

*Public Administration*

# 行政管理学

北京大学政府管理学院

张国庆 教授

# 课程简介

- 《行政管理学》是全国行政管理专业和公共事业管理专业本科生必修的一门专业基础课程。
- 北京大学《行政管理学》课程既是政府管理学院通选的专业基础课程，也是法学、社会学等院系的选修课程。
- 本课程全面系统地讲授政府（国家行政机关）管理国家事务、社会事务和自身事务等活动的知识，通过对这些活动的本质与现象、主体与客体、观念与技术、内容与形式、制度与过程、历史与未来的学习与研究，使学生认识公共行政管理的规律性，以及推动这些活动科学化、法制化、规范化、合理化、效率化和现代化进程的行政理论与行政方法。
- 通过该课程的系统学习和研究，培植学生行政管理方面的理论功底，强化学生的专业意识，拓展学生的学术视野，扩大学生的理论知识面。在全面系统掌握行政管理学知识的基础上，本课程以理论联系实际的方式提升学生对当前行政管理实践问题的了解和把握，尤其是对当代中国公共行政问题的理解和分析，促使学生逐步形成观察、思考、分析和解决有关行政管理领域问题的能力，同时也为学习公共管理其他课程创造良好的条件和奠定扎实的专业理论基础。



# 提纲

- 第一讲 绪论
- 第二讲 行政职能
- 第三讲 行政权力
- 第四讲 行政领导
- 第五讲 行政组织
- 第六讲 人事行政
- 第七讲 行政决策
- 第八讲 行政执行
- 第九讲 行政方法
- 第十讲 行政效率
- 第十一讲 机关管理
- 第十二讲 公共财政
- 第十三讲 依法行政
- 第十四讲 行政行为
- 第十五讲 法制行政
- 第十六讲 行政责任
- 第十七讲 行政伦理
- 第十八讲 现代政府能力
- 第十九讲 当代中国政府改革
- 第二十讲 西方国家行政改革的理论背景
- 第二十一讲 典范革命与官僚制典范批判
- 第二十二讲 政府理论创新
- 第二十三讲 修正政策与改革政府
- 第二十四讲 问题与争论



# 授课方式

---

- 1、课堂讲授
- 2、讨论与交流
- 3、案例分析
- 4、社会调查



# 考核方式

- 本课程评分将综合课堂考勤、读书报告、期中论文和期末考试四个方面按**100**分制计，具体计分方法如下：
  - 1、课堂考勤（**10%**）
  - 2、读书报告（**10%**）
  - 3、期中论文（**10%**）
  - 4、期末考试（**70%**）



# 第一讲 绪论

---

- 第一节 行政管理学概述
- 第二节 行政管理学的演进
- 第三节 国家行政管理的基础



# 第一节 行政管理学概述

- 一、行政管理学的涵义
- 行政管理学，相近的学术称谓另有公共事务管理学、公务管理学、政府管理、公共管理等。
- 英文名称为Public Administration
- 早期的行政管理学
- 1911年 弗雷德里克·泰罗（Frederick Taylor）《科学管理原理》
- 20世纪初期 弗兰克·古德诺 政治与行政的“两分法”
- 60年代以后，赫伯特·西蒙（Herbert Simon）为代表的全新决策理论的提出及其应用，不仅从理论上对提出了挑战，而且拓宽了行政研究的领域，提高和强化了“管理”在行政研究中的重要性。



# 行政管理学

- 关于公共行政制度或行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的比较系统的思想、理论、逻辑、知识和方法的体系。
- 在一般情况下，它主要反映政府（国家行政机关）管理国家事务、社会事务和自身事务的活动，并通过对这些活动的本质与现象、主体与客体、观念与技术、内容与形式、制度与过程、历史与未来的研究，开掘公共行政管理的规律性，帮助和推动这些活动的科学化、法治化、规范化、合理化、效率化和时代化的进程。
- 值得强调的是，政府公共行政管理在宪法意义上具有明确无误的公共属性和公共服务的职能，与此相一致，“合法性”和“有效性”构成了政府一切行政管理思想和行政行为的基本价值标准。





## 二、行政管理学的研究对象与学科目的

- 第一，研究关于建立和完善国家行政制度的理念、理论和方法，根本目的在于如何确保政府的行政宗旨，确保政府及其官员依法行政，防止政府及其官员侵权、越权甚至实行行政专横，同时确保政府及其官员积极而有效地履行宪法和法律赋予的公共行政职能。
- 第二，研究关于提升政府公共行政管理的水准和行政效率的思想、途径和方式。其基本任务集中在4个方面，即如何不断地提升政府公共政策的质量，不断地提升政府社会管理的水准，不断地强化政府公共服务的功能，不断地提升政府的“与时俱进”和自律的能力。
- 第三，在不断提高行政学术水准的同时，为政府公共行政管理提供系统的理论依据、论证方法和实证技术，为国家行政发展和发展行政提供专业性意见。
- 第四，全面培养政府公务员，尤其是行政通才。其综合性的学科优势有助于弥补技术专家的不足。其独特的学科体系既可以对现职人员进行业务培训，也可以对未来人员进行基础教育。因此说，行政管理学是一门作用独到的学科。



### 三、行政管理学的研究范畴与研究方法

- 伦纳德·怀特将行政管理学的范畴归纳为四大部分，即组织原理、人事行政、财务行政、行政法规。
- 卢瑟·古立克（Luther Gulick）和林达尔·厄威克（Lyndall Urwick）提出了著名的“七环节”理论。
- 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研究范畴，提出了“15M”理论。
- 一般说来，行政管理学的基本研究范畴主要有以下各个方面：行政原理、行政职能、行政权力（授权）、行政组织、人事行政（公务员制度）、行政领导、行政决策、行政计划、行政程序、行政执行、行政技术、行政行为、行政效率（绩效）、机关管理、公共财政（财务行政）、物材行政、行政责任、行政监督、行政道德、法制（治）行政、行政改革、行政能力、行政发展等范畴。



# 行政管理学研究方法

- 行政管理学使用的分析方法具有两个方面特征：
- 其一，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，例如，逻辑分析的方法，包括归纳和演绎等等，社会调查的方法，社会统计的方法等；
- 其二，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。行政管理学常用的分析方法如下：
  - 1. 逻辑分析方法
  - 2. 法规分析方法，
  - 3. 历史分析方法
  - 4. 实证分析方法
  - 5. 规范分析方法
  - 6. 比较分析方法
  - 7. 系统分析方法
  - 8. 生理分析方法
  - 9. 心理分析方法
  - 10. 资料分析方法
  - 11. 案例分析方法
  - 12. 量化分析方法
  - 13. 模拟分析方法
  - 15. 利益分析方法

## 四、行政管理学的学科特点及与相关学科的关系

- 1. 综合性
  - ——由政府公共行政管理的复杂性、广延性所决定
- 2. 实践性
  - ——实践性是行政管理学的生命力和效用性的基础
- 3. 系统性
  - ——政府是一个按照一定法则建立的、有着一定结构和序列的组织系统，其管理功能和行政活动或行政行为是按照一定法则相互联系开展的，进而产生整体效应。
- 4. 技术性
  - ——建立了众多的研究和解决问题方法的学科，并形成了方法论方面的综合优势。
- 5. 发展性
  - ——动态的、进步的、创新的



# 行政管理学与相关学科的关系

- 1. 行政管理学与政治学。
  - 从渊源上说，行政管理学是政治学的分支科学。
- 2. 行政管理学与行政法学。
  - 行政法学与行政管理学都是以国家行政为中心观念的学科。前者有赖于后者不断充实其内容，后者则有赖于前者提供维护自身合法权威的规范，进而加强自身的效能。
- 3. 行政管理学与企业管理学。
  - 行政管理学与企业管理学是内容上交叉、理论和研究方法上互鉴、学科发展上相互影响和相互渗透、研究领域上各异的两门学科。
- 4. 行政管理学与社会学。
  - 社会公共事业的管理是公共行政管理的重要内容，许多重大社会问题只有依靠国家行政机关的法权地位和特有的方式、手段才能解决。所以，行政管理学与社会学是相互促进、相互支持的。

## 五、现代行政现象与现代行政精神

- 现代行政现象主要表现在三个方面：
  - 1. 行政职能扩展。
    - 在不违反宪法和法律的条件下，国家行政机关有自由裁量、采取行政行为的自主权力。上述行政观念的变化，使政府不仅承担起了保国卫民的责任，而且承担起了扶助各行各业均衡发展，普遍提高各个阶层生活水准和道德、文化水准，防止个人私欲损害社会公益以及缓解社会矛盾的责任。政府行政职能的扩展造成了行政国家（Administrative State）的兴起，行政国家的兴起则造就了一个“大政府”（big government）。
  - 2. 不良行政现象增加。
    - 行政组织规模庞大，形成了许许多多结构复杂、分工细致、门类繁多的专业部门和各种行政委员会，与此同时，政府公务人员也大量增加；行政决策迟缓，使政府行政管理的效率和有效性受到影响；政府人员专业化，主要是指政府大量招揽和使用专业人才的现象；官僚化倾向滋长，导致了“程序化”行政现象出现，不仅使国家行政组织中人际关系淡薄，主动进取精神受到抑制，而且导致政府与公众关系恶化。
    - ——“帕金森定律”和“彼德原理”
  - 3. 行政管理和行政管理理论现代化。
    - 重视社会目的；行政管理手段现代化；行政管理理论现代化。



## 五、现代行政现象与现代行政精神

- 现代行政精神也主要表现在三个方面：
- 1. 主动进取。
- 只有那些锐意进取的政府，才有可能获得国民的支持，进而获得国家和民族的竞争优势。
- 对政府而言，主动进取意味着重新寻求和确定政府的基本价值标准，意味着重新选择政府的宏观公共政策，意味着制度创新。
- 2. 追求卓越。
- 作为一种行政精神，所谓追求卓越主要指现代政府在主观意愿与客观效果相统一的意义上追求出色的政府公共行政管理，在比较的意义上追求不断提升并在实践中表现出具有卓越品质的公共政策能力、综合实施社会公共行政管理的能力、有效地向公众全面提供公共产品和公共服务的能力、自律和自我更新的能力。
- 3. 创新发展。
- 成功的政府无不强调创新发展的重大意义，将创新发展奉为政府乃至国家、民族的基本精神。



## 第二节 行政管理学的演进

- 一、早期公共行政研究时期
- 早期行政研究阶段的主要代表人物是二位美国人威尔逊和古德诺。
- 这一时期是指1887年威尔逊发表《行政学研究》一文到科学管理理论兴起之前的一段历史时期。在这一时期里，行政管理学建立了基本的理论基础，形成了初步的学科体系，产生了比较大的影响，因而受到了各方面的注意。
- 行政学的产生是在四种理论的基础上或直接促进下发展起来的。这四种理论是：
  - 第一，西方近代政治学说，
  - 第二，君主制时代德、奥两国的官房学。
  - 第三，普鲁士的任官制度和英国的文官制度。
  - 第四，西方资产阶级革命时代兴起的行政法学。





## 二、传统公共行政研究时期

- 这一时期以美国人泰罗1911年的《科学管理原理》一文为标志，到30年代行为科学兴起之前。
- 这一时期提出了行政管理学的研究目的、研究对象、理论范畴、管理原则、研究方法等一系列的规范，基本形成了行政管理学的学科体系，使之成为一门领域广泛深入、内容丰富充实、作用独特卓然的独立学科。
- 科学管理理论是一个广泛的概念，它是对这一时期一大批研究者的各种管理理论的总称或概括，其中以美国人泰罗、法国人亨利·法约尔（Henri Fayol）、德国人马克思·韦伯（Max Weber）最具代表性。
- 行政管理研究的主要代表人物及其论着如下：
  - 1. 怀特——《行政学导论》 1926
  - 2. 威廉·魏洛——《行政学原理》 1928
  - 3. 约翰·费富纳 ——《行政学》 1946

## 三、修正公共行政研究时期

- 这一时期以艾顿·梅奥（Elton Mayo）1933年的《工业文明的人类问题》为标志，到60年代系统管理学派崛起之前。这一时期是行为科学—人际关系管理理论盛行的时期。
- 西蒙——决策理论学派
- 1947年出版了他的成名著作：《管理行为——管理组织决策过程的研究》，进一步明确提出了他的行为主义的行政观：
  - 第一，传统的行政研究所提出的一些行政原则只不过是一些“行政谚语”，因为他们的研究不够科学。
  - 第二，必须区分事实因素与价值因素，并在此基础上区分政策与行政。
  - 第三，行政管理学与包括自然科学在内的各个科学相通，都应以事实为对象进行实证研究。
  - 第四，正确的概念工具是建立科学原则的基础。
  - 第五，研究行政行为必须重视借鉴经济学、社会学、心理学等科学的发展。
  - 第六，决策或决定是行政行为的核心问题。



## 四、整合公共行政研究时期

- 这一时期开始于60年代初，没有明显的标志，而是一种渐进的过程。
- 哈罗德·孔茨（Harold Koontz）发表于1961年的《管理理论丛林》一文为启端。
- 系统理论（systems theory）和权变理论（contingency theory）
- 在这个时期，西方国家出现了大量新的社会现象和现实、尖锐的问题，迫切需要政府公共管理及时和有效地加以应对。在这种历史条件下，一种新的理论和技术方法——公共政策分析应运而生。



## 五、发展时期

---

- 关于这一时期的情况，我们与最后一章合并讨论。



## 六、我国行政管理学的历史与现状

- 在漫长的封建发展史上，逐步形成了一套内容丰富、特点突出、相对完善的封建行政管理制度，其中尤以中央集权的大一统国家行政体制、官吏制度和监察制度见长于世。
- 但是，现代意义上的行政管理学却是从西方国家引进和借鉴的。
- 中国作为后发展国家，关于公共行政的研究也相应呈现出了某些后发展的特征。其中，有两个较为明显的特征：
  - 第一，自80年代中期行政学的教学和研究得以恢复以来，在不到20年的时间内，我国的行政学研究以加速度的节律迅速发展，表现为学科体系、学科分化、应用研究不断扩大和深入，尤其是90年代中期以来，研究领域开始触及世界公共行政研究的某些前沿问题。
  - 第二，尽管我国的公共行政研究发展迅速，但是，应当看到，迄今为止的许多研究，尚停留在对西方国家公共行政理论进行介绍的层面，理论研究的广泛性和深度明显不够，尤其，我们还缺乏依靠自身的力量开掘具有重大理论价值和重要理论研究意义的命题、课题、问题的强烈意愿和能力。造成这种状况的原因是多方面的、复杂的。其中一个问题，在于“本土行政”受到重视的程度严重不足，以至于无法建立提出和形成新观点、新思想、新理论所必须的坚实的现实基础。



## 第三节 国家行政管理的基础

- 一、国家行政管理的基础
- 国家公共行政管理的基础实际上是指作为国家公共权力机构一部分的国家行政机关，以国家名义进行的政府公共行政管理的基础。
- 在现代民主宪政社会中，这种基础由两大部分构成：
- 其一，经由宪法、法律以及政治传统、社会习惯合法认定和授予的政府行政职能。
- 其二，政府在名义上享有、在实际上行使的国家公共行政权力。



## 二、国家公共行政管理的主体与客体

- 在通常情况下，政府即国家行政机关代表国家，是这种行为的主体。
- 从名义享有公共行政权力和具体行使公共行政权力的角度分析，国家行政管理的主体又可以分为四种：
  - 1. 政府
  - 2. 政府行政机关
  - 3. 行政首长
  - 4. 政府普通公务员。
- 国家公共行政管理的客体大致可以分为以下六类：
  - 1. 经济性组织
  - 2. 社会性组织
  - 3. 政治性组织
  - 4. 教科文组织
  - 5. 新闻性组织
  - 6. 公民



## 三、国家公共行政管理的主要方式

- **1.行政立法、行政司法、行政管理法规。**
- 行政立法是行政国家兴起以后比较常见的一种行政现象。它是指政府依据立法机关授权而自行制定的行政法规，其效力等同于立法，具体包括两种情况：一是委任立法，即立法机关委托政府制定和发布具有法律效力的行政法规。委任立法是行政职能扩展的主要标志之一；二是管辖立法，主要指依据政府职权而订立的规章制度。
- 行政司法则是指行政机关兼掌一部分审判事务的行政现象，所涉及的内容，主要是一些行政法规适用、行政机关熟悉的专业性、技术性的纠纷或事件。
- 行政管理法规简称行政法规，是国家行政机关依法制定的具有行政法规规范性的文件的总称。具体说来，又可以分为三种类型：（1）自主性行政管理法规；（2）执行性行政法规；（3）补充性行政管理法规。三种情况都不得与宪法和法律相抵触。





## 三、国家公共行政管理的主要方式

- **2.行政决策、行政决定、行政政策。**
- 所谓行政决策，是指行政行为主体即政府运用行政权力，发挥行政管理的职能，为解决行政管辖范围内诸种公共事务而做出的价值选择或行动对策。
- 行政决定在本质上等同于行政决策，但在裁处对象、适用范围和层次上存在着差别。
- 行政政策是政治政策的对称，主要指政府从当时当地的社会环境出发，为实现一定历史时期的基本任务或解决一定的行政管理问题而具体规定的行动准则或方案。



## 三、国家公共行政管理的主要方式

- **3.行政领导、行政指导、行政引导。**
- 行政领导是国家行政机关中的行政行为主体、主要是领导者，依法履行政府职能、行使国家公共行政权力，组织和管理公共行政事务所进行的各种行政活动的通称。
- 行政指导是政府为完成一定的行政管理目标而对特定的行为主体提出的特定行政规范或意向，例如：意见、要求、希望、劝说等。
- 行政引导是指政府通过改变国家政策来对社会行为主体施加影响，促使他们的价值取向和行为趋势朝着有利于国家行政目标实现的方向改变。



## 三、国家公共行政管理的主要方式

- **4.行政规划、行政计划、行政预算。**
- 行政规划亦称行政企划，是政府对未来较长一个历史时期的行政目标、实现目标的方式和手段以及就其它行政事项所做出的预测性总体构想。科学的行政规划是在历史研究、现状分析和未来预测的综合基础上进行的。
- 行政计划又称行政设计，是行政机关依据职权范围，在调查研究的基础上，审时度势，预先拟定的自身的工作目标、工作程序和方法，以作为下一步工作的根据。
- 行政预算即国家预算，亦称公共财政预算，是由政府即国家行政机关按法定程序编制和提出、由立法机关评议、审批的国家年度财政收支计划。



## 三、国家公共行政管理的主要方式

- **5.行政协调、行政沟通、行政平衡。**
- 行政协调是政府为求得和谐一致而采取的一种行政行为，它在范围上有两个层次：首先是指政府内部各单位和各成员之间的协调，其次是指政府以公共权力的权威和公平的地位协调社会各方的行为，以促进国家总体利益的实现。
- 行政沟通是国家行政组织内外的相关人员或团体之间在观念、意见、信息、感情方面相互了解和相互认同的活动和过程。
- 行政平衡是政府在制定政策和施政的过程中，在维护国家阶级实质的前提下所采取的一种管理方式，其特点，表现为充分考虑和兼顾各种利益或意见。



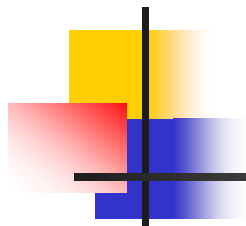
## 三、国家公共行政管理的主要方式

- **6.行政干预、行政检查、行政制裁。**
- 行政干预是政府依据一定的法律和行政法规，对一定社会行为主体的行为过程或行为方式进行介入、干涉、制止和责令改正的总称。
- 行政检查又叫行政性检查，主要是行政执法的形式，在某些条件下则具有一定的司法行政性质，是行政机关依法对社会组织或公民就有关法定标准和法律规定所进行的检验、对照和评定，并对达不到标准者和违反规定者予以制裁或处罚。
- 行政制裁是以政府为行为主体而做出的各种行政纪律处分和处罚的总称。其行为对象是犯有轻微违法行为、尚不够刑事处分的社会行为主体或违反内务纪律的政府人员。



## 三、国家公共行政管理的主要方式

- **7.行政扶助、行政救济、行政服务。**
- 行政扶助又称行政支持，主要指政府依据一定的价值判断，例如，社会公平、促进发展等，通过财政、税收、信贷、政策宣示等公共政策形式，对社会特定的阶层、群体、行业等给予某种支持。
- 行政救济与行政扶助相联系，亦经常表现为一定的政府计划。作为一种政府公共行政管理方式，亦表现为社会特定的阶层或群体等给予某种支持。
- 行政服务特指国家行政机关为国民提供的服务。为国民服务本是政府的宗旨，也是政府的基本职能之一。作为一种公共行政管理方式，行政服务可以分为直接服务和间接服务两种类型。



谢谢!