

党政干部公务员培训教材

现代行政管理学教程

■ 王珉 章小朝 李长根 著

中国行政管理学会公共管理研究中心
北京育知咨政公共管理研究所

联合编写



中国传媒大学出版社



现代行政管理学教程

1000

[illegible]

党政干部公务员培训教材

现代行政管理学教程

中国行政管理学会公共管理研究中心
北京育知咨政公共管理研究所 联合编写

中国传媒大学出版社

2005年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

现代行政管理学教程/王珉著.

-北京: 中国传媒大学出版社. 2005. 4

ISBN7-81085-479-8/K·290

I. 现... II. 王... III. 行政管理-管理学-教材

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 036127 号

现代行政管理学教程

主 编 王 珉

责任编辑 吴三军 余 言

装帧设计 丹 尼

出 版 人 蔡 翔

出版监制 闵惠泉 曹 辉

出版发行 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)

北京市朝阳区定福庄南里 7 号 邮编 100024

电话: 86-10-65738557 65738538 传真: 65779405

<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京宏大印刷有限公司

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 8.5 印张

字 数 217 千字

版 次 2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN7-81085-479-8/K·290 定 价: 20.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

《现代行政管理学教程》

编委会

著者 王珉 章小朝 李长根

顾问 郭济

副主编 沈荣华

杨百喜

陈晓峰

策划 育知文化

编委会 王珉 郑自文 王翔

王盛辉 徐建新 施林云

沈荣华 杨百喜 陈晓峰

敬告读者

本书封面粘有组织编写单位中国行政管理学会专用防伪标识，揭去标识，标底留有中国行政管理学会英文缩写 CPAS 字样。

目 录

第一章 绪 论	(1)
本章要点	(1)
第一节 行政管理学概述	(1)
第二节 行政管理学的学科属性——公共行政的管理 主义	(7)
第三节 行政管理学的发展历程	(17)
本章习题	(19)
本章教学案例	(20)
第二章 行政环境	(23)
本章要点	(23)
第一节 行政环境概述	(23)
第二节 中国现阶段的行政环境	(30)
本章习题	(38)
本章教学案例	(39)
第三章 行政职能	(43)
本章要点	(43)
第一节 行政职能概述	(43)
第二节 决定行政职能的要素	(51)

第三节 当代国家行政职能的新趋势	(57)
本章习题	(62)
本章教学案例	(63)
第四章 行政权力	(65)
本章要点	(65)
第一节 行政权力概述	(65)
第二节 行政权力的分配	(72)
第三节 行政权力的行使	(75)
第四节 当前我国行政权力中存在的缺陷及对策	(78)
本章习题	(83)
本章教学案例	(84)
第五章 行政组织	(86)
本章要点	(86)
第一节 行政组织的概念、类型和要素	(86)
第二节 行政组织的结构	(91)
第三节 我国行政组织体系中的中央和地方关系	(99)
本章习题	(108)
本章教学案例	(109)
第六章 行政领导	(115)
本章要点	(115)
第一节 行政领导概述	(115)
第二节 行政领导者	(121)
第三节 行政领导集体	(127)
第四节 领导艺术	(132)
本章习题	(139)

本章教学案例	(140)
第七章 人事行政管理	(142)
本章要点	(142)
第一节 公共部门人事管理概述	(142)
第二节 公共部门人事管理的必要性	(147)
第三节 国家公务员制度的分析	(151)
本章习题	(158)
本章教学案例	(159)
第八章 公共财政	(161)
本章要点	(161)
第一节 公共财政范畴	(162)
第二节 公共财政研究	(167)
第三节 公共收入理论	(171)
第四节 公共支出理论	(180)
本章习题	(184)
本章教学案例	(185)
第九章 行政管理	(187)
本章要点	(187)
第一节 机关管理	(187)
第二节 部门行政	(204)
第三节 地方行政	(226)
本章习题	(249)
本章教学案例	(250)
第十章 行政文化及其创新	(251)
本章要点	(251)

第一节 行政体制文化创新	(252)
第二节 行政决策文化创新	(258)
第三节 行政法治文化创新	(263)
本章习题	(268)
本章教学案例	(269)

第一章 绪 论

本章要点

本章主要讲述了行政管理学中的一些概念、学科属性以及行政管理学的发展历程。

行政管理是指行政机关(即各级政府)以国家的名义,依据法律行使行政权,采取带有强制性的行政手段对国家和社会公共事务进行管理的活动。行政管理具有两重性。学习和研究行政管理学的根本目的是:正确地发挥行政职能,科学地处理政府政务,提高效率,促进经济和社会发展。

对行政管理学的学习,我们应当以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,运用理论联系实际的方法,调查研究方法,案例研究和分析的方法。

第一节 行政管理学概述

任何一门科学都有它特定的研究对象、内容、目的和方法。行政管理学是一门研究行政管理活动及其规律的科学。

一、行政的含义

行政一词,在我国《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的记载。在《纲鉴易知录》中有“由召公、周公行政”之说,指的是执掌国家政权,推行政府法令,管理社会事务。资本主义国家的学者对行政下的定义有几十种。如“行政是政府官吏推行政府功能时的

行动”(古穗诺);“行政是政府部门所管辖的事务”(魏劳毕);“行政乃是为完成或为实行一个政权机关的政策而采取的一切运作”(怀特);“行政是在法律范围内执行公务”(孟汉);“行政是实现国家政治目的的活动”(马叶尔);“行政是若干人为达到共同目的所作的集体行动”(西蒙);“行政是集体的努力与合作的艺术”(费富纳);“行政是在研究人民期望政府作些什么事情以及如何使这些事情作得成功”(狄马宛);“行政是达成政治目的的活动”(台北张金鉴);也有人认为“行政是人与物的最高利用”。原苏联的学者认为“行政是国家的全部管理活动”(他们叫国家管理而不叫行政管理)。

马克思在《评“普鲁士人”和普鲁士国王和社会改革》一文中把行政称之为“国家的组织活动”。其内涵是:(1)行政必属于国家,而国家是掌管统治权的,是阶级的、政治的、法律的、强制的组织;(2)行政权力是由法律规定的;(3)行政行为必须依法进行;(4)行政活动的对象是管理社会公共事务;(5)行政管理活动的目的是为了社会公共利益。因此,行政是掌握国家统治权的阶级(主体),依据法律(权力来源),通过庞大的机构和人员(组织),采取一定的程序和方法(活动),推行其政策、计划,以实现政治目的的管理活动。

行政和政治在古代的国家中并没有明显的区别。到了近代资本主义国家,由于政府职能的扩大,行政权力的不断膨胀,行政管理的复杂多样,三权分立理论的提出,行政便从政治分离出来。美国的威尔逊认为,政治是立法机关或制定政策团体的专有活动,行政是执行法律 and 政策的专有行为。后来古德诺进一步明确指出:政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行。按照这个“分离论”,西方国家规定政务官只搞政治,从事政党竞选活动,事务官只管行政,要“政治中立”,不能参与政党活动。

二、行政管理的含义

行政是一种行使国家行政权力的管理活动,它同一般企业管理、社会公共事务管理、社团管理,既有共同之处,又有不同之处。

管理是伴随人类群居而出现的活动。管理活动早于行政活动。管理范围也比行政广泛得多。管理是人类社会客观存在的共同劳动的需要,目的是为了指挥和协调人与事的关系,并能产生新的功能,达到更大的总体效果。随着社会的发展,管理形成了一门科学,行政管理是管理科学大系统中的一个分系统。

管理的对象无非是人、财、物、事、时间、信息等。关于管理的内涵,有的学者认为:“管理即效率”(泰勒),有的则认为:“管理就是决策”(西蒙),也有人认为:“管理就是对人的协调行动”(赫尔茨),“管理是由心智驱使的唯一无处不在的人类活动”,“管理是实现既定目标的战略因素”,“管理是一个系统”,卡斯特认为:“管理就是计划、组织、控制等活动的过程。”法约尔归纳出管理五要素(计划、组织、指挥、协调、控制),麦克瑞戈提出管理四功能(计划、组织、控制、激励),古立克认为管理有七个职能(计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算)。综合起来,我们认为现代管理的基本要素可归纳为六项:(1)计划与预测;(2)组织与指挥;(3)用人与协调;(4)监督与控制;(5)教育与激励;(6)挖潜与革新。古今中外无数历史经验和教训反复证明,是否重视管理和管理理论的研究,是否不断提高科学管理水平,都直接关系到一个单位、一个部门、一个地域以至一个国家的兴衰。

国家的行政管理不同于其他一般的管理。行政管理是指行政机关(即各级政府)以国家的名义,依据法律行使行政权,采取带有强制性的行政手段对国家和社会公共事务进行管理的活动。行政管理具有两重性。正如马克思所指出:“既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务,又包括由政府同人民大众相对立

而产生的各种特殊的职能。”也就是说行政管理既有共同的自然的社会属性,又有特殊的阶级属性。这两种不同属性的职能在所有国家都同时存在,但在不同社会制度的国家,在不同的历史条件下作用的侧重点是不同的。在社会主义国家,社会管理的职能将越来越占重要地位。

行政管理和企业管理同属管理的范畴。在管理对象、管理方法和管理技术方面有许多共同之处。但两者在管理性质、职能、目标、地位与作用、组织形式、工作方式、手段等方面又有许多不同之处。国家的行政管理是一切管理的核心,举足轻重。它的地位和作用影响到其他企业、事业管理。行政管理对全社会公共事务要进行全面的宏观管理,对企业在市场运营中要引导和监督,但又不能包揽一切,干涉企业的经营自主权。弄清行政管理和企业管理的区别,有助于我们实施政企分开。

资本主义国家的行政管理有许多好的经验和方法,属于人类文明成果,值得我们吸收和借鉴。由于社会主义国家的经济基础、政治制度、领导体制、管理宗旨和范围等方面与资本主义国家是不同的,因此,不应该盲目照抄照搬,贬我媚外,搞“全盘西化”。

三、行政管理学的内容和特点

行政管理学是研究国家行政管理过程及其规律的科学,具体来说是研究国家行政机关管理国家事务、社会公共事务、机关内部事务的客观规律的科学。

行政管理学属上层建筑,是经济基础的反映并为它服务,又受外部环境和众多因素的影响和制约。随着社会的发展,经济的繁荣,科学的进步,国家事务的膨胀,行政管理的职能和范围不断扩展,行政人员急剧增加,行政关系更加错综复杂,行政信息日新月异。这一切使行政管理学的内容在实践中不断丰富和发展,使行政管理的内在联系及其规律不断地为人们所认识、所揭示,形成各

种不同的学派和各种不同的理论体系。

行政管理学研究的范畴有行政主体、客体、行为、方法、目的等,可以分为两大类。第一类是一般行政管理学(或称理论行政学),其内容有绪论(行政原理)、行政环境、行政职能(政府职能)、行政组织、行政权力、人事行政(公务员制度)、行政领导、行政决策、行政信息、行政执行、行政方法、机关管理、财务行政、行政监督、行政法制、行政效率、行政改革等,还可以包括行政文化、行政道德、行政程序、行政协调等。第二类是部门行政学(或称专业行政学)(如司法行政学、公安行政学、工商行政学、教育行政学、科技行政学、医药卫生行政学、军事行政学、外交行政学等等),区域行政学(如市政学、乡镇行政学、县行政学等),特区行政学(如深圳市、海南省经济特区行政学;港、澳、台特区行政学等)。这些基本内容均以行政组织和人事行政为支柱,由行政领导掌握运用行政权力为核心,以行政环境和政府职能为根据,把行政管理过程中必不可少的环节、运行机制、保障、监督、控制和行政目的连接起来,形成有机的整体,构成行政管理学的理论体系。

行政管理学既是一门综合性、交叉性、边缘性的学科,又是一门相对独立的学科,既与其他学科有密切关系,又有所区别。

行政学与政治学的关系。从发展进程看,行政学是从政治学中分离出来的,晚于政治学。政治学主要研究国家的基本理论和制度,包括国家的起源、阶级关系、政治制度、政府组织、政党、公民等。行政学则依据政治学的原理原则,研究政府体制和政府行为,使政治学的原理原则具体化。因此,行政学离不开政治学的基础。政治学也需要行政学去充实自己的内涵。

行政学与管理学的关系,管理学是研究一般管理规律的科学。行政学则是专门研究国家行政管理规律的科学,是管理学的一个分支。两者的关系是大系统与分系统的关系,是共性和个性的关系。

行政学与社会学的关系。社会学是研究整个人类社会现象和社会问题的科学。行政管理也是一种社会管理,需要运用社会学的理论和原则。但是,依法运用国家行政权力管理社会公共事务又不同于一般的社会自治的管理。

行政学与经济学的关系。经济学是研究物质资料的生产、交换、分配和消费等经济活动规律的科学。物质资料的生产是人类赖以生存和发展的基础。一个国家的强弱,政权的兴衰,归根到底取决于社会生产力发展水平。因此,如何管理经济就成为各国行政管理的核心。行政管理学者需要有广博的经济学知识,但又不是具体的企业管理家。

行政学与法学的关系。法学是研究法律规范和法律与社会相互关系的科学。现代国家的行政管理都强调要依法行政。行政学研究的是如何执行政策,推行政务,实现行政目标。行政法学研究的是行政管理所必须遵循的法律规范。两者都以国家行政为研究对象,紧密相连、互相促进。

四、学习和研究行政管理学的意义

根本的目的是:正确地发挥行政职能,科学地处理政府政务,提高效率,促进经济和社会发展。

学习和研究行政管理学是实现行政管理科学化的需要。只有把握和运用行政管理科学的基本原则,才可能提高效率,实现政府管理目标。

学习和研究行政管理学是适应当代科技革命和世界发展趋势的需要。客观形势发展要求我们尽快提高行政管理水平,推动科技和经济建设迅速发展,使我国跟上时代发展的步伐。

学习和研究行政管理学是当前改革的需要。行政改革是政治改革的重要内容,政治改革、行政改革又为经济改革和文化改革提供必要的条件。

学习和研究行政管理学是提高国家公务员素质以适应现代化建设的需要。

五、学习和研究行政管理学的方法

以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,运用理论联系实际的方法,调查研究方法,案例研究和分析的方法。

第二节 行政管理学的学科属性 ——公共行政的管理主义

自1980年以来,公共管理已成为各国政府再造的理论基石和实践指南。正如学者罗森布鲁姆所言,由政府再造所促发的新公共管理运动,其理论及实务均已展现其独特之处,成为与传统管理途径、政治途径以及法律途径并驾齐驱的新研究途径。同时亦对公共行政学之发展产生了巨大的影响。依照学者哈贝马斯的分类,科学认知包括三种旨趣,即经验——分析性科学(empirical analytical science)、历史——论释性科学(historical-hermeneutical science)以及批判取向的科学(critically-oriented science)。

一、公共行政管理主义之内涵

从1980年以后,在西方大部分发达国家,均出现了大规模的政府再造运动,这一运动被冠以不同的称号,如管理主义(manage-rialism)、以市场为基础的公共管理(market-based public administration)、企业型政府(entrepreneurial government);甚至具有政治理念色彩的名称,如新右派(New Right)(Gray, 1993)、新治理(New Governance),尽管名称各异,但基本上却描述着相同的现象,即传统官僚体制已经被新型态的、以市场为基础的治理模式所取代,并认为公共部门正浮现出新的典范(New Paradigm)(Owen E.

Hughes, 1998, P. 1 ~ 4)。那么,这种公共部门的管理主义或新公共管理包含什么样的内涵呢?依据 OECD(经济合作与发展组织)所作的界定,西方国家所展现的政府改革的共同内涵,包括以下几个方面:

- (1)企业管理技术的采用;
- (2)服务以及顾客导向的强化;

(3)公共行政体系内的市场机制以及竞争功能的引入(OECD, 1990, 1993, 1995)。学者拉森和斯图亚特(Ronson & Stewart, 1994, P. 14 ~ 15)认为,它包括:①视人民为顾客,并强调顾客的价值;②创造市场或准市场的竞争机制;③扩大个人以及私部门自理的范围;④购买者的角色须从供给者的角色中分离出来;⑤契约或半契约配置的增加;⑥由市场来测定绩效目标;⑦弹性工资。

学者胡德(Hood, 1991)特别归纳出其七项要点,认为新公共管理的特质为:

(1)在公共部门之中放手给专业管理,这表示让管理者自己管理;

(2)目标必须明确,绩效必须能够加以测量;

(3)特别强调产出控制,重视实际的成果甚于重视程序;

(4)走向分解的转变。分解(desegregation)的意思是透过小型政策领域的机关设立,而将大规模的部门分割开来;

(5)转变为更大的竞争性;

(6)重视私部门型态的管理行为;

(7)资源运用上的克制与节约。

从理论和实务两个方面来看,公共行政中的管理主义包括以下几个方面的基本主张:第一,公共行政研究的焦点在于结果而非运作的过程;第二,为了实际结果,公共行政应妥善运用各种市场竞争机制,以提供更佳的产品或服务,同时在市场机制下,政府各