

行政管理与改革

● 书云 方晓 安吉 编著

● 中国城市经济出版社



行政管理与改革

书云 方晓 安吉 编著

中国城市经济社会出版社

行政管理与改革

书云 方晓 安吉 编著

中国城市经济社会出版社出版发行

(北京东城区西总布胡同64号)

新华书店经销

水利电力出版社印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米1/32印张: 7.625字数: 165千

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

ISBN 7-5074-0242-8/F·051

印数: 0001—2500 定价: 3.50元

致 读 者

近年来，行政管理科学在我国日益发展，方兴未艾；与此同时，各方面的行政管理改革也迈出了坚实的一步。为了促进行政管理科学的进一步发展，推动行政管理改革的进一步深入，最优化报从1985年开始，开辟了“行政管理改革”专版。几年来，这个专版刊登了大量关于行政管理的理论研究和改革实践的文章，受到了广泛的欢迎。应读者的要求，我们以这些文章为素材，溶汇编写成书，贡献给大家，希望她能够为您的研究和工作提供一些帮助。

本书请齐戈、李主其同志作了统纂。

本书不当之处，敬请批评指正！

编者

1988年4月

目 录

一、行政管理概论	1
(一) 行政管理	1
1. 行政管理发展与行政	1
2. 行政指导关系和方法	6
3. 行政协调的本质、内容与方 法	9
4. 国家机关的协调功 能	14
5. 行政协调的必要 手段——行政控制	16
6. 行政管理幅度的系 统变量	19
7. 如何避免交叉管理和 管理死角	22
8. 目标管理及其过 程	26
9. 目标管理授权原 则	27
(二) 行政效率	31
1. 行政效率及其评 价	31
2. 衡量行政效率的几个 原则	34
3. 行政机构优化原 理	36
4. 行政组织机构的总体 优化	38
5. 各类行政机关的有效性 目标	43
二、行政管理机构改革	45
(一) 行政管理机构改革的 要求	45
1. 适应商品经济发展, 科学地改革国家机 构	45
2. 集权与分权的关 系	46
3. 完善国家机构的几种 机制	49
4. 政府机构的改 革	52
5. 行政管理体制的改 革	55
(二) 行政管理机构改革的 内容	59
1. 机构改革突破口的 选择	59

2. 机构改革的目的、原则、内容、步骤	62
3. 中等城市政府经济管理机构的设置模式	64
4. 行政机关的组织建设	68
(三) 行政管理机构改革的精简原则	74
1. 机构改革要坚持精兵简政	74
2. 内设机构增多的原因	76
3. 我国精简行政机构的历史经验	79
4. 统一规定党政机关机构名称、机构级别和领导层次	84
5. 政府机构设置的特性	86
(四) 行政性公司的改革和整顿	89
1. 各种行政性公司必须改革	89
2. 整顿行政性公司的难点与对策	92
三、行政管理的现代化	96
(一) 行政管理科学化	96
1. 领导要善于运用“外脑”进行决策	96
2. 政策分析是决策科学优化的重要途径	99
3. 市委研究室在决策中的地位和作用	103
(二) 行政管理的科学方法	106
1. 比较法是基层领导决策的有效方法	106
2. 信息沟通与行政管理效能	109
3. 抽样法的科学性	112
四、编制管理	118
(一) 编制管理的改革	118
1. 加强编制管理势在必行	118
2. 编制管理措施	120
3. 事业编制的管理	122
(二) 人员编制的控制	126
1. 机构设置与编制	126
2. 人员编制控制手段	128

(三) 人员编制标准与定员比例	129
1. 国家机关定编定员	129
2. 事业单位定编定员	131
(四) 编制立法的制定	134
1. 编制就是法规	134
2. 编制立法在机构改革中的作用	137
五、人事管理	141
(一) 人事管理概述	141
1. 人事管理的内容	141
2. 事业单位的性质和特点	144
3. 干部的分类	146
(二) 人事管理制度改革	149
1. 现行人事制度	149
2. 人事制度改革的原则	151
3. 人才流动中的“互选效应”	154
(三) 中国特色的公务员制度	157
1. 公务员的含义	157
2. 公务员的产生和特点	158
3. 实行公务员制度的意义	161
4. 实行公务员制度应注意的问题	162
5. 党政机关人员调整的途径	164
(四) 人员的选拔与任用	165
1. 人员的选拔与任用是人事管理的重要环节	165
2. 选拔与任用的原则	168
3. 选拔与任用的方式	168
4. 选拔与任用的步骤和程序	169
(五) 人事考核与奖惩	170
1. 人事考核的内容和原则	170
2. 奖惩的原则	179

3.考核与奖惩的关系	180
(六)加速人员的开发与培训	181
1.能力的开发	181
2.知识与技能的培训	183
3.培训的措施	185
4.提高乡镇干部的素质	189
5.当前行政文书的主要缺点	191
六、行政机关的内部管理	197
(一)行政机关的后勤管理	197
1.行政机关后勤管理模式的转变	197
2.机关后勤事务管理	199
(二)非正式组织的作用	204
七、行政监督	207
(一)行政监督概述	207
1.行政监督的内容	207
2.行政监督的分类	207
3.行政监督系统的基本结构及有效性	211
(二)信访在行政管理中的作用	215
八、行政法制化与行政立法	219
(一)行政法的调整对象和研究对象	219
(二)行政立法的内容	222
(三)加强行政立法是政治体制改革的重要内容	225
(四)行政组织法的基本内容	229
(五)行政法院	233
1.行政法院的职能	233
2.中国特色的行政法院系统	235

一、行政管理概论

(一) 行政管理

1. 行政管理发展与发展行政

(1) 问题的提出

第二次世界大战以后，广大亚非拉国家逐渐争得了政治独立，继而努力发展本国经济，设法使自己的国家走向现代化。从一些国家和地区发展实践看，既有某些成功的例子，比如新加坡、南朝鲜等，也有不少失败的情况，比如非洲和拉美的一些国家。这里所说的失败不是说那些国家没有取得任何经济的发展和进步，而主要是指：①远远没有达到既定的经济发展目标；②过多地引进外国技术而无法消化吸收，过多地引进外国资金致使自己债台高筑；③异常低下的管理水平和生产效率；④社会贫富过于悬殊；⑤人民普遍不满，政治局势动荡不安；⑥其它社会矛盾的加剧。许多第三世界国家中频繁的军事政变、军政府一度间的广泛存在、非洲大陆上空前的旱灾、许多国家沉重的外债包袱以及由此引起的国际性债务危机，所有这些现象都与国家经济发展中的政策失误和行政管理混乱有着直接或间接地联系。

为什么会发生这种情况呢？经过各国学者的认真探讨，发现除了其它的政治、经济、文化原因以外，一个重要的因素是：国家行政管理方面的缺陷和弊端严重阻碍着社会经济和文化的发展。比如：①实行分权的政府内哄不已、效率很低；②实行集权的政府因对国家实施严格的统一管理而制约

了经济的自由发展；③政府缺乏管理经济的经验和能力，脱离实际地制定了高速发展经济的规划；④政府盲目地引入外国资金后或者无法充分地利用以发挥应有的效益，或者予以滥用；⑤盲目地引进外国技术而没有配套发展先进的管理方式和必要的技术人员，因而无法吸收消化技术；⑥不合理的行政体制和制度所造成的机构臃肿、管理混乱；⑦不合理的人事制度造成任人唯亲、冗员充斥、效率低下和人才浪费；⑧空前严重的贪污腐化、行贿以及其它各种违法乱纪现象。这些问题不能不认为是经济和社会发展的严重障碍。由此人们得出了一个结论：争取了民族独立不等于政治和行政问题都已经解决了；经济和社会的发展不单纯是一个发展生产的问题，它需要辅之以行政的发展。换言之，经济现代化的推进需要辅之以行政现代化为保证。这些看法正在为越来越多的发展中国家所接受。

（2）行政发展的概念

人们从对不发达国家行政管理问题的研究逐步引申出了对行政发展问题的研究，目前这一问题的研究已成为当代行政学研究中一个新兴的重要领域。此后人们又发现，行政发展问题不仅存在于不发达国家，而且也存在于发达国家（包括最发达国家），因为这些国家的政府在行政体制、结构、组织和人事等方面都深深感到难以适应现代社会发展的需要和要求，出现了行政失控的现象，因此它们也面临着自己的行政发展问题。

行政发展一词产生于西方。它与我国当前所使用的“行政改革”一词比较接近，所不同的是，我国的行政改革侧重于体制、制度等基本结构上的改革，行政发展还包括行政能力的发展以及与之有关的综合发展。此外，行政改革是在我

国范围内所进行的一种探索性实践，还缺乏系统的理论指导，它的改革目标尚待逐步明确；行政发展的研究侧重于对各国情况进行比较研究，并已上升到一定的理论高度，取得了一定的研究成果。二者还是有很大的区别的。

按照人们一般的理解，所谓行政发展主要是指根据社会发展的需求而改革和完善政府行政体制、制度和方法，扩大和发展政府的行政能力，巩固和提高政府的行政效率。这个关于行政发展的定义主要包括四层含义：

①行政发展的前提是行政管理现状与社会发展需求发生冲突——即行政的现状不能满足社会的需求。这种冲突不是一般的冲突，而是相当严重的冲突，否则还谈不上对行政的改革与发展。也就是说，改革的动力还不足以推动改变原有的行政秩序。只有当冲突尖锐化到一定时候时，人们才会认识到这一问题的重要性，从而被动地地而是自觉地提出改革与发展行政管理的要求和目标，以使行政管理适应社会发展的需求。据此我们也可以推论，那些不顾本国历史传统与现实需求而照搬发达国家行政模式或盲目推进行政改革与发展、推进行政现代化的作法终究要归于失败，因为它超越了历史发展阶段，缺乏社会需求作为可靠的基础。这种情况在第三世界国家中并不罕见。

②行政发展的第一项任务是改革与完善政府行政体制、制度和方法。这里所说的行政体制是指基本的行政结构，比如行政的基本职能，主要的管理层次与幅度，行政权力的集中与分散程度等等。这里所说的行政制度是对行政体制进行分解后围绕着各项行政问题或行政活动而形成的具体制度。这里所说的行政方法是指政府行政机关干预和领导社会生活的各种手段，包括行政手段、法律手段、经济手段以及其它

有关的手段。所有这些都是在行政管理活动中最主要的因素，它们应当随着社会的发展而有所变化。

③行政发展的第二项任务是扩大和发展政府的行政能力。每个国家的政府都管理着社会公共事务，在主要条件大致相同的情况下进行对比，不同国家政府管理的效能是有差距的，有时甚至有相当大的差距。这里就反映出一个政府的行政能力问题。这里所说的行政能力既包括行政机关制定和执行发展规划与目标的能力，也包括行政人员有效地执行发展任务的能力。

④行政发展的第三项任务是巩固和提高政府的行政效率。如何巩固和提高政府行政效率问题，这是各国政府和人民所共同关心的问题，对此各国政府曾采取过多种不同的措施，（但结果均不甚理想。）行政的发展是指国家的行政管理活动的系统化改革、完善与发展，因此，人们必须在一个全新的角度上重新解决这个问题。

在以上三项行政发展任务中，巩固和提高行政效率是一个比较远的发展目标，扩大和发展政府的行政能力是一个比较近的发展目标，改革和完善政府行政体制、制度和方法是实现两个目标的主要手段和途径，是具体的作法。在某种意义上说，扩大和发展政府的行政能力是最为重要的任务，因为它是一个比较具体的发展目标，对保证各国政府有效地履行自己职能有着重要意义。

行政发展理论正是对上述问题所进行的系统研究。它试图在各国行政发展过程中找出带有规律性的现象，并希望分析各种发展途径、发展模式和发展的经验教训，以指导各国行政发展的实践。

（3）从行政发展到发展行政

综上所述关于行政发展的分析归为一句话，即推动行政系统自身的改革与发展，使之跟上社会的发展。如果从狭义上理解行政发展的意义，那么到此程度也就可以了，即只要保证行政系统的自身发展与社会其它方面发展同步进行就可以了。然而现代社会的发展并非要求政府仅仅做为一个守夜警察（Night Police）而消极地维持现有的社会秩序，而是要求政府积极主动地运用公共权力去推动、引导社会的发展。现代社会中许多重大的事情没有政府的牵头是很难完成的，比如由法国政府提议的、发展欧洲科技事业的“尤里卡”计划，美国著名的“阿波罗登月”计划和航天飞机试验等都属于这种情况。

当人们从行政发展问题研究再向前展望时，又提出了发展行政的问题，这乃是一个比行政发展问题更为尖端的问题，或者说，是行政发展研究自然引申和逐步深入。所谓发展行政主要是指那些带动和配合社会变迁以及推动和促进社会经济发展、政治发展、文化发展的各种行政行为。这是一种特殊的政府行政行为。它具有开创性、动态性和变异性的特点。

①开创性——首先是指它的创新性，即没有先例可循，一切都是开头，目的是改造今天及创造明天。其次意味着主动性，即自主地和能动地发展国家的行政，这是一种自觉的行为。

②动态性——发展行政是一个运动的过程，从拟议到决策、实施、修正……，是一个复杂的过程。

③变性——如果说行政发展没有统一模式，需要因国家和地区而异的话，那么发展行政更没有统一的模式、更需要因国家和地区而相互区别。每个国家都只能根据本国的国

情而制定适宜自己发展的目标和计划。

目前，世界上关于发展行政的研究尚不成熟，因为人们比较多地注意的是行政发展问题。在某种意义上说，行政发展问题是第一步的发展问题，而发展行政的问题是第二步的发展问题或再发展问题。各国当前比较多地注重的是第一步发展问题。尽管如此，对于发展行政问题的研究仍应当引起人们的广泛注意，因为这一问题的研究具有十分重要的现实意义。

2. 行政指导关系和方法

当前，随着经济体制等各方面的改革，随着企业、科技单位、高等学校等自主权的扩大，过去高度集权型的行政管理体制正在逐步改变，一种新型的具有中国特色的社会主义行政指导关系正得到发展。

根据传统的行政管理理论和行政法理论，行政管理是一种权力运用，就是行政机关运用行政权力进行指挥的活动。它的基本方法就是发布具有强制性的行政命令，以国家强制力为基础，使被管理对象无条件地服从国家意志。在新形势下，行政命令在一定范围内采用仍是必要的，但社会主义行政管理关系和方法应该多样化，行政指导关系和方法应得到充分发展。

行政指导首先是一种方法，以行政指导方法调整行政机关同所管理对象之间的关系就形成行政指导关系。它有以下几个特点：

(1) 行政指导采用非强制手段。它与行政命令、行政强制手段有区别，是一种具有一定弹性的管理。

(2) 行政指导不是行政机关单方面意思决定一切。行政机关的活动要取得相对人（包括人）的同意与协助，但行

政机关的意思具有主导地位。

(3) 行政指导主要适用于行政机关与所管理对象之间(行政机关内部也有行政指导关系,如业务指导关系)。行政机关通过非行政命令、非行政强制手段即达到一定行政目的,故仍然属行政管理关系。

行政指导并非我们的独创。它在其他国家已经存在。它的出现是社会经济、政治、文化发展的结果,是社会分工和社会横向联系迅速发展促使国家行政管理职能扩大、管理方法多样化的产物。资本主义国家和社会主义国家都在进行这方面尝试,有的国家获得一定的成功。

例如,日本在发展国民经济中,直接提出实施“行政指导”方法。在“通产省设置法”中规定日本政府机构不能直接介入和经营私人企业,规定对日本贸易的指导方式应结合制定法律法规、推进财政税收政策等进行行政指导。奥地利政府加强对大量存在的社会组织和团体进行行政指导活动。这些社会组织和团体往往具有经济实力,政府只在政策上作一些规定,在经费上施加一定影响,其他工作均由社会团体自己选出领导机构负责。社会团体在法律范围内进行独立的业务和活动。这些经济、政治、文化、外交、艺术、科学、技术各领域的社会团体的活动不仅对国家管理起了十分重要的辅助作用,而且使政府大大精简机构以集中精力用于主要政务,从而提高了政府工作效能。

又例如,匈牙利规定部长会议对地方进行原则指导,强调干部不要当行政官员,而要当专业指导。南斯拉夫根据本国国情,制定了《南斯拉夫国家管理法》,规定联邦、共和国和自治省、区管理机关之间是合作、协商关系,而不是上下级权力服从关系,上级管理机关对下级机关不能随便

发号施令，如发现下级机关工作不力，发生问题，可通过议会或执委会提出意见或建议。

我国社会主义行政指导关系的产生和发展，在理论上、实践上都具有重要意义。

首先，社会主义行政指导是社会主义民主的产物，反过来它又极大地促进社会主义民主的发展。实践证明，社会主义建设的任务极为繁重复杂，权力过分集中，行政管理关系和方法的单一性，这些都越来越不能适应社会主义事业的发展，也不能调动经济、政治、文化、社会各领域中基层细胞和广大劳动者的积极性。过去高度集权型的行政管理体制的最大弊病，就是缺少社会主义民主机制，从而压抑了广大人民群众的创造性、主动性。只有相信人民，才能使行政管理摆脱单一的强制方法，才能使行政指导关系得到发展。行政指导关系的发展，反过来又促进经济、政治、文化各领域的民主化，使社会主义经济、政治、文化都蓬蓬勃勃地向前发展。

第二，社会主义行政指导关系和方法的发展可以真正实现我国行政管理体制的服务模式。社会主义国家的本质是人民民主的国家，这就决定了它的全部活动是为了人民的利益，为了人民的幸福。因此社会主义行政机构在本质上与人民群众的利益是一致的。绝大多数公民也必然能自觉履行政府的各项决定、方针、政策，这就使行政指导关系有了牢固的基础。同时，我们要看到光有这种服务的愿望还不行，还要看到国家机构特别是政府部门怎样才能领导好社会生活，以适应人民利益的需要是一个实践的科学的问題。行政管理的特点是对社会经常地、直接地进行领导组织活动。在我国全面进行社会主义现代化建设中，行政管理范围扩大，内容

丰富，同时由于我国国情复杂，各地情况千差万别，这样广泛、复杂的管理内容就要求各种各样的管理形式，除了直接运用行政命令的管理形式外，还需要具有灵活性、适应性的管理形式。行政指导关系和方法就是这样一种最适当的管理形式。它要求“改变那种长期形成的领导机关不是为基层和企业服务，而是让基层和企业围着领导机关转的局面”，

“使各级领导机关把自己的全部工作切实转移到发展生产服务，为基层和企业服务，为国家的繁荣强盛和人民的富裕幸福服务的轨道上来”，要求行政机关除了加强执行职能外，还要加强咨询、信息、监督等职能，成为现代化情报中心。

第三，社会主义行政指导关系和方法的发展推动社会主义法制，特别是推动社会主义行政法的发展。

3. 行政协调的本质、内容与方法

行政协调是指行政管理者或管理部门对下级或下级部门的各方面关系进行调整的工作。

行政协调是机关行政管理的基本职能。管理者只有有效地履行协调职能，才能使机关工作实现高效能。随着机关职能部门增加、工作人员专业化程度的不断增强，行政、人事、专业关系也逐渐复杂，必须及时地进行行政协调。另外，从管理者及职工之间的关系面上看，假定一个管理者领导两个职工，那么，三者之间就有六个关系面需要协调。如图1所示：如果职工按算术级增长，而管理者的协调总数则以几何级增长。管理者领导12个职工，就有24708个关系面需要协调。当然，这仅仅是抽象的推理，因为，职工中许多关系面被他们自己协调，还有一部分关系面并不很紧密，但也说明随着人员的增加，各种关系的日趋复杂，协调的重要性也就愈加突出了。下面从三个方面说明行政协调。