

中国社会主义 行政管理学通论

中共北京市委党校行政管理学教研室 编著



中国人民大学出版社

社会主义行政管理学通论

李世英 主编

中国书店出版社

一九八七年·北京

内 容 简 介

本书以马列主义、毛泽东思想为指导,悉心研究和总结我国从新民主主义革命以来行政管理方面的丰富经验,紧密联系我国当前改革的实际,注意吸收该学科研究中的有关新成果,批判地借鉴国外行政学对我国有用的部分。本书对中国行政管理体制改革作了大胆的探索,为创立具有中国特色的行政管理学做了有益的尝试。

本书共十章,分为行政管理与行政管理学、中国社会主义行政管理的理论与实践、行政管理原则、行政组织、行政领导、人事管理、行政财务管理、机关管理、行政管理法、行政监督。

本书体系结构新颖,内容全面系统,文字简明,通俗易懂。既可作为党校、干校、大专院校、职大、业大的教材,亦可作为广大干部、青年学生更新知识结构、研讨提高行政效率、实现行政管理科学化以及我国机构改革、人事制度改革和政府管理经济的职能转变等行政管理体制改革的自学书籍。

社会主义行政管理学通论

李世英 主编

*

中国书店出版社 出版

(北京西城区太平桥大街4号)

北京昌平达江印刷厂印刷

新华书店首都发行所发行

开本 850 × 1168 毫米 1/32 印张 10.5 264 千字

1987 年 9 月北京第一版 1987 年 9 月 第 1 次印刷

印数 1—15300

ISBN7-5050-0078-0/c·4

统一书号: 3271·059 定价: 2.95 元

前 言

近年来,行政管理学在我国作为蓬勃发展的崭新学科,日益引起人们的普遍关注。

行政管理学是实践性很强的应用学科。随着我国经济、政治等全面体制改革的继续和深入发展,行政管理学的科研和教学活动受到党和各级政府的高度重视。改革行政管理制度,逐步实现行政管理科学化、法制化和现代化,广为人们所注意。广大党、政、企、事业单位的干部,积极投身于机构改革、人事制度改革和国家管理经济的职能转变等行政管理改革实践;迫切需要学习行政管理科学。

奉献给读者的《中国行政管理学通论》,坚持以马列主义、毛泽东思想为指导,密切联系我国政治和经济体制改革的实际,注意总结我国行政管理的实践经验,对行政管理改革进行了理论探索。

本书既可作为党校、干校、大专院校、职大的教材,也可作为广大干部、青年,更新知识结构和探讨行政管理规律的自学书籍。

本书是集体编著的。参加写作的有:

李世英(第一章)、朱毅(第三、五章)、王益玲(第二、四章)、杨华(第七、九、十章)、袁静博(第六、八章)。李世英主编并统稿。在成书过程中,吸收了国内学者研究的有益成果,得到吴木、宋柏、林丕、朱荣同志的热情关心和支持,在此谨致诚挚的谢意!

我们对于具有中国特色的行政管理学的研究,尚属尝试性的探索阶段。不妥之处,敬请理论界和广大读者不吝匡正,以便进一步修改和补充。

编 者

1987年3月5日于北京

目 录

第一章	行政管理与行政管理学.....	(1)
第一节	行政管理的界说.....	(1)
第二节	行政管理学研究的对象和特点.....	(8)
第三节	学习行政管理学的意义.....	(23)
第二章	我国社会主义行政管理的理论与实践.....	(30)
第一节	马克思主义关于行政管理的理论.....	(30)
第二节	马克思主义行政管理理论在我国的实践.....	(48)
第三节	我国行政管理的性质和特点.....	(60)
第三章	我国社会主义行政管理原则.....	(72)
第一节	我国社会主义行政管理原则概述.....	(72)
第二节	我国行政管理原则的基本内容.....	(81)
第四章	行政组织.....	(97)
第一节	行政组织概述.....	(97)
第二节	行政组织理论的历史发展.....	(103)
第三节	行政组织目标、结构和信息沟通.....	(108)
第四节	行政组织体制.....	(119)
第五节	我国行政机构的改革.....	(126)
第五章	行政领导.....	(135)
第一节	行政领导概述.....	(135)
第二节	行政领导干部.....	(143)
第三节	行政领导班子.....	(153)
第四节	行政领导与决策.....	(164)
第六章	人事管理.....	(173)

第一节	人事管理概述	(173)
第二节	国家干部的任用	(184)
第三节	国家干部的需求预测和培训	(193)
第四节	国家干部的岗位责任制、考核和奖惩	(200)
第五节	国家干部的工资、福利和退休	(210)
第七章	行政财务管理	(218)
第一节	行政财务管理概述	(218)
第二节	资金管理	(229)
第三节	财产物资管理	(235)
第八章	机关管理	(239)
第一节	机关管理概述	(239)
第二节	公文与档案管理	(243)
第三节	会议管理	(253)
第四节	后勤管理	(260)
第九章	行政管理法	(267)
第一节	行政管理法概述	(267)
第二节	行政管理法规	(274)
第三节	行政管理法制化	(283)
第十章	行政监督	(295)
第一节	行政监督概述	(295)
第二节	行政监督的种类和内容	(303)
第三节	加强行政监督	(318)

第一章 行政管理与行政管理学

第一节 行政管理的界说

一、管理与行政管理

(一) 管理的含义

在弄清行政管理之前,首先得了解什么是管理。所谓管理,就是对事务的安排或处理。管理是人类社会存在的普遍现象。凡有人的地方都离不开管理,小至个人的生活自理,及至家庭生活的安排,社会集团的协调,大至国家社会事务管理。马克思曾经说过:“一切……直接社会劳动,都或多或少地需要指挥,以协调个人的活动,……一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”^①毛泽东同志也说过,一万年以后,也还要管理。管理是和人类共存亡的社会现象,只要人类存在,就须臾离不开管理。总之,管理浸透在人类社会生活的各个领域和角落,它无时不有,无处不在,是人类社会中最常见、最普遍的现象,是人类特有的一种社会活动。

人类社会的存在和发展是以管理过程为基本条件的。在原始社会没有阶级,那时的管理只是一种简单的社会职能。随着人类社会历史的发展,管理活动日益复杂多样,管理越来越发挥重要的作用。不难想象,离开不了管理,人类将无法生存,就谈不上人类社会的发展。所以,国外有一种说法:“管理就是一切”,此话不无道理。

(二) 行政管理的含义

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷,第367页。

人们对于行政管理的含义,其说不一,观点各异:

1.用“三权分立”的观点看待行政管理。近代资本主义国家实行“三权分立”,把国家划分为立法、司法和行政三个职能部门,因而有的学者认为,行政只是行政机构或部门的事务。美国行政学家魏劳毕在1927年著述的《行政学原理》一书中认为:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”这显然是一种狭义的行政观念。这种理论的偏狭性是不符合客观实际的,不可能完全付诸实施。事实上当代资本主义国家所谓的“三权”并非截然分开,形成鼎立局面,而是相互浸透、溶融贯通的,行政部门的权力不断扩张,不只是消极的执行政务,而且行使立法权,参与重大决策。美国联邦政府里所设置的一些专门委员会机构,既拥有委托的立法权,又兼有司法性质的裁决权,并把这种权力扩及司法领域。更何况立法、司法机关本身也脱离不开行政职能。

在我国,有的人主张模仿西方某些国家实行“三权分立”,我们认为这是不妥的。我国社会主义国家性质决定了国家组织机构不宜采用“三权分立”形式。国家行政管理范围极为广阔,不仅仅局限于我国行政机关的事务,行政管理涉及到国家政治、经济、文化等各个机构、各个领域和角落。凡社会生活无不贯穿行政管理活动,从公民个人、家庭、社会集体、国家社会不能没有行政管理,从日常生活、学习和工作等方面来说,都包含有行政管理问题。所以不能从西方去找“药方”,要以马克思主义的立场、观点、方法为指导,调查研究中国的实际,寻求科学的答案,探讨中国行政管理问题。

2.用政治与行政相分离的观点看待行政管理。早在1900年,美国学者古德诺在《政治与行政》一书中主张政治与行政相分离,他认为,行政仅仅是一种对政治的执行活动。他说,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,行政乃是政府官员推行政府功能的活动。这种观点显然是片面的。客观事实告诉

我们,任何一个国家的政治与行政都是对立的统一,二者不可能截然分离,不能人为地把它们分开。因为行政管理活动过程不可能只是单纯的、被动的执行活动,国家行政机构的行政活动过程中不仅参与和影响国家重大政治决策,而且在其执行政治任务过程中还要因事制宜地不断做出政治性的决策,也体现着国家的意志。何况任何体现国家意志的政治决策都不可能脱离开行政管理过程。特别是在社会主义国家政治与行政的统一尤为明显,行政管理过程始终是为了实现政治任务的过程,同时也是国家和人民意志与根本利益的体现。国家机关及其工作人员不只是照章行事,而且不同程度地参加国家政治决策,使政治活动和行政管理过程密切联系。

3.用管理功能的观点来解释行政管理含义。早在十九世纪末二十世纪初,由于生产和科技的发展,资本主义国家首先在工商企业中运用“科学管理”,并把科学管理的理论和方法逐渐引入行政管理部门,而且不限于行政部门。因此,有的学者便从管理的功能上来解释行政管理的含义,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。在他们看来,行政是完成一个权力机关所制定的改革所采取的一切行为,把行政说成是一群人通过努力共同完成政府工作任务、是集体合作的艺术。有的学者根据管理的要素,把行政解释为有效处理公务或政务的方法和技术,是运用组织、领导、计划、人事、协调、监督和财务等手段,以完成政府和公共团体的任务。还有不少学者认为,行政所指的范围不仅包括国家一切机关,而且包括一切非营利性的公共机构以及私人企事业单位的管理活动。从而把行政划分为“公共行政”和“私人行政”两类,等等。

上述观点,对行政管理的含义显然作了漫无边际的解释,是不妥当的。结合我国实际,我们认为,行政是国家有组织的活动,是行使国家权力从事国家管理的活动,是不能作随意解释的。

行政管理是伴随着人类社会的发展而出现的一种管理,它是

国家产生之后形成的一种特殊的管理门类。有国家政府就有行政管理。国家是阶级矛盾不可调和的产物,是阶级统治的工具。统治阶级为了按照本阶级的意志支配社会生产和社会生活,就需要有一定的组织形式和管理方式以及专门的管理人员对社会实施管理活动,这就是行政管理。马克思说过:“行政是国家的组织活动。”^① 行政管理是行政与管理这两个词组成的复合概念,从词义上理解,是国家政务的推行。国家既是阶级统治的工具,统治阶级的意志必然体现在国家的政策法规上,又通过国家机器予以贯彻执行或推行。这就是说,首先,行政管理的主体是国家行政机关,它是国家的职能之一;其次,行政管理是依法行事的;再次,行政管理的内容是组织和管理国家事务。

人们通常所说的政治,其中包含“政”与“治”两个层次,是“政”与“治”的辩证统一。“政”是统治阶级意志的反映,它决定“治”;而“治”则是治理,即统治阶级意志的贯彻执行,也就是行政管理。这就不难悟出行政管理的含义:所谓行政管理,就是国家机关依照法律对社会事务的管理活动。它是国家的重要职能之一。由此可见,行政管理与国家是密切相联系的,行政管理离不开国家,国家也不可没有行政管理。我国社会主义行政管理是我国国家行政机关依照党和国家的政策、法律、法规对社会事务的管理。根据我国的实际,我们认为,行政管理既不局限于国家行政机关自身的管理活动,但也不宜于将行政管理扩展到无所不包的领域或角落,而应当是以行使国家权力、从事国家的社会管理活动,才堪称国家行政管理。

二、行政管理职能

行政管理的基本任务是执行法律、法规,实现国家职能。所谓

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

行政管理职能,就是行政机构为实现国家所赋予的任务,在管理活动中发挥的作用和能力。行政管理职能是通过行政管理过程体现出来的。

从总的方面看,行政管理有以下三项职能:

1.建设职能。建设职能就是组织我国社会主义经济和文化建设。国家行政机关按照社会主义经济发展规律,实行有计划的商品经济,巩固和壮大社会主义经济基础;进行以马克思主义为指导思想的社会主义精神文明建设,发展科学文化教育事业,建设具有高度文明、高度民主的社会主义制度。

2.保卫职能。保卫职能就是巩固和发展人民民主专政,保卫社会主义制度和国家安全,保证社会主义现代化建设的顺利发展。国家行政机关运用专政工具,对外防御国外敌人的侵略和颠覆,对内镇压敌对分子的破坏和捣乱活动,以保卫国家主权的独立和领土完整,维护社会的安定和安全,保障社会主义物质文明和精神文明卓有成效地顺利进行。

3.服务职能。在我国,人民是国家的主人,既是行政管理的主体,又是行政管理的客体。我国行政管理的一切活动都体现了为人民服务的原则。国家行政机关要把组织和管理社会服务事业,解决好人民群众的切身利益和日常生活问题,千方百计地为人民的富裕和幸福服务作为我国社会主义行政管理的根本职能之一。

(一)行政管理职能在管理范围上的体现

我国是人民民主专政的社会主义国家,我国的行政管理的对象是整个社会。它担负着整个国家的政治、经济、文化、军事、外交以及社会生活各个方面的管理。我国行政管理的建设、保卫和服务等职能,贯穿于国家行政管理的各个领域之中。

1.国民经济行政管理。国民经济行政管理是指国家行政机关在建立和发展社会主义国民经济体系、组织领导社会生产、交换、分配和消费等经济管理中所进行的组织、计划、指挥、监督等管理

活动,其中包括对工业、农业、能源、交通运输、财政金融、商业贸易、环境保护以及公用事业等项管理活动。所以,按照国民经济发展规律,实施有效的行政管理措施,科学地运用行政、法律和经济手段,加强宏观管理,加速我国社会主义物质文明建设,是我国行政管理的重要职能。

2.文化教育行政管理。文化教育行政管理是指国家行政机关依法对教育、科技、文化、卫生、体育等方面所实施的管理。为适应社会主义现代化建设的需要,开展社会主义精神文明建设,提高全体公民的素质。培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民,提高中华民族的思想道德素质和科学、文化素质。为此,必须把思想道德建设和教育、科学、文化建设两个方面,浸透在物质文明建设之中,体现在行政管理活动的各个方面和具体环节当中。国家行政机关设置相应的职能部门,负责教育、文化、科技、卫生、体育等事业的管理,以促进社会主义现代化建设的迅速发展。

3.公安司法行政管理。公安行政管理是公安机关依法从事的治安、消防、边防等行政管理工作。它是国家行政管理的重要组成部分。主要担负着打击敌人、惩罚犯罪、维护社会秩序,保卫人民的光荣职责。

司法行政管理是指国家行政机关对有关司法干部,宣传法制,领导律师、公证、人民调解工作等司法行政事务所实施的国家管理活动。国务院领导下的司法部是我国司法行政管理的职能部门。司法行政管理是整个司法工作的重要组成部分,是政府对司法管理的职能体现。

4.民政行政管理。民政行政管理是指国家行政机关设置的民政部门对有关事务实施的行政管理活动。民政部门的主要职能是掌握基层选举、优抚、救济、社会福利、婚姻登记等社会事务。

5.军事行政管理。军事行政管理是指国家运用行政手段对武装力量的构成、编制、装备、生产、教育训练和科研等方面所进行的管理。军事行政是国家行政管理的重要组成部分,它的职责范围、

任务和活动方式是由宪法、法律及有关行政法规所规定的。根据宪法,我国设立中央军事委员会,领导全国武装力量;我国武装力量的建设事宜,如装备、编制、生产、科研等工作,都由国务院有关部、委负责。国防部属于国务院的职能机构。

6.外事行政管理。外事行政管理是国家对外关系方面的行政事务的管理。它属于国家行政管理的重要组成部分,涉及到政治、经济、文化等各个方面。在我国新的历史时期,实行对外开放政策,给外事行政管理提出了更高的要求。做好此项工作,对于我国经济腾飞具有重要的意义。

要充分发挥我国国家行政管理职能,就必须加强国家行政管理机关自身的管理。国家行政机构的自身建设,是搞好国家行政管理的前提条件。

以上行政管理的职能及其在管理范围上的具体体现,是相互联系的整体。只有按照管理对象的运动规律办事,实行科学管理,才能充分发挥国家行政管理的整体效能。

(二)行政管理职能在管理过程中的体现

行政管理是一个行使职能的过程,它的各项职能是行政管理的不可缺少的方面。只有充分发挥各项职能的作用,使行政管理过程中各管理环节密切配合,行政管理活动才能正常有效地进行。就其某一具体行政管理活动而言,从行政目标的确定,到实际完成情况,构成一个完整的管理周期。在此期间,行政管理活动发挥着如下四项功能:

1.计划决策功能。在行政管理过程中,行政管理职能首先表现为计划决策功能,包括行政目标、计划、决策、安排等。通过计划决策,确立行政目标内容、工作步骤、方法和要求等。这是行政管理过程中的首要职能。长期以来,我国行政管理的实践表明,这一阶段的行政管理职能至关重要;它充分体现我国行政管理的科学性和自觉性。否则,就会造成行政管理的失误。

2.组织指挥功能。行政计划决策之后,就进入了付诸实施阶段。在此阶段,着力做好行政机构科学设置、人员的合理组织使用,检查督促指挥,具体的指导贯彻实施,使行政管理活动从机构上、人员组织上得到保障。

3.协调沟通功能。如何有效地发挥行政机关及其人员的作用,使之合理分工协作,紧密配合,为实现行政目标通力合作非常重要。在此阶段,应采取各项有效手段,沟通上下左右之间的关系,避免不必要的矛盾,防止和克服人为的冲突,是我国社会主义行政管理过程中的重要功能。

4.控制监督功能。为了使行政管理获得预想的效果,对行政管理过程必须实施有效的控制和监督。在此环节上,及时掌握行政管理进程,控制行政行为,适时发现和解决管理活动过程中的组织、人事、财务等方面的问题,调整和补充并不断完善行政计划决策,使行政管理活动按照法律和行政法规顺利进行。

了解行政管理职能,是实现科学管理的需要。研究行政管理规律,提高行政管理效能,是行政管理学的根本任务。

第二节 行政管理学研究的对象和特点

一、行政管理学的研究对象

行政管理学亦称行政学,它是以行政管理为研究对象的,是一门研究行政管理一般规律的科学。毛泽东同志说过:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”^①国家行政管理是有其自身的特有矛盾及其运动规律,因而

^① 《毛泽东选集》第1卷,第284页。

构成了行政管理学的研究对象。

我国社会主义行政管理学的研究对象,是由我国行政管理的实质和内容所决定的。我国行政管理实质上是国家行政机关依照法律和行政法规对国家和社会事务实行有组织的管理活动。这就是说行政管理是以国家行政机关的强制力为基础的。在我国,除了国家行政机关实施行政管理职能外,凡由国家机关依法授权或委托其他非行政部门执行的行政管理职能,亦应属于行政管理范畴。同时,依法行政是我国社会主义行政管理的基本原则之一。根据我国宪法、法律和行政法规,有组织的管理国家和社会事务,才能实现国家行政管理的有效性和权威性。在奴隶社会和封建时代,没有较完备的国家法律,统治者往往以言代法,行政管理自然落后。此外,就行政管理的功能而言,是提高行政效率。提高行政管理效率,是行政管理学的直接目的。研究行政管理规律,合理设置组织机构,实行科学的领导、计划、指挥、协调、控制和监督等,充分发挥人力、物力和财力等要素,以便实现行政目标,提高行政效率,是行政管理学的出发点和目的。

就其行政管理学研究的范围和内容来说,正如上节所述,行政管理学的研究范围、对象包括经济行政管理、文化教育行政管理、公安司法行政管理、民政行政管理、军事行政管理、外事行政管理等,以及国家行政机关自身的管理和非国家行政部门内部的行政管理,行政管理学具体研究上述范围内的行政管理原则、行政组织、行政领导、行政决策、人事管理、机关管理、行政财务管理、行政管理法、行政监督等一系列内容。

行政管理的基本原理及其一般规律,对于各个领域的行政管理是普遍适用的。因而研究国家机关行政管理对于我国各行各业的行政管理活动无疑具有指导意义。

综上所述,关于行政管理学的研究对象,可以作如下概括:行政管理学是研究国家行政机关依照法律,组织协调各管理要素,对社会事务实行有效管理的一般规律的科学。它所研究的对象,既

包括国家行政机关对我国经济、文化等国家和社会事务的管理,也包括行政机关自身的管理。

二、行政管理学的内容、特点

(一)行政管理学的内容

行政管理学因各国发展的历史不同,所研究的内容也不尽一致。纵观行政管理发展的趋势,其内容日益扩展。十九世纪末,行政管理学最初作为政治学的内容之一,是从研究行政法开始的,原因是统治阶级对国家的管理活动首先是同强制性和法律效力相联系的。随着资本主义经济的发展和科学技术的进步,行政管理的任务日益复杂繁重,单从法律角度进行研究,已不能满足行政管理科学化的要求。因此,西方一些学者把企业管理方面的原则和方法,移植到行政管理中来,以寻求行政管理科学化的途径,从而形成了行政管理学独立学科。

我国对行政管理学的研究是最近几年才开始的。随着我国工作重点的转移,国家如何组织和管理社会主义现代化建设提到了重要议事日程,这就很自然地提出了怎样提高行政效率,实现科学管理的要求,从而推动了我国行政管理学的研究。在我国,对于行政管理学所研究的具体内容,国内尚无统一见解。我们认为,应从中国实际出发,借鉴国外行政学研究方面的有益成果,逐渐确立中国行政管理学的研究内容。各种类型的行政管理,尽管各有其不同的规律,但就其行政管理而言,又有它共同的规律。行政管理是国家行政机关对社会事务的总体的管理,它的管理内容及其规律与各类专业部门行政管理内容和规律是密切联系的。国家行政管理一般活动规律,对于其他专业行政管理有其普遍的适用意义。比如,机构的设置、人事管理、行政管理功能、行政体制、行政监督等等,是一切行政管理活动均须遵循的基本规律。

行政管理学是研究行政管理活动总论性的科学,而经济、文化

教育、公安司法、民政、军事、外事等行政管理规律则是行政管理学的分论。这本《中国行政管理学通论》着重研究以下内容：

1.行政学原理。它是由我国行政管理实践中抽象出来的，具有普遍指导意义的理论。研究我国行政管理的基本理论和基本原则及其性质特点，以便指导我国行政管理实践，并在实践中不断充实和发展，使行政管理制度化、规范化。

2.行政组织。这是行政管理学研究的重要内容之一。因为行政管理是国家的组织活动，行政组织是实现行政目标的组织保障。研究行政组织对于我国领导体制和组织机构改革，具有重要的现实意义，必将有利于政治体制改革和经济体制改革的实现。

3.行政领导。行政领导是行政管理中的带头人，在行政决策中发挥着关键作用。“领导就是服务”，如何服务；领导干部的素质要求及其行政领导群体结构等问题，是行政管理学研究的重要课题之一。

4.人事管理。行政管理中，人是决定的因素。研究干部的进出规律，探讨干部的“进口”、培训、任用、考核、晋升、奖惩、工资福利，以及干部管理制度改革等，是行政管理学研究的内容之一，也是我国政治体制改革的重要任务之一。

5.行政财务管理。人、财、物、时间等，是现代管理中的基本要素。研究行政财务管理，做好资金、财产物资管理，充分发挥财力、物力的作用，是行政管理顺利进行的物资保证。

6.机关管理。加强机关内部文书、会议和后勤管理，及时沟通信息，协调部门之间的关系，创造和改善机关工作条件，对于提高行政效率具有重要的现实意义。

7.行政管理法。依法行政，是现代行政管理特点之一。健全我国行政法律法规，加强法制观念，依法实施管理，是实现我国社会主义行政管理法制化的重要保证。

8.行政监督。建立健全我国行政监督机构，研究多系统、多层次的行政监督体系，是行政管理过程中不可缺少的重要环节。它