

XINZHENGZHANLIXUEGAILUN

行政管理学

概论

主 编 宋学成 高九江



陕西师范大学出版社

行政管理学概论

主 编 宋学成 高九江

陕西师范大学出版社

(陕) 新登字 008 号

行政管理学概论

主编 宋学成 高九江

陕西师范大学出版社出版发行

(西安市陕西师大 120 信箱 邮政编码 710062)

新华书店经销 西安美术学院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 9.25 字数 220 千字

1995 年 12 月第 1 版 1995 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—2000

ISBN 7-5613-1097-8/D·41

定 价: 12.00 元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的对象和内容	(1)
一、行政管理与我国社会主义行政管理	(1)
二、行政管理学的研究对象和主要内容	(5)
三、行政管理学的特点及与其它学科的关系	(7)
第二节 行政管理学的产生和发展	(10)
一、国外行政管理学的演变阶段	(10)
二、中国行政管理学的发展状况	(13)
三、建设有中国特色的行政管理学	(15)
第三节 学习行政管理学的意义和方法	(17)
一、学习和研究行政管理学的意义	(17)
二、学习和研究行政管理学的方法	(19)
第二章 行政职能	(21)
第一节 行政职能的本质和特性	(21)
一、行政职能的含义及其本质	(21)
二、行政职能的特性及其研究意义	(23)
第二节 行政基本职能	(26)
一、对职能划分问题的简要回顾	(26)
二、政府的基本职能	(28)
三、政府管理运行职能	(30)
第三节 行政职能的调适与完善	(32)
一、行政职能不断调适、不断完善的必然性	(32)

二、当代各国行政职能的发展趋势	(34)
三、我国现阶段行政职能的调适与完善	(35)
第三章 行政体制	(38)
第一节 行政体制概述	(38)
一、行政体制的含义和作用	(38)
二、行政体制的主要内容	(41)
三、影响行政体制的因素	(43)
第二节 西方国家的行政体制	(45)
一、西方国家行政体制的形成及其特点	(45)
二、西方国家行政体制比较	(48)
三、西方国家行政体制的发展趋势	(52)
第三节 我国行政体制的演变	(54)
一、我国剥削阶级行政体制的演变	(54)
二、我国社会主义行政体制的形成及特点	(55)
三、我国行政体制改革的方向	(58)
第四章 行政组织	(60)
第一节 行政组织的概念	(60)
一、组织与行政组织	(60)
二、行政组织的要素和结构	(62)
三、行政组织的类型和特征	(64)
第二节 行政组织理论概述	(67)
一、传统组织理论	(67)
二、行为组织理论	(69)
三、系统权变组织理论	(71)
四、马克思主义的行政组织理论研究	(72)
第三节 我国行政组织	(73)
一、我国行政组织原则	(73)
二、我国行政组织的作用	(77)

三、我国行政组织的改革	(78)
第五章 行政领导	(80)
第一节 行政领导的职能与作用	(80)
一、领导和行政领导	(80)
二、行政领导的基本职能	(81)
三、行政领导在行政管理中的重要作用	(83)
四、行政领导方式	(84)
第二节 行政领导结构和领导体制	(85)
一、行政领导结构	(85)
二、行政领导体制	(88)
第三节 行政领导素质和领导艺术	(92)
一、行政领导素质	(92)
二、行政领导艺术	(96)
第六章 行政决策	(101)
第一节 行政决策的特点、作用与趋势	(101)
一、行政决策的含义	(101)
二、行政决策的特点	(102)
三、行政决策的类型	(102)
四、行政决策的作用	(104)
五、行政决策的趋势	(105)
第二节 行政决策的原则与程序	(106)
一、行政决策的原则	(106)
二、行政决策的程序	(108)
第三节 行政决策体制与决策科学化	(113)
一、行政决策体制的新特点	(113)
二、行政决策主体	(114)
三、行政决策机构	(115)
四、行政决策的科学化	(119)

第七章 行政规划	(122)
第一节 行政规划的概念及类型.....	(122)
一、行政规划的含义和内容.....	(122)
二、行政规划的特点.....	(123)
三、行政规划的类型.....	(124)
第二节 行政规划的制订和实施.....	(128)
一、行政规划的制订.....	(128)
二、行政规划的实施.....	(132)
第三节 行政规划的地位与现代化.....	(135)
一、行政规划的地位和作用.....	(135)
二、行政规划的现代化.....	(137)
第八章 行政执行	(139)
第一节 行政执行与行政管理.....	(139)
一、行政执行的概念.....	(139)
二、行政执行的特点.....	(140)
三、行政执行的原则.....	(141)
四、行政执行在行政管理中的作用和意义.....	(143)
第二节 行政执行的基本环节.....	(144)
一、行政执行的准备阶段.....	(144)
二、行政执行的实施阶段.....	(146)
三、行政执行的总结阶段.....	(149)
第三节 行政执行中的常见错误论析.....	(152)
一、行政执行中常见错误的类型.....	(152)
二、行政执行中常见错误的原因分析.....	(155)
三、行政执行中常见错误的预防措施.....	(156)
第九章 行政法制	(158)
第一节 行政法的概念和特征.....	(158)
一、行政法的概念和特征.....	(158)

二、行政法的渊源和基本原则·····	(160)
三、依法行政与行政法制化·····	(163)
第二节 行政立法与行政执法·····	(164)
一、行政立法的概念和体制·····	(164)
二、行政立法的形式和程序·····	(166)
三、行政执法的概念和特征·····	(167)
四、行政执法的种类·····	(168)
第三节 行政司法与行政诉讼·····	(171)
一、行政司法概述·····	(171)
二、行政复议·····	(173)
三、行政诉讼·····	(175)
第十章 行政监督 ·····	(180)
第一节 行政监督的意义和作用·····	(180)
一、行政监督概述·····	(180)
二、行政监督的意义·····	(182)
三、行政监督的作用·····	(183)
第二节 行政监督体系·····	(185)
一、行政内部的监督·····	(185)
二、行政的外部监督·····	(189)
第三节 加强和完善行政监督·····	(194)
一、加强和完善行政监督的意义·····	(194)
二、行政监督的原则·····	(195)
三、加强和完善行政监督的措施·····	(197)
第十一章 行政文化 ·····	(199)
第一节 行政文化概述·····	(199)
一、文化与行政文化·····	(199)
二、行政文化的内容结构·····	(200)
三、行政文化的基本功能·····	(202)

第二节 行政文化与行政工作绩效·····	(204)
一、行政文化在行政管理中的作用·····	(204)
二、行政文化对行政工作绩效的影响·····	(206)
第三节 建设有中国特色的社会主义行政文化·····	(211)
一、建设有中国特色社会主义行政文化的必要性·····	(211)
二、建设有中国特色社会主义行政文化的构想·····	(213)
第十二章 人事行政 ·····	(217)
第一节 人事行政的含义与作用·····	(217)
一、人事行政的含义·····	(217)
二、人事行政的一般属性·····	(218)
三、人事行政在行政管理中的作用·····	(220)
第二节 我国人事制度的演进·····	(222)
一、我国人事制度的历史发展·····	(222)
二、我国人事制度改革的历史必然性·····	(225)
第三节 国家公务员制度·····	(229)
一、公务员和公务员制度·····	(229)
二、国家公务员制度实施的必要性与意义·····	(230)
三、国家公务员制度的主要内容·····	(232)
四、我国公务员制度的特色·····	(234)
第十三章 机关管理 ·····	(237)
第一节 机关管理的任务、特点与作用·····	(237)
一、机关管理的含义和功能·····	(237)
二、机关管理的任务和特点·····	(239)
三、机关管理的作用与原则·····	(241)
第二节 机关管理的基本内容·····	(243)
一、机关日常工作程序管理·····	(243)
二、调查研究和督查工作·····	(244)
三、文书管理和档案管理·····	(248)

四、会议管理和后勤管理·····	(252)
第三节 机关管理的现代化·····	(255)
一、机关管理现代化的意义·····	(255)
二、机关管理现代化的内容·····	(255)
第十四章 行政改革 ·····	(258)
第一节 行政改革的一般理论·····	(258)
一、行政改革的含义·····	(258)
二、行政改革的必要性·····	(260)
三、行政改革的目标·····	(262)
四、行政改革的原则·····	(264)
第二节 行政改革的主要内容·····	(265)
一、行政内部体制的改革·····	(265)
二、行政外部体制的改革·····	(269)
第三节 政府机构改革·····	(273)
一、我国政府机构改革的历程·····	(273)
二、已往机构改革的经验教训·····	(275)
三、进一步深化政府机构改革的途径·····	(277)

主要参考书目

后记

第一章 绪 论

行政管理学是管理科学的重要组成部分，是关于国家行政管理规律的科学。它是一门新兴的实践性很强的应用学科，研究如何有效地揭示行政管理的规律和行政管理原则，如何有效地运用这些规律和原则提高行政管理效率，促进国家的经济、政治、文化和社会的稳定发展。在改革开放的新时期，加强行政管理学的学习和研究，有着重要意义。

第一节 行政管理学的对象和内容

一、行政管理与我国社会主义行政管理

行政管理学是揭示行政管理规律的科学，因而，在探讨行政管理学的对象、内容和特点前，很有必要对行政管理的概念及我国行政管理的性质、特点和原则作些分析。

（一）管理与行政管理

管理是指对事务的安排和处理，是组织、协调、控制和指挥群体成员以实现预期目标的一种实践活动。它是与人类共存的社会现象，是集体活动中一种必不可少的职能。因为人们结成的任何社会群体，即使是最简单的集体，也总有一定的事务需要组织、指挥和管理，因而从原始的氏族部落，到现代的社会化大生产，都离不开管理。管理无处不有，小到一个家庭、一个团体，大到整个国家、社会都有管理问题。可见，管理是人类社会存在的普遍现象，社会性和普遍性是它的两个基本特点。

什么叫行政呢?“行政”一词，历来有各种各样的解释，但只有马克思主义才最透彻地解决了这个问题。马克思从行政与政治的辩证关系出发，科学地揭示了行政的本质内涵，即“行政是国家的组织活动。”^① 这说明：第一，行政的主体是国家，而不是其他社会组织；第二，行政是国家的管理活动，而不是别的管理活动；第三，行政是国家的组织活动，而不是国家的一切活动。所以说，行政就是国家权力机关为实现代表统治阶级意志的国家目的和任务，依据法律和法令对社会公共事务进行的组织管理活动的总称。

行政有管理的意义，把行政与管理联系起来，便更加突出行政管理是政府的组织行为，是国家通过行政机关对国家政治、经济、教育、文化等各方面的事务的管理。因而，行政管理具有鲜明的政治性，即体现统治阶级的意志，反映统治阶级的利益。

（二）我国的行政管理

我国的行政管理有别于资本主义国家，是具有自己的本质特征和行政管理原则的社会主义行政管理。

1. 我国行政管理的性质

国家的性质决定该国家行政管理的性质。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家，这就决定了我国行政管理的社会主义特有性质。首先，生产资料的社会主义公有制是我国行政管理的经济基础，它要求行政管理巩固和发展社会主义生产关系，促进生产力的发展。其次，人民民主专政是我国行政管理的政治基础，它要求行政管理体现人民的意志，反映人民的根本利益和要求，坚持社会主义民主与法制的原则。其三，马列主义、毛泽东思想是我国行政管理的思想基础，它要求行政管理要以马克思主义为指导，有利于巩固和发展社会主

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷第479页。

义意识形态，建设社会主义精神文明，反映社会主义时代精神，推动“四化”建设。总之，我国行政管理的社会主义性质决定了它与旧社会的行政管理有其本质的区别，是人类历史上最革命、最先进、最科学的行政管理。

2. 我国行政管理的特点

我国行政管理有以下主要特点：

第一，我国行政管理的根本宗旨是为人民服务。我国是人民民主专政的国家，实行社会主义制度。这种社会制度和政权性质决定人民是国家的主人，国家行政机关的权力是人民赋予的，所以，我国宪法明确规定：一切国家机关和国家工作人员，必须努力为人民服务，做社会的公仆。一切从人民的根本利益出发，全心全意为人民服务，努力为群众办实事，是我国行政管理工作的一个主要特征。

第二，我国行政管理的根本特色是坚持四项基本原则。我国行政管理的性质决定，在行政管理的过程中，必须始终坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政，坚持共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想。实践证明，我们的行政管理活动只有以经济建设为中心，坚持改革开放，坚持四项基本原则，才能沿着正确的方向发展，才能获得最佳绩效，有力地推动“四化”伟业的实现。

第三，我国行政管理的基本任务是两个文明一齐抓，促进社会的全面进步和发展。我国以经济建设为中心，这就要求充分发挥国家行政管理的经济职能，积极组织社会主义经济建设，大力发展社会主义生产力，不断地满足人民日益增长的物质和文化需要。同时，又不能忽视精神文明建设，必须加强对各级行政机关工作人员以至全国人民的思想政治教育和共产主义道德教育，树立良好的行政作风和社会风尚，使社会主义在物质文明和精神文明方面都表现出巨大的优越性。

第四，我国行政管理的发展活力来自改革。在社会主义社会，

社会基本矛盾仍然存在，这种矛盾必然要反映在行政领域，诸如行政机关工作人员中存在的腐败现象、官僚主义等，都有背于社会主义行政管理的宗旨和性质，成为我国行政管理健康发展的障碍。实践证明，改革是清除这些障碍，使社会主义行政管理得以不断发展，自我完善的根本途径和基本保证。

3、我国行政管理的原则

根据我国行政管理的性质和特点，我国行政管理必须坚持如下基本原则：

第一，坚持党领导行政管理的原则。行政管理是实现统治阶级意志而治理国家的活动，具有强烈的政治性。中国共产党的路线、方针、政策代表了广大人民的意志和利益，并通过行政管理活动来实现，在行政管理活动中，坚持党的领导是我们顺利进行行政管理的有效保证。无数事实证明，只有坚持党的领导，行政管理才有明确的政治方向，才能沿着正确路线前进。否则，离开了中国共产党的领导，行政管理的后果将不堪设想。当然，党领导行政管理并不是以党代政式的领导，而是通过它的政治领导、思想领导和组织领导来实现的。

第二，人民参与管理的原则。我国是人民当家作主的社会主义国家，管理国家的权利是人民最根本的权利。正如我国宪法所规定的，“中华人民共和国的一切权力属于人民”，“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”这是我国社会主义行政管理区别于资本主义行政管理的根本标志，也是我国行政管理的基本原则之一。

第三，民主集中制的原则。我国宪法规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”民主集中制包括民主与集中两个方面。毛泽东曾指出：只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度权力，又能集中处理国事，使各级政府能处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人

民的一切民主活动。民主集中制的基本原则是：少数服从多数，下级服从上级，个人服从组织，局部服从整体。我国行政管理坚持和贯彻了这些基本原则，充分体现了社会主义民主的本质。

第四，依法行政的原则。人民的意志和利益是通过国家法律、法规体现的，所以我国行政管理必须贯彻社会主义法制原则，“依法治国”，“依法行政”，做到在行政管理活动中有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。

二、行政管理学的研究对象和主要内容

（一）行政管理学的研究对象

行政管理学过去称行政学、公共行政学或公共管理学，是政治学的分支学科。对于行政管理学的研究对象，人们的理论表述不尽相同，但目前就其基本点已趋于一致，即都强调行政管理学是以行政管理为研究对象，是探讨和揭示行政管理规律性的科学。

科学门类的区分是由其研究对象所具有的矛盾的特殊性决定的。据此，我们认为，行政管理学是研究国家行政组织怎样有效地管理社会公共事务的规律的科学。这一定义强调了国家行政组织在行政管理活动中的主体地位，阐明了行政管理是以整个社会公共事务为对象的管理，指出了行政管理学的实质和目的在于揭示行政管理规律，提高行政效率，从而突出了行政管理学研究对象的特殊性，划清了与其他学科的界限。

（二）行政管理学的主要内容

行政管理学的内容与范围是极其广泛的，也是不断发展的。本书根据我国行政管理实践的经验，把行政管理学的主要研究内容概括为以下十四个方面：

1. 行政理论和原理。概述古今中外行政管理思想、理论产生发展的轨迹，揭示行政管理学的对象、内容、特点及学习和研究行政管理学的意义与方法。

2. 行政职能。揭示行政职能的含义、内容、特性,探讨我国的基本行政职能及其正确发挥。

3. 行政体制。概述古今中外行政管理体制的演变,揭示行政体制的含义、内容、作用及其制约因素。

4. 行政组织。概述行政组织理论,揭示行政组织的内涵、要素、结构及作用,探讨我国行政组织原则,加强行政组织建设。

5. 行政领导。研究行政领导的职能和作用,探讨行政领导结构的优化和行政领导体制的改革,提高行政领导素质和领导艺术。

6. 行政决策。探讨行政决策的含义、类型和作用,揭示行政决策科学化的原则、条件及程序,提高行政决策水平。

7. 行政规划。论析行政规划的概念、类型及在行政管理中的地位 and 作用,探讨制订和实施行政规划的一般过程、原则和方法,实现行政规划的科学化和现代化。

8. 行政执行。探讨行政执行的含义、原则和意义,揭示行政执行过程的基本环节和常见错误,提高行政执行绩效。

9. 行政法制。阐明行政法制的意义,研究行政立法、行政执法、行政司法的一般理论问题,探求行政管理法制化的方法途径。

10. 行政监督。揭示行政监督的形式和内容,作用和意义,健全和完善我国行政监督体系。

11. 行政文化。探讨行政文化的内涵、构成、功能及对行政工作绩效的影响作用,建设有中国特色的社会主义行政文化体系。

12. 人事行政。概述我国人事制度的历史演进,阐明我国实行国家公务员制度的必要性、基本内容和原则,优化行政人员队伍。

13. 机关管理。阐明机关管理的功能、原则、意义及主要内容,探讨实现机关管理科学化和现代化的方法途径。

14. 行政改革。探讨我国行政改革的原则、内容和意义,研究国家政府机构改革,揭示行政改革和发展的必然趋势。

行政管理学不是一个封闭的结构系统，它将随着行政管理实践的不断丰富而逐渐充实其内容，完善其体系。

三、行政管理学的特点及与其它学科的关系

(一) 行政管理学的特点

行政管理学是一门政治性和实践性很强的应用科学，其主要特点如下：

第一，边缘性。行政管理学的内容十分广泛，涉及许多相关的学科，如哲学、政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、法学、人事管理学、数学以及最新学科的系统论、控制论、信息论等，并与各行各业的专业知识有交叉渗透的关系，特别是现代科学技术的发展，对行政管理学的影响更大。可见，行政管理学是把诸多学科知识综合应用于行政管理工作实践的一门学科，是一门多学科相互交叉的边缘性、综合性的学科。

第二，两重性。行政管理学是管理科学的一个分支或组成部分，因而具有管理学所共同的特性却两重性。这种两重性主要来自行政管理的两重性。一方面，行政管理是国家通过行政机关管理社会事务的一种组织活动，是国家职能的组成部分，具有鲜明的政治性，因而以行政管理为研究对象的行政管理学也就必然具有鲜明的政治性。另一方面，作为政府组织的行政管理活动，从方法、技术的角度来看，是没有阶级性的，它包含的科学成就和揭示的管理规律，可以为不同的统治阶级进行行政管理服务，这就决定了行政管理学又具有非政治的一般社会性。

第三，规范性。行政管理学是为行政系统进行科学管理服务的。规范化是科学管理的根本要求，因而行政管理学必须为行政管理的规范化服务。它要研究如何依据一定的法律和法规，采取说服教育和行政命令相结合的方法，规范人们的行为，调整人际关系，稳定社会秩序，使社会的生产和生活沿着正确的方向发展。