

行政管理总论

朱毅 杨华 主编



北京科学技术出版社

前 言

随着我国经济体制和政治体制改革的深入发展，行政管理学日益引起人们的普遍关注。唯物辩证法认为，事物的运动都是有规律的，国家行政管理活动亦有其自身的规律，深入地研究和探讨国家行政管理的规律，深入地研究和探讨国家行政管理的理论与实践，是深化改革的需要，是时代发展的要求。

《行政管理总论》一书是在我们吸收近年来中国社会主义行政管理学研究成果的基础上，根据党的十三大精神撰写而成的。我们力求密切联系我国政治体制改革的实际，总结几十年来社会主义国家行政管理的经验和教训，对党的十三大以后，所要深入的各项改革进行了探讨。

全书除绪论外，共有十章，编写分工如下：

朱毅：第二章、第四章、第五章。

杨华：第七章、第九章、第十章。

王益玲：绪论、第一章、第四章。

袁静博：第六章、第八章。

全书由朱毅、杨华统改定稿。

本书之所以能够及时问世，与北京科学技术出版社的大力支持是分不开的，在此深表感谢。

由于我们水平所限，本书难免有缺点错误，诚恳地欢迎读者批评指正。

编 者

一九八八年三月

目 录

绪论

- 第一节 行政管理与管理学…………… (1)
 - 一、行政管理的含义
 - 二、我国行政管理的宗旨和职能
 - 三、行政管理是一门科学
- 第二节 我国行政管理的性质…………… (8)
 - 一、我国行政管理的经济基础是生产资料社会主义公有制的经济制度
 - 二、我国行政管理的政治基础是人民民主专政的国家性质和高度民主的社会主义的政治制度
 - 三、行政管理是一种执行活动
- 第三节 我国行政管理的特点…………… (12)
 - 一、领导和组织社会主义经济建设是我国行政管理的中心课题
 - 二、社会主义精神文明渗透在我国行政管理的各个方面
 - 三、说服教育与强制相结合是我国行政管理的基本方法
- 第四节 建立和完善有中国特色的社会主义行政管理体制…………… (18)
 - 一、行政管理体制改革的必要性
 - 二、行政管理体制改革的内容
 - 三、实现行政管理的科学化、法制化和现代化
- 第一章 我国行政管理的历史沿革
 - 第一节 我国古代行政管理的历史概况…………… (23)
 - 一、中国奴隶时代行政管理
 - 二、中国封建制国家行政管理

第二节 我国近现代行政管理简况..... (32)

第三节 我国人民政权行政管理的确立和发展..... (35)

一、第一、二次国内革命战争时期工农民主政权的行政管理

二、抗日战争时期人民民主政权的行政管理

三、第三次国内革命战争时期人民民主政权的行政管理

四、社会主义行政管理的全面开展

第二章 我国社会主义行政管理原则

第一节 我国社会主义行政管理原则概述..... (50)

第二节 我国行政管理原则的基本内容..... (52)

一、人民管理原则

二、党政分开原则

三、民主集中制原则

四、服务原则

五、精简原则

六、效率原则

七、依法行政原则

第三节 我国行政管理原则的体系..... (69)

第三章 行政组织

第一节 行政组织概述..... (71)

一、组织

二、行政组织

三、我国的行政组织

第二节 行政组织结构..... (80)

一、组织结构

二、行政组织结构分析

三、行政组织的信息沟通

第三节 行政组织的变革..... (99)

一、组织的变革

二、行政组织机构的改革

三、我国行政机构的改革

第四章 行政领导

第一节 行政领导概述..... (111)

一、领导与行政领导

二、行政领导的作用与方式

第二节 行政领导者..... (120)

一、行政领导者的职位、职权和职责

二、行政领导者的素养

三、行政领导者的工作效率

第三节 行政领导班子..... (131)

一、行政领导班子及其组合原则

二、行政领导班子的合理结构

第四节 我国行政领导体制改革..... (138)

第五章 行政决策

第一节 行政决策概述..... (144)

一、行政决策的含义

二、行政决策的分类

三、行政决策的基本原则

四、行政决策在行政管理中的地位和作用

第二节 行政决策的一般程序和方法..... (151)

一、行政决策的一般程序

二、基层行政决策的可行方法

第六章 人事行政

第一节 人事行政概述..... (159)

一、人事行政的基本含义

二、人事行政的业务范围

三、人事行政机构

四、人事行政的地位和作用

第二节 职位分类..... (163)

一、职位分类的含义	
二、职位分类的作用	
三、职位分类的原则	
四、职位分类的步骤	
五、机关岗位责任制	
第三节 任用、考核和奖惩	(170)

- 一、任用
- 二、考核
- 三、奖惩

第四节 职务升降、调动和培训	(180)
----------------	-------

- 一、职务升降
- 二、调动
- 三、培训

第五节 工资、福利和退休	(189)
--------------	-------

- 一、工资
- 二、福利
- 三、退休和辞职

第七章 行政财务管理

第一节 行政财务管理概述	(197)
--------------	-------

- 一、行政财务管理的含义和特点
- 二、行政财务管理的原则
- 三、行政财务管理体系

第二节 行政单位预算管理	(206)
--------------	-------

- 一、行政单位预算管理的含义和作用
- 二、行政单位预算管理的方法
- 三、编制行政单位预算的原则及要求

第三节 资金管理	(210)
----------	-------

- 一、资金管理的含义
- 二、定员定额和开支标准管理

三、行政经费支出管理

四、现金管理

五、预算外资金管理

第四节 财产物资管理..... (216)

一、财产物资管理的含义和范围

二、财产物资管理要求

第八章 机关管理

第一节 机关管理概述..... (221)

一、机关管理的作用

二、机关管理的基本内容

第二节 秘书管理..... (225)

一、公文管理

二、档案管理

三、会议管理

第三节 后勤管理..... (243)

一、环境管理

二、食堂管理

三、房屋管理

四、车辆管理

五、医务管理

六、接待管理

第九章 行政管理法

第一节 行政管理法概述..... (253)

一、行政管理法的含义

二、行政管理法的特征

三、行政管理法在行政管理中的作用

第二节 行政管理法规..... (262)

一、行政管理法规的含义和种类

二、行政管理法规的制定与撤销程序

三、行政管理法规与内部规章制度

第三节 行政管理法制化..... (271)

- 一、实现行政管理法制化的意义
- 二、行政管理法制化的基本要求
- 三、加强法制观念,完善行政立法

第十章 行政监督

第一节 行政监督概述..... (284)

- 一、行政监督的含义
- 二、行政监督的性质和地位
- 三、行政监督的原则
- 四、行政监督的意义

第二节 行政监督的种类和内容..... (293)

- 一、党的监督
- 二、国家权力机关的监督
- 三、行政机关内部的监督
- 四、审计监督
- 五、社会、群众监督
- 六、司法监督

第三节 加强行政监督..... (308)

- 一、我国行政监督的现状
- 二、行政监督改革势在必行

绪 论

第一节 行政管理与行政管理学

一、行政管理的含义

行政管理由“行政”和“管理”两个词组成。所谓行政，通常是指政务的推行，包括规划、决策、组织、领导、协调等活动。所谓管理，通常是指事务的处理，包括任务执行的技术、方法和程序等活动。将“行政”与“管理”联合使用，组成一个新的词组，赋予科学的含义，在我国则是近几年的事情。行政管理一词的确切含义，至今为止，仍其说不一。一般认为行政管理有广义和狭义之分。广义的行政管理是指对一切执行性活动的管理，这是由于对行政做广义的解释而引伸出来的。狭义的行政管理则是指国家行政机关通过运用行政、法律和经济手段对社会公共事务的管理，即国家行政管理。本书以国家行政管理为论述的主要对象。

行政管理与国家是密切相联系的，行政管理离不开国家，国家也不可没有行政管理。国家行政管理就是国家通过行政机关运用行政、法律和经济手段对国家事务的管理，它是国家的重要职能之一。这就是说，首先，行政管理的主体是国家行政机关；其次，行政管理的内容是组织和管理国家事务；再次，行政管理要依法进行，要注意运用各种手段、特别是法律手段。

行政管理作为国家的活动，是上层建筑的重要组成部分。

它要适应经济基础发展的要求，同时也对经济和社会的发展起着巨大的推动作用。历史一再证明，国家能否兴旺发达，在政治决策以后，行政管理就常常是带有决定意义的因素。先进的科学的行政管理，将对经济的发展和社会的进步起促进作用；落后的不科学的行政管理，则将阻碍或束缚生产和科技的发展。在社会主义条件下，国家行政管理对经济和社会发展的影响更加巨大。社会主义公有制为国家行政机关组织和管理经济，促进生产力的发展，在全社会范围内统一协调和管理各类事务，为取得更好的经济效益和社会效益创造了条件。社会主义国家对经济和社会发展的作用，是任何剥削阶级国家所不能比拟的。党的十一届三中全会指出，实现四个现代化，要求大幅度提高生产力，也就必须要改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式。所谓管理方式和活动方式，当然也包括国家的行政管理在内。因此，我们必须承认，在促进和阻碍生产力发展的若干因素中，行政管理是最最重要的一个方面。

二、我国行政管理的宗旨和职能

（一）我国行政管理的宗旨

我国宪法规定：一切国家机关和国家工作人员，必须努力为人民服务。为人民服务，做“社会的公仆”，是我国行政管理的根本宗旨，是区别于一切旧时代行政管理的显著标志。当代科技革命的实践告诉我们：生产的社会化和管理的日益现代化，要求执政者有高度的素质、高尚的行政道德和高度为人民服务的精神。否则，执政者的一念之差，将会断送很多人的政治生命或给社会造成很大的损失。

为人民服务的根本宗旨决定了我国一切国家机关和工作

人员不能成为脱离人民、高踞于人民头上作威作福的官僚机构或官僚主义者，而必须立足于人民的根本利益，按照人民意志办事，全心全意地为人民造福。

我国行政管理的根本宗旨，决定了我国行政管理体制和管理方式必须符合新形势下人民的根本利益，按照人民意志办事，全心全意为人民造福。

我国行政管理的根本宗旨，决定了我国行政管理体制和管理方式必须符合新形势下人民的根本利益，适应四化建设对行政管理科学化、现代化的要求。因此，行政机构的设置要精简，要利国、利民、节省开支；行政领导干部要实现四化，做到德才兼备；行政决策要讲科学、重效益，避免不必要的损失和浪费；人事管理要广开才路，使人民依照才干，有平等参加管理和贡献自己才能的机会；行政法制要健全，保障人民的合法权益不受侵害，防止官僚主义等等。因此，我们必须对行政管理体制不断改革、不断完善，以适应社会主义经济基础巩固和发展的需要，保证为人民服务的方向，防止国家机关和工作人员“由社会公仆成为社会的主人”。

党的十一届三中全会以来，党和国家对国家行政机构进行过多次的调整和改革，都是为了改善行政管理体制，密切政群关系，提高行政工作效率，并“从制度上保证党和国家政治的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化”^①促进现代化建设事业的顺利发展，这些都是社会主义行政管理自我完善规律起作用的结果。

我国当前的行政改革，应当本着为人民服务的根本宗旨，合理设置行政机构，科学配备行政人员，迅速提高工作效率，

^①《邓小平文选》第206页

充分发挥行政管理的职能作用，使国家机关成为机构精干、工作效率高、密切联系群众、很少官僚主义习气的政权组织。

（二）我国行政管理的职能

行政管理职能是国家职能的具体化，是各级行政机关实现国家意志的有组织的活动方式。我国行政管理的职能是由社会主义国家的性质决定的，它在具体发挥方式上，包括执行、决策、指导、协调、监督、服务等等。行政管理职能是建立相应的管理体制、组织机构和职能部门的主要依据。如根据监督职能建立相应的监督机构，根据服务职能建立相应的信息机构和咨询机构等。

执行：行政管理的根本职能。国家行政机关是国家权力机关的执行机构，行政就是执行国家的意志、法律和党的方针、政策。对行政机关来说，行政管理的权威性、稳定性和连续性，集中表现为执行性。下级机关必须执行上级机关的决议、决定和命令，行政部门的工作人员必须执行行政首长的指示和指令；最高国家行政机关必须执行最高国家权力机关制定的宪法、法律和法令。执行是国家行政机关的天职，是国家意志、法律、法令、方针、政策实施的保证。

决策：行政组织在执行和实施国家的意志、法律、法令和方针、政策过程中，相应作出决议、决定、计划、规划、安排、部署等。国家各级行政机关对国家事务、社会事务的有效管理，不是照抄、照搬、照转权力机关或上级行政机关的决议、决定、方针和政策，而是从本部门行政管辖范围的实际出发，作出贯彻上级的法律、法令、方针和政策的相应的决定和决议。执行政策本身就是决策活动。行政决策已成为现代行政管理的主要职能。

协调：主要是协调政府内部各职能部门之间、中央和地方之间、政府和企业之间、上级组织和下级组织之间的相互关

系。协调是管理的一种方式。通过协调，处理纠纷，解决矛盾，分工协作，步调一致地实现行政管理整体目标。

指导：管理的任务之一就是通过一定的机构、人员和途径，把已经拟定的计划和决策，转化为具体的执行活动，并对政策的实施、计划的完成和决策的执行给予相应的指导。指导也叫组织指导。

监督：对行政机关执行国家的法律、法令和政策的进程和结果进行必要的检查和有效的控制。除国家立法机关、检察机关、审判机关和审计机关应加强违宪监督、违法监督和财政监督外，国家行政机关的监察、监督机构，包括财政、工商、审计、司法、新闻等机构，也通过检查监督和舆论监督了解情况，发现和处理问题，并根据执行中的反馈情况或失控程度，不断修正计划，及时采取调整措施。

服务：政府不仅是统治和管理机关，而且是服务机构。政府应当为发展生产，满足人民不断增长的物质和文化生活的需要服务，为基层和企业服务，为人民的富裕和国家的富强服务。行政管理的服务职能，规定行政机关不是官僚机构，而是为人民服务的工具。

三、行政管理是一门科学

国家行政管理有其自身的特有的运动规律。学习和掌握行政管理知识，就是要揭示和把握行政管理的客观规律，进而实现国家行政管理的科学化、法制化和现代化。行政管理的科学化、法制化和现代化三者之间，科学化是基础和前提。因为，行政管理的法制化实质上是行政管理科学化的体现和保障，行政管理现代化则是行政管理科学化的引伸和发展。要实现行政管理科学化，就必须对行政管理进行深入的研究。承认行

政管理是一门科学，建立和发展社会主义行政管理学既是历史的必然，也是历史赋予我们的重任。

我国对行政管理和行政管理学的研究自80年代初已经全面展开。从目前来看，研究内容大致分为，对行政管理一般规律和共性问题的研究和对行政管理特殊规律及专门问题的研究两大方面。

对行政管理一般规律和共性问题的研究主要包括以下内容：

（一）行政原理。它是由我国行政管理实践中抽象出来的，具有普遍指导意义的理论。研究我国行政管理的基本理论和基本原则及其性质、特点等，有助于指导我国行政管理实践，使行政原理在实践中不断充实和发展，使行政管理不断向科学化、法制化、现代化目标迈进。

（二）行政组织。这是行政管理研究的重要内容之一。因为行政管理是国家的组织活动，行政组织是实现行政目标的组织保障。研究行政组织对于我国领导体制和组织机构改革，具有重要的现实意义，必将有利于政治体制改革和经济体制改革目标的实现。

（三）行政领导。行政领导是行政管理工作的带头人，在行政决策中发挥着关键作用。“领导就是服务”，如何服务，如何提高和完善领导干部的素质及其行政领导群体结构等问题，是行政管理研究的重要课题之一。

（四）行政决策。行政管理离不开行政决策。行政决策是行政管理的主要环节之一。因此，研究行政管理必然要研究行政决策问题。

（五）人事管理。行政管理中，人是决定的因素。研究公务员的进出规律，探讨公务员的选拔、培训、任用、考核、晋升、

奖惩、工资福利、以及干部管理制度改革等，是行政管理研究的内容之一，也是我国政治体制改革的重要任务之一。

(六) 行政财务管理。人、财、物、时间等，是现代管理中的基本要素。研究行政财务管理，做好资金、财产物资管理，充分发挥财力、物力的作用，是行政管理顺利进行的物质保证。

(七) 机关管理。加强机关内部管理，及时沟通信息，协调部门之间的关系，创造和改善机关工作条件，对于提高行政效率具有重要的现实意义。

(八) 行政管理法。依法行政，是现代行政管理的特点之一，健全我国行政法律、法规，加强法制观念，依法实施管理，是实现我国社会主义行政管理法制化的重要保证。

(九) 行政监督。建立健全我国行政监督机构，研究多系统、多层次的行政监督体系，是行政管理过程中不可缺少的重要环节。它是保证党和国家方针政策的切实贯彻执行，及时纠正偏差，克服和防止违法乱纪行为，保证人民参与国家行政管理的重要措施。研究行政监督，对于改变我国行政监督落后状况，保证行政管理活动健康运行，具有特殊意义。

对行政管理特殊规律和专门问题的研究主要是指对外事行政管理、国防行政管理、公安行政管理、司法行政管理、民政行政管理、国民经济行政管理、教育行政管理、科技行政管理、文卫体行政管理等各个行业、各个部门的管理规律、管理内容的研究。

对行政管理一般规律和共性的研究称为行政管理总论。对行政管理特殊规律和专门问题的研究称为行政管理分论。本书主要论述行政管理的一般规律和共性方面，因此称为《行政管理总论》。行政管理的特殊规律和各行业各部门管理的专门问

题则尚待《行政管理分论》去探讨。

第二节 我国行政管理的性质

马克思主义认为，国家行政管理的性质都是由其国家的性质所决定的。在不同社会制度和不同类型的国家中，行政管理具有不同的性质。我国行政管理的性质是由我国社会主义制度决定的，它取决于我国社会主义的经济制度、政治制度和行政管理所处的地位。

一、我国行政管理的经济基础是生产资料社会主义公有制的经济制度

马克思主义的基本原理告诉我们，经济基础决定上层建筑，上层建筑要为经济基础服务。行政管理是国家上层建筑的基本职能，它的性质归根结底取决于它为之服务的经济基础。我国行政管理的性质，是由我国生产资料社会主义公有制所决定的。

我国实现了生产资料公有制，从根本上铲除了阶级剥削的根源，消灭了人剥削人、人压迫人的社会现象，形成了全新的社会主义的生产关系，从而使全体人民有了共同的根本利益，共同促进社会主义生产力的不断发展。生产资料公有制的确立，使社会的经济制度发生了一系列深刻的变化，给社会主义政治制度和政治关系的形成和发展奠定了基础，因而也决定了我国行政管理的高度社会主义民主管理的性质。

首先，生产资料公有制的建立，使劳动者在经济上和政治上都得到了解放，劳动人民成了生产资料的主人，自然也成为国家的主人，享有管理国家的权力，是管理国家的主体。宪法

规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事务。”因此我国的行政管理，是按照人民的意志来管理国家、管理各项社会事务。国家要不断创造条件，实现人民通过各种途径行使管理的权利。

其次，社会主义公有制的建立，使人民群众有了共同的根本利益，也就必然会有共同的理想、共同的奋斗目标、共同的道德标准。这样在国家行政管理中，管理者和被管理者之间根本利益是一致的。国家机关及其工作人员是代表人民的意志，为着人民共同的利益而进行行政管理活动，同时他们在行政管理活动的各个方面和各个环节都应受人民群众的广泛监督和制约。

因此，社会主义公有制既是无产阶级专政、社会主义民主深厚的经济基础，也是社会主义行政管理深厚的经济基础。

二、我国行政管理的政治基础是人民民主专政的国家性质和高度民主的社会主义的政治制度

我国的人民民主专政具有广泛的民主性质。它是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的，团结一切可以团结的社会力量，结成极其广泛的统一战线的政治形式。

我国人民民主专政的发展，反映了我国社会主义历史阶段国家政权阶级结构的变化和民主性的进一步扩大。随着社会主义经济制度的建立，我国社会的阶级结构发生了明显的变化，工人阶级队伍的扩大，广大农民和其他劳动者成为国家的主人。作为整体的剥削阶级已不存在，而专政的对象，只是极少数蓄意破坏和推翻我国社会主义制度的敌对分子。国家行政管理的主要任务是领导和组织社会主义经济建设，发展社会生产，满足人民日益增长的物质和文化生活的需要。因此，人民民主专政反映了我国行政管理广泛的社会主义民主性质。