



普通高等院校“十二五”规划教材

行政管理学

Public Administration

主编◎雍志强 张娜



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

行政管理学

Public Administration

主 编◎雍志强 张 娜

副主编◎蒋满华



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

行政管理是研究国家行政组织如何遵循客观规律来有效地管理国家和社会公共事务,以及研究各种行政组织在行政管理中运用的方法、技能和技巧,以便提高行政效率的应用科学。行政管理学是高等学校文秘专业的基础课程之一,也是其他管理类专业必修的基础课之一。

本书首先在绪论中介绍了行政管理学的产生与发展,行政管理学研究的意义和方法。然后系统地阐述了行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政监督、人事行政、依法行政、行政效率、行政改革、行政机关管理。本书突出了实用性、新颖性,有助于学生对各章节内容的学习和掌握。

本书可作为高职高专技术院校、高等专科院校、成人高等院校、本科院校高职教育相关专业学生学、习用书,也可供五年制高职院校、中等职业学校及其他有关人员使用,还适合于各级政府和企、事业单位培训行政管理在职人员使用。

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学 / 雍志强, 张娜主编. — 西安: 西安交通大学出版社, 2014.7

ISBN 978-7-5605-6493-7

I. ①行… II. ①雍… ②张… III. ①行政—管理—教材
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 157924 号

书 名 行政管理学
主 编 雍志强 张 娜
责任编辑 雷萧屹

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路 10 号 邮政编码 710049)
网 址 <http://www.xjtupress.com>
电 话 (029) 82668357 82667874 (发行中心)
(029) 82668315 82669096 (总编办)
传 真 (029) 82668280
印 刷 北京荣玉印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16 印张 14.5 字数 362 千字
版次/印次 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5605-6493-7/D·168
定 价 35.00 元

如发现印装质量问题,请与印刷厂联系、调换 电话:(010) 57131667
订购热线:(010) 56591657 QQ: 1803819931
投稿热线:(010) 56591670 QQ: 1395738560
读者信箱: lg_book@163.com

版权所有 侵权必究

前 言

行政管理学是一门专门研究政府运用公共行政权力，依法管理国家公共事务、社会公共事务和机关内部事务的活动规律的科学。自1887年由曾任美国总统、普林斯顿大学校长的威尔逊创立以来，行政管理学以其不断完善和发展的理论和技术，一直为各级政府及其行政管理者行使公共权力、管理公共事务、维护公共利益、承担公共责任提供理论、方法和技术的指导。《行政管理学》是广大行政管理者学习行政管理知识、更新管理理念、提高理论素养、培养行政能力的专业教科书。

自从人类社会产生政府管理实践以来，人们就在不断探求政府管理的内在规律。当今时代，社会发展与全球化、信息化、市场经济的发展紧密联系在一起，无论是社会本身面貌还是社会的治理方式，都发生了深刻的变化，这就要求行政管理学也必须在这样的时代背景下，对政府管理的职能转变、理念更新和方式变化进行深入、科学的理论研究。

本书是针对高职高专的秘书专业、行政管理专业及其他开设行政管理课程的专业编写的，突出了简、实、新的特色。为使理论与实际更好地对接，本书力图为学生提供在特定情境下分析解决具体问题的模拟环境，以便更有效地训练学生的操作技能。

本书可作为高职高专技术院校、高等专科院校、成人高等院校、

本科院校高职教育相关专业学生学习用书，也可供五年制高职院校、中等职业学校及其他有关人员使用，还适合于各级政府和企、事业单位培训行政管理在职人员使用。

本书由南京铁道职业技术学院雍志强、山东凯文科技职业学院张娜担任主编，广东创新科技职业学院蒋满华担任副主编。其中雍志强负责第一章至第四章的编写和全书的统稿修改，张娜负责第五章至第七章的编写，蒋满华负责第八章至第十二章的编写。

本书在编写过程中引用了大量的实践案例，参考了许多研究者的成果，在此一并感谢。由于作者水平有限，书中难免有不足之处，敬请读者见谅！

编 者

2014年3月

目 录

第一章	绪 论	
第一节	行政管理概述	1
第二节	行政管理学的产生与发展	5
第三节	行政管理学研究的意义和方法	10
第二章	行政职能	
第一节	行政职能概述	18
第二节	行政职能的类型	21
第三节	行政职能的转变	26
第三章	行政组织	
第一节	行政组织概述	35
第二节	行政组织结构	46
第三节	行政组织理论	50
第四节	行政组织改革	53
第四章	行政领导	
第一节	行政领导概述	69
第二节	行政领导职权与行政领导行为	73
第三节	行政领导者的素质与能力	78
第四节	行政领导方法与艺术	81
第五章	行政决策	
第一节	行政决策概述	87
第二节	行政决策的原则与程序	92
第三节	行政决策程序与方法	98
第四节	行政决策民主化与科学化	108
第六章	行政执行	
第一节	行政执行概述	113

	第二节	行政执行的原则和方法	116
	第三节	行政沟通的过程与技巧	119
	第四节	行政执行中存在的问题	129
第七章	行政监督		
	第一节	行政监督概述	133
	第二节	行政监督体系	138
	第三节	行政监督的原则、范围和过程	144
第八章	人事行政		
	第一节	人事行政概述	149
	第二节	人事行政的发展和演变	152
	第三节	公务员制度	158
第九章	依法行政		
	第一节	依法行政概述	170
	第二节	行政法律规范	173
	第三节	依法行政的法律保障	178
第十章	行政效率		
	第一节	行政效率概述	185
	第二节	行政效率的评价	190
	第三节	行政效率的提高	194
第十一章	行政改革		
	第一节	行政改革概述	200
	第二节	行政改革的动力与阻力	204
	第三节	行政改革的理论与实践	208
第十二章	行政机关管理		
	第一节	行政机关管理概述	213
	第二节	行政机关管理的内容	215
	第三节	行政机关管理现代化	221
参考文献			226

第一章 绪论

第一节 行政管理概述

一、行政管理的含义

所谓行政管理是指政府运用公共行政权力，依法对国家事务、社会公共事务和自身内部事务实施管理的活动。其本质上体现着政府管理公共事务、谋求公共利益、承担公共责任的过程。这一定义包含了四层含义：

1. 行政管理的主体是政府

人们对政府的认识，历来有着较大的差别，概括起来有广义和狭义之分。广义的政府是覆盖了所有的国家机构，包括立法机关、司法机关与行政机关等国家机构。这种广义的政府概念在经济学及政治学中被经常使用。狭义的政府仅指国家权力机关的执行机关，即国家行政机关，或者仅指中央政府或内阁。其一是作为“三权分立”体制下之一权，与其他国家机关平行。例如，美国“三权分立”体制下的立法、司法、行政三权中，行政（或执行）便是其中之一，它与其他国家机关相互制衡。其二是作为国家权力机关的执行机关。例如，中国政府就是属于这种情况，中国是议行合一的体制，政府是国家的行政机关，是国家权力机关的执行机关，政府由人民代表大会选举产生，并对人民代表大会负责。其三是政府的内阁。在欧洲议会中，政府意味着内阁或者内阁的部，其范围要比广义的政府小许多。本书使用的是狭义的政府概念，专指国家的行政机关。

2. 行政管理的内容是国家事务、社会公共事务和自身内部事务

行政管理包括三方面的内容：一是国家事务的管理，即国家行政机关对国防、外交、国家荣誉等事务的管理。这主要是对外而言，政府作为国际法主体，保卫自己的祖国，处理国家之间的关系。二是对社会公共事务的管理。政府的职能是有效地管理社会公共事务。“公共事务”一词译自英语 public affairs，是相对于私人事务而言的。公共事务是指社区、地区或国家等各层次的社会公众或居民所共同面临的事务，与特定范围的社会公众的利益息息相关，如城市交通、供水、煤气、教育等，事关千家万户的利益。这一界定表明政府在公共事务的管理上是权威，而私人事务不属于它的管

辖范围,政府不得干预,也无权干预,但是属于公共事务的范畴,政府必须坚决发挥其优势,积极参与,否则就是政府的失职。三是行政机关自身内部事务的管理,即对行政机关自身的机构设置、人员、经费、财物、工作程序等的管理。

3. 行政管理的基础是国家公共行政权力

行政管理的生命线就是权力,行政权力是一切行政现象的基础,没有公共行政权力的存在,政府的行政管理就无从谈起。在现代民主社会中,公共行政权力是经立法机关授权和法律规定由政府行使的公共权力的一种,有别于立法、司法以及军事等其他国家的公共权力。从某种角度讲,行政管理研究的主要任务,就是要寻求保证公共行政权力有效运用的途径和方法。政府从合法、合理的权力地位出发,通过履行特定的职能,实现国家对广泛社会生活的有效管理。

4. 政府的管理活动必须依法进行

依法进行,就是政府必须以它的法定身份和地位、法定权力和程序进行活动。现代社会,政府管理所依据之“法”不仅应包括法律规范,还应包括法律的一般原则、法律精神和法律目的。如果政府的管理活动违反了法律的规定,那么它的活动就是无效的,就丧失了合法性基础。

【补充阅读材料】

行政管理与企业管理的区别

行政管理学作为一门学科,主要是以政府行政活动为其研究对象,从一般意义上说,行政活动是对组织中公共事务的管理。公共事务就其本质来讲,凝结着特定利益共同体成员的共同利益,无论是国家范围内的公共事务或是私营企业中的“公共”事务,都是把不同利益集团黏合为暂时利益共同体所必需的一类事务,这些事务关乎共同体中每个成员的利益,因而政府管理(行政)与企业管理(行政)有许多相同点,在管理方法和手段上可以相互借鉴。但是,政府与企业毕竟是两类性质不同的组织,所管理公共事务的利益边界和管理的依据有诸多不同:政府以管理全社会范围内的公共事务为己任,它所追求的公共利益具有最大的包容性;企业管理的公共事务只限于企业自身,其“公共性”十分有限,相对于全社会的公共利益,企业是社会中的一个利益质点,要追求自身利益,因此,企业行政是以“私利”为出发点和目标。另外,政府管理行使的是来自社会的公共权力,企业管理权是来自财产所有者授权的“私权”。因此,行政管理与企业管理的本质区别在于,行政管理追求公共利益,而企业管理追求私人利益。

二、现代行政管理的发展趋势

1. 国家利益与社会利益的统一

行政管理作为国家的一类职能,可细分为“政治职能国家事务”的行政管理和

“社会职能公共事务”的行政管理。“政治职能国家事务”的行政管理，如对国防事务、外交事务、公安工作、司法行政工作等的管理，其特征不在于国家利益的核心性，管理的直接目的是维护国家的对内最高权、对外独立权，实现社会有序、稳定，体现统治阶层的利益，间接或最终意义上惠及国家的具体个体。而“社会职能公共事务”的行政管理，如教育、文化、卫生、科学、体育、环境等事务，是为了实现社会的和谐和可持续发展，其核心是社会公共利益，将直接影响社会每个个体的权益。行政管理既管理社会的公共事务，又执行统治阶级的政治职能，体现了国家利益和社会利益的协调统一。

2. 效率、效能和成本的统一

行政管理的目的不仅仅是提高行政效率，行政效率只是一种量的比率关系。行政效能则是效率与目标的统一，它包含着伦理的价值判断因素，不仅要求效率，同时还要求行政效果和社会效益，这是一个全面的综合指标。行政管理通过计划、组织、指挥、控制、协调、监督和改革等方式，最优地实现预定的国家任务，并达到应有的社会效果。同时，随着新公共管理理论的兴起，政府管理的成本意识开始增强，不再是单向度地考虑政府行为的效率，而是把这种效率的提升放在行政成本降低的双向思考之中，既要体现高效率，又要体现低成本、高产出，以实现公共利益最大化。

3. 法治和德治的统一

法治可以被理解成社会治理的一种特定秩序，而且，这种秩序并不是一种僵化了的秩序。法治绝不是要把一切被纳入治理体系中的人变成纯粹的守法机器，它要求人们在遵守法律的同时理性地对待法律，而不是把他们训练成唯法是从的奴隶。法律在对权利、义务的规定中所包含的更深层的含义是：鼓励人们对权利的尊重，对责任的承担。这也是作为人的良知和正义感，因而，也是对道德生活的追求。这样一来，法治的目标就应当是德治了，法治是通向德治的桥梁，在人类社会较为高级的治理方式中，它们之间是有机统一的，任何试图把法治与德治区分开来的做法都是错误的。行政管理在社会治理的意义上，就是法治与德治的统一。

4. 管理和服务的统一

随着市场经济的不断成熟和构建和谐社会的深入，创建“服务型政府”成为中国政府改革的目标模式。政府职能开始逐渐转到为市场主体创造平等竞争环境和提供服务上来。这就使得政府在发展经济中必须变革管理理念和方式，既要管理，更要搞好服务，做到两者统一。

5. 行政决策与行政执行的分离

现代行政管理的发展趋势是建立决策权与执行权相互分离、相互制约的行政管理机制。所谓行政决策与执行分开，就是要改变传统决策与执行合一的职能体制，把决

策与执行两种不同性质的职能分别交给不同的主体承担,从而使决策者和执行者各司其职,各负其责。实行决策与执行的分离有利于决策的公平与公正,决策与执行的分离,既提高了决策的质量,又提高了执行的效率,同时还精简了机构。

【案例】

多部门的食品监管——为何几个部门管不好一头猪?

据报道,G市2009年又有70人因食用瘦肉精猪肉而中毒,这是一起严重的食品安全卫生事件。经过一系列努力,除了3人尚在医院观察外,另外67人已康复出院。同时,有关部门也查清了问题猪来自B省某市等四个县市。

从2001年全国各地因瘦肉精引发猪肉中毒事件曝光以来已达8年,为何瘦肉精猪肉又一次窜出来危害公众?

A省农业厅畜牧兽医局畜牧处罗处长对此事的分析令人深思。罗处长说,目前,全省对瘦肉精这项检验到底由谁负责管理并没有明确规定,各个部门责任不明确。据人们所知,时下地方生猪屠宰管理涉及工商、食品检疫、经贸、农业畜牧和税务部门。除了税务征收由税务部门监管外,工商、食品检疫、经贸、农业部门对吃上放心肉均有不容推卸的责任。那么,面对瘦肉精检测过程出现问题,为何会听到“部门责任不明确”那样搪塞的声音?

从时下地方政府出台的生猪屠宰管理实施条文来看,检测瘦肉精可能没有明确指定由哪个部门具体负责,但这绝不是推诿责任的理由。人们知道,“问题猪肉”不但包括瘦肉精猪肉,也包括其他病种猪肉。尽管检测瘦肉精比检测其他猪肉难度大一些,问题复杂一些,但同样没有超出“问题猪肉”的范畴。“吃放心肉”的关键环节是要强化进入市场前及期间的猪肉品质检测。其实,只要各职能部门密切配合,加强检测,落实制度,工作到家,瘦肉精等问题也难以逃出“如来佛手掌”。比如,对猪源及品质信息管理及屠宰场管理就涉及主管商品流通的经贸部门;对进入市场交易的生猪质量把关,又涉及工商、农业、食品检疫部门。假如各部门都层层严格把关,一头病猪就很难连过几关了。

资料来源 陈瑞莲:《〈行政管理学〉学习辅导》,广州,中山大学出版社,2010。

分析提示:食品安全监管的低效反映出了行政机构的多头管理、职责重叠、权力交叉的弊端。必须订立明确的法律来规定、划分职权,并严格执法。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学产生的社会历史条件

行政管理学是现代社会发展进步的产物。

人类的文化从古至今都是从无到有、从小到大逐步发展起来的。社会中的很多现象都是先有事实，然后才有对这些事实的自觉或不自觉的研究。经过长期的摸索和研究，到具备一定的条件之后，人们才把对于其中某些重要现象所作的探讨，逐步发展为有系统的学科。一切自然科学和社会科学都是按这种途径产生和发展的。行政管理学的成长过程也正是如此。所不同的只是由于行政管理学是国家的根本业务或国家赖以生存的主要工作，因而任何严格意义上的国家，为了维持其政权，就必然会自觉或不自觉地对国家管理工作进行某种研究与改进。研究得深入，管理就妥当，这个国家就能维持、巩固乃至兴旺发达；反之，就会由纲纪紊乱走向灭亡。所以，行政是随着国家的出现而出现的。凡是有行政的地方，都对行政有不同程度的经验总结和研究，只不过当时并未形成一门独立、系统的学科而已。行政管理学作为一门学科是比较年轻的它产生于 19 世纪末 20 世纪初，这个时期具备了它产生的条件。

行政管理学作为一门独立的学科，产生于 19 世纪末 20 世纪初自由资本主义向垄断资本主义过渡时期。行政管理学之所以在这个时期产生，是由一系列相关的社会历史因素决定的。

1. 随着社会经济发展，国家管理职能扩大，政府人员猛增，管理方式复杂化，对政府的管理提出了更高的要求，从而产生了对行政管理进行独立研究的必要。政府职能的扩大和政府本身不能适应形势发展需要的矛盾，要求加强对行政管理问题的研究。这个时期，政府职能由政治统治扩大到对经济和社会事务的干预。行政职能的繁杂和行政活动范围的扩大，使行政机构迅速增加，行政人员队伍日益壮大。1841 年，英国有公务人员 1.7 万人，法国有 9 万人，美国有 2.3 万人。到 1881 年，英国公务人员达 8.1 万人，法国近 38 万人，美国达 10.7 万人。行政机构权力的增加和公务人员队伍的扩大，使行政管理成为重要的研究领域。这一时期，各国政府的公务人员中存在着贪污受贿、不负责任、能力低、不称职、效率低下等问题，严重影响了经济的发展。行

政组织、行政人员、行政经费等的优化管理和追求高效率,就成为当时人们共同关注的大课题。

2. 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。这一时期,欧美主要国家早已完成了产业革命,大规模的工厂生产取代了手工作坊,复杂的生产过程和技术取代了简单落后的手工劳动。在这种情况下,资产阶级为了取得高额利润,千方百计追求高效率。现实生活的需要,推动学者们面向实际,研究工厂企业组织管理的理论和方法,以取得更高的效率和更好的效益。企业管理科学化的实践经验和研究成果,为行政管理学的产生提供了可以借鉴的丰富资料。

3. 政治学、经济学、法学、社会学、心理学等学科,在这一时期有了比较快的发展,为行政管理学的产生奠定了学科基础。

4. 美国的社会政治经济历史等特定条件,使行政管理学作为一门独立学科最早出现在美国,并得到蓬勃发展。美国的社会政治经济历史等特定条件,使行政管理学作为一门独立的学科最早诞生在美国。①美国是实行“三权分立”体制的国家,权力划分比较明显,而且行政的权力大,行政的作用突出,对行政问题的研究,较早地引起了人们的注意。②美国工商业发达,企业规模大,最先实现了科学管理的革命。这就直接影响了行政机关的管理活动,推动了行政管理的发展。③美国立国较晚(1776年宣布独立),资产阶级革命胜利后,没有其他某些国家那样沉重的封建包袱和那样顽固守旧的贵族势力,较易于推行行政机关的改革。

二、行政管理学的产生和发展

关于行政管理学发展进程中各阶段的划分,学者们的立足点不同,各阶段的划分也不尽一致。有的是按照行政管理学发展的时间顺序将其划分为形成阶段、成长阶段、科学化阶段;有的是以新学派的创立、新理论的形成、新的研究方法的提出为主要划分标准,将其划分为早期行政研究时期、传统公共行政研究时期、修正公共行政研究时期、整合公共行政研究时期等。中外多数行政学学者认为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。

第一阶段:科学管理时期(19世纪末—20世纪30年代)。

1865年德国学者冯·史坦因在其撰写的《行政学》一书中第一次使用“行政学”一词,他当时主要是在行政法的意义上使用,并未形成行政学体系。1887年,美国学者威尔逊在《政治学季刊》上发表了论文《行政的研究》,主张政治与行政分离,首次提出要建立一门独立的学科——行政学。这篇论文产生了很大影响,威尔逊被誉为行政学的鼻祖,许多人把《行政的研究》的发表,作为行政管理学正式诞生的标志。

1900年,美国学者古德诺出版了《政治与行政》一书,提出了政治、行政两分

法,认为政府的政治功能与行政功能应该区分开。政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行,行政不应受到政治权益措施及政党因素的影响,主张建立非政治化的、高效率的和无党派的行政功能体系。为此,我们应当大力开展行政研究,建立独立的学科。该书被称为美国第一部行政学教科书,为行政管理学从政治学领域分离出来,建立独立的学科奠定了理论基础。

1926年,美国学者怀特发表了《行政学导论》一书,对行政管理学的主要内容、行政管理的重要性、讲求效率的必要性、进行科学研究的可能性等都作了论述。许多学者认为,这是一部行政管理学的教科书,同时又是宣告行政管理学成为一门学科的重要著作。1927年,美国学者魏罗毕发表了《行政学原理》,比较系统地阐述了行政管理学的理论体系。至此,行政管理学学科基本形成。一个世纪以来,由威尔逊、古德诺、怀特等人开创的行政管理学取得了丰硕成果。

这个阶段研究的特点是强调政治与行政分离,主张行政管理的组织系统化、程序合理化、工作标准化,追求机械效率的执行活动,被称为科学管理时期,又称为传统理论时期。这个时期行政管理学理论存在的主要缺陷是过分重视机械效率,忽视社会效益;过多地追求组织结构和法律规章的完善,把组织当机械的东西,把人当机器看待;把行政机关看成封闭的,忽视外在环境的影响;过分重视组织的静态面,忽视组织的动态面;片面强调人的物质利益,忽视人的精神因素。这说明行政管理学尚未真正成熟,还处于初创阶段。

第二阶段:行为科学时期(20世纪30—60年代前后)。这是行政管理学进一步发展的时期。

20世纪30年代,西方国家出现经济危机。世界性的经济危机以及工人运动的发展,使政府管理、行政理论都受到很大的冲击。传统管理理论的缺点日益暴露,并且促使劳资矛盾激化,因而遇到各方面的批评。这时,美国哈佛大学教授梅奥在美国西方电气公司芝加哥霍桑工厂进行一系列有关人的行为的试验,发现组织中人的行为非常复杂,无法用传统理论来解释。实验表明,如果尊重人格,积极激励,可以在其他条件不变的情况下提高产品数量、质量,提高行政效率。

这时,美国的一些学者如巴纳德、马斯洛等也提出了重视人的行为来提高效率的理论。美国麻省理工学院教授麦克雷戈1960年在《从人性角度看企业》一书中提出了X理论和Y理论。传统理论是X理论,把人看成经济人,认为人天生厌恶工作,逃避责任,需要严格监督制裁。Y理论则把人看成是社会人,认为人并非天生厌恶工作,通过调动人的积极性,人会自治自律地达到目标。所以,要实行民主领导,积极沟通,满足需要,适当授权,发挥潜能。这些理论被称为行为科学,这个时期被称为行为科学时期,马斯洛、麦克雷戈等人组成的学派被称为行为学派(也有人称为“人际关系

学派”)。

行为学派的主要贡献就是在管理中发现和重视了人的作用,特别是重视被管理者的作用。这一时期的主要特点是重视对人的行为和心理因素的研究,注意激发人的积极性,而不太重视对组织结构、法制、环境影响的研究,因而产生了新的片面性。

第三阶段:系统理论时期(20世纪60年代以来)。这一阶段也叫“管理科学阶段”或“科学化阶段”。

这个时期,科学技术和社会经济政治有了迅速的发展,广泛的、系统的科学知识被运用到行政管理学研究中,使行政管理理论有了新的发展,进入了科学化阶段。

系统理论时期行政管理学研究的特点可以概括为:①强调研究的宏观性和整体性以及从前两个时期理论研究的整合性,既重视行政管理与外界环境之间关系的研究,又注意系统内部各部分之间关系的研究;既强调组织结构、制度规则等静态层面,又强调人的因素及组织过程等动态层面。②注重对系统理论等现代科学新成果的运用,把社会科学、自然科学的最新成果广泛应用到行政管理的研究中来,使行政管理学日益成为一门多学科相互交叉、相互渗透的综合性学科,使行政管理逐步走向定量化和科学化。由于这个原因,人们亦称系统理论时期为行政管理学研究的科学化阶段。

从20世纪60年代起,一批有现代化思想和自然科学知识素养的行政学家,运用系统论的基本观点和方法研究行政管理活动。他们把行政管理看成是由许多相互独立又相互依存的要素所构成的有机整体。他们运用综合的观点、开放的观点、环境系统的观点和投入/产出的观点,来考察行政活动过程,研究行政管理总体目标的确定及其组织实施。他们倡导用系统方法来组织行政活动,促使行政组织合理化、行政程序连续化、行政决策科学化、行政分析定量化,有效实现行政管理目标。与此同时,一批优秀的“数学家”也加入到行政管理学研究的队伍中。在他们看来,管理就是用数学模式与程序来表示计划、组织、控制、决策等合乎逻辑的程序,求出最优解答,以精确地达到管理目标。他们运用运筹学、系统工程、电子技术等科技手段,力求为行政管理决策找到有效的数量解,使决策过程定量化、科学化。这些发展的新趋势,不仅使行政管理学研究的领域大大拓展,把行政管理置于整个社会环境的大系统之中,而且使这方面的研究因采用一系列先进的技术手段和数学方法而趋于科学化。用西方管理学家的话来说:“这与其说是探求管理的,不如说是努力把科学应用到管理之中。”¹行政管理学是一门不断发展和不断走向成熟的学科,目前的发展趋势是:不断引进新的理论和方法,不断开拓新的研究领域和角度,研究取向越来越现实化,研究手段越来越精密化和科学化。

1. [美]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,第511页。

三、中国行政管理学发展状况

现代意义上的行政管理学是在西方产生的。行政管理学在我国的发展,是从我国学者翻译和引进西方行政管理学著作开始的。现有资料表明,我国学者于19世纪末20世纪初就已接触了行政管理学,翻译出版了一些介绍这方面的思想的西方行政管理学著作,并着手进行一些研究。特别是孙中山先生,参照西方国家的政治体制、行政体制以及这方面的思想,结合中国实际,提出实行立法、行政、司法、考试、监察五院分立制度,使中国开始向近现代的政治体制、行政体制发展。在孙中山先生的著作中,还有其他许多有关行政管理思想,为后人研究行政学提供了宝贵的思想资料。从20世纪30年代起,我国学者开始自己编著、出版行政学著作。其中,最有影响的是张金鉴教授所著的《行政管理理论与实践》,该书于1935年由上海商务印书馆出版。这是我国最早最系统的行政学专著。次年又有江康黎编著,由民智书店出版的《行政学原理》。与此同时,在我国几个主要大学开始开设行政学方面的课程,行政学研究在我国有了一定的发展。但在当时的历史条件下,行政学理论研究没能得到更多的发展。

在新中国成立前中国共产党领导下的革命根据地,行政学研究的成就主要体现在行政管理实践方面。在革命根据地政权建设中,我们党总结和积累了许多行政管理方面的经验。例如,人民的政府由人民来管理的思想和实践;政府机构组织实行精兵简政、厉行节约的原则;人事组织方面贯彻选贤任能、德才兼备的原则;在人际关系方面形成官兵平等、上下一致、同志友爱、团结互助的制度和风尚;在工作方法和作风方面,提倡和实行实事求是、调查研究、理论联系实际、集体领导与个人负责相结合等原则和方法。上述这些思想和实践经验,在毛泽东同志和其他领导人的著作中都有精辟的论述。我国新民主主义革命时期人民政权行政管理的科学实践,以及在此基础上形成的理论研究成果,是我国行政学发展的一个重要方面。

新中国建立后,从中央到地方建立了新的行政管理体制,我国的行政管理进入了一个新的历史时期。此时本应加强行政科学的研究,积极探索社会主义行政活动规律,以指导行政管理体制的变革和行政管理活动的有效推行。但由于“左”的错误,在1952年高等学校院系调整时,取消了政治学、行政学专业及有关课程。在很长一段时间里,虽然也做了一些行政管理方面的研究工作,但毕竟没有把行政管理学视为一门独立学科,对我国行政管理存在的问题,也未能进行全面、系统的科学研究。对国家行政管理中的许多重要问题都未曾进行专门的系统研究,国家行政管理活动因缺乏科学理论的指导而导致失误,造成了许多重大损失。

中国共产党十一届三中全会以后,我国行政管理科学发展进入了一个新的时期。随着改革开放形势的发展,行政改革被提上议事日程,迫切需要科学理论的指导。

1980年邓小平在《坚持四项基本原则》这篇讲话中指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。”于是，行政管理学研究得以恢复，并取得了重大进展和成就，这主要表现为：行政管理学作为一门独立学科的地位校正式地确定下来，并逐步成为广大行政工作者和理论工作者日益重视的热门学科；确立了行政管理学研究的主要范畴和基本框架，进而提出了建立有中国特色的行政管理学理论体系的目标和任务；行政管理学研究朝着分科化、专业化方向发展，形成了若干部门行政管理学 and 专业化比较强的分支学科；紧密联系改革实际开展研究，推动了行政管理体制和机构改革的深入发展；行政管理学的教学、科研体系基本形成并逐步完善，各种形式的学术团体得到加强，该学科领域的理论队伍不断壮大。许多省、市、自治区相继成立了行政管理学会，并积极开展理论探讨、调查研究和普及行政管理学知识等全面的工作；全国各地出版了一批行政管理学的著作，学科建设取得迅速进展；《中国行政管理》、《中国人事管理》等行政管理刊物相继问世，成为进行理论探讨、经验介绍、信息传播、知识普及的重要阵地；创办的行政管理院校和系、专业以及开设的行政管理课程不断增加，学习行政管理学的人数日益增多，行政管理学研究机构及其人员也得到加强，初步形成了一支行政管理学的教学和科研队伍；国际学术交流日益增多，与国外一些行政学学术团体和学者专家建立了联系。

第三节 行政管理学研究的意义和方法

一、学习实用行政管理的意义

1. 学习实用行政管理，有助于正确行使国家权力，履行国家行政职能，促进社会发展

行政管理是上层建筑的重要组成部分，它的状况如何对经济基础的巩固和发展有着强大的反作用，直接关系到国家、民族的兴衰。行政管理是一个多因素、多环节、多变化的复杂系统，只有严格遵循客观规律办事，坚持行政管理的原理原则，才能促进社会发展。有的国家或地区，不同时期社会性质、环境条件没有多大变化，而社会发展状况却大不一样，原因之一是行政管理状况不同。从实际出发，科学地制定和组织实施发展战略计划，发挥本地区优势，避弃劣势，就会面貌大改观。