

序

行政管理学已经成为广大理论工作者、实际工作者和青年们学习、研究的热点。越来越多的人认识到,行政管理学是兴邦治国的一门大学问,是使行政人员实行有效管理的科学。为了满足各级党政干部掌握行政管理专业知识的需要,满足各类党校、干校、高等院校和工矿企业岗位培训以及有志于参加国家公务员考试、自学考试者的学习需要,满足本学科业余爱好者学习的需要,由湖南师范大学政治系教授、省行政管理学会筹备组负责人周作翰任主编,谭勇、彭庆妮任副主编的《行政管理学教程》一书问世了。这是他们在多年教学和科研实践中博采众长,融合提炼而成的一本行政管理学新著,很值得一读。

行政管理学是一门政治性、综合性、应用性很强的新兴边缘学科。这本教程思路和逻辑结构清晰,自成一体,先静态后动态,先总体研究,再研究具体要素和环节,最后又归结到总体;先研究行政管理的一般理论和原理,然后向专业行政管理发展。这反映了当前行政管理学发展的趋势,又便于各类学校各类人员根据自身特点选用。纵观全书,贯彻了理论联系实际的原则,突出了中国行政管理特色,国家公务员制度、机构改革、行政改革等新内容都得到了反映。文字表述言简意赅,深入浅出。

学习研究行政管理学的目的在于运用,以求行政管理的科学化 and 高效化。我国的行政管理体制改革,决不是一个单纯精简机构的问题,而是一个复杂的系统工程。其中涉及社会主义国家行政管理发展的方向和规律,政府职责权限的合理划分,政府机构的合理调整,管理方法的更新,行政法规的健全,行政决策的科学化,行政

干部的调整与培训,人事制度和领导体制的改革等一系列问题,必须进行系统的配套改革,逐步地切实地建立起有中国特色的社会主义行政管理新体制,这就需要我们掌握行政管理学的系统知识。毋庸讳言,我国行政管理学仍处于重建阶段,学科体系和专业知识体系都仍在探索之中,我们只能边学习,边研究。

近几年来,湖南的行政管理学研究有了长足进展,令人欣喜的是在老一辈学者的指导下,出现了一批年轻的研究工作者。今后,必将有更多更好的理论成果涌现出来,必将有力地推进行政管理科学化高效化的进程。

黎仲篪

一九九一年八月于长沙

目 录

序	黎仲篪
第一篇 总论篇	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的研究对象	(1)
第二节 行政管理学的历史发展	(11)
第三节 学习研究行政管理学的意义和方法	(16)
第二章 我国社会主义行政管理概况	(22)
第一节 我国行政管理的历史沿革和特点	(22)
第二节 我国社会主义行政管理的基本原则	(33)
第三节 我国政府的取权和职能	(38)
第二篇 静态要素篇	(51)
第三章 行政组织	(51)
第一节 行政组织概述	(51)
第二节 行政组织结构	(59)
第三节 行政组织体制	(65)
第四节 行政组织原则	(69)
第五节 行政组织改革	(74)
第四章 行政领导	(83)
第一节 行政领导概述	(83)
第二节 行政领导者	(89)
第三节 行政领导集体合理结构	(99)
第四节 行政领导方式和艺术	(104)
第五章 人事行政	(115)

第一节	人事行政概述	(115)
第二节	建立有中国特色的国家公务员制度	(123)
第三节	我国公务员制度的主要内容	(129)
第六章	行政财务	(148)
第一节	行政财务概述	(148)
第二节	行政事业单位预算管理	(155)
第三节	资金管理	(158)
第四节	财务活动分析	(165)
第五节	内部审计	(169)
第七章	机关管理	(175)
第一节	机关管理概述	(175)
第二节	机关管理的主要内容	(179)
第三节	机关管理现代化	(197)
第三篇	动态过程篇	(204)
第八章	行政决策	(204)
第一节	行政决策概述	(204)
第二节	行政决策的程序和方法	(211)
第三节	行政决策体制	(222)
第九章	行政执行	(230)
第一节	行政执行概述	(230)
第二节	行政沟通和行政协调	(235)
第三节	行政授权	(245)
第四节	行政指挥	(250)
第五节	行政控制	(253)
第十章	行政监督	(258)
第一节	行政监督概述	(258)
第二节	行政监督的历史发展	(263)
第三节	我国行政监督体制	(268)

第四节	健全和完善我国的行政监督·····	(279)
第十一章	行政管理法规·····	(284)
第一节	行政管理法规概述·····	(284)
第二节	行政管理法规的制定·····	(290)
第三节	行政管理法规的实施·····	(294)
第四节	行政管理法制化·····	(298)
第十二章	行政方法·····	(306)
第一节	行政方法概述·····	(306)
第二节	一般行政方法·····	(310)
第三节	现代行政方法·····	(315)
第十三章	行政效率·····	(329)
第一节	行政效率概述·····	(329)
第二节	行政效率测评·····	(334)
第三节	提高行政效率的途径·····	(340)
附录	主要参考书目·····	(351)
	后记·····	(351)

第一篇 总论篇

第一章 绪论

学习目的与要求：通过本章学习，弄清行政管理学的研究对象和行政管理的基本原则，了解行政管理学的历史发展概况，充分认识学习行政管理学的重要性和迫切性，讲究研究方法，提高学习的自觉性。

第一节 行政管理学的研究对象

一、什么是行政

(一)行政的涵义

行政，又称为行政管理或公共行政。从古到今，众多的思想家政治家都曾对行政作过不少论述。

“行政”一词，在我国历史悠久。《左传》有“行其政事”、“行其政令”，《纲鉴易知录》这部编年史也有“召公、周公行政”的记载。这里所说的“行政”，即指管理国家政务。在国外，古希腊学者亚里士多德（公元前384—322年）曾使用过与汉语“行政”相类似的词汇。英语“行政”一词，最早起源于古罗马，后来译为法语，继而译为英语和其它欧洲语。据现今国际通用的《社会科学大辞典》解释，“行政

为国家事务的管理”。在马克思著作中把行政称为“国家的组织活动”。因此，我们可以把“行政”一词理解为国家事务的管理活动。

随着资本主义民主的发展和政治学的兴起，人们要求对“行政”的涵义作出更为精确的规定。西方各资产阶级共和政体国家一般实行立法、行政、司法三权分立的政治制度，资产阶级学者从不同角度，对“行政”一词进行解释。概括起来主要有以下三种：

1. 狭义行政说。它认为行政是国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。美国行政学家魏劳毕(1867—?)在1927年出版的《行政学原理》中，依据立法、司法、行政“三权分立”的原则，提出了行政仅仅是指政府行政部门的政务活动。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；其缺陷在于不能全面反映当代“三权”相互渗透，行政权逐步扩大的现状与趋势。

2. 广义行政说。它认为行政是一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动。美国行政学家古德诺(1859—1939)1900年在《政治与行政》一书中，认为政治与行政是分离的，“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。这种观点的意义在于把行政学从政治学中分离出来并形成为一门独立的学科，从而促进了资产阶级行政学的完善与发展；其缺陷在于片面强调政治与行政的分离，而不能正确地反映当代世界各国政治与行政紧密相联，相互结合与影响的实际情况。

3. 最广义行政说。它认为行政是国家所有机关(包括立法、司法、行政)和企事业单位的行政事务的管理与处理。这种观点目前在行政学界比较流行。其意义在于把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴，使行政学的研究范围更为广阔；其缺陷在于容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的内容相混淆，难以显示出行政管理学科的独特性和确定性。

介绍上述三种对行政概念的不同解释，对理解“行政”的涵义都有一定的参考价值。但是，我们应看到，资产阶级学者往往从超

阶级的角度,否定行政的阶级性,这是资产阶级行政管理理论的共同特征。

行政管理是管理的一种。其一,行政是管理活动发展到一定阶段的产物。自从人类组成一定的社会群体起,就出现了管理活动。原始社会的管理只有社会属性,还不能说是行政。随着国家的出现,这时的管理代表了统治阶级的意志,具有鲜明的政治性,不再仅仅是一般的管理,而是政治性的管理,行政活动随之产生。其二,管理具有普遍性。从生产到生活,事事处处都需要管理,可以说,凡人力所至之处,管理无处不有,无时不在。但是,并非所有的管理都是行政,从系统的观点来看,行政只是管理系统中的一个子系统。

(二)马克思主义的行政理论

马克思主义的诞生,才真正揭示了行政的本质。马克思(1818—1883)、恩格斯(1820—1895)、列宁(1870—1924)曾在不同的历史时期,针对不同的问题,从不同角度,对行政作过论述。归纳起来主要有如下几点:

1. 行政具有二重性:既执行统治阶级意志,又具有管理社会职能。马克思曾指出:“行政是国家的组织活动。”^①马克思的这一论述,深刻地揭示了行政的阶级本质。它说明行政不仅是国家的一种职能活动,而且是国家的一种组织活动。这样就把行政从各种纷繁的社会现象和不同的国家职能中区别开来,使我们明确了行政的质的规定性。为什么行政具有二重性呢?因为统治阶级在管理国家事务时,是以维护本阶级根本利益为前提的,但他们又必须以社会管理职能作为基础。正如恩格斯所说:“行政统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的社会职能时才能继续下去。”^②

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

^② 《马克思恩格斯全集》第3卷,第219页。

2. 重视国家行政管理的作用。列宁一方面强调管理国家的重要性,指出无产阶级夺取政权后,“紧接着就是要解决管理这个任务”;^① 另一方面又及时把工作重点转移到管理上来,充分认识到社会主义政权的巩固和发展与否,关键在于是否会管理。他指出:“我们采取镇压的方法取得胜利,可是我们也能够采用管理的方法来取得胜利。”^②

3. 创建了人民管理国家的形式。十月革命后,列宁在创建苏维埃政权过程中,非常重视广泛吸收群众参加国家管理。他指出:“对我们来说,重要的就是普遍吸收所有劳动者来管理国家。”^③ 鉴于当时的历史条件的限制,人民群众直接管理国家的目标还不可能在短期内实现。因此,列宁创建了工农兵苏维埃代表大会的政治形式,通过选举,使人民代表既代表人民参加国家管理,又受人民监督。这种政治形式,把人民群众直接和间接参加国家管理有机结合起来,把人民当家作主管理国家置于现实的基础之上。

4. 提出建立和管理无产阶级国家的基本原则和方法。

(1) 国家管理实行“议行合一”原则。马克思在总结巴黎公社经验时,充分肯定了巴黎公社首创的政治形式,主张无产阶级国家管理实行“议行合一”。“议行合一”使无产阶级国家政权避免资产阶级议会制那种议而不决、决而不行的“清谈馆”弊病。

(2) 国家行政机构实行精简原则。马克思和恩格斯认为,无产阶级政府不应当是机构臃肿庞大、挥霍人民血汗的腐败政府,而应当是社会公仆,是象巴黎公社那样的廉洁政府。列宁继承和发展了马、恩的这一思想,多次提出精简机构,厉行节约。他指出:“无论如何,我们必须精简我们国家机关,我们必须厉行节约,能够节约多

① 《列宁选集》第3卷,第496页。

② 《列宁全集》第3卷,第501页。

③ 《列宁全集》第27卷,第123页。

少就节约多少。”^① 因为社会主义国家机关是人民公仆，其宗旨是全心全意为人民服务，只有精简机构，才能提高行政效益，克服官僚主义，成为廉洁政府。

(3) 国家机构实行民主原则。列宁在创建苏维埃政权过程中，批判了资产阶级的“纯粹民主”论，对无产阶级民主和资产阶级民主的本质区别作了精辟论述。他指出：“纯粹民主是自由主义者用来愚弄工人的谎话。历史上有代替封建制度的资产阶级民主，也有代替资产阶级民主的无产阶级民主。”资产阶级民主“是狭隘的，残缺不全的、虚伪的、骗人的民主，对富人天堂，对被剥削者，对穷人是陷阱和骗局。”无产阶级民主是“在世界上史无前例地发展和扩大了正是绝大多数居民即被剥削劳动者的民主。”^②

(4) 国家机构实行高效原则。列宁非常强调国家行政机关的效率问题，他指出：“苏维埃行政机构要作得有条不紊，精确而迅速。”^③ 还提出检验行政效率的标准要看完成国家任务的迅速程度和切实程度，不仅要看数量，而且更重要的是看质量。

(5) 国家管理实行科学化原则。列宁在领导苏维埃国家管理中，非常重视科学技术的推广应用。他反复强调国家工作人员必须学习科学管理，并指出：“要管理就要内行，就要精通生产的一切条件，就要懂得现代高度的生产技术就要有一定的科学修养。”^④ 他对当时的“泰罗制”进行历史的阶级的分析，认为它一方面是最巧妙的剥削手段，另一方面又是最丰富的科学成就。他还主张学习和引进西方先进的科学技术把消化吸收、改造结合起来，为我所用。他曾提出悬赏征求几本管理方面的教科书，还主张派几个有学问又可靠的人到英国或德国去搜集管理方面的书籍和学习研究管理

① 《列宁选集》第4卷，第666页。

② 《列宁选集》第3卷，第629、630、633页。

③ 《列宁文稿》第9卷，第783页。

④ 《列宁全集》第30卷，第394页。

问题。

5. 打碎旧的国家机器,创建新的国家机器。马克思和恩格斯认为:“工人阶级在获得统治时不能继续运用旧的国家机器来进行管理。”^①无产阶级夺取政权之后,必须摧毁资产阶级的军事官僚机器,创建无产阶级的国家机器来管理社会主义的国家事务。

6. 社会主义国家行政管理的主要内容是建立社会主义的经济基础。这里所说的经济基础包括生产力和生产关系两方面的内容。列宁深刻指出,这一任务的完成是十分困难的。因为这是一个全新的,将使千百万人的生活建立在新的与一切剥削阶级不同的经济基础之上的伟大变革。一方面,社会主义国家行政管理必须为社会主义经济服务,另一方面,必须始终不渝地把发展生产力作为社会主义的根本任务。

综上所述,行政管理是国家的基本职能之一,是对国家事务的一种有组织的管理活动,目的是实现统治阶级的意志。社会主义国家行政管理,是依照宪法和法律的规定,由国家行政机关通过对国家事务的组织和管理,执行并实现人民的意志,建设高度文明、民主、富强的社会主义国家。这就是说,第一,行政管理的主体是国家行政机关,它是一种国家职能,或者说是国家职能之一。第二,这种管理国家事务的活动,是依法进行的,即必须依照宪法和法律的规定展开活动。第三,它的内容是组织和管理国家事务,根本任务是建设社会主义。

二、行政管理学的研究对象

行政管理学是研究国家行政机关运行机制及其规律的科学。

第一,这一表述符合历史唯物主义基本原理。它说明,行政管理学与其它任何事物一样,有它自身发展的内在逻辑,它是人类社会发展到一定历史阶段的产物。行政管理作为人类的一项重要实

^① 《马克思恩格斯全集》第2卷,第334页。

践活动,在其运行过程中,人们可以通过行政管理活动的现象观察到它的内在本质。正是因为行政管理活动有其特定的运行规律可循,因此,需要人们运用马克思主义的立场、观点和方法,去进行深入的探索、研究,从而自觉地运用和驾驭行政管理的客观规律。

第二,这一表述是基于对行政的实质和特征的认识提出来的。我们认为,行政管理学的研究对象是通过行政活动表现出来的。那么行政的实质和特征是什么呢?概括起来就是:行政是国家行政机关对社会事务的一种管理活动;行政必须在法律规定的范围内开展活动;行政既有管理社会公共事务的一面,又执行阶级统治的政治职能;行政管理在于追求行政效能和效率;行政是静态组织机构与动态功能活动的统一。因此,必须同时把握上述几个方面,才能全面了解行政管理学的研究对象。

第三,这一表述使行政管理学易于同其他学科区别开来。对行政管理学研究对象的表述必须突出行政管理学的本质、特点、主体及其任务,使这一学科有别于其它学科。

三、行政管理学研究的主要内容

行政管理学在其发展的不同时期和不同国家,研究内容各不相同。十九世纪末,行政管理学最早主要是从研究行政法入手的,着重研究法律对行政活动的规范。1926年美国行政学者怀特写的《行政学导论》一书中,提出行政学研究内容主要为:组织原理、人事行政、财务行政和行政法规。随着现代科学技术的推广与应用,管理科学日益复杂,行政管理学的研究内容也日益丰富。近二十年来,行政管理学研究逐步由一般行政转向部门行政研究领域正在不断扩展。

我们认为,研究行政管理学应以我国的国情出发,按照行政管理本身的内在运行规律来确定其学科体系。基于这样的考虑,本书以提高行政效率为主线,从静态和动态两方面,全面考察行政管理各要素、各环节,先从总体研究,再研究具体要素、环节,最后又回

归到总体的逻辑顺序来安排内容。具体安排是：

总论篇。概述古今中外行政管理思想的产生和发展，总结行政管理实践的经验。重点探讨马克思主义的行政思想和中国社会主义行政管理的发展概况和政府职能。

静态要素篇。从静态的角度，全面考察行政管理的各要素。具体包括：

(1)行政组织。即进行行政管理活动、担负行政管理职责的实体。其构成与配置合理与否，直接影响到行政效率。因此，关于行政组织的研究，是行政管理学的重要内容。

(2)行政领导。即国家行政机关中的各级领导依法行使国家权力，组织和管理国家行政事务所进行的活动。有效的行政领导，直接影响组织效能和工作人员的士气。因此，必须探讨行政领导和素质和领导集体结构以及领导艺术等内容。

(3)人事行政。即国家机关或团体对工作人员的任用、考核、奖惩、罢免、培训、工资福利等方面所进行的管理。在当前，努力探讨中国特色的国家公务员制度，应成为行政管理学的重要内容。

(4)行政财务。即关于行政事业单位为完成自身的工作任务所需要的国家预算基金，在领拨、使用、分配、监督等过程中的发生的经济业务，它主要包括预算管理、基金管理、财务活动分析、财务监督等内容。

(5)机关管理。即关于行政机关本身的业务管理、文书管理、会议管理、档案管理和后勤管理等方面的活动与行为。

动态过程篇。从动态的角度，全面考察行政管理的各环节。具体包括：

(1)行政决策。即行政领导为实现行政目标，制定并选择行政方案的过程，它包括行政决策的原则、方法、程序和体制等内容。

(2)行政执行。即行政机关及工作人员实施决策指令，以达到预期目标的全部活动。它纵向分为准备、实施、总结三个阶段；横向

包括沟通、协调、授权、指挥、控制等要素。

(3)行政监督。即依法对国家行政机关及其工作人员进行的监察和督导,是国家有效开展行政管理活动的重要保证。

(4)行政管理法规。即国家行政机关为了实现宪法和法律,履行行政管理职能,完成行政任务,依据法律和法定程序制定和发布的一切规范性文件。它是实现行政管理法制化的重要前提。

(5)行政方法。即行政机关及其行政人员,为贯彻管理思想和执行管理功能,以达到行政目标而采取的各种措施、手段和技巧。它是行政管理现代化的重要条件。

(6)行政效率。即以最少的人力、物力、财力和时间的耗费来获得最大的行政效果。它是行政管理学研究的宗旨和落脚点。

上述内容还不能概括出行政管理学的全部内容,作为一门综合性边缘学科,行政管理学涉及面十分宽广。随着行政管理实践的发展,新课题不断涌现,行政管理学研究的内容也将进一步充实和深化。

四、行政管理学与其它学科的关系

行政管理学与许多学科有着密切联系,在此不能一一列举,仅就它同以下学科的关系作简要介绍。

(一)行政管理学与政治学

行政学是从政治学“母体”中“脱胎”出来的一门独立的分支学科。早期的政治学包括了不少行政学内容,政治学学者通常又是行政学学者。古德诺曾提出过“政治与行政相分离”的论断。但事实上在当代各国社会发展中不可能把两者截然分开,两者既有区别又有联系。政治学主要研究国家政治制度、政治结构及其相应的原理、原则,宏观性和抽象性较为显著;行政学则主要研究国家行政管理活动与行为,研究提高行政效能和效率的途径、方法与手段等具体问题,微观性和实用性更为明显。但两者研究的内容和宗旨是互为补充、相辅相成的。

（二）行政管理学与法学

早期的行政学研究是从法学的角度开始的。法是体现国家意志的主要形式，是实现国家职能的行为规范。行政管理活动的开展必须以法律为依据，受法律的约束，并得到法律的保护。行政管理运行过程本身就是法令、政令的实施过程。因而两者在研究内容上有相通之处，行政管理学尤其是与行政法学密切相关。

（三）行政管理学与社会学

社会学研究的对象是全部社会生活，其内容包括社会生活内容、社会公共行为、社会价值准则和社会管理活动的方式方法等，行政管理活动是社会管理活动的方式方法等。行政管理活动是社会管理活动的重要内容。当代国家行政管理行为较多地表现为对社会公共事务进行管理的行为，许多重大的社会公共事务唯有通过国家行政管理才能得到解决。同时，一切行政行为的作用过程都是在种种社会因素的影响和制约下进行的，对行政本身的研究总是与对行政的社会生态环境的研究紧密联系的。因此，行政学与社会学这两门学科在研究的内容和课题上存在相当多的“共通”之处，在理论原则、研究方法等方面也可以相互借鉴，相互补充。

（四）行政管理学与管理科学

行政管理学体系中融合了大量的管理科学思想、理论和方法。在行政学发展史上，泰罗制曾给行政学理论的发展以有力的推动。行政学不断引进管理科学的理论和方法，大大丰富了自身的研究内容和方法。行政学后来被称为“行政管理学”，一个重要原因在于管理学对行政学的全面渗透和两者的高度融合，因此，我们应密切注意管理科学发展的动向，及时引进新的管理理论和知识，使行政学理论的内容和方法得到进一步充实和完善。

（五）行政管理学与行为科学

在行政学发展史上，行为科学理论是行政学发展的又一重要推动力。行为科学以人类行为作为研究对象，行政行为则属于人类

行为范畴中的高级行为层。研究行政行为的内在联系、其产生的环境与原因以及对社会的作用与影响等问题,不仅是行政管理学而且是行为科学的一个主要课题。行政管理学与行为科学除了在研究内容上有不少“重合”外,在研究方法上也有不少相似之处,这是由于过去行政学的发展综合吸取了行为科学的知识与内容的缘故。随着现代社会生活发展和科技进步,这两门学科的联系势必更加密切。

作为一门综合性很强的应用学科,行政管理学除与上述学科紧密相连外,还广泛地引进了统计学、运筹学、心理学、人才学、决策学、科学学、系统工程等学科的有关知识。正因为如此,行政管理学充满了理论的活力,在实践中不断丰富、发展和完善。

第二节 行政管理学的历史发展

一、行政管理学的产生及其原因

行政管理自有国家以来就有了,但作为一门独立学科,产生于十九世纪末二十世纪初。

“行政学”一词,最早由德国学者史坦因在 1865 年提出,当时主要是指行政法而言,而不是现代意义上的行政学。国外学者认为美国学者威尔逊(1856—1924)于 1887 年发表的《行政学之研究》一文,奠定了行政学作为独立学科的基础。后来美国行政学者古德诺提出政治与行政分离,进一步推动了行政学的发展。1926 年,怀特(1891—1958)对行政学研究内容进行了系统论述,开始形成行政学体系。

行政学产生、发展的历史进程,是与资本主义发展密不可分的。行政学作为一门独立学科的出现,从一个侧面反映了资本主义由自由竞争向垄断阶段发展的客观需要。十九世纪末二十世纪初,主要资本主义国家完成了产业革命,生产社会化程度不断提高。在

这种情况下,一方面,资本主义的基本矛盾日益尖锐;另一方面,资产阶级为了适应科学技术飞速发展的需要,对生产关系进行局部的调整,以便维护资产阶级的统治和获取更大的利润。在激烈的竞争中要生存和发展,就必须合理地管理人、财、物,追求高效率,于是科学管理应运而生。

随着企业管理理论的深化,行政管理从中吸取养料,从而推动了行政管理的发展。随着国家行政管理机构的不断扩大,整个社会也愈来愈强烈地要求国家行政实行科学管理。同时随着国家社会经济管理日益复杂,国际事务交往更为频繁,政府职能日趋扩大,政府机构庞大,人浮于事,行政经费开支逐年增加。而且存在严重的贪污腐化、办事效率低,相互推诿等情况。这些都要求对政府机构进行改革,精简机构,使行政管理能适应现代工业化社会的要求。此外,随着科学技术的不断更新,新学科不断涌现,传统学科适应新的形势内容不断充实,这些都给行政学的产生提供了丰富的思想材料。正是基于上述历史条件行政学产生了。

二、行政管理学的发展分期

行政学的发展分期,各家分法略有出入。由于各个时期的主要学说思想存在着相互渗透、影响和联结的状况,使人们难以精确划分期限,但就一般情况而言,依据各种学说和诸派在行政管理学发展史中所具有的地位、作用等情况,仍然能大致勾划出行政管理学发展的概貌,可将其分为三个发展时期:

(一)形成阶段(十九世纪末—二十世纪三十年代)

这一时期的特点是以科学管理的理论和方法为主,侧重于行政组织的体制、规范和行政管理的内容、程序等问题的研究。主要行政学家有威尔逊、古德诺、泰罗(1856—1915)、韦伯(1864—1920)、魏劳毕等人,尤以泰罗的科学管理说影响最大。泰罗从企业生产管理的角度出发,于1911年发表了《科学管理原理》,提出管理四原则:培养工作人员的自信心、责任性和积极服务精神;选拔