

行政管理学教

主编 郑传坤
赵永行



重庆大学出版社

行政管理学教程

郑传坤

主编

赵永行

重庆大学出版社

1991年3月

行政管理学教程

主编 郑传坤
赵永行

责任编辑 孙平

重庆大学出版社出版发行
新华书店经销
西南政法学院印刷厂印刷

开本：787×1092 1/32印张：11 字数：247 千

1991年3月第1版

1991年3月第1次印刷

印 数：0001—5000册

标准书号：ISBN 7-5624-0395-3 定价：3.55元
D·21

序

唐 代 望

我高兴地看到西南政法学院郑传坤同志组织几位致力于行政管理学研究的青年教师，在系统地总结他们近几年行政管理学教学经验、广泛吸取国内外相关学者研究成果的基础上，通过反复探讨，认真研究，撰写了这本《行政管理学教程》，欣然为之作序。

1982年，我和郑传坤同志同在中国政治学会委托复旦大学举办的政治学讲习班学习，听取我国著名行政学家周世述讲授行政管理学。当时他是我们班上后起之秀，年华正茂，决心攀登政治学、行政学高峰。本书就是他们几位志同道合的青年教师，自1984年以来教学、科研的结晶。本书从教学需要的实际出发，注重理论与实际的结合，既具有一般教材所需要的相对稳定性，又具有对现实问题进行积极探索的创新性。几乎每一章都力图用行政学理论分析中国建设、管理和改革开放的问题，从组织人事到领导决策；从立法执法到法制监督；从理财治事到机关效率，不乏新意。既达到大学教材的要求，又体现行政学的特点；既显示青年人的才干，又证明行政科学后继有人。相信广大读者阅读后，会和我一样感到由衷的喜悦。

行政学是一门研究行政组织运用国家权力有效管理社会公共事务的科学。近七八年来，在我国恢复和发展很快。目

前，编写、出版这一学科的著作已达数十本之多，学习和运用行政学越来越普及到党政机关和企事业单位，层次愈来愈高，从一个侧面反映出我国广大干部和群众和青年学生力图早日实现行政管理科学化的强烈愿望。这是实践所悟，时代所趋，改革所需，人民所望！随着我国经济、政治体制全面深入地改革以及国家公务员制度的逐步建立和推行，举国上下必将掀起一个学习、研究和运用行政管理学知识的热潮，并将广泛持久地开展下去。

我以为，行政学在我国愈受到青睐，我们学者肩负的责任愈重。我们应在充分肯定成绩的同时，冷静地思索如何推动我国行政学由浅入深向前发展。使其不断普及，努力提高，引进消化——融合总结——探索创新。需要是理论之母，但需要不等于理论。近几年，我国行政学适应改革开放的需要，方兴未艾。在恢复初创阶段，引进、借鉴，搞点“拿来主义”，都是必要的，可以理解的；一些基本理论问题研究不深，某些概念不够规范，有些提法不够准确，也是难免的。但是，我们不能满足已经取得的成绩，不能停留在“引进”、“修补”的工作上。应该在历史唯物主义和辩证唯物主义指导下，殚精竭虑，阐隐发微，对行政学的体系、范畴和一系列概念给予科学的阐明，对行政学的基本理论问题进行认真深入地探讨。要在吸收古今中外行政管理经验和理论的基础上，大胆提出我们自己的新观点，或反思成见，拨乱反正；或填补空白，拓宽领域；或揭示规律，独树一帜。理论更新是行政学的生命。只有行政理论科学化，才会有科学化的行政管理。根深方能叶茂。行政理论愈精确，行政工作愈有效，其结果就会进一步促进行政科学的大发展，从而为全社会所称

颂，有益于当代，泽福于后世。

我已为三位四川行政学者写序，衷心希望天府之国人才辈出，硕果累累。

1990年11月25日
于广东行政学院

前 言

行政管理学是一门关于用人理财、治国兴邦的应用性科学。近年来，在我国经济体制、政治体制和行政管理改革的推动下，学习、研究和运用行政管理科学知识的热潮正在蓬勃兴起。为适应各类学校和党政干部培训的教学以及广大干部群众的自学需要，我们几位致力于行政管理学研究的青年教师，在系统总结近几年来进行行政管理学教学的心得体会、广泛吸取国内外行政管理学最新研究成果的基础上，编写了这本行政管理学教程。

在编写中，我们坚持以四项基本原则为指导，以建设有中国特色的社会主义行政管理学为努力方向，从教学需要的客观规律出发，注重理论联系实际，将行政管理学的基本理论与古今中外行政管理的实际进行有机结合，博采众长，努力做到体系完整，逻辑严密，论述简明，立足中国现实，运用理论指导实践。教程内容不仅覆盖了行政管理学基本的概念、原理和知识，而且对中国的行政改革、公务员制度、行政机关的清正廉洁、提高行政效率和实现行政管理的科学化、法制化、民主化、现代化等现实问题进行了大胆的探索。力求达到既有一般教材所需要的相对稳定性，又具有对现实问题进行积极探讨的灵活创新性。然而，由于行政管理学目前在我国尚处在初创探索阶段，再限于我们学识水平的不高和实践经验的不足，书中的缺点和不当在所难免，恳切祈望得到前辈师长、专家学者和全体同仁的批评指教。

在编写过程中，我们曾得到了许多行政管理学前辈、专家和同行的热情支持；我国著名行政管理学专家、广东行政学院副院长唐代望教授在百忙中欣然为本书作序；重庆大学出版社对本书的问世，也给予了大力帮助。在此，谨表示衷心的感谢！

1990年12月

本书在编写过程中，得到了许多行政管理学前辈、专家和同行的热情支持；我国著名行政管理学专家、广东行政学院副院长唐代望教授在百忙中欣然为本书作序；重庆大学出版社对本书的问世，也给予了大力帮助。在此，谨表示衷心的感谢！

目 录

绪 论	(1)
第一节 行政管理学的研究对象	(1)
第二节 行政管理学的历史发展	(12)
第三节 研究行政管理学的意义与方法	(28)
第一章 行政组织	(38)
第一节 行政组织概述	(38)
第二节 行政组织的基本原则	(45)
第三节 行政组织的结构和体制	(49)
第四节 我国行政组织机构的改革	(63)
第二章 行政领导	(71)
第一节 行政领导概述	(71)
第二节 行政领导者	(81)
第三节 行政领导的方法与艺术	(93)
第三章 行政决策	(104)
第一节 行政决策概述	(104)
第二节 行政决策的基本程序	(120)
第三节 行政决策的原则与技法	(133)
第四章 行政法制	(149)
第一节 行政法制概述	(149)
第二节 行政立法	(156)
第三节 行政执法	(167)
第四节 行政诉讼	(183)

第五章 行政监督	(196)
第一节 行政监督概述.....	(196)
第二节 行政监督体制.....	(212)
第三节 加强和完善我国行政监督制度.....	(224)
第六章 人事行政	(232)
第一节 人事行政概述.....	(232)
第二节 人事行政管理制度.....	(238)
第三节 我国人事行政制度的改革.....	(251)
第七章 财务行政	(262)
第一节 财务行政概述.....	(262)
第二节 财务行政的基本内容.....	(274)
第三节 财务的审计监督.....	(284)
第八章 机关行政	(295)
第一节 机关行政概述.....	(295)
第二节 机关行政的内容.....	(299)
第三节 我国机关行政的改进与现代化.....	(313)
第九章 行政效率	(316)
第一节 行政效率概述.....	(316)
第二节 行政效率的测定.....	(320)
第三节 提高行政效率的途径.....	(329)
主要参考书目	
(1)	章四第
(2)	章一第
(3)	章二第
(4)	章三第
(5)	章四第

绪论

第一节 行政管理学的研究对象

行政管理学，是一门关于国家行政管理的应用性科学，简称行政学，在西方资本主义国家又被称为“公共行政学”。它研究国家的行政管理及其规律。那么，什么是行政管理呢？这是研究行政管理学必须首先回答的问题。

一、行政管理的涵义

行政管理是一种极为古老的社会现象。自从人类历史出现了国家，就产生了行政管理。“行政”一词也很早就出现了。在西方，“行政”一词源于拉丁文，其含义是指实施国家管理活动或执行某种公共事务。在中国的古籍文献《左传》中有“行其政令”、“行其政事”之说。《史记·周本纪》中，记载了公元前841年的西周时代，因“国人发难”，厉王出逃离开京都，由太子靖即位，但太子年幼，便由“召公、周公二相行政”^①。这里所说的“行政”，意即对国家事务的管理活动。由此可见，中国古代关于“行政”的含义与西方是基本相通的。目前，国际上通用的《社会科学大辞典》把“行政”理解为对“国家事务的管理”的说法，也基本上沿袭了古代关于“行政”的传统解释。

^① 司马迁《史记》（全10册）第144页，中华书局1955年版。

古代“行政”一词所表示的对国家事务的管理，概括了国家管理的全部事务。这种解释也是与古代国家管理的体制和活动较为简单相吻合的。近代，由于国家管理的组织形式和活动方式日益复杂，许多资本主义国家在“三权分立”原则的指导下，在国家机构内部划分出立法、司法、行政三个不同的职能部门。立法机关行使立法权，司法机关行使审判权，而行政机关则管理国家的行政事务。由于国家管理活动的客观变化，就使“行政”的传统解释产生了概念与现实的矛盾。因而也就出现了近代对“行政”概念的各种彼此大相径庭的解释，其代表性的观点主要有：

第一，从“三权分立”的角度解释行政。近代，西方资本主义国家，以美国为其代表，用“分权制衡”理论作为国家政治体制的指导原则，实行“三权分立”，把国家机构划分为立法、司法和行政三个部门，三者互相平行，各司其职。于是，有的行政学者就以现实政治中国家职能这种三权划分为依据，认为行政只是政府行政部门的事务管理。美国早期的行政学家魏劳毕1927年在《行政学原理》一书中写道：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。显然，魏劳毕是把国家立法、司法以外的行政机关的国家事务管理活动视为“行政”。

第二，从行政与政治相分离的角度解释行政。这种将行政与政治分离开来而把行政视为相对独立的“二分法”观点，以美国早期的行政学教授古德诺为代表。他在1990年写的《政治与行政》一书中，主张行政与政治分离。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”。所谓“行政”，就是“政府官吏推行政府功能的活动”。这样，古德诺就把行政理解为相对独立于政治的一种仅仅只对政治即国家意志的执行活动。

第三，从管理功能的角度解释行政。近代，由于生产和科技的发展，引起西方资本主义国家的工厂企业管理发生了一场深刻的革命，使英、法、美等国家的工厂企业管理进入了“科学管理”的时代。由于国家行政事务管理与工厂企业中的管理都属于管理范畴，其原理有相通之处。因此，工厂企业的“科学管理”理论和方法便逐步地被引入国家行政管理领域，许多行政学者也便从管理的功能、要素、宗旨等角度来解释行政。比如有人认为：“行政就是为了达到共同的目的而合作的集体行动”；“行政就是一群人通过共同努力，完成政府工作任务，是集体努力与合作的艺术”；还有的从管理的要素出发，把行政解释为通过运用计划、组织、领导、人事、协调、监督等手段，有效地完成政府和公共团体的任务。在从管理功能的角度解释行政的观点中，还有一种非常宽泛的说法，就是认为行政不仅包括一切国家机关，还包括一切非营利和营利的公共机构，以及私人企业机关的管理，并由此划分出“公共行政”和“私人行政”两类行政。而其中也有一些人只把非营利性的公共行政视为行政管理。

上述关于行政管理的各种观点，从不同角度出發，見仁見智，各有側重，也各有其合理因素。然而，隨着當代國家職能的日益發展和行政管理研究的不斷深入，就使得這些關於行政管理的解釋逐漸地顯露出局限性。

首先，用“三權分立”的觀點來解釋行政，僅僅以國家

机构的部门及其活动分工来确定行政的涵义，已不能全面地反映当代的国家行政管理现实。因为在当代资本主义国家，“三权分立”已经发生了变化，原来互相鼎立的立法、司法、行政三权愈益相互渗透。行政机关的活动内容不断扩展，它不仅拥有某种立法权（如委托立法），而且还拥有司法性质的裁决权（如行政裁判）；同时，立法机关和司法机关本身也存在某些行政管理职能（即立法行政和司法行政）。另一方面，从社会主义国家的行政管理来看，社会主义国家的政治体制根本就不存在“三权分立”，因而也就完全不适用以“三权分立”观点来解释社会主义国家的行政管理。

其次，从行政与政治相分离的“二分法”角度解释行政，把行政与政治截然分开，也是片面的，不科学的。尽管不否认“二分法”观点对于行政学从政治学中分离出来使之成为一门独立的学科起过积极的作用，但是它将行政与政治截然分开，就不能客观地反映当代世界各国行政与政治二者关系的实际。因为事实上，任何国家的行政与政治都是紧密联系不可分开的。许多资本主义国家的政府本身就是政党政治的产物，而政府的管理活动则是执行执政党的纲领和主张。再从行政活动的过程来看，行政机关不仅要积极参与或影响国家重大政治决策的制定，而且在行政管理活动中也要不断作出政治性的决策，由此体现出国家意志，这就是通常所说的“行政中的政治”。与此同时，任何反映、体现国家意志的政治决策，也都必须通过一定的行政程序才能得以产生。由此可见，行政与政治是互相联系的，根本无法截然分开。

最后，从管理功能的角度解释行政的观点，将行政管理

与其它管理相混淆，仍然不能科学地揭示行政的涵义，因为它没有准确地阐明行政管理特殊的质的规定性。毫无疑问，行政也是一种管理，它的一些基本原理与其它管理也可以相通。但行政管理毕竟是一种特殊的管理，其管理主体、对象等都是独特的，因而必然决定了行政管理具有特殊的质的规定性，而与其它管理相区别。因此，仅仅从管理功能的角度用一般管理要素来解释行政，是很不够的，不科学的，也是不符合行政管理与其它管理有区别这一实际现象的。

究竟应当怎样理解行政呢？

马克思曾经指出：“行政是国家的组织活动”。^①马克思的这个论断，有两方面的涵义：首先，行政是一种国家活动。这就非常明确地指出了行政活动的主体，从而使行政活动与其它管理活动的主体区别开来；第二，行政是一种组织活动。这就十分清楚地阐明了行政活动的特性。行政作为国家的一种组织活动，它就与立法、司法、检察等国家活动区别开了。

马克思关于行政的论断，抓住了行政活动最基本的特征，揭示了行政活动质的规定性，对我们深入研究行政管理以阐明行政概念的涵义，具有指导性的作用。

我们认为，要理解行政的涵义并揭示其定义，就必须抓住“行政”的特征，并由此而展开。从行政管理的实践来看，行政管理作为一种特殊管理，其特征主要表现为：第一，行政管理是国家的组织活动，即是一种行使国家权力的组织管理活动；

^①《马克思恩格斯全集》第1卷，第349页。

第二，行政管理过程中行使国家权力的主体，亦即行政管理主体，是国家政府机关；

第三，行政管理是依据国家法律推行政务的组织活动，即必须“依法行政”；

第四，行政管理所涉及的范围，即行政管理的对象，是整个国家的政治、经济、文化等各种社会公共事务。

从行政管理的这四个基本特征可以看出，所谓行政管理，是指国家通过政府机关依法行使权力，对整个国家的政治、经济、文化等各种社会公共事务所进行的组织管理活动。

二、行政管理学的研究对象

行政管理学是一门新兴的科学。尽管它诞生为时甚晚，但自从行政管理学产生之后，许多行政学者曾从不同的角度对它的研究对象作出了多种解释。在我国，行政管理学目前尚处于初创阶段，对行政管理学研究对象的探讨才开始起步。几年来，行政学界关于行政管理学研究对象的观点主要有：

行政管理学是一门研究行政组织的设置及其运转规律的科学；

行政管理学是研究如何运用最经济最有效的方法处理政府事务的科学；

行政管理学是研究国家行政机关对社会事务进行管理时各种组织和行为的要素及其相互关系的科学；

行政管理学是研究行政组织运用国家权力有效管理社会公共事务的科学，等等。

上述观点都从一定的侧面揭示了行政管理学的研究对象，它们对于探索建立具有中国特色的社会主义行政管理学

有着积极的意义。我们以为，任何学科的存在都必然是以其独特的研究内容为依据的。行政管理学作为一门独立的学科，其研究对象取决于行政管理本身的内容和进行行政管理所追求的目的。而探究行政管理的内容及其目的，就构成了行政管理学的研究对象。

一般说来，行政管理学所探究的问题主要是：

首先，行政管理学应当研究国家行政管理活动及其规律。行政管理活动是国家政府机关依法行使国家权力，对整个国家的各种社会公共事务的组织管理。它作为人类社会实践活动的一个特定领域，其活动必然有特殊性，有着自身发展变化的客观规律。随着人类社会的日益进步，行政管理也要随其发展而不断地运用自然科学和社会科学的知识与方法丰富自己，使之逐步完善。因此，行政管理学就必须研究行政管理的全部活动行为以及整个行政管理过程变化发展的内在规律，从行政管理活动的全部运行过程中总结出系统的行政原理、规则和知识，以指导行政管理工作。

不仅如此，行政管理学还应当研究行政组织、行政人员以及行政管理活动赖以进行的物质条件等诸种要素。研究行政管理的各种要素，在于科学地组织和协调各种要素之间的相互关系，使它们充分发挥其功能。具体说来，就是要研究行政管理机构中各种类型和各个层次的行政组织的形态、设置以及它们相互之间的沟通运行关系；要研究各种类型和各个层次的行政人员的条件、职位、职权、职责、素质、能力、待遇、权利、义务等；要研究进行行政管理所必需的物质条件以及如何合理有效地组织利用人力、物力、财力，等等。