

行政管理学

XINGZHENGUANLIXUE

夏书章 主编
山西人民出版社

行政管理学

XINGZHENGUANLIXUE

夏书章 主编
山西人民出版社

开展行政学的研究 抓紧管理人才的培养

（代序）

夏书章

把行政学的研究提上日程是时候了

“行政”惯指国家立法、司法以外的政务。实际上，任何公共或集体的办事机构，都有行政工作，连立法、司法部门本身也不例外。在许多人的心目中，行政工作是一些事务性工作，是“万金油”式的工种，并没有什么学问。这实在是一种误解。

在我们国家里，导致行政效率不高的因素是多方面的，其中就包括行政工作本身的一系列问题。

首先，行政组织问题。设置一个机构，是否必要？列入什么级别为宜？编制如何？职责分工及其与上下左右内外各单位的关系怎样？假如对这些问题考虑欠周，设置不当，就会直接影响行政效率。争功诿过、互相扯皮、公文旅行、无人负责等情况的发生，除工作人员的精神状态外，有时是同组织机构方面的弱点或缺点相联系的。部门林立、机构臃肿、层次繁多、人浮于事、副职虚职过多等现象的出现，亦非偶然。一级领导直辖多少单位，每个单位多少人员，各相对独立的机构分多少层次，各级领导职务需设多少副职等等，都有个合理限度。任何轻率决定，都不可

取。一个人或单位能兼管的事不必专管；能专管的不必由两个或更多的人或单位分管、共管。分设机构要从真正需要、分工利弊、“运转”过程、实际效果等方面综合权衡。从基层单位到中央各部，动辄扩大编制、添设机构、提高级别和增加层次的做法，不应该再继续下去了。行政机构应如何精简，需要用科学态度进行研究，以收到预期效果。否则，精简不当，不仅不能提高效率，而且不久事过境迁，可能故态复萌，那实不足以言改革。

其次，人事管理问题。离开干部素质孤立地讨论精简机构，很难切合实际。有的单位大大超编，仍感得力干部不足，兴干部又多又缺之叹。可见，精简机构，提高效率，干部是一个重要的因素。干部能否称职、胜任和充分发挥其聪明才智，既与文化程度、业务能力和实践经验有关，也反映出思想作风、责任心、积极性以及健康状况。从干部的挑选、培训、考核、提升、奖惩直到退休等等，所有制度和办法，都应当有利于工作的开展，有利于人尽其才。滥竽充数，尸位素餐，通常是由于没有严格的选拔和考核。用什么方法挑选干部，要区别不同的情况。选举对于代表制必不可少，但对专业性和技术性特强的工作未必适用；考试能测基本知识，却不能凭答卷判断道德品质；荐派只要资料可靠、程序严谨，仍然可以采用。重要的是主其事者出以公心，做到弊绝风清。要使人适其位、位得其人，是一件复杂细致的事。若未见其长，反用其短，工作就受损失。人事管理来不得“乱弹琴”，稍一不慎，便有可能埋没和糟蹋人才。

第三、工作方法问题。明确规定各级行政机构和工作人员的职责固然重要，而如何履行其职责，则关系到整个行政“机器”的效能。要做到效率高，“故障”少，手续严而不死，办法活而不乱，不搞烦琐哲学和文牍主义，其中大有考究。民主集中制和群众路线必须坚持，集体领导原则应当遵守。但如何坚持和遵

守，存在不同的理解。譬如开会，开得好确能集思广益，解决问题。若事无大小，开会成“癖”，领导成员和工作骨干大部分时间泡在会议里，甚至会而不议、议而不决、决而不行、行而不果，那就失时误事。又如领导副职过多，好象是为了加强领导，提高效率，其实未必。副职一多，分工必细。领导成员分兵把守，即使不致事权分散和难以全面协调，也不啻在无形之中增加了层次。对分管的下属单位进行领导，纵未包办代替，也可能助长依赖思想，渐失其正常作用。不知从什么时候起，上级机关局部性的业务会议，常要所属单位领导出席；下属单位开会，常要上级领导到会“作指示”；职能部门份内的事，也要上级领导“亲自”抓或者叫“挂帅”，否则便是不重视。多设副职于是成为应付门面的一项措施。

第四，机关管理问题。这是各单位有共性的工作。不论规模大小，办公室（厅）都是一个部门的总部所在，是领导通过它来指挥工作的带枢纽性的机关。它联系上下、前后、左右、内外，事关全局。讲提高效率，不能不加强机关管理。倘若其他单位的效率高而办公室的工作松弛或忙乱，其消极影响不难想见。反之，效率高的首脑机关则可对各部门起积极的带动和推动作用。赵紫阳总理希望国务院所属各部门在实现精简机构、提高效率的任务中，为地方各级政府作出表率。这就是示范作用。各部门也应当根据这种精神，把整顿、改革从领导机关做起。机关工作人员不仅要有好作风，而且要具有较强的业务能力、较高的政策水平和较好的工作方法。领导副职减少一些无关宏旨，一个得力的办公室主任在机关管理中却不可少。办公室头绪纷繁，不必列举，处理得好就井井有条，处理不好就手忙脚乱。秘书工作也不是只会摇笔杆的人所能胜任。报载某大学创办了秘书专业，虽然怎么办尚未闻其详，但把这项工作当一回事来学习和研究的精神

是可贵的。

上面谈到的几个问题，仅仅是行政学所要研究的部分内容。行政学是政治学的分支，又分出市政学、人事行政学等等。要搞好现代化建设事业，就必须建立和健全现代化管理（包括行政管理）和实行社会主义法治（包括行政立法）。这样，我们就需要社会主义的行政学和行政法学。所以，把行政学的研究提上日程是时候了。

（《人民日报》1982年1月29日）

既然如此，该怎么办

于光远同志为《文汇报》新辟专栏《社会科学工作者论坛》（简称《论坛》）所写的第一篇文章《继续加强、填补社会科学中的薄弱、空白学科》（简称于文）很中肯，为《论坛》开了一个好头。笔者的读后感是：既然如此，该怎么办？以下就此略抒浅见。

一曰列举。正如于文所说，“当前最迫切需要加强的学科究竟有哪些，我认为各个社会科学领域工作的同志应该研究一下，考虑一下，把这样的学科一个一个地列举出来，以采取必要的措施。”其实，列举就是一项首要措施。对于空白学科和新学科也是如此。否则，连学科名称还不知道，加强、填补便无从谈起。由列举到简介，逐步由浅入深，才能进行研究。象我们这样一个历史悠久、人口众多的社会主义大国，学科门类不齐和学术水平不高是同我国的国际地位不相称的，也会直接或间接影响我国的现代化建设。看来，即使是小门、冷门、偏门学科，似亦无妨聊备一格，以应不时之需。于文所举灵学史的例子，颇能发人深思。

二曰实干。历来要想办成一点事情，总是不仅坐而言，更要

起而行，要实地去干。于文提到“曾被否定了近三十年的社会学和政治学今天在我国社会科学体系中已有了它们重要的地位”。这是有事实根据的，也都是实干的结果。这两门既是大学科又是老学科，由于行动积极，所以时间不久而学科建设已初具规模。现在，它们有全国性的和不少地方性的学会或研究会；中国社会科学院成立了和正在筹备成立研究所；还为培养师资和研究人員举办了讲习班，并已在几所重点大学设置专业或学系，开始招收本科生和研究生。当然，一些小学科不一定都这么办，但可区别不同情况，采取适当步骤。例如伦理学与建设社会主义精神文明的关系非常密切，中、小学的道德教育很重要，不少大专院校成立了德育教研室。那么，开展伦理学的教学和研究，也应该是当前急务之一。

三曰统筹。我国是实行计划经济的社会主义国家，科学事业也应有计划地发展。加强、填补社会科学中的薄弱、空白学科的工作也不例外，甚至更加需要统筹。于文在谈到行政组织、行政管理、行政法等学科时指出：“在我国研究这些学科的学者很少，资料积累集中得也很少，研究工作的基础应该承认是很薄弱的。”这种情况也适用于另外一些学科。唯其如此，就必须发扬全国一盘棋的社会主义制度优越性，把有限而分散的人力、物力集中使用，尽快地做出成绩，创造了有利条件，再图扩展。否则，听其自然，各自为政，“散兵游勇”，零打碎敲，旷日持久，难见事功。试以与目前机构改革直接相关的行政学和行政法学而论，及时统筹以加强这两门学科的研究工作，当属可取。又如，城市建设和管理亟需加强市政学研究，情况也大体相似。

四曰借鉴。对于某些薄弱、空白学科，向国外学术界借鉴为必不可少。这种借鉴经常和大量的的是阅读书刊资料，也包括学生出国留学，学者考察、进修、互邀讲学、参加国际会议、进行学

术交流。但是，我们不能忘记一条重要原则，那就是于文所谈到的，“通过借鉴，为我所用。”我国有自己的具体情况，盲目地生搬硬套别国的东西是不行的，有时是危险的。在社会科学领域中，尤其要慎重。除了研究世界各国的情况和问题外，借鉴是为了建立具有中国特点的各门学科。至于通过比较研究在借鉴过程中取长补短，则是学者们惯用的有效方法。一般说来，现在借鉴的广度和深度还不够，主要是学术情报、资料工作跟不上形势发展的需要。

五曰倡导。近几年来，由于党中央的得力引导和各方面的热心提倡，使社会科学不那么受重视的状况有明显改变。各学科的研究所、学会等纷纷成立，学术活动日益活跃，不必列举。一些理工科院校也开设了新的社会科学课程和创立社会科学部，更是突出的例证。可是，社会科学的发展还需要进一步加以协助和扶持。例如某省哲学社会科学学会联合会（简称社联）因限于专职干部的编制，影响新学会的筹建。机构要改革，事业要发展。把行政单位超编的名额酌拨一点给社联，或社联本身能通过调整予以解决也好。该精简的必须精简，要加强的还应当加强。这不仅就社联工作而言，对整个社会科学的研究机构和工作亦应如此为宜。

（《文汇报》1982年3月19日）

要抓紧培养专业管理人才

胡耀邦同志在党的十二大的报告中指出：“必须加强经济科学和管理科学的研究和应用，不断提高国民经济的计划、管理水平和企业事业的经营管理水平。”现代化的工业、农业、国防和科学技术等各个方面，都离不开现代化的有效管理。可是目前在

各条战线上都存在着专业管理人才严重短缺的现象。为了适应社会主义现代化建设事业的需要，我们必须抓紧培养专业管理人才。

社会主义现代化建设事业是一个有机的整体。在建设高度的物质文明的同时，努力建设高度的社会主义精神文明，是我国人民建设社会主义的一项根本任务。各条战线的各级人员应该实行文明管理和民主管理，用科学的方法和态度，精益求精地把本职工作管好。这既符合物质文明建设对管理工作的要求，又是社会主义精神文明的一种具体表现。现在人们对经济管理工作的重要性都有了一定的认识。但是，如果经济管理以外的管理工作不能及时得到相应的加强，或者管理不善、效率很低，与经济工作不能很好配合，人们的生产和工作的积极性和潜力难以充分发挥，那么对经济工作也会产生不良影响，拖住经济工作的后腿。可见，经济管理以外的管理工作事关全局，不可掉以轻心。

同加强各方面的管理工作直接联系着的，是各种管理人员的培训和各类管理专业的设置问题。本来，管理科学是理论联系实际最紧密的应用学科之一。考虑管理专业设置，必须从实际出发。现在，全国高等院校已经设置的管理专业，绝大多数是经济管理、企业管理类的；科技（包括科研）管理、管理工程类的只是个别少数。这些专业当然还不够，还要大力发展，以增加数量和提高质量。其他门类的管理专业的设置，也都有必要早日提上议事日程和积极付诸行动。这里试举两个较有普遍意义的例子来加以说明。

其一是教育管理（包括学校管理），尤其是高等教育管理。这是教育学、高等教育学和管理学跨学科的新的综合分支。近年来，我国教育部门为开创教育事业的新局面，已开始注意到这方面的情况，并采取了不少措施。经国务院批准，中央教育行政学

院已复办开学；教育部在全国六个大区，即华北、东北、西北、华东、中南和西南地区，委托有关师范院校举办高等院校干部进修班；各省相继恢复了教育行政学院；也有按省或独自一校办进修班的。学习内容侧重教育科学，包括教育管理或学校管理科学。许多学员认识到，管理确是一门科学，作为教育管理干部，只有用教育理论和管理科学武装自己，才能办好学校。卫生、煤炭、冶金等部对所属的高等院校，也有相似的措施。这些都是可喜的现象。不过，停留于现有在职干部的轮训，还不能完全适应形势发展的要求。进一步的尝试，不妨是正式设置教育管理专业。在国外，这方面虽不无可资借鉴之处，但是具有中国特色的社会主义的初、中、高等各类教育该怎么办，要靠我们自己去开辟道路。

其二是行政管理（包括机关管理）。这虽是颇为古老的工种。但是行政学成为一门独立学科，仅有半个世纪稍多的历史。时间不长，发展很快。目前，全世界对于官僚主义和行政效率低几乎到处怨声载道，训练有素的行政管理人员短缺是普遍现象。根据截至一九七〇年为止的资料，已经有一百个国家安排了行政管理的训练计划。法国在一九四六至一九四七年创办国立行政学院；英国在一九六九年创办文官学院；美国的联邦行政学院也已有约十四年的历史。此外，如美国大学的五百个左右的政治学系都开设了行政学课程（有的不止一门）；另有六十多所大学有行政学研究院、行政学院、行政学（教学研究）中心等专门机构；据反映，仍感不足。西方行政学界流行的“行政是现代政治的心脏”的说法，可以作为行政学的研究为什么受重视的一个注脚。当然，在不同的政治制度下，研究行政学的指导思想、目的、方法是不一样的。我们是社会主义国家，应该而且可能彻底根除官僚主义，使行政效率更高。可是，要做到这一点，还要作很大的

努力。已经开展和继续进行的机构改革，实质上是行政改革。其成果能否得到巩固和发扬，在于行政管理能否真正加强。对行政学的学习和研究，将有助于加强行政管理。现在高等院校设置的政治学专业（不同于师范院校的政治教育专业）寥寥可数，行政学课程在政治学专业尚未普遍开设，行政学专业则更无所闻。这种情况亟待有所改变。据说成立一所行政管理学院已在拟议之中，愿能尽快促其实现。黑龙江、吉林、山西、湖南四省社会科学院的一些同志，正在编写一本《行政管理学》，值得鼓励和支持。只要引起重视和兴趣，我国行政学的研究是大有可为的。

其他管理工作，依此类推。还有具有较大共同性的如人事管理，有人事行政学；具有较高综合性的如市政管理，有市政学等。加强对管理工作的研究是为了加强管理，也可以附带收到克服过去不少人认为管理工作是“万金油”的成见和误解的效果。高等教育面临调整改革，党校系统也可能正在设计增加专业训练内容，将各种管理专业的课程纳入规划一事，似应引起重视。

（《光明日报》1983年4月9日）

说 明

《行政管理学》一书，是在一九八二年中国政治学会委托复旦大学国际政治系举办的全国政治学讲习班的推动下，由黑龙江、吉林、山西、湖南四省社会科学院的部分同志协作编写的。主编夏书章，副主编刘怡昌。各章的撰稿人是：第一章刘怡昌，第二章郭景春，第三章雷忠勤，第四章南元生，第五章张书庭，第六、七章唐代望，第八、十章刘熙瑞，第九章刘延余。山西人民出版社李翔德参加了初稿提纲的讨论，对本书的编写和出版工作给予了积极支持。

本书在编写过程中，得到中共中央组织部副部长李锐同志的热情关心和鼓励，得到中国政治学会、中国社会科学院政治学研究所（筹）、复旦大学、中山大学、北京大学、吉林大学和劳动保障人事部、全国人大常委会法制委员会等单位有关同志的支持和帮助。山西省政治学会会长王守贤同志对本书的编写做了许多有益的工作。另外，国内外有关学者的研究成果，也对本书的编写提供了有益的帮助。对此，我们一并致以深切谢意。

行政管理作为一门学科在我国尚在恢复和重建过程中，许多理论问题和实践问题还有待于深入探索和研究。本书是为了适应广大党政干部培训学习的需要在半年多时间内编写成的，加之我们水平有限，书中难免存在缺点和错误。我们恳切地希望政治理论界和各级行政工作部门的同志及广大读者提出批评指正，以便进一步修改和补充，为建设具有中国特色的社会主义行政管理学而共同努力。

《行政管理学》编写组

一九八四年六月于太原

目 录

开展行政学的研究抓紧管理人才的培养（代序）	夏书章
第一章 绪 论	（ 1 ）
第一节 什么是行政管理学	（ 1 ）
一 “行政”概念的涵义	（ 1 ）
二 行政管理学的研究对象	（ 5 ）
三 行政管理学研究的内容	（ 8 ）
四 行政管理学的研究方法	（ 11 ）
五 行政管理学与其他学科的关系	（ 15 ）
第二节 行政管理学的产生和发展	（ 18 ）
一 行政管理学的兴起	（ 18 ）
二 国外行政管理学发展的几个时期	（ 24 ）
三 行政管理学发展的新趋势	（ 27 ）
第三节 学习和研究行政管理学的重要意义	（ 31 ）
一 从历史唯物主义基本原理看行政管理学的重要性	（ 31 ）
二 从当代科学技术发展的要求看行政管理学的重要性	（ 33 ）
三 从无产阶级专政的历史使命看行政管理学的重要性	（ 34 ）
四 从建国以来的历史经验和新时期的任务看行政管理学的重要性	（ 36 ）

第二章 我国社会主义行政管理概况	(39)
第一节 我国国家行政管理的性质	(39)
一 我国国家行政管理的发展.....	(39)
二 我国国家行政管理的性质.....	(40)
三 我国国家行政管理的特点.....	(42)
第二节 我国国家行政管理的职能	(50)
一 国家行政管理是一个职能体系.....	(50)
二 从行政管理的过程看行政管理职能.....	(52)
三 从行政管理的内容看行政管理职能.....	(54)
第三节 我国国家行政管理的基本原则	(57)
一 党领导行政管理的原则.....	(58)
二 人民群众参加管理的原则.....	(60)
三 民主集中制原则.....	(62)
四 计划管理原则.....	(64)
五 各民族平等地参加管理的原则.....	(66)
六 社会主义法制原则.....	(68)
第三章 行政组织	(70)
第一节 行政组织概述	(70)
一 行政组织的涵义和特征.....	(70)
二 我国行政组织的种类.....	(72)
三 我国行政组织同国家其他机关组织的区别.....	(73)
四 西方国家的组织理论简介.....	(75)
第二节 行政组织建设的原则	(78)
第三节 行政组织的结构与体制	(82)
一 行政组织结构.....	(82)
二 行政组织体制.....	(85)
第四节 行政组织的信息沟通	(88)

一	信息沟通的概念·····	(88)
二	信息沟通的类型·····	(89)
三	信息沟通的过程·····	(92)
第五节	我国行政组织的改革·····	(93)
一	行政组织改革的必要性及其主要内容·····	(93)
二	行政组织改革的初步成果·····	(95)
三	在改革中进一步完善我国行政组织·····	(99)
第四章	行政领导·····	(102)
第一节	行政领导概述·····	(102)
一	行政领导及其重要意义·····	(102)
二	行政领导的结构·····	(104)
三	行政领导的一般过程·····	(106)
第二节	行政领导干部·····	(108)
一	行政领导干部的一般涵义·····	(108)
二	社会主义国家行政领导干部的基本政治特性·····	(109)
三	行政领导干部的职位、职权和职责·····	(111)
第三节	行政领导干部的职能和素质·····	(114)
一	行政领导干部的职能·····	(114)
二	行政领导干部的素质·····	(117)
三	行政领导干部的能力构成·····	(121)
第四节	行政领导集体·····	(123)
一	行政领导集体及其重要作用·····	(123)
二	集体领导与个人负责相结合的原则·····	(124)
三	行政领导集体的合理结构·····	(126)
第五节	领导艺术·····	(131)
一	领导艺术及其特点·····	(131)
二	领导艺术在革命和建设事业中的重要作用·····	(134)

三	行政管理中的领导艺术举例·····	(137)
第五章	行政决策·····	(140)
第一节	行政决策及其在行政管理中的地位和作用···	(140)
一	什么是行政决策·····	(140)
二	行政决策的特点·····	(141)
三	行政决策在行政管理中的地位 and 作用·····	(143)
四	行政决策的分类·····	(146)
第二节	行政决策的基本程序·····	(149)
一	明确问题, 确定目标·····	(149)
二	调查预测, 拟定方案·····	(152)
三	评估选优, 确定方案·····	(154)
四	实施反馈, 修正完善·····	(157)
第三节	行政决策的技术方法·····	(159)
一	发展现代化行政决策的技术方法是 时代的要求·····	(159)
二	调查研究方法和预测技术·····	(160)
三	数学分析方法·····	(163)
四	实验与模拟·····	(165)
五	智囊技术·····	(166)
第四节	现代行政决策体制·····	(168)
一	现代行政决策体制的特点·····	(168)
二	行政决策中枢系统·····	(170)
三	参谋咨询系统·····	(172)
四	情报信息系统·····	(174)
第六章	人事行政·····	(178)
第一节	人事行政的概念及其在行政管理中的地位···	(178)
一	人事行政的概念·····	(178)

二	人事行政的历史发展·····	(173)
三	人事行政在行政管理中的地位·····	(181)
第二节	国家行政工作人员的作用和条件·····	(182)
一	国家行政工作人员的作用·····	(182)
二	国家行政工作人员的条件·····	(183)
第三节	国家行政工作人员的选拔和任用·····	(186)
一	国家行政工作人员的选拔·····	(186)
二	国家行政工作人员的任用·····	(188)
第四节	国家行政工作人员的需求预测和培训·····	(190)
一	国家行政工作人员的需求预测·····	(190)
二	国家行政工作人员的培训·····	(192)
第五节	国家行政工作人员的职位分类、考核及 工资待遇·····	(198)
一	国家行政工作人员的职位分类·····	(198)
二	国家行政工作人员的考核·····	(201)
三	国家行政工作人员的奖惩·····	(203)
四	国家行政工作人员的工资·····	(205)
五	国家行政工作人员的福利待遇·····	(206)
第七章	财务行政·····	(209)
第一节	财务行政概述·····	(209)
一	财务行政的概念·····	(209)
二	财务行政的基本任务·····	(210)
三	财务行政的地位和作用·····	(212)
四	社会主义财务行政的特点·····	(214)
第二节	预算制度·····	(218)
一	预算的基本内容·····	(218)
二	预算的种类·····	(220)

三	预算的体制·····	(221)
四	预算的基本原则·····	(222)
第三节	会计与决算·····	(225)
一	会计的意义、任务和作用·····	(225)
二	会计凭证、账簿和报表·····	(228)
三	行政单位的资金财务管理·····	(230)
四	决算制度的作用·····	(232)
第四节	审计制度·····	(234)
一	审计制度概述·····	(234)
二	审计的意义和作用·····	(235)
三	审计工作的职能·····	(237)
第八章	行政方法·····	(241)
第一节	行政方法概述·····	(241)
一	什么是行政方法·····	(241)
二	行政方法的进步、革新与继承·····	(242)
三	行政方法的科学化·····	(243)
四	行政方法的分类·····	(245)
第二节	系统方法·····	(246)
一	系统方法的概念·····	(246)
二	系统方法的运用·····	(247)
第三节	计划评审技术·····	(249)
一	计划评审技术的涵义与产生过程·····	(249)
二	计划评审技术的运用·····	(250)
三	计划评审技术与关键线路法·····	(254)
四	运用计划评审技术的意义·····	(256)
第四节	教育和激励方法·····	(257)
一	教育和激励的意义·····	(257)