

主编 郑志龙 副主编 刘卓芳 杨朝聚

行政管理学



XINGZHENG GUANLIXUE

中央广播电视大学出版社

D035-43

Z59

行政管理学

主 编 郑志龙

副主编 刘卓芳

杨朝聚

中央广播电视大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/郑志龙主编. —北京:中央广播电视大学出版社,2000.7
ISBN 7-304-01905-0

I. 行… II. 郑… III. 行政管理-电视大学-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 64575 号

版权所有,翻印必究。

行政管理学

主 编 郑志龙

副主编 刘卓芳 杨朝聚

出版·发行/中央广播电视大学出版社

经销/新华书店北京发行所

印刷/北京市友谊印刷经营公司

开本/787×1092 1/16 印张/23.25 字数/496 千字

版本/2000 年 5 月第 1 版 2000 年 8 月第 2 次印刷

印数/21001—28000

社址/北京市复兴门内大街 160 号 邮编/100031

电话/66419791 68519502 (本书如有缺页或倒装,本社负责退换)

书号: ISBN 7-304-01905-0/D·179

定价:30.00 元

前 言

在人类文明进步的过程中,管理的价值和作用有目共睹。无产阶级导师马克思曾指出:“一切……直接的社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要管理,以协调个人的活动。”没有管理,生产就会无效,社会就会无序,国家就会混乱。故此,人们把管理与科学、技术一起,称为当代文明社会的支柱。在管理领域中,行政管理是重要的组成部分。当人们研究并运用管理规律来指导行政管理实践,把对国家事务和社会公共事务的管理从盲目管理、经验管理上升为科学管理时,便诞生了一门新的学科——行政管理学。与其他管理不同,行政管理效率高低、效能大小,关系到每个社会成员的切身利益,关系着国家的发展、社会的稳定、人民的幸福。行政管理事业呼唤更多有追求、无私欲,既有为人民服务的热切愿望,又有行政管理真才实学的人才。我国的广播电视大学云集了一批有志于行政管理事业的学子,本教材是适应他们的需要而编写的。

融教学主要内容和教学辅助内容为一体是《行政管理学》异于同类教科书的一个特色,是中央电大在教材建设上的一个创新。该教材版面上分两部分:第一部分为教学大纲规定的必须掌握的知识和理论,它构成了教材的主要内容;第二部分为教学辅导内容,包括学习要求和重点、旁批和练习题。学习要求和重点是将各章的内容分为了解、明确、掌握等层次,指出学习的重点;旁批针对所阐述的基本知识和原理,或进行提示、补充,或进行总结,或介绍不同的学术观点,列举相应的实例,帮助学生拓展思路,以便较快理解和掌握所学知识;练习题旨在讲完每个大问题之后,通过完成必要的习题:名词解释、填空、单项选择题、多项选择、问答等,检查学习效果。采用这种合一式教材的目的是使学生避免购书之苦,力争一书在手,别无它求。在书的留白处,可随时记录学习体会或补充相关的材料,使学习者有一片自主的空间。

根据行政管理的实践来设计教材的内容是该教材的又一特点,这应归功于有关专家的卓识和努力。全书由绪论和十五章内容组成,以阐述行政管理学的研究对象、研究方法、研究目的、学科特点、与其他相关学科的关系、行政管理学的形成和发展状况为起点,以提高行政效率为终结。各章均以行政活动和影响行政效率的要素为题目,它们之间的逻辑关系是:任何行政管理必然处在一定的环境中,没有对行政环境的深刻了解,就难以

行政；政府是行政管理的主体，政府该管什么，应有明确的界定，否则，就会出现管了管不了、管不好的事情；任何行政管理必须设立一定的体制，没有适当的体制，就难以有效行政；在特定的行政体制下，必须建立行政管理的实体，即行政组织；行政组织中必然有行政领导和从事行政管理的一般人员；无论是行政领导还是一般行政人员，其管理的有效性必须以良好的机关管理为保障，必须遵循一定的道德规范。行政管理是一个过程，它必然有决策和执行；无论是行政领导还是一般行政人员，无论是决策还是执行，都必须接受行政监督并依法行政，都必须掌握科学有效的行政方法；各级政府要履行行政职能，必须依法对国家资金的收支进行管理和监督，否则，行政管理就会失去经济支持而难以进行。行政管理上述要素的优化和有机结合，最终将达到提高行政效率的目的。为使专家们的构想变为现实，我们撰写的宗旨是：以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，以中外行政管理的实践和理论为基础，以教学大纲为依据，广泛吸收近些年行政管理学教学科研的新成果，以期教材内容科学、先进、实用，为行政管理和其它相关专业的学生学习行政管理的其它课程奠定坚实的理论基础。

值得一提的是，为使行政管理学课程的学习收到更佳的效果，我们还将提供音像教材，通过音像媒体，强化学生对重点、难点问题的掌握，提高学生对行政管理知识的理解和运用能力。

在教材的编写过程中，我们参阅了大量国内外已有的学术成果，专家学者的研究为我们提供了有价值的借鉴。中国人民大学齐明山教授、北京大学陈庆云教授、中国人民大学张康之教授所提供的精神支持和实际指导使我们难以言表。中央广播电视大学孙天正、孙禄怡、任为民、严冰、高松海、徐长威、赵菊强等领导 and 同志们亲临郑州指导，中央电大出版社商恩礼副编审高度负责，河南广播电视大学肖新生、温海昌、黄东、张庆元、贾天骥、李新德等领导 and 同志尽力提供便利条件，郑州大学现代管理学院贺永方院长对此表示极大的关心，他们的支持和努力使教材能够如期问世。我们在此表示衷心的感谢。

由于我们水平所限，难免有错误、疏漏和不妥之处，恳请读者批评和同行专家指教。

作 者

2000年3月18日于郑州

绪 论

学习要求:

1. 了解行政管理学与相关学科的关系;我国行政管理学的历史与现状。
2. 明确行政管理学的形成与发展。
3. 掌握行政管理学的概念、研究对象、研究目的、研究方法与学科特点。

学习重点:

1. 行政管理学的概念与研究对象。
 2. 行政管理学的研究目的、方法与学科特点。
-

第一节 行政管理学概述

一、行政管理与行政管理学

行政与行政管理是行政管理学的基本概念。

“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。到了近代,西方学者洛克、孟德斯鸠创立了“三权分立”学说,主张立法、行政、司法各自独立,以权力制约权力。这些学者所说的“行政”,主要指西方国家政府的权力与行为。

在日常生活中,“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此类事务的管理,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。这是对行政极狭义甚至歪曲的理解,理应纠正

在日常生活和社会科学研究中,有些词语频繁使用,它们的涵义往往复杂多样,经过长期争论,仍难达成共识。“行政”就是这类词。

过来。这里需指明:学术研究所说的行政或行政管理,包括但主要不是指这方面的内容。

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,既可以是政府大小机关,也可以是企事业、党、群团体的办事机构。这种用法与前一种相比,离我们研究的核心近了一步,但其涵义仍很狭窄。

在西方学术界,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。

(一)狭义行政说

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。它以美国行政学家魏劳毕为代表。魏劳毕在《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,有助于人们在研究行政管理问题时能较好地区别和把握行政管理活动与其它类型管理活动的异同及其自身特点。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、行政权逐步扩大的现状与趋势。

(二)广义行政说

认为行政是指一种与政治相分离的,为了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达,行政是国家意志的执行。因而从功能性、技术性的角度来看,行政是对法律和政策的执行行为。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步形成一门独立的学科,推动了行政管理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。

(三)最广义行政说

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”。这一解释以后衍变为“行政即指一切团体处理行政事务的活

你日常是否也是这样理解和使用行政这一概念的?

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的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,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”的涵义也众说不一,但是人们都把马克思关于行政的阐释作为共同的遵从。

马克思曾经指出:“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寻找原因,于是他们就把行政措施看作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。”^① 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,正确地揭示了行政的内涵,指明了行政的三个基本特征:

第一,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。

第二,行政是国家的组织活动,即国家必须通过行政组织,才有可能履行国家的行政职能。不设置行政组织,合理地配备行政人员,国家的行政职能活动就无法开展。

第三,行政是相对于国家的立法机关而言的。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。行政就是执行统治阶级的意志、法律和政策的组织活动。

行政是国家的产物,并随着国家职能分工的发展而发展。古代国家,在中央高度集权的制度下,国家的行政职能难以独立地发挥作用。随着生产力的发展和资本主义国家三权分立体制的诞生,国家的行政职能才相对独立地成为近代政治体制的组成部分,与国家的立法职能、司法职能相配合,以实现国家的意志。掌握国家政权的统治阶级只有把自己的政治意志变成国家意志,然后交给国家行政机关去贯彻实施,才能使国家意志转化为改造世界的现实力量。正如美国早期的行政管理学家古德诺在《政治与行政》一书

学术上这种争鸣是好现象。

作为无产阶级革命家,马克思的主要任务是使无产阶级获得解放,他没有必要也不可能精力对“行政”作更多的阐释。

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

中所指出的：“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。”^①

行政管理，是由“行政”和“管理”组成的复合词。要懂得行政管理，还须明白什么叫管理？在我国古代典籍中，曾指出过“管”和“理”的涵义。《周庄》曾记载“司门掌授管键以启闭国门”；《说文》一书说“治国治民为理”。古代把“管”说成是“锁匙”，把“理”解释为“治”，可见管理历来为人们所重视。在现代，管理是社会组织的功能，指一定社会组织对人或事务的管辖与处理，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，有效实现组织的目标。管理有事务管理、时间管理、财务管理、物材管理、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。行政管理具备计划、组织、指挥、协调和控制等一般管理的职能，有着自身的特点和内涵。

行政管理指国家行政机关依法管理国家事务和社会事务的组织活动。行政管理的主体是国家行政机关；客体是国家事务和社会事务；依法实施行政管理，提高行政效率，实现国家意志，是行政主体活动的主要方式和目的。

同其他管理一样，行政管理也有其内在的客观规律。管什么，怎样管，都不能凭经验办事，更不能想当然，要把经验管理、盲目管理上升为科学管理，就需把行政管理当成一门科学。研究和探求国家行政机关依法对国家事务和社会公共事务进行有效管理的规律的科学，人们称之为行政管理学或“公共行政学”，亦简称“行政学”。

●学完以上内容，请做下列习题：

1. 填空题

- (1)古人所说的行政，意为_____、_____。
- (2)近代西方学者洛克等所说的“行政”，主要指西方国家行政系统的_____。
- (3)狭义行政说的代表是美国行政学家_____。
- (4)广义行政说的代表是美国行政学家_____。
- (5)最广义行政说的代表是美国学者_____。

“管”本是指竹制六孔乐器，兼指竹管及与之相似的管子。古代的钥匙为管状，因此钥匙也叫管。《左传·僖公二十三年》：“郑人使我掌其北门之管。”“掌其管”是要害性的工作。因此“掌握”成为有主管意义的动词。

“理”本是玉的纹理（日常说“没有条理”取此意），作动词指治玉。《韩非子·和氏》：“王乃使玉人理其璞而得宝焉。”引申为治理，清代官制有“理藩院”。

为什么我们党和国家号召“向科学管理要效益”呢？

你知道“Administration”或“Public Administration”的汉语意义吗？

① [美]F·J·古德诺著《政治与行政》第12页，华夏出版社，1987年版。

2. 名词解释

- (1)行政管理 (2)行政管理学

3. 问答题

- (1)简述西方学者对“行政”的理解。
(2)简述马克思关于行政的阐释。

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

行政管理学的研究范畴,在不同的发展阶段有不同的概括,当代不同的学派也有不同的认识。欧美一些国家由于受到经济管理和企业经营学的影响,他们把公共行政(Public administration)和私人行政(Private administration)都视为行政管理学的研究范围。本世纪初,美国著名行政学家古立克强调以行政管理职能为行政学的主要研究对象,并把传统学派有关管理职能的理论加以系统化,提出了有名的 POSDCRB,即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算等管理七职能说。传统行政学,一直把行政管理职能作为行政学思想的基石和基本内容。20世纪30年代以后,行为主义学派、决策学派开始兴起,他们把行政学的研究重点从管理职能方面转向政府的决策方面。在西蒙的行政学体系中,行政学方法论和决策理论占有重要的位置。我国台湾行政学权威张金鉴教授用所谓“15M”来概述行政学的主要内容。“15M”即由15个以M开头或以M为主干的词组成的一个体系,包括:目标;计划;人员;金钱;物材;组织;方法;领导;激励;意见沟通;士气或服务精神;协调;时间;空间;改进。^①这几乎把行政管理所涉及的全部要素和事项都列入行政学的研究范围。

POSDCRB是七种职能的英文词的词头组成的。计划(Planning)、组织(Organising)、人事(Staffing)、指挥(Directing)、协调(Coordinating)、报告(Reporting)、预算(Budgeting)。

目前国内理论界对行政管理学研究范畴的理解也不完全一致。有的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。有的认为,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。有的把行政管理科学新的理论和方法引入行政学的研究,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

^① 《行政学典范》,台湾行政学会印行,1971年增订版,第9-10页。

析。有的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。

根据行政管理学的研究对象和行政管理发展的实际,我们把行政管理学的研究范畴概括为以下 15 个方面:

行政环境。揭示行政环境与行政管理的内在关系。只有认识行政管理所处的环境,才能从本国实际出发,实现主观与客观的统一,从而达到行政目标。

政府职能。揭示政府的基本职能和中国政府的具体职能。只有正确认识政府职能,才能有效地进行行政管理活动。

行政体制。探求行政机构的权力分配、组建模式和运行机制,以期其办事高效,运转协调。

行政组织。揭示行政组织组建的原则,探求行政组织的合理结构。

行政领导。揭示行政领导在行政管理中的作用,行政领导的素质和群体结构,行政领导活动科学化的原则和方法。

人事行政。揭示国家公务员在行政管理中的地位和作用以及实现其优化的原则、制度和办法。

机关管理。揭示行政机关建设的原则,事务管理的原则和方法,管理手段科学化、现代化的目标。

行政道德。阐明行政道德的作用、国家行政人员应遵循的行政职业道德,以期其行为规范。

行政决策。阐明行政决策的地位、作用和类型,揭示行政决策科学化的原则、程序、方法和体制,以期行政决策科学化。

行政执行。揭示行政执行应遵循的原则和方法。

行政监督。揭示行政监督的体制、原则、程序和方法。

依法行政。阐明依法行政的价值和依法行政途径。

行政方法。阐明行政管理方法在现代行政管理中的意义,评介可供现代行政管理采用的方法。

财务行政。阐明国家财政收支的有关制度。

行政效率。阐明影响行政效率的因素,介绍提高行政效率的有效途径。

(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

对行政管理学的研究范畴,有多种多样的概括。

请注意行政管理学研究范畴之间的关联性与渗透性。

要有:

法学研究法。它主要从法理和法律的角度来研究政府和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。

历史研究法。它从历史的角度去考察和研究行政管理的起源和发展、行政管理的历史类型和经验、政府管理制度发展和影响,从中总结其规律,用以指导现在和未来的行政管理实践。

比较研究法。它多采用横向比较的方式,对不同国家的行政管理制度或其中的某个方面(行政组织、人事行政、管理模式等)进行分析对比,探究异同,权衡利弊,取长补短。

行为主义研究法。它强调研究行政不能仅注意制度,还要着重对人的心理和行为进行分析;人是复杂的社会系统的成员,是“社会人”,必须用社会、心理方法来激发行政人员的积极性。

系统研究法。它运用系统工程的理论和方法来分析研究行政现象和行政过程,把行政的各构成要素以及管理的各个环节和层次,当成一个互相关联的整体进行全面的考察分析,对行政内部与外部的各种关系进行综合研究和数量分析,以确保目标和实施方案的最优化,求得最佳行政效能。该方法在现代行政管理中具有很大的应用价值。采用这种方法需借助于现代数学方法和定量分析技术。

案例研究法。它对已经发生的真实而典型的行政事件,通过收集各种可能的资料,再以公正的观察者的态度撰写成文,以供分析研究和借鉴之用。该方法的关键,在于资料真实、全面,充分反映事件的全过程各个主要因素及相互关系。

模拟研究法。它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。其出发点是力图解决社会科学中长期存在的一个问题,即如何控制和反复实验。模拟法的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。由于行政管理所涉及的自变量、因变量及其相互关系极为复杂,所以,这种方法在目前局限性较大。

随着时代的进步,科技的发展,以及行政权力的消长和行政管理任务的日趋繁重,行政管理学在其发展过程中,它

无论干啥事都有一个方法问题。学习方法不当,就会事倍功半;领导方法不对,就难以实现领导目标;科学研究上没有方法或方法不对,就不会出有价值的学术成果。你日常是否注意到方法的重要性并从中选择正确方法了呢?

的研究方法还会不断地丰富和改进。在我国,无论采取何种方法研究行政管理,都应以马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义作指导,从中国国情和中国的行政管理实践出发,研究和探索适合我国国情的行政管理理论和制度,发展和完善我国行政管理学的学科体系。

●学完以上内容,请做下列习题:

1. 填空题

(1)美国著名行政学家_____提出了有名的 POS DCRB 管理七职能说。

(2)在我国,无论采取何种方法研究行政管理,都应以马克思主义的_____作指导,从_____出发。

2. 问答题

(1)行政管理学的研究范畴有哪些?

(2)行政管理学的研究方法主要有哪几种?

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寻找和掌握行政工作的一般规律,获取指导行政工作的原理、原则和系统知识,指导现实行政管理日趋科学化、法制化、现代化,高效地实现行政目标。

行政管理科学化,就是按照现代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。要实现行政管理科学化,必须按照开放的、系统的观点,建立起信息系统、咨询系统、决策系统、执行系统、监督系统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:是否有灵敏的管理信息系统,准确、及时提供各方面信息;是否有完备的咨询系统,充分利用新的科技成果和信息系统提供的各种信息,提出决策及其实施方案;是否有严密的科学决策系统,及时作出有效、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。

行政管理法制化,就是运用法律规范和其它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的病根时指出：“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。”^①在行政管理工作中，无法可依，无章可循，就难以保证国家大政方针、政策的连续性和稳定性，难以防止“政出多门”、“以言代法”、“个人说了算”等弊端；同时，也会造成事事请示汇报、层层上报审批等现象，严重影响行政效率。因此，要实现行政管理法制化，首先就要完备行政法制，逐步建立起完整的行政法制体系。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制化、现代化的基本标志。

参阅本书第十二章。

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先进水平。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、法制化、现代化，这三个方面是相互依存、互相促进的。我们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、法制化、现代化的途径，建立起一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，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系统的科学，其学科特点是比较突出的，具体表现在以下几个方面：

第一，综合性。这一特点由政府公共行政管理的复杂性、广延性所决定。政府公共行政管理的对象和事务繁多

学习行政管理学要有相关学科知识作支撑。

^① 《邓小平文选》(1975-1982)，第288页。

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,并为此发展出了许多专业行政理论,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的特点之一。

第二,实践性。行政管理是一个实实在在的过程,行政管理学就是要使这一过程合法、合情合理、行之有效。为此,就必须从这一过程中寻找、发现问题,经过客观的分析和周详的论证,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。如果行政管理学离开了行政管理的实践,就失去了存在的价值。

第三,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法则开展的,并产生整体效应。这就要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。

第四,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。

第五,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变。与此相一致,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公共行政管理的需要。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。

行政管理理论是从实践中抽象出来的,有实践经验才能更深刻地理解它。建议同学们多参加社会实践,重新感悟你学到的行政管理理论。

●学完以上内容,请做下列习题:

1. 名词解释

- (1)行政管理科学化 (2)行政管理法制化
(3)行政管理现代化

2. 问答题

- (1)研究行政管理学的目的。
(2)行政管理学的学科特点是什么?

四、行政管理学与相关学科的关系

行政管理学是综合性、交叉性的学科,它同若干学科有着密切的关系。分析它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。它们是小系统与母系统、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。行政管理学须借政治学指引其努力方向,政治学则依赖于行政管理学充实它的内涵。

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社会科学。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,又运用法律来制订行政法规进行管理,而行政法规的制订和实践又丰富了法学的内容。所以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、原则也有赖于在行政管理中实施和验证。

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来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,不断得到了丰富和发展的。

我国新颁布的学科目录,把管理学作为一个独立的学科门类,行政管理学是其中的一个学科,从中可见它们的关系。

学科划分上行政管理学原属于政治学的一个分支,它与政治学的历史渊源最为长久。

行政管理活动的原则与规范上升为国家意志,就成为“行政法”。

●学完以上内容, 请做下列习题:**问答题**

简述行政管理学与管理学、政治学、法学、社会学等相关学科的关系。

第二节 行政管理学的形成与发展

行政管理,如同其它管理一样,历史十分久远。但在整个奴隶制和封建制时代,无论中国还是外国,都没有能把行政管理方面的思想、经验加以系统化、理论化,使之成为一门专门的学科。

行政管理真正形成一个完整的体系,成为一门独立的学科,是在19世纪末20世纪初。这时,产业革命带来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大量的经验材料;政治学、法学、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材料。

行政管理学的形成和发展过程,主要经历了三个时期,即科学管理时期、行为科学时期和系统理论时期。

一、科学管理时期

科学管理时期始于19世纪末,止于20世纪30年代。这一时期又称传统理论时期或行政管理学形成时期,因受泰勒提出的“科学管理”的影响而得名。

较早提出“行政学”概念的,是德国学者史坦因。他于1865年撰写了《行政学》一书。但他当时所说的行政学,主要内容是行政法,并没有形成行政学体系。20年后,即1887年,美国学者威尔逊发表了《行政的研究》一文,主张政治与行政分离,建立一门独立学科——行政学。他认为一个良好的政府需有两大支柱:强有力而负责的政务官,有效能的文官制度。这篇论文产生了巨大影响,威尔逊因而被誉为行政学的鼻祖。1893年,美国学者古德诺所著《行政法》出版,有些学者称它为美国第一部行政学教科书。1900年,古德诺发表了另一部名著《政治与行政》,提出政府的政治功能与行政功能应予以区分,政治是国家意志的

行政管理学作为一门学科起源于美国,尔后扩及到西欧国家和世界各国。

威尔逊1913年出任美国总统,连任两届,共8年。