

教材系列



新起点备战

MPA

专业学位全国联考系列丛书 ②

XINGZHENGXUE

行政学

XINGZHENGXUE

张合功 总策划

北京新起点学校 MPA 全国联考命题研究组 编



中国建材工业出版社

255 27

D035-43

588

新起点备战 MPA 专业学位全国联考系列丛书②

行政学

张合功 总策划

北京新起点学校 MPA 全国联考命题研究组 编

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政学/北京新起点学校 MPA 全国联考命题研究组编. —北京:
中国建材工业出版社, 2002. 8

(新起点备战 MPA 专业学位全国联考系列丛书)

ISBN 7-80159-323-5

I. 行… II. 张… III. 行政学-研究生-入学考试-自
学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 058717 号

新起点备战 MPA 专业学位全国联考系列丛书②

行 政 学

张合功 总策划

北京新起点学校 MPA 全国联考命题研究组 编

*

中国建材工业出版社出版

(北京海淀区三里河路 11 号 邮编: 100831)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京丽源印刷厂印刷

*

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 16 字数: 349 千字

2002 年 8 月第一版 2002 年 8 月第一次印刷

印数: 1~3000 册 定价: 29.00 元

ISBN 7-80159-323-5/G · 060

编委会名单

主 任 张合功

副 主 任 宋 震 国 伟 刘晓明 丁国宁

委 员 (以姓氏笔画为序)

丁国宁 王欣欣 韦 玮 石义霞

石国领 刘晓明 张合功 宋 震

国 伟 赵 可 骆备立 秦明达

蔡欣欣

本册主编 宋 震 石义霞

序

MPA 是公共管理硕士 (Master of Public Administration) 的英文缩写。它是一种重要的专业学位或称职业背景学位, 目标是培养政府及非政府公共机构从事公共事务、公共管理和政策研究等方面的应用型、高层次专门人才。MPA 的出现揭开了经世治国之学的神秘面纱, 使每一个有意接受 MPA 教育的人都可能成为经世治国之人。纯科学与艺术, 需要人的天赋和悟性, 而技术却不同, 只要通过学习, 人人都可以掌握。MPA 即把经世治国之学作为一门技术来加以传授。MPA 至少有三层含义: 其一, 作为硕士学位, MPA 是指公共管理硕士学位; 其二, 作为一种教育, MPA 是指培养公共管理硕士的一种研究生教育; 其三, 作为一个群体, MPA 是指获得公共管理硕士学位的研究生。

MPA 学位教育在国际上已经经历了长达半个世纪之久的发展历程。在发达国家, 公共管理硕士 (MPA) 与工商管理硕士 (MBA) 以及法律硕士三足鼎立, 共同支撑着现代社会的庞大管理系统。我国的 MPA 起步较晚, 1999 年 5 月我国正式引入, 2001 年 10 月举行了首次全国 24 所院校的 MPA 联考。虽说与 MBA 相比, MPA 还显得比较稚嫩, 但却深得有志青年的青睐, 第一次招生就盛况空前, 报名人数远远超过预期。比起当年 MBA 初步进入中国来说, 其被认同程度是不可同日而语的。特别是在我国加入 WTO 之后, 政府及公共事业组织的职能要实现转换, 要向服务型、高效型转变, 需要大批的 MPA 人才来充实政府及公共事业组织的各个岗位, 以使政府的转型顺利进行, 并在转型之后良性运转。

我国目前有 24 所院校试办 MPA 考试, 目前的报考条件比较严格, 具有大学本科以上学历, 工作四年以上的政府部门或非政府公共管理机构的在职人员方可报考; 重点招收政府公务员, 政府部门公务员实行推荐与考试相结合的办法, 要求持省级以上人事部门的推荐意见报名; 非政府部门人员要求持所在单位人事部门意见报名, 而且录取比例不超过录取总额的 20%。如果说读 MBA 是为了“高薪”的话, 那么读 MPA 就是为了“高位”。

由于我国的公务员队伍庞大, 考试还是选择 MPA 的重要途径, 而考生大部分公务繁忙且离开学校时间较长, 没有更多的时间复习, 很难考出理想的成绩。为此, 新起点学校在成功举办三届 MBA 全国联考前辅导的基础上, 隆重推出备战 MPA 全国联考系列辅导教材, 为那些有志于中国公务员队伍建设的中青年考生铺平道路, 为他们辉煌的人生创造一个新的起点。

从 MPA 联考的考试结构、考生的实际情况及考试实践来看, 能否取得联考的胜利, 主要取决于两点: 一是考生原来的基础; 二是是否具备复习的时间。如果两点皆具备的考生, 顺利通过考试, 一般是没有什么问题的; 如果仅具备一点, 若发挥得好的话也有可能通过考试;

如果两点皆不具备,要想取得好的成绩就困难了。为了帮助考生系统地复习联考要求的知识,北京新起点学校组织专家编写了这套“新起点备战MPA专业学位全国联考系列丛书”,全套书包括《综合知识》、《行政学》、《管理学》、《英语》等五本,主要特色如下:

1. 这套丛书是全国唯一一套由MPA专业辅导学校组织编写的。新起点学校作为专门从事MPA考前辅导的机构组织,拥有一个由一批具有丰富经验的MPA辅导专家和联考高分获得者组成的MPA全国联考命题研究小组。他们结合新起点几年来的办学经验,从学与教两个角度来审视MPA全国联考,历经一年的准备,推出了这套丛书。本书根据2002年全国联考大纲重新编写。这套书的出版将极大地方便考生,特别是没有时间上辅导班的考生的复习备考。

2. 严格按照“2002年MPA联考大纲”的要求,既照顾考试重点又顾及应有的知识面。

3. 本丛书共由:教材系列和必备宝典组成。它们既相互联系又自成系统,一套书在手,即可做到考试无忧,无须再买其他许多内容重复的参考书,本丛书极具实用性。

4. 新起点网站(www.newstartmba.com, www.newstart.com.cn)将随时提供各种配套资料作为这套丛书的补充,使考生能及时获取各种考试信息,不走或少走弯路,节约宝贵的复习时间。

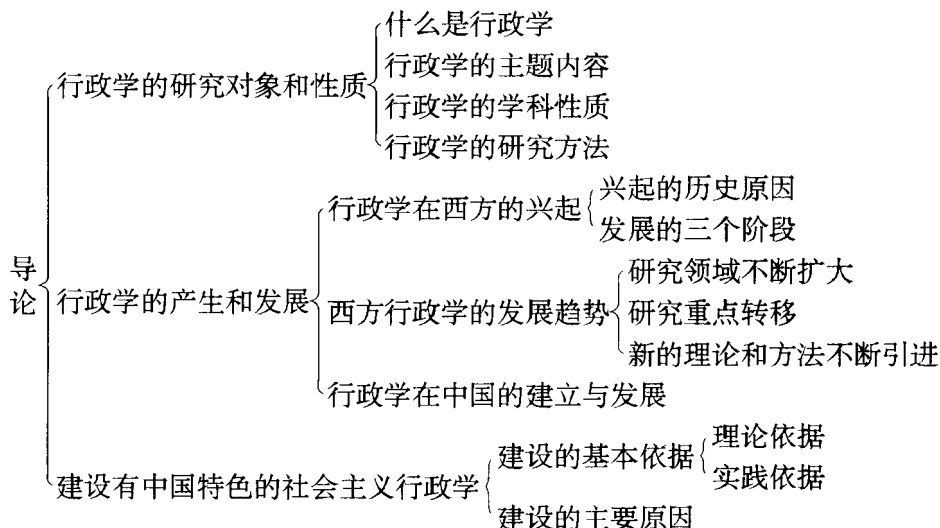
目 录

第一章 导论	(1)
一、知识结构	(1)
二、大纲要点解析	(1)
三、大纲思考题解析	(14)
四、习 题	(15)
第二章 行政职能	(18)
一、知识结构	(18)
二、大纲要点解析	(18)
三、大纲思考题解析	(27)
四、习 题	(29)
第三章 行政组织	(35)
一、知识结构	(35)
二、大纲要点解析	(36)
三、大纲思考题解析	(47)
四、习 题	(50)
第四章 人事行政	(58)
一、知识结构	(58)
二、大纲要点解析	(59)
三、大纲思考题解析	(76)
四、习 题	(80)
第五章 行政领导	(87)
一、知识结构	(87)
二、大纲要点解析	(88)
三、习 题	(104)
第六章 行政决策	(110)
一、知识结构	(110)
二、大纲要点解析	(111)
三、大纲思考题解析	(120)
四、习 题	(122)

第七章 行政执行	(127)
一、知识结构.....	(127)
二、大纲要点解析.....	(128)
三、大纲思考题解析.....	(141)
四、习 题.....	(143)
第八章 财政管理	(150)
一、知识结构.....	(150)
二、大纲要点解析.....	(151)
三、大纲思考题解析.....	(165)
四、习 题.....	(167)
第九章 行政立法	(175)
一、知识结构.....	(175)
二、大纲要点解析.....	(176)
三、大纲思考题解析.....	(187)
四、习 题.....	(188)
第十章 行政方法	(194)
一、知识结构.....	(194)
二、大纲要点解析.....	(195)
三、大纲思考题解析.....	(207)
四、习 题.....	(209)
第十一章 行政文化	(214)
一、知识结构.....	(214)
二、大纲要点分析.....	(214)
三、大纲思考题解析.....	(223)
四、习 题.....	(224)
第十二章 行政效率	(227)
一、知识结构.....	(227)
二、大纲要点解析.....	(227)
三、大纲思考题解析.....	(242)
四、习 题.....	(244)

第一章 导 论

一、知识结构



二、大纲要点解析

(一) 行政的概念

行政是行政学中的基本概念。对于什么是行政，中西方学者历来有不同的解释。通过考察中西方行政学说的发展史，我们可以简要回顾一下中西方学者对行政概念的不同解释。

首先，考察西方行政学说的发展史，可把西方学者对于行政的概念概括为四种观点：(1) 从小政府（即行政部门）的角度将行政看作政府组织中的行政部门的业务活动（如魏劳毕）；(2) 从国家职能的角度将行政视为国家意志的执行，是推行政府职能的活动（如古德诺）；(3) 从管理学的角度将行政学定义为通过运用组织、领导、计划、协调、控制等手段，有效地处理公务和政务的活动（如怀特）；(4) 从公共政策的角度，将行政理解为制定

和执行政策的活动（如戈德特纳）。

其次，我国学者对行政概念的界定主要有：（1）有的学者根据马克思的观点，将行政看作国家的组织活动（这种定义原则上把行政活动的主体看作是国家）。（2）有的学者把行政主体限定在小政府即行政部门上，有的则扩展到整个国家系统及党组织的系统。这两种观点相比较，有所谓“大行政”和“小行政”之别。

综合以上几种观点，我们可把行政这一概念界定为：国家权力机关的执行机关（即国家行政机关）行使国家权力，依法管理国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务的活动。从此我们可以看出，行政概念的外延是国家、政府，但主要是行政（执行）部门；内涵是：国家或政府的公共事务管理活动及其过程。

为了加深对这一概念的理解，我们有必要对与行政有关的概念作一区分。

1. 政治与行政

政治和行政同是历史的范畴。只有在相当长的时间里，无论在理论上还是实践上，两者都没有明显的界限。“政”和“治”，实际上包含了现今所讲的政治和行政两方面的近代涵义。资本主义国家产生后，由于政府职能的复杂和分化，两者的区分才逐渐为人们所注意。在西方，最先论述两者区别的是美国的威尔逊和古德诺。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。古德诺则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或者说是：政治与政策或国家意志的表达相关，行政则与这些政策的执行相关。自此以后，“政治是国家意志的表达”和“行政是国家意志的执行”就成为行政学中一种流行的观点。

政治和行政分离的理论是对 19 世纪 80 年代美国政府体制改革经验的概括和总结。1883 年美国政府确立了以功绩制为主要内容的近代文官制度，把立法和政治决策归结为政党或政务类公务员的行为和活动，而行政官员的职能就是执行法律和政治决策，对政治决策不承担责任。政治与行政区分的见解，从理论上论证了这次改革的合理性，巩固了这次改革的成果，因而有积极的历史意义。首先，把行政从政治中分离出来，使之成为一个相对独立的研究领域，这对行政学的产生也起了重要的促进作用。但是，在阶级社会中，“政治就是各阶级之间的斗争”而不仅仅是某些人或集团的立法、决策的行为。虽然某些人或集团的立法或决策活动是一种政治活动，但如果仅仅归结为这一点，就抹杀了政治的实质。其次，国家意志的表达功能和执行功能是互相渗透、难以截然分开的。对此，古德诺也承认：“以执行国家意志为主要功能的政府机关，经常地，事实上是通常地，又被赋予表达国家意志的具体细节的职责。”而“以表达国家意志为主要职责的机关，即立法机关，通常又有权用某种方式控制以执行国家意志为主要职责的机关对国家意志的执行”。现代国家中的政府机关已经越来越多地参与政治决策，被授予更多的立法权限。因此，政治是国家意志的表达和行政是国家意志的执行的理论虽曾起过积极作用和包含有合理成分，但切忌把它

绝对化而看作是彼此没有联系的两个概念。

2. 管理与行政

管理是伴随人类产生而出现的一种活动。人类是社会性的群体，为了谋得物质生活资料和安全，就必须调整和协调人与人、部落与部落以及人与自然界之间的关系，从而形成了原始的管理活动。国家产生以后，国家政务逐渐从混沌的社会事务中分离出来，并逐渐出现了以国家政务管理为主要职责的专门机构和集团。但在奴隶制和封建制国家的整个历史时期，行政权力尚未从国家权力结构中完全分离出来形成一个相对独立的管理领域。因此，在奴隶制和封建制的国家中，行政管理活动虽连绵延续，不断加强，但尚未具备使行政管理学作为一门独立学科的客观条件。

在资本主义国家中，“科学管理”的革命首先发生于工商企业并获得巨大成功。影响所及，国家行政机关也逐渐应用了企业管理的原理和方法。政府管理和企业管理的互相渗透，使行政概念发生了如下的演变：

(1) 把行政活动理解为纯粹的管理的技术和程序。美国有些学者认为：“行政是决定或政策的执行程序。”“公共行政是组织和协调公共资源和人力来明确表达、执行和处理公共政策决定的程序。”不错，行政管理应当引进企业管理的成功经验，也包括有技术性和程序性的内容，但它首先是行使国家行政权力的、政治性的管理。如果把行政管理完全融于企业管理，视为纯粹技术性的管理活动，就模糊了行政管理和企业管理的界限，否认两个管理领域的相对独立性。

(2) 把行政概念扩大和延伸于企事业单位和行政机关以外的其他国家机关的管理活动，形成如前面所说广义的行政概念。非国家行政机关的企事业单位内的人事活动、后勤和办公室活动，通常也称为行政活动，但它的业务范围、管理权限和法律依据等与行政机关的行政管理有重要区别。严格地说，它是企事业单位管理活动的一个组成部分。

3. 立法、司法和行政

西方某些资本主义国家把国家权力体系分为立法权、司法权和行政权，并分别由议会、法院和政府“独立”行使。这一“三权分立”体制被冠以普遍民主的桂冠，但实质上是资产阶级国家权力的一种组织形式。从马克思主义观点看来，国家是阶级统治的工具，国家权力统属于占统治地位的阶级或该阶级与其他阶级的联盟，不存在为社会各阶级所共享的国家权力，统一的国家权力也不可能分割为互不统属的各个部分而分属社会的各个阶级。这是国家权力的统一性或不可分割性问题。但在这前提下，统一的国家权力系统又可以而且必须有适当的划分，并设置相应的国家机构负责行使，使国家权力能有效实现。西方某些国家实行“三权分立”制，而我国则实行人民代表大会制，这都是依据各自国家的国情而采取的国家权力的组织形式。在我国，全国人民代表大会是最高权力机关，行使立法权，国务院和地方各级人民政府则行使行政权，审判机关和检察机关行使司法权，但国家行政机关、审判机关和检察机关都由人民代表大会产生，并对后者负责，接受后者的监督。可见，

在承认国家权力统一性的前提下，立法、司法、行政是国家权力的三大系统。行政是有别于立法和司法的一种国家权力，行政活动也有别于立法活动和司法活动。

（二）行政学的概念

根据行政的定义，我们可以把行政学界定为：以研究国家行政机关对国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务进行依法、有效管理的活动规律为研究对象的一门学科。从这个定义我们可以看出它包括这样几个含义：

国家行政机关在行政学中的主体地位；行政管理是以国家事务、社会公共事务和行政机关内部事务为对象的管理；行政学的鲜明特点是追求行政管理活动的高效率，实现国家目标和统治阶级利益；行政管理活动在性质上是一种执行性活动；行政学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。

此外，根据行政学的概念和所包含的意义，我们可以归纳出行政学具有以下几个特征：

1. 行政管理的主体是国家权力机关的执行机构，即国家行政机关。

行政管理的支配权是行政权，行政权源于国家权力，是国家权力结构的组成部分。在我国，行政管理的主体表现为国务院和地方各级人民政府，我国的行政机关是国家权力的执行机关，其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的，是行使国家行政权力的一种公共管理。

2. 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。这表明了行政管理学所具有的广阔的研究领域和广泛的适用性。

3. 行政管理活动的根本原则是依法管理。政府法制、依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理活动的执行性的性质，决定了行政管理必须以法律规范为根本的活动准则，在法律规范规定的范围内实施管理，不能超越法律之外和凌驾于法律之上。

4. 行政学的主要任务和根本目的就在于探讨和发现行政活动的规律性，形成科学理论，使行政管理建立在科学基础之上。

（三）行政学研究的对象

1. 绪论。它涉及对公共行政以及行政学一些基本内容的阐述，包括公共行政的定义、起源及发展、公共行政的原则、西方的行政理论及实践转型时期中国公共行政面临的问题，知识经济社会与公共场所行政，以及行政学研究的对象、范围、方法、意义及趋势。

2. 行政职能。主要探讨行政组织即政府在社会公共事务管理过程中的地位、任务和作用，也就是管理什么和怎么管的问题。只有正确认识行政职能，不断进行管理体制的改革和完善，才能有效地进行行政活动，实现行政目标。

3. 行政组织。研究行政组织的结构，有效组织的设计原则，组织中的职位设置，组织中的信息传递诸组织系统。行政组织的完善与否在行政管理中占重要地位，是影响行政效

率的重要因素。研究行政组织对我国领导体制和行政机构改革具有重要指导意义。

4. 人事行政。研究人事行政的一般原理,包括人事管理的目的、任务、原则、制度,研究行政人员的任用、选拔、调配、流动、培训、奖惩、工资、退休等内容。

5. 行政领导。探讨行政领导的含义,介绍行政领导理论,论述行政领导在行政管理中的作用,行政领导体制和结构,行政领导者的素质要求以及行政领导活动科学化的原则、方法和艺术。

6. 行政决策。决策是当代管理科学的一项重要内容,也是现代行政管理的基本功能。决策贯穿在行政管理全过程中。行政学研究的内容之一,就是研究决策的程序、方法、途径、手段和决策者的素质要求。

7. 行政执行。是在行政决策完成之后,将决策所规定的内容变为现实的过程,是为实现决策目标而重新调整行为模式的活动。它包括从决策做出并经验证后,到决策目标实现为止的全部活动或整个过程。

8. 财务行政。财务行政涉及的是与公共行政有关的财务方面的活动。它涉及预算管理、审计管理和会计管理,以及预算、审计和会计的体制和结构、内容、方式与程序。

9. 行政方法。研究行政管理过程中采取的呈有技术性的措施和手段。特别是现代行政管理学不断引进一些新的科学管理方法,例如,控制论、系统论、信息论、运筹学、投入产出、数理统计、模拟、教育激励等等。

10. 行政立法。行政立法是公共行政的一个重要组成部分。它涉及立法体制、权限类型以及程序等。

11. 行政文化。行政文化是公共行政活动的环境条件之一,对行政活动产生着重要的影响。它涉及行政文化的功能,以及与行政人员和行政组织的行为的关系。

12. 行政效率是在行政管理体制中投入的工作量与所获得的行政效果之间的比率,是人们在单位时间内和空间内开展行政活动所获得的社会效果。

(四) 行政学的学科性质

1. 政治性和社会性的统一

行政学是研究国家行政机关对国家政务进行有效管理的科学,行政活动是国家的管理活动,具有鲜明的政治性。因为行政管理是整个国家政权的性质相一致,归上层建筑的一种功能,它的性质必然与整个国家政权的性质相一致,归根结底又必然取决于其经济基础的性质。行政管理是国家意志的执行是国家的管理活动,因而它不同于私人的、个别人的管理。同时,行政学揭示了国家行政机关管理社会公共事务的规律,具有社会性。行政学集政治性和社会性于一体,一方面它在整体上为统治阶级的利益服务,另一方面它所揭示的管理规律和方法又为不同阶级、不同政治倾向的管理者所接受并共享。

2. 理论性与实践性的统一

行政学要研究行政过程及其规律,形成相关的概念、理论和方法,因而具有较强的理论性,同时,通过这些政府实践,反过来为实践服务。因而具有很强的应用性。行政学这种理论性与应用性相统一的特点,使这门学科具有强大的生命力。

3. 综合性和独立性的统一

行政学是一门跨学科的综合学科,它广泛运用了政治学、法学、管理学、社会学、经济学、统计学、系统论等学科的理论和方法。但它又具有独立的研究对象、概念框架、政府体系和研究途径,因而成为一门独立的学科。

4. 实证性和规范性的统一

行政学可通过经验研究提示行政管理规律,形成实证的知识,同时,行政学又必须研究价值问题,做出价值判断,因而具有规范性。

(五) 行政学的特点

1. 行政学是一门交叉学科和边缘学科

行政学是政治学、管理学、法学、经济学、社会学、心理学、数学和人类文化学等学科的交叉学科和边缘学科。它不仅有自己的研究领域,还有吸收诸学科的方法和原则自己的学科体系。总之,行政学集诸学科之长为己所有。它借鉴并利用诸学科的一些原则、方法以及视角进行行政学研究。如行政学有政治学研究方法、法学研究方法、经济学研究方法、社会学研究方法、心理学研究方法、文化学研究方法、哲学研究方法、生物学研究方法和数理研究方法等。

2. 行政学是应用性的学科

行政学研究的是政府和公共组织的实际管理工作,它的价值是在于能够解决实际问题,为政府的实际管理工作服务。行政管理是对公共行政事务进行管理,如对市场、环保、社会保障、公共设施的建设和维护、社会秩序的维护和国防等都是实际的管理。它涉及许多管理方法和管理技术问题。因此,它是应用性、操作性很强的学科。它与政治学、哲学等纯理论性学科截然不同,它的生命力就在于能够解决实际问题。如果行政学不能开拓出自己研究的独特领域和独特的研究方法,不能为政府解决实际问题,那么就不可能被政府接受。

3. 行政学是政治性较强的学科

虽然行政学是应用性学科,但是它也不是纯管理、纯技术的学科。它的研究对象是政府,政府的政治性特点决定了它不能脱离政治而进行纯管理技术的研究,而是确保政府的合法性作为其研究的重点。在许多问题上,行政学并不是研究纯行政管理技术和行政管理方法,而必须借诸政治学理论对政府的一些管理问题进行研究。这是十分重要的研究内容和研究方法。虽然管理主义对行政学有重要作用,但是,也不能认为行政学是脱离政治的纯管理的学科。

4. 行政学研究的广泛性

行政学的研究内容是一门涵盖十分广泛的学科。可以讲,广义的行政学既包括公共行政,也包括私人行政,还包括家政学。行政管理不仅适用于政府、立法机关、司法机关、政党、军队、教会、企业、学校、医院等各种社会组织,而且也适用于社会秩序、公共设施、各种资源、科学技术、文化教育、环境、国有资产、市场、各种行业、各种事务包括国防和外交事务的管理。行政管理的广泛性决定了行政学研究的广泛性。行政学的研究十分广泛,除了对行政管理要素如,行政体制、行政组织、行政职能、人事行政、机关行政、行政决策、行政方法、行政效率、行政改革等之外,还有专业行政,如,农业行政、工业行政、交通行政、民政行政、金融行政、公安行政、国家安全行政、国防行政、外交行政、贸易行政、工商行政、邮电行政、卫生行政。总之,那些公共管理部门都是专业行政部门,都是行政学的研究领域;此外,地方政府、县政府、乡镇政府和市政管理也是行政学的重要研究领域。

5. 行政学的发展性

行政学的研究必须随着时代的发展而发展。行政理论也不是永久不变的,也必须随着时代的变化而变化。行政管理是上层建筑的管理,它必须适应经济基础的需要,为经济基础服务。政府必须随着社会发展而进行卓有成效的改革,行政学也必须与之相适应。中国改革开放以来,经济基础发生了巨大变化,行政管理也随之发生巨变,行政学必须随着这种变化而变化。面对知识经济和信息社会,经济基础必然发生巨大变化,行政学也必须研究在知识经济条件的行政管理的变化。行政学就是在这种不断的发展变化中不断发展和完善的。

(六) 行政学的研究方法

研究方法服从于学科性质和研究目的,并随学科内容和研究目的的变化而变化。行政管理学是具有鲜明的阶级性和社会性、理论性和应用性、独立性和综合性的学科。我国行政管理学研究的目的是推进我国行政管理的科学化、民主化、法制化和现代化,为社会主义现代化建设服务。研究方法应当在这样的前提下选择和确定。

行政管理学产生以来,西方学者采取了多种的、在不同历史阶段又各有特点的研究方法。从早期到现代的研究方法,大致有如下的演变:

首先,从演绎研究到归纳研究。早期学者多从原则、理论、法则出发,解释现实的行政行为和现象。现代学者则多侧重于事实和经验的研究,注意实地调查、个案案例研究。

其次,从静态研究到动态研究。早期多注重行政制度、权力结构等静态方面。现代学者则侧重于研究行政过程中的行为、功能、沟通等动态方面。

再次,从单科研究到跨学科研究。早期学者多就行政论行政,局限于单科研究。现代学者把行政放在社会大系统中考察,注意行政和政治、经济、文化等方面的联系,开展跨

学科的研究,如此等等。

西方学者的研究方法有合理成分和可取之处,我们应当根据具体情况,斟酌取舍,灵活运用。下面再就几种方法作简单介绍:

1. 理论联系实际的方法

理论联系实际,有的放矢,实事求是,是中国共产党一贯倡导的科学的态度、作风和方法,是科学研究取得成功的基本保证。欲使行政管理学的研究保持正确方向和结出丰硕果实,就必须坚定不移地、始终一贯地采取这一科学的态度、作风和方法。在社会主义建设过程中,新情况、新问题不断出现,行政理论必须紧密联系实际,既要作总结性研究,又要作超前性研究。一方面运用行政管理学的科学理论,指导我国的行政管理实践;另一方面,总结行政管理实践的经验,探讨行政管理的客观规律性,丰富和发展行政管理学的科学理论。

2. 调查研究法

调查研究是行政管理的基本功和行政管理学的研究方法。行政管理活动必须遵循国家的法律和政策,不能各自为政。但同时又必须因时、因地、因人、因事制宜。这是毛泽东倡导并为实践证明是完全正确的一般与个别相结合的领导方法。而欲达此目的,就必须作系统周详的调查研究。“没有调查就没有发言权”。这对实践性很强的行政管理学,尤为重要。

3. 案例分析法

案例分析法在医学、法学等领域的成功运用,引起行政学家的兴趣。行政案例分析也成为行政管理学的研究方法。通过典型的案例分析,不仅能加深对原理的理解,而且可以提高分析问题和解决问题的能力。

4. 历史研究法

中国古代社会,特别是封建社会,国家政治统治制度之完备,政治管理经验之丰富,可谓世无与伦比。以马克思主义理论为指导,批判继承这一历史遗产,既是行政管理学研究的任务,又是一个重要的方法。

新中国建立的新型的社会主义性质的行政管理制度,在巩固人民民主专政的国家政权,组织社会主义建设事业等方面发挥了重要作用,积累了丰富的经验。对此,我们应当进行系统的、科学的总结。

5. 比较研究法

国家无论大小,其政治统治和行政管理的制度、措施和运作方法等总有优劣、长短、得失,对不同国家的行政组织、行政行为和行政文化等方面的比较,旨在兴利去弊、取长补短、权衡得失、为我所用。比较,必须科学、全面和客观,不能把本国的一切贬得一无是处,而把别国的行政体制夸大为普遍的、各国必须照搬的模式。同样地,也不能把本国的行政制度强加到别国头上。除跨国比较外,还有历史比较、跨层次和跨政策比较,在比较

中发现普遍的原则和寻求未来的发展趋势。

6. 定量分析法。

行政现象和行政行为有许多数量关系。早在民主革命时期，毛主席就要求领导者要做到“心中有数”。现代信息设备和计算机技术的发展，为行政学的定量分析法提供了有利的条件。

总之，研究方法是多种多样的。我们不仅要对外国学者已经采取的研究方法权衡比较，灵活运用，而且还要在研究中创造新的、科学的方法。

（七）西方行政学的产生和发展

行政学从政治学中分离出来，作为一门科学的理论，独立的学科，严格地说是起源于美国，它是随着资本主义的发展而发展起来的，大致看来，行政学的发展，可以分为三个阶段。

第一个阶段：形成阶段（大致从 1887 年到 1930 年）。在这一阶段，行政学的产生与形成受到工商管理科学的重大影响，它的许多原则、原理都是从那里借用或移植过来的。因此，行政学在这个时期又被称为传统时期。行政学在这个时期的主要缺陷是过分重视机械效率，忽视社会效益；过分重视组织的静态方面，忽视组织的动态方面，把行政机关变成了封闭系统，忽视了外部环境的影响；片面强调人的物质利益，忽视了人的精神因素，缺乏对人的尊重。

第二阶段：成长阶段（大致从 1930 年到 1960 年）。在这一阶段，行政学受到梅奥、巴纳德、马斯洛、麦克雷戈等人的行为科学理论和主张的重大影响。因此，行政学在这个时期又被称为人际关系时期。从形成阶段发展到成长阶段，行政学的显著变化是：从过去只注重组织结构、法令、规章制度诸权现分配，到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足、非正式组织的作用；从只重视监督制裁到重视激发人的积极性；由专断领导到民主管理；由“重事”到“重人”。但这一时期，行政管理学仍表现出局限性，如，过分重视人的行为因素，忽视了组织结构、法制的作用，忽视了环境的影响作用等。

第三个阶段：成熟与分化阶段（大致从 1960 年到现在）。在这一阶段，行政学受到系统理论的重大影响。这个时期的行政学趋于成熟，既注重行政管理活动与外界环境、外在系统之间的关系，又注重行政管理系统内部各部分之间的关系；既强调组织结构、工作程序等静态方面，又强调人的因素。同时，在 20 世纪 60 年代末 70 年代初之后，行政学出现分化，先是政策科学，后是（新）公共管理的兴起。

（八）西方行政学发展的新趋势

1. 研究领域的不断扩大

研究领域的不断扩大表现为从“纯行政”的研究扩展到对行政环境的研究，日趋重视