

基层行政管理

江苏科学技术出版社

基层行政管理

沈学明 主 编

胡进祥 副主编

江苏科学技术出版社

基层行政管理

沈学明主编 胡进祥副主编

出版、发行：江苏科学技术出版社
经 销：江苏省新华书店
印 刷：南通县印刷总厂

开本：787×1092毫米 1/32 印张 9.125 字数 195,000
1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷
印数：1—6,000

ISBN 7-5345-0615-8

乙·92

定价：2.80元

责任编辑：周兴安

前言

在我国很长一段时间内，由于种种原因，行政管理学这门学科被人们遗忘了。党的十一届三中全会以后，随着改革开放政策的整体推行，我国政治、经济体制改革的不断深入，行政管理学又逐步提上了政府工作的重要议事日程，并越来越受到广大党政干部的普遍重视，开始步入它自身发展的春天。

基层行政管理是国家行政管理学的一个重要分支。它是一门探讨县、乡（镇）政府行政管理规律，研究如何搞好县、乡两级政府管理的学科，是基层干部的一门必修专业课程。本书根据基层干部学习的特点，立足县、乡实际，系统地介绍了基层行政组织、基层行政决策和基层行政监督的一般原理；探索了基层行政干部的素质和人事管理艺术；比较全面地阐述了乡镇行政管理、文教行政管理、工商行政管理、财务行政管理和秘书行政管理的必备知识。它具有三个特色：一是有实用性。对于基层行政管理知识的论述，对于基层行政各专业管理的准则、要求和方法的介绍，都力求深入浅出，简明实用。二是刻意求新。对于基层行政管理改革的新成果、新经验都着力进行了总结概括，并力求继承好传统，革除旧时弊，传递新信息，探索基层工作的规律性。三是着眼开放。注意吸收国内外基层行政管理研究的有益成

果，以利开阔视野，提供借鉴。

本书从1987年初开始酝酿。写作提纲拟好后，先后在江苏如东、南通两县召开了三次县、乡级领导干部座谈会，对提纲进行了讨论和修改。书稿草成后，在乡（镇）长参加的行政管理干部进修班上作了系统的讲授，听取了意见和建议，修改定稿。参加本书编写的同志（按章目顺序排列）有：胡进祥（第一、二、七、九章）、沈学明（第三章）、郑喜临（第四章）、沈邦仪（第五章）、管怀璠（第六章）、郁敬湘（第八章）、顾德程（第十章）、夏宝川（第十一章）、朱坚强（第十二章）。全书由沈学明同志主持编写，胡进祥同志编目、统稿和修改。在编写过程中，得到了江苏省行政学会的热情关心和鼓励。另外，还参考了有关学者的研究成果，对此，我们一并致以深切谢意。

由于编者水平有限，书中缺点乃至错误在所难免，恳请有识之士批评指正。

编者

目 录

总 论

第一章 绪论	(1)
第一节 行政与基层行政管理	(1)
一、管理	(1)
二、行政管理	(2)
三、基层行政管理	(4)
第二节 基层行政管理的研究对象和内容	(6)
一、基层行政管理的研究对象	(6)
二、基层行政管理的内容	(7)
三、研究和学习基层行政管理的方法	(10)
第三节 基层行政管理的职能和原则	(12)
一、基层行政管理的职能	(12)
二、基层行政管理的基本原则	(15)
第四节 基层行政管理是基层干部的必修课	(19)
一、基层行政管理是基层干部的专业知识	(19)
二、加强基层行政管理是提高行政干部素质的要求	(20)
三、学习基层行政管理是我国农村改革的迫切需要	(21)
四、基层行政管理的重点是提高行政效率	(22)
第二章 基层行政组织	(23)
第一节 基层行政组织综述	(23)
一、基层行政组织的概念	(23)
二、基层行政组织的内容	(24)

三、基层行政组织的种类·····	(26)
第二节 基层行政组织体制·····	(27)
一、首长制和委员会制·····	(27)
二、层次制和分职制·····	(29)
三、集权制和分权制·····	(30)
四、完整制和分离制·····	(31)
第三节 基层行政组织设置的指导原则·····	(32)
一、指挥统一原则·····	(32)
二、责权相称原则·····	(34)
三、控制幅度原则·····	(35)
四、精干高效原则·····	(36)
第四节 合理设置基层行政管理机构·····	(38)
一、基层行政管理机构的历史与现状·····	(38)
二、基层行政管理机构的优化和完善·····	(40)
三、基层行政管理机构的配套改革·····	(43)
第三章 基层行政首长·····	(47)
第一节 基层行政首长的涵义·····	(47)
一、基层行政领导·····	(47)
二、基层行政首长·····	(50)
第二节 基层行政首长的地位和职能·····	(51)
一、基层行政首长在行政组织中的地位·····	(51)
二、基层行政首长的职能·····	(52)
第三节 基层行政首长的素质·····	(60)
一、基层行政首长的素质特征和作用·····	(60)
二、基层行政首长的基本素质·····	(62)
第四节 基层行政领导集团的合理结构·····	(71)
一、良好的政治结构·····	(72)
二、梯形的年龄结构·····	(72)

三、立体的知识结构	(73)
四、综合的专业结构	(74)
五、优化的智能结构	(74)
六、协调的气质结构	(75)
第四章 基层行政决策	(77)
第一节 基层行政决策的概念	(77)
一、基层行政决策	(77)
二、基层行政决策的特点	(78)
第二节 基层行政决策的程序	(80)
一、发现问题,制定目标	(80)
二、调查预测,拟定方案	(81)
三、比较选优,确定方案	(82)
四、评估审定,修正完善	(83)
第三节 基层行政决策的原则	(86)
一、求实原则	(86)
二、系统原则	(86)
三、信息原则	(87)
四、预测原则	(88)
五、前反馈原则	(88)
六、可行原则	(89)
七、时效原则	(90)
八、集团决策原则	(91)
九、权变原则	(91)
第四节 基层行政决策的方法	(92)
一、数学分析方法	(92)
二、调查研究方法	(93)
三、软技术方法	(94)
第五节 基层行政决策的信息	(95)

一、行政决策与信息	(95)
二、行政决策中的情报信息系统	(96)
第五章 基层人事行政	(98)
第一节 人事行政及其在基层行政管理中的地位	(98)
一、基层人事行政的涵义	(98)
二、基层人事行政的特点	(99)
三、人事行政在基层行政管理中的地位和作用	(100)
第二节 基层人事管理制度的基本原则	(103)
一、西方文官制度的基本原则	(103)
二、我国基层公务员制度的基本原则	(106)
第三节 基层人事行政的主要环节	(111)
一、基层公务员的识别与选拔	(111)
二、基层公务员的使用与管理	(117)
三、基层公务员的离退休制度	(122)
第四节 我国县、乡人事管理制度的改革	(123)
一、我国现行人事管理制度的弊端	(123)
二、建立一套完善的国家基层公务员制度	(123)
三、基层各类人事管理制度改革的构想	(124)
第六章 基层行政监督	(127)
第一节 行政监督概述	(127)
一、行政监督及其意义	(127)
二、国外行政监督简况	(129)
三、我国古代的行政监督	(132)
四、我国建国以来行政监督的变迁	(133)
第二节 行政监督程序及行政监督系统	(135)
一、行政监督程序	(135)
二、行政监督系统	(136)
第三节 建立健全我国的行政监督体系	(143)

(一、健全行政监督体系的客观必要性.....)	(143)
(二、切实加强基层行政监督.....)	(146)
(181)	
(181)	
各 论	
第七章 乡镇行政管理.....	(149)
第一节 乡镇行政管理的沿革.....	(149)
一、古代乡镇行政管理.....	(149)
二、民主革命时期乡镇行政管理.....	(151)
三、建国后乡镇行政管理.....	(152)
第二节 乡镇行政管理的职权和特点.....	(155)
一、乡镇行政管理的职权.....	(155)
二、乡镇行政管理的特点.....	(156)
第三节 乡镇行政管理的内容.....	(157)
一、政权建设.....	(157)
二、经济建设.....	(162)
三、小城镇建设.....	(164)
第四节 乡镇行政管理科学化.....	(167)
一、乡镇行政管理科学化的必要性.....	(167)
二、目前乡镇行政管理的主要问题.....	(168)
三、乡镇行政管理科学化的基本途径.....	(169)
第八章 文教行政管理.....	(173)
第一节 文化行政管理.....	(173)
一、文化的内涵.....	(173)
二、文化管理部门的任务和职责.....	(174)
三、基层文化行政管理的要求.....	(175)
第二节 教育行政管理.....	(177)
一、教育行政管理的意义及分类.....	(177)
二、教育行政管理的主要职责.....	(179)

三、县、乡教育事业规划	(130)
四、县、乡基层教育行政管理的新课题	(184)
第九章 工商行政管理	(187)
第一节 工商行政管理概述	(187)
一、工商行政管理的历史和发展	(187)
二、工商行政管理的任务	(188)
三、工商行政管理的作用	(189)
第二节 社会主义市场管理	(191)
一、市场的概念	(191)
二、市场管理的原则	(192)
三、市场管理的内容	(193)
四、市场物价管理	(194)
第三节 企业登记管理	(196)
一、企业登记的意义	(196)
二、工商企业登记	(197)
三、对工商企业的监督管理	(199)
第四节 商标管理	(200)
一、商标的地位和作用	(201)
二、商标注册	(203)
三、对商标的管理	(205)
第五节 广告管理	(206)
一、广告的功能	(207)
二、广告的分类与选择	(208)
三、广告的基本原则	(209)
四、对广告的管理	(210)
第十章 财务行政管理	(213)
第一节 财务行政管理概述	(213)
一、财务行政管理的概念和特点	(213)

(282)二、乡镇财务行政管理的任务	(215)
(282)三、乡镇财务行政管理的原则	(216)
(282)第二节 乡镇财政管理	(217)
(282)一、乡镇预算的管理	(218)
(282)二、乡镇财政对支援农村集体发展资金的管理	(221)
(282)三、乡镇财政会计	(224)
(282)第三节 乡镇行政事业财务管理	(231)
(282)一、乡镇行政事业财务管理概述	(231)
(282)二、乡镇行政事业财务支出和收入的管理	(234)
(282)三、乡镇行政事业单位财产物资的管理	(237)
第十一章 秘书行政管理	(239)
(282)第一节 秘书工作的性质、任务和特点	(239)
(282)一、秘书与秘书工作	(239)
二、秘书工作的职能	(240)
三、秘书工作的特点	(244)
四、基层秘书管理的优化	(247)
(282)第二节 秘书人员的业务素质 and 道德素质	(247)
(282)一、秘书人员的知识结构	(247)
二、秘书人员的工作能力	(249)
三、秘书人员的职业道德	(250)
(282)第三节 公文写作	(251)
(282)一、公文的种类	(251)
二、公文写作的一般步骤和基本原则	(252)
三、基层机关(单位)常用公文的写作要求	(254)
第十二章 行政效率	(260)
(282)第一节 行政效率的概念	(260)
(282)一、行政效率的概念	(260)
二、行政管理 with 行政效率的关系	(261)

第二节 行政效率的指标体系	(262)
一、行政管理的绝对效率和相对效率	(262)
二、行政效率的层次	(263)
三、判定行政效率的标准	(264)
第三节 研究行政效率的意义	(265)
一、提高行政效率是马克思主义的重要思想	(265)
二、提高行政效率是社会主义国家建设职能的目标	(266)
三、提高行政效率是我国实践经验的总结	(266)
四、提高行政效率是当前经济改革的要求	(267)
第四节 提高行政效率的途径和方法	(267)
一、行政效率低下的原因	(267)
二、提高行政效率的途径	(269)
三、提高行政效率的基本方法	(272)

总 论

第一章 绪 论

第一节 行政与基层行政管理

一、管理

管理，自古有之。凡有几个人在一起共同劳动，从事社会的活动，就需要加以组织和指挥，也就是从事管理。

人类进行有效管理的历史，至少已有6000年。管理活动充满人类社会生活的各个领域。人类社会生活丰富多彩，因而管理也是多种多样的。从历史发展和社会功能的角度看，大致可以区分为三大类：

1. 社会管理

从人类社会诞生以来，为维持社会生存所建的种种管理体制与机构体制。包括原始社会、封建社会的家族组织；不受国家干预的行业管理；家政管理；社会伦理道德等。其特点是受国家权力约束较小，强制性有限。

2. 行政管理

人类社会由原始社会发展到建立国家以后，这时国家权力高居于一切社会权力之上，对整个国家生活进行统一的管理。这种由国家领导进行的管理，就是行政管理。行政管理是各种管理中效力最大的一种管理，对人类社会的各种管理

能够起直接、间接的制约作用。

3. 经济管理

资本主义生产方式出现以后产生了经济管理。在资本主义以前，经济管理仅是社会管理活动的一部分。经济管理是指管理者为了一定的目的，对社会经济活动进行的计划、组织、指挥、调节和监督。经济管理包括国民经济管理、部门经济管理和企业管理。企业管理是经济管理中最早发展起来的管理科学。

二、行政管理

行政管理，是指国家通过行政机关对国家政治、经济、文化、教育等各方面的事务的管理。行政管理有广义和狭义之分：所谓广义，是指所有国家机关（包括立法、司法机关）和企业、事业单位的行政管理工作；所谓狭义，仅指国家行政机关（上至国务院下至乡政府）的行政管理。本书所研究的是狭义的行政管理。

“行政”一词，最初指私有土地处理，商业和宗教的管理活动，以后发展成为国家政府的活动。公元前841年我国史书上就有“周公行政”的记载。所以，我国具有悠久的行政管理历史及其丰富经验。至今外国学者还称颂中国是行政管理的发源地。

我国历史上不仅出现了商鞅、王安石、张居正等闻名世界的行政改革家，而且留下了许多颇有见地的行政论著。比如，春秋战国时代孔子的《论语》、商鞅的《商君书》、韩非子的《五蠹篇》和孙子的《孙子兵法》。唐代吴兢的《贞观政纪》，宋代司马光的《资治通鉴》以及明末清初王夫子的《读通鉴论》等等，都总结了历代行政的经验教训，至今仍有重要的参考价值。我国古代不仅有一套比较完整的官吏

制度，还制定了各级官员德、才、智、能的具体考核标准。我国的《唐律》是世界上最早最完备的行政法典。正是由于重视对行政管理的研究，约在17世纪以前，中国的经济、政治、文化和科学技术在世界上处于遥遥领先的地位，曾出现过“文景之治”、“贞观之治”和“康乾盛世”等封建统治的黄金时代。汉代、明初行政效率分别为当时世界之首。古代世界重大科学技术成果，中国占60%以上，不少发明创造比外国早1000多年。这些事实充分说明，尽管我国古代行政管理属于封建型的，有许多非科学因素，但是毕竟有一套比较健全的行政制度。可惜的是中国近代受外国的欺凌，政治腐败，生产落后，在封建小生产的经济基础上，不可能把行政管理上升到现代科学的水平，形成一门独立的科学。

现代行政管理的理论体系最早出自于美国。1887年，曾任美国总统的威尔逊发表《行政之研究》一文，他认为“执行宪法比制定宪法更艰难”，所以美国应该有一门行政管理科学。自此以后，美国先后有五位总统带头研究行政管理，进行了三次大规模的文官制度改革。第二次世界大战后，美国政府机构增至1800多个，比第一次世界大战时增加4倍，政府每年的开支由36亿美元增加到420亿美元。这显然违背了科学管理的原则。因此，美国国会在1947—1953年，以原任总统胡佛为首，相继成立了38个工作委员会，聘请500多名专家提出了589项关于行政管理改革的建议，大都被政府采纳实施，结果不仅大大提高了行政效率，而且每年节省行政开支50亿美元。这样，引起了各国政府的高度重视。同时，全世界行政管理学家把军事上运用的系统论、控制论、信息论等先进科学技术和社会化大生产的管理经验，引进到行政管理中来，使行政管理成为一门独立的新科学。

近30年来，世界上有100多个国家先后兴办了行政管理院校，掀起了一个学习、研究和运用行政管理学的高潮。行政管理在美国发展异常迅速。1969年创办了联邦行政管理学院，并在500所大学里开设了行政管理课程，还有60多个行政管理研究机构，但美国的行政管理人才还供不应求。其他国家也不甘落后。现在西方许多国家都是以行政管理学指导改革，以改革推动行政管理的研究。日本前首相中曾根结合实际研究了30多年行政管理学，被称为举世闻名的“行政改革迷”。

苏联和东欧对行政管理的研究也很重视。我国在解放初期曾在大学和干部学校开设过行政组织与管理的课程，但不久就被取消了。党的十一届三中全会以后，邓小平同志就提出要赶快补课，急起直追。1984年9月，国务院办公厅还发了文件，要求各省、市、自治区政府高度重视行政管理的研究，以开创行政管理的新局面。

三、基层行政管理

从行政层次上看，行政管理可分为高层行政管理、中层行政管理和基层行政管理。国务院及所属各部的行政管理属于高层行政管理；县、乡（镇）政府机关的行政管理属于基层行政管理。基层行政管理既包括县、乡（镇）行政机关对经济、政治、文化、教育、社会生活等各种国家事务的管理，也包括基层各级行政机关的自身管理。

基层行政管理与高层行政管理相比，它的特点主要是：第一，实践性强。基层行政管理是一门实干学问。高层行政管理偏重于“政”，基层行政管理偏重于“治”。行政机关层次越高，行政职能越多，管理职能越少，主要是决策方针政策，抓大事，实行宏观指导和控制。因此，高层次的