

第一章

绪论

【学习目标】

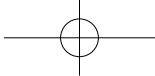
- * 掌握行政管理的内涵和特点。
- * 明确行政管理学的研究对象。
- * 了解行政管理学的学科特点和研究方法。

《史记·周本记》曾记载：“成王少，周初定天下，周公恐诸侯畔周，公乃摄行政当国。”行政一词在中国古已有之，它是随着国家的产生而产生的。行政管理学作为一门独立的学科已走过百年历程。作为一门应用学科，行政管理百余年的发展史内容颇为丰富，我国行政管理学在推进行政改革和实现行政管理科学化的过程中起着越来越重要的作用，行政管理正经历着蓬勃发展时期。在本章，我们将从行政管理及行政管理学的内涵入手，了解行政管理学的形成与发展，以及中国特色的行政管理学是如何建设和发展的。

第一节 行政管理与行政管理学

一、行政管理学在社会治理中的意义和作用

“行政”一词在我国应用较为广泛，不限于政府工作，企业、各类组织、事业单位也常常涉及行政管理，主要关乎行政管理的岗位职责、管理技能、行政事务管理等。而本书所讲的行政管理，主要是指各级政府部门在执行政府职能及其具体运作过程中，对所经历的程序、环节，以及所处理的事项和解决的问题等的管理活动。我国宪法规定，国务院是最高国家权力执行机关、最高国家行政机关，是全国的中央人民政府。而各级人民政府则分别面向全省、自治区、直辖市和市、县等。由宪法和法律规定的各级政府行使的职权，都是行政管理的职权。



综上所述,完全可以认为,人类社会自原始社会之后,出现国家和政府组织以来,无论是奴隶社会、封建社会、资本主义社会还是社会主义社会,不同性质和方式方法的行政管理都从来没有间断过。从世界各国历史来考察,很容易看到,一个国家乃至一个地区的行政管理与其盛衰成败息息相关,同时也决定着老百姓的生活质量。

行政管理在各种管理之中,也在各种管理之上,是涉及面最广和最具有权威性的管理。中国素来以历史悠久著称于世,产生了许多杰出的政治家、思想家、军事家和各类优秀的管理人才,出现了汉、唐、宋、明、清等走在世界历史前列的强大王朝,历代统治者在政府行政管理方面也积累了丰富的经验。行政管理关乎老百姓日常社会生活的各个方面,包括吃、穿、住、用、基础设施、教育、交通、医疗卫生、养老、就业、文化娱乐、安全保健等,政府中的行政管理可以说是千头万绪、纷繁复杂。

在社会主义社会,如果行政管理不上轨道、管理不善,必将产生两种严重的不良影响:一是严重影响中国共产党和人民政府的声誉与形象,直接损害党和政府与人民群众的关系;二是严重影响社会主义制度的声誉和形象,大大妨碍社会主义制度优越性的发挥。即使其他相关条件都很好,若关系全局和具有关键和枢纽作用的行政管理不能正确、及时、得力、有效地发挥作用,那么结局也可想而知。

以近现代的“福利国家”为例,“从摇篮到坟墓”的管理,其中主要和绝大部分都与行政管理有关。说行政管理事关国计民生,是切合实际的。其实,在一个人的生前和死后,如生前的计划生育、孕妇检查、胎儿保健,死后的死亡证明、殡葬改革,以及遗留问题的处理等都存在管理问题。同时,行政管理关系到国家发展和社会进步的大计,包括内政外交、国防安全、物质文明、政治文明、精神文明、生态文明等,这里不一一列举。

回顾过去的历史,在社会主义革命和建设中所取得的胜利和成就,无不存在行政管理因素。汉语中的“政治”一词,其词义即政要落实到治,是什么“政”要通过“治”来证明。有政而无治,政是空的。“德治”“法治”“人治”主要是指所行何政和如何行政。听其言(政治)还要观其行(行政),才能得到体现和检验。在《孙中山全集》中孙中山提出:“政治两字的意思,浅而言之,政就是众人之事,治就是管理,管理众人的事便是政治。”这也是关于政治和行政关系的一家之言。

行政管理实践还表明,为了迎接国家在发展过程中面临的新机遇和新挑战,解决国家在治理中出现的一个个新问题,政府行政管理方面必须及时进行改革,才能与时俱进,取得较好的效果。行政管理改革需要研究,于是一门新兴学科——行政管理学便应运而生并且得到较快的发展。

二、行政管理的内涵与特点

(一) 行政的内涵

“行政”一词在中国古代典籍中早已出现。《左传》中载有“行其政令”或“行其政事”。《史记·周本纪》也载:“周公、召公二相行政。”说的是公元前841年,周厉王为政不仁,迫使国人愤而发难,于是厉王惶惶逃遁。周、召二公在国人的拥戴下执掌政务,史称“共和行政”。古人所说的行政,意为处理政事,执行政务。

在日常生活中,对“行政”一词的理解主要有两种:一种是把它理解为勤杂事务或对

这类事务的管理,所以大小单位都设有行政科(处、局)以处理物资供应、房屋修缮、伙食、水电等杂务。另一种是把它理解为权力当局。例如,工会对某一事情提出了建议,行政上要对此加以考虑。这里的行政是指具体机构,既可以是政府机关,也可以是企事业、党、群团体的办事机构。

在西方,学者对“行政”的理解见仁见智,说法多种。其代表性观点有三种。狭义行政说,即认为行政是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。它以美国行政学家威洛比(William F. Willoughby)为代表。威洛比在《行政学原理》一书中,依据立法、行政、司法“三权分立”的原则,提出行政仅仅是指政府行政部门的政务活动的观点。这种观点的意义在于把“行政”概念的质的规定性表述得较为明确,其缺陷是不能全面地反映出当代“三权”之间相互渗透、行政权逐步扩大的现状与趋势。

广义行政说,即认为行政是一种与政治相分离的、为了实现国家目标的执行活动。这种观点以美国行政学家古德诺(Frank J. Goodnow)为代表。他在《政治与行政》一书中提出,在所有的政府体制中,都存在着两种主要的或基本的功能,即国家意志的表达和国家意志的执行。他将这两种功能分别称为“政治”与“行政”。这种观点的意义在于促使行政管理学从政治学母体中分离出来,并逐步形成一门独立的学科,推动了行政管理学理论的发展与完善。其缺陷是片面地强调政治与行政两者之间的分离,不能全面地反映当代世界各国政治与行政紧密联系、相互结合和相互影响的实际情形。

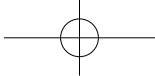
最广义行政说,即认为行政是指国家所有机关(包括立法、司法、行政各系统所属部门)和所有企事业单位的行政事务的管理与处理。这种观点以美国学者赫伯特·A. 西蒙(Herbert A. Simon)等人为代表。他们在合著的《行政学》一书中指出,最广义的行政就是若干人为达到共同目的所做的合作的集体行动。这一解释后来演变为“行政即指一切团体处理行政事务的活动”的广泛性观点。这种观点的意义在于把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴,使行政管理学研究的范围更为广阔。当前在一部分西方国家中所出现的营利性机构的行政活动与非营利性机构的公共行政活动日益趋同化的现象,证明了这一观点具有现实意义。其缺陷是容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的领域和内容相混淆,不易显现行政管理学科的独特性和确定性。

目前,我国行政管理学界关于“行政”的内涵也众说不一,但是人们都把马克思关于行政的阐述作为共同的基础。所有的国家都在寻找行政机关无意或有意地办事不力的原因,他们把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢?因为行政是国家的组织活动。马克思关于“行政是国家的组织活动”这一科学论断,以行政机关为前提,准确地揭示了行政的内涵,指明了行政的三个基本特点。

第一,行政是国家的活动,即国家的一项职能。它的主体是国家,而不是个人或社会组织。对企业集团,主要使用“经营”这一名称,而行政主要用于国家事务的管理方面。

第二,行政是国家的组织活动,即国家必须通过行政组织,才有可能行其职能。不设置行政组织、不合理地配备行政人员,国家的职能活动就无法开展。

第三,行政是相对于国家立法机关而言的。国家行政机关是国家权力机关的执行机关。执行是行政的一个本质特征,行政即执行统治阶级的意志、法律和政策的组织活动。



（二）行政管理的内涵、来源与发展

1. 行政管理的内涵

行政管理是一种以国家权力为基础，以政府机关为管理主体，以国家事务、社会公共事务以及政府机关内部事务为管理对象的管理活动。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。这一定义包含四层含义。

第一，行政管理的主体是政府。狭义的政府是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。我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。

第二，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。对国家事务的管理，即国家行政机关对国防、外交等事务的管理，这主要是对外而言。对社会公共事务的管理，包括对社区、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的管理，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。对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、财务、工作程序等的管理。

第三，行政管理的基础是国家公共行政权力。行政权力是一切行政现象的基础，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，区别于立法、司法以及军事等其他国家公共权力。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。

第四，政府的管理活动必须依法进行。依法进行，就是政府管理必须有法定身份、地位和法定权力，必须依照法定程序进行活动。政府管理所依据的“法”不仅包括法律规范，还包括法律的一般原则、法律精神和法律目的。

2. 行政管理的来源与发展

行政管理作为人类社会的管理现象，与其他管理活动一样，是人类社会的必然产物。人类为了获得维持生存所需的衣食住等物质生活条件，就必须共同生活，以一定的生产方式相互结合起来，建立一定的社会秩序，保证整个社会生产和生活的正常进行。只要存在人类群体的共同生活，就有管理问题，正如马克思所言：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以便协调个人活动。”行政管理最早萌芽于原始氏族和部落公共事务的管理。关于这一点，恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中进行了比较详细的考察和论述。他在考察易洛魁人的氏族、希腊人的氏族、罗马的氏族、凯尔特人的氏族、德意志人的氏族的生活和历史之后，发现原始氏族有一个共同点，就是设有氏族机构，如“议事会”“联盟议事会”“人民大会”和“巴塞勒斯”（军事首长）等，以及有相应的人员来管理原始氏族和部落的公共事务，如保护共同财产、指挥协作劳动、管理共同的墓地、宣布对外战争、解决内部争端、监督用水、主持祭祀活动等。这些氏族机构及其人员可以说是行政管理机构及其管理人员的萌芽。

但文明时代的行政管理是从有了国家组织才开始的，而国家是随着社会分工的发展以及阶级的出现而产生的。由于阶级的出现和财富的迅速集中，氏族团体的成员再也不能集会来处理自己的共同事务了，只有不重要的事情，例如宗教节日，还勉强能够安排。除了氏族团体有责任并且能够予以保证的需要和利益以外，由于谋生条件的变革及其所引起的社会结构的变化，又产生了新的需要和利益，这些新的需要和利益不仅同旧的氏族制度格

格不入，而且千方百计在破坏它。于是，氏族制度被国家代替了。

国家的产生标志着以国家权力为基础的行政管理正式产生。在国家产生以前，氏族机构对公共事务的管理还只是一种社会职能。国家产生以后，国家作为阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的工具。占统治地位的阶级，运用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量，按照本阶级的意志支配社会生产和生活，对社会公共事务实行管理。自此以后，行政管理既是国家实施管理的一种社会职能，也是一种政治职能；作为行政管理对象的社会公共事务，既有公共性的一面，也有阶级性的一面。而且随着社会组织要素、经济结构、政治权力结构以及社会沟通网络的变化，各个社会阶段的行政管理有着不同的内容和特点。

（三）行政管理的特点

如上所述，在原始氏族社会，行政管理活动只是一种社会职能，它与我们今天所说的一般管理活动没有什么区别。但自国家产生以来，行政管理活动就开始具有不同于一般意义上的管理活动的特点。尤其是到了近代社会，一方面，国家职能开始分化，立法、司法和行政逐步分离，行政管理获得了相对独立的发展空间；另一方面，随着工商企业组织的出现及其规模的迅速扩大，一般意义上的管理也在工商企业组织领域获得了相对独立的发展空间。所以，人们一般把与政府或行政机关的活动相关的管理，称为行政管理；而把与工商企业组织的活动相关的管理，称为企业管理。

概括地说，行政管理活动的“公共性”特点主要表现在以下五个方面。

第一，行政管理的权力基础是公共权力。公共权力是由宪法、法律所规定，有社会和公民所认同的公共权威。在国家产生之后，公共权力集中表现为国家权力，包括立法权、司法权、行政权等。行政管理所行使的是其中的行政权。公共权力代表着国家的意志，为大多数公众所认同，具有很高的权威性和很强的约束力。它的行使有国家的暴力工具，如警察、军队、监狱等为其做后盾和保证。公共权力的这一性质，决定了行政管理活动具有很强的政治性、权威性和强制性。

第二，行政管理的基本职能主要是管理社会公共事务。行政管理之所以需要行使公共权力，是由其肩负的管理公共事务的职能决定的。这个特点说明，凡是公民个人可以自理的事情，凡是工商企业组织内部的事情，政府行政管理机构都不必干预，不必插手管理。行政管理所管的是公民个人管不了的、企业不愿管或管不了的社会公共事务，以及政府机关的内部事务。行政管理将管理社会公共事务作为基本职能的性质，使其具有了明显的社会性、广泛性特点。

第三，行政管理的宗旨是为公共利益服务。行政管理行使公共权力、管理公共事务，这决定了它必须以谋取公共利益为宗旨。公共是相对于私人而言的，从本质上说，行使公共权力和管理公共事务就是要代表和谋取公共利益，或称“公众的利益”，而不是某集团或者私人的利益。行政管理以谋取公共利益为宗旨的性质，决定了它具有鲜明的服务性、非营利性和全局性等特点，也决定了其公众参与性的特点。

第四，行政管理必须承担社会公共责任。依法行使公共权力，管理公共事务，代表和实现公共利益，相应地就必须承担公共责任，包括对社会公众和公民所负的责任，对国家宪法、法律所负的责任，对上级行政机关或行政领导所负的责任，对执政党所负的责任等。行政管理必须承担公共责任的性质，决定了其具有规范性、合法性、合理性等特点。

第五,行政管理必须坚持公开、公正、公平的原则。这是由前面的四个特点决定的。公正和公平是管理社会公共事务和谋求公共利益的必然要求,而公开是保证公正、公平的前提。只有公开,才能接受社会公众和公民的检查、监督和评判。

三、行政管理学的研究目的与学科特点

(一) 行政管理学的研究目的

研究行政管理学的目的在于明确行政价值,寻找和掌握行政管理的一般规律,获取指导行政工作的原理、原则和系统知识,促进行政管理的科学化、法治化、现代化,从而高效地实现行政目标与行政价值。

(1) 行政管理科学化就是尊重行政管理活动的客观规律,采用现代科学的管理方法实施政务,即行政管理中的决策、咨询、执行、信息、监督等活动和国家行政机关自身建设中的机构设置、人员配备和工作程序等,都要有科学的依据并严格按照规律行事。实现行政管理科学化,必须按照开放的、系统的观点,建立起决策、执行、监督有机统一的现代化行政管理体系。现代行政管理的功能和效率主要取决于:是否有严密的科学决策系统,及时做出有效、经济、可行的决策;是否有高效率的执行系统,准确、高效率地组织实施各项决策;是否有强有力的监督系统,对整个行政管理过程实施有效控制,保证预定目标的实现。

(2) 行政管理法治化就是运用法律规范和其他具有法律性质的各种行政规则来进行行政管理,实现依法行政,以维持和保证行政管理的权威性和行政效能。邓小平在谈到我国党政机关中严重存在的官僚主义病根时指出:“我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定,以至事无大小,往往无章可循。”实现行政管理法治化,重要的是健全完善行政法制,建立健全行政法制体系。在现代,具有完备的、发达的行政法制,已成为保证有效、经济、公正的行政管理的基本手段,是各国行政管理走向法治化、现代化的基本标志。

(3) 行政管理现代化就是国家行政机关及其管理活动,在思想观念、组织机构、人员素质、方法手段等方面都达到现代化的水平。行政管理现代化一般包括行政管理体制的现代化和行政管理手段的现代化。前者主要是指按照现代化的思想观念和现代化管理的要求确定一系列行政管理的具体制度和措施,把组织机构、人员配备、协调机制、监督手段等方面都纳入现代化的轨道;后者主要是指行政管理中采用一系列先进的技术手段等,为行政管理的现代化提供必要的物质条件。行政管理的科学化、法治化、现代化三个方面相互依存、互相促进。学习和研究行政管理学,就是要掌握现代行政活动规律,寻求在我国社会主义初级阶段条件下实现行政管理科学化、法治化、现代化的途径,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制,促进我国社会主义现代化建设。

(二) 行政管理学的学科特点

行政管理学作为一门理论性与应用性相结合的科学,其学科特点主要表现在以下方面。

综合性。这一特点由政府行政管理的复杂性、广延性所决定。政府行政管理的对象繁多且复杂,与此相一致,行政管理学也就必须研究涉及各个方面的管理问题。因此,研究

行政管理现象必须具备许多相关学科的知识,并为此发展出了多种专业行政理论,如司法行政、公安行政、工商行政等。综合性是行政管理学的学科优势和突出特点之一。

实践性。行政管理是一个实实在在的过程,行政管理学就是使这一过程合法、合理、行之有效。为此,就必须从这一过程中寻找、发现问题,经过客观分析和周详论证,进而提出解决问题的对策。实践性是行政管理学的生命力和效用性的基础。离开了行政管理实践,行政管理学就失去了存在的价值。

系统性。政府是一个按照一定法则建立的、有着一定结构和序列的相互联系的组织系统,其行政活动或行政行为是按照一定的法则开展的,并产生整体效应。这就要求行政管理学具有同样的特点。只有用系统的观点和方法看待,研究各种行政现象及其相互关系,才能提出解决各种复杂行政问题的正确方法。

技术性。研究和解决行政问题,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。如前所述,行政管理学就是一门建立了众多的研究和解决问题方法的学科,并形成了方法论方面的综合优势。

发展性。行政管理是人类社会发展的产物,它随着时代的进步而不断演进。与此一致,研究国家行政现象的行政管理学也必须不断更新、创造和发展。在行政学的发展史上,新的理论和方法层出不穷,这些理论和方法都在适应着政府在新的社会历史条件下行政管理的需要。正因如此,行政管理学才历久不衰,为各国政府所重视。

(三) 行政管理学与相关学科的关系

行政管理学是综合性、交叉性的学科,与许多学科有着密切的关系。分析它们之间的区别与联系,有助于我们更好地把握行政管理学的特征。

行政管理学与管理学的关系。管理学是研究管理规律的科学,早在19世纪下半叶就先于行政管理学而产生和发展起来,现代管理学已发展成为涉及工程、经济、心理、数学、计算机等学科的具有极强综合性的学科。行政管理学是研究行政管理规律的,管理学是研究一般管理规律的,它们是小系统与大系统、子系统与母系统的关系,行政管理学是管理学的一个分支,管理学的原理、原则涵盖了行政管理学的规律。

行政管理学与政治学的关系。政治学是研究国家政治现象及其发展规律的学科。政治与行政的密切关联,决定了行政管理学应运用政治学的基本理论研究行政管理规律。行政管理学应借助于政治学指引其努力方向,政治学则有赖于行政管理学充实其内涵。

行政管理学与法学的关系。法学是以社会现象中的法律为研究对象的科学。行政管理的规律之一是依法行政。行政管理既受法律的指导和制约,又运用法律来制定行政法规进行管理,而行政法规的制定和实践又丰富了法学的内容。因此,行政管理学与法学存在着相互渗透、相互交叉的关系。

行政管理学与社会学的关系。社会学以社会和社会问题为研究对象,探讨社会良性运行的规律。行政管理学运用社会学的理论、原则和方法于行政管理之中,充实了行政管理学的内容。社会学的理论、原则也有赖于行政实践中的实施和验证。

行政管理学与心理学、经济学、财政学、数学、运筹学等学科也有密切关系。行政管理学要借助这些学科的理论与方法揭示行政管理的规律,保证或促进行政管理科学化的实现。行政管理学正是在行政管理实践中、在相关学科的发展进步中得以不断丰富和发展。

四、行政管理学的研究对象与方法

（一）研究对象

基于上述对行政和行政管理含义的深入认识，行政管理学就是研究国家权力机关的执行机关依法对国家事务、社会事务和机关内部事务进行管理的活动及其一般规律的科学。行政管理对象的广泛性也决定了这个学科与多个学科有着密切的联系。作为行政管理学，其主要研究对象与行政管理的主要构成要素是一致的，即行政管理的主要研究内容可以分为行政管理主体研究、行政行为约束研究和行政流程研究三大部分。

（1）行政管理主体研究。这是行政管理学的核心部分，它具体包括政府职能、行政组织、政府间关系及行政人员。这些内容之间存在清晰的逻辑联系，即作为国家职能组成的政府职能是全部行政管理活动的逻辑起点，政府职能的抽象性决定了它必须以行政组织和不同层级的政府为载体。行政组织和不同层级的政府又是在行政体制内运作并发挥作用的。行政组织及各级政府的真正运作主体是人，而在行政组织及各级政府内的行政人员就是政府的人力资源。

（2）行政行为约束研究。这是研究约束行政管理主体行政行为各因素的部分，这些约束因素主要包括公共财政、行政法治和行政伦理。政府的所有活动都离不开资金的支持和保证，所以公共财政是必须要研究的重要约束因素。所有现代国家都是法治国家，政府以“法无授权不可为”作为基本行为准则，研究行政行为也必须研究行政法治。行政伦理作为一种特殊的职业伦理，其特殊性就在于它是指导和约束政府公职人员的职业伦理，而政府公职人员是政府职能的实现者。

（3）行政流程研究。这是研究政府管理过程的部分。政府的一般管理流程依次包括行政领导、行政执行、政府绩效管理、行政监督几个环节，行政领导即组建了领导机构，确立了领导体制才能开始行政决策、行政执行等后续实务。政府绩效管理和行政监督都是行政管理的控制手段，它们的区别在于，绩效管理可以起到事前引导、事后反省的作用，而行政监督更多的是事中、事后的督促和处罚。

（二）研究方法

中国古语说：给人以鱼，得一餐食；教人以渔，得一生食。这句古语充分说明了掌握方法的重要性。学习和研究行政管理学，要取得好的效果，除了学好这门课程外，掌握科学的方法是十分必要的。这里介绍几种主要的方法。

1. 历史的方法

历史的方法就是从行政管理实践和行政管理理论的历史演变中学习和研究行政管理的方法。这是一种至今仍被广泛使用的最传统的方法。古今中外的许多政治家正是通过学习历史的知识、借鉴历史的经验巩固自己的统治地位的。多数行政管理思想家以及学者也是通过这种学习和研究方法而形成自己的看法或建立自己的理论框架的。同样，在现代社会，学习和研究行政管理学，也要学习借鉴历史经验和智慧。

2. 理论的方法

理论的方法是一种运用逻辑思维对行政管理的现象进行归纳或演绎推理从而抽象出基

本的观点、思想以致理论体系的方法。行政管理学的基本原理和原则，就是运用这种方法而形成的。社会是不断发展变化的，行政管理学的理论不是一经形成就永恒不变，相反，它随着社会实践的发展而不断修正和丰富。所以，在运用这种方法时，要注意理论联系实际，让抽象出来的观点、思想以致理论体系回到实践中去指导实践，并在实践中接受检验，从中加以修正、补充、发展。

3. 调查的方法

中国古代诗人陆游有诗云：“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。”毛泽东曾说，“没有调查，没有发言权”“一切结论产生于调查情况的末尾，而不是在它的先头”。行政管理学是一门应用性很强的科学，实践是行政管理学生长和发展的土壤。到行政管理实践中去进行调查研究，有助于发现行政管理的新现象、新问题，也有助于更加全面地掌握行政管理学的基本规律，并推动行政管理学的发展。调查的方法包括实地考察、抽样调查、现场采访、民意测验、舆论监测、电话访谈等。

4. 比较的方法

比较的方法就是在两个或更多的对象之间进行对比分析，以找出它们的差异性和相似性的方法。这也是一种适用范围相当广泛的方法。第二次世界大战结束后，这种方法在政治学和行政管理学中发展得非常快，已经发展出比较政治学、比较行政学等分支学科。行政管理的比较地域范围是世界各国，但运用这种方法要注意对象的可比性，因为比较的基本规则是，拿来比较的现象必须是同类的。比如，可以对不同国家的行政管理制度进行比较，也可以比较不同国家或地区行政管理模式的异同，还可以对同一国家或地区的同一类对象如政府职能进行不同历史阶段的比较，等等。

5. 系统的方法

系统的方法是从系统工程理论移植过来的。系统的方法包括许多内容，简要地说就是运用系统工程的理论和方法来分析和研究行政管理过程，把构成行政管理的各项因素，如人、财、物和信息等作为一个有机的整体，看成一个系统，进行全面分析，把事物的各个环节联系起来，对它们之间的关系进行定量分析，以确定目标和最优的实施办法，求得最高效率。行政管理的系统分析，不仅从静态看系统的构成，还从动态看系统的活动，把行政管理看成是信息的“输入—转换—输出”的过程，研究从客观环境取得的某些信息的输入（主要指来自社会的需要和条件）、信息的转换（主要指决策、拟订行政实施议案）和信息的输出（主要指作用于社会行政管理客体的效果），同时，还研究信息的反馈。

6. 案例的方法

案例的方法在医学、法学等领域的成功运用，引起了社会科学家的兴趣。20世纪30年代美国哈佛大学商学院就开始把案例分析引入管理科学的教学和研究中，40年代以后发展为一种广为流行的研究方法。这种研究方法首先把已发生的典型而真实的行政事件，原原本本地、客观地用文字叙述出来，形成可供分析和研究的行政管理案例，然后进行经验性、实证性的研究，以求在直接或间接证据的基础上，探寻有关行政管理活动的规律和治事规范。这种方法通过思考、分析和争辩，在加深对行政管理知识、理论以及技术的理解与记忆的同时，提高分析和处理实际问题的能力。

7. 实验的方法

实验的方法是研究者通过有意改变或者人为设计的社会过程来了解研究对象的外显行为,发现影响人们行为的主要因素的一种方法。实验法的依据是,自然和社会中现象与现象之间相当普遍地存在着一种相关关系——因果关系。一般来说,实验的方法包括实验室实验法和自然实验法,前者便于严格控制各种因素,并通过专门仪器进行测试和记录实验数据,具有较高的信度;后者则更接近人们的生活实际,便于实施。实验法大量应用于心理学、教育学等学科,行政管理领域也开始逐渐采用实验研究的方法,主要集中在行政决策、风险控制等领域。

8. 定量分析的方法

定量分析的方法是对社会现象的数量特征、数量关系与数量变化进行分析的方法。定量分析的理论基石是实证主义,强调对研究对象进行量的探讨和解析。目前,定量分析主要应用于经济学、人口学、社会学等学科,而在行政管理的研究中,定量分析法的发展势头同样极为迅猛,如行政绩效、公共政策、财政等研究领域,均大量采用定量分析的方法。随着大数据时代的到来,定量分析法也越来越受到研究者的推崇。

第二节 行政管理学的形成和发展

行政管理学是现代社会发展进步的产物。就社会历史背景而言,产业革命后的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;企业管理、行政管理的实践为行政管理学的产生提供了有益的经验材料;政治学、法学、管理学、经济学、心理学等相关学科的发展为行政管理学的建立提供了丰富的思想理论资料。就行政管理实践而言,一方面,资本主义经济发展和资本主义国家政府职能变革必然催生行政管理学。在自由资本主义时期,政府只是充当“守夜人”。随着资本主义经济的进一步发展,到19世纪末20世纪初,“市场失灵”表明,简单化的经验管理已经不再适应行政实践的需要,必须有一个能够做事的、有能力、有效率的政府对经济、社会进行协调、控制,资本主义国家的政府行政管理职能由此迅速扩大。另一方面,当时各国政府机构中普遍存在办事效率低下、腐败现象严重、官僚主义盛行等弊端,迫切要求进行行政改革,这为行政管理学的产生提供了契机。行政管理学正是在这样的历史环境下应运而生的。

行政管理学产生至今,经历了不同的发展时期,以研究方法、价值追求、理论特征为标准,我们将其划分为科学管理、行为科学、现代行政管理三大阶段。

一、科学管理时期(19世纪末20世纪初至20世纪30年代)

科学管理时期的主要代表人物有美国学者威尔逊(Thomas W. Wilson)、古德诺(Frank J. Goodnow)、怀特(Munsell Wright)、威洛比(William F. Willoughby)等。

根据现有资料,最早使用“行政学”一词的是德国学者冯·史坦因(Lorenz von Stein),他于1855年出版了《行政学》一书,主要讨论了警察权、国家与地方行政组织、民政、卫生与健康、治安行政与教育行政等问题,他期待行政权的运行符合“宪法”及时代精神,但史坦因主要是从行政法意义上使用“行政学”一词的。