

行政管理学教程

○ 罗刚健 彭国甫 李 园 编著



中南工业大学出版社

行政管理学教程

罗刚健

彭国雷

李

四 编者

江苏工业学院图书馆
藏书章

ISBN 7-81050-188-1/F·052
中南工业大学出版社

湘新登字010号

行政管理学教程

罗刚健 彭国甫 李 园 编著

责任编辑：刘红娃

*

中南工业大学出版社出版发行
中南工业大学印刷厂印装
湖南省新华书店经销

*

开本：787×1092 1/32 印张：12.75 字数：297千字

1989年1月第1版 1992年3月第3次印刷

印数：19001—26000

*

ISBN 7-81020-196-4/F·029

定价：4.40 元

序

党的第十三次代表大会的中心任务就是加快和深化改革。这是振兴中国的唯一出路，也是人心所向，大势所趋，不可逆转的潮流。

党的十三大所制定的任务、路线和指导方针的实施，都离不开各级行政机构发挥行政管理的效能。这赋予行政管理学在政治体制改革方面十分艰巨而光荣的任务。

第一、从进行政治体制改革的目标来看，改革就是兴利除弊，革除权力过分集中、官僚主义、封建主义影响等弊端，建设有中国特色的社会主义民主政治。实现政治体制改革的近期目标——建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制；并在此基础上实现政治体制改革的长远目标——建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。这些都需要科学的行政管理和健全的行政法制。

第二、从实行党政分开，权力下放方面来看。党和政府职能分开、政企分开、政府职能转化，都需要在科学分工的基础上进行，实现行政管理的科学化和法制化。

第三、从改革政府机构，提高工作效率来看。均需要行政管理学原理作指导，以行政法手段实行依法行政。

第四、从改革干部人事制度来看，要对“国家干部”进行合理分解，改变集中统一管理的现状，建立科学的分类管理体制；改变用党政干部的单一模式管理所有人员的现状，形成各具特色的管理制度；改革缺乏民主和法制的现状，实

现干部人事的依法管理和公开监督；建立国家公务员制度，按政务类与业务类分别进行管理，实行注重实绩、鼓励竞争、民主监督、公开监督的原则。这些构成了行政管理学与行政法学的重要内容，需要依照行政管理学与行政法学的原理原则进行指导。

第五、从培训行政管理学员来看，“十三”大文件提出要筹建国家行政学院，有计划地培养、轮训行政人员，加强在职行政人员的自学与考核，提高行政人员的素质，亟需行政管理学与行政法学教材。

第六、从健全社会协商对话制度来看，协商对话制度是社会主义各级国家行政机关进行行政活动必须遵循的一项民主管理制度。行政管理学与行政法学对此必须予以足够的重视，为这项制度的完善与运用作出贡献。

一个国家行政管理的好坏，直接关系到整个社会事业的成功与失败和国家的兴盛与衰亡。我们今天研究和运用行政管理学，对于实现国家行政管理科学化、法制化和现代化，以及实现社会主义四个现代化，充分发挥社会主义制度优越性；对于适应改革、开放、搞活的形势需要，促进体制改革，对于适应新的科学技术革命形势，推动科学技术蓬勃发展，都有着非常重要的意义。

我认为本书至少有以下几个特点：

一、理论性强。三位作者对哲学造诣较深，运用自己的优势把实践性、应用性很强的行政管理学科提高到理论高度。

二、有独到见解，凝结了作者的科研成果，例如，在《行政效益》这章里。对效率、行政效率、行政效能和行政效益的涵义及其相互关系、行政效益与行政速度的关系，以

及如何正确处理好它们之间的相互关系、行政效益的类型、衡量行政效益的标准体系等问题，都是进行了可贵的新的探讨，提出了自己的见解，第一次比较详细、系统地论述了行政效益的有关问题，并提出了行政效益是贯穿于行政管理学的中心线索，行政管理的实质和核心就是要提高行政效益，行政效益的大小是衡量行政管理成败的唯一科学的标准等观点。

三、注意贯彻理论联系实际的原则。例如《行政领导》一章中，在谈到行政领导的计划职能时，明确指出了我国过去在计划工作中存在诸如集中过多、搞得太细、统得过死，在资源计划中重视有形资源的开发，忽视科学、技术、智力等无形资源的开发，重视经济发展计划，忽视社会发展计划等弊端；在谈到经济计划时，结合我国实际，提出了应将我国传统的以资源为出发点的经济发展公式与西方的以市场为出发点的经济发展公式相结合的观点。

本书在吸取西方国家领导学、行为科学、决策科学等理论中的合理成份时，都体现了从我国实际情况出发的原则，而不是直接照搬。本书对我国目前正在进行的行政体制改革，在《行政组织》、《人事行政》等有关章节中，根据十三大文件精神，运用行政管理学的基本原理，作了分析和论述，对我国的行政管理工作和行政体制改革有一定的指导作用。

四、本书结构、层次比较合理，条理比较清楚，逻辑性比较强，资料比较丰富，内容深入浅出，具有较好的知识性、应用性和可读性，适用于做教材，可供党政干部自学，也可作政治体制改革的参考书。

皮纯协 于中国人民大学

目 录

第一章 绪 论

- 第一节 行政和行政管理学…………… (1)
- 第二节 行政管理的产生和发展…………… (10)
- 第三节 学习行政管理学的目的、意义和方法… (17)

第二章 行政组织

- 第一节 行政组织概述…………… (26)
- 第二节 行政组织的目标…………… (29)
- 第三节 行政组织的权力分配…………… (31)
- 第四节 行政组织的信息沟通…………… (36)
- 第五节 行政组织的管理幅度和层次…………… (39)
- 第六节 行政组织体制…………… (41)
- 第七节 我国行政组织的改革…………… (44)
- 第八节 西方行政组织理论简介…………… (55)

第三章 人事行政

- 第一节 人事行政概述…………… (64)
- 第二节 我国古代的人事行政和资本主义国家的文官制度…………… (70)
- 第三节 我国的国家公务员制度…………… (80)
- 第四节 国家行政工作人员的条件、选拔和任用…………… (84)
- 第五节 国家行政工作人员的调配、培训……………

	与职位分类.....	(91)
第六节	国家行政工作人员的考核与奖惩.....	(100)
第七节	国家行政工作人员的福利待遇.....	(108)
第四章	行政领导	
第一节	什么是行政领导.....	(113)
第二节	行政领导的职能.....	(115)
第三节	行政领导干部的素质与能力.....	(127)
第四节	行政领导集体.....	(133)
第五节	领导艺术.....	(136)
第五章	行政决策	
第一节	行政决策及其分类.....	(149)
第二节	行政决策的基本原则.....	(153)
第三节	行政决策的基本程序.....	(154)
第四节	现代行政决策体制.....	(174)
第六章	政府对经济的宏观和微观管理	
第一节	新的经济体制的特点.....	(186)
第二节	政府管理经济的职能.....	(195)
第三节	政府对经济进行宏观控制的目标.....	(198)
第四节	政府对经济活动进行宏观管理的手段.....	(205)
第五节	政府对微观经济的管理.....	(211)
第七章	行政方法	
第一节	行政方法概述.....	(216)
第二节	行政方法举要.....	(218)
第三节	行政工作的程序化问题.....	(235)
第八章	行政财务	
第一节	行政财务概述.....	(241)
第二节	行政单位预算管理.....	(247)

第三节	行政财务管理·····	(254)
第四节	财务活动分析·····	(263)
第五节	财务监督·····	(267)

第九章 行政管理法规

第一节	行政管理法规的涵义及其历史发展·····	(276)
第二节	我国的行政管理法规体系·····	(287)
第三节	行政理管法规的制定和执行·····	(295)
第四节	加强我国行政管理法规的建设·····	(310)

第十章 机关管理

第一节	机关管理的涵义·····	(317)
第二节	机关管理的内容和要求·····	(320)
第三节	机关管理现代化·····	(340)
第四节	反对官僚主义，加强机关管理·····	(346)

第十一章 行政效益

第一节	行政效益概述·····	(357)
第二节	如何提高行政效益·····	(372)
第三节	如何衡量行政效益·····	(388)

第一章 绪 论

第一节 行政和行政管理学

一、“行政”概念的含义

什么叫行政？从字面上讲，“行”是指推行，“政”是指政事、政务、政权。如《论语·学而》：“夫子至于是邦也，必闻其政”。这里说的“政”是指政事、政务。《论语·季氏》：“天下有道，则政不在大夫”。这里说的“政”，便是指政权。这说明政事、政务是与政权相联系的。在《纲鉴易知录》这部编年史上，记载西周时期的周厉王曾因“国人发难”而出逃，由“召公、周公行政”。这里说的“行政”，就是指掌握政权治理国家。所以，从字面上讲，行政就是指凭籍政权推行政务。在英语中“行政”(Administration)一词，源出于拉丁文“Adminiatura-re”，是指推行事务或治理事务。《英国新百科全书》中说：“行政管理包括那些涉及到执行政府的政策和规划的活动。”《美国百科全书》中说：“行政管理可以说包括所有涉及到执行政府意图的行动。”国际通用的《社会科学大辞典》中说：“行政为国家事务的管理。”从词义上看，上述种种解释基本上是一致的，都是说行政是指凭籍政权来推行或治理国家事务。

近代资本主义国家大多实行“三权分立”的政治体制，即立法、司法、行政三权分立，互相制约。这是由于统治阶级内部存在不同的利益集团，于是采取分权的办法互相牵

制、协调。按照“三权分立”的学说，行政并不是治理全部国家事务，而是指除立法、司法以外的那一部分国家事务。美国早期行政学者古德诺在1900年写的《政治与行政》一书中说：“行政是国家意志的执行。”美国行政学者魏劳毕在1927年写的《行政学原理》中说：“行政乃是政府组织中行政机关所辖的事务”。这就是按“三权分立”学说对“行政”所作的解释，即行政活动属于国家意志的执行活动。国家机构分为立法、司法、行政三大部份。行政活动便是行政部门的政务活动。不过，从当代资本主义国家的实际情况看，“三权分立”虽然仍是一条原则，但立法、司法、行政三大部门的权限已在互相渗透，行政权力在不断扩大，行政功能已成为当代资产阶级政府的最大功能。现在有些资产阶级学者大肆鼓吹行政权的优越性，认为应让行政机关拥有相当大的立法和司法权，主张建立“行政国家”，认为这更有利于维护资产阶级的统治，更有利于国际间的竞争。

19世纪末20世纪初以来，随着管理科学的兴起，有的管理学者从科学管理的宗旨、要素和功能出发，对“行政”这一概念作出解释。如美国的怀德在《行政学导论》中说：“行政艺术乃是为完成某种目的对许多人的指挥、协调与控制”。西蒙、斯宾斯堡、汤姆生三人在其合著的《行政学》一书中说：广义的行政是“为达到共同目的而合作的集体行动”，狭义的行政则在于研究“为达到共同目的，如何选择所使用的方法，如何运用工作人员并使之协力工作，并能与他人和谐地去努力”。

那么，究竟应当怎样理解“行政”这一概念的涵义才是正确的呢？马克思说：“行政是国家的组织活动。”（《马克思全集》第10卷第479页）具体地说，行政是指国家行政机关

依据宪法和法律行使国家权力对国家事务进行管理的一种组织活动。国家事务包括政治、经济、文化、教科、卫生、国防、外交、社会治安、社会福利等各个方面。为了正确理解“行政”这一概念，应注意把握以下几点：

1.行政是国家产生以后，统治阶级运用国家机关，按本阶级的意志对社会进行管理的活动。它属于上层建筑，而在上层建筑中它又从属于政治。行政管理的性质是由政权的性质决定的。行政管理的基本任务是为巩固国家政权服务，为保护和发展经济基础服务。

2.行政管理是指国家行政机关对国家事务所进行的管理和对行政机关自身的管理。行政机关是国家权力机关的执行机关，是运用国家权力对国家事务进行管理的机关。在我国，国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院所属各部委和地方各级人民政府都是国家行政机关。只有国家行政机关才有行政权。在企业和事业单位内部也有行政管理活动，这是国家授权的结果，属于“委托行政”。

3.行政权限是由国家的宪法和法律规定的。行政行为也要遵循行政法规。行政管理是通过法律来保证实施的，也要通过法律来稳定和巩固。现代行政管理主要是法律管理，是依法行政，并且是以国家的强制力为后盾的。这是行政管理不同于其他管理的重要特点。

4.行政管理是按照统治阶级的意志，对社会公共事务所进行的管理，籍以维护统治阶级的根本利益，并使社会沿着统治阶级的意向发展。无产阶级的根本利益同社会发展的客观规律相一致，也同最广大人民群众的最大利益相一致。因此，无产阶级的国家政权是人民民主专政，它的行政机能能

够按照社会发展的客观规律来管理社会的公共事务，谋求最广大人民群众的最大利益，使社会沿着社会主义和共产主义的方向发展。企、事业单位只对自己内部的事务进行管理，无权管理社会公共事务。如果说企、事业单位的行政部门有时也参与社会公共事务管理，那也是属国家行政 部门的委托，属于“委托行政”。

二、行政管理学的对象

行政管理学是研究行政管理活动及其规律的科学，其宗旨在于提高行政管理的效能、效率和效益。

行政管理学主要是研究国家行政机关依法对国家事务所进行的管理活动和国家行政机关自身的管理活动。但是，凡由国家依法授权或委托其他非行政部门所履行的行政职能，也属于行政管理活动，因而也是行政管理学应当研究的对象。

行政管理学是政治学的分支科学，它是从属于政治、并为政治和经济基础服务的。因此，行政管理学应当研究怎样通过国家事务的管理以贯彻国家权力机关的政治意图，巩固政权，维护和发展自己的经济基础。

行政管理活动是人类改造社会实践活动中的一个特定领域，它有着自己的客观规律。社会发展有一般规律，如生产关系被生产力所决定又反作用于生产力，上层建筑被经济基础所决定又反作用于经济基础等。行政管理学既要研究社会发展的一般规律在行政管理领域中的具体表现，也要研究行政管理自身的特殊规律。

行政管理并不只是一个静态概念，它同时也是一个动态概念。因此，行政管理学的研究对象也可以分为静态和动态两个方面。研究它的静态，就是研究在一定的政治和经济环

境下的行政系统的组织结构的合理性和科学性。当然，这里所说静态是相对而言的，因为行政系统的组织结构只具有相对的稳定性，它要随着政治和经济条件的变化而及时调整和变革。研究它的动态，就是研究行政系统的功能运动过程，其中包括组织、领导、决策、计划、咨询、信息、控制、协调、监督等环节。研究行政系统组织结构的合理性和行政系统的功能运动过程，其目的在于提高行政管理的效能、效率和效益。

三、行政管理学的内容和特点

在19世纪末，行政学主要是研究行政法。1923年，行政学家怀特，发表了第一本行政学教科书《行政学导论》，把行政学研究的内容分为组织原理、人事行政、财务行政、行政法规四个部分。近几十年来，由于社会化大生产和科学技术的发展，以及管理科学的兴起，行政管理学研究的内容逐步扩大，现在行政管理学研究的内容一般包括以下几方面的内容：1.行政管理的基本原则；2.行政组织；3.人事行政；4.行政领导；5.行政决策；6.行政方法；7.行政财务；8.行政管理法规；9.机关管理；10.行政效益。这些并不是行政管理学的全部内容。随着现代行政管理学研究领域的扩展，许多新的研究课题正在被开拓。

行政管理学同其他学科比较起来有自己的显著特点：1.政治性。行政管理学是一门政治性很强的科学，它是为统治阶级的意志和利益服务的。它研究怎样通过行政管理活动来维护和巩固政权，维护和发展经济基础。我们研究行政管理学要鲜明地站在无产阶级和人民大众的立场上，维护和巩固人民民主专政的国家政权，维护和发展社会主义的经济基础，促进生产力的健康发展；2.综合性。行政管理学的内容涉及到社会生活的一切方面，因此与哲学、政治学、法学、

管理学、经济学、社会学、心理学等学科有密切联系，要不断吸取这些学科的研究成果以丰富它自身的内容。同时它与各行业的专门管理知识也有密切关系。所以，行政管理学既是一门独立的科学，又是一门综合性很强的学科，研究它必须具备较广博的知识；3.规范性。行政管理活动是行使国家权力对国家事务所进行的管理。行政管理活动是依据宪法、法律、政策、法令进行的，因而它具有规范和约束人们行为和调整社会关系的特殊作用；4.实践性。行政管理学是一门应用学科，是治国、理财、安邦之学，对行政管理的活动过程和行政人员的行政行为有着很具体的指导作用；5.革新法。

一切科学都是发展变化的，但行政管理学发展变化更快。它不仅随着社会生产和科学技术的发展而发展，而且随着经济体制和政治体制的不断变革而变革。所以，行政管理学要不断吸收经济体制改革内容。研究行政管理学要密切注视各门学科的发展状况和社会的发展状况，不断吸取相关学科的研究成果和行政管理的新鲜经验。

四、行政管理学与其他学科的关系

行政管理学既然是一门综合性很强的带有边缘性质的科学，因此它与其他学科就有着密切的关系。下面就它与几门相关科学的关系简要介绍如下：

1.行政管理学与政治学。行政管理学是政治学的一个较晚的分支。最初行政学的某些内容是在政治学的范围内研究的。十九世纪末二十世纪初，行政管理学才从政治学中分化出来，逐步形成一门独立的学科，但它仍属于政治学的分支科学。现在政治学和行政管理学在研究角度和内容上已有一定分工。政治学研究的核心问题是国家，研究国体和政体以及国家政权组织活动的基本原则。相对于行政管理学来说，政治

学是基础科学，而行政管理学则是它的应用学科，要以它的基本理论和原则为指针。行政管理学研究的内容比较具体，应用性很强。比如说，政治学研究不同类型的国家政权组织及其活动的基本原则，行政管理学则研究应遵循怎样的具体组织原则和建立怎样的组织结构，才能提高行政效能和效率。这说明，政治学的基本理论和原则，对行政管理学起着指导作用，而行政管理学的发展则可以丰富政治学的内容。

2. 行政管理学与法学。法律是统治阶级意志的体现，是阶级专政的工具。法学便是以法律为对象的科学。行政管理学与法学的关系十分密切。因为行政必须依法办事。从根本上说，现代行政管理主要是法律管理。科学的行政管理体制、程序和方法，要以法律形式才能得到巩固，要靠法律才能保证贯彻实施。作为法学重要组成部分的行政法学同行政学的关系更为密切，两者都是以行政作为研究对象，只是角度有所不同。行政管理学的研究目的，是要使行政管理科学化，而行政法学的研究目的，则是要使行政管理法制化。行政管理的科学化和法制化是密不可分的。一方面，行政管理的法制化要以科学化为基础。行政管理是依法管理，是有权管理，而权力的运用必须建立在科学基础之上，否则会带来灾难性后果。另一方面，科学的行政管理的原则和方法，如果不予以法制化，就难以形成规范，难以贯彻实施。行政管理的科学化是指明应当怎样做，行政管理的法制化，则是规定必须怎样做。由此可见，研究行政管理学必须要有一定的法学知识，特别是行政法学的知识。

3. 行政管理学与经济学。经济学是研究人类社会各个历史阶段的生产关系（经济基础）的本质及其运动规律的科学。行政从属于政治，属于上层建筑。而上层建筑是被经济

基础所决定又反过来作用于经济基础的。作为上层建筑重要内容的国家行政管理，归根到底是由经济基础决定的，并且反过来要为维护、巩固和发展经济基础服务。特别是社会主义国家的行政管理，是把管理经济作为根本任务的。国家行政机关要管好经济就必须研究经济学。学会按经济规律管理经济。从行政管理学的发展历史看，是经济管理学促进行政管理学。现在我国也出现了这种情况，随着经济体制改革的发展，经济学发展很快，这要求行政管理学必须与之相适应。因为经济改革的成果要靠行政管理来维护和巩固，如果行政管理跟不上，经济改革的成果就会被扼杀。我国的国务院和劳动人事部于1984年8月专门召开了行政管理学研讨会，这是经济改革形势发展的迫切需要。会议决定把加强行政管理适应经济改革作为研究重点。很明显，行政管理学要为经济基础服务，要适应经济改革的要求，要管理好经济，不懂得经济学是不行的。

4. 行政管理学与管理学。管理学是研究管理规律的科学。早在十八世纪下半叶，即在资本主义发展的早期阶段，就出现了早期的管理理论，即亚当·斯密的理论。在十九世纪末二十世纪初产生了以泰罗的管理理论为代表的“科学管理理论”。“现代管理理论”是以西蒙为代表的决策理论或组织理论。第二次世界大战以后，行为科学已成为主要管理学派之一。现代管理学已发展成为涉及工程、经济、心理、生理、数学、仿真学和电子计算机等学科的一门综合性学科，受到当代各国的普遍高度重视。管理科学的发展是推动行政管理学发展的重要因素。行政管理学必须不断吸取现代管理学的新成果，以丰富自己的研究内容和研究方法。反过来，行政管理学的发展也可以充实管理学的内容。