

《社会主义行政管理学》编委会

社会主义 行政管理学

华中师范大学出版社

社会主义行政管理学

《社会主义行政管理学》编委会

华中师范大学出版社

华中师范大学出版社
社会主义行政管理学

戴大祝主编

华中师范大学出版社出版

华中师范大学出版社发行科发行

湖北省钟祥县印刷厂印刷

开本850×1168 1/32 印张15 字数380千字

1985年8月第1版 1988年8月第2次印刷

印数 30 001 — 50 000册

ISBN 7—5622—0070—X/C·03

定 价：3.40 元

（照排胶印）

《社会主义行政管理学》

编 委 会

主 编:戴大祝

副 主 编:严家明

编 委:张宗尧 陈祖耀 莫吉武 高长舒
胡功友 潘享清 汪大彪

编写人员 (以姓氏笔划为序):

孙 曙	严家明	汪大彪	苏祖勤
胡功友	陈祖耀	张宗尧	张源涛
高长舒	莫吉武	杨贵生	杨 华
杨汉鹰	潘享清	裴大新	戴大祝

致《社会主义行政管理学》

编 委 会

各位编委：

高兴地看到你们编写的《社会主义行政管理学》刊行问世。它不仅填补了我省出版物在这方面的空白，更重要的是对推动人们大胆探索我国先进的行政管理办法将起到很好的作用。

行政管理学是一门科学。当今世界任何一个发达国家不仅把它看成是一门学科而加以重视，而且把它看成是改变社会和经济面貌的中心课题之一。我国要实现四个现代化，在本世纪末要实现工农业总产值翻两番，与此相适应必须大大改革上层建筑，改革旧的僵化模式所造成的老一套的行政管理办法，克服官僚主义等弊端，以极大地提高行政工作的效率。十一届三中全会以来，我们的党和政府在这方面已经进行了大量的改革；十一届三中全会关于经济体制改革的决定又为这一改革指出了更加广阔的光明之路。你们的探索是有积极意义的，必将受到社会各方面的重视。

有志者事竟成。我希望你们不要停顿，继续发扬创新、开拓和求实精神，面向生机勃勃的现实生

活，不断地探索，不断地研究新情况，总结新经验，解决新问题，力求从理论上给实践以依据，为逐步建立现代化的崭新的有中国特色的社会主义行政管理学而奋斗不息！

钱运录

一九八五年二月六日

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 科学的行政管理在我国四化建设中的地位和作用.....	1
第二节 行政管理科学化和现代化的途径.....	2
第三节 开展社会主义行政管理学研究的意义.....	4
第二章 社会主义行政管理学的对象和任务	7
第一节 社会主义行政管理学的对象.....	7
一、社会主义行政管理.....	7
二、社会主义行政管理学的对象.....	9
三、社会主义行政管理学研究范围.....	13
第二节 社会主义行政管理学与相邻新兴学科的关系.....	15
一、行政管理学与社会学.....	16
二、行政管理学与人才学.....	16
三、行政管理学与行为科学.....	17
四、行政管理学与信息学.....	18
五、行政管理学与决策学.....	19
第三节 社会主义行政管理学方法论和研究方法.....	20
一、行政管理学方法体系.....	20
二、行政管理学方法论.....	21
三、行政管理学研究方法.....	25
第四节 社会主义行政管理学的任务.....	32
一、搞好行政管理学的学科建设.....	32
二、加强社会主义行政管理中的实际问题研究.....	35
三、加强社会主义行政法规的研究.....	36

四、做好社会主义行政管理学教育、宣传、普及工作·····	36
第三章 资本主义行政管理学的发展与借鉴·····	38
第一节 传统时期的行政管理学·····	38
一、行政学的产生·····	38
二、行政学的理论来源·····	41
第二节 行为科学时期的行政管理学·····	46
一、行政学的主要内容·····	46
二、行政学的理论来源·····	48
第三节 系统时期的行政管理学·····	57
一、行政学的主要内容·····	57
二、行政学的理论来源·····	59
第四节 西方行政学的发展趋势与借鉴·····	67
一、西方行政学的发展趋势·····	67
二、借鉴西方行政学理论的合理部分·····	69
第四章 苏联东欧国家行政管理理论与实践·····	71
第一节 苏联东欧国家行政管理理论述要·····	71
一、苏联行政管理理论的产生·····	71
二、苏联行政管理理论的主要内容·····	75
三、东欧国家行政管理理论的主要内容·····	79
第二节 苏联行政管理模式·····	81
一、行政管理机构·····	81
二、行政机关的工作程序和工作制度·····	85
三、干部制度·····	85
四、政治改革·····	88
第三节 匈牙利模式·····	92
一、行政管理机构·····	92
二、行政管理体制改革·····	94
第五章 马克思主义行政管理理论在我国的实践·····	98
第一节 革命根据地时期马克思主义行政管理理论的初 步运用(1928——1949)·····	98

一、第一次国内革命战争时期工农民主政权的行政管理.....	98
二、抗日战争时期人民民主政权的行政管理.....	103
三、第三次国内革命战争时期解放区人民民主政权的行政管理.....	107
四、革命根据地时期行政管理的特点.....	109
第二节 建国初期至“文革”前社会主义行政管理体制的基本确立(1949——1965).....	110
一、行政组织系统.....	111
二、行政管理体制.....	112
三、行政管理原则和方法的基本确立.....	113
第三节 “文化大革命”对马克思主义行政管理的破坏(1966——1976).....	116
一、林彪、“四人帮”对社会主义行政管理的全面践踏.....	117
二、马克思主义者和人民群众为坚持社会主义行政管理所进行的斗争.....	119
三、社会主义行政管理应从“文化大革命”中吸取的主要教训.....	120
第四节 粉碎“四人帮”以来马克思主义行政管理的恢复和发展(1977——1984).....	122
一、各级行政组织的恢复与健全.....	122
二、行政管理体制的恢复与改革.....	124
三、行政管理原则与方法的恢复及行政管理的发展趋势.....	127
第六章 社会主义行政管理原则.....	130
第一节 社会主义行政管理原则体系及其特征.....	130
一、社会主义行政管理原则的产生.....	130
二、社会主义行政管理原则的体系.....	135
三、社会主义行政管理原则的特征.....	138

第二节 人民管理的原则.....	141
一、人民管理是社会主义国家行政管理的本质要求.....	141
二、人民管理与管理的专门化.....	143
三、我国人民管理的形式.....	145
四、实现人民管理需要坚实的经济基础.....	147
第三节 完整精干的原则.....	149
一、完整与精干的辩证关系.....	149
二、完整精干原则在我国行政管理中的重要地位.....	150
三、组织结构类型与完整精干的途径.....	152
第四节 能位互补原则.....	154
一、能位互补原则的概念.....	154
二、能位互补原则在我国人事管理中的重要地位.....	156
三、建立能位互补的人事结构.....	157
第五节 经济效率原则.....	160
一、经济效率原则是社会主义行政管理的根本要求.....	160
二、健全行政管理体制,提高管理的经济效率.....	162
第六节 法制原则.....	164
一、法制原则是社会主义行政管理的要求.....	164
二、法制原则是社会主义行政管理原则的保障.....	166
三、法制原则的特点.....	167
四、法制原则的要求.....	168
第七章 社会主义行政管理过程.....	172
第一节 确立目标.....	172
一、目标概述.....	172
二、目标分类.....	173
三、目标确立.....	175
第二节 决策过程.....	182
一、决策概述.....	182
二、决策分类.....	183
三、决策要求.....	184

四、决策程序.....	187
五、决策模式.....	192
第三节 实施过程.....	194
一、组织.....	194
二、执行.....	196
三、信息反馈.....	198
四、协调.....	199
五、监督.....	200
第四节 考核总结.....	202
一、考核.....	202
二、总结.....	203
第八章 社会主义国家行政组织.....	207
第一节 我国行政机构的历史沿革.....	207
一、奴隶制时期各朝行政机构的概貌.....	207
二、封建制时期历代行政机构的沿革.....	208
三、半封建半殖民地时期我国行政机构的演变.....	212
四、社会主义时期我国行政机构的组织建设.....	219
第二节 我国现阶段行政机构的组织系统.....	221
一、我国现阶段国家机构的组成.....	221
二、最高国家行政机关.....	222
三、地方国家行政机关.....	227
四、民族自治地方的自治机关.....	231
五、特别行政区.....	231
第三节 我国行政体制的改革.....	234
一、我国行政体制的改革势在必行.....	234
二、建立具有中国特色的行政体制.....	237
第九章 社会主义国家人事管理.....	246
第一节 国家人事制度的基本内容.....	246
一、人事制度的含义.....	246
二、人事制度的特点.....	248

三、人事制度的主要内容·····	249
四、人事工作的地位与作用·····	253
第二节 资本主义国家的文官制度·····	255
一、文官制度的产生与沿革·····	255
二、文官制度的内容与特点·····	260
三、文官制度的阶级性·····	265
第三节 我国的干部制度·····	268
一、社会主义国家干部制度的产生和发展·····	268
二、我国干部制度的基本内容·····	269
三、我国干部制度的特点·····	281
四、我国干部队伍的状况·····	282
第四节 官僚主义和以权谋私·····	284
一、官僚主义·····	284
二、以权谋私·····	289
第五节 我国干部制度的改革·····	291
一、我国干部制度改革的必要性·····	291
二、改革干部制度的原则·····	292
三、干部制度改革的内容·····	294
四、干部制度改革是长期和艰巨的任务·····	298
第十章 社会主义国家机关管理·····	300
第一节 日常行政工作程序和工作制度·····	300
一、工作程序·····	300
二、工作制度·····	303
第二节 领导方式、方法和领导艺术·····	310
一、领导方式和方法·····	310
二、领导艺术·····	317
第三节 改革机关管理,提高工作效率·····	322
一、改革机关管理的目标·····	322
二、国家机关的设置要合理化·····	323
三、国家机关的管理要现代化·····	327

四、管理人员的智力结构要合理化·····	332
第十一章 社会主义的财务行政管理·····	337
第一节 财务行政管理原理·····	337
一、基本概念·····	337
二、财务行政管理的原则·····	339
三、财务行政管理的内容与方法·····	340
第二节 机关财务管理·····	342
一、机关财务管理概述·····	342
二、经费支出的管理·····	342
三、费用开支标准·····	345
四、现金管理·····	347
五、预算外资金的管理·····	348
六、财务活动分析·····	349
七、财务监督·····	351
第三节 物材行政管理·····	353
一、物材管理的范围与目标·····	353
二、物材购置的管理·····	354
三、物材的保管·····	355
四、物材使用的管理·····	357
五、物材审核·····	357
第四节 基建财务行政管理·····	359
一、基本建设的一般概念·····	359
二、基建预算与计划的管理·····	360
三、基本建设财务计划·····	364
四、基建财务决算·····	366
五、基建投资效益的检查与分析·····	367
第五节 会计和审计管理·····	368
一、会计管理·····	368
二、审计管理·····	375
第十二章 社会主义社区和部门的行政管理·····	381

第一节 城市行政管理	381
一、城市行政管理的必要性	382
二、城市行政管理的基本要求	383
一、城市行政管理主要机构及其职责	385
四、城市行政管理基本制度	386
五、目前我国城市行政管理体制存在的弊端	386
六、城市行政管理的改革势在必行	388
第二节 农村行政管理	388
一、农村行政管理的对象和任务	389
二、县、乡、镇人民政府职能分述	391
三、党和国家关于农村发展的基本方针	393
四、农村现行的基本管理制度	394
五、不断完善农村行政管理	396
第三节 工商行政管理	396
一、工商行政管理的必要性	396
二、工商行政管理的基本要求	397
三、工商行政管理的主要机构及其职责	398
四、工商行政管理的基本制度	399
五、工商行政管理体制存在的弊端	402
六、工商行政管理的改革势在必行	402
第四节 教育行政管理	403
一、教育行政管理的必要性	403
二、教育行政管理的基本原则	404
三、教育行政管理机构及其职责	406
四、教育行政管理的基本制度	408
五、现行教育行政管理体制存在的弊端	409
六、教育行政管理的改革势在必行	410
第五节 医药卫生行政管理	411
一、医药卫生行政管理的必要性	411
二、医药卫生行政管理的基本方针	412

三、医药卫生行政管理机构及其职责·····	412
四、医药卫生行政管理的基本制度·····	414
五、现行医药卫生行政管理存在的弊端·····	416
六、医药卫生行政管理的改革·····	417
第六节 科技行政管理·····	418
一、科技行政管理的必要性·····	418
二、科技行政管理的基本要求·····	419
三、科技行政管理的主要机构及其职责·····	420
四、科技行政管理的基本制度·····	422
五、现行科技行政管理存在的弊端·····	424
六、科技行政管理的改革·····	425
第十三章 社会主义行政管理的法规建设·····	428
第一节 行政法规是行政管理理论研究中的重要内容·····	428
一、行政法规是统治阶级施政的得力工具·····	428
二、行政法规的研究在行政管理学中的地位·····	429
第二节 我国行政法规体系·····	431
一、行政法在法律体系中的地位·····	431
二、行政法规的主要内容·····	433
三、行政法规体系·····	435
第三节 行政监督·····	439
一、行政监督的含义·····	439
二、行政监督的形式和内容·····	440
第四节 我国现阶段行政管理法规建设的主要任务·····	445
一、加强行政管理领域中的法制观念·····	446
二、健全行政法规,认真做好行政法规 的整理编纂工作·····	447
三、健全行政法规,制定行政诉讼程序法·····	448
后 记·····	452

第一章 绪 论

行政管理是相对于经济管理和企业管理而言的政府组织活动。毛泽东同志在强调这种管理的必要性时指出：“人民为了有效地进行生产，进行学习和有秩序地生活，要求自己的政府、生产领导者、文化教育机关的领导者发布各种适当的带强制性的行政命令。没有这种行政命令，社会秩序就无法维持，这是人们常识所了解的。”^①研究行政管理的基本目的，是逐步实现行政管理的科学化、法制化、现代化，提高行政管理工作效率。这是关系到我国经济和社会发展的重大事情。

第一节 科学的行政管理在我国四化建设中的地位和作用

（一）经济和科学技术的发展向行政管理提出越来越高的要求

当前世界科学技术进入了一个新的发展时期，各国都在研究对策，使自己不致在新的竞争中落后。对策的重要内容之一，就是进一步提高管理的水平。加强和改善行政管理，提高行政管理的科学水平，这是我们在面临新的技术革命中立于不败之地的重要因素之一。如果我们现在不抓这件事，不做理论、法律、知识方面的准备，不结合社会主义建设的实际去调查研究，就不能适应未来的新形势，就会陷入盲目和被动。

（二）实现四个现代化的宏伟目标，必须实现管理的科学化、

^①《毛泽东选集》第五卷第三六八页。

现代化

在现代社会,经济和社会的发展,主要依靠的是科学技术和
管理。我国社会主义现代化建设的关键,是科学技术现代化。但
科学技术能否转换为生产力,转换的快慢,经济效益的高低,在很
大程度上取决于是否实行科学的管理。

当然,我们所说的管理不仅是企业或公司的管理,更重要的是
国家通过行政、经济等手段,对社会经济活动进行有效的管理。在
全国范围内,把科学、技术、经济和社会生活协同成为一个整体,发
挥更大效能,这是一个管理科学化的系统工程,对全国生产力水平
的提高和科学技术力量的发挥,必将产生重大影响。

因此,实现工业、农业、国防、科学技术的现代化,必须相应地
实现管理的科学化、现代化。

(三) 适应经济体制改革的要求,必须不断改善行政管理

经济体制改革,说到底生产关系的进一步调整,使之适合于
生产力发展水平。当前,我国正在加快进行经济体制的改革,在城
市以增强企业活力为中心环节,着重解决国家同企业、企业与职工
的分配关系,政企分开,简政放权,加强行业管理,充分发挥城市的
中心作用以及同这些相关联的计划、财政、价格、物资、劳动工资、
人事管理等方面的改革,都要求国家管理机构、管理制度和管理方
法等必须作相应变革,才能巩固和发展经济体制改革的成果。

第二节 行政管理科学化和 现代化的途径

行政管理的科学化和现代化,主要指通过加强行政管理理论
研究,总结一套行政管理的基本规律,并加以实施和推广,从而使
行政管理的方式和手段科学化和现代化,这是提高行政效率的关键
所在。

行政管理方式的科学化,主要是指国家行政机构设置的合理
化(围绕行政目标确立行政机构层次、数量、人员结构、权力大小、