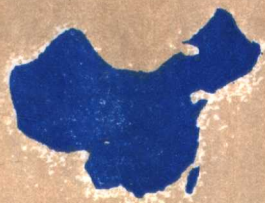


杨学敏 盛法

行政管理简论



安徽人民出版社

35
4

封面设计：应梦凤

行政管理简论

杨学敏 盛 法

安徽人民出版社出版

(合肥市跃进路1号)

安徽省新华书店发行 安徽新华印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张5.5 字数100,000

1985年10月第1版 1985年10月第1次印刷

印数 3,300

统一书号：3102·614 定价：0.85元

序 言

行政管理学是一门实践性很强的应用科学，是社会科学诸多学科中的一门重要学科。但长期以来，这门科学并没有被摆到应有的地位而予以重视。懂得这门科学的人不多，涉足这一学科领域进行系统研究的人就更少。近几年来，形势的发展，特别是党和国家工作重点的转移，领导体制和国家机构的改革，正在促进这种状况逐步改变。现在，越来越多的人开始认识到，实现四个现代化的宏伟任务，经济和科学技术的突飞猛进，各方面改革的深入发展都向行政管理提出越来越高的要求，实现行政管理的科学化、法制化、现代化，提高行政管理工作的效率，已经成为关系到我国经济和社会发展的**大事。正如党的十一届三中全会所指出的：“要实现四个现代化，要求大幅度提高生产力，也就是必须要改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式。”这里把“管理方式”的变革，作为一项重要内容提了出来。很显然，加强对行政管理学的研究，建立具有中国特色的社会主义行政管理学，从而更好地引导行政管理制度和工作的改进，是摆在我们面前的一项紧迫任务。为适应形势的需要，杨学敏、盛法二位同志编写了《行政管理简论》一书，对这方面的问题作了尝

试性的。但却是十分有益的探索。

我国的社会主义行政管理学同资本主义的行政学有着原则的区别，这是由政治经济制度和指导思想的不同所决定的。再就社会主义国家而言，我国的行政管理学也具有自己的特点，这主要是由国情的不同和实践经验的的不同所决定的。这些都说明，研究我国的行政管理学，必须在马克思主义指导下，切实着眼于“中国特色”。本书正是本着这种精神，从建立中国式的社会主义行政管理学这一目标出发，对社会主义行政管理学的一些根本性问题，从理论和实践的結合上作了比较全面的探讨，为建立具有中国特色的社会主义行政管理学作出了努力。其次，社会主义行政管理学研究的内容固然相当广泛，但根据四化建设和经济改革的要求，研究的重点，毫无疑问应当放在如何提高行政管理效能，更好地为经济建设服务上，也就是说社会主义行政管理学研究的基本任务，应当逐步实现行政管理科学化、法制化，提高行政管理效率，以促进经济和科学技术的发展为其出发点和归宿。本书抓住研究重点，围绕基本任务，比较集中地探讨了提高管理效能，促进生产力发展的问题，较好地体现了理论研究为四化建设服务的原则。再则，中国社会主义行政管理学的研究处在开创时期，要在这方面有所建树、有所突破，一方面要重视总结和研究我国自己的行政管理经验。另一方面要注意借鉴外国行政管理学的研究成果，吸收其中有益于我们的东西。本书作者比较注重把本国行政管理的经验和外国行政管理的研究成果融合在一起，从中提炼出规律性的东西，以形成自己的观点和见解，从而丰富了中国社会主义行政管理学的内容，并为我们提供了有益的经验。上述几个方面构

成了本书的几个特点，也可以说是几个优点。总之，本书既阐明了行政管理的一般原则，又注意深入地进行调查研究，在此基础上，对我国目前加强行政管理的新鲜经验，特别是经济体制改革中行之有效的先进经验进行分析和总结，对如何改进我国社会主义行政管理进行认真的探索，其现实意义是显而易见的。

鉴于社会主义行政管理学是一门新兴学科，对这门学科的研究目前还处于创始阶段，加之作者本身受种种条件的限制(如研究时间较短、资料不足等等)，本书的不足之处也同样显而易见。作者试图探讨中国社会主义行政管理学的理论体系问题，尽管也有所建树，但总的来看，这一探讨也仅仅是初步的，一些观点也还不够成熟，行政管理学的许多领域，如秘书行政、财务行政等重要内容，本书尚未涉及，这些都有待于进一步研究。尽管如此，本书作为行政管理学这个新开发的园地里的一朵新花，一株果实，它的价值还是应当充分肯定的。它的出现，对于繁荣我国行政管理学的研究，对于提高行政管理人员的管理水平，都将大有裨益。而作为社会科学工作者，本书作者在行政管理学这块土地上辛勤耕耘的开拓精神，坚持理论研究为四化建设服务的精神，也都是可贵的。真正造成行政管理学研究的繁荣局面，真正形成具有中国特色的社会主义行政管理学的理论体系，确实是任重而道远，还需要我们更多社会科学工作者的共同努力。让我们共勉。

欧 远 方

1984.12.19

目 录

序 言	欧远方
第一章 行政管理与行政管理学	1
一、行政管理概念	1
二、行政管理学的产生与发展	3
三、行政管理学的对象和内容	10
四、建立具有中国特色的社会主义行政管理学	13
第二章 社会主义行政管理事业的创立	20
一、社会主义行政管理思想的产生	20
二、社会主义行政管理活动的开展	24
三、社会主义行政管理活动在中国的发展	31
第三章 社会主义行政管理的本质与特点	36
一、社会主义行政管理的本质	36
二、社会主义行政管理的特点	38
第四章 我国行政管理的组织原则	41
一、组织与组织理论	41
二、我国行政机关管理活动的组织原则	47
第五章 我国行政管理的组织系统	55
一、国家权力机关	55
二、中央行政机关	60

三、地方行政机关	67
第六章 我国农村基层政权	73
一、农村基层政权的性质、地位及其职权	73
二、我国农村基层政权的沿革	76
三、加强农村基层政权的建设	80
第七章 基层群众性自治组织	85
一、群众自治组织的作用、性质与任务	85
二、加强村民委员会、居民委员会的建设	89
三、人民调解组织与乡规民约	92
第八章 人事管理制度	96
一、人事行政与人事行政学	96
二、改革我国人事管理制度的必要性与迫切性	99
三、实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化	101
四、建立一套完整严密的人事管理制度	103
第九章 国家机关的岗位责任制	107
一、岗位责任制在机关管理中的地位和作用	107
二、怎样建立国家机关的岗位责任制	112
第十章 行政管理与行政法	115
一、行政法在行政管理活动中的作用	115
二、我国行政法的主要内容和特点	119
三、加强行政立法工作	124
第十一章 思想政治工作	128
一、思想政治工作在我国行政管理活动中的重要地位	128
二、思想政治工作的根本任务和内容	132
三、思想政治工作的基本原则和方法	137
第十二章 领导者的结构与职责	143

一、领导者的结构	143
二、领导者的职责	148
第十三章 领导决策的科学化	152
一、科学决策的作用与意义	152
二、科学决策的程序与方法	154
三、决策科学化的条件	159
结 束 语	162

第一章 行政管理与行政管理学

一、行政管理概念

行政管理，即国家行政机关的管理活动，它是由国家的产生所引起的一种必然的社会现象。列宁曾指出，行政管理之所以是必要的，是因为它与国家紧密相联，“国家就是从人类社会中分化出来的管理机关”^①。“但是只要国家存在，每个社会就总有一群人进行管理”^②。历史上的任何革命阶级，无不是通过革命夺取政权之后，建立自己的政府，由一批人专门从事管理。离开了行政管理，国家权力就不可能实现，国家也就不可能生存与发展。

行政管理的概念，有广义和狭义之分：广义泛指一切机关、团体、单位内部行政机关的行政管理活动。例如法院、检察院受理案件、起诉、审理等，就是国家司法、检察机关内部的行政管理活动；人大常委会接受提案，组织审议、讨论等，就是国家立法机关内部的行政管理活动；工厂、公司、学校、医院等企事业单位内部也有行政管理活动。狭义的行政管理，则专指国家权力执行机关即行政机关的管理活动。

①《列宁全集》第29卷，第432页。

②《列宁全集》第29卷，第435页。

就我国而言，行政管理就是国务院及其所属部门以及省、市、自治区、县、区、乡（镇）等各级行政机关的管理活动。

资产阶级学者们对行政管理概念的解释众说纷纭。有的认为，政治制度中有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。前者谓之政治，后者谓之行政。行政是政府官吏推行政府功能的活动。也有的主张，行政是为完成或实现权力机关所宣布的政策而采取的一切活动，或是为实现某种目的对许多人所作的指挥、协调与控制。它是集体的努力与合作的艺术。还有人行政管理作了最广义的解释，认为行政管理是为达到共同的目的而合作的集体行动。上述种种观点，虽然各有其合理的因素，但有一个共同的毛病，就是缺乏对行政管理的阶级实质的正确认识与分析。

马克思认为：“行政是国家的组织活动。”^①行政管理是国家产生以后，统治阶级运用国家机器，按照本阶级的意志对社会实行管理的活动。

在不同的社会制度中，行政管理的性质也不同。奴隶制、封建制及资本主义社会都属于充满对抗性矛盾的阶级社会，政府和人民的根本利益是對抗性的，行政管理具有阶级压迫、阶级剥削的性质。在社会主义制度下，政府和人民的根本利益是一致的，人民是国家的主人，政府工作人员是人民的勤务员，行政管理具有人民民主专政的性质。这说明，国家的性质决定了政权的性质，政权的性质决定了行政管理的性质。行政管理作为社会上层建筑的一种实践活动，总是要为巩固国家政权服务，为保护和发展经济基础服务。社会主义的行

^①《马克思恩格斯全集》第1卷，第479页。

政管理，就是要充分发挥国家各级行政机关的积极作用，巩固人民民主专政即无产阶级专政的国家政权，保护社会主义的经济基础，不断促进社会生产力的发展，为人民谋福利。

二、行政管理学的产生与发展

行政管理学，又称行政学，它是研究国家行政现象及其运转规律的一门科学。行政管理活动和行政管理思想古已有之，但作为一门科学，它的出现还不到一百年。

人们的管理活动同人类历史一样悠久，有人类的社会活动，也就需要组织与管理。中国自先秦起，就在天子、皇帝之下设立专门的行政机关，掌管行政事务。战国前有六官，即天官太宰、地官司徒、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇、冬官司空。魏晋以后，六官发展为吏、户、礼、兵、刑、工六部，吏部管理官吏的考核、任免，户部管户籍、财政，礼部管科举、教育及礼仪，兵部管军队、军械，刑部管司法、刑狱，工部管工程、水利。六部为独立的行政管理机关，分别管理有关行政事务。在当时，权力机关与政府机关不分，司法与行政不分，地方行政长官也就是地方司法长官。清朝中叶以后，国家行政管理机构的设置有了较大发展，除六部外，对少数民族事务、对外交往、邮政、印铸等均设了专门的管理机构。辛亥革命后，中华民国实行了立法、司法、考试、行政、监察五院分立制，在行政院下设立了若干行政管理部门，我国从此便进入了近现代的行政管理阶段。

西方的奴隶社会和封建社会中，同样有着严格的社会管理制度和行政管理机构。恩格斯曾对封建领主作过这样的描

述：领主身兼立法、裁判和执行人，他是自己领土上不受任何限制的统治者。西方封建制国家政体经历了贵族君主制、等级君主制和专制君主制三个发展阶段。

资本主义的工业革命，对整个社会政治、经济都产生了深刻的影响。资产阶级与无产阶级这两大对抗阶级的矛盾日趋尖锐，工厂管理上的矛盾也随之产生，如劳资纠纷、工厂素质的提高、产品质量的管理、成本的控制、市场的竞争、以及产品产量的提高等，为了解决这些问题，不少的资产阶级学者、专家潜心研究，这便产生了管理学。这门科学开始是针对工商企业的管理，后来人们又将这些管理原则运用于政府机构的管理，逐渐形成公共行政的知识和行政科学管理学派。

西方行政管理学的产生与发展，大致经历了三个时期：

一、传统理论时期（1900—1930年）

传统理论时期管理的代表人物是美国的泰罗（1856—1915）。泰罗曾在米德尔钢铁公司任领班，有着一整套企业行政管理的方法。1903年，他将自己的管理方法整理成《工厂管理》一书，在书中认真探讨了管理学的基本理论，并提出了一系列理论原则。这些原则就是：①对工人劳动的各种要素进行科学的规定，以代替经验考核的方法；②对工人进行科学的挑选，然后加以训练，提高他们的文化知识与生产技能；③管理人员要有明确的分工，责、权、利相结合；④实行严格的奖惩办法，凡工作不称职和劳动较差者，待遇、地位都要降低；⑤每项工作都要有明确的指标要求，并为完成此项工作提供标准化的工作环境、设备和必要的工具。

列宁在《苏维埃政权的当前任务》一文中对泰罗的这套

管理方法，曾给予较高的评价，提出要在当时的俄国研究与传播泰罗制，并有步骤地试行这种制度，以提高苏维埃企业的管理水平，提高劳动生产率。

这一时期管理学的代表人物除泰罗外，还有法国的弗尧、德国的韦柏。他们对企业与政府机关的行政与企业管理，都提出了一些重要的理论原则。

传统理论时期管理学者们的理论，虽然各有其不同的特点，但却有一些共同的理论原则：

(1) 系统化的原则。这是根据人体生理组织所得到的启示。人的生理组织是最有系统的，各种器官都有其不同的功能与作用，工作程序自然而准确，相互协调、相互配合又相互制约。企业与机关的组织要发挥其职能的作用，完成其使命，也必须象人体组织活动一样，使组织系统化。这种系统化的要求是：要有一套准确的工作方式及程序，明确规定轻重缓急的先后工作次序，事权分配合理，每一单位，每一人员要有明确规定的工作内容。

(2) 计划化的原则。在企业与国家机关的各项事业中，都应实行计划化。从一定意义上来说，现代管理的成败取决于计划是否符合实际、计划是否周详。计划对整个企业与国家事业的发展，具有决定性意义。传统理论学派认为，国家管理与建设需要计划，私人企业也离不开计划。

(3) 协调化的原则。科学的管理要求系统化和专业化，要求企业进行科学的分工合作，所以，管理者要从整体出发，树立一盘棋的思想。否则，各行其是、各自为政，就难以完成整体的使命。在一个组织内部，个人的努力固然重要，但在整体上相互配合更为重要。

(4) 效率化的原则。实行科学管理的目的在于提高劳动效率和行政工作效率。这是测量科学管理好坏的标准。所谓效率,就是以最经济的手段获得最大的效果,使人力、物力、财力得到最大的节省。不论任何性质的机关,都要把效率提到重要的地位,要采用各种方法达到提高效率的目的。

(5) 标准化的原则。企业与政府机关的各项工作都需制定有科学根据的标准。处理各项事务,都不能凭主观臆断,或以个人之好恶为标准,而必须以客观事实为准则,以准确的数据、详细的图表和正确的记录为根据。机关工作的考核,要以完成工作的数量与质量为标准,要看工作效率的高低。

传统理论时期的行政管理学虽然提出了许多科学的理论,但也存在一些根本性的缺陷,这就是:他们过于强调组织的静态面,忽视了组织的动态面;把机关当作“封闭型”的系统,忽视了环境的影响;认为人性是厌恶工作的,只强调物质上的奖惩,忽视了精神因素。

二、行为科学时期(1930—1960)

行为科学是在近三、四十年代发展起来的新兴的学科。由于科学的进步,分工越来越专业化,越来越细密,科学管理水平要求不断提高,管理的方法也要求完善化。行为科学正是在科学较发达的情况下应运而生的。与传统理论相比,行为科学的重要特点是重视人的因素,采用自然科学中的一些研究方法来研究行政与企业管理问题。如将心理学、精神病学、生态学、生理学及数学等这些学科的成就与方法,运用到行政管理的研究领域。

早在1927至1930年,梅尧、罗次力斯柏格和怀德海等思

想家便应美国西方电气公司的邀请，在该公司设在芝加哥附近的霍桑工厂对工人的行为同工作效果的关系进行实验研究。开始，他们进行改善物质条件的试验（诸如灯光、通风、座位等），但后来发现，物质条件的改善对产量的增加没有直接的积极影响。于是，转而研究人的心理反应。他们发现，尊重工人的人格，听取工人的意见，改变过去消极的惩罚，进行积极的激励，由单纯的监督到激发人的积极性，便可以在其他条件不变的情况下，提高产品的质量和工人的劳动生产率。

随后，不少管理者和理论家通过移植自然科学的方法研究人的行为活动，并把这种研究成果运用于管理学的分析，形成了管理学中的行为科学学派。

行为科学学派有各种不同的学说。诸如：以巴纳德为代表的平衡学说，认为组织就是人群间的相互影响关系所组成的系统；以赛蒙为代表的决策理论学派，认为行政行为就是决策制定的过程；以马斯洛为代表的需要层次学派，认为行政管理的任务就是满足人们生理与心理上多层次的需要。马斯洛把人类的需要分为几个层次：生理需要、安全感、同属感及爱的需要、尊荣感、成就欲。后四种是心理需要。另外，还有以麦克格罗为代表的人性善学派，认为通过善的人性激发管理，可以使个人与组织目标相融合，他提出了著名的Y理论（Theory Y），主张激发人的积极性，而把传统理论叫做X理论（Theory X），认为那是严格监督制裁的管理方式。

行为科学的产生对行政管理产生了很大影响。

首先，行为科学在行政组织研究上的影响有：①由静态

的研究到动态的研究。过去研究组织问题，多从结构、法令、规章制度及权责分配等方面来进行，行为科学对于组织中的人员问题特别重视。主张从他们的交互行为、个人欲望的满足、意见的沟通、权力的运用以及小团体的关系及活动等来进行研究；②非正式组织的理论研究，传统行政学只看到机关组织中的作用，而行为科学更重视在正式组织之中的非正式组织，认为这些组织的特性及活动，对正式组织有非常大的影响。工作人员不仅受到正式组织的约束，同时也受到非正式组织的制约。有时，他们对非正式组织的“顺从”可能超过正式组织；③组织平衡论。组织与人员之间有一种彼此需要、彼此满足的关系。传统理论时期行政学认为，在人员与组织关系的问题上，人员从属于组织，所以人员的利益不能大于组织的利益。但行为科学学者却认为，只有在组织与人员双方的利益都得到合理的平衡时，组织才会有发展，个人才有前途。所以组织对人员能够提供“满足”的条件，而人员则努力为组织做出贡献。

其次，行为科学在人事行政管理上的影响有：（1）由监督制裁到激发人的积极性；（2）由专断领导到民主管理；（3）由“管人”到“治事”，重视行政机关工作人员的合作、平衡关系。

行为科学时期的行政管理学也有不足之处：它过分注重组织中人员行为的研究，忽视甚至否定了组织结构、法律、制度的作用；过分追求事情的客观性、忽视了“好”与“坏”的判断；仅仅注重组织内部人的行为，却忽略了人与环境的关系。

三、系统理论时期（二十世纪六十年代以来）

由于科学的不断进步，知识不断更新，企业与行政组织更趋向专业化。因此，在科学管理问题上，既需要从微观方面分门别类地进行研究，更需要从整体方面，从知识的综合方面进行研究，这才不会犯“以偏概全”的错误。然而传统时期的行政学与行为时期的行政学虽然都有其所长，但也均有所短。按照这两种管理学派的理论原则，无法普遍应用于各种组织，都有其局限性。因此，到了六十年代，就有一批学者开始运用系统观点来研究组织与管理的各种问题，试图建立一套适用于各种组织的理论管理体系。

他们在研究中发现，研究组织不能单纯注意静态与动态的现象，必须综合加以观察，尤其要注意到组织与外在环境的互动关系。这些学者使用系统概念将传统的管理原则和行为的理论原则综合起来并加以发展，创立了“系统分析法”的理论。

所谓系统，即是由许多相互依赖和相互作用的部分构成一定功能的整体。这种理论认为，任何一种事物都是由不同性质、不同作用的各个部分组成；而各个组成部分又是彼此相互独立的；各个组成部分的事物，又是沿着一定方向和目标有规律的发展。事物的各个部分是一个严密有机联系的整体。在行政组织中进行系统的管理，就是通过设置合理的机构，配备必要的人员，采取一定的工作程序与方法，把规划、组织、指挥、控制、协调等管理活动，组成一个整体，并从这种整体观念出发去处理每件事物和每个局部性的问题。

系统理论在行政组织的研究上所起的主要作用是：

(1) 能够更明确、更完整地了解组织的现象。传统理论时期和行为科学时期行政学对组织的研究，是采取封闭型的