



人事管理干部中等专业试用教材

XINGZHENG
GUANLIXUE
JICHUZHISHI

劳动人事部人事教育局
江西省劳动人事厅

组织编写

行政管理学
基础知识

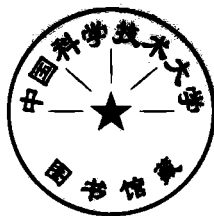
劳动人事部出版社

人事管理干部中等专业试用教材

行政管理学基础知识

劳动人事部人事教育局 组织编写
江西省劳动人事厅

主编 汪克仁



劳动人事出版社

行政管理学基础知识

劳动人事部人事教育局 组织编写
江西省劳动人事厅

主 编 汪克仁

责任编辑：曾令萍

劳动人事出版社出版

（北京市和平里中街12号）

石家庄西焦印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开本 8.875印张 197千字

1988年4月北京第1版 1988年4月石家庄第1次印刷

印数：31 150册

ISBN 7-5045-0143-3/D·028（课） 定价：1.60元

前 言

为提高国家机关干部的文化和专业素质，中央要求国家机关所有干部在几年内要达到中专以上文化水平。对不具备中专水平的，要进行正规化培训，经考试，及格者发给中专毕业证书。

发展干部中专教育，是干部教育中的一个重要层次，是培养中级专门人才的重要途径。为了尽快使全国人事管理干部队伍在文化和专业结构上趋向合理，以适应社会主义现代化建设的需要，适应经济体制和政治体制改革的需要，由劳动人事部人事教育局和安徽省人事局、北京市人事局、江西省劳动人事厅组成了人事管理干部中等专业教材编写领导小组，组织北师大分校、江西省行政管理干部学院、安徽省人事干校和安徽省档案局等有关单位的专家、学者和经验丰富的实际工作者编写了人事管理干部中等专业试用教材。这套教材共八种，有：《人事管理》、《行政管理学基础知识》、《人事心理学》、《中国历代官吏制度》、《西方文官制度》、《人事档案管理》、《电子计算机及其在人事管理上的应用》、《人事统计》。

人事管理干部中专教材，坚持四项基本原则，理论联系实际，体现了为经济体制和政治体制改革服务的根本宗旨。教材从在职人事干部的实际出发，注重基本理论、基本知识、基本技能的阐述和介绍，做到了科学性、系统性、实用性三者结合，既照顾知识面的广度和深度，又突出了重点，

内容深浅适度，简明实用，贯彻了少而精的原则。因此，既可作人事管理干部中等专业教育的教材，也可供全国各行各业从事人事管理工作的同志自学考试，自修研究之用。

这套教材在编写、出版过程中，承蒙各位编写人员的大力合作和有关单位的大力支持，在此谨表感谢！

劳动人事部人事教育局

1987年12月

本书由劳动人事部人事教育局、江西省劳动人事厅组织编写，是供培训人事管理专业干部的中等专业试用教材。

本书内容包括：行政管理学的研究对象、内容和方 法；行 政组 织；行政领导；行政决策；人事行政；财务行政；机关管理；行政法 规；行政方法；国民经济的行政管理。

本书由汪克仁、杜祖鹏、朱延年、吴 鸣、黄凯编写，汪 克 仁主 编；湖南省社会科学院科学社会主义研究所副所长、副研究员唐代望 审稿。

本书还可供从事人事管理、行政 管理的实际 工作者、理论 工作 者参考。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 什么是行政管理学	(1)
第二节 行政管理学的研究对象、内容和方法	(10)
第三节 社会主义行政管理的实践和理论	(18)
第四节 我国社会主义行政管理的指导思想和 基本原则	(31)
第二章 行政组织	(38)
第一节 组织和行政组织	(38)
第二节 行政组织的科学化	(48)
第三节 我国行政组织的改革	(59)
第三章 行政领导	(65)
第一节 领导和领导理论	(65)
第二节 行政领导制度和我国行政领导制度 的改革	(73)
第三节 领导者的条件	(85)
第四节 领导方法和领导艺术	(89)
第四章 行政决策	(93)
第一节 行政决策的一般概念	(93)
第二节 非确定型决策与风险型决策	(102)
第三节 追踪决策	(112)
第四节 行政决策的软技术	(114)
第五节 现代行政决策体制	(119)

第五章 人事行政	(123)
第一节 人事行政的任务和作用	(123)
第二节 编制管理	(129)
第三节 国家行政工作人员的吸收、录用、培训、 调配和待遇	(132)
第四节 国家行政工作人员的考核、任免 和奖惩	(142)
第六章 财务行政	(151)
第一节 财务行政的任务和特点	(151)
第二节 国家预算	(155)
第三节 会计制度	(164)
第四节 审计监督	(171)
第七章 机关管理	(179)
第一节 机关管理的要求	(179)
第二节 机关管理的内容	(180)
第三节 机关岗位责任制	(191)
第八章 行政法规	(200)
第一节 行政法规的任务和特点	(200)
第二节 行政组织法	(204)
第三节 行政行为	(207)
第四节 行政管理的法律监督	(217)
第九章 行政方法	(220)
第一节 行政系统论	(221)
第二节 行政信息论	(233)
第三节 行政控制论	(239)
第十章 国民经济的行政管理	(247)
第一节 国民经济行政管理概述	(247)

第二节	工业行政管理.....	(254)
第三节	农业行政管理.....	(259)
第四节	商业行政管理.....	(266)

第一章 绪 论

第一节 什么是行政管理学

一、行政的含义

“行政”一词,在我国古籍中,首见于一千多年前司马迁所著《史记》一书。该书《宋微子世家第八》写道:“武王崩,成王少,周公旦代行政当国。”又《齐太公世家第二》载:“武公九年,周厉王出奔,居毙。十年,王室乱,大臣行政。号曰‘共和’。”此处“行政”的意思就是管理国家大事。

“行政”一词在近代西方是指国家活动中除了立法和司法以外的部分,指国家管理职能的执行。所以国际通用的《社会科学大辞典》的解释是:“行政为国家事务的管理。”但是英语的“行政”Administration,源出拉丁文的Administare,有治理、管理、执行几层含义;在使用“行政”一词时,为区分国家管理和私营团体的管理,有“公共执行”和“私人执行”的划分。这与我国“行政”的本意只指国家事务的管理不同。

在马克思主义经典著作里,曾使用过“行政”“行政管理”“行政事务”“行政权”等词^①。马克思说:“从政治的观点来看,国家和社会结构并不是两个不同的东西。国家就是社会结构。”“行政是国家的组织活动。”^②

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷第299、311、374页,第8卷第163页,第17卷第589页,第40卷第290页等。

^② 《马克思恩格斯全集》第1卷,第478页。

随着社会的发展，国家事务管理的范围不断扩大，国家的组织形式和活动方式越来越复杂，对行政的理解也就各不相同了。国外各派行政学者从不同的角度，用不同的观点解释了行政。

一种是用三权分立的观点来解释行政。美国的魏劳毕认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”三权分立的原则是使国家机关体现“制约”与“均衡”，它对维护资产阶级民主制有积极作用。但是，历史上英国就有“议会至上”的传统，而法国长期是三权均受控于总统的“三位一体”体制。现在各资本主义国家三种权力相互渗透的趋势越来越明显，行政部门已不是消极被动地执行政务，而是积极地行使行政立法权，参与国家重大政策的制定，并把行政裁决权扩及司法领域。同时，立法、司法机关也行使某些行政性质的职能。由此可见，用三权分立的观点来解释行政已不能反映当代各国行政管理的现实，所以，这种观点被人们称为狭义的行政概念。

一种是用政治与行政分离的观点来解释行政。美国的古德诺说：“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。”这种观点赋予了行政有别于政治的特定含义，对促进早期行政学从政治学中分离出来成为一门独立的学科，发挥过积极的作用。但是实践证明，任何国家的政治和行政都是紧密联系，不能分开的。任何国家的国家意志不仅表现在有关的法令、政策、文件上，而且一定要通过行政的实际贯彻执行，才能得到真正的表现。同时，行政也不可能是单纯地被动执行，它必定要参与和影响国家决策。所以我们认为，用政治与行政分离的观点来解释行政是不可能准确的。

一种是从法律的角度来解释行政。这派学者认为，行政

是通过法律形式，并以国家的强制力为保证的管理活动。它有5个特征：（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。他们按法规把行政分为两大类：一类是国家目的的行政活动，如组织、外交、军事等；一类是社会目的的行政活动，如治安、福利、保育等。这种解释符合国家的职能和行政的本义，其缺陷是把行政局限于法规的范围，不能概括行政的基本内容。

还有一种是从管理功能的角度来解释行政。认为：“行政是完成和实现一个权力机关所制定的改革而采取的一切行为。”“行政是有效处理公务或政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段，以完成政府和公共团体的任务。”这种解释事实上是把“管理”等同于“行政”，所以有人把它称之为最广义的行政。我们认为这种解释显然失之太广，不能反映国家管理的特殊本质，而且带有明显的单纯技术观点。

目前，国内学者对行政的解释也有多种，但大体趋于一致。我们比较同意李方同志在《行政管理学纲要》一书中的归纳：“（公共）行政是广义的政府部门全体人员以协调的努力，为有效地实施法律与推行政令所进行的组织领导与管理活动。”对这个定义的理解要注意到以下4点：第一，它贯穿了政治的表现和执行相统一，国家活动是一个整体活动的精神，把行政看成包括立法、司法、行政、监督等国家权力及其执行活动在内的活动，不单指国务院和它的下属机构的活动。第二，它把“行政”和“管理”作了一定的区分。行政专指国家事务的管理，不包括各种独立经营的企事业单位和各种社会团体的管理。第三，它认为行政是“实施法律

与推行政令”的活动,即在一定政府领导下具体执行国家行政任务。至于国家的国体、政体、方向道路等政治问题不属行政范围。这也是行政学与政治学的不同所在。第四,行政的特点是以国家权力为保证,通过法律和其他强制(自然也有很多非强制的)手段进行管理活动,这也是其他各种组织所不具有的。

二、行政管理学的产生和发展

人类有史以来就是群体生活的,在共同的生产劳动和共同的生活,中,总有人指挥,有人服从;有人出主意,有人按照这种主意行事。而管理就是指人们在这种共同的社会生活中,通过群体合作以完成某些共同任务或达到某一共同目标而采取的一种有组织的活动。氏族制度时期就有酋长和首领,每个氏族都有自己的名称和地区,有议事会作为最高权力机关,氏族成员有一定的权利和义务。这就是管理,但还不能叫做行政管理。恩格斯曾说:“在有些部落中间,有一个最高的首领,但他的权力并不大。他是酋长之一,当需要紧急行动时,他应当在议事会召集会议作出最后决定之前采取临时的措施。在这里我们看到了一种具有执行权力的官员的微弱萌芽”。^①后来,人类历史逐渐从无阶级社会进入有阶级的社会,国家出现了。“国家的本质特征,是和人民大众分离的公共权力。”^②维护和执行这种“公共权力”的活动,就是最初的行政管理活动。世界各地进入文明时代的先后不同,其中凡属古老的国家,无不有一套各自的行政管理形式和方法。在古代希腊、罗马的共和政体中,有长老院、贵族院等议事机构,有非常任的执政官。中国周代中央即有

① 《马克思恩格斯全集》第21卷,第107页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷,第114页。

天、地、春、夏、秋、冬六官的设置。秦以后的二千多年中实行高度的封建中央集权统治，国家机构庞大，行政制度完备。如吏、户、礼、兵、刑、工六部的设置，为皇帝办事的中书、门下、尚书三省的分工与制约，督察官吏的机构御史台或都察院的设立等。这些在世界行政史上都占有重要地位。其中我国通过科举考试选拔官员的制度，曾受到欧洲启蒙学者极高的评价，至今仍为各国所仿效。

从以上介绍可以看出，国家的治理确实是一项巨大而又艰难的工程，由奴隶制进入到封建制社会的国家，行政管理愈来愈复杂，特别是到了近代资本主义国家工业革命以后，国家行政管理发生了根本性的变革，行政管理学作为一门科学应运而生。

行政管理学的发展大致可分为三个阶段。19世纪末到本世纪20年代为草创阶段。这时行政学还处在传统时期，其特点是：一方面用传统政治学、法律学的研究方法，系统地探讨行政学的研究对象、内容和方法，着重研究政府组织、人事、财务的管理，中央和地方的关系，行政首脑的作用，政府与公众之间的关系，提出了行政管理活动的有规范性的一些基本原则；另一方面也从政治与行政分离的角度，注意研究发挥行政管理的功能作用，主张行政组织系统化，工作程序合理化，机关事务计划化，各项工作标准化，权责分明，追求行政效率的提高。早在17世纪，欧洲就有许多人研究治国之道，研究官僚制度。1865年德国学者史坦因著《行政学》一书，较早用了“行政学”这一名词。不过当时欧洲资产阶级刚从封建桎梏下挣脱出来，他们多从法律的角度研究行政，为的是从政治理论到法律制度上，为资产阶级统治管理国家寻找根据。此后法国的亨利·法约尔，

德国的马克斯·韦伯的行政组织理论，如应由专家担任行政事务的主张等，也是在这种传统研究方法的基础上提出的。美国行政学的兴起稍晚于欧洲，但发展很快。美国是个由殖民地革命建立起来的资本主义国家，没有封建桎梏的束缚，建国后经济发展十分迅速，国家机构很快扩大，政府工作人员不断增加，而当时的政府组织和办事程序却有许多不合理甚至腐败的地方需要改进。于是美国行政学者一开始就注重研究政府的行政功能，探讨精简机构、节省开支、提高行政效率的问题。1887年，年轻的学者、后来做了美国总统的威尔逊写了一篇题为《行政学之研究》的文章，认为“执行宪法比制订宪法更艰难”，主张美国应当有一门关于行政的科学。这门科学探索的是怎样整顿政府，提高政府的工作效能，加强和纯洁政府组织，使政府以高度责任感圆满完成其工作。由于他的见解适应了时代的需要，加上他个人的声望，从此行政学开始引人注意，他的这篇文章也被公认为是行政管理学的起点。1900年美国的古德诺写了《政治与行政》一书，提出“政治”与“行政”二分法的观点。芝加哥大学教授怀特1926年出版《公共行政学研究入门》一书，探究了行政管理提高效率的必要性和科学研究行政管理的可能性。他们都是沿着探讨行政管理功能这条路子发展的。经过他们的努力，本世纪20年代，行政学开始成为一门独立的科学。

行政管理学的成长阶段是指本世纪20年代到第二次世界大战前后，这一阶段又被称为科学管理时期。这时工业企业的科学管理理论和方法已形成，并被大量引入到行政管理领域，可以说是传统的行政学与现代的管理学结合，真正发展成为今天我们理解的行政管理学。工业企业和政府机关不同，它与经济基础和生产力直接联系在一起，是社会中最

活跃的因素。近代工业规模逐渐扩大的趋势和资本主义企业以追求利润为目的的客观规律，促使资本主义企业必须重视和改进企业管理。资本主义企业的管理也经历了一个发展过程。早期被称为“放任的管理”，其原则是低人工成本，实行计件工资，属于传统雇佣劳动的管理。本世纪二三十年代出现了泰罗制和福特制，企业管理进入科学管理时期。1911年美国工程师泰罗发表《科学管理的原则》一书，其基本内容是：（1）研究工人操作的时间和动作的构成，制定出标准的操作方法和时间定额；（2）实行差别计件工资制；（3）按标准操作方法对工人进行训练；（4）明确划分管理职能和作业职能，把生产过程分成若干工序，每个工序又分解为若干操作动作，以提高生产效率，并使管理工作专业化。这就是泰罗制。美国推行泰罗制的结果，使全美劳动生产率普遍提高二到三倍。福特制是美国汽车垄断资本家亨利·福特首创的一种生产管理方式。它的主要特点是：在生产标准化（包括产品标准化、零件规格化、工厂专业化、机器及工具专用化、作业标准化）的基础上，组织大批量生产，用流动装配线控制生产过程，使整个生产过程的各种作业在时间上配合起来，从而提高整个企业的生产效率，把生产成本降到最底限度。福特制比泰罗制使工人在整个工作日中都更能保持很高的劳动强度，并且因工人在传送带上的操作很简单，就能广泛使用工资低廉的非熟练工人。所以，正如列宁在泰罗制出现不久时对这种管理方法所作的评价一样，它“一方面是资产阶级剥削的最巧妙的残酷手段，另一方面是一系列的最丰富的科学成就”^①。“应该在俄国研究与传授泰罗制，有系统地试行这种制度，并且使它适应下

^① 《列宁选集》第3卷，第511页。

来。”^①这种企业生产的科学管理方法很快就对政府行政管理产生了巨大影响。30年代美国总统罗斯福实行新政，政府兴办的许多万人以上的大工程，就是用这种方法建立起组织严密的指挥、控制和协调系统，重视行政组织机构的调节功能，这样，既提高了行政管理效率，又反过来充实和丰富了行政管理学的理论研究。

这个时期产生的行为科学也大大推进了行政管理学的发展。“行为科学”的概念是1949年提出来的，但早在20年代就有人运用这种理论和方法，重视人的行为的研究。最初资本家把工人看作同机器、原料一样会赚钱的“物”；科学管理出现后，资本家从差额工资、高奖金对工人生产的刺激作用中认识到，工人和机器、原料等物质资料是不同的，于是把工人看作“经济人”。行为科学研究者从大量试验中发现，工厂产量的增加同尊重工人、注意听取工人的意见，重视单位中非正式组织的各种因素有密切关系。他们认为必须重视人与人的关系，人是任何合作的重心，管理的研究必须集中于人的行为、人群关系的研究，管理的核心就在于激发人的积极性。这种把人看作是有心理感情、有社会联系的观点，就是要把人看成是“社会人”。这在管理思想上无疑是一个质的飞跃。从1927年到1932年哈佛大学梅奥等几位教授在美国西方电气公司的霍桑工厂所做的有名的“霍桑试验”开始，行为科学迅速发展起来，并形成许多学派。如以巴纳德为首的“平衡说”，认为组织就是人群间的互相影响关系所组成的系统；以马斯洛为代表的“需要层次论”，认为管理的任务就是满足人们生理与心理上多层次的需要；以麦克罗为代表的“人性善”学派，认为通过善的人性激发管

^① 《列宁选集》第3卷，第511页。