

G 高等财经院校“十一五”精品系列教材

行政

XINGZHENG GUANLIXUE

管理学

(第二版)

徐晓雯 丛建阁 主 编



经济科学出版社
Economic Science Press



本书获山东省高等学校优秀教材一等奖

G 高等财经院校“十一五”精品系列教材

行政

XINGZHENG GUANLIXUE

管理学

(第二版)

徐晓雯 丛建阁 主 编



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 张 辉

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学 / 徐晓雯, 丛建阁编. —2 版. —北京: 经济科学出版社, 2009. 7

(高等财经院校“十一五”精品系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8342 - 0

I. 行… II. ①徐…②丛… III. 行政管理 - 管理学 - 高等学校 - 教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 111281 号

行政管理学 (第二版)

徐晓雯 丛建阁 主编

潘寄青 王晓燕 武 彬 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787 × 1092 16 开 31 印张 560000 字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

印数: 0001 — 3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8342 - 0 定价: 42.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

{ 版权所有 翻印必究 }

总 序

21 世纪最短缺的是什么？人才。

大学是以人才培养和科学研究为己任，大学教育说到底是一种人文教育，大学是养育人文精神的地方。尽管科学研究是当今评价一所大学水平和地位的重要内容，但是，支撑科学研究的基础是人才的培养。一所大学要培养出优秀的、具有国际化和市场竞争意识的人才，教材是实现培养目标的关键环节。没有优秀的教材，就不可能有高水平的高等教育；没有高质量的人才培养，就不可能产生一流或特色鲜明的大学。中国的大学教育已从往日的“精英教育”走向“平民教育”，上大学不再是少数人的专利。在这种情况下，如何保证教学质量的稳定与提高？教材建设的功能愈显重要。

一本好的教材，既是教师的得力助手，又是学生的良师益友。尤其是在当今知识爆炸的 21 世纪。为了提高教学质量，深化教材改革，山东财政学院启动了“十一五”精品教材建设工程。该项工程以精品课程教材建设为目标，以重点学科（专业）培育为基础，集中全校优秀师资力量，编撰了高等财经院校“十一五”精品系列教材。

本系列教材在编写中体现了以下特点：

1. 质量与特色并行。为保证编写质量，本系列教材从选题、立项到编写、出版，每个环节都坚持“精品为先、质量第一、特色鲜明”的原则。严把质量关，突出财经特点，树立品牌意识，建设精品教材。

2. 教学与科研相长。教材建设要充分体现科学研究的成果，科学研究要为教学实践服务。两者相得益彰，互为补充，共同提高。本系列教材将各学科领域最新教学与研究成果进行提炼、吸收，实现了教

学、科研结合的大学教育目标。

3. 借鉴与创新并举。任何一门学科都会随着时代的进步而不断发展。因此，我们在教材编写中始终坚持“借鉴与创新结合”的理念，舍其糟粕，取其精华。在中国经济改革实践基础上进行创新与探索，充分展示了当今社会发展的新理论、新方法和新成果。

本系列教材是山东财政学院教学质量与教学改革工程建设的重要内容之一，适用于经济学、管理学及相关学科的本科教学。它凝聚了众多教授和专家多年教学的经验和心血，是大家共同努力的结晶。我们期望摆在读者面前的是一套优秀的精品教材。当然，由于我们的经验存在欠缺，教材中难免有不足之处，衷心期盼专家、学者及广大读者给予批评指正，以便再版时修改、完善。

高等财经院校“十一五”精品系列
教材建设委员会
2008年7月

前 言

在现代社会，市场经济体系与政府行政体系成为控制社会、影响社会的两大力量，理论和实践表明，政府行政体系在创造和提升国家竞争力方面具有不可替代的作用。一个民主、负责、高效、透明的政府行政管理体系，对一个国家的社会经济发展是至关重要的。

行政管理学科作为一门独立的新兴学科，发展迅速。目前，已发展成为政治学、管理学、法学、社会学、心理学、统计学等多种学科相互交叉、相互渗透的综合性学科。学科的发展离不开教材的建设，作为行政管理学科的重要教材——《行政管理学》教材的建设已日益重要。近年来，我国政治、经济形势发生了巨大的变化，市场经济的逐步深入、政府行政体制改革的进一步深化、政府管理理念的转变等都对我国政府行政管理理论建设和政策实践提出了新的要求。适应新形势，转变旧观念，立足我国实际，借鉴西方国家行政管理理论和政策的最新研究成果，大胆进行行政管理理论研究和政策创新，建立适应社会主义市场经济体制要求的行政管理学是我们面临的新课题。

山东财政学院历来重视教材建设，在行政管理学教材建设方面已拥有坚实的基础。作为山东财政学院“十五”重点立项教材，由徐晓雯、丛建阁教授主编的《行政管理学》，于2004年8月由经济科学出版社出版。经过几年的应用，取得了较好的效果，并于2009年获得山东省高等学校优秀教材一等奖。为了适应我国经济改革和行政改革的需要，本书在《行政管理学》2004年版的基础上加以修订和完善。

本书是山东财政学院精品课程《行政管理学》建设成果之一。根据教育部教材改革精神和山东财政学院教材建设要求，本书充分借鉴现代市场经济国家先进的行政管理理论和研究方法，广泛吸收我国行政管理的理论研究成果和实践经验，将国内外行政管理理论研究、实践成果与我国的国情相结合，用最新的资料全面系统地阐述行政管理的基本理论、基本知识和具体的操作技能及其发展态

势，做到理论与实践相结合，经典与前沿相结合，构建起与社会主义市场经济发展相适应的具有中国特色的行政管理体系。

和同类教材相比，本书具有以下特点：（1）指导思想明确。本书以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”为指导，深入贯彻落实科学发展观。运用马克思主义的立场、观点、方法，全面准确阐述本学科的基本理论，分析、解决理论和实际问题。（2）内容系统完整。本书较全面系统地涵盖了行政管理的主要知识领域，内容既涉及到行政管理的基本理论和实践（主要包括行政管理的一般原理、行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、人事行政、行政决策、行政执行、财务行政、行政立法、行政监督、行政效率、行政文化和行政改革等），也涉及到行政管理的具体操作技能（主要包括行政机关管理、行政管理技术方法）。在结构体系上更加科学合理，除了对传统理论有了新的阐述和充实之外，还结合实际增加了当前我国及西方国家的行政管理改革、当前的行政环境和行政管理效率的提高等热点问题，并给予规范性和实证性分析，力求对新形势下的行政管理做出规范性的认识。（3）经典前沿结合。本书既保留了国内外行政管理学的经典理论与实践的内容，又吸收国内外行政管理研究最新的学术成果，力争反映当前行政管理研究领域最新的理论和学术主张，在行政管理理论、管理制度、管理方式及具体操作技能上做出国内外最新理论的前沿性解说和应用，真正做到经典与前沿相结合。（4）应用广泛适用。本书的编写，更加注重高水准和适用性的合理结合，具有较强的实践性、应用性和现实性。本书在每一章后都备有一定的案例，对每一章的重点和难点通过案例进行诠释和强化。案例主要来自行政管理经典案例及当前的典型事例和热点问题，这样，既为学生提供时代的信息，又为学生提供丰富的管理案例及经验，有利于提高学生的分析问题和解决问题的能力。本书的应用广泛，既适宜于作为行政管理学科的专业教材，又适宜于作为公共管理硕士（MPA）的基本课程教材，以及作为国家公务员和一般读者学习和了解行政管理的理论与实践的读物。

本书是山东财政学院“十一五”重点精品教材建设项目，由徐晓雯、丛建阁教授主编，潘寄青教授任副主编。写作分工如下：徐晓雯编写第一章、第八章、第九章、第十章、第十三章；丛建阁、王晓燕编写第五章、第六章；潘寄青编写第十一章、第十二章；王晓燕编写第二章、第四章、第七章、第十五章；武彬编写第三章、第十四章、第十六章。徐晓雯、丛建阁教授对全书进行修改、总纂、定稿。

本书的编写得到了一些专家、教授的指导，参考了大量国内外文献，其中，

主要参考文献已在后面列出，有些则未一一列出，在此一并表示感谢。同时感谢经济科学出版社的编辑们对本书出版所付出的辛勤劳动。由于时间、知识所限，本书中存在不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

2009 年 6 月



第一章 绪论	1
本章学习提要 with 目标	1
第一节 行政管理学的研究对象、内容和特点	1
第二节 行政管理学的演进	12
第三节 建设有中国特色的社会主义行政管理学	20
本章主要名词概念	26
复习思考题	26
案例分析	26
第二章 行政环境	31
本章学习提要 with 目标	31
第一节 行政环境概述	31
第二节 行政环境和行政管理的关系	39
第三节 当代中国行政环境的分析	45
本章主要名词概念	56
复习思考题	56
案例分析	57
第三章 行政职能	60
本章学习提要 with 目标	60
第一节 行政职能概述	60
第二节 近现代西方国家政府职能的演变	69
第三节 我国政府行政职能的转变	74
本章主要名词概念	79
复习思考题	79

案例分析	79
第四章 行政组织	83
本章学习提要与目标	83
第一节 行政组织概述	83
第二节 行政组织理论	97
第三节 行政组织的变革	107
本章主要名词概念	114
复习思考题	114
案例分析	115
第五章 行政领导	123
本章学习提要与目标	123
第一节 行政领导概述	123
第二节 行政首长负责制	137
第三节 行政领导的方法、方式及艺术	141
第四节 行政领导的群体结构	152
本章主要名词概念	157
复习思考题	157
案例分析	158
第六章 人事行政	161
本章学习提要与目标	161
第一节 人事行政概述	161
第二节 国家公务员制度的产生与发展	166
第三节 我国国家公务员制度的基本内容	181
本章主要名词概念	195
复习思考题	195
案例分析	195
第七章 行政机关管理	199
本章学习提要与目标	199
第一节 行政机关管理概述	199

第二节 行政机关管理的主要内容	205
第三节 行政机关管理的现代化	214
本章主要名词概念	220
复习思考题	220
案例分析	220
第八章 行政决策	222
本章学习提要与目标	222
第一节 行政决策概述	222
第二节 行政决策体制	229
第三节 行政决策的技术方法和程序	237
本章主要名词概念	247
复习思考题	247
案例分析	248
第九章 行政执行	250
本章学习提要与目标	250
第一节 行政执行概述	250
第二节 行政沟通	259
第三节 行政协调	267
本章主要名词概念	272
复习思考题	272
案例分析	273
第十章 财务行政	275
本章学习提要与目标	275
第一节 财务行政概述	275
第二节 政府预算	280
第三节 预算会计	294
第四节 政府审计	297
本章主要名词概念	300
复习思考题	300
案例分析	301

第十一章 行政管理技术方法	306
本章学习提要与目标	306
第一节 行政管理技术方法及其意义	306
第二节 行政管理技术方法的类别和特征	310
第三节 几种现代行政管理技术方法	313
本章主要名词概念	342
复习思考题	342
案例分析	343
第十二章 行政效率	347
本章学习提要与目标	347
第一节 行政效率概述	347
第二节 行政效率的测定	357
第三节 行政效率的提高	362
本章主要名词概念	374
复习思考题	374
案例分析	375
第十三章 行政立法	380
本章学习提要与目标	380
第一节 行政立法概述	380
第二节 行政立法的分类	383
第三节 行政立法体制	385
第四节 行政立法的原则与程序	387
本章主要名词概念	389
复习思考题	390
案例分析	390
第十四章 行政监督	395
本章学习提要与目标	395
第一节 行政监督概述	395
第二节 行政监督的体系	399

第三节 我国行政监督机制的健全和完善	404
本章主要名词概念	406
复习思考题	406
案例分析	406
第十五章 行政文化	411
本章学习提要与目标	411
第一节 行政文化概述	411
第二节 行政文化的内容	419
第三节 行政文化的建设	428
本章主要名词概念	432
复习思考题	432
案例分析	432
第十六章 行政改革	436
本章学习提要与目标	436
第一节 行政改革的一般理论	436
第二节 当代西方国家的行政改革	445
第三节 中国行政改革：回顾与展望	456
本章主要名词概念	469
复习思考题	469
案例分析	470
主要参考书目	474

第一章 绪 论

本章学习提要与目标

随着我国社会主义现代化建设事业和经济、政治体制改革的逐步深入，行政管理学科正面临着前所未有的蓬勃发展时期。通过本章的学习，使学员能够了解行政管理学的基本概念和基本理论。本章重点掌握：行政管理学的基本范畴、行政管理学的特点、行政管理学的历史发展及我国行政管理学的发展现状等。如何建立有中国特色的社会主义行政管理学是本章的难点。

第一节 行政管理学的研究对象、内容和特点

行政管理学是研究行政管理活动规律的科学，是一门以政府即各级国家行政机关为主要研究对象，涉及领域广泛、内容丰富、理论与实践相结合的相对独立的学科。行政管理自国家和政府产生以来就存在，但行政管理学作为一门独立的学科，却只有百年左右的历史。在它的发展过程中，不同的学者在不同的时期提出了许许多多不同的思想、理论、对策和技术方法，从而形成了行政管理学的基本框架。但是，直到现在，人们在对行政管理学的研究上仍有不同见解，如对行政管理学的定义、研究对象及基本范畴等基础性问题上有不同的看法，因此，我们首先应对行政管理学的一些基本概念进行界定。

一、行政与行政管理学的含义

“行政”是行政管理学的基本概念。“行政”一词，在中国古已有之。《史记·周本纪》曾记载：“成王少，周初定天下，周公恐诸侯逆反，周公乃摄行政

当国。”在《左传》中也有“行其政事”、“行其政令”的记载。由于古代国家管理活动没有现代这样复杂，所以“行政”的基本含义，是指国家事务的管理。

在英语中，“行政”（Administration），一词，是指治理、管理和执行事务。早在 2000 多年前，古希腊思想家亚里士多德在其《政治学》名著中就使用过这一词，曾提出一切政体都包含有三个要素，即议事机能、行政机能和审判机能，并对行政机能的司职和机构的设置进行了论述，反映了人类社会早期对有关行政的探讨。

国际通用的《社会科学大辞典》把行政解释为“国家事务的管理”。从一般意义上讲，行政是指国家和社会事务的管理活动。但由于哲学家、政治学家、行政学家依据不同历史时期、不同国家和地区的政治历史和实践，从不同角度或不同层面来理解行政，以致对行政的解释迄今仍难以统一。总体上说，人们从以下的角度考察行政：

（一）从政府分工及其组织结构的情况来考察行政

法国启蒙思想大师孟德斯鸠从政府分工及其组织结构的情况把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类，主张这三种权力由三个独立的部门掌握，以使互相制约和平衡。他的主要著作《波斯人信札》、《论法的精神》在西方广为流传，对当时政界影响很大。美国行政学者 W. 魏洛比提出：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”。^①在倡导三权分立的国家，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，因此认为行政就是与立法、司法并立的“三权”之一。立法是制定法律，行政是执行法律，司法是维护法律，从而明确地把行政机关的管理活动与立法机关的立法活动、司法机关的审判活动区别开来。这种解释虽十分明确，但过于狭隘，有局限性。事实上，随着行政的发展，政府行政权的扩大，行政机关不仅包含着一定的立法和司法权力，而且行政越来越多地参与或影响立法、司法活动，三者相互渗透、相互作用。如在现代国家政治生活中，行政机关有部分立法提案权和制定部门法规的权力，立法机关、司法机关同样也存在人事、财务等方面的行政事务。

（二）从政治与行政的关系的角度来考察行政

政治和行政同是历史的范围，在相当长的时间里，无论在理论上还是在实践上，政治和行政都没有明显的界限。近代资本主义国家产生后，由于政府职能的

^① W. 魏洛比：《公共行政原理》，约翰·霍普金斯出版社 1927 年版，第 1 页。

复杂和分化,一些政治学家和行政学家意识到行政与政治的区别,逐步地把政治与行政相分离,从政治和行政的不同功能来解释行政,认为政治是国家意志的表达,主要指国家政策的制定。行政是国家意志的执行,主要指对国家政策的执行。行政管理学的创始人美国的威尔逊认为,政治是立法团体和其他政策制定集团专有的活动,行政是行政官员执行法律 and 政策的专有活动。美国学者古德诺在他的名著《政治与行政:关于政府的研究》一书中,明确提出政治、行政二分法,认为“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能。即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能,前者谓之政治,后者谓之行政”。^①古德诺虽然也强调为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制,但他是把行政作为独立于政治之外的一种国家功能来研究的。这种观点把行政从政治中分离出来,使之成为一个相对独立的研究领域,对行政学的产生起了重要的促进作用。但是把政治与行政相分离并不符合现实国家政治生活状况,实际上,政治与行政之间是相互渗透、难以截然分开的,二者存在着内在的不可分割的关系,任何行政活动都不可能脱离政治,与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的,现代国家的行政机关日益参与国家政策的制定,具有强烈的政治色彩。

(三) 从管理的角度来考察行政

管理是伴随人类社会产生而出现的一种活动。人类是社会性的群体,为了谋得物质生活资料和安全,就必须调整 and 协调人与人、部落与部落以及人与自然界之间的关系,从而形成原始的管理活动。国家产生以后,出现了以国家政府管理为主要职责的专门机构和集团。但在国家的政务管理以外,还有多种多样的管理领域以及由此产生的各种不同的管理主体和管理行为。行政与管理有着密切的关系。在19世纪末20世纪初,随着管理理论的发展与完善,西方学者把“科学管理之父”泰勒等人的科学管理理论和原则引入行政管理研究中,从管理的特点和功能方面说明行政的含义。如美国行政学家怀特在其1926年所著的《行政学导论》一书中说:“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,“行政乃是为完成特定的目标而对许多人所作的指挥、协调和控制”。^②古立克把行政的具体运作过程分为计划、组织、用人、指挥、协调、报告和预算七功能。法国学者法约尔认为,行政管理就是计划、组织、指挥、协调和控制。西蒙则把行政视为“为达到共同目的所作的合作的集体行动”。这一定义侧重从行政的技术、程序和方法看问题,揭示了行政是一个动态的过程,指出了行政作为管理活动所

^① F.J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社1987年版,第10页。

^② 怀特:《公共行政研究引论》,麦克米兰公司1955年版,第1~3页。

具有的一系列特征，重视行政效率。其不足之处是，容易与私人行政相混淆。

西方学者对行政的考察与分析，对我们了解什么是行政有重要参考价值。在借鉴西方学者对行政理解的基础上，结合马克思主义理论及社会主义国家职能的特点，我们对行政的理解应注意以下几点：

一是要注意行政的属性问题。马克思主义认为，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。行政是一个国家概念，是国家组织活动或管理活动。马克思曾指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段，为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^①西方学者所说的行政是公共事务的推行或管理，实质上就是国家事务的推行，是国家意志的贯彻和执行，而国家总是代表某个阶级利益和意志的国家，国家意志应是政治的集中表现。因此，行政是国家的行政，是阶级的行政，行政不可能不表现国家的意志，行政的目标、职能、行为和活动都不同程度地具有阶级属性，是阶级统治的一种工具。世界上不存在无阶级的国家，更不存在超阶级的行政，尤其是在当代经济一体化、经济政治一体化、政治经济化的趋势日益明显的社会条件下，行政的政治性、阶级性更加明显。

二是要结合我国社会主义国家的职能特点。西方国家所倡导的“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。我国实行的是人民代表大会制的政权组织形式，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。但我国的国家行政机关、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、不可分割性的前提下，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。

三是要区分行政管理与私人行政的管理活动。行政管理通常又称为公共行政管理，这里的“公共”显然是相对于“私人”而言。任何一个管理单位除其本身特殊的业务管理之外，还有诸如决策、计划、协调、人事、监督等通常被称为行政管理的活动，于是在私人组织中，也就有“私人行政”的需要和可能。公共行政管理与私人行政管理虽然有许多相似之处，但在管理主体、管理权限、管理职能和管理目标等方面，两者之间存在重大的区别。公共行政管理是一种以国家强制力为后盾的管理，一切行政活动均以法律为依据，要依法管理。国家行政机

^① 《马克思恩格斯全集》第一卷，人民出版社1956年版，第479页。