

公安高等教育本科系列教材 ● 公安管理学专业

新编行政管理学概论

XINBIAN XINGZHENG GUANLIXUE GAILUN

主 编 申智军 倪小宇



中国人民公安大学出版社

公安高等教育本科系列教材·公安管理学专业

新编行政管理学概论

申智军 倪小宇 主编

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新编行政管理学概论 / 申智军, 倪小宇主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2012. 11

公安高等教育本科系列教材·公安管理学专业 / 刘舒主编

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1077 - 5

I. ①新… II. ①申… ②倪… 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 (2012) 第 255982 号

公安高等教育本科系列教材·公安管理学专业

新编行政管理学概论

申智军 倪小宇 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

印 次: 2012 年 12 月第 1 次

印 张: 20.75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 453 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1077 - 5

定 价: 56.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsus.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

教材分社电话: 010 - 83905672

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

《新编行政管理学概论》

主 编 申智军 倪小宇

副主编 刘阳怀 李敏蓉 吴肖天
胡燕飞 唐洪文

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王庆峰 王 芳 申智军

江小松 刘阳怀 吴肖天

佟志伟 李俊逢 李敏蓉

饶俊新 胡燕飞 倪小宇

唐洪文 崔彩周 谢子传

编写说明

《新编行政管理学概论》是在《行政管理学概论》（公安高等教育本科系列教材·公安管理专业）一书的基础上重新编写的。原书是为了提高政法公安类高等学校“行政管理学”教学质量，满足为政法公安实践需要培养合格乃至优秀人才的要求，按照公安部有关编写公安管理专业本科规划教材的精神编写出版的一部教材，由中国人民公安大学出版社2007年出版，公安部武和平同志为原书作序，北京大学政府管理学院博士生导师周志忍教授担任顾问。2010年，中国人民公安大学出版社与原作者群协商重新编写《行政管理学概论》一书。2011年，在北京召开了《新编行政管理学概论》教材编写研讨会。最终确定在《行政管理学概论》基础上，重新编写出版《新编行政管理学概论》一书。

《新编行政管理学概论》与《行政管理学概论》相比做了较大调整和改动：一是整体结构做了调整。全书由《行政管理学概论》的绪论及十五章内容，调整为《新编行政管理学概论》的绪论及十三章内容。例如，将《行政管理学概论》第三章、第四章合并为《新编行政管理学概论》第四章，《行政管理学概论》第五章、第十二章合并为《新编行政管理学概论》第十二章，《行政管理学概论》第十三章调整为《新编行政管理学概论》第二章，并对全书所有章节重新进行了排列，使得《新编行政管理学概论》的整体结构更具逻辑性、科学性。二是除了绪论、第一章、第十一章未做大的调整和改动外，对全书其他内容包括章节标题和正文内容都进行了部分、甚至较大部分的改动和精编，章节标题更为简洁贴切，理论论证更为扎实有力，尤其是丰富和充实了中外行政改革与发展的相关理论与实践内容，使得《新编行政管理学概论》的理论性和实用性有了进一步的提高。三是《新编行政管理学概论》的案例较《行政管理学概论》的案例，内容的选择变动较大，案例分析的理论、逻辑水平普遍提高，使得《新编行政管理学概论》在增强可读性的同时，其针对性、实用性明显提高。尽管如此，《新编行政管理学概论》仍然保持了《行政管理学概论》的基本结构和特点：一是教材每章由四部分组成，即学习指南、正文、思考题和案例及案例分析，体现了教科书的规范性要求；二是大量吸收采纳了目前得到普遍认可、具有科学性较强实践性的研究成果，体现了教科书的权威性、时代性和实用性要求；三是《新编行政管理学概论》继承了《行政管理学概论》“行政管理学内容体系”的完整性。因此，《新编行政管理学概论》仍然是一本既便于教师教学，又便于学生学习和自学的行政管理学教材。

本教材由申智军、倪小宇担任主编，刘阳怀、李敏蓉、吴肖天、胡燕飞、唐洪文任副主编。作者群有所变动，新增作者主要承担了对《行政管理学概论》相关内容

2 新编行政管理学概论

重新编写的任务。本教材将新增作者放在每一章的第一作者位置。具体分工如下：绪论、第十三章撰稿人为山西警官高等专科学校申智军教授；第一章撰稿人为湖北警官学院刘阳怀副教授；第二章撰稿人为浙江警察学院胡燕飞副教授；第三章撰稿人为中国人民公安大学吴肖天副教授；第四章撰稿人为福建警察学院倪小宇教授；第五章撰稿人为重庆警察学院唐洪文副教授；第六章撰稿人为福建警察学院李俊逢副教授、江小松硕士；第七章撰稿人为福建警察学院谢子传副教授、崔彩周副教授；第八章撰稿人为北京警察学院李敏蓉副教授；第九章撰稿人为湖北警官学院王芳副教授；第十章撰稿人为北京警察学院佟志伟副研究员、饶俊新副教授；第十一章撰稿人为中国人民公安大学王庆锋副教授；第十二章撰稿人为浙江警察学院胡燕飞副教授、重庆警察学院唐洪文副教授；全书由申智军、倪小宇统稿。

本教材在编写过程中，参考了大量的文献资料，得到了各有关院校的领导、专家学者的大力支持，尤其是得到了中国人民公安大学出版社的倾力支持，在此，一并表示衷心感谢。

由于编者水平有限，加上时间仓促，本教材难免存在疏漏和不妥之处，敬请广大读者批评指正。

编 者
2012 年 6 月

目 录

绪 论	1
第一节 行政与行政管理	1
第二节 行政管理学	7
第三节 行政管理学的产生与发展	12
第一章 行政职责	18
第一节 行政职能	18
第二节 行政权力	27
第三节 行政责任	29
第二章 行政法治	35
第一节 行政法治概述	35
第二节 行政法治的基本内容	40
第三节 行政法治的实现途径	50
第三章 行政组织	62
第一节 行政组织	62
第二节 行政组织体制	69
第三节 行政组织改革	75
第四章 行政领导	82
第一节 行政领导	82
第二节 行政领导者	86
第三节 行政领导方法与艺术	97
第四节 行政领导决策	100
第五章 公务员管理	114
第一节 公务员管理概述	114
第二节 我国公务员管理运行机制	120
第三节 公务员管理改革	134

第六章 机关管理	139
第一节 机关管理概述	139
第二节 机关管理的主要内容	143
第三节 机关管理现代化	151
第七章 公共财政管理	157
第一节 公共财政管理	157
第二节 公共财政收支	160
第三节 公共财政预算管理	166
第四节 公共财政监督	169
第八章 公共危机管理	179
第一节 公共危机管理概述	179
第二节 公共危机管理机制	185
第三节 政府网络危机	191
第九章 政府公共关系	200
第一节 政府公共关系功能	200
第二节 政府公共关系方式	202
第三节 政府公共关系创新	206
第十章 行政信息与电子政务	213
第一节 行政信息	213
第二节 电子政务	226
第十一章 政府绩效管理	235
第一节 政府绩效管理	235
第二节 政府绩效管理程序	241
第三节 政府绩效评估	251
第十二章 行政执行与行政监督	264
第一节 行政执行的过程	264
第二节 行政执行的基本方法	275
第三节 行政监督体系	279
第四节 行政监督的完善	290

第十三章 行政改革	300
第一节 行政改革	300
第二节 当代西方行政改革的实践与理论	308
主要参考文献	320

绪论

• 学习指南 •

一、学习目的

通过学习，掌握行政管理和行政管理学的基本含义、特点和内容，了解行政管理理论的演变过程以及学习、研究行政管理学的意义和基本方法。

二、学习要点

1. 行政管理和行政管理学的基本含义。
2. 学习和研究行政管理学的基本方法。
3. 行政管理理论的演变。

三、学习提示

此部分内容涉及行政管理和行政管理学的基本知识以及相关知识。在学习过程中，要深入分析、探讨行政管理和行政管理学的基本含义、特点和内容，以及行政管理理论的演变等问题，为进一步学习行政管理学奠定良好的基础。

行政管理是由国家行政机关实施的一种特殊的管理活动，广泛、深入、持久地影响着人类社会的进步和发展。而行政管理学就是有关这种特殊管理活动及其规律性的科学。学习和研究行政管理学，对于提高行政管理的效率和效能，做好国家事务和社会公共事务的管理，促进社会主义和谐社会的建设，具有十分重要的意义。

第一节 行政与行政管理

一、行政的含义

“行政”和“行政管理”是行政管理学最基本的，也是最重要的两个概念。为了正确理解和把握这两个基本概念，我们首先对“行政”的概念作必要的分析与探讨。

“行政”是一个古老的概念。在我国古代，行政是执掌政务、推行政令的意思。距今两千多年前编写的历史典籍《左传》中，有“行其政事”、“行其政令”的记载；《史记·周纪》中，有“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”的记载。在国外，两千年前古希腊哲学家亚里士多德就曾经使用过“行政”一词，他所说的行政，

即执行政务之意。^①

现代英语中的“行政”(Administration)源自拉丁文“Administrare”,意思是“执行事务”^②,也有学者将其意思看作“国家事务的管理”^③。还有学者认为:“在西方,一般把行政理解为国家事务的管理活动。”^④因此,无论是在中国还是在国外,对“行政”一词的理解和把握一般是指对国家事务的管理。但是,由于行政所执行的事务的复杂性,尽管行政是任何国家都存在的一种普遍的社会现象和社会活动,但在不同国家的不同历史时期的社会形态和社会形式中,行政的形式、活动和关系的表现却是不一样的。因此,就产生了有关行政的多种解释。

(一) 有关行政的两类解释

有关行政概念的研究,一般认为最具代表性的、最具影响力的理论上的解释有下列两类:

1. 从政治的角度说明行政

由于国家管理活动客观上存在着不同的层次和方面,因而产生了两种不同的意见:一种是从政府分工及其组织结构的状况的角度说明行政。法国法学家孟德斯鸠把管理国家的活动划分为立法、行政、司法三大类,并主张立法权、行政权、司法权分别由三个独立的部门掌握,由此构成了一个完整的“三权分立”的国家政治体系。行政只是这个体系中的一个部门。美国行政学者 W. F. 魏洛毕认为:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^⑤这种解释虽然将行政概念的质的方面的规定性表述得十分明确,但是,用来概括一定的社会行政现象,就有些狭隘了。事实上,在现代社会国家政治生活中,行政机关也有部分的立法权,立法机关、司法机关同样也有人事、财务等方面的行政事务。而且,“三权”之间的相互渗透,行政至上,甚至凌驾于立法、司法之上的事实,乃是当今社会并不少见的现象。因此,这种观点不能很好地解释三权分立制国家行政活动的全部。而且,由于这种观点所确定的行政外延失之过窄,显然不符合像我国这样的“议行合一”制国家的情况。另一种是从政治与行政的不同功能的角度说明行政。西方早期的一些学者认为政治是国家意志的表现,主要指国家政策的制定,而行政是国家意志的执行,即国家政策的执行,并主张政治与行政相分离。美国学者 F. J. 古德诺认为:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^⑥尽管 F. J. 古德诺也强调“为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制”^⑦。但他是把行政作为独立于政治之外的一种国家功能来研究的。显然,将政治与行政截然分开的

① 沈亚平编著:《行政学》,南开大学出版社 2003 年版,第 1 页。

② 李世英主编:《行政管理学新编》,中国人民公安大学出版社 2002 年版,第 1 页。

③ 陈兆德主编:《行政管理学教程》,中共中央党校出版社 2000 年版,第 2 页。

④ 张永桃主编:《行政管理学》,南京大学出版社 2002 年版,第 1 页。

⑤ 王沪宁、竺乾威主编:《行政学导论》,上海三联书店 1998 年版,第 2 页。

⑥ [美] F. J. 古德诺著:《政治与行政》,王元译,华夏出版社 1987 年版,第 12 页。

⑦ [美] F. J. 古德诺著:《政治与行政》,王元译,华夏出版社 1987 年版,第 12 页。

观点是不符合现实世界各国的实际情况的,尤其是不符合“议行合一”制国家的情况。任何国家的政治生活均表明,政治与行政存在着不可分割的内在联系,不仅政治是国家意志的表现,而且行政也通过制定重大的政治性决策和参与国家立法活动而积极地表现国家意志。因此,现代行政不仅具有执行国家意志的功能,而且还具有积极、主动、强烈地表现国家意志的功能。

2. 从管理的角度说明行政

20 世纪初,随着科学管理理论的兴起,一些学者试图将科学管理的原理、原则引用到政府行政组织的管理活动中。美国学者 L. D. 怀特认为,“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,是“为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”^①。美国学者 H. A. 西蒙认为,行政是“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动”,进一步说是“为达到共同目的,如何选择所使用的方法,如何选用工作人员并使之协调工作,如何分配权力使之完成在团体中的特定工作,并与其他人和谐地努力”。^② 这类观点侧重于从行政活动的技术、程序和方法等方面考察行政的概念,强调行政活动中人的作用和行政的动态性,把行政的外延扩展到部门行政的范畴,具有重要的理论和实践价值。按照这种观点,行政可以划分为两大类:一类是国家基于公共利益而对社会进行的组织与管理,称为“公共行政”;另一类是一般社会组织对其内部事务的组织与管理,西方称为“私人行政”,我国一些学者将其称为“一般行政”。这种划分为公共行政管理学的研究范围明确了界限。但是,由于忽略了行政活动和其他管理活动的根本区别,失去了学科分类的意义。同时,由于撇开了政治条件和因素,因而也不能完全合理地说明行政现象和行政的本质。

(二) 行政的本质

上述解释从不同的角度揭示了行政的某些内涵。但是,并未科学地说明行政的本质。关于行政的本质问题,马克思曾经指出:“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,于是他们就把行政措施看作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。”^③

依照马克思的观点看来,首先,行政是一种国家活动,而不是一般的社会活动。国家的存在是行政活动产生的前提,国家消亡,行政活动自然消亡。同时,只有代表国家的有关机关才有权力开展行政活动。其次,行政只是所有国家活动中的一种组织活动,对国家事务的组织和管理是行政活动的主要特点和内容。最后,国家的性质决定行政的性质,目的在于实现统治阶级或国家的意志。马克思的观点,科学地揭示了行政的本质,指出行政活动最直接地体现了国家职能的行使以及行政活动不同于其他国家活动的特征等。

总之,大多数政治学家和行政学家认为,行政是一个广含义、多功能的概念,应

① [美] L. D. 怀特著:《公共行政研究引论》(第4版),美国,麦克米兰出版公司1955年版,第1~3页。

② [美] H. A. 西蒙著:《公共行政》,纽约,诺卜夫,1950,第1~2页。

③ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),第479页。

该多方面、多层次地释义行政。从政府组织方面说,行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务和活动;从政治运用方面说,行政乃是民意的实行,国家意志的执行;从管理的方面说,行政乃是以集体的努力与合作完成共同任务的活动和艺术;从行为科学的观点来看,行政是由有关行政活动的人的行为构成的,人的行为动机以及社会环境对人的行为的影响是行政的内在要素。^①

二、行政管理的含义

“行政”和“行政管理”是人们经常使用但又经常对两者之间的关系产生疑问的概念。因此,在界定行政管理的含义之前,我们首先就“行政”与“行政管理”之间的异同及相关问题进行分析与探讨。

从词义上讲,“管理”是管辖、料理或处理的意思。自出现人类活动后,管理活动就产生了,而且随着人类活动的延续而延续。凡是有人类活动的地方,就必然地存在管理活动。因此,管理伴随着人类活动的方方面面,具有普遍性。而行政或行政管理活动却是随着国家的产生而产生的,是人类在特殊社会领域的管理活动,是与经济管理、文化管理等相同层次的概念,是管理这个大系统中的一个极为重要的子系统,而且行政或行政管理活动必然随着国家的消亡而消亡。因此,普遍意义上的管理与行政或行政管理的异同是显然的。至于行政与行政管理的异同,在学术界对两者的细微差别却存在异议。有些学者认为,行政所涉及的层次较高,侧重宏观方面的分析;而行政管理涉及的层次较低,侧重较具体的政府管理活动的分析。行政管理是管理的一个子系统,与其他方面的管理属于相同层次,用行政管理概念较之用行政概念更为贴切和准确。^②还有一些学者,将“行政”与“行政管理”等同起来,“行政法上的行政,亦称行政管理,专指国家行政,即国家行政管理”^③,“从实质上讲,行政就是一种管理。但它既不同于一般的社会管理,也不能与国家管理等同。从一般意义上讲,它就是国家的行政管理”^④,“行政是管理中的一种……随着国家的出现,对国家事务的管理就被称为行政管理,成为国家最主要的职能之一”^⑤。由此看来,“行政”与“行政管理”的概念并没有本质上的区别。

至于“行政管理”与“公共行政”之间的异同,由于语境和翻译上的不同,“公共行政”这样的表达方式就随之出现。在这样的背景下,行政、行政管理、政府管理和公共行政没有必然的不同”^⑥。当然,“行政”、“行政管理”、“政府管理”和“公共行政”这些概念在表述含义方面确实存在一些各自强调的重点。与“行政”和“行政管理”相比,“公共行政”只是更为强调要以执行公共意志为目的,即从过去的单

① 张永桃主编:《行政管理学》,南京大学出版社2002年版,第3页。

② 李世英主编:《行政管理学新编》,中国人民公安大学出版社2002年版,第5页。

③ 王连昌主编:《行政法学》,四川人民出版社1990年版,第1页。

④ 胡建森、朱维究主编:《行政法学》,法律出版社1998年版,第5页。

⑤ 应松年主编:《行政法与行政诉讼法教程》,中国政法大学出版社1989年版,第1~2页。

⑥ 杨寅主编:《公共行政学》,北京大学出版社2005年版,第2页。

方面强调政府行政的法治、权威与管理,转为强调服务与行政管理并重,既强调国家事务的管理,又强调以社会公众为核心,以满足社会公众需要为己任。从管理主体上讲,“行政管理”与“政府管理”的管理主体是单一的,而“公共行政”的管理主体却是多元化的,除政府之外,还有非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)等进行的公共活动。一般情况下,其他组织所进行的“公共行政”活动往往也是在政府授权、委托或指导下开展的,而且其他组织所进行的“公共行政”活动必须满足法律、法规以及政府宏观调控政策的基本要求。

因此,为了叙述的方便,更主要的是为了强调政府在管理国家事务和社会公共事务中极其重要的主体地位和责任,本书将“行政”、“行政管理”和“公共行政”看作同等范畴的概念予以使用。

综上所述,行政管理的含义就是国家行政组织以实现国家的意志和人民的需求为宗旨,就国家事务和社会公共事务,依法进行的所有管理活动的总称。其中包括以下几个方面意思:第一,行政管理的主体是国家行政机关,即政府(包括得到法律、法规授权的社会组织),客体是国家事务和社会公共事务。第二,行政管理的目的是实现国家的意志和人民的需求,任何行政管理活动和行为都必须对国家、对社会公众负责。而且,行政组织及其人员在管理活动中没有自身的利益,也就是行政组织的管理活动是非营利性的。第三,行政管理是依法管理,必须依照国家的法律、法规对国家事务和社会公共事务进行管理。作为国家和全体人民意志表现形式的法律、法规,是行政管理必须遵循的基本规范。第四,呼应社会进步以及行政改革和发展的需要,“我们强调的是行政既是一种组织、管理,同时又是一种服务,并且管理就是服务”^①。

三、行政管理的特点

在不同的历史时期和不同的政治体系中,行政管理的特点具有不同的表现形式。作为一般的共同的表现形式,现代社会行政管理的特点一般包括:

(一) 政治性

行政管理是国家管理的一个重要组成部分,是实现国家职能的一种直接而又重要的手段和方法,是围绕和代表着国家意志进行的特殊的活动。在马克思主义看来,行政就是国家的组织活动,必然地要代表并为掌握国家政权的统治阶级服务;在西方的行政管理学家看来,现代社会的行政管理就是处理政治社会中的公共事务,作为政治的一部分或一个政治过程,行政管理已经超越了单纯的技术性、中介性和方法、手段的范畴,必然地体现社会集团或某些政治集团的利益和目的。因此,行政管理具有强烈的政治性。

(二) 法治性

现代社会或现代国家行政管理的一个基本特点就是法治行政。法治全方位地贯穿

^① 王学辉、贺善征著:《行政程序法研究》,四川人民出版社1999年版,第9页。

于行政管理的全过程,具体表现为:国家行政主体以及行政组织及其工作人员的职权和职责范围是法定的;对国家事务和社会公共事务的管理是依法进行的;国家行政组织及其工作人员依法管理国家事务和社会公共事务的过程中,要接受法制监督并承担相应的法律责任。

(三) 科学性

行政管理的科学性随着现代社会的发展和进步,越来越显示出其重要性。一般而言,现代社会要求行政管理必须遵循自然和社会的客观规律,按照科学发展观的要求,规划和实现国家事务和社会公共事务目标,以促进人与社会、人与自然的和谐发展。具体地讲,行政管理必须追求科学性,用科学的理论和方法以及现代化的、先进的科学技术手段实施管理,不断地降低行政成本,提高行政管理的效率和质量。

(四) 服务性

行政管理尤其是公共行政在现代社会表现出越来越多的服务性特点。这是因为,一方面,社会和公众对政府行政过程中的服务性要求越来越高,要求政府行政要体现和回应社会公众的需求;另一方面,服务的有效性直接涉及政府及其机构的“合法性”。没有有效的服务,政府及其机构就失去了“合法性”基础。

除此以外,我国的一些学者为了中国行政管理学的学科建设,对中国行政管理的特点作了更为深入、细致的分析、研究。有学者认为,我国社会主义行政管理特点包括:首先,在行政地位上体现为派生性和执行性。这种“议行合一”的政治形式决定了我国行政管理的从属地位和执行性,从而保证了国家意志在执行过程中的集中统一。其次,在行政目的上体现为为人民服务的宗旨。最后,在行政方法上体现为说服教育和强制相结合的特点。^①有学者认为,这些特点包括:我国行政管理的根本宗旨和目的是为人民服务。我国行政管理全面贯彻和体现社会主义民主原则。我国行政管理的中心任务是领导和组织社会主义经济建设。我国的行政管理体现着高度的社会主义精神文明。^②还有学者认为,以往不少著作常常泛泛谈论诸如“社会主义性质”、“共产党领导”、“为人民服务”、“管理范围的广泛性”和“按客观规律办事”等,认为这些就是中国行政管理的特点。其实,这些并没有真正触及中国行政管理的根本。行政管理体制的核心问题是行政管理权力的结构问题。阐述我国行政管理权力的结构特征主要表现为民主和集中的统一,它基本贯穿于新中国行政管理的全过程。以此为特色的中国特色还表现在中国行政管理的许多方面。例如,我国政府的行政管理职能配置有着与别国不同的特点;革命和建设的长期实践中积累了丰富的组织、领导、人事管理和科学决策等方面的宝贵经验,贯穿在国家行政管理方面也是行之有效的,充分体现了中国作风和中国气派;我国别具一格的行政监督体系等。^③

① 李世英主编:《行政管理学新编》,中国人民公安大学出版社2002年版,第6~7页。

② 张永桃主编:《行政管理学》,南京大学出版社2003年版,第30~32页。

③ 周世述、苏玉堂主编:《中国行政管理学》(修订本),中共中央党校出版社2000年版,第5~8页。

从上述学者的论述中,可以看到中国行政管理的特点:首先是客观存在的;其次是到现在还没有一个能够得到普遍认可的总结和归纳;最后是中国行政管理的特点还有待于进一步深入的研究。这些关于中国行政管理特点的研究是有一定的理论价值和实践意义的。

第二节 行政管理学

一、行政管理学的概念和特点

(一) 行政管理学的特点

行政管理学是研究国家行政机关如何科学、规范和有效地运用国家和人民赋予的权力依法管理一定的国家事务和社会公共事务的科学。作为一门实用性很强的学科,行政管理学具有自身的鲜明特点:

1. 政治性

行政管理学的政治性特点是由行政管理的政治性特点决定的。首先,行政管理活动本质上就是在执行国家和统治阶级的政治职能,是上层建筑的重要组成部分,因而,政治对行政管理有着决定性的影响。进一步说,国家事务的管理具有明显的政治性特点。其次,社会公共事务的管理,如公共基础设施建设、社会福利事业建设、生态平衡、防止和治理环境污染、稳定社会秩序等社会公共事务管理的效果,不仅最终会影响到国家和统治阶级的利益,而且这些社会公共事务的管理,往往是以国家和统治阶级的根本利益的实现为前提的。因此,作为研究行政现象及其规律的行政管理学必然地要体现行政管理的政治性。

2. 综合性

行政管理学是一门综合性很强的学科。行政管理学的研究内容和研究方法涉及许多相关的学科,甚至有些学科的研究成果直接被行政管理学所吸纳。行政管理学所涉及的学科包括哲学、政治学、法学、管理学、经济学、社会学、心理学、计算机科学等众多的学科,而且,还涉及许许多多的专业知识和技能。在当今社会,这些众多的学科知识、专业知识和技能进一步丰富和发展了行政管理学,并使其体现出更为明显的综合性特点。

3. 应用性和实践性

行政管理学是一门应用性和实践性很强的学科。行政管理学所揭示的行政管理的指导原则、理论知识和科学的方法、手段和技术,对行政管理实践具有很强的指导意义,是行政机关及其工作人员分析解决问题的指南。同时,行政机关及其工作人员在管理实践中所积累的新的经验、新的思维、新的创意也在不断地丰富、充实着行政管理学,使其更具应用性和实践性。

4. 规范性和创新性

行政管理学是一门规范性较强的学科。行政管理是以规范的法律、法规为基本依

据,以一定的政府组织形式为依托来进行的。因此,行政管理活动的开展具有很强的规范性。这种情况决定了行政管理学研究的规范性。因此,行政管理学必须以党和国家的方针、政策和法律、法规作为自身研究的基本规范。另外,社会的进步与发展常常会给各级行政机关及其工作人员的管理工作提出新的要求,这就需要行政管理学对这些新的问题给出答案或解决方法。同时,其他学科的发展势必为行政管理学的研究提供新的理论、内容和方法。因此,行政管理学要适应社会的需要,不断探索新问题,及时创新理论和方法,丰富和发展自己,以便更有效地指导行政管理的实践。

(二) 行政管理学及相关学科的关系

行政管理学是一门综合性和边缘性的独立学科。与众多的学科相比,既有区别于其他学科的独特研究内容,又与其他学科有着千丝万缕的联系。分析研究这些区别和联系,有助于广泛吸收相关学科的知识,加深对行政管理学的理解,推进行政管理学的学科发展。

1. 行政管理学与政治学

行政管理学源于政治学,是政治学重要的分支学科。从区别上讲,政治学是研究国家的政治制度、政治组织、政治权力、政治原则等有关国家根本制度的基本理论,是一门基础性和理论性的学科;行政管理学则主要运用政治学的基本原理研究行政组织体系的设置、行政组织目标的确定、行政效率的提高等,目的在于推动行政管理活动的顺利进行,是一门实用性的学科。从联系上讲,两者都将国家政治组织和政治行为,健全政治结构和行政组织,改革行政体制,提高国家机关工作效率,准确规范国家管理活动中的各种权利义务以及职能关系作为学科研究的重要课题。

2. 行政管理学与管理学

行政管理学是管理学重要的分支学科。管理学以“全部管理”活动为研究对象,所揭示的是管理活动的一般规律;行政管理学则是研究关于政府“行政管理”的学科,所揭示的是行政管理活动的具体规律。相比之下,研究幅度狭窄许多。并且,两者在研究的对象、目的和范畴存在着明显的区别。但是,两者在所研究的基本问题、所使用的主要概念以及研究方法等方面具有许多相同之处。

3. 行政管理学与行政法学

从联系上讲,行政管理学与行政法学都将政府行政行为作为研究对象,都是有关行政的科学。从区别上讲,两者学科性质不同。行政法学是一门法学学科,是有关行政法的理论,以行政的法律制度及其产生、变化和发展规律为研究对象,目的在于使行政活动制度化、法治化。行政管理学是一门管理学科,是有关行政管理的理论,以行政管理活动及其内在规律为研究对象,目的在于改进和增强行政效能。因此,行政法学为行政管理学的研究提供了有关法律、法规的理论基础,而行政管理学的研究则进一步充实和丰富了行政法学的一些相关内容和思路。

4. 行政管理学与社会学

社会学是有关社会现象和社会问题的学科。其中,社会管理问题是社会学研究的一个方面。行政管理是整个社会管理中的一项特殊的管理活动,而且,行政管理不能