解释行政。按照这种观点,行政可被划分为两大类。一类是国家基于公共利益而对社会进行的组织和管理,这被称为“公共行政”;另一类是一般社会组织对其内部事务的组织与管理,这在西方被称为“私人行政”。

3. 实质—形式意义上的行政

这种观点包含相左的两派意见。一派从实质意义上理解行政,认为不管行政的主体是谁,只要是对国家事务或社会公共事务的管理,就都属于行政活动的范围。这样,行政的含义就不只局限于国家行政机关的管理活动,立法机关、司法机关、有关的社会团体和组织也从事一定的行政活动。另一派从形式意义上理解行政,认为只要是国家行政机关的活动就都属于行政。这其实就否定了非行政机关从事行政活动的可能性。

本书认为,以上三种观点对行政的理解均有其局限性:

1. 政治意义上的“行政”的局限性

“两分说”行政的局限性,不仅在于难以划定行政学的研究对象(因为司法活动亦被混同于行政),而且还混淆了行政的两重属性,即执行统治阶级意志的政治性和进行社会公共管理的社会性。毕竟在实质意义上,行政与政治是无法截然分开的。“三分说”行政的局限性,则在于它所确定的行政外延失之过窄。它只适用于三权分立制的国家,而不符合议行合一制国家的情况。实际上,随

着现代资本主义的发展,行政逐步获得了准立法权、准司法权,从而呈现出凌驾于立法、司法之上的趋势,“三分说”的行政观点也不能很好地揭示三权分立制国家行政活动的全貌了。

2. 管理意义上的“行政”的局限性

管理意义上的行政将行政区分为“公共行政”和“私人行政”,这虽然为行政学的研究划出了较为明确的界限,但在某种程度上混淆了行政活动和其他管理活动的根本区别,抹煞了国家行政的特殊本质。

3. 实质—形式意义上的“行政”的局限性

实质意义上的行政指出了行政主体的多元性,即除国家行政机关以外行政主体还包括立法机关、司法机关以及得到法律法规授权的其他社会组织,但忽视了国家行政机关在行政活动中的“主导性”。形式意义的行政突出了国家行政机关在行政活动中的“主导性”,但行政并不是国家行政机关的所有活动,而是国家行政机关对国家事务和社会公共事务所实施的管理活动,国家行政机关的非管理活动,如借用、租赁、买卖等,则不属于行政的范围。

(二)本书定义

在以上对“行政”概念梳理的基础上,结合对“公共”的理解,本书认为,公共行政是指国家行政机关行使公共权力、管理公共事务、谋求公共利益、承担公共责任的管理活动。正确理解公共行政的关键,是对国家行政机关、公共权力、公共事务、公共利益和公共责任等基本概念的理解。

1. 国家行政机关

国家行政机关是公共行政的主体。虽然其他国家机关,包括立法机关和司法机关,以及非政府组织,包括法定机构、咨询机构和公民甚至企业,也参与到公共行政活动中,但国家行政机关是公共行政的法定主体,在公共行政实践中也起着核心作用,尤其是行政国家的兴起,更强化了国家行政机关的主体色彩。

在我国,以国务院为代表的行政系统是行使行政权的国家机关,它与行使司法权的法院系统、检察院系统并列,分别独立行使行政职能与司法职能,并共同对立法机关——人民代表大会负责。

2. 公共权力

公共权力是由宪法、法律所规定,由社会和公民所认同的国家影响力,包括立法权、司法权、行政权。公共权力代表着国家的意志,为大多数公众所认同,具有很高的权威性和很强的约束力。它以国家的暴力工具,如警察、军队、监狱等保证其行使。国家行政机关行使的行政权属于公共权力,这决定公共行政呈现很强的政治性、权威性和强制性特点。

在我国,政府的权力属于人民,人民通过人民代表大会及其常务委员会给政府授权,政府作为人大的执行机关,通过对人大负责,而最终对人民负责。中国共产党是中国的执政党,党的路线、方针、政策,通过人民代表大会转化为公共权力。政府在党的领导下,通过行使公共权力,在全国范围内,贯彻执行党的路线、方针和政策。各人民团体、企事业单位、各类社会组织和公民个人,共同服从于公共权力,服从各级政府的管理。政府依法行使公共权力,同时又必须接受政党、国家机关、社会组织和人民群众的监督。

3. 公共事务

公共行政之所以需要行使公共权力,是由其肩负的管理公共事务的职能所决定的。随着社会生活和社会分工越来越复杂化,政府管理的内容和范围越来越扩展。具体来说,公共事务包括国家事务、社会事务和政府内部事务。公共行政行使公共权力,管理公共事务的性质,使它与企业、事业单位从权限到职能都有着本质上的区别。一般来说,凡是公民可以自理的事情,凡是企事业单位内部的事情,政府都不必干预,都不必插手管理。公共行政以公共事务管理为基本职能的性质,使其具体管理活动呈现明显的社会性、广泛性、权变性等特点。

在我国,计划经济时期的政府无所不包,无所不管,扮演了全能政府的角色。其结果,不但导致政府规模失控和行政低效,造成国家大量人力、物力、财力的消耗;同时,又剥夺了企、事业单位和公民应有的自主权,压抑了他们的主动性和创造性。当前,政府必须适应市场经济的要求,加快职能转变,坚决从“管不了、管不好、不该管”的领域中退出,从“全能”政府走向有限政府。

4. 公共利益

公共行政由于行使公共权力、管理公共事务,又决定了它必须以服务公共利益为宗旨。公共是相对于私人、特殊或局部而言的,因而公共行政从本质上说,就是要代表和谋取社会大多数人的、普遍性的、全局性的公共利益,或称“公众的利益”,而不是某集团或者私人的利益。这与企业、事业单位不同。企业、事业单位作为社会组织,有自己独立的权益,他们在国家的法律法规规范下,自主经营,在向社会提供物质产品和服务的同时,实现组织目标,获取应得的收益。公共行政这种服务公共利益的性质,决定了公共行政活动具有鲜明的服务性、非营利性、整体性、全局性等特点。

在我国,政府作为国家的行政机关,行使公共权力,管理公共事务,不应该具有自身特殊的利益。各级政府机关及其工作人员,除了依法获得其应得的报酬和享受合法的福利以外,不得以任何借口、任何形式用手中的权力谋求部门与个人的特殊利益。这是公共行政的性质所决定的职业要求,即使是西方资本主义国家的政府也不例外。

5. 公共责任

国家行政机关既然是行使公共行政权力,管理公共事务,谋求公共利益,就相应地必须承担公共责任。国家行政机关承担公共责任,是现代民主与法治社会的要求。公共行政必须承担公共责任的性质,要求公共行政必须具有合法性、合理性、规范性等特点。

在我国,公共责任主要有五个方面的内容: