



普通高等教育农业部“十二五”规划教材  
“十二五”江苏省高等学校重点教材



# 行政管理学

XINGZHENG  
GUANLIXUE

第二版

于 水 主编



中国农业出版社

欢迎登录：中国农业出版社<http://www.ccap.com.cn>  
全国农业教育教材网<http://www.qgnyjc.com>

XINGZHENG GUANLIXUE

封面设计：姜 欣  
版式设计：王 晨

ISBN 978-7-109-19241-6



9 787109 192416 >

定价：36.00元

普通高等教育农业部“十二五”规划教材  
“十二五”江苏省高等学校重点教材

# 行政管理学

XINGZHENG GUANLI XUE

第二版

于水 主编

中国农业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/于水主编. —2 版. —北京: 中国农业出版社, 2014. 7

普通高等教育农业部“十二五”规划教材

ISBN 978 - 7 - 109 - 19241 - 6

I. ①行… II. ①于… 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 (2014) 第 113346 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 何晓燕

文字编辑 刘金华

---

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月北京第 1 次印刷

---

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 20.5

字数: 475 千字

定价: 36.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

## 主编简介

---



于水：男，汉族，祖籍山东烟台，管理学博士、政治学博士后，南京农业大学教授、博士生导师。研究方向：乡村治理与政策、公共危机管理、行政体制改革。

---

## 第二版编写人员

- 主 编** 于 水 (南京农业大学)
- 副 主 编** 严新明 (南京大学)  
季玉群 (东南大学)  
刘洪彬 (沈阳农业大学)  
崔金云 (扬州大学)
- 编 委** (按姓名笔画排列)
- 于 水 (南京农业大学)  
向玉琼 (南京农业大学)  
刘洪彬 (沈阳农业大学)  
孙云锋 (江苏行政学院)  
严 强 (南京大学)  
严新明 (南京大学)  
杨正联 (河海大学)  
肖建英 (中国矿业大学)  
张 敏 (东南大学)  
范炜烽 (南京理工大学)  
季玉群 (东南大学)  
徐 军 (南京农业大学)  
郭春华 (南京农业大学)  
崔金云 (扬州大学)  
焦凌佳 (南京农业大学)  
窦正斌 (南京航空航天大学)  
翟以平 (南京农业大学)  
魏 姝 (南京大学)

## 第一版编写人员

**主编** 于 水（南京农业大学）

**编者**（按姓名笔画为序）

于 水（南京农业大学）

向玉琼（南京农业大学）

孙云锋（江苏省行政学院）

严新明（南京大学）

张 敏（东南大学）

徐 军（南京农业大学）

郭春华（南京农业大学）

翟以平（南京农业大学）

人类社会的治理，在制度、组织、运行方式和行为模式等方面，几乎进入了一个快速变革的时代。这个时代迫切需要有深度、有针对性的价值反思和理论思考。社会转型是复杂的社会变迁过程，其间伴随着社会结构的不断分化和利益矛盾的不断凸显，社会治理面临着严峻的挑战。对过去的反思，对现实的认知，对未来的思维建构，只有立足于现实，才能认识现实社会的结构，把握社会前进的方向。现代社会的治理是政府、市场和社会关系不断调整、行为不断互动的过程，需要从国家治理的层面进行总体布局 and 战略设计，打破“碎片化”的治理格局，建立国家主导下的多元参与模式，重塑地方政府的治理能力。

我国行政管理教育和研究的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴发达国家和地区研究和实践的成果；另一方面，我国正在进行行政审批、大部制等制度与体制的改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的行政管理体制，这需要在学习和借鉴国内外行政管理经验的同时，建立起具有中国特色的行政管理学研究体系。因此，无论从我国行政管理的教育发展和学科建设需要，还是从我国政府改革的实践层面，全面系统地介绍行政管理学的知识体系和最新研究成果都是十分必要的。

看着手头这本热心行政管理专业教育的学者精诚合作完成的教材，心中升起了许多感动。他们关爱专业、献身专业，用辛勤的汗水和卓越的智慧扬起了科学研究的风帆，塑造了求真务实的研究风格，形成了独特的文化底蕴和优良的风气。《行政管理学》（第二版）获普通高等教育农业部“十二五”规划教材和“十二五”江苏省高等学校重点教材立项，是在全国高等农林院校“十一五”规划教材的基础上进行的再次修订。学术研究能实现校际间的合作，胸怀追求真理和正义，有效整合资源，为了一个共同的目标努力奋斗，体现了科学研究组织形式的创新，值得提倡。

学术精神是一个不断积累与传承的过程。就我个人的体会，学术精神的特点是“求异”，也就是求不同。它体现了学术自由的文化氛围，务实、拓新的学术



精神和自强弘毅的道德风貌。孔子曾说过“君子和而不同”，我理解，和，就是人和，也就是和睦、和谐、和美、和为贵，它体现了中华文化包融的精髓；不同，就是标新立异，就是求是、求真、求发展。“和而不同”四个字，体现了人文精神和科学精神的高度统一，用它作为学术精神来培养我们的学生，凝聚学术人才和队伍，应该是我们努力的方向。

本书在对学科知识的覆盖、最新学术信息的投射和理论分析的力度诸方面都力求达到新的水准。不仅力求对学理阐释精微得当，深入浅出，而且独辟蹊径。本书的特色主要体现在以下几个方面：第一，系统完整，涵盖了行政管理专业的主要知识领域；第二，融入国内外学者在行政管理领域的最新研究成果，给各位读者提供了多视角的思维空间；第三，内容设计更加本土化，充分体现目前我国的政策导向，结合了我国目前政治体制改革的要求，以理论为基础，以实践为支撑，将外国的公共管理理论与我国在转变政府职能、优化政府组织结构、完善公共服务体系等方面存在的问题紧密结合；第四，研究方法上，突破了过去主要利用演绎法、经验总结法、原则原理推导法等对行政现象进行定性的分析，从行政生态、行政环境等方面对行政现象进行系统的阐述，多视角看问题，对问题的分析更具有时代性和实践性。

严 强

2014年5月

现代公共行政与公共管理的研究教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。20世纪70年代末，西方国家新公共管理运动（New Public Management Movement）的理论和实践成就了新的政府治道，政府不断引进私营部门的管理原则、管理技术与方法。经济理论、管理理论、政治与行政学理论成为公共管理理论基础。因此，经济学的公共选择、政府失灵、委托代理、交易成本等理论，管理学的目标管理、战略管理、绩效管理、企业流程再造、全面质量管理、虚拟企业理论等，政治与行政学的新公共服务理论、治理与多中心治理理论、新共和主义、协商民主理论等被引入公共管理研究领域，效率和效益成为公共行政学关注的焦点。纵观国家与社会的关系，大约经历了前工业社会的统治主导型模式、工业社会的管理主导型模式，现在正转向服务主导型模式的治理，公共管理这一新的范式或学科发轫于20世纪70年代末80年代初，现在正处于塑造成型的过程中，政府管理改革运动对人类社会的公共事务管理将产生持续和深远的影响。

我国从20世纪80年代中期开始对行政管理学科进行恢复和重建，经过30年的不断建设，这一新兴学科得到了完善，主要的大学纷纷开始建立行政管理专业，并初步开展了这一领域的早期研究；逐步建立起从本科至硕士教育体系，同时吸收西方公共行政学的经典研究，其中包括我国香港和台湾学者的研究成果。1998年国家进行行政管理博士教育极大地推动了中国行政管理学研究的繁荣。一方面是因为博士教育为行政管理学培养了一批批专门的研究人才，另一方面，博士教育的开展也对公共行政学学者提出了很高的科研方面的要求，使得他们越来越重视研究，并开始反思自己和整个学科的研究。2001年国家启动了公共管理专业硕士学位（MPA）教育，最初只有24所高校获得MPA授予权，2013年年底有148所高校和社会科学研究机构可以从事MPA教育。开展MPA教育标志着中国行政管理学的教育体系进一步完善，极大地提升了行政管理学对政府的影响，提高了行政管理学的社会声誉。同时也要求中国行政管理学学者必须了解中国行政管理的真实世界，否则难以面对众多的来自真实世界的实践者。在过去30年中，中国行政管理学在科学研究方面也取得了较大的进步，在20世纪80和90年代，尽管中国行政管理学重点是学科重建，然而，在这一时期也产生了一

批质量较高的研究。但从整体来讲,在这一时期,中国行政管理学的研究面还比较窄,而且主要停留在概念讨论的层面。在与西方行政管理学的关系上,中国行政管理学整体上仍然处于吸收和借鉴阶段,而且主要是吸收西方行政管理学早期和中期的研究成果。我国正处于从传统社会向现代社会转型的重要时期,政府改革不断深化,行政管理的理论与实践也处于不断适应、调整与完善的阶段。行政管理学的研究关系着能否建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,关系着我国能否成功地进行政治体制改革,关系着我国能否推进国家治理体系和治理能力现代化。因此,无论是从我国行政管理学科建设和发展的需要来说,还是从我国政府改革的实践层面来说,结合国内外发展趋势来系统地介绍行政管理学科体系和最新研究成果是十分必要的。

中国行政管理学发展的特点可以概括为,在数量上有明显的增长,拓展了行政管理体制改革与政府职能转型、政府责任与危机管理、政府绩效管理、公共政策与公众参与、电子政务与政府信息公开、基本公共服务均等化、行政审批、公共行政理论研究、治理与乡村治理、公务员制度建设、第三部门等领域;群体性事件是未来几年最受关注的热点前沿;基本公共服务均等化是将来时期学者研究的主要对象之一;网络反腐是基于网络环境的社会热点,是网络监督的具体化。在这个过程中,本土研究开始越来越受重视,并涌现出一批以中国行政管理真实世界为研究对象的研究成果;开始产生跨学科影响,大量地从政治学、经济学、社会学借鉴理论工具;行政管理学的研究成果开始发表在国际学术期刊;在《中国行政管理》之外,开始涌现出一批行政管理学方面的学术刊物。经过30年的建设,无论在教育和研究方面,中国行政管理学都取得了巨大的发展。中国行政管理学已经发展成为一门学科,一门学问。1982年夏书章教授在《人民日报》上发表的《把行政学的研究提上日程是时候了》的那篇倡导性的文章中,写道:“在许多人的心目中,行政工作是一些事务性工作,是‘万金油’式的工种,并没有什么学问。这实在是一种误解。”经过30年的发展,相信不会再有人这样误解行政管理学。目前行政管理教育仍然存在着许多问题,面临许多挑战。在MPA教育方面,存在4个挑战:一是规模和质量之间的权衡;二是如何实现分类培养,把MPA教育办成真正的专业型应用学位;三是对如何MPA学生开展行政能力训练;四是如何向学生介绍具有中国特色的行政管理理论,帮助他们运用行政学理论来理解真实世界的行政问题。

行政管理学经过30年的发展仍有需要进步的方面,在科学研究上还有许多领域仍有待开拓,例如行政沟通、官僚代表性、政府与企业等;政府的实际工作我们仍然有许多环节不是很清楚,例如官员是如何提拔的?国家五年计划是如何

制订的？计划对政策的影响如何？组织内是如何沟通的，不同沟通模式对信息流动乃至政策制定有何影响？行政组织的规则是如何形成，如何演变的？政策注意力是如何形成，如何变化的？中国公务员的行政伦理现状如何，是何种类型的伦理？公务员的代表性构成是怎样的，这种构成对他们的政策偏好产生了什么影响？等等。政治与行政二分现象仍然很严重，管理主义甚至工程主义的思维仍然很有市场；在经验性地观察真实世界的基础上，我们需要运用科学的方法构建理论，以帮助我们更好地理解行政实践，同时也帮助实践者反思他们的行动。研究方法上仍有很大的单一性；越来越多的研究都是在调研的基础上完成的，但是，主要是以定性研究，尤其是案例研究为主，而且绝大部分调研都只局限在某个区域，全国范围的调研比较少。然而，小范围的区域性的调研是无法有效地回应中国问题的。同时，这也制约了我们的理论建构。因为，只有在制度和行为的差异比较中，才能建构起解释力强的理论。在规范理论上仍未取得重大的突破，尤其缺乏针对现实问题的批判性研究；在经验研究和规范研究方面的不足，对行政管理实践的指导能力仍然有待提高。

我们需要注意的问题是，研究者必须要扎根真实世界，构建有价值的本土理论，必须深入真实世界，开展深入细致的调查研究；进一步拓展研究领域，如法学领域，尤其是行政法学领域，不一定是只有法学家才研究；为了验证定性调查中观察到的初步结论，需要构建更加形式化的理论，应用定量研究方法对理论进行验证。我们如何看待规范研究与实证研究的关系？实证研究指研究者亲自收集观察资料，为提出理论假设或检验理论假设而展开的研究，实证研究具有鲜明的直接经验特征。首先实证研究居于“存在一个客观世界”的世界观为前提，它坚信有一个客观世界存在。而实证研究就是不断地通过研究，去接近这个完美的世界。实证主义所推崇的基本原则是科学结论的客观性和普遍性，强调知识必须建立在观察和实验的经验上，事实上，通过经验观察的数据和实验研究的手段来揭示一般结论，并且要求这种结论在同一条件具有可证性。根据以上原则，实证性研究方法可以概括为通过对研究对象大量的观察、实验和调查，获取客观材料，从个别到一般，归纳出事物的本质属性和发展规律的一种研究方法。在现阶段，由于行政管理学对真实世界严重缺乏了解，许多所谓的“理论”都无法准确地描述现实，更不要说解释现实，因此，相当多的研究者一直在呼吁重视实证研究。然而，我们决不能因此而偏废规范研究，甚至小看规范研究。一个健康的学科应该形成这样的格局，绝大部分人主要从事实证研究，致力于帮助我们更好地了解 and 解释真实世界中的各种现象，另一小部分的学者主要从事规范研究，探寻一些学科最基本的问题，比如学科的知识论基础、美好社会建构、中国梦、好的政府

等价值层面的“大问题”。在公共经济的规范研究中，是关于经济目标、经济结果、经济决策、经济制度的合意性的研究，它解决经济过程中“应该是怎样”的问题，旨在对各种经济问题的“好”“坏”做出判断。过去100多年，社会科学已经花费了庞大的精力和资源去研究这些非认知的因素对人类行为的影响。然而，如果不对行为的认知基础进行研究，我们仍然不能真正理解人类行为。其实，在行政管理学中，西蒙在20世纪40年代就已经在这方面做了先驱性的研究，并产生了跨学科的影响，不仅获得了诺贝尔经济学奖，而且还成为认知科学的奠基人之一，在我们深入研究西蒙的学术成果时，应结合中国的实际开展公共领域的认知与决策研究。另外，我们还应积极参与国际学术对话，用中国经验去丰富行政管理学理论。

我国行政管理学教育正日益走向正规化和科学化，随着行政管理专业招生规模的不断扩大，普适性的专业人才培养已不能满足社会和受教育者的需求，专业人才供给的单一性与社会需求多样性的矛盾日益突出，既要具备专业人才培养的共性，又要彰显人才培养的个性，对公共管理人才培养提出了更高的要求。行政管理教育注重提升人才培养的质量，基于知识经济时代和社会发展需求，围绕价值力、知识力、信息力、决策力、协调力、创新力、执行力（简称“七力”）等综合能力提升，不断探索人才培养模式与实践。一是新体系创设，新模式改革。提出“融合、共享、提升”为指导思想，倡导第一课堂与第二课堂有效衔接的教学新理念。在第一课堂率先构建了“一核两翼”知识框架体系。确定以主干课为核心，学习管理学、经济学和政治与公共行政基本理论与知识以及管理技术与技能。在学术之翼，侧重培养学生科研创新能力，按照“通识教育为基础，创新意识培养为核心”优化课程体系，紧跟国际学术前沿，培养公共管理事业未来的业务骨干、学术带头人，提高升学率，并为出国深造奠定良好基础。在应用之翼，以技能提高为重点，通过增强技能型课程模块，强化学生实践，培养具有“厚基础、宽口径、强技能、高素质”，适应我国经济建设和现代化建设需要的公共管理人才。创设连续互动的“3+X”形式。前3年为本科课程学习阶段，X为1年、3年或5年，即“3年+1年”完成本科阶段学习、“3年+3年”完成本硕阶段学习，“3年+5年”完成本硕博阶段学习。实行特色培养方案，贯彻导师制，选拔教学经验丰富、学术水平高的教授担任导师，负责指导学生的选课、学习与研究。前3年以基本知识传授和能力培养的基础性教学为主；最后一年突出学术型与应用型分类培养为主。把握“先收后放”的科学认知特点，学术和应用两翼教学逐步递进并实现知识点的融合与共享。二是加强“双师型”师资队伍建设。优化教师队伍，实行激励与制约相结合，健全管理机制，采取“引、聘、送、

下、带”和专任教师与政府管理人员及企事业单位业务骨干“互兼互聘，双向交流”等措施，建设双师优秀教学团队，建立健全教学团队的有效运行与激励机制。三是加强实践教学与教学管理改革。构建“一条主线、三个层面、五个综合训练项目与过程控制”的实践教学体系框架。一条主线：以提升适应经济时代发展的未来公共管理人才能力为主线，着重开发能力核心要素。包括价值力、知识力、信息力、决策力、协调力、创新力与执行力。三个层面训练：单项基本技能操作训练、专业技能训练、综合技术应用能力训练。五个综合训练项目与过程控制：课程实习、社会调查分析与实习、专业综合实习、毕业实习、毕业论文（设计）等五个综合训练项目，通过综合练习、质量检查、过程控制，真正达到培养有公共管理专业特色的人才之目的。将实习实践课程和技能训练内容组合成不同学分的选课菜单，供学生自主选修。实习由基础性和研究性实习两大部分构成，基础性实习以系为单元，研究性实习以教授工作室为单元，组建科研小组开展课题设计与研究。通过综合实习基地，校企联合实践实训基地开展形式多样的实训。规范毕业论文的过程管理，强化导师负责制，并建立论文管理网络系统。采用多元化考核方式，加强学生参与式与贯通式课外创新与实践能力的培养。

很多大学根据自身的学科优势与特点形成了各具特色的教育教学模式，对行政管理教育改革与发展起到了很好的作用。但在教材编写和使用上却存在一些问题，如概念化、学术含量低；教材内容脱离实际；教材编写模式和体例单调；教材应用性不强，案例类教材很薄弱；教材实践指向弱等。行政管理学研究受西方公共管理学隐形框架的约束和限制，热衷于西方公共管理的时尚理念和新鲜术语，缺少必要的价值反思与学术争论，导致理论部分和现实体制、制度、政策之间的脱节，本土化研究不足，不能很好地适应市场经济体制对行政管理学科所提出的发展要求。我国正处于社会转型的关键时期，政府职能、政府的服务理念以及政府与公民的关系都在经历前所未有的转变。如何使行政管理学教学和研究与时俱进，应对不断变化的新问题和新情况，成为制约中国行政管理学发展的重要问题。作为一所拥有行政管理博士点的国家重点农林院校，南京农业大学在行政管理学科建设上已经具备了一定的实力，但我们急需一本能反映我国目前政策导向和行政管理领域最新成果的研究性教材供本科生和研究生使用。基于以上考虑，我们对《行政管理学》进行了修订。

《行政管理学》（第二版）的教材获普通高等教育农业部“十二五”规划教材和“十二五”江苏省高等学校规划重点教材的立项，本教材力求体现以下特色：第一，系统完整，涵盖了行政管理专业的主要知识领域。第二，融入国内外学者在行政管理领域的最新研究成果，给各位读者提供了多视角的思维空间。例如在

第四章“行政决策”中，与我们分享了“协商治理”研究的部分成果。第三，内容设计更加本土化，充分体现目前我国的政策导向，结合了我国目前政治体制改革的要求，以理论为基础，以实践为支撑，将外国的公共管理理论与中国实际进行了紧密的结合。例如，修订的第十二章“行政发展”中的“行政发展的理论基础”一节，结合近年来行政管理学理论的最新发展，新增了“整体性治理理论”“新公共行政理论”“公共价值管理理论”等内容，并论述了我国行政发展的本土化问题。第四，研究方法上，注重运用演绎法、经验总结法、原则原理推导法等对行政现象进行定性的分析，研究中国实际问题。例如，在修订的第一章“绪论”部分对“中国行政管理的理论与实践”一节进行了归纳和分析，以进一步提炼中国行政管理经验，创新中国行政管理思想。第五，在《行政管理学》（第二版）的教材的每个章节中增加了案例分析的内容，我们认为案例教学在行政管理教育中至关重要。尽管案例教学的重要性已被广泛接受，但是，真正的教学案例仍然非常缺乏。在许多情况下，案例教学被简单地等同于在教学中穿插一个案例或者故事。此外，模拟教学也未受到重视。当然，我们选取的案例还比较粗糙，与教材的要求还有一定的距离。在第二版教材中我们先解决从无到有的问题，以后我们再进一步完善，力求能自编案例。案例应由案例主体（正文）和案例《教学手册》两部分组成。案例内容应基于真实事件，有关数据等信息应翔实。案例可为为两种类型：一是描述性案例，要求完整介绍、描述某一事件或问题的决策及发展全过程，有现成的方案，旨在实现对公共管理实际情景的再现以及在此基础之上做出深入分析和评价；二是决策型案例，要求在案例中提出有待解决的问题，决策的基本要素和情境，由案例使用者去分析，尤其是在模拟的现实情境中做出政策选择。

本教材的修订也是江苏省第二届 MPA 论坛的重要成果之一，参与教材编写的有南京农业大学、南京大学、东南大学、中国矿业大学、南京理工大学等全国十余所 MPA 高校的教师，也有沈阳农业大学、江苏行政学院等高校的教师，突破了学术研究的界线，使思考方式和研究方法更具多样化，增强了本书作为研究性教材的可读性。

行政管理理论和实践的不断嬗变，行政管理的学科的研究和教育也在不断发展，这要求教材也要与时俱进。本教材的编写和修订也是为了更好地开展行政管理教育所做的不断尝试和探索，由于时间仓促和编写水平有限，存在的缺陷和差错在所难免，敬请广大读者对本教材提出批评和建议。

于水

2013年1月于美国宾州州立大学

## 第一版前言

现代公共行政与公共管理的研究教育于20世纪初在西方兴起，迄今有上百年的历史。我国从20世纪80年代开始对行政管理学科进行恢复和重建，经过20多年的建设，这一新兴学科得到了发展，但总体上对行政管理学及其教育还处于探索与发展阶段。20世纪六七十年代，西方国家开始了具有深刻意义的新公共管理运动（new public management）。效率和效益重新成为公共行政学关注的焦点。公共部门与私营部门之间的绩效差距越拉越大，政府不得不引进私营部门的管理原则、管理技术、管理方法，不得不将绩效评估、战略管理、人力资源、市场竞争等概念引入公共管理之中。在这样的背景下，中国的行政管理也经历着激烈的变革，变革的方向是科学化、理性化、市场化、法制化，所以对公共行政学的研究变得至关重要，它关系着我们是否能够建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体制，关系着我国是否能够成功地完成政治体制改革，更好地适应经济的发展。因此，无论是从我国行政管理学科建设和发展的需要来说，还是从我国政府改革的实践层面来说，结合国际发展趋势来系统地介绍行政管理学科体系和最新研究成果是十分必要的。

目前我国的行政管理学教育正日益走向正规化和科学化，但在教材编制和使用上却存在一些问题，如概论化、学术含量低；教材内容脱离实际；教材编写模式和体例单调；教材应用性不强，案例类教材很薄弱；教材本土化不足等。这些都不能很好地适应市场经济体制对行政管理学科所提出的发展要求；其次，我国正处于经济、政治的转型时期，政府职能在转变，政府提供服务的方式在转变，政府的服务理念在转变，政府与公民的关系在转变，政府行为透明度和公共政策制定中社会公众参与度也在大大提高。面对这些变化，如何使我国的行政管理教育更加本土化、实际化成为一个制约中国行政管理学科发展的重要问题。所以我们急需一本理论结合实际的行政管理教材；再次，农业税的取消，新农村建设的提出，农村社会保障体制的建立等一系列政策的出台，一次又一次地证明了，“农业，农村，农民”已作为政府的关注焦点被提升到了一个前所未有的高度，这就为农林院校行政管理的发展提供了契机。作为一所拥有行政管理博士点的国家重点农林院校，南京农业大学在行政管理学科建设上已具备了雄厚的实力，但



我们急需一本能够反映我国目前政策导向和行政管理领域最新成果的研究型著作供研究生和本科生使用。基于以上三点，我们编制了这本《行政管理学》。

本教材力求体现以下特色：第一，系统完整，涵盖了行政管理专业的主要知识领域；第二，融入国内外学者在行政管理领域的最新研究成果，给各位读者提供了多视角的思维空间；第三，内容设计更加本土化，充分体现目前我国的政策导向，结合了我国目前政治体制改革的种种要求，以理论为基础，以实践为支撑，将外国的公共管理理论与实际进行了紧密的结合；第四，利用农业院校所拥有的各种资源，使行政管理同农业发展充分结合；第五，研究方法上，突破了过去主要利用演绎法、经验总结法、原则原理推导法等对行政现象进行定性的、静态的分析的惯例，从行政生态、行政环境等方面对行政现象进行动态的分析，多视角看问题，使对问题的分析更具有时代性和实践性。

参与本教材编写的有南京农业大学、南京大学、东南大学、江苏省行政学院4所高校的老师，突破了一个学校的界限，使思考方式与研究方法更具多样化，增强了本书作为研究性教材的可读性。

随着行政管理和公共管理教育和实践不断发展，行政管理的学科教育也在不断地发展和完善，这要求教材也要不断地更新内容。本教材的编写只是为更好地进行行政管理教育所作出的一个初步的尝试和探索，还希望广大读者对本教材提出批评建议，以便不断地修订、完善。

编者

2007年5月