

高等教育行政与公共管理专业系列教材

行政管理学

ADMINISTRATION SCIENCE

主 编 刘 萍 王 炜 洪富艳
主 审 王曙光

 中国财富出版社
CHINA FORTUNE PRESS

高等教育行政与公共管理专业系列教材

行政管理学

主 编 刘 萍 王 炜 洪富艳
主 审 王曙光

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/刘萍, 王伟, 洪富艳主编. —北京: 中国财富出版社, 2014. 9

(高等教育行政与公共管理专业系列教材)

ISBN 978 - 7 - 5047 - 5366 - 3

I. ①行… II. ①刘… ②王… ③洪… III. ①行政管理—管理学—高等学校—教材
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 225376 号

策划编辑 寇俊玲

责任印制 方朋远

责任编辑 王琳 李彩琴 辛倩倩

责任校对 梁凡

出版发行 中国财富出版社

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010 - 52227568 (发行部) 010 - 52227588 转 307 (总编室)

010 - 68589540 (读者服务部) 010 - 52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 三河市西华印务有限公司

书 号 ISBN 978 - 7 - 5047 - 5366 - 3/D · 0112

开 本 787mm×1092mm 1/16

版 次 2014 年 9 月第 1 版

印 张 17.25

印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

字 数 441 千字

定 价 38.00 元

编写说明

行政管理学是关于行政管理活动及其规律的科学。党的十八大报告中指出“要按照建立中国特色行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。面对日益复杂的新情况、新形势与新要求,学习和研究行政管理学显得尤为重要,主要体现在:有利于转变政府职能,改进管理方式;有利于提高行政人员的素质和行政效率,降低行政成本;有利于实现行政管理的科学化、法制化和现代化。进入21世纪后,市场经济的完善、民主政治的发展与和谐社会的构建,迫切需要政府提高自身行政管理及社会治理能力,为了高等院校相关专业学生及有关在职人员更好地学习掌握行政管理理论、知识和技能,我们编写了《行政管理学》一书。

本书是在梳理行政管理理论研究及其实践的基础上,结合中国发展实际,力求博采国内外行政管理著作之长,紧密结合我国改革开放与构建和谐社会的实际,做到体系完整、层次分明、逻辑严谨、言简意赅,为进一步完善行政管理理论体系,科学指导行政管理实践活动提供有益的参考。其特点主要表现在:

第一,注重行政管理学体系的科学性,全书根据行政管理的基本理论、内容与方法,结合西方和我国的客观实际、发展需要和问题研究,确定了行政管理理论、行政管理手段、行政管理实施3篇14章的结构体系。

第二,注重行政管理学理论的学术性,主要包括学术界最新研究动态及学术观点,行政管理的基本概念、特征、类型和效应等基础理论,以及行政管理基本过程与环节的分析研究和阐述。

第三,注重行政管理学内容的实践性,基于中国行政管理改革思路,具体研究和阐述行政管理中的现实问题及其改革取向。

本书由刘萍、王炜、洪富艳任主编,刘西涛任副主编,苏之涛参加编写。由刘萍教授负责编写大纲及全书统稿,王曙光教授审定。在撰写过程中,我们参考、借鉴、汲取了国内外相关领域专家、学者的研究成果,在此深表谢意!

限于作者水平,书中不足之处敬请学界同人赐教,欢迎读者批评指正。

作者

2014年6月

目 录

第一篇 行政管理理论

第一章 绪 论	(3)
第一节 行政管理学概述	(3)
第二节 行政管理学研究	(6)
第三节 行政环境分析	(17)
第二章 行政职能	(23)
第一节 行政职能概述	(23)
第二节 现代行政职能的演进	(28)
第三节 中国政府职能模式	(32)
第三章 行政组织	(39)
第一节 行政组织概述	(39)
第二节 行政组织理论	(43)
第三节 行政组织设计	(47)
第四章 行政领导	(57)
第一节 行政领导概述	(57)
第二节 行政领导者的要求	(62)
第三节 行政领导方式与艺术	(67)
第五章 行政效率	(78)
第一节 行政效率概述	(78)
第二节 行政效率测定	(84)
第三节 行政效率途径	(86)

第二篇 行政管理手段

第六章 行政决策	(93)
第一节 行政决策概述	(93)
第二节 行政决策的体制与模式	(99)
第三节 行政决策的原则与方法	(102)
第四节 行政决策的过程	(106)
第七章 行政执行	(113)
第一节 行政执行概述	(113)
第二节 行政执行的一般过程	(122)
第三节 行政执行偏差的分析	(129)
第八章 行政监督	(135)
第一节 行政监督概述	(135)
第二节 行政监察的原则	(142)
第三节 行政监察效能评价	(146)
第九章 行政信息	(152)
第一节 行政信息概述	(152)
第二节 行政信息管理	(155)
第三节 行政咨询	(164)

第三篇 行政管理实施

第十章 人事行政	(173)
第一节 人事行政概述	(173)
第二节 人事行政管理	(176)
第三节 国家公务员	(182)
第四节 职位分类制度	(190)
第十一章 财政行政	(196)
第一节 财政行政概述	(196)

第二节	政府预算与决算	(200)
第三节	预算会计	(206)
第四节	国家审计	(208)
第五节	政府理财观念	(211)
第十二章	机关行政	(220)
第一节	机关行政概述	(220)
第二节	机关行政管理	(223)
第三节	机关行政现代化	(231)
第十三章	行政文化	(238)
第一节	行政文化概述	(238)
第二节	行政文化的影响与形式	(241)
第三节	行政文化创新	(244)
第十四章	行政发展	(249)
第一节	行政发展概述	(249)
第二节	行政发展动力与阻力	(254)
第三节	西方行政改革及启示	(257)
参考文献		(266)

第一篇

行政管理理论

任何实践活动都应在一定理论指导下进行，行政管理活动也不例外。行政管理理论是政府实施行政管理的基石，只有在正确理论的引导下，行政管理活动才会更加高效。本篇主要在阐释行政管理学及相关学科发展历程的基础上，阐述和研究涉及行政管理学的重要理念性问题，包括绪论、行政职能、行政组织、行政领导和行政效率等内容的研究。

第一章 绪 论

行政管理学是管理科学的一个重要组成部分，是一门研究行政活动规律的学科，是研究如何对国家行政组织内部及其社会公共事务进行有效管理的科学，其实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。在当今社会，世界经济趋于一体化，市场经济社会发展日益复杂，政府行政管理的作用越来越重要。如何按照行政管理规律，科学地行使行政管理职能，有效地处理国家政务，实现行政管理目标，这对建设有中国特色的社会主义有着重要的现实意义。本章的重点是行政和行政管理的含义，行政管理的产生与发展，行政管理和行政环境的相互作用；难点是行政管理理论的发展过程，主要代表人物及其理论要点。

第一节 行政管理学概述

一、行政和行政管理的含义

（一）西方学者对行政的认识

关于行政的含义，至今各国学者还没有一个统一的定义，概括起来说，西方学者对“行政”含义的解释大体有：“行政被认为是一种具有高度理性的人类合作努力”（德怀特·沃尔多）；“行政乃是为完成或为实行一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动”（伦纳德·P. 怀特）；“行政是执行国家意志的职能”（弗兰克·J. 古德诺）；“行政是行使国家权力、从事国家事务的活动”（〔美〕R·J. 斯蒂尔曼）；“行政是决定和政策的执行程序”（〔美〕《公共行政学词典》）；行政是“行政人员的责任或职责，特别是政府的执行职能，……它既不是立法的，也不是司法的”（《世纪词典》）；“行政是政府及公共机构事务的管理和指挥”（〔美〕1985年出版的《公共行政学词典》）。

从以上定义可看出，西方学者分别从行政等同于管理、是政府事务管理、是与政治相区别的表现某种职能的概念、是一种执行活动、是与立法及司法相区别的一种活动等几个不同的角度描述了行政的含义。

（二）我国学者对行政和行政管理的认识

我国行政学方面的著作一般对“行政”和“公共行政”未作明确区别，统称为“行政”或“行政管理”。在我国，行政一词普遍称为行政管理。我国对行政的理解比较广泛，除政府机构外，还包括企事业单位中的科、室、部、处等事务的特定含义。

1. 行政的含义

对行政的认识主要有：

(1) “所谓行政，是指国家行政系统行使公共权力，执行国家意志，推行国家政务，管理社会公共事务的活动”（张德信、李兆先主编《现代行政学》）。

(2) “行政是指国家行政部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动”（谭健主编《现代行政管理手册》）。

(3) “行政是国家的组织活动，是行使国家权力，管理整个社会的活动”（田禾著《中国社会主义行政管理学导论》）。

2. 行政管理的含义

对行政管理的认识主要有：

(1) “行政管理是国家的基本职能之一，是对国家事务的一种有组织的管理活动，目的是实现统治阶级的意志”（彭和平主编《公共行政学经典著作选读》）。

(2) “所谓行政管理是指国家依据宪法和有关法律，通过各级行政机关对国家事务、社会事务和政府事务进行管理的活动”（蒋翰庭主编《行政管理学基础》）。

(3) “所谓行政管理，是指国家产生以后，国家政府部门通过组织、领导、指挥、协调和全体工作人员的共同努力，以完成行政任务，实现国家目标的一种基本政府职能”（李方、李福玉主编《行政管理学基础》）。

(4) “行政管理是从社会管理中演化出来的一种特殊管理，随着国家的产生而产生，是一种高层次的管理。它的基本含义应该理解为：是国家政府系统对社会公共事务的管理”（向美清主编《现代中国行政管理学教程》）。

(5) “行政管理也即行政，主要是指国家行政机关对国家政务的管理活动。这里包括国家行政机关对国防、外交等国家事务的管理；对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理；对行政机关自身的机构设置、人员、经费、财物、工作程序等国家行政系统内部事务的管理”（许文惠主编《行政管理学》）。

（三）本书对行政管理含义的认识

1. 行政管理的含义

上述对行政和行政管理的认识，主要涉及行政管理的主体及其任务和活动范围。我国学者侧重于“谁（主体）”管理“什么（客体）”的问题，如行政主体包括国家、国家行政部门（机关）、国家政府系统等，行政范围包括国家事务、社会事务、政府事务、社会公共事务等。而国外学者则侧重于如何管理的问题，如强调执行法律、实现政治决定的目标、制定并执行公共政策等。

综上所述，我们认为，行政管理是国家行政机关和其他行政组织及其官员，依据国家法律，运用法定的行政权力，通过各种行政管理职能，为实现国家和行政组织的目标，对国家公共事务、社会事务和行政组织内部事务所进行的一系列组织和管理活动。行政管理学是研究国家运用法定的权力和各项行政管理职能，管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。

2. 对行政管理的理解

从上述行政管理含义中可以看出，行政管理包括以下要点：

(1) 行政管理的主体是国家权力机关的执行机构,即行政机关和其他行政组织,在我国主要是指国务院和地方各级人民政府的行政机构。

(2) 行政管理的客体是国家事务、社会事务和行政机关的内部事务。

(3) 行政管理的权限是国家的法律法规规定的国家行政机关和其他行政组织所拥有的行政权力。

(4) 行政管理是一种特殊的管理,不是普通的管理,但为了完成管理目的,仍然需要运用各种管理职能,如计划、组织、领导、决策、人事、控制等。

(5) 行政管理活动的根本原则是依据国家法律法规进行依法管理。

(6) 行政管理的自身目标是实现行政管理的科学化、规范化和高效化。

(7) 行政管理的最终目的是推进国家和社会公共事务发展进步,构建和谐、安定、繁荣的社会环境。

二、行政与政治、管理的关系

(一) 行政与政治的关系

行政与政治是既相互联系又存在区别的两个概念。一般认为行政管理学起源于政治学,从渊源上可以认为行政管理学是政治学的分支学科。但经过近百年的发展,二者已经表现出较明显的区别。

西方早期的一些政治学家和行政学家,把政治和行政相分离,认为政治是国家意志活动的领域,主要指国家政策的制定;行政是实现国家政治目的的方法和技术,主要指国家政策的执行。如美国学者古德诺(Frank J. Goodnow)在他的名著《政治与行政》一书中,明确提出了政治职能与行政职能相分离的观念。他认为,在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府职能,即政治职能和行政职能,政治职能是表达国家意志的职能,也是民意的表现和政策的制定。它是由议会掌握的制定法律和政策以表达国家意志的权力。而行政职能是执行国家意志的职能,也是民意的执行和政策的执行。它是由行政部门掌握的执行法律 and 政策的权力。

古德诺认为,政治与行政这两种职能的性质是截然不同的。政治职能涉及的问题非常广泛,例如主权、政府、选举、立法程序等,并且与政党组织、政党体制有密切关系。政治职能除了与国家意志的表达有关外,还与国家意志的执行有关。古德诺在《政治与行政》一书中指出:“为了保证国家意志的执行,政治必须对行政进行控制”;“尽管政府的这两种职能的分化非常明显,把这两种职能委派给两个分立的机构行使是不可能的”;他还举例说“美国最高行政官就经常通过行使其否决权,而对政治职能的行使发生重要的影响”,因此这两种职能的划分不等同于两种机构的划分。

现在一般认为,政治学主要研究国家的基本理论和制度,如国家的起源、构成要素、体制,国家的政治原则、政治权力、政治制度以及其他政治性的原理和实践。行政管理学则主要研究政府体制和政府行为等行政现象,研究如何制定正确的政府目标和有效地达到这些目标。因此,实务是其基本内容。

(二) 行政与管理的关系

从英文上理解,“行政”(administration)与“管理”(management)是有区分的。

“行政”本身含有管理的意思，但它主要与政府或行政机关的活动有关，而“管理”除指一般性的管理外，主要与工商企业的活动有关。management 在《新英汉词典》中注明的通用译法有管理、运用、手段（经营手段）、（工商企业）管理部门（资方）四种。一些学者曾试图从管理的角度来分析和解释行政，如美国学者怀特（Leonard D. White）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”；美国学者费富纳（John Mphiffner）在 1930 年出版的《行政学》一书中解释说：“行政就是由一些人的协调的努力，使政府的工作得以做成”；被称作“决策理论之父”的西蒙（Herbert A. Simon）认为：“行政就是通力合作达到共同目标的集体行动。”这种从管理的功能及其过程来考察行政，强调行政活动中人的行为的作用和行政的动态性，对于正确把握行政的含义具有重要参考意义。

行政与管理两者的区别主要表现在：一是从产生的时间看，管理的历史长于行政的历史，自从人类出现就出现了管理和活动，而行政则是随着阶级、国家的产生而产生的；二是从含义范畴的大小看，行政与管理两者是从属和包含的关系，管理具有普遍性，而行政是一种特殊形式的管理活动，它同非行政性的管理活动，如经济组织的管理活动有显著的区别，即国家行政管理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，是凭借国家法定权力，依法管理国家事务的活动；三是从管理的主体和对象看，管理具有普遍性，只要存在组织的地方，一定存在管理。而国家行政组织是行政管理的主体，行政组织内部和社会公共事务是行政管理的对象，是普遍管理中的一部分。

两者的联系主要表现在：一是从职能上看，行政和管理是相似的，即都是运用计划、组织、领导、决策、人事、控制等职能完成管理工作；二是从管理的目的看，二者是相同的，都是为了达到一定的管理目的，使管理工作科学、有序、高效；三是从运用的方法和技术看，二者都是运用先进的管理理念和先进的科学技术，经过获取信息、积累知识、创新等阶段，运用系统方法、运筹学等先进技术达到管理科学、高效率的目的。

第二节 行政管理学研究

行政作为一种社会政治现象，是人类社会发展到一定阶段的产物，并随着阶级国家的产生、发展而不断发展。受资本主义社会化大生产和资本主义国家的政权体制的发展，以及“天赋人权”、“社会契约”、“三权分立”等政治思想和管理理论的影响，19 世纪初在美国产生了最早的行政管理学。现代政府的行政管理问题研究，开始于 20 世纪 30 年代西方资本主义国家，在 60 年代的社会正义运动和 70 年代的经济“滞胀”过程中得到发展，在 80 年代产生了反传统思潮、改革政府运动，90 年代又产生了再造政府运动、学习型政府等观点。进入 21 世纪，一些西方学者又提出一些新的观点和思路，出版了一些有影响的著作，如《无缝隙政府》、《政府全面质量管理》和《突破官僚制：政府管理的新愿景》等。

一、行政管理学产生的背景

(一) 社会和经济的发展

行政管理萌芽于原始氏族和部落公共事务的管理,随着人类社会分工的深化,一般社会管理职能逐渐演变成具有政治性质的行政管理功能,专职的管理者也随之出现,从而为行政管理的产生提供了可能性。社会分工和私有制的出现,导致了阶级的出现,阶级斗争又进一步导致国家的形成,行政管理也就随着国家的形成而正式形成了,同时随着国家的发展变化而发展变化。

行政管理学的产生,首先得益于经济的发展和工业化进程的推进。但在漫长的农业社会,整个社会是以农业为主导的自给自足经济,社会关系和社会结构比较简单,对于公共事务的管理和指挥,可以依靠威信、习惯和自觉。在这个时期虽然也积累了很多有价值的行政管理思想,但往往比较简单,行政管理学不可能以一门独立的学科产生。

随着社会、经济、科技的发展,国家的管理范围和国家的行政管理职能日益复杂,行政职能突破了政治职能的束缚,导致政治和行政职能的分离,如美国立法、司法、行政三权分立,政府职能由政治统治扩大到对社会生产的各个方面,管理活动包括了干预经济、科技、教育、文化、卫生和公共事业等各个方面,行政职能的复杂和行政活动范围的扩大使行政机构迅速膨胀,行政人员队伍日益壮大,行政管理本身成为亟待管理和研究的领域。这必然要求行政管理学从政治学中分离出来,成为一门独立的学科,对其进行更加科学和系统的研究。因此社会和经济的发展为行政管理学成为一门独立的学科奠定了社会基础。

(二) 政府职能发展和体制改革

19世纪末,美国的文官改革运动直接推动了对行政管理学的研究。这场运动的主要目的是废除政党分赃制,建立“中立的”文官制度和功绩制。1877年纽约成立了第一个文官改革协会,1881年成立了文官改革同盟。1883年美国国会制定了彭德尔顿法(即文官法),开始确立功绩制原则,行政人员的考核、培训、廉洁、工作效率等也开始成为重要的研究课题。

此外,行政机关规模日益膨胀,机构臃肿,效率低下,将行政管理问题摆在了一个突出的地位。如英国的公务人员人数1841年为1.7万人,1881年达8.1万人,1901年达到11.6万人,到1955年则猛增至63.56万人。美国的政府雇员人数1791年为4479人,1831年达到上万人,1881年达到10万人,1941年突破百万人。这种行政管理职能的扩大化,政府机构和人员的日益膨胀,虽然强化了分工,提高了专业化水平,但在职责设定、提高效率、沟通协调等方面,也产生了很多问题,对政府的工作提出了更高的要求。

因此,行政组织、行政人员、行政经费等的优化管理,如何提高政府工作的效率效能成为人们日益关注的课题。

(三) 其他学科的发展和支持

政治学、管理学、经济学、法学等学科的发展,促进了对行政组织、行政管理和行政

效益的研究,特别是管理学的产生和发展为行政管理学从政治学中分离出来创造了理论条件,为行政管理学的建立提供了有力的学科支撑。19世纪末到20世纪初,管理学、心理学、社会学等学科得到迅速发展,一些学者的著作对行政管理学的产生和发展产生了重要的影响。如泰勒的《科学管理原理》(1911),莉莲·吉尔布雷斯的《管理心理学》(1914),亨利·法约尔的《一般管理与工业管理》(1916),马克斯·韦伯的《社会组织与经济组织理论》等都对行政管理学的产生起了很大的促进作用。同时,一些国家和政府的实践也为行政管理学的建立提供了丰富的素材。如普鲁士在18世纪初首先创立了依据考试的任官制度。英国则在1805年设立了常任文官,并于1854年正式确立了常任文官制度。

另外,一些国家的政府机构也认识到了行政管理人才对提高政府行政效率的重要性,在一些进行行政改革的城市多次举办专业教育和职业教育培训活动,培训专门人才,邀请大学教授讲授行政管理有关的专业课程,还有欧美产业革命后的一些企业管理实践,这些相关学科的发展以及实践和教育的促进都为行政管理学的产生提供了理论基础和依据。

二、西方国家行政管理学的产生与发展

关于行政管理学发展阶段的划分,目前国内外学者存在分歧,有的学者将行政管理学分为前期(1887—1939年前后)和近期(1939年以后)两个发展阶段;有的学者划分为科学管理时期(1900—1930年前后)、行为科学时期(1930—1960年前后)和系统理论时期(1960年至今)三个发展阶段;还有的学者认为应分为形成阶段(19世纪末—20世纪初)、传统阶段(20世纪初—20世纪30年代)、成长阶段(20世纪30—20世纪60年代)和科学化阶段(20世纪60年代至今)四个发展阶段(张国庆《公共行政学》,北京大学出版社)。大多数专家、学者赞同行政管理学四阶段的划分法。

(一) 行政管理学的形成阶段

行政管理学的形成阶段指19世纪末—20世纪初。该阶段指从1887年美国学者威尔逊(Woodrow Wilson)发表的《行政学之研究》一文,到科学管理理论形成之前的一段时间。在这一时期,行政管理学建立了基本的理论基础,形成了初步的学科体系,产生了比较大的影响。

一般认为,德国学者史坦因1865年撰写了《行政学》一书,最早提出“行政学”这一概念,主要是在行政法上使用。美国学者威尔逊(曾任美国普林斯顿大学教授和校长、新泽西州州长和美国第28任总统),1887年在美国哥伦比亚大学《政治科学季刊》上发表了《行政学之研究》一文,在文中“行政学”被作为一个行政管理学的概念出现,这标志着现代意义上的行政学在西方的产生。他主张将研究的重点放到政府的行政管理上,认为一个良好的政府需有两大支柱,即强有力而负责的政务官和有效能的文官制度。这篇论文影响巨大,虽然《行政学之研究》并未涉及行政学的基本框架,也未规定其基本范畴,但因其拟定了行政学的内涵而奠定了行政学的基础,因此引起学术界重视,威尔逊也被誉为行政学的奠基人、鼻祖。

美国学者古德诺也是这一时期的一位主要的代表人物,他曾任美国哥伦比亚大学教授和霍普金斯大学校长,以及美国政治学会的第一任主席和塔夫脱总统的经济与效率委员会

顾问。古德诺对行政管理学的贡献在于他 1900 年出版《政治与行政：对政府的研究》一书，创立了政治、行政两分法，该书是早期行政学的专著之一，对行政学的发展起着强有力的推动作用。他明确提出政治是国家意志的表现，政治职能涉及的具体问题非常广泛，如主权、政府、选举、立法程序等，与政党组织、政党体制密切相关。政治职能除与国家意志的表达有关外，还与国家意志的执行有关，而行政就是国家意志的执行。他否定了立法、司法、行政的三分法，而代之以政治与行政的二分法。古德诺进一步认为，行政学不研究政治问题，而是研究政府的行政效率、使用方法和技术标准。古德诺为行政管理成为独立的研究领域奠定了理论基础。威尔逊与古德诺对行政管理学的重大贡献在于：他们突出强调了公共行政活动及其研究在所有国家行为中的特殊意义，并为此提出了一系列的理论观点和某些范畴，从而将行政管理学推上了独立发展的轨道。

（二）行政管理学的传统阶段

行政管理学的传统阶段指 20 世纪初—20 世纪 30 年代。该阶段的行政管理学理论研究的主要特点是侧重行政制度、机构、程序、方法的研究，主要贡献是系统地论述了行政管理学的研究对象、内容和方法，提出了应遵循的一般原理、原则，为行政管理学理论体系的建立奠定了基础，因此被后来学者称为传统阶段。这一时期从泰勒 1911 年发表《科学管理原理》一书开始，到 20 世纪 30 年代行为科学产生。

20 世纪初是一个管理思想多样化的时期：企业管理从如何改进作业人员生产效率角度看待管理；一般行政管理者关心的是整个组织的管理和如何使之更有效；一批管理研究人员强调人力资源或管理人的方面；而另一批人则专注于开发应用数量方法。美国管理学家泰勒于 1911 年出版《科学管理原理》一书，在书中泰勒提出了科学管理的 4 项原则和 8 个内容，提出以分工协作，研究动作与时间的关系，规范操作程序方式，培训职工，规定定额和实行差别工资的办法来提高效率的主张，因此被称为“科学管理之父”，其主张对行政管理学的产生和发展起了积极作用。

同时期的代表人物还有法国工程师亨利·法约尔和德国著名社会学家马克思·韦伯。1916 年法约尔出版了《一般管理和工业管理》一书，他把行政管理分为计划、组织、指挥、协调和控制五个基本要素，并确定了管理的十四条原则。组织理论是法约尔行政管理五要素的核心内容之一，他在这方面的主要贡献集中于组织的目的和结构方面，对早期的行政学也产生了重要影响，因此法约尔被称为“管理过程之父”。

德国著名社会学家马克思·韦伯提出了理想的行政组织体系理论，其代表作为《社会组织与经济组织理论》等，被称为“组织理论之父”。韦伯认为纯官僚式的行政组织（即各种独裁的官僚形式），从纯技术观点看能够获得最高的效率，因此是最合理、最理想的方式。他还描述了理想官僚组织的特点：有明确的分工、自上而下的等级系统、科学的考核、任用人员、聘用职业管理人员、遵守规划和纪律和良好的组织人员关系等。韦伯将社会学和政治学的知识运用到行政管理中去，将行政组织和行政管理问题放到比较广泛的社会经济、政治环境中考察，为现代生态行政管理学形成奠定了基础。

上述泰勒、法约尔和韦伯的研究内容，为行政管理学的形成奠定了理论基础，他们创造的理论和原则也一直成为行政管理学的核心内容。后来，英国学者厄威克和美国学者古利克较为系统地整理和阐述了他们 3 人的科学管理理论。厄威克（Lyndall F. Urwick）的

著作有《管理的要素》、《组织的科学原则》、《管理备要》等。他受韦伯的影响很大，提出了他认为适用于一切组织的原则：一是目标原则，即所有组织都应当表现出一个目标；二是相符原则，即权力和组织必须相符；三是职责原则，即上级对所属下级工作的领导职责是绝对的；四是组织阶层原则；五是控制幅度原则；六是专业化原则；七是协调原则；八是明确性原则。而古利克主要在管理职能上有所突破。

这一时期行政管理学研究的特点是侧重行政组织、制度和程序的研究，但忽视工作的复杂性和特殊性；注重组织的静态研究，但忽视动态研究；注重效率的提高，但忽视了人的尊严和行为的研究。

（三）行政管理学的成长阶段

行政管理学的成长阶段指 20 世纪 30—60 年代。该阶段的行政管理学理论研究的特点是强调研究人的行为和人际关系，从人与组织、环境的关系角度来研究决策问题，因而使行政管理学研究的重点和角度发生了转变，也使行政管理学理论体系大大完善，被称为成长阶段。

科学管理理论在行政管理史上具有重要的意义，真正使行政管理学成为了科学，但这一理论的缺陷随着时代的发展日益显露出来，如过分重视机械效益而忽视社会效益，过分重视组织的静态而忽视动态，过分重视机构、制度而忽视环境影响及人的精神面貌。而行为科学应用心理学、社会学、人类学和其他学科的成果研究人的行为以及人与人之间的关系，弥补了科学管理理论的不足，因此很快发展起来。

这一时期是行为科学理论盛行时期，其标志是梅奥（Elton Mayo）于 1933 年发表的《工业文明中人的问题》一文。美国哈佛大学梅奥等 3 位教授在西方电气公司设在伊利诺伊州西赛罗的霍桑工厂进行了一系列有关人的行为的试验，即著名的霍桑实验。该实验分为工场照明试验、继电器装配室试验、大规模的访问与调查、接线板接线工作室试验 4 个阶段的实验，根据实验结果，梅奥得出结论，即生产效率不仅受生理方面、物理方面等因素的影响，更重要的是受社会环境、社会心理等方面的影响。这对科学管理是一个修正。他在 1933 年发表的《工业文明中人的问题》一文中提出三个观点：一是工人是社会的人，不单纯是追求金钱收入的经济人；二是企业除正式组织外还有非正式组织；三是新型的领导通过增加职工满足度提高工人的士气。通过霍桑实验，梅奥得出在其他条件不变的情况下，可通过注重人的行为来提高效率的新结论。

其他学者也从不同角度提出一些新的管理理论，如巴纳德提出了发挥非正式组织作用的理论；马斯洛提出了需求层次理论，认为人的需求从低到高依次分为生理、安全、归属、尊重、自我实现五个层次，只有在低级的需求得到满足的前提下，才能产生更高层次的需求。管理者应注重研究人当前最迫切的需求，以调动人的积极性；麦克雷戈从评价人性出发，提出 X 理论和 Y 理论，即把传统管理理论称为 X 理论，把他自己提出的人并非天生厌恶劳动，只要通过民主领导、适当授权、积极沟通、启发自觉就可发挥人的潜能的理论，称为 Y 理论。

另外，还有被称为“决策理论之父”的西蒙，他认为要用行政行为动态的研究方法来取代传统的静态研究方法，从而使行政研究更加有效，他的理论被称之为管理决策理论。西蒙于 1944 年发表了著作《管理行为——管理组织决策过程的研究》，他认为：传统的行