

中国行政管理学教程

陈志平 袁有忠 主编

中国政法

中国行政管理学教程

主编 陈志平 袁有忠

中国政法大学出版社

中国行政管理学教程

陈志平 袁有忠 主编

*

中国政法大学出版社出版
秦皇岛市卢龙印刷厂印刷
新华书店首都发行所发行

*

787×1092 32开本 8.125印张 170千字

1990年7月第1版

1990年11月第2次印刷

ISBN7-5620-0478-1/D·420

印数1900—4000 定价：1.48元

前 言

要建设有中国特色的社会主义，就需要有中国特色的行政管理学。列宁说：“任何管理工作都需要有特殊的本领。”

“要管理就要内行。”^①“没有专长，没有充分的知识，没有管理的科学知识，你们又怎么能够管理呢？”^②建国以来，在相当长的一段时间里，我们忽视了它，结果直接影响到社会主义制度优越性的发挥。现在，我们应当大力加强行政管理学的研究和建设。

（行政管理学是一门实践性、应用性很强的科学。我们必须根据中国国情，在马克思主义、毛泽东思想指导下，总结我们自己的实践经验和借鉴国外有益的成果，根据行政发展的客观规律，建立符合我国实际的理论体系。）李鹏总理在给全国行政管理学会成立大会的题词中指出：“政府的行政管理必须讲科学，求效率，~~一~~守法制，重廉洁。”~~一~~这就是我们编写本书的指导思想。

本书在我们多年从事行政管理学的教学中吸取、借鉴国内外有关教材、专论、著作、资料、案例的基础上，根据党在社会主义初级阶段基本路线的精神，结合当前中国和世界的现实，解放思想，大胆探索，提出我们的见解。由于时间较紧，水平所限，书中难免有疏漏和差错之处，敬请同行专

① 《列宁全集》第30卷，第394页。

② 《列宁全集》第36卷，第544页。

家和广大读者批评指正。

陈志平 袁有忠

一九八九年十一月

于中国政法大学政治系

目 录

第一章 绪 论

第一节 什么是行政管理学…………… (2)

一、行政的概念…………… (2)

二、管理的含义…………… (3)

三、国家行政管理的特性…………… (4)

四、行政管理学的内容…………… (5)

第二节 行政管理学的历史发展…………… (6)

一、古代中国的封建国家行政管理…………… (6)

二、西方资本主义国家的行政管理理论…………… (7)

三、社会主义国家的行政管理…………… (9)

第三节 建设有中国特色的行政管理学…………… (10)

一、基础和出发点…………… (11)

二、目标和课题…………… (12)

三、原则和方法…………… (13)

案例分析：“鳊苗大战”的方方面面…………… (14)

第二章 行政功能

第一节 行政功能的产生和特性…………… (18)

一、行政功能的产生和发展变化…………… (18)

二、行政功能的特性…………… (20)

第二节 政府的基本职能…………… (21)

一、政府的任务职能…………… (21)

二、政府的运行功能…………… (24)

第三节 社会主义国家行政功能的转变…………… (25)

一、行政功能转变的必然性…………… (25)

二、行政功能转变的内容·····	(26)
三、行政功能转变的途径·····	(29)
案例分析：从建国头七年的成就，看行政功能 的作用和转变·····	(30)
第三章 行政环境	
第一节 行政环境概述·····	(33)
一、行政环境的含义·····	(33)
二、行政环境的构成·····	(34)
三、研究行政环境的目的和方法·····	(36)
第二节 中国现阶段的行政环境·····	(38)
一、国情环境·····	(39)
二、自然环境·····	(40)
三、经济环境·····	(41)
四、政治环境·····	(42)
五、文化环境·····	(42)
六、国际环境·····	(43)
案例分析：国际环境变化与军工企业战略 转移·····	(47)
第四章 行政组织	
第一节 行政组织的原理和原则·····	(49)
一、组织的概念和作用·····	(49)
二、行政组织的特性和构成要素·····	(50)
三、行政组织理论的形成与发展·····	(50)
四、行政组织建立的基本原则·····	(53)
第二节 行政体制与行政机构·····	(54)
一、行政体制的结构和运行·····	(54)
二、我国中央政府机构的设置·····	(58)

第三节 ·行政编制管理与机构改革·····	(58)
一、行政机构编制的管理·····	(59)
二、转变职能,改革机构·····	(60)
案例研究:交通部机构改革的主要做法·····	(61)
第五章 人事行政	
第一节 人事行政的原理与原则·····	(65)
一、人事行政的地位与作用·····	(65)
二、人事行政的历史沿革·····	(66)
三、人事行政管理的基本原则·····	(69)
第二节 人事行政管理制度·····	(70)
一、国家公务员制度总则·····	(71)
二、政务类公务员的管理制度·····	(72)
三、业务类公务员的管理制度·····	(74)
第三节 人事行政管理机构和方法·····	(78)
一、职位分类和职责规范·····	(78)
二、人事管理机构和自身建设·····	(80)
案例分析:一个工程师离厂引起的问题·····	(82)
第六章 行政领导	
第一节 行政领导的涵义·····	(85)
一、领导是一门科学·····	(85)
二、行政领导的特性和作用·····	(86)
第二节 行政领导体制·····	(90)
一、行政领导体制的类型·····	(90)
二、行政领导班子的结构·····	(91)
第三节 行政领导人的素养和领导艺术·····	(94)
一、行政领导人的素质·····	(94)
二、行政领导的方式和方法·····	(97)

三、行政领导艺术·····	(98)
案例研究：“领导就是服务”·····	(101)
第七章 行政决策	
第一节 行政决策原理·····	(105)
一、行政决策的概念和类别·····	(106)
二、行政决策的地位与作用·····	(108)
三、行政决策科学的研究内容·····	(109)
第二节 行政决策的原则和体制·····	(110)
一、行政决策的原则·····	(111)
二、行政决策体制·····	(112)
第三节 行政决策的程序·····	(114)
一、发现问题，确定目标·····	(114)
二、拟制方案，分析论证·····	(114)
三、综合比较，评估择优·····	(115)
四、典型试验，完善决策·····	(116)
五、实施反馈，追综决策·····	(116)
案例分析：一、“引滦入津”工程决策的成功 经验·····	(117)
二、“川气出川”决策的惨痛教训·····	(119)
第八章 行政信息和行政沟通	
第一节 行政信息是现代行政管理的基础·····	(121)
一、信息是现代社会的神经系统·····	(121)
二、行政信息的构成和分类·····	(122)
三、行政信息在行政管理中的地位和作用·····	(123)
四、行政信息的管理方法·····	(124)
第二节 行政沟通与协调·····	(127)
一、行政沟通的目的和作用·····	(127)

二、行政沟通的途径和方式·····	(128)
三、消除沟通障碍,强化行政协调·····	(129)
案例分析:一、信息就是财富·····	(132)
二、河北省的信息沟通系统·····	(133)

第九章 行政执行与行政方法

第一节 行政执行的主要环节·····	(135)
一、行政执行的一般过程·····	(135)
二、行政执行的准备·····	(136)
三、行政执行的实施·····	(138)
第二节 行政方法的基本手段·····	(141)
一、行政手段·····	(142)
二、经济手段·····	(143)
三、法律手段·····	(144)
四、思想教育手段·····	(144)
案例分析:损失800万美元的责任该由谁 负? ·····	(146)

第十章 财务行政

第一节 财务行政概述·····	(148)
一、财务行政的性质和任务·····	(148)
二、财务行政的地位和作用·····	(150)
三、社会主义财务行政的特性和原则·····	(151)
第二节 国家的预算、会计、结算、审计制度·····	(153)
一、预算管理制度·····	(153)
二、会计管理制度·····	(155)
三、决算管理制度·····	(157)
四、审计管理制度·····	(157)
第三节 行政事业经费的管理·····	(158)

一、行政事业经费的概念和特点·····	(159)
二、行政财务的管理内容·····	(160)
三、行政财务管理体系和方法·····	(161)
案例研究：应该如何定性？·····	(162)
第十一章 机关管理	
第一节 机关行政工作管理·····	(164)
一、机关办公室工作·····	(164)
二、机关秘书工作·····	(166)
三、机关文书工作·····	(168)
四、档案管理·····	(170)
五、会议管理·····	(171)
第二节 机关后勤事务工作管理·····	(172)
一、机关事务管理的对象和特点·····	(173)
二、机关事务管理的原则和方法·····	(174)
三、提高机关管理的水平·····	(174)
案例分析：机场班机发生故障以后·····	(175)
第十二章 行政监督	
第一节 行政监督的性质和作用·····	(178)
一、行政监督概述·····	(178)
二、行政监督的性质·····	(179)
三、行政监督的作用·····	(180)
第二节 行政机关外部和内部的监督·····	(181)
一、行政机关的外部监督系列·····	(182)
二、行政机关的内部监督种类·····	(185)
案例分析：应该撤谁的职？·····	(187)
第十三章 行政法制	
第一节 行政立法·····	(189)

一、行政要依法管理·····	(189)
二、行政法规的特征和作用·····	(190)
三、制定行政法规的原则和程序·····	(192)
第二节 行政执法·····	(194)
一、行政执法的概念·····	(194)
二、行政措施·····	(196)
三、行政奖励·····	(198)
四、行政处分和行政处罚·····	(198)
五、强制执行·····	(199)
第三节 行政诉讼·····	(201)
一、行政诉讼的概念和特点·····	(201)
二、行政诉讼的范围和管辖·····	(203)
三、行政案件的审理和判决·····	(205)
四、行政案件的执行和赔偿·····	(206)
案例分析：一、“内战”何时休？ ——两个矛盾的《条例》；·····	(207)
二、对一份行政裁定书的分析·····	(209)
第十四章 行政效率	
第一节 科学的效率观·····	(211)
一、效率就是生命·····	(211)
二、行政效率的涵义·····	(213)
第二节 测定行政效率的标准和方法·····	(215)
一、测定行政效率的基本准则·····	(215)
二、测定行政效率标准的内容·····	(216)
三、测定行政效率的方法·····	(217)
第三节 提高行政效率的途径·····	(218)
一、影响行政效率提高的因素·····	(219)

二、提高行政效率的途径·····	(220)
案例分析：这是真正的行政效率·····	(222)
第十五章 行政改革	
第一节 行政改革是社会发展的必然要求·····	(226)
一、行政改革的必然性·····	(226)
二、行政改革是当代世界潮流·····	(227)
第二节 中国行政改革的性质和目标·····	(230)
一、中国行政改革的历史与现状·····	(231)
二、中国行政改革的性质和目标·····	(234)
第三节 中国行政改革的原则和内容·····	(236)
一、改革的方针和原则·····	(236)
二、行政改革的内容·····	(238)
三、行政改革的措施·····	(240)
案例分析：一、改革，企业才有活力·····	(243)
二、一个县的行政体制改革·····	(245)

第一章 绪 论

行政管理学是一门研究国家行政管理活动及其规律的科学，是治国兴邦的科学。

当今世界各国正面临新的挑战。社会化的大生产、大工程、大科学的洪流冲击着传统的关系、制度、观念，许多国家经验证明，经济的腾飞，生产力的发展，国家的富强，一是靠科学与技术，二是靠管理。只有有效的管理，才能出效率，出速度，出财富，出人才。没有管理的科学化，就没有国家的现代化。因此，各国政府的行政管理都应该更富有效率、精于谋略、善于应变，才能适应时代发展的要求，才能在国际竞争中立于不败之地。

行政管理学在新中国成立后，曾长期被忽视，是个空白。理论上的贫乏，必然带来实践中的失误。十一届三中全会以后中国的行政管理学才开始得到恢复。目前正处于初创阶段，急待发展。随着社会主义有计划商品经济的发展，经济体制、政治体制、文化教育科研体制的全面深入改革，对政府的行政管理，从观念到实践，从目标到模式，从职能到体制，从组织机构到运行机制，从领导决策到程序方法，从人员素质到办公手段。从立法执法到监督纠举等都提出了更高的、更迫切的要求。只有逐步建立具有中国特色的、功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系，才能建成四化，振兴中华，强国富民。

要建立有中国特色的行政管理学，就要以马克思主义为指导，从中国国情出发，认真总结自己的经验教训，以科学的态度吸取外国先进的理论和方法，结合改革的实践，提出适合我国需要的、切实可行的观点、理论、原则、方法和措施。

行政管理学是一门综合性、现实性、应用性很强的学科。它和政治学、法学、管理学、社会学、心理学等学科关系密切。我国的行政管理学应该综合运用这些学科的有关知识，在社会主义初级阶段基本路线指导下，面向改革，研究改革，推动改革，为行政改革提供富有启发性、指导性和一定程度超前性的理论。

第一节 什么是行政管理学

任何一门学科都有它特定的研究对象、内容、任务、目的和方法，都要从准确把握其定义、概念入手。

一、行政的概念

中外学者专家给行政下的定义有几十种。有的说：“行政是国家的全部管理活动”，“是国家立法、司法以外政务的总称”，“是政府活动的总体，”“是推行政府功能的行动”；有的说：“行政是执行公共政策时的一切动作”，“是法律范围内执行公务”，“是达成政治目的的活动”等等。

马克思说：“行政是国家的组织活动”。国家的内涵是阶级的、政治的、法律的、强制的；组织则涉及体制结构、规章制度等；活动要有一定的程序和方法。因此，具体说，行政是掌握国家统治权的阶级（主体），依据法律（权力来源），通过庞大的政府机构（组织），采用一定的程序、方法（活动），推动它的政策、计划，以实现其政治目的管理活动。

行政与政治二者关系密切，但不能混同。美国古德诺在《政治与行政》一书中认为：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”西方国家据此采取“分离论”。政务官只搞政治；事务官只管行政，要“政治中立”，不能参加政党政治活动，在实践中未必能分得那么清楚。行政学是从政治学分离出来的一门学科。适当的分开是必要的，但完全分离开来则是不可能。

，搞清行政的含义，认识政治与行政的正确关系，是社会主义国家实行共产党领导下党政分开原则的理论前提。

二、管理的含义

管理是对人和事的主管和治理。凡有人群活动的地方，就有管理活动。管理活动的出现早于行政活动。将来国家的行政活动消亡了，但人类的社会仍然需要管理。所以，行政和管理的概念不能等同，不是所有的管理都是行政。

管理的对象无非是人、财、物、事、时间、信息等。西方学者认为“管理即效率”（泰勒），“管理就是决策”（西蒙），“管理就是对人的协调行动”，“管理是实现既定目标的战略因素”，“管理是一个系统”等等。

马克思认为：“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协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①也就是说，管理是客观存在的社会共同劳动的需要，是为了指挥协调人与事的活动，能产生新的功能，达到更大的总体效果。管理是计划的、主

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页。

观的、经验的、科学的管理。盲目的、蛮干的、主观随意性的管理只能带来灾难的后果。反之，按客观实际情况，在科学理论指导下的管理都能产生巨大的效益。一个家庭、企业、国家、民族的管理方法和水平如何势必关系到它的胜败、进退、兴衰。列宁说，无产阶级在取得政权后“整个关键不在于政权，而在于是否会管理。”^① 如果不会管理，那苏维埃政权就无法继续存在。

管理的基本要素有：1.计划与预测，2.组织与指挥，3.用人与协调，4.监督与控制，5.教育与激励，6.控潜与革新。行政是管理活动的一种。行政管理学是管理科学的一个分支科学。

有人认为，二十世纪人类最伟大的成果是管理科学、科学、技术和管理是现代社会发展的三大支柱。科学和技术是两个轮子，管理是轴。有了有效的管理，科学和技术能变成生产力。管理绝不象有些人想的那样，不需要什么理论指导，只要老实肯干就行。列宁说：“任何管理工作都需要有特殊的本领。有的人可以当一个最有能力的革命家和鼓动家，但完全不适合做一个管理人员。”古今中外无数的历史经验和教训反复告诉我们，要重视管理问题，要研究管理理论，要不断提高科学管理的水平。否则就要被淘汰。

三、国家行政管理的特性

国家行政管理不同于其它一般的管理。其特点是以国家的名义，依据法律，采取带有强制性的行政手段对国家和社会事务进行管理。它具有二重性，“既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立

^① 《列宁全集》第33卷165页。