

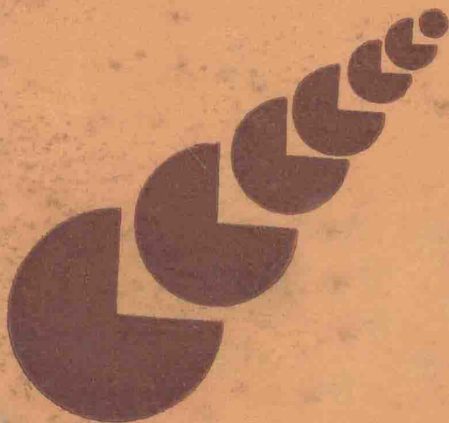
现代行政管理培训丛书



行政管理学

李 琪 黄中鼎

杨逢春 郝明道



同济大学出版社

行政管理学

主 编 李 琪 黄中鼎 杨逢春 郝明道

同济大学出版社

内 容 提 要

本书以马列主义毛泽东思想为指导，广泛吸收了古今中外的行政经验，介绍了各种行政学理论和当代行政学发展趋势，对各行政环节如组织、人事、决策、计划、协调、监督、法规等都有详细的介绍，使读者既能明了各种行政功能的性质、作用，又可学到实际运用的方法、技术。

本书适合作公务员培训教材，亦可供各有关学院和自学者选为参考教材和自学读本。

责任编辑 朱延年 王芝光
封面设计 胡继全

行 政 管 理 学

主编 李琪 黄中鼎 杨逢春 郝明道

同济大学出版社

(上海四平路1239号)

九江瑞昌县印刷厂印刷

开本787×1092 1/32 印张13.625 字数349千字

1989年5月第1版 1989年5月第一次印刷

印数1—5000

ISBN7—5608—0412—8/F·28 定价 4.80元

《现代行政管理培训丛书》

编委会

主 编

方 彦

副主编

黄成义	王建民	陈兆德	杜祖鹏	黄中鼎	梁崇珠
古克武	欧阳锦	杨恩发	肖继文	杨逢春	张起扑
郝明道	贺培华	胡进祥			

编 委

(按姓氏笔划为序)

王建民	方 彦	古克武	任金鉴
许高珍	杜祖鹏	杨恩发	杨逢春
李 琪	肖继文	张起扑	陈兆德
欧阳锦	罗雪梅	胡进祥	郝明道
贺培华	黄中鼎	黄成义	黄昌保
梁崇珠			

前 言

为了配合我国公务员制度的实施，提高行政管理的科学水平，同时满足广大公务员岗位培训及各级行政学院、党校、管理院校的教学需要，江西行政学院和上海、吉林、山西、江西、云南、甘肃、江苏、安徽、内蒙、河南、河北等省（市）行政学院、党校和高校的教学、科研骨干及有关科研单位与实际工作部门的一些长期从事行政管理科学教学、科研与实践的专家、学者共同编写了《现代行政管理培训丛书》。

《丛书》在教学和科研的基础上，吸收国内外行政管理和公务员制度的新理论、新经验，内容丰富、结构新颖，科学性、系统性、实用性强。《丛书》的内容涉及行政管理和国家公务员制度的各个方面，将分批出版。首批出版的书目有：《行政管理学》、《人事行政管理》、《社会调查研究与方法》、《行政法学》、《行政决策与调控》、《行政心理学》、《社会公共关系学》、《现代工业行政管理》、《现代农业行政管理》和《办公室自动化与计算机》共10本。本丛书不但可作为国家公务员的培训教材，又可作为大专院校有关专业的教学用书，以及各部门管理人员的自学用书和教学、科研人员的参考用书。

《丛书》由江西行政学院院长方彦担任主编。出版前在广泛征求意见的基础上，在内容和结构方面又进行了修改充实和统编审定。由于我们的水平有限，不足之处欢迎读者在使用过程中提出宝贵意见，以便再版时予以修订。

《现代行政管理培训丛书》编委会

1988年6月

目 录

第一章 绪论..... (1)

第一节 行政与行政管理学的涵义..... (1)

第二节 行政管理学的内容与结构..... (4)

第三节 行政管理学的地位、作用及其特点..... (7)

第四节 行政管理学与相关学科..... (10)

第五节 学习和研究行政管理学的方法..... (15)

第二章 中国古代行政制度..... (17)

第一节 中国奴隶制社会行政制度..... (17)

第二节 中国封建制社会行政制度..... (21)

第三章 西方国家行政与行政学发展概况..... (41)

第一节 西方国家行政学的兴起..... (41)

第二节 西方国家行政学发展的几个时期..... (43)

第三节 西方国家行政学研究的发展趋势..... (53)

第四节 现代西方国家行政管理发展概况..... (57)

第四章 苏联东欧行政体制与行政科学的发展概况..... (61)

第一节 苏联东欧行政学研究简况..... (61)

第二节 苏联东欧行政体制简况..... (71)

第五章 行政原理	(81)
第一节 系统原理.....	(81)
第二节 人本原理.....	(84)
第三节 效率原理.....	(88)
第六章 行政组织	(92)
第一节 组织理论.....	(92)
第二节 组织结构与权责体制.....	(99)
第三节 行政组织的种类与建构、管理原则.....	(105)
第七章 行政领导	(110)
第一节 行政领导的概述.....	(110)
第二节 行政领导的职责与结构.....	(116)
第三节 领导者的素质和领导艺术.....	(122)
第八章 行政决策	(132)
第一节 行政决策的基本概念.....	(132)
第二节 行政决策的程序.....	(139)
第三节 行政决策的方法与技术.....	(146)
第九章 人事行政	(156)
第一节 人事行政概述.....	(156)
第二节 人事行政的机构、职责和基本原则.....	(161)
第三节 人事行政的主要内容和基本制度.....	(168)
第十章 行政计划	(187)
第一节 行政计划的地位与作用.....	(187)

第二节	行政计划的种类	(191)
第三节	行政计划的原则	(194)
第四节	行政计划体制和编制程序	(197)
第五节	行政计划的实施和修正	(200)
第十一章	行政协调	(203)
第一节	行政协调概述	(203)
第二节	行政协调的范围和内容	(207)
第三节	行政协调的原则和方法	(212)
第十二章	目标管理	(220)
第一节	目标管理的概念	(220)
第二节	目标的制定	(228)
第三节	目标管理的实施	(234)
第十三章	行政法规	(241)
第一节	行政法规概述	(241)
第二节	行政法规的制定	(246)
第三节	行政法规的实施	(251)
第四节	加强行政立法 健全社会主义法制	(257)
第十四章	行政监督	(264)
第一节	行政监督的一般概念	(264)
第二节	我国的行政监督制度	(272)
第三节	加强和完善行政监督, 促进我国行政管理 的法制化和现代化建设	(280)

第十五章 财务行政..... (287)

第一节 财务行政概述..... (287)

第二节 预算及其管理..... (289)

第三节 会计、决算和审计..... (295)

第十六章 机关行政..... (302)

第一节 机关行政概述..... (302)

第二节 文书管理..... (303)

第三节 档案管理..... (307)

第四节 会议管理..... (313)

第五节 后勤管理..... (317)

第十七章 行政方法..... (320)

第一节 行政方法的概念..... (320)

第二节 行政指令方法..... (324)

第三节 行政程序..... (326)

第四节 激励方法..... (331)

第十八章 行政效率..... (335)

第一节 行政效率概述..... (335)

第二节 行政效率的测量和评价..... (342)

第三节 提高经济效率..... (351)

第十九章 行政管理现代化..... (357)

第一节 行政管理的科学化与现代化..... (357)

第二节 信息及其在行政管理中的作用..... (363)

第三节 办公自动化·····	(372)
第廿章 当代行政管理发展的趋势·····	(378)
第一节 行政管理发展的必然性·····	(378)
第二节 当代行政管理发展趋势·····	(385)
附：案例及案例分析·····	(396)
1、一场拆迁风波·····	(396)
2、人员增加了，为何效率没提高·····	(400)
3、这次考核的问题在哪里·····	(406)
4、如何纠正不当的行政处罚·····	(412)
5、一起干部调配的启示·····	(415)
6、被动局面是由客观环境变化造成的吗·····	(418)
7、两县山林纠纷的解决·····	(422)

第一章 绪 论

第一节 行政与行政管理学的涵义

一、行政的涵义

行政，又称为行政管理或公共行政（Public Administration）。我国古代典籍中早就记载过有关“行政”的故事：公元前 841 年，周厉王为政不仁，迫使国人愤而发难，于是厉王惶惶逃遁。共伯和（一说召、周二公）在国人的拥戴下执掌政务，史称“共和行政”（《纲鉴易知录》）。在《左传》等古书中也载有“行其政令”或“行其政事”等字样。古人所说的“行政”，意为处理政事、执行政务。及至近代，西方学者洛克、孟德斯鸠等人创立“三权分立”学说，主张立法、司法、行政各自独立，以权力制约权力。这些学者所说的“行政”，主要是指西方国家行政系统的权力与行为。

关于“行政”的涵义，国内外行政管理学学者众说纷纭，各有不同的解释，主要有三种观点：

（一）狭义行政说。认为行政是指除国家立法、司法系统以外的行政系统所从事的活动。它以美国行政学家魏劳毕为代表。他在《行政学原理》一书中，依据立法、司法、行政“三

权分立”的原则提出了行政仅仅是指政府行政部门的政务活动的观点。这种观点的意义在于把“行政”概念的质的规定性表述得较为明确，有助于人们在研究行政管理问题时能较好地区别和把握行政管理活动与其它类型管理活动的异同及其自身特点。其缺陷是局限性较大，不能全面反映当代“三权”之间相互渗透、行政管理本身权限逐步扩大的现状与趋势。

（二）广义行政说。认为行政是指一种与政治相分离的、实现国家目的的执行活动。这种观点以美国行政学家古德诺为代表。他在《政治与行政》一书中，认为政治与行政是相互分离的，“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行”。因而从功能性、技术性的角度来看，行政是对法律和政治的执行行为。这种观点的意义在于促使行政学从政治学母体中分离出来并逐步形成的一门独立的学科，推动了行政管理科学理论的发展与完善。其缺陷是片面地强调政治与行政两者之间的分离，不能正确地反映当代世界各国政治与行政紧密联系、相互结合和相互影响的实际情形。

（三）最广义行政说。认为行政乃是指国家所有机关（包括立法、司法、行政各系统所属部门）和所有企事业单位的行政事务的管理与处理。这种观点以美国学者西蒙等人为代表。西蒙、史密斯堡和汤母森三人合著的《行政学》一书认为，最广义的行政就是“若干人为达到共同目的时所做的合作的集体行动”。这一解释以后衍变为“行政即指一切团体处理行政事务的活动”的泛义性观点。这种观点的意义在于把行政概念的外延扩展到部门行政的范畴，使行政学研究的范围更为广阔。当前在一部分西方国家中所出现的营利性机构行政活动与非营利性机构的公共行政活动日趋认同化的现象，证明这一观点具有现实意义。其缺陷是容易与国民经济管理、企业管理等相关

学科所研究的领域和内容相混淆，不易显现行政管理学科的独特性和确定性。

目前，我国行政管理学界关于“行政”或“行政管理”的涵义也是众说不一，其中较为普遍的一种观点是，根据我国政府行政管理工作的实际情况，认为行政是指一种行使国家权力、从事组织管理的活动与行为，是国家通过行政机关对政治、经济、科学文卫事业各方面事务的管理。在明确了“行政”的涵义之后，人们会对“行政”与“管理”之间的异同提出疑问。不少行政学家认为，行政是指政府公共机构的管理活动，管理则是工商企业机构的组织行为。我们则认为，从各国管理实践来看，行政与管理无甚殊异，两者性质相同，层次有别。换言之，行政是高层次的管理，管理是低层次的行政。因此，“行政管理”并称是合适的。

二、行政管理学的涵义

行政管理学，又称为公共行政学、国家管理学、行政学、行政管理科学或理论等等。

这是一门研究行政管理的现象与规律、方式与方法的学问，是一门以提高行政效率与效能为研究主旨的应用性学科。

从宏观上来看，行政管理作为具体实施国家权力的行为与活动，是人类的一项重要社会实践。在其实际运行过程中，人们可以通过行政管理动态变化的种种现象观察到它的内在联系性。正是由于行政管理有其特定的自身运行规律可以依循，因此，需要人们去进行深入的探索、研究，从而自觉地运用和驾驭行政管理的客观规律，取得行政工作上的更大成效。

从微观上来看，行政管理作为履行国家职能的基本手段，

它又表现为多种学科知识和多种技术方法的一种高度有机的聚合。随着当代世界新技术革命和科学化管理运动的迅速发展，各种现代科学技术知识和方法以及新型的管理方式如何被有效地运用于行政管理实践，业已成为当代行政管理理论研究的一项紧迫的课题。

因此，我国行政管理学研究的对象从总体上来说是国家行政管理；从具体上来说则是行政机关或团体如何正确地依循行政管理的客观规律，综合应用各种方法与手段，依法处理和管理各类行政事务，以提高行政管理的效能和效率的问题。

第二节 行政管理学的内容与结构

一、行政管理学研究的主要内容

行政管理学是一门综合性较强的学科，按照国内外行政学界比较一致的观点，行政管理学研究的主要内容一般包括下列十二个方面：

（一）行政原理。即关于行政管理的一般原理、法则或定律，以及有关行政哲学、行政价值观、行政系统理论等方面的学科基础管理问题。这是行政管理实践活动的经验总结和理论依据。

（二）行政组织。即进行行政管理活动，担任行政管理职责的工作实体或载体。行政组织机构的构成与配置合理与否，直接关系到行政管理效率的高低。

（三）行政领导。即国家行政机关和其他团体中负责行政工作的各级领导，依法行使管理权力，组织行政实践与处理行

政事务所进行的活动（包括决策、指挥、统御、协调、激励、监督等）。

（四）行政决策。即行政领导为履行行政管理职能而进行的一种决定政策、对策的活动与行为。

（五）人事行政。即国家机关或团体对国家公务员和工作人员的选拔、任用、考核、奖惩、黜陟、培训、工资福利等方面所进行的管理。

（六）行政法规。即国家权力机关和国家行政机关依据法律所制定的、以行政强制力保证实施的、一切有关国家行政管理的法律规范文件。

（七）行政监督。即行政系统中上级领导和主管部门通过自上而下的行政权威程序对下级机关的实际工作进行纵向的检查或督促，促使其更有效地完成工作任务的一种行政手段。

（八）财务行政。即关于公共收入与支出方面的一整套管理制度、政策、程序与方法，包括预算、会计、决算和审计的运行全过程。

（九）机关管理。即关于行政机关内部事务的管理活动，包括机关本身的业务管理、文书管理、会计管理、档案管理、后勤管理等方面。

（十）行政道德。即有关国家公务员、行政工作人员政治素质、品行情操等方面的职业道德规范和行为准则。

（十一）行政技术。即行政管理人员在行政行为和行政活动的过程中所运用的各种科学技术和手段。

（十二）行政效率。即行政管理活动成效的量化体现，通常是指在行政管理活动中以人力、物力、财力和时间方面的最少的投入来获得最大的行政效果。

上述十二个方面是行政管理学研究的主要内容，而其中又

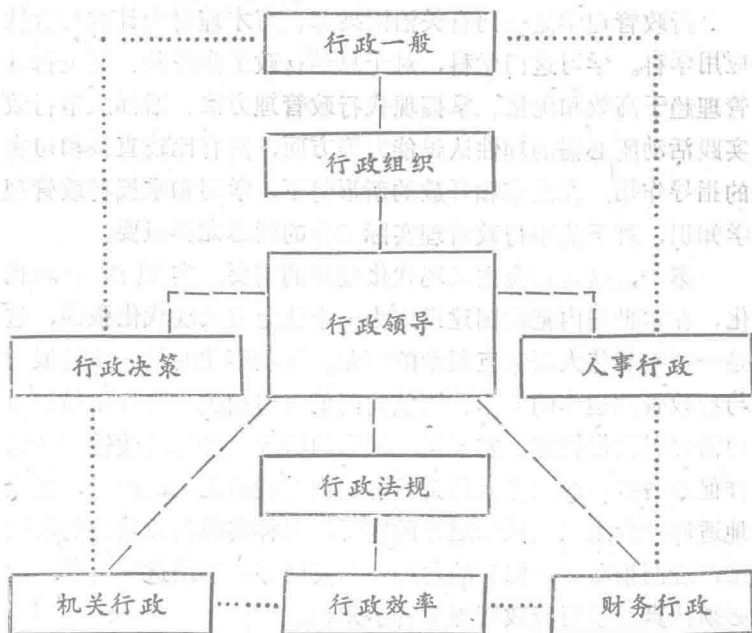
以行政原理（或行政一般）、行政领导、行政组织、行政法规、行政决策、人事行政、机关行政、财务行政、行政效率等九项内容为基本要素，行政道德、行政监督可分别归入行政一般、行政法规两项，行政技术可归入行政领导、行政决策、人事行政、机关行政等各项。若就行政管理学研究的全部内容而言，其涉及面十分宽广，表现为多学科和多维性课题的交叉与综合。随着行政管理实践的发展，新的研究课题不断涌现，行政管理学研究的内容与范围也将进一步深化、充实和扩大。为适应学科的发展趋势，本书共列十二章对行政学研究的内容加以阐述。

二、我国行政管理学学科体系的逻辑结构

近几年来，我国行政学学科获得了较快的发展。经过行政学理论界和广大行政管理工作者的共同努力，业已出版了一批行政管理学专著和教材。这些著作通过书中的章节序列自然地勾勒出各自主张的学科框架和大致的结构模式，从不同的角度共同地架构了中国行政管理学的框架轮廓，扩大了行政科学研究的畛域，丰富和充实了行政管理学的理论蕴涵。从我国行政管理学学科的内涵与外延、结构与功能之间的关系来看，这门学科有着内在的逻辑联系。具体地说，一个逻辑起点、一个核心内容、两个条件因素、两大功能、两大立足点和一个逻辑归宿点构成了中国行政管理学学科体系的逻辑结构。即以“行政一般”为入门起点，以“行政领导”为核心内容，以“行政组织”和“行政法规”为“行政领导”的保证条件，再以“财务行政”与“机关行政”为“行政领导”的立足基础，使“行政领导”有效地发挥“行政决策”和“人事行政”两大功能，从

而达到提高“行政效率”的归宿点。

中国行政管理学学科体系逻辑结构模式示意图



【说明】1. 图中虚线是指管理回路；

2. “行政方法”贯串于各部分，故不单列。

第三节 行政管理学的地位、作用及其特点

行政管理学作为一门直接研究并指导行政管理实践活动的应用学科，具有重要的地位与作用，其学科特点亦是十分显见的。