

(第2版)

行政管理学

XINGZHENG GUANLIXUE

主编 王琳 涂成林



 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学 / 王琳, 涂成林主编. —2 版. —北京: 北京理工大学出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5640 - 6565 - 2

I. ①行… II. ①王… ②涂… III. ①行政管理 - 管理学 - 高等学校 - 教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 186509 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn> VV89801

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京地质印刷厂

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 16.5

字 数 / 376 千字

版 次 / 2012 年 9 月第 2 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑 / 莫 莉

印 数 / 1 ~ 5000 册

责任校对 / 陈玉梅

定 价 / 33.00 元

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题, 本社负责调换

前言

自从人类社会产生政府管理实践以来,人们就在不断探求政府管理的内在规律。当今时代,社会发展与全球化、信息化、市场经济的发展紧密联系在一起,无论是社会本身面貌还是社会的治理方式,都发生了深刻的变化,这就要求行政管理学也必须在这样的时代背景下,对政府管理的职能转变、理念更新和方式变化进行深入、科学的理论研究。

为了满足高等院校行政管理学课程教学工作的需要,编者结合多年的教学经验编写了本书。全书结合我国政府管理的实际情况,吸取国外行政管理理论研究及行政实践的先进经验,系统地介绍了行政管理学的基本理论、基本内容、基本方法。本书内容有:行政管理学绪论、行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、人事行政、行政决策、行政执行、行政信息、行政监督、行政法制、行政机关管理、行政改革与行政发展、行政效率、行政文化十五章内容。全书始终以邓小平理论和“三个代表”重要思想,以及全面贯彻落实科学发展观为指导思想,联系我国行政管理实际,从理论与实践相结合上探讨了行政管理实践中的重点问题,有较强的现实针对性和实用性。

本书由王琳和涂成林主编,漆国生、徐凌和汤秀娟参编。王琳编写了第二、第七和第八章;涂成林、漆国生编写了第一、第十和第十一章;徐凌编写了第三、第四、第六和第十三章,以及第十五章的第三和第四节;汤秀娟编写了第五、第九、第十二和第十四章,以及第十五章的第一和第二节;史杨、宋霆婷、王春丽、陈大江、王玲玲等参加了本书的资料收集工作。

本书可作为行政管理、公共事业管理专业本科生的专业基础课程教材,也可作为综合类、管理类其他专业教学的教材或参考用书,还可作为国家机关工作人员和一般读者了解行政管理理论与实践的读物。

在本书的编写过程中,我们参阅了学术界一些专家学者撰写的行政管理学著作及教材,并汲取了他们的研究成果和有益经验。另外,本书的出版还得到了广州大学继续教育学院教材出版基金的资助,得到了广州大学、北京理工大学出版社的大力支持与帮助,在此一并表示感谢。

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。

编者

2012年8月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政与行政管理学	(1)
第二节 行政管理学的产生与发展	(8)
第三节 行政管理学研究的意义和方法	(13)
第二章 行政环境	(17)
第一节 行政环境概述	(17)
第二节 行政环境与行政管理的关系	(22)
第三节 中国现阶段的行政环境	(24)
第三章 行政职能	(30)
第一节 行政职能概述	(30)
第二节 行政职能的内容	(33)
第三节 行政职能的配置	(41)
第四节 行政职能的转变	(46)
第四章 行政组织	(55)
第一节 行政组织概述	(55)
第二节 行政组织设置的原则	(59)
第三节 行政组织理论	(62)
第四节 行政组织结构与体制	(64)
第五节 中国的行政机构改革	(68)
第五章 行政领导	(73)
第一节 行政领导概述	(73)
第二节 行政领导体制	(77)
第三节 行政领导者的素质和能力	(80)
第四节 行政领导方法与艺术	(84)
第六章 人事行政	(90)
第一节 人事行政概述	(90)

第二节 人事行政的发展和演变	(94)
第三节 中国的国家公务员制度	(98)
第七章 行政决策	(107)
第一节 行政决策概述	(107)
第二节 行政决策的原则与程序	(110)
第三节 现代行政决策体制	(116)
第四节 行政决策民主化与科学化	(119)
第八章 行政执行	(125)
第一节 行政执行概述	(125)
第二节 行政执行的原则和方法	(127)
第三节 行政执行的一般过程	(130)
第九章 行政信息	(140)
第一节 行政信息概述	(140)
第二节 行政信息管理	(142)
第三节 行政信息系统	(147)
第十章 行政监督	(152)
第一节 行政监督概述	(152)
第二节 行政监督的原则、范围和过程	(156)
第三节 行政监督体系	(160)
第四节 行政权力与行政监督	(164)
第十一章 行政法制	(170)
第一节 行政法制概述	(170)
第二节 行政法制的基本环节	(174)
第三节 行政管理法规	(176)
第四节 加快我国行政法制化建设进程	(181)
第十二章 行政机关管理	(186)
第一节 行政机关管理概述	(186)
第二节 行政机关管理的内容	(188)
第三节 行政机关管理现代化	(193)
第十三章 行政改革与行政发展	(199)
第一节 行政改革	(199)
第二节 行政发展	(204)

第十四章 行政效率	(221)
第一节 行政效率概述	(221)
第二节 行政效率的评价	(225)
第三节 行政效率的提高	(228)
第十五章 行政文化	(235)
第一节 行政文化概述	(235)
第二节 中西方行政文化比较	(240)
第三节 重构当代中国行政文化的紧迫性	(242)
第四节 建构新型行政文化, 实现行政文化的现代化	(245)
参考文献	(251)

第一章

绪论

内容提要

行政是国家行政机关运用国家权力，为实现统治阶级的意志和利益，依法管理国家和社会事务的管理活动，行政管理学是提示这一活动过程规律的学科，有其独特的研究对象。本章主要分析行政与行政管理学的概念、行政管理学的学科属性、行政管理学的发展历程以及行政管理学研究的意义与方法等。

行政管理活动同国家和政府的历史一样悠久，对国家的发展、社会的进步、人民的生活具有重要的作用。行政管理学是一门研究国家行政管理活动及其规律的学科。作为一门独立的学科，它从产生到现在不过一百多年的历史，是一门比较年轻的学科。由于行政管理活动直接关系到社会的政治、经济、文化、教育、科技、卫生等各个领域的进步和发展，所以，行政管理学诞生伊始，就引起人们广泛的关注和研究。特别是在当代，人类社会进入一个新的发展时期，科学技术的飞速发展，生产力的进步，社会关系的日益复杂，政治现象的不断变化，文化更新周期的缩短，均向社会行政体系提出了更高的要求。如何科学地认识现代行政现象和行政活动，更好地揭示行政管理活动的规律，提高行政效率，推动社会的发展，是国家行政管理研究人员和研究人员面临的重大课题，也是行政管理专业教学的重要内容。

第一节 行政与行政管理学

一、行政概念

行政是行政管理学的一个基本概念。由于所处的历史条件不同、选取的视角不同和研究的重点不同，学者们对“行政”的含义历来有不同的见解。

在中国，“行政”二字的出现历史久远。战国时期撰写的《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的记载。《纲鉴易知录》中有“由召公、周公行政”之说，指的是执掌国家政权，推行政府法令，管理社会事务。现在，中国通用的“行政”，一般都界定为对国家政务

的管理。

在国外，也很早就出现了与中文的“行政”相类似的词汇。2 000 多年前古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词，他所说的“行政”即执行政务之意。现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》对“行政”（Administration）的解释就是：国家事务的管理。

近代，随着行政活动的发展及人们对其认识的深化，对行政的理解和表述有多种，然而，究竟怎样才能准确地把握行政的具体含义，目前中外学者还没有统一的认识，都是根据不同历史时期、不同国家的政治结构，从不同角度来解释“行政”。概括起来大致有以下三种情况。

一是从“三权分立”的角度来理解行政。认为“行政”是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的管理活动。法国哲学思想大师孟德斯鸠把管理国家的活动分为立法、行政、司法三类，三种权力之间相互制约和平衡。以后的学者以此理论为基础，认为行政就是国家管理活动中与立法、司法相并列的执行活动。美国行政学家魏劳毕提出了行政仅仅是指行政部门的政务活动的观点。在三权分立的国家，立法是制定法律，行政是执行法律，司法是维护法律。这种解释的优点是使“行政”概念的质的规定性更加明确，有助于人们把握行政管理的特点，把行政管理活动同其他管理活动区别开。但这种看法过于狭隘，并不符合现代社会的实际情况。行政机关拥有立法权已成为一种普遍现象，立法、司法机关也有大量的人事、财务等方面的行政事务。

二是从政治与行政的分离和不同功能来解释行政。认为行政是一种与政治分离的、实现国家目的的执行活动。美国学者古德诺在他的名著《政治与行政》一书中明确提出：“在所有的政府体制中，都存在着两种主要或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”前者谓之政治，后者即是行政。这就是说，凡属执行国家意志的管理机关的活动即是行政。这种解释的优点是促使行政学从其母体（政治学）中分离出来。其缺点是，把政治与行政截然分开、相互脱离，不能正确反映当代世界各国政治与行政紧密联系、相互结合、相互影响的客观现实。因为在任何一个国家，行政不仅仅是被动的执行性活动，也是积极参与和影响国家政治决策的活动。任何行政活动都不可能不表现国家的意志，现代国家的政府机关更具有强烈的政治色彩。

三是从管理功能的角度来分析行政。认为行政是国家所有机关（立法、司法、行政等所有部门）和所有企事业单位的行政事务管理。这是20世纪初科学管理运动兴起之后，一部分学者力图将科学管理的原理、原则引用到政府行政组织，从管理的角度来解释行政。如美国著名行政学家怀特在《行政学导论》一书中说：“行政乃是为实现某种目的时，对许多人所作的指挥、协调和控制。”有的学者解释得更为宽泛，如说行政就是“为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作”，是“运用各种方法，达成既定目标的一种活动”，是“通力合作完成共同目标的团体行动”。这就是说，凡是管理活动都是行政，行政就是一切公务机关的组织管理活动，存在于一切正式团体与固定组织之中。美国1985年出版的《公共行政学词典》将行政定义为“政府及公共机构事务的管理和指挥”。这种理解实际上是把行政理解为不仅包括行使国家权力的行政活动，也包括企事业单位的管理活动。一切营利的和非营利的公共管理机关及私人企业管理机构都属于行政之列。这种解释的优点，是把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴，使行政管理学研究的领域更为广阔；其缺点是外延过宽，包罗万象，容易把有着不同的主体、对象、方法和手段的管理活动混为一谈，无法揭示出行政的特殊本质，不利于行政学自身的发展。

以上对行政的各种认识和理解有其合理的成分,但都未能揭示行政的本质。在对行政的理解上,马克思主义经典作家的观点应该成为我们科学地把握行政概念的指导。马克思主义向来注重对国家问题的研究,在对国家现象分析中必然要涉及行政。马克思曾指出:“行政是国家的组织活动。”^①这一著名论断揭示了行政与国家紧密联系并以对国家事务的组织管理为活动内容的本质特征。由此可见:

(1) 行政是一种国家活动,不是一般机关、组织、团体、单位的一切活动。国家是阶级矛盾不可调和的产物,是—定阶级进行政治统治和社会管理的工具。作为国家活动的行政就是管理国家事务和社会公共事务的活动,因而理所当然地不仅要执行国家的权力,而且也要代表在国家中占统治地位的阶级的意志和利益。离开国家来看行政,显然是错误的。

(2) 行政是一种组织活动,与国家的立法、司法等其他活动相区别。这种组织活动的主体主要是国家行政机关,即政府。行政就是发挥国家职能,对国家事务和社会公共事务进行组织管理的活动。正如马克思所说:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础的,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”

(3) 行政是一个活动过程,不是孤立、静止的。活动要有运行机制、程序、方式、方法等。行政就是国家行政机关通过领导、计划、组织、协调、控制等一系列环节和手段而展开与运作的活动过程。

综上所述,行政是国家行政机关运用国家权力,为实现统治阶级的意志和利益,通过领导、计划、组织、协调、控制等环节和手段所进行的一系列依法管理国家和社会事务的管理活动。在这里,主体是国家权力机关的执行机关,即行政机关,也就是从中央到地方的各级政府。客体是依法管理国家事务和社会公共事务。它不是对社会某一部门、某一方面的管理,而是对包括政治、经济、文化、教育、卫生、军事、财政、金融和其他社会事务及其自身事务在内的整个行政事务的管理,其原则是以法律为准绳,依法行政。其程序是动态的,是通过领导、计划、协调、组织、控制等一系列环节、手段活动的过程。

在探讨了“行政”的含义后,还应明确“管理”的含义及其同“行政”的关系。从词语上解释,“管理”是管辖、料理、处理的意思。从纵向来看,管理的历史比行政更长。管理是人类社会的基本活动之一,是人类社会一种普遍和永久的现象;而行政管理则是伴随阶级、国家的产生而出现的,今后随着阶级的消灭、国家的消亡,行政管理也将不复存在。从横向来看,管理的范围比行政管理更广泛。管理作为一种社会现象,贯穿于各种组织、活动、领域之中,无处不在,无时不有;而行政管理只是管理的一种,是有特定意义的管理,是管理母系统中的一个子系统。只有国家行政机关对国家各种事务所进行的管理,才是行政管理。从这个意义上说,行政就具有鲜明的阶级性、政治性,而一般管理则并不一定具有阶级性、政治性。

二、行政管理学

(一) 行政管理学的研究对象

任何学科都要有自己特定的研究对象和范围,这样才能形成—门相对独立的学科。“科

^① 卡尔·马克思:《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社,1956年第1版,第479页。

学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。”^①一般认为，行政管理学是以行政管理为对象，研究其内在规律的科学。然而，由于对行政的理解不同，对同一研究对象却有不尽相同的认识，形成了不同的学派。如行政法学派偏向于从法律、法规条文去解释行政，着重于研究现行法律、法规；行为学派从行为主义的观点和方法去解释行政现象，着眼于研究行政现象中人的行为的动机、过程和结果；社会关系学派认为行政现象是一种社会现象，行政关系是一种社会关系，因而研究行政也就是研究行政活动的社会关系；决策学派认为行政活动是决策活动，行政研究即决策研究。此外，还有从行政权力的分配和行政组织结构方面研究行政的结构学派，从行政活动的规则、步骤、程序等方面研究行政的程序学派等。这些学派从不同侧面发展了行政管理学，丰富了行政管理学的内容，展示了行政管理学的多种研究途径。因此，不应当对它们作简单的否定，也不应当排斥行政管理学在不同时期有不同的研究重点。但作为一个学科的研究对象，应当做完整的而不是零碎的解释。

根据现代行政管理的特点和对行政概念的前述理解，我们认为，行政管理学是研究国家行政机关及其官员依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。它包括以下要点：

（1）行政管理的主体是国家权力机关的执行机构，即行政机关。在我国，行政管理的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。否则，管理便无法实施。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不同。行政管理的支配权即行政权。行政权是国家权力结构的组成部分。行政权力来源于国家权力，是国家授予的。在我国，行政机关是国家权力机关的执行机关，其行政权力是国家机关授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的、行使国家权力的一种政治性的管理。反映行政管理规律性的行政管理学，当然以国家行政机关为其研究的主体对象。

（2）行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务。行政管理的范围遍及国家和社会生活的各个方面和全体国民。任何一种社会管理都没有行政管理这样广泛的外延性和关系国家和社会的全局性。由此也决定了行政管理学有比其他管理科学更广的研究领域和适用性。

（3）行政管理的基本依据是行政权力。行政权力是国家行政机关为有效实现国家意志，依靠特定的手段和宪法原则，对国家事务进行管理的权力。行政权力有其自身的特点。

第一，行政权力是一种公共权力。作为公共权力的行政权力，在行动上总是表现为全社会的代言人的权力，而不是某个政党、某个社会组织的代言人的权力。

第二，行政权力具有合法性。这种合法性表现为行政权力的取得和运用必须符合宪法和有关法令所规定的范围、种类、程序和限度。

第三，相对于政治权力来讲，行政权力是一种操作性很强的执行权力，其运用具有极强的操作性和技术性特点。

第四，行政权力是一种强制性的权力。国家行政机关运用行政权力制定各种有效措施、政策，对全社会事务做出强制性的管理。

第五，行政权力具有“一元性”。这表现在：在一定的行政区域内，只有一个行政系统，在每个行政系统内部，只能有一个行政权力中心，不能有“政出多门”的情况；同时，

^① 《毛泽东选集》一卷本，人民出版社，1967年，第284页。

行政权力在上下级之间、主客体之间，具有“不可逆”性，上下级之间是命令与服从的关系，不存在讨价还价的余地。

(4) 行政管理活动的根本原则是依法管理。行政管理，特别是现代行政管理必须以法律为根本的活动准则，它必须依照宪法、法律、行政法规、行政规章等对国家事务和社会公共事务进行管理，而不能随心所欲，想怎么管就怎么管。任何行政机关和行政人员都只有依法行事的义务，而没有超越宪法和法律的特权。依法行政是行政管理必须严格遵循的重要原则。

(5) 行政管理学的根本目的是探讨行政管理的客观规律，实现行政管理的科学化。国家事务、社会公共事务和机关内部事务纷繁复杂，变化多端，往往令人难以捉摸。“但是，在表面上是偶然性在起作用的地方，这种偶然性始终是受内部的必然性的规律支配的，而问题只是在于发现这些规律。”其基本思路有两方面：一是国家通过各级行政机构，运用各种手段对自身机构和国家公务员进行科学管理的规律；二是行政机关依法对国家、社会各类事务进行管理的规律。

行政管理学作为一门综合性学科，与其他学科既有密切关系，又有所区别。

第一，行政管理学与政治学。

从发展进程看，行政学是从政治学中分离出来的。政治学主要研究国家的基本理论和制度，包括国家的起源、阶级关系、政治制度、政府组织、政党、公民等，是一门理论性很强的基础性学科。行政管理学属于政治学的一个分支，是依据政治学的原理原则，研究政府体制和政府行为，使政治学的原理原则具体化。因此，行政学离不开政治学的基础，政治学也需要行政学去充实自己的内涵。

第二，行政管理学与管理学。

现代管理学起源于工业企业管理，其研究重点至今仍放在企业管理上。它主要研究如何管理和改进企业的经营状况，提高生产效率和增加利润。它的兴起对行政管理学产生重大、直接的影响和推动。可以说管理学是研究一般管理规律的科学，行政管理学是专门研究国家行政管理规律的科学，是管理学的一个分支。行政管理学是以管理学的原理和方法为指导，管理学的原理、原则涵盖了行政管理学的规律。但其在研究对象、目的和范畴等方面却存在明显的差别。行政管理学的研究内容要比管理学更为具体，它是现代管理理论在政府管理领域的深化和扩展。可以说，两者的关系是大系统与分系统的关系，是共性和个性的关系。

第三，行政管理学与行政法学。

行政法学和行政管理学都以政府行政作为其研究对象，行政管理学的产生就是从研究法律对行政活动的规范开始的。由于行政活动客观需求所促成的行政裁量日渐增多，行政管理学才逐渐从行政法学中分离出来，并独立成一门学科。二者的不同之处是，行政法学是以行政法律关系为研究对象的学科，研究的是行政管理所必须遵循的法律规范，行政管理学则研究的是如何执行政策，推行政务，实现行政目标。两者都以国家行政为研究对象，紧密相连、互相促进。行政法学有赖于行政管理学不断充实其内容，行政管理学则有赖于行政法学提供维护自身合法权威的规范，进而加强自身的效能。

第四，行政管理学与社会学。

社会学以社会和社会问题为研究对象，探讨社会良性运行的规律。行政管理学要运用社会学的理论和方法指导行政管理活动，充实了行政管理学的内容。社会学的理论和原则等也

有赖于在行政管理中实施和得到验证，两者关系较为密切。

除了以上学科外，行政管理学还和经济学、心理学、行为科学、财政学、运筹学等学科都有着比较密切的关系。行政管理学要借助这些学科的理论与方法来揭示行政管理的规律，保证或促进行政管理科学化的实现。行政管理学正是在行政管理实践中，在相关学科的发展进步中，得到了不断丰富和发展。

（二）行政管理学的研究内容和特点

1. 行政管理学的研究内容

行政管理学是一门发展中的学科。随着社会的发展和进步，国家机关的职能、管辖范围、工作方法、机构设置等都在不断地变化。行政管理学的理论不是僵死的教条，它必须根据社会实践、管理工作的经验教训，不断提出新的理论来丰富和发展，以适应时代进步和社会发展的需要。近百年来，行政管理学的理论原则、技术方法都在不断地创新，行政管理学的内容也在不断发展。由于学者立足点和出发点不同，行政管理学的研究内容也不同，综观行政管理学的发展，在这方面，不少研究者提出了自己的观点，其中较具代表性的有：

1926年，美国学者怀特在《行政学导论》中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、财政行政、行政法规。怀特的观点对早期行政管理学研究的影响很大，即使到了20世纪90年代，以上的四个部分也是现代行政管理学研究的重要内容。

美国学者古立特提出了著名的“七环节”理论，他认为行政管理学研究的主要内容就是计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算。他从政府的管理职能出发，归纳的这七项职能基本上包括了早期有关管理过程探讨的主要内容，并为以后同类研究的进一步发展奠定了基础。

中国台湾学者张金鉴先生在其专著《行政学研究》一书中，进一步把行政管理学的内容具体化，创造性地以目标、计划、人员、金钱、物材、机构、方法、指挥、激励、沟通、士气、和谐、时间、空间、改进等15个方面来概括行政学的内容。^①

我们认为，行政管理学的研究内容可以概括为以下几个方面：

（1）绪论：它涉及对行政管理以及行政学一些基本内容的阐述，包括行政的定义、行政管理学学科的发展历史，以及行政管理学研究的对象、范围、方法、意义及趋势。

（2）行政环境：凡是对行政系统发生作用，并为行政系统的反作用所影响的条件和因素，都属于行政环境的范畴。行政环境是行政活动的依据，又是检验行政活动成效的客观标准。正确认识行政管理的环境，才能保持和促进行政活动和行政环境之间的良性互动和平衡，提高行政效率。行政管理存在和发展的全部价值，就在于它在适应行政环境的基础上，积极地促进其所赖以建立的经济基础和国家政权的巩固和发展；在于它对行政环境能动的改造。

（3）行政职能：是行政机关在管理活动中的基本职责和作用，主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。行政职能是国家职能的具体执行和体现。行政职能反映了政府管理的方向，是行政组织建设的依据、前提和基础，是衡量行政管理效率与效能的标准，它涉及的内容有行政职能与行政基本职能、行政职能的作用、行政职能的多角度分析、行政

^① 《云五社会科学大辞典》，第7册，《行政学》，台湾商务印书馆，1973年版，第3页。

职能的演变及其发展趋势。

(4) 行政组织：行政组织是行政管理活动得以进行的载体。行政组织的完善与否是影响行政效率的重要因素。研究行政组织对我国领导体制和行政机构改革具有重要的指导意义。它主要涉及行政组织的目标、原则、类型、结构和体制，行政组织的动态过程等。

(5) 人事行政：人事行政即政府公务员的管理。它涉及的内容有人事行政的地位和作用，人事行政的基本原则、目的、任务，中外人事制度的变革以及我国的公务员制度。

(6) 行政领导：行政领导既涉及一种重要的组织行为，包括行政领导的特征、结构、过程、方式、内容、类型和艺术，也涉及对作为人的领导者的论述，是实现行政管理目标的关键。

(7) 行政决策：决策是当代管理科学的一项重要内容，也是现代行政管理的基本功能。决策贯穿在行政管理全过程中。行政学研究的内容之一，就是研究决策的程序、方法、途径、手段和决策者的素质要求。

(8) 行政执行：行政执行与公共政策的制定是密切相关的；如果说公共政策的制定是国家立法机关、政党等直接参与的结果，那么行政执行则主要是行政组织的任务和职责，在某种意义上说，它是公共政策制定过程的后续过程。

(9) 行政监督：行政监督是控制行政管理活动的一种重要手段。监督各级行政机构和工作人员遵纪守法、严格履行职责、维护国家的法律和人民的权利，这是行政管理的又一主题。行政监督涉及行政监督的功能系统构成、各种形式的监督活动以及监督的方式和原则。

(10) 行政效率与行政改革：提高行政效率是行政管理的出发点和归宿，不断推进行政改革则是保持行政管理活力和提高行政管理效率的根本途径。

(11) 行政信息：行政管理从某种意义上来说就是信息管理。信息在行政管理中至关重要。要研究行政管理与信息的关系、行政信息管理及其机构设置、行政信息管理的内容和过程、信息管理人员的素质和培养等。

(12) 行政机关管理：行政机关管理是行政系统的自身管理。它涉及管理原则、管理内容、程序、范围以及管理的现代化。

(13) 财政行政：研究国家收入与支出的调整与控制的一般原理。财务行政涉及的是与公共行政有关的财务方面的活动。它涉及预算管理、审计管理和会计管理，以及预算、审计和会计的体制和结构、内容、方式和程序。

2. 行政管理学的学科特点

行政管理学作为一门理论与应用相结合的系统的科学，其学科特点是比较突出的，具体表现在以下几个方面：

(1) 理论性。行政管理学既是政治学的分支科学同时它又是管理学的分支科学，行政管理学借鉴了它们的原理、原则和方法，因而具有很强的理论性。行政管理实践必须建立在对社会公共事务的理论分析之上。

(2) 综合性。即它是交叉的、丰富的、广泛的。这一特点是由行政管理的复杂性、广延性所决定的。行政管理涉及的对象和事务几乎无所不包，与此相应，行政管理学也就必须要研究涉及各个方面的管理问题。因此，研究行政管理现象必须具备许多相关学科的知识，

同时，为此也发展出了许多专业行政理论，如司法行政、公安行政等。综合性是行政管理学最大的学科优势和最突出的特点之一。

（3）实践性。即它是实际的、应用的、具体的。行政管理是一个实实在在的过程，行政管理学就是要使这一过程合法、合情、合理、行之有效。为此，就必须从这一过程中寻找和发现问题，经过客观的分析和周详的论证，进而提出有助于解决问题的对策。实践性是行政管理学的生命力和效用性的基础。如果不能从实践中发掘问题和研究解决问题，行政管理学就失去了现实意义。

（4）系统性。即它是整体的、有序的、相互关联的。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。这就要求行政管理学具有同样的特点。只有用系统的观点和方法看待、研究各种行政现象及其相互关系，才能提出解决各种复杂的行政问题的正确之策。

（5）技术性。研究和解决行政问题，不仅要有正确的理论指导，而且要有科学、可靠的方法和技术。行政管理学就是一门建立了众多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。

（6）发展性。即它是动态的、进步的、创新的。行政管理是人类社会发展的产物，是随着时代的进步而演变的。与此相应，研究行政现象的行政管理学也必须不断更新、创造和发展变化。在行政管理学的发展史上，新的理论和方法是层出不穷的。这些理论和方法每每适应了政府在新的社会历史条件下进行行政管理的需要。正因为这样，行政管理学才会经久不衰，为各国政府和相关学科所重视。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学产生的社会历史条件

行政管理学是现代社会发展进步的产物。

人类的文化从古至今都是从无到有、从小到大逐步发展起来的。社会中的很多现象都是先有事实，然后才有对这些事实的自觉或不自觉的研究。经过长期的摸索和研究，到具备一定的条件之后，人们才把对于其中某些重要现象所作的探讨，逐步发展为有系统的学科。一切自然科学和社会科学都是按这种途径产生和发展的。行政管理学的成长过程也正是如此。所不同的只是由于行政管理学是国家的根本业务或国家赖以生存的主要工作，因而任何严格意义上的国家，为了维持其政权，就必然会自觉或不自觉地对国家管理工作进行某种研究与改进。研究得深入，管理就妥当，这个国家就能维持、巩固乃至兴旺发达；反之，就会由纲纪紊乱走向灭亡。所以，行政是随着国家的出现而出现的。凡是有行政的地方，都对行政有不同程度的经验总结和研究，只不过当时并未形成一门独立、系统的学科而已。行政管理学作为一门学科是比较年轻的，它产生于19世纪末20世纪初，这个时期具备了它产生的条件。

行政管理学作为一门独立的学科，产生于19世纪末20世纪初自由资本主义向垄断资本

主义过渡时期。行政管理学之所以在这个时期产生,是由一系列相关的社会历史因素决定的。

(1) 随着社会经济发展,国家管理职能扩大,政府人员猛增,管理方式复杂化,对政府的管理提出了更高的要求,从而产生了对行政管理进行独立研究的必要。政府职能的扩大和政府本身不能适应形势发展需要的矛盾,要求加强对行政管理问题的研究。这个时期,政府职能由政治统治扩大到对经济和社会事务的干预。行政职能的繁杂和行政活动范围的扩大,使行政机构迅速增加,行政人员队伍日益壮大。1841年,英国有公务人员1.7万人,法国有9万人,美国有2.3万人。到1881年,英国公务人员达8.1万人,法国近38万人,美国达10.7万人。行政机构权力的增加和公务人员队伍的扩大,使行政管理成为重要的研究领域。这一时期,各国政府的公务人员中存在着贪污受贿、不负责任、能力低、不称职、效率低下等问题,严重影响了经济的发展。行政组织、行政人员、行政经费等的优化管理和追求高效率,就成为当时人们共同关注的大课题。

(2) 社会化大生产和科学技术的进步,为行政管理学的产生奠定了物质基础。这一时期,欧美主要国家早已完成了产业革命,大规模的工厂生产取代了手工作坊,复杂的生产过程和技术取代了简单落后的手工劳动。在这种情况下,资产阶级为了取得高额利润,千方百计追求高效率。现实生活的需要,推动学者们面向实际,研究工厂企业组织管理的理论和方法,以取得更高的效率和更好的效益。企业管理科学化的实践经验和研究成果,为行政管理学的产生提供了可以借鉴的丰富资料。

(3) 政治学、经济学、法学、社会学、心理学等学科,在这一时期有了比较快的发展,为行政管理学的产生奠定了学科基础。

(4) 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出现在美国,并得到蓬勃发展。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的学科最早诞生在美国。① 美国是实行“三权分立”体制的国家,权力划分比较明显,而且行政的权力大,行政的作用突出,对行政问题的研究,较早地引起了人们的注意。② 美国工商业发达,企业规模大,最先实现了科学管理的革命。这就直接影响了行政机关的管理活动,推动了行政管理的发展。③ 美国立国较晚(1776年宣布独立),资产阶级革命胜利后,没有其他某些国家那样沉重的封建包袱和那样顽固守旧的贵族势力,较易于推行行政机关的改革。

二、行政管理学的产生和发展

关于行政管理学发展进程中各阶段的划分,学者们的立足点不同,各阶段的划分也不尽一致。有的是按照行政管理学发展的时间顺序将其划分为形成阶段、成长阶段、科学化阶段;有的是以新学派的创立、新理论的形成、新的研究方法的提出为主要划分标准,将其划分为早期行政研究时期、传统公共行政研究时期、修正公共行政研究时期、整合公共行政研究时期等。中外多数行政学学者认为行政管理学的形成和发展过程,主要经历了三个时期,即科学管理时期、行为科学时期和系统理论时期。

第一阶段:科学管理时期(19世纪末—20世纪30年代)。

1865年德国学者冯·史坦因在其撰写的《行政学》一书中第一次使用“行政学”一词,他当时主要是在行政法的意义上使用,并未形成行政学体系。1887年,美国学者威尔

逊在《政治学季刊》上发表了论文《行政的研究》，主张政治与行政分离，首次提出要建立一门独立的学科——行政学。这篇论文产生了很大影响，威尔逊被誉为行政学的鼻祖，许多人把《行政的研究》的发表，作为行政管理学正式诞生的标志。

1900年，美国学者古德诺出版了《政治与行政》一书，提出了政治、行政两分法，认为政府的政治功能与行政功能应该区分开。政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，行政不应受到政治权益措施及政党因素的影响，主张建立非政治化的、高效率的和无党派的行政功能体系。为此，我们应当大力开展行政研究，建立独立的学科。该书被称为美国第一部行政学教科书，为行政管理学从政治学领域分离出来，建立独立的学科奠定了理论基础。

1926年，美国学者怀特发表了《行政学导论》一书，对行政管理学的主要内容、行政管理的重要性、讲求效率的必要性、进行科学研究的可能性等都作了论述。许多学者认为，这是一部行政管理学的教科书，同时又是宣告行政管理学成为一门学科的重要著作。1927年，美国学者魏罗毕发表了《行政学原理》，比较系统地阐述了行政管理学的理论体系。至此，行政管理学学科基本形成。一个世纪以来，由威尔逊、古德诺、怀特等人开创的行政管理学取得了丰硕成果。

这个阶段研究的特点是强调政治与行政分离，主张行政管理的组织系统化、程序合理化、工作标准化，追求机械效率的执行活动，被称为科学管理时期，又称为传统理论时期。这个时期行政管理学理论存在的主要缺陷是过分重视机械效率，忽视社会效益；过多地追求组织结构和法律规章的完善，把组织当做机械的东西，把人当做机器看待；把行政机关看成封闭的，忽视外在环境的影响；过分重视组织的静态面，忽视组织的动态面；片面强调人的物质利益，忽视人的精神因素。这说明行政管理学尚未真正成熟，还处于初创阶段。

第二阶段：行为科学时期（20世纪30—60年代前后）。这是行政管理学进一步发展的时期。

20世纪30年代，西方国家出现经济危机。世界性的经济危机以及工人运动的发展，使政府管理、行政理论都受到很大的冲击。传统管理理论的缺点日益暴露，并且促使劳资矛盾激化，因而遇到各方面的批评。这时，美国哈佛大学教授梅奥在美国西方电气公司芝加哥霍桑工厂进行一系列有关人的行为的试验，发现组织中人的行为非常复杂，无法用传统理论来解释。实验表明，如果尊重人格，积极激励，可以在其他条件不变的情况下提高产品数量、质量，提高行政效率。

这时，美国的一些学者如巴纳德、马斯洛等也提出了重视人的行为来提高效率的理论。美国麻省理工学院教授麦克雷戈1960年在《从人性角度看企业》一书中提出了X理论和Y理论。传统理论是X理论，把人看成经济人，认为人天生厌恶工作，逃避责任，需要严格监督制裁。Y理论则把人看成是社会人，认为人并非天生厌恶工作，通过调动人的积极性，人会自治自律地达到目标。所以，要实行民主领导，积极沟通，满足需要，适当授权，发挥潜能。这些理论被称为行为科学，这个时期被称为行为科学时期，马斯洛、麦克雷戈等人组成的学派被称为行为学派（也有人称为“人际关系学派”）。

行为学派的主要贡献就是在管理中发现和重视了人的作用，特别是重视被管理者的作用。这一时期的主要特点是重视对人的行为和心理因素的研究，注意激发人的积极性，而不

太重视对组织结构、法制、环境影响的研究，因而产生了新的片面性。

第三阶段：系统理论时期（20 世纪 60 年代以来）。这一阶段也叫“管理科学阶段”或“科学化阶段”。

这个时期，科学技术和社会经济政治有了迅速的发展，广泛的、系统的科学知识被运用到行政管理学研究中，使行政管理理论有了新的发展，进入了科学化阶段。

系统理论时期行政管理学研究的特点可以概括为：① 强调研究的宏观性和整体性以及从前两个时期理论研究的整合性，既重视行政管理与外界环境之间关系的研究，又注意系统内部各部分之间关系的研究；既强调组织结构、制度规则等静态层面，又强调人的因素及组织过程等动态层面。② 注重对系统理论等现代科学新成果的运用，把社会科学、自然科学的最新成果广泛应用到行政管理的研究中来，使行政管理学日益成为一门多学科相互交叉、相互渗透的综合性学科，使行政管理逐步走向定量化和科学化。由于这个原因，人们亦称系统理论时期为行政管理学研究的科学化阶段。

从 20 世纪 60 年代起，一批有现代化思想和自然科学知识素养的行政学家，运用系统论的基本观点和方法研究行政管理活动。他们把行政管理看成是由许多相互独立又相互依存的要素所构成的有机整体。他们运用综合的观点、开放的观点、环境系统的观点和投入/产出的观点，来考察行政活动过程，研究行政管理总体目标的确定及其组织实施。他们倡导用系统方法来组织行政活动，促使行政组织合理化、行政程序连续化、行政决策科学化、行政分析定量化，有效实现行政管理目标。与此同时，一批优秀的“数学家”也加入到行政管理学研究的队伍中。在他们看来，管理就是用数学模式与程序来表示计划、组织、控制、决策等合乎逻辑的程序，求出最优解答，以精确地达到管理目标。他们运用运筹学、系统工程、电子技术等科技手段，力求为行政管理决策找到有效的数量解，使决策过程定量化、科学化。这些发展的新趋势，不仅使行政管理学研究的领域大大拓展，把行政管理置于整个社会环境的大系统之中，而且使这方面的研究因采用一系列先进的技术手段和数学方法而趋于科学化。用西方管理学家的话来说：“这与其说是探求管理的，不如说是努力把科学应用到管理之中。”^① 行政管理学是一门不断发展和不断走向成熟的学科，目前的发展趋势是：不断引进新的理论和方法，不断开拓新的研究领域和角度，研究取向越来越现实化，研究手段越来越精密化和科学化。

三、中国行政管理学发展状况

现代意义上的行政管理学是在西方产生的。行政管理学在我国的发展，是从我国学者翻译和引进西方行政管理学著作开始的。现有资料表明，我国学者于 19 世纪末 20 世纪初就已接触了行政管理学，翻译出版了一些介绍这方面的思想的西方行政管理学著作，并着手进行一些研究。特别是孙中山先生，参照西方国家的政治体制、行政体制以及这方面的思想，结合中国实际，提出实行立法、行政、司法、考试、监察五院分立制度，使中国开始向近现代的政治体制、行政体制发展。在孙中山先生的著作中，还有其他许多有关行政管理的思想，为后人研究行政学提供了宝贵的思想资料。从 20 世纪 30 年代起，我国学者开始自己编著、出版行政学著作。其中，最有影响的是张金鉴教授所著的《行政管理理论与实践》，该书于

^① [美] 丹尼尔·A. 雷恩：《管理思想的演变》，中国社会科学出版社，1986 年版，第 511 页。