

行政管理导论

黄达强 朱国斌 编

文化艺术出版社

[北京人文函授大学教材]

行政管理导论

黄达强 朱国斌 编著

文化艺术出版社

北京人文函授大学教材

行政管理导论

黄达强·朱国斌 编著

文化艺术出版社出版

世界知识印刷厂印刷

印张：12.25 字数：272千字

印数：1—15000册

ISBN 7-5039-0395-3 G·48 定价：3.40元

前 言

把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家,是摆在当代中国人民面前的光荣而又艰巨的历史使命。要实现这一宏伟目标,离不开政府有力、有效的管理和领导,离不开国家行政管理的科学化和现代化。

行政管理学,就是研究如何加强政府科学管理,提高国家行政管理效率的一门科学。行政学从正式产生到现在不过几十年的历史,是一门比较年轻的学科。特别是在中国,对行政管理全面、深入、系统的研究不过几年时间。但它已经和正在继续引起人们的普遍关注和重视,在理论和实践方面也已取得了很大的进展。从世界范围上看,加强行政科学的研究,一直是各国共同关注的课题。目前我国正处在社会主义初级阶段,面临着更加艰巨的行政管理科学化、现代化的任务,因此,加强社会主义初级阶段行政管理发展战略的研究,加强有中国特色的行政学的建设,加强行政管理知识的普及与提高,具有十分重要的理论意义和实践意义。

《行政管理学导论》是为行政管理专业的教学和为广大行政工作人员在职学习行政管理学编著的,旨在推动行政管理学的教学、研究与发展工作。

《行政管理学导论》全书共十五章,包括导论、行政系统与行政体制、行政环境、行政组织、行政领导、行政决策、行政执行、行政信息管理、行政监督、人事行政与国家公务员制度、财务行政、机关管理、行政管理法制化、行政效率、行政改革等内

容。

《行政管理学导论》是我们在较长时间里从事行政管理专业教学和科研工作过程中形成的,它既借鉴参考了国内外行政管理学教学与研究的许多积极成果,也凝聚着我们探索行政管理科学规律的辛勤劳动。但由于理论研究是无止境的,并且实践中还有很多先进的科学的经验有待于进一步总结提高,所以这本导论自然会存在着一些这样那样的不足之处,甚至还有疏漏之处。就此而言,谨祈望从事行政管理学及相关学科研究的专家学者和同行们不吝指教。对此,我们首先在此表示我们的诚挚谢意。

编著者

1988年11月

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 行政与行政学	(1)
第二节 行政学的产生和发展	(11)
第三节 中国行政学的发展	(18)
第四节 学习和研究行政学的意义与方法	(25)
第二章 行政系统与行政体制	(33)
第一节 行政系统分析	(33)
第二节 行政体制概述	(42)
第三节 行政体制改革	(54)
第三章 行政环境	(60)
第一节 行政的社会环境	(60)
第二节 行政的文化环境	(67)
第三节 社会主义初级阶段的行政管理	(73)
第四章 行政组织	(80)
第一节 行政组织构成	(81)
第二节 行政组织的结构和体制	(89)
第三节 行政组织建设的指导原则	(98)
第四节 建立一个完整的行政体系	(102)

第五章 行政领导	(105)
第一节 现代行政领导及其地位和作用.....	(105)
第二节 现代行政领导集体.....	(117)
第三节 现代行政领导艺术与领导方法.....	(120)
第六章 行政决策	(133)
第一节 行政决策的意义和特点.....	(133)
第二节 行政决策的原则和分类.....	(140)
第三节 行政决策程序.....	(147)
第四节 行政决策体制.....	(155)
第七章 行政执行	(163)
第一节 行政执行概述.....	(163)
第二节 行政执行过程.....	(166)
第三节 行政沟通.....	(172)
第四节 行政协调.....	(176)
第八章 行政信息管理	(181)
第一节 行政信息与行政管理.....	(181)
第二节 行政信息处理.....	(185)
第三节 行政信息系统.....	(192)
第九章 行政监督	(199)
第一节 行政监督概述.....	(199)
第二节 行政监督系统及运行机制.....	(206)
第三节 保证有效的行政监督.....	(213)

第十章 人事行政与国家公务员制度	(216)
第一节 人事行政的地位和作用.....	(217)
第二节 人事行政的指导思想和基本原则.....	(221)
第三节 西方国家公务员制度概说.....	(229)
第四节 我国国家公务员制度的建构与基本 框架.....	(239)
第十一章 财务行政	(248)
第一节 财务行政的概念.....	(248)
第二节 国家预算管理.....	(255)
第三节 预算会计和国家决算.....	(262)
第四节 国家审计制度.....	(265)
第十二章 机关管理	(270)
第一节 机关管理的意义和原则.....	(270)
第二节 办公厅(室)与办公环境管理.....	(275)
第三节 文件、档案管理和会议管理	(280)
第四节 后勤服务管理与改革.....	(288)
第五节 办公室自动化.....	(292)
第十三章 行政管理法制化	(299)
第一节 行政管理法规与行政管理法制化.....	(299)
第二节 行政管理法制化的内容与手段.....	(305)
第三节 加强行政管理的法制建设.....	(311)
第十四章 行政效率	(318)

第一节	行政效率的概念·····	(318)
第二节	衡量行政效率的一般标准与方法·····	(321)
第三节	如何提高行政效率·····	(325)
第十五章	行政改革·····	(332)
第一节	行政改革在行政管理中的地位·····	(332)
第二节	国外行政改革的历史趋势·····	(335)
第三节	我国行政改革的总体目标·····	(338)
第四节	我国行政改革的思路 ·····	(344)
思考题答案要点·····		(349)
后 记 ·····		(388)

第一章 导 论

〔内容提要〕 本章概要地讲述了作为一门社会科学的行政管理学(亦称行政学)的研究内容、发生、发展以及学习和研究的意义。全部内容分四部分:一、行政与行政学。其中研究了行政和概念、行政学的研究对象与研究内容以及行政学的特征。二、行政学的产生和发展。包括对行政学的产生、发展阶段和发展趋向的研究。三、中国行政学的发展。主要介绍了新中国建立前行政学在我国的发展、新中国行政学的发展以及当代中国行政学研究的重大课题。四、学习和研究行政学的意义和方法。主要讲述了学习和研究行政学的意义、建设有中国特色的行政学和学习研究行政学的方法等内容。

第一节 行政与行政学

一、行政的概念

行政管理学,就是研究国家行政管理规律的科学。它从正式产生到现在不过几十年的历史,是一门比较年轻的学科,但是它已引起了人们的普遍重视,从理论和实践方面都获得了很大的发展。加强行政学的研究,已经成为各国共同关注的课题。处在社会主义初级阶段的我国,面临着更加艰巨的行政管理科学化的任务。切实加强行政学的研究和建设,对于实现社

会主义现代化建设的宏伟目标,具有十分重要的意义。

“行政”,人们从不同的角度赋予它不同的含义。

有的从“三权分立”的角度来理解行政,认为“行政”是指与立法、司法并立的“三权”之一的部分。这种认识有其历史原因。近代许多资本主义国家按照资产阶级启蒙学者“三权分立”的理论组建国家管理机构,立法、司法、行政三权分立,互相制约,行政管理职能得以相对独立存在和发挥。对“行政”的这种解释被称为狭义的行政概念。如果说,在资产阶级革命胜利初期“三权分立”在某种程度上确实存在的话,那么,进入帝国主义阶段以后,“三权分立”的体制已发生了很大变化。实际上,国家管理权力愈来愈明显地集中在行政机关,政府的权力愈来愈明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以,狭义的行政概念,同实际生活是不一致的,它不能为人们普遍接受。

有的则从政治与行政分离的角度来解释行政,认为政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行。据此,凡属执行国家意志的管理部门、管理活动就叫行政。显然,这种界定也并不严密。行政不可能不表现国家的意志,执行不可能不体现政治。恰恰相反,现代各国政府无不积极参与政治决策,无不积极体现统治阶级的意志。所以,这种对行政相对广义的解释,同实际生活也是不一致的,它也不能为人们普遍接受。

有的从管理功能的角度来解释行政,认为一切管理都是行政。凡属国家管理机关,一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构,毫无例外都属行政之列,只不过略加区分为“公共行政”与“私人行政”而已。这种最广义的行政概念,包罗万象,过于笼统,失去了科学分类的意义,不利于国家管理规律的探讨,所以也不能为人们普遍接受。

无论国内国外,固然人们对“行政”的解释歧义丛生,不乏

争论,但是,就“行政”的基本内涵来说,认识又是相当接近的。

在中国,“行政”二字历史久远。在距今 2000 多年前撰写的《左传》中,就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在距今 270 多年前编撰的《纲鉴易知录》中,也有“召公、周公行政”的记载。这些史籍上出现的“行政”概念,其含义毫不含糊是指管理国家的政务。所以在中国通用的词典里,“行政”界定为国家政务的管理。

在国外,也很早就出现与中文“行政”相类似的词汇。2000 多年前古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。现代英语 Administration,即“行政”,是从拉丁文 Administare 而来的。现今国际普遍采用的《社会科学大辞典》,对 Administration 的解释是:国家事务的管理。在马克思的著作中,把行政称为“国家的组织活动”^①。

由此可见,把行政解释为国家政务的管理活动是为人们所共同接受的,至少是多数人所能接受的。基于这一点,把“行政”解释得过于狭窄或过于广泛,似乎都未免失之偏颇。

行政与管理的概念不同。行政的解释已如上述。管理在中文里是管辖、料理、处理。从纵面来看,管理的历史比行政更长,资格更老。自从出现人类群体活动以来,就出现管理活动。在原始社会,人们为了生存,就要组织起来同自然界作斗争,就要组织生产、组织分配,这就是最原始的管理。但是,这时的管理只有社会属性,不具政治性质,所以不能说是行政。自从原始社会解体,产生了剥削、出现了阶级,诞生了国家,这时的管理代表了统治阶级的意志,存在着鲜明的政治性,所以,不再仅仅是一般的管理,而是具有政治性的管理了,行政活动产

① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷,第 479 页。

生了。从横面来看,管理的外延更宽,从吃喝拉撒,到生老病死,从个人到家庭,从国家到世界,从地面到天空,从物质到精神,只要人迹所能涉足的地方,都需要管理。但是,并非所有管理都属行政。

既然行政与管理有别,应如何区别呢?有人把行政称为政务的推行,管理是事务的推行;行政的层次较高,管理的层次较低。我们认为,行政也是一种管理活动,所以行政与管理不是两个对立的观念。把管理看成是更大范围的系统,行政是这个大系统中的子系统,这样来解释行政与管理,并进而解释行政学,是能够一以贯之,自圆其说的。

二、 行政学的研究对象

由于对行政的解释、理解不同,对什么是行政学?它的研究对象是什么?表述各异。兹列数例如下:

“行政学是指以行政为研究对象的一门科学,是行政概念、行政范畴和行政原理的逻辑体系,是有关行政现象和行政行为的系统的知识。”

“行政管理学是一门以有效管理国家行政事务为目的,系统地研究行政现象和活动规律的社会科学。”

“行政管理学是研究国家全部行政管理运行规律的科学,是研究国家行政机关对社会事务进行管理时各种组织和行为的要素及其相互关系的科学。”

“行政管理学是研究国家管理的学问,即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是提高行政效率,保证实现四个现代化。”

“行政管理学就是研究行使国家权力进行行政管理活动

的规律的科学。”

“行政管理学是研究国家行政管理的科学,研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中,有效地组织和协调各种要素的科学,行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率。”

从以上种种表述看出,仁者见仁,智者见智。由于行政学是一门比较年轻的学科,又是一门正在蓬勃发展中的学科,出现不同见解,正表明这门学科还需深入研讨和完善,应当积极开展争鸣,促其逐步走向成熟。抛开以上种种表述中的不同细节,则可看到所有表述都强调了行政学是以行政管理为研究对象,并揭示其内在规律性的科学。我们认为,对一门学科的研究对象的表述以简明、准确为好。过于简略的同义语反复,很难说是简明、准确;过于冗长,附加成分过多,也很难同简明、准确相符。基于这种认识,我们认为,行政的研究对象可表述为:

行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学。

这个定义,突出了国家行政组织在行政学中的主体地位,突出了行政管理是以整个社会为对象的管理,突出了行政学的鲜明特点是追求行政活动的高效率,突出了行政学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。这几个突出就把行政学的特点揭示出来了,就易于同其他学科,特别是相关学科区别开来。

三、 行政学的研究内容

行政学的研究内容,在这门学科不同的发展阶段有不同

的概括,在当代不同的学派中也有不同的认识。在行政学产生初期,行政学的研究内容是行政法,即研究法律对行政的规范。到20世纪初,其研究内容得到进一步发展。1926年美国学者怀特写的《行政学导论》即把行政学的研究内容概述为四个方面:行政组织、人事行政、财务行政、行政法规。随着社会经济的发展,科学技术的进步,管理科学的发展,行政学研究的内容更加丰富了。而今,许多学者把行政学分为两大类:一类为普通行政学;一类为部门行政学。这表明,行政学的研究除了在基本理论方面继续深入外,正向部门行政领域扩展,积极探求专业部门行政管理的规律性。

普通行政学或理论行政学的任务是揭示行政管理最基本的规律。这些最基本的规律,通过行政管理的最基本的要素表现出来。有的学者认为,行政管理的最基本的要素也就是行政学研究的最基本的内容。我国台湾著名行政学家张金鉴先生提出,行政包含的要素有15个:(1)机关目标;(2)机关计划;(3)机关职员;(4)行政经费;(5)行政物材;(6)合理的组织;(7)有效的工作方法;(8)适当的指挥;(9)对职员的激励;(10)意见沟通;(11)职员的服务精神或士气;(12)协调与和谐一致;(13)把握时机;(14)因地制宜;(15)不断改进。这样的归纳和列举是全面的。但是作为一门学科,似应作更加严密的理论概括。

根据我们对行政学研究对象的理解,本书把行政学的研究内容概括为以下16个方面:

(1) 行政功能。正确认识行政功能,是揭示行政管理规律的出发点。对行政功能的错误理解,必将导致行政管理的变异和失败。因此,本书把行政功能列为行政学的基本内容之一。

(2) 行政环境。揭示行政环境与行政管理的内在关系。正确认识行政管理的社会环境、历史文化环境,力求做到理论与实际,主观与客观的统一。

(3) 行政体制。揭示行政体制与行政管理活动的关系。行政管理科学化,不能离开行政体制的合理化。进行行政体制改革,是行政管理科学化的重要课题。

(4) 行政组织。揭示行政管理的主体组建的指导原则,探求行政组织高效化的最佳结构。

(5) 行政领导。揭示行政领导在行政管理中的主导作用,行政领导的素质和群体结构,行政领导优化的程序和方法。

(6) 行政决策。揭示行政决策科学化的原则、程序、方法和体制,阐明没有科学的行政决策就没有科学的行政管理的定律。

(7) 行政信息。揭示行政信息在行政管理中的地位作用,行政信息的有效管理、处理、运用的机制。现代科学管理的成败在很大程度上取决于行政信息流的占有和利用。

(8) 行政执行。揭示行政执行与行政决策、行政管理的逻辑联系,行政执行的环节和原则。

(9) 行政监督。揭示行政监督在行政管理机制中的自净作用,行政监督的体系、原则、程序和方法。

(10) 行政法规。揭示行政管理法制化的原则、途径和实施办法,阐明依法行政是现代行政管理科学化的重要标志。

(11) 人事行政。揭示为政在人,行政人员优化的原则、制度和办法。

(12) 财务行政。揭示国家财务行政的性质、功能、对象和内容,阐明行政预算、会计、审计、决算诸环节的最优管理。

(13) 机关管理。揭示行政管理实体建立和建设的原则,实务管理活动的最佳方法,管理手段科学化、现代化的目标和实施。

(14) 行政方法。揭示行政方法在行政管理中的意义、行政方法的最佳选择,阐明在传统方法的基础上,广泛运用现代方法的可行性和操作途径。

(15) 行政效率。揭示行政效率是行政管理的出发点和落脚点,阐明提高行政效率的方法和规律。

(16) 行政改革。揭示行政改革的必然趋势,中外行政改革的规律。

我们认为,以上所列基本内容,不是一个个各不相干的单体,而是以行政组织和行政领导为核心,串连了行政管理的基本过程和基本环节,是有机联系的整体,体现了行政管理的基本规律,勾画出了行政学的基本体系。

四、 行政学的特征

从行政学的研究对象、基本内容的分析,可以看出,行政学具有如下的特点:

(1.) 政治性和社会性的统一。行政学是研究国家行政组织对社会事务进行有效管理的规律的科学,是政治学的分支,具有鲜明的政治性。同时,行政学又揭示了行政组织管理社会公共事务的规律,所以具有社会性。行政学集政治性和科学性于一体,一方面它为统治阶级服务,另一方面它所揭示的管理规律又为不同阶级不同政治倾向的管理者所接受和共享。

(2.) 理论性与应用性的统一。行政学的范畴、原则、原理等,有很强的理论性。同时它又系统总结了科学的行政管理