

xingzhengguanli de kexueyufangfa

行政管理的科学与方法

王健刚 编著

责任编辑：解安华

封面设计：赵素萍

行政管理的科学与方法

王健刚 编著

*

安徽科学技术出版社出版

(合肥市跃进路1号)

新华书店经销 巢湖地区印刷厂印刷

*

开本：850×1168 1/32 印张：8.75 字数：218,000

1987年5月第1版 1987年5月第1次印刷

印数：00,001—10,000

统一书号：17200·75 定价：2.00元

目 录

第一章 行政管理概论	1
第一节 行政管理学.....	1
第二节 行政管理学的研究方法.....	9
第三节 行政改革的目标.....	19
第二章 行政管理组织	31
第一节 行政管理组织的含义和概念.....	31
第二节 行政组织理论.....	34
第三节 行政组织的职权与分工.....	47
第四节 行政组织中的授权、监督与协调行为.....	50
第三章 行政管理体制	61
第一节 一长制与委员会制的领导体制.....	61
第二节 层次制与机能制的领导体制.....	71
第三节 完整制与分离制的领导体制.....	76
第四节 集权制与分权制的领导体制.....	80
第五节 西方国家的行政管理体制及其变革.....	84
第六节 苏联和东欧行政管理体制的形成及其演变.....	90
第七节 我国行政管理体制的演变和改革方向.....	99

第四章 行政决策	107
第一节 行政决策科学化是时代的要求.....	107
第二节 行政决策是一种方法论研究.....	111
第三节 行政决策的类型和层次.....	120
第四节 行政决策的特征.....	124
第五节 行政决策者的素质.....	126
第五章 行政计划	130
第一节 行政计划的重要性和一般定义.....	130
第二节 战略计划.....	133
第三节 计划的一般形态和特征.....	142
第四节 计划的编制过程.....	151
第六章 人事行政管理	162
第一节 我国古代人事制度的历史及演变.....	162
第二节 西方的文官人事制度.....	165
第三节 我国建国后人事制度的形成、发展及改革.....	172
第四节 人事专业的兴起.....	176
第五节 开拓型人才的特征、规律、鉴别与选拔.....	182
第七章 财务行政管理	199
第一节 财务行政的定义及特点.....	199
第二节 财政预算.....	202
第三节 收支行政与会计制度.....	218
第四节 审计制度.....	225
第八章 行政机关	232
第一节 行政机关的概念和类型.....	232

第二节	行政机关的管理.....	238
第三节	事务管理.....	244
第四节	行政人员.....	249
第九章	行政法规.....	255
第一节	行政法规的基本概念.....	255
第二节	行政组织法.....	264
第三节	行政作用法.....	267
后 记		276

第一章 行政管理概论

第一节 行政管理学

一、行政管理学的定义

“政”的含义是公共事务，或国家事务；“行”的含义则是推行和管理。“行政”最简单的解释可表述为对社会公共事务的推行与管理。以此为研究对象的学问即称行政管理学。

管理是人类所特有的一种活动。从个人、家庭、团体，以至社会、国家、国际间，都存在着怎样进行管理的问题。社会越是从低级向高级发展，管理的深度和广度越是要扩大，并越是显得重要。在现代社会中，几乎随时随地都会遇到各种各样的管理问题。不仅有经济管理、企业管理、科技管理，还有那江河湖海、森林、矿藏，以至领空、公海、南极洲直到外层空间的管理，可以说，哪里有人类的活动，哪里就有管理。

在众多的、复杂的管理中，有一个重要的大门类，就是行政管理。自从人类社会有了国家和政府之后，行政管理工作就产生了。一百多年以来，不少学者把行政管理辟为专门研究的对象，逐步建立起来一门专门学科——行政管理学。也有称之为行政学、公共行政学、公共管理学的。

二、行政管理学的学科范围和性质

行政管理的范围有广义和狭义之分。广义的行政管理范围不仅包括国家的所有机关（立法机关、司法机关、行政机关），而且包括企业、事业单位中的行政管理各个方面。狭义的行政管理，仅仅指国家的行政机关工作而言，其他方面均不在内。按照世界的惯例，行政管理学一般只研究其狭义范围。

行政管理学是研究国家行政管理规律和方法的科学，其主要内容是研究国家行政机关的配置及其运转规律，研究国家对经济和社会生活的管理。研究行政管理学的基本目的，是逐步实现我国行政管理的科学化、法制化、现代化，提高行政管理工作的效率。它是关系到我国经济繁荣、社会发展、民族昌盛的大事，是一门针对性很强的应用学科。

行政管理学的知识体系具有以下明显的特征：

在浩繁复杂的行政现象与事实中，它所寻求的是一种条理化、秩序化的知识，进而形成为一般的原理与一定的法则，以此作为推理、判断和治事的工具；

行政管理学的知识体系是客观的、实在的，对于行政管理具有很强的实际指导意义；

行政管理学的知识是有系统的。行政管理学虽然在行政现象和事实中作分门别类的研究，但各个门类的知识依然是相互关联的，彼此结成为一个完整的体系；

行政管理学的知识是随着时代而发展和进步的。其目的在于不断地提高行政管理工作的效率。

三、研究行政管理学的现实意义

当前研究行政管理学有着很重要的现实意义，它已引起各方

原 书 缺 页

展。而行政管理水平的低下与经济发展的矛盾，也表现得越来越尖锐、突出。过去的行政管理，对经济实行指令性计划，统收统支，统购包销，形式简单。政企职责分开之后，原来的一套行政管理方法不能再用，必须面对现实，加速改革。怎样改革呢？这就必须有一门专门的学问——行政管理学作指导。

四、行政管理研究的对象以及与其他学科的关系

行政管理学是政治学的一个分支学科。“行政”与“政治”既密切联系，又彼此有区别的两个概念。行政归根结蒂从属于政治，并为政治目标和经济基础服务。

社会主义政治就其本质而言，是无产阶级和广大人民群众意志的表现，充分反映人民民主专政的要求；社会主义行政管理则是无产阶级和广大人民群众意志的执行，它的反映形式是以行政机关和政府的面貌出现的。行政管理的过程一般采用说服教育的方法，必要时也使用强制性的行政手段，具有约束人们的行为和调整社会关系的特殊作用和特殊方式。

我国社会主义行政管理表现为各级人民政府，以及所属的行政机关，为了贯彻党的路线、方针、政策与决议，依据宪法、法律和法令，推行或执行政务、政令、行政措施、行政法规，组织和管理所有的行政活动。行政管理的范围极为广泛，它包括工业、交通、邮电、经济、财政、商业、环保、文化、教育、科技、卫生、人事、司法等等，即使是企业单位，除了经济管理、企业管理之外，也要有行政管理，以相辅相成，共同提高经济效益。综上所述，行政管理包括着劳动人事管理、社会公共服务、人民生活保障以及所涉及到的生产、分配、交换、消费等四个环节的广泛问题。

行政管理学研究行政现象的本质、形式、内容与体制；研究

行政现象的各个环节和各个方面，包括政府与人民、人民与人民之间的相互关系及其作用；研究社会的一般规律在行政实施中的具体表现及其特殊规律；研究党依据一般规律所制定的相应政策和如何通过行政计划去推行和执行，以解决所面临的大量实际问题，从而达到发展生产力，为社会主义高度发达的物质文明和精神文明建设服务。

社会主义行政管理学是一门政治性很强的学科，它作为政治学的一个独立的学科分支，除了与社会主义政治学密切相关外，与其他学科也有着密切的联系。

第一，它与马克思主义哲学，即辩证唯物主义和历史唯物主义的关系。马克思主义哲学是关于自然界、人类社会和思维发展的最一般规律的科学，它为社会主义行政管理学提供了科学的世界观和方法论，因而它是社会主义行政管理学的理论基础。二者是指导和被指导的关系。

第二，它与社会主义政治经济学的关系。马克思主义告诉我们，生产关系决定其他一切社会关系的基本关系。有什么性质质的经济基础，就有什么性质质的行政管理。因此，学习和掌握社会主义政治经济学的基础知识，对于开展社会主义行政管理学的研究是必不可少的。

第三，它与法学的关系。社会主义法学专以法律作为其研究对象，随着科技、经济、社会的迅速发展，法学的门类也越来越多，分工也越趋细密，社会主义的行政管理学与法学的关系也密切起来。行政立法对于行政管理毫无疑问具有维护、促进和加强的重要作用。任何人，凡因违犯行政法规而造成不良后果，都应承担相应的法律责任。这样，它便可以有力地促使整套行政机器正常而高效率的运转。

第四，它与现代管理学的关系。行政是现代化社会的钥匙，行政机关是实现国家目标的主要工具，十亿人口的社会主义中国，

千千万万的事情需要行政机关去办理，行政机关应当有较高的办事效率。现代管理学的研究，为提高办事效率提供了许多方法和手段。这些方法和手段大多可以直接为行政管理所运用。行政管理学在研究提高办事效率方面，一直都是借鉴现代管理学的研究成果的，它们之间有着不解之缘。可以这么说，高效率的行政管理，离不开现代管理学的成就。

第五，行政管理学与领导科学的关系。近几年来发展较为迅猛的领导科学，涉及的面十分广泛，以我国现状来划分，可分为政党领导学、行政领导学、军事领导学、企业领导学、科技领导学、教育领导学等，也有政治领导、经济领导、学术领导的分类方法。行政管理学如果上升到较高的层次，亦可称之为行政领导学，因此，它是领导科学中的一个部分，又可说是领导科学中的一个分支学科。

五、我国行政管理学的研究内容和重点

根据《中共中央关于经济体制改革的决定》，我国正在加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐。经济体制决定着行政的管理制度和他方法，这就决定了当前的行政管理研究重点应是整个经济体制改革及其所面临的问题。

1. 必须加速研究政企职责分开后，国家行政管理体制如何适应经济体制的改革。近几年来，我国进行经济体制的重大改革，已经和正在取得成效。改革必然对国家的行政管理制度和领导方法产生影响，行政管理只有与经济体制相适应，才能促进经济的发展。我国过去的和现行的行政管理制度和领导方法，主要弊端表现在，对经济活动的直接行政干预太多，权力过于集中，政企职责不分，以政代企业的现象比较普遍，比较严重。以往行政管理企业，方法过于简单化，盈利均拿走，亏本都补贴。现在实

行政企职责分开，行政管理必须通过税收、法律、银行、信贷等手段来作用于企业，控制管理企业。不加强行政管理的科学研究，是适应不了新形势的。

经济体制改革的主要目标，就是要减少国家对企业、对各类经济活动的直接行政干预。行政管理必须简政放权，政企职责分开，扩大企业的自主权，逐步使企业摆脱附属于行政机构的地位，成为相对独立的经济细胞。只有这样，才能有助于国家精简机构，提高工作效率，克服官僚主义。

2. 必须研究和解决行政机构本身如何合理地配置和科学地运转问题。行政管理是一门科学，有自身的规律可循，作为执行这种管理的行政机构的配置和运转，本身也是有规律可循的。随着经济体制改革的不断深入，行政机构的合理配置和运转问题将会越来越突出。

行政机构配置不合理，运转不科学，就必然会产生部门林立，机构臃肿，官僚主义严重，扯皮事多，公文频繁，办事效率低等问题。如果把国家比喻成一部精巧机器的话，那么各级行政机关及其相应的机构就是组成这架机器的各个部件，它们必须有一系列的合理构成，才能形成一整套连贯的体系。行政机构的设置是一个大的系统工程，应当有决策、执行、咨询、信息和监督五个环节，少了其中一个环节，便不是一个完整的行政机构。

要做到国家行政机构的正常运转，就要有一套完整的运行规程，这就是各部门的职责范围和工作程序，以及相应的人员配备。我国的行政机构如何合理地配置和科学地运转，怎样才能适应经济体制的要求等问题，目前刚刚着手探究。变革之步刚迈起，要走的路还长得很，需要人们作出持续不懈的努力。

3. 必须研究行政立法的问题。我国以往的行政管理，之所以给人们以无章可循、朝令夕改、随意性很大的感觉，给人们以“一个将军一个令”，“人在政在，人去政息”，“政出多门”

的感觉，一个很重要的原因，就是行政立法不完备，或者有了法而不认真执行，不执行又无人检查。今后的行政管理究竟要立哪些法？如何立？这是一项工作量相当大的系统工程，必须列为行政管理学的一个重要课题。

4. 必须研究人事行政和行政管理人才的遴选、录用、培养和使用问题。我国以往有不尊重知识、不尊重人才的倾向，对于行政管理人才的不重视，更显得突出。有的人认为行政管理人员是“万金油”，不需要什么专业知识就可以干，这种认识是十分有害的。随着世界新的技术革命的到来，我们在领导人才和管理人才问题上面临着更为严峻的挑战。当前世界的经济竞争的实质，是科学技术和管理水平的竞争。没有坚强的领导和管理，拿到手的科学技术也没有用。

行政管理人才不仅不应该是没有专业知识的“万金油”，而且应具备比其他专业人员更高的条件。为了适应“四化”建设的要求，我们的行政管理人才，应当有某一方面的专业知识，并且具有一定的行政管理方面的专门知识和从政的实际经验。实践表明，把高中毕业生直接招到行政管理学院来上几年课，并不是上策。比较恰当的办法是把大学毕业或相当于大学毕业水平、有一定的基础知识和专业知识，又有一定的实际工作经验的人，送到行政管理学院进行专门培养，使他们向通才方向发展。如此观之，对于行政管理人才的要求是相当高的，具有双重大学学历则更好。

为了与行政管理的新要求相适应，我们必须在人事制度上实行改革。行政人员的录用必须有严格的遴选制度，不合格者不能从政。

5. 必须加强宏观管理的研究。我国实行改革，实行开放政策，为行政管理提出了一系列宏观管理问题。如政企职责分开之后，行政不可象以往那样对微观管理得太多太死，但又不可放手不

管。因此必须加强宏观控制，做到大的管住，小的放活。对外开放之后，行政管理必须有较好的政策和方式方法，既有利于维护国家重大的政策统一，又有利于引进外资促进开放地区经济的迅速增长。

6. 必须研究和解决行政管理的手段现代化问题。我国行政管理的工作效率甚低的一个重要原因，就是管理技术和管理手段水平低下，基本上还是手工业操作，就是银行金融行业也是如此。随着科学技术、经济、社会的迅猛发展，人类已开始步入信息时代。谁的信息系统质量高、速度快、准确性好，加工分析能力强，谁就能为明智的决策创造出有利的条件。科学的管理制度，必须辅之以现代化的管理手段。为了促使行政管理这部机器高效率的运转，必须采用现代化的技术手段。科学技术的不断进步，电脑的不断普及、完善，并组成信息网络，必将给行政管理手段现代化带来根本性的变革。

第二节 行政管理学的研究方法

行政管理学的研究方法甚多，涉及的面非常广泛，随着科学技术的发展，研究的手段也在不断地更新，研究方法的发展也十分迅速。

一、行政方法应遵循的准则

所谓行政方法，是指行政机构在推行业务、开展工作方面所使用的有系统、有条理的实际程序和工作方式。合理的、有效的行政方法应当遵守以下一些准则：

1. 行政方法制度化。“制度”一词有两层意思，制是法，

度是标准。所谓制度化，即是一切行政措施均依准于法，也就是法制化。行政管理是国家的管理活动，是全国人民整体利益的体现，不允许任何人违背它。必须以完备的立法形式来规范和统一这种管理，以国家的强制力来维持和巩固这种管理的权威和效能，保证目标方向的正确以及相应政策的连续性和稳定性。只有这样才能有效地防止“一个将军一个令”，“政出多门”，“人在政在，人去政息”的种种不正常现象。

2. 系统化。行政工作是一个庞大的系统，国家行政管理机关是一个复杂的、多层次的、多功能的、各项工作又有彼此交叉效应的组织。要这个系统有效地运转，就必须遵循它的自身系统规律。所谓系统化，就是要求有一种顺乎客观情况的工作程序，各项事物均有适当的安排以及事权合理分配等。

3. 标准化。所谓标准化是指一切工作（系指方针、政策设计之外的有规律性的行政管理工作）应有一定的行动方式和程序，一切财、物也应有一定的规格和使用规范。

4. 科学化。在处理行政事务时，应高度地运用科学技术知识和设备条件。行政管理要符合管理对象所固有的客观规律，不能带有主观随意性，也不可照搬模式，或限于只凭经验办事的水平。

5. 计划化。一切行政措施，在事前均应有周密的谋略和设计，三思而后行，不可急躁、冒进、鲁莽、冲动。

6. 效率化。一切行政行为，必须以最经济的手段获得最大的效果，即消耗少，产出多，不使人力、物力、财力和时间有所浪费。

7. 现代化。主要是指管理手段的现代化。在科学技术日益发展的当代，行政管理工作在总结我国行政有效经验的同时，也必须吸收国外的先进有益的管理经验，“洋为中用”，迅速、准确地收集、分析、处理和传递各种信息、指令，以提高行政效率。

二、理论行政研究法

理论行政研究法是在早期公共行政学者中流行的一种研究方法。他们认为，行政学研究的对象固然错综复杂，包罗万象，但其中必然存在着因果关系以及原因和法则。如何从繁杂的行政事务中求得原理、法则和定律，作为行政活动的指导准则，这便是行政学的研究任务。从这一立场与角度来研究公共行政问题，即称为理论行政研究法。

行政管理既是科学，也是艺术，它的目的在于建立起高度完善的行政原理及法则，以提高行政管理的学术水平，以高瞻远瞩和真知灼见去指导实际的行政活动。欲达到这种目的，行政学便不得不采用理论的研究方法。韦劳比的《行政学原理》（1927年版）、怀德的《行政学导论》（1926年版）均是这一理论的代表作。

理论行政研究法的优点在于提纲挈领，执简驭繁。不过，任何原理和法则都并非是永久不变的，也并不是不受空间的限制而可以普遍应用的，因此，理论行政研究法企图建立放诸四海而皆准、百世可依而又不惑的理论原则，显然是不可能实现的。

三、实证行政研究法

这种研究方法和理论行政研究方法相反。他们认为行政事务是变幻不定、错综复杂的，很难求得普遍性、永久性的理论和原则。他们不求建立永久性的、普遍性的原理、原则和定律，而是针对具体问题，以案例的形式作出经验性的、实证性的研究，以直接的或间接的证据或验证建立行政学中的“工作假定”。这种工作假定只是此时此地可用的手段，只有权宜性。美国的布鲁金

斯研究所是实证行政研究的代表，常用调查统计和数字计算来分析行政事务，并采用实证性的案例作研究，竭力避免武断地提出理论和原则。

这种研究方法有联系实际、针对性强的优点，缺点主要是过分地就事论事，以案例解决问题，陷入支离破碎的分析，从而失去全盘性的观察。行政问题是有全局性的，应当用全局的战略眼光来解决，否则会以偏概全，割裂行政研究的完整性与综合性。

四、历史行政研究法

自有政府的历史以来，行政活动就从未停止过。从历史的观点去观察、研究行政，就是历史行政研究法。英国的布克说：

“一切制度都是生长出来的，不是制造出来的。”采用历史的行政研究法，主要的目的在于考察行政活动的起源、发展及影响，并研究行政活动究竟在何种情况下受何种力量的支配，在各种复杂的情况下如何发挥其功能；研究行政管理方法在不同的社会制度、政治制度中何以产生，如何演进，以及行政管理的基本观念与应用技术曾经有怎样的历程等等。凡属于这种经过总结的过程，都是行政学的无价之宝，经过追本溯源的探讨以及琢玉淘金的整理，对于指导现在和将来的行政管理均有重要的参考价值。

历史经验诚然可贵，不过，当今的行政活动发展一日千里，并非历史经验都能搬用，必须不断地研究新情况，解决新问题。单纯地从历史的陈迹中去寻求经验和方法，就会束缚人们的思想，就会脱离和落后于时代。

五、行政实验研究法

这是从自然科学研究方法中移植过来的方法。物理学、化学