

公共行政学

Public Administration



主 编 应松年 马庆钰



中国方正出版社
China Fangzheng Press

公共行政学

应松年 马庆钰 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学/应松年, 马庆钰主编. —北京: 中国方正出版社, 2004.1

ISBN 7-80107-766-0

I. 公… II. ①应…②马… III. 行政学—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 124304 号

公共行政学

应松年 马庆钰 主编

责任编辑: 陈丽英 周 荣

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZpress.com

责编 E-mail: chenhua@FZpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京昌平长城印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 .

印 张: 25.375

字 数: 406 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月北京第 1 次印刷
(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-766-0

定价: 40.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)



郑州大学

04010210107G

前 言

在 20 世纪 80 年代改革开放的春风中,休眠了将近 30 年的行政学开始苏醒。1982 年的中国政府机构改革,使行政学得到社会重视,开展了一系列相关的学术活动。1983 年,原劳动人事部和中国社会科学院联合承办了“联合国:文官制度改革国际研讨会”,1984 年国务院办公厅和原劳动人事部在吉林省召开了全国“行政科学研讨会”,并形成了“行政管理学研讨会纪要”,促进了实际工作者和理论工作者对政府管理的共同探讨,推动了理论研究和教学的结合,对行政学在我国的恢复和发展产生了重要影响。当时根据需要,1985 年出版了由应松年主编的《行政管理学》,是我国最早出版的行政学教材之一。1990 年经修订再次以同名出版,前后发行近 10 万册。此次应教学需要,对之进行第三次修订,目的在于为公共行政和公共管理专业的学生、理论工作者、从事相关事务管理的政府组织和非政府公共组织的管理人员提供一本知识全面、内容充实、博采众长、便于学习的教材。

本书从 1985 年出版到今天第三次修订再版,已历经了 18 个年头。与改革开放初期相比,说今天的公共行政管理领域已是遍结秋实并不为过。就政府管理而言,不仅政府持续不断的行政改革已积累丰富经验,国内行政学的教学与研究已有长足进步,而且国外行政学的理论和政府管理创新也都有重大进展,这些都无疑成为编写本书的宝贵营养。正是受国内外公共行政理论与实践发展的影响,本书经修订,与其前身相比,体现了几个新特点:第一,书名由《行政管理学》改为《公共行政学》,理由见第一章;第二,以“公共财政”取代以往的“财务行政”;第三,进一步充实“依法行政”和“政府绩效管理”两章内容;第四,增加现实意义日益明显的“电子政务”内容;第五,尽量汲取和采纳了国内外行政学研究中的前沿信息和成果,使之具有与时俱进的时代气息。

本书共十六章,由集体合作完成。撰写者及其分工如下:

第一章 公共行政学绪论 应松年(国家行政学院法学部主任,教授,博士生导师)。

第二章 公共行政环境 吴爱明（中国人民大学公共管理系副教授）。

第三章 公共行政职能 马庆钰（国家行政学院公共管理学部教授，法学博士）。

第四章 公共行政组织 马庆钰（国家行政学院公共管理学部教授，法学博士）；李秀峰（中国青年政治学院副教授、中国人民大学行政学博士研究生）。

第五章 公共行政领导 邱霏恩（国家行政学院公共管理学部副教授、中国人民大学行政学博士研究生）。

第六章 公共行政人事管理 张小明（北京科技大学管理学院教师、行政学硕士）；马庆钰（国家行政学院公共管理学部教授，法学博士）。

第七章 公共行政决策 顾平安（国家行政学院公共管理学部副教授、博士）。

第八章 公共行政执行 叶响裙（国家行政学院公共管理学部教师、社会学博士）。

第九章 公共行政方法 卢文刚（暨南大学管理学院教师）。

第十章 电子政务 顾平安（国家行政学院公共管理学部副教授、博士）。

第十一章 公共行政法治 何海波（国家行政学院法学部教师、行政法学博士）；王静（国家行政学院法学部教师、北京大学博士研究生）。

第十二章 公共财政 许正中（国家行政学院经济学部教授、经济学博士）。

第十三章 公共行政绩效管理 吴兴军（福建行政学院行政管理教研室教授）。

第十四章 公共行政机关事务管理 任春燕（四川行政学院副教授）。

第十五章 对公共行政权力的监督 吴爱明（中国人民大学行政管理系副教授）。

第十六章 公共行政改革与发展 马庆钰（国家行政学院公共管理学部教授，法学博士）；程玥（中央财政大学文学院副教授）。

本教材的逻辑体系、框架结构、内容取舍和质量把关由主编应松年教授和马庆钰教授负责，并协同统稿、定稿。期盼读者指正。

编 者

2003年8月

第一章 公共行政学绪论

第一节 公共行政与公共行政学	(1)
一、公共行政的本质特征	(1)
二、行政在国家管理中的功能作用	(5)
三、公共行政的主客体、原则及实践范畴	(6)
四、公共行政学的主要内容	(10)
第二节 国家意义上行政的实践模式	(11)
一、统治行政	(12)
二、放任行政	(12)
三、管制行政	(13)
四、服务行政	(15)
第三节 西方公共行政学的发展	(16)
一、公共行政学的奠基与形成(1887年以后)	(17)
二、公共行政学的繁荣发展(1930年以后)	(19)
三、公共行政学在反思中转变(1960年以后)	(22)
四、公共行政学在改革中创新(1980年以后)	(25)
第四节 中国行政学的发展	(27)
一、行政学的恢复	(27)
二、行政学走向繁荣	(28)

第二章 公共行政环境

第一节 公共行政环境的一般理论	(30)
一、公共行政环境的含义、特点与类型	(30)
二、公共行政生态分析	(32)

三、研究公共行政环境的意义	(35)
第二节 公共行政环境对公共行政的影响	(36)
一、公共行政与其环境相互作用的基本形式	(37)
二、行政环境对公共行政的制约作用	(38)
三、公共行政对行政环境的能动作用	(40)
第三节 全面建设小康社会时期的中国公共行政环境	(42)
一、中国全面建设小康社会目标的提出	(42)
二、中国公共行政的政治环境	(44)
三、中国公共行政的经济环境	(46)
四、中国公共行政的文化环境	(49)
五、中国公共行政的自然环境	(52)
六、中国公共行政的国际环境	(54)

第三章 公共行政职能

第一节 公共行政职能的一般理论	(57)
一、公共行政职能的概念与含义	(57)
二、公共行政职能的基本依据	(58)
三、公共行政职能的属性	(59)
第二节 公共行政职能的一般框架体系	(61)
一、公共行政职能涉及的主要关系	(61)
二、政府职能的一般框架体系	(64)
第三节 对我国政府职能经验的反思	(66)
一、政府职能的越位	(66)
二、政府职能的错位	(67)
三、政府职能的缺位	(68)
第四节 全面建设小康社会时期政府职能体系	(68)
一、政府职能定位应当遵循的原则	(68)
二、全面建设小康社会时期政府职能体系的内容	(69)
第五节 中央政府与地方政府的职责划分	(73)
一、中央人民政府职责	(73)
二、县级以上地方各级人民政府职责	(73)

三、乡、镇人民政府职责	(74)
-------------------	--------

第四章 公共行政组织

第一节 行政组织的特征和要素	(75)
一、行政组织的特征	(75)
二、行政组织的基本要素	(76)
第二节 行政组织类型	(77)
一、行政组织体制类型	(77)
二、行政组织功能类型	(78)
三、行政组织结构类型	(79)
第三节 组织设计	(80)
一、自上而下的设计	(80)
二、自下而上的设计	(82)
三、管理幅度与管理层级	(84)
四、行政组织设计原则	(85)
第四节 组织环境与团体士气	(86)
一、组织环境	(86)
二、团体士气	(89)
第五节 我国中央政府与地方政府组织	(93)
一、中央政府组织	(93)
二、地方各级人民政府组织	(94)
第六节 非政府公共组织	(96)
一、非政府公共组织的含义与特征	(96)
二、非政府公共组织的产生原因	(96)
三、我国非政府公共组织的发展	(97)

第五章 公共行政领导

第一节 行政领导的职能与职责	(100)
一、领导职能	(100)
二、领导职责	(101)

第二节 行政领导者的素质与能力	(102)
一、行政领导者的素质	(102)
二、行政领导者的能力	(103)
三、行政领导者素质和能力建设的途径	(104)
第三节 行政领导群体结构优化	(105)
一、领导群体结构优化的意义	(105)
二、领导群体结构优化的内容	(105)
三、领导群体结构优化的原则和途径	(106)
第四节 行政领导方式、方法与艺术	(108)
一、行政领导方式	(108)
二、行政领导方法	(109)
三、行政领导艺术	(111)

第六章 公共行政人事管理

第一节 人事管理的一般理论	(117)
一、人事管理的含义	(117)
二、人事管理的功能	(118)
三、国家人事行政的作用	(119)
四、国家人事行政的一般原则	(120)
第二节 人事管理的主要环节	(122)
一、“入口”管理	(122)
二、“使用”管理	(123)
三、“出口”管理	(123)
四、人事管理监督	(124)
第三节 我国对公务员制度的探索	(124)
一、公务员制度的由来	(124)
二、我国公务员制度的探索	(127)
第四节 国家公务员制度从条例走向立法	(131)
一、公务员职位分类及考录和聘任	(131)
二、公务员义务权利和基本待遇	(134)
三、公务员的考核任免升降和奖励	(135)

四、公务员的纪律处分、申诉控告和仲裁	(138)
五、公务员的培训、交流和回避	(140)
六、公务员的辞职辞退和退休	(141)
七、公务员管理及其责任	(143)

第七章 公共行政决策

第一节 行政决策的一般理论	(145)
一、行政决策的概念与特征	(145)
二、行政决策的基本要素	(146)
三、行政决策的基本原则	(146)
四、行政决策的类型	(147)
五、行政决策的地位和作用	(148)
第二节 公共行政决策体制	(149)
一、公共行政决策体制	(149)
二、行政决策体制的构成要素	(149)
三、行政决策体制的类型	(153)
第三节 公共行政决策的方法	(154)
一、行政信息收集方法	(155)
二、系统决策方法	(156)
三、价值分析方法	(156)
四、可行性分析方法	(157)
五、创造性的决策方法	(158)
六、计算机辅助决策	(159)
第四节 公共行政决策的步骤	(161)
一、公共行政决策的一般过程	(161)
二、公共行政决策的基本模式	(163)

第八章 行政执行

第一节 行政执行概述	(166)
一、行政执行的作用	(166)

二、行政执行的基本原则	(167)
三、影响行政执行的主要因素	(169)
四、行政执行的环节	(173)
第二节 行政指挥	(176)
一、行政指挥的基本原则	(176)
二、行政指挥者应该具备的条件	(177)
三、行政指挥的方式	(178)
第三节 行政沟通	(179)
一、行政沟通的涵义和作用	(179)
二、行政沟通的类型	(180)
三、行政沟通的障碍	(182)
第四节 行政协调	(184)
一、行政协调的涵义和作用	(184)
二、行政协调的原则与方法	(185)
第五节 行政控制	(187)
一、行政控制的涵义与作用	(187)
二、行政控制的前提与过程	(188)
三、行政控制的类型	(189)

第九章 公共行政方法

第一节 行政方法概述	(191)
一、行政方法的涵义	(191)
二、行政方法的分类	(192)
三、行政方法的作用	(193)
第二节 行政程序	(194)
一、行政程序的涵义	(194)
二、行政工作的程序化	(198)
三、行政程序化的简化	(199)
第三节 传统行政方法	(201)
一、行政指令方法	(202)
二、经济方法	(203)

三、法律方法	(204)
四、心理行为方法	(204)
第四节 现代行政方法	(206)
一、系统方法	(206)
二、网络规划技术	(207)
三、目标管理方法	(208)
四、科学预测方法	(210)
五、PDCA 循环	(212)
六、ABC 重点管理法	(213)

第十章 电子政务

第一节 电子政务的一般理论	(215)
一、政府信息化的发展和演变	(215)
二、电子政务的概念与基本内容	(217)
三、电子政务对政府管理的影响	(219)
第二节 电子政务的公共服务功能	(221)
一、电子政务的一般内容	(221)
二、政府门户网站	(223)
第三节 电子政务发展中的经验借鉴	(224)
一、全球电子政务发展的几个主要特点	(224)
二、电子政务发展中的经验	(225)
第四节 我国电子政务建设	(229)
一、我国电子政务发展的几个阶段	(229)
二、我国电子政务建设的目标和指导原则	(231)
三、我国电子政务发展中的紧迫问题	(233)

第十一章 公共行政与法治

第一节 行政法治的一般要求	(238)
一、有限政府	(238)
二、守法政府	(238)

三、责任政府	(241)
第二节 行政立法	(242)
一、行政立法概述	(242)
二、行政立法权限	(243)
三、行政立法程序	(244)
第三节 行政执法	(246)
一、规范公共行政执法手段的重要尝试——《行政处罚法》 ...	(246)
二、亟须完善的公共行政执法手段——行政许可、行政检查、 行政征收、行政强制执行	(249)
三、公共行政的新形式	(254)
四、公共行政领域的拓展：行政给付、行政公开	(258)
第四节 行政救济	(260)
一、行政救济制度概述	(260)
二、行政复议制度	(261)
三、行政诉讼制度	(263)

第十二章 公共财政

第一节 公共财政支出	(266)
一、财政支出分类	(266)
二、财政支出规模	(268)
三、财政支出的结构	(268)
四、财政支出效益	(269)
第二节 财政收入	(270)
一、财政收入形式和规模	(270)
二、财政收入的原则	(271)
三、税收制度	(273)
第三节 政府预算和财政体制	(277)
一、政府预算的分类	(278)
二、政府预算级次和管理职权	(279)
三、政府预算的编制、审批执行与决算	(280)
四、财政体制	(282)

五、我国分税制财政体制的主要内容	(284)
第四节 财政政策	(285)
一、财政政策功能	(286)
二、财政政策目标	(286)
三、财政政策工具	(286)
四、财政政策类型	(288)
五、财政政策与货币政策的配合	(289)

第十三章 公共行政绩效管理

第一节 公共行政绩效管理概说	(293)
一、行政绩效与绩效管理的内涵	(293)
二、绩效管理的意义	(294)
三、绩效管理的程序	(296)
第二节 行政绩效评估的标准与方法	(297)
一、行政绩效评估的主要内容	(297)
二、行政绩效评估的一些具体方法	(300)
三、行政绩效评估的原则要求	(303)
四、行政绩效评估的功能	(303)
第三节 提高公共行政绩效的有效途径	(304)
一、公共行政绩效的制约因素	(304)
二、提高我国公共行政绩效的有效途径	(305)

第十四章 公共行政机关事务管理

第一节 公共行政机关文书管理	(309)
一、公共行政机关公文的撰拟	(309)
二、公共行政机关公文的处理	(311)
三、公共行政机关档案的管理	(313)
第二节 公共行政机关的会议管理	(314)
一、公共行政机关会议的类型	(315)
二、公共行政机关会议的组织	(315)

第三节 公共行政机关总务后勤管理	(317)
一、公共行政机关总务后勤管理	(317)
二、公共行政机关总务后勤管理的现代化	(320)

第十五章 对公共行政权力的监督

第一节 有关行政权力监督的概说	(322)
一、我国行政监督的依据	(322)
二、行政监督的原则	(323)
三、行政监督的意义	(323)
第二节 行政机关自身对行政权力的监督	(325)
一、一般行政监督	(325)
二、行政监察	(326)
三、审计监督	(328)
第三节 国家权力机关对行政权力的监督	(329)
一、国外权力机关监督的主要形式	(329)
二、我国权力机关的监督内容	(330)
三、我国权力机关的主要监督形式	(332)
四、我国权力机关监督的机构和程序	(334)
第四节 国家司法机关对行政权力的监督	(335)
一、国外司法机关的主要监督方式	(335)
二、我国法院的主要监督途径	(337)
三、我国检察院的主要监督内容	(339)
四、司法机关监督的基本原则	(341)
第五节 非国家机关对行政权力的监督	(342)
一、政党的监督	(343)
二、人民政协的监督	(344)
三、公民的监督	(345)
四、媒体舆论的监督	(346)

第十六章 公共行政改革与发展

第一节 行政改革与行政环境	(349)
一、国际环境系统对行政改革的影响	(350)
二、国内环境系统对行政改革的影响	(353)
三、行政组织自身系统的影响	(355)
四、行政改革的基本原则	(356)
第二节 国外行政改革	(360)
一、国外行政改革的基本动因	(360)
二、国外行政改革的主导理论	(361)
三、国外行政改革的趋势与主要内容	(363)
四、行政改革的悖论	(367)
第三节 中国行政改革	(368)
一、中国行政体制改革的进程和特点	(368)
二、中国行政体制改革的成效和基本经验	(376)
三、中国行政改革发展的趋势	(378)
参考文献	(381)

第一章 公共行政学绪论

第一节 公共行政与公共行政学

一、公共行政的本质特征

(一)“公共行政”与“行政”和“行政管理”的区别

把国家行政机关的工作概括为“行政”或“行政管理”，几乎是约定俗成的事情。上世纪 80 年代初，管理学在我国兴起之初，政府行政机关的管理工作就被称为“行政管理”。然此种称法并不完全科学，在全球民主化浪潮澎湃汹涌和世界范围内政府管理改革的内涵不断充实完善的 21 世纪，有必要为政府机关的工作性质正名。政府的管理工作应当称作“公共行政”，与此相适应地，研究政府管理工作的学科就应被命名为“公共行政学”。

关于“行政”已经有许多定义，主要的如：从“三权分立”的角度解释，认为“行政”是与立法、司法相区别的一种管理系统与活动；从政治与行政分开的角度解释，认为行政是国家意志的执行；从管理功能的角度解释，一切管理都是行政。这些解释在特定的环境下可被理解，但细究起来，都不很周密。

关于“行政管理”，在我国已经是一个意指政府管理的流行概念。但这至少在三个方面容易让人产生误解：第一，行政管理作为一种组织性活动自古有之，但并不是所有的行政管理都是公共行政，比如家长制时代的行政管理无论在主观行为上还是在客观制度上，都与公共行政这种特定制度条件下的产物不可同日而语。第二，行政管理作为一个社会现象，既可以是私人的活动，如家政管理，也可以是公共组织与公共事务有关的管理活动。如果用以单指政府管理，则与概念内涵不符。在有些场合下，就会张冠李戴。第三，从语义上看，“行政管理”在我国尽管已经周知其所指，但在与外国同行往来或涉及不同语言之间的对话，特别是在汉语、英语交流