

行政管理学原理

XINGZHENG GUANLIXUE

主编·王益玲

中国物价出版社



行政管理学原理

主编 王益玲

中国物价出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学原理/王益玲主编. -北京:中国物价出版社,1996.4

ISBN 7-80070-579-X

I. 行… I. 王… II. 行政管理-理论 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 05129 号

600F34/15

行政管理学原理

主编 王益玲

*

中国物价出版社出版发行

新华书店 经销

保定大丰彩印厂印制

850×1168 毫米 大 32 开 7.5 印张 185 千字

1996 年 4 月第 1 版 1996 年 4 月第一次印刷

印数 1—7000 册

ISBN 7-80070-579-x/F·434

定价:13.00 元

目 录

第一编 行政管理导论

第一章 绪论	2
第一节 行政管理与管理学.....	2
第二节 中国行政管理性质、特点.....	15
第二章 行政环境	18
第一节 行政环境概述	18
第二节 行政环境分析	21
第三节 行政环境与行政管理	28
第三章 行政职能	30
第一节 行政职能概述	30
第二节 行政职能分析	34
第三节 实现行政职能的基本手段	38
第四节 行政职能转变	46

第二编 行政管理主体

第四章 行政组织	52
第一节 行政组织概述	52
第二节 中国行政组织	60
第三节 行政组织构建	64
第五章 国家公务员	77
第一节 国家公务员概述	77
第二节 国家公务员人事分类	80

第三节 中国国家公务员制度	82
第六章 行政机关	90
第一节 行政机关概述	90
第二节 行政机关管理	96

第三编 行政管理过程

第七章 行政行为	105
第一节 行政行为概述	105
第二节 行政行为类型	109
第三节 行政行为基本形式	115
第八章 行政领导	128
第一节 行政领导概述	128
第二节 行政领导者的权力和素质	132
第三节 行政领导方式和艺术	137
第九章 行政决策	141
第一节 行政决策概述	141
第二节 行政决策原则	144
第三节 行政决策的理论程序	149
第四节 行政决策操作的实践特点	155
第十章 行政执行	158
第一节 行政执行概述	158
第二节 行政执行过程	161
第三节 行政协调和行政沟通	165
第四节 行政控制	169
第十一章 行政效率	172
第一节 行政效率概述	172
第二节 行政效率测评	176
第三节 提高行政效率的途径	181

第四编 行政管理保障

第十二章 行政管理法制	186
第一节 行政法制概述.....	186
第二节 行政法制的基本要求.....	187
第三节 行政法制的具体内容.....	190
第四节 行政法制的保障.....	196
第十三章 行政道德	199
第一节 行政道德概述.....	199
第二节 行政道德内容.....	203
第三节 行政道德建设途径.....	209
第十四章 行政监督	212
第一节 行政监督概述.....	212
第二节 行政监督体系.....	217
第三 行政监督的方式、方法和原则	223

第一编 行政管理学导论

行政管理学是一门实践性、应用性很强的学科，也是一门新兴的学科。学科中许多问题还在不断的探索之中。从中国实际出发，在马克思主义理论指导下，建立有中国特色的行政管理学科体系是我们当今的任务。

导论编是行政管理学原理的先导部分，研究介绍行政管理学最基本的问题和一般性的问题。绪论就行政管理的基本概念，行政管理学的对象，学科产生发展及中国行政管理的性质特点等一般性问题进行论述。行政环境章和行政职能章对行政管理活动的客观依据和基本作用进行概括分析，为进一步研究行政管理学的具体内容打下良好的基础。

第一章 绪 论

第一节 行政管理与行政管理学

一、行政管理

(一) 行政的本质及特点

“行政”一词，中国古籍早有记载。《左传》中记有：“行其政事”、“行其政令”，《史记》中记有：“周公行政七年”，“公乃摄行政当国”等。在国外也早有“行政”一词，古希腊学者亚里士多德在《政治学》一书中指出，一切政体都有三要素，即议事机能，行政机能和审判机能。总之，从词意上讲，行政是执掌国家政权，推行政令，管理政务的活动。

近代，随着行政活动的发展及人们对其认识的深化，对行政有多种的理解和表述，概括起来大致有以下三种情况：

第一，认为在一切政治制度中，只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行，前者谓之政治，后者谓之行政。这是政治与行政两分法的观点，把行政看作是国家意志的执行。

第二，认为行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。这是从三权分立角度出发，将行政看成是除立法、司法以外行政机关的事务。

第三，认为行政乃是为实现一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动，或者是为实现某种目的，对许多人所做的指挥、协调与控制。这是从最广义角度认识行政的观点。

以上对行政的各种认识和理解有其合理的成分，但都未能揭示行政的本质。

马克思主义向来注重对国家问题的研究，在对国家现象分析中必然要涉及行政。马克思曾指出：“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。）这一著名论断揭示了行政与国家紧密联系并以对国家事务的组织管理为活动内容的本质特征。

首先，行政随国家产生而产生。在原始社会，人类处于近乎蒙昧状态时，就有初步的社会管理活动。那时，公共的事务由部落成员按习俗、惯例处理，社会秩序靠传统力量维持，没有专门的管理机构和管理人员。正像恩格斯讲的：“当部落中每个成年男子都是战士的时候，那脱离了人民的、可以用来和人民对抗的公共权力还不存在。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，第101页。）后来，随着社会经济的发展，出现了剥削，出现了阶级对立，管理公共事务的权力不再属于全体居民，而由在经济上占统治地位的阶级的代理人即官吏掌管，这就出现了国家。“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，第114页。）“这种公共权力在每一个国家里都存在。构成这种权力的，不仅有武装的人，而且还有物质的附属物，如监狱和各种强制机关，这些东西都是以前的氏族社会所没有的。”（同上，第167页。）因此，与人民大众分离的公共权力的出现，意味着国家的产生，也就是行政的开始。正像列宁指出的：“国家一直是从社会中分化出来的一种机构，是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的一种机构。人被分为被管理者和专门的管理者，后者高居于社会之上，称为统治者，称为国家代表。”（《列宁全集》第37卷，第66页。）由此可见，行政是人类社会发展到一定阶段，随国家的产生而开始的。行政离不开国家，行政是国家活动的重要组成部分，国家也不可能没有行政管理，统治阶级的意志必须通过一定的机构、一定的管理活动才能实现。

第二，行政的性质由国家性质决定。国家是有阶级性的，行政实现国家的意志，其性质必然由国家的阶级性所决定。又由于国家的管理职能具有二重性，“既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同广大人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”（《马克思恩格斯全集》第25卷，第432页。）而且“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”（《马克思恩格斯选集》第3卷，第219页。）因此，统治阶级常以强调国家管理的社会职能，貌似全社会的代表来掩盖国家政治统治的特殊职能。马克思曾批驳资产阶级的政治家和社会改革者将行政与政治相分离，用行政机关办事不力来解释赤贫现象的惊人增长。指出：“现代国家要消灭自己的行政机关的无能，就必须消灭现在的私人生活。而要消灭私人生活，国家就必须消灭自己。”（《马克思恩格斯全集》第1卷，第480页。）因此，行政与政治是不可截然分开的，只有把行政与国家的阶级性联系起来才能认清行政的本质。

第三，行政以组织管理为活动内容。行政不是国家所有的活动，国家活动包括政治统治和社会管理不可分割的两个方面。一般而言，国家立法活动表达统治阶级的意志，较多的显示政治统治的作用，而国家行政则更多体现为通过对国家事务的具体管理来实现统治阶级的意志；将反映国家意志的法律、法规、方针政策等，付诸实施；组织人力、物力等实现既定目标，追求的是高效率。这有别于夺取政权，改变阶级结构，建立巩固政权等政治活动。

行政与一般管理相比较有以下特点：

第一，活动时限不同。管理时限长，是随人类群体活动开始就具有的与人类社会并存的活动。行政是人类社会发展到一定阶段，随国家产生而开始的活动，比管理的时限短得多。

第二，活动范围不同。管理的范围十分宽泛，从个人到社会，从地面到天空，从物质文明到精神文明，凡人类涉足的领域几乎都离不开管理。而行政管理是社会管理系统中的一个子系统，是以行使国家行政权力为界限的范围内活动，超越权限的管理无效。

第三，活动性质不同。一般管理活动不一定都具有政治性，而行政活动的性质由国家性质决定，它具有政治性与社会性相统一的特征，行政执行统治阶级的意志，其活动必然带有阶级性或具有阶级意向性，即主观上是为了维护阶级统治，而客观上维持了社会秩序，促进社会经济发展，有利于公众，服务于全社会。

（二）行政管理的界定

行政与行政管理两个概念一般认为二者没有根本区别，可以互换使用。目前行政学界对二者细微的差别有不同看法，有的认为行政层次较高，侧重总的方面分析；而行政管理层次较低，侧重具体运行活动的分析。还有人认为，行政管理是管理的一个子系统，与其它方面的管理诸如经济管理、文化管理等属相同层次，称行政管理更为贴切，但二者并没有本质区别。本教材将二者视为相同概念。

给基本概念下定义是研究一门学科不可逾越的起点。而不幸的是，至今仍没有一个简单明了的，为大多数学者公认的行政管理的基本定义。以至有人形容，“世界上有多少个行政学家，就有多少个行政概念。”我国行政管理学研究近年来有很快的发展，取得了可喜的成果，对行政管理基本概念的界定也各抒己见，归纳起来大致有以下几种类型。

第一，认为行政管理是国家行政机关所管理的事务。“行政，是指以各级政府工作为中心的大小公务工作。”（李方：《行政学纲要》第7页，劳动人事出版社，1985年3月。）这是一种最狭义的行政管理概念。

第二，认为行政管理“主要是指国家行政机关对国家政务的

管理活动。”（许文惠主编：《行政管理学》第1页，红旗出版社，1992年9月。）“行政管理就是国家的统治阶级通过它所组织的政府对社会事务和自身事务的管理活动。”（周世述等主编：《中国行政管理学》第3页，中共中央党校出版社，1994年6月。）这是较狭义的行政管理概念。

第三，认为“行使国家权力从事国家管理的活动，称为行政。”（夏书章主编：《行政管理学》第5页，山西人民出版社，1985年3月。）这是较广义的行政管理概念。

第四，认为“我们社会主义国家的行政管理是管理整个社会的，不仅包括国家行政机关的管理，而且包括立法、司法以及事业单位的行政管理。”（唐代望著：《现代行政管理教程》第3页，湖南科学技术出版社，1985年8月。）这是最广义的行政管理概念。

由于行政管理活动错综复杂，变化多端，要用简单明了的定义来限定其范围几乎是不可能的。又因为行政管理不断发展，它受国家政治体制、经济体制等多方面因素的影响，体制改革必然导致行政管理的变动。对于如此复杂多变的行政现象，人们从不同角度对其进行分析认识，提出不同看法是难免的。不拘泥于一种看法，对于深入认识行政管理现象也有一定的积极意义。

由于行政管理界定的困难，使一些学者处于矛盾之中，既要为行政管理学领域划一定界限，又要对行政管理活动不致限制得过死。为解决此矛盾，吸取行政管理学的研究成果，借鉴其它学科的研究方法，可以从广义和狭义两个角度对行政管理进行界定，这样既能为行政管理学研究确定大致范围，又便于说明现实中复杂的行政管理现象。

1. 广义行政管理。广义行政管理泛指执行国家意志，行使国家权力的管理活动。它的范围相当宽泛，在我国主要包括以下几方面：

第一，国家政权机关对各方面政务的管理。包括国家立法机关、司法机关、军事统辖机关等实现国家意志的一系列活动，也包括这些机关自身事务的管理。

第二，政党及各种社会群众团体遵循法律、法规实现国家意志的各项活动，也包括其自身事务管理。

第三，企业、事业单位中实现国家意志，执行法律、法规等有关的管理活动。由于我国以社会主义公有制为主体，许多有关国民经济的重要行业，一些大中型的企业、事业单位属国家所有，其领导者由国家行政主管部门任命或聘任，他们要向行政主管机关负责，并由此对国家负责，他们具有相当于国家行政人员的公职身份和待遇，这些企事业单位，当然要执行国家法律、法规，完成国家指令的任务。这种情况在一些非社会主义国家同样存在，只不过国有化的程度有所不同。

按照这种广义的理解，行政管理的范围相当宽泛，而且界限模糊，几乎各种社会组织都涉及执行国家意志的行政管理问题，其内部都有行政管理机构和人员，如工厂的厂长，学校校长及办公室等机构。当然他们拥有的管理权虽不具有完全的行政职权和职责，但也是国家授予的，是国家权力在具体单位的伸延，有人称之为准行政权或不完全行政权。

2. 狭义行政管理。狭义行政管理指国家行政组织依法对国家政务和社会公共事务的管理。狭义行政管理，从管理的主体、客体及运行依据看，具有与一般管理相区别的明确界限。狭义行政管理是行政管理学研究的主要对象，这被学术界普遍认可。因此狭义行政管理通常被直接称为行政管理或国家行政管理。对狭义行政管理可以从以下几方面进一步认识：

第一，行政管理主体是国家行政组织。管理主体系指管理活动的发动者、实施者。国家行政组织包括各类行政机关及其行政工作人员，他们是国家行政权力的物质载体，是国家行政职能的

具体履行者。行政组织推动行政管理活动，实现行政目标，处于社会管理者的地位，其主体地位的确立，要通过一定法定程序，由法律和行政管理法规确定。

第二，行政管理范围是国家政务和社会公共事务。行政主体的管理行为必须要作用于一定的对象，否则其活动无意义。行政管理的范围大体可以分为三个方面：

① 国家政务，即为巩固国家政权而进行的管理活动，如防止外来入侵和渗透，镇压被统治阶级的反抗，制止和打击不法分子的破坏活动，建立和维护有利于统治阶级的社会秩序，妥善处理统治阶级内部的各种关系等。

② 社会公共事务，它不等同所有的社会事务，而是统治阶级实现政治统治时，将那些影响社会稳定和发展进而有可能危及政治统治的某社会事务纳入行政管理的范围，即恩格斯所指的“某种社会职能”。因此，不同国家，不同时期，社会公共事务的具体内容有很大差异。

③ 行政组织内部事务，即由于实施行政管理活动而连带的行政组织系统自身事务的管理。

第三，行政管理依法进行，行政主体的管理活动不是主观随意的，而是执行国家的意志，因此管理活动必须严格依法律规定进行。合法性是行政行为的基本要求，任何超越法律以外的行为均无效。

将行政管理从广义和狭义两个角度加以界定，便于说明现实中复杂的行政管理现象。其实二者是相互联系、相互作用、难以截然分开的。本书主要研究狭义行政管理，但其原理、原则对广义行政管理也有普遍的指导意义。

二、行政管理学

行政管理学是研究国家行政组织依法对国家政务和社会公共事务进行有效管理规律的科学。对行政管理学可以从以下几个方

面进一步认识：

第一，行政管理有自身的规律。行政管理是与国家同时产生的社会现象，它是客观存在的，有着不以人的意志为转移的规律，这是行政管理学研究的前提依据。

第二，行政管理学要研究行政管理的一般规律，但行政的性质由国家性质决定，不同性质和类型的国家行政管理有各自的特性。因此，行政管理学，应注重对本国行政管理特殊规律的研究。我们在不排除吸收、借鉴国外的研究成果的同时，更要注重探究中国社会主义行政管理规律，以指导实践。

第三，行政管理学研究的目的在于，针对实际，探寻规律，指导实践，以提高行政管理的有效性，实现行政高效率。

（一）行政管理学的产生和发展

有国家就有行政管理，也必然有人们对行政现象的认识。世界上较古老国家的历史文献中，都有一些关于行政管理经验的记载和论述。如中国古代经典《论语》，被誉为“半部论语可以治天下”；《唐六典》被认为是行政法典；享有盛名的《资治通鉴》、《读通鉴论》等，都被看成是很有见地的行政论著。但是，由于社会条件限制，这些论著还处于对行政现象直观的局部的认识，没能形成科学体系。

行政管理作为一门学科的产生需要有一定的社会条件和理论准备。只有到了近代，随着社会化大生产的发展和社会科学理论演化等多种力量推动，行政学的产生和发展才成为可能。这些条件主要表现在以下几方面：

第一，行政管理学是近代社会化大生产发展和社会进步的产物。行政管理学发端于19世纪末、20世纪初，这正是西方国家大工业、大企业迅速发展，开始从自由资本主义向垄断过渡，大垄断组织出现，社会发展日趋都市化，以及由此带来的一系列社会问题，都对行政管理提出了新的要求，要求国家加强干预和控制，

以减少冲突，缓和矛盾，保持社会稳定。在这种情况下，政府的权力增大，职能扩展，责任加重，人们对政府管理的要求也越来越高。研究行政管理问题，提高管理水平成为必要，成为社会广泛关注的问题。在这种情况下行政学应运而生。因此，社会发展的需求是行政学产生的最根本动力。

行政学概念最早由德国学者斯坦因于1865年提出，不过他所谓的行政学主要研究行政法而不是现代意义的行政学。

公认的行政学奠基者是美国学者威尔逊。他针对当时政府管理混乱、效率低下的状况指出，执行宪法比制定宪法更困难。他于1887年发表《行政学之研究》一文，其中提出：“应当有一门关于行政的科学，这门科学探讨的是怎样整顿政府，提高政府的工作效能。”这被普遍认为是行政学象征性的起点。

随后，1900年美国学者古德诺出版《政治与行政》一书，将政治与行政分离。1926年美国学者怀特出版《行政学导论》，1927年美国学者魏洛毕出版《行政学原理》。至此，行政学基本建立。

第二，行政管理学产生是改革形势发展的推动。行政学发端于美国不是偶然的，与美国特定的历史条件有关。19世纪末，西方各国政府传统管理模式的弊病日趋暴露，改进政府行政管理成为社会的普遍要求。因此，美国历届政府比较注重行政改革问题。由于美国与西欧一些老牌资本主义国家相比较，它是一个“在已经发达的历史时代才开始自己发展的国家”。（《马克思恩格斯全集》第3卷，第82页。）它的许多政治家、思想家继承了欧洲的先进思想，但又不拘泥于欧洲的思想模式，具有较强开拓性，因此美国行政改革阻力较小。在行政改革形势的推动下，官方比较重视行政学研究，设置了专门的研究机构，许多大学开设行政学课程，培养专门人才，出版论著等，使得美国行政管理研究有了长足发展，处于世界领先地位。这说明行政改革形势的发展是行政学产生和发展最强有力的动力。

第三,科学管理理论的广泛应用促进行政管理学产生和发展。行政管理学做为—门现代管理科学,其确立和发展必然要吸取一些相关学科的成果。19世纪末,20世纪初,以“泰勒制”为代表的现代科学管理理论迅速发展并广泛应用,使得社会生产效率大幅度提高,促使本来就效率较低的政府不得不采用一些科学管理的方法改善自身管理。行政学就是不断汲取科学管理理论成果得以充实和迅速发展的。

第四,行政管理学产生是政治学发展的必然趋势。行政学是政治学的分支学科,与政治学是母子关系,行政学在未成为独立学科前包含在政治学中。早期的行政学者大多是政治学者。政治学的不断发展为行政学提供了坚实的理论基础,同时也促成行政学从政治学中脱胎而出,成为—门相对独立的学科。

行政管理学的演进,一般概括为三个发展阶段:

1. 初创阶段(19世纪末至20世纪30年代)。这是行政管理学形成时期,由于科学管理理论影响较大,也叫做科学管理阶段。这个时期提出行政管理学研究对象、目的,学科体系基本形成。这个阶段较注重行政静态方面的研究,注意正式组织的作用,强调机械效率,期求行政组织的合理化,行政过程规范化,行政行为效率化,行政方法标准化等。

2. 成长阶段(20世纪30年代至60年代)。由于受当时新兴的行为科学理论影响又叫行为科学时期。这个时期许多学者运用行为科学的理论和方法研究行政现象,注重人员沟通、需求的满足和非正式组织作用。

3. 科学发展阶段(20世纪60年代以后)。由于系统论的崛起和广泛应用,使行政学的研究注意克服前两个时期过分强调制度,或过分强调人员激励和心理满足等偏颇,吸取系统论提供的宏观的关于普遍联系和互动作用的管理思想,强调对行政管理整体的研究,既重视行政系统与环境之间的关系,又注意系统内相互关