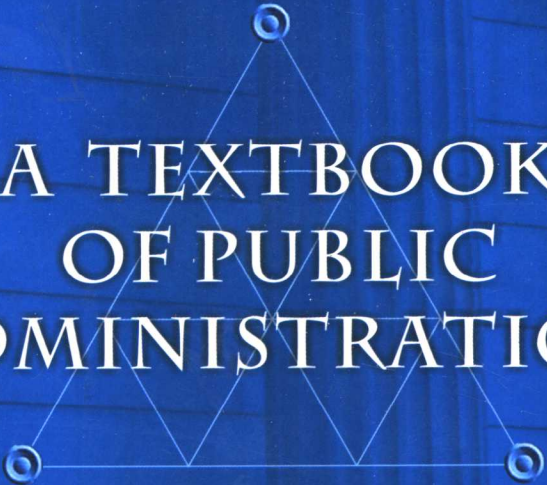


行政管理学教程

李绥州 袁 忠 主编



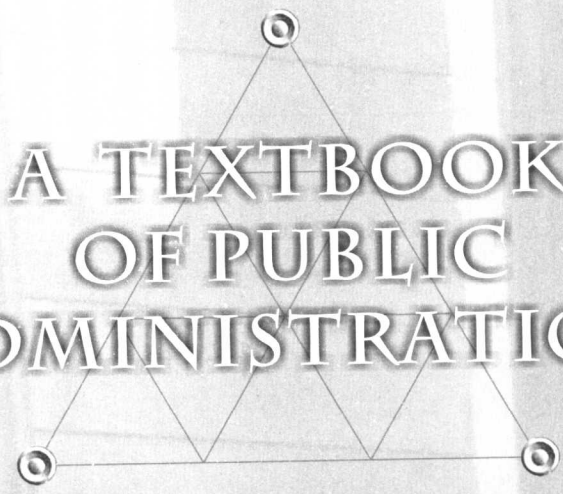
A TEXTBOOK
OF PUBLIC
ADMINISTRATION



暨南大学出版社
Jinan University Press

行政管理学教程

李绥州 袁 忠 主编



A TEXTBOOK
OF PUBLIC
ADMINISTRATION



暨南大学出版社
Jinan University Press

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学教程/李绥州, 袁忠主编. —广州: 暨南大学出版社, 2005. 11
ISBN 7-81079-631-3

I. 行… II. ①李… ②袁… III. 行政管理—管理学—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 111551 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学
电 话: 总编室 (8620) 85221601 85226581
营销部 (8620) 85227972 85220602 (邮购)
传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编: 510630
网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心
印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16
印 张: 14.25
字 数: 295 千
版 次: 2005 年 11 月第 1 版
印 次: 2005 年 11 月第 1 次
印 数: 1—6000 册

定 价: 23.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

主 编：李绥州 袁 忠

副主编：王玉明

编 者：邓昌权 李建华 李绥州
卢海燕 王玉明 尹继卫
袁 忠

序

变革时代的公共行政

李绥州

这是个变革的时代。自 20 世纪 70 年代以来，西方国家开始了具有深刻意义的新公共管理运动（new public management）。公共部门与私营部门之间的绩效差距越拉越大，政府不得不引进私营部门的管理原则、管理技术、管理方法，不得不将绩效评估、战略管理、人力资源、市场竞争等概念引入公共管理之中。微观经济学被运用到公共管理当中，效率和效益被不断地强调着。与此同步或者相交叉的另一种理念——善治（good governance）也深入人心。善治的理念是在民主、法治的平台上，政府如何更好地服务于社会、服务于选民、服务于顾客、服务于纳税人。如果说新公共管理体现的是技术层面的革新，那么善治追求的则是民主与宪政精神的永恒。国际社会公共管理的发展一方面引入最新的管理理论，另一方面又在传统的民主、法治的理念上寻找行动的理论依据。

与此同时，科学技术正改变着人类的生活方式和工作方式。它可以征服抗拒它的任何角落。计算机和信息技术的进步，正从深层次改变着我们的一切。在网络社会里，任何人、任何政党、任何国家机构都不可能再垄断信息了，普罗大众知情不再是奢望。社会的透明度越来越高。互联网带给人类的是不同于以往的、崭新的交流手段，人们开始有新的思维方式、沟通手段和表达渠道。网络正改变着公民个体与国家整体的关系。政府行为也日益受到互联网的深刻影响，电子化政府成为社会上上下下共同关心的一个主题。

随着科学技术的进步，世界一体化的步伐在加快。政治上的 UN、经济上的 WTO、医疗卫生上的 WHO 等国际组织正以全人类共同利益的名义，或以国际社会正义、公理的名义，或以市场经济规则的名

序

义，越来越深入地干预着一国的内部事务。欧洲一体化的步伐也在加快。一次签证可以走遍欧洲的主要国家；手持欧元不用担心饿肚子、睡马路。不管人们是否接受，一体化的霸权都离我们越来越近，世界变得越来越小。非洲最落后的人群也在喝可口可乐。在生产和销售领域里，世界大工厂也是世界大市场，世界哪个角落没有丰田和大众汽车？波音飞机到底在哪个国家生产？尽管价值和利益是多元的，但标准、规格、规则却越来越统一。秦始皇统一中国的货币与度量衡功莫大焉，但那是武力威慑下以政权的力量推行的，是暴力运用的成果；而今天人们追求的却是“双赢”和互惠，是在完全平等契约条件下的自由结合。《欧洲联盟宪法》也只有各国公民投票表决后才会生效。

在这样的背景下，中国的公共管理也经历着激烈的变革，变革的方向是科学化、理性化、市场化、法制化，政府变得越来越讲道理。这种变革体现在政府职能的转变、政府提供服务的方式的转变、政府服务理念的转变、政府与公民关系的转变，以及政府行为透明度和公共政策制定中社会公众参与度的提高等。政府开始更加关注弱势群体的生存状况。温家宝总理替农民工“讨工钱”、农业税的取消、救助制度取代收容制度、行政许可法的颁布、户籍制的改革（废除）等都为这些变革作了生动的注脚。

中国社会本身也在发生着深刻的结构性变化。在城市，居民正逐渐摆脱传统上对工作单位的依赖，用自己手中的钱购买拥有产权的商品化住房；结婚也不再需要单位开具介绍信而引入对自己行为负责的宣誓制度；养老也不再领退休工资而是养老金。公民现在拥有越来越多的自主空间，与组织、单位，甚至从更高的层面看，与国家正确立一种新型的契约关系，即权利与义务是由双方平等协商而达成的条款来约束，再强大的组织也只是协议的一方而已，公民可以诉诸法律寻求公平，也可以用脚表达不满而选择离开。同时，多元化的社会也为多元的价值提供着多元的选择。一个意志很难再真正强迫另一个意志无条件地服从。极端权威征服弱势群体后确立后者对前者的依附关系。而今，依附关系的市场越来越小。资本再有权威，毕竟要向效率负责。当资本非理性地为所欲为时，它离出局也就不远了。在政治与行政层面，政治家究竟要对什么负责？新的世界潮流是建立公民广泛参与的机制、政府对社会声音的迅速快捷的回应机制和政府对自己行

为承担责任的问责机制。所以，在中国社会的结构性变化面前，政府必然发生深刻的转变，即在力量迅速扩张、空间迅速扩大的公民社会制约下，政府要变得更加温顺。

中国正在融入国际社会，加入 WTO 后体制改革提速。各方面的管理制度全面与国际接轨。外资也进入了中国的新闻出版发行行业，新闻与言论将获得它应有的地位。现在坚冰已被打破。互联网将为中国公民参与公共和政治生活提供一个无限广阔的舞台。它的意义不仅仅是“网上办公”这么简单的行政效率问题，它将从更深层次上推进中国的政治变革。

变革也是艰难的。就这个历史时期看，我国公共管理起码面临着下列不容回避的问题：如何建立一支以公共利益为最高价值的、专业化的公共管理队伍？如何建立政府行为的问责机制？如何保障政府决策的民主化与科学化？如何保障政府更多地倾听社会的声音并建立良好的回应机制？如何打破部门行政而建立公共行政？等等。

总之，在这个变革的时代，我们学习、研究政府问题，就是在高尚的价值引导之下看技术革新、看世界发展潮流、看中国社会的演变。理性化的过程事实上是人类用已经掌握的知识改造世界的过程。现在，在日益缺乏耐心的一代人看来，问题似乎不是欠缺知识，而是对知识的承认以及在承认的基础上对知识的实践。

目 录

序 变革时代的公共行政	李绥州(1)
第一章 导论	(1)
第一节 行政管理	(1)
第二节 行政管理学	(4)
第三节 行政学的产生和发展	(7)
第四节 行政管理的基本原理	(12)
第五节 努力学习行政学	(15)
第二章 行政职能	(19)
第一节 行政职能与行政基本职能	(19)
第二节 行政职能的多角度分析	(24)
第三节 行政职能转变	(29)
第三章 行政权力	(40)
第一节 行政权力概述	(40)
第二节 行政权力的配置	(44)
第三节 行政权力的运行	(48)
第四章 行政组织	(52)
第一节 行政组织概述	(52)
第二节 中国政府组织架构	(56)
第三节 行政组织设计与变革	(61)
第五章 人事行政	(65)
第一节 人事行政概述	(65)
第二节 传统的干部制度	(68)
第三节 公务员制度	(70)

第六章 行政领导	(79)
第一节 行政领导概述	(79)
第二节 行政领导的职权和职责	(84)
第三节 行政领导的素质与结构	(86)
第四节 行政领导艺术	(89)
第七章 行政决策	(93)
第一节 行政决策概述	(93)
第二节 行政决策的基本程序	(95)
第三节 行政决策的基本原则	(104)
第八章 行政监督	(109)
第一节 行政监督概述	(109)
第二节 行政监督体系	(112)
第三节 行政监督的内在机制	(117)
第四节 改革和完善我国行政监督体制	(121)
第九章 行政法治	(124)
第一节 行政法治概述	(124)
第二节 行政法治的基本内容	(126)
第三节 行政法治的实现途径	(132)
第十章 公共财政	(136)
第一节 公共财政概述	(136)
第二节 公共预算	(139)
第三节 公共财政收入	(143)
第四节 公共财政支出	(149)
第十一章 机关管理	(153)
第一节 机关管理概述	(153)
第二节 机关文书管理	(155)
第三节 会议管理	(159)
第四节 机关后勤管理	(164)
第五节 公务接待工作管理	(168)

第六节	信访工作	(171)
第十二章	行政方法	(174)
第一节	行政方法概述	(174)
第二节	行政方法	(177)
第三节	行政技术	(180)
第四节	当代国外行政方法评介	(186)
第十三章	行政效率	(190)
第一节	行政效率概述	(190)
第二节	行政效率测定	(192)
第三节	行政效率的提高	(194)
第四节	建立“企业家政府”的探索	(198)
第十四章	行政改革	(204)
第一节	行政改革概述	(204)
第二节	当代西方行政改革的基本主题	(208)
第三节	当代中国行政改革的价值取向	(213)
主要参考书目		(217)
后记		(218)

第一章 导 论

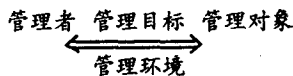
行政管理是对国家公共事务的管理活动，它在现代社会生活中发挥着越来越重要的作用。世界各国都在积极探索适合本国国情的行政管理模式和方法，以便为社会提供更加廉价、优质、高效的公共服务。行政管理学是研究总结行政管理规律并用以指导行政管理实践活动的一门实用性学科。系统地了解行政管理的基本内涵，把握行政管理的特点和要求，树立科学的行政管理观，有利于提高行政管理水平，有效地管理好社会公共事务。本章作为导论，在阐述行政管理这一基本概念的基础上，全面介绍行政管理学的内容和框架，并探讨其学习和研究的方法。

第一节 行政管理

一、行政管理的概念

行政，从字义上来理解就是推行政务。所谓政务，就是人民的事务，就是与大多数公民密切相关的事务，即公共事务。在我国，“人民”一词具有强烈的政治色彩，它是国家政治舞台上的主体力量，是国家的主人。因此，人民的事务就是政务，就是公共事务，这就有别于一般性事务。具体来说，公共事务包括人口、教育、就业、交通、治安、保险、福利、环境卫生等，它们共同构成行政管理的主要对象。

管理，即管辖和治理。管辖，意味着一定的工作范围或地域，它决定着管理者的权力。治理，则意味着一定的工作任务，它包含着管理者的责任。系统理论认为，管理是指社会组织中由专门的机构或人员所进行的调动人、财、物等各方面因素以有效地实现组织目标的行为过程。这一过程是由管理者（机构或人）、管理对象（机构、人和事）、管理目标和管理环境共同构成，如下图所示：



也就是说，管理是管理者在一定的环境中通过一定方式影响管理对象以实现组织目标的过程。现代社会，管理的基本要素除了人、财、物三者外，还包括时间和

信息，它们共同构成特定的管理行为。管理活动，具体表现为计划（决策）、组织（建立机构和配备人员）、指挥、协调、监督和反馈六个方面。这几方面相互联系、相互制约，构成一个封闭的环环相扣的管理链条。简单一点可以概括为：决策—执行—监督—再决策—再执行—再监督，直至解决问题、达到目标为止。

从实践的角度来看，管理的本质要求在于科学地划分权力，明确责任，即合理处理权责关系。有效的管理者总是首先将权力划分为不同的整体，然后授予相应的下属，并明确其行使权力而必须承担的责任，即做到权责一致、权责相称。相反，低效或无效的管理活动首先源于管理者权力划分不清、责任不明、权责相脱节。有时候表现为管理者的权力过大，而其所承担的责任小，对权力的行使缺乏责任上的约束，结果导致权力的闲置或滥用（即腐败）。有时候表现为管理者的责任大而权力小，想管的事情管不了，该管的事情没人管，结果导致下属工作被动，缺乏应有的主动性和积极性。更有甚者，在权责不一致的情况下，必然出现围绕权力（权力变成寻租的工具）你争我夺、面对工作或责任互相推诿的现象。因此，科学的管理活动必须将“管”、“理”有机地结合起来，既不能“管而不理”，“收了钱随你”；也不能“理而不管”，“光干活而无权益”。

从政府与社会的关系看，政府是为纳税人服务的公共机构；政府公职是公共服务性质的职业。所以，政府管理行为从实质上看是一种服务性行为，如按产业标准划分，可列入第三产业。

综上所述，行政管理就是政府对公共事务的管理和服务。就其主体而言，管理社会公共事务的主体既包括社会公共组织（如政府和学校），也包括大型私营机构。在我国现阶段，由于社会组织分化程度不高，对社会公共事务管理和服务的主体主要是各级人民政府。因此，人们习惯于将行政管理等同于政府管理，即各级政府用国家权力有效地管理社会公共事务的活动。随着我国政企分开、政事分开的深入，公民社会自我管理的空间会逐步扩大，社会公共事务管理和服务的主体也会出现多元化的走向。

二、行政管理的特性

既然将行政管理界定为政府的管理和服务，那么分析行政管理的特性首先必须从其主体入手。①从政府这一管理主体来看，行政管理具有鲜明的政治性。政府作为国家机器的重要组成部分，必然要维护国家的政治统治，维护国家的安全和利益。因此，政府作为主体所发生的行为活动即行政管理必然要代表国家的意志，反映统治集团的利益。这正是行政管理和一般管理的本质区别。②从行政管理的手段来看，行政管理是国家机器运用国家权力管理社会公共事务的过程。在这里，国家权力具体表现为行政权力，它是由国家最高权力——立法权所派生。行政权的行使是以国家权力为后盾，行政事务的执行以法庭、军队、监狱等国家

机器为保障,因而行政管理活动具有明显的强制性。政府发布的各种命令、政策、措施等必须强制执行,任何组织或个人都不得违背和抵制,否则要受到国家制裁。③从行政管理对象来看,它是对社会公共事务的管理。公共事务与每个公民的工作和日常生活密切相关,既庞大复杂又具体多变,具有明显的事务性。行政管理就是通过处理各种与广大群众切身利益密切相关的具体事务而实现其政治职能。④从行政管理的依据来看,政府要有效地运用国家权力管理社会事务就必须以法律为准则,以科学为准绳。世界各国的实践表明,现代行政管理的最显著特点就是依法治国,法律成为处理各种社会关系包括权责关系的标尺。这就是行政管理的法制性。正是由于行政管理具有上述这些特点,其表现行为既区别于国家政治管理、企业管理,也区别于一般社会管理,具有明显的综合性、复合性。

要完整、准确地理解行政管理的特性,还必须横向比较行政与管理、行政与政治、行政与立法和司法之间的联系与区别。

(1) 有的学者从管理功能的角度来解释行政,认为一切管理都属于行政管理。持这种观点的人认为,任何组织都有其生存和发展的目标,生存和发展就是组织最大的政治。为了生存和发展,组织要进行一系列的决策、组织、指挥、协调、监督等活动,这些活动便构成了行政管理。因此,对于任何组织来说,管理活动均表现为行政管理。如家庭有家庭的政务,我国在20世纪80年代曾流行家政学;企业有企业的政务,所以就有企业行政管理;国家机关有国家机关的政务,所以就有政府行政管理等。这种广义的行政概念一般被称为“大管理”。本书研究的范围仅指政府的行为。

其实,行政与管理是两个明显不同的概念。行政政务的推行,管理事务的管辖和治理,两者的出发点和角度不同。从其产生渊源来看,管理的发展历史悠久,自从出现人类群体活动以来就有管理。在原始社会,人们为了生存,要战胜野兽、同自然界作斗争,就要有效地组织起来分工协作进行生产劳动,并合理分配,这就是最原始的管理。这时的管理活动只有社会属性,没有政治性质,因为既没有政府,也不存在阶级,所以不能说是行政。后来原始社会解体,出现了阶级和剥削,产生了国家,这时的管理活动必然要代表统治阶级的意志,因而具有鲜明的政治性,于是行政活动产生了。从这一意义上说,行政是跟阶级或政府联系在一起,管理是跟具体性事务联系在一起的。从两者实施的范围来看,虽然行政也要通过一系列管理活动来实现,但行政是对与大多数公众密切相关的政务的管理;而管理是基于事物的复杂性和人类群体活动而出现的,范围很广,从吃喝拉撒到生老病死,从个人到社会,从时间到空间,从物质到精神,只要人迹所到的地方都存在管理,但并非所有管理都属行政管理。因此,可以说两者之间是一般与特殊的关系,如果把管理看作一个系统,那么行政就是这个大系统中的一个子系统。

(2) 有的学者从政治与行政分离的角度来解释行政,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。因此,行政不受政治权宜措施的影响和政党因素的制约,凡属执行国家意志的管理活动就是行政。“政治—行政二分法”集中反映了现代国家治理中政治决策和行政执行之间的逻辑关系。政治和行政的分立,一是体现政治决策是民主决策,二是体现公共管理是专业化行为,国家要建立一支专业化、中立化的公共管理队伍。

(3) 有的学者从“三权分立”的角度来解释行政,认为行政权是与立法权、司法权相并列的三权之一。这种观点有其历史渊源,近代许多资本主义国家按照资产阶级启蒙学者“三权分立”原则组建国家管理机构,认为立法是制定法律,司法是维护法律,行政则是执行法律,三权分立并相互制约,行政管理职能才得以独立存在和发展。这种静态的行政管理概念,跟现实政府管理活动不相吻合,很难自圆其说。

第二节 行政管理学

一、行政学的含义

行政管理学是研究国家行政组织有效地从事公共事务管理和服务规律的一门学科,又称行政学、公共管理学、公共行政学等。

从主体与客体的关系来看,行政管理包括对社会公共事务的管理和政府自身的管理两部分。政府要管理好社会公共事务首先要管理好自身。政府自身管理是管理好社会公共事务的前提条件,而后者又是前者的目的和归宿。这两部分内容共同构成了行政管理学的基本框架。

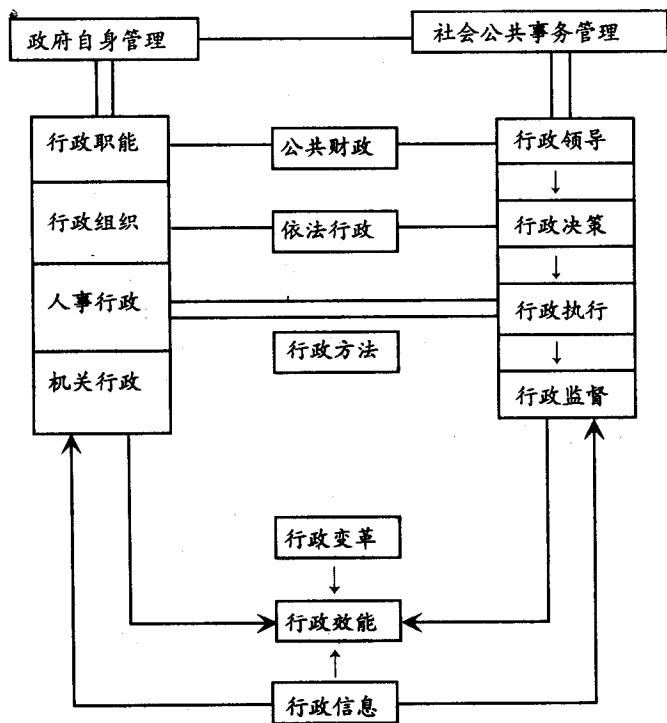
这里所说的行政学,是指一般行政学,也称理论行政学或普通行政学。它研究的是政府行为的一般规律。除此之外,还有按照行业性质不同划分的专业行政学或称部门行政学。部门行政学是在一般行政管理理论的指导下探求专业、部门行政管理的特殊性和规律性,如民政行政管理、农业行政管理、工商行政管理、教育行政管理等。它们复杂多样,具有自身的特点和规律。行政管理学的研究除了在基本理论方面继续深入外,正在向部门行政领域扩展,积极探索专业行政管理的规律。

二、行政学的研究对象和内容体系

行政管理学研究的基本对象是政府管理社会公共事务的行为,即行政行为。行政行为的主体是政府机关及其工作人员,或者是经行政机关授权、委托行使行

政权力的其他社会公共组织。

从行政行为出发,行政管理学的研究内容包括行政领导、行政决策、行政执行、行政协调、行政监督等。这是政府管理社会公共事务的系统连续过程。从政府自身管理来看,行政管理学的内容包括行政职能、行政组织、人事行政、财务行政、机关行政等。同时,行政管理过程又是政府有效地行使国家所赋予的行政权力、按照一定的方法依法治国的过程。行政管理的根本目的是为了提_高行政效能,而且是通过经常不断的行政管理变革来实现的。另外,从现代信息论的角度来看,行政管理的过程就是信息的收集、加工和转换输出的过程,信息成为现代行政管理不可缺少的重要资源之一。上述内容共同构成行政管理学的基本体系,其结构框架和内在逻辑联系如下图所示:^①



① 需要说明的是,有些教材设专门的章节探讨行政管理体制。我们认为,行政管理体制是政府和管理社会公共事务过程中围绕行政权力所形成的各种关系的总和。它既包括政府和政党及其他国家机关之间的关系,也包括政府机关内部上下和横向各种关系,如权力体制、党委领导下的行政首长负责制、中央与地方均衡制、行政区划体制等。这些问题都跟政治联系在一起,本书不作专门探讨,而从我国当前现实出发,增设“行政权力”一章,以探讨行政权力的合理运用和避免滥用问题。

三、行政学与其他学科的联系

从行政学的研究对象和内容框架,我们可以看出这门学科涉及的领域相当广泛,它和其他相关学科有着紧密的联系。分析其相互之间的联系,有助于我们把握行政学的特性。

(一) 政治学与行政学

政治学是研究以国家政权为中心的各种政治现象和政治关系及其发展规律的科学,基本范畴有国家结构、阶级、政党、政府、民主等,是一门理论性很强的基础性学科。政治学与行政学之间是种与属的关系,行政学是政治学的一个分支,政治学为行政学提供理论指导和分析的依据、理论和价值。

(二) 管理学与行政学

现代管理学起源于工业企业管理,其研究重点至今仍放在企业管理上。可以说,管理学是研究一般管理规律的,行政学是研究行政管理规律的,行政学是管理学的一个分支。行政学以管理学的原理和方法为指导,但其研究内容又比管理学更为具体,它是现代管理理论在政府管理领域的深化和扩展。

(三) 法学与行政学

法律是国家意志的体现,是实现国家职能的行为准则。法学则是以社会现象中的法律为研究对象的科学。行政管理的重要原则是依法行政,行政行为必须以法律为准绳并受法律制约。法律指导、规范着行政管理活动,行政管理的实践又丰富了法学的内容,并产生了专门适用于行政管理的行政法。因而行政学与法学之间是相互渗透和相互促进的关系。

(四) 社会学与行政学

社会学是以社会和社会管理为研究对象,探讨社会良性运行规律的科学。而政府是社会这个大系统的子系统,行政管理属于社会管理的一个重要组成部分。因此,行政学要运用社会学理论和方法指导行政管理活动,充实行政学的内容。社会学的理论和原则等也有赖于在行政管理中实施并得到检验,两者关系较为密切。

另外,行政学还和领导学、心理学、财政学、运筹学等紧密联系。行政学应借助这些学科的理论和方法来揭示行政管理的规律,并在相关学科的发展中不断丰富和充实自身的理论和方法,以促进行政管理的科学化和现代化。

从以上分析可以看出,行政学具有如下主要特征:

(1) 理论性。作为政治学和管理学的分支学科,行政学借鉴了它们的原理、原则和方法,因而具有很强的理论性。行政管理实践必须建立在对社会公共事务的理论分析之上。

(2) 实用性。行政学系统地总结了行政管理的经验和方法,目的就在于指

导和规范行政管理活动,提高行政管理水平,因而具有很强的实用性,是一门应用性学科。

(3) 综合性、交叉性。行政学广泛运用了政治学、社会学、管理学、心理学、法学、财政学、人事管理学、信息学等学科的基本原理,和这些学科既有区别又有联系,是一门综合性、交叉性很强的学科。它既吸收了这些学科的理论和方法,又具有自己独立的内容和体系。

(4) 发展性。行政管理的对象——社会公共事务是复杂多变的。因此,行政管理作为一个系统处于不断的变化状态之中。行政学必须不断适应这种情况,补充、丰富、更新和发展自身的内容,才能更好地指导实践活动。自行政学产生以来,其许多内容如行政决策、行政领导等日益呈现出相对独立并逐步分离的趋势,行政学研究的内容越来越明确和具体。

第三节 行政学的产生和发展

一、行政学的产生

行政管理学于19世纪末20世纪初诞生于美国,它的产生有其深刻的历史必然性。这一时期是资本主义社会从自由竞争转变为垄断的重要阶段。这时欧美主要国家早已完成工业革命,大规模的工厂生产取代了小型的手工工场生产,众多工人的集中劳动取代了少量劳动者的分散作业,复杂的生产过程和技术取代了简单落后的手工劳动。垄断不仅引起资本主义社会经济结构向更高阶段发展,而且使上层建筑发生了一系列的变化。在政府管理方面主要表现在以下几个方面:

(1) 政府职能由政治统治扩大到对经济和社会事务的积极干预。随着各国工业迅速发展,人口不断集中,城市逐步扩大,国内外经济交往和文化交流日益频繁,政府管理的职能迅速扩大。在这一阶段,资本主义社会的正式代表——国家不得不承担起对生产的领导,而且还把管理范围扩展到国家和社会生活的各个方面。日益膨胀的行政职能突破了原有政治职能所包含的内容框架,导致政治和行政的分离。美国是实行“三权分立”体制的国家,“行政”相对独立而且在国家社会生活中的作用明显突出,行政问题较早引起人们关注,因而催生了行政学。

(2) 随着政府职能的扩大,行政机构迅速增加,行政人员队伍日益壮大,行政经费开支急速膨胀。到1881年,英国公务员已达8.1万人,法国将近38万人,美国10.7万人。庞大的行政经费开支和冗杂的公务人员中严重存在的贪污腐化、不负责任、效率低下等问题,妨碍了资本主义商品经济的发展。研究并解决这些问题,建设廉价而高效的政府成为当时社会发展的迫切要求,行政管理学