

行政管理学

X I N G Z H E N G G U A N L I X U E

主编 \ 董世明 漆国生

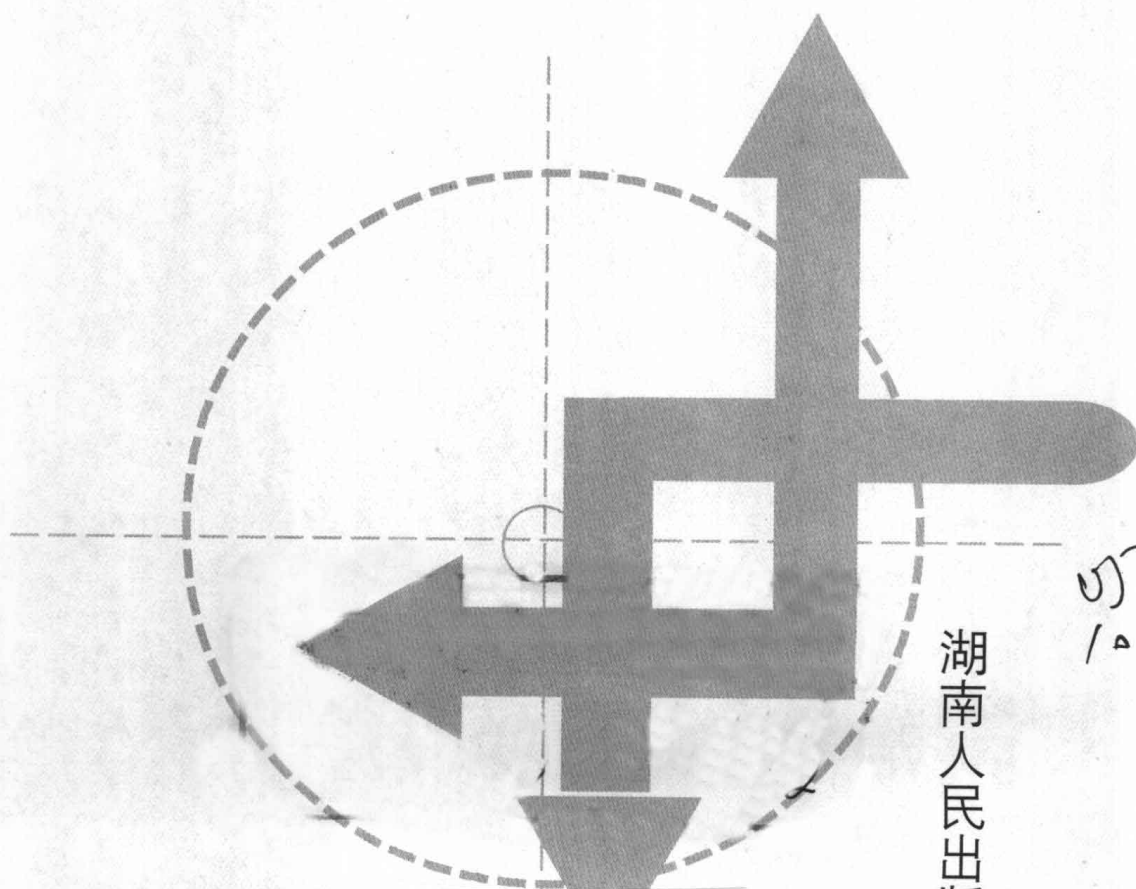


湖南人民出版社

行政管理学

X I N G Z H E N G G U A N L I X U E

主编 \ 董世明 漆国生



湖南人民出版社

53
15

12

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学 / 董世明 漆国生 主编. — 长沙: 湖南人民出版社,
2003.2

ISBN 7-5438-3209-7

I. 行... II. ①董...②漆... III. 行政管理-理论
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 002175 号

责任编辑:陈 敬

装帧设计:陈 新

行 政 管 理 学

主编:董世明 漆国生

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路 66 号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2003 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

开本:720×960 1/16 印张:19.5

字数:306,000 印数:1-5,000

ISBN7-5438-3209-7

D·486 定价:26.60 元

第一章 绪 论 // 1

1. 行政管理学的研究对象 // 2
2. 行政管理学的产生和发展 // 9
3. 学习和研究行政管理学的意义和方法 // 17
- 本章思考题 // 19

第二章 行政环境 // 20

1. 行政环境概述 // 20
2. 行政环境与行政管理的关系 // 27
3. 中国现阶段的行政环境 // 30
- 本章思考题 // 34

第三章 行政职能 // 35

1. 行政职能概述 // 35
2. 行政职能的内容 // 39
3. 行政职能的配置 // 50
4. 行政职能的转变 // 56
- 本章思考题 // 67

第四章 行政组织 // 68

1. 行政组织概述 // 68
2. 行政组织设置的原则 // 74
3. 行政组织理论 // 77
4. 行政组织结构与体制 // 80
5. 中国的行政机构改革 // 86

本章思考题 // 90

第五章 行政领导 // 91

1. 行政领导概述 // 91
2. 行政领导制度 // 95
3. 行政领导者和行政领导集团 // 97

本章思考题 // 102

第六章 人事行政 // 103

1. 人事行政概述 // 103
2. 人事行政的发展与演变 // 108
3. 中国的国家公务员制度 // 115

本章思考题 // 125

第七章 行政决策 // 126

1. 行政决策及其意义 // 126
2. 行政决策的基本原则 // 131
3. 行政决策的程序 // 134
4. 现代行政决策体制 // 138
5. 行政决策的民主化与科学化 // 143

本章思考题 // 148

第八章 行政执行 // 149

1. 行政执行的涵义和特点 // 149
2. 行政执行的地位和作用 // 151
3. 行政执行的原则和方法 // 152
4. 行政执行的一般过程 // 156

本章思考题 // 165

第九章 行政信息 // 166

1. 行政信息的涵义和特点 // 166
2. 行政信息在行政管理中的地位和作用 // 167
3. 行政信息的科学管理 // 168
4. 行政信息系统的建立与完善 // 173

本章思考题 // 175

第十五章 行政文化 // 280

1. 行政文化概述 // 280
 2. 中西方行政文化比较 // 287
 3. 重构当代中国行政文化的紧迫性 // 291
 4. 建构新型行政文化, 实现行政文化的现代化 // 294
- 本章思考题 // 299

后 记 // 300

第十章 行政监督 // 176

1. 行政监督的历史发展 // 176
 2. 行政监督的涵义与作用 // 179
 3. 行政监督的原则、范围和过程 // 182
 4. 行政监督体系 // 186
 5. 行政权力与行政监督 // 192
- 本章思考题 // 197

第十一章 行政法制 // 198

1. 行政法制概述 // 198
 2. 行政法制的基本环节 // 204
 3. 行政管理法规 // 206
 4. 加快我国行政法制化建设进程 // 214
- 本章思考题 // 217

第十二章 行政机关管理 // 218

1. 行政机关管理的涵义、特点和作用 // 218
 2. 行政机关管理的基本内容 // 221
 3. 行政机关管理现代化 // 225
- 本章思考题 // 230

第十三章 行政发展 // 231

1. 行政发展概述 // 231
 2. 行政发展的原则与模式 // 236
 3. 行政发展的目标 // 239
 4. 行政发展的内容 // 244
 5. 行政发展的途径与动力系统 // 248
- 本章思考题 // 252

第十四章 行政效率与行政改革 // 253

1. 行政效率 // 253
 2. 行政改革 // 261
- 本章思考题 // 279

第一章 绪 论

本章要点

- 行政和行政管理学的概念；
- 行政管理学研究的主要内容；
- 行政管理学的主要特点；
- 行政管理学的产生和发展；
- 学习行政管理学的意义和方法。

行政管理活动同国家和政府的历史一样悠久，对国家的发展、社会的进步、人民的生活具有重要的作用。行政管理学是一门研究国家行政管理活动及其规律的科学。作为一门独立的学科，它从产生到现在不过一百多年的历史，是一门比较年轻的学科。由于行政管理活动直接关系到社会的政治、经济、文化、教育、科技、卫生等各个领域的进步和发展，所以，行政管理学诞生伊始，就引起人们广泛的关注和研究。特别是在当代，人类社会进入一个新的发展时期，科学技术的飞速发展，生产力的进步，社会关系的日益复杂，政治现象的不断变化，文化更新周期的缩短，均向社会行政体系提出了更高的要求。如何科学地认识现代行政现象和行政活动，更好地揭示行政管理活动的规律，提高行政效率，推动社会的发展，是国家行政管理人员和研究人员面临的重大课题，也是行政管理专业教学的重要内容。

1 · 行政管理学的研究对象

1.1 行政和行政管理学的涵义

1.1.1 行政。

在日常生活和社会科学中，有一些流行很广的词语，如政治、权力、民主、自由等，其涵义往往很复杂，甚至经过长期争论，学者们也不能在定义上取得一致。但是，在同一个学术领域或学术著作中，对专门术语又必须有明确的定义和解释，否则，后续工作就无法正常进行。因此，对一些重要的概念，大家都要进行解释，意见又不能统一，就出现了不同观点的争鸣。“行政”作为行政管理学的基本概念就是这样的一个词语。

(1) 关于“行政”的几种不同观点的解释。

第一种观点，狭义的行政概念——从“三权分立”的角度来解释行政。认为“行政”是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的管理活动。这种观点以美国行政学家魏劳毕为代表。^①他提出了行政仅仅是指行政部门的政务活动的观点。台湾学者将这种观点称为“法律执行说”。在三权分立的国家，立法是制定法律，行政是执行法律，司法是维护法律。这种解释的优点是使“行政”概念的质的规定性更加明确，有助于人们把握行政管理的特点，把行政管理活动同其他管理活动区别开。其缺点是，它不能反映“三权”之间的相互渗透性，不能全面反映当代各国行政管理的现状和发展趋势。实际上，在现代国家的政府行政机关也有部分立法权；立法、司法机关也有人事、财务等方面的行政权力。同时，管理国家的权力越来越明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以狭义的行政概念同实际生活是不完全一致的。

第二种观点，相对广义的行政概念——从政治与行政分离的角度来解释行政。认为行政是一种与政治分离的、实现国家目的的执行活动。

^① 魏劳毕，曾任美国劳工部顾问、普林斯顿大学教授。他的代表作是 1927 年写的《行政学原理》。

这种观点以美国行政学家、法律学家古德诺^① 为代表。他认为，政治与行政是相互分离的，“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。台湾的一些学者把这种观点称为“国家意志执行说”或“目的实现说”，认为行政起着执行国家意志、实现国家政治目的的作用。这种解释的优点是促使行政学从其母体（政治学）中分离出来。其缺点是，把政治与行政截然分开、相互脱离，不能正确反映当代世界各国政治与行政紧密联系、相互结合、相互影响的客观现实。因为在任何一个国家，行政不仅仅是被动的执行性活动，也积极参与和影响着国家的政治决策。

第三种观点，广义的行政概念——从管理功能的角度来解释行政。认为行政是国家所有机关（立法、司法、行政等所有部门）和所有企事业单位的行政事务管理。这种观点以美国管理学家西蒙、斯密斯堡、汤姆森为代表。他们认为，行政是“若干人通力合作达到共同目的的集体行动”。就是说，一切营利的和非营利的公共管理机关及私人企业管理机构都属于行政之列。这种解释的优点，是把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴，使行政管理学研究的领域更为广阔；其缺点是外延过宽，包罗万象，容易把行政管理同国民经济管理、企业管理等混淆起来，失去了学科分类的意义，不利于行政学自身的发展。

（2）马克思主义关于“行政”的定义。

马克思为我们揭示了行政的本质。他指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是他们就把行政措施看作改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”^② 这就是说，行政是对国家事务的一种有组织的管理活动。

准确地说，行政是国家权力机关的执行机关依法对国家政务和社会公共事务的管理活动。

（3）“行政”与“管理”概念的区别。

关于“行政”一词，在中国古代就已经出现。战国时期撰写的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。《史记·周本纪》中有“周公、召公二相行政”的记载。当时“行政”的涵义是指对国家政务

^① 古德诺（1859—1939），美国行政学家、法律学家，1914—1928年间任约翰·霍布金斯大学校长。

^② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。



的管理。

现在，中国通用的词典中，“行政”一般都界定为对国家政务的管理。

在国外，很早就出现了与中文“行政”相类似的词汇。古希腊学者亚里士多德就使用过类似“行政”的词。欧洲分权学派洛克、孟德斯鸠的理论中，把相当于政府行政部门所掌握的权力表述成“行政权”。西方某些资本主义国家把国家权力体系分为立法权、司法权、行政权，分别由议会、法院和政府“独立”行使。

“行政”与“管理”的概念是有区别的。首先，从纵向来看，管理的历史比行政长。管理是一种社会现象，是集体活动中一种必不可少的职能。自从出现人类群体活动以来，就出现了管理活动。早在原始社会，为了求得物质生活资料 and 自身的安全，必须调整 and 协调人与人、部落与部落以及人与自然界之间的关系，从而形成了原始的管理活动（如组织领导、纪律约束、分工合作、指挥控制、监督协调等，否则较大规模的狩猎就无法进行）。当时的管理只有社会属性，不具有阶级性、政治性，所以还不是行政。随着阶级和国家的产生，“管理”代表了统治阶级的意志，有鲜明的阶级性和政治性，行政活动就产生了。所以，“行政”的产生要晚于管理。其次，从横向来看，“管理”的外延更宽，从生产到生活，从个人到国家，都需要管理。“行政”的外延要窄得多，它主要是指对国家政务的管理，带有明显的阶级性和政治性。

1.1.2 行政管理学。

“行政管理学”简称为“行政学”。关于“行政管理学”简称为“行政学”的问题还有过争论。不同意把“行政学”叫成“行政管理学”的人认为：①这种提法不通，没法翻译成英语。因为“行政”（Administer, Administration）一词英文中就是管理的意思，它后面再加上“管理”，就变成了“管理管理”，文理不通顺。②混淆了“行政学”与管理学的界限。③在做学问上夹杂了投机心理。看到现在经济与管理吃香，就硬给行政学贴上管理的标签。其实，这门学科是从国外传入中国的，一传入中国时就叫作“行政管理学”并简称“行政学”。解放前中国政治专业的书和当前台湾出版的书都是这样叫。至于说混淆了“行政学”与“管理学”的界限也不对。因为“行政”也是一种管理，只不过它侧重于国家政务方面的管理而已。同时，一个多世纪以来，中国人已经习惯于把政府部门称为行政部门，那么这种部门的管理工作理所当然

地称为“行政管理”。

(1) 对“行政学”定义的几种不同看法。

“行政学”的研究对象是“行政”。由于人们对“行政”的理解不同，因而对什么是“行政学”，也就有不同的看法。

有的认为，行政学是“以有效地管理国家行政事务为目的，系统地研究行政现象和活动规律的科学”。

有的认为，行政学是“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”。

有的认为，行政学是“研究国家管理的学问”。

有的认为，行政学是“研究行使国家权力进行行政管理活动规律的科学”。

(2) 关于行政管理学的定义。

根据现代行政管理的特点和对行政概念的理解，行政管理学的定义是：行政管理学是研究国家权力机关的执行机关依法对国家和社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

这个概念包含这样几个要点：

①行政管理的主体是国家权力机关的执行机关，即国家行政机关，一般不包括立法机关和司法机关的管理。在我国，行政管理的主体是国务院和地方各级人民政府。任何类型的管理，其管理主体都必须具有对管理客体的支配权，否则管理便无法实施。而这种支配权的性质、来源和获得方式，则依管理类型的不同而各异。行政管理的支配权即行政权。行政权源于国家权力，是国家权力结构的组成部分。在我国，行政机关是国家权力机关的执行机关，其行政权力是国家权力机关依法授予的。因此，行政管理是以国家权力为根据的、行使国家权力的一种公共管理。

②行政管理的客体是国家事务和社会公共事务。行政管理的范围遍及国家和社会生活的各方面和全体国民。其他任何一种社会管理都没有行政管理这样广泛的周延性和关系国家与社会全局的重要性。由此，就决定了行政管理学有比其他管理科学更广阔的研究领域和更广泛的适用性。

③行政管理活动的根本原则是依法管理。依法行政是现代行政管理的本质特征。行政管理必须以法律为根本的活动准则，在法律规定的范围内实施管理。任何行政机关和行政人员都没有超越宪法和法律的特

权。把个人意志代替国家意志或凌驾于法律之上的行为，都属违法行为。

④国家事务、社会公共事务纷繁复杂，内部变化多端，但其内部是有规律的。行政管理学的主要任务和根本目的，就是探讨和发现国家和社会事务内部的规律，形成科学的理论，使行政管理建立在科学管理之上。也就是说，行政管理学的实质，是揭示行政管理活动的客观运行规律。

⑤行政学的鲜明特色在于追求行政管理活动的高效率。

(3) 行政管理学与其他相关学科的关系。

行政管理学的研究对象从管理主体、客体、管理原则和根本任务等方面都有自己的特殊性，这是行政管理学区别于其他学科的重要根据。

行政管理学是综合性的学科。它和政治学、管理学、法学、社会学等学科既有联系又有区别。

①政治学和行政管理学是“母”、“子”学科的关系。政治学是研究以国家政权为中心的各种政治现象和政治关系及其发展规律的科学，行政管理学是从政治学分离出来的一个分支学科。政治学的基本理论对行政管理学的研究有指导作用，但行政管理学研究的是国家行政机关的管理活动及其规律性，是管理学的一个领域，同政治学有区别。

②现代管理学起源于工商企业管理，其研究重点至今仍是企业管理。企业管理科学推动了行政管理学的发展，丰富了行政管理学的内容；行政管理学则吸取了企业管理科学的理论和方法。但行政管理学是国家行政机关管理国家事务和社会公共事务的管理理论，不完全等同于以工商企业为重点的管理科学。

③行政管理学与法学的关系。法学是以社会现象中的法律关系为研究对象的社会科学。法律是国家意志的体现，是实现国家职能的行为准则。行政管理的职能、权限和行为，必须以法律为根据，受法律制约，即要依法行政。同时，行政管理过程中，要运用法律来制订行政法规进行管理，行政法规的制订和实践则丰富了法学的内容。所以，行政管理学和法学有密切关系，但二者又有着重要的区别。

④从行政管理学和社会学的关系来看，社会学以社会和社会问题为研究对象，探讨社会良性运行的规律；而行政管理是社会管理的一个组成部分，需要借助社会学的理论和方法。因此，社会学和行政管理学既有密切的关系，又有重要区别。

此外,行政管理学同经济学、心理学、数学等都有密切的关系。这些都说明,行政管理学是一门带有综合性和边缘性的学科。

1.2 行政管理学研究的内容

行政管理学研究的是国家权力机关的执行机关,即国家行政机关依法对国家和社会公共事务进行有效管理的规律,而国家和社会公共事务是不断向前发展的,其内在的规律也在不断地丰富和变化。因此,行政管理学研究的内容是发展变化的,在不同的阶段有不同的内容。随着实践的发展,行政管理学的理论体系在不断地变化,日益完善。

行政管理学研究的既有“硬件”部分(如行政组织、行政机构),也有“软件”部分(如行政决策、行政沟通);既要研究“静态”方面(如行政制度、行政法规),又要研究“动态”方面(如行政执行、行政行为)。基于这些考虑,行政管理学的研究内容可以概括为以下几个方面:

1.2.1 行政环境。行政管理属上层建筑的范畴,是建立在一定的经济基础之上的。行政活动与经济基础、上层建筑的其他部分以及整个外部环境相互作用、密切联系。行政环境是行政活动的依据,又是检验行政活动成效的客观标准。正确认识行政管理的环境,才能保持和促进行政活动和行政环境之间的良性互动和平衡,提高行政效率。

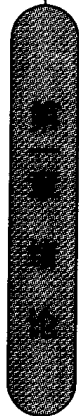
1.2.2 行政功能。主要揭示行政的基本功能和具体功能。只有正确认识行政功能,才能正确进行行政管理活动,达到预期目的。

1.2.3 行政组织。主要揭示行政主体组建的指导原则,探求行政组织高效化的最佳结构。行政管理是由主体发动而作用于客体的有序管理。行政主体的健全、合理、优质,是提高行政管理效率的决定性因素。行政主体的重要组成部分就是行政组织。行政组织的结构、类型、目标等项条件制约着行政活动和行政关系。

1.2.4 行政领导。揭示行政领导的基本职能及其在行政管理中的指导作用,行政领导的素质和群体结构,行政领导活动科学化的原则和方法。

1.2.5 公务员管理。揭示国家公务员在行政管理中的地位和作用,实现优化的原则、制度和方法。

1.2.6 行政决策与执行。揭示行政决策科学化的原则、程序、方法和体制,科学的行政决策与高效的行政执行的内在关系,在行政执行



中行政指挥、行政控制、行政沟通、行政协调的地位和作用，行政执行应遵循的原则和方法等。

1.2.7 行政监督。揭示行政监督的性质、特点、目的、任务，行政监督在行政管理中的作用，行政监督的体制、原则、程序和方法。

1.2.8 行政管理法制。阐明依法行政是现代行政管理科学化的重要标志，揭示行政管理法制化的原则、途径和方法。

1.2.9 行政机关管理。揭示行政机关是行政管理的实体和枢纽，行政机关建设的原则，实务管理的原则和方法，管理手段科学化、现代化的目标和实施。

1.2.10 行政管理的技术和方法。阐明行政管理技术方法在现代行政管理中的意义，评介现代行政管理可资采用的传统的、现代的技术方法。

1.2.11 行政效率与行政改革。揭示提高行政效率是行政管理追求的目标，行政效率与行政改革的关系，提高行政效率的途径和方法，行政改革的趋势和规律。

以上内容以行政主体为核心，涵盖了行政管理的基本过程、环节和要素，形成了行政管理学的基本体系。

目前，学术界对行政管理学研究内容的概括也不相同。

有的概括为 7 个方面：行政管理学的研究对象、学科特点和演变历史；行政环境；行政主体；行政过程的各个环节；行政保障；行政效率；行政改革。

有的概括为 4 个方面：行政组织和行政理论；人事行政；决策行政；其他专题。

有的概括为 17 个方面：行政原理；行政环境；行政组织；行政领导；行政信息；行政咨询；行政决策；行政执行；行政监督；行政方法；行政道德；行政法规；人事行政；财务行政；机关行政；行政效率；行政改革。

1.3 行政管理学的特点

1.3.1 政治性和社会性的统一。行政管理学是研究国家行政组织对国家和社会政务进行有效管理规律的科学，是政治学的分支，具有鲜明的政治性，在总体上它是为统治阶级服务的；另一方面，它又揭示行政组织管理国家和社会公共事务的规律，这些规律和方法又为不同阶

级、不同政治倾向的管理者所接受和共享，具有社会性。

1.3.2 理论性和应用性的统一。行政学是一门理论性很强的学科。同时，它研究的具体的管理模式、手段和方法，又有很强的应用性和实践性。

1.3.3 综合性和独立性的统一。行政管理学是一门综合性、交叉性的学科，广泛地运用了政治学、法学、管理学、社会学、经济学、统计学等基本原理。但它有独立的研究对象、范畴、体系，是一门独立的学科。

1.3.4 规范性和适应性的统一。行政管理学所揭示的行政管理规律，管理原则、机制、程序、方法等均比较科学、正规、系统，具有规范性。但是决定行政管理科学化的因素是多元的、多变的，因此，行政学时刻经受日新月异的现实生活的检验，必须不断改革、创新，以适应形势发展的需要。

2 · 行政管理学的产生和发展

2.1 行政管理学产生的社会历史条件

行政管理学是现代社会发展进步的产物。

人类的文化从古至今都是从无到有、从小到大，逐步发展起来的。社会中的很多现象都是先有事实，然后才有对这些事实的自觉或不自觉的研究。经过长期的摸索和研究，到具备一定的条件之后，人们才把对于其中某些重要现象所作的探讨，逐步发展为有系统的学科。一切自然科学和社会科学都是按这种途径产生和发展的。行政管理学的成长过程也正是如此。所不同的只是由于行政管理学是国家的根本业务或国家赖以生存的主要工作，因而任何严格意义上的国家，为了维持其政权，就必然会自觉或不自觉地对国家管理工作进行某种研究与改进。研究得深入，管理就妥当，这个国家就能维持、巩固乃至兴旺发达；反之，就会由纲纪紊乱走向灭亡。所以，行政是随着国家的出现而出现的。凡是有行政的地方，都对行政有不同程度的经验总结和研究，不过当时并未形成一门独立、系统的学科而已。

行政管理学作为一门学科是比较年轻的。它产生于 19 世纪末 20 世纪初。这个时期具备了它产生的条件。

2.1.1 社会化大生产和科学技术的进步，为行政管理学的产生奠定了物质基础。这一时期，欧美主要国家早已完成了产业革命，大规模的工厂生产取代了手工作坊，复杂的生产过程和技术取代了简单落后的手工劳动。在这种情况下，资产阶级为了取得利润，千方百计追求高效率。现实生活的需要，推动学者们面向实际，研究工厂企业组织管理的理论和方法，以取得更高的效率和更好的效益。企业管理科学化的实践经验和研究成果，为行政管理学的产生提供了可资借鉴的丰富资料。

2.1.2 随着社会的发展，加强行政管理工作日益迫切，推动人们加强这方面的研究。这一时期，随着各国工业的发展，人口集中了，城市扩大了，国内外的交往日益频繁。社会的发展，使管理的责任加重了，管理的方式复杂了，整个社会也越来越强烈地要求科学管理。现实生活的需要，使学者们把行政管理从政治学中分离出来，独立地进行研究。

2.1.3 政府职能的扩大和政府本身不能适应形势发展需要的矛盾，要求加强对行政管理问题的研究。这个时期，政府职能由政治统治扩大到对经济和社会事务的干预。行政职能的繁杂和行政活动范围的扩大，使行政机构迅速增加，行政人员队伍日益壮大。1841年，英国有公务人员1.7万人，法国9万人，美国2.3万人。到1881年，英国公务人员达8.1万，法国近38万，美国10.7万。行政机构权力的增加和公务人员队伍的扩大，使行政管理成为重要的研究领域。这一时期，各国政府的公务人员中，存在着贪污受贿、不负责任、能力低、不称职、效率低下等问题，严重影响了经济的发展。行政组织、行政人员、行政经费等的优化管理，追求高效率，就成为当时人们共同关注的大课题。

2.1.4 政治学、法学、经济学、心理学等学科，在这一时期有了比较快的发展，为行政管理学的产生奠定了学科基础。

2.1.5 美国的社会政治经济历史等特定条件，使行政管理学作为一门独立的学科最早诞生在美国。①美国是实行“三权分立”体制的国家，权力划分比较明显，而且行政的权力大，行政的作用突出，对行政问题的研究，较早地引起了人们的注意。②美国工商业发达，企业规模大，最先实现了科学管理的革命。这就直接影响了行政机关的管理活动，推动行政管理的发展。③美国立国较晚（1776年宣布独立），资产阶级革命胜利后，没有其他某些国家那样沉重的封建包袱和那样顽固守旧的贵族势力，较易于推行行政机关的改革。