

新编高等学校公共管理专业精品教材

行政管理学

(第三版)

徐双敏 主 编
李明强 副主编



科学出版社



新编高等学校公共管理专业精

行政管理学

(第三版)

徐双敏 主 编
李明强 副主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

行政管理学是研究国家权力机关的执行机关依法对国家事务、社会事务和机关内部事务进行管理的活动及其一般规律的科学。作为学科的“行政管理”属于管理学门类中公共管理一级学科下的二级学科,与管理学领域的其他学科一样是应用学科;作为课程的“行政管理学”是行政管理专业的核心课程。本书在充分参考国内外相关研究成果和我国改革实践经验的基础上,系统研究了行政管理的基本概念、政府职能、行政组织、政府间关系、政府人力资源管理、公共财政、行政法治、行政伦理、行政领导、行政决策、行政执行、政府绩效管理、行政监督及行政改革与发展等问题。

本书主要供高等院校行政管理及相关专业本科生、专科生使用,也可以作为公共管理硕士(MPA)学员及社会各界实际工作人员学习参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/徐双敏主编. —3版. —北京:科学出版社,2016

新编高等学校公共管理专业精品教材

ISBN 978-7-03-049011-7

I. ①行… II. ①徐… III. ①行政管理-管理学-高等院校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第141111号

责任编辑:王京苏/责任校对:张小霞

责任印制:张 伟/封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008年10月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2013年2月第 二 版 印张:15 3/4

2016年8月第 三 版 字数:360 000

2016年8月第十一次印刷

定价:36.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

主 编 简 介

徐双敏，中南财经政法大学公共管理学院教授，博士生导师。省级精品资源共享课程“行政管理学”课程负责人，校级重点学科“行政管理”学科带头人。1982 年留校任教至今，主要从事政治学、公共管理学领域的教学与研究。从教以来主持完成过省级教学研究项目，并获得省级教学研究成果奖，主编过国家级规划教材《电子政务概论》等多部教材，曾六次获得省政府和省教育主管部门授予的荣誉称号。现在的主要学术兼职有：中国行政管理学会理事，中国行政体制改革研究会理事，中国政治学会理事，湖北省行政管理学会副会长，湖北省政治学会常务理事等。

副主编简介

李明强，中南财经政法大学公共管理学院教授，副院长。省级精品资源共享课程“行政管理学”的主讲教师之一。主要从事行政管理学、地方政府学等课程的教学与研究。曾主持完成省级教学研究项目，获得省级教学研究成果奖。主编《地方政府学》教材，另外参与《中国地方政府改革的理论与实践》等多部教材和著作的编写，在《财政研究》等刊物发表论文数十篇。

第三版前言

本书在 2013 年第二版出版后,得到全国各兄弟院校师生及广大读者的厚爱,在同类教材不断出版的情况下,到 2016 年 1 月已经重印 4 次。考虑到近年来行政环境的快速变化,相关理论研究领域的拓展,以及我国行政体制改革实践的发展,教材需要跟上时代的步伐,需要反映新的理论研究和改革创新成果,我们对本书进行了修订。修订的主要内容如下:第一,教材仍然保持十四章的篇幅,但是我们对教材的篇章结构重新进行了编排。除去第一章绪论,第十四章行政改革以外,我们认为行政管理十二章的内容大体可以分为行政管理主体、行政行为约束和行政流程三个部分。按照这样的理解,行政主体部分包括第二章至第五章的内容,即政府职能、行政组织、政府间关系、政府人力资源管理各章;行政行为约束部分包括第六章至第八章的内容,即公共财政、行政法治、行政伦理各章;行政流程部分包括第九章至第十三章的内容,即行政领导、行政决策、行政执行、政府绩效管理、行政监督各章。第二,补充、完善、更新了各章相关内容。例如,运用最新的资料和最新的理论研究成果重新改写了政府职能、公共财政、政府改革等各章的相关内容。在行政组织一章中,增加了有关大部门制方面的内容,改写了有关编制管理的法制方法的内容。第三,校对、更新了书中所使用的资料和数据。书中尽量使用了权威机构公布的各种最新数据,同时对各种专业概念进行了校对,删除、替换了一些已经被淘汰的概念。对案例和拓展阅读文献进行了重新审定。全部替换了更合适的案例和书目。第四,为教材制作信息化的辅助资料,在学校和出版社的支持下,教材建设与慕课(massive open online course, MOOC)建设结合,拓展教材的适用性。

本书第三版仍由徐双敏主编,李明强为副主编。徐双敏提出并拟定修订大纲,组织协调全部修订工作,最后统稿。李明强参与修订大纲的拟定,协助组织工作。具体参加各章修订的是:徐双敏修改第一章、第十二章、第十四章;李明强修改第二章、第四章;田进修改第三章、第十章、第十一章;杜兴洋修改第七章、第九章、第十三章;庞明礼修改第五章、第六章、第八章。田柯、李鹏丽承担了案例编写、拓展阅读书目更新等工作。

本书在修订过程中,我们参阅了大量有关著作和文献,使用了大量的案例,恕不在此逐一列举,仅对各位作者一并致以真诚的谢意。同时,我们对出版本书的科学出版社,特别是王京苏编辑表示由衷的感谢。

徐双敏

2016 年 5 月于武汉

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.....5
第三节	行政管理学的研究意义与方法.....13
本章小结	15
关键术语	16
思考题	16
拓展阅读	16
第二章	
	政府职能.....17
第一节	政府职能概述.....17
第二节	政府职能的实现.....22
第三节	中国政府职能的转变.....28
本章小结	33
关键术语	34
思考题	34
案例	34
拓展阅读	35
第三章	
	行政组织.....36
第一节	行政组织概述.....36
第二节	行政组织的结构与体制.....42
第三节	行政组织的编制管理.....47
本章小结	52
关键术语	52
思考题	52
案例	53
拓展阅读	54

第四章

政府间关系	55
第一节 政府间关系概述	55
第二节 中央政府与地方政府的关系	61
第三节 地方政府间的关系	65
本章小结	68
关键术语	68
思考题	69
案例	69
拓展阅读	70

第五章

政府人力资源管理	71
第一节 政府人力资源管理概述	71
第二节 政府人力资源管理的形成	75
第三节 政府人力资源管理的流程和方法	79
本章小结	84
关键术语	84
思考题	84
案例	85
拓展阅读	85

第六章

公共财政	87
第一节 公共财政概述	87
第二节 公共预算	91
第三节 公共财政支出	93
第四节 公共财政收入	96
第五节 公共财政体制	97
本章小结	102
关键术语	103
思考题	103
案例	103
拓展阅读	104

第七章

行政法治	105
第一节 行政法治概述	105
第二节 行政立法	109
第三节 行政执法	111
第四节 行政救济	115
本章小结	120
关键术语	121

思考题	121
案例	121
拓展阅读	122
第八章	
行政伦理	123
第一节 行政伦理概述	123
第二节 行政伦理的规范体系	126
第三节 行政伦理的机制体系	132
本章小结	135
关键术语	136
思考题	136
案例	136
拓展阅读	137
第九章	
行政领导	138
第一节 行政领导概述	138
第二节 行政领导制度	141
第三节 行政领导的方法和艺术	144
第四节 行政领导者的素质及结构优化	146
本章小结	149
关键术语	149
思考题	149
案例	150
拓展阅读	151
第十章	
行政决策	152
第一节 行政决策概述	152
第二节 行政决策主体与决策参与主体	156
第三节 行政决策系统与行政决策模式	159
第四节 行政决策一般过程	161
本章小结	164
关键术语	164
思考题	165
案例	165
拓展阅读	166
第十一章	
行政执行	167
第一节 行政执行概述	167
第二节 行政执行的主要环节	169
第三节 行政执行的基本原则和手段	174

第四节 行政执行的改善	176
本章小结	179
关键术语	179
思考题	179
案例	179
拓展阅读	180
第十二章	
政府绩效管理	181
第一节 政府绩效管理概述	181
第二节 政府绩效计划	187
第三节 政府绩效评估	191
第四节 政府绩效反馈	195
本章小结	196
关键术语	197
思考题	197
案例	197
拓展阅读	198
第十三章	
行政监督	199
第一节 行政监督概述	199
第二节 内部监督	202
第三节 外部监督	206
第四节 预防性行政监督	210
本章小结	213
关键术语	213
思考题	213
案例	214
拓展阅读	215
第十四章	
行政改革与发展	216
第一节 行政改革概述	216
第二节 西方国家的行政改革	221
第三节 中国的行政改革	228
本章小结	235
关键术语	236
思考题	236
案例	236
拓展阅读	237
附录 1 中英文重要人物对照表	238
附录 2 中英文重要术语对照表	239



绪 论

目前,国内外关于行政管理学的称谓有多种,如行政学、公共行政学、公共管理学等,它们被公认为在一定意义上可以通用的概念。作为一门应用学科,行政管理学百余年的发展史内容丰富,而它在中国的命运却充满曲折。在这一章里,我们将从行政的含义、行政管理的内涵及研究对象入手,了解行政管理学的产生与发展,以及研究的意义与方法等最基本的问题。

第一节 行政与行政管理学

一、行政的含义

“行政”这个概念在中国的词汇里古已有之。“行”是动词,“政”是名词,二者结合就是执掌政务、处理政事的意思。在西方,“行政”(administration)一词来源于拉丁文“adminatrarc”,主要含义也是执行事务。现在非学术领域“行政”的含义已经被引申到更广的范围了。行政学界的学者们在研究行政时有自己不同的视域,他们对“行政”的理解大致有以下三种。

(一) 基于“分权”学说的行政观

这种观点认为“行政”就是指立法、行政、司法“三权”并立中的行政权或行政权的行使。这种观点也被称为“狭义行政观”。在西方,分权学说始于古希腊时期,当时著名学者亚里士多德(Aristotle)就在他的代表作《政治学》中,将政权分为讨论权、行政权和司法权。但是,真正成为现代学者们狭义行政观理论基础的分权思想,则是法国启蒙思想家孟德斯鸠(Montesquieu)的“三权分立”(separation of the three powers)思想。孟德斯鸠集前人分权思想之大成,将国家权力划分为立法、行政、司法“三权”,同时提出并论证了以权力约束权力的可能和必要。一些学者正是以此为依据提出对“行政”的理解,即行政就是指这“三权”之一的“行政权”,或行使行政权的国家机构“内阁政府”所从事的政务活动。

基于分权学说理解“行政”,可以比较清楚地从理论上界定“行政”边界,可以比较清楚地确定行政的主体和客体,从而区分行政权力与其他权力行使活动。但其局限也是明显的,主要是不符合现实社会的实际状况。20世纪以来,各个资产阶级国家的行政权力都表现出扩大的趋势,而行政权力扩大的主要形式就是“三权”的互相渗透。在“三权”边界实际上日益模糊的今天,用狭义的行政观解释现实已经困难,还要它担负理论指导的重任,显然是难

以办到的。

（二）基于“政治-行政二分”的行政观

这种观点认为政治与行政是分离的，政治是国家意志和利益的表达过程，而行政则是国家意志和利益的执行过程。最早提出这个观点的德国学者斯坦因指出：“国家的宪政不能包有行政。此恰犹意志的本身，不能就是行为或劳动一样。此宪政的最大技能，是对行政予以权利和设定。”^①正是基于这个观点，威尔逊（Thomas W. Wilson）才创立了行政学。不过此后美国学者古德诺（Frank J. Goodnow）在1900年发表的《政治与行政》中更强调的是政治与行政的协调。以古德诺为代表的“政治-行政二分”（polities-administration dichotomy）的行政观，在研究视角上完全不同于基于“分权”学说的行政观，这种行政观将研究的视角投向了有效行政所必需的外部环境方面，即政治与行政的关系，国家意志的表达与执行方面，因而是比较宏观的一种行政观。

基于“政治-行政二分”的行政观，促成了行政学从政治学中独立而成为一门新学科，还为当时政府的行政管理活动提供了理论依据，使政府更多地关注管理技术，从而推动了行政管理的科学化。但在现实中它的局限也是明显的。首先，由于对政治与行政相分离观点的盲目推崇，多数人甚至忽视了古德诺关于政治与行政无法真正分离、应当相互协调的观点。其次，“政治-行政二分”的行政观，没有提供合理的行政组织结构模式，也没有说明行政系统应该如何有效运转。最后，“政治-行政二分”的行政观也不能普遍适用，它具有特定的应用限定。它产生于多党政治这一特定的政治环境下，只有在特定的政治条件下才有意义，因此，第一次世界大战后行为主义批判性地出现成为必然。

（三）基于管理功能的行政观

这种观点认为行政是指所有公共部门和私人部门，也包括非政府组织（non-governmental organization）的行政事务的管理和处理活动。这种观点又被称为广义行政观。持这种观点的代表人物是系统论述行政学科的第一人——美国学者怀特（Leonard White）。他在1926年出版的代表作《行政学导论》中提出：“行政乃是为完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调和控制。”^②这样的观点在行为主义行政学家西蒙（Herbert A. Simon）那里得到发挥。这种观点基于一般的管理，对行政活动的性质、工作范围没有做任何的限定，所以，实际是把行政的外延扩大到了所有组织的内部管理，也就是通常所谓的部门行政，这样就形成了广义行政观。

基于管理功能的行政观在提升行政管理的科学性、专业性方面起了极大的促进作用，同时极大地拓展了行政学的研究领域，是行政学走出政治学的樊篱后的研究领域的扩展。但负面的影响也会随之产生，这就是，如果将行政混同于一般的管理，那就无法体现行政组织特有的政治性、权威性、公共性、公益性，当然也就不能真实反映行政管理的规律。

（四）行政的定义

对于“行政”这个概念，学界至今未形成完全一致的共识。

不过国内几位有影响的专家学者实际都是狭义行政观的支持者，他们都不主张将行政的

① 蜡山正道：《行政学总论》，中华书局，1934年，第5页。

② 怀特 L：《行政学导论》，刘世传译，商务印书馆，1947年，第2页。

使用外延扩大到国家行政机关以外。本书也持狭义行政观,即我们对行政的定义是,行政就是国家权力机关的执行机关依法管理国家和社会事务,以及管理机关内部事务的活动。

需要特别指出的是,本书的行政定义虽然属于狭义行政观,但并不与西方的任何一种狭义行政观相同。我们的行政观是建立在理论与现实结合的基础之上的,既不同意行政与政治分离的观点,也不同意行政权是与立法权、司法权相对立的权力的观点,因为这些观点理论上都有不科学之处,与现实也不符合。

二、行政管理的含义

“行政”概念提出后,在现实中又引申出“公共行政”、“行政管理”、“公共行政管理”,以及近些年的“公共管理”等近似的概念。说它们近似是因为这些不同概念各有不同内涵,不能简单画等号。

(一) 行政管理的内涵

“行政管理”的概念在英文里也是“administration”,但有时也与“public administration”通用。由此也可以知道,“行政”或“管理”与“公共行政”或“行政管理”没有实质的区别。可以这样理解,“公共行政”(public administration)强调的是管理活动的目的性,即突出行政活动的公共性,而“行政管理”强调的是管理活动的主体性质,即突出行政组织从事的管理活动。

由于原本“行政”中的“行”就是管理的意思,所以再加“管理”当然就特别突出是行政机关管理的内涵。为此,本书同意这样理解行政管理的内涵,即“行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动”^①。这一概念侧重于技术的问题,追求行政行为的效率。

(二) 行政管理的构成要素

从管理学的角度研究行政管理,可以认为行政管理与一般管理一样,主要由管理目标、管理主体、管理对象、管理工具等构成。但是从行政管理是国家行政权力性质的角度看,行政管理的构成要素就应该不同于一般的组织。行政管理的主要构成要素应该包括行政权力、行政职能、行政组织、行政体制和行政管理方法等。

(1) 行政权力是国家政治权力的重要组成部分,是行政管理活动赖以展开的强制性依据。现代国家的行政权力主要来自国家的宪法和其他法律规定,其中包括法定权力和法律授权。有的国家的行政权力也会来源于行政惯例。

(2) 行政职能是政府的职责和任务,也是行政机关设置的依据。行政管理的内容由具体的行政职能所反映,所以不同历史时期国家工作重心不同,行政职能的侧重点不同,具体行政职能也不同。

(3) 行政组织是各类行政机构的总称。行政组织是行政职能的载体,所有行政职能都是通过行政组织而得到行使和最终实现的。所以行政组织也是国家机器的重要组成部分。

(4) 行政体制也称行政管理体制,是行政权力的外在形式,具体表现为行政机构内部的

^① 怀特 L:《行政学导论》,刘世传译,商务印书馆,1947年,第2页。

领导组合方式。行政体制由行政组织、行政制度和行政关系共同构成,因为它既包括不同行政层级之间行政组织的隶属关系,也包括同级行政组织之间的相互组合关系。行政体制直接关系到行政权力的实现程度,关系行政组织功能的发挥和行政职能的实现。

(5) 行政管理方法是实现管理目标的“工具”。一般的行政管理方法包括法制和财政,这两类依据都源于国家权力。其中,财政提供物质性的行政管理依据和手段,法制提供非物质性的依据和手段。

行政管理的内涵都是集中于这些基本要素,行政管理活动就是由这些要素的运动构成的。

三、行政管理学的研究对象

基于上述对行政和行政管理含义的深入认识,行政管理学就是研究国家权力机关的执行机关依法对国家事务、社会事务和机关内部事务进行管理的活动及其一般规律的科学。行政管理对象的广泛性也决定了这个学科与多个学科有密切的联系。

(一) 行政管理学的主要研究内容

作为学科的行政管理学,其主要研究内容肯定与行政管理的主要构成要素是一致的,即行政管理的主要研究内容可以分为行政管理主体研究、行政行为约束研究和行政流程研究三大部分。

(1) 行政管理主体研究。这是行政管理学的核心部分,它具体包括政府职能、行政组织、政府间关系及行政人员。这些内容之间存在清晰的逻辑联系,即作为国家职能组成的政府职能是全部行政管理活动的逻辑起点,政府职能的抽象性决定了它必须以行政组织和不同层级的政府为载体。行政组织和不同层级的政府又是在行政体制内运作并发挥作用的。行政组织及各级政府的真正运动主体是人,而在行政组织及各级政府内的行政人员就是政府的人力资源。

(2) 行政行为约束研究。这是研究约束行政管理主体行政行为各因素的部分,这些约束因素主要包括公共财政、行政法治和行政伦理。政府的所有活动都离不开资金的支持和保证,所以公共财政是必须要研究的重要约束因素。所有现代国家都是法治国家,政府以“法无授权不可为”作为基本行为准则,研究行政行为也必须研究行政法治。行政伦理作为一种特殊的职业伦理,其特殊性就在于它是指导和约束政府公职人员的职业伦理,而政府公职人员是政府职能的实现者。

(3) 行政流程研究。这是研究政府管理过程的部分。政府的一般管理流程依次包括行政领导、行政决策、行政执行、政府绩效管理、行政监督几个环节,我们的编排顺序也力求与现实行政管理工作流程一致。行政领导既可以做动词理解,也可以做名词理解,正因为如此,把这行政领导的内容放在行政流程之首,即组建了领导机构,确立了领导体制才能开始行政决策、行政执行等后续实务。这里需要强调的是,就国家政权来说,行政决策是执行性的决策。政府绩效管理和行政监督都是行政管理的控制手段,它们的区别在于,绩效管理可以起到事前引导、事后反省的作用,而行政监督更多的是事中、事后的督促、处罚。

此外,我们还对行政管理的基本概念和沿革进行了研究,这是本书的主要内容。

（二）行政管理学与其他学科的关系

作为管理学门类中的一个二级学科，行政管理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、管理学有密切的关系，但又明显不同于这些学科。

行政管理学与政治学的关系。行政管理学与政治学联系紧密。行政管理的主体权力来自国家权力，行政权也是国家权力的组成部分。而且国家的国体和政体直接决定行政管理的性质和体制。行政管理的管理客体就是国家事务和社会事务，反之，行政管理的范围、形式、方法又受到法律、资源、国家目标、经济体制等各种因素的制约。但是行政管理毕竟不是政治学，行政从政治学中分离出来，就是因为它属于管理活动，现在的行政管理学已经是比较成熟的、有别于政治学这个基础理论学科的应用性学科。

行政管理学与管理学的关系。行政管理学属于管理学门类，当然与管理学联系密切。当年泰勒科学管理理论的创立，直接推动了行政管理理论的发展和完善。在行政管理学的发展过程中，始终离不开对管理学——企业管理理念、方法、手段的直接运用。但是，行政管理主体的公共性又使它不能完全照搬管理学。因为以企业管理为主要内容的管理学，是以追求企业利益最大化为目的的，而行政管理却必须以追求国家利益的实现、追求公共利益的最大化为目的。

行政管理学与法学的关系。行政管理学与法学的联系十分密切。政府的职能、权限和所有的活动都受到法律约束，政府必须在法律规定的范围内行使职权。同时，政府也参与立法，授权立法。但是行政管理学与法学的区别又是明显的。法律是国家意志的体现，法学作为一个研究一切法律现象的学科，以法律意识、法律关系、法律行为等作为自己的研究对象。这显然与行政管理学不同。

总之，行政管理学是一门应用学科，同时也是一门综合性很强的独立学科。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学的产生背景

与政治学、哲学等古老的学科相比，产生于 19 世纪后期的行政管理学是一门年轻的学科。由于“行政学”是它产生时的概念，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。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。1900 年美国学者古德诺出版著作《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》出版，标志着行政学学科体系的完整建立。

行政管理学产生于 19 世纪末 20 世纪初，有其深刻的时代背景和理论基础。

（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主义向垄断发展的时期，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,政府也日益上升为支配地位。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”的角色定位。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,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。

形成于19世纪中期的英国文官制度,也为行政管理学的最终形成提供了现实基础。1855年,英国政府以《枢密院令》的形式,颁布了文官制度改革第一个正式法令,直到1870年枢密院颁布第二个文官制度改革法令,标志着英国正式建立起了现代文官制度。由于这个制度以实行政府公职人员的公开竞争考试,择优录用,建立考绩制度,对公职人员实行品位分类管理和常任制为主要内容,为政府实行科学管理奠定了基础,所以也为行政管理学的产生提供了现实依据。

(二) 行政管理学产生的理论基础

从理论基础和源泉看,政治学的长足发展和科学管理理论(scientific management theory)的诞生,为行政管理学从政治学中分离做了充分的理论准备。

政治学是行政学的母体,经过法国18世纪启蒙运动思想家们的推进,古老的政治学说得到了极大的充实和完善,尤其是“三权分立”的思想为社会普遍接受,成为后来行政学独立于政治学的一个主要理论依据。法国著名启蒙思想家孟德斯鸠在1748年发表了代表作《论法的精神》。在这部著作里,他集前人分权思想之大成,第一次完整地提出了“三权分立”的思想。他指出,立法权力代表国家的一般意志,行政权力执行国家的意志,司法权则应该按照法律规定的方式行使。孟德斯鸠的“三权分立”思想在法国和西方各国的历史进程中产生了重大的影响,尤其是直接促成了基于“分权”学说的行政观的形成。

科学管理理论的诞生,更是为行政管理学提供了直接的理论借鉴。进入19世纪,在工业革命后迅速发达起来的欧美国家,相继出现了一些大型和超大型的工业组织和商业组织,但是这些组织的管理却仍在沿用传统的以个人经验为主的管理方法。传统的完全靠管理者个人的经验积累,以及口述言传延续、发展的管理方法,已经不能适应现代企业的发展需要,这就为科学管理理论的产生提供了基本条件。既具备产生条件,又有产生需求,正是在这样的背景下,被称为“科学管理之父”的美国人泰勒(Frederick W. Taylor)在1911年出版了著作《科学管理原理》(*The Principles of Scientific Management*,又译《科学管理原则》),标志着科学管理理论诞生。他的理论主要包括制定工作定额、标准化、能力与工作相适应、差别计件工资、计划职能与执行职能相分离等。由于科学管理主要是对工作过程的管理,所以,泰勒理论后来也被归为“管理过程学派”。科学管理理论的这些内容被运用于政府内部管理,就成为行政管理学的基本内容。

二、行政管理学的形成与发展

行政管理学的产生和发展至今已有一个世纪了,对这一个世纪中行政管理学的发展历程,学者们有不同的划分方法。

本书同意三阶段划分方法,即我们认为一百多年来,行政管理学经过了形成、成长和现代化这样三个阶段的发展。

(一) 行政管理学的形成阶段

这个阶段是指 1887~1929 年这一时期。

在这个阶段里,1887 年威尔逊在《行政学研究》中首次提出要建立一门独立的行政科学。他的贡献有以下几个方面:①指出了建立行政学的必要性,认为“与制定一部宪法相比较,‘贯彻’一部宪法变得越来越困难了”^①,所以行政管理工作迫切需要有科学理论的指导。②厘清了行政学与政治学的关系。指出政治科学是大约 2 500 年前就开始了的学问,而行政科学却是 20 世纪的产物。行政科学是政治科学的最新成果。“公共行政就是公法的明细而且系统的执行活动。一般法律每一个具体执行细节都是一种行政行为”^②。③提出了行政学的目标和任务。认为行政学研究的目标在于弄清楚政府能够适当而且成功地承担的任务,弄清楚政府怎样以尽可能高的效率和尽可能少的消耗完成这些专门的任务。④指出了行政学的研究方法,特别强调排除一切成见,“向除了本国之外的一切地方寻求启示”^③的重要性。⑤对行政学的部分具体内容,如人事行政、行政监督、行政伦理等做了阐述。正是由于威尔逊不仅提出了行政学与政治学分离的必要性,还提出了行政学的目标、任务、研究方法及主要内容,所以完成了行政学的创立工作。

1900 年古德诺的著作《政治与行政》出版,进一步阐发了威尔逊的“政治-行政二分”的观点,从而使行政学独立学科的地位更加凸显,对行政学的形成和发展产生了深远的影响。①古德诺的突出贡献不在于提出了“政治-行政二分”的观点,而在于他澄清了由这种“二分”的提法而容易造成的误解,同时强调了政治与行政必须以某种方式取得协调。②古德诺还提出了政治与行政协调的方式,他说:“为了使政治功能与行政协调起来,政府体制中的政治机构必须对行政机构进行控制。”^④③他还认为:“只有行政在一定程度上被集权化了,才能达到政治和行政功能之间必要的协调。”^⑤根据这样的原则,他甚至具体提出了对美国政府进行体制改革的设想和建议。古德诺完善和充实了威尔逊创立的行政学理论,在创立行政学的过程中树立起了又一块丰碑。

20 世纪初期也是管理学理论发展活跃的时期,1911 年泰勒的《科学管理原理》发表,1916 年法约尔(Henry Fayol)的《工业管理与一般管理》(*Administration Industrielle et Générale*)出版,标志着科学管理理论的诞生,科学管理理论对管理的机制、原则和方法进行了全面而深入的研究。

法约尔与泰勒主要关注工人工作效率不同,他试图建立一个适用于一般管理,即包括企

① 威尔逊 TW:《行政学研究》,李方译,《国外政治学》,1987 年第 6 期,第 32 页。

② 威尔逊 TW:《行政学研究》,李方译,《国外政治学》,1987 年第 6 期,第 46 页。

③ 威尔逊 TW:《行政学研究》,李方译,《国外政治学》,1987 年第 6 期,第 50 页。

④ 古德诺 FJ:《政治与行政》,王元译,华夏出版社,1987 年,第 51 页。

⑤ 古德诺 FJ:《政治与行政》,王元译,华夏出版社,1987 年,第 69 页。

业管理和政府、公共事务管理的理论。他提出了五个管理要素,对管理的定义是“管理就是实行计划、组织、指挥、协调和控制”^①。提出这五个管理要素是他的重大贡献。他开创了组织研究的领域。在这方面他提出了14个管理原则,其中的一些核心内容,如金字塔形的组织层次结构、层次原理、统一命令、例外原则、授权、管理幅度、分部门管理等内容,至今还被管理学普遍使用。行政组织学的开创也是他的最大贡献。

德国的学者韦伯(Max Weber)在这个时期,也对行政组织理论进行深入细致全面的研究,他提出的官僚制理论(bureaucracy theory)成为行政组织的经典理论。韦伯的官僚制中“官”是指领导者、官员,“僚”是指工作人员、幕僚,而“官僚制”则指特定的具备分工合理、层级节制、照章办事、非人格化管理、专业化等特征的行政模式。韦伯认为这种官僚制管理模式是大规模机构管理的最有效模式,这种管理模式适用于企业和政府等社会中所有庞大复杂的组织。这些管理学的理论极大地启发了行政管理的研究者。

行政学学科体系完整建立的标志是1926年怀特的《行政学导论》的出版。这部著作被后人公认为世界上第一本行政学教科书。怀特的研究重点是行政内部管理,包括行政管理的技术性细节,所以就极大地丰富了行政学研究的内容,同时也使行政学真正成为一门独立、完整的学科。怀特明确了行政学的研究对象和范围,他指出:行政学就是对政府中“市政、联邦或联邦行政的研究”,行政中的各种基本问题,包括公务员创造才能的发展、工作的胜任、廉洁、负责、合作、财政、监督、领导资格、纪律及各级政府的行政程序等,都是行政学研究的范围^②。怀特在他的著作里“为行政学的学科体系构建了一个比较完整的理论框架,对行政学研究的基本理论问题都进行了系统的研究”^③,所以第一次使行政学成为系统化、理论化的知识体系。1927年美国学者威洛比(F. Willoughby)出版了《公共行政原理》,这两部书的出版完成了行政管理学的创立。

总体看,处在创立时期的行政管理学,因为深受政治-行政二分及科学管理思想的影响,所以研究是从政府机构的静态结构、固定程序入手,比较注重研究行政管理的原则、制度等过程管理的内容。

(二) 行政管理学的成长阶段

这个阶段是指1930~1960年这段时期。

1930年,国际行政科学学会在西班牙首都马德里成立,标志着行政管理学的发展进入了一个新阶段。与行政管理学创立初期注重科学管理、个人管理不同,这个阶段行政管理学的理论充分借鉴了管理学中行为主义(behaviorism)管理理论,重视行政过程中人的行为和心理因素的管理。

行为主义理论后来也被称为行为科学(behavior sciences),是在20世纪30年代前后出现的。与此前的各种管理理论主要强调管理的科学性和严密性,轻视人的作用,把工人看做机器的附属品不同,早期的行为主义在综合运用心理学、社会学、人类学等相关学科研究成果的基础上,注重组织中人的因素,研究人的个体行为和群体行为,强调满足个人的社会需求。

早期行为主义的代表人物是美国哈佛大学教授梅奥(George E. Mayo)。1933年他出版了著作《工业文明中人的问题》(*The Human Problems of An Industrial Civilization*),提出了著名

① 法约尔 H:《工业管理与一般管理》,周安华等译,中国社会科学出版社,1982年,第5页。

② 怀特 L:《行政学概论》,刘世传译,上海商务印书馆,1947年,第12页。

③ 丁煌:《西方行政学说史》,武汉大学出版社,1999年,第91页。