

805000

XINGZHENGGUANLIXUE

467
A021

行政管理学

王鼎元 编著

贵州人民出版社
GUIZHOU

行 政 管 理 学

王鼎元 编著

贵 州 人 民 出 版 社

行政管理学

王鼎元

贵州人民出版社出版

(贵阳市延安中路5号)

重庆新华印刷厂印刷 新华书店重庆发行所发行

787×1092毫米 32开本 10.375印张 200千字

1986年4月第1版 1986年4月第1次印刷

印数 1—6,440

书号 3115·459 定价 1.65元

前 言

行政学，亦称行政管理学，它既是一门政治学的分支学科，又是一门独立的社会科学。虽然它的历史不长，从政治学者提出“行政研究”以来，至今只有一个世纪左右的历史，但不论是在资本主义国家还是社会主义国家，都越来越受到重视。当前，我国正处在全面开创社会主义现代化建设新局面的新时期，国家行政机关的广大干部及政治学、法学的许多教学与研究工作者都迫切需要了解这门学科的基础知识，以便在新时期作出新的贡献。为了适应这一形势的需要，作者结合教学实践，写出了本书，敬请广大读者指教。

早在我国古代，行政管理思想就已产生，并曾对世界各国发生过重大的影响。然而，作为一门独立学科的行政管理学，根据现有资料看来，还是起源于西方资本主义国家。西方资本主义国家的行政学已形成了一套系统的理论和方法，尽管资产阶级的行政学者都是用本阶级的立场、观点和方法来说明行政学中的各种理论问题的，但对于我们研究与建设马克思主义的行政学还是有一定的参考价值的。毛泽东同志倡导的原则是：一切民族、一切国家的长处都要学，政治、经济、科学、技术、文学、艺术的一切真正好的东西都要学；但是，必须有分析有批判地学。作者在本书中，力图用马克

思主义的观点，在探索马克思主义行政学的理论与方法的同时，对西方资产阶级国家的行政学理论体系进行评介。

本书较为简明地阐述了行政学的研究对象、意义及方法，行政学的产生与发展的简单历史，并着重讲解了行政本质、系统行政、计划行政、行政决策、行政组织、人事行政、财务行政、物材行政、行政效率、行政法规等行政学的基本理论与原则。

在写作本书的过程中，笔者曾吸取周世逮教授《行政管理》一书的一些研究成果，又得到卑锡祺同志的热情帮助，在此一并表示衷心感谢。

作 者

1984年元月于上海

目 录

第 一 章 行政学的研究对象、意义及方法	(1)
第一节 行政学的研究对象	(1)
第二节 研究行政学的意义	(10)
第三节 行政学的研究方法	(15)
第 二 章 行政学的产生与发展	(25)
第一节 行政及其思想的起源及发展	(25)
第二节 行政学的产生与发展	(36)
第 三 章 行政本质与类型	(49)
第一节 资产阶级的“公共行政的特质”说	(49)
第二节 马克思主义的行政实质论	(54)
第三节 国家行政的两大类型	(65)
第 四 章 系统行政	(74)
第一节 系统行政的产生	(74)
第二节 系统行政的两种状态	(81)
第三节 系统行政活动的程序与作用	(87)
第 五 章 计划行政	(93)
第一节 计划行政的定义与种类	(93)
第二节 行政计划的制定与执行	(99)
第三节 计划行政的地位与现代化	(111)

第 六 章 行政决策	(114)
第一节 行政决策的作用	(114)
第二节 行政决策的基本原则和条件	(120)
第三节 行政决策的步骤与方法	(124)
第 七 章 行政组织	(133)
第一节 行政组织的含义	(133)
第二节 行政组织的体制和种类	(141)
第三节 行政组织的原则与原理	(155)
第 八 章 人事行政	(166)
第一节 人事行政的涵义及作用	(166)
第二节 人事行政的产生、发展及组织机构	(174)
第三节 人事行政的基本制度	(181)
第 九 章 财务行政	(196)
第一节 财务行政的概念和预算制度	(196)
第二节 收入行政与支出行政	(204)
第三节 行政会计制度与审计制度	(209)
第 十 章 物材行政	(219)
第一节 物材行政的涵义及办公物品管理	(219)
第二节 文书档案管理	(223)
第三节 物材管理	(233)
第十一章 行政效率	(240)
第一节 行政效率的涵义	(240)
第二节 提高行政效率的方法	(245)
第三节 衡量行政效率的标准与方法	(254)

第十二章 行政法	(259)
第一节 行政法的产生与发展	(259)
第二节 行政法的内容	(267)
第三节 行政法的种类	(284)
第十三章 行政改革	(291)
第一节 行政改革的涵义与作用	(291)
第二节 行政改革的理论基础与方法	(297)
第三节 我国当前的行政改革	(304)

第一章 行政学的研究 对象、意义及方法

行政学即行政管理学是一门什么学问？它的研究对象是什么？我们为什么要学习与研究行政学？应当怎样研究行政学？这些问题，是研究这门学科首先需要了解和解决的问题。

第一节 行政学的研究对象

何 行	谓 政
--------	--------

行政学研究的对象，顾名思义，当然是研究行政。但是，行政是什么呢？它的正确含义是什么呢？弄清了这个问题，就能为认识行政学的研究对象打下基础。

不少人认为，行政就是各个机关的总务部门，主要管理机关内食、住、行的日常事务，所以有的单位把管这些日常事务的部门，称为行政处（科）。其实，这是一种误区。行政工作不光是管国家机关内部的日常生活事务，而是管理整个国家的、由最高权力机关决定了的所有要执行的国家事务，要管理由立法机关所通过的各种各样的法律的执行。也有人认为行政就是除了立法、司法以后的其他政府事务。然

而，这种说法，主要是根据孟德斯鸠的“三权分立”论而说的。现在看来，也不完全确切。

那么，行政究竟是什么？对于这个问题，不同国家、不同学者，有着各种不同的说法。首先介绍资产阶级学者关于行政概念的不同看法：

1. 认为行政就是公共事务的推行。美国的威尔逊认为，“行政的范围，就是公务的范围”。美国学者怀特也说，“行政，就是公务的推行。”

2. 认为行政是人民意志的执行。美国学者古德诺首先提出这一看法，他认为“政治是人民意志的表现，行政是人民意志的执行。”

3. 认为行政应有广义与狭义两方面的含义。美国学者威劳毕就持这种看法，他认为“广义的行政乃包括整个政府的作用在内，但就狭义的行政乃指行政机关之活动而言。”这就是说，广义行政是指国家机关中包括立法、司法及行政等一切国家机关中的行政活动，狭义行政是单指国家行政机关的活动。

4. 认为行政总的是公务的推行或活动，具体还包括多方面的含义。我国台湾学者张金鉴等人就持这种看法。他们说，“行政最简单的解释就是公务的推行或管理”，“就政府组织言，行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务或活动”，“就政治运用言，行政乃是民意的实现，或公法有系统的执行，普通法的特别应用均可视为行政的行为”，“就管理观点言，行政乃是一些人以协调的努力使政府的工作得以达成；行政

就可以说是集体的努力与合作以达成共同任务的活动或艺术”。这种看法，实际是对前三种看法的综合与发展。

以上种种说法，虽对行政作了一定的解释，但他们都回避了行政的实质，都用超阶级的观点来解释行政的含义。马克思主义者认为，行政并不是超阶级的。行政是一个国家概念，它与国家一样，都有阶级性，有其产生、发展和消亡的过程。所谓行政是公共事务的推行或管理，实际上就是国家事务的实行，就是依照国家的法律管理国家的日常具体事务；所谓行政是民意的执行，实际就是执行国家意志即执行国家的统治阶级的意志。资本主义国家的行政，实际上是执行资产阶级的意志，决不是执行所谓人民的意志。

马克思说，“行政是国家的组织活动。”（《马克思恩格斯全集》第1卷第479页）列宁说，行政是“在技术上掌握国家机构”，“开动这个机构”（《列宁选集》第三卷第229页）。列宁曾经从多方面说明社会主义行政的意义，教导劳动人民必须学会管理国家，能够真正地掌握自己的国家。毛泽东说，“党的主张办法，除宣传外，执行的时候必须通过政府的组织”（《毛泽东选集》第一卷第75页）。社会主义国家的宪法，也都规定政府是国家的行政机关或管理机关，是国家权力机关的执行机关。根据马克思主义的理论，我们可以给行政下如下的定义：行政是国家管理机关的活动，它执行统治阶级的意志，运用国家法定的权力，以实现国家职能，目的在于通过行政手段建立有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。这样一个马克思主义的行政定义，有以下五方面的含

义：

1. 它是国家事务的组织活动。它在资本主义国家被称为政府事务的管理活动。在社会主义国家，国家机关分国家权力机关与国家事务机关，行政机关就是执行国家权力的事务机关。因此，行政的定义应包括立法、司法、行政、检察等一切国家机关中的行政机关的组织与管理的活动；在我国，还应该包括国家所属的企事业单位的行政组织的管理活动。但是，狭义的行政，还只是指国家行政机关中的组织与管理，对其他国家机关及所属单位中的行政工作则另作别论。行政学一般主要对狭义的行政作研究。但是，行政学的原理也适用于其他国家机关及政府所属的企业事业单位中的行政组织的管理活动。

2. 它有明显的阶级性。资产阶级的行政学者总是回避行政的阶级性。马克思主义者的行政定义，则明确表明，一切行政活动都是执行统治阶级的意志，由统治阶级建立的国家行政机关和委派的行政官吏进行活动，实行管理。事实也正是这样，国家行政机关与其他国家机关一样，都是一个阶级对另一个阶级实行统治的工具。资本主义国家的行政管理是执行资产阶级的意志、法律，其行政机关是资产阶级专政的工具。社会主义国家的行政管理是执行人民的意志，实际上也就是执行无产阶级和广大劳动人民的意志，其行政机关是人民民主专政即无产阶级专政的工具；在作为阶级的剥削阶级已不存在，阶级斗争只在一定范围内存在的情况下，它主要成为动员和组织广大人民群众从事社会主义现代化建设

和创造条件逐步向共产主义社会过渡的工具。

3. 它必须拥有行政权。所谓行政权，就是国家权力在行政活动上的运用和表现。行政机关拥有了管理国家行政事务的政治权力，它们就可以在行使权力的过程中，在进行说服教育的同时，运用行政措施等更有权威、更加具有强制性的特殊手段，甚至，必要时可运用军队、警察、监狱等暴力专政的手段。拥有行政权，意味着拥有执行国家的法律和权力机关决议的权力，以及拥有对下级行政机关及其工作人员和所辖人民群众进行命令、发指示等的指挥权力。一般说来，行政机关的级别愈高，指挥权就愈广泛；行政级别愈低，其执行活动往往超过指挥活动，不仅要执行国家的法律和国家权力机关的决议，还要执行上级行政机关的指示、命令等；最基层的行政机构，只能在它所辖的范围内行使职权。

4. 它必须以法律为依据，并以执行法律为归宿。由于行政管理的机关设置、人员编制、工作任务都是以法律为依据，因此行政管理活动必须依法办事，行政管理工作必须合法，必须限制在法定的职权范围内；如果行政管理人员知法犯法，违反统治阶级的意志和利益，就要受到法律的追究。行政管理一般只是执行法律，不能随意立法；但为了执法有效，它可以根据法律的原则和精神，制定实施细则和补充规定，这一般通称行政法规，同样也受到统治阶级的支持，得到国家的认可，同样有全部行政强制手段作后盾。这一点，在资本主义国家，实际已起了很大的变化，它们的行政机

关，现在有许多是不伦不类，不仅执行法律，而且也立法、司法。如美国的一些委员会非常特殊，它以立法建立，由总统任命，带有司法性质，有裁决权，还有立法权。这实际上已超出了行政机关的仅仅执法的权限。目前资本主义国家的行政，主要是执行国家的法律、政策，但它除执行外，在某种情况下也参与制定国家法律、政策，并进行组织和协调各种管理活动。

5. 它也是一种艺术。列宁讲政治是一种艺术。行政实际上是政治的分支，也同样是一种艺术。在行政决策时，需要运用各种战略与策略，需要选择各种科学的方案与方法。行政工作需要精益求精，力求创新，尽可能吸收和运用国外的好的管理经验，并使之适应本国的情况，最后达到创新。这些都说明行政管理既是一种科学，又是一种艺术。统治阶级通过行政这种艺术手段或者说是技术手段，可以有利于建立统治阶级的社会关系和社会秩序。

**何谓
行政管理学**

行政学，即行政管理学，它是政治学的一个分支学科，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；它是对行政现象与事实作有组织、有计划的研究所获得的原理、法则以及系统的知识。所谓行政原理，就是指一般公认的行政真理，能对行政行为或行政措施作普遍而正确的指导。所谓行政法则，就是在一定的情形下行政行为或行政措施的正常规范。所谓行政的系统知识，就是指科学的、分类的、有系统的、有组织的行政知识体

系。有人认为行政学只是说明一般的管理事务，不把它看作为一门科学。这种看法，显然是不对的。行政学有其特定的研究对象，行政工作有一定的规律可循，有一定的原理作指导，有一定的法则可遵守，并有一整套系统的知识，这怎么能说行政学不是一门科学，怎么能说行政工作的干部是“万金油干部”呢？当然，行政学有别于其他学科，它有自己的特点，但不能因之而说行政工作不是一个专业工作、行政学不是一门专门的社会科学。

行政学的知识有四个特点：（1）行政学的知识是方法的工具性质的知识，从复杂的行政现象与事实中寻求条理与秩序，进而成为一般的原理与一定的法则，以为推理、判断及办事的工具；（2）行政学的知识是实在的、客观的，是具体的原则和实在的准则，是行政管理活动的内在表现及其客观反映；（3）行政学的知识是有系统、有组织的，它虽然就行政现象与事实作分门别类的研究，但其各门类的知识仍然是相互关联的，是一个完整的体系；（4）行政学的知识是阶级的知识，是为本国统治阶级谋求进步的知识，任何国家，包括剥削阶级的国家和社会主义国家，为要改革统治体制，谋求有利于统治阶级利益的进步，就要学习与运用行政管理学的知识。

西方管理学者认为，行政管理也是管理学的一门分支学科。他们认为，从广义上说，“管理”两字泛指“主管人员”用来发展他领导的成员的体力及脑力，以完成工作目标的一系列活动，凡是研究这种系列活动的就可称为管理学。他们认

为除了总的管理学外，还有行政管理学、企事业的经营管理
学等管理学的分支学科。但是，西方的部分行政学者，他们
一方面认为行政即行政管理，另一方面又把行政与管理分开
来加以说明，说行政是机关职员以集体合作的努力达成机关
任务的完成的活动；管理是在行政工作的进程中所使用的各
种制度和办法。也有的西方行政学者认为，行政是政务的推
行，层级较高，范围较广，包括规划、决策、指导、组织、
领导、协调等活动；管理是事务的处理，范围较小，常指执
行的技术、方法、程序等，是行政过程中使用的制度与方
法，管理的对象包括人、财、物、事的处理与运用，总的
是以科学的方法处理行政机关的事务，它有高中低三个管理阶
层。还有的西方行政学者把管理当作公共行政中的一部分，
他们认为公共行政有三个部分：（1）高级行政首长的决策和
领导，即所谓“执政”；（2）一般高级行政人员的计划、指导、
考核、监督等，即谓“行政”；（3）中下级公务人员运用各种
科学的方法与技术以作实际事务的处理，即所谓“管理”。可
见，西方管理学者所讲的管理是指广义的管理；西方行政学
者所讲的狭义的管理，仅指行政机关中的行政管理。作者认
为，随着现代科学的发展，行政管理应该有别于企事业的经营
管理。至于行政管理中的各项工作，就没有必要再分哪些是
行政工作，哪些是管理工作，总的都是国家行政机关的组织
与管理活动，其中有上层、中层及基层的不同的行政管理工
作。应该承认，行政管理学主要是政治学的一门分支学科，
同时也是管理学的一门分支学科。管理学的产生虽是从行政

管理学开始的，但随着企业经营管理学科学体系的形成，整个管理学的体系也形成。现代管理学的体系形成以后，又使行政管理学大大前进了一步。有人认为这种说法不对，应该先有树干后有树枝，行政管理学是在出现政治学之后从中分出的一门学科，故说它是政治学的分支是无可非议；但管理学是在行政管理学出现之后才出现的，故说它也是管理学的一门分支学科，就显得不怎么妥当了。作者认为，这种先形成分支学科，后形成总的学科，在现代科学深入发展的时期，是司空见惯的。如目前国际上出现了一种新的边缘科学——软科学，它借用了计算机的“软件”的概念，正如计算机“硬件”不能离开“软件”那样，今天的“硬科学”也不能离开“软科学”。这种软科学包括管理科学、预测科学、系统工程学等分支学科。显然，这种软科学也是在建立分支学科的基础上才形成的。

根据上述分析，作者认为，行政管理学主要是政治学的一门分支学科，同时也是管理学的一门分支学科。它不同于一般的管理科学，有着自己特定的研究对象。它并不是研究家庭管理，也不是研究企业的经营管理，而是以有效管理国家行政事务为目的，对国家行政管理现象与事实作有系统、有计划的研究与分析。

作者认为，现代的行政管理学应吸收现代科学的研究成果，其内容应包括：行政本质、系统行政、计划行政、行政组织、人事行政、财务行政、物材行政、行政效率与行政法等基本的行政理论问题。