

第一章 绪论

第一节 行政管理学的研究对象

一、行政和行政管理学的涵义

1.“行政”一词的涵义

“行政”一词的含义，原意是治理、管理的意思。中国和外国含义基本相同。英语中的“行政”(administration)一词，源于拉丁文(administratura)是指治理、管理和执行事务的意思。“行政”一词在我国历史文献中很早就出现过。在《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载。从中国的词源考察，也是指治理、管理的意思。但要对之作进一步的分析，应有广义和狭义两层意思。从广义上说，“行政”是执掌政务，管理国家。我国古代文献《纲鉴易知录》上记载，公元前841年西周王因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。《史记·周记》也有类似记载：周厉王召召公、周公二相行政，号曰“共和”。这里所指的“行政”是广义上的行政，是指对整个国家的管理。

从狭义上说，“行政”仅指政府事务的管理。把行政解释为管理政府事务，是从近代才开始的。近代著名的启蒙思想家孟德斯鸠提出“三权分立”的理论，即将管理国家的活动分为立法、司法和行政三部分，并主张这三种权力由三个互相独立的部门掌管，以便互相制约和平衡。在这一理论的指导下，近代资产阶级国家的组成，一般都把国家的管理划分为立法、司法和行政三个不同的职能部门。因此，狭义上的“行政”并不是指整个国家的管理活动，而仅仅是指国家立法和

司法以外的政务活动。美国著名的行政学家威劳毕（W. F. Willoughby）把“行政”界定为“政府组织中行政机关管辖的事务”^①，具有典型性和代表性。

马克思曾经说过“行政是国家的组织活动”。有些学者认为，这是对“行政”概念的最确切的定义。我们认为，马克思的确说过这句话，但马克思并不是对“行政”下的定义。其原文是这样的：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^②我们认为，行政是一种政府的管理活动，而国家的管理活动与政府的管理活动是有区别的。国家管理活动是国家所有机关（包括立法、司法、行政）和企事业单位的行政事务的管理活动；而政府的管理活动，是各级人民政府及依法授权机关的管理活动。把国家管理活动和政府管理活动等同起来，会扩大政府职能，造成政企职责不分，并容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的内容相混淆，难以显示出行政管理学科的独特性和确定性。

随着社会的发展，现代政府的职能日益明确，主要是对社会公共事务的管理活动。因此现代意义上的“行政”应该理解为政府依法对社会公共事务的管理活动。对现代“行政”的正确理解，在当前有着重要意义：

第一，现代政府必须依法行政。政府机构的设置、政府权力的行使、政府的职能和职责范围的确定必须要有法规为依据。依法行政、依法管理是现代“行政”的最重要的特征之一。

第二，现代政府的职能是对社会公共事务的管理，而不是对企业的管理，尤其不能对企业干预过多，统包统揽。“小政府，大服务”是当代优秀政府的典范。政府要为企业服务，为社会服务，为人民服务。

^① 威劳毕：《行政学原理》，转引自夏书章主编《行政管理学》，山西人民出版社，1985年版。

^② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

2. 行政管理学的涵义

行政管理学，也称行政学，是以行政行为为研究对象的一门科学，是研究国家政府有效地管理社会公共事务规律的一门学科。具体地说，它是研究政府机构设置、人员配备及其有效地管理社会公共事务规律的科学。从理论上说，它是由行政概念、行政范畴和行政原理构成的逻辑体系，是有关行政组织、行政管理和行政行为的系统的知识体系。行政学的任务就是通过对行政现象的研究，概括出行政概念、范畴以及行政原理，形成系统的科学知识体系，以指导行政实践。

“行政学”一词最早出现于 1865 年德国学者 L·冯·史坦因的著作《行政学》一书。但当时所讲的行政学，主要是指行政法而言，尚不是现代意义上的行政学。把行政学作为一门独立学科提出的，首推曾任美国总统的政治学家威尔逊（I. W. Wilson, 1856—1924）。1887 年，威尔逊发表了《行政学研究》一文，提出应当建立一门独立的行政学科，探索怎样整顿政府，提高政府的工作效能，帮助政府圆满地完成其工作。1900 年古德诺写了《政治与行政》一书，从理论上把行政从政治范畴中分离出来，把行政作为一个独立领域加以研究，进一步推动了行政学的发展。1926 年，美国行政学家怀德（L. D. White）对行政学研究的主要内容作了系统的论述，开始形成行政学体系。

行政管理学是一门介于管理学和政治学之间的边缘学科。管理科学种类繁多，有国家行政管理、社会管理、企业管理、家庭管理等，在众多的管理中，最重要的是国家行政管理。国家行政管理是随着国家产生而产生的，是国家重要的职能之一。在前资本主义时期，国家的一切权力集中在君主一人身上，行政职能和其他职能混在一起。随着资产阶级夺取政权，行政管理日益繁重和复杂，行政权才得以独立，研究如何提高行政管理效率的科学，即行政管理学才得以诞生。国家行政管理与一般管理的区别在于，它以国家的名义，通过法律的形式来实施，并以国家的强制力为保证。然而，行政管理也是一种管理，它与一般管理，尤其是企业管理和经济管理有着紧密联系，行政

管理的很多原则和方法是从经济管理、企业管理中移植或吸收而来的。

3. 行政管理学的特征

行政管理学作为一种知识体系，它具有下列特征：

(1)客观性和科学性。行政管理学的概念、范畴、原理、原则都是从复杂的行政行为和行政现象中概括出来的，它以客观事实为依据，进行概括、总结、提高，上升为系统的理论知识体系，客观地反映行政现象背后的内在规律性，因此具有客观性和科学性。

(2)阶级性与社会性。行政作为国家意志的执行，是具有阶级性的。因而行政管理的理论、原则、方法归根到底是为一定的统治阶级服务，而且也是从统治阶级的管理实践中概括出来的，不能不带有阶级的特点。但是，由于管理活动有其自身的规律，科学地揭示管理活动规律的原理、原则和方法，则具有普遍适用性，在不同社会制度国家的行政管理活动中都具有指导作用。因此，具有阶级性和社会性。

(3)理论性与实践性。行政管理学作为一种系统化的知识体系，由一系列的概念、范畴、原理、原则组成，具有很强的理论性。同时，行政管理学又是一门应用科学，它的知识具有高度的实用价值，它可以较直接地应用到行政管理的实践中去，为行政管理提供科学的指导和科学的方法，指导和规范行政管理活动，提高行政管理水平，因而具有很强的实用性。

(4)综合性与交叉性。行政管理学是综合了哲学、政治学、法学、管理学、社会学、心理学、决策学、信息学、人事管理学等多种学科的有关知识基础上发展起来的，和这些学科既联系又区别，是一门综合性、交叉性的学科。现代行政学的内容包含了许多学科的理论知识和实践经验，在吸收各门学科知识基础上，对行政现象作系统研究，形成一门独立的完整的学科体系。

(5)变动性和革新性。由于行政现象随着时代的进步、环境的变化不断发生变化，所以行政管理没有固定的模式，也要随着社会变化

而变化。行政学必须不断适应变化的情况，补充、丰富、更新、发展自身的内容，改革和创新行政管理学知识体系。

二、行政管理学的研究对象和范围

1. 行政管理学的研究对象

行政管理学是一门新兴的学科，创建至今约一个世纪。而在我国，由于种种原因，行政管理学作为一门学科长期以来未能得到确立。在党的十一届三中全会以后，随着社会主义改革的深化和社会主义现代化建设的发展，行政管理学的研究才受到重视并得到了迅速的发展。

行政管理学是研究国家行政管理及其规律的科学，即研究国家如何通过行政管理机关对国家的政治、经济、文化、科学、教育、卫生等方面的事务的管理活动，尤其是对社会公共事务的管理活动，从中揭示出内在的客观规律性。行政管理学的根本目的在于提高行政管理的效率，克服或避免行政管理中的弊病，为经济建设服务。行政管理学的最终目标是实现行政管理的科学化、法制化和现代化。

由于行政管理本身是一个庞大的系统，所以行政管理学有着复杂而丰富的内容，起着重要而多样的作用，显示了多种性质和功能。因而对于行政管理学可以从不同的角度加以界定：

第一，从管理的角度界定，它是研究政府事务的管理，即研究如何用最经济、最有效的方法处理政务、事务的科学；

第二，从知识结构的角度界定，它是运用政治学、社会学、未来学、人才学、管理学、环境科学、运筹学、系统工程等的综合性科学。是运用多种学科的知识研究国家行政机关管理工作的一门综合性很强的科学；

第三，从功能和内容的角度界定，它是通过组织、领导、人事、计划、指挥、控制、协调和监督等环节来追求行政效能和效率的科学；

第四，从技术和方法的角度界定，它是研究有效地进行行政管理

的技术、方法和艺术的科学；

第五，从决策的角度界定，它研究如何进行有效而科学的行政决策，是研究行政决策的原则、程序、方法的科学。

总之，对于行政管理学的研究对象可以从不同的角度加以把握，而这些不同角度恰恰又显示了行政管理学这门科学研究的领域和内容。

当然，行政管理作为国家政府的活动，在不同性质的国家，它的性质是不相同的。按照马克思主义政治学的观点，政府是国家政权的组织形式，是政体。而政体是由国体，即国家的阶级性质所决定的。因此，作为研究国家政府管理活动的行政管理学，在不同性质的国家里，其学科性质也是不相同的。社会主义国家的行政管理学的对象、性质是由社会主义国家行政管理的内容和性质所决定的，我国处于社会主义初级阶段，行政管理学的性质和对象带有社会主义初级阶段这个特殊的社会发展阶段的特点：

第一，我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，行政管理是为无产阶级和广大人民群众的利益服务的。

第二，我国是实行议行合一的国家，而不是三权分立的国家。全国人民代表大会是最高权力机关，国务院是政府的职能机关，行政管理的权力和范围比资本主义国家的行政管理相对地说要大些。

第三，我国是在中国共产党领导下的国家，行政权必须受党的领导和制约，但它又有自身的职能和独立的行使职能的权利和机构。

因此，必须正确处理党政之间的关系，实行党政职能分开，党不可包揽政府的工作。我国的行政管理学是与我国的行政管理的上述特点相一致的，既有不同于资本主义国家行政管理学的特点，又有不同于其他社会主义国家行政管理学的特点。

2. 行政管理学的研究范围

立法机关、司法机关的管理活动是否属于行政管理学的研究范

围？企事业单位的管理活动是否属于行政管理学的研究范围？这就涉及到行政管理学的研究范围问题。

国外学者对行政管理学的研究范围有三种不同的见解：

(1)从“三权分立”的观点来理解，认为行政管理是一种政府的管理活动，不包括立法机关和司法机关的管理活动，更不包括企事业单位的管理活动。因此，行政管理学研究范围仅仅包括各级政府的管理活动。持这一见解的代表是美国学者威劳毕，他在 1927 年出版的《行政学原理》一书中认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^①把立法、司法机关的管理活动排除在行政管理学研究范围之外。

(2)从政治与行政的关系来理解，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。凡是执行国家意志的活动都是行政管理活动，因而均属行政管理学研究的范围。持这一见解的代表是美国学者古德诺(F. J. Goodnow)，他在 1900 年出版的《政治与行政》一书中认为：“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。”“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”行政是政府官员推行政府功能的活动。^②显然，持该见解的人的行政管理学研究范围比第一种要广得多，应该包括立法、司法机关的管理活动。

(3)从管理的功能来理解，认为行政管理是管理活动，是一种有效地处理公务的方法和技术，只要具有组织、领导、人事、计划、协调监督等要素的管理活动均属行政管理活动，都是行政管理学研究的范围。显然，这一理解，范围更广，不仅包括一切国家机关的管理活动，而且包括一切非营利和营利的公共机构，以及私人的企业事业机关的管理活动，这样，行政管理学的研究范围几乎包括一切社会的管

威劳毕：《行政学原理》转引自夏书章主编《行政管理学》，山西人民出版社，1985年版。

古德诺：《政治与行政》，转引自夏书章主编《行政管理学》，山西人民出版社，1985年版。

理活动。因此 国外一些学者把行政分为两类：一类为“公共行政”，另一类为“私人行政”。前者是指政府机关的管理活动，后者是指私人企业公司的管理活动。而行政管理学也区分为两种：“公共行政学”和“私人行政学”。

我们认为，行政管理学的研究范围是由行政管理的范围所决定的，而行政管理的范围由于国家性质不同是大相径庭的。根据我国的现实情况，我们认为，行政管理学的研究范围可以从纵向和横向两个方面加以分析：

(1) 从纵向分析，行政管理可分为三个层次（见图 1-1）。

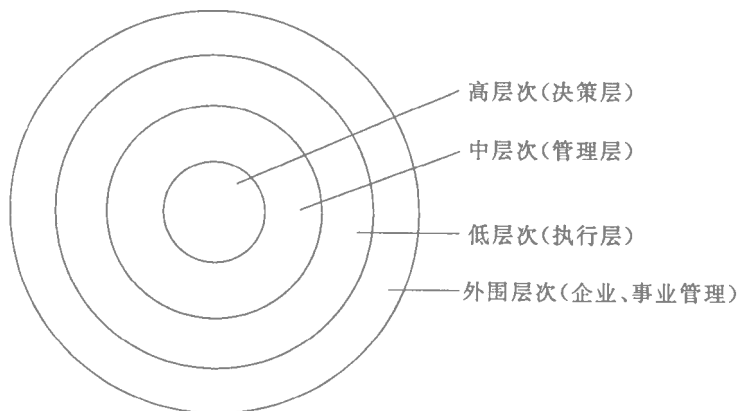


图 1-1

高层次，是国家的大政方针的决策机构，其职能是全盘的规划与领导，有效地指挥和发布命令。这一层次的关键是科学决策和领导艺术。

中层次，运用国家权力从事国家管理的活动，通过组织、领导、计划、人事、协调、监督和财务等行政手段，以有效方法实现社会主义国家职能的执行与指挥活动，使高层次的决策能顺利执行。这一层次的关键是协调。

低层次，是基层行政组织的管理活动，这一层次的关键是行政技术和方法。

外围层次，是指广大的企业和事业单位的管理活动，这一层次不属于行政管理，而属于企事业单位管理的范围。

当然，上述三个层次的区分是相对的。首先，每个层次都有决策活动，任何管理都不能离开决策，只是决策的重要性有所不同而已，高层次的决策是战略决策，具有全局性的意义。其次，每一层次都有管理的职能，行政决策本身就是一种管理活动。高层次的决策，是一种“宏观管理”。第三，企业、事业单位的管理活动也离不开行政管理，企业、事业单位的管理受制于国家的经济政策、方针的指导，即离不开国家行政机关的指导和管理活动。同时，由于企事业单位的领导层级不同，企事业单位管理本身亦有高、中、低的不同层次之分。

(2)从横向分析，行政管理的范围应包括：

第一，国家政府机关的管理活动，即中央与各级地方政府的管理活动。第二，国家通过行政管理机关，对整个社会的管理，尤其是对经济和社会生活的有效管理。第三，其他机关（如立法机关、司法机关、检察机关）内部的行政管理活动。因此，行政管理的范围很广，权力很大，对国家、对党都是至关重要的。

在我国，很长时期内把行政管理等同为后勤管理，凡吃、喝、拉、撒均属“行政科”。这实在是“对行政”的误解和偏见。其实行政管理是国家政权机关的管理活动，属于上层建筑中的指挥系统，是综合性的全局管理。收、发、用、吃、行、住固然是行政管理的任务，但行政管理的主要任务是执行国家权力机关的政策、法律和决定。

新中国建立以来，行政管理学的研究为人们所忽视，被某些人斥之为资产阶级的伪科学，这与对行政管理的非科学性理解有关。一是认为行政管理就是传达党的方针、政策，能按政策办事就是好的行政管理，没有必要把行政管理作为一门学科来加以研究。“按政策办事”，当然是毋庸置疑的，然而，这里有一个如何办的问题；要把事办好，就要研究办事的规律、办事的原则、办事的科学方法，这是一门科学，否定行政管理的科学性，就会造成一个错觉：似乎行政活动就是上级的“传声筒”，行政领导就是专管生活琐事的行政“婆婆”。二是认

为行政管理研究会削弱党的领导，行政独立，各行其是，事就难办了。十一届三中全会以来，党政职能分开的必要性，在理论上得到了阐明，而且事实也已经证明，党政职能分开各守其职不但不会削弱党的领导，反而能加强党的领导。反之，党委包揽政府的工作，形成“党委行政化，行政事务化”，必然会严重影响政权机构功能的发挥，造成官僚主义严重，办事效率低下，从而降低了共产党的威信，削弱了党的领导，影响了社会主义制度优越性的发挥。

当前，应该迅速改变行政管理这一落后的观念，加强对行政管理规律的研究，使行政管理科学化、法制化、现代化，提高行政管理效率，以促进经济和科学技术的发展，加快现代化建设的步伐。

第二节 行政管理学的研究内容

一、行政管理学研究内容的发展

行政管理学的研究内容不是一成不变的，不存在统一的模式。首先，各国社会制度不同，政权的性质不一，政府的职能也存在着差别，行政管理学研究的内容就有差异。其次，从历史发展的角度考察，行政管理学的内容有一个发展和变化的过程。1926年怀特在其名著《行政学导论》中第一次阐明了行政管理学的体系，把行政学的研究内容分为组织行政、人事行政、财务行政和行政法规四个部分。从怀特的《行政学导论》到现在已有70多年历史了，行政学研究的内容有了较大发展，尤其是科学技术的迅猛发展，新兴边缘学科的不断诞生，新的理论、新的办法、新的技术不断引入行政学的研究，使行政学的内容日趋丰富，并产生了众多的部门行政学，如城市行政、农村行政、工商行政、公安行政、军事行政和司法行政等多方面的专业行政管理学。再次，有些学者对政府职能的理解不同，因而行政学的内容就有区别。如美国学者古立克（Luther Gulick）提出行政管理的七个基本职能，即 POSDCORB。P 是计划（planning）、O 是组织

(organization)、S 是人事 (staffing)、D 是指挥 (directing)、CO 是协调 (coordination)、R 是报告 (reporting)、B 是预算 (budget)。他认为行政学研究的主要内容就是计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。中国台湾学者张金鉴进一步把行政管理学的内容具体化,在其专著《行政学研究》一书中,创造性地以 15 个“M”来概括行政学的内涵,颇为新颖,亦属创见。这 15 个“M”是: aim (目标)、program (计划)、man (人员)、money (金钱)、material (物材)、machinery (机构)、method (方法)、command (指挥)、communication (沟通)、motivation (激励)、morale (士气)、time (时间)、room (空间)、harmony (和谐)、improvement (改进)。^①

二、行政管理学的内容

行政管理学的内容是由行政管理学的对象和性质决定的。由于学者对行政管理学的对象和性质的认识还存在着差异,因而对于行政管理学的认识也不尽相同。但是,对于行政管理学所应包含的基本内容还是趋于一致的。我们认为行政管理学的内容至少应包括如下几个方面。

行政原理

行政原理是研究行政管理学的指导理论、原则和原理,它包括几个方面:

(1) 行政管理学研究的指导理论。我国行政管理学研究应在马克思主义基本理论的指导下,尤其是在历史唯物论的指导下,总结我国民主革命时期行政管理的实践经验,特别是在解放后行政管理活动的经验和教训;在分析基础上,有选择地吸取国外行政学和管理学的理论和方法;从我国实际情况出发,建立具有中国特色的行政管理学理论。

^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。

(2) 行政管理学的一般原理，指适用于各个时代、各个国家的一般的和公认的原理。

(3) 行政管理学的具体原理，是指行政行为或行政过程中某一方面的具体原理。如人事行政、行政组织、行政领导、行政决策、财务行政等方面的具体原理。

2. 行政职能

行政职能即行政功能。政府要对社会进行有效的管理，首先必须明确政府的职能是什么。否则，政府的管理会事倍功半难以奏效。行政职能要研究行政职能的含义类别，行政基本功能、行政运行功能以及政府功能的变化和发展。当前我国正处在传统的计划经济向市场经济的过渡时期，研究政府职能的转变以适应市场经济变化的需要已成为行政管理学研究的重要课题之一。

3. 行政环境

行政环境是行政管理的基本条件之一，它是行政管理活动赖以存在并作用于管理活动的重要条件，良好的行政环境能提高行政管理效率，相反，不良的行政环境则会影响行政活动。行政环境研究行政的社会环境、行政的文化环境、行政的自然环境以及行政环境与行政管理的相互影响、相互制约的关系。

4. 行政组织

行政组织是行政管理的基础，行政管理是有组织的集体协调一致的活动过程，只有完善的行政组织，才能达到行政效能化和经济化的目的。组织是机构，是行政管理的实体、载体，没有一个科学的、合理的、能发挥最佳效率的行政组织机构，就不可能有高效率的行政管理，国家机器运转就会失灵。

行政组织包括行政组织理论、行政组织原则、行政组织的结构和体制、行政组织目标、行政组织类型、行政组织的信息沟通及行政机

构的改革等重要内容。

5. 行政领导

领导是行政管理中不可缺少的、带有关键意义的环节，尤其在我国，各级行政领导干部的素质对行政管理的好坏有着直接的关系。行政领导包括领导的含义、领导过程、领导结构、领导人员的素质、领导干部的培养以及集体领导的原则、最佳领导集体的结构和领导艺术等内容。

6. 行政决策

行政决策是行政管理中的重要环节，决策贯穿于行政管理的全过程，行政领导的首要任务在于科学决策，决策正确与否是行政管理能否取得良好效果的关键。行政决策包括决策过程、决策步骤、决策技术、决策方法以及信息系统、咨询系统和智囊团等内容。

7. 行政监督

行政监督是对国家行政机关及其工作人员是否依法行政而实施的监督，是国家行政管理的重要组成部分，也是我国政府管理的基本职能之一。行政监督包括行政监督的涵义、行政监督体制、行政监督途径、方式和方法等内容。

8. 人事行政

“人事是行政之本”。严密的组织、科学的制度、正确的决策都要人去执行。如何选拔、任用干部，调动干部积极性和才能，发挥行政管理的最佳效率，一直是各国行政学者重视的研究课题。

人事行政包括国家工作人员的考试、选拔、任用、薪俸、职位分类、考核、奖励、培训、升迁、离退休等制度，使人尽其才，才尽其用。正在推行的公务员制度是我国人事制度的一个重大改革，是行政管理学需要认真研究的重要方面。

9. 财务行政

行政管理活动，除了组织、领导、人事、决策等要素以外，还需有必要的经费和物质器材，才能达到管理政务的目的。财务行政是对国家财政收支分配活动的管理，要研究预算、会计、决算、审计等制度，以最少的钱物办最有效的工作。加强和健全财务行政也是实现政府廉政的重要条件之一。当前，我国在这方面还存在不少问题。一方面是文山会海、公费旅游、请客送礼、行政费用年年超支；另一方面是有的单位办事无钱，寸步难行，影响行政管理工作，这就说明加强财务行政的迫切性。

10. 行政法规

行政法规是指行政管理活动中的法律规范的总和，是国家法律体系中的重要组成部分。它规定国家行政机关的组织机构、职责权限、活动原则、管理制度和工作程序。它调整的对象是国家行政机关之间、国家行政机关同其他国家机关、企事业单位、社会团体和公民之间的行政法律关系。

行政法规是行政管理学研究的重要内容，也是行政管理顺利进行的法律保证。行政法规包括行政组织法、行政行为法、行政诉讼法、行政监督法、行政专业法等内容。

11. 机关管理

机关管理，广义上说，指国家各级、各部门的机关管理；狭义上说，指办公厅（室）的管理。机关管理包括机关业务管理、机关事务管理、会议管理、文书档案管理、后勤总务管理、财务管理等；还要研究机关管理的现代化，以适应时代的需要。

12. 行政效率

行政效率是一个综合性的概念，行政管理的各要素是否合理、科

学，行政管理各环节之间是否协调，都要从行政效率中反映出来，行政效率不仅是行政管理是否科学化的测量指标，也是国家政府功能优劣的一个衡量标准。行政管理系统和行政过程中的某一方面的缺点和弊病都会影响行政效率的提高，都会在‘行政效率’这一晴雨表中得到反映。

行政效率主要研究如何正确理解行政效率、如何客观地衡量行政效率以及如何提高行政效率。

13. 行政信息

信息化是当代社会发展的一大趋势。行政信息是科学决策的依据和基础，行政管理信息化是行政管理科学化的要求。行政信息在行政管理中越来越显示出其重要性。行政信息包括行政信息的来源、搜集、加工、传递、存贮以及行政管理信息系统的建立和完善。

14. 行政方法

行政方法是行政管理过程中采取的带有技术性的措施和手段，它是提高行政效率和行政管理科学化的一个重要环节。当代科学技术的突飞猛进，使行政方法不断更新。信息论、系统论、控制论、概率论、办公室电脑化等新的理论和方法不断引入行政管理，那种靠画圈圈或口头传达命令的陈旧行政方法早已过时，充分运用当代科学的新技术和新方法，使行政管理现代化是一个不可抗拒的世界潮流。

行政方法主要研究三个方面：

(1) 行政管理基本手段，如行政手段、法律手段、经济手段、政治思想工作手段等。

(2) 行政程序，即行政管理所采取的步骤，如咨询、决策、执行、监督、反馈等行政管理的基本步骤。

(3) 行政技术方法，如系统方法、网络技术、定性和定量相结合的方法、教育激励方法、调查研究方法等。

以上是行政管理学研究的基本内容，但尚未包括全部内容。此外

有关行政体制、行政改革、行政执行、行政道德、行政行为、行政关系、政府公共关系等方面的内容，可以根据实际需要，有选择地加以研究。

第三节 行政管理学与其他学科的关系

行政管理学作为一门独立的学科，从其学科的性质来说，与政治学和管理学最邻近，是一门介于政治学与管理学之间的边缘学科。但它与其他一些学科也存在着密切的联系。研究行政管理学与其他学科的关系，有助于对行政管理学这门学科的性质、对象、内容的进一步了解。

一、行政管理学与政治学

政治学与行政管理学的关系最为密切。它们之间存在着相互联系又相互区别的关系。

1. 行政管理学与政治学的区别

政治学是一门十分古老的学科，从古希腊亚里士多德的《政治学》发表至今已有两千多年的历史。政治学和行政管理学都是研究政治现象的科学，但它们是有所区别的：

(1) 研究对象不同。政治学是对社会政治关系、政治革命、政治制度和政治思想进行综合研究，着重探讨社会各阶级在国家中的地位以及国家权力机构的发展规律；而行政管理学是研究行政管理及其规律的科学，着重探讨政府职能，管理规律和提高政府的管理效率的因素、途径、方法。

(2) 研究范围不同。政治学研究范围较广，政治学从总体上研究政治现象，而行政管理学研究政治关系中的某一部分。行政管理学研究范围比政治学狭窄得多。

(3) 学科的性质不同。政治学是一门基础学科，而行政管理学则是一门应用性学科。

2. 行政管理学与政治学的联系

(1)从行政管理学的发展历史看，行政管理学是从政治学中分化出来的，政治学的一些基本原理、原则对行政管理学都是适用的。

(2)政治决定行政，“国体”决定“政体”。政府的管理活动是由掌握该政府的统治阶级的性质决定的。行政管理活动具有鲜明的政治性，是政治活动的一部分，因此，必须把行政管理的研究置于整个政治关系、政治活动的研究体系之中。

(3)行政管理学的研究能促进政治学的发展。行政管理学对政府管理及其规律的研究，能为政治学积累丰富的知识资料，能促进政治学的内容更丰富和充实。

二、行政管理学与法学

行政管理学的产生与法学有着紧密的联系，不少学者是从研究行政管理的法律依据开始研究行政管理学的。

行政学与法学的密切联系表现在：

(1)行政以法律为依据，法律给行政以保障。行政行为、行政过程都必须遵循法律规范，依法行政是现代行政管理的一个重要特性。深入研究和把握法学，特别是深入研究行政法，对于完善行政管理学的理论，具有重要的意义。

(2)行政和法规都是国家强制力的重要组成部分，都是由国家政权的性质所决定的。

(3)行政和法规都有阶级性，都是统治阶级意志的表现，代表国家行使权力。

但是，行政管理学与法学又是有区别的，以最接近行政管理学的行政法学为例，它的研究对象与行政管理学还是不同的。行政法学也以行政为研究对象，但它的研究重点是行政活动的法律关系，而不是研究行政行为和行政过程的具体内容。

现代行政管理学者强调行政管理学与行政法学的关系，认为在