

21世纪应用型本科管理系列规划教材

行政管理学

姜秀敏 吴长春 主编

北财经大学出版社
Beijing University of Finance & Economics Press



21世纪应用型本科管理系列规划教材

行政管理学

姜秀敏 吴长春 主编

FE
大连

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

© 姜秀敏 吴长春 2012

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学 / 姜秀敏, 吴长春主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2012. 6

(21 世纪应用型本科管理系列规划教材)

ISBN 978-7-5654-0802-1

I. 行… II. ①姜… ②吴… 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 (2012) 第 092521 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

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm 字数: 358 千字 印张: 12 7/8

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 蔡 丽 张爱华

责任校对: 贺 鑫

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0802-1

定价: 24.00 元

前 言

行政管理学是一门以狭义政府即各级国家行政机关为主要研究对象、涉及领域广泛、内容丰富、综合性和动态性较强的理论与应用相结合的相对独立的学科。我国自20世纪80年代在各大高校逐渐恢复行政管理专业的招生以来，行政管理学获得了飞速发展，众多学者投身于行政管理学学科的建设和研究中，为行政管理学在我国的发展作出了重大贡献，研究成果丰硕，教材建设更是取得了巨大成就。行政管理学是一门实证性很强的应用性学科，在改革开放的大背景下，获得了充足的发展空间。同时，国外丰富的行政改革经验，也极大地充实和扩展了行政管理学的内容。

在新的时代，社会的迅猛发展与全球化、信息化、市场经济的发展紧密联系在一起，社会治理方式发生了巨大变化，这就要求行政管理学也必须在新的时代背景下，对政府管理职能转变、理念创新和管理方式变化进行科学的研究。因此，在编写这本书的过程中，我们也力求反映国内外最新的学术研究成果，力求结合本国的改革实际，使基本概念准确和一致、内容安排科学合理。

本书系统介绍了行政管理学的基本概念、核心原理和主要方法。本书体系安排上既选取了行政环境、行政职能、行政体制、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政法治等行政改革与发展等核心问题，也充实了行政伦理、公共危机管理、政府绩效管理最新的学术前沿问题，基本界

2 /行政管理学

定了行政管理学的定义、研究对象和基本范畴等问题。本书采用更易于接受的编排方式，每章开头运用导读的方式引导读者思考，更具有目的性和可读性，章后所附的“关键术语”、“基本训练”等材料能够帮助学生更加系统地掌握行政管理的相关知识。这些细节内容的编排突破了目前现有行政管理学教材的模式，以学生为主体，以更易于理解和接受的方式向他们传输行政管理知识。

本书可作为我国高校行政管理、公共事业管理、政治学、社会学、经济学、哲学、历史、法学等专业本科生、研究生的教材，还可作为广大公务员、各类非政府组织工作人员及各类型管理者和一般读者了解行政管理理论与实践的读物。

本书全书由大连海事大学的姜秀敏老师上课所用讲义整理而成。吴长春教授参与本书的整体设计和部分编写工作，秦龙教授在本书编写过程中提出了宝贵的意见和建议，李洋和张怡蕾同学在材料收集及书稿校对过程中付出了辛苦劳动，在此向各位表示衷心的感谢。全书由姜秀敏老师统稿。

本书是在广泛汲取国内外行政管理学教材和论著精华的基础上编写成的一本教材，书中既有我们自己的探索，更有对他人成果的借鉴。恕不在此一一列举，仅对各位作者致以真诚的谢意。

由于编写时间仓促、作者水平有限，书中难免存在不当和错误之处，敬请广大读者批评指正，以便修改。

编者

2012年3月

目 录

第一章 行政管理概论	1
第一节 行政管理学概论.....	1
第二节 行政管理学在西方国家的发展历史	10
第三节 行政管理学在我国的发展历史	12
第四节 国家公共行政管理的基础	29
关键术语	32
基本训练	33
第二章 行政环境	34
第一节 行政环境的概述	35
第二节 行政环境与行政管理的相互关系	40
第三节 我国当代行政环境的特征分析	42
关键术语	50
基本训练	50
第三章 行政职能	52
第一节 行政职能的概述	52
第二节 行政职能的历史演进过程	62
第三节 我国行政职能的转变	65
关键术语	73
基本训练	73
第四章 行政体制	76
第一节 行政体制概述	77
第二节 行政权力体制	80
第三节 行政领导体制	84
第四节 行政区划体制	88

2 /行政管理学

第五节 我国行政体制改革	95
关键术语	103
基本训练	103
第五章 行政组织	107
第一节 行政组织概述	108
第二节 行政组织的结构与编制管理	115
第三节 行政组织的理论	122
关键术语	129
基本训练	129
第六章 行政领导	132
第一节 行政领导概述	133
第二节 行政领导的方式、类型与内容	138
第三节 行政领导制度	141
第四节 行政领导方法与艺术	146
关键术语	149
基本训练	149
第七章 行政决策	152
第一节 行政决策的概述	153
第二节 行政决策的程序、原则和方法	158
第三节 行政决策体制	165
关键术语	167
基本训练	167
第八章 行政权力与行政执行	170
第一节 行政权力	171
第二节 行政执行	190
第三节 行政执行的权力性质、保障及控制	204
关键术语	214
基本训练	214
第九章 行政伦理	217
第一节 行政伦理概述	218

第二节 行政组织伦理	228
第三节 行政人员伦理	232
第四节 我国行政伦理建设	240
关键术语	250
基本训练	250
第十章 行政法治	253
第一节 行政法治概述	253
第二节 行政立法	259
第三节 行政立法的发展	274
第四节 我国行政法治化建设	277
关键术语	282
基本训练	282
第十一章 行政监督	285
第一节 行政监督概述	286
第二节 行政监督体系	295
第三节 行政监督实践	305
第四节 我国行政监督体制的完善	309
关键术语	316
基本训练	316
第十二章 公共危机管理	319
第一节 公共危机及公共危机管理	321
第二节 公共危机管理过程	326
第三节 公共危机管理机制	332
关键术语	338
基本训练	338
第十三章 政府绩效管理	341
第一节 政府绩效管理概述	342
第二节 政府绩效管理的程序	349
第三节 政府绩效评估	358
关键术语	372

4 /行政管理学

基本训练·····	372
第十四章 行政改革 ·····	375
第一节 行政改革概述·····	376
第二节 当代中国行政改革·····	385
关键术语·····	394
基本训练·····	395
主要参考文献 ·····	398

第一章

行政管理概论

本章提要 (1) 行政管理概述；(2) 行政管理的发展历史；(3) 行政管理的基础。

导读

行政管理学又称行政学、公共行政学或公共管理学，是一门研究政府对社会进行有效管理规律的科学，国家公务员和其他公共部门工作人员应该必备行政管理学的相关知识。行政管理学作为一门科学，在20世纪初独立形成以来，得到了长足的发展。在发达国家，行政管理（公共行政）已成为一门独立的、具有众多理论流派的、多学科交叉的、理论联系实际的科学。改革开放以来，我国行政管理学的研究也蓬勃发展。

“科技与管理是车之两轮，鸟之两翼。”行政管理在各种管理中起领导、主管作用。社会主义现代化建设也需要各方面的有效管理，其中行政管理是否科学、有效，直接影响着国家、社会的发展。

资料来源 <http://zhidao.baidu.com/question/46508280.html>

第一节 行政管理学概论

行政管理学是一门以狭义政府即各级国家行政机关为主要研究对象、涉及领域广泛、内容丰富、综合性和动态性较强的理论与应用相结合的相对独立的学科。本节主要介绍行政管理学的概念、研究范畴、研究方法等最基本的问题。

一、行政管理学的相关基本概念

关于行政的概念，我国古代典籍中早有论述。例如《左传》中早就有“行其政事”与“行其政令”的记载；《史记》里是指当政者以“王”的身份，推行全部政治任务；《纲鉴易知录》中赋予行政以“处理一切政事”的概念等。只是行政管理还未作为一个独立的学科产生，但作为一种实践活动，行政管理在我国有着非常悠久的历史，积累了非常丰富的经验，如郡县制、三省六部制等都是古人对行政管理体制的创新，为后来的管理者提供了有益的借鉴。

西方学者也早就对行政的概念进行过论述。亚里士多德赋予行政机能的基本含义也是一种议事之后的执行活动，或对国家一般事务的各种具体管理；到了近代，学者们以“三权分立”的观点来解释行政；还有以“政治与行政完全分离”的观点来解释行政，认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。这些为行政管理学作为一门独立的学科奠定了理论基础。

目前，学界关于行政管理的概念已经基本达成共识。行政（administration）管理，简称行政，是指依法享有国家权力的国家行政机关，对国家事务、社会公共事务和自身内部事务的管理活动。

政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。早期的行政管理虽然从一开始就强调行政执行的特殊意义，但那时所涉及的主要领域是理论的、范畴的和逻辑思辨的，不是技术的、过程的和实际运作的，而且有关公共行政的诸多问题常常是与政治学学科合并讨论的。因此，早期行政管理学关于公共行政的研究，其政治理论倾向是比较明显的。由于这种历史的渊源，即使到了今天，有关公共行政的若干问题，也仍然是与政治学学科交叉研究的。这种历史的渊源以及行政管理学的国家公共行政的属性，决定了它与政治学学科必然和内在的联系，以至于有人认为，从基础学科的角度来划分，行政管理学是政治学的一个分支学科。

以1911年美国的泰勒的《科学管理原理》的问世为标志，西方国家工商业界率先进行了观念、文化和管理技术的革新。在当时，效

率、成本、时间、动作分析等观念和方法，几乎成为提高产量、增加利润的同义语，并以此为中心迅速在西方形成了一股革新潮流。在这一潮流的影响和推动下，像其他领域里发生的情况一样，“管理”的观念和方法也开始逐渐注入关于行政问题的研究之中。这就为行政管理学的研究提供了新的领域和方法，并推动行政管理学朝着实证研究的方向发展。

一般认为，最早使用行政学一词的是德国学者史坦因。1865年，他著的《行政学》出版，但他当时主要是在行政法的意义上使用行政学一词的。作为行政管理学的概念，行政学一词一般认为始见于美国学者伍德罗·威尔逊1887年所著的《行政学之研究》之中。《行政学之研究》被认为标志着行政学的发端。从那时以来，许多研究者从不同的角度给行政学或行政管理学下过许多不同的定义，区别的关键在对行政一词的不同理解，区别的要点则主要集中在两个层面，即政治的层面和管理的层面。这两个层面恰好反映了行政管理学发展史上两个不同时期研究的不同侧重点。

(1) 持政治行政观的人主要是一些早期的行政学者。他们根据三权分立学说和自然法原则、议会至上原则认为，凡国家立法和司法以外的政务总称行政；政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行；行政是政府行政部门所辖的事务，或是政府官吏推行政府功能的的活动。这种定义方法并没有错，但不够全面。因为，政治与行政无论在法理上或实际过程中都存在很强的内在联系性和功能的交叉性，都不存在截然的职能划分或不可逾越的界限。另外，仅就行政功能而言，政府公共行政管理的有效性在某种意义上更为重要。

(2) 持管理行政观的人主要是科学管理运动兴起以后的一些行政学者。他们认为，行政是如何使人民对政府的期望取得成功的各种方法；是完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作；是一种活动或程序；是通力完成共同目标的团体行动；行政特别注重管理方法、程序具体操作，是研究政府做些什么和如何做的理论；是经由集体合作实现共同目标的艺术。从这些观点中可以看出，他们将行政理解为一个实际而广泛的运作过程，注重的是行政管理实施过程

4 /行政管理学

中的方法及其有效性。这样，行政就被理解成一个包括政府、其他公共权力机关甚至工商社会组织的、有着较为广泛的内涵和外延的概念。但一般来说，行政管理学仍以政府活动及其科学化为主要研究对象，并据此设定研究范畴和研究方法，以区别于工商企业界的管理。

综上所述，行政管理学就是关于公共行政制度或行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的比较系统的思想、理论、逻辑、知识和方法的体系。在一般情况下，它主要反映政府（国家行政机关）管理国家事务、社会事务和自身内部事务的活动，并通过对这些活动的本质与现象、主体与客体、观念与技术、内容与形式、制度与过程、历史与未来的研究，开掘公共行政管理的规律性，帮助推动这些活动的科学化、法制化、规范化、合理化、效率化和时代化的进程。值得强调的是，政府公共行政管理在宪法意义上具有明确无误的公共属性和公共服务的职能，与此相一致，合法性和有效性构成了政府一切行政思想和行政行为的基本价值标准。

行政管理学的学科目的：（1）研究关于建立和完善国家行政制度的理念、理论和方法；（2）研究关于提升政府公共管理的水准和行政效率的思想、途径和方式；（3）为政府公共行政管理提供系统的理论依据、论证方法和实证技术，为国家行政发展提供专业性意见；（4）全面培养政府公务员，尤其是行政通才。

二、行政管理学的研究范畴、研究方法

1. 行政管理学的研究范畴

行政管理学的研究范畴中有代表性的观点有：

（1）怀特将行政管理学的研究范畴归纳为四大部分：组织原理、人事行政、财务行政，行政法规。

（2）古立克提出了“七环节”理论：计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算，以此概括行政管理的七大基本职能。

（3）台湾学者张金鉴提出了“15M”理论（即每个概念里面都有一个M）：目标、计划、人员、经费、财物、组织、方法、领导、激励、沟通、士气、协调、及时、空间、改进。

(4) 一般来说,行政管理学的基本研究范畴,有以下方面:行政原理、行政职能、行政权力(授权)、行政组织、人事行政(公务员制度)、行政领导、行政决策、行政计划、行政程序、行政执行、行政技术、行政行为、行政效率(有效性)、机关管理、公共财政(财务行政)、行政责任、行政监督、行政道德、法制(治)行政、行政改革、行政能力、行政发展等范畴。

2. 行政管理学的研究方法

行政管理学使用的研究方法具有以下特征:行政管理学使用的大多数研究方法是众多社会科学共同使用的方法,在实际的研究过程中,经常是交叉、交替和混合使用的。

一般来说,行政管理学常用的研究方法如下:

(1) 逻辑分析方法,又称哲学研究法,主要从哲学的观点出发研究公共行政现象,通过运用理性判断、非理性判断、逻辑推理、因果关系分析等直接与哲学思想相关的分析方法,研究公共行政过程中矛盾的普遍性与特殊性、共性与个性的关系,一般规律与特殊规律的关系,进而形成一定的普遍适用的有关公共行政的理论基础和行为准则。

(2) 历史分析方法,又称史学研究法,注重公共行政和行政管理学的起源、发展及演变的过程,不同时期的不同特点和历史类型,以及历史情形对现实行政的影响和借鉴意义。

(3) 实证分析方法,又称事实研究法、行政调查法,指通过观察、描述事实,进而依据事实得出结论的分析方法。其特点是以实际、具体的行政事项或行政过程为研究对象,本着具体情况具体分析而不拘泥于通则或定律的原则,研究行政问题的症结所在,并制定切合实际、行之有效的对策。

(4) 比较分析方法,主要通过对不同行政制度或行政模式、不同公共政策选择等行政问题的对比分析,研究不同政府间在行政理念、行政思想、行政原则和管理职能、管理体制、管理方式、管理手段等方面的差异,研究实现高效、民主行政的途径和方法,是一种既适用于空间序列,又适用于时间序列的分析方法。

6 / 行政管理学

(5) 系统分析方法, 又称生态研究法或环境研究法。其特点是将相关行政活动进而整个行政过程乃至社会环境视为一个有机整体, 着重研究各个相关部分的交互影响、双向往来、动态平衡、彼此关系, 进而寻求最优化的行政选择。

(6) 案例分析方法, 又称案例研究法。其特点是对已经发生的真实而典型的行政事件, 通过广泛收集各种可能的资料, 再以公正的观察者的态度撰写成文, 以供分析研究和借鉴之用。

(7) 模拟分析方法。其特点是通过使用定量概念和方法, 来模拟行政管理中的某些基本因素或条件, 从中寻求行政管理合理效率和效益的模式。

三、行政管理学的学科特点及与相关学科的关系

行政管理学作为一门理论与应用相结合的系统学科, 其特点比较突出, 具体表现为: (1) 综合性, 即它是交叉的、丰富的、广泛的。这一特点是由政府公共行政管理的复杂性、广延性所决定的。(2) 实践性, 即它是实际的、应用的、具体的。(3) 系统性, 即它是整体的、有序的、相互关联的。(4) 技术性, 即它是方法的、工具的、手段的。(5) 发展性, 即它是动态的、进步的、创新的。

行政管理学学科的意义是建立在与其他学科的相互联系、相互比较、彼此相交的相互关系的基础上的。它与相关学科具有密切的关系。

1. 行政管理学与政治学

一般认为, 行政管理学源自政治学, 其最初的目的是研究如何有效地保卫宪法和执行宪法, 所以从渊源上说, 行政管理学是政治学的分支学科, 但二者具有比较明显的领域差别。政治学主要是研究国家的基本理论和制度, 比如, 国家的起源、构成要素、体制, 国家的政治原则、政治权力、政治制度, 以及其他政治性的原理、原则和实践。行政管理学则主要研究政府体制和政府行为等行政现象, 研究如何制定正确的政府目标和如何有效地达到这些目标, 因此实务是其基本内容。就相互关系而言, “行政学是借政治学指引其努力的方向,

政治学则有赖于行政学充实它的内涵”。

2. 行政管理学与行政法学

有的学者认为，行政管理学源自行政法学，因为行政管理学的形成是从研究法律对行政活动的规范开始的。后来由于行政活动日渐繁多，行政管理学才逐渐分离独立形成一门学科。从现代学科的角度看，行政法学是以行政法律关系为研究对象的学科，其性质和内容是研究和规定公共行政管理的法律规范。比如，行政权力主体如何行使职权，以及在其对民权和其他行政权力有所侵犯时如何惩处和补救等。行政法学典型表述方式是各种行政法律规范。行政管理学则研究推行和执行政务及如何使之有效的原理原则和技术方法，尤其注重在行政过程中的有效性。行政法学与行政管理学都是以国家行政为中心观念的学科。前者有赖于后者不断充实其内容，后者则有赖于前者提供维护自身合法权威的规范，进而加强自身的性能。因此，行政管理学与行政法学在现代社会中是紧密联系、相互促进的两门学科。

3. 行政管理学与企业管理学

企业管理学是科学管理运动兴起以来的有关企业管理的理论和方法的总称。一般认为，企业管理学较之行政管理学后起，它主要研究如何管理和改进企业的经营状况，提高生产率和增加利润，但它兴起之后却不断对行政管理学产生重大、直接的影响和推动。应当说，行政管理学借用或吸收了相当多的企业管理学的概念、词汇和方法，同样，企业管理学也从行政管理学借鉴了某些思想、理论和方法。因此，可以说，二者在本质上是一致的，在方法论上也是相通的，但在研究对象、目的和范畴等方面却存在明显的差别。行政管理学与企业管理学是内容上交叉、理论研究和研究方法上相互借鉴、学科发展上相互影响和相互渗透、研究领域上各异的两门学科。

4. 行政管理学与社会学

社会学是研究人类社会各种社会生活现象的学科，是社会科学的基本学科之一。从广义上说，一切社会生活都是社会学的研究对象，其中包括社会公共管理的概念、方式和手段。行政管理学只有将行政现象置于广大的社会环境中来考察，才能获得比较符合实际的理论和

解决办法。从狭义上说，社会学不以公共权力的成立和行使为特定的研究对象。就相互关系而言，社会公共事业的管理是公共行政管理的重要内容，许多重大社会问题只有依靠国家行政机关的法权地位和特有的方式、手段才能解决。所以，行政管理学与社会学是相互促进、相互支持的。

除了以上学科外，行政管理学与经济学、财政学、统计学、心理学、社会心理学、行为科学、运筹学、高等数学、计算机语言学、公共关系学等学科都有着比较密切的关系。

四、现代行政现象与现代行政精神

现代行政现象是指第二次世界大战以后，尤其是 20 世纪 60 年代以来，国际上主要是发达国家所出现和形成的某些公共行政现象。现代行政精神则是指与现代行政现象相一致的、政府在实施公共行政管理过程中比较重视和强调的某些行政精神。

（一）现代行政现象

1. 行政职能扩展

西方国家的行政机关在相当长时间里，遵循宪法规定行政活动的限度和秩序，其一切行政行为都必须以法律为依据，受法律的严格控制，由此形成“无法律即无行政”的法治行政原理。行政被看作仅仅是国家官员依法行使职权和寻求行政效率提高的活动。与这种国家理论相一致，西方国家政府的职能在相当长一个历史时期被限定在维护国家安全、社会秩序以及个人财产不受侵犯等方面。自从自由资本主义发展成为垄断资本主义，特别是第二次世界大战以后至 60 年代以来，人类社会发展进步的节奏明显加快，出现了大量的新思想、新观念、新学科、新技术、新行业、新文化、新财富等，推动着人们形成新的需求和新的价值观念，同时给西方国家带来了日渐增多、日益复杂的政治、经济和社会问题，这就需要一种能够对变化及时作出反应并有效解决问题的力量。在这种条件下，具有较强机动性、灵活性、伸缩性的国家行政机关，顺理成章地被推向成为国家的主导权力