

行政管理学

XINGZHENGGUANLIXUE

▲ 李青山 编著

■ 中国农业大学出版社



行政管理学

李青山 编著



中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学/李青山编著. —北京:中国农业大学出版社,1997.1

ISBN 7-81002-840-5

I. 行… II. 李… III. 行政管理-管理学 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 24038 号

责任编辑 高 欣

封面设计 郑 川

出 版 行 中国农业大学出版社

经 销 新华书店

印 刷 河北省涿州市星河印刷厂印刷

版 次 1997 年 1 月第 1 版

印 次 1997 年 1 月第 1 次印刷

开 本 32 印张 7.625 195 千字

规 格 850×1068 毫米

印 数 1~7 500

定 价 10.00 元

社址:北京市海淀区圆明园西路 2 号

邮编:100094

内 容 简 介

本书是作者经过 10 年的教学实践,在参考多种教材和专著,吸收一些专家、学者的最新研究成果的基础上写成的。本书比较全面地介绍了行政管理学的内容,着重阐述了行政管理学的基本概念及行政管理的原理和原则。具体内容有行政领导、行政过程、行政方法等章节,内容充实,有较强的实用性。便于读者了解行政管理学的主要理论规范和一般研究方法。本书适用于成人教育和大专院校教学参考及各类行政管理人员的培训。

前 言

行政管理主要是指政府管理。行政管理的重要地位已为愈来愈多的人所认识。行政管理学是公务员必修的专业课。学习行政管理学是各级行政管理人员实现专业化的必由之路。

行政管理学虽有百余年的历史,但在我国教学中却中断了 30 年。党的十一届三中全会以后,行政管理学的教学和科研一经恢复,便倍受人们的重视,普遍认为“行政管理学是一门大学问”(《人民日报》评论员文章的标题)。十几年来,经过广大理论、教育工作者的努力,已出版百余种教材和专著。从事行政管理的众多新老实际工作者也都怀着紧迫的心情,如饥似渴地用不同的形式补学这门专业课。

我在北京农业大学从事管理和教学工作,从 1987 年开始讲授行政管理学。最初,是为国家民政部委托我校举办的全国乡镇长培训试点班授课,继而扩大到为乡镇、县处和司局级干部的大范围培训讲课。在干部培训的基础上为农业大学教务处和研究生院编写了教学大纲和课程内容介绍。行政管理学列入北京农业大学教学计划,先后为土地管理专业的专科生和动物生产管理专业本科生开了必修课,为全校的本科生和硕士研究生开了选修课。

本书就是经过 10 年的教学实践和不断总结,综合整理了几种讲稿,在已出版的《乡镇行政管理学》(北京农业大学出版社,1988 年)和《乡镇行政管理概论》(农村读物出版社,1993 年)的基础上写成的。根据以往教学中学生的反映和要求,本书编写的指导思想是,内容要简明扼要,主要是供初学者用。为此,力求做到:(1)全书内容限一般行政管理学范围,着眼于“概论”,尽量从行政管理学的

发展和所包括的主要内容方面勾画出整体轮廓,使读者掌握行政管理学的“全貌”; (2)着重阐述行政管理学的基本概念、行政管理的原理和原则,让读者了解行政管理学的主要理论规范和一般研究方法; (3)行政领导和行政方法两章内容较多,目的是突出本书的实用性,让初学者感到学后能用。

本书在编写过程中借鉴和吸收了许多专家、学者的资料及成果,在此深表谢意。我要特别感谢王德人教授,是他让我讲授行政管理学的;感谢牛盾同志给我提供学习材料和书籍;感谢刘廷晓教授、叶德先研究员、沈凤鸣编审对写作上给予的指导和帮助。由于本人水平所限,又是“半路出家”,边学习、边工作、边教学,书中难免有不妥之处,欢迎读者批评指正。

李青山

1996年10月28日

目 录

第一章 行政和行政管理学	(1)
第一节 行政管理的概念.....	(1)
一、我国的行政管理	(1)
二、行政的概念	(2)
三、管理的概念与特征	(4)
四、行政管理的概念	(5)
第二节 行政管理学研究的对象和内容.....	(6)
一、行政管理学研究的对象	(6)
二、行政管理学研究的内容	(7)
第三节 行政管理学的建立与发展.....	(9)
一、行政管理学的发展简况	(9)
二、行政管理学在我国的发展.....	(12)
三、行政管理学的特征.....	(14)
四、行政管理的地位.....	(16)
第四节 学习和研究行政管理学的意义与方法	(18)
一、专业化的必由之路.....	(18)
二、学习和研究行政管理学的意义.....	(18)
三、学习和研究行政管理学的原则与方法.....	(21)
第二章 行政管理的原理和原则	(23)
第一节 行政管理的科学化	(23)
一、行政管理科学化的涵义.....	(23)
二、行政管理科学化的主要内容.....	(23)
三、行政管理科学化的必要性.....	(24)

第二节 行政管理的法制化	(25)
一、行政管理法制化的涵义	(25)
二、国家行政管理是依法进行的	(26)
三、行政管理法制化的主要手段	(27)
四、行政管理科学化与法制化的统一	(29)
第三节 行政管理的民主化	(30)
一、行政管理民主化的涵义	(30)
二、行政管理民主化的基本途径	(30)
三、民主协商是行政管理民主化的一大特色	(32)
第四节 行政管理的现代化	(34)
一、行政管理现代化的涵义	(34)
二、行政管理现代化的内容	(34)
第五节 我国行政管理的基本原则	(36)
一、党领导行政管理的原则	(37)
二、人民群众参加管理的原则	(38)
三、民主集中制原则	(40)
四、计划管理原则	(41)
五、各民族平等地参加管理的原则	(42)
六、社会主义法制原则	(44)
第六节 行政效率	(45)
一、行政效率的概念	(45)
二、宏观行政效益与微观行政效益的辩证关系	(46)
三、提高行政效率的途径	(48)
第三章 行政职能	(50)
第一节 行政职能概述	(50)
一、行政职能的涵义	(50)
二、行政职能的重要地位	(52)
第二节 行政职能的类别和内容	(53)

一、行政职能的类别·····	(53)
二、政府的基本职能·····	(54)
三、行政运行职能·····	(57)
第三节 行政职能的转变 ·····	(58)
一、行政职能发展变化的趋势·····	(58)
二、我国行政职能转变的依据和内容·····	(59)
第四节 实现行政职能的原则和手段 ·····	(63)
一、实现行政职能的基本原则·····	(63)
二、实现行政职能的基本手段·····	(65)
第四章 行政组织 ·····	(69)
第一节 行政组织的涵义 ·····	(69)
一、组织的涵义·····	(69)
二、行政组织的概念·····	(70)
三、行政组织的特征·····	(71)
四、行政组织的种类·····	(72)
第二节 行政组织设置的趋势和原则 ·····	(73)
一、行政组织设置的趋势·····	(73)
二、行政组织设置的基本原则·····	(74)
第三节 行政组织的结构 ·····	(76)
一、行政组织的构成要素·····	(76)
二、行政组织的结构·····	(77)
第四节 行政管理体制 ·····	(79)
一、行政管理体制的涵义·····	(79)
二、行政体制的类型·····	(80)
第五节 行政改革 ·····	(82)
一、行政改革的概念·····	(82)
二、我国行政改革的指导思想和目标·····	(84)
三、党政分开·····	(84)

四、政企分开.....	(86)
五、机构改革.....	(87)
第六节 机关管理	(88)
一、机关管理的概念.....	(88)
二、行政机关管理的制度化、法律化	(89)
第五章 行政领导和行政领导者	(91)
第一节 行政领导的概念及结构	(91)
一、领导的涵义.....	(91)
二、行政领导的涵义.....	(92)
三、行政领导的结构.....	(94)
第二节 行政领导者	(96)
一、行政领导者的涵义.....	(96)
二、行政职位、职权和职责	(98)
三、行政领导者的基本类型	(100)
四、行政领导的方式和运用	(102)
第三节 行政领导的职能和权力.....	(103)
一、行政领导职能	(103)
二、行政领导权力	(107)
第四节 领导者的素质和能力构成.....	(108)
一、素质的概念和特征	(108)
二、领导者素质的意义	(109)
三、领导者素质的基本内容	(110)
四、领导者的能力构成	(118)
第五节 领导艺术.....	(121)
一、领导艺术的概念和特征	(121)
二、无产阶级领导艺术的基本要点	(123)
三、领导艺术的主要内容	(127)
第六章 行政管理过程.....	(133)

第一节 行政决策	(134)
一、行政决策的概念和特征	(134)
二、行政决策的分类	(136)
三、行政决策的地位和作用	(139)
四、行政决策的基本原则	(140)
五、行政决策的基本程序	(143)
第二节 行政执行	(146)
一、行政执行的概念和意义	(146)
二、行政执行的特点和原则	(147)
三、行政执行的过程和内容	(149)
第三节 行政咨询	(152)
一、行政咨询的概念	(152)
二、咨询活动的历史发展	(153)
三、行政咨询的性质与作用	(154)
四、行政咨询的工作要求	(156)
第四节 行政信息	(157)
一、行政信息的概念和特征	(157)
二、行政信息的作用	(161)
三、行政信息的工作要求	(162)
第五节 行政监督	(163)
一、行政监督的概念	(163)
二、行政监督的基本原则	(165)
三、行政监督的作用	(167)
四、行政系统内部的监督	(169)
第七章 行政方法	(172)
第一节 行政方法的概念	(172)
一、行政方法的涵义	(172)
二、行政方法的分类和特征	(173)

三、行政方法科学化	(175)
第二节 系统科学方法论在行政管理中的应用	(176)
一、系统科学方法论概述	(176)
二、系统方法及其在管理中的应用	(183)
三、信息方法及其在管理中的应用	(185)
四、反馈方法及其在管理中的应用	(190)
第三节 教育和激励的方法	(193)
一、思想教育的内容和方法	(193)
二、激励的方法	(194)
第四节 行政目标管理方法	(197)
一、目标管理方法的概念	(197)
二、建立行政目标管理体系	(199)
三、制定目标管理方案的原则	(199)
四、乡镇行政目标管理	(201)
第五节 以人性假设为前提的组织管理理论	(204)
一、以“经济人”假设为前提的 X 理论	(204)
二、以“社会人”假设为前提的人群关系理论	(205)
三、以“自动人”假设为前提的 Y 理论	(207)
四、以“复杂人”假设为前提的超 Y 理论	(208)
第八章 人事行政	(212)
第一节 人事行政的概念和地位	(212)
一、人事行政的概念	(212)
二、人事行政在国家管理中的地位	(213)
第二节 人事行政的指导思想和人事制度改革的原则	(214)
一、人事行政的指导思想	(214)
二、我国人事管理制度的历史沿革	(215)
三、干部人事制度改革的主要原则	(217)

四、外国人事制度基本原则简介	(219)
第三节 国家公务员制度.....	(221)
一、公务员的概念	(221)
二、公务员制度的主要内容	(222)
三、我国公务员制度的适用范围	(224)
四、我国公务员制度的特点	(225)
五、健全和完善我国的公务员法律体系	(226)
参考文献.....	(228)

第一章 行政和行政管理学

第一节 行政管理的概念

一、我国的行政管理

行政管理,通常是指政府管理。我国实行五级行政管理体制。国务院,即中央人民政府;国务院下设 30 个省、自治区、直辖市;市(地级)、州、盟级行政单位,约 350 个;县、市(县级)、旗级行政单位,约 2 500 个;乡、镇是基层行政单位,约 50 000 个。我国约有 70 万个行政村,村民委员会是村民群众自治组织,不是一级行政管理层次。地区专员行署是省政府的派出机构,区公所是县政府的派出机构,城市街道办事处是区政府的派出机构,它们也不是一级政府。

中国的特色决定了中国行政管理的特色。我国最基本的国情是地少人多,用占世界 7% 的耕地养活占世界 22% 的人口,人均耕地约相当于世界平均占有水平的 1/4。耕地面积还在逐年减少(平均年减近 30 万 hm^2),人口又在逐年增加(平均年增 1 400 万人)。全国 12 亿人约 80% 在农村。可以说,在相当长的历史时期内,农业、农村、农民问题都是全局性问题,这就决定了农村行政管理,尤其是县、乡两级农村行政管理在我国行政管理中占有重要的地位。

乡镇政府是基层行政管理机关,在整个政府系统的上下贯通中居基础地位,它直接面向农村,面向广大农民群众。党的路线、方

针、政策靠他们去贯彻，国家和地方各级权力机关通过的各种法律和决议靠他们去执行，千千万万的事务需要他们去处理，纷纭复杂的社会问题需要他们去解决。乡镇政府管理的质量及有效程度如何，在国家整体行政管理中具有举足轻重的地位。我国行政管理的成效如何，在很大程度上取决于县、乡两级的行政管理水平。

二、行政的概念

“行政”，人们从不同的角度赋予它不同的涵义。

在中国，“行政”一词历史久远。在距今 2 000 多年前撰写的《左传》中，就有“行其政事”“行其政令”的记载。公元 1 711 年（康熙五十年）吴乘权编撰的《纲鉴易知录》这部编年体通史上，记载在公元前 841 年西周时期的周厉王，因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。这些史籍上出现的“行政”概念，其涵义清清楚楚，是指管理国家的政务。因古代的国家管理体制和活动没有现代这样复杂，当时所说的“行政”是指国家管理的全部活动。

在国外，也很早就出现了与中文“行政”相类似的词汇。2 000 多年前，古希腊学者亚里士多德就使用过“行政”一词。在英语中，“行政”一词是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大辞典》解释，“行政为国家事务的管理”。马克思说过：“行政是国家的组织活动。”^① 这揭示了行政活动的性质。国家行政机关为了贯彻执行宪法和法律，并保证其全部正确实施，必须进行广泛的组织活动，即行政管理工作。

综上所述，我们从一般词义上看，可以把“行政”一词理解为国家事务的管理活动。

但是，随着社会发展，国家事务管理的组织形式和活动方式越

^① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，第 479 页。

来越复杂。近代许多资本主义国家实行“三权分立”，国家管理划分出立法、司法和行政三个不同的职能部门。这就提出一个问题：“行政”是指整个国家的管理活动，还是指除立法、司法部门以外的行政部门的管理活动呢？

（一）“三权分立”的观点

西方许多资本主义国家的政治体制，由于受“制衡原则”的影响，实行“三权分立”，把国家机构分为立法、司法和行政三个部门，各执行不同的职能。有的行政学学者依据“三权分立”观点，认为行政只是政府行政部门的事务，把国家立法、司法以外的行政机关的政务活动称为行政。我们把行政的这种解释，称为狭义的行政概念。如果说，在资产阶级革命胜利初期“三权分立”在某种程度上确实存在的话，那么，进入帝国主义阶段以后，“三权分立”的体制已发生了很大变化。实际上，国家管理权越来越明显地集中在行政机关，政府的权力越来越明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以，狭义的行政概念，同实际生活是不一致的，它不能为人们普遍接受。

（二）政治与行政分离的观点

美国早期行政学学者古德诺在 1900 年写的《政治与行政》一书中，主张政治与行政分离，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”；国家的政治和执行两权，分别由议会和政府掌握，政治代表民意的决策，行政指政府对决策的执行，司法只不过是行政的一小部分。我们把行政的这种解释，称为广义的行政概念。显然，这种界定也并不严密，因为行政不可能不表现国家的意志，执行也不可能不体现政治。恰恰相反，现代各国政府无不积极参与政治决策，无不积极体现统治阶级的意志。所以，这种对行政广义的解释，同实际生活也是不一致的，它也不能为人们普遍接受。

（三）管理功能的观点

在 19 世纪末和本世纪初,由于科学技术和生产的发展,资本主义国家首先在工商企业中发生了“科学管理”革命。美国一家钢铁公司的总工程师泰勒在他撰写的《科学管理原理》中,主张分工协作,加强计划性,实行标准化,培训职工,规定定额和实行差别工资的办法以发掘潜力,提高效率。在这一背景下,科学管理的理论也就逐渐被引进国家行政管理部门。因此,有些学者便着重从科学管理的功能、要素和宗旨来解释行政的涵义。认为一切管理都是行政,行政就是“为了达到共同目的而合作的集体行动”。凡属国家管理机关,一切营利与非营利的公共管理机关,私人企业管理机构,毫无例外都属于行政之列,只不过略加区分为“公共行政”与“私人行政”而已。我们把对行政这种泛义的解释,称之为最广义的行政概念。这种最广义的行政概念,包罗万象,过于笼统,失去了科学的意义,不利于对国家管理规律的探讨,所以,也不能为人们普遍接受。

介绍上述三种对行政概念的不同解释,对理解行政的涵义有一定的参考价值。我们认为对行政概念的解释,不可强求划一,不同学派可以按自己划定的范围从不同角度进行研究。但根据我国的实际情况,行政不应只局限于国家行政部门的狭义的行政概念,也不宜使用包括国家机关以外所有企业事业部门管理事务的最广义的行政概念,而应将以行使国家权力,从事国家事务管理的活动称为行政。

三、管理的概念与特征

“管理”一词,在英文中和“行政”涵义接近,指同一功能。但也有区别,他们把较高层次的管理称为“行政”,包括规划、决策、指导、组织、协调等活动;把较低层次的管理称为“管理”,包括具体工作方法以及实施的技术性活动。

“管理”在中文里是指管辖、料理、处理。就“管理”的特征来说,