

行政管理学

主编 何 丰 王永江



哈尔滨工业大学出版社

行 政 管 理 学

主 编	何 丰	王永江		
副主编	曲世英	王德龙	张学民	
	侯希君	孙北光	唐少峰	
主 审	赵纯昌			

哈尔滨工业大学出版社

行政管理学

Xingzheng Guanlixue

主编 何 丰 王永江

哈尔滨工业大学出版社出版

新华书店首都发行所发行

黑龙江大学印刷厂印刷

开本 787 × 1092 1/32 印张 9.875 字数 220 千字

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 11 月第 2 次印刷

印数 1 001— 6 000

ISBN 7-5603-1094-X/C · 25 定价 9.80 元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 行政管理学概述	(1)
第二节 行政管理学的产生和发展	(8)
第三节 学习与研究行政管理学的意义和 方法	(18)
第二章 行政环境	(22)
第一节 研究行政环境的意义	(22)
第二节 行政环境与行政管理	(26)
第三节 中国现阶段行政管理的基本环境	(35)
第三章 行政职能	(42)
第一节 研究行政职能的意义	(42)
第二节 行政职能的主要内容	(46)
第三节 行政职能的转变	(52)
第四节 我国实现行政职能的主要手段	(56)
第四章 行政组织	(64)
第一节 行政组织概述	(64)
第二节 行政组织理论	(73)
第三节 行政组织的指导原则	(79)
第四节 我国的行政组织	(85)
第五章 行政领导	(90)
第一节 行政领导与行政首长	(90)
第二节 行政领导集团的群体结构	(98)

第三节 行政首长负责制与集体领导	(103)
第六章 国家公务员管理	(108)
第一节 人事行政与国家公务员制度	(108)
第二节 国家公务员制度的基本内容	(120)
第七章 行政决策与执行	(140)
第一节 行政决策概述	(140)
第二节 行政决策的基本原则、程序和体制	(144)
第三节 行政执行	(150)
第四节 行政信息与行政决策执行	(158)
第八章 行政监督	(166)
第一节 行政监督及其意义	(166)
第二节 政府内部监督体系	(176)
第三节 政府外部监督体系	(184)
第九章 行政法制	(190)
第一节 行政管理法制化	(190)
第二节 行政管理法规的含义、特点和类别	(193)
第三节 行政管理法规的制定和实施	(203)
第十章 财务行政	(216)
第一节 财务行政概述	(216)
第二节 预算管理	(221)
第三节 预算会计与决算	(227)
第四节 国家审计制度	(232)
第十一章 行政机关管理	(240)
第一节 行政机关管理概述	(240)
第二节 行政机关管理的主要内容	(246)

第三节	机关管理的科学化	(256)
第十二章	行政管理技术方法	(263)
第一节	行政管理技术方法及其意义	(263)
第二节	传统的行政管理技术方法	(269)
第三节	现代行政管理的技术方法	(276)
第十三章	行政效率和行政改革	(286)
第一节	行政效率	(286)
第二节	行政改革	(295)
第三节	我国的行政体制改革	(304)
后 记		(309)

第一章 绪 论

行政管理学是管理科学的重要组成部分，是一门涉及领域广泛、内容丰富、理论与应用相结合的独立学科。行政管理学亦称行政学，是研究国家行政管理的本质和规律的科学，它对社会的进步、国家的发展、人民的生活具有直接的、重要的作用。认真学习和研究行政管理学，逐步实现行政管理科学化，对于加速我国的社会主义现代化建设，具有重要的意义。

第一节 行政管理学概述

一、行政管理学的含义

要弄清什么是行政管理学，首先要了解什么是行政。由于所处的历史条件不同、选取的视角不同和研究的重点不同，学者们对“行政”的含义历来有不同的见解。

在我国，“行政”二字的出现历史久远。2500多年前战国时期撰写的《左传》中就有“行其政事”、“行其政令”的说法。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。这些史籍中出现的“行政”一词，其含义是国家政务的管理。现在我国通用的辞典中，一般把“行政”界定为国家政务管理。

在外国也很早出现了与中文“行政”一词相类似的词语。2000多年前的古希腊学者亚里士多德，就使用过类似

“行政”的词。现代英语中的 Administration 一词，意即国家事务管理。

总结概括古今中外学者对“行政”一词的见解，我们认为，行政是指国家政务的管理活动，即政府管理国家事务、社会事务和自身事务的活动。

为了进一步理解行政概念，有必要弄清行政与管理的关系。管理一词与行政有所不同。从纵向来看，管理活动的历史比行政活动的历史更长。管理活动的出现是与人类的产生同时的。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。只是由于原始社会是无阶级的社会，所以当时的管理只具有一般的社会属性，并不具有阶级性、政治性，所以还不是行政。原始社会解体后，出现了阶级、产生了国家，原来一般社会性的管理活动就演变成了阶级统治、阶级压迫的活动。所以这时的管理代表了统治阶级的意志，有着鲜明的阶级性、政治性，此时才产生了行政活动。从横向来看，管理的领域比行政广泛，从生活到生产，从经济到政治，从个人家庭到国家以至世界，只要有人的活动，就有管理活动。但是，并非所有管理都是行政。

有人从层次的高低来区分行政与管理。认为，行政的层次较高，是政务的推行；管理的层次较低，是事务的执行。在我们看来，这种区分是不妥的，它割裂了行政与管理的关系。我们认为，如果把管理看成是一个大系统的话，那么行政就是该大系统的子系统，管理包含行政，行政是一种管理活动。

由于对行政的理解不同，对什么是行政学，它的研究对象是什么，也就众说纷纭。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规律的科学。”

以上关于什么是行政管理学的种种表述，显然是有区别的。但是，抛开其差异也能看出它们的共同之处，这就是它们都强调行政管理学是以行政管理为研究对象，并揭示其内在规律的科学。据此，我们认为，所谓行政管理学就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。这一定义，包含如下要点：

其一，强调了国家行政组织在行政管理中的主体地位。

其二，强调了行政管理是以整个社会为对象的管理。

其三，强调了行政管理的鲜明特点是追求行政管理活动的高效率。

其四，突出强调了行政管理学的实质是揭示行政管理活动的客观运行规律。

二、行政管理学的研究对象和研究内容

从前述对行政管理学的界定中，可以看出行政管理学的研究对象是国家行政组织依法对社会公共事务的管理活动及其规律。它包括两个方面：一是研究国家行政组织自身的管理活动，即研究国家行政组织的配置及其运行规律；二是研究国家行政组织对国家行政事务和社会事务的管理活动，即国家行政组织对国家政治、经济、文化和社会事务的管理活动及其规律。

行政管理学的研究对象决定了行政管理学的研究内容。

行政管理学的研究内容，在这门学科的不同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，其研究内容仅限于行政法，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年美国学者怀特在《行政学导论》中，把行政学的研究内容概括为四个方面，即行政组织、人事行政、财务行政和行政法规。随着社会经济文化的发展、科学技术的进步、行政管理的完善，行政管理学自身不断发展，其研究内容也在不断地丰富和扩展。

行政管理学的研究内容很多，本书将主要研究以下基本内容。

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，才能从我国的具体国情出发，达到理论与实际、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，才能自觉进行行政管理活动，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，探求行政组织高效率的最佳结构。

4. 行政领导。揭示行政领导在行政管理中的指导作用，阐述行政领导的素质和群体结构，探求行政领导活动科学化的原则和方法。

5. 国家公务员管理。揭示国家公务员在行政管理中的地位和作用，阐述实现优化的原则、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、体制，阐述科学的行政决策与高效的行政执行的内在关

系，探求高效行政执行所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自净机制中的作用，阐述行政监督的体制、原则、程序和方法。

8. 行政管理法制。阐述依法行政是现代行政管理科学化重要标志，揭示行政管理法制化的原则、途径和方法。

9. 财务行政。揭示国家财务行政的特点、功能、内容、作用，阐述行政预算、会计、审计、决算诸环节的最优管理。

10. 行政机关管理。阐述行政机关管理的任务、作用、目标、原则、特点，揭示行政机关建设的原则，探求机关实务管理活动科学化、现代化的目标、手段和内容。

11. 行政管理技术方法。阐述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供采用的传统的、现代的技术方法。

12. 行政效率与行政改革。阐述行政效率是行政管理追求的目标，揭示行政效率与行政改革的关系，探求提高行政效率的途径、方法和行政改革的趋势、规律。

以上所列行政管理学的研究内容是互相联系的，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，构成了行政学的基本体系。

三、行政管理学的特征

从行政管理学的研究对象、研究内容可以看出，它具有以下的学科特点：

第一，政治性和社会性相统一。行政管理学是研究国家行政组织对社会政务进行有效管理的规律的科学，是政治学的分支，具有鲜明的政治性。同时，行政管理学又揭示行政

组织管理社会公共事务的规律，所以又具有社会性。行政管理学本身体现着政治性与社会性的统一。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。

第二，理论性与应用性相统一。行政管理学的范畴、原则、原理、观点之间具有内在逻辑联系，所以具有很强的理论性。同时，它所阐述的具体的管理模式、手段和方法都是在实际中可操作的，所以它又具有很强的实践性、应用性。行政管理学这种理论性与应用性相统一的特点，使得这门科学具有很强的生机和活力。

第三，综合性和独立性相统一。行政管理学是一门交叉性、综合性的学科，它广泛运用了政治学、法学、管理学、社会学、经济学、统计学、心理学、系统论等学科的基本原理和方法。但它又具有自己独立的研究对象、范畴和体系，因而又成为一门独立的学科。

第四，规范性和权变性相统一。行政管理学所揭示的行政管理规律、原则、机制、程序、方法等都具有规范性。但是，国家行政管理是人类社会发展的产物，是随着社会的进步而发展变化的。因此，行政学又必须随着社会的进步与发展而不断改革与创新，不断的丰富与发展，以适应社会的需要。就是说，行政学又具有动态性、权变性。

四、行政管理学与某些相关学科的关系

行政管理学同其它若干学科有着密切的关系，分析行政管理学与它们之间的区别和联系，能够使我们进一步了解行政学的本质和特征。

行政管理学与政治学。政治学是研究国家政治结构、政治机制的学科，并侧重于理论研究。而行政管理学是运用政

治学基本原理来研究政府体制和政府行为等行政管理规律的，是政治学的一个分支，其内容较之政治学更加具体、务实。

行政管理学与行政法学。行政法学是以行政法律关系为研究对象的学科，其主要内容是研究行政管理的法律规范。而行政管理学主要是研究有效的行政管理的规律、原则、方法。但二者又互相交叉、渗透和促进。行政法学有赖于行政管理学不断充实其内容，而行政管理则有赖于行政法提供维护其自身合法权威的法律规范，进而加强自身效能。

行政管理学与企业管理学。企业管理学产生于行政管理学之后，它主要研究如何管理和改进企业经营情况，以提高生产效率和增加利润。而行政管理学是研究国家行政管理的规律。两者在研究对象、目的、范畴上都存在明显差异。但二者在某些思想、理论和方法上又是互相借鉴、互相影响和互相渗透的。

行政管理学与社会学。社会学是以社会和社会问题为研究对象，探讨社会良性运行规律的科学。行政管理学则运用社会学的理论、原则和方法于行政管理之中，充实了行政管理学的内容。同时，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，社会学和行政管理学是关系密切的相关学科。

除上述之外，行政管理学与心理学、经济学、数学、运筹学、财政学、统计学、行为科学、公共关系学等学科也有比较密切的关系。借助于这些学科的某些理论和方法来揭示行政管理的规律，以保证或促进行政管理科学化。行政管理学正是在行政管理的实践中，在与相关学科的相互促进中，不断地得到丰富和发展的。

第二节 行政管理学的产生和发展

一、行政管理学是现代社会发展进步的产物

行政管理学产生于 19 世纪末 20 世纪初不是偶然的，有着深刻的时代背景。

第一，资本主义生产规模的扩大、资产阶级追求管理高效率的需要，推动学者们研究工厂企业组织管理的理论和方法。19 世纪末 20 世纪初，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厂生产，众多工人的集中劳动取代了少量劳动者的分散作业，工厂的规模越来越大，管理越来越复杂。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立于不败之地并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。

第二，政府管理责任加重、管理方式复杂化，推动学者们把行政管理从政治学中分离出来，进行独立地、专门地研究。随着资本主义工业的迅速发展，人口日益集中，城市不断扩大，国内外的经济交往、文化交流更加频繁，交通运输扩展了，管理职能增强了，管理责任加重了，管理方式也日趋复杂了。在这种情况下，整个社会越来越强烈地要求科学管理，从而推动学者们对行政管理进行独立地、专门地研究，最终把关于行政管理的理论和方法从政治学中独立出来，形成行政管理学。

第三，政府职能扩大、追求行政管理的高效率和高职能，是当时人们关注的大课题。随着现代科学技术，经济、

政治、文化的发展，政府职能不断扩大，各国政府机构和人员迅猛增加，行政开支急剧膨胀。据统计，1841年英国公务人员1.7万人、法国9万人、美国2.3万人。到1881年，英国公务人员达8.1万人、法国近38万人，美国10.7万人。而且，在庞杂的公务人员中严重地存在着贪污腐化、不负责任、能力低、不称职等情况。因此，探寻行政组织、行政人员、行政经费等的优化管理，追求行政管理的高效率和高效能，就成为当时人们共同关注的大问题，从而推动着行政管理学的产生。

可见，行政管理学是现代社会发展进步的产物。工业革命后带来的社会化大生产和科学技术的进步，为行政管理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管理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。行政管理学正是在这样的社会历史条件下产生的。

二、西方行政管理学形成发展的历史进程

西方行政管理学产生于19世纪末20世纪初的美国。其形成发展的历史过程，大致经历了以下几个阶段。

1. 形成阶段（1900—1930年前后）

1887年，美国学者威尔逊发表了《行政的研究》一文，主张行政与政治分离，建立一门独立的学科——行政学。他认为，一个好的政府需有两大支柱：强有力并且负责的政务官，有效能的文官制度。他的这篇论文产生了巨大影响，因而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》一书出版，有些学者称它为美国第一部行政学教科书。1900年，古德诺又发表了另一部名著《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和政党因素的影响等等观点。这时，愈来愈多的学者把行政管理活动作为独立的研究对象进行专门地研究。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，讲究效率的必要性，对行政管理进行科学研究的可能性。1927年，美国学者魏劳毕发表了《行政学原理》一书，比较系统地阐述了行政管理学的理论体系。至此，行政管理学这一学科基本形成。

行政管理学的产生和形成，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，写出了《科学管理原理》一书，提出了一整套企业科学管理原理。泰勒因此被称为“科学管理之父”。早期行政管理学者对泰勒等科学管理理论和方法进行了积极地评价和吸收，形成了一些共通的管理原则。因此行政管理学的这个时期被称为科学管理时期，又称传统理论时期。

这个时期的行政管理学理论存在着严重的缺陷，主要是过分重视机械效率，而忽视社会效益；过分重视组织的静态面，而忽视组织的动态面；片面强调人的物质利益，而忽视人的精神因素、缺乏对人的尊重；把行政机关看成封闭型系统，忽视了外在环境的影响。这反映出这个时期的行政管理学尚处在初创阶段，还远未成熟。

2. 成长阶段（1930—1960年左右）

30年代出现的世界性经济危机，使行政管理理论受到很大冲击，暴露了传统管理理论的弱点。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

有关人的行为的实验，发现组织中人的行为非常复杂，无法用传统理论来解释。实验表明，如果尊重人格，积极激励，就可以在其它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，美国学者巴纳德提出，在正式组织中要注意发挥建立在人际关系基础之上的非正式组织的作用，主管人员的主要作用在于发挥每个人的能力，其权威来自部属的授予。美国学者马斯洛提出五个层次需求的理论。认为人的需要依次为生理、安全、归属、尊重、自我实现五个层次，要不断满足人们不同层次的需要。美国麻省理工学院的麦克雷戈教授提出了著名的 X 理论和 Y 理论。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，通过善意的人性激发，人会自治自律地达到目标。所以，要实行民主领导，积极沟通，满足需要，适当授权，发挥人的潜能。这些理论被称为行为科学，这个时期又称为行为科学时期。

行为科学推动了行政管理学的发展，并使行政管理学理论本身发生了显著的变化。从只重视组织结构、规章制度，到同时注意组织中的意见沟通和欲望满足；从只注重监督制裁到重视激发人的积极性；由专断领导到民主领导；由“重事”到“重人”。这是行政管理学理论发展中的一次飞跃，是对行政管理活动及其规律认识的深化。但是，这个时期也出现了新的片面性，如过分重视人的行为因素，而忽视了组织结构、法制的作用，忽视了环境的影响作用等。

3. 科学化阶段 (1960—现在)

随着科学技术的进步、社会的发展、管理经验的总结积累，行政管理学理论又有了新的突破，进入了科学化阶段。