

行政管理学专业系列教材

行政管理学导论

傅大友 朱昌宁 毕鸣 编著

云南教育出版社



郭用宪 主编
行政管理学专业系列教材

行 政 管 理 学 导 论

傅大友 朱昌宁 毕 鸣 编著

云南教育出版社

责任编辑：李鸿启 周鸣琦

行政管理学专业系列教材

行政管理学导论

傅太友 朱昌宁 毕 鸣 编著

云南教育出版社出版发行

(昆明市书林街100号)

广州师范学院教材印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 7.5印张 字数：160,000

1987年9月第一版 1987年9月第一次印刷

印数：1~10,000册

统一书号：7468·181 定价1.70元

ISBN 7—5415—0095—X/6·87

前 言

《行政管理学导论》是为行政管理学专业的教学和广大行政干部在职学习行政管理学而编写的。意在推动行政管理学的教学和研究。

本教材采用三篇的结构，概要地向人们展示行政管理学的基本内容。第一篇主要从行政管理的静态结构上，介绍行政管理系统中的各种管理因素，它包括行政管理的行为主体，行政管理组织体制，行政管理基本原则和行政管理的法规体系。第二篇主要从行政管理动态过程，对行政管理程序的各个环节加以论述，提出行政运行的各种方法，阐明衡量行政管理效果的原则和标准。第三篇论述行政管理的主要门类，着重介绍人事、财务行政和机关事务管理的各项原则和内容。对行政管理学作如此结构安排，将有助于人们更加清晰地把握行政管理的各个系统和各级层次。

这本导论是我们在较长时间里从事行政管理学教学研究过程中形成的，它汇集了国内外行政管理学研究的许多积极成果，也凝聚了我们探索行政管理规律的辛勤劳动。由于理论水平和实际工作经验的限制，书中错误和疏漏在所难免，谨祈望行政学的专家和同行不吝赐教。

在本导论**酝酿**和撰写过程中，曾得到了苏州大学丘晓教授的指导，在此表示我们诚挚的谢意。

作 者

1987年6月

行政管理学专业系列教材编辑委员会

顾 问：罗徵启（深圳大学校长）

夏书章（中山大学教授）

丘 晓（苏州大学教授）

主 编：郭用宪（深圳大学行政学系主任）

编 委：黄卫平 全斗辉 林英男

总 序

深圳大学是我国重建行政科学以来，在综合性大学第一个设立行政学系的，这件事本身就是开创性的。在筹建行政学系的同时，他们又把教材建设摆在第一位，组织力量编写了“行政管理学专业系列教材”，这又是一件开创性的工作。这两件事，将在我国行政管理学的学科建设方面，在行政管理学专业教学方面产生良好的影响。

行政科学在我国消声敛迹三十年之后，近几年得到出人意料的广泛传播和迅速发展，短短四、五年时间，走过了从重新提起行政学这个名字到高等学校正式设立专业和系这样一个大跨度的进程，取得了从一无所知到出版系列教材这样大踏步的进展，这是多么令人惊异，又令人兴奋的事。这充分表现了行政管理科学的生命力，说明了我国社会主义现代化建设和改革事业非常需要行政管理学，需要行政管理的专门人才。随着经济体制改革，特别是政治体制改革的深入发展，这种需要越来越明显、越迫切。极言之，如不能迅速培养一大批通晓现代行政管理专业知识、掌握科学行政管理技能的行政管理人才，将直接影响我国改革和建设事业的成效。

毋庸讳言，我国行政管理学仍处在重建阶段，学科体系和专业知识体系都仍在探索中，高等学校、干部院校的行政管理学专业和系科寥寥无几，远远不能适应国家建设和改革的需要。正因为如此，深圳大学和其它学校在这方面的开拓和探索更显得难能可贵。

“行政管理学专业系列教材”的设计者，从我国社会主义现代化建设和改革事业对行政管理人才的实际需要出发，尽量吸收现代新学科的相关成果，力图使所培养的学生和所培训的干部掌握现代科学理论和技能，同时，也注意了从理论上总结我国行政管理的经验，使受教育者从理论与实践的结合上受到实际的教益，这种探索的方向无疑是对的。至于这个设计是否完善，是否体现了知识的系统性和完整性，如何在教学中结合案例调查和实习研究，以贯彻理论联系实际的原则等等，只有在编写和教学实践中继续摸索、研究、修改和充实，这是需要广大师生和行政干部共同参与的。

“行政管理学专业系列教材”的编写在我国是一项全新的工作，参与编写的大多数作者也是从事本学科研究不久的新人，他们志在抛砖引玉，甘做铺路石子，这种精神正是繁荣学术事业所需要的，应当感谢他们。

可喜的是，我国教育行政部门和干部教育部门已经重视行政管理专业人才的培养，专业教材的建设已提到有关方面的日程上，行政管理学专业教育蓬勃发展的新局面即将到来，从事这项工作的朋友们是大有作为的。

中国行政管理学会（筹）副秘书长：郭丙于

一九八七年七月于北京

目 录

绪论	(1)
第一节 行政管理的性质和特点.....	(1)
第二节 行政管理学的产生和发展.....	(7)
第三节 学习行政管理学的目的、意义和方法.....	(14)

第一篇 行政管理系统

第一章 行政管理主体	(18)
第一节 行政领导者.....	(18)
第二节 行政工作人员.....	(28)
第三节 行政管理主体效应.....	(32)
第二章 行政管理的组织结构	(37)
第一节 行政组织概述.....	(37)
第二节 行政组织的设置原则.....	(41)
第三节 行政组织结构及其权力分配关系.....	(45)
第四节 行政组织的编制管理.....	(52)
第三章 行政管理的功能与原则	(56)
第一节 行政管理的功能.....	(56)
第二节 行政管理的原则.....	(62)
第四章 行政管理法制化	(71)
第一节 行政法规的种类.....	(71)
第二节 行政法规的制订.....	(77)

第三节 行政法规的实施.....	(83)
------------------	--------

第二篇 行政管理过程

第五章 行政决策与执行	(88)
第一节 行政决策与执行概述.....	(88)
第二节 行政决策的要素和程序.....	(91)
第三节 行政决策的体制与技术方法.....	(99)
第四节 行政执行的一般过程和要求.....	(105)
第六章 行政咨询行政信息和行政监督	(109)
第一节 行政咨询.....	(109)
第二节 行政信息.....	(115)
第三节 行政监督.....	(123)
第七章 行政管理方法	(131)
第一节 行政管理方法及分类.....	(131)
第二节 行政管理方法选介.....	(138)
第八章 行政管理的效率与效益	(150)
第一节 行政管理结果评价的必要性和可行性.....	(150)
第二节 行政管理的效率.....	(151)
第三节 行政管理的效益.....	(159)

第三篇 行政管理门类

第九章 人事行政	(165)
第一节 人事管理的原则.....	(165)
第二节 人事管理的机构.....	(170)
第三节 人事管理的基本内容.....	(174)

第十章 财务行政	(182)
第一节 财务行政概述.....	(182)
第二节 政府一级财务行政.....	(186)
第三节 一般行政部门财务行政.....	(193)
第十一章 机关事务管理	(197)
第一节 机关管理概述.....	(197)
第二节 机关管理的内容和要求.....	(199)
第三节 机关管理现代化.....	(209)

绪 论

第一节 行政管理的性质和特点

一、行政的定义

管理，是人类社会基本活动之一，是人类生存和发展的必要条件。行政管理是全部社会管理活动中一个特殊的重要组成部分，它随着国家的产生而产生，是国家的一种基本职能形态。

“行政”一词，在我国最早见于《纲鉴易知录》。据此文献记载，公元前841年，西周的周后王因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。在英文中，行政（Administration）一词，指治理、管理、执行事务等含义，“政”是“众人之事”，“行”是“推行”或“管理”，行政就是公务的推行和管理。按照国际通行的《社会科学大辞典》解释，“行政为国家事务的管理”。从一般词义上看，“行政”就是国家事务的管理活动。

随着社会历史的发展，国家事务管理的体制和活动方式越来越复杂，管理的层次越来越多，管理的方面也越来细致。由此就产生对“行政”概念的许多不同的解释。概括起来，主要有以下三种：

第一，受“制衡原理”和“三权分立”学说的影响，认为行政只是行政部门所管理的事务。这种定义是与国家组织活动的实际情况不相符合的，最主要的表现在现代国家三权的相互

渗透上。

第二，用政治和行政分离的观点解释行政，认为行政只是国家意志的执行，它更多的是一种管理的技术手段，是与国家的政治活动截然分开的。事实上，行政机关也有行政立法和行政决策，有许多法律的议案最初就是由行政机关提出来的，这些都是国家意志的表现。因此，实际上行政不能脱离政治，它们是密切联系、互相配合的。

第三，从管理功能的角度来理解行政，认为“行政艺术乃是为完成某种目的对许多人的指挥、协调与控制”。^①因而，行政所指的范围不仅包括一切国家机关的活动，而且还包括一切非营利和营利的公共机构，以及私人的企业、事业机关的管理活动。这种对行政的泛义解释，不能确切反映行政的实质。

马克思说：“行政是国家的组织活动”。^②我们一般认为，行政就是国家机关依据宪法和法律，行使国家权力，对社会事务进行管理的一种活动。从静态上理解，行政是指从事这项活动的国家机构和组织；从动态上理解，行政则是指这种组织所从事的活动。

二、行政管理的性质

行政管理的性质是指行政管理的机构和活动自身所具有的属性。行政管理的性质在其运行中具有多样性，但决定行政管理基本状况的是它的根本属性，它们包括行政管理在整个国家机构中属于什么性质的机关，行政管理在政治环境中受根本政治制度制约的阶级属性，以及行政管理组织的设置和活动过程是否合乎政治活动规律从而是否具有科学的性质。要了解行政管理，就首先要对行政管理从整体上作定性的分析。

①参见L·D·怀德，《公共行政学研究入门》

②《马克思恩格斯全集》，第一卷，第497页。

行政管理作为一种管理活动，在整个政治系统中起着执行国家法律、法令和政策的作用，行政组织就是为了从事这种活动而建立起来的执行机关。因为行政管理机构在政治体系中的这种特殊地位，就决定了它带有执行的性质，它要执行国家权力机关的法律和法令，并受到权力机关的监督、咨询、甚至改组。

我国实行的是“议行合一”的社会主义政治体制，代表人民意志的国家权力机关授予行政机关行使管理职能的权力，执行国家权力机关制订的法律和法令。行政机关要根据国家权力机关所规定的方针进行工作，完成国家权力机关所确定的任务。行政机关的行政命令和其他政策只是对国家基本法律的补充和具体化。同时，由于行政管理的执行性质，行政机关就必须向权力机关负责并报告工作，行政机关还要受到国家权力机关的监督和控制在。

由于行政管理并不是一种脱离政治系统而独立存在的体系，因而，在它的活动中除了带有执行性质外，还带有政治性质，这是由它存在于其中并为它服务的特定国家的根本政治制度所决定的。

无可否认，行政管理是全部社会管理体系中的一个方面，因而它有着社会管理的全民性的一般特性，但是行政毕竟是政治上层建筑的一部分，它要受到整个社会政治制度的上层建筑性质制约。剥削阶级统治的社会中，行政机构最根本的职能就是镇压被剥削阶级的反抗，行政活动最主要的成分就是维持统治阶级的秩序。社会主义公有制经济基础的建立，根本改变了国家行政管理中阶级压迫的性质，社会主义国家行政管理反映了社会主义公有制的要求，在政治意志的执行过程中反映了无产阶级和广大劳动群众的根本经济利益，它的使命就是巩固和

发展社会主义的生产关系，促进生产力的发展。

行政管理还有其系统的性质。行政管理既然是整个社会管理的一个特殊部门，那它就具有管理活动的一般性质。从行政管理静态模式看，行政管理的组织机构有着不同的等级和层次，自下而上有着一种隶属关系，自上而下有着一种统属关系，形成了一个相互联系的网络，从而使得行政决策得以最后贯彻执行；从行政管理的动态过程看，行政管理是通过预测、计划、决策、组织、执行、监督、反馈等一系列环节的活动来执行国家法律、法令的，这是一个有序的过程。除了行政管理自身的系统外，它还包括自身系统存在和运行的环境。从直接环境的意义上说，它包括国家的政治制度和政治体制，生产资料的生产方式，以及文化传统。行政管理活动影响着这些环境的构成和性质，环境也作用着行政管理的性质和方式。行政管理在环境中就显示出自己不再是一个封闭的体系，而是一个开放的系统。

行政管理既然是一个系统，就一定要表现出系统的性质和要求。在行政组织中既要求体现每个要素的意义，又要求发挥整体的作用；在行政活动中既要注意有序性原则，又要兼顾模型方式；对于行政信息既要及时输入、处理、妥善贮存，又要加强反馈，如此等等，都要求一个完善的、结构精良、运行迅速的系统，要求这个系统达到精确化和科学化程度。

三、行政管理的特点

行政管理的性质决定了行政管理不同于一般的管理活动，不同于一般的政治活动，不同于一般社会活动而带有自己的特点，这些特点又会在不同的政治体系中得到特殊的表现。

第一，为掌握国家政权的统治阶级服务，从而与一般社会管理活动区别开来。在阶级社会中，管理的直接目的总是为掌

握这个管理系统的主体服务的，对于被管理的客体来说，管理只是一种异己的力量。作为国家活动一个重要组成部分的行政管理，就更不能允许国家敌对阶级的参与，被压迫阶级在这个体系中的地位就是被管理的对象，而且这只能意味着被统治、被压迫。一切阶级社会国家行政管理的目的就是为了执行代表国家利益的阶级意志，为了维护统治阶级的统治秩序，包括调节统治阶级内部不同集团的利益关系。这种鲜明的阶级特征和排他性比任何一种形式的社会管理活动更强烈。

我国社会主义的行政体制，要求国家行政机关的工作人员，必须为人民服务，这是由我国的根本社会制度所决定的。我国宪法规定：一切国家机关和国家工作人员，必须努力为人民服务，这就从根本上保证了我国行政管理的方向。应该看到，为人民服务不只是国家行政机关和行政工作人员的一个工作作风或个人道德品质问题，而是一个关系到我国行政管理的社会主义性质和根本特征的问题，任何官僚主义和以权谋私的行为都是对社会主义国家根本性质和特征的背离。为了防止这种现象的蔓延，必须在国家制度上保证包括行政管理在内的国家政治的民主化，改革行政管理体制，以克服官僚主义，杜绝违法乱纪行为，坚持为人民服务的根本方向。

第二，管理范围广泛性的特点，从而与其他政治活动区别开来。

现代资本主义国家政府职能，已经从以往基本的阶级镇压扩大到组织经济活动和管理社会公共事务上。随着生产的发展，代表资产阶级整体利益的政府，不仅出面制定生产规划，组织力量，协调关系，甚至直接经营，从而使得大规模的社会生产得以进行。同时，政府必须为全社会的公共事务作出努力，它包括发展文化教育事业，治理环境污染，保证生态平

衡，做好社会福利工作等等，以保证社会生活的正常秩序。这里，国家行政管理所涉及的范围是十分广泛的，它包括社会经济和文化生活的各个方面，这些事业必须由政府进行具体管理，它表现出与国家其他政治活动的不同特点。

社会主义国家行政机构对社会生活诸多方面的管理，不仅在实质上达到了一种内在结合，而且在广泛性上，也是以往任何剥削阶级国家所不能比拟的。这就使得社会主义行政管理活动，与整个国家和人民的政治、经济和文化生活的稳定、繁荣和发展息息相关。因此，我们必须深入研究国家行政管理机构和管理过程，了解和掌握规律，改善行政管理。

第三，行政管理的自觉活动的特点，从而与其他一切社会活动区别出来。

一切社会活动都是在人们一定的思想动机支配下产生的，从广义上说，这就是人的行为的自觉性，这是人类活动区别于其他动物活动的根本标志之一。但是在一定的组织形式内有意识地指挥和安排完成预定的目标，却是管理活动所特有的。在管理活动严格的组织性，计划性中所呈现出来的自觉性，是别的社会活动所不能与之相提并论的。国家行政管理作为一种自觉的活动，要求人们认识被管理对象和管理活动本身的内在规律，以达到科学管理的目标，使国家行政管理活动上升为一种真正自觉的行为。

我们要不断探索社会主义行政管理规律，克服盲目性和偶然性，使社会主义行政管理活动达到真正的自觉。

四、行政管理在政治体系中的地位和作用

政治体系是社会中包括国家机关、政党、社会团体等在内的各种政治设施和活动的集合体。行政管理是整个社会政治体系中的一个重要组成部分，在政治体系中有着自己特定的地位

和作用。

(1) 行政机关在政治体系中的执行地位,就决定了它的活动必须执行国家权力机关的法律和法令,也要在它的活动中直接或间接地体现执政党的意志。社会政治体系性质最终决定于社会经济基础的性质,社会经济上占统治地位的阶级,必然要取得政治体系中的统治地位,它要通过自己的政党控制国家权力,并且在行政机关的活动中,实现本阶级的意志。因此,行政管理在执行国家意志的过程中,不能不带有阶级的性质。

(2) 行政管理活动的具体性,就要求它把国家的意志具体化,带有直接的可行性。行政管理与政治体系中的任何政治活动不一样,它所面对的是社会生活的众多方面,是社会经济、政治和文化活动的直接过程,它只有通过自己制定的各项政策、政令、措施的实行,才能把国家法律变成现实活动。行政机关的这一活动,是政治体系中阶级意志得到贯彻的基本途径和条件。

(3) 行政管理与政治体系中广大社会成员的直接广泛接触,使得它有可能将政治体系中的社会团体意志,在国家法律中得到体现,从而让国家法律的制订始终不脱离本阶级和社会其他成员利益的基础。

总之,行政管理是政治体系中各种政治力量联系的中介,通过它的活动,使得这些力量能够相互沟通,保持政治体系的稳定性和正常变动。

第二节 行政管理学的产生和发展

一、行政管理学的研究对象及主要内容

行政管理学是研究国家全部行政管理运行规律的科学,是