



高等学校经济与工商管理系列教材

GAODENG XUEXIAO JINGJI YU GONGSHANG GUANLI XILIE JIAOCAI

曾维涛 许才明 主编

XINGZHENG
GUANLIXUE

行政管理学

(第2版)

赠送课件和相关资源



清华大学出版社
<http://www.tup.com.cn>



北京交通大学出版社
<http://www.bjtu.com.cn>



高等学校经济与工商管理系列教材

行政管理学

(第2版)

曾维涛 许才明 主 编

清华大学出版社
北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

全书共由 13 章内容构成,着重介绍了行政管理学的基础理论知识和学科的基本内容,包括:行政管理学概述、行政组织、行政环境、行政职能、人事行政、行政领导、行政决策、行政执行与监督、行政立法、财务行政、机关行政、行政效率、行政改革。

本书适合于高校行政管理学、公共管理学、工商管理学、政治学、经济学、法学等专业作教材使用,也可供广大公务员及各类型领导管理者参考。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/曾维涛,许才明主编.—2版.—北京:北京交通大学出版社:清华大学出版社,2014.7

(高等学校经济与工商管理系列教材)

ISBN 978-7-5121-1952-9

I. ①行… II. ①曾… ②许… 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(2014)第 133177 号

责任编辑:黎 丹 特邀编辑:衣紫燕

出版发行:清华大学出版社 邮编:100084 电话:010-62776969

北京交通大学出版社 邮编:100044 电话:010-51686414

印刷者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×260 印张:15.75 字数:394 千字

版 次:2014 年 7 月第 2 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5121-1952-9/D·164

印 数:1~3 000 册 定价:32.00 元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监局反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

努力编写高质量的公共经济与管理教材

(代序)

改革开放以来,我国渐渐走上市场经济道路,实行社会主义市场经济带来的高效率使中国经济步入发展的快车道,综合国力大大增强,人们的认识水平也不断提高。20 世纪后期及至当前,是我国经济社会飞速发展的好时机,同时又是人们科学认识世界的大好时代,产生了很多富有创见性的思想。其中在市场与政府关系方面,“市场能干的,政府就不要去干;市场不能干的,政府就要去干”成了最通俗也最为大众所接受的一种表述。伟大的时代需要理论也必将催生理论。中国社会主义市场经济的发展,客观要求政府转换职能、转换思路、规范行为,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。因此,科学界定政府职能,改变政府行为,加强公共管理,调整财政支出,有效提供公共品,结合西方成熟理论,构建有中国特色的公共经济与管理理论框架成了理论工作者义不容辞的责任与义务。

公共领域内的改革从来就没有停止过。从公共管理角度来看,近年来政府在完善市场经济体系的同时,在财政体制、财政管理、公共服务、行政管理体制等方面都进行了改革并在和谐社会构建中已初见成效;从公共经济与公共政策角度来看,政府综合运用财政政策进行宏观经济调控的力度、时机把握恰到好处,保证了我国经济健康、稳定、快速增长,人民福祉水平不断提高。但是,我国经济社会发展中面临着一定的不确定性也给公共政策、公共管理带来了一定的挑战。因此,在未来的理论研究中,如何围绕公共管理、公共经济领域内存在的关键问题展开研究并加以理论提炼与传播,是每位理论工作者都必须接受的挑战。

为了更好地将研究与现实结合起来,更有效率地服务经济社会建设,江西财经大学公共管理学院自 2003 年以来就启动了这方面的工作,并通过设立公共政策研究中心、引进与挖掘人才、密切与实践部门的联系、加强同行间的交流与探讨等措施来实现这种结合。在近五年的尝试与艰苦工作中,江西财经大学公共管理学院一批年富力强的教研人才,始终以学科建设为中心,不断推进教育创新与科学发展,在科研、教学及为经济社会服务方面取得了突出的成绩,多项科研成果为实际部门所采纳,受到国家与当地政府相关部门的广泛赞誉。

为巩固理论研究成果与满足教学需要,同时也为同行与实践部门提供系统、实用的学习参考书,江西财经大学公共管理学院根据多年来的教学、科研经验,结合目前的学科最新发展成果,组织编写了《财政学》、《税法》、《公共管理学》、《行政管理学》、《社会保障学》五本教材。希望学院以这项工作为契机,在实践中不断检验教材质量,不断提升教材水平。全体教研人员继续迎难而上、勇于探索、刻苦钻研,在学科建设方面继续奋勇向前,奉献更多高水平的教研成果!



2014 年 5 月

第2版前言

近些年来,我国行政管理环境发生了较大的变化,尤其是党的十八大和十八届三中全会对行政改革作出了新的规划,赋予了全新的内容,这为我国今后一段时期的行政改革指明了更加清晰的方向和目标。为了适应社会的发展和教学的需要,我们重新组织力量对教材进行了修订,校正了原教材中的一些错误之处,更新了包括所有“微型案例”在内的部分相对陈旧的资料,同时还增加了一些新的章节,使现有内容更加准确、丰富、全面并紧扣时代脉搏。此次修订由本教材主编曾维涛教授、许才明教授共同负责完成,行政管理专业硕士研究生刘博洋、朱椿荣、陈露、曾强强、时悦、何唯、许应祥、王山等人参与了具体的修订工作。

本书配有教学课件和相关的教学资源,有需要的读者可以从网站 <http://www.bjtup.com.cn> 下载或与 cbsld@jg.bjtu.edu.cn 联系。

本教材的编写和修订参阅并借鉴了国内外众多专家学者的研究成果,在此一并致谢!但由于编者的水平有限,书中难免存在不足之处,敬请各位读者批评指正。

编 者
2014年5月

前言

近年来,全国不少高等院校新设了行政管理专业,其教学和研究规模得到进一步扩大。但是行政管理学作为一门实践性很强的学科,许多教材建设又相对滞后。有鉴于此,我们不揣浅陋,尝试编写了这本教材,希望有补于这门学科专业的教学工作。

全书共由13章内容构成,着重介绍了行政管理学的基础理论知识和学科的基本内容。其结构与内容包括:第1章行政管理学概述,研究行政管理学的基本含义、研究对象、内容与方法,行政管理学在西方国家的产生和发展,以及在中国的理论和实践发展状况;第2章行政组织,研究行政组织的含义与特征、内容和类型,行政组织的结构、理论,行政组织设计的原则及我国现阶段行政组织的有关特点;第3章行政环境,研究行政环境对行政管理的必要性,我国现阶段行政环境的特点及行政环境对我国行政管理产生的影响;第4章行政职能,研究西方国家行政职能的演变及转轨时期我国行政职能的转变;第5章人事行政,研究人事行政的基本概念、原则,国家公务员制度的演变和基本理论及中国公务员制度的基本内容;第6章行政领导,研究行政领导的含义、特点、行政领导者的职责,行政领导的方式与类型、行政领导者的素质及其结构优化及领导艺术;第7章行政决策,研究行政决策的分类、基本原则与程序,行政决策的体制;第8章行政执行与监督,研究行政执行的地位、作用与常见方法,我国行政监督的制度和我国行政监督制度的改革;第9章行政立法,研究行政立法的分类、基本原则、要求、程序和效力及我国的行政立法体制;第10章财务行政,研究财务行政的基本概念、公共财政、政府审计等方面的内容;第11章机关行政,研究机关行政的主要内容,机关行政及机关管理的现代化;第12章行政效率,研究行政效率在行政管理中的地位,行政效率的测定、提高效率的途径及电子政府与电子政务;第13章行政改革,研究行政改革的原则和方向,改革的阻力、动力和对策,当代西方国家和中国的行政改革。

本书由江西财经大学公共管理学院行政管理系教师负责编写,主编曾维涛、许才明完成大纲编写、统稿和定稿工作。本书写作分工具体如下:曾维涛负责第1、2、3章,汪柱旺、陈文才、颜丹参与写作;许才明负责第4、5、6章,李文平、郭小林参与写作;吴军民负责第7、8、9章;贾宝和、毋晓范负责第10章;贾宝和、廖亮负责第11章;罗晓华负责第12、13章。廖少纲参与了各章节的修改和校对工作。

本教材的编写参阅并借鉴了国内外众多专家学者的研究成果,但由于编者的水平有限,书中难免存在不足之处,敬请各位读者批评指正。

编者

2009年1月

目 录

第 1 章 行政管理学概述	(1)
1.1 行政管理与行政管理学	(1)
1.2 行政管理学的产生和发展	(8)
1.3 行政管理学在中国的发展状况	(15)
重要概念	(16)
课堂讨论	(16)
思考题	(17)
微型案例	(17)
第 2 章 行政组织	(18)
2.1 行政组织的概述	(18)
2.2 行政组织的结构、体制和编制管理	(21)
2.3 行政组织理论	(30)
2.4 我国的行政组织	(34)
重要概念	(35)
课堂讨论	(35)
思考题	(36)
微型案例	(36)
第 3 章 行政环境	(38)
3.1 行政环境及其对行政管理的必要性	(38)
3.2 我国现阶段行政环境的主要特点	(43)
重要概念	(47)
课堂讨论	(47)
思考题	(47)
微型案例	(47)
第 4 章 行政职能	(48)
4.1 行政职能概述	(48)
4.2 行政职能的历史变迁	(52)
4.3 转轨时期我国行政职能的转变	(54)

重要概念	(59)
课堂讨论	(60)
思考题	(60)
微型案例	(60)
第5章 人事行政	(62)
5.1 人事行政概述	(62)
5.2 中西方国家公务员制度的建立与基本特点	(65)
5.3 中国公务员制度的基本内容	(69)
重要概念	(74)
课堂讨论	(74)
思考题	(75)
微型案例	(75)
第6章 行政领导	(77)
6.1 行政领导和行政领导者概述	(77)
6.2 行政领导的方式与类型	(80)
6.3 行政领导者的素质	(82)
6.4 行政领导的艺术	(86)
重要概念	(88)
课堂讨论	(88)
思考题	(88)
微型案例	(88)
第7章 行政决策	(90)
7.1 行政决策概述	(90)
7.2 行政决策的基本原则、程序及方法	(95)
7.3 行政决策体制	(100)
重要概念	(103)
课堂讨论	(103)
思考题	(103)
微型案例	(103)
第8章 行政执行与监督	(105)
8.1 行政执行与监督概述	(105)
8.2 行政执行的手段与方式	(111)
8.3 行政执行的保障及其控制	(113)
8.4 行政监督制度	(118)
8.5 我国行政监督的现状及其完善	(126)

重要概念·····	(129)
课堂讨论·····	(130)
思考题·····	(130)
微型案例·····	(130)
第9章 行政立法·····	(132)
9.1 行政立法概述·····	(132)
9.2 行政立法体制·····	(139)
9.3 行政立法的程序及效力·····	(143)
重要概念·····	(148)
课堂讨论·····	(148)
思考题·····	(149)
微型案例·····	(149)
第10章 财务行政·····	(151)
10.1 财务行政概述·····	(151)
10.2 公共财政·····	(153)
10.3 政府审计·····	(162)
重要概念·····	(166)
课堂讨论·····	(166)
思考题·····	(166)
微型案例·····	(167)
第11章 机关行政·····	(168)
11.1 机关行政概述·····	(168)
11.2 行政机关管理的主要内容·····	(172)
11.3 机关管理的科学化·····	(186)
重要概念·····	(194)
课堂讨论·····	(195)
思考题·····	(195)
微型案例·····	(195)
第12章 行政效率·····	(197)
12.1 行政效率的概述·····	(197)
12.2 行政效率的测定·····	(203)
12.3 提高行政效率的途径·····	(207)
重要概念·····	(213)
课堂讨论·····	(213)
思考题·····	(214)

微型案例.....	(214)
第 13 章 行政改革	(216)
13.1 行政改革概述.....	(216)
13.2 行政改革的动力、阻力与对策.....	(220)
13.3 当代西方国家的行政改革.....	(223)
13.4 当代中国的行政改革.....	(227)
重要概念.....	(236)
课堂讨论.....	(237)
思考题.....	(237)
微型案例.....	(237)
参考文献.....	(239)

第 1 章

行政管理学概述

行政管理学是关于国家公共行政管理的科学，通常又称为公共行政学。行政管理学最早由西方学者提出并创建，其学科基础、理论框架、研究方法及表述方式等，都明显带有西方色彩的风格。我国于 20 世纪 80 年代开始引进西方的行政管理学，在此期间产生了具有中国特色社会主义的行政管理学。

1.1 行政管理与行政管理学

1.1.1 行政管理的含义

行政，是行政管理学的一个基本概念。“行政”一词有它的历史渊源，两千多年前古希腊学者亚里士多德认为行政即执行政务。行政一词在我国古代也有记载，如“行其政事”、“行其政令”。根据《史记·周纪》记载：召公、周公二相行政，号曰“共和”。但在当时，行政并不作为行政管理学的基本概念。行政管理学产生于 19 世纪末 20 世纪初，其概念和理论在形成和发展中受欧美国家特定社会历史条件与一些重要政治与行政学家的思想理论的影响。行政管理学作为一门独立性的科学，行政管理有一个兼收并蓄、融会贯通、不断完善的过程，其概念不会只局限于某个国家或某些学者的论述，而是处在不断发展和演化的过程中。对于怎样准确地把握行政管理的含义，目前中外学者还没有统一的认识。在国内，大多数的学者更倾向于将行政管理界定为政府管理。本书所采取的定义是：行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。

要完整、准确地理解行政管理的特性，还必须从横向来比较管理与行政、政治与行政、三权分立与行政之间的联系与区别。

1. 管理与行政

所谓管理，是指在特定的环境下，对组织所拥有的资源进行有效的计划、组织、领导和控制，以便实现既定的组织目标的过程。管理与行政的概念是有区别的。首先，从纵向来看，管理的历史比行政长，管理是一种社会现象，是集体活动中一种必不可少的职能，自从

出现人类群体活动以来就出现了管理活动。早在原始社会,为了取得物质生活资料 and 保证自身的安全,必须调整和协调人与人、部落与部落及人与自然界之间的关系,从而形成了原始的管理活动,如组织领导、纪律约束、分工合作、指挥控制、监督协调等,否则较大规模的狩猎就无法进行。当时的管理只有社会属性,不具有阶级性、政治性,所以还不是行政。随着阶级和国家的产生,管理代表了统治阶级的意志,有鲜明的阶级性和政治性,行政活动就产生了。所以,“行政”的产生要晚于管理。其次,从横向来看,“管理”的外延更宽,从生产到生活,从个人到国家,都需要管理,而“行政”的外延要窄得多,它主要是指国家政务的管理。由此可以看出行政与管理是有密切联系的。

行政管理学通常称为公共行政管理学,这里的“公共”显然是相对于“私人”而言。任何一个管理单位除其本身特殊的业务管理之外,还有诸如决策、计划、协调、人事、监督、庶务等通常被称为行政管理活动。于是在私人组织中,也就有“私人行政”的需要和可能。公共管理与私人管理虽然有许多相似之处,但在管理主体、管理权限、管理职能和管理目标等方面两者之间仍有重要区别。

公共管理是面向社会、服务大众的管理活动。这种管理活动首先和主要是由在任何社会中都是最大和最具权威性的公共组织——政府来承担和完成的。从这一意义说,公共管理就是政府的管理,公共管理学就是研究政府管理活动及其规律的科学。但是,社会是极其复杂的,大众要求的服务也是多种多样的,尽管政府拥有公共管理的丰富资源,但也不可能把其管理范围无限延伸和扩展,总有些方面、有些领域是政府管理不了或管理不好的。即使在计划经济年代,政府的高度集中统一也未能把社会和公众的需要全包起来,更加难以向社会提供高效优质的公共服务。而市场经济的发展和社会文明的进步,要求政府转变职能,管好它必须管和管得好的公共服务,而政府管不了和管不好的公共服务则由市场机制和社会机制来提供。这不仅弥补了政府管理资源的不足,而且由于公共服务提供主体的多元化,更能满足社会和公众多方面的需要,于是从事公共管理的社会中介组织、非营利组织、企业乃至私人机构等非政府组织就应运而生。这样,公共管理方面就有狭义和广义,即有政府的公共管理和非政府组织的公共管理之分。同为公共管理,两者应当遵循同一管理规律,在管理规范、管理知识和技巧的运用等方面,也有许多相通的地方。但政府的公共管理以国家名义依法行使国家行政权力,而非政府组织则不能以国家名义实施它所提供的公共服务。在管理的权威性、管理范围的广泛性和管理事项的多样性等方面,非政府组织的公共管理仍不及政府的公共管理,而在管理的效率和效益方面,非政府组织的公共管理又常常优于政府的公共管理,所以两者仍有一定的区别。

2. 政治与行政

政治和行政同是历史的范畴。在相当长的时间里,无论是在理论上还是实践上,两者都没有明显的界线。美国学者古德诺认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。因此,行政不受政治权宜措施的影响和政党因素的制约,凡属执行国家意志的管理活动就是行政。美国学者威尔逊认为,政治是立法团体和其他政策制定集团专有活动,行政是行政官员执行法律 and 政策的专有活动。由此,“政治是国家意志的表达”和“行政是国家意志的执行”就成为行政学中一种影响很广的观点。

政治和行政分离的理论是对19世纪80年代美国政府体制改革经验的概括和总结。尽管这对于行政管理学从政治学中分离出来成为一门独立的学科起过积极的作用,在行政管理学

的发展史上具有划时代的意义,但它将行政与政治截然分开则是不科学的,不能客观地反映当代世界各国行政与政治二者关系的实际。因为任何国家的行政与政治都是紧密联系、不可分开的。在当代资本主义政党政治的国家,其政府本身就是政党政治的产物,而政府的管理活动旨在执行执政党的纲领和政策;再从行政活动的过程来看,行政机关不仅要积极参与或影响国家重大政治决策的制定,而且在行政管理活动中也要不断作出许多政治性的决策从而体现出国家意志,这就是“行政中的政治”。与此同时,任何反映、体现国家意志的政治决策往往也都需要通过一定的行政程序才能得以产生。由此可见,行政与政治是互相联系的,根本无法分开也不可能截然分开。

从马克思主义的观点来看,政治与行政都是建立在一定的经济基础之上、为一定经济基础服务的上层建筑,两者既密切联系,又相互区别。

第一,政治的实质是阶级之间的关系。在一定社会形态中,各阶级之间特别是统治阶级和被统治阶级之间的关系构成政治的实质内容。在阶级社会中,政治首先是阶级的政治,而行政的根本任务就是巩固统治阶级的政治统治。

第二,政治的核心是国家政权,某些政党、集团之所以拥有立法权和政治决策权,正因为其所属的阶级掌握了国家政权。一切政治行为和政治活动,归根结底是为了夺取政权和巩固政权,而行政正是以国家政权为后盾,以维护和巩固国家政权为根本任务的。所以,政治主导行政,行政从属于政治,行政的目标、职能、行为和活动都不同程度地、直接或间接从属于政治,这是理解行政概念不可忽略的基本观点。

3. 三权分立与行政

用“三权分立”的观点来解释行政,仅仅以国家职能部门及其活动分工来界定行政管理的含义是片面的,它不能全面客观地反映当代的国家行政管理现实。因为即使在当代资本主义国家,“三权分立”也已经发生了很大的变化,原来相互鼎立的立法、司法、行政三权及其职能日益相互渗透。这种相互渗透具体表现为:行政机关的活动内容不断扩展,它不仅拥有某种立法权(如委托立法),而且还拥有司法性质的裁决权(如行政裁判);同时,立法机关和司法机关本身也存在某些行政管理职能(即立法行政与司法行政)。另一方面,从社会主义国家行政管理的实践与理论来看,社会主义国家的政治体制根本就不存在立法、行政、司法“三权”的分立,因而也就完全不能生搬“三权分立”的观点来解释社会主义国家的行政管理。在我国,全国人民代表大会是最高权力机关,行使立法权,国务院和地方各级人民政府则行使行政权,审判机关和检察机关行使司法权,但国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生,并对后者负责,接受后者的监督。可见,在承认国家权力统一性的前提下,立法、司法、行政是国家权力的三大系统。行政是有别于立法和司法的一种国家权力,行政活动也有别于立法活动和司法活动。

1.1.2 行政管理学研究的对象、内容和方法

1. 行政管理学的研究对象

行政管理学又称公共行政学、行政学等。行政管理学是以行政为研究对象,研究国家权力机关的执行机关行使国家权力,依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。行政管理学研究的基本对象是政府管理社会公共事务的行为,即行政行为。行

行政行为的主体是政府机关及其工作人员,或者是经行政机关授权、委托行使行政权力的其他社会公共组织。行政行为的客体是指国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。具体来说,它包括如下几个要点。

(1) 行政管理主体是国家权力机关的执行机关,即行政机关

在我国,行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。任何类型的管理,其管理主体必须具有对管理客体的支配权。而这种支配权的性质、来源和活动的方式,则依管理类型的不同而各异。行政管理的支配权即行政权,它源于国家权力,是国家权力结构的组成部分。在我国,行政机关是国家权力机关的执行机关,其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此,行政管理是以国家权力为根据的、行使国家行政权的一种公共管理。

(2) 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务

行政管理的范围遍及国家和社会生活的各方面和全体国民。其他任何一种社会管理都没有行政管理这样广泛的周延性和关系国家与社会全局的重要性,因此也决定了行政管理学有比其他管理科学更广阔的研究领域和更广泛的适用性。当然,行政管理具体的作用范围是受社会需要、法律和资源限制的,绝不可因其具有广延性而任意地、无限制地扩大和延伸。

(3) 行政管理活动的根本原则是依法管理

依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理必须以法律为根本的活动准则,在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都没有超越宪法和法律的特权。把个人意志代替国家意志凌驾于法律之上的行为,属违法行为。

2. 行政管理学研究的内容

一般来说,一门学科的研究内容取决于它的研究对象及其范围。行政学的研究内容,既应当包括行政管理的基本理论和具体实践、静态的组织人员机构和动态的行政运行过程,也应包括一般管理要素和具体行政管理实施。基于这样的理解,本书关于行政管理学研究的主要内容,设有行政管理学概述、行政组织、行政环境、行政职能、人事行政、行政领导、行政决策、行政执行与监督、行政立法、财务行政、机关行政、行政效率、行政改革共13章。这些内容紧密联系,从而构成了现代行政管理学研究的核心内容。这样设计和安排行政管理学的体系结构,既阐明了国家行政管理的主体及其各种要素,也反映了国家行政管理活动的过程及其基本环节;既指出了行政管理学研究的逻辑起点,也找到了行政学研究的最终归宿,从而揭示出国家行政管理的基本规律。

当然,也必须指出,本书所关注和研究的内容仅仅是构成行政管理学研究的核心内容,尚不能概括现代行政管理学的全部研究范围。随着社会的不断发展和行政管理学研究的日益深入,行政管理学研究的领域将不断得到拓展。我们应当从目前我国社会主义初级阶段的行政管理和行政管理学研究的实际出发,适应社会主义市场经济体制和政治文明建设与全面推进依法行政、建设法治政府的需要,认真吸取当代世界各国行政管理、行政管理学研究的先进经验和有益知识,加强行政管理学的研究,不断丰富和完善行政管理学的学科体系,以建设和发展具有中国特色的社会主义行政管理学。

3. 行政管理学的研究方法

行政管理学使用的大多数分析方法是众多社会科学共同使用的方法。在实际的研究过程中,行政管理学使用的分析方法常常是交叉、交替和混合使用的。常用的方法有如下几种。

(1) 规范方法

古典学派是这一方法论的典型代表。这一方法对行政现象进行探讨时,着眼于建立一般理论和一般原则,认为这些理论和原则可以解释所有的行政现象。这一方法的特点是偏重于价值考虑,论及的是“应该如何”和“应当是什么”,往往追寻的是一种理想状态的东西。事实上,今天的行政管理学研究在相当程度上还受到一般理论和原则的影响。

(2) 实证方法

也称经验方法或行为主义方法。自20世纪40年代以来,这一方法在西方的社会科学包括行政管理学的研究中成为一种主流的方法。其特点是专注于寻找事实,只提供事实,它关注“是什么”,而非“应当是什么”,即认为要解决问题,首先要了解问题。正如医生看病,首先要知道病情,才可对症下药。该方法在研究中还主张价值中立,因为价值的渗透会妨碍对事务的客观理解。着眼于发现事实是这一方法的优点,因为这是任何科学研究的前提。

(3) 历史分析方法

此方法是一种基于时间序列的纵向的分析方法,社会科学皆适用此研究方法。该方法从历史分析的角度,注重公共行政和行政管理学的起源、发展及演变沿革的过程,探索行政管理规律,寻求对现今行政管理具有指导意义的原则和原理。

(4) 比较分析方法

该方法既包括历时性比较,也包括共时性比较。通过比较,可以了解和提供不同行政制度或行政模式、不同公共政策选择等,研究不同政府间的行政理念、行政思想、行政原则和管理职能、体制、方式、手段等方面的差异,这为借鉴提供了可能。研究实现高效、民主行政的途径和方法,是一种既适用于空间序列,又适用于时间序列的分析方法。

(5) 系统分析方法

又称生态研究法或环境研究法。该方法从系统的整体出发,研究行政系统与要素、要素与要素、行政系统与社会环境之间的相互联系和相互作用,寻求最优化的行政选择。运用系统的方法研究行政管理,可以统筹全局,分清主次,掌握要点,对研究和解决复杂对象的问题提供了重要的方法和手段。

(6) 法学分析方法

这是早期行政管理学家运用的方法,主要是从法理、法律、法规的角度研究政府、公职人员及行政行为的合法性、规范性、合理性等,研究政府官员依法行使其职权的活动。在现代实行民主宪政的国家,法学分析方法是广泛使用的分析方法之一。

(7) 案例分析方法

又称个案分析法。此方法强调行政管理的特殊性方面,是对已经发生的真实而典型的行政事件,通过广泛收集各种相关事实材料,用公正、客观的态度予以描述,将有关的人、事、情景及当事人的观点交给读者评判,以此来验证某一个或某些理论命题,加深对原理的理解,把握理论的普遍适用性。案例的积累有助于区分某些类型的不同事件,以便采取相应的方法加以解决。该方法的关键在于资料真实、全面,充分反映事件全过程中的各个主要因素及相互关系。

4. 行政管理学的特点

行政管理学作为一门理论与应用相结合的系统的科学,是由行政管理学特殊的研究对象及与其他学科的关系所决定,其学科特点包括以下几个方面。

(1) 综合性

行政管理学的综合性是由政府行政管理的复杂性、广泛性决定的。从学术上看,行政管理理论融合了政治学、法学、社会学、管理学及信息论等多种学科理论,其理论知识具有综合性。此外,政府公共行政管理涉及的对象和事物几乎无所不包,与此一致,行政管理学也就必须要研究涉及各个方面的管理问题,如司法行政、公安行政、商业行政等,这是行政管理学的最大学科优势和最突出的特点之一。

(2) 实践性

行政管理学是实际的、应用的、具体的。行政管理学系统地总结了行政管理的经验和方法,目的就在于明晰和规范行政管理活动,提高行政管理水平。实践性是行政管理学的生命力和效用性的基础。

(3) 系统性

政府是依法建立的、具有一定结构和序列的组织系统,其管理功能和行政活动或行政行为是按照一定法则相互联系和开展的,进而产生整体效应。这就要求行政管理学用系统的观点和方法看待、研究各种行政现象及其相互关系,这样才能提出和解决各种复杂的行政问题,合力效应才能得到体现。

(4) 发展性

随着时代的进步,政治在发展,行政也在发展。与此一致,研究国家行政现象的行政管理学也必须不断更新、创造和发展。新的行政管理理论和方法也层出不穷,这些理论和方法都适应了政府在新的社会历史条件下行政管理的需要。这样,行政管理学才历久不衰,为各国政府和相关学科所重视。

5. 行政管理学与相关学科的关系

任何一门社会学科都是建立在与其他学科相互联系、相互比较、相互交叉的相互关系的基础之上的。行政管理学科的交叉性、综合性特点决定其与其他相关学科的关系。

(1) 行政管理学与政治学

一般认为,行政管理学源自于政治学。从渊源上说,行政管理学是从政治学的母体中分离出来的分支学科。但经过百余年的演变,二者的研究领域已经各具比较明显的差别。

政治学主要研究国家的基本理论和制度,诸如国家的起源、构成要素、体制,国家的政治原则、政治权利、政治制度,以及民族和宗教等其他政治性的原则和实践。行政管理学则主要研究政府体制和政府行为等行政现象,研究如何管理和推行国家事务,因此事务是其基本内容。就相互关系而言,行政学是为政治学指引其努力的方向,政治学则有赖于行政学充实它的内涵。

(2) 行政管理学与行政法学

行政管理学与行政法学的关系密切,二者都将政府行政作为研究对象,都是有关行政的科学。行政学的产生,就是从研究法律对行政活动的规范开始的。后来,由于政府政务扩展、自由裁量范围扩大,行政管理日益受到人们的关注,旨在研究行政管理内在规律的行政管理学才摆脱了行政法学的束缚,逐渐形成现代意义上的行政管理学。从学科性质来看,行政法学是一门法学学科,是行政法的理论表现形式,它以规范国家行政的法律规范及其产生和变化规律为研究对象,其研究目的在于使国家行政制度化、法律化,以实现行政法治。而行政管理学则以行政活动及其内在规律为研究对象,以阐明行政管理的原理、原则、方法和

技术为任务,目的在于为增进行政效能提供理论依据。因此,旨在促进行政法治和行政效能的行政法学与行政管理学联系密切,互为表里,相辅相成。

(3) 行政管理学与企业管理学

企业管理学是一门不断发展的、综合性的科学,其研究目的是通过合理利用人、财、物、信息等资源,提高工作效率和经济效益,以提高生产力、协调生产关系来促进社会的发展与进步。它对行政管理学产生重大、直接的影响和推动。尤其在西方提倡用企业精神改造政府这一口号后,二者相互融合的趋势更加明显。但行政管理学是国家行政机关管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的管理理论,又不完全等同于以工商企业管理为重点的管理科学。

(4) 行政管理学与社会学

社会学是研究人类社会各种社会现象的学科,是社会科学的基本学科之一。它是从社会整体出发,通过社会关系和社会行为来研究社会的结构、功能、发生和发展规律的学科,它从过去主要研究人类社会的起源、组织、风俗习惯的人类学,倾向变为研究现代社会的发展和社会中的组织性或者团体性行为的科学。从管理的角度来看,一方面,社会学研究整个社会的管理,而行政管理是社会管理的一部分,因此行政学不能仅从行政组织本身的结构与功能来研究如何提高行政效能;另一方面,社会学不以行政权力的行使作为专门研究对象,社会学所研究的许多社会问题都需要行政学研究如何经由国家行政加以解决。因此,加强行政学与社会学这两门学科的相互配合、相互渗透是十分有益的。

除了以上学科外,行政管理学与经济学、统计学、心理学、社会心理学、运筹学等学科都有着比较密切的关系。

1.1.3 学习和研究行政管理学的意义

行政管理学是一门生命力很强的学科,也是一门发展非常迅速的学科。在短短 20 多年的时间里,行政管理学的发展速度如此之快,这表明学习和研究行政管理学的重要性已经被充分认识。具体而言,研究和学习行政管理学的重要意义主要表现在以下几个方面。

(1) 有利于指导我国行政管理体制改革,建立和完善适应社会主义市场经济和民主政治的行政体制

近 20 多年来中外行政管理的实践充分证明:行政体制改革是当代行政管理发展的主要动力。当代中外行政管理学不约而同地将行政改革作为研究重点,都为行政体制改革做出了贡献。在我国,社会主义市场经济和社会主义民主政治已成为不可逆转的明智选择,建立和完善与之相适应的行政体制成为振兴中华的历史呼唤。理论的力量在于满足实践提出的要求并以实践为基础,改革实践也需要改革理论的指导。21 世纪初,我国已基本告别计划经济时代,初步建立了社会主义市场经济和社会主义民主政治,行政体制也正在脱胎换骨,但新生并不等于成熟,深化改革的任务还任重道远。因此,在我国深入开展行政管理学研究,必须继续将行政体制改革作为重点对象,也必将在历史需要的巨大引力作用下展示理论创新和对策创新的风貌,为指导改革实践做出新的贡献。

(2) 有利于优化行政管理的具体制度和方法,迎接全球竞争的新挑战

和平与发展是当今时代的两大主题,但世界并不安宁,各国发展也并非一帆风顺。目