

编 著 张敬荣



行 政 管 理 学



山 东 大 学 出 版 社

行政管理学

张敬荣 编著

山东大学出版社

行 政 管 理 学

张 敬 荣 编 著

山 东 大 学 出 版 社 出 版
山 东 省 新 华 书 店 发 行 济 南 天 桥 印 刷 厂 印 刷

787×1092毫米 1/32 印张：11.25 字数：252千字
1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数：0001—7000

ISBN 7—5607—0181—7/C·4

定 价：3.40元

序 言

张敬荣同志编著的《行政管理学》一书的出版，是我国行政管理学研究领域所取得的重要成果之一。

行政管理学是一门实践性很强的应用科学，在西方经济发达国家受到了高度重视。在我国，由于经济文化上的落后和极左思潮的长期干扰，导致了我们在管理科学上的落后。从现代经济腾飞的观点来看，管理科学，包括行政管理、经济管理、科技管理、人事管理等，又是较之自然科学和技术这些“硬科学”更为重要的“软科学”。党的十一届三中全会以来，随着改革、开放和社会主义现代化建设事业的深入发展，行政管理作为一门科学被越来越多的人所认识。建设有中国特色的社会主义行政管理学，努力提高各级领导干部的管理素质和能力，遵循为人民服务 and 精简、统一、效能的原则，以实现国家行政管理的科学化、民主化、现代化和法制化，已经成为我国当前迫切需要研究和解决的一个重大课题。在这个意义上，这本著作的编写可以说是为了解决这一课题的有益的尝试，所以，就更值得我们重视。

当前我国的各项改革还在深入发展。政治体制改革的一个重要内容是政府工作机构的改革，它要求按照加强宏观调控和简政放权、搞活企业的原则，调整结构，精减人员，转变职能，理顺关系；以党政分开和政企分开为关键，以裁并

政府的经济专业管理部门为重点，对各级党政群的机构改革进行全面规划，统盘考虑。要实现这个目标，就必须学习和运用行政管理科学。同时，政治体制改革涉及面很广，除以上的内容之外，还包括改革干部人事制度、领导制度、工作制度，建立社会协商对话制度、机关工作责任制，健全社会主义法制等重要内容。所有这些方面的改革，都同行政管理学有着密切的联系。因此，能否掌握和创造性地运用行政管理科学，是直接关系到政治体制改革能否得到健康发展和取得成功的一个重要问题。

在这本著作中，作者在总结古今中外，特别是经济发达国家行政管理方面的经验和研究成果的基础上，紧密结合我国的实际，运用马克思主义的立场、观点和方法，系统地阐明了行政管理学的基本原理；同时，作者在研究方法和认识手段上，也力求有所创新，努力把现代科学的方法论如系统论、控制论、信息论运用到行政管理中来。因此，从整体上说，这本著作观点鲜明、材料丰富、论证充分、表达准确、语言生动，具有较大的学术价值和实践意义。

社会主义现代化建设的伟大任务，要求把各级领导干部的管理素质和能力提到一个新的高度。我们希望，这本著作经过使用，不断修改、充实、提高，在今后的教学和各项改革中发挥出更大的作用。

吴玉黎

一九八九年一月

前 言

行政管理学是研究国家行政管理的客观规律的一门科学。由于它是一门实践性很强的应用科学，所起的作用愈来愈大，因此，在世界各国普遍受到重视。

行政管理学作为一门独立的科学诞生的时间并不长，它产生于十九世纪末二十世纪初，是从政治学体系中独立出来的一门新兴科学。在它刚刚问世不久，即传入我国。在中华人民共和国建立初期，在一部分高等院校开设过行政管理学课程，之后，由于极左思想的干扰和破坏，行政管理学竟被看作是资产阶级的伪科学而被驱逐出科学园地，从此，行政管理学就成为人们不敢研究的“禁区”。

党的十一届三中全会以后，科学的春天重归中国大地，和煦的春风使枯萎了的科学重吐新芽，行政管理学又在科学园地里成长起来。党和政府改革和开放的政策重新激发了人们研究行政管理学的热情。近年来，随着我国政治体制改革的逐步展开，研究行政管理规律的行政管理学已成为党政干部的必修课，它已愈来愈受到人们的广泛重视。

本书主要是为适应高等院校教学之需而编写的一本教科书，它既可作为高等院校大学阶段学习行政管理学的基础教材，也可作为党政机关干部学习行政管理知识的课本，还可供有志于研究行政管理学的学者研究参考之用。

本书以探讨我国行政管理的客观规律从而为社会主义现

代化建设服务为宗旨，认真总结了我国行政管理的经验和教训，力求从中国的行政管理实际出发，批判地吸收国外有关行政管理的精华，努力探索建立具有中国特色的行政管理学体系的新路子。同时，本书以便于学习和掌握为指导思想，根据行政管理活动的特点，扼要地依次介绍了行政管理学的研究对象和方法、行政管理原理和原则、行政组织、我国政府机构、行政领导、行政决策、人事行政、财务行政、机关管理、行政技术与手段和行政法规等内容，是学习行政管理学的入门教科书。

在本书编写过程中，山东省委党校的吴玉黎副校长给予了精心的指导和热情的帮助，孙立柱副教授极为认真地统审了全稿，提出了许多修改意见，倾注了不少精力，实为作者的楷模，在此表示衷心的感谢。

在本书编写过程中，山东大学社会学系的徐经泽教授、杨俊启副教授、西敬亭副教授一直给予热情的关注和指导，并提出了许多宝贵的指导性意见，在此一并表示感谢。

在本书出版过程中，淄博市淄川区的韩其怀、李明、刘清亮、候诗贞和贾武远等同志给予了多方面的支持和帮助；济南市天桥印刷厂赵吉安厂长等也对本书的出版做了很多有益的工作，在此一并致谢。

最后，由于本人对行政管理学的研究还是刚刚起步，成书时间也较仓促，错漏之处，在所难免，敬请诸位专家和广大读者给以批评指正。

张敬荣

一九八八年十月于济南山东大学

目 录

第一章 绪 论

- 第一节 行政管理学的研究对象····· 1
- 第二节 行政管理学的产生及其发展趋势····· 10
- 第三节 行政管理学的研究方法及其重要意义····· 21

第二章 行政管理的历史类型及其特点

- 第一节 奴隶制国家和封建制国家行政管理的特点··· 28
- 第二节 资本主义国家行政管理的特点····· 31
- 第三节 社会主义国家行政管理的特点····· 39
- 第四节 社会主义行政管理原则····· 45

第三章 行政组织

- 第一节 什么是行政组织····· 53
- 第二节 行政组织结构和行政组织体制····· 57
- 第三节 行政组织原则····· 66
- 第四节 我国行政组织体制的历史沿革····· 69

第四章 我国政府机构

- 第一节 我国政府是人民代表大会的执行机关····· 79
- 第二节 我国政府机构的设置····· 87
- 第三节 我国政府的主要职能····· 93

第五章 行政领导

- 第一节 行政领导概述····· 103
- 第二节 行政领导结构与行政领导过程····· 108
- 第三节 行政领导的素质构成····· 111

第四节	行政领导艺术·····	118
第五节	帕金森定律与彼得原理·····	140
第六章	行政决策	
第一节	什么是行政决策·····	147
第二节	行政决策过程·····	152
第三节	追踪决策·····	159
第四节	现代行政决策体制·····	164
第七章	人事行政(一)	
第一节	什么是人事行政·····	172
第二节	人事预测与人事规划·····	178
第三节	国家行政干部的选拔和任用·····	182
第四节	国家行政干部的培训、考核与奖惩·····	191
第五节	国家行政干部的工资与福利·····	203
第八章	人事行政(二)	
第一节	行政职位、职权、职责理论·····	214
第二节	国家行政人员的职位分类·····	219
第三节	行政责任的涵义与类型·····	228
第四节	行政责任的特征与组成要素·····	230
第五节	确保行政责任的控制手段·····	233
第六节	建立科学合理的行政岗位责任制是我国 人事制度改革面临的一项重要任务·····	237
第九章	财务行政	
第一节	财务行政概述·····	239
第二节	预算制度·····	249
第三节	会计制度·····	254
第四节	审计制度·····	259

第五节	财务管理体制	262
第十章	机关管理	
第一节	机关管理概述	268
第二节	机关管理的内容与要求	273
第三节	机关管理现代化	290
第十一章	行政技术与方法	
第一节	概述	295
第二节	行政方法	298
第三节	经济方法和法律方法	305
第四节	现代科学管理技术和方法	311
第十二章	行政法规	
第一节	行政法规概述	325
第二节	行政法规的制定和实施	332
第三节	行政法规在行政管理中的地位和作用	341

第一章 绪 论

行政管理学是研究行政管理的客观规律的一门科学，由于行政管理是对整个国民经济和社会事务的国家管理活动，因此，以行政管理的客观规律作为研究对象的行政管理学，其内容是十分丰富的。行政管理学产生的历史并不长，但它愈来愈受到世界各国的重视。在社会主义国家里，行政管理的现代化是实现国家现代化的重要保证。研究行政管理学，具有巨大的现实意义和深远的历史意义。

第一节 行政管理学的研究对象

一、“行政”一词的涵义

行政管理学是一门新兴的边缘性学科。虽然政府的管理活动早就伴随着国家的产生就已经开始了，“行政”一词的出现也很早，但是，行政管理学作为一门科学却产生于十九世纪末二十世纪初，比起“行政”一词的出现来说，晚了数千年。即使从德国学者史坦因所著的《行政学》（1865）一书算起，行政管理学也有一百多年的发展史。研究行政管理学首先需要弄清“行政”一词的涵义。这是研究行政管理学的基础。其主要原因有二：一是因为“行政”一词出现较早，行政管理学又是研究国家行政活动规律的，因此，行政活动将是行政管理学研究的中心内容；二是因为弄清“行

政”一词的确切含义，有助于理解行政管理学的研究对象。

“行政”一词在我国古代历史文献中很早就出现过。

“左传”中就有“行其政令”、“行其政事”的说法。《筮易知录》这部编年史也记载，纪元前841年周厉王因“国人发难”而出逃，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”这里所指的“行政”，即指管理国家政务，它包括管理国家的全部活动。“行政”一词就其英文的意思，主要是指治理、管理和执行事务。它源出于拉丁文。据国际通用的《社会科学大辞典》解释：“行政为国家事务的管理。”伟大导师马克思也把行政理解为“国家的组织活动”。^①因此，从一般词义上来看，“行政”即是国家事务的管理活动。

但是，随着社会的不断发展，人们对“行政”一词的理解也就发生了分歧，各家各派众说纷纭，很难统一。归纳起来，目前学术界大致有三类观点：1.对“行政”的狭义理解；2.对“行政”的广义理解；3.对“行政”的最广义理解。

所谓对“行政”的狭义理解是依据启蒙学者把国家权力划分为立法、司法和行政三种权力并创立三权分立学说而提出的。它以美国行政学家魏劳毕(W·F·Willoughby)为代表。他在其著作《行政学原理》(1927)中指出：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。把所谓“三权”之中的“行政权”的行使过程称之为行政。我们认为，尽管国家的立法、司法和行政三权是不能截然分开的，它们组成一个整体统一在国家权力之中，但是，把行政权的行使过程同立法权、司法权的行使过程分作三个相对独立的系统，

^①《马克思恩格斯全集》第一卷第349页。

这是国家管理日益复杂化的必然产物。实践证明，这种划分是有利于国家权力行使的。尽管行政机关在管理过程中也要依法办事，甚至可以自行制定某些行政法规，但这并不是行政机关管理活动的目的，而仅仅是行政管理过程中的依据和手段。因此，行政只是行政机关的管理活动就体现出了行政管理的主要内容。有人认为，在当代资本主义各国中，“三权”已越来越不能“鼎立”，而是相互作用，相互渗透的。这种看法当然有一定的道理，但不能不看到，所谓“三权”中的任何一“权”，都是以在国家活动中执行不同性质的任务而区别的。在社会主义国家中，政治体制上虽然根本不同于资本主义国家的“三权分立”政体，但在实际上，却是汲取了这种“制衡”原则的精华。在共产党的领导下，各个国家机构分工负责，互相监督，互相制约。因此，提出行政乃是国家“行政权”的行使过程是比较科学的。

所谓对“行政”的广义理解是以美国行政学家和法学家古德诺（F·J·Goodnow 1859—1939）为代表的。早在1900年，他在《政治与行政》一书中就提出，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。“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”，“行政是政府官吏推行政府功能的活动”。他认为行政是政府的执行活动，其中包括政治的执行活动和法律的执行活动两个方面。古德诺的主张有一个很显著的特点，就是把政治与行政截然分开，并当作两种不同的活动。实际上，统治阶级管理国家的活动是无法截然划分为政治和行政两部分的。在任何历史时期里，某一个国家的政治和行政是紧密结合、相互渗透的。政治一词的含义本身就包含有管理活动的意

义。而行政活动的全部过程表明，它不仅仅是一种被动的执行活动，而且必然积极参与和影响国家的重大政治决策。国家行政管理过程同时又是不断制定符合当时国情的政治性决策的过程。国家意志因而也就不断在这个过程中得以体现。二者已经融为不可分割的统一体。尽管这种把政治与行政截然分成两部分的观点有其固有的局限性，但是，古德诺本人对这种划分的尝试对于使行政学从政治学中独立出来，从而使行政学成为一门独立的学科却有不可低估的重要影响。

此外，有些学者还提出了“最广义的行政”的概念，认为行政就是为了达到共同的目的而组织的集体活动；行政是完成和实现一个权力机关所制定的目标而采取的一切行为。国外有些学者还认为行政所指的范围不仅包括一切国家机关，而且包括一切非营利的或营利的公共机构的管理活动。也有人把较高层次的管理称为“行政”，包括计划、决策、指挥、组织、协调等活动；把较低层次的管理称为“管理”，包括具体的工作方法以及实施的技术性活动。我国行政学界把这种解释称为最广义的行政概念。

综上所述，对于“行政”一词的理解，各派观点自然各有各的理由，也都有局限性，我们既不能一概否定，也无法强求划一。根据我国的实际情况，行政不能只局限于国家政府机关，它应该是所有行政机关的管理活动。概言之，行政就是国家行政机关行使权力的管理活动。换言之，只有行政机关行使国家权力的管理活动才能称为“行政”。

二、行政管理学的研究对象

行政管理学作为一门科学问世以来，行政学家们首先需

要解决的问题，就是要界定行政管理学的研究范围，即确定其研究对象问题。行政管理学到底是研究什么的呢？由于大家对行政一词的理解不一样，就出现了各种各样的答案。要解决这个问题，有必要先了解一下行政管理的实质和特点是什么。

（一）行政管理的权力主体是国家行政机关。这主要是指国家各级政府机关，同时也包括政府领导下的非营利性机构。在行政管理活动中，国家政府机关最典型地体现行政管理的性质。国家政府机关要保持国家机器的正常运转，首先就要健全组织机构，配置管理人员，作好财政预算，制定行政法规，依法行政，促进行政效率的不断提高。以我国为例，最高行政机关国务院及其下属各部、委，直到乡镇基层政府机关，需要千百万行政人员从事管理活动。如何选任、培养和训练各级行政管理人员，使其各就其位，各负其责，协调合作，以便最有效地开动行政管理这部大机器；如何提高行政管理效率，完成行政管理目标，这都是行政管理的重要任务。尤其是国家行政人员的管理，涉及的问题很多。既有职位、职务的合理安排，又有行政人员素质的培养和提高；既有各级领导者的选拔任用，又有领导者的职务更换和免除，等等。这一切都需要行政管理学来进行研究。

（二）行政管理的客观对象是整个国家的国民经济及其一切社会事务。人类为了生存下去，就要首先获取生活资料，因而要组织生产，生产出社会消费品，以满足人们的衣、食、住、行的基本需要。其次，人们在满足第一需要的基础上还有精神、文化方面的需求，如科学、文化、艺术的创造活动和休息、娱乐等社会活动。为了维护生产秩序和社会生活秩

序，保证整个社会生产和社会生活的正常进行，就需要借助于行政管理。在国家产生以前，社会生产和社会生活的管理还只是一种社会职能。国家作为阶级斗争的产物，作为进行阶级统治的机器和工具，一经产生后，统治阶级就会利用凌驾于社会之上的国家强制力量，按照统治阶级的意志来支配社会生产和社会生活，对社会实行管理，这样就逐渐产生了一种社会组织，形成专门的管理人员和管理方式，变成国家行政管理。由于行政管理是通过国家行政机关行使国家权力来进行的，它不可能不打上阶级统治的烙印。虽然就社会事务来说，无论在资本主义国家还是社会主义国家都有许多共同点，但管理的根本目的却有本质的区别。各个不同性质的国家都是维护本阶级的根本利益的。因此，行政管理既管理社会的公共事务，又执行阶级统治的职能，贯彻统治阶级的意志。

（三）行政管理是依据国家法律推行政务的组织活动，同时在执行过程中又能动地参与政治决策。按国家活动的级次看，政治的范围大于行政的范围。正如前面所讲的，行政活动是包括在政治活动之中的。随着社会的不断进步和发展，行政活动越来越依靠法律来完成。法律越来越成为行政管理的重要手段。行政管理法制化是国家一切活动法制化的中心内容。这是社会发展的必然趋势。只有把行政管理从人治下解放出来，实行法治，才能更加有力地完成推行政务的组织活动。近来有些行政学者提出“行政中的政治”的观点，认为行政管理不仅要执行决策，而且还要参与决策。因为许多决策问题带有鲜明的专门性和技术性，非有懂得专门技术的行政人员参与决策不可。行政活动过程实际上也是不断完善

决策和制定新决策的过程。

(四) 行政管理的宗旨在于提高行政效能和效率。行政管理的功能在于有效地运用国家权力, 通过组织、计划、指挥、控制、协调和监督等方式, 合理运用人力、物力、财力等, 以实现组织目标, 达到社会的要求。按照周世述先生的说法, 行政管理活动具有以下五种职能:

1、规划——就是为各项行政管理活动制定目标, 以及实现目标所需的步骤和方法。

2、组织——就是根据规定目标和计划, 建立必要的组织机构和确定权责关系。

3、用人——就是按照确定的规划和组织, 配备一定数量和质量的工作人员。

4、指挥——就是遵照规定的指挥系统, 由上级提出明确的指示, 使下属具体地贯彻执行。

5、控制——就是根据规划预定的目标, 进行必要的检查, 督促各项活动按时、按质、按量地完成。

现代行政管理要求行政管理部门创造性地运用国家权力, 既要充分调动和发挥行政机关工作人员的积极性和创造性, 又要科学地运用现代科学管理技术和方法, 善于审时度势, 达到最佳行政效能和效率。

(五) 行政管理具有客观规律性。行政管理作为国家管理的一个特殊领域, 它同国民经济管理、企业管理一样, 也具有客观规律性。在纷繁复杂的行政管理实践中, 有很多的东西存在着内在的联系, 具有客观必然性和共同性。我们把它们抽象出来就成为具有规律性的理论和知识。因此, 我们需要不断地进行研究、分析和探索, 找出其中规律性的东西。