

中共湖北省委党校函授教材

现代行政管理学概论

顾 杰 主编



中国地质大学出版社

中共湖北省委党校函授教材

现代行政管理学概论

主 编：顾 杰

副主编：吴克超 孙大敏 李又才

中国地质大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代行政管理学概论/顾杰主编. —武汉:中国地质大学出版社, 1999. 7

ISBN 7-5625-1425-9

I. 现…

I. 顾…

II. 行政管理—概论

IV. G727

现代行政管理学概论

顾杰 主编

责任编辑: 方莉

责任校对: 杨霖

出版发行: 中国地质大学出版社 (武汉市洪山区鲁磨路 31 号) 邮编: 430074

电话: (027)87482760 传真: 87481537 E-mail: cbo@cug.edu.cn

经 销: 全国新华书店

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

字数: 260 千字 印张: 10

版次: 1999 年 7 月第 1 版

印次: 2004 年 1 月第 3 次印刷

印刷: 中国地质大学出版社印刷厂

印数: 20 001—21 750 册

ISBN 7-5625-1425-9/G · 217

定价: 11.00 元

如有印装质量问题请与印刷厂联系调换

前 言

这套教材是为我校干部函授教育编写的。

全套教材包括：邓小平理论教程、马克思主义哲学、政治经济学概论、中共党史、法律基础教程、干部应用写作、管理心理学、知识经济概论、现代行政管理学概论、政治学教程、经济法概论、市场经济学、行政秘书学、现代经济管理概论、经济数学基础、党的建设教程、社会学教程、市政学、市场营销学、中国国家公务员制度概论、英语、财政学、统计学原理、会计学原理、农村经济管理概论、现代企业管理学、国际贸易简明教程、西方经济理论概论等。

教材以马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，紧密结合党校函授教育的特点和实际，充分体现党校函授教育的办学宗旨和培训目标。

教材编写的基本要求，是融科学性、系统性、时代性和实践性于一体，有利于干部在职业余自学，有利于学员准确地、系统地掌握各学科的必备知识。

为了保证这套教材的编写质量，我们邀请从事各学科多年教学和做专门研究的教授、副教授主持教材编写工作，力求使这套教材达到较高的学术水平，并有一定的特色。同时根据几年的教学实践，对教材进行了修订。但由于经验不足和水平所限，对教材中存在的缺点和问题，欢迎读者批评指正，我们将在教学过程中不断修改和完善。

中共湖北省委党校函授学院教材编审委员会

1999年5月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 什么是行政管理和行政管理学.....	(1)
第二节 行政管理学的产生、发展及其趋势.....	(9)
第三节 研究行政管理学的意义和方法	(17)
第二章 行政体制	(23)
第一节 行政体制概念与功能	(23)
第二节 行政体制的类型与特征	(29)
第三节 我国行政体制的建设与发展	(34)
第三章 行政职能	(45)
第一节 行政职能概念与地位	(45)
第二节 行政职能的类型与内容	(49)
第三节 当代政府职能的转变与发展趋势	(56)
第四章 行政组织	(67)
第一节 行政组织概念与特征	(67)
第二节 行政组织理论的形成与发展	(72)
第三节 行政组织的功能与设计	(78)
第五章 行政领导	(90)
第一节 行政领导概念与特征	(90)
第二节 行政领导者的素质与构成	(95)
第三节 行政领导集团群体结构的优化原则.....	(104)
第六章 行政领导艺术	(112)
第一节 行政领导艺术概念与特点.....	(112)
第二节 行政领导艺术的主要内容.....	(117)

第三节	提高行政领导艺术的方法和途径·····	(125)
第七章	人事行政·····	(133)
第一节	人事行政概念与作用·····	(133)
第二节	人事行政的内容与原则·····	(139)
第三节	我国人事制度改革与国家公务员制度·····	(147)
第八章	行政决策·····	(156)
第一节	行政决策概念与作用·····	(156)
第二节	行政决策的原则与程序·····	(161)
第三节	行政决策体制·····	(166)
第四节	实现行政决策科学化的必要性和途径·····	(170)
第九章	行政执行·····	(177)
第一节	行政执行概念与作用·····	(177)
第二节	行政执行的过程与主要环节·····	(182)
第三节	完善我国行政执行的主要对策·····	(191)
第十章	行政监督·····	(196)
第一节	行政监督概念与作用·····	(196)
第二节	行政外部监督体系·····	(203)
第三节	行政内部监督体系·····	(207)
第四节	我国行政监督体制的改革与完善·····	(212)
第十一章	行政法律规范·····	(219)
第一节	行政法律规范概念与作用·····	(219)
第二节	行政法律规范的主要内容与制定原则·····	(224)
第三节	行政诉讼法概述·····	(229)
第四节	行政法律规范与依法行政·····	(235)
第十二章	行政道德·····	(241)
第一节	行政道德概念与特点·····	(241)
第二节	行政道德的历史发展与阶段性特征·····	(248)
第三节	加强行政道德建设的意义和途径·····	(256)

第十三章 行政机关管理	(263)
第一节 行政机关管理概念与作用.....	(263)
第二节 行政机关管理的主要内容.....	(268)
第三节 行政机关管理科学化.....	(275)
第十四章 行政效率	(282)
第一节 行政效率的科学内涵.....	(282)
第二节 行政效率的测评.....	(289)
第三节 提高行政效率的途径.....	(294)
后 记	(302)

第一章

绪 论

第一节 什么是行政管理和行政管理学

一、行政管理的含义和地位

(一) 行政管理的含义

行政管理是一个复合概念，由“行政”与“管理”两个范畴组成。所谓“行政”，顾名思义，是指行其政事、执行政务；所谓“管理”，即指管辖和治理，主其事就叫管，治其事就叫理。管理是人类特有的活动，是与人类共存的一种普遍和永久的现象，毛泽东曾说过，一万年以后还要管理。就像一个乐队需要乐队指挥，就像在战场上不能缺少将军的命令一样。不过行政管理是在国家出现之后才有的一种高层次的管理，是人类管理活动中的一种。

所谓行政管理也称政府管理，是指国家的统治阶级通过它所组织的政府对社会公共事务的管理活动。这里既包括国家行政机

关对社会经济、科教文卫、治安、环保、国防、外交等公共事务的管理，也包括对国家行政机关自身机构设置、职能划分、人员配置、财物使用等内部事物的管理。但无论是其中哪一方面的管理，都是以政府为主体的管理活动。

如同任何学科的基本概念的界定都要经历一个由模糊到清晰、由不确定到比较确定的过程一样，“行政管理”的概念无论在东方还是在西方都经历了一个发展过程。“行政”一词，在我国古已有之，司马迁在他的《史记》中写道：“武王崩，成王少，周公旦代行政当国”。据《纲鉴易知录》记载，公元前841年西周时期的周厉王，因“国人发难而逃走，当时太子靖年幼，由召公、周公行政”。不言而喻，这里所说的“行政”就是指行使国家管理的政务。但由于这一时期国家的政治职能和社会职能处于浑然一体的状况，“行政”的概念也是模糊而笼统的。

近代以来，西方学者对“行政管理”的含义进行了广泛的探讨，出现了仁者见仁、智者见智的格局，其主要看法有：

一种是用三权分立的观点来解释行政。美国行政学家魏劳毕认为：行政仅仅是指政务部门的政务活动。这个定义过于狭窄，它只适用于实行三权分立制的国家，而不适合于议行合一制国家的情况。况且当代资本主义国家三种权力相互渗透的趋势日益明显，行政部门不再是消极、被动地执行法律，而是积极、主动地行使行政立法权，因而魏劳毕的定义已不能如实反映变化了的现实。

一种是用政治与行政相分离的观点来解释行政。美国行政学家古德诺认为：“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。”这个定义缺乏准确性，尽管它赋予了行政有别于政治的特定含义，对促进早期行政学从政治学中分离出来曾起过积极作用。但将行政管理与政治截然分开，否定二者之间的内在联系，不仅会造成其外延界定的困难，而且还会抹煞行政管理既具有政治性又具有社会性的双重性特点。

第三种观点是对行政管理概念的外延进行任意扩大化的解释。美国的行政学家西蒙、史密斯和汤姆森等人认为，“若干人为达到共同目的时而进行合作的集体行动”都可以叫做行政管理。这种定义混淆了行政管理和其他管理的区别，否认了行政管理的特殊本质。

马克思主义的国家学说为我们正确理解行政管理提供了科学的逻辑依据。在马克思主义看来，国家是阶级矛盾不可调和的产物，是阶级统治的工具，但它同时还必须履行维持整个社会运转的公共管理职能。换言之，任何国家都具有统治职能和管理职能，因而，任何行政管理都具有两重性：一方面，它执行的是国家中统治阶级的意志，具有鲜明的阶级性；另一方面，它执行着对整个社会的公共管理职能，具有突出的社会性。马克思曾精辟地宣称“行政管理是国家的组织活动”，它表明了行政管理与其他管理的区别，指出了行政管理与国家统治的联系，是对人类行政管理实践科学的概括和总结，是我们今天正确理解行政管理的重要理论依据。

（二）行政管理的地位

行政管理是一种带有权威性、强制性、社会性的管理活动，它在整个社会管理大系统中处于主导和关键的地位。

1. 行政管理是调节社会基本矛盾的必经途径。任何社会都存在着生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾，行政管理作为政治上层建筑的组成部分，在调节社会基本矛盾中处于一身二任的中介地位：一方面，它必然为一定的经济基础服务，进而对生产力的发展起着积极或消极的作用；另一方面，它又必然将经济基础的决定作用传导到国家根本政治制度、政党制度等其他政治领域，以及观念上层建筑，进而体现生产力对一个社会的最终决定作用。行政管理作为经济生活和政治生活的“结合部”，其好坏确能反映和影响某个国家社会基本矛盾调节的真实状况。

2. 行政管理是保证社会稳定, 促进社会进步的基本手段。行政管理是以国家的名义, 并以国家的强制力作为后盾的, 因而它能够制约和协调其他一切管理因素, 反映社会多种需要, 动员和合理配置社会资源, 保证社会利益的公正分配, 增进人民的福利。同时, 政府要为企业提供法律、政策等方面的外部条件, 建立合理的政企关系, 利用政府管理的有力手段, 推动国家的经济繁荣, 保证社会的稳定和国家的长治久安。

3. 行政管理是支撑民众生活的直接杠杆。政府管理与整个社会民众的切身利益密切相关, 在车水马龙的城市, 哪怕交通警察消失几分钟, 就能造成交通的无序与混乱。每个家庭、每个居民, 他们的衣食住行、生老病死, 无一不与政府管理紧密相联, 都不得不依赖于这强大杠杆的支撑。

4. 行政管理是增强国际交往的重要渠道。本世纪以来事实证明, 各个国家对于政府管理的需要呈现出强化的趋势。人类已进入知识经济时代, 科学技术的迅猛发展和生产规模的空前扩大, 人际间的交往已越来越国际化和网络化, 人口问题、资源问题、和平问题、环保问题、贫富两极分化问题等, 已经成为摆在各国政府面前共同的问题。社会高度地社会化, 社会问题也高度地社会化, 而这些空前浩繁的社会公共事务的管理和人类共同问题的解决, 决非个别人物、个别组织所能胜任, 也无法通过政党等政治组织来解决, 而必须依赖于各国政府的携手与共谋。

二、行政管理学的研究对象和特点

(一) 行政管理学的研究对象

行政管理学亦称行政学, 是研究国家行政组织运用国家权力对社会公共事务进行有效管理及其一般规律的科学。把握行政管理学的研究对象应注意以下几点:

1. 行政管理学要研究的管理主体是国家行政组织。这突出了

国家行政组织在行政管理中的地位和作用。在我国，行政管理的主体包括从中央到地方各级政府组织。

2. 行政管理学要研究的管理客体是整个社会的公共事务。这突出了行政管理的公众性、广泛性和社会性，强调公共行政的目的是谋求公共利益。

3. 行政管理学要研究的管理宗旨是实现有效管理。如何提高行政效率是行政管理学研究的出发点和最终的归宿点，一切研究都必须体现这一宗旨。

4. 行政管理学要研究的管理实质是揭示行政管理的一般规律。任何科学研究活动都是为了探索其研究对象的必然联系，揭示隐藏在研究对象内部的客观规律，并用这些规律性的认识去指导实践。行政管理学的实质就是要探索政府管理活动的普遍规律，为人类的行政管理实践提供科学的理论指导。

（二）行政管理学的主要特点

行政管理学作为一门研究各国政府管理的学科，具有以下几个主要特点：

1. 政治性与社会性的统一。一方面，行政管理要行使国家统治阶级的政治职能，必然留有阶级的烙印。任何政府的管理都必须贯彻统治阶级的政治路线、方针和政策，阶级利益的不同对行政管理的形式也会产生不同的看法，如对君主专制的管理体制，封建统治阶级和资产阶级会有截然不同的看法。另一方面，行政管理又有着一般社会所共有的反映社会职能的共同规律。任何政府都必须履行其管理社会公共事务的职能，如文化、教育、卫生、城市公共设施、社会治安以及各种社会问题，这是行政管理体现公共意志的一般职能，是它的自然属性。正是在这个意义上，行政管理学被称为世界公认的学科。回顾我国行政管理，强调政治性而忽视科学性，使社会主义制度的优越性尚未得到充分发挥，这是一条重要的经验教训。

2. 理论性与应用性的统一。一方面,行政管理学是对行政现象的科学抽象,是行政管理实践经验的概括和总结,是从复杂多变的现实中归纳出来的具有规律性的东西,因而表现出一个学科的理论性、严肃性。另一方面,行政管理学要研究具体的管理模式、程序、手段和方法技术,又具有很强的实践性、工具性,是一门治国、理财、兴邦的学问,是从国家总理到乡镇长都需要掌握的一种工具和钥匙。

3. 综合性与独立性的统一。一方面,由于行政管理范围的广泛性、公共性,使得行政管理学必然涉及到许多相关的学科,如哲学、政治学、经济学、管理学、法学、社会学、心理学等,成为一门带有综合性的学科。另一方面,行政管理学又是一门有着自己独特的研究领域和对象,有着独特的范畴和体系的科学,它的存在及其价值,又是其他学科所不能取代的。

4. 规范性与变革性的统一。一方面,行政管理是以国家权力为后盾,具有普遍的约束力,因而行政管理学的原理、原则、机制、方法等都具有规范性,必须反映依法行政的基本要求。另一方面,行政管理的实践是动态的,必然不断地对行政管理学的研究提出新的问题;当代行政体制的改革,也无疑推动着行政学的变革,使其不断丰富和更新。因而,规范性是相对的,变革性则是绝对的。

(三) 行政管理学的主要内容

行政管理学的内容是极其广泛的,也是不断发展的。不同历史时期,不同国家,不同流派,其论述都不尽相同。如早期行政管理的研究是从行政法规开始的,因而其内容是着重法律与行政活动的内在联系。第二次世界大战后,随着控制论、系统论、信息论的出现以及电子计算机技术的应用,行政管理学的研究则增加了许多专业行政管理和行政方法、技术的内容。随着社会实践的不断发展,行政管理学的内容将会愈来愈丰富,体系愈来愈完

善。从层次上来划分，大体上有两大方面：

一是普通行政学，也称公共行政学。主要研究各级政府及其部门在行政过程中的普遍性问题和一般规律。由于它是从宏观上研究行政现象，探讨行政过程中具有共性的规律，因而也称为“宏观行政学”。本书所阐述和研究的内容属普通行政学。

二是专业行政学，也称部门行政学。是近 20 年发展起来的分支学科，如经济行政管理、教育行政管理、外交行政管理、卫生行政管理、工商管理、交通行政管理等等，主要研究不同领域和部门的特殊规律，因而也被称为“微观行政学”。

行政管理学的主要内容如何排列和表述，通常与行政管理学的学科体系研究联系在一起。由于行政管理学在我国仍是一门新兴的学科，许多问题还在探索与完善过程中，围绕着构建中国行政管理学理论框架和体系的任务，行政管理学界进行了大胆的尝试和有益的探索，提出了因素并列式、纵横结合式、主题系列式、板块构造式等形式，其中不乏有合理性，为今后的研究提供了基础。但同时表明行政管理学的体系构造尚未最后定型和确定。本书吸收了近年来我国行政管理学界研究的新成果，立足干部理论教育的特点，将行政管理学的主要内容分为 14 章，既考虑到了行政因素的全面性，又考虑到了它们的分类及其之间的内在逻辑联系。同时作为一种尝试，本书将基本原理与专题研究结合起来，以我国行政管理中的重大理论与实践问题为各章的归宿点，并附有案例讨论与思考题，力求反映和指导现实。坚持从抽象到具体，以及原理中有专题，专题服从原理的编写风格。全书内容安排如下：

1. 绪论。概述行政管理的含义和地位，行政管理学的研究对象、特点、内容以及产生和发展的阶段与趋势；论述学习和研究行政管理学的重要意义与方法，以便读者从总体上了解这门学科。

2. 行政体制。行政体制的核心是行政权力的划分和配置，在行政管理中居重要地位。着重研究行政体制的含义、功能及其影

响因素，分析不同类型行政体制，探讨我国现阶段行政体制的改革，以及如何处理中央与地方政府的关系。

3. 行政职能。行政职能反映着行政管理活动的本质和基本方向，通过阐述行政职能的含义和地位，揭示政府管理的基本职能和管理的运行职能，探讨当代政府职能的变革，特别是我国现阶段政府职能的转变。

4. 行政组织。行政组织是行政活动的主体，是推动行政管理的组织保证。着重研究行政组织特征和类型，介绍行政组织理论，阐述行政组织的结构和原则，探讨我国行政组织的特点以及政府机构的改革。

5. 行政领导。行政领导是行政管理的“中枢”，决定着行政管理的成败。主要研究行政领导及其特征和地位，强调行政领导的基本素质，探讨如何优化行政领导的群体结构。

6. 行政领导艺术。行政领导艺术的提高是实现最佳行政管理效果的“桥梁”，着重研究行政领导艺术的特点和主要内容，寻求提高行政领导艺术的重要途径。

7. 人事行政。自古以来“行政在人”，人事行政在行政管理中处于重要地位。着重研究人事行政的含义、作用、意义及其主要内容和原则，探讨我国人事制度的改革，特别是如何完善国家公务员制度，建立专业化、高素质的国家行政管理干部队伍。

8. 行政决策。行政决策是行政管理的基础，在现代条件下其作用日益重要。主要研究行政决策的含义、地位、类型和一般原则，探讨行政决策体制的变革以及如何实现行政决策的民主化和科学化。

9. 行政执行。行政执行是保证行政决策的有效性、权威性的必要条件。着重研究行政执行的特征、地位、原则和过程，分析我国行政执行的现状及对策。

10. 行政监督。行政监督是实现行政系统高效、廉洁的重要

保障。着重研究行政监督的作用、特征、原则及其体系的构成,探讨我国行政监督体制的改革与完善。

11. 行政法律规范。依法行政是当代行政管理的本质特征,在我国更具有紧迫性。着重研究行政法律规范的特点、地位、内容和原则,概述行政诉讼法,探讨我国依法行政的意义和途径。

12. 行政道德。行政道德是行政管理的“内心立法”,关系到政府形象,是实现勤政、廉政的思想保证。重点研究行政道德的特点、作用及其历史发展,探讨我国加强行政道德建设的意义和途径。

13. 行政机关管理。行政机关管理是行政管理的枢纽,是有效行使政务的重要条件。主要研究行政机关管理特点、任务和基本内容,探讨如何实现行政机关管理现代化。

14. 行政效率。行政效率是行政管理的目标和归宿,在我国改革开放和建立社会主义市场经济的要求下,它显得更为迫切。着重研究行政效率的含义、地位及其测评,探讨影响行政效率的原因和提高行政效率的主要途径。

第二节 行政管理学的产生、发展及其趋势

一、行政管理学产生的历史条件

人类社会行政管理活动由来已久,随着国家的产生而产生。早在4 000多年前的埃及,国家就以它强大的管理能力组织了巨大的水利工程建设和规模惊人的金字塔建造。而在东方,古代中国的行政管理有着它独特的优势和魅力,秦始皇统一中国后所开创的封建制集权的行政管理体系,虽然经历了数千年的风霜雪雨的冲击,历代各朝不断对它修正,但却基本上维持了封建统治的有

效运行，并长达 2 000 多年。但有行政管理并不等同有行政管理学。从总体上看，古代的行政管理研究尚未形成一门独立的科学，这种研究往往与封建神权的政治或伦理的研究交织在一起。真正现代意义上的行政管理学则是以资本主义政治制度的确立和工业革命、科学技术的发展为直接前提条件的。

（一）资产阶级“三权分立”原则在实践上的运用，为行政管理成为一个独立的研究领域创造了政治前提

随着资产阶级革命而确立起来的资产阶级政治体制，实行的是三权分立，把行政权力与立法、司法权力分离开来，行政部门只管理行政事务，从而使行政从以往的包罗万象的、庞杂的管理中解脱出来，走上独立发展的道路。这种政治体制由 17 世纪英国资产阶级开创先河，并对法国、美国产生了深远影响。美国革命后严格地按三权分立原则组织国家机构，是一个典型的分权制衡的资产阶级国家。随后，许多资产阶级国家都仿效这种管理体制。可见，正是随着资产阶级革命的成功，对新的政治体制的确立，才使得悠久的行政管理发生了划时代的变革，成为实现国家职能的一个独立部门，行政管理学作为一门具有独立的研究领域的学科才得以产生。

（二）资本主义工业革命的兴起，为行政管理学的诞生创造了物质前提

蒸汽机的出现导致工业革命，大规模的工厂代替了小规模的手工生产，众多工人的集中劳动代替了少量劳动者的分散作业，社会劳动分工精细和专门化，给整个资本主义社会带来了巨大的变化，造成了整体上无法自我控制的自由经济，导致危机迭起，劳资关系紧张，社会冲突不断。自由竞争要求的是社会高效率化，但到头来却事与愿违，客观现实迫切需要经济力之外的政府干预管理，传统的“政府最好，管理最少”的自由放任观念，以及“立法至上”的原则逐渐被人们抛弃，人们意识到立法固然重要，但