

● 主编 陈德仲

行政管理学

● 机械工业出版社

889698

31.3
C29



行政 管 理 学

主 编 陈德仲

副主编 朱柏生 李志国 曾 岚

编 者 (以姓氏笔划为序)

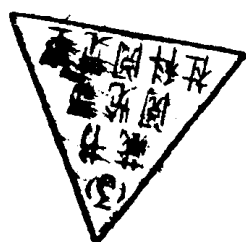
王文渊 王声段 王 合

朱柏生 李志泉 李志国

张胜辉 周树瑞 曾 岚



1036318



机械工业出版社

内 容 简 介

本书是由国家工商行政管理局组织各地工商行政管理学校编写的培训教材。

全书共13章，即：绪论，行政管理职能，行政组织，行政领导，人事行政，行政决策，行政信息，行政法制建设，行政方法，财务行政，机关管理，行政监督，行政效率和行政改革。

本书体系完整，概念清楚，文字通顺，理论联系实际。它既是一本很好的培训教材，又是一本供在职管理干部自学提高业务素质的参考书。

行 政 管 理 学

主 编 陈德仲

*

责任编辑：李 敬

封面设计：郭景云

机械工业出版社 (北京阜成门外百万庄南街一号)

(北京市书刊出版业营业许可出字第117号)

北京市大兴县印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行·新华书店经售

开本 787×1092 1/32 · 印张10³/8 · 字数 227 千字

1992年9月北京第1版·1992年9月北京第1次印刷

印数 0 001—7 000 · 定价：5.00元

ISBN 7-111-03506-2/F·463

序

一本新编写的《行政管理学》教材问世了！这是一件值得庆贺的事情。这本新教材一个重要特点之一，是专门列入了“行政法制建设”这一章，而没有象过去出版的一些《行政管理学》教材或专著那样，把这一章理应阐述的行政法制建设的一些内容，用“行政法规”作为章名来加以概括。行政法制建设和行政法规这两个概念是既有联系又有区别的。在行政管理学的理论体系中采用哪一个概念来阐述这一方面的内容更好，这是涉及到行政管理学与行政法学相互关系的一个重要问题。

行政管理学和行政法学是一对孪生兄弟，它们相互之间的关系是极为密切的。它们在社会科学的大家庭中，虽然是两个各自独立的不同学科，但是，它们都是以国家行政管理作为其共同的研究对象。这是最主要之点。所不同的，只不过是它们对国家行政管理的研究各有其不同的侧重罢了。行政管理学属于政治学的范畴，是政治学的一个重要的分支学科。这门学科要求侧重从国家行政管理的动态方面去研究涉及国家行政管理的一系列问题，如：国家行政管理的领导体制、领导艺术，行政负责人本身的素质，以及涉及行政决策、行政咨询、行政信息、行政改革的一些问题，特别是涉及行政效率方面的各种问题。而行政法学则属于法学的范畴，是法学的一个重要的分支学科。这门学科要求侧重从国家行政管理的静态方面去研究涉及国家行政管理的一系列问

DA20/05

题，要求从法律的角度来研究国家行政管理，它总是以大量现存的行政法律规范作为直接研究对象，围绕着一个国家行政管理的各种法律制度，研究运用行政法这种法律手段来保证有效地实施国家行政管理的各种法学问题。说它们一个是侧重动态方面的研究；一个是侧重静态方面的研究，这也只是一种形象化的、相对的说法。其实，动和静是互相联系在一起的一对矛盾，是不可能绝对分开的。实际情况仍然是动中有静、静中有动，只不过表现出来的侧重点不同而已。

正因为行政管理学和行政法学的关系是一对孪生兄弟的关系，所以，在客观上它们从来就是你离不开我，我也离不开你的。在对共同对象——国家行政管理的研究过程中，政治学家和法学家，只能从不同的角度，通力合作，才能共同揭示出国家行政管理的一系列规律性的问题，形成符合客观实际的行政管理学的理论体系，来有效地为一个国家各方面的行政管理服务工作。但在传统的行政学（即现代行政管理学的前身）的理论体系中，一般都不大讲国家行政管理的法律问题，或讲的极少；而在传统的行政法学理论体系中则又总是严格地从静态出发，从法律的稳定性角度，偏重于死抠现行有效的法律条文，很少借用行政管理学研究的成果，去阐述和研究国家行政管理生动活泼的内容，去研究各种行政法律规范制定和颁布的历史背景，特别是联系国家行政管理生动活泼的现实，去研究行政法律规范在现实生活中的贯彻执行情况以及与此有关的一系列新的情况和新的问题。因此，多少年来，人们人为地把这对孪生兄弟分开了，好象它们不是孪生兄弟那样。在我们国家里，由于各种历史原因，主要是受到旧的政治法律观念的影响，政治学和法学被长期打入冷宫，行政管理学和行政法学也长期受到压抑。在

IV

党的十一届三中全会拨乱反正精神指引下，近年来，这两门学科才迅速发展起来。现在，应当恢复行政管理学和行政法学孪生兄弟的本来面目，这已经是理所当然的了。

从研究国家行政管理角度出发，笔者曾不止一次地把这两门学科的关系形象地比作鱼水关系。鱼离不开水，离开了水就活不成。水里有了鱼，才会呈现出生动活泼的情景，否则就只能是一潭死水。行政管理学提供的为国家行政管理实践服务的理论，如果缺少了行政法制保障这一重要环节，它就只能是软弱无力的、苍白的理论，它就只能象眨着白眼的缺水的鱼儿那样，对实践也起不了它本应起到的作用。相反地，水是到处都有的，行政法在社会生活中调整着极其广泛的社会关系，但如果法学家们只知道干巴巴地去研究现成的法律条文，而不同时去研究活生生的国家行政管理的实际发展情况，那就等于没有鱼群的水潭那样，这潭水就只能是一潭死水，这样形成的行政法学理论，就不能不是脱离国家行政管理实际的理论，它对实践也同样起不了它本应起到的作用。总之，鱼和水虽是两种不同的事物，行政管理学和行政法学虽然是两门不同的学科，但它们之间的关系却是极为密切，相互依存。你离不开我，我也离不开你的。把行政管理学同行政法学紧密联系在一起，就正是我们在这里要着重论述的国家行政管理的法制建设。

遗憾的是，在我国，长期以来，由于各种历史原因，特别是由于人们普遍受到旧法制观念的影响，因此，国家行政管理的各个方面要不要依法办事，例如人事行政管理要不要依法办事，外事行政管理要不要依法办事，宗教事务的行政管理要不要依法办事，民政行政管理要不要依法办事，科技行政管理要不要依法办事，文教卫生的行政管理要不要依

法办事，国民经济的各个部门（工业、农业、商业、交通运输、基本建设、财政金融、公用事业、特区经济等）的行政管理要不要依法办事，……等等。这对于许多人来说，至今在观念上仍然是比较模糊的。主要是因为至今仍然有不少旧的法制观念在支配着人们的头脑，例如：①认为国家行政管理工作，即政府各部门的工作，只要按照党和国家的有关政策来办事就行了，因而很少强调政府工作要依法办事；②一谈到加强法制建设就仅仅理解为加强公检法等政法部门的法制建设，忽视加强政府工作法制建设的重要意义；③一谈到运用法律手段，就仅仅理解为运用刑法手段或民法手段，而不知道为了管理好政府主管的各个方面国家行政工作，还必须运用好经济法手段和行政法手段；④一谈到运用法律手段，就仅仅理解为运用制裁手段，而不知道在政府工作中，在大多数场合，主要是要运用法律手段中的管理手段，有时还要运用奖励手段，才能把各方面的国家行政工作管好；⑤只把公检法等政法部门看做执法机关，不清楚政府各个部门也是与它们本身业务有关的各种行政法律规范的责无旁贷的执法机关等等。因此，为了加强行政法制建设，必须引导人们首先转变旧的法制观念。要明确认识到：在我国，国家行政管理即政府工作的各个方面，都应按照党的十三大报告提出的要求，作到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，把国家行政管理完全纳入法制化的轨道。要大讲依法行政。要要求政府各方面的工作（人事、外事、国防、侨务、民族事务、公安、司法行政、科教文卫、计划生育以及工、农、商、财等各方面的经济工作等）都不仅仅要按照政策办事，还要努力做到坚持依法办事。依什么“法”来办事？这也是要在转变旧观念基础上才能更好地解决的一个重要认识问

题。我们的回答是十分明确的：政府工作主要还不是要求依照属于刑法、民法等法律部门的那些法律规范来办事。显而易见，不可能主要依照刑法条文的规定来管理教育行政工作，也不可能主要依照民法条文的规定来管理人事行政工作，……。而是主要要依照属于我国行政法（包括经济行政法）这个法律部门的各种行政法律规范来管理国家各方面的行政工作。我们在这个领域讲的“依法办事”，主要是依照我国行政法来办事。我国行政管理学同行政法学这两门学科，就是在国家行政管理各个方面加强行政法制建设的过程中紧密联系起来的。

综上所述，可以看出，在行政管理学的理论体系中，列入阐述行政法制建设的一章，是十分自然的，也是十分必要的。它不能只是孤立地、简单地阐述和研究“行政法规”，而是要要求在这章中认真阐述国家行政管理领域法制建设各个方面的问题。例如：按照邓小平同志“一手抓建设，一手抓法制”的战略思想，在我国加强行政法制建设的重要意义；从国家行政管理角度出发来研究行政立法、行政执法、行政法制监督；以及怎样开展国家行政管理方面的法律教育工作、法制宣传工作、法学研究工作，等等。

这本教材，是为工商管理中等专业学校编写的试用教材。编写者们从我国工商管理管理的实际需要出发，为工商管理中等专业学校的学员们提供了比较系统的行政管理学的基本知识。除具有特色的“行政法制建设”一章以外，在理论体系和对某些问题的阐述方面，也有不少独到的见解。诚然，书中不可避免地还存在一些缺陷，也还有个别的值得商榷的论点。这些，都只能留待使用一段时间以后，在广泛听取读者和学术界意见的基础上，按照百花齐放、百家争鸣

的方针来求得妥善的解决。但重要的是，又一朵鲜花已经开放出来了，它是我国行政管理学百花园中新近开放出的一朵具有自己特色的鲜花，它标志了我国行政管理学与行政法学的紧密联系，它必将引导我们去培育出更多的鲜花，把我国行政管理学的研究同行政法学的研究更加紧密地联系起来。对此，笔者感到十分欣慰。欣喜之余，发之为文，竟成数千言，权作为本书之序，奉献给编者和读者，不妥之处，祈望不吝赐教。

中国行政管理学会常务理事

中国法学会常务理事 张尚鸾（教授）

行政法学研究会总干事

1990年5月18日于北京

前 言

为适应教学需要，我们组织部分工商管理学校的教师编写了这本《行政管理学》试用教材。本书适用于中等专业、全日制职工中专学校的教学，也可做为函授中专、各类行政管理干部学校培训教材及自学参考资料。

在编写过程中，我们以马克思主义理论为指导，紧密结合国家行政管理的实际，从理论和实际的结合上揭示行政管理活动的运行规律，以提高受教育者从事行政管理工作的专业理论水平，更好地指导行政管理工作实践。本书注意吸收最新研究成果，理论联系实际，保证整体结构的科学性和系统性，并突出强调了“依法行政”，着力强调把国家行政管理活动完全纳入法制化的轨道和加强行政法制建设的重要意义，努力提高受教育者“依法行政”的自觉性。

本书由中央党校陈德仲教授任主编，朱柏生、李志国、曾岚任副主编。执笔编写的有（以编写章节为序）：李志国、李志泉、王文渊、张胜辉、曾岚、王声段、陈德仲、朱柏生、周树瑞、王合。参加本书讨论修改的有陈德仲、王声段、朱柏生、李志国、曾岚、李岚，最后由陈德仲、李志国、朱柏生定稿。

中国行政管理学会常务理事张尚鸾教授对本书进行了审阅，并为本书作序。本书在编写过程中得到国家工商行政管理局人教司的关怀和指导，及有关兄弟学校的大力支持。在此一并表示感谢。

由于时间仓促，加之我们水平有限，书中缺点、错误在所难免，恳请专家和广大读者不吝赐教，不胜感谢。

编 者

1992年4月

目 录

序

前 言

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政管理学的研究对象.....	(1)
第二节 行政管理学的产生和发展.....	(11)
第三节 我国行政管理学的发展概况.....	(15)
第四节 行政管理的基本原则.....	(17)
第五节 学习和研究行政管理学的方法和意义.....	(23)
复习思考题.....	(28)
第二章 行政管理职能	(29)
第一节 行政管理职能概述.....	(29)
第二节 行政管理的基本职能.....	(33)
第三节 行政管理的运行职能.....	(39)
复习思考题.....	(43)
第三章 行政组织	(44)
第一节 行政组织概述.....	(44)
第二节 行政组织结构.....	(51)
第三节 行政体制和机关类型.....	(55)
第四节 行政组织建设原则和行政体制改革方向.....	(62)
复习思考题.....	(67)

第四章 行政领导	(68)
第一节 行政领导概述	(68)
第二节 行政领导者	(76)
第三节 行政领导体制	(88)
第四节 行政领导方法和行政领导艺术	(96)
复习思考题	(104)
第五章 人事行政	(105)
第一节 人事行政的地位和作用	(105)
第二节 人事行政的指导思想和基本原则	(106)
第三节 人事行政的历史与现状	(112)
第四节 国家公务员制度	(117)
第五节 西方国家人事制度简介	(128)
复习思考题	(130)
第六章 行政决策	(131)
第一节 行政决策概述	(131)
第二节 行政决策的程序和方法	(140)
第三节 行政决策体制	(153)
复习思考题	(156)
第七章 行政信息	(157)
第一节 行政信息概述	(157)
第二节 行政信息的管理	(162)
第三节 行政信息的交流	(169)
第四节 建立现代化的行政管理信息系统	(175)
复习思考题	(178)
第八章 行政法制建设	(179)
第一节 行政法制概述	(179)
第二节 行政法制建设的内容	(187)

第三节	行政法规的制定	(193)
第四节	行政法规的执行	(196)
第五节	行政诉讼	(200)
复习思考题		(202)
第九章	行政方法	(203)
第一节	行政方法概述	(203)
第二节	激励方法	(207)
第三节	思想教育方法	(219)
第四节	行政责任制	(221)
复习思考题		(224)
第十章	财务行政	(225)
第一节	财务行政概述	(225)
第二节	预算和决算	(229)
第三节	审计监督与预算外资金管理	(237)
第四节	机关财务管理	(242)
复习思考题		(247)
第十一章	机关管理	(248)
第一节	机关管理概述	(248)
第二节	机关管理的内容	(251)
第三节	机关岗位责任制	(264)
第四节	机关管理现代化	(266)
复习思考题		(268)
第十二章	行政监督	(269)
第一节	行政监督概述	(269)
第二节	行政监督体系	(276)
第三节	行政监督的范围和过程	(284)
复习思考题		(290)

第十三章 行政效率和行政改革	(291)
第一节 行政效率	(291)
第二节 行政改革	(305)
第三节 西方国家行政改革简介	(313)
复习思考题	(316)
参考文献	(316)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的研究对象

一、行政管理的概念

行政管理是管理的一种。管理是一种古老的社会现象，它与人类同时产生；管理也是一种长期的社会现象，它与人类共存；管理又是一个普遍的现象，它存在于人类社会生活中的各个领域和层次。小到家庭，大到国家及至整个社会，都需要管理。在现代社会生活中，随着生产力和 社会 的发展，管理的重要作用日趋加强，管理已成为联系社会各系统中各层次、各部门的纽带。社会系统中的一切职能都必须依赖管理才能得以实现和发展。

人类社会的管理是极其复杂的多层次、多门类的立体形态。行政管理就是其中一项重要的内容。

“行政”一词的英文 *Administration* 和管理的意思十分接近。*Administration* 源于拉丁文 *Aminiatrayeo*，有“治理、管理、执行”几层意思，译为“执行事务”。社会科学大辞典解释为：“行政为国家事务管理”。以区分国家管理和私人团体的管理。在我国 行政与管理的含义虽有所不同，但也难以严格的区分使用。“行政”一词在我国最早出现在距今2700多年前撰写的《纲鉴易知录》中，书中有“召公、周公行政”的记载。这里的“行政”概念就是指管

理国家的全部事务。在马克思的经典著作中也曾使用过“行政”、“行政管理”“行政权”等词汇。

行政管理是从企业管理和经营管理借鉴和移植过来，并发展起来的。其不同的是行政管理是以“国家”的名义进行的。

随着社会的发展，国家事务管理的范围不断扩大，国家的组织形式和活动方式越来越复杂，机构日益完备，分工日益精细，对行政的理解也就不尽相同。各国学者从不同的角度进行研究。也就用不同观点对行政加以解释：

一种是分权说，是从组织的角度即“三权分立”，来解释的，这种观点的学者认为。行政与立法、司法并立。行政是三权的组成部分。“三权分立”的理论认为现代国家不论政治制度和政治目的如何，组建国家管理的机构，职能分工是立法、司法、行政三权分立，权力均衡，相互制约。立法机构制定法律；司法机构依据法律对刑事、民事、行政案件进行侦察、审理、裁判和执行，其它组织对执法情况加以监督。而行政管理的职能相对于立法、司法独立的存在并发挥管理国家事务的作用。所以行政是指立法和司法之外的行政管理部門的全部活动。美国学者魏劳毕在《行政学原理》中解释“行政乃是政府组织中，行政机关所管辖的事务”。从“三权分立”的国家现实来看，国家的管理权越来越明显的集中在行政机关、政府的权力明显的凌驾于立法、司法之上，可见用三权分立的观点解释行政，是与现实不一致的，不能反映当代各国行政管理的实情，所以被人们称为狭义的概念。

另一种是执行说，是从政治和行政分离的角度来解释的。认为政治和行政是政治制度中最基本的两种职能。即：国家意志的表现和国家意志的执行。美国的学者古德诺讲：“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”，即政治目标