

中国现代科学全书 ● 管理学
CHINESE ENCYCLOPAEDIC SERIES OF MODERN SCIENCES ● SCIENCE OF
MANAGEMENT

● 高小平 主编 现代
行政管理学

SCIENCE OF MODERN
ADMINISTRATION

长 春 出 版 社

中国现代科学全书·行政管理学

现代行政管理学

主 编 高小平

副主编 李亚非

撰稿人 高小平 李亚非 胡仙芝

长 春 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

现代行政管理学/高小平主编. - 长春: 长春出版社, 2000. 1

(中国现代科学全书·管理学)

ISBN 7-80604-856-1

I. 现… II. 高… III. 行政管理 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 56132 号

中国现代科学全书·管理学

现代行政管理学

高小平 主编

出版·发行/长春出版社

经销/新华书店

印刷/北京经纬印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/12.5

字数/292 千字

印数/1-3,000 册

版本/2000 年 1 月北京第 1 版

2000 年 1 月北京第 1 次印刷

网址: <http://www.cesms.com.cn>

电话: 010-64851138

书号: ISBN 7-80604-856-1/C·16

定价: 23.00 元

出版声明/版权所有, 翻印必究。



主编简介

高小平，江苏省苏州市人，1956年生。1981年毕业于南京大学政治系，现任《中国行政管理》杂志社社长兼主编，中国行政管理学会副秘书长。编著《公务员知识全书·机关管理卷》等书，发表了《行政管理改革步伐应加快》等学术论文60余篇。

中国现代科学全书总编辑委员会

名誉主编	胡 绳	钱伟长	吴阶平	周光召
	许嘉璐	罗豪才	季羨林	王大珩
	郑必坚			
主 编	姜士林	郭德宏	刘 政	程湘清
	卞晋平	王洛林	许智宏	白春礼
	卢良恕	徐 诚	王洪峻	明立志

(副主编和编辑委员名单容后公布)

管 理 学 编 辑 委 员 会

(主编、副主编和编辑委员名单容后公布)

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政管理学的产生	(1)
一、行政管理学的萌芽形式	(2)
二、行政管理学产生的前提条件	(11)
三、行政管理学的产生	(15)
第二节 行政管理学的发展阶段及主要学说	(19)
一、科学管理阶段	(20)
二、行为科学阶段	(23)
三、多样化阶段	(25)
第三节 行政管理学在中国的发展	(28)
一、政治领袖人物的行政管理思想	(28)
二、改革开放以后行政管理学的发展	(39)
第四节 行政管理学的研究对象和范围	(42)
一、动态的行政管理活动过程	(42)
二、静态的行政管理组织机构	(43)
三、行政组织与其他社会组织的关系	(43)
四、行政组织各部门内部的运转及其规律	(43)
第二章 行政管理活动	(45)
第一节 行政管理活动的产生	(45)
一、原始社会时期的社会组织形式和管理活动	(45)
二、文明社会的社会组织形式——国家及其管理	

活动	(48)
第二节 行政管理活动的发展阶段	(51)
一、奴隶社会的行政管理活动	(51)
二、封建社会的行政管理活动	(53)
三、资本主义社会的行政管理活动	(54)
四、社会主义行政管理概况	(56)
五、中华人民共和国行政管理概况	(59)
第三节 行政管理活动的性质和特点	(63)
一、行政管理活动的性质	(63)
二、行政管理活动的特点	(65)
 第三章 行政组织	(68)
第一节 行政职位	(68)
一、行政职位的设置	(69)
二、编制及其管理	(72)
第二节 行政机构	(75)
一、行政机构的构成要素	(76)
二、行政机构的特点	(78)
三、行政机构的组织原则	(79)
四、行政机构的类型	(83)
第三节 非正式组织	(84)
一、什么是非正式组织	(85)
二、非正式组织的作用	(86)
三、正确对待非正式组织	(89)
 第四章 行政人员	(91)
第一节 行政领导者	(91)
一、行政领导者的基本素质及条件	(92)

二、行政领导集体	(94)
三、行政领导者的职责	(97)
四、行政领导艺术	(98)
第二节 被领导者	(104)
一、正确管理被领导者	(104)
二、行政人员的权利和义务	(108)
第三节 行政用人程序	(116)
一、人员录用	(116)
二、人员培训	(118)
三、人员考核	(120)
四、人员工资	(122)
五、退休	(124)
第四节 行政用人体制	(125)
一、任命制	(125)
二、功绩制	(127)
三、选举制	(129)
 第五章 行政行为	 (131)
第一节 行政个体	(131)
一、行政个体的含义	(132)
二、行政个体的行为	(135)
三、行政个体的目标	(140)
四、行政激励	(144)
第二节 行政沟通	(148)
一、行政沟通过程	(148)
二、行政沟通的类型	(156)
三、行政沟通效果	(160)
第三节 政府公共关系	(164)

一、政府公共关系的必要性	(165)
二、政府公共关系的特点	(168)
三、政府公共关系的主要操作方法	(171)
第六章 行政过程	(174)
第一节 行政决策	(174)
一、行政决策的特点、分类和作用	(174)
二、行政决策从经验到科学的发展	(180)
三、行政决策的程序和方法	(183)
四、行政决策体制及其变化发展	(191)
第二节 行政计划	(192)
一、行政计划的种类	(192)
二、行政计划的构成	(195)
三、行政计划的制订	(197)
第三节 行政执行	(200)
一、行政执行的含义	(201)
二、行政任务的分解	(204)
三、行政任务的执行	(209)
第四节 行政控制	(213)
一、行政控制的前提	(213)
二、行政控制的原则	(214)
三、行政控制的基本过程	(215)
四、行政督查工作	(216)
第七章 行政监督	(218)
第一节 行政监督的基本理论	(218)
一、行政监督的概念	(218)
二、行政监督的基本特征	(220)

三、行政监督的分类	(222)
四、行政监督的功能	(224)
第二节 行政监督体制	(226)
一、资本主义国家的行政监督体制	(227)
二、我国的行政监督体制	(231)
第三节 行政监督的发展	(236)
一、古代政治形态下的行政监督	(236)
二、现代政治形态下的行政监督	(239)
三、今后行政监督的发展趋势	(242)
 第八章 行政法制	(244)
第一节 行政立法	(244)
一、行政立法的概念	(244)
二、行政立法的基本原则	(246)
三、行政立法体制	(248)
四、行政立法的表现形式	(252)
五、行政立法的程序	(253)
第二节 行政诉讼	(256)
一、行政诉讼要件	(257)
二、行政诉讼的基本原则	(259)
三、行政诉讼程序	(261)
四、《行政诉讼法》简介	(266)
 第九章 行政文书	(268)
第一节 行政信息	(268)
一、行政信息的作用	(269)
二、行政信息的来源	(269)
三、行政信息的处理	(275)

四、行政信息的利用	(279)
第二节 行政公文	(284)
一、行政公文的特点和作用	(284)
二、行政公文的撰拟	(286)
三、行政公文的种类	(288)
第三节 档案管理	(290)
一、档案的含义	(291)
二、档案管理的内容	(293)
 第十章 行政设备	 (298)
第一节 办公用品的管理	(298)
一、办公用品的界定	(298)
二、办公用品的管理原则	(300)
三、办公用品的管理方法	(303)
第二节 办公设施管理	(307)
一、办公设施的含义	(307)
二、办公设施的管理原则	(310)
三、办公设施的管理方法	(312)
 第十一章 行政枢纽	 (316)
一、办公室的地位和性质	(316)
二、办公室的任务	(318)
三、办公室管理的原则	(319)
 第十二章 行政评价	 (325)
第一节 廉洁性	(325)
一、廉洁行政的含义	(326)
二、廉洁行政的测评方法	(332)

第二节 行政效率	(333)
一、行政效率的含义	(334)
二、行政效率的测评	(335)
三、行政效率的提高	(339)
第三节 公正性	(342)
一、公正性的标准	(342)
二、公正性的测评方法	(344)
 第十三章 行政管理学发展展望	(350)
第一节 新的要求	(350)
一、经济全球化趋势的发展,要求行政管理 现代化	(350)
二、行政管理在与国民经济发展的关系中得到强化, 要求行政管理科学化	(351)
三、我国行政体制改革的深化,要求行政管理更加 规范化、法制化	(352)
第二节 新的突破	(353)
一、当前我国行政管理学存在的主要问题	(354)
二、努力发展我国的行政管理学	(354)
 后 记	(357)

第一章 绪 论

行政管理学是专门研究行政管理活动及其规律的科学。虽然行政管理活动自国家产生以来就已经存在,对国家管理的研究也史不绝书,但行政管理学作为一门独立的学科,在世界存在却只有百年左右时间。我国自改革开放以来,行政管理学是发展最为迅速的学科之一,一股学习、研究行政管理学的热潮迅速在华夏大地掀起,已具相当规模。国家,各省、自治区、直辖市,及部分市、县,都设立了“行政学院(校)”,成立了“行政管理学会”。大学纷纷建立了行政管理学专业或系科,涌现了一批专家学者,出版了大量学术著作。随着国家公务员制度的全面推行,国家加快行政体制改革的步伐,对行政管理的科学化、民主化、法制化、现代化提出了更高的要求。可以预计,在跨越世纪的过程中,我国行政管理学的研究和应用将跨上新的台阶。

第一节 行政管理学的产生

任何一门科学的诞生,都必须具备几个条件:一是要有独特的研究对象,或者说它的研究对象已经成长壮大到人们必须对之进行专门研究的程度;二是要有独特的研究方法,即该研究对象用其他的研究方法是难以奏效的;三是要有独特的理论体系即概念体系,用其他学科的概念体系是难以表达清楚的。行政管理学(有些教材和专著称行政学,本书中将行政管理学和行政学视为同义)也是这样,只有当人们觉得廉洁、高效的行政管理已不能靠以往各种理论和方法而得到,非得对它进行专门的研究,才能取得适合于它的理论和方法时,行政管理学才会产生。

一、行政管理学的萌芽形式

在人类历史上,国家产生以后,就有了行政管理,随之就开始了对行政管理活动及其规律的研究。只不过长期以来,这种研究是不完整的、不系统的,多数是感性的、经验的而非理性的、科学的。研究的结论中,虽不乏真知灼见,但总的来说,只能是行政管理学的萌芽状态。

(一)中国古代行政管理思想概要

中国有 5000 年文明史,自秦统一以来,有 2000 多年中央集权政治史,历代统治者,为巩固统治,实现长治久安,费尽心机,绞尽脑汁,留下丰富的行政管理经验。现撷其要者,以为佐证。

1. 关于“以民为本”的观点

(1)《孟子》:民为贵,社稷次之,君为轻。

(2)朱熹:国以民为本,社稷亦为民而立。

(3)《管子》:凡治国之道,必先富民,民富则易治也,民贫则难治也。……故治国常富,乱国常贫。是以善为国者,必先富民,然后治之。

(4)《资治通鉴》:王者以民为基,民以财为本,财竭则下叛,下叛则上亡。爱基养本,不敢穷极,使民如承大祭。天下之大务,莫大于恤民;恤民之本,又在人君正心术以立纲纪。

所有这类“民本”思想,虽体现了重视人民作用的含义,但绝不是主张人民是国家的主人。在封建专制社会中,是不可能产生“人民是国家主人”这类思想的。这里的“民本”,是指对于君而言,民比一切都更重要,是“君”保持君位的根本因素。“民本”思想的宗旨,在于巩固“君”的统治,而不是要建立一个人民当家作主的国家。当然,这种以民为本的观点较那些视民为草芥的暴君,对人民群众而言,压迫要轻一些,故人民比较能够长期忍受,不至于立即奋起反抗。所以明君的统治比昏君和暴君在时间上要长些。这也

是“恃德者昌,恃力者亡”的道理。

2. 关于知人善任的观点

(1)《老子》:知人者智,自知者明。

(2)《淮南子》:仁莫大于爱人,智莫大于知人。

(3)《晏子春秋》:明君之任人,谄谀不迩乎左右,阿党不治乎本朝。任人之长,不强其短;任人之工,不强其拙。此任人之大略也。

(4)《论语》:子曰:众恶之,必察焉;众好之,必察焉。

(5)《资治通鉴》:上谓魏征曰:为官择人,不可造次。用一君子,则君子皆至;用一小人,则小人竞进矣。

(6)雍正:从古帝王之治天下,皆言理财、用人,朕思用人之关系,更在理财之上,果任用得人,又何患财之不理,事之不办乎?

在中国漫长的封建社会中,有关用人之道、举贤任能,重视人才的识别、使用、驾驭之法的书籍,可谓汗牛充栋。而且在历史记载中,也确实有不少能识贤愚、用人才的明君。但无论如何,这些关于举士用人之法,都是经验之谈,可以借鉴,而不可以效仿。因为时过境迁,世易人非,历史不可能再现,如生搬硬套,非出乱子不可。今天在行政用人方面,不可以再拘泥于经验,而应努力向法制化、科学化方面迈进。

3. 关于廉政和节约开支问题

(1)柳宗元:弊政之大,莫若贿赂行而征赋乱。

(2)《清碑·官箴》:吏不畏吾严而畏吾廉,民不服吾能而服吾公。公则民不敢慢,廉则吏不敢欺。公生明,廉生威。

(3)《孟子》:上有所好,下必甚焉。

(4)白居易:人庶之贫困者,由官吏之纵欲也;官吏之纵欲者,由君上之不能节俭也。

在封建社会中,要求君主节俭,官吏廉明,无异于与虎谋皮,是根本办不到的。但凡能够做到奢侈有度,贪污敛迹,贿赂潜行,就

已经属于太平盛世了。因为在封建专制社会中,君主以天下为家,以人民为奴仆,其穷奢极欲,乃属当然。开国之君,体验过创业的艰难,亲见亡国之痛,故尚能节制自己的物欲,做到奢侈不过度;对官吏也能严格控制,使贪污贿赂不至于公然成风。后嗣之君,生于深宫,长于帝苑,不识民间疾苦,不谙世事艰辛,若遇赵高、王莽之辈,教之以声色犬马,诱之以鹿台阿房,则鲜有不穷奢极欲。而欲壑一开,则亡国不远。故古人叹曰:创业难,守业更难。

4. 关于广开言路的重要性

(1)《墨子》:上之为政,得下情则治,不得下情则乱。

(2)《清圣祖实录》:广开言路,为图治第一要务。

(3)《国语·周语上》:邵公曰:防民之口,甚于防川。川壅而溃,伤人必多,民亦如之。是故为川者决之使导,为民者宣之使言。

(4)《资治通鉴》:若位居尊极,炫耀聪明,以才凌人,饰非拒谏,则下情不通,取亡之道也。

广开言路的道理在于行政信息的沟通,沟通顺畅,则行政管理能顺利进行;沟通受阻,则行政管理就会发生紊乱。政通人和,是统治者主观希冀的,而能否真正达到,关键还在于统治者自己。封建君主纳谏不易,今天的行政领导要做到善于听取不同意见,尤其是下级的批评意见,也不易。为政必须广开言路,这条经验今天仍然是有意义的。

5. 关于赏罚的观点

(1)《管子》:有功而不能赏,有罚而不能诛,若是而能治民者,未之有也。

(2)《资治通鉴》:政之大本,在于刑赏,刑赏不明,政何以成!

(3) 欧阳修:赏不足劝善,刑不足禁非,而政不成。

(4) 柳宗元:使秋冬为善者,必俟春夏而后赏,则为善者必怠;春夏为不善者,必俟秋冬而后罚,则为不善者必懈。

赏与罚乃是行政领导者统驭下属的两条鞭子,使用得当,整个

行政机关就能运转正常;使用不当,行政管理活动就要出现障碍。这个道理,古代和当代仍然是一致的。今天在赏罚两方面做一比较,罚必当罪做得较好,而赏必当功却差得甚远。最明显的例子就是今天的所谓“奖金”,人人有份且数量相当,早已失去了“奖金”的原意,成了津贴的一部分。另外,各类“评奖”活动,或者轮流坐庄,或者充满铜臭,也大多失去了激励先进的原味。看看古人的警句,似乎应该有所思索吧。

6. 关于法制的观点

(1)《韩非子》:国无常强,无常弱。奉法者强则国强;奉法者弱则国弱,一民之轨莫如法。主多能而不以法度从事者,可亡也。

(2)《管子》:君臣上下贵贱皆从法,此谓大治。

(3)苏轼:人胜法,则法为虚器;法胜人,则人为备位;人与法并行而不相胜,则天下安。任法而不任人,则法有不通,无以尽万变之情;任人而不任法,则人各有意,无以成一定之规。

封建社会基本上是奉行人治的,虽也有法律,但主要是刑法,是为治国时有“一定之规”,不致于发生混乱而已。所以,是以人立国,而不是以法立国。^①

(二)西方行政管理理论的萌芽

严格的行政管理只有在行政管理权与国家其他权力分开的地方才会存在,这样的地方就是近代欧洲。近代欧洲是一切现代思想的发源地,也是行政管理学的发源地。现代行政管理学就是从十七、十八世纪欧洲政治理论中演变发展起来的。为探清行政管理学的源头,不妨先探究一下当时欧洲的几个主要思想家。

1. 约翰·洛克的政治学说 约翰·洛克(John Locke, 1632 ~ 1704)是欧洲提出分权制衡学说的第一人,他的政体学说主要集中在《政府论》中,主要观点有:

^① 苑广增等. 中国古代管理思想荟萃. 北京:科学技术文献出版社,1992.