

新编行政管理学

主 编 赵新平

黄河出版社

新编行政管理学

主 编 赵新平

副主编 颜莉芝 许 慧 王鹤林

牛子宏 魏道显 聂喜玲

刘 芬 王春玲

黄 河 出 版 社

责任编辑 张清训 葛春亮 封面设计 宋 平 辛 敬

图书在版编目(CIP)数据

新编行政管理学/赵新平主编. —济南: 黄河出版社,
2008. 5

(教林丛书/赵洪奎主编)

ISBN 978 - 7 - 80152 - 959 - 6

I. 新… II. 赵… III. 行政管理—管理学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 068515 号

丛书名 教林丛书

主 编 赵洪奎

书 名 新编行政管理学

主 编 赵新平

出 版 黄河出版社

发 行 黄河出版社发行部

(济南市英雄山路 21 号 250002)

印 刷 河南省商丘市印刷厂

规 格 787 毫米 × 1092 毫米 16 开本

22.5 印张 540 千字

版 次 2008 年 7 月第 1 版

印 次 2008 年 7 月第 1 次印刷

印 数 1 - 1000 册

书 号 ISBN 978 - 7 - 80152 - 959 - 6/G · 221

定 价 310.00 元(全五册)

编写说明

一、本书共分二十四章,系统而全面地阐述了行政职能、行政组织、行政权力、行政领导、行政决策、行政方法、行政执行、行政心理、人事行政、财务行政、行政效率、行政监督、行政法制、行政枢纽、行政文档、行政文化和行政改革等问题,既介绍了行政管理的理论知识,又介绍了行政管理的实践经验。

二、本书既可作为高等学校教材,也可供行政工作者参考。

三、本书在编写过程中,参考了许多有关著作和教材,限于篇幅不再一一列出,在此一并致以谢意。

四、因水平有限,本书难免存在纰漏,望同仁不吝赐教。

五、本书由赵新平任主编,颜莉芝、王鹤林、许慧、牛子宏任副主编。具体编写分工是:

颜莉芝(湖南省株洲职业技术学院副教授),编写第一、二、三章;

许慧(广西梧州学院讲师),编写第四章和第五章;

王鹤林(新乡学院讲师),编写第六章和第七章;

牛子宏(洛阳师范学院讲师),编写第八、九、十章;

聂喜玲(安阳市委党校助教),编写第十三章;

刘芬(安阳市委党校助教),编写第十九章;

魏道显(驻马店教育学院讲师),编写第十二、十四章;

王春玲(驻马店教育学院讲师),编写第十一、十五、十七章;

其他部分由赵新平负责编写。

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 行政管理概述	1
第二节 行政管理学	7
第三节 行政管理学的产生与发展	10
第四节 行政管理的基本原理	13
第五节 怎样学习行政管理学	16
第二章 行政组织	18
第一节 行政组织概述	18
第二节 行政组织结构	24
第三节 行政组织的体制	27
第四节 组织理论的演变和发展	29
第三章 行政职能	34
第一节 行政职能概述	34
第二节 行政职能的配置	37
第三节 行政职能的转变	39
第四章 行政权力	42
第一节 行政权力概述	42
第二节 行政权力的分配	45
第三节 行政权力的运行	54
第五章 行政领导	58
第一节 行政领导概述	58
第二节 行政领导的结构与过程	61
第三节 行政首长负责制与集体领导	68
第四节 行政领导艺术	70
第五节 行政领导的现代化	72
第六章 行政决策	75
第一节 行政决策概述	75
第二节 行政决策的过程	82
第三节 行政决策的原则	89
第四节 行政决策的执行	92
第七章 行政方法	96

第一节	行政方法概述	96
第二节	行政方法	98
第三节	行政技术	103
第四节	行政方法的科学化与创新	107
第八章	行政执行	114
第一节	行政执行概述	114
第二节	行政执行的环节	116
第三节	行政执行的过程	121
第四节	影响行政执行的因素	123
第九章	行政心理	128
第一节	行政心理概述	128
第二节	行政个体心理	130
第三节	行政组织心理	135
第十章	行政行为	138
第一节	行政行为的性质和特点	138
第二节	行政个体	140
第十一章	行政沟通	150
第一节	行政沟通概述	150
第二节	行政沟通的种类、方式与形态	152
第三节	行政沟通的关系与过程	156
第四节	行政沟通的障碍及克服	159
第十二章	行政责任	163
第一节	行政责任概述	163
第二节	行政责任的类型和原则	167
第三节	行政责任的确认根据和承担方式	171
第四节	确保行政责任的控制手段	176
第十三章	行政公平与民主	181
第一节	行政公平	181
第二节	行政中的民主	186
第三节	行政中效率、公平、民主的关系	191
第十四章	人事行政	195
第一节	人事行政概述	195
第二节	人事行政的基本原则和运行机制	200
第三节	行政用人程序	204
第四节	公务员制度	207
第十五章	财务行政	214

第一节	财务行政概述	214
第二节	公共预算	218
第三节	审计管理	221
第四节	税收制度	225
第十六章	行政环境	232
第一节	行政环境与行政环境的构成	232
第二节	行政环境变迁的过程	236
第三节	行政系统与环境的互动与适应	239
第十七章	行政文化	249
第一节	行政文化概述	249
第二节	行政文化与行政组织	251
第三节	行政文化与行政行为	254
第十八章	行政效率	258
第一节	行政效率概述	258
第二节	行政效率测定	261
第三节	行政效率的评价	263
第四节	提高行政绩效的途径	265
第十九章	行政枢纽	269
第一节	办公室的作用	269
第二节	办公室的任务	270
第三节	办公室的管理	271
第四节	办公用品的管理	273
第五节	办公设施管理	278
第二十章	行政文档	283
第一节	行政公文	283
第二节	档案管理	287
第三节	行政信息	290
第二十一章	行政监督	298
第一节	行政监督概述	298
第二节	行政监督体系	302
第三节	行政监督的内在机制	314
第四节	行政监督的方式和原则	316
第五节	改革和完善我国行政监督体制	319
第二十二章	行政法制	321
第一节	行政法治概述	321
第二节	行政法治的基本内容	324
第三节	行政法治的实现途径	329

第二十三章 行政改革	332
第一节 行政改革概述	332
第二节 行政改革的基本过程	335
第三节 行政改革的价值取向	341
第二十四章 行政发展	344
第一节 行政发展概述	344
第二节 行政发展的环境	346
第三节 行政发展的前景与趋势	348

第一章 绪论

第一节 行政管理概述

一、行政管理的含义

管理是人类社会所赖以生存的职能,凡有人群的地方都离不开管理,小到个人、家庭,大到单位、团体,乃至社会、国家和全世界。马克思曾说过:一切的社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,就像一个乐队需要乐队指挥一样。这里所说的“指挥”,也就是管理的意思。所以,管理渗透于人类社会生活的各个领域,无时不有,无处不在,是人类社会中最常见、最普遍的现象之一。

随着生产力的发展和社会的进步,劳动的社会化程度越来越高,管理的重要作用日益加强。管理作为一门科学,在特定的动态系统中以其必然的规律性对社会劳动、生产能力起放大的作用。管理的作用如表 1 所示。

表 1 管理的作用

管理的正作用	管理的副作用
1. 效益成倍增长;成本降低。	1. 增加了成本;要投入。
2. 工作效率大大提高;程序化、自动化实现。	2. 暂时效率降低了;程序麻烦了。
3. 在公平环境中竞争,人人踏实;责、权、利非常明确	3. 心理压抑感增加了;有人管了。
4. 员工犯规少;好习惯养成。	4. 犯错误的机会多了;增加了程序错误。

管理作为一种生产力,可以解决技术上无法解决的问题,甚至超越其他具体科学而显示它的威力。没有科学的管理,就不可能有现代社会经济的一切重大成就。如果给管理下个定义的话,可以这样讲:管理是通过计划、组织、指挥、协调、控制等功能,有效地利用人力、物力、财力诸要素,促进它们相互密切配合,发挥它们的最高效率,以达到预期目标的过程。管理是极其复杂的、多层次多门类的,行政管理是其中一项重要内容。

行政管理的英文是 Administration,源自拉丁文 Administrare,具有“国家事务的管理活动”之意。在英文中,行政和管理是一个词。在我国,“行政”一词历史久远,《史记·周本纪》有“周公、召公二相行政”的记载。这里所说的行政,就是指对整个国家进行管理。中文中的行政与管理是两个不同的概念。从纵的方面看,管理的历史较长,自人类出现群体活动以来,就有管理活动;而行政是在阶级和国家产生后,有了具有鲜明政治性的国家管理时才产生的。从横的方面看,管理的外延更宽,包括人所能涉及的一切地方、一切领域;行政的外延则窄得多。所以,行政可以说是管理大系统中的一个小系统。

对行政管理可以从不同的角度下定义,但基本上可以从以下两个角度去理解:

(一)从国家的角度,可以把行政看成是国家的管理活动,是国家的行政(政府)部门管理国家事务和社会公共事务的活动。从这一理解出发可认为:行政部门是与立法和司法机构相并列的国家的机构,是国家意志和政治决策的执行机构;行政是国家机构行使职能的活动。这里所说的行政管理主要是限于政府的行政活动,属于行政管理的狭义理解。

(二)从管理职能的角度,可以把行政管理看作是一定的机构或部门为达到一定的目标,采用行政的方法而进行的有组织、有规划的管理活动。这一管理过程,包括计划、组织、用人、协调、监督等内容。它不仅适用于国家机构,同时也适用于政治团体、社会组织机构、企事业单位等一切部门。这属于对行政管理的广义理解。本书是以对行政管理的广义理解为理论依据的。当然,广义行政管理和狭义行政管理也是有联系的,广义自然包含狭义。

综上所述,行政管理的含义应理解为:国家行政机关(企事业单位或其他社会团体)为实现一定的目标,依照法律法规或规章,有效实施的计划、组织、指挥、协调、控制等活动过程。

二、行政管理的基本功能

功能是指功效和能量。行政管理的功能,简言之就是行政活动在国家、社会和组织发展中的作用。行政管理的功能有下列五个方面。

(一)计划决策功能

行政在管理活动过程中表现出来的首要功能就是计划与决策,它包括行政目标、计划、决策、安排等。

计划是为实现行政目标而拟定方案和措施的过程,是预先决定去做什么、如何做、何时做、在何处、由谁去落实等问题。同时,计划也为目标的实施提供共同行动的纲领和指南,为行政控制提供必要的标准。计划工作是一种有序的活动(包括确定目标、规定任务、安排资源、制定措施、预算成本、跟踪检查等步骤)。因此,它要求有意识地去决定行动方针,要求把决策建立在总目标、集体智慧和反复斟酌的基础之上。

决策是行政管理主体针对需要解决的特定问题,运用科学的理论和方法,提出各种可行性方案,并从中选择出最佳方案的活动。它是行政管理的前提,也是其他功能得以实现的基础。决策的正确与否,决定事业的成败和目标能否实现。《孙子兵法》上说:“用兵之道,以计为首。”汉高祖刘邦夸奖张良“运筹帷幄之中,决胜于千里之外”,可见决策的重要性。通过计划和决策,可确立行政目标、工作步骤、方法和要求等。可以说,一项行政管理任务的完成,很大程度上取决于计划和决策的制定以及在进行中及时对决策的调整与修正。一个正确的决策和合理的计划为行政目标的实现奠定了良好的基础,它充分体现了行政管理的科学性和自觉性,否则,就会造成行政管理的错位、无序、失误,给组织的壮大和事业的发展带来很大的损失。

(二)组织指挥功能

行政决策与计划制定之后,就进入了实施的阶段。组织指挥是实施阶段的重要环节,比之决策计划,组织指挥花费的时间更长,领导者投入的精力更多。从某种意义上说,行政领导人的主要任务就在于通过一定的机构,组织指挥群众把已经拟定的决策和计划化为具体的执行活动,使计划得以落实和决策目标得以实现。任何一项决策计划只有组织指挥得力,才

有可能收到预期的效果。列宁说过,要有效地进行管理,必须善于实际地进行组织工作。

组织指挥包括四个方面的内容。第一,对机构进行科学设置、调整,使之有效运作;第二,对工作人员进行选拔、调配、组合、培训和考核,使他们能够胜任组织机构中确定的职务;第三,对具体工作进行指导、推进与监督,采取必要的措施以避免或减少执行过程中的失误;第四,对员工进行思想上的疏导、工作上的点拨并与之进行感情上的交流。总之,任何管理系统都需要具体地组织才能建立,任何管理任务都需要具体地组织指挥才能完成。

组织指挥功能具有如下一些特点:

1. 它是客观的,是不以人们的意志为转移的,不管人们是否承认,它都客观存在。决策计划在实施之前仅仅是一种设想,要使设想成为现实,使计划完成,使决策的目标实现,就要发挥组织指挥这种功能去落实。否则,即使是正确的决策和完善的计划,也统统是一句空话。

2. 它是动态的,不是静止不动的单纯组织形式。它要根据实际情况因地制宜地进行调整,适时地采取对策,做到人尽其才、物尽其用、财尽其利,这些都是动态的发展过程。

3. 它有其自身的特征和规律,是其他功能所不能替代的。决策通过组织指挥付诸实施,计划通过组织指挥顺利执行,控制通过组织指挥得以完成,协调通过组织指挥得以实现。

衡量组织指挥功能是否执行得好的主要标准有两个:一是是否有利于提高行政管理效率;二是是否有利于计划的落实和决策目标的实现。

(三)协调沟通功能

1. 协调功能

所谓协调,就是改善和调整各单位、各机关、各人员、各项活动之间的关系,使各项管理活动分工合作、密切配合、步调一致,共同实现决策目标。简言之,协调是指使不同行政主体的活动趋向共同目标的行为。在任何管理活动中,都可能出现两种对立的倾向:一种倾向是机构与机构之间、人与人之间、事与事之间产生种种矛盾,彼此牵制,无序运作,使整体组织机制的能量被“内耗”掉了;另一种倾向是根据分工负责的原则,通过有效的协调沟通,把各种关系理顺,使机构与机构之间密切配合,人与人之间全力合作,事与事之间相互促进,从而使整体功能大于各部分功能之和。行政管理的协调功能就是要排除前一种倾向,实现后一种倾向。

协调的主要内容包括:

(1)工作情况的协调。组织在管理活动中,有时因为某些部门或个人工作进度很快,成绩突出,或者因为某一部门或个人工作效率低,执行任务迟缓,落后于其他部门,而引起系统工作的不平衡;也有时出现某些部门或个人搞本位主义,追逐私利,保护“小山头”,破坏了集体的行为规范,造成全局工作的不平衡。凡此种种都必须通过支持先进、促进后进、惩处错误等手段加以协调。

(2)力量的协调。由于现代社会生活的丰富多采,科学技术的迅猛发展,行政管理的内容和范围日益扩大,行政分工也势必越来越细,因而许多重大任务往往需要由若干个部门共同合作完成,即行政管理趋向联合群体化。群体化的管理主体需要加强人力、财力、物力的协调工作,以增强各方面的向心力和凝聚力。

(3)利益的协调。行政管理常常涉及各个方面的具体利益,当各方利益不一致时,要通过

协调,使各自放弃某些利益,尊重对方利益,或双方服从共同利益(如国家利益)。

(4)主客观的协调。行政执行中的计划有时会与实际情况发生矛盾,其原因或是对客观情况认识不准,或是计划制定时考虑不周,或是客观情况发生了变化。如发生自然灾害,使得原计划执行受阻;在施工中,遇到建筑材料提价,使得已经签订承包合同的施工单位的利益受损等。这些主客观之间的矛盾都要及时发现,及时协调,使主客观达到一致。

2. 沟通功能

所谓沟通,是指交流信息、统一认识的程序与方法。由于行政管理涉及面广,加之目前某些管理机制的不完善,以及各方所得利益的不平衡,因此需要进行各方面的沟通。沟通主要有以下两个方面:

(1)组织与外部的沟通。如政府与党和权力机关的沟通,与社会组织的沟通,与广大人民群众的沟通;企业与政府的沟通,与其他社会组织的沟通;等等。沟通的方式包含传达文件,通过大众媒介发布行政决定,召开座谈会,以及建立来信、来访制度等双向信息传递渠道。通过这些渠道进行宣传教育,组织动员,听取意见,接受批评与建议,进而调动民众和各方面的积极性,使之成为行政执行的支持力量。

(2)组织内部的沟通。行政管理是一个系统工程,有赖于整个组织和全体工作人员共同努力。某个环节失调或运作无序就会波及全局,只有通过及时地、准确地传递信息,才能使各部门和每个工作人员把握全局,了解领导意图,从而增强参与意识、监督意识,增强责任心,发挥主动性并激发创造力;而行政领导也只有在充分了解下级各部门以及工作人员的意见、建议和执行情况,才能胸有成竹,指挥有据。

总之,通过上下、左右、里外的协调与沟通,才能上情下达,下情上达,彼此配合,紧密合作,使行政执行发挥整体效应。

(四)控制监督功能

为了使行政管理活动顺利进行并取得预想效果,对管理的过程和结果必须实施有效的控制和监督。从管理学角度来看,控制在近代管理活动中已被列为管理的重要功能。古典管理学派认为,控制是科学管理的重点,这一功能包括管理人员为保证实际工作与计划达成一致而采取的一切行动。通过控制,及时掌握行政管理进程,控制行政行为,适时发现和解决管理活动过程中的组织、人事、财务、生产、销售等方面的问题,调整、补充并不断修正和完善计划、决策。

监督是运用一定的组织方式和控制手段,对管理活动进行检查、督导,以便及时发现问题,适时进行调整和完善并解决问题。监督是科学管理的重要组成部分。从监督的主体和客体来看,既包含社会科学领域的政治监督、法律监督、社会监督和经济监督,又包含自然科学领域的技术(如质量、生态环境、卫生、交通、标准、计量)等监督。

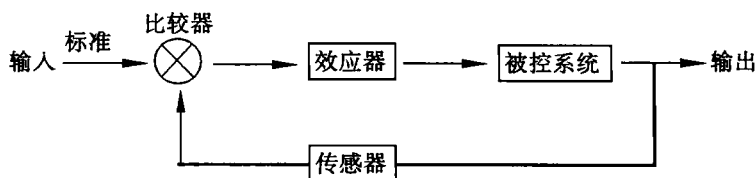
通过控制监督,一方面可以检查、考核下属的工作成果,保证管理工作方向的准确性,提高工作的效益和效率;另一方面也可以检验和考察领导本身的管理水平,如领导者制定的计划内容是否符合实际,各种措施是否恰当;执行阶段的管理活动,哪些是正确的,哪些是错误的,等等。可见,有效的控制监督如同一面镜子,会把领导者及其下属也就是全体工作人员的工作照得一清二楚。

要使控制监督真正发挥作用,应当遵循以下两个原则:

1. 控制监督要围绕目标、依照计划进行。目标决定控制内容,控制工作为实现决策目标服务,控制监督要时刻以实现目标为中心,尤其是对关系到目标能否实现的关键点要加强控制监督,并及时注意这些关键点的调整。控制要依照计划进行,计划是控制的标准和依据,控制是计划实施过程中的保证。计划越明确、全面和完整,控制的效果就越好。控制监督的过程中,如果没有标准,就不可能有衡量实际成绩的依据,也就无法判断自己的单位或下属单位是否正在实现所期望的目标。

2. 控制监督的动态性与反馈原则。任何一个控制监督系统对于不断变化的环境条件和内在因素都必须是敏感的,并能及时作出反应,这是由控制监督的动态性特点决定的。正因为控制监督具有动态性这一特点,所以,在控制监督过程中要注意把握控制论中的反馈原则。所谓反馈,是指将控制系统的输出信息返送到输入端,与输入信息比较并叠加在一起,来影响系统再输出的过程。如果输出信息的作用是抵消输入信息,则称为负反馈;如果输出信息的作用是增强输入信息,则称为正反馈。反馈控制系统如图1所示。

图1 反馈控制系统



行政管理中的反馈,其目的是了解和掌握计划执行的信息,以便修正行动达到预期目标,或修正目标使计划更加符合实际情况。反馈的缺点是其滞后性,对已经造成的既成事实无法改变,往往会因此造成很大损失。因而,近几年来管理学中又出现了“前馈”控制法,即利用对被管理对象发生变化规律的认识和预测,提前修正计划或修正行动。当然,所谓“前馈”实质上不过是加强对被管理对象的活动的预测。由于人类知识和理性的有限,前馈仍无法替代反馈。因此,只有把反馈与前馈很好地结合起来,才能提高系统的控制监督效果。

(五) 维持发展功能

行政管理的一项任务就是要维持组织的生存和发展。维持功能的目标,就是要保证组织的各项管理工作稳定、持续、有序地进行。行政管理的维持功能包括:维持组织各项管理活动协调发展,使各种活动、要求和利益之间不产生根本的冲突;维持外部组织与内部组织、内部组织与个人之间的协调关系,使组织达到自己的目标和社会希望它达到的目标;维持行政管理的基本秩序,如工作秩序、环境秩序等;维持组织发展的基本要求,如组织成员的衣食住行等;维持组织内外部的稳定,使组织的各项管理活动在法律和规章允许的范围内有序地进行。

维持功能使组织各项工作有序进行,但要使组织持续跃进,就要靠发展功能。行政管理应当通过自己的活动,如制定发展规划、指导发展方向、进行组织变革、促进产品创新等,来推动政治、经济、文化、科技等各方面的发展。行政管理的发展功能,同其他事物的演变一样,有着其内在的规律性,它遵循整体进化、系统发展的原则。如果仅凭主观臆断去发展某些方

面而抑制另外一些方面,就会给组织带来整体功能的失调。

总之,上述五种功能是一个整体,这些功能只有在辩证的互动作用中,才能充分发挥出来。

三、企业行政管理与政府行政管理的主要区别

除企业组织以外的其他社会组织机构,承担着社会公共事务的管理职能,与政府行政管理大体相同。在此,仅对政府行政管理与企业行政管理进行比较。二者存在三个方面的主要区别。

(一)性质不同

政府行政具有国家政权性质,而企业行政不具有这种性质。政府按狭义的概念讲,是区别于立法机关和司法机关的国家行政机关。所谓政府行政是指国家行政机关的政务管理活动,是国家行使权力的重要形式。因而政府行政具有广泛的职权,如命令权、任免权、外交权、军事权、审计权、赦免权等。特别是命令权,国务院除了有委任政府成员的权力以外,还有依据宪法或法律的授权自行制定各种法规、决定和命令的权力。政府行使命令权所制定的法规等虽然在形式上与法律有别,但实际上具有法律的性质。因为现代国家立法事务日渐复杂和繁忙,许多专门化、技术化的立法很难都由人民代表大会来制定。因此,国务院的命令权实际上成了立法的一种补充。命令权、任免权等这些权力的行使是通过强制的方式进行的,从而使政府行政具有极大的权威性和严肃性。

企业不是国家政权机关,它是社会的一种经济组织。企业行政具有以下几个特点:第一,企业行政不具有政权性质,它只是基层组织的管理形式。企业行政根据宪法、法律和行政法规进行管理,它在企业内部可以制定各种具体的规章制度,但并不具有立法性质,只是为了更好地贯彻法律和法规。第二,企业行政也具有一定的强制性,但这与政府行政的强制性是不能同日而语的。第三,企业行政也具有一定的权威性,但这种权威与政府权威的性质不同,而且它只是在企业内部发生作用,对社会并没有作用。

(二)管辖范围与方式不同

政府行政管辖范围的层次依行政区划的层次而定,如中央政府行政,省、自治区、直辖市政府行政,区县政府行政,乡镇政府行政。而企业行政的管辖范围局限于企业内部。虽然它也有科室、车间、工段、班组等行政层次,但毕竟不出企业范围。

企业行政管理和政府行政管理由于性质不同、范围不同,行政方式也有很大区别。我国的国家结构形式是单一制,政府行政的基本方式是中央集权制,下一级政府行政服从上一级政府行政的领导,地方政府行政服从中央政府行政的领导,因而政府行政具有全国统一的性质。企业行政不具有全国统一的组织形式,它只是每一个企业行政的总和,并不存在上一级企业行政的领导。在单个企业内部,在不违反国家法律法规的前提下,企业行政具有自主权和灵活度。特别是在社会主义市场经济体制和现代企业制度下,企业行政的自主权和灵活度就更加明显。

(三)内容不同

政府行政从事内政、外交、财政、经济、国防、教育、交通、卫生、公共事业、社会治安等管理活动。整个国家事务除立法、司法外,全由政府行政负责。因而,它是国家机构中最庞大和

最复杂的部门。

企业行政的内容要窄得多,它主要管理企业范围以内的事务,服务于生产任务和经济效益,从事行政领导、组织、决策、人事、劳动、教育、工资、劳动保护、环境保护等方面的管理活动。由于内容不同,企业行政在机构设置、人员配备、功能发挥、内部关系处理等方面都有不同于政府行政的特点。

当然,作为一种行政活动,政府行政和企业行政在功能、程序、原则及方法上是相通的。

第二节 行政管理学

一、研究行政管理的科学

行政管理学是研究行政管理的科学。但是,以行政管理为研究对象的有两门传统学科,这就是行政学与行政法学。

产生这两门传统学科,是由行政本身的特点所决定的。

行政管理的第一个特点是,行政管理是社会管理的一种。作为管理,它要符合管理者自身和管理对象的运动规律。从宏观上说,行政管理包括对管理者自身的管理和管理者的管理活动两个方面。前者如行政管理机关的设置、职责与活动原则等,后者如管理机关对国家军事、外事、民政、公安,以及经济、文教等国家事务的具体管理。这些管理都必须符合管理对象的发展规律。这就是说,行政管理与一切管理一样,也必须是科学的管理。从科学的角度研究行政管理的客观发展规律和原理原则,以提高行政效率的传统科学,是行政学。

行政管理的第二个特点是,它是一种国家管理,目的是要使这种活动更好地为统治阶级服务。在现代国家里,这种国家活动与其它国家活动一样,不能不是一种法律活动。从根本上说,行政管理是一种法律管理。法律是国家实施行政管理的主要手段和武器。国家通过法律管理,使统治阶级的意志转化为人们所必须遵守的行为规则,并以国家的强制力为保证,建立起符合统治阶级所需要的经济秩序和社会秩序。离开法律,国家行政管理就失去了它的“国家的”特点,不成其为国家行政管理。总之,行政管理的性质,决定了行政管理必须是法律管理,必须根据法律活动的规律、程序和特点进行。从法律的角度研究行政管理的传统科学,就是行政法学。

二、行政管理学与行政法学的关系

行政学与行政法学,是从不同角度来研究和说明行政管理的。行政管理的两个侧面,发展为两门独立的学科。但是,它们都是以行政管理为研究对象的。行政管理本身是统一的整体。我国行政管理的实践和科学研究的发展,正在日益要求将这两个侧面的研究结合起来,更加重视它们之间的紧密联系和特殊关系,充分运用行政学与行政法学的研究成果,更好地促进行政管理实践的发展。

(一)行政学与行政法学的研究已经证明,行政管理的法律化与行政管理的科学化,两者在很大一部分内容上是互相交叉,密切联系,互为条件,相互依存的。在行政法中,有很大一部分是以科学的行政管理的原则与方法作为内容的。行政法学需要依靠行政学的科研成果,

才能使行政法律管理不仅具有法律方面的效能和特点,同时又能使行政组织的设立和活动,建立在科学的基础上,促进管理的进步,提高行政效率。否则,行政组织就将无法担负起组织和管理现代经济和社会发展的艰巨任务。另一方面,科学的行政管理的许多行之有效的原则和方法,有赖于制度化法律化,才能巩固下来,有效地、持久地、普遍地发挥作用,在此基础上逐步提高。行政学的科学原则和方法,需要运用法律手段提供保证,才能使国家的现代经济和社会管理秩序井然,强大有力。例如,行政管理中关于国家行政机关的设置和结构原理,在经过实践证明是成功的和有效的以后,必须用行政组织法加以固定。行政管理中关于国家行政机关管理层次、幅度和定员的原理,在经过实践证明是正确的以后,也必须用编制法加以巩固。建国以来,我国曾多次改变行政机关的设置和结构,多次精简机构压缩编制,但是效果并不理想。原因之一,是有些改变或精简可能并不一定合乎科学管理的原则;而一些合乎科学管理原则的改变和精简,又没有以制度化法律化的办法巩固和稳定下来,时过境迁,成果尽失。

总之,行政管理的科学化,指示人们应该怎样做;行政管理的法律化则规定人们必须怎样做。只有把科学的管理和法律的的管理统一和结合起来,才能使我国行政管理在建设社会主义现代化事业中发挥更大的作用。

(二)从行政法学与行政学发展的历史来看,这是两门比较年轻的学科,都是资产阶级革命胜利后才有的。相比之下,行政法学比行政学的诞生要稍早些。欧洲对行政的研究,就是从行政法开始的。特别是欧洲的一些大陆法系国家,较早就形成了自己独立的行政法学体系。道理很简单,因为行政管理是统治阶级对国家的管理,这种管理首先与法律的效力和统治的强制性相联系。但是随着资本主义的发展,一方面管理任务加重,另一方面行政组织日益官僚化,机构庞大,程序繁琐,效率低下,无法担负起组织和管理的任务,这使许多人感到单纯以法律手段无法解决行政管理中存在的问题,转而向行政管理科学化方面寻找办法,将已经在企业和经济管理方面发挥作用的许多原则和方法运用到行政管理中去。美国是走得最快的,经历了几个发展阶段,行政学取得了很大成绩,成为一门独立学科,对世界各国也产生很大影响。但是美国并没有放弃对行政管理法律化的研究。美国的一些百科全书仍然把行政管理与法律问题联系在一起。例如,美国的《国际社会科学百科全书》的“行政管理”条写道:“从历史和习惯的角度来看,行政管理学主要是研究如何切实地、正确地和有效地运用和实施法律问题。”《美国百科全书》(国际版)“行政管理”条也认为:“行政管理与私人管理不同,在政府内部,法律为行政官员的工作确定了范围,各部门、各机构不得越出法律的范围。”美国早期著名的学者古德诺,曾发表《比较行政法》和《政治与行政》等名作,集行政法学与行政学于一身。

值得注意的是,对行政管理中的一个重大问题,即对国家行政机构的研究,在欧洲一些大陆法系国家中,是作为行政法学的主要内容研究的,在美国却属于行政学的范围。这也从一个方面证明了,行政法学与行政学是相互交叉相互依存的,证明了统一研究行政管理学的必要。

我国对行政法学和行政学的研究都是从20世纪80年代以后开始的。十一届三中全会以后,国家工作的重点转向社会主义经济建设,如何使国家的组织和管理活动能适应现代经济和社会发展的需要,就成为一个重大课题摆在全党和全国人民面前。正在全国展开的经济

改革和行政改革,不仅促进了我国行政法学和行政学的发展,而且促使许多人开始从行政管理整体上,把行政法学与行政学结合起来,考虑如何提高行政管理的效率和社会效益。“行政管理的科学化、法制化和现代化”的口号,就是在这种背景下提出的,而且迅速为人们所接受。

(三)从我国目前行政学与行政法学发展的实际情况看,在讨论两者关系的同时,仍必须明确它们之间的差异。第一,从两者有联系有交叉的部分内容说,行政学研究行政管理的客观运动规律;行政法学研究的是,根据客观发展规律的需要,应该建立哪些切实可行的制度和行为规范。例如,就人事管理而言,行政学着重研究人事管理必须遵循哪些基本规律,行政法学则要研究根据人事管理的客观规律,应该设置哪些具体的制度。前者解决为什么必须这样管理,后者确认必须怎样管理。前者是原理,后者是制度和规范。第二,作为科学,两者还有一些各自独立,仅为其本学科所需研究的内容。行政学所研究的内容,有一部分并不直接或并不需要体现于法律制度,或者因形势发展和客观原因,虽然应该,但尚未实际体现于法律制度;行政法学研究的行政法制,作为一种社会现象,也有它自身的发展规律和特点,例如,关于行政义务的设定和对违法行为的追究,以及行政法律责任的种类和形式,就是行政法学的特殊内容之一。分清两者的差异,研究各自的特点,当然是学科建设的关键所在。总之,这两门学科在具体研究领域方面是既有联系和交叉又存在着差异和特点的,明确两者的联系和区别,是当前行政学和行政法学研究中必须着重解决的问题。

三、为什么要学习和研究行政管理学

行政管理学是研究国家行政管理的科学。学习和研究行政管理学,就是要了解行政管理的规律性,把行政管理工作做好。行政管理是国家最主要的职能之一,它直接关系到国家的兴旺发达和人民的生活幸福。行政管理在国家、社会和人民生活的重要性,说明了学习行政管理学具有十分重要的意义。它将为我国正在进行的经济体制改革和行政体制改革提供理论武器,为充分发挥社会主义制度的优越性和加速四化进程做出贡献。具体说,学习行政管理学的意义在于:

第一,充分发挥国家的管理职能

在我们社会主义国家里,经济和社会生活的发展,在很大程度上与行政管理是否正确有力有关。学习和研究行政管理学,将帮助我们掌握行政管理的规律和方法,提高行政效率,从而对充分发挥国家的管理职能起积极作用。

社会主义行政管理的特点之一,是要管好国民经济,促进生产力的发展。这是历史赋予社会主义行政管理的新任务。国家机构特别是政府部门究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设,以适应国民经济和社会发展的要求,还是一个需要认真加以解决的问题。我们只能边摸索边干,边干边学习。这就要求我们及时总结行政管理的实践经验,认真研究经济行政管理的规律性,使行政机关对经济的管理能为经济和科技的发展创造必要条件。值得指出的是:十二届三中全会提出了行政机关要为基层和企业服务,为国家的繁荣强盛和人民的富裕幸福服务的要求。这是充分发挥国家行政职能的中心一环,也是我国行政管理学研究的一个极为重要的命题。十二届三中全会的决议指出了政府机构管理经济的八个方面的主要职能,这些职能的中心点,不是去把企业死死地“管住”,而是要为企业和社会经济的发展提供服