


*Introduction to Public Administration*  
*Third Edition*

 21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 (第三版)  
齐明山 © 主编

*Introduction to Public Administration*  
*Third Edition*

 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

(第三版)

中国人民大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

行政学导论/齐明山主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 12  
21 世纪公共行政系列教材  
ISBN 978-7-300-18451-7

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 (2013) 第 290210 号

21 世纪公共行政系列教材

**行政学导论 (第三版)**

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	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a>		
	<a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京昌联印刷有限公司	版 次	2006 年 12 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2014 年 1 月第 3 版
印 张	17.25 插页 1	印 次	2014 年 1 月第 1 次印刷
字 数	396 000	定 价	35.00 元

---

**版权所有 侵权必究**

**印装差错 负责调换**

# 21世纪公共行政系列教材

## ◆ 编审委员会 ◆

▶ **主 编** 朱立言

▶ **编 委** (按姓氏笔画排序)

石永义 石亚军 齐明山 许文惠

张成福 赵国俊 彭和平

## 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、传播行政管理的知识、艺术信息，培养公共行政的职业人才，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具有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，公共行政的职能迅速扩展，公共行政部门迅速增加，公共行政中的分工协作日益增强，社会对政府公共行政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研究所成为国内第一家行政管理硕士学位授予单位，1998年，中国人民大学行政管理学系又成为第一批博士学位授予单位，形成了本科、硕士、博士和在职岗位培训多种教育层次，具有公共行政的理论与实践、中国行政管理体制改革、公共政策、公共组织与人力资源管理、比较公共行政等多个研究方向。所有这一切，是社会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迫切需要的结果。

自威尔逊以来，公共行政学经历了 100 多年的发展历程，在此发展历程中，可谓百家争鸣，多重典范竞存。公共行政学的内容也因社会改革与发展而日新月异，美不胜收。今天，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、信息科学等多学科理论与方法的特性，成为一门方法多元、内容丰富、学派林立的学科。在科学发展的殿堂之中，公共行政学获得了重要的席位。

为了传播公共行政的理念、理论、方法与技术，适应中国社会公共行政职业化教育、发展与训练的需要，我们组织编写了“21 世纪公共行政系列教材”，教材范围涉及公共行政学科的基本层面。

“21 世纪公共行政系列教材”的编写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，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**

## 第三版前言



这次修订是在朱海燕的策划下进行的。她以其丰富的编辑经验、深邃的真知灼见和广阔视野对修订本书提出了许多宝贵意见，使本书的修订工作得以圆满完成。这次修订除增加了一些案例外，对本书的基本内容并没有进行较大的修改。除第1章，其余各章都增加了短小精练、对拓宽本章知识领域有所裨益的案例。各章案例数目不一，多则七则，少则二则，共计五十三则。应该说明的是，那些正面案例，曾多数见诸报端，由笔者精简编写；少数由笔者根据事实而编写；那些负面案例，纯属笔者杜撰，如果与现实中的人或事有某些相似之处，亦纯属巧合；其中少数案例，有的读者可能见过，那是笔者参与各类考试所编写的案例，绝非抄袭他人之作。这些案例只是针对章节的内容编写的，请读者莫作无谓的联想。这些案例是否能够达到对所学知识由表及里、由浅入深、见微如著、因指见月的学习效果，笔者心怀惴惴，不敢确信，但其衷如此，或可谅也。

此外，本次还对少数章节增加了新的内容：第4章第4节增写了“发展方式必须实现政府主导向政府引导转变”一段；第6章第4节增写了“德商”、“智商”、“逆商”、“情商”和“胆商”诸小节；第15章第4节增写了“云政府”一小节。这些修订是基于形势的变化和笔者的思考的。

本次修订工作能够圆满完成，首先应由衷地感谢朱海燕女士和辛斐女士，她们对本书的修订做了大量的工作。同时，也要感谢李玉侠编审，从写作此书到两次修订，她都以其几十年的编辑经验，提出了许多中肯而宝贵的意见，并且仔细地审校了全书。此外，还要十分真挚地感谢为修订此书作了贡献的其他朋友。

齐明山

2013年5月13日于武夷花园

## 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，如虫缕朽木，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奇斗艳、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，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（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
公共管理学（“十二五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
公共管理学（精编版）	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（第三版）（“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
政治学原理（第二版）	景跃进 张小劲
行政法学	朱新立 唐明良 李春燕
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（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁凡骥
公共部门人力资源管理	方振邦
政府经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
市政管理学（第三版）（“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（第二版）（“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（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	廖为建 张 宁
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）	张锐昕
行政伦理学教程（第二版）（“十二五”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）	魏 娜
行政管理学（第三版）	郭小聪
领导学（第三版）	邱霏恩
管理秘书实务（第三版）	赵锁龙
社区管理（第三版）	汪大海 魏 娜 郇建立
国家公务员制度（第二版）	舒 放 王克良
公务员制度概论	李如海
公共组织学（第二版）	李传军
地方政府学概论	方 雷
地方政府管理	陈瑞莲 张紧跟
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
政府绩效管理	方振邦 葛蕾蕾
政府绩效评估	蔡立辉
社会管理	汪大海
管理思想史教程	方振邦 葛蕾蕾

### 公共管理系列教材

书名	作者
公共部门人力资源管理（第三版）	滕玉成 于 萍
现代市政学（第三版）	王佃利 张莉萍 高 原
政府经济学（第三版）	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
国家公务员制度概论	郝永勤 刘碧强
管理心理学	范逢春
管理定量分析：方法与技术	刘兰剑 李 玲
公共危机管理概论	王宏伟
领导学：理念、行为与艺术	祁凡骥

### 公共管理与政治学系列

书名	作者
公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）	陈振明
政策科学——公共政策分析导论（第二版）	陈振明
新政治经济学导论（第二版）	陈振明 黄新华
政府治理与改革——基于地方实践的思考	陈振明
社会管理——理论、实践与案例	陈振明

### 公共管理核心课程系列教材

书名	作者
管理学基础（第二版）	方振邦
公共政策概论	谢 明
应急管理导论	王宏伟
非营利组织管理	康晓光

### 公共管理案例系列教材

书名	作者
市政学导引与案例（第二版）	李燕凌
公共管理案例分析（第二版）	王丛虎
公共管理案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例	中国人民大学公共管理学院
公共部门人力资源管理与社会保障案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例：分析与思考	谢 明
行政管理学导引与案例	陈季修
公共政策学导引与案例	陈季修
公共行政学经典理论导引与案例	付小均
非营利组织管理导引与案例	崔向华 张 婷
社区管理原理与案例	魏 娜
公共危机与应急管理：原理与案例	王宏伟

### 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
公共行政学（第四版）	彭和平
行政学导论（第三版）	齐明山
一般管理学原理（第三版）	张康之 李传军

续前表

书名	作者
公共部门人力资源管理（第四版）	孙柏瑛 祁凡骅
现代政治学原理（第四版）	石永义 刘玉萼 张 璋
政治学教程	舒 放 刘琼莲
行政领导学（修订版）	朱立言
公共政策导论（第三版）	谢 明
当代中国政府与行政（第三版）	魏 娜 吴爱明
机关管理的原理与方法（第三版）	赵国俊 陈幽泓
行政秘书学	唐 钧
公共人事制度	刘俊生
行政组织学	张 昕 李 泉
行政决策学	许文惠 张成福 孙柏瑛

### 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）	姜成武 李 坚
公共部门人力资源开发与管理（第三版）	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（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
《公共组织财务管理》学习与实训指导书	王为民 博 迪
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（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	李 鲁
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	姜成武 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（第四版）	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（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
社会保险学（第二版）	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
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 刘昌平
医疗保障	王虎峰

### 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
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
地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材）	谭 峻 林增杰
土地法学	王守智 吴春岐
土地经济学（第六版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德
《土地经济学》学习指导书	吕 萍 况伟大

## 21 世纪城市规划与管理系列教材

书名	作者
城市管理学（第二版）	杨宏山
城市管理法	王丛虎
城市总体规划原理	郅艳丽 田 莉

## 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
公共政策分析概论（修订版）	谢 明
行政法学（修订版）	皮纯协 张成福
行政法学概论（第三版）	胡锦涛
社会主义建设理论与实践（第三版）	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（第三版）	金江军
电子政务	吴爱明 何 滨
社会研究方法	陈振明
定量分析方法（第三版）	谭跃进
信息技术及其应用（第三版）	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（第四版）	舒 放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒 放 王克良
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及案例教程（修订版）	陈天祥
领导学教程	常 健
领导学	祁凡骥
非营利组织管理概论（修订版）	王 名
西方公共行政管理理论精要	丁 煌
社会管理概论	唐 钧
公共部门绩效评估（修订版）	卓 越
公务员绩效评估	卓 越
公共危机管理	王宏伟
公共部门危机管理（修订版）	张小明
公共部门战略管理（修订版）	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
数字化城市管理	修文群
MPA 学位论文写作指南	汪大海
公共冲突管理	常 健

## 教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与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 PowerPoint 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。关于人大出版社政治与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 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: [ggglcbfs@vip.163.com](mailto:ggglcbfs@vip.163.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

# 目 录



<b>第 1 章 绪 论</b> .....	1
1.1 行政与行政学概述 .....	1
1.2 行政学的产生和发展 .....	6
1.3 行政学的研究对象与方法 .....	12
本章小结 .....	15
思考题 .....	15
<b>第 2 章 行政环境</b> .....	16
2.1 行政环境的含义与特点 .....	16
2.2 行政环境与公共行政 .....	19
本章小结 .....	27
思考题 .....	27
案例分析 .....	27
<b>第 3 章 政府职能</b> .....	29
3.1 政府职能的含义与特点 .....	29
3.2 政府干预的基础及其限度 .....	32
3.3 政府的基本职能 .....	36
3.4 我国政府职能的转变 .....	41
本章小结 .....	48
思考题 .....	48
案例分析 .....	48
<b>第 4 章 行政体制</b> .....	51
4.1 行政体制的含义与特点 .....	51
4.2 行政体制的类型 .....	54

本章小结 .....	62
思考题 .....	62
案例分析 .....	62
<b>第5章 公共组织 .....</b>	<b>64</b>
5.1 公共组织概述 .....	64
5.2 公共组织的类型 .....	67
5.3 公共组织理论的新发展 .....	71
5.4 公共组织结构与设计 .....	76
本章小结 .....	82
思考题 .....	82
案例分析 .....	82
<b>第6章 行政领导 .....</b>	<b>84</b>
6.1 行政领导与行政领导者 .....	84
6.2 行政领导者的职责、责任与权力 .....	87
6.3 行政领导理论 .....	95
6.4 行政领导者的素质与能力 .....	101
本章小结 .....	105
思考题 .....	106
案例分析 .....	106
<b>第7章 人事行政 .....</b>	<b>109</b>
7.1 人事行政概述 .....	109
7.2 政府人力资源管理 .....	112
7.3 公务员制度 .....	113
7.4 公务员的职业道德 .....	122
本章小结 .....	126
思考题 .....	126
案例分析 .....	126
<b>第8章 机关行政 .....</b>	<b>129</b>
8.1 机关行政概述 .....	129
8.2 机关行政的主要内容 .....	132
8.3 机关行政现代化 .....	135
本章小结 .....	137
思考题 .....	137
案例分析 .....	137
<b>第9章 行政决策 .....</b>	<b>139</b>
9.1 行政决策概述 .....	139
9.2 行政决策的原则与类型 .....	141
9.3 行政决策体制与程序 .....	147



本章小结 .....	155
思考题 .....	155
案例分析 .....	155
<b>第 10 章  行政执行</b> .....	157
10.1  行政执行概述 .....	157
10.2  行政执行的主要环节 .....	160
10.3  行政评估 .....	168
本章小结 .....	173
思考题 .....	173
案例分析 .....	173
<b>第 11 章  行政监督</b> .....	175
11.1  行政监督概述 .....	175
11.2  行政机关的内部监督 .....	178
11.3  行政机关的外部监督 .....	185
本章小结 .....	190
思考题 .....	190
案例分析 .....	190
<b>第 12 章  依法行政</b> .....	192
12.1  依法行政概述 .....	192
12.2  行政法律责任 .....	196
12.3  行政法律行为 .....	198
本章小结 .....	201
思考题 .....	201
案例分析 .....	201
<b>第 13 章  公共财政</b> .....	203
13.1  公共财政的含义、特点与职能 .....	203
13.2  公共预算与决算 .....	206
13.3  财政收支 .....	211
本章小结 .....	216
思考题 .....	216
案例分析 .....	216
<b>第 14 章  行政效率与方法</b> .....	218
14.1  行政效率概述 .....	218
14.2  行政方法 .....	221
14.3  效率与公平 .....	231
本章小结 .....	234
思考题 .....	234
案例分析 .....	234