

国家级精品课程教材  
高等学校公共管理类专业基础课程教材

郑志龙 主编

# 行政管理学

 高等教育出版社  
HIGHER EDUCATION PRESS

国家级精品课程教材  
高等学校公共管理类专业基础课程教材

XINGZHENG GUANLIXUE

郑志龙 主编  
陈一峰 高卫星 杨朝聚 副主编

# 行政管理学

## 内容简介

本书是国家级精品课程的配套教材。

与同类教科书相比,本书努力凸显以下特点:彰显行政价值和行政发展,以此为主线构建行政管理学的理论框架;把握教材定位,为行政管理专业的本科生和研究生阐释该学科的基本理论和方法;立足学科发展,尽量采纳行政管理学的最新且为公认的研究成果;追求学以致用,注重行政管理学构成要素的工具价值。

全书共分为十七章,除绪论之外,由行政价值、行政环境、行政权力、行政职能、行政组织、行政领导、人事行政、行政决策、行政执行、财务行政、行政方法、行政监督、行政法治、行政伦理、行政绩效和行政发展等专题组成,从而为读者学习与阅读搭建起基本的框架。

本书可供高等学校公共管理类专业本科生作为教材使用,也可供相关管理部门及感兴趣的人士培训、自学之用。

## 图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/郑志龙主编. —北京:高等教育出版社, 2011. 8  
ISBN 978-7-04-033124-0

I. ①行… II. ①郑… III. ①行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第155792号

策划编辑 牛杰 简彦杰 责任编辑 牛杰 封面设计 张志 版式设计 余杨  
责任校对 金辉 责任印制 刘思涵

出版发行 高等教育出版社  
社 址 北京市西城区德外大街4号  
邮政编码 100120  
印 刷 山东鸿杰印务集团有限公司  
开 本 787mm×1092mm 1/16  
印 张 26  
字 数 530千字  
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598  
网 址 <http://www.hep.edu.cn>  
<http://www.hep.com.cn>  
网上订购 <http://www.landracom.com>  
<http://www.landracom.com.cn>  
版 次 2011年8月第1版  
印 次 2011年8月第1次印刷  
定 价 36.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换  
版权所有 侵权必究  
物 料 号 33124-00

# 前 言

本书是郑州大学“行政管理学”作为国家级精品课程的配套教材，是其行政管理专业作为国家特色专业建设的组成部分，是我们多年从事行政管理学教学与研究的累积，也是在吸纳该领域最新研究成果基础上形成的结果。

“理论在一个国家的实现程度，取决于理论满足这个国家的需要的程度。”我国行政管理学的发展，再次印证了马克思的名言。自改革开放以后，经济的发展和社会的全面进步，都离不开行政管理的主体——政府去推动，同时这种发展和进步，也呼唤政府自身进行改革和重塑。由此，正是行政管理学的理论与我国经济社会发展的实践在交互作用中的相得益彰，使行政管理学的科学价值在被人们承认的过程中获得了强大的生命力，从一门鲜为人知的“隐学”逐步成为众所周知的“显学”，学界瞩目，令人欣慰。以“行政管理学”为题的多种教材的编写和出版，就是一个明显的例证。

与同类教科书相比，本书努力凸显以下特点：彰显行政价值和行政发展，以此为主线构建行政管理学的理论框架；把握教材定位，为行政管理专业的本科生和研究生阐释该学科的基本理论和方法；立足学科发展，尽量采纳行政管理学的最新且为公认的研究成果；追求学以致用，注重行政管理学构成要素的工具价值。

本书是大家共同努力的结果，在编者进行充分讨论的基础上，由主编最终确定了写作大纲、框架结构和编写体例。初稿完成后，由主编统稿和定稿。全书的写作分工为：第一章绪论（郑志龙）；第二章行政价值（杨冬艳）；第三章行政环境（孙远太）；第四章行政权力（孙远太）；第五章行政职能（何水）；第六章行政组织（杨朝聚）；第七章行政领导（陈一峰）；第八章人事行政（何水）；第九章行政决策（杨朝聚）；第十章行政执行（杨朝聚）；第十一章财务行政（钟培武）；第十二章行政方法（孙发锋）；第十三章行政监督（孙发锋）；第十四章行政法治（刘兆鑫）；第十五章行政伦理（杨冬艳）；第十六章行政绩效（刘兆鑫）；第十七章行政发展（高卫星）。

在写作过程中，我们得到了北京大学、中国人民大学、复旦大学、中山大学、吉林大学、东北大学同仁和高等教育出版社的大力帮助，我们在此表示衷心的感谢。同时，我们借鉴和参考了国内外专家的相关研究成果，并尽量按照学术规范进行标注，如有疏漏，敬请谅解。另外，也因我们水平有限，难免有不妥之处，我们真诚欢迎读者批评指正。

郑志龙

2011年6月

# 目录

<b>第一章 绪论</b> .....	<b>1</b>
第一节 行政管理与行政管理学 .....	1
第二节 西方国家行政管理学的形成与发展 .....	10
第三节 中国行政管理学的恢复与发展 .....	16
<b>第二章 行政价值</b> .....	<b>22</b>
第一节 行政价值概述 .....	22
第二节 行政价值体系 .....	30
第三节 行政价值实现 .....	40
<b>第三章 行政环境</b> .....	<b>52</b>
第一节 行政环境概述 .....	52
第二节 行政环境理论 .....	57
第三节 中国的行政环境 .....	64
<b>第四章 行政权力</b> .....	<b>75</b>
第一节 行政权力概述 .....	75
第二节 行政权力理论 .....	81
第三节 行政权力分配与行使 .....	85
<b>第五章 行政职能</b> .....	<b>97</b>
第一节 行政职能概述 .....	97
第二节 行政职能理论 .....	104
第三节 行政职能转变 .....	110
<b>第六章 行政组织</b> .....	<b>121</b>
第一节 行政组织概述 .....	121
第二节 行政组织体制 .....	125
第三节 行政组织理论 .....	129
第四节 行政组织编制 .....	139

<b>第七章 行政领导</b> .....	<b>145</b>
第一节 行政领导概述 .....	145
第二节 行政领导理论 .....	148
第三节 行政领导者与行政领导群体 .....	156
第四节 行政领导方法与艺术 .....	165
<b>第八章 人事行政</b> .....	<b>173</b>
第一节 人事行政概述 .....	173
第二节 人事行政理论 .....	177
第三节 国家公务员制度 .....	184
第四节 人事行政变革 .....	191
<b>第九章 行政决策</b> .....	<b>199</b>
第一节 行政决策概述 .....	199
第二节 行政决策模式 .....	202
第三节 行政决策体制与程序 .....	209
<b>第十章 行政执行</b> .....	<b>216</b>
第一节 行政执行概述 .....	216
第二节 行政指挥 .....	219
第三节 行政协调 .....	225
第四节 行政控制 .....	229
<b>第十一章 财务行政</b> .....	<b>233</b>
第一节 财务行政概述 .....	233
第二节 财政预算 .....	235
第三节 财政收入与支出 .....	240
第四节 财务行政改革 .....	252
<b>第十二章 行政方法</b> .....	<b>260</b>
第一节 行政方法概述 .....	260
第二节 行政基本方法 .....	263
第三节 行政技术 .....	272

<b>第十三章 行政监督</b> .....	<b>281</b>
第一节 行政监督概述 .....	281
第二节 行政监督体系 .....	286
第三节 中国行政监督的优化 .....	296
<b>第十四章 行政法治</b> .....	<b>303</b>
第一节 行政法治概述 .....	303
第二节 行政立法 .....	309
第三节 行政执法 .....	316
第四节 行政司法 .....	319
<b>第十五章 行政伦理</b> .....	<b>325</b>
第一节 行政伦理概述 .....	325
第二节 行政伦理的主要类型 .....	330
第三节 行政伦理责任及其实现 .....	339
<b>第十六章 行政绩效</b> .....	<b>348</b>
第一节 行政绩效概述 .....	348
第二节 行政绩效管理 .....	355
第三节 行政绩效评估 .....	362
第四节 行政绩效的提升 .....	369
<b>第十七章 行政发展</b> .....	<b>376</b>
第一节 行政发展概述 .....	376
第二节 行政发展理论 .....	381
第三节 行政发展实践 .....	390

## 第一章

# 绪论

“所有的国家都在行政机关无意或有意地办事不力这一点上去找原因，于是他们就把行政措施看做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。”<sup>①</sup> 美国行政学家沃尔多认为，“我们所有人的福利、幸福以及我们实实在在的生活，在很大程度上都取决于影响和维持我们生活的行政机构的表现……不管你愿意不愿意，行政管理关系到每一个人。如果我们希望活下去，我们最好琢磨琢磨行政管理。”<sup>②</sup> 行政管理即国家行政机关依法对国家事务和社会公共事务所进行的管理活动，行政管理学则是系统研究行政管理的一般规律和方法的学科。本章主要阐述行政管理的含义、行政管理学的研究范畴与方法、行政管理学的研究目的与学科特点、行政管理学的形成与发展等问题。

## 第一节 行政管理与行政管理学

### 一、行政管理的含义

行政管理有其特定的内涵、行政管理学有其自身的研究范畴与方法、研究目的与学科特点。

#### (一) 行政的内涵

“行政”一词在中国古代典籍中早已出现。《左传》中载有“行其政令”或“行其政事”。《史记·周本纪》也载：“周公、召公二相行政。”说的是公元前841年，周厉王为政不仁，迫使国人愤而发难，于是厉王惶惶逃遁。周、召二公在国人的拥戴下执掌政务，史称“共和行政”。古人所说的行政，意为处理政事，执行政务。

“在一门学科能够创立原则之前，首先必须具备某些概念。例如，在重力定律得以形成之前，必须具备‘加速度’与‘质量’概念。因此，行政学理论的首要任务就是要建立一系列能够从理论角度描述行政问题的概念。”

——[美]西蒙著：《行政行为——行政组织决策过程的研究》英文版，麦克米兰出版公司1957年版，第37页。

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第479页。

② 转引自王河江主编：《行政管理学》，经济科学出版社2010年版，第1页。



日常生活中，“行政”一词主要有两种理解：一种是把它理解为勤杂事务或对这些事务的管理，所以大小单位都设有“行政科（处、局）”以处理物资供应、房屋修缮、伙食、水电等杂务。另一种是把它理解为权力当局。譬如，“工会对某一事情提出了建议，行政上对此要加以考虑。”这里的行政是指具体机构，既可以是政府机关，也可以是企事业、党、群团体的办事机构。

在西方，学者对“行政”的理解见仁见智，说法多种。其代表性的观点有三种。

狭义行政说，即认为行政是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。它以美国行政学家威洛比（William F. Willoughby）为代表。威洛比在《行政学原理》一书中，依据立法、行政、司法“三权分立”的原则提出行政仅仅是指政府行政部门的政务活动的观点。这种观点的意义在于把“行政”概念的质的规定性表述得较为明确，其缺陷是不能全面反映当代“三权”之间相互渗透、行政权逐步扩大的现状与趋势。

广义行政说，即认为行政是一种与政治相分离的、为了实现国家目标的执行活动。这种观点以美国行政学家古德诺（Frank J. Goodnow）为代表。他在《政治与行政》一书中提出，在所有的政府体制中，都存在着两种主要的或基本的功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。他将这两种功能分别称之为“政治”与“行政”。<sup>①</sup> 这种观点的意义在于促使行政管理学从政治学母体中分离出来并逐步形成一门独立的学科，推动了行政管理学理论的发展与完善。其缺陷是片面地强调政治与行政两者之间的分离，不能全面反映当代世界各国政治与行政紧密联系、相互结合和相互影响的实际情形。

最广义行政说，即认为行政是指国家所有机关（包括立法、司法、行政各系统所属部门）和所有企事业单位的行政事务的管理与处理。这种观点以美国学者赫伯特·A·西蒙（Herbert A. Simon）等人为代表。他们合著的《行政学》一书认为，最广义的行政就是若干人为达到共同目的所做的合作的集体行动。这一解释以后演变为“行政即指一切团体处理行政事务的活动”<sup>②</sup> 的泛义性观点。这种观点的意义在于把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴，使行政管理学研究的范围更为广阔。当前在一部分西方国家中所出现的营利性机构的行政活动与非营利性机构的公共行政活动日益趋同化的现象，证明这一观点具有现实意义。其缺陷是容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的领域和内容相混淆，不易显现行政管理学科的独特性和确定性。

目前，我国行政管理学界关于“行政”的内涵也众说不一，但是人们都把马克思关于行政的阐释作为共同的基础。“所有的国家都在行政机关无意或有意地办事不

① [美] F.J. 古德诺：《政治与行政》，王元译，华夏出版社1987年版，第12～13页。

② 郑志龙主编：《行政管理学》，中央广播电视大学出版社2000年版，第2页。

力这一点上去寻找原因，于是他们就把行政措施看做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。”<sup>①</sup> 马克思关于“行政是国家的组织活动”这一科学论断，以行政机关为前提，准确揭示了行政的内涵，指明了行政的三个基本特点：

其一，行政是国家的活动，即国家的一项职能。它的主体是国家，而不是个别人或社会组织。对企业集团，主要使用“经营”这一名称；行政主要用于国家事务的管理方面。

其二，行政是国家的组织活动，即国家必须通过行政组织，才有可能履行其职能。不设置行政组织、合理地配备行政人员，国家的职能活动就无法开展。

其三，行政是相对于国家立法机关而言的。国家行政机关是国家权力机关的执行机关。执行是行政的一个本质特征，行政即执行统治阶级的意志、法律 and 政策的组织活动。

## （二）行政管理与公共行政

行政管理，是由“行政”和“管理”复合而成的，强调了行政的管理属性。要懂得行政管理，还必须明白什么叫管理。《周礼》曾记载“司门掌授管键，以启闭国门”，《左传》也有“郑人使我掌其北门之管”之说；《说文》一书说“治国之民为理”，《韩非子》载“王乃使玉人理其璞，而得宝焉”。古代把“管”说成“锁钥”，把“理”解释为“治”，可见管理历来为人们所重视。在现代，管理是指一定社会组织对人或事务的管辖处理，以保证组织内外各要素的相互关系协调有序，发挥整体功能，有效实现组织目标。管理有事务管理、时间管理、财务管理、物资管理、信息管理、生产管理、生活管理、科技管理、文化管理、行政管理和政治管理等。行政管理是一种特殊的管理，它具备计划、组织、指挥、协调和控制等一般管理的职能，亦有自身的特点和内涵。

行政管理是指国家行政机关遵循特定的价值取向，依法对国家事务和社会公共事务的管理活动。行政管理的主体是国家行政机关；客体是国家事务和社会公共事务；依法开展行政管理，提高行政绩效，实现国家意志，是行政管理的基本方式和根本目的。

在现代，行政管理又多称“公共行政”、“公共行政管理”。公共与私人相对，强调是“公有的”或“公用的”。<sup>②</sup> 当“公共”与其他词语连用时，如公共权力、公共利益、公共财产、公共精神等，人们也许对“公共”的含义认识得更为直观。美国行政学家尼古拉斯·亨利（Nicholas Henry）主张从行政行为者、利益和可进入性三个维度来界定公共行政的“公共性”。行为者维度是指通过行政管理的主体（政府）判断公共行政的公共性；利益维度则是通过行政管理所致力谋求的公共利益判断公共行政的公共性；可进入维度则是通过行政管理的开放性，如公众享有行政决策参与

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第479页。

<sup>②</sup> 《汉语大词典》第2卷，汉语大词典出版社1988年版，第60页。

权、行政行为监督权、行政信息获取权等判断公共行政的公共性。<sup>①</sup>从另一个角度看,尼古拉斯·亨利的观点说明公共行政的公共性体现在行为者、利益和可进入三个方面。美国行政学家弗雷德里克森(Frederickson George)认为,公共行政的公共性应满足四个基本条件:一是必须建立在宪法之上;二是建立在得到强化了了的公民精神的基础之上;三是建立在对集体的和非集体的公众的回应之上;四是建立在乐善好施与爱心的基础之上。<sup>②</sup>

公共行政是国家行政机关依据宪法和法律,以公共权力为手段,通过对国家事务和社会公共事务的管理,以实现公共利益、社会发展、人的自由全面发展等价值目标的活动,是行政管理的现代形式。公共性在现代行政管理中的体现是全方位的,它渗透于行政目标、行政主体、行政事务、行政权力、行政产出等各个方面,成为现代行政管理的内在属性。<sup>③</sup>与传统行政管理相比较,公共行政的突出特点表现在:第一,公共行政必经以宪法和法律为依据,实现依法行政。第二,公共行政以公共权力为手段。公共权力源于宪法、法律或惯例裁决、授予、法理等,本质上是一种委托权力。第三,公共行政的对象主要是社会公共事务。第四,公共行政以公共利益、社会发展、人的自由全面发展为价值目标。其中,促进人的自由全面发展是公共行政的终极价值目标。

## 二、行政管理学的研究范畴与方法

### (一) 行政管理学的研究范畴

行政管理学是研究行政管理的基本规律和一般方法的学科,其研究对象决定了行政管理学的研究内容。关于行政管理学研究的具体范畴,学界基于不同的认识做出了不同的界定:美国学者怀特(Leonard D. White)在1926年出版的《行政学导论》一书中概括为组织原理、人事行政、财务行政和行政法规四个部分;<sup>④</sup>古立克(Luther H. Gulick)与厄威克(Lyndall Urwick)在1937年合编的《行政科学论文集》序言中概括为计划、组织、认识、指挥、协调、报告、预算七个部分,即管理的七职能论(POSDCORB);<sup>⑤</sup>我国学者张金鉴于1966年提出了“15M”的概括,即目标、计划、人员、经费、物财、

由夏书章主编,王乐夫、陈瑞莲副主编,中山大学出版社1991年出版的《行政管理学》,其结构框架由导论,行政环境,行政职能,行政组织,行政领导,人事行政,公共预算,行政信息,政策过程与政策分析方法,政府公共关系与行政沟通、协调,行政伦理,行政法治,行政监督,公共危机管理,办公室管理与后勤管理,政府绩效管理、行政改革与发展共17章组成。

① [美] 尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》,中国人民大学出版社2002年版,第71页。

② [美] 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第39~42页。

③ 丁煌主编:《行政管理学》,首都经济贸易大学出版社2009年版,第6页。

④ 转引自夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第9页。

⑤ 马洪:《国外经济管理名著丛书》,中国社会科学出版社1988年版,序言。

组织、方法、指挥、沟通、鼓励、士气、时间、空间、协调、改进等。<sup>①</sup>

目前国内理论界对行政管理学研究范畴的界定也不完全一致。有人主张把行政管理的主要职能或环节，即组织、领导、用人、决策、指挥、协调、监督与反馈等作为行政管理学的研究对象和内容。有人认为，行政管理学的主要范畴可概括为三大部分：行政管理系统、行政管理运行过程、专业行政和业务行政。

由张国庆主编，北京大学出版社2007年出版的《公共行政学》（第三版），其结构框架由行政原理与行政体制、行政程式与行政技术、行政行为与法治行政、行政发展与发展行政四部分共24章组成。

有人提出行政管理学的主要范畴包括六个方面：一般行政、专业行政、层级行政、区域行政、案例分析、政策分析。有人侧重于行政管理学对国家行政活动的指导作用，认为应当研究行政管理机构设置的合理化、行政人员的专业化、行政管理工作程序的科学化、行政管理方法的现代化和行政管理的法制化。<sup>②</sup>

根据行政管理学的研究对象和行政管理发展的实际，本书把行政管理学的研究范畴概括如下：

**行政价值。**揭示行政价值的含义与意义，探讨行政价值的历史演进、现代行政价值体系以及行政价值的实现等。

**行政环境。**揭示行政环境与行政管理的内在关系，探讨中国行政环境状况及其对行政管理的挑战，归纳概括中西方行政环境理论。

**行政权力。**揭示行政权力的来源及当代行政权力现象，探讨行政权力的分配途径与行使方式，归纳概括行政权力理论。

**行政职能。**揭示行政职能的地位与作用，探讨中西方行政职能转变的实践过程，归纳概括行政职能理论。

**行政组织。**揭示行政组织的结构与要素，探讨行政组织体制、行政组织的编制管理等，归纳概括行政组织理论。

**行政领导。**揭示行政领导的含义与功能，探讨行政领导者与行政领导群体建设、行政领导方法与艺术等，归纳概括行政领导理论。

**人事行政。**揭示人事行政的地位、作用与原则，探讨国家公务员制度的建设与改革，归纳概括人事行政理论。

**行政决策。**揭示行政决策的含义与特点，探讨行政决策的体制与程序，归纳概括行政决策模式。

**行政执行。**揭示行政执行的地位与作用，归纳概括行政执行的步骤以及行政指挥、行政协调、行政控制的原理与方法。

① 张金鉴：《行政学典范》，台湾行政学会印行1971年版，第9~10页。

② 郑志龙主编：《行政管理学》，中央广播电视大学出版社2000年版，第5~6页。

财务行政。揭示财务行政的功能与特点，归纳概括财务行政的内容以及我国财务行政改革的实践过程。

行政方法。揭示行政方法的含义与特点，归纳概括行政方法的类型及其运用。

行政监督。揭示行政监督的含义与特点，归纳概括行政监督体系的构成以及我国行政监督系统的优化。

行政法治。揭示行政法治思想的产生与发展，归纳概括当代行政法治理念以及行政立法、行政执法、行政司法的基本原理。

行政伦理。揭示行政伦理的功能与特征，归纳概括行政伦理的内容，探讨行政伦理责任的内涵及其实现。

行政绩效。揭示行政绩效的地位与特点，归纳概括行政绩效管理的基本原理与方法。

行政发展。揭示行政发展的目标、内容、程序与途径，归纳概括行政发展理论以及中西方行政改革与发展的实践过程。

行政价值既是行政管理学研究的逻辑起点，也是行政管理所追求的终极目标；行政环境是行政管理的条件；行政权力是行政管理的凭借；行政职能是对行政管理范围的界定；行政组织、行政领导、行政人员是行政管理的主体；行政决策与行政执行构成了行政管理的过程；财务行政、行政方法、行政监督、行政法治、行政伦理是行政管理得以开展的保障；行政绩效是行政管理结果的反映；行政发展是行政管理进步的体现。行政价值的实现程度取决于上述诸要素的优化和功能发挥的程度。

## （二）行政管理学的研究方法

行政管理学作为一门独立的学科，同其他学科一样，在其发展过程中形成并运用了一系列科学有效的方法，主要有以下几种类型。

比较研究法。比较研究法是采用横向与纵向比较的方式，对不同时期不同国家的行政管理进行分析对比，探究异同，权衡利弊，取长补短。行政管理学的鼻祖威尔逊就特别强调比较研究法的运用，认为应免除忧虑、克服成见，学习借鉴其他国家行政管理的原理与方法。“如果有以某种方式存在着我们可以利用的外国的发明创造，那么我们为什么不加以利用呢？”“我们以一种外来的方式应用他们是不会有危险的，我们引进了大米，但我们却不用筷子吃饭。我们的全部政治词汇都是从英国引进的，但我们却从中淘汰了‘国王’和‘贵族’”。<sup>①</sup>

法学研究法。法学研究法是从法理和法律的角度研究政府官员及其行政行为的合法性、合理性，研究行政行为的条件性和局限性。早期行政管理学者主要采用法学研究法，侧重行政制度、行政法规等方面的研究。在现代民主宪政国家，法学研究法已

<sup>①</sup> [美] 威尔逊：《行政学研究》，《国外政治学》，1987年第6期。

成为行政管理学研究的重要方法之一。

**政策研究法。**政策研究法的依据是：行政管理是高层次的政策管理，而非日常行政事务的管理；行政管理的首要任务是制定公共政策，政府的使命在于通过寻找最佳政策方案以解决公共问题。其运用主要是借助跨学科的知识对公共政策进行系统分析，以指导公共政策过程。政策研究方法兴起于20世纪70年代，又称为公共政策途径或P途径。

**系统研究法。**系统研究法是指运用系统工程的理论和方法分析研究行政现象和行政过程，把行政管理的各构成要素以及各个环节和层次，视作一个互相关联的整体进行全面的考察分析，对行政管理内外部的各种关系进行综合研究和数量分析，以确保行政目标和实施方案的最优化，求得最佳行政效能。

**案例研究法。**案例研究法是指对已经发生的真实而典型的行政事件，通过广泛收集相关的事实材料，以客观、公正的态度予以描述，将有关的情景、事件、行为、观点交由研究者评判，以此验证、分析、发展行政管理理论。运用该方法的关键是案例材料应全面、客观，充分揭示事件全过程中的各种因素及其相互关系。

**模拟研究法。**模拟研究法是第二次世界大战以后尤其是20世纪60年代以来流行于欧美的一种研究方法。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，从中寻求有效的行政管理模式。

必须指出，我国行政管理研究无论采用何种方法，都应以马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，一切从实际出发，充分认识我国的国情条件。马克思主义是无产阶级科学的世界观、方法论，对我们从事各项工作包括行政管理研究具有根本的指导意义。

### 三、行政管理学的研究目的与学科特点

#### （一）行政管理学的研究目的

研究行政管理学的目的在于明确行政价值，寻找和掌握行政管理的一般规律，获取指导行政工作的原理、原则和系统知识，促进行政管理的科学化、法治化、现代化，从而高效地实现行政目标与行政价值。

行政管理科学化就是尊重行政管理活动的客观规律，采用现代科学的管理方法实施政务，即行政管理中决策、咨询、执行、信息、监督等活动和国家行政机关自身建设中机构设置、人员配备和工作程序等，都要有科学的依据并严格按照规律行事。实现行政管理科学化，必须按照开放的、系统的观点，建立起决策、执行、监督有机统一的现代化行政管理体系。现代行政管理的功能和效率主要取决于：是否有严密的科学决策系统，及时做出有效、经济、可行的决策；是否有高效率的执行系统，准确而高效率地组织实施各项决策；是否有强有力的监督系统，对整个行政管理过程实施有效控制，保证预定目标实现。

行政管理法治化就是运用法律规范和其他具有法律性质的各种行政规则来进行行政管理,实现依法行政,以维持和保证行政管理的权威性和行政效能。邓小平同志在谈到我国党政机关中严重存在的官僚主义病根时指出:“我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的、从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格、明确的规定,以至事无大小,往往无章可循。”<sup>①</sup>实现行政管理法治化,重要的是健全完善行政法制,建立健全行政法制体系。在现代,具有完备的、发达的行政法制,已成为保证有效、经济、公正的行政管理的基本手段,是各国行政管理走向法治化、现代化的基本标志。

行政管理现代化就是国家行政机关及其管理活动,在思想观念、组织机构、人员素质、方法手段等方面都达到现代化的水平。行政管理现代化一般包括行政管理体制的现代化和行政管理手段的现代化。前者主要是指按照现代化的思想观念和现代化管理的要求确定一系列行政管理的具体制度和措施,把组织机构、人员配备、协调机制、监督手段等方面都纳入现代化的轨道;后者主要是指行政管理中采用一系列先进技术手段等,为行政管理的现代化提供必要的物质条件。

行政管理的科学化、法治化、现代化三个方面相互依存、互相促进。学习和研究行政管理学,就是要掌握现代行政活动规律,寻求在我国社会主义初级阶段条件下实现行政管理科学化、法治化、现代化的途径,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制,促进我国社会主义现代化建设。

## (二) 行政管理学的学科特点

行政管理学作为一门理论性与应用性相结合的科学,其学科特点主要表现在以下方面。

**综合性。**这一特点由政府行政管理的复杂性、广延性所决定。政府行政管理的对象繁多且复杂,与此相一致,行政管理学也就必须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,并为此发展出了多种专业行政理论,如司法行政、公安行政、工商行政等。综合性是行政管理学的学科优势和突出特点之一。

**实践性。**行政管理是一个实实在在的过程,行政管理学就要使这一过程合法、合理、行之有效。为此,就必须从这一过程中寻找、发现问题,经过客观分析和周详论证,进而提出解决问题的对策。实践性是行政管理学的生命力和效用性的基础。离开了行政管理实践,行政管理学就失去了存在的价值。

**系统性。**政府是一个按照一定法则建立的、有着一定结构和序列的相互联系的组织系统,其行政活动或行政行为是按照一定的法则开展的,并产生整体效应。这就要

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第328页。

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行政问题的正确方法。

技术性。研究和解决行政问题，不仅要有正确的理论指导，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的方法的学科，并形成了方法论方面的综合优势。

发展性。行政管理是人类社会发展的产物，它随着时代的进步而不断演进。与此一致，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，新的理论和方法层出不穷，这些理论和方法都适应了政府在新的社会历史条件下行政管理的需要。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、行政管理学及相关学科的关系

行政管理学是综合性、交叉性的学科，它同许多学科有着密切的关系。分析他们之间的区别与联系，有助于我们更好地把握行政管理学的特征。

行政管理学与管理学的关系。管理学是研究管理规律的科学，早在18世纪下半叶就先于行政管理学而产生和发展起来，现代管理学已发展成为涉及工程、经济、心理、数学、计算机等学科的具有极强综合性的学科。行政管理学是研究行政管理规律的，管理学是研究一般管理规律的，他们是小系统与大系统、子系统与母系统的关系，行政管理学是管理学的一个分支，管理学的原理、原则涵盖了行政管理学的规律。

行政管理学与政治学的关系。政治学是研究国家政治现象及其发展规律的学科。政治与行政的密切关联，决定了行政管理学应运用政治学的基本理论研究行政管理规律。行政管理学应借政治学指引其努力方向，政治学则有赖于行政管理学充实其内涵。

行政管理学与法学的关系。法学是以社会现象中的法律为研究对象的科学。行政管理的规律之一是依法行政。行政管理既受法律的指导和制约，又运用法律来制定行政法规进行管理，而行政法规的制定和实践又丰富了法学的内容。因此，行政管理学与法学存在相互渗透、相互交叉的关系。

行政管理学与社会学的关系。社会学以社会和社会问题为研究对象，探讨社会良性运行的规律。行政管理学运用社会学的理论、原则和方法于行政管理之中，充实了行政管理学的内容。社会学的理论、原则也有赖于行政实践中的实施和验证。

行政管理学与心理学、经济学、财政学、数学、运筹学等学科也有密切关系。行政管理学要借助这些学科的理论与方法揭示行政管理的规律，保证或促进行政管理科学化的实现。行政管理学正是在行政管理实践中、在相关学科的发展进步中不断得以丰富和发展。



## 第二节 西方国家行政管理学的形成与发展

19世纪末20世纪初,欧美主要国家早已完成了产业革命,大规模的工厂生产取代了手工生产,众多工人的集中劳动取代了少量劳动者的分散作业,复杂的生产过程和技术取代了简单落后的手工劳动。经营的规模化要求实现资源的大规模聚集,并逐步解决其合理利用问题。股份制应运而生,随之又导致了一个专职的管理阶层的兴起。随着工业的迅速发展,人口集中了,城市扩大了,国内外的经济交往、文化交流日益频繁了,交通运输日益繁忙了,政府管理职能不断拓展了,管理责任逐步加重了,管理方式更加复杂了。在这种情况下,整个社会越来越强烈地要求科学管理。

行政管理学是现代社会发展进步的产物。就社会历史背景而言,产业革命后的社会化大生产和科学技术的进步,为行政管理学的产生奠定了物质基础;企业管理、行政管理的实践为行政管理学的产生提供了有益的经验材料;政治学、法学、管理学、经济学、心理学等相关学科的发展为行政管理学的建立提供了丰富的思想理论资料。就行政管理实践而言,一方面,资本主义经济发展和资本主义国家政府职能变革必然催生行政管理学。在自由资本主义时期,政府只是充当“守夜人”。随着资本主义经济的进一步发展,到19世纪末20世纪初,“市场失灵”表明简单化的经验管理已经不再适应行政实践的需要,必须有一个“能够做事的、有能力、有效率的”政府对经济、社会进行协调、控制,资本主义国家的政府行政管理职能由此迅速扩大。另一方面,当时各国政府机构中普遍存在着办事效率低下、腐败现象严重、官僚主义盛行等弊端,迫切要求进行行政改革,这为行政管理学的产生提供了契机。行政管理学正是在这样的历史环境下应运而生的。

行政管理学产生至今,经历了不同的发展时期,以研究方法、价值追求、理论特征为标准,我们将其划分为科学管理、行为科学、现代行政管理三大阶段。

### 一、科学管理时期(19世纪末20世纪初至20世纪30年代)

科学管理时期的主要代表人物有美国学者威尔逊、古德诺、怀特、威洛比等。

根据现有资料,最早使用“行政学”一词的是德国学者冯·史坦因(Lorenz von Stein),他于1855年出版了《行政学》一书,该书共分为八册七个篇章,主要讨论了警察权、国家与地方行政组织、民政、卫生与健康、治安行政与教育行政等问题,他期待行政权的运行符合“宪法”及时代精神,但史坦因主要是从行政法意义上使用“行政学”一词的。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 王乐夫、倪星主编:《公共行政学》,高等教育出版社2006年版,第28页。