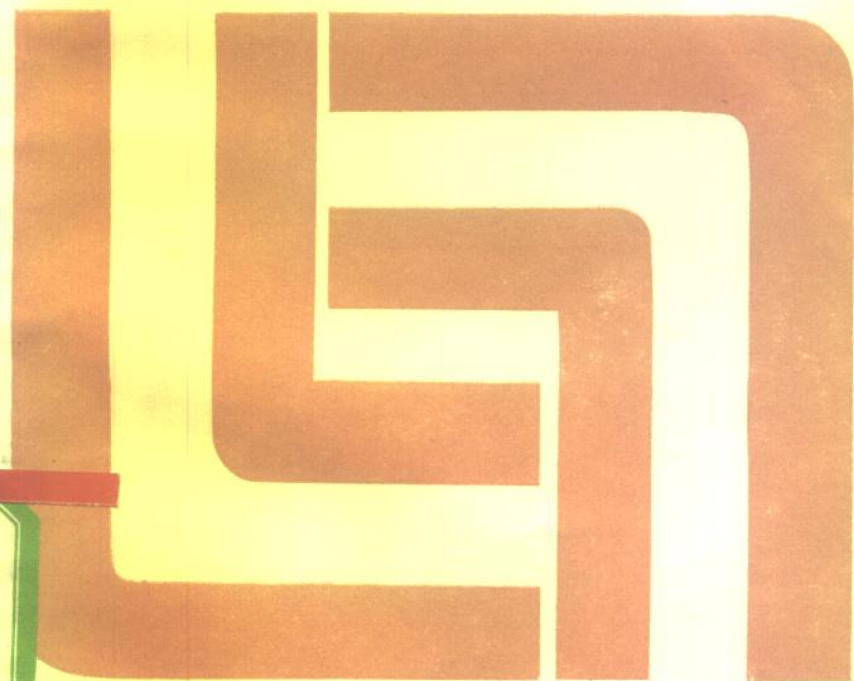


国家 行政管理学概论

〔罗〕米哈依·T·奥洛维亚努 著

王铁山译

GUO JIA XING ZHENG GUAN LI XUE GAI LUN



劳动人事出版社

国家行政管理学概论

〔罗〕米哈依·T·奥洛维亚努著

王铁山译

劳动人事出版社

国家行政管理学概论

〔罗〕米哈依·T·奥洛维亚努 著

王 铁 山 译

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

北京市朝阳区展望印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 8印张 180千字

1985年9月北京第1版 1985年9月第1次印刷

印数1—10,000

书号: 4238·0110

定价: 1.45元

Mihai T. Oroveanu
Elemente ale stiintei
administratiei de stat

根据布加勒斯特科学与百科全书出版社1982年版译出

译 者 的 话

目前，我国正在进行四化建设。在这项伟大的事业中，不但需要大批各行各业的专业技术人员，而且还需要许许多多的现代化管理干部。因此，大力开展行政管理学的研究，培养和造就治国理财安邦的得力人才，提高我国行政管理干部的素质，是当前形势的迫切需要。为了适应这种形势，我们将罗马尼亚1982年出版的《国家行政管理学概论》译出，介绍给广大读者。

本书作者以马克思主义的基本原理为指导，紧密结合罗马尼亚当代社会的具体实际，系统地总结了本国多年来行政体制改革方面的经验，有分析地吸取了世界各国行政管理学不同流派的长处，对国家行政管理的一般规律和特点进行了深入的、多学科的综合研究。在此基础上，提出了一套比较全面的符合罗马尼亚国情的行政管理学理论。可以说这本书是第一部比较完整的具有罗马尼亚特色的社会主义国家行政管理学专著，具有较高的理论价值和实用价值。

行政管理学是一门实践性很强的应用科学，它涉及的范围很广。罗马尼亚开展行政管理学的研究比较早，在反对官僚主义和形式主义，加强行政管理的科学化、法制化、现代化方面积累了许多有益的经验。作者从实际出发，运用唯物辩证法，依次阐述了国家行政管理学的目标、行政机关的任务、机构设置和改革、行政立法、人力和物力资源的管理、行政决策、工作方法、行政机关活动的协调，以及对行政机

关活动的监督等方面的问题。论述的重点是人力资源和行政决策这两部分。本书论述问题有理论有实例，深入浅出，通俗易懂，可供社会科学研究人员、有关大专院校的师生、中央和地方各级行政机关及企事业单位的广大干部参考。

在翻译本书的过程中，译者在不影响全书结构和作者原意的前提下，对原著中的少量内容、参考书目和书后附录索引作了删节。为了便于我国读者阅读和理解，译者又另加了若干注解。由于本人的专业知识和文字水平有限，译文中难免有不妥和错误之处，尚祈读者不吝赐教。

译 者

1984年11月于北京

目 录

第一章 国家行政管理学的目标

- 一、引论.....(1)
- 二、行政任务学.....(4)
- 三、顺利实现行政任务的标准.....(5)
- 四、国家行政机关要适应所担负任务的需要.....(6)

第二章 行政机关的任务

第一节 行政机关任务方面的研究课题

- 五、行政机关任务的增加.....(9)
- 六、行政机关任务的研究工作中存在的困难.....(10)
- 七、决定行政机关任务的性质的外在因素.....(11)

第二节 行政机关任务的分类

- 八、分类标准.....(12)
- 九、全国性任务和地方性任务.....(12)
- 十、怀特的分类法.....(13)
- 十一、德拉戈的分类法.....(13)
- 十二、我们的标准.....(15)

第三章 国家行政机关的机构

第一节 一般问题

- 十三、研究行政机关的机构问题有什么用处.....(17)
- 十四、职能机构的概念.....(19)
- 十五、区域机构的概念.....(20)

第二节 关于中央国家行政机关的机构问题

- 十六、改善部长会议的机构和活动问题.....(21)
- 十七、国家行政系统各部和其他中央机关的机构.....

统一性、专业性和数目·····	(25)
第三节 关于地方国家行政机关的机构问题	
十八、权力的集中与分散·····	(29)
十九、地方自治·····	(30)
二十、行政管理学与国土行政组织学之间的配合·····	(32)
二十一、实行县级区划后的行政管理问题·····	(34)
二十二、城市行政管理·····	(37)
二十三、农村行政管理·····	(39)
第四节 罗马尼亚行政机关改革的制度化	
二十四、行政机关的机构和活动改革的经常化·····	(42)
二十五、法规的特征·····	(43)
二十六、研究工作的开展·····	(44)
二十七、拟定建议·····	(45)
二十八、法规草案的审核·····	(46)
二十九、国家行政机关的改组·····	(46)
三十、协调与指导·····	(48)
三十一、对法律条款实施的监督·····	(49)

第四章 人力资源

第一节 国家行政机关的心理学与社会学问题

三十二、行政机关的劳动心理学和心理社会学·····	(51)
三十三、职员心理学的特点·····	(53)
三十四、职员产生各种心理的原因·····	(60)
三十五、职员和行政单位·····	(67)
三十六、职员和公众·····	(76)

第二节 领导工作

三十七、领导工作的内容·····	(79)
三十八、领导工作的科学性·····	(81)
三十九、群众参加领导活动·····	(82)
四十、深入实际·····	(83)

四十一、集体领导	(84)
四十二、组织工作和教育方法的重要性	(89)
第三节 领导干部问题	
四十三、选拔标准	(90)
四十四、领导方式	(94)
四十五、与下级的关系	(97)
四十六、以社会主义道德和公正原则为基础的 领导伦理学	(101)
四十七、领导者工作的组织	(106)
四十八、新领导者	(107)
四十九、领导干部的轮换	(111)
五十、提高业务水平	(113)
五十一、领导者的工作效能	(116)
第四节 职员问题	
五十二、引言	(120)
五十三、稳定性	(122)
五十四、人数	(123)
五十五、招收	(126)
五十六、挑选	(128)
五十七、测验	(132)
五十八、对挑选行政职员方法的几点看法	(135)
第五节 干部政策问题	
五十九、总则	(139)
六十、人员的工作安置	(139)
六十一、人员的分配	(141)
六十二、晋升	(143)
六十三、评定	(147)
六十四、改进职员工作的手段	(152)
六十五、劳动集体内社会关系的组织	(155)

六十六、人事教育部门	(162)
第五章 物力资源问题	
六十七、物力资源的意义和前景	(164)
六十八、物质手段的合理使用	(165)
第六章 行政决策	
第一节 行政决策的特点	
六十九、概念	(170)
七十、决策的要素	(172)
七十一、行政决策的性质	(173)
七十二、决策的分类	(175)
七十三、行政决策的特点	(176)
第二节 行政决策的参加者	
七十四、决策参加者的作用	(182)
七十五、党的机关	(183)
七十六、国家权力机关	(184)
七十七、有决策权的职员	(185)
七十八、没有决策权的职员	(185)
七十九、公民	(186)
第三节 制定决策的阶段	
八十、决策的发起	(187)
八十一、决策草案的准备	(189)
八十二、对各种方案进行估价和审议	(194)
八十三、决策的做出	(197)
第四节 行政决策的效果	
八十四、决策的效果与活力	(199)
八十五、决策的直接效果	(201)
八十六、决策的间接效果	(202)
第五节 行政决策的实施与监督	
八十七、决策的实施	(202)

八十八、对决策效果和实施的监督.....	(205)
第六节 行政决策的其他问题	
八十九、行政机关的政策问题.....	(205)
第七章 行政机关的方法问题	
九十、方法.....	(209)
九十一、行政活动的计划问题.....	(210)
九十二、表格的使用.....	(212)
九十三、审批公民申请的手续问题.....	(213)
九十四、对公文周转实践的分析.....	(214)
九十五、会议.....	(215)
九十六、组织和工作制度.....	(218)
第八章 行政机关活动的协调问题	
九十七、协调的概念、用途、目的和重要性.....	(220)
九十八、协调的保证.....	(221)
九十九、协调机关的分类.....	(222)
一〇〇、内部协调.....	(225)
一〇一、协调形式.....	(226)
第九章 对行政机关的监督	
一〇二、监督的目的和必要性.....	(228)
一〇三、有效监督的要求.....	(230)
一〇四、监督机关的组织.....	(231)
一〇五、监督形式.....	(234)
一〇六、监督机关的专业化.....	(236)
一〇七、监督的方法问题.....	(238)
一〇八、行政监督的结果.....	(242)

第一章 国家行政管理学 的 目 标

一、引 论

国家行政管理学的目标是什么·这是在研究工作中需要明确的首要问题。每设立一个国家行政机关都有一定的目的,这个目的就是要满足国家和人民的某种需要,适应不断变化的社会形势。行政管理学之所以有存在的必要,就在于它有自己的目标,就在于它能够为社会利益服务。

也许有人会说,假如不了解行政机关所拥有的手段,就无法确定其目标。然而,在大多数情况下,行政机关所需要的人力、物力和财力资源都是按照其目的来配备的,因此在行政管理学中,目的问题仍然是首要问题。

行政管理学的目标就是要在充分调查研究的基础上,找出适当的方法,改进行政机关的机构与活动,以满足当前与未来社会的总体利益,并使个体利益与总体利益完美地结合起来。根据这一总方针的要求,行政管理学主要研究如何合理有效地组织行政机关,如何使用科学的方法,达到花费最小气力,取得最大效益的目的。如此看来,行政管理学的目标是很实际的,它可以帮助国家行政机关消除形式主义和官僚主义,从而顺利完成它所担负的任务。

对于一个国家行政机关进行研究涉及的范围很广。在这

个方面，政治学、社会学以及宪法、行政法、民法、劳动法方面的专家都有自己的用武之地。但是，对国家行政机构进行多学科总体研究，这项任务只能靠行政管理学才能完成。

一个国家行政机关就是一个社会单位，或者说一个社会系统。这是由它的组织程度与内部机构互相依赖与互相影响的特点决定的。在这个系统内部可以分出许多小系统（如总局、局、处、科），但就整个社会而言，行政机关是社会的一个小系统。

只有从系统论角度观察问题，才能对国家行政机关进行科学的研究。近年来，现代控制论和信息学的出现大大丰富了系统研究的内容。

行政管理学是研究社会系统中人的活动和工作方法的科学，当今时代，行政管理学研究的各种问题和现象十分复杂，没有任何一门科学能单独对它们同时进行检查、归纳与综合分析，并迅速提供必要的答案。为了解决这个问题，人们开始求助于某些边缘学科。

国家行政机关的组织系统取决于社会劳动的分工水平、国家职能和行政单位担负的任务。

实际上，行政机关的任务对其机构有很大的影响。应当使机构适应任务的需要，同时机构层次也应当与任务相适应。因此，必须认真研究国家行政系统的中央机关及其所属单位，以及地方行政机关的机构问题。

为了确定行政机关的目标并丰富行政管理学的内容，我们应当研究各种现象之间的联系，还要注意通过具体事实揭示规律性的东西，并把它上升为理论，使这门学科更加系统化、理论化。

在研究行政管理学目标的过程中，要注意它与其他学科

之间的关系。

例如，行政管理学与政治学在理论上和实践上都有着密切的联系。这两门学科的研究成果互为补充，相得益彰。国家行政机关是行政管理学的研究对象，对于国家政权来说，它处于从属地位，根据政治学的原则，行政机关要接受并执行国家政权下达的任务。行政管理学工作者提出的有关国家行政机关机构改革等方面的建议，均须党和国家领导机关研究，然后做出适当决定。而一俟做出决定，又会反过来对行政机关及其管理科学产生重大影响。

行政管理学与社会学也有关系，这是因为行政机关是根据社会发展水平而设立的。如果不了解社会学方面的知识，就无法理解行政管理的本质。行政管理学要研究国家行政机关所处的社会环境。环境决定行政机关，而行政机关也影响着环境。因此，建立一门行政社会学的附属学科有助于进一步明确有关行政管理学目标方面的一系列问题。另一方面，在对国家行政机关内部活动进行研究时，需要分析人们的表现以及其他诸如公民与行政机关之间的社会关系等一系列问题，而这些分析研究必须采用社会学的方法才能完成。

但是，在与行政管理学有关的所有社会学科当中，联系最紧的莫过于行政法了。这是因为国家行政机关的活动，乃至国家本身的活动都带有明显的法律特点。对行政法进行研究，可以使行政管理学工作者从法律角度更加准确地理解机关、职权和其他具体问题的含义。有了行政法这个武器，就可以避免完全依赖社会学或心理学的方法来观察问题。

行政管理学的目标与行政法不同。行政管理学回答的是行政机关内的法律关系为什么是这样，而不是其他样子，同时指出如何运用法律提供的各种条件，获得最大的效果。各

种法规也是行政管理学研究的对象，因为它们是有效地组织行政机关活动的基础。为了确定行政管理学的一系列原则，还必须研究开展行政机关活动的最佳方法，即使这些最佳方法没有列入法规。另外，还要研究社会学和心理学的各种资料。一旦法规吸收了行政管理学的原则，该原则就成为必须实行的法律准则了。这样，行政管理学就达到了最高目标——为完善行政立法做出贡献，使行政机关按照科学的原则并在法律范围内顺利开展。资本主义国家的行政管理学认为，法制本身构成行政机关有效开展工作的障碍，而罗马尼亚社会主义行政管理学则从人民和行政机关的根本利益出发，把加强法制放在一切工作的首位，认为按照法律准则办事，完全能够合理而有效地组织行政机关的工作。因此，行政管理学工作者应当为完善现行立法献计献策，把行政机关的组织工作提高到一个更高的水平。

深入阐明行政机关的机构和活动也是行政管理学的目标之一。行政管理学力求确定行政活动的原因以及职员行为的条件。当然，行政管理学工作者必须非常熟悉行政法和其它有关法规，但是除此以外，他们还要研究行政管理学的全部内容，包括职员的各种观点以及职员行为的原因等等。

如果说行政机关是行政管理学的研究对象，那么它的目的就是按照科学的原则和先进的方法不断改进国家行政机关的机构和工作，使之日臻完善。

二、行政任务学

从十九世纪起到现在，许多著名的行政管理学家都试图总结出行政管理学的基本特点。到目前为止，共出现了十四种较为重要的观点，也可以说是十四种行政管理学的简明定义。

这十四种观点都自成一派，但是没有一种能够概括行政管理学的整个范畴。

从广义上说，行政机关的任务就是执行各项法律规章，解决社会各界人民提出的各类问题。从这个意义上讲，我们认为把行政管理学称为行政任务学是一点也不过分的。

如果行政机关的各项任务都能经常地、保质保量地顺利完成，那么社会的总利益就可以得到充分的满足。这正是国家行政管理所要达到的目的。为了实现这一目标，行政管理学提出了一系列的标准。只要认真贯彻实行这些标准，各行政单位就能够合理而有效地完成自己担负的任务。

三、顺利实现行政任务的标准

(一)双重用途标准要求撤销不必要的环节。当若干个国家行政机关执行同一类任务，而这些任务牵涉的部门也没有各自的特殊性时，就要将这些机关合并起来，或者撤销一些重复设置的机关。具体落实的时候，要认真分析一下哪些行政机关需要压缩。当然，机关撤销之后，应对原有的人力、物力和财力资源作妥善安排，使之能在其他部门发挥应有的作用。这样做可以减少大量重复无益的工作，完全符合我们党和国家的一贯主张。

(二)精简标准包括精简国家行政机关的机构和它的活动两个方面。通过精简，可以防止国家行政机关机构臃肿，避免它的活动过于繁杂。实行精简必须实事求是，如果精简得过分了反而会事与愿违，造成不良后果。

(三)合理化标准也涉及国家行政机关的机构和它的活动这两个方面。实施这一标准将收到一系列的效果，其中有：

1. 提高国家行政机关的办事效率；2. 提高领导工作和执

行政工作的效益；3. 合理使用专业干部；4. 最大限度地减少行政人员；5. 把多余的人员充实到生产第一线。

(四)效率标准的实施将保证国家行政机关快速优质地完成所担负的任务。这个标准十分重视行政活动的效益问题，要求使用合理的手段迅速及时地完成各项任务。按照这些思想，在行政管理价值阶梯上，效益占据着首要地位。

(五)社会用途和价值标准。提高国家行政机关的效率不是目的，提高效率是为了使行政机关对社会具有更大的用处。在社会主义国家，一个行政机关的价值是根据其完成任务的情况判断的。在我国，无论是当前还是将来，都十分重视行政道德，一切行政工作都必须遵循《社会主义道德和公正法典》的规定。

行政管理学认为，如果一个行政机关忘记了自己真正的目标，不按照社会主义道德标准提高工作质量，而是不求有功，但求无过，那就注定要失败。行政管理学主张，一切行政机构和行政活动都要服从总的目标。为此，必须根据上述几条标准，认真研究组织系统问题和完成行政任务所必须的各种方法。

四、国家行政机关要适应所担负任务的需要

所有的国家行政机关都应当适应上级下达的任务的需要，而决不能要求任务适应机关的现状，这是行政管理学的一条基本准则。然而，在贯彻这一准则的过程中，常常遇到各种困难。例如，有时几家不同的国家行政机关同时抓同一项工作或主管同一些部门，它们之间又互不通气，各自为政；有时，一个国家行政机关却把应分别由几个机关完成的任务统统包揽下来。造成机构重叠，忙闲不均的现象，妨碍了工