

社会主义行政管理 读本

李善岳 谷力 贡忠 编著



中共中央党校出版社

社会主义行政管理读本

李善岳 谷力 贡忠 编著

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会主义行政管理读本/李善岳等编著. --北京: 中共中央党校出版社, 1995. 8
ISBN 7-5035-1230-X

I. 社… II. 李… III. 行政管理-社会主义-基本知识
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 09768 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 8 月第 1 版 1995 年 8 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 9.875

字数: 221 千字 印数: 1-8000 册

定价: 11.00 元



ISBN7-5035-1230-X
D · 549 定价: 11.00元



责任编辑 王 杰 朱晋平

封面设计 孙超英

版式设计 冯 力

责任校对 王京京

目 录

第一章	行政与行政管理	(1)
第一节	行政与行政系统	(1)
第二节	行政机关及其基本结构	(5)
第三节	行政管理的性质与原则要求	(13)
第二章	行政组织	(25)
第一节	行政组织的类型、结构和体制	(25)
第二节	行政编制管理	(37)
第三节	行政组织建设	(43)
第三章	行政领导	(47)
第一节	行政领导及其职责与功能	(47)
第二节	行政领导的类型、体制与结构优化	(52)
第三节	实现行政领导科学化	(60)
第四章	行政权力	(72)
第一节	行政权力的涵义和特征	(72)
第二节	我国行政权力的基本结构	(77)
第三节	科学行政与权力行政	(82)
第五章	行政决策	(93)
第一节	行政决策及其作用	(93)
第二节	行政决策的程序、原则和方法	(106)
第三节	实现行政决策民主化和科学化	(115)

第六章	行政协调	(124)
第一节	行政协调的作用、原则与过程	(124)
第二节	行政协调的基本内容	(139)
第三节	提高行政协调水平	(153)
第七章	行政监督	(162)
第一节	行政监督的性质、作用和过程	(162)
第二节	行政监督的基本内容与要求	(173)
第三节	健全和完善我国行政监督体制	(188)
第八章	行政行为	(197)
第一节	行政行为的涵义、种类和特征	(197)
第二节	行政行为的功、过程和方式	(201)
第三节	行政行为的科学化、规范化和法制化	(208)
第九章	行政法制	(214)
第一节	行政法制的涵义、特征与作用	(214)
第二节	行政法制的基本内容	(221)
第三节	实现行政法制化	(231)
第十章	行政规制	(237)
第一节	行政法规	(237)
第二节	行政制度	(252)
第三节	行政道德	(257)
第十一章	行政心理	(267)
第一节	行政心理的涵义、特征与作用	(267)
第二节	行政心理同行政体系的关系	(275)
第三节	行政心理因素的应用	(281)
第十二章	行政效率	(286)
第一节	行政效率的涵义、特点和作用	(286)

第二节	行政效率的标准、评价与测量.....	(292)
第三节	提高行政效率的途径.....	(298)
后 记		(309)

第一章 行政与行政管理

随着我国社会主义建设和改革事业的全面深入发展，人们愈益感受到搞好行政管理和加强行政管理科学研究的必要性和迫切性。我国的现代化事业越是向前发展，就越需要行政管理科学的指导。要做好行政管理工作，首先要对行政管理科学的基本理论和知识进行研究。

第一节 行政与行政系统

一、行政的基本内涵

行政是指国家行政机关依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现国家的社会目标和统治阶级的利益，对国家和社会公共事务所进行的一系列组织和管理活动。社会主义国家的行政，是社会主义国家政府行政机关中的行政组织，依据国家法律和运用国家法定的权力，为实现人民的利益和体现人民利益的社会目标，而对国家政治、经济、科学、文化、教育、卫生、福利等各方面事务实施科学管理的活动。

要科学地理解“行政”的基本内涵，根据我国目前对行政管理科学研究的状况，必须明确以下几个方面的关系。

一要明确行政与国家的关系。这里所说的行政是国家行政，是对国家公共事务的管理。行政的主体是国家行政机关及其工作人员；行政的客体或内容是国家公共事务；行政的

基础是国家权力。国家行政作为一个国家概念，是政治上层建筑的重要组成部分，行政活动是国家意志的贯彻和执行，而国家总是代表某个阶级的利益和意志的。因此，行政总是国家的行政，总是为实现国家的社会目标和统治阶级利益进行活动的，是阶级统治的一种工具。世界上没有脱离国家的行政，也不存在超阶级的、非政治性的行政。

二要明确行政与管理的关系。行政是一种管理活动，但并非所有的管理活动都属行政。管理是人类社会基本活动之一，无处不有，无时不有，是人类社会的一种普遍和永久的现象。行政是管理，它具有管理的一般要素和特点，但行政只是管理的一种，是具有特定意义的管理。只有通过国家行政机关对国家各种公共事务所进行的管理，才是行政管理。

三要明确行政与法律的关系。行政是一种以国家强制力为后盾的管理，一切行政活动必须以法律为依据，要依法管理。在现代国家，国家行政机关的组织形式、职能、权限、责任，国家行政人员的职责、权利、义务，国家行政机关行使职权和实施管理的原则、方式、方法、程序等，都必须以法律为基本依据，不得越出法律规定的范围。因此，行政是凭借国家法定权力、依法管理国家公共事务的活动。

二、行政功能及其类别

行政功能是指行政机关在一定时期内，根据国家和社会发展的需要，依法对国家和社会生活的各个领域所进行的管理活动，从而所体现的能效和能量，即行政活动在国家和社会生活中所起的作用。行政功能亦称政府职能，它反映着政府所代表的国家的性质和活动的基木方向。作为国家政权机

关组成部分的政府，代表的是这个国家占经济地位的阶级的利益和意志，它发挥的功能也就是整个国家机器基本功能的一部分，相应地反映着整个国家机器的性质和活动的方向。因此，不能把作为国家实体、国家代表的政府同整个国家机器割裂开来，而应实事求是地联系起来。这样，才有助于认清行政功能的本质和特征。

构成行政功能的诸要素是相互联系而又相互独立的统一整体。从行政功能所作用的领域来看，可划分为政治功能、经济功能、文化功能和社会功能等。由于这些功能集中体现了国家行政管理在全部国家社会生活中所起的整体作用，因而可将这些功能称作为行政管理的总体功能或基本功能。从行政管理过程和方式看，可划分为计划功能、组织功能、控制功能、指挥功能、协调功能、沟通功能和监督功能等。这些功能不仅适用于不同领域的行政管理的需要，而且是维持行政管理过程自身良性运转所必须具有的共同的主要功能。从行政管理功能所作用的性质来看，可划分为统治性功能、保卫性功能、管理性功能和服務性功能。随着社会经济、教育、文化、科技等的发展，相应地经济行政功能、教育行政功能、文化行政功能、科技行政功能等大为加强。与此同时，由行政部门提供的咨询服务、信息服务、卫生服务、保险服务等服务性功能亦日益增强。从所控制的幅度来看，还可划分为高层行政功能、中层行政功能和低层行政功能，等等。

行政功能是一个内容非常丰富、繁杂的系统，包含着各个层级的职、责、权、利及人、财、物、时、事等，也涉及到政治、经济、文化、社会各领域。因此，探索和研究行政功能的内容，决不能就事论事，孤立地、静止地去考察，而必须置于全社会范围内，全方位地进行综合考察。

三、行政系统及其结构

行政系统是指政府中专门制定对社会公共事务管理的各种公共政策、行政法规和行政措施，并有效地推行和落实的特殊的组织结构。它是政府系统中十分重要的系统，处于国家行政管理的主体地位。行政系统的基本功能是把已经表明政府意志变成社会生活中的现实秩序。因此，忠实、准确、及时地贯彻落实政府意志，就是行政活动的基本任务。

行政系统为了实现其基本功能，又分别形成了不同的具体职能。按照行政系统的活动领域来划分，包括：国防和军事行政职能，外交行政职能，经济行政职能，司法行政职能，公安行政职能，文化教育行政职能，教育行政职能，等等。按照行政系统的管理运营环节来划分，包括计划职能——即为了实现行政系统基本功能而制定工作规划、确定工作程序、选择工作方法；组织职能——即建立行政组织、划分职责权限、安排协作关系；人事职能——即进行人事任用、考核、奖惩、培训、调配等活动；领导职能——即带领和引导下属的工作部门或工作人员完成工作任务；控制职能——即对各项行政工作进行检查和监督，纠正其中存在的问题，协调下级工作中的矛盾。

行政系统内部的基本结构体系是十分复杂的。按照行政权限在中央政府和地方政府中的分配情况来划分，可分为中央政府和地方政府等不同的管理层次，不同层次政府之间各有自己的职责权限。按照行政系统中管理层次和管理幅度来划分，行政系统自上而下可分为宏观和微观层次两种类别。宏观层次是指从中央政府到基层地方政府之间的层级。我国政府从中央到基层政府共分四级。微观层次是指行政机关内部

的工作层次。我国一个中央部委内的层次一般分为部级、司局级、处级等三个层次；地方政府中一般在处级之下还设有科级。在每个行政机关的下面，大多设有若干职能不同的工作机构；在这些工作机构的下面，又分设有层次更低的若干机构。工作机构的数目是以几何级数的速率，并沿着管理层次的途径而发展增长。由于管理层次与管理幅度相交织的结果，从而使行政系统形成了金字塔型的组织结构。

第二节 行政机关及其基本结构

一、行政机关的概念与种类

行政机关是指依法行使国家权力、组织和管理国家行政公务的机关，即国家为推行政务而组织的各种执行机构。亦称为国家管理机关或政府，是构成国家机构的重要组成部分。

国家行政机关是根据宪法和有关法律的规定，按照一定的程序设置和建立起来的。我国宪法规定：“中华人民共和国国务院，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。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。”宪法还分别明确规定了全国和地方各级行政机关的职权范围。最高国家行政机关负责组织和管理全国的政治、经济、文化和国防等各项行政事务，统一领导全国的行政工作。地方各级国家行政机关负责组织和管理所辖行政区域内的政治、经济、文化等各项行政事务和日常的行政工作。

行政机关按职权大小、管辖范围、业务性质、工作内容和作用等不同，以及设置时间的久暂等不同标准，可分为以下不同类型：

一是按照行政机关所管辖区域范围可分为中央行政机关和地方行政机关。中央行政机关是指以全国各地区、各系统为管辖范围的、不受某地区限制的行政机关。如国务院及其各部、委、办，各直属机构。地方行政机关是以某一地区为管辖范围的、其职权受到区域限制，是在中央人民政府的统一领导下，组织和管理所辖行政区域内各项行政事务工作的行政机关。如各省、市、县、乡镇及其所设机构。

二是按照行政机关职权大小可分为领导机关、辅助机关和执行机关。领导机关亦称统率机关，是指职权直接来源于宪法或赋予政治性的决策，具有高度决策、指挥与监督职能的机关。这主要是指中央人民政府和地方各级人民政府的行政首脑机关，一般是由各级人民政府的行政首长和政府机关负责人组成。辅助机关是指协助行政首长或其他机关处理行政事务的行政机关。其中包括全部辅助机关和局部辅助机关两种。前者是领导机关根据工作需要而设置的内部办事机关，直接隶属于行政首长或机关负责人，如办公厅（室）或秘书处（室）等；后者是专门辅佐行政机关负责人办理其特定的业务，是机关负责人的助手，直接隶属于机关负责人，如咨询机关、设计机关、幕僚机关和审议机关等。执行机关是指按照有关法规或上级机关的指示、命令，执行行政事务管理权力的机关。其只有执行权，但如上级机关委以任何某项职能，也有决定权。它包括职能机关、派出机关、营业机关和直属机关。职能机关亦称本部机关，它是在行政领导机关的直接领导下，负责组织管理某一方面行政事务的机关，如国务院的职能机关是各部、委、办等。派出机关是指一级政府根据政务管理的需要，按照法律规定或上级政府批准，在所辖区域内设立的代表机关或分支机关，它不是一级国家行政

机关，如专署、街道办事处等。直属机关有两种情况：一是在领导机关的统一领导下主管各项专门事务的行政机关，如公安、税务和民政机关等；二是越级直属机关，是国务院根据工作的需要而单独设置的机构，如物价、统计和民航局等。营业机关是指出售商品或提供服务的机关，如邮电、铁路和国营的航空航运等企事业单位。

三是按照行政机关主管的业务性质的不同可分为综合性的行政机关和专门性的行政机关。综合性的行政机关主管的业务性质是综合性的、全局性的和一般性的行政工作，如国务院和省、市、县地方各级人民政府；专门性的行政机关主管的行政活动的业务性质是专门性、局部性、特别性为限的行政机关，是直接完成机关目标的行政单位，如国务院下属的各部、委、办和地方人民政府下属的各厅、局、委、办、处、科等。

四是按照行政机关设置时间久暂可分为永久性行政机关和临时性行政机关。永久性机关亦称常设机关，是为完成永久性、经常性和常规性的行政事务而设置的机关，一般说来，多数机关都是常设机关；而因办理临时性、突发性事件而设置的机关，则称为临时性行政机关。

五是按照行政机关的组织体制不同可分为独任制行政机关、会议制行政机关和混合制行政机关。独任制行政机关即首长制机关，这是一种按机关最高决策人数为标准划分的组织体制，只设首长一人由其单独负责并决定机关职权行使的。会议制行政机关即委员制机关，这是指机关中的法定最高权力赋予两人以上的会议集体领导、共同负责，按法律规定，其职权的行使要经委员会或常务委员会决定。凡行政机关的组织处于独任制与会议制形式之间，其职权行使的决定，既须

有多数人的议决，也须由首长单独决定的，或者集体议决与个人负责行使决定权的，称为混合制行政机关。

六是按照行政机关的权力结构形式可分为集权制、分权制和层级制行政机关。集权制是组织中的一种权力结构形式，是指一切权力都集中于上级机关，下级机关的措施皆须依据和隶属上级指示办理的机关。分权制是相对于集权制而言的一种权力结构形式，是指权力不归于一人行使而是分权行使的一种机关组织体制。层级制亦称分级制、系统制或直线制，这是一种机关组织体制。它是指一个机关纵向分为若干层次，各对其上层负责，每层所管业务性质与下层完全相同，但其管辖地区随着层次降低而缩小。

七是按照行政机关的组织形式可分为机能制、完整制和分离制。机能制亦称职能制、分职制、幕僚型的组织，它是指一个机关平行划分为若干部门，每一部门所管业务的性质与其他部门完全不同，但范围大小相同，即皆以全机关为对象。完整制亦称集约制或一元统属制，是指机关中同一层级的各个机构或一个机构中的各组成部分，其活动完全受一个行政首长或上级机关管辖，只存在着一种单一的领导与从属关系。分离制亦称独立制或多元统属制，是指凡同一层级的机关或行政首长的结构，如行政机关之间的领导关系。

二、行政机关间的相互关系

由于国家行政事务愈益复杂，所设置的行政机关也日益增多，理清它们之间的相互关系，对于提高行政效率有着十分重要的意义。综观行政机关之间的关系，主要表现在以下三个方面：

一是行政机关间的共同关系。行政机关是一个既有纵向

的垂直系统,又有横向的平行系统相互交织而成的庞大体系。但不问其层次高低、职权大小、业务宽窄,都必须遵循共同关系的准则。首先,它们都是代表国家行使职权的,行使职权的效果都属于国家。因此,它们的一切行政活动、工作作风、服务态度、工作效率都影响到国家的利益和声誉,所以它要求全体机关工作人员必须廉洁奉公,慎于理政。其次,各级各类行政机关都必须服从国务院的统一领导和指挥,按各机关的权利和义务,既分工合作,各自代表国家行使行政权中的相应部分,协调一致地完成国家行政任务,而不得政出多门,互相抵触,“踢球”扯皮。再者,各级行政机关都必须在宪法和有关法律、行政法规规定的范围内行使法定的职权,既不能废弛其职权的行使,也不能超越法定职权的范围,必须各司其职,各负其责,各谋其政,有效地完成各自的法定任务。

二是相隶属的行政机关间的关系。这是指在行政系统中有上级机关和下级机关的隶属关系。它们之间的关系是:首先是命令与服从的关系。即上级机关对下级机关有发布命令、指令或指示进行指挥和监督权,下级机关有义务必须服从上级机关的命令指挥并接受其监督,对上级机关负责。其次是纵向申报和批复的行文关系。即上级机关对下级机关的行文一般是采用指示、通知、批复等行文体式;而下级机关对它的上级机关的行文,则采用请示、报告等行文体式。若有双重领导机关,应择其一为主送,另一为抄送;同样,双重领导机关之一,对下级机关行文,也要抄送另一领导机关。再者是财政补助与协助关系。即上级机关对下级机关有时应给予财政上的补助,下级机关在按计划完成行政开支后,倘有节余,则应按规定上交;下级机关对上级机关有时也应给予