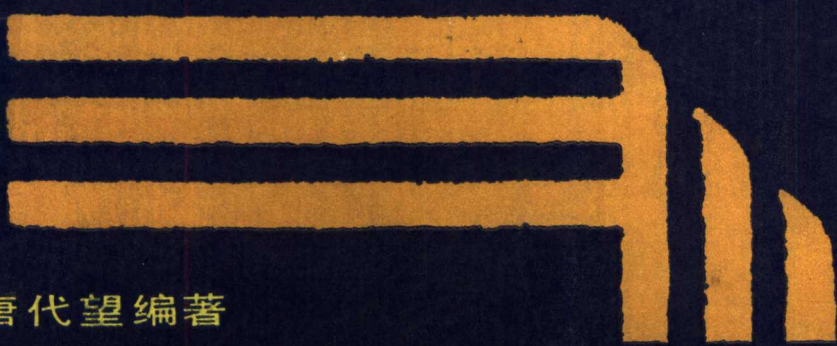




唐代望编著

现代行政管理学教程

(增订本)



唐代望编著

现代行政管理学教程

〔增订本〕

湖南科学技术出版社

现代行政管理学教程
(增订本)

唐代望 编著

责任编辑：龚绍石

*

湖南科学技术出版社出版发行

(长沙市展览馆路8号)

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷二厂印刷

*

1988年7月第2版第5次印刷

开本：850×1168毫米 1/32 印张：14.125 字数：370,000
印数：96,401—106,500

ISBN 7-5357-0136-1

F·13

定价：3.95元

地科88—7

再 版 前 言

本书自1985年8月由湖南科学技术出版社出版后,曾被国家劳动人事部等单位举办的三次全国行政管理学师资培训班和部分省、市、区干部院校、党校以及大专院校举办的行政管理学专业及培训班采用为教材。两年多来已重印四次,受到了许多专家和实际工作者的好评。我从热情洋溢的来信、来访和书评中,深受鼓舞、鞭策,获得很大的教益。在此,谨向一切关心、支持和帮助我的师长和同志们再次表示衷心的感谢。

为了适应管理人员岗位职务培训的需要,进一步普及行政管理学,湖南科技出版社编辑同志嘱我对拙著加以修改增订。我在保持本书原有特点的基础上,遵照党的十三大精神,对原书作了较大的修改,在内容上有所补充和更新。在增订本中,初步总结了近年来我国行政管理改革的新鲜经验,汲取了行政管理学界新的研究成果,探讨了政治体制改革包括党政、政企职责分开和政府如何管理经济等重大理论和实践问题。例如,在第一篇中,对行政管理学的涵义作了新的解释;对当前行政管理学研究的中心内容作了新的阐述;对学习它的目的和意义作了补充,增加了行政管理学的理论基础、基本原理及其运用原则;对党政、政企分开,政府职能重点在于管理经济,发展生产力等重大现实问题,作了进一步的论述。在第二篇中,对行政组织的特点、机构改革、下放权力、领导艺术等问题作了进一步的论述;对组织流派、国家预算体制、防止行政经费超支,以及行政管理法规、行政法规和行政规章等问题作了新的介绍和阐述;增加了干部分类管理,实行公务员制度和政府机关内部制度建设等新内容;总结了培训、

奖惩、育人、用人，控制机构膨胀，安排富余人员的新经验。在第三篇中，增补了苏联和东欧社会主义国家进行改革的经验。为了方便教学，书后附录部分增加了本书教学大纲和主要参考书目。此外，全书各篇都作了一些文字上的修正和其他技术性的处理，增补了一些新的资料，删掉了一些因时过境迁而无庸保留的东西，矫正或提炼了一些观点，尽可能揭示某些新意。这样，本书的思想内容比第一版有所增强，对于读者掌握本学科的系统知识，并运用于具体的工作实践，从而改善和加强行政管理，提高工作效率，也许能有一点益处。但是，由于我国政治体制改革刚刚开始，许多问题还处于探讨之中，加以自己缺乏足够的创造性思维，因而对政治体制改革的一些重大问题，未能充分论证，有的只好姑阙而俟后补。这一点，敬希读者鉴谅。

在这次修改中，我对全书体系未作变动。我认为，按照学科本身分类方法，行政管理学体系，似乎可以分为普通（公共）行政管理学体系和专业（部门）行政管理学体系，前者是后者的理论根据，后者是前者的体现。对于教学体系，我认为应在社会主义初级阶段理论的指导下，在弄清行政管理学一系列基本概念、范畴和基本命题，以及研究的对象、范围和方法的基础上，认真思考，积极探讨我国行政管理学教学体系，把普遍适用的行政原理和社会主义初级阶段的行政改革与实践紧密地结合起来，为普及行政管理学知识，提高干部专业化程度，改革和完善我国行政管理体制，建立富有民主、活力和效率的政府工作系统而努力。同时，行政管理学教学体系应从现实需要和客观实际出发，对不同层次的对象应采取不同的教学体系，不能一刀切。据国家劳动人事部人事教育局的调查，本书尚能适应各地教学的需要，如改变体系，反而会使有些同志感到不便。因此，我继续抛砖引玉，让它在比较中汲取养份，不断成长、完善和成熟。

我国行政管理学的发展，我认为要经过三个阶段，即引进借鉴→综合总结→探索创新。现在，它已由第一阶段开始进入第二阶段，今后必然进入第三阶段，并在循环中不断提高。赵紫

阳同志在中国共产党第十三次全国代表会上提出，要“筹办国家行政学院”，“造就德才兼备的政务活动家和行政管理家”，这是我们党在新的历史时期作出的一项极为重要的战略决策，也是时代赋予我们行政管理理论工作者和实际工作者的光荣使命，大家莫不感到欢欣鼓舞。改革开放需要理论作指导，理论需要在改革开放中创新。让我们以积极的姿态，饱满的热情，在改革、开放的春天里迎来行政管理学的大发展吧！

唐代望

一九八八年七月

于广东省行政管理干部学院

05384/66

前 言

行政管理学是研究国家行政管理规律的科学。其主要内容是研究国家行政机关的配置与运转规律以及国家对经济和社会生活的管理，是一门实践性很强的应用科学，在世界经济发达的国家受到高度的重视。本世纪初，当行政管理学刚从政治学的母体脱胎问世后不久，即传入我国，引起了国内学者的重视。建国初期，我们在一些大学里也开设过行政管理学课程，取得了一定的效果。但是，由于种种原因，行政管理学竟被视为资产阶级的伪科学，很快被取消了。在一个较长的时期内，行政管理学的研究被人视为禁区而不敢问津。

党的十一届三中全会以后，随着国家经济改革的深入进行，建立具有中国特色的社会主义行政管理学，实现国家行政管理的民主化、科学化、现代化和法制化已成为当前迫切需要研究解决的一个重要课题。邓小平同志曾经指出：“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，现在要赶紧补课。”为了抓紧补上这一课，贯彻和落实中央关于干部培训工作的重要指示，目前从中央到地方相继成立了行政管理干部学院和劳动人事学院，通过各种形式培训行政管理干部，已经有越来越多的干部在学习和研究行政管理这门科学，这是一种十分可喜的现象。

去年，我应邀到山东大学等单位讲授行政管理学，广大学员学习行政管理学的热情很高，使我深受鼓舞，更加增强了继续探讨和研究这门科学的信心。在领导和同志们的鼓励和支持下，提高了我写这本《现代行政管理学教程》的勇气。

社会主义行政管理的实践在我国已有三十多年的历史。我们

在国家行政管理中积累了不少适合中国国情的经验，这是必须加以肯定和继承的。本书力图在总结现实经验的基础上，吸取我国古代和西方现代行政管理经验，努力探讨具有中国特色的社会主义行政管理体系。全书共分三篇，第一篇是绪论，第二篇着重介绍行政管理学的范围和内容，第三篇是预测。

在撰写本书的过程中，得到了中共中央组织部、国务院办公厅调查研究室和参事室、国家劳动人事部、中国行政管理学会筹备组、中国社会科学院政治学研究所、山东大学科学社会主义系以及中共湖南省委组织部、宣传部、讲师团、湖南省出版局和湖南省社会科学院等单位的领导、学者和同志们的精心指导。同时，本书在国家劳动人事部委托我院举办的全国行政管理学师资培训班试讲中，得到了广大师生的热情帮助，在此一并表示衷心的感谢。

我对社会主义行政管理学的研究还刚刚起步，本书从内容到体系都还很很不成熟，错误之处，敬希广大读者批评指正。

唐代望

一九八五年五月

于湖南省社会科学院

目 录

第一篇 行政管理学的基本原理	(1)
第一章 行政和行政管理学	(1)
第一节 行政管理学是干部的必修课	(1)
第二节 行政管理学的兴起和发展	(15)
第三节 行政管理学的基本原理及其运用原则	(36)
第二章 正确认识和发挥政府机构的职能	(54)
第一节 我国政府的职权和职能	(54)
第二节 政府工作的重点是管理经济	(66)
第三节 如何发挥政府部门管理经济的职能	(72)
第二篇 行政管理学的内容和范围	(91)
第三章 行政组织	(91)
第一节 行政组织的涵义和特点	(91)
第二节 组织目标	(93)
第三节 组织结构	(96)
第四节 组织原则	(102)
第五节 组织体制	(113)
第四章 行政领导	(121)
第一节 领导的涵义	(121)
第二节 领导的职责	(126)
第三节 领导艺术	(131)
第四节 成功的领导者的因素	(140)
第五章 人事行政	(146)
第一节 人事行政的涵义及其地位和作用	(146)

第二节	国家行政工作人员的条件(154)	
第三节	国家行政工作人员的选拔和任用(164)	
第四节	国家行政工作人员的需求预测和培训考试(169)	
第五节	国家行政工作人员的职位分类、考核和奖惩(180)	
第六节	国家行政工作人员的福利待遇(195)	
第六章	财务行政	(201)
第一节	财务行政概述(201)	
第二节	预算制度(210)	
第三节	会计制度(218)	
第四节	审计制度(227)	
第五节	财务人员(235)	
第七章	行政管理法规	(242)
第一节	行政管理法规在行政管理中的地位和作用(242)	
第二节	行政管理法规的历史类型及其特点(252)	
第三节	行政管理法规的制定和执行(266)	
第四节	健全法制,依法治国(277)	
第八章	行政决策	(285)
第一节	行政决策在行政管理中的地位和作用(285)	
第二节	行政决策的原则和要素(289)	
第三节	行政决策的程序和标准(298)	
第九章	行政技术	(311)
第一节	行政技术的涵义及其作用(311)	
第二节	行政技术的运用(320)	
第三节	行政程序(330)	
第十章	机关管理	(338)
第一节	机关管理的涵义(338)	
第二节	机关管理的内容(345)	
第三节	机关管理的环境和条件(363)	
第十一章	行政效率	(370)
第一节	行政效能和效率的涵义(370)	

第二节	如何提高行政效率(377)	
第三节	如何衡量行政效率(388)	
第三篇	行政管理学展望	(394)
第十二章	行政体制改革.....	(394)
第一节	行政体制改革是历史的潮流(394)	
第二节	专才与通才配合管理(403)	
第十三章	行政管理学的理论与实践.....	(412)
第一节	行政管理学理论研究的趋势(412)	
第二节	行政管理学在实践中发展(417)	
附录		
一、教学大纲.....		(427)
二、主要参考书目.....		(439)

第一篇 行政管理学的基本原理

第一章 行政和行政管理学

第一节 行政管理学是干部的必修课

一、什么是行政管理学

行政管理学是一门新兴的科学，起源于十九世纪末，二十世纪初，盛行于近半个世纪。

行政管理学的定义，众说纷纭。有些学者认为是一门以行政为研究对象的科学；有些学者认为是以有效管理国家公共事务为目的，以系统研究行政规律为对象的科学；还有些学者认为是研究行政组织、职能及其运转的规律的科学，等等。

行政管理学的定义至今尚无定论的一个重要原因，在于对“行政”一词的涵义争论不休。从历史上看，最初是指私有土地的处理或商业的管理而言。其后，指处理政府的事务。大体有三种说法：（1）最广义的行政，指政府的全部活动；（2）狭义的行政，指除立法活动以外的其他活动；（3）最狭义的行政指除立法、司法活动以外的其他活动。现将各家各派的观点综述如下：

政治家从政权的角度把行政局限于政府及其管理部门的业务活动。他们有的说，行政是主持机关业务及指导职员办事的方法、活动和措施；有的说，是国家立法、司法以外的政务管理的总称。据国际通用的《社会科学大辞典》解释：“行政为国家事务的管理。”具体来说，包括政府组织中行政机关所管理的事务或活动；法律的实施；民意的实现；行政人员为完成共同的任务所进行的集体

活动。

然而，法学家们却认为行政是实现国家目的的活动，或为达到国家目的所作的实际性的努力。依照法学家的见解，行政特征有五：（1）属于国家所专有；（2）权限按法律规定；（3）按法规行动；（4）只处理公务；（5）从公益出发。法学家还按照法规，把行政分为两大类：第一，国家目的的行政活动，包括组织、外交、军事、财务等活动，以维护和发展国家利益为目的；第二，社会目的的行政活动，包括治安、福利、保育等活动，以保护和增进人民的公共利益为目的。

此外，管理学家还从管理的角度理解“行政”一词，更是五花八门。一说是完成或实现权力机关所制订的政策而采取的行为；二说是一群人通过努力完成政府工作的技术；三说是为了实现共同的目的而采取的集体行动；四说是研究政府管理方法和程序；五说是政府计划、组织、领导、协调和监督考核等活动。

各派观点，见仁见智。但一般都认为行政管理学是一门独立的科学，是研究国家组织活动的规律性的科学。它运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，通过有效地处理公事，完成政府或公共团体的任务。行政管理学在国外名称不一，苏联和东欧一些国家称“国家管理学”，西方国家常称它为“公共管理学”、“公共行政学”或简称“行政学”。

马克思主义者认为：“行政是国家的组织活动。”^①我国学者普遍认为，行政管理是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化、教育、卫生等各方面事务的管理。行政管理学是研究行政组织运用国家权力有效管理社会公共事务的科学。它的根本目的是提高行政效能和效率，保证实现社会主义改革目标和四个现代化。

我们有一些同志误认为行政管理就是后勤管理，是属于行政处（科）的事。其实不然。有人类就有管理，有国家、政府就有行政管理。有什么样的国家就有什么样的行政管理，政权性质决

^① 《马克思恩格斯全集》，第一卷，第479页。

定行政管理的性质。它属于上层建筑中的指挥系统，属于综合性的全局管理。收、发、用、吃、住、行固然是行政管理的任务，但它主要的是执行国家权力机关的路线、政策、法律和决定，各个国家的宪法主要是通过行政机关贯彻执行。我们社会主义国家的行政管理是管理整个社会的，不仅包括国家行政机关的管理，而且包括立法、司法以及事业单位的行政管理。比如人大常委会接受、审查、处理提案，组织讨论、通过、发布各种法令等，就是立法行政的责任。诉讼、受理案件、传讯、审理案件就是司法行政的责任。因此，从管理幅度上来说，可分宏观的广义的行政管理和微观的狭义的行政管理。从管理的层次来说，可分为主管的上层的行政管理，和被管的下层的行政管理。无论是狭义的行政机关的管理，还是广义的包括行政机关和各部门、各行业的行政管理，都是紧密联系、相互促进的，是一个完整的体系，其宗旨都是为人民服务，对人民负责的。

行政管理学是政治学的分支。我们常说政治，包括“政”和“治”两个层次。“政”决定“治”，“治”落实“政”。一切国家的政治理想、纲领、路线都要通过行政系统来实现。我们党和国家的方针、政策和决议，就是通过国务院系统来实现，国务院系统就是行政系统，包括各省、市、自治区、县、市、镇、乡政府。因此，行政就是管理，就是“治”，行政管理学可称为“治国学”、“治理学”。我国过去强调政治，但在实际工作中有时往往重“政”轻“治”，没有很好地研究和运用行政管理学，做到“政”、“治”并举，提高行政效率，所以社会主义的优越性没有很好地发挥出来。特别是十年动乱期间，把行政管理学斥之为资产阶级的伪科学，不敢问津，致使今日还有不少同志对它产生种种误解，不懂得行政管理学为何物，严重影响了政府功能的正确发挥。

历史的经验和现实的需要都告诉我们，为了进一步贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针，加快和深化政治体制、经济体制改革的进程，必须以科学的管理代替经验的管理，加强行政管理科学的研究，否则就要拖四化的后腿。因此，邓小平同志

1979年3月在党的理论务虚会议上就指出：“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，现在要赶紧补课。”“必须下定决心，急起直追，一定要深入专业、深入实际，调查研究，知彼知己，力戒空谈。”这里不仅指出补课的迫切性，而且指明方向，是我们研究行政管理科学的根本指导思想。

二、行政管理学的内容和特点

（一）行政管理学的内容

西方学者普遍认为，行政有十五个要素：目标、计划、职员、经费、物材、组织、方法、指挥、激励、沟通、士气、协调、时间、空间、改进。行政管理的范围，一般理解为国家行政机关管理（狭义的）和公共行政管理（广义的）。所谓公共行政管理，包括政府所属的非营利性机构的管理，也有的还主张包括营利性组织的管理。

基于上述的认识，西方国家对行政管理科学的研究是分为行政法学和行政学两门学科进行的，主要研究行政机关的机构设置、人事制度、管理制度、法律管理的原则和形式等等。如果单从行政管理学这门学科来说，包括以下十个方面的内容：行政管理；行政组织；行政目标；行政领导；人事管理；财务行政；决策计划；技术方法；机关管理；行政效率。如果从行政法学这门学科来研究，包括行政概念；行政组织法；行政作用法；行政救济法等内容。西方行政学家有些侧重从应用的角度研究行政管理学，着重研究行政原理；行政政策；行政组织；行政程序；行政方法和技术等五个部分。有些侧重从理论的角度研究行政管理学，着重研究行政组织；行政行为、性质、种类、方式；人事行政；财务行政；机关管理和研究方法、效率等六个方面。

我国行政管理学者根据中国的实际情况，参考国外行政管理学的研究范围，认为行政管理学研究的内容主要包括行政原理；行政组织；行政领导；人事行政；财务行政；行政管理法规；行政决策；行政技术；机关管理；行政效率等。概言之，就是研究国家

行政机关的配置与运转规律和国家对经济和社会生活的管理，包括国家行政管理、经济组织的行政管理。可见我国的行政管理学的内容是极为广泛的，涉及国家机构的设置、人员编制、人事管理、财政管理、企事业单位的行政管理以及行政立法等等。

现在，我国全面改革方兴未艾，行政管理学的研究任务很重，应当研究国家通过多级行政管理机关，运用多种手段对国家事务的管理。由于社会主义国家最根本的任务是发展生产力，因此管好经济，促进生产的发展，是我国行政管理最根本的任务。党的十一届三中全会以来，党和国家的工作重点转到社会主义现代化建设上来。党的十三大报告指出：社会主义社会的根本任务是发展生产力。在初级阶段，尤其要把发展生产力作为全部工作的中心。是否有利于发展生产力，应当成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准。因此，行政管理学研究的重点是国家如何抓好改革和建设这两件大事，推动整个国民经济更好地发展。具体来说，应当围绕加速全面改革，实现四化建设的目标，研究国家在经济管理中各种有效方法及其相互配合的问题；正确处理在统一领导、分级管理的原则下，中央同地方、部门之间、地区之间的权责利的关系问题；以及行政职能与法制关系问题。总之，要逐步实现行政管理民主化、科学化、法制化、现代化，提高行政效率，以促进经济和科学技术的发展，加快四化建设的步伐。

在当前，围绕加快和深化改革的中心研究行政管理学，要着重探讨解决以下重大理论和实践问题：

1. 要研究国家行政管理体制如何适应经济体制的改革。我国农村、城市、企业、商业的经济体制改革，已经取得越来越大的成效，必然推动、促进行政管理体制的改革，并在领导方法、管理制度上和改革步骤上为行政体制的改革提供了大量的经验。为此，我们要抓紧研究行政管理体制改革如何与经济体制改革互相适应，互相促进。研究党政、政企分开后，如何运用经济杠杆推动经济运行，才有利于搞活经济，扩大企业自主权，促进经济

协作联合，提高经济效益。只有解决这些问题后，行政管理体制才能适应经济改革的要求，正确地发挥自己的职能作用，更好地为经济基础服务。

2.要研究行政管理在简政放权、政企职责分开后，如何遵循“凡是适宜于下面办的事情，都应由下面决定和执行”这一个总的原则。划清中央和地方的职责，进一步明确中央和地方的关系；按照自主经营、自主管理的原则，将经营管理权下放到企事业单位，政府通过法规政策为企业服务并进行监督，正确处理政府同企事业单位的关系；按照群众的事情由群众自己依法去办的精神，充分发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用，更好地理顺党政同群众组织的关系。

3.要研究政府机构的改革。从机构配置的科学性和整体性出发，按照经济体制、政治体制改革，实行党政、政企分开的要求，抓住转变职能这个关键，制定政府机构改革方案，贯彻精简、统一、效能的原则，清理整顿所有行政性公司和近几年升格的机构，撤销因人设事的机构，裁减人浮于事部门的人员。合并裁减专业管理部门和综合部门内部的专业机构，适当加强决策咨询和调节、监督、审计、信息部门，转变综合部门的工作方式，使政府对企业由直接管理为主转变到间接管理为主，增强对宏观经济活动的调节控制能力。为此，要着重研究如何调整行政结构，提高人员素质的问题，以便有计划地将一部分人员调整到需要加强的国家机关以及经济、文化组织中去。

4.要研究干部人事制度的改革。干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度，由国家公务员管理机构科学管理政府中行使国家行政权力、执行国家公务的人员；由各级党委管理党组织的领导人员和机关工作人员；建立国家公务员制度，管理国家权力机关、审判机关和检察机关的领导人员和工作人员；群众团体、企事业单位则依照各自的章程或条例管理领导人员、工作人员和管理人员。这样，就要大力研究如何按照党政分开、政企分开和管人与管事既紧密结合又合理制约的原则，对各类人员实行分类