



GONGGONGXINGZHENG
GUANLIXUE

经江西省人事厅审定 为江西省国家公务员培训专用教材

公共行政管理学

主编 陶学荣 廖晓明 程样国



江西高校出版社

公共行政管理学

主 编 陶学荣 廖晓明 程样国

江西高校出版社

书 名:公共行政管理学
作 者:陶学荣 廖晓明 程样国
出 版 行:江西高校出版社(南昌市洪都北大道 16 号)
经 销:各地新华书店
印 刷:南昌市西湖文化印刷厂
开 本:850×1168 1/32
印 张:11.75
字 数:288 千
印 数:1——5000
版 次:1996 年 1 月第 1 版第 1 次印刷
定 价:12.00 元

ISBN 7—81033—547—21 C·13

邮政编码:330046 电话:8331257、8332093

(江西高校版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

目 录

前言.....	1
第一章 行政与行政管理学.....	3
第一节 行政管理学的研究对象.....	3
第二节 行政学的产生与发展	11
第三节 建设有中国特色的行政学	18
第二章 行政理论	28
第一节 传统的行政管理理论	28
第二节 行为科学的行政管理理论	39
第三节 系统科学的行政管理理论	48
第三章 行政环境	60
第一节 行政环境概述	60
第二节 行政管理与行政环境	66
第三节 中国现阶段的行政环境	74
第四章 行政职能	81
第一节 行政职能概述	81
第二节 行政职能分类	85
第三节 行政职能的转变	93
第五章 行政组织.....	101

第一节	行政组织概述	101
第二节	行政组织的结构与类型	106
第三节	编制行政管理	111
第四节	行政组织的原则	117
第六章	人事行政与国家公务员制度	120
第一节	人事行政概述	120
第二节	国家公务员制度	126
第三节	中外公务员制度比较	133
第七章	行政机关管理	141
第一节	行政机关管理概述	141
第二节	行政机关管理的主要内容	147
第三节	机关管理的科学化	152
第八章	财务行政	155
第一节	财务行政概述	155
第二节	国家预算管理	164
第三节	预算会计和决算	174
第四节	行政审计	179
第九章	行政道德	184
第一节	行政道德概述	184
第二节	行政道德的基本原则	190
第三节	行政道德规范	197
第十章	行政领导	208
第一节	行政领导概述	208
第二节	行政领导者的职位、产生方式和权贵	213
第三节	行政领导者的素质和领导艺术	220
第四节	行政领导集团的群体结构	228
第十一章	行政决策与执行	235
第一节	行政决策概述	235

第二节	行政决策·····	243
第三节	行政决策程序·····	249
第四节	行政执行·····	253
第十二章	行政控制与协调·····	260
第一节	行政控制概述·····	260
第二节	行政协调·····	267
第十三章	行政监督与法规·····	275
第一节	行政监督·····	275
第二节	行政法律规范·····	284
第三节	行政法律行为·····	290
第十四章	政府公共关系·····	297
第一节	政府公共关系与行政管理·····	297
第二节	政府公共关系与公仆精神·····	304
第三节	政府公共关系的内容与方式·····	311
第十五章	行政管理方法·····	318
第一节	传统的行政管理方法·····	318
第二节	现代行政管理方法·····	329
第十六章	行政效率与行政改革·····	339
第一节	行政效率·····	339
第二节	行政改革·····	351
后记	·····	369

前 言

纵观当代世界各国走向现代化的历程,无一例外都把政府行政管理作为推动社会进步、经济发展的一个强有力的杠杆。政府行政管理的优劣,往往是影响现代化进程的一个决定因素。所以,科学的行政管理被称为现代社会前进的两个车轮之一。

当前,在建设具有中国特色的社会主义的伟大变革中,我国正从传统的计划经济向社会主义市场经济过渡,政府行政管理的职能和方式将发生重大变化。新中国成立 40 多年的正反两方面的历史经验证明,只有实现发展经济职能为政府中心职能,进行科学、有效的行政管理,才能繁荣社会、造福人民、为人民所拥戴。

科学的行政,需要行政的科学。行政管理学是研究国家行政组织依法管理国家和社会公共事务客观规律的科学,是一门实用性和理论性密切结合的年轻的新兴科学。它从 80 年代中期兴起,迅速受到我国学术理论界和政府实际工作者的热切关注和重视,并很快形成一个独立的科学研究领域。江西省的行政科学研究,方兴未艾。1991 年江西省行政学会成立,1994 年江西省行政学会学术理论委员会成立,标志江西省行政管理科学研究上了新的台阶。一批在江西省各个阶层从事行政管理科学研究的专家、学者和政府实际工作者,按照“一个中心两个基本点”的基本路线要求,结合国情、省情,对行政管理科学进行了多角度、多层面的研究和探索,为政府的科学决策、管理经济、管理社会起了很好的咨询参谋作用。

南昌大学陶学荣副教授等主编的《公共行政管理学》,经江西省人事厅审定为江西省国家公务员培训专用的公共必修课的教

材。此书切合国家公务员制度的建立和政府机构改革的现实,系统论述行政机关和企事业单位进行有效管理的原理和规律、国家公务员制度的内容、特点及运行规律,现代行政管理的技术、方法等,内容新颖,实用性、可操作性强。我祝贺《公共行政管理学》的出版,并希望广大政府工作者和从事各种管理工作以及准备从事管理工作的人们,都来重视学习和研究行政管理科学,以推动我国行政管理的科学化、现代化。

李维池

第一章 行政与行政管理学

行政管理学又称行政学。这是一门年轻的科学。它发源于美国,以后推广到西欧、日本,迄今不过近百年。引入我国虽始于本世纪 80 年代,但它以面向市场经济,实用性很强的特点,以关系社会进步、国家发展、人民福利的巨大作用,迅速引起社会的广泛重视。因为“没有一门学科能比行政管理更为重要。文明政治的前途,甚至包括文明本身的前途,均有赖于我们发展一项科学与哲学及管理方法的能力,藉以实践文明社会的公共任务。”^①

第一节 行政管理学的研究对象

一、行政与行政学的概念

什么是行政?

“政”是指国家公共事务和社会公共事务;“行”是指推行和管理。“行政”一词在我国,最早出现于 2500 年前的《左传》中,有“行其政事,行其政令”的记载。《史记·周纪》中也记有:“成王少,周初定天下,周公恐诸侯畔国,公乃摄行政当国。”又有:“召公、周公二相行政,号曰‘共和’。”这里的“行政”,指的就是管理国家政务。当然,这里的“行政”跟我们现在讲的“行政”,其涵义是不同的。行政有广义、狭义之说。广义的行政是把立法、司法、行政等国家机关及社会、企事业单位、团体的一切管理活动称为行政,这种包罗万象的说法未免失之偏颇,难以确切体现行政的内涵。有的认为行政是指与立法、司法并立的“三权之一”。就是说立法、司法、行政三权分立,互相制约,行政管理相对独立。这是资本主义国家标榜的“三权

分立”的所谓民主性，其实具有极大的欺骗性。因为当今的资本主义国家行政体制，国家权力愈来愈明显集中于政府机关，政府的权力明显凌驾于立法、司法之上。这种狭义的行政概念，也不为人们所取。

现代社会学词典上的行政是国家政府机关公共事务和社会公共事务的管理。在马克思的著作中，把行政称为“国家的组织活动”。

什么是行政管理学？

国外行政学者把行政管理称为公共行政管理。（这是相对政党、团体、个人的私人行政管理而言）总的认为公共行政远未形成独立体系的学科，研究了上百年仍没有把它叫做一个“学”，没有称为公共行政学的。许多学者从自己学科的角度来研究公共行政，对行政有不同的解释。

威尔逊^② (Woodrow Wilson) 于 1887 年发表《行政的研究》一文，指出：“行政是法律逐细目的有系统的执行”。古德诺^③ (Frank J. Goodnow) 于 1900 年著《政治与行政》一书，正式把行政纳入政治学科领域，提出：“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。政治在决定政策，行政在实行政策。”亨利·法约尔^④ (Henri Fayol) 于 1916 年著《普通及工业行政》一书，认为：“行政工作是由计划、组织、指挥、协调、控制五种功能组成。”怀特^⑤ (L. D. White) 在所著《行政学导论》一书中说：“行政乃是为实现或完成一个政权机关的政策而采取的一切活动。”又说：“行政是为完成某种目的对许多人的指挥、协调与控制。”魏劳比^⑥ (W. F. Willoughby) 于 1926 年发表《行政学原理》一书，说：“行政乃是政府组织中，行政机关所管理的事务。”古立克^⑦ (Luther H. Gulick) 创“POSDCORB”说，阐明行政的意义。即行政应包括如下事务：计划 (PLANNING)、组织 (ORGANIZING)、人事 (STAFFING)、指挥 (DIRECTING)、协调 (COORDINATING)、报告 (REPORTING)、预算

(BUDGETTING)。房纳^⑧(Herman Finer)认为:运用人民的创造力及社会资源,而达到国家政权的目的,便设立行政。行政机关为适应社会需要及实现人民意志而推行的职能活动,称之为行政。”巴纳德^⑨于1938年出版的《经理人员的职能》一书,特别强调行政组织的权威性、平衡性、发展性及员工的需求。西蒙^⑩于1947年著《行政行为》一书,则指出“行政是组织行为,即决策的过程。”阐明行政决定是一种理性选择。

以上西方行政学者对行政的种种认识集中在两点。一是从政治与行政分离的角度来解释行政。即政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。这种界定并不严密。比如司法活动也是国家意志的执行,是政治还是行政?二是行政与管理密切相关。(1)把行政活动理解为象工商企业管理的技术和程序。(2)认为一切管理都是行政。国家机关、一切营利的与非营利的公共管理机构甚至私人企业管理活动都属行政。这种说法混淆了行政与管理的概念。管理与人类社会同时诞生。行政则是伴随阶级、国家的出现才产生的。管理外延更宽。行政是一种管理活动,但并非所有的管理活动都属行政。行政是管理大系统中的子系统。

国内学者借鉴西方先进经验,继承优秀传统文化,创立了富有特色的中国行政管理理论。但因研究途径和观点的不同,对什么是行政管理学,也歧义纷纭。

有的认为“行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学”。

有的认为“行政学就是政府政务推行的系统知识”。

有的认为“行政学是政府谋求生存、持续发展及达成一定目的时,对外部环境作平衡适应,对内部资源作统一协调,用‘组织行为’完成职位任务所适用的系统知识、原理与方法”。

有的认为,“行政学是研究国家管理的学问”。

有的认为,“行政学就是政府工作学、政府执法学”。

有的认为，“行政学是研究国家权力进行政策管理活动的规律的科学”。

有的认为，“行政学是以有效地管理国家行政事务为目的，系统研究行政现象和活动规律的社会科学”。

有的认为，“行政学是社会公共权威通过自己的执行系统为实现特定目标而进行的外部 and 内部管理的活动。”

有的认为，“行政学是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动规律的科学”。

有的认为，“行政学是研究组织推行业务之行为与程序，及组织、人事、财务、事务的配合与管理，以遂任务及达成目标之理论、原则、方法与技术”。

凡此种种，可谓见仁见智。其共同点则是“行政学是以国家事务管理为研究对象，并揭示其内在规律的科学”。

“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有特殊的矛盾性。”
⑩行政管理学研究对象的特殊性就是行政。所以，我们认为它的定义应该是：行政学是研究国家行政组织为达到一定目标依法管理国家公共事务和社会公共事务的客观规律的科学。它具有如下含义：

1、行政管理的主体是国家行政组织，即中央和地方各级政府。在我国即国务院、各省、市、自治区及以下各级人民政府。行政管理是以国家所授权力为根据的，行使国家权力的一种政治性管理。

2、行政管理的客体是国家公共事务和社会公共事务。行政管理的范围涉及国家生活和社会生活的各个方面。行政管理的广泛性、全面性决定了它在社会管理大系统中的关键地位以及它研究领域的广泛性和适用性。

3、行政管理活动的原则是依法管理。任何行政机关及其行政人员都只有在法律规定的范围内实施行政管理，没有超越宪法和法律的特权。

4、行政管理学的研究目的是使各级政府能顺利完成任务和达到目标,建设一个廉洁、高效、公平的政府。这也就是学习研究行政管理学的宗旨。

5、行政管理活动随着社会发展而发展。它的活动有其自身的客观规律。行政学的研究实质就是探讨以揭示行政管理活动的客观运行规律。

综上所述,将行政管理的主体、对象、原则、目的及任务等方面的矛盾特殊性一一揭示,这就易于同其他学科特别是相关学科区别开来。

二、行政学的研究内容

行政管理学的研究内容是随着社会的发展而变化。最初的行政学研究内容仅限于研究法律对行政的规范,属于行政法学的范畴。1927年,美国学者怀特写的《行政学导论》,把行政学的研究内容扩大为行政组织、人事行政、财务行政、行政法规四个方面。如今不仅有对各级的普遍客观规律的研究(公共行政管理),还有对各级政府职能部门的特殊规律的研究(即专业行政等),行政管理学的研究内容是不断丰富、发展变化的。

根据我们对行政管理学研究对象下的定义,本书把行政学的研究内容分为十六章。

(一)绪论。包括第一章、第二章,概述行政管理的概念和作用,行政管理学的研究对象、特征、内容,行政管理学形成的历史背景及其理论源泉,以了解本学科的概貌。

(二)行政生态。包括第三章,揭示行政环境对行政管理的制约及互动影响,适应经济基础、社会环境的变迁,阐述政府的管理活动是行政管理的出发点。

(三)行政主体。揭示行政管理静态方面的原理与要素。明确建立行政组织的依据,国家行政管理的本质要求,行政组织的构成要素,国家公务员制度的意义及道德规范、机关事务管理的要则

等。其内容分六章。

行政职能。揭示行政管理的基本职能和运行职能,正确认识行政职能及其发展变化,才能有效地实现行政管理目标。

行政组织。阐明行政主体组建的指导原则,探求行政组织高效化的最优结构。

人事行政。揭示国家公务员在行政组织中的地位和作用,优化原则。比较中西方公务员制度。

机关管理。阐明行政机关的功能、作用,以及日常实务管理的原则、方法、手段、目标。

财务行政。揭示国家财务行政的性质、功能、对象和内容各环节的最优管理。

行政道德。揭示行政道德与行政管理主体的内在关系,中国行政人员的主要行政道德规范和要求。

(四)动态行政。阐述现代社会急剧、复杂、深刻的变化必将带来行政对象、管理目标的变化,行政管理的诸环节处于动态的变化过程,领导、决策、执行、控制、监督必将与之适应,方能顺利完成行政管理的目的。具体内容分五章。

行政领导。揭示行政领导在行政管理中的职责及关键作用,行政领导的素质和群体结构,行政领导的方法和艺术。

行政决策和执行。揭示行政决策科学化的原则、程序、方法和体制,科学的行政决策与高效的行政执行的内在关系,行政执行的原则和方法。

行政控制与协调。阐述控制在行政管理中的意义、特点、类别、原则、步骤、手段及作用,行政协调的必要性及原则、方法等。

行政监督与法规。揭示行政监督的体系、原则和作用,行政法规的概念、结构、内容、形式及作用。

政府公共关系。阐述政府公共关系的含义、特点、原则、内容、方式及作用。

(五)科学的行政管理方法。第十五章揭示传统行政管理方法的涵义与类别,现代行政管理方法技术及其意义。

(六)行政管理目的。第十六章行政管理的目标和归宿点在于提高行政效率,实行行政改革也是为提高行政效率服务,揭示行政效率的评价与测定方法,效率与平等的关系,行政改革与行政效率的互动影响。

上述内容体现以行政主体为核心,行政管理的动态过程为基本环节的有机构成关系,形成了行政学的完整体系。

三、行政学的特点

根据对行政学的定义,可以推出行政学的特点。

(一)政治性与社会性的统一。行政管理学是政治学的分支,行政管理是国家政治权力的重要象征,故具有明显的政治性;行政管理的对象是国家与社会公共事务,具有社会管理普遍的规律性,故又具有社会性。

(二)广泛性与适应性的统一。行政管理学的研究范围是涉及国计民生的全方位、多元化的,远远超过其他任何一门管理科学,具有广泛性的特点。同时它又要根据国家 and 地区的发展状况、人员与环境的变更,进行理论、原理、方法、技术的改变,以求适应。

(三)理论性与应用性的统一。行政管理学已经成为一门独立的学科为社会所公认,有其完整的理论体系;行政管理的方法、技术又有很强的可操作性和实用性。这种理论与应用的统一,表明这门学科充满生机和活力。

(四)综合性与独立性的统一。行政学是一门综合性、交叉性的边缘学科。它运用政治学、管理学、法学、社会学、经济学、统计学、历史学、心理学、文化学等多学科的基本原理,形成自己的独立的研究体系、对象、范畴,成为一门独立的学科。

(五)规范性与权变性的统一。行政管理是为了国家的政治目标在法律规定的范畴依法行政,具有明显的规范性。但行政管理是

在发展、变化着的,随环境、社会的变异而与之配合变化。

行政管理是交叉性、综合性、边缘性的学科,它同许多学科,尤其是同政治学、管理学、社会学、法学、心理学、文化学等有密切的关系。弄清彼此的联系与区别,更有助于我们把握行政管理学的本质属性。

1. 行政学与政治学的关系。政治学是研究国家政治结构、政治机制及其发展规律的科学。行政学是政治学中一门分支学科,研究国家行政机关的管理活动及其规律。政治的范围广,行政的范围狭,政治是决定政策,行政是执行政策,政治属于主导地位,行政属于从属地位。

2. 行政学与管理学的关系。现代管理学起源于工商企业管理。企业管理学推动了行政管理学发展。行政学是研究行政管理规律,管理学是研究一般管理规律的。管理学的原理、原则对行政学有指导作用,行政学是管理学的一个分支。两者是大系统与小系统、母系统与子系统的关系。

3. 行政学与法学的关系。法学是以社会现象中的法律为研究对象的社会科学,行政学的重要规律之一就是依法行政。行政管理受法律的指导与制约,又根据法律来制订政策和行政实践,又丰富了法学的内容。所以两者存在相互渗透、相互交叉的紧密关系。

4. 行政学和社会学的关系。社会学是研究社会生活中的社会关系、社会行为、社会结构及发展规律的一门综合性科学。行政管理则依赖社会学中的理论、原则、方法来有效地管理社会公共事务。社会学的理论、原则也在行政管理中得以验证。

5. 行政学与心理学的关系。心理学是研究人的心理和行为规律的科学。人是行政管理的重要因素,掌握行政管理范围内的人的心理及行为规律,提高对人的行为预测、引导和控制能力,有效地实现行政管理的目标,是行政学研究的归宿。

6. 行政学与文化学的关系。文化学是研究社会和意识形态特

点及规律的科学。行政管理的主体、客体都包含于行政文化中,文化学中的规律、特点指导行政管理的科学化。行政管理的现代化又丰富了文化学的内容。行政学与文化学是紧密相关的。

此外,行政学与经济学、统计学、历史学、人类学、生态学等学科也有密切关系。从而显示了这门学科的综合性、交叉性、边缘性、应用性的特点。

注释:

- (1) (美) 查尔斯·拜尔德著《政府的管理作用》第3页。
- (2) (美) 威尔逊(1856—1924年)美国教育家、历史学家、行政学家,曾任普林斯顿大学校长和美国第28任总统。
- (3) (美) F·J·古德诺(1859—1939年)美国行政学家、法律学家。1917—19278年任约翰·霍布金斯大学校长。
- (4) (法) 法约尔(1841—1925年)法国工业工程师、行政学者,欧洲古典管理理论的创始人。
- (5) (美) 怀特(1891—1958年)美国行政学家、历史学家,曾任美国文管委员会主席。
- (6) (美) 魏劳比:美国行政学家。
- (7) (美) 古利克:美国行政管理改革家,哥伦比亚大学行政学教授。曾任美国行政研究所所长、行政管理委员会主席。
- (8) (英) 房纳:英国著名行政学家。
- (9) (美) 巴纳德(1886—1961年)美国管理学家,社会系统学派创始人。
- (10) (美) 欧蒙:美国著名行政学家。曾任美国社会科学研究会主席。
- (11) 《毛泽东选集》人民出版社1967年第284页。

第二节 行政学的产生和发展

一、行政学在西方兴起

行政学于19世纪末至20世纪初产生于美国。

任何学科的发生、发展,都是跟整个人类历史过程中某一特定的历史条件相联系的,并且又是与其他学科的发展相联系着的。