

# 行政学概要

孙 荣 编著

## ESSENTIALS OF ADMINISTRATION SCIENCES

ESSENTIALS OF ADMINISTRATION SCIENCES

ESSENTIALS OF ADMINISTRATION SCIENCES

ESSENTIALS OF ADMINISTRATION SCIENCES

复旦大学出版社

# 行政学概要

孙 荣 编著

复旦大学出版社

责任编辑：高若海

## 行政学概要

孙 荣 编著

复旦大学出版社出版

(上海国权路 579 号)

新华书店上海发行所发行 苏州师专印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 12.5 字数 280,000

1989 年 9 月第 1 版 1989 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—10,000

ISBN 7-309-00383-7/D·24 定价：4.50 元

# 前 言

近年来，行政学（即行政管理学）在我国作为蓬勃发展的新学科，日益引起人们的普遍关注。行政学是一门实践性很强的应用学科，随着我国现代化建设的发展和改革、开放的深化，行政学的研究和教学活动越来越受到人们的重视。广大机关、企事业单位的干部、群众积极投身于行政管理的改革实践，迫切需要行政科学的理论指导。

奉献在大家案前的《行政学概要》，正是为适应这种需要而编写的。它原是笔者在上海电视台讲授“行政管理学”课程的教材，由于繁重的教学任务和行政工作的压力，只能稍作修改仓促交稿，以供教学之需。本书在编排上，采用较易自学的体例。在每一章的开始，编有本章提要；在每一章的结尾，编有复习思考题和案例分析，尽可能突出应用的特点。

笔者在编著过程中，运用多年教学中积累的丰富材料，参考了几十种国内外的有关著作，广泛吸收和借鉴了已有的科研成果。其中一些章节，可以看作是专著摘要，希望它能引起读者的求知欲，进一步去阅读各种专著。这样，本书就起到了“入门”的作用。在此，谨向上述所有吸收了其劳动成果中的营养成分的作者，表示深切的敬意和谢意！

笔者完稿搁笔之际，借此机会要感谢赵影、罗坚伟两位同志在资料的收集和整理上为本书所作的努力；感谢徐幸起、于江、陈瑞龙、张亚文、任桂珊、许其民等同志为本书的出版发行所给予的热情鼓励和真诚帮助。

限于笔者的学识水平,缺点和谬误之处在所难免,敬请广大读者赐教指正,以便今后有机会作进一步的修订。

孙 荣

一九八九年六月于上海大学文学院

# 目 录

|                 |    |
|-----------------|----|
| 第一章 绪论          | 1  |
| 本章提要            | 1  |
| 第一节 行政学基本概念     | 1  |
| 一 管理和管理学的涵义     | 1  |
| 二 行政和行政学的涵义     | 7  |
| 第二节 行政学的内容和学习方法 | 3  |
| 一 行政学的研究内容      | 8  |
| 二 行政学的学习方法      | 10 |
| 第三节 行政学的发展简史    | 11 |
| 一 管理理论的历史与发展    | 11 |
| 二 西方行政学产生与发展    | 20 |
| 三 中国行政学建立状况     | 26 |
| 复习思考题           | 27 |
| 案例分析            | 28 |
| 第二章 行政原理        | 30 |
| 本章提要            | 30 |
| 第一节 行政原理基本概念    | 30 |
| 一 行政原理的涵义       | 30 |
| 二 行政原理的特点       | 32 |
| 第二节 系统原理及其相应原则  | 33 |
| 一 系统原理概述        | 33 |
| 二 整分合原则         | 39 |

|            |                   |           |
|------------|-------------------|-----------|
| 三          | 相对封闭原则·····       | 40        |
| 第三节        | 人本原理及其相应原则·····   | 42        |
| 一          | 人本原理概述·····       | 42        |
| 二          | 能级原则·····         | 43        |
| 三          | 动力原则·····         | 45        |
| 四          | 行为原则·····         | 48        |
| 第四节        | 动态原理及其相应原则·····   | 49        |
| 一          | 动态原理概述·····       | 49        |
| 二          | 反馈原则·····         | 49        |
| 三          | 弹性原则·····         | 50        |
|            | 复习思考题·····        | 52        |
|            | 案例分析·····         | 52        |
| <b>第三章</b> | <b>行政组织</b> ····· | <b>55</b> |
|            | 本章提要·····         | 55        |
| 第一节        | 行政组织基本概念·····     | 55        |
| 一          | 行政组织的涵义·····      | 55        |
| 二          | 行政组织的构成要素·····    | 56        |
| 三          | 行政组织理论概况·····     | 57        |
| 第二节        | 行政组织设置原则·····     | 59        |
| 一          | 精简的原则·····        | 59        |
| 二          | 统一的原则·····        | 61        |
| 三          | 效能的原则·····        | 63        |
| 四          | 法制的原则·····        | 64        |
| 第三节        | 行政组织的结构体制与种类····· | 66        |
| 一          | 行政组织的纵向结构·····    | 66        |
| 二          | 行政组织的横向结构·····    | 68        |
| 三          | 行政组织的体制·····      | 69        |

|            |                     |     |
|------------|---------------------|-----|
| 四          | 行政组织的种类·····        | 73  |
| 第四节        | 行政组织的信息沟通·····      | 74  |
| 一          | 信息沟通的类型·····        | 74  |
| 二          | 信息沟通的形式·····        | 75  |
|            | 复习思考题·····          | 77  |
|            | 案例分析·····           | 78  |
| <b>第四章</b> | <b>人事行政</b> ·····   | 80  |
|            | 本章提要·····           | 80  |
| 第一节        | 人事行政基本概念·····       | 80  |
| 一          | 人事行政的涵义·····        | 80  |
| 二          | 人事行政的重要作用·····      | 81  |
| 三          | 人事行政的范畴·····        | 82  |
| 第二节        | 人事行政的历史发展·····      | 84  |
| 一          | 封建官僚人事制度·····       | 84  |
| 二          | 资本主义文官制度·····       | 87  |
| 三          | 社会主义国家人事制度·····     | 93  |
| 第三节        | 职位分类与工作分析·····      | 95  |
| 一          | 职位分类是现代人事行政的基础····· | 95  |
| 二          | 职位分类的功能·····        | 99  |
| 三          | 职位分类的步骤和方法·····     | 102 |
| 第四节        | 行政人员的选拔与任用·····     | 106 |
| 一          | 行政人员选拔的意义·····      | 106 |
| 二          | 行政人员选拔的根据·····      | 108 |
| 三          | 行政人员的任用方式·····      | 112 |
| 第五节        | 行政人员的培训与考核·····     | 116 |
| 一          | 行政人员培训的意义·····      | 116 |
| 二          | 行政人员培训的任务与方法·····   | 118 |



|     |                   |     |
|-----|-------------------|-----|
| 三   | 行政人员的考核目标与方法····· | 121 |
| 第六节 | 改革我国干部人事制度·····   | 127 |
| 一   | 近年来我国人事制度的改革····· | 127 |
| 二   | 建立国家公务员制度·····    | 131 |
| 三   | 把竞争机制引入人事管理·····  | 133 |
|     | 复习思考题·····        | 135 |
|     | 案例分析·····         | 136 |
| 第五章 | 行政领导·····         | 138 |
|     | 本章提要·····         | 138 |
| 第一节 | 行政领导基本概念·····     | 138 |
| 一   | 行政领导的涵义·····      | 138 |
| 二   | 权力、责任和服务·····     | 139 |
| 三   | 领导的基本职能·····      | 142 |
| 第二节 | 行政领导者的作用和素质·····  | 146 |
| 一   | 行政领导者的作用·····     | 146 |
| 二   | 行政领导者的权威基础·····   | 148 |
| 三   | 行政领导者的类型·····     | 149 |
| 四   | 行政领导者的素质·····     | 151 |
| 五   | 行政领导集体的建设·····    | 154 |
| 第三节 | 领导体制·····         | 156 |
| 一   | 领导体制的涵义·····      | 156 |
| 二   | 领导体制的作用·····      | 156 |
| 三   | 领导体制的结构·····      | 157 |
|     | 复习思考题·····        | 158 |
|     | 案例分析·····         | 159 |
| 第六章 | 行政决策·····         | 161 |
|     | 本章提要·····         | 161 |

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一节 | 行政决策基本概念       | 161 |
| 一   | 行政决策的涵义        | 161 |
| 二   | 行政决策的特点        | 163 |
| 三   | 决策科学化的现实意义     | 165 |
| 第二节 | 行政决策的类型        | 168 |
| 一   | 战略决策和战术决策      | 168 |
| 二   | 有效决策、备用决策和追踪决策 | 169 |
| 三   | 进攻型决策和防御型决策    | 169 |
| 四   | 单纯决策和复杂决策      | 169 |
| 五   | 程序性决策和非程序性决策   | 170 |
| 六   | 确定型决策和风险型决策    | 170 |
| 第三节 | 行政决策的程序        | 171 |
| 一   | 发现问题 确定目标      | 171 |
| 二   | 调查研究 拟订方案      | 172 |
| 三   | 评估选优 试行方案      | 173 |
| 四   | 普遍推广 反馈修正      | 174 |
| 第四节 | 行政决策的原则        | 175 |
| 一   | 唯实原则           | 175 |
| 二   | 预测原则           | 175 |
| 三   | 系统性原则          | 176 |
| 四   | 可行性原则          | 176 |
| 五   | 评估选优原则         | 176 |
| 六   | 反馈原则           | 177 |
| 七   | 效益原则           | 177 |
| 八   | 民主原则           | 177 |
| 第五节 | 行政决策的方法        | 178 |
| 一   | 行政决策的一般方法      | 178 |

|            |                        |     |
|------------|------------------------|-----|
| 二          | 行政决策者的素质·····          | 180 |
| 第六节        | 行政咨询·····              | 184 |
| 一          | 行政咨询的涵义·····           | 184 |
| 二          | 行政咨询的性质·····           | 187 |
| 三          | 行政咨询的功能·····           | 189 |
| 四          | 行政咨询的必要性·····          | 190 |
|            | 复习思考题·····             | 192 |
|            | 案例分析·····              | 192 |
| <b>第七章</b> | <b>行政计划和行政执行</b> ····· | 195 |
|            | 本章提要·····              | 195 |
| 第一节        | 行政计划基本概念·····          | 195 |
| 一          | 行政计划的涵义·····           | 195 |
| 二          | 行政计划的性质·····           | 196 |
| 三          | 行政计划的作用·····           | 198 |
| 四          | 行政计划的种类·····           | 199 |
| 第二节        | 行政计划方法·····            | 200 |
| 一          | 制定行政计划的原则·····         | 200 |
| 二          | 制定行政计划的目标·····         | 201 |
| 三          | 制定行政计划的程序·····         | 202 |
| 四          | 制定行政计划的技巧·····         | 202 |
| 第三节        | 行政计划执行·····            | 203 |
| 一          | 行政计划的控制·····           | 203 |
| 二          | 行政计划的执行·····           | 204 |
| 三          | 滚动计划法·····             | 205 |
| 第四节        | 有关行政计划的若干问题·····       | 206 |
| 一          | 计划与预测·····             | 206 |
| 二          | 计划与数学·····             | 207 |

|            |               |     |
|------------|---------------|-----|
| 三          | 计划与应变         | 208 |
| 第五节        | 行政执行          | 208 |
| 一          | 行政执行的涵义       | 208 |
| 二          | 行政执行的意义       | 209 |
| 三          | 行政执行的步骤和内容    | 210 |
| 四          | 行政执行的要求       | 216 |
|            | 复习思考题         | 217 |
|            | 案例分析          | 217 |
| <b>第八章</b> | <b>行政监督</b>   | 222 |
|            | 本章提要          | 222 |
| 第一节        | 行政监督基本概念      | 222 |
| 一          | 行政监督的涵义       | 222 |
| 二          | 行政监督的意义       | 223 |
| 第二节        | 行政监督的分类和内容    | 225 |
| 一          | 行政监督的分类       | 225 |
| 二          | 行政监督的内容       | 234 |
| 第三节        | 行政监督的程序和方法    | 235 |
| 一          | 行政监督的程序       | 235 |
| 二          | 行政监督的方法       | 237 |
| 三          | 我国现行的行政监督机构   | 239 |
|            | 复习思考题         | 241 |
|            | 案例分析          | 241 |
| <b>第九章</b> | <b>行政法制管理</b> | 243 |
|            | 本章提要          | 243 |
| 第一节        | 行政法基本概念       | 243 |
| 一          | 行政法的涵义        | 243 |
| 二          | 行政法的特征和组成     | 244 |

|            |                      |     |
|------------|----------------------|-----|
| 三          | 行政法调整的对象·····        | 246 |
| 四          | 行政法律关系的发生、变更和消灭····· | 248 |
| 五          | 行政法的产生·····          | 248 |
| 六          | 行政法的作用·····          | 249 |
| 第二节        | 行政管理法规·····          | 250 |
| 一          | 行政管理法规的涵义·····       | 250 |
| 二          | 行政管理法规的类型·····       | 251 |
| 三          | 行政管理法规的特点·····       | 253 |
| 四          | 行政管理法规的效力·····       | 253 |
| 第三节        | 行政纠纷与行政诉讼·····       | 254 |
| 一          | 行政纠纷的涵义·····         | 254 |
| 二          | 行政纠纷的处理方法·····       | 255 |
| 三          | 行政诉讼·····            | 256 |
|            | 复习思考题·····           | 257 |
|            | 案例分析·····            | 257 |
| <b>第十章</b> | <b>行政信息</b> ·····    | 260 |
|            | 本章提要·····            | 260 |
| 第一节        | 行政信息基本概念·····        | 260 |
| 一          | 行政信息的涵义·····         | 260 |
| 二          | 行政信息在行政管理中的作用·····   | 261 |
| 第二节        | 行政信息系统·····          | 262 |
| 一          | 信息的收集·····           | 262 |
| 二          | 信息的加工·····           | 263 |
| 三          | 信息传递·····            | 264 |
| 四          | 信息贮存和使用·····         | 265 |
| 第三节        | 信息方法与现代科学技术·····     | 266 |
| 一          | 信息方法·····            | 266 |

|             |                     |            |
|-------------|---------------------|------------|
| 二           | 黑箱理论·····           | 267        |
| 三           | 反馈控制·····           | 267        |
|             | 复习思考题·····          | 269        |
|             | 案例分析·····           | 269        |
| <b>第十一章</b> | <b>财务行政</b> ·····   | <b>270</b> |
|             | 本章提要·····           | 270        |
| 第一节         | 财务行政基本概念·····       | 270        |
| 一           | 财务行政的涵义·····        | 270        |
| 二           | 社会主义国家财务行政的性质·····  | 271        |
| 三           | 社会主义国家财务行政的特点·····  | 272        |
| 四           | 财务行政的基本原则·····      | 273        |
| 五           | 我国财务行政的基本任务·····    | 274        |
| 第二节         | 预算管理·····           | 276        |
| 一           | 国家预算及其基本内容·····     | 276        |
| 二           | 预算的基本分类·····        | 276        |
| 三           | 编制预算的原则·····        | 277        |
| 四           | 国家预算的编制程序和基本特点····· | 279        |
| 第三节         | 会计管理·····           | 280        |
| 一           | 会计凭证·····           | 280        |
| 二           | 会计帐簿·····           | 280        |
| 三           | 会计报表·····           | 281        |
| 第四节         | 决算管理·····           | 281        |
| 一           | 决算的涵义·····          | 281        |
| 二           | 决算的作用·····          | 281        |
| 第五节         | 审计管理·····           | 282        |
| 一           | 审计的种类·····          | 282        |
| 二           | 审计的意义·····          | 283        |

|             |                      |     |
|-------------|----------------------|-----|
| 三           | 审计机关的职权及审计的主要内容····· | 284 |
| 四           | 审计的作用·····           | 285 |
| 第六节         | 财务监督·····            | 286 |
| 一           | 财务监督的涵义·····         | 286 |
| 二           | 财务监督的内容·····         | 286 |
|             | 复习思考题·····           | 287 |
|             | 案例分析·····            | 287 |
| <b>第十二章</b> | <b>机关管理</b> ·····    | 289 |
|             | 本章提要·····            | 289 |
| 第一节         | 机关管理基本概念·····        | 289 |
| 一           | 机关管理的涵义·····         | 289 |
| 二           | 机关管理的特点·····         | 289 |
| 三           | 机关管理的意义和作用·····      | 291 |
| 第二节         | 机关管理的职能·····         | 291 |
| 一           | 助手参谋功能·····          | 292 |
| 二           | 部门协调功能·····          | 293 |
| 三           | 桥梁联系功能·····          | 293 |
| 第三节         | 机关事务管理·····          | 294 |
| 一           | 文书管理·····            | 264 |
| 二           | 档案管理·····            | 296 |
| 三           | 会议管理·····            | 296 |
| 第四节         | 机关后勤管理·····          | 298 |
| 一           | 机关后勤管理的特点·····       | 298 |
| 二           | 机关后勤管理的基本原则·····     | 299 |
| 第五节         | 机关办公自动化·····         | 300 |
| 一           | 办公自动化的意义·····        | 300 |
| 二           | 办公自动化发展概况·····       | 300 |

|             |                   |            |
|-------------|-------------------|------------|
| 三           | 办公自动化的基本功能·····   | 301        |
| 四           | 我国办公自动化的现状·····   | 302        |
| 第六节         | 机关政治思想工作·····     | 303        |
| 一           | 行政机关的目标教育·····    | 303        |
| 二           | 纪律教育·····         | 304        |
| 三           | 职业道德教育·····       | 304        |
|             | 复习思考题·····        | 306        |
|             | 案例分析·····         | 306        |
| <b>第十三章</b> | <b>行政方法</b> ····· | <b>309</b> |
|             | 本章提要·····         | 309        |
| 第一节         | 行政方法基本概念·····     | 309        |
| 一           | 行政方法的涵义·····      | 309        |
| 二           | 行政方法的分类·····      | 310        |
| 第二节         | 行政管理的主要方法·····    | 311        |
| 一           | 行政手段·····         | 311        |
| 二           | 经济手段·····         | 314        |
| 三           | 法律手段·····         | 317        |
| 四           | 思想教育手段·····       | 321        |
| 第三节         | 行政技术·····         | 326        |
| 一           | 社会学方法·····        | 356        |
| 二           | 心理学方法·····        | 327        |
| 三           | 网络计划技术·····       | 329        |
| 四           | 系统工程方法·····       | 330        |
| 五           | 现代自然科学方法·····     | 332        |
| 第四节         | 公共关系·····         | 337        |
| 一           | 公共关系的涵义·····      | 337        |
| 二           | 公共关系的基础与作用·····   | 337        |



|             |                   |            |
|-------------|-------------------|------------|
| 三           | 公共关系的原则·····      | 340        |
| 四           | 公共关系的任务·····      | 341        |
| 五           | 行政机构的公共关系·····    | 342        |
|             | 复习思考题·····        | 343        |
|             | 案例分析·····         | 344        |
| <b>第十四章</b> | <b>目标管理</b> ····· | <b>347</b> |
|             | 本章提要·····         | 347        |
| 第一节         | 目标管理基本概念·····     | 347        |
| 一           | 目标管理的涵义·····      | 347        |
| 二           | 目标管理的原理·····      | 349        |
| 第二节         | 目标管理的功能·····      | 352        |
| 一           | 目标管理的特性·····      | 352        |
| 二           | 目标管理的应用范围·····    | 354        |
| 第三节         | 目标管理的内容与工作程序····· | 356        |
| 一           | 目标管理的内容·····      | 356        |
| 二           | 目标管理的工作程序·····    | 356        |
|             | 复习思考题·····        | 258        |
|             | 案例分析·····         | 358        |
| <b>第十五章</b> | <b>行政效率</b> ····· | <b>361</b> |
|             | 本章提要·····         | 361        |
| 第一节         | 行政效率基本概念·····     | 361        |
| 一           | 行政效率的涵义·····      | 361        |
| 二           | 研究行政效率的意义·····    | 364        |
| 第二节         | 影响行政效率的因素·····    | 364        |
| 一           | 影响行政效率的主要因素·····  | 364        |
| 二           | 绝对效率和相对效率的关系····· | 366        |
| 第三节         | 管理者的效率·····       | 366        |