

国家级精品课程教材  
高等学校公共管理类专业基础课程教材

# 行政管理学

(第二版)

姜成武 杜宝贵 编著

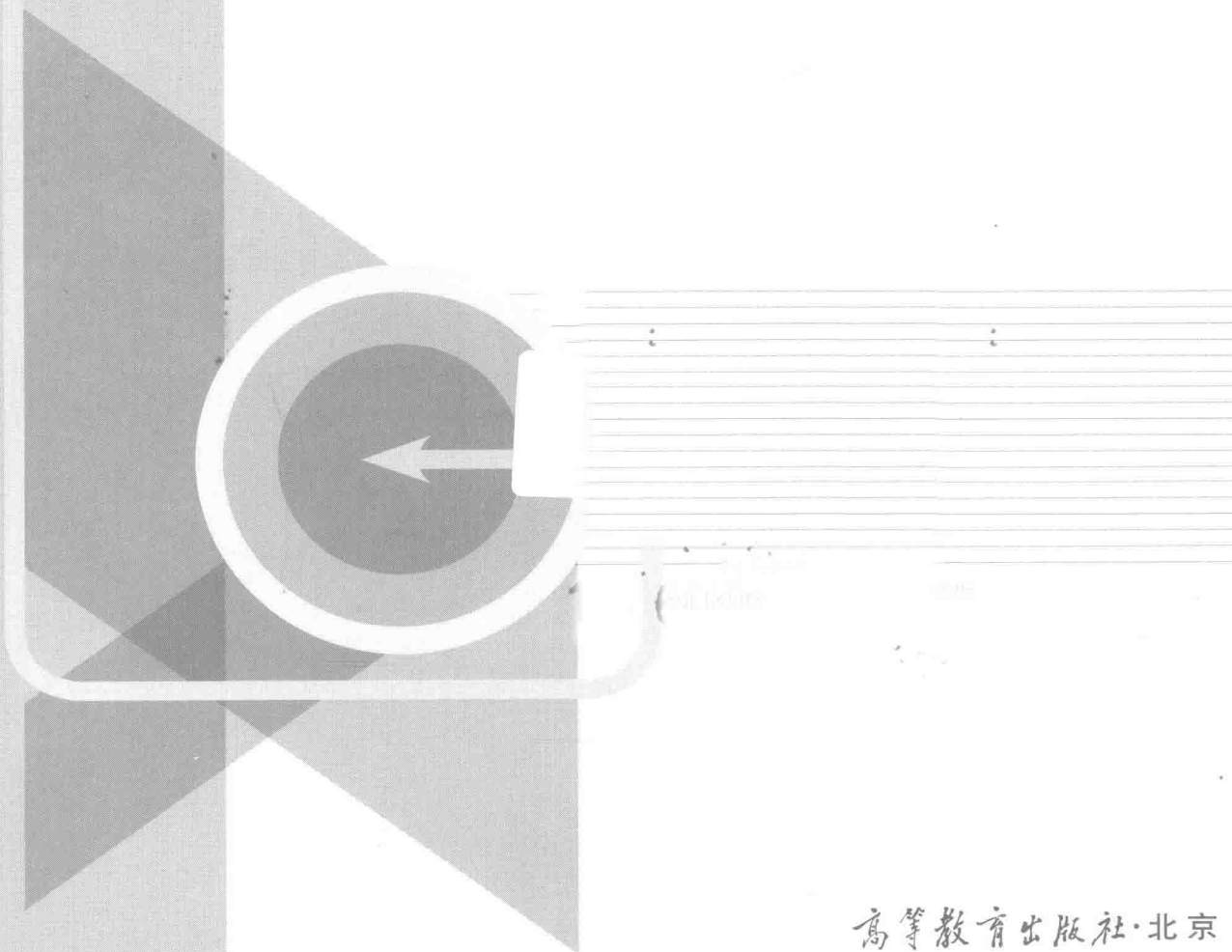
高等教育出版社

国家级精品课程教材  
高等学校公共管理类专业基础课程教材

# 行政管理学

(第二版)

姜成武 杜宝贵 编著



高等教育出版社·北京

## 内容简介

本书是国家级精品课程“行政管理学”建设成果的集中体现,是教育部“高等学校教学与改革质量工程”建设的重要成果。

本书立足于培养学生分析问题和解决问题的能力,旨在增强其理论研究能力与实践应用能力。本书在内容上涵盖了行政管理原理、行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、行政效率等核心专题,在版块上设计了关键术语、复习思考、案例讨论等实用环节。系统性与前沿性兼具,知识性和启发性并重。

本书是我国高等院校行政管理学、政治学、公共事业管理学等专业的必修基础课教材,同时也适合广大公共管理实践者阅读。

## 图书在版编目(CIP)数据

行政管理学 / 娄成武, 杜宝贵编著. --2 版. -- 北京: 高等教育出版社, 2015.11  
ISBN 978-7-04-043946-5

I. ①行… II. ①娄… ②杜… III. ①行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 228629 号

策划编辑 牛杰  
责任校对 杨凤玲

责任编辑 牛杰  
责任印制 赵义民

封面设计 张志

版式设计 于婕

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 100120  
印刷 北京市白帆印务有限公司  
开本 787mm×1092mm 1/16  
印张 22.75  
字数 510 千字  
购书热线 010-58581118  
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>  
<http://www.hep.com.cn>  
网上订购 <http://www.landaco.com>  
<http://www.landaco.com.cn>  
版 次 2010 年 4 月第 1 版  
2015 年 11 月第 2 版  
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷  
定 价 38.00 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 43946-00

## 第二版前言

2004年,东北大学的“行政管理学”被评为首批国家级精品课程,这个成绩的取得既是对我们以往工作的莫大鼓励,又给我们提出了新的任务和挑战。为体现首批国家级精品课程的建设成果,使教材建设和课程建设有机结合,受益面逐步扩大,2010年,在高等教育出版社的大力帮助下,我们出版了国家级精品课程教材——《行政管理学》。本书自2010年出版以来,深得广大师生和相关理论与实践研究者的厚爱,热心的读者在对教材的知识体系、结构安排以及理论观点等方面给予充分肯定的同时,也提出了诸多颇有见地的修改意见和建议,让我们深受启发和感动。本着与时俱进与严谨治学的态度,我们对本书进行了修订。

本次修订主要包括以下几个方面:

首先,更新了部分章节后面的阅读材料。更新的阅读材料如下:第四章行政职能(加快转变政府职能需处理好六个关系)、第五章行政组织(2014年大部制改革后的国务院组成部门及关于国务院机构职能转变的说明)、第七章行政领导(《2013—2017年全国干部教育培训规划》)、第九章行政执行(英国的“执行局”简介)、第十五章财务行政(别国预算如何公开)、第十七章行政发展(十八大报告节选)等。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对政府职能的作用进行了新的阐释,在原来“宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理”16字的基础上,新增了“环境保护”,变为20个字。这表明,党和政府对政府职能有了新的认识,进一步强化了政府在环保方面的职责,有利于加强生态文明建设,加速实现美丽中国梦。同时,2014年的国务院政府工作报告中也提到,“从政府自身改起,把加快转变职能、简政放权作为本届政府开门第一件大事……各地积极推进政府职能转变和机构改革,大幅减少行政审批事项”。基于此,我们更新上述阅读材料的主要思路定位为紧紧围绕并根植我国政府改革的实际进程,上述各章阅读材料的主题主要包括我国社会转型期政府职能的新转变、大部制的纵深推进、反腐败的“零容忍”、政策执行的法制性以及“三公经费”的透明化等现实各层面问题。这些新的阅读材料一方面便于读者理解本章的理论知识体系,在增加知识量的同时,一定程度上实现了“理论联系实际”的初衷;另一方面,使教材更贴近现实,以此为线索,能进一步激发读者继续拓展相关研究领域的热情,体现了教材的时代感和现实感。

其次,增加了部分章节的内容。增加的部分如下:第一,在行政环境一章里增加了有关比较公共管理的内容,包括里格斯比较公共管理思想的渊源及其对比较公共管理研究的贡献等。增加这部分内容的目的在于强调比较研究对于丰富行政管理理论体系与推动行政改革实践操作的意义和价值,特别是在经济全球化、区域联盟多极化的大背景下,探讨并比较各国行政管理的方

式、手段、路径的优劣,对于改善我国行政管理的内外环境、提升行政效能、推进服务型政府等方面至关重要。第二,在行政职能一章里增加了十年来我国行政审批制度的发展历程以及我国行政审批制度改革的特点等内容。从新中国成立初期到改革开放之前的30年,计划经济不断发展,政府行政审批制度也不断得到强化。然而,随着改革开放时代的到来,市场经济的发展使得社会活力进一步得到释放,相应的行政审批制度由于对微观事务干预过多,政府“越位”“错位”现象频现,市场主体无法放开手脚进行经济活动,政府职能调整已刻不容缓。1992年,中共十四大明确提出要建立社会主义市场经济体制;2001年9月24日,国务院办公厅下发《关于成立国务院行政审批制度改革工作领导小组的通知》(国办发〔2001〕71号),这标志着行政审批制度改革工作全面启动。本书对这十余年的行政审批改革的进程的回顾和特点的阐释,旨在凸显“市场在资源配置中起决定性作用”这一时代主旋律,推动法治政府建设,规范市场和政府的关系。第三,在行政组织一章里增加了2014年新一轮大部制改革的有关内容。此次机构改革是2008年大部制改革的继续与深化,本书关注这个问题的目的在于关注政府改革的连续性。持续关注行政改革重大问题是本书未来坚持的主线。此次机构改革的特点包括:坚持精简统一效能,优化机构设置和职能配置;坚持创新制度机制和管理方式,提高政府管理服务能力;坚持强化对行政权力的制约监督,确保政府按照法定权限和程序履行职责;坚持从中国现阶段实际情况出发,与经济社会发展和改革开放进程相适应。这些内容在本书中均有所体现。

最后,修正了部分文字和逻辑错误。此次修订过程,我们仔细修正了以往书中的部分错别字,修正了易产生歧义或混淆的语句和段落,删减了部分冗余文字,力图表达简练,逻辑清楚,易于理解,主线突出。

本书的编者构成未发生变化。全书由娄成武、杜宝贵主编并统稿。

需要特别说明的是,我国现处于社会转型期,随着国际化程度的不断加深以及改革向纵深的逐步推进,原有的利益格局将在内外行政环境的变革下被逐步打破,新的矛盾和冲突将在行政管理的各个领域出现。因此,在这样的大背景下,如何构建更为科学、合理,适应性更强的教材体系和内容,如何更好地关照现实改革,最大限度地发挥理论之于实践的价值,是摆在所有行政管理学习者和研究者面前的课题。面对这个波澜壮阔的大时代,我们不仅需要关注现实中的矛盾和冲突,更应高瞻远瞩,长远计议。

尽管我们已经尽了最大的努力,但修订的版本中仍旧会有诸多不妥或浅薄之处,敬请读者批评指正。我们热切地期盼读者提出更多、更好的建议和意见,帮助我们在下一次的修订过程中更有针对性地进行修正,从而使全书逻辑更加自洽,体系更加完备,结构更加完整,内容更加充实,观点更加前瞻。

本书学习、参考、借鉴了许多学界同仁的最新研究成果,在此特向他们的辛勤付出表示诚挚的感谢!同时,在本书的修订过程中得到了高等教育出版社有关编辑的鼎力相助,也得到了东北大学文法学院公共管理系全体师生的大力支持,在此,一并表示由衷的感谢!

编者

2015年6月

# 第一版前言

本书是国家首批精品课程“行政管理学”建设项目成果的集中体现,是国家精品工程建设的重要成果之一。

行政管理学是一门研究内容丰富、研究范围广泛、研究方法多样、应用性强的交叉学科,该学科既吸收了政治学、管理学以及经济学等学科的研究成果,又有自身特有的研究对象和发展规律。

从理论层面看,多年来,无论在引进、翻译发达国家的经典理论方面,还是在对本土化行政管理学规律的研究方面,我国行政学界都取得了可喜的成就,形成了一大批相关的论著。行政管理学的发展欣欣向荣,硕果累累。从实践层面看,改革开放以来,特别是进入 21 世纪之后,我国政府管理进入了一个崭新的历史发展时期,我们经历了由计划经济向市场经济的伟大转变,又面临“入世”及融入国际经济发展大潮的历史机遇。改革促进了我国行政管理实践的发展,也促进了人们对行政管理科学化的理性思考。

本书立足于培养学生分析问题和解决问题的能力,立足于提高我国行政管理的理论研究水平。在知识陈述上,力求简洁明了;在内容安排上,力求完整统一;在体例布置上,力求新颖实用。同时,本书结合各章节的内容,增加了兼具知识性和启发性的案例材料,以供学生进一步思考和研究。

本书由娄成武主编。写作分工如下:娄成武编写第一、五、八、九、十七章,杜宝贵编写第二、三、四、六、十、十三、十四、十六章,孙萍编写第七、十一、十二、十五章。全书由娄成武统稿、定稿。

本书编写过程中学习、参考、借鉴了行政学界同仁们的宝贵研究成果,在此特向他们表示诚挚的敬意和感谢!本书编写过程中更得到了高等教育出版社各位编辑和东北大学政法学院公共管理系各位老师的大力支持,在此一并表示衷心的感谢!

由于作者的水平有限,书中难免有疏漏之处,敬请行政学界前辈、同仁和广大读者不吝指正。

娄成武

2009 年 9 月 10 日于沈阳

# 目 录

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第一章 绪论 .....               | 1   |
| 第一节 行政管理学的基本范畴 .....       | 1   |
| 第二节 行政管理学的研究内容、方法和特点 ..... | 12  |
| 第三节 行政管理学的演进 .....         | 15  |
| 第四节 我国行政管理学的历史与现状 .....    | 19  |
| 第二章 行政管理原理 .....           | 25  |
| 第一节 行政管理原理概述 .....         | 25  |
| 第二节 封闭原理 .....             | 27  |
| 第三节 能位原理 .....             | 29  |
| 第四节 弹性原理和权变原理 .....        | 31  |
| 第五节 可比性原理 .....            | 33  |
| 第六节 优化原理和效益原理 .....        | 34  |
| 第三章 行政环境 .....             | 40  |
| 第一节 行政环境概述 .....           | 40  |
| 第二节 行政环境与行政管理的关系 .....     | 48  |
| 第三节 我国现阶段行政环境的主要特点 .....   | 51  |
| 第四章 行政职能 .....             | 59  |
| 第一节 行政职能概述 .....           | 59  |
| 第二节 行政职能体系 .....           | 61  |
| 第三节 行政职能转变 .....           | 66  |
| 第五章 行政组织 .....             | 83  |
| 第一节 行政组织概述 .....           | 83  |
| 第二节 行政组织的类型与结构 .....       | 87  |
| 第三节 行政组织理论 .....           | 92  |
| 第四节 行政组织编制管理 .....         | 93  |
| 第六章 人事行政 .....             | 111 |
| 第一节 人事行政概述 .....           | 111 |
| 第二节 人事行政的历史发展 .....        | 116 |
| 第三节 国家公务员制度 .....          | 123 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第七章 行政领导 .....           | 139 |
| 第一节 行政领导概述 .....         | 139 |
| 第二节 行政领导者的职位、职权和职责 ..... | 143 |
| 第三节 行政领导者的素质结构 .....     | 145 |
| 第四节 行政领导的方法、方式和艺术 .....  | 150 |
| 第五节 我国的行政领导体制 .....      | 154 |
| 第八章 行政决策 .....           | 161 |
| 第一节 行政决策概述 .....         | 161 |
| 第二节 行政决策体制 .....         | 166 |
| 第三节 行政决策的基本程序与模式 .....   | 169 |
| 第四节 行政政策 .....           | 172 |
| 第九章 行政执行 .....           | 183 |
| 第一节 行政执行概述 .....         | 183 |
| 第二节 行政沟通 .....           | 189 |
| 第三节 行政协调 .....           | 192 |
| 第四节 行政控制 .....           | 194 |
| 第十章 行政监督 .....           | 200 |
| 第一节 行政监督概述 .....         | 200 |
| 第二节 国外的行政监督制度 .....      | 204 |
| 第三节 我国的行政监督制度 .....      | 210 |
| 第十一章 行政管理法制 .....        | 222 |
| 第一节 行政管理法制概述 .....       | 222 |
| 第二节 行政立法 .....           | 229 |
| 第三节 行政执法 .....           | 235 |
| 第四节 行政诉讼 .....           | 237 |
| 第十二章 行政方法 .....          | 246 |
| 第一节 行政方法概述 .....         | 246 |
| 第二节 传统行政方法 .....         | 248 |
| 第三节 定量行政方法 .....         | 253 |
| 第十三章 行政文化 .....          | 263 |
| 第一节 行政文化概述 .....         | 263 |
| 第二节 行政伦理 .....           | 265 |
| 第三节 行政责任 .....           | 268 |
| 第十四章 行政机关管理 .....        | 277 |
| 第一节 行政机关管理概述 .....       | 277 |
| 第二节 行政机关管理的主要内容 .....    | 281 |
| 第三节 机关管理的科学化 .....       | 289 |
| 第十五章 财务行政 .....          | 295 |



|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一节 财务行政概述 .....       | 295 |
| 第二节 财政收入管理 .....       | 297 |
| 第三节 财政支出管理 .....       | 303 |
| 第十六章 行政效率 .....        | 312 |
| 第一节 行政效率概述 .....       | 312 |
| 第二节 行政效率的测定 .....      | 316 |
| 第三节 提升行政效率的措施 .....    | 321 |
| 第十七章 行政发展 .....        | 328 |
| 第一节 行政发展概述 .....       | 328 |
| 第二节 行政发展的前景与趋势 .....   | 332 |
| 第三节 行政管理向政府治理的转向 ..... | 336 |
| 参考文献 .....             | 349 |

# 第一章 绪论

## 本章要点

行政管理学作为一门独立的学科已走过近百年的历程。在西方发达国家,行政管理学已发展成为政治学、法学、社会学、心理学、统计学、管理学等多种学科互相交叉、互相渗透的综合性学科。在我国,随着社会主义现代化建设事业的深入发展和改革开放的全方位进行,行政管理学在推进行政改革和实现行政管理科学化的过程中起着越来越重要的作用,行政管理正经历着前所未有的蓬勃发展时期。本章重点掌握:行政管理学的基本范畴、行政管理学的特点、行政管理学的历史发展以及我国行政管理学的发展现状等。

## 第一节 行政管理学的基本范畴

### 一、行政的含义

行政管理学是研究行政管理活动规律的科学。虽然行政管理活动自国家产生以来就已经存在,但把它作为一门独立的学科来研究、发展,只有近百年时间,因此,要明确行政管理学的研究对象及其内容,首先需要弄清楚行政及行政管理的基本含义。

“行政”一词,在中国古已有之。它是随着国家的产生而产生的,是国家的一种基本职能形态。《史记·周本纪》曾记载:“成王少,周初定天下,周公恐诸侯畔周,公乃摄行政当国”。在西方,行政一般理解为国家事务的管理活动。西方历史上早期的哲学与政治学是没有分离的,近代虽已分离,但仍有许多哲学家、政治学家、行政学家根据不同历史时期、不同国家和地区的政治历史和实践,从不同角度来理解行政,以致这方面的解释迄今仍无统一的定义。主要有以下几种不同的解释。

#### (一) 孟德斯鸠的三权分立理论

法国启蒙思想大师孟德斯鸠根据政府分工及其组织结构的情况把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类,并主张这三种权力由三个独立的部门掌握,以使其互相制约和平衡。他的主要著作《波斯人信札》《论法的精神》对当时政界影响很大。他说:“当立法权和行政权掌握在同一个人或同一个机关手中时,自由便不复存在。”以后的一些西方学者以此理论为基础,认为“行

政乃是政府行政机关所管辖的事务”。在倡导三权分立的国家中,立法是指制定法律,行政是指执行法律,司法是指维护法律。这种解释虽十分明确,但范畴过于狭隘,有一定局限性。事实上,在现代国家政治生活中,行政机关也有部分立法提案权和制定部门法规的权力,而立法机关、司法机关同样也存在人事、财务等方面的行政事务。

## (二) 古德诺的《政治与行政》

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,从政治与行政的不同功能来解释行政。他们认为政治是国家意志的表达,主要指国家政策的制定;行政是指国家意志的执行,主要是指国家政策的执行。如美国学者古德诺(F.J.Goodnow)在他的名著《政治与行政》一书中明确提出国家功能两分法:“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,后者称之行政。这种把政治与行政相分离的说法因不符合国家政治生活现实状况,而受到人们的普遍怀疑。在实际中,政治与行政之间存在着内在的不可分割的联系,任何行政活动都不能脱离政治,与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的。

## (三) 泰罗及其同代人的管理理论

在19世纪末20世纪初,随着管理理论的发展与完善,有人提出要用企业精神改造政府,也有人提出要以企业管理思想来指导政府工作,并把企业管理方法推行到政府管理中去。为此,西方学者把“科学管理之父”泰罗(Frederick W. Taylor)等人的科学管理理论和原则引入行政管理研究中,从管理的特点和功能方面说明行政的含义。如美国学者怀特(Leonard D. White)在其1926年所著的《行政学导论》一书中说:“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”,“行政乃是为完成特定的目标而对许多人所作的指挥、协调和控制”。美国学者费富纳(John M. Phiffner)在1930年出版的《行政学》一书中也有类似的论述:“行政就是由一些人的协调的努力所构成,以使政府的工作得以做成。”

## (四) 有关行政管理的其他记述

从上述各种理论的陈述中可见,大多数政治学家和行政学家认为,行政是一个广含义、多功能的概念,应该多方面、多层次地释义行政。如从政府的角度看,行政是国家行政机关推行公务的活动;从政治学的角度看,行政是民意的实行,国家意志的执行;从管理学的角度看,行政是以集体的努力与合作完成共同任务的活动和艺术;从行为科学的角度看,行政是由与行政活动有关的人的行为所构成的,人的行为动机以及社会环境对人的行为的影响是行政的内在要素。

西方学者对行政的各种释义和分析,对我们了解什么是行政有重要参考价值。但值得注意的是,上述各种解释都回避或忽视了一个根本问题,即行政的阶级属性问题。马克思在自己的著作中也提到行政一词,认为“行政是国家的组织活动”。西方学者所说的行政是公共事务的执行或管理,实质上就是国家事务的执行,是国家意志的贯彻和执行,而国家总是代表某个阶级利益和意志,国家意志应是政治的集中表现。因此,行政是国家的行政,是阶级的行政,它总是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的,是阶级统治的一种工具。世界上不存在无阶级的国家,更不存在超阶级的行政。

由于行政是国家职能,所以我们在理解行政的含义时,还需要注意社会主义国家的特点。社会主义国家的行政管理既包括行政机关的自身管理,也包括国家通过行政机关对政治、经济、文化、教育和其他社会生活等各方面国家事务的管理。另外,社会主义国家不实行三权分立,这是由其阶级属性决定的。比如中国的国家机关按照“议行合一”和民主集中制组织原则建立。中国的国家机构设置,按照《中华人民共和国宪法》规定,包括国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关和国家检察机关。国家行政机关等是由国家权力机关选举产生、授权并受其监督的。除行政机关的行政管理活动以外,其他国家机关也存在着行政组织及其活动。因此,社会主义国家行政的内涵比西方国家要更宽泛一些。

另外,在对行政进行定义时,还应注意:行政虽然也是一种管理活动,但它同非行政性的管理活动,如社会经济组织的管理活动有着显著的区别,即国家行政是一种以强制力为后盾的管理,一切行政活动均以法律为依据,要依法行政。国家行政机关的组织形式、职能、权力、责任,国家行政机关工作人员的职责、权利、义务,国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方式、方法、程序等,都必须以法律为基本依据,不得越出法律规定的范围。从这个意义说,行政是凭借国家法定的权力依法管理国家事务的活动,而社会经济组织的管理活动是在守法的前提下,以追求经济利益最大化为目标,一切管理活动都服务和服从于这一目标。

综上所述,行政(或行政管理)是指国家政府机关和其他行政组织,依据国家法律和运用国家法定的权力,为实现国家的社会目标和统治阶级的利益,对社会公共事务所进行的一系列组织和管理活动。

## 二、行政管理及其构成要素

管理是人类社会的基本活动之一。只要人类及人类社会组织存在,就必然会有管理。管理无处不在,小到一个家庭、一个团体,大到整个国家和社会,都需要管理。管理存在于国家社会生活的各个方面,而各种国家社会事务管理实际上都存在着行政管理。因此,行政管理的对象具有广泛性,它不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务的管理,而且包括以巩固和完善国家组织、维护和发展国家利益为目的的国家重大事务的管理,以及旨在发展社会的经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会公共事务管理。

行政管理的范围和对象的广泛性,决定了其构成要素的特殊性。一般来说,行政管理由以下五方面的基本要素构成。

### (一) 人员要素

行政活动实质上是人的活动,要靠人来组织和实施。离开了人的要素,就没有行政管理。在行政管理活动中,人的因素是最富有生机与活力的因素,属于决定性因素。国家公务员的任用、调配、等级、薪俸、晋升、奖惩、退職等,就是在行政管理中对人的要素的选择和运用。行政领导者及其所属行政人员的构成和素质,组织中人与人之间的关系,以及组织中所形成的工作氛围等对行政管理活动起着主导作用。

## （二）行为要素

行政行为是行政组织及行政人员为达到行政目的或完成行政任务而做出的行政决策、制定行动计划、传递行政信息、执行行政法规等的行政活动。从具体内容上看,行政行为要素可分为支配的行为要素和行政的实行手续及其技术的行为要素。前者是指决策和执行的最终控制所必需的行政行为,包括计划、组织、指挥、协调、控制等内容;后者属于方法、程序、技术等方面的问题,是指为保证行政管理活动有序进行、达到预期目标和提高行政效率所采用的基本手段、系列步骤和技术方法。不同的岗位、不同的层次的行政行为貌似相同,其实大相径庭,既有区别,又有联系,构成了丰富多彩的行政管理活动。

## （三）资金和物材要素

资金和物材是行政管理必需的物质条件。没有足够的资金和必要的设备、工具、材料及其他物品,行政管理活动就无法正常进行。合理地调配和使用既定的资金和物材,是行政管理活动的一项重要内容。目前,在世界范围内兴起的降低行政成本、提高行政效率运动和办公自动化运动,都给行政管理活动中资金和物材的合理支配及使用提出了严峻的挑战,其目的在于建设廉洁、高效、低成本的现代服务型政府。

## （四）组织要素

目标确定后,组织保障就成为关键因素。同时,组织又是传递行政信息的载体,没有组织行为,就很难达成组织目标。行政管理是一种科学的组织行为,它要通过一定的行政组织将人、财、物、事等进行合理、有效的安排和分配,以实现行政管理目标和提高行政效率。各个层次的行政组织形态和功能,各行政组织之间的沟通关系和网络系统,是组成行政管理的“骨架”要件,在行政管理中起着基础性的作用。

## （五）时空要素

现代行政管理十分注重效率或效益,而行政效率与效益在很大程度上体现在时效方面。以尽可能短的时间和最小的投入成本完成行政任务,是提高行政效率与效益的主要标志。凡成功的行政,都能及时做出决策、采取行动并尽快地达到预定目标。同时,任何行政管理活动总是在一定的地域空间进行的,不同行政活动所面临的环境条件有极大的差异。这就要求行政管理活动必须因地制宜,从该行政区划内的客观条件出发,确定行政组织的构成和信息沟通渠道,采用适当的行政方法,有效地实施管理。

行政管理与其他管理一样,要求人们正确认识管理现象和管理过程的内在规律性,以达到科学管理之目的。行政管理是一种国家管理,行政管理所涉及的是社会现象领域中的一种特殊社会现象即行政现象。行政管理活动规律是行政现象、行政过程内在的、本质的、必然的联系,它寓于行政管理各要素以及它们的相互作用之中。行政活动规律同其他客观规律一样,它不以人们的主观意志转移,支配着行政活动的发展过程。当人们正确认识并利用它时,行政管理活动就能顺利进行并达到预期目的;反之,行政管理活动就会出现混乱和失误。

由于行政管理活动是一种综合性活动,它涉及社会生活的各个方面,如政治、经济、科学、技术、文化等方面。为此,从事行政管理活动,不仅要认识和利用行政管理活动的自身规律,而且要

将反映社会生活各方面的客观规律综合地加以利用。

### 三、公共行政权力

国家的行政管理是一个管理公共事务的活动过程。政府及其工作人员是这一活动中的主体。这种主体地位的确立是以法律赋予的权力即行政权力为基础的。政府从这种权力地位出发,通过履行特定的职能,实现国家对广泛的社会生活的有效管理。公共行政权力是行政管理中的一个重要范畴。

#### (一) 公共行政权力是一种权力

所谓权力,从广义上讲,是一种社会现象,是一种统治阶级对被统治阶级、国家对社会、国家对各种组织及人与人之间的支配关系,即权力主体之于权力客体的支配关系。从狭义上讲,权力是一种存在于无形而又实际作用于人们的关系,并可以转化为物质存在的力量。同时,权力也是一种社会关系的体现,这种关系可转化为物质存在的力量或物质的新一种表现形态。

#### (二) 公共行政权力是一种公共权力

所谓公共权力,是一种基于广泛的社会契约并以现实力量的对比和历史的连续性为条件的,对契约双方均有约束力的权力。公共权力的产生及其效力,通常是通过民主的程序,经由法定的民意代表和机关授权,并由宪法和有关法律所确认的。从最广泛的意义上说,公共权力涵盖一切经过公决而产生,并对决议各方均有约束力的权力。

#### (三) 公共行政权力是一种政治权力

所谓政治权力主要指国家公共权力。有的学者认为,它是所有权力中最高的权力。其基本特征,一是以宪法和国家武装力量为后盾,因而具有极大的强制力;二是适用于国家行政管理所涉及的每一个领域,即权力范围广大,实际上包括社会生活的每一个方面。从资产阶级政治理论上说,公共行政权力适用的唯一例外,是所谓的“人权”,即人的自然权利。但对“人权”的内涵和外延,不同的国家和民族又有不同的理解和不同的法律规范。而少数发达国家在人权问题上实行双重标准,将本国的价值观强加于他国,从政治学角度上看,这是不能容许的。

公共行政权力作为国家行政管理的基础,其有效性主要取决于两个要素,即合法性、合理性。合法性是公共行政权力的第一要素。在现代国家中,无论是“三权分立”还是“议行合一”的国家体制,公共行政权力的合法性都表现为符合宪法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度。合理性是公共行政权力的第二要素,其基本含义是指公共行政权力的存在和运用,必须符合国家、民族、公众的利益和有利于社会的发展。

#### (四) 公共行政权力的实际运用

公共行政权力的实际运用主要是指公共行政权力所特有的实际操作性质。公共行政权力操作不当,必不能实现其合理性,也必有悖于其合法性。从这个意义上可以说,公共行政权力的实际操作及其有效性,是公共行政权力的现实基础。归根到底,行政管理学研究的全部任务,就是要寻求保证公共行政权力有效运用的途径和方法。

#### 四、行政管理的主体

行政管理是国家社会职能的基本的和主要的表现形式之一,是一种国家行为。在通常情况下,政府是这种行为的主体。政府通过实施公共行政管理来履行国家的社会职能。在此基础上,从名义享有公共行政权力和具体行使公共行政权力的角度分析,行政管理的主体又可以分为四种。

##### (一) 政府

政府可分为中央政府和地方政府;在实行联邦制的国家中,政府也可分为联邦政府和地方政府。政府是国家公共行政权力的象征、承载体和实际行为体。以政府名义发布的行政命令、行政决定、行政政策、行政法规、行政司法、行政裁决、行政惩处、行政检查等,在不违反宪法和有关法律的范围之内,都对所规定的适用对象产生效力,并以国家统治力量和武装力量为后盾强制执行。

##### (二) 政府行政机关

政府机关的公共行政权力是通过法律规定以及在法律规定之下的政府内部授权获得的。在实际运行中,行政机关的公共行政权力,通常表现为:

首先是以机关的名义向社会发布涉及本机关所管辖的行政领域或行政业务的行政规定,这种规定一般受政府的约束。在获得法律和政府充分授权的条件之下,行政机关所发布的行政规定的效力等同于政府行政效力。在程序上,行政机关的规定一般需要经过同级政府或上级政府同类机关的批准或许可。从这个意义上说,行政机关所掌握的公共行政权力是一种不完整的权力。另外,在实际过程中,常常出现若干个机关联合发布某一项行政规定的现象,这是由政府内部部门化、专业化分工的权责体制所决定的,但其效力在性质上与一个机关类同,只在程序、程度和适用范围上有所差别。

其次是政府机关的一些含有法规性质的规定、命令等,一般称之为行政法规。凡是有法律性质的行政法规,必须经同一级政府的同级人民代表大会常委会讨论通过方可实施。

##### (三) 行政首长

各国政府即行政机关通常实行首长负责制。因此,行政首长无论在名义上还是在实际执行上都是公共行政权力的一种主体。需注意的是,行政首长是指一种非人格化的特定的职位上的担任法定职务的人,不是作为社会存在的自然人。行政首长作为公共行政权力的主体大致可以分为三类情况。

###### 1. 政府首脑

在西方国家,政府首脑根据宪法和有关法律的规定,经过普选或间接选举获得权力,他们掌握最高一级政府最高的公共行政权力并对法律和选民负责。在法律规定的范围内,经过他们签署,可以发布一系列的行政命令,例如,宣布处于紧急状态,宣布大赦等。在我国,政府首脑或国家领导人是通过党内提名并报请人民代表大会选举通过的程序产生,经人民代表大会或其常委会任命后生效。

###### 2. 政府首脑以下的高级政务类行政首长

政府首脑以下的高级政务类行政首长也根据宪法和有关法律的规定获得权力,但他们的权力受制于政府首脑的权力,尤其在权力的实际运行方面,基本上必须以政府首脑的权力意志为转移,一般情况下,不得越权行事。特殊情况下,得到授权时他们可以代表政府。

### 3. 政务首长以下的各级常务首长

政务首长以下的各级常务首长主要负责有效地推动和执行各种既定的政府决策。其权力主要来自政府内部按照逐级授权原则而下授的一部分有限的权力。得到授权,他们也可以代表政府。由于他们最熟悉相关的法律规范、惯例、程序,比较了解行政的历史和行为技巧,所以,他们对政府决策具有实际上的影响力,在某些情况下可能直接参与行政决策,如制定决策备选方案。在我国,各级行政首长和各级国家公务员均有权参与管理与决策。

### (四) 政府普通公务员

普通公务员是国家行政管理的又一种主体。他们人数众多,由法律保障其身份和规定其职责。他们是政府内逐级授权的最后一级,得到特殊授权时,他们也能代表政府。他们的主要职责是处理政府的大量的日常事务,具体执行和技术操作既定的政府决策或首长决定。他们是技术作业层上国家行政管理的主体。但是,由于大多数国家都实行“无差错不得任意解职”的做法,国家公务员队伍基本上是稳定的或是终身任职,也就是说,他们长期在政府供职,所以,他们对行政的技术程序和技术规范有较多的了解。按照“管理即决策”的观点,他们以其特有的方式、专长和优势,直接影响国家行政管理的过程和时效性。通过他们的努力,国家行政管理才能转化为社会过程,产生社会效应。

## 五、行政管理的客体

行政管理是一种以全社会为对象的管理,这是它区别于其他任何管理的显著特点之一。政府通过行使公共行政权力,实施行政管理,与社会生活中的几乎一切行为主体发生行政、法律关系。因此,政府行政管理的客体是十分广泛的。在通常情况下,政府行政管理涉及全体公民、公民团体、社会组织,政府的行政行为是影响乃至决定它们社会生存条件的最重要的因素。概括起来说,行政管理的客体大致可以分为以下六类。

### (一) 经济性组织

经济性组织,在我国,泛指包括制造业、服务业、金融业、科技业等各种类型的企业和其他一切以营利为目的的组织。政府与它们的公共行政管理关系,主要表现在利率、税收、正常开支、工业卫生、环境保护、人身保障等方面。政府通过制定和执行公共政策影响和引导经济性组织的经营趋向、经营行为、经营方式,对它们进行必要的监督和检查,防止非法或不正当经营生产行为的发生,并通过运用行政权力,通过政府规定的申请、登记、备案、审批制度,限期改正、吊销营业执照直至拘捕等惩处制度,对经济性组织实施行政管理。

### (二) 社会性组织

社会性组织,包括教会、社会团体、群众团体等一切非以营利为目的的组织。这类组织通常有一个共同的宗旨或目的,但活动区域和社会影响往往差别较大。一般说来,政府对它们的公共



行政管理以不妨碍他人、不危害社会和公众、不违反国家法律和管理法规为限度。登记制度和检查制度是政府对其实施管理的主要方式。但在特殊历史时期或特殊状态下,政府也可对其实施法律赋予权限内的管理。

### (三) 政治性组织

政治性组织包括政党和一切以政权或政治性权力为目的的组织。政府对它们的行政管理主要是依据法律促使它们按照政治竞争的规则开展政治活动,防止和制止它们颠覆国家的政治企图。一般说来,任何政治组织都必须在法律规定的范围内活动。政府不允许任何以颠覆国家为政治目的的组织存在,也不允许任何用武力推翻现政权的政治组织及其行为的存在。登记制度和检查制度通常也适用于政治性组织。

### (四) 教科文组织

教科文组织包括学校、科学研究单位和各种文化团体。由于这类组织多从事社会公益事业,政府有责任和义务保证并扶持其发展,为此,政府在多数情况下对这类组织予以支持、财政资助和提供各种便利,但同时要求它们遵守国家法律和政府行政法规,不得危害公共安全和公共健康。政府负责引导、把握其发展方向,在必要时,也可能对其采取强制性行政措施。

### (五) 新闻性组织

新闻性组织包括报社、新闻社、出版社、电台、电视台、网络媒体等一切新闻传播媒介组织。政府对它们的管理也以不违背国家法律和政府行政法规为限度。这里所说的国家法律和政府行政法规,主要是指关于不得煽动以暴力推翻国家制度的法规,不得泄露国家机密的法规,不得毒害社会风尚或败坏社会公德的法规,不得危害他人和公众的法规等。在我国,新闻是党的“喉舌”。对宣传阵地,政府在任何情况下,都要求其以服务 and 服从公共利益和国家利益为最终目标。新闻性组织是政府行政管理的一大难点,因为政府本身是新闻监督的主要对象之一。在实际过程中,新闻传播的合法性和合理性,也常常是分歧较大的领域之一。

### (六) 公民

公民是政府公共行政管理的最广泛的对象。管理的原则是依据国家法律和政府行政法规,要求公民在享有权利的同时,履行对国家所承担的义务,如缴纳税金、服兵役等;同时必须遵守社会生活的行为规范和道德规范,如不妨碍公共道德和他人私生活等。在对公民实施管理方面,政府可能采用的行政手段往往是依法治理的同时,提倡道德教育,故其表现方式是多种多样的。

## 六、行政管理的主要方式

行政管理的根本目的是治国安邦,推动社会的协调稳定发展。我国现阶段的主要任务是在社会稳定的基础上稳健发展经济、改善民生。为此,就必须正确地制定和有效地实施行政方略,其中,正确地选择行政管理方式是至关重要的。因为一定的行政目标和一定的行政管理政策是通过一定的行政管理方式来实现的。行政管理方式是十分丰富的,也是发展变化的。具有不同历史文化背景、处在不同发展阶段、实行不同政治体制和经济体制的国家,其行政管理方式有着较大的差异。从世界各国政府行政管理实践的情况看,常见的国家行政管理的方式主要有以下