

著 / 魏永忠

现代行政管理



中国人民公安大学出版社

D035

42

现代行政管理

魏永忠 著

4

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代行政管理/魏永忠著. —北京: 中国人民公安大学出版社,
2005.5

ISBN 7-81109-087-2

I. 现… II. 魏… III. 行政管理
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 050767 号

现代行政管理
XIANDAI XINGZHENG GUANLI
魏永忠 著

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: 北京通天印刷有限责任公司

版 次: 2005 年 7 月第 1 版
印 次: 2005 年 7 月第 1 次印刷
印 张: 27
开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16
字 数: 513 千字
印 数: 0001~3000 册

ISBN 7-81109-087-2/D·082
定 价: 58.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.jgclub.com.cn

序

1887年美国学者伍德罗·威尔逊发表了被誉为“行政管理学开山之作”的《行政学研究》，在这一不朽的篇章中，他指出了行政管理学的内容、建立和发展行政管理学的必要性、行政与宪法的关系、行政与政治的关系、政策效率、公共生产力等。现在看来，这一具有历史地位的名篇不仅标志着现代行政管理学的诞生，而且它所蕴涵的行政管理思想至今依然闪烁着理性的光芒。而另一位美国学者弗兰克·J·古德诺于1900年出版的具有划时代意义的《政治与行政》一书，更是明确地指出政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。这种政治与行政两分法的经典阐述，不仅指出了行政管理的本质，而且由此启动了行政管理科学理论深入、全面、系统研究的新纪元。古往今来，尽管人类社会已进入21世纪，行政管理学也走过了百年沧桑，然而在科学之林，它依然是年轻的一员，伴随着历史前行的滚滚车轮，这门学科依然彰显出多元化发展的勃勃生机和无限的空间。

现今的中国与世界各国一样，都面对着历史上从未有过的压力与挑战，这就是一场席卷全球的行政改革。政府机构与行政管理，在国际形势多级化、社会局势复杂化、经济发展变化日益加快的今天，要完全弄清并阐述行政管理改革的驱动力及具体的方式，无疑是困难的。尽管如此，透过各国行政改革的路程，我们仍能窥视到行政管理改革的动力主线，即全球化、信息化、法治化与人性化。在这场全球性的行政改革浪潮中，中国的行政改革正在积极、稳妥、健康、有序地推进，涉及包括行政职能、体制、规则、流程和方法等诸多方面的内容都在发生着根本性的变革，“政务公开”、“网络政府”、“听证制度”、“行政许可”、“责任政府”、“服务型政府”等令人耳目一新的名词术语，刹那间纷至沓来，这绝非是哗众取宠的文字游戏，它分明是历史发展进程中政府行政改革的必然抉择。

行政改革乃是政府组织体系自觉适应环境变化的积极对策，它也是一项复杂的系统工程，并与政治体制改革和经济体制改革密切相关。作为政治体制改革的重要组成部分，行政改革又为深化经济体制改革，建立社会主义市场经济体制和加快现代化建设步伐，全面建设小康社会提供了必要的条件。然而，行政改革总是要带来利益的调整和社会关系的变化，在建立公平社会、民主社会、法治社会的过程中，必然会遇到各种矛盾和问题，减少这些矛盾和问题，保障行政改革顺利进行，必须要提高行政素质和行政能力，注意转变观念，统一认识，正确处理改革、发展和稳定的关系，立足国情，兼收并蓄，统筹规划，精心组织，因地制宜，任人当才，以德为政。第十届全国人大第三次会议通过的《政府工作报告》明确指出，更加注重搞好宏观调控，更加注重统筹兼顾，更加注重以人为本，更加注重改革创新，着力解决经济社会发展中的突出矛盾，着力解决关系人民群众切身利益的突出问题，正确处理改革发展稳定的关系，推动经济社会全面、协调、可持续发展，实现社会主义物质文明、政治文明和精神文明共同进步，乃是目前我国行政管理改革的方向和目标。

行政改革是社会发展的必然结果和动力，行政管理学的生命力在于行政实践活动的无限张力。治理之道要在安民，政之所兴在顺民心，建国重道莫先于学。研究行政管理的规律，探索行政管理的方法，完善行政管理的理论，理应立足现实，面向未来，放眼世界，这样才能理性吸收和借鉴人类文明，为促进中国特色行政体制的建立和完善发挥积极的作用。

在本书付梓之际，欣闻《中华人民共和国公务员法》已由第十届全国人大常委会第十五次会议审议通过，这是我国公务员制度向法制化发展迈出的坚实脚步。可以想见，当我国法制建设的进程频频发出令国人欣喜的音讯时，我们已经走近一个和谐稳定、科学民主、法治公正的幸福家园。

为时感言，赘于此，是为序。

作者

2005年4月28日于北京

行政管理研究的目的就在于把行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来，并使它们深深植根于稳定原则之上。

——〔美〕伍德罗·威尔逊

1887年6月，曾任美国普林斯顿大学校长，后任第28届美国总统的伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）教授在该校《政治科学季刊》第2期上发表了著名的《行政学研究》一文，首次提出政治与行政分离，明确主张应该把行政管理当做一门独立的学科来进行研究。该篇文章开行政学理论研究之先河，被人们称之为“行政管理学的开山之作”。

1900年，曾任美国霍布金斯大学校长，也是美国第一任政治学会主席的弗兰克·J·古德诺（Frank J. Goodnow）教授出版了其具有划时代意义的名著《政治与行政》一书，扬弃了传统的立法、司法和行政三分法，精辟地指出：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”，从而使威尔逊开创的行政学（即行政管理学）从政治学中分离出来。

尽管威尔逊和古德诺开创了行政学这个新的研究领域，并提出要建立行政管理科学的观点，但他们并未使之形成系统、完整的科学体系。

1926年，曾任美国文官委员会主席，也是现代西方行政管理学的奠基人，美国著名的芝加哥大学教授伦纳德·D·怀特（Leonard D. White）出版了其代表作《公共行政学研究导论》一书（这也是世界公认的第一本大学行政学教科书），它对行政管理学的理论体系作了完整的概括，终于完成了行政管理学学科体系构建的历史性任务。

1930年，国际行政科学学会在西班牙首都马德里成立，从此，行政学（行政管理学）引起了世界各国的普遍关注。

自19世纪末叶西方现代行政管理理论提出并从政治学中分离出来成为一门独立的学科，发展至今，已有百余年的历史。行政管理学以探索世界各国政府行政管理活动的普遍规律为目的，在人类社会政治、经济、文化、科学技术不断发展和进步的历史进程中，为人们的行政管理实践提供了具有指导意义的理论知识和实践方法。与此同时，它在广阔和丰富的行政管理实践中也得到了发展、补充和完善，行政管理学以其特定的研究对象和学科结构确定了它在学科之林的地位和作用。

目 录

第一章 导 论	(1)
一、现代行政管理学的研究对象和范围	(1)
二、现代行政管理学的历史发展	(11)
三、学习和研究行政管理学的意义与方法	(47)
第二章 行政管理职能	(51)
一、行政管理职能概述	(51)
二、我国行政管理的基本职能	(56)
三、现代行政管理职能的转变与发展	(66)
第三章 行政管理权力	(74)
一、行政管理权力概述	(74)
二、行政管理权力的结构与配置	(81)
三、行政管理权力的运行与制约	(87)
第四章 行政管理环境	(96)
一、行政管理环境概述	(96)
二、行政管理环境的研究范畴	(99)
三、行政管理与环境因素的辩证关系	(101)
四、我国现阶段行政管理环境的分析	(108)
第五章 行政管理组织	(115)
一、行政管理组织概述	(115)
二、行政管理组织结构体系	(127)
三、我国现行行政管理组织结构	(134)
四、现代行政管理组织理论的发展	(138)
第六章 行政管理体制	(144)
一、行政管理体制概述	(144)
二、行政管理体制的类型	(149)
三、当代西方国家几种主要行政管理体制	(155)

四、我国中央政府与地方政府的行政管理体制关系	(161)
第七章 行政管理人員	(165)
一、行政管理领导者	(165)
二、行政管理被领导者	(174)
三、行政管理的选人机制与公务员制度	(181)
四、行政管理的用人机制	(187)
第八章 行政管理行为	(192)
一、行政管理行为概述	(192)
二、行政管理行为的基本方式	(196)
第九章 行政管理过程	(214)
一、行政决策	(214)
二、行政计划	(236)
三、行政执行	(239)
第十章 人事行政管理	(252)
一、人事行政管理概述	(252)
二、人事行政管理的特征、职能和任务	(256)
三、人事行政管理的原则	(261)
四、人事行政管理的历史发展	(262)
五、人事行政管理的分类制度	(269)
六、现代人事行政管理的特征及发展趋势	(271)
第十一章 行政信息管理	(274)
一、行政信息管理概述	(274)
二、行政信息的基本特征	(280)
三、行政信息管理系统	(282)
四、行政信息管理的过程与方法	(287)
五、行政管理信息化系统的建立	(290)
第十二章 财务行政管理	(293)
一、财务行政概述	(293)
二、国家财政预算管理	(297)
三、国家财政收入制度	(302)
四、国家财政支出制度	(303)
五、国家财政决算管理	(307)
六、预算外资金管理	(308)

七、机关财务管理	(310)
第十三章 行政机关管理	(312)
一、行政机关管理概述	(312)
二、行政机关管理的内容	(316)
三、机关行政经费管理	(324)
四、后勤总务管理	(325)
五、机关公共关系	(326)
六、行政机关管理的原则	(328)
七、行政机关管理的科学化	(330)
第十四章 行政管理法制	(333)
一、行政管理法制的含义	(333)
二、行政立法	(334)
三、行政执法	(338)
四、行政诉讼	(341)
五、行政法治建设	(343)
第十五章 行政道德	(348)
一、行政道德概述	(348)
二、行政道德的内容	(354)
三、行政道德建设	(363)
第十六章 行政监督	(367)
一、行政监督概述	(367)
二、行政监督的原则和依据	(371)
三、我国的行政监督体系	(372)
四、完善行政监督的基本途径	(378)
主要参考文献	(381)
附录一 中华人民共和国国务院组织法	(383)
附录二 中华人民共和国地方各级人民代表大会和 地方各级人民政府组织法	(385)
附录三 中华人民共和国公务员法	(400)
附录四 行政管理学相关书目	(415)

第一章 导 论

行政管理学之树，源于政治学之根；
行政管理学之果，结于政治学之花。

一、现代行政管理学的研究对象和范围

（一）行政、行政管理的含义

1. 行政的含义

研究行政管理学，首先应对行政、行政管理这两个基本概念的内涵和本质有明确的认识和把握。“行政”（Administration）一词在汉语和西文中都有。关于“行政”一词的解释，古今中外的界说历来无一定论。在我国古代文献中早有记载，据史料考证，最早可追溯到距今 2000 多年前编撰的《左传》中，有“行其政事”、“行其政令”的说法，其含义是指管理国家的事务。2000 多年前的西汉时期，史学家、文学家司马迁在《史记·周本纪》中也提到过“行政”一词，其含义大致相当于我们今天所说的行政管理。在距今 290 年前清朝人编撰的《纲鉴易知录》中也记载了公元前 841 年西周时期的周厉王，因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”，意为执掌政务，即管理国家的事务、政务。由此可见，我国古代所说的行政，包含着十分广泛的含义，既有国家的行政管理，又有国家其他各项管理活动。

在国外，与汉语中“行政”一词类似的词汇也出现得较早，2000 多年前古希腊学者亚里士多德就曾用过“行政”一词，现代英语中的“Administration”（行政），就是从拉丁文的“行政”一词而来，国际社会普遍认同行政即国家事务的管理。

随着人类社会的不断发展和进步，国家管理活动的不断变革，特别是行政管理学的建立和完善，“行政”一词也随之发展并出现含义多元化的局面，至今仍是一个众说纷纭的问题。概括起来，学术界关于“行政”一词的解释大致有以下几种：

（1）从三权分立的角度解释行政。这种观点认为行政是指与立法、司法并立的三权之一，即把国家权力划分为三部分，分别由三个独立机关执掌并相互牵制、

相互制衡。近代西方许多资本主义国家按照这种政治主张构建国家机构。其理论和思想以 18 世纪法国资产阶级启蒙学者孟德斯鸠提出的三权分立学说为代表。根据他的学说,行政是政府组织中所管辖的事务,即国家立法、司法以外的国家机关活动,称之为行政。西方国家对于这种观点有着广泛的认同。美国行政学专家魏劳毕认为:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^①我国大多数学者认为这种观点实际是对“行政”一词的狭义理解。

(2) 从行政功能的角度解释行政。这种观点是源于宏观上把行政与政治的分离,认为在一切政治制度中,只有两种基本功能,即国家的意志表现和国家的意志执行,行政就是推行政治决策和实现政治目标,它是围绕执行社会公共权威而展开的活动和关系,特别是要实现政治目的、制定计划和推动具体过程相关的各项活动。美国行政学家和法学家古德诺指出:“在政治制度中,有两种基本政治职能——国家意志的表现和国家意志的执行。前者就是政治,其主要作用在于制定国家政策;后者就是行政,其主要作用在于执行国家政策。”^②这种观点显然比前一种观点包括的范围要宽泛,因为执行国家意志的不仅只有政府机关,所以我国大多数学者认为这种观点是对“行政”一词的广义理解。

(3) 从管理的角度解释行政。这种观点侧重于从行政技术、程序和方法的层面认识行政,甚至提出一切管理都是行政,凡属国家管理机关,一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构,毫无例外地都属于行政之列,只不过略加区分为“公共行政”与“私人行政”之差异。美国学者怀特认为:“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”。^③另一位美国学者菲夫纳也认为:“行政是一些人协力使政府工作得以完成。行政活动的主题是高度技术化和专门化的……行政的方法涉及对众多工作人员工作上的管理、指挥与监督,希望在他们的努力中产生一定的效率和结果。”^④除此之外,美国著名的行为主义行政学家西蒙与唐纳德·W·史密斯伯格和维克多·汤普森共同写成的著作《公共行政》一书中指出,行政是“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动”,具体地说,就是“为达到共同的目的,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”。^⑤显而易见,这种观点不仅把行政看做是一种活动、

① [美] 魏劳毕:《行政学原理》,1928 年版。

② [美] 古德诺:《政治与行政》,1900 年版。

③ [美] 怀特:《公共行政研究引论》,1955 年版。

④ [美] 菲夫纳:《公共行政》,1946 年版。

⑤ [美] 西蒙:《公共行政》,1950 年版。

一种程序、一种过程,而且行政的存在具有广泛性、多领域性。值得关注的是,关于行政的政治条件和政治因素在这种界定中并未提及,至少对于行政在人类社会发展进程中的客观真实性和鲜明的特征,没有作出全面的认识。简言之,这种观点没有全面、合理地指明人类社会总体的行政现象和规律,因而它在我国被大多数学者认为是对“行政”一词最广义的解释,并不被多数人认同。

(4) 从社会属性的角度解释行政。马克思主义者不仅承认行政具有管理的功能,更为重要的是指明了行政是社会性和政治性的统一。马克思在译《“普鲁士”的“普鲁士国王和社会改革”》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,于是它们就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。”与此同时,马克思更加深入地分析行政与资本主义国家的政治关系,他指出:“要消除在行政机关的任务、它的善良意愿和它能够采取的手段、办法之间的矛盾,国家就必须消灭自己,因为国家本身就是以这个矛盾为基础的。”^① 根据马克思的观点,行政显然不能与政治完全分离,事实上,现代资本主义国家的政治制度中的三权分立,也并没有绝对地做到立法、司法、行政完全独立或毫不相关,而往往表现出各种权力的相互渗透,行政机关不仅具有一定的委托立法权(如我国的行政法规立法权就属于国家最高行政机关——国务院),而且还有一定的司法裁决权,行政机关在国家重大决策中有政治参与权,可以说是一种行政中的政治。所以,马克思在《从黑格尔法哲学批判》一文中精辟地指出:“在行政权中我们总是看到两个环节,即现实的活动和对这种活动所做的政治论证……”^② 一部人类社会史早已证明了自有私有制、阶级、国家以来,任何体现国家意志的政治决策总是离不开行政的过程,而且“对人民来说行政权本身应当比立法的形而上学的国家职能具有更大的吸引力”。^③ 因而,马克思主义者们认为行政权在国家职能中具有重要的地位,它不仅要体现国家意志,而且同时执行国家意志,具有鲜明的政治性。

(5) 从中国的国情角度解释行政。我国学者在研究行政的本质和特征时,大多数是从中国的具体国情出发,把行政理解为“是国家政务的管理活动”,^④ 或者是指“国家行政机关对国家事务的管理活动”。^⑤ 还有的学者将行政与管理结合起来理解行政,认为二者之间有着紧密的联系,认为行政即行政管理,“专指政

① 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第479页。

② 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第395页。

③ 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第394页。

④ 黄达强、刘怡昌:《行政学》,中国人民大学出版社1988年版,第3页。

⑤ 许文惠:《行政管理学》,红旗出版社1992年版,第1页。

府机关依法管理国家的活动”。^①

上述关于“行政”一词的解释，目前在国内外学术界还尚无定论，尽管如此，学术界关于“行政”一词的诸种定义对我们理解行政的本质和特征不无借鉴和启发。为了更准确地把握行政的确切含义，我们首先有必要在思想上明确以下几点：

第一，行政与政治有着不可分割的内在联系。历史证明，古今中外任何国家的行政活动都是政治的范畴，行政活动作为国家活动的组成部分，必然要体现统治阶级的意志并使之付诸行动，它绝不是消极的行政执行，在很大程度上要积极地、有效地参与和影响立法和政治决策，因而行政活动具有明确的政治目标，“就是参与国家事务、给国家定方向、确定国家活动的形式、任务和内容”。^②

第二，行政与一般管理活动有着明显的差异。首先，人类的管理活动有着比行政更为悠久的历史，它与人类群体活动随之生成并相伴始终，而行政则是私有制、阶级、国家的产物，并与国家体制的形成和完善不断发展。其次，管理的外延远比行政宽泛，在人类生活的各个领域、各个层面无所不有、无处不在，但并非一切管理都属于行政，只有体现国家意志的管理才能属于行政的范畴（参见图1-1）。最后，行政具有政治性，它是统治阶级意志的体现，并为维护统治阶级意志服务，而管理的社会属性并不是惟一的，它更具有较强的自然属性，因而管理是人类社会共有的一种现象和活动。据此，我们不难看出行政与管理迥异，行政管理与公共管理也不能完全等同。

第三，行政在特定的社会中有着具体的内容和表现形式。一方面，在不同的历史时期、不同的国家，行政所表现的内容有着具体实在的内容，它反映某一特定历史时期的社会发展，从国家意志的确立、表达，到国家意志的具体执行和实施，与时俱进，不断发展、变化；另一方面，又由于国家机构组织形式的差异性，文化背景和政治需求的千变万化，各国的行政手段、方法、途径到行政法制、行政机制、行政职能，都有着鲜明的区别。从总体上说，它是由政治属性决定的，但又受历史发展所左右，而价值取向、文化背景、思维理念等因素又显示出不可小视的影响力。

以上关于“行政”一词的广泛探讨，特别是马克思主义者关于行政的概括以及行政普遍特征的概括，我们可以看出，行政的本质是行使国家权力，执行国家意志；行政的目的是具有行使国家权力的机关，通过具体的组织活动达到国家意志的执行。基于此，笔者认为，“行政”一词的含义是指国家机关行使国家权力并具体

① 高小平：《现代行政管理学》，长春出版社2000年版，第63页。

② 《列宁选集》第二卷，人民出版社1972年版，第407页。

执行国家意志的组织活动。这一定义强调了行政的主体是国家机关，即广义的政府部门；行政的实质是行使国家权力，并具体执行和实施国家意志；行政的外在特征是有组织的活动。以上三个方面同时并存，才称得上是行政。

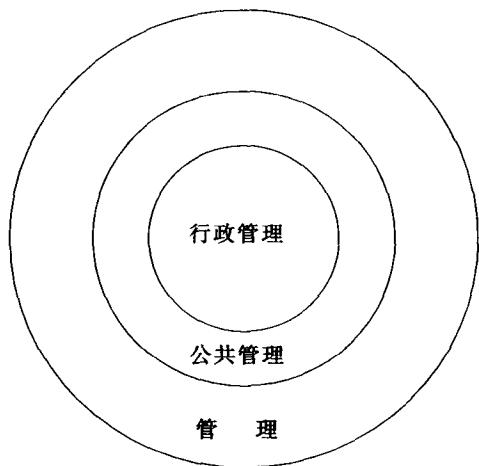


图 1-1

2. 行政管理的含义

“行政管理”一词（Public Administration，意为公共行政，并非 Administration Management），是由“行政”和“管理”组成的复合词。对“行政”一词的含义我们已经作了探讨。“管理”一词在我国古代典籍中曾有过记述。

在《尚书·周官》中记载：“司门掌授管键以启闭国门。”这里的“管”是指锁匙，取其本意，即古代用竹制成的六孔乐器。在《左传·僖公三十年》中记有：“郑人使我掌其北门之管。”这里显然是指要害性的工作，具有动词性了。中国古代的“理”，本义是指玉的纹理，作动词时指治玉。在《韩非子·和氏》中记录：“王乃使玉人理其璞而得宝焉。”这里引申为治理。《说文解字》中解释“理”为“治国治民为理”。可见，中国古人已经把“管”引申为管辖、管制之意，把“理”引申为整理或处理。而“管”、“理”二字连用，表示着在权力的范围内，对事物的管束、整治、处理的过程。“管理”一词，在西方国家，原意是指训练和驾驭马匹，英文中的“管理”（manage）是由意大利文和法文演变而来。这一词被用于管理学就有诸多解释了。

关于“管理”一词的界定，从人类管理活动的普遍规律来看，我们可以这样认为：管理是指在一定的社会活动中，一定的组织、人员依据一定的权力，有效地

进行计划、决策、指挥、组织、协调、控制等，对人力、财力、物力和其他资源进行调配和整合、运用和处理，以达到预定目标的活动过程。在现代社会中，管理是社会组织的功能，其目的是保证组织内外各要素相互关系协调有序，发挥出整体的功能，有效实现组织的目标。在西方国家，特别是科学管理学派产生之后，欧美各国通常把管理活动根据所有制和营利与否等因素区分为公共事务的管理（即行政管理、公共行政、公共事务管理等）和私营企事业或商业管理，并且把研究行政管理的学问称之为“行政管理学”（或称公共行政学，简称行政学）；而把研究企事业管理的学问称为“管理学”。我们所研究的行政管理具备计划、组织、指挥、协调和控制等一般管理的职能，但它又有着自身的特点和内涵，它是一种特殊的管理活动，其中心是围绕国家行政机关依法对国家事务、社会公共事务、机关内部事务的管理展开研究。

如何对“行政管理”一词作出界定，理论界说法不一。有的认为：“行政管理就是行使国家权力，依法从事国家事务、社会公共事务和机关内部事务的管理活动。”^①也有的学者认为：“行政管理就是国家的统治阶级通过它所组织的政府对社会事务和自身事务的管理活动。”^②还有的学者认为：“行政管理也即行政，主要是指国家行政机关对国家政务的管理活动。”^③更有的学者认为：“行政管理指国家行政机关依法管理国家事务和社会事务的组织活动。”^④综上所述，可以发现，学术界对“行政管理”一词的理解有三个共同的特点：一是行政管理的主体为行政机关（即狭义的政府部门）；二是行政管理的客体内容为国家政务、社会事务和自身事务；三是行政管理是一种特殊的管理活动。

值得注意的是，目前我国学术界多数人都把“行政”、“行政管理”、“公共行政”这三个概念认为并无二致，实属同一概念的不同表述。例如，“行政管理又名公共行政”，^⑤“行政管理，又叫公共行政”，^⑥就是这种观点的代表。笔者认为，对这三个基本概念，我们可以概括出它们的细微差别。“行政”强调对国家政务、事务的政治性管理，其内涵和外延有广泛的普遍意义，即包括一切国家机关的政务事务管理活动。“行政管理”强调国家行政机关对国家政务、事务的管理，其本质特征在于把“行政”从政治性的管理向科学性、技术性和程序性演进，突出了

① 范和生：《行政管理新论》，安徽人民出版社2001年版，第2页。

② 周世述、苏玉堂：《中国行政管理学》，中共中央党校出版社1996年版，第3页。

③ 许文惠：《行政管理学》，红旗出版社1992年版，第1页。

④ 郑志龙：《行政管理学》，中央广播电视大学出版社2000年版，第4页。

⑤ 王乐夫、许文惠：《行政管理学》，高等教育出版社2000年版，第2页。

⑥ 李绥州：《应用行政管理》，暨南大学出版社2000年版，第1页。

“管理”的特色，并且管理的主体仅指狭义的政府部门。“公共行政”则强调行政管理的外延是一切公共事务，其目的是谋求公共利益、承担公共责任，它是公共机关以集体的努力达到共同目的的管理活动。

综上所述，我们可以对“行政管理”一词作出如下定义：行政管理是指国家行政机关依据法律和权力，管理国家事务和社会事务，以实现国家职能的活动过程。这一概念表明，行政管理的主体是国家行政机关（即仅指狭义的政府）；行政管理的行为依据是法律和职责权力；行政管理的主要客体内容是国家事务和社会事务（也包括行政机关自身的事务）；行政管理的本质是国家意志和职能的执行。

（二）行政管理学的研究对象和范围

科学研究是人类认识活动的高级表现形式，任何科学研究活动的目的都在于探索一系列研究对象的本质及其相互关系，进而揭示特定研究对象内部的客观规律性，并运用这些规律有目的地指导人们的实践活动。现代行政管理学的研究目的也不例外。

所谓“现代行政管理学”，是在总结管理发展历史经验的基础上，综合运用了现代社会科学、自然科学和技术科学所提供的理论和方法，研究现代社会条件下各种行政管理活动的基本运动规律和一般方法论的学问，“现代行政管理学”是历史上行政管理学发展的结果，这里的“现代”，既有时间上的意义，即指第二次世界大战之后，重在当今社会行政管理规律的研究；也有地域上的意义，即现代行政管理学不隶属于具体的哪一个国家，而是属于我们整个时代，它是世界各国行政管理经验和一般规律的系统总结，它阐明的是现代行政管理的基本原理，具有普遍的适用性。

在研究现代行政管理学的研究对象和学科内容时，首先应关注四个问题：一是历史性，即注意从人类历史上行政管理活动的发展和经验中汲取精华，扬弃先人的成果和观点，同时注重现在和未来；二是社会性，即行政管理活动是特定历史时期、特定国情和政治背景条件下的产物，同时还反映着生产力水平，它是不同时期、不同生产力水平和社会政治制度、意识形态等方面的反映，因而从根本上说行政管理是统治阶级利益的集中体现；三是综合性，即行政管理活动具备管理活动诸多重要的特征，既包含着科学、技术的诸多要素，同时具有更加强烈的人性因素，还有环境因素、社会文明、人类发展、文化进程的影响等，涉及领域宽泛，它是对各种社会、各种国情下行政管理活动一般规律的概括、提炼，而不是哪一具体国家、哪一特定社会（或历史时期）、哪一种行政管理活动的简单总结；四是适用性，即现代行政管理学在于对人类社会特别是当今社会行政管理规律的理性抽象和概括，它适用于各国行政管理的实践，并且博采国内外行政管理学之长，吸收新成

果,站在行政管理实践的前面,影响、引导行政管理活动向更高水平前进和发展,具有与时俱进的真理普遍性。

1. 现代行政管理学的研究对象

行政管理学的研究对象在不同的发展阶段有着不同的概括,现代和当代不同的学派对此也有不同的认识。例如,行政学派偏向于从法律、法规的条文上解释行政管理,着重于研究现行的法律和法规;行为学派从行为主义的观点和方法解释行政现象,着眼于研究行政现象中人的行为动机、过程和结果;社会关系学派则认为行政现象是一种社会现象,行政关系是一种社会关系,因而研究行政也就是研究行政活动的社会关系。除此之外,还有从决策活动角度研究行政活动的决策学派;从行政权力分配和行政组织结构方面研究行政的结构学派;从行政活动的规则、步骤、程序等方面研究行政的程序学派等。应该说这些学派从不同的方面揭示了行政管理学的特征和内容实质,丰富了行政管理学研究的理论内涵,展示了行政管理学研究途径的多样性。那么,我们究竟应如何界定行政管理学的研究对象?毛泽东同志指出:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^① 行政管理学也应具备科学的一般特征,即不仅有特定的矛盾性,还要有依据这个特殊矛盾而形成的特定研究对象和范畴,同时,它应该是一定规律的知识体系,即形成自身特色的学科规定性。

现代行政管理学与其他学科的根本区别就在于它有特殊的矛盾——行政。全部行政管理活动都围绕着这个特定的矛盾而展开,行政管理活动的主体必须是具有行政权的机关和人员,行政管理活动的行为围绕着行政权力和范围进行,行政管理活动的本质也是推行和执行国家意志。根据现代行政管理的特点和行政管理概念的界定,笔者认为,现代行政管理学的研究对象是指国家行政机关依据法律和权力管理国家事务和社会事务,以实现国家职能的活动规律。理解这个定义应注意四点:一是现代行政管理学的研究对象包括行政管理的主体、客体、原则、方法和过程等诸要素,这是行政管理学特殊矛盾性所决定的;二是现代行政管理学重在对行政管理一般规律的认识,其实质是揭示行政管理活动的客观运行规律;三是如何依法行政、提高行政效率与质量是现代行政管理学研究的宗旨;四是现代行政管理学是一门既有理性概括又有实践应用价值的系统的科学,即现代行政管理学是一门应用性科学。

^① 《毛泽东选集》(一卷本),人民出版社1967年版,第284页。