

现代行政管理学

主编 张跃雄 赵达军



湖南大学出版社

现代行政管理学

主 编 张跃雄 赵达军
副主编 田荣安 聂朝霞 邓建国

湖 南 大 学 出 版 社
1995 · 长 沙

现代行政管理学

Xiandai Xingzheng Guanlixue

主编 张跃雄 赵达军

责任编辑 韩 虹

装帧设计 林朝霞

出版发行 湖南大学出版社

社址 长沙市岳麓山 邮码 410082

电话 0731-8821691 0731-8821315

经 销 湖南省新华书店

印 装 湖南航天长宇印刷厂

开本 787×1092 32开 印张 11 字数 247千

版次 1995年12月第1版 1998年4月第4次印刷

印数 1 1501-1 4500册

书号 ISBN7-81053-017-8/C·1

定价 12.00元

(湖南大学版图书凡属印装差错,请向承印厂调换)

目 次

第一章 绪论

- 第一节 行政管理学概述..... (1)
- 第二节 行政管理学的产生与发展 (10)
- 第三节 我国行政管理学研究简况 (21)
- 第四节 学习研究行政管理学的意义、指导原则和方法
..... (23)

第二章 行政环境

- 第一节 行政环境概述 (29)
- 第二节 行政环境对行政管理的影响和作用 (35)
- 第三节 分类行政环境与行政管理 (41)

第三章 行政职能

- 第一节 行政职能的涵义和特点 (52)
- 第二节 行政职能的一般内容 (55)
- 第三节 行政职能的转变 (61)
- 第四节 我国政府的职权和职能 (69)

第四章 行政组织

- 第一节 行政组织的特点和类型 (75)
- 第二节 行政组织的体制与结构 (79)
- 第三节 行政组织建设的指导原则 (85)
- 第四节 西方行政组织理论评介 (93)

第五章 行政领导

- 第一节 行政领导的构成要素 (99)
- 第二节 行政领导者素质的重塑 (104)
- 第三节 行政领导群体的优化 (116)

第六章 行政决策

- 第一节 行政决策的特征和地位 (123)
- 第二节 行政决策体制 (128)
- 第三节 行政决策程序 (132)
- 第四节 行政决策科学化 (140)

第七章 行政执行

- 第一节 行政执行的特点和作用 (148)
- 第二节 行政执行的基本环节 (154)
- 第三节 行政执行的复杂性 (164)

第八章 行政信息

- 第一节 行政信息的一般特征 (174)
- 第二节 行政信息的沟通 (179)
- 第三节 行政信息的优化 (187)

第九章 行政监督

- 第一节 行政监督的意义 (195)
- 第二节 行政监督的类型和体系 (201)
- 第三节 加强和健全行政监督机制 (209)

第十章 行政法制

- 第一节 市场经济与行政法制 (216)
- 第二节 行政管理法规的制定 (221)
- 第三节 行政管理法规的实施 (225)

第四节	行政复议和仲裁·····	(228)
第五节	行政诉讼·····	(231)
第十一章	人事行政	
第一节	人事行政的沿革和地位作用·····	(238)
第二节	国家公务员制度·····	(244)
第三节	国家公务员管理·····	(250)
第十二章	财务行政	
第一节	财务行政概述·····	(259)
第二节	预算制度·····	(262)
第三节	预算会计和决算制度·····	(272)
第四节	审计制度·····	(277)
第十三章	行政机关管理	
第一节	机关管理的涵义与功能·····	(283)
第二节	机关管理的主要内容·····	(286)
第三节	提高机关管理效率·····	(294)
第十四章	行政方法和技术	
第一节	思想政治工作方法·····	(304)
第二节	系统工作方法·····	(311)
第三节	网络规划技术·····	(315)
第四节	现代办公自动化·····	(320)
第十五章	面向二十一世纪的行政管理	
第一节	树立新的行政发展观·····	(327)
第二节	进一步深化行政改革·····	(331)
第三节	培养造就跨世纪合格行政人才·····	(335)
后 记	·····	(341)

第一章 绪论

行政管理是一种国家性质的管理。国运兴衰,社会进退,人民福祸,都与行政管理的优劣直接相关。学习研究行政管理学,就是为实现行政管理科学化、法制化、现代化这一宏大目标服务的。

第一节 行政管理学概述

一、什么是行政

“行政”,顾名思义,是指手中掌握一定权力的人“行其政事”。但就其内涵而言,远非如此简单。“行政”一词,古已有之。两千多年前,古希腊著名学者亚里士多德就曾使用过“行政”一词。他认为,“一切政体都有三个要素”^①,即议事、行政、审判。这里的行政是指执行国家政务。英文中的“行政”(Administration)一词,就源于拉丁文的“行政”(Adminiistrare)。

我国古代文献《左传》中就有类似“行政”的提法,如“行其政事”、“行其政令”。“行政”一词最早见于《史记》,在《史记·周本纪》中记载公元前841年,西周因“国人发难”,厉王出逃,由召公、周公二相行政,号曰“共和”。这里所说的“行政”,是指

^① 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,第214页。

掌握政权、管理国家政务的意思。所以，在我国，“行政”通常界定为国家政务管理。

对行政一词的理解，随着各种社会制度的建立，以及各国行政实践的发展，赋予了更多的涵义，从而形成不同的解释和观点，主要有以下三种：

一是从政治的观点来解释行政。它又可分为两派，一派是从“三权分立”角度，认为凡国家立法、司法以外的政务总称为行政。其实这种解释是与当代资本主义国家政体的现实不相符的。“三权”不是绝对分立，而是相互渗透。况且行政部门的权力在不断扩大，它不只是消极被动地执行政务，而是积极地行使行政立法权，参与和制定重大决策，并把行政裁决权扩大到司法领域，可以说行政掌握着国家的实权。所以，这一派对行政的解释，并不能全面反映当代各国行政管理的现实，因此有人把它称为狭义的行政。另一派是从政治与行政分离的角度，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。具体地说，行政是政府官员、官吏推行政府功能的的活动。这种解释同样不能科学地反映当代各国的现实，因为在任何一个国家，政治和行政都是紧密联系、互相结合的。国家行政机关既要积极参与和影响国家重大政治决策，又在执行政治任务的过程中不断作出因事制宜的政治性决策，这也是国家意志的体现。同时，任何体现国家意志的政治决策，都离不开行政过程，而行政政治活动是一种实现政治任务的活动，这种活动本身也是国家意志的体现。

二是从管理的观点来解释行政。由于生产和科学技术的发展，从1900年开始，欧美工商企业界发生了科学管理革命，于是就有人研究把科学管理的原理原则引进政府机关，这样

就产生了不少以管理观点来研究行政的行政学家。他们依照管理要素的观点,认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。这种解释实际上把管理等同于行政,显然定义太广,所以有人把它称为最广义的行政。

三是从法律的角度来解释行政。因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。它属于国家所专有;权限按法律规定;按法规行动;只处理公务;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。

以上说法各执一端,各有侧重。马克思第一次全面科学地揭示了行政活动的性质,他说明了行政是最直接地体现着国家职能的行使活动。马克思说:“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因,于是它们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢?就因为行政是国家的组织活动。”^①这就是说,行政是对国家事务的一种有组织的管理活动,目的是实现统治阶级的意志。

二、什么是行政管理

管理与行政的概念不同。管理是指人类对某种共同劳动进行有目的、高效率的组织、领导、计划、指挥、协调与控制的社会活动。据历史学家的研究,自从出现人类群体活动以来,就出现了管理活动。在原始社会,人们为了生存,就要组织起

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

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,不具有政治性质,所以不能说是行政。原始社会解体后,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,行政活动由此产生。但是,从管理学的角度来研究,小到个人的吃喝拉撒,生老病死,大到国家大事,只要有人的地方,都需要管理。因此,并非所有管理都属行政。既然管理与行政有别,因而有人把行政理解为政务的推行,管理理解为事务的推行;行政的层次较高,管理的层次较低,但行政包含在管理活动之中。管理是一个大系统,行政是这个大系统中的子系统。

综上所述,行政管理是管理中的一种,它具有明显的政治性,它离不开国家这个基本概念。按照马克思主义学说对行政的解释,行政管理是指国家行政机关运用行政、法律和经济手段对社会公共事务的管理。这就是说,第一,行政管理的主体是国家行政机关,它是一种国家职能,或者说是国家职能之一。第二,这种管理国家事务的活动,是依法进行的,即必须依照宪法和法律的规定开展活动。第三,它的内容是组织和管理国家事务,根本任务是发展经济,建设高度文明发达的社会。

行政管理作为国家的活动,是上层建筑的重要组成部分,它要适应经济基础发展的要求,同时也对经济和社会的发展起巨大的推动作用。历史一再证明,国家能否兴旺发达,在政治决策以后,行政管理就常常是带有决定意义的因素。先进科学的行政管理,将对经济的发展和科学的进步起促进作用;落后的不科学的行政管理,则将阻碍或束缚生产和科学技术的

发展。在社会主义市场经济体制下，国家行政管理对经济和社会发展的影响更加巨大。

三、行政管理学研究的对象

行政管理学亦称行政学。毛泽东同志说过：“科学研究的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^①国家行政管理有其自身的特有矛盾及其运动规律，因而构成了行政管理学的研究对象。由于对行政的解释、理解不同，对行政管理学研究的对象在理解和解释上也各有所异。有的认为：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。也有人认为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。还有人认为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。

我国社会主义行政管理学的研究对象，是由我国行政管理的实质和内容所决定的。我国行政管理实质上是国家行政机关依照法律和行政法规对国家和社会事务实行有组织的管理活动。这就是说行政管理是以国家行政机关的强制力为基

^① 《毛泽东选集》第1卷，第284页。

础的。在我国,除了国家行政机关实施行政管理职能外,凡由国家机关依法授权或委托其他非行政部门执行的行政管理职能,亦应属于行政管理范畴。同时依法行政是我国社会主义行政管理的基本原则之一。根据我国宪法、法律和行政法规,有组织地管理国家和社会事务,才能实现国家行政管理的有效性和权威性。在奴隶社会和封建社会,没有完备的国家法律,统治者往往以言代法,行政管理自然落后。此外,就行政管理的功能而言,强调的是提高行政效率,提高行政管理效率是行政管理的直接目的。研究行政管理规律,合理设置组织机构,实行科学的领导、计划、指挥、协调、控制和监督等,充分发挥人力、物力和财力等要素的作用,以便实现行政目标,提高行政效率,是行政管理学的出发点和归宿。

因此,我们比较赞同“行政管理学是研究国家行政机关依照法律、法规,对社会事务进行有效管理的规律的科学”^①这个定义。它突出了国家行政机关在行政管理学中的主体地位,突出了行政管理是以整个社会为对象的管理,突出了行政管理学的鲜明特点是追求行政活动的高效率,突出了行政管理学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。它揭示了行政管理学的特点,符合马克思主义关于行政管理的基本思想。

四、行政管理学研究的内容和对象

目前国内外学者对行政管理学研究的内容认识上还不统一。有的单从行政学的角度研究,有的则从行政法学的角度研究,有的侧重应用,有的侧重理论。我们认为,行政管理学研究的内容,应由行政管理的实践来确定。

^① 黄达强等编:《行政学》,中国人民大学出版社,第5页。

首先,行政管理要有管理的主体。行政管理的主体就是国家行政机关及其公务员,可统称为行政组织。搞好国家行政组织的自身建设,是搞好行政管理的基础。因此,对行政组织的研究,就成为行政管理学首先要研究的内容。

其次,行政管理是由行政主体的各种管理活动组成的。这种活动具体表现为国家对经济、社会、文化、教育等各种类型管理对象的管理,而对这些管理,既有其特殊性,又有其普遍性,有一般的、普遍的规律可循。比如,管理首先是从确定目标、制定决策开始的,然后是决策的执行,而在执行过程中,要有对执行的监督、信息的反馈以及采取各种管理方法和手段等等。这可概称为行政行为,即行政主体的主要管理环节和管理手段。这些行政行为是对各类管理对象的管理都普遍采用的。因此,对行政行为的研究,是行政管理学的主要内容。

最后,行政管理必须有其管理对象,否则,就不成其为管理。如前所述,行政管理学研究国家行政组织的自身建设和主要管理环节及管理手段,就是为了搞好对各类管理对象的管理。行政管理对象甚广,主要有经济、文教、军事、外交、民政、公安、司法等等,这些管理对象都有各自不同的特点和活动规律,行政管理只有符合这些管理对象的特点和活动规律的要求,才能实现管理目标和效能。因此,研究各类管理对象的特点和规律,是行政管理学所要研究的又一重要内容。国家行政管理如何从宏观上管理好上述各项事业,是当前应加强研究的课题。

综上所述,行政管理学所要研究的范围和内容比较广泛,它是一门研究国家行政管理的应用科学。在我国,我们要从行政管理的整体出发,对上述各个方面的内容,全面地、系统地

进行探索,力求建立具有中国特色的行政管理科学理论体系。

行政管理学是在国家行政管理实践中形成的理论体系,从它研究的对象和基本内容分析,至少有以下三个特点:

第一,阶级性。不同性质的国家行政管理学尽管在其知识体系上有某些共同之处,但因国家性质的不同,服务对象各异,因而研究的具体内容带有鲜明的阶级性。剥削阶级重视行政管理学,是为了巩固自身统治。正如列宁所说,剥削阶级资本家所关心的是怎样为掠夺而管理,怎样借管理以掠夺。所以,对于资本主义国家的行政管理学,可以批判地借鉴,但不能生搬硬套。我国是工人阶级领导的人民民主专政的社会主义国家,我国的行政管理学是社会主义经济基础的产物,是为巩固和发展社会主义经济,为人民的富裕幸福服务的,因而我国的行政管理学应以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,体现人民意志和人民当家作主管理国家的政治权利,具有中国社会主义行政管理特色。所以,它具有鲜明的阶级性。

第二,实践性。行政管理学是实践的产物,是行政管理经验的总结和概括,并且是随着行政管理实践不断发展而逐渐丰富和发展的科学。我国行政管理学的研究虽然起步较晚,但由于适应了我国政治、经济、文化教育等全面改革的需要,服务于实践,因而是实现我国行政管理科学化、促进四化大业的重要学科。我国建国40多年来,在行政管理方面的丰富经验需要认真总结,并升华为理论。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,这为行政管理实践发展又提供了新的指导。因而,行政管理学有其广泛的实用性,具有强大的生命力。

第三,综合性。行政管理广泛运用哲学、政治学、经济学、社会学、管理学、心理学、法学、财政学、人事管理学、信息学等

学科的基本原理,并吸收诸多学科的研究成果,综合众多学科的有益知识,以丰富自己的理论体系,因此,行政管理学具有高度的综合性特点。

五、行政管理与其它学科的关系

行政管理学已形成一门独立的学科,有其自身的运动规律和理论体系。同时,它又融哲学、政治学、法学、管理学、社会学、心理学和经济学等学科知识于一体,与多种学科互相交叉、互相渗透。

行政管理学与哲学。行政管理学是以国家行政管理为研究对象的,是对人类社会一个方面的认识;而哲学则是系统化、理论化的世界观,是对整个世界的根本看法。行政管理学给哲学以科学的材料,而哲学给行政管理学以世界观和方法论的指导。因此,我们研究行政管理学,特别是研究社会主义行政管理学,必须坚持以马克思主义哲学思想为指导。

行政管理学与政治学。行政管理学是从政治学“母体”中脱胎出来的分支学科,早期的政治学包括了行政管理学的内容。19世纪末,资本主义的发展客观上对行政管理提出了新的要求,而包含在政治学中的行政管理学的内容已不能适应新情况和回答新问题。为了适应资本主义国家行政管理的要求,行政管理学逐渐从政治学中分化出来,发展成为一门独立的学科。从某种意义上来说,行政是政治的延伸,政治影响着行政,作为政治学研究对象的政治权力结构、政治制度等内容,一定会影响行政体制、行政制度、行政目标等行政管理学的研究内容。行政管理学的发展,为政治学拓展了更为广阔的视野。

行政管理学与法学。早期的行政管理学研究是从法学角

度开始的。从一定意义上说,行政过程也就是法律的实现过程。行政管理既受法律的指导和制约,又制定行政管理法规进行管理,而行政管理法规的制定和实践又丰富了法学内容,所以,行政管理学与法学存在相互渗透、相互交叉的关系。

行政管理学与管理学。行政管理学和管理学都是新兴学科。由于行政管理包含于管理之中,所以,管理科学的理论和方法对行政管理在某种程度上也是适应的。另外,从行政管理学的产生和发展来看,管理科学的作用是不可忽视的,特别是管理科学的理论和方法对行政管理学的多方面渗透,极大地丰富了行政管理学的理论和方法。

行政管理学与社会学。社会学以社会和社会问题为研究对象,探讨社会良性运行的规律。行政管理学将社会学的理论、原则和方法运用于行政管理之中,充实了行政管理学的内容。社会学的理论、原则也有赖于在行政管理中实施和验证。因此,行政学与社会学是关系十分密切的相关学科。

行政管理学与心理学、统计学、运筹学、人才学、决策学、科学学等学科也联系紧密,行政管理学要借助这些学科的理论和方法,揭示行政管理的规律,保证或促进行政管理科学化的实现。行政管理学的研究因此而充满了生机和活力,并将在实践中不断丰富、发展和完善。

第二节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学的产生及其历史背景

行政管理学是一门古老而又年轻的学科。可以说人类自有了国家就有了行政,然而作为一门独立的学科,它产生在

20世纪初的西方资本主义国家。在此之前,纵有论及行政学的片断思想,也都是在政治学中讨论。直到1887年美国学者、曾任美国总统的威尔逊发表了《行政的研究》一文后,行政学才逐渐引起人们的注意,认为行政是一门可单独深入研究的学问。1900年美国行政学者古德诺出版了《政治与行政》一书,把行政作为一个单独领域加以研究,进一步推动了行政学的形成。接着1916年法国学者费尧著有《一般行政与工业行政》,韦伯于1925年出版了《经济组织与社会组织》,1926年美国学者威洛毕的《行政学原理》和1927年怀特的《行政学导论》相继问世,对行政学的主要内容作了比较系统的论述,开始形成了行政学的体系。特别是著名管理学家泰罗所著《科学管理的原理》的出版,影响甚大,使行政学的研究开始注入“管理”观念,并得以迅速发展,终于成为一门广受世界各国重视的专门学问。

有国家就有行政管理。然而在奴隶社会和封建社会,由于生产力低下,管理国家的事务并不复杂,因此,行政管理还不可能成为专门学问,受到社会的重视并加以研究。进入资本主义社会,随着社会政治、经济和文化的发展,国家对社会事务的管理日趋复杂,人们越来越认识到行政管理的重要性;加之产业革命后,自由经济得到发展,自由竞争日趋激烈,凡赚钱的商品竞相生产,唯利是图,生产过剩,导致经济危机,形成贫富悬殊,劳资对立,社会冲突不断发生。政府需要有效地管理这些棘手的经济与社会问题,遂不得不研究行政管理。1929年资本主义世界经济危机发生以后,各资本主义国家纷纷总结过去重资源安排,轻行政管理的教训,从而提高了研究行政管理理论的自觉性。这就是行政管理学应社会需要而产生的