

面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材

行政管理学

精品课程主持人 陈桂生 ◎主编



Public Administration

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材

行政管理学

Public Administration

精品课程主持人 陈桂生 ◎主编



中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学 / 陈桂生主编. —北京: 中国铁道出版社, 2011. 8

面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材

ISBN 978-7-113-13429-7

I. ①行… II. ①陈… 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 165668 号

书 名: 面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材
行政管理学

作 者: 陈桂生 主编

策 划: 靳 岭

读者热线电话: 400-668-0820

责任编辑: 张丽娜

编辑助理: 彭 琳

封面制作: 白 雪

责任校对: 张玉华

责任印制: 李 佳

出版发行: 中国铁道出版社 (100054, 北京市西城区右安门西街 8 号)

网 址: <http://www.tdpress.com>

印 刷: 航远印刷有限公司

版 次: 2011 年 8 月第 1 版 2011 年 8 月第 1 次印刷

开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16 印张 19.5 字数: 472 千

印 数: 1~4000 册

书 号: ISBN 978-7-113-13429-7

定 价: 36.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书, 如有印制质量问题, 请与本社教材图书营销部联系调换。电话: (010) 63550836

打击盗版举报电话: (010) 63549504

面向“十二五”高等院校应用型人才培养规划教材
编审委员会

主任委员

李维安 东北财经大学 校长
南开大学 商学院院长 教授
教育部工商管理专业教学指导委员会 副主任委员

副主任委员 (按姓名音序排列)

安 忠	天津理工大学	管理学院	教授
崔会保	山东理工大学	商学院副院长	教授
董 原	兰州商学院	工商管理学院院长	教授
李长青	内蒙古工业大学	管理学院院长	教授
李向波	天津工业大学	管理学院副院长	教授
梁毅刚	石家庄铁道大学	经济管理学院院长	教授
刘邦凡	燕山大学	文法学院院长	教授
刘 岗	山东圣翰财贸职业学院	副校长	教授
刘家顺	河北联合大学	经济管理学院院长	教授
刘 克	长春工业大学	管理学院副院长	教授
吕荣杰	河北工业大学	土建学院党委书记	教授
苗雨君	齐齐哈尔大学	经济与管理学院副院长	教授
潘福林	长春大学	校长	教授
彭诗金	郑州轻工业学院	经济与管理学院院长	教授
乔 梅	长春大学	管理学院副院长	教授
王 燕	佳木斯大学	经济管理学院副院长	教授
翁钢民	燕山大学	经济管理学院副院长	教授
魏亚平	天津工业大学	工商学院院长	教授
胥朝阳	武汉纺织大学	经济管理学院副院长	教授
徐德岭	天津师范大学	经济学院副院长	教授
席 群	南通大学	商学院副院长	教授
谢万健	淮阴工学院	经济管理学院副院长	教授
尹贻林	天津理工大学	管理学院院长	教授
袁 杰	兰州交通大学	经济管理学院院长	教授
张国旺	天津商业大学	商学院院长	教授
张 璞	内蒙古科技大学	经济管理学院院长	教授
张英华	天津财经大学	商学院院长	教授
左相国	武汉科技大学	武汉科技大学城市学院院长	教授

前言

行政管理学
Public Administration

Preface

发轫于 19 世纪末的行政管理学，因学科的交叉性、综合性特点，使其形成了与政治学、管理学、行政法学、经济学和社会学等分支学科的密切关系。

行政管理学是一门以政府公共部门的管理行为为研究对象，融综合性、动态性和应用性为一体的相对独立的学科。本课程是面向行政管理、公共事业管理和土地资源管理等公共管理类专业教学的必修专业基础课程之一，它是学习行政组织学、地方政府学、市政学、社会保障学等后续课程所必需的基础性课程。

本书主要偏重于对国家行政组织及其活动过程的基本分析，集中研究行政管理学普遍涉及的最重要内容。为了既利于考察各种活动运行的特殊性，又可观察到行政管理活动过程间的内在联系，根据行政管理学内在的逻辑顺序，本书分为行政管理学概说、行政主体与行政权能、行政组织、人事行政与公务员制度、行政领导、行政决策、行政执行、政府公共关系、财务行政、行政监督、行政法制、行政效率和行政改革等 13 章内容做出叙述和阐释。在编写过程中，我们力图按照深入浅出、重点突出的行文宗旨，注意叙述的逻辑、结构、体例、语言，努力做到知识准确，内容通用，表述简明，以便于学生的理解和掌握。

参加本书编写的教师都是从事行政管理教学、科研及实践的青年骨干教师，具有较丰富的理论功底和实践经验。本书是编者所在学校的精品课程建设的阶段性成果之一，它既适合各类学校相关专业的教学使用，也可供政府部门和事业单位管理人员学习参考。本书由课程负责人陈桂生担任主编，负责提出编写思路、大纲，并承担修改和定稿任务。具体章节分工为：陈桂生，第 1 章、第 3 章、第 13 章；刘文花，第 2 章、第 5 章、第 8 章；吴凤余，第 4 章、第 10 章、第 11 章；姜仁良，第 6 章、第 7 章、第 9 章；程明，第 12 章。

在本书编写过程中，我们借鉴和参考了本学科领域的相关论著和教材，在此深表谢意！限于学识和能力，本书难免存在不当和谬误之处，敬请广大读者和同行专家批评指正。

编 者

教学建议

教学目的

行政管理学课程是公共管理类行政管理专业、公共事业管理专业和土地资源管理专业的专业基础课或核心课，以本课程为基础的课程主要有：国家公务员制度、领导科学基础、行政监督学、当代中国政治制度、政治学原理、比较政治制度、行政组织学、公共政策、政府经济学等。本课程致力于使学生系统地掌握行政管理的基本理论、基本原理和基本方法，掌握行政决策、行政执行、行政监督等行政行为的基本规律，了解分析行政环境的基本工具和手段，培养学生独立运用行政管理的基本原理和分析工具，认识和解决实际问题的思路以及不断发现并解决问题的能力，为学习后续课程提供理论基础，培养符合社会需要的专业人才。

前期需要掌握的学科知识

管理学原理、政治学原理等课程的相关知识。

课时分布建议

教 学 内 容	学 习 要 点	课时安排	案例使用建议
第 1 章 行政管理学概说	1. 重点掌握行政管理和行政管理学的基本范畴和内涵 2. 了解行政管理学简史和西方行政管理学的发展趋势 3. 认识学习研究行政管理学的意义、方法 4. 理解我国行政管理学研究的现状	3	开篇案例
第 2 章 行政主体与行政权能	1. 掌握政府、行政权力的概念及特征 2. 掌握行政权能概念及其内容 3. 熟悉我国各级政府产生、权限及任期 4. 理解行政权力与其他权力的关系	4	开篇案例
第 3 章 行政组织	1. 掌握行政组织的概念、特征 2. 了解行政组织的类型 3. 熟悉行政组织的结构和体制 4. 理解行政编制管理的内容	3	开篇案例 例 3.3
第 4 章 人事行政与公务员制度	1. 掌握人事行政和人事管理的区别 2. 了解西方国家公务员制度的内容 3. 熟悉当代公务员制度的基本原则 4. 理解我国公务员制度与西方公务员制度的区别	3	开篇案例 例 4.1
第 5 章 行政领导	1. 掌握行政领导的含义及特点 2. 理解领导与管理的区别 3. 了解我国行政领导体制 4. 熟悉行政领导方法与艺术	4	开篇案例 例 5.1

续表

教 学 内 容	学 习 要 点	课时安排	案例使用建议
第 6 章 行政决策	1. 掌握行政决策概念、特征 2. 了解行政决策的原则和类型 3. 熟悉行政决策科学化的含义以及决策程序 4. 理解行政决策的技术方法、模式与体制	6	开篇案例 例 6.3
第 7 章 行政执行	1. 掌握行政执行的内涵和特点 2. 了解行政执行的分类 3. 熟悉行政执行的影响因素 4. 理解行政执行的原则和作用 5. 掌握行政执行的手段、一般过程、障碍及解决对策	6	开篇案例 例 7.1
第 8 章 政府公共关系	1. 掌握政府公共关系概念、特征、原则 2. 掌握行政沟通与行政协调的概念 3. 熟悉行政沟通的方式及行政协调模式 4. 思考媒体在政府公共关系中的作用	3	开篇案例
第 9 章 财务行政	1. 掌握财务行政的内涵和特点 2. 了解财务行政的作用与职能 3. 理解国家税收制度与国家预算制度 4. 熟悉政府会计、政府预算会计、政府审计的内容	3	开篇案例
第 10 章 行政监督	1. 掌握行政监督概念、特征 2. 了解行政监督的作用 3. 熟悉行政监督的主体 4. 理解主管监督和职能监督的区别	3	开篇案例 例 10.3
第 11 章 行政法制	1. 掌握行政立法和权力机关立法的区别 2. 了解行政立法主体的权限 3. 熟悉执法和行政司法的内容 4. 理解行政立法的原则及程序	6	开篇案例 例 11.1
第 12 章 行政效率	1. 掌握行政效率的概念、特点、基本要素和作用 2. 熟悉行政效率的测定标准和测定方法 3. 熟悉行政效率的评估指标和步骤 4. 理解提高行政效率的有效途径和方法	3	开篇案例
第 13 章 行政改革	1. 重点掌握行政改革的含义 2. 了解中外行政改革的历史发展 3. 熟悉行政改革的内容、方式及其类型 4. 理解我国行政改革的问题及其发展趋势	4	开篇案例
课时总计		51	

目录

Public Administration

Contents

前言	
教学建议	1
第1章 行政管理学概说	1
1.1 行政管理与行政管理学	3
1.2 行政管理学的理论流变和历史演进	12
1.3 课程学习与职业设计	19
第2章 行政主体与行政权能	25
2.1 行政主体	28
2.2 政府行政的权力基础	35
2.3 行政职能	43
第3章 行政组织	50
3.1 行政组织概述	53
3.2 行政组织结构与体制	57
3.3 行政组织目标	63
3.4 行政编制管理	66
第4章 人事行政与公务员制度	72
4.1 人事行政	74
4.2 西方国家公务员制度	77
4.3 我国公务员制度	83
第5章 行政领导	93
5.1 行政领导与行政领导者	95
5.2 行政领导体制	102
5.3 行政领导的方法与艺术	107
第6章 行政决策	118
6.1 行政决策概述	121
6.2 行政决策科学化和行政决策程序	127
6.3 行政决策的技术方法、模式与体制	130
第7章 行政执行	142
7.1 行政执行概述	145
7.2 行政执行的前提和手段	150
7.3 行政执行的一般程序	153
7.4 行政执行中的障碍及对策	157

第 8 章 政府公共关系	163
8.1 政府公共关系概述	166
8.2 行政沟通	175
8.3 行政协调	177
第 9 章 财务行政	184
9.1 财务行政概述	187
9.2 国家税收制度与国家预算制度	191
9.3 其他财务行政	202
第 10 章 行政监督	207
10.1 行政监督概述	210
10.2 行政机关内部监督	213
10.3 行政机关外部监督	221
第 11 章 行政法制	230
11.1 行政法制概述	233
11.2 行政立法	239
11.3 行政执法	246
11.4 行政司法	249
第 12 章 行政效率	254
12.1 行政效率概述	256
12.2 行政效率的测定与评价	260
12.3 行政效率的提高	271
第 13 章 行政改革	276
13.1 行政改革概述	278
13.2 西方国家行政改革	289
13.3 当代中国行政改革	296
参考文献	302

第 1 章 行政管理学概说



本章提要

作为概述性章节,本章是全书其他章节知识的基础。第一节通过作为实践领域的行政管理和作为学科领域的行政管理学的不同层面,指出了行政管理学的研究范围,概括出了它的主要学科特征、内涵,并在此基础上论证了行政管理的重要性。第二节从理论流变和历史演进的视角对行政管理学进行了全面介绍,梳理了现代中国行政管理学的发展过程。第三节对行政管理学课程形式、知识体系、学习方法以及职业设计等内容做了介绍和说明。

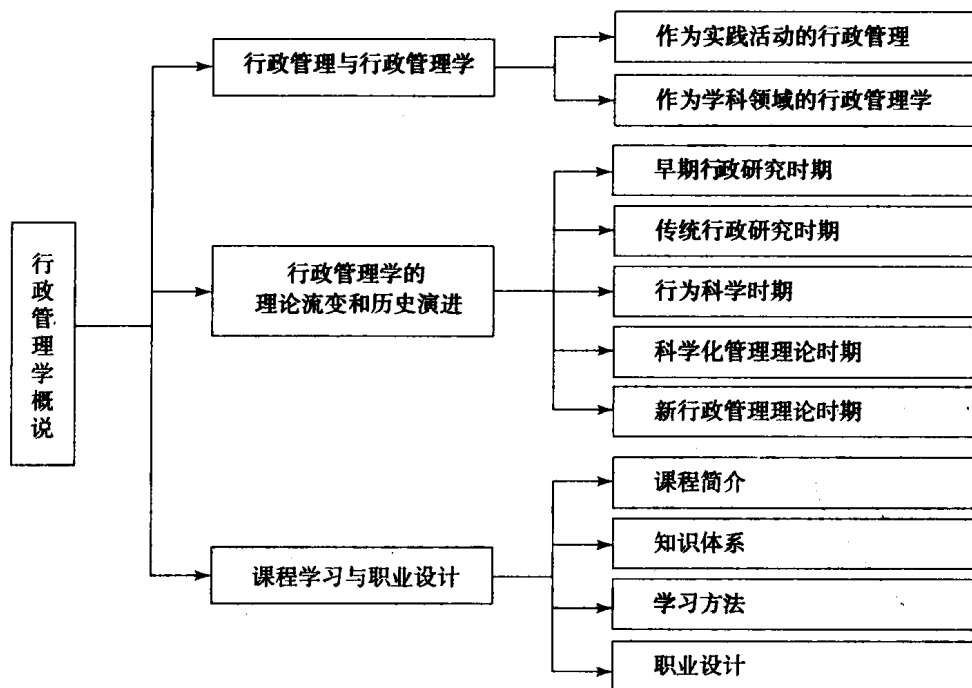


学习目标 (重点与难点)

1. 重点掌握行政管理和行政管理学的基本范畴和内涵。
2. 了解行政管理学简史和西方行政管理学的发展趋势。
3. 认识学习研究行政管理学的意义、方法。
4. 理解我国行政管理学研究的现状。



框架结构



开篇案例

房价调控目标“难产” 49 城市或将被问责

2010 年中国房地产政策已由此前的支持转向抑制投机,遏制房价过快上涨,并且先后采取了土地、金融、税收等多种调控手段。2011 年 1 月 26 日国务院公布八条最新楼市调控政策,其一规定是各地要在一季度公布房价调控目标。

截至 2011 年 3 月 31 日,全国 657 个城市(包括 287 个设区城市、370 个县级市)中,已有 608 个城市公布年度新建住房价格控制目标,占 92.5%。还有 49 个城市未能按期公布调控目标,按照“国八条”的要求将对相关负责人进行问责。

本次公布调控目标的 608 个城市包括 281 个设区城市、327 个县级市。另外,国家统计局统计并公布新建住房价格指数的 70 个大中城市,均已公布年度新建住房价格控制目标。在 31 个省市区和 5 个计划单列市中,还有西宁、拉萨两个省会和自治区首府尚未公布房价控制目标。以下是相关城市调控目标与调控类型的大致情况。

◎以 GDP 和人均可支配收入涨幅为参照。在 31 个省市区和 5 个计划单列市中,上海、广州、深圳、武汉等 17 个城市将房价控制目标直接与 GDP 和居民人均可支配收入涨幅挂钩。公开资料显示,2011 年上海 GDP 增长预期为 8%左右,广州 GDP 增长预期为 11%,深圳 GDP 增长目标是 10%。

◎以人均可支配收入涨幅为参照。天津、重庆、济南、海口等 15 个城市以人均可支配收入

增速为房价涨幅上限。2011年,海口和济南的城镇居民人均可支配收入增长的预期目标分别为10%左右和12%,南京的预期目标是11%。

◎规定具体涨幅上限。部分城市除了将房价控制目标与GDP和人均可支配收入涨幅绑定,还明确提出了具体的涨幅上限。如兰州提出“同比增幅低于9%”,南昌提出“同比增幅控制在10%以内”,武汉提出“涨幅不超过12%”……

◎以居民住房支付能力为参照。房价控制目标广受争议的原因就在于各地政府忽视了“居民住房支付能力”这一指标。长春于3月30日提出了“新建住房房价收入比(住房套型标准按60平方米计算)控制在5.8以内”的目标,成为首个与房价收入比挂钩的房价调控目标。

◎“及时调整”的房价控制目标。曾因将房价控制目标定为增幅低于50.5%而名声大噪的榆树,近日将目标调整为“增幅控制在10%以内,低于2011年城镇居民人均可支配收入增幅。”贵阳市也在近期将2月份公布的“新建住房价格增幅不高于去年全国平均值”调整为“上涨幅度控制在本年度全市生产总值和城镇居民人均可支配收入增幅以内,增幅不高于去年全国平均值”。

◎“稳中有降”。北京3月29日宣布的房价控制目标为“新建普通住房价格与2010年相比稳中有降”,“降”字终于出现在了房价控制目标里。

住房和城乡建设部近日发出通知,要求各地在确定年度新建住房价格控制目标时,要在本地区内听取社会意见,使各地调控目标的制定科学合理,并取得社会的认同和支持。通知还要求,已经公布本地区年度新建住房价格控制目标的城市,也要以适当的方式听取社会意见,并根据听取意见的情况,酌情调整已发布的调控目标。

业内人士认为,可能意味着此轮调控目标将会酝酿第二次重新发布,这表明房价控制目标并非一锤定音,还有改善的空间和可能,楼市调控将继续发力。但如何“酌情调整已发布的调控目标”,仍是一个未知数。而哪种房价调控目标能获得社会的支持,也并没有定数。

(资料来源:根据2011年4月2日《京华时报》相关报道改写)

行政管理与行政管理学

行政管理属于实践领域内的事务,行政管理学则是理论研究的产物。人类文明的进化史表明,行政管理活动在理论研究之前就早已存在。辩证地看,行政管理与行政管理学是相辅相成、互为促进的;行政管理学为行政管理实践提供了理论指导,同时行政管理活动在行政管理学理论的指导下对理论做检验,不断推动着行政管理学的进一步发展。

1.1.1 作为实践活动的行政管理

1. 行政管理的含义与特点

任何一门学科,都有其特定的概念、定义、原理、目标、对象、范围 and 任务。概念的规范性、定义的确定性、原理的适用性以及目标、对象、范围 and 任务的明确性往往决定着该学科的科学性和可操作性。概念和范畴是人类认识世界的纽带,也是从理论上建立科学体系的基石。为了加深对行政管理学的认识,有必要对其最基本的概念做出解释。

(1)行政管理的含义。行政管理学是研究行政管理活动规律的科学。在我国,行政或行政管理的概念在本质上没有什么区别。明确行政管理的含义和特点,首先需要弄清楚行政和管理的基本含义。“administration”(行政)是一个出现得很早、词义解释非常广泛的概念,它源

于拉丁文“administrare”。《牛津词典》将“行政”一词定义为“一种行政执行行为”，即“对各种事务进行管理”或“对执行、运用或处理进行指导或监督”。在西方，最早提出“行政”这一概念的是2000年前古希腊伟大的哲学家亚里士多德；在我国，“行政”一词最早出现于《史记·周本纪》的记载：“成王少，周初定天下，周公恐诸侯畔周，公乃摄行政当国”。可见，我国古代对行政的含义就是施政、为政，即政府处理政务。

管理是人类社会的基本活动之一，是人类社会的一种普遍和永久的现象。只要人类和社会组织存在，就必然会有管理。管理无处不在，小到一个家庭、一个团体，大到国家、社会、国际，都有管理问题。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的管理实际上都存在着行政管理。因此，行政管理的对象极其广泛，包括政府公共权力运行的统制、管理和服 务，不仅涉及以政府机构协调和行政效率提高为目的的政府内部事务管理，而且涉及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管理，以及旨在为发展经济、文化、教育、科技、卫生等社会事务实施科学管理的活动。

随着理论不断丰富和实践的发展，对于行政管理这一概念认识逐步深入和多元，许多哲学家、政治学家、行政学家根据不同的历史时期、不同国家的实践，从不同角度来解释行政管理，大致说来，有以下几种主流看法。

一是西方早期的政治学家和行政学家把政治与行政相分离，从政治与行政的功能区分上理解行政。他们认为，政治是国家意志的表达，主要指国家政策的制定；行政是指国家意志执行，主要是指国家政策的执行。美国学者古德诺(F. J. Goodnow)在他的名著《政治与行政》中明确提出国家功能两分法，认为“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。这种政治与行政相分离的学说因不符合现代国家政治生活实践而受到怀疑，实际上，政治与行政之间内在地具有不可分割和相互渗透的关系。

二是三权分立理论下的政府管理体制。法国启蒙思想大师孟德斯鸠从政府分工及其组织结构出发，将管理国家的活动分为立法、行政、司法三类，主张这三种权力由三个独立的部门掌握，以互相制约和平衡。这一理念在其《论法的精神》中被表述为“当立法权和行政权掌握在一个人或同一个机关手中时，自由便不复存在。”以此理论为基础，后来的一些西方学者认为“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，立法是制定法律，行政是执行法律，司法是维护法律。这种解释虽十分明确，但过于狭隘，有局限性。事实上，在现代国家政治生活中，行政机关也有立法提案权和制定行政法规的权力；立法机关、司法机关同样也存在人事、财务等事务的行政管理活动。

三是随着19世纪末20世纪初一般管理理论的发展，西方学者把“科学管理之父”泰勒(Frederick Taylor)等人的科学管理理论及其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。如美国学者罗纳德·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做的指挥、协调和控制”。到20世纪80年代，在新管理主义(Neo-managerialism)的理论主张下，也有西方学者提出，以企业管理思想来指导政府工作，把企业管理方法推行到政府管理中去。其标准范本就是新公共管理理论，如奥斯本和盖布勒在《重塑政府》一书中认为：良好的管理可以通过私营部门中良好的商业实践在公共部门中实现。

概括起来说，在国外，对“行政”含义的解释大体有以下几种。其一，行政等同于管理。“行

政被认为是一种具有高度理性的人类合作努力”(怀特·沃尔多)。其二,行政是政府事务管理。“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动”(罗纳德·D.怀特)。其三,行政是与政治相区别的表现某种职能的概念。“行政是执行国家意志的职能”(古德诺)。其四,行政是一种执行活动。“行政是决定和政策的执行程序”。其五,行政是与立法、司法相区别的一种活动。行政是“行政人员的责任或职责,特别是政府的执行职能……它既不是立法的,也不是司法的”。因而,行政管理是一个广含义、多功能的概念,应该多方面、多层次地释义。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。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。行政管理是一种具有普遍同质性和合法强制性的公共权力运行活动。世界上不存在无阶级的国家,更不存在超阶级的行政管理。

另外,在确定行政定义时,还应注意到,行政虽然也是一种管理活动,但它同非行政性的管理活动,如企业、厂商等经济组织的管理活动有一个显著的区别,即行政管理是解决公共问题和管理公共事务的实践活动,其基本精神包含着对公共利益的价值追求、对人民主权的尊重与保护。在我国,“行政”一词普遍称为行政管理。由于我国对行政范围的理解比较宽泛,除政府机构外,还包括企事业单位中的科室部处等职能部门。因此,虽然在专业教科书中强调行政管理有管理国家事务的特定含义,但是,在实际运用中,除上述含义外,行政管理往往泛指办公室、机关事务或后勤服务等方面的管理工作,这种行政管理的提法不太规范,包含了强调管理的意思。

综上所述,我们所理解的行政管理,是国家政府机关和其他行政组织,依据国家法律并运用公共权力,为实现国家的统制、管理和服务等组织目标,而对社会事务和公共部门内部事务所进行的一系列组织和管理活动。

(2)行政管理的特点。在界定行政管理的特点之前,我们有必要将其与一般的管理活动相区分。虽然就管理活动而言,行政管理与私人的企业管理之间是同属性的组织行为,但是,由于涉及主体、客体、载体、目标等因素的不同,两者之间的差异是明显的。

在企业管理与行政管理的管理属性类同的层面上,首先,二者面临着类似的组织环境以及与环境相互作用的方式。它们都是以政治条件,经济条件,法律条件,人口条件,教育、社会、技术条件,自然资源和生态条件,国防条件等一般社会环境文化为组织环境的,并且为使自身与环境保持动态平衡,二者均需与环境不断进行物质与能量的输入、转换和输出。其次,决定组织结构的因素基本类似。对组织结构产生影响的因素如组织规模、组织环境、技术和目标以及组织战略等对二者基本上是相同的,科层制是二者进行组织结构设计的原型。第三,具有类似的组织管理。二者具有大体一致的管理职能,其基本或主要管理目标都包括效率,此外,一些科学管理方法、技术改进,都可以适用于公共管理和企业管理各自的管理环境。第四,组织角色的互补合作。行政管理涉足私人竞争领域,如国有企业的市场行为;企业管理也介入公共领域,如政府合同外包等公私合作所提供的公共服务。

在企业管理与行政管理的差异性层面上,首先是管理主体和客体的不同。企业管理的主体是企业、厂商;行政管理的主体是政府及相关公共组织。企业管理的客体主要是人力、物力、财力等各种私有资源;行政管理的客体主要是公共物品(公共项目、公共财产和公共资源)。其次,管理目标不同。企业管理的最终目标是实现利润最大化;就行政管理而言,其本质是运用

社会资源对社会利益进行权威性分配,因此,公共行政面临着提高效率和促进社会公正的双重约束,其目标是采用科学合理的方法实现“效率”与“公平”的统一。第三,管理本质不同。企业管理是营利性组织管理;而行政管理是非营利性组织管理。两者有根本性质的差异,这种差异集中体现为“私人”与“公共”的分野。可以说,企业管理是私人利益最大化的私域管理;行政管理是一种涉及公共利益的公域管理。第四,管理过程不同。企业管理是一种以市场为导向、顾客至上、满足顾客需求为中心的市场过程;而行政管理主体的统制、管理、服务更多是一种政治过程。第五,管理的物质来源不同。企业管理所需要的各种物质资源主要来自于投资的回报,来自于所获取的利润,是不需要公开化的;但是,行政管理是政府的职能之一,其物质资源主要来源于税收、收费、公债、国有资产收益等公共资源,因而必须公开接受纳税人的监督。第六,管理人员产生的方式不同。企业管理人员一般主要以能力为评价标准,政治倾向并非主要影响因素,其任期常常是非终身化的,被解聘的压力激励企业管理人员追求更高的效率;行政管理人员一般是通过选举、任命或考试而产生的,在很大程度上要依赖于其政治才能和政治倾向性。从当今世界的发展趋势来看,公共管理人员有职业化、终身化的趋向,在“职业生存”问题上,公共管理人员比企业管理人员的压力要小得多。第七,管理绩效的评价标准不同。在企业管理中,绩效评估指标主要有:销售收入、净利润、销售净利率、销售毛利率、资产净利率、净值报酬率和市场占有率等;而对于公共管理来说,行为的合法性、公众舆论、减少各种冲突的程度、公共项目的实施与效果、公共产品的数量及其耗费程度等都是评估公共管理绩效的主要指标。简言之,企业管理的绩效评估强调经济利益;而公共管理的绩效则偏重于社会效益。

在厘清行政管理和企业管理的异同之后,我们将很容易得出行政管理的如下特征。

一是行政管理的公共性。本质上,公共性是行政管理的最重要特征。行政管理的公共性是政府合法性的前提和基础,离开了公共性,政府就从根本上失去了存在的合理性和合法性。行政管理是政府的管理行为,其公共性表现为行政管理活动解决社会问题、提供公共物品、创造具有公益精神的意识形态,以实现国家目标和公共利益。

二是行政管理的权威性。简单地说,行政管理的权威性来自于其赖以实施的行政权力的强制性和普遍性。行政管理的强制力是以其合法性和社会成员意愿为基础的,它所拥有的强制力是其他社会组织所不具备的。它可以向全体社会成员征税,并对那些不按章纳税者给予处罚,也可以制定一些基本行为规范,要求人们遵守,如行政立法。另一方面,行政管理具有普遍性。行政部门提供的产品和服务都具有公共物品的性质,全体社会成员都有资格消费,如良好的社会治安是每个社会成员都可以从中受益的。

三是行政管理的执行性。不管是从政治学视角的三权分立看,还是从行政学视角的政治行政二分看,执行永远都是行政的重要内容和特征。政府的执行活动表现为政府的具体运作功能,如古立克所提出的“POSDCORB”管理七职能,即计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)、预算(Budgeting)。

四是行政管理的规范性。政府行为是以宪法为基础的,行政管理是在法约束下的规范性的施政行为,其目的在于保护公民权利不受政府行为的损害。因此,依法行政是现代各国行政管理的必备要件之一,规范行政就必然成为行政管理的应有之义。

2. 行政管理活动及其重要性

(1)行政管理活动的历史阶段。行政管理是解决公共问题和管理公共事务的实践活动,它内在包含着对公共利益的价值追求、对人民主权的尊重与保护。判断行政管理活动的主要标

准在于它的公共利益取向、对人民主权的态度以及主导解决公共问题和管理公共事务的范围与程度。行政管理是一个漫长而逐步演进的实践领域,其规律性表现为公共性的逐渐增强。历史地看,行政管理的产生与发展经历了如下四个阶段。

一是原始的行政管理活动。自从出现人类以后,随着社会生活的逐步复杂和多样化,解决公共问题、管理社会公共事务的实践活动就开始了。虽然在某种意义上说,行政管理是国家和公共权力的产物,但是,不可否认在原始社会中也同样存在着公共权威以及通过既定组织,运用公共权威去处理氏族部落内外部事务的活动。如组织生产与分配、通过祭祀和武力等途径保护部落免受来自自然界和外族的攻击。当然,按行政管理的现代方法和技术及其制度现代化标准来衡量,原始社会时期的行政实践尚处于较为低级的水平,并且,这些实践活动往往是与行使氏族部落公共权威的其他职能融合在一起的。但是,从运用公共权威对公共利益的维护与实现、对氏族成员权利的尊重、对公共问题的解决和公共事务的管理等角度来看,原始社会的行政实践符合公共行政的精神,基本上可以视之为行政管理的活动。

二是古典时期的行政管理。在封建社会,人类行政管理实践进入古典时期,尤其是封建社会形态比较发达的中国、法国等国家已经建立了较为完备的政府管理制度。当时,中央集权制度得以建立和实行,行政权力不断得到强化,中央政府的职能部门和地方政府等管理单位的设置,具备了现代意义上的直线职能制的政府结构雏形。这些现象和制度表明了行政实践的专业化水平在封建社会得到了提高。但是,在对公共利益的维护与实现方面,封建社会却较之原始社会时期有所退步,而更多地体现了统治集团的利益,所解决的公共问题的范围也有所萎缩,局限于与统治职能相关的领域,包括征收赋税、分派劳役、司法审判、镇压叛乱、选拔人才等。对公共事务的管理也十分有限,除了必需的军事保卫、筑堤防洪、赈济灾民、维持社会秩序等事务之外,很少涉及社会保障、卫生医疗等公共事务的管理。总之,这一时期的行政管理实践虽然在管理水平和技术上取得了进步,但是,从公共行政的精神来判断,还不是真正意义上的行政管理。

三是近代行政管理实践。自从英国通过光荣革命确立了“议会主权”原则,法国大革命提出“自由、平等、博爱”口号,美国制定三权分立的宪政体制,法国设立世界上第一个行政法院之后,行政管理步入了近代阶段,行政制度逐步得到丰富。英国的行政管理活动由内阁在议会政治的主导下开展,美国则是国会、总统和最高法院共同分享政府权威。英国首先确立和实施了文官制度,美国紧随其后通过了《彭德尔顿法》(Pendleton Act),建立了功绩制导向的文官制度。近代国家的各国政府大都通过修筑必要的道路和桥梁、救济贫困人口、建立货币制度、界定和保护产权、实行专利保护制度、建立国家财政、建设国防等方式提供公共产品,解决公共问题,管理社会公共事务。与古典时期相比,近代公共行政的公共性得到了增强,但是,离行政管理活动的民主性和科学性还有较大的改进空间。

四是现代行政管理实践。19世纪末20世纪初,公共行政正式步入现代阶段。1887年,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)发表《行政学研究》一文,呼唤公共行政和行政管理的专业化。在这一时期,美国率先开展了使公共行政从政治机构的控制中独立出来的实践,在公共行政学理论的帮助和引导之下,政府部门得到了规模和权力上的扩张,行政权力的行使具有了越来越多的自主性。从世界范围来看,政府开始全面维护和实现公共利益——防治垄断,强化产品监督 and 市场监管;建立公共财政体系,提供基础设施,提高社会保障水平;程序科学规范、更多的民主参与;更新行政管理观念、方法和技术,应用战略管理、目标管理和绩效管理。无论从

实践能力还是从公共行政的精神来衡量,现代行政管理活动都得到了全方位的发展。

(2)行政管理活动的重要性。“徒法不足以自行”,行政管理活动是行政决策的外化和行政行为的载体,决策和执行的目标与效果只有通过行政管理活动方才得以实现。大致说来,行政管理活动的重要性有如下几个方面。

首先,行政管理是管理公共事务的必然选择。人类社会进入现代社会以来,社会事务已经超越了早期私人活动简单聚合的范畴变成了公共事务,传统治理方式已经无法有效地处理社会公共事务。由于外部性、自然垄断、公共产品供给不足和信息不对称等因素的存在,使得行政管理成为人类管理公共事务的必然选择。第二次世界大战以来的事实也证明,世界各国行政管理在处理征税、国防、环保、教育、卫生保健等公共事务时也越来越有效。

其次,行政管理是实现政治目标的保证。在民主国家,没有行政管理的政治生活必将使国家意志得不到有效执行、政治机构的决策无法顺利贯彻。威尔逊十分敏锐地察觉到这种危险,将之描述为“执行宪法比制定宪法更难”。现实中,行政管理侧重于对政治决策和理想的实现,为了完成这一使命,行政管理实践中采取了公职人员专业化与中立化、科学合理的管理方法与技术、权威集中的政治领导、具体明确的目标和实现目标的工具理性。因此,行政管理有助于政治目标的实现。

再次,行政管理有利于维护和促进社会公正。在行政及其管理活动产生之前,处理社会事务的体制在公开性、运作程序和方式、人事制度、职能等方面存在诸多缺陷,无法更好地促进社会公正。现代行政管理是在政治系统和法律系统监控下运作的,其过程不同程度地向政治机构和法律机构公开,其责任机制是通过政治官员对公众负责。随着民主参与程度的提高和对公民权利的尊重,其公开性也进一步得到提高,直接有效地促进了社会公正。

最后,公共行政有力地推动了社会发展与进步。社会的发展与进步需要良好的制度设计,行政管理就是人类发明的一种重要的制度设计。它可以将公共利益的诉求有效地转化为现实,能够为社会发展提供所必需的次层级制度及其具体设施。例如,财政与货币政策对经济稳定发展的保障作用,专利制度与科技管理政策的实施对科技进步的促进作用,社会保障制度的实施对缓和社会矛盾、促进人口、资源、环境的可持续发展的作用,公共行政公开和人事制度的公正程度对社会文明程度的提升作用,等等。

1.1.2 作为学科领域的行政管理学

作为学科领域的行政管理学,又可以称为公共行政学、行政学等。最早使用“行政学”一词的是德国学者冯·史坦因。他于1865年出版了《行政学》一书,但他当时主要是在行政法的意义上使用“行政学”一词的。作为行政管理学领域的概念,“行政学”一词一般认为始见于美国学者伍德罗·威尔逊1887年在《政治科学季刊》上发表的《行政学研究》一文。

行政管理学是在西方现代资本主义发展的基础上产生和发展的,是工业化和政府改革的产物,兴起于19世纪80~90年代的美国。当时,美国正处于从农业社会向工业社会的转型期,大量的农业人口拥入城市成为产业工人和城市居民。然而,当时的政治制度并没有准备好相应的市政设施以满足不断增长的城市人口需求。这样,日益膨胀的城市期盼着市政管理知识与管理理论。另一方面,1883年《彭德尔顿法案》所标志的美国文官制度寄希望于在政治上中立的文官队伍能够抑制腐败,因而也期待着相应的行政学知识。可以这样说,随着行政国家的出现而提出的行政学研究要求、“文官制度”改革运动的发展、科学管理运动的兴起以及多种学科知识的形成及行政管理的实践,呼吁并推动着行政管理学的产生和发展。