

公 共 事 务 与 公 共 管 理 丛 书

行政管理 实践简论

XINGZHENG GUANLI
SHIJIAN JIANLUN

谭仲池 著 TAN ZHONGCHI ZHU

行政管理及其一般原则 ◆

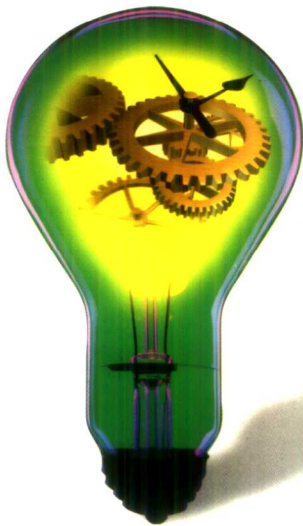
政府的一般行政过程 ◆

城市的行政管理 ◆

政府职能的转变与改进机关工作作风 ◆

优化经济环境 规划经济秩序 ◆

塑造好行政领导者的形象 ◆



湖南大学出版社

公 共 事 务 与 公 共 管 理 丛

行政管理 实践简论

XINGZHENG GUANLI
SHIJIAN JIANLUN

谭仲池 著 TAN ZHONGCHI ZHU

- ◆ 行政管理及其一般原则
- ◆ 政府的一般行政过程
- ◆ 城市的行政管理
- ◆ 政府职能的转变与改进机关工作作风
- ◆ 优化经济环境 规划经济秩序
- ◆ 塑造好行政领导者的形象

湖南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理实践简论/谭仲池著. —长沙:湖南大学出版社, 2002. 10

ISBN 7-81053-550-1

I. 行… II. 谭… III. 行政管理—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 081107 号

行政管理实践简论

Xingzheng Guanli Shijian Jianlun

谭仲池 著

-
- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| ☐ 责任编辑 | 李 由 |
| ☐ 特邀编辑 | 高 艳 |
| ☐ 封面设计 | 吴显辉 |
| ☐ 出版发行 | 湖南大学出版社 |
| | 社址 长沙市岳麓山 邮编 410082 |
| | 电话 0731-8821691 0731-8821315 |
| ☐ 经 销 | 湖南省新华书店 |
| ☐ 印 装 | 长沙环境保护学校印刷厂 |
-

- | | | | | | |
|-----------------------------|-------------------------|---|------|-----------------------------|-------|
| ☐ 开本 | 787×1092 16 开 | ☐ 印张 | 11.5 | ☐ 字数 | 235 千 |
| ☐ 版次 | 2002 年 12 月第 1 版 | ☐ 2002 年 12 月第 1 次印刷 | | | |
| ☐ 印数 | 1—3 000 册 | | | | |
| ☐ 书号 | ISBN 7-81053-550-1/C·46 | | | | |
| ☐ 定价 | 20.00 元 | | | | |
-

(湖南大学版图书凡有印装差错, 请向承印厂调换)

总 序

历史的车轮已经驶入 21 世纪。新世纪前期,是中华民族最终实现百余年来孜孜以求的现代化梦想的关键时期。现代化通常描述为从传统农业社会迈向现代工业文明社会的历史性进程。现代化意味着一个社会全面深刻地变化,当一个社会运行发生根本性转型时,必然会对社会管理模式提出新的要求。从某个角度看,现代化成功与否,关键在于能否建立一套与现代社会相适应的社会管理模式。因此,以行政管理为核心的公共管理现代化已经成为一个民族和国家现代化课题中应有之义。所以,探讨符合现代工业文明社会要求,适合中国国情的社会管理模式,推进中国公共管理现代化,是我们组织编写“公共事务与公共管理丛书”的初衷。

公共管理学作为一门独立的学科,已经初步形成一套较为完善的体系。但我们注意到,随着新科技革命的推进尤其是信息技术的快速发展,公共管理领域不断呈现出一些新的变化:一是公共管理范围空前扩大。由于人类进行社会生产的劳动对象范围的不断扩大,社会公共事务的内容自然增多,比如人口的增长与流动问题、资源的合理开发与利用问题、生态环境的保护问题、城市群区之间的协调与管理问题、社会保障体制改革问题、社会治安与跨国犯罪问题以及南北差距治理问题等等,这些问题的解决都要求公共管理发挥应有的作用。二是公共管理主体趋于多元化。面对日益增多的社会公共事务,政府不可能独自地把一切公共事务大包大揽起来,只能坚持有所为有所不为(实际上,只有有所不为才能有所为)的原则,把该管的坚决管好,把不该管的毫不犹豫地转交给市场、社会、企业以及一些非政府公共机构(诸如社会中介组织、非赢利组织、咨询组织、社会团体和思想库等),这样既有利于转变政府职能,提高行政效能,又有利于理顺政府与非政府之间的关系。三是公共管理手段大为改善。在行将到来的信息时代,公共管理手段将逐步实现信息化、电子化和网络化。这相对于传统社会来说,公共管理的手段无疑先进了不少。因此,本丛书力图反映公共管理领域的新变化和新发展。

公共管理学科产生于西方发达国家,引入我国是最近十几年的事情,国内对公共管理学科的研究,尚停留在照搬与介绍西方理论成果的阶段。但我们认为,西方公共管理学科的基本假设、理论及观点,是以西方资本主义政府制度为前提的,它总结资本主义政治运行及社会管理的经验,提出了改善资本主义社会运行的政策建议。因此,它属于资本主义意识形态的一部分,是为资本主义制度辩护的。所

以,在社会主义条件下,结合中国国情,丰富与发展公共管理学科,是摆在公共管理研究者面前的首要问题。本丛书,在这方面做了一些有益的尝试。

以美国为首的西方国家非常重视公共管理人员的教育和培训。它们在不断加强公共行政的教学与研究基础上,创立了公共管理硕士(Master of Public Administration,缩小为MPA)教育。这一专业学位教育为培养高级公务员和行政管理人才,提高公共管理效率,发挥了重大作用。在我国,为了贯彻落实江泽民总书记在党的十五大报告中提出的“按照社会主义市场经济的要求,完善公务员制度,建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”的指示精神,也应当通过创办公共管理学位教育为实现我国公共管理现代化做出应有的贡献。由于公共管理学位教育刚刚登陆我国,专业学科建设、师资队伍建设和教材建设尚处于探索阶段。作为最早兴办工商管理硕士(MBA)学位教育的高校之一——湖南大学也在这一领域进行了一些探索。我们组织了一批从事政治学、行政学、管理学、经济学等学科教学与研究的中青年学者和从事行政管理实践工作的领导者,在参阅国内外学者大量研究成果的基础上,编写了一套具有一定学术水准和自身特色的公共管理类系列教材。通过这套教材的推出,我们试图为我国公共管理学科建设、为培养高素质和专业化的公共管理人才做出自己的一份贡献。

为祖国培养人才出力的责任心是值得称道的,却不知这一良好愿望能否真正转化为现实和在多大程度上转化为现实,也许只能待公共管理实践过程来检验。在这里,我们诚愿地期望各位专家、学者、领导和读者不吝指教,以便对这套丛书进一步修正和完善。

公共事务与公共管理丛书编委会

2002年10月

自序

谭仲池

一位美国加州州立大学的中国留学生写了一本书叫《美国秀》，书中记录了他在留学期间的所见所闻，美国人对中国人的不同看法和中美之间在思想、观念、文化上的差异，这使他的精神受到强烈震动。他最后的结论是令人深省的：“我们一定要自强不息，而后别人才会尊重你！这种自强，不是赌气和恼气的狭隘情绪的反应，而是在对外开放的环境中，以体制的改革与创新为基础，促进我们社会可积累、可持续地进步。这才是真正的对我们国家的尽责任的态度。”

很好，这也道出了我写这本《行政管理实践简论》的出发点，就是要表明自己“对国家的责任”。

尽管公共管理这门学科在我国还开设不久，但关于这方面的著述却是丰富得很。我也在闲时翻阅过上 10 本这类书，发现有四个特点：一是借鉴甚至复制外国的内容多；二是互相“重组”的内容多；三是讲概念讲理论的多；四是对中国的现实行政管理体制运行方式，特别是改革的思考多是从理论分析，而缺乏对现实的中肯解剖，更少操作性。也许写这类著述的作者大多不是行政管理的实际工作者，因为从书中可以看出，他们缺乏对实践的理性思考和对现实问题的全面了解、准确判断，即使举一些事例都是在报刊上常见的，有的甚至很牵强。恕我直言，读这种书，除了掌握一些这方面的理论知识和国外的公共管理历史、现状和模式外，对真正从事行政管理的实际工作者来说，显然是会“心有余而力不足”的，毕竟实践才是开辟和认识真理的道路。

我从事过 20 多年的行政管理工作，从县长、常务副专员到省政府副秘书长、市长，也是经过了从“仿效”、“复制”、盲目到有所觉悟或比较自觉的过程。其中所写的内容，不是“重组”别人的资产，而是自己 20 年来在行政管理实践中的一些体验和思考的结果。所提出的有的概念、原则和方法，是自己的“产权”，但不一定是优质资产。我想如果通过读者和专家的整合和提升，可能会产生应有的效益。

在书中，我除了写了行政管理的体制、机制、职能、方式和方法，还涉及到了政府管理中的许多法规和政策，以及有关管理实践中的实际问题和矛盾，但在很多章

节中,都注意或者渗透着对领导者的思想、品格、才智、个性乃至意志力和自身形象
的思考。我以为这也许是最重要最根本的。

谁都不是天生的领导者。

谁都可能成为领导者。

关键是你有没有领导者需要具备的素质,在诸多的素质中,最核心的是领导者
的责任素质,而责任素质则来自长期的思想、道德和知识修养。

这一点也许被许多领导者所忽视。

如实地写出写作的缘由和想法,心里就踏实了。美国学者理查德·贝克哈德
在《论未来的领导者》一文中说:“在他们当中(指 20 世纪的杰出领导者如富兰克
林、罗斯福……罗伯特·赫塞尔本),共同的特点是:很强的自我意识,战略思考的
能力,面向未来的方向,对人类行为的基本原则的信仰。他们有很强的自信心,并
且毫不犹豫地展现自己的才能。他们在策略上都很机敏。他们知道如何有效地利
用权力,并且知道如何利用权力以获取他们所看到的更大利益。他们也是一个感
情投入的领导者,这样他们就有能力进入与他们有关的其他人的内心深处。”

这就是领导者的哲学。

我读这段话时,在想,作为一个领导者(不同层次),也许你也会想:要当好领导
者,最重要之点不是去读多少领导学,掌握多少领导方法,而是领导者自己……

2002 年 4 月 5 日晨

目次

自序

第 1 章 行政管理及其一般原则

第一节 行政管理的基本内涵	1
第二节 行政管理的一般原则	3
第三节 建立有效的现代政府制度	5

第 2 章 政府的一般行政过程

第一节 政府的行政决策	9
第二节 行政法规的制定和执行	11
第三节 行政协调	12
附 1 各部门应掌握的主要法律法规	13
附 2 长沙市城市管理综合执法试行办法	22
附 3 长沙市城市户外广告位置使用权拍卖暂行办法	30

第 3 章

城市的行政管理

第一节 城市规划	33
第二节 城市形象	38
第三节 城市环境	41
第四节 构建城市管理新体制	44
附 1 论建设文化型城市	48
附 2 核心是经济实力	52
附 3 倪博士眼中 10 个最具竞争力的城市	53
附 4 实证分析为城市发展量体裁衣	55
附 5 经营城市关键在于再造新优势	56

第 4 章

建立完善的社会保障制度

第一节 建立健全社会保障制度的重要性	58
第二节 积极推进社会保障体制改革	60
第三节 加快建立完善的社会保障制度的步伐	61

第 5 章

加快推进可持续发展战略

第一节 21 世纪前半期中国经济的战略思考	65
第二节 制定经济社会发展战略规划	71
第三节 发挥好政府对经济发展的引导和调控职能	73

第四节 按经济规律办事 把握经济运行态势	77
附 1 高尚全教授谈政府如何应对新挑战	78
附 2 经济全球化特征及其表现	80
附 3 我国地区市场化进程比较	82
附 4 加快城市化进程是不可跨越的必然	87

第 6 章

政府职能的转变与改进机关工作作风

第一节 政府职能的定位	90
第二节 政府职能转变的难点和突破口	93
第三节 切实转变政府机关作风	94
附 1 国有资产评估管理方式大创新	98
附 2 税费改革四项政策需调整到位	99
附 3 我国加入世界贸易组织的意义及权利和义务	101
附 4 全面创新行政体制 建立现代化的政府	102
附 5 论党员和干部的道德修养	110

第 7 章

坚持依法治税 建立法制财政

第一节 充分发挥财税的调控功能	121
第二节 依法治税 严格征管	123
第三节 依法理财 深化财政改革	125
附 1 财政改革基本知识	129

附 2 公共财政的基本特征	131
---------------	-----

附 3 1994 年以来我国税制改革的成就与存在的问题	133
-----------------------------	-----

附 4 浅谈公共选择理论	136
--------------	-----

第 8 章

优化经济环境 规范经济秩序

第一节 优化经济环境刻不容缓	139
----------------	-----

第二节 优化经济环境的主要任务	140
-----------------	-----

第三节 整顿规范市场经济秩序的主要措施	142
---------------------	-----

第四节 切实抓好安全生产和安全管理	144
-------------------	-----

第 9 章

乡镇行政领导者执行政策

第一节 执行政策是乡镇行政领导者的根本任务	147
-----------------------	-----

第二节 执行政策的基本要求和一般程序	148
--------------------	-----

第三节 创造性地执行政策	152
--------------	-----

第 10 章

塑造好行政领导者的形象

第一节 领导者的权威和领导作用的发挥	155
--------------------	-----

第二节 提高政府的权威效力	163
---------------	-----

第三节 青年领导开局的艺术	166
---------------	-----

第四节 撰写工作报告和主持会议	167
-----------------	-----

第五节 关于理论文章的写作	169
---------------	-----



第1章

行政管理 及其一般原则

行政是国家的组织活动。国家行政组织即公共行政组织，也即政府组织。行政组织是国家行政管理的主体，具体来说，行政管理是国家行政组织的组织行为。要正确地实施、实现对国家行政事务、社会事务的领导和管理，必须弄清楚现代行政管理的基本内涵和一般原则。

第一节 行政管理的基本内涵

要弄清楚现代行政管理的内涵，必须明确行政主体、行政职能、行政对象、行政目的等要素，从而把握行政管理的规律，对国家行政事务、社会事务实施有效的管理。

一、行政管理和行政组织

1. 行政管理就是国家政权组织为了推行政务、履行职责，对国家事务实施的卓有成效的管理。古代行政一词的意思就是“行其政事”、“行其政令”。这里的行政也是指管理国家事务。

2. 行政组织是指为执行一定的行政任务所组织起来的有统属关系和办事程序的机构。它包括两层含义：一是指国家为推行政务，按照宪法和有关法律规定的程序组建的国家行政机关体系，是国家机关的重要组成部分；二是指国家行政机关作为一个管理系统为完成国家行

行政管理任务，在宪法和有关法律规定的职权范围内，行使国家行政权，发挥领导和管理国家政务的职能而产生的各种组织活动。

3. 我国行政组织系统分国务院、省（市）政府、县政府、乡（镇）政府四级。每一级又由若干业务性质不同的职能部门组成。层次之间上统下属，部门之间左右联系，纵向的层次与横向的部门在一定的法律关系的基础上共同构成日常行政组织大系统（如图 1-1）。

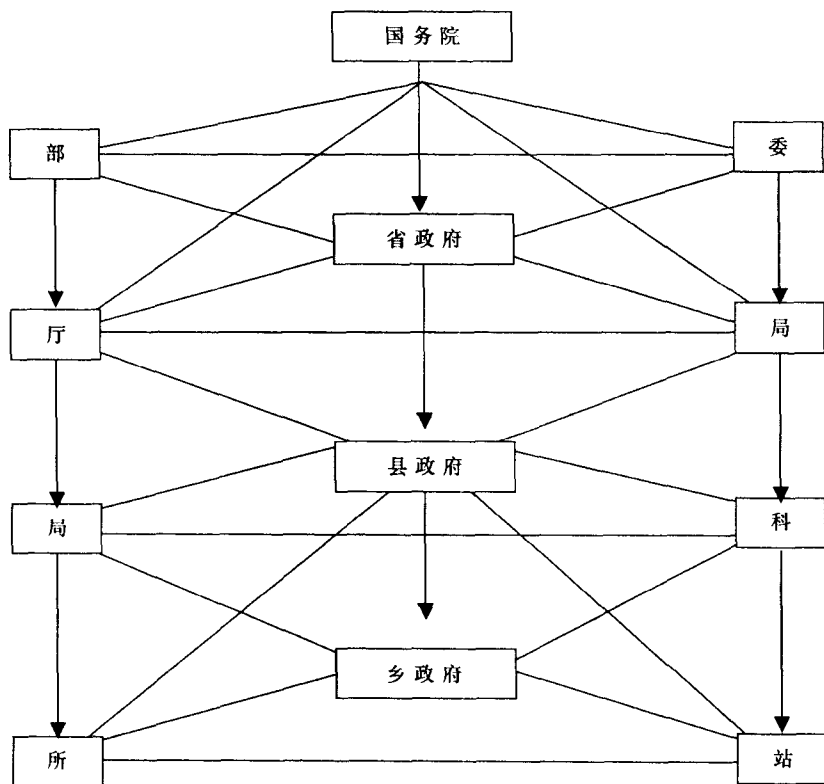


图 1-1

二、行政职能

现代社会是行政化的社会，行政管理已渗透到社会生活的各个领域。从行政职能来看，政府组织在整个社会生活各个领域中的基本职能是管理职能。即以国家的名义对行政事务、社会事务实行直接的和具体的组织、指挥和管理。

美国学者古立克和英国学者厄威克从政府的管理职能出发，在《行政管理论文集》中，提出了著名的 POSP—CORB 七职能理论，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算等



七项职能。

回顾20多年来改革开放条件下的行政实践，特别是1992年2月邓小平南巡讲话对建设有中国特色社会主义的重大理论的实践问题做出了深刻的阐述，提出建立社会主义市场经济体制和法律体系框架以后，政府的职能定位和转变就面临着改革的挑战。随着改革的推进，党的“十五大”后，邓小平理论进一步丰富发展。比如“公有制实现形式可以而且应当多样化”，“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济，是社会主义市场经济的重要组成部分”，“把按劳分配与按生产要素分配结合起来”，“实行依法治国，建设社会主义法治国家”的理论的提出都对政府的职能转变提出了新的更高的要求。

我以为在市场经济条件下政府的职能主要是：政治职能、经济职能、社会职能、市场职能和服务职能。

1. 政治职能。保卫国家的独立和主权，保护公民的生命安全及各种合法权益，保卫国家和个人财产不受侵犯，维护国家政治稳定，界定和保护产权。

2. 经济职能。对微观经济的管理（价格规制、劳动保护、公平竞争、安全生产、环境治理、质量规制）及宏观经济管理（扩大内需、加快基础设施建设和配套、计划引导和产业引导、财政货币政策、区域政策）。

3. 社会职能。控制人口、发展科技文化卫生等社会事业、就业和收入分配调控、扶贫解困、社会保障。

4. 市场职能：培育完善市场主体、培育完善商品市场和生产要素市场、加入国际经济大循环，把国内市场与国际市场接轨，发展外经、外贸、外资企业和产业，整顿和规范经济秩序。

5. 服务职能：动员政府组织的所有人员认真履行职责，努力为全体社会成员提供各种服务，包括义务服务。

第二节 行政管理的一般原则

从根本上说，行政管理就是要按照江总书记“三个代表”的要求，通过不断改革行政管理体制，转变政府职能，增强行政机关活力，克服官僚主义，提高依法行政水平和办事效率，以达到巩固和发展社会基本制度和基本程序，解放和发展社会生产力，实现国家的民主富强、长治久安，进而推进建设有中国特色的社会主义现代化国家的伟大事业。从行政管理实践的角度来思考，我认为行政管理要把握以下原则。

一、坚持全心全意为人民服务的原则

要时刻懂得，我们的行政权是人民赋予的，必须用来全心全意为人民谋利益。任何时候都不能有丝毫的动摇和含糊。坚决反对和制止以权谋私和以权为少数人谋取不正当利益的行为，更不允许以权来损害和影响国家主权和人民财产的安全。

二、坚持党领导行政的原则

坚持党对行政工作的领导，是使政府活动体现广大人民群众的根本利益，坚持社会主义方向，有效地实施对社会主义建设事业的管理和服务的可靠保证。党对行政的领导首先是政治领导，党规定的国民经济和社会发展路线、纲领、方针、政策和有关大政方针，政府都必须自觉地执行并接受党的检查和监督。其次是党的思想领导和组织领导。主要是通过党的各级组织的思想政治工作和制定、规范政府系统中的干部人事选拔任用、管理政策和行为来保证党的路线、方针、政策的贯彻实施。

三、坚持依法行政的原则

1. 要自觉接受权力机关的组织、领导和监督，对权力机关负责并报告工作。这样就能使“各级政府能集中处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动”。

2. 要坚持地方服从中央、下级服从上级的原则。中央和上级机关制定的规章和条例对地方和下级具有约束力，要认真执行，不能更改和抵触。同时要自觉接受上级行政机关的领导和监督，对其负责并报告工作。

3. 行政机关内部实行合议制基础上的首长负责制。重大问题必须由领导班子集体讨论并做出决议、决定。对于决议、决定的执行则由行政首长负责指挥和监督，以期事权集中、政令统一、卓有成效。

4. 政府的所有行为必须遵循法律、法规和有关政策、政令、条例，不得脱离法律法规而随意做出决议和实施行政管理。

5. 对政府机关要做出的重大决策和社会重大事务的管理要主动征求人民政协的意见并接受其监督、指导。

6. 依法设置、管理行政机构编制和工作职能及程序。



四、坚持人民参与管理的原则

我国是社会主义国家，人民是国家的主人，有权依照法律规定，通过各种途径和方式，管理国家和社会事务及经济文化事务。就参与管理的内容看，有这样几条：其一，参与行政决策。其二，参与管理，可以依照有关规定，人民群众通过自己的社会团体和自治性组织参与国家法律和行政决策的执行或者依照有关规定自己管理与自己直接相关的公共事务和公益事业，并使之协助、参与行政机关的管理活动，完成行政执行的任务。其三，保证人民群众履行好监督行政机关及其人员的民主权利。

五、坚持为人民群众办实事的原则

由于行政机关具有管理全社会公共事务的职责，其活动关系到广大人民群众的生计、安宁和幸福。因此，行政机关及其工作人员必须摆正公仆位置，时刻把人民疾苦放在心中，倾听群众呼声，按人民意志办事，为人民谋福利，真正做到亲民、爱民，尊重民意、珍惜民力、维护民利，实实在在为人民办实事，解决实际问题，努力把行政管理转到为发展生产和经济服务，为基层和企业服务，为人民群众致富和排忧解难服务。

第三节 建立有效的现代政府制度

我国的改革开放已进入了一个新的历史发展时期。我国加入“WTO”已成为现实。很多有识之士和经济、行政管理专家都认为，入世对我国经济和社会发展无疑将注入强大的活力，提供加快发展的良好机遇，但由此而带来的挑战也是不言而喻的。而这种挑战，最直接、最明显、最大的成分还是对政府。因此，审时度势，与时俱进，用创新的理念大胆探索，建立有效的现代政府制度已迫在眉睫、刻不容缓。

一、建立现代政府制度的必要性

其必要性就是按照统一的市场规则和参与国际竞争的要求，对政府行政管理进行改革，实行机制和制度的创新，建立一个高效、廉洁、公正地行使公共管理职能的政府。



二、现代政府制度的主要内容

现代政府制度包括政府运行机制和政府行政制度两个方面的内容。

1. 政府运行机制。很长时间以来，人们对政府的作用存在两个截然不同的观点。一是将政府的作用无限夸大，强调政府的绝对权威作用，什么事都要通过政府的干预来实现，因此，长期以来，政企不分的问题不能从根本上解决。二是认为政府权力是有限的，只能用于确保市场的正常运作。这就提出了一个带根本性的问题：究竟政府的作用有多大。一个明显的事实是，随着改革的不断深化，市场经济的蓬勃发展，国际竞争的日益扩大和我国加入世贸组织的实现，政府的职能转变面临更大挑战，也就是说政府的权力作用正在日益弱化。

要使政府适应这个客观要求，必须首先创新政府运行机制，这就要从政府的机构设置、职能定位、运行方式上进行改革。其原则，一是必须政企分开，要通过产权制度改革建立现代企业制度，各级政府及其部门不再直接经营管理企业。随着这一改革的推进，过去的一些企业行政管理部门就要转变职能，不再保留其管理职能，而变为行业性质的非行政性公司。二是要改变政府管理经济的方式。过去政府设立的一些综合性经济部门用指令性计划方式，直接组织全社会的生产、流通和分配，转变为除了极少数由国家规定的关系国计民生的行业实行必要的调节外，其他一律由市场配置资源用于生产要素，政府及其部门不再干预。三是适应多种所有制经济共同发展的需要，政府的行政管理要解决政府部门划分过细、层次过多、机构繁多重叠、人员超编、设置不规范、职责不明、职能交叉等体制、机制上的问题，转变为主要优化经济环境，完善市场机制和提供服务上来。这三个转变的实质，就是要按照建立新的政府运行机制，解决政府权力过分集中，抑制了地方、企业和劳动者的积极性和主动性的问题，真正按照市场经济规则配置资源，促进市场的公平竞争和社会的全面发展。

2. 政府行政制度。从这几年行政制度的改革来看，我认为政府的行政制度应当包括以下几个方面：

①行政领导制度，即明确行政领导的相互关系、层次及其职责、权利，监督和领导执行程序。

②行政决策制度，即决策的范围、程序、执行规则及要求。

③人事管理制度，即公务员的选用、培训、管理以及处罚奖励等规则。

④财政管理制度，包括认真执行《预算法》和财政管理规则。

⑤行政机关管理制度：包括文书、档案、会议、信访、机关服务管理等方面。

⑥行政管理法规的制定和执行制度。

⑦行政监督制度。