

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)

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

中国人民大学出版社
• 北京 •

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		
刷 印	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

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

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

社会改革”一文》中认为行政是“国家的组织活动”。

行政是指政府行政，指政府处理国家的公共事务。公共行政是相对私人行政而言的：私人行政是私营部门的行政；公共行政是指公共组织的行政，即以政府为主体的公共组织对公共事务的管理。广义的公共组织是指不以营利为目的，旨在为社会和公众提供公共服务和公共物品的社会组织。狭义的公共组织是指政府。许多学者将公共行政等同于政府行政。

在历史上，学者们从不同的角度界定行政。但是，总的来说有如下一些看法：

首先，从孟德斯鸠的“三权分立”的角度界定公共行政范围，认为行政是与立法和司法并立的三种国家权力之一。立法、行政、司法三种权力各自独立，互相制约。权力结构的制度化，可以防止公共权力个人化和滥用公共权力。这种理论上的设计和实际执行之间有很大距离。实际上，在西方发达国家，行政权往往高于立法权和司法权，而且行政也参与国家法律的制定。行政不仅仅是国家意志即法律的执行者，它也是制定国家法律的主要参与者。“三权分立”对公共行政的范围界定过于狭窄，不能反映公共行政的实际功能。行政与立法和司法不可能截然分开，政府也有部分立法权，而且公共行政的过程也是一个执法过程。

其次，从政治与行政的分离角度来界定公共行政范围。政治与行政分离，是公共行政学产生的主要推动力。美国学者威尔逊和古德诺都主张政治与行政分离。他们认为政府体制中存在着两种主要的或基本的政府职能，即国家意志表达职能和国家意志执行职能，也即政治与行政。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。政治与指导和影响政策相关，而行政与执行政策相关。政治是国家的活动，是政治家的活动；行政是事务性的领域，是公务员的行为，必须有技术标准。政治与行政二分法也不能反映行政的实际。政府是国家机器，是有政治性的，行政不可能超越政治，必然是政治的反映，并受政治的制约。政治与行政二分法是把行政定位在狭义的管理主义上，所以当时将公共行政又称为公共管理。政府不可能完全政治中立，不可能是纯粹的管理主义而与政治无关。因为政府不仅有政治统治职能，而且必须贯彻执行国家意志。政治与行政分离，在理论上是说不通的，也是不符合实际的。世界上没有脱离政治的公共行政，也没有脱离公共行政的政治。

最后，有些学者从广义的管理的角度来界定公共行政范围，认为一切管理都是行政。如美国早期行政学家怀特认为，行政是为了实现某种目的而对许多人所做的指挥、协调与控制。西蒙、汤姆森、史密斯合著的《行政学》认为，行政即指一切团体处理行政事务的活动。然而，管理和行政不是同义语。一切行政都

是管理，但是，并不是一切管理都是行政。一切社会组织都有行政，但是行政并不是社会组织的所有管理活动。法约尔在论述企业的六种活动时，行政仅是其中之一。政府的管理无疑是行政。可以认为，行政是管理的组成部分之一。“一切管理都是行政”的概念过于宽泛，抹杀了行政与管理的区别。管理是个大系统，行政是这个大系统的一个子系统。

我们认为，公共行政是指公共组织对公共事务的管理。在这里公共组织是指政府，因此也可以说行政就是政府行政。西方大多数学者也是这样认为的。

2. 行政的特点

(1) 行政具有公共性。这是以政府为主体的公共组织与其他私营部门的主要区别之一。在市场经济的条件下，以政府为主体的公共组织的公共性是公共行政的本质特征。公共性是指政府以主权在民、实现公共利益为目标。公共性是现代公共行政的基本特点。离开了公共性，政府就从根本上失去了存在的必要性和合法性。公共行政是政府的管理行为，是为了实现国家目标和公共利益而行使权力，为公民提供公共物品和公共服务以及创造具有公益精神的意识形态。它是以为社会公众提供服务、实现公共利益为目标，而不是以营利为目的。它的活动成本由国家财政供给。公共行政的公共性是政府合法性的基础。公共性在我国表现为政府全心全意地为人民服务，实现人民群众的根本利益；还表现为以宪法为基础提供公共物品、弥补市场失灵，作为公共信托人实现公民的民主权利。同时要求以政府为主体的公共组织远离市场规则。

(2) 行政必须体现国家意志。任何一个国家的政府都必须体现和执行国家意志，必须确保国家的政治统治职能。国家的政治统治职能只能由政府来承担。国家的统一、国家主权和领土完整，都是国家的核心利益。因此，政府实现国家意志和为政治统治服务的目的性十分明确。在民族国家仍然是现在国家主要形态的今天，没有一个国家的政府不承担这种政治统治职能。全球治理、非政府组织的治理并不能代替政府的这种职能。

(3) 行政必须是依法行政。依法行政是现代各国公共行政的特点之一。公共组织和私营部门虽然在管理层面上都必须依法处理事务，但是两者有很大的区别。政府是以宪法为基础的，受到立法机关和司法机关的有力制衡和严格限制，受到各种不同利益团体的影响和社会需求的压力；而私营部门则比政府具有更大的自由，它可以根据市场需求自主地确定自己的活动。公共行政则是在法律制约下的规范性的施政行为，目的是保护公民的权利不受政府行为的损害，主张在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有高于法律的特权。行政管理必须忠于宪法，维护并执行宪法。宪法是国家的根本大法，依法行政就是要贯彻和体现宪

法的原则和精神。在这个前提下，公共行政也必须贯彻执行各种法律、法规和政策。依法行政不是轻而易举的事情，没有民主就不可能真正实行依法行政，依法行政还必须与特权、专权、权大于法等现象作长期的斗争才能实现。

(4) 行政必须是民主行政。民主是现代社会的最大特点，也是行政的特点之一。从理论上讲，社会主义国家应该是最民主的国家。马克思主义经典作家认为没有民主就没有社会主义。民主行政承认人民群众的历史主体性。公共行政是政府凭借人民赋予的权力为人民服务。所以，行政本质上是民众之事，秉民众之志、承民众之意、理民众之事。公民参与和行政公开是民主行政的重要标志。人民有参与政府管理权，有知情权，有对政府的监督权。行政公开和增加行政的透明度，打破信息垄断和权力垄断，是民主行政的必然发展趋势。政府为民做主即政府必须按人民的意志处理政务。民主行政是历史发展的必然。在知识经济时代，在网络社会 and 信息技术条件下，信息沟通方便快捷，科学和民主的思想将广为传播，民主行政是历史之必然，而且其发展将越来越快，势不可当。民主是行政的灵魂，是人本主义的复归。但是，也应该防止为了政声、政绩而挑动民意的民粹主义倾向。

(5) 行政必须是公平行政。公平作为行政的价值观是不可动摇的。社会不可能有自发的公平，市场经济容易造成社会不公平，社会主义市场经济也不可能自然而然地给社会带来公平。只有政府制定政策，通过必要的社会再分配，才能为社会提供公平的保障。公平是对人的最起码权利的保证，是人与人关系的平等准则的体现，是对社会弱势群体的保护，是公正地依法处理社会公共事务的原则，是使社会避免出现贫富悬殊的现象的保证。但是，公平不是搞平均主义，不是吃大户，不是杀富济贫。公平是为了保证公民的权利，是为发展提供社会稳定。“不患寡而患不均”，这是我国根深蒂固的平均主义思想。贫穷不是社会主义，普遍贫穷是平均主义的必然结果，那不是公平，而是以剥夺个人财富、压制个人才能发挥和牺牲社会发展为代价的行政模式。公平是为了发展。在社会主义市场经济条件下，政府必须重视公平的实现，但是，也不能让平均主义抬头，更不能用政府的强制力搞平均主义，因为这样做会使社会缺乏发展的推动力。不能够忘记邓小平“发展才是硬道理”的教导。

(6) 行政必须是高效行政。对政府来讲，效率具有永久的魅力。尽管各国政府不断为提高政府的效率煞费苦心，但是不可能找到一劳永逸地解决效率不高问题的办法，而且这永远是困扰政治家和政府首脑的难题。现代的各国政府仍然是以效率为中心的政府。效率就是要求政府成本低、成果多。其实，各国政府都为提高行政效率进行了长期不断的改革。效率问题在 21 世纪更为突出，

世界各国的竞争是政府与政府之间的效率竞争。领导者有素质高低之分；决策有“失之毫厘，谬以千里”之虞；执行有坐失良机之忧；应变有迟钝与灵敏之高下。这也就是政府效率之比。行政效率是非常复杂的，本书后文将专门论述。

(7) 行政必须以人为本。马克思畅想未来社会时指出，那是一个人能得到全面发展的社会。马斯洛和麦格雷戈都曾经提出管理应该以人为本。中国共产党提出了以人为本的科学发展观，将以人为本的理念付诸实践。以人为本的公共行政必须以人的全面发展作为目标。以人为本必须实行普遍性原则，即每个人都有全面发展的权利。它不能实行大多数原则。试想我国人口的1%就是1300万人，在世界上就是一个国家的人口，政府不能将他们的发展权置之不理。人本行政是将每个人的发展权同等对待的行政。但是，我国目前仍然是发展中国家，没有全面实现人本行政的经济基础、道德水平和社会条件，人的全面发展是长远的目标。现在，还必须确保社会公平的实现。但是，人本目标必须贯彻在行政管理和公共政策制定各个过程中，政府必须朝实现人的全面发展而不懈努力。

目前落实以人为本的科学发展观，政府推动发展模式必须实现根本改变，以人为本，从资源浪费、环境污染型变为资源节约、人与自然和谐型。因此，行政必须是绿色行政。同时，建立和谐社区、和谐社会也是以人为本的具体体现。

中国的公共行政的最大特点是中国共产党领导政府。党中央领导中央政府，各级党委领导同级政府。政府必须无条件地执行党的方针、路线、政策，党是政策制定者和监督者，政府是执行者。这是我国的公共行政与其他国家公共行政的最大区别，也决定了我国公共行政的特点。

二、行政学的含义与特点

1. 行政学的含义

究竟什么是行政学，仁者见仁，智者见智，众说纷纭，莫衷一是。争论的焦点是行政学是科学还是艺术，是方法还是运作程序。

行政学研究的是政府对公共事务的组织与管理，对此，没有异议。行政所追求的是效率和公平，对此，也很有少歧见。问题在于行政学是否像其他学科一样有科学规律，对此并没有一致的看法。

美国学者德怀特·沃尔多在讨论什么是公共行政时曾指出两种典型定义：第一种定义是公共行政是为了达到政府目的而对人与物质的组织和管理；第二种定义是公共行政是管理国家事务的艺术与科学。关于公共行政是科学还是艺术的大量的争论，没有取得定论。当然，显而易见的是，在公共行政的系统研究基础上很容易找出作为科学的例证来，而在公共行政的实践基础上又很容易找出作为艺