

<<行政管理学>>

图书基本信息

书名：<<行政管理学>>

13位ISBN编号：9787030366023

10位ISBN编号：7030366026

出版时间：2013-2

出版时间：徐双敏 科学出版社 (2013-02出版)

作者：徐双敏 编

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

<<行政管理学>>

内容概要

<<行政管理学>>

作者简介

徐双敏，管理学博士，中南财经政法大学公共管理学院教授。

省级精品课程“行政管理学”的课程负责人，校级重点学科“行政管理”的学科带头人。

1982年于中南财经政法大学毕业留校任教至今。

主要从事政治学、公共管理学领域的教学与研究。

从教20多年间，主持完成省级教学研究项目，主编《公共事业管理概论》等4部教材，曾6次获得省政府和省教育主管部门授予的荣誉称号。

主要学术兼职：中国行政管理学会理事，湖北省行政管理学会副会长；中国政治学会理事，湖北省政治学会副会长；湖北省科学社会主义学会副会长。

<<行政管理学>>

书籍目录

第二版前言第一版前言第一章 绪论第一节 行政与行政管理学第二节 行政管理学的产生与发展第三节 行政管理学的研究意义与方法本章小结关键术语思考题拓展阅读第二章 政府职能第一节 政府职能概述第二节 政府职能的实现第三节 我国政府职能的转变本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第三章 行政组织第一节 行政组织概述第二节 行政组织的结构与体制第三节 行政组织的编制管理本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第四章 政府间关系第一节 政府间关系概述第二节 中央政府与地方政府的关系第三节 地方政府间的关系本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第五章 行政领导第一节 行政领导概述第二节 行政领导制度第三节 行政领导的方法和艺术第四节 行政领导者的素质及结构优化本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第六章 政府人力资源管理第一节 政府人力资源管理概述第二节 政府人力资源管理的形成第三节 政府人力资源管理的流程和方法本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第七章 行政伦理第一节 行政伦理概述第二节 行政伦理的规范体系第三节 行政伦理的机制体系本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第八章 行政决策第一节 行政决策概述第二节 行政决策主体与决策参与主体第三节 行政决策系统与行政决策模式第四节 行政决策一般过程本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第九章 公共财政第一节 公共财政概述第二节 公共预算管理第三节 公共财政收入第四节 公共财政支出第五节 公共财政体制本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第十章 行政执行第一节 行政执行概述第二节 行政执行的主要环节第三节 行政执行的基本原则和手段第四节 行政执行的改善本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第十一章 行政监督第一节 行政监督的概述第二节 内部监督第三节 外部监督第四节 预防性行政监督本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第十二章 行政法治第一节 行政法治概述第二节 行政立法第三节 行政执法第四节 行政救济本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第十三章 政府绩效管理第一节 政府绩效管理概述第二节 政府绩效计划第三节 政府绩效评估第四节 政府绩效反馈本章小结关键术语思考题案例拓展阅读第十四章 行政改革与发展第一节 行政改革概述第二节 西方国家的行政改革第三节 中国的行政改革本章小结关键术语思考题案例拓展阅读附录1 中英文重要人物对照表附录2 中英文重要术语对照表

<<行政管理学>>

章节摘录

第一章 绪论目前，国内外关于行政管理学的称谓有多种，如行政学、公共行政学、公共管理学等，它们被公认是在一定意义上可以通用的概念。

作为一门应用学科，行政管理学百余年的发展史内容丰富，而它在中国的命运却充满曲折。

在这一章里，我们将从了解行政的含义、了解行政管理的内涵及研究对象入手，了解行政管理学的产生与发展，还有研究的意义与方法等最基本的问题。

第一节 行政与行政管理学一、行政的含义“行政”这个概念在中国的词汇里古已有之。

“行”是动词，“政”是名词，二者结合就是执掌政务、处理政事的意思。

在西方，“行政”（administration）一词来源于拉丁文“adminatrarc”，主要含义也是执行事务。

现在非学术领域“行政”的含义已经被引申到更广的范围了。

行政学界的学者们在研究行政时有自己不同的视域，他们对“行政”的理解大致有以下三种。

（一）基于“分权”学说的行政观这种观点认为“行政”就是指立法、行政、司法“三权”并立中的行政权或行政权的行使。

这种观点也被称为“狭义行政观”。

在西方，分权学说始于古希腊时期，当时著名学者亚里士多德就在他的代表作《政治学》中，将政权分为讨论权、行政权和司法权。

但是，真正成为现代学者们狭义行政观理论基础的分权思想，则是法国启蒙思想家孟德斯鸠的“三权分立”（separation of the threepowers）思想。

孟德斯鸠集前人分权思想之大成，将国家权力划分为立法、行政、司法“三权”，同时提出并论证了以权力约束权力的可能和必要。

一些学者正是以此为依据提出对“行政”的理解，即行政就是指这“三权”之一的“行政权”，或行使行政权的国家机构“内阁政府”所从事的政务活动。

基于分权学说理解“行政”，可以比较清楚地从理论上界定“行政”边界，可以比较清楚地确定行政的主体和客体，从而区分行政权力与其他权力行使活动。

但其局限也是明显的，主要是不符合现实社会的实际状况。

20世纪以来，各个资产阶级国家的行政权力都表现出扩大的趋势，而行政权力扩大的主要形式就是“三权”的互相渗透。

在“三权”边界实际上日益模糊的今天，用狭义的行政观解释现实已经困难，还要它担负理论指导的重任，显然是难以办到的。

（二）基于“政治行政二分”的行政观这种观点认为政治与行政是分离的，政治是国家意志和利益的表达过程，而行政则是国家意志和利益的执行过程。

最早提出这个观点的德国学者斯坦因指出：“国家的宪政不能包有行政。

此恰犹意志的本身，不能就是行为或劳动一样。

此宪政的最大技能，是对行政予以权利和设定。

”①正是基于这个观点，威尔逊（Thomas W.Wilson）才创立了行政学。

不过此后美国学者古德诺（Frank J. Goodnow）在1900年发表的《政治与行政》中更强调的是政治与行政的协调。

以古德诺为代表的“政治行政二分”（polities-administration dichotomy）的行政观，在研究视角上完全不同于基于“分权”学说的行政观，这种行政观将研究的视角投向了有效行政所必需的外部环境方面，即政治与行政的关系，国家意志的表达与执行方面，因而是比较宏观的一种行政观。

基于“政治行政二分”的行政观，促成了行政学从政治学中独立而成为一门新学科，还为当时政府的行政管理活动提供了理论依据，使得政府更多地关注管理技术，从而推动了行政管理的科学化。

但在现实中它的局限也是明显的。

首先，由于对政治与行政相分离观点的盲目推崇，多数人甚至忽视了古德诺关于政治与行政无法真正分离、应当相互协调的观点。

其次，“政治行政二分”的行政观，没有提供合理的行政组织结构模式，也没有说明行政系统应该如

<<行政管理学>>

何有效运转。

最后，“政治行政二分”的行政观也不能普遍适用，它具有特定的应用限度。

它产生于多党政治这一特定的政治环境下，只有在特定的政治条件下才有意义，因此，第一次世界大战后行为主义批判性地出现成为必然。

（三）基于管理功能的行政观这种观点认为行政是指所有公共部门和私人部门，也包括非政府组织的行政事务的管理和处理活动。

这种观点又被称为广义行政观。

持这种观点的代表人物是系统论述行政学科的第一人——美国学者怀特（Leonard White）。

他在1926年出版的代表作《行政学导论》中提出：“行政乃是为完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调和控制。

”①这样的观点在行为主义行政学家西蒙（Herbert A. Simon）那里得到发挥。

这种观点基于一般的管理，对行政活动的性质、工作范围没有做任何的限制，所以，实际是把行政的外延扩大到了所有组织的内部管理，也就是通常所谓的部门行政，这样就形成了广义行政观。

基于管理功能的行政观在提升行政管理的科学性、专业性方面起了极大的促进作用，同时极大地拓展了行政学的研究领域，是行政学走出政治学的樊篱后的研究领域的扩展。

但负面的影响也会随之产生，这就是，如果将行政混同于一般的管理，那就无法体现行政组织特有的政治性、权威性、公共性、公益性，当然也就不能真实反映行政管理的规律。

（四）行政的定义对于“行政”这个概念学界至今并未形成完全一致的共识。

不过国内几位有影响的专家学者实际都是狭义行政观的支持者，他们都不主张将行政的使用外延扩大到国家行政机关以外。

本书也持狭义行政观，即我们对行政的定义是，行政就是国家权力机关的执行机关依法管理国家和社会事务，以及管理机关内部事务的活动。

需要特别指出的是，本书的行政定义虽然属于狭义行政观，但并不与西方的任何一种狭义行政观相同。

我们的行政观是建立在理论与现实结合的基础之上的，既不同意行政与政治分离的观点，也不同意行政权是与立法权、司法权相对立的权力的观点，因为这些观点理论上都有不科学之处，与现实也不符合。

二、行政管理的含义“行政”概念提出后，在现实中又引申出“公共行政”、“行政管理”、“公共行政管理”，以及近些年的“公共管理”等近似的概念。

说它们近似是因为这些不同概念各有不同内涵，不能简单画等号。

（一）行政管理的内涵“行政管理”的概念在英文里也是“administration”，但有时也与“public administration”通用。

由此也可以知道，“行政”或“管理”与“公共行政”或“行政管理”没有实质的区别。

可以这样理解，“公共行政”（public administration）强调的是管理活动的目的性，即突出行政活动的公共性，而“行政管理”强调的是管理活动的主体性质，即突出行政组织从事的管理活动。

由于原本“行政”中的“行”就是管理的意思，所以再加“管理”当然就是特别突出是行政机关管理的内涵。

为此，本书同意这样理解行政管理的内涵，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、指挥、协调、控制等管理活动。

这一概念侧重于技术的问题，追求行政行为的效率”①。

（二）行政管理的构成要素从管理学的角度研究行政管理，可以认为行政管理与一般管理一样，主要由管理目标、管理主体、管理对象、管理工具等构成。

但是从行政管理是国家行政权力性质的角度看，行政管理的构成要素就应该不同于一般的组织。

行政管理的主要构成要素应该是行政权力、行政职能、行政组织、行政体制和行政管理方法等构成。

（1）行政权力是国家政治权力的重要组成部分，是行政管理活动赖以展开的强制性依据。

现代国家的行政权力主要来自国家的宪法和其他法律规定，其中包括法定权力和法律授权。

有的国家的行政权力也会来源于行政惯例。

<<行政管理学>>

(2) 行政职能是政府的职责和任务, 也是行政机关设置的依据。
行政管理的内容由具体的行政职能所反映, 所以不同历史时期国家工作重心不同, 行政职能的侧重点不同, 具体行政职能也不同。

(3) 行政组织是各类行政机构的总称。
行政组织是行政职能的载体, 所有行政职能都是通过行政组织而得到行使和最终实现的。
所以行政组织也是国家机器的重要组成部分。

(4) 行政体制也称行政管理体制, 是行政权力的外在形式, 具体表现为行政机构内部的领导组合方式。
行政体制由行政组织、行政制度和行政关系共同构成, 因为它既包括不同行政层级之间行政组织的隶属关系, 也包括同级行政组织之间的相互组合关系。

行政体制直接关系行政权力的实现程度, 关系行政组织功能的发挥, 行政职能的实现。

(5) 行政管理方法是实现管理目标的“工具”。
一般的行政管理方法包括法制和财政, 这两类依据都源于国家权力。
其中, 财政提供物质性的行政管理依据和手段, 法制提供非物质性的依据和手段。
行政管理的内涵都是集中于这些基本要素, 行政管理活动就是由这些要素的运动构成的。
三、行政管理学的研究对象基于上述对行政和行政管理含义的深入认识, 行政管理学就是研究国家权力机关的执行机关依法对国家事务、社会事务和机关内部事务进行管理的活动及其一般规律的科学。
行政管理对象的广泛性也决定了这个学科与多个学科有密切的联系。

(一) 行政管理学的主要研究内容作为学科的行政管理学, 其主要研究内容肯定与行政管理的主要构成要素是一致的。
即行政管理的主要研究内容可以分为行政管理主体研究、行政管理流程研究及行政管理技术手段研究三大部分。

(1) 行政管理主体研究。
这是行政管理学的核心部分, 它具体包括政府职能、行政组织、行政领导、人员, 以及人的道德伦理。
这些内容之间存在清晰的逻辑联系, 即作为国家职能组成的政府职能是全部行政管理活动的逻辑起点, 政府职能的抽象性决定了它必须以行政组织为载体, 而行政组织建立后又是在行政体制内运作并发挥作用的。
行政组织的真正运动主体是人, 而在行政组织内, 不同职位的人, 作用是完全不同的, 所以必须专门研究行政领导和行政人员即公务员。
行政领导和行政人员的思想道德素质对于政府职能的实现有重要的影响, 所以有必要专门研究行政伦理问题。

(2) 行政管理流程研究。
这是行政管理学的重要部分, 它具体包括行政决策、公共财政、行政执行、行政监督、行政法治。
这些内容构成了行政管理的必备条件及整个流程, 而编排顺序也基本与现实中行政管理工作流程一致。
行政决策是开展行政管理活动的起点, 而且行政决策是执行性决策, 它必须考虑执行的必要条件, 公共财政就是基本的政策执行依据, 行政执行、监督、法治就是行政管理的不同环节。
这些管理环节与一般私人组织的管理环节相比是有明显的特殊性的。

(3) 行政管理技术手段研究。
这方面值得研究的内容很多, 如行政计划、行政效率、机关管理、形象管理、危机管理、电子政务等。
但是限于篇幅, 各版本的教材都有取舍。
我们认为效率从来是行政管理追求的目标, 而现在行政效率已经扩展为行政绩效的概念, 所以就选取了政府绩效管理作为重点研究内容。
此外, 我们还对行政管理的基本概念和沿革进行了研究, 这是本书的主要内容。

(二) 行政管理学与其他学科的关系作为管理学门类中的一个二级学科, 行政管理应该突出它的管理

<<行政管理学>>

性，但行政管理主体的管理权力来自国家权力，所以与政治学、法学、管理学有密切的关系，但又明显不同于这些学科。

行政管理学与政治学的关系。

行政管理与政治学联系紧密。

行政管理的主体权力来自国家权力，行政权也是国家权力的组成部分。

而且国家的国体和政体直接决定行政管理的性质和体制。

行政管理的管理客体就是国家事务和社会事务，反之，行政管理的范围、形式、方法，又是受到法律、资源、国家目标、经济体制等各种因素制约的。

但是行政管理毕竟不是政治学，行政从政治学中分离出来，就是因为它属于管理活动，现在的行政管理学已经是比较成熟的、有别于政治学这个基础理论学科的应用性学科。

行政管理学与管理学的关系。

行政管理学属于管理学门类，当然与管理学联系密切。

当年泰勒科学管理理论的创立，直接推动了行政管理理论的发展和完善。

在行政管理学的发展过程中，始终离不开对管理学——企业管理理念、方法、手段的直接运用。

但是，行政管理主体的公共性又使得它不能完全照搬管理学。

因为以企业管理为主要内容的管理学，是以追求企业利益的最大化为目的，而行政管理却必须以追求国家利益的实现、追求公共利益的最大化为目的。

行政管理学与法学的关系。

行政管理学与法学的联系十分密切。

政府的职能、权限和所有的活动都受到法律约束，政府必须在法律规定的范围内行使职权。

同时，政府也参与立法，授权立法。

但是行政管理学与法学的区别又是明显的。

法律是国家意志的体现，法学作为一个研究一切法律现象的学科，以法律意识、法律关系、法律行为等作为自己的研究对象。

这显然与行政管理学不同。

总之，行政管理学是一门应用学科，同时也是一门综合性很强的独立学科。

<<行政管理学>>

编辑推荐

<<行政管理学>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介, 请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>