

行政管理学导论

一、行政管理

二、行政管理学

三、西方行政学的产生和发展

四、中国行政管理的理论与实践

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a grey arrow pointing left at the top, a red arrow pointing right, and a grey arrow pointing up.

一、行政管理

（一）行政管理的含义

行政管理，又被称为行政、公共行政，其英文表述为：

Administration、

Public Administration。

A vertical bar on the left side of the slide, featuring a color gradient from blue at the bottom to orange at the top. At the top, there are three arrows: a grey arrow pointing left, a red arrow pointing right, and an orange arrow pointing up.

1. 行 政

2. 行政管理

3. 公共行政



1. 行 政

在中国，“行政”一词最早见于两千多年前的《史记》。在司马迁所写的《史记·周本纪》中，曾记载：“召公、周公二相行政，号曰‘共和’。”

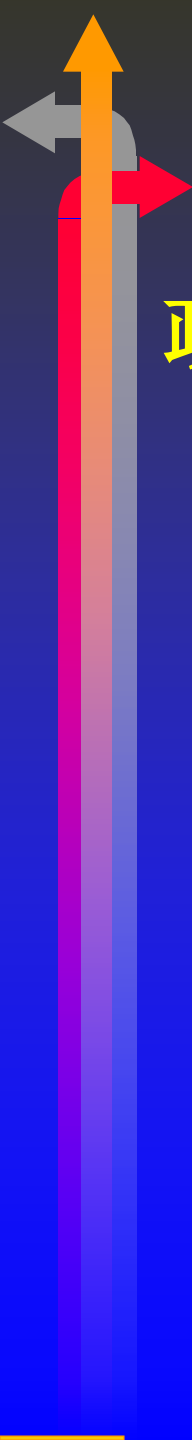
这里的“行政”指的是执掌政务、推行政令的意思，也就是指对整个国家进行的管理。



在西方，也很早出现了与中文叫“行政”相类似的词汇。

两千多年前，古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。英语中“行政”Administration也源出拉丁文Adminatrarc，意思是“执行事务”。

所以，不论是中国还是西方，最初，行政的一般含义都是指对国家事务的治理和执行。

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up at the top, a grey arrow pointing left at the top, and a red arrow pointing right at the top.

这表明，作为一种特殊形式的管理，行政是与国家的产生联系在一起。

“行政”一词的基点在于“政”：

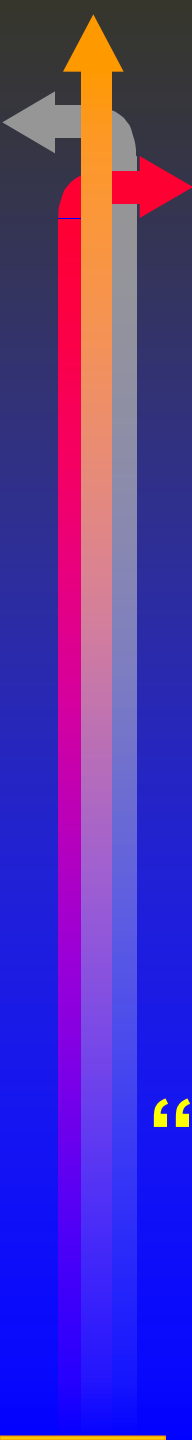
“行”是一个动词，与作为动词的“管理”有着同样的含义；而“政”才是所行之事，是在国家出现以后才产生的；“行”与“政”合起来，就是管理国家政务。

。



2. 行政管理

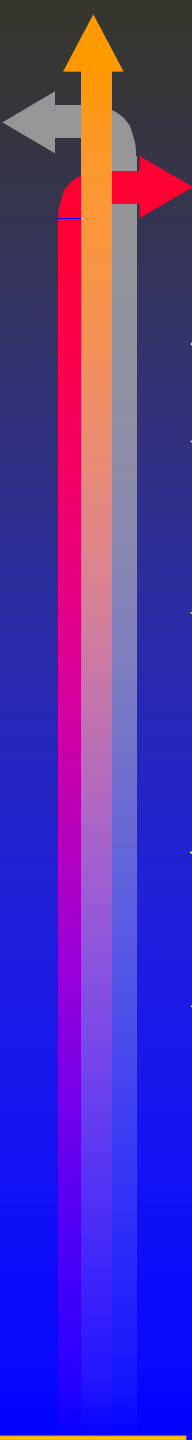
“行政管理”的称谓，则是源于20世纪20年代企业科学管理的兴起，并向政府行政领域渗透，使行政从政治性的管理向技术性和程序化演进，出现了行政学与管理学融合发展的趋势。

A decorative vertical bar on the left side of the slide. It features a gradient from blue at the bottom to orange at the top. At the top, there are three arrows: a grey one pointing left, a red one pointing right, and a larger orange one pointing up.

学者们为突出行政的管理内涵，
就把行政与管理合起来使用，创造了
“行政管理”这样一个复合词。

但如果我们从英文词义去理解的
话，“行政”（Administration）与
“管理”（Management）是有区别的

:



“行政”本身就包含有管理的意思，但它主要是和政府或行政机关的活动有关；而“管理”除了指一般性的管理之外，主要和工商企业的活动有关。

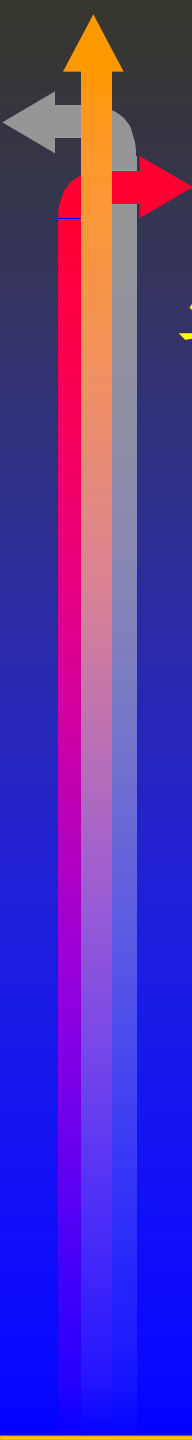
所以，从职能角度看，行政和管理是平行的，两者各有各的范围；但从逻辑角度看，两者又是从属和包含的关系：行政是一种特殊形式的管理活动，是整个人类管理活动的一部分。

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up, a grey arrow pointing left, and a red arrow pointing right.

3. 公共行政

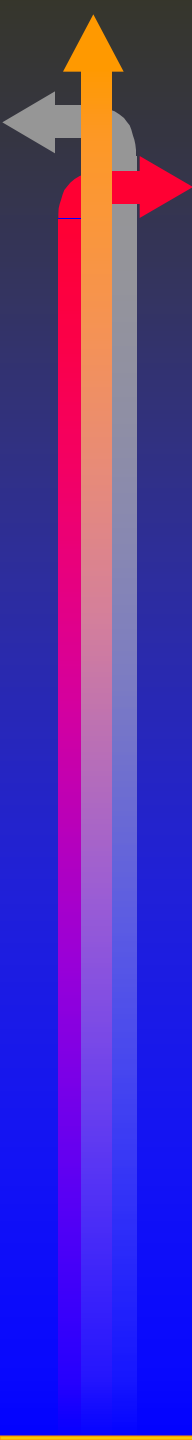
“公共行政”（Public Administration）是“行政管理”的又一称谓。它突出强调了行政管理的一个重要特征——公共性。

这是行政管理与其它管理的一个重要区别，也是行政管理学最需要着力探讨的领域。



在“行政”前面加上“公共”一词，主要包含了以下含义：

- (1) 和私人行政相区别
- (2) 明确了行政活动的目的和性质
- (3) 强调行政所负的公共责任和义务
- (4) 强调公众的参与性
- (5) 强调行政活动的公开性



由于“公共”一词具有上述内容，因而“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。使用“公共行政”的概念，可以更贴切地体现政府管理的本质特征。

综合前面这些情况，我们可以了解到：行政、行政管理、公共行政都是同一概念的不同表述，并无本质的区别。

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up, a grey arrow pointing left, and a red arrow pointing right.

※ 它们的基本含义都是指：

“国家行政机关依法管
理国家事务、社会公共事务
和自身事务的活动。”

还有广义、狭义之分！
※ 注意：现代行政管理的含义

第一种，最广义的行政管理，是指一切社会的组织、团体对有关事务的治理、管理和执行的社会活动。

第二种，广义的行政管理，是指国家政治目标的执行，包括立法、行政、司法等社会组织的领域内特定组织的指挥活动，及国家机关内部的总务后勤工作等，即专门指各种国家机关的管理活动。

第三种，狭义的行政管理，是指国家行政机关依法管理国家事务、社会公共事务和自身事务的活动。

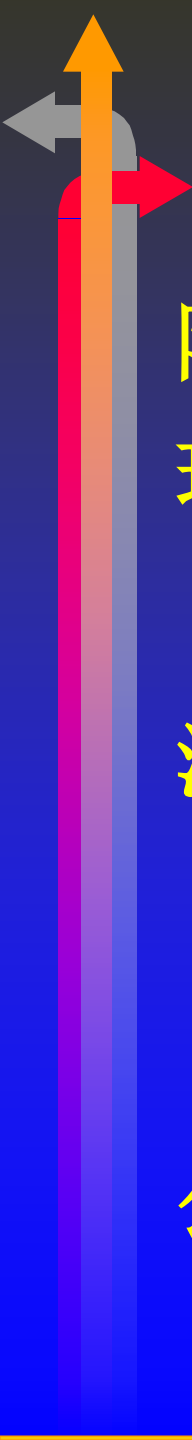
◎ 如何理解“狭义的行政管理虽狭更广，广义的行政管理虽广犹狭”？！

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up, a grey arrow pointing left, and a red arrow pointing right.

4. 公共管理

所谓公共管理，是指公共组织为了维护与实现公共利益，利用公共权力对公共事务管理的社会活动。

※ 公共管理在以下四个方面大大发展了公共行政：

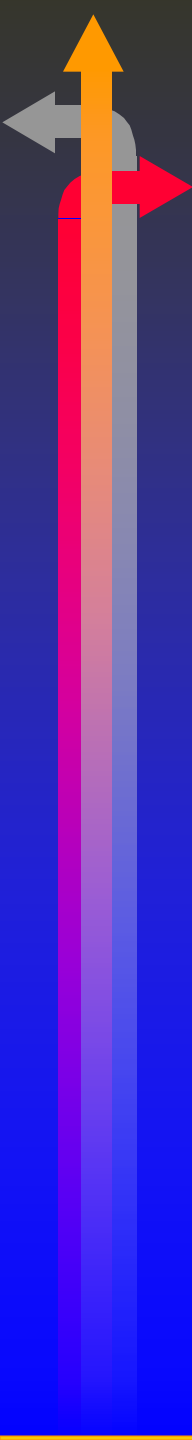


首先，它强调公共管理主体的多元化。除政府外，各种社会组织都可能成为公共管理的主体。

其次，它强调政府要建立一种更加灵活的、以市场为基础的新管理体制。

第三，它拓展了公共管理的领域。

第四，它会导致公共权力的分散化、公共责任的分散化。



从以上四个方面，我们可以了解到：公共管理和公共行政这两个概念存在着根本分歧，应当看作是两个具有相互竞争性的管理模式。

与公共行政相比，公共管理涵盖了更加广泛的内容，而不仅仅局限于政府的事务管理。



（二）行政管理的性质和特点

1. 行使公共权力

——政治性、权威性和强制性

2. 管理公共事务

——社会性、广泛性和权变性

3. 谋求公共利益

——服务性、非赢利性、整体性和全局性

4. 承担公共责任

——合法性、合理性和规范性

A vertical bar on the left side of the slide, featuring a color gradient from blue at the bottom to orange at the top. It has a white arrow pointing up at the top, a grey arrow pointing left at the top, and a red arrow pointing right at the top.

(三) 行政管理模式的历史演进

传统的统治行政



现代的管理行政



当代的服务行政



1. 传统的统治行政

首先，行政作为国家运行的基本内容，在一个很长的历史时期中，是与国家统治直接联系在一起的，是统治阶级用以提高统治能力的工具。行政与统治无论是在职能上，还是在机构上都是合二为一的。所谓“朕即国家”、“家国一体”。

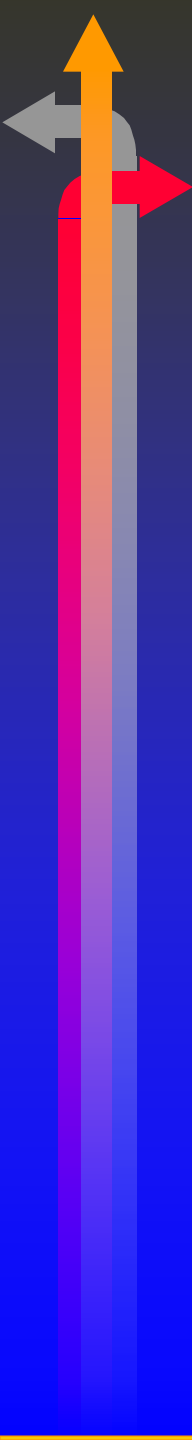


其次，这种传统的作为统治附属行为的管理，在管理方式上也与统治方式极其相近，表现出一种强制性的特征。

第三，这是一种管理与统治一体化条件下的管理，管理行为自身未得到充分发展，管理也从不隐瞒为统治服务的职能特征。

正是根据这些特征，我们把传统社会的行政管理行为及其模式称作

“统治行政”。

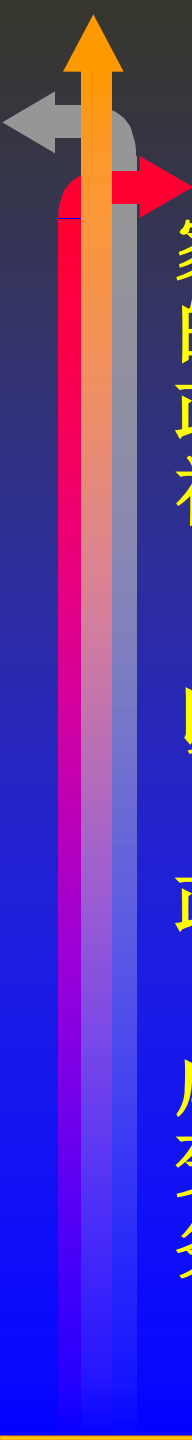
A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up at the top, a grey arrow pointing left at the top, and a red arrow pointing right at the top.

进入近代社会以后，随着经济的发展，国家自身也发生了分化，不仅国家的部门、权力和职能发生了分化，而且国家原有的政治与行政的混沌状态开始打破，出现了

政治与行政的分化，

即：

国家的统治职能和管理职能的分化

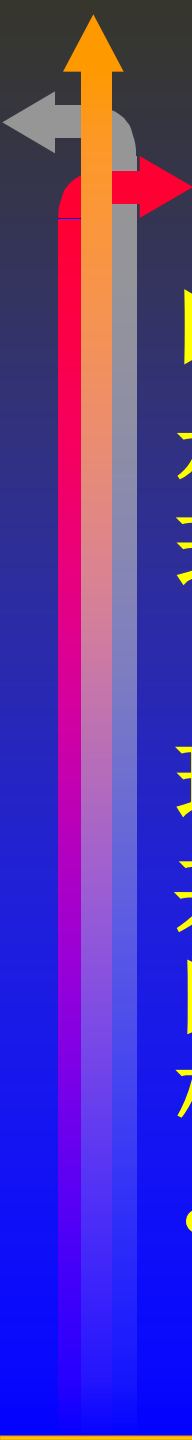


在此基础上，近代社会的政治发展走向了国家的政治部门与行政部门的分化，使政府成了专门的行政部门。因此，现代意义上的行政往往是特指政府这个专门的行政部门对内的自身管理和对外的社会公共事务管理。

这使得国家的政治部门和政府的关系包含着以下双向互动的特征：

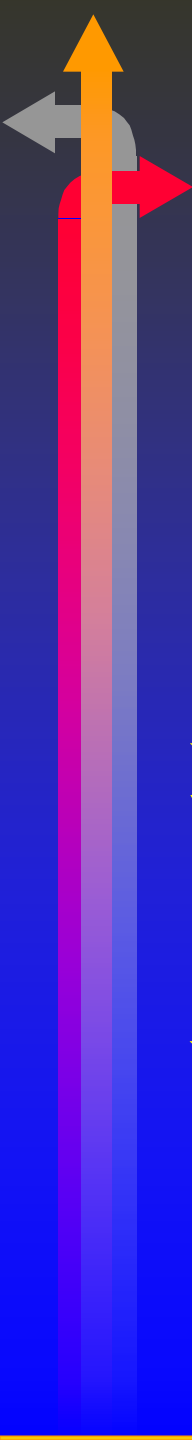
一方面，政治部门赋予政府以政治的性质，政府以优质高效的管理对政治部门负责；

另一方面，政府的社会公共事务管理越来越成为国家政治生活的中心内容，国家的政治部门则变成了促进和监督政府实现优质高效的社会公共事务管理的部门。



在这种新形势下，社会公共事务的管理成为了目的，政府的自身管理是出于更好地服务于社会公共事务管理的需要。

政治部门对政府的控制也主要表现在要求政府提供优质高效的社会公共事务管理。这是因为国家的政治部门已经不再单纯是统治意志的代表机构，而主要是社会公共利益的代言人。



这样一来，社会公共事务管理不仅是国家政治生活的中心内容，而且也是目的。管理就是目的。

所以，我们把这种以管理为目的的行政称为管理行政。

这种管理模式开始于近代社会，在19世纪末20世纪初随着西方国家工业化的完成而最终确立起来。

2. 现代的管理行政

马克斯·韦伯把它称为“官僚制”。其主要特点是：

- (1) 权力集中、层级分明；
- (2) 官员照章办事、循规而行；
- (3) 官员行为标准化、非人格化；
- (4) 运用相对固定的行政程序来实现既定目标。

有人又把它称为“由天才设计来让白痴操作的体制”。



它的基本特征是：


第一，政府是行政管理的主体；

第二，政府的行政管理无所不在；

第三，政府行政管理的职能迅速分化为许多专门的领域；

第四，政府机构膨胀趋势不可遏制；

第五，在担负行政管理职能时往往有着公共预算总额最大化倾向，造成高成本、低效率。



这些基本特征必然导致各种问题的存在。随着社会经济的发展，管理行政的弊端逐渐暴露出来。比如：公平与效率的矛盾、政府机构膨胀问题、官僚主义问题、管理成本无限增长的问题、腐败问题等。

最初，人们试图通过对管理行政的调整和修补来解决，但收效甚微。

于是，从20世纪80年代开始，一场深刻而广泛的全球行政改革浪潮逐渐兴起。



在西方，这场行政改革运动被看作是一场“重塑政府”、“再造公共部门”的“新公共管理（New public Management）”运动。

它从英国发端，随后蔓延到澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、法国。

进入90年代以后，一些新兴工业化国家和发展中国家，比如韩国、菲律宾等也开始加入这一行政改革的大潮。

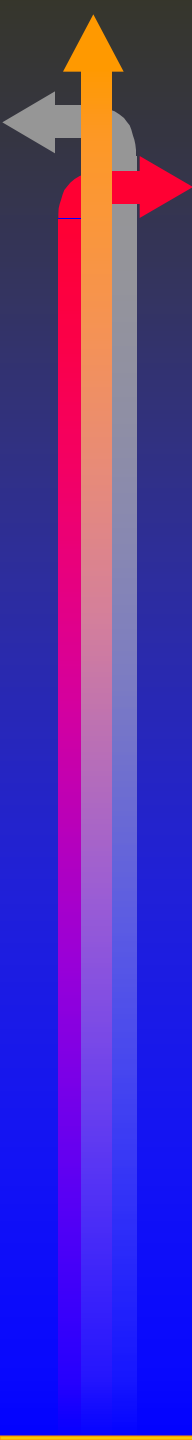


这场全球性的行政改革主要是要解决三个方面的问题：

第一，重新调整政府与社会、政府与市场的关系，减少政府职能，以求使政府“管得少一些，但要管得好一些”；

第二，尽可能地实现社会自治，鼓励社会自身的公共管理，也就是利用市场和社会力量来提供公共服务，以弥补政府自身的财力不足；

第三，改革政府部门内部的管理体制，尽可能地在一些部门引进竞争机制，以提高政府部门的工作效率和为社会服务的质量，从而使政府彻底走出财政危机、管理危机和信任危机的困境。

A decorative vertical bar on the left side of the slide. It features a gradient from blue at the bottom to orange at the top. At the top, there are three arrows: a grey one pointing left, a red one pointing right, and a white one pointing up.

这场全球性的改革运动反映了一个历史发展趋势，那就是：

政府的公共政策化

和

公共管理社会化



政府的公共政策化

政府公共政策职能和管理职能的分化

非政府组织逐步承担公共管理职能

政府专心于公共政策制定与监督执行

政府的公共政策化

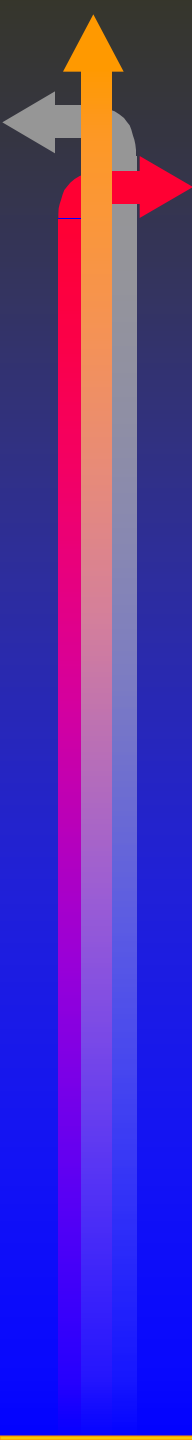


随着政府公共政策化的发展，将会逐步导致下列后果：

首先，就政府自身而言，自然而然地可以达到精简机构的目的。

其次，就政府与社会的关系而言，由于政府从公共管理的具体事务中解脱出来，就具有了一个以旁观者的身份来审视公共管理质量和效果的机会，可以更好地行使监督和纠正的职能。

第三，由于公共管理的职能被转移给政府之外的组织，政府对公共权力垄断的局面也就被打破，从而能够减少政府中产生腐败的问题。



同时，政府之外的公共管理组织虽然承担的是过去政府所承担的公共管理职能，但却不是政府的组成部分，也不是政府机构的延伸。它本质上属于社会的范畴，它取代了“管理行政”下的一些政府部门而承担起公共管理的职能，也就意味着社会自身实现了自我管理。

这就是

公共管理社会化



公共管理社会化

打破公共管理的不可交换性

可以有效解决“管理行政”的弊端

政府职能限于公共政策制定与监督执行

政府的非管理化



20世纪80年代兴起的新公共管理运动

具有企业家精神的政府

政府的职能是“掌舵而不是划桨”

21世纪初兴起的新公共服务理论

政府的职能是“服务而不是掌舵”

3. 当代的服务行政

综上所述，无论是新公共管理运动，还是新公共服务理论，它们或许都反映了从“管理行政”走向一种全新的行政模式的发展方向——“服务行政”。这很可能是政府行政管理模式变迁中一个新的时代的开始，是政府职能定位的又一次根本性转变。

当然，这一点要变成现实，还需要很长时间，需要一个长期的发展过程。



二、行政管理学

与前面“行政管理”的不同称谓相对应，行政管理学又被称为行政学、公共行政学。

同时，随着“公共管理”的兴起，又产生了公共管理学。

[公共管理学与公共行政学的区别.doc](#)

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up, a grey arrow pointing left, and a red arrow pointing right.

（一）行政管理学的研究对象

行政管理学，就是以行政管理为研究对象的一门学科，是研究国家行政机关及其工作人员依法管理国家事务、社会公共事务和自身事务的客观规律的科学。

A decorative graphic on the left side of the slide. It features a vertical bar with a color gradient from blue at the bottom to orange at the top. At the top of the bar is an orange arrow pointing upwards. To the left of the bar, there are three horizontal arrows: a grey one pointing left, a red one pointing right, and a white one pointing right, all overlapping the bar.

※ 它具体包括以下几个要点:

1. 行政管理的主体是国家行政机关
2. 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务
3. 行政管理的基本依据是行政权力
4. 行政管理活动的根本原则是依法管理
5. 行政管理学的主要任务和根本目的是探讨和发现行政管理活动的客观规律, 实现行政管理的科学化

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up at the top, a grey arrow pointing left at the top, and a red arrow pointing right at the top.

(二) 行政管理学的主要特点

1. 政治性和社会性
2. 理论性和应用性
3. 综合性和独立性
4. 规范性和权变性

(三) 行政管理学的研究内容

第一：“绪论”——行政管理与管理学的基本概念和理论知识。

第二：“行政主体管理”——行政职能、行政组织、行政领导、人事行政、财务行政、机关行政等。

第三：“行政运行管理”——行政决策、行政执行、行政监督、行政法制、行政道德、行政方法等。

第四：“行政客体管理”——政务管理、宏观调控、经济管理、执法监管、社会公共事务管理等。

第五：“行政效率与行政改革”

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up, a grey arrow pointing left, and a red arrow pointing right.

(四) 行政管理学的研究方法

1. 历史研究法
2. 调查研究法
3. 案例分析法
4. 比较研究法
5. 定量分析法
6. 系统研究法

三、西方行政学的产生和发展

行政管理如同其他管理一样，具有十分悠久的历史，自古不乏行政管理思想。在西方世界，从古希腊到19世纪末的2000多年间，许多思想家、政治家如柏拉图、亚里士多德、马基雅维里、洛克、卢梭、孟德斯鸠等等，从国家和城邦治理的长期实践中，总结了丰富的行政管理思想，有过精辟的论述，成为现代行政学的理论渊源。

同时，由于所处历史条件的不同，他们的行政管理思想也各有侧重，但大都围绕公共权力这个中心来构建自己的理论构架，主要包括以下四个方面：

A decorative vertical bar on the left side of the slide, featuring a gradient from blue at the bottom to orange at the top. It includes a white arrow pointing up at the top, a grey arrow pointing left at the top, and a red arrow pointing right at the top.

※ 国家理论

——公共权力的形成与本质

※ 政体理论

——公共权力的分配与范围


※ 法治理论

——公共权力的运行与约束

※ 革命理论

——公共权力的解体与变革

行政学产生前西方行政思想理论构架.doc

A decorative graphic on the left side of the slide, featuring a vertical gradient bar from blue at the bottom to red at the top. At the top, there is a grey arrow pointing left and a red arrow pointing right. At the bottom, there is a red arrow pointing up.

但是，这些早期的行政管理思想因缺乏系统化和理论化尚未成为一种专门的学科。1845年，法国科学家M·A·安培曾经设想建立管理国家的科学，被人认为是行政学产生的胚胎。而“行政学”一词最早是由德国学者斯坦因提出来的，他于1865~1868年发表了七卷本的《行政学》著作，但其“行政学”主要是指“行政法”。

行政管理真正形成一个较为完整的理论体系，并成为一门独立的学科，则出现于19世纪末20世纪初的美国。它是资本主义经济、政治和社会发展到更高阶段的产物。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/268051040012006117>