

XINGZHENG
GUANLIXUE
GAILUN

行政管理学概论

向涛

主编



存 131.3
107 C-2

行政管理学概论

向 涛 主编

东北财经大学出版社

行政管理学概论

向涛 主编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)
辽宁省新华书店经销 大连印刷工业总厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 123/8 字数: 266,000

1988年6月第1版

1988年6月第1次印刷

责任编辑: 杨佳泰

责任校对: 王莉

印数: 1—12,000

ISBN 7-81005-127-X/P·96 定价: 3.00 元

前 言

行政管理学是一门实践性、政治性很强的应用科学，从开始建立这门科学到现在只有半个世纪的历史，但它在世界各国越来越引起普遍重视。在我国，由于受“左”的思想路线的影响，对行政管理这门学科，长期没有引起足够重视，以致给我国的国家机关工作和社会主义建设事业造成了严重的损失。党的十一届三中全会以后，随着经济体制改革的深入进行，政治体制改革也已提到日程。行政管理作为一门科学被越来越多的人所认识。建立具有中国特色的社会主义行政管理学，实现国家行政管理的科学化、现代化、法制化，已成为我国当前迫切需要解决的一个重大课题。

赵紫阳同志在党的十三大报告中，深入分析了我国现行政治体制的弊端，论证了政治体制改革的必要性、紧迫性，明确了政治体制改革的目的、原则、内容和要求，并提出要“筹办国家行政学院”。一个学习、研究行政管理学的热潮已经到来。为了适应教学和广大干部学习的需要，我们编写了这本《行政管理学概论》。

参加编写的有向涛、史珈、姜立明、吴连簧、李耀省、王纯文、柴振国。

在成书过程中，吸收了国内学者的有益研究成果，有关行政管理学专家对本书写作也提出过宝贵意见，最后经周秀淦、范家甫、宋玉崑审阅，在此谨表谢忱。

行政管理学在我国还是一门年轻的学科，正处于建立和发展阶段，又恰值当前我国行政体制改革刚起步，许多理论问题和实践问题尚有待于进一步研究和探讨，特别是笔者水平有限，加之时间仓促，错误之处在所难免，敬请理论界和广大读者教正。

编 者

1987年10月26日

目 录

前 言

第一章 绪 论	1
第一节 行政管理学研究的对象和特点	1
第二节 行政管理学的产生和发展	13
第三节 学习行政管理学的意义	21
第二章 行政组织	28
第一节 行政组织概述	28
第二节 行政组织理论的历史发展	32
第三节 行政组织的结构与类型	35
第四节 我国的国家行政机关	43
第五节 行政组织建设的原则	61
第三章 行政领导	71
第一节 行政领导及其形式	71
第二节 行政领导干部的职位、职权和职责	77
第三节 行政领导干部的职能和素质	82
第四节 行政领导的群体结构	92
第五节 领导艺术	99
第四章 行政决策与执行	108
第一节 行政决策	108

第二节	行政执行	124
第五章	人事行政	135
第一节	人事行政的概念及其原则	135
第二节	国家行政工作人员的选拔与录用	140
第三节	国家行政工作人员的教育培训	148
第四节	国家行政工作人员的考核、奖惩及福利待遇	152
第五节	人事行政管理的方法	167
第六节	建立现代化的国家公务员制度	177
第七节	资本主义国家的人事管理制度	182
第六章	行政管理方法	194
第一节	行政管理方法概述	194
第二节	行政管理的基本方法	196
第三节	网络分析法	203
第四节	系统分析方法	209
第七章	行政信息	222
第一节	行政信息概述	222
第二节	信息沟通	230
第三节	行政信息的管理	235
第八章	财务行政	242
第一节	财务行政及其作用	242
第二节	预算管理	244
第三节	会计与决算	253
第四节	审计监督	259
第九章	机关管理	265
第一节	机关管理概述	265
第二节	机关的文书、档案管理	269
第三节	会议管理	273
第四节	机关的环境与生活事务管理	282

第十章	行政管理法规与行政监督	289
第一节	行政管理法规	289
第二节	行政监督	307
第十一章	行政改革与行政效率	326
第一节	行政改革	326
第二节	行政效率	345
第三节	如何提高行政效率	354
附：行政案例		362

第一章 绪 论

第一节 行政管理学研究的对象和特点

一、“行政”的涵义

“行政”一词起源很早。在我国古代,《左传》中就有“行其政事”与“行其政令”的提法,据此,后人便把行政理解为推行政令,即“政”是“众人之事”,“行”是推行。但没有把关于行政的问题作为一门专门学问来研究。我们现在所研究的“行政”二字是一个外来词,它大致与英语的 administration 相对应,源于拉丁文 administrare,是指执行和管理事务之意。在西方,对于“行政”的解释,众说纷纭,归纳起来,大体上有以下几种观点。

1. 从政府的组织结构上解释行政。西方资本主义国家是按照所谓的“三权分立”,即立法、行政、司法三者互相平衡、互相制约的原则建立起来的。从这个角度出发,他们认为行政是政府组织中行政部门所管辖或进行的事务和活动。如美国行政学权威韦劳毕在1928年所著的《行政学原理》一书中说:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”我国解放前出版的辞源认为:“凡国家立法司法以外的政

务总称为行政。”上述解释并不完全符合实际。首先，人事行政和财务行政，不仅行政机关有这方面的“事务”，立法机关和司法机关也有这方面的“事务”；其次，行政处罚的课收、劳资纠纷的仲裁，营业争议的解决等，虽然是行政机关管辖的“政务”，但却是属于司法性质的“政务”；再次，随着科学技术的发展，行政工作的内容日趋复杂和专门化，大量专门性和技术性的立法，已非为政党成员所组成的国会所能胜任，国会不得不以“行政立法”，“委任立法”的形式，授予行政机关以部分立法权。这些说明，把行政权仅仅说成是行政机关所管辖的“事务”或“政务”，或把行政机关说成是没有任何立法和司法功能的机关，都是不合适的。

2. 从政治的运用角度解释行政，将政治与行政分开。这种学说是以美国学者古德诺为代表。他认为政治是决策，与公众的意见、政党的作用、立法机构的职能有关。科学的效率在这里只能发挥有限的作用。行政是执行经济和效率的主要指标。古德诺的著名公式是：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”

然而，现代行政的实际情况表明，在立法机关中也有行政工作，在行政机关中也有行政立法和行政决策。一个行政机关的性质和任务是什么，为了实现这些任务需要制定什么政策和实施方案，这些都不是一般的行政事务，而是重要的行政决策。行政机关的任务是执行立法机关制定的政策和法律，但这些政策和法律的议案又大部分是由行政机关提出来的，立法机关通过这些政策和法律以后，行政机关如何执行，也要制定必要的实施方案或法规条例。这些情况说明，古德诺等人把“国家意志的表现”和“国家意志的执行”截

然分开，显然是形而上学的，是错误的。近年来，大多数资产阶级行政学家已认识到，行政不能脱离政治而存在，它们是密切联系，互相配合的。行政本身就包含着政治。

3. 从管理的观点来解释行政。美国的怀特在《行政学导论》一书中说：“行政艺术乃是为完成某种目的对许多人的指挥、协调与控制”。美国的费富纳在《公共行政》一书中说：“行政的方法方面则涉及到对千万工作人员的工作上的管理、指挥与监督，期望在他们的努力中产生一定的效果和结果。”狄马克在《行政研究》一文中说：“行政所研究者为政府的工作及工作方法。前者是行政主题，后者是行政者解决问题的技术知识，即用以使团体计划得以成功实现的管理技术与原则。这二者密切结合不可分离，而构成为行政的综合体。”西蒙、斯密斯堡、汤姆生三人在《行政学》一书中说，广义的行政是“为达到共同目的时合作的集体行动，狭义的行政则在于研究为达到共同目的时，如何选择所使用的方法，如何运用工作人员并使之协力工作，并能与他人和谐的去努力。”阿卫克所著的《行政要义》一书认为，行政既是一种艺术，又是一种技术。它是由考察、预测、计划、拨充、组织、协调、规章、督策、考核等九个要素构成的一种管理和技术。

西方行政学者对行政的这些解释，应当说既有合理的部分，也有不全面不科学的地方，但对我们理解行政的含义却有一定的参考价值。

那么究竟怎样理解行政的涵义才是正确的呢？

马克思在论述行政的本质时指出：“所有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。于是他们

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。”^①马克思的这一论述，指出了行政的两个主要特点：其一，行政是一种国家活动而不是一般社会组织对其事务的管理；其二，行政与国家的立法、司法等活动不同，它以组织、执行等方式为其活动的主要特征。这样，马克思就把行政从各种纷繁的社会现象和不同的国家职能中区分了出来。马克思的论述使我们明确了行政管理质的规定性。本书所讲的行政一词，就是指国家行政机关依据宪法和法律行使国家权力为实现统治阶级的国家意志，对国家事务进行管理的一种组织活动。这就是说，第一，这种管理国家事务的活动是依法进行的，即依照宪法和法律规定进行的；第二，管理的主体是国家行政机关，它是一种国家职能，或者说，是国家职能之一；第三，它的内容是组织和管理国家事务的活动；第四，它的目的是实现统治阶级的意志。

与行政涵义相近的一个词是“管理”和“行政管理”。在某种意义上说，行政与行政管理是同义词，而行政与管理则较大的区别。一般认为，行政的层次较高，管理的层次较低；行政是指政务的推行，如决策、规划、指导、组织、领导、协调等，管理是事务的推行，常指执行的方法、技术、程序等。在早期的行政学与管理学研究中，上述区别比较明显，今天，双方已有融合之势。尽管如此，行政与管理在外国并不联用，行政在英文里是administration，管理在英文里是Management。

行政与管理在我国联在一起使用的原因主要是，管理一词比较为人们所熟悉，如企业管理、经济管理、医院管理、

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第349页。

学校管理、管理学等等；行政一词相对比较生疏，行政学则更为人们所鲜知。把二者联起来使用，比较符合中国人的习惯。此外，行政学与管理学在发展中已有融合之势，行政与管理的联用也适应了这种趋势。我们就是在同等意义上使用行政与行政管理一词。

综上所述不难看出，行政管理是国家的重要职能之一。国家行政管理活动，在整个社会生活和各种管理活动中居于重要的支配地位，一切经济和社会其他的管理活动，都受国家行政管理的制约。行政管理学就是对国家行政管理现象及其运动规律的系统研究和认识。它是政治学的分支学科。研究它的根本目的在于提高行政效率。

二、行政管理学的内容和特点

（一）行政管理学的内容

由于行政管理学在各国发展的历史不同，它研究的内容和范围也不完全相同。从现代各国行政管理学的发展趋势来看，研究的内容和范围也在不断扩大。在19世纪末，行政管理学主要是从研究行政法开始的，着重研究法律对行政活动的规范。1926年美国行政学者怀特把行政管理学的内容分为四个部分：组织原理；人事行政；财务行政；行政法规。这对早期行政管理学研究有很大影响。后来，美国另一位学者古立克在其《科学价值与行政》这一论文中，创造了一个字来说明行政管理学的具体研究内容。这个字就是，POSDCORB，它代表了七个意思：即计划、组织、人事、指挥、协调、报告、财务。还有人用所谓15个M来表示行政。即用15个以M字头或以M为主干的词来作为代表，几乎囊括行政管理所涉及事项的全部。这15个要素是：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、改进。

近几十年来，由于社会化大生产和科学技术的发展，对国家行政管理提出更复杂的要求，而且不断把管理科学新的理论和方法引进行政管理学，使行政管理学研究的内容发生很大变化。过去，行政管理学所谓“一般行政”、“普通行政”，研究的内容主要包括行政原理、行政组织、人事行政、财务行政、行政法规、行政方法和机关管理等。近20年来，行政管理学又进一步发展为“专业行政”、“业务行政”的研究，分别研究经济行政管理、司法行政管理、外事行政管理、文化教育行政管理和科技行政管理等方面的专业行政管理。

我们从当前我国行政管理和行政管理学发展状况出发，汲取现代各国行政管理学有益的知识，确定我国当前行政管理学研究的内容，主要应包含以下一些：

1. 行政原理

作为一门科学，行政管理学有它自己的理论体系，并要用以指导行政管理的实践活动。只有加强行政管理学原理的研究，才能使其自身不断完善和发展，并对行政管理实践提供科学的原理、原则和方法，保证行政管理活动的有效进行。

2. 行政组织

行政组织是国家行政管理的主体。行政组织体制、机构设置是否合理，关系到行政管理活动的过程和结果。机构臃肿、体制不灵，必然会损害行政管理机能。由此可见，行政组织在行政管理中占有极其重要的地位。研究行政组织，对

我国国家领导体制和行政机构改革具有重要指导意义。

3. 行政领导

领导是行政管理的一个重要功能，也是行政管理过程的关键环节。有效的领导，直接影响组织效能和工作人员的士气。因此，行政管理学对行政领导问题应当给以充分的研究，以求获得最佳的领导结构和领导方式，并不断提高领导素质，保证行政管理活动顺利、高效地进行。

4. 行政决策与执行

行政决策与执行在行政管理活动中具有非常重要的作用。在组织机构一经建立并且作了适当的人事配备之后，决策和执行就成为整个行政管理活动的最主要和最重要的工作。决策是行政管理活动的开始，执行并实现决策是行政管理活动的归宿。行政决策与执行贯穿于行政管理的全过程，是行政管理学研究的中心课题。

5. 行政信息

信息对于现代管理非常重要。在复杂的行政管理系统中，各个领域、各个层次，如果没有准确、及时和通畅的信息交流和信息沟通，就不能保证行政管理活动的分工合作、协调一致、步调统一。行政信息是提高行政效率的重要关键，因此，行政信息也是行政管理学研究的重要内容之一。

6. 行政管理法规和行政监督

行政管理法规是指行政管理中的行政法律规范，要实现“依法行政”，必须健全行政法规，使政府工作法制化。行政监督是国家有效开展行政管理活动的重要保证。建立和健全行政法规，运用法律手段，对行政管理活动进行监督，也是行政管理学必须研究的重大课题。

7. 行政管理方法

行政方法是行政管理过程中采取的带有技术性的措施和手段，是行政管理中不可缺少的具体环节。现代行政管理学不断引进一些新的科学管理方法，强调管理方法要科学化，因此，行政管理学应当研究行政方法。

8. 人事行政

人事行政是研究政府各部门怎样最合理地选用和管理各类工作人员，做到人尽其才，才尽其用。行政管理活动的任何过程和每一个环节都离不开人的因素，行政人员的素质与整个行政活动及其结果直接相关。我们社会主义国家的行政管理更要把人事行政作为一项重要内容加以探讨，改革和完善我国人事制度，调动人的积极性。因此，人事管理问题也是行政管理学必须深入研究的课题。

9. 财务行政

财务行政是国家行政管理活动中不可缺少的因素。政府要完成任务除了必须有组织机构和工作人员外，还要有必要的经费。研究财务行政的目的，是为了合理地使用国家的各项资财，杜绝一切浪费。因此，社会主义国家的行政管理学更应重视财务行政的研究。

10. 机关管理

行政机关的办公厅（室）在行政管理活动中具有特殊重要的地位。对它的工作内容，如会议安排，文书档案管理，岗位责任制等等，必须加以重视，否则，将影响行政管理活动的正常开展。

11. 行政改革

随着科学技术的不断发展，政府的工作任务、职责权

限、机构设置、领导方法，不应当是固定不变的，必须随着经济和社会事务的发展相应地进行改革，更好的为经济基础服务。所以，行政改革也是行政管理学研究的重要内容之一。

12. 行政效率

不断提高行政效率是行政工作的根本目的。研究行政管理学的目的就在于寻求任务完成得最好最快而又最经济的办法，也就是在于提高效率。因此，改进行政管理，提高行政效率，应当成为行政管理学研究的主要课题。

行政管理学的研究内容非常广泛，而且相当复杂。除了上述重点的研究内容之外，因政治制度的不同，各个国家尚有其特殊的研究内容。我国与资本主义国家不同，是以生产资料公有制为基础的社会主义国家，正如《中共中央关于经济体制改革的决定》中指出的：“领导和组织建设就成为国家机构的一项基本职能。”因此，国家机构，特别是政府部门究竟怎样才能更好地领导和组织经济建设，以适应国民经济和社会发展的要求，这是行政管理学必须认真加以研究的问题。

当前，围绕经济体制和政治体制改革，要着重探讨解决以下几个重大理论和实践问题：

1. 要研究和解决政企分开之后，如何加强对经济的宏观管理

我国经济体制的主要弊病，是对经济活动的直接行政干预太多，表现在行政管理上，就是权力过于集中，政企不分，以政代企。经济体制改革，从一定意义上说，就是要减少国家行政对企业、对各类经济活动的直接干预。要简政放