

XINGZHENG GUAN
LIXUE GAILUN



行政管理学 概论

天津市“七·五”哲学社会科学
规划重点项目

王辉 李林山 主编



天津人民出版社

天津市“七·五”哲学社会科学规划重点项目

行政管理学概论

王辉 李林山 主编

行政管理学概论

王辉 李林山 主编

•
天津人民出版社出版

(天津市赤峰道130号)

天津新华印刷四厂印刷 新华书店天津发行所发行

•
850×1168毫米 32开本 17.375印张 2插页 370千字

1990年9月第1版 1990年9月第1次印刷

印数:1—3,370

ISBN 7-201-00477-8/D·57

定 价: 6.90元

序

石 坚

我怀着十分喜悦的心情祝贺《行政管理学概论》的出版。我翻阅了本书的主要章节，总的印象是，这是一部好书，也是一部几乎和人人有关的读物。

行政管理学，是研究国家机关行政管理科学规律的科学，说它与人人有关是夸大之词吗？否。试举几个例子。

——天津市政府每年为城乡人民办二十件实事，每年三月五日向全市人民公布，让全市人民监督，年终邀人民代表、政协委员座谈，既检查实施情况，又研究下年度为人民办哪些实事。这固然反映了市政府人员的群众观点、工作作风、工作方法，表现了社会主义民主的实质；再深入研究，其中也包含着行政管理学的问题。首先是二十件实事的决策如何确定，它是否科学，是否合乎国家法律和党的政策，是否合乎实际情况，是否可行，在社会实践过程中是否需要补充、完善、调整，以及决策的程序、方法等等，这一系列的问题，都属于行政管理学要研究解决的问题。决策正确，往往事半功倍。天津市人民政府每年决定的为人民办二十件实事，年年兑现，人民群众满意，形成“政府为人民办事，人民为政府作劲”的动人局面。这决不是什么少数人灵机一动作的决策，而是建筑在科学管理

的基础之上，这里面是大有学问的。

——一个单位，工作人员心情舒畅，精神振奋，同心同德，努力工作。另一个单位却恰恰相反，工作人员人心涣散，精神萎靡，当一天和尚撞一天钟。这里包含着行政管理问题。不仅有正确选择、任用干部，掌握思想教育，发扬民主作风问题，也包括对工作人员的考核、奖惩、升降、培训等一系列人事管理制度。这些问题处理得好，“人尽其才”，工作人员积极性就能调动起来，这个单位就会生气勃勃，反之必然是死气沉沉。

——同样的会议，有的组织得井井有条，会议内容充实，接待工作热情周到，会议开得生动活泼，与会人员人人满意。相反地，有的会议则杂乱无章，组织工作一团糟，会议开得松松垮垮，收效甚微，这里面就有行政管理的学问。包括会议的准备工作的效果，各种不同类型会议的不同组织方法等一系列问题。

——机关的公文处理，往往是反映机关工作水平的一面镜子。有些单位发出的文件，包括决议、决定、指示、总结、请示报告、通知等，有的信笔写来，没有一定的规格；有的概念不明，文理不通，词不达意；有的下笔千言，离题万里，啰啰嗦嗦，不知所云；有的校对马虎，错字连篇，令人难以卒读。有些单位虽然公文写得好，但文书处理工作没有合理安排，没有一定程序、制度和手续，文件丢失、遗漏、无从查找；有的文件积压，未及时发出，贻误工作；有的投寄错误，甲单位的文件寄到乙单位，令人哭笑不得。所有这些，都说明对文书工作这项政治性、机密性、科学性和事务性很强的工作，必须严密的组织，才能保证机关工作的效能。

以上是列举的只不过是几个事例，行政管理学当然不止包括这些内容，行政管理中的问题，诸如行政组织、行政领导、行政管理决策、行政机关的办公厅（室）、行政机关的秘书工作、信息管理、会议组织、文件处理、公文写作、总结报告、人事行政管理、责任制、财务管理、法制建设、调查研究等问题，本书都从理论和实际的结合上，作了精辟的论述。

应当指出的是，本书的作者都是从事行政管理多年的实际工作者，他们既有较高的理论水平，又有丰富的实践经验，在论述有关问题中，既有理论的概括，又有具体实践的论证，因而更具有说服力。毫无疑问，它对指导机关业务，解决机关工作问题，提高工作效率，一定能起到“执简以驭繁，据一以止乱”的作用。在这个意义上，本书的出版，不仅对行政机关的领导干部和工作人员提供了一部有益的学习材料，对各行各业的工作人员都直接或间接有关，都有一定的参考价值。谓予不信，不妨一读。

Handwritten signature or mark at the top of the page.

编著者（依姓氏笔画为序）

- 王 辉（第四章）
王水田（第八章）
王书昌（第六章）
牛树春（第三章）
刘瑞岐（第九章）
吴澎澄（第十章）
张绍宗（第十一章）
李林山（第一、二、十二章）
杨茜萍（第十七章）
赵洪典（第十四、十五章）
邢 华（第十三章）
梁建三（第七章）
梁津明（第十六章）
鲁学政（第五章）

XINGZHENG GUAN LIXUE GAILUN

英大人民出版社

封面设计：冯贵才

ISBN7-201-00477-8/D·57

定价：6.90 元

目 录

第一章	绪论.....	(1)
第二章	行政组织.....	(72)
第三章	行政领导.....	(129)
第四章	行政管理决策.....	(176)
第五章	行政机关的办公厅(室)	(193)
第六章	行政机关的秘书工作.....	(200)
第七章	行政机关的信息管理.....	(211)
第八章	行政机关的会议组织.....	(226)
第九章	行政机关的文书处理.....	(235)
第十章	行政机关的公文写作.....	(261)
第十一章	行政机关的总结报告.....	(277)
第十二章	国家机关的人事行政管理.....	(298)
第十三章	行政机关的工作责任制.....	(372)
第十四章	行政机关的财务管理.....	(390)
第十五章	行政机关的事务管理.....	(411)
第十六章	行政管理与法制建设.....	(446)
第十七章	行政机关的调查研究.....	(528)

第一章 绪 论

行政管理学是研究国家行政管理活动规律的科学。它在国家的政治、军事、经济、文化和社会生活等各个方面起着重要的指导作用。认真地开展行政管理学的研究，对改善我国行政管理，提高国家机关行政效能，加快我国经济体制和政治体制改革步伐，推进我国四化建设事业，具有重大的政治和经济意义。

行政管理学是政治学的一个分支学科。国外对行政管理科学研究的历史已经很久了，无论在理论探讨或实际应用上都取得了显著的进展；而在我国，由于各种原因，使行政管理学的研究几乎陷于停顿，以致建国三十多年来，竟将这门综合性很强、实用价值很大的重要学科，变成了一门“被遗忘了的学科”。在我国新的历史时期，认真地总结我国行政管理的历史经验，批判地吸取国外行政管理学研究的先进成果，大力开展行政管理科学的普及宣传工作，对建树具有中国特色的行政管理学的科学体系，促进我国行政管理的科学化、法制化、现代化，开创行政体制改革工作的新局面，也具有十分重要的意义。

本书拟就行政管理学之基本理论及其在国家行政机关的实

际应用，做些概括性的介绍和探讨，以期引起社会各界人士对行政体制改革问题的关注，也为我国行政管理学的建立和发展，起到搭桥铺路的作用。

第一节 行政管理的基本概念

行政管理学是研究国家行政管理活动规律的科学。那么究竟什么叫“行政”，什么叫“管理”，什么叫“行政管理”呢？这些都是研究行政管理学必须首先弄清楚并加以妥善解决的基本概念问题。

“政”在我国的原始涵义，是指公共事务。孔子在《论语》一书中讲到：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星拱之”；“不在其位，不谋其政”；“夫子至于是邦也，必闻其政”。这里所讲的“政”，皆指统治者管理国家之事。伟大民主革命家孙中山先生解释：“政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治”。这里所讲的“政”，与古义大致相同。马克思主义经典作家列宁讲，“政治就是参予国事，指导国家，确立国家活动的方式、任务和内容”。故“政”是指“公共事物”或“国家事务”，简称“公务”。

“行”是推行或管理。把“行”与“政”联起来，“行政”就是国家政务或公务的推行或管理。

“行政”一词，最早见于《史记·周本纪》，它记载着在公元前841年西周时期的周厉王，因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，于是由“召公、周公行政”。这里所说的“行政”，显然是指管理国家政务。

“行政”一词在汉语中的广泛应用，首先是从日本引进

的，而日文中“行政”这一概念，又来源于西方。在西方“行政”这个词是政治学的一个范畴，英文为Administration，它源出于拉丁文Administrare，是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》解释，“行政为国家事务的管理”。马克思在《评“普鲁士人和普鲁士国王的社会改革”》一文中曾说过：“行政是国家的组织活动”。因此，我们从一般词义上讲，可以把“行政”一词理解为国家事务的组织管理活动。

随着社会历史的发展，特别是随着资本主义生产方式的确立，国家管理社会事务的范围越来越广，职能越来越大，国家事务管理的组织形式和活动内容也越来越复杂。近代许多资本主义国家实行“三权分立”，国家管理划分出立法、司法和行政三个不同的职能部门。这就提出了一个问题：行政究竟是指整个国家的组织管理活动，还是指除立法以外的司法、行政部门的管理活动，或是除立法、司法部门以外的纯行政部门的管理活动而言呢？由于对“行政”这一概念的不同理解，于是对行政管理学的研究对象和研究范围，就产生三种不同的观点。

一、狭义的行政概念

狭义的行政概念，是从政府组织的角度来解释行政的。西方许多资本主义国家的政治体制，因受民主主义的激荡或受“制衡原理”学说的影响，或囿于立法、司法、行政“三权分立”制度的传袭，往往从分权的立场出发，认为行政只是政府

组织中行政部门的工作。美国行政学家魏劳毕^①在1927年所写的《行政学原理》一书中认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”中国思想界因受西方这种学说思想的影响，故在辞源中亦肯定的注释为：“凡国家立法、司法以外的政务总称为行政”。我们把对行政的这种解释，称为狭义的行政概念。

这种解释，显然是片面的，是受了传统的“三权分立”理论的约束而使然。殊不知所谓“行政”，乃是公务或政务的推行。不论政府的哪一种机关、行政机关、司法机关、监察机关、考试机关等都有行政业务，就连立法机关，包括议会在内，都有人、财、物、事的组织与管理问题，怎么能片面地说行政纯属政府行政机关所管辖的事务呢？！

这种解释，也是脱离现代行政管理实际情况的。因为，当代资本主义国家的现实，已不完全是过去原来意义上的“三权分立”，实际上“三权”并不鼎立，而是互相渗透、互相制约的。例如美国在联邦政府里常设有许多专门委员会之类机构，这些机构既拥有委托立法权，又拥有司法性质的裁决权。另外，许多国家行政部门的权力也在不断扩大，已不只是消极被动地执行议会的法规和决定，而是积极地行使行政立法权，参予议会制订重大决策，并把行政裁决权扩及到司法领域。同时，立法、司法机关本身也执行某些行政性质的管理职能。社会主义国家的政治体制，不同于资本主义国家的“三权分立”，国家的立法机关、行政机关与司法机关在职能上既有严格区别，而在工作上又积极配合，密切协作。因此，仅从国家机构的组

^①魏劳毕（W·F·Willoughby）——生于1867年，美国行政学家，曾任普林斯顿大学教授，美国劳工部顾问，并主持过美国行政研究所，著有《行政学原理》、《现代国家的政府》等书。

织形式上来划分，行政只是行政机关的管理活动，行政管理学只限于研究行政部门的事务，已不能完全反映当代各国行政管理的现实，也不利于国家机关各部门的自身建设。

二、广义的行政概念

广义的行政概念，是从政治运用的角度来解释行政的。他们认为国家的统治权有两种作用，一为立法，一为执法。因此，除了制定法律之外，凡属执法作用的，皆属于行政。美国早期行政学家古德诺^①在1900年所著的《政治与行政》一书中，他扬弃了政治学上立法、司法、行政的三分法，而创立了政治与行政分离的两分法。他认为：“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。”“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。”“行政是政府官员官吏推行政府功能时的活动。”“行政的功能，是执行适当权力机关所宣布的法律和意志。”在世纪字典（Century Dictionary）中即称：“政治乃是人民经过其组成的政党或政团，对决定或影响政府政策的活动与指导；而行政乃是政府官吏推行政府功能时的行动”。社会科学大辞典（Encyclopedia of Social Sciences）中解释：“行政为国家事务的管理”。凡此种种议论均认为，政治是民意的表现，是政策的决定；行政是民意的执行，亦是政策的执行。行政是政治的一部分，是对法律和政策的执行活动。行政是指立法以外的全部活动。我们把对行政的这种解释，称为广义的行政概

^①古德诺（F·J·Goodnow，1859—1939）——美国行政学家和法学家，曾任美国哥伦比亚大学教授、约翰·霍布金斯大学校长。1913年至1924年间曾在北京担任过袁世凯的顾问，著有《比较行政法》、《政治与行政》等书。

念。

从政治与行政分离的观点来解释行政，有其合理的部分，对把行政学从政治学中分离出来，并且独立成为一门新兴学科，在科学发展史上曾经起过积极作用。现在中外学者有越来越多的人，对这种观点持批判态度。他们认为把政治与行政截然分开，在理论上具有片面性，在实践上具有危害性。事实上在任何一个国家里，政治与行政都是血肉相连、水乳交融，密切不可分割的。任何国家的行政机关都不只是机械地、被动地执行立法机关的指令，同时还要积极地参与和影响国家的立法和重大的政治决策。这种从国家行政机关提出经立法机关审定的重大政治性决策，同样是国家意志的体现，有的学者称此为“行政中的政治”。同时，任何体现国家意志的由立法机关做出的政治性决策，也都不能不顾及行政事实，离不开行政过程。在社会主义国家里，更要强调政治与行政的统一。国家一切政治目标的实现都要通过国家行政的实践，国家行政机关一切实践活动，都要以国家的路线、方针、政策为准绳。政治与行政的相互依存、相互制约的关系，是社会主义社会快速发展的重要保证。

三、最广义的行政概念

最广义的行政概念，是从管理功能的角度来解释行政的。从管理的功能、要素和宗旨去解释行政的涵义，在行政学的研究发展中应该说是1900年以后的事情。因为从这时起，西方国家的工商企业界发生了“科学管理”的大变革，把“效率”、“成本”等观念带入工商企业界，使得工厂生产量大为增加，厂主也获得了高额利润，于是就有人研究是否能把科学管理的原理原则引进到政府机关，这样就出现了不少从管理学角度来

解释行政的行政学家。兹引述几位著名行政学家的论点于后，藉以了解其主旨，并便于进行比较研究：

美国杰出的行政学家及人事行政专家怀德^①在其1926年所著的《行政学导论》一书中讲：“行政的最广意义包括为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切运作”。他在同书第四次修订本中则说：“行政乃是实现或执行公共政策时一切运作”；“行政艺术乃是完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调与控制”。

美国行政学家费富纳^②在其1930年所著的《行政学》一书中说：“行政就是由一些人以协调的努力，使政府的工作得以做成。”1953年费富纳与普里希斯重修此书，将“行政”一词重申为：“行政是集体的努力与合作的艺术。”

美国行政学家狄马克教授在其合著的《行政学》一书中说：“行政是在研究人民期望政府作些什么事情及如何使这些事情作得成功。行政特别着重于管理方法与程序的具体部分。所以，行政是在研究政府作些什么事及如何作法。”

美国著名的行政学家、企业管理学家西蒙^③在与斯密斯堡(D.W. Smithburg)及汤姆生(V.A. Thompson)三人合著

①怀德(L·D·White)——生于1891年，美国行政学家和人事行政专家，曾任芝加哥大学教授和美国文官委员会主席，著有《行政学导论》等书。

②费富纳(J·M·Pfifner)——美国行政学家，曾任美国南加州大学教授，著有《行政学》、《行政学研究方法论》、《行政组织论》等书。

③西蒙(H·A·Simon)——生于1916年，美国当代著名的行政学家、心理学家、企业管理学家。诺贝尔奖金获得者，曾任加州大学、伊利诺州技术学院、匹兹堡卡内基技术学院企业行政研究所教授，并担任过多项政府机关及企业顾问、美国社会科学研究会主席等职，著有《行政学》、《行政行为——行政组织决策程序之研究》、《组织》、《新管理决定科学》、《自动化的社会形态》等书。