

现代行政管理学教程

XIANDAI XINGZHENG GUANLIXUE JIAOCHENG

▲ 唐 代 望 编 著
▲ 湖 南 科 学 技 术 出 版 社

唐代望 编著

现代行政管理学教程

湖南科学技术出版社

601-25/5

601-25/5

现代行政管理学教程

唐代望编著

责任编辑：龚绍石

*

湖南科学技术出版社出版

（长沙市展览馆路14号）

湖南省新华书店发行 湖南省新华印刷二厂印刷

*

1985年8月第1版第1次印刷

开本：850×1168毫米 1/32 印张：13 插页：（简易精装）4 字数：341,000

印数：1—31,200

统一书号：4204·7 定价：（简易精装）3.20元（平装）2.50元

前 言

行政管理学是研究国家行政管理规律的科学。其主要内容是研究国家行政机关的配置与运转规律以及国家对经济和社会生活的管理，是一门实践性很强的应用科学，在世界经济发达的国家受到高度的重视。本世纪初，当行政管理学刚从政治学的母体脱胎问世后不久，即传入我国，引起了国内学者的重视。建国初期，我们在一些大学里也开设过行政管理学课程，取得了一定的效果。但是，由于种种原因，行政管理学竟被视为资产阶级的伪科学，很快被取消了。在一个较长的时期内，行政管理学的研究被人视为禁区而不敢问津。

党的十一届三中全会以后，随着国家经济改革的深入进行，建立具有中国特色的社会主义行政管理学，实现国家行政管理的科学化、现代化和法制化已成为当前迫切需要研究解决的一个重要课题。邓小平同志曾经指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在要赶紧补课。”为了抓紧补上这一课，贯彻和落实中央关于干部培训工作的重要指示，目前从中央到地方相继成立了行政管理干部学院和劳动人事学院，通过各种形式培训行政管理干部，已经有越来越多的干部在学习和研究行政管理这门科学，这是一种十分可喜的现象。

去年，我应邀到山东大学等单位讲授行政管理学，广

大学员学习行政管理学的热情很高，使我深受鼓舞，更加增强了继续探讨和研究这门科学的信心。在领导和同志们的鼓励和支持下，提高了我写这本《现代行政管理学教程》的勇气。

社会主义行政管理的实践在我国已有三十多年的历史。我们在国家行政管理中积累了不少适合中国国情的经验，这是必须加以肯定和继承的。本书力图在总结现实经验的基础上，吸取我国古代和西方现代行政管理经验，努力探讨具有中国特色的社会主义行政管理体系。全书共分三篇，第一篇是绪论，第二篇着重介绍行政管理学的范围和内容，第三篇是预测。

在撰写本书的过程中，得到了中共中央组织部、国务院办公厅调查研究室和参事室、国家劳动人事部、中国行政管理学会筹备组、中国社会科学院政治学研究所、山东大学科学社会主义系以及中共湖南省委组织部、宣传部、讲师团、湖南省出版局和湖南省社会科学院等单位的领导、学者和同志们的精心指导。同时，本书在国家劳动人事部委托我院举办的全国行政管理学师资培训班试讲中，得到了广大师生的热情帮助，在此一并表示衷心的感谢。

我对社会主义行政管理学的研究还刚刚起步，本书从内容到体系都还很不成熟，错误之处，敬希广大读者批评指正。

唐代望

一九八五年五月

于湖南省社会科学院

目 录

第一篇 行政管理学的基本原理 (1)

第一章 行政和行政管理学 (1)

第一节 行政管理学是干部的必修课 (1)

第二节 行政管理学的兴起和发展 (15)

第二章 正确认识和发挥政府机构的职能 (38)

第一节 我国政府的职权和职能 (38)

第二节 政府工作的重点是管理经济 (50)

第三节 如何发挥政府部门管理经济的职能 (56)

第二篇 行政管理学的内容和范围 (75)

第三章 行政组织 (75)

第一节 行政组织的涵义和特点 (75)

第二节 组织目标 (77)

第三节 组织结构 (80)

第四节 组织原则 (86)

第五节 组织类型 (97)

第四章 行政领导 (104)

第一节 领导的涵义 (104)

第二节 领导的职责 (109)

第三节 领导艺术 (114)

第四节 成功的领导者的因素 (123)

第五章 人事行政 (130)

第一节 人事行政的涵义及其地位和作用 (130)

第二节 国家行政工作人员的条件 (138)

第三节	国家行政工作人员的选拔和任用	(149)
第四节	国家行政工作人员的需求预测和培训考试	(154)
第五节	国家行政工作人员的职位分类、考核和奖惩	(164)
第六节	国家行政工作人员的福利待遇	(179)
第六章	财务行政	(186)
第一节	财务行政概述	(186)
第二节	预算制度	(196)
第三节	会计制度	(203)
第四节	审计制度	(212)
第五节	财务人员	(221)
第七章	行政管理法规	(227)
第一节	行政管理法规在行政管理中的地位和作用	(227)
第二节	行政管理法规的历史类型及其特点	(237)
第三节	行政管理法规的制定和执行	(251)
第四节	健全法制，依法治国	(262)
第八章	行政决策	(271)
第一节	行政决策在行政管理中的地位和作用	(271)
第二节	行政决策的原则和要素	(275)
第三节	行政决策的程序和标准	(284)
第九章	行政技术	(298)
第一节	行政技术的涵义及其作用	(298)
第二节	行政技术的运用	(307)
第三节	行政程序	(317)
第十章	机关管理	(325)
第一节	机关管理的涵义	(325)
第二节	机关管理的内容	(332)
第三节	机关管理的环境和条件	(347)
第十一章	行政效率	(354)
第一节	行政效率的涵义	(354)
第二节	如何提高行政效率	(361)

第三节 如何衡量行政效率 (372)

第三篇 行政管理学展望 (379)

第十二章 行政体制改革 (379)

第一节 行政体制改革是历史的潮流 (379)

第二节 专才与通才配合管理 (385)

第十三章 行政管理学的理论与实践 (394)

第一节 行政管理学理论研究的趋势 (394)

第二节 行政管理学在实践中发展 (399)

第一篇 行政管理学的基本原理

第一章 行政和行政管理学

第一节 行政管理学是干部的必修课

一、什么是行政管理学

行政管理学是一门新兴的科学，起源于十九世纪末，二十世纪初，盛行于近半个世纪。

行政管理学的定义，众说纷纭。有些学者认为是一门以行政为研究对象的科学；有些学者认为是以有效管理国家公共事务为目的，以系统研究行政规律为对象的科学；还有些学者认为是研究行政组织、职能及其运转的规律的科学，等等。

行政管理学的定义至今尚无定论的一个重要原因，在于对“行政”一词的涵义争论不休。从历史上看，最初是指私有土地的处理或商业的管理而言。其后，指处理政府的事务。大体有三种说法：（一）最广义的行政，指政府的全部活动；（二）狭义的行政，指除立法活动以外的其他活动；（三）最狭义的行政指除立法、司法活动以外的其他活动。现将各家各派的观点综述如下：

政治家从政权的角度把行政局限于政府及其管理部门的业务活动。他们有的说，行政是主持机关业务及指导职员办事的方法、活动和措施；有的说，是国家立法、司法以外的政务管理的总称。据国际通用的《社会科学大辞典》解释：“行政为国家事务的管理。”具体来说，包括政府组织中行政机关所管理的事务或活动；法律的实施；民意的实现；行政人员为完成共同的任务所进行的集体

活动。

然而，法学家们却认为行政是实现国家目的的活动，或为达到国家目的所作的实际性的努力。依照法学家的见解，行政特征有五：（一）属于国家所专有；（二）权限按法律规定；（三）按法规行动；（四）只处理公务；（五）从公益出发。法学家还按照法规，把行政分为两大类：第一，国家目的的行政活动，包括组织、外交、军事、财务等活动，以维护和发展国家利益为目的；第二，社会目的的行政活动，包括治安、福利、保育等活动，以保护和增进人民的公共利益为目的。

此外，管理学家还从管理的角度理解“行政”一词，更是五花八门。一说是完成或实现权力机关所制订的政策而采取的行为；二说是一群人通过努力完成政府工作的技术；三说是为了实现共同的目的而采取的集体行动；四说是研究政府管理方法和程序；五说是政府计划、组织、领导、协调和监督考核等活动。

各派观点，见仁见智。但一般都认为行政管理学是一门独立的科学，是研究国家组织活动的规律性的科学。它运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，通过有效地处理公务，完成政府或公共团体的任务。行政管理学在国外名称不一，苏联和东欧一些国家称“国家管理学”，西方国家常称它为“公共管理学”、“公共行政学”或简称“行政学”。

马克思主义者认为：“行政是国家的组织活动。”^①我国学者普遍认为，行政管理是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化、教育、卫生等各方面事务的管理。行政管理学是研究国家管理的学问，即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是提高行政效率，保证实现四个现代化。

我们有一些同志误认为行政管理就是后勤管理，是属于行政处（科）的事。其实不然。有人类就有管理，有国家、政府就有行政管理。有什么样的国家就有什么样的行政管理，政权性

^① 《马克思恩格斯全集》，第一卷479页。

质决定行政管理的性质。它属于上层建筑中的指挥系统，属于综合性的全局管理。收、发、用、吃、住、行固然是行政管理的任务，但它主要的是执行国家权力机关的路线、政策、法律和决定，各个国家的宪法主要是通过行政机关贯彻执行的。我们社会主义国家的行政管理是管理整个社会的，不仅包括国家行政机关的管理，而且包括立法、司法以及事业单位的行政管理。比如人大常委会接受、审查、处理提案，组织讨论、通过、发布各种法令等，就是立法行政的责任。诉讼、受理案件、传讯、审理案件就是司法行政的责任。因此，从管理幅度上来说，可分宏观的广义的行政管理和微观的狭义的行政管理。从管理的层次来说，可分为主管的上层的行政管理，和被管的下层的行政管理。无论是狭义的行政机关的管理，还是广义的包括行政机关和各部门、各行业的行政管理，都是紧密联系、相互促进的，是一个完整的体系，其宗旨都是为人民服务，对人民负责的。

行政管理学是政治学的分支。我们常说政治，包括“政”和“治”两个层次。“政”决定“治”，“治”落实“政”。一切国家的政治理想、纲领、路线都要通过行政系统来实现。我们党和国家的方针、政策和决议，就是通过国务院系统来实现，国务院系统就是行政系统，包括各省、市、自治区、县、市、镇、乡政府。因此，行政就是管理，就是“治”，行政管理学可称为“治国学”、“治理学”。我国过去强调政治，但在实际工作中有时往往重“政”轻“治”，没有很好地研究和运用行政管理学，做到“政”、“治”并举，提高行政效率，所以社会主义的优越性没有很好地发挥出来。特别是十年动乱期间，把行政管理学斥之为资产阶级的伪科学，不敢问津，致使今日还有不少同志对它产生种种误解，不懂得行政管理学为何物，严重影响了政府功能的正确发挥。

历史的经验和现实的需要都告诉我们，为了进一步贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针，加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐，必须以科学的管理代替经验的管理，加强行政管理科学的研究，否则就要拖四化的后腿。因此，邓小平同

志1979年3月在党的理论工作务虚会议上就指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在要赶紧补课。”“必须下定决心，急起直追，一定要深入专业、深入实际，调查研究，知彼知己，力戒空谈。”这里不仅指出补课的迫切性，而且指明方向，是我们研究行政管理科学的根本指导思想。

二、行政管理学的内容和特点

（一）行政管理学的内容

西方学者普遍认为，行政有十五个要素：目标、计划、职员、经费、物材、组织、方法、指挥、激励、沟通、士气、协调、时间、空间、改进。行政管理的范围，一般理解为国家行政机关管理（狭义的）和公共行政管理（广义的）。所谓公共行政管理，包括政府所属的非营利性机构的管理，也有的还主张包括营利性组织的管理。

基于上述的认识，西方国家对行政管理科学的研究是分为行政法学和行政学两门学科进行的，主要研究行政机关的机构设置、人事制度、管理制度、法律管理的原则和形式等等。如果单从行政管理学这门学科来说，包括以下十个方面的内容：行政原理；行政组织；行政目标；行政领导；人事管理；财务行政；决策计划；技术方法；机关管理；行政效率。如果从行政法学这门学科来研究，包括行政概念；行政组织法；行政作用法；行政救济法等内容。西方行政学家有些侧重从应用的角度研究行政管理学，着重研究行政原理；行政政策；行政组织；行政程序；行政方法和技术等五个部分。有些侧重从理论的角度研究行政管理学，着重研究行政组织；行政行为、性质、种类、方式；人事行政；财务行政；机关管理和研究方法、效率等六个方面。

我国行政管理学者根据中国的实际情况，参考国外行政管理学的研究范围，认为行政管理学研究的内容主要包括行政原理；行政组织；行政领导；人事行政；财务行政；行政管理法规；行政决策；行政技术；机关管理；行政效率等。概言之，就是研究国家

行政机关的配置与运转规律和国家对经济和社会生活的管理，包括国家行政管理和经济组织的行政管理。可见我国的行政管理学的内容是极为广泛的，涉及国家机构的设置、人员编制、人事管理、财政管理、企事业单位的行政管理以及行政立法等等。

现在，我国经济改革方兴未艾，行政管理学的研究任务很重，应当研究国家通过多级行政管理机关，运用多种手段对国家事务的管理。由于社会主义国家最根本的任务是发展生产力，因此管好经济，促进生产的发展，是我国行政管理最根本的任务。党的十一届三中全会以来，党和国家的工作重点转到社会主义现代化建设上来，党的十二届三中全会《决定》明确指出：“全党同志在进行改革的过程中，应该紧紧把握住马克思主义的这个基本观点，把是否有利于发展社会生产力作为检验一切改革得失成败的最主要标准。”因此，行政管理学研究的重点是国家如何抓好体制改革和对外开放这两件大事，推动整个国民经济更好更快地发展。具体来说，应当围绕加速经济改革，实现四化建设的目标，研究国家在经济管理中各种有效方法及其相互配合的问题；正确处理在统一领导、分级管理的原则下，中央同地方、部门之间、地区之间的责权利的关系问题；以及行政职能与法制关系问题。总之，要逐步实现行政管理科学化、法制化、现代化，提高行政管理效率，以促进经济和科学技术的发展，加快四化建设的步伐。

在当前，围绕经济体制改革研究行政管理学，要着重探讨解决以下重大理论和实践问题：

1. 要研究国家行政管理体制如何适应经济体制的改革。我国农村、城市、企业、商业的经济体制改革，已经取得越来越大的成效，必然推动、促进行政管理体制的改革，并在领导方法、管理制度上和改革步骤上为行政管理的改革提供了大量的经验。为此，我们要抓紧研究行政管理体制改革如何与经济体制改革互相适应，互相促进。研究政企职责分开以后，如何运用经济杠杆推动经济运行，才有利于搞活经济，扩大企业自主权，促进经济协作联合，提高经济效益。只有解决这些问题后，行政管理体制才能适

应经济改革的要求，正确地发挥自己的职能作用，更好地为经济基础服务。

2.要研究行政管理在简政放权、政企职责分开后，如何加强宏观管理，通过计划的综合平衡和经济手段的调节，做到大的方面管住管好，小的方面放开开放活，保证重大比例关系比较适当，国民经济大体按比例协调地发展。为此，必须探讨国家正确管理经济的途径和方法，如何从微观的封闭式的管理转到宏观的开放式的管理，从主要依靠行政手段转到主要依靠经济手段管理经济，把整个国民经济管好管活。

3.要研究对外开放与国家统一政策的关系。党的十二届三中全会《决定》中指出：“为了从根本上改变束缚生产力发展的经济体制，必须认真总结我国的历史经验，认真研究我国经济的实际情况和发展要求，同时必须吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营管理方法。”这就要求我们进一步打破封锁，相互开放，积极扩大国内的对外的经济技术交流合作，努力吸收、消化引进的先进技术和管理经验，加速对外开放地区的经济发展，充分发挥经济特区“技术窗口，管理窗口，知识窗口，对外政策窗口”的作用，维护国家重大政策的统一，坚持和发展社会主义建设事业。

4.要研究人事制度的改革。行政管理的关键是人事管理。正如邓小平同志说的：“没有大批的人才，我们的事业就不能成功。”近年来，我国人事制度发生了一系列革命性的变革，全国各级党政领导机关和多数企、事业单位的领导班子的革命化程度有了新的提高，年龄有所下降，知识和专业结构发生了可喜的变化，但是同四化建设和全面改革的要求还差得很远，还有许多重要问题有待于从根本上解决。遵照中央决定，改革干部管理体制要贯彻“管少、管好、管活”的原则，采取分级管理、层层负责的办法，适当下放干部管理权限；要认真执行中央关于废除领导职务终身制的规定，严格执行干部离休退休制度；要逐步实行领导干部的任期制；要改进专业技术干部管理制度，有计划有领导地实行合

理流动，打破“地区、部门所有制”，做到人尽其才，才尽其用；要有计划有步骤地实行县以上党政主要领导干部交流制度，普遍推行乡镇干部选聘制，逐步推行干部岗位责任制，严格考核，严明奖罚；还要加强和改善干部的培训、选拔工作，努力造就敢于开创、善于管理的新型干部，等等，这些都是行政管理学研究的重要课题。

5. 要研究行政管理与行政立法的关系，健全法制，依法办事。我国的行政科学包括行政管理学和行政法，二者研究对象是一样的。随着改革的深入发展，破旧创新，实现科学管理，必然要遇到各种阻力。必须健全法规，引导和支持人民贯彻搞活经济，对外开放的方针，反对和抵制资本主义思想的腐蚀，坚决打击刑事犯罪、经济犯罪，惩治走私、行贿，惩办种种破坏国家主权的坏人坏事，只有这样，才能巩固和扩大改革成果，保证政府机关各项工作的顺利进行。

6. 研究搞好行政机关的建设。随着经济改革的深入，政府机关的领导方式、工作任务也要相应调整。现在一些国家机关特别是某些经济部门、涉外机构，一方面管了许多自己不该管、管不好而硬要去管的事情，另一方面有许多非管不可的事情又没有去管。在这种情况下，官僚主义严重，扯皮主义盛行，文牍主义泛滥。这些问题的产生当然与干部素质不高、作风不纯有关，但从根本上来说，是机关体制的弊端造成的。因此行政体制必须改革，要研究行政机关如何适应新的形势，使行政机关运转得更科学、更有效率。其中包括研究政府机构的设置；各项法规的完善；加强信息咨询，有利于宏观决策；加强政府的监督检查职能，以及改善机关办公手段，实现机关管理现代化等等。

（二）行政管理学的特点

行政管理学是一门政治性、实践性很强的应用科学，具有鲜明的特点：

1. 政治性。我国行政管理学是探讨国家行政管理规律的科学，是社会主义经济基础的产物，又为巩固和发展社会主义经济基础

服务。行政管理是按照一定的法律、法规，行使国家权力对国家事务进行管理的一种组织活动。它在执行自己的职能活动中，始终坚持四项基本原则，为我国最大的政治——社会主义四化服务，直接关系到国家经济的发展，社会的进步和国家的兴旺。恩格斯说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”^①因此，研究有效管理国家事务的行政管理学，具有鲜明的政治性。

2. 综合性。行政管理学的内容，涉及很多相关的学科。除了哲学、政治学、经济学、法学、管理学、社会学、心理学以外，还与各行业的专业知识有交叉渗透的关系。新的科学技术必将对行政管理产生重大影响。同时，行政管理学不是“坐而论道”，而是在实践中产生和发展的，还须不断地吸收新鲜的管理经验。因此它不但综合许多学科的理论知识，而且包含丰富的现代管理经验，在理论和实践的结合上，对行政现象和事实作分门别类的研究，形成一门独立的完整的科学，互相关联，自成体系，按照自身的规律不断发展。

3. 规范性。有人类就有管理，正如马克思所说：“一切……直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要管理……。”^②随着社会的发展，国家的产生，统治阶级为了推行政治或政策法令，发展经济，经营公共事业，必然产生行政管理，履行国家的管理职责。随着近代资本主义生产的发展，国家功能扩大，借鉴经济管理的经验，科学管理逐步发展成为管理科学。因此，行政管理学的产生和发展是符合历史发展规律的。社会主义行政管理的本质是代表无产阶级和广大人民群众意志，反映人民民主专政的要求。它以政府组织的形式出现，以说服教育和行政命令相结合的方法进行，具有约束人们的行为和调整社会关系的特殊作用。我国行政管理主要是各级人民政府及其所属行政机关为执行党的路线、方针和政策所开展的行政活动，同时还包括教育行政、商

① 《马克思恩格斯全集》第一卷，第54页。

② 《马克思恩格斯全集》第二十三卷，第367页。

业行政、企业行政、农村行政、城市行政、交通行政、邮电行政、司法行政、外交行政等，行政范围极为广泛，但都是按照宪法、法律和法令开展行政活动的。总之，行政管理的理论准则和行为准则，是行政事务的科学抽象，是从实践中来的真理，不是空洞的虚构和天真的遐想。

4. 实践性。行政管理学研究如何有效地运用国家权力，采取组织、领导、计划、指挥、控制、协调和监督等方式，合理地组织和发挥人力、物力、财力等各种管理要素，以完成国家的行政任务。从管理科学本身的性质和我国的国情以及形势发展的要求来看，行政管理学是一门治国、理财、兴邦的重要科学，是广大干部的必修课，是开展行政工作的工具，是解决国家管理问题的钥匙，是提高行政效率的技术，是行动中的马克思主义。行政管理学的知识，是从纷纭复杂的行政现象与事实中寻找带规律性的东西，在正确思想的指导下，升华成为一般的原理和一定的法则，作为广大干部进行推理、判断和治事的行动指南。

5. 革新性。由于各种行政现象随着时代的进步而发生变化，日新月异，没有固定的模式，所以行政管理知识和方法不能因袭俗套，应随着社会的发展而更新。行政管理学虽然只有短短的七、八十年的历史，但是它的理论和方法，却变更得非常迅速和广泛，几乎每隔五、六年在世界上就要创造一些新的理论和方法，以跟上时代前进的步伐，促进行政效率的提高。胡耀邦同志1984年10月视察青岛时说：“过去那一套老的领导方法、工作方法、工作秩序和规章制度，许多已经不适用了，要探索出一套新的领导方法和工作方法”，“要发挥高度的智慧，多用脑筋，多想办法，多开门路，钻研先进的科学技术和先进的经营管理。”从事行政理论和实际工作者，要研究和运用行政管理学，就要保持勇于进取、敢于革新的精神。

三、学习行政管理学的目的、意义和方法

(一) 学习行政管理学的目的