

高等学校公共管理类系列教材



# 行政学原理

The Principles of Public Administration

■ 丁煌 主编

# The Principles of PUBLIC Administration



WUHAN UNIVERSITY PRESS  
武汉大学出版社

高等学校公共管理类系列教材



# 行政学原理

The Principles of Public Administration

■ 丁煌 主编

# The Principles of PUBLIC Administration



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政学原理/丁煌主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2007. 11

高等学校公共管理类系列教材

ISBN 978-7-307-05984-9

I. 行… II. 丁… III. 行政学—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 164609 号

责任编辑:王雅红 金诗灿

责任校对:刘欣

版式设计:詹锦玲

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: wdp4@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北恒泰印务有限公司

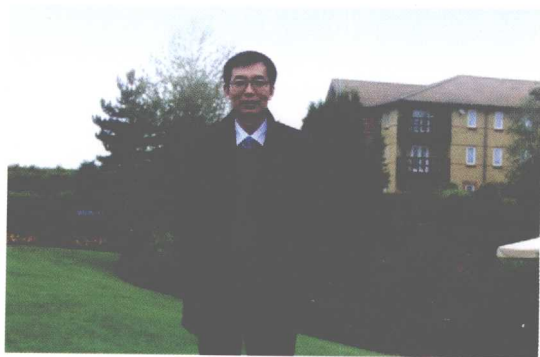
开本: 720×1000 1/16 印张: 23.75 字数: 413 千字 插页: 3

版次: 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-05984-9/D·774 定价: 29.80 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。



## 主编简介

丁煌博士，主要研究领域为公共（行政）管理与公共政策，现任武汉大学教授、行政管理专业博士生导师暨博士后合作导师、政治与公共管理学院副院长、公共管理硕士（MPA）教育中心（执行）主任，兼任中国公共政策研究会常务理事、中国行政管理学会理事、湖北省行政管理学会副会长、湖北省人民政府咨询委员会特邀专家、成都市重大行政决策咨询专家以及多所高等学校的兼职教授或客座教授等学术职务，荣获多项科研与教学奖励并入选国家教育部“新世纪优秀人才”支持计划，曾应邀赴英国牛津大学、伦敦经济政治学院和美国哈佛大学、亚利桑纳州立大学以及台湾中山大学、政治大学、香港城市大学、中文大学等多个知名高等学府进行学术考察和访问研究。传略先后被收入国家教育部主编的《中国100所高等学校青年社科教授概览》、《中国社会科学家大辞典》（英文版）等多部名典。迄今为止，已在国内外重要学术期刊上发表公共（行政）管理与公共政策方面的专业学术论文80余篇，出版《西方行政学说史》、《政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析》以及《西方行政学理论概要》等个人专著5部、合著《公共政策分析：概念、过程、方法》等6部、译著《政府业绩与质量测评》、《新公共服务——服务而不是掌舵》、《议程、备选方案与公共政策》和《公共管理的技巧》等6部，主编《科学决策辞典》和《行政学原理》等3部；曾承担并完成国家社会科学基金项目、国家自然科学基金项目、国家留学基金资助项目以及国际合作项目等研究课题多项。

# 目 录

导 论 行政学的产生与发展	1
一、行政学在西方的产生	1
二、行政学在西方的发展	4
三 行政学在中国的勃兴	7
第一章 行政概念论	10
第一节 行政的概念阐释	10
一、古代中西方不同的行政理念	10
二、近、现代的几种典型界定	12
三、本书对行政概念的定义	20
第二节 行政的界限	22
一、行政与政治	22
二、行政与私营管理	28
三、行政、立法与司法行为	38
第三节 公共利益与行政的目标导向	39
一、管理主义公共利益观	40
二、宪政主义公共利益观	47
三、价值导向的综合趋势	53
第二章 行政生态论	56
第一节 行政生态的特点与类型	56
一、行政生态的含义及特点	56
二、行政生态的类型	59
三、行政生态模式	61

第二节 行政生态及其对行政系统的影响 .....	64
一、经济生态及其对行政系统的影响 .....	64
二、政治生态及其对行政系统的影响 .....	69
三、文化生态及其对行政系统的影响 .....	74
第三节 当代中国行政生态与行政系统的互动影响 .....	82
一、中国现行经济生态的基本特点及其对我国行政系统的影响 .....	82
二、中国现行政治生态的基本特点及其对我国行政系统的影响 .....	85
三、中国现行行政文化生态的基本特点及其对行政系统的影响 .....	87
第三章 行政功能论 .....	91
第一节 行政功能及其演变 .....	91
一、行政功能的概念辨析 .....	91
二、行政功能理论的演变 .....	94
三、行政功能研究的必要性 .....	97
第二节 行政功能的构成 .....	99
一、各国学者对行政功能构成的不同阐述 .....	100
二、行政功能的分类 .....	103
三、行政功能的实现方式 .....	106
第三节 当代中国政府行政功能 .....	109
一、当代中国政府行政功能的变迁 .....	109
二、当代中国行政功能发展的趋势 .....	113
三、当代中国行政功能发展的途径 .....	119
第四章 行政结构论 .....	123
第一节 行政结构概述 .....	123
一、行政结构的内涵 .....	123
二、行政结构的特点 .....	126
三、合理行政结构的意义 .....	127
四、合理行政结构的标准 .....	128
第二节 行政结构构成 .....	130
一、行政结构的层级化 .....	130
二、行政结构的分部化 .....	132
三、管理层次与管理幅度的关系 .....	138

第三节 行政结构设计	140
一、行政结构理论的演变	140
二、影响行政结构设计的因素	143
三、行政结构设计原则	146
四、几种典型的行政组织结构形式	149
五、行政结构设计的发展趋势	153
第五章 行政过程论	156
第一节 行政决策	156
一、行政决策的内涵	157
二、行政决策的影响因素	158
三、行政决策模式	159
四、行政决策体制	164
第二节 行政执行	167
一、行政执行的内涵	168
二、行政执行的影响因素	169
三、行政执行的过程	170
第三节 行政监督	173
一、行政监督的内涵	173
二、行政监督制度构建的缘由	175
三、行政监督类型	178
四、行政监督体系	179
第六章 行政资源论	186
第一节 人力资源	186
一、人力资源的含义及特性	186
二、人力资源管理及其历史演变	188
三、人力资源管理的特点	190
四、行政系统人力资源管理的功能	192
五、公务员制度	193
第二节 财政资源	196
一、财政资源及其管理	197
二、财政管理的功能	198

三、财政管理的主要内容	199
第三节 物质资源	204
一、物质资源的含义与类别	204
二、物质资源管理的主要特点	204
三、物质资源管理的基本原则	205
四、物质资源管理的主要内容	206
五、物质资源管理体制改革	208
第四节 权力资源	209
一、权力与行政权力	209
二、行政权力的性质	210
三、行政权力的来源	211
四、行政权力的类型	212
五、行政授权	213
第五节 信息资源	215
一、信息资源的含义	216
二、行政信息资源的特性	216
三、行政信息资源的分类	217
四、行政信息资源管理的原则和程序	218
五、电子政府	220
第七章 行政关系论	224
第一节 行政关系概述	224
一、行政关系的涵义	224
二、行政关系的基本构成	227
三、行政关系的研究意义	230
第二节 行政关系的具体构成与内容	230
一、宏观行政关系的具体构成与主要内容	230
二、微观行政关系的基本构成	242
第三节 中国行政关系的发展与展望	244
一、中国行政关系的传统模式	244
二、中国行政关系的新发展	248
三、中国行政关系的展望	253



第八章 行政方法论	259
第一节 传统行政方法	260
一、行政手段	260
二、经济手段	261
三、法律手段	263
四、思想教育手段	265
第二节 政府目标管理方法	267
一、目标管理的内涵	267
二、目标管理实施的基本程序	268
三、目标管理方法在政府部门应用的适用性	271
四、目标管理方法在政府部门应用的局限性	272
第三节 政府标杆管理方法	273
一、标杆管理的内涵	274
二、标杆管理的实施	276
三、政府部门标杆管理实施的障碍	278
第四节 政府全面质量管理方法	279
一、全面质量管理的内涵	279
二、政府全面质量管理的实施	281
三、政府全面质量管理中的质量标准	283
四、全面质量管理方法在政府部门的应用原则	284
五、政府部门实施全面质量管理的约束	285
第五节 政府战略管理方法	286
一、战略管理的内涵	287
二、政府战略管理的实施	289
三、战略管理方法在政府部门应用的限制	290
第六节 政府绩效管理方法	291
一、绩效管理的内涵	292
二、政府绩效管理兴起的影响因素	293
三、政府绩效管理的程序	294
四、政府绩效管理的限制因素	296
第九章 行政规范论	298
第一节 行政规范的内容与作用	298

一、行政规范的含义与特征	298
二、行政规范的内容与构成	300
三、行政规范的地位和作用	305
第二节 两种行政规范的功能构成与相关性	307
一、行政法律规范的特点与功能	307
二、行政道德规范的特点与功能	312
三、行政法律规范与行政道德规范的关系	315
第三节 依法行政与以德行政	319
一、依法行政及其重要意义	319
二、以德行政及其意义	323
三、依法行政与以德行政的关系	330
<b>第十章 行政发展论</b>	334
第一节 行政发展概述	334
一、行政发展的含义与特征	334
二、行政发展的目标与内容	338
三、行政发展的一般程序	342
第二节 行政效率	343
一、行政效率的含义	343
二、行政效率的类型	347
三、行政效率的影响因素	349
第三节 行政改革	351
一、行政改革的动因	351
二、行政改革的理论基础	357
三、行政改革的内容	360
<b>参考文献</b>	365
<b>后 记</b>	372

## 导 论

# 行政学的产生与发展

### 一、行政学在西方的产生

“行政管理”是英文“Public Administration”一词的汉译，传统上亦称“公共行政”或“公共行政管理”。最近一个时期，随着公共管理学科和公共管理硕士（MPA）学位项目在中国的设立和发展，也有人将其译为“公共管理”。作为一种专门以社会公共事务为管理对象的社会管理活动，行政管理如同其他社会管理一样，具有十分悠久的历史，无论是在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏行政管理的思想。例如，古代中国的《贞观政要》（唐代吴兢著）、《资治通鉴》（宋代司马光著）和《续通鉴论》（明末清初王夫之著）等，古希腊柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》，古罗马谢雪卢的《共和国》，文艺复兴时期意大利政治家马基雅弗利的《君主论》，法国政治家布丹的《共和六论》以及近代英国政治思想家洛克的《政府论》和法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》和卢梭的《社会契约论》等著作中，都蕴含着十分丰富的行政管理思想。然而，这些早期的行政管理思想因缺乏系统化和理论化而尚未成为一种专门的学科。行政管理真正形成一个相对完整的理论体系，成为一门独立的学科，是19世纪末20世纪初的事情。

众所周知，在奴隶社会和封建社会中，社会生产力低下，社会生产和社会关系比较简单，与此相适应，国家事务和社会公共事务均不太复杂，行政管理还不可能形成一门独立的学科。即便是到了资本主义国家发展的初期，国家普遍奉行的是消极主义和放任主义政策，政府职能十分有限，其任务主要是消极地保护个人财产，维护社会秩序，保卫国家免遭侵略，行政管理也尚缺乏作为一门独立学科产生的必要条件。然而，当自由资本主义发展到19世纪中叶以后，开始了第二次科学技术革命，生产技术方面发生了巨大的变革和进步，重工业取代轻工业在国民经济中占据主导地位，资本积累以前所未有的速度向前

推进。到了19世纪末，资本主义自由竞争向垄断过渡，由生产和资本集中所引起的垄断统治逐渐形成，美国就是一个典型的垄断资本主义国家。在这一时期，不仅社会生产力的迅速发展和经济结构的巨大变化使政府管理社会经济的任务越来越繁重，而且社会关系的日益复杂化也带来了一系列带有公共性的社会问题，各种社会矛盾和冲突甚至演变成为一种普遍的社会现象。为了缓和、消除各种社会矛盾，解决各种带有公共性质的社会问题，维持社会的稳定和促进社会的发展，政府开始转变过去那种消极、被动的状态，进而积极、主动地干预社会公共生活和处理社会公共事务，行政管理活动变得越来越重要。据有关资料统计，在1866年到1914年期间，美国联邦政府用于行政管理的费用支出约从4100万美元增长为1.7亿美元，即增加了3倍；联邦政府各行政管理部门的职工总数，1971年约为5.4万人，到1914年增加到48.3万人左右。<sup>①</sup>在这种背景下，原有的行政管理方法已经不能适应时代发展的要求，迫切需要有一门科学从理论上指导国家的行政管理活动，以使政府能够更好地履行其职能和完成其使命。于是，行政学便应运而生。

在19世纪末20世纪初，不仅西方资本主义国家政府职能的扩张和行政权力的扩大提出了行政学研究的要求，而且科学管理运动的兴起也对西方行政学的形成与发展起到了推波助澜的作用。19世纪末，在以美国为代表的资本主义发达国家，工业的进一步迅速发展面临着一系列新的矛盾和问题：资本积累的惊人增长与管理利用巨量资金的陈旧方式不相适应；生产技术的进步和企业规模的扩大与传统的经验管理发生了尖锐的冲突；工人的“有意磨洋工”使劳动生产率低下；劳资之间的对立情绪和“不融洽关系”严重地影响着生产和利润的增长；缺乏严格的责任制度以及专门化的管理知识和管理人才使专业化协作生产陷入混乱。这些矛盾和问题归结到一点，就是要建立适应社会化大生产迅速发展的管理制度和管理方法。这种历史性的要求促使西方国家的管理思想获得了长足进展，迎来了一个崭新的科学管理时代。这一时代的佼佼者首推美国的泰勒。泰勒所开创的科学管理理论主要探讨的是如何在工厂中提高劳动生产率的问题。在泰勒看来，要提高劳动生产率，就必须在工厂企业推行“科学管理”，包括实行预先计划；用科学的方法挑选工人；对工人进行科学教育和培训，以使他们掌握标准化的操作方法，使用标准化的工具、机器和材料，在标准化的作业环境中，完成经测算规定的工作定额；管理部门和工人之间保持密切友好的合作关系等。泰勒所倡导的科学管理理论最终形成了一场对

<sup>①</sup> 菲特·里斯：《美国经济史》，辽宁人民出版社1981年版，第555页。

美国乃至整个西欧工商企业管理界均具有重要影响的科学管理运动。尽管科学管理理论最初是针对企业而提出的，但是它同时也为政府的行政管理改革提供了线索和方法。正是在科学管理运动兴起之后，一些行政学家便开始重视通过科学管理来寻求政府行政效率的问题。例如，莱芬韦尔就把科学管理的原则运用于机关办公室的管理；库克也曾将科学管理运用到教育和市政机构；而怀特则进一步用科学管理理论研究政府行政管理。而且美国政府也将科学管理运动提供的科学原理和方法应用于政府的行政管理，精简政府、调整机构，促进了政府工作的改革，提高了行政效率。因此，西方行政学的出现，与西方科学管理运动密切相关，在某种意义上甚至可以说，正是科学管理运动的兴起才促成了西方行政学的形成和兴盛。

此外，相关学科的理论发展和政府长期的行政管理实践也为行政学的产生奠定了重要的基础。西方近代史上的政治学，君主制时代德、奥两国的官房学以及资产阶级革命以后形成的行政法学，是西方行政学的理论渊源。这里尤其值得一提的是政治学，政治学是行政学的直接理论基础，以至于人们把这两门学科比作根与树、花与果的关系，即行政学之树源之于政治学之根；行政学之果结之于政治学之花。从学科发展的历史来看，行政学也是从政治学中分离出来而成为一门独立学科的。在行政学产生以前，其有关内容就包括在政治学之中。政治学的发展是促进行政学产生和发展的一个重要因素。17~18世纪，在资产阶级革命中涌现出一批杰出的政治学家，如洛克、孟德斯鸠、卢梭等，他们所鼓吹和确立的天赋人权、社会契约、三权分立等思想，把政治学理论推到了一个新的发展阶段，为资产阶级国家政权体制的建立奠定了理论基础。经过资产阶级革命或民族民主革命所建立起来的资产阶级国家，普遍采用立法、行政、司法三权分立并互相制约的政治制度。在这种制度下，行政机关成为独立的体系行使其管理国家政务的权力。到了19世纪末20世纪初，随着资本主义社会自由竞争走向垄断，社会经济关系发生了重大变化，一系列社会问题变得愈益重要和复杂起来。垄断势力的扩张、劳资矛盾的加深、贫富两极分化的加剧、社会经济生活的混乱、进步运动的高涨等，就是这一时期很突出的社会矛盾。垄断资产阶级为了维护其经济、政治统治，更加重视对政治问题的研究。同时，由于工业的发展和工人阶级队伍的增长，教育的普及以及普选权的扩大，社会各界人士对政治也越来越关心了。随着政治学的不断发展，一批政治学家着眼于经济和效率，从政治学的角度研究政府的行政管理职能。行政学正是在像政治学这样一些相关学科理论的促进下形成并发展起来的。除了理论基础之外，行政学的形成还得益于政府长期的行政管理实践所提供的有益经

验。我们知道，理论本质上源于实践，科学的理论是对丰富实践经验的概括和总结，行政理论同样也是如此。如前所述，行政管理和行政管理思想古已有之，自有了国家以来，便有了政府管理社会公共事务的行政管理活动。政府在长期的行政管理实践中不仅积累了丰富的行政管理经验，而且也形成了一系列行之有效的行政管理制度，例如18世纪初期普鲁士创立的任官制度和19世纪50年代英国建立的文官制度，这一切不仅为行政学的理论研究提供了素材，而且也为行政学理论体系的建立提供了重要的范畴和规范。所以，相关学科的理论发展和政府的行政管理实践也是行政学形成的重要前提条件。

作为一门独立的学科，行政学正是在上述深刻的社会历史背景下于19世纪末20世纪初首先在美国产生，然后迅速普及到西方各国的。

行政学在美国产生的公认标志是曾任普林斯顿大学校长的美国第28届总统伍德罗·威尔逊于1887年在《政治学季刊》上发表的《行政学研究》一文。在该文中，他主张政治与行政分离，第一次明确地提出应该把行政管理当作一门独立的学科来进行研究。该文开行政学理论研究之先河，被公认为是行政学的开山之作。

## 二、行政学在西方发展

自美国行政学家威尔逊率先提出建立行政学的主张之后，行政学在西方经历了一百多年的发展历程，日渐成熟，迄今已经成为一门既具有丰富的理论内涵，又不乏重要的实践价值的综合性学科。

关于行政学的发展阶段，国内外学者的认识不尽相同，划分方法也有所差异。有的学者划分得比较详细，阶段多一些；有的学者则划分得比较概括，阶段自然就少一些；有的学者划分得抽象一些，时间界限比较模糊；有的学者却划分得比较明确，时间起止清楚。比较具有代表性的划分方法有：美国著名管理学家丹尼尔·A·雷恩把整个管理思想的演变分为三个时代：（1）科学管理时代（19世纪末到20世纪初）；（2）社会人时代（20世纪20年代开始）；（3）当前时代（第二次世界大战以后）。①我国台湾有的学者将行政学的发展划分为三大阶段：（1）传统理论时期（X理论时期，1900~1930年）；（2）行为科学时期（Y理论时期，1930~1960年）；（3）系统理论时期（Z理论时期，1960年至目前）。②我国大陆著名行政学家夏书章教授主编的《行政管理

① 参见丹尼尔·A·雷恩《管理思想的演变》，中国社会科学出版社1986年版。

② 参见张润书《行政学》，台湾三民书局1979年版。

学》根据国外学者比较一致的看法，把西方行政学的发展历史概括为三个时期：形成阶段——传统管理时期（19世纪末到20世纪20年代）；（2）成长阶段——科学管理时期（20世纪20年代以后）；（3）科学化阶段——现代化管理时期（始于20世纪40年代）。<sup>①</sup> 诚然，上述这些划分方法在某种程度上均具有一定的合理性，但是它们主要都是参照西方经济管理思想和企业管理思想的演变过程进行划分的。尽管西方行政管理思想的发展同西方经济管理思想和企业管理思想的演变在很大程度上具有联系，在某种意义上甚至可以说存在着互相交融、亦步亦趋的密切关系，但它们毕竟具有不同的研究对象，作为以政府的行政管理活动为研究对象的行政学，其发展历程自然应该有其自身的特点。因此，笔者在此更倾向于结合西方行政学发展的基本特征将行政学在西方的发展分为初创、演进、深化、拓展四个主要阶段。

（一）行政学在西方的初创。如前所述，公共行政管理如同其他管理一样，具有十分悠久的历史，无论是在东方国家，还是在西方世界，自古都不乏公共行政管理思想。然而，早期的这些十分丰富的公共行政管理思想因缺乏系统化而尚未成为一种学科化的专门理论。公共行政管理真正形成一个较为完整的理论体系并成为一门独立的学科，则是到了19世纪末20世纪初，在威尔逊、古德诺等人的政治与行政二分法和韦伯的官僚制理论基础上，经过泰勒的科学管理理论和法约尔的一般管理理论等工商企业管理理论的推波助澜，最终通过怀特的系统化理论框架而逐渐创立起来的。

（二）行政学在西方的演进。虽然威尔逊和古德诺在政治—行政二分法的基础上提出了建立公共行政管理学的必要性并大致框定了公共行政学研究的独立领域，韦伯的官僚制理论从组织体制的角度为公共行政学的创立提供了理论支撑，泰勒的科学管理理论和法约尔的一般管理理论从外部对公共行政学的创立起到了推波助澜的作用，而且怀特也通过自己的不懈努力开创性地为公共行政学提出了一个系统化的理论框架，然而，对于作为一门独立学科的公共行政学来说，他们只是完成了公共行政学创立的第一步，只是为我们大致勾画出了公共行政学这门新兴学科的概貌，而西方公共行政学相对完整的理论体系则是在其后很长一个时期的演进过程中通过对公共行政管理的科学原则和普遍原理的不断探寻而逐渐充实、完善起来的。

（三）行政学在西方的深化。尽管西方行政学经过长期的演进过程而在探寻科学的公共行政管理原则和普遍的公共行政管理原理方面取得了长足的发

<sup>①</sup> 夏书章主编：《行政管理学》，山西人民出版社1985年版，第24~27页。

展，进而在很大程度上充实和完善了早期创立的公共行政学科的理论框架，但是，这一时期的公共行政管理理论正是由于过于关注对公共行政管理普遍原则和原理的追求而在研究视野和研究内容上均存在着局限性。到了20世纪六七十年代，一方面，科学技术突飞猛进，以原子能技术、空间技术、电子计算机技术的利用和发展为主要标志的第三次科学技术革命，尤其是系统论、信息论、控制论等新兴方法论学科的发展和运用，不仅极大地促进了管理的现代化，而且也为公共行政管理科学注入了新的活力；另一方面，英、美等西方国家的经济陷入“滞胀”的困境，尤其是美国经济的低速增长与结构性经济危机相交织，结束了美国历史上第二个经济高速发展时期（1939~1969年）和美国称霸资本主义世界的黄金时代；公民权运动、越南战争、水门事件、能源危机等带来的社会政治问题，使公众对政府丧失了信心，现实对行政学理论提出了挑战，人们纷纷提出所谓“新的模式”或“中心理论”，以取代“旧的传统理论”。这一时期的公共行政管理学摆脱了长期以来对政治科学的过分依赖，由纯理论研究转向应用研究，许多相关学科的理论方法和研究成果纷纷被引入公共行政学的研究，不仅衍生出了诸如行政生态学、比较公共行政学、政策科学以及新公共行政学等公共行政学的新兴分支学科和理论流派，而且使公共行政学在研究视野和研究内容上均得到了进一步的深化，进而成为一门融多学科的理论与方法于一体的综合性学科。

（四）行政学在西方的拓展。进入20世纪八九十年代以来，随着西方国家政府再造运动的兴起和公民社会的不断发育，西方公共行政管理出现了一些新的发展特点：一方面，在新管理主义思潮的影响下，许多在工商企业管理领域行之有效的管理理论与方法又一次被引入公共行政管理领域；而另一方面，在新一波的民主政治思潮的推动下，出现了一些更加关注公共行政管理的公共本质、更加强调公民参与的新型公共行政管理理论。在这一时期，行政学在西方国家无论是在广度上还是在深度上都得到了进一步的拓展，并且最终出现了由传统意义上的公共行政学向现代意义上的公共管理学转型的发展趋势。

纵观行政学在西方一百多年来的发展历程，不仅涌现出了一大批行政学经典著作，而且也形成了一系列对于行政学科体系的完善具有重要价值的行政学理论。行政学在西方国家取得的理论成果，不仅对于西方国家政府行政管理实践的改进具有重要的推动作用，而且对于我国行政学的勃兴具有重要的借鉴意义。



### 三、行政学在中国的勃兴

如前所述，中国自古都不乏行政管理思想，而且，作为世界上为数甚少的几个文明古国之一，中国的行政管理有着悠久的历史，在两千多年的封建社会中，逐步形成了一套以大一统的国家行政组织体制、官吏管理制度和监察制度为主要内容的行政管理制度。我国封建社会的行政制度和方法对西方国家的行政管理产生过重要影响，并且在一定程度上为西方行政学的建立和发展提供了经验和素材，至今仍然受到外国学者的关注和重视。

到了近代，随着西学东渐，行政学被介绍、引入中国。早在1896年，梁启超在《论译书》中就提出“我国公卿要学习行政学”的倡议。中国江南制造局于19世纪末20世纪初翻译出版了《行海要术》、《行政纲目》、《行政学总论》、《行政法撮要》等著作，使西方行政学在中国传播开来。孙中山先生参考国外行政学的理论与实践，结合中国实际，提出了许多有创见的行政管理思想。例如，对中央与地方分权、地方自治、选拔人才的见解，特别是提出了立法、司法、行政、考试、监察五权分立制度。自20世纪30年代开始，我国有不少学者致力于行政学研究，并开设行政学课程，创办行政学刊物，出版行政学著作，建立行政学会。罗隆基曾发表《我们要什么样的政治制度》等论文，提出了行政管理的系列主张。1935年，商务印书馆出版张金鉴教授的《行政学之理论与实践》一书，这是我国第一部行政学专著，代表了20世纪30年代我国行政学研究的成就。与此同时，行政学开始步入高等院校的殿堂，被列为政治学系的必修课程，有的学校还招收行政学的硕士研究生，并选派一定数量的留学生出国深造。除了理论界的行政学研究之外，当时的国民政府从政治需要出发，也进行了行政学研究。1934年，行政院内部设立行政效率委员会，并出版《行政效率》半月刊，编译了行政学丛书。该委员会后改为行政效率促进委员会，由国民政府行政院直接领导。

然而，现代意义上的行政学在我国的起步相对较晚，作为一门独立学科的行政学从根本上来说实属“舶来品”，而且，行政学在我国大陆和港台地区的发展情况亦有很大的差异。

谈到行政学在现代中国的发展，首先不能不提及情况比较特殊的我国港台地区。在我国香港和台湾地区，由于众所周知的原因，它们的政府管理体制、高等教育体制以及学术研究体制更多地是受到英国和美国的影响，它们高等学校行政学专业的人才培养体系基本上是对英、美相应专业人才培养体系的沿袭和移植，尤其是它们的专业师资队伍和学术研究队伍大多要求在英、美等