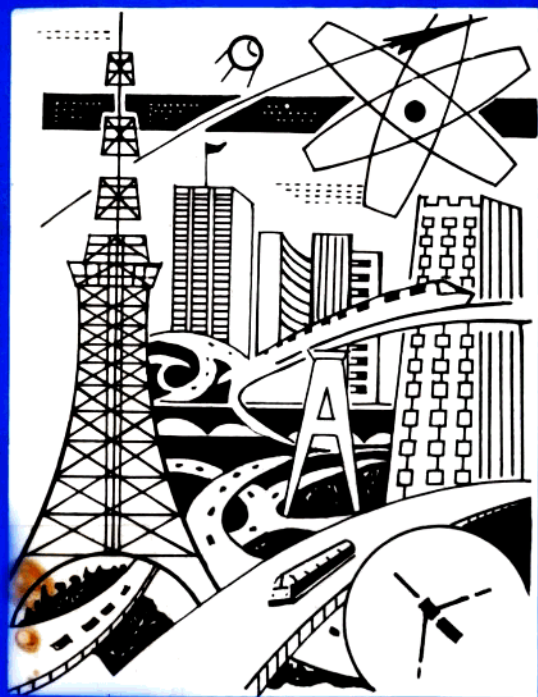


现代行政管理丛书

主 编：郭 晓 君
黄 剑 雄
丘 军 胜



中国现代行政管理学

中国经济出版社

前 言

新技术革命和改革开放的大潮正席卷全球，人类社会发生了前所未有的变化。中国在改革、开放、发展、腾飞！新时代、新形势、新任务迫切要求各行各业的领导者转变观念、更新知识、增长才干、不断提高科学管理水平。为了适应客观形势的发展需要，在有关部门的大力支持下，我们决定联合广东、山西、河北、山东、河南、北京、深圳等省、市的一些专家学者共同编写《现代行政管理丛书》。

本丛书立足我国，面向世界，面向未来。它以科学理论为指导，以传播现代科学管理知识，培养优秀行政管理人才，促进物质文明建设和精神文明建设，振兴中华民族为宗旨。本丛书内容丰富，计划长期写下去，今明两年首先出版《行政诉讼法教程》、《中国现代行政管理学》等4本著作，平均每本约20万字。

在编写过程中，我们将始终坚持继承与创新相结合、理论性与应用性相结合、学术性与普及性相结合的原则，努力突出独创性、科学性、指导性和实用性。但是，由于受水平、经验、时间等条件的限制，本丛书难免会存在一些缺点和不足，敬请广大读者批评指正，不吝赐教。

我们衷心感谢鼎力支持本丛书写作、出版、发行的各界朋友！

《现代行政管理丛书》编委会

1991年5月

《现代行政管理丛书》编委会

主 编：陈秉容 常 皓

常务主编：郭晓君 郑宝金

副 主 编：王连英 练玉华 曹志中

冯 胜 胡效书

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、行政与行政管理.....	(1)
二、中国现代行政管理学的研究对象和内容.....	(5)
三、中国现代行政管理学的特点及同其他学 科的关系.....	(7)
四、行政管理学的发展简况.....	(10)
五、学习与研究中国现代行政管理学的意义 和方法.....	(16)
第二章 行政管理与生产力	(18)
一、应加强对生产力结构的研究.....	(18)
二、行政管理是生产力.....	(21)
三、科学检验行政管理.....	(24)
第三章 行政管理的基本原理和原则	(30)
一、行政管理的基本原理.....	(30)
二、行政管理的基本原则.....	(38)
第四章 行政环境和行政职能	(48)
一、行政环境.....	(48)
二、行政职能.....	(61)
第五章 行政组织	(68)
一、行政组织的含义和特点.....	(68)
二、行政组织的构成要素.....	(71)
三、行政组织结构类型.....	(72)

四、行政组织结构设计·····	(74)
五、建立行政组织的原则·····	(75)
六、我国行政组织的种类·····	(80)
第六章 行政领导者与领导班子建设 ·····	(83)
一、行政领导者的地位、职责·····	(83)
二、行政领导者的基本素质及其提高·····	(90)
三、行政领导班子建设·····	(97)
第七章 行政工作人员的职业道德 ·····	(108)
一、行政工作人员职业道德的概念和特点 ·····	(108)
二、加强行政工作人员职业道德建设的意义 ·····	(110)
三、行政工作人员职业道德的主要规范 ·····	(113)
第八章 行政信息 ·····	(120)
一、行政信息的概念、特征、分类和作用 ·····	(120)
二、行政管理信息系统的建立和完善 ·····	(124)
三、行政管理对信息的基本要求·····	(128)
第九章 行政决策 ·····	(131)
一、行政决策的概念、分类和特点 ·····	(131)
二、行政决策体制 ·····	(133)
三、行政决策原则 ·····	(138)
四、行政决策的程序和方法 ·····	(141)
第十章 行政执行与监督 ·····	(146)
一、行政执行·····	(146)
二、行政监督 ·····	(152)
第十一章 行政沟通与协调 ·····	(160)
一、行政沟通 ·····	(160)
二、行政协调 ·····	(167)

第十二章 政府公共关系	(172)
一、政府公共关系概述	(172)
二、政府公共关系的建立和协调	(182)
第十三章 机关管理	(190)
一、机关管理概述	(190)
二、机关管理的内容和要求	(193)
三、机关岗位责任制	(207)
第十四章 情感管理	(209)
一、情感管理的涵义	(209)
二、情感管理的基本因素和内容	(210)
三、情感管理的特性与艺术	(217)
第十五章 人事行政与公务员制度	(222)
一、人事行政	(222)
二、公务员制度	(228)
第十六章 培养和造就大批行政管理人才	(239)
一、为什么要培养和造就大批行政管理人才	(239)
二、怎样培养和造就大批行政管理人才	(243)
第十七章 行政法	(247)
一、行政立法	(248)
二、行政执法	(252)
三、行政司法	(259)
第十八章 行政诉讼法	(266)
一、行政诉讼的概念和特征	(266)
二、行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼的区别	(268)
三、行政诉讼法的概念和内容	(270)
四、行政诉讼法律关系	(271)

五、制定和实施行政诉讼法的意义·····	(275)
六、附 录·····	(278)
第十九章 惩治腐败, 搞好廉政建设 ·····	(302)
一、腐败现象的几种表现形式·····	(302)
二、腐败现象产生的原因·····	(307)
三、如何惩治腐败, 搞好廉政建设·····	(310)
第二十章 行政管理方法 ·····	(316)
一、行政管理方法概述·····	(316)
二、传统行政管理方法·····	(319)
三、现代行政管理方法·····	(322)
第二十一章 行政效率 ·····	(330)
一、行政效率概述·····	(330)
二、影响行政效率的因素·····	(334)
三、提高行政效率的方法和途径·····	(336)
第二十二章 行政改革和行政管理的科学化与现 代化 ·····	(343)
一、行政改革·····	(343)
二、行政管理的科学化·····	(352)
三、行政管理的现代化·····	(357)
附 录 ·····	(361)
后 记 ·····	(371)

第一章 绪 论

行政管理学是一门应用性很强的新兴学科，在许多国家和地区倍受重视。党的十一届三中全会以来，一个学习、研究和运用行政管理理论的热潮正在我国蓬勃兴起，形势喜人。建立具有中国特色的、现代的行政管理学体系，需要广大理论工作者和实际工作者通力合作，系统研究。我们撰写本书的目的就是为了抛砖引玉，与同志们一起为这座科学大厦添砖加瓦。

一、行政与行政管理

行政和行政管理是两个不同的概念，是研究行政管理学的起点。

1. 行政

行政一词，古已有之。在距今2000多年前的春秋时期，由左丘明撰写的《左传》即《左氏春秋》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。另据《史记·周本纪》记载：西周时期的周厉王因为实行暴政，结果“防民之口，甚于防川”，百姓于公元前841年发动暴动，周厉王吓得逃出王宫。当时，太子靖年幼，由“召公、周公行政”，号曰“共和行

政”。当时，行政指掌握国家政权，管理全部国家事务。

英文中的行政一词，来源于拉丁文，一般指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》也把行政一词解释为“国家事务的管理”。马克思在《黑格尔法哲学批判》一文中曾经指出：“行政是国家的组织活动。”

（《马克思恩格斯全集》第1卷，第349页）因为人们所处的时代不同，理解的角度各异，所以对行政一词仍有许多不同的解释。

从国外看，主要有三种观点。一是三分说。（即狭义的理解）近代资产阶级由于受“制衡原则”的影响，实行“三权分立”的政治体制，即把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门，各司其职，互相配合和制约，共同管理国家事务。于是，有的行政学家就认为“行政乃是政府组织中的行政机关所管理的事务。”（魏劳毕《行政学原理》）旧中国出版的《辞源》也认为：“凡国家立法、司法以外的政务总称为行政。”这种观点已经不符合现实情况。首先，政府的权力越来越明显地上升，立法、司法机关要受其领导和制约。其次，当代资本主义国家的立法、司法和行政已无绝对界限，而是相互渗透。再次，立法、司法部门的行政工作日益复杂，十分重要。另外，三权分立的原则不适合社会主义国家的情况。所以说，这种观点是不正确的。二是两分说（即广义的解释）。这种观点的代表人物是美国早期行政学家古德诺。他认为，“政治是国家意志的表达；行政是国家意志的执行”；“行政是政府官员推行政府功能的活动。”（《政治与行政》第12页）这种观点虽然有利于行政学从政治学中独立出来，有利于提高对行政工作的重视，但是政治与行政是无法分开的。因此，

越来越多的人否认、批评这种观点，认为行政是政治的具体体现。三是功能说（即最广义的解释）。这种观点是在西方产生了所谓“科学管理”活动之后产生的。美国的怀特、费富纳等人都论述过这个问题。这种观点认为全部管理活动都属于行政，可以分为“公共行政”和“私人行政”。显然，这种界定是过宽的，不利于实行科学管理。当然，对待西方行政学家的观点也应该采取一分为二的态度，批判地吸收。

从国内看，主要有两种观点。一种是狭义的理解，即认为行政是指国家各级政府机关的管理活动。从目前出版的行政学著作中看，持这种观点的人是很多的，这是一种传统观点。二是广义的理解。一些人认为，行政的核心是国家行政机关的管理活动，但是企事业单位、社会团体以及私营机构的行政管理也不能排除在外。否则，也就不会存在教育行政管理、科技行政管理、企业行政管理、军事行政管理了。而且随着改革开放的深入进行，各种专业性行政管理理论还会大量产生，把其排除在外，只承认国家行政机关的一般行政管理是片面的、有害的。

我们认为，行政有宏观和微观之分，有一般与具体之别，也就是说，国家行政机关的行政活动是宏观的、一般的，而各个专业性的行政活动是微观的、具体的。因此，要反对两种倾向：一种是只注重、承认政府机关的行政管理活动，轻视和否认专业性行政管理；另一种是只强调专业行政的实用性、重要性，轻视政府行政管理的重要性和指导性，当然也要反对把行政无限扩大的倾向，而要以政府机关的行政管理为主，同时也要加强其他系统的行政管理。本书以政府机关的行政管理活动为主要研究对象。

2. 管理

管理在中文里有管辖、料理、处理的意思，是人类有目的、有意识的实践活动，是协调个人和群体活动的一种指挥职能。自从有阶级、国家以来，管理便成了国家的一种职能，它具有客观规律性和目的性。传统管理，主要依靠管理人员的传统经验；科学管理，强调以标准化为核心。本世纪40年代以来，随着系统论、决策学、电子计算机、心理学等在管理过程中的有效运用，形成了现代管理理论和方法。

管理和行政是有区别的。首先，管理的历史比行政长。早在原始社会就有管理，但没有行政。行政是在有了国家、政府之后产生的。其次，管理的外延比行政宽。可以说，从人的吃喝拉撒睡，到生老病死都离不开管理。比如，农民春种秋收，他们进行的田间管理就不属于行政。我国有关专家认为，管理是个大系统，行政则是其子系统，这种观点是正确的。再次，行政的层次高，管理的层次低。行政是指政务的推行，如决策、规划、指导、组织、协调等；管理则是指事务的推行，如执行的方法、技术和程序等。

3. 行政管理

什么是行政管理？目前行政学界还没有统一的看法，比较流行的观点有两种。一种意见认为，行政和行政管理是 synonym。行政是公共事务的推行和管理，行政管理也是对公共事务的管理。在我国人们对行政一词比较生疏，而对管理比较熟悉，比如，经济管理、市场管理、学校管理、医院管理等，把二者联起来使用，比较符合我国大多数人的习惯，再

加上行政管理与其他管理有融合之势，所以这种用法就更普遍了。在某些场合和书籍中，人们就是在同等意义上使用行政与行政管理的。另一种意见认为，行政管理是行政十管理。持这种观点的人认为，行政是指上层的管理，主要是决策机关的事，如组织、计划、决策、指挥等；管理则是下层的事务，如职能部门、执行部门的执行、布置、技术、方法、步骤等。这种观点把行政管理截然分为两个层次是不妥的，因为无论是上级还是下级都需要进行决策，上级也同样需要技术和管理。我们认为，行政管理就是国家行政机关及其他授权机关，依法运用国家行政权力，通过有效的方法和手段，管理国家事务，科学组织生产力要素，以实现国家的职能和目标的活動。

二、中国现代行政管理学的研究对象和内容

任何一门科学的产生除了具备主客观条件以外，还必须有一定的研究对象，否则，就不能成为一门独立的科学。毛泽东曾经指出：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象所具有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”（《毛泽东选集》合订本第283页—284页）目前，关于行政管理学的研究对象争论很大，众说不一，简单地讲，行政管理学就是研究国家行政组织对社会公共事务进行有效管理规律的。依此类推，中国现代行政管理学，就是研究中国行政组织对现代社会公共事务进行有效管理规律的应用性科学。

行政管理学产生于实践，服务于实践。在不同历史时期，

其研究的某些内容也不相同。对此，近几年我国广大行政管理的实际工作者、理论工作者已经进行了广泛的探讨，提出了我国行政管理学的基本框架，但是有的谈的多些，有的谈的少些，角度各异。这仍然是一个有待于大家继续深入研究的重大课题。

在这本书中，我们是从行政管理与生产力的关系入手，以行政职能为起点，以科学决策为中心，以提高行政效率为目的，围绕着如何搞好我国的行政管理工作，促进两个文明建设而展开论述的。

本书虽然也按照行政管理的基本要素和过程来安排次序，但又做了一些尝试，除增加一些内容以外，还注意了同领导科学、人事管理学、公务员制度概论、财政管理学、秘书学等的区别。我们仅从宏观上介绍公务员制度，把公务员的具体管理内容留给公务员制度概论去讲；关于专业性很强的、在本书中又难以讲清的财务行政，我们把它留给财政管理学去讲，只从微观上介绍了行政机关的财务管理；对于人事行政，我们也只作了简单的介绍，尽量避免交叉重复。

中国现代行政管理学研究一般行政管理理论，其主要内容有：①总论，包括绪论、行政管理与生产力、行政管理的基本原理和原则、行政环境和职能；②主体论，包括行政组织、行政领导者与行政领导班子建设、行政工作人员的职业道德；③过程论，包括行政信息、行政决策、行政执行与监督、行政沟通与协调、政府公共关系；④内容论，包括机关管理、情感管理、人事管理和公务员制度、培养和造就行政管理人才；⑤法制和廉政建设论，包括行政法和行政诉讼法搞好廉政建设；⑥方法效率论，包括行政管理方法和行政效

率；⑦改革发展论，包括行政改革和行政管理的科学化与现代化。

三、中国现代行政管理学的特点 及同其他学科的关系

正确认识本学科的特点及同其他学科的关系，对于本学科的建设 and 搞好行政管理工作都具有重要意义。

1. 中国现代行政管理学的特点

从中国现代行政管理学的研究对象、研究内容上看，这门学科具有如下一些特点。

①政治性和社会性。这门学科是政治学的分支学科，它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，它坚持四项基本原则，直接为物质文明建设和精神文明建设服务，是实用的政治学，具有鲜明的政治性。同时，这门学科又是管理科学的一个分支，又有为整个社会服务的一面，它所揭示的管理规律和原理、方法又为社会不同阶层、不同政治倾向的人所接受和共享，所以它还具有社会性的特点。

②综合性和独立性。这门学科内容丰富，涉及到许多相关学科，如哲学、政治学、生产力经济学、管理学、领导科学、法学、系统论、社会学、心理学、数学、电子计算机等。因为行政管理的范围十分广泛，这门学科所要研究的问题特别多，不但要研究行政机关自身的管理、本学科的建设，而且还要研究司法行政、人事行政、公安行政、商业行

政、科技行政等，具有明显的综合性，这是本学科的优势和重要特点之一。但是，中国现代行政管理学又具有自己的研究对象和理论体系，是一门相对独立的学科，是其他学科所不能取代的。

③实践性和理论性。这门学科不是“坐而论道”，它是一门治国、兴邦的应用性科学，它的原理、原则、方法、手段是实际的、具体的、管用的，是从实践中总结出来，并为实践服务的，是广大行政工作人员工作的指南。同时，这门学科又博采众长，广泛吸收相关学科的内容，自成体系，其范畴、原理和原则等，都具有很强的理论性。

④规范性和新颖性。依法行政是现代行政管理的客观要求和特点，如果人们违反了国家的法律和政策，就要受到相应的制裁。本学科是为行政管理实践服务的，它所揭示的行政管理规律、管理原理、原则、程序、方法和手段等都具有很强的规范性，它告诉人们应该怎样做，不应该怎样做，使社会生产和生活沿着正确的轨道发展。客观事物是发展的，时代是前进的，因此，这门学科既要坚持一些基本原理和原则，又要适应现代社会的发展需要，吸收现代科学研究成果，增加新内容，提出新观点，形成新体系，不断发展和更新，这样才能跟上时代的步伐，永葆青春活力，充分发挥其指导实践的作用，所以它又具有新颖性的特点。

除了这些以外，这门学科还具有系统性、可操作性、民主性等特点，在学习和研究中也应该加以注意。

2. 中国现代行政管理学同其他学科的关系

如前所述，中国现代行政管理学具有明显的综合性，与

众多学科相联系，认真研究它们之间的关系，分析它们之间的联系和区别，对于正确认识本学科特点，博采众长，加强本学科建设具有重要意义。

①它同政治学的关系。政治学主要研究国家的基本理论和政治制度，如国家体制、政治原则、政治制度、政治领导等，它是一门基础理论学科，其中涉及到行政管理的内容。政治学与这门学科，是一般与具体的关系，二者不能相互混淆和代替。

②它同管理学的关系。管理学是以一切管理为研究对象的，是研究一般管理规律的科学。中国现代行政管理学，是研究国家行政机关对现代社会事务管理规律的，二者是一种大系统与小系统的关系，中国现代行政管理学是管理学的一个分支学科，受其指导，但又有自己的研究领域，不被其所代替。

③它同生产力经济学的关系。生产力经济学是一门研究生产力的形式、运动特点及其发展规律的科学。它通过对生产力诸要素的构成及其相关作用的分析与研究，探讨如何科学地改变生产力诸要素的社会结构，并把它们合理地组织起来，以促进社会生产力的发展，造福于人类。（参见《当代新学科手册》第213页）过去，我国对行政管理与生产力之间的关系研究不够。我们认为，行政管理也是一种生产力。因此，中国现代行政管理学必须参考和吸收生产力经济学的一些理论和观点，研究如何搞好行政管理，科学组织生产力要素，促进生产力的发展。同时，生产力经济学也要参考行政管理学对于生产力研究的成果，不断丰富和完善自己，二者是一种互相借鉴的关系。

④它同法学的关系。法学是以社会现象中的法律问题为研究对象的科学，是体现国家意志的主要形式。行政是国家意志的执行。行政必须依法进行，法律靠行政推行，行政法规的制定和实践丰富法学的内容，二者是相辅相成，相互配合的关系。

⑤它同社会学的关系。社会学是研究人类社会各种社会生活现象的学科。从广义上说，它以全部社会生活为研究对象，如社会心理、行为、社会组织、结构、制度等问题；行政管理学则是研究某些社会问题的。它所研究的问题是社会问题中的一部分。例如，官僚主义、形式主义、不正之风等；行政管理学研究的主体，既有行政组织，又有行政人员和行政对象，都处于社会环境之中；行政管理学和社会学的研究方法也有共同之处，如社会调查法、统计法、比较法等。同时，许多重大社会问题，要靠行政管理学来研究，靠行政机关来解决，所以这两门学科是相互促进、相互支持的。

除了上述学科以外，中国现代行政管理学还与领导科学、系统论、财政学、人事管理学、心理学、行为科学、公共关系学、统计学、数学、人才学等具有密切关系，应下功夫研究，正确借鉴。

四、行政管理学的发展简况

详细论述行政管理学的发展过程，不是本书的任务。因此，这里仅简要介绍行政管理学的产生与发展情况。