

根据国家教育委员会制订的《复习考试大纲》编写
专升本(非师范类)入学考试参考丛书

行政管理学考试 参考书

《行政管理学考试参考书》编写组

中央广播电视大学出版社

根据国家教育委员会制订的《复习考试大纲》编写

专升本(非师范类)入学考试参考书

行政管理学考试 参 考 书

《行政管理学考试参考书》编写组

中央广播电视大学出版社

(京)新登字 163 号

图书在版编目(CIP)数据

行政管理学考试参考书/《行政管理学考试参考书》编写组编. —北京:中央广播电视大学出版社, 1994. 10

(根据国家教育委员会制证的《复习考试大纲》编写专升本(非题范类)入学考试参考书)

ISBN 7-304-01114-9

I. 行… II. 行… III. 行政管理-管理学-高等教育-自学参考资料 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 16167 号

行政管理学考试

复习参考书

《行政管理学考试参考书》编写组

中央广播电视大学出版社出版

地址:北京西城区木厂地 39 号北门 邮编:100032

北京新华书店北京发行所发行

开本 850×1168 1/32 印张 6.125 千字 155

1994 年 11 月第 1 版 1994 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—4000

定价 10.00 元

ISBN 7-304-01114-9/G·124

前 言

1993 年国家教育委员会制订了《全国各类成人高等学校专科起点本科班招生（非师范类）复习考试大纲（试用本）》。广大考生在使用该大纲进行复习备考时，由于缺少统一的教材而遇到了很大的困难。为了解决这个问题，我们组织了部分编写和审查大纲的教授和专家，遵照大纲的要求编写了这套《专升本（非师范类）入学考试参考丛书》。它的特点是实用性和针对性均较强，可以帮助考生提高他们在入学前的知识和能力水平。

本套丛书共分 26 册，包括政治（公共课）、英语、大学语文、图书馆学概论、档案管理学、文学概论、新闻学概论、政治学概论、行政管理学、高等数学（一）、高等数学（二）、财政金融学、会计学原理、环境保护概论、管理学概论、电子技术基础、电路原理、机械设计基础、结构力学、化工原理、地质学概论、医学基础、植物生理学、中医基础理论、民法、刑法等。

由于编写时间较短，不当之处还望各学科专家及广大读者提出宝贵的修改意见，待有机会再版时进一步完善。

该丛书经国家教育委员会考试中心审定，并作为推荐用书。

编 者

1994. 6. 25

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学的基本概念	(1)
第二节 行政管理学的研究对象及特征	(5)
第三节 行政管理学的产生与发展	(10)
第四节 学习与研究行政管理学的意义及方法	(19)
第二章 行政组织	(23)
第一节 行政组织概述	(23)
第二节 行政组织的设置及其结构方式	(26)
第三节 行政组织理论及指导原则	(30)
第四节 行政组织机构改革	(38)
第三章 行政领导	(42)
第一节 行政领导概述	(42)
第二节 行政领导的方式及类型	(45)
第三节 行政领导活动的内容	(53)
第四节 领导艺术与行政领导的科学化	(70)
第四章 行政决策	(74)
第一节 行政决策概述	(74)
第二节 行政决策的基本原则	(79)
第三节 行政决策的基本程序	(86)
第四节 行政决策体制	(96)
第五章 人事行政	(103)
第一节 人事行政概述	(103)
第二节 人事制度的沿革	(108)
第三节 我国国家公务员制度的特点	(116)

第四节 我国国家公务员制度的基本内容·····	(119)
第六章 机关管理 ·····	(135)
第一节 机关管理的含义、任务及原则·····	(135)
第二节 机关管理的基本内容·····	(139)
第三节 机关管理的科学化·····	(147)
第七章 行政监督 ·····	(153)
第一节 行政监督概述·····	(153)
第二节 行政机关内部自我监督体系·····	(161)
第三节 政府外部监督体系·····	(169)
第八章 行政效率 ·····	(175)
第一节 行政效率概述·····	(175)
第二节 行政效率的评价·····	(177)
第三节 提高行政效率的意义与途径·····	(181)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的基本概念

一、行政概念的含义

概念，是对客观事物的抽象概括。概念内涵的确定性是构筑理论体系和交流思想的必要前提，但是，由于客观事物是在不断发展变化的，所以，定义常常又是思想发展的桎梏。无论我们持何种看法，在行政管理学研究中，对于我们所使用的术语，必须给出某种共通的含义，对于研究对象的性质和范围，也必须有共同的认识和理解。遗憾的是行政管理学这一学科，迄今尚未形成一致的意见和共通的理解。

“行政”是行政管理学的基本概念，在西方行政学说史上，对“行政”概念大致有三种理解。

1. 从三权分立角度来理解行政，认为行政是指立法、司法以外的国家事务。这种认识产生于近代资本主义国家，认为在前资本主义国家，行政与立法、司法大权都掌握在君主手中，不存在独立意义上的行政。随着资本主义国家政权诞生，实行三权分立制度以后，才有了独立意义上的行政概念及其内涵。这种论点是最狭义上的“行政”概念，流行于自由资本主义时期；其代表人物是汉密尔顿等。

2. 从政治与行政分离角度来理解行政，认为政治是国家意志的形成，行政是国家意志的执行，或者说行政是国家政务的推行

与管理。^①这种观点产生于垄断资本主义时期,或者更确切地说产生于美国“现代行政学”形成时期,其代表人物是威尔逊、古德诺等。

3. 从公共管理学角度来理解行政,认为行政是一种有目的、有计划的管理活动。这种观点产生于本世纪30年代,第二次世界大战以后得到了更为广泛的传播。例如,赫伯特·西蒙认为,三个人移动一根木头,其中有目标——从哪里移动到哪里;有计划——如何移动;有协调;有指挥……,这就是“行政”活动。

由此可见,在西方行政管理学说史上,关于“行政”概念的每一种含义,都是和当时西方国家与社会管理的需要分不开的;无论是最狭义的行政概念,还是最广义的行政概念,都毫无例外地打上历史的痕迹。

“行政”一词,在我国古代文献典籍中,有着悠久的历史渊源。例如,在距今二千多年前撰著的《左传》中,就有“行其政事”的语汇;而在《史记·周记》中,也有“召公、周公二相行政”的记载等等,意思是治理朝政或推行国家政务。我国解放前的行政学著作,在引进、移植西方行政学说,创造中国早期行政学体系过程中,多从古代汉语语义学上的行政概念出发,采用西方早期狭义上的行政概念,认为行政则是国家政务的推行与管理。

进入80年代以后,随着我国行政管理学研究的繁荣与发展,形成了学术界较为普遍接受的“行政”概念,认为行政是指国家政务的推行与管理,即国家行政机关对国家和社会公共事务的组织与管理活动。

二、行政与管理概念的区别与联系

“行政”(Administration)与“管理”(Management)是一对既相区别又相联系的概念。从学术范畴上看,“行政”与“管理”分属于两个既相区别,又交叉的学科领域,即行政学与管理学。

^① 参阅〔美〕古德诺《政治与行政》华夏出版社,1987年版。

1. 从行政学角度出发,行政与管理概念的主要区别表现在以下几个方面:

(1) 二者的性质不同

自从出现人类群体活动,就有了管理活动,管理活动和人类社会相始终,具有社会属性;而行政是人类社会发展一定阶段上的产物,是随着阶级、国家的产生而产生的,具有政治属性。

(2) 二者的目的不同

管理活动的直接目的是效率,即以最小的投入,取得最大的效果,或者说以最少的投入,获得最大的产出;而行政的直接目的是国家意志的执行或民意的实现;尽管行政活动也把效率作为一个重要目标,但却不是单纯的管理效率,而是管理效率和社会效益的有机统一。

(3) 二者的内涵不同

行政的内涵侧重于宏观计划、组织、领导、决策、协调和调整,而管理的内涵则侧重于具体政策、计划的执行、实施和事务处理的方法、技术和程序;因此,从内涵上看,行政侧重于理论、规划与法则,而管理则偏重于方法、技术和程序。

2. 从管理学角度来看,管理是有目标、有计划的行动。从这个意义上说,行政也是一种有目的、有计划的活动,也是一种管理。

(1) 二者的来源不同

行政发源于国家事务或民意的实现,和“国家”、“政治”有着同样悠久的历史;而管理的直接来源则是人们的生产、交换、分配等活动,来源于工商企业的办事机构、制度及其活动。

(2) 二者的范围不同

管理的范围较宽,适用于家庭、社团、教会、政党、企业、国家等各种性质、各种形式的组织,只要有组织存在的时候和地方,就有管理存在,而行政的范围较窄,一般只适用于国家以及与国家相关的部分社会组织,或者适用于一定社会组织的特定层次。

(3) 二者的层次不同

根据管理层级原理，可以把管理划分为三个层次或三种不同的类型，即高层或领导层的管理，具有自由裁量权或统筹全局的功能；中层或监督层的管理，具有承上启下，监督指导部门业务的责任；下属或工作层的管理，主要功能在于执行。在以上三个层次的管理中，高层或领导层的管理属于“行政”，而监督层、工作层的管理属于狭义上的“管理”。高层管理是行政首长或总经理的任务；中层管理是部门主管的责任；而工作层的管理则是岗位职员的工作。

通过以上分析，我们发现“行政”与“管理”是两个既相区别，又相联系的概念。在现代汉语或现代行政管理学中，我们将“行政”与“管理”两个概念有机地结合起来，用“行政管理”指谓政府的活动，既体现了现代政府活动的本质，又反映了现代行政学在我国发展的特色及趋势。

三、行政管理学的含义

在关于行政问题的学术研究发展过程中，“行政管理”或“行政管理学”概念的广泛采用，在西方国家大约始于本世纪30年代前后，在我国则是在80年代以后；在西方国家30年代以前和我国解放前的行政学术著作中，关于政府管理活动及其规律的学科知识体系，一般都统称为“行政学”或“公共行政学”，属于政治学的一个学科分支。30年代以后，随着科学管理理论与方法的普及，尤其是随着科学管理理论与方法在政府管理中的运用，在美国“现代行政学”中形成了“公共管理学派”，行政学超出了“政治学”的范畴，与“管理学”发生了相互渗透和边缘模糊现象，从而产生了“行政管理”和“行政管理学”等边缘性的学术概念。第二次世界大战以后，随着政府行政管理与企业经营管理、公共行政与私人行政等管理领域和学科领域的相互渗透，“行政管理”、“行政管理学”等边缘性的学术概念得到了广泛地运用。

在现代社会，虽然用“行政学”或“行政管理学”都能概括

关于政府管理活动及其规律的学科知识体系,但细细推敲起来,其中的差别是明显存在的,尽管许多教科书并未做出明确的区分和解释。正如“行政”与“管理”概念的区别一样,除去历史的因素,“行政学”侧重于理论原理,“行政管理学”则注重应用管理程序和技能。

在我国行政管理研究中,对于行政管理学和概念,已获得了大致的认同,认为行政管理学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活动及其规律的科学。

关于行政管理学概念内涵的界定,充分体现了我国行政管理的特色。首先,我国行政管理活动的主体是国家行政机关,无论是国务院或中央人民政府,还是地方各级人民政府,都属于国家行政机关的范畴;其次,国家行政管理活动的范围,即政府的职能范围,包括国家行政事务和社会公共事务;最后,行政管理学研究的目的是,在于国家行政机关如何有效地管理国家行政事务和社会公共事务,进而揭示国家行政管理的一般规律和特殊规律。

第二节 行政管理学的研究对象及特征

一、行政管理学的研究对象及界定

行政管理学的研究对象的界定,取决于人们对行政、行政管理、行政管理学等基本概念的理解,最终则取决于政府职能范围。根据前述行政管理学基本概念的解釋,行政管理学的研究对象是行政或行政管理活动,即国家行政机关对国家和社会公共事务所进行的组织与管理活动;也可以简单地表述为政府管理国家和社会公共事务的活动。

正确地理解和把握行政管理学的研究对象,是学习与研究行政管理学的基本前提。为此,必须掌握以下基本要点:

1. 如前所述,我国行政管理活动的主体是国务院和地方各级人民政府(狭义上的政府)。政府赖以进行行政管理的合法权力是

国家行政权力，它是由国家权力机关派生的，行使国家行政权力的机关——国家行政机关——是国家权力机关的执行机关及其工作人员。从这个意义上说，行政管理学的对象是执行或实现国家意志的主体及其管理活动。

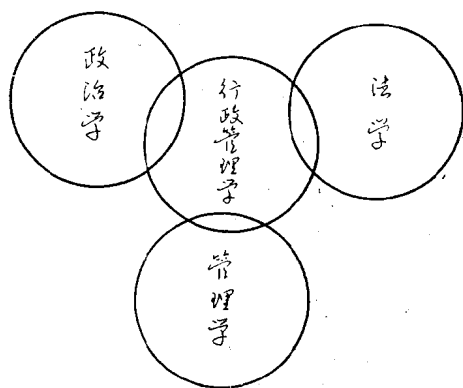
2. 国家行政管理活动的客体是国家行政事务和社会公共事务。国家行政事务是由中央和地方各级人民政府分别管辖、处理的国家事务。根据中央与地方各级人民政府的权责划分，可以把国家行政事务划分为中央政府行政事务、地方政府行政事务和中央与地方政府的共管事务。社会公共事务是指政府直接管辖范围以外的公共团体、国营企事业单位和其他社会实体的公共事务。对于国家行政事务，从微观到宏观，一般都由各级政府直接进行管理，尽管有些事务也可以以契约或合同的方式委托民间机构进行管理，但在性质上依然从属于国家事务；对于社会公共事务，政府只以间接管理的形式，通过法规、政策、计划、措施等手段进行宏观调控并提供规制服务。

3. 行政管理学不满足于对国家行政管理活动的主体——国家行政机关及其工作人员和行政管理活动的客体——国家行政事务与社会公共事务的客观描述，而且研究其相互作用关系，揭示行政管理主体与客体相互作用的普遍规律和特殊规律。目的在于提高行政管理水平和行政效率。

科学研究领域的区分，主要根据科学研究对象所具有的特殊矛盾性。行政管理学与其他学科的区别在于其对象的特殊性。在行政学说史上，由于不同历史时期人们对行政管理现象有不同的认识和理解，人们对行政管理学的界说也就有不同的倾向性，从而形成不同的学派。

在行政管理学的萌芽阶段和早期发展过程中，人们多从法律、法规角度来解释行政，把行政研究视为法学或行政法学的分支领域；稍后，随着政党政治和文官制度的迅速发展，政治与行政的关系成为行政学研究的焦点，进而把行政学作为政治学的一个学

术分支沿用至今；之后，随着行为科学的发展，行政行为、管理行为成为行政学研究的核心概念，行政学的管理学倾向也就越来越明显，甚至把它解释为管理科学的一个分支。总之，在行政学说史上，和其他学科相比，法学、政治学、管理学对行政学的影响最为突出，对行政管理学的发展做出了巨大的贡献，其间形成了形形色色的学派和方法论体系，极大地丰富和促进了行政管理学的发展，在现代行政管理学体系中留下了不可磨灭的痕迹。如图中所示，政治学、法学、管理学和行政管理学的等圆切关系表明，尽管政治学、法学和管理学已经成为现代行政管理学的学科基础，但行政管理学的研究领域却是相对独立的，是其他任何学科领域无法取代的。



二、行政管理学的研究内容及体系

行政管理学是关于行政管理活动的科学知识体系，即由有关行政管理活动的基本范畴、原理、原则、知识、技能等构成的逻辑体系。行政管理学的基本范畴、原理、原则、知识和技能是随

着行政管理实践的发展不断得到补充和丰富，处在不断的变化和发展之中。由于人们对行政管理学的基本范畴、原理、原则、知识和技能的认识不同或结构方式不同，便会形成不同的学派和不同的行政管理学体系。但是，任何行政管理学体系都是特定历史与社会环境的产物，都反映了本国文化的内涵，具有本国特色。我国行政管理学发展的一个重要目标，就是建立有中国特色的行政管理学体系。

不同的行政管理学体系对行政管理学的内容有不同的界定，概括说来，行政管理学的基本内容有以下几个方面：

1. 行政管理活动的主体——国家行政组织

国家行政组织即国家行政机关体系，是行政管理学研究的核心内容之一，包括行政组织机构的内涵、分类、设置、体制、制度，以及行政组织理论、原理和行政组织机构建设原则，行政组织机构改革等等。

2. 行政管理行为及其评价

包括行政领导、行政决策、人事行政、财务行政、机关管理、行政监督，以及对行政行为的评价等等。行政管理行为及其评价，是行政管理学内容的主体部分，占据了行政管理学的大部分，是行政管理学的基本内容或主要内容。

3. 行政管理技术与方法

随着现代科学技术的迅速发展，政府管理的专业化分工越来越细致，专业化水平越来越高，从而对行政管理技术和方法的依赖性也就越来越强。尤其是办公自动化技术、信息技术、系统工程技术等，在现代行政管理中发挥着越来越重要的作用。与此相联系，现代管理科学理论、方法与技术，对于提高行政管理水平和行政效率就显得更加重要。

4. 行政改革与行政发展

改革与发展是当今世界各国行政管理的主旋律，各国政府都面临着尖锐的行政改革与行政发展问题。进入 80 年代以后，行政

改革成为我国行政管理的一种经常性机制，目的在于通过行政改革，寻求行政发展的契机，提高行政管理水平乃至整个国家的管理水平。

三、行政管理学的基本特征

根据行政管理学的基本概念、对象和内容，可以把行政管理学的基本特征概括为以下几个方面：

1. 政治性与社会性

政府是联系国家与社会的桥梁，这就决定了国家行政管理活动具有两重性，一方面，政府通过执行国家意志，管理国家事务，实现国家行政目标，为统治阶级服务；另一方面，政府通过管理社会公共事务，实现一般社会目标，为全社会服务。因此，国家行政管理活动是政治性与社会性的有机统一，同时，由于国家行政目标也是通过社会的途径实现的，所以，政治性是前提，社会性是基础。而行政管理学，既研究国家行政事务的管理及其规律，又研究社会公共事务的管理及其规律，具有政治性与社会性特点。政治性属于特殊性，充分考虑统治阶级的特殊需要，为特定的经济基础与政治统治服务；社会性属于一般性特征，揭示行政管理中普遍适用的原理、原则、方法与技术。在行政管理活动和行政管理学研究中，虽然这两种属性相互渗透，相互交织，但其间的区别是客观存在的。

2. 理论性与应用性

国家行政管理活动是各种管理活动中空间跨度最大的管理活动，从国家的大政方针到居民的日常生活，都属于行政管理活动的内容，这就决定了行政管理学具有高度的理论性和具体的实践性、应用性特点。从治理国家的一般原理，到处理日常行政事务的具体程度、规则、技术与方法，都属于行政管理学的研究范围；其空间跨度是其他学科所无法比拟的。因此，行政管理学的范畴、原理、原则等，都具有较强的理论性；同时，其具体的管理程序、规则、技术与方法，又有很强的应用性和操作性。行政管理学的

理论性与应用性有机统一的特点，使这门学科具有强大的生机和活力。

3. 综合性与独立性

自本世纪 30 年代以来，行政管理学与其他学科之间的渗透日益加强，广泛地吸收运用了政治学、法学、管理学和行为科学理论与方法，使行政管理学具有多学科性、综合性特点；同时，通过学科间的渗透，尤其是现代科学理论与方法对行政管理学的渗透，使行政管理学的研究对象与范围的界定更加明确，范围、原理、体系更加完善，从而巩固了它作为一门独立学科的地位。

4. 规范性与权变性

现代行政是法制行政，行政管理学通过对行政管理活动的静态描述和动态分析，所揭示的管理规律、原则、程序和方法，都具有规范性特点，在一定时期内具有相对稳定性。但是，行政管理活动是受一定的行政环境制约的，随着行政环境的变化，行政管理的规律、原则、程序和方法也不断地变化与发展，行政管理学不失时机地及时把这种变化反映到行政管理学范畴、原理、体系中来，进而，使行政管理学得到充实、发展与完善。因此，行政管理学具有权变性特点。行政管理学的发展充分体现了规范性与权变性的辩证统一的特点。

第三节 行政管理学的产生与发展

一、行政管理学的形成阶段

行政管理学的形成阶段大致可以分为两个时期，即萌芽时期和初创时期，萌芽时期以德国官房学为代表，初创时期以美国“现代行政学”为代表。

1. 德国官房学

对于行政管理活动进行系统的学术研究，各国学者普遍认为始于德国的官房学 (Kameralwissenschaft)。官房学起源于 17 世纪

中叶四分五裂的德意志。当时，近三百个邦国（公国、侯国、主教领地、自由市），为了维持和扩充各自的势力，尤其是较大的邦国，纷纷建立常备军，推行基于重商主义政策的社会福利计划。因此，维持治安、开辟财源、增加财政收入，就成为当时邦国的主要任务。正是在这种背景下，以塞肯德尔夫（V·V·Sec 1626—1692）为代表的广义官房学应运而生。广义官房学内容十分庞杂，包括经济学、警察学和财政学等等。

进入 18 世纪以后，随着启蒙时期警察体制的完善和学科分化，警察学从广义官房学中分离出来。1752 年，奥地利大公国在维也纳大学设立了官房学讲座，尤斯德（J·H·G·V·Justi 1717—1771）是这个讲座的第一任教授，他以警察学为核心，把国家事务划分为两个方面，一是维持财源和增加收入，二是如何管理和使用资财。

到了 19 世纪以后，德意志开始由分裂趋向统一，由专制走向宪政。随着法治国家理论的发展，警察学又分化为警察法学和行政法学两个分支。这个时期的代表人物是莫尔（R·V·Mohl 1799—1875）和贝尔（W·J·Behr 1775—1851）。莫尔的主要贡献在于行政法学，而被誉为进步的行政科学的卓越代表人物的贝尔，在他所著的《国家行政学》一书中，第一次用“行政”一词取代了古老的“警察”概念，但在内容上仍以国法（宪法）与行政法的关系为主，与莫尔的理论相近。

西方行政学的真正鼻祖，被认为是德国学者施泰因（L·V·Stein）。他生于 1815 年，大学时代专攻法律和哲学，1840—1849 年曾赴巴黎接受法国大革命的熏陶，1855 年成为维也纳大学政治学教授。施泰因的行政学观点集中体现在他的《国家学说体系》（1856 年）第二卷中，该卷经修改增补后，在第三版时被冠之以《行政学》（1865 年）的书名。施泰因的《行政学》一书包括总论和分论两大部分；总论包括行政组织、行政命令和行政法等三大命题，分论又称“实用行政”，包括财政、司法、内务、外务、军