

行政管理教程

XINGZHENGGUANLI JIAOCHENG

主 编

贺西林

副主编

向明惕

缪炳堃



529287



行政管理教程

主 编 贺西林

副主编 向明锡

缪炳堃



湖南大学出版社



2 022 7945 3

行政管理教程

主 编 贺西林



湖南大学出版社出版发行

(长沙市岳麓山)

湖南环保学校印刷厂印刷



787×1092 32开 12.25印张 275千字

1989年2月第1版 1989年2月第1次印刷

统一书号: ISBN 7-314-00388-2/c·10

定价: 4.10元

本书执笔者

邓治平

向明惕

陈卓

吴侔

赵达军

贺西林

曹介秋

缪炳堃

60721



目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 行政管理的特点和职能.....	(2)
第二节 行政管理理论和实践.....	(9)
第三节 加强对行政管理的研究.....	(16)
第二章 行政决策	(25)
第一节 行政决策的特点和地位作用.....	(25)
第二节 行政决策的内容、原则和程序.....	(31)
第三节 行政决策系统.....	(47)
第三章 行政组织	(57)
第一节 行政组织的含义和特点.....	(57)
第二节 西方国家行政组织理论.....	(66)
第三节 行政组织体制.....	(72)
第四节 行政组织的指导原则.....	(90)
第四章 特别区域行政	(100)
第一节 民族区域自治行政.....	(100)
第二节 经济特区的地方行政.....	(117)

第三节	特别行政区的地方行政·····	(123)
第五章	国家公务员管理·····	(126)
第一节	国家公务员管理概述·····	(126)
第二节	职位分类·····	(137)
第三节	考选任用·····	(144)
第四节	考核、奖惩与职务升降·····	(151)
第五节	培 训·····	(163)
第六节	工资福利和退休退职·····	(168)
第六章	财务行政·····	(176)
第一节	财务行政概述·····	(176)
第二节	国家预算管理·····	(183)
第三节	预算会计和国家决算·····	(203)
第七章	部门行政·····	(210)
第一节	国家行政机关中的部门·····	(210)
第二节	专业部门行政·····	(221)
第三节	综合部门行政·····	(237)
第八章	城市行政·····	(246)
第一节	城市与管理·····	(246)
第二节	城市规划·····	(256)
第三节	城市建设·····	(262)
第四节	市政管理·····	(266)

第九章 行政监督	(281)
第一节 行政监督的性质、原则和要求.....	(281)
第二节 行政监督的形式和内容.....	(286)
第十章 行政法	(302)
第一节 行政法的涵义和作用.....	(302)
第二节 行政管理法规的制定.....	(313)
第三节 行政管理法规的实施.....	(319)
第四节 行政诉讼.....	(330)
第十一章 机关管理	(342)
第一节 机关管理的含义和作用.....	(342)
第二节 秘书工作.....	(347)
第三节 会议管理.....	(362)
第四节 后勤事务管理.....	(369)
第五节 机关财务管理.....	(376)
后记	(385)

第一章 导 论

本章提要：行政管理即政府活动的管理。行政管理具有国家性、广泛性、社会性、法制性的特点。行政管理的职能是在政府履行它的保卫、经济控制、建设、社会扶助等职责中实施计划、组织、指挥、监督和调节。研究行政管理，对于提高行政机关的管理效能，促进经济繁荣，社会安定，推动“四化”建设具有重大的意义。

管理是人们群体生活的需要，没有管理，人类就无法生存，社会就无法发展。人们的经济活动要管理，文化活动要管理，政治活动要管理，一切活动都要管理。国家行政机关的活动，就是一项十分重要的活动，对于国家行政机关活动的管理，很需要作专门研究。本书就是专门研究政府行政管理的。在导论中，我们将把有关行政管理的基本概念，行政管理理论的产生和发展，以及研究行政管理的意义和方法作一个概括的阐述。

第一节 行政管理的特点和职能

一、行政的含义

要研究行政管理,首先要弄清楚什么是“行政”。对“行政”的理解,截至目前,国内外学者专家还没有统一起来,说法甚多。

魏劳毕说:“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^①

古德诺说:“行政是政府官员官吏推行政府功能的活动。”^②

怀特说:“行政乃是为完成或实现一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动,或者为实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制。”^③

费富纳说:“行政就是由一些人努力工作,使政府的工作能够完成,它是集体的努力与合作的艺术。”^④

夏书章说:“行政是行使国家权力的管理活动。”^⑤

唐代望说:“行政就是管理,就是‘治’,行政管理学可称为‘治国学’、‘治理学’。”^⑥

①美国行政学家,载《行政学原理》。

②美国行政学家,载《政治与行政》。

③美国行政学家,载《行政学导论》。

④美国行政学家,载《公共行政学》。

⑤《行政管理学》,山西人民出版社出版。

⑥《现代行政管理学教程》,湖南科学技术出版社出版。

众说纷纭，都有一定的道理，他们是从不同角度来解释行政的。如果对各种定义加以归纳，我们可以看出主要是三类：

一类认为行政是指管理部门的活动。不仅指国家机关的活动，而且包括企业、事业单位，社会团体等等单位内的管理活动。各单位不是有行政处、行政科、行政股吗？这种认识是从管理出发的。可以说是最广义的概念。

另一类认为行政是指国家活动而言。凡是国家机关，包括立法机关、行政机关、司法机关的政务或业务的活动，都属行政活动。这种认识常被称为广义的行政概念。

再一类认为行政是指政府活动而言，由于社会的发展，国家机关早已分工，政府是国家机关的一部分，它执行的是国家行政职能。所以，行政应为政府所从事的活动。这种认识常被称为狭义的行政概念。

我们认为，这些解释都是可以成立的，应当允许人们按自己划定的范围从不同角度去进行研究。本书确定从政府角度来研究行政。

为什么要采用政府行政这一含义？其一，因为政是指政权，行是指管理。《史记·周本纪》记载公元841年西周厉王执政时，“国人发难”，厉王出逃，太子靖年幼，由“召公、周公行政”。^①说的即管理国家政权。所以，不能采用把“一切管理机关的活动”都理解为行政之说。其二，又因为现代国家机关的内部结构形式和职能分工已有很大变化，立法、司法、行政实际上已成为三大相对独立的机关，它们的职责和权力都不相同，其管理自然也不会相同。对不同的管理应当分别研究，硬捆在一起研究，难以说清楚。立法管理和

^①司马迁：《史记》第144页，中华书局版。

司法管理还是单独研究好。所以，我们不研究整个国家的管理，只研究国家行政机关的管理。

二、行政管理的性质

行政管理，即政府活动的管理。政府是国家行政机关，是国家权力机关的执行机关，是国家机构的一部分。行政管理，就我国而言，即是国务院及其所属部门以及省、直辖市、自治区、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇等各级政府活动的管理。

关于行政管理的性质，如同其它管理的性质一样，具有二重性。马克思在《资本论》中指出：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态……都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。”^①马克思关于管理二重性的论述，不仅揭示了资本主义管理的性质，也揭示了管理的一般性质。因为，只要劳动过程是社会的，就具有二重性质。行政管理活动也是一种社会的劳动过程。列宁曾经为了重建人民委员部提出：“现在就宣布悬赏征求两本或两本以上关于组织一般劳动和组织行政管理的特别劳动的教科书”。^②列宁在这里明确指出行政管理活动是劳动过程。所以，行政管理也应当具有二重性。

行政管理的二重性，可以这样来理解，就是行政管理既有自然属性的一面，又有社会属性的一面。行政管理是集体的协作的劳动过程，必然需要有统一的意志，这同其他劳动一样是自然需要；行政管理必须有一套科学程序，利用现代

①《马克思恩格斯全集》第25卷第431页。

②《列宁选集》第4卷，第763页。

科学技术，采用最先进的科学方法和手段，实现行政管理的科学化。这些都离不开认识和遵循客观规律。这种自然属性不论什么国家的行政管理都一样。然而，行政管理是不能离开国家、离开阶级而存在的，国家政府总是一定阶级进行统治的工具，具有明显的社会属性。有人只强调行政管理的自然属性，否认它还有社会属性；也有人只强调它的社会属性，否认它还有自然属性，这都是片面的。行政管理的性质具有两个方面，这两种属性相互依存于一体，不可分割。

明确行政管理的二重性，可以使我們正确地开展对行政管理的研究。因为它有自然属性的一面，行政管理过程中就应尽可能利用现代科学技术，采用先进的科学方法和手段，使行政管理科学化。还可以借鉴国外行政管理中一切符合科学的东西，为我所用。又因为它有社会属性的一面，我们就必须注重总结社会主义行政管理的经验，发挥社会主义行政管理的优势。我国行政管理是社会主义的行政管理，我国行政管理的政治基础是以工人阶级为领导的人民民主专政的国家政权。国家行政管理能让人民参加，反映人民的意志，体现人民的利益，处处为人民服务，从而使行政管理高度民主化。现在我们国家正处在社会主义初级阶段，正处在改革之中，一定要从中国的实际出发，完善具有中国特色的社会主义行政管理。

三、行政管理的特点

行政管理的特点，主要可归纳为国家性、广泛性、社会性、法制性。

1. 行政管理权属于国家。任何类型的国家行政管理，

都是运用国家权力管理社会的活动。行政管理权为国家所有，这是当今世界法学家所公认的原则。行政既然是国家统治权发生的一种作用，则必属于国家，凡不属于国家机关的任何组织，都不能享有国家权力。比如工厂、学校、妇联、科研所等单位，都不能行使行政管理权。这一点是行政管理与社会团体、企业、事业单位的管理根本不同的。

2. 行政管理范围是极广的。政府是构成国家的基本要素之一，是统治阶级在取得政权时建立的实施国家的管理职能的实体形式。政府作为国家行政机关，要管理整个国家的政治、经济、文化、军事、外交和社会生活等各方面的行政事务。我国国家行政管理的范围，主要包括国民经济管理、教育科技管理、文体卫生管理、国防军事管理、公安司法管理、民政管理、外事管理等等。行政管理范围之广是其它任何管理无法比拟的。

3. 行政管理目标是面向全社会的。国家行政权力的运用与实施，目的是实现统治阶级的意志。这与行政管理目标面向全社会并不是对立的。社会主义国家的行政管理是为人民服务的。资本主义国家的行政管理虽说根本目的是为资本家阶级服务的，但其管理活动不可能不面向全社会，如防御侵略、维护社会秩序、举办和维护一些公益事业等等，作为社会公务是政府必须推行和处理的。

4. 行政管理必须依法办事。政府的职责和权限，都是由法律所规定的。政府不能想管什么就管什么，或者不愿管就不管。行政管理权力的行使也必须依照法律进行，即依法行政。各国都制订有许多行政法律，要求行政管理活动必须符合法律，以完备的立法形式，来规范和统一行政管理。不

要脱离法律去进行行政管理。

四、行政管理的职能

行政管理的职能，既指国家行政机关为实现国家使命所承担的职责或任务，又指行政机关管理活动所应具备的功能和作用。因此，行政管理的职能，既有管理共同职能的一面，又有区别于其它管理的特殊职能的一面。

行政管理就其管理共同职能来说，即是计划、组织、指挥、监督和调节。任何管理，不论是生产管理、流通管理、教育管理、治安管理、行政管理……，都具有这些共同职能。但是，这些职能要真正发挥其作用，必须与各项工作的职责与功能结合起来。比如，行政管理的职能，必须与国家行政机关的职责和功能结合起来。作为国家行政机关，它的职责和功能主要有以下四个方面：

1. 保卫职能。国家行政机关有国防部、公安部、监狱，以及其它安全保障机关。政府要负责防御国外敌人的侵略，在国际事务以及与其它国家的相互关系中，保护本国利益不受外来侵犯；要负责阻止和镇压国内敌对分子的叛乱和破坏，巩固国家政权；要负责对社会各种犯罪分子的活动实行防范和制裁，维护社会的安全，保证国家各项建设的顺利进行。

2. 经济控制职能。国家行政机关不直接干预企事业单位的生产经营活动和业务活动，但它必须对整个社会的经济活动从宏观上实行调控，制订和组织实施经济社会发展计划，采用适当的财政政策和货币政策，调节各方面、各层次的经济利益，以保证整个社会经济能协调地、高效率地发

展。国家行政机关有计划、财政、税收、物价、银行、海关、审计和工商行政等等经济管理职能部门，要充分发挥它们的作用，以巩固和发展社会经济基础。

3. 建设职能。国家行政机关除了对社会经济建设实行宏观调控外，还必须负责规划和指导教育、文化、体育、卫生、科学技术、国防、交通、城市基础设施、环境保护等方面的建设，创办某些全国性的重大项目。

4. 社会扶助职能。国家行政机关应负责办理一些必要的社会福利事业，在人民群众遭遇到特殊困难时，给予扶助。如贫困救济、计划生育物资的供应、灾害发生后的抢救救灾，以及其它种种福利设施等等。

上述国家行政机关的职能，是就其主要方面概括而言。各国国情不同，具体内涵会有很大区别。比如我国在政治上必须坚持四项基本原则，在经济上除了坚持四项基本原则，还要突出改革、开放，其它领域当然也要改革；不仅要加强社会主义物质文明建设，同时要加强社会主义精神文明建设，加强社会主义的民主法制建设。而我国行政机关的一切活动都应当体现全心全意为人民服务的精神。

为了实现国家行政机关的职能，就必须加强管理，也就是说对政府的各项工作都必须科学地实施计划、组织、指挥、监督与调节。首先是计划，通过计划确定工作目标、任务内容、步骤方法和各种要求；然后通过组织工作将计划化为具体的执行活动，通过指挥使各部门协同行动，以保证计划的顺利实现，组织和指挥是行政管理活动中的关键环节；在工作中矛盾是难免的，通过协调来调整各方面的关系；同时要监督、检查，使工作取得预想的效果，只有认真搞好

这几个方面的管理，才能充分发挥国家行政机关的职能作用。

第二节 行政管理理论和实践

一、西方行政管理理论的产生和发展

国外学者认为，最早提出把行政学作为一门独立学科的人，是美国政治学家威尔逊。他在1887年发表的《行政学的研究》一文，被认为是现代行政理论研究的开山之作。从此美国兴起了对行政学的研究。1900年，美国行政学家古德诺写了《政治与行政》一书，他主张把政治与行政分开，提出“政治是决策政策，行政是执行政策”，进一步把行政学作为一个新的研究领域。行政学作为一门独立的学科出现，则是在二十世纪二十年代中期，一般以怀特1926年发表美国第一本大学教科书《行政学导论》和威罗福毕在1927年发表另一本大学教科书《公共行政原理》为标志。怀特和威罗福毕的著作，对行政学的研究对象、主要内容和研究方法作了系统的论述，开始形成行政学体系，使行政学正式从政治学中独立出来，并进入了大学课堂。此后许多人参加了研究，1939年美国成立了全国行政学会，行政学成为一门独立学科已被社会所公认。

行政学的产生与其它学科一样，是由社会客观需要引起的，并且与经济管理理论的产生和发展是分不开的。资本主义经济的发展，要求国家机构与之相适应。美国从1880年到1920年，国家行政人员增长六倍，机构臃肿，运转不灵，

迫切要求改善行政管理。因此，美国政府在1923年进行了一次大规模的文官制度改革，并运用“泰罗制”科学管理方法，来改善政府的公共行政管理。西方国家政府把经济管理理论的许多原理运用到行政管理之中，发展了行政管理理论。

泰罗的“科学管理”被推行到行政管理中来。法约尔的“一般管理理论”，更是直接用于行政管理，法约尔在1923年出版了《国家管理理论》一书，主要是研究行政管理的。同时期还有德国人韦伯的“行政组织理论”，英国人厄威克的“组织设计论”，美国人古利克还专门撰写了《美国总统行政管理委员会的报告》。这些都说明，西方行政管理理论与经济管理理论在基本原理上是相通的。

以泰罗为代表的古典管理理论虽然在提高劳动生产率方面取得了相当的成绩，却激起了工人的反抗。加上科学技术的发展和应用，资产阶级感到没有新的管理理论不行了。这时一些社会学家、心理学家参加到管理理论的研究队伍中来，他们提出“社会人”的观点，强调要重视人的因素，于是出现了人际关系学说，后来发展为行为科学。这一时期在行政管理理论方面，也由注重组织结构的研究转向注重对人的研究。如狄莫克的《行政学》，他强调人的因素，认为健全的政策必须适合实际需要，而实际需要，则有赖于执行者。他的《行政学》有四部分：（1）政府做些什么，包括政治的影响、权力的基础、工作范围、行政目标、政策计划的决定；（2）政府如何进行组织，如何用人、用钱；（3）行政人员如何合作与协调；（4）如何使行政人员负责和相互督促。达尔在《公共行政科学：三个问题》中提出的第二个