

■新编高等院校公共管理类“十二五”规划系列教材

XINGZHENG GUANLIXUE

行政管理学

◎主 编 李 雷 张泽金 杨 高

中国商业出版社

■新编高等院校公共管理类“十二五”规划系列教材

行政管理学

主 编 李 雷 张泽金 杨 高
副主编 徐旭慧

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/李雷,张泽金,杨高主编. —北京:
中国商业出版社, 2013. 10
ISBN 978 - 7 - 5044 - 8212 - 9

I. ①行… II. ①李…②张…③杨… III. ①行政管
理 - 管理学 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 189561 号

责任编辑:蔡凯

中国商业出版社出版发行
010 - 63180647 www. c - cbook. com
(100053 北京广安门内报国寺 1 号)
新华书店总店北京发行所经销
北京燕龙印刷有限公司印刷

* * * * *

开本:787 × 1092 毫米 1/16 印张:12 字数:300 千字

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

定价:30.00 元

* *

(如有印装质量问题可更换)

编写说明

行政管理学也称公共行政学或公共管理学,是主要研究国家行政管理现象及规律的学科,具有鲜明的政治性和社会性。“科技与管理是车之两轮,鸟之两翼”。随着我国社会主义现代化建设的飞跃发展,行政管理学是否科学、有效,直接影响着我们国家、社会的发展进程。

行政管理学是一门综合性的、交叉性的学科,广泛运用政治学、经济学、管理学、社会学、统计学、法学、财政学、心理学、信息学等学科的基本原理,研究的主体对象是行政机关,客体对象是国家事务、社会事务和行政机关的内部事务,其主要目的在于探究行政管理的客观规律,从而实现行政管理的科学化。本书以马克思主义和社会主义理论体系为指导,探究社会主义市场经济条件下的我国行政管理的规律和方法,根据中国政治、经济和社会发展变化的情况,特别是中国行政改革所面临的一些问题进行分析和探究。

本书共十五章,主要介绍了行政管理概论、政府职能、人事行政、行政决策、财务行政、行政监督、行政立法、行政执法、行政司法、行政诉讼及行政改革与发展等内容。

本书由武警北京指挥学院教研室李雷(第一、二、三、四、五章),广西商业技师学院张泽金(第六、七、八、九章),乐山职业技术学院杨高(第十、十一、十二章)担任主编,武警北京指挥学院徐旭慧(第十三、十四、十五章)担任副主编。在编写过程中力求学习和借鉴国外行政管理理论,但又不套用西方的理论模式和价值观念,广泛吸收最新研究成果,努力反映我国当前的行政学发展状况,以推动我国行政管理学理论体系的发展,从而起到抛砖引玉的作用。同时,还吸收了许多网络上专家、学者的观点。在此,谨向支持和帮助我们的老师、前辈及有关文献的作者和网站表示最诚挚的谢意!

由于我们的学术水平有限,本书难免有不妥之处,恳请读者批评指正,以便再版时修改完善。

编著

2013年10月

◆ 目 录

第一章 行政管理与行政管理学	(1)
第一节 作为管理活动的行政管理:内涵与特点	(1)
第二节 行政管理学	(7)
第三节 学习行政管理学的意义与方法	(10)
第二章 政府	(12)
第一节 政府的基本内涵	(12)
第二节 政府的本质和特点	(14)
第三节 政府的基本结构	(16)
第四节 政府职能定位	(18)
第三章 行政组织	(26)
第一节 行政组织的基本概念	(26)
第二节 行政组织结构与编制	(29)
第三节 行政组织变革	(32)
第四章 行政领导概述	(44)
第一节 行政领导的含义	(44)
第二节 行政领导者的职位、职权和责任	(46)
第三节 行政领导权威	(48)
第四节 领导艺术运用与领导集体建设	(50)
第五章 行政环境	(52)
第一节 行政系统与外部环境的互动分析	(52)

第二节 经济和政治环境对行政系统的影响	(55)
第六章 政府职能	(74)
第一节 政府职能内容	(74)
第二节 中国政府职能转变	(78)
第七章 人事行政	(82)
第一节 人事行政概述	(82)
第二节 人事行政的任务	(84)
第三节 我国的公务员制度	(86)
第四节 行政机关人员管理的基本内容	(95)
第八章 行政决策概说	(104)
第一节 行政决策的含义	(104)
第二节 行政决策的特征	(104)
第三节 政策过程	(105)
第四节 政策分析的方法	(110)
第九章 财务行政	(117)
第一节 财务行政概述	(117)
第二节 国家预算	(119)
第三节 国家决算	(125)
第四节 政府审计	(126)
第十章 行政监督	(130)
第一节 行政监督概述	(130)
第二节 行政监督的类型	(136)
第三节 行政监督制度的完善	(142)
第十一章 行政立法	(147)
第一节 行政立法含义	(147)
第二节 行政立法特征	(147)
第三节 行政立法类型	(149)
第四节 行政立法原则	(150)
第五节 我国行政立法系统	(151)

第六节	行政立法程序	(152)
第七节	行政立法效力	(153)
第十二章	行政执法	(155)
第一节	行政执法及其特点	(155)
第二节	行政执法原则	(155)
第三节	行政执法行为	(156)
第十三章	行政司法	(158)
第一节	行政司法含义与特征	(158)
第二节	行政司法主要内容	(159)
第三节	行政司法原则	(159)
第十四章	行政诉讼	(161)
第一节	行政诉讼的含义	(161)
第二节	行政诉讼受案范围	(163)
第三节	行政诉讼基本原则	(164)
第十五章	行政改革与发展	(166)
第一节	行政改革概述	(166)
第二节	当代西方国家的行政改革	(168)
第三节	当代中国的行政改革	(175)
参考文献		(182)

◆ 第一章

行政管理与行政管理学

第一节 作为管理活动的行政管理：内涵与特点

一、行政管理的内涵、来源与发展

在现代社会，我们每个人的一生几乎都与行政管理分不开。正如米切尔·B·蒂茨所描述的：“现代的人是在政府资助的医院里出生的，是在公立的中小学、大学中接受教育的，他的很多旅行时间是在公共交通设施中度过的，他与外面的联系则是通过邮局或半公共性质的电话系统进行的；他喝的是公共生产的饮用水，读的是公共图书馆里的书；他用公共排污系统处置垃圾，他在公园中野餐，他受公共治安、消防、卫生部门的保护，最终，他又在医院里离开人世，甚至被埋葬在公共墓地。总之，不管人们在意识形态上多么守旧，现代人的日常生活总是同政府相关和许多其他方面服务的决策联系在一起，这种联系是挣不脱、割不断的。”

那么，什么是行政管理呢？行政管理是一种以国家权力为基础，以国家组织（主要是政府机关）为管理主体，以国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务为管理对象的管理活动。

行政管理作为人类社会的管理现象，与其他管理活动一样，是人类社会的必然产物。人类为获得维持生存所需的衣食住等物质生活条件，就必须共同生活，以一定的生产方式相互结合起来，建立一定的社会秩序，保证整个社会生产和生活的正常进行。只要存在人类群体的共同生活，就有管理问题，正如马克思所言：“一切……直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥……”行政管理最早萌芽于原始氏族和部落公共事务的管理。关于这一点，恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中有比较详细的考察和论述。他在考察易洛魁人氏族、希腊人氏族、罗马氏族、克尔特人氏族、

德意志人氏族的生活和历史之后,发现原始氏族有一个共同点,就是设有氏族机构,如“议事会”、“联盟议事会”、“人民大会”和“巴塞勒斯”(军事首长)等,以及相应的人员来管理原始氏族和部落的公共事务,如保护共同财产、指挥协作劳动、管理共同的墓地、宣布对外战争、解决内部争端、监督用水、主持祭祀活动等。这些氏族机构及其人员可以说是行政管理机构及其管理人员的萌芽。

但文明时代的行政管理是从有了国家组织才开始的。国家是随着社会分工的发展以及阶级的出现而产生的。由于阶级的出现和财富的迅速集中,“氏族团体的成员再也不能集会来处理自己的公共事务了。只有不重要的事情,例如宗教节日,还勉强能够安排。除了氏族团体有责任并且能够予以保证的需要和利益以外,由于谋生条件的变革及其所引起的社会结构的变化,又产生了新的需要和利益,这些新的需要和利益不仅同旧的氏族制度格格不入,而且还千方百计在破坏它”于是,氏族制度被国家代替了。

国家的产生标志着以国家权力为基础的行政管理的正式产生。在国家产生以前,氏族管理机构对公共事务的管理还只是一种社会职能。国家产生以后,国家作为阶级矛盾不可调和的产物,是阶级统治的工具。占统治地位的阶级,运用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量,按照本阶级的意志支配社会生产和生活,对社会公共事务实行管理。自此以后,行政管理既是国家实施管理的一种社会职能,也是一种政治职能;作为行政管理对象的社会公共事务,既有公共性的一面,也有阶级性的一面。而且,随着社会组织要素、经济结构、政治权力结构以及社会沟通网络的变化,各个社会阶段的行政管理有着不同的内容和特点。美国行政管理学家弗雷德·W·里格斯在其《行政生态学》一书中分三种形态来对此进行考察。这三种形态是:融合型——农业社会的行政管理模式;衍射型——工业社会的行政管理模式;棱柱型——过渡社会的行政管理模式。

融合型行政管理模式的主要特征是:以农业生产力为经济基础,经济结构与行政结构重叠。行政制度同时也是一种分配制度,土地的分配是政府的重大事务,君王是分配制度的中心;在社会结构方面,以家庭主义为基础,裙带风盛行,个人才能和社团利益微不足道;在权力结构方面,一切权力来自君王,君权至上,政治与行政不分;社会的沟通渠道不畅通,行政权威主要来自武力的强制,而不是人民的认同,实行专制集权统治。

衍射型行政管理模式的主要特征是:以工业生产力为经济基础,整个行政管理体制市场化,行政官员通过出售“服务”来换取“职位”;在社会结构方面,不再以家庭为主,而以次级组织如各种职业社团、经济社团为基础,社团对社会生活的各个方面都产生重要影响;在权力结构方面,贯彻分权与制衡原则,行政官僚的权力受到限制;社会的沟通渠道畅通,公民参政意识浓厚,公民的利益要求可以转化为政府政策;行政管理专业化、职业化、法制化,行政管理的价值观是追求较高的行政效率。

棱柱型行政管理模式既具有农业社会行政管理的一些特征,也具有工业社会行政

管理的一些特征:社会经济虽然有了市场的取向,但尚未完全商品化,非经济因素仍然对行政管理产生较大影响;传统社会的行政管理特征形式上早已被抛弃,但仍具有很大的影响力。不同的体制、习俗和观点同时并存。家族、裙带关系和社会背景还在影响行政官员的升迁。政府的制度、法规发挥不了应有的约束和规范作用:政治权力与行政权力尚未完全分离,行政管理的专业化、职业化和法制化的程度不是很高。

上述三种行政管理模式大体上反映了人类社会行政管理活动的三个发展阶段。当然,即使在同一阶段,不同的国家由于具有不同的历史化传统和不同的行政管理价值观,其行政管理活动也有不同的特点。

二、行政管理活动区别于一般管理活动的特点

如上所述,在原始氏族社会。行政管理活动只是一种会职能,它与我们今天所说的一般管理活动没有什么区别。但自从国家产生以来,行政管理活动就开始具有了不同于一般意义上的管理活动的特点。尤其是到了近代社会,一方面,国家职能开始分化,立法、司法和行政逐步分离,行政管理获得了相对独立发展的空间;另一方面,随着工商企业组织的出现及其规模的迅速扩大,一般意义上的管理也在工商企业组织领域获得了相对独立发展的空间,所以,人们一般把与政府或行政机关的活动相关的管理,称为行政管理;而把与工商企业组织的活动相关的管理,称为企业管理。从英文词义上理解,administration(行政)本身便包含有管理的意思,但主要是指与政府或行政机关的活动相关的管理,而management(管理)主要是指与工商企业组织的活动相关的管理。

第一个从一般的管理过程中区分出行政管理职能的是法国的管理学家亨利·法约尔。“在他的著作中,法约尔对管理和行政管理做出了区分,认为前者是指导企业朝着自己目标前进的所有工作,而后者是管理者的工作中‘仅对人事有影响’的那一部分。”也就是说,行政管理是整个管理过程中的一个重要的管理职能,它所包括的范围虽小,但适用于处理较重要的事务,并且在高级管理人员的活动中有较大的比重。按照亨利·法约尔的理解,行政管理并不局限于公共事务或政府事务的管理,私人部门或企业管理活动中同样包含着行政管理。在我国,对行政管理的理解也比较广泛,除政府机构的行政管理外,还包括企事业单位中的科室部处等职能部门的行政管理,它泛指办公室、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,它只是强调管理意思而已,但必须指出的是,私人部门或企业管理中的行政管理以政府为主体的行政管理仍然有着明显的区别。私人部门或企业管理中的行政管理仅仅是面向企业内部的一个高级职能而已。它更多地涉及私人部门中的高层人事管理问题。而以政府为主体的行政管理面向的不仅是政府内部的管理问题,它更多地涉及整个社会公共事务的管理问题。这里关键性的区别是,私人部门的行政管理的权力基础来源于私人权力,以政府为主体的行政管理的权力基础来源于公共权力。恩格

斯在说明国家和旧的氏族组织不同的地方时，认为主要是两点，“第一点就是它按地区来划分它的国民”，“第二个不同点，是公共权力的设立”，“这种公共权力在每一个国家里都存在”。并说：“官吏既然掌握着公共权力和征税权，他们就作为社会机关而凌驾于社会之上。”所以，英文中的行政管理一词，是“public administration”，而不仅仅是“administration”。public 的英文本身含有公（有）的、公众（事务）的、政府的、公家的、公立的、社会的、公用的、公开的等多种意思，它的反义词是 private（私人的）。可见，把 public 作为 administration 的定语，不是可有可无的。它说明行政管理活动与一般管理活动的本质区别就在于它的“公共性”。我国有的学者把 public administration 翻译为“公共行政管理”，这样翻译也许可以避免误解。

概括地说，行政管理活动的“公共性”特点主要表现在如下五个方面：

第一，行政管理的权力基础是公共权力。公共权力是由宪法、法律所规定，由社会和公民所认同的公共权威。在国家产生之后，公共权力集中表现为国家权力，包括执法权、司法权、行政权等。行政管理所行使的是其中的行政权。公共权力代表着国家的意志，为多数公众所认同，具有很高的权威性和很强的约束力。它的行使有国家的暴力工具，如警察、军队、监狱等作其后盾和保证。公共权力的这一性质，决定了行政管理活动具有很强的政治性、权威性和强制性特点。

第二，行政管理的基本职能主要是管理社会公共事务。行政管理之所以需要行使公共权力，是由其肩负的管理公共事务的职能决定的。这个特点说明，凡是公民个人可以自理的事情，凡是工商企业组织内部的事情，政府、行政管理机构都不必干预，都不必插手管理。行政管理所管的是公民个人管不了的、企业不愿管或管不了的社会公共事务，以及政府机关的内部事务。行政管理以管理社会公共事务作为基本职能的性质，使其具有了明显的社会性、广泛性特点。

第三，行政管理的宗旨是为公共利益服务。行政管理由于行使公共权力、管理公共事务，决定了它必须以谋取公共利益为宗旨。公共是相对于私人而言的。从本质上说，行使公共权力和管理公共事务就是要代表和谋取公共利益，或称“公众的利益”，而不是某集团或者私人的利益。行政管理以谋取公共利益为宗旨的性质，决定了它具有鲜明的服务性、非营利性和全局性等特点，也决定了行政管理的公众参与性特点。

第四，行政管理必须承担社会公共责任。依法行使公共权力，管理公共事务。代表和实现公共利益，相应地就必须承担公共责任，包括：对社会公众和公民所负的责任，对国家宪法、法律所负的责任，对上级行政机关或行政领导所负的责任，对执政党所负的责任，等等。行政管理必须承担公共责任的性质，决定了其具有规范性、合法性、合理性等特点。

第五，行政管理必须坚持公开、公正、公平的原则。这是由前面的四个特点决定的。公正和公平是管理社会公共事务和谋求公共利益的必然要求，而公开是保证公正、公平的前提。只有公开，才能接受社会公众和公民的检查、监督和评判。所以，有人形容说：“公共行政官员近似于在鱼缸里生活”。“他不仅要干得很好，而且要使

公众知道他干得很好”。公开、公正和公平的管理原则体现了行政管理的社会性、民主性特点。

三、行政管理学的创立及其发展状况

虽然行政管理实践古已有之，但是作为一门专业性质的学科来学习研究，还是比较晚的事。中国很早就大讲治国之道，积累了丰富的参考资料。尽管国际管理学界公认我国的《孙子兵法》是世界上现存最早的论述关于管理的著作，也有外国学者认为：“《论语》、《孟子》是行政学教科书。”但毕竟还不能等同于近现代意义上的行政管理学。

在欧洲大陆，关于行政法的研究开始得比较早，也比较受到重视，且具有相当的规模以及一定的声势。他们当时曾把这种研究称为行政学研究，而其实研究的是行政法。后来，真正作为一门新兴独立学科——行政学（即行政管理学）的创建，却发生在美国。为什么美国会有这样适宜的“土壤”呢？分析起来，大概有如下几点情况和原因：

1. 与欧洲各国相比，美国立国较晚，历史还不太长。因而较少受旧传统的约束和影响，不那么保守，容易发挥在发展资本主义的条件下优越于封建社会的创新、进取精神。在新学科的建设方面，也就较少“框框”或“包袱”，敢想、敢闯。

2. 美国作为后起的资本主义国家，与老牌资本主义国家相比，科学技术和工商业都很发达，关于工商（企业）管理的研究可以说是一马当先，那是资本主义竞争所造成的。科学管理也首先用于工商管理，促进和加速了行政管理学这门新学科的建立，更重要的是经济发展强烈呼唤行政管理改革。

3. 美国依孟德斯鸠“三权分立”的学说建国，实行立法、司法、行政三权分立。可是，在实际运作中，总统制较为突出，行政权力和行政作用不可低估，人们通常比较容易集中注意力于行政方面，并在行政方面多下功夫，包括对行政管理改革的研究。

4. 美国政治学和法学等领域，有一批重量级学者，在酝酿和创立行政管理学的早期，起了决定性的积极作用。例如，1887年威尔逊（T·W·Wilson）著《行政研究》（The Study of Administration）、1900年古德诺（F·G·Goodnow）著《政治与行政》（Politics and Administration）、1926年怀特（L·D·White）著《行政学导论》（Introduction to the Public Administration）、1927年威劳贝（W·F·Willoughby）著《行政学原理》（Principles of Public Administration）、1930年费夫纳（G·M·Pfeiffer）著《行政学》（Public Administration）、1936年高斯（G·M·Gauss）著《公共行政的边界》（Frontiers of Public Administration）等的出版，都做出了历史贡献。

在上述学者中，威尔逊被公认为是开行政学研究先河的先驱者；古德诺创立“政治”与“行政”的两分法，有人称他为“行政学之父”；怀特出版了美国第一本大学行政学教科书，通常视之为行政学正式问世的标志；紧随其后的威劳贝和费夫纳所著二书，

亦属与之合成三鼎足的著名教材，流行很广、很久。

这里有一点本拟在谈到学科引进时再议，即学科名称的汉译问题。现在既已接触到学科创建时所用的原文，就不妨提前讨论。请读者注意，几本教材都用的是“Public Administration”。“Administration”是个多义词，可能有十几种解释。译为“行政”或“管理”均可，如“Business Administration”便译为“企业（或工商）管理”。本学科译作“行政”是因为当时主要研究政府工作，内容拓宽是后来的事。“公共”亦因不言而喻而略去，中文、日文都是如此。时下所称的“行政管理”、“公共行政”、“公共行政管理”、“公共管理”应是同源异译。

为兼顾历史和现状，我国国务院学位委员会将公共管理列为一级学科，行政管理作为其中的二级学科之一，我们即照此办理。其中区别，可按内容和用语习惯掌握较合实际。例如，“MPA”（Master of Public Administration）译为“公共管理硕士”，因其所培养的不仅是国家公务员，还有非政府的公共管理人员。

另一问题是认定 Public Management 为公共管理而将 P、A 限定为公共行政的认识和做法应该慎重，是并存而非代替的局面，例如企业管理领域 A 与 M 都在使用。若一开始就译为公共管理也“相安无事”，至于学派之争，New Public Administration 和 New Public Management 在英语中一目了然，汉译却不得不用“行政”和“管理”来区分，其实并不准确。可试办法之一如国外学者所建议的是注明 M 或 A。人们对 M 和 A 区分早有议论，较多的是同一功能，含义接近，区别不甚明显，有时互相诠释，用法略有不同，M 层次较低而 A 较高等，看来又不尽然。

让我们回到学科创立后的发展状况这个话题上去。尽管对学科本身至今仍有争议，但自问世以来，已有长足发展。西方管理学界素有“理论丛林”之说，可见学派之多。在本学科领域，也是如此。从 20 世纪 30 年代起，美国流行用“行为科学”研究行政管理，后来出现许多学派。40 年代以后，重视科学技术的新发展，到 60 年代，便有学者用控制论、信息论和系统论来进行研究，使研究范围随之扩大，侧重点有所转移，学派林立，新说众多。既有传统学派，又有科学管理、行政组织、行为科学、决策理论、系统管理、计量管理、目标管理、管理程序、政府再造（重塑）、公共选择理论、新公共管理（NPA 与 NPM 主要是后者）、治理理论和新公共服务等学派。这些从总体和长远来说，都有助和有利于学科的发展。

学科在美国首创和得到引人注目的发展是完全可以理解的。但我们还必须把视野放得更宽一些，要注意以下几方面的有关情况：

1. 学科的综合性要求吸收邻近、边缘、相关、交叉、渗透的学科，如政治学、经济学、法学、社会学、心理学、教育学、领导学、财政学和新科技等知识。这是学科发展的需要。
2. 在同类即管理类学科中，尤其是管理科学和企业管理许多新的理论观点和实践经验颇有可以相通之处，应对他们的发展动态密切留意，从而受到启发。如知识管理的兴起便是一例。
3. 学科的国际化使我们眼界大开，看到各国学者的意见和经验，大可参考借鉴。我们

实行“洋为中用”，人家也在实行“中为洋用”，国外出现“孙子兵法管理学派”也不奇怪。

4. 学科的应用性决定了我们必须贯彻“学以致用”的原则，从实际出发，在弄清国情的基础上建设和发展这门学科。随后将以专门章节介绍情况和讨论问题，这里暂不详及。

第二节 行政管理学

一、行政管理学研究内容

行政管理学产生于西方，现代行政管理理论的研究也开始于西方，西方行政管理理论研究的奠基之作，也标志着行政管理学的诞生。主要著作有 1887 年美国学者也是后来美国总统的伍德罗·威尔逊著《行政学研究》、1900 年美国学者古德诺著《政治与行政》、1926 年美国学者罗纳德·怀特著《行政学导论》和 1927 年美国学者威罗毕著《行政管理原理》。

作为一门系统化的理论知识的体系，行政管理学有其自身的范畴和独特的研究领域。在这方面，不少研究者提出了自己的观点，其中较具代表性的有：

美国学者怀特(Leonard White)将行政管理学的构成归纳为四大部分，即组织原理、人事行政、财务行政、行政法规。他的这种观点见诸于美国的大学教科书《行政学导论》，对后来的研究产生了一定的影响。美国学者 LH·古立克(Luther H·Gulick)提出了著名的“七要素”理论，即计划(Planning)、组织(Organizing)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Cooperating)、报告(Reporting)、预算(Budgeting)，以此概括行政管理的七大构成要素，这在当时颇有影响，其中计划理论后来逐步发展成为设计理论，为新的决策科学的创立提供了有益的准备。国内理论界对行政管理学研究的范围和内容的理解也有多种。

我国台湾学者张金鉴试图用更细致的分类来表述行政管理学的构成，提出了“15M”理论，即目标(Aim)、规划(Program)、人员(Men)、经费(Money)、物材(Materials)、组织(Machinery)、方法(Method)、领导(Command)、激励(Motivation)、沟通(Communication)、士气(Morale)、协调(Harmony)、及时(Time)、空间(Room)、改进(Improvement)。

行政管理学研究既有“硬件”部分(如行政组织、行政机构)，也有“软件”部分(如行政决策、行政沟通)；既要研究“静态”方面(如行政制度、行政法规)，又要研究“动态”方面(如行政执行、行政行为)。基于这些考虑，行政管理学的研究内容可以概括为以下几个方面：

1. 行政职能。主要揭示行政的基本职能。只有正确认识政府的角色和功能，明确政府的活动范围和行为力度，才能正确进行行政管理活动，达到预期目的。

2. 行政组织。主要揭示行政主体组建的指导原则，探求行政组织高效化的最佳结构。行政管理是由主体发动而作用于客体的有序管理。行政主体的健全、合理、优质，是提高行政管理效率的决定性因素。行政主体的重要组成部分就是行政组织以及行政组织的结构、类型、目标等事项，其条件制约着行政活动和行政关系。

3. 行政领导。揭示行政领导的基本职能及其在行政管理中的指导作用，行政领导的素

质和群体结构,行政领导活动科学化的原则和方法。

4. 人事行政。揭示国家公务员在行政管理中的地位和作用,实现优化的原则、制度和方法。

5. 财务行政。主要论述国家预算、决算、公共支出、税收、审计等活动,说明政府的经费来源、安排及监督原则、制度和方法。

6. 机关行政。揭示行政机关是行政管理的实体和枢纽,行政机关建设的原则,事务管理的原则和方法,管理手段科学化、现代化的目标和实施。主要说明行政机关的环境管理、空间管理、会议管理、物材管理等事项,说明政府对具体的机关内部组织制度的完善原则及方法。

7. 行政决策与执行。揭示行政决策科学化的原则、程序、方法和体制,科学的行政决策与高效的行政执行的内在关系,在行政执行中行政指挥、行政控制、行政沟通、行政协调的地位和作用,行政执行应遵循的原则和方法等。

8. 行政方法。阐明行政管理技术方法在现代行政管理中的意义,凭借现代行政管理可采用的传统的或现代的技术方法。

9. 电子行政。主要阐明电子政府的发展模式、目标与经验,说明我国电子政府的建设与问题,分析电子政府的兴起对政府管理创新的影响。

10. 行政法治。阐明依法行政是现代行政管理科学化的重要标志,揭示行政管理法制化的原则、途径和方法,说明行政立法、行政执行和行政诉讼等的有关知识。

11. 行政文化。揭示行政道德、行政伦理和行政文化的不同,说明三者对行政行为、行政制度的影响。

12. 行政绩效。揭示行政效率和行政绩效的不同,说明政府绩效管理的原则、方法、制度,提高行政效率的途径和方法等。

13. 行政发展。揭示行政发展的一般规律,说明行政改革的趋势和规律。

以上内容以绪论为引子,大致从行政体制、行政内容、行政行为、行政文化、行政发展五个方面来展示行政管理学的丰富内容,涵盖了行政管理的体制、结构、过程和价值基础,形成了行政管理学的基本体系。

二、学习和研究行政管理学的主要方法

中国古语说:给人以鱼,得一餐食;教人以渔,得一生食。这句古语充分说明了掌握方法的重要性。学习和研究行政管理学,要取得好的效果,除了学好这门课程外,掌握科学的方法是十分必要的。这里介绍几种主要的方法:

1. 历史的方法

历史的方法,就是从行政管理实践和行政管理理论的历史演变中学习和研究行政管理的方法。这是一种至今仍被广泛使用的传统的方法。古今中外的许多政治家正是通过学习历史的知识,借鉴历史的经验,为巩固自己的统治地位服务的。多数行政管理思想家以及学者,也是通过这种学习和研究方法而形成自己的看法或建立自己的

理论框架的。同样,在现代社会,学习和研究行政管理学,“……最重要的,那就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史中怎样产生,在发展中经过了哪些主要阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的”。

2. 理论的方法

理论的方法,是一种运用逻辑思维对行政管理的现象进行归纳或演绎推理从而抽象出基本的观点、思想以至理论体系的方法。行政管理学的基本原理和原则,就是运用这种方法而形成的。社会是发展变化的,行政管理学的理论不是一经形成就永恒不变,相反,它随着社会实践的发展而不断修正和丰富。所以,在运用这种方法时,要注意理论联系实际,让抽象出来的观点、思想以至理论体系回到实践中去指导实践,并在实践中接受检验,从中加以修正、补充、发展。

3. 调查的方法

中国古代诗人陆游有诗云:“纸上得来终觉浅,绝知此事需躬行”。毛泽东曾说:“没有调查,就没有发言权”,“一切结论产生于调查情况的末尾,而不是在它的先头”。行政管理学是一门应用性很强的科学,实践是行政管理学生长和发展的土壤。到行政管理实践中去进行调查研究,有助于发现行政管理的新现象、新问题,也有助于更加全面地掌握行政管理学的基本规律。并推动行政管理学的发展。调查的方法包括实地考察、抽样调查、现场采访、民意测验、舆论检测、电话访谈等。

4. 比较的方法

比较的方法,就是在两个或更多的对象之间进行对比分析,以找出它们的差异性和相似性的方法。这也是一种使用范围相当广泛的方法。二战结束后,这种方法在政治学和行政管理学中发展非常快,已经发展出比较政治学、比较行政学等分支学科。行政管理的比较地域范围是世界各国,但运用这种方法要注意对象的可比性,因为比较的基本规则是,拿来比较的现象必须是同类的。如可以对不同国家的行政管理制度进行比较,也可以比较不同国家或地区行政管理模式的异同,还可以对同一国家或地区的同一类对象如政府职能进行不同历史阶段的比较,等等。

5. 系统的方法

系统的方法,是从系统理论移植过来的。系统方法包括许多内容,简要地说就是运用系统工程的理论和方法来分析和研究行政管理过程,把构成行政管理的各项因素,如人、财、物和信息等作为一个有机的整体,看成一个系统,进行全面分析,把事物的各个环节联系起来,对它们之间的关系进行定量分析,以确定目标和最优的实施方法,求得最高效率。行政管理的系统分析,不仅从静态看系统的构成,还从动态看系统的活动,把行政管理看成是信息的“输入——转换——输出”的过程,研究从客观环境取得的某些信息的输入(主要指来自社会的需要和条件)、信息的转换(主要指决策、拟订行政实施议案)和信息的输出(主要指作用于社会行政管理客体的效果),同时,还研究信息的反馈。

6. 案例的方法

案例分析法在医学、法学等领域的成功运用,引起社会科学家的兴趣。20世纪30年代美国哈佛大学商学院就开始把案例分析引入管理科学的教学和研究,40年代以后发展为一种广为流行的研究方法。这种研究方法首先把已发生的典型而真实的行政事件,原原本本地、客观地用文字叙述出来,形成可供分析和研究的行政管理案例,然后进行经验性、实证性的研究,以求在直接或间接证据的基础上,探寻有关行政管理活动的规律和治事规范。这种方法通过思考、分析和争辩,在加深对行政管理知识、理论以及技术的理解与记忆的同时,提高分析和处理实际问题的能力。

第三节 学习行政管理学的意义与方法

一、学习行政管理学的目的与意义

为什么要学习行政管理学?学习行政管理学有什么意义?可以从如下四个方面来探讨。

(一)行政管理学是掌握行政管理规律的入门课

行政管理作为国家的组织活动,有它的规律。它既有一般管理的普遍规律,也有自己的特殊规律。规律是事物的相对稳定的内部联系,即事物的本质。人们只有认识和把握事物的规律,才能驾驭事物本身。同样,要从事行政管理工作,首先必须掌握行政管理的规律,但行政管理的规律不是靠一般的感官感知就能把握的,而是必须通过思维才能予以把握。行政管理的本质与行政管理活动中所表现出来的现象不是直接合一的,如果事物的表现形式和事物的本质会直接合而为一,一切科学就都成为多余的了。行政管理学作为一门科学,其任务就是通过思维活动,透过行政管理活动中的现象,揭示行政管理的本质,即规律性的东西。所以,要掌握行政管理的规律,学习行政管理学是必不可少的。

(二)行政管理学是国家行政管理人员的必修课

国家组织(主要是政府机关)管理国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务的活动,是通过行政人员来实现的。所以,行政人员素质的高低,直接影响到政府目标的实现程度以及政府的整体形象。要真正做到立党为公、执政为民,加强党的执政能力建设,就必须不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力和应对国际局势与处理国际事务的能力。在原人事部制定的《国家公务员通用能力标准框架(试行)》中,更是以制度形式细化了公务员应当具备的各项综合性能力,即政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通能力、创新能力、应对突发事件能力、心理调适能力等。不过,由于历史的原因,我国为数