

行政管理学教程

主 编 梁振中 王仲田
副主编 刘 春 曹玉海

中共中央党校出版社

行政管理学教程

主 编 梁振中 王仲田
副主编 刘 春 曹玉海

中共中央党校出版社

责任编辑 张英杰

夏 杰

封面设计 孙超英

版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学教程/梁振中, 王仲田主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1999.4

ISBN 7—5035—1958—4

I. 行… II. ①梁… ②王… III. 行政管理—教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 11905 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

合肥杏花印务股份有限公司印刷 新华书店经销

1999 年 3 月第 1 版 2002 年 11 月第 5 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 9.5

字数: 245 千字 印数: 105101—134000 册

定价: 12.60 元

说 明

行政管理学是我院本科班行政管理专业的基础课程。根据教学需要，我们特邀中共中央党校政法部政治学教研室和管理科学研究中心行政管理研究室的有关教研人员编写了这本《行政管理学教程》。

本书由梁振中和王仲田同志主持编写，并首先提出编写指导思想，拟定编写提纲。参加本书编写的有：梁振中（绪论，第三、六章），贾建芳（第一、八章），刘俊杰（第二、十一章），刘学军（第四章），钱镇（第五章），曹玉海（第七、十五章），丁大杰（第九章），王仲田（第十章），刘春（第十二、十六章），李清伟（第十三章），孔祥振（第十四章）。全书最后由梁振中、王仲田同志统审定稿，刘春、曹玉海同志予以协助。

本书的编写在吸取、参考了国内行政管理学现有成果的基础上，力求教材结构合理，内容全面，简明通俗，适合自学，从而形成具有函授特色的教材。本书于1997年4月编辑印行，1998年3月印行前，根据有关专家、学者的建议，我们请作者对全书进行了修改，增加了部分章节。这次公开出版，我们又请作者对全书进行了修订。由于经验不足和水平所限，本书的编写难免有不少疏漏和缺点，恳请广大读者提出批评和建议，以便进一步修改完善。

中共中央党校出版社

中共中央党校函授学院

1999年3月

目 录

绪 论	1
第一节 行政管理的涵义及其特征	1
第二节 行政管理学概述	3
第三节 建立有中国特色的社会主义行政管理学	10
第一章 行政管理职能	16
第一节 行政管理职能的概念	16
第二节 行政管理职能的主要内容	19
第三节 行政管理职能的转变	29
第二章 行政体制	34
第一节 行政体制的概念	34
第二节 行政体制的主要内容	39
第三节 行政体制发展	46
第三章 行政组织	50
第一节 行政组织概述	50
第二节 行政组织理论	54
第三节 行政组织建设	58
第四章 行政领导	67
第一节 行政领导的类型和方式	67
第二节 行政领导的职责和过程	71

第三节	行政领导集体	75
第四节	行政领导者的素质和领导艺术	78
第五章	行政信息	83
第一节	行政信息的涵义、种类及其作用	83
第二节	行政信息的处理	88
第三节	行政信息系统	94
第六章	行政决策	98
第一节	行政决策的特点和意义	98
第二节	行政决策的原则、程序和方法	103
第三节	现代行政决策体制	111
第七章	行政执行	118
第一节	行政执行概述	118
第二节	行政执行过程	121
第三节	行政执行的原则和方式	128
第八章	行政监督	137
第一节	行政监督的涵义和作用	137
第二节	行政监督的形式和内容	141
第三节	行政监督的原则和过程	148
第九章	人事行政	155
第一节	人事行政的地位和作用	155
第二节	人事行政的基本原则	159
第三节	国家公务员制度	165

第十章 财务行政	178
第一节 财务行政概述	178
第二节 国家预算、预算会计和国家决算	184
第三节 国家审计制度	192
第十一章 机关管理	197
第一节 机关管理的涵义和作用	197
第二节 机关管理的主要内容和要求	200
第三节 机关管理科学化	208
第十二章 行政方法	213
第一节 行政方法概述	213
第二节 行政基本方法	218
第三节 行政现代方法	223
第十三章 行政法规	229
第一节 行政法规的基本理论	229
第二节 行政法规的制定	237
第三节 行政法规的实施	242
第四节 依法行政与社会主义法治	246
第十四章 行政文化	251
第一节 行政文化概述	251
第二节 行政文化的社会化	255
第三节 行政文化的现代化	259
第十五章 行政效率	268
第一节 行政效率概述	268

第二节	行政效率测评的原则和方法·····	272
第三节	提高行政效率的途径·····	275
第十六章	行政改革 ·····	282
第一节	现代国家的行政改革·····	282
第二节	我国的行政改革·····	289

绪 论

行政管理是国家的组织活动，研究行政管理的目的在于提高行政效率，实现行政管理的科学化、法制化、现代化，以适应管理大生产条件下现代社会活动的需要。研究和建立有中国特色的行政管理学，对于我国的社会主义现代化建设，特别是对我们正在进行的经济体制和政治体制的改革具有重大意义。

第一节 行政管理的涵义及其特征

一、行政管理的涵义

行政管理亦称行政。国内外行政管理学的不同学派对行政管理涵义的解释不尽相同。马克思主义的行政观认为，“行政是国家的组织活动。”^① 行政管理就是“在技术上掌握国家机构”、“开动这个机构。”^② 这实际揭示了行政管理的实质就是政府机构执行统治阶级的意志，并运用国家法定权力实现国家职能的活动。根据马克思主义行政观，要给行政管理下一个定义就是：行政管理是国家政务的管理活动。这个定义至少有两层含义：（1）行政管理是指对国家事务的管理，不包括企业管理和社会事业单位及群众团体的管理；（2）行政管理是国家行政机关的组织、执行活动，不包括立法、司法活动。

行政管理作为国家政务的管理活动，可以按照国家政务管理

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第349页。

② 《列宁选集》第3卷，第229页。

活动的阶级本质、地域范围、业务内容的不同，分为多种类型。

1. 按行政管理的阶级本质，可分为奴隶制国家的行政、封建制国家的行政、资本主义国家的行政、社会主义国家的行政。

2. 按行政管理的地域范围，可分为中央行政、地方行政、基层行政。地方行政又可分为普通行政和特别行政，一般行政和自治行政，市政和乡政等多种类型。

3. 按行政管理的业务内容，可分为公共行政和专业行政两大类。专业行政包括国民经济管理（或称宏观经济管理）、工商行政管理、治安行政管理、财务行政、人事行政、教育行政、军事行政、外事行政等不同类型。

二、行政管理的基本特征

行政管理既是一种公共管理活动，又是一种政府行为，即国家机关的活动。因此，它既有一般管理活动的特点，又有不同于一般管理的特征。行政管理作为一种特殊的公共管理活动，具有以下一些基本特征。

1. 政治性。就是指行政管理是代表统治阶级意志，实现统治阶级利益的国家政治行为，具有鲜明的阶级性。

2. 社会性。就是指行政管理在具有实现阶级统治职能的政治性的同时，又具有管理社会公共事务的社会性。正如恩格斯指出：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”^①

3. 执行性。就是指行政管理与国家政治决策相比，更多地表现为是国家政治决策的执行活动，即执行国家的法律、法规和发展战略规划以及维持社会秩序等。简言之，行政管理是实现国家职能的活动。

4. 强制性。就是指行政管理是一种行使国家权力对社会公

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第54页。

共事务进行管理的活动，是以国家权力的强制为后盾的。

5. 效率性。就是指行政管理 是以追求效率为目标的活动，同时也是以实现社会效益为基础的追求高效率的公共管理活动。

6. 法制性。这是现代行政管理具有的重要特征。在现代法治社会，要实现依法治国，建立法治国家，首先必须依法行政，也就是国家行政权力的行使必须首先受法律约束，必须依法行政，依法规范运行，从而实现行政管理的法制化。

第二节 行政管理学概述

一、行政管理学的研究对象和内容

所谓行政管理学，就是研究国家政务和社会公共事务有效管理规律的科学。其研究对象就是行政管理活动，具体包括两个大的方面：一是行政组织、行政人员自身的管理；二是行政组织和行政人员对国家政务与社会公共事务的管理。其主要任务是揭示行政管理活动的规律。

从当代各国行政学研究和我国行政管理学理论的发展情况看，行政管理学的研究内容主要包括以下几个方面：

1. 行政管理职能。有时也称行政功能或政府职能，主要是指国家行政机关根据国家和社会发展的需要，依法对国家和社会事务进行管理所负有的职责和功能。行政职能是国家行政管理性质和方向的直接体现，是建立国家行政机构和组织管理体系的基本依据。因此，行政职能是行政管理学研究的首要问题和核心内容。

2. 行政组织。行政是有组织的集体协调一致的活动过程，行政组织在行政管理过程中占重要地位，是影响行政效率的重要因素。研究行政组织，对我国行政体制和政府机构改革具有重要的指导意义。

3. 行政领导。领导是行政管理的一个重要职能，也是行政管理过程中的一个重要环节，因此，行政管理学应积极研究行政领导方式、领导结构、行政领导人员应有的素质等问题。行政组织、行政领导和行政干部是有效地进行行政管理的基础，是行政管理学研究的重要内容。

4. 行政决策。决策是贯穿于行政管理全过程并决定行政管理效果的关键因素，是现代行政管理的基本职能。有效的行政管理，正是通过一连串正确的行政决策实现的。因此，应把管理科学中的决策理论引入行政管理学。行政决策和行政信息、行政执行、行政监督一起构成了具体的行政管理过程，同样是行政管理学研究的重要内容。

5. 行政方法。行政方法是行政管理过程中所采取的带有技术性的措施和手段，是行政管理中不可缺少的具体环节。我国行政管理学要十分重视行政方法的研究，积极引进新的科学管理方法，以促进我国行政管理方法的科学化、现代化。

6. 行政管理法规。行政管理法规是指行政管理中的行政法律规范，也是行政管理学研究的内容。建立和健全我国社会主义的行政管理法规，是实现我国行政管理法制化的前提，是有效地实行行政管理的重要保证。因此，法学和行政管理学都应该重视对行政管理法规的研究。

7. 人事行政。用人是行政之本，是行政管理成效的决定性因素。因此，用人之道历来是行政学研究的重要内容。我国的行政管理学研究更要把“人事行政”作为一项重要内容，围绕着国家公务员制度的推行，探讨如何改革和完善我国的人事制度，充分调动人的积极性。

8. 财务行政。财务行政是构成行政管理的一个不可缺少的要素，因此，行政管理学历来都将其作为重要的研究内容。我国行政管理学也应重视财务行政的研究，更好地指导行政经费的领拨、使用、管理和监督的活动。

9. 机关管理。机关是行政管理机构的实体，也是行政管理的主体，行政机关自身建设和管理如何，能否发挥它应有的功能和效率，对整个行政管理具有重要意义，因此，行政管理学历来重视对机关管理的研究。

人事行政、财务行政、机关管理构成了行政管理的主要事项，行政效能和效率主要通过它们来体现，我国行政改革的成效也将主要由它们来体现。因此，我国行政管理学应把它们作为相对独立的、重要的研究课题。

当然，上述几个方面并不能概括行政管理学研究的全部内容，我国社会主义行政管理学的科学体系还将随着我国社会主义物质文明建设和精神文明建设的步步深入和需要而不断得到丰富和完善。

二、行政管理学的研究方法

马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义作为科学的世界观和方法论，不仅是我們研究行政管理学的基本指导原则，也是建立社会主义行政管理学的理论依据和根本方法。

行政学是资本主义国家行政管理高度发展的产物，资产阶级为了维护自己的统治和调节社会矛盾，要求有高效率的行政管理，这就使得行政学在资本主义国家得到了全面、迅速的发展。行政管理的一些规律及某些原理、原则和方法，是当代生产和生活社会化高度发展的反映，它既适用于资本主义的行政管理，也原则上适用于社会主义的行政管理。以科学的、积极的态度批判地吸取资本主义国家行政管理的知识，借鉴国外行政管理学的研究方法，也是我们研究行政管理学的一个重要方法。

行政学自产生以来，就有多种研究方法，并不断引进新的理论和方法。

1. 法学研究方法。这是从行政学发端时期沿袭下来的一种研究方法。那时，对行政的理解，就是政府官吏依法行使职权的

活动，因而仅从法律和规章的条文上去研究行政权力的运用，强调法律对行政的规范。这虽然是法学的内容，但作为使用法学研究行政学的一种方法，对于建立和健全我国社会主义国家的行政法律、制度仍具有现实意义。

2. 理论研究方法。就是通过对复杂的行政现象进行科学的分析和概括，揭示出其中必然的因果关系，建立适用于指导行政管理的原理、原则。我们应以马克思主义观点，对行政管理活动实践进行系统的科学分析，揭示符合客观规律的原理和原则，用以指导我国的社会主义行政管理学实践。

3. 历史研究方法。就是从历史上考察行政管理的起源、类型、演变，从中找到规律性的东西，寻求对现在和将来具有实际意义的行政原则，这也就是古为今用的研究方法。行政管理学在我国还是一门新兴学科，考察历史上的，特别是资本主义国家的行政管理和行政理论的发展过程，对我们很有借鉴意义。

4. 比较研究方法。就是把当代不同国家的行政管理制度或单项的行政组织、人事行政、财务行政等加以比较、分析，寻其异同，权衡优劣，取长补短。国外学术研究很重视比较研究方法，我们也要运用这个方法探讨适合我国国情的最优化行政管理体制和方式。

5. 系统研究方法。就是运用系统工程的理论和方法分析和研究行政管理过程。把行政看作是一个由目标、计划、组织、人员、经费、物资、信息、方法、指挥等要素构成的一个有机的系统，把错综复杂的现代行政管理活动看作一项系统工程，从而对复杂的行政管理过程进行全面分析和科学设计，把事物的各个环节联系起来，对它们之间的关系进行定量分析，以确定目标和实施办法的最优化，求得最高行政效率。系统方法，不仅是现代行政管理的重要方法，而且对推进行政管理学的研究也具有重要意义。

总之，行政管理学的研究方法是推进行政管理学发展的重要

杠杆，我们只有尽量掌握一些科学的、先进的研究方法，才能为建立有中国特色的社会主义行政管理学作出贡献。

三、行政管理学的产生和发展

（一）行政管理学产生的社会历史条件

行政管理是随着国家的产生而产生的，有国家就有了行政管理，就有了关于行政管理的思想和理论。但行政管理学作为一门独立的学科，却是产生于 19 世纪末和 20 世纪初。

行政管理学作为政府管理科学化的要求和反映，它的产生有着深刻的社会历史根源。在经济条件方面，19 世纪末，欧美主要资本主义国家早已完成了产业革命。随着工业化进程的发展，生产规模越来越大，社会分工日益细化，社会协作日益加强。与生产的社会化发展相伴随的是人口的集中、城市的扩大、经济社会交往频繁和社会公共事务日益增加与社会管理的日趋复杂。这一切不仅使政府的行政管理职能大大增加和行政管理责任日益加重，而且对政府行政管理能力、管理水平和管理效率都提出了新的更高的要求。为此，政府管理的科学化问题就提上了历史的日程，以研究行政管理客观规律和提高行政效率为主要任务的行政管理学也就应运而生。在政治条件方面，西方民主政治的推进，为公民参与和监督政府管理提供了可能，尤其是公民言论自由和政治公开化的发展，为研究政府管理问题创造了有利的环境。与此同时，随着政府职能的增加，公务员队伍的扩大和行政经费的膨胀，政府管理效率问题日益突出。这表明，政治的发展既为研究政府的科学管理问题提出了紧迫的要求，同时也为这种研究创造了有利的条件。在思想理论方面，这时对企业的科学管理问题已有重要的研究成果，尤其是被西方誉为“科学管理之父”的美国学者泰勒提出的科学管理原理，为行政管理学的研究提供了重要的思想理论素材。比如泰勒提出的“作业分解法”，就被行政学者运用于行政管理研究中，形成了“行政目标分解法”的行政

管理学理论。

（二）行政管理学形成的标志和发展阶段

早在 1865 年，德国学者史坦因就在《行政学》一书中提出了“行政学”的概念。1887 年美国学者威尔逊发表了《行政之研究》一文，提出了把行政管理学作为一门独立的学科进行研究的观点。1893 年，古德诺又发表了《行政法》一书，成为美国第一本行政学教科书。1900 年古德诺又发表了《政治与行政》一书，进一步阐述了政治与行政分离的学说。1926 年，美国学者怀特出版了一本大学教科书《行政学导论》。1927 年美国学者魏罗华发表了《行政学原理》。一般把 20 世纪 20 年代这一时期出版的行政学教科书，视为行政管理学走向成熟和正式形成的标志。

行政管理学作为一门独立的学科从产生到正式形成，迄今已有近百年的历史。国外行政管理的发展一般划分为三个阶段：

1. 传统管理阶段。这一阶段大约是 19 世纪末到 20 世纪 30 年代初。这一阶段行政管理学的特点是，从研究行政组织结构入手，阐述行政组织的原理和行政管理的原则和方法，力求使行政管理实现科学化、制度化、程序化、高效化。

2. 行为科学阶段。这一阶段大约是从 20 世纪 30 年代到 60 年代初。这一时期行政管理学的特点是：引入行为科学的研究方法和成果，从过去只注重结构、法规、规章制度及权责分配的研究，发展到同时重视组织中人员意见的沟通、个人欲望的满足和非正式组织的作用；从只重视监督、制裁等硬约束，发展到同时重视激发人的工作积极性；由专制领导到民主管理，由重事到重人。这使传统的行政管理研究上了一个新的台阶。

3. 科学化管理阶段。这一阶段大约是 60 年代初至今。行政管理学的研究特点是：广泛运用自然科学和社会科学的新方法、新成果，如把系统论、信息论、控制论等研究方法引入行政管理学的研究领域，强调行政管理活动的环境及其内外因素的复杂多

变，提出应当随着行政管理环境及诸因素的变迁来选择行政管理的方式，寻求“如果——那么”之间的函数关系，即将环境及诸因素作为自变数，当它们变化时，行政管理组织设计和管理方式也要随之改变。这种研究，使行政管理学更贴近实际生活，更具有实用性和可操作性。

第二次世界大战以来，西方国家的行政管理学日益受到重视，并得到迅速发展。美国 1969 年成立了联邦行政学院。70 年代有 60 多所大学设有行政学院和行政管理研究中心，500 多个政治学系开设行政学课。法国早在 1946 年就成立了国立行政学院。英国也在 1969 年成立了文官学院。到 70 年代，世界上有 100 多个国家成立了各种各类的行政学院和行政管理研究机构，行政管理学日益普及，已真正成为一门世界性的社会科学的重要支柱学科。

四、中国行政管理学的发展

旧中国的行政学是直接 from 国外引进的一门学科。早在 1896 年，梁启超就著文倡议“我国公卿要学习行政学”。此后，国外的一些行政学著作也陆续被翻译介绍到中国。本世纪 30、40 年代，中国的行政学研究取得了一定研究成果。1935 年，出版了张金鉴的《行政学之理论与实践》一书。不久，一些高校开设行政管理学的课，还招收行政管理学的硕士研究生。1934 年，当时的行政院还设立了行政效率委员会，专门研究行政管理问题，还出版了《行政效率》半月刊杂志。此后还成立了行政学研究学术团体，如中国行政学会、中国行政问题研究会、中国县政学会等。

新中国的行政管理学经历了一个曲折的发展过程，与政治学的发展有共同的命运。建国初期，在一些大学仍然有行政管理学的专业和课程。1952 年大专院校院系调整时，不承认行政管理学的独立学科地位，因而行政管理学的专业和课程被取消。此后