

21SHIJI GONGGONG
XINGZHENG XILIE JIAOCAI

 世纪公共行政系列教材

行政学导论

中国人民大学行政管理学系 © 组编
齐明山 © 主编

(修订版)

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学导论 (修订版) / 齐明山主编.
北京: 中国人民大学出版社, 2010
(21 世纪公共行政系列教材)
ISBN 978-7-300-12791-0

- I. ①行…
II. ①齐…
III. ①行政学-高等学校-教材
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 192929 号

21 世纪公共行政系列教材
行政学导论 (修订版)
中国人民大学行政管理学系 组编
齐明山 主编
Xingzhengxue Daolun

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	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京鑫霸印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2006 年 12 月第 1 版 2010 年 10 月第 2 版
印 张	20	印 次	2010 年 10 月第 1 次印刷
字 数	357 000	定 价	29.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

丛书总序

历史经验表明，发展水平和现代化水平越高的社会，公共行政也越发达，因而就越需要公共行政科学。公共行政科学对我国经济和社会发展的重要性，正随着我国社会主义现代化进程的推进而日益显现出来，并呈现出良好的发展前景。

公共行政是对政府及其他社会部门、社会公共事务的组织与管理。行政管理学是研究和运用于国家事务、社会公共事务的管理科学与艺术。它通过研究、传播行政管理知识、艺术的信息，培养公共管理的职业人才，改善政府和社会公共部门管理、服务的质量，提高效率，最终达到实现公共利益的良好目的。

在传统社会中，公共行政管理也和其他领域中的管理一样，主要依靠管理人员的经验和悟性。现代行政管理要求从业者有着与其相适应的职业道德和品质；要求管理人员掌握适应这种管理要求的知识和技能。从当前来看，随着社会的政治民主与科学技术的全面进步，公共行政的职能在迅速扩展，公共管理部门迅速增加，公共管理中的分工协作日益增强，社会对政府公共管理质量的要求越来越高，“职业化”成了公共管理领域的一个重要趋势，不经专门化的教育培训，就不可能胜任管理岗位的要求。所以，在现代社会，通过专门教育培养专业型的公共行政管理人才，不仅是时代的迫切要求，也是人们的共识。这是由公共行政自身发展的规律所决定的，公共行政教育成为公共行政职业化的主要途径。

中国人民大学是我国改革开放以来，率先在国内开展行政管理学教学与科研的高校之一。1990年，中国人民大学行政管理学系、行政管理学研究所成为祖国大陆第一家行政管理硕士授予权单位，1998年又成为第一批博士授予权单位，已形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训的多种教育层次，有着公共行政的理论与实践、中国行政管理与改革、改革政策、改革组织与人力资源管理、比较改革行政等多个研究方向的学术群体。所有这一切，是社会发展对政府和其他公共组织管理的职业化的迫切需要，从而也是对行政管理学教育的迫切需要的结果。

公共行政科学，自威尔逊以来，经历了100多年的发展历程。在此发展的过程中，可谓是百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学之内容也因社会改革与发展，日新月异，美不胜收。在如今，公共行政学呈现出整合政治学、管理学、社会学、心理学、经济学、文化学、哲学、信息科学等多学科的特性，堪称方法多元、内容丰富、学派林立的社会科学之一。在科学发展的殿堂之中，公共行政科学获得了重要的席位。

为了传播公共行政之理念、理论、方法与技术，适应中国社会职业化公共管理者教育、发展与训练的需要，我系组织编写公共行政系列教材，教材范围涉及公共行政科学之基本层面。

教材的编写坚持以邓小平理论为指导，坚持理论联系实际的科学精神，紧密追踪国内社会变革的实践，及时吸收国际上新的有益的学术思想，在我们长期教学与科研的基础上，在我们与国内外兄弟院校学术交流的基础上，在学术界与实际工作部门成果的水平上，力争有所突破，再上新台阶，再创新水平，站在时代和学术前沿的起跑线上。我们热切希望公共行政学界和实际工作部门的同志们给予批评指正。在这里，我们谨向《21世纪公共行政系列教材》的读者、学习者和批评者致以敬意。

《21世纪公共行政系列教材》编委会

1999年4月

修订版前言

本书第一版出版以来，受到学界的关注。学界朋友、学生和党政界的朋友们对此书提出宝贵的意见和建议，使我受益匪浅。同时，策划编辑朱海燕同志对此书的修订亦提出了中肯的意见，使我茅塞顿开。他们的意见和建议对本书的修订，对学术的追本溯源、究旨通宗都颇有裨益。在此，我对他们深表谢忱。

2008年发生的世界金融危机，标志着主张政府不干预的新公共管理运动的终结。笔者一直对新公共管理运动持批判分析的态度，从来没认为它是什么管理新哲学、新范式。可以讲，新公共管理运动的破产对本书的基本内容没有影响。这次修订主要是对一些章节增加一些新内容，如绪论部分增加了介绍黑堡学派的主要观点，公共组织部分增加了危机管理组织等。同时，对一些论述也进行了必要的修订，使其更明确，更具说服力。

对此次修订的结果，笔者亦有惴惴之心，恐贻笑柄。但自认根质靡鉴、学寡难周，很难学洞真源，误以沙为金，在所难免，聊以自慰。

齐明山

2010年1月31日于武夷花园

第一版前言

《行政学导论》是为大学本科生写的教材，也可作为党政干部和公务员的基础读物或培训教材。本书虽亦以行政要素作为构篇之经纬，但是并不是行政要素的简单罗列，而是有其内在逻辑：政府能够管什么，政府应该管什么，谁来管，怎么管和为什么管。本书尽量做到准确而全面地介绍行政学的基本知识、基本概念和基本原则，不敢以拙见贻误莘莘学子，虽亦有发挥张扬之处，但也仅结合国情而写，如虫镂朽木，偶缀成文，读者可一笑置之，不足道也。

本书力求做到能够荟萃国内外诸家研究之长，博采众家之精粹，但由于笔者孤陋寡闻，往往囿于一孔之见，难免挂一漏万，贻笑方家。笔者学识浅薄，驾驭文字能力有限，故只能浅显行文，力求深入浅出，流畅易懂。

行政学乃治国安邦之大学问，笔者虽然在中国人民大学从事行政学教学二十多载，也写过一些行政学的教材和文章，但自知管见难窥全豹，无如椽之笔，难写出经世之文章，更无睥睨学界独树一帜之勇气，故以导论名之。如能引导读者走进行政学这个争芳斗艳、芳香四溢的百花园，对笔者就是莫大的安慰。

《行政学导论》之所以能够面世，首先应该感谢中国人民大学出版社公共

管理事业部的刘晶主任，如果没有她耳提面命，笔者没有写此书的勇气。同时对责任编辑曹沁颖等，以及那些为出版此书做了许多工作的朋友们，也在此谨致谢忱。

齐明山谨识
2006年10月

人大版公共管理类教材

21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
现代管理学原理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
公共管理学（“十一五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
《公共管理学》学习指导书	王乐夫 蔡立辉
公共经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	高培勇
《公共经济学（第二版）》学习指导书	高培勇 崔 军
公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
公共行政学	张成福
政治学原理（第二版）	景跃进 张小劲
比较政府	高秉雄
行政法学	张成福
管理信息系统	张维明 黄金才
公共管理实用分析方法	汪明生 胡象明
公共事业管理概论（第二版）	朱仁显
公共部门人力资源开发与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁光华
管理心理学	胡 平
政府经济学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
市政管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
电子政务教程（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	赵国俊
电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
西方行政学理论概要（“十一五”国家级规划教材）	丁 煌
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
政府公共关系（“十一五”国家级规划教材）	廖为建
非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）	王 名
电子政府概论（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
行政伦理学教程（第二版）（“十五”国家级规划教材）	张康之 李传军
公共管理的方法与技术（第二版）（“十五”国家级规划教材）	魏 娜
行政管理学（第二版）	郭小聪
领导学（第二版）	邱霏恩
管理秘书实务（第二版）	赵锁龙
社区管理（第二版）	汪大海 魏 娜 郇建立
公务员管理教程（第二版）	舒 放 王克良
公共组织学	李传军
市政学导引与案例	李燕凌
公共管理案例分析：公共管理学和法学的双重视角	王丛虎
地方政府学概论	方 雷
地方政府管理	陈瑞莲 张紧跟

书名	作者
西方公共管理名著导读	汪大海
公文写作与处理	赵国俊
公共关系概论（第二版）	邹正方

公共管理系列教材

书名	作者
公共部门人力资源管理（第二版）	滕玉成 于 萍
现代市政学（第二版）	王佃利 张莉萍 高 原
政府经济学（第二版）	潘明星 等
公共管理学概论	曹现强 王佃利
非营利组织管理	吴东民 等
公共决策导论	王佃利 曹现强

21 世纪公共行政系列教材

书名	作者
公共管理概论	朱立言 谢 明
行政学导论（修订版）	齐明山
一般管理学原理（第三版）	张康之 李传军
公共部门人力资源管理（第三版）	孙柏瑛 祁光华
现代政治学原理（第三版）	石永义 刘玉萼 张 璋
行政领导学（修订版）	朱立言
公共政策导论（修订版）	谢 明
当代中国政府与行政（修订版）	魏 娜 吴爱明
机关管理的原理与方法（修订版）	赵国俊 陈幽泓
公共行政的法律基础（修订版）	毛昭晖
公共管理中的方法与技术	魏 娜 张 璋
公共人事制度	刘俊生
行政组织学	张 昕 李 泉
公共行政管理（第三版）	彭和平

21 世纪公共事业管理系列教材

书名	作者
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李 坚
公共部门人力资源开发与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙柏瑛
公共组织行为学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙 萍 张 平
公共组织财务管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
文化管理学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙 萍
卫生事业管理（“十一五”国家级规划教材）	李 鲁 郭 岩
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 史万兵
现代公用事业管理	崔运武
文化创意产业导论	魏鹏举

21 世纪劳动与社会保障系列教材

书名	作者
社会保障概论（第三版）	孙光德 董克用
《社会保障概论》（第三版）学习指导书	孙光德
员工福利概论（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
社会保险学	孙树菡
国际社会保障制度教程	穆怀中
社会保险精算原理与实务	王晓军
社会保障法（修订版）	杨燕绥
劳动争议处理	彭光华
就业管理	黎 民
劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）	董克用 刘 昕
社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）	邓大松
社会保障基金管理	赵 曼
养老保障制度	李 珍
医疗保障	王虎峰
劳动关系管理	彭光华

21 世纪土地资源管理系列教材

书名	作者
土地科学导论	叶剑平
土地资源管理学	张正峰
土地利用规划学	张占录 张正峰
地籍管理的原理方法	谭 峻
不动产经济学	丰 雷
不动产估价（“十一五”国家级规划教材）	叶剑平 曲卫东
土地信息系统	曲卫东 韩 琼
地产经营与管理	张跃松 杨洪涛
土地行政学	李 元 吕 萍
土地法学	王守志
土地经济学（第六版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德
地籍管理（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	谭 峻 林增杰

公共管理硕士（MPA）系列教材

核心课教材

书名	作者
政治学：基本理论与中国视角	任剑涛
公共管理学（修订版）	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共部门经济学（第三版）	高培勇 崔 军
公共政策分析	陈振明
政策分析概论	谢 明
行政法学	皮纯协 张成福

书名	作者
行政法学概论（修订版）	胡锦涛
社会主义建设理论与实践（修订版）	李景治 蒲国良
公共管理英语（修订版）	顾建光
电子政务理论与方法	金江军 潘 懋
社会研究方法	陈振明
定量分析方法（修订版）	谭跃进
信息技术及其应用（修订版）	张维明

方向性必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程（第三版）	舒 放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒 放 王克良
应用经济学	许光建 苏汝劭 陈 璋
政府经济管理概论	王 健
公共管理伦理学（修订版）	张康之
比较政府与政治（修订版）	卓 越
当代中国政府与政治（修订版）	吴爱明 朱国斌 林 震
公共部门人力资源管理	董克用
公共部门人力资源管理及案例教程	陈天祥
领导理论与实践	朱立言
公共组织理论与管理	张成福
非营利组织管理概论（修订版）	王 名
非营利组织战略管理	黄浩明
西方公共行政管理理论精要	丁 煌
公共部门绩效管理概论	周志忍
公共部门绩效评估	卓 越
公务员绩效评估	卓 越
公共部门危机管理	张小明
公共部门战略管理	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
变革管理	汪大海 唐德龙 王生卫
公共政策与经济分析	张 昕
数字化城市管理	修文群
项目管理与评估	杨爱华
公共冲突管理	常 健
MPA 学位论文写作指南	汪大海

更多图书信息，请联系中国人民大学出版社公共管理出版分社获取

地址：北京市海淀区中关村大街甲 59 号文化大厦 1506 室

邮编：100872

电话：010 - 82502724

传真：010 - 62514775

E-mail: ggglcbfs@126.com

网站：http://www.crup.com.cn/gggl

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

为服务一线老师的教学工作，我们为本教材制作了相应的 Power-Point 教学课件，任何一位采用本书为授课教材的老师都可免费获得课件。为保证这些课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料并邮寄或传真给我们，我们将在收到信件或传真后 48 小时内通过 E-mail 给您发送有关课件。关于人大出版社公共管理出版分社的其他图书信息，请登录 <http://www.crup.com.cn/gggl> 查询。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1506 室

中国人民大学出版社公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@126.com

兹证明 _____ 大学/学院 _____ 院/系 _____
专业 _____ 学年第 _____ 学期开设的 _____ 课程，
采用中国人民大学出版社出版的 _____ (书名、作者) 作为
本课程教材。授课教师为 _____，授课班级共 _____ 个、学
生 _____ 人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人： _____

通信地址： _____

邮 编： _____

电 话： _____

E-mail: _____

系/院主任： _____ (签字)

(系/院办公室章)

_____ 年 _____ 月 _____ 日

第一章 绪 论	1
第一节 行政与行政学概述.....	1
第二节 行政学的产生和发展.....	7
第三节 行政学的研究对象与方法	15
本章小结	18
思考题	19
第二章 行政环境	20
第一节 行政环境的含义与特点	20
第二节 行政环境与公共行政	23
本章小结	34
思考题	34
第三章 政府职能	35
第一节 政府职能的含义与特点	35
第二节 政府干预的基础及其限度	39
第三节 政府的基本职能	43
第四节 我国政府职能的转变	50

本章小结	57
思考题	58
第四章 行政体制	59
第一节 行政体制的含义与特点	59
第二节 行政体制的类型	63
本章小结	72
思考题	73
第五章 公共组织	74
第一节 公共组织概述	74
第二节 公共组织的类型	78
第三节 公共组织理论的新发展	82
第四节 公共组织结构与设计	88
本章小结	96
思考题	96
第六章 行政领导	97
第一节 行政领导与行政领导者	97
第二节 行政领导者的职责、责任与权力	101
第三节 行政领导理论	110
第四节 行政领导者的素质与能力	118
本章小结	122
思考题	122
第七章 人事行政	124
第一节 人事行政概述	124
第二节 政府人力资源管理	128
第三节 公务员制度	129
第四节 公务员的职业道德	141
本章小结	145
思考题	145
第八章 机关行政	147
第一节 机关行政概述	147
第二节 机关行政的主要内容	150
第三节 机关行政现代化	154
本章小结	156

思考题·····	157
第九章 行政决策 ·····	158
第一节 行政决策概述·····	158
第二节 行政决策的原则与类型·····	160
第三节 行政决策体制与程序·····	169
本章小结·····	178
思考题·····	179
第十章 行政执行 ·····	180
第一节 行政执行概述·····	180
第二节 行政执行的主要环节·····	183
第三节 行政评估·····	194
本章小结·····	200
思考题·····	200
第十一章 行政监督 ·····	201
第一节 行政监督概述·····	201
第二节 行政机关的内部监督·····	205
第三节 行政机关的外部监督·····	214
本章小结·····	220
思考题·····	220
第十二章 依法行政 ·····	221
第一节 依法行政概述·····	221
第二节 行政法律责任·····	225
第三节 行政法律行为·····	228
本章小结·····	232
思考题·····	232
第十三章 公共财政 ·····	233
第一节 公共财政的含义、特点与职能·····	233
第二节 公共预算与决算·····	237
第三节 财政收支·····	244
本章小结·····	249
思考题·····	249
第十四章 行政效率与方法 ·····	250
第一节 行政效率概述·····	250

第二节 行政方法.....	254
第三节 效率与公平.....	267
本章小结.....	270
思考题.....	271
第十五章 行政改革.....	272
第一节 行政改革概述.....	272
第二节 行政改革的阻力、动力与对策.....	278
第三节 西方发达国家的行政改革.....	284
第四节 行政改革的发展趋势.....	292
本章小结.....	296
思考题.....	296
 参考书目.....	 297

绪 论

第一节 行政与行政学概述

一、行政的含义与特点

1. 行政的含义

行政，即公共行政，也称行政管理、政府管理和公共管理。这些概念在本质上没有什么区别。行政，顾名思义，就是指政府处理政务，也就是处理社会公共事务。距今 4 000 年前我国最古老的书籍之一《尚书》的《洪范》篇有“八政”，即指八种公共事务。《论语·颜渊》中有：“政者，正也。”《礼记》也有：“文、武之政，布在方策，其人存，则其政举；其人亡，则其政息……故为政在人”。在我国古典名著《左传》里也有周公“行其政事”、“行其政令”之说。行政这个概念在我国最早出现在《史记》中。我国古代行政的含义就是施政、为政，即政府处理政务。在西方，最早提出行政概念的是 2 000 年前古希腊伟大的哲学家亚里士多德。蒸汽机发明家瓦特曾提出建立一门行政学。而普鲁士政治家、行政法学家海因里希·弗里德里希·卡尔·史坦因男爵，于 1856 年在研究行政法时使用了这个概念。

现代英文的行政源于拉丁文。马克思在《评“普鲁士人”的“普鲁士国王和