

XINGZHENG GUANLIXUE

行政管理学案例教程

ANLI JIAOCHENG

江超庸 编著

中山大学出版社

行政管理学案例教程

江超庸 编著

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学案例教程/江超庸编著. —广州:中山大学出版社, 2001.2

ISBN 7-306-01711-X

I. 行… II. 江… III. 行政管理-案例-教材 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第78014号

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路135号 邮编:510275)

电话:020-84111998, 84037215)

广东新华发行集团股份有限公司经销

广东省番禺市市桥印刷厂印刷

(地址:广东番禺市桥环城西路201号 邮编:511400 电话:020-84881937)

850毫米×1168毫米 32开本 14印张 348千字

2001年2月第1版 2001年2月第1次印刷

印数:1~5 000册 定价:19.80元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

内 容 简 介

这是一本把行政理论与行政案例融于一炉,把知识传授与实践启发紧密结合,立足于简洁而有效地传授行政管理基础知识和最新研究成果的行政管理学教程。全书依照政府功能运行的逻辑顺序,分为政府任务、政府建设、政府运作和政府保障四篇,每篇按专题分章,按章选配案例,依托案例和知识点设计思考题,力求做到理论逻辑、行政实践与学习需要的统一。能同时向读者提供行政理论知识、实证研究资料和学习思考向导。

本书作为教材,特别方便各院校运用案例教学法实施教学,适合大、专院校用作行政管理的公共课教材或学习参考书,亦适合党校、行政院校用作培训党政领导干部的教材。本书也可作为一般读物,有利于学习者理论联系实际地系统学习了解行政管理知识;有利于公众研究探讨政府行政管理的问题和提高参政议政的能力。

序

夏书章

案例（个案）分析法在管理学等学科领域的学习研究中，是由来已久和行之有效的最基本和重要方法之一。对于行政管理学的教学研究工作，也是如此。后者由于在我国中断其教研活动达 30 年之久，恢复或重新开始作为一门学科的建设发展，也还不到 20 年。比较而言，行政管理学的案例教学，至今尚属薄弱环节。因此，江超庸同志编著的《行政管理学案例教程》一书的出版，应当认为是在对加强这方面所进行的努力而作出的一次新的尝试。可喜、可贺。

据了解，编著者具有在党政机关工作十多年的实践经验，在党校、行政学院担任教学任务也已有十多年的历史。这对从事案例教学提供了有利条件。因为案例分析必须从实际出发，来不得把理论原则简单地生搬硬套。光只是在纸上谈兵不行，隔靴搔痒也搔不到痒处。理论联系或结合实际，需要把理论和实际都能够吃透，这就有一个不断提高两方面素养的问题。理论观点在更

新，实际情况在变化，应用学科的生命力更在于学以致用、学而能用，用得适宜、恰当。怎样才能发挥案例教学法的作用，便可想而知。

《教程》的“内容简介”和“前言”是切合实际的。关于全书的结构、体系、内容和方法等，这里没有必要复述。总的印象是编著者已注意到尽力创新，并且在不少地方确实有新意。例如，强调把行政管理视为有的而发、有果而终、有特殊约束和规范的功能活动过程；选择以理论要义+行政案例+思考诱导的方式编选学习内容；重视有利于知识向能力的转化；对行政管理学的不少关键问题进行了新的概括和阐述；等等。这些都表明编著者力图对学科的建设和发展作出自己的贡献，体现了他的敬业和乐业精神。

案例教学中所用的案例，固然要在内容方面精心设计和编制，做到精益求精；与此同时，还要在数量上争取尽可能较为丰富一些。《教程》全书虽已有 34.8 万字，篇幅不能算少，但所列案例仅有 39 个。从案例教学的角度来考察和要求，这是难以满足不同层次、范围、性质等教学对象需要的。对此，编著者在其新作《案例教学的回顾与展望》^①一文中已经认真考虑到了。那就是“立足长远发展，加大案例教学基础建设工作的力度”中的“建立案例库”的问题。

在上文中，作者（即本书编著者）还提出我们需要

① 江超庸：《案例教学的回顾与展望》，载《探求》2000 年第 6 期。

案例分析专家，这也很有见地。现在一般取材于报刊专题报导之类改编而成的案例，有一定的局限性，不妨作为权宜之计。案例分析专家亦将以编写优质案例为己任。面对本书和此文，我们有理由相信和期待编著者将继续努力，在我国行政管理学案例教学基础建设工作中不断取得新的成果。

前 言

这本书是在行政管理学研究蓬勃发展，新的理论成果大量涌现，行政管理学教学一改过去灌输式的教学方法，普遍采用案例教学法的背景下编著的。它以模拟政府功能运行的体例，顺应案例教学的特点，立足于全面传授行政管理的基础知识和最新研究成果。它具有以下几个特点：

一、从贴近政府实践和易于学习的角度建构学科体系

作者本着十年磨一剑的精神，根据长期讲授行政管理学的心得，以及在党政机关多年工作的体验，反复分析行政管理学的理论逻辑、政府的工作实践和学员的学习需要三者之间的联系，对行政管理学的体系进行了重新建构。把行政管理学的内容，依据正确发挥政府功能的逻辑顺序，划分为政府任务、政府建设、政府运作和政府保障四个有机组成部分。

(1) 政府任务部分：探讨政府工作的性质、特点、职能以及与周围环境的关系，回答行政管理是什么，管什么，受什么因素影响等几个方面的问题。这是做好政府工作必须首先明了的基本知识，也是行政管理学研究的最佳切入口。

(2) 政府建设部分：以如何搞好政府的自身建设为主题展开研究，内容包括行政体制建设、政府机构建设、公务员队伍建设、财政管理、机关管理等内容。政府要适应环境，完成既定的任务，就必须认真搞好自身建设；政府也只有切实搞好了自身建设，才能有效地投入运作，作出应有贡献。这是搞好行政管理的

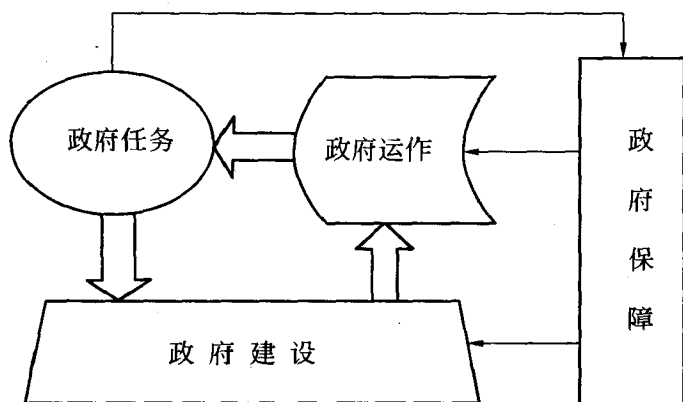
基础工程，而且是极为复杂、艰巨的工程，行政管理学历来都把这方面的内容作为自己重要的研究领域。

(3) 政府运作部分：是对政府工作一般过程和方法的研究，包括行政信息工作、行政咨询工作、行政决策工作、行政执行工作和行政方法技术等内容。政府运作是政府履行职能、完成政府任务的实际过程，是政府最具体、最经常的工作，也是行政管理学研究中最具挑战性、最富现实意义的部分。政府运作的结果，直接反映政府行政职能履行的情况和效率，是政府政绩的集中表现。

(4) 政府保障部分：为了确保政府严格搞好自身建设，确保准确而高效地履行其职能，必须构筑起一个严密可靠的保障系统。它包括行政指引、行政法制、行政监督、行政评价和行政改革等内容。

四个有机组成部分的学科结构，不同于一般的“要素结构”、“板块结构”、“专题结构”，它站在政府实践和学员学习需要的角度，努力将浩瀚的行政管理知识按照行政管理的实际过程进行还原、取舍和概括，力求理论逻辑、行政实践与学习需要的统一。四个有机组成部分的学科结构是一种“功能结构”，它视行政活动为一个功能系统，客观地揭示出系统内在的有机联系——它发端于政府任务子系统，以政府建设子系统奠定基础，以政府运作子系统施展功能，以政府保障子系统督导护航，最后以政府任务的实现为归宿，构成一个前后有序、功能有别、互为因果、紧密联系的有机体系（如图1所示）。

行政活动四个有机组成部分的揭示，为分析行政管理现象、探寻行政管理规律、学习行政管理知识提供了清晰的思路。比如：某些政府工作人员存在行政失范的情况，如果就行为抓行为，难免头疼医头脚疼医脚，抓不住要害。根据行政活动有机结构图，我们很容易发现，行政失范表现在政府运作中，但它与政



府建设和政府保障子系统相关，要解决运作中的失范行为，必须同时完善和加强政府建设子系统中相关制度的建设、公务员队伍的建设以及政府保障子系统中相关的监督保障工作等。又如：我国行政管理长期存在机构过于庞大、越精简越膨胀的问题，根据行政活动有机结构图，我们不难发现，这与政府建设子系统中的机构设置环节有关，但症结应在任务子系统，根本原因是政府管得过多过宽，“管了很多不该管、管不好、管不了的事”。

二、力求全面地介绍行政管理学的要义和最新成果

作为教材，知识要新，内容要全，而篇幅却不宜过大。本书要在一般教材的基础上，增加案例内容和增加新的研究成果，难免受篇幅所限。可供选择的办法是，要么牺牲教材的完整性，减去部分内容；要么进行精加工。作者选择了后者，努力在提炼学科要义上下功夫，力求语言、观点、内容尽量精练，以赢得较大的容量。本书在控制一定篇幅的前提下，为每章都选配了对应的案例，同时还增加了不少新的内容，使整个学科体系更趋完整，

所介绍的知识更全面、更有深度。新增加的内容主要有：

(1) 反映行政管理与当代市场经济、经济全球化、信息技术时代等背景相关的内容。

(2) 反映当代行政管理绩效化、市场化、分权化、信息化发展趋势的内容。

(3) 借鉴当代西方新公共行政理论的研究成果，超越传统行政管理学的视野，对我国行政管理进行新的研究和阐述的内容。

三、把行政管理学的理论知识与实践案例融于一炉

全书由行政理论和行政案例有机结合而成。按理论内容分章，按章选配案例，依托案例和知识点设计思考题。同时向读者提供理论知识、实证研究资料和学习思考向导。

本书在阐述基础理论的同时，依托典型案例提出大量“为什么”，有利于提高学习的深度与有效性。案例教学法之所以优于传统的灌输教学法，其主要原因是它借助案例，提出一个又一个“为什么”，要求学习者认真地思考，苦苦地思考，或者展开热烈的争论。经过主动的钻研、思考、争辩的过程，加深对有关知识的理解和记忆，同时把有关知识转化为分析、处理实际问题的能力。如果说，要把本书通读一遍还比较容易的话，那么，要回答本书全部的“为什么”就绝非易事。不过，当您努力这样做的时候，您学到的将是行政的真知识，练就的才是行政的真本领。

本书作为教材，可以方便各院校运用案例教学法实施教学；作为自学读物，有利于学习者理论联系实际，掌握行政管理学知识。

目 录

夏书章：序	I
前言	V

第 1 篇 政府任务

第一章 行政性质	3
一、行政、行政管理、公共行政的含义	3
二、行政管理的性质和特点	5
三、行政管理的一般目标	9
四、行政管理学的创立和发展	10
案例 1 吹响西部大开发号角	14
案例 2 对领导干部的“特规”	22
第二章 行政职能	25
一、行政职能的完整体系	25
二、行政职能设定的理论尺度	28
三、近代西方关于行政职能的理论	29
四、市场经济条件下政府的经济职能	33
案例 3 走在“高新”大道上	37
案例 4 禁“柴”的迷惑	41
案例 5 美国的社区管理	45
第三章 行政环境	48
一、影响行政管理的环境因素	48

二、行政管理与行政环境的互动	50
三、新世纪行政环境对行政管理的挑战	53
案例 6 逆向思维看优势	57
案例 7 空前繁荣的广州市公共汽车	60

第 2 篇 政府建设

第四章 行政体制建设	66
一、制度安排与行政体制	66
二、行政体制建设的意义	70
三、影响行政体制的因素	71
四、行政体制的主要内容	73
案例 8 海南省的“小政府、大社会”	77
案例 9 联系群众“约法七章”	84
案例 10 分粥制度	87
第五章 行政组织建设	89
一、行政组织建设的意义	89
二、行政组织的主要类型	90
三、行政组织设置的依据	92
四、行政组织设置的原则	95
五、行政组织结构的优化	98
六、行政组织的变革	102
案例 11 广州专利管理机构的诞生和发展	105
案例 12 1998 年的国务院机构改革	110
第六章 公务员队伍建设	117
一、公务员队伍建设的意义	117
二、公务员队伍管理的原则	120
三、我国的国家公务员制度	123

四、领导类公务员应有的素质	126
五、行政领导班子的合理组合	131
案例 13 考核考活了一个群体	136
案例 14 重庆公选副厅长局级干部	141
第七章 财政管理	147
一、财政管理的意义	147
二、建立合理的财政管理体制	149
三、财政预算	152
四、预算会计	156
五、财政决算	159
六、政府审计	160
案例 15 一个市长的理财之道	163
案例 16 法国小城镇财务预算管理	167
第八章 机关管理	171
一、机关管理的地位和功能	171
二、机关管理的意义	172
三、机关办公事务管理	174
四、机关后勤事务管理	179
五、机关管理的现代化	184
案例 17 相距一公里旅行八个月的公文	186
案例 18 中国的第五海——“会海”	187
案例 19 政府采购：阳光下的交易	190

第 3 篇 政府运作

第九章 行政信息工作	198
一、行政信息的作用	198
二、行政信息的特点	200

三、行政信息的收集	202
四、行政信息的加工	204
五、行政信息的贮存	204
六、行政信息的传递	206
案例 20 “川气出川”工程不了了之	207
案例 21 统计工作为谁而做	209
第十章 行政咨询工作	212
一、行政咨询的作用	212
二、行政咨询的特点	214
三、我国行政咨询的机构	215
四、行政咨询的主要方式	216
案例 22 “世界大脑”聚会珠江畔	217
案例 23 忽视咨询机构忠告的教训	224
第十一章 行政决策工作	227
一、行政决策的作用	227
二、行政决策的特点	229
三、行政决策的一般过程	230
四、公共政策的决策和制定	234
五、行政管理法规的决策和制定	238
案例 24 “安全文明小区”建设的连续决策	242
案例 25 治理整顿政策的出台	247
第十二章 行政执行工作	250
一、行政执行的作用	250
二、行政执行的特点	251
三、行政执行的条件	253
四、行政执行的一般过程	254
五、公共政策的执行	260
六、法律法规的执行	263

案例 26 “净菜”上市决策的实施	268
案例 27 “定心丸”何以变成“闹心丸”	274
第十三章 行政方法技术	278
一、行政手段	278
二、法律手段	281
三、经济手段	283
四、教育手段	285
五、技术手段	287
案例 28 广州挥手告别批地历史	297
案例 29 “甜蜜事业”缘何苦涩难言	300

第 4 篇 政府保障

第十四章 行政指引	307
一、行政意识	307
二、行政道德	311
三、行政责任	315
四、行政纪律	319
案例 30 “焦裕禄”又回来了	323
案例 31 “39 岁现象”	326
第十五章 行政法制	330
一、行政法制的内容和基本要求	330
二、依法治国	333
三、依法行政	335
四、行政违法	338
五、行政救济	339
案例 32 花园城市——源自法的治理	345
案例 33 公务员收入为何分化?	348

第十六章 行政监督	352
一、行政监督的作用	352
二、行政内部监督	354
三、行政外部监督	357
案例 34 政务公开在坑梓	361
案例 35 一份不寻常的审计报告	364
第十七章 行政评价	370
一、政府公共政策评价	370
二、政府行政效率测评	374
三、政府综合治理能力测评	381
案例 36 “面子工程”为何栽了面子	388
案例 37 新加坡的三道“风景”	393
第十八章 行政改革	397
一、行政改革的必然性	397
二、行政改革的方式和内容	398
三、我国的行政改革	401
四、当代世界行政改革的趋势	405
案例 38 深圳市的政府机构改革	409
案例 39 美国的重塑政府运动	417
主要参考书目	427
后记	429