

· 双语教材 ·

行政管理学

PUBLIC ADMINISTRATION

徐凌 丁伟 ◎ 编著

PUBLIC ADMINISTRATION



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

行政管理学

(双语教材)

徐 凌 丁 伟 编著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

“行政管理学”是20世纪80年代开始正式登陆中国的,其前沿阵地仍旧在美国,由于知识经济发展和信息时代的到来,很多有价值的相关材料和文章还不能及时有效地翻译过来。在“行政管理学”双语教学中,其真实的目的在于有效提升学生阅读外文资料的能力和水平,通过双语教学让学生慢慢形成对专业英语的敏感度。

目前,对于“行政管理学”实行双语教学存在两种态度:一种态度是,认为对“行政管理学”这一专业课程实行双语教学反映了当今社会信息化和经济全球化发展的要求,也是我国高校教育改革与发展的必然趋势;另一种态度是,对“行政管理学”实行双语教学的可行性和有效性产生质疑,他们认为,对“行政管理学”实行双语教学必须具备3个条件:优秀的教材、到位的师资和具有一定接受能力的积极主动的学生,然而目前这些都还不够成熟。为此,我们专门访问了中国行政学之父——中山大学资深教授夏书章先生。夏老对于“行政管理学”实行双语教学表示认同和鼓励,并提出了一些必须给予重视的环节和方面:①从双语教学的师资上,必须进行一定的培训和严格的筛选,确保双语教学得以有效地开展;②必须考虑学生的接受能力和学习水平,在双语教学过程中,不可忽视学生的反映,要有个科学而合理的教学设计,并根据学生的具体情况做出必要调整;③教材的选择十分重要,要考虑到教学内容的难度问题,还要考虑到国外行政管理学方面的教材,更多的是结合具体作者所在国家的行政管理理论与实践而编写的,与中国实际国情是相脱离的;④对于“行政管理学”实行双语教学,在具体的教学方法上只有多吸取一些其他已经开设得相对成熟的专业课的双语教学经验才能真正取得应有的成效。

结合教学改革与实践中的具体尝试与思索,笔者认为本教材应当具有以下特征:

第一,知识的专业性。“行政管理学”是一门专业课程,对此门课程实行双语教学过程中,必须保证学科基本理论知识的系统性和完整性,所以在具体教学进度、双语教学比例安排、双语教学内容的安排上都要进行科学合理的设计,要将学科性、专业性始终放在第一位。

第二,结构的嵌入性。我们不主张对“行政管理学”实行全外语式的双语教



学模式，而是采用中英文两种语言并用的混合式双语教学。双语教学只是我们进行“行政管理学”教学中使用的多种教学方式之一，要结合教学内容的实际需要合理地嵌入双语教学部分，同时，对于英语教学语言嵌入的位置、分量、难易度等问题，还要综合考虑多方面的因素，进行合理的安排，从而保证双语教学的有效开展。

第三，编排的创新性。对“行政管理学”实行双语教学，在我国起步较晚，从双语教学内容的选取到具体双语教学流程与方法的形成与应用等，均要从专业课的实际情况出发进行探索性的尝试。同时，尽管可以从其他专业课双语教学实践中吸取很多好的经验与方法，但毕竟每一门专业课都会有各自不同的特点，这就要求我们在进行“行政管理学”双语教学内容编排时，必须发挥很大的积极能动性进行创新与尝试。

我们从行政管理学理论与教学实践出发，在对“行政管理学”双语教学科学定位的基础之上，展开《行政管理学（双语教材）》的编写工作。在教材的英文编写部分，我们有幸得到南华工商学院丁伟老师的大力支持和参与，该老师具有扎实的管理学理论功底和过硬的英文运用水平，为本教材的顺利编写做出了巨大贡献。

本教材由徐凌、丁伟主编，陈翔、陈文字、廖嘉琦参编，具体分工为：

中文部分：第一、第二、第三、第四章由徐凌负责；第五、第六、第七、第八章由陈翔负责；第九、第十、第十一章由陈文字负责；

英文部分：徐凌、丁伟负责内容选编与结构整合，廖嘉琦具体负责英文资料汇总与编排、校对。

本教材的编写还得到广州大学教材出版基金的支持，广州大学教务处领导及广州大学公共管理学院的院、系领导对本教材的编写工作给予莫大的关怀和鼓励；此外，北京理工大学出版社的编辑也为本教材的出版工作付出了很多辛勤的努力，为此，我们深表感谢。由于编写时间仓促，加之编者水平有限，书中难免存在不当和错误之处，敬请广大读者朋友批评指正，以便修改！

编 者

Contents

目 录

第1章 绪论	1
1 行政、管理与行政管理	1
2 行政管理学的产生与发展历程	6
3 行政管理学的研究对象与方法	17
I Wilson and the Dichotomy	21
II Taylor and Scientific Management	24
III Weber's Theory of Bureaucracy	27
IV The "POSDCORB" Set of Functions Set out by Gulick and Urwick (1937)	39
V Human Relations	40
VI New Public Management	42
第2章 行政环境	51
1 行政环境理论的提出	51
2 行政环境的含义及特征	53
3 行政环境的体系构成	55
4 行政环境与行政管理的平衡和互动	59
5 新世纪行政环境对行政管理的挑战	65
Managing External Constituencies	67
第3章 行政职能	77
1 行政职能概述	77
2 行政职能体系划分	81
3 行政职能的配置	89
4 行政职能的转变	95
I Private and Public Management	104
II Market Failure as the Basis of Public Policy	107
III Phases of Government Intervention	110



IV Basic Functions of Government	117
第4章 行政组织	121
1 行政组织概述	121
2 组织理论的产生与演变	126
3 行政组织结构与体制	130
4 行政组织设置与变革	135
I Bureaucracy	143
II Public Enterprises	151
第5章 行政领导	162
1 行政领导概述	162
2 行政领导制度	167
3 行政领导的方法与艺术	169
Strategic Management	175
第6章 人事行政	185
1 人事行政的产生、发展及其理论渊源	185
2 人事管理与人事行政	192
3 国家公务员制度的历史沿革与基本理论	195
4 我国国家公务员管理制度	202
I The Civil Service Act (the Pendleton Act)	210
II Personnel Management	210
第7章 行政决策	221
1 行政决策的概述	221
2 行政决策的制定	227
3 行政决策的评估	233
4 提高行政决策的效率	237
Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service	243
I Policy Process Models	255
II The Rational Model	259
III The Theory of Public Choice	260
第8章 行政执行	262
1 行政执行的概述	262
2 行政执行过程	265

3 行政执行的权力控制与保障	277
Implementation	282
第9章 行政信息与电子政府	289
1 行政信息	289
2 电子政府	298
E-government	306
第10章 行政法制与行政监督	318
1 行政法制	318
2 行政监督	328
Further Light on Combating Administrative Corruption (1994)	335
第11章 行政效率与行政改革	353
1 行政效率	353
2 行政改革	360
I From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less	371
II Public Management in Developing Countries	384
参考文献	396

第1章

绪论

本章的主要内容及要点：

- 行政管理的含义
- 行政管理学的历史发展阶段
- 行政管理学的研究对象与方法

行政管理是对国家公共事务的管理活动，它在现代社会生活中发挥着越来越重要的作用。目前，世界各国都在积极探索适合本国国情的行政管理模式与方法，以便形成高效、优质的公共服务体系。要有效研究行政管理学，就必须了解和把握行政管理的基本内涵，掌握行政管理学的发展历程和阶段，在对该学科的基本理论框架进行整体把握的前提下，了解其研究的方法和意义。

1

行政、管理与行政管理

1.1 行政与管理

在我国，“行政”一词最早见于《史记·周礼》：“召公、周二相行政，号曰‘共和’。”这里的“行政是指对整个国家进行管理”。从字义上理解，行政就是对政务、政令的执行。英文中的 Administration 即“行政”，指执行、施行、实施、管理，主要是一种执行活动，行政是执行国家意志的职能，指一种政府管理活动。



管理，即管辖和治理。管辖，意味着一定的工作范围或地域，它决定着管理者的权力。治理，则意味着一定的工作任务，它包含着管理者的责任。管理是人类社会基本活动之一，也是人类社会的一种普遍和永久的现象。只要人类社会组织存在，就不可能没有管理。管理无处不有，小到个人、家庭和团体，大到整个国家、社会，都有管理的问题。

从逻辑角度看，行政与管理两者是从属和包含关系。行政是一种特殊的管理活动形式，是整个人类管理活动的一部分。管理是伴随人类产生而出现的一种活动，早在原始社会都已经出现管理的最初萌芽；而当人类社会产生阶级、出现国家之后，由于国家政务逐渐从社会事务中分离出来，就产生出了对政务、政令的管理问题，这就是行政。但在奴隶制和封建制国家，行政权力尚未从国家权力结构中完全分离出来，无法形成一个相对独立的管理领域。在受到科学管理思想的影响后，工商企业管理最早获得巨大成功，于是，其他社会组织的管理广泛受到这场管理革命的冲击，国家行政机关也逐渐借鉴了企业管理的原理和方法。但行政管理与企业管理不同，它主要体现为行使国家公共行政权力的、政治性的管理，而不是纯粹技术性的管理活动。行政管理也不同于其他国家机关和非政府组织的管理活动，在业务范围、管理权限和法律依据等方面都有重要区别。

1.2 行政管理的内涵

行政管理学学科形成于 19 世纪末 20 世纪初。在这一学科发展的早期，学者们对行政管理的内涵进行不定期不同的解释。从西方行政学的观点来看，对于行政的解释主要包括两个方面：一方面是从政治学的角度，或是从三权分立的理论出发，将行政视为除立法、司法之外国家行政机关所管辖的事务，或是扬弃了传统的三分法，从政治与行政的两分法出发，将行政视为与政治无关的执行国家意志的活动。以上两种解释基本上符合西方国家早期政治发展的现实，却与以后行政发展的实际状况不相一致。另一方面则是以管理的层面，从管理学的角度来解释行政，将其视为一个管理运作过程。这种解释未能有效揭示行政管理的特点，也不算是对行政的基本内涵的科学阐释。

行政管理学发展到最近 20 年，学科体系日趋成熟，学术界对于何为行政管理的问题，也是众说纷纭，其中有代表性的观点有：

- 行政管理就是生产那些计划用来供应公民消费需要的物品和服务。^①
- 通常当政府在做某件事情时，便是其员工采取实际行政的时候。事实上，就是这些员工在收集垃圾、检验物品和服务、征收税捐、开立罚单，以及从事其

^① Marshall Edward Dimock: *Public Administration*. New York: Holt Rinehart and Winston, Inc., 1969.

他无数个涉及“政府的工作”之行动——即行政管理之行动。

- 行政管理是：① 在公共环境中一项合作性的团体努力；② 包括所有3个部门——行政、立法、司法，以及它们彼此之间的关系；③ 在公共政策的形成中具有重要的角色，因此乃是政治过程的一部分；④ 在某些方面，与私营部门行政有显著不同；⑤ 在为社群提供服务时，与许多私人团体和个人有密切的合作关系。

- 行政管理乃是运用管理的、政治的和法律的理论及过程来实现立法、行政和司法等部门的指令，以提供整体社会及其一些部分所需的管制与服务功能。^①

- 行政管理乃是理论与实务的一种广泛及模糊的组合，它的目的是为促进对政府及其所治理的社会之间关系有一更佳的理解，同时亦鼓励公共政策能更加回应社会的需求。它期望莫立一些复合效能、效率以及能够实现公共更深层之人性需求的管理实务。^②

可以看到，学者们对于行政管理的界定，往往都是对其某方面内容的反映，尚未形成一个全面的概括。我们认为，行政管理就是国家权力机关的执行机关依法对国家事务、社会公共事务和机关内部事务的管理活动。这一定义主要具有以下几个基本要点。

第一，行政管理行使的是公共权力。行政管理主体是国家权力机关的执行机构，即行政机关。在我国行政管理主体是国务院和地方各级人民政府。任何类型的管理，其管理主体都必须具有对管理客体的支配权。而这种支配权的性质、来源和获得方式，则依管理类型的不同而有所不同。行政管理的支配权即行政权，它源于国家权力，是国家权力结构的组成部分。在我国，行政机关是国家权力机关的执行机关，其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的、行使国家行政权的一种公共管理。

第二，行政管理谋求的是公共利益。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。行政管理的范围遍及国家和社会生活的各方面和全体国民。其他任何一种社会管理都没有行政管理这样的广泛性和关系国家与社会全局的重要性。当然，行政管理具体的作用范围是受社会需要、法律和资源限制的，不能因为其具有广泛性而任意扩大和延伸其权力范围。同时，行政管理和其他社会个体的组织与管理一样，是一个计划、组织、指挥、协调和控制的过程。但是公共组织的组织和管理活动与私人组织不同，私人组织通过对自身事务的组织与管理，追求个体利益的最大化；而公共组织进行组织管理的宗旨，则是要强

① [美] 戴维·罗森布罗姆、罗伯特·克拉夫丘克：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，中国人民大学出版社，2002年版，第5-6页。

② [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，中国人民大学出版社，2002年版，第2页。



化自身的能力,追求社会效益的最大化。

第三,行政管理承担的是公共责任。由于公共权力的行使要求对权力行使的后果负责,为此,它要求在行政管理活动中要做到依法行政。依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理必须以法律为根本的活动准则,在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都没有超越宪法和法律的特权。把个人意志代替国家意志或凌驾于法律之上的行为,属于违法行为。现代社会以依法行政为其特征,依法行政既是保护行政管理对象合法权益的前提,又是规范和制约行政行为,防止任意行政的必要条件。在此,依法行政中的法是广义的法,法在我国既包括各级国家权力机关制定的法律和地方性法规,也包括各级国家行政机关制定的行政法规和规章。这些具有法律效力的规范,是约束规范公共组织实施行政行为的强制力量,一旦违反规定,就会招致该行为不能生效的后果。

第四,行政管理管理的是公共事务。在社会成员中存在着两种不同的事务:其一是社会成员自身的私人事务;其二是社会成员之间的公共事务。对于社会成员自身的私人事务,可以通过市场机制和契约机制由其自己解决,这些事务不应是国家所涉足的领域。而对于那些涉及普遍社会成员生产和生活的事务,单凭市场机制和契约机制是难以解决的,因此必须依靠公共组织的力量。社会公共事务的存在是公共组织存在的前提。由于人是社会性存在,只要有人类社会存在,就必然存在社会公共事务,因此就必然需要公共组织来发挥作用。当然,在阶级社会中,公共组织的管理带有阶级统治的色彩,而一旦阶级被消灭,按照列宁的观点,承担阶级统治的公共组织将失去其存在的必要,而为担负社会组织管理职能的社会组织形式所代替。

1.3 行政管理的特点

行政管理实质上是对国家事务、社会公共事务与机关内部事务的管理,它与其他组织的管理相比,具有以下特点。

1.3.1 阶级性

阶级性,也称政治性,它是行政管理的本质属性。它主要体现为以国家的名义,按照统治阶级的意志对国家政务和社会公共事务进行管理,执行国家意志,维护统治阶级的利益。行政管理作为国家权力结构的一个方面,必须为一定的经济基础和政治统治服务,具有不可抹杀的政治属性和阶级立场。不同国家的行政管理,一方面存在某些普遍的、共同适用的原理;另一方面又在不同程度上具有不同的阶级性质或政治性质。

1.3.2 公共性

公共性是行政管理的首要特点。作为任何一个公共组织,其存在的基本前提之一就是管理某一方面的公共事务。行政的公共性使其与企事业单位的管理明显

区别开来。任何一个企事业单位，其管理的对象限于其内部事务，非经法律法规授权和行政机关委托，它们本身不涉及公共事务的管理问题。行政管理的公共性表明，行政组织的一切活动必须以公共利益为出发点和归宿，以谋求社会公共利益的发展作为自己行为的价值核心，而不能变换手中公共权力的用途，使其成为谋取私人或者小团体利益的工具。

1.3.3 权威性

行政组织依法产生，其行为受到国家强制力的保障，并以警察、法庭和监狱等国家机器为后盾。因此，行政管理与企业事业单位的管理相比，具有明显的权威性，因为它是对公共权力的行使。行政管理的权威性意味着行政组织依法做出的行政行为对社会成员具有普遍的适用性和强制性，社会成员必须将其作为一种约束自己的力量而加以接受，按照行政行为的要求应作为而作为，不应作为而不作为。即使是对某一行政行为有异议，也不得自行否认行政行为的效力，而只能通过行政救济和司法救济谋求事后补救。

1.3.4 规范性

行政管理的规范性是指行政行为必须摆脱行政主体主观随意性的影响，按照法律规范所确定的实体性规定和程序性要求来作为或者不作为。行政规范性的意义十分重要，因为行政组织与企业事业组织不同，其管理对象限于社会公共事务，直接或者间接地涉及社会组织和社会成员的权利和义务。行政组织在从事行政管理过程中，特别强调其行为的规范性。实现公共行政的规范化，一方面可以避免行政行为的随意性；另一方面也可以有效地保障社会组织及其成员的合法权益。

1.3.5 民主性

现代行政管理早已走出单纯执行国家意志的阶段，它在承担执行国家意志职能的同时，也承担着制定公共政策和法规、规章这一体现国家意志的职责。既然公共组织履行着管理和服务社会的职能，那么无论是在制定公共政策，还是在制定法规、规章的时候，都要体现广大公众的意愿和要求，而且为了体现广大公众的意愿和要求，有必要建立公民参与机制，以便使公民获得民主参与的机会和途径。我国近年来在行政改革和发展中，一直将公共决策中民主参与机制的建设作为一项重要任务，特别是党的十六大报告明确提出，要建立一种“深入了解民情，充分反映民意，广泛集中民智，切实珍惜民力”的决策机制，推进决策科学化和民主化，为我国行政管理提出了发展和改革的重要方向。民主化是现代行政管理的基本价值之一，它与法制、高效、公正、理性等一起为新世纪公共行政搭建起价值基石。

1.3.6 效率性

效率对于任何组织来说，都是一个永恒的、具有超历史意义的价值取向。对于行政组织而言，效率的意义就更为重大。首先，作为管理社会公共事务的行政



组织如同一台机器上的主轴，而社会组织就是这台机器上的齿轮。如果作为主轴的行政组织富有效率，那么就为作为齿轮的社会组织效率的有效提高奠定了基础；相反，如果行政组织效率低下，势必影响到作为齿轮的社会组织效率的发挥问题。为此，从某种层面而言，为推动社会发展和进步，行政组织应当以提高自身的效率为其第一要务。其次，行政组织既然以管理和服务社会为己任，其效率观就应当着眼于这两方面：一方面，与其他社会组织一样，重视投入与产出问题，力求以较小的综合投入获得较大的产出；另一方面，它不应当像其他社会组织重点追求经济效益那样，而是要将对经济效益和社会效益的追求结合起来，使行政管理对社会发挥出更好的作用。

2

行政管理学的产生与发展历程

行政管理是随着阶级的出现、国家的产生而产生的，行政管理学是现代社会发展进步的产物。因此，凡是有行政管理的地方，都对行政现象有不同程度的经验总结和理论研究。但行政管理学作为一门独立的学科体系，从其产生至今也不过百余年的历史。19 世纪后期，由于社会经济发展，国家管理职能扩大，政府人员猛增，管理内容日趋复杂，对政府的管理提出了更高的要求，从而有必要对行政管理展开独立的研究。产业革命后，企业管理科学化的实践经验和研究成果，为行政管理学的诞生提供了可资借鉴的丰富资料；科学技术的发展开阔了人们的视野；政治学、经济学、法学的研究进展，为行政管理学的产生提供了学科基础。美国的社会政治、经济、历史等特定条件，使行政管理学作为一门独立学科最早在美国出现，并得到蓬勃发展。

一般认为，行政管理学发端于 19 世纪末期，以威尔逊的《行政学之研究》一文为标志。我们认为，以新学派的创立、新理论的形成、新研究方法的提出为主要标准，行政管理学的演进大致可以分为行政管理学的产生时期（早期公共行政研究时期）、科学管理时期（传统公共行政研究时期）、行为科学时期（修正公共行政研究时期）和系统科学时期（整合公共行政研究时期）4 个阶段。行政管理学在不同的发展阶段，往往表现出不同的内容与特点。

2.1 行政管理学的产生时期（早期公共行政研究时期）

1887 年，威尔逊在美国的《政治学季刊》上发表了她的著名论文《行政学之研究》，这篇文章的问世被认为是行政管理学产生的标志。威尔逊的思想经由古德诺加以系统论证，形成了被公认的行政学传统。

行政管理学的产生有其历史必然性，它是当时社会生活和思想理论的直接产物。这一时期是西方国家由自由资本主义向垄断资本主义过渡的历史时期。当

时,欧美各主要国家早已完成了产业革命。随着各国工业化的迅猛进程,不仅在工商、金融界形成了一批对国民经济和国民生活产生举足轻重影响的大型垄断组织,而且在社会发展过程中出现了都市化以及随之而来的一系列前所未有的、复杂的社会问题。矛盾冲突甚至对抗成为一种普遍的社会现象。这就对国家控制和管理提出了新的要求,要求通过国家干预来有效减少、缓和、解决矛盾,保证社会的稳定和均衡发展。而在国家的社会职能中,政府是最直接、最经常、最繁重的国务活动的承担者。在这种情况下,政府地位的增强、权力的加大、职能的扩展、责任的加重、管理方式的科学化是不可避免的。但政府及其人员的状况却不能令人满意,诸如效率低下、不负责任、贪污腐化、铺张浪费等现象并不鲜见。这就促使人们进一步关注政府,研究有关公共行政的问题,以求解决现实矛盾。因此,在这个时期提出公共行政问题、产生行政学是合乎逻辑的,它是社会发展进步的客观要求,也是社会发展进步的一种表现。

从理论渊源上看,行政学的产生也不是偶然现象,不少专家学者认为,它是在4种理论基础上发展起来的。这4种理论是:

第一,西方近代政治学说,尤其是国家学说,它为行政管理学提供了有关国家权力(行政权)、民权民意、政府结构、政治过程等概念和范畴,提供了传统的理论和思辨的研究方法。

第二,君主制时代德、奥两国的官房学。官房学又译计臣学,主要研究如何有效地为国家(君主)管理财政、经济、行政等问题。当时政府将官房学作为候补官员的培训项目,并于1727年起设立了专门的讲座。官房学在改进行政制度、积累行政经验和人员培训等方面为后来的行政学提供了有益的启示。官房学以后逐步演变为公共财政学。

第三,普鲁士的任官制度和英国的文官制度。18世纪初期,普鲁士在西方首先创立了依据考试任用官吏的制度。1713年,普鲁士规定,必须经过考试竞争才能任用法官,10年后进一步明确此规定适用其他官吏。英国则在1805年设立了常任文官,1854年正式确立了常任文官制度。文官制度为行政学的人事行政的研究提供了最主要的范畴和最早的规范,因而对行政学的形成具有直接的推动作用。

第四,西方资产阶级革命时代兴起的行政法学。行政法学与资产阶级革命几乎同期产生,其最初的宗旨,是要反对和制止封建君主对资产阶级有强权的、粗暴的,甚至是肆无忌惮的干涉和掠夺,后来则演变为研究行政法律关系的学问。行政法学开创了“依法行政”的思想源流,建立了“法律行政”的最初的理论规范,而这恰恰是迄今为止行政学的最重要的理论基础之一。从这个意义上可以说,行政法学直接促成了行政学的产生。在近代史上,一般认为冯·史坦因的行政法理论最早对行政学产生了影响。



早期行政研究阶段的主要代表人物是美国的威尔逊和古德诺。他们对行政学的最大贡献，是突出和强调了行政管理活动及其研究在所有国家现象中的特殊意义，扬弃了传统的三分法，明确地将政治和行政区分开来，并为此提供了一系列的理论观点和范畴，将行政学推上了独立发展的轨道。

威尔逊曾任美国普林斯顿大学教授和校长，后任美国新泽西州州长和美国第二十八任总统（1913—1921），是美国“学术地位最高”的一位总统。他的《行政学之研究》一文，以政治与行政的区分为基础，提出建立行政学学科的必要性、研究的目的与任务以及研究方法。威尔逊指出，长期以来，所有的政治学论著仅仅围绕政府的构成方式、国家的性质、主权的本质和地位、人民的权力和君主的特权等问题进行思考、争辩和论证，行政管理则被看做“实际工作中的细节问题，只需在专家学者们就理论原则取得一致意见后由办事人员进行处理”，所以一直未受到人们的重视。其原因在于，“那时候政府的职能很简单，因为生活本身就很简单”。但是随着社会的发展，“政府的职能日益变得更加复杂和更加困难，在数量上也同样大大增加。行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务”。如果说我们“在以往许多世纪当中就可以明显地看出政府活动方面的困难在不断汇集起来，那么我们所处的世纪则是眼看着这些困难正在堆积成无与伦比的高峰”。“执行一部宪法比制定一部宪法要困难得多”，“我们的政府如同一个身强力壮的小伙子一样，其机能已经得到发展，身材已经长大，但在动作方面却变得笨拙了。其经历和年龄的增长，都已和其所具有的生活技能不相适应。……我们现在面临着需要更加仔细的行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻”。威尔逊还进一步指出，“在与行政职能有关的各个方面，一切政府都具有很强的结构方面的相似性”，“所有相类似的政府，它们在行政管理方面的合法目的也是相同的”，因而可以把行政作为一个相对独立的研究领域，采用科学方法寻找其规律性，找到为人们所认同的、适用于所有政府“进行良好行政管理的规则”的普遍的规律，以建立一支训练有素的文官队伍，从而把那些没有经过训练而仅仅依靠经验办事的人员，“从行政管理方面可悲的严重失误中拯救出来”，以“力求使政府不走弯路，使政府专心处理公务，减少闲杂事务，加强和纯洁政府的组织机构，为政府的尽职尽责带来美誉”。“这就是为什么会有这样一门学科的理由之一。”据此，威尔逊明确提出行政学的目标和任务，“行政学研究的目标在于了解：首先，政府能够适当和成功地进行什么工作；其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面以尽可能少的成本完成这些适当的工作”。威尔逊还特别强调，行政学的研究不能只局限于“纯粹技术细节的那种单调内容”，要研究和形成“行政管理比较高深的理论”，以使“行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来，并使它们深深根植于稳定的原则之上”。

同时，威尔逊还主张政府与行政相分离。在威尔逊之前，行政这一概念一直

是包含在政治概念之中的，因而也不可能有一门独立的行政科学。威尔逊认为，将政治问题和行政问题联系在一起是政党分赃制的弊端所在。所以他主张，将政治领域和行政领域泾渭分明地划分开来，行政人员工作的专业技术性使之独立于政治之外，这样可以减少政党分赃制的弊端。基于这一信念，威尔逊提出了政治与行政关系的见解：“政治是‘在重大而且普遍性的事项’方面的国家活动，而在另一方面，行政管理则是‘国家在个别和细微事项方面的活动。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情’。政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成，但行政管理并不因此就是政治。”“公共行政就是公法的明细而系统的执行活动，一般法律的每一个具体执行细节都是一种行政行为。”“行政管理置身于‘政治’所特有的范围之外，行政管理的问题并不是政治问题，虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无须自找麻烦地去操纵行政管理机构。”“行政管理是政府工作中极为显著的一部分，它就是行动中的政府，它就是政府的执行、政府的操作，就是政府工作中最显眼的那部分，并且具有与政府本身同样悠久的历史。”

威尔逊的上述观点勾画出行政学研究对象的大致框架，而政治与行政两分法则这一框架的重要基础。如果说政治与行政相区分的观点在威尔逊那里还只是一个粗略的划分，没有对两者之间关系进行系统的理论论证的话，那么在古德诺那里，这一缺憾得到了弥补。1900年，古德诺在其《政治与行政》一书中，对政治与行政的分离理论进一步作了系统发挥。古德诺定义了行政与政治的不同作用，阐明这两者是完全能够区分的。因为在所有的政府体制中都存在着“两种性质截然不同的政府职能”，“政府的这两种职能可以分别称作‘政治’与‘行政’。政治或政策与国家意志的表达相关，行政则与这些政策的执行相关”。即使是在君主制政府中，分工的需要也都使区分这两种功能成为不可避免。古德诺还批评了孟德斯鸠的三权分立原则，提出政治与行政的协调机制。他认为，一个政府机关只行使其中的一种权力是一种极端的形式，“这种极端的形式不能作为任何具体政治组织的基础。因为这一原则要求存在分立的政府机构，每个机构只限于一种被分开了的政府职能。然而，实际政治的需要却要求国家意志的表达与执行之间协调一致”。“一种行为准则，即国家意思的表达，如果得不到执行，实际上就什么也不是，只是一纸空文。”因而政治必须对行政有一定的控制，但是，这种控制又是有限度的。“如果这种控制扩及行政事务中的所有官员，政府就会失去效率，并对很多事情失去处理能力，而这些事情只有政府才能有效地处理。”^①在“法律与执行法律之间缺乏协调就会导致政治的瘫痪”的现实情况下，古德诺认为：“要使政府协调地运转，就必须

^① [美] 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，第51页。



找到某种使国家意志的表达和执行协调一致的办法。”^① 政党就是保证政治职能与行政职能之间协调的这种力量。为了克服当时盛行的“政党分肥制”所带来的不良后果，古德诺提出要对文官制度进行改革，以保证文官队伍的“政治中立”。

一般认为，“两分法”的理论意义主要是从以下4个方面为行政科学的产生提出了学科论证的基础。^②

第一，政府由“政治”与“行政”两种过程构成，“行政”是其中一种单独的过程。

第二，行政研究应当建立在管理的基础上而不是法律的基础上。

第三，关于“行政”的科学研究可以寻找类似于物理学的普遍原则，行政研究可以由艺术转变为一门科学。

第四，行政将成为现代政府的中心问题，运用行政科学可以增进政府管理的效率。

2.2 科学管理时期（传统公共行政研究时期）

这一时期以美国人弗雷德里克·泰勒1911年的《科学管理原理》一文为标志，到20世纪30年代行为科学兴起之前。行政学在前一段研究基础上，由于受到科学管理理论的启发和影响，开始转向建立学科的基本框架和基本体系的方向上来，其研究的重点集中在谋求行政组织的合理化、行政过程的制度化、行政行为的效率化、行政方法的标准化的方向上来。在此阶段提出了行政学的研究目的、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。

20世纪初，由泰勒倡导的科学管理运动的出现，意味着企业行政从企业的经营活动中分离出来。在当时，无论是强化政府职能的要求促使公共行政的独立，还是工商管理运动的兴起导致企业管理（行政）的剥离，都表明通过对公共事务的管理来促进利益共同体的共同利益，已成为社会组织要加以解决的突出问题。于是，泰勒的效率理论和韦伯的组织理论提供了较为有效的分析工具，在一段时间内得到普遍认同，成为传统时期行政科学理论的实质内容。

泰勒组织管理思想的逻辑思维是：劳动生产率低下是工厂中存在的主要问题。解决这一问题的途径不仅在于解决劳动力问题，更重要的在于解决低劣的管理问题。为此，就需要建立一套完整的工作制度，而实施这套制度的主要办法就是任务管理，即对工人在一定时间里的工作和完成工作所需要的技术手段做标准化的处理，并把工人的报酬与工作成绩直接联系起来。在泰勒的效率理论中，成

① [美] 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，第57页。

② 张国庆：《行政管理学概论》，北京大学出版社，2000年版，第31页。