



21 世纪政治学系列教材

行政学原理

金太军 主编

21 世纪政治学系列教材

行政学原理

金太军 主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学原理/金太军主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 10
21 世纪政治学系列教材
ISBN 978-7-300-16466-3

I. ①行… II. ①金… III. ①行政学-高等学校-教材 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 227527 号

21 世纪政治学系列教材

行政学原理

金太军 主编

Xingzhengxue Yuanli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2012 年 11 月第 1 版
印 张	21	印 次	2012 年 11 月第 1 次印刷
字 数	483 000	定 价	39.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

邓小平的改革是新中国成立以来的一次革命。过去 30 多年的改革开放已经给中国带来革命性变化。这种革命性变化不仅体现在经济、政治等层面的现实生活上，而且还表现在因现实的变迁而带来的理论上的创新和发展以及由此而来的政治学学科建设上的成就方面。

在我国，计划经济体制已经让位于社会主义市场经济体制，同时由经济变革带来的政治体制上的变化也是有目共睹的。首先，在民主法制建设上，人治正在走向法治，政治的制度化正在加强，其中一个重要标志就是终身制的废除和退休制度的形成。其次，在国家结构上，过去在计划经济时期的简单的单一制已经转变为更加复杂的国家结构关系。中央与地方、地方政府与地方政府之间的关系有了更多的市场经济特征。再次，在国家与社会之间的关系上，过去是“大政府（国家），小社会”，现在正向“大政府（国家），大社会”的方向变化。民间社会在政治生活中的作用越来越大，社会自由越来越多。最后，在意识形态上，过去那种对待马克思主义、毛泽东思想的封闭、激进而又教条的态度已经转变为开放、理性而又灵活的态度，因而形成了引导改革开放事业的邓小平理论、“三个代表”重要思想和和谐社会构想。所有这些变革，都是我们在 30 多年前所无法想象的。当然，在政治进步的同时，存在的问题也不容回避。那就是迫切需要建立一套约束政府权力、使人民群众的真实意愿和利益诉求能够得到顺畅表达的机制，以便从根本上保证社会的稳定与和谐。这些问题的解决，不仅需要实际工作者在体制创新方面的实践，更需要政治学学科的发展和政治学专业人才的智慧与理论贡献。

我国的政治变革既是对政治学研究工作的挑战，又是促使政治学发展的良好机遇。我国的政治学在这种压力与机遇并存的环境中正在快步前进。首先，在学科分类上，政治学已经从法学中独立出来而成为一级学科。其次，在学科分支上，政治学从马克思主义政治理论、制度史、思想史而发展成为学科门类更加丰富、更加有特色的一门学科，诸如新政治经济学、政治社会学、政治心理学、政治文化、政治学方法论等。再次，在研究方法上，从单一的阶级分析法发展成为以历史唯物主义为基础的多元化方法论，诸如行为主义、理性选择主义以及方兴未艾的新制度主义。最后，在问题研究上，无论是深度还是广度，我国政治学界都取得了可喜的成就，为中国的政治发展和政治改革做出了自己应有的贡献。当然，在看到成绩的同时，也不能无视发展中的不足。作为中国政治学学科建设和

发展的见证人，我们不能不为政治学发展中的结构性缺失而忧心忡忡。比如，就专业刊物而言，不要说与经济学、法学和历史学比较，就是和政治学的二级学科国际关系比较，政治学专业刊物的数量也是少之又少。这种现象严重制约了我国政治学的发展，很多优秀的研究成果只能散见于综合性学术刊物和大学学报。

中国政治学学科发展的基础是高校政治学专业建设。自1980年恢复政治学专业以来，政治学系或政治与行政管理学系已经成为很多高校的普遍性建制。而且在各高校政治学专业竞相发展的过程中，我们很高兴地看到各个高校的政治学学科建设，无不生机勃勃，成就斐然。其中特别值得一提的是中国人民大学。人所共知，中国人民大学一直是中国近代政治制度的研究重镇。同时，中国人民大学在学科发展中非常注重教材建设，经过专业优化组合的“21世纪政治学系列教材”在全国享有很高的声誉，是我国很多高校政治学专业和行政管理学专业的必备教科书。从已经出版的教材来看，我认为，“21世纪政治学系列教材”具有如下特点：

第一，体系上的创新性与独特性。教科书固然应该有通用的内容，但是在教材林立的今天，千篇一律而了无特色的教材是难以立足的，也难以为社会所认可和接受。“21世纪政治学系列教材”中的每一本教材在体系上的创新性和独特性都是很突出的。

第二，内容上的研究性与新颖性。体系上的独特性应该由内容上的研究性与新颖性构成。教科书不但要介绍一般性的概念和理论，还应该容纳最新的理论研究成果以及对有关理论成果的看法与评价。该系列教材的一个重要特征是，这些教材都是作者们基于自己多年的教学与研究心得而撰写的具有新意的研究性作品。事实上，国外的大学教科书基本上是学术界享有名望的教授来撰写。一本好的教科书之所以享有盛名，就在于其因体系上的独特性和内容上的研究性而形成的权威性。

第三，观点上的全面性与选择性。教科书是一种通论性的著作，因而包容的学术观点、理论应该尽量全面。但是，在信息爆炸的时代，一本书企图容纳所有的观点是不可能，也是不必要的。因为有的观点不过是个别学者的偶发奇想而不具有普遍性。这就需要撰写者去伪存真，认真取舍。我很高兴地看到，本系列教材在追求观点的全面性时，也没有忘记选择性原则。

第四，方法论上的马克思主义原则性与包容性。我国的社会科学研究离不开马克思主义的基本方法论，尤其离不开历史唯物主义的指导，政治科学更是如此。但是马克思主义并不是凭空产生的，它是在吸纳人类精神文明优秀成果的基础上产生的，马克思主义的发展同样少不了与其他理论流派的碰撞以及对人类文明成果的借鉴与扬弃。封闭的马克思主义是没有生命力的，坚持马克思主义并不排除对其他理论流派的介绍与分析。正是基于这样的指导思想，本套教材在介绍马克思主义政治学的同时，能运用历史唯物主义的基本原理兼容并蓄地介绍和分析其他理论流派。

本套教材的上述特点决定了它们不但是有关专业的教师和学生必备的教学和学习用书，也是政治学研究者的的重要参考书籍。虽然具有上述优点和特征，但是十全十美的社会科学著作是不存在的，因此，本套教材中的缺点与不足在所难免。衷心希望专家学者、广大读者积极批评、热情指正！

赵宝煦

导 论	1
第一节 行政与行政学	1
第二节 西方行政学的历史与发展	11
第三节 中国行政学的历史与现状	18
行政关系篇	27
第一章 行政与政治	29
第一节 行政与政治的内涵	29
第二节 行政与政治的关系	31
第三节 政党与政府的关系	36
第二章 行政与经济	41
第一节 行政与经济关系释义	41
第二节 行政与经济关系变迁的历程	44
第三节 行政与经济的动态调适	46
第三章 行政与社会	51
第一节 行政与社会的基本关系	51
第二节 行政与社会关系的重大问题	54
第三节 行政与社会关系的协调	57
第四章 行政与科技	63
第一节 行政与科技关系概述	63
第二节 科技对行政的影响	66
第三节 行政对科技的影响	67
第四节 行政与科技的互动：以电子政务为例	69

行政体制篇	73
第五章 行政组织体制	75
第一节 行政组织体制概述	75
第二节 行政组织体制的纵向结构与横向结构	79
第三节 行政组织体制的设计	82
第六章 行政领导体制	87
第一节 行政领导体制概述	87
第二节 行政领导体制的演进与类型	91
第三节 行政领导集体	95
第七章 人事行政体制	100
第一节 人事行政体制概述	100
第二节 人事行政体制的基本功能	106
第三节 人事行政体制的运行机制	109
第四节 人事行政体制的基本原则	111
第八章 财政体制	116
第一节 财政体制概述	116
第二节 财政体制的内容	119
第三节 财政体制的运行	122
行政行为篇	133
第九章 行政决策	135
第一节 行政决策的概念与类型	135
第二节 行政决策的理论模型	139
第三节 行政决策的科学化与民主化	148
第十章 行政实施	154
第一节 行政实施的含义和研究途径	154
第二节 行政实施的过程	160
第三节 行政实施偏差分析	164
第十一章 行政监督	168
第一节 行政监督概述	168
第二节 行政监督的运行规则	171
第三节 行政监督的运行过程	176
第十二章 行政协调	184
第一节 行政协调概述	184
第二节 行政协调的功能与影响因素	189

第三节 行政协调的类型与模式	193
第十三章 应急行政	199
第一节 应急行政概述	199
第二节 应急行政体系	204
第三节 应急行政过程	207
行政资源篇	215
第十四章 行政权力	217
第一节 作为资源存在的行政权力	217
第二节 行政权力的主体、内容与实践形式	220
第三节 行政权力的配置方式与运行机制	223
第十五章 行政法制	230
第一节 行政法制的含义与原则	230
第二节 行政法制过程	235
第三节 行政法制与行政发展	243
第十六章 行政文化	250
第一节 行政文化概述	250
第二节 行政文化的结构	256
第三节 行政文化现代化	264
行政发展篇	269
第十七章 行政效能	271
第一节 行政效能概述	271
第二节 行政效能观的历史变迁	275
第三节 行政效能的提升路径——政府绩效评估	281
第十八章 行政改革	287
第一节 行政改革与发展	287
第二节 行政改革的动因与内容	291
第三节 行政改革实践	295
第十九章 和谐行政	306
第一节 和谐行政概述	306
第二节 和谐行政诸要素	312
第三节 转型社会和谐行政的构建	319
后 记	324

要论提示

- 行政的概念与逻辑起点
- 行政学的研究对象与研究方法
- 西方行政学的发展历程
- 中国行政学的发展现状及历史使命

行政学，在西方一般称为公共行政学（Public Administration），在中国通常称为行政管理学。行政学有自己独特的研究对象、逻辑起点与学科体系，是一门在国家和社会公共事务管理中起着重要作用的理论性和应用性相统一的独立学科。它在西方各国备受重视，并得到迅速发展，成为20世纪以来发展最快的社会科学学科之一。现阶段中国改革开放与现代化建设的逐步推进以及社会的全面进步，在为中国行政学的发展提供了丰富的现实土壤的同时也对其提出了严峻挑战。

第一节 行政与行政学

顾名思义，行政学是研究行政现象及其规律的科学。“行政”与“公共”是行政学的基本范畴，公共（社会）需求是行政活动与行政学研究的逻辑起点。行政学作为一门独立的社会科学学科，有自己的研究对象、研究方法，与其他社会科学有着密切的关系。

一、行政与公共行政

“行政”和“公共”是（公共）行政和（公共）行政学的两个最基本的概念，研究行政学，首先应当确定“行政”和“公共”的含义。

（一）行政的概念

关于“行政”，古今中外有各种各样的理解。

在中国古代，行政是执掌政务、处理政事的意思。如早在两千年前的《左传》和《史记·周本纪》中，分别有“行其政令”、“行其政事”以及“召公、周公二相行政”的记载。但是，那时国家的立法和行政尚未分离，因此古代的“行政”概念与我们今天行政学

所要研究的行政在内涵和外延方面都不同。

在西方，“行政”概念最早的含义有“辅助、治理”之意。近代以来，以美国学者为代表的西方学者对“行政”概念进行了广泛探讨，提出了许多不同的看法，归纳起来主要有以下三种：

1. 狭义行政说

狭义行政说认为行政是指除国家立法、司法机构以外的政府部门的政务活动。持这种观点的学者如美国行政学者魏劳毕等人，主要依据立法、司法、行政“三权分立”的原则，认为“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务”。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，有助于人们在研究公共行政问题时较好地把握行政管理活动与其他类型管理活动的异同及其自身的特点。其缺陷是局限性较大，不能全面反映当代“三权”之间相互渗透、公共行政权限逐步扩大的现状与趋势。

2. 中义行政说

中义行政说认为行政是指一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动。这种观点以美国行政学家古德诺为代表。他在《政治与行政》一书中，认为政治与行政是相互分离的，政治是国家意志的表现，行政是对法律和政策的执行行为。^① 这种观点的意义在于促使行政学从政治学母体中分离出来并逐渐成为一门独立的学科，推动了公共行政科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，不能正确地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。

3. 广义行政说

广义行政说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西蒙等人为代表。西蒙、斯密斯堡和汤姆森三人合著的《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”。这一解释后来衍变为“行政即指一切团体处理行政事务的活动”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行政活动与非营利性机构的公共行政活动日趋认同化的现象，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，难以科学地揭示作为一种国家管理活动的“行政”的特质。

在中国行政学界，对行政（管理）这个概念本身有多种理解。最狭义的行政管理是指政府自身运行中的管理，是政府的内部管理；狭义的行政管理是指政府对包括自身在内的整个社会公共事务的管理，包括政府自身运行的管理，也包括政府对社会公共事务的管理，这种对社会公共事务的管理表现为政府的外部职能；广义的行政管理是指政府及其他公共组织，包括立法、司法等国家机关以及各种非政府组织对社会公共事务的管理；最广义的行政管理泛指一切组织中具有执行性职能的管理。^② 本书的行政概念主要是从狭义上

^① 参见 [美] F. J. 古德诺：《政治与行政》，5~13 页，北京，华夏出版社，1987。

^② 参见朱晓红、郝英杰：《公共管理与公共行政内涵的比较与争论》，载《华北电力大学学报（社会科学版）》，2007（4）。

讲的，即政府对包括自身在内的整个社会公共事务的管理。

（二）公共的概念

美国学者尼古拉斯·亨利在其著作《公共行政与公共事务》一书中，从制度、规范和组织三个维度对公共（性）进行梳理。公共性的制度定义将“公共”简单理解为政府机构。公共性的规范定义不仅关注政府机构及其行动，更将视野扩展到其他相关机构，其核心关注点是公共利益。相对于规范定义，公共性的组织定义的研究视角更加广阔，认为“工作环境对公共组织的影响力和重要性要大于对私有组织的影响力和重要性”，“组织的参与度的不同使公共组织与私有组织有很大区别”^①。

实际上，“公共”一词具有更为丰富的内涵。在“行政”前面加上“公共”一词，就具有以下几层含义^②：（1）和私人行政相区别。“公共”是相对于“营利的”、“私人的”或“企业的”行政来说的，即强调执行行政活动的主体主要是公共部门或公共服务机构而不是私人企业或私人机构。（2）明确了行政活动的目的和性质。如果进行抽象的研究，所有的行政都有同样的职能、程序、要素或过程。但是，不同的行政管理活动有不同的目的和性质。如封建国家行政的目的和性质是巩固王权和少数人的统治，私人行政的目的和性质是为了营利，而公共行政的目的和性质主要是为公众提供服务，即通过公共供给满足公共需求，这是行政公共性的本质。（3）强调行政所负的社会责任和义务。行政活动的目的和性质决定了它应负有的社会责任和义务，因此，其工作绩效不能简单地用利润或效率作标准，而必须用服务数量、质量、满足社会需求的程度等多种尺度作标准。（4）强调公众的参与性。行政的整个活动过程和公众的利益有密切联系，这种参与主要表现在公众对政府决策的影响，通过立法、司法机构对政府行为的约束及通过各种渠道对政府活动的舆论监督等各个方面。（5）强调了行政活动的公开性。公开性一方面说明行政官员的工作要有透明度，让公众知晓，另一方面说明要让立法机关、司法机关、新闻媒介和公众了解主要的行政工作并随时接受检查、调查和监督。由于“公共”一词具有丰富的内涵，因此“公共行政”一词本身的含义比“行政”一词要丰富得多。

上述对“公共”和“行政”概念的解释，对于我们理解行政的含义都有一定的启发和借鉴意义。我们认为要确定行政的含义，必须明确以下三点：

（1）行政是国家行政，是国家活动的一个组成部分，它的主要内容是行使国家权力，从事国家管理，在现代社会，一切行政活动均以法律为依据，即依法行政。

（2）行政是一种管理活动，它具有管理的一般要素和特点，如决策、组织、协调、控制等。因此，我们又将行政称为行政管理。作为一种特定形态的管理的行政管理，与包括政府以外的其他国家机关和企事业单位的一般管理在某些原理、原则和方法上是相通的。但行政又不同于一般管理，只有通过国家行政机关依法对国家和社会各种公共事务所进行的管理，才是行政管理。

（3）行政在本质上是行政组织获取、配置和利用行政资源，回应与满足社会公共需求，以实现行政目标的一系列活动和动态过程。

^① [美] 尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，7版，37页，北京，华夏出版社，2002。

^② 参见彭和平编著：《公共行政管理》，5~6页，北京，中国人民大学出版社，1997。

综上所述，行政从外延上讲是国家行政组织，即各级政府的活动；从内涵上看，是指依法行使国家权力，从事国家管理的活动。由此我们可以把行政定义为：行政是国家行政机关依法行使国家权力，管理国家和社会各项公共事务，满足社会公共需求的活动。

二、行政的逻辑起点

上述行政的概念蕴涵着一个重要信息，即公共需求是行政的逻辑起点，是政府职能的根本依据，它决定着政府的基本职责与功能，规约着政府的行为边界。

伴随现代政治文明的发展，民主政治理念日益深入人心，对于民主政治理念重要实现载体的政府也有诸如法治政府、责任政府、服务型政府等多种说法、诸般要求。上述政府建构理念自然会对政府的行政管理体制和机制，进而对政府行为产生不同程度的规约作用。不可否认，多元理念均会在复杂治理环境中找寻到利己的支撑信息，从而造成人们认知上的混乱。那么，如何在纷繁复杂的理念博弈中，找寻政府存在的意义，进而以此规塑政府功能及相应功能输出体制与机制成为问题的关键。合法性是政治学的核心概念之一，主要源于西方政治学一直强调的契约论和目的论，即政府组合公众自愿让渡的部分权利，建构成为公共权力，并以此作为维护和促进公共利益的利器。以合法性规塑政府功能、体制与机制，主要强调两层含义：其一，政府的生成要合法，即政府的产生必须是基于民主选举或民意认同的；其二，政府的行为要合法，即政府公权力的行使必须以公共利益为依归。

上述两层含义构成了政府产生与存续的全过程——在获得民选或民意认同后，政府就拥有了生成的天然合法性，同时，这种合法性也伴随着天然的责任，这种责任要求政府行为的合理与合法。如何判断政府行为是否合理与合法呢？自然要以政府对公共需求的回应能力来评价。因为公共需求反映的是社会公众的一种共同偏好或者说需求，具有无可比拟的公共性本质和公共产品属性。由于公共服务和公共产品内在的非竞争性和非排他性特征，因而难以形成内在激励，实现市场供给，政府满足公共需求就成为一种职能必然。

但是提供公共服务和公共产品的政府是否就必然具有合法性呢？显然，答案是否定的。回顾中西方历史，不难发现，即便是那些最专制的政府，为了巩固其统治，也会为老百姓提供大量公共服务，但总体来说，这往往是其维护统治的策略性和临时性举措。与此相反，现代民主政府的存在要义就在于回应公共需求，提供公共服务，且在提供公共服务的过程中要根据公众的需求来提供公共服务：一方面，政府应动态掌握公众需求的信息，并在现有资源和能力条件下尽可能地满足公众需求；另一方面，政府应努力创新服务方式，且服务方式的创新应以公众意愿而定。在回应公共需求方面，现代民主政府与传统政府在管理方式上有着巨大的差别。传统的政治理论认为，国家具有两重职能，一是统治职能，二是管理职能。随着民主治理理念的深入及相应民主制度的建立，国家的统治职能逐步淡化，而社会公共管理职能却逐步扩大。从本质上讲，这是公共需求引致的结果，也是国家及政府回应公共需求的自我调适。这种自我调适自然需要政治学，特别是行政学理论的发展。行政学在其一百多年的发展历程中也经历了几次范式转变：先是有主张政治与行政彻底分开、效率至上的传统公共行政理论；接着是强调公平观念、注重回应公民要求的新公共行政理论；然后是用企业家精神重塑政府的新公共管理理论；20世纪80年代末90

年代初则产生了新公共服务理论和服务型政府模式，它指出公共管理归根到底是公共服务的性质，政府或公务员的首要任务是帮助公民明确表达并实现其公共利益，而不是试图去控制或驾驭社会，即“服务”而非“掌舵”。

这些理论创新对现代政府治理模式，特别是政府价值导向产生了明显的规塑作用，政府治理逐步从管理转变为服务。从系统论角度看，价值观内构于政府管理系统的输入、转换、输出与反馈这四个基本环节。与此相似，政府公共需求回应能力也体现在这四个环节的政府行为之中，公民本位、服务本位的价值观为其提供理论与理念支撑，但同时也规约着政府公共需求回应能力的成长、变革、路径和速度。当然，即使政府形成了上述基本价值观，但作为这种基本价值观“输出”产品的公共政策在不同时空条件下也会呈现激烈的矛盾冲突，可笼统概括为整体与局部、长远与当前的矛盾冲突，而整体大于局部、长远高于当前的简单说教并不能有效阐释和化解现实的困境。基本价值观下的不同价值理念往往相互并存并相互竞争地影响着政治系统的理念及政府的公共政策偏好。不同的价值理念往往在复杂的现实环境中抽取对己有利的信息，选取相应的社会问题视角，形成基本价值相同但偏好差异较大的公共政策。这种状况自然需要考验公民与政府的智慧，也成为政府行政管理的难点所在。但无论如何，在政府行政价值导向发生转变之后，公共事务的治理模式也逐步从政府垄断治理演化为协作治理，即原来是政府垄断社会公共事务的管理，现在是政府、市场与非政府组织以及公民之间实现合作治理，这已成为不争的事实；相应地，政府治理方式逐渐变化，即从原来的强制式逐步进入协商对话形态，更多地运用行政指导、行政协商、行政调解等柔性管理方式。

从西方国家行政改革的具体历史来看，二战后，受凯恩斯主义与福利主义的影响，世界主要发达国家的政府规模大都呈扩张趋势，公共支出大幅上涨，而政府对公共需求的回应能力和状况并没有本质上的提高，或者说即使存在政府对公共需求的有效回应，也无法持续。传统的政府行政管理模式遭到学界与公众的普遍质疑。以经济学为基础的公共选择学派广泛采取了以消费者为导向的方法，重点研究公共生活中公共利益和服务提供存在的困境，认为解决这一困境的关键在于处理好公共需求和公共产品之间的关系。公共需求是社会全体成员在生产生活中的共同需要，是社会存在发展的基本要求。政府提供的是公共产品和公共服务，而不是私人产品，广义上统称为公共产品，既包括法律、国防、基础教育、公共卫生医疗、社会保险和福利、环境保护等基本公共产品，还包括基础设施和公共事业等混合公共产品。公共需求决定了公共产品的内容和性质，从而决定了政府的性质和职能，公共产品的提供必须与公共需求相适应。

20世纪70年代以来，为有效回应公共需求，化解政府的合法性危机，西方各国政府陆续开始了以追求“3E”（economy, efficiency, effectiveness, 即经济、效率、效益）为目标的政府改革运动。这一改革运动席卷了从新西兰到法国，再到美国、加拿大乃至澳大利亚等多数西方国家，虽然改革程度、政策路径及口号存在一些差异（如“下一步行动方案”、“公民宪章运动”、“竞争求质量”、“政府再造”、“公共服务计划”等），但从本质上讲，这一改革的逻辑起点均在于围绕如何通过行政理念、行政机制、行政体制、行政方式等方面的创新，提高政府回应公共需求，提供公共服务的能力和水平。可以说，这一逻辑起点是西方各国政府改革的核心内容，服务、效率、竞争、成本等已经成为各国公共服务

创新的主题词。它重新强调了政府的合法性基础，突出了政府的公民本位理念，提高了政府回应公共需求、提供公共服务的能力和水平。

就中国而言，改革开放 30 多年来，政府行政改革作为整体改革系统工程的重要组成部分，同样是源于经济与社会发展的深刻需求。从 20 世纪 80 年代初的提高政府行政效率、权力下放到 80 年代中期以后的机构改革、转变政府职能，再到新世纪以来的建设服务型政府与政府治理创新等，无不体现了政府行政对经济与社会变革和发展需求（即公共需求）的回应。当然，对于处于社会转型期与体制变革期的中国，这种公共需求是多变且错综复杂的，它对政府行政的回应能力提出了很高的要求，对现行政府行政理念、行政体制、行政机制和行政行为的变革提出了严峻的挑战。这需要行政学界的学者们不断进行理论创新，也需要政府的巨大改革勇气。

三、行政学的特征与研究对象

了解了行政的含义，行政学的含义也就呼之欲出。所谓行政学是研究国家行政组织运用国家权力依法管理国家事务和社会公共事务，满足社会公共需求的科学。它既要研究国家行政系统内部的运行过程及其规律，也要研究行政组织对国家的政治、经济、文化、社会等各方面公共事务进行的管理活动及其规律，它为国家机关工作人员的公共行政活动提供指导原则、理论基础和科学方法。其目的在于帮助政府提高行政效能，有效履行政府职能，满足公共需求，推动社会发展。

（一）行政学的特征

从行政学的概念分析可以看出，行政学是一门具有独立研究对象、独立范畴体系的学科，它有如下特点：

（1）政治性和社会性的统一。行政学所研究的对象和基本内容均与政治领域密切相关，具有鲜明的政治性，在现代政党政治的条件下，这种政治性比较突出地体现为政党（执政党）倾向；同时，行政学又揭示了行政组织管理社会公共事务的规律，所以具有较为显著的社会性与一定程度的普适性。在现代民主政治的条件下，这种社会性与普适性突出表现为服务社会大众、满足公共需求与增进社会整体利益的公共性。因此我们将公共需求作为政府行政的逻辑起点。

（2）理论性与应用性的统一。行政学的范畴、原则、原理等有很强的理论性，同时它又系统总结了科学的公共行政的经验和方法，有很强的应用性与实践性。理论性和应用性相统一，使这门学科充满生机和活力。

（3）综合性和独立性的统一。行政学是一门综合性、交叉性的学科，它广泛运用了政治学、经济学、管理学、社会学、心理学、统计学、法学、信息学等学科的基本原理。同时，它又具有独立的研究对象、独立的范畴和体系，成为一门独立的管理科学。

（4）规范性和变异性的统一。行政学揭示行政的规律，其中的诸多管理原则、程序、机制、方法、手段具有规范性。但是决定公共行政科学化的因素是多元的，行政环境、行政主体和客体及其关系的变动是不可避免的。因此公共行政学时刻经受日新月异的现实生活的检验、撞击，它必须经常适应这些变动情况，不断革新与创新，推动学科本身的丰富和发展。

（二）行政学的研究对象

行政学的研究对象是行政的主体、规范以及管理活动的过程、方式和规律，既包括国家行政机关自身的管理，又包括国家行政机关对政治、经济、文化和社会生活的管理。

行政学的研究对象可以分为两部分，一是具体对象，二是一般对象。

（1）具体对象，可分为总体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）、省、市、县的行政管理，特区行政管理等。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（工业管理、农业管理、交通运输管理、财政金融管理、商业管理及其他管理），社会文化建设行政管理（教育管理、科技管理、文化管理、卫生管理、体育管理），公安行政管理，司法行政管理，民政行政管理，军事行政管理，外事行政管理，等等。专业性行政管理是公共行政学科的重要组成部分，是一般行政原理在各专业部门行政中的具体运用。

（2）一般对象，指的是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适用的行政原理和规律。主要包括行政组织、行政领导、行政人员、行政机关管理、行政决策、行政执行、行政监督、行政环境、行政法规、行政道德、行政改革、行政职能、行政效率等行政学的基本原理。这些在行政学中也称做公共行政。

本书作为一本原理性教科书，以行政的一般原理与一般规律为研究对象，这决定了它的研究范围和基本内容。这些内容按照它们自身的内在逻辑联系组合成行政学的理论体系。本书以公共需求为逻辑起点，探讨行政的本质，并以公共需求与行政关系、公共需求与行政体制、公共需求与行政行为、公共需求与行政资源为几大组块（篇）进行内容阐释：行政关系组块梳理了行政与政治、经济、社会、科技的互动关系，力图框定行政的角色与功能；行政体制组块以组织体制、领导体制、人事体制和财政体制为基本内容，力图建构静态行政制度体系；行政行为组块动态分析了诸多行政行为的运行过程，力图弥补静态体制分析的不足；行政资源组块以行政权力、行政法制和行政文化为基本内容，探讨了行政行为输出依赖的资源约束条件。最后，从发展的思维出发，探讨了行政可能的发展方向，譬如和谐行政、政府绩效等，从而建构一个具有内在逻辑的、自成一体的行政学原理体系，以期对东西方的行政实践与行政现象具有普遍解释力，而这正是一本原理性教科书的题中应有之义。正如行政学创始人威尔逊所言，“行政学的目的就在于把行政方法从经验性实践的混乱和浪费中拯救出来，并使它们深深植根于稳定的原理之上”^①。

（1）行政关系。行政关系立足于行政生态学的基础，借用生态学研究生命主体与其环境的相互关系和作用的理论和方法，从政治、经济、社会、科技等不同层面研究行政系统的外部环境对行政的影响与作用，这种影响实际上是来自外部环境的社会公共需求的具体体现与表征。

（2）行政体制。行政体制主要是指在政府系统内部行政权力的划分、政府机构的设置以及运行等各种关系和制度的总和。本篇主要从组织、领导、人事、财政等层面研究行政

^① 转引自丁煌：《西方行政学理论概要》，12页，北京，中国人民大学出版社，2005。

的体制构架。

(3) 行政行为。政府的行政行为运行过程即政府为解决某个公共问题或满足某项公众需求而选择并实施合乎民意的行动方案的过程。这一过程主要包括行政决策、行政实施、行政监督、行政协调和应急行政等一系列具体行为。

(4) 行政资源。行政活动需要有适宜的行政资源作为支撑和保障，行政资源的充沛度与配置合理性，对于行政管理与服务质量的提高以及行政绩效的改善至关重要。本篇主要从行政权力、行政法制、行政文化等方面研究行政的资源保障。

(5) 行政发展。行政发展是指行政主体（政府）通过一定的途径和方法，创造、维持和加强行政能力，改变原有的行政体系及其运行状态，使其沿着预定目标取向发展到更高级形态的过程。本篇选择了行政效能、行政改革与和谐行政作为行政发展的维度。

四、学习行政学的方法

研究方法能够为人们提供一种独立探索的途径和解决问题的视角，方法不仅贯穿于理论研究的始终，而且还可以直接指导、丰富和发展理论体系。就行政学而言，研究方法是研究主体认识行政这一研究对象的本质和规律所采用的思路与程序，是研究主体把握行政这一研究对象的途径、方法、手段和工具，所要解决的是“怎样才能正确认识公共行政”这个问题。由于行政学研究对象的复杂性，使得研究主体对行政的研究不可能仅仅采用某种单一的方法就能达到研究目的，因此，需要运用多种研究方法。

作为一门社会科学学科，行政学可以采用社会科学常用的文献法、比较法、历史法、观察法等方法。同时，作为一门具有很强应用性特征的社会科学，行政学又特别重视运用调研法、案例分析法等方法。

(1) 比较研究法。比较研究方法把不同时期、不同国家或地区的公共行政制度、特点、经验或单项的组织、人事、财务、决策等加以比较，寻找异同及原因，权衡优劣利弊，取长补短。有比较才能有鉴别，有鉴别才能有发展。这种方法可开阔视野，拓展思路。

(2) 历史研究法。历史研究方法是从历史角度观察和研究公共行政问题的方法，即研究行政思想史、行政组织史、领导史、决策史、官僚史、改革史等，从中找出规律性的原理和方法，探求对现在和将来具有实际意义的原则方法。

(3) 行政哲学分析方法。行政哲学分析方法主要是移植哲学方法中的价值分析法，运用价值判断来评价公共行政现象，如本书以社会对公共行政的需求（即公共需求）为出发点，研究公共行政怎样满足公共需求，探索公共行政的根本价值。通过行政哲学分析方法，研究主体可以从多角度、多维度对公共行政的基本理念、基本价值和基本范畴等理论进行新的诠释，进一步说明公共行政应有的精神。但在运用行政哲学分析方法对公共行政学进行研究的同时，也必须注意到此种研究方法具有形而上的特征，研究者们更注重抽象的哲学思维，而容易忽视对公共行政实践的实证考察^①，甚至陷入从价值推演概念，从概念建构体系的“文字游戏”中。

^① 参见王枫云：《公共管理学的研究方法体系：内涵与构成》，载《行政论坛》，2009（1）。

(4) 行为科学研究法。行为科学研究方法主要研究行政过程中人的心理行为及环境对人的影响,揭示人的内在心理需求和行为动机之间的关系,研究如何调动人的积极性和创造性。社会群众心理对行政决策和措施会有重大影响,行政工作人员的人际关系、服务意识、生活风气等都会影响公共行政。

(5) 案例分析法。案例分析法通过对已发生的真实而典型的行政事件的发生过程、行政行为和方法等进行系统分析,总结公共行政的原理、原则或方法。案例分析从具体到一般,通过生动的、具体的途径来阐释行政理论。由于行政学是一门应用性很强的学科,采用案例分析法进行教学有特殊的效果。首先,提供实例,模拟实践,有利于培养和提高实际公共行政能力。其次,可以弥补传统教学中填鸭式灌输知识的缺陷,有利于开发智力,激发学习的主动性,更好地掌握相关理论。最后,可以增长知识,集思广益,不仅有利于开阔视野,而且通过对行政案例的集体讨论,互相交流、互相启发,使个人的观察能力、逻辑分析能力、组织能力和人际交往能力得到锻炼与提高,为提高公共行政水平奠定能力基础。

(6) 博弈论分析法。博弈论分析方法就是运用博弈论来研究行政学问题的一种方法。博弈论是指行政活动中的个人或组织,面对一定的环境条件,在一定的规则约束下,依据其所掌握的信息,在不同的行为或策略中进行选择并加以实施,从而取得相应结果或收益的过程。博弈论分析法主要适用于行政学的理论分析,尤其是行政组织策略行为的研究,其中非合作博弈理论的分析方法,是处理当代行政学中策略行为的比较有效的分析方法之一。^①

五、行政学与其他学科的关系

行政学是交叉性、综合性学科,它同若干学科有着密切的关系。既要看到它们之间的联系,又要看到它们之间的区别,这样有助于正确把握行政学的研究对象、内容和特征。

(一) 行政学与管理学

现代管理学兴起在行政学产生之前。西方学者把管理学的研究重点放在企业管理上。因此,因袭相传,就把管理学与行政学的关系看成分立的、平行的关系。有的学者把管理学称为私人行政学,把行政学称为公共行政学。我国部分学者也持这种看法。我们认为,不能以传统习惯作为区分学科根据。行政学与管理学固然是两门可以区分的学科,但是行政学是研究行政规律的,管理学是研究一般管理规律的,在一定意义上,行政学是管理学理论在公共行政中的具体运用。有人由此把行政学称为管理学的一门分支学科。追溯行政学形成和发展的历史,可以看出,行政学不断引进管理学的理论方法,从而大大丰富了自己的研究内容和研究方法。

(二) 行政学与公共管理学

公共管理是以政府为核心的公共部门共同管理社会公共事务的活动。公共管理的这一内涵大体等同于广义的行政管理,显然与本书所界定的行政的概念不同,公共管理的主体

^① 参见王枫云:《公共管理学的研究方法体系:内涵与构成》,载《行政论坛》,2009(1)。