

行政管理者丛书



盛宇华 王秀萍 主编

行政管理学指导与实践

江苏人民出版社

行政管理学指导与实践

丛书主编 王国祥 刘玉伦

本书主编 盛宇华 王秀萍

江苏人民出版社

行政管理学指导与实践
盛宇华 王秀萍 主编

江苏人民出版社出版发行
新华书店经销 南京丹阳印刷厂印刷
开本 787×1092 毫米 1/32 印张 4.25 字数 87000
1990年10月第1版 1990年10月第1次印刷
印数 1—6000 册

ISBN 7—214—00580—8

D·109

定价：1.90 元

责任编辑：李怀道

江苏人民版图书凡印刷、装订错误可随时向承印厂调换。

出 版 说 明

为了帮助广大参加各种类型干部培训人员更好地掌握《行政管理学》的教学内容，顺利地通过考试，我们特编写《行政管理学指导与实践》一书。该书是依据我们编写的《行政管理学》的教材的体系和内容编写的。该书解释了各章的基本名词，系统而简要地解答了一些基本理论，列举许多思考题供参考，并且还编写了一些案例，以帮助学员加深对基本理论的理解。

《行政管理学》编委会

1990、8、20

目 录

第一章 绪论	
一、名词解释	(1)
二、简答题	
三、思考题	
第二章 行政组织	(4)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第三章 行政领导	(13)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第四章 行政决策	(26)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第五章 行政监控	(36)
一、名词解释	
二、简答题	

三、思考题	
四、案例	
第六章 人事行政	(47)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第七章 财务行政	(57)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第八章 机关管理	(65)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第九章 部门行政	(74)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
第十章 区域行政	(80)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
第十一章 行政技术和方法	(84)

一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第十二章 办公室自动化	(91)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
第十三章 行政效率	(95)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
四、案例	
第十四章 西方国家行政管理	(103)
一、名词解释	
二、简答题	
三、思考题	
第十五章 行政改革与未来行政管理	(109)
一、简答题	
二、思考题	
△附：教学提纲	(111)

第一章 绪 论

一、名词解释

1. 行政管理

是通过行政机关对国家政治、经济及社会生活的各个方面的公共事务所进行的一系列筹划组织和控制活动。

2. 行政管理规律

是行政现象、行政过程内在的、本质的、必然的联系，它寓于行政管理各要素以及它们的相互关系之中。

3. 行政管理学

是研究国家行政管理规律的科学，即研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中，有效的组织和协调各种管理要素的科学。

二、简答题

1. 行政管理学的研究对象是什么？

答：行政管理学研究的对象，就是国家权力机构对各项涉及国家的公共事务的管理以及对国家机关系统自身的管理。从广义上讲，承担负有国家组织活动和管理职能的机关，包括行政机关、立法机关、审判机关、检察机关、军事机关以及执政党所从事的国家管理活动都是行政管理学的研究对象。从狭义上讲，履行常规性的行政管理职能的行政机关和

政府的管理活动是行政管理学的研究对象。

2、如何辩证地看待行政管理的属性？

答：行政管理具有两重属性。一方面，在阶级社会中，行政管理的宗旨或目的，是为了维护统治阶级的利益，贯彻统治阶级的政治路线、方针和政策。统治阶级以国家的名义，按照统治阶级的意志对社会进行管理，这是行政管理的阶级或政治属性，是其本质的职能。另一方面，任何行政管理，又都必须履行其管理社会公共事务的职能，如文化、教育、卫生、城市公共设施、治安以及各种社会问题（如污染）。这是国家体现公众意志的一般管理职能，是行政管理的自然属性。

3、中国行政管理的基本原则是什么？

答：主要包括以下四项基本原则：（1）党对行政机关的领导。即党对国家的行政管理工作的思想政治领导和组织领导，坚持运用党的路线、方针和政策来领导行政管理工作。（2）民主集中制。即行政机关对国家全部行政事务实行统一管理和领导，所有的行政管理活动都按照集体领导、分工负责的原则，由权力机关在保证集体领导的前提下，分给他们的执行机关负责实施，国家行政机关的一切活动都对权力机关负责，受它们的监督，向它报告工作。（3）人民管理国家。即人民民主专政的社会主义所有制国家，采取各种形式和措施保证并吸收所有劳动者参加国家的管理。通过人民代表大会、选举制、以及广泛的群众监督等，让人民参与各种公共事务的管理工作，参与政府决策。（4）依法行政。行政管理是依照法律，凭借国家权力所进行的一种组织管理活动。国家的机构的组织形式、职能、权力、责任，行政管理人员的职责、权利、义务，国家各级各类机构行使职权和实施管理的原则、方式、方法和程序等，都必须以法律为基本依据。

三、思考题

1. 行政管理学的基本内容是什么？
2. 西方国家行政管理学是如何产生发展起来的？其发展趋势是什么？
3. 当前我国行政管理理论的发展有哪些特点？
4. 学习和研究行政管理学应当遵循什么原则？有些什么方法？
5. 学习和研究行政管理学有什么意义？

第二章 行政组织

一、名词解释

1. 行政组织

是国家行政机关和行政机构的统称，是按照法规要求而建立的管理国家行政事务的集体。

2. 行政组织结构

是指构成行政组织各要素的排列组合方式。不同专业与功能的部门组成行政组织的横向机构，不同等级和层次的机关构成行政组织的纵向结构。

3. 行政组织管理的层次与幅度

管理的层次又叫组织结构的相对高度，它主要是指整个组织系统共划分多少层次、多少等级，或者说，整个组织分为几级管理。管理的幅度也叫做管理的跨度，它主要是指一个上级管理人员直接领导和管理下级的人数。

4. 功能组织

系按机关使命和完成的功能为基础或对象而设置的机关。

5. 技术性组织

依执行任务所需要职业技术或工作程序的不同为基础或对象而设置的机关。

6. 地区性组织

依区域或处所作为直接管辖对象组成的机关。

7. 信息回路

是指组织机构内部的功能传输、信息传输所构成的回路，也称之为信息反馈。

8. 三定方案

“三定”是指定职能、定编制、定机构。“三定方案”是把职能、编制和机构三者联系在一起的组织改革和设计方案。

三、简答题

1. 行政组织有哪些机构组成的？

答：行政组织由在整个行政组织中起作用的领导机关；具体负责组织、领导和管理某一方面行政事务的职能机关；主管各项专门业务的直属机关；协助行政首长承办各项机关事务的办公机关；履行参谋和咨询的顾问机关；对机关工作人员进行监督管理的监察机关；管理所辖区域的派出机关；以及解决某种特定问题的临时机构所构成。

2. 按层次建立的行政组织在结构上有哪些特点？

答：(1) 结构稳定。层次结构是垂直体系，层次分明，抗干扰性强，领导做领导的事，各层做各层的事。(2) 信息需要量可以减少，把一个系统分成若干层次后，每一个成员都只要了解同一层次的信息，对其他层次需要掌握的信息，并非必要条件，因此信息量可以减少。(3) 复杂程度可以简化，领导机关虽然规模日趋扩大，情况日趋复杂，但领导者在层次结构中，不论职位高低，他只要和上下左右机关密切合作即可。

3. 如何确定行政组织的管理幅度？

答：应具体考虑以下四个因素：(1) 工作任务的特点：包

括任务的相似程度、工作岗位的接近程度以及工作任务需要协调的程度；(2) 下属的经验和思想水平；(3) 管理者的职位和层次；(4) 管理者的注意力的跨度。

4. 为什么要坚持民主集中制原则？

答：社会主义民主政治的本质和核心是人民当家作主。如果每一个人都充分认识到自己的组织使命感和主人翁责任感，就能为组织的繁荣发展以及组织目标的实现，积极地献策献力。所谓集中，就是把各个成员的意志、意见和认识加以汇兑，并在组织目标和任务的指导下，用科学的方法进行一番分析和综合，从中提炼出符合组织利益的方针和政策，作为组织共同的统一意志。民主集中制是由社会主义制度的本质所决定的。它是使社会主义的国家政权及其各级各类组织机构充满活力的必要保证。

5. 何谓“精干”、“效能”？它们相互之间有什么关系？

答：精干与效能是行政机构设置的一个重要原则。所谓精干就是要求行政机构精简，人员精干，开支节减、政务简化和办事灵便。所谓效能，就是指行政机构的一切工作必须做到数量多、质量高、速度快、效果好。精干和效能是相统一的，一个行政机构的效能高与低一般来说取决于两个基本因素，一是机构设置是否做到精干，如果机构设置不精干，那么必然出现机构臃肿、层次繁多、部门重叠、人浮于事的弊端，这就必然影响行政机构的效能。二是人员精干。如果人员不精干，工作热情不高，知识结构差，也必然影响工作的效能，因此，精干是效能的前提，效能是精干的结果。

6. 有哪些防止政府机构膨胀的约束机制？

答：主要有三个约束机制：(1) 法律约束。在机构编制管理方面，建立健全编制管理法规，逐步做到法制化。一是

制定行政机关设置程序法，对机构的设置、合并、撤消的程序，诸如事项的提出、审定、实施等内容作出法律规定。二是制定编制管理法，以机构的地位、任务、权限、责任等项为核定编制的依据，并对人员的增减控制作出规定。(2) 预算约束。这是运用行政手段，通过财政的支持与否决，达到控制的目的。凡按合法程序建立起来的机构和核定的人员编制，其经费将列入预算，得到财政的支持；对不符合法定规定增设的机构和擅自扩编的人员，其经费将受到财政的否决，不为其提供存在的条件。(3) 组织约束。机构编制管理工作是一项组织工作，必须坚持集体决策，建立集体审批制度，领导者个人应受组织的约束。非经批准，任何个人都无权决定和改变编制的决定。擅自增设机构、增加编制，是违反编制纪律的行为。只有在进行法律约束、预算约束的同时，严格组织约束，才能杜绝领导者个人主观随意性。

三、思考题

1. 我国行政组织结构中的主要问题是什么？如何加以改进和完善？
2. 为了适应改革开放的需要，如何改进和重新设计我国的行政组织机构？
3. 浅析“三定”方案的合理性与可行性。

四、案例

一、如何设置投资公司的机构？

[案例正文]

随着经济体制改革的深入发展，某市准备将行政机构审批发放企业发展资金的权限转交给金融机构，用经济手段调节投资发放。为此，有关方面专门建立了一个筹备组，负责筹建一个企业性的投资公司，专门负责纺织、化工、冶金三大行业以及全市小型企业的投资工作。上级要求筹备组尽快拿出公司机构的设计方案。于是公司筹备组连夜开会。会上展开了十分激烈的争论。筹备组长老徐力主按照投资工作职能特点来设立职能部门，如投资预测处、项目引进处、审核处，信托业务处、投资监督处等等。这个方案的好处在于专业性强，易充分发挥职能特点；缺点则是分工过于琐细，而且需要大量的熟悉化工、纺织、冶金等行业特点的专业技术人员。筹备组负责干部人事调配工作的刘珍同志当即在会上表示：这类人员目前比较缺乏，很难调入。

副组长老李不同意老徐的意见，他提出的方案是：按部门分工的特点，设立化工投资处、冶金投资处、纺织投资处、小型企业投资处等机构。这种组织设计针对性、服务性强，易掌握行业投资工作的实际情况，又可缓和专业技术人员紧缺的矛盾；但缺点在于各个处集审核、预测、信托、监督等多种职能于一身，事繁责重、风险过大，难于统一管理。

由于上述两个方案均各有利弊，筹备组其他几位同志建议：采取一个折衷方案，干脆将两个方案的长处揉合起来，即设立职能处室，又设立行业处室，这样更加有利于统筹安排。但是按照第三个方案办理，势必造成机构臃肿，人员冗多，违反“精简、优化、高效”的机构设置原则，而且易造成扯皮局面，影响工作进度。

几个方案反来复去的衡量比较，总觉不尽合理，筹备组的同志陷入了一个左右为难进退维谷的困境，机构设计的方

案亦因此而久久未能定夺。

[案例思考]

1. 倘若你作为筹备组的成员,将倾向于采取哪一种方案?你的理论依据是什么?
2. 能否设计一种更为优化的方案,请谈谈你的见解。

二、怎样合理地精简机构?

[案例正文]

实行厂长经理负责制后,如何改变企业的面貌,使企业具有活力?这一问题现在时刻萦绕在王经理的脑中。王经理在基层工作多年,对本公司的情况比较熟悉,特别对公司内机构臃肿,科室重叠,人浮于事的情况比较了解,所以,王经理准备通过一系列的改革,改革科室重叠、人浮于事的现象。

对于整个公司机构的改革,王经理的设想是:先从领导部门开始,然后再逐级调整。目标首先选中了公司人事、组织、党委办、党委宣传、教育、保卫六个科室。王经理认为:这六个科室虽然各自工作性质具有相对独立性,但各科室人员都不多,六个科总共14人,而正副科长却有9人。按照这种科室设置状况,势必造成官多兵少,人浮于事、互相“扯皮”的弊病。组织科总共3人,却有2个科长,党委宣传科就是科长1人,教育科2人,一个科员。这种情况不利于管理,王经理设想三个改革方案:(1)这六个科统归人事科,然后再根据具体工作性质,分成若干工作小块。这样做的好处是变多“头”为一“头”,但也有弊病,人事科权力过分集中,管理幅度也较大。(2)把人事、保卫、教育归入人事科,党委办、党委宣传、组织科归入党委办。这做既能精简科室,又能照顾到党的工作和行政工作的独立性,便于分头管理,真

正做到党政分开。(3) 仍然按照原来的科室设置, 只是人员作适当调整, 这种做法是: “换汤不换药”。经过反复选择, 最后, 王经理确定第二种方案作为最佳方案。他想到, 虽然调整行政部门是由经理来定, 但这事毕竟还牵涉到党委所属部门, 况且又刚刚实行经理负责制, 有关公司机构调整的重大事宜, 还是在会议前先征求党委书记意见为妥。党委书记听了意见后欣然表示赞同和支持。这样, 王经理对今后的工作更加充满了信心。书记表态, 无疑是一种有力的支持。

想不到在经理会上, 产生了不同意见。李副经理首先发言。他说: “调整精简机构是很必要的, 但不能从党委所属部门入手, 否则会被指责为想通过改革来削弱党的领导。应先从其他部门改起为好。” 张副经理则表示: “精简机构是个大趋势, 也是提高工作效率的关键, 科室减少, 经理的指挥就越灵, 互相推诿的事也可减少, 干脆将六个科室全部合并。” 他强调, 精简机构是公司体制改革的一项重要内容, 需要有点魄力。裘副经理则认为提高工作效率, 不一定要精简科室, 可以维持原状, 因为一旦精简, 各种矛盾就会反映出来, 不如把各科科长的人选好, 照样能提高工作效率。

会议整整开了一上午, 四位经理意见各异, 不能统一。王经理很为难, 究竟该怎样来合理地调整科室, 他不能作出最后决断, 因为各位的意见都有一定道理。他陷入了沉思之中……

[案例思考]

1. 王经理的方案能否行得通? 为什么?
 2. 如果你是王经理, 你对机构臃肿的现象采取什么措施?
- 三、这样的机构设置是否合理?

[案例正文]