

21世纪公共管理系列教材

# 行政管理学

第三版

主编◎郭小聪

 中国人民大学出版社

21世纪公共管理系列教材

# 行政管理学

第三版

主 编◎郭小聪

撰稿人◎郭小聪 林子英 黄启乐 聂勇浩 刘述良

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/郭小聪主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 10  
21 世纪公共管理系列教材  
ISBN 978-7-300-14562-4

I. ①行… II. ①郭… III. ①行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 212400 号

21 世纪公共管理系列教材

行政管理学 (第三版)

主 编 郭小聪

撰稿人 郭小聪 林子英 黄启乐 聂勇浩 刘述良

Xingzhengguanlixue

---

|      |                                                                   |      |                                     |
|------|-------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                         |      |                                     |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                      | 邮政编码 | 100080                              |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                |      | 010-62511398 (质管部)                  |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                |      | 010-62514148 (门市部)                  |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                               |      | 010-62515275 (盗版举报)                 |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>       |      |                                     |
|      | <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                                     |
| 经 销  | 新华书店                                                              |      |                                     |
| 印 刷  | 北京昌联印刷有限公司                                                        |      |                                     |
| 规 格  | 185 mm×260 mm 16 开本                                               | 版 次  | 2003 年 12 月第 1 版<br>2012 年 1 月第 3 版 |
| 印 张  | 19.25 插页 1                                                        | 印 次  | 2012 年 1 月第 1 次印刷                   |
| 印 数  | 420 000                                                           | 定 价  | 35.00 元                             |

---

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

## 出版说明

现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于20世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从20世纪80年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过20多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001年4月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于2001年12月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理专业的四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从2003年上半年开始，在两年内，陆续出版21世纪公共管理系列教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的20多门课程。本套教材强调基础知识与基本技能，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的

特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展和公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

## 第三版前言

---

《行政管理学（第三版）》的修订重点是：

（1）除第 5、第 10、第 14 章外，其他章的案例分析都替换为近几年发生的案例，并重新设计思考题。

（2）更换书中数据，尽量采用 2010 年或 2009 年的数据。

（3）删除和修改个别文字，增加体现党的十七届四中全会和五中全会精神的内容。

承蒙广大读者的厚爱和支持，借此再次表示由衷的感谢！

郭小聪

2011 年 9 月

## 第二版前言



本书第一版自 2003 年出版至今，已发行四年多了，感谢广大读者的厚爱与支持！

记得该教材的初版准备付梓之际，党的十六大胜利召开，于是，编写者根据十六大报告精神进行补充，并写了“后记补充”进行说明。如今，正准备进一步修订之时，又恰逢党的十七大胜利召开，使该教材的修订内容更为充实和新颖。

该教材的修订内容主要有：

（1）把党的十七大报告的主要精神，如发展中国特色社会主义、深入贯彻落实科学发展观和实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，以及坚定不移地发展社会主义民主政治的思想，尤其是其中有关加快行政管理体制改革、建设服务型政府、推进依法行政的内容写进相关的章节中。

（2）根据四年来我国社会的变化和行政管理实践的新问题，对有关政府职能转变、国务院的机构设置、中央政府与地方政府关系、部门之间的行政协调关系、垂直部门与地方政府关系、行政审批制度改革、财政体制改革、依法行政和加强行政监督、行政责任与实行问责制度等问题进行补充修改；增加有关公务员法、人事部通用能力标准、执政党能力建设以及中组部的综合考核方法等内容。

（3）对有关新公共管理理论的内容进行补充修改，突出新公共服务的理论和观点，并结合中国实际，对服务行政、政府回应性、政府再造、业务流程再造、电子政务等问题进行补充。

（4）更换数据，尽量用 2006 年和 2007 年的数据；更换案例，尽可能选择简短、合适和比较新的案例；修改部分练习题。

由于我们的水平有限和考虑不周，遗漏与错误在所难免，还望读者继续批评指正。

郭小聪

2008 年 1 月 1 日

# 第一版前言

自 1887 年威尔逊发表《行政之研究》<sup>①</sup> 为行政学的发展定下基调以来，行政学作为一门现代意义上的学科已经走过了一百多年。在一个多世纪的漫长发展历程中，它既经历过辉煌的古典时期，也曾出现过无从定位学科对象的危机时期。20 世纪 70 年代以后，公共行政学终于在历经政治学、管理学的冲击与交融，广为吸收其他学科（特别是经济学和法学）的观点及理论工具后，开始步入学科的成熟阶段。<sup>②</sup> 现在，公共行政学研究不仅在其发源地美国开展得如火如荼，而且被越来越多的国家所引入，吸引着越来越多的学者投身于该学科领域。担负着公共事务管理责任的政府官员，也越来越意识到能从公共行政学的研究和教育中获益。以哈佛大学肯尼迪政府学院、法国行政学院、锡拉丘兹大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院等著名院校为代表的公共行政教育，在世界各国的公共事务管理中，发挥着广泛而深刻的影响。

20 世纪 80 年代以来，有关公共行政学的教育和研究，在中国获得了迅速的发展。各级行政学院如雨后春笋般涌现，大量的高等院校创办了行政管理专业或者开设相关的课程。而这一切，都是在我国的政治和行政体制改革不断向更深层次演进的过程中发生的。因此，当中国的行政学教育和研究步入 21 世纪时，必然面临着两个不可避免的背景问题。其一，发轫于西方的现代意义的行政学，如何与中国背景接轨。众所周知，西方无论是政治制度抑或行政传统，都与中国存在巨大差异。如何使在西方文化土壤中生长起来的行政学理论和技术工具与中国背景相融合，并且发展出真正意义上的现代“中国行政学”，是中国的行政学人所必须回答的一个问题。其二，当中国社会的现代化转型急剧展开时，如

---

<sup>①</sup> Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, 2 (June/July 1887), pp. 197-222; reprinted in *Political Science Quarterly*, 50 (December 1941), pp. 481-506.

<sup>②</sup> 正如尼古拉斯·亨利的看法，1970 年 NASPAA（公共事务与公共行政学院全国联合会）的成立，标志着公共行政学开始成为一个独立的研究领域。参见 [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，38 页，北京，华夏出版社，2002。

何构建适应时代要求的政治和行政体制也日益浮出水面。中国正式加入世贸组织，“三个代表”、“政治文明”概念的提出，都是这一探索过程的标志。面对如此宏大而深刻的变革实践，行政学的理论该以何种姿态参与其中并且做出自身学科不可替代的贡献，则是行政学教育和研究所必须回答的另一个问题。

本教材以这两个背景性问题作为框架体系展开的线索。除了力图对西方行政学理论的演变进程、发展脉络做出梳理，特别是展示西方在行政学方面的前沿进展以外，在各章节的论述当中，也注意将行政学的中国化以及中西比较作为学科内容阐释的重点。针对行政学所面临的第二个挑战，本书从体系构建到具体内容，都试图把握我国近二十年来行政管理实践在理念和体制上的变化，并将这些内容有机地融入到全书的理论框架当中。

在第1篇绪论当中，编写者用较大的篇幅来阐释西方行政理论的发展历程，并且在传统的三阶段划分基础上，增加了多元理论发展阶段，使读者能够对行政理论在西方的发展有更加全面的理解。第2篇行政组织及其人员管理、第3篇行政运行管理以及第4篇财务行政与机关行政则是行政学的基本内容，构成行政学科体系的基础。之所以将行政绩效及其保障作为独立的一篇，并且特别强调行政绩效和行政法的内容，则是为了反映我国近几年来行政实践和行政理论在观念更新和认识深入上所取得的进展，以增强本书的时代性。各章后所附的习题和案例分析，则是想为读者更加准确和容易地把握相关内容提供便利。

本教材的编写参考了大量的同类教材和著作以及其他学术性文献，在此对所有的作者和编者一并致以由衷的谢意。中国人民大学出版社对本教材的出版给予了高度的重视和支持，特此表示衷心的感谢。恳请广大同行和读者批评指正，我们将根据反馈意见进行修订和完善。

郭小聪

2003年11月

# 目 录

## 第 1 篇 绪论

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 第 1 章 行政管理学概说 .....     | 3  |
| 1.1 行政管理与行政管理学 .....    | 3  |
| 1.2 行政管理学的历史演变 .....    | 9  |
| 1.3 学习行政管理学的意义与方法 ..... | 19 |
| 关键术语 .....              | 22 |
| 复习思考题 .....             | 22 |
| 案例分析 .....              | 22 |
| 第 2 章 行政主体与行政职能 .....   | 23 |
| 2.1 行政主体：政府 .....       | 23 |
| 2.2 政府行政的权力基础 .....     | 29 |
| 2.3 政府的行政职能 .....       | 32 |
| 关键术语 .....              | 40 |
| 复习思考题 .....             | 40 |
| 案例分析 .....              | 41 |

## 第 2 篇 行政组织及其人员管理

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第 3 章 行政组织 .....   | 45 |
| 3.1 行政组织概述 .....   | 45 |
| 3.2 行政组织目标体系 ..... | 49 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 3.3 行政组织结构与编制 .....         | 52 |
| 3.4 行政组织变革 .....            | 55 |
| 关键术语 .....                  | 65 |
| 复习思考题 .....                 | 65 |
| 案例分析 .....                  | 66 |
| <b>第4章 人事行政与公务员制度</b> ..... | 67 |
| 4.1 人事行政的含义与任务 .....        | 67 |
| 4.2 西方国家的公务员制度 .....        | 70 |
| 4.3 我国的公务员制度 .....          | 75 |
| 4.4 行政机关人员管理的基本内容 .....     | 84 |
| 关键术语 .....                  | 91 |
| 复习思考题 .....                 | 91 |
| 案例分析 .....                  | 91 |

### 第3篇 行政运行管理

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>第5章 行政领导者</b> .....   | 95  |
| 5.1 行政领导与行政领导者 .....     | 95  |
| 5.2 行政领导制度 .....         | 100 |
| 5.3 行政领导的方法与艺术 .....     | 104 |
| 关键术语 .....               | 108 |
| 复习思考题 .....              | 108 |
| 案例分析 .....               | 109 |
| <b>第6章 行政决策</b> .....    | 110 |
| 6.1 行政决策的概念和种类 .....     | 110 |
| 6.2 行政决策科学化和行政决策程序 ..... | 114 |
| 6.3 行政决策技术与体制 .....      | 119 |
| 关键术语 .....               | 124 |
| 复习思考题 .....              | 124 |
| 案例分析 .....               | 124 |
| <b>第7章 行政执行</b> .....    | 126 |
| 7.1 行政执行概述 .....         | 126 |
| 7.2 行政执行的前提和手段 .....     | 129 |
| 7.3 行政执行的过程 .....        | 134 |
| 7.4 行政执行中的障碍及解决对策 .....  | 137 |
| 关键术语 .....               | 139 |
| 复习思考题 .....              | 139 |
| 案例分析 .....               | 140 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| <b>第 8 章 行政公共关系</b> ..... | 141 |
| 8.1 行政公共关系概述 .....        | 141 |
| 8.2 行政沟通 .....            | 148 |
| 8.3 行政协调 .....            | 153 |
| 关键术语 .....                | 157 |
| 复习思考题 .....               | 157 |
| 案例分析 .....                | 157 |

## 第 4 篇 财务行政与机关行政

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>第 9 章 财务行政</b> .....  | 161 |
| 9.1 财务行政概述 .....         | 161 |
| 9.2 国家税收制度与预算制度 .....    | 166 |
| 9.3 其他财务行政制度 .....       | 173 |
| 关键术语 .....               | 178 |
| 复习思考题 .....              | 178 |
| 案例分析 .....               | 179 |
| <b>第 10 章 机关行政</b> ..... | 180 |
| 10.1 行政机关与机关行政 .....     | 180 |
| 10.2 机关行政的主要内容 .....     | 182 |
| 10.3 机关行政制度 .....        | 192 |
| 关键术语 .....               | 195 |
| 复习思考题 .....              | 195 |
| 案例分析 .....               | 195 |

## 第 5 篇 行政绩效及其保障

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| <b>第 11 章 行政绩效</b> ..... | 199 |
| 11.1 行政绩效概述 .....        | 199 |
| 11.2 行政绩效评估 .....        | 204 |
| 11.3 行政绩效的提高 .....       | 211 |
| 关键术语 .....               | 214 |
| 复习思考题 .....              | 214 |
| 案例分析 .....               | 215 |
| <b>第 12 章 行政责任</b> ..... | 216 |
| 12.1 行政责任概述 .....        | 216 |
| 12.2 行政责任制 .....         | 222 |
| 关键术语 .....               | 230 |

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| 复习思考题 .....              | 230        |
| 案例分析 .....               | 230        |
| <b>第 13 章 行政监督 .....</b> | <b>232</b> |
| 13.1 行政监督概述 .....        | 232        |
| 13.2 行政监督的类型 .....       | 237        |
| 13.3 行政监督制度的完善 .....     | 243        |
| 关键术语 .....               | 246        |
| 复习思考题 .....              | 247        |
| 案例分析 .....               | 247        |
| <b>第 14 章 行政法制 .....</b> | <b>248</b> |
| 14.1 行政法制概述 .....        | 248        |
| 14.2 行政立法 .....          | 250        |
| 14.3 行政执法 .....          | 255        |
| 14.4 行政司法 .....          | 258        |
| 关键术语 .....               | 261        |
| 复习思考题 .....              | 261        |
| 案例分析 .....               | 261        |
| <b>第 15 章 行政文化 .....</b> | <b>262</b> |
| 15.1 行政文化概述 .....        | 262        |
| 15.2 行政心理 .....          | 266        |
| 15.3 行政道德 .....          | 272        |
| 15.4 行政精神 .....          | 278        |
| 关键术语 .....               | 282        |
| 复习思考题 .....              | 282        |
| 案例分析 .....               | 282        |
| 参考文献 .....               | 283        |
| 第一版后记 .....              | 287        |

## 第1篇

# 绪 论

---





# 行政管理学概说

## 1.1 行政管理与行政管理学

### 1.1.1 作为管理活动的行政管理：内涵与特点

#### 1. 行政管理的内涵、来源与发展

在现代社会，我们每个人的一生几乎都与行政管理分不开。正如米切尔·B·蒂茨所描述的：“现代的人是在政府资助的医院里出生的，是在公立的中小学、大学中接受教育的，他的很多旅行时间是在公共交通设施中度过的，他与外面的联系则是通过邮局或半公共性质的电话系统进行的；他喝的是公共生产的饮用水，读的是公共图书馆里的书；他用公共排污系统处置垃圾，他在公园中野餐，他受公共治安、消防、卫生部门的保护，最终，他又在医院里离开人世，甚至被埋葬在公共墓地。总之，不管人们在意识形态上多么守旧，现代人的日常生活总是同政府关于提供上述和许多其他方面服务的决策联系在一起，这种联系是挣不脱、割不断的。”<sup>①</sup>

那么，什么是行政管理呢？行政管理<sup>②</sup>是一种以国家权力为基础，以国家组织主要是

<sup>①</sup> [美] 米切尔·B·蒂茨：《关于城市公共设施定位的理论》，载《地区科学协会刊物》，1967（11）。

<sup>②</sup> 行政管理是英文 public administration 的中文翻译，也有人将其翻译成“公共行政”或“行政学”。有关这个词的内涵的表述至今仍然没有统一，有的侧重从其与政治的关系来表述，有的则从“三权（立法、司法、行政）分立”的角度来说明，有的注重从国家职能及其组织活动来下定义，还有的从管理的角度来表述。本书采用管理取向的定义，并注重其与工商管理区别。对这个问题感兴趣的读者可以参阅如下三本书：一是美国科罗拉多大学理查德·J·斯蒂尔曼二世 2000 年修订出版的《行政管理：原理与案例（第七版）》，作者在第一章列举了 12 种表述。二是我国台湾学者张润书的《行政学》（三民书局印行），作者在第一章有较为详细的介绍。三是彭和平编著的《公共行政管理》（北京，中国人民大学出版社，1995），作者除了介绍西方学者的看法外，对我国部分学者的表述也有集中列举。

政府机关为管理主体，以国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务为管理对象的管理活动。

行政管理作为人类社会的管理现象，与其他管理活动一样，是人类社会的必然产物。人类为了获得维持生存所需的衣食住等物质生活条件，就必须共同生活，以一定的生产方式相互结合起来，建立一定的社会秩序，保证整个社会生产和生活的正常进行。只要存在人类群体的共同生活，就有管理问题，正如马克思所言：“一切……直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥……”<sup>①</sup> 行政管理最早萌芽于原始氏族和部落公共事务的管理。关于这一点，恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中有比较详细的考察和论述。他在考察易洛魁人氏族、希腊人氏族、罗马氏族、克尔特人氏族、德意志人氏族的生活和历史之后，发现原始氏族有一个共同点，就是设有氏族机构，如“议事会”、“联盟议事会”、“人民大会”和“巴塞勒斯”（军事首长）等，以及相应的人员来管理原始氏族和部落的公共事务，如保护共同财产、指挥协作劳动、管理共同的墓地、宣布对外战争、解决内部争端、监督用水、主持祭祀活动等。<sup>②</sup> 这些氏族机构及其人员可以说是行政管理机构及其管理人员的萌芽。

但文明时代的行政管理是从有了国家组织才开始的。国家是随着社会分工的发展以及阶级的出现而产生的。由于阶级的出现和财富的迅速集中，“氏族团体的成员再也不能集会来处理自己的公共事务了；只有不重要的事情，例如宗教节日，还勉强能够安排。除了氏族团体有责任并且能够予以保证的需要和利益以外，由于谋生条件的变革及其所引起的社会结构的变化，又产生了新的需要和利益，这些新的需要和利益不仅同旧的氏族制度格格不入，而且还千方百计在破坏它”<sup>③</sup>。于是，氏族制度被国家代替了。

国家的产生标志着以国家权力为基础的行政管理的正式产生。在国家产生以前，氏族管理机构对公共事务的管理还只是一种社会职能。国家产生以后，国家作为阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的工具。占统治地位的阶级，运用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量，按照本阶级的意志支配社会生产和生活，对社会公共事务实行管理。自此以后，行政管理既是国家实施管理的一种社会职能，也是一种政治职能；作为行政管理对象的社会公共事务，既有公共性的一面，也有阶级性的一面。而且，随着社会组织要素、经济结构、政治权力结构以及社会沟通网络的变化，各个社会阶段的行政管理有着不同的内容和特点。美国行政管理学家弗雷德·W·里格斯在其《行政生态学》一书中分三种形态来对此进行考察。这三种形态是：融合型——农业社会的行政管理模式；衍射型——工业社会的行政管理模式；棱柱型——过渡社会的行政管理模式。<sup>④</sup>

融合型行政管理模式的主要特征是：以农业生产为经济基础，经济结构与行政结构重叠，行政制度同时也是一种分配制度，土地的分配是政府的重大事务，君王是分配制度的中心；在社会结构方面，以家庭主义为基础，裙带风盛行，个人才能和社团利益微不足道；在权力结构方面，一切权力来自君王，君权至上，政治与行政不分；社会的沟通渠道

① 《马克思恩格斯全集》，中文1版，第23卷，367页，北京，人民出版社，1972。

② 参见《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，北京，人民出版社，1995。

③ 同上书，168页。

④ 参见〔美〕弗雷德·W·里格斯：《行政生态学》，台北，中国台湾商务印书馆，1978。