

21

世纪高等院校创新课程规划教材

行政管理学

——变革中的行政管理

主 编 王河江



经济科学出版社

交创新课程规划教材

行政管理学

——变革中的行政管理

主编 王河江

经济科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学:变革中的行政管理/王河江主编. —北京:经济科学出版社,2010.2

21 世纪高等院校创新课程规划教材

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9001 - 5

I. ①行… II. ①王… III. ①行政管理—管理学—高等学校—教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 008765 号

责任编辑:周胜婷

责任校对:王肖楠

技术编辑:董永亭

行政管理学——变革中的行政管理

主编 王河江

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

总编辑部电话:88191217 发行电话:88191109

网址:www. esp. com. cn

电子邮件:esp@ esp. com. cn

北京欣舒印务有限公司印刷

季峰装订厂装订

787×1092 16 开 20 印张 480000 字

2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

印数:0001 - 1000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9001 - 5 定价:35.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编写委员会

主 编：王河江

副主编：刘其君 彭金玉 裴志军 曾军荣 陈国营

编委会成员（按照姓氏笔画顺序）

王河江 刘其君 巫丽君 张 迪 陈国营 何晓柯
陈 博 徐 晋 曾军荣 彭金玉 韩娅宁 裴志军

前言

21 世纪,经济全球化已远远超出经济领域,正逐步在政治和社会生活等诸多方面产生深刻的影响。在全球化进程中,世界上所有国家和地区均面临着机遇和挑战,这使得政府管理功能更加复杂。因此,政府行政管理的水平对促进各国的经济社会发展、提高国际竞争力起着至关重要的作用。自 20 世纪 90 年代起,国内高校纷纷开设行政管理、公共事业管理、公共管理等本科专业,以期满足社会发展对具有现代行政理念和能力的管理人才的迫切需要。

目前,国内《行政管理学》教材的版本较多,这对于满足行政管理学教学的一般性需要具有重要作用,但编委会成员普遍感到要找到一本将理论性和实践性很好结合、能够突出时代背景和符合我国国情的行政管理学教材却并非易事。鉴于此,编委会决定编写本教材。本教材力求做到理论与实践相结合,历史、现在、未来均兼顾,且在有所创新的基础上,更好地满足行政管理课程的教学。

本教材的主要目标和特色如下:

第一,厘清西方行政管理学的发展脉络,让学生和行政管理实践人员对行政管理学科的演进历程有一个整体的认识。作为一门独立学科,行政管理学诞生于现代西方发达国家,因此,阐明西方行政管理学的学科发展史是十分必要的。

第二,结合我国行政管理的历史经验和国情,让学生和实务界掌握行政管理的实践技能。行政管理学是一门实践性很强的学科,理论应该为实践服务,本教材着意将中国行政管理的经验充分融入教材内容之中。

第三,从变革的视野审视和编写教材,增进学生和实务界对行政管理的现实感受和前景展望。自 20 世纪 70 年代末以来,东西方国家都开始掀起此起彼伏的政府改革浪潮。为此,教材在体系和内容上,都突出了环境变革与行政管理的发展。

第四,各章均结合章节理论内容编写了最新案例,有机融合理论与实践。通过案例和思考题的设计,提高教学的实用性,凸显本教材特色。

本教材由王河江主编,是编委会成员通力合作的结果。其中,陈国营撰写第 1、3 章、韩娅宁编写第 2 章、王河江撰写第 4、5 章、刘其君编写第 6 章、彭金玉编写第 7 章、张迪编写第 8 章、巫丽君编写第 9 与 15 章、曾军荣编写第 10 章、陈博编写第 11 章、何晓柯撰写第 12 章、徐晋编写第 13 章、裴志军撰写第 14 章。全书由王河江、陈国营负责统稿。

由于编写者水平有限,再加上行政管理学仍在不断发展之中,本书还会存在疏漏和不足之处,敬请行家和读者不吝斧正。

编者

2009 年 12 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 认识行政管理	(1)
第二节 行政管理学的研究方法途径	(12)
第三节 行政管理学的历史演变	(17)
第二章 行政职能	(27)
第一节 行政职能概述	(27)
第二节 西方国家关于政府职能的理论与实践	(33)
第三节 我国政府职能的转变	(37)
第三章 行政环境	(44)
第一节 行政环境概述	(44)
第二节 行政环境管理	(49)
第三节 变动中的行政环境	(54)
第四章 行政权力	(63)
第一节 行政权力的概念	(63)
第二节 行政权力分配与行政授权	(70)
第三节 行政权力的类型及表现形式	(76)
第五章 行政组织	(85)
第一节 行政组织概述	(85)
第二节 行政组织理论	(93)
第三节 行政组织的设计原则与行政组织体制	(98)
第四节 行政组织的变革	(103)
第六章 人事行政	(113)
第一节 人事行政概述	(113)
第二节 人事行政的历史与演变	(119)
第三节 我国公务员制度的建立与改革	(125)
第七章 行政领导	(134)
第一节 行政领导概述	(134)
第二节 行政领导理论的演变	(139)
第三节 行政领导的方式与艺术	(145)



第八章 行政决策	(154)
第一节 行政决策概述	(154)
第二节 行政决策体制与模型	(160)
第三节 行政决策的科学化与民主化	(165)
第九章 行政执行	(172)
第一节 行政执行概述	(172)
第二节 行政执行的方法	(176)
第三节 行政执行的过程	(178)
第四节 行政执行阻滞及其消解对策	(180)
第十章 行政效率	(185)
第一节 行政效率概述	(185)
第二节 行政绩效评估	(190)
第三节 政府绩效管理	(197)
第十一章 行政法治	(206)
第一节 行政法治概述	(206)
第二节 行政监督体制及其完善	(221)
第十二章 行政责任	(233)
第一节 行政责任概述	(233)
第二节 行政责任的确定与追究	(237)
第三节 行政问责制	(243)
第十三章 行政文化	(251)
第一节 行政文化概述	(251)
第二节 行政文化创新	(257)
第三节 行政伦理概述	(261)
第四节 行政伦理失范与治理	(265)
第十四章 电子政务	(271)
第一节 电子政务概述	(271)
第二节 电子政务建设	(276)
第三节 发展中的中国电子政务	(282)
第十五章 行政改革与展望	(290)
第一节 行政改革	(290)
第二节 行政发展	(295)
第三节 行政发展展望	(298)
参考文献	(308)

第一章 绪 论

我们所有人的福利、幸福以及我们实实在在的生活，在很大程度上都取决于影响和维持我们生活的行政机构的表现……不管你愿意不愿意，行政管理关系到每一个人。如果我们希望活下去，我们最好琢磨琢磨行政管理。

—— [美] 著名行政管理学家德怀特·沃尔多

【知识要点】

通过本章学习，从实践和学科两个层面理解行政管理的含义以及行政管理对社会发展和个人福利的重要性；了解行政管理的研究对象、学科基础及研究方法；深刻领会现代行政现象；了解东西方行政管理学发展的历史演变轨迹。

【关键术语】

公共；行政国家；行政现象；行政精神；官僚与科层制；政治与行政二分法；新公共行政；新公共管理

在现代社会，行政管理活动与人民生活密不可分，政府的行为和政策对社会政治经济生活等方面的影响日益深远。无论是组织还是从政、经商以及做学术的个体都有必要了解和认识行政管理活动及其规律。作为以国家为主体的行为活动，行政管理有着漫长的历史；作为一门学科，行政管理是一门新兴的学科，经历了 100 年的演变，不同理论和流派纷呈。

第一节 认识行政管理

一、行政管理的内涵

对于行政管理内涵的把握，可以从感性与理性，从实践层面和语义层面进行分析。

（一）理解行政管理

一个人可能没有专门学习行政管理理论，也没有有意识地去了解行政管理活动，但是在现代社会，可以说，他的工作和生活不可能脱离行政管理活动。在我国，一个人可能一



辈子不同立法机关和司法机关接触，但是他不可能不同行政部门发生联系。

在现代社会中，行政管理活动可以说无时不在，无处不在。人们的工作学习、生老病死、吃穿住行，都要受到行政管理活动的影响。行政部门的表现和行政管理活动的绩效影响国家的兴衰、企业的成败、家庭的贫富。

正如米切尔·B·蒂茨所描述的那样：“现代的人是在政府资助的医院里出生的，是在公立的中小学、大学接受教育的，他的很多旅行时间是在公共交通设施中度过的，他与外面的联系则是通过邮局或半公共性质的电话系统进行的；他喝的是公共生产的饮用水，读的是公共图书馆里的书；他用公共排污系统处理垃圾，他在公园中野餐，他受公共治安、消防、卫生部门的保护；最终，他又在医院里离开人世，现代人的日常生活总是同政府关于提供上述和许多其他方面服务的决策联系在一起，这种联系是挣不脱、割不断的。”^①

那么，究竟什么是行政管理呢？

作为近现代一门新兴的学科，行政管理学产生于19世纪末期的美国。因此，可以从英文的词汇来理解什么是行政管理。英文里的学科术语是Public Administration，相近的还有Public Management；相对的是Private Administration，Private Management。Public Administration一般翻译成公共行政、公共管理、行政管理，相近的译法还有行政学、政府管理、公共事务管理等。基于行文等的需要，本书在同等意义上使用公共行政、行政学、行政管理。Public Management一般译为公共管理。Private Administration译为私人行政，Private Management译为私人管理。因此之故，可以进一步从公共（Public）、私人（private）和行政（administration）、管理（management）来理解行政管理学。

公共（public）与私人（private）相对。笼统地说，公共是群体或共同体中人与人之间的关系。自从人类社会产生以来，个人都是生活在一定的共同体当中，离开一定的社会群体，孤立个人是无法生存下去的。亚里士多德认为，人是天生的政治动物，生下来就具有群体性功能。按照公私划分，从组织的角度，大致可以把组织分为公共组织（典型的是政府，也称第一部门）、私人组织（典型的代表是企业，称为第二部门）和介于二者之间的非营利性组织（Non-Profit Organization, NPO）或者非政府组织（Non-Government Organization, 简称NGO）（也称为第三部门）。^②

Administration一般译为行政，传统指的是对公共组织的管理，其中的主体是对政府组织的管理，由此，有的将Public Administration译作为政府管理。Management一般指的是对私人部门的管理，比如工商管理用词是Business Management。

由于公私部门之间的界线并非一目了然，而且不同学者对于公私组织及其管理是否存在本质的差异有不同的看法，基于此，有学者认为行政不同于管理，存在于公私部门，因此用Private Administration和Public Administration来分别指私人部门和公共部门的行政；有的学者认为公共部门的管理本质上和私人部门的管理没有什么差异，主张用Public Management界定公共部门的管理，反映在行政管理领域流派就是20世纪70年代末、80年代

① [美] 理查德·D·宾厄姆：《美国地方政府的管理》，北京大学出版社1997年版，序言。

② 非政府组织和非营利性组织含义和侧重有所不同，都可以归属第三部门，这里等同看待。

初兴起的新公共管理运动 (New Public Management), 主张公共部门广泛采用私人部门的管理理念、管理技术和方法。三大部门的差异大致可以用表 1-1 来表示。

表 1-1 公共部门、私人部门和第三部门之间的区别

	第一部门 (政府)	第二部门 (市场、企业)	第三部门 (NPO、NGO)
组织性质	强制、权威性	经济利益聚合	民间性
组织逻辑	公共权力	自由契约	志愿性
物质基础	财政税收	利润	捐赠、服务收入等
组织目标	公共利益	利润最大化	不以营利为目的
行为取向	理性官僚主义	企业家精神, 创造	自主治理
价值取向	宪政价值, 法律面前平等	效率, 货币面前平等	志愿者精神, 互助、公益

本书认为, 公共部门管理和私人部门管理存在很多相似的地方, 私人部门的许多管理理念、方法和技术可以应用到公共部门管理, 但是公共部门管理在许多重要方面都不同于私人部门。公共性 (publicness) 是行政管理 (公共行政) 的本质属性, 不同于以利润和利益最大化为宗旨的私人部门管理。在弄清了公共 (public)、行政 (administration) 和管理 (management) 之后, 可以对行政管理作一个界定: 行政管理是各级国家行政机关依据《宪法》和法律, 以公共利益为目的, 运用公共权力, 制定和执行公共政策, 管理公共事务、维护公共秩序、提供公共服务、履行公共责任的活动。相对于立法机关和司法机关的活动, 行政管理活动是最为广泛、最常使用和最为直接的国家行为。政府和国家是行政管理活动的核心, 正因为如此, 行政管理学的创始人威尔逊认为: “关于国家的观念正是行政管理的灵魂”。^① 同时行政管理会涉及司法部门、立法部门、我国的事业单位等组织以及非营利性组织等部门组织的活动。

(二) 行政管理活动的主要特点

作为管理国家政府等公共部门的活动, 行政管理活动是人类社会的一种现象。可以说, 只要有国家, 有政府, 就有行政管理活动。作为一种政府行为的活动, 行政管理的首要特性是“公共性”。行政管理活动主要有以下几个特点。

1. 政治性

行政管理是政府等公共部门的活动, 行政权力从属于国家权力, 执行的是国家意志; 从三权分立的角度的行政负责执行, 要对政治决策负责。行政管理具有相对独立性, 享有自由裁量权, 但根本上从属于政治。从学科发展来看, 行政管理作为一门学科是从政治学分离出来的。也就是在这个意义上, 行政管理不能与政治实现绝对分离。因此, 行政管理与政治科学等一样, 具有鲜明的政治性。

2. 权威性

行政管理是政府机关依据《宪法》和法律, 管理公共事务、履行公共职责的行为, 其

^① [美] 威尔逊: 《行政学之研究》, 载彭和平等: 《国外公共行政理论精选》, 中共中央党校出版社 1997 年版。



背后有国家公共权力和法律作支撑，其行为具有法律依据和法律授权，其管理行为适用于一个社会的所有个人和任何组织，并具有强制性，个人和组织必须服从，否则将受到法律的惩罚。政府可以向个人和组织征税，而黑社会因为提供保护收取保护费则谓之非法。行政管理是排他的，具有权威性。

3. 技术性

行政管理作为对政府等公共部门的管理活动，从一般管理的角度而言，具有很强的技术性。政府职能的准确定位与正确行使、预算的合理支出与使用、变革中应对危机和突发事件的能力、组织结构的设计与改革、机构人员自身的有效管理、科学的领导和民主化的决策、高效的执行力和责任的落实等，既需要高超的政治艺术，也需要熟练的管理技术。

4. 复杂性

在现代社会，政府职能范围不断扩大，行政管理活动触及社会生活的每一个角落，而社会生活包罗万象，这就决定了行政管理活动对象涉及非常广泛，而且是变动的、发展的。个人的生老病死、企业和社会组织的设立废止等，都与行政管理相关联。这就注定行政管理具有高度复杂性，任何私人组织和第三部门的复杂性及规模都无法与之相提并论。

5. 实践性

行政管理作为一门学科，有自己的理论体系和研究方法。但是作为一种管理活动，行政管理像企业管理活动一样，具有非常强的实践性。作为一种管理活动，行政管理是面向问题的，以解决问题为导向。行政管理理论是为解决现实的公共问题服务的，包括政策的制定、执行和监督等过程，其管理的目的是在保障公平和宪法价值的同时力求获得高的政府绩效。

由此可以从以下几个方面进一步理解行政管理的内涵及特性。

(1) 行政管理的权力基础是公共权力。政府对公共事务管理以行政权力为基础，行政权力是公共权力的一种，有《宪法》和法律依据。行政管理背后有国家的军队、警察、法庭和监狱作后盾和保障。可以说，没有行政权力，也就没有行政管理，这也是行政管理不同于私人部门管理和第三部门管理的重要原因之一。行政管理握有公权，因此需要对权力进行约束，界定政府行为活动的边界。

(2) 行政管理的物质基础是公共财政。任何组织和管理活动都需要耗费一定的社会资源，都必须有物质基础作为支撑。行政管理各项活动，包括履行行政职能、作出决策、实施领导和维持自身的运转都需要公共财政的支持。行政管理的物质基础源于政府的税收，政府自身不能直接创造物质财富和利润，需要接受纳税人的监督，节约公共财政资源。

(3) 行政管理的基本依据是《宪法》和法律。行政管理是一种国家行为，代表国家意志的执行，带有强制性和服务性。对于公民和一般社会组织，法无明文禁止即可行；对于政府而言，法无明文不得作为。行政管理行为是在执行法律，其行动必须有《宪法》和法律依据。在强调法治的今天，行政管理要倡导依法行政，有法可依、有法必依、执法必严，推进行政法治进程。

(4) 行政管理的基本对象是社会公共事务。行政管理是政府依法对社会公共事务实施的管理。理论上，公民和一些组织可以自主治理管理的事务，社会和企业可以经由市场机制解决的事务，政府不需要直接介入其中。政府管理的事务是公民个人管不了、企业等组



织不愿意或管不了的社会公共事务以及政府内部自身事务。在这个意义上,政府的职能是对个人行为 and 一般组织行为的补充和矫正,具有广泛的社会性。

(5) 行政管理的基本宗旨是追求公共利益。由于行政管理行使公共权力、物质资源源于公共税收,管理公共事务、维持公共秩序和公共安全,提供公共物品和服务,因此行政管理的活动宗旨是致力于保护和促进公共利益,而不是以营利为目的,也不是为某一个特定阶层、集团或私人服务。这决定了行政管理具有鲜明的服务型、非营利性和公共性。

(6) 行政管理的基本要求是承担公共责任。行政管理是政府为主体的公共部门履行公共职责的行为,代表国家和政府行使公共权力,促进和实现公共利益,因此行政管理必须承担公共责任。从根本上说,行政管理是政府的一种“受托”行为,理所当然地必须对委托人——人民和立法机关负责。行政管理承担的公共责任包括:对国家《宪法》和法律责任,对所有公民的平等对待,促进公共利益,增进行政管理行为的公民参与,保障行政管理行为和活动的合法性、透明性,促进行政民主,实施行政信息公开,依法承担由于不作为、作为不当、失职和滥用权力等行为的法律责任,等等。

二、行政管理学的学科特点与研究对象

有了国家和政府就意味着有了行政管理活动,但是作为一门独立的学科,行政管理像许多其他人文社会科学一样,是新兴的产物。现代意义上的行政管理学的诞生不过 100 来年的历史,研究行政现象及其运行规律。

作为一门独立的学科,行政管理有自己的学科特点、研究对象和研究内容。

(一) 行政管理学科的特点

行政管理学是一门理论与应用相结合的,面向公共事务管理的学科,因此行政管理学有以下几个主要特点。

1. 综合性

行政管理学研究对象的复杂性决定了行政管理学的综合性。行政管理的行为对象是国家和社会公共事务以及政府组织内部事务,其实质是利用公共权力、实现国家意志、履行公共职责的活动过程,涉及政府的起源、本质与角色定位,行政权力理论,政治行为与利益集团,行政领导与行政决策,政府自身的管理与人事管理以及行政法治,等等。可以说,行政管理对象几乎无所不包,这决定了行政管理必须综合运用政治学、财政学、经济学、管理学、法学和社会学等多学科的知识。也在这个意义上,有的学者认为行政管理是一门“没有理论”的学科。不管如何,行政管理是多学科融合的,是一门综合交叉的新兴学科。

2. 系统性

作为一门学科,行政管理学是整体的、有序的和相互关联的,有一套完整的内容体系和自身学科逻辑。政府是按照一定准则建立的一个庞大的、有着严密的组织结构和运行机制、行动程序的组织。政府的行政行为是根据一定公共目的,按照一定规则展开的。行政行为是在一定的行政环境下进行,民意的输入,政府的回应及其行政活动产出是一个活动



过程。只有用系统的观点,才能更好地理解和研究纷繁复杂的行政现象、行政行为及其相互关系,才能更加顺利地解决各种公共问题。

3. 实践性

行政管理是政府等公共部门实实在在的、常态的行动过程。行政管理面对和要解决的问题是现实中的各种公共问题。行政管理学有自身的学科理论基础,但是行政管理学更是一门应用的、具体的学科。行政管理从察觉、鉴别和解决公共问题,都是为了有助于问题的解决,实现公共利益。实践性行政管理的生命力,关系行政管理的实用性。

4. 发展性

政府的职能、社会公共事务都会随着社会的发展、意识形态的变迁而变化,所以行政管理学是动态的、发展的。政府的决策、领导等行为都需要发展和创新。在行政管理学的发展史上,新的理论和方法层出不穷,这些理论和方法都是一定时代背景下的产物,是为了解决当时的社会公共问题而发展和提出来的。也正是因为如此,行政管理学才有长久之不衰的生命力。

(二) 行政管理学的研究目的和对象

行政管理学是一门独立的、系统化的知识和逻辑体系,有其研究对象和研究范畴。

第一,研究和提高行政学术水平,增进行政管理的知识积累,追求行政管理中的理论真问题。通过对行政现象的调查分析和概括以及回顾行政管理的不同学说史,提出和发展行政新理论、新方法,提高对行政行为的理论认识水平。

第二,在应用层面上,发展行政理论和技术方法,为政府行政管理提供系统的、专业的知识,包括政府行为的理论依据、论证方法和过程,解决具体行政问题的对策方案。

第三,研究建立和健全行政制度的理念、理论和方法,确保政府及其官员确实担负起公共责任,依法行政,履行好行政职能,同时防止政府及其官员渎职、越权和滥用权力行为的发生,促进政府廉洁。

第四,研究关于提升行政管理的水平和绩效的方法及途径,包括不断改善政府的政策制定水平,提高政策执行力,强化政府管理社会公共事务和提供公共服务的能力等,提高行政管理绩效。

第五,选拔、培养和任用合格优秀的行政人才。行政管理的重要内容之一是加强对政府自身的认识,提高自身管理水平,培养和培训行政人员,提高他们管理社会公共事务的能力和行政责任意识自觉。

美国行政学者伦纳德·怀特在《行政学概论》一书中,认为行政管理学的范畴包括四个方面:组织原理、人事行政、财务行政和行政法规;卢瑟·古利克和林达尔·厄威克在《行政管理科学论文集》提出了“七环节”理论,即计划(planning)、组织(organizing)、人事(staffing)、指挥(directing)、协调(coordinating)、报告(reporting)和预算(budgeting),并据此提出了行政管理七职能理论。

我国台湾学者张金鉴把行政管理学的研究范畴划分为“15M”,即目标(aim)、计划(program)、人员(men)、经费(money)、物财(material)、组织(machinery)、方法(method)、领导(command)、激励(motivation)、沟通(communication)、士气(mo-



rale)、协调(harmony)、时间(time)、空间(room)和改进(improvement)。

本书把行政管理学研究的范畴划分为以下几个方面:行政管理学的学说史、行政环境、行政权力、行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、人事行政、行政效率、行政文化、行政法治、行政责任、电子政府、行政改革与发展等,这也基本是本书的内容体系。

(三) 行政管理的研究内容

可以把行政管理的研究范畴和领域划分为三个方面:一是行政管理主体的研究,包括对行政组织及其工作人员(公务员制度)的研究;二是行政机关内部管理制度研究;三是政府对社会事务的管理,如公共政策等。

进一步地,可以把行政管理的研究内容分为以下几个方面。

1. 政府为什么要去管

行政管理的第一个要研究的问题是政府为什么要去管理社会公共事务,或者说为什么是由政府去管理社会公共事务,而不是私人和企业等其他组织?要研究这个问题,就必须回溯到国家和政府的起源及政府的本质。在此基础上,行政管理需要明确政府的目标是什么,它如何处理效率与公平、民主、法治的关系以及公共利益与私人利益之间的关系。

2. 政府应该管什么

在明确了政府为什么要去管理公共事务之后,行政管理学需要研究和分析政府应该管什么,能够管什么。这涉及政府的角色定位,政府与公民个人、政府与市场、政府与社会、政府与事业单位等其他公共部门之间的各自边界和职责范围是什么,政府管理的优势是什么,政府应该管什么,这是一个政府职能应然定位问题。

3. 政府能够管什么

行政管理学是一门面向现实社会问题的应用学科,因此行政管理学还需要研究政府能够管什么,也就是在现有的行政环境背景下,在财政预算和政府能力约束条件下,政府可以做什么,它是政府定位的实然问题。

4. 由谁去管

作为一种管理活动,行政管理是由政府行政机关和具体的人员来行使的,因此,行政管理学要研究的一个内容就是应该由谁来管理社会公共事务。这就涉及行政管理学要研究的几个内容:包括公务员制度(公务员的选拔、考核)、人事行政、行政组织以及行政机关内部自身管理,包括行政文化及行政责任的落实等。

5. 研究政府怎么管

行政管理学的重要研究内容之一就是政府如何去管,行政机关遵循何种程序和机制,采取什么手段、什么方法去管理公共事务,履行公共职责,实现公共利益。也就是政府如何管理社会公共事务,具体而言,包括行政程序、行政技术和方法、行政法治、行政决策、行政领导、行政执行、电子政府、行政改革与行政发展等。

三、现代行政现象与现代行政精神

伴随政府职能的扩张和行政范围的扩大,“行政国家”诞生,出现了现代行政现象,

其表现形式包括行政职能的扩张,行政组织、人员和预算规模的膨胀,行政官僚主义倾向日益加深。同时面对这一现象,提出和强调行政精神,包括行政民主、追求卓越、公民导向、结果导向、创新发展以及行政责任等,来缓解或者克服不良的行政现象。

(一) 现代行政现象

现代行政现象主要表现在三个方面。

1. 行政职能的扩张

在近现代以前,无论是东方还是西方,政府的职能相对都是有限的。政府职能大规模扩张是近现代的事情。

在西方自由竞争资本主义时期,政府主要扮演“守夜人”的角色,长期奉行的是带有歧义的“自由放任”的政策,政府对社会和经济生活很少进行干预。现代经济学的鼻祖亚当·斯密认为,政府的职能主要有三:第一,保护社会不受其他独立社会的侵犯;第二,尽可能地保护社会任何成员不受其他成员的侵犯或压迫,即设立公正的司法机构;第三,建立和维护个人或小团体所不感兴趣投入的某些公共设施 and 公共机构,提供公共物品和公共服务。^① 1929年,资本主义世界爆发经济危机,面对前所未有的大危机,“守夜人”式的政府束手无策。罗斯福总统在此背景中上台,实行新政,对经济社会生活实施大规模干预,开创了资本主义世界对经济强力干预的先河,政府的立法职能、行政职能大大扩张。第二次世界大战后,自由主义失势,主张政府干预的凯恩斯主义大行其道。20世纪70年代末、80年代初,资本主义世界出现“通胀”局面,政府干预失灵,政府职能有所收缩。进入21世纪,2008年美国的金融危机引发全球经济危机,政府干预又开始受到热烈欢迎。

在中国,虽然自秦始皇开始建立中央集权的体制,但是实际上政府对社会生活的干预是有限的。在农村,长期实行的是乡绅自治。政府对整个社会生活的干预有限度,比如生育、教育、医疗、养老等等更多的是私人范畴事务。新中国成立后,建立计划经济体制,政府开始全面干预社会生活,私人空间大幅萎缩。改革开放以后,私人空间和社会得到发展,政府职能有所消退,但我国基本上依然是一个政府主导的国家。

总体上,东西方国家政府职能都在扩张。可以说,行政职能的扩展是社会历史发展的必然。随着社会的发展,自给自足的生产与生活模式逐步让位于分工日益细化的社会化大生产模式,传统家庭、家族和村社不断解体,社会流动加快,从封闭走向开放,人们社会经济生活相互依赖。在这样的背景下,传统由家庭、家族和小组织等承担的功能开始由政府取代,政府职能不断扩张,出现福利国家,政府触角伸及各个领域。在不少发达国家,实行的是“从摇篮到坟墓”的高福利制度,可以说,行政职能的扩张是社会文明发展的客观结果。

2. 行政组织、人员和预算规模的膨胀

伴随行政职能的扩张是行政组织规模,包括组织机构、人员编制和行政预算规模的膨胀。

随着行政职能涉及的范围越来越快,政府建立了门类繁多、结构复杂、分工细密的专

^① [英] 亚当·斯密:《国富论》,华夏出版社2006年版,第442~444页。



业行政部门和各种行政委员会。政府组织的规模和复杂程度已经远远超出了中国古代六部的政府组织架构。各个部门职能存在一定的交叉，整个政府组织体系犹如一座庞大的迷宫。与组织相配套的政府编制人员的规模也在不断扩大，公职人员的数量在急剧膨胀。相应的，行政部门的预算迅猛增加，政府的支出占 GDP 的比重在急速提高，维持行政部门自身的费用也在快速增加，甚至超过 GDP 和财政收入的增长速度。

3. 行政官僚化倾向的加深

与行政职能扩张和行政规模扩大相一致的是行政部门出现官僚化日益加深的趋势。

行政官僚化首先表现在行政人员的专业化和职业化程度在不断增强。行政专业化既是现代社会分工和学科再分化的产物，也是由行政管理对象多样化和复杂化程度决定的。面对日新月异的公共事务，凭借“常识”或者经验已经无法有效应对和解决社会公共问题，而需要吸收新观念、采用新的技术和方法。因此，专业化和职业化是必然的趋势。

为了贯彻行政管理过程中的平等对待原则、执行法律、提高行政效率，行政管理行为需要按照规则办事。同时，为了减少政治对行政的干扰，行政公职人员实行职位常任制，内部缺乏竞争，实行“非人格化”管理，例行公事、奉命办事和恪守边界成为一种司空见惯的现象，按部就班、首创精神进一步受到削弱。这些因素导致行政官僚化和官僚主义倾向更加明显和严重。

揭示行政现象中不良行政现象的典型的是帕金森定律和彼得原理。

帕金森定律 (Parkinson's Law)

1958 年，英国历史学家、政治学家诺斯古德·帕金森 (Cyril Northcote Parkinson) 通过长期调查研究，出版了《帕金森定律——组织病态之研究》一书。帕金森经过多年调查研究，发现一个人做一件事所耗费的时间差别非常之大：他可以在 10 分钟内看完一份报纸，也可以耗费半天；一个忙碌的人 20 分钟可以寄出一叠明信片，但一个无所事事的老太太为了给远方的外甥女寄张明信片，可以足足花一整天的时间：寻找合适的明信片花一个小时，找自己的老花眼镜耗掉一个小时，查询寄信地址花半个小时，写问候语耗费 75 分钟……人们在工作中，工作会自动地膨胀，占满一个人所有可用的时间，如果时间充裕，他就会放慢工作节奏或是增添其他项目以使用掉所有的时间。

帕金森由此得出结论：在行政管理中，行政机构会不断膨胀，行政人员会不断增加，每个人都很忙，但整个组织的效率却越来越低下。他并阐述了组织机构人员膨胀的原因及后果：一个不称职的官员，可能有三条选择：第一是申请辞职，把位子让给能干的人；第二是让一位能干的人来协助自己工作；第三是任用两个水平比自己更低的人当助手。第一条路因丧失权力违背领导的利益而不可能；第二条路会增加竞争对手，也不符合领导的利益；只有第三条路比较合适。组织的人员规模增加与工作量的增加没有必然关系，而遵循这样的原则（定律）：每一官员都希望增加的是下属而不是对手，行政人员在相互制造工作。这使得大家都精疲力竭。组织人员增加的公式是： $x = (2k^m + 1) / n$ ，其中， x 表示每年增加的人员数， k 表示增加部属而使自己得以晋升的官员数， m 表示机关内部烦琐问题所需要的人时数， l 表示任官时年龄与退休年龄之差， n 表示官员的管辖单位数。

帕金森举例说：作领导的 A 君感到工作很累很忙时，不会去探寻自身体力和能力是否胜任现有工作，而是以工作繁忙为由增加比他级别和能力都低的 C 先生及 D 先生当他的助手，



并把自己的工作分成两份分给 C 和 D；C 和 D 要互相制约，不能和自己竞争。当 C 感觉工作很累也很忙时，A 就考虑给 C 配两名助手；为了平衡，也为 D 配两名助手，于是一个人的工作就变成 7 个人干，A 君的地位也随之提高。7 个人会相互制造工作，比如一份文件需要 7 个人共同起草圈阅，每个人的意见都要考虑、平衡，绝不能敷衍塞责。人员增加之后，A 君并未感到轻松，相反他要想方设法解决下属之间的矛盾，关心下属的升级调任、恋爱、工资住房、福利待遇、培养接班人……工作愈来愈忙，依然疲惫不堪，7 个人手不够了……

彼得原理 (The Peter Principle)

美国教育学家、心理学家和管理学家劳伦斯·彼得 (Laurence J. Peter) 根据千百个有关组织中不能胜任的失败实例，于 1969 年在《彼得原理》一书中系统阐述了该原理，其基本内容是：在一个等级制度中，每个职工趋向于上升到他所不能胜任的地位。

彼得指出，每一个员工由于在原有职位上工作成绩表现好（胜任），被提升到更高级职位；其后，如果继续胜任则将进一步被提升，直至到达他所不能胜任的职位。由此彼得的推论是：每一个职位最终都将被一个不能胜任其工作的职工所占据。层级组织的工作任务多半是由尚未达到不胜任阶层的员工完成的。每一个职工最终都将达到“彼得高地”。加速提升有两种方法：其一是上面的“拉动”，即依靠裙带关系等从上面拉；其二是自我的“推动”，即自我训练和进步等。

在对层级组织的研究中，彼得还分析归纳出“彼得反转原理”：一个员工的胜任与否，是由层级组织中的上司评定。如果上司已到达不胜任的阶层，他或许会以制度的价值来评判部属，例如，员工是否遵守规范、仪式、表格。于是对于那些混淆手段和目的、方法重于目标、文书重于预定的目的、缺乏独立判断的自主权、服从性强的员工会被组织认为是能胜任的工作者，因此更有机会获得晋升，进一步加剧组织中员工不胜任现职的状况。

彼得原理得以成立是有假设条件的：员工在一个组织待的时间足够长，组织里有足够的阶层。

(二) 现代行政精神

面对不良行政现象的增加，市场失灵和政府失败不可避免性以及公民权利意识的普遍增强，需要树立现代行政精神，应对全球化带来的挑战。

1. 倡导顾客导向，以公民为本位

倡导公民导向是 20 世纪 70 年代末兴起的新公共管理运动 (New Public Management) 主要教义之一，其中心思想是要求政府等公共部门要像企业那样树立顾客意识，视顾客为上帝，在工作中以顾客需求和意见为导向。有学者认为在公共部门和公共服务领域把公民（公众）喻为顾客，贬低了公民在宪政体系中的地位，混淆了公共部门、官僚和公民之间的实质关系。实际上，它只是一个隐喻，要求行政部门在管理过程中要以其服务对象——公民及企业等组织称为顾客，或者消费者——为导向。政府做什么，怎么做，结果怎么样，生产（或提供）什么服务，生产多少服务，怎么生产公共服务，都应该以顾客（公民）为导向，满足顾客（公民和社会）需求，而不是作为供给者或提供者自身政府的偏好和需求为导向。就此而言，顾客隐喻和顾客导向应该加以大力提倡，同时必须提醒的是，这里的顾客不仅仅是政府行为指向的消费者，而且多数时候还是所有者。