

中 央 党 校
函 授 教 材

社会主义 行政管理概论

主编 吴安民



中共中央党校出版社

出版说明

中共中央党校函授学院自1985年创办以来，按照学院培养目标，开设了不同层次和不同专业的系列课程，并组织中央党校和部分兄弟单位的教授、学者、专家编写了一整套具有党校函授特点的教材。这套教材，紧紧围绕党的建设有中国特色的社会主义的理论，大致分为三类：马克思主义基本理论、文化科学知识和领导、管理的专业知识。在编写这套教材的过程中，力求做到学科体系严密，理论内容完整，叙述层次分明，密切结合实际，文字深入浅出。在使用中，大家反映这套教材具有科学性、时代性、系统性、通俗性的特点，因而受到了广大学员和教员的普遍欢迎。这些教材经过试用、修订和补充，现在正式陆续出版，供党校函授学员使用，也可供担任党政、经管领导工作的同志和有志于从事这方面工作的干部自学选用。

出版这套函授教材，希望能得到广大党校教育工作者和函授教育工作者的支持，请大家提出宝贵的意见，对不当之处给予指正，帮助我们进一步把这项工作做好，使这套函授教材的出版，能为党校函授教育的发展发挥积极作用。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

一九九三年八月

说 明

行政管理学，是研究国家推行政务活动规律的科学，是管理科学的一个分支。根据我院本科班党政管理专业课程设置，在学员学习马克思主义文选课基础上，学习行政管理学，通过这门课程的学习，使学员掌握行政管理学的基本原理，结合我国社会主义现代化建设和改革的实践，不断提高管理水平和行政效率，更好地发挥社会主义的优越性。

按照函授教学的要求，我们组织编写了《社会主义行政管理概论》这本教材。教材吸取和参考了一些专家学者的研究成果，针对函授教育的特点，力求编写得观点明确，层次分明，联系实际，深入浅出，以适合学员自学的需要。

本书由刘海藩教授提出编写指导思想、拟定编写提纲。中央党校电教中心主任丁云本教授给予了大力帮助。在这次正式出版时，由吴安民对全书进行了修改，最后由刘海藩定稿。参加本书编写的有：刘海藩（导论）、李兴山（第一章，并修改了第十五章）、梁俊平（第五章的部分内容）、林建章（第十二章）、张秀玉（第十三章）、郭晓辉（第十四章）、张晓明（第十五章）、吴安民（第二章至第十一章）。

中央党校函授学院

一九九三年八月

目 录

导论.....	1
一、行政管理的涵义和内容.....	1
二、行政管理的性质和任务.....	6
三、研究社会主义行政管理学的原则和方法.....	12
四、本书的结构体系与学习要求.....	16

第一篇 管理体制

第一章 行政管理体制.....	24
第一节 行政管理体制的涵义和作用.....	24
第二节 行政管理体制的主要内容.....	30
第三节 行政管理体制的改革.....	39
第二章 行政组织.....	54
第一节 行政组织的涵义和特征.....	54
第二节 建设行政组织的原则.....	57
第三节 行政组织的结构和体制.....	63
第四节 行政组织中的行为协调和信息沟通.....	76

第三章 行政权力82

第一节 行政权力的涵义和特点82

第二节 我国国家权力的基本结构87

第三节 行政权力的正确运用92

第四章 行政管理法规101

第一节 行政管理法规的涵义、性质和作用101

第二节 行政管理法规的内容及分类107

第三节 行政管理法规的制定112

第四节 行政管理法规的实施及其完善化117

第二篇 管理内容

第五章 人事行政管理127

第一节 人事行政管理的涵义、作用及其改革127

第二节 人事行政管理的基本原则133

第三节 行政人员的培养训练138

第六章 国家公务员制度145

第一节 国家公务员145

第二节 国家公务员制度151

第三节 国家公务员的录用、考核和奖惩155

第四节 国家公务员职务的任免、升降161

第五节 国家公务员的培训、交流和回避制度165

第六节	国家公务员的辞职、辞退和退休	169
第七章	财务行政管理	172
第一节	财务行政的任务、作用和特点	172
第二节	预算制度	178
第三节	会计与决算	186
第四节	审计制度	191
第八章	机关管理	196
第一节	机关管理概述	196
第二节	机关管理的内容	202
第三节	机关岗位责任制	215
第四节	实现机关管理的现代化	219
第九章	领导班子与领导者	223
第一节	行政领导班子及其作用	223
第二节	领导班子的科学结构	228
第三节	行政领导者的素质	232
第四节	行政领导者的选拔、使用 and 培训	243

第三篇 管理行为

第十章	行政管理目标	251
第一节	行政管理目标的性质	251
第二节	确定行政管理目标的原则	256

第三节	目标体系和目标规划	259
第四节	实现行政管理目标的措施	264
第十一章	行政决策	270
第一节	行政决策的涵义、作用和类别	270
第二节	行政决策的原则和方法	277
第三节	行政决策的一般程序	286
第四节	决策者和决策体制	291
第十二章	实施管理	296
第一节	实施管理的涵义和特点	296
第二节	实施管理的依据和作用	298
第三节	实施管理的基本方式和手段	301
第四节	实施管理的程序及其协调	306
第十三章	行政监督	312
第一节	行政监督的涵义、意义及作用	312
第二节	社会主义行政监督的性质、特点和分类	315
第三节	监督的方法、手段及对监督者的制约	318
第四节	监督系统的完善化	325

第四篇 管理效率

第十四章	行政管理方法	328
第一节	管理效率在于管理方法科学化	328

第二节	行政方法和法律方法	332
第三节	系统方法和网络规划方法	339
第四节	经济方法和思想教育方法	348
第十五章	行政管理效率	358
第一节	行政管理效率的涵义和特点	358
第二节	制约行政效率的因素	363
第三节	行政效率的测定	368
第四节	提高行政效率的途径	371

导 论

认真研究行政管理学，不断提高行政管理水平，是克服官僚主义、提高行政效率的基础，从而也是不断巩固和加强人民民主专政，正确处理人民内部矛盾，充分调动政府工作人员和全国人民的积极性，更好地发挥社会主义优越性的重要保证。

一、行政管理的涵义和内容

（一）行政管理与行政管理学

行政，词义为推行政令或施行政务。行政一词的出现已非常久远。在我国，战国时期的《左传》中就有“行其政令”、“行其政事”，《纲鉴易知录》中，也有记述西周时由“召公、周公行政”，皆指推行政令和政务。古希腊学者亚里士多德也用过“行政”一词，也是指推行政务之意。现在世界许多国家都有类似“行政”一词，词义都是施行国家的政务。

管理，词义为掌管料理，或管领、治理，管辖、办理，表示一种权力和职能的行使。《左传》中有“郑人使我掌其北门之管”，在这里，管是指钥匙，但也代表一种权力和职责。孙绰《为功曹参军驳事笺》中有“纲纪居管辖之任，以纠司外内。”这是指管辖治理。在英语中有“Administration”一

词，词义为管理、治理。

从现在流行的词义看，行政与管理有相似之处，都是代表一种权力和职责，推行或施行一种有既定目标的活动。但二者又有一定的区别：行政是指推行国家的政令、政务，而管理所施行的，既包括政务，也包括政务以外的一切社会的、团体的、家庭的事务。从这个意义上讲，管理的空间外延大于行政。同时，从时间来说，作为一个实践中产生和发展的概念，行政系与国家政权同时产生并将随国家的消亡而失去其意义；而管理活动则早在国家存在以前，即当人类社会出现时即产生了，在将来国家消亡以后的共产主义社会，管理将继续存在，并不断完善化。

以上说明，行政与管理这两个概念，既相联系，又有区别。行政管理作为一个完整的概念，则是指推行国家政令政务(及推行与政令有关的社会事务)的管理活动。或者说，行政管理是行使国家权力，对整个社会的政治和经济活动进行宏观管理。具体地说，第一，行政管理的主体是国家，由各级政府的工作人员行使国家的权力，而不是一般社会组织的内部事务管理；第二，在国家管辖范围内全面行使管理权，维护公民的一切合法权益；第三，对既定政策、法令的推行，具有一定的强制性。

行政管理学，简单地说，就是研究行政管理规律的科学。它与一般管理学、社会学、政治学都有一定的关系和联系，但又有明显的区别：一般管理学是一个更大的体系，包括对整个社会生活一切方面的管理，而行政管理学只是管理学的一个分支，主要研究国家政务的管理规律；政治学是研究国家

组织本身，而行政管理学是研究这种组织活动的规律；社会学是研究全部社会生活，而行政管理学则是研究国家行使权力的活动规律。具体地说，行政管理学是研究国家如何正确地制定、有效地推行政令；研究政令与政务的制定与推行过程中各种因素的地位和作用，诸因素的静态与动态及其在静态、动态过程中的关系和联系；研究管理中诸因素与整个系统的协调，从而保证最佳的行政效率。总之，行政管理学，是研究国家推行政务活动规律的科学。

（二）行政管理的内容

1. 行政管理范围的界定

行政管理总体上包括哪些内容，大致流行以下各种不同的观点。

第一种是最广义的行政管理概念，认为一切国家机关、社会公共机关、私人企业的管理活动，都属于行政管理，前者为“公共行政”，后者为“私人行政”。

第二种是狭义的行政管理概念。这种观点以国家政权划分为立法、司法、行政的“三权分立”为基础，认为立法与司法活动不属于行政；国家机构也分为立法、司法、行政三个部分，三者各自独立执行不同的职能，立法机关、司法机关的活动，均不属于行政管理的范围，只有行政机关所推行的事务才是行政管理。

第三种观点，介乎广义与狭义之间，将国家行使权力的内容划分为两个大的部分：立法和执法。除了立法以外，上条所说的“司法”和“行政”，均属于执法活动，凡执法活动，

即是行政管理。

第四种观点，是从国家的功能来解释行政，认为一切政治制度都体现一定的国家意志，这种意志的贯彻，必须具有两种基本功能，一是表现功能，二是执行功能。政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。也就是说，凡是执行国家意志的活动，都属于行政。

还有一种将机关及企事业单位的后勤事务管理也称为“机关行政管理”。

如分别按上述各种不同观点，执其一端来理解和进行行政管理，在实践中必然遇到难以克服的困难。第一种观点，实际上是将一切管理活动都当成行政管理，这在理论上不符合学种分类，在实践中也无法把握行政管理的目的和要求。第二种观点，以“三权分立”为基础，事实上，所谓“三权分立”，只能是一种纯理论的划分，而在实践中，立法机关也要处理许多非立法的事务，司法机关也要处理许多非诉讼的事务，即它们都具有一定范围的行政职能。在西方那些标榜“三权分立”的国家，也并不能真正“分立”，而是三类机关共同行使统治权。第三种观点和第四种观点有相似之处，都着眼于国家意志的表现与执行。事实上，立法与执法，政治与行政，不可能截然分开。任何一个国家的政府，毫无例外地都要参与政治决策，而且，执行本身也是国家意志的表现和实现，也属于政治。至于第五种观点，关于机关及企事业单位的后勤事务管理，则是一门需要单独研究的学科。

我国是社会主义国家，作为国家管理，总的体制上不搞“三权分立”，实行议行合一。在与企事业单位的关系上，坚持

宏观调控，实行政企分开。国家在这个前提下，进行政治决策和组织决策的实施，都体现国家和人民的意志。因此，凡以国家及其各级政府为主体进行决策和组织实施的活动，都属于行政管理的范围。

2. 行政管理的主要内容

①行政管理体制的不断完善。管理体制是实施管理的依托。合理确定国家的行政权力结构及其运行方式，科学地设置行政机构及划分职责范围，系统地制定法律法规及其执行措施，以切实理顺行政系统的关系，逐步建立起一个在共产党领导下的、符合社会主义原则的、优化高效的行政管理体制，是行政管理首要的基本的内容，也是社会主义行政管理改革的首要任务。

②行政管理过程的衔接协调。管理过程是由全部管理行为顺序构成的系统。它由确定目标、进行决策、计划安排、具体实施、监督调控、效果评估等一系列管理行为的继起与并进关系构成。确定目标是行政管理的方向与标尺，决策是行政管理成败的关键，所以确定目标和进行决策，是行政管理过程中最关键的环节，最重要的内容。计划安排与具体实施，是决策的延续与目标的落实，在计划与实施的过程中，仍然要有决策的修正、调整或进行重新决策，从这个意义上说，决策贯穿于行政管理的全过程。监督调控，既要以管理活动的进行为前提，又要作用于整个管理活动的始终。可见，必须协调好行政管理行为的各个环节，才能使行政管理的全过程顺利进行，卓有成效。

③行政管理对象的有效组织。主要包括对人事的合理组

织，对财力物力的合理运用，对行政机关的合理设置及对行政领导班子的建设。国家政务的推行，首先要靠人的积极性，所以在行政管理中，人是最重要的因素。由于这种重要性，在行政管理的学科领域，已经形成了人事行政学或人事管理学这样的独立分支学科。其次，财力物力的合理运用，主要是开源节流，生财有道，计划安排合理，使用得当。行政机关的合理设置，则是具体体现行政管理体制、落实行政管理组织、发挥行政管理功能的基本前提。最后是建设好各级行政领导班子，以做到领导有方，指挥得当，以保证行政活动的协调性。

此外，重视信息工作，进行监督检查，加强宣传教育，也都是行政管理的重要内容。

二、行政管理的性质和任务

（一）行政管理的性质

行政管理，作为一种由国家行使权力、推行政务的组织活动，其性质是由国家的性质决定的。国家作为阶级社会的产物，阶级统治的工具，它的一切活动总是为统治阶级的利益服务的。因此，行政管理，其核心就是按照统治阶级的意志，推行其政治路线和政策，是一种贯彻统治阶级意志的活动。

行政管理的基本职能，可以分为两个方面，即实行阶级统治和执行公共事务，如管理经济、文化教育、科学技术等类的公共事务。因为行政管理有执行公共事务这一职能，一些资产阶级学者就以此来抹杀行政管理的阶级性，掩盖和否

认为资本主义行政管理是执行资产阶级意志，统治无产阶级和劳动人民这一根本性质。我国的某些学者，在承认行政管理有阶级统治职能，承认社会主义行政管理与资本主义行政管理有不同特性的同时，又要从执行公共事务这一职能去强调“社会主义行政管理与资本主义行政管理的共性”，这是一种将两种职能割裂开来，孤立起来的观点。

事实上，行政管理的两种职能是紧密相连的，二者都要服从于统治阶级的意志。它的第一方面的职能，即实行阶级统治是决定性的，第二方面的职能，即执行公共事务是服务于阶级统治的。因此，就根本性质而言，社会主义的行政管理与资本主义的行政管理是有本质区别，没有共性的。资本主义的行政管理，是为了维护资产阶级的统治，是少数人统治多数人的活动；社会主义的行政管理，则是为了无产阶级和全体劳动人民的利益，对少数敌对分子实行专政，在人民内部充分发扬民主，管理者是人民的公仆，接受人民的监督，是一种具有最广泛、最充分的民主性的活动。

行政管理的一些方法、程序、技术，则具有一般性的意义，或者说，就某些管理方法、程序、技术而言，其理论和经验具有普遍意义。社会主义的行政管理，可以借鉴和吸收古今中外一切好的经验，特别是要吸收当代发达国家一些能为我所用的先进管理方法和管理技术。但是，这与行政管理的性质，是完全不同的两个概念。

（二）社会主义行政管理的主要任务

行政管理的任务，从根本上来说，是由行政管理的性质

决定的。它要反映行政管理职能的要求，或者说，是行政管理职能的具体体现。因此，社会主义行政管理的主要任务，可以分为以下几个方面：

1. 巩固和完善社会主义政治制度

只有社会主义才能救中国、发展中国，这是历史和现实已经充分证明了的。社会主义行政管理的首要任务，就是要坚持社会主义方向，巩固社会主义政权，建立健全社会主义的民主政治制度，使国家政权真正掌握在无产阶级和劳动人民手里。

根据由无产阶级和劳动人民掌握国家政权这一原则确定的政体，国家机关可以分为最高权力机关、执行机关、审判机关和检查机关四个方面。人民代表大会是最高权力机关，其他三方面的机关分别行使的权力，都必须由最高权力机关赋予，因此，都必须体现无产阶级和劳动人民的意志。

在我国，共产党是无产阶级的先锋队，是执政党，党通过她的崇高威望和大批优秀党员的模范作用，赢得人民群众的信赖。共产党制定正确的路线、方针、政策，在宪法的范围内，通过正常的立法程序，在国家活动中加以贯彻，以实现党对国家活动的领导。

2. 发展国民经济

迅速提高社会生产力，有效地组织和促进国民经济的发展，是社会主义国家行政管理的一项极为重要的任务。我国要建立社会主义市场经济体制，就要充分发挥政府统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督等职能。只有充分发挥了这些职能，才能推进社会主义市场经济体制

的建立，保证市场的有序运作，从而促进国民经济的发展。

作为国家职能来管理经济，并不是由各级政府以行政手段直接管理企业，而是要根据市场经济的特征，运用经济方法调节经济活动，把企业推向市场。要理顺产权关系，实行政企分开，落实企业自主权，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体，并承担国有资产保值增值的责任，把企业自身的积极性充分调动起来。

3. 协调各种社会关系 (321).

首先，要协调物质文明和精神文明建设的关系。社会主义制度，由于克服了生产资料的私人占有与生产社会化的矛盾，劳动者成了生产资料的主人，生产力有可能以空前的速度发展，从而建立起高度的社会主义物质文明。但是，由于①社会主义是脱胎于旧社会，在思想、文化、道德等方面，必然存在旧社会的痕迹；②加上在改革、开放的条件下，国际资产阶级的腐朽思想和文化必然乘隙而入，这就需要我们特别重视精神文明建设。一般地说，“在社会主义时期，物质文明为精神文明的发展提供物质条件和实践经验，精神文明又为物质文明的发展提供精神动力和智力支持，为它的正确发展方向提供有力的思想保证。社会主义精神文明建设，是关系到社会主义兴衰成败的大事。”③因此，作为国家行政管理，必须把理论思想引导、文化科学教育、道德风尚规范、法制法规建设等，作为一项极为重要的任务，使之适应社会主义

① 《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》第2页。