

行政管理学概论

● 王玉山 吴兴述 编著



行政管理学概论

王玉山 吴兴述 编著

辽宁人民出版社

行政管理学概论

Xingzheng Guanlixue Gailun

王玉山 吴兴述 编著

辽宁人民出版社出版、发行

(沈阳市南京街6段1里2号)

沈阳606所印刷厂印刷

字数: 180,000 开本: 787×1092 1/32 印张: 7¹/₂

印数: 1-3,000

1988年10月第1版 1988年10月第一次印刷

责任编辑: 任天舒

责任校对: 王英伟

封面设计: 刘冰宇

版式设计: 李夏

ISBN 7-205-00859-X/D·170(ZF)

定 价: 2.15元

序

文秘工作作为各级各类机关和社会管理工作不可缺少的组成部分，担负着“参预政务，管理事务”的重要职责。文秘工作如何，直接关系到整个机关的工作面貌和工作效率。随着社会主义现代化事业的发展和社会管理的现代化，对每一机关的工作要求越来越高，为适应这一新的形势，文秘工作必须有一个极大的改进，文秘人员的业务素质和工作能力必须有一个较大的提高，这是摆在各级文秘部门和广大文秘工作者面前的一项十分急迫的任务。

近年来，为使文秘工作逐步实现规范化、科学化、现代化，文秘人员真正达到知识化、专业化，许多高等院校和社会办学力量，通过设专业、办函授、搞培训班和编教材、出刊物等各种形式，做了大量的培训教育工作，进行了许多有益的大胆实践和探索。目前文秘学科在社会科学领域里已经形成一个引人注目的“热点”，对文秘学科的研究开始从起步到逐渐走向成熟的阶段，文秘工作和文秘人员的水平都有了一定提高，这也是同大力开展文秘的培训和教育工作分不开的。但是，我们必须看到，根据文秘队伍的现状和现代社会管理的需要，已经进行的文秘培训教育工作，还有很大距离，特别是在搞好大专层次文秘人员培训教育的同时，如何适应广大的中、初级文秘人员，包括在职岗位培训和文秘中专、职业高中以及成人自学的需求，有针对性地搞好这一层次人员的培训教育工作，更显得十分迫切和重要。现由辽宁

人民出版社出版的这套“文秘干部岗位培训系列教材”，正是为了满足这一需要而编写的。

我们编写这套丛书，力求突出以下特点：一是注意以传授基础知识为重点，从广大基层单位文秘工作者的需要出发，着重介绍那些工作中常见的，又往往似懂非懂或没有完全掌握的有关知识；二是在坚持文秘专业知识系统性的同时尽力避免独立学科知识相互交叉中的不必要的重复，还适当介绍了一些文秘专业的新知识，以便跟上现代文秘工作的发展潮流；三是这套教材除文秘专业课外，还有相配套的文化基础知识课本，都是达到文秘中专程度所必需的。

现在出版的这套丛书，曾作为辽宁省文秘中专自学考试的指定教材，在内部试用了两年，一些地方和单位文秘干部的岗位培训也采用过，受到了普遍的欢迎。这次作者在原来的基础上又加以修订，从内容、观点到体例、格式，较之原本都更加完善了。在书稿形成过程中，我们还特别邀请辽宁省委、省人民政府、沈阳市委、市人民政府办公部门的负责同志、高等院校的学者和有丰富实践经验有研究能力的文秘工作者参加编委会或作为顾问，实现了专家、教授和实际工作者相结合编写教材，从而保证了这套教材的质量。这套教材的出版，还得到了辽宁人民出版社、辽宁省社联、沈阳市教委、沈阳市中专自学考试委员会有关同志的大力支持和帮助，也可以说是这些单位共同努力的结果。由于我们的知识和水平有限，教材难免有缺点和错误，我们恳切地希望广大读者，给予批评指正。

张丕风

1988年3月15日于沈阳

目 录

第一章 绪论

- 第一节 行政管理学..... I
- 第二节 行政管理学研究的对象..... 11
- 第三节 学习行政管理学的意义..... 20

第二章 行政组织

- 第一节 行政组织的产生和发展..... 34
- 第二节 行政组织原则..... 42
- 第三节 行政组织结构和体制..... 51
- 第四节 行政组织机构..... 59
- 第五节 行政组织职能..... 68

第三章 行政人员

- 第一节 行政人员..... 75
- 第二节 行政领导人员..... 82
- 第三节 行政人员的选任..... 96
- 第四节 行政人员的职位与考核..... 109
- 第五节 行政人员的待遇与奖惩..... 120
- 第六节 行政人员的继续教育..... 125

第四章 行政活动

- 第一节 行政活动的基本内容..... 130
- 第二节 行政决策活动..... 133
- 第三节 行政执行活动..... 146
- 第四节 行政活动手段..... 156

第五章 行政效率

第一节 行政效率.....	162
第二节 行政效率的提高.....	166
第三节 行政改革.....	172

第六章 行政监督

第一节 行政监督.....	183
第二节 财政监督.....	190
第三节 审计监督.....	198

第七章 行政法制

第一节 行政法规.....	217
第二节 行政法的制定.....	226
第三节 建立健全行政诉讼制度.....	236

后记

第一章 绪 论

马克思主义认为，一切社会劳动或共同劳动都需要管理。从原始的氏族部落，到现代化大生产，都离不开管理。行政管理，则是国家产生以后，统治阶级运用国家机器，按照本阶级的意志对社会实行管理的活动。行政管理学，就是研究国家行政管理规律的科学。

行政管理学，已有100多年的历史。19世纪中叶，在欧洲一些国家，行政管理学是作为行政法学一部分出现的。我国行政管理学的研究起步比较晚，真正发展起来还是在解放以后，特别是最近发展比较快。目前，我国的改革正在深入发展，对国家的行政管理工作，必然提出更高的要求。因此，认真研究行政管理学，提高行政工作效率，尽快实现我国行政管理科学化、现代化，是摆在我们面前的重要而又紧迫的任务。

本书概要地论述行政管理学的基本理论、基本知识和主要内容，以便使学习者对行政管理学有个基本的了解。

第一节 行政管理学

一、行政管理学的涵义

行政管理。是国家管理活动中最普遍、最重要的管理活

动。

管理，是伴随着人类社会的出现而产生的。管理，是人类对某种共同劳动进行组织、领导、计划、指挥、协调和监督。马克思曾经指出，管理有两种职能，即监督 and 指挥。监督，反映了管理的生产关系一面，因为“凡是建立在作为直接生产者和生产资料所有者之间的对立上的生产方式中，都必然会产生监督劳动”。（《马克思恩格斯全集》第25卷，第431页）管理的这种监督职能是由社会性质决定的。在社会主义国家里，直接生产者和生产资料所有者是一致的，不存在阶级的对立。因此，管理的监督职能，在社会主义国家里，则逐渐向指导、引导、激励诸方面过渡。管理的指挥职能，反映了管理的生产力一面。因为“凡是有许多人进行协作的劳动，过程的联系和统一都必然要表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上，就像一个乐队要有指挥一样”。（《马克思恩格斯全集》第25卷，第431页）管理的这个指挥职能，与社会性质没有直接关系，无论是社会主义社会还是资本主义社会，管理都有指挥职能。一切社会劳动或共同劳动都需要管理。从原始的氏族部落，到现代的社会化大生产，都离不开管理，所以管理是与人类社会共存的。

管理的内容是随着社会的发展，而不断发展变化的。在原始公社制时期，由于生产的规模很小，管理比较简单。随着社会共同劳动规模的扩大，劳动分工和协作越来越细、越来越复杂，管理工作也越来越精细、越来越复杂。

总之，只要人类社会存在，有社会生活和共同劳动，就要有计划、组织、指挥、协调和监督等活动，这一系列的社

会活动，就是管理。

行政，是执行国家主权意志的政府机关，依法实施的特定的国家组织活动。这种特定的国家活动，是指政府组织根据宪法和法律的规定，管理国家的内政、外交、国防、财政、经济、文化和教育等事务。

行政的涵义也是在不断发展变化的。古代由于国家管理体制和整个活动比较简单，因此，行政是指管理国家政务，也就是国家管理的全部活动。随着社会的发展，政治与行政逐步分离开，政治成为国家意志的体现，行政则是国家意志的执行。这就是说，行政是政府官员推行政府意志的活动。在西方资产阶级共和政体的国家中，一般实行立法、行政、司法“三权分立”的政治制度。即议会行使立法权，内阁或总统行使行政权，法院行使司法权。因此，有些学者认为，行政只是国家政府行政部门的事务，是行政机关行使行政职权的一切行为。以上这几种对行政涵义的解释，都有一定的道理，但又不够全面。

马克思曾指出：“行政是国家的组织活动”。（《马克思恩格斯全集》第一卷349页）列宁说过：“应该考虑到：要有效地进行管理”，“必须善于实际地进行组织工作”。

（《列宁选集》第三卷第406页）从这里我们可以得出这样的结论：行政是国家的一种组织活动、组织工作，是对国家事务直接、具体的组织、指挥、协调、控制、管理等的工作或工作。概括地说，行政就是对国家事务的组织和管理活动。

行政管理，就是统治阶级运用国家机器，按照本阶级意志对社会实行管理的活动。也就是依据国家法律、法规，通过行政机关对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理活

动。

行政管理，是国家产生以后才出现的。国家是阶级统治的工具。统治阶级为了巩固统治地位，就要运用国家机器这种强制力量，按照自己的意志对社会实行管理，支配社会的生产和生活。要实行这种管理，就需要有相应的组织机构，专门管理人员，制定一些管理原则和方法。这就是国家的行政管理。

行政管理，从其内涵来讲，是指行政机关依据法律对国家事务的管理。但是，并不是说只有行政机关才有行政管理。除了行政机关以外的一些单位、部门也存在行政管理。

行政管理学就是研究行政管理及其规律的科学。

行政管理规律是行政现象和行政管理过程的内在的、本质的、必然的联系。行政管理规律中的有些方面是各个社会形态、各个不同国家所共同的，如行政机关的机构设置、层次结构、人员配备、活动原则等都必须与国家的社会制度、生产力发展相适应。行政管理规律中的有些方面只在某些特定的社会形态和特定的国家内存在并发生作用，如具体的管理职能、管理原则、管理方法等只适应特定的社会形态和特定的国家。行政管理规律，是一定的社会条件和经济条件的产物。它随着一定的社会条件的产生而发生作用，并随着这些条件的消失而失去作用。行政管理规律，是服从于生产力和生产关系、经济基础和上层建筑矛盾运动总规律的。也就是说，行政管理的职能、内容、原则、方法等必须适合生产力的性质，适应经济基础的要求和国家政治目标。目前，我国的行政管理和行政管理学的研究必须服从并服务于我国实现社会主义现代化的总目标。

二、行政管理学的产生和发展

(一) 行政管理学的产生

行政管理学，是19世纪末20世纪初从政治学里逐步分离出来的一门独立学科。

1900年，美国学者古德诺主张把政治和行政分开，他说：在一切的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，前者就是政治，后者就是行政。他把行政活动划作一个单独领域，这对行政学的形成起了很大作用。1911年美国泰勒发表了《科学管理》一书，在资本主义企业中倡导科学管理。企业科学管理的兴起，有力地推动了国家行政管理的发展，使行政学开始引进科学管理的理论和方法。1926年美国学者怀特写了一本行政学教科书《行政学导论》，把行政学研究内容分为组织原理、人事行政、财务行政和行政法规等几个部分，这是早期行政管理学的主要研究内容。第二次世界大战以后的近几十年来，国家行政管理日趋复杂，行政管理进一步引进现代管理科学的理论和方法，使行政学研究向新的深度和广度发展，研究领域也不断扩大，研究的重点也在转移，特别是注意决策理论的研究，人的行政行为的研究。从过去“一般行政”、“普通行政”，进一步发展为“专业行政”、“业务行政”的研究。

(二) 行政管理学在不断发展和完善

半个多世纪以来，行政管理学的发展，大体上经历了三个时期。

第一个时期，从20世纪初到40年代，是行政管理学创立和“科学管理”时期。资产阶级产业革命以后，为适应工业

社会化大生产的需要，产生了“科学管理”的理论，它直接影响了政府的行政管理。这些管理理论的代表人物除了美国的泰勒以外，还有法国的法约尔，他提出了管理的“五大要素”：计划、组织、指挥、协调、控制，对社会的影响很大。他还提出管理的十四项原则。法国的韦伯提出了建立理想的行政组织体系理论。行政管理学发展的第一个时期，着重研究的是行政制度、行政机构、行政原理等方面的问题。

第二个时期，从40年代到50年代，是组织管理时期。这期间，把“行为科学”引进行政管理学，强调研究人的需要和行为关系，并提出了一系列理论原则。这个理论的代表人物是美国的西蒙。他著有《行政学》和《行政行为——行政组织中决策程序的研究》等著作。他主张以行政行为的研究取代传统的行政学的研究。他的理论分三部分：第一，行政学方法理论；第二，决策理论；第三，对行政组织与决策技术的研究。西蒙等人所说的行政行为，包括组织、决策及与二者有关的管理上的各种问题。行政行为研究的范围包括四项，即关于官僚组织的研究；人群关系的研究；参加组织人员的关系及组织存在与发展的研究；关于决策程序的研究。但是，在美国行政学界，没有普遍接受西蒙的主张。主要分歧在于，一方面关于行为途径，即研究方法的争论；另一方面是关于方法理论和决策理论，即基本概念的争论。

第三个时期，从60年代以来直到现在，是管理科学时期或现代管理时期。随着现代科学技术迅速发展，生产社会化和专业化程度日益提高，对政府管理的要求也越来越高。许多学者认为，以前传统的行政管理方法已经不适应当代社会发展的需要。于是，他们运用控制论、信息论和系统论来研究

行政管理。他们把行政管理看成是由许多相互依赖和相互作用的部分构成的具有一定功能的整体。这个整体的各个组成部分既具有不同的性质，又具有共同的目标；既彼此相互对立，又彼此相互联系和制约。他们还指出有效的行政管理系统，就是通过设置合理的机构，配备适当的人员，采取一定的程序和方法，把计划、组织、指挥、控制、协调等管理活动组成一个整体；主张应用系统方法来组织各项行政活动，使行政组织合理化、行政程序连续化、行政决策科学化、行政研究方法定量化，从而达到行政管理的高效率。运用系统理论研究行政管理，有助于行政管理的科学化、现代化。

我国对行政管理的研究起步较晚，比较落后。目前，我们党和国家已经认识到这个问题，并作出了进行体制改革的英明决策，这就为我们进行行政管理学的研究创造了极为有利的条件。经过努力，我们的行政管理学一定会进入世界先进行列。

（三）行政管理学的发展趋势

行政管理学在发展过程中，出现了一些新的趋势。

第一，行政管理学的研究从只重视原理原则的研究，发展到重视现实应用的研究。过去行政管理学的研究多注重从纷繁复杂的行政管理活动中，总结出具有规律性的原则和定律，作为指导行政管理的准则。近年来，许多学者认为这种研究方法有很大的局限性，因为行政管理既错综复杂，包罗万象，又变化无常，很难寻求永恒普遍的定律，主张由规定原理寻求定律的研究方法转向从客观事实的证据中得出结论，强调因事制宜、因时制宜、因地制宜、因人制宜，不以预定的结论和原理去对待新问题。

第二，行政管理学的研究，从行政与政治分离的研究，发展到把行政和政治结合起来研究。早期的行政管理学研究脱离政治，只限于“纯行政”领域的研究。近些年来，研究的实践证明，行政和政治是不能截然分开的，二者紧密联系，相互结合，研究行政不能不涉及政治，而体现国家意志的政治又离不开行政过程。因此，不能就行政研究行政，应该特别注意研究行政过程中的政治因素。

第三，行政管理学研究，由法规的研究发展到行政行为的研究。近些年来，在行政管理学研究中引进了行为科学。一些学者认为传统的行政管理学研究方法不科学，主张以行政行为的研究取而代之。这里所说的行政行为，包括组织和决策，以及与二者有关的管理上的各种问题，其研究范围包括：行政组织的研究，人群关系的研究，决策程序的研究等等。把决策理论引进行政管理学是近几十年来行政管理学研究的最大成就。过去的行政管理学只注重于研究执行，不注重研究决策。应该认识到，决策活动是行政活动的典型活动，行政管理学应以研究决策为主，探求决策方法和决策技能，从而在各种行政行为中获取最佳的决策方案。

在行政管理学的研究中还出现了一些值得注意的趋向。比如，由静态研究发展为动态研究；由以事物为中心的研究发展为以人为中心的研究；由单学科的研究发展为多学科的综合研究。

行政管理学发展的新趋势，是由当代行政管理不断发展决定的。当代行政管理的范围不断扩大，管理的内容日益复杂，行政组织不断改进，行政情报信息流量迅速增多，行政决策更加频繁，行政管理不断采用新的技术手段 行政管理

不断改革。这必然会出现许多新情况，促进行政管理学研究的大发展。

三、行政管理学的特点

（一）行政管理学是一门应用性很强的学科

行政管理是一种创造性的管理，它的范围广泛，事务复杂，包罗万象，包括整个国民经济和社会事务。比如国家的内政外交、安全保卫、科学文化、国民经济、社会生活等所有方面都有行政管理。也就是说，任何一种管理中都有行政管理，行政管理存在于各种管理之中。行政管理学研究的问题是各级机关经常遇到的问题，与每个单位、每个人都有直接关系。比如，对我国几十年丰富的行政管理经验进行总结研究；对经济、文化、教育、社会生活等各种国家事务的行政管理的研究；对经济体制改革的研究；对政府管理体制的研究等等。

行政管理学理论直接应用于行政管理实践。比如，人事行政理论就是直接指导组织、人事、劳动部门实践的；财务行政理论，是直接指导国家各级财务工作的；机关管理理论是直接指导机关行政工作的等等。这就充分说明，行政管理学是一门应用性很强的学科。

（二）行政管理学是一门综合性很强的学科

行政管理学所研究的内容，包括政治学、法学、管理学、经济学、心理学、统计学、社会学等学科的部分内容，同时行政管理学还运用了系统论、控制论、信息论等一些科学的理论知识来丰富自己。行政管理学随着科学技术的发展而发展，随着政府管辖专业的增多而增加，随着管辖范围的

扩大而扩展。它的理论体系越来越完善，它的科学知识越来越发展，行政管理学是许多学科知识结合在一起的学科。

行政管理经常涉及到具体的经济与生产部门，这就需要具备与之有关的专业科学知识。由于当代的管理需要进行大规模的抽样统计和调查研究，掌握大量的数据，并在进行决策、系统管理时，需要处理许许多多数据进行精密的运算，这就需要使用电子计算机、运筹学、信息论等科学知识，这些知识都必须统一在行政管理学中，可见行政管理学又是一门综合性的学科。

（三）行政管理学是一门新兴学科

行政管理学产生还不到一百年，而真正发展起来，成为一门比较严密的管理科学则是在50年代。因此，无论从时间上看还是从研究内容上看，都是新兴的、刚刚发展起来的科学。

随着社会的发展，科学的进步，政府的职能、管辖范围、工作方法、机构设置等等，都在不断地变化，而行政管理学也必然随之不断发展、深化。也就是说，行政管理学理论不是僵死不变的理论，而是随着时代的进步，社会发展的需要，根据社会实践、政府工作的经验教训，不断提出新的理论，不断地得到丰富和发展。由于行政管理学还是个新兴学科，因此，在理论上还不够完善，体系上还不够完整，研究方法上还没有创立出独特的一套。特别是在我国，行政管理学的研究，最近几年才被重视起来，因此，还没有创立出具有中国特色的、完整的行政管理学体系，需要我们行政管理人员和理论工作者共同努力，对行政管理学的理论、原则、方法等进行大胆创新，为建立具有中国特色的完整的行