

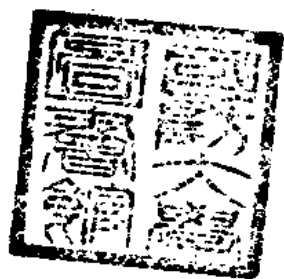
行政学简编

甘肃人民出版社

2 023 1483 3

行政学简编

王礼明 周新铭 著



甘肃人民出版社

责任编辑：张玉平 刘延寿

封面设计：唐一文

行政学简编

王孔明 周新铭 著

甘肃人民出版社出版

(兰州第一新村81号)

甘肃省新华书店发行 天水新华印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张12.5 字数259,000

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

印数：1——3,160

ISBN 7-226-00074-1/D·4 定价：2.95元

序 言

邓小平同志在1979年3月30日的一次重要讲话中指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课”。行政学原来是政治学的一门分支学科，现在已发展成为一门独立的重要的学科。这门学科对于实现国家行政管理科学化、现代化、法制化，具有重要的指导作用。在国外，特别是在一些发达的资本主义国家，从本世纪四十年代以来，行政学无论是在内容方面还是在方法方面，都发生了比较重大的变化。例如，在从前，行政学研究的内容一向以所谓“普通行政”或“一般行政”为对象，近年来已经扩大到研究特殊的专业行政或业务行政，行政学研究的范围也由“幕僚业务”逐渐转向“专门业务”。如果说从前行政学仅仅以组织、人事、财务等方面的管理为研究对象，现时则诸如医药卫生、工程建设、农田水利、交通运输、文化教育等方面的管理也纳入行政学的研究范围。实践已经表明，行政学这门新兴的学科已经越来越成为现代社会科学中很有发展前景的学科。我们应当尽快地赶上去，努力研究、掌握和发展这门学科，建立具有中国特色的社会主义行政学体系。

开展行政学的研究之所以重要，首先是由行政管理本身

的地位和作用决定的。建国以来,我国在行政管理工作中虽然积累了许多值得认真总结的经验,但同时也必须看到,我国现行的行政管理体制还很不完善,在行政管理工作中还存在着不少弊病。例如,在行政组织方面,还不同程度地存在着机构臃肿,层次繁多,人浮于事,办事拖拉等现象。在人事管理方面,还缺乏一整套关于任用、考核、培训、升降等制度。在经济管理方面,还存在政企不分,责、权、利不清,统得过死,吃“大锅饭”等现象。这些都要求我们必须深入研究行政学,以建立和健全适合我国国情的、科学的行政管理体制。

开展行政学的研究,同时又是当前我国的经济体制改革和行政管理体制改革的迫切需要。行政学是一门应用科学。在千头万绪、纷繁复杂的国家行政管理工作中,有许多问题,例如如何及时收集信息,如何处理好宏观管理与微观管理的关系,如何不失时机地作出正确的决策等,都莫不属于行政学研究的范畴。因此,深入开展对行政学的研究,实在是我们国家的当务之急。

《行政学简编》这本书,就是为了适应我国尽快实现行政管理科学化、现代化、法制化的客观需要而写的。在这本书中,我们着意于介绍中外有关行政学的各种知识和资料,以开拓视野并备参考。但是,我们又并不仅仅局限于罗列资料 and 介绍知识,我们也力求作一些必要的分析和比较研究,阐明我们自己的观点和倾向性的意见。我们还力求运用比较通俗的文字,使之深入浅出,以使本书既具有学术性,同时又具有知识性、可读性。当然,由于我们水平所限,加上我国政治体制、行政管理体制尚处在不断改革的进程之中,本书

无论在内容的广度方面还是在深度方面，都会存在一些不足。恳望读者批评指正。

作 者

1986年5月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政.....	(1)
第二节 行政学.....	(5)
一 行政学的产生和发展.....	(5)
二 行政学概念的涵义.....	(12)
三 行政学研究的对象和内容.....	(13)
四 研究行政学的目的——提高行政效率.....	(16)
五 行政学研究机构和学术团体.....	(23)
六 行政学与其他社会科学的关系.....	(26)
第三节 研究行政学的指导原则和方法.....	(29)
一 指导原则.....	(29)
二 研究方法.....	(32)
第四节 学习和研究行政学的意义.....	(35)
一 充分发挥社会主义制度优越性的需要.....	(35)
二 迎接新技术革命的需要.....	(38)
三 实现四化的需要.....	(42)
四 改革的需要.....	(42)
第二章 行政管理	(45)
第一节 行政管理的概念.....	(45)
第二节 行政管理体制.....	(49)
第三节 行政管理科学化、现代化.....	(55)

一 信息论与行政管理	(55)
二 控制论与行政管理	(59)
三 系统论与行政管理	(62)
第四节 行政管理法制化	(66)
第五节 行政组织的目标管理	(67)
第三章 行政组织	(72)
第一节 行政组织的概念	(72)
第二节 行政组织类型	(75)
一 首长制与委员会制	(75)
二 层级制与机能制、完整制与分离制、集权制与 分权制	(78)
第三节 行政组织原则	(80)
一 方便人民群众参加国家管理的原则	(82)
二 法制原则	(82)
三 精干原则	(82)
四 事权集中原则	(83)
五 事权确实原则	(83)
六 分层负责或逐级授权原则	(84)
七 管理幅度适宜原则	(85)
八 效率原则	(85)
第四节 行政组织的设置	(86)
一 国情、任务和实际情况决定行政组织	(86)
二 行政机构要依法设置	(89)
三 用法律明确规定行政机构的职责权限和活动方式	(90)
第五节 行政组织的结构	(92)
一 信息系统	(93)
二 咨询系统	(96)
三 决策系统	(101)

四 执行系统.....	(102)
五 监督反馈系统.....	(102)
六 我国行政组织结构简况.....	(105)
第六节 行政编制.....	(108)
第四章 行政领导.....	(112)
第一节 行政领导的概念.....	(112)
第二节 行政领导体制.....	(115)
一 国外企业领导体制.....	(115)
二 当代各国行政领导体制.....	(117)
第三节 行政领导的职责.....	(122)
一 编制规划.....	(122)
二 组织实施.....	(125)
三 选人用人.....	(129)
四 指挥协调.....	(138)
第四节 行政领导干部的素质.....	(144)
一 要有开拓精神.....	(145)
二 要有决断魄力.....	(147)
三 要有组织才能.....	(150)
四 应是行政通才.....	(150)
五 要为人正派.....	(151)
第五节 行政领导集团的结构.....	(153)
一 年龄结构.....	(153)
二 知识结构.....	(155)
三 专业结构.....	(157)
四 智能结构.....	(160)
第六节 行政领导艺术.....	(162)
一 决策集中.....	(163)
二 抓主要矛盾.....	(163)

三 善于调动下属干部和群众的积极性.....	(164)
四 不要在自己周围筑起一道亲信的围墙.....	(166)
第七节 实行党政分开.....	(167)
第五章 行政决策	(170)
第一节 行政决策的概念.....	(171)
第二节 行政决策类型.....	(174)
一 常规型决策和非常规型决策	(174)
二 战略决策、策略决策和战术决策	(175)
三 最优决策和满意决策.....	(176)
四 确定型决策、风险型决策和非确定型决策.....	(176)
第三节 行政决策的重要性	(178)
第四节 行政决策程序.....	(180)
一 确定目标.....	(181)
二 设计方案.....	(182)
三 选择方案.....	(185)
第五节 追踪决策.....	(190)
第六节 政党在行政决策中的作用	(193)
第六章 行政行为和行政方法	(195)
第一节 行政行为	(195)
一 行政行为的概念和分类	(195)
二 行政行为的主要内容.....	(198)
第二节 行政方法	(205)
一 行政方法的涵义.....	(205)
二 行政手段.....	(206)
三 行政程序.....	(211)
第七章 人事行政	(217)
第一节 人事行政的概念	(217)

第二节 人事行政机构	(219)
第三节 职位分类	(222)
一 职位分类的概念	(222)
二 职位分类的产生和发展	(223)
三 职位分类的实施程序	(224)
四 职位分类的优点和局限	(227)
五 职位分类制度的借鉴	(229)
第四节 任用制度	(230)
一 任用制度的概念	(230)
二 任用形式	(231)
三 任用原则	(237)
第五节 考核制度	(241)
一 我国封建时代的官吏考核制度	(241)
二 国外一些国家的考核制度	(244)
三 我国目前干部考核工作开展的情况	(246)
第六节 岗位责任制	(247)
第七节 晋升制度	(249)
一 年资晋升制	(250)
二 考试晋升制	(250)
三 功绩晋升制	(251)
第八节 奖惩制度	(253)
一 奖励制度	(254)
二 惩戒制度	(256)
三 进行纪律处分的程序和不服纪律处分的申诉程序	(258)
第九节 培训制度	(259)
一 培训制度的概念	(259)
二 一些国家培训制度简介	(261)
第十节 工资制度	(266)

一	工资制度的概念	(266)
二	工资制度的原则	(267)
三	几种各具特点的工资类型	(270)
第十一节	退休制度	(275)
一	退休年龄	(276)
二	退休金	(279)
三	退休后的安置	(281)
第十二节	西方文官制度中的几个问题	(282)
一	关于择优录用	(283)
二	关于职业保障	(284)
三	关于“政治中立”	(287)
四	关于“事务官”是否参与制订政策的问题	(290)
第八章	财务行政	(294)
第一节	预算制度	(294)
一	预算的概念	(294)
二	预算的内容	(295)
三	预算的本质和作用	(296)
四	预算的原则	(297)
五	预算种类	(299)
六	预算年度	(300)
第二节	会计制度	(301)
一	会计的概念	(302)
二	会计制度	(302)
三	会计的任务和作用	(304)
四	会计机构、会计人员的设置及其法律责任和 法律保障	(307)
第三节	审计制度	(309)
一	审计的概念	(309)

二 审计制度的发展历史	(310)
三 审计机关的地位	(314)
四 审计机关的任务和职责	(315)
五 我国当前加强审计监督的必要性	(317)
第四节 决算制度	(321)
第九章 行政法规	(324)
第一节 什么是行政法规	(324)
一 行政法规的含义和内容	(324)
二 行政法规的特征	(325)
三 行政法规的分类	(326)
第二节 行政法规的地位和作用	(328)
一 行政法规与国家行政管理的关系	(328)
二 行政法规在国家行政管理中的作用	(330)
第三节 行政法规的制定与实施	(332)
一 行政法规的制定	(332)
二 行政法规的适用	(335)
三 行政法规的效力	(339)
四 对执行行政法规的监督	(340)
五 我国行政法规的完善	(343)
第十章 机关管理	(344)
第一节 机关管理的概念	(344)
一 什么是机关管理	(344)
二 机关管理的现代化	(345)
三 机关管理的效率化	(347)
第二节 文书管理	(348)
一 什么是文书	(348)
二 文书工作的内容和意义	(349)
三 文书工作的原则和要求	(349)

四 文书的分类和名称.....	(350)
五 文书的体式和行文关系.....	(353)
六 文书的处理程序.....	(354)
七 文书的立卷.....	(355)
第三节 档案管理.....	(357)
一 档案的概念和作用.....	(357)
二 档案工作的内容和性质.....	(359)
三 档案工作的基本原则.....	(361)
四 档案整理的意义和要求.....	(362)
五 档案价值的鉴定.....	(363)
六 档案工作的管理机构.....	(364)
第四节 后勤财务管理.....	(365)
一 后勤总务管理.....	(365)
二 财务管理.....	(366)
第十一章 行政学发展的动向和趋势.....	(367)
第一节 研究领域的扩大.....	(367)
第二节 研究旨趣的转移.....	(368)
第三节 把行为科学引入行政学.....	(370)
第四节 重视决策理论和决策程序研究.....	(371)
第五节 信息论、控制论、系统论等边缘学科被引入行政学.....	(372)
第六节 比较公共行政学研究的兴起.....	(373)
第七节 行政改革已成为行政学研究的主题.....	(374)
附录：南斯拉夫、匈牙利、美国行政改革概况.....	(376)
一 南斯拉夫行政改革简况.....	(376)
二 匈牙利行政改革简况.....	(378)
三 美国行政改革简况.....	(380)

第一章 绪 论

我们这里所说的“绪论”，有两层意思：一为发端之论，即为了便于比较系统地介绍行政学的基础知识，在这本书的开头，必须先介绍这门学科的基本概念、基本原理和它发展的基本情况，以及学习、研究这门学科的指导思想 and 重大意义；二是表明这里只是开头，尚有余论在后。

第一节 行 政

在实际工作和日常生活中，人们常常使用“行政”这个词，比如行政工作、行政事务、行政干部，以及行政科、行政处等等，人们在使用这些概念时，大都把行政与事务工作相联系，认为行政工作就是事务工作。人们所以会有这样的看法，是因为他们不懂得行政学，不了解“行政”这个词的确切涵义。

那么，行政这个词的确切涵义究竟是怎样的呢？行政一词，英文为“administration”，原出于拉丁文“administrare”，意为治理、管理和执行事务。对于行政一词的理解，在国内外行政学界众说纷纭，莫衷一是。我们这里只想介绍几种有代表性的观点：

第一种观点，是从“制衡原理”和立法、司法、行政三权分立的学说出发，从政府组织的分工上解释行政一词的涵义。美国的行政学权威魏劳毕（W·F·Willoughby）在1928年著的《行政学原理》一书中说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。我国解放前出版的《辞源》也认为：“凡国家立法司法以外的政务总称为行政”。这种解释，是不符合实际情况的。第一，随着科学技术的发展，大量专业性和技术性的立法，已非作为政党成员的议员组成的国会所能胜任，国会不得不以“行政立法”、“委任立法”的形式，授与行政机关以部分立法权。第二，先是在大陆法系的法国和德国建立各级行政法院，后是在英美法系的英国和美国出现大量行政裁判庭，苏联是由行政机关负责处理行政诉讼，我国的行政争讼日前也大都由行政机关裁决。这些情况说明，不少国家的行政机关，是拥有行政裁判权的。第三，人事行政和财务行政方面的工作，不仅行政机关有，立法机关和司法机关也有。上述情况表明，把行政权仅仅说成是行政机关所管辖的事务，或者认为行政机关没有任何立法和司法的功能，是不符合实际情况的，是对行政一词所作的过于狭义的解释。

第二种观点中，有的说“行政乃是政府官吏推行政府功能时的行动”，有的说“在一切的政治制度中只有两种基本的功能——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。”（F·古德诺：《政治与行政》第22页）以上两种关于行政的定义，又失之笼统和宽泛。这表现在两方面：第一，“推行政府功能时的行动”中的“政府”，广义地说，可以包括立法、司法、行政三个方面；既

然“推行政府功能时的行动”是“行政”，就等于说立法、司法方面的机构及其活动，也包含在“行政”这个概念中。第二，“执行”“国家意志”的，不仅有行政，也有司法。既然把“执行”“国家意志”说成是“行政”，就等于说司法机关及其活动也包含在“行政”这个概念中。而且，古德诺把立法、决策说成是“政治”，把行政和“政治”绝对对立起来，也是错误的。这不仅因为行政机关拥有“行政立法”、“委任立法”权，从而使行政与古德诺所谓的“政治”密不可分；而且从马克思主义关于政治是阶级对阶级的斗争的观点来说，行政的斗争也往往是政治斗争的一种手段，行政活动也往往是政治方面的活动，或者是围绕政治、服务于政治的活动。

第三种观点，是从管理的功能的观点来解释行政。美国的费富纳在《公共行政》一书中说：“行政的方法方面则涉及对千万工作人员的工作上的管理、指挥与监督，期望在他们的努力中产生一定的效果和结果。”怀特在《行政学导论》一书中说：“行政艺术乃是为完成某种目的对许多人的指挥、协调与控制。”西蒙、斯密斯堡、汤姆生三人在其合著的《行政学》一书中说，行政是“为达到共同目的时合作的集体行动。”阿韦克所著的《行政要义》一书认为，行政是由考察、预测、计划、拨充、组织、协调、规章、督策和考核九个要素所构成的一种管理和技术。上述学者所说的“许多人”、“千万工作人员”、“集体”，不仅包括立法、司法、行政等政府机关，而且包括事业单位、企业单位以及一切群众组织。阿韦克所说的“九个要素所构成的”“管理和技术”，也可以适用于一切机关、团体、企业和事业单位。