

中国 公共行政管理学

主编 李琪 副主编 陈奇星

上海人民出版社



D63
L361

中国公共行政管理学



A1090563



主 编 李 琪
副主编 陈奇星

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共行政管理学/李琪主编.

—上海: 上海人民出版社, 2003

ISBN 7-208-04801-0

I. 中... II. 李... III. 行政管理-中国-教材

IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 077994 号

责任编辑 孔令琴

封面装帧 杨德鸿

中国公共行政管理学

主 编 李 琪

副主编 陈奇星

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销

商务印书馆上海印刷股份有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 12.25 插页 4 字数 279,000

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-5,100

ISBN 7-208-04801-0/D·835

定价 25.00 元



目 录

一、总 论 篇

第一章 绪论.....	3
第一节 行政与公共行政管理学的涵义.....	3
第二节 公共行政管理学的内容与结构.....	6
第三节 中国公共行政管理学的地位、作用及其特点	10
第四节 公共行政管理学与相关学科的关系	13
第五节 建立一门中国特色社会主义的公共行政管理学	17
第二章 公共行政管理及其学科发展	21
第一节 公共行政管理的形成与发展	21
第二节 公共行政管理学科的形成与发展	26
第三节 各国公共行政管理改革及其发展趋势	32
第四节 当代公共行政管理学及其未来走向	37
第三章 社会主义市场经济与公共行政管理	43
第一节 社会主义市场经济对公共行政管理的要求	43
第二节 政府与市场、政府与企业的关系.....	46
第三节 政府经济学与公共行政管理的发展	56

第四章 中国行政管理体制改革	59
第一节 行政组织概述	59
第二节 政府职能概述	67
第三节 中国行政管理体制改革的进程	71
第四节 继续深化行政管理体制改革	77
第五章 中央行政与地方行政的关系	83
第一节 中央与地方的行政权力配置	83
第二节 中央行政与地方行政体制的改革	89
第三节 中央与地方的利益关系调整	94
第六章 参与行政、整合行政与后置行政	101
第一节 参与行政:转型期公共行政管理发展的 基本动力	101
第二节 整合行政:转型期公共行政管理运作的 基本手段	104
第三节 后置行政:转型期公共行政管理革新的 基本要求	109
第七章 公共行政管理的政策手段	115
第一节 政策要素一般原理	115
第二节 货币金融政策	118
第三节 财政政策	128
第四节 行政管制手段	134

二、运 作 篇

第八章 行政领导	139
第一节 行政领导的基本职责	139
第二节 行政领导的基本素质	146
第三节 行政领导体制与活动方式	154

第九章 行政决策	162
第一节 行政决策的概念	162
第二节 行政决策的程序	167
第三节 行政决策的方法与技术	173
第十章 人事行政	182
第一节 人事行政概述	182
第二节 人事行政的基本原则	184
第三节 中国公务员制度	188
第十一章 行政沟通与协调	207
第一节 行政沟通	207
第二节 行政协调	221
第十二章 行政控制	231
第一节 行政控制的涵义与作用	231
第二节 行政控制的环节	234
第三节 行政控制的手段	238
第四节 行政成本的控制	240
第十三章 公共财政	250
第一节 社会主义市场经济与公共财政	250
第二节 政府预算管理	254
第三节 预算会计与审计制度	264
第四节 政府采购制度	271
第十四章 机关管理	280
第一节 机关管理概述	280
第二节 机关文档管理	282
第三节 机关会议管理	285
第四节 机关办公自动化管理	290
第五节 机关后勤管理体制变革	292

第十五章 行政法律制度·····	297
第一节 行政法律制度概述·····	297
第二节 行政法律行为·····	299
第三节 我国的行政复议和行政诉讼法律制度·····	309
第十六章 行政监督·····	319
第一节 行政监督的意义·····	319
第二节 行政机关外部监督体系·····	322
第三节 行政机关内部监督体系·····	333
第四节 进一步加强和完善行政监督机制·····	337
第十七章 行政方法·····	345
第一节 行政方法概述·····	345
第二节 基本行政方法·····	348
第三节 现代行政方法的运用·····	356
第十八章 行政效能·····	364
第一节 行政效能概述·····	364
第二节 行政效能的测评·····	369
第三节 提高行政效能的途径与方法·····	374
主要参考书目·····	381
后 记·····	384

一、总 论 篇

第一章 绪 论

公共行政管理学是一门通过对公共行政管理活动的现象与规律、形式与内容以及方式与方法等进行系统研究,以提高公共行政管理效率与效能的应用性学科。中国公共行政管理学的形成与发展,具有以一般行政学理论为框架、以马克思主义国家管理学说为指南、以中国行政管理实践为基础的鲜明的特色。在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的新形势下,学习并掌握好这门学科的理论、知识和方法,对于我国政府公务人员素质水准的提高和公共行政管理的优化,具有重要的价值和作用。

第一节 行政与公共行政管理学的涵义

一、行政的涵义

行政,又称为公共行政管理或公共行政(Public Administration)。我国古代典籍中早就记载过有关“行政”的故事:公元前 841 年,周厉王为政不仁,迫使国人愤而发难,于是厉王惶惶逃遁。共伯和(一说召、周二公)在国人的拥戴下执掌政务,史称“共和行政”。在《左传》等古书中也载有“行其政令”或“行其政事”等字样。古人所说的“行政”,意为处理政事、执行政务。及至近代,西方学者洛克、孟德斯鸠等人创立“三权分立”学说,主

张立法、司法、行政各自独立,以权力制约权力。这些学者所说的“行政”,主要是指西方国家行政系统的权力与行为。

关于“行政”的涵义,国内外公共行政管理学学者众说纷纭,各有不同的解释,主要有三种观点:

1. 狭义行政说。认为行政是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。它以美国行政学家魏劳毕为代表。他在《行政学原理》一书中,依据立法、司法、行政“三权分立”的原则提出了行政仅仅是指政府公共行政部门的事务活动的观点。这种观点的意义在于把“行政”概念的质的规定性表述得较为明确,有助于人们在研究公共行政管理问题时能较好地区别和把握公共行政管理活动与其他类型管理活动的异同及其自身特点。其缺陷是局限性较大,不能全面反映当代“三权”之间相互渗透、公共行政管理本身权限逐步扩大的现状与趋势。

2. 广义行政说。认为行政是指一种与政治相分离的,实现国家目的的执行活动。这种观点以美国行政学家古德诺为代表。他在《政治与行政》一书中,认为政治与行政是相互分离的,“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行”,因而从功能性、技术性的角度来看,行政是对法律和政策的执行行为。这种观点的意义在于促使公共行政学从政治学母体中分离出来并逐步形成为一门独立的学科,推动了公共行政管理科学理论的发展与完善。其缺陷是单纯地强调政治与行政两者之间的分离,不能正确地反映当代世界各国政治与行政紧密联系、相互结合和相互影响的实际情形。

3. 最广义行政说。认为行政乃是指国家所有机关(包括立法、司法、行政各系统所属部门)和所有企事业单位的行政事务的管理与处理。这种观点以美国学者西蒙等人为代表。西蒙、斯密斯堡和汤姆森三人合著的《行政学》一书认为,最广义的行

政就是“若干人为达到共同目的时所做的合作的集体行动”。这一解释以后衍变为“行政即指一切团体处理行政事务的活动”的泛义性观点。这种观点的意义在于把行政概念的外延扩展到社会各部门行政的范畴,使行政学研究的范围更为广泛。当前在一部分西方国家中所出现的营利性机构行政活动与非营利性机构的行政活动日趋认同化的现象,证明这一观点具有现实意义。其缺陷是容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的领域和内容相混淆,不易显现公共行政管理学科的独特性和确定性。

目前,我国行政学界关于“行政”、“公共行政”或“行政管理”的涵义也是众说不一,其中较为普遍的一种观点是,根据我国政府公共行政管理工作的实际情况,行政是指一种执行国家权力、从事组织管理的活动与行为,是国家通过行政机关对政治、经济、科教文卫事业各方面事务的管理。在明确了“行政”的涵义之后,人们会对“行政”与“管理”之间的异同提出疑问。不少行政学家认为,行政是指政府公共机构的管理活动,管理则是工商企业机构的组织行为。我们则认为,从各国管理实践来看,行政与管理无甚殊异,两者性质相同,层次有别。换言之,行政是高层次的管理,管理是低层次的行政。因此,“行政管理”并称是合适的。由于本书主要研究和阐释政府行政系统的公共行政管理活动,因而冠之以“公共行政管理”之名以异于其他门类的管理。

二、公共行政管理学的涵义

公共行政管理学,又称为公共行政学、行政管理学、国家管理学、行政学、行政管理科学或理论等等。

这是一门研究公共行政管理现象与规律、形式与内容、方式与方法的学问,是一门以提高公共行政管理效率与效能为研

究主旨的应用性学科。

从宏观上来看,公共行政管理作为具体实施国家行政权力的行为与活动,是人类的一项重要社会实践。在其实际运行过程中,人们可以通过公共行政管理动态变化的种种现象和形式观察其实际内容与内在联系。正是由于公共行政管理有其特定的自身运行规律可以依循,因此,需要人们去进行深入的探索、研究,从而自觉地运用和驾驭公共行政管理的客观规律,取得更大的工作成效。

从微观上来看,公共行政管理作为履行国家职能的基本手段,又表现为多种学科知识和多种技术方法的一种高度有机的聚合。随着当代世界高新技术和科学化管理运动的迅速发展,各种现代化科学技术知识和方法以及电子政务、数字行政等新型的管理方式如何被有效地运用于公共行政管理实践,业已成为当代公共行政管理理论研究的紧迫的课题。

因此,我国公共行政管理学研究的对象从总体上来说是国家公共行政管理活动及其行为,具体来说则是行政机关如何正确地依循公共行政管理的客观规律,综合运用各种方法与手段,依法处理和管理各类公共行政事务,以提高公共行政管理的效能和效率的问题。

第二节 公共行政管理学的内容与结构

一、公共行政管理学研究的主要内容

公共行政管理学是一门涵盖面较广、综合性较强的学科。按照行政学界比较一致的观点,公共行政管理学研究的主要内容一般包括下列 13 个方面:

1. 行政一般。即关于公共行政管理(以下简称“行政”或

“行政管理”)的一般原理、法则、定律和价值观等方面的学科基本理论和行政管理史、行政科学发展史的基本知识。这是公共行政管理实践活动的经验总结与理论依据。

2. 行政组织。即进行公共行政管理活动、担负公共行政管理职责的工作实体或载体。行政组织是全部行政活动与行政行为赖以产生效用的组织基础和保证。

3. 行政领导。即国家行政机关领导部门和领导者依法行使管理权力,履行管理职能,组织行政实践与处理行政事务所进行的活动(包括决策、指挥、用人、沟通、控制、监督等)。在整个行政系统中,行政领导处于核心地位。

4. 行政决策。即行政领导部门和领导者为完成行政使命而进行的一种决定政策、对策的活动与行为。行政决策亦属行政领导活动的重要职责。

5. 人事行政。即国家行政机关及其主管领导者对国家公务员和行政工作人员的选拔、任用、考核、奖惩、黜陟、培训和工资福利等方面所进行的管理。人事行政是行政领导活动的重要职责。

6. 行政沟通。即公共行政管理系统中组织机构、领导者、工作人员之间相互交流信息,获得共识与合作,以实现行政目标的行为或活动。行政沟通是行政领导活动的一种重要的功能。

7. 行政控制。即行政领导者根据决策目标与任务,检查、调整或修正行政管理过程中各环节的运作及成本等情况的一种具体行政行为。行政控制亦属行政领导活动的一种重要功能。

8. 行政法规。即国家权力机关和国家行政机关依据宪法和法律所制定的、以行政强制力保证实施的一切有关国家公共行政管理的法律规范文件。行政法规是行政领导活动的法制保证。

9. 行政监督。即行政系统中上级领导和主管部门通过自上而下的行政权威程序对下级机关的实际工作进行检查或督

促,促使其更有效地完成工作任务的一种行政手段。

10. 公共财政。又称为“财务行政”,即关于公共收入与支出方面的一整套管理制度、政策、程序与方法,包括预算、会计、决算和审计的运行全过程。公共财政是行政领导活动的立足点之一。

11. 机关行政。即关于行政机关内部事务的行政管理活动,包括机关本身的业务管理、办公室管理、文书管理、档案管理、后勤管理等方面。机关行政是行政领导活动又一立足点。

12. 行政方法。即行政管理人员在行政行为 and 行政活动的过程中所运用的各种科学技术和方法手段。行政管理运作的各个方面和各个环节,都与行政方法的运用密切相关。

13. 行政效率。即公共行政管理活动成效的量化体现,通常是指在行政活动中以人力、物力、财力和时间方面的最少的投入来获得最大的行政效果。提高行政效率,乃是公共行政管理活动的目的和归宿点。

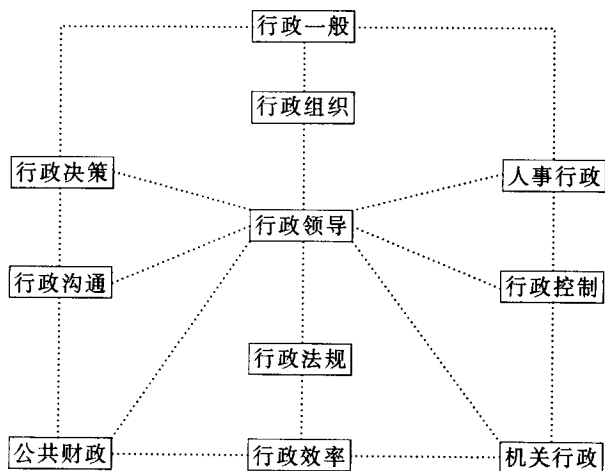
上述 13 个方面是公共行政管理学研究的主要内容,而其中又以行政一般、行政组织、行政领导、行政决策、人事行政、行政沟通、行政控制、行政法规、公共财政、机关行政、行政效率 11 项内容为基本要素。行政监督可分别归入行政法规和行政控制两项,行政方法则可归入除“行政一般”这一项之外的所有各项。

若就公共行政管理学研究的全部内容而言,其涉及方面则更为宽泛,表现为多学科和多维性课题的交叉与综合。随着公共行政管理实践的发展,新的研究课题不断涌现,公共行政管理学研究的内容与范围也在进一步深化、充实和扩大。

二、中国公共行政管理学学科体系的逻辑结构

近些年来,我国行政学学科获得了较快的发展。经过行政

学界和广大公共行政管理工作者的共同努力,已出版了一大批行政学专著和教材。这些著作勾勒出了各自主张的学科框架和大致的结构模式,从不同的角度共同地架构了中国公共行政管理学的体系轮廓、扩大了行政科学研究的领域,丰富和充实了公共行政管理学的理论蕴涵。从我国公共行政管理学学科的内涵与外延、结构与功能之间的关系来看,这门学科有着内在的逻辑联系。具体地说,是由一个逻辑起点、一个核心内容、两个条件因素、两大职责、两大功能、两大立足点和一个逻辑归宿点构成了中国公共行政管理学学科体系的逻辑结构。即以“行政一般”为入门起点,以“行政领导”为核心内容,以“行政组织”和“行政法规”为“行政领导”的保证条件,再以“公共财政”与“机关行政”为“行政领导”的立足基础,使“行政领导”有效地履行“行政决策”和“人事行政”两大职责,发挥“行政沟通”与“行政控制”两大功能,从而达到提高“行政效率”的逻辑归宿点。



说明:图中虚线是指管理回路。

图 1-1 中国公共行政管理学学科体系逻辑结构模式示意图