

行政管理学讲座

资料汇编

合肥电视干部学院印

一九八五年五月

编 序

行政管理，是指通过国家行政机关，依据宪法和法律，行使国家权力，对国家政治、经济、科学、文化、教育、卫生等各方面事务进行管理的一种组织活动。一个国家如果行政管理不健全，整个国家机器的运转就会出现問題，统治阶级就面临危机，这是被多少历史经验所证明了的。因此要十分重视研究和改革行政管理。为适应客观要求，行政管理学应运而生。它作为一门科学正式问世，大约在二十年代中后期，历史虽不长，但是发展很快。行政管理学是研究行政管理活动规律的科学。其中心任务，是研究如何提高行政管理效能。是一门应用性很强的科学。学习和研究行政管理学，对于提高行政管理效率和社会效益，促进四化建设，具有重要意义。

行政管理学在许多经济发达的国家受到高度重视，在我国，由于种种原因，特别是“文化大革命”的破坏，对社会主义建设过程中如何加强和改革行政管理问题，长期没有给予重视，直至一九八一年才开始提出来。一九八三年一月，中国社会科学院主持在昆明市举行我国第一次政府机构改革学术讨论会，对我国行政改革的一般理论问题，进行了认真的讨论。去年七月，中国政治学会在天津召开了行政科学学术讨论会，接着在八月份，国务院办公厅和劳动人事部又在吉林召开了行政管理学研讨会。现在全国各地纷纷举办行政管理学讲座、讲习班，不少省、市已设立专门学院，培训行政管理干部，有的大学还设置行政管理专业，培养现代化

所，中国行政学会的筹备组已经成立，各省、市有的已成立、有的正在筹备成立行政学会。行政管理学的教学和研究，已提上重要议事日程，行政管理学的春天来到了。

的行政管理专门人才。劳动人事部成立了行政管理科学研究

我们之所以要十分重视行政管理学的教学和研究，重视培养现代化的行政管理人才，因为这是关系到我国经济和社会发展的**大事。经济和科学技术的发展正向行政管理提出越来越高的要求，加强和改善行政管理，提高行政管理的科学水平，将是使我们在新的技术革命中，立于不败之地的重要因素之一。在现代社会，经济和社会的发展，主要依靠的，一是科学技术，二是理管。因此，我们必须把行政管理牢固地树立在科学化、现代化、法制化的基础之上。我国经济体制改革正深入发展，其重点正在从农村转向城市。这一改革实质上是生产关系的进一步调整，使之适合于生产力发展水平。为适应经济体制改革的要求，必须不断改善行政管理。也只有不断加强和改善行政管理，才能巩固和发展经济体制改革的成果。

行政管理学是一门大学问，有着极其丰富的内容。为推动广大干部学习行政管理学，中共安徽省委组织部、安徽省人局事、中共安徽省直属机关委员会、中共合肥市委、合肥电视干部学院联合举办《行政管理学》专题讲座。讲座从一九八四年十一月开始，到一九八五年四月结束。应听众要求，我们将讲座资料汇编成册，供学习参考。这些资料均系根据录音整理，未经主讲者审阅。有不妥处请批评指正。

目 录

第一讲 行政管理学总论

.....华东师范大学讲师 王鼎元(1)

第二讲 行政改革及行政管理的科学化、现代化

.....华东师范大学讲师 王鼎元(29)

第三讲 关于行政管理的若干问题

著名行政学家、中山大学教授

.....夏书章(36)

第四讲 关于人事管理的若干问题

著名行政学家、中山大学教授

此讲稿原稿多, 请参照校工重印资料
.....夏书章(59)

第五讲 行政领导者的素质

中国社会科学院政治所、留美哲学博士

.....尤春梅(90)

第六讲 行政管理与行政法

.....安徽大学 副教授 陈安明(103)

第七讲 我国行政管理组织理论与组织原理

……安徽社会科学院副秘书长 杨学敏 (112)

第八讲 论政府管理体制变革

中国社会科学院政治所副研究员

…… 谭 健 (135)

第九讲 外国人事制度与我国人事制度改革

中国社会科学院政治所副研究员

……谭 健 (190)

第十讲 人事制度改革的若干问题

劳动人事部行政管理科学研究所副所长

……苏玉堂 (220)

行政管理学总论

华东师范大学 王鼎元

行政管理学总论内容是比较广泛的，包括行政管理学的研究对象、意义与方法；行政管理学的产生与发展及行政的本质和类型。因为时间关系，不可能讲那么多，所以，我只就行政总论几个有关问题讲几点：第一个问题是什么是行政管理；第二个问题是什么是行政管理学；第三个问题讲行政管理学的产生与发展。

一、什么是行政管理

在研究行政学时，有必要首先对这个问题做出回答。行政管理学总的来讲还是一门比较年轻的学科，比其他学科，如哲学、经济学、政治学来说起步晚。关于什么是行政管理的问题往往产生一种误会，认为行政管理就是解决日常的衣食、住、行这些方面的问题，也就是象有的同志说的行政管理就是机关总务管理。今年七月份我参加在天津召开的全国行政科学讨论会，意思也比较明了，但是安排我们讨论的会场时，招待所一位同志在黑板上写的是行政科长讨论会，不是行政科学讨论会。九月份，在吉林省召开了全国行政管理学研讨会，有的同志接到通知后，也以为它是机关行政事务的讨论会。这些误会当然是笑话，但说明他们对什么是行政管理不了解，因此，对这个问题还需要宣传、探讨，以促进进一步的认识。

关于什么是行政管理或什么是行政的问题，从古至今，

不同的阶级，不同的学者对此有不同的看法。

我国古代，有个历史文献叫《纲鉴易知录》。在这个文献资料里记载西周时期的周厉王于公元前841年，因为当时有人造反，他不得不逃离王宫，加上当时太子靖年幼，只能由“召公、周公行政。”可见从这个时候起，“行政”这个词在我国已经出现。这里“行政”意思很清楚，不只是指衣、食、住、行方面的行政管理，主要的还是指由召公、周公代替国王管理国家政务。这是我国古代对行政管理的说法。

资产阶级学者对行政管理的解释多种多样，概括起来有三种意见：

一种意见认为，行政是人民意志的执行。这是美国学者古德诺首先提出来的。古德诺认为，行政就是人民意志的执行；政治就是人民意志的体现。他把政治和行政割裂起来看。

第二种说法认为，行政就是指立法、司法、行政三权分立中的一种，行政机关是国家权力的执行机关。三权分立的理论是资本主义民主制的基础，故在资产阶级学者中持这种观点的比较多。

还有第三种意见认为，行政即管理是一些人互相协调地努力达成政府的工作，或是为了达到共同的目的而进行的集体的努力与合作。这是资产阶级管理学派的提法。实际上管理包括经济管理、企业管理、行政管理等，行政管理是各种管理中的一种管理。

一般说，他们把行政管理看作为公共事务的推行。譬如说，美国的威尔逊他是在行政管理学中最早提出系统研究行政管理的。他也是美国第二十八届总统。他就提出，行政就是公务推行，行政管理学就是研究公共事务，这是资产阶级

学者一般的解释。对于资产阶级学者及我国古代对行政概念的解释，我们感到虽然他们对行政作了一定的探讨，有的确有一定的道理，但他们的解释都违背了行政的实质，这一点应该指出来。行政即行政管理，应该说是有一定阶级性的。他们用超阶级的观点来解释行政或行政管理的含义。所谓行政就是公务的推行，实际上行政并不是一般的公务问题。资产阶级有个公共事务的问题，无产阶级也有个公共事务的问题。我们认为行政是个国家概念，它不是超阶级的，行政与国家一样，都有它的阶级性，有它产生、发展的历史，它和国家一样都是随着阶级的产生而产生；并且它是随着国家的发展而发展的。美国古德诺所说的“行政是人民意志的执行”也是一种超阶级的观点，实际上资本主义国家的行政管理是执行资产阶级意志。我们说行政是统治阶级意志的执行，行政管理就是执行国家统治阶级的意志，而不是执行所有人的意志。行政是国家事务的推行和管理，这是指按国家统治阶级所制定的法律、法令来管理国家的日常事务。

我国台湾学者张金鉴及左滢生等在对行政管理的研究中，综合了多种资产阶级行政学者有关行政管理概念的表述。他们对行政管理的表述实际上也是资产阶级的表述。他们认为最简单的讲，行政就是公务的推行和管理。从政府组织讲是政府组织中行政机关所管辖的事务或活动；从政治运用上讲，行政是民意的实现或公法有系统的执行，通法的特别应用，这些都可以看作行政的行为。从管理角度讲，行政是一些人互相协调地努力达成政府的工作，也可以说它是为了达成共同的任务而进行的集体的努力与合作的活动或艺术。这些实际上都违背了行政管理的阶级实质。有的西方学者把行政管理分三种：高一级的叫执政，中级叫行政，低级叫管

理。这种区分看来并不科学，决策与执行是相互联系的，高级的行政管理的行政决策是多一些，但总的也是执行问题；中下级的行政管理主要是执行，但也有一些行政决策的内容，因而不必去区分三个层次。那么，马克思主义是如何认识行政管理的呢？

马克思曾经讲到：“行政是国家的组织活动。”（《马克思全集》第1卷第479页）列宁指出：行政是“在技术上掌握国家机构”，“开动这个机构”。（《列宁全集》第27卷第221页）列宁不仅提到行政这个概念，而且还从多方面讲到行政管理的意义，教育我们广大的劳动人民要学会管理国家，只有学会了如何管理自己的国家，才能真正掌握自己的国家。毛泽东同志也讲过：“党的主张、办法除宣传外，执行的时候必须通过政府的组织。”（《毛泽东选集》第1卷第75页）马克思、列宁、毛泽东的说法，向我们指明了行政不是一般的管理，而是整个国家事务的管理。社会主义国家的行政是执行无产阶级的意志，是代表无产阶级利益，维护无产阶级利益的，这也是社会主义行政管理的本质。

所以总的来说：马克思主义认为行政是国家的管理活动，是执行统治阶级意志，运用国家法定的权力，以实现国家的职能，目的在于通过行政手段建立有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

具体的说我理解行政有以下五个方面含义：

第一、行政是国家事务的管理活动，而不是一般家庭事务和企业事务的管理活动。从这一含义而言，行政这个概念又有广义和狭义的区别。广义行政就是指行政管理不仅有政府行政机关的管理活动，而且也包括司法机关、立法机关、监察机关以及其他国家机关和与国家有关的企事业单位中的

行政管理活动。但从狭上来说，行政管理就是指政府行政机关的行政管理。然而，这种狭义的行政管理也不是上面所讲到的只是行政机关中的仅管衣、食、住、行的机关事务管理，而是指国家的整个行政机关包括计划、组织、人事、财务等各方面的行政管理。从行政的理论原则，方法等方面来讲，广义和狭义是一致的。我个人认为行政管理学主要研究政府行政机关的行政管理；但是通过这个研究，总结出的一套系统的理论、原则、方法、手段等也可以推广到其他国家机关与企事业单位的行政管理活动中去。

第二、行政管理有明显的阶级性。资产阶级学者总是抹煞行政的阶级性。马克思主义认为行政是维护统治阶级利益的。事实上国家行政机关和其他国家机关一样都是一个阶级对另一个阶级实行统治的工具。有人认为列宁强调行政管理是在技术上管理国家，那就不要那么强调阶级性。我个人认为行政机关也都是阶级专政的工具，怎么能离开阶级性呢？当然，强调行政的阶级性，也不要抹杀它的技术性一面。有的人说行政管理有阶级属性，也有技术属性，这值得探讨。

第三、所谓行政就是要拥有行政权。行政权是国家权力在行政活动上的运用和表现。行政机关拥有了国家法定的行政权力，在行使这种权力的时候，在进行说服教育的同时也可以采取行政措施。这样就使行政管理活动更具有权威性，更有强制性，甚至在必要的时候，还可以运用军队、警察、监狱等暴力专政的手段。所以，我们说行政管理拥有行政权，也就意味着它拥有执行国家法令和决议的权力；既然它拥有这样的权力，那么它就有对下级和一般群众下命令的指挥权。一般说来，行政机关级别越高，指挥的范围也就越大；相反，相对地说，行政级别越低，它的执行活动往往超过他

的指挥活动，主要进行方针、政策的具体贯彻执行工作。下级行政机关的行政工作人员不仅要执行国家的法令和决议，还要执行上级的命令，故行政机关的行政权有大小或有高低之分。

第四、行政必须以法律为依据，以执行法律为归宿。行政人员的工作任务都是以法律为依据，依法办事；它的职权必须限定在法定的范围内。如果行政人员知法犯法，违反了统治阶级的利益，这样就要受到法律的追究。行政机关一般是执行法律，不立法；但是，为了执行法律，可以根据法律的精神，根据法律所规定的方面、原则，制定出一些实施的细则和辅助性的规定，这一般就叫行政法规。但是，在行政机关制定行政法规时，也要受到限制和约束，要依法办事，行政法规不能违背国家所颁布的法律和法令。

第五、行政也是一种科学和艺术。有人认为行政干部谁都可以干，而他们不了解行政工作不是每个人都能干好的。行政学是一门政治学的分支学科。列宁曾说过：政治是一门艺术又是一门科学。行政领导在进行行政决策的时候，也需要各种战略与策略，还要运用各种科学方法，以达到最优目标。行政工作不仅要有定性方面的研究，也要有定量的研究，这说明，行政与政治一样也是一门科学与艺术。行政干部要讲究科学，他们并不是被人所嘲弄的“万金油干部”。

二、什么叫行政管理学

行政管理学研究的对象是什么？行政管理学简单地说就是研究行政管理的科学。

对这个问题，理论界也有不同看法。首先提供一些国内的不同意见，与大家一起来研究。我曾参加了两次会议，一

次是在昆明召开的1982—1983年政治学年会，会上谈到了行政管理学的研究对象，但没有充分展开；另外还参加了84年七月份在天津召开的全国行政科学讨论会，大家曾集中研究过行政管理学的研究对象问题。在昆明会议上，对行政管理学的研究对象问题，有人认为，行政管理学是广义的行政管理学。也就是说行政管理学不光研究国家行政机关的管理活动，而且也要研究其它国家机关（包括立法、司法等）的行政管理活动。但也有的同志认为，行政管理学主要研究狭义的行政管理，即研究政府机关的行政活动；并认为我们国家从解放初期甚至到现在有关行政管理学研究对象的讨论都受苏联影响，把行政学的研究对象搞得很广泛。后来，我于1983年6月，在吉林大学听了一位美籍华人美国阳伯翰大学教授陈学信先生讲的行政管理学课，在听课期间，一些行政学、行政法的研究工作者与大学教师进一步交流了关于行政管理学研究对象的看法。有的同志认为行政管理是国家管理，不仅包括行政管理，也包括立法、司法的管理。他们认为既不能包括企事业单位的行政管理，也不能仅仅局限于政府机关的行政管理。这是第三种说法。对于上述情况，我整理了一份材料，在上海社会科学院学术情报所编的《学术动态》1983年第31期上发表，介绍了我国当时行政管理学的研究情况，但现在看来，这个问题还没有完全解决。

下面再介绍一下1984年7月在天津召开的全国行政科学讨论会有关行政管理学研究对象的几种观点：第一种意见认为行政管理就是研究政府机关的管理。他们认为，行政管理学主要是研究国家行政管理活动的规律的一门学问。行政管理就是国家行政机关，以政府名义，依据一定的法律，对国家事务进行管理的一种组织活动，是国家行政权力的运用

和实施。行政学主要是研究政府机关的行政活动。第二种意见认为行政科学主要是研究行使国家权力，从事国家管理活动的规律。持这种观点的同志认为根据我国目前情况，行政学不应局限于狭义的行政概念，也不宜使用最广义的（包括国家企事业单位）行政概念。所以，他们认为行政学是研究国家行政的管理科学，是研究国家在进行社会管理活动中如何有效地组织和管理。第三种意见认为行政科学主要是研究行政管理的事务与法规。他们认为，由于行政管理具有双重性，既有行政管理事务又有行政管理法规，故行政科学既是研究国家法律活动的规律，也是研究国家行政管理活动的规律。第四种意见认为行政管理学的研究对象与行政管理的定义一样，应该有广义与狭义之分，它主要研究的是狭义的行政管理活动与规律，但狭义行政活动的原理、原则、方法，手段也适用于其他广义的行政管理活动。这也是我自己的看法。第五种意见认为，行政管理学主要是研究人类社会的各种组织活动。持这种观点的人认为我们通常讲的行政管理的广义还不广，而要更广些。甚至认为只要有群众和他们有目标地进行活动的地方都有行政，行政即管理。

讨论会结束的时候，中国社会科学院院长马洪同志在闭幕式上，他鼓励我们要很好地研究行政管理学。他认为各种不同的观点都可以提出来讨论，提倡百家争鸣；要写出各种版本的行政管理学，然后再得出比较一致的看法。他也谈了自己的看法，他认为行政管理学研究对象范围要广些，不能局限于政府管理活动。他认为各个单位（包括企事业单位）都有行政工作，虽然国家行政活动是行政管理学研究的主要方面，但也要研究学校、社团等一些单位的行政管理活动。当然，企业管理与政府管理有共同的东西，也有区别的一

面，我们要把一般的管理原则与具体的管理结合起来。

夏书章教授于84年8月在吉林召开的行政管理学研讨会上作了一个有关行政学总论的发言，其中提到行政管理学的研究对象。他认为行政管理可以分为广义与狭义。广义包括国家行政机关的管理活动，也包括国家司法机关及立法机关中的行政管理活动，这些机关都有行政问题。从国家行政管理角度上来说，他认为行政管理面应该更广些。从狭义上来说就是研究国家执行机关，即国家行政机关的管理活动，也就是研究包括如我国国务院、省、地、县、乡各级政府的管理活动。广义与狭义两者都有联系，因为我们国家的宪法规定政府有权对国家企事业单位进行领导和管理。当然，这种国家的管理或领导活动与企事业单位本身的领导和管理活动又有不同。夏老还认为行政管理不能统得太死，而应政企分开；要从大的方面（指方针、政策、法律等方面）管好，小的方面要管活。这也是宏观方面和微观方面的问题，要简政放权。总的说来，我是很赞同夏书章教授这种观点的。

我个人认为：行政管理学既是政治学的一个分支学科，也是管理学的一个分支学科，是一门以有效管理国家行政事务为目的，以系统研究国家行政现象和活动规律为内容的社会科学。这种社会科学应用性特别强，也可以说是门应用科学。它是对行政管理的事实、现象有组织、有计划地研究而得出的原理、法则以及系统知识。所谓行政原理就是指一般的、比较公认的、为实践所证明的普遍真理，也就是能为行政行为或行政措施作普遍而正确指引的原理。行政法则是指在一定的前提下能够作为行政措施和行政行为政策的规范。所谓系统知识是指分类的、科学的、有组织的理论体系。行政管理学知识体系和其他的知识体系有所不同：行政

学知识往往是方法的、工具性知识，列宁则称为在技术上管理国家。行政管理学的知识具有实在性、客观性、应用性，而不是空洞的、虚构的知识，这是行政管理学重要特点之一。行政管理学的知识是有系统、有组织的一个完整的知识体系。我国现在还称不上有系统的社会主义行政管理学的知识体系，但相信具有中国特色的行政管理学体系不久会建立起来。

行政管理学是阶级性比较强的知识，它们都是为了本阶级的统治得到巩固和发展。另外，我们应该看到行政与管理是有联系，又有区别的，管理是很普遍的，行政管理是管理中的一种。因此，行政管理学应该也是管理学的一个分支学科。

下面讲一讲行政管理的本质与类型。

有关行政管理的阶级性，西方学者多数不同意这点，国内也众说不一。我们认为不同历史类型的国家有不同类型的行政管理，它所贯彻执行的也是不同阶级的意志，因而应该有本质的区别。西方行政学者往往用两方面来否认行政管理的阶级性：一是强调行政管理的特点；二是突出行政管理的要求。

西方一些学者认为行政管理主要表现为十五个方面特征：一是规模庞大；二是关系复杂；三是专业化；四是协调困难；五是行政管理是多元参加的；六是行政管理要相互依赖，不能闭门造车；七是人情味缺乏；八是官僚化的形象；九是忠实社会目的；十是机密性强；十一是调和冲突利益（人与人，机关与机关）；十二是接受公众批评；十三是受限制；十四行政管理需要集中研究与发展；十五是行政管理要受到国际形势的影响。西方行政学者以上述行政的特点来

掩盖行政管理的固有的本质。第二方面是用要求来掩盖本质。他们还认为现代的行政的管理是高度现代化、专门化的，性质十分复杂。因此要求达到：一是建立协调制度。二是要有协商和合作的措施，必须确定行政机关的共同目标与政策。三是要依照国家的政策与目标慎重地观察当前的形势，展望未来，并制定出切实可行的行政工作计划。四是要有效地实现行政工作的计划，必须建立权责一致的合理的组织机构。五是行政工作在工作进程中必须要有统一的中心指导，要建立指挥系统，以便实现控制。六要对行政机关的人、财、物进行有效使用，必须使机关工作制度化、系统化、标准化、科学化。七是行政管理不仅是静态的工作体系、组织系统，而且也是动态的工作体系和组织系统，行政管理既要有静态的管理方法又要有动态的管理方法。八是在大规模政府组织下定会产生官僚制度，要消除这种官僚制度，行政领导必须采取民主领导，并且要善于运用群众关系。九是现代行政管理必须适应动态的管理措施，并要因时制宜，只有这样才能适应形势的发展。

总的来说，西方学者提出的这些行政管理的特点和要求没有揭示行政管理的本质，但对某些特点与要求论述是有合理的因素，我们可以借鉴。现在台湾、香港等地的行政管理学的书籍一般也不提行政管理的本质，往往只讲行政管理的特质——特点和要求。

马克思主义认为行政管理的本质，它是维护统治阶级专政的一种职能。因为行政管理的产生与发展本身就是随着国家的产生而逐步产生，随着国家的发展而逐步发展的。国家有阶级本质，行政管理也有阶级本质，在不同历史类型的国家中有着不同本质的行政管理。所以社会主义的行政管理与

资本主义的行政管理应该是有本质的区别。

行政管理的类型，总的说有两方面：剥削阶级的行政管理与社会主义的行政管理。剥削阶级的行政管理又分奴隶制、封建制与资本主义国家三种不同类型，并各有不同的特点。资本主义社会以前没有立法、司法、行政的三权分立，也没有把行政管理作为一个独立部门分出来。到了资本主义社会，虽然剥削本质一样，但它的行政功能独立出来。社会主义的行政管理的实质也具有阶级专政的职能，但社会主义行政管理，议行合一，它们都是执行最高权力机关制定的法律和决议，政府机关是执行国家权力的事务机关。虽然社会主义国家的行政管理在本质上和形式上都与资本主义国家不同，但是社会主义国家也可以借鉴资本主义国家的某些行政管理的原则与方法。

研究行政管理学的意义是很重大的。首先从行政管理学在国家中的地位 and 作用来看，主要表现在两方面：

一是任何国家都需要行政管理。恩格斯指出：“政治统治到处都是以执行某种职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”（《反杜林论》《马恩选集》第3卷第218——219页）行政管理就是执行统治职能，不管是社会主义，还是资本主义都非要不可。有的资产阶级学者说政府是必须的罪恶，令人很讨厌，没有又不行。没有政府就不存在社会管理，无管理社会必乱。列宁在十月革命胜利不久就指出：使我国劳动者相信“提到日程上来的主要任务是如何管理俄国。组织正确的管理，坚定不移地执行苏维埃政权的决定，这就是苏维埃的迫切任务，就是苏维埃型的国家取得完全胜利的条件。”（《列宁全集》第27卷第290—291页）这里很明确，列宁十分强调社会主义国