

普通高等教育“十二五”规划教材

XINGZHENG GUANLIXUE

行政管理学



赠教学课件

周高仪 陆静 马振耀 主编

 吉林大学出版社

普通高等教育“十二五”规划教材

行政管理学

周高仪 陆 静 马振耀 主 编

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/周高仪,陆静,马振耀主编. —长春:

吉林大学出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5677-6088-2

I. ①行… II. ①周… ②陆… ③马… III. ①行政管理—管理学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 072824 号

行政管理学

主 编 周高仪 陆 静 马振耀

书 名:行政管理学

作 者:周高仪 陆静 马振耀 主编

责任编辑:李伟华 责任校对:李伟华

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 14 字数:350 千字

ISBN 978-7-5677-6088-2

封面设计:孙雪丽

北京文星印刷厂印刷

2016 年 4 月 第 1 版

2016 年 4 月 第 1 次印刷

定价:33.00 元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 501 号 邮编:130021

发行部电话:0431-89580028/29

网址:<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

吉林大学出版社

前言

行政管理学又称公共行政学、行政学、公务管理学,是一门以狭义政府即行政机关为主要研究对象、涉及领域广泛、内容丰富、理论与应用相结合的相对独立的学科。这门课程对于研究政府发展规律、建立合理政府体制、提高行政管理的效能以及指导、规划政府的具体运作过程都具有重要意义,是培养中高级行政管理专门人才、公共事务决策者和公务员的基础课程。通过本课程的学习,使学生了解行政管理学的基本概念、原理方法,系统掌握行政管理学相关分支领域的知识和基本技能,使学生认识公共行政管理的规律性,利用所学的理论和方法来分析思考中国行政体制改革和发展中的实际问题,提高学生的相关领域分析和解决问题的能力。

本书是从行政管理的一般理论、行政管理的主体、行政管理的过程、行政管理的保障、行政管理的目的等方面选材编写而成的。全书分为13章,包括行政管理概论、行政环境、行政职能、行政权力、行政组织、行政领导、人事行政、行政决策、行政执行、行政监督、财务行政、行政法治、行政改革。既较为全面地介绍了行政管理的基本概念、基本理论和基本方法,又对国内外行政管理的最新理论与实践进展进行了探讨。在保证体系完整、内容丰富的同时,又突出了简明扼要、深入浅出的特色。为更好地为学生提供学习支持服务,每章开头设有“本章学习目标”栏目,引出学习的方向;每章末尾设有“本章小结”和“复习题”栏目。“复习题”栏目中题型设计注重多样性,包括名词解释、单项选择题、多项选择题、简述题、论述题和案例分析题,以便从不同的角度进行练习和巩固。总地来说,本书具有较强的实用性、针对性和时代性。

为更好地支持教师教学,我们向使用本书的教师免费提供教学课件。

由于编者水平有限和编写时间仓促,书中难免存在不足和疏漏之处,望广大读者批评指正。

目录

第一章 行政管理概论	001
第一节 行政与行政管理	001
第二节 行政管理学的产生与发展	004
第三节 研究和学习行政管理学的意义和方法	014
本章小结	016
复习题	017
第二章 行政环境	020
第一节 行政环境概述	020
第二节 行政环境与行政管理的关系	023
第三节 行政环境对行政管理的影响	026
本章小结	027
复习题	027
第三章 行政职能	030
第一节 行政职能概述	030
第二节 行政职能体系及其运行特点	033
第三节 行政职能的转变	036
本章小结	041
复习题	042

第四章 行政权力 044

第一节 行政权力概述	044
第二节 行政权力与行政体制	054
本章小结	059
复习题	059

第五章 行政组织 062

第一节 行政组织的涵义与构成	062
第二节 行政组织的原则与变革	069
第三节 中国行政组织改革历程	072
本章小结	076
复习题	077

第六章 行政领导 079

第一节 行政领导概述	079
第二节 行政领导职能及其实现方式	085
第三节 行政领导者素质及其群体结构	090
本章小结	094
复习题	094

第七章 人事行政 097

第一节 人事行政概述	097
第二节 国家公务员制度	101
第三节 人事行政的内容	107
本章小结	111
复习题	112



第八章 行政决策	115
第一节 行政决策概述	115
第二节 行政决策过程及决策模式	120
第三节 行政决策体制	127
本章小结	132
复习题	132
第九章 行政执行	134
第一节 行政执行概述	134
第二节 行政沟通	139
第三节 行政协调	145
本章小结	148
复习题	148
第十章 行政监督	151
第一节 行政监督概述	151
第二节 中国行政监督体系	156
本章小结	164
复习题	165
第十一章 财务行政	167
第一节 财务行政概述	167
第二节 政府预算	169
第三节 政府审计	179
本章小结	182
复习题	182

第十二章 行政法治 184

第一节 行政法治概述	184
第二节 中国行政法治的建设与发展	195
本章小结	199
复习题	199

第十三章 行政改革 202

第一节 行政改革概述	202
第二节 当代西方国家行政改革	206
第三节 当代中国行政改革	210
本章小结	214
复习题	214

参考文献 216

第一章

行政管理概论



本章学习目标

1. 掌握行政与行政管理的内涵；
2. 了解行政管理学产生的背景、发展的阶段及不同阶段的主要理论特征；
3. 了解并能运用行政管理学的相关研究方法。

第一节 行政与行政管理

一、行政的涵义

“行政”是行政管理学的基本概念。在我国古代,行政是执掌政务、推行政令的意思。如远在 2000 多年前的《左传》中,就有“行其政事”“行其政令”的记载。到了近现代,一些学者根据不同历史时期、不同国家的政治结构、政治历史和政治实践,从不同角度或不同层面来分析 and 解释行政,赋予行政以不同的涵义。

(一)与立法、司法相对应的“行政”

法国启蒙思想大师孟德斯鸠把管理国家的活动分为立法、行政,司法三类,主张这三种权力由三个独立的部门掌握,以使相互制约和平衡。

以后的学者,以此理论为基础,认为“行政”就是指与立法、司法并立的“三权”的一部分,认为“行政乃是政府行政机关所管辖的事务”。

这种解释虽十分明确,但过于狭隘,不完全符合现代社会的实际情况。现代国家中政府权力日益膨胀,越来越明显地凌驾于立法、司法机关之上,行政机关有立法权(委托立法)已成为一种普遍现象。另外,立法机关、司法机关同样也有大量人事、财务等方面的行政事务。

(二)与政治相对应的“行政”

西方早期的一些政治学家和行政学家,把政治与行政相分离,认为政治是国家意志活动

的领域,主要指国家政策的制定;行政是指实现国家目的的方法和技术,主要是指国家政策的执行。如美国学者 F. J. 古德诺在他的名著《政治与行政》一书中,明确提出国家功能两分法,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”,前者谓之政治,后者即是行政。

这种把政治与行政相分离的说法固然适应了行政学从政治学中分离,专门研究行政管理活动的现实需要,但从总体上来看是不科学的。实际上,政治与行政之间存在着内在的不可分割的关系,任何行政活动不可能不体现国家的意志,与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的。现代国家的政府机关日益积极地参与政治决策,具有强烈的政治色彩。

(三)与管理相对应的行政

美国著名行政学家 L. D. 怀特在其 1926 年所著的《行政学导论》一书中说:“行政乃是为完成某种目的时,对许多人所作的指挥、协调和控制。”美国行政学家 J. M. 费富纳在 1930 年出版的《行政学》一书中也有同样意思的解释:“行政就是由一些人的协调的努力,使政府的工作得以做成。”

这种观点从管理的功能及其过程的角度来考察行政,突出管理的特点,强调行政的动态性,对于我们把握行政的涵义有重要的参考意义。但是,这种解释把行政等同于管理,没有反映行政管理的特殊性。另外,这种解释又过于强调行政活动的技术性,无视行政活动中政治条件和政治因素的影响,因而也难以科学地揭示作为一种国家管理活动的“行政”的本质和特点。

二、行政管理的涵义

(一)行政管理的广义和狭义

对行政管理的理解有广义和狭义之分。

狭义的行政管理是指国家各级政府部门在执行法定职能及其具体运作的过程中,对于所经历的程序、环节,以及所处理的事项和解决的问题等一系列的管理活动。

广义的行政管理是指国家机关和非国家机关,如企事业单位、社会团体乃至私人组织中的计划、决策、协调、人事、后勤事务等管理活动。

行政管理在各种管理之中,是涉及面最广和最具有权威性的管理。不良的行政管理对国家和社会经济的发展将产生严重的影响。

(二)相关概念辨析

1. 行政、行政管理与公共行政

行政、行政管理、公共行政,是行政管理学中最基本的概念,其称谓略有不同,各学者对其涵义的理解也略有差异,但三者并无实质上的区别,在我国行政管理学著作中,指的基本上是同一对象。

“行政”(administration)二字,在中国已有久远历史。在两千多年前撰写的《左传》中,就有“行其政事”“行其政令”的记载。在国外,也很早就出现了与中文“行政”相类似的词汇。古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现今对这一概念的解释就是国家事务的管理。

“行政管理”(administration)的称谓,源于科学管理的兴起,使“行政”从政治性的管理向技术性和程序性管理演进,出现了行政管理学与管理学融合发展的趋势。“行政管理”概念



丰富了“行政”概念原有的内涵,但和“行政”所指的仍然是同一个对象。

当然,也有学者指出,行政、行政管理具有广义与狭义之分。政府所从事的行政管理称为狭义行政管理;由于企事业等组织中也有使用行政和行政管理概念的情况,因此,包括企事业和其他组织的行政管理则称为广义行政管理。本课程中所使用的行政和行政管理概念均是狭义行政管理。

对“公共行政”(public administration)这一概念的理解有很大的不同:部分学者把它等同于“行政管理”,认为是“行政管理”的又一称谓,只不过它突出强调了行政管理的一个重要特征——公共性,这是行政管理与其他管理的一个重要区别,也是行政管理学最需要着力探讨的领域。也有部分学者认为,“公共行政”的范围,远比“行政管理”的范围广,如美国新公共行政学派的代表人物乔治·弗雷德里克森在《公共行政的精神》一书中所指出的那样,“公共行政的范围包括非营利组织、第三部门、志愿者、契约、公共设施、公共事业管理部门以及大量的政府、准政府和私人——政府合作组织的活动”。这一概念下,公共行政的主体已不再局限于政府组织,还包括了非政府的公共组织等。据此,对公共行政的界定为:以政府为核心的公共组织,为维护国家稳定、促进社会发展、满足社会公共需要,综合运用各种手段、技术和方法,依法对国家政务、社会公共事务和组织内部事务依法进行的管理活动。

2. 公共行政与公共管理(public management)

“公共管理”的概念是在 20 世纪 80 年代以来而广泛使用的,简单地说,就是公共组织提供公共物品和公共服务的活动。

公共管理在实施公共管理的主体、公共管理活动的内容和范围、公共管理的目标等一些基本的原则和管理理念方面,仍然与公共行政保持一致。在某种程度和范围内,公共管理与公共行政可以互相替代。但公共管理并不能替代公共行政的全部。

公共管理与公共行政的差别在于:公共行政更加重视“设计”,公共管理则更加重视实现公共行政目标的具体“运作”过程;公共行政更加强调政治的、法律的和行政的手段,公共管理则更加强调管理的、经济的手段;公共行政更加关注过程、程序和遵照别人的指示办事以及内部取向,公共管理更加关注结果、对结果的获得负个人责任以及外部取向。

三、行政管理的特点



1. 主体的特定性

政府是行政领域的最主要主体与关注对象。什么是政府呢?首先,从国家的外部关系上看,政府是构成一个现代国家必不可少的要件,政府是一国主权的集中反映形式,是近似于主权国家的一个概念,其为广义的政府。其次,从国家内部权力关系上看,政府是国家权力的一种组织形态,是一种国家机关,即行政机关,与之对应的概念是立法机关或司法机关。行政研究领域所言的政府是指国家行政机关,即狭义的政府。

国家行政机关包括从中央到地方的各级人民政府,以及各级政府中依法对外有独立活动能力的职能部门、各级人民政府依据宪法、组织法而设置的派出机关等。

2. 公共性

公共性是行政管理的重要特征。现代行政活动的公共性质可以从三个方面得以说明。

(1)政府所拥有的行政权力是一种基于宪政和政治契约而存在的公共权力,此种权力要依法行使,不得滥用。

(2)行政组织的存在通常以一定的地域为基础,基于契约共同体的考虑,每一个该地域内的居民在公共利益、公共服务面前都是平等的自治个体。

(3)行政存在和发展的基本理由是社会公共需求及其变化发展。换句话说,政府存在的目的是为了维护公共秩序、满足公共需求、实现公共利益。

3. 合法性

行政的合法性包括以下几个方面的内容:(1)行政主体应当合法。从国家行政机关到公务员,行政的组织形式应当有法律依据,如我国的《公务员法》《国务院组织法》《地方各级人民政府组织法》等。(2)各级国家行政机关的资产、在行政活动方面的财政预算与审计等要依法进行,如我国的《预算法》等。(3)各级国家行政机关在行政活动中的职权、程序应当符合法律的要求,如我国的《行政处罚法》《行政许可法》等。(4)行政活动中所产生的行政争议应当依法解决,合法权益受到行政活动侵害的应当在法律上有救济的渠道,对公民个人受损的利益,政府应当依法予以赔偿或补偿,如我国的《国家赔偿法》以及《宪法》修正案中所规定的政府补偿制度。

4. 变动性

行政的根本目标是如何在最大化地实现社会资源配置效率的基础上,不断地满足公共需求、实现公共利益。在任何一个国家和地区,公共需求与公共利益的变动性都是绝对的,相对于两者的绝对变动性而言,对政府职能的界限如何,即政府应当做什么这一问题就不存在绝对正确的答案。对于一项具体的公共事务,政府是应当有所为,还是应当不为;是应当完全由政府组织参与,还是应当适当或完全利用市场或其他社会组织的力量;是凭借公的方式,还是利用私的手段;是强制还是协商等等,都需要因时因地根据公共需求的情况,从资源配置的优化程度与效率的高低来做出判断。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学的产生

(一)行政管理学产生的背景

行政管理学作为一门独立的学科,产生于19世纪末20世纪初自由资本主义向垄断资本主义过渡时期。它起源于美国,然后再扩及西欧国家和世界各国。行政管理学之所以在这个时期并首先在美国产生,是由一系列相关的社会历史因素决定的。

1. 社会经济飞速发展的要求

自由资本主义发展到19世纪中叶以后,开始了第二次科学技术革命,生产技术方面发生了巨大的变革和进步,重工业取代轻工业在国民经济中占据主导地位,资本积累以前所未有的速度向前推进,由生产和资本集中所引起的垄断统治开始形成,社会经济以更大的规模和更快的速度发展。美国是垄断资本主义的典型国家。从19世纪中叶起,美国经济进入迅猛发展时期。在19世纪与20世纪之交,美国的工业化基本完成,已从农业国发展为工业国。美国的工业生产跃居世界第一,到1913年,它在整个世界工业生产中已占38%的份额。



社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化,使政府管理社会经济任务日益繁重。与此同时,垄断统治使社会各种矛盾进一步扩大和加深,也要求政府加强干预和调节。政府干预经济生活和其他社会事务的活动开始增多,行政管理活动变得越来越重要。在这种背景下,加强行政管理的研究就变得非常重要。

2. 管理思想发展的要求

在19世纪末期,资本主义先进国家特别是美国,工业和整个社会经济的迅速发展面临着一系列新的矛盾和问题:资本积累的惊人增长与管理、利用巨额资金的陈旧方式不相适应;生产技术的进步、企业规模的扩大与传统的经验管理发生了尖锐的冲突;劳资之间的严重对立情绪和“不融洽关系”,使劳动生产率低下,影响着生产和利润的增长;缺乏严格的责任制度以及专门化的管理知识和管理人才,使专业化协作大生产陷于混乱。这些矛盾和问题,归结到一点,就是需要创立适应社会化大生产迅速发展的管理制度和管理方法。这种来自社会实践的历史性要求,促使西方国家的管理思想获得了长足的进展,迎来了一个崭新的科学管理时代。

这一时代的佼佼者首推美国的F. w. 泰罗。科学管理理论的产生是管理思想史上的一次革命,是对经验性的传统管理的否定和胜利,它强调用科学的方法和标准实施管理,以提高效率和生产率。这一理论在美国曾发展为一种运动,对美国和欧洲的工业界产生了巨大的影响,同时又为政府行政的改革提供了线索和方法,促进了行政管理的发展。西方学者普遍认为,科学管理理论对公共行政学作为一门学科的建立有直接影响。

3. 文官制度变革运动的推动

美国的文官制度经历了“绅士政府”(1789—1828)、“政党分肥制”(1829—1882)到“功绩制”(1883)的过程。

19世纪末,美国国内进行了文官改革运动,这场运动的主要目的是废除政党分肥制,建立“中立的”文官制度和功绩制。

1877年纽约成立了第一个文官改革协会,1881年成立文官改革同盟。

1883年1月美国国会通过了由议员彭德尔顿提出的《调整 and 改革美国文官制度的法案》(即彭德尔顿法)。该法规定文官委员会领导的文官制度在联邦的任命中执行功绩制原则,虽然最初只有10%的联邦雇员实行功绩制,但却有十分重要的意义。该法内容主要包括:在招工制、竞争考试制、政治中立及职位任期基础上建立一种功绩制;允许总统扩大受文官制保护的人员比例;创立一个独特的“开放”式的人事制度;不以政治理由解雇人员;文官委员会负责联邦文官的统一管理等。

彭德尔顿法开始确立功绩制原则,奠定了美国公务员制度的基础,标志着美国公务员制度的形成。这样,行政人员的考核、培训、廉洁、工作效率等等也开始成为重要的研究课题。因而19世纪末美国国内的这场文官改革运动直接推动了对行政管理学的研究。

4. 资产阶级政治学理论的发展为西方行政学的产生奠定了基础

政治学是行政学的直接理论基础。有人把这两门学科比作根与树、花与果的关系,行政学之树,源之于政治学之根;行政学之果,结之于政治学之花。从学科发展的历史看,行政学是从政治学中分离出来而成为一门独立学科的。在行政学产生以前,其有关内容就包括在政治学之中,政治学理论的发展是促进行政学产生和发展的一个重要因素。

17、18世纪,在资产阶级革命中涌现出一批杰出的政治学家,如洛克、孟德斯鸠、卢梭等,他们所传播和确立的天赋人权、社会契约、三权分立等思想,把政治学理论推进到了一个

新的发展阶段,为资产阶级国家政权体制的建立奠定了理论基础。西方国家普遍采用立法、行政、司法三权分立的政治制度。在这种制度下,行政机关成为独立的体系行使其管理国家政务的权力。

19世纪末、20世纪初,由于垄断统治关系的确立,使一系列社会问题变得愈益严重和复杂起来。垄断势力的扩张,劳资矛盾的加深,贫富两极分化的加剧,社会经济生活的混乱和动荡,进步运动的高涨等,都是这一时期很突出的社会矛盾。垄断资产阶级为维护其经济、政治统治,更加重视对政治问题的研究。同时,由于工业的发展和工人阶级队伍的增长,教育的普及以及普选权的扩大,社会各界人士对政治也越来越热心了。1880年,美国哥伦比亚学院建立政治学研究院,1903年“美国政治科学协会”成立。与此同时,一批政治学著作出版发行,哥伦比亚学院的《政治学季刊》在政治学研究方面更是排头兵。政治学在美国逐渐成为拥有大批专门学者的独立学科。许多政治学家着眼于经济和效率,从政治学的角度研究政府的行政管理职能。这种研究促进了行政管理学的产生。

(二)行政管理学产生的标志

行政管理学产生的标志在于1887年,美国政治与行政学家威尔逊在《政治学季刊》上发表《行政研究》一文,主张政治与行政分离,第一次明确提出应该把行政管理当作一门独立的学科来研究。该文开行政学理论研究之先河,被认为是行政学的开山之作。

在《行政研究》一文中,威尔逊认为,要恢宏政治的功能,就必须纯洁政府的组织机构,加强执行,提高行政效率。为了效率,应当适当牺牲民主。为此,应当建立一门新的学科,通过它,使民主宪政制度臻于完善。这门学科就是行政学。威尔逊认为国家的权力主要是掌握在决定政治的议会和执行政治的行政部门手中,这就从结构上否定了三权分立的学说,提出了政治与行政的两分法。这一观点,后来被古德诺发展成系统的理论,并产生了广泛的影响。在政治与行政两分法的基础之上,威尔逊进一步提出,一个良好的政府应有两大支柱,即坚强有力的政务官和效能精干的文官。此外,威尔逊还论及了创造精神、行政责任、文职官员培养等问题。尽管《行政研究》并未涉及行政学的基本框架,也未规定其基本范畴,但因其拟定了行政学的内涵,因而奠定了行政学的基础,成为后来研究公共行政的必读内容。

1900年,美国著名行政学家F.J.古德诺写出《政治与行政》一书,提出政治与行政的两分法,更为明确地指出,“政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行”,主张从理论上把行政管理从政治的范畴中独立出来,进行专门研究,从而使威尔逊开创的行政学正式从政治学中分离出来。

在《政治与行政》一书中,古德诺全面、系统地论述了两分法理论。他认为传统的三权分立的学说符合民主国家的实际,因为民主国家的主要职能只有政治和行政两种,司法只不过是行政的一小部分而已。所谓政治,是国家意志的表现,也是民意的表现和政策的决定。它是由议会掌握的制定法律和政策以表达国家意志的权力。所谓行政,是国家意志的执行,也是民意的执行和政策的执行,它是由行政部门掌握的执行法律 and 政策的权力。这样,古德诺就否定了立法、司法、行政的三分法,而代之以政治与行政的两分法。古德诺进一步认为,行政学不研究政治问题,那是政治学的任务,也不使用民主或程序的标准,而是研究政府的行政效率、使用方法或技术的标准。为了提高行政效率,最好将政党的因素和政治权宜等政治排斥在行政之外,而将政府文职官员区分为政务官和常务官,并规定常务官在政治上中立。

《政治与行政:对政府的研究》是最早的行政学专著之一,对后来的行政学有着深刻的影



响。它直接和强有力地推动了行政学的发展,使行政学在独立发展的进程中迈出了意义重大的一步。因此,古德诺是行政学的奠基人之一。但是,应当看到,古德诺以两分观点划分国家职能,固然有其合理的一面,但却忽视了政治与行政内在的、必然的联系;同时,他过分偏重了行政的技术属性,因而忽视了行政在国家政治生活中的独特的和重要的地位。

二、西方行政管理学的发展

行政学产生以后至今已有 120 多年的历史,其发展经历了不同的时期。对行政学思想的发展阶段,国内外学者的看法不尽相同,有多种划分方式。我们大体上把它划分为三个时期,即科学管理时期、行为科学时期和现代化管理时期。

(一) 科学管理时期

1. 泰罗的科学管理思想及其影响

这一时期是行政学的形成阶段。这个时期的行政学深受泰罗倡导的科学管理理论的影响,行政学理论被深深地打上了科学管理思想的烙印。

科学管理理论的核心问题和所追求的首要目标是提高效率。为提高效率或生产率,泰罗等提倡整体观念、系统分析、完善组织、强化计划、协调合作、教育培训等一系列科学管理原则。泰罗认为:构成科学管理的不是任何一个因素,而是各种因素组成的整体。它是科学,而不是单凭经验行事的方法;它提倡合作,而不是不和;它要求最大的产出,而不是受了限制的产出;它力求使个人发挥他的最大的效能和获得最多的财富。

这一时期的行政学家从科学管理理论中得到启迪,积极将这一理论的许多原理、原则吸收、移植到政府行政研究中去:

(1) 他们根据科学管理理论的整体系统性原则,开始重视对行政管理过程的考察,从行政管理的总过程中研究其中各个重要环节以及各个环节间的联系;

(2) 他们根据科学管理理论有关建立合适的组织的原则,注重组织结构的研究,提出了行政管理中的组织原理;

(3) 他们根据科学管理理论的计划性和程序化原则,主张行政工作也要先拟定管理计划目标,并采用目标分解法,把一个大的行政目标分解为若干层次的小目标,以保证总目标有计划、有步骤地实现;

(4) 他们根据科学管理理论的协调化原则,强调行政组织与所属人员之间、行政人员之间的合作、协调一致和相互督促;

(5) 他们根据科学管理理论的核心原则——效率原则,着力寻求提高政府工作效率和节省政府开支的途径、办法。

总之,这一时期的行政学家在科学管理思想的影响下,根据企业经营管理的一些理论和原则,提出政府行政管理的一些原则、原理,力图以此来指导一切行政工作,达到提高行政效率的目的。

在怀特、威洛比等美国行政学家运用泰罗的科学管理理论和方法推进行政管理研究的同时,欧洲大陆的另一些人则从企业的行政管理角度对科学管理理论进行补充、修正和丰富,从而使这一理论趋于完整和成熟。其突出代表是被誉为“法国科学管理之父”的亨利·法约尔。

2. 韦伯的官僚制理论

对这一时期的行政管理理论研究做出历史性贡献的,还有德国的马克斯·韦伯。韦伯

在行政学领域最重要的成就是提出了官僚集权组织理论。

(1) 三种权威类型

韦伯认为,无论是大企业还是政府、军队、政党、教会等,都须建立合理的组织进行管理;而最理想、最有效的组织形式是官僚集权组织。这种官僚集权组织,是以合理合法的权力为基础,通过法律确定的职位的权力进行管理。

韦伯认为,合法的即被人所接受的权力有三种:第一种是传统权力,是世袭的,它来自对传统文化的信仰和对个人明确而特殊的尊重;第二种是超人权力,是个人奋斗得来的,它来自领导者的意志和强制性权威及个人魅力;第三种是法定权力,是选举产生的,它来自法律和社会契约。

韦伯认为,某种形式的权力是组织实现其目标的基础,没有这种权力,组织就将一事无成。其中法定权力构成官僚集权组织的基础,因为这种权力既合理又合法,既重视了人的能力,又重视了管人的制度。

(2) 官僚集权组织的特点

韦伯所设计的理想的官僚集权组织,是一种包含多种因素的行政组织体系:

1) 合理的分工。明确规定每一个成员的职责权限,并且把这些权力和责任作为正式职责而使之合法化。

2) 层级节制的权力体系。官僚制组织是一个等级实体,具有等级与权力一致的特征。

3) 依照规程办事的运作机制。官僚制组织通常要制定一整套规则和程序来规范组织及其成员的管理行为,以保证组织的一致性和明确性。

4) 形式正规的决策文书。一切重要的决定和命令都应形成正式的文件下达,并要记录在案,用毕归档。

5) 组织管理的非人格化。管理工作以法律、法规、条例和正式文件等来规范人们的行为,公与私有明确的界限,不得掺杂个人感情等非理性因素,不应考虑任何私情关系。

6) 适应工作需要的专业培训机制。官僚制组织为其成员提供各种需要的专业培训,提高其能力,从而提高组织效率。

7) 合理合法的人事行政制度。

韦伯的组织理论,后为许多行政组织理论家所继承,成为西方行政学中行政组织理论研究的重要出发点。故韦伯被称为“组织理论之父”。

(3) 对官僚制理论的评价

韦伯提出的官僚制理论对西方行政产生了深远影响,官僚制原则的确立是行政实践和理论的重大进步。欧文·休斯评论说:韦伯与早期模式的重大反差和最主要的差别在于,它用以各种规定为基础的非人格化的制度取代了人格化的行政。官僚制的合理性或优势在于它以确定性、非人格性和专业化运作来保证管理效率,从而满足资本主义发展的要求。而且,这种以工具理性为特征的组织形式,不仅适合于公共部门,也适合于大型的私人企业。可以说,没有官僚制,西方国家就不可能取得现有的巨大成就。

当然,随着20世纪官僚制发展到顶峰的时候,官僚制的形式合理性和工具理性的弊端也就暴露了出来。官僚制受到了来自理论和实践两个方面的批评,认为它是一种基于“工业时代”特征而对政治、经济和社会体制所做出的概括和总结。随着工业化社会向后工业社会或信息社会的转变,它变得逐渐失效或过时,成了一种僵化的和无效率的政府体制模式:

1) 官僚制作为一种形式合理性的设计,过于推崇组织结构的科学性和法律制度化的形式,这使它难以应付政治、经济、社会个性化的发展要求。



2)特别是由于官僚制极端推崇理性和效率,以完备的技术性体制设计扼杀了行政人员的个性,从而使官僚制体制成了缺乏灵活性、行政人员缺乏主动精神和创造精神的刚性系统。

3)由于官僚制强烈的专业技术崇拜和固定的专业化分工,致使官僚制体系的总体被分割为相互分立的专业部门,它们之间分工而不合作,缺乏必要的统一和协调。结果是,政府陷入了部门林立、职能重叠交叉、机构臃肿庞大、官僚主义猖獗的窘态。

从政治的角度来看,现代官僚制一开始就是一个集权模式,是与政治民主和经济自由的生态环境相对立的,而且这种集权体制是一种极为死板和僵化的模式。在官僚制体制之中,由于各种严密法律规范的制约,官僚们不得随意按照他们喜欢而又适宜的方式从事管理活动。这实际上是与启蒙时期以来的整个人文精神相悖的。

单就政府而言,官僚制的设计要求政治与行政的二分,实际上是为了保障官僚制即文官的政治中立。从实践上看,政治与行政的分开是难以做到的。在当代,官僚们日益卷入政策制定之中,文官的政治化趋势以及高层文官的政治任命打破了文官政治上中立的信条。而且要求官僚政治中立也是不合理的,因为政府作为政治的执行领域,如果没有政治的观点和信念,它的执行又怎么可能呢?

3. 科学管理时期行政学理论的缺陷

科学管理时期的行政学理论,由于受到科学管理思想的某些片面性的束缚而存在着许多缺陷。主要是:过分重视和强调机械效率,忽视社会影响、社会效益;偏重于行政现象的静态方面,忽视其动态方面的研究;偏重于组织的功能,忽视组织中人的作用;偏重于理论的研究,寻求普遍适用的原理、原则,忽视时空因素的影响和实际运用;片面强调人的生理能力和物质需求,忽视人的心理因素和精神需要,缺乏对人的尊重。尽管如此,这一时期的行政学理论研究还是有重大历史贡献的,因为它毕竟开创了行政管理科学独立研究的新领域,形成了这门学科的基本体系。

(二)行为科学时期

行为科学是应用心理学、社会学、人类学以及其他相关学科的成果,来研究人的行为以及人与人之间关系的一门学科。行为科学最初被称为“人际关系学”,产生于20世纪30年代。其创始人和早期代表人物是原籍澳大利亚后移居美国的乔治·埃尔顿·梅奥和美国的弗里茨·朱利士·罗特利斯伯格等。

1. 行为科学的缘起

一般认为,行为科学发端于1927年—1932年梅奥和罗特利斯伯格等在美国芝加哥西方电气公司以新的方式进行的“霍桑实验”。这个试验取得了很大的成功,他们由此总结出一套有关人际关系的原理、原则。主要有:

(1)工人不是只受物质因素制约的“经济人”,而是受各种社会因素影响的“社会人”;他们会追求金钱,也会追求人与人之间的友情、安全感、归属感和受人尊重等。

(2)人不是单独的、孤立的、机械的个体,而是复杂的社会系统的成员。

(3)企业中除了正式组织外还存在着无形的“非正式组织”;这些团体有自然形成而其成员必须服从的规范或惯例,并且,非正式组织同正式组织是相互依存的,对生产率有直接的影响。

(4)管理者要寻求和采取一种以社会 and 人群关系技能为基础的新的领导方式。

在这之后,芝加哥大学、密执安大学、哈佛大学、麻省理工学院等著名学校相继建立了人际关系研究中心,很多有名望的学者对人的需要、动机和激励问题,人性问题,企业中的非正