



面向 21 世纪 课程 教材
Textbook Series for 21st Century

行政管理学

张永桃 主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

行政管理学

主 编 张永桃

参 编 (以撰写章节先后为序)

马敬仁 胡象明 包玉娥

孙亚忠 周建国 钱振明



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是教育部普通高等教育“九五”国家级重点教材及面向 21 世纪课程教材。本书按照行政权力与主体—行政过程与内容—行政效率与改革的基本思路构建全书体系,内容包括绪论、行政权力、行政职能、行政组织、行政领导、行政决策、人事行政、财务行政、机关行政、行政监督、行政效率、行政改革等。本书注意吸取国内外行政管理学的最新研究成果和我国行政管理改革实践的最新经验,博采众家之长,融入编者教学研究之体悟,理论联系实际;体系创新,论证有力,便于教学。

本书可作为高等院校政治学专业的教学用书,也可供各级行政学院、党校和成人教育教学使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/张永桃主编. —北京:高等教育出版社,
(2005 重印)

ISBN 7-04-013735-6

I. 行… II. 张… III. 行政管理—管理学—高等
学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 093454 号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
		网上订购	http://www.landrac.com
经 销	北京蓝色畅想图书发行有限公司		http://www.landrac.com.cn
印 刷	化学工业出版社印刷厂		
开 本	787×960 1/16	版 次	2003 年 12 月第 1 版
印 张	20.5	印 次	2005 年 3 月第 6 次印刷
字 数	370 000	定 价	23.70 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 13735—00

策划编辑	周亚权
责任编辑	黄 静
封面设计	于 涛
版式设计	胡志萍
责任校对	俞声佳
责任印制	孔 源



面向 21 世纪课程教材



普通高等教育“九五”
国家级重点教材

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政管理学的研究对象及主要内容	1
一、行政的涵义	1
二、行政管理学的研究对象	4
三、行政管理学的主要内容	6
第二节 行政管理学的产生和发展	7
一、行政管理学的产生	7
二、行政管理学发展的几个阶段	10
三、中国行政管理学的发展	16
第三节 学习研究行政管理学的意义、原则和方法 ..	18
一、学习研究行政管理学的意义	18
二、学习研究行政管理学的指导原则	20
三、学习研究行政管理学的方法	22
第二章 行政权力	24
第一节 行政权力的内涵	24
一、行政权力的涵义	24
二、行政权力的来源、性质及特点	27
三、行政权力的功能及分类	29
第二节 行政权力与行政体制	31
一、行政体制的内涵及形式	31
二、行政权力的集中与分散	34
三、我国行政体制的改革与发展	39
第三节 行政权力与行政责任	43
一、行政责任的内涵及特征	43
二、行政责任与行政处罚	47
三、行政权力及对行政权力的监督	49
第三章 行政职能	52
第一节 行政职能概述	52
一、行政职能的涵义和特点	52
二、行政职能的类型	54

II 目 录

三、行政职能的意义	59
第二节 行政职能体系及其影响因素	60
一、行政职能体系	60
二、行政职能体系的影响因素	67
第三节 行政职能的转变	70
一、行政职能的发展趋势	70
二、我国行政职能的转变	73
第四章 行政组织	84
第一节 行政组织概述	84
一、行政组织的涵义	84
二、行政组织的基本特征	85
三、行政组织的分类及其构成要素	87
第二节 行政组织体制	90
一、行政组织体制及其在我国的历史发展	90
二、行政组织体制的类型	92
第三节 行政组织理论与行政组织原则	94
一、西方国家行政组织理论与行政组织原则	94
二、马克思主义行政组织理论	96
三、我国行政组织原则	99
第四节 行政组织改革与编制管理的法制化	102
一、行政组织改革是现代政府的一项经常性工作	102
二、行政编制管理的法制化	103
第五章 行政领导	107
第一节 行政领导概述	107
一、领导的涵义及构成要素	107
二、行政领导的涵义和主要特征	110
第二节 行政领导的基本职能	112
一、决策职能	113
二、计划职能	114
三、组织职能	115
四、协调职能	117
五、控制职能	117
六、监督职能	118
第三节 行政领导的方式、方法和艺术	118
一、行政领导方式	118
二、行政领导方法	121
三、行政领导艺术	123

第四节 行政领导者的素质及群体结构	125
一、行政领导者的基本素质	125
二、行政领导班子的合理结构	128
第六章 行政决策	130
第一节 行政决策概述	130
一、行政决策的涵义	130
二、行政决策的特点	131
三、行政决策的类型	133
四、行政决策在行政管理中的地位	135
第二节 行政决策模式与体制	137
一、行政决策模式	137
二、行政决策体制	140
三、行政决策的科学化、民主化	142
第三节 行政决策过程	145
一、行政决策形成	145
二、行政决策实施	147
三、行政决策完善	150
第七章 人事行政	152
第一节 人事行政概述	152
一、人事行政的涵义	152
二、人事行政的地位和作用	153
三、人事行政的范围与内容	155
四、人事行政原则	157
第二节 人事行政过程及基本制度	160
一、人事行政过程	160
二、国家公务员录用制度	162
三、国家公务员职位分类制度	164
四、国家公务员考核制度	166
五、国家公务员奖惩制度与职务升降制度	168
六、国家公务员培训制度	171
七、国家公务员工资、保险、福利制度	173
第三节 人事行政体制及其改革	175
一、人事行政体制及主要问题	175
二、人事行政体制改革	177
第八章 财务行政	180
第一节 财务行政概述	180
一、财务行政的涵义、特点、功能及运行原则	180

IV 目 录

二、财务行政管理体制	183
第二节 预算制度	187
一、预算与预算管理概述	187
二、预算管理的程序	193
第三节 会计制度	200
一、预算会计的涵义、特点和职能	200
二、预算会计的任务和原则	202
三、预算会计的要素和基本核算方法	205
第四节 审计制度	208
一、审计的涵义、任务、作用和分类	208
二、审计的依据、原则和方法	211
三、审计机关和审计程序	213
四、审计基本准则	216
第九章 机关管理	220
第一节 机关管理概述	220
一、机关管理的涵义和特点	220
二、机关管理的任务	222
三、机关管理的意义	223
第二节 机关管理的主要内容	224
一、会议管理	224
二、机关文书和档案管理	226
三、机关财务管理	230
四、机关总务后勤管理	232
五、机关信息管理	235
第三节 机关管理现代化	236
一、机关管理现代化的涵义、特点及意义	236
二、机关管理现代化的内容	238
第四节 电子政务与办公自动化	240
一、电子政务	240
二、办公自动化	242
第十章 行政监督	245
第一节 行政监督概述	245
一、行政监督的涵义	245
二、行政监督的必要性	246
三、行政监督实践	248
第二节 行政监督的类型和体系	251
一、行政监督的类型	251

二、行政机关的外部监督体系	252
三、行政机关的内部监督体系	259
第三节 健全和完善我国行政监督制度	261
一、健全和完善行政监督制度的重要意义	261
二、健全和完善行政监督制度的内容	263
第十一章 行政效率	268
第一节 行政效率概述	268
一、行政效率的涵义	268
二、行政效率与行政效能	269
三、行政效率的意义	271
第二节 行政效率的测量与评价	273
一、衡量行政效率的指标	273
二、行政效率的技术性测量	275
三、行政效率的社会性评价	277
第三节 行政效率的提高	278
一、影响行政效率的因素	278
二、提高行政效率的途径	280
第十二章 行政改革	283
第一节 行政改革理论	283
一、行政改革的内涵	283
二、行政改革的目标和内容	285
三、行政改革的动力	286
四、行政改革的阻力及其克服	288
五、行政改革的策略	290
第二节 战后西方国家行政改革的实践	292
一、中央与地方关系的变化	292
二、行政机构与管理方式的变化	294
三、公务员制度的完善	300
四、经验与启示	301
第三节 当代中国行政改革	304
一、中央与地方关系的调整及其反复	304
二、机构改革的曲折历程	306
三、中国行政改革的继续推进	311
后记	314

第一章 绪 论

行政管理学，又称行政学、公共行政学，是一门研究国家行政管理活动及其规律的学科。国家行政管理，作为一种运用国家权力对国家事务、社会事务所进行的公共管理活动，是现代社会发展进步所不可缺少的。在我国改革开放和社会主义现代化事业发展的过程中，重视和加强公共管理，包括行政管理，具有愈益重要的意义。在社会主义市场经济条件下，如何确定和实现政府管理目标，进一步完善科学的、民主的组织体制和决策体系，提高政府工作效率，是一个亟待深入研究和付诸实践的重大课题。科学的、高效的行政管理，要靠行政管理科学作指导。所有从事管理工作的人员，特别是国家公务员，都需要在学习和研究行政管理学的过程中不断提高自己的业务素质和管理水平。

第一节 行政管理学的研究对象及主要内容

一、行政的涵义

行政管理学是研究“行政”的知识体系。要懂得行政管理学是一门什么样的学问，首先就得了解和把握行政的涵义。

(一) 国内外学者对行政涵义的解释和分析

行政虽是一个古老的概念，但并非从来就有。它随着国家的产生而产生，是国家的一种基本职能形态。在我国古代，行政是执掌政务、推行政令的意思。如远在2 000多年前的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。到了近现代，中西方学者根据不同历史时期、不同国家的政治结构、政治历史和政治实践，从不同角度或不同层面

来分析和解释行政，赋予行政以不同的涵义。概括地说，大体有以下几种：

1. 从“三权分立”的角度来理解行政

法国启蒙思想大师孟德斯鸠把管理国家的活动分为立法、行政，司法三类，主张这三种权力由三个独立的部门掌握，以使相互制约和平衡。以后的学者，以此理论为基础，认为“行政”就是指与立法、司法并立的“三权”的一部分，认为“行政乃是政府行政机关所管辖的事务”。我国台湾一些学者将此观点谓之“法律执行说”：在三权分立的国家，立法为制定法律，行政为执行法律，司法为维护法律。这种解释虽十分明确，但过于狭隘，不完全符合现代社会的实际情况。现代国家中政府权力日益膨胀，愈来愈明显地凌驾于立法、司法机关之上，行政机关有立法权（委托立法）已成为一种普遍现象。另外，立法机关、司法机关同样也有大量人事、财务等方面的行政事务。

2. 从政治与行政的分离及不同功能的角度来解释行政

西方早期的一些政治学家和行政学家，把政治与行政相分离，认为政治是国家意志活动的领域，主要指国家政策的制定；行政是指实现国家目的的方法和技术，主要是指国家政策的执行。如美国学者 F. J. 古德诺在他的名著《政治与行政》一书中，明确提出国家功能两分法，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”，前者谓之政治，后者即是行政。^① 这种把政治与行政相分离的说法是不科学的。实际上，政治与行政之间存在着内在的不可分割的关系，任何行政活动不可能不体现国家的意志，与政治不相联系的纯粹的行政现象是不存在的。现代国家的政府机关日益积极地参与政治决策，具有强烈的政治色彩。

3. 从管理功能的角度来分析和释义行政

这种观点认为凡是管理活动都是行政，并从管理的特点和功能方面来释义行政。如美国著名行政学家 L. D. 怀特在其 1926 年所著的《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 美国行政学家 J. M. 费富纳在 1930 年出版的《行政学》一书中也有同样意思的解释：“行政就是由一些人的协调的努力，使政府的工作得以做成。”^③ 这种观点从管理的功能及其过程的角度来考察行政，突出管理的特点，强调行政的动态性，对于我们把握行政的涵义有重要的参考意义。但是，这种解释把行政等同于管理，没有反映行政管理特殊性。另外，这种解释又过于强调行政活动的技术性，无视行政活动中政治条件和政治因素的影响，因而也难以科学地

① [美] F. J. 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社，1987 年版，第 21 页。

② [美] L. D. 怀特：《行政学导论》，纽约：麦克米伦出版公司，1955 年，第 3 页。

③ [美] J. M. 费富纳，R. V. 普莱休斯：《行政学》，纽约：罗纳德出版公司，1955 年，第 6 页。

揭示作为一种国家管理活动的“行政”的本质和特点。

4. 从综合的角度，全面地概述行政

一些政治学家和行政学家认为，行政是一个广涵义、多功能的概念，应该多方面、多层次、综合地分析行政。从政府组织方面说，行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务或活动；从政治运用的角度说，行政乃是民意的实行，国家意志的执行，主要表现为一种执行活动；从管理的特点、功能方面来考察，行政乃是以集体的努力与合作完成共同任务的活动，是为管理公共事务而对许多人所进行的指挥、协调、控制，是一种专门的艺术；从行为科学的观点来看，行政是由有关行政活动的人的行为构成的，是许多人通力合作达到共同目标的集体行动。我国台湾学者吴挽澜在其所著的《行政学新论》中是这样概述行政的：“‘行政’实系指政府机关依据国家的政策和法令，为达成工作目标，对有关之人、财、事、物、时、空等作有效运用之施政行为。简言之，行政便是化政令为具体行为的一种过程。此种过程，若就行政的效能观念而论，即是输入政令，经由行政系统输出为民服务的绩效。”^①显然，这种解释具有综合性的特点。

（二）科学理解行政的涵义

国内外学者对行政的各种解释和分析，对理解什么是行政有重要的参考价值。要科学地说明行政，应当首先明确以下几个方面的关系：

第一，要明确行政与国家的关系。我们这里所说的行政，是国家行政，是一个国家概念，是国家事务的管理。马克思明确把行政称为“国家的组织活动”。^②行政的主体是国家行政机关及其工作人员，行政的客体或内容是国家事务，行政的基础是国家权力。行政是政治上层建筑的重要组成部分，行政活动是国家意志的贯彻和执行，而国家总是代表某个阶级的利益和意志的。因此，行政是国家的行政，是阶级的行政，它是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的，是阶级统治的一种工具。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行政。所谓管理，是管辖和治理的意思。主其事为管，治其事为理。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。管理无处不有，无时不在。小到个人、家庭，中到一个团体、组织，大到整个国家和世界，都需要管理，都存在管理。行政是管理，因此它具有管理的一般要素和特点；但行政只是管理的一种，是有特定意义的管理。只有通过国家行

^① 吴挽澜：《行政学新论》，台湾幼狮文化事业公司印行，1984年12月增订版，第8页。

^② 《马克思恩格斯全集》，第1卷，人民出版社，1965年，第479页。

政机关对国家各种事务所进行的管理，才是行政管理。

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，但它同非行政性的管理活动有一个显著的区别，即行政是一种以国家强制力为后盾的管理，一切行政活动均以法律为依据，要依法管理。在现代国家，国家行政机关的组织形式、职能、权限、责任，国家行政人员的职责、权利、义务，国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方式、方法、程序等，都必须以法律为基本依据，不得超出法律规定的范围。从这个意义上说，行政是凭借国家法定权力、依法管理国家事务的活动。

综上所述，我们所理解的行政，是国家行政机关依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，对国家和社会事务所进行的一系列组织和管理活动。

二、行政管理学的研究对象

由于人们对行政的理解和释义不尽一致，所以对行政管理学的研究对象的认识和概述也有所不同。有的侧重于行政概念、行政范畴、行政理论等方面的逻辑体系以及行政系统的内部结构；有的突出管理功能与目的，强调对行政各要素的有效组织和协调，强调行政管理学的宗旨在于提高行政效率；有的突出行政管理不同于其他管理的特点，强调国家权力的行使以及依法行政的重要性。尽管对行政管理学的研究对象的理解有些差异，表述上不乏争议，但在最基本的方面还是有大体一致的认识，即都认为行政管理学是研究行政管理及其活动规律的科学。

行政管理学的研究对象不是一般的管理活动，而是通过国家行政机关对整个国家社会事务所实施的行政管理。这种管理的范围极为广泛，它不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务的管理，而且包括以巩固和完善国家组织，维护和发展国家利益为目的的国家重大事务的管理，以及旨在为发展社会的经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会事务管理。行政管理的范围的广泛性还体现在它多元的、复杂的构成要素方面。一般来说，行政管理包括行为要素、人员要素、资金与物材要素、组织要素、时空要素等。国家行政机关依法实施行政管理所发生的一切行为，包括决策和执行的最终控制所必需的行为和属于方法、程序、技术方面的行为等，构成行政管理的行为要素。人员、资金、物材是行政管理的必备要素，对人、财、物进行有效的组织、安排和分配，是行政管理活动的重要内容。组织要素，既包括静态的组织结构，又包括动态的组织活动。时空要素，指的是行政管理的时效性和环境适应性，注重行政效率，要求因地制宜。这些要素并非是孤立的，它

们之间有着密切的内在联系，有机地统一于行政管理活动之中。

行政管理的对象和范围的广泛性，决定了行政管理学研究对象的广泛性和复杂性。行政管理活动所涉及的一切领域和事务，行政管理的所有构成要素以及这些要素间的相互关系，都必然成为行政管理学的研究对象和研究内容。但是，行政管理学作为一门科学，同其他科学一样，不能停留在对其研究对象作一般性的介绍和描述上，而必须要有一个去粗取精、由表及里的深化过程，进而揭示其一般规律性。

行政管理与其他管理一样，是人们的一种高度自觉的活动，要求人们正确认识管理现象、管理过程的内在规律性，以达到科学管理的目的。行政管理又不同于其他管理，它是通过国家行政机关实施的管理，是一种国家管理活动，它所涉及的是社会现象领域中的一种特殊社会现象，即行政现象。行政管理活动规律是行政现象、行政过程内在的、本质的、必然的联系，它寓于行政管理各项活动、各个要素以及它们的相互关系之中。行政组织的构成和内部联系，行政人员的选择和使用，行政决策的制定和实施，行政管理的方法和手段等，都有其客观规律。整个行政管理过程在一定规律的支配下运行。当人们正确认识和利用行政活动规律时，行政管理就能顺利进行并达到预期目标；反之，行政管理活动就会出现失误和混乱。

由于行政管理活动是一种综合性的活动，涉及社会生活的各个方面，因此，它反映社会政治、经济、科学、技术、文化生活等各个方面的客观规律，如政治发展规律、社会发展规律、经济规律、技术发展规律、文化发展规律、自然规律等，都会在行政管理活动中发生作用。从事行政管理活动，不仅要认识和利用行政管理活动自身的规律，而且要将反映社会生活各方面的客观规律综合地加以利用。

规律是寓于事物内部的一种必然趋势。它不像事物现象本身那样为人们肉眼明见，而是要通过人们运用科学的理论和方法，对该事物的运动进行反复的探索和研究，方能总结和概括出来。探索规律的过程，是揭示某事物本质并驾驭其运动的过程。事物是不断发展的，探索其活动规律的过程也随之不断深化。对行政管理活动规律的认识也是如此。正是对行政管理活动规律不断深入探索和研究的需要，才形成行政管理学这门科学。

总的来说，行政管理学的研究对象是行政现象，它是研究行政现象、行政过程内在本质联系的科学。行政管理学要综合运用社会科学、自然科学、技术科学的有关理论和方法，研究行政管理系统的各个方面、各个要素、各个环节以及它们之间的内在联系和合理结合形式。它旨在探索和揭示行政管理活动的一般规律性，科学地确立国家行政组织对国家与社会各种事务进行有效管理的原理、原则、体制、结构、方法、手段等，以指导整个社会的行政管理实践，

提高行政管理水平和行政效率。

三、行政管理学的主要内容

行政管理学的研究对象决定了它研究的范围和主要内容。在这门学科发展的不同阶段，由于人们对行政和行政管理学研究对象的认识不同，所以对行政管理学研究的主要内容的概括也不一样。

在行政管理科学萌芽时期，行政管理学的研究内容主要是行政法，即研究法律对行政的规范。在行政管理学作为一门独立的科学产生以后，许多行政学家都把组织、人事、财务作为这门学科的主要组成部分。如1926年美国行政学家怀特所著的《行政学导论》，即把行政学的研究内容概述为四个方面：行政组织、人事行政、财务行政、行政法规。以后，美国行政学家古立克强调以行政管理职能为行政学的主要研究对象，并把传统学派有关管理职能的理论加以系统化，提出了有名的 POSDCORB，即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算等管理七职能说。传统的行政学，一直把行政管理职能作为行政学思想的基石，作为行政管理活动的基本内容。20世纪30年代以后，行为主义学派、决策学派开始兴起，他们把行政学的研究重点从管理职能方面转向政府的决策方面。在西蒙的行政学体系中，行政学方法论和决策理论占有重要的位置。随着社会经济文化的发展，行政管理领域的进一步拓宽，以及各种学科之间的相互渗透，行政管理学研究的内容更加深化、丰富。由于行政管理学的研究范围更趋扩大，研究内容更为丰富，所以许多行政学家把行政学分为两大类：一是一般行政学（或称普通行政学、理论行政学），其任务旨在揭示行政管理的一般规律；二是专门行政学或部门行政学，着重探求专业部门行政管理的规律性。

在现代一般行政学研究中，不少行政学家主张把行政管理的基本要素作为行政管理学的基本内容。我国台湾行政学权威张金鉴教授用所谓“十五M”来概述行政学的主要内容。“十五M”，即由15个以M开头或以M为主干的词组成的一个体系，包括：目标、计划、人员、金钱、物材、组织、方法、领导、激励、意见沟通、士气或服务精神、协调、时间、空间、改进。^①这几乎把行政管理所涉及的全部要素和事项都列入了行政学的研究范围。

目前我国大陆理论界对行政管理学研究的范围和内容的理解也不完全一样。有的学者把行政管理的主要职能或环节，包括组织、领导、用人、决策、执行、监督与反馈等，作为行政管理学的基本结构和内容。有的认为，行政管

^① 张金鉴：《行政学典范》，台湾行政学会印行，1971年增订版，第9~10页。

理学的主要内容可概括为三大部分：行政管理系统；行政管理运行过程；专业行政和业务行政。有的提出行政管理学的基本内容包括六个方面：一般行政、专业行政、层级行政、区域行政、案例分析、政策分析。还有的侧重于行政管理学对国家行政活动的指导作用，认为其研究方向和内容大致包括以下五个方面的问题：行政管理机构设置合理化问题、行政人员的专业化及其素质问题、行政管理工作程序科学化问题、行政管理方法现代化问题、行政管理法制化问题。

行政管理学研究的内容，可以从不同角度进行概述，形成不同的框架，但总有一些最基本的东西，否则行政管理学就不成其为一门独立的科学了。一般来说，它应是一个从静态组织结构到动态运行过程、从行政管理职能到具体行政实施方法和技术、从一般行政到专业行政的完整体系。

作为基础性的理论行政学，行政管理学的主要任务，是通过行政系统、行政过程的抽象、综合研究，揭示行政管理的一般规律。其主要内容大体上包括三大部分：

(1) 行政管理的权力主体。行政管理是行政权力的行使及其过程。行政权力的来源与结构，与行政权力相适应的行政职能，根据行政权力和行政职能设置的行政组织，掌握和运转行政组织的行政领导和其他行政人员，构成行政管理权力主体这一部分的主要内容。这是一个从权力—职能—组织—领导的有机系统。

(2) 行政管理过程和内容，包括行政决策、人事行政、财务行政、机关行政、行政监督等主要环节。这是一个从决策到用人、管财、内部管理，再到实施监控的完整过程。

(3) 行政效率与行政改革。提高行政效率是行政管理的出发点和归宿，不断进行行政改革则是保持行政管理活力和提高行政管理效率的根本途径。本书的基本框架及主要内容，即按此设计。

第二节 行政管理学的产生和发展

一、行政管理学的产生

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。它起源于美国，然后再扩及西欧国家和世界各国。行政管理学之所以在这个时期并首先在美国产生，是由一系列相关的社会历史因素决定的。