

“行政管理学”是紧贴政府实务的应用型学科理论，纷繁的行政管理实践总是在不断丰富和拓展“行政管理学”的内涵和外延，这是我们需要不断修订《行政管理学》这部教材的外部原因。当然，确定该教材必须再版的最直接动因，还是我们对行政管理学理论认识的不断深化。十几年学科建设的过程中，我们在充分借鉴国内外学者相关研究成果的基础上，不断梳理自己对“行政管理学”基本理论的理解，并及时将其转化为对教学内容的优化。近些年，我们的“行政管理学”课程先后取得省级精品资源共享课程、国家精品在线开放课程、国家级一流本科课程等学科建设成果，也是学界对我们的认可和鞭策。

本书这次修订的重点不在篇章布局而在具体内容。我们的修订原则是：科学合理、与时俱进、精简实用。修订的具体内容是：第一，全书总计十三章，内容按照“总—分—总”的结构布局，即“头”“尾”两章带有总论性质，中间十一章按照行政管理主体、行政行为约束和行政流程三个部分编排。行政管理主体部分包括第二章至第五章的内容，即政府职能、行政组织、政府间关系、公务员制度四章；行政行为约束部分包括第六章和第七章的内容，即公共财政、行政法治两章；行政流程部分包括第八章至第十二章的内容，即行政领导、行政决策、行政执行、政府绩效管理、行政监督五章。需要特别说明的是，与第四版相比，本书的结构布局虽然改动不大，但是有近一半的章节内容是基于我们新的认识和理解重新撰写的。这些修订使这一版的理论性明显增强。第二，本次修订中我们特别注意落实了教育部有关“推进课程思政建设”的要求，即在增强教材知识理性的同时，注意增加对中国特色的制度优势、优秀传统文化等价值理性的教育内容。第三，本次修订以党的二十大精神为指引，紧扣中国式现代化进程中行政管理体制的新发展、新要求，对全书内容进行了系统性的更新与深化。具体而言，修订内容紧密围绕党的二十大报告中关于“转变政府职能”“建设数字中国”“推进文化自信自强”“促进区域协调发展”等重要论述展开：在政府职能部分，强化了要素市场化配置、数字化治理以及面向智能政府转型的前瞻性分析，凸显了数字时代政府治理效能的提升路径；在政府间关系部分，新增了“轴带引领战略”下的区域创新模式，反映了国家区域协调发展

的最新实践。这些修订不仅体现了教材对党的二十大以来国家治理现代化新趋势的跟进，也进一步强化了将制度优势转化为治理效能的理论阐释，使教材在保持结构稳定的同时，理论性与时代性均得到了显著增强。

本书第五版由李明强、徐双敏主编，庞明礼、杜兴洋任副主编。李明强、徐双敏提出并拟定修订大纲，主持全部修订工作，最后统稿。李明强同时负责组织协调。具体参与各章修订的人员如下：徐双敏负责第一章；徐双敏、杨朦负责第十一章；李明强、张敏负责第二章；苏忠林负责第三章；李云新负责第四章；梅继霞负责第五章；魏萍负责第六章；王振标负责第七章；杜兴洋负责第八章、第十二章；庞明礼、杜其君负责第九章、第十章；王军鹏负责第十三章。王晓曼博士在最后校定中做了大量工作。

本书在修订过程中，参阅了大量有关著作和文献，使用了大量的案例，均力求符合著作权法关于合理使用的相关规定，恕不在此逐一列举，仅对各位作者一并致以真诚的谢意。同时，我们对出版本书的科学出版社，特别是王京苏编辑表示由衷的感谢。

李明强 徐双敏

2025 年 12 月于武汉

第一章 绪论	1
第一节 行政与行政管理学	3
第二节 行政管理学的产生与发展	7
第三节 行政管理学的研究意义与方法	20
第二章 政府职能	25
第一节 政府职能概述	27
第二节 政府职能的转变	34
第三节 改革开放以来中国政府职能的转变	41
第三章 行政组织	55
第一节 行政组织概述	57
第二节 行政组织的结构与体制	63
第三节 行政组织的编制管理	70
第四章 政府间关系	77
第一节 政府间关系概述	79
第二节 中央政府与地方政府的关系	84
第三节 地方政府间的关系	89
第五章 公务员制度	101
第一节 公务员制度概述	103
第二节 西方国家的公务员制度	106
第三节 中国的公务员制度	112
第六章 公共财政	127
第一节 公共财政概述	129
第二节 公共预算	133
第三节 公共财政支出	136
第四节 公共财政收入	139
第五节 公共财政体制	141
第七章 行政法治	149
第一节 行政法治概述	151

第二节 行政立法	157
第三节 行政执法	161
第四节 行政救济	165
第八章 行政领导	177
第一节 行政领导概述	179
第二节 行政领导制度	183
第三节 行政领导的方法和艺术	185
第四节 行政领导者的素质及结构优化	188
第九章 行政决策	195
第一节 行政决策概述	197
第二节 行政决策主体与决策参与主体	202
第三节 行政决策系统与行政决策模型	208
第四节 行政决策一般过程	216
第十章 行政执行	221
第一节 行政执行概述	223
第二节 行政执行的主要环节	225
第三节 行政执行的基本原则和基本手段	232
第四节 行政执行的改善	234
第十一章 政府绩效管理	241
第一节 政府绩效管理概述	243
第二节 政府绩效管理的主要环节	247
第三节 国外政府绩效管理的实践	252
第四节 中国政府绩效管理的实践	258
第十二章 行政监督	267
第一节 行政监督概述	269
第二节 内部监督	273
第三节 外部监督	278
第四节 预防性行政监督	284
第五节 国家监察	288
第十三章 行政改革与发展	295
第一节 行政改革概述	297
第二节 西方国家的行政改革	302
第三节 中国的行政管理体制改革	310

第一章

绪论



目前,国内外关于行政管理学的称谓有多种,如行政学、公共行政学、公共管理学等,这些概念在一定语境下可通用。作为一门应用学科,行政管理学百余年的发展史颇为丰富,而它在中国的命运却充满曲折。本章将从“是什么”“为什么”入手,了解“行政”“行政管理学”的含义、行政管理学的产生与发展,以及研究的意义与方法等最基本的问题。

第一节 行政与行政管理学

一、行政的含义

“行政”这个概念在中国的词汇里古已有之。“行”是动词,“政”是名词,二者结合就是执掌政务、处理政事的意思。在西方,英文 administration 一般被译为“行政”,而这一词来源于拉丁文 administrare,主要含义是执行事务和管理。所以在非学术领域 administration 往往与 management 通用,中文“行政”的含义也已经被引申到更广的范围。

行政学界的学者在研究“行政”时有自己不同的视域,他们对“行政”的理解大致有以下三种。

(一) 基于“分权”学说的行政观

这种观点认为“行政”就是指立法、行政、司法“三权”并立中的行政权或行政权的行使。这种观点也被称为狭义行政观。在西方,分权学说始于古希腊时期,当时著名学者亚里士多德(Aristotle)就在他的代表作《政治学》(Politics)中,将政权分为讨论权、行政权和司法权。但是,真正成为现代学者狭义行政观理论基础的分权思想,则是法国启蒙思想家孟德斯鸠(Montesquieu)的“三权分立”(separation of the three powers)思想。孟德斯鸠集前人分权思想之大成,将国家权力划分为立法、行政、司法“三权”,同时提出并论证了以权力约束权力的可能性和必要性。一些学者正是以此为依据提出对“行政”的理解,即行政就是指这“三权”之一的“行政权”,或由行使行政权的国家机构——内阁政府所开展的政务活动。

基于分权学说理解“行政”,可以比较清楚地从理论上界定“行政”边界,可以比较清楚地确定行政的主体和客体,从而区分行政权力与其他权力行使活动。但其局限也是明显的,主要是不符合现实社会的实际状况。20世纪以来,各个资产阶级国家的行政权力都表现出扩大的趋势,而行政权力扩大的主要形式就是“三权”的互相渗透。在“三权”边界实际上日益模糊的今天,用狭义的行政观解释现实已经困难,还要它担负理论指导的重任,显然是其难以办到的。

(二) 基于政治-行政二分的行政观

这种观点认为政治与行政应该是分离的,因为政治的任务体现在对国家意志的表

达，而行政是执行国家的意志，所以更关注的是方法和技术问题。最早提出这个观点的是威尔逊（Thomas W. Wilson），此后古德诺（Frank J. Goodnow）1900年出版的《政治与行政：一个对政府的研究》（*Politics and Administration: A Study in Government*）系统论证了政治与行政的关系。政治-行政二分（politics-administration dichotomy）的主要观点是，为了去除政党分肥的积弊，也为了提升行政工作的效率，需要将政治和行政做功能上的划分，但是要确保政治对行政的适度控制，以降低人们对政府背离民主的担忧。而且威尔逊和古德诺都只是强调对政治和行政做功能上的划分，而不是据此重新设置部门。政治-行政二分的行政观将研究的视角投向了有效行政所必需的外部环境方面，即政治与行政的关系、国家意志的表达与执行方面，因而是比较宏观的一种行政观。

政治-行政二分的行政观，促成了行政学从政治学中独立为一门新学科，还为当时政府的行政管理活动提供了理论依据，使政府更多地关注管理技术，从而推动了行政管理的科学化。但在现实中它的局限也是明显的。首先，由于对政治与行政相分离观点的盲目推崇，多数人甚至忽视了古德诺关于政治与行政无法真正分离、应当相互协调的观点。其次，政治-行政二分的行政观，没有提供合理的行政组织结构模式，也没有说明行政系统应该如何有效运转。最后，政治-行政二分的行政观也不能普遍适用，它具有特定的应用限定。它产生于多党政治这一特定的政治环境下，只有在特定的政治条件下才有意义，因此，第一次世界大战后行为主义批判性地出现成为必然。

（三）基于管理功能的行政观

这种观点认为行政是指所有公共部门和私人部门，也包括非政府组织（non-governmental organization）行政事务的管理和处理活动。这种观点又被称为广义行政观。持这种观点的代表人物是系统论述行政学科的第一人——美国学者怀特（Leonard White）。他在1926年出版的代表作《公共行政学导论》也译为《行政学导论》，*Introduction to the Study of Public Administration*）中提出：“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。”这样的观点在行为主义行政学家西蒙（Herbert A. Simon）那里得到发挥，西蒙著名的“行政谚语”和对组织影响力的研究，都是基于行政管理功能的分析。这种观点基于一般的管理，对行政活动的性质、工作范围没有做任何的限定，所以，实际是把行政的外延扩大到了所有组织的内部管理，也就是通常所谓的部门行政，这样就形成了广义行政观。

基于管理功能的行政观在提升行政管理的科学性、专业性方面起到了极大的促进作用，同时极大地拓展了行政学的研究领域，是行政学走出政治学的樊篱后研究领域的扩展。但负面的影响也会随之产生，即如果将行政混同于一般的管理，那就无法体现行政组织特有的政治性、权威性、公共性、公益性，当然也就不能真实反映行政管理的规律。

（四）行政的定义

对于“行政”这个概念，学界至今未形成完全一致的共识。

不过国内有影响的专家学者实际都是狭义行政观的支持者，他们都不主张将行政的使用外延扩大到国家行政机关以外。本书也持狭义行政观，即行政就是国家权力机关的

执行机关依法管理国家和社会事务,以及管理机关内部事务的活动。

需要特别指出的是,本书的行政定义虽然属于狭义行政观,但并不与西方的任何一种狭义行政观相同。本书的行政观是建立在理论与现实结合的基础之上的,既不同意行政应偏重技术和方法,从而应与政治分离的观点,也不同意行政权是与立法权、司法权相对立的权力的观点,因为这些观点理论上都有不科学之处,也不符合现实。

二、行政管理的含义

“行政”概念提出后,在现实中又引申出“公共行政”(public administration)、“行政管理”、“公共行政管理”,以及近些年的“公共管理”等近似的概念。说它们近似是因为这些概念的含义有相同之处,但又有明显不同,不能简单画等号。

(一) 行政管理的内涵

“行政管理”在多数情况下也被简称为“行政”,这个中文概念与英文 administration 对应。但是因为现代各种类型的组织,如企业、学校、医院等,都会设置专门的行政管理岗位,如企业办公室、学校办公室等,为了区别公共组织的行政管理与其他类型组织的行政管理,就出现了 public administration 这个概念,所以,行政管理有时也与 public administration 通用。由此可以知道,“行政”或“管理”与“公共行政”、“公共行政管理”或“行政管理”没有实质的区别。可以这样理解,“公共行政”强调的是管理活动的目的性,即突出行政活动的公共性,而“行政管理”强调的是管理活动的主体性质,即突出所从事的管理活动。

由于“行政”中的“行”原本就是管理的意思,所以再加“管理”当然就特别突出是行政机关管理的内涵。为此,本书同意这样理解行政管理的内涵,即行政管理是指行政机关及其行政人员对国家事务、社会事务和机关内部事务的计划、组织、指挥、协调、控制等管理活动。这一定义主要强调了行政管理的管理属性。

(二) 行政管理的构成要素

从管理的角度研究行政管理,可以认为行政管理与一般管理一样,主要由管理目标、管理主体、管理对象、管理工具等构成。但是从行政管理是国家行政权力性质的角度看,行政管理的构成要素就应该不同于一般的组织。行政管理的主要构成要素应该包括行政权力、行政职能、行政组织、行政体制和行政管理方法等。

(1) 行政权力是国家政治权力的重要组成部分,是行政管理活动赖以展开的强制性依据。现代国家的行政权力主要来自国家的宪法和其他法律规定,其中包括法定权力和法律授权。有的国家的行政权力也会来源于行政惯例。

(2) 行政职能是政府的职责和任务,也是行政机关设置的依据。行政管理的内容由具体的行政职能所反映,所以不同历史时期国家工作重心不同,行政职能的侧重点不同,具体行政职能也不同。

(3) 行政组织是各类行政机构的总称。行政组织是行政职能的载体,所有行政职能都是通过行政组织而得到行使和最终实现的。所以,行政组织也是国家机器的重要组成

部分。

(4) 行政体制也称行政管理体制，是行政权力的外在形式，具体表现为行政机构内部的领导组合方式。行政体制由行政组织、行政制度和行政关系共同构成，因为它既包括不同行政层级之间行政组织的隶属关系，也包括同级行政组织之间的相互组合关系。行政体制直接关系行政权力的实现程度，关系行政组织功能的发挥和行政职能的实现。

(5) 行政管理方法是实现管理目标的工具。基本的行政管理方法包括财政和法制，这两类方法的依据都源于国家权力。其中，财政提供物质性的行政管理依据和手段，法制提供非物质性的依据和手段。其他的方法，比如市场的、社会的方法等是可选择的方法。

行政管理的内涵都集中于这些基本要素，行政管理活动就是由这些要素的运动构成的。

三、行政管理学的研究对象

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密切的联系。

(一) 行政管理学的主要研究内容

作为学科的行政管理学，其主要研究内容肯定与行政管理的主要构成要素是一致的，即行政管理学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，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动主体是人，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。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。

(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、行政决策、行政执行、政府绩效管理、行政监督五个环节，本书的编排顺序也力求与现实行政管理工作流程一致。行政领导既可以作为动词理解，也可以作为名词理解，正因为如此，把行政领导的内容放在行政流程之首，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。这里需要强调的是，就国家政权来说，行政决策是执行性的决策。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，绩效管理的指标体系及其评价环节可以起到事前引导、事后反省改进的

作用,而行政监督更多的是事中、事后的督促、处罚。

(二) 行政管理学与其他理论的关系

作为管理学门类中的一个二级学科,行政管理应该突出它的管理属性,但行政管理主体的管理权力来自国家权力,所以与政治学、管理学、法学有密切的关系,但又明显不同于这些学科的理论。

行政管理学与政治学的关系。行政管理学与政治学联系紧密。行政管理的主体权力来自国家权力,行政权也是国家权力的组成部分。而且国家的国体和政体,以及国家的结构形式,直接决定行政管理的性质和管理体制、机制。行政管理的客体就是国家事务和社会事务,以及国家公务人员。反之,行政管理的范围、形式、方法又受到法律、资源、国家目标、经济体制等各种因素的制约。但是行政管理毕竟不是政治学,行政学从政治学中分离出来,就是因为它属于管理活动,具有显著的专业技术性。现在的行政管理学已经是比较成熟的、有别于政治学这个基础理论学科的应用性学科。

行政管理学与管理学的关系。行政管理学属于管理学门类,当然与管理学联系密切。20 世纪初泰勒科学管理理论的创立,直接推动了行政管理理论的发展和完善。在行政管理学的发展过程中,始终离不开对管理学——企业管理理念、方法、手段的直接运用。但是,行政管理主体的公共性又使它不能完全照搬管理学。因为以企业管理为主要内容的管理学,是以追求企业利益最大化为目的的,而行政管理学却必须以追求国家利益的实现、追求公共利益的最大化为目的。

行政管理学与法学的关系。行政管理学与法学的联系十分密切。政府的职能、权限和所有的活动都受到法律约束,政府必须在法律规定的范围内行使职权。同时,政府也参与立法,授权立法。但是行政管理学与法学的区别又是明显的。法律是国家意志的体现,法学作为一个研究一切法律现象的学科,以法律意识、法律关系、法律行为等作为自己的研究对象。这显然与行政管理学不同。

总之,行政管理学是一门应用学科的理论,同时也是一门综合性很强的独立理论。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学的产生背景

与政治学、哲学等古老的学科相比,产生于 19 世纪后期的行政管理学是一门年轻的学科。由于“行政学”是它产生时的概念,现在我们所说的行政管理学与之没有本质的区别,所以,以下论述中为了尊重历史事实,不区分“行政学”与“行政管理学”,一般将与政治学联系密切的称为“行政学”,与管理学联系密切的称为“行政管理学”。当然,这样的划分也不是绝对的。1887 年美国学者威尔逊发表《行政学研究》(*The Study of Administration*),第一次提出并论述了行政学独立成为专门学科的必要性。1900 年美国学者古德诺出版著作《政治与行政:一个对政府的研究》,使威尔逊提出的观点得到极大的充实和普及。1926 年美国学者怀特的《公共行政学导论》出版,标志着行政学

学科体系的完整建立。

行政管理学产生于 19 世纪末 20 世纪初，有其深刻的时代背景和理论基础。

（一）行政管理理论产生的时代背景

其实自从有国家就有行政管理活动，只是在专制社会政治、行政一体，君主意志的表达机制同时就是其实现的机制。所以在专制社会，统治者也会不断总结历史经验教训，甚至在一些领域达到很高水平，如中国历史上，秦汉时代就建立并为历代帝王不断完善监察制度；再如隋代首创，并在明清时期被介绍到西方国家的科举取士制度；等等。不过因为专制社会里的全部行政活动都取决于君主的意志，其根本目的也是维护专制统治，独立于政治权力即君主权力的行政权力是不存在的，独立的行政管理理论自然不可能出现。17、18 世纪，欧洲和北美的主要国家先后爆发资产阶级革命，确立了资产阶级民主政治制度，从而为行政管理理论产生提供了最基本的政治条件。

行政管理理论产生还有基本的经济条件。19 世纪末到 20 世纪初是世界资本主义从自由主义向垄断发展的时期，与经济的发展相一致的是国家行政权力的集中、政府职能的扩张。自由资本主义时期的经济特征就是自由发展，政府对社会和经济事务的管理是相当有限的。政府以“守夜人”的角色为自己定位，在国家权力结构中，政府只是议会的“仆人”，行政权力从属于立法权，各国的权力重心都在议会，也就是在立法权。当自由资本主义向垄断资本主义转变时，政府行政职能扩张，国家的权力重心逐步向行政权转移，政府也日益上升到支配地位。垄断资本主义阶段由于需要管理的国家和社会事务急速增加，政府必须改变“守夜人”的角色定位。比如 19 世纪中期以后的美国，不受任何制约的自由竞争导致一些领域高度垄断现象出现，与此同时，随着国家工业化的发展，城市扩张引发越来越多的公共事务亟待政府解决，比如城市的基础设施、公共服务设施严重不足，以及食品安全与公共安全问题，等等。而政府承担的经济调节、市场监管、提供公共服务等各类事务的增加，又使政府机构急速扩大，人员不断增加，政府内部的管理事务也日趋复杂，在这样的现实中，原有的行政管理方法无法适应，现实呼唤行政管理科学理论的指导。

行政管理理论产生的另一个必要性来自反腐败。19 世纪初开始，美国政治中出现了政党分肥制，即在大选中获胜的政党，把国家公职作为“肥缺”，在助选亲信中论功行赏的制度。政党分肥在西方国家的政党发展史中是曾经普遍存在的现象，其中美国的政党分肥制出现最早，且持续时间最长，因此对国家政治的负面影响也最深。在几乎整个 19 世纪，美国新当选总统都会以“组织上可接受性”为标准，撤换国家的主要政务官。至 19 世纪末期，政党分肥制已经不仅是国家权力腐败的祸根，而且由于国内两党轮流执政，政府的公职人员频繁随执政党更替而更替，直接导致政府能力低下，工作效率无法提升。1887 年，威尔逊撰文呼吁政治与行政的分离，即实现公职行政人员相对稳定，不受政党政治的影响，这在很大程度上就是为了规避当时美国政治中盛行的政党分肥制的弊端。

（二）行政管理学产生的理论基础

从理论基础和源泉看，政治学的长足发展，以及明确政治与行政的区别和联系，还有科学管理理论的诞生，成为行政管理学产生的理论基础。

政治学领域的分权理论是行政学“自立门户”的首要理论依据。分权理论就是将国家权力划分为立法、行政、司法等几个部分的理论。分权思想是随国家政体形式的出现而出现的，其发展并最终形成，则是随着资产阶级国家政体的出现和成熟而最终形成的。古希腊学者亚里士多德最早提出了分权的思想，17世纪英国著名哲学家洛克（John Locke）提出并系统论述了分权学说。洛克在他的名著《政府论》下篇（由于《政府论》分上下两篇，所以原名为 *Two Treatises of Civil Government*）中对公民政府做了系统的论述，他提出国家权力有三种，即立法权、执行权和对外权。其中，立法权是国家的最高权力，为了防止腐败，立法权和执行权应该分立。此后，经过18世纪法国启蒙思想家的推进，分权理论得到了极大的充实和完善。法国著名启蒙思想家孟德斯鸠在1748年发表了代表作《论法的精神》（*De l'esprit des lois*）。在这部著作里，他集前人分权思想之大成，第一次完整地提出了立法、行政、司法的“三权分立”理论。他指出，立法权力代表国家的一般意志，行政权力执行国家的意志，司法权力则应该按照法律规定的方式行使。至此，分权理论在走向成熟的同时也为社会所广泛接受，“三权分立”成为资产阶级国家普遍遵循的政体原则，到19世纪直接促成了行政学理论的独立。

基于政治学的分权思想，由美国学者威尔逊首先提出政治-行政二分思想。1887年美国学者威尔逊公开发表《行政学研究》一文，首次提出要建立一门独立的行政科学。文章的主要意义包括：①指出建立行政学的必要性，认为现在“与制定一部宪法相比较，‘贯彻’一部宪法变得越来越困难了”，行政管理工作迫切需要有科学理论的指导。②厘清了行政学与政治学的关系，指出政治科学是大约2500年前就开始了的学问，而行政科学却是政治科学的最新成果。“公共行政就是公法的明细而且系统的执行活动。一般法律的每一个具体执行细节都是一种行政行为。”③提出了行政学的目标和任务，认为行政学研究的目标在于弄清楚政府如何适当而且成功地承担任务，弄清楚政府如何以尽可能高的效率和尽可能少的消耗完成这些专门的任务。④指出了行政学的研究方法，特别强调排除一切成见，借鉴他国经验的重要性。⑤对行政学的部分具体内容，如人事行政、行政监督、行政伦理等做了阐述。正是由于威尔逊不仅提出了行政学与政治学分离的必要性，还提出和论述了行政学的目标、任务、研究方法及主要内容，所以《行政学研究》的发表被公认为是行政学创立的起点。

1900年古德诺的著作《政治与行政：一个对政府的研究》出版，进一步阐发了威尔逊的政治-行政二分观点，对行政学的最终形成和发展产生了深远的影响：①古德诺明确指出了政治与行政的区别，澄清了有关政治-行政二分的误解，他的著名观点是“政治是国家意志的表达，而行政是执行国家意志”。也正是由于有这样的区别，他认为，行政应该更关注执行中的方法和技术。②古德诺特别提出了政治与行政协调的问题。他指出，“为了使政治功能与行政协调起来，政府体制中的政治机构必须对行政机构进行控制”。③古德诺特别强调了行政权力适度集中的必要。“只有行政在一定程度实现集权化，才

能达到政治和行政功能之间必要的协调。”古德诺甚至据此具体提出了对美国政府进行改革的设想和建议。古德诺对政治和行政进行的清晰的功能划分，以及对两者关系的深刻论述，完善和充实了威尔逊创立的行政学理论，为行政学理论体系的建成增添了一块重要的基石。

古典管理理论的诞生，为行政管理学提供了直接的理论借鉴。进入 19 世纪，在工业革命后迅速发展起来的欧美国家，相继出现了一些大型和超大型的工商业组织，但是这些组织的管理却仍在沿用传统的以个人经验为主的管理方法。传统的完全靠管理者个人经验积累，以及通过口传身授传承与发展的管理方法，已经不能适应现代企业的发展需要，这就为科学管理理论的产生提供了基本条件。既具备产生条件，又有产生需求，正是在这样的背景下，泰勒（Frederick W. Taylor）等、法约尔（Henri Fayol）、韦伯（Max Weber）分别创立的管理理论成为古典管理理论三大支柱。

美国人泰勒长期在企业工作，并直接从事企业管理工作，1911 年，他在总结自身管理经验的基础上，出版了著作《科学管理原理》（*The Principles of Scientific Management*，又译《科学管理原则》），标志着科学管理理论诞生，泰勒因此被称为“科学管理之父”。科学管理以提高员工生产效率为主要目的，主张用科学化和标准化的任务管理代替过去的经验管理。科学管理理论关注对员工个人的生产现场管理，内容主要包括制定工作定额、标准化、能力与工作相适应、差别计件工资、计划职能与执行职能相分离等。依据这个理论建立的管理制度，被称为泰勒制（Taylorism）。

法约尔在泰勒制的基础上，将研究的重心放在了组织管理方面。他关于组织结构和原则的研究，极大地拓展了科学管理理论的内涵。1916 年法约尔的《工业管理与一般管理》（*Administration Industrielle et Générale*）出版，他论证了管理活动从经营活动中独立出来的必要性，并提出了管理活动所需的五大职能和十四个管理原则，这三者构成了其一般管理理论的核心。法约尔认为，管理是独立地适用于所有类型事业的活动，而且管理层级越高，管理能力越重要。管理者不仅要懂得管理职能和管理原则，还必须是组织业务活动的内行。他总结的管理五大职能为计划、组织、指挥、协调和控制。他根据自己的工作经验提出的管理原则为劳动分工、权力和责任、纪律、统一指挥、统一领导、个人利益服从集体利益、人员的报酬、集中、等级制度、秩序、公平、人员的稳定、首创精神和团队精神。法约尔特别强调，对这些管理原则应灵活应用。应用这些原则是一门很难掌握的艺术。法约尔提出的这些理论至今仍是管理学的核心内容，所以他被人们称为“现代经营管理之父”。

德国的马克斯·韦伯是百科全书式的学者，他提出并系统论证的理想的行政组织体系理论——官僚制理论（bureaucracy theory）影响最为深远，他也因此被称为“组织管理之父”。1921 年，韦伯的代表作之一《经济与社会》出版，该书集之前所有管理理论之大成，在第二卷设专章系统论述了他认为是理想的行政组织形式——官僚制。他认为的官僚制，是指一种以分部一分层、集权一统一、指挥一服从等为特征的组织形态，这样的组织形态也是现代社会实施合法统治的行政组织，也称科层制。韦伯官僚制的基本特征包括合理分工、层级节制、照章办事、非人格化管理、专业化培训、合理合法的人事行政制度等。韦伯认为，以效率和目标追求为标志的市场经济运作模式，必然也要求政