

国家级精品课程

21世纪高等院校公共管理教材新系



行政管理学



张军涛 谢志平 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家级精品课程
21世纪高等院校公共管理教材新系



行政管理学



张军涛 谢志平 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 张军涛 谢志平 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学 / 张军涛, 谢志平编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2010. 1

(21 世纪高等院校公共管理教材新系)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 872 - 4

I. 行… II. ①张…②谢… 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 (2009) 第 231918 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 494 千字 印张: 21 1/2

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉 王 斌 责任校对: 惠恩乐 毛杰

封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 872 - 4

定价: 32.00 元

前 言

从人类社会的发展历史来看，有三种主要的资源配置方式：一种是政府，它运用强制性的公共权力协调社会关系，分配社会权利；一种是市场，它通过价值规律与竞争原则，使社会得以在自由与平等的等价交换中实现利益的分配；一种是社会自身，它根据志愿性的奉献精神，依托社会的交往空间，使各种权利与利益志愿无偿地得到弥合。从经验来看，社会交往越多，社会关系越复杂，社会文明程度越高，社会资源配置的方式就越多样、越丰富。政府这种公共机构，无论是广义上的还是狭义上的，作为资源配置方式，几乎贯穿着人类发展的始终。因此，从有文字记载的文明开始，有关政府的行为与活动就一直是人们关注的主体性内容，各种典籍和文献中涉及政府现象的不胜枚举，浩如烟海。

然而，真正将政府管理作为一个单独的对象进行研究，发现其中的规律，提高政府管理与服务的效率与能力，则是晚近的事情。如果以1887年美国学者威尔逊发表《行政学研究》作为该学科产生的标志，至今也不过130年。在此之前，人们并非不关心政府管理，只不过在西方资产阶级革命完成构建现代国家之前，也即西方既定的宪政原则和宪政制度被完全开发出来并在政治实践中得到认可和遵守之前，政府的管理与服务能力并不是彼时社会公共关系的焦点，其焦点可以认为是对政权的占有、分享问题。在立宪君主制或现代共和制建立后，基本的政治秩序和政治游戏规则确立，人们才有兴趣关注政府这个政治治理机器本身的工作效能问题。按照功利主义的观点，自此以后，国家为谁所有的问题已经不再是问题，国家应如何提供令人满意的服务，如何让最大多数人得到最大多数的幸福，才是政治需要解决的中心问题。

从政治与行政思想史的角度来看，我们也能发现，正是在西方国家从自由竞争的资本主义走向垄断资本主义的转型时期，政府管理效率才成为被人们所重视的稀缺资源，政府管理的组织、人事、财务、决策问题日益重要。自由竞争的资本主义大致也可以被视为进一步完善宪政制度的过程，是一个自由反对政治特权和自由寻求政治特权的过程，因此，充满着政治战争与政治暴力；而垄断资本主义的发展，则是达成政治共识、结成政治同盟、形成相对稳定的政治格局的政治博弈过程，因此，充斥的是政治妥协、交易和多元互动。经济形态由自由竞争向垄断的转变，也同时意味着经济交往空间由局部走向全部，由一国走向全球。由此，政府管理具有双重压力：一方面它必须为一国已经达成政治共识的公民提供充分和有效的公共产品；另一方面它必须保证所提供的公共产品具有全球性的竞争力，而非仅仅只是被提供出来。在此背景下，以政府管理为核心的行政管理学科应运而生。可以想见，它的产生并非政治争夺

的产物，而是管理进步的要求，是将行政管理作为一种工具与手段运用的结果。

然而，何曾有人想到，自从行政管理学创始以来，这门学科在短短的一百多年里取得了极为丰富的成果，从研究范式到研究内容，从研究方法到学科基础，从理论到实践，都获得了广泛的扩展与深化，当然这其中夹杂着学科身份的迷失、向政治科学传统的回归以及与新的管理理论、工具杂交结出更绚丽的果实的不同发展阶段和时期。总体来看，如今的行政管理以公共管理的姿态高调介入一切社会科学领域，当然这个现象往往被反而视之，人们往往认为，像经济学、社会学、法学、哲学、历史学等学科渗入了原来的行政管理领域，如今真正从事公共管理研究的专家，往往均是来自于经济学等其他学科。而本书的作者宁可认为，正是因为公共管理是个更普遍、更经常、影响更大的问题域，所以才吸引了如此之多的知识精英献身其中。社会越是市场化，就越需要公共交往与公共空间，就越需要进行组织的整合与资源的结构化。“看不见的手”越是有力量，就越有看不见的风险在聚积与增长，就越需要“看得见的手”来预测与化解，这些风险属于每一个学科领域，既有经济危机，也有思想危机和社会危机，当然还有政治危机。其实每一次危机无非意味着社会资源与社会结构需要或正在被重组，公共领域不可消失，与公共领域密切相关的政府管理当然不可缺少。因此，以政府管理为中心的公共管理也就会永远需要，一直存在下去，不仅如此，它会牵动社会科学与人文科学的每一根神经，它也许不是大脑，但肯定如同发动机一样，驱动着相关学科的发展。

需要强调的是，行政管理与公共管理并不等同，它们也许会有所谓学科范式的承续关系，也许会有所谓母学科与子学科的包容关系，二者却不能互相完全替代，当然，也并非全然不相干系。

本书是一本行政管理的教材，相较众多同类和同名教材，本书力图在内容裁剪上做到全面和前沿。本书既延续了行政管理学传统的一些研究内容，如行政职能、行政组织、行政领导、人事行政、财务行政、行政决策、行政执行、行政文化等，也专门论述了一些内容，如机关行政、行政方法、电子行政、行政法治、行政绩效、行政发展等。即使是在论述传统的研究内容中，也补充了行政管理学研究的新近成果，使得整体的内容既全面又具有一定的前沿性。此外，本书对每一章的学习目标都进行了提示，每章后都有小结、思考题及案例分析，可以更好地帮助学生理解知识、抓住要点、加深印象、灵活应用。

丁文婷、刘楠楠、金晓琳、马瑞、宋歌、孙晓文、王琳、王巍、张景、张杨参与了本书的资料收集与初稿草拟工作。本书在写作过程中，参考和引用了大量其他研究者的成果，在此一并表示感谢。由于编者的水平有限，时间有限，书中难免有疏漏甚至错误之处，敬请读者明鉴和指正，以便今后进行修订。

张军涛 谢志平
2009年10月

目 录

- 第1章 绪 论 ⇨1
 - 1.1 行政管理概述 /1
 - 1.2 行政管理学的产生与发展 /7
 - 1.3 行政管理学的学科范畴 /24
- 第2章 行政职能 ⇨29
 - 2.1 行政职能的定位 /29
 - 2.2 行政职能的内容 /35
 - 2.3 行政职能转变 /39
- 第3章 行政组织 ⇨46
 - 3.1 行政组织概述 /46
 - 3.2 静态行政组织 /49
 - 3.3 动态行政组织 /55
 - 3.4 非正式组织 /57
 - 3.5 学习型组织 /60
- 第4章 行政领导 ⇨67
 - 4.1 行政领导概述 /67
 - 4.2 行政领导者 /73
 - 4.3 行政领导群体 /80
 - 4.4 行政领导艺术 /82
- 第5章 人事行政 ⇨92
 - 5.1 人事行政概述 /92
 - 5.2 人事行政历史沿革 /94
 - 5.3 中国公务员制度 /105
- 第6章 财务行政 ⇨116
 - 6.1 财务行政概述 /116
 - 6.2 国家预算与决算 /119
 - 6.3 国家财政收入 /125
 - 6.4 国家财政支出 /128
 - 6.5 政府审计 /130

| | |
|------------------|------|
| 第7章 机关管理 | ⇨137 |
| 7.1 机关管理概述 | /137 |
| 7.2 机关环境管理 | /140 |
| 7.3 机关物材管理 | /143 |
| 7.4 机关保密管理 | /144 |
| 7.5 机关文书与档案管理 | /149 |
| 第8章 行政决策 | ⇨156 |
| 8.1 行政决策概述 | /156 |
| 8.2 行政决策体制 | /161 |
| 8.3 行政决策过程 | /163 |
| 8.4 行政决策的趋势 | /169 |
| 第9章 行政执行 | ⇨172 |
| 9.1 行政执行 | /172 |
| 9.2 行政沟通 | /177 |
| 9.3 行政协调 | /182 |
| 9.4 行政监督 | /186 |
| 第10章 行政方法 | ⇨193 |
| 10.1 基本的行政方法 | /193 |
| 10.2 行政技术方法 | /197 |
| 10.3 政府治理新工具 | /204 |
| 第11章 电子政府 | ⇨222 |
| 11.1 电子政府概述 | /222 |
| 11.2 电子政府基础 | /227 |
| 11.3 电子政府构建 | /231 |
| 第12章 行政法治 | ⇨240 |
| 12.1 行政立法 | /240 |
| 12.2 行政执法 | /247 |
| 12.3 行政司法 | /252 |
| 12.4 行政诉讼 | /256 |
| 第13章 行政文化 | ⇨266 |
| 13.1 行政文化 | /266 |
| 13.2 行政伦理 | /271 |
| 13.3 行政道德 | /277 |
| 13.4 行政责任 | /280 |
| 第14章 行政绩效 | ⇨288 |
| 14.1 行政绩效 | /288 |
| 14.2 绩效管理 | /294 |
| 14.3 绩效评估 | /299 |
| 第15章 行政发展 | ⇨310 |
| 15.1 行政发展概述 | /310 |

15.2 当代西方国家的行政改革 /318

15.3 中国政府的改革与发展 /319

15.4 行政发展的未来 /322

参考文献 ⇨333

第 1 章

绪 论

[学习目标]

1. 掌握行政管理的含义；
2. 理解行政管理的特征；
3. 理解行政管理的界限；
4. 了解和掌握现代行政管理的基础与原则；
5. 了解和掌握行政管理学的发展历程及重要流派的观点；
6. 了解行政管理学的整体架构和研究方法；
7. 认识学习行政管理学的意义。

行政管理是一种具有悠久历史的人类行为，也是一个理论与实践结合紧密的管理领域。随着现代国家的产生、市场经济的不断拓展及其对人类社会影响力不断加深，政府作为一种集体选择机制，也越来越多地并且是根深蒂固地介入到社会生活中来。它面临着广泛的社会公共事务、国家事务，它所提供的政治产品对公共利益诉求和私人生活保障的规范也不断深化。因此，研究这种集体选择机制的规律，提高政府管理的效能，更好地服务于社会发展和个人全面发展，就成为这门学科的使命。

行政管理学又称行政学、公共行政学，相对于新近产生的公共管理学，它更为基础，研究内容也更为集中，主要以行政机关为分析对象，以行政机关的管理行为为研究内容。它产生于西方行政国家兴起的背景中，初期阶段从企业管理中获得许多经验和方法，以提高管理效率为目标，其后由于西方国家政治情势变迁和社会发展中不断出现新现象和新问题，管理的公平与效益也作为重要的价值目标被遵守。综合来看，行政管理学具有明显的政治性和管理性，因此它总是在政治正义与管理效益两个端点中寻求平衡，在其不断发展演变中，行政管理学的研究范围、学科方法、知识基础、指导思想、基本经验等不断积累和丰富，对建立现代国家和现代政府，对建设和谐社会的意义与贡献正在逐步显现。

● 1.1 行政管理概述

1.1.1 行政管理的含义

对于什么是行政管理，中外学者一般从三个角度来理解它，即“三权分立”角

度、政治与行政两分法角度以及管理的角度。

其一，“三权分立”角度。西方现代国家是按“三权分立”原则建立起来的，把国家机关分为立法机关、行政机关和司法机关，这三类机构构成现代国家的“三驾马车”，其中立法机关负责制定法律，行政机关负责执行法律，司法机关负责审判和监督执行法律。正因为国家被分成三类主要的机关，于是又产生了关于“大政府”和“小政府”的不同观点。从小政府的观点看，行政管理就是行政机关管理社会事务的活动。美国行政学者魏罗毕认为，“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”。从大政府的角度看，行政管理就是包括三个部分的国家机关管理社会事务的活动。美国行政学者菲利克斯·尼格罗和劳埃德·尼格罗认为，行政管理“包括所有三个部门——执行的、立法的和司法的——以及他们的相互作用”^①。从这一角度看，其优点是指出了行政管理的主体，缺点是对主体和客体的说法比较含糊。

其二，政治与行政两分法的角度。持这种看法的学者认为，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。国家意志主要体现为政策与法律。这种观点的代表性人物是行政管理学的创始人——美国人威尔逊，以及这种观点的集大成者古德诺。威尔逊认为“行政管理是政府工作中极为显著的一部分，它就是行动中的政府，它就是政府的执行、政府的操作，就是政府工作中最显眼的部分，并且具有与政府本身同样悠久的历史”^②。行政不同于政治，“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题”。“政治是‘在重大而且带有普遍性的事项’方面的国家活动，而在另一方面，‘行政管理’则是‘国家在个别和细微事项方面的活动。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情’。‘政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成’，但行政管理并不因此就是政治”^③。政治是立法团体和其他政策制定集团专有的活动，行政是行政官员执行法律和政策的专有活动。古德诺也指出：“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，即国家意志的表达和国家意志的执行功能。”“为了方便起见，政府的这两种功能可能分别称作‘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”^④。自此之后，“政治是国家意志的表达”和“行政是国家意志的执行”就成为行政管理学中一种影响深远的观点。这种看法突出了行政管理的执行性，即相对于立法机关而言它侧重于国家意志或法律的执行，但把决策和执行绝对分开则有些不合理，事实上意志的表达与执行有时是合为一体的，两者无法完全割裂。

其三，管理的角度。管理是伴随人类社会产生而出现的一种社会活动，是人类劳动专业化和劳动分工的必然结果和要求。从某种意义上讲，管理既是一种活动过程，也是一种活动环节，还是一种行为本质。管理的行为本质表现为它只是寻求和实现目标而对资源和劳动的分配和安排，它是一种途径和工具。从管理的角度来理解行政，就是把行政管理视为一种协调众人力量以达到共同目标的活动，行政管理过程就是计划、组织、指挥、协调和控制等管理过程。美国行政学者古立克将这一活动过程具体

① [美] 菲利克斯·A. 尼格罗、劳埃德·G. 尼格罗：《公共行政简明教程》，郭晓来等译，1页，北京，中共中央党校出版社，1997。

② 丁煌：《西方行政学史》，20页，武汉，武汉大学出版社，2004。

③ 丁煌：《西方行政学史》，20-21页，武汉，武汉大学出版社，2004。

④ [美] 古德诺：《政治与行政》，王元译，12-13页，北京，华夏出版社，1987。

分解为计划、组织、用人、指挥、协调、报告和预算，即著名的“POSDCORB”七功能说。西蒙也认为：“行政即为达到共同目的时合作的集体行动。”^①这一认识突出了行政管理的技术性和工具性，但容易忽视行政管理的公共特性。

综合学者的观点，我们认为，行政管理是国家行政机关依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动。

这一界定包括至少三个层次的含义：

第一，行政管理的主体是国家行政机关，不包括立法机关和司法机关。立法权、行政权和司法权是三种不同的国家权力，分属三种不同性质的组织行使。一般而言，行政管理所研讨的对象指向行政机关，而不包括其他两种组织，但它必然要涉及与其他两种组织的关系。另外，在现代行政管理中，行政立法和行政司法现象非常普遍，这说明行政权力向立法权和司法权外溢和扩张成为一种普遍现象，从而在一定程度上模糊了三种国家权力之间的分界线。但总体上讲，行政行为与立法行为、司法行为在活动要求、标准、功能、程序、方法等方面均有很大差别，因此行政管理的主体确定为行政机关最为妥当。

第二，行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务。所谓国家事务，主要指事关国家安全与主权的事务，如国防、外交等。所谓社会公共事务，主要指维系社会发展、解决社会纠纷的事务，如社会保障、环境保护、科学与技术发展、人口与教育、公共卫生、交通、住房制度等领域的发展。所谓行政机关内部事务，指行政机关自身的人事管理、财务管理、机关管理等。行政管理客体的广泛性，充分说明了政府职能的广泛性和行政权力活动空间的广泛性。

第三，行政管理是依法管理，不是政府随意行为，要依照法律的授权、法定的程序管理法定范围内的事务。行政管理的法治化是现代行政管理的主要原则，它使得行政管理的行为是有限的、有规律的、可预期的并能够得到保障的管理行为。

1.1.2 行政管理的特征

1. 政治性

对于行政管理而言，政治性的本质规定性在于，行政管理总是用来为实现一定阶级、阶层或特殊利益团体的利益服务的，它的权力和运行总是掌握在某些特定的团体手中，这些团体代理着特定阶级、阶层或特殊利益团体的利益。行政管理总是为谋求、实现和维护特定政治秩序服务的，它受政治权力的基本格局所支配，在政治体制的既定空间中活动，执行着政治统治者的意志。任何时候，行政管理都不能脱离具体的国情、政权的性质、政治力量的对比关系、政治体系的容量和空间来运行，政治的原则决定着行政管理的原则，这是讨论和研究行政管理的底线和前提。事实上，作为一门学科的行政管理学，最先产生于政治学和法学的研究角度，并长久以来受制于公平、正义、责任和其他政治价值观。

2. 管理性

行政管理固然是以国家政治权力为依托，以为特定政权体系服务为前提，因而带有不可避免的政治性。但另一方面，从广义管理学的范畴来看，行政管理也是一种管理活动，属于管理学的范畴和体系，因此必须以效率为基本出发点，从成本和收益的

^① 竺乾威：《公共行政学》，2页，上海，复旦大学出版社，2008。

比较出发,运用管理的思维、方法、技术和原则来高效率地解决公共问题,提供公共服务,实现公共利益。行政管理的管理性使得它具有技术性和工具意义,不仅使行政管理与工商管理、企业管理具有共通性,也使得不同政治制度和政治文化下的行政管理之间的竞争、交流、沟通与合作显得必要和成为可能。从行政管理作为一门学科的发展历程来看,管理性为行政管理带来了新生,也在相当长的历史时期扮演着价值轴心的角色。

3. 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四个方面得到说明:(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。在行政管理活动中,除非出于与公共利益有关的原因,遵照法律并以国家的名义,否则,不能使用强力对公民的人身与财产进行任何限制或克减。(2)行政管理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)在原则上,具有公共性质的行政活动应当由非营利组织来进行,这些组织的资金要么来自政府的固定预算,要么源自其他公共资金渠道,如捐赠。(4)行政管理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。为了实现这些目的,政府既可以直接提供公共产品,例如公共绿地、城市街灯等;也可以通过间接的手段与方式对社会与市场进行管理、调控,如货币与价格政策;还可以依法运用行政权力进行强制性管制,如市场监管措施、行政处罚等。

4. 合法性

行政管理的合法性包括以下几个方面的内容:(1)行政管理的主体应当合法。从国家行政机关的组织到公务员,从国家行政机关到其以外的授权组织,行政管理的组织形式应当有法律依据。(2)各级国家行政机关的资产、在行政管理活动方面的财政预算与审计等要依法进行。(3)各级国家行政机关在行政管理活动中的职权、程序应当符合法律的要求。(4)行政管理活动中所产生的行政争议应当依法解决,合法权益受到行政管理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。需要指出的是,行政管理的合法性有着一定的限度,在任何一个国家,法律都不可能规制到政府活动的所有领域与空间。实践中,在政府的宏观调控、公共政策、政府内部的机关管理等许多领域,法律都是难以触及的。因此真正可行的理念应当是,在行政管理领域,政府对公民的人身与财产权利构成或必然构成限制与克减的任何活动都必须要有法律依据并按照法律程序来进行,公民受到的任何现实的损害都应当能够在法律上得到救济。

5. 变动性

行政管理的变动性主要表现为政府与社会、市场、公民之间关系的确定上,也表现为政府自身的机构、体制、行为上,既是功能性的变动,也是结构性的变动,还是过程性的变动。行政管理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,因而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。由于政府职能范围总处于一种弹性变化的状态,因此由职

能所决定的政府组织机构及其体制，也会随着行政环境的变化而不断变革，这说明行政管理的变革是一项永恒的课题。对于一项具体的公共事务，如职业中介、公共安全、社会救助等，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；采用哪一种组织方式更为有效等等，都需要因时因地因具体对象作出判断，统筹考虑，合理搭配，灵活运作，适时调整。

1.1.3 行政管理的界限

行政管理的作用在日常生活中几乎无处不在，与此同时，它也应当有着一定的界限。所谓行政管理的界限就是讨论行政管理的范围问题。

1. 行政管理与私人活动的界限

行政管理的作用当然只应当存在于公共领域而不能是私人领域，私人领域不属于行政管理的范围。私人领域有两种：一是市场机制发挥作用的领域；二是社会自治机制发挥作用的领域。在现代市场经济理论看来，市场在配置社会资源方面有着基础性的作用。市场机制的作用对国民经济的调节是第一位的，而政府对市场的干预必须是有限的、辅助性的，政府不能替代市场的作用。同时，以个人自治为单元的社会也有着自治的能力。社会自治机制是对市场机制与以政府为主的行政管理机制的重要补充，是两种机制解决不了的问题的第三种解决方式。政府不能提供私人产品，但是非政府组织和私人却可以通过合作的方式同政府一起提供部分公共产品，此时的公共产品可以称为混合性的公共产品。

2. 行政管理同国家立法权力、司法权力的差别

行政管理的最主要主体是政府，政府是公意与国家法律规范的实施组织，因此，在许多情况下，行政管理过程在本质上是国家行政组织行使国家行政权力的过程。国家行政组织所行使的国家行政权力在很多方面同国家的另外两种基本权力——立法权与司法权不同。立法权的本质是一种议事和制定规则的国家权力，其追求的基本目标是实现对全体国民最广泛、最充分的民主性和代表性；司法权的本质是一种对各种社会争议居间裁判的国家权力，其追求的基本目标是要实现对国家法律规范适用的准确性与公正性。相比之下，国家行政权力运作所追求的基本目标则是如何实现执行国家意志和规范的效率。作为国家的三种最基本职能，立法权、行政权和司法权之间必须要有适当的分工和界限，三者之间既不能用一方完全替代其他任何一方，也不能按照同样的原理与模式设计单一的制度适用于三种类型的权力领域。

3. 行政管理与政治统治的不同

在很大程度上，行政管理是一种国家行政权力运作的过程，正因为如此，行政管理从产生之始就同政治活动与政治统治紧密联系。在现代政党制国家，执政党的政治统治与政治活动往往决定并影响着行政管理的性质与方向。反之，稳定的政治统治只有建立在有效的公共治理基础之上才能得以维系，而离开了良好的行政管理，有效的公共治理则不可能存在。与此同时，也应当看到，行政管理与政治统治之间也存在着不同。政治是对社会利益的权威性分配，是上层建筑中各种权力主体为维护自身利益，表达自身意愿的活动以及由此而结成的特定群体关系。政治统治所关注的基本点是如何稳定地实现特定利益群体的利益与意愿。而国家权力意义上的行政管理则是政府以及政府以外的公共组织为满足社会公共需求而进行的管理与服务活动，这种活动

的目标是为了维护公共秩序、满足公共需求，其本质是对经过政治过程所形成的国家意志与国家政策的执行。正因为如此，在用人制度、决策过程以及组织结构等方面政治统治与行政管理都不尽相同。

1.1.4 现代行政管理的基础

行政管理既然是国家行政机关管理社会公共事务的活动，那么它就不是生来就有的，是随着国家的产生而产生，随着国家与社会关系的变化而发展的。规范、科学、有效的现代行政管理不同于封闭、集权、稳定的传统行政管理，现代行政管理的产生有三个基础条件：

其一，民族国家的产生。民族国家的产生，尤其是资本主义国家体制的确立，为现代行政管理的产生奠定了基本的制度框架。在国家体制结构上，按“三权分立”原则建立起来的行政机关承担公共事务管理，按文官制度确定的公务员为公共事务的具体执行者。这是现代行政管理得以产生的组织主体与人格主体要素。

其二，工业革命造就的劳动分工与专业化。劳动专业化与分工是现代行政管理不同于传统行政管理的重要之处。现代行政管理是一种专业化行政管理，表现在政府组织结构是根据分工设计的，职能化和部门化的结构方式使其对社会管理更加有效。再者，政府公务员的管理也日趋专业化，使工作内容更熟、效率更高。

其三，现代行政管理精神的培育。主要有三种精神：第一，主权在民思想。这种思想是对特权、君权专制及各种不民主现象的根本否定。第二，法制思想。一是用来否定人治；二是用来限制政府的行为，使政府由无限政府变为有限政府；三是用来规范政府与人民关系。如果说主权在民是确立政府与人民的关系，那么法制精神的一个重要价值就是规范政府与人民的这种关系。第三，效率思想。工业革命的后果之一就是产生了对管理效率的追求，行政管理的核心价值之一就是追求高效的管理与服务。这是现代行政管理不同于传统行政管理的重要一点，传统行政管理在很大程度上追求一种秩序、一种专制或等级的社会秩序。

1.1.5 现代行政管理原则

行政管理从其产生至今天，经过不断地积累与变革，形成了一些基本的运用原则，这些原则尤其贯穿于现代行政管理过程中。

1. 法治原则

在现代国家，行政管理活动同法律紧密相关，法治原则是行政管理领域必须遵循的一项基本原则。从法治国家的基本理念上说，作为一项国家权力的行政管理权来源于公众与国家之间的政治契约并以一个国家的宪政制度为依托，法治行政与依法行政已经成为构建现代法治国家的基础。具体来说，行政管理的法治原则涉及以下三方面的内容：（1）行政管理的主体必须是依法设立的组织机构，这些主体在机构、人员、编制等方面要具有合法性，尤其是政府更应当如此。（2）行政管理主体的职权、活动方式与运作程序必须要依法进行。只要一项具体的行政管理活动对公民的合法权益构成必然或现实的限制与克减，该活动就应当具有法律依据。（3）法治原则之下的行政管理意味着在法律上行政管理必须是受监督的领域，行政管理主体对其违法或严重不当的活动必须承担相关的法律责任，对因公共利益或公共秩序的需要而采取的损害公民利益的活动要承担补偿的责任。对行政管理主体的违法行为，公众可以依法寻求救济，有权机关可以撤销该行为。对于政府来说，法治原则还意味着政府必须是

责任政府，政府对违法或严重不当的行为不仅要承担机关组织责任，特殊情况下，还要追究行政首长或相关工作人员的个人责任。

2. 服务原则

行政管理的核心功能是满足公共需求，行政管理必须要为纳税人服务，为公众服务。行政管理活动的首要特征不是对公众的控制式管理，不是管制，而是民主式、服务式的管理。从服务的对象上看，行政管理不仅要为个体性的公众服务，还要为市场服务，为群体性的公众、社会服务。行政管理活动要贯彻服务原则，必须要做到以下几个方面：公众至上、透明公开、程序便民、绩效导向、诚实信用。公众至上是指政府要把最有效地满足公众需求作为行政管理活动的第一要务来对待，切实维护公众的各种权益。透明公开是指政府的行政管理活动要以公开为原则，以不公开为例外，从政府制定各项规范、政策，到政府实施规范与政策的具体行政管理活动及相关结果，除涉及个人隐私、商业秘密和国家机密外，都应当公开。程序便民是指政府对公共产品的提供要最大化地简化手续，方便公众，相关收费要合理。绩效导向是指政府在给公众提供服务的过程中要尽其所能地追求质量最好、成本最低，以提高内部绩效，同时，还要把不断提高公众的满意度作为衡量外部绩效的基本参照系来对待。诚实信用是指政府在行政管理活动中要恪守诚信原则，对通过合同、公告、制定规范等各种方式作出的承诺要全面、及时、准确地履行，以体现诚信政府的形象。

3. 效益原则

效益原则包括两层含义，一是政府活动的成本与产出的比例要讲求效率原则；二是政府活动要与社会发展协调统一，要讲求效果。所谓效率是说行政管理活动所取得的效益同其所消耗的人力、物力、财力和时间之间的比例关系。追求效率就是说在预算一定的情况下，行政管理应当尽其可能地用较少的成本和资源实现有效的公共管理，提供优质的公共服务。所谓效果是同行政管理活动的质量紧密联系在一起。有效的行政管理不仅是指效率（投入与产出之比）的优化，还必须关注提供公共产品后的效果如何。概括地说，效果一方面是指行政管理对象对行政管理活动的满意度如何；另一方面也是指本行政单位实施一项行政管理活动的质量同具有可比性的其他行政单位从事同类（样）活动的质量比较的结果如何，以及这一活动的结果对于社会、经济和文化等发展而言具有何种效应。行政管理既要追求成本与收益意义上的效率，也要追求经济、社会和文化的和谐发展产生的效益。

第四，责任原则。责任与权力是相辅相成的，政府享有合法权力，就必须承担相应的责任。这包括两个方面的意思：一是政府应向社会负责，即政府的行为要合乎效率与效益，要慎重，注意后果；二是政府应该承担的行为后果，即对失误、错误等政府行为必须承担赔偿责任和追究行政责任甚至司法责任。

● 1.2 行政管理学的产生与发展

1.2.1 西方行政管理学的产生

行政管理如同其他管理一样，具有十分悠久的历史，有关行政管理的思想也很早就闪耀在各种中西方传统典籍中。在西方，古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，古罗马谢雪卢的《共和国》，文艺复兴时期意大利政治家马基雅弗利

的《君主论》，法国政治家让·布丹的《共和六论》、近代英国政治思想家洛克的《政府论》、法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》和卢梭的《社会契约论》等历史性著作中，都蕴含着十分丰富的行政管理思想。然而，这些早期的行政管理思想因缺乏系统化和理论化而尚未成为一种专门的学科。行政管理真正形成一个完整的体系，成为一门独立的学科，则是19世纪末、20世纪初的事情。1845年，法国科学家M. A. 安培曾经设想建立管理国家的科学，有人认为这是行政学产生的胚芽^①。其实，“行政学”一词是由德国学者斯坦因首次提出的。他于1865年至1868年发表了七卷本的《行政学》著作，但当时所谓的行政学主要是指行政法而言的。而作为一门独立的学科，行政学最早出现于美国。早在美国开国之初，联邦党人的著名代表、被誉为“行政天才”的汉密尔顿就很重视政府行政问题。他指出，“决定行政管理是否完善的首要因素就是行政部门的强而有力”，而“使行政部门能够强而有力，所需要的因素是：第一，统一；第二，稳定；第三，充分的法律支持；第四，足够的权力”^②。这种观点至今看起来仍不失精辟，但还缺乏系统性。1887年，曾任普林斯顿大学校长的美国第28届总统威尔逊在美国《政治学季刊》上发表《行政学研究》一文，主张政治与行政分离，第一次明确地提出应该把行政管理当做一门独立的学科来进行研究，该文被认为是行政管理学的开山之作。继威尔逊之后，曾担任美国霍普金斯大学校长的行政学家古德诺于1900年发表《政治与行政》一书，扬弃了传统的立法、司法、行政三分法，更为明确地指出“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”^③，从而使威尔逊开创的行政管理学正式从政治学中分离出来。

威尔逊和古德诺的贡献在于开创了行政管理学这个新的研究领域，但是他们的观点尚不系统，还没有形成一个完整的理论体系。最早对行政管理学这门独立学科的内容进行系统研究和阐述的则是另外两位美国学者——怀特和魏罗毕，他们分别于1926年和1927年出版了《行政学导论》和《公共行政原理》，这两本教材的出版标志着行政管理学理论体系的形成。1930年，国际行政科学学会在西班牙首都马德里成立，从此，行政管理学引起了世界各国的普遍重视。

行政管理学作为一门独立的学科之所以于19世纪末、20世纪初首先产生在美国，然后迅速扩及西方各国，绝非偶然，而是有着深刻的社会历史背景的。

第一，“行政国家”的出现对政府管理效率提出了更高的要求。行政国家是一个特定的词汇，用来指随着社会经济的发展和内容的复杂化，行政机关的规模不断扩大、行政人员不断增多、行政经费不断增长、行政事务不断扩充、行政权力在国家权力结构中的地位与作用越来越重要这种现象与发展趋势。在传统社会中，社会生产力低下，社会生产和社会关系较为简单，与此相适应，国家事务也不复杂，行政管理还不可能形成一门独立的学科。资本主义发展初期，国家普遍奉行自由主义，“管的越少的政府越是好政府”的守夜人思想非常强悍，政府职能十分有限，行政管理作为一门独立学科也缺乏产生的必要条件。到了19世纪末20世纪初，自由资本主义走向垄断资本主义，随着工业化和技术革命带来生产关系的深度分化、生产能力的提高、社会资源与财富的极大丰富，社会关系更加复杂，财富的分配愈发不平等，生产

① 丁煌：《西方行政学说史》，1页，武汉，武汉大学出版社，2004。

② [美] 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，程逢如等译，356页，北京，商务印书馆，1980。

③ [美] 古德诺：《政治与行政》，王元译，12页，北京，华夏出版社，1987。

能力提高导致的对大自然无限制开发引发了各种环境问题。为了缓和、解决各种社会矛盾，维持社会的稳定和可持续发展，政府开始转变过去那种消极、被动的状态，进而积极、主动地干预社会生活，行政管理活动变得越来越重要，原有的行政管理制度和已经不能适应时代的要求，迫切需要有一门科学理论来指导国家行政管理活动，以提高政府管理的效率。

第二，科学管理运动的兴起，推动了行政管理学的形成与发展。19世纪末，在以美国为代表的资本主义发达国家，工业的进一步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量资金的陈旧方式不相适应；生产技术的进步和企业规模的扩大与传统的经验管理发生了尖锐的冲突；工人的“有意磨洋工”使劳动生产率低下；劳资之间的对立情绪和“不融洽关系”严重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，使专业化协作生产陷入混乱。这些矛盾和问题归结到一点，就是要建立适应社会化大生产迅速发展的管理制度和管理方法。这种历史性的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泰勒。泰勒所开创的科学管理理论主要探讨的是如何在工厂中提高劳动生产率的问题，而这种科学管理理论最终形成了一场影响美国乃至西欧工商企业管理的科学管理运动。尽管科学管理理论最初是针对企业管理而提出的，但是它同时也为政府的行政管理改革提供了线索和方法。正是在科学管理运动兴起之后，一些行政学家便开始重视通过科学管理来寻求提高政府行政效率的问题。例如，威廉·亨·莱芬韦尔就把科学管理的原则运用于机关办公室的管理；莫里斯·卢埃林·库克也曾将科学管理运用到教育和市政机构；而伦纳德·D. 怀特则进一步用科学管理理论研究政府行政管理。而且美国政府也将科学管理运动提供的科学原理和方法应用于政府的行政管理，精简人员、调整机构，促进了政府工作的改革，提高了行政效率^①。因此，现代行政学的出现，与西方的科学管理运动密切相关。在某种意义上，我们可以说，正是科学管理运动的兴起，才促成了行政学的形成和兴盛。

第三，相关学科的理论发展和政府的行政管理实践，为西方行政管理学的产生奠定了重要基础。西方近代史上的政治学，君主制时代德、奥两国的官房学以及资产阶级革命以后形成的行政法学^②，是现代西方行政管理学的理论渊源。这里尤其值得一提的是政治学。政治学是行政管理学的直接理论基础，以至于人们把政治学作为行政管理学的母学科看待。事实上，行政管理学在我国引入及普及初期，都是从政治学角度切入的，以政治学的视角来研究行政管理问题。如果从学科发展历史来看，行政管理学也是从政治学中分离出来而成为一门独立学科的。在行政管理学产生以前，其有关内容就包括在政治学之中。政治学的发展是促进行政管理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思想家，如洛克、孟德斯鸠、卢梭等，他们所鼓吹和确立的天赋人权、社会契约、三权分立等思想，把政

^① 丁煌：《西方行政学说史》，4页，武汉，武汉大学出版社，2004。

^② 官房学又译计臣学，主要研究如何有效地为国家（君主）管理财政、行政等问题。当时政府将官房学作为候补官员的培训项目，并于1727年起设立了专门的讲座。官房学在改进行政制度、积累行政经验和人员培训等方面为后来的行政管理学提供了有益的启示。官房学以后逐步演变成公共财政学。行政法学与资产阶级革命几乎同期产生，其最初的宗旨是要反对和制止封建君主对资产阶级的强权的、粗暴的甚至是肆无忌惮的干涉和掠夺，后来演变为研究行政法律关系的学问。行政法学开创了“依法行政”的思想源流，建立了“法制行政”最初的理论规范，它也直接地促进了行政管理学的产生。