



附：行政管理学自学考试大纲

行政管理学

[2005年版]

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 胡象明

全国高等教育自学考试指定教材 行政管理专业 (专科)

全国高等教育自学考试指定教材
行政管理专业(专科)

行政管理学

(2005 年版)

(附:行政管理学自学考试大纲)

全国高等教育自学考试指导委员会
胡象明 主编

高等教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学:2005年版/全国高等教育自学考试指导委员会组编;胡象明主编. —2版. —北京:高等教育出版社,2005.3

ISBN 7-04-016041-2

I.行... II.①全... ②胡... III.行政管理-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV.D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第017308号

策划编辑 王小钢 责任编辑 丁孝强 版式设计 王艳红
责任校对 王效珍

出 版	高等教育出版社	免费咨询	800-810-0598
社 址	北京市西城区德外大街4号	网 址	http://www.hep.edu.cn
邮政编码	100011		http://www.hep.com.cn
总 机	010-58581000		

印 刷 北京飞达印刷有限责任公司

		版 次	2000年3月第1版
开 本	880×1230 1/32		2005年3月第2版
印 张	14.125	印 次	2005年10月第2次印刷
字 数	400 000	定 价	18.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与教材供应部门联系调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书是由教育部全国自学考试指导委员会公共管理类专业委员会组织编写的自学考试教材。主要包括行政管理概述、行政环境、行政权力、行政职能、行政管理机构、行政管理事务、行政管理行为、行政管理过程、行政管理方法、行政管理规范、行政绩效评估和行政发展等,结合了近年来国内外行政管理学的研究成果和我国行政管理改革的实际需要,既充实了部分新的内容,又对原有的内容做了一些精简和调整。在编写过程中,对有关知识体系进行了大胆的创新和探讨,观点新颖,并结合自学考试的特点,力求通俗易懂。同时,本书中还附有高等教育自学考试《行政管理学自学考试大纲》,便于广大考生使用。

本书适用于组织和参加高等教育公共管理类专业自学考试的广大师生,也可供从事行政管理研究或实践的工作人员参考。

组 编 前 言

人类已经迈进了 21 世纪。这是一个变幻难测的世纪,这是一个催人奋进的时代。科学技术飞速发展,知识更替日新月异。希望、困惑、机遇、挑战,随时随地都有可能出现在每一个社会成员的生活之中。抓住机遇,寻求发展,迎接挑战,适应变化的制胜法宝就是学习——依靠自己学习、终身学习。

作为我国高等教育组成部分的自学考试,其职责就是在高等教育这个水平上倡导自学、鼓励自学、帮助自学、推动自学,为每一个自学者铺就成才之路。组织编写供读者学习的教材就是履行这个职责的重要环节。毫无疑问,这种教材应当适合自学,应当有利于学习者掌握和了解新知识、新信息,有利于学习者增强创新意识、培养实践能力、形成自学能力,也有利于学习者学以致用、解决实际工作中所遇到的问题。具有如此特点的书,我们虽然沿用了“教材”这个概念,但它与那种仅供教师讲、学生听,教师不讲、学生不懂,以“教”为中心的教科书相比,已经在内容安排、形式体例、行文风格等方面都大不相同了。希望读者对此有所了解,以便从一开始就树立起依靠自己学习的坚定信念,不断探索适合自己的学习方法,充分利用已有的知识基础和实际工作经验,最大限度地发挥自己的潜能,达到学习的目标。

欢迎读者提出意见和建议。

祝每一位读者自学成功。

全国高等教育自学考试指导委员会

2005 年 1 月

编者的话

行政管理学的教学和研究在当代中国刚刚走过 20 多年的历史岁月。从这个意义上讲,当代中国的行政管理学还是一门非常年轻的学科。从 1990 年高等教育出版社出版了由黄达强、刘怡昌主编的全国第一本统编自学考试教材《行政管理学》以来,行政管理学的学科体系和内容已有了很大变化。为了适应行政管理学教学和研究发展的新要求,2000 年,高等教育出版社出版了由王乐夫、许文惠主编的全国第二本统编自学考试教材《行政管理学》。以上两本教材作为全国自学考试指导委员会指定的基本教材,受到广大考生的欢迎和学者们的高度评价,在通过自学考试方式培养行政管理人才方面发挥了十分重要的作用。

本书是在目前新的形势下,为适应全国行政管理专业自学考试的需要,由教育部全国自学考试指导委员会公共管理类专业委员会组织的专门为自学考试编写的一本教材。本教材的特点主要有以下几个方面:

第一,在基本内容方面,我们结合近年来国内外行政管理学的研究成果和我国行政管理改革的实际需要,既充实了部分新的内容,又对原有的内容做了一些精简和调整。例如,我们运用了整章的篇幅对行政管理机构、行政管理事务、行政绩效评估进行论述,这在已出版的行政管理学教材中是从未有过的;同时,对于目前大家比较关注的弱势政府、强势政府和有限政府问题以及电子政务问题也进行了比较充分的论述。通过对这些内容的充实与完善,使读者感到行政管理学与行政管理现实更加接近,从而提高考生学习行政管理学的兴趣。

第二,在学科体系方面,我们更是进行了大胆的探讨和创新。考虑到本书必须增加一些新内容,同时篇幅又不能过大,我们将现有教材中

一些属于专章论述的内容进行了归类,将原来几章的内容归于一章进行论述。例如,将行政组织、行政领导和行政沟通归于“行政管理行为”一章进行论述,将行政决策、行政执行和行政监督归于“行政管理过程”一章进行论述,将行政道德和行政法规归于行政管理规范一章进行论述。此外,本书首次在行政管理学教材中较为系统地阐述了行政管理行为、行政管理过程和行政管理规范这些基本概念。正是由于这些方面的探索和创新,使本教材有了自己比较明显的特色。

第三,在文字表述方面,考虑到本教材是专门为自学考试编写的自学教材,我们尽可能做到通俗易懂。当然,由于行政管理学是一门理论性和实践性都非常强的学科,为了将行政管理学的基本范畴和基本理论阐述清楚,又要保持教材的体例,在有些地方的文字表述和系统阐述方面,难免有些学究式语言和表述方式。但从主观上讲,我们在尽可能地加以避免,以便于考生能够真正通过自学就能弄懂,并加以体会。

行政管理学是一门正在探索中的学科,我们不但愿意与广大专家学者和行政管理的实践者努力探讨这门学科,而且希望与广大行政管理学的自学考试生一道探讨这门学科,以克服本教材中存在的各种缺点和错误,并共同致力于推动这门学科的发展。

编 者

2005 年 1 月

目 录

第一章 概述	1
第一节 行政管理学的学科性质与研究对象	1
第二节 行政管理学的产生与发展	9
第三节 研究和学习行政管理学的方法与意义	20
第二章 行政环境	27
第一节 行政环境的特点与类型	27
第二节 经济环境及其对行政管理的影响	36
第三节 政治环境及其对行政管理的影响	44
第四节 文化环境及其对行政管理的影响	51
第三章 行政权力	59
第一节 行政权力的产生及其来源	59
第二节 行政权力的特性及其价值取向	70
第三节 中央政府与地方政府行政权力的关系	80
第四章 行政职能	92
第一节 行政职能的特点及其意义	92
第二节 行政职能的发展	97
第三节 我国行政职能的转变	110
第五章 行政管理机构	126
第一节 行政管理机构的特性与作用	126
第二节 行政管理机构的组成方式及其类型	130
第三节 行政管理机构的设置	137
第四节 行政管理机构改革	145
第六章 行政管理事务	159
第一节 行政管理事务的含义与类型	159

第二节	政府内部行政管理事务	164
第三节	社会公共行政管理事务	178
第七章	行政管理行为	194
第一节	行政管理行为的含义与基本类型	194
第二节	行政组织行为	197
第三节	行政领导行为	210
第四节	行政沟通行为	219
第八章	行政管理过程	229
第一节	行政管理过程的含义与基本阶段	229
第二节	行政决策	233
第三节	行政执行	243
第四节	行政监督	250
第九章	行政管理方法	262
第一节	行政管理方法的特点与作用	262
第二节	行政管理方法的基本内容	264
第三节	电子政务与行政管理方法现代化	275
第十章	行政管理规范	289
第一节	行政管理规范的含义与类型	289
第二节	行政管理规范的内容构成与基本功能	295
第三节	依法行政与以德行政及其相互关系	304
第十一章	行政绩效评估	321
第一节	行政绩效评估的特点与作用	321
第二节	行政绩效评估的指标体系与评估程序	329
第三节	行政绩效评估的方法	338
第四节	行政绩效的制约因素及其克服途径	346
第十二章	行政发展	355
第一节	行政发展的特点与模式	355
第二节	行政发展的动力与途径	365
第三节	当代中国的行政发展	372
参考文献		383

后记	386
附 高等教育自学考试行政管理学自学考试大纲	387

第一章 概 述

什么是行政管理？什么是行政管理学？这是我们在学习行政管理学时首先必须要了解的问题。在这一章里，我们除了对这些最基本的问题要做出回答之外，还要简单地介绍一下行政管理学的基本性质、行政管理学的产生和发展的基本历程，以及研究和学习行政管理学的方法及其意义。弄清这些基本问题，是我们学习和掌握行政管理学的起点，也是我们理解行政管理学理论的基本前提。

第一节 行政管理学的学科性质与研究对象

一、行政管理的概念及其特点

行政管理是行政管理学中最基本、最核心的概念。在日常用语中，“行政”这个词有着很广泛的含义。在中国，20世纪80年代以前，人们几乎把与管理有关的活动都称为行政，不管这个管理是党政机关的，还是人民团体的、学校与科研机构等事业单位的或企业的。现在，人们已经把行政管理与企业管理分开，但行政管理的概念还是在非常广泛的意义上使用。然而，作为一个专门的学术名词，它应该有其特定的含义。

从汉语的词源来说，早在两千多年前的中国古文献中，就有关于“行政”的记载。例如，《左传》中有“行其政令”、“行其政事”的记载，《史记·周本纪》中有“召公、周公二相行政”的记载。这里所讲的“行政”在一定意义上也包含了现代行政的内容。但是，中国古代所讲的“行政”还不是真正现代行政管理学意义上的行政，尽管与后者存在着密切的联系。

• 1 •

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

第一,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。在洛克以后,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。

第二,与政治相对应的“行政”。现代行政学的产生与政治学的发展存在着密不可分的关系。从严格意义上说,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。按照他们的说法,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。所以,从这个意义上来理解,国家意志的执行或政策的执行就是行政。

第三,与管理相对应的行政。一种观点认为,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(planning)、组织(organising)、人事(staffing)、指挥(directing)、协调(coordinating)、报告(reporting)和预算(budgeting)等功能构成的一个过程,即著名的 POSDCRB 七功能说。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。另一种观点认为,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,企业行政管理属于私人领域的管理。还有一种观点认为,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。

在中国,行政管理的概念是由英语 public administration 翻译过来的。在 20 世纪 50 年代以前,这个英语单词一般被译为公共行政。由于 50 年代以后,我国原有的公共行政学的研究被中断,尽管行政的概念被保留下来,但公共行政的概念被停止使用了。到 80 年代,这门学科被恢复时,其名词由公共行政学改名为行政管理学。当时由于中国还处于由计划经济向市场经转变刚刚起步的时期,计划经济的色彩还比较浓,政府还几乎包办着全社会的公共事务,因此,那个时期所说的行政管理几乎也就包括了全部公共事务的管理。当人类进入 21 世纪时,我国社会发生了迅速的变化。随着社会主义市场经济的初步建立和政府职能的有效转变,政府职能不但已经从微观经济领域退出,而且对相当部分的公共事务的管理也逐渐转移到一些第三部门或非政府公共机构。也就是说,政府独揽公共事务管理大权的局面也已被打破。这就有了公共管理与行政管理区分的必要了。所以,我们认为,所谓行政管理,就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。这个定义至少应包括以下几层意思,或者说,行政管理至少有以下几个特点:

(一) 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。

（二）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,简称私域和公域。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。当然,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。

（三）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。即使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。

以上三点实质上回答了这样三个问题:谁来管?管什么?怎样管?能够对这三个问题做出基本正确的回答,对行政管理的概念也就有了一个大致的了解。

二、行政管理学的学科性质

行政管理学属于什么性质的学科?这是行政管理学的初学者首先需要了解的一个基本问题。

行政管理学的学科性质问题,实际上是有关行政管理学究竟属于哪一个领域的学科的问题。它是政治学领域的学科,还是经济学或社会学领域的学科,或者其他学科领域的子科学?说得具体一点,行政管理学是属于管理学还是属于其他社会科学的应用学科?我们的回答是:两者都是。即它既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。这是因为：

第一,行政管理学是公共管理学的一个重要分支学科。按照我国现行的学科分类,行政管理学属于公共管理学的二级学科。公共管理学作为一个一级学科,下面包含了多个二级学科。这些二级学科分别是:行政管理学、公共事业管理学、土地资源管理学、劳动与社会保障学、公共政策、公共卫生事业管理、教育经济与管理等。在公共管理学的二级学科中,行政管理学是最为基本的一个二级学科。从这里我们不难看出行政管理学与公共管理学之间的联系和区别:从学科分类来看,公共管理学是一级学科的名称,行政管理学是二级学科的名称,公共管理学包括了行政管理学,行政管理学只是公共管理学的一个分支学科;从研究范围来看,公共管理学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,或称非政府公共机构,或称非营利组织,或称第三部门。而行政管理学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。

第二,行政管理学是管理学的一个重要组成部分。管理学是研究管理者或管理机构在一定范围内通过计划、组织、指挥、协调和监督等一系列活动,以对人力、物力和财力进行合理分配和使用来实现预定目标的科学。从不同的角度来分类,管理学可分为宏观管理学和微观管理学、经济管理和社会管理学、工商管理学和农业管理学、城市管理学和农村管理学,等等。如果按照我们前述的将社会生活领域分为私人领域和公共领域,管理学又可分为有关私人领域的管理学和有关公共领域的管理学,前者如企业管理学,后者如公共管理学。行政管理学作为公共管理学的二级学科,当然也是管理学的一个重要组成部分。因此,在行政管理学的研究过程中,需要运用管理学的基本原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所进行计划、组织、指挥、协调和监督等活动,管理学的原理和方法成为研究行政管理学的重要的基本原理和方法。

第三,行政管理学是政治学、经济学、社会学、法学等多门社会科学在政府行政机关管理社会公共事务及其内部事务过程中的综合运用,

因此,它是一门多学科的综合应用科学。就行政管理学与政治学的关系而言,政治学也是行政管理学的基础学科之一。

首先,行政管理学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、行政体制问题等等一系列问题,这些问题也是政治学所要研究的问题。特别是在传统公共行政学看来,政治是法律或政策的制定,而行政是法律或政策的执行。尽管他们主张要把政治与行政区分开来研究,但制定法律或政策的活动与执行法律或政策的活动本身就是紧密相连的。政治与行政的密切联系决定了政治学与行政管理学之间的密切联系。因此,行政管理学的研究需要政治学的指导。

其次,就行政管理学与经济学的关系而言,行政管理学的研究也离不开经济学的指导。这是因为,一方面,当代各国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,如果行政管理学家不懂得经济学,他就无法理解政府在经济上的宏观调控职能;另一方面,在方法论上,行政管理学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。由此看来,经济学也是行政管理学的基础学科之一。

再次,就行政管理学与社会学的关系而言,行政管理学的研究也离不开社会学的指导。一方面,社会学是研究社会现象运行和发展规律的科学。作为行政管理学研究对象的公共事务属于人类社会生活领域的公共事务,这些公共事务可以进一步细分为公共经济事务、政治事务、文化事务和社会事务,对社会事务的管理也是政府行政管理的一项重要任务。有关社会管理的研究可以说是社会学和行政管理学共同面对的研究对象。另一方面,社会学中的社会调查研究方法,也是行政管理学研究中需要认真吸取的方法。因为行政管理学作为一门应用社会科学,其研究离不开社会调查。

最后,就行政管理学与法学的关系而言,两者也存在着密不可分的关系。依法行政是现代行政管理的本质要求。现代行政管理学必须研

究依法行政的条件、过程和规律,这就要求行政管理学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。

综上所述,行政管理学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。就行政管理学的学科性质而言,它属于管理学的子学科,具体说来,属于管理学这个大学科门类的公共管理一级学科的二级学科。在研究过程中必须坚持管理学的基本取向。同时,我们还应看到,行政管理学与政治学、经济学、社会学和法学又存在着十分密切的关系,这些学科所提出的一些基本原理和方法论对行政管理学的研究也具有重要的指导作用。

三、行政管理学的研究对象与范围

在前面的阐述中,我们已经指出,行政管理学的研究对象包括以下两个方面:其一是政府行政机关对社会公共事务的管理,其二是政府行政机关对其内部事务的管理。行政管理学的研究对象决定了其研究内容和范围,大致包括以下内容:

行政管理学的基本问题。主要内容有:行政管理的概念及其特点,行政管理学的学科性质,行政管理学的研究内容与范围等;行政管理学的产生与发展,具体包括西方行政管理学的产生与发展、中国行政管理学的发展等;学习与研究行政管理学的方法与意义等。

行政环境。主要内容有:行政环境的特点、类型和行政生态模式;经济环境的构成要素、特点及其对行政管理的影响;政治环境的构成要素、特点及其对行政管理的影响;文化环境的构成要素、特点及其对行政管理的影响。

行政权力。主要内容有:行政权力的产生及其来源;行政权力的性质及其价值取向;中央政府与地方政府行政权力的关系,包括不同层级地方政府行政权力的关系。

行政职能。主要内容有:行政职能的含义及其特点,研究行政职能的意义;行政职能的发展;我国行政职能转变,包括改革开放前行政职能的特征、行政职能转变的必要性、行政职能转变的主要内容。

行政管理机构。主要内容有:行政管理机构的性质与作用,行政管