第一部分
行政原理与行政体制

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章　绪　论

第一节　行政管理学概说

行政管理学是一门以狭义政府即各级国家行政机关为主要研究对象，涉及领域广泛、内容丰富、综合性和动态性较强的理论与应用相结合的相对独立的学科。在它一百余年的发展进程中，不同的研究者在不同的时期提出了许许多多不同的思想、理论、对策和技术方法，从而形成了行政管理学的基本框架和发展脉络。但是，迄今为止，人们在诸如学科称谓和定义、研究对象和基本范畴等若干基础性问题上，仍未能形成一种被普遍接受的观点。因此，首先从这些方面对行政管理学进行必要的界定，对于学习这门学科是十分必要的。

一、行政管理学的概念、研究对象、学科目的

行政管理学又称公共行政学、行政学、公共事务管理学、公务管理学等。其英文名称为 Public Administration 或简称 Administration，来自拉丁文的 Administratre 。这些名称不存在本质上的区别，都是关于政府公共行政现象的研究，但却从一定意义上反映了行政管理学的发展历程，反映了研究理念和研究侧重点的差异。

从一定的意义上说，行政管理学是一门“借用”的学科。这是因为，行政管理学在研究公共行政现象的过程中，大量应用了不同时期许多学科的研究成果。就起源而言，一般认为行政管理学脱胎于政治学学科。因为早期的行政管理学虽然从一开始就强调行政执行的特殊意义，但那时所涉及的主要领域是理论的、范畴的和逻辑思辨的，而不是技术的、过程的和实际运作的，且有关公共行政的诸多问

题常常是与政治学学科合并讨论的。因此，早期行政管理学关于公共行政的研究其政治理论倾向是比较明显的，由于这种历史的渊源，即使到了今天，有关公共行政的若干问题，也仍然是与政治学学科交叉研究的。这种历史的渊源以及行政管理学的国家公共行政的属性，决定了它与政治学学科的必然的和内在的联系，以至于有人认为，从基础学科的角度划分，行政管理学是政治学学科的一个分支科学。

但是,进入 20 世纪以后，情况开始发生变化。以 1911 年美国人弗雷德里克·泰罗（Frederick W. Taylor ）的《科学管理原理》一文的问世为标志，西方国家工商企业界率先进行了观念、文化和管理技术的革新。在当时，效率、成本、时间一动作分析等观念和方法几乎成了提高产量、增加利润的同义语，并以此为中心迅速在西方世界形成了一股鼎新革故的潮流。在这一潮流的影响和推动下，像其他领域里发生的情况一样，“管理”的观念和方法也开始逐渐注入关于公共行政问题的研究之中。这就为行政管理学的学科进步建立了新的基础，提供了新的领域和方法，推动行政学朝着实证研究的方向不断发展。

60 年代以后，以美国人赫伯特·西蒙（Herbert A. Simon）为代表的全新决策理论的提出及其应用，不仅从理论上对 20 世纪初期以美国人弗兰克·古德诺（Franc J. Goodnow ）为代表的政治与行政的‘两分法”的行政观提出了挑战，而且拓宽了行政研究的领域，提高和强化了“管理”在行政研究中的重要性。在这方面，无论是科学管理还是科学决策，都属于技术的、运作的和方法的性质。

但这并不是说，早期有关行政的理论范畴和研究方法已经过时无用了，相反，而是保持和延续了下来。这是因为，早期有关行政的研究不但从宏观上阐释了公共行政管理的性质，确定了公共行政管理的主体与客体及其相互关系，以及这种关系的总体特征，而且为公共行政管理设定了某些包括检验尺度在内的原则标准。与此同时，后期的公共行政管理科学也为前期的政治性的公共行政管理提供了许多可以实证和运作的规范及手段。因此，二者在国家公共行政研究的领域中融合成统一的、互补和促进的理论和方法体系是历史的

必然。这种必然从根本上来自国家公共行政的政治法律理论与现实行政实施的双重性质和双重需要。这种统一的理论和方法体系就是我们所说的行政管理学。这种理论和方法体系经过后来的行为科学、人际关系科学、管理科学、政策科学以及系统论、权变理论、新公共行政观以至“第五代管理”的充实和发展，正在变得愈来愈丰富多彩和行之有效。

一般认为，最早使用‘行政学’一词的是德国学者冯·史坦因。他于 1865 年发表了《行政学》一书，但他当时主要是在行政法的意义上使用‘行政学’一词的。作为一个行政管理学的概念，‘行政学’一词一般认为始见于美国学者伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)1887 年所著的《行政学之研究》一文。该文被认为标志着行政学的发端。从那以来，在行政管理学一百余年的发展史上，许多研究者从不同的角度给行政学或行政管理学下过许多不同的定义。区别的关键在于对“行政”一词的不同理解，区别的要点则主要集中在两个层面，即‘政治’的层面和“管理”的层面。这两个层面恰好反映了行政管理学发展史上两个不同时期研究的不同侧重点。

持“政治”行政观的人主要是一些早期的行政学者。他们根据三权分立学说和自然法原则、议会至上的原则认为，凡国家立法司法以外的政务总称行政；政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行；行政是政府行政部门所管辖的事务，或是政府官吏推行政府功能时的活动。[①] 显然，他们的基本出发点是宏观的国家权力的分配，并在此基础上将行政理解为狭窄的国家行政机关的功能或事务。这种定义方法并没有错，但不够全面。因为，政治与行政无论在法理上或实际过程中都存在很强的内在联系性和功能的交叉性，都不存在截然的职能划分或不可逾越的界限。另外，仅就行政功能而言，政府公共行政管理的有效性在某种意义上更为重要。

持“管理”行政观的人主要是科学管理运动兴起以后的一些行政学者。他们认为，行政是如何使人民对政府的期望取得成功的各种方法；是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；

① 参见张润书：《行政学》，台湾三民书局股份有限公司 1980 年版，第 2—3 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

是一种活动或程序；是通力完成共同目标的团体行动；行政特别注重管理方法、程序具体操作，是研究政府做些什么和如何做的理论；是经由集体合作实现共同目标的艺术。[①] 从这些观点中可以看出，他们是从科学管理的原则出发看待公共行政的，将行政理解为一个实际而广泛的运作过程。他们所注重的是行政管理实施过程中的方法及其有效性。这样，行政就被理解成为一个包括政府、其他公共权力机关甚至工商社会组织的、有着较为广泛的内涵和外延的概念。正因为如此，所以，西方国家的某些大学在专业分类上将行政学或行政管理学归并于工商学院。但一般说来，行政管理学仍以政府活动及其科学化为主要研究对象，并据此设定研究范畴和研究方法，以区别于工商企业界的管理。英文里的 Administration 与 Management，或者 Public Administration 与 Private Administration、Business Administration，从广泛的意义上说，包括 Public Management 与 Private Management 等，都可以用来表示上述区别。

我们现在所说的行政管理学，是由“行政”“管理”和“学”所组成的一个复合词组。该复合词组相应表述的亦是一个复合概念：

其中“行政”通常指政府公共行政过程中的政务的研判和推行。具体表现为政府以为全体国民服务等宪法原则和宪法精神为依据，以实现社会公平和社会正义等行政理念为指导，以运用公共行政权力为基础，以承担行政责任为前提，以合法的行政管理方式为手段，以追求卓越为目标履行政府职能，制定国家宏观公共政策。不难理解，价值判断和价值选择，是政府研判和推行政务的核心问题。

“管理”通常指政府（行政）运用依法获授的国家公共行政权力，并在法律原则规定的范围内运用行政裁量权，以行政效率和社会效益为基本考量标准，处理公共行政事务的过程和活动。通过合法、规范、民主、进取而有创造性，合理、务实、灵活、坚定而有效的公共管理方式、方法的选择，执行或实施国家宏观公共政策，是政府公共行政管理的主要问题。在实行民主政治体制的国家，提供广泛而高品质的公共服务，是政府基本的公共行政管理职能之一。

①参见张润书前揭书。

“学”则是与前面两个方面相一致的比较系统化和有着独特领域的理论、方法和知识的体系。因此，行政管理学就是关于公共行政制度或行政体制及其运行机制的合法性、合理性、有效性、发展性的比较系统的思想、理论、逻辑、知识和方法的体系。在一般情况下，它主要反映政府（国家行政机关）管理国家事务、社会事务和自身事务的活动，并通过对这些活动的本质与现象、主体与客体、观念与技术、内容与形式、制度与过程、历史与未来的研究，开掘公共行政管理的规律性，帮助和推动这些活动的科学化、法制化、规范化、合理化、效率化和时代化的进程。值得强调的是，政府公共行政管理在宪法意义上具有明确无误的公共属性和公共服务的职能，与此相一致，“合法性”和“有效性”构成了政府一切行政管理思想和行政行为的基本价值标准。

与上述概念相一致，行政管理学的动态、发展的学科功效和学科目的主要集中在：

第一，研究关于建立和完善国家行政制度的理念、理论和方法，根本目的在于如何确保政府的行政宗旨，确保政府及其官员依法行政，防止政府及其官员侵权、越权甚至实行行政专横，同时确保政府及其官员积极而有效地履行宪法和法律赋予的公共行政职能。

第二，研究关于提升政府公共行政管理的水准和行政效率的思想、途径和方式。其基本任务集中在四个方面，即如何不断地提升政府公共政策的质量，不断地提升政府公共行政管理的水准，不断地强化政府公共服务的功能，不断地提升政府自律和自我更新的能力。

第三，在不断提高行政学术水准的同时，为政府公共行政管理提供系统的理论依据、论证方法和实证技术，为国家行政发展和发展行政提供专业性意见。

第四，全面培养政府公务员，尤其是行政通才。其综合性的学科优势有助于弥补技术专家的不足。其独特的学科体系既可以对现职人员进行业务培训，也可以对未来人员进行基础教育。因此说，行政管理学是一门作用独到的学科。

二、行政管理学的研究范畴、研究方法

行政管理学既是一门系统化的理论、逻辑和知识的体系，就应当有其独特的由各种范畴组成的领域。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：

怀特（Leonard D. White）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、财务行政、行政法规。他的这种观点见诸于美国的第一本大学教科书《行政学导论》，对后来的研究产生了一定的影响。①

古立克（Luther H. Gulick）提出了著名的'七环节'理论，即计划（Planning）、组织（Organizing）、人事（Staffing）、指挥（Directing）、协调（Coordinating）、报告（Reporting）、预算（Budgeting），以此概括行政管理的七大基本职能，并为此创造了一个新的英文单词 POSDCORB，这在当时颇有影响。其中计划理论后来逐步发展成为设计理论，为新的决策科学的创立提供了有益的准备。②

台湾学者张金鉴试图用更细致的分类来表述行政管理学的研究范畴，提出了"15M"理论，即目标（Aim）、计划（Program）、人员（Men）、经费（Money）、物材（Materials）、组织（Machinery）、方法（Method）、领导（Command）、激励（Motivation）、沟通（Communication）、士气（Morale）、协调（Harmony）、及时（Time）、空间（Room）、改进（Improvement）。③

一般说来，行政管理学的基本研究范畴主要有以下各个方面：行政原理、行政职能、行政权力（授权）、行政组织、人事行政（公务员制度）、行政领导、行政决策、行政计划、行政程序、行政执行、行政技术、行政行为、行政效率（有效性）、机关管理、公共财政（财务行政）、物材行政、行政责任、行政监督、行政道德、法制（治）行政、行政改革、行政

① L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Micmillan, New York: 1955.

② L.H. Gulick & L. F. Urwick, eds. . *Papers on the Science of Administrate*, New York: Columbia University, Institute of Public Administration, 1937.

③ 参见张金鉴：《行政学典范》，台湾行政学会 1979 年版。

能力、行政发展等范畴。这大体上正是本教科书的内容。

行政管理学既是一个系统化的方法体系，就应当具有能够相互印证或补证的若干分析方法。这些方法为学科的科学性和实用性提供保证，并形成了学科的综合优势。应当指出的是，行政管理学使用的分析方法具有两个方面的特征：其一，行政管理学使用的大多数分析方法是众多社会科学共同使用的方法，例如，逻辑分析的方法，包括归纳和演绎等等,社会调查的方法,社会统计的方法等 其二,在实际的研究过程中，行政管理学使用的分析方法常常是交叉、交替和混合使用的。行政管理学常用的分析方法如下：

（1）逻辑分析方法，又称哲学研究法，主要从哲学的观点出发研究公共行政现象,通过运用理性判断、非理性判断、逻辑推理、因果关系分析等直接与哲学思想相关的分析方法，研究公共行政过程中矛盾的普遍性与特殊性、共性与个性的关系，一般规律与特殊规律的关系，进而形成一定的普遍适用的有关公共行政的理论基础和行为准则。逻辑分析方法同时广泛应用于公共政策分析。

（2）法规分析方法，主要从法理、法律、法规的角度来研究政府和政府官员及其行政行为的合法性、规范性、合理性，研究政府行政行为的条件性或局限性。在现代实行民主宪政的国家，因政府“他建立”的公共属性，法规分析方法是广泛使用的分析方法之一。正因为如此，行政管理学与行政法学在某些国家经常被视为同一研究范畴。

（3）历史分析方法，又称史学研究法，注重公共行政和行政管理学的起源、发展及演变沿革的过程，不同时期的不同特点和历史类型，以及历史情形对现实行政的影响和借鉴意义。历史分析方法是一种基于时间序列的纵向的分析方法。

（4）实证分析方法，又称事实研究法、行政调查法，指通过观察、描述事实，进而依据事实得出结论的分析方法。其特点，是以实际、具体的行政事项或行政过程为研究对象，本着具体情况具体分析而不拘泥于通则或定律的原则，研究行政问题的症结所在，并制定切合实际、行之有效的对策。一般认为,实证分析主要回答‘是什么’的问题。最大限度地收集与客观事实相关的一切资料或数据，是实证分析方法的基础，也是实证分析结论科学性的关键。“实然性”是实证

分析方法的主要的方法论特征。由于所谓“事实”在事实上总是观察主体与客观存在相互作用的结果，观察主体对观察对象的认定总是取决于他所受的教育和经历，所以，人们观察到的虽然是客观存在（自然）本身，但得出的结论却不一定反映或完全反映客观事实。换言之，偏见很难完全避免。另外，分析的客观程度也与观察者的观察方式有关，即分析的客观程度取决于分析者的修为程度。

（5）规范分析方法，又称理论分析方法，主要指通过价值判断作出结论的分析方法，即根据一定的理念、价值标准或行为规范对“是非”作出一定的评价。规范分析方法主要回答“应该怎么样”的问题。“应然性”是规范分析方法的主要的方法论特征。规范分析方法重视价值赋予，认为寻求公正、合理的价值应是人类行为的基本准则。但是，由于人类社会在许多方面存在着广泛的差异和分歧，相应形成了许多的意识形态以及许许多多的价值观念，直接或间接地作用于人们对特定问题的观点。因此，价值赋予和寻求公正、合理的价值都是必要的,但被赋予的、引为准则的价值是否公正、合理,则经常可能存在不同的意见，从而引发关于价值的不确定性。

（6）比较分析方法，主要通过对不同行政制度或行政模式、不同公共政策选择等行政问题的对比分析，研究不同政府间在行政理念、行政思想、行政原则和管理职能、管理体制、管理方式、管理手段等方面的差异，研究实现高效、民主行政的途径和方法，是一种既适用于空间序列，又适用于时间序列的分析方法。比较研究特别需要注意不同比较对象间的可比性和可比程度。

（7）系统分析方法，又称生态研究法或环境研究法，其特点，是将相关行政活动进而整个行政过程乃至社会环境视为一个有机整体,着重研究各个相关部分的交互影响、双向往来、动态平衡、彼此关系，进而寻求最优化的行政选择。由于系统具有几乎无限的相关性，因此,作为一种分析方法,如何合理地建立‘分析单元”,进而正确地解析各个分析单元之间的联动、因果关系，是系统分析方法的基础性工作。

（8）生理分析方法，主要研究政府成员的生理需要和生理状况与物质欲望满足和物质工作条件之间的关系，研究的目的，在于建立

二者之间的合理的对应关系。由于衣、食、住、行等生理需要是人类的基本的需求，且直接关系人类的精神状态，因此，有必要关心政府成员的生理需求与工作状态之间的关系。

（9）心理分析方法，在广泛的意义上可以包括行为研究法或人际关系研究法。该方法注重研究人的心理活动、心理特征及其与之相一致的行为、团体行为与行政管理的关系，强调通过满足人的合理的精神需求实行激励，通过团体交互行为的影响来改变人的心态，实现心理平衡，建立集体行为准则，培养团队精神。人的内在的行为动机，团体内人与人交互作用的方式，团体与团体交互作用的方式，以及有效的诱导动机，改变团体交互影响特质的途径等，是心理分析方法主要的研究范畴。

（10）资料分析方法，又称间接研究或图书馆分析方法，其研究方式主要通过查阅现有的法律法规条文、政策文件、文书档案、书刊、论文、研究报告等，寻求对一定行政问题或行政现象的理解。由于政府行政行为具有相当强的规范性，因此，通过使用资料分析方法，经常便于较为清晰地了解问题的起因、政策形成的过程，便于进行比较研究，有利于保持政策的连续性和稳定性。资料分析方法通常与其他分析方法综合运用。

（11）案例分析方法，又称个案研究法，其特点，是对已经发生的真实而典型的行政事件，通过广泛收集各种可能的资料，再以公正的观察者的态度撰写成文，以供分析研究和借鉴之用。该方法的关键，在于资料真实、全面，充分反映事件全过程中的各个主要因素及其相互关系。该方法的困难，主要亦在于所依据资料的真实性、完整性，在于分析者价值观念的客观性、公正性以及专业训练的水准。

（12）量化分析方法，又称数学模型研究法或数量分析研究法，其基本特点，是直接和广泛应用电子计算机，注重通过统计学、对策论、线性规划、矩阵和建立数学模型等数量化分析方法，研究和证明行政管理现象的因果对应关系和规范性，实现行政抉择和对未来预测的正确性。作为一种分析方法，量化研究最大的难点，在于人类感情的复杂性，人类行为的不确定性，人类心理活动的难以预知性。

（13）模拟分析方法，是第二次世界大战以后，尤其是 60 年代以

需要全本请访问 www.ertongbook.com

来流行于欧美的一种分析方法。其出发点，是力图解决社会科学中长期存在的一个问题，即如何控制和反复实验。模拟法是量化研究法的继续和发展，其特点，是通过使用定量概念和方法，来模拟行政管理中的某些基本因素或条件，从中寻求行政管理合理、效率和效益的模式。由于行政管理所涉及的自变量、因变量及其相互关系极为复杂，所以，这种方法在目前局限性较大。

（14）利益分析方法，主要研究利益在公共行政管理过程中的特殊作用。与关于人性的研究相联系，利益研究注重利益的形成，利益的存在形式,利益的合法性、合理性,利益的分配与再分配的原则、形式、调节机制,利益的表现或争夺形式,利益的改变,利益集团的形成及其演变等利益问题。更重要的是，利益分析方法注重政府公共政策选择与利益、利益集团或压力集团之间的关系。由于现代社会存在明显的表现为群体化、集团化、区域化、行业化的利益分化的趋势，所以，利益分析方法在实际政府行政决策过程中几乎是不可缺少的。

三、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. 综合性，即它是交叉的、丰富的、广泛的。这一特点是由政府公共行政管理的复杂性、广延性所决定的。政府公共行政管理涉及的对象和事务几乎无所不包，与此相一致，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，并为此发展出了许多专业行政理论，如司法行政、公安行政、商业行政等。综合性，是行政管理学的最大学科优势和最突出的特点之一。

2. 实践性，即它是实际的、应用的、具体的。政府公共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、觉察和发现问题，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。

3. 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道。

4. 技术性，即它是方法的、工具的、手段的。研究和解决行政问题，不仅要有正确的概念、范畴和理论指导，而且要有科学、可靠的方法和技术。如前所述，行政管理学就是一门建立了众多的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。

5 发展性，即它是动态的、进步的、创新的。国家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。与此相一致，研究国家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公共行政管理的需要。正因为这样，行政管理学才历久不衰，为各国政府和相关学科所重视。

四、行政管理学与相关学科的关系

任何一门社会科学的内涵，都不仅限于该学科的中心点,其意义都是建立在与其他学科相互联系、相互比较、彼此相交的相互关系的基础之上的。这就有必要讨论行政管理学与相关学科的关系。

1. 行政管理学与政治学。一般认为，行政管理学源自政治学，其最初的目的是研究如何有效地保卫宪法和执行宪法。所以，从渊源上说，行政管理学是政治学的分支科学。但经过百余年的演变，二者已经各具比较明显的领域差别。

政治学主要研究国家的基本理论和制度，比如，国家的起源、构成要素、体制,国家的政治原则、政治权力、政治制度,以及其他政治性的原理原则和实践。行政管理学则主要研究政府体制和政府行为等行政现象，研究如何制定正确的政府目标和有效地达成这些目标。因此，实务是其基本内容。就相互关系而言，“行政学是藉政治学指

引其努力的方向，政治学则赖于行政学充实它的内涵”。

2 行政管理学与行政法学。有的学者认为，行政管理学源出行政法学，因为行政管理学的形成是从研究法律对行政活动的规范开始的。后来由于行政活动日渐繁多，由客观需求所促成的行政裁量日渐增多，引起了人们对行政的普遍关注，行政管理学才逐渐分离独立成一门学科。

从现代学科的领域看，行政法学是以行政法律关系为研究对象的学科，其性质和内容是研究和规定公共行政管理的法律规范，比如，行政权力主体如何行使职权，以及在其对民权和其他公共权力有所侵犯时如何惩处和补救等。其典型表述方式，是各种行政法律规范。行政管理学则研究推行和执行政务及如何使之有效的原理原则和技术方法，尤其注重在实际行政过程中的有效性。行政法学与行政管理学都是以国家行政为中心观念的学科。前者有赖于后者不断充实其内容，后者则有赖于前者提供维护自身合法权威的规范，进而加强自身的效能。因此，行政管理学与行政法学在现代社会中是紧密联系、相互促进的两门学科。

3 行政管理学与企业管理学。企业管理学是科学管理运动兴起以来的有关企业管理的理论和方法的总称。一般认为，企业管理学较之行政学后起，它主要研究如何管理和改进企业的经营状况，提高生产率和增加利润。但它兴起之后却不断对行政管理学产生重大、直接的影响和推动。应当说，行政管理学借用或吸收了相当多的企业管理学的概念、词汇和方法，同样，企业管理学也从行政管理学借鉴了某些思想、理论和方法。因此，可以说，二者在本质上是一致的,仅就方法论而言,二者也是相通的,但在研究对象、目的和范畴等方面却存在明显的差别。行政管理学与企业管理学是内容上交叉、理论和研究方法上互鉴、学科发展上相互影响和相互渗透、研究领域上各异的两门学科。

4. 行政管理学与社会学。社会学是研究人类社会各种社会生活现象的学科，是社会科学的基本学科之一。从广义上说，一切社会生活都是它的研究内容，其中包括社会公共管理的概念、方式和手段。行政管理学只有将行政现象置于广大的社会环境中来考察，才

能获得比较符合实际的理论和解决办法。从狭义上说，社会学则不以公共权力的成立和行使为特定研究对象。就相互关系而言，社会公共事业的管理是公共行政管理的重要内容，许多重大社会问题只有依靠国家行政机关的法权地位和特有的方式、手段才能解决。所以，行政管理学与社会学是相互促进、相互支持的。

除了以上学科外，行政管理学与经济学、财政学、统计学、心理学、社会心理学、行为科学、运筹学、高等数学、计算机语言学、公共关系学等学科都有着比较密切的关系。

五、现代行政现象与现代行政精神

现代行政现象是指第二次世界大战以后，尤其是 60 年代以来，国际上，主要是发达国家所出现和形成的某些公共行政现象。现代行政精神则是指与现代行政现象相一致的，政府在实施公共行政管理过程中比较重视和强调的某些行政精神。

现代行政现象主要表现在三个方面：

1. 行政职能扩展。行政国家职能的扩展是一种历史的必然，它反映了一种对国家职能和法治原理的再认识。在比较长的一个历史时期里，西方国家一直奉行自然法的国家理论，以自然法理论作为资产阶级正统权力的理论基础，认为惟有立法才能直接和真正反映国民的意志。因此，议会被认为具有至高无上的法权地位，而政府只能依法行政、依法为治。进而，宪法规定行政活动的限度和秩序，国家行政机关的一切行政行为都必须以法律为依据，受立法的严格控制，由此形成“无法律即无行政”的法治行政原理。行政被看作仅仅是国家官员依法行使职权和寻求行政效率提高的活动。与这种国家理论相一致，西方国家政府的职能在相当长一个历史时期被限定在维护国家安全、社会秩序以及个人财产不受侵犯等方面。

自从自由资本主义发展成为垄断资本主义，特别是第二次世界大战以至 60 年代以来，人类社会发展进步的节奏明显加快，出现了大量的新思想、新观念、新学科、新技术、新行业、新文化、新财富，推动着人们形成新的需求和新的价值观念，同时给西方国家带来了日渐增多、日益复杂的政治、经济和社会问题，这就需要一种能够对变

化及时作出反应并有效解决问题的力量。这种力量就是政府，即国家行政机关。显然，因其权力属性和运用权力的方式，缓慢而欠灵活的传统的立法和司法制度是无法及时满足社会发展变化的需求的，而政府的权能又受到较大的抑制，这就难以避免地要激化传统的国家制度与现实需求之间的矛盾。在这种条件下，具有较强机动性、灵活性、伸缩性的国家行政机关，顺理成章地要被推向国家的主导权。西方国家认为，纯粹的法治行政因其局限性——法律有限、人事无穷已不再适应变化的需要，过分强调既定法律对行政的支配作用，实际上造成了现实政府的消极性，否定了现实政府发挥积极、主动、创造作用的可能性。因此，依法行政不应是一切行政行为均须依照法律条款，而是必须符合法律原则。也就是说，在不违反宪法和法律的条件下，国家行政机关有自由裁量、采取行政行为的自主权力。上述行政观念的变化，使政府不仅承担起了保国卫民的责任，而且承担起了扶助各行各业均衡发展，普遍提高各个阶层生活水准和道德、文化水准，防止个人私欲损害社会公益以及缓解社会矛盾的责任。政府行政职能的扩展造成了行政国家（Administrative State）的兴起，行政国家的兴起则造就了一个“大政府”（big government）。[①] 与此相一致，也形成了适应现代国家权力格局变化的现代行政管理学。

“行政国家”作为一种学术研究的概念和理论最早是由美国行政学家沃尔多（Dwight Waldo）于 1948 年发表、1984 年再版的《行政国家：美国行政学的政治理论研究》一书中提出的[②]，经过马克斯（Fritz Morstein Marx）于 1957 年发表的《行政国家 科层体制概论》等研究成果的发展[③]，已经成为一种确认的理论和公共行政的研究领域。行政国家首先是一种国家公共行政职能现象，其次是一种国家公共权力现象，同时也是一种公共事务管理现象，主要指 19 世纪末，20 世纪初，与垄断的进程相一致，尤其是第二次世界大战以后，在资本

① Richard Rose, *Understanding Big Government*, London: Sage, 1984.

② Dwight Waldo, *The Administration State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, 2nd ed., New York: Holmes & Meier, Publishers, 1984.

③ Fritz Morstein Marx, *The Administration State: An Introduction to Bureaucracy*, Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1957.

主义国家立法、司法、行政三权分立的国家权力主体的关系中，行政权力和活动扩展，具有制定同议会立法效力相当的行政命令权和制定同法院判决效力相近的行政裁判权，大量直接管理和介入国家事务和社会事务，从而起着最活跃和最强有力国家作用的一种国家现象。有关行政国家的情况我们将在相关章节进一步介绍和讨论。

但是,进入 80 年代以后,尤其是 90 年代以来，鉴于政府职能扩张带来的许多严重的问题,例如,官僚主义盛行,行政效率低下,公众意愿和权利受到侵害等等，西方国家公共行政的理论与实践都出现了涉及广泛的革新。有关西方国家公共行政的理论与实践的革新、发展，我们将在相关章节进一步介绍和讨论。

2. 不良行政现象增加。行政权力的扩展和强化导致了行政国家的出现，行政国家的出现则进一步大大加强了行政活动。行政裁量权的广泛使用，使政府的行政活动几乎涉及社会生活的每一个领域。以行政权力的强化和行政职能的扩展为基础的政府行政活动的加强相应带来了一系列的不良行政现象：

(1) 行政组织规模庞大，形成了许许多多结构复杂、分工细致、门类繁多的专业部门和各种行政委员会，与此同时，政府公务人员也大量增加。例如，英国在 1901 年只有常任文官 11.6 万人,到 1955 年则猛增至 63.56 万人。这种现象，一方面提高了政府行政管理的专业化水平，另一方面也使政府在设官分职、划分权责、提高效率等自身行政管理方面遇到了重重困难，同时使政府各部门及人员之间相互依赖的程度加深，造成了不同的行政主体必须经常协同处理同一管理问题，而协同效果总是不佳的现象。尽管近年来西方国家通过一系列行政改革试图缓解以至解决这些问题，但实际成效还有待实践的进一步检验。

(2) 行政决策迟缓，使政府行政管理的效率和有效性受到影响。造成这种情形的原因，主要在于参与决策各方的差异，比如，价值观念、技术标准、议政程序、集团利益等。决策迟缓并不总是一种不良现象。在某些情况下，相对延长的决策过程为科学决策提供了反映各种不同观点的机会，从而增加决策的正确性。但在多数情况下，它直接妨碍或损害公共决策应有的时效性。尤其在 21 世纪快速发展

需要全本请访问 www.ertongbook.com