

职业技能丛书



应用

Applied Public Administration

行政管理

李绥州 ◆ 编著



暨南大学出版社

高级职业技能丛书

应用行政管理

李绥州 编著

暨南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

应用行政管理/李绥州编著. —广州: 暨南大学出版社,
2000.8

(高级职业技能丛书)

ISBN 7-81029-969-7

I. 应 ... II. 李 ... III. 国家-行政管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 66033 号

丛书策划: 苏彩桃

责任编辑: 程 荃

责任校对: 曾红明

出版发行: 暨南大学出版社 (510630 广州·石牌)

印 刷: 湛江日报社印刷厂

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 10.5

字 数: 250 千

版 次: 2000 年 8 月第 1 版

印 次: 2000 年 8 月第 1 次

印 数: 1—5000 册

定 价: 16.00 元

《高级职业技能丛书》编委会

主 任 郑楚宣

副主任 王世彤 陈斯毅 杨玉成

主 编 李绥州 黄丽霞

编 委 (按姓氏笔划排列)

王世彤 王玉明 吕晓阳 李 欣

李 莉 李建华 李绥州 刘白羽

杨玉成 辛孝群 余艳娟 金 雁

袁 忠 高 歌 崔双林 黄荣志

黄丽霞

法律顾问：邱庄胜律师

总 序

职业是什么？“职业”（calling）是上帝安排的任务。从事某种职业，是上帝应许的惟一生存方式，是要人们完成在现实世界里他所处的地位赋予他的责任和义务。职业就是一个人的天职。这是德国大学者马克斯·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》中阐发路德“职业”概念时的概括。

在总结西方世界 18 世纪以来迅速实现现代化的经验时，谁都不能忽视科技进步和熟练的职业技能所起的作用。的确，离开这两点，社会就不会有优质的产品和服务，就不会有安居乐业的生活环境，就无法建立起价值交换的良好秩序。今天，当中国在向现代化社会的转型过程中，人们对资金、技术和人才给了足够的热情和礼遇，这是应该的。但是，中华民族要迅速走向繁荣富强，离开劳动者的敬业精神和职业技能的提高，一切都是空谈。

英国文学家波普说过一段精彩的话：“要知道，人们所发现的、或者上帝和自然之仅赐予人类的所有美好的事物、理性的全部满足、所有快乐的感觉，都在于三个词：健康、安宁和称职。”是的，我们不仅要为促进社会效率而学习，也要为人生的快乐而去掌握一切有助于履行岗位职责的专业技能。社会需要高素质专业化的人民代表、政府公务员、企业经理，以及称职并热爱自己岗位的会计师、审计师等等所有兢兢业业并卓有成效地做着本职工作的各行各业的劳动者。

为此，我们编著了这套以提高劳动者素质为目的的《高级职业技能丛书》。在选题范围上，它是个开放的体系，将覆盖各类组织、各个行业；在特色上，它突出应用性与可操作性，旨在提高劳动者“动手”的能力；在篇幅上，它不搞“大而全”，而是简明实用；在内容上，它把“新”与“实”放到首位。这是我们在长期的教学、科研及管理实践中所积累的认识的结晶，也是我们酝酿、编著这套丛书的基本指导思想。但愿这套丛书在帮助您提高职业技能的同时，能增进您的幸福和欢乐。

谨以此丛书献给追求称职、追求快乐的人们。

《高级职业技能丛书》编委会

前 言

行政管理，又叫公共行政。行政管理科学研究在我国自 80 年代初恢复以来，呈现出“大繁荣”的局面。但是透过“繁荣”的表象，让人感到遗憾的是它与实践结合上的不足，其主流至今还停留在所引进的数十年前台湾及欧美著作那种一般的理论阐释阶段。作为一门应用性极强的学科，其实践性并未很好地突出出来，甚至不少著作还枯燥乏味，本来色彩鲜艳的一门学科却让不少人有意回避。现在奉献给读者的这本书，想追求以下几个特色：

一是简明。本书不搞微言大义式的考证，不搞洋洋洒洒的阐述，不求内容的面面俱到，也不求论证的四平八稳，只求新颖实用、可读性强、趣味性强，能真正为国家公务员及有关行业的管理人员提供一本有启发意义的参考书。同时，对在同类著作中研究较为充分、体系较为成熟的内容，本书从简、从略。

二是新。本书观点新、资料新、体系新，尽可能引入国内外最新的理论和最新的管理案例。本书在体系上也有较大的创新，探讨了企业家政府、电子化政府、政府采购及与国际接轨等内容。

三是强调地方特色。本书更多地探讨的是地方公共行政，所引述的案例几乎全部为地方性质的，所论述的内容主要是针对地方公共行政，当然也适用于中央政府，如对政府职能的概括。

四是学术民主。解决社会问题的方法与思路往往不止一个，本书也无力为读者、为政府指明“惟一正确的道路”。对许多问题，本书只是提出作者个人的意见，其余更多的则需要读者自己去选择、判断。

行政问题，是技术问题。《礼·五制》说：“凡执技以事上者，祝、吏、射、御、医、卜及百工。”“吏”与其他百工一样，依赖于知识和技能，从事政府公职自然是个技术问题，联合国更是把公共行政列为第三产业。但公共行政，就其本性来说是政治行为，职能、机构、人事、政策等无一不是严肃的政治问题，尤其是在政治化偏好极强的中国。因此，行政改革属于是国家政治改革的组成部分。行政问题的解决，从根本上依赖于国家政治的发展。

感谢这个沸腾的时代。我们正实现着由农业社会向工业社会、由工业社会向信息社会的转变；我们也经历着由计划经济向市场经济、再向与国际接轨的转变；我们的观念也正由保守封闭向改革开放的转变……总之，历史为公共行政科学提出了许多有价值的研究课题，历史为我们提供了许多稍纵即逝的机遇。我们有幸成为这种变革的观察者、研究者，也是参与者和实践者。作为一名公共行政科学的研究人员，能把个人价值与这些课题联系起来，我感到充实。这里引述我在《新编行政管理学·再版自序》里的一段话作为结束语：

学术创新是一个民族进步的思想基础。在向现代化社会的转型过程中，政府所能发挥的积极作用怎么评价都不过分，有关行政科学的研究及其每一项成果，对民族进步所具有的推动作用都可以说是难以估量的。因此，我们推崇创新，我们渴望创新，我们尝试着创新，并且有了读者朋友的支持，我们会把这种创新继续下去。

欢迎读者朋友赐教。Email: suizhou @ public . guangzhou . gd . cn
或 lisuizhou @ 163 . net

李绥州

2000年6月28日 于广州

目 录

总序	(1)
前言	(1)
第一章 公共行政导论	(1)
第一节 政府	(1)
第二节 公共事务	(4)
第三节 公共行政及其学科体系	(7)
第四节 学习、研究公共行政科学的意义与方法	(11)
第二章 政府职能	(14)
第一节 政府职能多视角的理论分析	(14)
第二节 我国政府的职能	(22)
第三节 我国政府职能转变	(25)
第三章 行政组织与机构改革	(51)
第一节 行政组织概述	(51)
第二节 国务院机构改革	(59)
第三节 地方政府机构改革	(66)
第四章 国家公务员制度	(88)
第一节 现代公务员制度的三大理论基础	(89)
第二节 中国公务员制度的三维结构	(94)
第三节 国家公务员制度的三大机制	(100)
第四节 国家公务员制度的三大运行环节	(104)
第五章 行政决策	(109)
第一节 行政决策概述	(109)
第二节 行政决策的原则	(113)
第三节 行政决策的方法	(116)

第四节	行政决策程序	(120)
第六章	电子化政府	(138)
第一节	电子化政府及其发展状况	(138)
第二节	中国“政府上网工程”	(143)
第三节	电子化政府的应用	(146)
第四节	建设电子化政府的意义	(148)
第七章	政府采购	(163)
第一节	政府采购概述	(163)
第二节	WTO 规定的政府采购规则	(167)
第三节	政府公开招标采购的方法	(171)
第四节	我国政府采购制度	(176)
第八章	行政方法	(198)
第一节	行政软方法	(198)
第二节	行政技术	(203)
第三节	社会服务承诺制	(211)
第四节	国外行政方法评介	(218)
第九章	行政效率	(232)
第一节	行政效率概述	(232)
第二节	提高行政效率的制度创新	(238)
第三节	建立“企业家政府”	(245)
第十章	政府绩效评估	(253)
第一节	政府绩效评估概述	(253)
第二节	政府绩效评估的目的及其困难	(259)
第三节	政府绩效评估的类型	(262)
第四节	政府绩效评估的操作	(265)
第十一章	“入世”及与国际接轨	(271)
第一节	WTO 及其规则	(271)
第二节	加入 WTO: 政府重新为自己定位	(277)

第三节 加入 WTO: 政府政策的调适	(282)
---------------------------	-------

[案例·讨论·分析] 索引

一、我国离现代化还有多远?	(31)
二、年亏数十亿 月收入居榜首 ——中国邮政怎么了?	(33)
三、顺德经验: 政府的作用是“掌舵”而不是“划桨” ...	(34)
四、英国地方政府的职能	(40)
五、水行业协会的尴尬处境	(46)
六、顺德市政府机构改革的“拆庙送神”模式	(72)
七、国家发展计划委员会	(75)
八、决策与执行相分离、提高行政效率的成功探索 ——介绍英国的“执行局”	(81)
九、中国经济第一镇挂牌 ——顺德市容奇桂洲两镇合并成立容桂镇	(124)
十、“蒙德罗计划”的风波	(128)
十一、广州地铁 3 号线总体方案的诞生	(133)
十二、国家信息产业部网站建设	(153)
十三、国务院某机构网改大行动: 内外网隔离保平安 ...	(155)
十四、广州市政府采购定点供应商资格政府采购招标公告	(186)
十五、深圳市政府公务用车定点维修厂招标文件	(187)
十六、香港特别行政区政府采购管理	(189)
十七、内环路清扫公开招标	(228)
十八、成都一公厕竞标爆棚 3000 元当上“所长” ...	(229)
十九、重庆将对部分政府职能部门实施公开评价制度 ...	(269)

另附案例

- 一、广东省人大质询广东省环保局…………… (289)
- 二、广州火车站：“重典”能整出“大治”吗？ …… (298)

第一章 公共行政导论

本章要点

- * 政府的概念有广义和狭义之分,本书采用狭义政府概念
- * 公共事务的特征及其与私人事务的区别与联系
- * 公共行政科学的概念及学习研究该学科的两条路径
- * 研究公共行政要注意方法,特别是案例分析法

第一节 政府

公共行政是研究政府如何有效管理社会公共事务、推进社会发展和进步的规律的学科。学习、研究公共行政必须从政府、公共事务等基本概念开始。

一、政府的涵义

人们对政府的认识,历来有着较大的差别,概括起来有广义和狭义之分。下面是一些典型的定义:

卢梭认为,“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体,以使两者得以互相适应,它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由”。卢梭对政府的界定,是他社会契约论思想的重要组成部分,所反映的是保护社会政治自由的实质。按照社会契约论思想,人们为获取更多的幸福而将自己与生俱来的权利的一部分让渡出去,从而形成公共权力,即政府。所以,政府是公民

缔契约的结果，要按照人民的意志运行，是人民主权而不是官僚或贵族主权。

法国《百科全书》（1772年）对政府的解释是：“政府，阳性，名词。……任何形式的政府的目标都是为了促进国家的繁荣。”这里是从职能与目的来概括政府的特征的。政府是实现国家繁荣发展的途径和工具。

英国《大众百科全书》（1978年）对政府的界定是：“由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构。政府的功能是（1）立法；（2）司法；（3）执行、行政管理。”在这里，政府覆盖了分立的三权，即立法、司法和行政。政府的职能是制定规则并分配资源。

美国《康普顿百科全书》（1980年）从“统治”与“政府”两者的关系来界定政府：“对于‘统治’和‘政府’这两个词，辞典的解释多种多样。但是大多数人都首先认为统治是一种活动——制定规范、规则和提供服务的活动，以使人们能够安全地、便利地生活在一起。”在这里，政府同样是个很大的概念。

上面引述的关于政府的界定都是广义的。一是覆盖了所有的国家机构，把立法、司法与行政的总和看作政府。二是对政府目标的描述概括是宏观的、粗线条的。如政府的宗旨和目的是保障和促进社会的自由、幸福和繁荣。三是把政府行为的内容界定为制定规范、规则并提供服务等等。这种广义的政府概念在经济学及政治学中被经常使用。

狭义的政府仅指国家权力机关的执行机关，指国家行政机关，或者仅指中央政府或内阁。一是作为“三权分立”体制下之一权，与其他国家机关平行。如美国三权分立体制下的立法、司法、行政等三权中，行政（或执行）便是其中之一，它与其他国家机关相互制衡。二是作为国家权力机关的执行机关。如中国政府就是属于这种情况。三是政府的内阁。如美国《新标准百科全

书》(1983年)对政府的解释是:“一个民族,一个帝国,一个公国,一个国家,一个城市或其他政治单元中的主要官员组成的政治组织或团体的形式。在欧洲议会中,政府意味着内阁或者内阁的部,它有权力和权威。这一概念来源于拉丁语,其意思是‘驾驭’。”这里,政府成了内阁及其组成部门,其范围要比广义的政府小了许多。

本书使用的是狭义政府概念。

二、中国政府

按照宪法规定,我国政府是指国家权力机关的执行机关,即中央人民政府和地方各级人民政府。政府的地位一般被界定为,由国家权力机关产生并向权力机关负责并汇报工作,接受权力机关的监督。具体说,政府在我国表现为国务院、省(自治区、直辖市)、市、县(区)、乡镇等各级各类人民政府及特别行政区政府。

1. 中央人民政府——国务院

国务院是中国最高国家权力机关的执行机关,它由全国人民代表大会产生并对其负责。国务院是最高国家行政机关,统一领导全国的行政事务、统一领导地方各级人民政府及中央政府各部委的工作。国务院的组成人员为国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长。国务院实行总理负责制。

2. 地方各级人民政府

地方各级人民政府是地方国家权力的执行机关,它是由地方国家权力机关产生并向其负责。地方行政机关在国务院的统一领导下管理地方的公共事务。各级人民政府的组成为该级政府的主要领导,包括该级政府的行政首长及其副职;政府秘书长(如果有的话);各职能部门行政首长(注:乡镇一级除外)。地方各级

人民政府实行首长负责制。

3. 特别行政区政府

中国政府按照“一国两制”的构想，成功恢复行使对香港和澳门两地的主权，并依据两地基本法分别于1997年和1999年，设立香港和澳门两个特别行政区政府，建立了相应的政治与行政管理体制。这里以香港为例介绍特别行政区的政府体制。

依据香港基本法，全国人民代表大会授权香港特别行政区依照基本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式，50年不变。香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直归于中央人民政府，依法处理香港特别行政区的行政事务。中央人民政府所属各部门和各省、自治区和直辖市均不得干预香港特别行政区根据基本法自行管理的事务。香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区，依照基本法的规定由中央人民政府任命并向中央人民政府和香港特别行政区负责，其职权主要有：领导香港特别行政区政府；负责执行基本法和依照基本法适用于香港特别行政区的其他法律；签署立法会通过的法案，公布法律；签署立法会通过的财政预算案，将财政预算案、决算案报中央人民政府备案；决定政府政策并发布行政命令；提名并报请中央人民政府任命的特别行政区主要官员；依照法定程序任免各级法院法官；依照法律规定任免公职人员等共13项职权。

第二节 公共事务

政府的职能是有效地管理社会公共事务。“公共事务”一词译自英语 public affairs，一般理解是，它是相对于私人事务而言

的。公共事务系指社区、地区或国家等各层次的社会公众或居民所共同面临的事务，其范围随事务的性质及一定时期内波及的面而定。但它必须与特定范围的社会公众的利益息息相关。它具有以下特点：

一是在消费上的非排他性，即公共事务或公共物品大家都可以消费、使用，并且该物品既不因被某人消费而影响另外的人消费，也不会因为某人消费影响它的使用价值，即它可以重复地、多次地被消费、被使用。如路灯可以为我们所有的人提供照明；道路可供大家行走；社会治安要保障的是每位公民的安全等等。

二是所有权上的非垄断性，即谁都占有一份但谁都不能完全拥有。如公园、博物馆，国家主权、国家安全、国家荣誉。

三是公共事务是私人个体无力解决的问题或事务。如社会安全，任何一位自然人或法人都无力为社会提供安全保障，只有通过组织起来的力量即政府才能解决。

四是公共事务影响大，事关公共利益。城市交通、供水、煤气，以及教育等等，事关千家万户。

五是公共事务覆盖面广，内容丰富。既有政治方面的，也有经济和社会生活、伦理道德等方面的，范围广，内容丰富。

公共事务是个具有层次性的相对的概念：

一是全国性的公共事务。如国防、外交等重大事项集中于中央政府，地方政府或特别行政区政府无权也无力承担。这类公共事务只能由中央政府承担或提供。

二是地区性的公共事务，即具有区域性或地域性的公共事务，又叫地方性的公共事务。它只是事关某省、某市或某区域内的事务。地区性的公共事务，包括省级公共事务、市（县）级公共事务以及最基层的公共事务。地方的经济、文化教育、环境保护等等，都属于地区性的公共事务。这类公共事务往往以行政区划进行区分。但是，地方行政区划的界限并不能作为地区性公共