

● 普通高等教育“十五”国家级规划教材修订版

实用行政管理

(修订版)

孔昭林 主编



高等教育出版社

HIGHER EDUCATION PRESS

普通高等教育“十五”国家级规划教材修订版

实用行政管理

(修订版)

孔昭林 主编

高等教育出版社

内容提要

本书是普通高等教育“十五”国家级规划教材《实用行政管理》的修订版。

本书的知识框架分为行政管理主体、行政管理程序、行政管理对象和行政管理方法四个部分,重点阐述行政管理中信息的传递,决策的执行,结果的反馈和人、财、物的管理,以及办公室工作的程序。具体内容包括:行政管理概述、行政环境、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政监督、人事行政、财务行政、依法行政、机关行政和行政效率。

本书可作为应用性、技能型人才培养的各类教学用书,也可作为社会从业人士的业务参考书及培训用书。

图书在版编目(CIP)数据

实用行政管理/孔昭林主编. —2版(修订本). —北京:
高等教育出版社,2007.11

ISBN 978-7-04-022263-0

I. 实… II. 孔… III. 行政管理-管理学-高等学校-
教材 IV. D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第141115号

策划编辑 叶波 责任编辑 丁孝强 封面设计 刘晓翔
版式设计 王艳红 责任校对 杨凤玲 责任印制 张泽业

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 三河市春园印装有限公司

开 本 787×1092 1/16
印 张 18.75
字 数 450 000

购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landraco.com>
<http://www.landraco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>
版 次 2003年7月第1版
2007年11月第2版
印 次 2007年11月第1次印刷
定 价 23.60元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 22263-00

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010)58581897/58581896/58581879

传 真：(010)82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

数码防伪说明：

本图书采用出版物数码防伪系统，用户购书后刮开封底防伪密码涂层，将16位防伪密码发送短信至95881280，免费查询所购图书真伪，同时您将有机会参加鼓励使用正版图书的抽奖活动，赢取各类奖项，详情请查询中国扫黄打非网(<http://www.shdf.gov.cn>)。

短信反盗版举报：编辑短信“JB，图书名称，出版社，购买地点”发送至9588128

短信防伪客服电话：(010)58582300/58582301

修订版前言

为了符合人才培养模式和教学内容体系改革的趋势,本书在保持课程内容科学性、完整性的基础上,以突出行政职业能力的培养为指导原则,体现教材内容的时代性、教学方法的适用性和配套资源的丰富性。主要的特点是:

第一,在教材内容上体现时代性。本书修订版主要结合近年来国内外行政管理的研究成果和我国行政管理改革的实际需要,充实了部分新的内容,并对原有内容做了精简和调整。首先,在体系上,构建行政管理知识体系和能力体系。其次,在内容取舍上,注重简明扼要,处理好理论与能力的关系。最后,在知识更新上,尽可能将国内外最新研究成果引入教材,特别是介绍行政管理最新研究成果的代表人物及其观点,以及对国家公务员制度、电子政务、行政发展等问题,进行比较充分的论述。

第二,在教材结构上突出应用性。本书围绕应用型教育主要为生产、管理、服务第一线培养高等技术应用性人才的目标,在教材结构上,以课程教学需要为线索,以应用能力为主干,通过知识、技能的分支延伸和实践性教学环节的内容拓展,探索一种培养学生职业能力的新型教学模式。为了便于学生的阅读、使用以及教师的讲解、操作,每章都设有“学习目标”、“案例分析”、“案例讨论”、“实训活动”等内容。围绕学习目标,选取与基础知识相配套的相关能力,通过案例讨论和实训活动等环节,使学生在知识结构和应用能力的结合上,得到全面的培养和提高。

第三,在教学方法上达到互动性。为了加强教师与学生的互动性和学生的参与性,在编写实训活动时,设计了与行政秘书职业相配套的实训环节,实训活动采用逼真的项目作为基础,以实训室的真实环境作为平台,通过成立模拟行政管理咨询有限公司,让学生作为公司的控制者,在实际操作中通过模拟行政管理咨询有限公司的运营情况来增加对所学知识的了解。让学生进入角色,在体验和实训活动中学会相关知识,提高相关能力。

在本书修订过程中,作者总结长期从事行政管理教学与研究的经验,运用多年积累的丰富资料,参考国内外有关著作,结合文秘专业职业特色和专业要求,力求使内容逻辑清楚、简明扼要、条理清晰,便于学生了解、学习和掌握。

《实用行政管理》的修订由孔昭林完成,同时,还得到了有关专家、学者的支持,并借鉴吸收了国内外许多专家、学者的有关资料和成果,在此表示诚挚的谢意。

编者

2007年6月

第一版前言

人类越是文明,就越要认识自己。管理科学作为认识科学,成为 21 世纪人类最辉煌的学科之一,它同生命科学、宇宙科学一样,推动着人类社会跨入新的世纪。行政管理作为政府生产力的运筹性要素,成为推动人类社会最有力的杠杆之一。当以生产力和技术发展水平以及与此相适应的产业结构为标准划分社会形态时,人类已跨过农业社会、工业社会,进入以信息技术和信息产业占主导地位的信息社会。在信息社会,政府通过现代行政管理,借助信息技术和网络系统,把政府、社会和各类组织连接起来,变无序为有序。通过“虚拟政府”、“电子政务”,政府更有效地管理着国家和社会的公共事务。行政管理为适应环境的变化而寻求自身的不断发展。一方面,与国际接轨,侧重于从政府管制向政府治理转变,发展公共事务管理的理论研究;另一方面,与社会实际需要接轨,从抽象的理论向具体的实践转变,注重实用性和可操作性。

《实行行政管理》作为教育部“十五”规划文秘专业系列教材,适应行政管理的转变,突出了教材的完整性、实用性和新颖性。为了突出教材的实用性特色,既要深入行政管理研究的学术殿堂,又要摆脱“纯理论研究型”教材的旧巢,因而,就要在保持行政管理学科体系科学性、完整性的基础上,突出行政职业能力的培养,编出以市场需要为取向、以能力培养为核心、与职业特点相结合的实用性教材。

结合多年教学实践的体验,本教材的编写主要的特点是:

第一,在教材编写体例安排上的新颖性。以往行政管理教材在编写体例上过于呆板,章、节、目一成不变,不适合技术应用型学生的培养和使用。本教材编写在体例安排上,吸收国外工商管理硕士(MBA)和公共管理硕士(MPA)教材的特色,每一章均安排有相关知识和相关能力点,使学生对本章要点一目了然,达到易于理解和掌握的目的。在教学方法中引入案例分析、现场模拟、情景练习,并在每章最后安排思考题。总之,以体例创新突出技术应用性的特色。尤其是本教材针对文秘专业学生培养对象,专门设计一个行政秘书的形象代表,在每一章以导入语的方式,引导学生把自己摆进去,沿着行政秘书成长的轨迹,勾画出通过学习实用行政管理而达到的目标形象的设计。

第二,突出相关工作能力的基础性。为了突出技术应用性教材的特色,教材的编写以能力为核心,每一章教材概括、提炼出相关工作能力,使整本教材构成一个相关工作能力的逻辑体系,对每个工作能力都列出要达到的标准。教师在讲授本教材中,可以通过现场考评,达到能力训练并作出相应记录,把相关记录放在学生的记录文件包里,作为考察学生的一种方式,紧紧围绕能力训练的目标完成对学生的培养。

第三,实现教学方法上的互动性和参与性。为了改变以往教学中教师满堂灌、学生被动听的方式,本教材突出加强高职教材中教师与学生的互动性和学生的参与性。在本教材的教学方法模块中,编写了相关案例、情景练习题、教学游戏、心理测试和学生辩论题等,让学生进入角色,在游戏和情景练习中学会相关知识,增长相关能力。

本书在编写过程中,总结长期从事行政管理教学与研究的经验,运用多年积累的丰富资料,参考国内外有关著作,结合文秘专业职业特色和专业要求,力求做到逻辑清楚、简明扼要、条理清晰,便于学生了解、学习和掌握。《实用行政管理》由中国人民大学许文惠教授担任顾问,由孔昭林策划、撰写大纲并编写,其中,第八章由冯娟娟编写。最终全书由孔昭林统筹完成。

《实用行政管理》得到全国公共管理硕士专业学位教育指导委员会秘书长、中国人民大学朱立言教授的支持和帮助,并为本书撰写了专家审稿意见。在本书编写过程中,还得到了有关专家、学者的支持,同时还借鉴吸收了国内外许多专家、学者的有关资料和成果,在此一并表示诚挚的谢意。

编 者
2003年3月

目 录

第一章 行政管理概述	1	第七章 行政监督	152
第一节 行政管理的含义	2	第一节 行政监督系统	153
第二节 行政管理的发展阶段及其特点	12	第二节 行政绩效评估	162
第三节 学习实用行政管理的意义、原则和方法	19	第三节 行政道德自律	169
第二章 行政环境	27	第八章 人事行政	178
第一节 行政环境概述	28	第一节 人事行政概述	179
第二节 行政环境与行政管理	33	第二节 人事行政机制	183
第三节 行政环境与行政管理的国情分析	37	第三节 人力资源管理与开发	192
第三章 行政组织	46	第九章 财务行政	202
第一节 行政组织概述	47	第一节 财务行政概述	203
第二节 行政组织结构	55	第二节 财务行政制度	208
第三节 行政组织改革	64	第三节 财务行政实务	214
第四章 行政领导	79	第十章 依法行政	221
第一节 行政领导与行政领导者	80	第一节 行政法律规范概述	222
第二节 行政领导行为	87	第二节 行政法律行为	225
第三节 行政领导者的素质与行政领导艺术	92	第三节 行政法律程序	232
第五章 行政决策	103	第十一章 机关行政	240
第一节 决策与行政决策	104	第一节 机关行政概述	241
第二节 行政决策程序与行政决策方法	108	第二节 机关行政的内容	245
第三节 行政决策系统	113	第三节 机关行政方法与技术	257
第六章 行政执行	124	第十二章 行政效率	270
第一节 行政执行的功能和程序	125	第一节 行政效率概述	271
第二节 行政协调的原则和类型	135	第二节 行政效率的体系	274
第三节 行政沟通的过程和技巧	138	第三节 行政发展与行政改革	278
		参考文献	289

第一章

行政管理概述

学习目标

知识目标:

识记:管理、行政、行政管理、实用行政管理等概念。

领会:实用行政管理的基本内容,行政管理发展不同时期的特点。

应用:理解实用行政管理在管理大系统中的地位和作用、掌握实用行政管理的一般行政能力,将其应用于行政管理的实践活动中。

能力目标:

应知:行政职业能力中的基础能力,实用行政管理的能力体系。

应会:解决行政秘书在行政管理中遇到的问题,完成行政管理的任务。

掌握:行政秘书的注意力、记忆力,行政秘书的判断推理能力和资料分析能力。

【情景导入】

毕业于行政管理文秘专业的钟丽,坐在某基层机关行政办公室的写字台旁,面对已打开的计算机、传真机、电话机和案头的文件夹,憧憬着即将开始的工作,期待着美好的未来。利用上班前的一点空闲,她要理一理思路,想一想角色的要求。以往在学校学过的知识,像跳跃的音符,浮现在脑海,尤其是“实用行政管理”课上,老师为文秘工作勾画的程序,使她有了清晰的思路。行政管理中信息的传递,决策的执行,结果的反馈和人、财、物的管理,为其形象地展示了办公室工作的程序图。她在默想着老师为其设计的行政管理的知识框架,包括行政管理主体、行政管理程序、行政管理对象和行政管理方法。在每一部分所演示的情景练习、现场模拟,甚至包括教学游戏,她为自己曾经扮演过的角色而激动不已。

上班铃声把她从回忆中唤醒,她需要精神百倍地开始一天的工作。让我们在校的学生紧密观察钟丽的经历,和她一起成长、进步和成熟。那么我们应该从哪里开始呢?让我们引用一位哲学家的话,“历史从哪儿开始,思想就从哪儿开始”。我们就从行政与行政管理的基本概念开始吧。

第一节 行政管理的含义

管理科学是 21 世纪人类最辉煌的学科之一,它同生命科学、宇宙科学一样,引起人们极大的关注。管理是通过别人来完成工作,管理者作决策,分配资源,指导别人的行为以达到工作目标。所有管理都发挥着计划、组织、领导和控制的功能。通过管理为人类选择最佳的行动方式。

案例分析

跨入行政管理的新时代

据有关报道,2004 年 4 月 24 日,浙江省 22 万公务员一起走进考场,参加《行政许可法》考试。在众多考生中,也包括了该省省长、副省长等政府高级官员,他们与全省公务员一起做了一回考生。《行政许可法》明确规定了行政许可的公开原则、申请人权利平等原则和便民原则等,政府行为将因此受到相应的约束。

分析:2004 年 7 月 1 日,我国《行政许可法》正式实施。行政领导参加《行政许可法》考试说明,我国行政管理的理念、方式正在发生深刻的变化。行政权力不是无限的。行政权力的有限性是指行政权力在各个方面都受到约束和限制,行政权力活动范围及活动方式由宪法和法律明确规定,超出宪法和法律规定的行政权力是无效权力。《行政许可法》的颁布和实行,标志着我国跨入行政管理的新时代,与国际接轨,完成从管理到治理,再到服务的时代转变。为了适应行政管理的新时代的要求,人们必须掌握行政、行政管理等概念的科学含义。

一、管理与行政管理

(一) 管理

管理(Management)是管辖、处理的意思。管理是人们为了达到预期的目标而不断进行计划、组织、指挥、控制的活动过程。

自泰罗创立科学管理理论体系以来,人们根据自己的理解,根据自己强调的侧重点,给管理下了诸多种不同的定义,世界著名的管理学家们对管理的表述也有几十种。表 1-1 中列出了国外一些管理学家对管理的定义。

表 1-1 管理的定义

管理学家	国籍	主要观点
法约尔	法国	• 管理的主要职能是计划、组织、指挥、协调和控制
哈罗德·孔茨	美国	• 管理就是设计和保持一种良好环境,使人在群体中高效率地完成既定目标
西蒙	美国	• 管理就是决策,决策贯穿于管理的全过程
路易斯·布恩 戴维·克茨	美国	• 管理就是使用人力及其他资源去实现目标

续表

管理学家	国籍	主要观点
斯蒂芬·P. 罗宾斯	美国	• 管理就是指同别人一起,或通过别人使活动完成得更有效的过程
丹尼尔·A. 雷恩	美国	• 管理就是发挥某些职能,以便有效地获取、分配、利用人的努力和物质资源,来实现某个目标
彼得·德鲁克	美国	• 管理这个词是极难理解的。它表明一种职能,但同时又指承担这种职能的人。它表明一种社会地位和阶层,但同时也指一门学科和一种研究领域

管理,就是通过计划、组织、领导、控制和创新,协调以人为中心的组织资源与职能活动,以有效实现目标的社会活动。

管理是人类一切有组织活动的不可缺少的组成部分。它有两重性:一方面,有组织生产力的自然属性,反映管理的共性,是人类共同财富。另一方面,有服务于生产关系的社会属性,属于管理的个性。从古至今,管理的内容无比丰富,其类别有多种多样。特别是进入 21 世纪,管理已成为各种学科综合的边缘学科和母体学科,在其基础上派生出许多分支学科。

(二) 行政

“行政”一词古已有之,早在我国古代《左传》一书中就有了类似的提法。比如,小国对大国“行其政事”和“行其政令”等,主要是执行政策和政令的意思。

英文中,“行政”(Administration)一词,源于古希腊文。早在两千多年前古希腊著名学者亚里士多德就曾使用过行政的术语,当他在对国家权力进行分析的时候,把国家权力分成了讨论权、行政权和司法权三种权力,行政在英文中是推行或执行政务的意思。

现代人们常用的行政包括狭义的行政观点、广义的行政观点、折中的行政观点,见表 1-2。

表 1-2 行政的含义

类 型	主要观点
狭义的行政观点	• 把行政与政府的执行性活动结合起来 • 认为行政是政府履行职能、推行政务的活动 • 把行政作为法律和国家政策的执行活动
广义的行政观点	• 把行政观点推而广之,应用于各种社会组织中,认为所有社会组织中的执行性管理活动都属于行政活动 • 这种观点从管理功能的角度来解释行政,认为一切管理都是行政,包括国家机关、公共事务管理机关和私人企业管理机构的管理活动
折中的行政观点	• 行政是政府和某些较大的社会组织中存在的行政活动 • 行政可以分为私人行政和公共行政两个类别,私人行政是指除了政府以外的民间组织活动,公共行政是指政府的活动 • 行政应与国家机关相连,凡属国家机关的活动都属于行政活动

总之,行政是指政府意志的执行活动或政务的推行活动,侧重于国家政令的执行活动。

相关链接

对行政的几种解释

现代行政管理所讲的“行政”概念,来源于西方的学术传统。从西方的学术传统来看,“行政”大致有以下几种解释:

1. 与立法、司法相对应的“行政”

- 在西方的学术传统中,早在古希腊时期,亚里士多德就对国家的议事、行政、审判活动进行过研究和探讨。

- 在近代,从英国的洛克开始,就着手对国家权力进行划分,提出政府要实行分权制。在他所著的《政府论》中,他首次将政府(国家)权力分为立法权、行政权和外交权,认为三种权力应该分别由不同的机关或人行使,相互制约,以防止权力被滥用。

- 法国的孟德斯鸠进一步提出了立法权、行政权和司法权分立的思想,即政治学上著名的“三权分立”或称“分权制衡”原则。这里所说的行政,就是政府的行政机关实施立法机关所制定的法律的活动,通常又称为执法活动。在近现代学术界,这一“行政”概念被人们所广泛接受。

2. 与政治相对应的“行政”

- 真正的行政学首先是由美国的政治学家提出来的,如美国政治学家威尔逊、古德诺等人。他们主张研究行政学的起点是把行政与政治分离开来。

- 政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行;或者说,政治是政策的制定,行政是政策的执行。

- 国家意志的执行或政策的执行就是行政。

3. 与管理相对应的行政

- 行政活动就是管理活动。如美国学者古立克认为,行政是由计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算等功能构成的一个过程。按照这种观点,国家的立法机关、行政机关和司法机关对社会事务的管理活动,都可称为行政活动。

- 行政管理就是公共管理,或称公共行政,即有关公共事务的管理。它既包括政府对公共事务的管理,也包括非政府公共机构对公共事务的管理。这种观点极力主张把行政管理与企业行政管理区分开来,认为行政管理属于公共领域的管理,企业管理属于私人领域的管理。

- 行政管理仅仅指政府行政机关的管理活动。按照这种观点,并非所有的公共事务管理活动都是行政,只有政府行政机关对公共事务的管理活动才是行政;行政管理与公共管理是两个既相联系又相区别的概念;对于公共事务管理来说,既有政府对公共事务的管理,也有非政府公共组织对公共事务的管理,行政管理只是公共管理的一个部分而并非其全部。

(资料来源:胡象明.行政管理学.北京:高等教育出版社,2005.2~3)

(三) 行政管理

在经济社会的发展过程中,人们在探索社会管理模式的实践中,可以清楚地看到,行政与管理既有区别又有联系,并存在相互融合的趋势。

1. 行政与管理的区别

为了更准确地把握行政管理的含义,特别是从实用行政管理学的角度,弄清行政管理的主体、行政管理的对象,把握行政管理的一般规律、方法和技能,就要先把行政与管理区别开来,如表1-3所示。

表 1-3 行政与管理的区别

	管 理	行 政
形成时间	• 管理活动早在有人类群体活动以来就出现了,并与人类社会共始终	• 行政是产生阶级、国家之后特别是在统一的中央集权国家形成后才出现的
活动外延	• 管理的外延宽,包括个人、家庭、国家,有人类活动的地方就有管理	• 行政是管理这个大系统中的子系统,并不是所有管理都纳入行政范畴
活动层次	• 管理的层次较低的活动,是指事务的推行,包括执行的方法、技术、程序等	• 行政的层次较高的活动,是指政务的推行,包括决策、规划、指导、组织、领导、协调等
活动性质	• 一般管理活动不具有明显的政治性质,存在于各种社会形态中	• 行政则是政治性与社会性的统一。属于特定社会上层建筑的范畴

2. 行政与管理的联系

当今,行政与管理双方已有融合之势,除了对主体有不同的界定以外,在采用新的科学技术、管理理念、管理手段和管理方式上,趋近于综合。因此,人们普遍采用“行政管理”一词。

从系统的角度分析,管理是一个系统,行政是管理系统的子系统,具有管理的一般特征,两者是大系统和小系统的关系。

从一般与个别的关系上看,管理是一般现象,行政是特殊现象,是管理范畴中的一种类型,两者是一般与特殊的关系。

3. 行政管理的科学含义

行政管理是指政府行政机关依法对公共事务及其内部事务管理的总和。包括对国防、外交、国家荣誉等国家事务的管理;对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理;对行政机关自身机构设置、人员、经费、财物、工作程序等国家行政系统内部事务的管理。

相关链接

行政管理的主要特点

1. 行政管理的主体是政府行政机关

• 行政管理是一种以政府行政机关为主体的管理,政府行政机关扮演着管理者的角色。一种管理活动是不是行政管理,首先应看其管理主体是谁,如果是政府行政机关,则可以称之为行政管理,否则就不是行政管理。

• 在美国等西方国家,政府包括立法机关(国会)、行政机关(内阁及其所领导的部门)和司法机关(法院)。一般说来,只有行政机关的管理活动才能称得上是行政管理。

• 在我国,政权机关由权力机关(人民代表大会)、行政机关(人民政府)和司法机关(人民法院和人民检察院)组成,只有行政机关即人民政府及其所领导的部门的管理活动才是行政管

理活动。

2. 行政管理的对象包括社会公共事务和政府内部事务

● 任何管理活动除了需要管理主体外,还须有相应的管理对象,这些管理对象构成了其管理内容。

● 行政管理的对象首先是社会公共事务。人们的社会生活领域可分为私人领域和公共领域。与此相对应,社会事务可分为私人事务和公共事务。政府权力作为一种公共权力,其管理只涉及公共领域,因而只有公共事务才是政府行政管理的对象。

● 政府自身作为一个完整的组织体系,它本身也存在着大量的内部事务,如内部人事、财务管理等,这也是行政管理的重要内容。

3. 行政管理必须依法进行,是一种执法活动或执行政策的活动

● 行政机关不是一种完全独立的管理机关。

● 在西方国家的三权分立的制度构架中,行政权力也要受到立法权力和司法权力的制约。因此,行政机关必须按照立法机关所制定的法律和政策进行管理,行政活动表现为一种执法活动或执行政策的活动,同时还要接受法院的司法监督。

● 在我国,行政机关即人民政府,是权力机关即人民代表大会的执行机关,人民政府的行政管理活动就是执行人民代表大会所制定的法律 and 政策的执行活动,即通常所说的依法行政。人民政府的这种依法行政活动同样要接受人民法院的司法监督。

(资料来源:胡象明,行政管理学,北京:高等教育出版社,2005.3~4)

行政管理在社会管理大系统中处于关键地位,它是国家中起主导作用的管理活动。具体表现在:第一,行政管理在国家中可起到稳定社会、促进社会进步的作用。第二,行政管理是其他一切管理的制约因素,它以国家的名义,并以国家强制力为保证。第三,行政管理直接关系到全国人民群众的切身利益,是广大人民用于支撑社会生活的直接杠杆。

二、实用行政管理的定位及特征

由于社会主义市场经济体制的建立,政府职能的转变和机构精简,特别是公务员制度的建立,使人们在行政管理的教学取向上,出现了重一般管理轻行政管理,甚至有些院校在课程计划上写的是行政管理,而讲授的内容却是企业管理。解决这一问题的关键在于明确行政管理的学科性质,搞好行政管理教学改革,处理好行政管理与其他各学科的关系,选好研究对象,把握行政管理的科学定位。

行政管理既是属于管理学科的分支学科,又是政治学、经济学、社会学和法学的综合应用学科。

(一) 实用行政管理的科学定位

行政管理是公共管理学的一个重要分支学科。按照教育部1998年颁布的《普通高等学校本科专业目录》的学科分类,行政管理属于管理学这一学科门类中的公共管理一级学科中的二级学科。公共管理作为一级学科,下面包含了四个二级学科。这些二级学科分别是行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障和土地资源管理等。在公共管理的二级学科中,行政管理是最为基本的一个二级学科。

从学科分类来看,公共管理是一级学科的名称,行政管理是二级学科的名称,公共管理包括

了行政管理,行政管理只是公共管理学的一个分支学科;从研究范围来看,公共管理是一门研究有关社会公共事务管理的科学,而社会公共事务的管理主体,既有政府组织,也有非政府组织。而行政管理仅仅研究政府行政机关对社会公共事务的管理。前者的研究范围大于后者的研究范围,后者的研究范围仅仅是前者研究范围的一部分。

实用行政管理作为应用科学是在行政管理的基础上,借助其他相关学科,侧重于研究在行政组织中秘书工作对人、财、物的管理,增强秘书办公、办会和办事的能力,达到提高行政工作效率的目的。实用行政管理是在行政管理的理论框架内,着重研究具体的操作和技能。提高秘书在政府或非政府组织中的行政管理能力。

(二) 行政管理与其他相关学科的关系

表 1-4 中列出了行政管理与其他相关学科的区别和联系。

表 1-4 行政管理与其他相关学科的区别和联系

	区 别	联 系
行政管理与管理学	- 在研究对象上,行政管理是以政府管理为研究对象。管理学是研究各种社会组织管理活动的科学 - 在研究范围上,管理学要宽于行政管理 - 在研究重点上,行政管理侧重于政府,管理学侧重于企事业单位	- 二者之间在研究方法、技术及研究所产生的原则与原理上,有极大的重合性,都有计划、组织、指挥、协调、监督、控制等管理功能,也都涉及对人、财、物、时间、信息等要素的管理 - 二者的基本框架及原理大致相似。二门学科相互促进对方的发展,并有融合趋势
行政管理与政治学	- 行政管理研究的是政府或正式组织在执行国家意志,推行政务活动中的人的行为 - 政治学是研究国家公共权力与政府现象的科学,是研究政治环境中个体和群体的行为 - 政治是法律或政策的制定,而行政是法律或政策的执行	- 行政管理所研究的对象是政府的行政管理,因而必然会涉及政府行政机关与立法机关、司法机关的关系问题,还会涉及行政机关在国家政权体系中的地位和作用问题、行政体制问题等一系列问题,这些问题也是政治学所要研究的问题 - 政治学也是行政管理的基础学科之一,行政管理的研究需要政治学的指导
行政管理与经济学	- 行政管理是指政府行政机关依法对公共事务及其内部事务管理的总称。行政管理研究政府行政机关对社会公共事务的管理,包括政治、经济、文化等方面 - 而经济学主要研究经济现象和经济运动过程中的一般规律,两者在研究对象和研究范围上存在区别	- 政府的行政管理在内容上总是涉及大量的经济事务,如政府在经济上的宏观调控,如果行政管理研究者不懂得经济学,他就无法理解政府在经济上的宏观调控职能 - 在方法论上,行政管理的研究也要接受经济学的指导,如行政效率的研究,必然涉及行政成本核算、行政效益分析等问题,这就有必要引进经济学的方法
行政管理与社会学	- 行政管理研究政府行政机关在管理社会公共事务及其内部事务过程中进行的一系列社会管理活动 - 社会学是研究社会现象运行和发展规律的科学	- 作为行政管理研究对象的公共事务属于人类社会生活领域的公共事务,是社会学和行政管理共同面对的研究对象 - 社会学中的社会调查研究方法,也是行政管理研究中需要认真吸取的方法

	区 别	联 系
行政管理 与法学	• 行政管理研究政府行政机关管理社会公共事务及其内部事务的一般规律和方法 • 法学则是研究法律现象中的一般规律和方法	• 现代行政管理必须研究依法行政的条件、过程和规律 • 依法行政要求行政管理的研究者懂得法学的基本理论,特别是行政法学的基本理论
行政管理 与组织 行为学	• 行政管理是研究在政府机构或非政府机构中,管理者个体及其团队的活动现象和规律 • 组织行为学是探讨个体、群体以及结构对组织内部行为的影响,应用这些知识来改善组织的有效性	• 行政管理是研究政府机构在行政环境中,借助组织行为学的知识体系和研究方法来研究管理者个体及其团队的活动 • 行政管理通过组织行为学相关知识,追求最大效益。体现行政管理应用性、操作性的一大突破,是相关学科融合的一种尝试

综上所述,行政管理是一门研究政府行政管理机关依法管理社会公共事务及其内部事务的活动过程和规律的科学。它既属于管理学科的分支学科,又是政治学、经济学、社会学、法学和组织行为学的综合应用学科。实用行政管理作为一门应用性学科,是以行政管理研究为基础,是在其他学科研究基础上融合而成的一个知识体系。

(三) 实用行政管理研究的物理模型

通过对实用行政管理的基本概念、相关学科的研究和分析,逐步理出实用行政管理知识体系的一般模型。在这个模型中,标出实用行政管理的相关参数,确定其主要的因变量、自变量和技术变量,建立一个数学关系式,使实用行政管理的研究形成一个函数关系。即 $f(x) = A \cdot B \cdot C$, 用 x 表示实用行政管理的实际效果、追求的最佳效益和最高行政效率,用 A 、 B 、 C 表示变量,如表 1-5 所示。

表 1-5 实用行政管理研究的物理模型

	基本含义	主要内容	功能分析
A	表示因变量,包括行政环境、生产率和工作满意度	• 行政环境主要是指行政系统的外部环境 • 生产率是任何组织所追求的目标,包括效果和效率,在经济学上可以用成本效益和投入产出比来表示 • 工作满意度是态度而不是行为,它是与绩效有关的因素	• 行政环境是借助于生态环境这一概念而形成的行政生态范畴,它是直接、间接作用或影响行政系统的各种要素的总和 • 如果要想实现组织的目标,就要以最低的成本完成输入和输出的转换,而一切可以影响行政组织效果和效率的外部因素,都属于因变量的范畴 • 凡是满意的员工均比不满意的员工生产率高,直接影响行政管理的效果。它是研究实用行政管理的一个重要的因变量

	基本含义	主要内容	功能分析
B	表示自变量,包括个体水平的自变量、群体水平的自变量和组织系统水平的自变量	• 个体水平自变量是指人们带着不同的特点进入行政组织,包括个人简历中的年龄、性别、婚姻状况、受教育程度、人格特征、价值观与态度、基本的能力水平 • 群体水平的自变量,包括团队精神、沟通模式、领导方式、行政监督等 • 组织系统水平的自变量,包括行政组织的设计、机构、优化、改革,以及行政领导、行政决策体制等	• 个体水平自变量对人的行为有非常大的影响,直接作用于行政管理领导、决策、执行、人力资源开发和机关行政、办公室管理等方面,由于人是管理之本,所以构成实用行政管理研究的第一层自变量 • 由于人在群体中的行为比个人单独活动的总和要复杂,人在群体中的行为与个人独处时的行为不一样,一切影响群体行为的因素都构成实用行政管理的第二层自变量 • 当把行政组织加在个体和群体之上,组织行为就到达了其复杂性的最高水平,组织系统水平的自变量构成实用行政管理的灵魂和骨架,是行政管理的最高层自变量
C	表示技术变量	• 技术变量包括无纸化办公、电子政务、信息高速公路等技术因素	• 在实用行政管理中引入行政决策信息的管理、财务软件的应用、办公自动化和电子政务,直接影响行政管理后果

如果把实用行政管理当做一个函数,要提高行政效率,就要考虑因变量、自变量和技术变量的因素,当某几个因素为常量,其中某个因素的增长就会决定行政管理效率的提高,某个因素的降低就会引起行政管理效率的降低。当引入权变因素理论时,就形成了实用行政管理的物理模型。建立实用行政管理研究的物理模型,有助于科学、直观和动态地反映行政管理的变化,使学生在定量分析的基础上,掌握行政管理变化的规律,使实用行政管理更具有可操作性和应用价值。在理论体系的框架下,完成向实际能力培养的过渡,使学生在掌握理念的同时,具有更强的实际运作能力。

三、实用行政管理的研究系统

实用行政管理的研究对象包括政府行政机关对社会公共事务的管理,政府行政机关对其内部事务的管理。行政管理的研究对象决定实用行政管理的研究系统,使实用行政管理的研究系统由实用行政管理的研究对象、特点和相关能力组成。

(一) 实用行政管理的研究对象的范围

实用行政管理在不同的发展阶段有不同的概括,在当代不同的学派中也有不同的认识。在行政管理产生初期,行政管理的研究内容仅局限于行政法,即研究法律对行政的规范。到20世纪初,其研究内容扩展了。1926年美国学者怀特写的《行政学导论》,把行政管理的研究内容概述为四个方面:行政组织、人事行政、财务行政、行政法规。随着社会、经济、文化的发展,科学技术的进步,管理科学的完善,行政管理的研究内容更加丰富了,见表1-6。