

XINGZHENG GUANLIXUE
JIANMING JIAOCHENG

行政管理学简明教程

(第三版)

主编 郑国平 副主编 沈康方 周志坤

浙江大學出版社

行政管理学简明教程

(第三版)

主 编 郑国平

副主编 沈赓方 周志坤

顾 问 苏中模

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学简明教程 / 郑国平主编. --3 版. --杭州: 浙江大学出版社, 2002. 9

ISBN 7-308-02541-1

I. 行... II. 郑... III. 行政管理—理论—高等学校—教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 016017 号

责任编辑 李玲如

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 德清第二印刷厂

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 10.25

字 数 276 千字

版 印 次 2002 年 9 月第 3 版 2002 年 9 月第 13 次印刷

印 数 68001—73000

书 号 ISBN 7-308-02541-1/D·133

定 价 15.00 元

再版前言

《行政管理学简明教程》从1989年出版以来已有五个年头了。五年来我国形势发展很快,修改书稿以适应形势发展的需要这是大势所趋。遗憾的是本书主编郑国平先生英年早逝。受出版社委托我们俩不得不挑起修改书稿的重担。这次修改动了大手术,删去两章,增加了“行政职能”、“行政环境”和“行政效率”三章,几乎对每章内容都作了较大调整。本书在编写和修订中广泛地参阅了国内外有关行政学的教材、专著、论文,并吸收了其中最新的研究成果和资料。在此,谨向原作者致以诚挚的谢意。本书所引用的论点和参考材料列入书后的参考书目之中,如有疏漏,敬请谅解。

尽管这次再版对第一版作了较大的修改,但第一版作者的基础作用是不可抹煞的。参加该书第一版编写的作者有(以姓氏笔画为序):王放放(行政管理学发展简史、地区和部门行政管理)、朱金鉴(机关管理、行政秘书)、沈赓方(绪论、财务行政)、何妙刚(行政决策、周志坤(人事行政、行政组织)、郑国平(行政领导)、钱跃德(行政管理法规、行政方法与效率)。

由于我们知质不敏,学识浅陋,疏忽和错误之处势所难免,再版文责由我们承担。祈望学术界前辈、专家不吝指正。

沈赓方 何妙刚

1994年12月于杭州西溪

三 版 前 言

《行政管理学简明教程》出第三版了,这是形势快速发展的结果。本书第二版至今已有七个年头了。这七年中我国经济飞速发展,政府管理职能发生重大变化,本教材不得不再次修改以适应形势发展的需要。这次修改在原有基础上又增加了“行政执行”和“行政监督”两章,使整个体系更趋完善。本书在编写和修订中广泛地参阅了国内外有关行政学的教材、专著、论文,并吸收了其中研究成果和资料。在此,谨向原作者致以诚挚的谢意。本书所引用的论点和参考材料列入书后的参考书目之中,如有疏漏,敬请谅解。

由于我们知质不敏,学识浅陋,再加时间紧迫,疏忽和错误之处势所难免。祈望学术界前辈、专家不吝指正。

沈 康 方

2002 年 2 月于杭州高教新村

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 行政管理学的研究对象.....	1
第二节 行政管理学的研究内容	10
第三节 行政管理学与其他学科的关系	16
第四节 学习和研究行政管理学的意义和方法	21
第二章 行政管理学发展简史	28
第一节 行政管理学的产生和发展	28
第二节 建立具有中国特色的行政管理学	44
第三章 行政职能	50
第一节 行政职能概述	50
第二节 行政职能的基本内容	54
第三节 行政职能转变	62
第四章 行政环境	67
第一节 行政环境概述	67
第二节 行政环境分析	72
第三节 行政环境变迁与行政发展	76
第五章 行政组织	84
第一节 行政组织概述	84
第二节 行政组织的结构、体制.....	91
第三节 行政组织设置的基本原则	97
第四节 行政组织的改革.....	101

第六章 行政领导	107
第一节 行政领导及其过程.....	107
第二节 行政领导者.....	112
第三节 行政领导集体.....	127
第四节 行政领导艺术.....	132
第七章 行政决策	135
第一节 行政决策的涵义和特点.....	135
第二节 行政决策的一般模式.....	142
第三节 行政决策类型及其方法.....	150
第八章 行政执行	162
第一节 行政执行概述.....	162
第二节 行政执行过程.....	166
第三节 行政执行的几个环节.....	169
第九章 人事行政	176
第一节 人事行政概述.....	176
第二节 国家公务员的职位分类.....	185
第三节 我国公务员制度基本原则和内容.....	193
第四节 人事行政机构.....	206
第十章 行政监督	211
第一节 行政监督的涵义及意义.....	211
第二节 政府内部监督体系.....	215
第三节 政府外部监督体系.....	219
第十一章 财务行政	223
第一节 财务行政及其作用.....	223
第二节 预算制度.....	228
第三节 决算制度.....	236
第四节 审计制度.....	239

第十二章 机关管理	245
第一节 机关管理的作用和基本要求.....	245
第二节 机关管理的内容.....	249
第三节 机关岗位责任制.....	259
第四节 机关管理的现代化.....	264
第十三章 行政管理法规	269
第一节 行政管理法规概述.....	269
第二节 行政管理法规的制定、实施和效力	275
第三节 完善我国的行政管理法规.....	281
第十四章 行政效率	288
第一节 行政效率的涵义及意义.....	288
第二节 行政效率的评价.....	299
第三节 行政效率的提高.....	297
第十五章 行政方法	301
第一节 行政方法概述.....	301
第二节 行政工作的技术方法.....	306
参考文献	319

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的研究对象

一、行政和行政管理学的涵义

1. “行政”一词的涵义

“行政”一词的含义,原意是治理、管理的意思。中国和外国含义基本相同。英语中的“行政”(administration)一词,源于拉丁文(administrare),是指治理、管理和执行事务的意思。“行政”一词在我国历史文献中很早就出现过。在《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的记载。从中国的词源考察,也是指治理、管理的意思。但要对之作进一步的分析,应有广义和狭义两层意思。从广义上说,“行政”是执掌政务,管理国家。我国古代文献《纲鉴易知录》上记载,公元前841年,西周王因“国人发难”而逃走,当时太子靖年幼,由“召公、周公行政”。《史记·周记》也有类似记载:周厉王召召公、周公二相行政,号曰“共和”。这里所指的“行政”是广义上的行政,是指对整个国家的管理。

从狭义上说,“行政”仅指政府事务的管理。把行政解释为管理政府事务,是从近代才开始的。近代著名的启蒙思想家孟德斯鸠提出“三权分立”的理论,即将管理国家的活动分为立法、司法和行政三部分,并主张这三种权力由三个互相独立的部门掌管,以便互相制约和平衡。在这一理论的指导下,近代资产阶级国家的组成,一般都把国家的管理划分为立法、司法和行政三个不同的职能部门。因此,狭义上的“行政”并不是指整个国家的管理活动,而仅仅是指国家立法和

司法以外的政务活动。美国著名的行政学家威劳毕(W. F. Willoughby)把“行政”界定为“政府组织中行政机关管辖的事务”^①,具有典型性和代表性。

马克思曾经说过“行政是国家的组织活动”。有些学者认为,这是对“行政”概念的最确切的定义。我们认为,马克思的确说过这句话,但马克思并不是对“行政”下的定义。其原文是这样的:“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。”^②我们认为,行政是一种政府的管理活动,而国家的管理活动与政府的管理活动是有区别的。国家管理活动是国家所有机关(包括立法、司法、行政)和企事业单位的行政事务的管理活动;而政府的管理活动,是各级人民政府及依法授权机关的管理活动。把国家管理活动和政府管理活动等同起来,会扩大政府职能,造成政企职责不分,并容易与国民经济管理、企业管理等相关学科所研究的内容相混淆,难以显示出行政管理学科的独特性和确定性。

随着社会的发展,现代政府的职能日益明确,主要是对社会公共事务的管理活动。因此,现代意义上的“行政”,应该理解为,政府依法对社会公共事务的管理活动。对现代“行政”的正确理解,在当前有着重要意义:

第一,现代政府必须依法行政。政府机构的设置、政府权力的行使、政府的职能和职责范围的确定必须要有法规为依据。依法行政、依法管理是现代“行政”的最重要的特征之一。

第二,现代政府的职能是对社会公共事务的管理,而不是对企业的管理,尤其不能对企业干预过多,统包统揽。“小政府,大服务”是当代优秀政府的典范。政府要为企业服务,为社会服务,为人民服务。

① 威劳毕:《行政学原理》,转引自夏书章主编《行政管理学》,山西人民出版社,1985年版。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷,第479页。

2. 行政管理学的涵义

行政管理学,也称行政学,是以行政行为为研究对象的一门科学,是研究国家政府有效地管理社会公共事务规律的一门学科。具体地说,它是研究政府机构设置、人员配备及其有效地管理社会公共事务规律的科学。从理论上说,它是由行政概念、行政范畴和行政原理构成的逻辑体系,是有关行政组织、行政管理和行政行为的系统的知识体系。行政学的任务就是通过对行政现象的研究,概括出行政概念、范畴以及行政原理,形成系统的科学知识体系,以指导行政实践。

“行政学”一词最早出现于1865年德国学者L·冯·史坦因的著作《行政学》一书。但当时所讲的行政学,主要是指行政法而言,尚不是现代意义上的行政学。把行政学作为一门独立学科提出的,首推曾任美国总统的政治学家威尔逊(I. W. Wilson, 1856—1924)。1887年,威尔逊发表了《行政学研究》一文,提出应当建立一门独立的行政学科,探索怎样整顿政府,提高政府的工作效能,帮助政府圆满地完成其工作。1900年,古德诺写了《政治与行政》一书,从理论上把行政从政治范畴中分离出来,把行政作为一个独立领域加以研究,进一步推动了行政学的发展。1926年,美国行政学家怀德(L. D. White)对行政学研究的主要内容作了系统的论述,开始形成行政学体系。

行政管理学是一门介于管理学和政治学之间的边缘学科。管理科学种类繁多,有国家行政管理、社会管理、企业管理、家庭管理等,在众多的管理中,最重要的是国家行政管理。国家行政管理是随着国家产生而产生的,是国家重要的职能之一。在前资本主义时期,国家的一切权力集中在君主一人身上,行政职能和其他职能混在一起。随着资产阶级夺取政权,行政管理日益繁重和复杂,行政权才得以独立,研究如何提高行政管理效率的科学,即行政管理学才得以诞生。国家行政管理与一般管理的区别在于,它以国家的名义,通过法律的形式来实施,并以国家的强制力为保证。然而,行政管理也是一种管理,它与一般管理,尤其是企业管理和经济管理有着紧密联系,行政

管理的很多原则和方法是从经济管理、企业管理中移植或吸收而来的。

3. 行政管理学的特征

行政管理学作为一种知识体系,它具有下列特征:

(1)客观性和科学性。行政管理学的概念、范畴、原理、原则都是从复杂的行政行为和行政现象中概括出来的,它以客观事实为依据,进行概括、总结、提高,上升为系统的理论知识体系,客观地反映行政现象背后的内在规律性,因此具有客观性和科学性。

(2)阶级性与社会性。行政作为国家意志的执行,是具有阶级性的。因而行政管理的理论、原则、方法归根到底是为一定的统治阶级服务,而且也是从统治阶级的管理实践中概括出来的,不能不带有阶级的特点。但是,由于管理活动有其自身的规律,科学地揭示管理活动规律的原理、原则和方法,则具有普遍适用性,在不同社会制度国家的行政管理活动中都具有指导作用。因此,具有阶级性和社会性。

(3)理论性与实践性。行政管理学作为一种系统化的知识体系,由一系列的概念、范畴、原理、原则组成,具有很强的理论性。同时,行政管理学又是一门应用科学,它的知识具有高度的实用价值,它可以较直接地应用到行政管理的实践中去,为行政管理提供科学的指导和科学的方法,指导和规范行政管理活动,提高行政管理水平,因而具有很强的实用性。

(4)综合性与交叉性。行政管理学是综合了哲学、政治学、法学、管理学、社会学、心理学、决策学、信息学、人事管理学等多种学科的有关知识基础上发展起来的,和这些学科既联系又区别,是一门综合性、交叉性的学科。现代行政学的内容包含了许多学科的理论知识和实践经验,在吸收各门学科知识基础上,对行政现象作系统研究,形成一门独立的完整的学科体系。

(5)变动性和革新性。由于行政现象随着时代的进步、环境的变化不断发生变化,所以行政管理没有固定的模式,也要随着社会变化

而变化。行政学必须不断适应变化的情况,补充、丰富、更新、发展自身的内容,改革和创新行政管理学知识体系。

二、行政管理学的研究对象和范围

1. 行政管理学的研究对象

行政管理学是一门新兴的学科,创建至今约一个世纪。而在我国,由于种种原因,行政管理学作为一门学科长期以来未能得到确立。在党的十一届三中全会以后,随着社会主义改革的深化和社会主义现代化建设的发展,行政管理学的研究才受到重视并得到了迅速的发展。

行政管理学是研究国家行政管理及其规律的科学,即研究国家如何通过行政管理机关对国家的政治、经济、文化、科学、教育、卫生等方面的事务的管理活动,尤其是对社会公共事务的管理活动,从中揭示出内在的客观规律性。行政管理学的根本目的在于提高行政管理的效率,克服或避免行政管理中的弊病,为经济建设服务。行政管理学的最终目标是实现行政管理的科学化、法制化和现代化。

由于行政管理本身是一个庞大的系统,所以行政管理学有着复杂而丰富的内容,起着重要而多样的作用,显示了多种性质和功能。因而对于行政管理学可以从不同的角度加以界定:

第一,从管理的角度界定,它是研究政府事务的管理,即研究如何用最经济、最有效的方法处理政务、事务的科学;

第二,从知识结构的视角界定,它是运用政治学、社会学、未来学、人才学、管理学、环境科学、运筹学、系统工程的综合性科学,是运用多种学科的知识研究国家行政机关管理工作的一门综合性很强的科学;

第三,从功能和内容的角度界定,它是通过组织、领导、人事、计划、指挥、控制、协调和监督等环节来追求行政效能和效率的科学;

第四,从技术和方法的角度界定,它是研究有效地进行行政管理

的技术、方法和艺术的科学；

第五，从决策的角度界定，它研究如何进行有效而科学的行政决策，是研究行政决策的原则、程序、方法的科学。

总之，对于行政管理学的研究对象可以从不同的角度加以把握，而这些不同角度恰恰又显示了行政管理学这门科学研究的领域和内容。

当然，行政管理作为国家政府的活动，在不同性质的国家，它的性质是不相同的。按照马克思主义政治学的观点，政府是国家政权的组织形式，是政体。而政体是由国体，即国家的阶级性质所决定的。因此，作为研究国家政府管理活动的行政管理学，在不同性质的国家里，其学科性质也是不相同的。社会主义国家的行政管理学的对象、性质是由社会主义国家行政管理的内容和性质所决定的，我国处于社会主义初级阶段，行政管理学的性质和对象带有社会主义初级阶段这个特殊的社会发展阶段的特点：

第一，我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，行政管理是为无产阶级和广大人民群众的利益服务的。

第二，我国是实行议行合一的国家，而不是三权分立的国家。全国人民代表大会是最高权力机关，国务院是政府的职能机关，行政管理的权力和范围比资本主义国家的行政管理相对地说要大些。

第三，我国是在中国共产党领导下的国家，行政权必须受党的领导和制约，但它又有自身的职能和独立的行使职能的权利和机构。

因此，必须正确处理党政之间的关系，实行党政职能分开，党不可包揽政府的工作。我国的行政管理学是与我国的行政管理的上述特点相一致的，既有不同于资本主义国家行政管理学的特点，又有不同于其他社会主义国家行政管理学的特点。

2. 行政管理学的研究范围

立法机关、司法机关的管理活动是否属于行政管理学的研究范

围？企事业单位的管理活动是否属于行政管理学的研究范围？这就涉及到行政管理学的研究范围问题。

国外学者对行政管理学的研究范围有三种不同的见解：

(1)从“三权分立”的观点来理解，认为行政管理是一种政府的管理活动，不包括立法机关和司法机关的管理活动，更不包括企事业单位的管理活动。因此，行政管理学研究范围仅仅包括各级政府的管理活动。持这一见解的代表是美国学者威劳毕，他在1927年出版的《行政学原理》一书中认为：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务。”^①把立法、司法机关的管理活动排除在行政管理学研究范围之外。

(2)从政治与行政的关系来理解，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。凡是执行国家意志的活动都是行政管理活动，因而均属行政管理学研究的范围。持这一见解的代表是美国学者古德诺(F. J. Goodnow)，他在1900年出版的《政治与行政》一书中认为：“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。”“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”“行政是政府官员推行政府功能的活动。”^②显然，持该见解的人的行政管理学研究范围比第一种要广得多，应该包括立法、司法机关的管理活动。

(3)从管理的功能来理解，认为行政管理是管理活动，是一种有效地处理公务的方法和技术，只要具有组织、领导、人事、计划、协调、监督等要素的管理活动均属行政管理活动，都是行政管理学研究的范围。显然，这一理解，范围更广，不仅包括一切国家机关的管理活动，而且包括一切非营利和营利的公共机构，以及私人的企业事业机关的管理活动，这样，行政管理学的研究范围几乎包括一切社会的管

① 威劳毕：《行政学原理》，转引自夏书章主编《行政管理学》，山西人民出版社，1985年版。

② 古德诺：《政治与行政》，转引自夏书章主编《行政管理学》，山西人民出版社，1985年版。

理活动。因此,国外一些学者把行政分为两类:一类为“公共行政”,另一类为“私人行政”。前者是指政府机关的管理活动,后者是指私人企业公司的管理活动。而行政管理学也区分为两种:“公共行政学”和“私人行政学”。

我们认为,行政管理学的研究范围是由行政管理的范围所决定的,而行政管理的范围由于国家性质不同是大相径庭的。根据我国的现实情况,我们认为,行政管理学的研究范围可以从纵向和横向两个方面加以分析:

(1)从纵向分析,行政管理可分为三个层次(见图 1-1)。

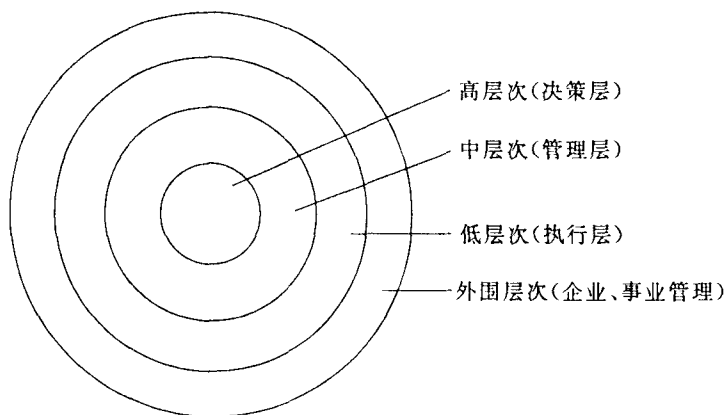


图 1-1

高层次,是国家的大政方针的决策机构,其职能是全盘的规划与领导,有效地指挥和发布命令。这一层次的关键是科学决策和领导艺术。

中层次,运用国家权力从事国家管理的活动,通过组织、领导、计划、人事、协调、监督和财务等行政手段,以有效方法实现社会主义国家职能的执行与指挥活动,使高层次的决策能顺利执行。这一层次的关键是协调。

低层次,是基层行政组织的管理活动,这一层次的关键是行政技术和方法。

外围层次,是指广大的企业和事业单位的管理活动,这一层次不属于行政管理,而属于企事业单位管理的范围。

当然,上述三个层次的区分是相对的。首先,每个层次都有决策活动,任何管理都不能离开决策,只是决策的重要性有所不同而已,高层次的决策是战略决策,具有全局性的意义。其次,每一层次都有管理的职能,行政决策本身就是一种管理活动。高层次的决策,是一种“宏观管理”。第三,企业、事业单位的管理活动也离不开行政管理,企业、事业单位的管理受制于国家的经济政策、方针的指导,即离不开国家行政机关的指导和管理活动。同时,由于企事业单位的领导层级不同,企事业单位管理本身亦有高、中、低的不同层次之分。

(2)从横向分析,行政管理的范围应包括:

第一,国家政府机关的管理活动,即中央与各级地方政府的管理活动。第二,国家通过行政管理机关,对整个社会的管理,尤其是对经济和社会生活的有效管理。第三,其他机关(如立法机关、司法机关、检察机关)内部的行政管理活动。因此,行政管理的范围很广,权力很大,对国家、对党都是至关重要的。

在我国,很长时期内把行政管理等同为后勤管理,凡吃、喝、拉、撒,均属“行政科”。这实在是对“行政”的误解和偏见。其实,行政管理是国家政权机关的管理活动,属于上层建筑中的指挥系统,是综合性的全局管理。收、发、用、吃、行、住固然是行政管理的任务,但行政管理的主要任务是执行国家权力机关的政策、法律和决定。

新中国建立以来,行政管理学的研究为人们所忽视,被某些人斥之为资产阶级的伪科学,这与对行政管理的非科学性理解有关。一是认为行政管理就是传达党的方针、政策,能按政策办事就是好的行政管理,没有必要把行政管理作为一门学科来加以研究。“按政策办事”,当然是毋庸置疑的,然而,这里有一个如何办的问题;要把事办好,就要研究办事的规律、办事的原则、办事的科学方法,这是一门科学,否定行政管理的科学性,就会造成一个错觉:似乎行政活动就是上级的“传声筒”,行政领导就是专管生活琐事的行政“婆婆”。二是认