

ZHONGGUO XIAN JI XING ZHENG GUAN LI XUE

陈学慎 主 编



中国县级 行政管理学

中国工人出版社

中国县级行政管理学

陈学慎 主编

中国工人出版社

中国县级行政管理学

陈学快 主编

出版发行：中国工人出版社（北京安外六铺炕）

印 刷：北京军区军医学院印刷

开 本：850×1168毫米1/32

印 张：12.375 字数：31万

印 数：1—4000册

版 次：1990年12月第1版

1990年12月北京第1次印刷

书 号：ISBN 7—5008—0720—1/C·30

定 价：5.50元



序

我很高兴能有机会较早地读到《中国县级行政管理学》。这是国家社会科学基金资助的“县级行政管理研究”项目成果，是由河北省社会科学院陈学慎同志及其合作者共同创作的。

县级行政在整个国家行政体系中占有重要的战略位置。它是中央政府与基层政权的中间环节，是城乡之间、工农之间、宏观管理与微观管理之间的结合部，具有综合管理和决策、执行相兼的特点。县级行政管理的状况如何，无疑关系到整个国家经济、社会发展的现在与未来。

我国自秦代确立郡县制而今，历数两千余年，积累了不少管理经验。特别是1949年共和国建立以后，县级行政的建设与管理进入了新的阶段、新的境界。随着改革开放事业的发展，县级行政管理的科学化、现代化愈来愈为人们所瞩目。

本书作者适应我国现实生活提出的需要，积极地承担了这项开拓性的研究课题。他们广泛收集国内外、省内外的有关文字资料，深入不同类型的县市进行实地调查，同行政官员、专家学者交谈研讨，在此基础上写成这部著作。他们在研究过程中始终抱着科学的态度，坚持以马克思主义作指导，坚持从实际出发，坚持理论与实践相结合。所以，本书作为我国较早面世的一部县级行政管理学著作，具有理论价值与应用价值，值得推荐。

专家学者们对县级行政管理规律的探讨，还只能说是刚刚起

步。艰巨的深层研究任务仍摆在我们面前。按层级，县级行政管理层次不算高，但它实际上是一个很高深的社会管理系统工程。对于这一点，我也是有所体味的。50年代初，我曾经在南方某县政府工作过，略知其中的甜酸苦辣。现在时间已跨过三十多个春秋，县级行政管理的难度更大了。我们看到，许多长期在县级机关工作的或工作过的官员们是名符其实的行家。要准确把握县级行政管理规律，没有他们的合作是困难的。我希望他们能热心参加对本书的评论，更希望他们能与学者们携手合作，把县级行政管理理论与方法的探索提高一步，共同创作出更多更好的成果来。

黄达强

于中国人民大学行政管理学研究所

1990年10月

目 录

第一章 绪论

- 第一节 行政管理学的形成和发展..... 1
- 第二节 县级行政管理学的研究对象内容和方法..... 7
- 第三节 学习和研究县级行政管理学的意义..... 15

第二章 中国县级行政制度的历史演变

- 第一节 县级行政制度的孕育和形成..... 21
- 第二节 封建专制的县级行政制度..... 23
- 第三节 中华民国县级行政制度..... 32
- 第四节 新民主主义革命时期的县级行政制度..... 39

第三章 中华人民共和国县级行政制度的发展

- 第一节 社会主义县级行政制度的建立..... 47
- 第二节 社会主义县级行政制度的发展..... 51
- 第三节 社会主义县级行政制度发展的严重挫折..... 54
- 第四节 社会主义县级行政制度的改革..... 58

第四章 县级行政管理原则

- 第一节 我国国家行政管理原则的体系..... 62
- 第二节 县级行政管理的基本原则..... 74

第五章 县级行政组织

- 第一节 县级行政组织概念特点和种类..... 82
- 第二节 县级行政组织机构设置的原则..... 86
- 第三节 县级行政管理职能..... 93

第四节	县级行政机构改革与职能转变·····	99
第六章	县级行政领导	
第一节	县级行政领导的一般特征·····	105
第二节	县级行政领导主体及其职责·····	110
第七章	县级行政决策	
第一节	县级行政决策的特点·····	125
第二节	县级行政决策的地位和作用·····	131
第三节	县级行政决策的种类内容和程序·····	135
第八章	县级行政信息	
第一节	行政信息在县级管理中的作用·····	147
第二节	县级行政管理的信息系统·····	150
第三节	县级行政信息的处理·····	153
第四节	高层次行政信息的开发·····	160
第九章	县级人事行政	
第一节	县级人事行政的概念及其地位和作用·····	164
第二节	县级人事行政的基本原则·····	167
第三节	县级行政工作人员管理制度·····	172
第四节	县级人事制度的改革·····	186
第十章	县级机关管理	
第一节	县级机关管理的意义和功能·····	193
第二节	县级机关管理的主要内容·····	196
第三节	县级机关管理的现代化·····	210
第十一章	县级财务制度	
第一节	财务管理在县级行政管理中的作用·····	215
第二节	县级预算制度·····	219
第三节	县级会计制度·····	225
第四节	县级审计制度·····	227
第十二章	县级职能部门的行政管理	

第一节	县级政治保障系统的行政管理·····	233
第二节	县级国民经济部门的行政管理·····	244
第三节	县级经济协调与监督部门的行政管理·····	254
第四节	社会管理与服务部门的行政管理·····	264
第五节	县级政府各职能部门之间的关系·····	273
第十三章 县级政府的公共关系		
第一节	公共关系学是县级政府一门新的管理科学·····	279
第二节	县级政府公共关系的组织机构和主要职能·····	280
第三节	县级政府公共关系的工作程序和日常业务·····	284
第四节	县级政府公共关系人员的职业培训·····	289
第十四章 县级行政监督		
第一节	县级行政监督的种类和形式·····	294
第二节	县级行政监督的内容和范围·····	302
第三节	加强县级行政监督的途径·····	306
第十五章 县级行政管理法规		
第一节	县级行政管理法规的涵义及特征·····	313
第二节	行政管理法规在县级行政管理中的地位 和作用·····	316
第三节	县级行政管理机关如何执行行政法规·····	320
第十六章 县级行政效率		
第一节	行政效率在县级行政管理中的意义·····	326
第二节	提高行政效率的主客观条件·····	330
第三节	提高县级行政效率的主要途径·····	335
第十七章 特殊县级行政单位的行政管理		
第一节	县级市行政管理特征·····	345
第二节	民族自治县行政管理特征·····	353
第三节	其他特殊县级行政单位·····	361
第十八章 县级行政机关与同级其他机关和组织的关系		

第一节	县级行政机关与县级党组织的关系·····	365
第二节	县级行政机关与县级权力机关的关系·····	371
第三节	县级行政机关与县级司法机关的关系·····	376
第四节	县级行政机关与县级人民政协的关系·····	380
第五节	县级行政机关与县级社会团体的关系·····	384

第一章 绪 论

我国设县始于春秋时代，秦统一中国后正式确定郡县制，两千多年以来，县制一直为历代沿袭。新中国成立后，中央和各省都十分重视县政建设，县级的政治、经济和文化都有了长足的发展。将县级行政管理作为一门独立的学科进行认真研究和探索，找出它的内在规律和特点，对于实现县级行政管理的现代化、科学化和法制化，具有非常重要的意义。

第一节 行政管理学的形成和发展

县级行政机关是国家行政系统的重要层次，县级行政管理是国家行政管理体制的重要组成部分，县级行政管理学是一般行政管理学（也称普通行政管理学）的一个分支。所以，研究县级行政管理学不可不了解一般行政管理学的形成和发展。

一 行政管理学的发展过程

管理是古已有之的社会现象，它和人类社会同时出现，是人类社会群体活动的必然产物。不过不同的社会，不同的时代，有着不同的管理内容和形式以及不同的行政管理活动。一些古老的国家，特别是我国，在漫长的岁月里积累了丰富的行政管理方法和经验。但是，这些经验从来没有被系统化、理论化，使之成为一门科学。只是当资本主义得到发展，资产阶级产业革命以后，行政管理学才逐渐形成和发展起来。

行政管理学的发展，大体经历了三个时期。

（一）传统管理时期（1900年至1930年）

这个时期是行政学的形成阶段。资产阶级产业革命以后，生产迅速发展，城市日渐扩大，水陆交通发达，需要管理的事情显著增多，这就对企业管理和国家行政管理提出了新的要求，要运用科学管理方法以适应资本主义社会发展的需要。资产阶级为了维护自己的统治和获得更大的利润，为了在剧烈的竞争中立于不败之地，就要进行合理管理，以求得高效率，于是管理科学便应运而生。

“行政学”概念，是德国学者史坦因在他于1865年所著《行政学》一书中最早提出来的。但当时的含义主要是指行政法而言，还不是现代意义上的行政学。1887年美国学者威尔逊（后来当了美国总统）发表了《行政学之研究》一文，文章强调只从政治和法律的角度研究行政已经过时，提出着重研究有效地推行行政，提高政府的效能。他是最早提出把行政学作为一门独立学科的人。1900年美国学者古德诺的名著《政治与行政》一书出版。他主张行政与政治分离，认为政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。这样便把行政作为一个单独领域加以研究，进一步促进了行政学的发展。行政学真正作为一门独立的学科出现，是在20世纪的二、三十年代，以美国出版的两部行政管理学大学教科书为其标志。这两部教科书是1926年怀特所著《行政学导论》和1927年魏劳毕所著《公共行政原理》，因此，他们被公认为行政管理学的奠基人。怀特把复杂的行政要素划分为四大部分：1. 组织原理；2. 人事行政；3. 财务行政；4. 行政法规。他着重组织机构的研究，强调行政机关提高行政效率和实现行政工作科学化的必要性。魏劳毕则注重宪法权力以及行政财务的研究，提出政府活动中的一些基本原则。

行政管理学的发展是同企业科学管理的发展分不开的，它的许多原理、原则是从企业管理中移植过来的。美国工厂管理专家

泰勒是倡导科学管理的创始人，1911年他根据长期实践的经验，写了《科学管理原理》一书，提出了一套工厂企业科学管理的理论，创立了著名的“泰勒制”。美国政府针对政府机构日益臃肿，运转不灵，任用行政人员不合理等弊端，运用“泰勒制”科学管理方法，改进了政府的行政管理。

这一时期行政管理学的特点是，注重组织的系统化、协调化，工作程序和工作方法的合理化，机关的计划化，工作的标准化、效率化等等。但是，在行政管理学的研究上也有很大的片面性，主要是过份强调机械效率，忽视人的作用和尊严；过份强调组织静态，忽视组织动态；把机关看成是孤立的组织，忽视环境的影响；只强调物质利益，忽视精神鼓励等等。这表明这一时期行政管理学尚未成熟。

（二）行为科学时期（1930年至1960年）

这个时期是行政学的成长阶段。随着科学管理的发展，分工日益精细，因此，要求进一步改善行政管理。这时行政管理学的研究范围逐渐扩大，研究内容不断充实。不再像前一阶段，只从法律、制度、组织等静态面和人的消极面研究行政管理，而是运用自然科学的成果去研究社会动态、人的行为和人的心理因素，并注重采用具体实验、抽样调查和案例研究的方法，强调激发行政人员的积极性。

这一时期行政管理学的最有代表性的人物是诺贝尔经济学奖金获得者、美国决策理论家西蒙。他的专著《行政行为》一书于1947年出版，从此使“行政行为”一词广为流传，他也被誉为西方行政学研究中的领袖人物。西蒙不但把行为科学融汇到行政管理学研究中去，以行政行为研究代替传统的行政管理学研究，而且在行政行为中引进决策行为，谋求决策的科学化，因而受到世界范围内行政领导者的普遍重视。

行为科学的出现，推动了行政管理学的发展，对行政管理学

的内在规律有了更深刻的认识。但是,这一时期又出现了另一方面的片面性,如过份强调行政人员的作用,忽视人与组织、环境的关系等。

(三) 系统科学时期(1960年至现在)

随着现代科学技术的飞速发展,人们把运筹学、系统工程等自然科学和社会科学的新成就运用到行政管理中去,建立起行政管理系统。从整体和全局出发,既看到各个组成部分的相对独立性,又看到它们之间的相互依赖和彼此制约的关系;既看到行政组织和工作程序的静态方面,又看到行政人员的能动作用,克服了以往存在的两种不同的片面性,吸收了其积极成果。运用系统理论研究行政管理,可以实现行政机构合理化,行政人员专业化,行政程序连续化,行政方法定量化,从而达到提高行政管理水平的目的。由此可见,这一时期行政管理学已经走向成熟,系统理论被越来越多的人重视和采用。

总之,行政管理学在发展过程中,呈现出了一种新的趋势,即从重视原理、原则的研究,发展到注意现实应用的研究;从行政与政治分离的研究,发展到行政与政治配合的研究;从静态面的研究发展为动态面的研究;从以事物为中心的研究,发展到以人为中心的研究;从法规的研究,发展到行为的研究;从单科的研究,发展到多学科的综合研究。对行政管理的发展起着越来越大的推动作用。

二 行政管理学在我国的发展

(一) 我国历史上行政管理学的发展

我国是一个具有悠久历史的文明古国,在行政管理方面积累了丰富的历史资料。在古籍中很早就出现了“行政”一词,如《论语》中就有“周公行政”的记载。商鞅的《商君书》、韩非的《五蠹篇》和孙武的《孙子兵法》,唐代吴兢的《贞观政要》、宋代司马光的《资治通鉴》以及明末清初的王夫之的《读通鉴

论》等著作，都总结了历代行政的经验教训，提出了“人为行政之本”、“财为庶政之母”等卓越见解，深刻地阐明了古代的行政思想。我国历史上很早就建立了比较完整的行政组织机构和周密的官吏管理制度，并规定任用各级官吏的具体标准和选拔、任用、考核、奖罚官吏的规章制度。如周朝就设有“六官”，掌管国家各方面的政务，秦汉时期建立了中央集权的管理体制，从中央到地方设官分职，隋唐时代设置“六部”，分掌百官政事、户籍财政、文化教育、军队武器、司法刑狱、工程建设。这些管理制度被以后的各个朝代继续沿袭并不断完善，而且对西方行政学的形成和发展也有一定影响。对我国古代的行政管理，我们应该本着“取其精华，去其糟粕”的精神，认真进行研究和总结，以达到古为今用的目的。

在近代，我国受到西方思想文化的影响，一些有识之士开始介绍并倡导学习行政管理学。早在1896年，梁启超在《论译书》中，提出“我国公卿要学习行政学”的创议。19世纪末20世纪初，江南制造局出版了美国的《行海要术》（四卷）、《行政纲目》（一册）和日本等国家的行政管理学著作。孙中山在辛亥革命后提出实行立法、司法、行政、考试、监察五院分立制度，标志着我国行政体制开始向近现代发展。在孙中山的论著中，对中央和地方分权、地方自治等方面提出了许多有益的见解，是我国行政管理学研究的重要资料。从30年代起，我国有不少学者致力于行政管理学的研究。1935年张金鉴的《行政学之理论与实际》一书出版，被称为我国第一部行政学专著，它代表了这一时期我国行政学研究的成就。三、四十年代翻译和编著了许多行政学著作，比较系统地介绍西方的行政学说，并创办行政学刊物，成立行政学研究组织，有的大学开设行政学课程等等，这对我国行政学的发展起了一定的推动作用。但是，在当时的历史条件下，行政学的研究只能是仿效西方，还不可能建立起具有中国特点的行政管理学。

(二)新民主主义革命时期和新中国成立后行政管理学的发展

在新民主主义革命时期，中国共产党领导的革命根据地和解放区，都建立起了红色政权，形成了具有中国革命特点的组织领导和行政管理体制，进行了有效地行政管理活动。从江西瑞金的“中华苏维埃共和国”，到延安的边区人民政府，以及遍布全国的各地方革命根据地政权机关，都积累了极为丰富的行政管理实践经验。例如，在组织领导方面，在党的统一领导下坚持民主集中制的原则，协调各方面的力量，党、政、军、民、学形成团结战斗的统一整体；在政权机构方面，实行精兵简政、厉行节约，有效地提高了行政效率；在人事组织方面，广聚人才、选贤任能，充分调动了人的积极性；在人际关系方面，形成官兵一致，上下一致，团结互助，同志友爱的风尚；在干部素质方面，培养了具有革命理想，忠于革命事业，全心全意为人民服务的高尚品质；在工作方法和作风方面，形成了实事求是，从实际出发，理论联系实际和密切联系群众的优良传统等等。对这些在革命战争中长期形成的组织领导和行政管理工作的经验，在毛泽东同志和其他革命领导人的著作中都作过重要论述，在大量的革命文献资料中都有记载。这些都是我们研究行政管理学的宝贵财富。

1949年新中国成立后，从中央到地方都建立了新的行政管理体制，各级人民政府在中国共产党的领导下，在恢复和发展生产、维护社会治安等方面都发挥了重要职能作用。40年来，在行政管理方面积累了许多宝贵的经验，这是必须充分肯定的。如50年代初对私人资本主义工商业成功地进行了社会主义改造，有效地进行了廉政建设和反对官僚主义的斗争；以后，对中央和地方行政管理体制不断进行调整，对行政人员加强了思想政治教育和业务培训，大大提高了各级干部的素质。60年代初期，强调干部下去进行调查研究、总结经验，加强同群众的联系，并制定了

各种管理条例，这对战胜困难和发展生产都起了很大作用。

但是，这一时期除了在党和国家领导人的讲话中和一些文件中，对行政管理学的一些问题有过论述，和在相关学科的研究中有时涉及到行政管理学的内容之外，基本上没有把行政管理学作为一门独立的学科进行系统研究。这主要是受了“左”的思想影响。随着社会主义建设事业的发展，原来的行政管理体制越来越不适应客观形势的要求。党的十一届三中全会以后，党中央十分重视党和国家领导制度的改革，把改革行政管理体制，提高行政效率作为“四化”建设中必须解决的重要课题。从80年代以来，我国的行政管理学逐渐出现了欣欣向荣的局面。全国和许多省市的政治学会和行政管理学会相继成立，对行政管理学的研究起了推动和组织作用。高等教育、党校、社会科学研究以及成人教育等系统纷纷成立行政管理学的研究机构和教学机构，开设专业课程。出版了一批行政管理学著作和教材，办起了行政管理学刊物，召开过多次学术讨论会。研究领域也在不断拓宽，视野不断扩大，既开展“一般行政”、“普通行政”的研究，又开展“专业行政”的研究，还开展了不同行政管理层次如市政学、县政学、乡政学等的研究。尤其重要的是，中国共产党第十三次全国代表大会提出了在我国将要实行国家公务员制度和建立国家行政学院的要求，这将大大加速我国行政管理科学化、法制化和现代化的进程。

第二节 县级行政管理学的研究对象

内容和方法

一 县级行政管理学的研究对象

要想了解县级行政管理学的对象，首先要弄清一般行政管理

学的对象。

行政管理学，是研究国家通过各级行政机关，运用各种手段，对社会事务进行管理的规律的科学。它的中心任务，是研究如何提高行政管理效能。

自从行政管理学产生以来，一些西方学者就从不同角度和方面来探讨行政管理学的研究对象，他们做出了各种各样的解释。有的认为是一门以行政为研究对象的科学；有的认为是以有效管理国家公共事务为目的，以系统研究行政规律为对象的科学；还有的认为是研究行政组织、职能及其运转的规律的科学，等等。仁者见仁，智者见智，众说纷纭，至今尚无公认的定论。只有马克思主义才透彻地解决了这一问题。马克思指出：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是他们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家的组织活动。”①马克思在这里阐明了行政管理的实质和特点：第一，它是一种国家的管理活动，这就使行政管理与其他各种管理区别开来；第二，它是一种组织活动，是对国家事务直接、具体的组织和管理，这就与同是国家活动的立法、司法等活动区别开来。列宁在新的条件下进一步发展了马克思的思想。他指出：“社会主义党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。……必须善于实际地进行组织工作。这是一个最困难的任务，因为这是要用新的方式去建立千百万人生活上最深刻的经济基础。”②列宁在这里阐明了社会主义的行政管理是在无产阶级夺取政权，镇压剥削者反抗以后的事情，并且是用不同于资本主义的全新方式进行管理，它的主要任务是建立社会主义的经济基础。这就从本质上把社会主义的行政管理与资本主义的行政管理完全区别开来。

一般行政管理学的研究对象，也就是县级行政管理学的研究