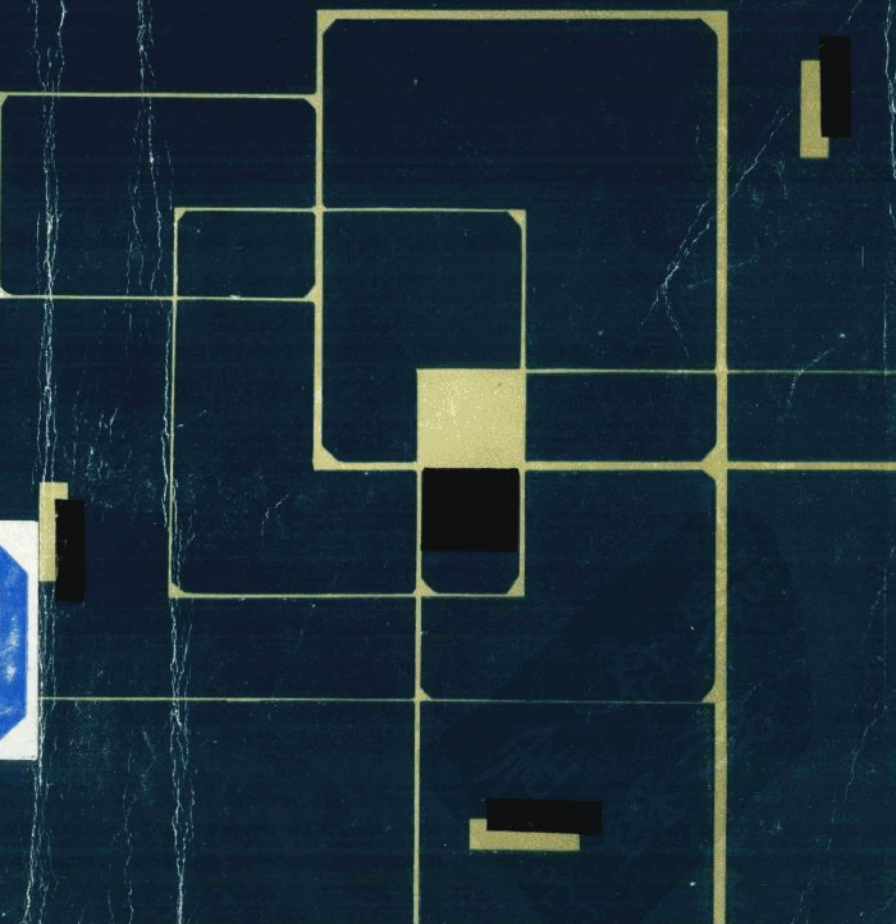


行政管理学

郝天魁 主编



C93
16

行 政 管 理 学

郝天魁 主编

宁 夏 人 民 出 版 社

行 政 管 理 学

郝天魁 主编

宁夏人民出版社出版发行
甘肃省兰州广林印刷厂印刷

*

开本：787×1092 1/32印张，12.735 字数，266千

1987年12月第1版第1次印刷 印数，4000册

ISBN7—227—00182—2 / C·5

统一书号：3157·293 定价：2.05元

前 言

仁孔族相遊目相遊四由和孔族相游他遊 目 就之四社

内容有许多问题尚待进一步研究探讨，也限于编写者的理论水平及认识能力，难免存在许多错误和疏漏之处，因此，我们诚恳地期望广大读者给以批评指正。

编著者

1987年9月 于兰州

目 录

第一章 绪论

第一节 行政管理学的研究对象…………… (1)

一、什么是行政管理学…………… (1)

二、行政管理学的特点和主要内容…………… (5)

三、行政管理是一门专业, 行政管理学与其他学科的关系…………… (11)

第二节 行政管理学发展简况…………… (13)

第三节 研究和学习行政管理学, 大力培养行政管理人才…………… (20)

一、研究和学习行政管理学, 大力培养行政管理人才是世界性的趋势…………… (20)

二、建立具有中国特色的行政管理学的迫切性与重要性…………… (23)

三、如何建立具有中国特色的行政管理学…………… (28)

四、大力培养我国行政管理人员…………… (31)

第二章 行政组织

第一节 行政组织的性质、特点和作用…………… (32)

一、行政组织的含义…………… (32)

二、行政组织的特性…………… (33)

三、我国行政组织的种类和作用…………… (34)

第二节 组织理论…………… (36)

一、组织的意义和作用…………… (36)

二、西方一般组织理论·····	(37)
三、各种行政组织理论·····	(42)
第三节 行政组织建设原则·····	(44)
一、目标确定的原则·····	(44)
二、精干的原则·····	(45)
三、整体效能和统一的原则·····	(46)
四、职权确定、分工明确原则·····	(47)
五、管理幅度与管理层次原则·····	(47)
六、相互协调的原则·····	(48)
七、适应性原则·····	(49)
第四节 行政组织结构与体制·····	(50)
一、行政组织结构·····	(50)
二、行政组织体制·····	(55)
第三章 行政领导	
第一节 领导、领导者与领导科学·····	(59)
一、领导与领导者·····	(59)
二、行政领导的形式、特征及其作用·····	(61)
三、领导理论与领导科学·····	(64)
第二节 现代行政领导的合理结构·····	(67)
一、行政领导结构科学化的意义和必要性·····	(67)
二、领导集团的年龄结构·····	(68)
三、领导集团的知识结构和专业结构·····	(69)
四、领导集团的智能结构·····	(72)
第三节 行政领导的职责、才能和素养·····	(74)
一、行政领导的主要职责和根本工作·····	(74)
二、行政领导的“用人之道”·····	(78)

三、行政领导者的素质修养和作风培养·····	(87)
第四节 工作方法和领导艺术·····	(97)
一、基本的领导方法和工作方法·····	(97)
二、调查研究·····	(102)
三、关于领导艺术的几个问题·····	(106)

第四章 行政决策

（第一节 行政决策的特点及其在行政管理中的作用·····	(110)
一、什么是决策·····	(110)
二、行政决策的特点·····	(111)
三、行政决策在行政管理中的地位和作用·····	(113)
第二节 行政决策的分类·····	(114)
一、国家行政决策、地方行政决策和基层行政决策·····	(115)
二、行政战略决策、行政策略决策和行政战术决策·····	(116)
三、领导行政决策与专业行政决策·····	(117)
四、行政业务外向管理决策和行政自身内向管理决策·····	(117)
五、程序化决策与非程序化决策·····	(118)
六、原有决策与追踪决策·····	(119)
七、科学决策和经验决策·····	(120)
八、个人决策、集体决策和群体决策·····	(122)
第三节 行政决策的程序和基本方法·····	(123)
一、行政决策的基本程序·····	(123)
二、行政决策的基本方法·····	(134)

第四节 行政决策体制…………… (136)

一、行政决策体制的作用及特点…………… (136)

二、行政决策体系…………… (137)

三、决策者…………… (141)

第五章 行政执行、行政监督与行政信息管理

第一节 行政执行…………… (144)

一、执行在行政管理中的意义…………… (144)

二、指挥…………… (145)

三、传递和实施…………… (147)

四、控制…………… (149)

五、协调…………… (152)

第二节 行政监督…………… (156)

一、行政监督的意义和作用…………… (156)

二、行政监督的过程和主要环节…………… (158)

三、行政监督的方式方法…………… (159)

四、行政监督的内容…………… (160)

五、我国现行的行政监督制度…………… (161)

第三节 行政信息管理…………… (165)

一、信息与行政信息…………… (165)

二、信息在行政管理中的作用…………… (171)

三、信息的运用与管理…………… (174)

四、建立行政管理的信息系统…………… (177)

第六章 人事行政管理

第一节 人事行政概述…………… (179)

一、人事行政的概念…………… (179)

二、人事行政的特点…………… (181)

三、人事行政的地位和国家行政人员的作用···	(184)
四、我国人事行政管理的基本原则·····	(186)
第二节 国家行政工作人员的选拔和录用·····	(188)
一、国家行政工作人员的条件·····	(188)
二、国家行政工作人员的选拔·····	(190)
三、国家行政工作人员的录用·····	(194)
第三节 国家行政工作人员的职位分类·····	(197)
一、什么是职位分类·····	(197)
二、职位分类的意义和作用·····	(199)
三、职位分类的因素、步骤和方法·····	(201)
第四节 国家行政工作人员的培训、考核和 奖惩·····	(203)
一、关于行政工作人员的培训·····	(203)
二、关于行政工作人员的考核·····	(209)
三、关于行政工作人员的奖惩·····	(213)
第五节 国家行政工作人员的工资及福利待遇···	(216)
一、国家行政工作人员的工资·····	(216)
二、国家行政工作人员的福利待遇·····	(219)
第七章 财务行政管理	
第一节 财务行政概述·····	(221)
一、什么是财务行政·····	(221)
二、财务行政管理的基本任务·····	(222)
三、财务行政的地位和作用·····	(224)
四、社会主义财务行政的特点和原则·····	(226)
第二节 预算管理·····	(230)
一、预算的概念和基本内容·····	(230)

二、预算的种类·····	(232)
三、预算体制·····	(233)
四、预算的基本原则·····	(235)
第三节 会计与决算·····	(237)
一、会计的概念、任务和作用·····	(237)
二、会计凭证、帐簿和报表·····	(240)
三、决算的概念、作用和编制·····	(243)
第四节 审计制度·····	(244)
一、审计的概念·····	(244)
二、审计制度的意义和作用·····	(245)
三、审计机关的基本任务和职权·····	(247)
四、审计的种类和方法·····	(248)
第五节 行政单位的财务管理·····	(249)
一、什么是行政单位的财务管理·····	(249)
二、行政单位财务管理的任务·····	(250)
三、行政单位财务管理的主要内容·····	(251)

第八章 机关管理

第一节 机关管理及社会主义国家机关管理的基本原则·····	(254)
一、机关管理的含义·····	(254)
二、办公厅(室)的地位和作用·····	(256)
三、社会主义国家机关管理的基本原则·····	(257)
第二节 行政机关的职责和岗位责任制·····	(260)
一、行政机关的职责·····	(260)
二、机关岗位责任制·····	(261)
第三节 机关管理的主要内容·····	(265)

一、文书档案管理·····	(265)
二、会议管理·····	(280)
三、后勤总务管理·····	(287)
第四节 机关管理的现代化 ·····	(290)
一、国家机关管理现代化的意义·····	(290)
二、国家机关管理现代化的内容·····	(292)

第九章 国家行政管理若干方面的分述

第一节 国家社会政治活动方面的行政管理 ·····	(296)
一、各级政权的行政组织与权限·····	(296)
二、城市行政管理·····	(301)
三、农村行政管理·····	(306)
四、司法行政管理·····	(309)
五、公安行政管理·····	(314)
第二节 国民经济的行政管理 ·····	(317)
一、国民经济行政管理的概念·····	(317)
二、国民经济管理体制及其职能·····	(318)
三、国民经济管理的行政方法·····	(320)
四、政府对工商业的行政管理·····	(321)
五、工商业本身的行政管理·····	(324)
六、农业行政管理·····	(326)
七、财政金融的行政管理·····	(327)
八、国民经济其他方面的行政管理·····	(329)
第三节 文教行政管理 ·····	(330)
一、文化事业的行政管理·····	(330)
二、教育事业的行政管理·····	(333)
第四节 科技行政管理 ·····	(345)

- 一、科技行政管理的必要性和基本要求…………… (345)
- 二、科技行政管理机构及其主要职责…………… (347)
- 三、科技行政管理的基本制度…………… (349)
- 四、科技行政管理体制的改革…………… (351)

第十章 行政管理法规

第一节 行政管理法规在行政管理中的地位

和作用…………… (353)

- 一、行政管理法规的含义…………… (353)
- 二、行政管理法规的特征…………… (354)
- 三、行政管理法规在行政管理中的地位和作用 (355)

第二节 行政管理法规的历史类型及其特点…………… (359)

- 一、行政管理法规的历史发展…………… (359)
- 二、各国行政管理法规的特点…………… (363)
- 三、行政管理法规发展的趋势与社会主义行政管理法规体系…………… (365)

第三节 行政管理法规的制定和实施…………… (368)

- 一、行政管理法规的内容、类别和名称…………… (368)
- 二、行政管理法规的制定…………… (371)
- 三、行政管理法规的效力、行政执行和处罚… (373)
- 四、对执行行政管理法规的监督…………… (376)

第四节 加强我国行政管理法规的建设…………… (378)

- 一、加强行政法制的观念…………… (378)
- 二、健全行政管理法规…………… (379)
- 三、建立完整的行政诉讼制度…………… (381)
- 四、建立行政法院…………… (383)
- 五、设立国家监察机关…………… (383)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的研究对象

一、什么是行政管理学

管理，作为一种社会活动和思想，由来已久，在中国和外国都是这样。自从有了人类社会，有了人类的生产活动，有了社会的经济、政治、军事、文化等活动，就有了社会的管理。马克思早就指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，……”^①指挥就是管理，它是人类的特有活动，是社会的客观需要。小到个人、家庭，大至团体、国家以及整个社会生活，都有管理问题。一万年以后，也还要管理，可以说管理与人类社会同时并存。不过，随着社会的发展，管理会越来越显得重要。管理出速度，管理出效率，管理出效益，已为人们所认识。在现代社会中，管理至关重要，它是联系社会系统中各层次、各部门的纽带。社会系统中的一切功能都必须依赖管理才能得以协调和发展，它是社会生命力的重要表现。

在各种管理中，有一个重要的大门类，这就是行政管理。行政管理产生于阶级社会，当国家、政府产生的时候，

^①《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页

同时也就有了这项管理工作。

“行政”一词，最早出现在我国。司马迁在《史记，周本记》记载，公元前841年西周时期因“国人发难”，厉王出逃，由“召公、周公二相行政。”《左传》里也有襄公二十八年，郑子产说小国对大国应“行其政事”和昭公五年，女叔齐认为“礼”的含义是“守其国，行其政令”这样的记载。以上总的意思是认为“行政”就是指对国家政务的管理，用人推行政令。因古代国家管理的活动比较简单，当时所说的“行政”是指国家管理的全部活动。在英语中，“行政”一词，源出于拉丁文，是指治理、管理和执行事务的意思。国际通用的《社会科学大词典》解释：“行政为国家事务的管理。”马克思主义经典作家没有给“行政”下过定义，但马克思说过：“行政是国家的组织活动。”随着历史的发展，特别是随着资本主义生产方式的确立，各种矛盾的尖锐化，国家职能日益扩大，行政管理活动日趋繁多和复杂，其组织结构日渐扩张和完备，分工日益精细，协作日益紧密。各国行政学者和有头脑的政治家们，越来越重视国家行政管理的研究和探讨。他们从不同的角度出发，对“行政”一词的含义作了不同的解释，其中主要有以下三种：

第一，从组织的角度——即从“三权分立”的观点来解释行政。资本主义国家的政治体制是立法、司法和行政三权“制衡”。所谓行政，是把立法、司法除外，而仅仅是指政府组织中行政机关所管辖的事务。这种观点也称狭义的行政概念。

第二，从政治与行政分离的角度来解释行政。西方早期行政学者，如美国的古德诺主张政治与行政分离，他提出：

“在一切政治制度中只有两种基本功能，即国家意志的表现

和国家意志的执行。”“政治是国家意志的表现，行政是国家意志的执行。”认为行政仅是一种对法律和政策的执行活动。这种观点也称广义的行政概念。

第三，从管理功能的角度来解释行政。19世纪末20世纪初，科学管理的理论和方法，被引进国家行政管理部门。不少学者认为，“行政是有效处理公务或政务的方法和技术，运用组织、领导、计划、人事、协调、监督与财务等手段以完成政府和公共团体的任务。”行政乃是为完成或实现一个政权机关所宣布的政策而采取的一切活动，或者为实现某种目的对许多人所做的指挥、协调与控制。也有一些人说：行政就是由一些人努力工作，使政府的工作能够完成，它是集体的努力与合作的艺术。许多学者还认为，行政所指的范围不仅包括一切国家机关，而且包括一切非营利和营利的公共机构，以及私人的企业事业机关的管理活动。并把行政划分为“公共行政”和“私人行政”。把较高层次的管理称为“行政”，包括规划、决策、指导、组织、协调等活动；把较低层次的管理称为“管理”，包括一系列管理技术和方法。有的则统称“行政管理”。有的人把这种观点称为最广义的行政概念。

以上三种解释都有一定的道理，但都存在一定的片面性。把行政看作是政府的职能，这是对的。但行政不仅仅是政府行政机关的工作，立法、司法部门也有行政职能和行政任务。实际上资本主义国家，三者是相互渗透的，政府部门拥有立法权，又拥有司法性质的裁决权。社会主义国家与资本主义国家不同，它的三方面无疑都有行政职能和行政任务。认为行政只是政府部门的管理活动，已不能全面反映当

代各国行政管理的现实。

把行政学从政治学中分离出来，使其成为一门独立的科学，有十分积极意义，但却不能截然分割出来。实际上行政学的基础理论是政治学，行政与政治是不能分离的，任何国家的行政决不是消极的，被动地执行，同时也积极参与和影响立法和政治决策，它也是国家意志的体现。有的学者把这叫“行政中的政治”。在我们社会主义国家更是要强调政治和行政的统一，行政管理是为实现政治任务进行的活动，国家行政部门的工作人员，不只是照章办事，也要在一定范围内参与政治决策。

那么，应该怎样表述“行政”呢？行政就是国家统治权所产生的一种作用，是国家的一种主要职能，是国家政权根据宪法和有关法律，对国家事务进行管理的一种组织活动，是国家通过各系统行政机构，对行政权力的运用与实施，目的是实现统治阶级的意志。这里包括三重意思：第一，行政权必须属于国家，行政管理是国家执行公务的一种活动，凡不属于国家的任何组织，都不能行使行政管理权；第二，行政权限必须由法律所规定，权力的行使必须依照法律进行，即依法行政。违犯法律，滥用行政权力者必咎；第三，行政组织必须处理公务。各级行政机关和行政人员，都必须各司其职，为国家和社会的公共利益出力。

社会主义的行政管理是社会主义国家行政部门，通过组织、领导、指挥、协调、控制等一系列科学管理活动和全体行政工作人员的共同努力，以完成行政任务，实现社会主义国家目标的一种政府职能。

社会主义的行政管理，从狭义上来讲，仅指政府行政部