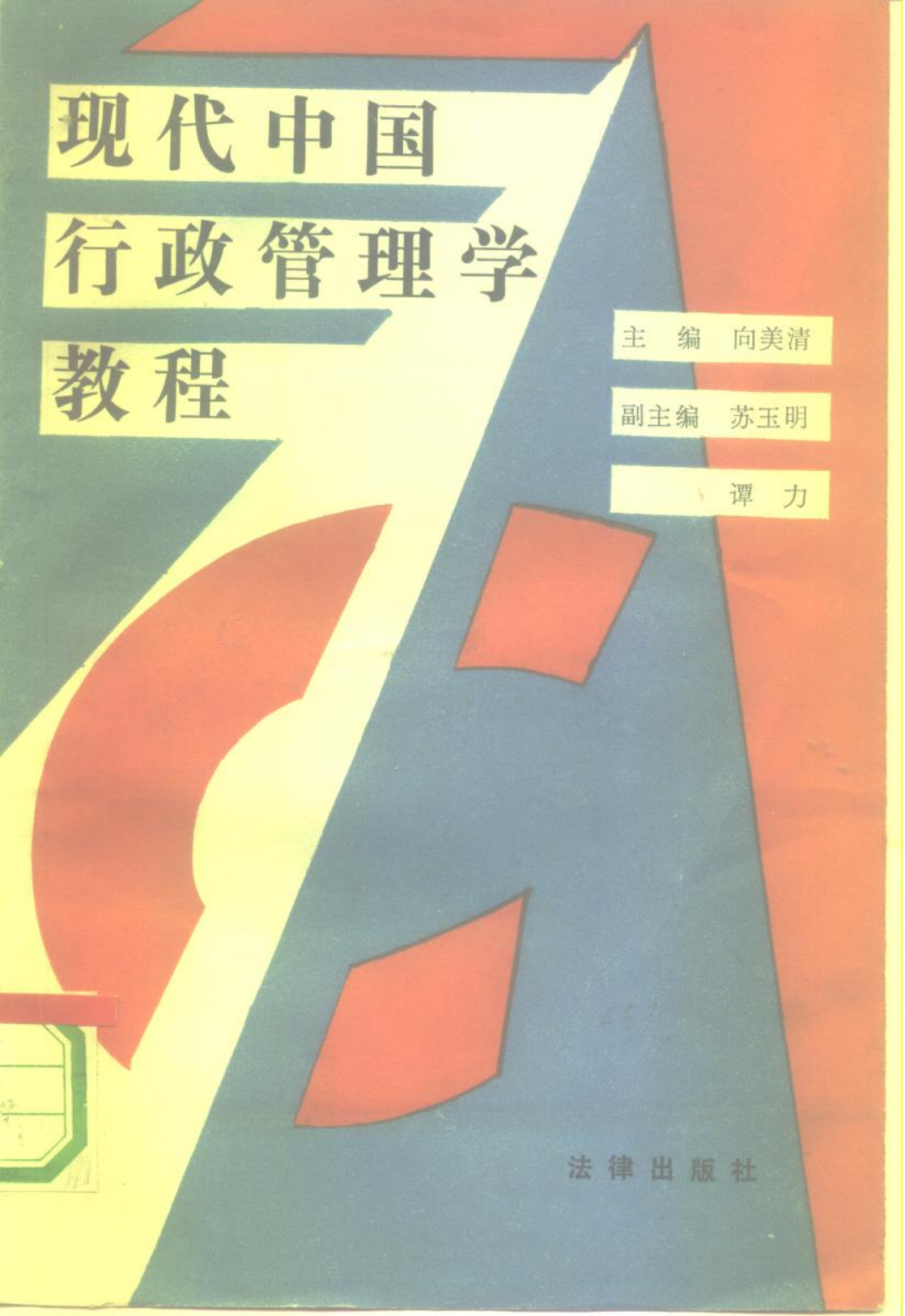




现代中国 行政管理学 教程

主 编 向美清

副主编 苏玉明

谭 力

法律出版社

现代中国行政管理学教程

主 编 向美清

副主编 苏玉明 谭 力

法 律 出 版 社

现代中国行政管理学教程

主 编 向美清

副主编 苏玉明 谭 力

法律出版社出版 新华书店经销

通县印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 8.25印张 218,000字

1990年10月第一版 1990年10月第一次印刷

印数00,001—10,100

ISBN 7-5036-0763-7 / D·605

定价：3.85元

前 言

《现代中国行政管理学教程》，是我们在长期教学实践经验的基础上形成的，它是我们的辛勤劳动的成果，同时也吸取了国内外许多行政管理学教材、专著的内容，在此特向有关作者深表谢意。

这本教材有以下几个特点：

第一，力图以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持四项基本原则，突出中国社会主义行政管理的特色。全书从中国行政环境出发，坚持社会主义行政管理的基本原则；运用马克思主义的国家观来分析我国行政职能和开展政府公共关系的重要性；研究了中国行政管理主体，行政管理环节的特点和政府机关廉政制度建设、行政道德建设等问题，阐述了行政改革是行政发展的必然要求，是提高行政效率的基本途径。

第二，注意运用现代管理科学中以“系统论”、“信息论”和“控制论”为基础形成的现代管理科学体系的八大原理来研究中国的行政管理学。把行政管理当作一个大的系统工程。研究行政管理各个环节、各个要素在行政管理中的地位和作用；并以发展变化的观点研究历史经验和行政管理各要素、各环节的相互制约关系，从中求得行政管理的整体效应，力图提高行政管理学的科学水平。

第三，在教材体系和文字上简明扼要，通俗易懂地阐明中国社会主义行政管理的基本原理和基本常识。本书是干部管理学院、大专院校和干部培训普及行政管理学常识的通俗教材。

本书由中国人民大学国际政治系向美清副教授设计并统稿，

中央民族学院干训部科学社会主义教研室主任苏玉明副教授和四川省委二党校谭力讲师参加部分章节的修改。参加编写的同志有：向美清、谭力、付健民、苏玉明、徐克恩、孙玉梅、刘新华、华中昶。

本书的出版得到中国纺织政治函授学院教务长卢树人副教授、天津纺织工学院党委书记贾路桥副教授的大力支持和帮助，在此，我们特表感谢。由于作者水平有限，书中的错误、不妥之处难免，诚恳希望专家、学者和读者提出宝贵意见。

编 者

1990年2月

目 录

前 言	(1)
第一章 行政管理与行政管理学	(1)
第一节 中国行政管理学的研究对象和内容	(1)
一、行政管理的含义	(1)
二、中国行政管理学的研究对象和特点	(4)
三、中国行政管理学的内容框架	(9)
第二节 行政管理学的产生及其在中国的兴起	(12)
一、西方行政管理学的产生	(12)
二、行政管理学在中国的兴起	(15)
第三节 中国行政管理学的理论基础和基本原则	(17)
一、中国行政管理学的理论基础	(17)
二、中国社会主义行政管理的基本原则	(20)
第四节 学习行政管理学的意义和方法	(22)
一、学习行政管理学的意义	(22)
二、学习和研究行政管理学的方法	(25)
第二章 行政环境	(27)
第一节 行政环境概述	(27)
一、行政环境的含义和地位	(27)
二、行政环境的类型	(28)
第二节 行政管理与行政环境的辩证关系	(31)
一、行政环境对行政管理的影响	(31)
二、行政管理对行政环境的改造	(33)
第三节 现阶段我国行政管理的基本环境	(34)
一、社会主义初级阶段是中国行政管理的基本社会环境	(34)

二、我国行政管理的政治环境	(35)
三、我国行政管理的经济环境	(38)
四、我国行政管理 的文化环境	(41)
第三章 行政职能	(43)
第一节 行政职能概述	(43)
一、行政职能的含义	(43)
二、行政职能的特点	(43)
三、行政职能在行政管理中的地位	(46)
第二节 行政职能体系	(47)
一、行政职能体系的基本内容	(47)
二、行政任务 职能体系	(47)
三、行政运行职能体系	(51)
第三节 政府公共关系	(53)
一、政府公共关系的对象	(53)
二、政府公共关系的基本职能	(56)
三、开展政府公共关系的重要性	(57)
第四章 行政组织	(60)
第一节 行政组织概述	(60)
一、行政组织的含义和特点	(60)
二、行政组织的地位和作用	(63)
三、我国行政组织的类型	(64)
第二节 行政组织原则和编制管理	(66)
一、行政组织的设置原则	(66)
二、行政编制和编制管理	(72)
第三节 行政组织的结构和体制	(73)
一、行政组织的结构	(73)
二、行政组织体制	(76)
第四节 中国行政机构改革	(78)
一、我国政府机构改革的历史回顾	(78)
二、我国政府机构历次改革的基本经验	(80)
三、现阶段我国政府机构改革的特点	(81)

第五章 行政领导	(84)
第一节 行政领导概述	(84)
一、行政领导的含义和 特点	(84)
二、行政领导的地位和 作用	(86)
三、行政领导的 职、权、责	(88)
第二节 行政领导者	(90)
一、行政领导者的 职 能	(90)
二、行政领导 者的素质	(93)
三、行政领导者的 群体 结构	(96)
四、行政领导者的产生	(100)
第三节 中国特色的行政首长负责制	(102)
一、首长制是行政领导体制的一种类型	(102)
二、中国特色的行政首长负责制	(104)
三、健全和完善行政首长负责制	(105)
第四节 行政领导的方式、方法和领导艺术	(106)
一、行政领导的方式和方法	(106)
二、行政领导艺术	(110)
第六章 人事行政管理	(113)
第一节 人事行政管理概述	(113)
一、人事行政管理的含义	(113)
二、人事行政管理的地位和作用	(114)
三、我国人事行政管理的基本原则	(117)
第二节 人事行政管理的发展和改革	(119)
一、我国古代的人事管理思想和制度	(119)
二、西方国家的公务员制度	(123)
三、新中国人事行政管理的历史发展	(127)
四、我国现行干部人事制度的弊端及其改革	(128)
第三节 建立有中国特色的国家公务员制度	(129)
一、我国公务员制度的主要特色	(129)
二、我国公务员制度的基本内容	(130)
三、我国推行国家公务员制度的步骤和方法	(135)

第七章 行政决策和执行	(138)
第一节 行政决策概述	(138)
一、行政决策的含义和特点.....	(138)
二、行政决策的类型.....	(139)
三、行政决策的作用.....	(141)
第二节 行政决策的原则和程序	(142)
一、行政决策的原则.....	(142)
二、行政决策的程序.....	(144)
第三节 现代行政决策体制	(147)
一、行政决策中枢系统.....	(147)
二、行政决策咨询系统.....	(148)
三、行政决策信息系统.....	(150)
第四节 行政执行	(155)
一、行政执行与行政决策的关系.....	(155)
二、行政执行的原则和要求.....	(156)
三、行政执行的环节和过程.....	(158)
第八章 行政监督	(162)
第一节 行政监督的作用与原则	(162)
一、行政监督的含义.....	(162)
二、行政监督的任务、作用和意义.....	(163)
三、行政监督的原则.....	(165)
第二节 行政机关内部监督体系	(166)
一、行政机关内部的自我监督.....	(166)
二、国家行政监察机关的监督.....	(168)
三、审计监督.....	(170)
第三节 行政机关外部监督体系	(171)
一、执政党的监督.....	(171)
二、国家权力机关的监督.....	(172)
三、国家司法机关的监督.....	(172)
四、人民政协的监督.....	(173)
五、社会监督.....	(174)

第四节 健全和完善我国的行政监督·····	(175)
一、目前我国行政监督中存在的主要问题·····	(175)
二、健全和完善我国行政监督的基本途径·····	(177)
第九章 行政法制·····	(181)
第一节 行政法制的要求和作用·····	(181)
一、行政法制的含义·····	(181)
二、行政法制的基本要求·····	(182)
三、行政法制化的必要性及其作用·····	(183)
第二节 行政立法和行政执法·····	(184)
一、行政立法的原则·····	(184)
二、行政立法的程序·····	(185)
三、行政执法·····	(187)
第三节 行政法规·····	(189)
一、行政法规的特征·····	(189)
二、行政法规的内容和类型·····	(190)
三、行政法规的撤销、变更与废止·····	(191)
第四节 行政诉讼·····	(191)
一、行政诉讼的含义和特征·····	(191)
二、行政诉讼的作用·····	(192)
三、行政诉讼的基本原则·····	(193)
四、行政诉讼的程序·····	(195)
第十章 财务行政·····	(197)
第一节 财务行政概述·····	(197)
一、我国社会主义财务行政的含义·····	(197)
二、财务行政的种类和内容·····	(198)
三、财务行政的特点·····	(201)
四、财务行政的职能和作用·····	(202)
第二节 财务行政组织、原则和制度·····	(204)
一、我国的财务行政组织·····	(204)
二、我国财务行政的基本原则·····	(206)
三、我国财务行政制度·····	(208)

第三节 财务行政的基本环节·····	(210)
一、预算·····	(210)
二、会计·····	(212)
三、决算·····	(214)
四、审计·····	(215)
第十一章 机关管理与廉政建设·····	(217)
第一节 机关管理·····	(217)
一、机关管理的含义、作用和特点·····	(217)
二、机关管理的内容和要求·····	(220)
第二节 廉政建设·····	(229)
一、廉政建设的意义·····	(229)
二、廉政制度建设·····	(232)
三、行政道德建设·····	(236)
第十二章 行政效率与行政改革·····	(239)
第一节 行政效率的地位·····	(239)
一、行政效率与行政效益·····	(239)
二、行政效率在行政管理中的地位·····	(241)
第二节 改革是提高行政效率的途径·····	(243)
一、影响行政效率的主要因素·····	(243)
二、行政改革是提高行政效率的基本途径·····	(244)
三、我国行政改革的性质和目标·····	(246)

第一章 行政管理与行政管理学

行政管理学是一门研究国家行政管理的科学。它既是政治学的分支学科，又是管理学的分支学科。行政管理学是人类社会文明发展的产物，是一门正在发展中的、实践性、应用性很强的新兴学科。在我国社会主义建设新时期，我们坚持从国情出发，以马列主义、毛泽东思想为指导，运用现代管理科学原理，研究中国行政管理的实践经验，吸取西方行政学的科学内容，对于实现我国行政管理科学化，促进社会主义现代化建设具有重要意义。

第一节 中国行政管理学的研究对象和内容

一、行政管理的含义

从字面上看，行政管理是由“行政”和“管理”两个词组成的。所谓管理是指对事物的管辖、料理和处理，是一种人与人之间实行某种约束的社会现象。它是社会组织的职能，是人类社会的基本活动之一，也是人类社会生存和发展的必要条件。它随着人类社会的产生而产生，也随着人类社会的发展而发展。社会生活离不开管理，没有管理，轻则社会成员各行其是，整个社会象一盘散沙，重则社会就难以生存和发展。

什么叫行政？在日常生活中人们对它有不同理解。一种是把一个单位的后勤杂务的管理称作行政工作，把后勤杂务的管理部门称行政科(处)；另一种是从党政分开的角度理解，把一个单位

的领导区分为党的领导和行政领导，这个行政可以是政府大小机关，也可以是企事业单位等。后一种理解比前一种理解行政的范围是广了，但是，以上的理解都不是“行政管理学”中的行政含义。

“行政”这个词，在我国古代的历史文献中很早就出现过，如在2000多年前的《左传》一书中有“行其政事”、“行其政令”的提法，这里的行政虽然是以动宾词组出现，但当时所说的“行政”是指国家管理的全部活动。

西方“行政学”中的“行政”一词类似我国古代历史文献中“行政”的含义。英语“行政”(Administration)是从拉丁文Administ-rare而来的，是指治理、管理和执行事务的意思。所以，“行政”这个概念包含着管理的含义，西方有的学者把“行政管理学”简称为“行政学”。

在我国，人们习惯于把“行政”和“管理”两个词结合起来，叫行政管理。行政管理是从社会管理中演化出来的一种特殊管理，随着国家的产生而产生，是一种高层次的管理。它的基本含义应该理解为：是国家政府系统对社会公共事务的管理。目前学术界对于“行政”或“行政管理”概念含义的理解存在着分歧，主要有以下三种观点：

第一种是狭义的行政观。这种行政观是从国家“三权分立”和“三权分工”的角度理解“行政”、“行政管理”。认为“行政”、“行政管理”是国家行政组织即政府系统依法对国家事务和社会公共事务的管理，是国家行政权力的运用，它不仅随着国家的产生而产生，而且随着国家的发展变化而发展变化，是从社会管理中演化出来的一种国家管理。

第二种是广义的行政观。这种行政观是从整个国家管理的角度理解“行政”、“行政管理”。认为“行政”的范围应该包括整个国家的管理活动。即包括国家权力机关、行政机关和司法机关，依法行使国家权力对国家事务实施管理的活动。认为凡属国家机关

活动都是行政活动，这就比前一种狭义的行政观范围广了。

第三种是最广义的行政观。这种行政观是从管理功能的角度理解“行政”、“行政管理”。认为“行政”、“行政管理”不仅包括一切国家机关(立法机关、行政机关和司法机关)，而且包括一切企事业单位的管理活动，即包括一切办事机构的行政事务工作。由于这种行政观包括的范围比第二种广义行政观还要广。在西方国家把它又分为“公共行政”(非营利性的公共工作的管理)和“私人行政”(指营利性的、私人工作的管理)。

上述广义和最广义的解释，似乎不能确切反映“行政”、“行政管理”的实质。我们觉得把“行政”、“行政管理”理解为政府系统对社会公共事务的管理是比较确切的。其主要的根据是：

(一)行政管理是政治学研究的重要内容之一，行政管理学是政治学的分支学科，它主要是研究政府管理。当然，政府有广义和狭义之分，广义政府包括立法机关、行政机关和司法机关等；狭义政府是指国家行政机关。我们认为行政管理学主要是研究狭义政府管理，包括政府的自身管理和政府对社会公共事务的管理。

(二)西方国家的学者创立行政学时，所谓行政就是指政府组织中的行政机关所管辖的事务。例如美国行政学家魏劳毕在1927年写的《行政学原理》一书中解释说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。

(三)把行政管理理解为国家行政机关管理的观点，是近似上述狭义的行政观的，这种观点虽然受“三权分立”学说的影响，我们社会主义国家不能实行“三权分立”而是实行议行合一制，但是我们也主张在人民最高权力机关的统一领导下实行“三权”明确分工。国家立法机关、司法机关管理国家、社会事务的职能和方式与政府行政机关是不一样的。立法机关是按立法程序制定法律的方式，发挥国家对社会的管理；司法机关是通过依法审理、判决诉讼案件等方式，发挥国家对社会的管理职能；行政机关，则以

执行实施法律或依统治阶级或执政党的意志制定相应的政策、政令等，以组织、贯彻、实施的方式管理社会，这种管理叫行政管理。由于立法机关和司法机关，以及企事业单位内部也有行政管理部门，故而行政管理的某些基本原理、原则也适用于这些单位的内部管理。

二、中国行政管理学的研究对象和特点

(一)现代中国行政管理学的研究对象

任何一门学科都应有特定的研究对象和所要探索的领域，否则就不能成为一门相对独立的学科。毛泽东在《矛盾论》中曾经指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象所具有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^①

行政管理学作为一门相对独立的学科，它是研究政府系统依法对社会进行有效管理规律的科学。现代中国行政管理学是研究中国政府系统依法对社会进行有效管理规律的科学。这样便表明了：

1. 中国行政管理学是社会主义行政管理学；
2. 中国国务院系统是行政管理的主体；
3. 管理范围包括国务院系统的自身管理和国务院系统对整个社会的管理；
4. 中国行政管理必须讲科学，求效率，守法制，重廉洁；
5. 中国行政管理学必须揭示中国社会主义行政管理的客观规律。

一般说行政管理学的研究对象可以分为三个不同的层次。根据不同层次，行政管理学可分为三种类型：一类是“一般行政学”、

^① 《毛泽东选集》第1卷第284页。人民出版社，1966年7月版。

“普通行政学”或“公共行政学”，是研究各种行政管理工作的共性问题；另一类是“部门行政学”或“专门行政学”。这是按行政管理学研究对象的专业性质不同划分而形成的行政管理学的分支学科，如经济行政管理、教育行政管理、外交行政管理等；再有一类是中央行政管理和地方行政管理。这是从行政管理的研究对象政府机构的层次来划分的。这本《现代中国行政管理学教程》是中国社会主义公共行政管理学。

（二）现代中国行政管理学的特点

现代中国行政管理学的研究对象决定了中国行政管理学的特点。我们分析行政管理学的特点必须与行政管理性质联系起来分析，而行政管理的性质又与政府的属性、政府职能密切相关。我国政府是社会主义性质的人民政府，是人民的最高权力机关的执行机关，它和任何性质的政府一样既有阶级统治职能，又具有社会管理职能。因此，我国的行政管理不仅具有执法性，而且还有阶级性和社会性。

关于现代中国行政管理学的特点，我们从以下几个角度来分析：

1. 从学科角度看，中国行政管理学具有一般行政管理学的共同特征：

（1）政治性与社会性的统一。

行政管理学作为政治学的分支学科，它具有鲜明的政治性和阶级性。这是任何国家的行政管理学所具有的共同特征。它作为管理学的分支学科行政管理既具有为统治阶级服务的一面，又有为整个社会服务的一面。不同阶级、不同政治倾向的人，都需要行政管理。比如，资本主义国家的行政管理，是维护资产阶级根本利益的，但是，如果资本主义社会没有资产阶级政府及其行政管理，整个社会就会乱套，不仅资产阶级受损失，整个社会、劳动人民都受害。故西方有学者说：“政府是必须的罪恶”。意思是说在资本主义社会，政府维护剥削者利益的，令人讨厌，可是对

整个社会来说又是不可缺少的。这就生动说明了行政管理和行政管理学的政治性和社会性的统一。

(2) 理论性与应用性的统一。

从学科的角度看,行政管理学突出的一个特点,便是具有很强的应用性和实践性。研究行政管理所涉及的内容是细致、具体,大多属于方法、手段问题。比如研究行政组织,包括建立什么样的组织机构,采取什么组织形式,以及各级组织结构的特点、作用等,研究人事行政,包括对国家工作人员的选拔、任用、考核、奖惩、培训、晋升、工资福利等等,都很具体。但是,行政管理的范畴、原理、原则等, also 具有很强的理论性,行政管理也是具有自己的规律的,揭示它的规律,就是理论性的内容。

(3) 综合性与独立性的统一。

要搞好行政管理工作,或研究行政管理学需要具有政治学、管理学、经济学、社会学、心理学、法学、财政学、人事管理学等各部门学科的基础知识,所以,它具有综合性。但是,行政管理学是专门研究国家行政组织的管理,即主要研究政府管理及其对社会公共事务管理规律的科学。所以,行政管理学是相对独立的学科。

(4) 规范性与适应性的统一。

行政管理的最大特点是依法管理,同时,行政管理也必须遵循自己固有的规律、原则、程序、方法、手段等,这就形成了它的规范性。但是行政管理的主客体的变动是不可避免的,因此,行政管理必须经常适应情况的变化,不断地更新和创新。这就要坚持规范性和适应性或革新性的统一。

2. 从中国社会主义行政管理学同西方行政学的差别看,中国行政管理学又有下述几个特点:

(1) 行政目标不同。现代中国行政管理学的根本目标是为了巩固、完善社会主义制度,充分发挥社会主义制度的优越性。西方行政学的根本目的是为了维护资本主义剥削制度。