

省级特色专业规划教材
省级精品课程教材



行政管理学 概论

► 赵宏斌 叶常林 编著

中国科学技术大学出版社

省级特色专业规划教材
省级精品课程教材

行政管理学概论

赵宏斌 叶常林 编著

中国科学技术大学出版社

内 容 简 介

行政管理学是研究国家行政机关依法管理国家事务、社会公共事务以及行政机关内部事务的管理活动及其规律的科学。

本书在充分参考国内外相关研究成果和我国改革实践的基础上,按照“行政管理的职能与组织——行政管理的过程与内容——行政管理的绩效与改革”的基本思路,研究了行政管理的基本范畴、基本理论和基本方法,内容包括绪论、行政职能、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政执行、财务行政、行政机关管理、行政法治与行政伦理、行政监督、行政绩效、行政改革与发展等。

本书是安徽省精品课程建设教材和安徽省网络课程资源建设教材,配有重点讲解视频、网上教学辅导文本、综合练习题及参考答案等完善的教学支持体系。

本书主要供高等院校行政管理专业及相关专业本科生、专科生使用,也可作为MPA学员及其他人员的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学概论/赵宏斌,叶常林编著. —合肥:中国科学技术大学出版社, 2016. 2

ISBN 978-7-312-03913-3

I. 行… II. ① 赵… ② 叶… III. 行政管理—管理学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 005176 号

出版 中国科学技术大学出版社
安徽省合肥市金寨路 96 号,邮编:230026
网址:<http://press.ustc.edu.cn>
印刷 合肥学苑印务有限公司
发行 中国科学技术大学出版社
经销 全国新华书店
开本 710 mm×1000 mm 1/16
印张 17.25
字数 328 千
版次 2016 年 2 月第 1 版
印次 2016 年 2 月第 1 次印刷
定价 34.00 元

前

言



行政管理学作为高等学校行政管理、公共事业管理、电子政务等公共管理类专业必修课程,在专业教学中起着基础性和引导性的作用。它为后续课程的学习进行知识和体系的铺垫。随着国家对行政管理、公共事业管理、电子政务等公共管理类专业建设的进一步重视,近十几年关于行政管理学、公共行政学方面的教材也呈现出发展的态势,一大批相关的教材相继出版。在这些教材中,有的融合了国内外最新的研究成果,有的结合了国内行政改革实践的最新进展,所及内容越来越丰富,教材的体系也越来越庞大。然而,这些教材在多年实际教学使用后,其中的一些问题也不断地引发我们反问:作为专业的基础课,什么是基础性的知识?作为面对刚开始学习专业知识的大学生,什么是专业入门所应掌握的必备知识?作为专业基础课的行政管理学,其基本的逻辑体系应该是怎样的?此时,恰逢安徽省精品课程建设和安徽省网络资源课程建设项目出现,我们带着这些思考,研读了国内外流行的教材,在学习和借鉴的基础上,试图回答这些问题。夏书章先生一直倡导要建设中国自己的行政管理学,要结合中国政府管理及改革的实践进行研究。同时,大家也都意识到,中国的行政管理在改革实践中虽有些提法与国外的一样,但都是有中国自己特色的。究其原因,一是政府管理和改革的历史背景和逻辑起点不同,二是制度基础和环境条件不同。因此,本书试图从以下几个方面进行努力。

(1) 作为专业的基础课程,其内容应该有共性,即教材应反映行政

管理的基本范畴、基本理论和基本方法。本书在充分参考国内外相关研究成果和我国改革实践的基础上,按照“行政管理的职能与组织——行政管理的过程与内容——行政管理的绩效与改革”的基本思路,对行政管理的基本范畴、基本理论和基本方法展开讨论,内容包括绪论、行政职能、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政执行、财务行政、行政机关管理、行政法治与行政伦理、行政监督、行政绩效、行政改革与发展等。

(2) 作为理论与实践结合非常紧密的课程,我们应把中国的行政管理改革实践融汇到教材中。但如何融汇才能恰到好处也是一个问题。介绍得多了,篇幅就大;介绍得少了,又难以一矢中的。我们认为作为基础课程,点到即可,更多的理论前沿和实践探索将在后续的专业课程中深入展开。这样,一方面可以引导学生在学习中理论联系实际,另一方面也为学生的后续学习和未来工作做一些知识准备。如国家近期提出全面深化改革的目标之一是国家治理现代化。这一全新的命题贯穿了行政管理学的各个部分,诸如行政职能的转变、财务行政的地位和作用、行政监督的作用、行政法治、行政绩效管理、行政改革与发展等。这些既是理论的新发展,也是学生未来将要面对的现实。

(3) 作为专业的基础课程,应为后续课程做好铺垫、留出空间。因此,我们在编写中注意与后续课程的衔接,把更多的空间留给它们,希望把更多的现实背景、理论争鸣留给教师在教学过程中加以拓展,也希望这样的安排能更有利于教师和学生的教与学,这也是我们长期从事教学工作的体会。

作者深知,教材的普适性和集约性决定了教材内容上的大众化特征。我们在编写本书的过程中参阅了国内外学者的大量优秀论著和研究成果,并尽力对参阅的文献在每页的脚注中进行标注,对参阅的相关论著在参考文献中注明,以此表示我们对各位论著作者和相关媒体的尊重。同时,作者在此真诚地向各位论著作者和相关媒体表示感谢。书中如有参考文献标注遗漏之处,敬请原作者原谅,并请与我们联系,我们将及时更正。

我们在编写本书的过程中得到了许多同志的关心和支持,特别是朱尚玉、柴方松及安徽工程大学行政管理专业团队的同事,正是他们给了我们编写本书的机会,也正是他们的不断敦促,才使得本书得以如期完稿,在此一并表示深切的感谢!

为了便于教学,作者制作了与教材配套的课件,配有重点讲解PPT、思考练习题及参考答案等,欢迎使用本书的教师与我们联系。

由于编者水平有限,加之时间紧迫,书中一定还存在不足之处,希望使用本书的老师 and 同学批评指正,以便再版时修订。

赵宏斌 zhaohongbin@ahpu.edu.cn

2015年10月于安徽工程大学

目 录



前言	(i)
第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的基本问题	(1)
第二节 行政管理学的产生和发展	(9)
第三节 学习行政管理学的意义和方法	(18)
第二章 行政职能	(21)
第一节 行政职能概述	(21)
第二节 行政职能体系与实现方式	(24)
第三节 行政职能的转变	(32)
第三章 行政组织	(40)
第一节 行政组织概述	(40)
第二节 行政组织的结构	(47)
第三节 行政组织的过程	(52)
第四节 行政组织的环境	(57)
第四章 人事行政	(63)
第一节 人事行政概述	(63)
第二节 国家公务员制度	(67)
第三节 我国国家公务员制度的基本内容	(74)
第五章 行政领导	(84)
第一节 行政领导概述	(84)
第二节 行政领导制度	(89)
第三节 行政领导素质	(93)
第四节 行政领导者的方法和艺术	(97)

第六章 行政决策	(104)
第一节 行政决策概述	(104)
第二节 行政决策体制	(109)
第三节 行政决策的基本程序与理论模型	(114)
第七章 行政执行	(120)
第一节 行政执行概述	(120)
第二节 行政执行的过程	(126)
第三节 行政执行的完善	(131)
第八章 财务行政	(136)
第一节 财务行政概述	(136)
第二节 财政收入管理	(145)
第三节 财政支出管理	(149)
第九章 行政机关管理	(155)
第一节 行政机关管理概述	(155)
第二节 行政机关管理的主要内容	(160)
第三节 行政机关管理制度	(169)
第十章 行政法治与行政伦理	(174)
第一节 行政法治概述	(174)
第二节 行政法治建设	(181)
第三节 行政伦理	(189)
第十一章 行政监督	(196)
第一节 行政监督概述	(196)
第二节 我国行政监督的体系	(202)
第三节 我国行政监督机制的完善	(210)
第十二章 行政绩效	(219)
第一节 行政绩效概述	(219)
第二节 行政绩效评估	(224)
第三节 我国政府绩效管理	(229)
第十三章 行政改革与发展	(239)
第一节 行政改革与发展概述	(239)
第二节 我国行政改革的实践	(247)
第三节 迈向国家治理现代化	(255)
参考文献	(266)

第一章 绪 论



本章要点

行政管理学作为一门研究国家行政管理活动及其规律的学科,在其百余年的发展历程中,已形成以政治学、管理学、法学为基础的与社会学、心理学、统计学等多种学科相互交叉、相互渗透的综合性学科。本章重点掌握:行政管理的含义与特点,行政管理学的含义、主要内容和特点,行政管理学的发展历程以及我国行政管理学的发展现状等。

第一节 行政管理学的基本问题

一、行政管理的含义与特点

(一) 行政管理的含义

自国家产生以来,行政管理活动应运而生,研究行政管理现象及其活动规律成为行政管理学的主旨。但行政管理学作为一门独立的学科,仍是一门年轻的学科。因此,要明确行政管理学是一门什么样的学科,首先需要弄清楚行政管理的基本内涵。

行政管理是由“行政”和“管理”两个概念组合而成的。“行政”一词早在2000多年前的中国就已出现。古人认为,“行”指行为、行使;“政”指政事。顾名思义,行政即执掌政务、推行政令之意。《左传》中就有“行其政事”“行其政令”的记载。在西方,现代英语中“行政”一词的拼写为“administration”,是从拉丁文

“administrare”演化而来的,其主要含义是“执行事务”。国际上通用的《社会科学大辞典》对于“administration”这一词条的解释是:国家事务的管理,即政府的管理。“管理”是指管辖和治理。管辖是一个空间范畴,指在一定的工作范围或地域;治理则是处理人与人、人与组织之间的各种关系。因此,管理一般是指由管理者在一定的管理环境中依据一定的管理目标,运用一定的管理方法对管理对象(机构、人和事)进行管理的过程。行政管理将“行政”与“管理”叠加,意在强调行政的管理内涵,即突显的是行政组织从事的管理活动。一般认为,行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和行政机关内部事务的管理活动^①。

到了近现代,由于政治学、管理学、社会学的发展及其相互交叉,学者们从自己的研究视域提出了对行政管理的不同认识。例如,从政府的角度看,行政是国家行政机关依法推行公务的活动;从政治学的角度看,行政是国家政策、国家意志的执行;从管理学的角度看,行政是以集体的努力与合作完成共同任务的活动和艺术。因此,要完整、准确地理解行政管理这个概念,首先要对行政与管理、行政与政治以及行政与立法、司法进行区分。

1. 行政与管理

行政与管理是两个相近但又不同的概念。有学者认为凡是管理活动都是行政,不论是什么样的组织(政府组织、非政府组织、企业组织),都存在着行政事务的管理和处理活动。这种观点实际上是从广义上讨论行政管理,指出了行政与管理的共性。管理的概念更具一般性,而行政是特指国家行政机关——政府的管理。两者的区别在于:从两者产生的时间看,管理活动产生的时间远早于行政活动产生的时间。自从有了人类并且出现了人类的群体活动,就有了管理。而行政是在国家和政府出现之后才产生的,可以说,行政是与国家和政府联系在一起的。从活动的外延看,管理的外延要比行政更宽,行政是管理的子系统。从活动的性质看,管理活动不具有政治性质,是对具体的、一般的事务进行统筹规划;行政活动则是政治性与社会性的统一,具有一定的政治性和阶级性。从组织实体或管理主体的角度来区分,行政一般被认为是国家或政府的活动;而管理则一般被认为是与工商企业组织相关的活动,即与计划、决策、指挥、协调、控制等相关的功能活动。

基于管理功能的行政观在提升行政管理的科学性、专业性方面起到了极大的促进作用,同时也拓展了行政管理学研究的领域。但管理中的效率优先思想也会影响到行政中特有的政治性、公共性,易导致过于追求效率而忽视公共性,也就不

^① [美] 怀特 L. D. 行政学导论[M]. 4版. 纽约:麦克米伦出版公司,1955:3.

能真实反映行政管理的规律。

2. 行政与政治

早期的行政与政治是不分的,后来的一些政治学家和行政学家从政治与行政的不同功能出发把政治与行政分离开来。他们认为政治是国家意志的表达,主要指国家政策的制定;行政是指国家意志的执行,主要是指国家政策的执行。美国学者 F. J. 古德诺在他 1900 年所著的《政治与行政》一书中,明确提出了国家功能两分法。他认为,“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”^①,前者谓之政治,后者称之为行政。这种把“政治与行政”二分的说法,是为了避免两党制或多党制中“政党分肥”而提出的,要求把“政务”和“行政事务”分开,政府在行政事务中更多地关注管理技术,以提高政府的效率。美国学者怀特(Leonard D. White)在其 1926 年所著的《行政学导论》一书中说:“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”“行政乃是为完成特定的目标而对许多人所做的指挥、协调和控制”^②。这客观上也促成了行政管理学从政治学中独立出来而成为一门新学科。但在实际中,政治与行政之间存在着内在的不可分割的联系,任何行政活动都不能脱离政治,与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的。

3. 行政与立法、司法

行政与立法、司法都是管理国家的活动,是国家权力的组成部分。受亚里士多德、约翰·洛克立法权与行政权分立思想的影响,法国启蒙思想家孟德斯鸠根据政府分工及其组织结构的状况把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类,并主张这三种权力由三个独立的部门掌握,以使其互相制约和平衡。后来的学者以此理论为基础,认为“行政乃是政府行政机关所管辖的事务”,行政是与立法、司法并立的“三权”之一,倡导三权分立,立法是制定法律,行政是执行法律,司法是维护法律。这种狭义的解释,基本上把行政限定在国家行政机关,比较清楚地界定了行政的主体、客体,从而区分了行政权与其他权力的关系。但仅限于行政权的行政管理,范畴过于狭隘,有一定的局限性。事实上,在现代国家政治生活中,行政机关也有部分立法提案权和制定部门法规的权力,而立法机关、司法机关同样也存在人事、财务等方面的行政事务。

由此可见,学界对“行政管理”的理解现在还存在一些分歧,这些分歧主要表现

① [美] 古德诺 F. J. 政治与行政[M]. 北京:华夏出版社,1987:21.

② [美] 怀特 L. D. 行政学导论[M]. 4 版. 纽约:麦克米伦出版公司,1955:3.

在以下三个方面:一是微观的行政管理。有些学者认为行政管理是政府依法对国家事务和社会公共事务进行的管理。持这种狭义行政管理观点的人认为行政管理是从社会管理中演化出来的一种管理活动,行政管理即政府部门的行政管理。二是中观的行政管理。有些学者认为行政管理不仅包括政府部门的管理活动,还包括立法机关、司法机关以及政府所属的非营利性机构的管理。三是宏观的行政管理。有些学者认为行政管理不仅指一切国家机关的管理活动,而且包括企事业单位和群众团体的管理活动。但关键问题还是马克思所说的“行政是国家的组织活动”,行政是国家的行政、阶级的行政,它总是为实现国家的社会目标和统治阶级的利益而进行活动的,是阶级统治的一种工具。因此,行政管理的外延不宜扩大到国家行政机关以外,那样不利于行政管理学本身的发展。同时,我们既不同意行政与政治分离的观点,也不同意行政权与立法权、司法权相对立的“分权”的观点,因为脱离现实的观点都是站不住脚的。

本书研究的行政管理范畴是指国家行政机关即政府的管理活动和管理规律。因此,结合前面的分析,我们认为行政管理是指作为行政管理主体的国家行政机关通过行使国家行政权力依法从事国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的管理活动。这一概念说明:行政管理的主体是政府,即国家行政机关及其工作人员;行政管理的对象是国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务;行政管理是依法行政;行政管理也是一种管理活动,它是行使国家权力、实现行政目标的管理活动。

在现实中,除了“行政管理”概念外,还有“公共行政”“公共行政管理”,以及近些年提出的“公共管理”等概念。这些近似的概念对应的英文是“public administration”。夏书章先生认为这些概念是同源异译^①。说它们近似,是因为这些不同的概念都指向共同的主体——国家行政机关,只不过不同的概念强调的重点各不相同,内涵和外延也不同,所以也不能简单地画等号。

(二) 行政管理的特点

行政管理作为政府的活动,有其自身的特点。

1. 鲜明的政治性

行政管理活动是行政管理的主体——政府对国家事务和社会公共事务等进行的管理。同一般的管理不同,政府的管理行为必然要代表统治阶级的利益,具有政治色彩。这是因为在阶级国家里,政府是统治阶级进行管理的工具,政府的行为必

^① 夏书章. 行政管理学[M]. 4版. 北京:高等教育出版社,2008:4.

然反映统治阶级的意志。

2. 较高的权威性

行政管理活动是国家行政机关行使国家权力进行管理的过程。这种管理以法律为依据,具有明显的强制性。当任何组织或个人违背了各级国家机关发布的法规、命令、政策时,就会依法受到国家的制裁。

3. 特定的客体性

行政管理的客体是国家事务和社会公共事务。行政管理就是通过处理国家事务以及公共事务从而实现其政治职能的,这与公民的切身利益密切相关。

4. 活动的法律性

行政管理活动以法律为准则。行政管理属于国家的职责之一,必须以宪法为基础,遵循相关的法律。这在当代民主、法制的社会中是十分重要的。只有依法办事,才能实现公平、公正,才能保证政府的权威性。

二、行政管理学的研究对象及主要内容

(一) 行政管理学的研究对象

行政管理学作为一门独立的学科,其产生和发展有其自身的规律,它因实际的需要而产生,又要为实际的政府工作服务,具有很强的实践性。行政管理学的研究对象不是一般的管理活动,而是通过国家行政机关对整个国家社会事务所实施的管理活动。这种管理的范围极为广泛,它不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务管理,而且包括以巩固和完善国家组织、维护国家利益为目的的国家重大事务管理,还包括发展社会政治、经济、文化、社会服务和生态环境等各方面的社会事务管理。此外,行政管理范围的广泛性,又涉及行政管理构成要素的多元性和复杂性。

基于上述认识,我们认为行政管理学就是研究行政现象及行政管理活动规律的科学。行政管理学所要研究的是行政组织的建立和运转、政府的管理和领导方式、指挥和监督,以及不同行政活动的作用和相互联系,从而探究行政管理的科学性、先进性和技术性,以提高行政效率、改进行政方法、实现行政目标。

(二) 行政管理学研究的主要内容

一般来说,行政管理学的研究内容应是从静态组织结构到动态运行过程、从行政管理职能到具体行政实施方法和技术、从一般行政到专业行政的一个完整的体系。行政管理学的主要任务是通过行政系统、行政过程的抽象、综合研究,揭示

行政管理的一般规律。基于此,本书将行政管理的研究内容分为行政管理的职能与组织、行政管理的过程与内容、行政管理的绩效与行政改革三大部分。

1. 行政管理的职能与组织

这是行政管理学的核心部分。行政机关是行政管理的主体,行政职能是行政管理活动的基础和逻辑起点,行政职能的抽象性决定了它必须以行政组织为载体,而行政组织的建立又与行政环境相关,其运行过程就是行政权力的行使过程。这是一个以行政职能为基础、以行政组织为载体的涉及外部环境和内部权力运行的有机系统。

2. 行政管理的过程与内容

行政管理的过程与内容包括人事行政、行政领导、行政决策、行政执行、财务行政、机关行政、行政法制与行政伦理、行政监督等主要环节。这是一个从决策到用人、管财、内部管理,再到实施监控的完整过程。

3. 行政管理的绩效与行政改革

提高行政绩效是行政管理的出发点和归宿,不断推进行政改革和行政发展是保持行政管理活力和提高行政管理效率的根本途径。

(三) 行政管理学的特点

行政管理学作为一门理论与实践相结合的系统科学,由政府这一特殊的研究对象和行政管理学与其他学科的关系所决定,其学科特点是比较突出的,表现在以下几个方面:

1. 政治性

行政管理学是研究政府的管理活动及其规律的科学,而政府的管理活动就是国家政权的行使过程,其必然体现国家意志,是政治学的一个分支,具有鲜明的政治性。马克思主义者认为,一切政治行为和政治活动归根结底都是为了夺取政权和巩固政权,而行政管理正是以维护和巩固国家政权为根本任务的,是维护统治阶级意志、对整个社会公共事务进行的管理。因此,在研究行政管理的目标、职能、组织、行为及规律时,行政管理学必然会不同程度、直接或间接地表现出政治性。

2. 实践性

政府行政管理是对政治的执行和推动的过程。行政管理学就是要使这一过程合法、合情、合理且行之有效。因此,行政管理学就必须从这一过程中寻找、洞察和发现问题,经过客观的分析和周详的论证,系统地总结、归纳科学的行政管理原理、模式和方法,进而提出有助于解决问题的对策,提高行政管理水平,具有

很强的实践性。

3. 综合性

行政管理学的综合性主要体现在两个方面:一是行政管理学是一门综合性、交叉性的学科,它融合了政治学、法学、社会学、管理学及信息论等多门学科理论,其理论知识具有综合性。二是行政管理的对象、范围非常复杂、广泛,呈现综合的特点。政府行政管理涉及的对象和事务几乎无所不包,与此相对应,行政管理学的研究也就涉及政治、经济、文化、社会服务和生态等各个方面的管理问题。综合性是行政管理学最大的学科优势和最突出的特点。

4. 系统性

政府的行政管理系统是一个封闭的、完整的系统,是依法建立的、有着一定结构和序列的组织系统。其管理功能和行政活动是按照一定的法律、法规和程序开展的。行政组织系统的各个部分通过相互联系、密切合作,产生整体的行政合力效应。因此,行政管理学要用整体的、系统的观点和方法看待、研究各种行政现象及其相互关系,这样才能提出和解决各种复杂的行政问题,整体的行政管理效力才能得到体现。

5. 发展性

时代的进步,社会的发展,行政环境、行政职能的不断变化,要求行政管理也要不断地改革和发展,以适应这些进步、发展和变化的要求。因此,研究行政现象的行政管理学也必须不断地更新和发展。其间的理论和方法只有适应了政府在新的社会历史条件下行政管理的需要,行政管理学才能得以发展。

三、行政管理学与相关学科的关系

作为公共管理学下设的一个二级学科,行政管理学应该突出它的管理性,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、管理学等又有密切的关系。行政管理学是一门交叉性、边缘性的社会科学。

1. 行政管理学与政治学

一般认为,行政管理学起始于政治学,是政治学的分支学科。但是随着两个学科的发展演变,两者已经具有明显的差别。

政治学的主要研究对象是与国家及其活动有关的现象,诸如国家的起源、本质、形式、机构、政党、民主等范畴,是围绕国家政治权力展开的。而行政管理学则主要研究与政府组织的行政活动有关的现象,探讨先进的行政管理技术、方法,目

的是增强行政能力,提高行政效率。就相互关系而言,政治学指导行政管理学,行政管理学从属于政治学。如果说政治学更具有理论性的话,那么行政管理学则更具有实用性。

2. 行政管理学与管理学

现代管理学是以各种管理工作中普遍适用的原理和方法作为研究对象的,其研究重点至今仍放在企业管理上。它兴起后,与行政管理学在内容上交叉、在理论和方法论上互鉴、在学科发展上互相促进。

但是两者又具有明显的差别,研究领域各异。管理学研究一切管理工作的共性,范围更广,幅度更大;而行政管理学则研究具体的行政管理规律,范围较窄,幅度较小,更加专业化、具体化。因此也可以说,行政管理学是管理学门类之下的分支学科,管理学的有关原理、方法对于行政管理学来说普遍适用,具有指导性的作用。

3. 行政管理学与法学

法学是以法律这个社会现象为研究对象的,它主要研究法律的原理和发展规律,法律的本质、特征、形式和作用,法律的制定和实施,以及各种法律现象、法律规范和法律思想。行政管理过程中的基本原则是依法行政,一切行政行为必须以法律为根本依据,在法律允许的范围内对社会事务进行管理,同时行政法的产生和发展也丰富了法学的内容。因而,行政管理学与法学是相互渗透、相互促进的关系。

4. 行政管理学与社会学

社会学是研究社会整体与各个组成部分之间相互关系及其管理协调机制的一门社会科学,其研究目的是达到社会良性运行和协调发展;而行政管理学只涉及社会关系中政府行政管理这一部分及其发展规律。因此,行政管理学吸收社会学的有关原理和方法来指导具体的行政管理活动;社会学的有关理论和方法也有赖于在行政管理中得以应用及验证。两者相互借鉴、关系密切。

除了上述学科外,行政管理学与财政学、统计学、心理学、数学、经济学、运筹学等学科也有着比较密切的联系。作为社会科学,各门学科之间的区别只是相对的,随着社会的发展,一些交叉的边缘学科将不断出现,学科间的渗透与交叉会更加频繁。在现代社会,纯粹的、单一学科的研究难以说明事物发展的全貌。行政管理学的发展必须要通过借鉴其他相关社会学科的知识来不断丰富、完善自身。反之,其他社会学科的发展也会因得益于行政管理学的发展而不断前进。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学产生的历史背景

行政管理学产生于19世纪末20世纪初,起源于美国,而后扩展到西欧和世界各国。行政管理理论之所以在这个时期产生,是由当时的政治、经济、社会等历史状况决定的。一般认为,1887年美国学者威尔逊发表的《行政学研究》是行政学^①领域的开山之作,因为这篇论文第一次提出并论述了行政学独立于政治学成为专门学科的必要性的。1900年,美国学者古德诺出版了著作《政治与行政》,使威尔逊提出的观点得到极大的充实和普及。1926年,美国学者怀特的《行政学导论》的出版,标志着行政学学科体系的完整建立。

(一) 行政管理学产生的时代背景

19世纪末到20世纪初是世界资本主义从自由资本主义向垄断资本主义发展的时期,与经济的发展相一致的是国家行政权力的集中、政府职能的扩张。自由资本主义时期的经济特征就是“自由”发展,政府对社会和经济事务的管理是相当有限的。政府以“守夜人”的角色为自己定位,在国家权力结构中,政府只是议会的“仆人”,行政权力从属于立法权,各国的权力重心都在议会,也就是在立法权。

当自由资本主义向垄断资本主义转变时,政府行政职能扩张,国家的权力重心逐步向行政权转移,政府的地位也日益上升。垄断资本主义阶段由于需要管理的国家和社会事务急速增加,政府必须改变“守夜人”的角色。而政府管理事务的增加,又使政府机构急速扩大,政府内部的管理事务也日趋复杂,行政管理活动变得越来越重要,行政公务人员的数量也呈现日益上升的趋势。在这样的现实中,原有的行政管理方法无法适应,现实呼唤行政管理科学理论的指导。同时,在冗杂的公务人员中也严重存在贪污腐化、不负责任、能力低、不称职等情况,所以政府中行政组织、行政人员、行政经费的优化管理,追求高效率、高效能等问题便逐渐成为当时人们共同关注的一大课题。

^① “行政学”是它产生时的概念,由于现在我们所说的“行政管理学”与之没有本质的区别,所以,以下论述中我们为了尊重事实不区分“行政学”与“行政管理学”的使用。