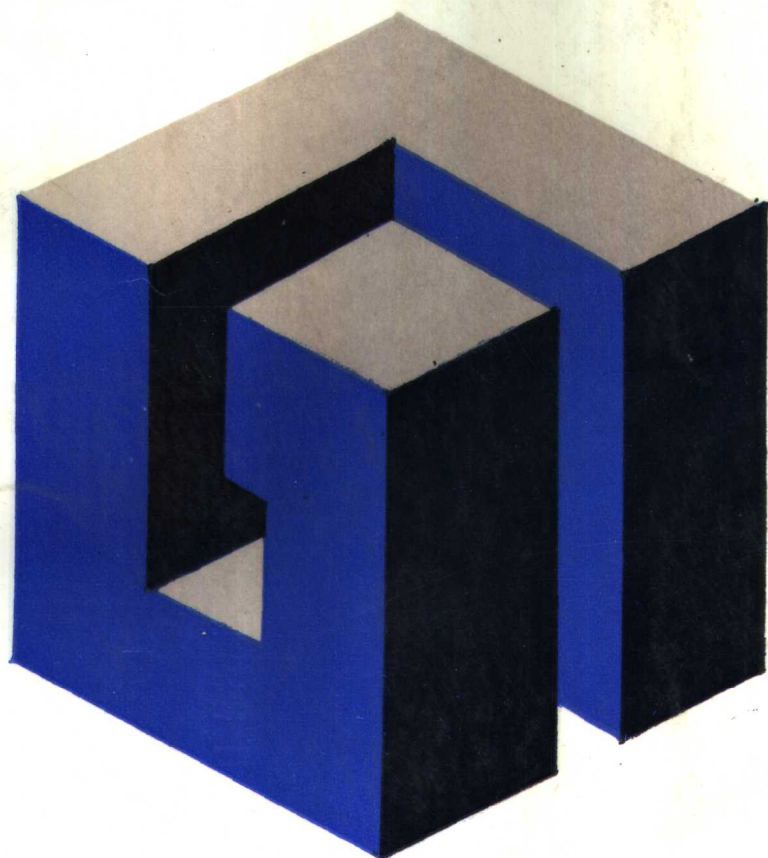


全国高等教育自学考试教材·政治管理类专业

行政管理学

主编 黄达强 刘怡昌 副主编 许文憲



高等教育出版社

(政治管理类专业)

行政管理学

主 编 黄达强

刘怡昌

副主编 许文惠

高等教育出版社

内 容 简 介

本书根据全国高等教育自学考试指导委员会审定的《行政管理学自学考试大纲》编写而成。书中结合我国的实际情况,吸取国外的先进经验,系统地介绍了行政管理学的基本理论、基本内容、基本方法。本书内容有:行政管理学绪论、行政环境、行政职能、行政组织、行政领导、国家公务员管理、行政决策与执行、行政监督、行政管理法制、行政机关管理、行政管理技术方法、行政效率和行政改革等。

本书通俗易懂,适合读者自学。本书可作为政治管理和行政管理等专业的教材,也可供国家机关工作人员阅读参考。

全国高等教育自学考试教材

(政治管理类专业)

行 政 管 理 学

主 编 黄达强

刘怡昌

副主编 许文惠

高等教育出版社出版发行

北京顺义县印刷厂印装

开本850×1168 1/32 印张 9.5 字数 250 000

19 90 年 2 月第 1 版 19 90 年 2 月第 1 次印刷

印数0001— 50,340

ISBN7-04-003103-5/Z·29

定价2.45元

出版前言

高等教育自学考试教材建设是高等教育自学考试工作的一项基本建设。经国家教育委员会同意，我们拟有计划、有步骤地组织编写一些高等教育自学考试教材，以满足社会自学和适应考试的需要。《行政管理学》是为高等教育自学考试政治管理和行政管理专业组编的一套教材中的一种。这本教材根据专业考试计划，从造就和选拔人才的需要出发，按照全国颁布的《行政管理学自学考试大纲》的要求，结合自学考试的特点，组织高等院校一些专家学者集体编写而成。

政治管理和行政管理专业《行政管理学》自学考试教材，是供个人自学、社会助学和国家考试使用的。无疑也适用于其他相同专业方面的学习需要。现经审定同意予以出版发行。我们相信，随着高教自学考试教材的陆续出版，必将对我国高等教育事业的发展，保证自学考试的质量起到积极的促进作用。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试，希望得到社会各方面的关怀和支持，使它在使用中不断提高和日臻完善。

全国高等教育自学考试指导委员会

1989年12月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 行政学的研究对象.....	1
第二节 行政学的产生和发展.....	7
第三节 学习与研究行政学的意义和方法.....	16
第二章 行政环境	21
第一节 研究行政环境的意义.....	21
第二节 行政环境与行政管理.....	27
第三节 中国现阶段的行政社会环境.....	38
第三章 行政职能	48
第一节 研究行政职能的意义.....	48
第二节 行政职能的主要内容.....	53
第三节 行政职能的转变.....	61
第四节 我国实现行政职能的主要手段.....	68
第四章 行政组织	77
第一节 行政组织概述.....	77
第二节 行政组织理论.....	85
第三节 行政组织的指导原则.....	90
第四节 我国的行政组织.....	101
第五章 行政领导	105
第一节 行政领导与行政首长.....	105
第二节 行政领导集团的群体结构.....	114
第三节 行政首长负责制与集体领导.....	117
第六章 国家公务员管理	121
第一节 人事行政与国家公务员制度.....	121
第二节 国家公务员制度的产生和发展.....	131
第三节 我国国家公务员制度的基本内容.....	135
第四节 公务员的职业道德.....	145
第七章 行政决策与执行	152
第一节 行政决策及其意义.....	152

第二节	行政决策的基本原则、程序和体制·····	156
第三节	行政执行·····	163
第四节	行政信息与行政决策执行·····	175
第八章	行政监督·····	182
第一节	行政监督及其意义·····	182
第二节	政府内部监督体系·····	189
第三节	政府外部监督体系·····	196
第九章	行政管理法制·····	205
第一节	行政管理的法制概述·····	205
第二节	行政管理法规的概念、特点和类别·····	208
第三节	行政管理法规的制定和实施·····	217
第十章	行政机关管理·····	229
第一节	行政机关管理概述·····	229
第二节	行政机关管理的主要内容·····	235
第三节	机关管理的科学化·····	244
第十一章	行政管理技术方法·····	251
第一节	行政管理技术方法及其意义·····	251
第二节	行政管理技术方法的类别和特征·····	258
第三节	几种现代行政管理技术方法·····	264
第十二章	行政效率和行政改革·····	274
第一节	行政效率·····	274
第二节	行政改革·····	282
第三节	我国的行政体制改革·····	291

第一章 绪 论

管理科学，是20世纪人类文明进步的重大标志之一。行政管理是管理科学的重要组成部分，它对社会的进步、国家的发展、人民的福利具有直接的作用。行政管理学亦称行政学，是研究国家行政管理规律的科学。它从产生到现在不过上百年的历史，是一门比较年轻的科学，但它已经引起人们广泛的关注。处在社会主义初级阶段的我国，面临着行政管理科学化的艰巨任务。加强行政学的学习和研究，对于实现社会主义现代化建设的宏伟目标，具有重要的意义。

第一节 行政学的研究对象

一、行政与行政学的含义

什么是行政，人们历来有不同的解释。

有的从“三权分立”的角度来解释行政，认为行政是指与立法、司法并立的“三权”之一。这种认识有其历史原因。近代许多资本主义国家，按照资产阶级启蒙学者“三权分立”的理论组建国家管理机构，立法、司法、行政三权分立，互相制约，行政管理职能得以相对独立存在和发挥。对行政的这种解释被称为狭义的行政概念。如果说，在资产阶级革命胜利初期，“三权分立”在某种程度上确实存在的话，那么进入帝国主义阶段之后，“三权分立”的体制已经发生了很大的变化。实际上，国家管理权力愈来愈明显地集中在行政机关，政府的权力愈来愈明显地凌驾于立法、司法机关之上。所以，狭义的行政概念，同实际生活是不一致的。它不能为人们普遍接受。

有的则从政治与行政分离的角度来解释行政，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，凡属执行国家意志的管

理部门、管理活动就叫行政。这种界定也不严密。行政不可能不表现国家的意志，执行不可能不体现政治。现代政府无不积极参与政治决策，无不积极体现统治阶级的意志。所以，这种对行政相对广义的解释，同实际生活也是不一致的。它也不能为人们普遍接受。

有的从管理功能的角度来解释行政，认为一切管理都是行政，国家管理机关、一切营利与非营利的公共管理机关、私人企业管理机构及其活动，毫无例外都属行政。这种最广义的行政概念，包罗万象，过于笼统，不利于科学分类和对管理规律的探讨。所以也不能为人们普遍接受。

虽然人们对行政的解释歧义丛生，不乏争论，但是，就行政的基本内涵来说，认识又是相当接近的。

在中国，“行政”二字历史久远。在距今2500多年前战国时期撰写的《左传》中，就有“行其政事”、“行其政令”的记载。在距今270多年前清人编撰的《纲鉴易知录》中，也有“召公、周公行政”的记载。这些史籍上出现的“行政”概念，其含义当是指国家政务的管理。现在中国通用词典，“行政”一般界定为国家政务管理。

在国外，也很早就出现了与中文“行政”相类似的词汇。2000多年前古希腊学者亚里士多德就使用过类似“行政”的词。现代英语Administration，意即国家事务管理。

可见，把行政解释为国家政务的管理活动，是能够为人们共同接受的。

行政与管理的概念有所不同。从纵向来看，管理的历史比行政更长。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，人们为了生存，就要组织起来同自然界作斗争，就要组织生产和分配，这就是最初的管理活动。但是这时的管理只有社会属性，不具政治性、阶级性，所以还不是行政。原始社会解体以后，出现了阶级，诞生了国家，这时的管理代表了统治阶级

的意志，有着鲜明的政治性，行政活动便产生了。从横向来看，管理的外延更宽，从生活到生产，从经济到政治，从个人家庭到国家、世界，只要人迹所至，都需要管理。但是，并非所有管理都属行政。

如何区别行政与管理？有人把行政称为政务的推行，管理是事务的执行；行政的层次较高，管理的层次较低。这样似把行政与管理完全分割开来了。我们以为，行政也是一种管理活动，行政与管理不是两个对立的观念。把管理看成是更大范围的系统，行政是该大系统中的子系统。

由于对行政的认识不同，对什么是行政学，它的研究对象是什么，也就表述各异。

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社会科学”。

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的规律的科学”。

以上种种表述，可说是见仁见智。抛开各种表述的不同细节，则可看到它们都强调了行政学是以行政管理为研究对象，并揭示其内在规律的科学。

我们认为，对一门学科的研究对象的表述应简明、准确。基于这种想法，我们对行政学的研究对象表述为：行政学是研究国家行政组织对社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

这种表述，突出了国家行政组织在行政学中的主体地位，突出了行政管理是以整个社会为对象的管理，突出了行政学的鲜明特点是追求行政管理活动的高效率，突出了行政学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。这样的表述有利于把行政学的特点揭示出来，也易于同其他学科特别是相关学科区别开来。

二、行政学的研究内容

行政学的研究内容，在这门学科不同的发展阶段有不同的概括，在当代不同的学派中也有不同的认识。在行政学产生初期，行政学的研究内容仅局限于行政法，即研究法律对行政的规范。到20世纪初，其研究内容扩展了。1926年美国学者怀特写的《行政学导论》，把行政学的研究内容概述为四个方面：行政组织、人事行政、财务行政、行政法规。随着社会经济文化的发展，科学技术的进步，管理科学的完善，行政学的研究内容更加丰富了。

根据我们对行政学研究对象的理解，本书把行政学的研究内容概括为以下十一个方面。

1.行政环境。揭示行政环境与行政管理的内在关系。只有正确认识行政管理的社会经济环境、历史文化环境、国际环境，才能从本国国情出发，做到理论与实际、主观与客观的统一。

2.行政功能。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，实现行政管理目标。

3.行政组织。揭示行政主体组建的指导原则，探求行政组织高效化的最佳结构。

4.行政领导。揭示行政领导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。

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。

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，高效的行政执行应遵循的原则和方法。

7.行政监督。揭示行政监督在行政管理中自净机制的作用，行政监督的体制、原则、程序和方法。

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。

9. 行政机关管理。阐明行政机关是行政管理的实体和枢纽，揭示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。

10. 行政管理技术方法。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。

11. 行政效率与行政改革。阐明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，揭示提高行政效率的途径和方法，行政改革的趋势和规律。

以上所列的行政学研究的基本内容，不是一个个各不相干的单体，而是以行政主体（行政组织、行政领导）为核心，串联了行政管理的基本过程、环节和要素的有机联系的整体，它体现了行政学的基本体系。

三、行政学的特征

从行政学的研究对象、研究内容可以看出，行政学有如下的特点：

1. 政治性和社会性。行政学是研究国家行政组织对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。同时，行政学又揭示行政组织管理社会公共事务的规律，所以具有社会性。行政学集政治性和社会性于一体，一方面它在总体上为统治阶级的利益服务，另一方面它所揭示的管理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。

2. 理论性与应用性。行政学的范畴、原则、原理等，都有较强的理论性。同时，它又有具体的管理模式、手段和方法，有很强的实践性。行政学这种理论性与应用性统一的特点，使这门学科具有明显的生气和活力。

3. 综合性和独立性。行政学是一门综合性、交叉性的学科，它广泛运用了政治学、法学、管理学、社会学、经济学、统计学、系统论等基本原理。但它又具有独立的研究对象、范畴、体

系，因而成为一门独立的学科。

4.规范性和权变性。行政学揭示的行政管理规律，管理原则、机制、程序、方法等均具有规范性。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，必须不断改革与创新以推动学科本身的丰富和发展。

行政学是综合性、交叉性的学科，它同若干学科有着密切的关系。分析它们之间的区别与联系，有助于我们更好地把握行政学的特征。

行政学与管理学的关系。现代管理学兴起在行政学产生之后，西方学者把管理学的研究重点放在企业管理上。因此，有些学者把行政学与管理学的关系看成是并列平行的关系。我们认为，行政学是研究行政管理规律的，管理学是研究一般管理规律的。它们应是大系统与小系统、母系统与子系统的关系，行政学是管理学的一个分支，管理学的原理、原则涵盖了行政学的规律。

行政学与政治学的关系。政治学是研究国家政治结构、政治机制的学科。行政学运用政治学的基本理论研究行政管理规律，是政治学的一个分支。

行政学与法学的关系。法学是以社会现象中的法律为研究对象的社会科学。行政学的重要规律之一是依法行政。行政管理既受法律的指导和制约，又运用法律来制订行政法规进行管理，而行政法规的制订和实践又丰富了法学的内容。所以行政学与法学存在相互渗透、相互交叉的关系。

行政学与社会学的关系。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。行政学运用社会学的理论、原则和方法于行政管理之中，充实了行政学的内容。社会学的理论、原则也有赖于在行政管理中实施和验证。因此，行政学与社会学是关系紧密的相关学科。

行政学与心理学、经济学、数学、运筹学等学科也有密切关

系。行政学要借助这些学科的理论与方法来揭示行政管理规律，保证或促进行政管理科学化的实现。行政学正是在行政管理实践中，在相关学科的发展进步中，不断得到了丰富和发展。

第二节 行政学的产生和发展

一、行政学是现代社会发展进步的产物

行政学产生于19世纪末20世纪初。这时，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小规模的手工工场生产，众多工人的集中劳动取代了少量劳动者的分散作业，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，资产阶级受到竞争机制的制约和攫取超额利润欲望的驱使，便千方百计地追求高效率，以保证在自由竞争中不致破产且取得更大的超额利润。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。

同时，随着各国工业的迅速发展，人口集中了，城市扩大了，国内外的经济交往、文化交流频繁了，交通运输扩展了，政治管理职能增加了，管理责任加重了，管理方式复杂了。在这种情况下，整个社会愈来愈强烈地要求科学管理。现实生活的需要，推动学者们把行政管理从政治学中分离出来，独立地进行研究。

再者，随着科学技术、经济、政治、文化的发展，政府职能的扩大，各国政府机构和人员迅猛增加，行政经费开支急剧膨胀。1841年，英国公务人员1.7万，法国9万，美国2.3万。到1881年，英国公务人员已达8.1万，法国近38万，美国10.7万。而且在冗杂的公务人员中严重存在贪污腐化、不负责任、能力低、不称职等情况。行政组织、行政人员、行政经费等的优化管理，追求高效率和高效能，就成为当时人们共同关注的大课题。

所以，行政学是现代社会发展进步的产物。产业革命后带来的社会化大生产和科学技术的进步，为行政学的产生奠定了物质

基础；企业管理、行政管理的实践为行政学的产生提供了有益的经验材料；政治学、法学、经济学、心理学等相关学科的发展为行政学的建立提供了丰富的思想理论资料。行政学正是在这样的历史环境下应运而生的。

二、以美国为代表的西方国家行政学发展的历史进程

行政学产生之后，经历了若干发展阶段。对这些发展阶段应当如何划分和界定，国内外学者认识不尽一致。我们赞同以下三个阶段的划分。

（一）形成阶段（1900—1930年前后）

根据现有资料表明，最早提出“行政学”概念的，是德国学者史坦因。他于1865年撰著了《行政学》一书。但他当时所说的行政学，主要内容是行政法，并没有形成行政学体系。20年后，即1887年，美国学者威尔逊发表了《行政的研究》一文，主张政治与行政分离，建立一门独立学科——行政学。他认为一个良好的政府需有两大支柱：强有力而负责的政务官，有效能的文官制度。这篇论文产生巨大影响，威尔逊被誉为行政学的鼻祖。1893年，美国学者古德诺所著《行政法》出版，有些学者称它为美国第一部行政学教科书。1900年，古德诺发表了另一部名著《政治与行政》，提出政府的政治功能与行政功能应予以区分，政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行，行政不应受到政治权宜措施及政党因素的影响。从此，愈来愈多的学者把行政学作为独立学科加以研究。1926年，美国学者怀特撰写了《行政学导论》一书，论述了行政管理的重要性，讲求效率的必要性，进行科学研究的可能性。1927年，美国学者魏罗毕发表了《行政学原理》，比较系统地阐述了行政学理论体系。至此，行政学这门学科基本形成。

行政学的产生和形成，受到工商企业管理科学的重大影响，它的许多原理、原则是从那里借用或移植而来的。1911年，美国工厂管理专家泰勒根据长期实践经验，写出《科学管理原理》一

书，提出了一套工厂企业科学管理原理，其中包括劳动操作程序、方式的规范，劳动者的挑选、培训、奖罚，管理者的责、权、利规定等。这是抛弃手工业式经验管理的飞跃，被称为科学管理，泰勒也因之被称为“科学管理之父”。

早期行政学者对泰勒等的科学管理理论和方法积极评价和吸收，形成了一些共通的管理原则。例如，系统化原则——要求管理组织系统化，工作职责、秩序、方式系统化；计划化原则——要求在管理活动全过程中，制订切合实际的周详的计划；协调化原则——要求科学地分工合作，完成整体使命；标准化原则——要求确定管理任务、检验工作成败、工作程序和方法都要有明确的数据标准；效率化原则——要求以最少的投入获得最大的效果，力求使人力、物力、财力得到最大的节约。这些原则的实施，对改进行政管理，提高效率，建立和发展行政学起了积极作用。

行政学在这个时期被称为科学管理时期，又称传统理论时期。这个时期的行政学理论存在着突出的缺陷，主要是过分重视机械效率，忽视社会效益；过分重视组织的静态面，忽视组织的动态面；把行政机关看成封闭型系统，忽视了外在环境的影响；片面强调人的物质利益，忽视人的精神因素，缺乏对人的尊重。这反映出行政学尚处在初创阶段，远未走上成熟。

（二）成长阶段（1930—1960年左右）

30年代出现的世界性的经济大萧条以及工人运动的蓬勃发展，使行政管理、行政理论受到很大的冲击。传统管理理论暴露出它的弱点。这时，美国哈佛大学教授梅奥等在美国西方电气公司芝加哥霍桑工厂进行一系列有关人的行为的试验，发现组织中人的行为非常复杂，无法以传统理论来解释。根据实验表明，如果尊重人格，积极激励，可以在其他条件不变的情况下提高产品数量、质量，提高行政效率。

与此同时，一些学者也从不同角度提出了新的管理思想和理论。

美国学者巴纳德认为，组织是人群合作系统，应重视发挥非正式组织的作用；主管人员的主要功能在于发挥每个人的能力，其权威来自部属的授予。美国学者马斯洛认为，人的需要是多层次的，依次为生理的需要、保障的需要、归属的需要、尊重的需要、自我实现的需要；要不断满足人们不同层次的需要。美国麻省理工学院教授麦克雷戈提出了著名的X理论和Y理论。他认为，传统理论是X理论，这种理论把人看成是经济人，天生厌恶工作，逃避责任，需要严格监督制裁。Y理论则把人看成是社会人，并非天生厌恶工作，通过善的人性激发，人会自治自律地达成目标。所以，要实行民主领导，积极沟通，满足需要，适当授权，发挥潜能。这些理论、主张被称为行为科学，这个时期又称为行为科学时期。

行为科学推动了行政学的发展，从传统理论时期发展到行为科学时期。其显著变化是：从只注重组织结构、法令、规章制度及权责分配，到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足、非正式组织的作用；从只重视监督制裁到重视激发人的积极性；由专断领导到民主体管理；由“重事”到“重人”。这是行政学理论在前一时期基础上的飞跃，表明了对行政管理认识的深化。但是，这个时期又出现了新的片面性，如过分重视人的行为因素，忽视了组织结构、法制的作用，忽视了环境的影响作用等。

（三）科学化阶段（1960—现在）

随着科学技术的进步，社会经济政治的发展变化，管理经验的总结积累，行政管理理论又有了新的突破，进入了科学化阶段。这个阶段的主要特点是，广泛运用自然科学、社会科学以及管理科学的新成就来研究行政管理，特别是运用系统论、信息论、控制论来研究行政管理。所以，这一时期又称为系统理论时期。系统管理理论认为，行政管理是由许多相互依存的不同要素所构成的具有一定功能的整体，其各个部分彼此独立，但又相互

依存和制约。因此，在行政管理活动中既要看到与外界环境、外在系统之间的关系，又要看到本系统内在各部分之间的关系；既要强调组织结构、工作程序等静态方面，又要强调人的因素。第一阶段的传统理论只强调静态面是片面的；第二阶段的行为科学理论只强调人的因素也是片面的。系统理论以全面性、整合性的姿态出现，综合了这两个阶段的成果。

系统管理理论认为，管理活动中内外环境复杂多变，科学技术突飞猛进，人的价值日益受到重视，要寻求唯一的永恒的最佳管理方式是困难的，所以主张应随环境变迁来选择管理方式，寻求“如果—那么”之间的函数关系，即把环境作为自变量，当环境条件改变时，组织设计与管理方式也随之改变。

在这个阶段，美籍日人威廉·大内教授提出的Z理论，是系统管理理论的表现之一。Z理论认为，X理论和Y理论各有积极价值，但都有失偏颇。人既非绝对好，又非绝对坏；人有人性的一面，又有非人性的一面；有时要着重奖赏，有时则强调惩罚。因此，行政管理不能仅仅采用一种办法，应因时、因地、因人制宜。

系统管理理论被愈来愈多的人所接受，认为是当代行政管理中值得重视的理论和方法。

对行政学发展历史进程的回顾表明，行政学的产生和发展，是同科学技术发展、社会进步密切联系在一起的。行政学的历史不长，发展迅速，推动着行政管理愈来愈走上科学化管理的道路。

国内外学者们普遍认为，行政学是发展中的学科，是正在成熟中的学科，它的发展趋势是：

1. 研究的领域不断扩大。从“纯行政”的研究，扩展到重视政治因素、社会因素的研究；从一般行政的研究，扩展到重视专业行政的研究；从分离的研究，扩展到重视整体的研究。所以，有的学者认为，目前行政学还没有一个清晰的模型，还没有