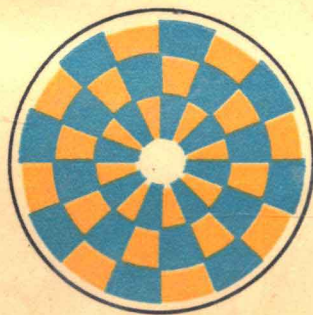


XING ZHENG GUANLIXUE

主编 林平国
陈荣富
林修果

行政 管理学



鹭江出版社

行政管理学

主 编

林平国 陈荣富 林修果

鹭江出版社

1990年·厦门

前 言

近几年，行政管理学开始成为广大理论工作者、党政干部和青年学生们学习、研究的热点。为了适应这种形势，厦门大学、江西大学、福建师大、闽江大学、贵州大学、厦门市委党校从事行政管理学教学的同志，在多年教学、科研的基础上，吸收了国内外专家学者研究的优秀成果，结合我国行政管理的实际，编撰了《行政管理学》一书。本书较系统地阐述行政管理学的基本理论与方法，力图将行政管理的现象和过程，从静态到动态，从宏观到微观，从外部环境到内部机制，从行政行为到行政效率，从平面到深层，加以总结和概括，揭示行政管理的规律。

本书是作为高等院校行政管理学专业及相关专业的教材编写的，同时，也考虑到高等教育行政管理学专业自学考试、党政部门工作人员在职进修的需要。

本书编撰过程力求体现本教材的稳定性、实用性、严谨性的特点。写法上力求系统阐述、简明扼要、深入浅出。参加本书撰稿的有：林平国（第一、十三章），陈荣富（第七、十二章），林修果（第二、十章），黄广恩（第五章），帅学明（第三章），陈翠玲（第八章），邓先华、李仁杰（第四章），林起（第九章），李仁杰、邓先华（第六章），林玉明（第十一章）。由林平国、陈荣富、林修果主编。

本书编写过程自始至终得到鹭江出版社的热情支持和帮助，在此深致谢忱。

限于我们的水平，书中缺点和错误在所难免，恳请同行专家和广大读者批评指正。

编 者

1989年6月15日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政与行政管理学	(1)
第二节 行政管理学的产生与发展	(10)
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法	(20)
第二章 行政环境与职能	(25)
第一节 行政环境	(25)
第二节 行政职能	(36)
第三章 行政组织	(47)
第一节 行政组织概述	(47)
第二节 行政组织机构设置的原则	(54)
第三节 行政组织结构	(64)
第四节 行政组织体制类型	(71)
第四章 行政领导	(79)
第一节 行政领导概述	(79)
第二节 行政领导结构	(87)
第三节 行政领导的方法与艺术	(91)
第五章 行政决策	(101)
第一节 行政决策概述	(101)
第二节 行政决策的原则	(107)
第三节 行政决策类型	(109)

第四节	行政决策的程序.....	(112)
第五节	行政决策的体制.....	(117)
第六章	行政执行.....	(123)
第一节	行政执行概述.....	(123)
第二节	行政执行的准备工作.....	(127)
第三节	行政执行中的诸环节.....	(131)
第四节	行政执行活动的总结.....	(137)
第七章	行政监督.....	(140)
第一节	行政监督概述.....	(140)
第二节	国家行政机关内部监督体系.....	(145)
第三节	行政机关外部监督体系.....	(150)
第八章	行政法律法规.....	(155)
第一节	行政管理法规的概念和作用.....	(155)
第二节	行政管理法规的制定和实施.....	(162)
第三节	行政诉讼.....	(170)
第九章	人事行政.....	(178)
第一节	人事行政概述.....	(178)
第二节	人事行政的演进.....	(184)
第三节	建立有中国特色的国家公务员制度.....	(191)
第四节	人事行政体制.....	(203)
第十章	财务行政.....	(210)
第一节	财务行政的内容与作用.....	(210)
第二节	预算管理.....	(215)
第三节	预算会计和国家决算.....	(223)
第四节	国家审计制度.....	(226)
第十一章	机关管理.....	(237)
第一节	机关管理概述.....	(237)

第二节	机关管理责任制.....	(241)
第三节	机关管理的内容.....	(247)
第四节	机关管理现代化.....	(260)
第十二章	行政方法.....	(265)
第一节	行政方法概述.....	(265)
第二节	行政管理的基本方法.....	(269)
第三节	行政系统方法.....	(275)
第四节	行政目标管理责任方法.....	(279)
第五节	行政工作的程序化.....	(283)
第十三章	行政效率.....	(288)
第一节	行政效率概述.....	(288)
第二节	行政效率的测量.....	(291)
第三节	提高行政效率的途径.....	(300)

第一章 绪 论

行政管理学是20世纪社会科学中一门新兴的学科，它是研究国家行政管理现象及其规律的科学，阐明治国、理财、兴邦的理论和方法，是各级各类行政管理者必修的基本知识。行政管理学产生的历史不久，但由于它的重要性，引起了许多国家政府的重视，我国当前正处在社会主义初级阶段，四化建设进程中面临着大量艰巨的行政管理工作，迫切需要深入研究行政管理学理论，科学地指导行政管理工作，这对提高政府行政效率，加速我国四化建设具有十分重要的意义。

第一节 行政与行政管理学

行政管理学在西方国家称之为“行政学”、“公共行政管理”、“公共行政学”、“公共管理学”。在苏联东欧国家称之为“国家管理学”，“国家行政管理学”。都是研究国家行政现象，探索行政规律的学问。

一、行政的涵义

学习和研究行政管理学，首先应明确行政概念的涵义。

“行政”一词，在我国古已有之，在《史记·周纪》里记载“成王少，周初定天下，周公恐诸侯叛周，公乃摄行政当国”。在《论语》中提到“为政以德”。在《左传》中也提到“行其政事”。这里的“政”指的是国家事务，“行”是指执行或管理，“行政”是指对国家事务的执行或管理。因此，从中国的词义上看，“行政”是指治理、管理和执行事务的意思。“行政”一词，英文名称为administration，源出拉丁文administrare，词义为公务的推行或管理。国际通用的《社会科学大词典》解释：“行政为国家事务的管理”。《法国行政辞典》把“行政”解释为“公共服务的总体，从事于政府意志的执行和普遍利益的实施”。《世纪辞典》有关“行政”的解释是：“行政人员的责任或职责，特别是政府的执行功能，包括政府的总体的和局部的所有权力和职责的行使，它既不是立法的，也不是司法的”。马克思也说：“行政是国家的组织活动。”^①上述的解释可指明行政是指国家政府有组织地执行国家事务的管理活动。

行政管理活动是随着国家产生发展而变化的，在奴隶社会和封建社会，国家权力高度集中在奴隶主和封建帝王手中，当时国家管理机构比较简单，国家管理的事务有限。随着资本主义国家的产生，许多资本主义国家按照“三权分立”、“制衡原理”，普遍地将国家机关分设为立法、行政、司法三个不同的国家职能部门。三权分立、互相制衡，这就提出一个问题，行政是指整个国家机关的活动呢？还是指立法机关、司法机关以外的行政机关的活动？自行政学创立以来，许多行政学者从不同的角度对行政进行了探讨，从不同的角度对行政作了解释，由于对行政解释的不同，对行

^①《马克思、恩格斯全集》第1卷，第349页。

政范围的界定也就不同。因此，研究行政管理学必须弄清这一基本问题。从对行政众说纷纭的解释而言，基本上可归结为从政治角度和从管理角度的解释，对行政范围的界定可划分为狭义、广义和最广义三种。简述如下：

从狭义政府的角度解释行政，认为行政只是政府中行政机关所管辖的事务，这一观点的主要代表人物是美国行政学者魏劳毕教授，他在1927年著的《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”。^①魏劳毕将政府立法、行政、司法三大机关中的行政机关所管辖的国家事务活动称之为行政。魏劳毕的观点正确地指出了行政的主要内涵“是政府组织中行政机关所管辖的事务”，界定了行政学研究对象的重点范围。这种界定属狭义行政的范围。

从政治与行政区分的角度解释行政。此观点主要代表人物是美国政治学和行政学者古德诺教授，他在1900年著的《政治与行政》一书中提出：“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能”。“这两种功能分别就是政治与行政”。^②古德诺的观点扬弃了政府功能的三分法，认为政府的基本功能只有两种，即国家意志的表达和国家意志的执行，前者谓之政治，后者谓之行政。在政治与行政二者关系中，古德诺正确地将政治与行政加以区别，指出了行政的基本功能是对国家意志的执行，把行政科学的研究对象范围界定为国家意志执行的管理活动。在古德诺看来“行政既是司法的，又是政府的”。^③这种对行政学研究对象范围的界定

①〔美〕魏劳毕：《行政学原理》1928年版，第1页。

②③〔美〕古德诺：《政治与行政》王元译，华夏出版社1989年版，第12页、第41页。

属广义行政的范围。

从广义政府角度解释行政，此观点主要代表人物是美国行政学者狄马克教授，狄马克教授认为：“行政是研究人民需要从政府方面获得一些什么，以及怎样去获得的一种学问。行政同时又强调了管理方法和程序的具体概念”。^①“公共行政管理是包括了政府的三大部门，而不仅是行政部门而已。立法与司法机构除了其特殊任务之外，对于公共政策实施，也都负有责任，而且两者都是具有内部行政管理体系及行政人员的庞大机构。研习公共行政管理学生，对于这三大部门都会发生关系，但适用的行政管理原理，则都是一样”。^②狄马克教授认为行政管理包括了政府的立法、行政、司法三大部门，他界定的行政范围属广义行政。

从行政管理程序、技术和方法方面解释行政，认为行政只是国家机关具体的管理活动。持此观点的主要代表人物是美国行政学者怀特，他在1926年著《行政学导论》一书中认为：

“行政是实现和执行公共政策时的一切运作”，是“为完成特定目标而对许多人的指挥、协调和控制”。^③费富纳教授在1946年著的《公共行政》一书中认为：“行政是一些人协力使政府工作得以完成。行政活动的主题是高度技术化和专门化的……行政的方法涉及到许多工作人员工作上的管理、指挥和监督，希望在他们努力中产生一定的效率和结果”。^④这些观点说明在行政和政治的关系中，行政学的研究较具体，层次较低，偏重于行政活动的程序、技术等方面，有正

①②〔美〕狄马克：《公共行政管理》蒋传玠译，黎明文化事业股份有限公司74年版，第1页、第9页。

③〔美〕怀特：《行政学导论》1926年版，第1页、第3页。

④〔美〕费富纳：《公共行政》1946年版，第6页。

确的一面，但撇开行政活动中的政治因素和条件，忽视行政对政治的参与和所起的作用，则不能全面反映行政的全貌。

从团体管理活动角度解释行政，持此观点的主要代表人物是美国行政学者西蒙教授等人。西蒙教授认为行政是“若干人为达到共同目的所作的合作的集体活动”。^① 西蒙教授是从最广义含义上对行政下定义，属最广义行政观，界定的范围既包括国家机关、公共团体，也包括一切营利和非营利团体如企业、事业的领导机关，毫无例外都属行政之列，只不过略加区分为“公共行政”与“私人行政”而已。这种对行政研究对象范围的界定，属最广义行政。这种观点，将行政包罗万象，使之过于笼统，失去了科学分类的意义，不利于国家行政管理规律的探讨。

以上三种对行政的不同解释，对理解行政的概念都有一定参考价值。我们认为，行政是行政机关行使国家行政权力管理国家行政事务的活动。凡不属于国家行政机关的管理活动，便不属于行政。行政从属于政治，服从于法律，其特征就在于对国家事务的执行。因此，国家行政活动与政党活动、立法活动、司法活动、检察活动，既相互联系，又相互区别，各有其活动的特点与范围，不应混淆。行政的任务是对国家公共事务的管理，其特征是非营利性的，因此，国家行政活动与企业经营性的经济活动，既相互联结，又相互区别，各有其活动的特点与范围，不应混淆。行政的范围涵盖整个社会，政府的决定和命令着眼并适用于整个社会，各机关、团体、公民都必须遵守，这与事业单位各具特定范围的活动，既相互联结，又相互区别，也不应混淆。所以，本书的范围着重于研究狭义行政，即国家行政机关行使国家行政权力对

^①（美）西蒙、史密斯伯格和汤普森：《行政学》1950年版，第1页。

国家行政事务的管理。

二、行政管理学研究的对象和内容

(一) 行政管理学研究的对象。

马克思主义认为：理论源于实践，又能动地指导实践。行政管理学研究对象是国家行政管理实践活动，研究国家行政系统根据国家法律和政策，行使国家行政权力，发挥政府的行政职能，运用计划、组织、指挥、协调、控制、财政等方式，合理地利用人、财、物、时、信息等要素，对国家行政事务进行管理的活动。行政管理活动涉及面广，行政现象错综复杂，行政管理学的研究，是通过对行政活动的现象与事实进行有系统的深入研究，透过错综复杂的行政现象，发现其内在的、稳定的、必然的联系，获致有关行政的一系列概念、原理和规律，形成系统化、理论化的行政管理知识体系。因此，行政管理学是揭示行政现象及其规律的科学。

(二) 行政管理学研究的内容。

行政管理学的研究范围由行政管理学研究对象所确定，研究范围是研究对象在各个环节、各个要素在理论上的展开，同时，行政管理学研究的内容适应社会变化发展的需要，并不断地得到扩展。

行政管理学科的奠基者，美国行政学者怀特教授在1927年所著的第一本行政管理学教科书《行政学导论》一书中，将行政学研究内容确定为 1. 行政组织；2. 人事行政；3. 财务行政；4. 行政法规四大环节和要素。为行政科学划定了主要的框架体系。

美国行政学者古立克教授1937年著《行政科学论文集》一书中，提出行政学的内容可用英文POSDCORB一词概括。它由下列各项环节、要素的英文缩写：1. 计划 (Pla-

nning), 即计划、制定政策或实施方案; 2. 组织 (Organizing) 即通过分配职权形成一定的组织体系; 3. 人事 (Staffing) 即组织体系内人力资源开发及应用的全部过程; 4. 领导 (Directing), 即行政体系经过一定的程序和手段对行政过程的指挥与引导; 5. 协调 (Coordinating), 即使各个不同的工作部门或人员能够有效地联系、协调和配合; 6. 报告 (RePorting), 即通过视察、通报、汇报等方式使各个环节之间达到相互了解和相互理解; 7. 预算 (Budgeting), 即对一切有关财务状况、预算、会计和审计等事务的管理。

美国行政学者狄马克教授1953年著《公共行政管理》一书中, 提出行政学研究的内容为四大类: 1. 政府做些什么事: 政治的影响, 权力的基础, 公共事务的范围, 目标的决定, 内部管理政策及计划。2. 政府怎样组织、用人、及运用财务以实施其工作: 行政管理的形式方面。3. 行政人员怎样获致协调与合作: 行政业务的处理程序与方法, 同时并强调统御、领导、协调、授权、监督、士气、内部关系、公共关系等等。4. 怎样监督行政人员善尽其职责: 由议会、法院、及其他民主方式作内部及外部的双重监督。

我国行政学者张金鉴教授在1979年再版的《行政学典范》一书中继续提到行政包括的要素有15个, 可用15个M作代表。第一、就是机关的目的, 即 Aim。成功的行政必先确定其目标或政策, 认为努力的鹄的, 俾免走错方向。第二、就是机关的计划, 即 Program。目的既定, 便当根据这目的, 审察情势, 适应需要, 拟定切实可行的工作计划, 以为共赴事功的张本。第三、就是机关的职员, 即 Men。工作计划既定, 即当依据工作需要, 选拔胜任人员, 按其才能, 分

配任务。第四、就是工作上所需的经费，即Money。凡事非钱莫辨，若欲完成机关的任务与工作，必须筹措经费、确定预算，以足够的财力，应付开支。第五、就是工作上所需的物材，即Materials。推行工作必须有各种设备、工具、物品及材料。如何筹集及有效地使用此种物材，亦为重要的行政活动。第六、就是合理的组织，即Machinery。一堆杂乱的人、财、物、事毫无作用之意义，必须把它作适当的配置和组合，使成为合理的组织才能担任行政功能。第七、就是有效的工作方法，即Method。目的和计划即已确定，组织亦告建立，则当进而研究如何运用有系统的程序与有效的方法，发挥组织的功能，达成既定的任务。第八、在工作进程中，各级主管须发布适当的指挥，即Command。机关是一层级节制体系，上有指挥之权，下负服从之责，统率集中，指导无碍，方能成功。第九、就是对职员的激励，即Motivation。民主行政不能依靠鞭策与制裁，端在适应人类的自尊心，显达欲，施以积极的激发与激励。第十、就是切实的意见沟通，即Communication。机关组织乃是职员对权责观念的认识及意见沟通与感情交流的共同了解的心理状态。必有此而后有团体意义，合作精神及一致行动。这些都是成功的行政所不可缺的要件。第十一、就是职员服务精神或士气，即Morale。战争的胜败，每视士气的高低为转移。行政的优劣依职员服务精神强弱以为断。行政的要着即在培育职员责任心、荣誉感，以鼓励士气，提高服务精神。第十二、就是协调的行政或和谐的动作，即Harmony。行政就是合作的努力和一致的行动，以达成共同任务。如何协调各职员及各单位的工作与活动，使趋于和谐一致，实为行政要旨。第十三、行政要能把握时间，即Time。成功的行政要能及时采

取行动，以免贻误事机，并能适时动作，不使不合时宜。第十四、行政要能因地制宜，即Room。行政要适应地理及社会环境，而作因势利导及随时推移的措施。第十五、就是不断地改进，即Improvement。行政应具精益求精、不断研究与发展之精神，以谋不断的改进。

综合起来，我们认为，行政管理学研究的内容应当包括下述领域、环节和要素：

（一）行政管理学导论。研究行政管理学的一些基本问题，包括行政概念的涵义，行政管理学研究的对象和内容，行政科学的发展，行政管理学研究的方法，学习和研究行政管理学的意义。

（二）行政环境与行政职能。包括行政的内外环境，国情与行政管理，行政的基本职能，行政的宏观管理职能，行政管理过程职能。

（三）行政组织。包括行政组织目标，行政组织机构设置的原则，行政组织结构，行政组织体制，行政组织的信息沟通。

（四）行政领导。包括行政领导的职能，行政领导的方式，行政领导的素质和能力，行政领导的结构，行政领导的艺术。

（五）行政决策。包括行政决策的特点、作用，行政决策的原则，行政决策的类型，行政决策的程序，行政决策的体制。

（六）行政执行。包括行政执行的组织工作，行政执行的过程，行政执行的原则，行政执行中的指挥、协调、控制、总结等诸环节。

(七) 行政监督。包括行政监督的地位和作用，行政监督体系，行政监督的范围与过程。

(八) 行政法规。包括行政法规渊源，行政法规的特征和作用，行政法规的制定，行政法规的实施，行政诉讼。

(九) 人事行政。包括人事行政的历史发展，人事行政体制，人事行政原则，公务职位分类、考试录用、任用、考核、奖惩，培训晋升，工资福利。

(十) 财务行政。包括财务行政的功能和原则、国家预算、会计、决算和审计。

(十一) 机关管理。包括行政机关的功能，机关责任制，行政机关的会议、文书、档案、财务、后勤等事务的管理。

(十二) 行政方法。包括行政的基本方法、系统管理方法，行政目标管理方法，行政方法的运用。

(十三) 行政效率。包括行政效率的重要性，行政效率测量的理论、原则和方法，提高行政效率的途径。

以上是行政管理活动的主要方面，也是行政管理学研究的主要内容，构成系统化、理论化的知识体系。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学产生的历史条件

从人类组成一定的社会群体起，就有了执行公共事务的管理活动。国家行政管理则是人类社会发展一定历史阶段的产物，随着国家的产生，行政管理就成为国家最主要职能之一。行政管理随着国家的发展而发展，在奴隶制国家和封