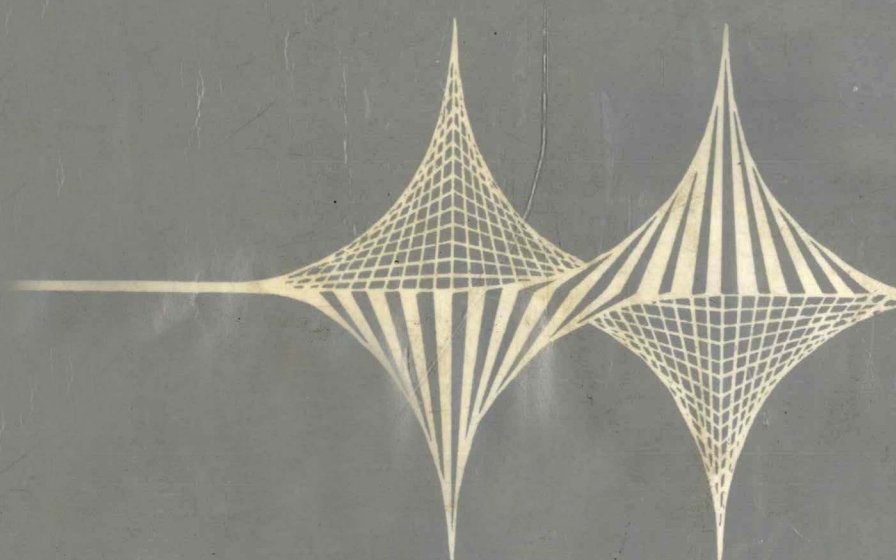


夏书章 主编

行政管理学

XING ZHENG GUAN LI XUE



中山大学出版社

行政管理学

夏书章 主编

中山大学出版社

· 广州 ·

(粤)新登字11号

行政管理学

夏书章 主编

责任编辑：施国胜 封面设计：朱霭华

责任技编：姚明基 责任校对：李莹

中山大学出版社出版发行

广东省新华书店经销

广东韶关新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.375印张 26万字

1991年6月第1版 1994年3月第5次印刷

印数：30001—40000册

ISBN7-306-00425-5
D·34 定价：7.50元

参加编写人员(以姓氏笔画为序)

王乐夫	应国良
何国强	陈瑞莲
罗立新	林锦峰
赵过渡	夏书章
梁裕楷	傅小平

我们应当为创建有中国特色的行政学及其普及和提高而继续努力

——《行政管理学》序

夏书章

经过将近十年的共同努力，现在可以认为，在新中国，已初步形成了称得起行政学“界”的一支相当可观的专业队伍。这具体表现在：普通高校专业或课程的开设；国家行政学院的筹备；各省、自治区和直辖市成人行政院校的相继建立；专业刊物、教材、著作等的大量出版；各级学会和研究会等群众性学术团体的增多；以及各种师资班、培训班、研讨班的举办等方面。仅以不久前刚结束的全国行政学教学研究会第四届年会和第二届会员代表大会为例，到会代表就来自暂缺台湾省外的全部省、自治区和直辖市的“五路大军”，即党校、普通高校、行政院校、研究机构和实际工作部门的教学研究人员；研究会的理事人数，已经由四年前第一届的20余人增加至90人左右。

抚今思昔，记忆犹新。1982年1月29日，《人民日报》发表了带有呼吁性的文章：《把行政学的研究提上日程是

时候了》。同年春，中国政治学会委托上海复旦大学举办全国政治学讲习班。其中有行政学课程，引起不少学员的浓厚兴趣。目前行政学教学研究骨干中曾在该班学习过的，颇不乏人。1984年8月20至26日，国务院办公厅和劳动人事部在吉林市召开了行政管理学研讨会，表明了政府开始对这门学科重视。同年底，中国行政管理学会筹备组在京成立。其他情况尚多，不必详述。逐渐得到公认的，是行政管理既必须改革，就必须研究和必须创建有中国特色的社会主义行政管理学。到1987年，学科的发展很快，于是，在1988年1月，通过《把行政管理学的研究引向深入是时候了》（同年4月出版的《行政管理学新编》序）所发出的呼吁，在较大范围内产生了共鸣。如果说，中国行政管理学会的成立（1988年10月14日）是我国行政管理学发展史上的里程碑，则在今后继续发展的进程中，显然是任重而道远的。

结合与本人有关的一些情况来看，在1984年出版的《中国行政管理学初探》一书中，载有《关于开展行政管理学研究的一些粗浅认识》和《关于人事管理的若干问题》确属名副其实的“初探”。1985年出版主编的《行政管理学》（为与同名书籍相区别惯称“山西本”），也是作为教材的较早尝试。1986年出版的《行政学新论》，原是为行政法学研究生讲课稍经整理的记录。当时特别申明：“‘新论’之所谓新，乃相对于自己过去的著作而言，也借以鞭策自己不断作新的追求，并非自诩在观点和内容上果有什么新意。”（《卷首语》）此外，还撰写过不少包括为别人编著

作序在内的有关文章。不管怎么说，都已经是过去的事了。现在主编的《行政管理学》这本书，主观上是希望在原有基础上有所提高和创新，但究竟能否做到和做到多少，还有待广大读者和同行们的客观审评。

问题的关键，似集中在有中国特色的这一点上。本来，我们要建设的是有中国特色的社会主义。那么，我国的行政管理和行政管理学便都应当具有中国特色，是不言而喻的。前人和外人的有益观点和经验可以参考、借鉴，但决不能依样葫芦、囫圇吞枣，这也是不难理解的。其实，即使是在资本主义国家之间，行政管理体制和方法，也无不具备各自的特点，何况我们是社会主义国家呢？

因此，在行政学教学和研究领域中，也存在坚持马克思基本观点、批判资产阶级自由化观点的问题。我们不能在有意无意之中，以为行政学是一门应用学科而对此有所放松或轻忽，同样要体现“坚持、补充、批判、澄清”的精神，即坚持马克思主义基本观点、增补以马克思主义为指导的新的研究成果、批判资产阶级自由化观点和澄清是非。例如，在西方行政学的论著中，无可避免地要涉及“三权分立”、“文官中立”、侈谈资产阶级民主、讳言资产阶级专政，以及诸如此类，我们又怎样看待和怎能不进行马克思主义的分析呢？而且，正因为行政学是应用性很强的学科，就更有必要深刻地了解国情，理论密切联系实际。

当然，“做到、做好理论和实际的结合决非易事，但

又非努力做到、做好不可。谨愿和同志们共勉。”这是我想再重复一次曾经发表过的意见(1987年7月《社会主义行政管理学教程》序)。总之，我们应当为创建有中国特色的行政学及其普及和提高而继续努力。

1991年6月于

中山大学政治学与行政学系

目 录

第一章 行政和行政管理学

- 第一节 行政管理学的对象、内容和特点·····(1)
 - 一、什么是行政·····(1)
 - 二、行政管理学研究的对象、内容和方法·····(6)
- 第二节 行政管理学的产生和发展·····(12)
 - 一、行政管理学在西方国家的兴起·····(12)
 - 二、西方行政管理学的发展趋势·····(14)
- 第三节 建设有中国特色的行政管理学·····(17)
 - 一、有中国特色的行政管理·····(17)
 - 二、建设有中国特色的行政管理学的基本原则·····(21)

第二章 行政环境

- 第一节 行政环境及其对于行政管理的必要性·····(23)
 - 一、行政环境问题的提出·····(23)
 - 二、行政环境的哲学依据·····(26)
 - 三、现代行政管理与行政环境联系的加强·····(28)
- 第二节 行政环境和行政管理的相互作用·····(29)
 - 一、行政管理与行政环境的平衡·····(29)
 - 二、行政管理和行政环境相互作用的基本内容·····(32)
 - 三、行政管理对行政环境的利用和改造·····(35)

第三节 我国现阶段行政环境的主要特点	(33)
一、新旧格局交替,形势依然严峻	(35)
二、社会主义初级阶段的政治、经济和文化	(38)
三、底子薄、人口多、耕地少	(39)

第三章 行政职能与行政组织

第一节 行政职能	(42)
一、行政职能的涵义和特性	(42)
二、我国行政管理的基本职能	(43)
三、科学认识和确定行政职能的意义	(47)
第二节 行政组织结构与编制	(48)
一、行政组织的涵义	(48)
二、行政组织结构	(50)
三、行政组织的编制管理	(53)
第三节 行政组织理论的发展与行政组织的改革	(55)
一、行政组织理论的历史发展	(55)
二、行政组织的改革	(61)

第四章 人事行政

第一节 人事行政在国家政权和行政管理中的 地位 and 作用	(66)
一、人事行政的涵义	(66)
二、人事行政的地位和作用	(67)
三、有中国特色的人事行政理论	(69)
第二节 人事行政的基本功能和主要环节	(75)
一、人事行政的基本功能	(75)
二、人事行政的主要环节	(77)
第三节 国家公务员制度	(81)

一、西方国家的公务员制度	(81)
二、我国公务员制度	(84)

第五章 行政领导

第一节 行政领导概述	(90)
一、领导的涵义及其特点	(90)
二、行政领导的涵义及其特点	(91)
三、行政领导在行政管理中的地位与作用	(93)
第二节 行政领导者的职位、职权和责任	(94)
一、行政领导者的职位	(94)
二、行政领导者的职权	(95)
三、行政领导者的责任	(96)
第三节 行政领导制度	(97)
一、民主集中制	(97)
二、集体领导与个人负责制	(99)
三、日常的具体行政领导制度	(101)
第四节 行政领导的方法、方式与艺术	(103)
一、行政领导方法	(103)
二、行政领导方式	(106)
三、几种常见的行政领导艺术	(107)
第五节 行政领导者的素质结构	(108)
一、行政领导干部的素质结构	(108)
二、行政领导班子素质结构优化	(112)

第六章 行政立法与行政道德

第一节 行政立法	(114)
一、行政立法概述	(114)
二、行政立法的必要性	(118)

三、我国行政立法体制·····	(123)
第二节 行政道德·····	(126)
一、行政道德概述·····	(126)
二、我国的社会主义行政道德规范·····	(129)
三、行政道德与行政心理和精神文明建设·····	(134)

第七章 财务行政

第一节 财务行政概述·····	(137)
一、财务行政的概念、职能和作用·····	(137)
二、财务行政体制·····	(139)
第二节 国家预算管理·····	(143)
一、国家预算概述·····	(143)
二、国家预算组织形式·····	(146)
三、实行符合我国国情的复式预算·····	(148)
第三节 预算会计和决算·····	(151)
一、预算会计概述·····	(151)
二、预算会计的分级与核算方法·····	(151)
三、国家决算·····	(153)
第四节 政府审计·····	(154)
一、政府审计的概念和作用·····	(154)
二、政府审计的一般原则和内容·····	(156)

第八章 行政目标、行政计划与行政决策

第一节 行政目标·····	(159)
一、行政目标及其作用·····	(159)
二、行政目标管理·····	(161)
第二节 行政计划·····	(165)
一、行政计划及其作用·····	(165)

二、行政计划的制定.....	(168)
第三节 行政决策	(170)
一、行政决策概述.....	(170)
二、行政决策的基本程序和方法.....	(173)
三、现代行政决策体制.....	(177)

第九章 行政执行与行政监督

第一节 行政执行	(180)
一、行政执行概述.....	(180)
二、行政执行的前提与手段.....	(184)
三、行政执行的强制措施.....	(187)
第二节 行政监督	(188)
一、行政监督概述.....	(188)
二、我国现行行政监督制度.....	(193)
三、行政诉讼的法制监督.....	(198)

第十章 行政信息与行政咨询

第一节 行政信息	(203)
一、行政信息的内涵及意义.....	(203)
二、行政信息管理.....	(206)
三、行政信息处理的基本环节.....	(209)
第二节 行政咨询	(213)
一、行政咨询概述.....	(213)
二、行政咨询的作用.....	(215)
三、行政咨询机构及其与决策层的沟通.....	(218)
四、行政咨询与行政信息的关系.....	(221)

第十一章 行政公共关系与行政协调

第一节 行政公共关系	(224)
一、行政公共关系概述	(224)
二、行政公共关系的基本职能	(231)
三、行政公共关系实务举要	(236)
第二节 行政协调	(238)
一、协调与行政管理过程	(238)
二、行政协调的基本方法	(241)
三、行政协调的原则	(245)
第十二章 办公室管理	
第一节 办公室工作的性质与作用	(248)
一、办公室工作的性质	(248)
二、办公室工作的作用	(249)
第二节 办公室工作的基本任务	(252)
一、日常性工作	(252)
二、综合协调工作	(257)
三、辅助决策工作	(261)
四、领导者临时交办的工作	(263)
第三节 办公室管理的科学化和现代化	(264)
一、办公室管理的科学化	(264)
二、办公手段现代化	(271)
第十三章 后勤管理	
第一节 后勤管理的重要意义和基本原则	(274)
一、后勤管理的意义	(274)
二、后勤管理的基本原则	(276)
第二节 后勤管理的主要内容	(278)
一、物资管理	(278)

二、财务管理.....	(279)
三、生活后勤管理.....	(279)
四、服务后勤管理.....	(283)
五、协助接待工作.....	(285)
第三节 后勤管理队伍的建设.....	(286)
一、后勤管理队伍的现状.....	(286)
二、加强后勤管理队伍的建设.....	(287)

第十四章 行政效率

第一节 行政效率概述.....	(291)
一、行政效率的概念.....	(291)
二、行政效率的要素.....	(294)
三、研究行政效率的意义.....	(296)
第二节 行政效率的测定.....	(298)
一、行政效率测定的原则和标准.....	(298)
二、行政效率的测定方法.....	(302)
第三节 行政效率的提高.....	(305)
一、影响行政效率的主要因素.....	(305)
二、我国目前行政效率低的主要表现及其原因.....	(307)
三、提高行政效率的途径和方法.....	(310)

后 记

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。但行政管理学作为一门独立的学科，只有大约六七十年的历史，而在我国，恢复对它的研究，还不足10年。

进入80年代后，我国行政管理学得到了长足的发展，不仅在理论研究方面取得了可喜的成果，对行政管理实践也起了积极作用。在繁茂的科学园地里，行政管理学正以它的花蕾果实，获得越来越多的社会承认。理论工作者和实际工作者正以浓厚的兴趣学习和研究这一新兴学科——行政管理学。

第一节 行政管理学的对象、内容和特点

一、什么是行政

行政是行政管理学^①的基本概念。对它的科学的界定有重要意义。

行政一词，在中国古代早已出现^②。但那时，并不是作为行

① 行政管理学又称行政学，或公共行政学，或公共管理学。本书统一名为行政管理学。

② 《史记·周纪》：“召公，周公二相行政，号曰‘共和’。”

政管理学的基本概念，其涵义也与现代所说的不完全一致。即使作为行政管理学的基本概念，其涵义也在不断演变。时至今日，也还没有得出一个为中外学者所公认的定义。有作广义理解的，把国家机关和非国家机关如企事业单位和社会团体中的某些管理活动如办公室、人事、后勤等工作，称为行政；有作狭义理解的，认为行政是政府机关执行的任务和进行的活动。本书不取广义的解释，而作如下的界定：行政是国家权力机关的执行机关依法管理国家事务、社会公共事务和机关内部事务的活动。为了加深对行政概念的理解，我们拟作如下解释：

（一）政治与行政

政治和行政同是历史的范畴。只有在国家诞生以后，才有政治现象，也才有“政”可行。在相当长的时间里，无论在理论上还是实践上，两者都没有明显的界限。“政”和“治”，实际上包含了现今所讲的政治和行政两方面的涵义。近代资本主义国家产生后，由于政府职能的复杂和分化，两者的区分，才逐渐为人们所注意。在西方，最先论述两者区别的是美国的威尔逊^①和古德诺^②。威尔逊认为，政治是立法团体和其他政策制定集团专有的活动，行政是行政官员执行法律和政策的专有活动。古德诺进一步指出：“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。”^③“为了方便起见，政府的这两种功能可以分别称作‘政治’与‘行政’。政

① 威尔逊(Woodrow Wilson, 1856—1924年)美国教育家、历史学家、行政学家，曾任普林斯顿大学校长和美国第28任总统。

② 古德诺(Frank J. C. Goodnow 1859—1939年)美国行政学家、法律学家，1914—1928年任约翰·霍布金斯大学校长。

③ [美]F·J·古德诺：《政治与行政》，华夏出版社1987年版，第12页。

注：本书引文出处凡与首次出现的书名相同时，均仅注书名和页码。