

行政管理学基础

上册

国务院办公厅调研室 编
中国社会科学院政治学研究所

行政管理学基础

上册

主 编 李 方 李福玉
副主编 武树帜 叶维钧

全书(上下册) 撰稿人

丁中柱	叶维钧	庄正华	刘军宁	刘 毅
朱延年	朱维究	应松年	汪德运	沈毓芳
张进京	张升智	张明澍	张登义	张 黎
李 方	李福玉	李守荣	李 军	李景和
李 雍	陈兆钢	何开诚	邵金荣	武树帜
罗益勤	范葆青	周 炜	周锁洪	赵庆云
胡岳军	倪小庭	秦 明	顾欣欣	徐功敏
徐树勋	龚晓岚	梁建华	葛孚光	傅兴治
戴桂英				

高等教育出版社

内 容 简 介

1984年8月，国务院办公厅和劳动人事部在吉林召开了行政管理学研讨会以后，在总结这几年实践经验和借鉴外国成果的基础上，为配合我国行政管理体制的改革和实行国家公务员制度，培训政府行政管理人才，由从事行政管理学理论研究和长期从事行政管理工作的同志一起编写出这部较为系统的教材。本书分上、下册出版，上册包括：行政管理学概论，组织和领导，人事行政和决策；下册包括：行政实施及有关环节，财政、预算和机关行政管理，专业行政管理，行政立法管理及城市行政管理。本书由国务委员、国务院秘书长陈俊生同志题词，序言由国务院副秘书长王书明同志撰写。

本书较全面、系统地总结了近年来国内行政管理学方面的理论及实践，也吸收了国外经验，内容丰富、通俗易懂。可作为各级行政管理学院教材，也可供各级行政管理干部及其他党政干部学习参考。

行政管理学基础

上册

国务院办公厅调研室
中国社会科学院政治学研究所 编

高等教育出版社出版

新华书店北京发行所发行

河北省香河县印刷厂印装

开本850×1168 1/32 印张43.5 字数400 000

1988年11月 第1版 1988年11月 第1次印刷

印数0001—50 230

ISBN 7-24-001959-0/C·4

定价 4.50 元

建立有中国特色的现代行政管理学

——代序言

国务院副秘书长 王书明

《行政管理学基础》和广大读者见面了。这是一件很值得庆贺的事。

1984年8月国务院办公厅和劳动人事部在吉林召开了行政管理学研讨会。这是建国以来第一次全国性的探讨建立具有中国特色的行政管理学的会议。会议得到了国务院领导赵紫阳、田纪云等同志的重视和支持。会后编辑出版了《中国行政管理学初探》一书。国家主席李先念为该书题写了书名，薄一波同志为该书写了“探讨具有中国特色的行政管理学体系，为社会主义现代化建设服务”的题词，为我国行政管理学的研究指明了方向，推进了我国行政管理学的研究进程。从那时到现在，在三年多的时间里，能够在总结这几年实践经验的基础上，借鉴外国的成果，初步形成我国行政管理学的理论框架，编写出这部较为系统的《行政管理学基础》一书，这是很不容易的。可以说，它是中国共产党十一届三中全会以来经济体制和政治体制改革在行政管理领域里的理论反映，是广大从事行政管理学研究、教学和做行政管理工作的同志积极探索、辛勤劳动的共同结晶。该书的出版，为我国行政管理体制的改革，为实行国家公务员制度，培训政府行政管理人才，提供了参考和教材。我想，它一定会受到各方面的欢迎。

行政管理是门专业，也是一门科学。

管理是社会存在和发展的必要条件。行政管理是运用国家权力依法管理国家政务和社会事务的活动。随着经济的发展和社会的进步，这种居于指挥地位、具有综合性、全局性的活动，日益

需要建立在科学的基础上。行政管理与一切社会现象一样，都有其自身的客观发展规律。行政管理学就是研究国家行政管理活动规律的科学。由于现代生产的专业化和社会化要求国家行政管理的职能日益扩大，因而也就决定了行政管理学研究的内容朝着现代化的目标在日益更新。

在我国，由于种种原因，对国家行政管理的现代化、科学化问题，长期没有引起重视。

1984年，我们之所以提出建立具有中国特色的现代行政管理学，是考虑到，经济体制改革已从农村扩展到城市，传统的产品经济正向有计划商品经济转化。企业正在成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。在经济运行中，市场机制、竞争意识、价值观念等越来越发挥着更大的影响。企业作为相对独立的商品生产者，强烈要求摆脱行政机关附属物的地位。因此，政府行政管理机构权力过分集中、职责不清、机构臃肿、人浮于事等弊端愈益明显地成为改革的障碍，官僚主义、行政效率低下，已经到了令人不能容忍的程度。很明显，经济基础的变革已经对上层建筑提出新的要求。伴随经济体制改革的全面展开和社会主义有计划商品经济的发展，作为上层建筑重要实体的行政管理体制（包括政府机构、干部人事制度等）的改革，是势在必行的。而要完成这一具有革命意义的变革，没有科学的与实际结合的行政管理理论作指导，简直是不可想象的。

当时我们还考虑到，建国以后由于我们对马克思主义的理解有片面性，“左”的思想影响很深，造成对国外行政管理理论的研究中断了很多年，对我国社会主义行政管理学的研究，在党的十一届三中全会前可以说还处于尚未开发的阶段。因此，我们的行政管理从决策到执行，从执行到监督，都缺乏科学理论的指导，更缺乏行政法律的规范和保障。所以，开展具有中国特色的现代行政管理学的研究，是发展社会主义有计划商品经济的需要，是各项改革的需要。

同时，我们还考虑到，当代国际经济和社会的发展，主要依靠的是科学技术和管理的现代化。在科技和管理的相互关系中，前者能否转换为现实的生产力，主要取决于后者，即管理。没有现代化的管理，就没有现代化的建设。从全社会来说，政府的行政管理同企事业单位的管理相比，是制约全局的更高层次的管理。在这个意义上说，没有中国特色的、现代的社会主义行政管理学，就没有我国行政管理工作的科学化、现代化、民主化、法制化，也就不可能有效地把全社会科学技术、资源、财力、人力组织起来，形成巨大的生产力，实现我们国家和民族奔向现代化目标的新长征。

总之，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科学化、现代化、民主化、法制化，已经成为我国当前迫切需要解决的一个重要课题。

为了推动建立有中国特色的现代行政管理学的工作，我们在首届全国行政管理学研讨会上就提出，行政管理学是一门实践性很强的应用科学。它因实践的需要而产生，同时又为实践服务。要总结我国30多年来国家行政管理中积累的一套适合中国国情的经验，要吸收相关学科的研究成果，也要吸收外国的先进经验，调动理论、教学和实际工作者的积极性，探索我国行政管理规律性的东西，加以系统化并上升为理论，逐步建立具有中国特色的行政管理学体系。为此，当时建议各级政府加强领导和宣传工作，要创办学术刊物、举行学术讨论会、翻译国外有关资料，采用多种形式开展行政管理学方面的学术交流活动；要积极创造条件，建立地方的和全国性的行政管理研究组织；要编写教材并尽早创办国家行政管理学院以及地方行政管理学院，培训各级政府的行政工作人员，等等。令人欣喜的是，大家的努力已经结出了丰硕之果：已经创办了一批全国性的和地方性的学术刊物，如《中国行政管理》、《领导科学》杂志等。还出版了几十种行政管理学方面的知识读物、论文集、教科书及译著，各地举办了多次地区性

DAY 20/06

或全国性的学术讨论会，已经有越来越多的人潜心于行政管理学的研究和应用；全国各地（除台湾省外）都先后组成行政管理学会筹备组，其中天津、广西、上海、福建、辽宁、四川、山西、河北、河南九个省、直辖市、自治区已正式成立了行政管理学会，安徽等省即将正式成立学会；国家行政管理学院已基本筹备就绪，地方行政管理学院有的已开始培训学员，有的正在筹备中；国家公务员条例的研究和制订工作正在加紧进行。由此可以看出，我国一个研究和探讨行政管理学、在实际工作中运用行政管理学的热潮正方兴未艾。可见，在当代中国，它不仅是必要的，而且是极富生命力的。

管理和体制是密不可分的。改革行政管理体制，既是整个政治体制改革的重要组成部分，也是我国行政管理学面临的一个需要研究、探索解决的现实问题。当然，行政管理学研究的内容是很广泛的，从行政管理学的对象、体系，到行政管理学的理论、方法，我们都要研究。但当前研究的中心应该是关于行政管理体制的改革和如何在我国建立起现代化、科学化、民主化和法制化的行政管理体系问题。

我国的经济体制改革和政治体制改革，也都要求和包括着行政管理体制的改革。

党的十三大明确政治体制改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治制度；改革的近期目标，是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。这些长远和近期的目标，无疑也是行政管理体制改革的目标。李鹏同志在七届全国人大第一次会议上的《政府工作报告》中指出：“政府机构改革的长远目标，是逐步建立具有中国特色的功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体系。实现这个目标，需要经过长期的努力，在今后五年内，要创造条件，逐步理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系以及中央政府同地方政府的关系”。实现这些

目标，都必须加强对行政管理学的研究和运用。

具有中国特色的现代行政管理学必须以马克思主义为指导，在改革开放和现代化建设的实践中不断发展。同时，现代行政管理学又是一门综合性的交叉科学。它与哲学、政治经济学、法学、心理学、逻辑学以及系统论、信息论、控制论等有密切的关系。因此创立行政管理学，只是单纯研究行政学显然是不够的。而应当借鉴和吸收其他学科的研究成果，使它建立在多学科的最新成果的基础上。

《行政管理学基础》一书，就是在上述思想指导下，适应改革的需要，面对产品经济向社会主义计划商品经济过渡的实际，为建立具有中国特色的社会主义行政管理体制作的一次有益的尝试。也可以说，它是我们对行政管理理论与实践研究的一个里程碑。它标志着我们已经前进了，但以后还有很艰难的创造路程。可以肯定，它作为一部行政管理学教材，还不够全面、系统、深入，有些看法也不一定准确、成熟，但至少是有利于普及行政管理学知识的，并为进一步完善行政管理学教科书会起到积极作用。我深信，通过建设和改革的实践，将来定会把一部更成熟的行政管理学教材奉献给广大读者。

我谨向参加本书写作、编辑和出版工作的同志致以衷心的感谢。

1988年4月1日

实现行政管理科学化
民主化法制化现代化

陳俊生

一九八八·八一

目 录

第一编 行政管理学概论

第一章 什么是行政管理	1
第一节 行政与行政管理的含义	1
一、“行政”和“管理”的几种通常用法	1
二、行政学是行政管理学的简称	3
第二节 管理的职能、起源和种类	5
一、管理的职能	5
二、管理的起源	7
三、管理的发展阶段和种类	8
第三节 行政管理的产生及其作用	9
一、国家的形成与行政管理的产生	9
二、国家的职能与行政管理的发展趋势	10
三、广义与狭义的行政管理	11
四、行政管理与其他管理的关系	12
第四节 行政管理是一门专业	14
一、论所谓“万金油干部”	14
二、关于通才和专才	16
三、既懂专业又会管理的软专家	17
第五节 专家在国家管理中的作用	19
一、不同时代不同的行政管理 人员	19
二、关键在于是持什么立场的专家	20
三、莫舍“专业人员国家”理论简介	20
第二章 行政管理学的发展	23
第一节 历史上对行政现象的局部研究	23
一、行政管理和对管理的局部研究同时产生	23

二、从官僚制度理论看早期的局部研究	23
三、我国历史上的有关理论和经验	25
第二节 现代行政管理学的直接渊源	27
一、德、奥两国的官房学	27
二、普鲁士和英国的文官制度	28
三、以斯坦因为代表的行政法学	29
第三节 行政管理学的诞生和美国行政学的发展阶段	29
一、威尔逊和他的《行政(学)之研究》	29
二、美国行政学的主要发展阶段	32
第四节 其他国家行政学的发展简况	43
一、英国	44
二、欧洲大陆国家	44
三、日本	45
四、苏联、东欧国家	46
五、发展中国家	46
第五节 我国行政管理学的现状与展望	47
第三章 行政管理学的内容框架	50
第一节 框架在学术研究中的作用	50
第二节 从定义看行政学的内容框架	51
第三节 行政管理学内容的发展变化	54
一、发展中的研究内容	54
二、如何对待专业行政管理的争论	55
第四节 行政管理学的内容框架	56
一、总论	57
二、组织机构及其有关理论	57
三、领导问题与人事行政	57
四、决策科学与预测技术	58
五、财务行政与机关事务管理	58
六、其他专题研究	59
第五节 当前发展趋势	59
一、与政治学相对脱节	59

二、与企事业管理学密切结合	60
三、现代科技成果的运用	61
四、各种学派成果的综合利用	61
五、社会科学中的兴旺专业	62
第六节 建设有中国特色的行政管理学	63
一、社会科学的阶级性	63
二、中西行政管理学的异和同	63
三、怎样建设有中国特色的行政管理学	66
第四章 科际关系与研究方法	68
第一节 学习邻近科学的必要性	68
第二节 行政学与政治学的关系	69
第三节 行政学与经济学的关系	72
第四节 行政学与法学的关系	73
第五节 行政学与管理学、社会学、心理学的关系	74
一、行政学与管理学的关系	74
二、行政学与社会学的关系	74
三、行政学与心理学的关系	75
第六节 行政学与专业知识和科学技术的关系	76
一、行政学与专业知识的关系	76
二、行政学与科学技术的关系	76
第七节 行政管理学的主要研究方法	77
一、社会科学所共用的主要方法	77
二、讲求实践的培训方法	78
三、模拟实验	79
四、案例研究方法	80
第五章 若干专题的综合探索	84
第一节 行政生态学	84
一、行政生态学的发展源流	84
二、行政生态学的研究内容	85
三、行政生态学的启示	85

四、政治文化与行政文化	87
第二节 行政权力	87
一、权力的性质和种类	87
二、政治权力是最高的权力	89
三、行政权力与政治权力的关系	90
四、行政权力行使中的主要问题	90
第三节 行政程序	93
一、行政程序的含义	93
二、行政程序的主要作用	93
第四节 行政行为	97
一、法学范围内的行政行为	97
二、行为学派的行政行为	97
第五节 公共关系	100
一、公共关系的含义	100
二、几种主要的公共关系	100
第六节 发展行政	103
一、战后发展理论的兴起	103
二、发展理论举例	104
三、“发展行政”简介	107

第二编 组织和领导

第六章 组织和组织理论	109
第一节 什么是组织	109
一、组织一词的含义	109
二、组织无所不在	109
三、组织的定义	110
第二节 组织和机构的关系	110
第三节 组织的作用	111
一、组织决定事物的根本面貌	111
二、组织是人类生存的必备条件	112

三、社会组织的力量和作用	113
第四节 人类社会组织的主要种类	114
一、人类的社会组织	114
二、人类社会组织的多样性	115
三、人类社会组织的主要种类	115
第五节 组织理论	117
一、组织理论的产生	118
二、宏观组织理论	118
三、管理科学中的主要组织理论	121
四、今后研究方向	127
第七章 行政组织	129
第一节 行政组织的含义	129
一、几种不同的提法	129
二、广义和狭义的行政组织	129
三、行政组织的定义	130
第二节 行政组织的作用	131
第三节 行政组织的特征	132
一、公务性	132
二、合法性	133
三、权威性	133
四、强制性	134
五、广包性或周延性	134
六、层级性	134
第四节 行政组织的种类	136
一、按照地位和作用划分	136
二、按照组织功能划分	137
三、按照工作种类划分	138
四、按照决策体制划分	138
五、按照权力分配情况划分	139
第五节 行政组织与环境的关系	140
一、与政治体制的关系	141

二、与经济体制的关系	141
三、与立法和司法部门的关系	141
四、与压力集团及其他外部因素的关系	142
五、行政组织内部因素所带来的影响	142
第六节 建立行政组织的一般原则	142
一、目标要明确,分工要清楚	143
二、纵向分层,层层授权	144
三、权、责、利要明确	144
四、执行机构与辅助机构的分立	145
五、系统要完整周密	146
六、各方面的关系要协调	146
七、指挥要统一	147
八、层次要合适	147
九、管理幅度要适当	148
十、为领导提供必要助手	148
十一、建立灵敏的信息与反馈系统	148
十二、建立有效的监督系统	149
十三、稳定性与机动性相结合	149
十四、制度化	150
十五、行政组织应有法律依据	150
十六、扩大下层与群众的参与	150
十七、注意精简、讲求效率	151
第七节 组织理论的灵活运用	151
第八章 行政机构改革	153
第一节 我国当前的全面改革	153
一、方兴未艾的改革浪潮	153
二、当前的几种主要改革及其相互关系	154
第二节 变革中的各国行政机构	156
一、行政机构改革是各国的共同现象	156
二、行政机构的建立根据	157
三、引起改革的主要原因	158

四、行政机构改革的种类	160
五、行政机构改革的检验标准	160
第三节 旧有行政机构的通病	161
一、中外名著对官场弊病的刻画	161
二、旧行政机构的主要病根	163
第四节 我国行政机构的沿革和现状	164
第五节 对今后行政机构改革的建议	166
第九章 行政领导	169
第一节 发展中的领导学	169
一、一门引人注意的学问	169
二、尚未成熟的学问	169
三、跨学科的学问	170
四、未来的展望	171
第二节 领导的含义和作用	172
一、领导与指导的区别	172
二、领导与领导者	172
三、领导的定义	172
四、领导的作用	173
第三节 行政领导的构成要素	175
一、行政领导的主客观条件	175
二、行政领导职能的依据	176
第四节 领导者的种类	178
一、以层次划分	178
二、以主管业务划分	179
三、以产生方式划分	180
四、以优劣划分	182
第五节 领袖论的研究价值	182
一、领袖论的理论和现实意义	182
二、领袖论的基本框架	184
第六节 领导者的条件	185

一、领导者的政治条件	186
二、领导者应具备的知识	190
三、领导者应具备的工作能力	193
第七节 领导者的培养	195
第八节 领导者的选拔	195
一、政务官	196
二、常务官	196
第九节 领导体制	196
一、行政领导体制	197
二、其他部门的领导体制	197
三、党政职能分开是我国行政体制中的关键	198
第十节 领导班子的结构	199
一、法定结构	199
二、心理结构	199
三、能力结构	199
四、生理结构	199
第十一节 领导者的权限及其监督	200
一、领导权力的来源	200
二、对领导权限的监督	200
第十二节 领导方法、作风和艺术	201
一、领导方法	202
二、领导作风	203
三、领导艺术	207
四、简论权术	209

第三编 人事行政

第十章 人事工作总论	210
第一节 人事行政的意义	210
第二节 人事制度发展的几个阶段	211
第三节 当今两种性质不同的人事制度	213