

2003年
全国MPA联考
辅导用书

MPA
讲义

MPA 联考
行政学辅导教材

周湘斌

主编 / 冯英

张小

编



机械工业出版社
China Machine Press

D0315
2729

2003年

全国MPA联考
辅导用书

MPA
讲义

MPA 联考 行政学辅导教材

周湘斌 主编 / 冯英 张小明 副主编



机械工业出版社
China Machine Press

本书由机械工业出版社出版。未经出版者书面许可，不得以任何方式抄袭，复制或节录本书中的任何部分。

版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

MPA联考行政学辅导教材/周湘斌主编. -北京：机械工业出版社，2002.8
（2003年全国MPA联考辅导用书）
ISBN 7-111-10594-X

I. M… II. 周… 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048456号

机械工业出版社（北京市西城区百万庄大街22号 邮政编码 100037）

责任编辑：石会敏 版式设计：赵俊斌

北京 忠信诚印刷厂印刷·新华书店北京发行所发行

2002年8月第1版第1次印刷

787mm × 1092mm 1/16 · 16.5 印张

定价：23.00 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

出版前言

MPA是公共管理硕士（Master of Public Administration）的英文缩写。作为一种专业学位，MPA最先是在美国发展起来的。1924年美国希拉丘斯大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首次创办该专业。现在，MPA教育在欧洲、北美很多国家十分盛行，MPA与MBA（工商管理硕士）、法学硕士一起成为欧美国家文科职业研究生教育的三大支柱。

在国家教育部、国务院学位办等有关部门的积极推动下，我国公共管理教育与研究正在迅速发展，1999年5月，国务院学位委员会正式批准在中国设立公共管理专业硕士学位，并决定于2001年10月进行首次MPA联考。MPA是一种应用性而非学术性的研究生学位，与管理类其他硕士学位尤其是工商管理硕士学位处于同一层次，但类型不同，各有侧重：第一，MPA的培养目标是政府部门及非政府公共机构的高层次、应用型专门人才。第二，MPA的培养对象主要为获得学士学位后、有四年以上实际工作经历的政府部门及非政府公共机构的工作人员。第三，MPA毕业生主要是到政府部门、非政府公共服务机构从事管理工作。‘MPA学位获得者的就业方向是公共部门的各个领域，包括党政机关尤其是政府部门和非政府公共机构（非营利组织、社会中介组织及社会团体、思想库或咨询公司等）以及企事业单位的人事与行政部门等。第四，在培养过程中，注重实际能力与素质的培养，教学内容面向社会，尤其是公共领域中所面临的实际问题。

目前，我国MPA培养试点院校有24所，分布在全国各地。我国MPA入学考试实行全国MPA入学联考制度。2001年我国24所MPA试办院校计划招生2850人，全国31个省、直辖市、自治区（除西藏外）均有报名，报名总人数达11 836人。实际录取超过3000人，录取按8：2的比例，优先录取公务员，扩招的20%也全部用于录取公务员。MPA入学考试分为初试（笔试）和复试（面试）。全国联考科目有英语、综合知识（语文40%、数学30%和逻辑30%）、管理学、行政学（每门课的考试时间均为3小时，满分为100分，由教育部统一组织命题、考试、阅卷）。政治理论考试由各院校自行组织，多以面试的形式进行。录取主要依据考生的考试成绩以及面试情况，并结合工作业绩和资历择优录取。总之，力求体现公共管理学科的跨学科、综合性和交叉性强的特点及新发展趋势，体现公共管理硕士专业学位教育，培养复合型、应用型、通才式人才的特点。

由于刚刚推出的MPA联考大多借鉴了MBA联考的做法，所以，我们利用做MBA辅导教材的成功经验、心得以及作者资源，联合有关专家并根据最新MPA联考考试大纲，开发了本套MPA联考辅导教材（英语、行政学、管理学、数学和逻辑），希望能给您带来帮助。（考虑到2002年增加的语文部分比较简单，本套书暂不包括语文辅导教材，我们将根据考生的需要在今后增补。）来自全国各地的多位专家参加了本套书的编写工作。在此向所有为本套书的编写、出版做出贡献的人士表示

诚挚的感谢。

作为考前辅导教材，本书内容力求简明扼要，准确反映MPA联考考试大纲的要求，尽量适应考生备考的需要。但由于组织者的经验和水平所限，难免有疏漏和不足之处。欢迎广大考生、各MPA招生院校的辅导老师及各方面的专家提出批评意见和宝贵建议。

机械工业出版社华章教育

2002年5月

前 言

本书是关于行政学基本原理和理论的教科书及教学参考书。行政学是行政管理专业核心课程,也是公共管理硕士(MPA)专业学位的专业考试科目。我们编写本书是出于以下的考虑:首先,我国从2000年开展公共管理硕士(MPA)专业学位试点工作以来,一直缺少一本在内容上与公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试大纲相吻合的行政学教材。由于联考大纲内容十分广泛,不少已有教材都难以适应考试的需要。本书正是从联考大纲所涉及的行政学所有问题出发,给出了基本涵盖联考大纲的内容。这不仅有助于考生复习,而且适用于行政管理学专业的基础教学。其次,本书在内容深度上追求准确、严谨,尽可能全面地反映行政学学科研究的前沿状况,因而也适用于专业课教师使用。再者,由于本书结合当前我国正在进行的行政管理改革和建设的实践,对实践中提出的一些行政学问题做了积极讨论,这本书也可以给从事公共管理的政府工作人员和有关人员提供一些启发和思考。

本书是以公共管理硕士(MPA)专业学位联考考试大纲中行政学的要求为指导而编写的,各章节内容、分量及顺序的安排同联考大纲完全一致,涉及了从行政环境、行政职能、行政组织、人事行政到财务行政、行政法制、行政道德、行政改革等共18个方面的内容。书中不仅客观地介绍了行政学的基本内容,而且在一些有争论的问题上阐述了我们的观点。

本书是各位老师在多年行政学专业教学积累基础上编写而成的,同时参考了国内外有关著作和教材的成果,在此特向原作者们表示感谢。同时也向机械工业出版社华章公司中为本书的编辑和出版付出了辛苦劳动的同志们表示诚挚的谢意。

全书编写分工如下:

第一、二、三、四、十二、十四、十六章	冯 英
第五、九章	刘四海、张小明
第六、七、八、十章	周湘斌
第十一、十三章	黄勤衡、张小明
第十五、十七、十八章	张小明
全书统稿	周湘斌

本书的不足之处,欢迎读者批评指正。

周湘斌

2002年6月

目 录

出版前言

前言

第一章 绪论1

第一节 行政学的研究对象、
内容和特点.....1

第二节 西方行政学的产生和
发展.....6

第三节 建设有中国特色的
社会主义行政学.....9

第二章 行政环境13

第一节 行政环境概述13

第二节 当代中国行政
环境分析16

第三章 行政职能23

第一节 行政职能概述23

第二节 行政职能体系25

第三节 行政职能的转变27

第四章 行政组织33

第一节 行政组织概述33

第二节 行政组织理论40

第三节 行政组织的编制管理42

第四节 行政组织的改革44

第五章 人事行政47

第一节 人事行政概述47

第二节 我国公务员制度50

第六章 行政领导61

第一节 行政领导概述61

第二节 行政领导者的职位、
职权与责任62

第三节 行政领导制度63

第四节 行政领导者的素质结构
及其优化65

第五节 行政领导的方法和艺术66

第七章 办公室（厅）管理69

第一节 办公室（厅）管理概述69

第二节 办公室（厅）管理内容
及其科学化70

第三节 计算机在办公室（厅）
管理中的运用73

第八章 行政决策75

第一节 行政决策概述75

第二节 行政决策咨询
含义和特点76第三节 行政决策与行政决策咨询
的关系77

第四节 行政决策的基本程序78

第五节 行政决策体制82

第九章 行政执行85

第一节 行政执行概述85

第二节 行政执行过程87

第十章 行政协调93

第一节 行政协调概述93

第二节 行政沟通及其对行政协调的
作用94第三节 行政协调的原则、程序和
方法97**第十一章 行政信息**99

第一节 行政信息概述99

第二节 行政信息系统及其功能103

第三节 行政信息的加工处理105

第四节 现代行政管理 with 行政信息
之间的相互要求110**第十二章 行政监督**115

第一节 行政监督概述115

第二节 行政机关的内部监督117

第三节 行政机关的外部监督124

第十三章 财务行政133

第一节 财务行政概述133

第二节 财政收入与财政支出135

第三节 国家预算管理141

第四节 税收制度147

第十四章 行政法治155

第一节 行政法治概述155

第二节 行政法规范156

第三节 行政立法160

第四节 行政执法165

第五节 行政司法170

第十五章 行政方法179

第一节 行政方法概述179

第二节 行政一般方法181

第三节 行政定量方法189

第十六章 行政道德197

第一节 行政道德概述197

第二节 行政道德的主要内容200

第三节 行政道德建设的意义和
途径203**第十七章 行政效率**207

第一节 行政效率概述207

第二节 行政效率的测定·····211	第一节 行政改革概述·····225
第三节 行政效率的提高·····216	第二节 当代西方国家的行政改革···230
第十八章 行政改革·····225	第三节 当代中国的行政改革·····237

第一章 绪 论

行政学又称行政管理学、公共事务管理学、公务管理学等。它以政府即各级国家行政机关及其管理活动为主要研究对象，其领域和内容非常广泛，是综合性、动态性较强的理论与应用相结合的一门学科。行政学研究的是行政管理活动规律，建立科学的行政管理体系，提高行政管理效能。其根本目的在于实现国家的管理目标和增进人民福利。

第一节 行政学的研究对象、内容和特点

一、行政和行政学的含义

行政是行政学的基本概念。因行政学的历史演变比较复杂，关于“行政”的涵义，人们历来有不同的解释。“行政”通常是指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。具体表现为国家行政机关以服务于全体国民的宪法原则和宪法精神为依据，以实现社会公平和社会正义的行政理念为指导，以运用公共行政权力为基础，以承担行政责任为前提，以追求卓越为目标而履行政府职能，制定国家宏观公共政策。

“行政”与“管理”常常相连使用，是因为人们更多地从管理功能的角度来理解行政，这里的“管理”，通常指政府运用依法获得的国家公共行政权力，在法律原则范围内使用行政裁量权，以行政效率和社会效益为基本考量标准，处理公共行政事务的过程和活动。如何通过合法、规范、民主而又灵活有效的公共管理方式，执行国家宏观公共政策，是政府公共行政管理的主要问题。在实行民主政治体制的国家，提供广泛而高品质的公共服务，是政府基本的公共行政管理职能。

早期的行政观通常从行政与政治的区分意义上解释行政，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。行政是政府部门管辖的事务，是政府官吏推行政府功能的活动。“政治”行政观

的理论原则是三权分立说,其出发点是国家权力的分配,在此基础上将行政理解为国家行政机关的功能或事务。但实际上,政治与行政无论在法理上还是在实践中都存在着很强的内在联系性和功能上的交叉性,在当代政治经济一体化趋势日益明显的社会条件下,更是如此,因而不存在截然不同的职能划分和不可逾越的界限。

进入20世纪以来,伴随着科学管理运动的兴起,越来越多的人从“管理”层面上理解和研究行政。认为行政也是一种管理活动,是完成或实现一个权力机关所宣布的政策所采取的一切运作方式。它从科学管理的原则出发看待公共行政,注重的是程序具体操作过程、管理方法及其效能。

行政学,是一门以国家行政机关依法有效管理国家和社会公共事务以及行政机关内部事务为目的、系统研究行政现象及其活动规律的科学。行政学作为政府活动及其科学化为主要内容的科学体系,突出强调以下几个方面:1)作为行政管理主体的国家行政机关是行政学的主要内容。2)行政管理以国家和社会公共事务和行政机关内部事务为管理对象。3)行政学研究的根本目的在于确保政府的行政宗旨,确保政府及其官员依法行政,追求行政管理活动的高效率。4)行政学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。

二、行政学的研究对象、内容和方法

1. 行政学的研究对象

行政学以研究国家行政机关对国家和社会公共事务以及行政机关内部事务进行依法而有效管理的活动规律为研究对象。包括以下几个方面:

(1)行政管理的主体是国家行政机关。行政管理的支配权是行政权,行政权是国家权力体系的组成部分。在我国,行政管理的主体是国务院和地方各级人民政府。

(2)行政管理的客体是国家和社会公共事务以及行政机关的内部事务。其中,国家事务以巩固国家组织、维护和发展国家利益为目的,内容包括外交、国防、行政区划调整、国家各级组织机构设置等。社会公共事务以保证社会的基本秩序为基础,以促进社会健全发展为导向,以提高公民生活质量与工作质量为趋向,内容包括经济、文化、教育、科技、治安、环境等各个方面。行政机关的内部事务以政府机构的协调运行和合作为前提,把实现行政职能、行政目标,提高效率作为工作出发点,内容包括政府机构和人员的配备、经费物资、工作程序及后勤事务等方面。

(3)行政管理活动的基本原则是依法管理。法治是民主国家的基本特征,依法行政是现代行政管理的基本原则。行政机关作为国家权力机关的执行机关,决定了所从事的行政管理活动必须以法律规范为根本活动准则,不能超越法律之外和凌驾法律之上。虽然在当代社会里,行政管理的领域

相当广泛，行政权呈逐步扩大的趋势，在积极行政面前，法律法规有时会显得相对滞后，但行政管理依然要符合宪法的基本原则和法律的基本精神。

（4）行政学的主要任务和根本目的是探讨和发现行政活动的规律，使行政管理建立在科学的基础上。

2. 行政学的研究内容

行政学作为一门理论和实践相结合的学科，其研究内容随着社会的发展处于不断的变化之中。在社会发展中，国家机关和企事业单位的职能、管辖范围、工作方法、机构设置等，都在不断地变化。相应地，行政学也要根据社会实践、管理工作的经验教训，不断提出新的理论和方法以适应时代进步和社会发展的需要。近百年来，行政学的理论原则、技术方法都在不断创新，行政学的内容也在不断地发展。一般来说，行政学的内容主要包括以下几方面。

（1）行政学学科整体。作为一门学科，行政学必须包含学科研究对象、学科特点和这一学科的起源、形成、发展、改革的全过程，从而总结规律以借古鉴今。

（2）行政主体。行政管理是一种由主体发动作用于客体的有序过程，因此，行政学在内容上包括对行政主体的研究。主要包括行政组织、行政领导、人事行政等方面。

（3）行政环境。行政系统与外界环境处于相互作用和联系之中，凡是对行政系统发生作用，并被行政系统的反作用所影响的条件和因素，都属于行政环境的范畴。

（4）行政职能。行政职能是国家职能的具体执行和体现，是行政机关在管理活动中的基本职责和作用，主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题。行政职能是行政活动的逻辑起点，反映国家管理活动的实质与方向，是行政机构设置与撤销的依据，是执行行政决策与管理活动的指南，因此，科学地界定行政职能是分析整个行政活动的前提，有关行政职能的研究也是行政学的主要内容。

（5）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。

（6）行政信息。行政管理从某种意义上来说是信息管理。因而必须研究行政管理与信息的关系、行政信息管理及其机构设置、行政信息管理的内容和过程、信息管理人员的素质和培养。

（7）机关行政。这部分内容是关于如何提高机关工作效率，如何科学管理机关行政事务，包括机关公文处理、机关档案管理、机关生活事务管理等。

（8）财务行政。这部分是关于国家收入支出的调整与控制的一般原理。财务行政的主要内容是预算、会计、决算和审计等。

(9) 行政协调。行政协调在公共行政中起着越来越重要的作用,研究协调的原则、程序和方法等对保证行政管理顺利而有效率地进行具有重要意义。

(10) 行政监督。这部分是关于行政监督的性质和作用,行政监督的形成、内容和机构。

(11) 行政法治。法治社会的一个重要标志是行政法治化。行政法治主要涉及行政法规范、行政立法、行政执法和行政司法等方面内容。

(12) 行政方法。这部分是关于行政管理过程中带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。

(13) 行政改革。实践证明,行政体制改革是经济体制改革的保证,不改革那些落后的行政管理体制和方式,国家的现代化建设和经济改革将流于形式。

(14) 行政效率。行政效率是行政学研究的出发点和归宿点。行政学要探讨行政效率的含义、特点和基本要素,寻求提高行政效率的途径和衡量行政效率的方法,为国家机关提高行政效率提供理论支持。

3. 行政管理学的学科特点

行政管理学作为一门理论与应用相结合的系统科学,其学科特点表现在以下几个方面:

(1) 政治性和社会性。行政学是一门研究国家行政机关对国家政务进行有效管理的学科,行政管理是整个国家管理的一部分,是社会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,因而具有鲜明的政治性。同时,行政学还揭示国家行政机关管理社会公共事务的规律,又具有社会性。

(2) 综合性。行政学是综合性和交叉性学科,这一特点是由政府行政管理的复杂性、广泛性所决定的。行政管理涉及的对象和事务几乎无所不包,因而行政学必须涉及各个方面的管理问题。为此,研究行政管理现象必然具备多学科知识,如政治学、法学、社会学、经济学、统计学、系统论等。

(3) 实践性。行政学具有实际应用性特点,因为行政管理是一个实实在在的活动过程,行政管理学是要使这一过程合法、合情、合理并行之有效。为此,就必须从这一过程中寻找、觉察和发现问题,经过客观的分析和周详的论证,进而提出有助于解决问题的对策。实践性是行政学的生命力和效用性的基础。

(4) 系统性。政府作为一个按照一定法则建立、有着一定结构和序列的组织系统,其管理功能和行政行为也是按一定法则相互联系开展的,这就要求行政学必须用系统的观点和方法研究各种行政现象及其相互关系,从而全面地分析和解决各种复杂的行政问题。

(5) 技术性。解决行政问题,不仅要有正确的理论指导,而且要有科学、可靠的方法和技术。为此,行政学很强调解决问题的方式方法。

(6) 发展性。行政学是一个动态的、不断进步和创新的学科。它随着国家行政管理的进步而不

断更新、创造和发展变化。

4. 行政学的研究方法

行政学常用的分析方法如下:

(1) 知行结合法。行政学是理论性和实践性相统一的学科,在行政学研究中要将二者有机地结合起来。一方面把握其基本原理和方法,另一方面要同实际生活相联系,运用理论指导实践,通过实践验证和发展理论。

(2) 历史分析法。这是基于时间序列的纵向分析方法,它注重公共行政和行政学的起源、发展及演变过程,不同时期的不同特点和历史类型,以及历史情形对现实行政的影响和借鉴意义。

(3) 比较分析法。它主要通过对古今中外不同行政理论和实践进行对比分析,研究不同政府间在行政的理念、思想、原则和管理的职能、体制、方式、手段等方面的差异,研究实现高效、民主行政的途径和方法,是一种既适用于空间序列,又适用于时间序列的分析方法。比较研究需要特别注意不同比较对象间的可比性和可比程度。

(4) 系统分析法。又称为生态研究法或环境研究法,其特点是将相关行政活动、整个行政过程乃至社会环境视为一个有机整体,着重研究各相关部分的交互影响、双向往来、动态平衡、彼此关系,进而寻求优化的行政选择。

(5) 资料分析法。又称间接研究或图书馆分析方法,其方式主要通过查阅现有的法律法规条文、政策文件、文书档案、书刊、论文、研究报告等,寻求对一定行政问题或行政现象的理解。由于政府行政行为具有相当强的规范性,因此,通过使用资料分析方法,便于清晰地了解问题的起因、政策形成的过程,进行比较研究,有利于保持政策的连续性和稳定性。通常这一方法与其他分析方法综合运用。

(6) 案例分析法。又称个案研究法,它通过广泛收集各种可能的资料,以公正的观察者的态度对已经发生的真实而典型的行政事件进行分析,以资借鉴。这是一个从具体到一般的过程,有助于通过生动、具体的途径掌握一般性理论。该方法的关键在于资料真实、全面,充分反映事件全过程的各个主要因素及其相互关系,这又有赖于分析者价值观念的客观性、公正性以及专业训练水准。

(7) 利益分析法,主要研究利益在公共行政管理过程中的特殊作用。与关于人性的研究相联系,利益研究注重利益的形成,利益的存在形式,利益的合法性、合理性,利益的分配与再分配的原则、形式、调节机制,利益的表现或争夺形式,利益的改变,利益集团的形成及其演变等问题。更重要的是,这一方法注重政府公共政策选择与利益、利益集团或压力集团之间的关系。由于现代社会明显地表现出群体化、集团化、区域化、行业化的利益分化的趋势,所以,利益分析法在实际政府行政决策过程中几乎是不可缺少的。

此外,还有很多研究方法,如定量分析法、模拟分析法等,在实际研究过程中,行政学使用的分析方法常常交叉、交替和混合使用。

第二节 西方行政学的产生和发展

一、行政学产生的时代背景和理论背景

管理随着人类的出现而出现,行政则是随着国家的出现而出现,并随着政治制度的更替与社会经济的发展而不断变化的。行政学理论的历史渊源可以追溯到以柏拉图、亚里士多德为代表的古希腊时期,但作为现代意义上的行政学,起源于19世纪,形成于20世纪20年代。它的产生与任何学科一样,是一定时期社会生活和思想理论的直接产物,有其历史的必然性。

19世纪后期,西方资本主义国家经过工业革命洗礼,生产力和城市建设蓬勃发展,行政机关的规模逐步扩大,公共事务的管理职能更广泛地向社会领域延伸,这在客观上要求国家行政管理走向科学化和效率化。但当时,由于政党分赃制和封建衙门习气的影响,在资本主义政治体制中,随着行政权力日益扩大,机构臃肿、部门林立、政府官员腐败无能和效率低下等弊病,已成为资本主义经济发展的障碍。因此,加强国家行政机关对国家事务、社会事务的有效管理,已势在必行,行政学应运而生。

从理论渊源上看,一般认为,它是在以下四种理论的直接促进下发展起来的。

(1) 西方近代政治学说,尤其是洛克、孟德斯鸠等人为代表的国家学说,为行政管理学提供了有关行政权、民权民意、政府结构、政治过程等概念和范畴,提供了传统的理论和思辨的研究方法。

(2) 君主制时代德、奥两国的官房学。它主要研究如何有效地为君主管理财政、经济、行政等问题。当时政府将官房学作为候补官员的培训项目,并于1727年起设立了专门的讲座。官房学在改进行政制度、积累行政经验和人员培训等方面为后来的行政学提供了有益的启示。官房学以后逐步演变为公共财政学。

(3) 文官制度。18世纪初期,普鲁士在西方首先创立根据考试任用官吏的制度。英国则在1805年设立常任文官,1854年正式确立常任文官制度。文官制度为公共行政学中公共人事行政的研究提供了最主要的范畴和最早的规范,对行政学的形成具有直接推动作用。

(4) 西方资产阶级革命时代兴起的行政法学。行政法学兴起的最初宗旨是反对和制止封建君主对资产阶级的强权,后来演变为研究行政法律关系的学问。行政法学开创了“依法行政”的思想源流,建立了“法治行政”最初的理论规范,成为行政学的理论基础之一。德国学者L·冯·史坦因于1865~1868年,发表了七卷本的《行政学》著作,这部名为《行政学》的著作虽然其研究的对象和内容仅限于行政法的范围,即行政管理与法学的关系。但他的行政法理论对行政学的产生有很大影响。

行政学真正作为一门科学的理论、独立的学科,严格地说起源于美国,它是资本主义社会政治、经济和社会发展到一定阶段的产物。威尔逊、古德诺、怀特成为顺应时代潮流的代表人物。

二、行政学产生和发展的三个阶段

理论界一般认为,现代行政学的诞生以1887年美国学者T·W·威尔逊发表《行政之研究》为标志。1900年,美国学者F·J·古德诺出版了《政治与行政:对政府的研究》一书,提出政治与行政分离,把行政学作为一个单独领域进行研究的观点,促使行政学从政治学母体中分离出来,逐渐形成为一门独立学科。此后,西方行政学的产生和发展大致经历了3个阶段。

1. 第一个阶段:传统管理时期(1900~1930年)

这一时期行政学理论研究的特点是:以科学管理的理论和方法为主,侧重于行政组织、制度和程序的研究,忽视人的作用。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,因此这一时期又称科学管理时期、X理论时期。美国工程师F·W·泰勒是公认的“科学管理”之父。1911年他出版《科学管理原理》一书,系统地阐述了他的科学管理思想,提出科学管理的理论、原则和方法。泰勒的科学管理理论被当时的行政学家移植到公共行政理论中。法国人H·法约尔的《工业管理和一般管理》注重上层管理人员管理方式的改进。法约尔被人尊称为“法国科学管理之父”。1926年,美国人L·D·怀特出版的《行政学导论》、1927年美国人W·F·魏劳毕出版的《行政学原理》、1930年美国人卜·M·赛富纳出版的《行政学》,被称为三足鼎立的三大公共行政理论教科书,他们三人也被称为行政学早期“三杰”。传统管理理论对改进政府行政管理 and 提高行政效率,对建立和发展行政学起到了积极作用。但这一理论的主要缺陷是:过分强调工作原则和方法,忽视行政工作的复杂性和特殊性,过分注重组织的静态研究,把行政关系看成一个封闭的系统,忽视组织的动态研究,忽视外部环境的影响;过分重视“机械”的效率观念,忽视人的尊严和行为,缺乏对人的尊重,忽视社会效益。

2. 第二个阶段:行为科学时期(1930~1960年)

这一时期公共行政理论研究的特点是:把行为科学的研究方法引入行政学领域,重视人的心理、行为研究,认为人是整个机构中最有活力的部分,人的行为在很大程度上影响行政的效率。因此对人的行为研究非常必要、不能忽视。这一阶段,行政学受到梅奥、巴纳德、马斯洛、麦克雷戈等人行为科学理论和主张的很大影响。因此,行政学在这个时期又被称为Y理论时期。行为科学产生于美国,从1927年到1932年,哈佛大学E·梅奥出版《工业文明中人的问题》一书,提出了作为行为科学核心内容之一的人际关系学说。以后,A·H·马斯洛的“人类需要层次理论”,D·麦克雷戈的“X—Y理论”相继问世,进一步发展了行为科学。麦克雷戈在《企业的人性面》等著作中,把那种认为人的本性是不诚实的、好逸恶劣的、不负责任的,因而必须用严格的规章制度来管束工人的传统理论观叫做“X”理论。同时,他提出了与此完全不同的“Y”理论,认为人并非都是天生厌恶工作的,

人的本性是勤劳和负责任的,只要引导得好,发挥他们的主动性和积极性,就能提高工作效率。行为科学理论使行政学的研究发生了重要转折,推动了行政理论的发展。但它也存在着明显的局限性:过分注重行政组织内部人员的作用,忽视外界环境对人员的影响;注重对个别具体事实的研究,缺乏整体观念与系统观念。这一阶段行政学的显著变化是:从过去只注重组织结构、法令、规章制度及权责分配,到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足、注重发挥人的潜能,强调民主参与,强调非正式组织作用;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”。但这一时期因过分重视人的行为因素而忽视了组织结构、法制的作用,忽视了环境影响等方面的作用,因而也有很大的局限性。

3. 第三个阶段:现代化管理时期(1960年至现在)

这一时期行政学研究的特点是:把系统论、信息论、控制论的方法引入行政学,研究行政内、外系统,行政内部各子系统的相互影响和联系,并强调根据环境变化选择权变的管理方式。这一时期又被称为现代化管理时期或Z理论时期。第二次世界大战以来,随着科学技术的发展而兴起的运筹学、系统论、控制论、信息论,对公共行政理论的发展起了重要推动作用。这一时期的学派众多,著名的有F·雷格斯的《生态行政学》,T·帕森思的决策、管理、技术系统理论和威廉·大内的Z理论。雷格斯根据行政生态理论,从社会结构出发,将各国行政划分为农业、工业和过渡性三种行政模式。指出各国行政制度和行政方法不能生搬硬套,要结合各国国情即本国行政生态环境。美籍日人威廉·大内认为:X理论和Y理论各有千秋,但又都有失偏颇;Z理论认为人既非绝对好,也非绝对坏,人既有人性的一面,又有兽性的一面。因此,管理方法要权时而变,系统理论有助于完整地全面地认识行政组织,使之不断完善,以更好地适应环境。这个时期的行政学综合了前两个阶段的成果,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、工作程序的静态方面,又强调人的因素。但也正是因为这一理论对全面性和整合性的追求,使得其中的观点不便于运用和操作。

三、西方行政学的发展趋势

在当代西方,行政学研究带来的明显的社会效益,大大激发了西方国家研究行政学的广泛兴趣,各发达国家的行政学呈现方兴未艾之势。至20世纪70年代,世界上有100多个国家兴办各种类型的行政学院或研究机构;1946年和1969年法国和英国创办了国立行政学院和文官学院;德国在20世纪60年代也开办了行政学院和高级行政研究所。在行政学理论研究方面,呈现出如下的趋势:

1. 研究侧重点转移

早期研究侧重于行政组织与法制的关系,较多注重规律和一般原理。随着行政学研究的深入,