



高校教材

公共管理专业系列教材

丛书主编 金太军 副主编 赵晖

公共行政 管理学新编

GONGGONGGUANLI
ZHUANYE



华东师范大学出版社

公共管理专业系列教材

公共行政管理学新编

主编 金太军 副主编 赵 晖

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政管理学新编/金太军等主编. —上海:华东师范大学出版社, 2006. 4

ISBN 7-5617-4611-3

I. 公... II. 金... III. 公共管理:行政管理—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 017361 号

公共行政管理学新编

主 编 金太军
副 主 编 赵 晖
策划编辑 曹利群
文字编辑 沈桂芳、赵建军
责任校对 李京林
封面设计 卢晓红
版式设计 蒋 克

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
电 话 021-62450163 转各部 行政传真 021-62572105
网 址 www.ecnupress.com.cn www.hdsdbook.com.cn
市 场 部 传真 021-62860410 021-62602316
邮购零售 电话 021-62869887 021-54340188

印 刷 者 商务印书馆上海印刷股份有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 19.5
字 数 343 千字
版 次 2006 年 4 月第一版
印 次 2006 年 4 月第一次
印 数 5100
书 号 ISBN 7-5617-4611-3/C·125
定 价 29.00 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社市场部调换或电话 021-62865537 联系)

**本成果受教育部新世纪优秀人才支持计划、南京工业
大学重点学科建设项目和南京师范大学
“十五”“211 工程”学科建设项目资助**

目 录

导 论

第一章 公共行政管理学概述	3
第一节 公共行政管理和公共行政管理学	3
第二节 公共行政管理学的特征	8
第三节 学习研究公共行政管理学的意义和方法	10
第二章 公共行政学的沿革	15
第一节 西方公共行政学的历史发展	15
第二节 我国公共行政管理学的历史与现状	18

第一篇 公共行政管理的主体

第三章 行政组织	27
第一节 行政组织概述	27
第二节 行政组织体系中的层级和部门	33
第三节 行政组织体系中的中央和地方关系	37
第四章 行政领导	45
第一节 行政领导观念	45
第二节 行政领导体制	49
第三节 行政领导风格	53
第四节 行政领导班子的结构	57
第五章 人事行政与国家公务员制度	63
第一节 人事行政概述	63
第二节 公务员的范围和西方公务员制度的特征	66
第三节 中国公务员制度的特色与特点	69

第四节 中国公务员制度的基本内容	76
------------------------	----

第二篇 公共行政管理的过程

第六章 行政决策	85
第一节 行政决策概述	85
第二节 行政决策体制、原则和程序	92
第三节 行政决策模式与方法	100
第七章 行政执行	113
第一节 行政执行概述	113
第二节 行政执行的原则	117
第三节 行政执行的过程	120
第八章 行政协调	129
第一节 行政协调概述	129
第二节 行政协调的原则	133
第三节 行政协调的模式	134
第四节 行政协调与行政沟通	140
第九章 行政监督	145
第一节 行政监督概述	145
第二节 一般监督	151
第三节 行政监察	153
第四节 审计监督	155
第十章 行政机关管理	160
第一节 行政机关管理概述	160
第二节 行政机关管理的主要内容	164
第三节 行政机关管理的现代化	170

第三篇 公共行政管理的保障

第十一章 行政环境	177
第一节 行政环境概述	177
第二节 行政环境的基本分类	179
第三节 行政环境与公共行政管理的关系	186

第十二章	行政法制	189
第一节	行政法制概述	189
第二节	行政立法	192
第三节	行政执法	197
第四节	行政司法	201
第十三章	行政伦理	208
第一节	行政伦理概述	208
第二节	行政行为的伦理选择	212
第十四章	行政改革	221
第一节	行政改革概述	221
第二节	行政管理体制改革	225
第三节	行政机构改革	230
第四节	行政管理方式改革	233

第四篇 公共行政管理的目的

第十五章	行政目标	247
第一节	行政目标概述	247
第二节	行政目标的功能和层次	251
第三节	目标管理	256
第十六章	行政效率	266
第一节	行政效率概述	266
第二节	行政效率的测定与评价	271
第三节	行政效率的提高	279
第十七章	行政职能	285
第一节	行政职能概述	285
第二节	行政职能的历史变迁	293
第三节	行政职能的确定和转变	298
主要参考文献		302
后记		303

公 导 论

公共行政管理学新编

公共行政管理学通常称“行政管理学”，又称“行政学”，在西方国家被称作“公共行政学”。近年来，国内也逐步认同“公共行政学”这一学科名称。本书采用“公共行政管理学”这一名称，以突出和标识其公共性与管理性。公共行政管理学顾名思义，是研究公共行政管理规律的科学，是一门在国家和社会公共事务管理中起着重要作用的理论性和应用性相统一的独立学科。因此，它在当今世界各国备受重视，并得到迅速发展。由于种种原因，我国曾一度忽视了对这门学科的研究。党的十一届三中全会以来，随着我国经济建设和改革开放事业的全面、深入的发展，人们愈益感受到加强公共行政管理规律研究、建立有中国特色的社会主义公共行政管理学的必要性和迫切性。

第一章

公共行政管理学概述

本章着重介绍公共行政管理和公共行政管理学的概念及其特征,阐述公共行政管理学的研究对象和研究内容,探讨学习和研究公共行政管理学的意义和方法。这些内容是公共行政管理学的入门知识,是学习和掌握公共行政管理学的基础。

第一节

公共行政管理和公共行政管理学

公共行政管理学的基本概念或核心范畴主要是“行政”与“公共”。要了解公共行政管理学,首先就要弄清行政和公共这两个概念。

一、行政的概念

行政或行政管理是公共行政管理学的一个最基本的概念,研究公共行政管理学,首先应当确定行政的涵义。

关于行政,古今中外有各种各样的理解。在我国古代,行政是指执掌政务、处理政事的意思。如早在二千多年前的《左传》和《史记·周本纪》中,分别有“行其政令”、“行其政事”以及“召公、周公二相行政”的记载。但是,那时国家的立法和行政尚未分离,因此古代的行政概念与我们今天公共行政管理学所要研究的行政在内涵和外延上都不同。在西方,行政概念最早的含义有“辅助、治理”之意。近代以来,以美国为代表的西方学者对行政概念进行了广泛探讨,提出了许多不同的看法,归纳起来主要有以下三种:

狭义行政说 认为行政是指除国家立法、司法机构以外的政府部门的政务活动。持这种观点的学者如美国行政学者魏劳毕等人,主要依据立法、司法、行政“三权分立”的原则,提出了行政仅仅是指政府行政部门的政务活动的观点。这种观点的意义在于把行政概念的质的规定性表述得较为明确,有

助于人们在研究公共行政管理问题时能较好地区别和把握公共行政管理活动与其他类型管理活动的异同及其自身特点。其缺陷是局限性较大,不能全面反映当代“三权”之间相互渗透、公共行政管理本身权限逐步扩大的现状与趋势。

中义行政说 认为行政是指一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动。这种观点以美国行政学家古德诺为代表。他在《政治与行政》一书中,认为政治与行政是相互分离的,政治是国家意志的表现,行政是对法律和政治的执行行为。这种观点的意义在于促使行政学从政治学母体中分离出来并逐步形成一门独立的学科,推动了行政管理科学理论的发展与完善。其缺陷是片面地强调政治与行政两者之间的分离,不能正确地反映当代世界各国政治与行政紧密联系、相互结合和相互影响的实际情形。

广义行政说 认为行政乃是指国家所有机关(包括立法、司法、行政各系统所属部门)和所有企事业单位的行政事务的管理与处理。这种观点以美国学者西蒙等人为代表。西蒙在其与史密斯堡和汤姆森合著的《行政学》一书中提出,最广义的行政就是“若干人为达到共同目的时所做的合作的集体行动”。这一解释以后衍变为“行政即指一切团体处理行政事务的活动”的泛义性观点。这种观点的意义在于把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴,使公共行政管理学研究的范围更为广阔。当前在一部分西方国家中所出现的营利性机构行政活动与非营利性机构的公共行政活动日趋同质化的现象,证明这一观点具有现实意义。其缺陷是容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的领域和内容相混淆,难以科学地揭示作为一种国家管理活动的行政的特质。上述对行政概念的不同解释,对于我们理解公共行政管理的涵义都有一定的启发和借鉴意义。

在我国行政学界,关于行政或行政管理的涵义也是众说不一。我们认为,要确定行政的涵义,必须明确以下两点:其一,行政是国家行政,是国家活动的一个组成部分。它的主要内容是行使国家权力、从事国家管理。在现代社会,一切行政活动均应以法律为依据,即依法行政。其二,行政是一种管理活动。它具有管理的一般要素和特点,如决策、组织、协调、控制等。因此,行政管理与一般管理包括政府以外的其他国家机关和企事业单位的管理在某些原理、原则和方法上是相通的。但行政管理又不同于一般管理,只有通过国家行政机关依法对国家各种事务所进行的管理,才是行政管理。

二、公共的概念

“公共”是行政的修饰词,它包括以下涵义:第一,和私人行政相区别。“公

共”是相对于“营利的”、“私人的”或“企业的”行政来说的,亦即强调执行行政活动的主体主要是公共部门或公共服务机构而不是私人企业或私人机构。第二,明确了行政活动的目的和性质。如果进行抽象的研究,所有的行政管理都有同样的职能、程序、要素或过程。但是,不同的行政管理活动有不同的目的和性质。如封建国家的行政管理的目的和性质是巩固皇权和少数人的统治,私人行政的目的和性质是为了盈利;而公共行政管理的目的和性质主要是为公众提供服务。由于国家的本质是阶级统治的工具,在资本主义国家中,其行政前面虽然加了“公共”两个字,但只说明了政府职能的形式而不是本质。第三,决定了它应负有的社会责任和义务。公共行政活动的工作绩效不能简单地用利润或效率作标准,而必须用服务数量、质量和满足社会需求的程度等多种尺度作标准。第四,强调公众的参与性。行政的整个活动过程和广大公众的利益有密切联系,需要公众的参与。这种参与主要表现在公众对政府决策的影响,通过立法、司法机构对政府行为的约束及通过各种渠道对政府活动的舆论监督等各个方面。第五,强调了行政活动的公开性。公开性一方面说明行政官员的工作要有透明度,让公众知晓;另一方面说明要让立法机关、司法机关、新闻媒介和各种公众了解主要的行政工作并随时接受检查、调查和监督。^①由于“公共”一词具有上述这些主要内容,因此“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。

综上所述,公共行政管理从外延上讲是国家行政机关的活动,即各级政府的活动;从内涵上看,是指依法行使国家权力、从事国家管理的活动。由此我们可以把公共行政管理定义为:公共行政管理是国家行政机关依法行使国家权力、管理国家和社会各项公共事务的活动。

三、公共行政管理学的概念及其研究对象

(一) 公共行政管理学的涵义

公共行政管理学是研究国家行政组织运用国家权力依法管理国家事务和社会事务的科学。具体地说,它是研究政府机构设置、人员配备和有效管理的活动及其规律的科学。它为国家机关工作人员的行政管理活动提供指导原则、理论基础和科学方法。其目的在于提高行政效率,有效地实现国家职能,有力地推动经济文化事业的发展。公共行政管理涉及的内容非常广泛,包括国家行政机关依据法律和法令,对国家的政治、经济、文化等各方面事务进行的管理活动。所以,公共行政管理学着重研究公共行政管理的最一般规律,而

^① 彭和平编著:《公共行政管理》,中国人民大学出版社1997年版,第5—6页。

不详细研究专业行政管理的特殊规律,也不研究企业、事业、社会团体等单位行政管理的规律。正因为如此,现在西方称公共行政管理学是“公共行政学”;苏联和东欧一些国家称之为“国家管理学”;我国称之为“行政学”和“行政管理学”或“公共行政学”。目前,又有学者提出用公共管理学来取代行政管理学。实际上,两者的外延不同,行政管理是公共管理的重要和核心部分。本书采用“公共行政管理学”这一名称,以突出和标识其公共性与管理性。

(二) 公共行政管理学的研究对象

公共行政管理学的研究对象是公共行政管理的主体、规范以及管理活动的过程、方式和规律。它既研究行政机关自身的管理,又研究行政机关对政治、经济、文化和社会生活的管理。

公共行政管理学的研究对象可以分为一般对象和具体对象两部分。

一般对象 指的是国家行政机关依法对行政事务进行有效管理的一般原理和一般规律,是一般行政机关所普遍适用的行政原理和规律。它主要包括行政组织、行政领导、行政人员、行政机关管理、行政决策、行政执行、行政监督、行政环境、行政法规、行政道德、行政改革、行政职能、行政效率等公共行政管理学的基本原理。

具体对象 可分为总体综合性对象和部门专业性对象。总体综合性对象指的是按行政区划和管理层级划分的国家行政管理,如国家(中央)、省、市、县的行政管理,特区行政管理等。部门专业性对象指的是按部门业务性质划分的行政管理,如国民经济行政管理(工业管理、农业管理、交通运输管理、财政金融管理、商业管理及其他管理)、社会文化建设行政管理(教育管理、科技管理、文化管理、卫生管理、体育管理)、公安行政管理、司法行政管理、民政行政管理、军事行政管理、外事行政管理,等等。专业性行政管理是公共行政管理学科的重要组成部分,是一般行政原理在各专业部门行政管理中的具体运用。

(三) 公共行政管理学研究的基本内容

公共行政管理学的研究对象决定了它研究的范围和基本内容。这些内容按照它们自身的内在联系组合成公共行政管理学的理论体系。就公共行政管理的角度而言,借鉴国外行政学研究成果,立足中国的国情和中国行政管理的实践,现代公共行政管理学应将以下几个方面作为研究的基本内容。

其一,公共行政管理的主体。公共行政管理是一种社会活动,它归根到底是由行政组织和行政人员(即国家公务员)承担的,没有行政组织与行政人员也就没有公共行政管理。研究公共行政管理应从研究行政管理的主体开始。

具体内容有:

行政组织 研究行政组织的特点、种类、体制、结构以及机构设置的指导原则等问题。

行政领导 研究行政领导观念、领导体制和领导风格,探索行政领导集体的合理结构等。

人事行政与国家公务员制度 研究人事行政的重要作用,国家公务员及其管理制度的涵义、基本内容、特征等。

行政机关管理 研究行政机关内部事务的管理活动,以及实现机关管理现代化的目标、途径、手段等。

其二,公共行政管理的过程。公共行政管理是一个由诸多环节构成的动态的运行过程,公共行政管理的主体通过这一系列的活动实现对国家事务的管理,具体内容有:

行政决策 研究行政决策的程序、方法、途径、体制等。

行政执行 研究行政执行的原则、程序、方法和评估等。

行政监督 研究行政监督的机构和体系,行政监督的内容、方法、范围和过程等。

其三,公共行政管理的保障。国家行政机关要对国家和社会各项事务进行有效的管理,需要一定的保障条件。具体内容有:

行政环境 揭示行政环境与行政管理的内在关系。行政环境是制约公共行政管理的客观因素,是公共行政管理的出发点。

行政法制 揭示行政法制的主要内容和体系、行政立法和行政执法,以及行政司法的原则和程序。

行政伦理 研究行政伦理的功能、行政伦理的主要规范、行政伦理的科学评价等。

行政改革 研究行政改革的意义、程序和基本内容等。

其四,公共行政管理的目的。公共行政管理的终极目的是实现其应有职能,满足社会需要。这一目标必须在实现各个具体的行政目标、提高行政效率的过程中才能实现。具体内容有:

行政目标 研究行政目标的特征、功能与层次,介绍目标管理的基本内容和程序及方法等。

行政效率 研究行政效率的涵义、行政效率的测量方法以及提高行政效率的途径等。

行政职能 研究行政职能的分类和基本内容,探讨我国现阶段政府职能的转变与完善。

第二节

公共行政管理学的特征

一、公共行政管理学的主要特点

从公共行政管理学的研究对象、基本内容的分析中可以看出,公共行政管理学是一门具有独立研究对象、独立范畴体系的学科,它有如下特点:

政治性和社会性的统一 公共行政管理学所研究的对象和基本内容均与政治领域密切相关,具有鲜明的政治性。同时,公共行政管理学又揭示了行政组织管理社会公共事务的规律,所以具有社会性。公共行政管理学集政治性和社会性于一体,一方面它为统治阶级服务,另一方面它所揭示的规律又为不同阶级、不同政治倾向的管理者所接受和共享。

理论性与应用性的统一 公共行政管理学的范畴、原则、原理等具有很强的理论性。同时它又系统总结了公共行政管理的模式和方法,有很强的应用性、实践性。公共行政管理学由于理论性和应用性相统一,使这门学科充满生机和活力。

综合性和独立性的统一 公共行政管理学是一门综合性、交叉性的学科。它广泛运用了政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、统计学、法学、财政学、人事管理学、信息学等学科的基本原理。但它又具有独立的研究对象、独立的范畴和体系,成为一门独立的管理科学。

规范性和变通性的统一 公共行政管理学揭示公共行政管理规律,诸多管理原则、程序、机制、方法、手段等都带有规范性。但是决定公共行政管理科学化的因素是多元的,行政环境、行政主体和客体的变动是不可避免的。因此公共行政管理学时刻经受日新月异的现实生活的检验、冲击,它必须经常适应这些变动情况,不断革新与创新,推动学科本身的丰富和发展。

二、公共行政管理学与其他若干学科的关系

公共行政管理学是交叉性、边缘性学科,它同若干学科有密切的关系。既要看到它们之间的联系,又要看到它们之间的区别,这样才能更好地把握公共行政管理学的特征。

(一) 公共行政管理学与管理学

现代管理学兴起在公共行政管理学产生之前。西方学者把管理学研究重点放在企业管理上。因此,因袭相传,就把管理学与公共行政管理学

的关系看成分立的、平行的关系。有的学者把管理学称为私人行政学,把行政学称为公共行政学。我国部分学者也持这种看法。我们认为,不能以传统习惯作为区分学科根据。公共行政管理学与管理学固然是两门可以区分的学科,但是公共行政管理学是研究公共行政管理规律的,管理学是研究一般管理规律的,在一定意义上,公共行政管理学是管理学理论在公共行政管理中的具体运用。有人由此把公共行政管理学称为管理学的一门分支学科。追溯公共行政管理学形成和发展的历史可以看出,公共行政管理学不断引进管理学的理论方法,从而大大丰富了自己的研究内容和研究方法。现在我国已把行政管理明确作为管理学科门类中公共管理学(一级学科)所辖的一门二级学科。这充分表明公共行政管理学与管理学的密切关系。

(二) 公共行政管理学与政治学

一方面政治学和公共行政管理学是有区别的:第一,研究对象不同。政治学研究国家的政治组织、政治制度和体制、政治运行机制等,是一门基础性理论性学科。它着重对社会政治关系、政治革命、政治制度和政治思想进行综合研究,着重探讨社会各阶级在国家中的地位以及国家权力机构的发展规律。公共行政管理学运用政治学的基本理论研究政治组织中行政组织的管理活动及其规律,着重探讨政府职能、管理规律和提高政府管理效率的因素、途径和方法。第二,研究范围不同。政治学研究范围较广,政治学从总体上研究政治现象;而公共行政管理学研究政治关系中的某一部分,公共行政管理学研究范围比政治学狭窄得多。第三,学科的性质不同。政治学是一门基础学科,而公共行政管理学则是一门应用性学科。相对来说,公共行政管理学的内容更具体,应用性更强。

另一方面,公共行政管理学与政治学的关系是非常密切的:首先,从公共行政管理学的发展历史看,公共行政管理学是从政治学母体中脱胎出来的一门年轻的独立学科。政治学的一些基本原理、原则对公共行政管理学都是适用的。其次,政治决定行政,“国体”决定“政体”,政府的管理活动是由掌握该政府的统治阶级的性质决定的。公共行政管理活动具有鲜明的政治性,是政治活动的一部分。因此,必须把公共行政管理的研究置于整个政治关系、政治活动的研究体系之中。最后,公共行政管理学的研究能促进政治学的发展。公共行政管理学对公共行政管理及其规律的研究,能为政治学积累丰富的知识资料,能促进政治学的内容更丰富和充实。

(三) 公共行政管理学与法学

法学是以法律现象为研究对象的社会科学。公共行政管理学的重要规律是依法行政。公共行政管理既受法律的指导和制约,又运用法律制订行政法规进行管理;而行政法规的制订和实践又丰富了法学的内容。所以公共行政管理学与法学存在相互渗透、相互交叉的关系。

(四) 公共行政管理学与社会学

社会学以社会和社会问题为研究对象,探讨社会良性运行的规律。公共行政管理学运用社会学的理论、原则和方法于公共行政管理之中,充实了公共行政管理学的内容。社会学的理论、原则也有赖于在公共行政管理中实施和验证。因此,公共行政管理学与社会学是关系密切的相关学科。

(五) 公共行政管理学与心理学、数学、运筹学

公共行政管理学与心理学、数学、运筹学等学科也联系紧密。公共行政管理学要借助这些学科的理论与方法,用来揭示公共行政管理的规律,保证或促进公共行政管理科学化的实现。公共行政管理学在公共行政管理的实践中,在相关学科的发展进步中,不断得到丰富和发展。

第三节

学习研究公共行政管理学的意义和方法

一、学习研究公共行政管理学的原则

公共行政管理学具有科学性,它所研究的公共行政管理的一般规律,在处于相同甚至不同社会发展阶段上的国家具有相通性。但是,各国的行政环境不同,必然决定各国的公共行政管理在观念、职能、制度和方法上都具有自己的特点。加之公共行政管理学具有政治性,因此各国公共行政管理学都需要研究本国行政的特殊规律,不同程度地具有本国特色。我国是实行社会主义制度的发展中国家,因此必须建设有中国特色的公共行政管理学,并在学习和研究中遵循以下主要原则:

以马克思主义为指导的原则 马克思主义是人类有史以来最伟大的社会科学研究成果,也是社会主义国家的立国之本。因此,中国公共行政学研究必须首先以马克思主义为指导,才能坚持正确的研究方向。同时,马克思主义具有自我调节的内在活力,能够适应社会历史变化的不断发展。列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论就是其一脉相承、创新发展的杰出代表。在建设社会主