

研究生教学用书

教育部研究生工作办公室推荐

行政学原理

(第二版)

The Principle of Public Administration

徐晓林 田穗生 编著

华中科技大学出版社

行政学原理

(第二版)

徐晓林 田穗生 编著

华中科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政学原理(第二版)/徐晓林 田穗生编著.-2版
武汉:华中科技大学出版社, 2004年6月
ISBN 7-5609-3148-0

I. 行…
II. ①徐… ②田…
III. 行政管理-研究生-教材
IV. D035

行政学原理(第二版)

徐晓林 田穗生 编著

责任编辑:钱 坤
责任校对:章 红

封面设计:潘 群
责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社
武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:禾木图文工作室
印 刷:湖北新华印务有限公司

开本:787×960 1/16 印张:18.25 字数:324 000
版次:2004年6月第2版 印次:2004年6月第5次印刷 定价:26.80元
ISBN 7-5609-3148-0/D·44

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

内 容 提 要

本书力图吸收国内外行政学界的最新研究成果,尤其是借鉴西方发达国家行政学研究的新观点,结合当代中国的行政改革,阐述行政现代化的必然趋势。

全书分为四大篇。第一篇是原理研究,包括总论、行政性质、行政职能三章。第二篇是主体研究,包括行政体制、行政组织、行政人员三章。第三篇是主体管理研究,包括编制行政、人事行政、财务行政、机关行政、依法行政、监督行政六章。第四篇是发展研究。作者的逻辑思路是:在远处观察行政,然后将镜头拉回,近距离考察行政主体。再深入到主体内部考察其管理,又退出主体内部,重新考察主体(依法行政、监督行政两章中的部分内容)。最后,远离主体,从总体上来看行政的发展。

2003年,教育部研究生工作办公室遴选本书为全国高校行政管理专业研究生通用教材。

Abstract

Principles of Public Administration tries to absorb the latest research achievements in the domestic and foreign public administration circles, and particularly, it uses the newest viewpoints of public administration in the western developed countries for reference and expounds the inevitable trend of administrative modernization in the light of administrative reform in modern-day China.

The whole book is divided into four parts. Part One: Fundamentals Study, which includes three chapters: General Introduction, Nature of Public Administration and Functions of Public Administration. Part Two: Subject Study, which also includes three chapters: System, Organization and Staff. Part Three: Subject Administration Study, which includes six chapters: Establishment, Personnel Administration, Public Finance, Administrative Standards, Administration by Law and Supervision of Administration. Part Four: Development Study.

The author's logic train of thought runs like this: First observe public administration from a distance and then zoom in on the subjects of public administration; next, go deep into the subjects to study their administration and then withdraw from them to study the subjects once again (as shown in Administration by Law and Supervision of Administration), finally, zoom out to take an overall view of the development of public administration.

写在“研究生教学用书”出版 15 周年前岁

“接天莲叶无穷碧，映日荷花别样红。”今天，我国的教育正处在一个大发展的崭新时期，而高等教育即将跨入“大众化”的阶段，蓬蓬勃勃，生机无限。在高等教育中，研究生教育的发展尤为迅速。在盛夏已临，面对池塘中亭亭玉立的荷花，风来舞举的莲叶，我深深感到，我国研究生教育就似夏季映日的红莲，别样多姿。

党的十六大报告以空前的力度强调了“科教兴国”的发展战略，强调了教育的重大作用，强调了教育的基础性全局性先导性，强调了在社会主义建设中教育的优先发展的战略地位。从报告中，我们可以清楚看到，对高等教育而言，不仅赋予了重大的历史任务，而且更明确提出了要培养一大批拔尖创新人才。不言而喻，培养一大批拔尖创新人才的历史任务主要落在研究生教育肩上。“百年大计，教育为本；国家兴亡，人才为基。”国家之间的激烈竞争，在今天，归根结底，最关键的就是高级专门人才，特别是拔尖创新人才的竞争。由此观之，研究生教育的任务可谓重矣！重如泰山！

前事不忘，后事之师。历史经验已一而再、再而三地证明：一个国家的富强，一个民族的繁荣，最根本的是要依靠自己，要以“自力更生”为主。《国际歌》讲得十分深刻，世界上从来就没有什么救世主，只有靠自己救自己。寄希望于别人，期美好于外力，只能是一种幼稚的幻想。内因是发展的决定性的因素。当然，我们决不应该也决不可能采取“闭关锁国”，自我封闭，固步自封的方式来谋求发展，重犯历史错误。外因始终是发展的必要条件。正因为如此，我们清醒看到了，“自助者人助”，只有“自信、自尊、自主、自强”，只有独立自主，自强不息，走以“自力更生”为主的发展道路，才有可能在向世界开放中，争取到更多的朋友，争取到更多的支持，充分利用好外部的各种有利条件，来扎扎实实地而又尽可能快地发展自己。这一切的关键就在于，我们要有数量与质量足够的高级专门人才，特别是拔尖创新人才。何况，在科技高速发展与高度发达，而知识经济已初见端倪的今天，更加如此。人才，高级专门人才，拔尖创新人才，

是我们一切事业发展的基础。基础不牢，地动山摇；基础坚牢，大厦凌霄；基础不固，木凋树枯；基础深固，硕茂葱绿！

“工欲善其事，必先利其器。”自古凡事皆然，教育也不例外。教学用书是“传道授业解惑”培育人才的基本条件之一。“巧妇难为无米之炊”。特别是在今天，学科的交叉及其发展越来越多及越快，人才的知识基础及其要求越来越广及越高，因此，我一贯赞成与支持出版“研究生教学用书”，供研究生自己主动地选用。早在 1990 年，本套用书中的第一本即《机械工程测试·信息·信号分析》出版时，我就为此书写了个“代序”，其中提出：一个研究生应该博览群书，博采百家，思路开阔，有所创见。但这不等于他在一切方面均能如此，有所不为才能有所为。如果一个研究生的主要兴趣与工作不在某一特定方面，他也可选择一本有关这一特定方面的书作为了解与学习这方面知识的参考；如果一个研究生的主要兴趣与工作在这一特定方面，他更应选择一本有关的书作为主要的学习用书，寻觅主要学习线索，并缘此展开，博览群书。这就是我赞成要为研究生编写系列的“研究生教学用书”的原因。今天，我仍然如此来看。

还应提及一点，在教育界有人讲，要教学生“做中学”，这有道理；但须补充一句，“学中做”。既要在实践中学习，又要在学习中实践，学习与实践紧密结合，方为全面；重要的是，结合的关键在于引导学生思考，学生积极主动思考。当然，学生的层次不同，结合的方式与程度就应不同，思考的深度也应不同。对研究生特别是对博士研究生，就必须是而且也应该是“研中学，学中研”，在研究这一实践中，开动脑筋，努力学习，在学习这一过程中，开动脑筋，努力研究；甚至可以讲，研与学通过思考就是一回事情了。正因为如此，“研究生教学用书”就大有英雄用武之地，供学习之用，供研究之用，供思考之用。

在此，还应进一步讲明一点。作为一个研究生，来读“研究生教学用书”中的某书或其他有关的书，有的书要精读，有的书可泛读。记住了书上的知识，明白了书上的知识，当然重要；如果能照着用，当然更重要。因为知识是基础。有知识不一定有力量，没有知识就一定没有力量，千万千万不要轻视知识。对研究生特别是博士研究生而言，最为重要的还不是知识本身这个形而下，而是以知识作为基础，努力通过某种实践，同时深入独立思考而体悟到的形而上，即《老子》所讲的不可道的“常道”，即思维能力的提高，即精神境界的升华。《周易·系辞》讲了：“形而上谓之道，

形而下谓之器。”我们的研究生要有器，要有具体的知识，要读书，这是基础；但更要有“道”，更要一般，要体悟出的形而上。《庄子·天道》讲得多么好：“书不过语。语之所贵者意也，意有所随。意之所随者，不可以言传也。”这个“意”，就是孔子所讲的“一以贯之”的“一”，就是“道”，就是形而上。它比语、比书，重要多了。要能体悟出形而上，一定要有足够数量的知识作为必不可少的基础，一定要在读书去获得知识时，整体地读，重点地读，反复地读；整体地想，重点地想，反复地想。如同韩愈在《进学解》中所讲的那样，能“提其要”，“钩其玄”，以达到南宋张孝祥所讲的“悠然心会，妙处难与君说”的体悟，化知识为己之素质，为“活水源头”。这样，就可驾驭知识，发展知识，创新知识，而不是为知识所驾驭，为知识所奴役，成为计算机的存储装置。

这套“研究生教学用书”从第一本于 1990 年问世以来，到明年，就经历了不平凡的 15 个春秋。从研究生教育开始以来，我校历届领导都十分关心研究生教育，高度重视研究生教学用书建设，亲自抓研究生教学用书建设；饮水思源，实难忘怀！“逝者如斯夫，不舍昼夜。”截至今天，“研究生教学用书”的出版已成了规模，蓬勃发展。目前已出版了用书 69 种，有的书发行了数万册，有 22 种分别获得了国家级、省部级教材奖、图书奖，有数种已为教育部列入向全国推荐的研究生教材，有 20 种一印再印，久销不衰。采用此书的一些兄弟院校教师纷纷来信，称赞此书为研究生培养与学科建设做出了贡献。我们深深感激这些鼓励，“衷心藏之，何日忘之？！”没有读者与专家的关爱，就没有我们“研究生教学用书”的发展。

唐代大文豪李白讲得十分正确：“人非尧舜，谁能尽善？”我始终认为，金无足赤，物无足纯，人无完人，文无完文，书无完书。“完”全了，就没有发展了，也就“完”蛋了。江泽民同志在党的十六大报告中讲得多么深刻：“实践没有止境，创新也没有止境。”他又指出，坚持“三个代表”重要思想的关键是与时俱进。这套“研究生教学用书”更不会例外。这套书如何？某本书如何？这样的或那样的错误、不妥、疏忽或不足，必然会有。但是，我们又必须积极、及时、认真而不断地加以改进，与时俱进，奋发前进。我们衷心希望与真挚感谢读者与专家不吝指教，及时批评。当局者迷，兼听则明；“嚶其鸣矣，求其友声。”这就是我们肺腑之言。当然，在这里，还应该深深感谢“研究生教学用书”的作者、审阅者、组织者（华中科

技大学研究生院的有关领导和工作人员)与出版者(华中科技大学出版社的编辑、校对及其全体同志);深深感谢对“研究生教学用书”的一切关心者与支持者,没有他们,就决不会有今天的“研究生教学用书”。

我们真挚祝愿,在我们举国上下,万众一心,在“三个代表”重要思想的指引下,努力全面建设小康社会,加速推进社会主义现代化,为实现中华民族伟大复兴,“芙蓉国里尽朝晖”这一壮丽事业中,让我们共同努力,为培养数以千万计高级专门人才、特别是一大批拔尖创新人才,完成历史赋予研究生教育的重大任务而做出应有的贡献。

谨为之序。

中国科学院院士
华中科技大学学术委员会主任
杨叔子
2003 年 7 月于喻园

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政	(1)
一、不同的“行政”界定	(1)
二、从学科术语界定“行政”	(2)
三、行政的界定	(4)
第二节 行政学	(5)
一、研究的对象、目的与意义	(5)
二、研究内容	(7)
三、研究方法	(8)
四、行政学与行政管理学	(9)
第三节 行政学研究的发展	(10)
一、行政学研究在西方的发展	(10)
二、西方行政学研究发展特点及其原因	(12)
三、对西方行政学研究的评价	(14)
第四节 当代中国行政学研究	(15)
一、历史回顾	(15)
二、当代中国行政的基本特点	(16)
三、当代中国行政学研究的任务与重点	(17)
第二章 行政性质	(19)
第一节 行政的性质	(19)
一、确定行政性质的依据	(19)
二、行政的阶级性	(20)
三、行政的社会性	(20)
四、行政的执行力	(21)
五、行政的管理性	(22)
六、行政性质间的关系	(22)
第二节 行政与政治	(23)
一、研究政治与行政区别的意义	(23)
二、政治与行政的区别	(24)

三、行政体制改革与政治体制改革·····	(26)
第三节 行政与管理·····	(27)
一、研究管理与行政区别的意义·····	(27)
二、行政与公共管理·····	(29)
三、行政与行政管理·····	(30)
第三章 行政环境·····	(33)
第一节 行政环境研究·····	(33)
一、行政环境的含义·····	(33)
二、行政环境研究的意义·····	(34)
三、行政环境研究的发展·····	(35)
第二节 行政环境分析·····	(36)
一、行政环境分类·····	(36)
二、行政的自然环境·····	(37)
三、行政的社会环境·····	(38)
四、行政的历史人文环境·····	(40)
五、行政的国际环境·····	(41)
第三节 中国当代行政环境·····	(42)
一、环境与行政的关系·····	(42)
二、中国行政的自然环境·····	(43)
三、中国行政的政治环境·····	(44)
四、中国行政的经济环境·····	(45)
五、中国行政的文化环境·····	(46)
六、中国行政的历史人文环境·····	(47)
七、中国行政的国际环境·····	(48)
第四章 行政职能·····	(49)
第一节 国家职能·····	(49)
一、国家形式与国家本质·····	(49)
二、国家的两种职能·····	(50)
三、国家职能的实现·····	(51)
第二节 政府职能·····	(52)
一、政府职能与政府功能·····	(52)
二、政府职能的形成与确定·····	(53)
三、政府职能的特性·····	(54)
四、政府职能的类型·····	(55)
第三节 政府职能的实现·····	(57)

一、政府职能的配置·····	(57)
二、政府职能的实现方式·····	(60)
三、地方政府职能·····	(61)
第四节 中国地方政府职能转变·····	(62)
一、历史背景·····	(62)
二、地方政府行政环境的变化·····	(63)
三、地方政府职能转变的方向选择·····	(64)
第五章 行政权力·····	(67)
第一节 概述·····	(67)
一、权与权力·····	(67)
二、行政权力·····	(68)
三、行政权力与其他国家权力·····	(69)
四、行政权利·····	(71)
五、认识行政权力的意义·····	(72)
第二节 行政权力的行使·····	(72)
一、行政行为与行政权力·····	(72)
二、行政权力行使的形式·····	(74)
三、行政权力行使的效力·····	(75)
第三节 行政权力的运作·····	(76)
一、行政权力的获得·····	(76)
二、行政权力的转移·····	(78)
三、行政权力的使用·····	(80)
四、行政权力使用负效应的防止·····	(82)
第六章 行政体制·····	(84)
第一节 国家体制·····	(84)
一、制度与体制·····	(84)
二、国家制度是一种根本政治制度·····	(84)
三、国家制度的组成·····	(85)
四、制度改革与体制改革·····	(87)
第二节 行政体制·····	(88)
一、行政体制的界定·····	(88)
二、行政体制的内涵·····	(88)
三、行政体制的组成·····	(90)
第三节 地方行政体制·····	(93)
一、地方政府·····	(93)

二、地方行政体制·····	(94)
三、中国地方行政体制·····	(96)
第七章 行政组织 ·····	(98)
第一节 行政组织的特性 ·····	(98)
一、对组织的一般分析·····	(98)
二、行政组织的界定·····	(99)
三、行政组织的特性·····	(100)
第二节 行政组织分析 ·····	(102)
一、行政组织的类型·····	(102)
二、行政组织的结构·····	(103)
三、行政组织的运行·····	(105)
第三节 行政组织理论 ·····	(106)
一、概述·····	(106)
二、西方的组织理论·····	(107)
三、建立有中国特色的行政组织理论·····	(110)
第四节 行政组织的建设原则 ·····	(111)
一、组织建议原则在行政领域中的运用·····	(111)
二、行政组织建设的主要原则·····	(112)
第八章 行政人员 ·····	(116)
第一节 概述 ·····	(116)
一、行政人员界定·····	(116)
二、研究行政人员的意义·····	(117)
三、行政人员的类型划分·····	(118)
第二节 行政人员的特征 ·····	(119)
一、行政人员的来源·····	(119)
二、行政人员的性质·····	(120)
三、行政人员的权利与义务·····	(121)
第三节 行政人员的行为 ·····	(122)
一、行为类型·····	(122)
二、行政人员的职权·····	(124)
三、行政人员的责任·····	(125)
第四节 行政人员的素质要求 ·····	(126)
一、概述·····	(126)
二、不同类型行政人员素质要求的差异·····	(127)
三、行政人员的职业道德·····	(128)

第九章 编制行政	(131)
第一节 概述	(131)
一、编制行政	(131)
二、编制行政的意义	(132)
三、编制行政的管理原则、功能与内容	(133)
第二节 结构管理	(134)
一、职能管理	(135)
二、设置管理	(136)
三、工作程序管理	(137)
第三节 人员配置管理	(138)
一、定额管理的意义	(138)
二、影响人员定额配置的因素	(140)
三、确定人员定额的方法	(141)
第四节 中国的编制行政	(143)
一、中国编制行政的现状	(143)
二、中国编制行政现状分析	(144)
三、中国编制行政的法制化	(145)
第十章 人事行政	(148)
第一节 概述	(148)
一、人事行政的含义	(148)
二、人事行政的目标	(149)
三、人事行政在行政管理中的地位	(149)
四、人事行政的基本原则	(149)
五、人事行政的研究内容	(151)
第二节 人事分类制度	(152)
一、人事分类的含义	(152)
二、人事分类的两种类型	(152)
三、品位分类	(152)
四、职位分类	(154)
第三节 人事管理制度	(156)
一、人事管理制度的含义	(156)
二、人事管理制度	(156)
第四节 人事管理机制	(160)
一、人事更新机制	(160)
二、人事激励机制	(161)

三、人事保障机制	(162)
第十一章 公务员制度	(164)
第一节 基本概念	(164)
一、公务员	(164)
二、公务员制度	(165)
三、公务员制度与人事行政	(167)
第二节 公务员制度的指导原则	(168)
一、概述	(168)
二、一般原则	(168)
三、西方国家的特有原则	(170)
四、中国的特有原则	(171)
第三节 公务员的义务与权利	(173)
一、概述	(173)
二、西方国家公务员的义务与权利	(174)
三、中国公务员的义务与权利	(175)
第四节 公务员管理机构与体制	(177)
一、类型划分	(177)
二、西方国家公务员管理机构与体制	(178)
三、中国公务员管理机构与体制	(180)
第五节 中国公务员制度完善途径	(181)
一、中西公务员制度的主要差异	(181)
二、中西公务员制度差异分析	(183)
三、完善中国公务员制度途径探讨	(185)
第十二章 财务行政	(187)
第一节 概述	(187)
一、财务行政、财政、财务管理	(187)
二、财务行政的地位、作用和目的	(188)
三、公共财政	(189)
第二节 财政体制	(190)
一、含义及意义	(190)
二、财政体制的类型	(191)
三、分税制	(193)
第三节 财务行政管理	(193)
一、资金筹集管理	(193)
二、资金分配管理	(196)

三、资金使用管理	(201)
第四节 机关财务管理	(203)
一、机关财务管理的意义	(203)
二、机关财务管理的内容	(204)
三、预算外资金管理	(205)
第十三章 机关行政	(206)
第一节 概述	(206)
一、行政机关与机关行政	(206)
二、机关行政的意义	(207)
三、机关行政的管理机构	(208)
第二节 程序管理	(209)
一、程序管理的意义	(209)
二、程序管理的内容	(210)
三、程序管理的实施	(211)
第三节 事务管理	(212)
一、事务管理的含义	(212)
二、文秘管理	(213)
三、物材管理	(215)
四、后勤与财务管理	(217)
第四节 办公管理	(218)
一、办公管理的含义	(218)
二、办公管理的内容	(218)
三、办公现代化问题	(220)
第十四章 依法行政	(222)
第一节 概述	(222)
一、依法行政的含义	(222)
二、依法行政的意义	(223)
三、行政法与依法行政	(224)
第二节 行政立法	(225)
一、行政立法的含义	(225)
二、行政管理法规的制定	(226)
三、行政管理法规的变更	(228)
第三节 行政执法	(229)
一、行政执法的含义	(229)
二、行政管理法规的效力	(230)

三、行政执法的形式	(231)
第四节 行政司法	(234)
一、行政司法的含义	(234)
二、行政争议	(234)
三、行政复议	(236)
四、行政诉讼	(237)
五、行政赔偿	(238)
第十五章 监督行政	(240)
第一节 概述	(240)
一、行政活动的监督	(240)
二、行政活动监督的意义	(241)
三、行政活动监督的理论基础	(242)
第二节 监督行政	(243)
一、监督行政的意义	(243)
二、一般监督	(244)
三、行政监察	(246)
四、审计监督	(249)
第三节 行政监督	(249)
一、行政监督的意义	(249)
二、执政党监督	(250)
三、国家监督	(251)
四、社会监督	(253)
五、中国的政治协商监督	(255)
第十六章 行政发展与发展行政	(256)
第一节 概述	(256)
一、行政的发展	(256)
二、发展行政与行政发展的联系与区别	(257)
三、发展的特点与途径	(258)
第二节 行政发展	(259)
一、行政发展的意义	(259)
二、职能发展	(259)
三、体制发展	(261)
四、主体发展	(262)
第三节 发展行政	(262)
一、发展行政的意义	(262)

二、行政行为的发展	(263)
三、行政技术的发展	(264)
第四节 中国行政的未来发展	(265)
一、中国行政环境现状	(265)
二、中国行政发展面临的任务	(267)
三、中国发展行政面临的任务	(268)
后记	(271)
再版后记	(272)