

新编行政管理学

主编 韩卫平

哈尔滨地图出版社

新编行政管理学

XINBIAN XINGZHENG GUANLIXUE

主 编 韩卫平

副主编 国 松 李学锋

哈尔滨地图出版社
·哈尔滨·

图书在版编目(CIP)数据

新编行政管理学/韩卫平主编. —哈尔滨: 哈尔滨地图出版社, 2005. 4

ISBN 7-80717-047-6

I. 新... II. 韩... III. 行政管理-管理学
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 031873 号

哈尔滨地图出版社出版、发行

(地址: 哈尔滨市南岗区测绘路 2 号 邮编: 150086)

哈尔滨市庆大印刷厂印刷

开本: 850 mm × 1 168 mm 1/32 印张: 11.75 字数: 305 千字

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 1 000 定价: 28.80 元

前 言

行政管理学在我国尚属一门年轻的学科,也是一门需要在研究和探讨中不断发展和建设的新兴学科。

从世界范围来看,20 世纪 70 年代后期许多发达国家大规模地兴起了行政改革,这就为行政管理学的发展提供了丰富的素材和营养,并为这一领域的学者们提供了研究的平台,也使得行政管理学迅速成为一门独立的、多学科交叉的、多理论流派的新兴的理论体系。20 世纪后期行政管理学才有了长足的发展,其主要原因是由于政府职能的扩张、行政权力的日益扩大、行政事务的复杂化及公共管理事业的发展,使得这门学科得以迅速的演进,并且逐渐形成了现代化、科学化、专业化、系统化的规模和趋势。

本书是为了适应新时期行政管理和教学的需要编写的。本书观点新颖、博采众长,为图反映行政管理学的最新发展趋势和研究成果。本书既可以作为行政管理学专业及相关学科的基本教材,也可作为相关专业人员的参考读物。

本书编写分工如下:

韩卫平负责编写绪论和第一、三、五、七、八、十一、十五章;国松负责编写第四、六、九章;李学锋负责编写第二、十、十二章;阮素芳负责编写第十三章;邓晨光负责编写第十四章。全书由韩卫平统稿、定

稿。

本书参考和引用了国内外学者的部分研究成果,特此说明并深表谢意。

在本书编写过程中,由于资料及研究水平所限,错误与疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

编 者
2004 年 12 月

目 录

绪 论	(1)
第一节 行政管理学概说	(1)
第二节 行政管理学的形成和发展	(11)
第三节 国家行政管理的基础	(22)
第一章 行政环境	(28)
第一节 行政环境概说	(28)
第二节 行政环境与现代行政管理的关系	(42)
第三节 中国现阶段行政环境状况	(50)
第二章 行政职能	(58)
第一节 行政职能概说	(58)
第二节 我国的行政职能体系	(63)
第三节 我国行政职能的转变	(68)
第三章 行政组织	(74)
第一节 行政组织概说	(74)
第二节 行政组织的原则	(86)
第三节 行政组织理论	(93)
第四节 行政组织的编制管理	(100)
第五节 行政组织改革	(103)
第四章 人事行政	(108)
第一节 人事行政概说	(108)

第二节 现代人事制度:国家公务员制度	(113)
第五章 行政领导	(127)
第一节 行政领导概说	(127)
第二节 行政领导体制	(133)
第三节 行政领导者	(141)
第四节 行政领导方法和艺术	(155)
第六章 行政决策	(163)
第一节 行政决策概说	(163)
第二节 行政决策体制	(170)
第三节 行政决策过程	(179)
第四节 行政决策的趋势	(185)
第七章 行政执行	(188)
第一节 行政执行概说	(188)
第二节 行政执行的制约因素与障碍分析	(194)
第三节 行政执行的过程	(198)
第四节 行政执行的手段	(204)
第八章 行政机关管理	(208)
第一节 行政机关管理概说	(208)
第二节 机关管理工作的范围和内容	(211)
第三节 机关管理的现代化	(221)
第九章 公共财政	(227)
第一节 公共财政概说	(227)
第二节 公共财政收入	(234)
第三节 公共财政支出	(238)
第四节 公共财政政策	(242)

第十章 行政管理方法	(247)
第一节 行政管理方法概说.....	(247)
第二节 行政管理基本方法.....	(249)
第三节 行政技术方法.....	(258)
第十一章 行政监督	(268)
第一节 行政监督概说.....	(268)
第二节 我国的行政监督.....	(275)
第十二章 行政法治	(287)
第一节 行政法治概说.....	(287)
第二节 行政法治方式.....	(291)
第三节 我国的行政法治建设.....	(302)
第十三章 行政文化	(306)
第一节 行政文化概说.....	(306)
第二节 行政文化的比较.....	(318)
第十四章 行政效率	(326)
第一节 行政效率概说.....	(326)
第二节 行政效率的类型及其测定.....	(329)
第三节 我国行政绩效的提高.....	(336)
第十五章 行政改革	(342)
第一节 行政改革概说.....	(342)
第二节 西方国家的行政改革.....	(352)
第三节 当代中国的行政改革.....	(357)
参考文献	(366)

绪 论

第一节 行政管理学概说

一、行政管理学的概念、研究对象和学科目的

(一) 行政管理学的概念

在了解行政管理学的概念之前，我们先要了解行政的概念。应该说行政一词古已有之，只是对此有不同的说法而已。在中国古代《左传》中有“行其政事”“行其政令”的记载，即执掌政权、推行政令管理国家事务的意思。在清代《纲鉴易知录》这部编年史中，就有关于周厉王逃走，太子靖年幼，遂由周公、召公行政的叙述。在西方，两千多年前古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。

对于行政，人们历来就有不同的说法，但主要是从“三权分立”的角度、政治和行政分离的角度、管理的角度来解释行政。西方政治学理论作了行政与立法、司法的区分，从三权分立的角度解释行政，把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权，并分别由议会、法院和政府“独立”行使这些权力。

在西方，最早论述行政与政治的区别，从行政与政治分离的角度来解释行政的是美国行政学家威尔逊和古德诺。他们都认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行，凡是执行国家意志的

管理部门和管理活动都是行政。这种观点当时曾风行一时，但并不能为人们普遍接受。因为政治和行政都是建立在一定的经济基础之上的，并为一定的经济基础服务的上层建筑。政治的实质是阶级性，政治的核心是国家政权；行政是以国家政权为后盾，以维护和巩固国家政权为目的的，因此说，行政从属于政治，是政治的体现。行政的目标、职能、行为和活动，都不同程度地具有政治属性，政治和行政是难以截然分开的。

从管理的角度来解释行政，认为一切管理都是行政，包括国家管理机关、一切非营利的公共管理机关、私人企业管理机构及其活动都属于行政。这种解释的内涵和外延是很广泛的。这通常可以认为是行政的广义说法，即包括一切行政管理现象的说法。那么，狭义的说法可以把行政理解为政府的管理活动。行政学上的行政一般是指政府的管理活动。

行政和管理又不是一个对立的观念。因为行政也是一种管理活动，不过，管理是一个大范围的系统，行政只是整个管理系统中的一个子系统，是众多管理门类中的一个重要门类。

至此，我们可以对行政概念做如下界定：行政是国家行政机关行使国家权力，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。

其实，关于行政的说法有很多，我们可以介绍以下几种：

现在各国的辞书大多把“行政”解释为公共事务的管理、推行。

魏洛比（Willoughby）：美国行政学家，曾任美劳工部专家顾问，普林斯顿大学教授，擅长政治学、心理学。他曾说：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”（《公共行政学原理》1928年）。

另有美国学者认为：“行政是决定和政策的执行程序。”^①

还有学者从公共政策的角度解释行政：“制定与执行公共政策的行为和过程”。如怀特所说：“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”，“是为完成特定目标对多数人的指挥、协调和控制。”（《公共行政研究引论》1955年）

在我国，行政一词普遍称之为行政管理，且与公共行政并无明显区别。我们做如下介绍：

“行政管理是国家的基本职能之一，是对国家事务的一种有组织的管理活动，目的是实现统治阶级的意志。”^②

行政是“行使国家权力、从事国家事务管理的活动”。^③

行政“是指国家行政部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动”。^④

行政是“国家政务的管理活动”。^⑤

“所谓行政管理是指国家依据宪法和有关法律，通过各级行政机关对国家事务、社会事务和政府事务进行管理的活动”。^⑥

“行政管理是从社会管理中演化出来的一种特殊管理，随着国家的产生而产生，是一种高层次的管理。它的基本含义应理解为：是国家政府系统对社会公共事务的管理。”^⑦“所谓行政，是指国家行政系统行使公共权力，执行国家意志，推行国家政务，管理社会公共事务的活动。”^⑧当然，对此还有许多说法，这里不一一介绍。

① [美] J.C. 帕拉洛、R.C. 昌德勒：《行政管理学辞典》，四川人民出版社，1988年版，第19页。

② 应松年：《行政管理学》，北京师范大学出版社，1986年版，第4页。

③ 田禾：《中国社会主义行政管理学导论》，西南师范大学出版社，1986年版，第2页。

④ 谭健：《现代行政管理手册》，上海交通大学出版社，1987年版，第1页。

⑤ 黄达强，刘怡昌：《行政学》，中国人民大学出版社，1988年版，第3页。

⑥ 蒋翰庭：《行政管理学基础》，机械工业出版社，1989年版，第6页。

⑦ 向美清：《现代中国行政管理学教程》，法律出版社，1990年版，第2页。

⑧ 张德信，李兆光：《现代行政学》，红旗出版社，1993年版，第3页。

一般认为,最早使用“行政学”一词的是德国学者冯·史坦因。他在1865年出版了《行政学》一书,但当时他主要是在行政法意义上使用行政学的。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(Woodrow Wilson)1887年所著《行政学之研究》一文。该文标志着行政学的开端。

彭和平在编著的《公共行政管理》一书中介绍了关于行政管理学的各种定义:

“行政学是指以行政为研究对象的一门科学,是行政概念、行政范畴和行政管理的逻辑体系,是有关行政现象和行政行为的系统的知识。”

“行政管理学是一门以有效管理国家行政事务为目的、系统地研究行政现象和活动规律的社会科学。”

“行政管理学是研究国家全部行政管理运行规律的科学,是研究国家行政机关对社会事务进行管理时各种组织和行为的要素及其相互关系的科学。”

“行政管理学是研究国家管理的学问,即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是提高行政效率,保证实现四个现代化。”

“行政管理学就是研究行使国家权力进行行政管理活动的规律的科学。”

“行政管理学是研究国家行政管理的科学,研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中,有效地组织和协调各种要素的科学,行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率。”

“行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学。”^①

上述情况可以看出,行政管理学在学术界并没有一个统一的说

^① 彭和平编著:《公共行政管理》,中国人民大学出版社,1995年版,第12~13页。

法，在我国各种版本的教材里有不同的说法。从汉语结构上看，它是由“行政”“管理”“学”三个词组成的一个复合概念。

因此，我们说“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”。^①

简言之，行政管理学是研究国家行政机关对国家和社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

（二）行政管理学的研究对象

任何学科都有自己的研究对象，正是研究对象的不同，才使我们可以对不同学科有所划分。行政管理学的研究对象主要是政府活动，即研究国家行政管理的主体、客体、规范及管理活动的过程、方式和规律。当然对此也有不同的说法，有人称之为研究“行政管理”的学科，有人说是一门研究社会行政现象的学科。我们说行政管理的研究对象，就是国家行政机关（政府）依法对国家事务、社会公共事务进行有效管理的活动及其一般规律。

（三）学科目的

第一，研究关于建立和完善国家行政制度的理念、理论和方法。其目的在于如何确保政府的行政宗旨，确保政府及其官员依法行政，防止政府及其官员侵权、越权等实行行政专横，同时确保政府及其官员积极有效地履行宪法和法律赋予的公共行政职能。

第二，研究关于提升政府行政管理水准和行政效率的思想、途径和方法。它集中表现在四个方面，即如何不断提升政府公共政策的质量，不断提升政府公共行政管理的水准，不断强化政府公共服务的功能，不断提升政府自律和自我更新的能力。

^① 张国庆主编：《行政管理学概论》，北京大学出版社，2000年8月第2版，第7页。

第三，在不断提高行政管理学术水准的同时，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，为国家行政发展和发展行政提供专业性意见。

第四，全面培养国家公务员，尤其是行政专门人才。因此，行政管理学是一门作用独到的学科。

二、行政管理学的研究范畴和研究方法

（一）行政管理学的研究范畴

代表性的观点如下：

美国学者怀特（Leonard D. White）把行政管理学的范畴归为四大部分，即组织原理、人事行政、财务行政、行政法规（见于1926年出版的美国第一本大学教科书《行政学导论》）。

古立克（Luther H. Gulick）提出了著名的“七环节”理论，即计划（Planning）、组织（Organizing）、人事（Staffing）、指挥（Directing）、协调（Coordinating）、报告（Reporting）、预算（Budgeting），以此来概括行政管理的七大基本职能，并为此创造了一个新的英文单词 POSDCORB，在当时很有影响。

台湾学者张金鉴在《行政学典范》中提出了“15M”理论，即目标（Aim）、计划（Program）、人员（Men）、经费（Money）、物材（Materials）、组织（Machinery）、方法（Method）、领导（Command）、激励（Motivation）、沟通（Communicating）、士气（Morale）、协调（Harmony）、及时（Time）、空间（Room）、改进（Improvement）。

其实，关于行政管理学的研究范畴目前也没有一个统一的说法，各版本教材都有自己的见解。

一般说，行政管理学的基本研究范畴主要有以下方面：行政原理、行政环境、行政职能、行政组织、人事行政、行政领导、行政

决策、行政执行、行政技术、行政方法、行政效率、机关管理、公共财政、行政监督、行政文化、行政法治、行政改革等。这也是本书要讲授的基本内容。

（二）行政管理学的研究方法

从研究方法看，行政管理学的研究方法大多是众多社会科学使用的方法，而在实际研究过程中，行政管理学所使用的方法往往是交叉、交替和混合使用的。

综观众多的研究方法，重要的有如下几种：

1. 理论联系实际的方法

理论联系实际是我党一贯倡导的优良传统和作风，是科学研究取得成功的基本保证。行政管理学的研究也离不开这一基本方法。在社会主义现代化建设事业中和学科的研究发展中都要贯彻理论联系实际的方法，与时俱进，才能不断丰富和发展行政管理学的科学理论。

2. 调查研究方法

“没有调查就没有发言权”，对于这门实践性很强的行政管理学来说，调查研究方法尤为重要。行政管理活动必须遵循国家的法律法规和政策，因此出台政策，不能闭门造车。

3. 历史分析方法

也叫史学研究方法，它注重公共行政和行政管理学的起源、发展和演变沿革的历程，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管理的影响和借鉴意义。

4. 案例分析方法

又叫个案研究法，这种方法在医学、法学等领域的成功运用，已经引起了行政学家的兴趣。行政案例分析已经成为行政管理学的研究方法之一。通过典型案例分析，不仅能加深对基本原理的理解，而且能提高分析问题和解决问题的能力。

5. 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。比较研究方法特别需要注意不同比较对象间的可比性和可比程度。比如通过不同国家的比较,可以兴利除弊、取长补短、权衡得失、为我所用。

6. 定量分析方法

也叫量化分析法、数学模型分析法、数量分析研究法。特点是运用计算机和现代信息技术,注重通过统计学、对策论、线性规划、矩阵和建立数学模型等数量分析方法,研究和证明行政管理现象的因果对应关系和规范性,实现行政抉择和对未来预测的正确性。

总之,研究方法是多种多样的,在实践中应该结合实际情况灵活运用科学的研究方法,以便取得学习和研究的最佳效果。

三、行政管理学的学科特点

行政管理学是一门理论和应用紧密结合的应用性极强的学科,具体特点如下:

1. 综合性。即它具有交叉性、丰富性、广泛性的特点。这一特点是由政府公共行政管理的复杂性、广延性决定的。因为政府公共行政管理涉及的对象和公共管理事务几乎是无所不包的,所以,行政管理学也必然要研究它所要涉及的方方面面的管理问题。因此,可以说综合性是行政管理学的最大的学科优势和最突出的特点。

2. 实践性。行政管理学又是一门实践性很强的学科,因此说,它是实际的、应用的、具体的。所以它是更注重应用性的学壳。我们可以看到政府的公共行政管理的方方面面,都是与人们的生活息

息相关的，行政管理就是要在管理的实践中发现问题、解决问题，发现理论、实践理论。所以，实践性是行政管理学的生命力和效用性的基础。如果行政管理不能在实践中发现和解决问题，就失去了其存在的现实意义。

3. 系统性。它表明这一学科是整体的、有序的、相互关联的，不是杂乱无章的。社会本身就是一个系统，而政府管理系统又是一个依法建立的、结构合理、排列有序的组织系统。必须用系统的观点研究和解决问题、处理好各种关系，才能体现行政管理的系统性，这也是解决各种行政管理问题的正确方法。

4. 技术性。它表明这一学科具有方法的、工具的、手段的特点。行政管理的综合性决定了它必然聚集了众多的学科，具有多学科方面的综合优势。因此，在技术方法上也必然是多样的，显然要用不同的方法解决不同的问题。

5. 发展性。它表明这一学科是动态的、进步的、创新的。因此也是不断发展的。国家行政现象是随着社会不断发展变化的，新的理论也是层出不穷不断出现的，所以理论和方法都在随着行政现象的变化而变化发展。

四、行政管理学与相关学科的关系

行政管理学作为研究行政管理规律的学科，它涉及的方面很广，所以它和许多学科都有密切的关系。一般认为，行政管理学源于政治学，所以我们首先研究它与政治学的关系。

1. 行政管理学与政治学

行政管理学源于政治学，一般认为行政管理学是政治学的分支。政治学主要研究国家的基本理论和制度，诸如国家的起源、构成要素、体制、政治权力、政治制度等。行政管理学主要研究政府体制和政府行为等行政现象。从性质和关系看，行政管理学是应用