



行政管理丛书

行政管理学纲要

XINGZHENG
GUANLIXUE
GANGYAO

袁晖 曹现强

山东人民出版社



《行政管理丛书》编委会

主编 袁晖 陈光

编委 (按姓氏笔画为序)

丁原明 王秀丽 刘会杰 刘俭朴

杜立军 陈 光 张全新 张世敏

姜 涌 徐向红 袁 晖 曹现强

盖 勇

建设有中国特色的行政管理学

陈光林

我国是一个有 12 亿人口的社会主义大国，行政管理的任务复杂而繁重，行政管理队伍数量庞大而素质亟待提高。另一方面，由于历史和现实的种种原因，我国的行政管理学作为一门科学还是幼稚的、不成熟的。这样一种状况，与我们所从事的建设有中国特色社会主义的伟大事业是不相称的。实现社会主义现代化，很重要的是行政管理队伍的现代化，造就一支强大的具有专门知识的管理大军。而要完成这项任务，建立有中国特色的行政管理学，无论在理论上还是实践上都是十分必要的。

行政管理学是治国安邦的科学，应该成为所有行政管理干部的必修课，以提高自身素质，更有效地发挥行政职能，管理国家政务。随着社会主义市场经济的发展以及与之相适应的有中国特色行政管理体制的逐步确立，建立有中国特色行政管理学的条件日益成熟。山东大学适应形势和任务的需要，设立行政管理专业，编写出版《行政管理丛书》，这是我国行政管理人才培养和学科建设的一件好事，是有远见的。

行政管理源远流长，是随着国家的产生而产生的。但行政管理作为一门专门科学，却是近代资本主义社会发展的产物。早在本世纪二、三十年代，我国就开始了行政管理学研究，起步不算晚。后来在革命圣地延安，还创办了行政学院。毛泽东同志在全国解放前夕，曾提出要学习管理国家的号召。新中国成

立后，由于各种因素的影响，一度中断了这门科学的系统研究。只是在党的十一届三中全会后，才迎来了行政管理学蓬勃发展的春天。邓小平同志曾语重心长地指出，“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在也需要赶快补课”，并说，要“下定决心，急起直追”。邓小平同志关于“赶快补课”和“急起直追”的思想，表现了一个无产阶级革命家的远见卓识和紧迫意识，有重要的指导意义。

建设有中国特色的行政管理学，是一项浩大的系统工程，需要做艰苦的研究工作。我在这方面缺乏研究，不过我认为，作为建立这门科学的指导原则，至少有以下几点意见是应当坚持的：

——要以马克思主义、毛泽东思想特别是邓小平理论为指导。马克思主义的世界观和方法论，为我们正确认识和掌握行政管理规律提供了有力的理论工具和思想武器。马克思主义关于国家、阶级、社会、政治、法律、道德、文明、管理的基本思想，是创立社会主义行政管理学的理论依据。特别是毛泽东、邓小平关于行政管理的大量论述，是对我国社会主义国家建设和国家管理的实践经验的科学总结，是毛泽东思想、邓小平理论的重要组成部分，尤其需要认真学习和深入研究，并作为构建有中国特色行政管理学的理论指导。

——要紧密联系改革实践。行政管理科学具有很强的现实性、实践性。我国正处在改革的关键时期，在经济上，要建立社会主义市场经济体制；政治上，要建立社会主义民主政治，继续推进政治体制和政府机构的改革。建立科学的行政管理科学，离不开经济和政治领域改革的实践。因此，必须以改革的精神研究和创立这门科学。特别要注意加强对改革中的难点、热点问题的研究，加强对我国行政管理体制的深入分析和全面考察。只有对改革实践中的经验、做法及时加以科学概括和理论抽象，

从客观对象中抽取带有普遍规律性的东西，才能最终构筑起坚实、科学的理论体系。

——要认真总结我国行政管理的历史经验。我国具有5000年的悠久文明，历史上不但形成了一套完整的行政管理体制，而且积累了丰富的行政管理经验和思想，产生出一大批著名的改革家、政治家和有关治国方略的不朽著述。我们党在民主革命时期就非常重视政权建设和行政管理，在社会主义革命和建设过程中又创造了大量成功的经验。我们要建立有中国特色的行政管理学，必须认真研究总结我国古代行政管理经验和管理思想，吸取其精华，抛弃其糟粕。尤其要认真总结革命战争年代特别是新中国建国以来行政管理的实践经验，把它作为理论建设的有益材料。

——要批判地吸收西方先进的行政管理经验和理论学说。马克思说过，“行政是国家的组织行动”。行政管理作为国家活动，一方面有其政治性，另一方面又有其社会性。资本主义国家的行政管理经验和管理科学，固然有其为资本主义政治服务的一面，但也有其反映市场经济和社会化大生产中行政管理一般规律的一面。这些经验和理论，不应被视为资本主义所固有的专利，而应看作人类文明的共同财富，完全可以在我们建立以马克思主义为指导、适合中国国情的行政管理学时，加以借鉴和利用。

党的十五大提出了继续推进政治体制改革，深化行政体制改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍的重大任务和要求。我们从事行政管理科学研究的同志，要自觉地高举邓小平理论的伟大旗帜，按照十五大指出的方向，勤奋耕耘，艰苦求索，深入改革实践，大胆开拓创新，为尽快建立和完善有中国特色的行政管理学，做出自己应有的贡献。

摆在读者面前的这套丛书，就一批有志于此的行政管理研究工作者所做的一种可贵探索，相信会对读者有所裨益。同时，也期望着他们会不断取得新的研究成果。

研究行政管理 推进行政改革

陈 光

行政管理是一个古老而新颖的问题。行政管理随着国家权力的产生而产生，但行政权力从国家权力中明显地分化出来却是近代以来的事情，至于把行政管理作为一门科学予以系统研究则是从 20 世纪初才开始的。行政权力在当代社会体系中的作用日益强化，以致于出现行政权凌驾于立法权和司法权之上的趋向，这是有目共睹的事实。虽然对这一现象应如何看尚有待于讨论，但是，通过完善行政体制以处理和解决政治、经济诸方面社会问题，已成为十分重要和常见的社会行为方式。简而言之，关键在于制度建设。毫无疑问，行政管理如同经济管理一样，也有先进与落后之分。了解和借鉴国外先进的行政管理经验，研究和介绍行政管理的基本理论学说，对于改善我们的政府工作，建立良好的行政体制和公务员队伍，实现社会主义祖国的长治久安，具有重要的意义。

第二次世界大战之后，在社会生产持续发展和经济制度不断创新的同时，西方国家的行政改革也是彼伏此起。例如在撒切尔夫人执政时期，英国一方面推行国有企业私有化运动，使企业摆脱政府的超经济干预，焕发经济活力；另一方面，还通过削减中央对地方的财政拨款，取消地方政府征收追加税的权力等措施，大大强化中央政府对地方政府的控制，使英国的政治体制逐步向中央集权的方向发展。而在密特朗执政的法国，则

将许多技术先进的大型企业收归国有，使政府基本控制了国家的工业命脉，从而有力地促进了宏观经济计划的实现。此外，法国政府还通过适当扩大地方税种、把地方税收入全部归地方使用、将中央税收中少量增值税收入返还地方等措施，扩大地方政府的权限，调动它们在市政建设、公益事业等方面的积极性。

我国的政府体制和行政管理，是借鉴社会主义苏联的政府管理经验、在我们党所建立的革命根据地民主政府的基础上形成的。它是马克思主义的国家学说与中国革命具体实践相结合的产物，同时也融合了我国数千年的政治文化传统。改革开放以来，为促进社会经济的发展，我们进行了一系列的行政改革。例如，实行政企分开，调节政府与企业的关系，改变政府的管理方式；扩大地方政府和下级机关的财政权和人事权；逐步推行公务员制度等等。但是，正如江泽民同志在党的十五大政治报告中所指出的，我们在行政管理方面所存在的问题依然是严重的：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。”因此，行政改革势在必行。我们必须调整综合经济部门，改组专业经济部门，加强执法监管部门，切实转变政府职能，真正实现政企分开。我们必须严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员，建立高效率的行政管理体制和高素质的公务员队伍。我们必须加强法制建设，逐步实现依法治国。在社会主义国家中，任何个人、任何组织包括政府机关都没有超越法律的特权，一切行政管理机构都必须依法行政，切实保障公民权利。我们必须完善监督机制，加大监督力度。要把行政机关内部监督与国家权力机关的监督、司法机关的监督以及社会监督结合起来，严格制约权力，坚决惩治腐败。我们相信，在江泽民同志党的十五大报告精神的指引下，行政改革一定会取得新的进展，而这必将对我国整个改革开放的伟大事业产生重要影响。

前 言

行政管理学或行政学，首先当属政治学的一个分支应该是没有疑问的。把政治与行政加以区分（不是完全分离开来），这是社会历史和社会科学的一个进步。政治对于一个国家及其政府当然是居于首位的，但在日常社会生活中，政府所面临的大量问题却是对于诸如失业救济、暴力犯罪等社会症结的技术处理问题，即行政管理问题。当然，行政管理问题可能反映了一个国家的政治危机。例如，人们可以认为，贪污受贿、吸毒贩毒等现象反映了某种社会制度的腐朽和没落。但事实在于，即使在那些政治制度根本不同的国家，这也是令政府头痛的问题。如果从行政学的角度看，或许可以通过制定更严格的法规以及加强警力等具体措施来使这些问题得到有力的控制。必须承认，行政管理问题在某些时候只能通过根本的社会制度的改革来解决。但在更多的情况下却是，人们由于种种原因并不去改变社会的根本制度，而是把政治问题转变为行政管理问题来解决。例如，通过建立失业救济制度、医疗保险体制等来缓解一个社会由于贫富悬殊所可能导致的政治危机。当代英国著名哲学家波普尔有言：“努力消除具体的罪恶，而不要去实现抽象的善。”（《猜想与反驳》）以上所述也许可以看作是对他的历史哲学思想的一种行政学解释。总之，随着福利国家的产生和信息社会的到来，人们越来越清楚地认识到，行政管理的基本问题往往是世界各国政府所面临的共同问题。这大概也是行政管理学日益引起各类学者研究兴趣的重要原因之一。

我国封建社会据说属于一种超稳定结构，它曾是世界上最强盛的国家，因而应该有良好的行政管理体制。但这只能是在一定的历史条件下相对而言。如果从当代行政学的观点回头看去，宁可说我国封建社会更为明显的特征是，过分强调道德规范和政治观念对于国家生活的意义和作用，疏于行政管理体制的建设和调整，不讲求行政效率。正如著名历史学家黄仁宇所说：“道德至高无上，它不仅可以指导行政，而且可以代替行政。”（《万历十五年》）例如，明朝万历年间税收不足，首辅张居正用皇帝的名义责令各地按规定缴足税粮，因而招致怨恚。张居正此举意在富国强兵，但他无疑忽视了由于行政管理方面的严重疏漏和混乱而导致的税收问题的复杂性。当时全国有1100多个县，但表面上看去大体相等的行政单位其税粮总数相差极大，较富的县可能是较穷的县的300倍到500倍。朝廷的税粮总数一经确定，几乎不再改变，而许多县的耕地几个世纪都没有作过系统丈量。有些土地几经典押不知其所有权究竟归谁，有的地方甚至地形都发生了很大变化。此外，百姓在缴纳税粮时，必须在规定的数额之外缴纳并入地方官吏私囊的部分（“常例”）。而地方官吏所关心的首先是常例，其次才是朝廷的税收。总之，各地的具体情况与张居正的想法相去甚远，因而尽管他励精图治，雷厉风行，但遭到地方官员或明或暗的抗拒。于是有人上书批评张居正敛财而害民，有悖于孔孟之仁道精神。显然，这种用伦理语言表述的攻讦也不是着眼于行政管理体制和行政工作效率的。

如果把1978年以后的中国与1978年以前的中国加以比较，社会历史似乎也显示出一种政治与行政分化开来的趋向。随着我国的改革开放和经济发展，行政工作的范围日渐扩大，任务日趋繁重。面对从三峡工程到菜篮子工程、从股份合作制到下岗职工再就业等诸多社会公共事务，我们在坚持四项基本原

则的前提下，最重要的就是建立良好的行政管理体制，努力提高行政工作效率。这就是“讲政治”的具体化。

当代中国的社会实践无疑为行政管理学的发展提供了广阔的天地和肥沃的土壤。但是，作为一门新兴的综合性学科，行政管理学在密切关注现实生活的同时，极为迫切的任务则在于尽力汲取哲学、经济学、政治学、社会学、管理学等诸多学科的理论精华，形成自己独特的并具有客观有效性的理论体系，以致于将来能够从自己学科本身产生出对其他学科有重要价值的理论观点和思想方法，即如当代语言学所产生的结构方法在人文学科领域导致了结构主义运动一般。当然，这不是许诺，而是期望，是一个初学者的期望。

袁 晖

1997年9月于山东大学

行政管理丛书

行政管理学纲要

西方行政管理体制

中国行政管理体制

行政法学

行政公文写作

目 录

前 言.....	(1)
第一章 绪论.....	(1)
第一节 行政管理学概论.....	(1)
第二节 行政管理学的产生与发展.....	(5)
第三节 当代中国政府与行政管理	(17)
第二章 行政权力	(23)
第一节 行政权力的产生与发展	(23)
第二节 行政权力的本质与形式	(28)
第三节 行政权力的结构与功能	(31)
第三章 行政体制	(36)
第一节 行政体制与政治制度	(36)
第二节 行政体制的基本类型	(37)
第三节 主要西方国家的行政体制	(45)
第四章 行政组织	(50)
第一节 行政组织的特征与要素	(50)
第二节 行政组织的类型与结构	(52)
第三节 行政组织的目标与原则	(57)
第五章 行政决策	(62)
第一节 决策的要素与类型	(62)
第二节 决策的体制与过程	(64)
第三节 决策的原则与方法	(68)
第六章 行政领导	(74)

第一节	领导的权力与职能	(74)
第二节	领导的类型与模式	(75)
第三节	领导的素质与艺术	(83)
第七章	人事行政	(89)
第一节	人事行政的历史发展	(89)
第二节	人事行政的基本原则	(97)
第三节	我国的公务员制度	(100)
第八章	财务行政	(118)
第一节	财务行政的内容、特点与作用	(118)
第二节	国家预算的编制与执行	(122)
第三节	国家决算与国家审计制度	(132)
第九章	行政计划	(142)
第一节	行政计划的作用与类别	(142)
第二节	行政计划的构成要素与编制原则	(146)
第三节	行政计划的编制过程与方法	(150)
第十章	行政法规	(155)
第一节	行政法规的特征与分类	(155)
第二节	行政法规在我国行政管理中的作用	(161)
第三节	依法行政的基本要求	(165)
第十一章	行政监督	(175)
第一节	行政监督的历史发展	(175)
第二节	行政监督的内容与原则	(181)
第三节	行政监督的内外体系	(187)
第十二章	行政改革	(201)
第一节	行政改革的涵义与原则	(201)
第二节	西方国家行政改革的趋势及特点	(207)
第三节	我国行政改革的现状与展望	(216)
附 录		(227)

国家公务员暂行条例.....	(227)
中华人民共和国行政监察条例.....	(243)
中华人民共和国审计法.....	(252)
后 记.....	(262)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学概论

行政管理学是研究政府机构如何行使公共权力对社会事务进行有效管理的科学。关于“行政管理”这一概念，可以从行政和管理两个方面加以理解。行政主要指政府组织及其行为，管理则是更为宽泛的概念。行政管理学的内容主要包括关于行政权力和行政体制的本质分析和现象描述，关于行政组织、行政决策和行政领导的理论研究以及关于人事行政、财务行政等等的理论阐述。行政管理学是一门新兴学科，具有综合性、实践性和发展性等学科特征：它是政治学和管理学的融合，同时也与行政法学、经济学、心理学、组织行为学等学科具有内在联系；行政管理是人们所面临的现实的政治生活问题和社会生活问题，行政管理学作为研究政府组织如何实现有效社会管理的科学，必须通过对社会生活的观察和分析寻求具有客观有效性的原则和规律；行政管理学是处于动态发展过程中的年轻学科，一方面它的理论范畴和研究方法尚待系统化和完备化，另一方面当代社会的迅速变化也要求它不断解释新的事实和提出新的观点和方法。

一、行政管理学的研究对象

行政管理学，亦称行政学，是一门年轻的综合性学科。

“行政管理”一词，英文为 Public Administration，又译为

“公共行政管理”。关于这一概念，可以分别从行政和管理两个方面加以理解。

首先，关于“行政”一词有狭义的和广义的两种解释。狭义的行政概念，一是指作为分立的“三权”之一的、与立法和司法并列的政府组织及其职能。从这个意义上说，行政主要是指执行公共权力的某一社会管理部门及其管理活动。广义的行政概念，则涉及各种社会组织及其管理活动。在这个意义上，行政不仅涉及政府组织和国家机关，而且包括工商企业、医院、学校等社会组织及其管理活动。在本书之中，行政概念主要在狭义上使用。我们认为，行政是享有公共权力的政府为保护和增进社会公众利益而对社会事务及政府自身进行管理的活动和行为。这一概念的基本涵义可分解阐释如下：行政的主体即政府部门；行政的对象即社会公共事务及政府内部事务；行政的基础是公共权力；行政是一种实现政府职能的管理行为；行政的目的是实现公共利益。

从人类社会的历史来看，行政是与国家、政府同样普遍而悠久的历史现象。当早期社会的生产发展和社会分工使执行公共权力的政府机构产生时，行政也就随之产生了。或者说，行政的产生是由于社会发展到了这样一个阶段，从而使公众感到某些公共活动不能由个体来决定而需要由一种公共的权威来调节和管理。在早期社会中，行政行为较为简单，行政组织的结构和功能的分化程度也较为低级。但是，随着社会的充分发展和社会事务的日益复杂，行政行为日趋专门化和复杂化，政府的规模和职能也日益庞杂。

“管理”与行政是两个既有联系又有区别的概念。从历史上看，管理较之行政出现得更早。自从人类社会产生以来，就需要组织生产和进行分配，因而便出现了最早的管理活动。但这时尚未出现阶级和国家，这时的“管理”只具有社会属性，不