

行政管理学

曲福田 盛邦跃 主编

南京大学出版社

行 政 管 理 学

主 编 曲福田 盛邦跃

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/曲福田主编. —南京: 南京大学出版社, 2003.5

ISBN 7-305-04093-2

I. 行... II. 曲... III. 行政管理-理论
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 037281 号

书 名 行政管理学
主 编 曲福田 盛邦跃
出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093
电 话 025-3596923、3592317 传真 025-3303347
网 址 <http://press.nju.edu.cn>
电子邮件 nupress1@public1.ptt.js.cn
经 销 全国各地新华书店
印 刷 丹阳教育印刷厂
开 本 850 × 1230 1/32 印 张 13.375 字 数 336 千
版 次 2003 年 5 月第 1 版 2003 年 9 月第 2 次印刷
印 数 4 001 - 8 000
ISBN 7-305-04093-2/D·472
定 价 20.00 元

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换。

前 言

行政管理活动同国家和政府的历史一样悠久,但行政管理学作为一门学科,即便是在西方也是 20 世纪,特别是 20 世纪中后期的事情。在中国,自从 20 世纪 80 年代初期著名学者夏书章教授呼吁建立我国行政管理学以来,这一新兴学科得到了发展,但总体上行政管理学及其教育仍处在探索和发展阶段。我国行政管理科学研究和教育的发展与繁荣,固然取决于多方面的努力,但一个重要的方面在于我们要以开放的态度,了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果;另一方面,我国正在进行大规模的行政改革,致力于建立与社会主义市场经济相适应的行政管理体制,这需要在学习和借鉴发达国家行政管理经验的同时,建立起符合中国特色的行政管理学研究体系。因此,无论从我国行政管理的教育发展和学科建设的需要,还是从我国政府改革的实践层面,全面系统地介绍行政管理学的知识体系和最新研究成果是十分必要的。

目前,广大教师、学生、公务员,尤其是行政管理专业和开设行政管理学课程的管理类专业以及立志投身公务员队伍的大学生,急需既能系统介绍行政管理的基本原理、方法、技术,又能系统地培养学习者思考与解决问题能力的教材。这就是我们编写本书的目的所在。

南京农业大学从事行政管理教学与研究的学者,经过几年的教学实践和不断总结,编写了这本《行政管理学》教科书,作为行政管理学硕士和 MPA 教育系列教材,也可用于高等学校行政管理或相关专业的本科生教学用书。同时,本书也为我国的行政管理

实践者提供了有关行政管理一般性知识参考框架和行政实务的最新发展基础。

本书撰写力图实现如下目标：第一，系统完整，基本涵盖了行政管理学的主要知识领域，特别是对行政持续的阐释，立意较新；第二，反映行政管理专业教育的特点，重视应用性和能力的培养；第三，反映国内外行政管理研究领域的最新成果，为公共行政与公共管理领域的教育者、学生、实际工作者提供了本领域的最新信息、资料及多视角思考空间；第四，将中国传统的行政管理思想、国外先进的行政管理理论与中国现实管理实践紧密结合，理论联系实际。

由于智识、时间之限制，本书仍有许多缺憾与疏漏之处，我们诚望得到对本书不足的批评与建议，以利于编者今后改进与完善。

教育部高等学校公共管理教学指导委员会副主任

曲福田

2002年12月

目 录

前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 行政与行政管理学	(2)
第二节 行政管理学的产生和发展	(21)
第三节 行政管理的基本原理	(43)
第二章 行政职能	(51)
第一节 行政职能概况	(51)
第二节 行政职能的演变及定位	(60)
第三节 中国政府行政职能转变	(77)
第四节 入世对中国行政职能的影响	(82)

第三章 行政权力	(96)
第一节 行政权力概述	(96)
第二节 行政权力配置	(112)
第三节 行政权力的运行	(122)
第四章 行政组织	(128)
第一节 行政组织概述	(128)
第二节 行政组织理论的发展	(133)
第三节 行政组织结构与体制	(140)
第四节 行政组织变革	(149)
第五章 人事行政	(156)
第一节 人事行政概述	(156)
第二节 国家公务员制度	(163)
第三节 我国国家公务员制度的实施与完善	(172)
第六章 行政领导	(183)
第一节 行政领导概述	(183)
第二节 行政领导的职权和职责	(189)
第三节 行政领导的素质与结构	(193)
第四节 行政领导艺术	(201)
第七章 行政决策	(208)
第一节 行政决策概述	(208)
第二节 行政决策系统	(216)
第三节 行政决策原则	(222)
第四节 行政决策过程	(224)

第八章 行政实施	(238)
第一节 行政实施概述	(238)
第二节 行政指挥	(245)
第三节 行政沟通	(247)
第四节 行政协调	(253)
第五节 行政控制	(256)
 第九章 行政监督	(259)
第一节 行政监督概述	(259)
第二节 行政监督体系	(265)
第三节 行政监督的内在机制	(272)
第四节 改革和完善我国行政监督体制	(277)
 第十章 行政效率	(282)
第一节 行政效率概述	(282)
第二节 行政效率的评价与测量	(287)
第三节 行政效率的提高	(296)
 第十一章 行政信息	(303)
第一节 信息与行政管理	(304)
第二节 行政信息管理	(310)
第三节 行政管理信息化	(313)
 第十二章 机关管理	(326)
第一节 机关管理概述	(326)
第二节 机关文书管理与档案管理	(331)
第三节 公务接待与会议管理	(340)
第四节 信访工作	(350)

第十三章 财务行政	(355)
第一节 财务行政概述	(355)
第二节 审计管理	(367)
第三节 会计管理	(370)
第四节 中国政府财务行政的挑战	(375)
第十四章 行政持续	(380)
第一节 行政持续概念的提出	(380)
第二节 行政持续实现的若干实现途径	(388)
第三节 中国行政持续实现的限度研究	(404)
主要参考书目	(411)
后记	(419)

第一章

绪 论

行政管理学是一门以狭义政府即各级国家行政机关及其行政活动为研究对象的学科。一个国家的行政管理水平同社会的经济发展密切相关。它是随着人类社会早期公共事务和“公共权力”的出现而产生的古老的管理活动。但从“公共行政”和“公共服务”的角度对其进行较为系统的研究才有一百多年的时间,直到 19 世纪末 20 世纪初这种管理活动才在新的社会历史条件下形成学科。它虽姗姗来迟,却源远流长。并且,每个国家的行政管理都有自己的演变过程,它在国家生活中的地位和作用也不相同。加强行政管理现代化的研究与实施,必然对加快我国建成高度文明、高度民主的社会主义现代化国家发挥有力的促进作用。

本章着重探讨行政与行政管理学的概念、行政管理学的特点与内容、行政管理学的研究对象与研究方法、行政管理学与其他相关学科的关系、行政管理学的产生和发展、我国行政管理学的发展概况以及行政管理学的基本原理等。

第一节 行政与行政管理学

一、行政的概念

行政是行政管理学的一个基本的概念。两千多年前古希腊学者亚里士多德认为行政即执行政务。行政一词在我国古代也有记载,如“行其政事”、“行其政令”,根据《史记·周纪》记载:召公、周公二相行政,号曰“共和”。可见“行政”一词有它的历史渊源。由于现代意义上的行政管理学产生于 19 世纪末 20 世纪初,其概念和理论在形成和发展中,自然要受欧美国家特定的社会历史条件与一些重要的政治与行政学家的思想理论的影响。但是作为一门独立的学科,都有一个兼收并蓄、融会贯通、不断完善的过程,其概念和理论也不能只局限于某个国家或某些学者的论述,它必然随着社会的发展、各个国家的实际运用及各国学者的理论研究不断地丰富和发展。

因此,综观中外对行政的理解一般是指对国家事务的管理。然而,究竟怎样准确地把握行政的具体含义,目前,中外学者还没有统一的认识,可谓是“仁者见仁,智者见智”。从国外来看,大体有以下两种看法。

一是从政治的角度来考察行政。这种观点又分为两派,一派以孟德斯鸠的三权分立理论为基础,认为行政是立法、司法以外的政府行政部门所管辖的事务。另一派则扬弃了传统的三分法,从政治与行政分离的观点来解释行政,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。上述两种观点均有偏颇之处。实际上,现代国家三权分立并不绝对,而是相互交叉,互相渗透。这不仅表现在立法、司法机关也执行某些行政性质的管理职能,也表现在随着行政权力的膨胀,国家权力明显地向行政机关倾斜,除了原有的

规则执行权之外,行政机关还获得了规则制定权和规则审决权,大有凌驾于立法权与司法权之上的趋势。而且,将行政与政治截然分开的观点也不符合世界各国的现实。任何国家的政治生活都表明,政治与行政是密切相联的,不仅政治是国家意志的表现,行政也通过制定重大的政治性决策和参与国家的立法活动积极地表现国家意志。因此,现代行政并不仅仅局限于国家意志的执行。

二是从管理的角度来考察行政。这是 20 世纪初科学管理运动兴起之后,一部分学者力图将科学管理的原理原则引用到政府行政组织,从管理的角度来解释行政。如德怀特·沃尔多认为行政就是管理,“行政的过程就是实现政府意图或愿望的种种行为。因此,公共行政就是政府的持续不断地活跃着的‘业务’工作,这种业务工作是通过一系列组织和管理程序,同法律的执行联系起来的;至于这种法律则由立法机关(或者其他权威性的机构)制定,并由法院进行解释。”^① 伦纳德·P·怀特认为行政是政府事务管理,“行政乃是为完成或实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动”,或是将其解释为“通力合作完成共同目标的团体行动”。美国 1985 年出版的《公共行政学词典》将行政定义为“政府及公共机构事务的管理和指挥”。上述观点实际上是把行政视为一个运作过程。这种理论使行政这一概念有了较为宽泛的内涵和外延。它不仅包括行使国家权力的行政活动,也包括企事业单位的管理活动。显然,这两种活动有着不同的主体、对象、方法和手段,不能将两者混为一谈。尽管有的学者把它们进一步区别为公共行政和私人行政,但是,我国学者认为这种观点易于混淆行政管理与其他管理的界限,失去了科学分类的意义。

① 《公共行政学》1968 年版,引自李方译:《公共行政学》,中国社会科学出版社 1988 年版,第 10 页。

在我国,行政一词普遍称为行政管理,其意是指管理国家政务。政务,今天看来即人民的事务之意,就是与大多数公民密切相关的事务,即公共事务。人民,具有强烈的政治色彩,它是国家政治舞台上的主体力量,是国家的主人。公共事务包括人口、教育、就业、交通、治安、保险、福利、环境卫生等。也有的学者理解为“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”。^①那么,怎样准确把握行政的概念呢?马克思曾经指出,行政是国家的组织活动。马克思的这一观点尽管不是对行政作定义性的描述,但却指明了行政主体及其职能。因此,可以这样理解行政,所谓行政,是国家的一种职能,是国家权力机关的执行机关依法对国家事务、社会事务进行组织和管理的活动。这个定义包括了“谁在管理”、“如何管理”、“管理什么”三个方面。在这里,“依法管理”在民主法制逐步走向健全和完善的今天,显得尤为重要。

行政权力作为国家行政管理的基础,是政府管理社会事务的重要方面。其有效性主要取决于三个要素的交互作用,即合法、合理、实际运用。合法性是公共行政权力的第一要素。在现代民主国家中,无论是三权分立或是议行合一的国家体制,公共行政权力的合法性都表现为符合宪法和有关法律所规定的范围、种类、程序和限度。但在实际工作中也存在一些问题,主要有:一是一些机关越权制定法规、规章;二是有些法规、规章同法律相抵触或法规之间、规章之间存在着相互矛盾、冲突、不衔接的现象;三是有些法规、规章的立法质量不高。在起草、制定过程中,有的地方和部门存在着不从国家整体利益考虑、过多从地方部门的局部利益出发的倾向,这些问题在一定程度上损害了国家法制的统一和尊严,也给执法造成了一定程度的混乱。九届全国人大三次会议表决通过

^① 应松年等编著:《行政管理学》,北京师范学院出版社1986年版,第4页。

了《中华人民共和国立法法》。^① 这部法律对于健全社会主义法制和依法行政将起到巨大的推动作用。

立法法是关于国家立法制度的重要法律,是对立法活动进行的规范。我国宪法、全国人大组织法、地方组织法对立法权限的划分、立法程序、法律解释等问题作了基本规定,全国人民代表大会及其常务委员会会议又对法律制定的程序进一步作了具体规定。实践证明,这些规定是切实可行的,对促进我国立法工作、完善社会主义法制,发挥了积极作用。

国务院可以制定行政法规,这是1982年宪法在立法体制方面的一个重要改革。过去,国务院只能制定行政措施,1982年宪法规定,国务院有权根据宪法和法律制定行政法规。国务院可以就哪些事项制定行政法规一直有不同的看法。

宪法规定,国务院制定行政法规应当“根据宪法和法律”,对此,学者对“根据”原则有不同理解。

一种是“职权说”,即国务院除了根据宪法和法律制定行政法规外,在宪法赋予的职权范围内,根据实际需要,也可以制定行政法规。认为制定行政法规是行政机关行使管理职权的形式之一,行政机关在其法定职权范围内,凡法律未曾明确禁止的,可以通过制定行政法规来履行职权,所以,制定行政法规,除了宪法和法律,还应包括赋予行政机关的职权,即可以制定行政法规。

另一种是“依据说”,即国务院制定行政法规应当遵循宪法和有关法律,即应有直接的“根据”、具体的授权,否则行政法规的制定是“无泉之水,无本之木”。

合理性是公共行政权力的第二要素,其基本涵义,是指公共行政权力的存在和运用,必须要符合国家、民族、国民的利益和有利

① 国家主席江泽民签署第31号主席令,公布了这部法律。该法已于2000年7月1日起施行。

于社会的发展。

实际运用作为公共行政权力的第三个要素,主要是指公共行政权力所特有的实际操作性。公共行政权力操作不当,必不能实现其合理性,也有悖于其合法性。从这个意义上说,公共行政权力的实际操作及其有效性,是公共行政权力的现实基础。归根到底,行政研究的全部任务,就是要寻求保证公共行政权力有效运用的途径和方法。合理性与合法性也是行政法学的基本原则。

合理—合法的职权观点是韦伯官僚概念的基本观点。^①“合理合法的职权就是根据所处的地位来行使职权的权利。……当这种职权演进为组织的行政管理人员时,它就形成‘官僚’的形式。”在这种结构的范围内,组织是依靠规章制度来实行管理的,每名组织成员都占有一个被明确了其职权的职位,而各种职位都在职权等级系列之内。这样,通过对组织内部权力与责任的严格划分,就可以形成明确无误的官僚结构。韦伯认为,官僚结构是适应环境需要而出现的组织形式,这种形式是当代世界中大型而复杂化组织实施行政管理的最有效的工具。

二、行政管理学概念及其特点

现代西方国家一般称行政管理为公共管理或简称管理,来自拉丁文的 *Administrare*。古希腊学者亚里士多德在其著作中曾使用过这一词。公共行政学、行政学、公共事务管理学等,这些名称不存在本质上的区别,都是关于政府公共行政现象的研究,但却从一定意义上反映了行政管理学的发展历程,反映了研究理念和研究侧重点的差异。行政管理学在研究公共行政现象的过程中,大量应用了不同时期许多学科的研究成果。就起源而言,一般认

① 弗里蒙特·E·卡斯特、詹姆斯·E·罗木茨韦克:《组织与管理——系统方法与权变方法》,李柱流等译,中国社会科学出版社1985年版,第78—79页。

为行政管理学脱胎于政治学学科。因为早期的行政管理学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,而不是技术的、过程的和实际运作的,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。

进入 20 世纪以后,情况开始发生变化。以 1911 年美国人弗雷德里克·泰罗(Frederick W. Taylor)的《科学管理原理》一文的问世为标志,西方国家工商企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了提高产量、增加利润的同义语,并以此为中心迅速在西方世界形成了一股鼎新革故的潮流。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”的概念和方法也开始逐渐注入关于公共行政问题的研究之中,这就为行政管理学的学科进步建立了新的基础,提供了新的领域和方法,推动行政管理学朝着实证研究的方向不断发展。

(一) 行政管理学的研究对象、研究方法

1. 行政管理学的研究对象

任何学科都要有自己特定的研究对象和范围,这样才能形成一门相对独立的学科。对于行政管理学的研究对象,不同的学者有不同的解释,但是一般认为,行政管理学是以行政管理为对象,研究其内在规律的科学。当然,对于行政管理学的理解,不应只停留在这一层次上,还需进一步加以规定。行政管理是由行政主体、行政职能、行政对象、行政目的等诸要素构成的,考察行政管理学的研究对象,不能不涉及这些影响行政管理运作的主要因素。

2. 行政管理学的研究方法

行政管理学使用的大多数分析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,行政管理学使用的分析方法常常是交叉、交替和混合使用的。常用的方法有:

(1) 理论方法,也称规范方法

古典学派是这一方法论的典型代表。这一方法对行政现象进行探讨时,着眼建立一般理论和一般原则,认为这些理论和原则可以解释所有的行政现象。这一方法的特点是偏重于价值考虑,论及的是“应该如何”和“应当是什么”,往往追寻的是一种理想状态的东西。事实上,今天的行政管理学研究在相当程度上还受到一般理论和原则的影响。

(2) 法学分析方法

这是早期行政管理学家运用的方法。主要是从法理、法律、法规的角度研究政府、公职人员及行政行为的合法性、规范性、合理性等,研究政府官员依法行使其职权的活动。在现代实行民主宪政的国家,法学分析方法是广泛使用的分析方法之一。

(3) 历史分析方法,又称史学研究法

此方法是一种基于时间序列的纵向的分析方法。社会科学皆适用此研究方法。该方法从历史分析的角度,注重公共行政和行政管理学的起源、发展及演变沿革的过程,探索行政管理规律,寻求对现今行政管理具有指导意义的原则和原理。

(4) 比较分析方法

该方法既包括历时性比较,也包括共时性比较。通过比较,可了解和提供不同行政制度或行政模式、不同公共政策选择等,研究不同政府间的行政理念、行政思想、行政原则和管理职能、体制、方式、手段等方面的差异,这为借鉴提供了可能。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。

(5) 系统分析方法,又称生态研究法或环境研究法

从系统的整体出发,研究行政系统与要素、要素与要素、行政系统与社会环境的相互联系和相互作用,寻求最优化的行政选择。用系统的方法研究行政管理,可以统筹全局,分清主次,掌握要点,