



21世纪高等院校行政管理专业规划教材

21SHIJI GAODENGYUANXIAO

XINGZHENG GUANLIZHUANYE GUIHUAJIAOCAI

行政管理学

(第二版)

XINGZHENG GUANLIXUE

主 编 ◎ 丁 煌

副主编 ◎ 柏必成 刘雪丰



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



21世纪高等院校行政管理专业规划教材
21SHIJI GAODENGYUANXIAO
XINGZHENG GUANLI ZHUANYE GUIHUAJIAOCAI

行政管理学

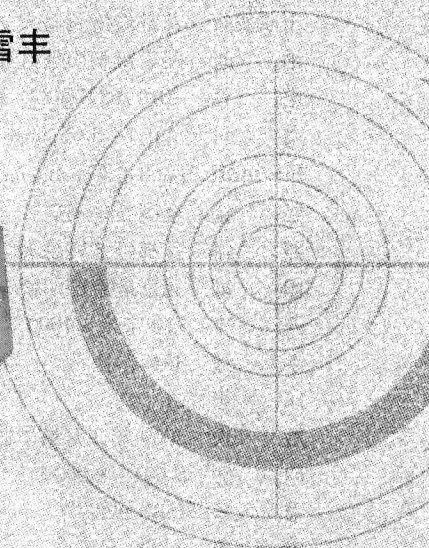
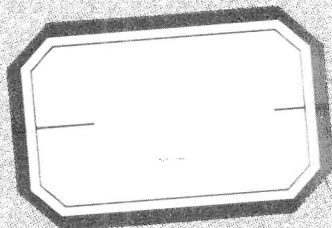
(第二版)

XINGZHENG GUANLIXUE

D035
0206

主 编 ◎ 丁 煌

副主编 ◎ 柏必成 刘雪丰



 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/丁煌主编. —2 版. —北京:首都经济贸易大学出版社,2013. 1
ISBN 978 - 7 - 5638 - 2073 - 3

I. ①行… II. ①丁… III. ①行政管理—管理学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 320584 号

行政管理学(第二版)

丁煌 主编 柏必成 刘雪丰 副主编

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京地泰德印刷有限责任公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 384 千字

印 张 21

版 次 2009 年 3 月第 1 版 2013 年 1 月第 2 版 2013 年 1 月总第 3 次印刷

印 数 5 001 ~ 8 000

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2073 - 3/D · 132

定 价 34.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

第二版前言

奉献给读者的这本《行政管理学》是一本既博采众长又集思广益之作,因为本书在编写过程中不仅广泛吸取了国内外行政管理学教材和论著之精华,而且更凝聚了各位作者的集体智慧,其中每一章的具体内容都是在主编提出的基本框架基础上经过大家讨论后确定,并由两位作者经过相互沟通、彼此磋商而写作和修改完成的。

全书由绪论及行政组织篇、行政运行篇、行政工具篇和行政后果篇4大部分构成,其中,行政组织篇包括行政组织概述、行政组织职能和行政组织结构3章内容(即本书的1~3章);行政运行篇包括行政领导、人事行政和行政决策、实施与监督3章内容(即本书的4~6章);行政工具篇包括公共政策、行政方法和行政技术3章内容(即本书的7~9章);行政后果篇包括行政责任、行政绩效和行政改革3章内容(即本书的10~12章)。

本书由丁煌担任主编,柏必成和刘雪丰担任副主编,尤其是柏必成,协助主编做了大量的工作。各章撰写的具体分工情况如下:

绪论:丁煌

第一章:顾光海、柏必成

第二章:顾光海、魏红亮

第三章:丁煌、顾光海

第四章:郭春甫、丁煌

第五章:郭春甫、柏必成

第六章:魏红亮、郭春甫

第七章:丁煌、柏必成

第八章:柏必成、魏红亮

第九章:魏红亮、柏必成

第十章:刘雪丰、魏红亮

第十一章:柏必成、刘雪丰

第十二章:刘雪丰、丁煌

由于我们的专业水平有限,再加之时间仓促,书中的讹误之处恐难以避免,乞请读者批评指正。

作者

2012年11月

目录

CONTENTS

绪 论 / 1

第一章 行政组织概述 / 15

- 第一节 行政组织的本质 / 15
- 第二节 行政组织理论的发展脉络 / 18
- 第三节 行政组织的历史沿革 / 30
- 本章思考题 / 35

第二章 行政组织职能 / 36

- 第一节 行政组织的职能及其构成 / 36
- 第二节 行政组织职能的定位 / 40
- 第三节 我国行政组织职能的转变 / 49
- 本章思考题 / 58

第三章 行政组织结构 / 59

- 第一节 行政组织结构概述 / 59
- 第二节 行政组织体制的基本类型 / 66
- 第三节 行政组织设计 / 70
- 第四节 行政组织间关系 / 82
- 本章思考题 / 88

第四章 行政领导 / 89

- 第一节 行政领导概述 / 89
- 第二节 行政领导权力 / 95

- 第三节 行政领导制度 / 98
第四节 行政领导者的素质结构 / 101
本章思考题 / 105

第五章 人事行政 / 106

- 第一节 人事行政概述 / 106
第二节 人事行政管理机构 / 110
第三节 人事行政运行过程 / 114
本章思考题 / 129

第六章 行政决策、实施与监督 / 130

- 第一节 行政决策 / 130
第二节 行政实施 / 142
第三节 行政监督 / 148
本章思考题 / 163

第七章 公共政策 / 164

- 第一节 公共政策概述 / 165
第二节 公共政策的制定 / 172
第三节 公共政策的执行 / 184
第四节 公共政策的评估、调整与终结 / 196
本章思考题 / 206

第八章 行政方法 / 207

- 第一节 行政方法概述 / 207
第二节 行政方法的内容构成 / 211
第三节 行政方法的选择 / 232
本章思考题 / 241

第九章 行政技术 / 242

- 第一节 行政技术概述 / 242
第二节 行政技术的内容构成 / 246
第三节 行政技术的应用 / 262

本章思考题 / 267

第十章 行政责任 / 268

第一节 行政责任概述 / 268

第二节 行政责任的实现 / 272

第三节 建设责任政府 / 275

本章思考题 / 287

第十一章 行政绩效 / 288

第一节 行政绩效概述 / 288

第二节 行政绩效评估(一) / 292

第三节 行政绩效评估(二) / 299

本章思考题 / 303

第十二章 行政改革 / 304

第一节 行政改革概述 / 304

第二节 西方国家行政改革的理论与实践 / 308

第三节 我国行政改革的主要内容与经验 / 319

本章思考题 / 323

参考文献 / 324

绪论

什么是行政管理？行政管理具有哪些基本内涵？什么是行政管理学？作为一门学科，行政管理学的研究要涉及哪些基本内容？行政管理学这门学科的发展历程又是怎样的？以上是人们在学习行政管理学的过程中首先要遇到的问题。在绪论部分，我们拟主要对这些问题进行分析和探讨。

一、行政管理的基本内涵

“行政管理”对很多人都不是一个陌生的词语，它在人们的社会生活中会通过不同的途径不时地出现，那么，究竟什么是行政管理？对这个问题，并不是每一个人都能够给出一个明确的答案，不少人对这个问题的认识是模糊不清的。

“行政管理”又被称为“行政”、“公共行政”、“公共行政管理”。由此可见，理解行政管理的内涵，关键是要把握好三个基本概念，即行政、管理与公共。其中，“行政”在这三个概念中是最为主要的，因为行政的内涵就是行政管理的内涵，“管理”与“公共”则是对行政或行政管理所作的进一步说明与阐释，表明行政具有管理和公共的属性。通过依次对行政、管理和公共这三个概念的分析，我们可以逐步对行政管理的内涵得出更为全面和深入的认识。

（一）对行政的分析

我们探讨行政这一概念就不能不提到法国杰出政治思想家孟德斯鸠（Baron de Montesquieu）的三权分立学说，理解三权分立学说可以作为我们认识行政这一概念的开端。孟德斯鸠认为，每个国家的权力都可划分为三种——立法权、行政权和司法权，其中，立法权是制定、修改和废止法律的权力，行政权是执行法律的权力。需要注意的是，三权分立学说的要义并不仅仅在于三种国家权力的划分和分立，更重要的是这三种权力的相互制衡，而实现权力制衡的途径就是将三种权力分别交由不同的人 and 不同的机构来行使（实现不同国家机关的分立），

由此来“以权力制约权力”^①。这样,三种权力便与三种不同的国家机关一一对应了起来,立法权由立法机关来行使,行政权由行政机关来行使,司法权由司法机关来行使。孟德斯鸠的三权分立学说告诉我们,行政与立法、司法是相并列的,它是对法律的执行,并且这种执行职能由专门的行政机关来承担。

在孟德斯鸠的三权分立学说诞生 100 多年后,美国著名行政学家和政治学家古德诺(Frank J. Goodnow)于 1900 年出版了《政治与行政》一书,在该书中,古德诺对行政的概念作了进一步的阐释。他认为,存在两种性质截然不同的政府功能,政府的这两种功能可以分别称做“政治”与“行政”,政治与政策或国家意志的表达相关,行政则与这些政策的执行相关。^②古德诺在这里所指的“政府”是广义上的政府,既包括以表达国家意志为主要职责的机关(即立法机关),又包括以执行国家意志为主要功能的机关(可视为行政机关)。^③可见,古德诺与孟德斯鸠都认为国家的权力或功能可以划分为不同的类型,只不过孟德斯鸠采取的是三分法,古德诺采取的是二分法。然而,与孟德斯鸠不同,古德诺并不赞同国家的不同功能可以与不同的国家机关严格对应,他认为,国家的某种功能并不是排他地属于特定国家机关的,“以执行国家意志为主要功能的政府机关,经常地,事实上是通常地,又被赋予表达国家意志的具体细节的职责,尽管这些国家意志的具体细节在表达时必须合乎由主要职责在于表达国家意志的机构所制定的一般原则。这就是说,被称为执行机构的机构几乎在任何情况下都拥有大量的制定法令权或立法权。另一方面,以表达国家意志为主要职责的机关,即立法机关,通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行。也就是说,尽管人们能够区分开政府的两种主要功能,但却无法严格地规定这些功能委托给哪些政府机关去行使”^④。通过以上分析,我们可以将古德诺对行政的理解简要概括如下:行政是一种执行政策或国家意志的功能,这种功能主要由执行机构(或行政机关)来承担,但并不局限于执行机构,同时,执行机构又承担着一定的制定政策或表达国家意志的功能。

后来的学者对政治与行政二分的观点提出了批判,在此基础上,人们对行政的概念有了更加深入的认识。古德诺等人认为政治(或政策的制定)与行政(或政策的执行)属于两种不同的国家功能,它们是可以截然分开的。美国杰出的行政学家西蒙(Herbert A. Simon)则强调:管理就是决策。根据这一观点,行

① 孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),商务印书馆 1982 年版,第 155 页。

② F. J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社 1987 年版,第 10 页。

③ 在人类文明史的早期阶段,国家与政府并没有得到分化,因此不存在广义的政府与狭义的分,人们可以在国家的意义上使用政府的概念,也可以在政府的意义上使用国家的概念。近代以来,随着国家权力的分立,人们一般将国家称为广义的政府,而将政府(狭义的政府)特指为行政机关。参见张康之:“论‘公共性’及其在公共行政中的实现”,《东南学术》,2005 年第 1 期。

④ F. J. 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社 1987 年版,第 9 页。

政既然属于管理的一个领域和范畴,那么,行政活动也是一种决策活动,将行政纯粹局限于执行领域是不现实的。西蒙的观点对政治与行政二分的观点形成了有力的冲击,同时也打破了人们关于行政就是对决策或政策的执行这样一种认识。实际上,政治与行政是相互渗透的,人们很难在政治与行政之间划出一条清晰的界线,行政不可能脱离政治而存在,行政人员在执行政策的过程中也不可能不涉及政策的制定问题,特别是随着行政事务的日益复杂和行政机关自由裁量权的逐步扩大,行政机关及行政人员更是难以被排除在政治或政策制定之外,政治与行政更是相互交织在了一起。因此,政治与行政的二分更多的是一种理论上的假设,而缺乏现实中证据的支持,行政与政治是难以分开的,行政不仅涉及决策或政策的执行,而且涉及决策或政策的制定。相应地,行政机关不仅担负着执行决策或政策的职责,而且担负着一定的制定决策或政策的职责。不过,在行政机关的职责范围这一点上,反对政治与行政二分的学者与古德诺持有较为相近的观点。

在以上分析的基础上,我们可以对行政或行政管理的内涵得出以下两点认识:首先,行政是国家的一种功能,这种功能具有显著的执行性特征(执行立法机关通过的法律和以这种法律为表现形式的国家意志),但同时又涉及决策或政策的制定。行政的这一功能区别于立法和司法等功能,但这种区别是相对的。其次,承担行政这一功能的主体是国家机关中的执行机关,即行政机关,也可被视为狭义的政府(广义上的政府还包括立法机关和司法机关)。当然,行政机关之外的其他国家机关以及国家机关之外的其他组织也在行政活动中发挥着自身的作用。

(二) 对管理的分析

行政的主要功能在于执行国家意志。具体到我国,承担行政功能的国家机关要使权力机关通过的法律和决议落到实处,要使党的大政方针(最终要上升为国家意志)落到实处,执行的过程实际上也就是管理的过程,离开了具体的管理,国家意志便只能停留在意识和观念的层面。因此,行政具有典型的管理属性,行政活动是一种重要的管理活动。

那么,什么是管理?对这个问题,不少学者都提出过自己的看法。被称为科学管理之父的美国管理学家泰勒(Freiderick W. Taylor)认为,管理就是确切地知道你要别人去干什么,并使他用最好的方法去干。^① 法国管理学家法约尔(Henri Fayol)认为,“管理,就是实行计划、组织、指挥、协调和控制”^②。美国管理学家哈罗德·孔茨(Harold Koontz)认为,管理就是设计并保持一种良好的环

① 泰勒:《科学管理原理》,中国社会科学出版社1980年版,第157页。

② 法约尔:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社1982年版,第5页。

境,使人在群体里高效率地完成既定目标的过程。^① 我们认为,简言之,管理就是一个调动、调配与整合资源以实现特定目标的过程。管理连接着资源和目标两端,在目标确定之后,管理的关键就是明确如何去调动、调配与整合资源,因此,管理在很多情况下要涉及途径与方式的问题(这些途径与方式在现实中表现为一定的活动),比如,法约尔所提到的计划、组织、指挥、协调和控制。就具体的领域而言,管理包括行政管理,还包括工商企业管理,行政管理与工商企业管理在所要实现的目标上具有根本性的差异,行政管理活动的开展是为了国家意志的实现,工商企业管理活动的开展则是为了私人利益的实现。目标上的差异决定了行政管理与工商企业管理的本质性不同。然而,在实现目标的途径与方式上,行政管理与工商企业管理却可以相互借鉴,这体现了管理在不同活动领域中所具有的共性特征。

管理的作用对象是资源,人们对资源的看法必然会影响其对管理的认识。在对资源的看法上,人们的认识经历了两个重要的转变:一是由强调物力资源向强调人力资源的转变,二是由强调可支配资源向强调可利用资源的转变。

首先,我们来分析第一个转变。物力资源是相对于人力资源而言的,它包括的范围十分广泛,机器、土地、厂房、原材料等均属于物力资源。物力资源的特点在于:易于测量且经济价值比较明显,因此,这种资源容易引起人们的重视。特别是在工业革命时代,物力资源对经济的增长发挥了巨大作用,这种作用甚至掩盖了人本身的作用。在这一背景下,人们在管理中也奉行着“以物为中心”的理念,将人当做物的附属。对物力资源的强调带来了人们对秩序和规范的关注,因为物力资源不具有自身的能动性,充分发挥这些资源效用的途径就是使它们按照一个理性和最佳的标准得到利用。泰勒和法约尔等早期的管理学家均为管理活动中秩序和规范的建立做出了重要贡献,也推动了管理实践科学化水平的提升。随着时代的发展,人们逐步觉察到了人力资源与物力资源之间的差异,人这种资源并非像物力资源那样是静态的、被动的,而是具有不可低估的能动作用。20 世纪二三十年代,行为科学理论开始在西方国家兴起,梅奥(George Elton Mayo)的霍桑实验(Hawthorne Experiment)可以说是行为科学理论研究的开端,通过霍桑实验,梅奥等人发现物质条件并不是影响生产效率的唯一因素,人本身的因素同样对生产效率具有重要的影响作用,甚至是更大的影响作用。后来诸如麦格雷戈(Douglas M. McGregor)和马斯洛(Abraham H. Maslow)等学者进一步强调了人作为一种资源的重要价值,并且将这种价值明确地置于了物力资源的价值之上。对人力资源的强调使人们逐步将“以物为中心”的管理理念转变为“以人中心”的管理理念,与之相适应,人们在管理中也

^① 哈罗德·孔茨、海因茨·韦里克:《管理学》(第10版),经济科学出版社1998年版,第2页。

更加关注对人的激励,关注对人的潜能的开发,关注管理的弹性化和人性化。管理中多项改革措施——压缩管理层级、放松规制、授权一线等的实施,可以说是与人们对人力资源价值的重视密切相关的。

其次,我们分析第二个转变。可支配资源是指管理主体所拥有的资源,而可利用资源不仅包括可支配资源,还包括那些管理主体不具有支配权力但可以直接或间接服务于管理目标的那些资源。对可支配资源的强调使管理主体缺乏利用外部环境中的资源来实现管理目标的意识,使其将目光局限于组织的内部,因此,管理就具有比较强的封闭性。对企业的管理而言,企业是完全根据自己所拥有的资源来安排生产的,并不考虑外部对产品的需求情况,同时,也不注重通过与外部组织的协作来实现对外部资源的利用和达成企业自身的经营目标;对政府的管理而言,政府是完全根据自身所拥有的资源来提供公共物品和服务,而不考虑公众的需求情况,同时,也不注重利用外部的力量和资源来实现公共物品和服务的供给。管理上的困境促使人们由强调可支配资源到强调可利用资源的转变,这种观念上的转变又促成了管理上的革新。经过革新,管理变得日益开放化:管理主体所关注的已不再仅仅是组织的内部,而越来越重视外部环境所提出的要求和所提供的资源,越来越重视对外部要求的回应和对外部资源的利用。20世纪70年代末80年代初,西方国家兴起了一场声势浩大的新公共管理运动,顾客导向和私营化是这场运动的两个重要特点。顾客导向要求政府由原来的从自身的权力出发来实施管理转变为从顾客或公众的需求出发来实施管理,私营化则要求政府在公共物品和服务的提供中通过引入私人企业的力量和借助外部资源来实现管理的目标。

至于管理中对资源的作用途径和作用方式则是多种多样的,领导、人事、决策、指挥、沟通、协调等都属于这样的途径与方式,上述分析也说明了这些途径与方式是在不断变革着的。在现实中,组织、领导、协调等都表现为一种活动,管理其实就是一个活动的过程,无论是工商企业管理还是行政管理,均不例外。因此,我们可以对行政或行政管理的内涵得出第三点认识:行政或行政管理表现为一个调动、调配与整合资源(包括领导、人事、决策、实施、监督等活动)的过程。

(三) 对公共的分析

公共与私人相对,《汉语大词典》对公共一词的解释是“公有的、公用的”^①。当“公共”一词与其他词一起连用时,如公共权力、公共利益、公共财产、公共精神等,人们或许会对公共的含义得出更为直观的认识;同时,“公共”与一个词的连用也使该词所代表事物的公共性得到了界定。行政或行政管理又称为公共

^① 《汉语大词典》(第2卷),汉语大词典出版社1988年版,第60页。

行政,这说明行政或行政管理具有公共性,而这种特征又会具体体现在行政的不同方面。

美国行政学家尼古拉斯·亨利(Nicholas Henry)主张从行为者(Agency)、利益(Interest)和可进入性(Access)三个维度来界定公共行政中的“公共性”^①。行为者的维度是指通过公共行政的主体——“政府”来判断公共行政的公共性;利益的维度则是指通过公共行政所致力于谋求的“公共利益”来判断公共行政的公共性;可进入性的维度则是指通过行政活动的开放性(如公众有权参与行政决策、有权监督行政行为、有权获取行政信息等)来判断公共行政的公共性。从另一个角度来看,尼古拉斯·亨利的观点事实上说明了公共行政的公共性体现在行为者、利益和可进入性三个方面。美国行政学家弗雷德里克森(George Frederickson)认为,公共行政的公共性应满足四个基本的条件^②:一是必须建立在宪法之上;二是建立在得到强化了了的公民精神的基础之上;三是建立在对集体的和非集体的公众的回应之上;四是建立在乐善好施与爱心的基础之上。这种观点也说明了公共行政的公共性所应予以体现的方面。

我们认为,可以通过行政目标、行政主体、行政事务、行政权力、行政产出等行政的不同方面来更加具体地考察行政或行政管理的公共性特征:第一,从行政目标来看,行政管理 with 工商企业管理的根本性区别表现为目标上的不同,行政管理的目标在于国家意志的实现,而国家意志首先是一种公共意志,行政管理所要实现的目标也是具有公共性质的目标。第二,从行政主体来看,行政主体是国家机关中的执行机关,作为国家机关的一个组成部分,行政主体的公共性是不言而喻的。第三,从行政事务来看,对目标的实现从另一个角度来讲就是对特定事务的处理,目标的性质决定了事务的性质,行政目标的公共性也相应地决定了行政主体所处理事务的公共性,也就是说行政事务具有公共性特征。行政事务主要表现为社会公共事务,包括内政、外交、国防、政治、经济、文化等各个方面。此外,行政事务还包括行政机关的内部事务,这类事务是由行政主体对社会公共事务的管理衍生出来的,它们也具有公共性质。第四,从行政权力来看,行政权力是公众赋予或委托给行政主体的,它不为私人所有,也不能用于私人目的,只能用于国家意志的实现、公共事务的处理和公共利益的增进,因此,行政权力具有严格的公共性。第五,从行政产出来看,企业生产的是商品,行政产出则是公共物品和服务,这种物品和服务的公共性表现为消费的非竞争性和受益的非排他性。所谓消费的非竞争性,是指增加一个消费者并不会减少任何一个人对公共物品或服务的消费量;所谓受益的非排他性,是指不

① 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》(第8版),中国人民大学出版社2002年版,第71页。

② 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第39~42页。

能将拒绝为公共物品或服务付费的人排除在受益范围之外。

可见,公共性在行政或行政管理中的表现是全方位的,它渗透于行政的各个方面,成为行政管理的一个内在属性。行政或行政管理的公共性又是与公平性、民主性、代表性和责任性等紧密伴随的,也就是说,行政的公共性必然带来行政的公平性、民主性和代表性等。这意味着行政或行政管理应切实尊重公众的权利,积极回应公众的需求,充分吸收公众参与,真正负起对公众的责任。

近代以来,学者们对行政之公共性、民主性等的强调从未间断。以曾任美国第三任总统的杰弗逊(Thomas Jefferson)为代表的早期共和党人坚持宪政民主主义,认为政府的首要职责是维护各种基本人权,民主价值是政府的根本使命。^① 20世纪60年代末70年代初,美国行政学家弗雷德里克森和沃尔多(Dwight Waldo)等人发起了一场新公共行政运动,他们反对公共行政中的“效率至上”观念,而强调将公平、民主、责任等作为公共行政所应坚持的价值准则。作为对20世纪八九十年代开始兴起的新公共管理理论的反思和批判,美国行政学家登哈特(Robert B. Denhardt)创立的新公共服务理论更进一步地将公民权、回应性、公共精神等在公共行政中的价值凸显了出来。近年来,我国也有学者指出公共性的缺失会导致公共行政的合法性危机,并呼吁重建公共行政的公共理论。^②

综上所述,我们可以对行政或行政管理的内涵得出第四点认识:公共性是行政的一个内在属性,它渗透于行政的各个方面,这同时意味着行政管理作为一种特定领域内的管理活动,其公共性是无处不在的。

至此,我们已对行政或行政管理的内涵得出了4点认识,即:行政是国家的一种功能,具有显著的执行性特征;行政功能的主体是国家机关中的执行机关,即狭义上的政府;行政或行政管理表现为一个调动、调配与整合资源的过程;公共性是行政的一个内在属性,渗透于行政的各个方面。根据这些认识,我们可以对行政管理给出如下定义:行政管理是指政府(狭义上的政府,即行政机关)为执行国家意志或处理社会公共事务所进行的领导、人事、决策、实施、监督等一系列调动、调配和整合资源的活动,公共性是这种活动的内在属性。

二、行政管理学及其基本内容

(一)对行政管理学的界定

行政管理学又称为行政学、公共行政学或公共行政管理学,它的研究对象包括行政管理所涉及的各个方面(包括行政管理的主体、行政管理的各项活动

^① 丁煌:《行政学原理》,武汉大学出版社2007年版,第24页。

^② 张成福:“重建公共行政的公共理论”,《中国人民大学学报》,2007年第4期。

等),以这些方面作为研究对象的科学就叫做行政管理学。

行政管理学产生于人类的行政管理实践,其目的在于探索行政管理实践中的规律并进而指导行政管理实践。因此,行政管理学首先是一门科学,检验这门科学有效性的标准就在于它能够在多大程度上解释行政管理现象以及解决行政管理实践中的问题。

行政管理学是一门综合性的学科,这种综合性主要表现在以下几个方面:第一,行政管理学在发展中从不同的理论中吸取了营养。在行政管理学漫长的发展过程中,曾经或现在出现的任何一种具体的理论或学派都不代表行政管理学的全部,它们的价值在于对行政管理学的发展所做的边际意义上的贡献,或者说对行政管理学所进行的“增量”意义上的发展。行政管理学正是在点滴的积累中逐步走向成熟与完善的。对这些理论,我们在前文中已经提到了一部分。第二,行政管理学在发展中从不同的学科吸取了营养,这些学科包括政治学、管理学、经济学、法学、心理学以及各种门类的自然科学。比如,行政方法体系中包括有法律、经济、行为激励等多种类型的方法,而法律方法的完善需要以法学知识为依托,经济方法的完善需要以经济学知识为依托,行为激励方法的完善则要以管理学和心理学知识为依托。第三,行政管理学本身包含有方方面面的知识,这些知识构成了一个宏大的理论体系。关于行政管理学涉及的具体内容,我们在下面还要进一步分析。

另外,基础性也是行政管理学这门学科或科学的一个重要特点。所谓基础性,是指行政管理学在整个行政管理专业课程体系处于基础性的地位,行政管理专业的其他不少课程都是对行政管理学中某部分知识的进一步扩展和深化,学习行政管理学是学习行政管理专业其他课程的基础。

(二) 行政管理学的基本内容

关于行政管理学研究的内容,自行政管理学诞生之日起,人们对这个问题就一直在进行探讨。行政学的开山鼻祖、曾任美国总统的伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)在“行政学研究”(1887年)一文中研究了行政的实质、人事行政、行政监督等方面的内容。美国早期杰出的行政学家怀特(Leonard D. White)在其所著的《行政学导论》(1926年)一书中对行政环境、行政组织、行政协调、人事行政、行政伦理、行政法规、行政监督等方面的内容进行了比较系统的探讨,怀特的这部著作也被视为西方行政管理学发展史上的第一部系统性教科书。美国杰出的行政理论家 and 实践家古立克(Luther H. Gulick)把行政机关所具有的职能总结为 POSDCORB,这个缩略词代表了行政机关的7种职能,即计划(Planning)、组织(Organising)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)和预算(Budgeting),这7种职能相应地也就成为行政管理学的研究内容。我国台湾学者张金鉴提出了关于行政管理学研究

内容划分的“15M”理论,即目标(Aim)、计划(Program)、人员(Men)、经费(Money)、物材(Materials)、组织(Machinery)、方法(Method)、领导(Command)、激励(Motivation)、沟通(Communication)、士气(Morale)、协调(Harmony)、及时(Time)、空间(Room)、改进(Improvement)。^①随着行政管理实践的不断发展和人们对行政管理理论研究的日益深入,行政管理学的研究内容也在不断丰富,至今已形成了一个相对完善的体系。

我们认为,对行政管理学研究内容的探讨离不开对行政管理学研究对象的探讨,而对行政管理学研究对象的探讨又离不开对行政管理内涵的探讨。根据绪论第一部分对行政管理所下的定义我们可知,行政管理表现为一系列的活动,因此,对这些活动的研究就构成了行政管理学的一个重要内容。此外,行政管理活动的开展需要一定的主体和工具,同时还会引起一定的后果,因此,对行政管理主体、工具以及后果的研究也构成了行政管理学中不可或缺的内容。当然,行政管理学的研究内容是丰富的、复杂的,因为行政管理理论来源于实践,而实践是极为复杂的,理论不可能穷尽实践,人们也不可能穷尽理论。因此,任何一本行政管理学的书籍都不可能涵盖行政管理学的所有内容,只能包括主要的和基本的内容,否则就不免使所要试图构建的理论体系显得过于庞杂。

基于以上认识,我们将行政管理学的基本内容概括为4个大的方面:一是关于行政管理主体的研究,二是关于行政管理各项活动的研究,三是关于行政管理工具的研究,其四是关于行政管理后果的研究。由于行政管理的主体为政府,也可称为行政机关或行政组织,因而对行政管理主体的研究就是对行政组织的研究;又由于行政管理的各项活动(如领导、人事、决策、指挥、沟通、协调、控制、监督等)构成了行政管理的运行过程,因而对行政管理各项活动的研究就是对行政运行过程的研究。

相应地,本书除了绪论部分,主要分为4篇内容,即行政组织篇、行政运行篇、行政工具篇和行政后果篇。下面对每一篇所包含的具体内容作一个大致的说明:

第一篇是行政组织篇,包括行政组织概述、行政组织职能和行政组织结构3章内容(即本书的1~3章)。行政组织概述一章主要介绍行政组织的本质、行政组织理论的发展脉络以及行政组织的历史沿革等方面的内容。行政组织职能一章主要围绕行政组织职能的含义、构成、定位以及转变等问题展开分析。行政组织结构一章主要介绍行政组织的概念、影响行政组织结构形态的因素、行政组织体制的基本类型、行政组织的设计以及行政组织间的关系等内容。

第二篇是行政运行篇,包括行政领导、人事行政和行政决策、实施与监督3

^① 张金鉴:《行政学典范》,(台北)三民书局股份有限公司1979年版,第5页。

章内容(即本书的4~6章)。领导、人事、决策、实施(包括指挥、沟通、协调和控制)与监督等都属于行政管理活动的范畴,这些活动构成了行政运行的过程。行政领导一章主要介绍行政领导的含义、行政领导权力的结构、行政领导制度以及行政领导者的素质结构等内容。人事行政一章主要介绍人事行政的含义、人事行政的管理机构以及人事行政的运行过程(包括进口管理、在职管理和出口管理)等内容。行政决策、实施与监督一章包括行政决策、行政实施与行政监督3个部分的内容。

第三篇是行政工具篇,包括公共政策、行政方法和行政技术3章内容(即本书的7~9章)。工具是人们用以达到一定目的的事物,行政工具是政府用以实现行政目标的事物,也是政府用于开展行政管理活动的凭借。从这个意义上讲,公共政策、行政方法、行政技术都可归属于行政工具的范畴。也就是说,政府需要通过公共政策、行政方法和行政技术来开展行政管理活动和实现行政管理目标,离开了公共政策、行政方法和行政技术,政府便将陷入“不知如何做”的困境。公共政策一章提出,公共政策在静态意义上表现为某种用以指导人们行为的方案,这种方案便可看做一种工具;另外,公共政策在动态意义上还表现为一个过程,其中,包括政策制定、政策执行、政策评估、政策调整与政策终结等一系列环节。从行政工具的角度来看,政策制定是工具的创设,政策执行是工具的运用,政策评估是工具的评价,政策调整是工具的优化,政策终结是工具使命的结束。这一章便根据这种认识对相关内容展开论述。行政方法一章主要介绍行政方法的含义、行政方法的内容构成(法律的方法、经济的方法、行政指令的方法、思想教育的方法和行为激励的方法等)以及行政方法的选择等内容。行政技术一章主要介绍行政技术的含义、行政技术的内容构成(信息通信技术、系统工程、网络规划技术和工商管理技术等)以及行政技术的应用等内容。

第四篇是行政后果篇,包括行政责任、行政绩效和行政改革3章内容(即本书的10~12章)。现时代政府是一个责任政府,政府开展行政管理活动必须重视行政责任的实现,行政责任的实现程度也成为重要的行政后果;现时代政府也是一个高效政府,行政绩效是评判政府行政管理活动后果的一个重要依据;现时代政府还是一个谋求不断改革、创新与发展的政府,而行政改革与发展在一定意义上可以说是政府在开展行政管理活动的基础上取得的一个成果。行政责任一章主要介绍行政责任的内涵、行政责任的构成、行政责任的实现以及责任政府的建设等内容。行政绩效一章主要介绍行政绩效的内涵、特点、类型以及行政绩效评估等方面的内容。行政改革一章主要介绍行政改革的目标、行政改革的主要环节、西方国家行政改革的理论与实践以及我国行政改革的主要内容与经验等。