

890235  
XING  
ZHENG  
GUAN  
LI  
XUE

# 行政管理学

● 沐梓 编著

● 长春出版社

# 行政管理学

沐梓 编著

长春出版社

# 行 政 管 理 学

沐 梓 编著

长春出版社出版发行

(长春市重庆路 40号)

吉林大学印刷厂印刷

开本787×1092 1/32印张 8.625 字数 193 000

1989年9月第1版 1989年9月第1次印刷

印数1—10 000 册

ISBN 7-80573-042-3/D·7

定价：3.95元

# 目 录

<b>第一章 绪论</b> .....	( 1 )
第一节 行政管理学的对象和内容.....	( 1 )
一、行政管理的涵义.....	( 1 )
二、行政管理学的对象.....	( 6 )
三、行政管理学的内容.....	( 7 )
第二节 行政管理学的产生和发展.....	( 8 )
一、行政管理学的兴起.....	( 8 )
二、行政管理学的发展过程.....	( 12 )
三、行政管理学的发展趋势.....	( 15 )
第三节 学习行政管理学的意义.....	( 16 )
一、学习行政管理学,是更好地发挥上层建筑的积极作用,促进生产力发展的需要.....	( 16 )
二、学习行政管理学,是迎接世界新技术革命挑战的需要.....	( 18 )
三、学习行政管理学,是推动经济体制和政治体制改革,探索具有中国特色的行政管理体制的需要.....	( 19 )
四、学习行政管理学,是提高行政干部素质,提高政府工作效率的需要.....	( 19 )
<b>第二章 行政原则</b> .....	( 21 )
第一节 我国行政管理的性质和特点.....	( 21 )
一、我国行政管理的性质.....	( 21 )
二、我国行政管理的特点.....	( 23 )
第二节 我国行政管理的基本原则.....	( 29 )
一、党的领导原则.....	( 30 )

二、人民管理原则·····	( 32 )
三、民主集中制原则·····	( 34 )
四、民族平等原则·····	( 36 )
五、社会主义法制原则·····	( 37 )
<b>第三章 行政功能</b> ·····	( 40 )
<b>第一节 行政功能的涵义和种类</b> ·····	( 40 )
一、行政功能的涵义·····	( 40 )
二、行政功能的种类·····	( 42 )
<b>第二节 行政基本功能</b> ·····	( 42 )
一、政治功能·····	( 42 )
二、经济功能·····	( 44 )
三、文化功能·····	( 45 )
四、社会功能·····	( 46 )
<b>第三节 行政运行功能</b> ·····	( 47 )
一、计划功能·····	( 47 )
二、组织功能·····	( 48 )
三、控制功能·····	( 49 )
<b>第四章 行政体制</b> ·····	( 51 )
<b>第一节 行政体制的涵义及作用</b> ·····	( 51 )
一、行政体制的涵义·····	( 51 )
二、行政体制的作用·····	( 52 )
<b>第二节 行政体制的主要内容</b> ·····	( 54 )
一、行政权力体制·····	( 54 )
二、政府首脑体制·····	( 56 )
三、中央政府体制·····	( 58 )
四、行政区划体制·····	( 61 )

<b>第五章 行政组织</b> .....	( 64 )
<b>第一节 行政组织的涵义和种类</b> .....	( 64 )
一、行政组织的涵义.....	( 64 )
二、行政组织的构成要素.....	( 65 )
三、行政组织的特征.....	( 66 )
四、行政组织的种类.....	( 67 )
<b>第二节 行政组织建设的基本要求</b> .....	( 68 )
一、适应经济和社会发展需要.....	( 68 )
二、机构和人员精干.....	( 69 )
三、注意整体效能.....	( 70 )
四、管理幅度适宜.....	( 71 )
五、职、权、责一致.....	( 72 )
六、形成管理回路.....	( 73 )
<b>第三节 行政组织的结构</b> .....	( 73 )
一、行政组织结构的涵义.....	( 73 )
二、行政组织的纵向结构.....	( 74 )
三、行政组织的横向结构.....	( 75 )
<b>第四节 行政组织的信息沟通</b> .....	( 76 )
一、行政信息沟通的涵义.....	( 76 )
二、行政信息沟通的类型.....	( 77 )
三、行政信息的沟通过程.....	( 78 )
<b>第六章 行政领导</b> .....	( 80 )
<b>第一节 行政领导的涵义及作用</b> .....	( 80 )
一、行政领导的涵义.....	( 80 )
二、行政领导的作用.....	( 83 )
三、行政领导的方式.....	( 83 )

第二节	行政领导干部	( 85 )
一、	行政领导干部的涵义	( 85 )
二、	行政领导干部的基本职责	( 86 )
三、	行政领导干部的素质要求	( 88 )
第三节	行政领导集体	( 90 )
一、	行政领导集体的涵义	( 90 )
二、	行政领导集体的结构	( 91 )
<b>第七章</b>	<b>行政决策</b>	( 96 )
第一节	行政决策的涵义及作用	( 96 )
一、	行政决策的涵义	( 96 )
二、	行政决策的作用	( 98 )
三、	行政决策的种类	( 100 )
第二节	行政决策程序	( 101 )
一、	明确问题 确定目标	( 101 )
二、	调查预测 拟定方案	( 103 )
三、	评估选优 抉择方案	( 104 )
四、	实施反馈 修正完善	( 106 )
第三节	行政决策体系	( 107 )
一、	行政决策中枢系统	( 107 )
二、	行政决策咨询系统	( 109 )
三、	行政决策信息系统	( 111 )
<b>第八章</b>	<b>行政方法</b>	( 114 )
第一节	行政方法的涵义和种类	( 114 )
一、	行政方法的涵义	( 114 )
二、	行政方法的作用	( 115 )
三、	行政方法的种类	( 116 )

第二节	行政传统方法	( 118 )
一、	调查研究 解剖麻雀	( 118 )
二、	统筹兼顾 突出重点	( 119 )
三、	思想工作 教育激励	( 120 )
第三节	行政现代方法	( 122 )
一、	系统方法	( 122 )
二、	目标方法	( 123 )
三、	责任方法	( 124 )
<b>第九章</b>	<b>行政法规</b>	( 127 )
第一节	行政法规的涵义及作用	( 127 )
一、	行政法规的涵义	( 127 )
二、	行政法规的作用	( 129 )
三、	行政法规的种类	( 132 )
第二节	行政法规的制定	( 133 )
一、	行政法规的制定程序	( 133 )
二、	行政法规的制定原则	( 134 )
三、	行政法规的修改和撤销	( 136 )
第三节	行政法规的实施	( 137 )
一、	行政法规的实施方式	( 137 )
二、	行政处罚与强制执行	( 138 )
三、	行政法规的效力	( 139 )
第四节	行政诉讼	( 141 )
一、	行政诉讼的涵义和种类	( 141 )
二、	行政诉讼的原则	( 142 )
<b>第十章</b>	<b>行政道德</b>	( 145 )
第一节	行政道德的涵义及作用	( 145 )



一、行政道德的涵义·····	( 145 )
二、行政道德的作用·····	( 146 )
三、行政道德的历史考察·····	( 148 )
第二节 行政道德的基本准则·····	( 151 )
一、公仆意识 服务至上·····	( 151 )
二、坚持真理 开拓进取·····	( 153 )
三、忠诚老实 光明磊落·····	( 154 )
四、遵纪守法 以身作则·····	( 155 )
第三节 行政道德的主要要求·····	( 157 )
一、决策方面·····	( 157 )
二、用人方面·····	( 159 )
三、交际方面·····	( 160 )
四、言语方面·····	( 163 )
五、个人生活方面·····	( 164 )
第四节 行政道德修养·····	( 166 )
一、认真学习 严格要求自己·····	( 166 )
二、“内省”“克制” 严于解剖自己·····	( 168 )
三、身体力行 刻苦磨炼自己·····	( 170 )
<b>第十一章 行政监督</b> ·····	( 172 )
第一节 行政监督的涵义及作用·····	( 172 )
一、行政监督的涵义·····	( 172 )
二、行政监督的作用·····	( 174 )
三、行政监督的种类·····	( 176 )
四、行政监督的历史发展·····	( 176 )
第二节 我国行政监督的原则和体系·····	( 180 )
一、我国行政监督的原则·····	( 180 )

二、我国行政监督的体系·····	( 181 )
<b>第十二章 人事行政</b> ·····	( 188 )
<b>第一节 人事行政的涵义和作用</b> ·····	( 188 )
一、人事行政的涵义·····	( 188 )
二、人事行政的作用·····	( 189 )
三、我国人事行政的历史发展·····	( 191 )
<b>第二节 人事行政的基本要求</b> ·····	( 195 )
一、适应经济发展·····	( 195 )
二、德才兼备·····	( 195 )
三、适才适用·····	( 196 )
四、信任用人·····	( 197 )
五、整体最佳·····	( 198 )
六、更新流动·····	( 199 )
<b>第三节 人事行政的主要制度</b> ·····	( 199 )
一、培养·····	( 199 )
二、录用·····	( 200 )
三、培训·····	( 201 )
四、考核·····	( 202 )
五、奖惩·····	( 202 )
六、晋升·····	( 204 )
七、调配·····	( 204 )
八、退休·····	( 205 )
<b>第四节 建立有中国特色的国家公务员制度</b> ·····	( 205 )
一、建立国家公务员制度的根据·····	( 205 )
二、国家公务员的涵义和种类·····	( 209 )

三、国家公务员制度的主要内容·····	( 211 )
<b>第十三章 财务行政</b> ·····	( 215 )
<b>第一节 财务行政的涵义及作用</b> ·····	( 215 )
一、财务行政的涵义·····	( 215 )
二、财务行政的作用·····	( 217 )
三、财务行政的基本任务·····	( 218 )
<b>第二节 预算制度</b> ·····	( 219 )
一、国家预算的概念和内容·····	( 219 )
二、国家预算的种类·····	( 220 )
三、国家预算体制·····	( 221 )
四、国家预算编制的原则和程序·····	( 222 )
<b>第三节 会计与决算</b> ·····	( 224 )
一、会计的涵义、作用和任务·····	( 224 )
二、会计凭证、账簿和报表·····	( 225 )
三、决算制度·····	( 226 )
<b>第四节 审计制度</b> ·····	( 227 )
一、审计的涵义·····	( 227 )
二、审计的职权和作用·····	( 227 )
三、审计的种类·····	( 229 )
<b>第十四章 机关管理</b> ·····	( 231 )
<b>第一节 机关管理的涵义和职能</b> ·····	( 231 )
一、机关管理的涵义·····	( 231 )
二、机关管理的职能·····	( 231 )
三、机关管理的意义·····	( 233 )
<b>第二节 机关管理的内容和要求</b> ·····	( 234 )
一、会议管理·····	( 234 )

二、公文管理·····	( 236 )
三、档案管理·····	( 237 )
四、后勤管理·····	( 238 )
第三节 机关管理现代化·····	( 239 )
一、管理理论科学化·····	( 239 )
二、规章制度完善化·····	( 240 )
三、技术手段自动化·····	( 240 )
四、机关工作高效化·····	( 241 )
<b>第十五章 行政改革</b> ·····	( 243 )
第一节 行政改革势在必行·····	( 243 )
一、行政改革是社会发展的必然规律·····	( 243 )
二、行政改革是当今的世界性潮流·····	( 244 )
三、行政改革是我国行政管理状况的紧迫 要求·····	( 245 )
第二节 我国的行政改革·····	( 246 )
一、行政改革的性质·····	( 246 )
二、行政改革的目标·····	( 247 )
三、行政改革的原则·····	( 248 )
第三节 国外的行政改革·····	( 250 )
一、主要资本主义国家的行政改革·····	( 250 )
二、苏联的行政改革·····	( 257 )
三、东欧国家的行政改革·····	( 259 )
<b>后 记</b> ·····	( 263 )

# 第一章 绪 论

科学化管理是20世纪人类文明进步的重要标志之一。行政管理是科学化管理的组成部分，直接关系到社会的进步、国家的发展和人民的生活。注重对行政管理规律的研究，已经成为当代各国共同关注的课题。我国正处在社会主义初级阶段，面临着行政管理科学化的艰巨任务，加强行政管理学的建设，对于实现社会主义现代化的宏伟目标具有十分重要的意义。

## 第一节 行政管理学的对象和内容

### 一、行政管理的涵义

#### (一) 管理

管理是负责某项工作使之顺利进行。马克思曾经指出：“一切……直接社会劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，……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。”<sup>①</sup>毛泽东说过，一万年以后，也还要管理。

从纵的方面来看，有人类就有管理。早在原始社会，原

<sup>①</sup>《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页。

始人组成氏族、部落和部落联盟，设有负责日常活动的酋长和专司战事的军事首领。原始公社解体以后，人类步入了阶级社会，产生了“作为第一个支配人的意识形态力量出现在我们面前”<sup>①</sup>的国家以及其它社会管理组织，从事管理各项事务的工作。到了现代，科学技术的发展和活动规模扩大，管理显得愈加重要。1937年，希特勒花了三亿马克，建立了军事科研中心，创造出V-1、V-2飞弹；1942年美国动员了15 000人，耗资23亿美元，动用全国1/3的电力，搞了个“曼哈顿工程”，三年之后，制造出第一颗原子弹；1958年美国研制“北极星导弹”，组织了全国性的协作，该项目8家总包公司，250家二包公司，9 000家三包公司，加上研究所、大学共有11 000多个单位；1961年美国的“阿波罗登月计划”，动员了420 000人，20 000家公司，120所大学，投资200亿美元，历时11年完成；美国1981年4月12日发射成功的航天飞机“哥伦比亚”号，是由25国提供部件和地面站的工程，被称为空前的国际合作成果。这一切，没有科学的管理是不可想象的。随着社会的进步，管理同人类更是须臾不可相离。

从横的方面来看，管理遍布于人类活动的各个角落。协调国家间关系的有许多世界性的组织，如联合国、国际联盟、东南亚国家联盟、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织、七十七国集团、西欧联盟、欧洲经济共同体、经济互助委员会、国际货币基金组织、北大西洋公约组织、华沙条约组织、国际红十字会、国际奥林匹克委员会等等。各个国家内部有

---

①《马克思恩格斯选集》第4卷，第249页。

政府和其它管理组织。就是一个单位，乃至一个家庭，都需要管理。

## （二）行政管理

“行政”一词，在我国史书上早有记载：《左传》中有“行其政事”、“行其政令”之说；《纲鉴易知录》里有“召公、周公行政”之语。这些史籍上的“行政”，是指管理国家的政务。国外也使用过类似的“行政的词汇；古希腊学者亚里士多德就曾提到过“行政”。现代英语中的“行政”是从拉丁文来的，指治理、管理和执行事务。

近代以来，人们对行政的解释不尽一致。

有的从“三权分立”的角度来解释行政，认为行政是除去立法、司法以外的一切作用。近代许多资本主义国家按照资产阶级启蒙学者“三权分立”的理论组建国家管理机构，立法、司法、行政三权分立，互相制约。美国行政学家魏罗毕在《行政学原理》一书中认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”把国家立法、司法以外行政机关的政务活动称为行政。如果说，在资产阶级革命胜利初期“三权分立”在某种程度上确实存在的话，那么，进入帝国主义阶段以后，原来体制已经发生了很大的变化。实际上，三权并不鼎立，而是相互渗透，行政部门的权力在不断扩大，不只是执行政务，而是积极行使行政立法权，参与和制定重大决策，明显地凌驾于立法和司法的机关之上。所以，这种解释不符合实际生活，难为人们所接受。

有的从政治与行政分离的角度来解释行政，认为行政仅是对法律和政策的执行活动。美国学者古德诺在《政治与行政》一书中，主张政治与行政分离，认为“在一切政治制度

中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。”

“行政是政府官员官吏推行政府功能的活动。”这种界定也不严密，因为任何国家里的政治和行政都是紧密相关、互相结合的。现代各国政府无不积极参与政治决策，无不积极体现统治阶级意志。把政治与行政截然分开，是不合适的。

有的从管理功能的角度来解释行政，认为行政是行政机关本着行政职权所为的一切行为。有的学者指出，最广义的行政，就是为了达到共同的目的而合作的集体行动。行政是完成和实现一个权力机关所制订的改革而采取的一切行为。凡属国家管理机关，一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构，毫无例外都属行政之例，只不过略加区分为“公共行政”与“私人行政”而已。这种解释，包罗万象，过于笼统，不利于国家管理规律的探讨，是不科学的。

那么，应该怎样正确理解行政管理的涵义呢？马克思在《评‘普鲁士人’和‘普鲁士国王和社会改革’》中作了科学的阐述。马克思指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上寻找原因，于是它们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”<sup>①</sup>这就正确地揭示了行政活动的性质，说明它最直接地体现着国家职能的行使，不同于社会组织和其它国家机关的活动。马克思的论述，指出了行政管理的二个主要特征：一是行政管理是国家活动。这就同一般社会组织对其内部事务的管理活动划清了界限。二是行政管理是对国家事务的直接组

---

①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。



织和指挥。这就同立法机关、司法机关的活动划清了界限。

### (三) 社会主义国家行政管理

在社会主义的初级阶段，我国国家行政管理是国家行政机关依照宪法和法律，通过对国家事务的直接组织和管理，执行并实现人民的意志，建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家。这段话包含了五方面的内容：一是管理主体是国家行政机关。我国的行政机关包括国务院和地方各级人民政府，行政管理必须由行政机关实施。二是管理原则是依照宪法和法律。我国是社会主义国家，必须依法行政。三是管理内容是直接组织和管理国家事务。对国家的政治、经济、文化、社会等方面的事务进行计划、组织、协调、控制，是行政机关最基本的任务。四是管理实质是执行并实现人民的意志。在社会主义国家里，人民群众当家做主，是国家和社会的主人，行政机关及其工作人员都是为人民服务的，行政管理必须执行并实现人民的意志，这是社会主义国家行政管理同其它类型国家行政管理的根本区别。五是管理目标是建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家。社会主义初级阶段是特指我国生产力落后、商品经济不发达条件下建设社会主义必然要经历的特定阶段。从50年代生产资料私有制的社会主义改造基本完成，到社会主义现代化的基本实现，至少需要上百年时间，都属于社会主义初级阶段。这个阶段的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。行政管理在社会主义初级阶段的奋斗目标就是把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，这是社会主义初级阶段国家行政管理目标同其它阶段国家行政