

王沪宁 竺乾威 主编

# 行政学导论

XINGZHENGXUE  
DAOLUN

字  
“一门研究……”  
“行政活动在任何一个社会中均以  
存在着，它直接关系到社会政  
化、教育、科技和卫生等各个  
展时代，当代人类社会进入一  
高速增长，科学技术的突飞猛进，  
的日益繁复，社会关系的日趋复杂，  
新更新，政治现象的错综复杂，  
面的要求。均向社会行政体系

上海三联书店

XINGZHENGXU  
DAOLUN

# 行政学导论

王沪宁 竺乾威 主编

上海三联书店

责任编辑 陈 军  
封面设计 袁银昌

行政学导论

王沪宁 竺乾威 主编

生活·读书·新知

三联书店上海分店出版  
上海绍兴路5号

新华书店上海发行所发行  
商务印书馆上海印刷厂印刷

1988年7月第1版  
1988年7月第1次印刷  
开本: 850×1163 1/32  
印张: 13 125 插页: 2 字数: 270000  
印数: 1—5000

ISBN 7-5426-0070-2/D·2

定价 5.65 元

## 前 言

行政学在中国是一个方兴未艾的学科。行政学研究的宗旨在于提高国家各级行政机构的效率和能量，使国家的行政活动走向科学化、规范化、民主化、法制化。因而，行政学知识是每一位行政人员必备的知识。完备的行政学知识可以使行政人员得心应手地行政，更好地推动行政工作。长期以来，我们对行政学研究注意不够。目前，行政实践和行政理论都远远不能适应中国四化建设的需要。可以说，中国四化建设的成功与行政学的发展有密切的关系。我们撰写这本《行政学导论》，谨想为中国行政学的进步和现代化建设尽一点绵薄之力。

本书是集体努力的成果。我们确定了全书大纲之后，由以下同志分头撰写了初稿：王沪宁(绪论)、竺乾威(第1章)、胡伟(第2章)、桑玉成(第3章)、张卫星(第4章)、王羿(第5章)、侯万军(第6章)、郭定平(第7章)、周伟嘉(第8章)、任晓(第9章)、王金支(第10章)、孙嘉明(第11章)、林尚立(第12章)和王元(第13章)。初稿完成后，由王沪宁修改了第一稿。最后由王沪宁和竺乾威修改并定稿。任晓、胡伟、林尚立、桑玉成参加了定稿阶段稿件的统一和整理工作。

尤其要指出的是，各位撰稿人虽然是在我们确定的框架和意图下写作的，但他们充分发挥了自己的创造性和主动性，没有他们各自令人钦佩的努力，本书不可能达到现在这样的状况。

60F36/2009

本书在写作过程中，力图反映国内外最新的学术成果，反映行政学研究的最新趋势。我们尝试探索了几个新的领域，这就是行政工艺、行政文化、行政发展以及其他章节中的有关部分，这些课题在国内尚属初始探索，目的全在于抛砖引玉。既然是新的探索，自然会有不成熟之处，在此，我们真诚地欢迎来自各方面的批评。

王沪宁

竺乾威

1987年7月于复旦大学国际政治系

# 目 录

前 言.....	1
绪 论.....	1
一、行政学的基本概念.....	1
1. 行政的意义	
2. 行政学的对象	
3. 行政学的范围	
二、行政学的沿革.....	13
4. 行政学的演展	
5. 行政学的诸种理论	
6. 行政学的新趋向	
三、行政学研究的意义和方法.....	27
7. 当代社会与行政功能	
8. 行政学研究的意义	
9. 行政学研究的方法	
<b>第一章 行政领导.....</b>	<b>38</b>
一、行政领导的基本概念.....	38
10. 行政领导的含义	
11. 行政领导者的产生	
12. 行政领导者的职责	
13. 行政领导者的基本条件	
二、行政领导策略.....	47

14. 领导行为	
15. 领导战略与策略	
16. 领导集体	
三、行政领导艺术.....	54
17. 权力运用	
18. 授权	
19. 时间管理	
四、行政领导评价.....	64
20. 领导工作的评价	
21. 非正式领导者	
<b>第二章 行政组织.....</b>	<b>69</b>
一、行政组织的基本概念.....	69
22. 行政组织的意义	
23. 行政组织的特征	
24. 行政组织的原则	
25. 行政组织的目标	
二、行政组织的态势.....	78
26. 行政组织的结构	
27. 行政组织的气候	
28. 行政组织的趋向	
三、行政组织的部门化.....	85
29. 部门划分的基础	
30. 职能部门化	
31. 行业和产品部门化	
32. 区域部门化	
33. 服务对象部门化	
四、行政组织的体制.....	91
34. 独任制和合议制	

35. 集权制和分权制	
36. 层级制和功能制	
37. 完整制和分离制	
38. 矩阵组织体制	
<b>五、非正式组织</b> .....	<b>97</b>
39. 问题的提出	
40. 与正式组织的区别	
41. 新价值观	
42. 功能及其运用	
<b>第三章 行政决策</b> .....	<b>104</b>
<b>一、行政决策的基本概念</b> .....	<b>104</b>
43. 行政决策的意义	
44. 行政决策的分类	
45. 行政决策的作用	
<b>二、行政决策的一般程序</b> .....	<b>112</b>
46. 确定目标	
47. 备选方案	
48. 最佳抉择	
49. 信息反馈	
50. 技术运用	
<b>三、行政决策的组织体系</b> .....	<b>125</b>
51. 信息系统	
52. 智囊系统	
53. 决策系统	
54. 决策优化	
<b>第四章 行政计划</b> .....	<b>134</b>
<b>一、行政计划的基本概念</b> .....	<b>134</b>



55. 行政计划的含义	116
56. 行政计划的特点	116
57. 行政计划的内容	117
58. 行政计划的作用	117
<b>二、行政计划的类型</b> .....	<b>139</b>
59. 时间类型	139
60. 形式类型	139
61. 层次类型	139
<b>三、行政计划的制订</b> .....	<b>144</b>
62. 制订原则	144
63. 制订程序	144
64. 制订方法	144
65. 网络规划技术	144
66. 制订障碍	144
<b>四、行政计划的实施</b> .....	<b>154</b>
67. 实施与控制	154
68. 控制的方式	154
69. 计划评定	154
<b>第五章 行政用人</b> .....	<b>160</b>
<b>一、行政用人的基本概念</b> .....	<b>160</b>
70. 行政用人的意义	160
71. 行政用人的原则	160
72. 行政用人的作用	160
<b>二、行政用人的程序</b> .....	<b>163</b>
73. 人员选拔	163
74. 人员培训	163
75. 人员考核	163
76. 人员工资	163

77. 退休与抚恤	
<b>三、行政用人的激励</b>	<b>170</b>
78. 激励因素	
79. 奖惩方法	
80. 组织气候和用人	
81. 创造与发展	
<b>四、行政人员的分类</b>	<b>176</b>
82. 分类的涵义	
83. 职位分类的方法	
84. 职位分类的作用	
<b>五、行政用人体制</b>	<b>180</b>
85. 用人体制类型	
86. 中央人事机构	
87. 地方人事机构	
<b>第六章 行政心理</b>	<b>186</b>
<b>一、行政心理的基本概念</b>	<b>186</b>
88. 行政心理的意义	
89. 行政心理研究的产生	
90. 社会心理与行政活动	
<b>二、行政体系中的个体</b>	<b>191</b>
91. 行政个体的定义	
92. 能力与行政行为	
93. 性格与行政行为	
94. 气质与行政行为	
95. 挫折与冲突	
<b>三、行政心理与行政组织</b>	<b>200</b>
96. 组织的心理层面	
97. 组织对心理的影响	

98. 组织与个体的心理关系	
99. 组织之间的心理关系	
四、行政心理理论	206
100. x、y、z理论	
101. 唯利人、社会人、自动人、复杂人	
102. 需要层次说	
103. 权变理论	
104. 精神分析理论	
<b>第七章 行政沟通</b>	<b>215</b>
一、行政沟通的基本概念	215
105. 行政沟通的意义	
106. 行政沟通的特点和趋势	
107. 行政沟通的组织功能	
二、行政沟通的过程	223
108. 沟通主体	
109. 沟通渠道	
110. 沟通内容	
三、行政沟通的类型和模式	229
111. 沟通类型	
112. 正式沟通	
113. 非正式沟通	
114. 沟通结构模式	
四、行政沟通的效果	235
115. 效率原则	
116. 沟通障碍	
117. 沟通改善	
<b>第八章 行政立法</b>	<b>242</b>
一、行政立法的基本概念	242

118.	行政立法的意义	
119.	行政立法的法源	
120.	行政立法的原则	
121.	行政立法的程序	
122.	行政立法的控制	
123.	行政立法的发展	
<b>二、</b>	<b>行政法规</b> .....	<b>252</b>
124.	基本概念	
125.	制定要件	
126.	行政规章	
<b>三、</b>	<b>行政措施</b> .....	<b>256</b>
127.	基本概念	
128.	制订要件	
129.	行政措施的种类	
130.	变更和失效	
<b>四、</b>	<b>行政立法的运用</b> .....	<b>261</b>
131.	行政立法与行政机构	
132.	行政立法与行政人员	
133.	行政立法的加强和健全	
<b>第九章</b>	<b>行政监督</b> .....	<b>268</b>
<b>一、</b>	<b>行政监督的基本概念</b> .....	<b>268</b>
134.	行政监督的意义	
135.	行政监督的基本内容	
136.	行政监督的必要性	
<b>二、</b>	<b>行政监督的任务</b> .....	<b>272</b>
137.	基础工作	
138.	工作指派	
139.	工作指导	

140. 工作控制		
141. 工作评价		
<b>三、行政监督的形式</b> .....		<b>282</b>
142. 层次形式		
143. 方向形式		
144. 时间形式		
145. 性质形式		
<b>四、行政监督的幅度和原则</b> .....		<b>287</b>
146. 幅度和层次		
147. 监督的原则		
<b>第十章 行政工艺</b> .....		<b>295</b>
<b>一、行政工艺的基本概念</b> .....		<b>295</b>
148. 行政工艺的意义		
149. 行政工艺研究		
150. 行政工艺的特性		
151. 行政工艺的研究方法		
<b>二、行政中的人—机系统</b> .....		<b>300</b>
152. 含义与功能		
153. 计算机与决策		
154. 办公室自动化		
155. 人—机系统的优化		
<b>三、行政氛围</b> .....		<b>309</b>
156. 生理因素		
157. 社会心理因素		
158. 物理环境因素		
<b>四、行政工艺应用</b> .....		<b>316</b>
159. 会议设计		
160. 办公室设计		

<b>第十一章 行政分析</b> .....	<b>323</b>
<b>一、行政分析的基本概念</b> .....	<b>323</b>
161. 行政分析的意义	
162. 行政要素分析	
163. 行政过程分析	
164. 行政系统分析	
<b>二、行政调查</b> .....	<b>329</b>
165. 行政调查的意义	
166. 调查原则	
167. 调查方法	
<b>三、行政统计</b> .....	<b>338</b>
168. 行政统计的意义	
169. 统计原则	
170. 统计方法	
<b>第十二章 行政文化</b> .....	<b>351</b>
<b>一、行政文化的基本概念</b> .....	<b>351</b>
171. 行政文化的意义	
172. 行政文化层次	
<b>二、行政文化分类</b> .....	<b>357</b>
173. 观念性的行政文化	
174. 规范性的行政文化	
<b>三、行政文化与行政组织</b> .....	<b>364</b>
175. 文化与目标	
176. 文化与结构	
<b>四、行政文化与行政行为</b> .....	<b>368</b>
177. 文化与行政人员的行为	
178. 文化与行政机构的行为	

五、行政文化与行政领导.....	375
179. 文化与领导权威	
180. 文化与领导素质	
181. 文化与领导行为	
<b>第十三章 行政发展.....</b>	<b>380</b>
<b>一、行政发展的基本概念.....</b>	<b>380</b>
182. 行政发展的意义	
183. 目标和动力	
184. 发展途径	
<b>二、制度与人.....</b>	<b>388</b>
185. 制度与人	
186. 阻力因素	
187. 发展契机	
<b>三、宏观分析.....</b>	<b>392</b>
188. 结构规则	
189. 成长规律	
190. 总体效应	
<b>四、环境分析.....</b>	<b>399</b>
191. 内部机制	
192. 外部环境	
193. 观念心理	
<b>五、前提与前景.....</b>	<b>402</b>
194. 目标前提	
195. 发展原则	
196. 理想模式	

# 绪 论

行政学是一门研究社会行政现象的学科。行政活动在任何社会中均以不同的形式存在着，它直接关系到社会政治、经济、文化、教育、科技、卫生等各个领域的进步和发展。当代人类社会进入一个新的发展时代，科学技术的突飞猛进，生产力的高速增长，社会关系的日趋复杂，人们需求的日益繁复，政治现象的错综复杂，文化的不断更新，均向社会行政体系提出了前所未有的要求。如何科学地认识和理解行政现象和行政活动，如何有效地揭示行政规律和行政原则，如何有效地运用这些规律和原则促进社会各个方面的蓬勃发展，是行政学研究的首要任务。行政学在当今世界获得了前所未有的发展，取得了不少重要的成果。中国的行政学研究正蓬勃兴起，随着四化建设的推进，行政学必将发挥重要的作用。因此，应当在历史唯物主义方法论的指导下，发展和建设行政学，为中国现代化事业做出贡献。

## 一、行政学的基本概念

**1. 行政的意义** 研究行政学，首先应当确定行政的意义。行政(Administration) 是任何社会均存在的一种社会现象和社会活动。在不同的社会形态和社会形式中，行政的形式、活动和关系的表现形



态虽然并不一样，但它却是任何社会维持日常生活秩序和整个社会运行必不可少的条件，是一个有组织社会的重要标志。对于行政的定义，不同的行政学者对它有不同的解释和说明。总体上说，人们可以从两个角度解释行政。

第一，从政治的角度说明行政。这方面又有两种倾向。一派注重从一定社会的政府组织的分工关系上确定行政的特性；另一派注重从政治权力的运用上说明行政的特征。但不论侧重何方，政治的概念在这里均至关重要。前一派观点提出，一个政治体系中存在三个基本的部门，这就是立法机构、行政机构和司法机构。这三个部门相互分工，相互协作，构成一个完整的政治体系。行政只是其中的一个部门。美国行政学者W.F.魏洛比提出：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”<sup>①</sup>这是这派观点的一种较为典型的说法。这个观点在说明政治体系的不同构成部分方面是有价值的，但用来概括一定社会的行政现象，就略嫌狭隘了。在一定的社会中，行政活动绝不限于政治意义上的行政部门。在立法部门、司法部门以及其他各类部门中，广泛存在着行政活动和行政关系，行政学研究不能将这些活动和现象排除在外。第二派理论认为，行政是政治中一部分特别事务的管理或方案的执行，是政府人员推行政府功能的行动，如为实现政治方略制定详细的计划，制定法规，推动为实现目标而开展的各项活动等。这一观念基本上划定了行政的范围。但是，正因为它从范围上来界定行政，所以难免或宽或窄。

第二，从管理的角度说明行政。这种理论后于第一种理论出现。管理角度的观点侧重从行政的技术、程序和方法看问题。后来的行政学者大多持这种看法。如芝加哥大学教授列奥纳德·

---

<sup>①</sup> [美]W.F.魏洛比：《公共行政原理》，1928，第1页。