

XINGZHENGGUANLIXUEGUANLIXU



主编 李文利



行政管理学

警官教育出版社

行政管理学

主 编 李文利

副主编 李先福 畅伟杰

夏国权 张再欣

警官教育出版社

(京)新登字167号

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学 / 李文利主编. — 北京: 警官教育出版社, 1994.6
ISBN 7-81027-505-4

I.行… II.李… III.行政管理-管理学 IV.D63

中国版本图书馆CIP数据核字(94)第04029号

60F34/1-2

行政管理学

主编 李文利

*

警官教育出版社

北京西城木樨地北里2号

邮政编码 100038

*

河北省抚宁县印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

850×1168毫米 32开本 11.155印张 290千字

1994年5月第1版 1994年5月第1次印刷 印数1—5000册

ISBN 7-81027-505-4/G·96 定价: 8.80元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学概述.....	(1)
第二节 行政管理学的产生和发展.....	(9)
第三节 学习与研究行政管理学的意义和方法.....	(15)
第二章 行政职能	(20)
第一节 行政职能概述.....	(20)
第二节 行政职能的内容及实现手段.....	(24)
第三节 行政职能的转变.....	(36)
第三章 行政环境	(40)
第一节 行政环境概述.....	(40)
第二节 行政环境与行政管理.....	(44)
第三节 行政环境的良性发展.....	(55)
第四章 行政组织	(63)
第一节 行政组织概述.....	(63)
第二节 行政组织理论.....	(68)
第三节 行政组织设置原则.....	(71)
第四节 行政组织结构和体制.....	(78)
第五章 行政领导	(89)
第一节 行政领导概述.....	(89)
第二节 行政领导的体制和结构.....	(96)
第三节 行政领导者的素质.....	(102)
第四节 行政领导方法.....	(108)

第六章 人事行政	(115)
第一节 人事行政概述.....	(115)
第二节 人事行政的历史发展.....	(123)
第三节 国家公务员制度概述.....	(133)
第四节 国家公务员制度的基本内容.....	(137)
第七章 行政决策与执行	(151)
第一节 行政决策.....	(151)
第二节 行政执行.....	(165)
第八章 行政信息	(175)
第一节 行政信息概述.....	(175)
第二节 行政信息的处理.....	(180)
第三节 建立行政信息系统.....	(191)
第九章 行政机关管理	(197)
第一节 行政机关管理概述.....	(197)
第二节 行政机关管理的主要内容.....	(201)
第三节 行政机关管理的现代化.....	(219)
第十章 行政公共关系	(224)
第一节 行政公共关系概述.....	(224)
第二节 行政公共关系的原则和职能.....	(232)
第三节 行政公共关系的实施.....	(237)
第十一章 行政协调	(241)
第一节 行政协调概述.....	(241)
第二节 行政协调的方法、程序和原则.....	(252)
第十二章 行政心理	(261)
第一节 行政心理概述.....	(261)
第二节 行政心理与行政管理.....	(266)
第十三章 行政管理法规	(274)
第一节 行政管理法律概述.....	(274)
第二节 行政管理法规的制定和实施.....	(280)

第三节	行政争议·····	(286)
第四节	行政管理法制化·····	(292)
第十四章	行政监督·····	(298)
第一节	行政监督概述·····	(298)
第二节	权力机关对行政的监督·····	(305)
第三节	行政机关自身的监督·····	(312)
第四节	司法机关对行政的监督·····	(318)
第五节	非国家机关对行政的监督·····	(323)
第十五章	行政效率和行政改革·····	(332)
第一节	行政效率·····	(332)
第二节	行政改革·····	(338)
后 记 ·····		(348)

第一章 绪 论

行政管理学是研究行政管理的基本原理、方法及其规律的科学。由于行政管理的内容极为丰富,涉及到社会生产和生活的各个方面,直接关系到社会的发展和稳定,关系着国家的前途和人民生活的幸福,因此,行政管理学的研究已经成为世界各国所共同关注的课题。行政管理学在不过几十年的历史中,从理论和实践方面都获得了很大的发展。我国正处于社会主义的初级阶段,如何实现行政管理的民主化、科学化、法制化,从而极大地提高行政效率,已是摆在我们面前的急待解决的问题。切实加强行政管理学的研究,无疑对我国现代化建设宏伟目标的实现,具有十分重要的意义。

第一节 行政管理学概述

一、行政管理的涵义

管理是人类社会所赖以生存的一种职能。凡有人群的地方都离不开管理,小到个人、家庭,大到单位、团体,乃至社会、国家和全世界。马克思说:一切的社会劳动或共同劳动,都或多或少地需要指挥,就象一个乐队需要乐队指挥一样。这里所说的“指挥”,也就是管理的意思。所以,管理浸透于人类社会生活的各个领域和角落,无所不有,无所不在,是人类社会中最常见、最普遍的现象。给管理下个定义的话,可以这样讲:通过计划、组织、协调、控制等功能,有效地利用人力、物力、财力诸要素,促进他们相互密切配合,发挥它们的最高效率,以达到预期

目标的过程。

随着生产力的发展和社会的进步，劳动的共同性质和社会化程度越来越高，管理的重要作用日益加强。管理出速度，管理出效益，管理是社会生命力之所在，的观念已成为人们的共识。社会系统中的一切功能都必须依赖管理才能得以发展。不难想象，若离开了管理，人类将无法生存，更谈不上人类社会的发展。人类社会的这种管理是极其复杂的，多层次、多门类的，行政管理是其中一项重要内容。

行政管理的英文是Administration，源出拉丁文Administrare，具有国家事务的管理活动之意。在英文中，行政和管理是一个词。在我国，“行政”一词历史久远，《左传》中有“行其政事”、“行其政令”的记载，《史记·周本纪》有“周公·召公二相行政”的记载等。这里所说的行政，就是指对整个国家进行管理。中文中的行政与管理是两个不同的概念。管理从纵面来看，历史要长，自人类出现群体活动以来，就有管理活动；而行政是在阶级和国家产生后，有了具有鲜明政治性的国家管理时才产生的。从横的方面看，管理的外延更宽，包括人迹所能涉及的一切地方、一切方面；行政则窄的多。所以行政可以说是管理大系统中的一个小系统。在本书中，我们使用“行政管理”这个概念，既有英文中Administration的意思，也有中文行政的含义。但是，随着国家的职能日益扩张，管理活动日趋复杂，其组织机构日益完备，分工也日益精细，各国的行政学者从不同的角度出发，对行政管理的含义作了各种具体解释。

有的从“三权分立”的观点来理解行政管理，认为行政只是行政机构或部门的事务，是与立法、司法并立的“三权”之一部分。美国行政学家魏劳毕在1927年所著的《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”。这种对行政的解释，称之为狭义的行政概念。很显然这种仅以国家机构的部门及其活动确定行政涵义是偏狭的。因为，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、交融贯通的。许多国家行政权在不断扩大，已不是消极地执行政务，而是积极行使行政立法权，参与重大决策，并把行政裁决权扩大到司法领域。同时，立法、司法机关本身也执行某些行政性质的管理职能。对于政治制度不同于“三权分立”的社会主义国家而言，这种对行政的理解就更不现实了。

有的从政治与行政分离的观点来解释行政管理。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，认为行政仅是一种对法律和政策的执行活动。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，是政府官员推行政府功能的活动。这种对行政的理解，称为广义的行政概念。这种观点显然也是片面的。因为任何一个国家里的政治和行政都是紧密联系、相互结合的。行政管理过程不可能只是被动的执行活动，行政机关的活动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时还要不断因事制宜地作出政治性的决策，这也是国家意志的体现。同时，任何体现国家意志的政治决策都离不开行政过程。特别是我们社会主义国家，政治和行政的统一更为明显，把两者分离开来是不易为人所接受的。

有的人用管理功能的观点来解释行政管理。十九世纪末和二十世纪初，由于“科学管理”革命给资本主义工商企业带来了巨大效益，其理论和方法也就逐渐被引进国家行政管理部门，而且不限于行政部门。因此，有些学者便着重从科学管理的功能、要素和宗旨解释行政的含义。如认为：行政是为达到共同目的而合作的集体行动；行政是一群人通过共同努力，合作完成政府工作任务的艺术；行政是有效处理公务或政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，以完成政府和公共团体的任务。还有许多人认为行政的范围不仅包括一切国家机关，而且包括非营利和营利的公共管理机关、私人企事业机

关的管理活动，只不过是把它们划分为“公共行政”和“私人行政”而已。这种对行政的理解，称为最广义的行政概念。由于它包罗万象，漫无边际，失去了科学分类的意义，不利于国家管理规律的探讨，所以也不能为人们普遍接受。

上述对行政管理涵义的解释，还有其它种类的解释，只是说明了行政管理的某些方面，都具有片面性。从我国的行政管理实践出发，其涵义应理解为：依法行使国家权力，组织和管理国家事务的活动。

二.行政管理学的研究对象

每一门具体的科学都是以自己的对象的特点来和其它科学相区别的。科学研究的对象，就是自然、社会和人类思维的各种现象及其规律。行政管理学是社会科学的一种，是研究行政管理现象及其规律的科学。但由于人们对行政管理理解的差异，对于行政管理学的研究对象也就出现了诸多仁者见仁、智者见智的表述。我们认为，要探究行政管理学的研究对象，可以从行政管理的实质和特点来了解：

1、行政管理的权力主体是国家行政组织。在行政管理活动中，国家行政组织最典型地体现行政管理的性质。一切行政管理活动都是靠国家行政组织机构及其人员来推行的。因此，有效的行政管理来自有效的组织，行政组织是否合理，这是决定行政效率最主要的因素。行政管理学历来都把行政组织作为最重要的内容来研究。行政组织的内容非常多，我们将在第四章专门介绍。

2、行政管理是行使国家权力对社会事务的一种管理活动。人类社会赖以管理而生存。但在国家产生以前，管理仅仅是一种社会职能。国家作为阶级统治的工具产生后，统治阶级利用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量，按照本阶级的意志支配社会生产和生活，对社会实行管理。这样就需要一定的组织机构、专门的管理人员和管理方式，于是，变成了国家行政管理。所以，

行政管理是通过国家行政机关行使国家权力来进行的，既管理社会的公共事务，又执行阶级统治的职能。

3、行政管理是依据国家法律推行政务的组织活动，在执行中又能能动地参与政治决策。按国家管理的层级看，政治的范围大于行政的范围，行政活动包括在政治活动之中。随着社会的不断进步和发展，行政活动出现两个明显的特点：（1）现代国家的行政管理地位和作用越来越加强，行政不只是消极被动地照章办事，而是在执行过程中积极能动地参与和影响国家的政治决策。

（2）法律越来越成为行政管理的重要手段，行政机关在执行国家法律的同时，也依法制定具有普遍约束力的法规、规章等。

4、行政管理的宗旨在于提高行政效率。行政的功能在于有效地运用国家权力，通过组织、领导、计划、指挥、控制、协调、监督和改革等方式，合理利用人力、物力和财力等要素，以实现国家任务的某项目标，达到应有的社会效果。行政管理的全过程，都需要充分发挥行政人员的创造能力，以求提高行政的效能和效率。

5、行政管理有客观的规律性。行政管理作为人类改造社会实践活动的一个特定领域，有其内在的客观规律性。我们应在实践中不断认识和总结，找出其规律性的东西，使之形成一种完整的知识体系，以指导我们的行政管理活动，为现代化建设服务。

通过对行政管理实质和特点的阐述，对行政管理学的研究对象我们可以这样概括：行政管理学是研究国家行政组织依法对社会事务进行有效管理的规律的科学。在这里，突出了行政组织的主体地位，突出了以法律为主要手段，突出了以整个社会为管理对象，突出了宗旨是追求行政高效率，突出了实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。这几种突出明确地把行政管理学和其他学科区别开来。

三.行政管理学研究的基本内容

行政管理学是一门实践性很强的科学，由于各国发展的历史不同，所研究的内容有很大差异。就是同一国家的不同时期，也会有明显的变化。十九世纪末，行政管理学的研究内容局限于行政法，即研究法律对行政的规范。1926年美国行政学家怀特写的《行政学导论》把行政管理学研究的内容概括为四个部分：行政组织、人事行政、财务行政、行政法规。随着社会的发展和科技的进步，行政管理学研究的内容不断丰富，分类也越来越细。从过去的“一般行政”或“普通行政”的研究，进一步发展为对“部门行政”或“专业行政”的研究，有的还在研究层次行政和区域行政等。我们这本《行政管理学》着重研究以下内容：

1、行政职能。行政职能充分体现了政府所代表的统治阶级意志和管理活动的实质和方向，是政府活动总内容的全面概括，对其正确的认识，是揭示行政管理规律的出发点。

2、行政环境。行政环境是存在于行政主体之外的各种客观因素，它与行政管理活动相互依存，相互作用。只有对其进行正确认识，才能从本国国情出发，做到理论与实际，主观与客观的统一。

3、行政组织。行政组织是行政活动的主体。研究组织理论，组织设置的原则，组织机构的类型，组织的合理结构和体制，对于提高行政效率，促进领导体制和行政机构改革具有重要指导意义。

4、行政领导。行政领导是行政管理活动中的一个重要环节。研究现代行政领导的职责、体制、结构、方法、艺术和行政领导者的素质，是实现行政管理目标的关键。

5、人事行政。用人是行政之本，人事行政是行政管理学研究的重要内容。人事行政主要研究用人的一般规律，做到人尽其才，才尽其用，以及借鉴中外人事管理经验，建立健全我国的公

务员制度等内容。

6、行政决策与执行。行政管理过程始终是行政决策——行政执行——再决策——再执行的反复循环过程。行政决策是行政管理的首要环节和各项管理功能的基础，行政执行是决策的落实。研究行政决策与执行的原则、方法、体制、程序，是行政管理学的重要内容。

7、行政信息。信息对于现代管理非常重要。在复杂的行政管理系统中，各个领域、各个层次一刻也离不开准确、及时和畅通的信息交流和信息沟通。因此，行政管理学要研究行政信息与行政管理的关系、行政信息的处理及如何建立高效的行政信息系统。

8、行政机关管理。机关是行政管理机构的实体，也是行政管理的主体。它在行政管理活动中具有特殊重要的地位。行政机关管理主要研究会议管理，文书档案管理，后勤总务管理，财物管理，信访、保密、印章管理及如何实现管理的现代化等。

9、行政公共关系。行政公共关系是公共关系理论在行政管理中的运用，已越来越被人们重视。行政公共关系主要研究行政公关的要素、对象、原则、职能及实施条件和步骤等，目的在于谋求社会公众对政府路线、方针、政策的理解和支持，为实现行政目标服务。

10、行政协调。行政协调既是行政领导的基本职能之一，又是现代行政管理系统化、专业化、整体化、规模化的必然结果。一切行政管理活动只有通过有效地协调才能发挥作用、提高效率、实现目标。所以，对行政协调的种类、作用、方法、程序和原则等进行研究，是行政管理学的重要内容。

11、行政心理。现代管理十分重视人的因素，行政管理也不例外。行政管理重视对人们在行政活动中的心理现象的研究，以积极诱导和预测人的行为，充分调动人的积极性。行政心理包括基本原理，行政活动中的个体心理、群体心理、领导心理等。

12、行政管理法规。行政管理法制化是现代管理的重要特点之一。健全我国行政管理法规，加强法制观念，依法行政，是有效实施行政管理的根本保证。

13、行政监督。行政监督是行政管理过程中不可缺少的重要环节。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，探讨监督的方法和效果，对于及时纠正偏差，克服和防止违法违纪行为，促进民主政治建设，保证行政管理活动的健康运行，具有特殊意义。

14、行政改革和行政效率。行政效率是行政管理的中心问题，它贯穿于政府管理的各个环节，是全部行政活动追求的目标，也是检查行政管理工作的标尺。行政改革是行政管理发展中的必然趋势。对行政改革和行政效率的研究，也是行政管理学的重要内容。

以上所列基本内容，不是一个个各不相干的单体，而是有机联系的整体，是行政管理主体通过行政运行过程实现行政职能的系统整体。当然，这里还不能概括行政管理学的全部研究内容。作为行政管理学的研究内容是极为丰富的，而且还在不断发展。

四、行政管理学的主要特征

行政管理学是一门政治性、实践性很强的社会科学，与社会科学领域的其它基础理论科学相比，具有以下特点：

1、政治性。行政管理是社会政治、经济发展到一定阶段的产物，又为维护社会秩序和巩固社会经济基础服务。行政管理是按照一定的法律、法规，行使国家权力，对国家事务进行组织和处理的活动。它在执行自己的职能活动中，始终是执行统治阶级意志的。因此，指导国家组织和管理活动的行政管理学，具有鲜明的政治性。

2、综合性。行政管理学所涉及的内容是多学科的。它广泛运用了哲学、政治学、经济学、法学、社会学、管理学、心理学等

基本原理，又与许多专业知识和技术交叉渗透，同时还在不断吸收新科学技术的成果。所以行政管理学是在吸收各种科学知识基础上建立起来的综合性、交叉性的一门独立学科。

3、实践性。行政管理学是实践的产物，是行政管理经验的总结和概括，并且是随着行政管理实践的不断发展而逐渐丰富和发展的科学。另一方面，它对行政管理实践具有指导作用，社会生活、政治、经济、科学文化等各个领域及各个层次的国家行政管理实践活动，都不能离开行政管理学的指导，否则就不能顺利有效地进行。行政管理学的原理、原则和方法，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。行政管理学源于实践，又指导实践，具有很强的实践性。

4、规范性。行政管理活动的范围虽然广泛，但都是按照宪法、法律和法令开展活动的，都是为了执行党的路线、方针和政策的，其本质是执行统治阶级的意志。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。因此，揭示行政管理规律的诸多原则、程序、机制、方法、手段等也都带有规范性。

第二节 行政管理学的产生和发展

一、行政管理学产生的历史背景

行政管理学的产生同其他社会科学一样，是适应社会发展的需要而产生的，有其特定的历史背景。

首先19世纪末20世纪初，欧美主要西方国家相继完成了产业革命。随着各国工业的迅速发展，人口集中了，城市扩大了，国内外的经济交往、文化交流频繁了，交通运输扩展了，政府管理职能增加了，管理责任加重了，管理方式复杂了，这样，整个社会愈来愈强烈地要求科学管理。现实生活的需要，推动着行政管

理学的产生。

其次，随着国家科技、经济和政治的进展，政府职能的扩大，各国政府机构和人员迅猛增加，行政经费开支急速膨胀。1841年英国公务人员1.7万，法国9万，美国2.3万。到1881年，英国公务员已达8.1万，法国近38万，美国10.7万。而且在冗杂的公务人员中严重存在贪污腐化、不负责任、能力低不称职等情况。行政组织、行政人员、行政经费等的优化管理，追求政府的高效率，迫使社会重视行政管理的科学研究。

再次，社会化大生产的迅猛发展，对资本主义工商企业管理提出了新的要求。资产阶级为了维护自己的利益和获得更大的利润，为了在剧烈的竞争中生存和发展，就要合理地管理人、事、财、物，以追求高效率，于是科学管理就应运而生。科学管理所取得的巨大效益，启发人们运用其理论和方法来改善政府的行政管理。在第一次世界大战后，人们又总结了军事管理的经验教训，借以改善国家行政管理组织。所有这些，都是行政管理学产生的催化剂。

二、行政管理学发展的历史过程

行政管理学从形成到现在约有一百年的历史了，经历了几个发展阶段。对于这些发展阶段如何划分和界定，学者们尚无一致看法。我们把行政管理学发展的历史轮廓概略地分为这样几个阶段。

（一）形成阶段

从19世纪末到20世纪20年代，是行政管理学的形成时期。“行政学”一词，最早是由德国学者史坦因在他1865年撰著的《行政学》一书中提出来的。但当时他所说的行政学，主要内容是行政法，还不是现代意义的行政学。1887年，美国学者威尔逊发表了《行政之研究》，指出：行政学研究的深层理论意义是实现民主和效率相协调。为此，他把政治和行政加以区分，主张

“美国应建立一门行政科学”。《行政之研究》尽管篇幅不长，但被公认为行政学作为一门独立学科诞生的标志。威尔逊也被誉为行政学的鼻祖。美国学者古德诺于1900年发表了《政治与行政》一书，把政治功能和行政功能予以区分，认为政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行，探讨了政治与行政之协调。从此，越来越多的学者把行政学作为独立学科加以研究。1926年，美国学者怀特出版了《行政学导论》一书，论述了行政管理的重要性，讲求效率的必要性，进行科学研究的可能性。在怀特之后，1927年美国学者威洛比发表了《行政学原理》，1930年美国学者费富纳发表了《行政学》，两人在行政学体系上进一步完善了怀特的工作，重点研究了管理工作中的财政与预算问题，讨论了物资的采购、贮藏等问题。至此，行政管理学这门学科基本形成。

总的来讲，这一阶段行政管理学不仅形成了一个较为全面的体系，也涌现出一大批行政管理研究者。这一阶段的行政学著作以研究政府行政效率为目标，并力图通过科学管理来达到这一点。其主要贡献在于发现行政管理活动中普遍的、一般的管理原则。正是由于对管理的精密性、组织的严密性和原则的至上性及普遍性的过分追求，人的问题被忽视了。在这个时期，人被看成是只有物欲、只知服从的“经济人”，被看成是机器的附属品，原则的奴隶或组织结构中的砖块。因此，行政管理学急待要发展。

（二）成长阶段

从20世纪30年代到50年代，是行政管理学的成长阶段。30年代出现的世界性的经济大萧条以及蓬勃发展的工人运动，使传统的行政管理、行政理论受到很大的冲击，行政管理进入了一个新阶段——行为科学阶段。

把行为科学用于行政管理，应首推霍桑实验学派。1927年——1932年，美国哈佛大学梅奥等三位教授应邀到西方电气公司