



全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

总主编：孙 健

行政管理学

Public Administration

主 编 韩莹莹 胡晓东

副主编 王家合 张 强



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



013354802

全国普通高等院校公共管理类
核心课程“十二五”规划精品教材

D035
492

总主编：孙 健

行政管理学

Public Administration



主 编◎韩莹莹 胡晓东
副主编◎王家合 张 强



北航

C1661307



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

中国·武汉

内 容 简 介

本书是全国普通高等院校公共管理类核心课程“十二五”规划精品教材,共分十四章。本书逻辑结构清晰,注重理论联系实际,注重通识性和研究性相结合,突出创新。本书主要使用对象是高等院校行政管理、公共事业管理、公共管理硕士(MPA)及其他相关专业的本科生和研究生,以及公共管理的实践工作者。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/韩莹莹 胡晓东 主编. —武汉:华中科技大学出版社,2013.7
ISBN 978-7-5609-8513-8

I. 行… II. ①韩… ②胡… III. 行政管理-管理学-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 276230 号

行政管理学

韩莹莹 胡晓东 主编

策划编辑:周小方

责任编辑:章 红

封面设计:李 嫒

责任校对:周 娟

责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321915

录 排:武汉正风天下文化发展有限公司

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:21.25 插页:2

字 数:543 千字

版 次:2013 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:39.80 元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究



全国普通高等院校公共管理类核心课程“十二五”规划精品教材 编委会

● 学术顾问：

○ 朱立言（全国MPA教育指导委员会原秘书长

中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师）

● 总主编：

○ 孙 健（西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士）

● 编 委：

○ 张文礼（西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士）

○ 刘俊生（中国政法大学公共管理学院教授 博士）

○ 谢 明（中国人民大学公共管理学院教授 博士）

○ 孙 健（西北师范大学社会发展与公共管理学院教授 博士）

○ 高鹏怀（中央民族大学管理学院教授 博士）

○ 张 强（华南师范大学政治与行政学院教授 博士）

○ 尚明瑞（甘肃农业大学人文学院教授）

丛书总序

General preface

20 世纪 70 年代末 80 年代初,一些西方发达国家先后进行了一场声势浩大的、被学术界称之为新公共管理运动的政府改革实践。与之相应,学者们对这种影响广泛的政府改革实践进行了理论上的系统阐释,并总结出了全新的公共行政新范式——新公共管理范式。新公共管理范式以公共选择理论、管理主义以及私营部门管理方法等为理论基础,强调“再造政府”、“政府重塑”,其核心思想是主张运用市场手段和企业管理方法来改造现代政府。

在以管理主义与市场化为导向的政府改革运动中,英国率先竖起了“重塑政府”的大旗。1980 年,撒切尔政府推行以缩小政府规模和进行“财政管理创新”为中心的改革,其后的梅杰政府、布莱尔政府继续推进政府改革,进一步发挥市场化作用;新西兰则在 1988 年实施了以“政府部门法案”为蓝本的政府改革;加拿大在 1989 年成立“管理发展中心”,并于次年发表题为“加拿大公共服务 2000”的政府改革指导性纲领;美国于 1993 年成立“国家绩效评估委员会”,用来指导政府改革,后于 1998 年更名为“重塑政府国家伙伴委员会”。这些改革的重要特征就是发挥市场机制在公共服务领域中的作用,积极借鉴私营管理的技术和方法,提升政府的管理水平和公共服务能力。

新公共管理凸显了以“经济、效率、效益”为核心的价值导向,在相当程度上改善了西方国家政府公共行政水平,促进了经济与社会发展,满足了民众更多的公共服务需求,更好地适应了后工业化时代公共行政实践中对公共管理绩效的需求,为其他一些国家进行行政体制改革、推动以政府为核心的公共部门提升公共服务水平等发挥了重要的作用。

改革开放 30 余年来,随着我国市场经济的日臻完善,要求政府改革的呼声与实践从未停息,尤其是在党中央、国务院高度重视加强与创新社会管理的时代背景下,如何构建具有中国特色的公共管理体制,既是实务界所关注的一个重大课题,也是急需学术界予以回答的一个重要命题。

最近 10 余年来,因社会对公共管理类专业学生需求的持续升温,有志于攻读公共管理类专业专业的学生愈来愈多,有人甚至认为公共管理学科已成了当下中国社会科学中的显学。与这种现实相辉映,我国学术界也形成了大量的公共管理学术研究成果,发表或出版了大量高质量的学术论文、专著、译著、教材。然而,纵观现有的公共管理类教材,一个突出的特点是共性有余、个性不足,尤其是存在着对于不同层次院校教材使用针对性不强的明显问题。

由西北师范大学孙健教授任总主编,汇集华南理工大学、南京航空航天大学、大连海事大学、华南师范大学、甘肃农业大学、首都经贸大学、中国劳动关系学院、北京电子科技

学院、河西学院等10余所大学长期在教学一线从事公共管理类专业教学实践的专家、学者组成的编写团队,根据已有公共管理理论成果,结合国内外公共管理实践,被华中科技大学出版社确定为“全国普通高等院校公共管理类核心课程‘十二五’规划精品教材”,并即将由该出版社发行的该套教材,遵循了理论联系实际,科学性与思想性、艺术性相结合,强化理论创新等原则,凸显了以下几个方面的鲜明特色。

其一是实现了西方理论引进与本土化改造的有机结合。彼得·德鲁克说:管理首先是一种文化。公共行政大师罗伯特·达尔在《行政学的三个问题》中也强调:从某一个国家的行政环境归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。这意味着在公共管理问题上并没有放之四海而皆准的公共管理之道,只有和具体的国情相结合,公共管理理论才会体现出其应有的实践价值。该套教材在吸收、借鉴西方国家比较成熟的公共管理概念、方法、案例、理论时,并没有忘记“取其精华、弃其糟粕”的治学原则,而是紧密结合中国国情,凸显了本土化的鲜明特色。

其二是重视案例分析。公共管理是一门应用性极强的社会科学,实践性强是该学科的显著特色。该套教材在编写中引用了大量极具代表性的公共管理案例,对于培养学生独立分析问题、解决问题、动手操作的能力,强化专业理论学习,积累公共管理实务经验,培养扎实的专业实践能力不可或缺,大有裨益。

其三是注重启迪学生公共管理智慧。公共管理既是一门科学,也是一门艺术,公共管理的艺术性意味着公共管理者在公共管理实践中既需要深厚的公共管理理论做指导,更需要基于现实公共管理实践需要,充分发挥其公共管理智慧。该套教材关切公共管理最新学术成果,密切结合现实社会热点,注重联系公共管理实际,强调在给 学生传授公共管理理论知识的同时,注重启迪学生公共管理智慧。

其四是创新色彩浓厚。公共管理是一门不断发展、不断完善的学科,这种学科发展现实,客观上要求其教材编写也要与时俱进,不断创新与完善。该套教材在编写中,既有理论方面的系统介绍,又有案例方面的深入分析;既有高度概括章节内容的名言警句,又有增加公共管理知识、启迪公共管理智慧的延伸阅读。这种教材编写风格在内容、形式上都具有鲜明的创新特色。

该套教材的编写者大部分是在我国公共管理学界已崭露头角的中青年专家、学者,他们是推动我国公共管理学科发展的一支重要骨干力量。真诚希望该套教材的出版发行,能够引起公共管理学界与读者朋友的广泛关注,也非常期待该套教材的编写者们继续努力,与学界其他同仁一道为我国公共管理学科的良好发展作出更大贡献。

中国人民大学公共管理学院教授,博士生导师

朱之

2013年2月

前言

Preface

一个国家或地区越是发达,其公共事务越是庞杂,对行政管理的科学化、民主化的要求必然越高。中国改革开放以后,行政管理学被当做一门科学而加以研究并得到迅速发展,取得了丰硕的研究成果,为行政管理实践提供了有力的理论指导和决策参考。当前中国正处于经济高速发展、社会快速变革的转型时期,政府管理实践中遇到了一些中国特有的新情况、新问题,迫切需要在借鉴国外行政管理理论研究成果的基础上,发展本土化的行政管理理论,这就对中国行政管理学研究提出更高的要求。

正是基于上述想法,在保持行政管理学学科内容体系相对完整的前提下,本书重点突出了三个方面的内容。

一是基础理论和理论前沿的研究。本书用了较大的篇幅,对行政管理学的一些基础理论和前沿问题,如行政职能的历史演变、行政组织理论发展、非正式组织、行政决策模式、行政发展的力场、价值导向和未来模式等进行了梳理和分析,以期进一步促进行政管理学研究内容的深化。

二是政府管理实践中热点、难点问题的研究。本书对我国政府管理实践中的一些热点、难点问题进行了深入探讨,如行政职能转变、电子政府建设、政府绩效评估与管理等,以期通过这些问题的研究,进一步增强行政管理研究的活力。

三是注重案例运用,理论联系实际。每一章都精选一个典型案例和延伸阅读材料,以期让读者在阅读案例、拓展知识面的同时,能够运用所学理论知识分析具体问题,避免枯燥的理论学习,提高学习兴趣和理论联系实际的能力。

本教材由韩莹莹副教授和胡晓东副教授担任主编,王家合教授、张强教授担任副主编。各章编写人员是:第一章(韩莹莹,华南理工大学);第二章(张强、苏可爱,华南师范大学);第三章(韩莹莹、黄梅娇,华南理工大学);第四章、第五章(胡晓东,中国劳动关系学院);第六章(文泽华,兰州工业高等专科学校);第七章(吴业国、谢锦峰,华南理工大学);第八章(韩莹莹、莫凡,华南理工大学);第九章(刘红波、刘艺默,华南理工大学);第十章(张强、赵凯航,华南师范大学);第十一章(张强、李美丽,华南师范大学);第十二章(王家合、黄蜜,湖南理工学院、湘潭大学);第十三章(韩莹莹、吴曼倩,华南理工大学);第十四章(黄蜜、王家合,湘潭大学、湖南理工学院)。

在本书编写过程中,我们参阅了许多学者的研究成果和优秀文献,在此表示由衷的感谢和敬意。由于编者水平有限,书中不妥之处在所难免,希望同行专家和广大读者批评指正。

编者

二〇一二年于广州

教学支持说明

“全国普通高等院校公共管理类核心课程十二五规划教材”系华中科技大学出版社规划重点教材。

为了改善教学效果,提高教材的使用效率,满足高校授课教师的教学需求,本套教材备有与纸质教材配套的教学课件(PPT 电子教案)。

为保证本教学课件及相关教学资料仅为教师个人所得,我们将向使用本套教材的高校授课教师免费赠送教学课件或者相关教学资料,烦请授课教师填写如下授课证明并寄出(发送电子邮件或传真、邮寄)至下列地址。

地址:湖北省武汉市珞喻路 1037 号华中科技大学出版社有限责任公司营销中心

邮编:430074

电话:027-81321902

传真:027-81321917

E-mail:yingxiaoke2007@163.com



证 明

兹证明 _____ 大学 _____ 系/院 第 _____ 学年开设的 _____ 课程,采用华中科技大学出版社出版的 _____ 编写的 _____ 作为该课程教材,授课教师为 _____,学生共计 _____ 个班共计 _____ 人。

授课教师需要与本书配套的教学课件为:

授课教师的联系方式

联系地址: _____

邮编: _____

联系电话: _____

E-mail: _____

系主任/院长: _____ (签字)

(系/院办公室盖章)

_____ 年 _____ 月 _____ 日

目录

Contents

第一章 绪论

第一节 行政与行政管理学

- 一、行政的内涵
- 二、行政的基本要素
- 三、行政管理学的对象、内容和特征

第二节 行政管理学的发展演变

- 一、行政管理学产生的历史背景
- 二、行政管理学发展的四个阶段

第三节 行政管理学研究方法与意义

- 一、行政管理学研究方法
- 二、学习行政管理学的意义

【复习思考题】

第二章 行政职能

第一节 行政职能概述

- 一、行政职能的含义与特点
- 二、行政职能体系
- 三、行政职能的重要地位

第二节 行政职能的历史演变

- 一、西方国家行政职能演变
- 二、新中国成立以来行政职能的演变

第三节 当代中国行政职能转变

- 一、当代中国行政职能转变的重要意义
- 二、行政职能转变的基本内容
- 三、行政职能转变的主要问题
- 四、我国行政职能转变的趋向

【复习思考题】

【经典案例】

【延伸阅读】

/001

/001

/004

/005

/006

/006

/007

/012

/012

/014

/015

/016

/016

/017

/021

/022

/022

/023

/025

/025

/025

/028

/029

/030

/031

/034

第三章 行政组织

第一节 行政组织概述	/035
一、行政组织的含义及特性	/035
二、行政组织的构成要素	/036
三、行政组织的类型	/037
第二节 西方行政组织理论概述	/040
一、传统组织理论时期	/041
二、行为科学理论时期	/043
三、现代组织理论时期	/045
第三节 行政组织体制	/046
一、行政组织结构	/046
二、我国行政组织的权责关系	/049
【复习思考题】	/050
【经典案例】	/050
【延伸阅读】	/053

第四章 行政领导

第一节 行政领导与行政领导者	/058
一、行政领导	/058
二、行政领导者	/060
第二节 行政领导体制	/062
一、首长制和委员制	/063
二、集权制和分权制	/063
三、完整制和分离制	/064
四、层级制和功能制	/065
第三节 行政领导艺术	/067
一、行政领导艺术的特点	/067
二、行政领导艺术的分类	/068
【复习思考题】	/070
【经典案例】	/070
【延伸阅读】	/071

第五章 人事行政

第一节 人事行政概述	/073
一、人事行政的含义	/073
二、人事行政的功能	/074
三、人事行政的意义	/075

第二节 公务员录用	
一、公务员录用的适用范围和条件	
二、公务员录用的技术与方法	
三、公务员录用的程序	
第三节 公务员培训	
一、公务员培训的含义	
二、公务员培训的原则和类型	
第四节 公务员考核	
一、公务员考核的意义	
二、公务员考核的原则	
三、公务员考核的内容	
第五节 公务员薪酬管理	
一、公务员工资的意义和特点	
二、公务员工资的确立原则和构成	
【复习思考题】	
【经典案例】	
【延伸阅读】	

第六章 行政决策

第一节 行政决策概述	
一、行政决策的含义	
二、行政决策的类型	
三、行政决策的地位和作用	
第二节 行政决策体制	
一、行政决策体制的构成	
二、行政决策体制的类型	
第三节 行政决策程序与模式	
一、行政决策的程序	
二、行政决策的基本模式	
【复习思考题】	
【经典案例】	
【延伸阅读】	

第七章 行政执行

第一节 行政执行概述	
一、行政执行的含义	
二、行政执行的特点和意义	
三、行政执行的原则	
四、行政执行的步骤	

一、行政决策的含义	/076
二、行政决策的类型	/077
三、行政决策的地位和作用	/079
一、行政决策体制的构成	/081
二、行政决策体制的类型	/082
三、行政决策的地位和作用	/085
一、行政决策的程序	/085
二、行政决策的基本模式	/087
三、行政决策的地位和作用	/088
一、行政决策的含义	/088
二、行政决策的类型	/089
三、行政决策的地位和作用	/093
一、行政决策的含义	/094
二、行政决策的类型	/095
三、行政决策的地位和作用	/096
一、行政决策的含义	/096
二、行政决策的类型	/097
三、行政决策的地位和作用	/098
一、行政决策的含义	/098
二、行政决策的类型	/098
三、行政决策的地位和作用	/100
一、行政决策的含义	/102
二、行政决策的类型	/102
三、行政决策的地位和作用	/103
一、行政决策的含义	/106
二、行政决策的类型	/106
三、行政决策的地位和作用	/111
一、行政决策的含义	/111
二、行政决策的类型	/115
三、行政决策的地位和作用	/116
一、行政决策的含义	/117
二、行政决策的类型	/118

第二节 行政指挥

一、行政指挥的含义与作用

二、行政指挥的原则

三、行政指挥的方式

第三节 行政沟通

一、行政沟通的含义与作用

二、行政沟通的机制与原则

三、行政沟通的障碍及克服

第四节 行政协调

一、行政协调的含义与特征

二、行政协调的功能与类型

三、行政协调的模式、原则与方法

第五节 行政控制

一、行政控制的含义和作用

二、行政控制的原则和环节

三、行政控制的类型

【复习思考题】

【经典案例】

【延伸阅读】

第八章 公共财政

第一节 公共财政的内涵与职能

一、公共财政的内涵

二、公共财政的职能

三、公共预算与决算

第二节 公共财政收入

一、公共财政收入的内涵

二、公共财政收入的形式

三、公共财政收入的规模

四、国家税收

第三节 公共财政支出

一、公共财政支出的内涵

二、公共财政支出的原则和分类

三、公共财政支出规模

四、公共财政支出的结构

第四节 公共财政体制

一、公共财政体制的内涵

二、进一步完善以分税制为核心的财政体制

【复习思考题】

【经典案例】

国家预算委员会	/120
财政部	/120
国家税务总局	/121
海关总署	/122
审计署	/122
财政部	/122
财政部	/123
财政部	/124
财政部	/126
财政部	/126
财政部	/129
财政部	/132
财政部	/136
财政部	/136
【思考题】	/136
【案例】	/137
【案例】	/138
【案例】	/138
【案例】	/139

公共财政	/142
公共财政	/142
公共财政	/143
公共财政	/144
公共财政	/146
公共财政	/146
公共财政	/146
公共财政	/147
【思考题】	/149
【案例】	/151
【案例】	/151
公共财政	/151
公共财政	/153
公共财政	/157
公共财政	/157
公共财政	/159
公共财政	/161
公共财政	/161

第九章 电子政府

第一节 电子政府概述

- 一、电子政府的内涵
- 二、电子政府的运作模式
- 三、电子政务的发展演变
- 四、电子政府建设的内容体系

第二节 发达国家电子政府建设

- 一、美国电子政府建设
- 二、新加坡电子政府建设
- 三、瑞典电子政府建设
- 四、发达国家电子政府建设的特点

第三节 中国电子政府建设

- 一、中国电子政府建设历程
- 二、中国电子政府建设存在的问题与完善策略
- 三、中国电子政府建设的未来展望

【复习思考题】

【经典案例】

【延伸阅读】

第十章 政府绩效评估

第一节 政府绩效评估概述

- 一、绩效与政府绩效
- 二、政府绩效评估的内涵
- 三、政府绩效评估的意义

第二节 政府绩效评估指标体系

- 一、政府绩效评估指标体系的设计原则
- 二、政府绩效评估指标体系的设计方法
- 三、政府绩效评估的指标类型

第三节 我国政府绩效评估的实践与展望

- 一、我国政府绩效评估的现状
- 二、我国政府绩效评估存在的问题
- 三、我国政府绩效评估问题的原因分析
- 四、我国绩效评估的未来展望：从绩效评估走向绩效管理

【复习思考题】

【经典案例】

【延伸阅读】

第十一章 行政法治

第一节 行政法治概述	/227
一、行政法治的内涵	/227
二、行政法治的基本原则	/229
三、行政法治的重要意义	/230
第二节 行政立法	/232
一、行政立法的内涵与特征	/232
二、行政立法的分类	/233
三、行政立法的程序	/235
四、其他规范性文件	/236
第三节 行政执法	/238
一、行政执法的含义与特征	/238
二、我国行政执法的完善	/239
第四节 行政司法	/242
一、行政司法的含义与特征	/242
二、行政司法的形式与内容	/242
【复习思考题】	/247
【经典案例】	/247
【延伸阅读】	/249

第十二章 行政伦理

第一节 行政伦理概述	/256
一、行政伦理的含义	/256
二、行政伦理的主要内容	/257
三、行政伦理研究的时代价值	/261
第二节 行政伦理评价维度	/262
一、行政伦理评价的重要意义	/262
二、国外行政伦理评价价值的探索	/263
三、行政伦理评价维度	/264
第三节 当代中国行政伦理失范与重构	/267
一、行政伦理失范现象	/268
二、行政伦理重构路径	/269
【复习思考题】	/272
【经典案例】	/272
【延伸阅读】	/273

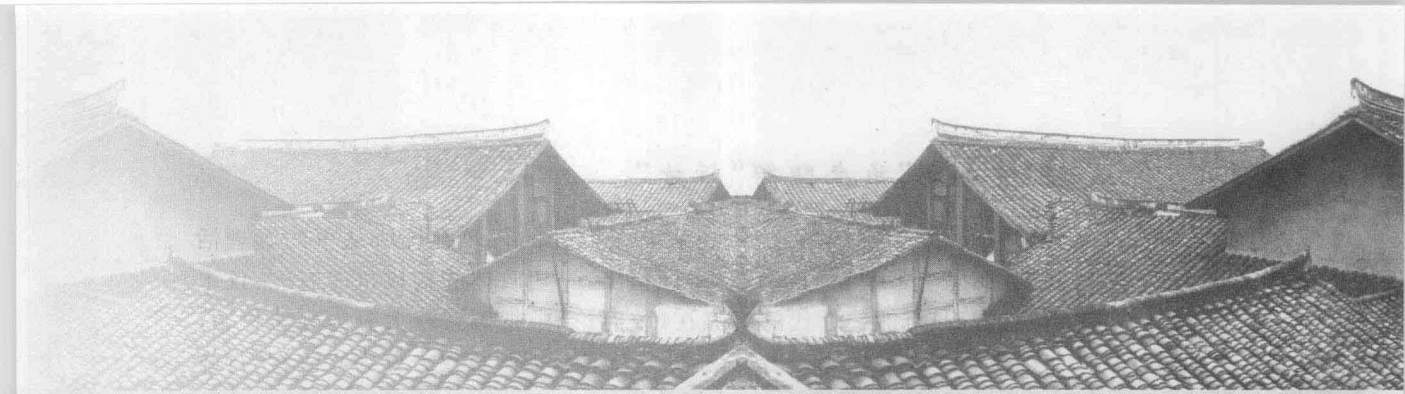
第十三章 行政监督

第一节 行政监督理论	/276
------------	------

一、分权制衡理论——以权力制约权力	/276
二、人民主权理论——以权利制约权力	/277
三、社会契约论——以道德制约权力	/279
第二节 行政监督体系	/280
一、行政系统内部监督	/281
二、行政系统外部监督	/286
第三节 我国行政监督的完善	/289
一、我国行政监督存在的问题	/290
二、完善我国行政监督的建议	/291
【复习思考题】	/293
【经典案例】	/294
【延伸阅读】	/296

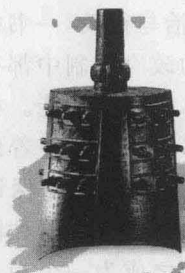
第十四章 行政发展

第一节 行政发展概述	/301
一、行政发展的概念	/301
二、行政发展的基本内容	/303
三、行政发展的基本特征	/304
四、我国行政发展的目标模式	/305
第二节 行政发展的力场分析	/307
一、行政发展的动力	/307
二、行政发展的阻力	/309
三、行政发展的成本	/310
第三节 行政发展的价值导向	/313
一、公共行政价值导向的演变	/313
二、我国行政发展的价值导向	/314
第四节 行政发展的未来模式	/316
一、合作治理	/316
二、合作治理的条件与困境	/317
三、合作治理的保障机制	/318
【复习思考题】	/320
【经典案例】	/320
【延伸阅读】	/321
参考文献	/323



第一章

绪论



在一切的政治制度中只有两种基本的功能,即国家意志的表现和国家意志的执行。前者谓之政治,后者谓之行政。

——[美]弗兰克·古德诺

第一节 行政与行政管理学

一、行政的内涵

研究和学习行政管理学,首先应正确认识和把握“行政”的内涵。“行政”一词在中国古文献中早有记载。据史料考证,早在 2000 多年前的《左传》中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载,其含义是指国家政务的管理。而“行政”一词最早出现在司马迁的《史记·周本纪》中,“召公、周公二相行政,号曰‘共和’”。这里的“行政”是指对整个国家进行管理。在清人编撰的《纲鉴易知录》中,也记载着公元前 841 年的西周时期,周厉王因“国人发难”逃走,由“召公、周公行政”,这里的“行政”就是管理国家政务。在西方,亚里士多德早在 2000 多年前就曾使用“行政”一词,英语中的“administration”源出于拉丁文“adminatrarc”,意指“执行事务”。

随着社会的发展,国家承担了越来越多的公共事务的管理职能,进一步推动着行政的独立化,“行政”一词的含义也随之出现众说纷纭的局面,界说无一定论。概括起来,学术界关于“行政”的理解主要有三种。

（一）从“三权分立”角度理解“行政”

这种观点认为，“行政”是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的管理活动。早在古希腊时期，亚里士多德在《政治学》中就指出，一切政体的构成机能有三：议事机能、行政机能、审判（司法）机能。近代的洛克在《政府论》中把国家权力分为立法权、行政权和对外权。法国思想家孟德斯鸠提出“三权分立”理论，把国家权力分为立法权、行政权和司法权，分别由立法机关、行政机关、司法机关行使，相互制衡。这里所说的“行政”，就是国家立法、司法以外的国家机关的活动。这一观点一直以来被广为认可，以美国行政学家魏罗比为代表，他认为“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。在这里，“行政”是狭义上的行政，即行政部门的政务活动，我国学者大多认可这一观点。

（二）从“政治-行政二分”角度理解行政

伍德罗·威尔逊认为，政治是立法团体和其他政策制定集团专有的活动，行政是行政官员执行法律 and 政策的专有活动。美国学者弗兰克·古德诺在《政治与行政》一书中进一步发展了伍德罗·威尔逊的政治-行政二分原理，他认为：“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。在所有的国家中也存在着分立的机关，每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种。这两种功能分别就是：政治与行政。”^①。古德诺虽然也强调为了保证国家意志的执行，政治必须对行政进行控制，但他是把行政作为独立于政治之外的一种国家功能来研究的，主张研究行政学的起点就是把行政与政治分离开来，使之成为一个相对独立的研究领域。因此，行政就是依托公共权力，围绕政治目标来制订计划、推行政治决策的各项活动。可以看出，这种观点包含的“行政”的范围比较宽泛，因为执行国家意志的不仅有政府机关，我国学者大多认为这种观点是对“行政”一词的广义理解。

（三）从“管理功能”角度理解行政

这种观点认为，“行政”就是管理活动，将其视为一个管理运作过程，侧重于从行政技术、程序和方法的层面来解释“行政”。卢瑟·古利克认为，行政是由计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算等功能构成的一个过程。伦纳德·D. 怀特认为，“行政是实现或执行公共政策时的一切运作”，是“为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。约翰·M. 菲夫纳指出：“行政是一些人协力使政府工作得以完成。行政活动的主题是高度技术化和专门化的”，“行政的方法涉及对众多工作人员工作上的管理、指挥与监督，希望在他们的努力中产生一定的效率和结果”。赫伯特·西蒙认为行政是“若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动”，是“为达到共同的目的，如何选择所使用的方法，如何选用工作人员并使之协调工作，如何分配权力使之完成在团体中的特定工作，并与其他人和谐地努力”。简言之，这种观点突出了行政的管理特点，强调行政的动态性，但把行政等同于管理，没有凸显行政的特殊性。按照这种观点，国家的立法机关、行政机关和司法机关对社会事务的管理活动，都可称为“行政”。这一关于“行政”内涵的界定过于宽泛，并没得到大多数行政学者的认同。

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