

厦门大学 MPA 系列教材

D035-43
H176

XIANDAIHUA JINCHENG ZHONG DE
XINGZHENG GUANLI

现代化进程中的 行政管理

福建人民出版社

黄强 林平国等 著

前 言

我国行政管理历史悠久，经验丰富。但长期以来，我国不重视行政管理研究，现代意义的行政管理学出现在改革开放以后。1979年邓小平提出包括政治学在内的社会科学“需要赶快补课”，行政管理学作为一门实践性、应用性较强的学科才蓬勃地发展起来。厦门大学自从1986年设立政治学与行政学系，特别是1993年教育部批准设置了本科行政管理学专业和研究生行政学专业硕士学位点以来，就十分重视现代行政管理的研究。1994年我们曾经编写并由厦门大学出版社出版了《行政学》教材。尽管该书所阐述的行政管理学的基本原理并没有过时，也获得了厦门市第三届社科优秀成果奖，但由于当时编写时间的急促和研究水平的限制，无论在研究资料或内容上都有明显的缺陷，不能适应目前教学、科研尤其是研究生教育事业发展的需要。

行政管理学是一门研究政府行政管理活动规律的科学。社会主义市场经济体制的建立和政府转变职能及政府机构改革的推进，既给行政管理的研究提出了许多重大的课题和艰巨的任务，又为行政管理学的发展提供了难得的机遇。在多年的研究生培养教育中，我们系大力提倡通过导师的悉心指导，以及硕士生的广泛参与，对现代

行政管理的方方面面，区分许多专题，展开比较系统、深入的研究，取得了积极成果。呈现在读者面前的这本《现代化进程中的行政管理》，就是我们系几年来这些教学、科研成果的部分反映，也是我们系同志为推动我国行政管理学发展所作贡献的一种表现。

本书由黄强教授、林平国副教授担任主编，他们负责全书的总体策划、专题的确定以及各个部分的设计、修改、统稿工作。各专题的编写者是：第一专题：黄强；第二专题：罗志刚、黄强；第三专题：孟华；第四专题：王玉明、黄强；第五专题：郝文杰；第六专题：唐俊杰、林平国；第七专题：李翊、林平国；第八专题：何俊志、林平国；第九专题：林平国；第十专题：邓卫文、黄强。编写人员体现了我们系老中青相结合和师生相结合的特点。

现代行政管理研究所涉及的领域十分广泛。处在新旧世纪之交，面对把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪的新形势，这种研究更具有强大的生命力和广阔的发展前景。然而，由于我们水平有限，书中不足或不当之处在所难免，敬请读者斧正。但愿本书能对推动我国行政管理的研究，促进我国行政管理学的发展聊尽绵薄之力。

黄 强

1999 年 8 月 1 日

目 录

第一专题 管理、行政与行政学	(1)
一 社会发展与管理	(1)
二 管理与行政	(6)
三 行政与行政学	(12)
第二专题 行政职能的理论和实践	(21)
一 行政职能理论概要	(21)
二 关于行政职能的转变和配置	(31)
三 关于我国政府职能转变	(40)
第三专题 行政管理与可持续发展	(61)
一 可持续发展与行政可持续发展	(62)
二 行政可持续发展实现的必要性	(68)
三 行政可持续发展的实现条件	(75)
四 行政可持续发展的实现途径	(84)
五 行政可持续发展实现的限度	(106)
第四专题 中央与地方关系：历史演变与现实选择	(111)
一 中央与地方关系的演变及其启示	(112)
二 中央与地方关系改革的困境及原因分析	(120)
三 中央与地方关系的合理建构	(131)
第五专题 体制转轨时期的政府行为	(158)
一 政府行为概述	(158)
二 政府行为的社会环境	(164)

三	体制转轨时期政府行为的限度	(168)
四	解决政府失败：政策建议	(174)
第六专题	行政决策的科学化	(177)
一	行政决策体制的健全与完善	(177)
二	决策过程的科学化	(186)
三	决策方式、方法及技术现代化	(201)
第七专题	行政沟通与行政协调	(215)
一	克服行政沟通障碍，优化行政沟通网络	(216)
二	克服传统协调弊端，强化行政协调机制	(223)
三	行政沟通与行政协调的关系	(228)
第八专题	人力资源管理	(232)
一	传统劳动人事管理与人力资源管理的区别	(233)
二	改革我国传统劳动人事管理体制，建立新的人力 资源管理体制	(235)
三	政府人力资源管理的基本体系	(240)
第九专题	加强行政监督，完善廉政制度建设	(249)
一	腐败现象分析	(249)
二	中国古代监督制度的产生与发展	(253)
三	现代西方国家的监督制度	(256)
四	建设具有中国特色的行政监督制度	(262)
第十专题	我国社会转轨时期的行政改革	(272)
一	行政改革的涵义与内容	(273)
二	我国社会转轨期行政改革的进程、成就及启示	(277)
三	我国社会转轨期行政改革中存在的问题、原因及深化 改革的必要性	(287)
四	我国社会转轨期深化行政改革的原则与措施	(296)

第一专题 管理、行政与行政学

行政学是行政管理学的简称，它是一门研究国家行政管理的科学。为了展开对行政学各个方面问题的研究，首先必须了解管理在社会生活中的重要地位，以及行政和管理的关系。

一 社会发展与管理

什么是管理？尽管众说纷纭，但其基本意思就是管辖、处理，就是一个群体组织将各种行动引向共同目标的过程。西方著名管理学家赫尔伯特·西蒙曾这样说过，有两个人想要推动一块石头，但没有一个人能够单独推动它，于是这两个人只得协调一致地推动这块石头。这就是从操作上看管理的基本意义。

既然管理是一种协调活动，又与人类的组织活动有关，那么人类社会从产生的第一天起就始终离不开它。按照马克思主义的观点，人的本质不是生物上的抽象物，而是各种社会关系的总和。恩格斯说：“为了在发展过程中脱离动物状态，实现自然界中的最伟大的进步，还需要一种因素：以群的联合力量和集体行动来弥

补个体自卫能力的不足。”^① 原始人类战胜大自然需要组织和协调，他们从事生产劳动、解决社会内部冲突，也需要组织和协调，管理就成为人类社会一种悠久、普遍的现象，就成为人们普遍存在的一种自觉活动。因此，人的社会性决定了人的活动的组织性，人的组织性又决定了人的活动的管理性。

这也说明，管理是人类社会生活的必然要求。人类各种活动实际上可以分成两个部分：其一是作业活动，即人们从事的各种具体劳动；其二是管理活动，即为实现具体劳动而进行的组织、协调等。应该看到，在社会生活的各个领域，无论是经济、科技领域，还是文化、教育、政治领域，以及社会生活的各个层面，小至个人、家庭、团体，大至国家、社会、国际，无不与管理活动相伴随。

随着社会向前发展，管理的范围不是日益缩小，而是更加扩大了。现代社会生产发展的进一步社会化，人们活动的高度组织化，更使管理渗透到社会生活的各个方面，其地位和作用也大大提高了，并提出了管理的现代化问题。

回顾历史，不难发现，管理现代化是世界许多国家发展的普遍趋势。许多国家经济的腾飞，都往往与它们大力提高管理水平息息相关。例如，美国是后起的资本主义国家，之所以能在 20 世纪迅速超过其他资本主义国家，与其说靠技术装备，还不如说靠管理水平的提高。制造原子弹的曼哈顿工程技术总负责人奥本海默教授说：“使科学技术充分发挥威力的是科学的组织管理。”阿波罗登月计划的总负责人韦伯博士也说：“我们没有使用一项别人没有的技术，我们的技术就是科学的组织和管理”。又如，日本经

^① 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1972 年版，第 29 页。

济近几十年来得到了长足的发展，已成为一个举世公认的经济大国，究其原因，无疑也离不开成功的管理制度。日本人普遍认为，管理和科学技术是推动历史发展的两大车轮，管理已是生产的第四要素。

管理是建设有中国特色的社会主义、实现中华民族的伟大复兴的一个重要条件。邓小平在阐述建设有中国特色社会主义的理论时，从来都是对现代化管理问题给予高度重视的。他指出：“管理也是一种技术”，“许多经营形式，都属于发展社会生产力的手段、方法”，“过去我们是穷管，现在不同了，是走向小康社会的宏观管理”。“必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。”1994年6月，江泽民在广东考察时也指出：“要下大力气搞好管理。经济要发展，管理要加强。管理制度要全面，管理工作要严格，管理水平要提高。无论是经济的、法律的、行政的、社会的管理水平都要提高。搞现代化建设，没有现代化的管理是不可想像的。”这些意见，深刻地阐明了现代化管理在现代化建设中的极端重要性，对我们推进建设有中国特色社会主义事业，具有深远而又现实的指导意义。

历史与现实都说明，管理是社会生产力发展的重要保证。首先，管理制约着生产力的存在状态。一定社会一定水平的生产力，在不同的管理体制、管理方式下，其存在状态就不同，有的比较压抑，有的比较解放。其次，管理影响着生产力的发展速度。生产力总是要发展的，从根本上说，生产力的发展取决于整个社会科学技术的水平和劳动者素质的提高。而科学、有效的管理，其本身就是一种技术，直接关系到能否调动千百万人民群众的首创精神和积极性。再次，管理规定着生产力的实现程度，没有具体

的管理组织，生产力就不可能得以实现，而劳动者组织得不严密、不科学，生产力也不能最理想地实现。最后，管理还能造成一种新的生产力。管理不善，只能导致扯皮、内耗和力量抵消，而科学、严密的分工协作，定将产生大于总量好几倍的结果。总之，从上述意义来说，管理也是一种生产力，一个社会管理状况如何，一般是同生产力的发展程度成正比的。现在，我国的一些领域管理水平还很低，这是束缚生产力发展的一个重要因素。人们常讲，我国科学技术、生产装备比国外先进水平落后，但实际上，现在的经济效益、劳动生产率比先进国家更落后，这里其实就是一个管理问题。例如，我国目前的能源利用率还只有 30% 左右，而工业发达国家平均已达 50% 以上。我国每生产一美元价值所消耗的能源相当于印度的 2.7 倍，德国的 4.2 倍、巴西的 6.4 倍。目前，我国与日本的能源消费总量大体相等，但国民生产总值仅相当于日本的 1/6。此外，经济效益不高更是长期困扰着我们，我国国有工业企业的亏损面至今仍占较大的比例，原因何在呢？不能否认，企业内部经营管理不善，领导不力，是一个重要因素。因此，我们必须下决心加强管理。

改革的一个重要方面是解决管理问题。在经济体制改革、政治体制改革和其他改革中，都在进行管理体制的改革。今天，我们面对的是一个什么样的管理体制和管理制度呢？与几十年实行的计划经济相对应，管理体制和管理制度处于一种高度集中的状态，党政合一，政企合一，各种权力集中于各级党政领导机关及其所属部门。随着社会向现代化发展，随着社会主义市场经济体制的建立，这种管理体制的弊端日益明显，与经济发展和时代要求不相适应的状况越来越严重。邓小平早就批评过：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事”，“它同我们长

期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。”^① 目前，某些单位党政机构臃肿，层次重叠，人浮于事，效率低下，脱离群众，阻碍着企业经营机制的转换，已经到了非改不可的地步。不在这方面取得突破性的进展，改革难以深化，社会主义市场经济体制难以建立。因此，坚定不移地把管理体制的改革进行下去，克服这些弊端，构筑新型的管理体制，不仅是整个改革开放事业中一项刻不容缓的重要任务，而且也是实现管理现代化的一种客观要求。

努力提高管理水平，加强管理现代化，则是保持社会稳定的一个重要步骤。众所周知，管理是维系人类正常社会活动的必要条件。因为管理的基本含义是协调和控制，强调的是人们如何被纳入一定群众的某种秩序或规范之中。根据这一要求，人们创造历史的活动能否推动社会前进，就不仅取决于其活动的社会性质是否符合社会发展的客观规律，而且还取决于活动的组织状况和领导水平。这就是要求人们的社会活动必须有秩序地进行，必须有组织有领导地进行，即必须搞好管理。管理不好，社会活动杂乱无章，必然导致社会动荡不安。应该看到，社会越向前发展，社会化大生产对人类提出的要求就越高，人们的个性和需要就越多样化，种种非稳定因素就越有可能增加，在这样的情况下，也就越要通过加强管理，包括政治思想工作管理，去达到稳定。管理对稳定的重要性，只会增加，不会减弱。管理的任务，就在于把非稳定因素控制在一定的“度”里，把人们因利益冲突而导致的种种矛盾引向缓和，保持在“秩序”的范围内。我们就是要通过加强管理，逐步实现管理现代化，从而提高社会主义社会的协调

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第328页。

性与和谐性，以便从根本上保证社会主义社会的长治久安。

总之，我们要通过现代化管理，去深化改革，扩大开放，促进发展，保持稳定。这些既是管理为全党全国工作大局服务的表现，又是努力实现有中国特色的管理的基本途径。

二 管理与行政

从阶级社会产生以后，在人类众多的管理形式中，最为重要的莫过于国家政权体系对社会生活的组织、协调，这就是行政管理。美国学者安德森说：“今天我们生活在一个以行政为中心的时代。”足见行政管理在种种管理中的重要意义。

总结中外使用“行政”这一概念的历史，有助于我们理解“行政”的含义。在我国，“行政”一词古已有之，如远在两千多年前的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。这里的“行政”就是指管理国家政务。在外国，古希腊学者亚里士多德也很早使用过“行政”这一术语，他所说的“行政”即执行政务之意。到了近现代，西方国家根据不同历史时期、不同国家的政治结构，从不同角度来解释“行政”，概括起来，主要有下列三种看法：

狭义的看法，从“三权分立”的角度来理解行政。法国哲学思想大师孟德斯鸠把管理国家的活动分为立法、行政、司法三种权力和三个独立的部门，它们之间相互制约和平衡。以后的学者，以此理论为基础，认为行政就是国家权力之中与立法、司法相并列的执行活动。这是所谓“三分法”的看法。

中义的看法，从政治与行政的分离和不同功能来解释行政。美

国学者古德诺在他的名著《政治与行政》一书中，明确提出：“在所有的政府体制中，都存在着两种主要或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^①前者谓之政治，后者即是行政。这就是说，凡属执行国家意志的管理机关及其活动即是行政，这是所谓的政治行政“二分法”的看法。

广义的看法，从管理功能的角度来分析行政。美国著名行政学家怀特在《行政学导论》一书中说：“行政乃是为完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调和控制。”^②有的学者解释得更宽泛，如说行政就是“为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作”，是“运用各种方法，达成既定的一种活动”，是“通力合作完成共同目标的团体行动。”这就是说，凡是管理活动都是行政，行政就是一切公务机关的组织管理活动，存在于一切正式团体与固定组织之中。

上述对行政的各种看法，虽有重要的参考价值，但都未免失之偏颇。“三分法”过于狭隘，不符合现代社会的实际情况。行政机关有立法权已成为一种普遍现象，立法司法机关也有大量的人事、财务等方面的行政事务。“二分法”把政治与行政割裂开来是不科学的。任何行政活动不可能不表现国家的意志，现代国家的政府机关更加具有强烈的政治色彩。广义的看法则把行政等同于管理，没有揭示行政管理的特殊本质。

那么，究竟什么是行政？我们认为行政是一个内涵丰富的概念，应从综合的角度、多层次地全面地阐述行政。特别需要提出的是马克思主义经典作家的观点，应该成为我们科学地把握行政概念的指导。马克思说：“所有的国家都在行政机关无意地或有意

① 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年版，第21页。

② 怀特：《行政学导论》，麦克米兰公司1955年英文版，第3页。

地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看做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

“行政是国家的组织活动”，首先强调的是行政是一种国家活动，不是一般公务机关、组织、团体、单位的一切活动。国家是阶级矛盾不可调和的产物，是一定阶级进行政治统治和社会管理的工具，作为国家活动的行政管理就是管理国家事务和社会公共事务，就理所当然地不仅是执行国家的权力，而且也是表现、代表在国家中占统治地位阶级的意志和利益。离开国家来看行政，显然是错误的。

“行政是国家的组织活动”，其次强调的是行政是一种组织活动，与国家的其他立法、司法活动相区别。这种组织，主要是国家行政机关，即政府，成为行政的主体。行政管理活动就是发挥国家职能对国家事务和社会公共事务进行管理的活动。正如马克思所说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础的，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^②

“行政是国家的组织活动”，再次强调的是行政是一个活动过程，不是孤立静止的。活动要有运行机制、程序、程度、方式、方法等。行政就是国家行政机关通过领导、计划、协调、组织、控制等一系列环节、手段而展开与运作的过程。

综上所述，我们所理解的行政，应是国家行政机关，运用国家权力，为实现统治阶级的意志和利益，通过领导、计划、协调、组织、控制等环节和手段，依法管理国家和社会事务所进行的一系列的管理活动。在这里，主体是国家权力机关的执行机关，即

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第479页。

^② 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第219页。

行政机关，即从中央到地方的各级政府。客体是依法管理国家事务和社会公共事务。它不是对社会某一部门、某一方面的管理，而是对包括社会政治、经济、文化、教育、卫生、军事、财政、金融和其他社会事务以及其自身事务在内的整个行政事务的管理。原则是以法律为准绳，依法行政。程序是动态的，是通过领导、计划、协调、组织、控制等一系列环节、手段的活动过程。

从上可见，为了科学地透彻地说明行政，还必须明确以下几个方面的关系：

第一，要明确行政与政治的关系。我们这里所说的行政，是国家行政，是一个国家概念，而政治就是国家政权，就是确定国家活动的方向、任务、内容、形式。因此，两者没有明显的界限。有政治，就有行政，“政”和“治”同时并举。随着社会的发展，由于国家职能的复杂和分化，才使两者出现某种分离，但它们从来就不是绝对分离，就不能截然分开，行政总是国家的行政，总是国家权力的行使和国家意志的贯彻与执行，总是阶级的行政。因此，两者的关系应该是也只能是政治主导行政，行政从属于政治，服务于政治。当然，行政在一定条件下，也能反作用于政治。世界上没有脱离国家的行政，也不存在超阶级的、非政治性的行政。

第二，要明确行政与管理的关系。行政是一种管理活动，但并非所有的管理活动都属于行政。两者的区别在于：管理的历史比行政更长，管理是人类社会的基本活动之一，是人类社会的一种普遍和永久的现象，而行政则是伴随阶级、国家的产生而出现的，今后随着阶级的消灭、国家的消亡，行政也就不存在，但人类社会生活永远需要管理。同时，管理的范围比行政更广泛，管理贯穿于各种组织、活动、领域之中，管理无处不在，无时不有，但行政只是管理的一种，是有特定意义的管理，是管理母系统中的一个子系统。只有通过国家行政机关对国家各种事务所进行的

管理，才是行政管理。从这个意义上说，行政管理就具有鲜明的阶级性、政治性，而一般管理则并不一定具有阶级性、政治性。

第三，要明确行政与法律的关系。行政虽然也是一种管理活动，但同其他管理活动有一个显著的区别，即行政是一种以国家权力为后盾的管理，一切行政活动均以法律为依据，即要依法行政、依法管理。在行政活动中，行政领导、行政人员的作用是不容忽视的，但重要的是要使法律和制度，具有稳定性、连续性和权威性，决不允许任何人有超越于法律之上的特权。这就是说，在依法行政时，要以“法律权威”代替“领导权威”，努力做到“不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”

以上就是我们对“行政”这一概念的界定。正确把握行政概念，也就是正确看待政府作用、政府行为的问题。因为哪里有行政，哪里就有政府，就有政府的作用和行为。必须看到，政府及其行政活动的范围和内容并不是一成不变的，而是随着社会经济尤其是生产力的发展而变化的。在古代社会，由于生产力水平低下，社会经济不发达，政府组织的规模较小，结构简单，政府行政的目标单一，普遍政府体制是君主专制体制，这种体制束缚了行政活动的发展。到了18世纪末19世纪初，为彻底摆脱封建制度对资本主义市场经济发展的束缚，亚当·斯密和大卫·李嘉图将古典自由主义理论应用于对政府与社会和市场关系的分析，提出限制政府作用、由市场自由调节经济活动的理论，认为市场是只“无形的手”，也是只“万能的手”，政府只是“守夜警察”，应奉行放任主义，主张“管得最少的政府就是最好的政府。”这种无限夸大市场作用过分贬低政府作用的理论，难以避免出现有效需求不足和生产过剩，导致了1929~1933年资本主义世界经济危机，从而宣告这一理论的破产。二战后，随着资本主义从自由竞

争走向垄断趋势的加强和发达工业社会的出现，凯恩斯主义应运而生，提出国家、政府应大规模干预经济和社会事务，实行国有化和经济计划化，导致了“行政国家”的兴起。所谓行政国家，“是指 19 世纪末 20 世纪初，与垄断的进程相一致，尤其是二战以后，在资本主义国家立法、司法、行政三权分立的国家权力主体的关系中，行政权力和活动扩展，具有制定同议会立法效力相当的行政命令权和制定同法院判决效力相近的行政裁决权，大量直接管理和介入国家和社会事务，从而起到最活跃和最强有力国家作用的一种国家现象。”^①然而，过分强调政府作用，无限扩大政府权力和职能，不仅造成了官僚机构的庞大和低效，也严重影响了战后 20 年资本主义社会“高增长、低通胀，低失业”的繁荣局面。70 年代以后，“石油危机”、“债务危机”、“财政危机”相继爆发，“行政国家”国有企业不断出现亏损，改革呼声日益高涨。以萨缪尔森为代表的后凯恩斯主义将边际理论和国家干预理论结合起来，提出在微观领域应用边际理论，在宏观领域应用国家干预理论的新自由主义，认为政府在进行宏观经济调控和社会服务的同时，要限制政府的微观管理职能，充分发挥市场和社会的功能。80 年代，无论是美国的“里根革命”还是英国的“撒切尔夫人新政”，90 年代以来，美、英、德等主要西方国家所推行的行政改革，实际上都是凯恩斯主义和自由主义的整合。

以上可见，政府的作用是极其重要的，但又是有限的。现在西方国家都在进行行政改革，既否定“守夜人”的政府，又摒弃“全能政府”、“万能政府”，建立“小政府，大社会”的有限政府。我国正在从事建设有中国特色的社会主义的伟大事业，也要适应

^① 张国庆主编：《行政管理学概论》，北京大学出版社 1990 年版，第 12 页。

行政改革这一当代国际性趋势,充分地正确地发挥政府的作用,努力促使政府行为的科学化、现代化。我国“现有政府机构设置的基本框架,是在实施计划经济体制的条件下逐步形成的。突出的弊端是政企不分,政府直接干预企业的生产经营活动,不能形成科学决策的投资体制,容易造成职责不清和决策失误,难以发挥市场在资源配置中的基础作用。”只有深化改革,按照发展社会主义市场经济的要求,正确行使政府的权力和职能,把政府职能转变到加强宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业,把属于社会自我管理和服务的职能交给社会及其中介组织,才能逐步建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,才能真正建立为社会主义现代化服务的、清正廉洁的、更加密切联系人民群众的有限政府。

三 行政与行政学

如同管理发展到一定的历史阶段出现了行政一样,行政发展到一定的历史阶段,便产生了行政学。行政学(或称行政管理学),前苏联、东欧称之为“国家管理学”,现在西方国家称之为“公共行政学”。尽管中外历史上已积累了许多有价值的行政管理思想,但行政学作为一门独立的学科,则是产生于19世纪末20世纪初自由资本主义过渡到垄断资本主义阶段。它起源于美国,然后传播到西欧国家和世界其他国家。

行政学之所以在这个时期在美国、欧洲产生,是由一系列相关的社会历史因素决定的。

首先,西方资本主义国家政府职能的扩张和行政权力的扩大,