



中央财经大学重点系列教材

行政管理学

XINGZHENG GUANLIXUE

综合类

ZONGHELEI

霍唤民 赵明震 莫林虎 编著

中国财政经济出版社

● 经济类
● 管理类
● 综合类

中央财经大学重点系列教材

行 政 管 理 学

霍 唤 民 赵 明 震 莫 林 虎 编 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/霍唤民, 赵明震, 莫林虎编著. - 北京:
中国财政经济出版社, 2000
中央财经大学重点系列教材
ISBN 7-5005-4550-9

I. 行… II. ①霍…②赵…③莫… III. 行政管理 - 高等学校
- 教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 15455 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京市密云县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.25 印张 315 000 字

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 2 次印刷

印数: 3 001—4 500 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-4550-9/F·4100

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

行政管理学是研究政府对社会进行有效管理的科学，它对国家行政管理的科学化和现代化具有直接的指导意义。行政管理学不是抽象的理论，是使行政管理人员实行有效管理的科学。社会越发展，国家越先进、越富强，越需要现代化、科学化的管理。当前，我国正处在社会主义市场经济飞速发展的时代，更需要有效的行政管理。在发达国家，行政管理学已成为独立的、具有众多理论流派、多学科交叉的、重视理论创新与实务创新相结合的科学。我国过去在相当一段时间内曾经忽视了对它的研究，产生了许多不良后果。八十年代初恢复对行政管理学的研究之后，行政管理学的论著层出不穷。从中央到地方多级政府也十分重视行政管理，不仅在实际工作中重视其运用，而且还把它作为国家公务员资格考试的课程。这充分说明行政管理学在国家行政管理中具有举足轻重的地位和作用，也说明建设有中国特色的社会主义需要高层次、高水平的工作人员，即高举邓小平理论伟大旗帜，坚持四项基本原则，具有专业知识和能力，掌握现代管理科学的工作人员。

中央财经大学为全面贯彻党的教育方针，深化教育改革，加强对大学生的素质教育，培养跨世纪复合型人才，于八十年代末在全校各系各专业的高年级学生中，开设了行政管理学这门课程。经过十余年的教学实践，我们认为应该有一本适合财经类学生学习的行政管理学教材。为了使学生在认真研究中国经济建设

与社会发展方向的特点，跟踪现代管理理论及其实践的发展趋势，在掌握专业知识的同时，进一步掌握行政管理规律、理论技能，提高自身的整体素质，我们写了《行政管理学》这本教材。

本教材以“我国将长期处于社会主义初级阶段”和“发展社会主义市场经济”为基点，借鉴国外科学的行政管理理论，吸取学术界的最新研究成果，就行政管理学的基本理论与方法给予比较全面的介绍。每章之后还附有相应的案例。

霍唤民同志撰写第一、三、六、七、九章；赵明震同志撰写第二、四、五章；莫林虎同志撰写第八、十、十一、十二、十三章。全书由中央财经大学中文系副主任王强教授以及霍唤民教授统稿，最后由国家行政学院汪玉凯教授和马庆钰博士、副教授审定。

在编写过程中，得到校领导和有关部门的大力支持和帮助，我们也参考并借鉴了国内行政学研究的资料和成果，恕不一一引注，在此一并致谢。由于时间仓促，水平有限，书中疏漏不妥之处难免，敬请读者指正。

编 者

1999年3月

序

为全面贯彻落实《中国教育改革和发展纲要》，适应我国社会主义市场经济发展的需要，根据国家教委《“九五”期间普通高等学校教材建设与改革的意见》的精神，我校组织了本校有优势和特色的学科（专业）教材的规划工作，并决定编写、出版《中央财经大学重点系列教材》。

中央财经大学是我国财政部直属的一所面向全国的以经济学和管理学科为主的大学，拥有一批在财政税收、金融保险、会计学、经济管理、经济信息、法律等学科享有盛誉的专家、学者。编写、出版《中央财经大学重点系列教材》是我校面向 21 世纪，顺应学科重大调整和素质型人才培养目标而采取的重要教育改革措施之一。编者有较丰富的教学经验和较高的学术造诣，力求使教材能够反映该学科的基本理论体系，反映当代国内外经济科学发展水平，紧密结合改革实践，处于学科学术前沿，富有创新精神。该重点系列教材分为经济、管理、综合三大类，将在几年内陆续出版。

《中央财经大学重点系列教材》主要供我校各相关专业使用，也欢迎兄弟院校和社会各界选用。

《行政管理学》作为综合类教材之一，已经校教材编审委员会审定，书中如有不妥，请读者指正。

中央财经大学教材编审委员会

1998 年 2 月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政管理学概说.....	(1)
第二节 行政管理学的形成和发展.....	(9)
第二章 行政职能与行政组织	(19)
第一节 行政职能.....	(19)
第二节 行政组织概述.....	(24)
第三节 行政组织的原则.....	(31)
第四节 行政组织体制与结构.....	(38)
案 例	(45)
第三章 行政领导	(57)
第一节 行政领导概说.....	(57)
第二节 行政领导体制.....	(63)
第三节 行政领导者.....	(72)
第四节 行政领导方法和艺术.....	(87)
案 例	(94)
第四章 行政决策	(98)
第一节 行政决策概说.....	(98)
第二节 行政决策体制.....	(102)
第三节 行政决策原则.....	(110)
第四节 行政决策的程序.....	(114)
第五节 行政决策的责任.....	(118)

案 例	(121)
第五章 国家公务员制度	(133)
第一节 国家公务员制度概说	(133)
第二节 国家公务员的义务和权利	(142)
第三节 概述国家公务员职位分类	(144)
第四节 中国国家公务员的职位分类	(146)
第五节 国家公务员录用制度	(150)
第六节 国家公务员考核制度	(155)
第七节 公务员奖励、职务升降及任免制度	(157)
第八节 公务员培训、交流制度	(160)
案 例	(162)
第六章 行政执行	(169)
第一节 行政执行概说	(169)
第二节 行政执行的具体环节	(175)
第三节 政府的行政执行过程	(179)
第四节 行政执行评估	(187)
案 例	(190)
第七章 行政公共关系	(199)
第一节 行政公共关系概说	(199)
第二节 行政公共关系的原则和职能	(207)
第三节 行政公共关系的实施	(212)
案 例	(216)
第八章 行政环境	(220)
第一节 行政环境概说	(220)
第二节 行政环境与行政管理	(228)
第三节 中国现阶段的行政社会环境	(243)
案 例	(251)

第九章 财务行政	(257)
第一节 财务行政概说.....	(257)
第二节 国家预算和决算.....	(262)
第三节 税收制度.....	(271)
第四节 审计制度.....	(276)
案 例	(279)
第十章 行政监督	(287)
第一节 行政监督概说.....	(287)
第二节 行政信息.....	(296)
第三节 行政监督机制的完善.....	(301)
案 例	(308)
第十一章 行政管理法制	(320)
第一节 行政管理法制概说.....	(320)
第二节 行政管理法规的概念、特点和种类.....	(323)
第三节 行政管理法规的制定和实施.....	(333)
案 例	(345)
第十二章 现代行政管理方法	(353)
第一节 现代行政管理方法概说.....	(353)
第二节 常用的现代行政管理方法.....	(355)
案 例	(366)
第十三章 行政效率和行政改革	(379)
第一节 行政效率概说.....	(379)
第二节 行政改革.....	(385)
第三节 行政改革的主要内容.....	(399)
案 例	(408)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学概说

一、行政管理

(一) 行政管理的涵义

“行政”一词，在日常生活中有多种含义。人们使用这一词汇，有时是指专业技术以外的机关办公室工作，有时是代指某一社会组织的权力当局，有时甚至是指机关后勤服务性质的管理工作。这些看法，都在一定程度上描述了行政现象的某个侧面，但毕竟还不是科学意义上的理解。

史籍上的“行政”用语，在中国古代早已出现，如：《左传》中有“行其政事”、“行其政令”；《史记·周本纪》与《纲鉴易知录》中有关于周厉王逃走，太子靖年幼，遂由周公、召公行政的叙述。这时的“行政”作为动宾结构式短语，是指执掌政权、推行政令、管理国家事务。汉语中作为现代意义上的专业名词“行政”，一般认为是从日语中引进的。日本人受中国古代对该词的传统用法的影响，又取西方后来赋予的“管理”之意，用日语名词“行政”与英语 administration 互相对应翻译。现在，各国的辞书通常把 administration 解释为公共事务的管理、推行。从行政管理学发展的历程来观察，学者们对什么是行政的问题，曾经提出过三种不同的观点，即最初的“政治”观点，接着出现的

“管理”观点，后来的“公共政策”观点。

国外的学者在较早的时候侧重从政治的角度去解释行政概念，他们认为，行政是一个国家政治体系立法、行政、司法这三个分立部门中间“政府行政部门所管辖的事务”，或认为行政是两种国家功能中的“国家意志的执行功能”。在我国，也有学者提出近似的观点，如认为行政是国家行政组织对社会事务的管理；有些学者受工商界效率及成本观念的启迪，从管理的角度出发，把行政看作是管理公共事务（不限于政府事务）的技术、程序与方法，有的则具体确认行政是由计划、组织、领导、协调、监督等项功能的表现。国内也有学者认为行政是“社会公共机构为执行公共权力而展开的活动、形式和关系”。执“公共政策”观点的学者认为，行政与公共政策是一个事物不可分割的两个方面。行政是“制定与执行公共政策的行为或过程”，行政是实现或执行公共政策时的一切动作。

以上几种对行政的解释，应该说各有其长短，这些观点，对揭示“行政”概念的内涵作出过努力，对于人们深入理解“行政”的含义都有参考价值。就第一种观点而言，它是对行政概念外延的界定，基本上是对的。但是，我们不能把行政活动仅仅限于政治意义上的行政部门。因为，事实上，在立法、司法乃至其他公共部门也普遍存在同政府行政部门相互融通的行政活动与行政关系。而且，政府行政部门既执行国家权力机关意志，又通过自身的行政决策，表达国家的意志。就第二种观点而言，注重从管理的技术、程序和方法上研究行政活动，有利于促使行政工作日趋理性化、科学化，这是可取的，不过，由于它忽略行政活动的社会政治经济背景，忽视政府行政活动是政治过程的组成部分，因而，模糊了政府行政与其他公务管理的界限，冲淡了行政的主要内容即对政府事务的推行与处理，不利于对国家行政管理

规律的深入探讨。从公共政策观点分析行政，把政策的制定与实施置于政府工作的首要地位，强调它是政府活动的中心环节，这是对当代各国政府行政管理历史经验的深刻总结，可是，如果把政府活动与公共政策完全等同起来，那就会忽略行政体制、组织机构、人事管理、人力资源开发与利用、行政法制等一系列重要的行政环节、行政功能。

综合国内外学者的一些有代表性的见解，结合行政活动的实践经验，我们认为“行政管理”的概念，主要是指政府行政组织，根据宪法和法律确任的职能与权力，调配各种基本资源，治理社会公共事务以执行国家意志的活动。这一解释，对行政的主体、方式，目的等给予了明确的界定。

准确地把握行政管理概念须注意三点。第一，就行政的主体而言，行政主要是政府行政机关的活动，同时，也包括得到国家和政府行政机关授权而履行行政职能的其他社会组织活动。第二，行政活动的方式是依法治理，既强调依法行使行政职能，凡是法律没有规定的，政府就不能去推行，又表明行政职能的行使，从总体上看具有治理的性质。治理与管理的含义相近，可以把公共行政理解成公共管理，但是，不能把行政管理当成单纯的管辖、限制、约束。第三，政府行政活动的目的具有两重性，既需治理社会公共事务、满足社会公共需要，又要执行国家意志、巩固国家制度；而且，在一般情况下，政府要把社会目的作为国家目的的基础和前提。

（二）行政管理的主要特征

1. 职能的两重性。这突出表现在两个方面。一方面，在阶级社会中行政管理的宗旨或目的，是为了维护统治阶级的利益，贯彻统治阶级的政治路线、方针和政策。统治阶级以国家的名义，按照统治阶级的意志对社会进行管理，这是行政管理的阶级

或政治属性，是其本质的职能。另一方面，任何行政管理，又都必须履行其管理社会公共事务的职能，如文化、教育、卫生、城市公共设施、治安以及各种社会问题（如污染）等。随着社会的发展，公共事务问题日益增多，并且日益复杂，对政府的公共事务管理的要求越来越高，科学而高效的公共事务管理已成为当今各国政府行政工作效率的重要标志。这是国家体现公共意志的一般管理职能，是行政管理的自然属性。片面地强调上述某一方面的职能，都是不科学的。

行政管理的两重属性表明行政管理存在于国家社会生活的各个方面，行政管理的对象具有广泛性，它不仅包括以政府机构协调运转和提高行政效率为目的的政府内部事务管理，也包括以巩固和完善国家组织、维护和发展国家利益为目的的国家大政方针管理；还包括为发展社会经济、文化、教育、科技、卫生等各方面事业的社会事务的管理。

2. 法制的权威性。行政管理是依照法律、凭借国家权力所进行的一种组织管理活动。国家机构的组织形式、职能、权力、责任，行政管理人员的职责、权利、义务，国家各级各类机构行使职权和实施管理的原则、方式、方法和程序等，都必须以法律为基本依据。因此，行政管理具有权威性和强制性。

（三）我国现代行政管理与资本主义行政管理的本质区别

行政管理的阶级性是由国家的性质确定的，历史上有奴隶制行政、封建制行政、资本主义行政和社会主义行政等多种历史类型，我国现代社会主义行政与资本主义行政相比有如下本质区别：

1. 经济基础不同。我国现代行政建立在以公有制为主体包括私人经济在内的多种经济成分的经济基础之上，是维护广大劳动人民利益的。资本主义行政建立在私有制基础之上，是维护资

本主义私有制的。

2. 政治基础不同。我国现代行政的政治基础是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国家，它包括对人民实行民主，对少数破坏社会主义制度的敌对分子实行专政，广大人民通过多种渠道参与国家管理，也是保证社会主义行政高效与公平的重要条件。

3. 领导体制不同。我国现行行政是在共产党领导下进行的，党对国家政务的领导，保证国家行政的正确方向。中国特殊的历史文化传统、经济发展状况、政党制度等制约着行政权力结构，在行政管理的全过程中贯彻民主集中制原则，表现为执行权力机关的宪法法律大政方针上，在各级政府实行行政首长负责制上，在中央政府与地方政府权限划分上，在政府与工农业企业之间权力关系上都体现了民主集中制。

4. 行政管理宗旨不同。我国政权性质决定行政管理的宗旨是为人民服务，造福于人民，最大限度地代表和实行社会公共利益，在相当长的一个时期的根本目标是以经济建设为中心，建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家。

5. 行政管理的范围不同。我国以生产资料公有制为主，各级政府部门始终以“为人民服务”作为自身职责和光荣传统。因而，政府负有重要的组织、管理经济建设和为社会提供各类服务的职能。特别是现阶段，我国行政机构承担着对社会主义市场经济建设进行宏观调控，对庞大的国有资产进行监督和管理，发挥社会保障等突出而重要的功能，并努力兴办各类公共服务事业，解决人民群众的各种切身利益问题等。

二、行政管理学

（一）行政管理学的涵义

行政管理学作为一门学科，也和其他学科一样，有它独立特定的研究对象和研究范围，并由此而确定它的基本概念。行政管理学又称行政学、公共行政学、行政管理科学或理论等，它是研究国家行政机关对国家和社会公共事务进行有效管理的规律的科学。为了更好地把握这一基本概念，应注意理解以下几点：

1. 国家行政机关是行政管理的主体。国家行政机关为执行国家意志、实现国家职能而对国家和社会公共事务进行管理的过程，就是行政管理的过程。我国行政机关是国家权力机关的执行机关，行政权力是国家权力的派生，行政职能由国家职能派生。中国共产党作为执政党，其路线方针政策是通过法定程序和法律形式变为国家意志的。所以，中国各级政府执行国家意志，实现国家职能，同坚持共产党的领导是相行不悖的。

2. 整个国家和社会的公共事务是行政管理的对象和客体。国家的公共事务如国防、外交等等，社会的公共事务如经济、治安、科教文卫、环保、人口等等。此外，政府自身对系统内部的管理，包括职能配置、机构设置、权责划分、人员配备、运行机制选择等等，管好政府自身是管好国家和社会公共事务的前提。

3. 提高行政效率和实现社会公平是行政管理学研究的宗旨。

4. 揭示行政管理的规律是行政管理学研究的实质。把握事物发展的客观规律，才能自觉地遵循和运用行政管理规律。既要从我行政实践中去科学总结内在的必然联系性，找到我国特有的行政管理规律；也要探索、掌握、借鉴国外行政管理实践和理论中带有规律性的有益东西。

（二）行政管理学的主要特征

1. 政治性和社会性的统一。行政管理活动是政治活动领域中的一项基本内容，属于上层建筑，它为统治阶级的意志和利益服务。因此，研究我国行政管理学必须旗帜鲜明地维护人民民主

专政的国家政权和发展社会主义的经济基础，促进生产力的健康发展。但是行政管理学研究社会公共事务的管理规律，具有社会性，这些规律可为不同阶级和政治倾向的管理者所通用。

2. 综合性和独立性的统一。行政管理工作面对全社会方方面面的公共事务，决定行政管理学涉及多学科的内容，不仅融合了法学、政治学、社会学、管理学、心理学、经济学、哲学、数学等主干学科的许多相关知识，而且将当代最新的科学技术方法如系统学、信息学、控制学、网络技术、计算机控制等也熔铸于行政管理科学之中。但是它具有自己独立的研究对象、范畴和体系，是其他任何学科所不能代替的。

3. 权变性和规范性的统一。构成行政管理活动的诸要素是不断发展变化的。随着社会生产生活和科技的发展，行政环境、行政对象、行政主体都在变化。我国经济体制和政治体制改革的不断深入，必然要求行政管理有相应的变化，行政学研究的内容、方法、理论也随之革新。但是行政管理活动是依法行使国家权力，其管理规律反映为原理、原则、机制、方法具有规范性，表现为依法进行管理，约束和调整人们行为和社会关系。

4. 科学性与艺术性的统一。行政管理学是在行政管理实践基础上发展起来的系统化与规范化知识体系，是指导行政实践活动的理论依据。但是，行政管理的实践也不能完全照搬公共行政学的理论，公务处理活动需要管理者灵活运用这些理论，充分运用智谋，发挥想象力创造力，能够巧妙地把握政策的尺度，能够离开定量的数学运算而从复杂的变量关系中作出重要的判断，随时应付与灵活处理由于形势与环境的变化而出现的新问题。这就是说，政府对公务的处理活动既是一门科学，也是一门艺术，高质量高水准的行政行为，应该是科学与艺术性的统一。

（三）行政管理学的研究对象和主要内容

行政管理学的研究内容很多，本书将主要研究以下基本内容。

1. 行政组织。揭示行政主体组建的指导原则，探求行政组织高效率的最佳结构。

2. 行政领导。揭示行政领导在行政管理中的指导作用，阐述行政领导的素质和群体结构，探求行政领导活动科学化的原则和方法。

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

4. 行政决策。揭示行政决策科学化的原则、程序、体制，阐述科学的行政决策与高效的行政执行的内在关系，探求高效行政执行所应遵循的原则和方法。

5. 行政执行。揭示行政执行的特点、地位、作用和要求，阐述行政执行各个环节应注意的问题，以保证政府决策、政府职能的执行。

6. 行政监督。揭示行政监督在行政管理自身机制中的作用，阐述行政监督的体制、原则、程序和方法。

7. 政府机构和职能。揭示政府机构的设置及其权、责、特征、类型、作用、原则等。

8. 行政环境。揭示行政环境的内容、涵义、特征及其在行政管理中的重要作用。

9. 财务行政。揭示国家财务行政的特点、功能、内容、作用，阐述行政预算、会计、审计、决算诸环节的最优管理。

10. 行政效率与行政改革。揭示行政效率的作用、地位，探求提高行政效率的途径和方法，研究影响提高行政效率的因素，政府行政系统随着外部生态环境的变化以及行政系统内部构成要素的变化，有意识地对其自身的结构、功能和行政人员的行为方