

行政管理学

周亚越 等编著

XINGZHENG
GUANLIXUE



吉林人民出版社

行政管理学

周亚越等编著

吉林人民出版社

(吉)新登字 01 号

行政管理学

编 著 者	周亚越 何永红 谢红霞 赵全军 王礼鑫
责任编辑	刘玉文 封面设计 刘玉文
责任校对	王炳顺 版式设计 刘玉文

出 版 者	吉林人民出版社 0431—5649710 (长春市人民大街 124 号 邮编 130021)
发 行 者	吉林人民出版社
制 版	吉林人民出版社激光照排中心 0431—5637018
印 刷 者	长春市第九印刷厂印刷

开 本	850×1168 1/32
印 张	12
字 数	310 千字
版 次	2002 年 12 月第 1 版
印 次	2002 年 12 月第 1 次印刷
印 数	1—1 550 册

标准书号	ISBN 7-206-02978-7/G·1357
定 价	24.00 元

如图书有印装质量问题,请与承印工厂联系。

前 言

一方面是世界管理科学的迅速发展，另一方面是中国改革开放的深入特别是行政机构改革的深入，迫切要求编写新的行政管理学教材，使新的行政管理学教材既体现世界管理科学发展的最新成果，又体现、总结中国机构改革的经验教训并上升为理论。正是本着这一精神，我们编写了这本行政管理学教材。

本书编写力图遵循行政管理运行的内在逻辑来安排体系，全书共分为行政理论篇（上篇）、行政过程篇（中篇）、行政发展篇（下篇）三篇。

行政理论篇。我们认为，行政管理的学习离不开规范性探讨，行政活动是受行政思想和理论的指导，在既定的行政组织体制的框架内运行，其活动的方向、内容及性质与行政环境因素、行政职能定位及行政文化取向密切相关。行政环境、行政职能、行政组织、行政文化是行政运行的基础，所以，把这些内容安排为行政理论篇。

行政过程篇。行政运行实质是行政职能展开与实施的过程。我们也和绝大多数学者一样，认为行政领导、行政决策、人事行政、财务行政、行政监督是行政管理的主要职能和内容。同时，现代市场经济条件下的政府行为是法治行为，政府的职能活动都要反映这一本质，为了突出这一时代特征，我们把行政法治独立成章，与以上行政职能活动一并形成行政过程篇，它们是行政活

动的动态层面，着重体现了行政活动的技术和艺术一面。

行政发展篇。行政管理无论从理念上、制度上，还是技术能力方面都需要创新发展。行政效率的不断提高是行政管理学研究的最终目的；行政改革是推动行政发展、改善行政绩效的动力源；政府能力是行政有效性的核心问题。行政效率、行政改革和现代政府能力都是行政管理面向未来，走向现代化所必须研究的重要问题，我们把它们作为行政发展篇的内容。当然，机关管理、行政公共关系等问题也是行政管理学知识的重要组成部分，但我们考虑到该专业的教学计划中都有相关的专门课程，为避免交叉和保证分工的高效，在此不再涉及。

本书旨在为大学行政管理专业、政治学专业以及各级各类公务员培训提供具有较强适应性的教材。本书具有以下三个特点：

一是强调理论与实际相结合。本书在每章后都附有相关的案例，目的在于提高学生将所学理论知识运用到实际中的能力，同时也是为了避免以往大多数行政管理学教材比较枯燥、单调和纯理论的缺点。

二是力图体现教科书特色。我们认为，作为教科书，其体例安排应该尽量有助于学生学习与思考。为此，本书在每章前面有“本章要点”作为提示，每章后有思考练习题和参考文献，以便学生进一步思考和自学。

三是体现行政管理学最新研究成果。为此，本书写作中参考和引用了众多的著作、论文，在此，我们向这些著作和论文的作者们表示衷心的感谢！另外，本书的部分内容也是我们这些编著者最近有关行政管理学方面科研成果的集中反映。

本书是周亚越、何永红、谢红霞、赵全军、王礼鑫合作的成果。作者具体写作分工为：周亚越编写第三、八、十、十一章；何永红和赵礼鑫编写第一、四、七、十四章；谢红霞编写第六、十二、十三章；赵全军编写第二、五、九章。全书由周亚越统改、定稿，并编写除第十三章以外的全部案例。

由于编著者知识水平有限，书中的缺点、失误之处在所难

免。恳请同仁专家、各位读者批评指正。

本书出版得到吉林人民出版社的大力支持，也得到宁波大学的支持，在此我们表示衷心的感谢。

编著者

2002年11月

目 录

第一章 绪论

第一节 行政管理的内涵	1
第二节 行政管理的演进	8
第三节 研究行政管理学的方法及意义	12

第一篇 行政理论篇

第二章 行政环境

第一节 行政环境概述	19
第二节 行政环境与行政管理的互动分析	27
第三节 现阶段中国行政环境	35

第三章 行政职能

第一节 行政职能概述	47
第二节 行政职能理论与实践的历史演变	56
第三节 行政职能的转变	63

第四章 行政组织

第一节 行政组织的涵义、类型与设置原则	75
第二节 行政组织理论	80
第三节 行政组织的结构	85
第四节 行政权力与行政体制	91

第五章 行政文化

第一节 行政文化概述	100
第二节 行政文化与行政组织	112

第三节	行政文化与行政人员	115
第四节	我国行政文化的历史演变	118

第二篇 行政过程篇

第六章 行政领导

第一节	行政领导概述	129
第二节	行政领导的体制和结构	134
第三节	行政领导者的素质与领导艺术	138

第七章 行政决策

第一节	行政决策的内涵、类型与原则	150
第二节	现代行政决策：体制、程序与特点	156
第三节	行政决策的执行	164

第八章 人事行政

第一节	人事行政的内涵与作用	174
第二节	现代人事行政制度：西方国家 公务员制度	179
第三节	现代公务员制度的三大运行机制	182
第四节	借鉴与发展：中国公务员制度	186
第五节	中国公务员制度的三大运行环节	195

第九章 财务行政

第一节	财务行政概述	206
第二节	我国的财政管理体制	209
第三节	政府预算管理	213
第四节	政府审计管理	222

第十章 行政监督

第一节	行政监督概述	230
第二节	行政机关的内部监督	241
第三节	行政机关的外部监督	247
第四节	加强我国监督体系建立，促进监督体系 机制的完善	253

第十一章 行政法治

第一节 行政法治概述	264
第二节 行政运行法治的构成要件和实现途径	272
第三节 行政运行法治的环节	275

第三篇 行政发展篇

第十二章 行政效率

第一节 行政效率概述	290
第二节 行政效率的测定与评价	299
第三节 提高行政效率	303

第十三章 行政改革

第一节 行政改革概述	316
第二节 当代世界行政改革的趋势	321
第三节 当前中国的行政改革	324

第十四章 现代政府能力

第一节 政府能力的概念与特性	345
第二节 政府能力的构成	352
第三节 现代化进程中的政府能力	359

第一章 绪 论

行政管理学是一门以狭义政府即各级国家行政机关的活动为主要研究对象的学科，因此理解其含义必须从理解政府活动的独特的性质和鲜明的个性入手。政府活动是有别于政党活动和工商企业管理、事业单位管理以及其他社会组织的管理的特殊活动。它的性质、特点与职能是认识行政管理本质的基础。

本章要点：

1. 理解行政、行政管理与公共行政的三个概念的基本含义及各自的侧重点
2. 掌握行政管理与其他管理不同的特征
3. 掌握行政管理学的研究对象与知识体系
4. 理解行政管理学演变的三个阶段
5. 了解研究行政管理的几种常见方法
6. 理解学习行政管理的意义

第一节 行政管理的内涵

一、行政、行政管理、公共行政的含义

行政、行政管理、公共行政，是行政管理学中最基本的概念，其称谓略有不同，各学者对其含义的理解也略有差异，但三者并无实质上的区别，在我国行政管理学著作中，指的基本上是同一对象。“行政”二字，早在中国和国外的 2000 多年前的经典文献中就有记载。《左传》中，有“行其政事”、“行其政

令”的说法，意指管理国家的政事。古希腊学者亚里士多德也使用过“行政”一词，其意义和中文相类似。威尔逊认为：“行政是一切国家所共有的相似性很强的工作，是行动中的政府，是政府在执行和操作方面最显眼的部分，政治是政府在重大而且带普遍性事项方面的国家活动，而行政是政府在个别、细致而且带技术方面的国家活动，是合法的、明细而且系统的执行活动。”^①现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》，对“行政”（administration）的解释就是：国家事务的管理。

“行政管理”的称谓，源于科学管理的兴起。19世纪末和20世纪初，由于“科学管理”革命给资本主义工商业带来了巨大效益，其理论和方法也就逐渐被引进国家行政管理部门，并向行政渗透，使“行政”从政治性的管理向技术性和程序化演进，出现了行政管理学与管理学融合发展的趋势。有些学者便着重从科学管理的功能、要素和宗旨来解释行政的含义。如认为：行政是为达到共同目的而合作的集体行动；行政是一群人通过共同努力，合作完成政府工作任务的艺术；行政是有效处理公务或政务的方法和技术；运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，以完成政府和公共团体的任务。“行政管理”概念丰富了“行政”概念原有的内涵，但和“行政”所指的仍然是同一个对象。

马克思关于行政管理曾有一段精辟的论述：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^②这里，一方面指出行政是一种管理活动；另一方面又把行政管理同其他管理区分开来，指出它是“国家”的组织活动，而不是其他社会组织的管理活动。按照马

① 伍德罗·威尔逊：《行政之研究》，载美国《政治科学季刊》1887年6月第2期。

② 《马克思恩格斯选集》中文第一版第1卷，第479页。

克思主义的观点，国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的工具，但同时它还必须履行维持整个社会运转的公共管理职能。如恩格斯所指出：国家的“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”^①，在这一点上，任何国家包括社会主义国家都是如此。列宁曾经说过：“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。”^②

我国行政管理学的发展与管理学的发展有着密切的联系。改革开放以后，各种管理的重要性开始在我国得到普遍的认同，学管理、讲管理成为一种潮流。我国行政管理学重新受到关注，并获得快速发展，也正是在这样的背景下发生的。所以我国这一阶段的行政著作大部分都把“行政”称为“行政管理”。这样，一方面强调了行政也是一种管理；另一方面，也强调了行政又区别于其他一些管理，如企业管理等。

“公共行政”在“行政”之前加“公共”一词限制，它突出了强调了行政管理的一个重要特征——公共性。一方面，它强调了政府的权力范围，政府管理的是社会公共事务，非公共事务政府不得干预，否则就是政府越权；而属于公共事务的领域政府又必须积极参与，否则就是政府失职。另一方面，它又表明了政府的目的和性质是为公众提供服务，政府工作是以满足公众需要为宗旨、以提高管理和服务的效率为目的。此外，它也强调了行政管理的社会责任、公众的参与性和行政活动的公开性等特征。“公共行政”更贴切地表明了我国政府管理的本质。

综上所述，行政、行政管理、公共行政，三者尽管表述的侧重点有所不同，但其基本含义是一致的，即指国家行政机关依法管理国家事务与社会公共事务的活动。在我国，是指作为国家最

① 《马克思恩格斯选集》中文第一版第3卷，第219页。

② 《列宁全集》中文第一版第27卷，第221页。

高权力机关（人大）的执行机关的各级人民政府的工作。

需要指出的是，在企业和事业单位中，也有使用行政和行政管理概念的情况。如：把厂长、经理、校长、医院的院长、研究所的所长称为行政领导，把各科室的管理人员称为行政管理人员，把他们所从事的工作，称为行政管理工作。显然，这里说的行政或行政管理仅就这些单位自身的“公共事务”的管理而言，与政府管理的国家公共事务和社会公共事务并不是同一范畴的概念。为此，行政、行政管理也就有广义和狭义之分，仅指政府所从事的行政管理称为狭义行政管理，包括企、事业和其他单位的行政管理则称为广义行政管理。两者在某些管理原理上有共通之处，但管理的性质与特点又存在重大的区别。本书使用的是狭义行政管理概念。

二、行政管理的性质和特点

行政管理从本质上讲是一种行使公共权力、管理公共事务、谋求公共利益、承担公共责任的管理活动，因而具有与其他管理明显不同的特征。

1. 行使公共权力

按照卢梭的社会契约论思想，“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体”，它是“人们为获取更多的幸福而将自己与生俱来的权利的一部分让渡出去，从而形成公共权利”。所以，政府是公民缔结条约的结果，要按人民的意志运行，是人民主权，政府权力来源于人民的同意，由人民授与并受人民监督。在现实政治生活中，公共权力是由宪法、法律所规定，由社会和公民所认同的公共权威。政府行使公共权力的这一特征决定了政府的产生、权力的行使、政府目标必须体现公众意志。它是公共行政的其他性质的前提。

在我国，政府是行使行政权的国家机关，它与行使司法权的法院、检察院并列，分别独立行使行政职能与司法职能，并共同对最高权力机关和立法机关的人民代表大会负责。政府的权力属于人民，人民通过人民代表大会及其常务委员会给政府授权，政

府作为人大的执行机关，通过对人大负责，而最终对人民负责。中国共产党是中国的执政党，党的路线、方针、政策，通过人民代表大会转化为公共权力。政府在党的领导下，通过行使公共权力，在全国范围内，贯彻执行党的路线、方针和政策。各人民团体、企事业单位、各类社会组织和公民个人，都是社会大家庭中的一员，共同服从于公共权力，服从各级政府的管理。政府依法行使公共权力，同时又必须接受政党、国家机关、社会组织和人民群众的监督。

行政管理行使公共权力的这一性质，决定其具体管理活动具有很强的权威性和强制性。政府决定一旦作出，行政相对人就必须执行，不得抗拒。甚至必要时为了公众多数人的利益而必须牺牲少数人的利益，强迫少数人接受政府的意志。但是这种强制性并非意味着政府为所欲为而毫无顾忌。因为在民主宪政的时代，一个违背了公民多数的意志的行为要以失去执政的资格为代价的。政府的行为具有强制性，在于它是以国家宪法和法律的授权为基础的行为。这种行为要有相应的法律依据。任何政府行为都要按照法律规定的范围、程序、方式开展，实现依法行政，防止公共权力扩张，侵犯公民权利。同时，政府行为受法律保护，即按照法定的范围、程序和方式、方法而发生的行政行为，受国家法律保护。

2. 管理公共事务

行政之所以需要行使公共权力，是由其肩负的管理公共事务的职能所决定的。“公共事务”是相对于私人事物而言的。公共事务系指社区、地区或国家等各层次的社会公众或居民所共同面临的事务。它具有如下特点：一是在消费上的非排他性，如路灯可以为我们所有的人提供照明；社会治安要保障每位公民的安全等。二是所有权上的非垄断性，即谁都占有一份但谁都不能完全拥有。如公园、国家安全等。三是公共事务私人个体无力解决的问题或事务，只有通过组织起来的力量即政府才能解决。如社会安全。四是公共事务影响大，事关公共利益。五是公共事务覆盖

面广，内容丰富。包括政治、经济和社会生活、伦理道德等方面。属于公共事务的领域，政府必须积极参与，充分发挥其优势，为社会谋求利益。但是这并不意味着政府要亲力亲为，扮演全能政府的角色。事实证明，那样不但会导致政府规模失控和行政低效率，同时，还会压抑企、事业单位和公民的主动性和创造性。现代西方新公共行政管理主张在公共服务领域引入市场机制，鼓励私人机构、社区和社会组织参与公共服务。当前，政府必须适应市场经济的要求，加快职能转变，坚决从“管不了、管不好、不该管”的那部分职能中退出，从“全能”政府的误区中解脱出来。

行政管理以公共事务管理为基本职能的性质，使其具体管理活动呈现明显的社会性、广泛性、权变性等特点。

3. 谋求公共利益

行政管理行使公共权力、管理公共事务，这决定了它必须以服务公共利益为宗旨。也就是说行政管理要谋取全社会的整体利益，要提供的是政治、经济与社会健康发展所必需的各类环境条件。换个角度来说公共行政是以税收为基础开展管理活动，要实现税收“取之于民，用之于民”的目的，是为纳税人办事的。“财为庶政之母”。如果没有纳税人的贡献，行政管理也就无法开展。

政府作为国家的行政机关，行使公共权力，管理公共事务，不具有自身特殊的利益。各级政府机关及其工作人员，除了依法获得其应得的报酬和享受合法的福利以外，不得以任何借口，任何形式用手中的权力谋求部门与个人的特殊利益。全心全意为人民服务，先天下之忧而忧，当好“社会公仆”，不仅是一个共产党员、一个国家公务员应有的情操，而且是行政管理的性质所决定的职业要求，即使是西方资本主义国家政府也不例外。如西方“福利行政国家”认为，政府不仅要以权力统治、以权益保障为满足，而且要依靠公共权力，凭借专门的科技和知识，以公仆的地位和服务精神，为社会提供更多的服务。当前，我国政府管理

中存在的以权谋私、假公济私等种种丑恶的腐败现象，是对“人民政府”根本宗旨的背叛，是与行政管理的性质格格不入的，必须通过科学的管理和严厉的监控措施予以解决。

行政管理服务公共利益的性质，决定其具体管理活动具有鲜明的服务性、非营利性、整体性、全局性等特点。

4. 承担公共责任

依法行使公共行政权力，管理公共事务，代表和实现公共利益，相应地必须承担公共责任，这是题中应有之义，也是天经地义之责。当前，我国政府管理中最薄弱，甚至可以说最要命的是，既缺乏刚性的公共行政责任的追究机制，更缺乏柔性的公共行政使命感与责任心。政府管理是在高度政治环境中运作的，相应的政府官员应是在高度负责的精神状态下工作，这就决定着并时刻意识到办任何事都有一个对谁负责、负什么责的问题，从而构成行政责任体系。

在我国，行政责任体系主要有五个方面的内容：一是对国家和人民负法律责任，包括民事责任、刑事责任等，任何政府和政府工作人员，都必须模范遵守国家的法律法规，都必须依法行政，依法管理；二是对执政党——中国共产党负政治责任，包括贯彻和执行党的基本路线、方针、政策、上级和本级党的决议决定等；三是对国家权力机关负执行责任，包括执行国家的宪法、法律、行政法规以及上级和本级人民代表大会的决议、决定等；四是对中央政府和上级行政机关负行政责任，包括执行国务院的行政法规和国务院各部委的规章，国务院和上级、本级政府的决议、决定、命令等；五是对公民和社会负道德责任，包括为人民服务、对社会负责、尽心尽力的程度以及兼顾目前与长远利益的精心程度等。

行政管理必须承担公共责任的性质，要求其具体管理活动必须具有合法性、合理性、规范性等特点。

三、行政管理学的研究对象与范围

行政管理学是关于行政管理这一独特领域的理论、方法和知

识体系。上文我们把行政管理界定为政府管理国家事务与社会公共事务的活动，因此，本学科就是通过对政府管理国家事务与社会公共事务的本质与职能、理论与过程、历史与未来的研究，揭示行政活动的规律性，以推动行政活动的民主化、科学化、高效化和时代化进程，从而达到提高行政效率的目的。

政府的目的是有效地管理公共事务，但其前提是首先管理好自身。因此，政府内部的自身管理所当然属于本学科体系，包括政府建立灵活多样的行政组织、配备高素质专业化的国家行政管理人员、搞好机关财务的审计与会计、构建严密的行政监督体系、提升自身的行政能力等等。

我们根据行政管理知识体系中的内在逻辑，把它分为上、中、下三篇。上篇为行政理论篇，主要阐述行政管理的内涵及行政管理学的发展历史，行政运行的内外环境要素、行政活动的方向和内容、与行政权力运行密切相关的有形的组织结构与无形的心理文化等基本原理知识，它包括绪论、行政环境、行政职能、行政组织、行政文化等章节，是对行政活动赖以进行的原则、结构、制度与文化等静态层面的展示。中篇为行政过程篇，主要阐述行政管理的指挥、决策、激励、预算、控制等功能活动，它包括行政领导、行政决策、人事行政、财务行政、行政法治、行政监督等章节，是对行政活动的动态层面的展示。下篇为行政发展篇，主要阐述行政管理理念更新与制度创新、政府能力的构成与发展、行政效率的测评与提高等问题，它包括行政效率、行政改革、现代政府能力等章节，这是行政管理的一项经常性活动，也是政府实现其价值目标的根本途径，它贯穿于行政管理的所有方面和所有环节。

第二节 行政管理的演进

行政管理学是在资本主义社会化和资本主义国家的发展过程中及在“天赋人权”、“社会契约”、“三权分立”等政治学说和各