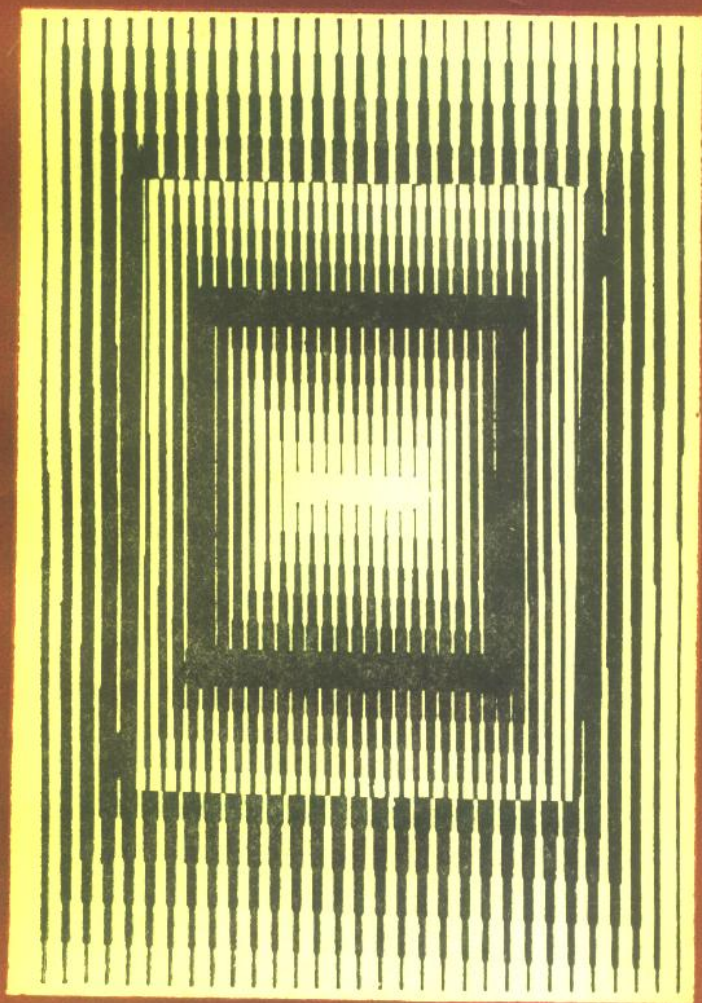


行政管理学概论

XINGZHENG GUANLIXUE GAILUN

袁伟义 编著

中国科学技术大学出版社



行政管理学

袁伟义 编著

中国科学技术大学出版社

1987·合肥

内 容 提 要

本书较系统地介绍了古今中外的行政管理概况,并结合我国行政管理体制改革的实际,着重阐述了社会主义行政管理性质、行政组织、行政领导、行政工作人员、行政决策、行政信息、行政监督、市政管理等。本书适合广大干部尤其是行政干部、教学研究人员使用,也可作为高等学校有关文科专业的教材。

行 政 管 理 学

袁伟义 编著

责任编辑:丁 竹 封面设计:王 喆

*

中国科学技术大学出版社出版

(安徽省合肥市金寨路 96 号)

中国科学技术大学印刷厂印刷

安徽省新华书店发行 各地新华书店经售

*

开本:850×1168/32 印张:8.25 字数:210千

1987年9月第一版 1987年9月第一次印刷

印数: 1—10000册

ISBN7-312-00007-X/G·8

书号:7474·8 定价:1.50元

前 言

行政管理学是研究国家行政管理活动规律的科学，是政治学、法学和管理学等学科的交叉科学。行政管理学主要任务是对行政现象与事实进行深入系统的研究，探索行政机关设置及其运转规律，从而不断提高行政管理效率。

由于行政管理规模不断扩大，管理事务日趋复杂，行政管理对现代科学技术的依赖性也越来越大，特别是现代社会国际交往频繁、竞争激烈，对国家行政管理提出了新的挑战。因此，一个国家的行政管理水平高低，直接影响到这个国家社会经济的发展。目前世界各国都很重视对行政管理学的研究，行政管理这种古老的社会现象正在不断注入新的旺盛的生命力。

党的十一届三中全会以来，为加速实现现代化建设，实行改革、开放，我国行政管理正在逐步朝着现代化、科学化、法制化方向发展，因此，建立适合我国国情的、具有中国特色的行政管理学体系无疑是十分重要的。

为配合广大干部、教学研究人员及行政管理学爱好者学习和研究行政管理学，借鉴国外和中国历史上的行政管理经验，本书较系统地介绍了古今中外的行政管理概况，并试图以马克思主义基本原理为指导，结合我国行政管理体制改革的实际，着重对社会主义行政管理性质、行政组织、行政领导、行政工作人员、行政决策、行政信息、行政监督、市政管理等方面进行了较为系统的探讨和论述。由于本人水平有限，缺点错误难免，希望读者予以批评指正。

袁伟义

1987年6月

目 录

前 言

第一章 绪论 (1)

第一节 行政管理 (1)

第二节 行政管理学 (3)

第三节 行政管理学的产生和发展 (6)

第四节 行政管理学的研究内容和方法 (8)

第五节 行政管理学与其它学科关系 (13)

第六节 学习和研究行政管理学的意义 (15)

第二章 中国行政管理历史发展概况 (20)

第一节 中国古代行政管理的历史演变 (20)

第二节 国民党统治时期的行政管理 (27)

第三节 中国社会主义行政管理的历史演变 (29)

第四节 中国历代对行政管理的研究 (33)

第三章 苏联及东欧国家行政管理 (37)

第一节 苏联国家行政管理 (37)

第二节 南斯拉夫国家行政管理 (46)

第三节 匈牙利行政体制改革 (54)

第四节 罗马尼亚国家行政管理特点 (59)

第四章 资本主义国家行政管理 (65)

第一节 英国国家行政管理 (65)

第二节 法国国家行政管理 (70)

第三节 美国国家行政管理 (73)

第四节 日本国家行政管理 (80)

第五章 社会主义国家行政管理 (86)

第一节 社会主义国家行政管理的性质 (86)

第二节 社会主义国家行政管理的基本职能 (88)

第三节	社会主义国家行政管理必须坚持的基本原则	(91)
第六章	行政组织	(98)
第一节	行政组织的含义和作用	(98)
第二节	行政组织原理的主要学派	(101)
第三节	行政组织分类	(110)
第四节	行政组织结构	(117)
第五节	行政组织与其它组织关系	(121)
第六节	中央和地方的关系	(125)
第七章	行政领导	(131)
第一节	领导科学和领导艺术	(131)
第二节	领导观念	(136)
第三节	领导方式的分类	(140)
第四节	行政领导的基本职能	(143)
第五节	领导的有效影响力	(146)
第六节	行政领导者的素质	(152)
第七节	行政领导的群体结构	(156)
第八章	行政监督	(162)
第一节	行政监督的意义和作用	(162)
第二节	中国古代监督制度	(164)
第三节	行政监督的形式和内容	(167)
第四节	监督保障	(171)
第九章	行政决策	(174)
第一节	行政决策的意义和作用	(174)
第二节	行政决策的基本程序	(176)
第三节	行政决策体制	(180)
第四节	行政决策技术	(184)
第十章	行政信息	(190)
第一节	行政信息的意义和作用	(190)
第二节	行政信息系统	(192)

第三节	信息方法与现代科学技术	(196)
第十一章	国家行政工作人员	(199)
第一节	国家行政工作人员的涵义和分类	(199)
第二节	国家行政工作人员的基本条件	(202)
第三节	国家行政工作人员的管理原则	(206)
第四节	国家行政工作人员的任用	(209)
第五节	国家行政工作人员的培训	(212)
第十二章	市政管理	(217)
第一节	市政管理的意义和特点	(217)
第二节	城市发展规律	(218)
第三节	城市化与小城镇	(222)
第四节	城市行政管理的基本特点	(225)
第五节	城市行政管理的基本职能	(227)
第六节	城市行政管理的基本原则	(232)
第七节	正确处理城市管理体制中的几个关系	(234)
第十三章	机关管理	(238)
第一节	机关管理的特点和作用	(238)
第二节	机关管理工作中的辅助职能	(240)
第三节	机关事务管理	(242)
第四节	机关后勤管理	(246)
第五节	机关办公自动化	(248)
第六节	机关政治思想工作	(251)

第一章 绪 论

第一节 行政管理

什么叫行政管理？首先应搞清“行政”一词的基本含义。在《纲鉴易知录》中，曾记载公元前八四一年西周时期的周厉王，因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公周公行政”，这是我国历史上最早出现的“行政”一词。这里的“行政”，是指执掌政务，就是管理整个国家的政务。由于当时国家管理的事务有限，国家管理机构比较简单，一切权力集中在君主。因此，我国古代所讲的行政，不但指国家行政管理，而且范围很广，包括国家管理活动的全部内容。

由于社会的发展，人类的进步，社会分工越来越细，社会组织形式和活动方式也不断发生变革。因此，行政的含义，在世界各国说法不一。基本上可分为如下几种说法：

一、用三权分立的观点解释行政

十八世纪法国启蒙学家孟德斯鸠提出“三权分立学说”。他把国家权力划分为立法、司法、行政三权，分别由三个独立机关执掌并相互制约。根据这一学说解释行政，认为行政是政府组织中所管辖的事务，即国家立法、司法以外的国家机关的活动，称为行政。

二、用政治和行政分离的观点解释行政

西方早期的学者主张把政治与行政分离，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。如美国行政学和法学家古德诺在1900年写的《政治与行政》

一书中提出：“政治是民意的表现，行政是民意的实行”。“政治在决定政策，行政在实行政策”。*因此，他们认为，行政仅仅是一种对法律和政策的执行活动。

三、用管理的观点解释行政

西方有些学者认为，管理就是事务处理的方法、程序与技术，不过行政较之管理范围广、层级高，具有通盘筹划的完整性。因此除了工作方法、程序与技术外，还包括决策、组织指挥与领导。如芝加哥大学教授怀德在《行政学导论》一书中说：“行政的最广泛意义，包括为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切动作”。**

四、用生态行政管理学观点解释行政

生态学派认为行政乃是指公务人员依法凭能力、智慧、知识、技术推行职务的活动。这种活动不是个人的独立行为，而是组织中成员的集体活动与合作努力。西蒙教授于1947年著《行政行为》一书中提出：“行政乃是组织行为，即作决的过程”。***

五、用马克思主义观点解释行政

马克思在评《普鲁士人“的”普鲁士国王和社会改革》一文中指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动”。马克思进一步分析行政与资本主义国家的政治关系时指出：“要消除在行政机关的任务、它的善良意愿和它能够采取的手段、办法之间的矛盾，国家就必须消灭自己，因为国家本身就是以这个矛盾为基础的。”****所以西方资产阶级学者提出政治与行政分离，认为行政仅仅是消极的执行活动，这是不符合马克思主义观点的。事实上当代资本主义国家也不是理想中的三权分立状态，因为资本主义国家的

*张金鉴著，《行政学新论》，三民书局，1982年版，第6页。

**张金鉴《行政学典范》，三民书局，1983年版，第8页。

***张金鉴《行政学新论》，三民书局，1982年版，第7页。

****《马克思恩格斯全集》，第一卷，人民出版社，1956年版，第479页。

政治制度，使各种权力互相渗透。如行政机关既有委托立法权，又有一定的司法性质的裁决权，而且国家行政机关是国家重大政治决策的积极参与者，有人称之为行政中的政治。对此马克思在《黑格尔法哲学批判》一文中指出：“在行政权中我们总是看到两个环节，即现实的活动和对这种活动所做的政治论证，……。”* 因此，任何体现国家意志的决策，均离不开行政过程，而且正如马克思所说：“对人民来说行政权本身应当比立法的形而上学的国家职能具有更大的吸引力。”** 因此行政权在国家职能中居于重要地位，这对一切统治阶级来讲是都能懂得的最简单的道理。

所以行政管理不是一般意义的管理，它是国家的一种基本职能，这种职能是根据人民意志与国家事务不断变化发展相适应的一种有组织的社会管理活动过程。

第二节 行政管理学

一、行政管理学是一门科学

行政管理是研究国家行政管理活动规律的科学。但有人认为行政管理学不是科学。他们认为：1. 行政现象与事实异常复杂，而且内容包罗万象，很难用严格的科学方法进行观察研究；2. 行政现象与事实是不确定的，随着社会和环境的发展，瞬息万变，无确定秩序和继续性；3. 行政只是一种艺术和方法，具有因地、因时、因人、因事制宜的适应性，难以上升为定理和法则。但世界上不少行政学家不同意这种观点，认为：1. 行政管理应该是一门科学。所谓科学，是对某种现象或事实经过有计划的深入观察、实验和研究，而得到的关于自然、社会和思维的知识体系。而行政现象和事实尽管复杂，但人类长期的实践并采用现代科学技术，是可以从社会实践中求得系统知识的。2. 任何科学，包括自然科学，由于条件限制，对客观世界的认

*《马克思恩格斯全集》，第一卷，人民出版社，1956年版，第395页。

**《马克思恩格斯全集》，第一卷，人民出版社，1956年版，第394页。

识，主观与客观之间，总是存在着差异的。如气象学，尽管研究时还存在着许多不确定因素，但并不妨碍气象学成为科学。3. 行政管理中同样存在着大量的确定性和统一性。如人群在相同的原因或情势下，产生相同的反应和行为。也就是说，行政现象和事实的发生原因有它一定的客观规律性。4. 行政管理学是通过现代科学技术，特别是数学、心理学、思维科学、计算机技术以及实验、归纳、统计分析等方法，揭示行政现象和事实中的规律性的东西，求得行政管理的系统知识。

二、行政管理学的主要特点

现代管理科学的发展，特别是新兴的横断科学技术的发展，使行政管理学不断充实和发展，已成为一门独立的应用性、政治性很强的交叉学科。它具有如下特点：

1. 行政性和应用性

行政管理是国家组织活动，行政管理学是研究国家行政管理活动规律的科学，是国家社会政治、经济发展的产物，又是为巩固和发展经济基础服务的。行政管理活动是按照宪法和法律行使国家权力，对社会事务进行管理的一种有组织活动，是国家职能的组成部分。国家的政治统治，是以执行某种社会职能为基础，而且这种政治统治只有它执行了这种社会职能时，才能继续上去。而研究行政管理学，在于寻求适应社会经济基础的，最有效的管理。因此行政管理学，虽然不断引进现代管理科学的理论和方法，但它跟一般的工商企业管理不同，它不但范围广泛，事务复杂，具有很强的应用性，而且它是以国家权力为基础并体现统治阶级意志的，还具有鲜明政治性。

2. 综合性和系统性

行政管理学的内容广泛，涉及很多相关学科，如政治学、社会学、法学、经济学、管理科学、心理学等，同时还跟各行各业交叉渗透，特别是现代科学技术的发展，对行政管理学影响很大。行政管理面向整个社会，是一个社会大系统，在这个大系统

内部各组成分支系统之间，是互相依存的有机整体。因此行政管理学，不但要与各专业行政管理相适应，还要综合各相关学科知识，使这些知识系统化，成为一个完整的有机整体，使行政管理学按自身发展规律，形成具有综合性、系统性的一门独立的学科。

3. 客观性和规范性

行政管理为经济基础服务，为社会发展服务。行政管理学的知识来源于社会实践，为社会实践服务。因此知识内容是以客观事实为依据，行政管理准则是以行政行为为规范。行政理论和原则是行政现象的科学抽象，行政管理学的客观性和规范性，是通过行政管理实践来检验的。因此，行政管理学不是空洞的虚构和天真的遐想，而具有客观的科学性和行动的规范性。

4. 方法性和工具性

行政管理学研究如何有效地通过领导、组织、计划、指挥、控制、协调、监督等方式，合理地利用人力、物力、财力等要素来实现国家行政管理的具体目标。因此，作为执行社会职能的行政管理是一种科学，又是一种艺术。通过科学抽象而形成的原理与原则，是为推理、判断、治事的工具。因此行政管理学也可以称为治国、安邦、理财的科学方法。

5. 相对适应性

行政管理学是随着国家管理的对象、管理科学技术的发展而不断充实自身的，行政管理是上层建筑，它必须跟国家经济基础相适应，必须与社会的发展变化相适应。因此，行政管理学不是一个静态概念，它研究的不是机械和物理现象，可以在限定的条件和空间进行实验。行政管理学不但要研究人创造的社会现象，而且更重要的是研究人本身形成的各种社会关系。行政管理学是研究涉及内容广泛，情况复杂的一种科学。研究行政管理学，不是寻求一套到处可以套用固定不变的公式，而是动态的，具有相对适应性的行政管理原理和原则。这种相对适应性，不但

要使行政管理机关与其他国家机关组织相适应，而且要与环境变化相适应。如工业高度发达的国家行政管理，对发展中国家只能是一种启示，我们研究行政管理学必须研究与本国国情相适应的原则和方法，这样才能发挥应有的指导作用。

第三节 行政管理学的产生和发展

行政管理活动是随着国家的形成而产生，随着社会制度和社会生产方式的变化而发展的。在各国历史文献中，都有许多关于行政管理经验的记载。在奴隶制社会的国家里，受社会制度和生产技术的限制，行政管理活动处于农业社会形态。到封建社会，国家行政管理活动也只是一种简单的分工，这种分工还没有为发展成为一门独立的学科创造条件。因此行政管理作为一门独立学科来研究，是由社会发展的客观需要而引起的。在十九世纪末和二十世纪初，资产阶级统治的资本主义国家进行了一场工业革命后，对国家行政管理提出了新的要求。在社会化商品生产的条件下，资产阶级为维护自己的统治和获得更大利润，为适应资本的自由竞争需要，必须对人、财、物实施高效率的管理，于是科学管理就成为竞争手段。首先是直接生产系统采用管理科学化推动了社会生产效率的不断提高。同时现代科学技术在行政管理上的运用又促进和推动了行政管理科学化，为行政管理学的形成创造了条件。因此，行政管理成为一门独立学科，从产生到发展的历史还不长，可称之为是一门新兴学科。特别是第二次世界大战后，由于社会竞争加剧，科学技术发展速度加快，大大促进了行政管理科学的发展。西方研究行政管理学的进程，大致可以分为如下四个阶段。

一、传统管理研究时期

从十九世纪末到二十世纪初，在一些主要资本主义国家，由于社会生产水平迅速提高，城市规模日益扩大，交通发展很快，

由以手工生产为主体的农业社会，逐步发展成为以商品生产为主体的工业社会。因此政府所管辖事务显著增多，政府所设机构相应增加，各式各样的制度也日趋复杂化。社会形势的发展迫切需要从理论上对行政管理进行研究，同时当时的政府机构与办事程序存在许多不合理和腐败现象，亟待进一步改革。首先将行政管理作为科学进行研究的是美国威尔逊，他在1887年写了一篇《行政研究》的文章，在文章中他认为：“执行宪法比制定宪法更困难”。

*并强调用历史和比较方法研究行政学。后来逐渐有不少人对行政管理学进行了研究，并著书立说。如1900年美国学者古德诺写了一本《政治与行政》一书，在书中提出把政府的功能分离为政治与行政两种功能。1926年美国芝加哥大学教授怀德著《公共行政学导论》等书，强调人事行政，强调管理。这些早期的行政学著作，系统论述了行政学研究对象、内容、方法，着重探讨政府行政组织、人事行政、财务行政、中央政府与地方政府之间的关系，行政首脑作用，行政和立法的关系等方面的问题。

二、科学管理研究时期

由于采用科学方法管理工厂，提高了工厂生产效率，因而这些科学管理方法不断被引进到行政管理领域，丰富和充实了行政管理学内容，推动了行政管理学的进一步发展，使行政管理学的研究进入一个新时期，有人称之为转变时期。特别是科学管理创始人、美国工程师泰罗在1911年著《科学管理原理》一书后，促进了对行政管理研究，他在书中提倡科学管理，建立科学管理制度，强调效率、标准化、规范化。

三、行为科学研究时期

三十年代有些行为科学者用行为科学的观点 and 立场对传统的行政管理学进行了批评和修正，因此也称修正行政学的研究。行为科学这个概念是1949年由美国芝加哥大学的一些教授研究“个

* 威尔逊·伍德罗，曾任美国第28任总统，是第一个倡导系统研究政府工作的学者。

入行为与人际关系”时提出来的。他们主张从心理学、社会学、人类学的角度研究行政管理，行为学派对行政管理学研究着重于人性激励、民主参与、互相影响。认为激励工作人员的自动自发的责任感、荣誉感、积极奋发精神，才能有效地完成机关使命和任务。他们认为传统行政学派重机关组织，而轻个人，把人看成是达到机关目的的手段和工具。而行为学派重人格尊重、心理动机、目标追求、欲望与满足和激励反应的过程。

四、系统科学研究时期

第二次世界大战后，人们把运筹学、系统工程等现代科学技术引入行政管理科学的研究，使行政管理科学成为一门现代自然科学和社会科学的综合交叉的管理科学。即用系统分析方法探讨行政活动和现象，进行整体性、综合性、开放性、互动性的研究，并用生态学的观点对行政系统、行政组织和行政行为与外在环境的关系进行分析，认为行政必须与环境保持生态平衡（即适应），提出行政组织只有在适应行政制度、环境变化的情势下，才能维持存在和持续发展。

运用系统理论研究行政理论，研究行政活动，包括组织、人事、程序、方法及社会、经济、科技等环境因素的关系。应用系统方法来组织各项行政活动，使行政管理合理化，行政程序连续化，行政决策科学化，行政方法定量化，这种研究方法困难很多，还需要进一步探讨。

第四节 行政管理学的研究内容和方法

一、行政管理学的研究内容

由于各国发展历史和社会制度不同，行政管理学的研究内容和范围也不完全一样。早期行政管理学的研究是从行政法规开始的，着重研究法律与行政活动的内在联系。1926年，美国行政管理学者怀德写的第一本行政学教科书《行政学导论》中，把行政

学研究的内容分为组织原理、人事行政、财务行政、行政法律等四个部分。第二次世界大战后，由于控制论、系统论、信息论、电子计算机技术的大量应用，行政管理学研究的内容又分为一般行政管理学和专业行政管理学。一般行政管理学主要研究行政原理、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政技术、财务行政、行政法规、机关管理等内容。专业行政管理学，结合专业行政管理业务，分为工业行政管理、农业行政管理、交通行政管理、教育行政管理、事务行政管理、司法行政管理，公安行政管理、外交行政管理等等。

目前由于世界各国社会制度和社会发展的条件不同，对行政管理学研究的内容也不相同，如美国着重探讨如何改进和提高行政机构效率，强调实用主义和价值观念，强调行政管理的研究具有实践依赖性，提倡需要什么就研究什么，提高和促进行政管理效率，研究如何充分运用现代科学技术成果。苏联强调行政与政治结合，称为国家管理学，强调国家管理学的使命是揭示和记录国家管理功能，探求如何有效行使这些功能的方式，着重研究国家管理机关的结构，决策理论的方法论和目标管理以及干部队伍建设。罗马尼亚学者认为行政管理学是研究社会系统中人的活动和工作方法，要在调查研究基础上着重研究行政机关的组织系统、国家行政机关职能、行政决策、人力和物力资源的管理以及对行政机关的监督等。

行政管理学的性质是研究国家行政管理活动规律的科学。因此行政管理学研究的内容，主要是国家行政机关的配置与运转规律，通过国家行政组织对政治、经济、文化、社会生活等社会事务管理。研究如何有效地组织和协调各种管理要素，使行政管理与不断发展变化的社会生活条件相适应，达到不断提高行政管理工作的效果和效能的目的。

二、行政管理学的研究方法

由于社会制度和社会生产技术条件的发展，不同的历史时

期、不同的社会制度、不同的角度、所采用的研究方法也不同，各种不同的研究方法又有不同的特点。

主要方法是：

1. 法学研究方法

早期行政学主要从法学的角度研究行政管理学，实际上是行政法学，不同于现在的行政学。当时从法学的观念解释行政，认为行政就是政府官吏依法行使职权的活动。因而着重在法律和规章的条文上去研究和分析行政权力的运用规律，研究法律对行政活动的规范性。德国法学家、国家学家史坦因著的《行政学》、《国家学体系》就是用法学的方法研究行政学的代表作。这种研究方法对于建立和健全国家行政法规，使国家行政管理法制化有一定的积极作用。

2. 理论研究方法

行政管理范围广、涉及问题错综复杂、包罗万象，但行政现象、行政事实中都存在因果关系，理论的研究方法就是透过复杂的现象进行科学分析和概括，建立适用指导行政管理的原理和法则。从这一立场与角度去研究行政管理，称之为理论行政研究法。理论学派研究者认为行政管理学是科学，亦是艺术。从这两种观念出发，认为研究行政管理学在于建立高尚的完善的行政管理原理与法则，提高行政管理学术水平，以高瞻远瞩的理论知识，指导行政管理实践活动，必须采用理论研究方法。魏劳华《行政学原理》，怀特《行政学导论》可称为理论研究法的代表作。理论研究法的优点是提纲挈领，高度概括。但由于行政管理学是一门政治性、应用性很强的科学，跟社会经济发展、科学技术发展相适应的综合性交叉学科，如果把这种理论原则与法则看成是永不变的，不受时空限制而放诸四海而皆准的，是不符合历史发展规律的。

3. 历史研究法

历史研究法是从研究历史来考察行政起源，从行政的历史类型和行政的历史演变中找出带有规律性的东西，寻求现在和将来