

编 再 发
主 叶 主 编
副 王 首 程
翟 震 生

现代行政管理学

● XDXZGLX

● XDXZGLX



安徽人民出版社

现代行政管理学

主编 叶再发

副主编 王首程 瞿麦生

安徽人民出版社

1989年·合肥

现代行政管理学

主编 叶再发

副主编 王首建 曹麦生



安徽人民出版社出版

新华书店发行

中国人民解放军86181部队印刷厂印刷

开本:787×1092 1/32 印张:11.625 字数:251千字

1989年5月第1版 1989年5月第1次印刷

印数:1—9000册

ISBN 7-212-00203-8/C-15 定价:3.70元

前 言

在我国，行政管理学的研究已经大踏步地走出低谷，与此同时，行政管理学的教学也迎来了蓬勃发展的喜人局面，本书就是为了适应高校行政管理学的教学和广大行政工作人员提高自身素养的需要，由八位同志合作编写的。这八位同志按姓氏笔划排列如下：王首程（安徽财贸学院）、叶再发（商业部安徽商管学院）、叶斌（安徽大学）、李启亚（安徽财贸学院）、林月兵（淮南市政府研究室）、郑龙（福建经济管理干部学院）、郭新华（商业部安徽商管学院）、瞿麦生（天津商学院）。

本书由叶再发、王首程拟定提纲、发起编写。各论执笔人如下：

导论——王首程

组织论：机制原理——瞿麦生

人论：管理的人——瞿麦生

人论：人的管理——郭新华

财论：预算·会计·审计——李启亚

物论：物资·总务——叶斌

方法论：行政会议·行政公文——王首程

方法论：计划·决策·执行·监督——郑龙

尾篇：改革与展望——叶再发、林月兵

叶再发同志任本书主编，王首程、瞿麦生任副主编。主编、

副主编对初稿进行了认真的讨论，全书最后由王首程统稿，叶再发审定。在编写中，我们参考了一些同仁的论著，在此深表感谢。

本书的原理阐释试图紧扣我国行政管理的现状，突出现代性、针对性和实用性，在对行政管理过程的考查中，则注意强调人的意义，这些，构成了本书的基本特色。但是，为资料不足、时间紧迫和现有水平所限，书中的缺点错误在所难免，我们热忱地期待着同志们的批评。

编 者

1988年12月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 行政、行政学、行政管理学	(1)
一、行政	(1)
二、行政学	(5)
三、行政管理学	(6)
第二节 行政管理学的沿革	(9)
一、我国古代的行政管理思想	(9)
二、行政管理学的产生	(13)
三、行政管理学的发展	(16)
第三节 研究行政管理学的意义与方法	(23)
一、研究行政管理学的意义	(23)
二、研究行政管理学的方法	(28)
第二章 组织论：机制原理	(32)
第一节 行政组织机制	(32)
一、组织	(32)
二、行政组织	(34)
三、行政组织构成要素	(36)
四、行政组织的特征	(38)
五、行政机关、行政组织与行政机构	(39)
六、行政组织与其他组织的关系	(41)
第二节 行政组织建设的原则	(42)
一、适应需要的原则	(43)
二、完整统一的原则	(46)
三、经济效能的原则	(49)
四、依法设置的原则	(51)
五、管幅适度的原则	(55)

第三节	行政组织的体制		(57)
一、	体制的涵义	(57)	二、行政组织体制的涵义 (57)
三、	行政组织体制的分类	(59)	
第四节	行政组织的类型		(69)
一、	领导机关	(69)	二、职能机关 (70)
三、	辅助机关	(70)	四、咨询、参谋机关 (70)
五、	派出机关	(71)	六、临时机构 (72)
第五节	企事业单位的行政机构		(72)
一、	企事业单位行政机构概述	(72)	
二、	企事业单位行政机构的设置	(75)	
第三章	人论：管理的人		(77)
第一节	行政管理人员概述		(77)
一、	行政管理人员的涵义	(77)	
二、	行政管理人员的分类	(78)	
三、	行政管理人员的作用	(80)	
四、	行政管理人员的基本素质要求	(81)	
第二节	行政管理人员的政治素质		(84)
一、	勇于开拓进取	(85)	二、廉洁奉公 (85)
三、	作风民主	(86)	四、具有献身精神 (86)
五、	树立新的人才观	(87)	六、实事求是 (87)
七、	革新观念	(88)	
第三节	行政管理人员的心理素质		(89)
一、	追求	(89)	二、意志 (90)
三、	情绪	(91)	
四、	风度	(92)	五、能力 (93)
第四节	行政管理人员的文化素质		(96)
一、	知识化	(97)	二、专业化 (90)

三、知识结构 (91)	四、优化领导群体知识结构 (102)
第五节 行政管理人员的身体素质·····	(103)
一、年龄阶段的开发与利用 (104)	
二、我国行政管理人员的年轻化 (108)	
第六节 行政管理人员的公关素质·····	(109)
一、处理好群体关系 (109)	
二、在公众中塑造政府形象 (112)	
第四章 人论：人的管理·····	(113)
第一节 人事行政概述·····	(113)
一、人事行政的涵义 (113)	
二、人事行政的研究对象与范围 (114)	
三、人事行政的目的和性质 (117)	
第二节 人事行政机构·····	(120)
一、人事行政体制 (120)	二、人事行政机关 (123)
第三节 人事行政的改革·····	(129)
一、人事行政改革的内容 (129)	
二、人事行政改革的依据 (131)	
三、人事行政改革的目标 (134)	
第五章 财论：预算·会计·审计·····	(153)
第一节 预算行政·····	(153)
一、国家预算的意义和作用 (153)	
二、国家预算的组成 (156)	
三、国家预算收支的划分 (157)	
四、国家预算的编制 (161)	五、单位预算 (164)
六、预算外资金管理 (165)	
第二节 会计制度·····	(167)

一、会计的对象、任务与作用	(167)
二、会计凭证、帐簿和报表	(170)
三、国家预算的执行	(174)
四、决算制度	(178)
第三节 审计制度	(180)
一、审计监督的涵义、依据和特征	(181)
二、审计机关的组织机构、任务与职权	(182)
三、审计的作用	(185)
四、审计的分类	(186)
五、审计的方法和步骤	(188)
第六章 物论：物资·总务	(192)
第一节 物质行政	(192)
一、物质行政的意义、特点与原则	(192)
二、物资行政的组织体系	(198)
三、物资行政的内容	(200)
四、物资行政体制	(206)
第二节 总务行政	(214)
一、总务行政的意义、特点与原则	(214)
二、机关事务管理	(218)
三、后勤服务管理	(223)
四、总务行政体制改革	(228)
第七章 方法论：行政会议·行政公文	(233)
第一节 行政会议	(234)
一、会议的分类与意义	(234)
二、会议的审批	(238)
三、会议的准备	(240)
四、开会的基本规则	(245)
五、会风	(249)
六、会议纪律	(251)
第二节 行政公文	(253)

一、行政公文的特点与作用	(253)
二、行政公文的种类	(257)
三、行政公文的形成	(259)
四、行政公文的处理	(264)
第八章 方法论：计划·决策·执行·监督	… (270)
第一节 行政计划	…………… (270)
一、行政计划的内容	(270)
二、制定计划的原则	(274)
三、制定计划的步骤	(276)
四、制定计划的方法	(280)
第二节 行政决策	…………… (283)
一、行政决策的涵义	(284)
二、行政决策的类型	(286)
三、行政决策的过程	(292)
四、行政决策的体制	(296)
第三节 行政执行	…………… (298)
一、行政执行的涵义	(298)
二、行政执行的环节	(299)
第四节 行政监督	…………… (304)
一、行政监督的涵义	(304)
二、行政监督的类型	(307)
三、行政监督的方式	(311)
第九章 尾篇：改革与展望	…………… (315)
第一节 行政管理的改革方向	…………… (315)
一、资本主义国家行政管理的发展趋势	(315)
二、苏联东欧国家行政管理的发展趋势	(321)

三、我国行政管理改革的总体目标 (327)

第二节 我国行政管理改革的主要内容… (331)

一、“承包”、“竞争”机制的引入 (331)

二、民主化与透明度 (334)

三、管理的现代化、科学化、社会化 (337)

四、管理的法制化 (345)

第三节 我国行政管理改革的实施战略… (346)

一、实现党政分开 (348)

二、以机构和人事制度改革为突破口 (349)

三、与经济体制改革相呼应 (351)

第一章 导 论

第一节 行政、行政学、行政管理学

一、行政

汉语中“行政”一词最早见于《史记》。《史记·周本记》载：“成王少，周初定天下，周公恐诸侯叛周，公乃摄行政当国。”“周公行政七年，成王长，周公反正成王，北面就群臣之位。”《周本记》又载：周厉王三十七年，以平民为主体的“国人”发生暴动，周厉王逃往彘（今山西霍县一带），于是，“召公、周公二相行政，号曰‘共和’。”可见，汉语中最初出现的“行政”一词的涵义是代替王来处理国家的全部政务，使整个朝政继续得以运行。

在现代汉语口语中，“行政”通常有几层涵义，例如：

- ①、政府行政机构一定要精简。
- ②、机关要大力压缩行政开支。
- ③、这个厂还经常组织机关行政人员深入车间，跟班劳动。

上述句子，例①中的“行政”指的是执行国家政权。例②中的“行政”指的是机关内部的管理工作。至于例③中的“行政”一词，所指称的范围就很大了；习惯上它既可以包括工厂厂长、党委书记以及党团工会和女工组织中的工作人

员，有时又包括各科室人员和工厂其他管理人员。以上情况表明：第一，在现实生活中，人们关于行政的观念具有一定的模糊性。第二，新中国成立以来的几十年里所形成的党政不分、政企不分的事实，还在一定程度上制约着人们对“行政”涵义的准确把握。

国外对“行政”的理解概括起来约有以下三种。

第一种是着眼于职能分工，把行政理解为政府行政部门所管辖的事务。例如，美国行政学权威威劳毕在1928年著的《行政学原理》一书中说：“行政乃是政府组织中行政机关所管辖的事务”。这一区分显然是以18世纪启蒙学者孟德斯鸠提出的“三权分立”学说为基础的。按照这种区分，凡国家立法、司法以外的政务，即为行政。如此区分看似界限分明，但是，不少学者却以为它有一个明显的疏忽，即立法、司法、行政三权事实上无法完全分立。立法、司法机关也有人事行政和财务行政，行政机关也有一些立法和司法性质的政务。

第二种观点是从政治与行政的差异入手，试图通过两者的比较，使行政的涵义得到明确。例如《世纪字典》解释说：政治的范围较为广大，而行政的范围较为狭小，所以“政治就是人民经过其所组成的政党或政团，对决定影响政府政策的活动的指导；而行政乃是政府官吏推行政府功能时的活动。”简言之，行政是在政治指导下的活动。美国著名的行政学家和法学家古德诺在其1900年所著的《政治与行政》一书中也认为：“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行。”对于这种认识，有人指出它虽然在一定程度上明确了行政的涵义，但也存在着明显的局限。这表现在：既然推

行政府功能时的活动都属于行政，那么，行政的范围将变得十分宽泛，以致究竟什么是本来意义上的行政，反而变得模糊不清了。同时，“国家意志的执行”也不能离政治，“譬如行政首长 in 制定决策的过程当中，必须广事搜集资料及征询意见，同时要考虑到利害的错综，这些问题都牵涉到政治，绝不是一件单纯的‘行政’现象。相反的，很多所谓政治问题，亦不能不顾及行政事实，同时更要与行政官员保持沟通，否则议会的决议是不容易行得通的。”^①

第三种是以管理的观点来解释行政。这一认识始于本世纪初欧美工商企业科学管理革命发生之后，企业科学管理所获得的成果使人联想到将其成功的经验移植到政府机关。从那之后，不断有人用科学管理的观点来解释行政，其中，影响较大的是怀特、费富纳、狄马克、西蒙、费尧等人。1926年，美国芝加哥大学教授怀特出版了美国大学的第一本行政学教科书《行政学导论》，该书认为：“行政是为完成或实现一个权力机关所宣布的政策而采行的一切动作。……乃是为完成某种目的时，对许多人所作的指挥、协调与控制。”这一表述虽然比较抽象，但是他把行政看成是由人所操纵的动作，这就把一个较新的关于行政的观念摆到了人们的面前。此后，行政学的研究逐步从静态考察转向动态的行政行为的考察，在这方面较有成就的是美国著名行政管理学家赫伯特·A·西蒙。他在1950年与人合著了《行政学》一书，书中认为最广义的行政就是“为达到共同目的时合作的集体行动。”

^①参见张润书《行政学概要》，五南图书出版公司1984年版。

费尧(H.Fayol)是法国管理学者与矿业工程师。我们介绍他不只是因为他在把科学管理方法运用于行政管理上具有重要贡献,还因为正是由于他对“行政”的理解,使得这一概念变得更为歧义纷呈。费尧在1916年出版了他的法文版名著《工业与一般管理》,此书把企业的全部活动分为技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动和行政活动六大类,这已清楚地表明作者是把行政理解为企业活动的一个组成部分。接着,费尧又着重研究了企业的行政活动,把行政看成是由计划、组织、指挥、协调、控制等五大项目所构成的整体功能的表现。1930年,费尧著作的英文版问世,迅速在美国引起反响。行政学的视野从此变得极为开阔,行政也不再被公认为是政府行政部门的专职。有人甚至更进一步提出:不光是企业中有行政,凡是有人群的地方都有行政。

由以上介绍可知,无论是在我国还是在外国,“行政”的涵义均处于不断发展和变动过程之中,这种变动中既有一定历史时期社会生产力发展水平的影响,又有相关学科发展成果的渗透。但是这并不意味着行政的涵义就始终是游移不定、不易把握的,相反,在一个相对的历史发展阶段,其涵义应该是十分确定的

那么,究竟怎样来理解“行政”呢?我们认为需要首先把握两个问题:第一,行政是动态的组织活动过程。这一认识体现了现代管理科学的基本精神,吸取这一观点,便于我们全面地、多角度地对“行政”加以考察。第二,要有利于我国当前正在继续进行的党政分开、政企分开的改革实践。据此,本书对行政一词所作的表述是:行政是国家行政机关

(包括派出机关)根据宪法和法律赋予的权力,履行管理国家事务职责的组织活动。

二、行政学

明确了“行政”之后,我们就不难理解“行政学”的涵义了。所谓“学”,简言之就是有系统的知识。行政学就是关于行政现象与行政事实的基本原理、基本法则的系统知识。这里讲的行政现象与行政事实总括了在管理国家事务的组织活动中必然面临的一系列问题,其中主要包括机关组织的建设,机关人、财、物的合理调配等问题。换句话说,行政学就是关于国家行政机关的组织建设,机关人、财、物合理调配的基本原理、法则和技术的系统知识。这些系统知识具有以下几个基本特点:

1、工具性

行政学的有关原理和法则是从各种复杂的行政现象中分析、归纳、综合而得出的,因而可以用于指导具体的行政工作,作为各级行政机关处理行政事务的准则。从这个意义上讲,行政学是一种工具性的系统知识。

2、综合性

行政学的原理、法则是建立在科学方法论基础之上的有着完整的逻辑结构的整体性知识。这种整体性是横跨了社会学、管理学、人类学、政治学、心理学、历史学、经济学、语言学、法律学等学科而建构起来的,因此行政学是一门综合性的边缘学科。

3、阶级性

就其工具性的特点来看,行政学的知识是可以为所有政府机关通用的。但是,行政学本源于政治学,又肩负着为一

定的阶级、党派治理国家而服务的使命，这就使其染上了强烈的阶级色彩。因此，对于西方以及海外行政学的有关理论和实践，我们可以本着积极的态度，有选择地引进，却不可生搬硬套。

三、行政管理学

有的论著主张“行政学，即行政管理学”，也有一些论著认为不应把行政学和行政管理学理解为同一概念，这一分歧给教学和研究都带来了一些不便。

仔细分析目前国内有关教材和论著中对行政学和行政管理学两个概念间关系的不同理解，可以发现：把行政学和行政管理学理解为同一概念主要是出于语意学的考虑。Abm—nistration译成汉语既可译为“行政”，又可译成“管理”。象西蒙（H.A.Simons）等人合著的“Public Administration”，通常就译为“行政学”，而费尧的名著“Industrial and General Administration”则译为“工业与一般管理”。在一般语言习惯中，“行政学”多见称于台湾暨海外华文论著之中，大陆近几年的有关论著更多的是采用“行政管理学”这一名称，但两者的内涵和外延都基本一致。从这个意义上讲，行政学就是行政管理学。

主张把行政学和行政管理学区分开来的观点认为：行政学和行政管理学是在不同的历史时期形成的两个概念；前者产生的时间较早，后者则是在科学管理的基本原理引入之后才建立起来的较新的概念。在实际运用中，有些论著也已分别赋予行政学和行政管理学不同的内涵：前者更注重学科体系的建构、理论色彩浓、比较抽象，后者偏重于针对政务中的事实寻求合理解决问题的方法和程序，比较具体；前者多