

第二版

行政管理学纲要

李 方



劳动人事出版社

行政管理学纲要

(第 二 版)

李 方

劳 动 人 事 出 版 社

行政管理学纲要

(第二版)

李 方

责任编辑：王月凤

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

京安印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168毫米 大32开本 16.75印张 419千字

1985年8月北京第1版 1989年4月北京第2版

1989年4月北京第5次印刷 印数：41 600册

ISBN 7-5045-0303-7/D·058 (课) 定价：5.85元

1985年版前言

随着我国四个现代化建设的深入进行，行政管理学越来越受到理论界和实际工作者的重视。在全国雨后春笋般的各种干部学校或培训班中，几乎无不请人多少讲一点行政学的基本知识。人们如饥似渴地寻找各种参考资料。我个人既然作了政治学研究部门中的普通一兵，而又在行政学研究室工作，当然也就不得不勉为其难地接受某些单位的邀请，讲授一点有关行政学基本知识的课程。现在奉献在读者面前的这本书，就是以历次讲稿为基础，加工整理而成的。

* * *

* * *

在目前写这样一本书，对于我来说是十分力不从心的。这是因为一则新中国对于政治学及其重要分支学科行政学的研究还刚刚开始，不仅目前还没有为新中国的读者所编写的参考书，就连简单的讲义或讲授提纲也很难见到。再则我个人学力又甚为单薄，40年代末期学习的一点行政学知识早已不适合今天的情况。近40年来，由于文明的进步，行政学与管理学在欧美发展得特别快，行政学几乎有脱离政治学独立甚至比政治学更加受人重视的趋势。各种学派的大量著作，纷纷出版，使人目不暇接。在这种情况下，要想用马列主义观点全面谈论行政学的问题，显然有似“戴盆望天”。但既然工作需要，就只得鼓起勇气知难而进，力图运用马列主义去批判地吸收这些外来的“新”东西，并着手清理我国古代在用人行政方面所固有的“旧”东西，为把中外古今

有用的东西，融会贯通，整理出一套适用于当代中国的行政管理学尽一点绵薄。

要白手起家，建立一门新的学科、建立崭新的马克思主义的行政学，当然不是轻而易举的事情。但千里之行，始于足下，总得有人敢于起步去披荆斩棘。因此我才鼓起勇气，紧跟在我国行政学的拓荒者后面，作一番大胆的尝试。我想，既然是尝试，那就难免会出差错。不过鲁迅说得好，“其实地上本没有路，走的人多了，也便成了路。”即使自己走了弯路，对后来者说，也可以从中吸取教益，有利于他们另外踩出一条正道来。

* * *

* * *

在内容安排方面，本书以人事行政为主体，那是因为人是决定性因素，人事行政在法国等欧洲大陆国家的学者看来，是可以与行政学划等号的。其次的重点是决策，再次是执行及其有关的各个环节。

本书没有把欧美行政学中时髦的东西一一加以介绍，而只是选取了其中对于建立我们行政学框架有用的东西，或者必须加以批判的东西，并且在介绍这些东西时，尽量照顾到中国读者的可接受性。对于名词术语的处理也是如此。缺乏统一的专业术语，这本是各门社会科学的共同弱点，行政学的专业术语尤其显得混乱。本书力求前后用词统一，并尽量采用我国读者所易于理解的译法，个别难译处初次出现时谨附原文。重要专名也附原文，译音除个别流行已久的外，一律以“辛华”译名手册为准。

* * *

* * *

我国有丰富而悠久的文化传统，特别是在政治学理论与用人行政经验方面，我们的历史是一个世界罕见的富矿。我们的祖先比托马斯·莫尔早一千多年创造了伟大的乌托邦主义即“大同世界”的理想，那描写至今读来仍然令人神往；我们的祖先建立了世界上最早最完备的政府机构与人事制度，那规模曾经使欧洲启

蒙学派的哲人赞叹不已。全世界人类文化中最主要的两股洪流，就是埃及经希腊、罗马及中古欧洲到近现代欧美的西方文明，和以中国为发源地并广布于日本、东南亚的东方文明。在近代，东方文明曾一度落伍，于是人们便形成了西方文化中心论的思想，把东方的、我国的文化摆在微不足道的地位，特别是在谈论政治哲学、行政学时更是如此。许多欧美学者所写的《世界政治思想史》实际上只不过是欧美政治思想史。他们所以这样作，除了自我中心外，还在于他们对东方文化的知识贫乏，而我们自己在这方面的系统整理和对外宣传又做得很不够。更奇怪的是我们有些学者也跟着这样想，这样说。这种妄自菲薄的现象必须纠正过来。其实欧美有远见的学者也曾有见及此。美国著名政治评论家费正清就曾经说过，中国有全人类历史最长、人口最多的行政管理经验。我们如果能把这些经验发掘出来加以整理，可以写成许多卷极为精彩的“行政案例”。正因为这样，本书在谈论到各种行政现象时，尽量联系我国的历史事实作一些探讨。所引史料也许未尽适宜，但都是可靠根据的。

至于我国当前的现实，本应该成为书中主要的论证对象。但由于建国才30多年，这对于一门学科来说，只能算很短暂的一瞬；加上以往的30年，并没有对于行政学展开有计划地研究，中间又经过“左”的干扰，目前正处于全面改革体制与建立制度的阶段，很多东西还缺乏系统的、成文的资料，因而只能就日常生活和报章杂志中所见到的问题，进行一定的分析。倘观察有欠全面、分析有不够中肯之处，欢迎各方面加以指正。

末了，我必须再三感谢听过我讲课的同志以及劳动人事部干部局有关同志的帮助和督促，没有他们的关怀，我是绝对不可能在极短暂的时间内赶写出这本“急就章”式的《行政管理学纲要》来的。若有疏漏与错误之处，那主要是由于自己思想水平、学识能力不够，而不能在客观原因上找借口。我衷心期待着专家

和读者的批评。

李 方

1984年3月于

中国社会科学院政治学研究所

1988年再版前言

对于任何书籍的作者来说，再版都应该是一桩值得欣慰的事情，因为它不止说明初版时的心血没有虚耗，而更主要的是给作者提供了一个难得的机会，以便改正原书中的缺点错误，并把自己新的收获贡献出来。

正如初版前言中所说，本书当年是迫于形势，白手起家所作的急就章。出版后心中非常惶恐，深恐错误严重，贻害读者。没想到出版后经过仔细检查，幸喜没有发现重大错误。三次印刷，发行数量也还差强人意。后来又被中央电大采用，作为原劳动人事部所设专业的指定教材，并由著者以此书为蓝本，制成录像教学片，供电大系统使用。

在进行录像时，著者鉴于国内行政管理的研究与工作实践，都早已超过1984年原书脱稿时的水平，不宜再按原书体系讲授，于是便把录像内容改为15章60讲。当时因任务紧急，来不及改编原书，因而便发生教材与录像内容相对脱节的现象，即录像内容在广度、深度与章节安排上都较原书有很大的改进。当时，曾计划趁早将录像讲稿整理成书，作为本书的第二版印发，以解决学员笔录的困难。后来由于有许多其他任务缠身，拖到年底才基本定稿，给电大学员带来了许多不便，谨此向他们表示深深的歉意。

本书第二版虽然在基本学术观点、内容框架乃至文风体例方面，是以初版为蓝本的，但由于章节的重新安排和内容广度与深度上的调整，宛如一本新的著作。在内容取舍上，仍然象第一版

一样，以人事行政为重点，但又充实了绪论、行政组织和决策等几个部分。因为组织、人事、决策这三者始终是行政管理的核心，并为各派所重视。再版在进行论述时，对于重要命题，特别注意使用简洁概括性的语言，以期能给学员复习考试提供方便。但这也造成了新的困难，因为有许多事物是不能靠定义来进行描述的。在进行科研或回答论述性的问题时，学员应该学会脱离定义，进行详尽而有力的论证。为了便于复习和深入的探索，再版每章末附有思考题。

回忆1984年撰写本书时，国内连一份简单的讲课提纲都难以找到，而今涌现出了几十种版本行政学及其他有关专题的著作，这是一种极为可喜的现象。在如此大好形势下，还将我的这本小书改写再版，是否有些象庄子所说，“日月出矣，而燭火不息”，显得多余呢？我想不会的，因为行政管理学虽然发展了，但国家对行政管理学的要求也提高了。党的十三大提出了一系列政治体制改革的任务，其中政府机构和干部人事制度改革，主要是行政学范围内的事情；其他如党政职能分开、权力下放、法制建设等也都与行政管理学有密切关系。现全国有十余所大学开设了政治学、行政学专业；各部委和各省市有一百所以上的管理干部学院；还有难以统计的由其他系统及地方举办的各种干部学校和短期培训班；中央及省市正筹建行政学院。因此必须百花齐放，量中求质，才能适应形势的需要，为祖国的现代化作出贡献。物无大小，各有用途。本书是在社会科学日渐繁荣的势头中，供成人教育、干部培训单位作教材和供有志于自修行政管理学的同志入门之用的普及性读物。希望它能挤进当今学术百花园中的一个小小角落里，找到暂时栖身之地。

李 方

1988年10月于

中国社会科学院政治学研究所

目 录

第一章 绪论	1
第一节 什么是行政管理	1
一、“行政”和“管理”的几种通常用法	1
二、管理的职能、起源和种类	3
三、行政管理的产生及其作用	7
四、行政管理是一门专业	12
第二节 什么是行政管理学	15
一、“行政管理学”简称“行政学”	15
二、行政管理学的产生与发展简况	18
第三节 行政管理学的内容框架	31
一、发展中的内涵	31
二、各种定义所反映的各派意见	31
三、主要内容框架	35
第四节 行政学与其他学科的关系	36
一、行政学与政治学的关系	36
二、行政学与管理学的关系	37
三、行政学与经济学的关系	39
四、行政学与法学的关系	40
五、行政学与社会学、心理学的关系	40
六、行政学与其他专业和科技知识的关系	41
第五节 行政学的主要研究方法	41
第六节 社会主义行政管理学的基本特征	45

一、社会科学的阶级性和继承性·····	45
二、社会主义行政学的基本特征·····	47
第七节 怎样学习行政管理学·····	49
第二章 行政组织 ·····	53
第一节 行政组织的含义和作用·····	53
一、行政组织的含义·····	53
二、行政组织的作用·····	53
第二节 组织和组织理论·····	55
一、什么是组织·····	55
二、组织的作用·····	56
三、人类社会组织的主要种类·····	60
四、组织理论·····	62
第三节 行政组织·····	70
一、广义和狭义的行政组织·····	70
二、行政组织的特征·····	71
三、行政组织的种类·····	74
四、行政组织与环境的关系·····	77
第四节 建立行政组织的一般原则·····	78
一、目标要明确·····	79
二、分工要清楚·····	79
三、纵向分层、层层授权·····	79
四、权、责、利要明确·····	80
五、执行机构与辅助机构的分立·····	81
六、系统要完整周密·····	81
七、各方面的关系要协调·····	82
八、指挥要统一·····	82
九、层次要合适·····	83
十、管理幅度要适当·····	83

十一、为领导提供必要助手·····	84
十二、建立灵敏的信息与反馈系统·····	84
十三、建立有效的监督系统·····	85
十四、稳定性与机动性相结合·····	85
十五、制度化·····	85
十六、行政组织应有法律依据·····	86
十七、扩大下层与群众参与·····	86
十八、注意精简,讲求效率·····	86
第五节 组织理论的灵活运用·····	87
第六节 行政机构改革·····	88
一、变革中的各国行政机构·····	88
二、旧有行政机构的通病·····	92
三、我国当前的全面改革·····	96
四、我国行政机构的历史沿革·····	99
五、我国行政机构改革应注意的事项·····	101
第三章 行政领导 ·····	104
第一节 行政领导是行政管理的基本职能·····	104
一、领导与领导者·····	104
二、领导是管理的基本职能·····	104
三、行政领导是人类社会最主要的领导·····	104
第二节 发展中的领导学·····	105
一、领导学是研究行政领导的理论基础·····	105
二、领导问题的跨学科性·····	105
三、引人注意的不成熟的学问·····	106
第三节 领导的作用·····	108
一、领导与指导的区别·····	108
二、领导的定义·····	108
三、领导的作用·····	110

第四节 领导者的种类	112
一、以层次分	112
二、以主营业务分	113
三、以产生方式分	114
四、以优劣分	116
第五节 领袖论	116
一、领袖论的意义和作用	116
二、领袖论的主要内容	119
第六节 行政领导的构成要素	120
一、行政领导的主客观条件	120
二、行政领导职能的依据	122
第七节 领导者的条件	124
一、领导者的政治条件	125
二、领导者的知识条件	130
三、领导者应具备的工作能力	133
第八节 领导者的培养	135
第九节 领导者的选拔	136
一、政务官	137
二、常务官	137
第十节 领导体制	138
一、行政领导体制	138
二、其他部门的领导体制	139
三、党政分开是我国行政体制中的关键问题	140
第十一节 领导班子的结构	140
一、法定结构	140
二、心理结构	140
三、能力结构	141
四、生理结构	141

第十二节 行政领导的权限及其监督.....	141
一、领导权力的来源.....	141
二、对领导权限的监督.....	142
第十三节 领导方法、作风和艺术.....	143
一、领导方法.....	143
二、领导作风.....	146
三、领导艺术.....	151
四、简论权术.....	152
第四章 人事行政.....	154
第一节 人事行政的意义.....	154
一、人事行政的含意.....	154
二、人事行政的作用.....	154
第二节 人事制度发展的几个问题.....	155
第三节 当代人事行政的基本环节.....	157
一、人员的录用.....	157
二、试用和任命.....	159
三、工资.....	160
四、在职培训.....	162
五、考核鉴定.....	164
六、升降奖惩.....	164
七、职位分类.....	165
八、调遣和流动.....	167
九、各种假期.....	168
十、辞职、退职与退(离)休.....	168
十一、人事管理机构.....	170
十二、人事管理法制化.....	171
第四节 西方的主要激励理论.....	172
一、激励是人事行政的根本机制.....	172

二、调动积极性的主要手段·····	173
三、几种主要的激励理论·····	175
第五节 大力推进我国人事制度的改革·····	183
一、新中国人事制度的沿革与成就·····	183
二、人事行政中的主要缺点·····	183
三、关于“干部”的含义问题·····	185
四、关于工作职称问题·····	187
五、无孔不入的官本位制·····	189
第五章 西方国家的文官制度·····	194
第一节 文官制度的含义·····	194
第二节 文官制度的起源和发展经过·····	196
一、文官制度的历史渊源·····	196
二、文官制度的社会基础·····	197
三、主要资本主义国家文官制度的建立经过·····	198
第三节 文官制度的内容·····	202
一、文官的身份地位和权利义务·····	202
二、文官的考试与录用·····	206
三、职位分类与人员的分类分层管理·····	209
四、工资级别·····	211
五、各种补贴·····	212
六、考绩、奖惩和晋升·····	212
七、人事档案·····	216
八、调动与辞职·····	216
九、培训·····	217
十、假期与退休·····	219
十一、关于公职人员的计划与预测·····	220
第四节 文官立法与管理机构·····	222
一、文官立法·····	222

二、管理机构·····	223
第五节 西方文官制度的利弊·····	224
一、文官制度的主要长处·····	224
二、文官制度的积弊·····	225
第六节 我国人事制度改革的主要参考模式·····	226
一、人事制度改革是各种改革的中心环节·····	226
二、改革必须有参考模式·····	226
三、西方文官制度是人事制度改革的主要参考模式·····	227
四、公务员以外各人事系统也要建立相应的制度·····	229
第六章 我国古代人事制度 ·····	230
第一节 人事行政改革与文化传统的关系·····	230
第二节 我国古代人事制度的历史作用和世界意义·····	231
第三节 我国古代人事制度的发展阶段·····	232
一、萌芽阶段(从尧舜到先秦)·····	232
二、草创阶段(从秦统一到南北朝)·····	233
三、成熟阶段(从隋唐到晚清)·····	234
第四节 萌芽阶段的人事制度·····	234
一、形成中的国家结构·····	235
二、萌芽阶段的用人原则·····	237
第五节 古代官僚制度下的人事政策·····	238
一、世卿世禄与用人唯亲的准则·····	238
二、贤和德才标准·····	239
第六节 录用制度·····	240
一、秦朝的录用制度·····	240
二、两汉的录用制度·····	241
第七节 工资待遇与爵、位、禄分开的管理办法·····	244
第八节 考绩监察与升降奖惩·····	246
一、考绩制度·····	246

二、监察制度	249
三、升降奖惩	250
第九节 培训制度	250
第十节 调动与退休	252
第十一节 管理机构及其他	253
一、管理机构	253
二、回避制度	253
第十二节 九品中正制度	254
第十三节 从隋、唐到清末的科举制度	256
一、科举制的产生原因与发展简况	256
二、考试科目与内容	257
三、考试程序	258
四、功名与出路	261
五、制科与杂途	263
第十四节 对我国古代人事制度简单的评价	263
第七章 一般决策理论	266
第一节 什么是决策	266
第二节 决策的作用	267
一、决策在人类活动中的意义	267
二、决策在行政工作中的重大作用	268
第三节 决策科学发展简况	271
一、古今最受重视的学问	271
二、决策科学的产生	273
三、决策科学的现状	274
第四节 决策的种类	276
一、理性决策与非理性决策	276
二、一般行政决策和专业性决策	278
三、公共决策和私人决策	278