

蒋翰庭 主编

XINGZHENG
GUANLIXUE
JICHU

行政管理学基础

机械工业出版社



6DF36/3 02

行政管理学基础

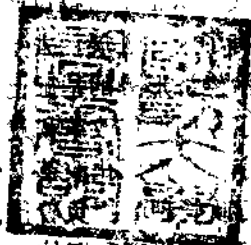
主编 蒋翰庭

编者（以姓氏笔划为序）

马志强 王重高 兰鸿生 阎观潮 李 鸥
张秉权 梁津明 赵伟鹏 蔡吉臣



机械工业出版社





内 容 简 介

本书共十二章，主要内容是讲述行政管理要素、原则、方法及行政法制和行政监督。该书吸取了国内外行政管理学研究的新成果，对行政体制改革的理论问题和实际问题，进行了广泛、深入的探讨。在文字表达上，概念准确、清楚、说理透彻、详细。

它是高等院校、党政干校行政管理专业的一本适用教材，也可供广大行政干部提高管理素质自学使用。

行政管理学基础

主编：蒋翰庭

编者（以姓氏笔划为序）

马志强 王重高 兰鸿生 阎观潮

李 鹏 张秉权 梁津明 赵伟鹏 蔡吉臣

责任编辑：李 敬、陈根德

封面设计：郭景云

机械工业出版社出版（北京阜成门外百万庄南里一号）

（北京市书刊出版业营业许可证出字第117号）

北京隆昌印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行·新华书店经销

开本 850×1168/32·印张9 3/4字数257千字

1989年7月北京第一版·1989年7月北京第一次印刷

印数0,001—8,000 定价：5.20元

ISBN 7-111-01859-1/F·253

序

在我国改革开放的进程中，长期被人们忽视的“行政管理学”有了长足的发展，出现了勃勃生机。这是由于我国政治、经济体制改革的不断深化，愈来愈需要从理论和实践上大力加强对政府行政管理职能和管理方式的研究。天津市很多专家、学者和实际工作者，投入了这方面的研究工作：在这个行列中，蒋翰庭副教授首当其冲，走在了前面。他以孜孜以求的刻苦钻研和奉献精神，在多年的教学和社会实践中，积累了丰富的资料，进行了多方面的有益探索，继1985年出版了《行政管理学》一书之后，现在又主编了这本《行政管理学基础》，这对行政管理理论的发展和行政管理体制的改革实践，都会产生积极的推动作用。

行政管理学是在改革开放中发展起来的一门实践性很强的学科。天津市行政管理学研究从1983年开始起步，1984年成立了天津市行政管理学会，同年市管理干部学院建立了行政管理系，设置了行政管理专业，开始培养行政管理专门人才，行政管理学的研究进入了新的阶段。目前在天津市的高校、机关及企事业单位，活跃着几百名热衷于行政管理研究和实践的骨干队伍。行政管理学在改革中诞生，在改革中发展，它一刻也没有离开改革的实践。这正是它得以产生、发展的源泉。现在我国的改革开放事业有了新的进展，去年党的十三届三中全会，在全面分析了我国政治经济形势的基础上，提出了治理整顿、深化改革的方针，确定了今后两年改革和建设的重点要放在治理经济环境，整顿经济秩序，全面深化改革上来。在治理、整顿的艰巨任务面前，政府的行政管理，担负着行使国家行政权力，对整个社会生产和生活实行宏观管理和调控的职能，要求各级政府在整个社会管理中，

发挥行政管理具有的全局性和综合性的特点，完善行政管理职能，改进行政工作方式。在七届人大一次会议上所通过的《政府工作报告》中指出：“逐步建立具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。”作为以研究政府行政管理为主要对象的行政管理学，必须适应这一形势的发展需要，本着从实际出发，着眼于未来的指导思想，积极开展这方面的理论研究。这既是行政管理学发展的契机，又是对行政管理学研究的挑战。我们的专家、学者和实际工作者，应当迎难而上，抓住这一有利时机，围绕深化改革这个中心，把行政管理学研究推向一个新阶段。

行政管理学是一门应用性很强的学科，要在发展中作好行政管理科学知识的普及、提高工作，为建设一支精干、优化、高效、廉洁的行政管理干部队伍作出应有的贡献。从一定意义上说，行政管理的主体应该是从事行政管理工作的人员。他们代表国家行使行政权力，执行国家公务，他们素质的优劣、业务水平的高低，直接影响着各项事业的发展和成败。国务委员王丙乾同志在中国行政管理学会成立大会上的讲话中指出：“越是运用权力的地方，越需要科学知识。”然而，从目前看，我们很多同志对行政管理科学知识还知之不多，有些还很陌生，工作中多是凭以往的“经验”办事，这与改革发展的需要很不适应，随着推行国家公务员制度，行政管理学要成为公务员的必修课。我们要随着人事制度改革的进程，不失时机地搞好行政管理科学知识的普及工作。结合公务员的教育培训，加强行政管理理论和管理方法的普及、传授，通过各种刊物宣传行政管理知识，使我国行政管理人员成为一支懂业务、会管理、高效率、重廉洁的公务员队伍。同时，用这种方式不断把我们的研究成果，推广到各级政府行政机关管理实践中去，加快行政管理科学化、法制化、规范化的进程，这应当成为行政管理学发展中的重要任务和目标。

行政管理学研究的前景广阔，意义深远，大有可为。愿更多的有识之士投身到这门学科的研究中来。期望天津市的行政管理

学研究在改革开放中有更大的发展，期望行政管理学的研究队伍中有更多的新人、新作涌现，期望行政管理学在政治、经济体制改革中更好地发挥积极作用。在为蒋翰庭副教授此新作面世的欣喜之余，愿以此几笔作为该书之序。

鲁子政
一九九二年三月十三日

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 行政管理概述.....	1
第二节 行政管理学简史.....	12
第三节 行政管理学的研究方法.....	20
第四节 学习和研究行政管理学的意义.....	25
第二章 行政组织	30
第一节 行政组织概念及特征.....	30
第二节 行政组织结构.....	33
第三节 行政组织体制和类型.....	43
第四节 行政组织基本原则.....	49
第三章 行政领导	54
第一节 行政领导概述.....	54
第二节 行政领导类型和方式.....	65
第三节 行政领导者.....	63
第四节 行政领导班子.....	73
第五节 行政领导艺术.....	78
第四章 行政决策	87
第一节 行政决策概述.....	87
第二节 行政决策的原则、程序和方法.....	93
第三节 行政决策的体制.....	104
第五章 人事行政	108
第一节 人事行政综述.....	108
第二节 人事行政原则.....	113
第三节 人事机制与功能.....	115
第四节 建立和推行国家公务员制度.....	118
第六章 财务行政	137
第一节 财务行政概述.....	137

第二节	预算制度	144
第三节	会计制度与决算制度	153
第四节	审计制度	161
第七章	行政法制	167
第一节	行政立法	167
第二节	行政执法	171
第三节	行政违法	176
第四节	行政司法	182
第八章	行政监督	189
第一节	行政监督的概述	189
第二节	行政监督的过程	193
第三节	行政监督的方法	196
第九章	行政信息	207
第一节	信息概述	207
第二节	行政信息及行政信息系统	214
第三节	行政信息的处理与传输	223
第十章	行政管理方法	233
第一节	行政管理方法概述	233
第二节	系统方法	237
第三节	网络规划方法	240
第四节	目标管理方法	246
第十一章	机关管理	254
第一节	机关管理概述	254
第二节	机关管理的内容	256
第三节	机关岗位责任制	276
第四节	机关管理现代化	282
第十二章	行政效率	288
第一节	行政效率的意义	288
第二节	行政效率分析	291
第三节	测量行政效率的方法	301

第一章 绪 论

瑞士著名经济学家肯德曾说：“19世纪是工业世纪，20世纪则作为管理世纪载入史册。同时，工业仍占优越地位，其能力也在不断增长；但是，康托拉^①帝国却控制着技术领域。”^②作为管理的极其重要组成部分的行政管理，被人称为“现代社会的钥匙”。一个国家行政管理的好坏，在很大程度上关系到社会生产力的发展，关系到社会和国家的兴衰。行政管理学，是研究行政管理活动的本质及其一般规律和方法的科学，其根本目的是研究如何提高行政效率和效能，促进生产力的发展。因此，从我国国情出发，认真开展和加强行政管理学的学习和研究，对于建设具有中国特色的科学行政管理体系，提高行政效率，深化改革，加速现代化建设具有十分重要的意义。

第一节 行政管理概述

一、行政管理的概念

（一）行政管理的含义

管理一词，英文的原意是指训练马群，也就是代表一种有计划的控制、使其能够服从指导，顺利工作，其含义和现代的管理并无不同。所以，从最一般意义上讲，管理就是管辖和治理。如果把管理置于广阔的人类实践领域来考察和分析，所谓管理是泛指人类在改造世界的过程中为了达到一定目标所从事的对系统的一种协调活动。

管理贯穿于人类活动的始终。它伴随着人类社会的出现而产

^①康托拉，泛指执行有关国家管理、社会管理或生产管理方面工作的机构，参见《苏》Γ·X·波波夫《管理理论问题》。

生，随着人类社会的发展而不断发展。管理又存在于人类活动的各个领域各个层次。

管理是人类的一项极其重要的实践活动。管理的状况和水平对人类社会的发展起着重大的影响。随着生产力的发展和社会的进步，管理的重要作用日益加强。

管理出速度，管理出效益。在现代社会中，管理是联结社会系统中各层次、各部门的纽带，是社会的生命力所在。社会系统中的一切功能都必须依赖管理才能得以发展。有些学者和企业家甚至认为，当今世界面临着一个“经营和管理的时代”，西欧许多国家把管理、科学和技术称作“现代社会的三大支柱”，在日本，有人曾把管理和科学技术看成是现代社会发展的两个车轮，而且认为在促进生产和社会进步过程中，管理比科学技术更重要。这是因为，任何先进的科学技术，如果没有管理作为媒介，就不可能发挥作用；不仅如此，如果没有科学的管理，科学技术本身也不可能发展。

管理是多方面、多层次、多门类的，有着各种各样的表现形式和内容。行政管理是其中一项极其重要的形式和内容。

在我国，行政一词可能最早出现于战国初年的《左传》。在这部古籍中，有“行其政事”、“行其政令”的记载。西汉时期，司马迁的《史记周本纪》记载，公元前841年，在西周的国都镐京发生了“国人暴动”，周厉王逃到彘，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。以上所说的行政，是指对整个国家进行管理。在西方，行政与管理的意思十分接近。在英语中，“行政”源出于拉丁文，意思是“治理、管理和执行事务”。

行政概念不是永远固定不变的。随着客观事物与实践的变化发展和人的认识的不断深化，它的内涵和外延也是不断变化发展的。随着社会历史的发展，特别是随着资本主义生产方式的确立，阶级矛盾与阶级斗争日益尖锐，国家的职能日益扩张，管理活动日趋复杂，其组织机构日益完备，分工也日益精细。为了研究国家行政管理在社会生活中的重要作用，许多国家的行政学者

从不同的角度出发，对行政一词的含义作了各种具体解释。

近代西方的学者对行政的解释主要有以下几种：

1. 从“三权分立”的观点来解释行政

这种观点认为，行政只是立法和司法机关以外的政府行政部门的事务。

18世纪40年代，法国启蒙思想家孟德斯鸠在前人（布丹、洛克等）学说的基础上创立了比较完整的行政、立法和司法三权分立的学说。资本主义国家根据洛克——孟德斯鸠的“分权和制衡理论”，实行三权分立。据此，有的行政学者认为，行政只是指立法和司法以外的行政部门的工作。美国行政学权威魏劳毕，在1927年所著的《行政学原理》一书中写道：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”美国流行的《标准字典》“对行政”一词也作了类似的解释。

以上观点只是解释了行政的狭隘的含义，已不能全面反映当代各国行政管理的客观实际。事实上，当代资本主义国家的“三权”并不是截然分开的，而是相互渗透的。许多资本主义国家的行政部门其权力在不断地集中和扩大，已不只是消极被动地执行事务，而是积极地行使行政立法权、参与和制定重大决策，并把行政裁决权扩大到司法领域。如美国联邦政府里就设有许多直属行政首脑的委员会，这些委员会虽属行政管理机关，但是它拥有委托立法权、行政管理权和司法制裁权。美国现在这种集三权于一身的机构多达百余个。长期担任美国政府高级领导职务的哈林·克里夫兰也说过：“结果是宪法上的分权渗透得模糊不清了……在政府中，大部分法律不是由‘立法者’执笔，而是出自执行法律的行政人员之手。二十年来，我在联邦政府服务，出出进进，记不起执行哪一件立法，就其本质而言，不是由行政部门写的。”^①另外，立法、司法机关本身也离不开诸如人事行政、财务行政等方面的行政性质的管理职能。

^①《未来的行政首脑》，清华大学出版社1984年第30页

2. 从行政与政治相分离的观点来解释行政

这种观点认为，政治的范围较广，层次较高；行政的范围较狭，行政仅仅是一种对法律和政策的执行活动。西方早期有名的行政学家和法律学者古德诺，在他的名著《政治与行政》中说过：“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。”“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”

这种观点对以后行政学的独立研究作出了重要的贡献。但它对政治与行政作了一刀两断的截然划分，只强调了政治与行政对立或相区别的方面，而忽略了二者统一或相联系的方面，也脱离了各个国家的实际情况。实际上，任何一个国家的政治和行政都是既对立又统一，既相互区别，又相互联系，相互渗透。一方面，行政不能脱离政治。任何国家的行政不可能只是纯粹消极被动地执行活动，它不仅参与和影响重大的政治决策，而且在执行政治任务的过程中，还要因事制宜地不断作出政治性的决策。另一方面，政治也不能脱离行政。任何体现国家意志的政治决策都不能离开行政过程，都不能不顾及行政的实际情况和需要。同时，行政人员在执行的过程中，须受到政治权力者的监督与考核，才能保证政治决策的真正实现。哈林·克里夫兰1983年为中国出版他的著作《未来的行政首脑》写的中译本序中也写道：“‘决定政策’和执‘行政策’是不能分离的。现在公共行政首脑不单是执行，他们也创新。他们不仅执行法律，而且也‘制定出许多法律。’”

3. 从管理的观点来解释行政

19世纪末和20世纪初，由于生产和科学技术的发展，在欧美工商企业中，发生了“科学管理”的革命。在这样的情况下，于是有的学者开始研究把科学管理的原理、方法引用到国家行政部门，这就导致了不少行政学者从管理的方面来解释行政。美国当代最著名的学者之一西蒙在与斯密斯堡及汤姆生合著的《行政学》一书中认为，最广义的行政，“就是若干人为达到共同目的时所作的合作的集体行动。”狭义的行政则在于研究“为达到共同的目的

时，如何选择所使用的方法，如何选用工作人员并使之协力工作，如何分配事权使之完成在团体中的指定工作，并能与他人和谐地去努力。”美国杰出的行政学者、人事行政学家怀特在1926年所著的《行政学导论》中曾说：“行政是为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切活动，或者为实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制。”美国行政学界的知名学者费富纳和普里秀士认为：“行政是指运用各种方法，达到既定目标的一种活动或程序”、“行政是集体的努力与合作的艺术”。有的学者还认为“行政是有效处理公务或政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，以完成政府和公共团体的任务。”还有不少学者认为，行政所指的范围不仅包括国家一切机关，而且包括一切非营利性的公共机构以及私人企事业机关的管理活动，从而把行政区分为“公共行政”和“私人行政”两类，等等。

这种观点使行政的含义过于宽泛，人们很难准确把握它的真实含义。

以上几种主要观点，是西方资产阶级学者对行政的解释。

苏联及东欧社会主义国家的学者也都十分注意对行政的研究。他们一般认为，行政是指对国家行政事务的一种有组织的管理活动，目的是实现统治阶级的意志。社会主义国家的行政管理就是根据宪法和法律，运用国家权力，对国家政务进行管理的一种组织活动。1974年出版的《苏联大百科全书》说：“从广义来讲，行政管理一词表示国家管理的所有活动。这种活动即马克思所指出的是国家的组织活动。苏维埃社会主义国家的经济、社会文化和行政政治建设的日常管理工作组成了苏联全国的行政管理工作。”“按狭义来讲，又可以表示领导机关或企业人员，例如企业的经理和副经理，高等院校的校长和副校长等，他们相应地组成企业、大学的行政管理班子”。可见，苏联学者认为，行政管理既包括企业管理，也包括国家及其各行各业的领导机关的日常管理。

由于人们对行政管理的研究才近百年，各国的研究发展也很不平衡，并且行政管理的内容日趋广泛，再加上人们研究的出发点、角度、范围等不同，所以，对行政这一概念的内涵存在着不同见解或表述，是一种正常的现象。我们不应该也不可能苛求划一。

根据我国大陆的实际情况，我们认为，不应把行政管理局限于国家行政机关自身管理这一窄小的范围；也不应把行政管理扩展至所有企事业单位及公共团体的管理这一宽泛的领域。从马克思主义的观点看，国家的权力是统一的整体，但实现或行使国家权力从事国家管理活动的各种机关应该进行必要的分工。所谓行政管理是指国家依据宪法和有关法律，通过各级行政机关对国家事务、社会事务和政府事务进行管理的活动。

（二）行政管理的特点

从上述行政管理的定义出发，可以明显地看出行政管理具有以下几个主要特点：

1. 行政权必属国家

行政管理与社会团体企事业单位对其内部的管理有根本的不同。行政管理权属于国家，是国家执行公务的一种活动。凡不属于国家的任何组织，都不能行使行政管理权。

2. 行政权必须由法律规定

行政管理权限是由国家规定的，而且行政管理权力的行使必须依照法律进行，即依法行政。对一切违反法律规定，滥用行政权力的组织和个人，都必须及时追究、果断处理。

3. 行政组织必须处理公务

行政以推行国家和社会公务为目的，是国家公共权力的行使。因此，行政必须以维护和推进社会公共利益为目的。各级行政机关和行政人员，都必须各司专职，为国家和社会的公共利益目标出力。凡假公济私、以权谋私者，都应当受到法律追究。

二、行政管理学的研究对象和目的

（一）行政管理学的研究对象

行政管理学简称“行政学”。西方国家和台湾的一些学者也称之为“公共行政学”、“公共管理学”、“公务管理”，苏联和东欧的一些国家称“国家管理学”。

行政管理学，顾名思义就是对行政管理实践活动经验的概括和总结、提炼和升华，是对行政管理实践的理论化、系统化，是研究行政管理活动的本质及其一般规律和方法的科学。

科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一科学的对象。国家行政管理这一领域所特有的矛盾及其运动规律，就构成了行政管理学的研究对象。具体地说，行政管理学的研究对象就是国家行政管理活动以及组织、领导、决策、人事、财务、信息、监督等各种要素在行政管理中的作用及其相互关系。它既包括国家行政机关对国家和社会事务的管理，也包括行政机关对自身的管理。

（二）行政管理学的研究目的

学习行政管理学，必须明确行政管理学的研究目的。只有明确其研究目的，才会明确其研究方向。

研究行政管理学的目的就在于获得有关行政管理的原理、法则和系统知识，逐步实现行政管理的科学化、法制化、现代化，建立功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效、公正廉洁的行政管理体系，更好地促进社会生产力的发展。

行政管理的科学化，就是要求行政管理活动必须符合行政管理自身的客观发展规律并与在行政管理活动中起作用的其它客观规律的要求相适应。行政管理活动和一切实际的物质运动过程一样并不是杂乱无章、不可捉摸的，而是具有某些反复出现、必然要如此的秩序和不可改变的趋势，即都有其自身固有的、不以人们的意志为转移的客观规律。同时，行政管理活动也必然受到外部客观环境的各种规律的影响和制约。因此，人们在行政管理的实践活动中，研究、认识这些客观规律、尊重并严格按照客观规律办事，防止和避免主观臆断，这是辩证唯物主义的基本要

求，也是任何有效的行政管理工作的根本前提。

行政管理的法制化，就是要求行政管理活动必须符合国家法律和制度的要求，以完备的立法形式来规范和统一行政管理，使行政管理具有权威性、连续性和稳定性。它主要包括两个方面的内容：一要有法可依。必须要加强行政立法，建立健全行政法规，把行政管理活动用法律和制度的形式固定下来，为行政活动提供基本的规范和程序。二要严肃法制、有法必依、执法必严、违法必究。总之，行政法制化是立法、执法、守法和法律监督的有机结合。

行政管理的现代化，就是要求行政管理的理论、观念、组织、人员以及行政技术，工具等，都要达到现代化的水平。而其中最重要的是行政理论观念、行政组织和行政人员的现代化。否则，任何先进的行政技术和行政工具都难以发挥作用。

行政管理的科学化、法制化、现代化，是一个统一的、不可分割的整体。这“三化”相互制约、相互影响、缺一不可。为了建立功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效、公正廉洁的行政管理体系，必须坚持“三化”并举。只片面追求其中一、两个方面，而忽视其它方面的作法，其结果必将是任何“一化”都不能实现。所以，要对“三化”全面理解、统一安排，防止简单化、片面化。

研究行政管理学的最根本的目的就是要不断提高行政效率和扩大行政效能，极大地促进社会生产力的发展。社会主义社会的根本任务是发展生产力。我国正处在社会主义的初级阶段，生产力落后是这个阶段的最基本的特点。在初级阶段，为了摆脱贫困和落后，尤其要把发展生产力作为全部工作的中心。是否有利于发展生产力，应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准，作为上层建筑核心的行政管理，必须以不断提高行政效率和扩大行政效能、促进社会生产力的发展为出发点和根本目的。

三、行政管理学的研究内容和特点

(一) 行政管理学的研究内容

行政管理学作为一门为实践服务的学科，主要研究以下几个方面的内容：

1. 行政原理

行政原理是行政管理规律的升华，是研究对象本质的概括和表述。行政原理在行政管理学理论体系中处于指导地位，是这个学科的灵魂。因此，只有加强行政原理的研究，才能使行政管理学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，保证行政管理活动的有效进行。

2. 行政组织

行政组织是行政管理的主体。没有组织就没有管理。行政管理活动顺利与否，行政效率和效能的高下，其中一个重要的方面决定于行政组织是否科学合理。因此，对行政组织的研究是行政管理的重要内容。

3. 行政领导

行政领导是行政管理系统中的关键。行政领导的正确与否，直接影响着组织的效能，工作人员的士气和行政目标的实现。因此，行政管理学对行政领导问题应给予充分的研究。

4. 行政决策

行政决策是行政领导工作和整个行政管理工作的核心。它贯穿于行政管理的全过程和各个方面。行政决策的水平如何，直接关系到行政管理是否具有生机和活力，能否取得成效。因此，对行政决策的研究也是行政管理学的重要课题。

5. 人事行政

人事是行政之本。任何行政管理活动都是人进行的活动。行政管理活动的任何过程和各个不同的因素与环节，都需要人去掌握和推动。因此，探寻行政人员选拔使用的政策、制度、组织和程序等，从极其复杂的人事行政中找出规律性的东西，用以指导人事工作，是行政管理学中的一项重要的内容。