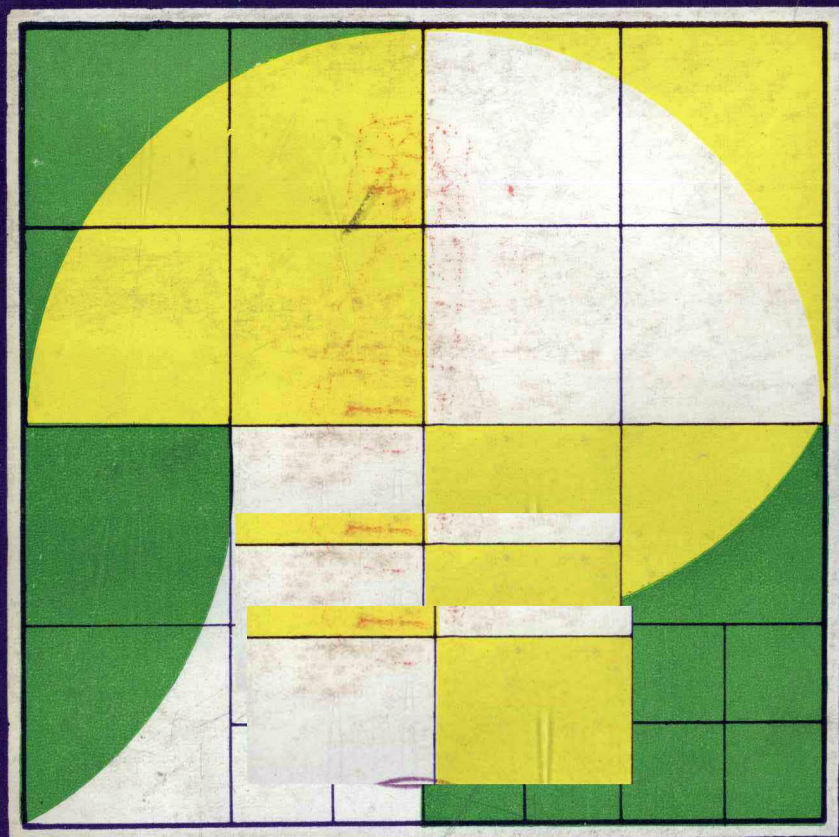


行政管理学基础



上海市行政管理学学会(筹)
上海科学学研究所
“世界科学”社

行政管理学基础

王健刚 编著

上海市行政管理学会(筹)
上海科学研究所
世界科学出版社

前 言

正当全国人民沿着中国共产党第十二次全国代表大会所制订的宏伟纲领，全面开创社会主义现代化建设新局面的时候，正当全国人民正在加快以城市为重点的整个经济体制改革的关键时刻，在我国社会科学的百花园中，有一朵特别耀眼的小鲜花正在被人们察觉、关注，它就是从政治学中分离出来的一门新型学科——行政管理学。

行政是现代化社会的钥匙，行政机关是实现国家目标的主要工具。它的工作好坏、有效程度如何？直接关系到国家的盛衰兴亡，关系到四个现代化建设的成败。这门学问不是可有可无的学问，而是关系到国计民生的大学问，又是一门实用性很强的学问。

行政管理学研究的历史发展，已有了近百年的时间，以第二次世界大战后期为分界线，前后经历了两个主要发展阶段。前期阶段主要是学科的建立阶段，研究的特点是以行政管理的原理、原则、规则为重点，以行政法为核心。第二次世界大战后是行政管理学研究的近期阶段，主要受行为科学和决策科学学派的支配，对行政学的研究范围逐步扩大，内容日益充实，对中心问题的立论和指导思想方面也有明显的变化，研究方法也有了较大的改变。特别是行政法已显得无法解决日益复杂、浩繁的行政事务，因之转向以行政行为、特别是决策行为为中心。

敬奉给读者的《行政管理学基础》一书，对行政管理学近百年的发展史作了较详细的回顾，对我国的行政管理经验

作了些总结，是探讨建立中国式行政管理学的最粗浅尝试。在探讨近百年行政管理学的发展史中，着重总结的是不同历史时期有代表性的行政学者所提出的原始理论体系，并不是指作者所处历史时代的社会实际。理论体系与一个国家的实际情况显然不是一回事，这一点是应该说明的。否则，一方面介绍理论体系，一方面批判社会现实，特别是资本主义制度的社会现实，会使叙述杂乱、松散。本书也不是对行政管理学的全面探讨，而是有它明确的侧重点，可概括为：立足中观、侧重原理、重视行政行为。对行政管理的具体方法一概不作细述。

王宇峰、曹久明等同志参加了部分书稿的整理工作，特致谢意。

行政管理学的研究在中华大地才刚刚崛起，由于作者学识浅薄，对这方面的探索刚刚起步，它只能是引玉之砖，错误之处定会很多。切望读者多多批评指正，作者诚心向广大读者吸取更多新的营养，进一步在探索前进！

作者

一九八五年二月于上海

目 录

第一章 行政管理概论	(1)
第一节 行政管理学——治国兴邦之学	(1)
第二节 行政的含义、分类及功能	(4)
第三节 行政管理学的历史发展	(11)
第四节 行政管理学的研究方法	(31)
第五节 行政决策行为研究法	(41)
第六节 行政改革的目标	(52)
第二章 行政管理组织	(66)
第一节 行政管理组织的含义和概念	(66)
第二节 行政组织理论的历史发展	(70)
第三节 行政组织的职权与分工	(87)
第四节 行政组织中的决策体制——一长制与委员会制	(90)
第五节 行政组织中的层次与机能体制	(102)
第六节 行政组织中的完整与分离体制	(108)
第七节 行政组织中的集权与分权体制	(112)
第八节 行政组织中的授权、监督与协调行为	(121)
第三章 行政管理计划	(132)
第一节 计划的重要性和一般定义	(132)
第二节 宏观计划的构成	(143)
第三节 计划的型态及特征	(150)
第四节 计划的编制过程	(163)
第五节 计划的其它考虑因素	(174)

第四章 人事行政管理	(188)
第一节 人事行政和人事管理是一门科学	(188)
第二节 人事行政和人事管理的历史发展	(194)
第三节 行政人员的构成	(201)
第四节 工作分析——人事决策的首要前提	(204)
第五节 人事决策——工作分析的逻辑结果	(212)
第六节 开拓型人才的特征、规律、鉴别与选拔	(220)
第七节 干部人事的多种考核方法	(239)
第五章 财务行政管理	(252)
第一节 财务行政的定义及特点	(252)
第二节 财政预算	(256)
第三节 收支行政与会计制度	(275)
第四节 审计制度	(283)
第六章 行政管理机关	(293)
第一节 行政管理机关的概念和类型	(293)
第二节 行政机关的管理	(300)
第三节 事务管理	(306)
第四节 行政人员	(312)
第七章 行政管理法规	(320)
第一节 行政法规的基本概念	(320)
第二节 行政组织法	(331)
第三节 行政作用法	(334)

第一章 行政管理概论

第一节 行政管理学——治国兴邦之学

一、中华大地蔚然兴起的新型学科——行政管理学

正当全国人民沿着中国共产党第十二次全国代表大会所制订的宏伟纲领，全面开创社会主义现代化建设新局面，努力建设社会主义现代化强国的时候，正当全党、全军和全国各族人民认真学习、贯彻党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》，充满信心地加快以城市为重点的整个经济体制改革步伐的新形势下，在我国社会科学的百花园上，有一朵特别耀眼的小鲜花，已经被人们察觉、注意，并引起相当多的人注目。这朵时代的鲜花，就是从政治学中分离出来的一门新学科——行政管理学。

由于多种原因，建国以来，行政管理学一直成为“冷宫”和“禁区”，以致建国三十多年来变成了“被遗忘的学科”。行政是现代化社会的钥匙，行政机关是实现国家目标的主要工具。十亿人口的社会主义中国，千千万万的事情需要行政机关去解决，国家和地方各级权力机关通过的各种各样的法律，需要各级政府去执行。行政机关工作的好坏，有效程度如何，直接关系到国家的盛衰兴亡，关系到四个现代化建设的成败。因此，行政管理学绝非是一门可有可无的学问，而是关系到国计民生的大学问。

长期以来，我们没有把这门大学问真正当做一门学问来对待，对行政管理，只讲经验，不讲科学，更忽视其科学研究，致使我国行政管理工作效率之低下，达到了令人难以容

忍的地步，官僚主义现象在国家政治生活中成为一个大问题，“它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。”*党的十一届三中全会以来，党和国家花了极大的精力来改变这种状况，并从痛苦的教训中认清了，没有行政管理工作的科学化、民主化、法制化、效率化，没有行政管理学这门专门的学科来指导行政管理工作，是无法肩负起国家的行政管理职能和四个现代化建设的。

行政管理学在我国系统地总结建国以来的历史经验、全面开创社会主义现代化建设新局面、进一步贯彻执行对内搞活经济、对外实行开放的方针、加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐的新形势下蔚然兴起，理应是历史的必然。

二、行政管理是一门科学

行政管理学是研究行政组织与行政管理的学问，它是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化等各方面的事务所进行的管理。换言之，所谓行政管理，就是对行政现象和事实作出有组织、有计划的研究，从而获得的原理、法则及系统知识。所谓原理，就是一般的、或公认的信念或真理，足以为行政行为、行政措施以普遍的正确指引；所谓法则，就是在一定的情形下足以为行政行为、行政措施以正常的规范；所谓知识体系就是科学。科学是分类的，有系统、有组织知识体系，行政管理学的知识体系具有以下明显的

*《邓小平文选》第287页人民出版社1983年版

四大特征：

1. 行政管理学的知识体系是方法性的、工具性的，它是在浩繁复杂的行政现象与事实中，所寻求的一种有条理、有秩序的知识，进而形成一般的原理与一定的法则，以此为推理、判断和治事的工具；

2. 行政管理学的知识体系是实在的（非抽象的）、客观的，具体的原理、法则和准则，而不是空洞、虚构和玄想之学；

3. 行政管理学的知识是有系统、有组织的。行政管理学虽然在行政现象和事实中作分门别类的研究，然而，各个部门的知识仍然是相互关联的，彼此结成为一个完整的体系。因此，行政管理学也是一门系统的学问；

4. 行政管理学的知识是实用的、发展的、进步的，其目的在于促进行政效率。它具有恢宏的政治功能，可增进社会发展和人民幸福。它具有高度的实用价值，且随着时代的发展而不断地发展、进步。

不难看出，行政管理学并非是一门高深的基础理论科学，而主要是一门实用性很强的应用科学。认真开展这方面的研究工作，对于提高行政管理工作的效率和社会效益，促进四个现代化建设，都具有重要的现实意义。行政管理学对我国的兴旺发展而言，不能不说是“治国兴邦之学”。我国的行政管理干部以千万计，居世界之首，他们都不同程度地负有组织、指挥、决策和领导的使命。在我国社会主义条件下，先进的科学技术和现代化的行政管理，是实现四个现代化不可缺少的两个重要环节。如果我国的各级行政部门和经济管理部门的同志不认真研究行政管理，改革行政管理，学会科学地行政管理，就无法肩负起新时期的历史使命。

国家行政管理机关是复杂的、多层次的、多功能的工作系统和组织系统，要这个系统有效地运转，就必须遵循它自身的规律。行政管理学，就是探讨行政管理的规律，研究如何做好行政管理的科学。中国行政管理学研究的目的是，在于建立科学的行政管理体系，提高行政管理效能，为社会主义阶段最根本的任务——发展生产力服务。马克思曾预言，社会主义将使生产力以人们意想不到的速度向前发展。我们今天要实现这个预言，也必须提高行政管理学的研究水平。

第二节 行政的含义、分类及功能

一、行政的含义与属性

“政”的含义是公共事务，或国家事务，“行”则是推行与管理。行政的最简单解释可表述为社会公共事务的推行与管理。它是国家统治权产生作用的一种，凡依法完成国家目标的行为，广义地说，皆属行政。

如果从推行和管理活动的不同角度观察，行政工作的侧重点又有所不同：

- 1.从政府的组织而言，行政是政府组织中各级行政机关所管辖的事务或活动；

- 2.从政治的角度而言，行政是一个国家政治目标的执行，民意的实现，公法、政策以及符合人民利益的号召的有系统地推行和执行；

- 3.从管理的角度而言，行政是一些人以协调的努力使政府的目标和工作得以实现。换句话说，是以集体的努力与合作，来实现共同的目标、任务的一种活动和科学艺术。

从行政的含义出发，行政应包含以下一些属性：

- 1.行政必属于国家。统治权为国家所有，这是当今世界

法学家所公认的原则。行政既然是国家统治权发生的一种作用，则必属于国家，任何私人或自发的团体，不能享受行政所赋予的权力。在现实生活中，常常可以看到某些团体似乎享有某种行政权力，这仅仅是国家授权的结果，仍属于国家。这种情况专门称之为“委托行政”。

2. 行政的权限由法律所规定。什么事物和界限属于行政？什么事物和界限不属于行政？这些都是由法律所规定的。如有的国家实力雄厚，外汇、外币充裕，因此，行政对外汇、外币不加控制，它就不属于行政范围；另一些国家实力不强，外汇紧缺，就必须纳入行政轨道来加以控制。我国以往棉布需要纳入行政系统定量控制，现在生产发展了，行政就不加控制干预了。有许多控制内容是共同的，属于必不可少的行政活动，其行政权限常用宪法予以明确。

3. 行政行为必须依据法规。从理论上说，行政行为必须依据法规所规定的原则而行之。如劳动就业政策；人口户籍控制政策；集团购买控制政策等等。凡违犯法规者，必须依据法规论处。

不过，法规常常多属原则性的规定，在实际实施中，经常跟不上客观形势变化的要求。这就决定了法规一方面要有相对的稳定性；一方面又不得不依据实际情况的变化，适时地作出若干补充规定和办法。法规和补充规定之间是相辅相成的，补充规定既可以不断地完善法规，又可以取代过时的法规中的某些条文。不过，行政行为必须要有法规可依，才能回答人民的质询和问题。

4. 行政必须是处理公务。行政以推行和管理国家公共事务为准绳，所以，行政就是国家公共权力的行使，它所处理的事务必须是公务。凡假公济私，以权谋私，都是违法犯罪

的行为，并绝不能称之为行政。秉公办事，廉洁奉公是至为要紧的事。

5. 行政必须以维护和推进公共利益为目的。行政机关、行政部门、行政机构的存在，必须以社会公共利益的需要为最高原则。社会公共事务没有这种需要，行政机构绝对不能允许存在。行政机关各部门的成员，在政治地位上虽无高低贵贱之分，但每个成员必各有专司，为国家的某一个公共利益目标出力。

二、行政的范围

行政所涉及的范围十分广泛，也极其错综复杂。比较明确地确定其范围，对行政机构的有效运转是有益的。以下就广义的行政范围、狭义的行政范围、实质的行政范围、形式的行政范围来分别加以叙述。

1. 广义的行政范围。广义的行政范围是依国家统治权的内容来分的，它只有“立法”和“执法”两种。前者为制定法律，后者为执行法律。因此，除了制定法律之外，凡属执法作用的，皆属于行政。不过，如此广阔的行政范围，反而不足以说明行政的实际范围，于是又有了狭义的行政范围的概念。

2. 狭义的行政范围。现代国家，不管其社会制度如何，不管行政统治权的目的如何？比较明确地特点都是实行“三权分立”，即立法、执法、司法的分立。立法者制定法律，执法者执行法律，司法者依照法律对民事、刑事案件进行侦查、审判、诉讼和监督。狭义的行政是除了立法、司法之外的其它行政作用。

3. 实质的行政范围。这是就国家统治作用的实质而言的，它侧重于作用的实质内容，而并不重于机关的形式。如

立法机关，总免不了要处理一些非立法事项；司法机关，也总要处理一些非诉讼事件。这些事项，虽然不属于法定的范围，但理论上依然属于行政范围。由此显见，实质的行政范围比狭义的行政范围要大，也更切合于客观事物的复杂情况。

4. 形式的行政范围。这是侧重于机关的法定形式，而不着重于作用的实质。这种形式，是与行政机关的权限联系在一起的。属于哪种形式的行政机关，就取得了哪种法定的权限和相应的责任。

三、行政的分类

国家行政既然以推行和管理社会公共事务为己任，那么，因其作用目的不同，又有着不同的分类，大体可分为国家目的的行政作用和社会目的的行政作用两类。

凡以维持及发展国家自身存在为目的的活动，称之为国家目的的行政作用，如：

1. 组织行政。国家各种机关和团体，凡欲进行活动，必须有一定的组织。这种组织除了国家宪法明文规定为最高权力机关，如《中华人民共和国宪法》中规定的全国人民代表大会和地方各级人民代表大会之外，其余均属行政机关的权限。这些依法设置的机构，均有一定的组织规程和任免制度，是为组织行政。

2. 军事行政。国家为保卫本国的独立、主权、领土完整和人民的和平生活，维护正常的国际关系，必须有与国力相应的军事力量。这种军事力量的征集和维持，是为军事行政。军事行政的作用有两个方面：一为管理作用，这是军队本身的管理与训练；二是权力作用，即代表人民行使权力。我国宪法第二十九条规定：“中华人民共和国的武装力量属于人民。它的任务是巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫

人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务。”

3.外交行政。国家为了维护本国、本民族的尊严，维护一个国家的国际地位，保护国家和海外侨民的利益，履行国际义务，保卫世界和平，增进人类友谊，促进人类社会的进步和繁荣，必须与各国发生国家和人民间的交往。这项作用，是为外交行政。

外交行政所依据的法律，除了一部分属于国际法之外，多数仍然是由国内法所规定的。因此，外交行政机关的组织 and 职能、权力、仍属行政机关的权限。

4.财务行政。国家要行使职能，发展经济，必须有充实的财力。因此，财力的取得和使用，是为财务行政。财务行政的作用也有两大方面：其一是管理作用，即财力本身的收入与支出的管理；其二是权力作用，即向企业和个人征收所得税收。

凡以推动社会公共利益、维持社会治安为目的的，称之为社会目的的行政作用，诸如：城市管理、公共交通、运输、农林、环境、文化教育、妇幼保健等等。维持社会治安的，除刑事、民事诉讼之外的非诉讼事件，如推行交通规则，治安条例等。

四、行政功能

所谓行政功能，是行政机关为执行其任务，实现国家谋求的目标，完成政府的使命，促进社会福利，为全体人民谋求利益而依法的职务活动和工作。

以往的行政学者为行政功能下过不同的定义，诸如“行政的重要作用，在于安定社会及保卫传统。”“行政功能在于促进社会进步。”“行政是现代社会的钥匙，行政科学是为人类谋福利的主要手段和工具，维持伟大社会权力的关键

是行政，并非刀枪。”

本世纪以来，追求先进的社会制度的人们，越来越把行政与政治紧密地联系在一起。孙中山先生主张，政治就是管理国家大事。尤金编的《简明哲学辞典》认为：“国家制度、国家管理、对阶级的领导和党派的斗争问题，都属于政治范围。”“政治就是参与国事，指导国家的活动方式、任务和内容。”*

我国的行政功能正如宪法所载：它是“在中国共产党的领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，不断完善社会主义各项制度，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家。”**

为了履行这一崇高的职责和使命，行政功能至少应当包括以下四个方面：

一是保卫功能：社会主义国家为了抵抗外来侵略，镇压内部反叛势力，必须要有国防，人民军队，人民警察，公安机关，以及其它安全保障机关，如国家安全部等；

二是管制功能：如国民经济及社会发展计划，市场，物价，资源，外汇等等；

三是扶助功能：群众性的宣传教育、思想建设、教育文化、技术辅导、咨询、人口控制、计划生育等等。扶助功能与管制功能并没有明确的界限，在一定的时期内，构成社会的主要矛盾时，扶助功能也有必要上升到管制功能。如控制

* 罗森塔尔·尤金《简明哲学辞典》第327页 三联书店 1978年印刷本

** 《中华人民共和国宪法》序言

人口和计划生育，虽然是提倡和推行一对夫妇只生一个孩子；但对不听劝告者，也往往需要辅助以管制。

四是服务功能：如公共事业、城市及市政建设、住宅、环境保护、公园、社会保险，救灾，社会救济、各种福利设施、保护妇女儿童等。

为了履行行政功能，必有相应的政策以保障。所谓行政政策，是依据国家发展的总目标要求，依据当时客观环境的需要，由一批有素养的立法者，政治家和高级的行政管理人员，依据行政科学原理所提供的真知灼见，共同拟订出行政政策方案和实施方案，以作为行政工作推行的蓝本。

不过，政策和原理是有区别的。原理是普遍性的、长久起作用的；政策只是某些原理在某一时期运用于某一地区，具有特定的时效性和局部的实用范围。

当然，政策本身也并不是孤立的，它也有局部服从整体的要求，并与许许多多因素有关，如国家的政治经济形势，文化教育的规模 and 水平，国际形势的动荡和变化等。

“政策如要能够成为伟大的改造力量，就必须正确地反映社会物质生活发展的要求。”“共产党的政策是以既不能创造也不能废除的社会发展的客观规律、首先是经济规律为基础的。它依据着这些规律，利用它们来为社会谋福利。……这种政策依靠着人民群众的积极性和主动性，而人民群众则把它当做自己的政策去执行。”*

决策者在决定政策时，首先应当考虑国家目标的实现和人民群众的迫切需要，以此来考虑解决问题的轻重缓急。凡

* 罗森塔尔·尤金《简明哲学辞典》第328页 三联书店 1978年印刷本

有助于上两项的问题，一般应予以优先考虑。

在现代行政政策研究领域，重要行政政策的决定，已经再不是某一位行政长官的灵机一动、拍板定案的。它是一批富有创见、有专门素养的人的集体智慧及共同思考的结果。

行政政策的执行和推行就是管理，行政管理主要是借助于一批有管理知识的、有专门技术的、认真执行政策的行政工作人员来工作，以保证行政政策的贯彻执行，实现国家的行政功能。

第三节 行政管理学的历史发展

一、管理和人类社会同时出现

管理是人类特有的活动，它和人类社会是同时出现的，是人类社会群体活动的必然产物。不过，不同的社会，不同的时代，其管理内容和形式是有很大差别的，行政管理活动也是如此。

还在人们处于草昧的原始共产主义时期，那时的生产力极为低下，生活单元甚小，那时是部落行政，家长式的指挥。由于那时人们的知识贫乏，征服自然的力量有限，对自然界最简单的生老病死、吉凶祸福现象都没有科学的认识 and 了解，误以为人们的生活受着一种神力的支配，在这种历史背景下产生了神权政治和迷信行政，则是十分自然的现象。中国、埃及等世界文明古国中，都最早记载着今天被称之为行政管理的内容。

封建阶级社会之前的阶级社会，生产力的水平依然是男耕女织的自然经济，阶级关系是奴役与被奴役，剥削与被剥削、压迫与被压迫的专制奴役关系，其行政是专制行政，强权行政，暴政。这时，神权政治和迷信行政也被统治阶级借