

中国政法大学教材编审委员会审定

中国行政管理学

陈志平 郎佩娟 主编

中国政法大学出版社

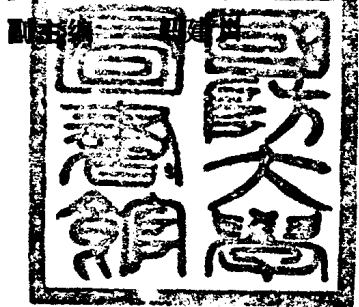


国防大学 2 061 1354 2

中国政法大学教材编审委员会审定

中国行政管理学

主 编 陈立平 郭保梅



中国政法大学出版社

(京)新登字 185 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政管理学 / 陈志平等主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 1995. 8

ISBN 7-5620-1378-0

I. 中… II. 陈… III. 行政管理-管理学-中国
IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 06097 号

中国政法大学出版社出版
北京东旭印刷厂印刷
新华书店经销

*

850×1168 32 开本 8.75 印张 217 千字
1995 年 8 月第 1 版 1995 年 8 月第 1 次印刷
ISBN 7-5620-1378-0 / D · 1338

印数: 5, 000 定价: 9.00 元

前 言

每一个国家都需要管理。行政管理的水平和质量，直接影响和决定着该国的强弱兴衰。过去相当长一段时间里，我国忽视了对行政管理学的研究，产生了许多不良后果，影响了社会主义优越性的发挥。今天，我们要建设有中国特色的社会主义，需要中国特色的行政管理学。

行政管理学是一门理论性、实践性、应用性很强的科学。要建立真正适合中国需要的、有中国特色的行政管理学，第一要根据中国国情，一切从中国实际出发，第二要以马克思主义、毛泽东思想，特别是以邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导，第三要总结我国自己的实践经验，并借鉴外国的有益成果，第四要解放思想，既大胆探索创新，又实事求是，尊重科学；既超前预测未来，更要立足于服务现实。这是我们编写这本教材的指导思想。

本书是在原教材《中国行政管理学教程》的基础上编著的。在编写过程中，我们总结多年来的教学实践经验；广泛吸取、借鉴国内外有关教材、专著、资料、案例等新成果；根据党和国家在社会主义初级阶段基本路线的精神，结合当代中国和世界的现实，特别是我国改革开放深入发展，社会主义市场经济体制建立中出现的新情况、新问题、新经验，作出新的理论概括。诸如市场经济下的政府职能、行政领导、行政信息、行政监督等等。由于“市场经济与政府”问题对我国是一个全新的问题，所以，这些概括只是初步的，需要在今后实践中进一步修改、扩充和完善。

本书是行政管理学教研室集体努力的成果。参加编写的同志

60148-0

有：陈志平（第一、二、九、十六章）、郎佩娟（第五、七、十、十一、十七章）、马建川（第四、八、十二章）、曾既洁（第十三章）、李环（第三、六、十四章）、乔欣（第十五章）。全书由陈志平、郎佩娟统一修改定稿。

本书编写由于时间、水平所限，难免有疏漏和差错之处。敬请同行专家学者和广大读者批评指正。

陈志平 郎佩娟

一九九四年十二月于中国政法大学政治与管理学系

目 录

第一章 绪论.....	(1)
第一节 行政管理学是治国兴邦的科学.....	(1)
一、行政是国家的组织活动.....	(1)
二、行政管理具有两重性.....	(3)
三、行政管理学的内容和特点.....	(5)
第二节 行政管理学的发展演变.....	(7)
一、中国封建行政管理的成就.....	(7)
二、欧美行政管理学的形成和发展.....	(9)
三、有中国特色的行政管理学的崛起.....	(14)
第三节 行政管理学是国家公务员的必修课.....	(17)
一、学习行政管理学的目的和意义.....	(17)
二、学好行政管理学的原则和方法.....	(19)
第二章 行政环境.....	(22)
第一节 行政环境概述.....	(22)
一、行政环境的含义.....	(22)
二、行政环境理论的形成.....	(23)
三、研究行政环境的目的.....	(24)
第二节 行政环境与行政管理.....	(26)
一、行政环境的构成.....	(26)
二、行政管理对行政环境的反作用.....	(30)
第三节 中国现阶段的行政环境.....	(32)
一、自然环境与行政管理.....	(33)
二、经济环境与行政管理.....	(34)
三、政治环境与行政管理.....	(35)

四、文化环境与行政管理.....	(37)
五、国际环境与行政管理.....	(38)
第三章 行政职能.....	(41)
第一节 行政职能概说.....	(41)
一、行政职能的涵义.....	(41)
二、行政职能的分类.....	(42)
三、行政职能的重要地位.....	(42)
第二节 行政职能的具体内容.....	(44)
一、政府的基本行政职能.....	(44)
二、行政管理运行职能.....	(48)
第三节 行政职能的转变.....	(49)
一、行政职能转变的趋势.....	(49)
二、我国行政职能转变问题.....	(51)
第四章 行政组织.....	(53)
第一节 行政组织原理.....	(53)
一、组织的含义和作用.....	(53)
二、行政组织的概念和特征.....	(55)
三、行政组织理论.....	(57)
第二节 行政组织原则与行政体制.....	(60)
一、行政组织构成要素.....	(60)
二、行政组织原则.....	(61)
三、行政组织体制.....	(65)
第三节 我国的行政机构和编制管理.....	(67)
一、我国行政机构的设置.....	(67)
二、我国的行政编制管理.....	(68)
三、我国的行政机构改革.....	(69)
第五章 行政权力.....	(71)
第一节 行政权力概说.....	(71)
一、行政权力的涵义.....	(71)

二、行政权力运行的特征.....	(74)
三、行府权力的产生与发展.....	(75)
第二节 行政权力的分配.....	(77)
一、行政权力的分配模式与途径.....	(77)
二、行政权力分配的原则.....	(79)
三、行政权力分配过程中的集权与分权.....	(80)
第三节 行政权力的行使.....	(81)
一、行政权力行使的范围.....	(81)
二、行政权力行使的程度.....	(82)
三、行政权力的制约.....	(82)
第六章 人事行政.....	(84)
第一节 人事行政概说.....	(84)
一、人事行政概述.....	(84)
二、人事行政的地位和作用.....	(8)
第二节 人事行政的历史沿革.....	(85)
一、我国古代人事行政制度的演变.....	(85)
二、外国人事行政制度的演变.....	(87)
第三节 我国国家公务员制度.....	(91)
一、我国国家公务员制度的产生及意义.....	(91)
二、我国国家公务员制度的原则及特色.....	(93)
三、我国国家公务员制度的各项机制.....	(94)
第七章 行政领导.....	(99)
第一节 领导与行政领导.....	(99)
一、领导的含义.....	(99)
二、行政领导的特性和本质.....	(100)
第二节 行政领导者的素养.....	(101)
一、行政领导者的产生方式.....	(101)
二、行政领导者的条件.....	(103)
三、行政领导者的职位、职权和职责.....	(107)

四、行政领导者的领导艺术.....	(107)
第三节 行政领导者的现代化.....	(110)
一、行政领导者的观念现代化.....	(110)
二、行政领导者的能力现代化.....	(111)
三、行政领导者的决策现代化.....	(112)
第八章 行政决策.....	(113)
第一节 行政信息概述.....	(113)
一、行政决策的含义和特点.....	(113)
二、行政决策的地位和作用.....	(115)
三、行政决策的构成要素和类型.....	(115)
第二节 行政决策理论和原则.....	(116)
一、行政决策理论.....	(116)
二、行政决策原则.....	(119)
第三节 行政决策程序和方法.....	(120)
一、行政决策程序.....	(120)
二、行政决策方法.....	(122)
第四节 行政决策体制.....	(125)
一、行政决策体制及其发展变化.....	(125)
二、现代行政决策体制.....	(126)
第九章 行政信息.....	(129)
第一节 信息与信息科学.....	(129)
一、信息的含义和特性.....	(129)
二、信息的运动和功用.....	(130)
第二节 行政信息的开发与利用.....	(133)
一、行政信息的重要性.....	(134)
二、“开发信息资源, 服务四化建设”.....	(135)
第三节 行政信息的管理.....	(138)
一、行政信息管理原则.....	(138)
二、行政信息管理方法.....	(139)

第十章 行政执行	(143)
第一节 行政执行概述	(143)
一、行政执行的含义.....	(143)
二、行政执行的特点.....	(145)
三、行政执行的作用与意义.....	(146)
四、行政执行的困难.....	(147)
第二节 行政执行的过程	(152)
一、行政执行的准备阶段.....	(152)
二、行政执行的实施阶段.....	(155)
三、行政执行的总结阶段.....	(157)
第十一章 行政方法	(160)
第一节 行政指令方法	(160)
一、行政指令方法的本质和方法.....	(160)
二、行政指令方法的利弊.....	(161)
三、行政指令方法的正确运用和改进.....	(162)
第二节 经济调控方法	(163)
一、经济调控方法的本质和方法.....	(163)
二、经济调控方法的利弊.....	(164)
三、经济调控方法的正确运用和改进.....	(165)
第三节 法律约制方法	(165)
一、法律约制方法的本质和特征.....	(165)
二、法律约制方法的利弊.....	(166)
三、法律约制方法的正确运用和改进.....	(167)
第四节 思想教育方法	(167)
一、思想教育的本质.....	(167)
二、思想教育方法的依据.....	(168)
三、思想教育方法的特点.....	(168)
第十二章 财务行政	(172)
第一节 财务行政概述	(172)

一、财务行政的概念·····	(172)
二、财务行政的功能和作用·····	(174)
三、我国的财务管理体制·····	(175)
第二节 预算制度与决算制度·····	(177)
一、国家预算的管理·····	(177)
二、预算外资金的管理·····	(181)
三、决算制度·····	(182)
第三节 会计制度与审计制度·····	(183)
一、会计制度·····	(183)
二、审计制度·····	(185)
第十三章 机关管理·····	(188)
第一节 机关管理概述·····	(188)
一、机关管理的含义和功能·····	(188)
二、机关管理的内容和原则·····	(188)
第二节 机关行政事务管理·····	(190)
一、机关行政事务管理的组织机构·····	(190)
二、机关文书管理·····	(191)
三、机关档案管理·····	(192)
四、机关会议管理·····	(194)
五、机关印信管理·····	(195)
第三节 机关后勤事务管理·····	(196)
一、机关后勤事务管理概述·····	(196)
二、机关物材管理·····	(197)
三、机关环境管理·····	(199)
四、生活福利管理·····	(201)
第四节 机关工作优化·····	(201)
一、机关工作优化概述·····	(201)
二、办公室自动化·····	(201)
三、后勤事务管理社会化·····	(203)

第十四章 行政监督	(205)
第一节 行政监督及其作用	(205)
一、行政监督的含义与特点.....	(205)
二、行政监督的作用.....	(205)
第二节 历史上的行政监督制度与理论	(206)
一、我国封建社会监察制度的得与失.....	(206)
二、近代西方的行政监督思想.....	(209)
第三节 我国的行政监督体系	(212)
一、行政系统的外部监督体系.....	(212)
二、行政系统的内部监督体系.....	(216)
三、进一步加强我国的行政监督, 促进廉政建设.....	(218)
第十五章 行政法制	(221)
第一节 行政立法	(221)
一、行政立法的含义.....	(221)
二、行政法律规范的内涵.....	(223)
三、行政立法的原则和程序.....	(224)
第二节 行政执法	(226)
一、行政法律行为的种类和方式.....	(226)
二、行政执法的程序和方法.....	(229)
三、行政奖励和行政制裁.....	(232)
第三节 行政复议和行政诉讼	(234)
一、行政违法与行政不当.....	(234)
二、行政争议与行政复议.....	(235)
三、行政诉讼.....	(237)
十六章 行政效率	(239)
第一节 科学的效率观	(239)
一、效率的概念.....	(239)
二、行政效率的内涵.....	(242)
三、研究行政效率的现实意义.....	(243)

第二节	测定行政效率的标准和方法.....	(245)
一、	测定行政效率的标准.....	(245)
二、	行政效率的测定方法.....	(248)
第三节	提高行政效率的途径.....	(250)
一、	影响行政效率的主要因素.....	(250)
二、	提高行政效率的基本途径.....	(251)
第十七章	行政改革.....	(253)
第一节	行政改革的历史必然性.....	(253)
一、	行政改革概述.....	(253)
二、	外国行政改革的趋向.....	(255)
三、	中国行政改革的新起点.....	(259)
第二节	中国行政改革的内容与目标.....	(263)
一、	国家性质对政府质的规定性.....	(263)
二、	中国行政改革的四大内容.....	(263)

第一章 绪 论

自从有了国家和政府，也就有了行政管理的活动。任何一个国家的强弱盛衰都必然和行政管理水平紧密相连。人类从长期的行政管理实践中，在不断总结经验教训的基础上产生了行政管理的理论。

行政管理学是一门研究行政管理活动及其规律的科学，是治国兴邦的科学。我国要建成社会主义现代化，就必须学习和掌握这门科学。

第一节 行政管理学是治国兴邦的科学

任何一门科学都有它特定的研究对象、内容、目的和方法。

一、行政是国家的组织活动

行政一词，在我国《左传》中有“行其政事”，“行其政令”的记载。在《纲鉴易知录》中有由“召公、周公行政”之说，指的是执掌国家政权，推行政府法令，管理社会事务。资本主义国家的学者对行政下的定义有几十种。如“行政是政府官吏推行政府功能时的行动”（古德诺）；“行政是政府部门所管辖的事务”（魏劳毕）；“行政乃是为完成或为实行一个政权机关的政策而采办的一切运作”（怀特）；“行政是在法律范围内执行公务”（孟汉）；“行政是实现国家政治目的的活动”（马叶尔）；“行政是若干人为达到共同目的所作的集体行动”（西蒙）；“行政是集体的努力与合作的艺术”（费富纳）；“行政是在研究人民期望政府作些什么事情以及如何使这些事情作得成功”（狄马克）；“行政是达

成政治目的的活动”（台北张金鉴）；也有人认为“行政是人与物的最高利用”。原苏联的学者认为“行政是国家的全部管理活动。”

（他们叫国家管理而不叫行政管理）

马克思在《评“普鲁士人”和普鲁士国王和社会改革》一文中把行政称之为“国家的组织活动。”其内涵是：1. 行政必属于国家，而国家是掌管统治权的，是阶级的、政治的、法律的、强制的组织；2. 行政权力是由法律规定的；3. 行政行为必须依法进行；4. 行政活动的对象是管理社会公共事务；5. 行政管理活动的目的是为了社会公共利益。因此，行政是掌握国家统治权的阶级（主体），依据法律（权力来源），通过庞大的机构和人员（组织），采取一定的程序和方法（活动），推行其政策、计划，以实现政治目的的管理活动。

行政和政治在古代的国家中并没有明显的区别。到了近代资本主义国家，由于政府职能的扩大，行政权力的不断膨胀，行政管理的复杂多样，三权分立理论的提出，行政便从政治分离出来。美国的威尔逊认为，政治是立法机关或制定政策团体的专有活动，行政是执行法律和政策的专有行为。后来古德诺进一步明确指出：政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。按照这个“分离论”，西方国家规定政务官只搞政治，从事政党竞选活动；事务官只管行政，要“政治中立”，不能参与政党活动。

行政和政治关系密切，两者既不能分离，也不能混同。马克思主义的观点认为，政治是阶级的政治，核心是夺取或巩固国家政权。行政的根本任务是实施统治阶级的政治，巩固政权。因此政治必然主导行政，而行政必然从属政治，行政的目标、职能、行为都必然具有政治的属性。认清政治与行政的正确关系，对于正确处理社会主义国家的党政关系至关重要。中国共产党第十三次全国代表大会的政治报告指出：“党和国家政权机关的性质不同、职能不同，组织形式和工作方式不同。应当改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与人民代表大

会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系，做到各司其职，并且逐步走向制度化。”

二、行政管理具有两重性

行政是一种行使国家行政权力的管理活动，它同一般企业管理、社会公共事务管理、社团管理既有共同之处，又有不同之处。

管理是伴随人类群居而出现的活动。管理活动早于行政活动。管理范围也比行政广泛得多。管理是人类社会客观存在的共同劳动的需要，目的是为了指挥和协调人与事的关系，并能产生新的功能，达到更大的总体效果。随着社会的发展，管理形成了一门科学，行政管理是管理科学大系统中的一个分系统。

管理的对象无非是人、财、物、事、时间、信息等。关于管理的内涵，有的学者认为：“管理即效率”（泰勒）；有的则认为：“管理就是决策”（西蒙）；也有人认为：“管理就是对人的协调行动”（赫尔茨）；“管理是由心智驱使的唯一无处不在的人类活动”；“管理是实现既定目标的战略因素”；“管理是一个系统”；卡斯特认为：“管理就是计划、组织、控制等活动的过程”。法约尔归纳出管理五要素（计划、组织、指挥、协调、控制）；麦克瑞戈提出管理四功能（计划、组织、控制、激励）；古立克认为管理有七个职能（计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算）。综合起来，我们认为现代管理的基本要素可归纳为六项，1. 计划与预测；2. 组织与指挥；3. 用人与协调；4. 监督与控制；5. 教育与激励；6. 挖潜与革新。古今中外无数历史经验和教训反复证明，是否重视管理和管理理论的研究，是否不断提高科学管理水平，都直接关系到一个单位、一个部门、一个地域、以至一个国家的兴衰。所以列宁强调指出，工人阶级在取得政权后“整个关键不在于政权，而在于是否会管理。”^①又说：任何管理

^① 《列宁全集》第33卷，第165页。

工作都需要有特殊的本领。有的人可以当一个最有能力的革命家和鼓动家，但完全不适合做一个管理人员。因为要管理就要内行，就要有专门的管理科学知识。不掌握行政管理学知识，又怎么能管理好政府的工作呢？

国家的行政管理不同于其他一般的管理。行政管理是指行政机关（即各级政府）以国家的名义，依据法律行使行政权，采取带有强制性的行政手段对国家和社会公共事务进行管理的活动。行政管理具有两重性。正如马克思所指出：“既包括执行由一切社会的性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊的职能。”^①也就是说行政管理既有共同的自然的社会属性，又有特殊的阶级属性。这两种不同属性的职能在所有国家都同时存在，但在不同社会制度的国家，在不同的历史条件下作用的侧重点是不同的。在社会主义国家，社会管理的职能将越来越占重要地位。

行政管理和企业管理同属管理的范畴。在管理对象、管理方法和管理技术方面有许多共同之处。但两者在管理性质、职能、目标、地位与作用、组织形式、工作方式、手段等方面又有许多不同之处。国家的行政管理是一切管理的核心，举足轻重。它的地位和作用影响到其他企业、事业管理。行政管理对全社会公共事务要进行全面的宏观管理，对企业 在市场运营中要引导和监督，但又不能包揽一切，干涉企业的经营自主权。弄清行政管理和企业管理的区别，有助于我们实施政企分开。

资本主义国家的行政管理有许多好的经验和方法，属于人类文明成果，值得我们吸收和借鉴。由于社会主义国家的行政管理在经济基础、政治制度、领导体制、管理宗旨和范围等方面与资本主义国家是不同的，因此，不应该盲目照抄照搬，贬我媚外，搞“全盘西化”。

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第432页。