

国家公务员培训考试系列教材

兰州大学出版社

公共行政管理学教程

主编 常仲智 副主编 陈宪 包国宪

GONG
GONG
XING
ZHENG
GUAN
LI XUE
JIAO
CHENG



国家公务员培训考试系列教材

公共行政管理学教程

主 编 常仲智
副主编 陈 宪 包国宪
编 者 张兴杰 韩国明
高永鸿

兰州大学出版社

(甘)新登字第 08 号

公共行政管理学教程

常仲智 主编

兰州大学出版社出版发行

(兰州大学校内)

兰州大学出版社激光照排中心排版

兰州七二二七工厂印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:10.875

1994 年 11 月第 1 版 1994 年 11 月第 1 次印刷

字数:273 千字 印数:1—10000 册

ISBN7-311-00791-7/C·3 定价:8.40 元

前 言

公共行政管理理论是研究国家行政管理规律的科学。为了实现我国行政管理的现代化、科学化、法制化,就必须以科学的行政管理理论为指导,同时,要求广大行政机关工作人员学习和掌握公共行政管理知识,自觉地在行政管理实践中运用,不断提高自身的素质和依法行政的能力。国家人事部为配合《国家公务员暂行条例》的实施,组织全国有关专家、学者和实际工作者,历时两年,编写了《公共行政管理》教学大纲,要求全国以此为基本依据,并结合当地实际情况编写公共行政管理教材。甘肃行政学院会同兰州大学管理科学系,根据国家人事部的要求,严格按照《公共行政管理》教学大纲的体系,共同组织编著了《公共行政管理学教程》。

《公共行政管理学教程》以马克思主义国家学说为理论基础,以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为根本指针,着重探讨社会主义市场经济条件下公共行政管理的规律,并突出了以下特点:

一、以国家人事部编写的《公共行政管理》教学大纲为依据,在体系、结构和概念上都与大纲保持一致,使之规范统一。在具体内容上稍有扩展,将大纲中的行政环境和行政职能、行政监督和行政法制分解为两章,另外增加了行政方法和行政机关管理,这样就将大纲中的九章扩展为十三章。我们认为,做这样的处理,既保持了和大纲的统一,又使内容更加充实,适用范围更加广泛。

二、注重理论联系实际。一是结合中国西部地区的实际和甘肃的省情,把公共行政管理理论同本地区的实际情况结合起来,力求解决一些实际问题;二是根据国家行政机关工作人员具有比较丰

富的行政管理经验,分析理解能力较强,参与意识和主体意志明显等特点,突出了针对性、普及性和实用性,从而使内容更加贴近实际,文字表述简明扼要,精炼准确。

三、积极吸取我国行政管理实践中有益的经验,借鉴国外行政管理中的合理部分,为深化我国行政体制改革和经济体制改革服务。尤其需要提及的是,本书吸收了许多专家、学者已发表的有价值的资料和新的科研成果。

根据有关职能部门的规定和意见,《公共行政管理学教程》既可作为甘肃行政学院培训政府机关公务员的基本教材,也可作为其他干部院校培训党群和经济干部的教材,还可作为公务员录用考试的参考书。兰州大学管理科学系已将此书定为本系的专业教材,当然也适用于其他大专院校行政管理专业的教学,对企事业单位行政人事管理人员也具有适用性。

本书由甘肃行政学院副院长、副教授常仲智同志担任主编,甘肃行政学院副教授陈宪同志和兰州大学管理科学系副主任包国宪同志担任副主编。常仲智、陈宪同志共同研究确定了框架结构及其纲目。包国宪同志对纲目也提出了较好的意见。参加编写的同志有:甘肃行政学院常仲智(第六、十二章)、陈宪(第二、九、十一章)、高永鸿(第一章、第十三章),兰州大学管理科学系包国宪(第四章)、韩国明(第三、八章、十章)、张兴杰(第五、七章)。全书最后由常仲智、陈宪统修定稿。

编 者

一九九四年六月十八日

目 录

前言	(1)
第一章 总论	(1)
第一节 公共行政管理概述	(1)
一、国家的性质、职能、形式与行政管理	(1)
二、公共行政管理的含义和特点	(3)
三、公共行政管理学研究的对象及内容	(4)
四、公共行政管理学的特征	(6)
第二节 中西方行政管理实践的历史沿革	(7)
一、西方行政管理实践的历史演进	(7)
二、中国行政管理的历史沿革	(9)
三、我国社会主义行政管理同资本主义国家行政管理比较	(12)
第三节 公共行政管理理论的创立	(13)
一、西方公共行政管理理论产生的社会条件	(13)
二、西方公共行政管理理论的发展分期	(14)
三、社会主义公共行政管理的理论基础和指导思想	(18)
第四节 学习公共行政管理科学的意义和方法	(19)
一、政府工作人员要学习和掌握公共行政管理理论	(19)
二、学习公共行政管理理论的方法	(21)
第二章 行政环境	(23)
第一节 行政环境概述	(23)

一、行政环境的含义及特点	(23)
二、行政环境问题研究现状	(25)
三、研究行政环境问题的重要意义	(27)
第二节 行政环境要素及与行政管理关系的分析	(29)
一、社会环境	(29)
二、自然环境	(35)
三、国际环境	(37)
第三节 中国现阶段行政管理的基本环境	(40)
一、中国现阶段行政环境性质界定及基本状况	(40)
二、中国现阶段行政环境对政府工作的基本要求	(43)
三、中国西部及甘肃行政环境特点与行政管理对策	(46)
第三章 行政职能	(50)
第一节 行政职能概述	(50)
一、行政职能的含义和特性	(50)
二、行政职能的地位作用	(51)
第二节 行政职能的主要内容	(52)
一、基本职能	(53)
二、运作职能	(57)
第三节 行政职能的转变	(61)
一、社会变迁是行政职能转变的基本依据	(61)
二、我国现阶段行政职能转变的主要内容	(66)
第四章 行政组织	(73)
第一节 行政组织概述	(73)
一、行政组织的含义和作用	(73)
二、行政组织的构成要素及特点	(75)
三、行政组织的类型	(77)
第二节 行政组织理论及活动原则	(79)
一、行政组织理论综述	(79)
二、行政组织的活动原则	(84)
第三节 行政组织结构与体制	(91)

一、行政组织结构	(91)
二、行政组织体制	(93)
第四节 行政组织的编制管理	(96)
一、编制管理及其意义	(96)
二、编制管理的基本要求	(97)
第五章 行政人员与领导	(101)
第一节 行政人员	(101)
一、行政人员的含义及作用	(101)
二、行政人员的素质和能力	(103)
三、提高行政人员素质和能力的途径	(109)
第二节 行政领导	(110)
一、行政领导的含义和作用	(110)
二、行政领导职责权的统一和行政领导班子结构的优化	(112)
三、行政领导方法和艺术	(114)
第六章 行政决策	(119)
第一节 行政决策概述	(119)
一、行政决策的含义和特点	(119)
二、行政决策应当遵循的原则	(122)
三、行政决策的类型	(125)
第二节 现代行政决策体系	(127)
一、行政决策的中枢系统	(127)
二、行政决策的咨询系统	(128)
三、行政决策的信息系统	(133)
第三节 行政决策的基本程序	(135)
一、发现问题,确定目标	(135)
二、分析预测,拟制方案	(136)
三、比较选优,抉择方案	(141)
四、实施反馈,完善决策	(144)
第四节 行政决策的方法	(145)
一、调查研究方法	(145)

二、预测方法	(146)
三、方案前提分析法	(147)
四、实验与模拟法	(148)
第七章 行政运行	(150)
第一节 行政执行	(150)
一、行政执行概述	(150)
二、行政执行准备	(156)
三、行政执行实施	(161)
四、行政执行总结	(166)
第二节 行政沟通	(168)
一、行政沟通概述	(168)
二、行政沟通的分类	(173)
三、行政沟通的障碍及其排除	(177)
第三节 行政协调	(181)
一、行政协调的含义和范围	(181)
二、行政协调的地位作用	(182)
三、行政协调的原则、途径和方法	(184)
第四节 行政控制	(187)
一、行政控制的含义及必要性	(187)
二、行政控制的前提、类型和手段	(188)
三、行政控制的原则和环节	(192)
第八章 行政监督	(194)
第一节 行政监督概述	(194)
一、行政监督的含义及任务	(194)
二、行政监督应遵循的原则	(196)
三、当前我国加强行政监督的重要意义	(197)
第二节 行政机关内部监督体系	(200)
一、行政机关内部的工作监督	(200)
二、监察机关的行政监督	(202)
三、审计机关的特种监督	(205)

第三节 行政机关外部监督体系对行政的监督	(207)
一、权力机关对行政的监督	(207)
二、司法机关对行政的监督	(210)
三、中国共产党对行政的监督	(212)
四、中国民主党派对行政的监督	(213)
五、社会及舆论监督	(214)
第九章 行政法制	(218)
第一节 行政法制管理概述	(218)
一、行政管理法制化的基本要求	(218)
二、实现行政管理法制化的理论依据	(220)
第二节 行政立法	(222)
一、行政立法概述	(222)
二、行政立法的原则和程序	(228)
三、行政管理法规的修改和撤销	(230)
第三节 行政执法	(232)
一、行政执法的含义、特点和形式	(232)
二、行政执法中的效力问题	(233)
三、行政执法的主要手段	(235)
第四节 行政司法与行政诉讼	(238)
一、行政司法概述	(238)
二、行政诉讼概述	(242)
第十章 行政效能	(246)
第一节 行政效能概述	(246)
一、行政效能的含义	(246)
二、行政效能的层次性	(249)
三、行政效能在行政管理中的地位	(251)
第二节 行政效能的提高	(253)
一、影响行政效能的因素	(253)
二、提高行政效能	(257)
第三节 行政效能的测定	(261)

一、测定行政效能的标准	(261)
二、行政效能的测定方法	(263)
第十一章 行政方法	(266)
第一节 行政方法概述	(266)
一、行政方法的含义	(266)
二、行政方法的科学化	(267)
三、行政方法的作用	(268)
第二节 行政管理的一般方法	(270)
一、行政指令方法	(270)
二、经济方法	(271)
三、法律方法	(273)
四、思想教育方法	(274)
第三节 行政管理的具体技术方法	(277)
一、传统的行政管理方法	(277)
二、现代行政管理方法技术	(281)
第十二章 行政机关管理	(296)
第一节 行政机关管理概述	(296)
一、行政机关管理的含义	(296)
二、行政机关管理的任务和作用	(297)
三、行政机关管理的特点和原则	(300)
第二节 行政机关管理的主要内容	(303)
一、机关日常工作程序的管理	(303)
二、会议管理	(304)
三、文书和档案的管理	(306)
四、机关行政经费管理	(311)
五、后勤服务管理	(312)
第三节 行政机关管理的科学化	(314)
一、办公手段现代化	(314)
二、信息传输网络化	(315)
三、机关工作效率化	(316)

第十三章 行政改革	(319)
第一节 行政改革概述	(319)
一、行政改革的含义	(319)
二、行政改革与政治、经济体制改革的关系	(321)
三、行政改革的意义和作用	(322)
四、我国行政改革的原则和要求	(323)
第二节 我国当前行政改革的重点	(327)
一、我国行政改革的关键	(327)
二、国家行政机关的人事制度改革	(328)
三、深化行政改革需要重点解决的问题	(332)

第一章 总 论

公共行政管理学这门学科的创立,为我们认识国家的性质、职能和形式提供了科学的依据,同时也为我们进一步研究公共行政管理的基本内容提供了理论指导。掌握社会主义公共行政管理的基本理论,了解中国和西方国家公共行政管理发展的历史和现状,对于建立有中国特色的公共行政管理体系,推进我国行政体制改革,提高行政效能,更好地为社会主义现代化建设服务,将会起到极大的促进作用。

第一节 公共行政管理概述

一、国家的性质、职能、形式与行政管理

国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。有了国家,就有了国家的公共行政管理。行政管理作为国家的重要组织活动,是为了适应阶级统治和管理社会公共事务的需要,随着国家的产生而出现的。

马克思创立的唯物史观,科学地揭示了国家的性质是阶级的专政,从而为我们正确地认识国家提供了理论武器。所谓阶级专政,就是一定阶级的政治统治,是统治阶级共同的集体力量与意志的体现,是统治阶级通过国家对社会实施领导和管理的权力,强迫敌对阶级服从自己利益的权力。这种政治权力,就是国家权力。

行政管理权力，是国家权力的重要组成部分之一。不同历史类型的国家，其行政管理的性质也不同。国家的历史类型亦称“国家类型”，是指按照国家的经济基础的性质及其阶级本质对不同时期的国家所作的基本分类，也就是将古往今来人类社会上曾经存在过的一切国家，按其根本性质划分为不同的类型。马克思主义认为，社会经济基础的性质决定国家的性质。社会的经济基础以及由这个基础所决定的国家的阶级本质相同的国家，不论其组织形式和名称如何，它们都是同一阶级的统治机关，都归属同一历史类型。

国家历史类型的实质问题是国体问题。所谓国体，就是社会各阶级在国家中的地位。它说明在一个国家中，哪个阶级或哪些阶级处于统治地位掌握国家权力，哪些阶级是统治阶级的同盟者，哪些阶级处于被统治和被压迫的地位。由此，我们将国家的历史类型划分为以下四种：奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家、社会主义国家。前三种国家类型虽然都是建立在私有制的经济基础上，国家政权掌握在剥削阶级手中，但是其具体的生产方式和占有形式是完全不同的，它们的统治方式和行政管理内容也是完全不同的。社会主义国家建立在生产资料公有制的经济基础上，国家政权掌握在广大人民手中，属于人民民主专政的国家。所以，社会主义国家的行政管理内容与剥削阶级类型的国家行政管理是截然不同的。

国家职能是由国家本质决定的，它是国家本质的外部表现。国家形式直接影响统治阶级意志的实现和职能的发挥。国家形式包括国家结构形式和国家管理形式。国家结构形式指国家中央机关和地方政权机关之间，国家整体和部分之间相互关系的方式。国家管理形式亦称政体，指统治阶级采取何种形式组织和管理政权。国家形式对于行政机关的组织结构和行政管理的运行方式有制约和规范作用。

中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国的政体是人民代表大会制度，它便于全国人民参与国家管理，便于集中统一行政权力，能够保障各民族的平等团结、保障中央和地方的一致性。我国的行政组织结构 and 行政管理方式必须与国家形式相适应。

二、公共行政管理的含义和特点

公共行政管理是指政府依法行使公共权力，对国家政务和社会公共事务进行的管理活动。这一概念包括二层涵义：一是公共行政管理属于国家的管理活动，是代表国家的意志，运用国家的权力对国家政务和社会事务的管理。但它不是国家管理的全部，只是其中的一部分，即政府的行政管理。二是公共行政管理与一般管理活动既有共同的一面，又有区别的一面。从纵向来看，一般管理活动的历史比公共行政管理更长。自从出现人类群体活动以来，就出现了管理活动。公共行政管理只是国家产生后才有的活动。从横向来看，一般管理的外延更宽，从生活到生产，从经济到政治，从家庭到国家，只要人迹所到，都需要管理。公共行政管理只是国家政府的管理范围，行政管理的主体是国家政府机关。因此，公共行政管理作为一种管理活动，它是管理这个大系统中的子系统。公共行政管理作为国家管理体系的中心组成部分，必然有其自身的特点，认识这些特点，有助于我们学习和掌握行政管理理论。

(一) 公共行政管理运用的是国家权力，具有较强的约束性和强制性。

国家是阶级统治的工具，具有凌驾于社会之上的强制力量，这种强制力量来源于国家的权力。公共行政管理是国家对社会公共事务的管理，是国家对社会应履行的职能。国家政府机构及政府工作人员作为行政管理的主体，正是运用这种国家权力对社会实

施管理。因此，这种管理就具有较强的强制力，被管理者必须遵守和接受这种管理，如果违反了管理规范，就将受到政府行政处罚乃至国家法律制裁。

(二) 公共行政管理必须依据国家法律实施管理活动，具有很强的执法守法性。

国家宪法和法律是规范社会行为的最高准则。公共行政管理活动是从属于国家立法活动的。因此，政府机关必须依法行政，在法律允许的范围内实施管理活动。

(三) 公共行政管理既执行阶级统治的政治职能；又要履行社会管理职能，既具有阶级性；又具有社会服务性。

国家是阶级的产物，是统治阶级意识的根本体现。公共行政管理既然是国家管理的组成部分，必然要代表统治阶级的意志。不同性质的国家，其行政管理的性质、目的也不同，这是阶级性、政治性所决定的。政府机关作为国家管理社会的执行者，又必须要履行对社会公共事务管理的职能，要把整个社会作为自己的管理和服务对象。政府机关和政府工作人员既是社会的管理者，又是社会的服务者，要把为社会每一个公民服务作为自己的宗旨，切实当好社会的公仆。

(四) 公共行政管理作为国家管理的重要组成部分，其管理活动有内在的客观规律性。

社会的发展、人类的进步是由客观规律决定的必然趋势。政府在管理社会时，必须遵循这种内在的客观规律并按照规律采用科学的方法实施管理。因此，公共行政管理在其管理实践中逐渐形成内在的规律性，加之不断吸收先进的科学知识和管理方法，使之构成一个完整的科学体系，反过来指导行政管理实践活动。

三、公共行政管理学研究的对象及内容

公共行政管理学是研究国家行政组织对社会公共事务进行有

效管理的规律的科学。这一概念突出了国家行政组织在行政学中的主体地位，突出了行政管理是以整个社会为对象的管理，突出了行政学的鲜明特点是追求行政管理活动的高效率，突出了行政学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。

公共行政管理学的研究对象就是研究国家行政组织对国家政务和社会事务的有效管理；研究国家行政活动以及组织、领导、决策、执行、人事、财务、环境、信息等各种要素在行政管理中的作用，以及它们之间的相互关系和运行机制。其目的在于获得有关公共行政管理的基本理论、原理、原则和方法的系统知识，实现公共行政管理的科学化，为社会主义现代化建设服务。

公共行政管理学研究的内容是随着国家职能的发展而不断补充更新的。从当代各国行政管理学的发展趋势来看，无论是研究的内容，还是研究的范围都有较大的扩展。行政管理学最早是从研究行政法开始的，着重研究法律对行政活动的规范。主要内容包括：行政概念、行政组织法、行政作用法、行政救济法等。后来，行政管理学从行政法学中分离出来，形成了一门独立的学科。1926年美国行政学专家怀特编写了第一本行政学教科书《行政学导论》，他把行政学研究的内容归纳为四个部分：组织原理、人事行政、财务行政、行政法规。由于社会的不断发展和科学技术的进步，对国家行政管理提出了更高的要求，加之把管理科学的理论和方法引进到行政学之中，使行政管理学研究的内容不断增加。概括现在公共行政管理学研究的内容，大致可以分为：行政学总论、行政环境与职能、行政组织、行政人员与领导、行政决策、行政运行、行政监督、行政法制、行政效能、行政机关管理、行政体制改革等。除此而外，与公共行政管理学相配套的研究内容还包括：人事管理理论、政府财政管理理论、行政法学理论等。由此可见，公共行政管理学研究的内容极为广泛。并且，随着社会的发展，它的研究领域还会扩大，我们应当积极开展公共行政