

# 行政管理学基础

史策 著



新疆大学出版社

# 行政管理学基础

史策 著

新疆大学出版社

1988年1月

# 行政管理学基础

史策 著

---

新疆大学出版社出版

(乌鲁木齐胜利路14号)

新疆煤炭专科学校印刷厂印刷

850×1168 1/32 255千字 9.75印张

1—5000印

---

ISBN7—5631—0016—4/C·0001 定价：2.60元

# 前 言



行政管理学研究的主要内容与对象，是政府部门的工作活动。行政机关是国家机关的重要部分。随着经济体制改革和政治体制改革的深入进行，研究行政管理学的紧迫性与重要性日益引起人们的注视，短短几年来我国出现了一大批论著论文，呈现出一派繁荣景象。但是，作为一门新学科，实践证明，理论上的成熟都需要经历一番艰苦的探索过程，不是一朝一夕能够一蹴而就的事情。

作为一名理论工作者，深深感到能为这样一门意义重大的学科大厦尽量多添一砖多加一瓦，将是无比光荣与自豪的事情。因此，去年拙著《社会主义行政管理》出版后，即动手准备本书书稿。初稿完成后10多天，正值党的十三大召开。于是，接着根据十三大的有关论述，对书稿进行了认真的补充修改，努力做到凡是十三大直接论述我国行政管理的观点都能基本体现在书中。目的在于使行政管理学更能够系统、深刻地反映我国行政管理的概貌和实际情况，揭示我国行政管理的基本客观规律，为行政管理学教育和深入研究打好基础。

任何发现、创造都不是凭空编造，而是植根于前人的智慧或同时代其他同仁的科研成果之上，这是一个普遍性的规律。本书的出版也不例外，在写作过程中也参考了国内外许许多多的论著论文与各种资料，得益匪浅。如近些年来，人民出版社出版的《行政管理》、山西人民出版社出版的《行

GPF31/01

政管理学》、湖南科学技术出版社出版的《现代行政管理学教程》、华中师范学院出版社出版的《社会主义行政管理学》、辽宁人民出版社出版的《中国行政管理学初探》及其续编、法律出版社出版的《行政法概要》，等等。此外，在写作过程中还受到许多同志的热情鼓励与诚心帮助。在此一并这些作者和同志向深表衷心的感谢、致以崇高的敬意。

行政管理学涉及社会的政经文教、人们的吃穿住行等十分广泛的领域。一方面要认识与处理它与其他学科的联系，另一方面在内容上又要有自己的基本界限，这样，无论是在整个理论体系上，还是在许多具体问题上，要作出全面而又不凌乱、系统而又不重复、深刻而又不一般的归纳、分析与阐述，都是谈何容易的事情。加上自己水平有限，才疏学浅，书中不免有些纰漏舛误之处，尚祈专家读者不吝赐教，以使有中国特色的社会主义行政管理学，能在把我国建设为富强、民主、文明的社会主义现代化国家的伟大事业中发挥出应有作用。

史 策

1987年11月

# 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 第一章 绪 论 .....                | 1  |
| 第一节 行政管理的含义 .....            | 1  |
| 一、有关行政一词定义的几种观点 .....        | 1  |
| 二、关于“行政管理”的含义 .....          | 4  |
| 第二节 行政管理学的内容与特点 .....        | 7  |
| 一、行政管理学的内容 .....             | 7  |
| 二、行政管理学的特点 .....             | 11 |
| 第三节 行政管理学的兴起和发展 .....        | 14 |
| 一、行政管理学在美国为首的西方国家 .....      | 14 |
| 二、我国及其他社会主义国家对行政管理学的研究 ..... | 21 |
| 第四节 研究、学习行政管理学的重要意义 .....    | 25 |
| 一、行政管理学与政治体制改革 .....         | 25 |
| 二、行政管理学与经济文化等事业的发展 .....     | 26 |
| 第二章 行政管理的产生与发展 .....         | 32 |

|                                                 |           |
|-------------------------------------------------|-----------|
| 第一节 行政管理是社会发展的客观要求 .....                        | 32        |
| 一、行政管理与国家存在及发展的关系 .....                         | 32        |
| 二、行政管理在我国各项事业中的重要地位 .....                       | 34        |
| 第二节 行政管理的历史概况 .....                             | 36        |
| 一、行政管理的历史沿革 .....                               | 36        |
| 二、资本主义时期行政管理的重大变化 .....                         | 41        |
| 三、我国行政管理的现状与展望 .....                            | 45        |
| 第三节 行政管理的性质 .....                               | 48        |
| 一、行政管理具有三重性 .....                               | 48        |
| 二、努力提高我国行政管理水平 .....                            | 51        |
| <b>第三章 我国行政管理的基本原则 .....</b>                    | <b>55</b> |
| 第一节 党的领导和社会主义民主的原则 .....                        | 55        |
| 一、党的领导和社会主义民主，是我国行政管理<br>区别于资本主义行政管理的根本标志 ..... | 55        |
| 二、我国行政管理必须坚持党的领导 .....                          | 58        |
| 三、我国行政管理中的社会主义民主原则 .....                        | 60        |
| 第二节 廉价原则 .....                                  | 63        |
| 一、人民政府应该是廉价政府 .....                             | 64        |
| 二、为实现廉价政府而努力 .....                              | 68        |
| 第三节 效率性原则 .....                                 | 75        |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 一、行政管理都必须有效率·····             | 75  |
| 二、衡量行政效率的标准·····              | 77  |
| 第四节 工作方法的传统原则·····            | 81  |
| 一、我国行政管理中工作方法的几个传统原则<br>····· | 81  |
| 二、充分认识工作方法中传统原则的重要作用<br>····· | 83  |
| 第五节 法制原则·····                 | 86  |
| 一、行政管理必需有法可依，有法必依·····        | 86  |
| 二、我国的行政立法和行政司法概况·····         | 91  |
| 三、努力实现行政管理法制化·····            | 94  |
| <b>第四章 行政管理的职能</b> ·····      | 100 |
| 第一节 从意义作用看行政管理职能·····         | 100 |
| 一、从行政管理的意义和作用看行政管理职能<br>····· | 100 |
| 二、牢固树立管理就是服务的思想·····          | 106 |
| 第二节 从方式手段看行政管理职能·····         | 110 |
| 一、从行政管理的方式手段看行政管理职能<br>·····  | 110 |
| 二、管理经济要以经济手段和法律手段为主<br>·····  | 114 |



|                             |            |
|-----------------------------|------------|
| 第三节 从不同机构看行政管理职能 .....      | 119        |
| 一、从不同行政机构看行政管理职能 .....      | 119        |
| 二、对于管理的内容要立足宏观，着眼大事 .....   | 123        |
| 第四节 行政决策 .....              | 128        |
| 一、什么是行政决策 .....             | 128        |
| 二、行政决策的程序 .....             | 131        |
| 三、行政决策的模式 .....             | 134        |
| 四、努力现实行政决策民主化、科学化 .....     | 138        |
| 第五节 行政管理计划 .....            | 142        |
| 一、行政管理计划的种类和作用 .....        | 142        |
| 二、行政管理计划制订的方法 .....         | 144        |
| <b>第五章 我国的行政管理机构 .....</b>  | <b>153</b> |
| 第一节 行政管理机构的类别 .....         | 153        |
| 一、我国行政管理机构的类别 .....         | 153        |
| 二、指挥性机构与辅助性机构的关系 .....      | 156        |
| 第二节 行政管理机构的纵向层次 .....       | 158        |
| 一、纵向层次是行政机构的基本组织形式之一 .....  | 158        |
| 二、行政管理机构纵向层次设置的几条通行原则 ..... | 161        |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 三、行政管理机构纵向层次的科学化、合理化     | 164 |
| 第三节 行政管理机构的横向幅度          | 167 |
| 一、横向幅度的含义与依据             | 167 |
| 二、横向幅度的合理宽度及其实践          | 170 |
| 三、我国行政管理机构横向幅度的合理性问题     | 173 |
| 第四节 行政管理机构的权力与职责         | 175 |
| 一、我国行政管理机构的权力与职责         | 175 |
| 二、我国中央和地方行政管理机关职权的划分     | 177 |
| 三、我国中央和地方行政管理机关职权划分的初步经验 | 179 |
| 第五节 行政管理机构的完整精干原则        | 183 |
| <b>第六章 我国的行政管理干部</b>     | 187 |
| 第一节 行政管理干部的类别            | 187 |
| 一、我国行政管理干部的类别            | 187 |
| 二、正确认识和处理两类行政管理干部的关系     | 189 |
| 第二节 行政管理干部的素质            | 191 |
| 一、行政管理干部必须具备的基本条件        | 191 |

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| 二、政务类公务员的专业化问题 .....                | 194        |
| 第三节 行政管理干部的任用 .....                 | 196        |
| 一、我国行政管理干部的任用制度 .....               | 196        |
| 二、努力保证行政管理干部的质量 .....               | 199        |
| 三、贯彻实行能位互补原则 .....                  | 202        |
| 第四节 行政管理干部的管理 .....                 | 204        |
| 一、我国行政管理干部的管理制度 .....               | 204        |
| 二、加强对行政管理干部的科学管理 .....              | 210        |
| <b>第七章 我国行政管理的工作制度 .....</b>        | <b>217</b> |
| 第一节 首长制和合议制 .....                   | 217        |
| 一、首长制和合议制的含义与特点 .....               | 217        |
| 二、我国行政机构的领导体制是兼备合议制优<br>点的首长制 ..... | 219        |
| 三、认真贯彻实行兼备合议制优点的首长负责制<br>.....      | 222        |
| 第二节 责任制和任期制 .....                   | 223        |
| 一、行政责任制 .....                       | 225        |
| 二、任期制 .....                         | 229        |
| 第三节 对行政管理的监督 .....                  | 232        |
| 一、行政管理需要加以监督的客观必然性 .....            | 232        |

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 二、对行政管理实行监督的基本形式 .....          | 236        |
| <b>第八章    行政管理的强力保障 .....</b>   | <b>244</b> |
| 第一节  行政强制 .....                 | 244        |
| 一、行政强制的含义及其目前在我国的实践 .....       | 244        |
| 二、行政强制的若干方法 .....               | 246        |
| 第二节  行政处罚 .....                 | 248        |
| 一、行政处罚的含义和特点 .....              | 248        |
| 二、行政处罚的种类 .....                 | 251        |
| <b>第九章    我国行政管理的基本方法 .....</b> | <b>256</b> |
| 第一节  开  会 .....                 | 256        |
| 一、行政管理会议的分类 .....               | 256        |
| 二、开会的科学性与效率性 .....              | 259        |
| 第二节  公文的拟写和处理 .....             | 262        |
| 一、公文拟写和处理的基本要求 .....            | 262        |
| 二、公文拟写和处理中普遍存在的问题 .....         | 266        |
| 第三节  来信来访的处理与接待 .....           | 270        |
| 一、行政管理必须处理和接待来信来访 .....         | 270        |

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 二、充分发挥信访工作在行政管理中的重要作用 ..... | 273 |
|-----------------------------|-----|

## 第十章 我国行政管理方法的现代化 ..... 279

### 第一节 数量方法与行政管理 ..... 279

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 一、数量方法在我国行政管理中的特点和意义 ..... | 279 |
|----------------------------|-----|

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 二、充分发挥数量方法在我国行政管理中的作用 ..... | 282 |
|-----------------------------|-----|

### 第二节 信息技术与行政管理 ..... 287

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 一、信息技术的兴起对行政管理的影响 ..... | 287 |
|-------------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 二、我国行政管理需要重视使用信息技术 ..... | 290 |
|--------------------------|-----|

### 第三节 系统工程与行政管理 ..... 293

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 一、系统工程的含义及其在国外行政管理中的实践 ..... | 293 |
|------------------------------|-----|

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 二、系统工程在我国行政管理中的重要作用 ..... | 295 |
|---------------------------|-----|

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 三、认真总结行政管理中使用系统工程的经验教训 ..... | 298 |
|------------------------------|-----|

# 第一章 绪 论

## 第一节 行政管理的含义

一般地说，学科名称的概念，通常代表、概括本学科的内容，是本学科的逻辑起点。行政管理学也同样如此。而且，行政管理一词可以在不同场合使用，通常不是很严谨。所以，对它的由来、含义问题作一些比较详细的考察，对于行政管理学的系统、深入研究，就显得更为必要和重要。

### 一、有关行政一词定义的几种观点

在我国，行政一词很早就出现在历史文献中出现。《纲鉴易知录》这部编年史上，就记载纪元前841年西周时期的周厉王，因“国人发难”逃走，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。这里所说的“行政”即指管理国家事务。同时，行政一词还作为西周的年号“共和行政”（公元前841年—828年）使用，但没有什么实际意义。我国古代国家管理的体制和活动，没有现在这样复杂，在至清朝为止的几千年时间里，行政与立法、司法活动基本上没有分开，帝王的意志和权力至高无上。所以，这些时期所说的行政，是指国家管理的全部活动。辛亥革命后，封建帝制被推翻，建立了中华民

国，确立了共和制度。从此，行政一词作为国家的一项职能，含义主要指政府的活动。今天，行政的含义还泛指企事业单位的内部管理，以及机关团体的后勤事务工作。这就是行政一词在我国使用的简略情况。

在西方，行政在英语里是administration，源于拉丁文administrare，意即公务的处理。但是，随着社会的发展，国家事务管理的组织形式和生活方式日趋复杂，对行政这个概念的解释与看法就逐渐出现了分歧。概括起来主要有三种观点。这些观点，总的看，都有合理之处，但也有欠妥部分，分别评介如下。

（一）从“三权分立”的观点来解释行政，认为行政是政府机关的事务。这是由于西方许多资本主义国家的政治体制受“制衡原则”的影响，实行“三权分立”，把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门，各执行不同的职能。美国行政管理学家魏劳华在1927年写的《行政学原理》一书中就认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。这种观点，揭示了行政一词的主要内容，抓住了行政的主要问题，对于行政管理学的深入研究具有重要意义。但是，仅以政府机构及其活动确定行政的含义，是有局限性的。因为当代资本主义国家的现实，已不完全是过去意义上的“三权分立”。实际上“三权”并不完全鼎立，而是相互渗透。如美国在联邦政府里常设许多专门委员会一类机构，这些机构既拥有委托立法权，又拥有司法性质的裁决权。另外，许多国家行政部门的权力也在扩大，已不只是消极被动地执行立法机构的决策，而是积极行使行政立法权，参与和制订重大决策，并把行政裁决权扩及到司法领域。同时，立法、司

法机关本身也执行某些行政性质的管理职能。特别是社会主义国家，在政治体制上不同于资本主义国家的“三权分立”。因此，仅从国家机构的组织上来划分，认为行政只是政府部门的管理活动，已不能全面反映当代各国行政管理的现实。

（二）从政治与行政分离的观点来解释行政，认为行政仅仅是对法律和政治的一种执行活动。西方早期的行政学者古德诺在1900年写的《政治与行政》一书中，就主张政治与行政分离，认为“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的活动。”这种观点有它合理的部分，对行政管理学从政治学中分离出来，成为一个独立学科有一定的积极影响。但是，现在西方有越来越多的学者不同意这种观点。把国家意志的表现称为政治，把国家意志的执行称为行政。把二者截然分开，确实有一定片面性，不能科学反映当代各国国家政治活动的现实。其实，在任何国家里政治和行政都是紧密联系、互相结合的。行政活动的全部内容表明，它不只是一种被动的执行性活动，而且还积极参与和影响国家的重大政治决策。行政机关在执行政治任务的过程中，要不断作出因事制宜的政治性决策，这也是国家意志的体现，有的学者称此为“行政中的政治”。同时，任何体现国家意志的决策，都离不开行政过程。在社会主义国家更是强调政治和行政的统一，要行政管理为实现政治任务活动，体现国家意志，行政领导干部不只是照章办事，也要在一定范围内参与政治决策。在我国行政管理实践中，政治与行政就不可能脱



离，截然分开。

(三)从管理功能的观点来解释，认为行政与管理含义相近，功能相同。也就是说，着重从科学管理的功能、要素和宗旨解释行政的含义，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和营利的公共机构，以及企事业单位的管理活动。如持此观点的学者认为，最广义的行政，就是为了达到共同的目的而合作的集体行动；行政是完成和实现一个权力机关所制订的计划而采取的一切行为；行政就是一群人通过共同努力，完成政府工作任务，是集体努力和合作的艺术，等等。有的学者根据管理的要素，把行政具体解释为“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。”但也有学者认为行政与管理二词，虽然含义相近，指同一功能，但仍有差异，较高层次的管理是行政，包括规划、决策、指导、组织、协调等活动；较低层次的管理是管理，包括具体工作方法以及实施的技术性活动。这种观点，合理之处在于能够比较全面地反映行政的含义，有利于系统地概括行政管理的宏观规律，表现了行政管理的重要性的普遍与显著。不足之处是易使行政管理和其他管理划不清界限，还容易模糊行政管理的主要内容。

## 二、关于“行政管理”的含义

行政管理在近代以来成为一个组合词，表述统一的概念，主要是由于客观实践的需要。

原来，在资本主义国家，使用科学的管理方法和先进的