

21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材

行政学原理

薛冰 梁仲明 程亚冰 编著

清华大学出版社
北京交通大学出版社

• 北京 •

内 容 简 介

本书全面吸收和反映了当代国内外行政管理研究领域的相关成果，并结合作者多年来在教学和科研中对行政学有关问题的思考与探索，以我国社会主义市场经济体制为背景，对当代中国行政管理和行政改革中的实际问题进行分析，使读者能够从中系统地了解行政学的基本理论。

本书可作为行政管理相关专业的研究生、本科生教材使用，也可供各级党政机关工作人员进行业务学习使用。

版权所有，翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

(本书防伪标签采用清华大学核研院专有核径迹膜防伪技术，用户可通过在图案表面涂抹清水，图案消失，水干后图案复现；或将表面膜揭下，放在白纸上用彩笔涂抹，图案在白纸上再现的方法识别真伪。)

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学原理/薛冰，梁仲明，程亚冰编著. —北京：清华大学出版社；北京交通大学出版社，2005.1

(21世纪经济学类管理学类专业主干课程系列教材)

ISBN 7-81082-460-0

I. 行… II. ①薛…②梁…③程… III. 行政学—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 125108 号

责任编辑：何众

出版者：清华大学出版社 邮编：100084 电话：010—62776969 <http://www.tup.com.cn>

北京交通大学出版社 邮编：100044 电话：010—51686414 <http://press.bjtu.edu.cn>

印刷者：北京宏伟双华印刷有限公司

发行者：新华书店总店北京发行所

开本：175mm×235mm 印张：18.25 字数：300千字

版次：2005年1月第1版 2005年1月第1次印刷

书号：ISBN 7-81082-460-0/D·11

印数：1~4000册 定价：24.00元

前 言

21世纪普通高等院校管理学类专业主干课程系列教材·行政管理类

行政学是一门集理论性与应用性于一体的学科。随着我国市场经济体制的建立和行政体制改革的不断深化,该学科获得勃勃生机,新的研究成果不断涌现。与之相适应,高校教学中相关的专业教材也正在相继推出。

《行政学原理》一书的撰稿者均是多年来从事行政管理专业教学与科研的学者。本书编写的基本指导思想如下:第一,尽可能既反映行政学发展历史中已有的理论观点,又吸收和反映该领域国内外当代研究的相关成果。第二,将我们多年来在教学和科研中对行政学有关问题的思考所形成的观点和成果体现在本书中。第三,尽可能对行政管理现象和过程的经验性描述进行理论概括,以增强行政学的理论性和科学性。第四,以我国建立社会主义市场经济体制为背景,结合基本理论对当代中国行政管理和行政改革中的实际问题进行分析,以期对中国行政管理和改革提供有益的理论借鉴。为了帮助读者深入、理解所学的内容,并结合理论去分析实际问题,各章之后留有复习题;除第1章外,每章后面还附有行政案例。

鉴于上述特点,《行政学原理》一书作为行政管理专业的教材,不仅能够使读者从中系统了解行政学的基本理论及其当代进展,也能启发读者对中国行政体制改革面临的问题进行分析思考。作为教材,本书适用于行政管理相关专业的研究生、本科生、党政机关的工作人员,以及对行政学理论有兴趣和需要的其他人士。

本书共分为11章,各章的撰写人为:薛冰,第1章、第2章、第3章和第7章;梁仲明,第5章、第6章、第9章和第10章;程亚冰,第4章、第8章和第11章。全书由薛冰统稿。

在本书的写作过程中,我们参阅了大量的国内外文献及本领域专家、学者的一些研究成果,在此表示感谢。本书的编写和出版,得到了西北大学公共管理学院的关心和支持,在此深表感谢。

由于学识与水平所限,书中难免有疏漏和不妥之处,恳请读者予以批评指正。

编者

2005年1月

目 录

第1章 导论

- 第1节 行政概念审视 /2
- 第2节 研究对象和研究范围 /6
- 第3节 行政学思想的演进 /9
- 第4节 学习目的和研究方法 /23

第2章 行政职能

- 第1节 政府职能的理论和实践 /28
- 第2节 政府与社会 /32
- 第3节 政府与市场 /36
- 第4节 行政职能 /41
- 第5节 政府职能转变 /49

第3章 行政组织

- 第1节 组织理论的历史演进 /58
- 第2节 行政组织的特点 /63
- 第3节 行政组织的基本结构 /66
- 第4节 行政组织体制 /70
- 第5节 行政组织环境 /74

第4章 行政权力

- 第1节 行政权力概述 /90
- 第2节 行政权力的内容 /93
- 第3节 行政权力的分配 /99
- 第4节 行政权力的行使 /107
- 第5节 依法行政与行政权力 /112

第 5 章 行政决策

- 第 1 节 行政决策概述 /122
- 第 2 节 行政决策过程和理论模式 /125
- 第 3 节 行政决策体制 /133

第 6 章 行政实施

- 第 1 节 行政实施概述 /144
- 第 2 节 行政实施的前提及手段 /147
- 第 3 节 行政实施的内容 /151

第 7 章 行政监督

- 第 1 节 行政监督概述 /164
- 第 2 节 行政监督的理论基础 /166
- 第 3 节 当代中国行政监督体制 /172
- 第 4 节 中国行政监督机制的完善 /180

第 8 章 行政领导

- 第 1 节 行政领导概述 /188
- 第 2 节 行政领导理论 /193
- 第 3 节 行政领导体制 /198
- 第 4 节 行政领导者素质 /201

第 9 章 人事行政

- 第 1 节 人事行政的演变与作用 /210
- 第 2 节 人事行政的理论和原则 /212
- 第 3 节 西方文官制度的产生与发展 /217
- 第 4 节 中国国家公务员制度的特点和内容 /222

第 10 章 公共财政管理

- 第 1 节 公共财政管理概述 /238
- 第 2 节 公共预算与决算 /240
- 第 3 节 公共收入管理 /246
- 第 4 节 公共支出管理 /249

第 11 章 行政责任

- 第 1 节 行政责任概述 /258
- 第 2 节 行政责任的历史发展 /261
- 第 3 节 行政责任的确定 /267
- 第 4 节 行政道德 /272

第 1 章

行政作为一种管理活动和管理职能虽然由来已久，但作为一门学科的行政学却产生和形成于 19 世纪末 20 世纪初。这门学科一经产生，就始终保持着一种开放的态势，它密切关注公共行政的实践及其发展方向，针对公共行政实际的要求，对复杂变化的行政现象从不同的层面和角度进行了切实的研究，应答和解决实践提出的挑战。同时，它不断吸取和引入相关学科的理论和研究方法去充实、开拓自己，形成了一系列直接地、持续地影响政府行政管理的理论学说和方法模式。

导论

第 1 节 行政概念审视

一、行政概念的提出

行政作为一种管理活动与管理职能人们早已司空见惯。然而，行政作为一个科学范畴提出并受到人们的关注，则得益于在国家活动领域中将政治与行政做出区分，由此导致公共行政（或政府行政）概念的出现。

对政治与行政的区分做出重要贡献的是威尔逊和古德诺。威尔逊的著名论文《行政之研究》（1887）和古德诺的名著《政治与行政》（1900）中提出的政治与行政两分法的观点，被公认为开创了行政学的传统。威尔逊和古德诺在对政治与行政加以区分中指出了行政活动的特征，表述了行政概念的基本含义。威尔逊认为，与制定法律的组织、程序、过程相关的政治领域属“国家意志的表达”，主要关注“重大而带普遍性的事项”；与执行法律政策的机构、程序、过程相关的行政领域则属“国家意志的执行”。古德诺的表述是，“政治是国家意志的体现，行政是国家意志的执行”；“政治在决定政策，行政在执行政策”；行政是“政府官员推行政府功能的活动”。此后魏洛毕提出的“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”就是沿袭了这一思路。由于“两分法”是从宏观的国家权力结构及其功能分配的角度去理解和界定行政，因而被称为政治行政观。

行政概念的另一种解释得益于科学管理运动的兴起。进入 20 世纪以后，西方工商企业界掀起了一场轰轰烈烈的科学管理运动，对科学管理运动做出重要贡献的是泰罗和法约尔。泰罗的名著《科学管理原理》（1911）和法约尔的名著《工业管理和一般管理》（1916），被公认为科学管理运动的代表作。他们的基本思想是，把企业活动中与计划、组织、人事、指挥相关的行政性活动与其他业务性活动区分开来，并围绕前者设定（行政）管理职责，探求科学管理的原则、方法和手段，以取代旧有的经验式管理，从而实现提高效率、增加利润的目的。泰罗对标准动作、标准时间、标准条件、标准工资的研究，以及法约尔对管理过程五要素（计划、组织、指挥、协调、控制）的概括都是其直接成果。

科学管理运动的观念、原则和方法极大地影响到行政学的研究，从管理层面研究行政活动的结果之一是形成对行政概念的新的解释，即管理行政观的观点。有代表性的观点如美国学者怀特在《行政学导论》（1926）一书中认为，行政是“为完成或为实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制”；还有的观点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；是运用各种方法达成既定目标的一种活动或程序；是通力完成共同目标的团体行动；行政特别注意管理方法、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更引人注目的表述是依据管理的要素，把行政具体理解为“有效处理公务或政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，以完成政府和公共团体的任务”。抽象掉表述上的差别，诸多管理行政观的观点的共同点是把行政理解为一个极为具体而广泛的运作过程，侧重于行政活动中的技术、方法、程序和手段，最大限度地寻求“技术的合理性”和工具的“合理性”，这样一种思路拓宽了对行政的理解，行政概念的外延也扩展到政府公共权力机关以外的工商企业和其他社会组织。

无论是政治行政观，还是管理行政观，在理论上远非清晰无误，在实践中也远非切实可行。可贵的是，它们恰好反映了19世纪末20世纪初社会变革所提出的重要问题，这就是国家公共职能的强化以及科学化问题。

在很长时期内，国家的职能被理解为处置内部纷争和国际纷争，而很少涉及组织社会生活、维护社会秩序、提供社会保障等公共职能。被奉为经典的“三权分立”理论是这样来规定国家权力的：“（一）立法权力；（二）有关国际法事项的行政权力；（三）有关民法规事项的行政权力。依据第一种权力，国王或执政官制定临时的或永久的法律，并修正或废除已制定的法律。根据第二种权力，他们媾和或宣战，派遣或接受使节，防御侵略。依据第三种权力，他们惩罚或裁决私人诉讼。”^②对国家权力的这种规定隐含着对国家职能的基本理解。它重视的仅仅是国家的政治职能，基本不涉及公共职能。然而，18世纪60年代以来的工业化进程带来了大量诸如失业、贫困、灾荒、公共教育、人身安全、关税壁垒等社会性问题。这些问题往往涉及不同阶级、不同阶层之间的共同利益，单靠立法、司法程序去解决显然力不从心。必须在立法的框架下，通过有效的社会管理才有望消解问题，使国家政权稳定持续下去。政治与行政两分法实际上顺应了这种需要，它强调行政的“非政治性”和行政的“执行”职能，强调行政关注“个别而细微的事项”，强调执行法律比制定法律困难，在一定程度上反映了强化国家公共职能和改革政府管理，提高政府效率的呼声。而管理行政观则从行政的技术、程序和方法的层面，为之提出可操作的理性化、科学化的途径。

① 张润书．行政学．[出版地不详]：台湾三民书局股份有限公司，1980.2~3

② 孟德斯鸠．论法的精神．北京：商务印书馆，1961.155

二、政治行政观和管理行政观简析

政治行政观和管理行政观的提出，奠定了行政学的学科基础，但是两者又都有各自的偏颇之处。

就“两分法”的政治行政观而言，它强调行政活动主要是执行政策，指出其执行性特点，这对于把行政学从政治学中分离出来成为一门独立的学科无疑有着积极意义。但是，它的明显缺陷是把行政看做不参与制定政策，不参与政治过程的非政治化的中性活动，包含着否定行政活动的价值取向的倾向。在威尔逊看来，“政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情”。古德诺则认为，“行政管理的很大一部分与政治无关……应当把其中很大一部分从政治实体的控制下解脱出来。”^①两分法之所以排除掉行政中的政治因素，主张行政的价值中立，是有其背景的。主要是为了扭转美国当时存在的政党分肥制造成的政治动荡、政治腐败的管理形式，以保证政府工作的稳定性、连续性和政治的清明。然而，随着社会实践的发展，“行政中立”观点的偏颇日趋暴露出来。进入20世纪后，国家权力的重心发生转移，出现了所谓的“行政国家”现象，政府的权力迅速扩张并延伸和介入到立法与司法领域，“委托立法权”和“委托司法权”的出现表明，人类进入行政权统治的时代。20世纪20年代到30年代，在西方社会面临经济危机带来灭顶之灾的情况下，政府为解救经济危机，开始运用政策手段大规模干预经济和社会生活，政治与行政的关系越来越密切。“两分法”用割裂行政和政治的联系来取得行政独立性的局限性也愈来愈明显，它不能解释变化和发展着的公共管理的现实情况。

此外，就国家功能的划分和运转的实际来分析，政治行政观也是有偏颇的。在国家的运转中，国家权力机构功能分化、职责相对独立既是民主进步的产物，也是政治文明的结果。立法机构作为公民意志的表达机构，其基本职能是将政治共同体中大量存在的各种要求和利益，通过符合特定国情的选择机制及程序，确定国家政策目标顺序，并通过政治体制的运转去实现它们。据此，不难理解，立法机构作为政治博弈的中心，属全社会价值判断的最高载体，设立立法机构是全社会确定各种利益格局及优先顺序的制度安排。立法机构的工作结果是吸纳来自社会各方面的利益要求，协调和综合相互间冲突的利益，最终向社会输出体现利益格局的价值判断，即以国家的名义和信息的形式昭示社会的总纲领——宪法、法律、政策等。因而，立法机构处于全社会政治领导的地位，立法机构的职责主要在于“议”而不在于“行”。行政机构作为立法机构的执行机构，

^① 西蒙·管理行为·北京：北京经济学院出版社，1988. 54

其职责在于通过行政决策，将立法机构确立的根本纲领和原则具体化为可操作的政府政策，并通过相应政府机构的运作加以推行和实施，否则，立法的决议只能是纸上谈兵。

据此，行政是政治的分工，是维护特定制度安排和政治过程的一部分，它属于政治过程的后半截，是以实施和操作为特征，因而行政的要害在于“行”而不在于“议”。如果认为行政活动和政治活动等量齐观地接纳政治输入，输出公共政策，从事各种决策，行政与政治的区别也就消失了。

但是，行政并非是一个毫无主动性的、被动的中性活动，在政治过程的政治决策阶段，行政机构要辅助立法机构进行决策，包括提出议案，制定立法草案等，在政策实施阶段，又不可避免地要加入新的价值取向，制定调节利益的各种执行性政策，使政治决策成为可行的行动准则，并通过行政机构的运转加以落实。因此，行政概念只有通过政治概念与利益问题发生联系之后，才能获得自身存在的必要性和合理性，也才有了实实在在的内容。

就管理行政观而言，由于强调了行政活动的管理特征，借助科学手段去分析行政，使行政学向着可操作的应用领域发展，其实际意义是不容忽视的。但是，管理行政观并非无懈可击，较为突出的问题是，它对行政做纯技术意义的概括，很难揭示与国家活动相关的政治价值因素，也无法将性质不同的政府管理与企业管理以及其他社会组织的管理活动区分开来，因为所有管理活动都有一个提高效率 and 科学化的问题。基于此，管理行政观视野下的行政概念的外延十分广泛，不仅包括立法机构、司法机构，也包括企业和社团组织等，由此形成了对行政概念的广义理解；而政治行政观对行政概念的界定限于政府的管理活动，因而是狭义的行政概念。为了将企业管理和政府管理区分开来，企业管理又被称为“私人行政”（private administration），以便与政府“公共行政”（public administration）相对应。

作为行政学基础的“行政”概念主要是指政府的管理活动，以避免研究对象过于宽泛不利于科学分类，妨碍理论研究的深入和揭示不同性质组织管理的独特个性。尽管政府管理（行政）与企业管理（行政）有着许多相同点，在管理方法和手段上可以相互借鉴，但是它们毕竟是两类不同性质的组织：政府要以全社会公共利益为目标，企业则是社会中的一个利益质点，以追求“私利”为出发点和目标；政府管理行使的是来自社会的公共权力，企业管理权是来自财产所有者授权的“私权”。政治行政观以及管理行政观的提出，一定程度上触及到上述异同，是我们科学地理解和界定公共行政概念的基础。

综上所述，行政作为国家的管理活动，内在地包含着“政治”和“管理”两个基本



点。一方面，行政与政治有着不解之缘，它以政治为前提，是在立法确立的大框架下，将政治决策加以真实的兑现，以维护和实现公共利益；另一方面，它又以执行、操作为主要特征，是对国家公共事务实施管理的活动过程，通过科学的管理方式和手段实现高水平、高效能的管理是公共行政内在的要求。据此，可以把公共行政定义为国家行政机关以公共利益为目标，以宪法和法律为依据，通过制定和实施政府政策，对国家、社会以及自身公共事务进行管理的活动。这个界定包含如下内容。

1. 公共行政的主体是国家行政系统中的中央及地方各级政府。只有它们才有权实施国家行政管理权。

2. 公共行政的客体是全社会范围的公共事务。公共事务涉及到社会成员的共同需求，体现的是全社会的公共利益，因而公共事务的实质是公共利益。为了管理国家及社会的公共事务，政府也需要对政府自身事务进行管理。

3. 公平、公正是公共行政的最高价值取向。行政的管理特征使它必然要追求效率，但是追求效率是为了更好地服务于公共利益，实现社会的公平、公正的价值取向。

4. 宪法和法律是公共行政的依据。政府的一切活动不能违反和超越国家大法，必须在法律的框架下对社会与自身的公共事务实施管理。

5. 公共政策是政府管理社会公共事务的基本方式，制定政策和实施政策构成政府管理的基本过程。

第 2 节 研究对象和研究范围

一、研究对象与学科特点

行政活动是政府管理公共事务的一种“国家的组织活动”。行政学则是以政府管理活动为基础而形成的系统化的理论体系，有其特定的研究对象和研究范围，它是研究国家行政系统对国家事务、社会公共事务及自身事务进行有效管理的规律的科学。

行政学作为一门理论与应用相结合的学科，其学科特点可以主要归结为以下几个方面。

（一）政治性和社会性

行政活动是国家活动的一部分，是社会上层建筑的一种功能，它必然要为统治阶级的意志和利益服务。但是行政学要研究社会公共事务管理中应遵循的规律，这些规律可为不同性质的国家管理者所通用，因而具有社会性。

（二）综合性与独立性

政府管理面对的是全社会的公共事务，涉及社会生活的方方面面，与此相一致，研究行政学就要具备多学科的相关知识，如政治学、管理学、法学、经济学、社会学、哲学、心理学等，同时还要将当代科学技术的理论与方法，如系统论、信息论、控制论、网络技术、计算机控制等融入行政科学中，综合性是该学科的最大学科优势和特征之一。但是综合性不能否认其独立性，行政学有自己独立的研究对象和范围、范畴和体系，是其他任何学科所不能替代的。

（三）应用性和理论性

行政学不是纯理论的思辨性学科，它的研究课题来自公共行政活动的实际，其总结的管理原则、程序、技术方法等也具有很强的实践性、操作性，它广泛运用于政治、经济、文化和社会生活的各个领域。但是作为一门独立学科，它是由特定的范畴、原理、原则构成的理论体系，从而具有理论性。

（四）权变性和规范性

行政学研究的内容、重心、理论和方法不是一成不变的，它要随时代的进步而演变和革新。但是公共行政活动是依法行使国家权力，其管理规律反映的原理、原则、机制、方法等都具有规范性，表现为依法进行管理、约束和调节人们的行为和社会关系。

二、研究范围

行政学的研究范围主要是围绕政府管理活动加以展开，涉及到行政活动的主体、客体、功能、过程、手段等，主要包括以下方面。

（一）行政管理的功能——行政职能

行政职能是政府活动的起点，它要回答的是政府在社会中所扮演的角色和承担的职责和功能，因而涉及到政府与社会、政府与市场的关系，以及随着社会的发展，政府职能的调节、转变及其趋势。

（二）行政管理的载体——行政组织

行政组织是行政活动的载体和提供公共服务的机构。公共事务的管理与公共利益的实现程度都与组织的结构与功能状况密切相关。如何依据行政组织的目标、特点来设置组织机构，依据什么标准确立组织体制、分配权限，以及行政组织如何通过自身的变革适应环境的要求，从而增强对社会的回应性、满足公众的需求，是行政学要研究的重要内容。

（三）行政管理过程——行政决策、行政实施和行政监督

从管理过程来看，行政活动实质上是一个制定决策、执行决策的有始无终、不断循

环的过程。那么，通过什么机制、程序和方法来保证行政决策的科学化与民主化，怎样高效地实施决策目标，以及如何设置有效的监督机制来防止决策目标的偏差、保证决策目标的真实兑现，是行政学要研究的又一重要课题。

（四）行政管理的主体——公务员、行政领导

公务员及其行政领导是行政活动的主体。行政领导者的基础、行政领导体制以及如何完善公务员制度，更好地开发公务人力资源，建立一支公正、高效、廉洁的公务员队伍，是行政学要研究的又一领域。

（五）行政管理的手段、依据和物质基础——行政权力、行政法、行政道德和公共财政

行政权力是行政管理的生命线，保证行政目标实现的手段。行政管理学要研究行政权力的来源、性质、内容，以及在组织中如何科学配置和制约权力，以防止行政权力的越轨，保证行政权力的有效运行；而法是行政权力运行和行使的依据和保证，它与行政道德一起，规范和引导行政行为，促使政府成为一个责任政府。公共财政则是政府为提供公共服务对公共资金的预算、收入与支出的管理活动。

三、行政学与其他主要相关学科的关系

（一）行政学与政治学

行政学脱胎于政治学，与政治学有着最为密切的渊源关系。政治学主要研究国家政治制度、政治结构、政治权力及其相应的原理、原则等，有显著的宏观性和理论性。行政学则主要研究政府对公共事务如何实施具体管理，有明显的操作性，因而是具体的、技术的、应用的研究。就两者的相互关系而言，行政学离不开政治学研究的国家政权活动的基本原则，它以政治学为其基础学科，行政学则是政治学的应用学科。“行政学是借政治学指引其努力的方向，政治学则赖行政学充实它的内容”。^①

（二）行政学与企业管理学

企业管理学是在科学管理运动的兴起中孕育和形成的学科，它主要研究如何管理和改进企业的经营，提高生产效率以增加利润。企业管理学产生后，其大量的概念、原则、方法被行政学所吸收和借鉴，促进了行政学的发展。行政学的某些思想、理论和方法也被企业管理学所借鉴，因而两者存在着内容交叉、管理方法和一般管理原则上的共通性，两门学科在本质上是一致的。但是诸多的共同性并不能否认两者在研究对象、目的和范畴等方面的明显区别。因此，行政学既要积极又要有选择地吸收和借鉴企业管理

^① 吴挽澜. 行政学新论. [出版地不详]: 幼狮文化事业公司, 1988. 14

学的研究成果。

（三）行政学与行政法学

两者都是以国家行政管理为其研究对象，行政法学主要是从法律角度研究行政活动的法律规范及其产生和变化规律，包括行政权力获取、行使中的法的依据和规范、行政侵权的处置和补救等，目的是使国家行政制度化、法律化，以实现行政法治。从行政学的产生来看，它是从研究法律对行政活动的规范开始，并随着社会事务剧增而逐步从行政法学中分离，独立成为一门学科，其目的在于为增进政府的管理效能，更好地实现公共利益提供理论依据。因此，行政学与行政法学联系密切、相互渗透、相辅相成。

（四）行政学与社会学

社会学是研究整个社会生活现象的学科，具体包括社会公共行为、社会价值准则和社会管理活动等。行政学研究如何对社会公共事务进行有效管理，而公共事务也是社会学的研究内容。同时，作为一种社会管理理论，行政学不能孤立地研究行政现象，而应在整个社会大环境中寻找符合实际的解决问题的理论和方法；社会学的研究成果比如社会调查和统计方法也能为行政学所运用。社会学研究的许多社会问题，又需要通过政府凭借其特定的权威和地位来加以有效解决。因此，应当加强行政学与社会学的相互配合、相互联系、使之相得益彰。

第3节 行政学思想的演进

关于行政学的发展阶段，学者们根据不同标准有着不同的划分，我们主要是以研究重心的转移为依据将行政学的发展划分为以下4个阶段。

一、提出和创立时期行政学的基本思想（1887年～科学管理运动兴起之前）

行政学的诞生是同威尔逊的名字联系在一起。1887年，威尔逊在美国的《政治学季刊》上发表了他的著名论文《行政学研究》，这篇文章的问世被认为是行政学产生的标志。威尔逊的思想经由古德诺加以系统论证，形成了被公认的行政学传统。

威尔逊的《行政学研究》一文，以政治与行政的区分为基础，提出建立行政学学科的必要性、研究的目的与任务以及研究方法，其主要的思想观点如下所述。

（一）提出行政学研究的必要性、研究的目标及任务

威尔逊指出，长期以来，所有的政治学论著仅仅围绕政府的构成方式、国家的性质、主权的本质和地位、人民的权力和君主的特权等问题进行思考、争辩和论证，行政管理则被看做为是“实际工作中的细节问题，只需在专家学者们就理论原则取得一致意

见后由办事人员进行处理”，所以一直未受到人们的重视。其原因在于，“那时候政府的职能很简单，因为生活本身就很简单”。但是随着社会的发展，“政府的职能日益变得更加复杂和更加困难，在数量上也同样大大增加。行政管理部门将手伸向每一处地方以执行新的任务”。如果说我们“在以往许多世纪当中就可以明显地看出政府活动方面的困难在不断汇集起来，那么在我们所处的世纪则是眼看着这些困难正在堆积成无与伦比的高峰”。“执行一部宪法比制定一部宪法要困难得多”，“我们的政府如同一个身强力壮的小伙子一样，其机能已经得到发展，身材已经长大，但在动作方面却变得笨拙了。其经历和年龄的增长，都已和其所具有的生活技能不相适应。……我们现在面临着需要更加仔细的行政调整和需要具有更加丰富的行政知识的时刻”。威尔逊进一步指出，“在与行政职能有关的各个方面，一切政府都具有很强的结构方面的相似性”，“所有相类似的政府，它们在行政管理方面的合法目的也是相同的”，因而可以把行政作为一个相对独立的研究领域，采用科学方法寻找其规律性，找到为人们所认同的、适用于所有政府“进行良好行政管理的规则”的普遍的理论，以建立一支训练有素的文官队伍，从而把那些没有经过训练而仅仅依靠经验办事的人员，“从行政管理方面可悲的严重失误中拯救出来”，以“力求使政府不走弯路，使政府专心处理公务减少闲杂事务，加强和纯洁政府的组织机构，为政府的尽职尽责带来美誉”。“这就是为什么会有这样一门学科的理由之一”。

据此，威尔逊明确提出行政学的目标和任务，“行政学研究的目标在于了解：首先，政府能够适当地和成功地进行什么工作。其次，政府怎样才能以尽可能高的效率及在费用或能源方面的尽可能少的成本完成这些适当的工作”。威尔逊还特别强调，行政学的研究不能只局限于“纯粹技术细节的那种单调内容”，要研究和形成“行政管理比较高深的理论”，以使“行政方法从经验性实验的混乱和浪费中拯救出来，并使它们深深根植于稳定的原则之上”。

（二）主张政治与行政相分离

在威尔逊之前，行政这一概念一直是包含在政治概念之中的，因而也不可能有一门独立的行政科学。威尔逊相信，将政治问题和行政问题联系在一起是政党分赃制的弊端所在。他认为，政治领域和行政领域完全可以泾渭分明地划分开来，行政人员工作的专业技术性使之独立于政治之外，这样可以减少政党分赃制的弊端。基于这一信念，威尔逊提出了政治与行政关系的见解：“政治是‘在重大而且普遍性的事项’方面的国家活动，而在另一方面，行政管理则是‘国家在个别和细微事项方面的活动。因此，政治是政治家的特殊活动范围，而行政管理则是技术性职员的事情’。政策如果没有行政管理的帮助就将一事无成，但行政管理并不因此就是政治”。“公共行政就是公法的明细而系

统的执行活动，一般法律的每一个具体执行细节都是一种行政行为”。“行政管理置身于‘政治’所特有的范围之外，行政管理的问题并不是政治问题，虽然行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无须自找麻烦地去操纵行政管理机构”。“行政管理是政府工作中极为显著的一部分，它就是行动中的政府，它就是政府的执行、政府的操作，就是政府工作中最显眼的那部分，并且具有与政府本身同样悠久的历史”。

（三）主张集权式管理

在将政治和行政区分为“政务”和“事务”的同时，威尔逊进一步提出了他的行政集权的理念：“巨大的权力和不受限制的自由处置权限在我看来似乎是承担责任的不可缺少的条件。……只要权力并不是不负责任的，那它就决没有危险性。如果权力被加以分解，使得许多人各享有一份，那它就会变得模糊不清。而如果权力是模糊不清的，那它就会被弄成是不负责了。但是，如果权力是集中在各部门的首脑和部门所属各机关的首脑身上，那它就很容易受到监督和质询”。

威尔逊在区分政治与行政不同职责的同时，也涉及到两者之间的联系，认为行政管理与纯粹技术细节的企业办公室的工作方法不同，它与“政治智慧所派生的经久不衰的原理以及政治进步所具有的永恒真理是直接相关联的”。对于行政管理与国家宪政制度的关系，威尔逊认为两者“并不完全是‘意志’与相应‘行动’之间的区别，因为行政官员在为了完成其任务而选择手段时，应该有而且也的确有他自己的意志，他不是而且也不应该是一种纯粹被动的工具。这是一般决策和特殊手段之间的关系”。

威尔逊的上述观点勾画出行政学研究对象的大致框架，而政治与行政两分法则是这一框架的重要基础。如果说政治与行政相区分的观点在威尔逊那里还只是一个粗略的划分，没有对两者之间关系进行系统的理论论证的话，那么在古德诺那里，这一缺憾得到了弥补。

1900年，古德诺在其《政治与行政》一书中，对政治与行政的分离理论进一步作了系统发挥，这就为创建系统的行政学提供了理论基础。古德诺定义了行政与政治的不同作用，阐明这两者是完全能够区分的。因为在所有的政府体制中都存在着“两种性质截然不同的政府职能”，“政府的这两种职能可以分别称作‘政治’与‘行政’。政治或政策与国家意志的表达相关，行政则与这些政策的执行相关”。即使是在君主制政府中，分工的需要也都使区分这两种功能成为不可避免。古德诺还批评了孟德斯鸠的三权分立原则，提出政治与行政的协调机制。他认为，一个政府机关只行使其中的一种权力是一种极端的形式，“这种极端的形式不能作为任何具体政治组织的基础。因为这一原则要求存在分立的政府机构，每个机构只限于行使一种被分开了的政府职能。然而，实际政

