

实用行政管理学



主编 程家谟 胡九如

法律出版社

实用行政管理学

主 编 程家谟 胡九如

副主编 徐 斌 邹远成

法 律 出 版 社

一九九〇年·北京

行政管理学和行政法学是一对孪生兄弟

(代 序)

一本新编写的《实用行政管理学》又问世了，这是一件值得庆贺的事情！

在党的十一届三中全会精神指引下，近十年来，行政学（行政管理学）在我国经受三十多年长期的压抑以后，恢复了它的青春。几十本有关行政管理学的著作和一大批研究国家行政管理各方面工作的论文相继问世。伴随着我国国家行政管理逐步走上现代化、科学化、法制化的道路，目前，行政管理学和行政法学这两门重要的学科已在我国兴旺地发展起来。

这两门学科是一对孪生兄弟，都是以国家行政管理作为研究对象的学科，只不过它们各自研究的侧重点有所不同罢了。行政管理学侧重研究国家行政管理的领导体制、领导艺术，国家行政管理的方式、方法，以及涉及行政决策、行政咨询、行政信息、行政改革，特别是行政效率等方面的各种问题。它是研究国家行政管理自身规律的一门科学，在社会科学中属于政治学的范畴，是政治学的一个分支学科。而行政法学则是侧重从法律的角度来研究国家行政管理问题的。它以行政法规作为直接研究对象，总是围绕一个国家大量的行政法规来研究国家行政管理问题。它主要研究国家行政管理的各种法律制度，以及系统地研究如何运用行政法这种法律手段来保证有效实施国家行政管理的各种法学理论问题，在社会科学中它属于法学的范畴，是我国马克思主义法学的一个重要的分支学科。

由于研究对象都是国家行政管理的问题,因此,这两门学科的关系是十分密切的,事实上已形成了你离不开我、我也离不开你的密切关系。说得形象化一点,简直是一种鱼水关系!对行政管理学的研究,如果缺少了十分重要的国家行政管理的法制保障这一环节,它的理论体系就不能算是完善的。正象把一群生气勃勃的鱼儿放到缺水的池潭中去它们会很快死去一样,这样形成的国家行政管理的全套理论也必将是苍白的、软弱无力的理论,它只能象眨着白眼的缺水的鱼儿那样,对实践起不到它本应起到的作用。相反地,水倒是到处都有的,行政法调整着国家政治、经济、文化和社会生活各个方面极其广泛的社会关系。但如果法学家们只会干巴巴地去研究现成的、条文化了的行政法规,而不同时去研究活生生的国家行政管理的实际情况,并充分利用行政管理学的研究成果来发展行政法学,那就象没有鱼群的水潭那样,这潭水就只能是一潭死水,这样形成的行政法学理论体系,就只能是脱离实际的教条,对国家行政管理的实践也同样起不到它本应起到的作用。总之,鱼同水虽然是两种不同的事物,行政管理学同行政法学虽然是两门相对独立的学科,但它们之间的关系却极为密切,这一点是谁也不能否认的。笔者认为,只有在这样的认识基础上,这两门学科才能在我国新的历史条件下,在国务院早在1984年就明确提出的国家行政管理需要现代化、科学化、法制化的战略思想指导下,更好地发展起来。

诚然,在行政管理学的理论体系中,只能围绕国家行政法制建设的一些主要问题,如行政立法、行政执法、行政法制监督,以及有关这一方面的法律教学、法制宣传和法学研究等问题,用少量的、一定的篇幅简明扼要地来加以阐述;它必须把大量的篇幅用于阐明有关行政管理的其它许多理论问题。正如在刑法学的理论体系中,必须谈到犯罪原因但又只能用少量的、一定的篇幅简明扼要地来阐明犯罪原因,它必须把详尽地研究犯罪原因的全部理论留给

犯罪学这门学科去阐述一样，有关行政法制建设的一系列理论问题，也只能留给行政法学这门学科去作更为详尽的阐述，不需要在行政管理学中多费篇幅，这是完全恰当的。但也正因为如此，所以，笔者建议本书的读者们在学习行政管理学的基础上，一定要同时学习行政法学；至少也要把行政法学作为学习这本行政管理学的主要参考读物来读一读。千万不要忘记这两门学科的紧密联系，千万不要忘记它们之间的“鱼水关系”！

这本《实用行政管理学》，作为干部培训的教材，在处理行政管理学和行政法学的关系方面，吸收了近年来有关著作的研究成果，并在此基础上，从行政立法、行政执法、行政监督等方面较好地处理了二者的关系，且有所发展，提出了自己独到的见解。这一点是特别值得庆贺的。相信作者们在本书出版以后，在经过一段实践的基础上，定能根据广大读者学习的心得，在这一方面，继续取得进一步的成就，把行政管理学同行政法学在理论体系方面的紧密联系更好地巩固和发展起来。

在本书即将付印之际，谨以此代序，奉献给本书的作者、读者和出版者。不当之处，在所难免，祈望不吝赐教。

中国行政管理学会常务理事
中国法学会常务理事
行政法学研究会总干事

张尚鸾(教授)

1990.10.1 于北京

目 录

代 序.....	张尚鸾1
第一章 绪论.....	1
第一节 行政和行政管理学.....	1
一、行政的含义.....	1
二、行政管理学.....	3
三、行政管理学的特点	4
第二节 行政管理学的产生与发展	6
一、行政管理学产生与发展的历史过程	6
二、国外行政管理学的发展趋势	10
三、中国行政管理学的发展状况	10
第三节 行政管理的功能与原则.....	14
一、行政管理功能的含义和类别	14
二、行政管理的总体功能	15
三、行政管理的运行功能	17
四、行政管理的主要原则	18
第四节 学习行政管理学的意义和方法	22
一、学习和研究行政管理学的意义.....	22
二、学习和研究行政管理学的方法.....	24
第二章 行政组织.....	27
第一节 行政组织的含义、特点和类型.....	27
一、行政组织的含义.....	27
二、行政组织的特点.....	28
三、行政组织的种类.....	30

第二节 行政组织结构	32
一、行政组织结构的含义	32
二、行政组织的层级结构	33
三、行政组织的部门结构	34
四、我国政府部门机构的改革	36
第三节 行政组织体制	37
一、集权制与分权制	37
二、层级制与职能制	38
三、首长制与委员会制	39
四、混合制	41
第四节 行政组织设置的原则	43
一、适应行政目标的原则	43
二、完整统一的原则	44
三、职责权相称的原则	45
四、精干与效能原则	46
第三章 行政领导	48
第一节 行政领导概述	48
一、行政领导的含义	48
二、行政领导的职责	51
第二节 行政领导的基础与素质	54
一、行政领导的基础	54
二、行政领导者的素质	56
三、行政领导的结构	61
第三节 行政领导的行为方式和领导艺术	65
一、行政领导的行为方式	65
二、行政领导艺术	67
第四章 人事行政	72
第一节 人事行政概述	72

一、人事行政的含义	72
二、人事行政的地位和作用	74
三、人事行政的基本原则	77
四、人事行政系统	80
第二节 人事调控机制	81
一、干部计划管理	82
二、人员编制管理	83
三、工资基金管理	84
四、人事法规	84
第三节 人事更新机制	85
一、干部的吸收、录用和任用	85
二、干部离休退休及其管理	87
三、干部培训	88
四、干部交流和人才流动	89
第四节 人事激励机制	90
一、考核	90
二、奖惩	91
三、工资	92
四、职称	94
第五章 国家公务员制度	98
第一节 国家公务员制度概述	98
一、国家公务员制度的产生与发展	98
二、我国建立公务员制度的意义	102
三、我国公务员制度的基本原则	104
四、我国公务员制度同西方公务员制度的主要区别	105
第二节 职位分类	106
一、品位分类简介	106
二、职位分类的性质和特征	107

三、职位分类的作用和功能	108
四、职位分类程序	109
第三节 国家公务员的权利和义务	112
一、国家公务员权利、义务的意义及相互关系	112
二、国家公务员的权利	113
三、国家公务员的义务	115
第四节 国家公务员的管理制度	118
一、考试录用制度	118
二、考核制度	119
三、奖惩制度	121
四、升降制度	121
五、培训制度	122
六、流动调配制度	123
七、回避制度	124
八、工资福利制度	124
九、辞职辞退制度	124
十、退休制度	125
第六章 行政决策	126
第一节 行政决策的含义和地位	126
一、行政决策的含义	126
二、行政决策的地位	128
三、行政决策的分类	129
第二节 行政决策的原则和程序	132
一、行政决策的原则	132
二、行政决策的程序	134
第三节 行政决策体制	138
一、行政决策中枢系统	138
二、行政决策咨询系统	139

三、行政决策信息系统	141
第七章 行政信息	144
第一节 信息和行政信息	144
一、信息的含义	144
二、行政信息及其特征	146
三、行政信息的作用	148
四、行政信息的分类	151
第二节 行政信息系统	152
一、建立行政信息系统的意义	152
二、行政信息系统的作用	154
三、建立行政信息系统的原则和步骤	156
四、行政信息系统的现代化	157
第三节 行政信息的运用	160
一、运用行政信息的主要原则	160
二、行政信息的处理	163
三、行政信息的交流	164
四、行政信息的反馈	166
第八章 行政执行	169
第一节 行政执行概述	169
一、行政执行的含义	169
二、行政执行的地位与作用	170
三、行政执行的特点	172
第二节 行政执行的准备	172
一、制定行动计划	173
二、做好实施计划的准备	176
第三节 行政授权	177
一、行政授权的原则	177
二、行政授权的作用	179

三、行政授权的时机	180
四、行政授权的方式	181
第四节 行政执行环节	181
一、行政指挥	182
二、行政协调	183
三、行政沟通	185
四、行政控制	187
五、行政活动总结	190
第九章 行政监督	191
第一节 行政监督及其意义	191
一、行政监督的含义	191
二、行政监督的理论依据	194
三、行政监督的地位和作用	197
第二节 行政监督的形式和内容	198
一、中国共产党的监督	199
二、国家权力机关的监督	201
三、司法监督	203
四、国家行政机关的内部监督	203
五、群众监督和社会监督	207
第三节 加强和完善行政监督	209
一、认真贯彻公开性原则	209
二、健全人民代表大会制度	212
三、提高专职监督人员的素质	213
四、完善行政监督体制	214
第十章 行政方法与行政效率	217
第一节 行政方法概述	217
一、行政方法的含义	217
二、行政方法的作用	217

三、行政方法体系	219
第二节 行政管理的一般方法	220
一、行政的方法	220
二、经济的方法	221
三、法律的方法	223
四、教育的方法	225
第三节 行政管理的技术方法	227
一、网络规划法	227
二、目标管理法	233
三、树形择优法	237
第四节 行政效率	241
一、行政效率的含义	241
二、行政效率的评估和测定	242
三、提高行政效率的途径	245
第十一章 财务行政	248
第一节 财务行政概述	248
一、财务行政的含义和性质	248
二、财务行政的地位和作用	249
三、财务行政的内容和任务	250
第二节 国家预算管理	251
一、国家预算的意义	251
二、国家预算的内容和原则	252
三、国家预算的程序和方法	254
四、国家预算的管理体制	257
第三节 预算会计和决算	258
一、预算会计的职能与任务	258
二、国家决算制度	262
第四节 国家审计制度	263

一、审计的功能和作用	263
二、审计的内容和方法	265
三、我国的审计组织体系	266
第十二章 机关行政	268
第一节 机关行政概述	268
一、行政机关及其管理	268
二、机关行政的地位和作用	269
三、行政机关管理的内容和特点	270
第二节 会议和文书档案管理	272
一、会议管理	272
二、文书档案管理	275
第三节 总务后勤和环境管理	280
一、总务后勤管理的特点和要求	280
二、总务后勤管理	282
三、财务和环境管理	283
第四节 加强机关管理的途径	285
一、机关岗位责任制	285
二、机关管理现代化	288
第十三章 行政环境与行政关系	291
第一节 行政环境和行政关系的含义	291
一、行政环境的含义	291
二、行政关系的含义	292
三、研究行政环境和行政关系的意义	293
第二节 行政环境的内容	295
一、行政的政治环境	295
二、行政的经济环境	296
三、行政的文化环境	300
第三节 行政关系的内容	302

一、行政公共关系	302
二、行政内部关系	305
三、处理行政关系的原则	308
第十四章 行政法规与行政道德	311
第一节 行政法规概述	311
一、行政法规的对象和特征	311
二、行政法规的分类	313
三、行政法规的地位与作用	313
第二节 行政法规的内容	315
一、行政组织法	315
二、行政行为法	316
三、行政诉讼法	319
第三节 行政法规的制定与实施	323
一、行政法规制定的原则和程序	323
二、行政法规的修改与撤销	325
三、行政法规的实施	326
四、行政管理的法制化	327
第四节 行政道德	328
一、行政道德的含义与规范	328
二、行政道德的地位和作用	331
三、行政道德教育与修养	332
 附：行政管理案例	336
后 记	374

第一章 绪 论

本世纪以来,世界经济和科学技术的发展,推动了管理科学的产生和发展。行政管理学是管理科学中一门更为年轻的分支学科。理论源于实践又对实践起指导作用。当前,中国四化建设的实践和改革的大潮,正在呼唤着具有中国特色的社会主义行政管理学的诞生。学习和研讨行政管理理论,对于充分发挥社会主义制度的优越性,推进我国行政管理的民主化、科学化、法制化;促进四化建设,必将起着重要作用。

第一节 行政和行政管理学

一、行政的含义

学习行政管理学,首先要知道“行政”这一基本范畴。然而,中外行政管理学著作及词典对行政一词的解释,存有歧义。

中国历史文献中很早就出现过“行政”一词,据《纲鉴易知录》记载:公元前841年,西周时期的周厉王,因“国人发难”而出逃,当时太子靖年幼,由“召公、周公二相行政”。这里所指的“行政”,是指管理国家政务。在国外,两千多年前古希腊学者亚里士多德就使用过与中文“行政”相类似的词汇,现代英语中的“行政”(Administration)一词,据《社会科学大辞典》解释:“行政为国家事务的管理”。

随着工业革命和近代文明的出现,国家事务管理的组织形式和活动方式日益复杂,理论家为了探讨行政管理在社会生活中的重要作用,对于“行政”的内涵从不同的角度作了不同的解释。大

体上可以归纳为三种：

狭义的行政概念。这是从立法、司法、行政三权分立的角度解释行政的。这种解释，把行政局限于政府的执行性活动，认为行政是政府履行职能，推行政务的活动，其代表人物是美国的行政学家魏劳毕，他于1927年在《行政学原理》一书中指出：“行政是政府组织中行政机关所管辖的事务。”这种认识，实际是把行政看作是立法和司法以外的行政部门的工作。这种观点，反映了资产阶级革命胜利初期“三权分立”确实存在的事实。但是，20世纪初，资本主义进入垄断阶段以后，“三权分立”的体制已发生变化，立法、司法、行政三者之间互相制约又互相渗透，行政部门的权力随着政府职能的扩展而不断扩大，对立法和司法活动的参与或影响作用越来越大。从“三权分立”的角度，把行政的内涵作狭窄的界定已经不符合实际了。

广义的行政概念。这是从政治与行政分离的角度解释行政的。其代表人物是美国行政学家古德诺。他在1900年写的《政治与行政》一书中，主张政治与行政分离，认为“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现和国家意志的执行。”“政治是国家意志的表现；行政是国家意志的执行”。政治和行政分别由议会和政府掌握，议会代表民意决策，政府只负责决策的执行。这种把政治与行政完全割裂的观点是脱离实际的。事实是，行政同样要体现国家的意志，行政机关也要积极地参与政治决策，一些法律的议案最初则是由行政机关提出来的。

最广义的行政概念。这是从管理功能的角度解释行政的，认为一切管理都是行政。如美国的行政学家西蒙等人认为，行政是“若干人为达到共同目的所作的集体行动。”中国台湾行政学家张金鉴先生说：“所谓行政者，乃是一个团体或一个机关为达成其共同目的与任务时，若干人员以合作的努力与协调的活动，而推行的集体运作。”持这种观点的学者，着重从科学管理的功能、要素和目

标解释行政的涵义,实际上把企事业单位、群众团体和国家机关等性质不同的公共管理活动都视为行政。所以,我们称之为最广义的行政概念。这种解释,内涵太广了,它混淆了行政管理同经济管理、家政管理等概念的区别,不利于分支管理学科的建立与发展。

上述对于“行政”一词的不同解释,对于理解“行政”的含义都有一定的参考意义。我们认为,行政管理学作为一门年轻的科学,对它的某些范畴(包括行政)的解释,目前只能求同存异,不可强求划一。依此看法,把行政解释为国家政务的管理活动,则是人们比较一致的看法。可以为绝大多数人所接受。这里所说的行政,也可以叫行政管理,但不可与“管理”的概念相等同。行政虽然也是一种管理活动,但管理比行政的历史更长,自人类出现群体活动以后,就出现了管理活动,将来国家消亡以后,管理作为一种社会职能,仍将存在。行政作为一种政治性的管理活动是自国家产生以后才出现的,管理的外延也比行政宽得多,行政指国家政务的管理活动,而管理不仅包括国家政务的管理活动,而且从家庭到国家,从国家到世界,从地面到天空,从物质文明到精神文明,凡是有人群活动的地方都有管理活动。用系统论的观点区分行政与管理,把管理视为一个大系统,行政则是这个大系统中的子系统。为了从字义上表明行政与管理的区别和联系,我们在本书中将更多地用“行政管理”代替“行政”一词。

二、行政管理学

知道了什么是行政或行政管理,对行政管理学就容易理解了。所谓行政管理学,就是研究国家行政组织的设置和国家行政事务管理规律的科学。这个定义的内涵,从静态说,强调了国家行政组织在行政管理中的主体地位和行政组织系统设置的科学性;从动态说,强调了行政管理过程中计划、组织、领导、指挥、协调、控制、监督等运行环节的规律性。行政管理学的研究对象是国家行政管理活动,或者叫行政现象,其任务是揭示行政管理的规律性,目的