



高等学校规划教材

行政管理学

主 编 王传旭 王全才
副主编 袁金群 陈洪安



中国矿业大学出版社

XING
ZHENG
GUAN LI
XUE

高等院校经济管理专业教材编审委员会

主 任 解京选

秘书长 刘社育

委 员 (以姓氏笔划为序)

王汉斌 王建成 牛冲槐 付 祥

沈玉志 张 麟 张兆响 张金锁

陈洪安 唐立峰

主 编 王传旭 王全才

副主编 袁金群 陈洪安

编 写 (以姓氏笔划为序)

王 勇 王义保 王全才 王传旭

刘伟强 陈洪安 袁金群

高等院校经济管理专业规划教材

出版说明

经过二十余年的改革开放,我国社会主义市场经济体制已基本建立并逐渐完善,中国经济正融入世界经济的大潮之中。与此同时,我国的高等教育也经历了一个持续、稳定的大发展时期,并且正在继续向高等教育的大众化和国际化方向发展。为了适应社会经济的发展,教育部于1998年颁布实施了新的《普通高等学校本科专业目录》并采取了一系列高等教育改革和调整措施,引导高等学校拓宽专业口径、加强专业建设和管理,提高办学水平和人才培养质量。这些改革措施必将给中国高等教育的发展注入新的活力。

21世纪将是知识经济的世纪,是充满希望的世纪。在跨入新世纪之际,我们这套“高等院校经济管理专业规划教材”陆续与读者见面。这套教材是“煤炭行业高等院校十五教材建设规划”中的“经济管理专业规划教材”,是由焦作工学院、西安科技学院、黑龙江科技学院、太原理工大学、湘潭工学院、淮南工学院、中国煤炭经济学院和华北矿业高等专科学校等高等院校的一大批学者编写的。

这套教材包括了经济与管理类相关专业的二十余种专业基础课和专业课教材。在本套教材编写过程中,编审委员会先后两次对编写规划和编写细则进行了认真讨论,力求使其体系合理、内容充实,既符合教学大纲要求,又能反映当代国内外科技先进水平。其特点如下:

第一,突出系统性。这套教材基本上涵盖了经济管理类各专业的主干课程,既有专业基础课,又有专业课,还包括近几年有关院校开设的新课程,突出了系统性和完整性,有利于各高等院校选用。

第二,内容成熟。这套教材组织了十余所高校的具有较高学术水平的研究生导师和学术带头人参加编写,并专门成立了编审委员会。他们在长期的教学和研究中积累了大量的教学 and 实践经验。教材既有一定的理论深度,又贴近教学实践,是一套内容较为成熟的教材。

第三,追求创新。这套教材在参考众多同类教材和著作的基础上,融进

了编者多年的教学研究成果，对教材的体系和内容作了一定的创新，使其具有了一定的创新性。此外，这套教材还增加了诸如电子商务等课程，以促进其教学和发展。

这套教材是众多高等院校大协作的结果。它的出版发行，必将有助于相关院校的学科建设和教材建设，对提高经济与管理类专业的教学质量、增加学生的知识、提高学生能力具有一定的积极意义。

由于编写人员的知识水平有限，时间也很仓促，若有不当和错误之处，欢迎读者提出批评意见，以利于今后的修改完善，在此表示衷心的感谢。

高等院校经济管理专业

教材编审委员会

2001年1月

前 言

伴随着新世纪来临的钟声,以政府机构改革为突破口的我国行政管理改革按照预期的目标,取得了令人瞩目的成就。行政管理改革的实践为行政管理学理论体系的发展奠定了坚实的基础,使行政管理学充满着无限的生机和活力。改革需要理论的指导,理论更需要在实践中不断地丰富和创新。尽管现在各种版本的《行政管理学》教材纷至沓来,但并没有将行政管理改革的所有内容都涵盖其中,当然我们也不可能对行政管理改革的一切都予以包容,只能在前人的基础上做一点力所能及的事情,作为对行政管理学的充实而已。参加本书编写的同志均是长期在高校从事行政管理学教学与研究的人员,他们在长期的教学研究中积累了丰富的经验,书中所引用和参考的资料均是近年来较新的成果。

我们编写的这本《行政管理学》,是编写组集体努力的结果。在编写的过程中,广泛收集和参考了国内外众多的管理学、政治学、领导科学等著作。经过集体讨论,互相启发,博采众长;从结构体系、内容编排到理论与实践的运用,都进行了一些创新。全书共十二章,参加写作的有王传旭(第一章、第五章、第八章、第十二章)、王全才(第三章、第六章)、王义保(第十一章)、王勇(第九章)、刘伟强(第十章)、袁金群(第七章)、陈洪安(第二章、第四章)。王传旭、王全才任主编,袁金群、陈洪安任副主编。全书由王传旭定稿。

本书为高校学生的教材,也可作为公务员培训教材和行政管理工作者的参考资料。由于受理论水平与实践经验所限,书中难免有不足之处,敬请各位专家和读者不吝斧正。

编 者
2000年12月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的涵义和主要内容.....	(1)
第二节 行政管理学的产生和发展.....	(6)
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法	(17)
思考题	(20)
第二章 行政组织	(21)
第一节 行政组织的基本概念	(21)
第二节 组织理论的演变和发展	(26)
第三节 行政组织的结构和特征	(30)
第四节 行政组织的机构和类型	(35)
思考题	(39)
第三章 人事行政	(40)
第一节 人事行政概述	(40)
第二节 人事行政的功能和基本原则	(42)
第三节 人事行政的历史与现状	(44)
第四节 建立有中国特色的国家公务员制度	(49)
思考题	(55)
第四章 行政领导	(56)
第一节 领导理论概述	(56)
第二节 行政领导的方式和类型	(60)
第三节 行政领导艺术	(68)
思考题	(72)
第五章 行政决策	(73)
第一节 行政决策概述	(73)
第二节 现代行政决策理论	(80)
第三节 行政决策的程序	(83)
第四节 行政决策的体制	(87)
思考题	(88)
第六章 行政权力	(89)
第一节 行政权力的概念	(89)
第二节 行政权力的产生和发展	(93)
第三节 行政权力的分配	(96)

第四节 行政授权	(98)
第五节 行政权力的行使	(100)
思考题	(103)
第七章 行政执行(实施)	(104)
第一节 行政执行概述	(104)
第二节 行政指挥	(108)
第三节 行政沟通	(112)
第四节 行政协调	(116)
第五节 行政控制	(120)
思考题	(123)
第八章 机关管理	(124)
第一节 机关管理概述	(124)
第二节 机关管理制度	(127)
第三节 机关管理现代化	(131)
思考题	(132)
第九章 财务行政	(133)
第一节 财务行政概述	(133)
第二节 国家预算制度	(134)
第三节 国家税收制度	(140)
第四节 国家审计制度	(146)
第五节 财务行政和宏观管理	(148)
思考题	(148)
第十章 行政法制与监督	(149)
第一节 行政法制	(149)
第二节 行政监督	(158)
第三节 廉政建设	(164)
思考题	(170)
第十一章 行政效率	(171)
第一节 行政效率概述	(171)
第二节 行政效率的测定	(175)
第三节 提高行政效率的途径	(179)
思考题	(183)
第十二章 行政改革	(184)
第一节 行政改革的涵义和作用	(184)
第二节 行政改革的主要内容	(185)
第三节 行政改革的基本过程	(189)
第四节 我国的政府机构改革	(195)
思考题	(199)
参考文献	(200)

第一章 绪 论

行政管理学是一门研究国家行政组织及其管理活动的科学。行政管理是人类形成以来就有的一种管理活动,随着人类社会的发展和进步,行政管理越来越受到高度重视,特别是从20世纪初以来,现代科学技术的迅速发展有力地促进了人类生产力的发展和管理的现代化,使管理科学理论不断地创新。国家行政管理对行政管理学提出越来越高的要求,行政管理学作为指导国家行政管理的基本理论,其学科体系正在不断地完善。在我国,随着改革开放和现代化建设的深入发展及国家机构改革的不断深化,人们愈来愈感受到加强行政管理和进行行政管理学研究的重要性和迫切性。行政管理学在广大理论工作者的共同努力下,在吸收国外行政管理研究成果的基础上,结合我国行政管理的实际,进行理论的探讨和体系的构建,正在逐步形成一门具有中国特色的学科体系。

第一节 行政管理学的涵义和主要内容

一、行政管理学的涵义

行政管理学作为一门独立的社会学科,和其他任何学科一样,有其自身特定的概念、定义、原理、目标、对象、范围和任务。概念的规范性、定义的确定性、原理的抽象性以及目标、对象、范围和任务的明确性往往决定着这门学科的科学性和实用性。概念或范畴是人类认识世界的总结和概括,是从理论上建立一个科学体系的基石。

行政管理是人类的一种社会管理活动,指国家行政机关及授权单位依法行使国家行政权力,管理国家行政事务,以实现国家意志的活动。行政管理是随着国家的出现而产生出来的。恩格斯在分析国家起源的时候指出:“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”^①有了这种“公共权力”,也就有了形成这种权力的国家管理和政府管理。所以,从人类历史的发展规律来看,政府管理和国家一样,都有一个产生、发展和消亡的过程。而人类的社会管理却是与人类社会本身并存的。

“行政管理”是一个复合的概念,是“行政”+“管理”组成的。所谓行政,英文是“Administration”,来源于拉丁文“Administare”,古希腊时亚里士多德在研究国家政体时使用过这个词。我国《新英汉词典》将该词译成:管理,经营;行政,行政机关;(行政官员或机关的)任职期;(军)后方勤务;执行,实行等意思,通常指政务的推行,层次较高,包括规划、决策、组织、领导、协调等活动。所谓管理,英文是“Management”,翻译的中文意思有:管理,运用,手段(经营手段),(工商企业的)管理部门等,通常是指一般性的管理,主要和工商企业活动有

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,第114页。

关,指事务的处理,层次较低,包括执行任务的技术、方法、程序等活动。应该讲行政和管理是两个不同的范畴,在其各自的领域中加以解释和发挥作用。西方学者在使用这两个词时也不尽相同,没有十分严格的界限。我国学者黄达强、刘怡昌主编的《行政学》认为:“管理是更大范围的系统,行政是这个大系统中的子系统。”这与原意有不尽相同之处。但就人们的习惯用法来说,行政一词普遍称为行政管理,对行政的理解比较广泛,除政府机构外,还包括企事业单位中的职能部门的管理活动。因此,虽然在专业教科书中强调行政管理有管理国家事务的特定含义,但在社会的实际运作中,除上述涵义外,行政管理往往泛指办公室、机关事务或后勤服务等方面的管理工作,这种行政管理的提法不太规范,只能是约定俗成。而西方学者对行政管理的界定,主要有以下三种观点:

(1) 从政治与行政分离的观点解释行政。如美国著名的行政学者,霍甫金斯大学校长富兰克·古德诺在1900年写的《政治与行政》一书中扬弃了政治学传统上立法、司法、行政的三权分立,认为“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。在所有的国家中也都存在着分立的机关,每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种。这两种功能分别就是:政治与行政。”^①“政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。”“政治是决定政策,行政是执行政策。”古德诺的这个观点为西方的政权建设提供了理论根据,形成了政务类公务员、业务类公务员之分。政务类公务员是国家意志的表达,是随着政党的更替而更替;业务类公务员是国家意志的执行,是经过严格的考试录用,不因政权的更替而变化,保持稳定的结构,从而保持政策的连续性和一致性。

(2) 从“三权分立”的角度解释行政。立法、行政、司法三权分立的思想最早是由孟德斯鸠提出来的,认为三权彼此独立,相互制约,可以防止滥用权力,以保证公民的自由。近代,美国的行政学家魏劳毕1927年写《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。”是相对于立法、司法而言的。实际上现在许多国家已经超出了“三权分立”的范围,如美国政府常设许多专门委员会,既拥有立法,又拥有司法,还具有行政管理的职能。同样,在许多的行政部门的权力也在不断地扩大,积极行使行政立法权,参与和制定重大决策,并把行政裁决权扩及到司法领域。同时,立法、司法机关本身也执行某些行政性质的管理职能。

(3) 从管理功能的角度来解释行政。把对工商企业的科学管理理论和方法引进国家行政管理部门,认为“最广义的行政,就是为了达到共同目的而合作的集体行政”。或者说“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。”这种解释就完全将行政与管理等同起来,认为这是最广泛的行政概念。在资本主义国家还有所谓“公共行政”与“私人行政”的划分,目的在于标明占有关系与服务对象的不同。

马克思主义经典著作中对行政管理或行政的定义:“从政治的观点来看,国家和社会结构并不是两个不同的东西。国家就是社会结构。……行政是国家的组织活动。”^②这个定义说明了两层涵义:一是行政管理是国家管理;二是行政管理不同于企业的经营管理。作为在马克思主义国家学说指导建立起来的政权形式,采取“议行合一”的组织形式,将立法、司

^① 古德诺《政治与行政》华夏出版社,1987年版,第12页。

^② 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

法、行政权集中于国家的最高权力机关,由人民选出来的代表承担,这就是全国人民代表大会。全国人民代表大会制度是社会主义国家管理的基本制度。

根据我国宪法和有关法律的规定,国务院即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。社会主义国家的政府承担着管理国家政治、经济和社会事务的繁重任务。政府的行政管理无论从内容或从实质上看,都不同于国家其他职能部门的单项管理,与国家的司法行政、检察行政有着明显的区别。从这个意义上说,行政管理就是政府管理,就是政府在宪法和法律赋予的职权范围内对于国家的政治、经济和社会事务的综合管理。

总之,行政管理是随着国家的出现而产生的,是与国家政权联系在一起的,有政府机构就有国家行政管理。行政管理的着重点在于对公共行政事务的管理,它区别于企业的经营管理和社会单位、社会团体内部的管理。也就是说行政管理是和一定的社会政治制度和经济制度相联系的,而政治经济制度是由国家的本质决定的。因此,行政管理不是抽象的,而是和一个国家的制度相联系的。由此可见,所谓行政管理也就必然被限制在一定国家的政治经济范畴内。因此,行政管理是指国家行政机关及授权单位,依法行使国家行政权力,管理国家行政事务,以实现国家意志的活动。

行政管理学作为一门学科,是一个既古老又崭新的学科。古老,是指从国家产生开始,就有关于国家管理的主张见解;崭新在于当国家发展到19世纪末20世纪初,国家建设和发展的理论更加完备,从而构成行政管理理论体系。在我国行政管理学作为一门学科提出来,是从20世纪80年代初开始的,特别是90年代公务员制度的建立,才使这门学科在原来的基础上呈现出新的体系结构。作为社会主义行政管理学,从概念到学科体系的建立都需要从理论和实证的角度不断完善,只有这样才能建立符合我国经济、政治、文化发展要求的行政管理学体系。

二、行政管理学的主要内容

行政管理学研究对象和范围,目前中外学者还没有一个完全统一的认识。行政管理学的研究对象和范围是受政府的活动内容和范围影响的。从某种意义上说,政府的活动内容和范围有多大,它的研究内容和范围就有多大。政府的活动一方面需要满足人们公共利益的需要,保障人们生活质量提高;另一方面需要实现国家利益,巩固基本的社会制度。政府运行的实际过程是一个由经济的、政治的、法律的、管理的、社会的、心理的多种多样的活动形式交织而成的复杂过程。为了从总体上把握政府这个多面体的全貌,行政管理学必须综合运用经济学、政治学、法学、管理学、社会学、心理学等多学科的知识 and 理论推进自身的研究。

(一) 行政管理学的研究对象

由于对行政管理的理解和解释不同,因而对行政管理学研究的对象也有不同的表述,例如:

(1) 行政管理学是一门以有效管理国家行政事务为目的,系统地研究行政现象和活动规律的社会科学。

(2) 行政管理学是研究国家全部行政管理运行规律的科学,是研究国家行政机关对社会事务进行管理时各种组织和行为的要素及其相互关系的科学。

(3) 行政管理学是研究国家行政管理的科学,研究在行使国家权力对社会事务进行管

理的活动中,有效地组织和协调各种要素的科学,行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率。

(4) 行政管理学是研究国家管理的学问,即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是提高行政效率,保证实现国家现代化。

(5) 行政管理学就是行政学,是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学。

任何一种理论或一门学科都是对客观世界的某种现象及其过程的本质的、规律性的反映。从以上的定义中可以看到有几个共同点:一是行政管理学的研究对象是国家行政机关;二是研究国家行政机关的活动规律;三是建立相应的学科体系,形成科学。这样就可以把握某一学科的内在的研究方向以及自身的学科特点。

(二) 行政管理学的主要内容

行政管理学有着丰富的内容,其学科体系的构建是随着人类社会的进步和发展,行政管理的内容及范围的不断丰富和扩大,研究领域越来越多。从行政管理学作为一门独立的学科形成至今,大致经历了几个发展阶段:一是在行政管理学形成的初期,美国学者威尔逊提出要建立一门独立的行政管理学,古德诺提出将行政从政治中分离出来,到1926年怀特的《行政学导论》,把行政管理学的内容概括为四个方面:行政组织、人事行政、财务行政、行政法规。二是吸收管理科学的研究成果,加快行政管理学的快速发展。主要是30年代以后,行为主义学派、决策学派开始兴起,行政管理学的研究重点从管理职能的研究转向决策研究,特别是到20世纪中叶,控制论、系统论、信息论的兴起,使行政管理学的研究进入到权变的领域,用系统的观点、信息的观点指导行政管理学的研究。在西蒙的行政管理学体系中,行政管理学方法论和决策理论占有重要的位置。三是学科体系进一步完善,更具有理论的和现实的指导意义。就学科体系来说,有人认为,行政管理学的主要内容可概括为三大部分:行政管理系统,行政管理运行过程,专业行政和业务行政。也有人认为行政管理学的主要内容包括六个方面:一般行政、专业行政、层级行政、区域行政、案例行政和政策行政。我国台湾著名行政管理学家张金鉴先生提出,行政管理学的要素有15个:机关管理、机关计划、机关职员、行政经费、行政物材、合理的组织、有效的工作方法、适当的指挥、对职员的激励、意见沟通、职员的服务精神或士气、协调与和谐一致、把握时机、因地制宜、不断改进。

行政管理学研究的内容不是固定不变的,它必须随着社会的进步和行政管理理论、方法的发展而不断更新。它应是一个从静态组织结构到动态运行过程、从行政管理职能到具体行政实施方法和技术、从一般行政到专业行政的完善体系。这个体系就是本书的结构,共有12个部分,包括行政理论、行政组织、人事行政、行政领导、行政决策、行政权力、行政执行(实施)、机关管理、财务行政、行政法制与监督、行政效率、行政改革,既全面概括了行政管理学的内在联系,又分析了行政管理的整个活动过程,从理论和实践的結合上构建行政管理学的学科体系。

(1) 行政理论。它包括两个方面的内容:一是作为指导思想的理论,贯穿于整个行政管理学的学科体系和研究之中,作为社会主义制度的行政管理学要以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导。在马克思主义理论中,与行政管理学联系最紧密的是马克思的国家建设学说,毛泽东、邓小平的国家建设理论,特别是邓小平建设有中国特色社会主义理论更具有现实的指导意义,这些构成了行政管理学构建的理论指导和理论基础。二是关于行政管

理学所要研究的理论,主要阐述行政管理学的特点和类型,行政管理的功能和原则,以及行政管理的一般原理等。

(2) 行政组织。行政组织是行政管理学研究的核心问题之一。行政管理是有组织的协调一致达到目标的活动过程。行政组织是由一系列职责权限不同但又围绕一个统一的目标而集合起来的机构、职位和人员的综合体,它是整个行政管理系统的“心脏”。合理的组织结构及其内部职责、权限的科学划分,行政机构之间以及同其他机构的沟通、协调关系,是实现有效管理和提高行政效率的重要因素。行政组织作为行政管理学的主要内容,着重研究其类型、功能、结构,有效组织的设计原则,组织中的职位设置,信息传递以及组织之间的关系等。

(3) 人事行政。涉及到行政组织内部的人员管理问题。人事行政是指行政机关对其所属工作人员的管理,是各级政府行政活动中十分重要的一部分。从一定意义上说,行政管理就是用人治事。能不能用好人是不是能治好事的关键。无论是传统的行政管理学还是现代行政管理学,都把人事行政作为研究的重点。公务员制度是人事行政研究的一个重点内容,我国的公务员制度需要在实践中进一步完善,更需要从理论的高度加以系统化、规范化。

(4) 行政领导。领导理论是行政管理学的重要内容。行政领导是整个领导系统的一部分,是组织和管理国家行政事务的一项重要管理活动。行政管理在国家行政管理中处于极其重要的地位,其作用的发挥程度、优劣、效率,决定着国家职能的实现程度和行政管理水平。行政领导作为行政管理学的重要内容,着重研究其构成要素、方式和类型、结构和体制、领导艺术以及实现行政领导民主化、科学化等问题。

(5) 行政决策。行政决策是在决策理论的指导下,在行政管理过程中的一项重要活动。决策是现代行政管理的基本功能,贯穿于行政管理的全过程。通过完善决策机构、方法、手段、程序和提高决策者的素质,实现决策的民主化和科学化,这既是行政管理的一个基本目标,同时又是决定行政管理效果的关键因素。因此,决策理论成为现代行政管理学的一个极为重要的组成部分。

(6) 行政权力。行政权力是行政管理的核心。行政管理说到底就是权力的运行过程。通过对行政权力的产生和发展、行政权力的分配、行政授权以及行政权力的行使等方面的研究,充分体现行政管理中的各种关系的有序性。行政权力作为国家意识的表达和执行,有其特殊的意义,特别是权力的法律效应,决定了行政权力与其他任何权力的运行都是有区别的。

(7) 行政执行。行政执行是相对于行政决策而言的。行政执行是行政管理的重要环节,对行政管理起着至关重要的作用,贯穿于行政管理的全过程。行政执行是一个完整的过程,包括行政指挥、行政沟通、行政协调和行政控制几个方面。行政执行对行政效能起着直接的影响。因此,研究行政执行是行政管理学的重要内容。

(8) 机关管理。机关管理作为一种行政管理的内部管理,主要研究的是行政组织内部的运作方式,机关管理所要研究的是作为行政机关的内部制度、人员、器材、文书、会议等一系列的管理。机关管理的现代化既涉及到思想观念的更新,又涉及到制度的创新,还涉及到管理手段的现代化。

(9) 财务行政。作为国家对经济活动的行政管理称为财务行政。财务行政是行政管理学的重要内容,主要通过对国家预算制度、国家会计制度、国家税收制度、国家审计制度的研究,揭示国家对经济活动的管理以及经济运行的规律和特点。财务行政的研究对于我国社

会主义市场经济条件下的行政管理有着重要的指导作用。

(10) 行政法制与监督。要保证和维持行政管理的权威性和行政效能,必须依法行政,实现行政管理法制化。国家行政管理活动,不能没有控制,而实现行政控制的最主要手段就是行政监督。没有有效的行政监督,就谈不上对行政活动的真正控制。监督可以分为外部监督和内部监督两大方面,通过对行政管理过程及其结果的监督,防止和纠正管理中的偏差和失误,保证行政管理活动顺利进行并达到预期目标。现代国家都把行政立法制度、行政监督制度作为国家政治制度的重要组成部分,在国家管理活动中发挥着越来越重要的作用。

(11) 行政效率。行政管理的目的是要提高行政效率,取得最好的行政效果,收到最佳的行政效益,也就是说达到最大的行政效率。行政管理学要研究行政效率的涵义和特征、行政效率与行政管理、行政效率的测定以及提高行政效率的途径。搞好行政管理工作和提高行政效率的一个重要问题,就是使行政管理体制、管理方法等适应新的情况进行改革,实现行政管理科学化。

(12) 行政改革。行政改革是国家行政管理系统自身完善和发展的内在要求,也是人类进步的客观需要。行政改革既是行政管理的客观要求,也是行政管理学理论不断发展的要求。我国当前正在开展的包括行政管理体制改革在内的政治体制改革,为行政管理学的研究既提出了更高、更迫切的要求,又为行政管理学增添了丰富的内容。

以上这些内容构成了行政管理学的整体框架,部分之间以及部分与整体之间,有着客观的内在逻辑关系。行政理论是学科的指导思想和依据;行政组织是行政管理活动的组织载体;人事行政是一定组织内受一定制度规范完成行政职能的主导力量;行政决策与执行是行政组织和人员实现行政职能的过程;行政法制和监督是对行政行为内部和外部的规范和检查;行政效率是全部行政管理活动的出发点和归属;行政改革是行政管理为适应管理对象、外部环境和自身协调的需要而不断发展和完善的走势。

第二节 行政管理学的产生和发展

行政管理学是随着行政管理的演变和发展,在近代才形成的一门学科。作为行政管理有着悠久的历史,政府行政管理是从原始社会的史前公共事务管理脱胎而来的,它经历了奴隶制、封建制的国家管理阶段,再演变为近现代的政府公共行政管理阶段。在中国古代和西方历史上都有一系列行政管理思想或对行政管理的论述,行政管理学正是在这些思想和论述的基础上形成和发展起来的。

一、我国行政管理思想的发展及研究现状

我国是历史悠久的文明古国,自古以来形成了一套自成体系的严密的国家管理体制和与之相联系的行政管理思想。无论是我国古代行政体制,还是我国古代的官吏制度,都对世界产生过重大的影响。近现代以来,我国的国家管理体制和行政管理思想受到西方的冲击和影响,发生了重大的变化。中华人民共和国成立以来,建立了社会主义的国家管理体制和行政管理思想。研究我国行政管理思想的形成和发展,对于建立有中国特色的社会主义行政管理学有着重大的意义。

(一) 我国古代行政管理思想

任何社会制度的形成和发展,都必然受一定的思想理论的影响。在我国古代漫长的发

展历史中,无数次的政权更替以及官吏制度变化,都受到一定的思想理论的影响,对中国古代社会制度影响最大的就是儒家的治国安民的行政管理思想。

1. 中国古代行政体制

中国古代的行政体制,经历过一系列复杂的行政体制的变化。原始社会,主要实行的是部落联盟首领的“禅让制”,《礼记·礼运》篇记载:“天下为公,选贤与能”,当时的尧、舜、禹都是实行的“禅让制”。当时,由于生产力发展水平很低,社会权力和社会行政事务很明显。舜担任联盟首领期间,由于洪水横流,泛滥于天下,给天下老百姓带来深重的灾难,排洪治水成为一项重要的社会管理事务。禹继位后,致力于治水,“八年于外,三过家门而不入”,终于制服了水患,成为佳话。禹死后,禅位于伯益。公元前 21 世纪,禹的儿子启夺取了伯益的部落联盟首领位置,立国号“夏”,开始实行“家天下”的世袭制。从此,我国从原始社会进入奴隶社会的行政管理体制。从夏朝开始,我国逐渐在王权基础上形成了强有力的中央集权制度。在中央机构的设置上,夏设“六事之人”即“六卿”,商代设“六府”(司土、司木、司水、司草、司器、司货),周朝设三公六卿。从春秋战国开始,中国进入了封建社会。秦汉时建立了三公九卿的国家行政管理体制,隋唐时建立了三省六部为核心的中央行政体制(三省:尚书省、门下省、内史省,六部:吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部),三省长官为宰相之职,六部隶属于尚书省,明清时废除丞相制度,改用内阁制,作为皇帝的辅政部门,清朝雍正时演变为内阁与军机处双轨制,清末改设内阁总理大臣。在对地方的管理上,周朝以前实行分封制,王朝根据自己与地方诸侯亲疏关系进行分封,形成臣服与纳贡的关系。天子的直属领地称为王畿,城区和近郊地区划分为乡、州、党、族、闾、比六级,农村地区划分为遂、县、鄙、鄣、里、邻六级。秦朝实行郡县制,全国设置 36 郡,每郡派一个检察御史进行监督。汉武帝时,全国郡增加到 100 多个,于是在郡之上设州,每州辖四郡,每郡辖十县左右,每县辖农户一万左右。唐太宗时,为加强对全国的控制,在州之上设道,全国划分为十道,每道设按察使巡察。北宋时改道为路。元朝时高级行政区为行中书省,明朝时改为承宣布政使司,习惯上仍称行省,简称省。省级长官只管民政,军事机构自成系统。清朝时内地置 18 省,光绪时增至 23 省。隋唐以前,曾出现过藩镇割据现象。宋以后,中央集权制度逐渐巩固,并一直延续下来。

2. 中国古代官吏制度

中国古代官吏制度是和国家的行政管理体制相一致的。古代的高度中央集权制度,逐步建立起一套等级森严、管理严密的官吏制度,如从选官、爵位、俸禄到监察、考课、致仕(退休)、丧葬抚恤等。中国古代官吏制度是一个逐步形成和发展的过程。从原始社会的“禅让制”,奴隶社会演变为王族垄断、宗法分封和世卿世禄制,到春秋战国时,由于战乱,人才竞争成为富国强兵的焦点,因此通过各种手段选拔任用人才,其中比较突出的是商鞅变法实行的军功爵禄制度。秦汉以后为了巩固中央的集权制度,建立了察举制和征辟制,主要依靠推荐和征召选官。魏晋南北朝时以九品官制为基础选拔官吏,在州、郡、县等地设置负责荐举的大、小中正官职,按照官职的大小推荐各类官吏。到隋唐时期,为了克服九品官制所造成的“上品无寒门,下品无贵族”的弊端,将荐举制改为科举制,形成了一整套完备的程序化选官制度,科举制延续了 1300 多年的历史,其特点就是“一切以程文去留”,同时形成了严格的官职等级系列,直到清末才终结。

3. 中国古代行政管理思想

中国古代的行政管理思想,在中国古代行政体制和官吏制度的历史演变过程中,出现了

许多杰出的政治家和思想家,他们或致力于官制改革,或是致力于著书立说,所提出的各种理论和学说,对历代王朝的兴起、强盛和庞大的官吏队伍的形成、发展有深远的影响。早在禹时就主张“在知人,在安民”,“知人则哲,能官人”。《左传》中关于为政的理论的记述更多,如“政以治民,刑以正邪”,“德立、刑行、政成、事时、典心”等。《诗经》云:“布政优优,百禄是遒”。春秋战国百家争鸣时期是中国古代行政管理思想的形成和发展时期。出现了许多有代表性的论证和学说,其中大体可分为四类:一是思想家的论述,主要集中在春秋战国诸子百家的著作和言论集中。如儒家的忠、孝、悌,礼乐、仁义,施仁政的思想,特别汉武帝时董仲舒写的《天人三策》、《春秋繁露》等著作中提出了君权神授、大一统思想、“天人感应”说,“性三品”说,都有力地推动了历代行政体制的建立和巩固。二是励精图治、改朝换代的开国君主或治国有术的统治者的治国方略和治国实践,形成了丰富的行政管理思想。如唐太宗李世民在位时的“贞观之治”使唐朝进入鼎盛时期,他的民本、兼听纳谏、量才授用、群治、治国以制、裁减官员等主张和思想,在中国古代管理思想史中闪耀着光辉,唐代所颁布的《唐律》、《职官令》及所采用的许多行政管理措施不仅加强了皇权的统治,而且达到了历史上少有的高效率。在中国封建社会中,最值得肯定的应当是盛唐时期的行政思想,唐太宗李世民把儒学作为官学的主导地位,提出了一些闪光的治国行政思想:视民为水,视君为舟的思想(水能载舟亦能覆舟);君臣一体,君正臣服的思想;为政之本贵在得人的思想;重德重才、德才兼备的择官标准等,都对国家行政管理起到了很好的作用。三是顺应民心、要求变革或进行吏制改革的政治家的行政管理思想。如春秋战国时代的商鞅变法废除了旧贵族的世袭特权,建立起一套新型的军功爵禄制度。西晋时尚书左仆射刘毅上书要求改革吏制,废除九品中正制,指出“事名九品,而有八损”,其奏议对九品中正制的八种弊端进行了精辟论证。北宋范仲淹的《上执政书》、《上十事疏》及王安石的《上仁宗皇帝言事书》都是主张变法和进行吏制改革的典范,其内容涉及到考课制度、选官制度、科举制度、法度改革等各个方面。四是中国历代王朝所颁布的典籍反映出来的管理思想。如云梦秦简中的《为吏之道》、《秦律》、《汉律》、《唐律疏议》、《大唐六典》、《铨法》、《吏部条法总类》、《大明律》、《大清律》等等都蕴涵了丰富的行政管理思想。应当指出,中国官吏制度,经周代的世卿世禄制度、汉代的察举制度、晋代的九品中正制度,到隋唐的科举取仕制度,已经发展到相当成熟的地步。这种制度与唐朝严整的政权体系一道,对中国乃至世界产生了深刻影响。

在中国漫长的封建社会中儒学作为正统的行政思想,一方面,儒学帮助中国皇权的巩固维系了中国思想的统一(大一统),推动了封建社会生产力的发展;另一方面,在封建社会条件下形成的行政思想,如世袭制、严格的等级观念以及到了汉代的“天人合一”、“天人感应”、“皇权神授”等观念,又严重地束缚了生产力的发展,导致了中国的落后、封闭,阻碍了中国社会的进步。

(二) 我国近现代行政管理学的发展

作为现代意义的行政管理学是从西方国家引进和借鉴的。19世纪末20世纪初,我国已翻译出版了美国人写的《行海要术》、《行政纲目》和日本人写的《行政学纵论》、《行政法撮要》等书。推行维新变革的著名学者梁启超曾在1896年著的《论译书》中提出了“我国公卿要学习行政学”的建议。伟大的革命先行者孙中山从资产阶级革命的立场出发,借鉴西方发达国家的行政学理论,提出了许多宝贵的行政管理思想,如立法、司法、行政、考试、监察五权分立思想,中央与地方均权的思想,选拔优秀人才的思想等等。辛亥革命胜利后,孙中山于

1912年在南京公布《临时约法》，并陆续颁布了一系列法令，初步确定了一种新型的国家行政管理体制。从30年代开始，我国一些学者陆续发表了一些研究专著，其中最早的首推1935年由商务印书馆出版的张金鉴的《行政学的理论与实际》，被称为我国最早最系统的行政管理学专著。翌年，江康黎出版了《行政学原理》，在当时被列为大学的教科书。1934年，当时的国民政府也曾成立了“行政效率研究会”，并发行了《行政效率》半月刊，后更名为“行政效率促进委员会”和《行政研究》月刊，直属行政院领导。从与当时欧美国家行政管理学研究的横向比较来看，我国的行政管理学研究可以说是紧跟其后。真正有效地推行行政管理科学化实践的是中国共产党领导的革命根据地的政权建设和行政管理。1931年11月，在江西瑞金建立了“中华苏维埃共和国”，成立了行政管理机构，进行了有效的行政管理活动，积累了极为宝贵的行政管理理论素材。例如，①人民政府由人民当家作主的思想和实践。《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《中华苏维埃组织法》规定，人民通过民主选举产生各级代表大会，作为人民行使权力的机关，各级行政机关由其选举任命，执行权力机关的决议和意志，对权力机关负责并定期报告工作，受其监督。行政工作人员是人民的公仆。②政府行政机关贯彻精简和廉价的原则。从中央到地方政府，规模小，层次少，行政首长实行限额制，一般正职1人，副职1~2人，1人1职，不兼职，不设虚职。工作人员实行大体平均的供给制，不发薪饷。贯彻以精简、统一、效能、节约和反对官僚主义为内容的精兵简政原则。③贯彻任人唯贤、德才兼备的原则。④实行人民群众与专门机关相结合的监督制度。人民群众通过自上而下的间接监督和自下而上的直接监督，工农检察委员会这个专门机关的监督，用以保证人民政权的性质和人民民主权利的实现。⑤中央和地方政府适当分权的原则。强调地方政府在中央政府统一领导下的独立自主权，提高了地方政府的积极性和效率。⑥实行调查研究、典型试验(试点)、集体领导与个人负责相结合等行政工作方法，有利于行政决策和行政执行的科学化、效率化。

中华人民共和国成立以后，在马克思主义理论指导下，总结在民主革命时期建立工农民主政权的实践经验，形成了一套具有特色的社会主义的行政管理体制以及行政管理的原则和方法：一是加强党对行政工作的领导；二是贯彻民主集中制，实行集体领导与个人分工负责相结合的行政领导体制；三是强调人民当家作主，坚持民主管理国家的原则；四是贯彻政府行政机关精简、廉政、讲求效率的原则；五是强调全心全意为人民服务的宗旨。这些原则和方法体现了我国新型的行政管理体制的行政特点。

建国以来，虽对我国的行政体制进行了多次改革，但由于当时我国特殊的历史条件和环境影响，行政管理也确实存在许多缺陷和弊端，这主要是与“左”的错误相关联。正是在“左”的错误思想的干扰下，1952年我国进行高等教育院系调整时，错误地把行政管理学专业及课程取消了，从此，对行政管理学的研究、教学走了曲折的道路。虽然在实践中和其他相关学科的研究中对行政管理也进行过不同角度的研究，但在这几十年中，理论上的探讨是很贫乏的，这在相当的程度上影响了我国国家行政即政府管理科学化的进程。

党的十一届三中全会之后，进行拨乱反正，使行政管理学的研究又重新焕发生机。邓小平同志指出：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课。”^①为了尽快地赶上世界行政管理研究的步伐，我国广大理论工作者进行了大

① 《邓小平文选》第2卷，第167页。

量不懈的努力。1980年12月,中国政治学会成立,行政管理是其研究领域中的一个重要内容。1982年中国政治学会在复旦大学举办政治学讲习班,设有行政管理学课程。1984年,由国务院办公厅、劳动人事部发起召开行政管理科学研讨会,并于年底成立中国行政管理学会筹备组。与此同时,各省、市相继成立行政管理学会筹备组,一些政府部门和高等院校纷纷成立行政管理研究机构,开设行政管理专业和行政管理学课程。1987年全国行政管理学教学研究会成立。1988年中国行政管理学会正式成立,并发行了《中国行政管理》月刊。1989年7月和12月,我国先后被国际行政学会第21届大会和亚太地区行政学会会员国会议接受为会员国,标志着我国行政科学的国际学术交流进入了一个新的阶段。

在我国行政管理学恢复和发展的过程中,先后发表或出版了一批论文、专著或教材。与此同时,还引进和翻译了一批台湾和西方学者的行政管理学专著。1994年我国又与国际接轨,开办了工商管理专业硕士点(MBA)(Master of Business Administration),其中专门开设了《公共行政管理》、《管理学原理》、《管理信息系统》,在学科建设上,国家设立的11个本科类学科中,专门增加了管理类学科门类,其中专门设置了行政管理学专业,培养本科和研究生层次的行政管理专门人才。现在可以说在我国行政管理学是论著颇丰,各种新观点层出不穷,目前在研究中有几个迫切需要解决的课题:一是行政管理与政治的关系,政治体制的改革与行政体制改革的关系;二是行政与经济的关系,也就是政府与企业的关系;三是公务员制度的完善问题;四是目前公务员制度的发展趋势以及行政管理的科学化问题;五是现代行政管理学的发展,特别是如何使行政管理学理论更加完备,并指导行政行为。这些问题有待于行政管理学进一步加以研究,并在实践中不断完善。

随着国家行政管理体制改革的不断深入,使行政管理研究的一些重要课题有了重大突破,为行政管理学的进一步完善充实了丰富的内容。自党的十一届三中全会提出简政放权、党政分开、政企分开等问题,1980年邓小平同志发表了关于改革党和国家领导制度的重要讲话,国家行政管理体制改革就稳步地在全国范围内全面地推开:一是全面进行机构改革。1983年、1988年、1993年、1998年四次进行了较大规模的政府机构改革。特别是1998年的机构改革,以适应社会主义市场经济、转变政府职能为中心,将使我国政府机构及其工作人员有大幅度的精简,这在我国历史中是一次重大突破。二是建立和推行公务员制度。经过反复论证和试点,1993年8月正式颁布执行《国家公务员暂行条例》,使我国的行政管理走上规范化、制度化轨道。三是成立了国家行政学院。1994年3月,国务院总理李鹏宣布建立国家行政学院,1994年9月在南海隆重举行成立大会,从此,国家有了研究行政管理学和培训行政管理人员的基地。四是多方面推进了行政体制和政治体制改革。1986年12月到1987年底,根据邓小平同志的建议,中共十二届六中全会后,中央成立政治体制改革研讨小组,下设一个办公室、七个专题组研讨有关问题。1993年11月,中共十三届四中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出加快转变政府职能,改革政府机构及在财税体制、金融体制、投资体制、计划体制、国有企业经营制度、收入分配制度、社会保障制度、科技体制、教育体制等方面进一步深化改革。1993年底,中共中央、国务院正式进行了机关和事业单位工作人员工资制度改革和分税制改革,加快了行政体制和政治体制改革的步伐。1998年3月人大九届一次会议批准了国务院机构改革方案。2000年中央印发了《深化干部人事制度改革纲要》。这些改革措施不仅丰富了我国行政管理研究的内容,而且提出了许多迫切需要解决的课题,使我国行政管理实践及其理论研究进