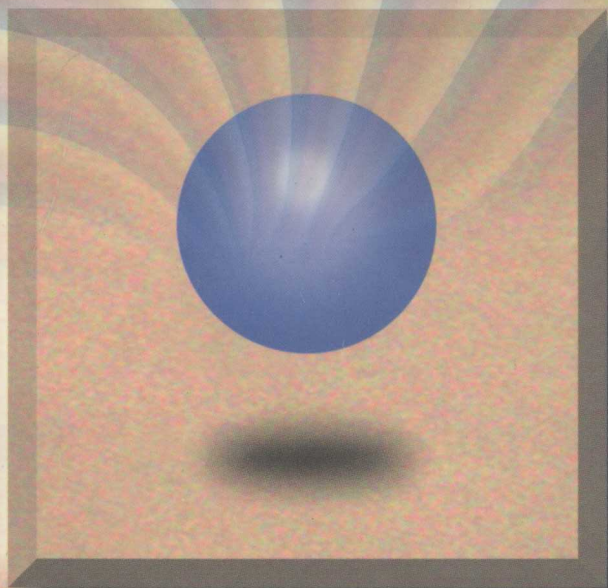


行政管理学

XINGZHENGGUANLIXUE

主 编 林修果



长征出版社

行政管理学

主 编 林修果
副主编 杨立英
王福贵
张立云

长 征 出 版 社

2000 年 1 月

图书在版编目 (CIP) 数据

行政管理学/林修果主编, —北京: 长征出版社, 2000

ISBN 7-80015-587-0

I. 行… II. 林… III. 行政管理-理论 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 001034 号

行政管理学

主 编 林修果

副主编 杨立英

王福贵

张立云

*

长征出版社出版发行

(北京阜外大街 34 号 邮编: 100832)

福州市鼓楼印刷精装厂印刷 新华书店经销

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 10.25 印张 250 千字

印数: 1-5000

ISBN 7-80015-587-0/D·138 定价: 25.00 元

如发现印装质量问题, 由承印厂负责调换

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 行政管理学的研究对象、内容和特点.....	(1)
一、行政管理学的研究对象.....	(1)
二、行政管理学的研究内容.....	(3)
三、行政管理学的特点.....	(4)
第二节 行政管理学的兴起和发展.....	(6)
一、行政管理学的发展历程.....	(6)
二、行政管理学的发展趋势.....	(11)
三、中国行政管理学的发展状况.....	(12)
第三节 学习和研究行政管理学意义的与方法.....	(14)
一、学习和研究行政管理学的意义.....	(14)
二、学习和研究行政管理学的方法.....	(15)
第二章 行政环境	(17)
第一节 行政环境概述.....	(17)
一、行政环境的涵义与特点.....	(17)
二、行政环境问题研究的状况.....	(19)
三、研究行政环境的意义.....	(20)
第二节 行政环境与行政.....	(21)
一、行政环境要素分析.....	(22)
二、行政环境研究内容.....	(25)
三、行政环境与行政管理关系.....	(26)
第三节 当代中国行政环境.....	(28)

一、我国行政的政治环境	(28)
二、我国行政的经济环境	(30)
三、我国行政的文化环境	(32)
四、我国行政的国际环境	(34)
第三章 行政职能	(36)
第一节 行政职能概述	(36)
一、行政职能的涵义及其特点	(36)
二、行政职能的本质	(39)
三、行政职能的重要地位	(39)
第二节 西方国家行政职能演变	(40)
一、前资本主义时期的行政职能	(40)
二、自由资本主义时期的行政职能	(41)
三、垄断资本主义时期的行政职能	(41)
四、当代资本主义的行政职能	(42)
第三节 我国行政管理职能体系	(43)
一、我国行政管理的政治职能	(43)
二、我国行政管理的社会职能	(45)
三、我国行政管理的运行职能	(49)
第四节 我国行政职能的转变与完善	(51)
一、对我国行政职能体系的分析	(51)
二、我国行政职能转变的客观必然性	(52)
三、我国行政职能转变的基本内容	(54)
第四章 行政组织	(57)
第一节 行政组织概述	(57)
一、行政组织的涵义和特点	(57)
二、行政组织的类型	(59)
三、我国行政组织与其他组织的关系	(60)

第二节 行政组织体制与结构	(61)
一、行政组织体制	(61)
二、行政组织结构	(63)
三、我国行政组织的体制与结构分析	(67)
第三节 行政组织理论的发展与行政组织建设	(69)
一、行政组织理论的历史发展	(69)
二、行政组织建设与编制管理	(73)
第五章 行政领导	(77)
第一节 行政领导概述	(77)
一、行政领导的涵义及其特征	(77)
二、行政领导的类型	(79)
第二节 行政领导者的素质与职责	(80)
一、行政领导者的素质	(80)
二、行政领导者的职责	(81)
第三节 行政领导集体与方式	(83)
一、行政领导集体	(83)
二、行政领导方式	(88)
第四节 行政领导的方法与艺术	(89)
一、行政领导的基本方法	(89)
二、行政领导的艺术	(92)
第六章 人事行政	(96)
第一节 人事行政概述	(96)
一、人事行政的涵义	(96)
二、人事行政的地位和作用	(97)
三、人事行政的基本原则	(99)
第二节 人事行政的演变	(103)
一、中国古代人事制度	(103)

二、新中国人事制度的沿革·····	(105)
三、西方国家的文官制度·····	(106)
第三节 干部识别与使用·····	(109)
一、识别干部·····	(109)
二、使用干部·····	(112)
第四节 建立有中国特色的国家公务员制度·····	(116)
一、国家公务员制度的涵义·····	(116)
二、国家公务员的义务与权利·····	(117)
三、国家公务员的职位分类与考试录用·····	(117)
四、国家公务员的考核与奖惩·····	(118)
五、国家公务员的培训与回避制度·····	(121)
六、国家公务员的工资、福利与离退休·····	(123)
第七章 行政决策·····	(125)
第一节 行政决策概述·····	(125)
一、行政决策的涵义与特征·····	(125)
二、行政决策分类·····	(127)
三、行政决策的地位和作用·····	(132)
第二节 行政决策原则和程序·····	(134)
一、行政决策原则·····	(134)
二、行政决策程序及评价·····	(137)
三、行政决策的方法·····	(142)
第三节 行政决策的体制·····	(144)
一、行政决策体制的涵义·····	(144)
二、现代行政决策体制的特点·····	(145)
三、现代行政决策系统的构成·····	(146)
第八章 行政执行·····	(148)
第一节 行政执行概述·····	(148)

一、行政执行的涵义·····	(148)
二、行政执行在行政管理中的地位和作用·····	(149)
三、影响行政执行的因素·····	(150)
第二节 行政执行的手段和方式·····	(153)
一、思想政治教育手段·····	(153)
二、行政干预手段·····	(153)
三、经济手段·····	(155)
四、法律手段·····	(155)
第三节 行政执行的原则·····	(157)
一、强制原则·····	(157)
二、准确原则·····	(157)
三、迅速原则·····	(159)
四、灵活原则·····	(159)
五、稳定连续原则·····	(161)
第四节 行政执行的保障与控制·····	(162)
一、行政执行的保障·····	(162)
二、行政执行的控制·····	(165)
第九章 行政信息 ·····	(169)
第一节 行政信息概述·····	(169)
一、行政信息的涵义与特征·····	(169)
二、行政信息的分类·····	(171)
三、行政信息的作用·····	(172)
第二节 行政信息的管理与处理·····	(173)
一、行政信息的管理·····	(173)
二、行政信息的处理·····	(175)
第三节 行政咨询与信息沟通·····	(179)
一、行政咨询的涵义、特征与作用·····	(179)

二、行政咨询机构与决策层的信息沟通·····	(181)
三、社会信息化与行政信息管理及咨询的现代化·····	(182)
第十章 行政协调 ·····	(185)
第一节 行政协调概述·····	(185)
一、行政协调的涵义·····	(185)
二、行政协调的类型·····	(185)
三、行政协调在行政管理中的作用·····	(187)
第二节 行政协调的原则和方法·····	(189)
一、行政协调的原则·····	(189)
二、行政协调的方法·····	(191)
第三节 行政内部与外部关系协调·····	(201)
一、行政内部关系的协调·····	(201)
二、行政外部关系的协调·····	(204)
第十一章 行政立法 ·····	(207)
第一节 行政立法概述·····	(207)
一、行政立法的涵义·····	(207)
二、行政立法的性质和特征·····	(208)
三、行政立法的必要性·····	(210)
第二节 行政立法的分类和原则·····	(213)
一、行政立法的分类·····	(213)
二、行政立法的基本原则和要求·····	(215)
第三节 行政立法体制·····	(218)
一、行政立法系统·····	(218)
二、行政立法权限的划分·····	(221)
第四节 行政立法的程序及效力·····	(224)
一、行政立法的程序·····	(224)
二、行政立法的效力·····	(228)

第十二章 行政道德	(231)
第一节 行政道德概述	(231)
一、行政道德的涵义与特征.....	(231)
二、行政道德的功能.....	(233)
三、行政道德与行政文化的关系.....	(234)
第二节 我国社会主义行政道德准则与规范	(235)
一、行政道德基本准则——为人民服务.....	(235)
二、行政道德规范的内容.....	(238)
三、行政道德的外在要求.....	(240)
第三节 加强我国社会主义行政道德建设	(242)
一、行政道德建设的重要性.....	(242)
二、社会主义市场经济条件下行政道德建设的原则	(244)
三、行政道德建设的有效机制.....	(245)
第十三章 机关管理	(248)
第一节 机关管理概述	(248)
一、机关管理的涵义.....	(248)
二、机关管理的职能与特点.....	(249)
三、机关管理的原则.....	(251)
第二节 机关管理的主要内容	(254)
一、机关日常工作程序的管理.....	(254)
二、会议管理.....	(255)
三、文书管理.....	(257)
四、档案管理.....	(260)
五、机关后勤管理.....	(262)
第三节 机关管理现代化	(264)
一、机关管理现代化的重要性.....	(264)

二、机关管理现代化的主要内容·····	(264)
三、我国机关管理现代化趋势·····	(267)
第十四章 行政体制改革 ·····	(268)
第一节 行政体制改革概述·····	(268)
一、行政体制改革的基本涵义·····	(268)
二、行政体制改革的必然性·····	(270)
第二节 当代西方国家的行政体制改革·····	(271)
一、当代西方国家行政体制改革的基本趋势·····	(271)
二、当代西方国家行政体制改革的主要特点·····	(276)
第三节 当代中国的行政体制改革·····	(278)
一、中国行政体制改革的进程及其主要内容·····	(278)
二、中国行政体制改革的基本原则·····	(286)
三、中国行政体制改革的基本步骤及其展望·····	(288)
第十五章 行政监督 ·····	(292)
第一节 行政监督概述·····	(292)
一、行政监督的涵义及其特征·····	(292)
二、行政监督的分类·····	(293)
三、行政监督的作用·····	(295)
第二节 行政监督的原则和要求·····	(297)
一、行政监督的原则·····	(297)
二、行政监督的要求·····	(299)
第三节 行政监督的任务及其形式·····	(301)
一、行政监督的任务·····	(301)
二、行政内部监督·····	(302)
三、行政外部监督·····	(306)
第四节 健全和完善我国的行政监督体制·····	(310)
一、要完善和健全社会主义民主制度·····	(310)

二、要建立公职人员财产申报制度.....	(311)
三、完善和健全我国权力监督机制.....	(312)
四、加强法制建设.....	(313)
后 记.....	(315)

第一章 导 论

行政管理学是研究行政管理活动的学科，它对社会的进步，国家的发展，人民的福利具有直接的作用。学习行政管理学要了解它的研究对象、特点、形成和发展过程，要明确学习的意义，掌握学习的方法。导论就是回答和说明这些问题的。

第一节 行政管理学的研究对象、内容和特点

一、行政管理学的研究对象

自从有了国家就有了行政管理活动。行政管理是有效地运用国家权力，通过组织、领导、计划、用人、指挥、控制、协调和监督等方式合理地利用人力、物力和财力等要素，以实现国家职能和目标的活动的。行政管理涉及的范围很广，它包括国家行政机关依据法律和法令，对国家的外交、国防、运输、经济、科技、教育、文化、卫生、民政、公安等方面事务进行的管理活动，又包括国家行政机构设置、人员配备和对自身的管理活动。

行政管理学的研究对象是行政管理活动，而不是研究行政管理活动的所有细节。行政管理学的研究对象是国家行政机关依法对社会公共事务和自身进行有效管理的规律。

关于行政管理学的定义理论界表述各异，主要有以下几种观点：

“行政管理学是一门以有效管理国家行政事务为目的，系统地研究行政现象和活动规律的社会科学。”

“行政管理学是研究国家行政管理运行规律的科学，是研究国家行政机关对社会事务进行管理时各种组织和行为的要素及其相互关系的科学。”

“行政管理学是研究国家的学问，即研究行政管理规律的科学。它的根本目的是提高行政效率，保证实现四个现代化。”

“行政管理学就是研究行使国家权力进行行政管理活动规律的科学。”

“行政管理学是研究国家行政管理的科学，研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中，有效地组织和协调各种要素的科学，行政学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率”。

以上种种表述，都强调了行政管理学是以行政管理为研究对象并揭示其内在规律的科学。参考以上表述，我们认为行政管理学定义可表述如下：行政管理学是研究国家行政机关依法对社会公共事务进行有效管理的规律的科学。

这个定义，突出了国家行政机关在行政管理学中的主体地位，突出了行政管理的法治特征，突出了行政管理是以整个社会为对象的管理，突出了行政管理学的鲜明特点是追求行政活动的高效率，突出了行政管理学的实质是行政管理活动的客观运行规律。行政管理学是政治学的分支，也是管理学的分支。它为国家机关工作人员的行政管理活动提供指导原则、理论基础、科学方法和行为规范，其目的在于提高行政效率，有效地实现国家职能。这一学科在古代称为“官房学”，现在西方称为“公共行政学”，我国称为“行政学”或“行政管理学”。一般认为，从理论的高度探讨行政规律的叫行政学，从理论和实践的结合上进行应用性研究，叫行政管理学。

二、行政管理学的研究内容

根据对行政管理学的研究对象的理解，行政管理学的主要研究内容可概括为以下 16 个方面：

1. 行政理论和原理。概述古今中外行政管理思想、理论产生发展的轨迹，展示人类探求科学管理的思想结晶。

2. 行政环境。揭示行政环境与行政管理的内在关系。正确认识行政管理的社会环境、政治环境和历史文化环境，力求做到管理与实际、主观与客观的统一。

3. 行政职能。正确认识行政职能，是揭示行政管理规律的出发点。对行政职能的错误理解，必将导致行政管理的变异和失败。我们要把握社会主义初级阶段行政职能的内涵及其与行政管理的关系。

4. 行政组织。揭示行政管理的主体组建的指导原则，探求行政组织高效化的最佳结构，揭示行政体制与行政管理活动的关系。行政管理科学化，不能离开行政体制的合理化。进行行政体制改革，是行政管理科学化的重要课题。

5. 行政领导。揭示行政领导在行政管理中的主导作用，行政领导的素质和群体结构，行政领导优化的程序和方法。

6. 人事行政。阐述为政在人，行政人员优化的原则、制度和办法。展示具有中国特色公务员制度框架。

7. 行政决策。阐明行政决策科学化的原则、程序、方法和体制，阐明没有科学的行政决策就没有科学的行政管理的规律。

8. 行政执行。制订合理的行政执行计划，采取科学的行政方法，遵循正确的原则，提高行政执行人员的素质，扫除行政执法中的各种障碍，提高行政执行效率。

9. 行政信息。研究行政信息的有效管理、处理、运用的机制。现代科学管理的成败在很大程度上取决于行政信息流的占有

和利用。

10. 行政协调。研究行政协调的内涵、类型、原则和方法。

11. 行政立法。揭示行政管理法制化的原则、途径和实施方式，阐明依法行政是现代行政管理科学化的重要标志。

12. 行政道德。研究行政主体在履行职务时所应遵循的道德规范。

13. 机关管理。说明行政管理实体建立和建设的原则，实施管理活动的最佳方法，管理手段科学化、现代化的目标。

14. 行政体制改革。研究行政改革的必然趋势，中外行政改革的规律。

15. 行政监督。指出行政监督在行政管理中自控机制的作用，行政监督的体系、原则、程序和方法。

以上所列基本内容，不是各不相干的，而是以行政组织和行政领导为核心的有机联系的整体。它们体现了行政管理的基本规律，勾画了行政管理学的基本体系。

三、行政管理学的特点

对行政管理学的研究对象、基本内容的分析可以看出，行政管理学具有如下特点：

1. 政治性。行政是按照一定的法律、法规对国家公共事务进行管理的一种组织活动。它必须调整党、政、企、事业单位以及其他社会组织的职权，充分调动各个阶层的积极性，为我国改革开放和社会主义现代化建设服务。这直接关系到我国人民民主专政政权的巩固，社会经济的发展，党和国家方针、政策的落实。因此，从一定意义上说，行政管理学是实用的政治学，具有鲜明的政治性。

2. 综合性。行政管理学运用了哲学、政治学、经济学、法学、管理学、社会学、心理学等多种学科的有关知识，还与各行

业的专业知识交叉渗透。同时，新兴的科学技术对行政管理也产生了重大的影响。因此，行政管理学内容极其丰富，包含许多学科的理论和管理技术及经验。

3. 规范化。近代资本主义国家借鉴经济管理的经验，把科学管理逐步发展成为管理科学，并运用于政府工作中，制定各种职务规范，颁布各种行政法规，建立和健全各种制度。社会主义国家的行政管理，主要是各级人民政府及其所属行政机关为执行党和国家的路线、方针、政策所开展的各项行政活动，依据宪法、法律和法令，采取说服教育和行政命令相结合的方法，规范人们的行为，调整社会关系，使社会的生产和生活沿着正确的方向发展。

4. 实践性。行政管理学的原理及其运用原则，以及行政技术和方法，是来源于社会实践的，是在纷纭复杂的行政现象与事实中总结出来的带有规律性的东西。它是国家工作人员进行管理、判断和治事的行动指南。因此，行政管理学是一门治国学，是国家工作人员的必修课。学习和运用它，就能有效地运用国家权力，采取组织、领导、指挥、控制、协调和监督等方式，充分发挥人力、物力和财力的作用，提高工作效率。

5. 革新性。行政管理学揭示的行政管理规律、管理原则、机制、程序、方法等具有规范性，但是决定行政管理科学化的因素是多元的、多变的，因此，行政管理学要时刻经受日新月异的现实生活的检验，既要坚持一些基本的原则和原理，又要根据时代的需要提出一些新的理论观点，以推动学科本身的丰富和发展，使之永葆青春活力。