



新体系经济管理系列教材

行政管理学

XINGZHENG GUANLIXUE

薛冰 梁仲明 柴生秦 主编



新体系经济管理系列教材

行政管理学

XINGZHENG GUANLIXUE

薛冰 梁仲明 柴生秦 主编

内 容 简 介

作为行政管理专业本科阶段学习行政管理学课程的教材,以及党政机关工作人员和对行政管理学理论有兴趣、有需要的人士的读本,《行政管理学》一书具有如下特点:在注重系统、完整地阐述行政管理学理论的同时,尽可能吸收和反映该领域国内外当代研究的相关成果;密切结合并分析中国行政改革实践中的主要问题;注重学以致用,各章之后的典型案例,能帮助学生和读者能够举一反三、融会贯通,提升运用所学理论分析行政管理实际问题的能力。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学 / 薛冰,梁仲明,柴生秦主编. —北京:清华大学出版社,2012.4

(新体系经济管理系列教材)

ISBN 978-7-302-28418-5

I. ①行… II. ①薛… ②梁… ③柴… 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(2012)第 056041 号

责任编辑:徐学军

封面设计:杜 群

责任校对:宋玉莲

责任印制:何 芊

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm

印 张:17.5

字 数:411 千字

版 次:2012 年 4 月第 1 版

印 次:2012 年 4 月第 1 次印刷

印 数:1~5000

定 价:29.00 元

产品编号:045718-01

FOREWORD



中国的行政管理学在恢复和重建的二十余年历程中,获得勃勃生机和迅速发展。该学科的发展主要得益于中国经历的巨大时代变迁。随着社会主义市场经济体制的建立和民主政治的推进,以政府职能转变为核心的行政体制改革逐步深化,变革旧有的行政管理体制,建立与市场经济体制相适应的公正、高效、廉洁、透明的行政管理体制,建设服务型政府,成为中国行政改革的总目标和基本方向。

中国有自己的国情,中国行政改革和行政管理实践中出现的诸多问题,需要在理论上加以研究解答,也需要有系统、科学和前瞻性的理论做指导。实践的需要推动了行政管理学理论的拓展、深化和发展。在有益的探索中,各种理论、观点不断涌现,使行政管理学的理论体系逐步丰富,诸如行政伦理、行政责任等已进入行政管理学理论体系中。经过短短的二十余年,中国的行政管理学已经从初期的引进、吸收和消化阶段,步入有中国特色行政管理学的理论构建阶段。这些成就,为编写系统的行政管理学教材提供了开阔的视野和良好的思想基础。

受清华大学出版社之约,我们编写了《行政管理学》一书。该书的撰稿者均是多年来从事行政管理专业教学与科研的学者,不仅有丰富的教学经验,同时对行政管理学理论有较为深入的研究,从而对学科的理论体系及教材编写有较好的把握。

本书在编写时确立了如下基本指导思想:第一,尽可能既反映行政管理学发展历史中已有的理论观点,又吸收和尽可能反映该领域国内外当代研究的相关成果,使学生在系统学习基本理论、了解理论进展的同时,开阔视野和思路。第二,将我们多年来在教学和科研中对行政管理学有关问题的思考所形成的观点和成果收纳在本书中,这在一些章节中有所体现。第三,尽可能对行政管理现象和过程的经验性描述进行理论概括,以增强行政管理学的理论性和科学性。第四,注重学以致用。以我国建立社会主义市场经济体制为背景,结合基本理论对当代中国行政管理和行政改革中的现实问题进行分析,以引导学生了解国情、关注现实、思考现实。

为了帮助读者更好地学习、理解所学的内容,并运用理论去分析实际问题,各章之后还附有本章小结、本章重点、复习思考题;此外,各章还附有典型性的行政管理案例,以便使读者学以致用,运用所学理论分析行政管理中的问题。

鉴于上述特点,《行政管理学》一书作为行政管理专业本科阶段学习行政管理学的教材,不仅能够使读者从中系统了解行政管理学的基本理论及其当代进展,也能启发读者对中国行政体制改革面临的问题进行分析思考。本书适用于公共管理专业、行政管理专业

的本科生、党政机关的工作人员,以及对行政学理论有兴趣和需要的其他人士。

本书共分为 12 章,各章的撰写人为:薛冰,编写第一章、第二章、第三章和第七章;梁仲明,编写第五章、第六章、第九章、第十章和第十二章;柴生秦,编写第四章、第八章和第十一章。

在本书的写作过程中,我们参阅了大量的国内外文献以及本领域专家、学者的一些研究成果,在此表示谢忱。本书的编写和出版,得到了清华大学出版社的帮助,也得到了西北大学公共管理学院的关心和支持。清华大学出版社的刘笑天先生为书稿的编辑出版付出了辛勤劳动,在此深表感谢。

由于学识与水平所限,书中难免有疏漏和不妥之处,恳请读者予以批评指正。

编 者

2012 年 3 月

CONTENTS



第一章 导论	1
第一节 行政概念审视	1
一、行政概念的提出	1
二、政治行政观和管理行政观简析	3
第二节 研究对象和研究范围	5
一、研究对象与学科特点	5
二、研究范围	6
三、行政管理学与其他主要相关学科的关系	7
第三节 行政管理学思想的演进	8
一、提出和创立时期的行政管理思想	8
二、传统理论时期的行政管理思想	10
三、公共政策时期的行政管理思想	12
四、新公共行政时期的行政管理思想	14
五、新公共管理时期的行政管理思想	17
第四节 学习目的和研究方法	19
一、学习的目的	19
二、研究方法	20
本章小结	21
本章重点	21
复习思考题	22
第二章 行政职能	23
第一节 政府职能的理论和实践	23
一、西方国家政府职能的理论和实践	23
二、社会主义国家的政府职能理论与实践	26
第二节 政府与社会	26
一、政府与社会的关系	26
二、政府与社会关系的演进	27
第三节 政府与市场	29

一、市场经济的效率机制	29
二、市场失灵与政府干预	30
三、政府的失败	33
第四节 行政职能	34
一、政治职能	34
二、经济职能	35
三、文化教育职能	38
四、社会职能	39
第五节 政府职能转变	40
一、政府职能转变的含义	40
二、中国政府职能转变	41
本章小结	43
本章重点	43
复习思考题	43
案例资料	44
第三章 行政组织	48
第一节 组织理论的历史演进	48
一、组织概念的含义	48
二、组织理论的历史演进	49
第二节 行政组织的特点	52
第三节 行政组织的基本结构	55
一、行政组织的纵向结构——层级制	55
二、行政组织的横向结构——职能制	55
三、管理层次和管理幅度	56
四、行政组织纵向、横向结构的统一	57
第四节 行政组织体制	58
一、集权制与分权制	58
二、首长制与合议(委员会)制	60
第五节 行政组织环境	61
一、政治环境	61
二、经济环境	62
三、文化环境	63
本章小结	64
本章重点	65
复习思考题	65
案例资料	72

第四章 行政权力	75
第一节 行政权力概述	75
一、行政权力的概念	75
二、行政权力的基础	77
第二节 行政权力的内容	78
一、行政权力的内容	78
二、行政权力的主要表现形式	80
第三节 行政权力的分配	84
一、行政权力的初次分配	84
二、行政权力的再分配	88
三、行政权力分配的原则	89
第四节 行政权力的行使	90
一、行政权力行使的原则	90
二、行政权力行使的手段	92
三、行政权力的实现程度	94
第五节 依法行政与行政权力	95
一、依法行政的概念	95
二、依法行政的必要性	97
本章小结	99
本章重点	100
复习思考题	100
案例资料	100
第五章 人事行政	103
第一节 人事行政概述	103
一、人事行政的概念	103
二、人事行政的历史演变	103
三、人事行政的发展趋势	104
四、人事行政的作用	105
五、人事行政的基本原则	106
第二节 西方公务员制度	107
一、西方公务员制度的含义	107
二、西方公务员制度的产生	108
三、西方公务员制度的发展	109
四、西方公务员制度的特征	110
第三节 中国公务员制度	111
一、中国公务员制度的建立	111

二、中国公务员制度的特点	113
三、中国公务员制度的主要内容	114
本章小结	121
本章重点	121
复习思考题	121
案例资料	122
第六章 行政领导	127
第一节 行政领导概述	127
一、行政领导的概念	127
二、行政领导的特点	128
三、行政领导的职责	129
四、行政领导权力的构成	131
五、行政领导的施政方式	132
第二节 行政领导体制	133
一、行政领导体制的演变	133
二、具有中国特色的行政首长负责制	134
第三节 行政领导者的基础和素质结构	135
一、行政领导者的基础和管理技能	135
二、行政领导者的个体素质结构	137
三、行政领导者群体素质优化	140
本章小结	142
本章重点	142
复习思考题	142
案例资料	143
第七章 行政决策	145
第一节 行政决策概述	145
一、决策的概念	145
二、行政决策的特点及类型	146
第二节 行政决策过程和理论模式	148
一、行政决策的基本过程	148
二、行政决策模式	152
第三节 行政决策体制	155
一、行政决策体制的内涵	155
二、行政决策体制的构成	156
三、行政决策的科学化与民主化	158
本章小结	159

本章重点·····	160
复习思考题·····	160
案例资料·····	161
第八章 行政实施 ·····	164
第一节 行政实施概述·····	164
一、行政实施的概念和特征·····	164
二、行政实施的地位和作用·····	165
三、行政实施的原则·····	166
第二节 行政实施的前提及手段·····	167
一、影响行政实施的因素·····	167
二、行政实施前的准备·····	168
三、行政实施的手段·····	169
第三节 行政实施的内容·····	171
一、行政指挥·····	171
二、行政沟通·····	172
三、行政控制·····	174
四、行政协调·····	176
本章小结·····	178
本章重点·····	178
复习思考题·····	178
案例资料·····	179
第九章 行政监督 ·····	181
第一节 行政监督概述·····	181
一、行政监督的概念·····	181
二、行政监督的构成要素·····	182
三、行政监督的特点·····	183
四、行政监督的作用·····	184
第二节 行政监督的理论基础·····	185
一、西方国家行政监督理论·····	185
二、中国共产党的行政监督理论·····	187
第三节 当代中国行政监督体制与机制·····	190
一、国家行政机关内部监督体系·····	190
二、国家行政机关外部监督体系·····	193
三、中国行政监督机制改革和完善的主要路径·····	196
本章小结·····	199
本章重点·····	200

复习思考题	200
案例资料	200

第十章 公共财政管理 204

第一节 公共财政管理概述	204
一、公共财政管理的概念	204
二、公共财政管理的内容	205
三、公共财政管理的总体目标	205
四、公共财政管理的地位	206
第二节 公共预算与决算	206
一、公共预算的形成	206
二、公共预算的模式	207
三、公共预算的编制	209
四、公共预算的执行	210
五、公共决算	211
第三节 公共收入管理	212
一、税收管理	212
二、政府收费管理	212
三、公债管理	213
第四节 公共支出管理	214
一、公共支出管理的基本目标	214
二、公共支出管理的主要内容	215
三、政府采购管理	217
第五节 我国公共财政管理体制的改革与完善	218
一、我国公共财政管理体制存在的问题	218
二、建立、健全公共财政框架,实现有效的公共财政管理	218
本章小结	220
本章重点	220
复习思考题	221
案例资料	221

第十一章 行政责任 227

第一节 行政责任概述	227
一、行政责任的概念	227
二、行政责任的意义	229
第二节 行政责任的历史发展	229
一、西方国家行政责任的历史发展	229
二、我国行政责任的发展	233

第三节 行政责任的确定	235
一、行政责任的归责原则	235
二、行政责任的构成要件	236
三、行政责任的追究	238
第四节 行政道德	239
一、行政道德的概念	239
二、行政道德的基本内容	240
三、我国社会主义行政道德的内容	242
四、行政道德的作用	243
本章小结	243
本章重点	244
复习思考题	244
案例资料	245
第十二章 行政效率	248
第一节 行政效率概述	248
一、行政效率的概念	248
二、行政效率的构成要素	249
三、关于行政效率的不同观点	250
四、行政效率研究的出发点	251
第二节 行政效率的测定	252
一、行政效率测定的概念	252
二、行政效率测定的基础	252
三、行政效率测定的方法	253
第三节 提高行政效率的途径	254
一、我国行政效率低下的主要表现	254
二、我国提高行政效率的途径	255
本章小结	256
本章重点	257
复习思考题	257
案例资料	257
参考文献	264

第一章

导论

行政作为一种管理活动和管理职能由来已久,而作为一门学科的行政管理学则产生和形成于 19 世纪末 20 世纪初。这门学科一经产生,就始终保持着一种开放的态势,它密切关注行政管理实践及其发展方向,针对行政管理的实际要求,对复杂变化的行政现象从不同的层面和角度进行了切实的研究,应答和解决实践提出的挑战。同时,它不断吸取和引入相关学科的理论和研究方法去充实、开拓自己,形成了一系列直接地、持续地影响政府管理的理论学说和方法模式。行政管理学究竟是一门什么样的学科,它的研究对象、研究范围是什么,在上百年的历史演进中,其理论变迁的思想脉络是什么,这些正是本章所要回答的问题。

第一节 行政概念审视

一、行政概念的提出

行政作为一种管理活动与管理职能人们早已司空见惯。然而,行政作为一个科学范畴提出并受到人们的关注,则得益于在国家活动领域中将政治与行政作出区分,由此导致行政(或政府行政)概念的出现。

对政治与行政的区分做出重要贡献的是威尔逊和古德诺。威尔逊的著名论文《行政学研究》(1887)和古德诺的名著《政治与行政》(1900)中提出的政治与行政两分法的观点,被公认为开创了行政管理学的传统。威尔逊和古德诺在对政治与行政加以区分中指出了行政活动的特征,表述了行政概念的基本含义。威尔逊认为,与制定法律的组织、程序、过程相关的政治领域属“国家意志的表达”,主要关注“重大而带普遍性的事项”;与执行法律政策的机构、程序、过程相关的行政领域则属“国家意志的执行”。古德诺的表述是,“政治是国家意志的体现,行政是国家意志的执行”;“政治在决定政策,行政在执行政策”;行政是“政府官员推行政府功能的活动”。此后魏洛毕提出的“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”就是沿袭了这一思路。由于“两分法”是从宏观的国家权力结构及功能分配的角度去理解和界定行政,因而被称为政治行政观。

行政概念的另一种解释得益于科学管理运动的兴起。进入 20 世纪以后,西方工商企业界掀起了一场轰轰烈烈的科学管理运动,对科学管理运动做出重要贡献的是泰勒和法约尔。泰勒的名著《科学管理原理》(1911)和法约尔的名著《工业管理和一般管理》

(1916),被公认为是科学管理运动的代表作。他们的基本思想是,把企业活动中与计划、组织、人事、指挥相关的行政性活动与其他业务性活动区分开来,并围绕前者设定(行政)管理职责,探求科学管理的原则、方法和手段,以取代旧有的经验式管理,从而实现提高效率,增加利润的目的。泰勒对标准动作、标准时间、标准条件、标准工资的研究,以及法约尔对管理过程五要素(计划、组织、指挥、协调、控制)的概括都是其直接成果。

科学管理运动的观念、原则和方法极大地影响到行政管理学的研究,从管理层面研究行政活动的结果之一是形成对行政概念的新的解释,即管理行政观的观点。有代表性的观点如美国学者怀特在《行政学导论》(1926)一书中认为,行政是“为完成或为实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制”;还有的观点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;是运用各种方法达成既定目标的一种活动或程序;是通力完成共同目标的团体行动;行政特别注意管理方法、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。^①更引人注目的表述是依据管理的要素,把行政具体理解为,“有效处理公务或政务的方法和技术,运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段,以完成政府和公共团体的任务”。抽象掉表述上的差别,诸多管理行政观的观点的共同点是把行政理解为一个极为具体而广泛的运作过程,侧重于行政活动中的技术、方法、程序和手段,最大限度地寻求“技术的合理性”和工具的“合理性”。这样一种思路拓宽了对行政的理解,行政概念的外延也因而扩展到政府公共权力机关以外的工商企业和其他社会组织。

无论是政治行政观,还是管理行政观,在理论上远非清晰无误,在实践上也远非切实可行。可贵的是,它们恰好反映了19世纪末20世纪初社会变革所提出的重要问题,这就是国家公共职能的强化以及科学化问题。

在很长时期内,国家的职能被理解为处置内部纷争和国际纷争,而很少涉及组织社会生活、维护社会秩序、提供社会保障等公共职能。被奉为经典的“三权分立”理论是这样来规定国家权力的:“(一)立法权力;(二)有关国际法事项的行政权力;(三)有关民政法规事项的行政权力。依据第一种权力,国王或执政官制定临时的或永久的法律,并修正或废除已制定的法律。依据第二种权力,他们媾和或宣战,派遣或接受使节,防御侵略;依据第三种权力,他们惩罚或裁决私人诉讼。”^②对国家权力的这种规定隐含着对国家职能的基本理解。它重视的仅仅是国家的政治职能,基本不涉及公共职能。然而,19世纪60年代以来的工业化进程带来了大量诸如失业、贫困、灾荒、公共教育、公共交通、人身安全、关税壁垒等社会性问题。这些问题往往涉及不同阶级、不同阶层之间的共同利益,单靠立法、司法程序去解决显然力不从心。必须在立法的框架下,通过有效的社会管理才有望消解问题,使国家政权稳定持续下去。政治与行政两分法实际上顺应了这种需要,它强调行政的“非政治性”和行政的“执行”职能,强调行政关注“个别而细微的事项”,强调执行法律比制定法律困难,在一定程度上反映了强化国家公共职能和改革政府管理,提高政府效率的呼

① 张润书. 行政学. 台北:三民书局股份有限公司,1980. 2~3

② 孟德斯鸠. 论法的精神上册. 北京:商务印书馆,1961. 155

声。而管理行政观则从行政的技术、程序和方法的层面,为之提出可操作的理性化、科学化的途径。

二、政治行政观和管理行政观简析

政治行政观和管理行政观的提出,奠定了行政管理学的学科基础,但是两者又都有各自的偏颇之处。

就“两分法”的政治行政观而言,它强调行政活动主要是执行政策,指出其执行性特点,这对于把行政管理学从政治学中分离出来,成为一门独立的学科无疑有着积极意义。但是,它的明显缺陷是把行政看做不参与制定政策,不参与政治过程的非政治化的中性活动,包含着否定行政活动的价值取向的倾向。在威尔逊看来,“政治是政治家的特殊活动范围,而行政管理则是技术性职员的事情”。古德诺则认为,“行政管理的很大一部分与政治无关……应当把其中很大一部分从政治实体的控制下解脱出来。”^①两分法之所以排除掉行政中的政治因素,主张行政的价值中立,是有其背景的。主要是为了扭转美国当时存在的政党分赃制造成的政治动荡、政治腐败的管理形式,以保证政府工作的稳定性、连续性和政治的清明。然而,随着社会实践的发展,“行政中立”观点的偏颇日趋暴露出来。进入20世纪后,国家权力的重心发生转移,出现了所谓的“行政国家”现象,政府的权力迅速扩张并延伸和介入到立法与司法领域,“委托立法权”和“委托司法权”的出现表明,人类进入行政权统治的时代。20世纪20年代到30年代,在西方社会面临经济危机带来灭顶之灾的情况下,政府为解救经济危机,开始运用政策手段大规模干预经济和社会生活,政治与行政的关系越来越密切。“两分法”的缺陷也显现出来,它不能解释,也不符合变化和发展着的公共管理的现实情况。

此外,就国家功能的划分和运转的实际来分析,政治行政观也是有偏颇的。在国家的运转中,国家权力机构功能分化,职责相对独立。这既是民主进步的产物,也是政治文明的结果。立法机构作为公民意志的表达机构,其基本职能是将政治共同体中大量存在的各种要求和利益,通过符合特定国情的选择机制及程序,确定国家政策目标顺序,并通过政治体制的运转去实现它们。据此不难理解,立法机构作为政治博弈的中心,属全社会价值判断的最高载体,设立立法机构是全社会确定各种利益格局及优先顺序的制度安排。立法机构的工作结果是吸纳来自社会各方面的利益要求,协调和综合相互间冲突的利益,最终向社会输出体现利益格局的价值判断,即以国家的名义和信息的形式昭示社会的总纲领——宪法、法律、政策等。因而,立法机构处于全社会政治领导的地位,立法机构的职责主要在于“议”而不在于“行”。行政机构作为立法机构的执行机构,其职责在于,通过行政决策,将立法机构确立的根本纲领和原则具体化为可操作的政府政策,并通过相应政府机构的运作加以推行和实施;否则,立法的决议只能是纸上谈兵。

据此,行政是政治的分工,是维护特定制度安排和政治过程的一部分,它属于政治过程的后半段,是以实施和操作为特征,因而行政的要害在于“行”而不在于“议”。如果认为

① 西蒙. 管理行为. 北京:北京经济学院出版社,1988. 54

行政活动和政治活动等量齐观地接纳政治输入、输出公共政策、从事各种决策,行政与政治的区别也就消失了。

但是,行政并非是一个毫无主动性的、被动的中性活动。在政治过程的政治决策阶段,行政机构要辅助立法机构进行决策,包括提出议案,制定立法草案等;在政策实施阶段,又不可避免地要加入新的价值取向,制定调节利益的各种执行性政策,使政治决策成为可行的行动准则,并通过行政机构的运转加以落实。因此,行政概念只有通过政治概念与利益问题发生联系之后,才获得自身存在的必要性和合理性,也才有了实实在在的内容。

就管理行政观而言,由于强调行政活动的管理特征,借助科学手段去分析行政,使行政学向着可操作的应用领域发展,其实际意义是不容忽视的。但是,管理行政观并非无懈可击。较为突出的问题是,它对行政作纯技术意义的概括,很难揭示与国家活动相关的政治价值因素,也无法将性质不同的政府管理与企业管理以及其他社会组织的管理活动区分开来。因为所有管理活动都有一个提高效率 and 科学化的问题。基于此,管理行政观视野下的行政概念的外延十分广泛,不仅包括立法机构、司法机构,也包括企业和社团组织等,由此形成了对行政概念的广义理解;而政治行政观对行政概念的界定限于政府的管理活动,因而是狭义的行政概念。为了将企业管理和政府管理区分开来,企业管理又被称为“私人行政”(private administration),以便与政府“公共行政”(public administration)相对应。

作为行政管理学基础的“行政”概念是指政府的管理活动,以避免研究对象过于宽泛不利于科学分类,妨碍理论研究的深入和揭示不同性质组织管理的独特个性。尽管政府管理(行政)与企业管理(行政)有着许多相同点,在管理方法和手段上可以相互借鉴,但是它们毕竟是两类不同性质的组织:政府要以全社会公共利益为目标,企业则是社会中的一个利益质点,以追求“私利”为出发点和目标;政府管理以法律为依据,行使的是来自社会的公共权力,企业管理权则来自财产所有者授权的“私权”,法律是其不能违背的环境条件;政府的所有费用来自于税收,而企业的每一分钱都要在市场打拼中获取;政府管理要公开透明,并接受全社会监督;企业管理受其监事会监督,拥有自己的商业机密。政治行政观以及管理行政观的提出,一定程度上触及上述异同,是我们科学地理解和界定行政管理概念的基础。

综上所述,行政作为国家的管理活动,内在地包含着“政治”和“管理”两个基本点。一方面,行政与政治有着不解之缘,它以政治为前提,是在立法确立的大框架下,通过制定和实施政府政策,将政治决策加以真实的兑现,以维护和实现公共利益;另一方面,它又以执行、操作为主要特征,是对国家公共事务实施管理的活动过程,通过科学的管理方式和手段实现高水平、高效能的管理是行政活动的内在要求。行政所指称的国家管理活动,使人们常常将行政和行政管理在同一意义上使用,是两个可以互换的概念。据此,可以把行政或行政管理界定为:国家行政机关以公共利益为目标,以宪法和法律为依据,通过制定和实施政府政策,对国家、社会以及自身公共事务进行管理的活动。这个界定包含如下内容:

第一,行政管理的主体是国家行政系统中的中央以及地方各级政府。只有它们才有

权实施国家行政管理权,这也是行政管理与其他公共组织管理的区别。

第二,行政管理的客体是全社会范围的公共事务。公共事务涉及社会成员的共同需求,体现的是全社会的公共利益,因而公共事务的实质是公共利益。为了管理国家及社会的公共事务,政府也需要对政府自身事务进行管理。

第三,公平、公正是行政管理的最高价值取向。行政的管理特征使之必然要追求效率,但是追求高效率是为了以更低成本服务于公共利益。这种以公正为导向的效率与传统行政管理理论的效率中心主义理念有本质区别。

第四,宪法和法律是行政行为的依据。政府行使行政权力时,必须在法律允许的范围内,要受到法律的支配,以防止政府权力恣意以及自由裁量权的滥用,由此带来对公民、法人和组织合法权益的侵害。

第五,公共政策是政府管理社会公共事务的基本方式。“管理即决策”,制定政策和实施政策构成了政府管理的基本过程。

第二节 研究对象和研究范围

一、研究对象与学科特点

行政活动是政府管理公共事务的一种“国家的组织活动”。行政管理学则是以政府管理活动为基础而形成的系统化的理论体系,有其特定的研究对象和研究范围,它是研究国家行政系统对国家事务、社会公共事务以及自身事务进行有效管理的规律的科学。

行政管理学作为一门理论与应用相结合的学科,其学科特点可以主要归结为以下四个方面:

(一) 公共性和科学性

行政管理是政府对社会公共事务的管理,行政活动的主体是中央政府和地方各级政府,通过行使公共权力对社会公共事务进行管理;管理涉及的是公共生活中出现的公共问题,权力的行使限于公共领域范围,管理的出发点和目的是公共利益,因而具有公共性。但是行政管理活动与其他组织管理一样,要遵循管理的科学规定,包含着管理的基本环节和职能,并采用某些共同的管理技术和方法,从而具有科学性。

(二) 综合性和独立性

政府管理面对的是全社会的公共事务,涉及社会生活的方方面面,与此相应,研究行政管理学就要具备多学科的相关知识,如政治学、管理学、法学、经济学、社会学、哲学、心理学等,同时还要将当代科学技术的理论与方法,如系统论、信息论、控制论、网络技术、计算机控制等融入行政科学中,综合性是该学科的最大学科优势和特征之一。但是综合性不能否认其独立性,行政管理学有自己独立的研究对象和范围、范畴和体系,是其他任何学科所不能替代的。