

成人高等学校教材

# 社会主义行政管理学教程



主 编 徐学武

副主编 邹先松 严家明 胡 原

湖北科学技术出版社

# 社会主义行政管理学教程

湖北函授大学教材编审委员会编审

|     |     |
|-----|-----|
| 主 编 | 徐学武 |
| 副主编 | 邹先松 |
|     | 严家明 |
|     | 胡 原 |

湖北科学技术出版社

1988年8月·东湖

**社会主义行政管理学教程**

湖北函授大学教材编审委员会 编审

湖北科学技术出版社出版发行

武汉市黄陂县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 10.63印张 27万字

1988年11月第1版 1988年11月第1次印刷

ISBN N7—5352—0349—3/D·6

印数：1—5000 定价：3.80元

# 创建有中国特色的 社会主义行政管理学

——《社会主义行政管理学教程》序

夏书章

建设具有中国特色的社会主义是前无古人的崇高宏伟的事业。因为没有现成的模式和经验,所以用一句比较形象的话来说,叫做“摸着石头过河”,也就是说,我们正在探索和开拓中前进。

既然如此,那么坦率来讲,也显而易见,一个完整的和成熟的具有中国特色的社会主义行政管理学的学科体系还远不是已经存在,而是尚在建设之中。这并不是要求高低的问题,如有的人所认为的那样,要求高一点就没有,要求低一点就有。这种完整的、成熟的学科体系的不存在是客观事实。

可是,社会主义现代化建设需要现代化的管理包括行政管理和行政管理亟待改革以适应社会主义现代化建设的要求同样是事实。应当看到,社会主义的行政管理及其改革必然要提出学习、研究行政管理学的任务。我们毕竟不能等待这个学科体系十分完备以后才去学习、研究,何况凡事总要有个开始和经历一定的过程。因此,对于这一新兴学科作一些建设性的初步尝试和由浅入深的探讨,便不仅是必要的,而且是可行的、有益的、值得提倡和鼓励的了。

由戴大祝任主编,严家明任副主编,湖北省直属党政机关和湖北省社会科学院等单位的十六位同志集体编写的《社会主义行政管理学》是上述尝试的可喜成果之一。现在,湖北函授大学又

以徐学武为主编，邹先松、严家明胡原、为副主编，组织一些同志在该书的基础上另行编写一本作为函授教材的《社会主义行政管理学教程》。后者比前者少了两章，篇幅也缩短了四分之一。其明显的意图在于：力求适合成人教育的特点；内容深入浅出；注意到结构要严谨些、表述要规范些、语言要简练些；希望能有些新意；等等。总的要求是便于成人自学，可以用作面授教材和准备参加自学考试读物。这对学科体系的建立、学科知识的普及等是又一次尝试，相信对于行政管理改革也会有积极意义。

据不全面的了解，在全国范围内，除未标明“社会主义”的行政管理学著作（不等于内容即非社会主义的）为数不少外，已有《社会主义行政管理学》、《社会主义行政管理》、《中国行政管理学》、《中国行政管理学初探》、《中国社会主义行政管理学通论》等相继在湖北、新疆、内蒙古、北京等省、自治区、市出版。其中有的虽只知其名，尚未把读，但是看来和估计是各有思想和各有侧重。对于群策群力地为创建有中国特色的社会主义行政管理学而争作贡献而言，这是好事情、好现象，我们为此而由衷地感到高兴。这些正是为了共同目标所作努力的方方面面或组成部分。既然志同道合，那就让我们齐心协力继续前进。

必须指出，建立具有中国特色的社会主义行政管理学是社会主义新中国的理论工作和实际工作者要通力合作和责无旁贷的任务。这是一门理论密切结合实际应用性极强的学科。历史的、外国的理论观点和具体经验虽不无可供参考、借鉴之处，也应该参考借鉴，但问题的针对性、目标的适应性和方案的可行性等，都要以我国的国情为依据来考虑。换句话说，对历史的、外国的有关资料进行介绍以便有选择地予以参考、借鉴则可；不加分析、研究，囫圇吞枣般地照套则不可。

因此，理论脱离实际的状况在行政管理学的学习、研究中，我们当引为大忌，一定要百倍警惕，尽最大限度的可能性去避

免、克服。原因非常简单，这是直接关系到这门学科到底有没有生命力或是否能保持盎然生机的带根本性的大问题。

与理论结合实际相联系的是宏观与微观兼顾。“千里之行始于足下”。虽志在千里，还得一步一步地走去。行政管理首先要研究事情的宏观方面。这是完全必要和可以理解的。不过，许多重大原则和设想往往要在微观范围内贯彻执行或得到落实，这也是不容忽视的。

还有一点，即除了高度综合的较高层次的领导者外，一般部门莫不有分门别类的不同业务，如财经、政法、文教、科技、工交、农林，等等。这在行政管理方面，就不能不反映出既有共性又有个性的情况。各部门的行政管理工作也为此而需要熟悉有关业务。

要考虑的当然远不止这些。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。

一九八七年七月于广州中山大学

# 目 录

|                                          |        |
|------------------------------------------|--------|
| <b>第一章 绪论</b> .....                      | ( 1 )  |
| <b>第一节 社会主义行政管理</b> .....                | ( 1 )  |
| 一、行政管理在国家政权体系中的地位 .....                  | ( 1 )  |
| 二、社会主义行政管理 .....                         | ( 3 )  |
| <b>第二节 社会主义行政管理的对象</b> .....             | ( 5 )  |
| 一、一般行政管理的对象 .....                        | ( 5 )  |
| 二、社会主义行政管理的对象.....                       | ( 8 )  |
| 三、社会主义行政管理学的研究范围 .....                   | ( 11 ) |
| <b>第三节 创立和发展社会主义行政管理学的任务和方法</b><br>..... | ( 13 ) |
| 一、研究社会主义行政管理学的基本任务 .....                 | ( 13 ) |
| 二、社会主义行政管理学的研究方法 .....                   | ( 17 ) |
| <b>第二章 社会主义行政管理理论与实践的发展</b> .....        | ( 23 ) |
| <b>第一节 资本主义行政管理学的发展与借鉴</b> .....         | ( 23 ) |
| 一、西方行政管理学的起源 .....                       | ( 23 ) |
| 二、西方行政管理学的发展阶段.....                      | ( 24 ) |
| 三、资本主义行政管理学的发展趋势 .....                   | ( 29 ) |
| 四、资本主义行政管理学的理论借鉴 .....                   | ( 31 ) |
| <b>第二节 苏联东欧国家行政管理的理论与实践</b> .....        | ( 33 ) |
| 一、社会主义行政管理学产生的理论和实践前提 .....              | ( 33 ) |
| 二、列宁关于无产阶级专政的理论和苏维埃政权的确立 .....           | ( 37 ) |
| 三、斯大林的国家管理思想和苏联国家管理的经验教训.....            | ( 41 ) |

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| 四、赫鲁晓夫、勃列日涅夫时期行政体制改革的经验教训 .....      | (44) |
| 五、戈尔巴乔夫的“社会主义人民自治”理论和苏联的行政体制改革 ..... | (46) |
| 六、东欧各国的政权建设和行政体制改革 .....             | (48) |
| 七、苏联和东欧国家体制改革的发展趋势和问题 .....          | (54) |
| 第三节 我国社会主义行政管理的理论和实践 .....           | (57) |
| 一、毛泽东同志的国家管理理论和我国行政管理实践 .....        | (57) |
| 二、党的十一届三中全会以来我国行政体制的改革 .....         | (61) |
| <b>第三章 社会主义行政管理原则</b> .....          | (67) |
| 第一节 社会主义行政管理原则的涵义和特征 .....           | (67) |
| 一、社会主义行政管理原则的涵义 .....                | (67) |
| 二、社会主义行政管理原则的特征 .....                | (69) |
| 第二节 人民管理的原则 .....                    | (72) |
| 一、人民管理原则的涵义 .....                    | (72) |
| 二、人民管理与管理的专门化 .....                  | (74) |
| 三、人民管理的形式 .....                      | (76) |
| 四、实现人民管理的条件 .....                    | (77) |
| 第三节 完整精干的原则 .....                    | (79) |
| 一、完整精干原则的涵义 .....                    | (79) |
| 二、完整精干原则在行政管理中的地位 .....              | (80) |
| 三、组织结构与完整精干的途径 .....                 | (81) |
| 第四节 能位互补的原则 .....                    | (82) |
| 一、能位互补原则的涵义 .....                    | (82) |
| 二、建立能位互补的人事结构 .....                  | (83) |
| 第五节 行政效率的原则 .....                    | (86) |
| 一、行政效率原则的涵义 .....                    | (86) |
| 二、行政效率原则的要求 .....                    | (87) |

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 第六节 行政法制的原则 .....             | (88)  |
| 一、行政法制原则的涵义 .....             | (88)  |
| 二、行政法制原则在社会主义行政管理原则中的地位 ..... | (88)  |
| 第四章 社会主义行政管理过程 .....          | (90)  |
| 第一节 确立行政目标 .....              | (90)  |
| 一、行政目标的涵义 .....               | (90)  |
| 二、行政目标的分类 .....               | (92)  |
| 三、行政目标的确立 .....               | (93)  |
| 第二节 开展行政预测 .....              | (96)  |
| 一、行政预测的涵义 .....               | (96)  |
| 二、行政预测的作用 .....               | (97)  |
| 三、行政预测的原则 .....               | (98)  |
| 四、行政预测的方法 .....               | (99)  |
| 第三节 进行行政决策 .....              | (101) |
| 一、行政决策的涵义 .....               | (101) |
| 二、行政决策的分类 .....               | (102) |
| 三、行政决策的要求 .....               | (103) |
| 四、行政决策的程序 .....               | (105) |
| 五、行政决策的模式 .....               | (107) |
| 第四节 组织贯彻执行 .....              | (109) |
| 一、组织工作 .....                  | (109) |
| 二、贯彻执行 .....                  | (111) |
| 三、信息反馈 .....                  | (111) |
| 四、协调工作 .....                  | (112) |
| 五、行政监督 .....                  | (113) |
| 第五节 考核总结激励 .....              | (115) |
| 一、认真考核 .....                  | (115) |
| 二、全面总结 .....                  | (116) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 三、教育激励·····                    | (117) |
| <b>第五章 社会主义行政管理法规</b> ·····    | (119) |
| 第一节 行政法规是行政管理学的重要内容·····       | (119) |
| 一、行政法规的涵义和特征·····              | (119) |
| 二、行政法规是统治阶级施政的工具·····          | (121) |
| 三、行政法规研究在行政管理学中的地位·····        | (126) |
| 第二节 我国行政法规体系·····              | (128) |
| 一、行政法规在法律体系中的地位·····           | (128) |
| 二、行政法规的主要内容·····               | (133) |
| 三、行政法规体系·····                  | (134) |
| 第三节 行政法规的制定与执行·····            | (138) |
| 一、行政法规的制定·····                 | (138) |
| 二、行政法规的执行·····                 | (141) |
| 第四节 我国社会主义初级阶段行政法规建设的主要任务····· | (146) |
| 一、加强行政管理领域中的法制观念·····          | (146) |
| 二、认真做好行政法规的整理、编纂工作·····        | (149) |
| 三、健全行政法规,制定统一行政程序法·····        | (150) |
| <b>第六章 社会主义国家行政管理组织</b> ·····  | (155) |
| 第一节 行政组织原理·····                | (155) |
| 一、行政组织的涵义和特征·····              | (155) |
| 二、行政组织结构·····                  | (158) |
| 三、行政组织体制·····                  | (163) |
| 四、行政组织理论·····                  | (164) |
| 五、行政组织原则·····                  | (168) |
| 第二节 我国行政组织的沿革·····             | (177) |
| 一、奴隶制时期的行政组织·····              | (171) |
| 二、秦以后的封建集权制的演化·····            | (171) |

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 三、近现代行政组织的变革 .....           | (174) |
| 第三节 我国现阶段行政机构的改革 .....       | (178) |
| 一、行政体制改革是政治体制改革的重要组成部分 ..... | (178) |
| 二、当前行政机构改革的主要任务 .....        | (179) |
| 第七章 社会主义国家行政机关管理 .....       | (184) |
| 第一节 机关管理概述 .....             | (184) |
| 一、机关管理的涵义 .....              | (184) |
| 二、行政机关的种类 .....              | (185) |
| 三、机关管理的意义 .....              | (186) |
| 第二节 机关管理的内容 .....            | (188) |
| 一、业务管理 .....                 | (188) |
| 二、文书管理 .....                 | (189) |
| 三、档案管理 .....                 | (191) |
| 四、会议管理 .....                 | (193) |
| 五、后勤管理 .....                 | (195) |
| 第三节 提高机关行政效率 .....           | (199) |
| 一、行政效率的涵义 .....              | (199) |
| 二、提高行政机关干部的素质 .....          | (201) |
| 三、建立和完善机关岗位责任制 .....         | (203) |
| 四、机关工作程序化 .....              | (206) |
| 五、机关管理现代化 .....              | (210) |
| 六、机关思想政治工作科学化 .....          | (213) |
| 七、衡量机关行政效率的方法 .....          | (215) |
| 第八章 社会主义国家人事行政管理 .....       | (219) |
| 第一节 人事行政管理概述 .....           | (219) |
| 一、人事行政管理的涵义 .....            | (219) |
| 二、人事行政管理的地位与作用 .....         | (220) |
| 三、社会主义国家人事行政管理原则 .....       | (222) |

|                              |              |
|------------------------------|--------------|
| 四、职位分类理论·····                | (224)        |
| <b>第二节 外国人事行政管理制度·····</b>   | <b>(227)</b> |
| 一、苏联的干部制度·····               | (227)        |
| 二、南斯拉夫的干部制度·····             | (228)        |
| 三、资本主义国家的文官制度·····           | (230)        |
| <b>第三节 我国干部制度·····</b>       | <b>(232)</b> |
| 一、我国干部制度的基本内容·····           | (232)        |
| 二、我国干部制度的特点·····             | (238)        |
| <b>第四节 我国干部人事制度的改革·····</b>  | <b>(239)</b> |
| 一、干部人事制度改革的必要性·····          | (239)        |
| 二、干部人事制度改革的原则·····           | (240)        |
| 三、干部人事制度改革的内容·····           | (241)        |
| <b>第九章 社会主义国家财务行政管理·····</b> | <b>(244)</b> |
| <b>第一节 财务行政管理原则·····</b>     | <b>(244)</b> |
| 一、财务行政管理的概念·····             | (244)        |
| 二、财务行政管理的特点·····             | (245)        |
| 三、财务行政管理的原则·····             | (246)        |
| <b>第二节 预算决算管理·····</b>       | <b>(248)</b> |
| 一、预算决算管理的意义·····             | (248)        |
| 二、预算管理体制·····                | (249)        |
| 三、预算决算管理的内容和编制·····          | (250)        |
| 四、预算管理的基本原则·····             | (253)        |
| <b>第三节 会计管理·····</b>         | <b>(254)</b> |
| 一、会计管理的涵义·····               | (254)        |
| 二、单位预算会计管理体制、方式和特点·····      | (257)        |
| 三、会计管理的手段和方法·····            | (259)        |
| <b>第四节 审计管理·····</b>         | <b>(261)</b> |
| 一、审计管理概述·····                | (261)        |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 二、审计管理的分类和方法 .....             | (264) |
| 三、财务行政的审计管理 .....              | (266) |
| <b>第十章 社会主义国家的城市管理</b> .....   | (269) |
| <b>第一节 城市的地位和作用</b> .....      | (269) |
| 一、城市的涵义和特点 .....               | (269) |
| 二、城市的类型和作用 .....               | (271) |
| 三、城市社会管理与行政管理 .....            | (273) |
| <b>第二节 城市管理的内容</b> .....       | (274) |
| 一、城市管理原则 .....                 | (274) |
| 二、城市市政建设管理 .....               | (276) |
| 三、城市经济建设管理 .....               | (277) |
| 四、城市文化建设管理 .....               | (278) |
| 五、城市财贸管理 .....                 | (279) |
| 六、城市社会治安管理 .....               | (280) |
| <b>第三节 城市政府管理机构和管理办法</b> ..... | (281) |
| 一、城市政府管理机构 .....               | (281) |
| 二、城市政府的主要职责 .....              | (282) |
| 三、城市管理办法 .....                 | (283) |
| <b>第四节 城市行政体制的改革</b> .....     | (286) |
| 一、城市行政体制改革的意义 .....            | (286) |
| 二、城市行政体制改革的内容 .....            | (288) |
| 三、加强城市建设工作 .....               | (290) |
| <b>第十一章 社会主义国家的乡镇管理</b> .....  | (293) |
| <b>第一节 乡镇的地位和作用</b> .....      | (293) |
| 一、乡建制和镇建制的涵义和特征 .....          | (293) |
| 二、乡镇政权的涵义和特征 .....             | (295) |
| 三、乡镇政府的地位和作用 .....             | (296) |
| <b>第二节 乡镇行政管理对象</b> .....      | (297) |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 一、乡镇行政管理的特征 .....              | (297) |
| 二、乡镇政府的职权范围 .....              | (298) |
| 三、乡镇政治管理和社会管理 .....            | (300) |
| 四、我国乡镇经济管理 .....               | (301) |
| 五、我国乡镇文教、医疗卫生工作的管理 .....       | (303) |
| <b>第三节 乡镇行政管理体制</b> .....      | (304) |
| 一、苏联东欧国家的乡镇行政管理体制 .....        | (304) |
| 二、我国乡镇行政管理体制的历史发展 .....        | (306) |
| 三、我国乡镇行政管理的现状 .....            | (311) |
| <b>第四节 我国乡镇行政管理体制的改革</b> ..... | (316) |
| 一、改革的必要性和紧迫性 .....             | (316) |
| 二、乡镇政府的组织体制的改革 .....           | (318) |
| 三、乡镇政府所辖职能部门管理体制的改革 .....      | (320) |
| <b>主要参考书目</b> .....            | (322) |
| <b>后记</b> .....                | (323) |

# 第一章 绪 论

具有中国特色的社会主义行政管理学，是一门以中国社会主义初级阶段的行政现象为主要对象，探求其行政活动规律的社会科学。学习和研究这门科学，是逐步实现我国行政管理科学化、法制化、现代化的需要，是加强干部队伍“四化”建设的需要，是提高行政效能的需要。

## 第一节 社会主义行政管理

### 一、行政管理在国家政权体系中的地位

行政管理，亦称行政、公共行政、公共管理，是行政管理学的基本概念之一。对它的理解不同，对行政管理学研究的对象和范围的理解也相应地有所不同。

行政管理是与国家政权联系在一起的，有政府机构就有行政管理。依此，它的历史可以追溯到遥远的古代。据考证，在中国古代浩瀚的典籍中，有一部叫做《纲鉴易知录》的编年史上就有一段关于公元前841年“召公，周公行政”的史料记载。<sup>①</sup>其间“行政”一词，与“君权”或整个国家的军、政、财、刑等组织活动是同义语，指的是国家管理的全部活动。这是建立在奴隶制和封建地主所有制基础上的行政管理。

---

<sup>①</sup>见夏书章主编的《行政管理学》，山西人民出版社，1985年版第1页。

十八世纪英国产业革命以后，资本主义私有制的生产关系和“三权分立”的政治体制相继在欧美一些国家确立，这些国家的行政管理的内容和形式也相应地起了变化。资本主义的行政学家从不同角度对这一概念进行了大量的阐释，虽然见解各异，<sup>①</sup>但大都依据资本主义国家政治体制和客观存在的私营企、事业中的所谓“私人行政”的具体情况，将行政管理概念界定在政府活动范围内，或将其扩大到与政府行政活动有关的立法部门、司法部门和其他非营利机构的某些管理业务范围内，通称为公共行政或公共管理。

十月革命后的苏联和第二次世界大战后出现的一大批社会主义国家，其行政管理的性质是由生产资料公有制的经济基础和“议行合一”的政治体制决定的，通称人民管理、国家管理或社会主义行政管理。

总的来看，现代行政管理是相对于企业管理而言的政府事务管理，它包括国家政府机关自身的管理和政府职能管理两个方面的内容。其间，政府的涵义有狭义和广义之分，狭义的政府指国家行政机关，即中央和地方各级人民政府；广义的政府还包括权力机关和司法机关。本书所说的行政管理主要指狭义的政府事务管理。整个管理活动过程实际上是将诸如目标、计划、职员、经费、物材、组织、方法、指挥、激励、沟通、士气、协调、时间、空间、改革等行政要素有机地结合和协调的过程。

---

①资本主义行政学家解释“行政”的观点有三种：其一是以古德诺为代表的“行政与政治分离”的观点，认为“政治是国家意志的现表，行政二是“三权分立”的观点，以魏劳毕为代表，认为行政是除立法、司法机是**国家意志的执行**”；其关以外的行政机关的政务活动；其三是“管理功能”的观点，以卢桑斯为代表，注意行政管理的艺术、方法方面，认为行政管理是“一群人为完成政府任务而进行合作的艺术”。

现代行政管理在整个国家政权体系中占有十分重要的位置。就资本主义国家的政体而言，尽管它一再宣称是“三权分立”，实际上国家行政机关却是组织整个国家活动的指挥中心，其权力除行政之外，不少属于立法和司法性质的权力也不断地向政府机构转移。对此，不少资本主义行政学家断言，若干年后，这样的三种权力由三种机构平行执掌的政体将会有名无实。就社会主义国家的政体而言，它实行“议行合一”，虽然国家行政机关与国家司法机关都是执行权力机关决议的执行机关，两者有相对独立性，但国家行政机关具有常规命令权、紧急命令权、任免权、外交权、军事权、审计权、赦免权等。其中，常规命令权包括执行命令、委任命令等，属于补充法律性质；紧急命令权是指为应付紧急危难情况（如战争）而发布命令，用以代替法律的权力，具有特定时期和特定条件下的立法性质。除非常时期外，一般由政府机关统一管理国家的政治事务、经济事务、文化事务和社会事务。

上述可见，现代行政管理在国家政权体系中的地位越来越重要，发挥的作用也越来越大，加强行政管理学研究的必要性和重要性的问题也越来越突出地摆在人们的面前。

## 二、社会主义行政管理

现代行政管理包括资本主义行政管理和社会社会主义行政管理两种类型，行政管理学实际上也包括资本主义行政管理学和社会社会主义行政管理学两个方面的内容。抽象地使用“行政管理学”这一概念时，实际内容不是指前者就是指后者，没有离开一定社会形态和特定政权性质的笼统的行政管理学。学习和研究社会主义行政管理学，先必须对资本主义行政管理学家所论述的行政概念进行具体分析，尽力吸取其间有用的东西，由此探讨社会主义行政