

宋光周 编著

XINGZHENG GUANLI XUE

行政管理学

(第三版)



東華大學出版社

行 政 管 理 学

(第三版)

宋光周 编著

東華大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学 / 宋光周编著. —3 版. —上海: 东华大学出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 81111 - 942 - 8

I. ①行… II. ①宋… 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(2011)第 197289 号

责任编辑 吴川灵

封面设计 高 非

行政管理学

(第三版)

宋光周 编著

东华大学出版社出版

(上海市延安西路 1882 号 邮政编码 200051)

新华书店上海发行所发行 句容市排印厂印刷

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 11 字数: 276 千字

2011 年 10 月第 3 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

印数: 0 001 - 4 000

ISBN 978 - 7 - 81111 - 942 - 8/D · 004

定价: 25.00 元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理概述	(1)
第二节 行政管理学概述	(8)
第三节 行政管理学的研究方法	(15)
第二章 行政管理学的产生和发展	(24)
第一节 行政管理学的产生	(24)
第二节 古典管理时期的行政管理学	(29)
第三节 新古典管理时期的行政管理学	(31)
第四节 系统理论时期的行政管理学	(35)
第五节 新公共管理时期的行政管理学	(39)
第六节 行政管理学在中国的发展	(45)
第三章 行政职能	(48)
第一节 行政职能概述	(48)
第二节 政府干预与市场机制	(56)
第三节 行政职能的转变	(66)
第四节 实现行政职能的基本手段	(74)
第四章 行政管制	(78)
第一节 行政管制概述	(78)
第二节 行政管制的放松与强化	(90)
第三节 中国行政管制的改革	(97)
第五章 行政服务	(109)
第一节 行政服务概述	(109)
第二节 公共服务型政府	(117)
第三节 公共服务体制	(132)
第六章 行政组织	(141)
第一节 行政组织概述	(141)
第二节 行政组织的结构	(146)

第三节 行政组织建设的理论与原则	(154)
第七章 行政领导	(160)
第一节 行政领导概述	(160)
第二节 行政领导者的职位、职权与责任	(166)
第三节 行政领导者素质结构	(174)
第四节 行政领导集团的结构	(180)
第五节 行政领导行为	(184)
第八章 人事行政	(191)
第一节 人事行政概述	(191)
第二节 人事行政制度	(195)
第三节 我国公务员制度的内容	(205)
第四节 公务员的职业道德	(221)
第九章 行政决策与执行	(233)
第一节 行政决策概述	(233)
第二节 行政决策的过程分析	(242)
第三节 行政执行	(259)
第十章 行政法治	(273)
第一节 行政法治概述	(273)
第二节 行政法治的主要内容	(279)
第三节 我国的行政法治建设	(286)
第十一章 行政监督	(296)
第一节 行政监督概述	(296)
第二节 行政监督的内部体系	(300)
第三节 行政监督的外部体系	(306)
第四节 加强行政监督的途径	(316)
第十二章 行政效率	(321)
第一节 行政效率概述	(321)
第二节 提高行政效率的途径	(327)
第三节 行政效率的测定	(338)
参考书目	(346)

第一章 绪 论

第一节 行政管理概述

一. “行政”的含义

“行政”二字历史久远。在我国,战国时期撰写的《左传》中就有“行其政令”、“行其政事”的记载。“行政”英文为“administration”,源于拉丁文“administare”,古希腊学者亚里士多德在其著作中曾使用过这一词汇。古代所用“行政”,一般指国家政务或国家事务的管理。

在近现代,人们对“行政”的理解多种多样。国外比较典型的解释有:1. 行政等同于管理,认为一切组织机构及其活动都是行政。2. 行政是区别于政治的一种活动,认为政治是国家意志的体现,行政是国家意志的执行。3. 行政是与国家立法、司法相区别的活动,认为行政是政府的执行职能。由于行政概念理解上的混乱,于是出现了行政学科的专门术语“公共行政”。公共行政是指代表公共权威的国家政府通过一系列组织和管理程序,制定和执行公共政策,以履行对全社会进行规制管理和提供服务的职能。

在我国,行政亦称行政管理、公共行政。理论界和学术界一般把行政管理理解为国家行政系统对国家政务和社会公共事务的管理。日常生活中人们对行政管理的理解还有两个层面:1. 广义的行政管理,指一切组织的管理活动。2. 狭义的行政管理,指办公室或后勤服务等方面的管理工作。

马克思说:“行政是国家的组织活动”。根据我国学者的理

解,行政管理可概括为国家政府组织依法对国家政务和社会公共事务的管理。它有以下含义:

1. 国家政府组织是行政管理的主体。行政管理是国家的组织活动,是拥有行政权的政府组织的行为,而非私人的或其他社会组织的行为。行政管理活动也不是立法活动或司法活动,行政管理活动表现为政府通过计划、咨询、执行、监督、反馈等环节实现宪政赋予的政治职能和社会管理职能;它是通过一系列创造性的活动来实现国家的目的和任务,是国家的积极职能。

2. 行政管理必须以法律为依据,并以执行法律为归宿。行政管理主体必须合法,合法性是行政机关权威的基础,行政管理机关设置、人员编制、权责划分等必须依法进行;行政管理行为必须合法,政府的行为必须有法律法规作为依据并严格按照法定程序进行;行政管理主体必须对自己的行为承担法律责任。

3. 行政管理活动的对象是国家政务和社会公共事务。国家政务和社会事务是政府管理中的最大变数。随着社会的发展和进步,政府一方面要承担一些新的任务,另一方面也要放弃一些职能;同时,政府在一定历史时期的行政活动内容还因为国际形势、国家政治、政党活动、社会团体和民众等的要求而不断变化。正确认识和科学确立政府职能,是搞好行政管理的关键。

4. 行政管理追求建立在社会正义和社会福祉基础上的效率。行政管理具有政治性和社会性。行政管理的政治性要求行政行为必须符合统治阶级的愿望和普遍人性的诉求,行政管理的社会性要求行政活动必须追求效率。公正与效率是行政追求的目标,是制定公共政策的依据,是评价政府绩效的标准。公正与效率常常是困扰公共政策的两大难题,现代行政管理活动追求的是社会正义、社会公正基础上的高效率。公平公正是实现效率的基础和保障,效率是追求公正的途径。

5. 行政管理是一门艺术。有学者指出,“行政管理就是一群

人通过共同努力完成政府任务,是集体努力和合作的艺术。”行政管理是一门艺术,表明了行政管理活动的创新性。行政管理不是被动的管理社会,而是积极主动的把握社会发展方向,了解和反映民众的愿望,转变行政观念,更新管理方式,通过行政管理改革达到不断提高效率的目的。行政管理力求创新,要从本国国情出发,吸收和运用外国先进的管理经验,创造本国特色。

二. 行政管理与管理

“管理”一词在当今社会的使用频率颇高,同样人们对这一概念的理解也是五花八门。“管”,在我国古代是指锁的钥匙,引申为管辖、管制的意义。“理”,本意是治玉,引申为整治或处理。管理表示在权力的范围内,对事物的管束和处理过程。

20 世纪以来,管理科学的理论发展很快,学者们从不同的角度对管理展开研究。比较有影响的有:

把管理看作是组织的一种职能。首开“管理”定义先河的法国管理学家法约尔在 1916 年提出“管理,就是计划、组织、指挥、协调和控制”。西蒙认为,管理就是决策,决策贯穿于管理全过程。

把管理看作是达到一定目的而对组织资源或要素进行的协调活动。美国学者小詹姆斯·唐纳德认为管理是“由一个人或更多的人来协调他人的活动,以便收到个人单独活动所不能收到的效果而进行的活动”。

把管理看作是一个活动系列,是围绕既定目标展开的连续的动态过程,其活动形式表现为决策、计划、组织、控制等一系列活动。孔茨认为,“管理就是创造一种环境,使置身于其中的人们能在集体中一道工作,一起完成预定使命和目标。”这一过程包括计划、组织、人事、领导、协调、预算等活动。

把管理看作是一门艺术。美国学者丹尼尔·雷恩指出,管理是人们“对利用自然和人力资源实现目标的指导艺术。”

行政管理与管理的区别主要表现在:1. 从纵向看,先有管理,

后有行政管理。管理活动是随着人类的出现而出现的,有了人类,存在人们的共同劳动和生活,就必然要有分工、指挥、协调、分配等需要,管理也就应运而生。行政管理是阶级社会的产物,出现了阶级,诞生了国家,就产生了代表统治阶级意志和利益的管理主体,其实施的管理具有鲜明的政治性,这就是行政管理活动。2. 从横向看,管理的外延比行政更宽泛。管理存在于一切社会组织中,家庭、企业、医院、学校、国家、国际性组织等一切行动群体中都需要管理。行政管理只是国家治理中的内容,专指国家行政体系对国家政务和社会公共事务的管理活动。

行政管理与管理存在着密切联系。从系统角度分析,管理是一个系统,行政管理是管理系统的一个子系统,两者是大系统与小子系统的关系。用哲学眼光来看,管理是一般现象,行政管理是特殊现象,两者是一般与特殊的关系。

三. 行政管理与立法、司法

行政管理活动与立法、司法活动共同构成国家治理活动的主要内容。在国家社会漫长的演变中,立法、司法、行政三种权力常常融合在一起,只是到了近代资本主义国家,按照资产阶级启蒙学者“三权分立”的理论组建国家机构,立法、司法、行政三权分立,互相制衡,行政管理才得以相对独立和发展。我国实行人民代表大会制度,全国人民代表大会是国家最高权力机关,行使立法权;国务院和地方各级人民政府行使行政权;人民检察院和人民法院行使司法权。行政是有别于立法和司法的权力,行政管理活动也有别于立法活动和司法活动。行政活动相对于立法活动和司法活动而言,执行性是其明显的特征,行政管理活动具有更大的主动性和灵活性。

行政管理活动独立性是相对的,并不表明行政管理活动可以脱离立法、司法而存在。立法就是制定法律法令,行政管理就是执行这些法律法令,就是按照这些法律法令实施对国家政务和社会

事务的管理,司法则是维护法律,运用法律手段规范社会行为。行政职能的实现受立法机关的监督,并以司法等国家强制力为后盾。行政管理与立法、司法之间的联系在社会主义国家表现得更为密切。

四. 行政管理与企业管理

行政管理区别于企业管理。行政管理追求公共利益,企业管理则追求企业或私人利益最大化;行政管理根据社会资源与公共需要而进行,企业管理则围绕自身资源和市场需求展开;行政管理是具有垄断性质的管理,企业管理则在竞争中求生存;行政管理以政策、法规为准绳,限制自由裁量,表现为法治特征,企业管理则受政策法规限制少,实施管理权变灵活,人治色彩浓厚。

行政管理在指导理论上一直受到宪政主义和管理主义的影响。宪政主义关注公正、正义,管理主义强调效率、绩效。传统行政理论受宪政主义影响大,强调行政管理与私人管理在管理性质、价值准则、活动方式等方面的不同。20 世纪 80 年代以来西方国家兴起的新公共管理运动又倒向管理主义,主张用企业精神改造公营部门。正如戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府》一书中指出的,新的政府应该是起催化作用的政府,掌舵而不是划桨;社区拥有的政府,授权而不是服务,服务由社区提供;竞争性的政府,把竞争机制引入到提供服务中去;有使命感的政府,改变照章办事的组织;讲究效果的政府,按效果而不是按投入拨款;受顾客驱使的政府,满足顾客的需要,而不是满足官僚政府的需要;有事业心的政府,有收益而不浪费;有预见的政府,预防而不是治疗;分权的政府,从等级制到参与和协作;以市场为导向的政府,通过市场力量进行变革。新公共管理对传统的官僚理论构成了严峻的挑战,使人们认识到公共行政与私人管理并不是水火不容的关系,公共管理应该也完全可能借鉴和引入私人管理的理念和技术,这对于行政管理理论发展和公共行政变革无疑是一个巨大的推动。

但不能就此否定公共领域与私人领域在管理上的差别,否定传统公共行政的优势。

五. 行政管理与公共管理

公共管理于 20 世纪七八十年代在西方国家逐步成长起来,作为一种研究范式,公共管理与行政管理、公共政策分析成为公共部门管理研究的三种途径。行政管理与公共管理是一对容易混淆的概念,它们的区别体现在三个方面:第一,主体与职能上的区分。一般认为,公共管理具有远比行政管理更广的含义,行政管理与政府官僚组织有关,而公共管理更有弹性,与战略管理密切联系。行政管理的主体具有一元性,即政府,它强调政府行政或政府管理的合法性、权威性;而公共管理的主体可以多元化,政府、非营利部门、非政府组织甚至私人部门等都是公共管理中地位平等的主体,公共管理强调普遍适应意义上的治理,主张由众多行动者组成关系网络,在众多行动者中形成合作伙伴关系,共同完成公共管理的使命。公共管理可以涵盖行政管理,当论及公共管理时,行政管理作为一个必备的前提条件已经蕴含在其中了。第二,语义上的区分。Administration 常常被用来指政府事业单位的决策管理,兼有行政命令、公共决策与提供服务的色彩。Management 被用来指企业管理,重在协调与维持。而 Public Management 一词用来强调以行政机构内部的管理为主的研究方向,以区别于以政策研究、机构建设和政府组织管理的传统行政管理学。由此看来,行政管理的英文译法应为 Administrative Management,这也符合我国的现实情况。第三,学科分类上的区分。在我国的学科分类中,将行政管理作为二级学科归并到作为一级学科 of 公共管理之中,这也是从另一侧面说明行政管理与公共管理之间存在着差异。

六. 现代行政管理的特点

1. 依法行政是现代公共行政最基本的特征。我国宪法明确规定,“国家实现依法治国,建设社会主义法治国家。”行政法治是

实现依法治国的根本要求,也是建设社会主义法治国家的重点。法治的根本在于制约权力,保障人权。1959年在印度召开的“国际法学家会议”通过了《德里宣言》,概括性地提出了法治的三个原则:(1)立法机关的职能在于创设和维护得以使每个人保持“人类尊严”的各种条件;(2)法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障,而且要使政府能有效地维护法律秩序,借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件;(3)司法独立和律师自由是实施法治原则必不可少的条件。法治的实质是由体现自由、平等和正义等价值的法律来控制国家公共权力(包括立法权、行政权和司法权等)的行使,使国家公共权力居于法律的支配之下,以达到保障公民权利、推动社会进步发展的目的。

2. 公平与效率是现代公共行政的价值追求。公平、公正是人类的社会价值诉求,是现代公共行政的出发点。社会不可能自发地产生公平,行政行为是提供公平的有效手段。效率是社会活动中的资源投入与效果产出之间的比率,行政效率并不单单表现为政府本身的工作效率,行政效率还间接体现在法人、公民及社会团体等多个方面。政府管理既可以调动企业、公民的生产活动和社会活动的积极性,促进经济和社会的进步,也可以限制企业和人民群众的创造力,阻碍经济和社会前进。政府角色定位合理,政策调控及时有效,权益维护和秩序维持有力,就能促进经济发展和社会进步。政府是公共产品和服务的主要提供者,行政效率也表现在这种供给活动中。追求效率还必须提高政府的效能,就是要建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,完善国家公务员制度,建设高素质专业化行政管理干部队伍。

3. 服务原则是现代公共行政的基本原则。现代行政的一个明显的变化是由管理转向服务。早期西方国家行政管理的重点是维护资产阶级的政治统治,放任市场经济自由发展,借口人权与自由,放弃了政府等国家公共机构的社会责任。19世纪末20世纪

初,伴随着经济和社会问题的恶化,资产阶级政府管理开始转型,由放任主义转向干预主义,推行社会保障制度。这种对市场的干预,正是政府服务于经济、服务于社会的表现。20世纪80年代兴起的新公共管理运动,主张政府由治理走向善治,把服务提高到政府管理前所未有的高度。我国改革开放以来行政管理的改革也充分表明了我国政府正在由全能政府转变为有限政府,由管理控制为主逐步走向协调服务为主。

第二节 行政管理学概述

一. 行政管理学的含义

行政管理学是研究国家行政组织有效管理国家政务和社会公共事务的规律的一门学科。对行政管理学的概念我们可以从以下几个方面加以理解:(1)行政管理学研究的主要是政府组织的活动。政府不是国家治理的唯一主体,行政管理是国家管理的一部分。(2)行政管理学研究行政的规律、基本原则和方法。(3)行政管理学研究的目的是提高政府的工作效率。

行政管理学知识具有以下特点:

1. 政治性。行政管理学不能脱离国家来研究,国家是阶级统治的工具,行使国家行政职能的行政活动,也不可避免地带有鲜明的政治性和阶级性。不同社会制度的国家,行政管理的目的有着本质的不同。政治职能是政府的基本职能,也是伴随政府产生而产生的古老职能,它最集中地体现了国家政府的阶级性质。每一个国家的行政管理都具有鲜明的阶级性,只是在不同类型的国家,政府所体现的阶级利益要求、性质等有所不同。

2. 综合性。行政管理学是一门综合性很强的学科,它直接地分支于政治学和管理学,同时还大量吸收了经济学、社会学、心理

学、法学、行为科学、高等数学、系统科学等理论知识与方法。它包含丰富的多学科的理论知识,又有着独立的研究范畴和体系。

3. 应用性。行政管理学是从复杂的行政现象和行政活动中抽象出一般的原理和原则以及具体的管理模式、手段和方法,具有很强的实践性和应用性。它所揭示的管理规律和方法可以为不同阶级、不同政治倾向的管理者所接受和运用。它体现了理论性和实践性的统一,在实践应用中不断得到发展。

4. 创新性。行政学管理所揭示的行政管理规律、原则具有规范性的特点,具有普遍的指导意义,但又不是一成不变的。影响行政管理的因素是多元的、多变的,行政学要不断地研究新问题、新现象,在理论和方法上不断创新,使学科本身不断得到丰富和完善,更好地发挥其指导作用。

二. 行政管理学与其他学科的关系

1. 行政管理学与政治学。政治学是研究以国家为主体的各种政治关系、政治制度、政治思想及其发展规律的科学。它研究国家的理论和历史,研究夺取政权和维护政权的理论和规律。而行政管理学则主要研究维系统治和组织社会的理论和规律,是以政府的组织与活动为主要研究对象,是对政治学中有关国家论、政府论等问题展开的更加深入的研究。行政学脱胎于政治学,是政治学的分支学科。

2. 行政管理学与管理学。行政管理学研究的是政府管理活动的一般规律,管理学则是研究一般管理规律的,两者之间是系统与子系统的关系。行政管理学是管理学的一个分支,是管理学一般理论在行政管理领域中的应用。

3. 行政管理学与法学。法学是以社会现象中的法律为研究对象的一门学科。现代行政的基本特征就是依法行政,行政管理要以法律为依据和指导,以法律作保障;同时,行政管理又是国家法律的执行活动,行政管理法规是对法律的丰富。行政管理学与

法学密切联系,有着相互渗透、相互交叉的关系。

4. 行政管理学与社会学。社会学是以社会和社会问题为研究对象的学科,探讨社会良性运行的规律。行政管理面对的也是大量复杂的社会问题,行政管理探讨的重要内容之一就是政府如何有效地解决这些社会问题。行政管理学的研究要运用社会学的有关理论、原则和方法,使之更加丰富和完善。因此,行政管理学和社会学也是紧密联系的相关学科。

5. 行政管理学与心理学。心理学是研究人的心理现象及其活动规律的科学。心理学与行政学有着密切关系,因为人是行政管理的首要因素,是行政系统中最活跃、最富有创造性的要素,认识和了解人的心理状况和行为特征,无疑对提高行政效率有重大影响。行政管理学需要学习和借鉴心理学的知识成果,以丰富行政学的知识体系。

此外,行政管理学作为一门交叉性、综合性的学科,它还与经济学、财政学、数学、运筹学、计算机科学等有着紧密联系。行政学正是吸收和运用各种学科知识来科学地分析行政现象,揭示行政管理的规律。

三. 行政管理学的研究对象和内容

1. 行政管理学研究对象,主要表现在两个方面:

其一,研究行政主体建设的规律性。

任何一项管理都是表现为一定的主体对特定的客体展开的活动或行为。行政管理的主体是行政组织,即国家政府组织。行政目标是通过行政组织去实现的,建设一个科学的高效能的行政组织是提高行政效率的前提和关键。从静态分析,行政主体主要由行政机构、行政人员、权力责任以及财物资源等组成;从动态分析,行政主体又是由决策、咨询、执行、信息、监督诸机制环节组成的运行系统。行政主体建设主要包括行政组织体制建设、行政领导及行政人员队伍建设等,目的是提高行政效能。

行政组织的体制、机构设置、人员编制、权责划分及活动原则等,不是人们主观意识的产物,也不是适应临时需要确定的,而是反映一定历史阶段的国情,适应一定经济发展和社会需要的产物。只有不断地研究行政管理与社会环境的关系,探求行政组织适应社会实践的内在规律,才能帮助我们建立起高效能的行政组织,克服机构臃肿、人浮于事、权责不清、运转不灵、效率低下的现象。就行政运行来说,决策、咨询、执行、信息、监督等各个环节密切联系,忽视了其中的任何一个行政环节,行政体系就是残缺的,其他环节也就不能充分发挥其作用。通过对行政管理运行诸环节内在联系的研究,才能建立起完善而高效的行政体系。

用人是行政之本,人事管理关系到整个管理工作的成败。对于行政用人的研究,历来就受到人们的重视。只有运用科学的理论作指导,建立起一整套关于国家行政人员的选拔任用、教育培训、考核奖惩、晋升调动、工资福利、退休退职等的科学制度,才能位得其人,人适其位,充分调动积极性。不断研究古今中外的行政用人思想,探索其内在规律,才能真正启动整个行政组织的管理活动。

其二,研究行政管理活动的规律性。

管理是一个过程,这个过程一般可以描述为决策、组织、协调和控制。行政管理同样表现为一个过程。政府在实现目标的活动过程中,既要遵循管理活动的一般规律,又必须体现其特殊性,服从于国家法律的规定,体现全体人民的愿望。

国家既是阶级统治的工具,又是社会管理的工具。随着人类社会的进步,国家政府的职能不断变化,政治统治职能逐渐减弱,社会管理职能不断增强,这是人类社会发展的规律。适应这一发展规律的要求,转变政府职能,加强对社会经济发展、社会公共事务活动规律的研究,才能搞好行政管理工作。

行政机关是国家上层建筑的一个重要组成部分,它反映一定

社会经济基础的要求,又反作用于经济基础。行政学就是要研究政府如何发挥行政作用,推动社会生产力发展,不断改善人民日益增长的物质文化生活水平。还要研究行政活动与其他上层建筑活动的关系和影响。行政管理离不开法律,一方面,行政活动必须以法律为依据,合法性是现代行政的根本特征,唯有如此,公共政策和行政措施才得以贯彻实施;另一方面,行政管理的原则和方法也有赖于法制化,才能巩固下来,形成规范,持久普遍地发挥作用。同样,法律的实施也离不开行政管理。依法行政,运用法律手段进行管理,既是现代民主国家对行政管理的根本要求,也是行政管理活动的规律之一。

行政管理的对象是国家政务和社会公共事务,目的是为社会谋福利。政府管理的事务是全体国民的事务,政府管理的过程也是民主管理公共事务的过程。在行政决策、行政执行等各项活动中必须建立健全民主机制,让人民参政议政,充分调动人民大众参与管理社会公共事务的积极性,这既是人民当家作主的要求,也是搞好行政管理的保证。行政管理必须研究行政活动中的民主机制、监督机制,实现行政管理的民主化和科学化。

从行政管理对经济发展的作用来看,先进的科学的行政管理,对经济的发展和社会的进步起促进作用;落后的不科学的行政管理,就会阻碍或束缚生产和科技的发展。生产力是生产关系中最活跃的因素,一直处于发展变化之中,这就要求行政管理及时把握社会变迁的内在规律,在管理职能、管理体制、管理方式和手段上作相应的调整,以适应和推动社会发展。当今世界正朝着多元化发展,全球化愈演愈烈,各国之间的竞争加剧,我国国内正处于转型时期,这更加要求我们深入研究行政管理与经济基础的关系,进行行政改革,改革一切旧的不适应社会生产力发展的管理制度和管理方式,建立新的适应社会生产力发展的管理制度和方式,增强我国的竞争优势。