

高等学校网络教育规划教材

行政管理学

XINGZHENG GUANLIXUE

主编 张炜达



西北工业大学出版社

高等学校网络教育规划教材

行政管理学

主 编 张炜达

副主编 刘 玮



西北工业大学出版社

【内容简介】 本书按照“行政权力与主体—行政过程与内容—行政效率与改革”的基本思路构建全书体系。内容包括导论、行政职能、行政权力、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政计划、行政沟通、行政协调、行政监督、行政法治、财务行政、机关管理、行政方法、行政效率、行政发展、行政改革、行政执行和行政环境。

本书可作为高等学校网络教育的教材使用,也可供其他院校和行政管理人员作为教材选用。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/张炜达主编. —西安:西北工业大学出版社, 2010.1

ISBN 978-7-5612-2727-5

I. ①行… II. ①张… III. ①行政管理—管理学 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第020329号

出版发行:西北工业大学出版社

通信地址:西安市友谊西路127号 邮编:710072

电话:(029)88493844 88491757

网址:www.nwpu.com

印刷者:陕西向阳印务有限公司

开本:727 mm×960 mm 1/16

印张:30.25

字数:514千字

版次:2010年1月第1版 2010年1月第1次印刷

定价:45.00元

前 言

行政管理学是研究国家行政组织,为达到一定目标,依法、有效管理国家和社会公共事务客观规律的科学。自从人类社会有了政府管理实践以来,人们就不断探求政府管理的内在规律。在新的时代,社会迅猛发展与全球化、信息化、市场经济的发展紧密联系在一起,无论是社会本身的面貌还是社会的治理方式,都发生了巨大的变化,这就要求行政管理学也必须在这样的时代背景下,对政府管理的职能转变、理念更新和方式变化进行科学的研究。

本书主要面向接受网络教育的本科大学生。与在校大学生比较,他们学习条件更艰苦,学习时间更紧张,学习环境更困难,但他们追求真理的求知欲望和在校大学生是完全一样的。怎样使本书更能适应网络教育大学生的实际水平,方便他们的学习,我们基于这些思考,做了许多创造性的工作。使本书具有下述特点:一是简明化。从节约学生学习时间考虑,每章内容前均配有学习目标和知识要点,教材力求简明扼要,注重对基本理论和主要观点的介绍,对一些人人皆知的知识性问题一般不做过多阐述,尽量避免冗言赘语。二是条理化。为了方便学生记忆、考试入手,教材注重内容的条理性,运用逻辑联系,分层表述的方法,尽量将系统的理论分条缕析,进行阐述,使学生对每一个理论观点都有一个清晰的记忆。三是通俗化。在语言使用上力求大众化、通俗化,尽量避免使用生僻词句,在理论阐述上深入浅出,注重用浅显的语言表述深刻的道理。四是内容新颖,实用性强。书中吸取国内外行政管理学的最新研究成果和我国行政管理改革实践的最新经验,理论联系实际,力求体系创新、论证有力,培养学生分析问题和解决问题的能力。五是各章中配有实训习题,学生可通过实训习题,掌握行政管理学的内涵和实质,掌握学习重点和难点。六是配有习题集。便于学生巩固知识点、复习、考试使用。。

本书由西北工业大学网络教育学院组织策划,由西北大学张炜达副教授任主编,刘玮任副主编。全书共分 20 章,编写具体分工为:第一、五、七、十三章由付昱编写,第二、三、四、六、八、九、十二章由张炜达编写,第十、十一、十四~二十章由刘玮编写。全书由张炜达负责统稿。

由于编者水平有限,疏漏之处在所难免,望广大读者批评指正。

编 者
2009 年 9 月

目 录

第一章 导论.....	1
第一节 行政及行政管理的基本概念.....	2
第二节 行政管理学的创立及发展	13
本章小结	25
实练习题	28
第二章 行政职能	29
第一节 行政职能概述	30
第二节 行政职能的内容	36
第三节 行政职能的实现方式	46
第四节 行政职能的确定和演变	50
本章小结	58
实练习题	59
第三章 行政权力	60
第一节 行政权力概述	61
第二节 行政权力配置	65
第三节 行政权力运行	70
本章小结	73
实练习题	74
第四章 行政组织	75
第一节 行政组织概述	76
第二节 行政组织理论	83
第三节 行政组织目标	88
第四节 行政组织结构	92

第五节 行政组织体制	96
第六节 行政组织的设计与变革	100
第七节 我国的行政组织	105
本章小结	108
实训习题	108
第五章 人事行政	110
第一节 人事管理、人力资源管理和人事行政	111
第二节 中西方公务员制度的建立与基本特点	123
本章小结	137
实训习题	138
第六章 行政领导	139
第一节 行政领导概述	140
第二节 行政领导制度	145
第三节 行政领导的方式与艺术	151
第四节 行政领导者与行政领导集团	157
本章小结	168
实训习题	169
第七章 行政决策	170
第一节 行政决策概述	171
第二节 行政决策主体与行政决策参与主体	178
第三节 行政决策体制	183
第四节 行政决策的一般过程	186
第五节 行政决策的方法	193
本章小结	194
实训习题	196
第八章 行政计划	197
第一节 行政计划概述	198
第二节 行政计划的内容与形式	201
第三节 行政计划的制订	206

本章小结.....	213
实训习题.....	214
第九章 行政沟通.....	215
第一节 行政沟通概述.....	216
第二节 行政沟通的过程.....	220
第三节 行政沟通效果.....	226
本章小结.....	231
实训习题.....	232
第十章 行政协调.....	233
第一节 行政协调概述.....	234
第二节 行政协调的一般过程及原则.....	236
第三节 行政协调的方式与方法.....	239
本章小结.....	245
实训习题.....	246
第十一章 行政监督.....	247
第一节 行政监督概述.....	248
第二节 行政监督原则、手段与方式	254
第三节 行政监督体系.....	261
第四节 行政监督的内容及其制度完善.....	269
本章小结.....	273
实训习题.....	274
第十二章 行政法治.....	275
第一节 行政法治概述.....	276
第二节 行政法治的理论基石.....	280
第三节 行政法律规范.....	282
第四节 行政法律规范的制定.....	287
第五节 行政法律规范的实施.....	292
第六节 行政法治的有效实现途径.....	299
本章小结.....	303

实练习题.....	303
第十三章 财务行政.....	305
第一节 财务行政概述.....	306
第二节 公共财政.....	312
第三节 国家预算.....	316
第四节 财政收支.....	323
本章小结.....	334
实练习题.....	336
第十四章 机关管理.....	337
第一节 机关管理概述.....	338
第二节 机关管理的主要内容.....	343
第三节 机关管理的现代化.....	350
本章小结.....	355
实练习题.....	355
第十五章 行政方法.....	357
第一节 行政方法概述.....	358
第二节 行政基本方法.....	361
第三节 当代国外主要行政方法.....	364
本章小结.....	368
实练习题.....	369
第十六章 行政效率.....	370
第一节 行政效率概述.....	371
第二节 行政效率的测定.....	375
第三节 行政效率的提高.....	379
本章小结.....	386
实练习题.....	386
第十七章 行政发展.....	387
第一节 行政发展概述.....	388

第二节 行政发展的模式和内容.....	392
第三节 行政发展的前景与趋势.....	398
第四节 当代中国的行政发展.....	403
本章小结.....	406
实训习题.....	406
第十八章 行政改革.....	408
第一节 行政改革概述.....	408
第二节 行政改革的动力与阻力.....	412
第三节 当代西方国家行政改革的基本趋势.....	415
第四节 当代中国的行政改革.....	418
本章小结.....	423
实训习题.....	424
第十九章 行政执行.....	425
第一节 行政执行概述.....	426
第二节 行政执行的原则和方法.....	430
第三节 行政执行的过程.....	434
第四节 行政指挥.....	437
第五节 行政控制.....	441
第六节 行政执行的保障及其控制.....	448
本章小结.....	452
实训习题.....	453
第二十章 行政环境.....	454
第一节 行政环境概述.....	455
第二节 行政与外部环境要素的交互影响.....	460
本章小结.....	470
实训习题.....	471
参考文献.....	472

第一章 导 论

学习目标

通过本章的学习，了解行政及行政管理的定义、特点、主要研究内容、行政管理产生和发展的基本脉络及其基本原理。

案例导入

李县长是市金融学会的理事，又是县政协委员。他经常参加各种社交活动，不可能每天都在县里办公，但县里的各项工作都搞得井然有序。只要有时间，他就经常到县里各个单位和村镇同工作人员谈这谈那，也不拘形式地与当地居民交流接触，问这问那。交流中，难免会遇到许多具体的要求。例如，种子门市部提出，种子供给不足，要求县里解决；一个校长反映，学生学费负担过重，望县里采取措施；会计谈到县里基建中的矛盾，请求仲裁。对这些，李县长总是说：“我知道了，这个问题副县长在管，你去问他，让他决定。”“我同粮食局谈谈，让他们处理。”“我给教育局说一下，让他解决。”

一次县工作会议，李县长念了一份给他的条子：“你是县长，为什么遇到问题不表态，是权不在手，还是处理不了？”念完条子，李县长先感谢写条子的会议代表对他的关心，然后明确表示：“我是有职有权的。县里重大事情的决定，都是由我主持作出的，这就是权嘛！至于执行过程中的具体问题和细节的处理，领导成员有明确分工，因此，我不能随意表态。”李县长的解释，一些代表仍不赞同，他们认为，领导成员多，应是县长说了算。若两位领导对一个问题表态不同，应该听县长的。由于有这样一些议论，李县长不在时，个别领导成员把一些能处理的事也搁了下来。

面对这些情况，李县长除了在领导班子统一认识外，还在普通工作人员中通过各种方式，谈了他的看法：县长负责，不是按县长个人的意志办事。不按章办事，县长说的也不能算数。有的事无章可循，特别是有关改革的

事，更不能由县长一人决定。县里大大小小的事，都由县长决定，都要通过县长，这不叫有职有权，而是个人专权。集体决定的事，县长随意变更，或者对那些有人分管的事，县长出面表态处理，不但不能调动每个人的积极主动性，发挥他们的才干，而且会养成一些同志的依赖性。

李县长的看法得到领导成员的赞同，但还有人向他提出问题：“这样说，县长不是‘无为而治’了吗？”他回答说：“县长应该为他所应管，而不为他所不应管。样样抓在自己手中，看似权力大，实质是放掉了大权。不把权授给分管的领导，自己成为光杆司令，那才会真正的失权。”

知识要点

行政管理、行政管理学、政治学、三权分立、政治行政两分法、科学管理、新行政管理、新公共管理。

第一节 行政及行政管理的基本概念

一、“行政”的概念

“行政”一词常常出现在我们的工作和生活中，诸如行政部门、行政专员、行政规划以及行政管理等。然而，对于“行政”一词在不同环境中具体作何解释、它的一般定义又是什么，依然众说纷纭。

“行政”是行政管理学最基本的概念，界定“行政”的概念是研究行政管理的逻辑起点。关于什么是行政，古今中外在历史发展的进程中存在各种不同类型的学说。在我国古籍中很早就已涉及“行政”一词，如《左传》中就有周公“行其政事”“行其政令”之说；《史记·周本纪》中则更加明确地表达了行政的概念：“召公、周公行政”，即管理国家事务之意。在此之后的典籍中，也多次提到“行政”一词，但在当时，行政并不是行政管理学的基本概念，含义也与现代“行政”含义不尽相同。从世界范围来看，西方传统意义上的“行政”也有其特殊的来源和含义。在西方，最早提出和使用行政概念的是2000多年前的古希腊学者亚里士多德，而现代英语中的“行政”（administration）则来源于拉丁语“adminatrarc”，其主要含义也是执行事务。马克思对“行政”也有其自己的理解，他认为“行政是指国家的组织活动”，这种观点也得到了部分国内外学者的认可。概括说来，不论古今中外何种对“行政”一词的理解基本上大同小异，一般都与对国家事务的管理活

动密切相关。但是,若结合行政学学者们各自的研究领域以及现实中人们的一般认识对上述观点加以梳理,我们可以进一步理解“行政”的内涵。

1. 狭义行政观

从孟德斯鸠的“三权分立”角度界定行政的含义,认为行政是与立法和司法系统并立的行政系统所从事的活动,一般指政府体系中行政机关对其职权范围内各种事务的管辖和料理。这种对“行政”的理解,对行政、立法以及司法的划分过于绝对化和理想化,与实际操作之间存在很大距离。这是因为在西方现代政治的发展中,行政权、立法权与司法权的地位并非绝对平等,基于三种权力所从事的活动也互有交叉,特别是行政行为不仅执行国家意志(即法律),同时也是制定国家法律的主要参与者。因此,这种观点无法全面概括“行政”的地位和功能,是一种狭义的界定。

2. 广义行政观

这种观点在一定程度上拓宽了行政的内涵,不再将行政活动局限于政府体系中的行政机关,而是包含了所有实现国家意志的执行活动。这种观点的主要代表人物是美国行政学家威尔逊和古德诺。其中,威尔逊和古德诺分别从法律的制定和执行过程以及政策的决定和执行过程入手,表达并区分了“国家意志的执行”和“国家意志的表达”两个概念,认为行政与政治是分离的,行政是对国家意志的执行活动。这种基于政治、行政两分法的行政观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,因而也被称为“政治行政观”。但是这种观点也有其局限性,这种局限在于把行政看做一种仅与统治阶级意志的执行相关联的活动,而忽视了行政本身所具有的对社会公共事务的管理功能。

3. 管理行政观

进入20世纪后,西方工商企业界掀起了影响深远的科学管理运动,在以泰罗、法约尔为代表的管理学家的科学管理理论中,将企业活动中与计划、组织、指挥、协调、控制相关的活动与其他业务性活动加以区分,称之为行政性活动。这种新的研究方法对行政的研究产生了深远影响,并在此基础上形成了一种行政观点——管理行政观,即把行政理解为一个极为具体而广泛的运作过程。这种观点更加侧重于从行政活动中的技术、方法、程序、手段等方面进行研究,同时将行政概念的外延从政府拓展到了其他公共权力机关、企业和其他社会组织。但是,如果将行政混同于管理,则无法体现行政特有的政治性、权威性、公共性等其他特征,同样也就无法全面理解行政的一般特性。

4. 行政的定义

西方管理学界素有“理论丛林”之说，仅从对某个概念的不同界定便可以看出其学派之多。鉴于这种研究方式，目前，国内外对“行政”的研究虽已长达近百年之久，但仍然没有准确的定义。因此，本书并不完全支持或否定某种观点，而是结合和参考了其他学者的多个研究成果，最后基于科学、合理的考虑将“行政”定义如下：行政就是国家行政机关依照宪法和法律管理国家和社会公共事务以及行政机关内部事务的各种活动。

二、行政管理的内涵

在“行政”概念提出后，陆续出现了“公共行政”“行政管理”“公共行政管理”等一系列与“行政”有关的概念，这类概念虽然字面上有相同的地方，但由于其特定的内涵和特点，因而不能简单地将它们划上等号。

（一）行政管理的内涵

从字面上看，行政管理是“行政”与“管理”组成的复合词，其中行政中的“行”本身就具有管理、治理的意思，与一般的“行政”一词含义相同，而加上“管理”则更加凸显出其管理学意义，即机关管理的内涵。但同时，学界对行政与行政管理存在的细微差别也持有不同看法。有学者认为二者在适用的层次和侧重点上有所不同，而大部分学者则认为行政与行政管理在本质上并无差别，可将其看做同等范畴的概念。对此，本书倾向于后一种观点下对行政管理内涵的理解，即行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、协调、控制等管理活动。

（二）行政管理要素

从对行政管理不同角度的定义为出发点，结合管理学视角下的行政管理进行研究，可以发现行政管理的构成要素与一般组织相比其特点十分明显，主要可以划分为以下几方面：

（1）行政权力是行政管理活动赖以展开的强制性依据，现在行政管理中行政权力主要来自于宪法和其他法律的授予或者组织内部的规章制度。只有合法地赋予行政权力，才能保证行政管理活动的合法有效。

（2）行政职能既是行政管理者的职责和任务，也是行政管理机关设置的依据之一。不同的行政职能需要设置不同的行政机关来完成，同时行政管理的具体内容由行政职能所决定，每个行政机关都有其自己的工作重心和侧

重点。

(3) 行政组织是行政职能的载体,是各类行政机构的总称。没有行政组织,行政管理活动便无法实施和完成。行政组织既是国家机器、社会组织、企业等的重要组成部分,也是维持行政管理活动自身有效运转的组织机构。

(4) 行政体制即行政机构内部各组织之间的隶属关系和相互组合关系,这种关系既包括不同级别的组织,也包括同级别的行政组织。行政体制的设计是否合理,直接影响行政权力能否有效实现和行政管理职能能否较好地发挥,以及行政管理活动是否稳定、高效。因此,行政体制的设计也是影响行政管理活动的重要因素之一。

(5) 行政方法就是行政管理职能和目标实现的工具。所谓“方法得当,事半功倍;方法不得当,事倍功半”,可见只有通过选择具体而各具特点的行政管理方法,行政管理者才能够更好地发挥其管理才能,促使行政管理活动更加高效。一般来说,行政方法主要包括制度和财政,其中制度是对行政管理过程的有效维护,财政则是实现管理目标的物质保证,这两种管理方法往往需要同时使用。

(三) 行政管理的特点

1. 行政管理主体是行政机关及其行政人员

任何类型的管理,都必须有特定的主体,因为只有当主体特定,才能使赋予的权力得到有效地行使并承担相应的责任。行政管理主体之所以能从事行政管理活动,与其所具有的实施该活动的权力密切相关,包括该权力的来源、性质和活动的方式。在行政管理活动中,行政机关通过行使其行政权力从事各种行政管理活动,并要对其行为负责。一般来说,行政机关被赋予行政权力后并不亲自参与行政管理活动,而是由其行政人员来完成具体的各项工作,因而行政人员也是行政管理的主体之一。基于本书对行政管理的界定,行政管理的主体与其他管理如经济管理、企业管理等相比,范围显然小得多,仅包括行政机关及其工作人员,这种理解主要从学理和实践两方面考虑,也是目前主流的观点。

2. 行政管理范围的多样性

行政管理涉及人们生活的方方面面,是国家机关得以正常运转的重要组成部分。同时,行政管理涵盖的范围也十分广泛,西方曾经有人形容行政管理事项之多,可以从英文 26 个字母开头的许多单词中找到,可见其内容之庞杂。行政管理范围的多样性特点,在实践中一方面能够充分发挥行政管

理本身所特有的功能和作用；另一方面为行政管理主体提供了丰富的实践经验，促进了行政管理自身的快速发展。

3. 过程性

计划、组织、指挥、协调、控制是行政管理活动的几个重要方面，各种类型的行政管理可能在侧重点上会有所不同，或者在某些环节会同时交叉进行，但进行行政管理一般都需要经过计划、组织、指挥、协调、控制这一基本过程，可谓“麻雀虽小，五脏俱全”。正是这五个基本过程将原本琐碎的行政管理活动概括并联系成一个完整有序的过程链，保证行政管理职能的划分更加科学合理，行政管理人员的任务分工也更加明确。行政管理在实践中所表现出的这种过程性也凸显了其管理学上的特性，在提升行政管理的科学性、专业性方面都起到了极大的促进作用。

4. 合法性

行政管理的合法性包括以下几方面内容：

(1) 行政管理的主体应当合法。从国家行政机关到其工作人员以及其他社会组织及其工作人员，作为行政管理的主体应当符合宪法和法律的授权。

(2) 行政管理活动的内容应当合法。尽管行政管理的范围具有多样性的特点，但并不因此意味着在进行行政管理的过程中可以随心所欲，每一种行为的实施都必须有法律依据，否则将被视为无效行为并由责任人承担相关责任。

(3) 行政管理行为的实施方式和程序必须合法。行政管理行为与企业行政管理、商务管理等一样，行政管理者同样追求投入-产出的最大化，以求得最高的行政效率。但是，高效的同时往往会忽略对诸如安全、公平、程序等的维护，甚至会以违反法律、法规为代价。这样的行为可能会带来一时的便捷，但若长期如此必然导致组织内部的混乱无序，行政行为无法得到法律的保护和认可。

5. 公共性

无论是将行政管理看做是国家行政机关及其工作人员与国家事务有关的特定的管理行为，或者是包括国家行政机关，企、事业单位以及其他社会组织对社会事务、企业事务管理的活动，行政管理都具有其特定的公共性特征，主要表现在以下几个方面：

(1) 行政管理活动的内容十分广泛，涉及与组织内其他多个部门的协调和沟通，行政组织可以被看做是组织内部处理公共事务的组织之一，而一系列的管理活动也都呈现出具有发散特征的公共性特点。

(2) 作为组织内处理各种公共事务的行政管理机关,其行政管理行为具有较强的公共性:一方面,行政管理的内容就是通过计划、组织、指挥、协调、控制等环节联系其他组织和部门,目的是处理与之相关的那些具有公共性特征的问题;另一方面,在实施以上环节的过程中,行政管理主体作为纽带不可避免地与其他部门发生各种联系,这种联系也凸显了其公共性特征。

三、行政管理学的研究意义和学科地位

(一) 行政管理学的研究意义

行政管理学的发展并非一帆风顺,但是它的生命力却是极强的,这与行政管理学具有广泛的实践性有着密切的关系。从本质上说,行政管理学是一门有关国家行政机关及其工作人员管理国家、社会和机关内部事务的学科,这种管理活动遍及人们的工作和生活。随着我国政府机构的改革和观念的转变,学习和研究行政管理学的重要性越来越被人们所认识。具体而言,研究和学习行政管理学的重要意义主要表现在以下几个方面:

1. 研究和学习行政管理学有利于依法、有效行使行政权力、发挥行政职能

按照现代“有限政府”的管理观念,政府应该更多地发挥其社会管理者的职能,这就应当明确政府应当做什么、如何做以及谁来监督等问题。这些问题就涉及行政管理中行政职能、行政权力以及行政监督等方面。通过研究和学习行政管理学,才有可能将这些问题加以定位、整合,从而认识问题的本质,处理好实践中遇到的相关问题。

2. 研究和学习行政管理学有利于提高行政管理专业的专业素质,适应现代化社会管理的需要

很长一段时间以来,由于我国的行政管理研究起步较晚,在很多方面特别是实践方面依然存在较多不足,官僚思想、封建思想等落后的观念在行政管理机关中依然存在,工作人员的专业素质还有待提高。因此,需要他们对行政管理学进行科学、系统地学习,树立现代的行政管理理念,提高自身的专业素质。近几年,我国通过普及行政管理知识、完善管理人才培养机制,行政管理专业素质不高的局面已经有所改善。随着对行政管理学研究和学习的深入,国家行政管理干部的队伍将更加壮大和专业。