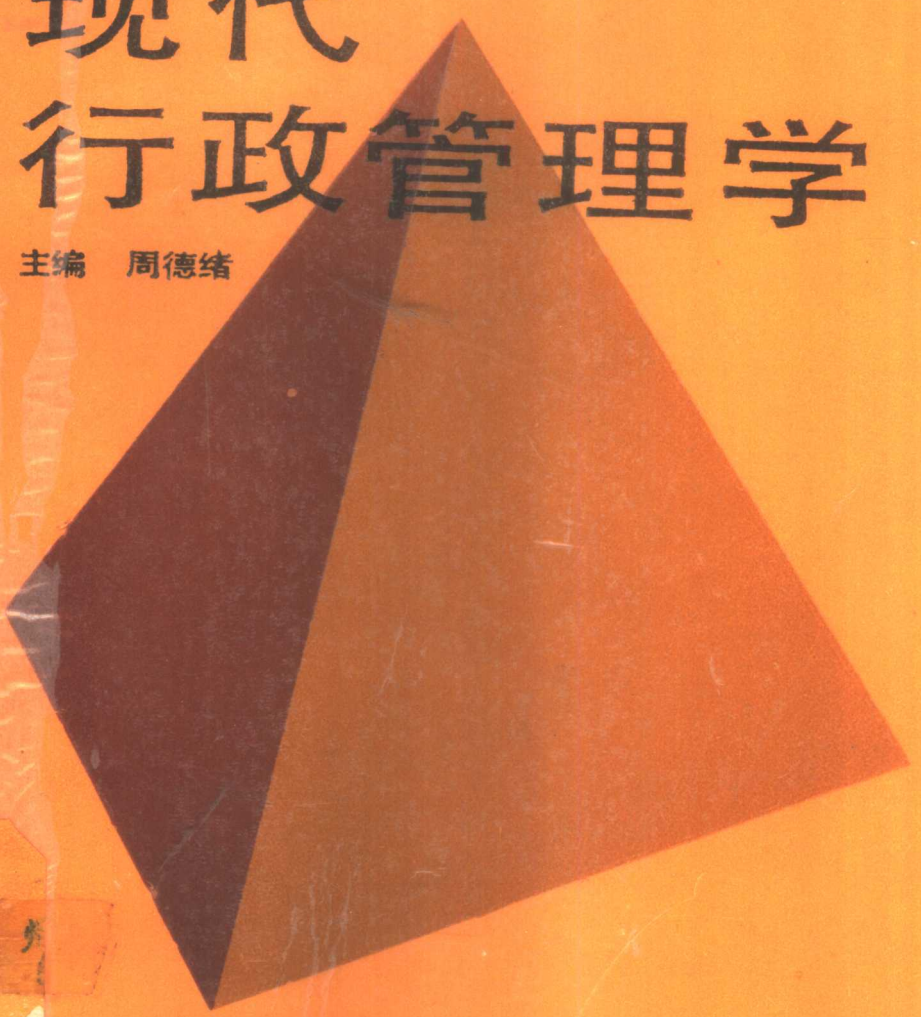


现代 行政管理学



主编 周德绪

科学普及出版社广州分社

现代行政管理学

主编 周德绪

科学普及出版社广州分社

现代管理学

现代行政管理学

周德绪 主编

*

科学普及出版社广州分社出版发行

(广州市应元路大华街兴平里三号)

广东省新华书店经销

广东肇庆新华印刷厂印刷

*

开本: 850×1168毫米 1/32 印张 9.625 字数 200千字

1988年5月第1版 1988年5月第1次印刷

印数: 1—17,500册

ISBN 7-110-00577-1

C·3 定价: 2.80元

内容简介

行政管理学是研究国家行政管理规律的一门科学，它的中心任务是研究如何提高行政管理的效能，是一门应用性很强的学科。学好行政管理学，对提高各级行政管理干部的素质，实现行政管理的科学化、现代化，促进社会主义现代化建设事业的发展，具有十分重要的意义。

本书从我国社会主义现代化建设的实际出发，坚持以马克思主义为指导，在扼要分析行政管理学的对象、发展以及社会主义行政管理学的性质和特点之后，着重从行政组织、行政领导、人事行政、财务行政、机关管理等十个方面阐述了行政管理学的主要内容，并注意总结我国行政管理中正反两方面的历史经验，努力探讨如何建立具有中国特色的行政管理学体系。为方便自学，本书每章之前都有学习提示，章后都有小结和复习思考题，帮助读者掌握各章的中心内容和重点难点，提高学习效果。

本书适合作高等院校及成人高等教育有关专业的教材，也可供在职行政管理干部及广大自学人员学习使用。

编者说明

为了适应高等院校和成人高等教育有关专业及广大在职行政管理干部学习行政管理学的基础知识，进一步开展对行政管理学这一新兴学科的研究，我们结合教学实践，编写了这本《现代行政管理学》。在编写中我们坚持以马克思主义为指导，注意吸取理论学术界有关的研究成果，力求从中国国情出发，从理论与实际的结合上较系统地阐明行政管理学的基础知识。在文字上也尽可能做到简明扼要，通俗易懂。

参加本书编写的同志有：周德绪、徐纵辉、李耀波、李权正、陈家荣、沈雄飞、袁伯强、吴坤礼、谭志坚、黄荣坤、张亮。主编周德绪、副主编徐纵辉。华南师大政治系主任利兴民教授负责审定。

在编写过程中我们参考了目前已经出版的行政管理学论著，在此表示感谢。由于我们对行政管理学的研究还很少，加上时间匆忙，水平不高，缺点和错误在所难免，恳切期望读者批评指正。

编 者

1988年4月

目 录

第一章 行政管理学的研究对象和方法	(1)
第一节 行政管理学的研究对象.....	(2)
第二节 学习行政管理学的意义和方法.....	(15)
第二章 行政管理学的产生和发展	(23)
第一节 行政管理学在西方国家的产生和发展.....	(24)
第二节 我国社会主义行政管理的性质、特点和原则	(29)
第三章 行政组织	(47)
第一节 行政组织的体制与种类.....	(48)
第二节 我国行政组织的改革.....	(58)
第四章 行政领导	(75)
第一节 行政领导者的职权和职责.....	(76)
第二节 行政领导集体.....	(89)
第三节 对行政领导的监督.....	(96)
第五章 行政决策	(104)
第一节 行政决策的作用、基本原则和条件.....	(105)
第二节 行政决策的基本程序和方法.....	(115)
第三节 现代行政决策体制.....	(129)
第六章 人事行政	(135)
第一节 行政工作人员的选拔和录用.....	(136)
第二节 行政工作人员的培训和考核.....	(148)
第三节 资本主义国家的文官制度.....	(156)

第七章 财务行政	(163)
第一节 财务行政概述.....	(164)
第二节 财务行政的基本制度.....	(169)
第八章 行政技术	(189)
第一节 行政技术的运用.....	(190)
第二节 行政工作的程序化.....	(214)
第九章 行政法制管理	(219)
第一节 行政法规.....	(220)
第二节 行政诉讼.....	(233)
第十章 机关管理	(239)
第一节 机关管理的意义.....	(240)
第二节 机关管理的基本内容.....	(244)
第十一章 行政效率	(261)
第一节 提高行政效率的意义和方法.....	(262)
第二节 提高行政效率的主要途径.....	(272)
第十二章 行政管理中的思想政治工作	(284)
第一节 思想政治工作的任务和内容.....	(285)
第二节 思想政治工作的原则和方法.....	(294)

第一章 行政管理学的研究对象和方法

学习提示

行政管理是国家机构活动的重要组成部分，是执行国家方针政策、管理国家日常事务的重要战线。行政管理的好坏，不仅影响到行政工作的效率，而且还关系到社会的安定和国家经济的发展。

社会主义制度的建立，为社会主义的行政管理开辟了广阔的前景，经过30多年的实践也积累了不少适合中国国情的经验。但在我们的管理体制中也还存在着种种弊端，妨碍着国家经济和社会生活的发展。党的十一届三中全会以后，随着国家经济体制改革的逐步深入，建立具有中国特色的社会主义行政管理体制，实现行政管理的科学化、法制化和现代化，已成为当前迫切需要研究解决的一个重要课题。

本章的中心内容，就是要研究现代行政管理学的对象和内容，认识行政管理学和其它学科的关系以及学习行政管理学的意义和方法。学习目的是认识行政管理学是研究国家行政管理规律的科学，其主要内容是研究国家行政机关的配置与运转规律，以

及国家对经济和社会生活的管理，是一门实践性很强的科学。学习和掌握这门科学，对探讨具有中国特色的社会主义行政管理体制，搞好行政管理工作，促进四化建设，具有十分重要的意义。

第一节 行政管理学的研究对象

一、行政管理学的概念

1. 管理的重要性

管理是一种古老而又广泛存在的一种社会现象，是人类特有的活动之一。从人类结成社会集体开始，就产生了管理，随着社会和经济的发展，管理也在不断发展，而且是显得越来越重要了。大至国家、社会，小至团体、家庭，都存在一个管理的问题。甚至在一个人的日常生活中，也都会随时随地接触到管理问题。管理的长期性和普遍性，说明对管理的研究具有十分广泛而重要的意义。

在众多的、复杂的管理活动中，有一个重要的大门类，那就是行政管理，研究行政管理的科学，就叫做行政管理学。

行政管理学，也可简称为行政学，国外有的叫“公共行政学”、“公共管理学”、或叫“国家管理学”。

资本主义行政管理学的发展，大约经过三个阶段，即1900—1930年的传统理论时期，到1930—1940年的行为科学时期，再到1940年至现在的系统理论时期，逐渐形成了自己的一套内容体系和独特的研究方法。特别是第二次世界大战后的近几十年来，行政管理进一步引进现代管理科学的理论和方法，使行政管理学的

研究向新的深度和广度开展，不仅特别重视决策理论和人的行政行为的研究，而且从过去的“一般行政”、“普通行政”（即行政原理、行政组织、人事行政、财务行政等的研究）进一步发展为“专业行政”、“业务行政”的研究，即对工程建设、科学技术、交通运输、文化教育以及军事外交、司法等专业行政的研究。行政管理学的研究内容不断变化和丰富，对资本主义国家社会和经济的发展发挥了重大作用。

我国建国30多年来，社会主义建设在各方面取得了巨大的成就，但和一些发达国家比较，我们在管理方面还是比较落后的。不仅是管理理论、方法、工具落后，更重要的是管理思想和管理教育落后。在国外，管理教育是一个十分发达和活跃的领域，不少国家都设立了各种形式和各个层次的行政管理学院，培养和训练各级行政管理人才。而在我国，党政各级管理干部有400多万人，但真正受过专门行政管理训练的却很少。直到前几年，行政管理教育在我国还几乎是个空白点。近几年来，随着社会主义建设的日益发展，随着经济体制改革的深入和政治体制改革的进行，提高现有行政管理干部的专业化水平，使行政管理科学化、法制化和现代化的问题，已经提上了议事日程。一些从事行政工作的干部和有关的理论工作者开始在报刊杂志上介绍资本主义行政管理学的基本知识和研究概况，以及苏联、东欧国家的行政管理经验和有关的理论研究成果，总结我国30多年来行政管理的经验和教训，探索创立我们自己的社会主义行政管理学的理论及发展方向。虽然我国的行政管理学目前还处于初创阶段，但它进展的步伐是比较快的。1984年8月，国务院办公厅和劳动人事部在吉林省专门召开了全国性的行政管理学研讨会，从理论和实践的结合上研讨了行政管理学的对象、任务、内容、意义、方法以及如何

建立一个具有中国特色的社会主义行政管理学体系等问题。几年来，这门新兴的学科有了很快的发展。认真学习和研究这门学科，对深入进行经济体制和政治体制改革，提高我国管理的现代化水平，更快地促进经济建设的发展，实现社会主义的四个现代化，都具有非常重要的意义。

2. 行政管理学的含义

那么，究竟什么是行政管理学呢？关于这个学科的定义，无论在国外还是在国内，至今都还没有一个完整的定论。但就多数意见来看，一般认为，行政管理，是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化等各方面事务的管理。行政管理学，就是研究国家行政管理规律的一门科学，其主要内容是研究国家行政机关的配置与运转规律和国家对经济和社会生活的管理。研究行政管理学的基本目的，是逐步实现行政管理的科学化和现代化，提高国家行政管理效能，促进社会主义建设事业的发展。在现代社会，经济和社会的发展，一是靠科学技术，二是靠管理。我国社会主义现代化建设的关键，是科学技术的现代化，但科学技术能否转化为生产力，在很大程度上取决于是否实行科学的管理。因此，搞好行政管理，是关系到我国经济和社会发展的 一件大事。

在了解什么是行政管理学这一概念时，我们还必须弄清楚行政管理与其它管理的关系。上面讲过，管理是社会中最普遍存在的现象，大至国家，小至家庭，无处不存在着管理的问题。在各种各样的管理中，应该说最重要的是行政管理。行政管理是国家通过行政机关对国家事务的管理，是国家的重要职能之一。行政管理也是管理的一种，它和其它管理有共同的规律和特点，有管理的共性。事实上，西方国家许多行政管理方面的理论，就是从企

业管理、经济管理中借鉴或移植过来的。但是，各种管理又各自有自己的特殊性。行政管理与企业管理、经济管理、机关内部的事务管理等性质上都不相同。行政管理是国家通过行政机关实施的管理，是一种国家管理，它是以国家的名义在全国和全民范围内实施，是统治阶级意志的表现，一般都运用法律的手段，以国家的强制力作后盾。在国家存在的条件下，国家的行政管理活动在整个社会活动中居于重要的支配地位，一切经济的和社会的个别单位的微观管理活动，都要受国家宏观的行政管理的制约。社会主义国家的行政管理，是人们运用国家权力，作用于经济基础和整个社会生活的一种最普遍、最经常、最直接的管理活动，它是支撑整个社会生活的一个重要杠杆。

所以，要认真学习和研究行政管理学，就必须弄清行政管理与其它各种管理的联系和区别，不能把行政管理与其它各种管理混淆起来，否则，就没有行政管理这门学科了。在经济体制改革中我们强调要政企分开，就是要把国家对企业的行政管理与企业本身的管理分开，以便各自遵循自己的规律进行管理。如果把行政管理与企业管理看成是一回事，那就没有政企分开的必要了。

二、行政管理学的内容

1. 行政和行政的要素

前面讲过，行政管理学是研究国家行政管理的规律的科学，要研究行政管理的规律，就必须懂得什么是行政及行政包含的要素。

什么是行政呢？有人认为行政就是管理衣、食、住、行的日常事务，所以有些单位把管理这些日常事务的部门叫做行政处或行政科，其实这是一种误解。行政工作不光是管理国家机关内部的日常工作、生活事务，而是管理整个国家的、由最高权力机关决定

了的所有国家政务。行政就是指国家政务的推行，即为完成国家的政治、经济、文化、教育等各方面任务而采取的规划、决策、组织、领导、监督等活动。资产阶级学者对“行政”这一概念有各种各样不同的看法，但他们的共同点就是回避了行政的实质，都用超阶级的观点来解释行政的含义，认为行政就是公共事务的推行或管理。按照马克思主义的观点，行政并不是超阶级的，行政是一个国家概念，它与国家一样，有其阶级性，有其产生、发展和消亡的过程。所谓公共事务的推行或管理，实际上就是统治阶级运用国家权力，按照本阶级的意志，根据宪法而推行公务的一种活动。马克思说：“行政是国家的组织活动。”^① 列宁认为行政是“在技术上掌握国家机构”并“开动这个机构”。^② 所以，什么是行政呢？根据马克思主义的理论，应该说，行政是国家的组织活动，它执行统治阶级的意志，运用国家法定的权力进行公务的推行和管理，以实现国家的职能。

要研究行政管理的规律，还必须懂得行政的要素，即行政包含多少个要素。按照西方学者的看法，普遍认为行政这一含义包括15个要素，即目标、计划、人员、经费、物材、组织、方法、指挥、激励、沟通、士气、协调、时间、空间、改进。行政管理的范围，可以分为广义的和狭义的两种，从广义来说，即泛指公共行政的管理，即不一定行政机关才有行政管理，各部门都有行政管理，工厂、学校、医院、部队、街道、各个事业企业单位都有行政管理的问题。从狭义来讲，即指国家行政机关的管理，具体说，就是国务院及其所属各部门、各省市自治区、地、县、

①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

②《列宁选集》第3卷，第229页。

市、区、镇、乡等行政机关的管理。上面讲过，我们所研究的行政管理学，主要是从狭义的角度来讲的，即研究国家行政机关的管理。

2. 行政管理学的内容

在了解了什么是行政及行政包含的要素之后，就可以进一步来研究行政管理学的内容了。

行政管理学研究的内容与范围十分广泛，而且在不断发展。西方国家对行政管理学的研究，是分为行政法学和行政学两门学科进行研究的，主要内容是研究行政机关的机构设置、人事制度、管理制度、法制管理的原则和形式等等。我国行政管理学的研究，必须从中国的实际出发，吸收外国有益的经验，建立完整的具有中国特点的行政管理学体系，它研究的范围应当是国家通过各级行政管理机关，运用多种手段，实行对国家事务的管理。包括行政机关对经济和社会生活的管理以及行政机关自身的管理。概括起来，应包括以下10个方面的内容：

(1)行政组织。行政组织是国家行政部门为达到预期目的所必不可少的工具，对整个行政管理起着重要的作用。组织合理化，是提高行政效率的重要因素。因此，怎样才能科学地、合理地设置组织机构，是行政管理学研究的一项重要内容。

(2)行政领导。行政领导是指国家机关的领导活动，它是行政领导者依法运用国家权力，组织和管理行政事务所进行的各种活动及其过程。研究领导者的职权和职责，领导集体的合理结构，对领导成员素质的要求以及对行政领导的监督，是搞好行政管理的重要基础。

(3)行政决策。现代管理的决策理论和决策方法，是行政管理学研究的重要内容。因为进行科学决策是领导者的基本任务，

决策正确与否关系到行政领导的成功或失败。所以对行政决策的原则、条件，行政决策的过程和方法以及现代行政决策的体制等的研究，对于各类各级领导干部都是十分重要的。

(4) 人事行政。马克思主义认为，路线确定以后，干部决定一切。因此行政管理中的人事行政在整个行政管理中是一个不可缺少的重要内容。人事行政一般是指对国家机关公职人员的管理，它是研究政府各部门怎样合理选用和管理各类工作人员，包括对干部的录用、培训、考核、晋升、调配、奖惩以及工资福利等。还包括对资本主义国家文官制度的简要评介。

(5) 财务行政。行政管理的一切活动既离不开人，也离不开钱和物。怎样管好政府机关各单位的钱财物资，真正做到物尽其用，发挥钱和物的最大效能，也是行政管理学内容的一个重要方面。要研究财务行政的任务、作用、特点以及财务行政的基本制度。

(6) 行政技术。行政管理不仅是一门科学，也是一门技术。所谓行政技术就是行政人员运用科学技术去解决行政管理中的各种问题，以取得最佳的管理效果。行政技术的内容包括各种行政管理的技术技巧，如领导技术、决策技术、组织技术、用人技术、信息技术、协调技术等。在现代科学技术突飞猛进的今天，行政管理任务非常艰巨复杂，没有科学技术作指导，是不可能搞好行政管理工作的。

(7) 行政的法制管理。在现代的行政管理活动中，国家在行使行政权的时候，都必须依照宪法、法律和各种法规办事。坚持以依法治国是搞好现代管理的一条重要经验。因此，在学习和研究行政管理学时，也必须学习和研究行政法的理论、原则，对我国的行政法规、行政诉讼等有正确的认识，增强广大干部依靠社

会主义法制实施管理的自觉性。

(8) 机关管理。机关管理,即行政机关本身的管理,主要是研究与办公厅(室)有关事务的一些原则和规律,是行政管理不可缺少的部分。研究机关管理主要是了解机关管理的含义、作用及机关管理的基本内容。行政机关是行政领导的参谋和助手,搞好机关管理,可以提高领导的决策水平,提高机关的办事效率,从而更好地完成行政管理的工作任务。

(9) 行政效率。行政管理学十分重视行政管理的效率。所谓行政效率,就是行政成果与所付代价的比率。只用最少的人力、物力、财力和时间,取得最大的成果,就是行政效率高,反之,就是行政效率低。因此,认识行政效率的含义,了解测量行政效率的标准和方法,探讨提高行政效率的途径,是行政管理学的重要任务之一。

(10) 行政管理中的思想政治工作。在现代行政管理中,思想政治工作是必不可少的行政方法,是实现行政任务的重要保证。因此,必须明确思想政治工作在行政管理中的重要地位,了解思想政治工作的任务和内容,掌握行政管理中思想政治工作的特点、原则和方法,并不断改进和创新,逐步实现行政管理中思想政治工作的科学化和现代化。

以上10个方面的内容,概括起来讲,就是要研究国家行政机关的配置与运转规律以及国家对经济和社会生活的管理。可见,行政管理学的内容是非常丰富和广泛的。

那么,从当前我国的实际出发,我们学习和研究行政管理学,应该以哪些内容为重点呢?根据十三大的精神和目前的形势,行政管理学研究的重点应该是国家如何抓好体制改革和对外开放这两件大事,推动整个国民经济的发展。社会主义国家最根

本的任务是发展生产力，因此，管好经济，促进生产力的发展，是我国行政管理的最根本任务。应当围绕经济体制和政治体制改革，实现四化建设的目标，着重研究以下几个问题：

第一，社会主义国家如何管理经济问题。

社会主义国家的根本任务是发展生产力，它通过各种组织和管理手段来管理经济，使社会生产力能够有计划地很快地发展。国家对经济的管理必须符合经济发展的规律，要克服过去那种行政管理和企业管理不分，经济管理体制和行政管理体制混淆以至在国家管理经济方面产生的许多弊端，采取有效的改革措施。如从条块分割的管理体制改为行业管理；从直接干预企业内部的主权改为简政放权，政企分开，企业自主地管理其内部事务；从“大锅饭”的平均主义分配制改为按劳分配；从闭关自守改为对外开放等。但改革的目的是加强国家对经济的管理，而不是削弱或取消国家的管理。

第二，人事管理制度的改革问题。

用人是行政之本，人事制度的改革可能成为推动整个行政改革的一个支点，因此应重视对人事管理制度的研究。人事制度牵涉面很广，影响也较大，因此人事制度的改革应该依据什么样的理论原则和目标，非常需要行政管理科学的指导。要开阔视野，提高认识，全面规划，综合治理，对许多问题都需要进行研究。如研究建立我国行政人员的职位分类制，这是人事行政的基础，逐步建立职位分类制可以为全面实行人事制度的科学管理创造条件；研究如何“设制选才”，改变单一的人事管理制度，实行多种形式和多种渠道的人事选拔委用制度；研究人事管理体制如何分权管理，下放人事管理权限的合理方案；研究人才的预测，明确培养目标，真正做到有计划地定质定量地培养各类人才；研究