

XING ZHENG GUAN LI
XUE JIAN MING JIAO
CHENG

行政管理学简明教程

浙江大学出版社

郑国平 主编
沈康方 周志坤 副主编

行政管理学简明教程

主 编 郑国平

副主编 沈 赓 方 志
周 志 坤

顾 问 苏中模

浙江大学出版社

行政管理学简明教程

主 编 郑国平

副主编 沈 庚 方
周志坤

责任编辑 周庆元

浙江大学出版社出版

萧山第二印刷厂印刷

浙江省新华书店发行

开本850×1168 1/32 12.75印张 320千字

1989年6月第1版 1989年6月第1次印刷

印数00001—13000

ISBN 7—308—00290—X

Z·013 定价：4.65元

序 言

李鹏总理最近为全国行政管理学会成立大会题词指出：“政府行政管理必须讲科学，求效率，守法制，重廉洁。”这应当成为各级政府行政管理工作人员的座右铭。学习和研究行政管理学，就是要研究国家行政管理活动的客观规律，探讨各级行政机关如何依法行使国家赋予的权力，对国家政务和社会事务进行有效的管理。行政是有权的，越是运用权力的地方，越需要科学知识。权力只有同科学相结合，才能成为推动社会进步的动力。在各项管理活动中，行政管理越具有全面性、综合性和权威性，越加需要用科学的、与实际相结合的行政管理理论作指导，改革那些不适应科学、技术发展的老的管理观念和方法，纠正那种违反科学、违反法制的做法和各种不正之风，才能更好地推进社会主义现代化建设事业的发展。因此，对于广大的行政主管的实际工作者和从事行政管理理论的研究工作者以及有志于行政管理改革的人们，加强行政管理学的学习和研究工作，确实是刻不容缓的紧迫任务。

近年来，在我们浙江省，学习行政管理学、传播行政管理的科学知识，出现了令人鼓舞的好势头。据不完全统计，在省行政管理学会筹备组成立以来的三年多时间里，全省参加过各类讲习班、培训班、专题讲座和函授（大专）、刊授（中专）学习的有3万余人，其中包括县以上领导干部、一般机关干部和企事业单位职工等。杭州大学、省委党校、省级机关职工工业余大学举办的行政管理专业（大专）先后向社会招生，现有在校学员500余人。与此同时，在省内外报刊和研讨会上发表过不少有关行政管理学

的文章。前不久,浙江省行政管理学会正式成立,浙江省行政学院宣布诞生,这对我省学习和研究行政管理学,无疑将起重大的促进作用。

现在提供给读者的这本《行政管理学简明教程》,就是杭州大学行政管理培训中心和省有关部门,为了适应学习和研究行政管理学的需要而组织编写的。它是我省自行编写的第一本大专程度的行政管理学教材。这本书有三个特点:一是系统叙述行政管理学的基本知识。凡是大专水平的现代行政管理学的学科知识,本书都作了系统介绍。读者一书在手,对该学科所涉及的问题的定义、原理、原则、内涵和研究的发展趋向,会有一个基本的了解。二是充分反映十年改革在行政管理方面出现的新情况、新经验,特别是党政分开、国家机关职能转变和机构改革、国家公务员制度、行政诉讼制度等,同80年代前期出版的同类教材相比,具有明显的新意。三是努力贯彻理论联系实际的原则,既注意内容的科学性和相对稳定性,又注意从我国经济、政治体制改革的实践出发,阐述学科的基本内容及其发展方向,力求体现中国特色。本书可作为大专院校、党校、各类干校、职工大学的教材,也可作为广大行政管理工作人员进修行政管理学的自学书籍。我们相信,它对学习研究行政管理学知识的读者将有所裨益,并有助于逐步实现行政管理的科学化、法制化、现代化。

浙江省行政管理学会副会长 苏中模

1988年11月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的对象.....	(1)
第二节 行政管理学的内容.....	(13)
第三节 学习和研究行政管理学的意义和方法.....	(19)
第二章 行政管理学发展简史	(27)
第一节 行政管理学的产生和发展.....	(27)
第二节 苏联等东欧国家的行政管理和行政管理学.....	(46)
第三节 建立具有中国特色的行政管理学.....	(49)
第三章 行政组织	(55)
第一节 行政组织及其理论.....	(55)
第二节 行政组织的基本原理.....	(66)
第三节 行政组织的结构、体制和种类.....	(74)
第四章 行政领导	(95)
第一节 行政领导及其过程.....	(95)
第二节 行政领导者.....	(103)
第三节 行政领导集体.....	(116)
第四节 领导艺术.....	(122)

第五章 行政决策..... (135)

第一节 行政决策的涵义、意义和特点..... (135)

第二节 行政决策的一般模式..... (141)

第三节 行政决策类型及其方法..... (149)

第六章 人事行政..... (161)

第一节 人事行政的涵义及其地位、作用..... (161)

第二节 国家公务员的职位分类..... (169)

第三节 国家公务员的考试录用、考核和奖惩..... (175)

第四节 国家公务员的职务升降、任免和培训..... (192)

第五节 国家公务员的调动、回避与辞职辞退..... (210)

第六节 国家公务员的工资、福利与退休退职..... (223)

第七节 人事行政机构..... (235)

第七章 财务行政..... (242)

第一节 财务行政及其作用..... (242)

第二节 预算制度..... (249)

第三节 会计和决算..... (259)

第四节 审计制度..... (265)

第八章 机关管理..... (272)

第一节 机关管理的作用和基本要求..... (272)

第二节 机关管理的内容..... (275)

第三节 机关岗位责任制..... (285)

第四节 机关管理的现代化..... (290)

第九章 行政秘书…………… (296)

第一节 秘书工作的地位和职责…………… (296)

第二节 秘书工作人员的素质…………… (302)

第三节 秘书工作的实践…………… (306)

第十章 行政管理法规…………… (314)

第一节 行政管理法规的概念和作用…………… (314)

第二节 行政管理法规的制定、实施和效力…………… (320)

第三节 行政法律监督…………… (327)

第四节 完善我国的行政管理法规…………… (335)

第十一章 行政方法与效率…………… (342)

第一节 行政方法概述…………… (342)

第二节 行政工作的技术方法…………… (347)

第三节 行政效率…………… (359)

第十二章 地区和部门行政管理…………… (367)

第一节 研究地区和部门行政管理的意义…………… (367)

第二节 城市行政管理…………… (371)

第三节 农村行政管理…………… (380)

第四节 工商行政管理…………… (385)

第五节 教育行政管理…………… (389)

第六节 科技行政管理…………… (395)

后记…………… (400)

第一章 绪论

第一节 行政管理学的对象

一、行政和行政管理学的涵义

1. “行政”一词的涵义

“行政”一词的含义，有一个历史演变过程，变化较多。从该词的历史演变来看，大致有广义和狭义两层意思。从广义上说，“行政”是执掌政务，管理国家。我国古代文献《纲鉴易知录》上记载，公元前841年，西周厉王因“国人发难”而逃走，当时太子靖年幼，由“召公、周公行政”。《史记·周纪》也有类似记载：“召公、周公二相行政，号曰‘共和’”。这里所指的“行政”，是指管理整个国家。英语中的“行政”(Administration)一词，源于拉丁文“Administare”，是指治理、管理和执行事务的意思，内涵也是极为广泛的。

从狭义上说，“行政”仅指政府事务的管理。把行政解释为管理政府事务，是从近代才开始的。近代著名的启蒙思想家孟德斯鸠提出“三权分立”的理论，即将管理国家的活动分为立法、司法、行政三部分，并主张这三种权力由三个互相独立的部门掌握，以便互相制约和平衡。在这一理论的指导下，近代资产阶级国家的组成，一般都把国家的管理划分为立法、司法和行政三个不同的职能部门。因此，狭义上的“行政”并不是指整个国家的管理活动，而仅仅是指国家立法、司法以外的政务活动。美国著名的行政学家威劳毕(W. F. Willoughby)把“行政”界定为：

“政府组织中行政机关所管辖的事务”，^①具有典型性和代表性。

在资本主义国家，“行政”通常也被称为“公共行政”(Public Administration)，以区别于“私人行政”。前者是指政府机关的管理活动，后者是指私人企业公司的管理活动。公共行政和私人行政有三大区别：第一，公共行政的目的在于谋求公共利益，是对整个社会的公共事务的管理；而私人行政是对企业、公司的管理，其主要目的在于谋求私人利益；第二，公共行政有严格的政策性和法制性，政府机关的管理必须依法办事和按政策执行；私人行政虽然不能违反政策和法律，但有较大的灵活性，没有像公共行政那样的严肃性；第三，公共行政具有整体性，它是政府机关通过集体的努力达到共同目的的活动，需要各部门、各机关的合作和协调，而私人行政管理则着眼于不同企业之间的自由竞争。

“行政”这一概念从广义和狭义两层意思上理解比较清楚，但由于不同学者研究政府的管理活动的角度不同，因而对“行政”的涵义尚有以下几种不同的解释：

(1)从政治与行政的关系来理解行政。认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。美国早期的行政学家古德诺(F.J.Goodnow)持这种观点。

(2)从管理的功能来理解行政，认为行政是为了达到共同的目的而合作的集体行为，是一群人通过共同努力和合作以完成政府工作任务的一种活动或艺术。

(3)从行政管理的职能来理解行政，认为行政是有效处理公务或政务的方法或技术。该派学者认为，只要研究和把握了行政管理的基本方法和技术，就能管理好政府。

^①威劳毕：《行政学原理》，转引自夏书章主编：《行政管理学》山西人民出版社1985年3月第1版。

2. 行政管理学的涵义

行政管理学，也称行政学，是以行政为研究对象的一门科学，是由行政概念、行政范畴和行政原理构成的逻辑体系，是有关行政组织、行政管理和行政行为的系统的知识体系。行政学的任务就是通过对行政现象的研究，概括出行政概念、范畴以及行政原理，形成系统的科学知识体系，以指导行政实践。

“行政学”一词最早出现于1865年德国学者L·冯·史坦因的著作《行政学》一书。但当时所讲的行政学，主要是指行政法而言，尚不是现代意义上的行政学。把行政学作为一门独立学科而提出的，首推曾任美国总统的政治学家威尔逊(I. W. Wilson, 1856—1924)。1887年，威尔逊发表了《行政学研究》一文，提出应当建立一门独立的行政学科，探索怎样整顿政府，提高政府的工作效能，帮助政府圆满地完成其工作。1900年，古德诺写了《政治与行政》一书，从理论上把行政从政治范畴中分离出来，把行政作为一个独立领域加以研究，进一步推动了行政学的发展。1926年，美国行政学家怀德(L. D. White)对行政学研究的主要内容作了系统的论述，开始形成行政学体系。

行政管理学是一门介于管理学和政治学之间的边缘学科。管理科学种类繁多，有社会管理、企业管理、家庭管理等等，在众多的管理中，最重要的是国家行政管理。国家行政管理是随着国家产生而产生的，是国家重要的职能之一。在前资本主义时期，国家的一切权力集中在君主一人身上，行政职能和其他职能混在一起。随着资产阶级夺取政权，行政管理日益繁重和复杂，行政权才得以独立，研究如何提高行政管理效率的科学即行政管理学才得以诞生。国家行政管理与一般管理的区别在于，它以国家的名义，通过法律的形式来实施，并以国家的强制力为保证。然而，行政管理也是一种管理，它与一般管理，尤其是企业管理和经济管理有着紧密联系，行政管理的很多原则和方法是从经济管理、

企业管理中移植或吸收而来的。

行政管理学作为一种知识体系，它具有下列特征：第一，客观性。行政管理学的概念、范畴、原理、原则都是从复杂的行政行为和行政现象中概括出来的，它以客观事实为依据，进行概括、总结、提高，上升为系统的理论知识体系，而不是某个人的空洞幻想或虚构的产物。第二，阶级性。行政作为国家意志的执行，是有阶级性的。因而行政管理的理论、原则、方法，归根到底是为一定的统治阶级服务，而且也是从统治阶级的管理实践中概括出来的，不能不带有阶级的特点。资本主义国家的行政管理的原则、方法不一定都适用于社会主义国家，反之亦然。但也应当看到，由于管理活动有其自身的规律，科学地揭示管理活动规律的原理、原则和方法，则具有普遍适用性，在不同社会制度国家的行政管理活动中都具有指导作用。第三，实用性。行政管理学是一门应用科学，它的知识具有高度的实用价值，它们可以较直接地应用到行政管理的实践中去，为行政管理提供科学的指导和科学的方法，提高行政管理效率，并为建立高效能的政府行政管理体系提供理论依据。

二、行政管理学的研究对象和范围

1. 行政管理学的研究对象

行政管理是一门新兴的学科，创建至今只有半个多世纪。而在我国，由于种种原因，行政管理学作为一门学科长期以来未能得到确立。在党的十一届三中全会以后，随着社会主义改革的深化和社会主义现代化建设的发展，行政管理学的研究才受到重视并得到了迅速的发展。

行政管理学是研究国家行政事务管理及其规律的科学，即研究国家如何通过行政管理机关对国家的政治、经济、文化、科学、教育、卫生等方面的事务的管理活动，从中揭示其内在规律。行

行政管理学的根本目的在于提高行政管理的效率，克服或避免行政管理中的弊病，为经济建设扫除障碍。行政管理学的最终目标是实现行政管理的科学化、法制化和现代化。

由于行政管理本身是一个庞大的系统，所以行政管理学有着复杂而丰富的内容，起着重要而多样的作用，显示了多种性质和功能。因而对于行政管理学可以从不同的角度加以界定：第一，从管理的角度界定，它是研究政府事务的管理，即研究如何用最经济、最有效的方法处理政务、事务的科学；第二，从知识结构的角
度界定，它是运用政治学、社会学、未来学、人才学、管理学、环境科学、运筹学、系统工程的综合性科学，是运用多种学科的知识研究国家行政机关管理工作的一门综合性很强的科学；第三，从功能和内容的角度界定，它是通过组织、领导、人事、计划、指挥、控制、协调和监督等环节来追求行政效能和效率的科学；第四，从技术和方法的角度界定，它是研究有效地进行行政管理的技术、方法和艺术的科学；第五，从决策的角度界定，它研究如何进行有效而科学的行政决策，是研究行政决策的原则、程序、方法的科学。总之，对于行政管理学的研究对象可以从不同的角度加以把握，而这些不同角度恰恰又是行政管理学这门科学的性质和内容。

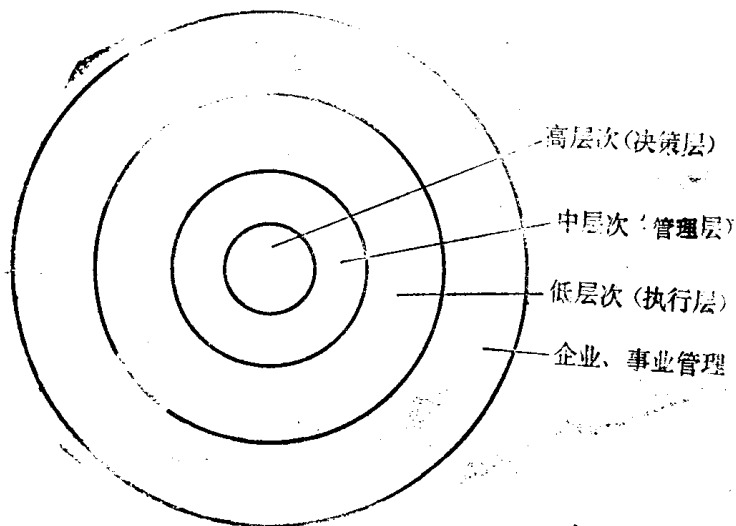
当然，行政管理作为国家政府的活动，在不同性质的国家，它的性质是不相同的。按照马克思主义政治学的观点，政府是国家政权的组织形式，是政体，而政体是由国体，即国家的阶级性质所决定的，因此，作为研究国家政府管理活动的行政管理学，在不同性质的国家里，其学科性质也是不相同的。社会主义国家的行政管理学的对象、性质是由社会主义国家行政管理的内容和性质所决定的，我国处于社会主义初级阶段，行政管理学的性质和对象带有社会主义初级阶段这个特殊的社会发展阶段的特点：第一，我国是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的

社会主义国家，行政管理是为无产阶级和广大人民群众的利益服务的；第二，我国是实行议行合一的国家，而不是三权分立的国家。全国人民代表大会是最高权力机关，国务院是政府的职能机关，行政管理的权力和范围比资本主义国家的行政管理相对地说要大些；第三，我国是在中国共产党领导下的国家，行政权必须受党的领导和制约，但它又有自身的职能和独立的行使职能的权利和机构。因此，必须正确处理党政之间的关系，实行党政分开，党委不可包揽政府的工作。我国的行政管理学是与我国的行政管理的上述特点相一致的，既有不同于资本主义国家行政管理的特点，又有不同于其他社会主义国家行政管理的特点。

2. 行政管理学的研究范围

行政管理学的研究范围是与行政管理的范围相一致的。在我国，立法、司法机关的管理是否属于行政管理？工厂、企业的管理是否属于行政管理？这都关系到行政管理学的研究范围问题。我们认为，行政管理的研究范围可以从纵向和横向两个方面加以分析：

(1) 从纵向分析，行政管理可分为三个层次：（见附图）



高层次，是国家的大政方针的决策机构，其职能是全盘的规划与领导，有效地指挥和发布命令。这一层次的关键是决策和领导艺术。

中层次，运用国家权力从事国家管理的活动，通过组织、领导、计划、人事、协调、监督和财务等行政手段，以有效方法实现社会主义国家职能的执行与指挥活动，使高层次的决策能顺利执行。这一层次的关键是协调。

低层次，是基层行政组织的管理活动，这一层次的关键是行政技术和方法。

外围层次，是指广大的企业事业的管理活动，这一层次不属于行政管理，而属于企事业管理的范围。

当然，上述三个层次的区分是相对的。首先，每个层次都有决策活动，任何管理都不能离开决策，只是决策的重要性有所不同而已，高层次的决策是战略决策，具有全局性的意义。其次，每一层次都有管理的职能，行政决策本身就是一种管理活动。高层次的决策，是一种“宏观管理”。第三，企业、事业的管理活动也离不开行政管理，企业、事业的经济受制于国家的经济政策、方针的指导，即离不开国家行政机关的指导和管理活动。同时，由于企事业的领导层级不同，企事业管理本身亦有高、中、低不同层次之分。

(2)从横向分析，行政管理的范围应包括：

第一，国家政府机关的管理活动，即中央与各级地方政府的管理活动。

第二，国家通过行政管理机关，对整个社会的管理，尤其是对经济和社会生活的有效管理。

第三，其他机关（如公安机关、司法机关、检察机关）内部的行政管理活动。

因此，行政管理的范围很广，权力很大，对国家、对党都是

至关重要的。

在我国，很长时期内把行政管理归结为后勤管理，凡吃喝拉尿，均属“行政科”。这确实是对“行政”的误解和偏见。其实，行政管理是国家政权机关的管理活动，属于上层建筑中的指挥系统，是综合性的全局管理。收、发、用、吃、行、住固然是行政管理的任务，但它主要的任务是执行国家权力机关的路线、政策、法律和决定。

解放以来，行政管理学的研究为人们所忽视，被某些人斥之为资产阶级的伪科学，这与对行政管理的非科学性理解有关：一是认为行政管理就是传达党的方针、政策，能按政策办事就是好的行政管理，没有必要把行政管理作为一门学科来加以研究。

“按政策办事”，当然是无庸置疑的，然而，这里有一个如何办的问题；要把事办好，就要研究办事的规律、办事的原则、办事的科学方法，这是一门科学，否定行政管理的科学性，就会造成一个错觉：似乎行政活动就是上级的“传声筒”，行政领导就是专管生活琐事的行政婆婆。二是认为行政管理研究会削弱党的领导，行政独立，各行其事就难办了。十一届三中全会以来，党政分开的必要性，在理论上得到了阐明，而且事实也已经证明，党政分开不但不会削弱党的领导，反而能加强党的领导。反之，党委包揽政府的工作，形成“党委行政化，行政事务化”，必然会严重影响政权机构功能的发挥，造成官僚主义严重，办事效率低下，从而降低了共产党的威信，削弱了党的领导，影响了社会主义制度优越性的发挥。

当前，应该迅速改变行政管理这一落后的观念，加强对行政管理规律的研究，使行政管理科学化、法制化、现代化，提高行政管理效率，以促进经济和科学技术的发展，加快四化建设的步伐。

三、行政管理学与其他学科的关系

一门独立的学科，除了有它区别于其他学科的独特对象以外，必定存在着与其他学科相互区别又相互联系的关系。研究行政管理学与其他学科的关系，有助于对行政管理学研究对象的进一步了解。

1. 行政管理学与政治学

政治学是一门十分古老的科学，从古希腊亚里士多德的《政治学》发表至今已有两千多年的历史。行政管理学是从政治学中分化出来的新兴学科。这两门学科都是研究政治现象的科学，美国的古德诺认为，“政治的功能在于国家意志的表达”，“执行国家意志的功能被称为行政”。^①这种论点虽然引起了学者的争论，但在一定意义上确实表明了政治与行政之间的联系和区别。政治学是对社会政治关系、政治革命、政治制度和政治思想进行综合研究，着重探讨社会各阶级在国家中的地位以及国家权力机构的发展规律。^②它的内容十分广泛；行政管理学则是对政府职能部门的研究，它研究政府的管理活动及其规律，显然它的研究范围比政治学狭窄得多，它原是政治学的一部分，然而十分重要的一部分，特别是随着管理科学的发展，在行政管理中引入了现代管理学的理论和技术，使之成为一门具有独特体系和独特作用的科学。行政管理活动具有鲜明的政治性，是政治活动的一部分，因而行政管理学的研究不能离开政治学的基本原则，必须把行政管理的研究置于整个政治关系、政治活动的研究体系之中；然而，行政管理学则要具体地研究行政机关实行管理的具体过程、方法和原则，这些具体的内容又不是政治学所能容纳的。总之，政治学与行政管理学的区别在于：第一，政治学的研究范

^①古德诺《政治与行政》，华夏出版社，第14、41页。

^②《简明政治学》，湖南人民出版社1983年版，第10页。