

行政管理學

应松年等编著



X

北京师范大学出版社

行 政 管 理 学

应松年 编著

北京师范学院出版社

1986年·北京

行政管理学

应松年 编著

•

北京师范学院出版社出版

(北京阜城门外花园村)

新华书店首都发行所发行 河北卢龙印刷厂印刷

开本, 787×1092 1/32 印张, 9 字数, 186,000字

1986年2月第1版 1987年4月第2次印刷

印数, 100,001—120,000册

统一书号, 7427·100 定价, 1.80元

内 容 简 介

本书是为中国逻辑与语言函授大学和中央电视台电教部联合举办的《文书档案与行政管理电视讲座》而撰写的。

本书由应松年、朱维究、张树义、刘莘、杨文忠编著。全书最后由应松年修改定稿。

本书系统地介绍了行政管理学的基本知识。全书共七章，分为四编：第一编（第一章至第二章）是绪论，主要讲行政管理学的对象、任务及其特点，第二编（第三章至第四章）讲行政组织的管理，第三编（第五章至第六章）讲行政行为，第四编（第七章）讲行政管理的改革。本书文字简明，条理清晰，重点突出，在阐述基本理论时，注意从我国的实际出发，每一章的后面都附有复习思考题。

本书适合具有高中以上文化水平的干部尤其是行政干部和文秘人员学习，也可作为职工大学、函授大学、夜大学等各类成人高等院校文科专业的教材。

目 录

第一编 绪 论

第一章 行政管理学的对象和任务	(1)
第一节 行政管理学的对象	(1)
一、行政管理	(1)
二、行政管理学	(6)
第二节 行政管理学的历史发展	(13)
一、行政学的历史发展	(13)
二、行政法学的历史发展	(21)
第三节 行政管理学的体系和结构	(27)
第二章 行政管理的科学化、法制化和现代化	(30)
第一节 行政管理的科学化	(30)
一、行政管理科学化的涵义	(30)
二、行政管理科学化的主要内容	(33)
第二节 行政管理的法制化	(34)
一、国家管理是一种法律的管理	(34)
二、国家行政管理是依法进行的	(35)
三、行政管理法制化的主要手段	(37)
四、行政管理科学化与法制化的统一	(39)
第三节 行政管理的现代化	(40)
一、行政管理现代化的涵义	(40)
二、行政管理现代化的内容	(41)

三、行政管理技术与工具的现代化·····	(44)
第四节 行政效率·····	(47)
一、行政效率的含义与衡量标准·····	(47)
二、行政效率是行政管理中诸因素的综合反映·····	(49)

第二编 行政组织的管理

第三章 行政机关的管理

第一节 行政组织·····	(51)
一、组织·····	(51)
二、行政组织·····	(53)
第二节 行政机关·····	(55)
一、行政机关的概念·····	(55)
二、行政机关的种类·····	(57)
第三节 行政机关的设置原则·····	(59)
一、行政机关设置的趋势·····	(59)
二、我国行政机关设置的基本原则·····	(61)
第四节 行政机关的结构、层次与幅度·····	(66)
一、行政机关的结构·····	(66)
二、行政机关的层次与幅度·····	(71)
第五节 行政管理的体制和工作原则·····	(74)
一、行政管理的体制·····	(74)
二、我国行政机关的工作原则·····	(81)
第六节 行政机关管理的制度化、法律化·····	(83)
一、为什么行政机关的管理必须制度化、法律化·····	(83)

二、	如何使行政机关的管理制度化、法律化·····	(85)
第四章	国家行政工作人员的管理·····	(87)
第一节	国家行政工作人员及其管理机构·····	(87)
一、	国家行政工作人员的概念·····	(87)
二、	国家行政工作人员管理的概念·····	(88)
三、	国家行政工作人员管理的机构·····	(88)
四、	国家行政工作人员管理的基本原则·····	(89)
第二节	国家行政工作人员的素质要求·····	(91)
一、	国家行政工作人员素质要求的意义·····	(91)
二、	对行政工作人员的素质要求·····	(93)
三、	选拔行政工作人员的条件·····	(97)
四、	资本主义国家选拔行政工作人员的条件·····	(101)
五、	与国家行政工作人员素质要求有关的 制度·····	(103)
第三节	职、责、权、利的统一和岗位责任制·····	(115)
一、	行政工作人员的权利和义务·····	(115)
二、	职、责、权、利的统一·····	(116)
三、	建立国家行政管理的岗位责任制·····	(119)
四、	与岗位责任制相关的几项人事制度·····	(123)
第四节	调动国家行政工作人员的积极性·····	(139)
一、	调动行政工作人员积极性的精神因素·····	(140)
二、	调动行政工作人员积极性的物质因素·····	(145)
第五节	人事管理的制度化、法律化·····	(148)
一、	人事管理制度化、法律化的意义·····	(148)
二、	我国人事管理法制化的现状·····	(149)
三、	健全我国的人事行政立法·····	(152)

第三编 行政行为

第五章 行政管理的主要环节	(154)
第一节 行政管理主要环节的概述	(154)
一、为什么要划分环节	(154)
二、五环节之间的相互关系	(156)
三、划分行政管理主要环节的意义	(157)
第二节 行政决策	(158)
一、行政决策的概念	(158)
二、行政决策的程序与方法	(164)
三、行政决策的科学化	(170)
第三节 行政执行	(175)
一、行政执行的概念与意义	(175)
二、行政执行的性质与要求	(177)
三、行政执行的过程与内容	(180)
四、行政执行中的几个问题	(186)
第四节 行政咨询	(189)
一、行政咨询的概念	(189)
二、行政咨询的性质与作用	(193)
三、行政咨询的机构、人员与研究方法	(198)
第五节 行政信息	(207)
一、行政信息	(207)
二、行政信息系统	(214)
三、行政信息系统的运行	(219)
第六节 行政监督	(223)
一、行政监督的概念与意义	(223)

二、行政监督的分类与特点·····	(226)
三、行政监督的形式和内容·····	(228)
第六章 行政管理的手段·····	(239)
第一节 行政管理的主要手段·····	(239)
一、行政管理手段的概念·····	(239)
二、行政管理的主要手段及其相互关系·····	(239)
第二节 经济行政管理的手段·····	(244)
一、制约国家管理经济的手段的主要因素·····	(244)
二、国家管理经济的主要手段·····	(247)

第四编 行政管理的改革

第七章 行政管理机构与管理体制的改革·····	(256)
第一节 我国国家行政机构的改革·····	(256)
一、我国精简机构的历史回顾·····	(256)
二、1982年机构改革的历史背景·····	(257)
三、机构改革的性质·····	(261)
四、机构改革的方向、内容和步骤·····	(263)
第二节 管理体制的改革·····	(267)
一、中央和地方的关系与行政区划·····	(267)
二、我国经济管理体制的改革·····	(269)
三、我国管理体制改革的发展·····	(273)

第一编 绪 论

第一章 行政管理学的对象和任务

第一节 行政管理学的对象

一、行政管理

(一) 行政管理的概念

行政管理学是研究行政管理的科学，是研究行政管理的发展规律，研究行政管理的基本原理，原则和方法的科学。行政管理是一种十分古老的社会现象，行政管理的英文是Administration，源出拉丁文Administrare，意为“执行事务”。在英文中，行政和管理是一个词。但在汉语中，这两个词显然可以分开。管理与行政在内涵方面存在着某些差异。就管理说，纵的方面，从人类组成一定的社会集体起，远在国家产生以前，就有了管理活动。因为即使是一个最简单的社会集体，也总有一些事务需要组织、指挥和管理。大概到国家消亡以后，管理还将继续存在。而且必将越来越复杂，越来越重要。管理的历史是十分漫长的。这是管理的长期性。

从横的方面看，人类社会的各种不同的组织和集体，大至国家，小至家庭，社会团体，企业事业单位等等，从生产到生活，事事处处，都需要管理。无处不存在管理问题，这是管理的普遍性。管理的长期性和管理的普遍性，说明人类社会如果一旦离开管理，实际上就将无法生存和发展。管理的好坏，直接影响集体和单位的效率、效益和发展。管理是极为

重要的。因而现在有人把科技和管理看成是现代社会经济发展的两个车轮。在众多的管理中，最重要的是国家行政管理，或单称行政。国家行政管理是随着国家的出现而产生的，行政管理是国家最重要的职能之一。国家行政管理与一般管理的不同在于：它以国家的名义，通过法律的形式实施，并以国家的强制力为保证。在前资本主义时期，各种国家职能集于君主一身，行政职能与其他职能混在一起，而且凌驾于后者之上。资产阶级夺取政权和夺得政权以后，为对付封建势力，提倡三权分立，行政才成为一种独立的国家职能。可见，国家行政管理是与国家同时产生的，历史悠久。但对此作独立研究，逐渐形成行政管理学，则是资产阶级革命以后的事。分清行政管理与各种管理的不同，研究行政管理的规律和特点是研究行政管理的第一步。

行政管理也是管理的一种。各种不同性质的管理有其不同的规律和特点。但作为管理，又有其共同的规律和特点，即管理的共性。事实上，从行政管理发展的历史，特别是从现代行政管理看，很多原则和方法，都是从其他管理，特别是企业管理和经济管理方面移植或借鉴过来的。这在美国表现得最为典型。例如POSDCORB的管理七职能说（英文计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算七职能的首字）和风行一时的行为科学等等，都是经济和企业管理的成果，后来才在行政管理中应用。

作为国家职能之一，行政管理又与国家的其他职能，如立法、审判、检察等不同。对此，马克思有一段极好的分析：“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。”^① 马克思的这一论述，指出了行政管理两个主要特征。第一，行政管理是一种国家活动，而不是一般社会组织对其内部事务的管理。第二，行政与国家的立法、审判等活动不同，它以对国家事务进行直接的组织和指挥为主要特征。这样，马克思就把行政管理从各种纷繁的社会现象和不同的国家职能中区分出来，使我们明确了行政管理的质的规定性。

十月革命以后，列宁根据布尔什维克夺取政权和建设社会主义的历史实践，进一步指出了社会主义国家行政管理的作用和特点：“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。……要有效地进行管理……必须善于实际地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是要用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。并且这这也是一个最崇高的任务，因为只有在这个任务以后（在主要的和基本的方面解决以后），才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”^② 列宁的这一论述说明，第一，列宁与马克思一样，认为行政管理的主要特点是组织工作。第二，列宁认为，在无产阶级夺取政权以后，紧接着要解决的任务是“管理”。列宁将“管理”的任务提高到这样重要的地位，这是对马克思行政观的一个新发展，对社会主义国家有现实的指导意义。第三，列宁在新的历史条件下，在总结了苏维埃国家行政管理经验的基础上，进一步指出，苏维埃国家行政管理的主要内容，是建立社会主义的经济基

① 《马克思、恩格斯全集》第一卷，第479页。

② 《列宁全集》第二十七卷，第221页。

础。应该指出，我们认为，列宁这里所说的经济基础，显然包括生产力和生产关系两方面的内容。列宁深刻地指出，这一任务的完成将是十分困难的。因为这是一个全新的，将使千百万人的生活建立在新的与一切剥削阶级不同的经济基础之上的伟大变革。第四，这也是苏维埃行政管理最崇高的使命，因为这是关系到能否在俄国建成社会主义的历史性任务。夺取政权，使俄国成了苏维埃共和国，这只是斗争的第一步。更重要的是要通过国家对经济的管理，将俄国建设成为社会主义共和国。这样，列宁就从本质上把社会主义的行政管理与一切剥削阶级的行政管理区别开来，并从根本上规定了社会主义国家行政管理的方向和使命。

从马克思和列宁的上述论述可以看出，什么是行政管理？行政管理是国家的基本职能之一，是对国家事务的一种有组织的管理活动。目的是实现统治阶级的意志。社会主义国家的行政管理，是依照宪法和法律的规定，由国家行政机关通过对国家事务的组织和管理，执行并实现人民的意志，建设全新的繁荣富强的社会主义国家。这就是说，第一，行政管理的主体是国家行政机关，它是一种国家职能，或者说是国家职能之一。第二，这种管理国家事务的活动，是依法进行的，即必须依照宪法和法律的规定。第三，它的内容是组织和管理国家事务，中心是建设社会主义。

（二）行政管理在经济和社会发展中的作用

行政管理作为一种国家活动，是上层建筑的重要组成部分。它要适应经济发展的要求，对经济和社会的发展起巨大作用。这在以公有制为基础的社会主义国家里，尤其是这样。历史一再证明，国家能否兴旺发达，在政治决策以

后,管理就常常是带有决定意义的因素之一。先进的、科学的行政管理,将对经济和社会的发展和进步起促进作用;落后的、不科学的行政管理,则将阻碍或束缚经济和社会的发展。

管理的作用随着经济和科技的发展,正越来越复杂,越来越重要。手工生产、自然经济所需要的管理,包括经济管理和国家行政管理,都比较简单、有限。管理对生产力的影响也比较小。第一次产业革命以后,对工厂和企业的管理,就逐渐成了一门专门学问,国家行政管理也变得复杂起来。西方学者曾经指出,倘若没有成功的管理作基础,英国要达到十九世纪的工业进步,几乎是完全不可能的。厄威克和布雷哥在研究博尔顿——瓦特工厂的报告中指出,“该公司在管理方法上的发展,相当于在纯技术领域中所取得的进步。”西方的企业管理学与行政学,就是在这种情况下诞生的。但一般说来,行政管理常落后于经济和企业管理,美国的行政学直到本世纪二十年代后才在企业管理理论的影响下迅速发展起来。当今社会,经济和科学技术高度发展,没有企业和经济管理的专门知识,已经很难胜任指挥一个企业或公司的重任。管理的好与坏,直接影响企业的生存和发展;经济和科技的发展,各国间竞争的加剧,同样也使国家行政管理在经济和社会发展中所起的作用越来越大。管理,包括企业、经济管理和国家行政管理,已成为当代经济发展和国家竞争的重要因素。在经济和科技发展水平大致相似的情况下,管理常常成为企业竞争和国家竞争的决定性因素。

在社会主义条件下,国家行政管理对经济和社会发展的影响更加巨大。无产阶级的历史使命就是要创造比资本主义高得多的生产力。社会主义公有制为国家行政机关组织和管

理经济，促进生产力的发展，在全社会范围内把经济、科技，社会生活协调成一个整体，取得更好的经济效益和社会效益创造了条件。社会主义国家行政管理对经济和社会发展的作用，是任何资本主义国家所不能比拟的。马克思曾经把对生产的管理直接称为生产力。他指出：“劳动生产力是多种情况决定的，其中包括……生产过程的社会结合。”^①人们“共同生产方式本身就是生产力。”^②这种管理当然包括国家对经济的管理在内。党的十一届三中全会指出：“要实现四个现代化，要求大幅度提高生产力，也就必须要改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因此这是一场广泛深刻的革命。”所谓管理方式和活动方式，其中当然也包括国家的行政管理在内。三中全会是把对行政管理的改革作为“广泛深刻的革命”的一部分提出的。四个现代化的关键是科学技术的现代化。而要实现科学技术的现代化，并把现代化的科学技术转换成直接生产力，转换的快慢、经济效益的高低，在很大程度上决定于是否实行科学管理。可以说，在促进或阻碍生产力发展的若干因素中，行政管理是最重要的一个方面。

二、行政管理学

（一）行政学与行政法学

以行政管理为研究对象的传统学科是行政学与行政法学。

产生这两门传统学科，是由行政本身的特点所决定的。

① 《资本论》第一卷，第53页。

② 《马克思、恩格斯全集》第三卷，第33页。

行政管理的第一个特点是，它是一种国家管理，目的是要使这种活动更好地为统治阶级服务。在现代国家里，这种国家活动与其它国家活动一样，不能不是一种法律活动。从根本上说，行政管理是一种法律管理。法律是国家实施行政管理的主要手段和武器。通过立法活动，包括行政立法，国家使统治阶级的意志转化为人们必须遵守的行为规则，形成行政法律关系；同时，行政管理也必须依法进行，才是有法律效力的管理，使行政管理成为将产生法律后果的行为，并且具有国家强制力。离开法律，国家行政管理就失去了它的“国家的”特点，不成其为国家行政管理。总之，行政管理的性质，决定了行政管理必须是法律管理，必须根据法律活动的规律、程序和特点进行。从法律的角度研究行政管理的传统科学，就是行政法学。

行政管理的第二个特点是，行政管理又是社会管理的一种。作为管理，它要符合管理对象自身的运动规律。从宏观上说，行政管理包括对管理者自身的管理和管理者的管理活动两个方面。前者如行政管理机关的设置、职责与活动原则等，后者如管理机关对国家军事、外事、民政、公安，以及经济、文教等国家事务的具体管理。这些管理都必须符合管理对象的发展规律。这就是说，行政管理与一切管理一样，也必须是科学的管理。从科学的角度研究行政管理的原理原则，以提高行政效率的传统科学，是行政学。

（二）行政管理学

行政学与行政法学，是从不同角度来研究和说明行政管理的。行政管理的两个侧面，发展为两门独立的学科。但是，它们都是以行政管理为研究对象的。行政管理本身是统

一的整体。我国行政管理的实践和科学研究的发展，正在日益要求将这两个侧面的研究结合起来，恢复行政管理的整体性，不再拘泥于传统的方法。必须建立统一的行政管理学，充分运用行政学与行政法学的研究成果，更好地促进行政管理实践的发展，成为一门新的应用科学。

1. 行政学与行政法学的研究已经证明，行政管理的法律化与行政管理的科学化，两者在很大一部分内容上是互交叉，密切联系，互为条件，相互依存的。在行政法中，有很大一部分是以科学的行政管理的原则与方法作为内容的。行政法学需要依靠行政学的科研成果，才能使行政管理法规不仅具有法律方面的效能和特点，同时又能使行政组织的设立和活动，建立在科学的基础上，促进管理的进步，提高行政效率。否则，行政组织就将无法担负起组织和管理现代经济和社会发展的艰巨任务。另一方面，科学的行政管理的许多行之有效的原则和方法，有赖于制度化法律化，才能巩固下来，有效地、持久地、普遍地发挥作用，在此基础上逐步提高。行政学的科学原则和方法，需要运用法律手段提供保证。才能使国家的现代经济和社会管理秩序井然，强大有力。例如，行政管理中关于国家行政机关的设置和结构原理，在经过实践证明是成功的和有效的以后，必须用行政组织法加以固定。行政管理中关于国家行政机关管理层次、幅度和定员的原理，在经过实践证明是正确的以后，也必须用编制法加以巩固。建国以来，我国曾多次改变行政机关的设置和结构，多次精简机构压缩编制，但是效果并不理想。原因之一，是有些改变或精简可能并不一定合乎科学管理的原则；而一些合乎科学管理原则的改变和精简，又没有以制度