

武树帜 胡桦娜 王至本 编著



中国行政管理学简读

经济日报出版社

中国行政管理学简读

武树帜 胡梅娜 王至本 编著

经济日报出版社

责任编辑：文 夫

封面设计：王 艺

责任校对：徐建华

中国行政管理学简读

ZHONGGUO XINGZHENGGUANLIXUE JIANDU

武树帜 胡梅娜 王至本 编著

经济日报出版社出版

(北京虎坊桥福州馆前街6号)

新华书店首都发行所发行

全国各地新华书店经销

北京密云卫新综合印刷厂印刷

787×1092毫米 1/32 5·875印张 125千字

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数1—2500册

ISBN 7 —80036—064—4/D·9

定价：1.90元

目 录

第一章 绪论

第一节 行政管理学的对象和任务	(1)
一、行政管理学的定义	(1)
二、行政管理学的对象	(2)
三、行政管理学的任务	(4)
第二节 行政管理学的内容和特点	(5)
一、行政管理学的内容	(5)
二、行政管理学的特点	(10)
第三节 行政管理学与其它学科的关系	(13)
一、行政管理学与法学的关系	(14)
二、行政管理学与政治学的关系	(14)
三、行政管理学与管理学的关系	(15)
四、行政管理学与社会学的关系	(15)
五、行政管理学与经济学的关系	(16)
六、行政管理学与心理学、人才学、领导科学、行为科学等学科的关系	(16)
七、行政管理学与自然科学的关系	(18)
第四节 行政管理学的历史发展	(19)

第二章 我国古代国家行政管理和现代行政管理的特点

第一节 奴隶制社会的国家行政管理	(25)
一、夏王朝的国家行政管理	(25)
二、商王朝的国家行政管理	(26)
三、西周时期的国家行政管理	(28)

第二节 封建社会的国家行政管理	(31)
一、战国时期的国家行政管理	(31)
二、秦朝的国家行政管理	(33)
三、两汉时期的国家行政管理	(35)
四、魏晋南北朝时期的国家行政管理	(38)
五、隋朝的国家行政管理	(40)
六、唐朝的国家行政管理	(42)
七、宋代的国家行政管理	(45)
八、辽王朝的国家行政管理	(49)
九、西夏王朝的国家行政管理	(50)
十、金朝的国家行政管理	(51)
十一、元代的国家行政管理	(52)
十二、明朝的国家行政管理	(54)
十三、清朝的国家行政管理	(58)
第三节 现代行政管理的特点	(61)

第三章 行政组织

第一节 行政组织的概念和设置原则	(67)
一、行政组织的含义和特点	(67)
二、行政机关的种类	(69)
三、行政机关的设置原则	(71)
四、行政机关的结构、层次和幅度	(72)
第二节 行政机关岗位责任制	(73)
一、行政机关岗位责任制的含义	(73)
二、行政机关岗位责任制的意义	(74)
三、岗位责任制的内容	(76)
四、建立岗位责任制的基本原则	(77)
第三节 政治体制改革与科学民主领导	(79)
一、党政分开	(80)

二、权力下放.....	(81)
三、精简机构.....	(82)
四、提高效率.....	(83)

第四章 人事行政管理

第一节 人事行政管理的概念和基本原则.....	(85)
一、人事行政管理的概念.....	(85)
二、人事行政管理的对象和范围.....	(86)
三、人事行政管理的基本原则.....	(87)
第二节 人事行政的主要环节.....	(90)
一、干部队伍的形、补充和更替.....	(90)
二、干部的管理.....	(92)
三、干部的离休、退休和退职制度.....	(97)
第三节 人事干部的素质要求.....	(98)
一、人事干部素质要求的意义.....	(99)
二、人事干部素质要求的内容.....	(100)
第四节 人事制度改革.....	(103)
一、人事制度改革的必然性.....	(103)
二、人事制度改革的基本要求.....	(105)
三、人事制度改革的现状和展望.....	(106)
第五节 国家公务员制度.....	(109)
一、国家公务员的概念.....	(109)
二、建立我国国家公务员制度的必要性.....	(110)
三、公务员制度的意义.....	(112)
四、公务员制度的内容.....	(113)

第五章 行政行为

第一节 行政决策.....	(115)
一、行政决策的概念和意义.....	(115)

二、行政决策的民主化和科学化·····	(118)
第二节 行政执行·····	(122)
一、行政执行的概念和意义·····	(122)
二、行政执行的特点与要求·····	(124)
三、行政执行的主要环节·····	(125)
第三节 行政咨询·····	(128)
一、行政咨询的概念和特点·····	(128)
二、咨询活动的历史发展·····	(129)
三、行政咨询的必要性·····	(131)
四、现代咨询的要求·····	(132)
五、行政咨询机构的功能·····	(133)
第四节 行政信息·····	(134)
一、行政信息的概念·····	(134)
二、行政信息的作用·····	(135)
三、行政信息的处理·····	(136)
第五节 行政监督·····	(138)
一、行政监督的必要性·····	(139)
二、行政监督的分类·····	(139)
三、加强和完善行政监督体系·····	(141)
第六节 改革行政管理 提高行政效率·····	(146)

第六章 科学领导

第一节 领导学是管理科学中的一个分支学科·····	(152)
一、我国领导科学建立和发展的基础·····	(152)
二、领导、领导者的概念·····	(153)
三、领导科学的对象、内容、体系和特点·····	(155)
第二节 领导素养·····	(157)
一、领导素养的含义·····	(157)
二、现代领导的素养要求·····	(158)

第三节 领导结构.....	(162)
一、领导结构的概念.....	(162)
二、领导结构的种类.....	(163)
第四节 领导决策.....	(167)
一、领导决策的含义.....	(168)
二、领导决策的重要性.....	(169)
三、领导决策的原则.....	(170)
四、决策者的素质修养.....	(172)
第五节 领导者的预测分析.....	(170)
一、预测分析的重要性.....	(173)
二、预测的可能性.....	(174)
三、预测的主要方法.....	(175)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的对象和任务

行政管理学是研究国家行政管理的科学，原是政治学的一个分支。随着经济发展和社会的进步，在企业管理上形成了一套科学的管理方法，后来引进到行政管理领域，西方行政学就逐步发展起来。于本世纪30年代，行政学就从政治学中分离出来，成为一门独立的学科，盛行近半个世纪。在我国，由于种种原因，对行政管理的科学化问题，长期没有引起重视。直到党的十一届三中全会以后，随着国家机构改革的深入进行，行政管理作为一门科学才开始被越来越多的人所认识。1984年，由国务院办公厅和劳动人事部在吉林组织召开的行政管理学研讨会，促进了实际工作者和理论工作者的共同探讨；促进了行政学和行政法学的统一研究；形成了区别于西方行政学的中国行政管理学；促进了行政管理学的教学和宣传普及工作。使我国行政管理学在理论与实践相结合，提高与普及相结合的新形势下，迅速发展起来。

一、行政管理学的定义

行政一词，源出拉丁文（Administrare）意为“执行事务”。行政是有着长期发展历史的社会现象，从人类组成一定的社会集体起，就有了执行事务的行政管理活动。因为即使是一个最简单的社会集体，也总有一些事务需要组织、指挥和管理。随着国家的出现，行政管理成为国家最重要的职能之一。这样，行政管理就有了广义和狭义之分。广义的行

政管理泛指包括国家在内的一切社会组织、团体对有关事务的组织和管理，狭义的行政管理则专指国家行政管理活动。我国《纲鉴易知录》中曾记载公元前841年周厉王因“国人发难”而出走，太子靖年幼，由“召公、周公行政”，此处行政一词即指管理国家政务。马克思曾指出“行政是国家的组织活动”。行政管理学所研究的就是这种狭义的行政管理，即政府管理。行政管理学就是以有效地管理国家事务、为社会提供优质服务为目的，以系统地研究行政机构的设置及其运转规律为内容的一门科学。换句话说，行政管理学是对行政现象进行深入研究而总结出来的关于行政管理的发展规律，关于行政管理的基本原理、原则和方法的系统知识。

在实际生活中，我们习惯于把行政管理理解为一切行政工作，包括国家机关内部事务的管理、企事业单位的行政管理，有的还理解为总务后勤工作。为了便于区分，在行政管理学上，我们将国家事务的管理称为行政管理，而将其它的行政管理称为管理，如企业管理、经济管理、后勤管理等。

国家行政管理也是管理的一种，它和其它管理各有不同的规律和特点，但作为管理，又有共同的规律和特点。事实上，从行政管理的发展历史，特别是现代行政管理实践看，很多原则和方法，都是从其它管理，特别是从企业管理和经济管理方面移植或借鉴过来的，两者有比较密切的关系。因此，学习行政管理学知识，对于国家机关干部和从事其它行政工作的干部来说，都是必要的，有益的。

二、行政管理学的对象

行政管理学的研究对象就是国家行政机关的管理活动。

国家行政管理和其它管理有共同的特点和规律，但也有不同的方面。为了在比较中了解行政管理的性质和特点，可

以归纳其主要区别是：

1. 其它管理是长期的，从人类组成一定的社会集体起，直至国家消亡后，都存在管理。管理是社会存在和发展的必要条件。正如毛泽东同志曾指出：一万年以后，还需要管理。行政管理则是一定历史阶段的产物，它随着国家的产生而产生，随着国家的消亡而消亡。

2. 其它管理的主体是社会组织或团体的领导机构或个人；行政管理的主体则是国家行政机关。我国宪法规定，国务院和地方各级人民政府是执行机关，是最高国家行政机关和地方各级行政机关。我国国家行政机关体系中还包括中央和地方各级政府所属的工业、农业、财政、文教卫生、交通运输等职能部门。

3. 其它管理的目的是为实现某一组织或团体的宗旨，为全社会或小集团的全体成员服务；行政管理则具有阶级性，它为统治阶级的阶级目标服务。我国的政治制度是人民代表大会制，一切权力属于人民，国务院和地方各级人民政府分别对全国和地方各级人民代表大会负责。行政管理的内容和目标是组织和管理经济、文化、教育等各项国家事务，建设社会主义。

4. 其它管理是根据组织和团体的规章制度进行，只对组织和团体的成员有约束力；行政管理则是依法进行，严格执行权力机关所制定的法律和决定。这既是政治民主的保障，也是行政管理科学化、法制化的保障。国家行政机关在进行管理活动时，拥有其它国家机关所不可能具备的行政手段，它依照宪法和法律所规定的职权进行的活动和发布的行政命令，对所有单位和全体公民都具有普遍的约束力。

5. 其它管理和行政管理都具有普遍性，前者存在于各种

组织和集团中，大至联合企业，小至家庭，都需要管理；后者则几乎涉及现代社会、经济和生活的一切方面。但行政管理是高层次管理，主要是规划、决策、组织、领导、协调等活动，是一种宏观管理。

综上所述，行政管理就是为执行统治阶级意志，以组织协调的方式依法实施管理的特定的国家活动。社会主义国家的行政管理就是国家行政机关以实现人民意志、建设社会主义为目的，以宪法和法律为依据，行使国家权力。对国家事务进行管理的一种组织活动。

此外，这里有必要再具体说明的是，国家行政管理和人民检察院、人民法院、企事业单位及社会团体的管理并不相同。人民法院、人民检察院虽然同国家行政机关一样，都是由国家权力机关产生并接受它的指导和监督，但前两者分别行使国家的审判权和检察权，后者行使国家行政权。企事业单位是实现国家的组织经济和文化教育职能的不可缺少的部门，但企业是从事商品生产和经济活动的，事业单位是从事国家各项具体事业活动的。社会团体是群众组织，其活动只能在团体章程规定的范围内进行，其所作决议和指示，只能要求本团体成员遵守执行。当然，受国家委托和授权，社会团体也可以处理某一方面的国家事务，但不属于团体本身的职责。

三、行政管理学的任务

行政管理学的根本任务在于研究如何提高行政管理效率。

行政效率是行政管理学注意的中心问题。效率原是机械工程方面输出功能和输入能量的比值，是一个数量的概念。

20世纪以来，效率的概念开始用于行政管理范畴。行政效率同样包括量的衡量，要考察每件工作消耗的劳动量和取得

的劳动效果的比率，以充分调动行政工作人员的积极性，用最少的人力、物力办更多的事。但行政管理是一种产生社会效果和法律后果的行为，首先要考察其是否达到有益社会的预期目的，否则，数量和质量就没有意义，甚至会造成破坏性的后果。所以检验行政管理标准，应该是功效和价值的统一，数量和质量统一。行政效率就是在完满实现既定目标的基础上投入的劳动量与获得的劳动效果的比率。

行政效率是行政管理中诸因素的综合反映。在现代社会，行政效率首先是国家行政管理是否科学化、民主化、法制化和现代化的反映。行政管理只有遵循行政活动的客观规律，符合管理对象的性质、特点和要求，并且充分运用现代化的设施和手段，才能取得理想的行政效率。

我国的管理实践也证明，有效的行政管理包括两个方面：一是如何使行政管理建立在科学的基础上；二是如何使科学的行政管理的原则和方法固定为制度，上升为法律。前者为行政管理的科学化，后者为行政管理的法制化。行政管理学的任务，概括地说，就是使科学化和法制化相结合，最终目的是要提高行政效率，尽快实现社会主义现代化。

我国目前正进行着四化建设的宏业，而行政管理的现状还远不能适应四化建设的需要。官僚主义、机构臃肿、效率不高等弊病，有待进一步克服。因此，我国社会主义行政管理学更面临着从实际出发，尤其是要从正在进行的经济体制改革和政治体制改革的实际需要出发，开展系统研究，丰富行政管理学理论，创立具有中国特色的行政管理学体系。

第二节 行政管理学的内容和特点

一、行政管理学的内容

行政管理学是一门新兴学科，它的研究内容和范围随着学科的不断发展和逐步扩大。19世纪末，西方行政学最早是从研究行政法开始的，主要研究法律对于政治活动的规范。1926年，美国学者怀特所著的《行政学导论》提出行政学研究的内容包括四个方面：①组织原理，②人事行政；③财务行政；④行政法规。这是早期行政学内容的归纳。近几十年来，由于生产、科技和社会生活的发展，行政管理的内容也就更为复杂，因而使行政学领域更加扩大。从研究“普通行政”、“一般行政”而兼及特殊的“专业行政”、“业务行政”，也就是说，不仅是研究组织、人事、财务及行政法规、行政方法等共同性问题，而且诸如医药卫生、农业水利、文化教育等方面的专业行政管理也作为研究的内容。因此，反映在行政管理学的体系结构上，可以分为总论和分论两个部分。

行政管理学的总论是研究行政组织的自身建设和他们的行政行为的一般规律，即各类管理的带有共同性的问题。主要内容有：

1.行政原理。即关于国家机关组织与管理活动的一般原理、法则或定律，作为行政行为的科学依据。

2.行政效率。包括行政效率的意义，影响行政效率的因素及行政效率的检验方法等等。行政效率是行政管理中各种因素和手段的综合反映，是检验行政管理是否科学的一个标准，因此成为行政管理学注意的中心。

3.行政组织的管理。包括组织机构设置、机构形式、层次、幅度、内部专业分工和规章制度的推行等。行政管理是通过一定的组织机构进行的，行政组织的设立和管理自然成为行政管理学研究的首要问题，以期确保发挥最大的组织效

能。

4. 行政工作人员的管理，或称人事行政。包括国家行政工作人员的素质要求和人事管理制度、原则等。行政组织活动是通过工作人员去执行的，传统的行政学从来把“人事行政”作为研究的重点之一，当代行政学的许多学派也十分重视人事行政管理的研究。

5. 行政行为。也就是行政运营，是国家行政机关及其工作人员实施行政管理的活动和行为的总称。行政行为的主要环节是决策、执行、咨询、信息和监督。

关于行政管理学总论部分的内容，有各种不同的表述，我们认为，过于简括，难以明了；过于罗列，则容易混淆行政管理学内容的不同层次，难以体现行政管理学的逻辑体系。如行政决策、行政领导等问题当然也是行政管理学的内容，但前者包括在行政行为内，后者包括在行政组织内，不必一一列举。另外，如财务行政、行政方法、行政管理法规等也都是行政管理学的重要内容，但这些都是贯穿在上述五个内容之中，我们不再单独述及。

行政管理是由各类具体的管理活动组成的，一般包括军事、外事、民政、公安、司法、经济、文教卫生等等。上述各类管理对象都有各自不同的发展规律，行政管理只有在符合这些发展规律的要求时，才能是有效的管理。因此行政管理学的研究内容还包括研究各类管理的具体规律，这就是行政管理学的分论。

目前，我国行政管理学的研究刚刚起步，尚停留在总论部分的探索。随着这一学科的进一步发展，可以设想，其中许多部门都可能成为独立的部门行政管理学，例如，将会有经济行政管理学、教育行政管理学、文化行政管理学、公安

行政管理学等等。

行政管理学的总论是在总结各部门行政管理经验的基础上发展起来的；行政管理学的分论的研究又有赖于总论研究的深入发展。

以上是行政管理学的一般内容，当前，在研究、创立我国的社会主义行政管理学中，要从中国的实际需要出发，着重探讨新时期的新问题，充实行政管理理论。

1. 研究在领导体制的改革中，如何加强行政管理。我国政治体制改革的近期目标是领导体制的改革，其中关键是党政分开。赵紫阳同志在十三大报告中对于党政分开后党的领导的原则、方式等作了重要阐述，即党的领导是政治领导，主要方式是：经过法定程序把党的主张变成国家意志，并通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。与此相应，必须加强和改革国家行政管理。行政管理学应该对这场深刻的改革从理论上给予阐释，对领导体制变革中的具体问题进行探究，以促进行政管理科学化，适应改革开放的新形势。

2. 研究如何加强政府的宏观管理，适应“四化”建设的需要。

邓小平同志在谈到机构改革问题时，说过：“我们现在的官僚主义现象……同我们长期认为社会主义制度和计划管理体制必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。”高度集中管理的结果，容易陷入微观管理，难免管理失当而又影响业务部门的活力和积极性，并且实际上也削弱了政府的宏观管理职能。目前，经济体制改革正在引起和促进整个行政管理工作的改革，行政管理学必须在理论上进行探讨，先行一步。

3. 研究政府机构如何管理经济。在我国工作重点转向经济建设后，经济行政管理成为一项重要工作。这是由社会主义社会的性质和国家职能所决定的。而在经济体制改革中，行政管理更面临着一系列新问题。经济体制改革，实际上也是行政管理的改革，研究如何更好地发挥行政机构管理经济的职能，这是历史赋予行政管理学的一项重大任务，实践期待着理论的总结和指导。

4. 研究国家行政机关自身的建设。行政管理包括行政组织对国家事务的管理，以及对行政组织自身的管理两个方面。在一定意义上说，后者是起决定作用的。我国长期的革命斗争和根据地政权建设中，形成了许多优良传统，如精兵简政、联系群众、勤俭节约、廉洁奉公等等。建国以来，在社会主义国家机关的组织建设方面，也积累了许多经验，有待总结。同时，世界科学技术的进步和经济的高度发展，要求进一步加强和改善行政管理，行政机关的自身建设除机构设置、干部队伍的建设等外，还包括管理观念和手段的革新等等。这就要求我们在总结自己经验的基础上，参考借鉴国外经验，为当前正在进行的机构改革、人事制度改革和机关办公室建设提供理论咨询。

5. 要研究两个文明一起抓的问题。具有中国特色的社会主义的最大特征之一就是在建设高度物质文明的同时，要建设高度的精神文明。我国行政机关中，既包括有管理物质生产的部门，也包括有管理精神生产的部门，如文化教育、科学、体育、卫生等部门。它们对精神文明建设，负有特殊的使命。同时，国家行政机关的自身管理，也包含着精神文明建设，如培养具有共产主义理想、道德、纪律的优秀素质的行政管理干部。这些都属于精神文明建设的范畴。这部分管