

公共行政学基础

徐家良 主编

GONG GONG
XING ZHENG XUE
JI CHU

浙江大学出版社

公共行政学基础

主 编 徐家良

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共行政学基础 / 徐家良主编. — 杭州: 浙江大学出版社, 2001

ISBN 7-308-02382-6

I. 公… II. 徐… III. 行政学 IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字 (2001) 第047871号

责任编辑: 吕凤棠 黄宝忠

出版发行: 浙江大学出版社

(杭州浙大路38号 邮政编码310027)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版: 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷: 浙江上虞印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 11.75

字 数: 295千

版 印 次: 1997年8月第1版 2006年12月第6次印刷

印 数: 12001-13000

书 号: ISBN 7-308-02382-6/D · 122

定 价: 15.00元

主 编:徐家良

撰稿人:徐家良 许法根

郭夏娟 徐 力

吴祥弟 唐兴霖

喜闻新成果 乐见生力军

(代序)

夏书章

若从 1982 年 1 月 29 日《人民日报》发表带有呼吁性的文章《把行政学的研究提上日程是时候了》算起,至今仅约 15 年,而作为一门学科的恢复、发展之快,是有目共睹和令人欣慰的。

摆在读者们面前的这本《公共行政学基础》,是本学科领域的又一项新成果。编写者们都是青年学者,是教学研究队伍中继往开来的生力军。要我写序,义不容辞。以下试结合本书的有关情况,略抒浅见。

一、这是一门引进学科,要与国际接轨。虽然行政实践,我国古已有之,但是作为一门新兴学科来研究,则开始于国外。本学科英文较多通称为 Public Administration,中文译名目前尚不规范。行政学、行政管理学、公共行政学、公共行政管理学、公共管理学等等,各从其便。国外也有行政科学(Administration Sciences)之说,那是包括与行政有关的学科如行政学、行政法学等在内而言。有人曾就行政与管理的区别发表议论,即使所指分别为 administration 和 management,可是 Business Administration 习惯上译为企业或工商管理。可见语言文字各有特点,等值翻译并非易事。定译以前,

宜力求符合原意。本书从名词概念到内容体系,对这方面已有所注意。

二、这是一门新建科学,须有中国特色。对于引进学科,不能理解为只有照搬照套。作些介绍很有必要,但不能停留于此或以此为满足。重要的任务在于从实际出发,根据自己的国情,建设有中国特色的崭新学科。在社会科学领域,这是国际通例。试看欧美和日本等国家关于本学科的专著,莫不如此。进行国别研究或比较研究又当别论,仍旨在参考、借鉴,以利于开阔眼界,增加知识,从而促进自身的丰富和发展。我国正在从事以经济建设为中心的有中国特色社会主义现代化建设事业,继续扩大开放和深化改革。行政改革关系全局,要改对、改好,亟需开展大量研究工作,包括许多与本学科直接联系的理论、原则。本书各相关部分对此显然已作出努力,没有置为行政改革服务的实际于不顾。

三、这门学科有生命力,必能茁壮成长。本学科作为一门正式学科问世的历史虽不算长,但从总的发展势头来看,是相当迅猛的。国际专业学术团体早已存在,各国学会、协会等组织更多。美国本学科的研究生院在 60 年以上,设立较早的已有 60 多年,也是大学较普遍开设的课程之一。英国已出版有为理工科大学本科生和研究生开设本学科课程而专门编著的教科书,表明了该国高等教育中对本学科知识的重视和普及的程度。联合国资助各国培训公务员的项目达 100 多个,内容颇多涉及本学科领域。我国情况也充分证明这门学科的生命力。本书在绪论中已安排专节介绍,这里不必重复。尽管研究成果的数量可观而质量有待提高,但“破土而出”、“雨后春笋”毕竟可喜。按照学科的成长规律,必将渐入佳境和日趋成熟。我们有信心,我们要努力。

四、这门学科任重道远,应予以重视扶持。毋庸讳言,在我国,与传统基础学科相比,本学科在发展过程中存在不少不利条件。其中较为明显的,如缺乏长期积累的图书资料、研究成果、人才储备等

方面的优势。虽然任重道远,但可急起直追。除同行们的齐心协力外,还需要各有关方面予以重视和支持。据了解,本书是杭州大学“211 工程”立项课题之一的百门重点课程建设中前 50 门重点建设项目之一。在本书的编写过程中,始终得到校、系领导的关心和支持。对此,作为本学科领域的一员,我由衷地表示敬佩,并愿借此机会,寄语编写本书的青年学者同志们,在“重点”鼓舞下,继续在教学研究中作出新贡献。那将是对所有重视、关心、支持的最好的回报。当然,说到底,是建设有中国特色社会主义这一伟大共同事业的需要。

目 录

绪 论	(1)
第一节 公共行政的涵义与目的	(1)
第二节 公共行政学的对象与内容	(11)
第三节 公共行政学的产生与发展	(19)
第四节 公共行政学在中国的状况	(24)
第一章 行政环境	(28)
第一节 行政环境的重要性	(28)
第二节 行政环境分析	(35)
第三节 中国行政环境	(50)
第二章 行政职能	(59)
第一节 行政职能概述	(59)
第二节 行政职能的确立与转变	(69)
第三节 行政职能的内容	(77)
第三章 行政目标与行政计划	(94)
第一节 行政目标概述	(94)
第二节 行政目标确立的要求与方法	(101)
第三节 行政计划概述	(107)
第四节 行政计划的编制	(113)
第四章 行政组织	(116)
第一节 行政组织概述	(116)
第二节 行政组织设置原则	(127)
第三节 行政组织结构	(136)
第四节 行政组织体制	(143)

第五章 行政领导	(149)
第一节 行政领导的地位和类型.....	(149)
第二节 行政领导的四位一体与结构.....	(157)
第三节 行政领导者的素养与艺术.....	(166)
第六章 公务员	(175)
第一节 公务员与公务员制度概述.....	(175)
第二节 公务员的管理体制与权利义务.....	(189)
第三节 公务员的具体管理.....	(194)
第七章 行政决策与行政执行	(203)
第一节 行政决策的特点与类型.....	(203)
第二节 行政决策的原则与程序.....	(210)
第三节 行政执行.....	(220)
第八章 行政心理	(227)
第一节 行政心理概述.....	(227)
第二节 行政个体心理.....	(231)
第三节 行政群体心理.....	(241)
第四节 行政组织心理.....	(250)
第九章 行政法制	(254)
第一节 行政法制概述.....	(254)
第二节 行政法规范的制定.....	(259)
第三节 行政法规范的实施.....	(272)
第十章 行政监督	(279)
第一节 行政监督概述.....	(279)
第二节 行政监督的内容与形式.....	(286)
第三节 中国行政监督体制的完善.....	(295)
第十一章 行政效率	(301)
第一节 行政效率概述.....	(301)
第二节 行政效率的测量与评价.....	(316)

第三节 影响行政效率的因素与提高行政效率的途径	(324)
第十二章 行政责任	(330)
第一节 行政责任概述	(330)
第二节 行政责任的类型和原则	(338)
第三节 行政责任的确认根据和承担方式	(344)
第四节 确保行政责任的控制手段	(353)
后记	(364)

绪 论

公共行政学,在中国通常称为行政管理学或行政学,是一门研究国家行政组织和行政人员对社会公共事务进行管理的规律的学科。公共行政学是19世纪末20世纪初特定的社会、政治、文化条件下形成的学科。为了便于深入了解这门学科的特殊内容和特殊性质,分析国家行政管理的强制性和公共性,本书使用公共行政学这一概念。在“绪论”中,我们拟通过对公共行政的涵义与目的的探讨,构架公共行政学的逻辑体系,介绍公共行政学的发展历程,明确在中国新时期建设公共行政学的新任务,以便从总体上了解公共行政学这一学科。

第一节 公共行政的涵义与目的

一、公共行政的涵义

公共行政学的英文书写是“Public Administration”,由“public”(公共的)和“administration”(行政)两个词构成。“administration”源自拉丁文的“administare”;古希腊学者亚里士多德曾在其名著《政治学》中使用过这一词汇。从英文词义上进行分析,“行政”(administration)和“管理”(management)是有不同的。“行政”的本义有管理的含义,但它主要是与政府管理活动有密切关系,而“管理”除一般性的管理以外,主要是与工商企业活动有关。从职能角度考察,行政和管理是平行的,两者有自身的范围和领域,但从逻辑角度考察,两者是从属关系,行政是人类管理活动的一部分,是较特殊的管理方式。

管理职能分析最早由法国学者法约尔提出。他在法文著作中使用了 *fonction administrative* 这一概念,标准译法应是“行政管理的职能”,而不是“管理的职能”。法约尔的原著有两种英译本,一是1930年库布拉夫的译本,一是1949年斯托尔斯的译本。库布拉夫的翻译仍是行政管理之本意,斯托尔斯却将“行政管理”(administration)翻译成“管理”(management)。虽然斯托尔斯的翻译与法约尔的本意存在较大的出入,但人们仍把它作为法约尔的标准英译本,得以沿袭。因此,雷恩认为:“仅仅一个字的译法可能就改变了管理思想的进程。”^① 法约尔认为,行政管理就是计划、组织、指挥、协调和控制。行政管理也属于管理,但它所包括的范围较狭窄,所处的地位较重要,在高级管理人员活动中所占的比重较大。如果按照这样的理解,行政管理就不仅仅局限于对公共事务或政府内部事务的管理,私人部门或企业管理活动中也存在着行政管理。法约尔的分析有助于公共行政和私人行政在概念和内容上的区分。

在中国,行政一词习惯上称为行政管理。由于对行政理解范围的广泛性,除政府机构外,还包括企事业单位中的科室等职能部门。不少教科书和专业书籍都强调行政管理是国家行政管理这一特殊性,但在社会生活中,却将行政管理泛指办公室以及机关后勤服务等方面的管理,这种行政管理概念所体现的含义是管理性的。

“公共行政”是公共行政学中的专门术语。由于在“行政”前加上“公共”,使“行政”本身的含义更丰富。

“公共行政”与一般的“私人行政”(工商企业行政)存在着一定的差别:一是目的不同。公共行政强调行政活动的社会性,注重为社会公民提供各种管理与服务;私人行政强调行政活动的个体性

^① [美]雷恩:《管理思想的演变》,中国社会科学出版社1986年版,第232—237页。

和局部性,主要是确保经济上的盈利。二是主体不同。公共行政的主体是公共部门或公共管理服务机构;私人行政是私人企业或私人机构。三是衡量标准不同。公共行政重视社会责任和社会义务,以是否满足社会需求和提高社会效益为衡量活动成败的标准;私人行政以私人机构或私人企业的需要满足为目标,追求的是经济效率与经济效益。四是方式不同。公共行政强调公民和社会组织的参与性,考虑到公民和社会组织的意愿与利益;而私人行政是在私人机构的自身范围内有一定的参与性,考虑的是私人机构的意愿和利益。这些特征反映出“公共行政”一词的含义比“行政”所体现的要广泛,两者是不同的。

国外有不少教材和专著对“公共行政”与“行政”的含义界定是有区分的,但在中国,往往不加区分,统称为“行政”或“行政管理”。具体表述列举如下:

1. “行政管理学是研究国家行政管理的科学,研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中,有效地组织和协调各种管理要素的科学,行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率。”^①

2. “行政管理是指国家依据宪法和有关法律,通过各级行政机关对国家事务、社会事务和政府事务进行管理的活动。”^②

3. “行政是围绕社会公共权威而展开的活动和关系。”^③

4. “所谓行政,是指国家行政系统行使公共权力,执行国家意志,推行国家政务,管理社会公共事务的活动。”^④

上述各种分析从不同侧面对行政现象进行不同程度的概括,反映出行政内涵的复杂性与多样性,有助于更好地理解行政的本

① 夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社 1985 年版,第 8 页。

② 蒋翰庭主编:《行政管理学基础》,机械工业出版社 1989 年版,第 6 页。

③ 王沪宁、竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店 1988 年版,第 6 页。

④ 张德信等主编:《现代行政学》,红旗出版社 1993 年版,第 3 页。

质、特性及范围。马克思在《评普鲁士人的普鲁国王和社会改革》一文中指出：“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，于是它们把行政措施看做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

因此，可以把公共行政概括为国家行政组织及其行政人员依据国家法律和运用国家法定的权力，为维护和实现统治阶级的利益，满足社会发展的需要，实现政府预期目标，对国家事务、社会公共事务和政府内部事务所进行的一系列的管理活动。

这一定义包括“谁在管理”、“如何管理”、“管理内容”、“管理目的”四方面的内容。

1. 公共行政的主体。在公共行政活动中，作为行为发出者的管理主体应是谁呢？首先，应是行政组织。法律规定行政组织是最基本的单位。因为，行政职能确定之后需要以行政组织的名义来开展活动，通过各种管理实现政府预期目标；其次，应是行政人员。行政组织是行政人员的集合体，行政组织所承担的功能及应发挥的作用是需要由具体的人员去实现的。行政人员是行政职能的具体承担者和履行者，许多社会公共事务需要行政人员去处理，因此，行政人员同样是公共行政的主体。不过，行政人员分领导者和一般行政人员两类，它们作为主体的地位是存在差异的，领导者考虑问题多注重宏观性和决策性，一般工作人员主要是操作性和执行性，尽管如此，两者的主体地位应该是确定的。

2. 法律和权力是管理的双重依据。公共行政与其他社会组织管理的重大区别在于法律和权力。一般社会组织仅仅是遵守法律，从事一般的管理活动，而国家行政组织除遵守国家的法律以外，它自身还可以制定相应的行政法规，以此作为管理社会公共事务的一种工具；同时，它还利用自身所掌握的国家权力，保证社会的

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第479页。

有序化,在特殊情况下可以使用强制性措施,以确保管理活动的正常进行。

3. 政治性与社会性并存。一方面,在国家社会内,行政活动离不开本质所规定的阶级特性,这是无阶级社会与有阶级社会的重大区别。按照阶级的划分方法,可以将阶级社会分成奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会、社会主义社会这四种形态。在不同的阶级社会里,政府分别代表各自的阶级利益,以巩固统治阶级的地位。在这个意义上说,超阶级的公共行政是不存在的,公共行政为统治阶级维护自身利益,实现阶级意志提供服务,具有很强的阶级性;另一方面,任何社会都有其维持、协调与发展的功能,这些功能存在于人类社会的始终,这样,社会性内容实际上是不分统治阶级与被统治阶级的,它们在社会性范围内基本上是平等的。显然,在无阶级社会里,只有社会性;在阶级社会里,社会性与政治性时有融合,时有分离,体现了阶级社会政治特性和社会特性的复杂性程度和多样化程度。

4. 国家事务、社会公共事务与政府内部事务侧重点不一。国家行政管理所要处理的事务分为两个层面:一是政府内部事务。政府内部事务处理机关内部的相关事务,如办公室管理等;做好机关内部运行状态的辅助性服务与管理工作,如机关事务管理局所涉及到的工作环境、办公用房及生活住房等的管理。二是政府外部事务。政府外部事务包括国家事务、除公民个人及社会组织自身事务以外的社会公共事务。国家事务常指军事、外交、金融货币等事务,这些事务由国家立法机关、行政机关交叉发生作用,是国家的象征,政府承担相应方面的职责。社会公共事务排斥公民个人事务以及社会组织如企事业单位、自治组织等的事务,这方面事务是政府行政组织所特有的,其他社会组织不参与。如城市地区与农村地区街道路灯的安装与管理、江河流域上航标的设置与管理等。从政府所管事务的侧重点上考察,内部事务管理是基础。通过对内部事务

的管理以便更好地处理外部事务,但政府工作的重点不是在内部事务的管理,而在政府外部事务上。它必须承担起利用国家行政权力管理社会公共事务的责任,更好地体现统治者的利益与意志,满足社会整体发展的需要。理论上,社会组织自身事务与社会公共事务边界是清楚的,但事实上,社会公共事务的范围与内容却带有一定的模糊性,主要原因在于不同的历史时期不同的政府所划定的社会公共事务边界与社会组织对政府所寄予的期望与需求有较大的不确定性,这在战争时期表现得更为明显。如政府为了节约战争资源,赢得战争,规定公民个人每天只能吃多少大米,超过规定限度要受到处罚等。像这类现象按一般常理推论,应该是公民个人的事务,不应划入政府外部事务,但实际却不是这样。这表明,在不同的场合下,政府可根据社会生存与发展的整体情况自行确定社会公共事务的边界,可灵活变通。(为分析的便利,以下各章均以社会公共事务这一概念来概括国家事务、社会事务和政府外部事务)

5. 公共行政是一种组织和管理过程。尽管公共行政从静态上只是机构、人员、权力、设备、经费、时间和信息等的各种集合体,但在实际的管理中,它还包括一定的管理与组织要素,如计划、组织、指挥、服从和目标等。通过静态的结构,在公共行政动态的运行中使管理与组织要素得到有效的应用与发挥,以达到公共行政的预定目的。

二、公共行政的特点

(一)等级科层制

政府要对社会公共事务进行各方面、各领域的管理,需要采用一定的组织结构和形式,这种结构和形式就是等级科层制。在这个体系中,管理层次有明确的规定,各级组织机构的职权责利有严格的划分,实行规范的层级节制体系。层级节制体系内容主要包括上级组织对下级组织发布命令、实施指挥,下级组织服从上级组织的命令、作出工作汇报等,并且构建一个下级只有一个上级的组织管

理关系。等级科层制的基础是不平等的法律地位和行政地位。

(二) 强制性

政府凭借其在国家中的特殊地位对政府内部与政府外部进行强制性管理活动。政府内部的强制性管理活动反映在等级科层制的内容上,上级组织发布的命令和作出的指示,下级组织一定要坚决执行,不得有误,否则以违反纪律论处。政府外部的强制性管理活动主要指,所有公民和社会组织都应对政府政策和措施加以支持与执行,如果有抵触和拒不执行者,政府将通过各种强制性措施,如行政处罚、刑法制裁等,保证政府政策和措施顺利落实。

(三) 目标、效益和效率一致

公共行政活动的根本宗旨是在设定的目标指导下,作出正确的决策,并在执行过程中取得少消耗(包括时间、人力、物力、经费等)、多产出的结果。目标是公共行政的目的,在选择最佳方案和执行方案中起到纠偏、控制和评价的作用。

效益、效果和效率既有联系,也有区别。效果是由投入经过转换而产生的成果,其中有的是有效益的,有的是无效益的。只有被社会所接受和承认的效果,才是有效益的。

效率是单位时间内所取得的效果的数量,反映出工作时间的利用状况,与效益有一定的联系。但在实践中,效益与效率并不一定是一致的,往往出现效率很高而效益降低的现象。

效益是有效产出与其投入之间的一种比例关系,可从社会和经济两方面考察。社会效益和经济效益有联系有区别。经济效益以社会效益为基础,而社会效益又是促进经济效益提高的重要条件。两者的区别是,经济效益较社会效益直接,容易得到体现;经济效益可以运用若干的经济指标加以计算,而社会效益则难以定