

第一编

导 论 篇

公共行政学（Public Administration），在我国一般称为行政管理学或行政学，在东欧国家被称作国家行政管理学，在西方国家被称为公共行政学或公共管理学，是一门研究行政活动规律的学科。公共行政是随着国家的出现而产生的一种古老的管理活动，人类在几千年的国家管理实践中，积累了比较丰富的行政管理思想，但是公共行政学作为一门独立学科的诞生则是近百年的事。随着垄断资本主义的发展，社会关系日益复杂化，特别是城市化大发展，使政府的行政管理事务变得越来越多，行政管理职能日益扩大。对行政的需求导致国家行政的出现，并最终诞生了公共行政学。本编首先介绍公共行政的基本概念，认识公共行政学的研究对象和范围，了解公共行政学的学科特性，并通过探讨西方公共行政学的发展演变，介绍中国公共行政学研究的现状及发展趋势，使人们充分掌握公共行政学发展的总体风貌，明确学习公共行政学的重要意义，为进一步学好这门学科奠定基础。

第一章 公共行政与公共行政学

第一节 公共行政概说

一、公共行政的概念

任何一门学科的研究都有其逻辑起点，这是开展学术研究无法逾越的常规。公共行政学也不例外，要阐述和研究公共行政，首先要把握行政的涵义、内容、特点，回答什么是行政这一问题。

公共行政即行政，英文为 Administration 或 Public Administration，源于古希腊文 Administrare，原意为“事务的执行”。两千多年前古希腊著名学者亚里士多德就曾使用过“行政”这一术语。“行政”一词，在中国古代指执掌政务。《史记·周本纪》记载：“召公、周二相行政，号曰‘共和’。”《左传》也有“行其政事”、“行其政令”的说法。此处“行政”均指掌握政权，管理国家事务。

（一）关于行政的不同认识

关于行政的涵义中外学者众说纷纭，莫衷一是。“行政”作为公共行政学研究的理论核心，不同的国家、不同的历史时期，对其内涵都有着不同的规定。国内外学者关于行政概念的分歧，主要集中在行政管理主体的确立和管理范围的划分上。具体主要有以下几种观点：

1. 最狭义的观点：行政是指国家意志的执行活动，与政治相对。其代表人物是美国学者古德诺（Frank J. Goodnow），他在

1900年出版的《政治与行政》一书中认为，“政府有两个截然不同的功能”，即政治与行政，“政治涉及的是政策和表达国家的意愿”，而行政“涉及的是政策的实施”。^①美国另一位行政学家怀特在1926年出版的《公共行政研究导论》中也坚持认为政治不应侵入行政。

在这里，行政的主体是政府的官僚制度。分权是这一观点的基础，“立法机构在司法机构解释的协助下，表达国家意志并制定政策，行政部门则公正地、非政治性地执行这些政策”。^②行政的范围被划定在执行政策，体现了西方国家公务员在政治上保持中立的理论基础。这一观点在公共行政学产生初期，对其脱离政治学母体而独立产生了重大影响。然而，从政治与行政分离的角度来确立行政的内涵，其片面性较为明显。因为在现实中，政治与行政是统一的。行政活动的全部过程表明，行政本身就是构成政治的一个重要条件。行政不仅是一种执行性活动，也是一定程度的决策活动，这些决策同样是国家意志的体现。而且政策是否符合实际，是否真正体现政治，有赖于政策的执行。所以，政治与行政相辅相成，密不可分。

2. 狭义的观点：认为行政是国家立法、司法机构以外的行政机关的管理活动。这一观点以美国学者魏劳毕（W. F. Willoughby）为代表。他在1927年出版的《行政学原理》一书中指出：“政治是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^③这是从三权分立的观点解释行政的。德国学者耶林纳克（Walter Jellinek）在其所著《行政法》一书中也指出：“行政是包含立法、司法以

① F.古德诺：《政治与行政》华夏出版社1987年版，第10-12页。

② [美]尼古拉斯·亨利著：《公共行政学》，华夏出版社2002年版，第24页。

W.魏劳毕：《行政学原理》，约翰霍普金斯出版社1927年版，第1页。

外的一切国家作用。’^① 在中国，以黄达强、周世述为代表的学者，也持此类观点，他们认为行政就是政府部门对国家政务和事务所进行的管理活动。在此，行政的主体被确定为国家的行政机关，即政府，而不是立法机关和司法机关，更不是个别人或社会组织。行政的范围被划定在政府部门的管理活动。从这个意义上说，行政学就是政府学。

这种观点的基础是“三权分立”和“制衡原则”，即以权力和职能的内容与性质为标准来确定行政涵义。其虽指明了行政的主体，然而有很大的局限性。当今社会，行政活动的日益复杂，立法权、司法权与行政权相互渗透，难以清晰划分。行政机关通过“行政立法”、“委任立法”等形式，立法权分得一杯羹，又通过“行政诉讼”、“行政复议”等途径，取得部分司法权。在一定程度上，已没有立法、司法、行政的绝对界限。同时，立法、司法机关也存在着大量的行政活动。因此，把行政仅仅说成是行政机关所管辖的事务是不符合现代国家的实际情况的。

3. 广义观点：它是指所有国家机关的活动。如美国学者菲利克斯·尼格罗和劳埃德·尼格罗认为，公共行政“包括所有三个部门——执行的、立法的和司法的——以及它们的相互作用”。^② 中国持相同观点的学者以夏书章为代表，他认为“行政是行使国家权力的管理，凡不属于国家机关的管理活动，便不属于行政”。^③ 在我国，国家机关的管理既包括行政机关的管理活动，又包括立法和司法机关的管理活动。

这种观点是从大政府的角度来看行政的涵义，认为行政的主

转引自熊文钊：《现代行政法原理》，法律出版社 2000 年版，第 4 页。

菲利可斯·A. 尼格罗、劳埃德·G. 尼格罗：《公共行政简明教程》中共中央党校出版社 1997 年版，第 1 页。

夏书章：《行政管理学》，山西人民出版社 1985 年版，第 5 页。

体不仅包括行政机关，还包括立法机关和司法机关。此种观点虽看到了行政是国家的产物，行政权力的性质与整个国家政权的性质相一致，然而，其划分并不十分准确。尽管立法、司法机构与政府行政机构的关系极为密切，但它们三者的活动内容截然不同，它们活动的要求、标准、功能、运作程序、方法手段等也不一样。因而，通常所说的政府或行政当局，不应将立法和司法机关列入其内。

4. 次广义观点：行政的范畴只在涉及公共利益，且非营利组织中存在。此种观点以中国的学者李方、唐代望、王沪宁等为代表。他们虽认为“行政有广义和狭义之分”，^①但其研究取其广义为主。如在李方看来，广义行政是“指国家立法、行政、司法部门乃至其附属单位的管理工作”。此外，他还强调指出，属国家政治体系中的党的机关、群众团体、国有企业单位的管理活动也应属于行政的范畴。在这里，行政主体被扩大到整个国家政治体系，包括国有企业单位在内。王沪宁的观点，以非营利政策目标为标准，来确定公共行政管理的主体和范围。

这种观点看到了行政涉及公共组织和公共利益的特性，但其对行政主体的划分失之过宽，未能以公共权力这一公共行政的核心内核加以确认。

5. 最广义观点：行政即管理，在任何组织里都存在。只要是协调众人努力达到一定目标的一切管理活动都是行政。其代表人物如西蒙（Herbert A. Simon）、汤普森（Wietr A. Thompson）等人认为，“行政是为达到共同目的时合作的集体行动”。^②古利克认为（L. Gulick），行政就是 POSDCORB，即计划、组织、人

王沪宁、竺乾威：《行政学导论》，上海三联书店 1988 年版，第 3~4 页。

^② H. A. 西蒙、D. W. 史密斯伯特、V. A. 汤普森：《行政学》 艾尔弗雷德·克诺夫联合公司 1950 年版，第 1 页。

事、指挥、协调、报告、预算七种职能。根据这种理解，行政管理主体不仅包括政府机构，而且被扩大到任何一个社会组织。因为所有的人类组织都面临着如何有效地管理各种事务的问题，任何一个组织都是有计划地、通过协调合作的方法来实现某些目标或完成某些工作的。所以，任何形式的人类组织中都存在行政。

这种观点，从管理的功能来解释行政，虽发现了行政的一般特性和管理原则，但忽略了行政的特定对象，可用之于一切组织管理。此说显然混淆了公共管理、工商管理和其他社会管理的界限，失去了科学分类的意义。由于它脱离了公共行政学研究的特殊客体，无视行政活动中政治因素的影响，只强调其技术因素，并不能揭示“行政”作为一种国家管理活动的本质和特点。因而，无法正确地反映公共行政学研究的对象，不能有效地探讨国家公共行政管理活动的规律。

（二）如何理解公共行政的涵义

行政的定义之所以五花八门，与公共行政学自身的发展变化不可分割。上述各种观点都有其合理的部分，但每种定义又都有一定的缺陷，在其产生后不久就遭到了否定。这反映了公共行政活动的千变万化，以及不同时期人们对公共行政的不同认识。

要想理解公共行政的涵义，必须从行政内涵自身的发展演变中，把握公共行政活动的内在要求，了解公共行政的性质和特点。根据上述对行政概念的分析，本书认为对公共行政的涵义应从如下几个方面来理解：

1. 公共行政是与国家活动密切相关的政治活动。它是执行国家意志的公共行政机关对公共事务进行管理的国家活动。行政不仅是一种执行性活动，也是一定程度的决策活动，这些决策同样是国家意志的表达，充分体现了行政的阶级性和政治性。

2. 公共行政是对公共权力的行使。公共权力是由宪法、法律规定的，由社会和公民所认同的公共权威。在国家产生之后，

公共权力集中表现为国家权力，包括立法权、司法权和行政权。但作为公共行政行使的公共权力，主要是对行政权的行使，不包括立法权和司法权。因为它们的活动内容截然不同，活动的要求、标准、功能、运作程序、方法手段等也不一样。其显著不同是：行政是积极的作用，司法是消极的作用。因此，公共行政行使的公共权力，以国家的行政权为主，体现出很强的权威性和强制性。

3. 公共行政是对公共事务的管理，谋求的是公共利益。公共行政管理肩负着管理公共事务的职能，这使得它与企业事业单位从权限到职能都有着本质上的区别，公共行政机关为社会提供公共服务和公共产品，与企业事业单位追求自己组织独立的权益不同，其管理活动必须以服务公共利益为宗旨。其具体的管理活动呈现出明显的社会性、服务性和非营利性。

4. 公共行政必须依法进行并承担公共责任。公共行政活动作为对公共权力的行使，与私权相对，其行为必须受法律的支配，依法进行。即政府必须以它的法定身份和地位、法定权力和程序进行活动。如果政府的管理活动违反了法律的规定，那么，它的活动就是无效，就失去了合法性基础。依法行使公共行政权力，相应地也意味着必须承担公共责任。公共行政责任主要内容之一，就是对国家和人民负法律责任。任何政府和公务员都必须遵守国家的法律、法令，依法行政，依法管理，否则将受到法律制裁。这充分体现了公共行政活动必须具有合法性、合理性和规范性。

5. 公共行政是与一般管理不同的活动，属于特殊的管理活动。公共行政既具有管理活动所具有的一般特征，又有其独特的方面。具有鲜明的政治性、广泛的公共性和服务性，以及主体的权威性与强制性等。

通过以上分析，我们可以对什么是“公共行政”大致作如

下阐述：所谓公共行政，就是指以国家行政机关为主体的公共部门，运用公共权力，在法律范围内，管理社会公共事务，谋求公共利益，承担公共责任的管理活动。

二、公共行政与相关概念的区别

（一）公共行政与管理的区别

公共行政，即行政。英文是 *Administration* 或 *Public Administration*，其意思是执行事务，具体如前所述。管理，英文是 *Management*，其涵义是：“将某种事务作为一种事业进行管理、处理或监督的行为或艺术。”^①在古汉语中，“管”是主事，“理”是治事。管理就是人和事的主持和治理，引申为凡是对人、财、物、事的决策、指挥、协调、监督等职能进行的活动都叫管理。

公共行政和管理是既相互区别，又相互联系的两个概念。管理是一种与人类社会相始相终的活动，公共行政是一种特殊的管理形式。从时间和空间上看，“管理”的历史和范围都要比“行政”长久和宽广。自从出现人类群体活动以来，就出现了管理活动，如狩猎、分配、推选首领等，这时的管理只有社会属性，不具有阶级属性和政治属性。而公共行政则是在阶级和国家产生以后出现的，这时的公共行政活动，代表了统治阶级的意志，具有了政治性，不再是一般的管理活动了，而是一种特殊形式的管理——公共行政管理。从空间上看，管理普遍存在于社会生活当中。社会上所有的组织，不管是政府、医院、大学、工会还是工厂、商业企业和家庭，都包含了合作团体的活动，即管理活动。而公共行政只不过是一种与国家的产生联系在一起的管理活动。“行”与“政”合起来，就是管理国家政务。其管理的内容是复

^① [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理学导论》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 6 页。

杂和综合的，面临的环境也是复杂和综合的，公共行政不是一般意义上的管理，而是一种特殊形式的和有着特殊内容的管理活动。

从性质上看，二者也是既相互联系又相互区别。它们都必须履行一般组织管理所具有的职能，如计划、组织、人事、预算等。管理的基本原则在任何组织中都适用，不会因为文化、功能、环境、任务或制度框架的不同而有例外。这体现了管理的共性，是从其诞生开始就表现出来的自然属性。而公共行政则恰恰相反，从其产生之日起，就具有鲜明的政治性。如果不把国家的阶级实质与公共行政联系起来，或否认公共行政的阶级属性，抽象地谈论公共行政，就不能真正地认清公共行政的本质。因此，公共行政是一种高难度的社会管理活动。

（二）公共行政与私人行政

从前面对行政涵义的分析可知，如果从广义上理解行政，“行政就是指通力合作完成共同目标的团体活动”。^①根据这种理解，任何形式的人类组织都存在行政，因此，学术界也有“私人行政”^②的提法。那么，公共行政与私人行政有什么区别？

公共行政，是以政府为主体的公共部门对社会公共事务的进行的公共管理活动。私人行政，是指私人部门的管理或商业管理，是企业等私人组织对自身事务进行的管理活动。作为管理活动，无论是公共行政还是私人行政都有许多共同之处和相似之点。它们都需要政策管理，包括制定目标规划、实施方案、执行与评估问题；都要涉及内部资源（包括人力资源、财政资源、组织资源等）的整合与管理，许多科学的管理方法和技术都相互通用。但公共行政与私人行政有着本质的不同。具体体现在以

任晓：《中国行政改革》，浙江人民出版社 1998 年版，第 1 页。

② 谢明：《行政透视——细微之处见行政》，机械工业出版社 2002 年版，第 2

下几个方面：

1. 公共行政与私人行政的目的不同。公共行政谋取的是社会的整体利益，是以提供公共服务，满足公共需要为目标，不以营利为目的。公众获得公共行政机构的服务往往不需要独立支付代价，最多需要支付的只是成本费用。而私人行政则以营利为目的，私人企业和组织往往是个人利益最大化的追求者。其提供的服务要求服务对象支付代价，代价构成不仅支付了成本，也包含了私人企业或组织的利润。

2. 二者的行政方式不同。公共行政基于公共权力，受到法的支配，必须在法律、法规明确授权的范围内行事，凡是法律未允许的便是非法的。而私人行政属私域范围，其权力来源于自由的契约、私人的约定和民事权利的集合。其行为更多的是采取自由竞争的方式，人治色彩较浓。

3. 双方的开放程度不同。公共行政具有广泛的参与性，一般情况下应向社会公开，接受公众监督。而私人行政的参与性是有限的，公司董事会议是私有的。由于涉及商业秘密，私人行政一般情况下不必向社会公开，只接受股东或所有权人的监督。

4. 绩效评价的标准不同。与私人企业和组织相比，公共行政的效率意识不强，政府官员不必为利润担忧，强调公平优先。而私人行政则以有效的运作为动机，强调的是效率优先。

5. 管理的内容有很大不同。公共行政的内涵要丰富得多，它不仅涉及内部管理，更主要地还涉及外部管理，它必须针对复杂的社会环境来处理事务，注重公共行政的环境，特别是政府与其社会政治环境之间的互动。公共行政不仅像企业管理那样，要提高管理的效率和效能，而且还要遵守法律和合法性准则。政府为公民服务、代议制、权力制衡、社会正义、平等以及恰当的责任等，都是公共管理不可忽视的核心原则。企业管理着重于企业内部事务的运行，其目的是营利，或者利润最大化。

因此，公共行政截然不同于私人行政，公共部门的特殊性要求公共管理方法和理论的特殊性，其中最重要的是，要考虑公共部门所特有的价值因素。因此，在向企业管理学习时，应该注意公共部门本身的特殊条件，简单地把私人部门的企业管理技术移植到公共部门，也违背公私两个部门有本质差别的这一原则。总之，认识公共行政与私人行政的差别，有助于我们进一步理解公共行政的性质，了解公共行政的运作过程，明确公共行政的责任和义务，以便更好地从事公共行政。

（三）公共行政活动与国家的立法和司法活动的区别

根据“分权制衡”原则，近代以来，一些资本主义国家把国家权力分为立法、司法、行政三个部分，各权力机关之间相互制约，相互监督，从而保持各权力之间的平衡状态。而社会主义国家则创立了“议行合一”的权力分配原则，实行国家的决策权、执行权及其他权力统一配置、统一行使的制度。无论哪种权力分配体制，行政与立法和司法活动都是有所区别的。

首先，它们的功能不同。立法权主要负责制定、修改或废止法律、法规，并负责对行政和司法权力进行监督，规范行政和司法权力的运行。行政就是执行立法机关的这些法律法令，依法从事管理社会公共事务的活动。司法权是社会公共权力中实施法律并以此为标准规范社会生活的权力。司法权也是监督行政活动的重要力量。

其次，它们行使的特点不同。行政权与其他国家权力相比，具有自由裁量性、主动性和广泛性等特点。司法活动是消极的国家作用，民不告官不理。而行政则不同，行政是积极的国家作用，行政不作为也是违法。

第二节 公共行政学研究

一、公共行政学研究对象与范围

(一) 公共行政学研究对象

任何一门独立的学科，都必须以客观世界的某一类事物、现象或过程作为自己的研究对象，探讨这类事物或现象及过程的本质联系或规律性，从而形成该学科特有的研究对象和范围。公共行政学也不例外。

公共行政学（Public Administration），又称行政学、行政管理学、公共管理学等。对其研究对象的理解，与对行政概念的认识一样，是五花八门、众说纷纭。公共行政学研究对象的确立，要以对行政的理解而定，要抓住行政中最本质、最主要、最根本的问题。根据我们对行政的认识得出：所谓公共行政学，就是研究以国家行政机关为主体的公共部门，运用公共权力，在法律范围内，对社会公共事务进行有效管理活动规律之认识的科学。

为了更好地把握这一基本概念，应注意理解以下几点：

1. 公共行政的主体是以国家行政机关为主的公共部门。由于各个国家政治体制和行政体制各不相同，行政管理的主体也不同。一般来说，国家行政组织或公共行政组织是公共行政活动的主体，而不是私人组织或私人机构。也不应将立法和司法机构列入此内，因为这些机构的功能和活动特点、方法手段、运作程序皆不相同。故公共行政的主体是通常所说的政府或行政当局。

2. 公共行政的客体是国家及其社会公共事务。“公共事务”一词译自英语 **Public affairs**，即“公域”范围，系指社区、地区或国家等各层次的社会公众或居民共同面临的事务，与特定范围的社会公众利益息息相关。它是相对于私人事务而言的。公共行

政的这一客体，限制了作为公共权威的政府活动范围，即政府只在公共事务上具有权威。在“私域”范围内，即私人事务上，政府则不是权威，也无权干涉。

3. 公共行政管理方式必须是依法进行。即政府必须以它的法定身份和地位、法定权力和程序进行活动。政府施政应受法的约束，遵循法律优位和法律保留的原则，即要求行政机关的活动不与权力机关制定的法律相抵触，行政活动必须具有法律的明确授权依据，凡是法律未允许的便是非法的。

4. 公共行政学研究的宗旨是提高行政效率，实现行政的目标，即追求公平和效率。不同的行政管理活动，有着不同的目的和性质。私人行政的目的是为了营利，而公共行政的目的则是为公众提供服务，承担社会赋予的责任和义务，实现社会的公平和正义。因此，考评其工作绩效，不能简单地用利润或效率作标准，而必须用服务数量、质量，满足社会需求的程度等多种尺度作标准。

5. 公共行政学研究的实质是揭示公共行政管理活动的本质及其客观运行规律。既要从我国行政实践中去科学总结我国特有的行政管理规律，又要学习借鉴国外行政管理实践和理论中带有规律性的有益方面。自觉遵循和运用公共行政的管理规律，为公共行政实践服务。

（二）公共行政学研究的范围

公共行政学研究的对象，解决的是公共行政学研究的内涵。据此，可以推导出公共行政学研究的外延，即公共行政学的研究范围。本书采取板块构造式，划分了公共行政学的研究框架，确立公共行政学的研究范围。通过把公共行政学研究内容进行较为细致的整理分类，将同类内容按照一定的逻辑结合起来，构成一个整体，形成相对独立的板块。这对研究各板块内部诸因素之间和板块之间内在联系，提供了较便利的形式。依此原则，本书将

公共行政学研究的范围具体归纳为以下板块：

1. 公共行政学导论篇。主要研究公共行政的基本概念，确立公共行政学的研究对象和范围，回顾中外公共行政学的历史发展，以期对该学科形成一个整体的认识，把握公共行政学的学科特点和本质。

2. 公共行政组织功能篇。该篇的核心主要回答公共行政的主体是谁，应该干什么和通过什么力量来干。公共行政组织是公共行政的载体，即行政主体，在我国主要是指政府，是行政功能的承担者；公共行政职能主要概括公共行政组织有哪些功能，回答政府“应该干什么”的问题；公共行政权力是公共行政组织结构联系的血液，组织过程就是权力使用过程，公共行政权力是公共行政组织实施管理的基础。因此，本篇主要研究公共行政组织、公共行政职能和公共行政权力等内容。

3. 公共行政保障篇。公共行政的目的是使政府的职能得以很好地实现，要使政府有效地完成自己的目标，需要有一系列的保障。我们认为保障政府职能实现的内容既要靠法律的支持，又要靠制度监督和道德的建设，还需要财政管理提供必要的资金保障。故公共行政保障主要研究法制行政与行政监督、公共行政伦理与公共行政责任以及公共财政管理等内容。

4. 公共行政管理篇。本篇探讨的核心是公共行政功能如何实现的问题。研究公共行政部门为实现组织功能而采取的具体管理活动或运行机制、程序和方法，并对政府部门最新的公共行政模式进行介绍，以期提高公共行政效率，探讨公共行政活动的一般规律。具体包括公共行政领导、公共行政部门人力资源管理、公共行政管理行为、公共部门绩效考评以及政府部门全面质量管理等。

5. 公共行政环境发展篇。任何政府的功能都是在一定社会历史条件下的政治、经济、文化以及自然等环境与公共行政的相

互作用、相互制约、相互要求中产生的。政府从事的活动主要是对整个国家的政治、经济、文化以及社会公共事务等方面的管理，政府作用的客体是整个社会。因此，应从环境与行政的关系中把握公共行政功能，具体研究公共行政环境和行政生态问题、公共行政文化等与公共行政的密切关系。由于环境是不断变化的，就要求公共行政随之不断发展。因此，公共行政发展不仅成为公共行政一项经常性的活动，而且也成为公共行政学一个重要研究领域。

二、公共行政学的学科特点

1. 政治性与社会性的统一。在阶级社会中，政治与行政是不可能分离的。行政为国家政治统治服务，决定了公共行政学的政治性。而行政对社会公共事务进行管理的本质特征，规定了公共行政学的社会性。

2. 理论性与应用性的统一。公共行政学作为一门独立的学科，有自己完整的理论体系，有着一系列原理、原则、概念范畴，理论性很强。同时，这门学科所总结的经验、原则、程序、技术方法和手段，也被广泛地应用于各个部门的行政管理之中，具有很强的应用性。

3. 综合性与独立性的统一。公共行政学脱胎于政治学，嫁接于管理学，广泛吸收了法学、经济学、心理学、哲学、数学、计算机科学、系统学、信息学、网络技术等诸多学科的知识，是一门综合性很强的学科。同时，它也有自己独特的研究对象和范围，有独立的学科体系，是其他任何学科所不能代替的。

4. 规范性与权变性的统一。行政活动以公共权力为基础，其行为必须受法律的支配，依法行政。任何政府和公务员必须遵守国家的法律、法令，依法管理，否则将受到法律制裁。这充分体现了公共行政活动的规范性。但社会生产和生活是千变万

化的，必要求行政管理也要有相应的变化。公共行政学研究的内容、方法、理论也要随之不断革新，与时俱进。

三、公共行政学与其他学科的关系

公共行政学是一门独立的具有交叉、边缘性质的学科。和许多社会科学的学科一样，公共行政学的产生和发展，也是吸收了许多相关学科知识后，逐渐发展成熟起来的。因此，我们在研究公共行政学时，有必要了解与其相关的学科，以加深对公共行政学的理解。

1. 公共行政学与政治学的关系。政治学是一门研究以国家政治权力为核心的政治现象发展规律的科学。包括国家的政治制度、政治结构、政党、政府等范畴，及其相应的原理、原则，是一门基础性的理论学科。公共行政学是从政治学中脱胎出来的分支学科，重点研究国家的公共行政机关如何有效地管理社会公共事务。但其研究得更具体，应用性和操作性更强。当然，公共行政学的研究是建立在政治学研究国家政权基本原则的基础上。政治学是公共行政学的基础学科，为其提供了哲学和价值观的基础；公共行政学是政治学的应用学科，研究如何制定正确的政府目标和有效地完成这些目标，二者相辅相成，紧密相连。

2. 公共行政学与管理学的关系。管理学诞生于对企业管理活动的研究中，是研究有关管理的原理、原则以及管理的行为、方法等规律的科学。管理科学的理论和方法几乎适用于各种组织的管理活动，当然也适用于政府部门的行政管理。它兴起之后不久，就对行政学产生了重大直接的推动，为公共行政学提供了相当多的管理学概念、原则和方法、技术。正是因为吸收了企业管理的科学成果，公共行政学才有了不断的更新和发展。同时，管理学也从行政学中，借鉴了某些思想、理论和方法。但二者在研究对象、目的和范畴上却存在明显的差别：管理学是研究一般管