

行政管理学概论

高等专业函授教材

行政管理学概论

高等专业函授教材

目 录

第一章 行政管理学概述.....	(1)
第一节 绪 论.....	(1)
第二节 学习和研究行政管理学的意义和方法	(11)
第二章 行政组织	(15)
第一节 行政组织概述	(15)
第二节 行政组织的结构、体制和编制.....	(23)
第三节 我国行政组织的原则	(33)
第三章 行政领导	(38)
第一节 行政领导概述	(38)
第二节 行政领导的原则和方法	(42)
第三节 行政领导的素质和选拔	(52)
第四节 行政领导的结构	(56)
第四章 行政决策	(60)
第一节 行政决策概述	(60)
第二节 行政决策的程序和原则	(64)
第五章 人事行政	(72)
第一节 人事行政概述	(72)
第二节 职位分类	(81)
第三节 人事行政的更新机制	(87)
第四节 人事行政机构	(93)
第六章 机关管理	(99)
第一节 机关管理概述	(99)
第二节 机关管理的内容.....	(103)

第三节	机关管理的现代化	(115)
第七章	行政法制	(121)
第一节	行政法制概述	(121)
第二节	行政管理法规	(124)
第三节	行政执法	(127)
第四节	行政诉讼	(130)
第八章	行政监督	(136)
第一节	行政监督概述	(136)
第二节	行政监督的形式和内容	(140)
第三节	加强和完善行政监督	(147)
第九章	行政促进	(150)
第一节	行政沟通	(150)
第二节	行政协调	(157)
第三节	行政授权	(165)
第十章	行政改革	(173)
第一节	行政改革的必要性	(173)
第二节	行政职能转变	(176)
第三节	政府机构调整	(180)
第四节	实行国家公务员制度	(183)
辅导材料		(187)

第一章 行政管理概述

第一节 绪 论

一、什么是行政

行政在英文中为 Administration, 内含执行、施行和管理之意。管理是人类社会普遍存在的一种自觉活动, 当人类挣脱自然母体的脐带, 从分散的个体汇合为集体时, 就有了管理的萌芽。人们为了生存, 就需要组织生产、安排分配等管理活动。随着人类社会历史的发展, 管理的广度和深度也不断发展。在现代社会中, 管理已经渗透于社会生产和社会生活的各个方面, 任何一个社会组织, 都要毫无例外地实施管理。国家行政组织是随国家产生而出现的国家政权组织, 为了推行政务, 履行职能, 也离不开卓有成效的管理。由于行政组织的管理是一种重要的、特殊的管理活动, 为了使其与其他社会组织的管理区别开来, 人们习惯上把这种管理称为行政管理, 或简称行政。

那么, 什么是行政? 行政一词我国古已有之, 如“行其政事”、“行其政令”、“周公、召公二相行政”等。这里的行政, 是指管理国家政务。在国外, 也委早就出现了行政这一概念。二千多年前的古希腊学者亚里士多德曾使用过行政这一术语。他所说的行政即执行政务之意。因此, 无论是中国还是外国, 对行政的理解一般是指对国家事务的管理。然而, 究竟怎样准确地把握行政的具体含义, 学者们的意见并不一致。从国外来看, 大体有以下两种看法。

一是从政治的角度来考察行政。这种观点又分为两派, 一派

以孟德斯鸠的三权分立理论为基础,认为行政是立法、司法以外的政府行政部门所管辖的事务。另一派则扬弃了传统的三分法,从政治与行政分离的观点来解释行政,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。上述两种观点均有偏颇之处,实际上,现代国家三权分立并不绝对,而是相互交叉,互相渗透。这不仅表现在立法、司法机关也执行某些行政性质的管理职能,也表现在随着行政权力的膨胀,国家权力明显地向行政机关倾斜,除了原有的规则执行权之外,行政机关还获得了规则制定权和规则审决权,大有凌驾于立法权和司法权之上的趋势。而且,将行政与政治截然分开的观点也不符合世界各国的现实。任何国家的政治生活都表明,政治与行政是密切相联的,不仅政治是国家意志的表现,行政也通过制定重大的政治性决策和参与国家的立法活动积极地表现国家意志。因此,现代行政并不仅仅局限于国家意志的执行。

二是从管理的角度来考察行政。这是本世纪初科学管理运动兴起之后,一部分学者力图将科学管理的原理原则引用到政府行政组织,从管理的角度来解释行政。他们或是把行政看成是“为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采取的一切动作”,是“运用各种方法,达成既定目标的一种活动或程序”,或是将其解释为“通力合作完成共同目标的团体行动”。上述观点实际上是把行政视为一个动作过程。这种理论使行政这一概念有了较为泛的内涵和外延。它不仅包括行使国家权力的行政活动,也包括企事业单位的管理活动。显然,这两种活动有着不同的主体、对象、方法和手段,不能将二者混为一谈。尽管有的学者把它们进一步区别为公共行政和私人行政,但是,我国学者认为这种观点易于混淆行政管理与其他管理的界限,失去了科学分类的意义。

那么,应当怎样规定行政这一概念呢?可以这样理解行政,

所谓行政,是国家的一种职能,是拥有行政权的国家机关依法对国家事务和社会事务进行组织和管理的活动。

二、行政管理学的概念及其特点

(一)行政管理学的研究对象

任何学科都要有自己特定的研究对象和范围,这样才能形成一门相对独立的学科。对于行政管理学的研究对象,不同的学者有不同的解释,但是一般认为,行政管理学是以行政管理为对象,研究其内在规律的科学。当然,对于行政管理学的理解,还应停留于这一层次,为了准确地把握这一概念,需要进一步对之加以规定。

国家行政是由行政主体、行政职能、行政对象、行政目的等诸要素构成的,考察行政管理学的研究对象,不能不涉及这些影响国家行政运营的主要因素。

1. 从行政主体来看,国家政务和公共事务的推行和管理,是经由行政组织来实现的。现代行政组织不同于历史上的行政组织,以前的国家机构分化程度较低,履行国家行政职能的国家机构往往将其他国家职能兼容并蓄。现代行政组织也不同于其他社会组织,它是专指代表国家执掌行政权力、依法对国家行政事务进行组织和管理的国家机关。现代社会是行政化的社会,行政管理已经渗透到社会生活的各个领域。为了更好地进行行政管理,重要的先决条件之一就是建立科学、合理和完善的行政组织。因此,行政组织是确定行政学的研究对象所要涉及的第一要素。

2. 从行政职能来看,政府组织在整个社会生活各个领域中的基本职能是管理职能。如前所述,管理是人类社会的普遍现象,它不仅随着人类社会的产生而产生,而且又广泛地存在于社会实践的各个领域。然而,行政管理不是一般的管理,而是社会各种管理中最重要管理。它是以国家的名义对行政事务实行

直接的和具体的组织、指挥和管理。行政管理与其他社会管理比较起来层次高、范围广,具有运筹帷幄的战略意义。因此确定行政学的研究对象不能不涉及到行政职能这一问题。

3. 从行政的对象来看,它不是对社会某一部门、某一方面的管理,而是对包括国家事务、社会事务及其自身事务在内的整个行政事务的管理。如果说古代社会由于其社会实践的局限和社会关系的简单使得行政管理的范围较为狭窄,那么,随着社会实践的深化和拓展,行政管理的范围空前扩大了。它不仅涉及政治、经济、文化、军事、财政金融等有关国计民生的各个部门,也渗透到诸如环境保护、空间开发、计划生育等各个领域。社会中的任何一个部门都不能提供如此广泛的管理和服务。满足社会全体成员的共同需要,只有通过政府组织的行政管理。

4. 从行政的目的来看,主要是为社会提供有效的服务和管理。行政管理是整个社会管理的核心,行政组织的管理活动是否有效,直接影响着企事业单位和其他社会组织的管理活动的进行,影响着社会的总体效率。因此,作为为社会提供服务和管理行政组织,必须建立合理的组织体系和工作程序,运用科学的管理手段和方法,为社会效率的提高创造良好的先决条件,进而推动社会的稳步发展。

通过以上分析,可以得出这样的结论,所谓行政管理学,是以国家行政组织有效地管理行政事务的规律为研究对象的理论体系。行政管理学研究的目的是为政府正确地确定和发挥行政职能提供理论基础,为政府的行政发展设计方案和制定规划;提供科学的管理理论,提高行政管理人员的自身素质和管理水平;探讨先进的行政管理技术、方法和手段,增强行政能力,提高行政效率。

行政管理学的内容体系

行政管理学研究的内容经历了一个由简单到复杂的发展过

程。19世纪末,行政管理学最早是以研究行政法开始的,主要研究对行政活动的法律规范。1926年,美国学者怀特在《行政学导论》中第一次阐明了行政管理学的内容体系,把行政管理学的研究内容分为四个部分,即组织原理、人事行政、财务行政和行政法规。怀特的观点对早期行政学研究的影响很大,即使到了90年代,以上四个部分也是现代行政管理学研究的重要内容。美国学者古立克和英国学者厄威克从政府的管理职能出发,在《行政管理论文集》中,提出了著名的 POSDCORB 七职能理论(包括计划、组织、人事、指挥、协调、报告、预算)。这七项职能基本上包括了早期有关管理过程探讨的主要内容,并为以后同类研究进一步发展奠定了基础。台湾学者张金鉴先生将行政管理学研究的内容进一步具体化,在其所著《行政学典范》中,提出了 15M 理论,即目标、计划、人员、经费、物材、组织、方法、领导、激励、沟通、士气、协调、时间、空间、改进。

近几十年来,随着社会的进步和科技的发展,行政管理学的研究内容日益丰富,除了在理论行政管理学方面继续发展之外,行政管理学还在向部门行政领域拓展,出现了教育、经济、军事、外交、卫生、科技、民政、司法、文化、市政等部门行政学。

就理论行政管理学来看,究竟应包括哪些内容,内容体系怎样设计,学得们的意见不尽一致。在研究内容方面,主要涉及到行政体制、行政职能、行政环境、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政技术、行政法制、行政监督、行政授权、行政协调、行政心理、行政沟通、人事行政、财务行政、机关行政、比较行政、行政效率和行政改革或行政发展等。在内容体系设计方面,大致存在着以下模式:

1. 按照行政活动过程或基本原理和管理过程进行因素排列而形成的因素排列式,这是我国现行教科书中较为常见的模式;
2. 将行政管理学基本原理和行业行政管理原理相结合的纵

横结合式；

3. 以政府职能概念作为逻辑起点和统摄全书的职能分析模式；

4. 借用生态学研究生命主体与其环境的相互关系的作用的理论和方法来研究行政系统与社会圈的相互关系的生态分析模式。以上对于行政学研究内容的确立和内容体系的安排的不同，反映了作者对有关问题的理解和兴趣的差异，这有助于促进我国行政学内容体系的设计更加科学和合理。

我们将行政管理学的研究内容概括为 10 个方面。但考虑到我们学员大多刚刚接触这门课程，因此，本书后面章节从最主要的几个部分加以阐述。

1. 行政组织：行政组织是行政活动的主体，任何行政活动都要经由行政组织来进行。因此，行政组织在行政管理学中占有重要地位，研究行政组织的种类、结构、体制及编制，揭示优化行政组织的指导原则，考察行政组织的变革及其经验，展示行政组织发展的未来。

2. 行政领导：行政领导者在行政组织中的作用十分重要，整个行政组织的行政活动就是在各级行政领导者的组织、指导下进行的。他们能否采用适当的领导方式，运用科学的领导方法，组成合理的群体结构，对于能否充分发挥领导效能具有决定性的意义。

3. 行政决策：行政决策是行政管理和基础，它决定着行政活动的目标、方向和远景。行政管理学阐释行政决策的特点、种类，揭示行政决策的内在规律，提出优化决策所应遵循的原则、程序和所依赖的现代行政决策体制。

4. 人事行政：行政组织的工作人员是国家行政权力的执掌者和具体行政任务的承担者，他们素质的高低、能力的大小、工作态度的好坏，将极大地影响政府工作的进行。因此，人事行政

历来都是行政管理学研究的重要内容。其涉及的范围包括从选拔录用到退职退休等一系列管理环节。

5. 财务行政：财务行政为庶政之母，它可以为政府活动提供物质基础，而且，通过预算、会计、决算、审计等管理制度使国家财政资金得到充分地运用，从而既减轻社会和人民的负担，又促进社会经济发展。因此，财务行政也是行政管理学研究的一项内容。

6. 机关管理：机关管理是各行政机关的行政管理的组成部分，它对行政机关的行政管理起着积极的保障、辅助和促进作用。机关管理工作如何，将对整个机关的活动具有重要影响。行政管理学研究机关管理的目的，是要分析、总结文书、档案、会议、信访、总务等管理的方法，进而提高机关管理的科学化水平。

7. 行政法制：加强行政法制建设，促进政府依法行政，是行政活动规范化制度化的保证。行政管理学利用法学研究方法探讨行政管理法规在现代行政中的作用，研究行政法制中的行政立法、行政执法行政司法以及行政诉讼等内容。

8. 行政监督：作为行政活动制约机制的行政监督，在行政管理学中也占有重要位置。行政管理学将法学和管理学研究方法融会贯通，探讨行政监督的目标、范围、特点和原则，研究不同类型的监督形式及其作用。

9. 行政促进：行政活动的顺利进行依赖于一定的促进机制，行政管理学揭示行政沟通、行政协调和行政授权的作用，探讨影响其发挥作用的障碍，提供克服这些障碍的方法。

10. 行政改革：政府行政具有动态性和发展性，若要与不断变化的社会环境相适应，就必须不断地对其加以变革和调整。

(三)行政管理学的特点

1. 政治性。行政管理学是政治学的一个分支学科，具有鲜明的政治性。行政管理是行政组织依法行使国家权力对国家和社

会事务进行管理的组织活动,以此为研究对象的行政学研究如何调整党政、政企、政事之间的关系,在合理区分行政权与立法权、司法权的前提下怎样建立科学的决策体制和领导体制以及强有力的监督保障体制,以促使行政权的有效行使。所有这些都关系到国家政权的稳定和社会的和谐与发展。因此,为国家行政管理提供理论基础和指导原则的行政管理学,不能不带有政治性。

2. 综合性。国家行政内容丰富,范围广泛,职能复杂,需要综合多学科知识加以研究。作为反映行政管理规律的行政管理学吸收了政治学、管理学、法学、社会学、经济学、心理学等多种学科的知识,形成了一个综合性边缘性的独立学科。这是行政学的最大学科优势和最突出的特点之一。随着政府职能和管理范围的扩大,它将进一步吸收其他学科的理论知识,从而使自己的理论体系更加丰富和完备。

3. 应用性。行政管理学作为一门学科,有其特定的范畴、原理和原则。因此,它固然具有很强的理论性,但是,与其他理论学科相比,它更具有更为明显的应用性,主要揭示的是行政管理的方法、手段和技术。这些方法、手段和技术与行政管理实践的联系极为密切,是行政机关及其工作人员分析、解决问题的指南。因此,学习并掌握了行政学,就有可能有效地运用行政权力和履行组织、领导、指挥、监督、控制、协调、沟通等各种管理职能,合理地运用人力、财力和物力,使行政管理工作既经济,又高效。

4. 革新性。行政管理学有其特定的范畴、原理和原则以及内在结构,因此具有相对的稳定性。然而,行政管理学的革新性又是十分明显的。一方面,社会的进步和科技的发展常常给政府行政提出新问题,要求跟上时代前进的步伐,及时革新其理论,更好地指导行政管理实践;另一方面,与行政管理学相关的其他学

科学经常提供新的理论和方法,行政管理学应当加以借鉴来丰富和发展自己。

三、行政管理学与相关学科的关系

行政管理学作为一门独立学科,有其区别于其他学科独特的研究对象;而行政管理学作为一门交叉学科,又与其他有关学科相互联系。掌握这种联系,有助于加深对行政管理学的理解。

(一)行政管理学与政治学

行政管理学脱胎于政治学,二者联系非常密切。政治学主要研究国家的政治制度、政治组织、政治权力、政治原则等有关国家的根本制度的基本理论;行政管理学则侧重于研究政府的行政管理,它运用政治学的基本原理研究政府组织、政府行为等行政现象,研究如何设置合理的组织体系,如何确定正确的组织目标和如何有效地达到目标。因此,行政管理学主要是具体的、技术的和应用的研究,目的在于在确定国家的根本制度的前提下,推动国家行政的顺利进行,更好地发挥国家机器的功能。总之,就二者的相互关系而言,“行政管理学是藉政治学指引其努力的方向,政治学则赖行政学充实它的内涵”。

(二)行政管理学与企业管理学

企业管理学是在科学管理运动兴起之后产生的关于改进企业经营管理的学科,行政管理学则是关于改进政府行政管理的学科。企业管理学的产生发展,对行政管理学的完善起到了很大的作用,行政管理学的发展反过来又促进了企业管理学的发展。因此,这两门学科在本质上是一致的,二者所研究的基本问题和使用的主要概念、方法也有相同之处。学者们往往两门学问互通,理论常常互相借用,正因为如此,有人将企业管理学称为私人行政学,将行政管理学称为行政学。企业管理学和行政管理学的相互渗透、相互交叉和相互影响无疑为行政学的发展提供了

有利的条件。然而,也必须看到,二者在研究的对象、目的和范畴方面存在着明显的区别。因此,行政管理学既要积极,又要有选择地借鉴企业管理学的研究成果。

(三)行政管理学与行政法学

行政管理学与行政法学的关系密切,二者都将政府行政作为研究对象,都是有关行政的科学。行政学的产生,就是从研究法律对行政活动的规范开始的。后来,由于政府政务扩展,自由裁量范围扩大,行政管理日益受到人们的关注,旨在研究行政管理内在规律的行政学才摆脱行政法学的束缚,逐渐形成现代意义上的行政学。从学科性质来看,行政法学是一门法学学科,是行政法的理论表现形式,它以规范国家行政的法律规范及其产生和变化规律为研究对象,其研究目的在于使国家行政制度化、法律化,以实现行政法治。而行政学则以行政活动及其内在规律为研究对象,以阐明行政管理的原理、原则、方法和技术为任务,目的在于为增进行政效能提供理论依据。因此,旨在促进行政法治和行政效能的行政法学与行政学联系密切,互为表现,相辅相成。

(四)行政管理学与社会学

社会学是研究有关社会现象和社会问题的科学,它从整个社会的角度研究社会的组织、结构、功能、协调和发展以及社会生活现象中的重大问题。从管理的角度来看,一方面,社会学研究整个社会的管理,行政管理是社会管理的一部分,因此,行政学不能仅从行政组织本身的结构与功能来研究如何提高行政效能,而且必须将其置于社会大系统中加以研究,才能获得良好的效果。另一方面,社会学不以行政权力的行使作为专门研究对象,社会学研究的许多社会问题,都需要行政管理学研究如何经由国家行政加以解决。因此,加强行政管理学与社会学这两门学科的相互配合、相互渗透是十分有益的。

除此之外,行政管理学还与经济学、财政学、统计学、心理学、人才学、行为科学、信息学、决策学等学科有密切的关系。因此,学习和研究行政管理学,要广泛地吸取与其相关的知识,以加深对行政学的理解,推进该学科的发展。

第二节 学习和研究行政管理学的意义和方法

一、学习和研究行政管理学的意义

学习和研究行政管理学,对于建立具有中国特色的社会主义行政管理学体系,逐步实现我国行政管理科学化、规范化、法制化和现代化,提高行政效率,为社会主义现代化建设服务具有十分重要的意义。

第一,学习和研究行政管理学,以便充分发挥国家行政管理职能

国家行政管理的基本职能有政治职能、经济职能、文化职能、社会服务职能。行政职能发挥得如何,关系到国家政权的巩固和社会的稳定,关系到我国社会主义物质文明和社会主义精神文明建设的成败得失,关系到人民的富裕和幸福。列宁在俄国十月革命胜利后就提出:“要有成效地进行管理。”1923年3月在《宁肯少些,但要好些》一文中强调:“为了革新我国的国家机关,我们一定要给自己提出这样的任务:第一,是学习;第二,是学习;第三,还是学习……。”并且提出:“现在就宣布悬偿征求两本或两本以上关于组织一般劳动和组织行政管理的特别劳动的教科书。”他还主张要派几个有学问的切实可靠的人到国外去搜集书籍和研究这个问题,积极倡导编写行政管理教科书,充分发挥无产阶级国家行政管理职能。

我国建国以来的历史经验证明,行政管理学是一门极其重要的科学。重视学习并研究行政管理科学,有效发挥国家行政管理

理职能,社会就稳定,经济就蒸蒸日上,人民安居乐业,我们的各项事业就顺利发展。反之,就会使国家的政治、经济和文化生活处于不协调状态,甚至出现象“文化大革命”那样动乱不堪的年代。因此,学习和研究行政管理学,充分发挥国家行政管理职能,是国家民族安危所系,关系到国家的安定团结、经济建设事业欣欣向荣,人民生活的富裕和幸福。

第二,学习和研究行政管理学,是改革行政管理,实现行政管理科学化的需要

我国尚处在社会主义初级阶段,面临着艰巨的改革任务。随着经济体制改革的日益深化,政治体制改革势在必行。否则,经济体制改革也难于深入,以国民经济建设为中心的任务难于实现。所以,党的十三大明确提出了政治体制改革的任务,着手解决党政分开,政企分开,改革机构,改革干部人事制度,建立社会协商对话制度,完善社会主义民主政治,加强社会主义法制建设等问题。其中,在很大程度上属于国家行政体制改革的内容。

要正确开展行政管理改革,科学地总结和估价我国以往的经验,面对国情,进行适度改革,就必须学习和研究行政管理学,为行政改革提供科学的理论指导,回答和处理行政改革实践中提出的各种问题,保证改革卓有成效地顺利进行。

在行政改革过程中,逐步建立健全有关行政管理法规制度,实现行政管理科学化。这就需要学习和研究行政管理学,掌握行政管理规律,使法规制度符合客观要求,符合我国的国情,切实可行,行之有效,使我国行政管理纳入科学化、法制化、规范化、现代化的轨道。

第三,学习和研究行政管理学,有利于提高干部队伍素质

为政在人。优化行政管理的关键所在,是提高管理人员的素质。长期以来,由于我们没有把行政管理当作一门科学,不重视行政管理的研究,致使广大干部不清楚行政管理的含义,更不了

解行政管理学为何物,长期从事行政管理的人员对行政管理学也不甚了了。这种状况,很不适应行政管理实践发展的客观需要。在建国以后相当长的时间内,我国社会主义制度的优越性未能充分得到发挥,除了政治上犯了不少错误之外,一个重要的原因是行政管理落后,人员的业务素质不高,行政法制不够健全,缺乏对行政管理规律的研究和探讨。这种状况急待改变。行政管理学是兴邦治国的科学。为了迅速改变我国行政管理的落后状态,培养和造就大批行政管理人才,卓有成效地管理国家社会事务,迫切需要学习和研究行政管理学。行政管理学应当成为所有管理人员的必修课。

第四,学习和研究行政管理学,是迎接科学技术革命挑战的需要

当代科学技术的飞速发展,给经济、文化、社会生活带来巨大变化,新的观念、新的劳动方式、生活方式的出现,使行政管理日益复杂化。面对这一现实,行政管理不能满足于已有的方式和经验,而应有所创新和前进,以适应当代科学技术发展和社会进步的要求,并促进科技和社会的进步。

面对世界范围的科学技术革命,许多国家都在研究对策,以期在激烈竞争中立于不败之地。既重视科学技术的推广应用,又重视科学的管理。对于我国来说,这一现实既是一种新的机遇,又是一种严峻的挑战。通过改革开放,吸收科学技术和借鉴别国经验,改革机构,建立和健全行政法制,克服官僚主义,提高管理水平和行政效率,就必须学习和研究行政管理学,把握行政管理规律,以适应时代发展的客观要求,实现社会主义现代化。

二、学习和研究行政管理学的方法

方法对头,事半功倍。学习和研究行政管理学的根本途径和方法是以唯物辩证法为指导。具体有以下方法:

第一,理论联系实际。行政管理学是理论与实践相统一的科