

## 第一章 行政学导论

行政学亦称行政管理学。它是一门既古老又年轻的学问。说它古老是因为自从有国家之后便有了行政管理，各种社会形态条件下的国家管理者都积累了大量的行政管理知识和实践经验。但作为一门科学则是随着现代国家管理职能的转变才出现的，是人类进入工业文明时代的 20 世纪的产物。在西方资本主义国家称作公共行政学（专指国家行政机构行使政权的活动，不包括社会团体、工商企业内部的行政管理，这一类行政活动称之为私人行政）。行政学是一门研究国家行政管理规律的科学，是在国家和社会管理中起重要作用的应用科学。因此，在世界各国都普遍地受到重视，并得到迅速的发展。我国曾长期忽视对这门应用型社会科学的研究，使国家管理的制度化、科学化建设受到挫折和干扰。在邓小平“建设有中国特色社会主义”理论指导下，我国经济体制、政治体制进行了深入的改革，国家行政管理的职能发生了根本性转变，迫切需要通过国家行政管理的科学化、法制化和现代化。深入研究社会主义行政管理的规律，建立有中国特色的社会主义行政管理科学，提高管理干部的素质和能力，培养和造就合格的行政管理人才，是社会主义现代化建设事业的迫切需要。

## 第一节 行政与行政学概述

### 一、行政与行政学的科学含义

#### (一) 行政的含义

对于“行政”一词的含义，古今中外的解释各有不同。在我国，行政一词最早出现在《左传》中“有行政令、理政务”的说法。《史记·周本记》记载公元前 841 年西周时期的周厉王对国民施暴政，国人发难，厉王出逃，太子年幼，“召公”、“周公”二相辅佐“行政”，号曰“共和”。这是我国对“行政”一词的最早记叙。春秋战国末期，我国思想家、政治家孔子在其《论语》一书中讲到“为政以德，譬如北辰，居其所而众星拱之，不在其位不谋其政”是指统治者以仁政德治管理国家之事。近代我国民主革命的先行者孙中山先生曾把行政一词的含义解释为：“政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治。马克思在其《黑格尔法哲学的批判》和《评普鲁士国王的社会改革》中将行政释为“国家的组织活动”。<sup>①</sup> 世界通用的牛津大学《社会科学大辞典》将行政解释为“国家事务的管理”，在英文中“行政”一词（Administration）源于拉丁文“Administrare”意为“治理”、“管理”和“执行事务”。

但是，随着历史的发展，社会的进步，管理国家事务的组织机构日益庞大起来，管理内容和管理活动越来越复杂。近代许多资本主义国家实行了三权分立的国家管理体制，这样就提出一个问题，行政是指国家所有的管理活动呢？还是指除立法、司法部门以外的行政管理部门的管理活动？在行政管理学发展的历史上，由于对这一问题的理解不同，便产生了对“行政”一词的不同解释，归纳起

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1956 年版，第 349 页。

来主要有以下三种：

1. 狭义的解释。认为行政是指国家立法、司法机构以外的行政机构的管理活动。这是从三权分立的观点来解释行政的。

西方资本主义国家在资产阶级革命胜利后，普遍采用了资产阶级大革命时期的政治理论家孟德斯鸠的三权分立的国家政体学说，实行了三权分立的政治体制。从这种政体出发，一些人认为：“行政”只是政府部门的管理活动。其中以美国行政学家魏劳毕为代表。魏劳毕生于 1867 年，毕业于美国霍普金斯大学，曾担任过美国劳工部专家顾问，在普林顿大学讲授过心理学和政治学，并主持过美国行政研究所的工作，其主要著作是 1927 年出版的《行政学原理》。在这本书中他认为：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”我国解放前对行政学的研究基本上是从西方引进的，把行政解释为“凡国家立法、司法以外的政务总称为行政。”

根据现代社会的管理状况来看，依据三权分立原则来界定行政的含义，是有很大大局限性的，不完全符合今天的实际情况。这主要是因为：(1) 当代资本主义国家的政治体制已不是原来严格意义上的三权分立了，而是相互渗透，没有立法、司法、行政的绝对界限。例如，美国是典型的三权分立的政治体制，但在第二次世界大战后，随着科学技术的迅速发展，国家行政对社会经济文化事业的干涉越来越多。客观上讲“二战”以前资本主义国家普遍奉行“管的越少的政府，就是越好的政府”的观点，因为资本主义处于自由竞争时期，当他们进入帝国主义时期后，则奉行强权政治，以至导致了两次世界大战的爆发。第二次世界大战结束后，他们面临的是医治战争的创伤迅速恢复国民经济，政府的管理职能相应加强了。随着经济危机的不断出现，他们需要限制无政府主义。于是在经济理论上奉行凯恩斯主义，加强国家的干预和宏观调控，对于重大经济项目、投资由国家预算统一拨款，大型企业国有化；在政治理论方面逐步放弃了“管理越少的政府就是越好的政府”的观

点。由于这些新的变化的出现，行政工作的内容日益复杂化、专门化，大量的专门性技术性立法，已非作为政党成员的议员组成的国会所能胜任的。而国会在休会期间，立法工作又不能停止。所以国会不得不转让部分立法权以“行政立法”委托立法的形式授予行政机关以部分立法权。例如，美国总统下设很多既有立法权，又有司法权的行政部门，如联邦洲际贸易委员会，联邦劳资委员会等。它们都是总统领导下的独立的行政机构，可以在其管辖业务范围内制定和颁布一定的行政法规（即立法）并独立调节仲裁有关的行政纠纷案（这又是司法）（2）即便是立法、司法部门仍有大量的人事行政、财务行政、机关行政管理。这些都属于行政工作，而不是立法、司法工作。（3）社会主义国家一般都实行议行合一的政治体制，设有最高国家权力机关，其他任何国家机关不能与之平行。最高行政机关是国家最高权力机关的执行机关。例如，我国全国人民代表大会是国家最高权力机关，行使国家最高权力。国务院作为国家最高行政机关，是国家最高权力机关的执行机关。它由全国人大选举产生，并向全国人大负责并报告工作。它根据全国人大的授权制定各种行政法规，颁布各种命令，处理各种案件，这既是立法又是司法。就社会主义国家的实际情况来说，根据三权分立原则界定的行政含义是根本不适应的。

由此可见，三权分立的行政含义，不能全面地反映当代世界各国行政管理的现实。

2. 广义的解释（即两分法）。这种观点认为，行政是国家意志的执行，立法则是国家意志的体现。行政与政治应当分离，因此把这种观点称作“两分说”。这种观点的代表人物是美国早期行政学者古德诺，他出生于 1859 年，卒于 1939 年，曾任美国哥伦比亚大学教授，霍普金斯大学校长，1913 年在中国北京担任袁世凯的顾问。1900 年古德诺的名著《政治与行政》问世。这本书的中心论点是抛弃了立法、司法、行政的三分说，开创了政治与行政的两分

说。他认为，在一切政府体制中只有两种基本功能，即国家意志的表达和国家意志的执行功能，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行，“政治是政府官员推行政府功能的活动”。

政治与行政分离的观点使人们认识到，政府不仅要制定政策，更重要的是有效地执行政策，为此必须建立强有力的效率高的政府机构，同时为行政学从政治学中分离出来，成为一门独立的学科，奠定了理论基础。但这种观点也有其偏颇之处。因为，一个国家的政治与行政毕竟不能截然分开。行政活动的全部过程表明，行政不仅是一种执行活动，也是一种决策活动，它不是被动地执行，而是主动地参与，同样是国家意志的体现。而且当今世界几乎所有的政府都有按照严格的行政程序进行立法的权力，其中很难分清那些属于政治的范畴，哪些属于行政的范畴。如治安管理条例属于行政性社会管理，更属于政治管理的需要，又如国务院发布的关于加强武器弹药、民用枪支、爆破器材的管理规定和在特殊情况下实行全国或局部地区戒严令等既属于行政又属于政治。实质上，行政就是政治的具体体现。因此两分法的说法只是在学科分类上才有意义，若把这种观点用来界定行政的含义则是不适合的。现代西方行政学者极力鼓吹超国家、超政治的行政，其实质是掩盖国家行政管理的阶级本质。只要国家存在，行政的政治实质就无法抹煞。

3. 最广义的解释（又称功能说）。持这种观点的学者主张政府各部门乃至整个社会政治体系的全部管理活动都属于行政，这就是我们通常所说的行政工作。

20 世纪初，由于社会生产和科学技术的发展，在美国等西方主要资本主义国家的企业中产生了所谓“科学管理”运动。科学管理的理论和方法很快就被引入国家行政管理中。政府部门的工作人员，以谈科学管理为时髦，这使人们对行政的意义的认识产生了一个飞跃。认为最广义的行政就是为了达到共同的目的而合作的

集体行动，行政就是一群人通过共同努力，完成政府工作任务，是集体努力与合作的艺术。有些学者则认为：行政的范围不仅包括一切国家机关，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。总之把所有具有管理功能的活动统称为“行政”。

但这种观点又将行政活动和一般性管理活动混为一谈。当我们考察了行政和管理两个概念的形成历史和在社会现象中所处的层次地位，便会发现，它们是有差异的。

从纵向看，管理的历史比行政更长，自有人类社会群体之后便有管理活动。但在原始社会的管理活动只有社会属性，不具有政治性质，所以不能说是行政。行政是在国家产生后才出现的，国家行政代表了统治阶级的意志，具有鲜明的政治性，具有社会性和阶级性双重性质。从横向来看，管理的外延更宽，从个人到国家，从国家到世界，从地面到天空，从物质到精神，只要人迹涉足的地方，都需要管理，但是并非所有管理都是行政。

其次是从行政在社会政治现象中所处的层次看，行政的层次较高，管理的层次比较低，若把管理看作社会生活的系统，则行政是这个大系统中的子系统。这便是行政与管理之间的联系与区别。

从我国行政管理学的研究现状来看，采用最广义的解释比较适合我国国情，因为社会主义国家实行议行合一的政治体制，政府管理着国家政务和社会事务的各个方面，其管理的广度和深度都远远超过了资本主义国家的政府管理职能。但是，随着我国改革开放的深入发展，国家政治体制、行政体制也相应地进行了改革。过去那种与计划经济相适应的高度集权的党政不分、政企不分、政事不分的体制已不适应市场经济体制的客观要求和现代化建设事业的发展，必须实行立法、司法、行政、党政、政事、政企职能相分离的体制。正确区分政府行为和企业行为，正确区分司法行为与行

政行为，有利于企业独立自立依法经营，促进市场经济体制的建立和完善，也有利于政府依法行政，提高行政的效率与效能。

根据以上分析 我们将“行政”一词定义为“所谓行政就是国家通过其各级行政部门依照法律授予的权力对国家政务和社会事务进行有效管理的活动过程”。即从政府组织而言，行政是各级行政机关及其所辖事务的运行过程；从政治角度而言，行政是国家意志和政治目标的执行；从管理角度而言，行政是以集体的协调努力来实现组织目标的一种活动和艺术。

## （二）行政的本质和属性

国家行政管理作为经常发生的一种社会政治现象，其本质和属性表现在以下几个方面：

1. 行政是行使国家权力所发生的一种社会政治现象，是行使国家权力对国家政务和社会事务进行的一种管理活动，行政权属于国家，行政的本质由国家的阶级性质所决定。在国家产生以前的人类社会的管理不具有阶级性，因此也不具有政治性，只是由部落氏族族长、酋长依据风俗习惯主持公众事务，以形成正常的生产和生活秩序。而在国家产生后，占统治地位的阶级运用国家机器的强制力量，按照本阶级的意志支配社会生产和社会生活，组成一定的机构，设置专门的管理人员，采取一定方式和规范对社会实行管理，这就是国家的行政管理。可见，行政是随着国家的产生而产生的，它是国家维护其统治的一种职能。一切行政活动都直接或间接地与国家权力相联系，是以国家权力为基础的。因此，行政权具有普通的约束力和强制力。

2. 行政是依据国家法律推行政务的组织活动。行政从属于政治 服从于立法。行政管理的机构设置、人员编制、行政权限、工作任务等都由宪法和有关法律规定。行政管理活动必须依法进行，必须限制在法定的权限范围内。超越法定权限的行政是违法的，无效的。在现代国家中，行政管理的作用越来越加强，行政已不是

消极地依法行政，而是在执行中积极参与和影响国家立法和政治决策，并制定行政管理法规。

3.行政既履行管理公共事务的职能，又执行统治的政治职能。西方行政学者从来只把国家行政管理说成是为社会公共利益服务的，因此把行政学称为公共行政学或公共管理学，这只反映了行政的重要属性之一，即社会服务性。行政作为国家管理的一种职能，必须管理社会公共事务，维护和推进公共利益，为公民提供优质的社会服务，是各级政府的重要职责。与此同时，还必须看到，行政又具有鲜明的政治性即阶级性。行政作为国家上层建筑的重要组成部分，是阶级统治的工具，行使着阶级统治的政治职能。行政对社会公共事务的管理，从根本上说是以维护统治阶级的根本利益为前提的，为统治阶级实现其政治目的服务的。事实上政治统治又是以社会管理职能为基础的。恩格斯说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础。而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”<sup>①</sup>这就深刻地揭示了行政的社会服务性与政治性、阶级性的相互关系。

4.行政管理的最终目的在于追求行政效能和效率的提高，促进整个社会的文明与进步。所谓行政效能，是指行政工作的效果、作用。一般来说，在一定的财力、物力条件下，取得的效果越大，行政的效能就越高，即少花钱多办事，事半功倍。行政效率是指办事的速度，在一定的时间内完成的工作量越大或一项工作从决策、执行到取得效果作用的时间越短，则效率越高。行政管理不能只片面地强调效能，不讲效率，也不能只讲效率，不看实际效果和费用支出，行政管理应追求效能和效率的统一。同时还要考虑行政效益问题，通过某项决策和行政活动的目的是为了促进社会的文明与进步，因此必须把行政的经济效益和社会效益结合起来。

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第219页。

5.行政管理有客观的规律性。我国以往的行政管理多是领导者个人意志和经验的管理，具有很大的主观性和随意性。其实，行政管理作为人类社会实践活动中的一个特定领域，有其自身运动发展的客观规律。比如，行政机构的设置，行政管理程序等都要遵循一定的原则、规范，遵循了这些原则就能获得预期的效果。

### （三）什么是行政学

行政学亦即行政管理学，是从学科分类的角度来讲的。行政学是研究国家行政管理规律的科学，以政府的管理行为及其过程为研究对象，总结与研究政府机关组织和协调各种管理要素，有效地推行其行政业务的专门的系统知识，其宗旨在于提高行政管理的效能和效率。

西方一些行政学者把公共行政学分为三个层次，即高级行政首长的决策和领导谓之“执政”，中级行政人员的计划、指导、考核、监督谓之“行政”，下层公务人员运用各种科学的方法与技术进行实际事务的处理谓之“管理”。这些意见，对于我们加深对不同管理层次应有不同的工作重心的认识有一定积极作用。比如上层的责任主要是正确决策，中下层的责任则主要是执行。但在行政管理的实践活动中，几个层次不能截然分开，上层的决策包含着执行，中下层的执行也包含有决策。因此，执政与行政、管理三个层次是一个整体。

根据以上分析，我们可以得出以下结论：

第一，行政管理学是以研究国家政权机构运转规律为对象的一门学科，是有关行政现象和行政行为的系统的科学知识。它是社会科学中一门重要的独立学科。

第二，行政管理学的研究对象不仅包括政府机构，还包括国家对经济建设、文化建设、市政建设、社会秩序、公共卫生、社会保障、环境治理等各方面社会事务的管理。它是一个涉及范围极其广泛的综合性学科。

第三，行政管理学的任务就是通过对行政现象的研究，探讨行政管理的规律和科学方法，旨在提高行政管理的效能和效率，并为社会现实服务。它是一门实用性很强的应用学科。

## 二、行政学的研究对象和基本内容

行政管理的研究对象可分为一般对象和具体对象两大类。

一般对象，是指国家行政机关依法对行政事务进行有效管理的一般原理和一般规律，是一般行政机关所普遍使用的行政原理和规律。主要包括行政原理、行政组织、行政领导、行政决策、人事行政、财务行政、行政法规和机关管理等行政管理学的基本原理。这些内容在行政管理学中也称作为“一般行政”，即国外讲的“公共行政学”或“政府行政学”、“国家行政学”。

具体对象，又可分为综合性对象和部门专业性对象。总体综合性对象指的是按行政区划和管理层级划分的国家行政管理，如国家（中央政府）、省、市、县的行政管理，县以下为基层行政管理，以及特别行政区的管理等。部门专业性对象指的是按部门业务性质划分的行政管理。如国民经济行政管理（工业行政管理、农业行政管理、交通运输行政管理、财政金融行政管理、商业行政管理及其他管理），社会文化建设行政管理（教育行政管理、科技行政管理、文化行政管理、卫生、体育行政管理等）还有公安行政、司法行政、民政行政、军事行政、外事行政等项专门管理，等等。专业性行政管理是行政管理学学科的重要组成部分，是一般行政原理在各专业部门行政管理中的具体运用。

目前行政管理学已经出现了不少分支学科，在国外出现的有行政组织学、人事行政学、行政领导学、行政决策学、行政方法学、财务行政学、行政机关管理学、行政生态学，等等。可以说一般行政学的每一个部分深入研究下去，都可以成为一门新的分支学科。

我们研究的行政学属于一般行政学原理，主要包括以下内容。

1. 行政原理——关于行政管理的基本理论、原则和方法以及

概念、范畴的逻辑体系。

2. 行政组织——行政组织是实施和协调国家行政管理活动的主体，主要研究行政组织的合理设置，相互协调以及行政组织的有关原理。

3. 行政领导——领导是行政管理的主要功能，这是行政管理过程中的一个重要环节。它主要研究现代行政领导的职能，科学的行政领导程序，行政领导者的类型、素质、和领导方法，领导艺术等等。

4. 行政决策——决策学是当代管理科学的一个重要内容，也是现代化行政管理的基本功能。行政决策主要研究决策程序，决策的方法，决策的途径以及现代行政决策管理体制。

5. 人事行政——用人是行政之本，人事行政是行政管理学中最重要内容之一。人事行政研究的是国家行政工作人员录用、考核、培训、调动、晋升、福利待遇、离退休等一系列人事管理制度。探讨改革和完善人事制度的途径和方法，以保证行政工作人员学有所用，人尽其才，各司其职，各负其责，各得其所。

6. 财务行政——财务是行政管理不可缺少的要素。财务行政主要研究国家财政公共支出与收入的管理和使用。包括预算，会计，决算和审计等内容以及行政机关的财务管理和监督。

7. 行政法规——行政管理法规是指关于行政管理的法律规范，主要研究行政管理法规的作用、制定和实施，以确保有效的行政管理。

8. 机关管理——机关是行政管理的实体，它是由行政人员和办公场所组成的，是行政及其管理的物质载体，行政人员则是行政管理的主体。机关管理主要研究行政机关自身的建设和管理。提高管理水平，加速机关现代化，是提高行政效能、效率和效益的重要保证。

9. 行政职能——即行政管理的社会作用，包括基本职能和运

行职能，以及实现这些职能的基本途径和行政职能转换等。

10. 行政环境——即有效地实现行政职能的自然条件、物质技术条件、社会政治文化条件等。它是制约行政职能实现的重要因素。

除以上基本内容以外 行政体制、行政道德、行政公关、行政监督、行政法制等方面也是本书研究的重要内容。

### 三、行政学与其它学科的关系

行政管理学是一门独立的具有综合性和边缘性质的应用性学科。它综合地运用了许多学科的研究成果，形成了自己的理论体系和丰富的内容。行政管理学的内涵也不仅仅是这一学科的中心点，还包括许多外延。这些外延部分，有的与相关学科是交叉的，也就是说，其中一部分研究对象与相关学科的研究对象有交叉重合之处，只不过研究的角度不同，侧重点不同而已。因此，我们在学习和研究行政管理学时，有必要了解与其相关的学科，以加深对行政管理学的理解。与行政管理学相关的学科，主要有政治学、法学、经济学、社会学、管理学、心理学等等，下面简要介绍它们同行政学的关系。

#### （一）行政学与政治学的关系

行政学与政治学的关系是最为密切的。从学科的发展历史来看，行政学成为独立学科以前，政治学就包括了行政学研究的某些内容。行政学是从政治学的母体中分娩出来的。从 19 世纪末 资本主义国家行政管理日益发展，客观上要求行政学成为一门独立的学科，也由于行政学本身的发展，行政学才从政治学的母体中脱颖而出，成为一门独立的学科。但从基础学科的划分来看，行政学仍属于政治学的一个分支。从学科内容上看，政治学研究的核心问题是国家，研究国家政治权力结构的基本原理、原则和国家政治制度。通常所说的国体、政体就是政治学研究的核心内容。国体是指国家的阶级内容，国家的根本性质问题，由哪个阶级作为国家

的统治阶级等这一类主要问题。政体是指国家政权的具体组织形式，采取怎样的体制以怎样的方式来统治国家执掌政权的问题。行政管理学则主要研究国家怎样行使政权对社会实行全面的有效的管理的问题，重点在于研究行政管理的效能和效率。这就是说政治学研究不同类型国家政权组织与活动的基本原则，行政管理学研究遵循什么样的具体组织原则和建立什么样的组织机构更为有利于提高行政效率。相对来说，行政管理的内容更具体，应用性更强。一个国家如果只有根本制度而无有效的行政管理活动，国家机器的功能就不能有效地发挥作用。可见行政管理学与政治学的研究内容是相辅相成的。

## （二）行政学与法学的关系

行政学与法学有直接的相关性。行政学的形成就是从研究法律对行政活动的规范开始的。法是体现国家意志的主要形式，是实现国家职能的基本准则。行政则是国家意志的执行。现代行政组织必须依法建立，行政组织的活动必须依法进行。同时，法律的实现则需要依靠行政的推行，行政管理过程本身就是各项法律政令的实施过程，没有行政部门的执行，很多法律就无法实现。法律制约着行政管理，又依靠行政管理得以实现。可见，二者是相互配合的关系。行政管理学和法学在研究对象和内容上也有相同之处。作为法学的重要组成部分的行政法学，同行政管理学一样，都是以行政为研究对象的，只是研究的角度不同而已。行政管理学是从管理的角度研究行政组织及其活动规律，行政法学是从法学的角度研究有关行政管理的法律依据和规范。从内容上看，现代行政管理的原则、经验和方法，就是行政立法的主要内容。

## （三）行政学与经济学的关系

经济学是研究各种社会形态的经济关系发展规律的科学。行政管理学作为研究社会上层建筑中国家行政活动的科学，它所研究的内容必然地要受到经济基础的制约，同时又要为经济基础服

务。特别是社会主义国家行政管理的一项重要职能，就是管理社会主义国民经济。政府要在宏观上确定整个国民经济发展的战略和重点，决定重大的方针政策，运用经济手段保证和促进国民经济发展和综合平衡。行政手段是社会主义国家管理国民经济实行有效的宏观控制的重要手段之一。因此，对社会主义行政管理来说，不懂得经济规律是不可想象的。同时，经济理论的发展，又对行政管理学的发展起着巨大的推动作用。先进的科学的管理方法，通常首先是在经济规律的研究中产生和形成的。事实上，行政管理学正是由于引进和吸收了企业管理中的科学管理理论，才实现了从传统经验管理阶段向科学管理阶段的过渡。随着各国对政府管理效率的重视，人们越来越注意把经济管理方法引入行政管理中来。西方资本主义国家于 20 世纪 70 年代出现了所谓政府企业化理论。这一理论的基本思想是：政府也要像企业那样，以提高产出（管理绩效）与投入（所耗资源、人力、物力、财力）的比率作为考核政府部门工作绩效的一项重要指标。所以说经济理论是行政管理学的重要理论基础之一。

#### （四）行政学与社会学的关系

广义的社会学是以全部社会生活为研究对象的，主要研究社会行为、社会组织、社会结构、社会制度等问题。行政管理是社会的实践活动，是在正确认识全社会进程的客观规律的基础上，认真处理不同人群、不同团体之间的社会关系，通过各种行政方法和行政手段，实现行政管理的各项目标。因此，运用某些社会学原理研究行政管理及其运转规律是必需的，甚至可以说，没有社会学提供的研究结果，很多有关社会管理的重大行政决策就无法进行。所以，一个好的行政领导者和行政管理专家同时必须懂得社会学知识。

在行政管理学与社会学的研究对象上也有很多相同之处。比如关于社会管理方式和方法，人口规划，社区规划与发展，社会保

障，社会教育，社会服务，社会福利等等社会生活的许多重大问题，都是社会学研究的重大课题，也是行政管理要研究的问题。而且，这些问题最终都要通过国家行政管理才能得到解决。

#### （五）行政学与管理学的关系

管理科学是近代发展起来的新兴科学。它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，几乎适用于工商企业、工程建设、科学研究、文化教育、军事等所有管理部门，也在很大程度上适应于行政管理。

管理科学所研究的主要内容是管理现象中的规划、组织、用人、指挥和控制等五个方面的基本问题。这五个方面的问题也是行政管理中所涉及和需要解决的重要问题，都离不开决策、组织、用人、指挥和控制这些基本的管理环节，都是在自觉不自觉地运用管理科学的某些原则方法，完成其行政管理的任务。因此可以说，行政管理学在一定意义上是管理科学与行政学相结合的科学，是管理科学的理论在行政管理中的具体运用。追溯行政学形成和发展的历史，可以看出，行政管理不断引进管理科学的理论和方法，从而大大丰富了自己的研究内容和研究方法。正是由于吸收了企业管理科学的成果，行政管理学才发展到了科学管理理论阶段；后来又由于吸收了系统论、信息论、控制论等理论，行政管理学才发展到了现代组织理论阶段。管理科学的发展是行政管理学发展的一个重要因素。

#### （六）行政学与心理学的关系

行政机构是由若干人所组成的，行政管理的服务对象也是由若干人所组成的。因此，行政机构的运转，行政管理活动的进行，实际上就是若干人的活动。在人、财、物等诸多管理要素中，人是最重要的因素。而这些人是有不同心理状况和特征的，有积极的心理状态，也有消极的心理状态。如何制定正确的方针、政策，如何正确处理行政工作人员与组织之间，个人与个人之间，领导与群众

之间的关系，诱导发展人们有利于国家和人民的积极心理因素，抑制和克服不利于国家和人民的消极心理因素，是发挥人的主动精神和潜在能力，提高行政效率，实行有效的行政管理的重要条件。可见，诱发和调动人的积极性，是心理学的研究课题，也是行政管理学的课题之一。

在西方资本主义国家，管理科学中有一半内容讲的是有关人力资源管理问题，其中很多属于心理学的研究内容。管理学中的行为科学学派，就是把心理学原理运用到管理领域而发展起来的具有重要影响的学派。目前世界各国的所谓管理心理学、领导心理学、人事心理学等研究活动中，研究人的心理活动的新学科蓬勃发展，方兴未艾。可以预见，随着社会制度和现代管理的日益发展，心理学在行政管理中的作用必将越来越重要。

除了上述学科以外，行政管理学作为综合性的应用学科还同社会科学、自然科学中的很多学科有密切的联系，如财政学、统计学、运筹学、人口学、信息论、系统论、控制论、计算机科学等。行政管理学要不断吸收相关学科的研究成果，才能不断丰富和更新自己的内容，完善理论体系。作为一个行政管理工作者要广泛吸取各方面的相关知识，不断提高自己的理论水平，丰富自己的经验，提高自己的工作能力，增强行政工作的效率和效益。

## 第二节 行政学的产生与发展

### 一、行政学产生的社会历史条件

#### （一）社会生产力发展的客观要求

现代行政学形成于 19 世纪末 20 世纪初，这绝非偶然，是有其社会历史背景的。这个时期，欧美主要资本主义国家先后完成了产业革命，由于蒸汽机、电动机的发明并在生产中的应用，使生产效率成数倍地提高，从而传统社会进入了工业文明社会。大规模

的工厂生产取代了小规模工场手工业生产，众多的工人集中劳动取代了少量劳动者的分散作业，复杂的生产过程取代了简单的手工劳动。在这种情况下，资产阶级受到了竞争机制和榨取超额利润的动机的驱使，便千方百计地追求高效率，以保证在自由竞争中不致于破产，以获得最大利润。现实社会生产力的发展和生产方式的变革推动行政学者面向社会实际需要，研究社会组织管理的新学问，以建立稳定的社会结构和社会政治生活秩序，以取得更高的生产效率和效益。这是行政学产生的重要的物质技术条件。

## （二）行政职能转换的客观要求

传统的以农业文明社会的国家行政管理的职能主要是政治统治和收缴捐税，行政的职能相对简单。而工业文明社会，随着工业生产的发展，人口相对集中，城市的规模扩大了，并且日益成为一个国家的经济、政治、文化中心，城市经济日益成为国家经济的重要支柱。与此同时，国内外的交流增加了，经济贸易、文化交流日益频繁，交通运输急剧扩展，随之而来的工业文明社会的管理秩序成为社会关注的焦点问题，成为制约工业经济发展的重要环节。政府的管理职能迅速增加，管理责任加重了，管理的方式也更加复杂了，整个社会愈来愈迫切需要专门化的科学管理知识和管理机构与管理人才。

## （三）行政主体自身建设的需要

随着国家科学技术、经济文化和社会政治的进步，政府行政管理职能不断扩展，行政机构和人员迅猛增加，行政经费开支急剧膨胀。1841年英国的公务员是1.7万人，法国9万人，美国2.3万人，40年后的1881年英国公务员已达8.1万人，法国近39万人，美国10.7万人。而且在冗杂的公务人员中，严重的贪污腐化、不负责任、能力低下不称职等消极腐败弊端日益滋生泛滥。行政组织、行政人员、行政经费等项目的优化管理，追求高效率、高效能，成为当时人们关注的一个重大社会课题。行政管理正是在这种强烈的