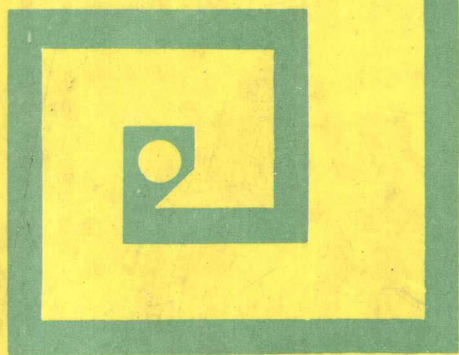


行政管理学

王惠岩/主编

吉林大学出版社



吉林大学出版社出版基金资助

行政管理学

王惠岩 主编

吉林大学出版社

行政管理学

王惠岩 主编

责任编辑、责任校对:刘子贵	封面设计:张沐沉
吉林大学出版社出版 (长春市东中华路 37 号)	吉林大学出版社发行 吉林大学印刷厂印刷
开本:850×1168 毫米 1/32	1996 年 4 月第 1 版
印张:15.5	1996 年 4 月第 1 次印刷
字数:385 千字	印数:1-1000 册
ISBN 7-5601-1882-8/D·324	定价:19.00 元

目 录

第一章 行政和行政管理学	(1)
第一节 行政管理学概述.....	(1)
一、行政管理学的研究对象、内容和特点.....	(1)
二、学习研究行政管理学的意义和方法.....	(9)
第二节 行政管理学的产生和发展	(12)
一、行政管理学的产生	(12)
二、西方行政管理学的发展分期	(14)
三、行政管理学发展的新趋势	(17)
第三节 中国社会主义行政管理	(20)
一、中国社会主义行政管理的特点	(20)
二、中国社会主义行政管理的基本原则	(24)
三、中国行政管理学的研究状况	(28)
四、努力建设有中国特色的行政管理学	(30)
第二章 行政环境	(33)
第一节 行政环境概述	(33)
一、行政环境及其研究对于行政管理的意义	(33)
二、行政环境与行政管理的互动分析	(39)
第二节 中国现阶段的行政环境	(43)
一、现阶段我国行政环境的基本特征	(43)
二、现阶段中国行政环境对行政管理的要求	(50)
案例选析	(52)
案例(一) 我国军工企业战略大转移	(52)
案例(二) 怎样营造一个好的机关工作环境	(54)

第三章 行政职能	(56)
第一节 行政职能概述	(56)
一、行政职能的含义	(56)
二、行政职能的分类和内容	(59)
三、行政职能的转变	(64)
第二节 中国行政职能	(67)
一、我国行政管理职能的基本内容	(67)
二、我国政府管理经济职能的内容及问题	(70)
三、转变政府职能, 建立高效的宏观经济调控 体系	(75)
案例选析	(83)
案例(一) 516 万元的损失说明了什么?	(83)
案例(二) 盖章多, 盖章难	(84)
 第四章 行政权力	 (86)
第一节 行政权力概述	(86)
一、行政权力的基本含义	(86)
二、行政权力的来源、结构与特征	(89)
三、行政权力的运行原则	(94)
第二节 中国行政权力	(98)
一、中国行政权力概况	(98)
二、中国行政权力运行中的主要问题	(103)
三、理顺权力关系, 保证行政权力的高效运行	(106)
案例选析	(111)
案例(一) 这样收容审查是否违法	(111)
案例(二) 政府文件的违法规定被纠正	(112)
 第五章 行政组织	 (113)

第一节 行政组织概述·····	(113)
一、行政组织的含义和特征·····	(113)
二、行政组织的要素和类型·····	(117)
三、行政组织的产生和成立·····	(120)
四、行政组织的结构和体制·····	(122)
五、行政组织的功能和原则·····	(127)
第二节 中国行政组织·····	(133)
一、中国现行的行政组织·····	(133)
二、中国行政组织存在的主要弊端·····	(139)
三、中国行政组织改革·····	(141)
案例选析·····	(155)
案例(一) 膨胀的乡镇机构·····	(155)
案例(二) 人员增加了, 为什么行政效率没有 提高·····	(156)
第六章 人事行政 ·····	(158)
第一节 人事行政概述·····	(158)
一、人事行政的概念和意义·····	(158)
二、人事行政的原则·····	(160)
三、人事行政的产生和发展·····	(162)
四、人事行政的基本内容·····	(167)
第二节 中国人事行政·····	(176)
一、中国人事行政的状况·····	(176)
二、中国人事行政存在的问题·····	(181)
三、中国人事行政的发展趋势·····	(183)
案例选析·····	(186)
案例(一) 考核引起的风波·····	(186)
案例(二) 把好政府大门的“入口”·····	(188)

第七章 财务行政	(190)
第一节 财务行政概述	(190)
一、财务行政的含义和特点.....	(190)
二、财务行政的基本任务和原则.....	(192)
三、财务行政的内容.....	(194)
第二节 中国财务行政	(206)
一、中国财务行政的状况.....	(206)
二、中国财务行政存在的问题.....	(210)
三、中国财务行政改革的方向.....	(212)
案例选析	(213)
案例(一) 审计使巨款找到失主.....	(213)
案例(二) 改革使财务管理大变样.....	(214)
第八章 机关行政	(216)
第一节 机关行政概述	(216)
一、机关行政的概念.....	(216)
二、机关行政的原则.....	(217)
三、机关行政的内容.....	(218)
第二节 中国机关行政	(226)
一、中国机关行政的状况.....	(226)
二、中国机关行政存在的主要问题.....	(233)
三、中国机关行政的科学化、现代化.....	(235)
案例选析	(238)
案例(一) 怎样管理好一次会议.....	(238)
案例(二) 计算机是否必须买.....	(239)
第九章 行政领导	(242)
第一节 行政领导概述	(242)
一、行政领导的含义及其地位和作用.....	(242)

二、行政领导的方式和类型·····	(246)
三、行政领导的一般过程·····	(249)
四、行政领导者·····	(250)
五、行政领导艺术·····	(261)
第二节 中国行政领导·····	(266)
一、中国行政领导的状况·····	(266)
二、加强行政领导班子和领导者的素质建设, 适应“四化”建设的需要·····	(275)
案例选析·····	(290)
案例(一)玩忽职守造成的悲剧·····	(290)
案例(二)行政领导如何应付突发事件·····	(291)
第十章 行政决策 ·····	(293)
第一节 行政决策概述·····	(293)
一、行政决策的本质和作用·····	(293)
二、现代行政决策体制·····	(297)
三、现代行政决策的过程·····	(301)
第二节 中国行政决策·····	(311)
一、中国行政决策的状况·····	(311)
二、改革行政决策体制, 实现行政决策的 科学化和民主化·····	(315)
案例选析·····	(319)
案例(一)三峡工程论证始末和科学决策·····	(319)
案例(二)决策后的“再决策”·····	(322)
第十一章 行政执行 ·····	(324)
第一节 行政执行概述·····	(324)
一、行政执行的概念和意义·····	(324)
二、行政执行的性质和原则·····	(325)

三、行政执行的过程和内容·····	(328)
第二节 中国行政执行·····	(331)
一、中国行政执行的基本经验·····	(331)
二、中国行政执行存在的问题·····	(334)
三、完善行政执行过程,提高行政执行效率·····	(337)
案例选析·····	(339)
案例(一)重大事故发生后·····	(339)
案例(二)海南在开发过程中出现的“怪事”·····	(340)
第十二章 行政信息 ·····	(342)
第一节 行政信息概述·····	(342)
一、行政信息的概念·····	(342)
二、行政信息量的概念·····	(344)
三、行政信息的主要特性·····	(346)
四、行政信息的作用·····	(347)
五、行政管理信息系统·····	(350)
六、信息系统工程及其方法·····	(352)
第二节 中国行政信息·····	(358)
一、中国行政信息的历史和现状·····	(358)
二、建设与完善我国行政信息系统·····	(361)
案例选析·····	(366)
案例(一)关于火灾的现场采访·····	(366)
案例(二)浮夸风几时休·····	(366)
第十三章 行政法制 ·····	(368)
第一节 行政法制概述·····	(368)
一、行政法制的含义·····	(368)
二、行政法制的基本原则·····	(371)
三、行政法制的基本内容·····	(373)

四、行政法制的意义·····	(381)
第二节 中国行政法制·····	(382)
一、改革开放以来我国行政法制建设的成就·····	(382)
二、当前行政法制建设上存在的主要问题·····	(384)
三、加强行政法制建设, 实现行政管理法制化·····	(391)
案例选析·····	(394)
案例(一) 政府非法增加农民负担、法院判决 撤销决定·····	(394)
案例(二) 行政处罚适用法律不当·····	(396)
第十四章 行政监督 ·····	(398)
第一节 行政监督概述·····	(398)
一、行政监督的含义和特点·····	(398)
二、行政监督的任务与作用·····	(400)
三、行政监督的分类·····	(404)
四、行政监督的基本原则·····	(406)
第二节 中国行政监督·····	(408)
一、我国行政监督的历史发展·····	(408)
二、我国现行行政监督制度·····	(410)
三、我国行政监督存在的主要问题·····	(421)
四、健全和完善我国行政监督制度, 增强行政 监督的有效性·····	(424)
案例选析·····	(428)
案例(一) 办事公开的效应·····	(428)
案例(二) 一封农民的来信·····	(429)
第十五章 行政方法 ·····	(432)
第一节 行政方法概述·····	(432)
一、行政方法的含义·····	(432)

二、一般行政方法·····	(433)
三、现代行政方法·····	(438)
第二节 中国行政方法·····	(443)
一、我国传统的行政方法·····	(444)
二、我国行政方法的科学化·····	(448)
案例选析·····	(450)
案例(一)关于山村人口与经济的蹲点调查·····	(450)
案例(二)“国家质量万里行”调查组一个断然 措施·····	(451)
第十六章 行政效率 ·····	(453)
第一节 行政效率概述·····	(453)
一、行政效率的概念·····	(453)
二、行政效率的要素·····	(455)
三、研究行政效率的意义·····	(458)
四、行政效率的测定·····	(459)
五、影响行政效率的主要因素·····	(466)
第二节 中国行政效率·····	(469)
一、我国行政效率的状况·····	(469)
二、提高我国行政效率的途径和方法·····	(475)
案例选析·····	(478)
案例(一)某区长的办事效率·····	(478)
案例(二)正反两方面的事例说明了什么·····	(479)
后记·····	(483)

第一章 行政和行政管理学

行政管理活动同国家和政府的历史一样悠久。但行政管理学作为研究行政管理运行规律的一门独立的学科，只有大约七十年的历史，而在我国，恢复对它的研究，也不过十几年。

任何一门独立的学科，都要有别的学科所没有包括或没有深入探索的内容；要有它特定的研究对象和范围以及在此基础上形成的理论框架、知识体系。行政管理学也不例外。本章的一个重要任务就是弄清行政管理学的研究对象和范围、内容结构和特点、历史发展和分期、学习意义和方法。

一门学科是否能对实际工作起指导和帮助作用，关键在于它是否能从实际情况和需要出发。行政管理学是一门动态性较强的理论性和应用性相统一的学科。因此，本章的另一部分重要内容，就是结合中国实际，探讨有中国特色的行政管理的一般情况，包括中国行政管理的历史沿革、主要特点和基本原则。

第一节 行政管理学概述

一、行政管理学的研究对象、内容和特点

(一) 什么是行政

1、行政的含义及根据

行政管理学又称行政学，或公共行政学、公共管理学。行

政，是行政管理学的基础概念。对它的科学含义的界定，有着十分重要的意义。

目前，在我国行政管理学界，对于“行政”这一概念，比较通行的观点认为国家行政机关对国家政务的管理活动就是行政。它具体包括三方面内容：一是国家行政机关对国防、外交、国家荣典等国家事务的管理；二是对经济、科教文卫、治安、环保等社会公共事务的管理；三是对行政机关自身的机构设置、人员编制、经费、财物、工作程序等国家行政系统内部事务的管理。

对“行政”的含义作这样的规定，其理由是：

(1) 中国古代历史文献中“行政”一词，是指执掌国家政权，推行国家政令，管理国家事务。如，《左传》中有“行其政事”、“行其政令”；清人编撰的《纲鉴易知录》中记载西周时期太子年幼，由“召公、周公行政”。这里所说的“行政”即指管理国家政务的活动。(2) 在国外，古希腊学者亚里士多德最早使用过与汉语“行政”相类似的词汇。英语“行政”一词最早起源于古罗马，后来译为法语，旋而译为英语和其它欧洲语。据现今国际通用的《社会科学大辞典》解释，“行政为国家事务的管理”。(3) 马克思在其著作《评“普鲁士人”和普鲁士国王和社会改革》一文中将“行政”称为“国家的组织活动”。结合马克思在该文中的前后论述，可以看出他明确地把“行政”与一般的“管理”区分开来。

西方国家有些学者尽管也把行政看成是一种国家管理活动而不是一般社会管理活动，但在究竟哪些国家活动属行政范畴的问题上，仍然存在着分歧。这些分歧意见自然也影响渗透到我国行政学界的争论中来。概括起来主要有以下三种观点：

(1) 狭义行政说。认为行政是国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。美国行政学家魏劳比(1867—?)在1927年出版的《行政学原理》中，依据“三权分立”的原则，

提出了行政仅仅是指政府部门的政务活动，是在立法和司法部门之外，国家行政机关对国家事务的管理活动。持此观点的学者最多。我们也基本同意这一观点。

(2) 广义行政说。认为行政是一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动。美国行政学家古德诺（1859—1939）1900年在《政治与行政》一书中是这样表述“行政”的：“在一切政治制度中，只有两种基本的功能，即国家意志的表现和国家意志的执行，前者谓之政治，后者谓之行政”。这种观点的意义在于把行政学从政治学中分离出来并形成为一门独立的学科，从而促进了资产阶级行政学的完善与发展。其缺陷在于片面强调政治与行政的分离，而不能正确反映当代世界各国政治与行政紧密相联、相互结合与影响的实际情况。同时，也没能真实地反映资本主义国家职能分工的现实，如司法活动也是国家意志的执行，它怎能归属到行政范畴中来？

(3) 最广义行政说。认为行政是国家所有机关（包括立法、司法、行政）和企事业单位对行政事务的管理与处理。这种观点的意义在于把行政概念的外延扩展到其它部门行政的范畴，使行政学的研究范围更为广阔。其缺陷在于容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的内容相混淆，难以显示出行政管理学的学科独特性和确定性。

以上几种关于行政的观点，对我们理解行政的含义都有一定的参考价值。但是，我们应看到，资产阶级学者往往从超阶级的立场出发，否定行政的阶级性，这是资产阶级行政理论的共同特征。

行政实质上是管理，行政管理是管理的一种，但它又有区别于一般管理活动的特点：

(1) 从出现和存在的时间上表现。管理活动早在有人类群体活动以来就出现了，并与人类社会相始终。而行政则是产生阶级、国家之后才出现的，特别是在统一的中央集权国家形成

后，国家对公共事务的管理有了长足发展。

(2) 从活动的外延上表现。“管理”概念的外延要比“行政”的概念外延宽。从个人到家庭、从国家到世界、从地面到天空、从物质到精神，只要有人类涉足的地方都有管理。但并非所有管理都能纳入行政范畴。

(3) 从活动的性质上表现。一般管理活动不具有政治性质，而行政则是政治性与社会性的统一。从行政的运行机制、方法技术看，只具有社会性，从它以推行统治阶级意志为目的角度看，它是维护统治阶级的工具，有鲜明的政治性。

正因为行政与一般管理活动有上述区别，所以不宜把行政理解为一切管理，那样不利于探讨国家行政管理的规律。但也要看到国家政治体系中其他部门的管理、特别是社会主义国家的党、团、工、妇等组织中都有公共事务的管理活动。因此，从管理功能的角度看，行政与一般管理的某些原则、原理、方法是相通的，也可以适用于其他方面的管理。但反过来，一般管理的原则、原理、方法不一定完全适用于行政。

2、行政的地位和作用

行政管理在社会管理大系统中处于关键地位，它是国家生活中起主导作用的管理活动。行政管理的作用具体表现在：

(1) 行政管理在国家中可起到稳定社会、促进社会进步的作用。行政是上层建筑，它必然服务于经济基础。哪个国家和地区行政工作质量好，满足社会多种需求，动员并能合理配置社会资源，实现社会利益公正分配，那个国家和地区就能稳定兴旺；反之，行政管理混乱，效能低下，就会造成社会不安定、资源枯竭、人口失控，矛盾丛生，问题成堆。

(2) 行政管理是其他一切管理活动的制约因素。它以国家名义并以国家的强制力作保证来实施管理。行政管理的中心内容是为建设有中国特色的社会主义提供最佳服务。因此，无论一般社会管理，还是企业管理，都要受到行政管理的影响和制

约。如就企业管理来说，国家行政要为企业发展提供法律、秩序、安全、货币、银行等良好的外部条件，建立明确合理的政企关系，改进工作方法，利用各种手段，推动经济增长和社会进步。因此，行政管理影响和制约着其他一切管理活动。

(3) 行政管理直接关系到人民群众的切身利益，是广大人民群众支撑社会生活的最直接的杠杆。每个居民、每个家庭的衣食住行、生老病死，都与政府的管理工作密切相关。

(二) 行政管理学的研究对象、内容和特点

1、行政管理学的研究对象

根据现代行政管理的特点和对行政概念的上述理解，我们认为行政管理学研究的对象，是研究国家行政机关运行机制及其规律的科学。具体来说，就是研究国家行政机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的客观规律的科学。它包括如下要点：

(1) 行政管理的主体是国家行政机关。国家行政机关拥有对管理客体的支配权，它凭借行政权力对国家事务、社会公共事务和机关内部事务依法实施管理。

(2) 行政管理的客体是国家事务、社会公共事务和行政机关的内部事务。行政管理的对象范围遍及国家和社会生活的各个方面及全体国民。因此，行政管理学有比其他管理科学更广泛的研究领域和适用性。

(3) 行政管理学研究的宗旨是如何提高行政效能。行政管理的最高目标是以高效率的管理活动行使国家行政权，有效实现国家行政职能。因此，行政管理学的全部意义就在于研究行政运行规律，指导行政管理活动高效运转。

(4) 行政管理活动的根本原则是依法管理。行政管理特别是现代行政管理必须以法律为根本的活动准则，在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都只有依法行事的

义务，而没有超越宪法和法律的特权。依法行政是行政管理必须严格遵循的重要原则。

(5) 行政管理活动是有规律性的，而不是毫无根据的无序的游戏。行政管理学的实质和主要任务就在于揭示行政活动的客观运行规律，这一规律的理论概括就是行政管理的原理、原则、程序和方法等。

以上从行政管理的主体、客体、原则和行政管理学的宗旨、主要任务等方面概括说明了行政管理学的研究对象。这是行政管理学同其他学科相区别的重要依据。

但是，行政管理学作为综合性的学科，它同许多学科，尤其是同政治学、管理学、法学、社会学等相关学科不仅有互相区别的一面，又有密切联系的一面。了解行政管理学与其他相关学科的联系和区别，有助于我们更加具体而深入地理解行政管理学特殊的研究对象。

(1) 行政学与政治学。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，而行政管理学是从政治学分离出来的一个分支学科。政治学的基本理论对行政管理学的研究有指导作用。但行政管理学研究的是国家行政机关的管理活动及其规律性，同政治学又有区别。

(2) 行政学与管理学。现代管理学起源于工商企业管理，其研究重点至今仍放在企业管理方面。企业管理科学推动了行政管理学的发展，丰富了行政管理学的内容；行政管理学也吸取了管理科学的理论和方法。但行政管理学是国家行政机关的管理理论，又不完全等同于以工商企业管理为重点的管理科学。

(3) 行政学与法学。法律是国家意志的体现，是实现国家职能的行为准则。行政管理的职能、权限和行为，要以法律为根据，受法律制约。所以，行政管理学和法学有密切关系。但法学是研究社会现象中的法律关系，同行政管理学又有区别。