

公共管理硕士 (MPA)

系列教程

行政学

ADMINISTRATION SCIENCE

★ ★ ★ ★ ★ 专业核心课 ★ ★ ★ ★ ★

吴肇基博士◎主编

MPA



中国财政出版社

行政学

中国戏剧出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共管理硕士 (MPA) 教程/吴肇基主编. — 北京: 中国戏剧出版社, 2001. 12

ISBN 7-104-01459-4

I. 公… II. 吴… III. 公共管理-研究生-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 083665 号

公共管理硕士 (MPA) 教程

吴肇基

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码: 100086)

新华书店总店首都发行所 经销

北京金鼎印刷厂 印刷

250 千字 850×1168 毫米 1/32 开本 12.5 印张 0 插页

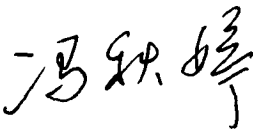
2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1-3000 册

ISBN 7-104-01459-4/C·71

全八册定价: 200.00 元

序

中共中央党校  教授

MPA 是公共管理硕士 (Master of Public Administration) 的英文缩写。MPA 学位教育培养的是从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的高级人才, 为公共部门, 特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养, 掌握先进分析方法及技术, 精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

在国外, MPA 是一种应用性而非学术性的研究生学位。作为一种专业学位, MPA 最先是在美国发展起来的, 1924 年美国锡拉丘兹大学马克斯维尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在, MPA 教育在欧洲、北美很多国家十分盛行, MPA 与 MBA (工商管理硕士)、法学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。目前, 美国联邦政府中 10% - 20% 的工作人员, 公共政策领域中 50% - 60% 的工作人员具有 MPA 或相近的学位。在韩国, 60 万公务员中, 科长级以上公务员有万人, 这一万人中的 30% 通

过在职学习获得 MPA 学位。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步发展和完善,以及加入 WTO,对政府改革的要求突出出来。各级政府在推动经济及社会协调发展中的作用和管理手段必然发生深刻变化。由此对各级公务员的培养提出了迫切的要求。同时,随着政府职能的转变,过去很多由政府包下来的公共事务职能也将由非政府的公共管理或服务部门,包括各种社会中介组织、基金会、协会等非营利的公共组织完成,这些组织的作用会日益明显,社会对这方面人才的需求也越来越强烈。在此背景下,“旨在为政府部门及非政府公共机构培养高层次、应用型的专门人才”的 MPA 教育就在我国应运而生了。北京大学、中国人民大学、清华大学、北京师范大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、东北大学、吉林大学、复旦大学、华东师范大学、南京大学、浙江大学、厦门大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、哈尔滨工业大学、上海交通大学、同济大学、国防科技大学、中国科技大学、西安交通大学等 24 所大学已被批准招收 MPA。今年是这 24 所大学第一次招收 MPA。这是我国教育领域中继工商管理硕士,法律硕士,教育硕士,建筑学、工程硕士,医学硕士等专业学位之后设立的又一个专业学位,主要面向已经获得学士学位有一定的实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。可以肯定地说,MPA 教育在我国的发展势头将非常强劲,并极大地促进我国政府部门及非政府公共机构工作人员素质的提高,以适应

迅速变化着的公共管理实践的需要。

为了适应 MPA 教育和政府部门及非政府公共机构工作人员学习 MPA 课程的需要，中国人民大学、北京师范大学、中国社会科学院的 6 位博士应中国戏剧出版社之邀，编写了 MPA 核心课程系列教材。这套教材具有系统性、针对性和实用性的特点，可以作为 MPA 课程的系列教材，作为党校和行政学院干部培训相应课程的教学用书，也可以作为党政干部和对 MPA 教育有兴趣的各类人员的自学读本。需要指出的是，问题导向、案例教学是 MPA 教育最普遍、最常用的方法，一般是就某一典型的管理或政策问题，提供背景情况，并指出面临的困境和若干种选择，但没有唯一正确答案，使学生学会创造性地分析问题和解决问题。因此，使用和学习这套教材一定要注意与案例分析相结合，注意公共管理的实际能力的培养和训练。

2001 年 11 月 27 日

于中共中央党校 42 楼 308 室

前 言

行政管理的兴起与发展是 20 世纪人类社会发展的一个最为显著的特征之一。行政权力的强化与扩张,政府职能的扩大,行政事务的复杂化,政府规模的庞大,公共管理专业化和职业化,公共行政的社会化与服务取向以及公共行政的国际化等构成了 20 世纪公共行政发展的基本特征、公共行政在国家政治、经济、文化、社会各项事业的发展中发挥着越来越大的作用。公共行政的现代化、科学化、专业化已成为全世界的趋势。

行政管理作为一门科学在本世纪得到长足发展。在发达国家,行政学已成为一门独立的、多理论流派、多学科交叉的,理论创新与实践发展相结合的科学。本书吸收国内外行政学界的最新研究成果,尤其借鉴西方发达国家行政学研究的新理论,结合中国当代国情讨论研究行政管理学的内容和发展趋势。

本书观点新颖、理论严密、思维科学、博采众长,汇集了行政管理学的最新发展趋势和研究成果。既可作为行政管理学的基本教材,也适合作相关专业学生的参考书。

编 者
2001 年 10 月

目 录

前言	(1)
第一章 绪论	(1)
1.1 行政学的基本概念和研究内容	(1)
1.2 行政学的形成和发展	(6)
1.3 学习和研究行政学的意义和方法	(12)
第二章 行政环境	(16)
2.1 行政环境概述	(16)
2.2 行政环境与行政管理的关系	(19)
2.3 中国行政环境分析	(22)
第三章 行政职能	(33)
3.1 行政职能概念	(33)
3.2 我国行政职能体系	(38)
3.3 我国行政职能转变	(41)
第四章 行政组织	(48)
4.1 行政组织概述	(48)
4.2 行政组织理论	(57)
4.3 行政组织的编制管理	(63)
4.4 中国行政组织改革	(66)

第五章	人事行政	(69)
5.1	人事行政概述	(69)
5.2	国家公务员制度	(74)
第六章	行政领导	(91)
6.1	行政领导概述	(91)
6.2	行政领导的结构与过程	(93)
6.3	行政领导制度	(98)
6.4	行政领导艺术	(102)
6.5	行政领导者的素质结构	(111)
第七章	行政机关管理	(115)
7.1	行政机关管理概述	(115)
7.2	行政机关管理的主要内容	(119)
7.3	行政机关管理的现代化	(128)
第八章	行政决策	(135)
8.1	行政决策概述	(135)
8.2	行政决策的执行	(141)
8.3	现代行政决策体制	(148)
8.4	行政决策的趋势	(152)
第九章	行政执行	(156)
9.1	行政执行概述	(156)
9.2	影响行政执行因素	(162)
9.3	行政执行过程	(165)
9.4	行政执行手段	(171)
第十章	行政协调	(175)

10.1	行政协调概述	(175)
10.2	行政协调模式	(178)
10.3	行政信息	(183)
10.4	行政沟通	(190)
第十一章	行政监督	(197)
11.1	行政监督概述	(197)
11.2	行政机关的监督	(205)
11.3	行政监督的方式	(213)
第十二章	财务行政	(219)
12.1	财务行政概述	(219)
12.2	财政体制	(223)
12.3	财务行政管理	(228)
12.4	机关财务管理	(239)
第十三章	行政法治	(243)
13.1	行政法治概述	(243)
13.2	行政立法	(248)
13.3	行政执法	(261)
13.4	行政司法	(269)
第十四章	行政效率	(278)
14.1	行政效率概述	(278)
14.2	行政效率的测定	(281)
14.3	行政效率的提高	(287)
第十五章	行政改革	(291)
15.1	行政改革概述	(291)

15.2	行政改革的原则·····	(298)
15.3	当代西方的行政改革·····	(300)
15.4	当代中国的行政改革·····	(312)
15.5	如何走一条科学化的行政管理道路·····	(321)
附录一：	国外著名 MPA 培养院校巡礼 ·····	(325)
附录二：	全国首批 MPA 试点院校巡礼 ·····	(348)
附录三：	MPA 报考指南·····	(356)

第一章 绪 论

1.1 行政学的基本概念

一、行政学的基本概念

在了解行政学概念之前，先让我们来认识行政的概念，对于什么是行政，人们历来有不同的解释。主要有从“三权分立”的角度、从政治与行政分离的角度、从管理功能的角度来解释行政。在批判地吸收了这些解释的基础上，对行政这一概念界定如下：行政是国家权力机关的执行机关，即国家行政机关行使国家权力，依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动。

为了加深对行政的理解，我们有必要作以下区分：

行政与政治的区分。在西方，最早论述行政与政治的区别，从行政与政治分离的角度来解释行政的是美国行政学家威尔逊和古德诺。他们都认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行，凡属执行国家意志的管理部门和管理活动，都是行政。这种分离的观点并不能为人们所普遍接受。

政治与行政都是建立在一定经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑。两者之间既密切联系又有一定的区别。政治的实质是阶级性，政治的核心是国家政权；而行政正是以国家政权为后盾、以维护和巩固国家政权为根本任务的。因此，行政从属于政治，是政治的体现。行政的目标、职能、行为和活动，都不同程度地具有政治属性，政治与行政是难以截然分开的，尤其是在当代经济一体化、经济政治化、政治经济化的趋势日益明显的社会条件下，更是如此。

行政与立法、司法的区分，西方资产阶级政治学理论，从“三权分立”的角度来解释行政，把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权，并分别由议会、法院和政府“独立”行使，而认为行政是与立法、司法并立的。“三权分立”的国家权力结构形式实质上是资产阶级国家政权组织形式。我国政权组织形式是人民代表大会制。在这种形式下，国家权力结构形式表现为，全国人民代表大会是国家最高权力机关，行使立法权；国务院和地方各级人民政府行使行政权；审判机关和检察机关行使司法权。但在我国这“三权”并不平行，而是国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生，并对其负责、接受其监督。因此，在尊重国家权力的统一性的前提下，立法、司法、行政是国家权力的三大系统，行政是有别于立法和司法的一种国家权力，行政活动也有别于立法活动和司法活动。

行政与管理的区别。一些西方资产阶级政治学学说，从管理功能的角度来解释行政，认为一切管理都是行政，认为

国家管理机关、一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构及其活动，都属于行政。固然，行政管理应当引进企业管理的一些经验和方法，也包括技术性和程序性的内容；但它不同于私人企业的管理活动，它是行使国家行政权力的政治性的管理，以国家的强制力为后盾，具有较高的权威性，一切行政活动均由法律作保证，机关之间有严格的层级性。而企业管理是生产资料的所有者或经营者对企业经济活动的管理，带有明显的盈利性。企业之间是经济利益的关系，是一种商品交换的关系。因而，不管是国有企业的管理活动，还是私人企业的管理活动都不能列入行政的范畴。

但是，行政也是一种管理活动，行政与管理不是两个对立的概念，管理是一个大范围的系统，行政只是整个管理系统中的一个子系统，是众多管理门类中的一个重要门类。

只有在科学地认识了什么是行政的基础上，才能认识和理解行政学的含义。行政学是以国家行政机关对国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务进行依法有效地管理为目的、系统地研究行政现象及其活动规律的科学。这一含义，具体包括如下几个方面：（1）国家行政机关在行政学中的主体地位；（2）行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务；（3）行政学的鲜明特点是追求行政管理活动的高效率，实现国家目标和统治阶级利益；（4）行政管理活动在性质上是一种执行性活动；（5）行政学的主要任务是探讨和发现行政管理活动的客观运行规律，形成科学理论，使行政管理建立在科学基础之上。

二、行政学的研究内容

行政学是一门发展中的学科，随着社会的发展和进步不断地变化。行政学的理论不是僵死的教条，它必须根据社会实践、管理工作的经验教训，不断提出新的理论来丰富和发展，以适应时代进步和社会发展的需要。近百年来，行政学的理论原则、技术方法都在不断地创新，行政学的内容也在不断发展。行政学研究既有“硬件”部分的研究，又有“软件”部分的研究；既要进行“静态”研究，又要进行“动态”研究。概括起来，行政学的研究主要包括：

1. 行政学史。研究行政学学科的发展历史，了解行政学的起源、形成、发展和改革的全过程，从中取其精华，借古鉴今。

2. 行政原理。研究行政管理的一般原理，也就是关于行政学的理论和方法的原则、概念和范畴的逻辑体系，作为各级行政机构采取行政措施的基本准则。

3. 行政环境。凡是对行政系统发生作用，并为行政系统的反作用所影响的条件和因素，都属于行政环境的范畴。主要探讨行政环境与行政管理的辩证关系，以及现阶段中国行政环境。

4. 行政职能。是行政机关在管理活动中的基本职责和作用，主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。行政职能是国家职能的具体执行和体现。

5. 行政组织。研究行政组织的结构，有效组织的设计

原则，组织中的职位设置，组织中的信息传递及组织系统。行政组织的完善与否在行政管理中占重要地位，是影响行政效率的重要因素。研究行政组织对我国领导体制和行政机构改革具有重要指导意义。

6. 人事行政。研究人事行政的一般原理，包括人事管理的目的、任务、原则、制度，研究行政人员的任用、选择、调配、流动、培训、奖惩、工资、退休等内容。

7. 行政领导。研究现代行政领导职能、程序、类型、方法、艺术和行政领导者的素质，是实现行政管理目标的关键。

8. 机关行政。研究如何提高机关工作效率，如何科学地管理机关行政事务，包括机关公文处理、机关档案管理、机关生活事务管理等。机关是行政管理机构的实体，也是行政管理的主体。行政机关自身建设和管理如何，能否发挥它应有的功能和效率，对整个行政管理具有重要意义。

9. 行政决策。决策是当代管理科学的一项重要内容，也是现代行政管理的基本功能。决策贯穿在行政管理全过程中。行政学研究的内容之一，就是研究决策的程序、方法、途径、手段和决策者的素质要求。

10. 行政信息。行政管理从某种意义上来说就是信息管理。信息在行政管理中至关重要。要研究行政管理与信息的关系、行政信息管理及其机构设置、行政信息管理的内容和过程、信息管理人素质和培养。

11. 行政监督。监督各级行政机构和工作人员遵纪守

法，严格履行职责，维护国家的法律人民的权利，这是行政管理的又一主要课题。因此，必须研究行政监督的性质和作用，行政监督的形成、内容和机构。

12. 财务行政。研究国家收入、支出的调整与控制的一般原理。行政管理也需要物质基础，财务构成行政管理的一个不可缺少的要素。财务行政研究主要内容就是预算、会计、决算和审计。

13. 行政法制。是指在行政管理中运用的行政法律规范。传统的行政学很重视行政法的研究。在我国建立和健全社会主义的行政法规，是有效地实行行政管理的重要保证。

14. 行政效率。这是行政学研究的出发点和归宿点。要探讨行政效率的涵义，寻找提高行政效率的途径和衡量行政效率的方法。

15. 行政改革。实践证明，行政体制改革是经济体制改革的保证，改革目前那些落后的行政管理体制和管理方式，势在必行，而改革行政管理体制的中心环节，就是实现行政管理科学化。

1.2 行政学的形成和发展

一、行政学在西方的兴起

行政学作为一门现实性，政治性很强的应用学科，起源于19世纪末，形成于20世纪20年代。