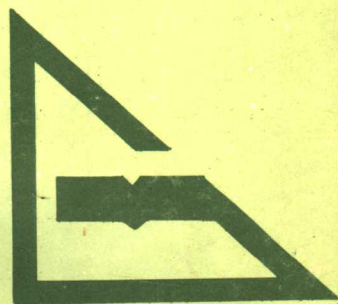


国家公务员岗位培训教材



GUOJIAGONGWU
YUANGANGWEI
PEIXUNJIAOCAI

行政管理学概论

劳动人事部人事



编写

D035

27

行政管理学概论

主编 唐代望

编者 (以姓氏笔划为序)

于金焕	马志强	王晓晋
王 毅	尤京文	卢汉桥
刘丽军	汪克仁	汪志友
杜祖鹏	杨柏桦	姜超峰
唐代望	黄 凯	彭发祥
韩铁林	崔德华	潘传霖

吉林人民出版社

行政管理学概论

主编 唐代望

*

吉林人民出版社出版发行
沈阳市民族胶版印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 13.25印张 292,000字

1989年2月第1版 1989年2月第1次印刷

印数：1—190,200册

I S B N 7—206—00404—0

F·107

定 价：3.00元

前 言

为适应经济体制和政治体制改革的需要,保证国家行政机关工作人员优化、精干、廉洁、稳定,形成强有力的高效能的政府工作系统,卓有成效地管理国家行政事务,促进社会主义现代化建设事业的顺利发展,应按照岗位规范的要求,有计划地对国家公务员进行培训。我们组织全国有关专家、学者以及在培训管理工作方面有实践经验的同志,通过广泛的调查研究和充分论证,确定当前国家公务员岗位培训,设八门课程(公共必修课和专业课各四门)。劳动人事部人事教育局负责组织《行政管理学概论》、《法学基础与行政法》、《社会调查研究方法》、《公务员应用文写作》四门公共必修课的教材编写工作。专业课由各专业行政部门确定并组织编写。

目前,我国国家公务员的岗位培训,既是入门教育,又是一种补课和普及行政管理知识性质的培训。凡国家公务员都应接受这种岗位培训。岗位培训课程的设置是根据国家行政机关的职能及其工作人员履行公务应具备的知识和技能要求确定的。编写这套教材的指导思想和原则是:以社会主义初级阶段的理论为指导、坚持四项基本原则,坚持改革开放的总方针;以普及知识,深化知识,应用知识,提高实际能力为目的;贯彻干什么学什么,缺什么补什么,按需施教的原则。因此,这套公共必修课教材突出了

针对性和实用性，意深言简，通俗易懂，概念明确，体系完整，逻辑性强。书中选例恰当，内容新颖，体现了我国当前政治体制改革，特别是干部人事制度改革的新思想，新内容。既适合国家公务员岗位培训，也可以供各行各业从事管理工作的同志更新知识，提高水平，自学研究使用。由于岗位培训是项新的工作，尚无成熟的经验借鉴，行政管理中的许多理论和实践问题，尚待进一步研究、探讨，加之时间仓促，水平有限，书中不当之处是难免的，诚恳希望批评指正，以便再版时修改完善。

这套教材的编写，承蒙各位编写人员的真诚合作，和有关单位领导同志的大力支持，在此谨致谢意。

劳动人事部人事教育局

1988年5月

目 录

第一篇 导论

第一章 行政管理学是一门新兴的应用学科…………… (3)

第一节 行政管理学概述…………… (3)

一、 行政管理与行政管理学的涵义…………… (3)

二、 行政管理学研究的对象、内容和特点…………… (7)

三、 行政管理学的兴起和发展…………… (10)

四、 学习行政管理学的目的和方法…………… (24)

第二节 行政管理学的理论基础和基本原理…………… (28)

一、 行政管理学的理论基础…………… (28)

二、 行政管理学的基本原理…………… (30)

三、 行政管理学的原则…………… (41)

第二章 行政管理学为实现国家职能服务…………… (49)

第一节 国家职能与行政管理学…………… (49)

一、 国家职能的涵义…………… (49)

二、 坚持和发展马克思主义的国家职能学说…………… (51)

三、 国家职能与行政管理学…………… (55)

第二节 充分发挥我国政府管理经济的职能…………… (57)

一、 我国政府职能转变的必然…………… (57)

二、 实行党政分开,充分发挥政府的职能作用…………… (63)

三、 政府职能的重点是管理经济…………… (70)

第二篇 行政机制

第三章 行政组织…………… (85)

第一节 行政组织概述…………… (85)

一、 行政组织的涵义和特点…………… (85)

二、	行政组织的类型·····	(87)
三、	行政组织的地位和作用·····	(89)
四、	行政组织和其他组织的关系·····	(90)
第二节	行政组织的体制与结构·····	(92)
一、	行政组织体制·····	(92)
二、	行政组织结构·····	(94)
三、	我国行政组织的体制与结构分析·····	(104)
第三节	行政机构改革·····	(107)
一、	行政机构改革的涵义、类型和意义·····	(107)
二、	我国行政机构改革的指导思想目标和步骤·····	(109)
第四章	行政领导·····	(113)
第一节	行政领导的涵义和职责·····	(113)
一、	行政领导的涵义和特征·····	(113)
二、	现代行政领导者的职责·····	(114)
三、	行政领导权力的运用·····	(116)
第二节	行政领导体制及其结构·····	(120)
一、	行政领导体制的涵义和特点·····	(120)
二、	现代行政领导体制的内容·····	(122)
三、	现代行政领导体制和结构的原则·····	(127)
第三节	行政领导者的素质·····	(128)
一、	行政领导者素质的涵义·····	(128)
二、	行政领导者的基本素质·····	(129)
三、	行政领导者素质的提高·····	(132)
第四节	行政领导方式和艺术·····	(134)
一、	行政领导方式·····	(134)
二、	现代行政领导方法·····	(136)
三、	现代行政领导艺术·····	(140)
第五章	行政决策·····	(144)
第一节	行政决策的涵义、类型和作用·····	(144)

一、	行政决策的涵义	(144)
二、	行政决策的特性	(145)
三、	行政决策的类型	(147)
四、	行政决策在行政管理中的地位和作用	(148)
第二节	行政决策的体制和原则	(150)
一、	行政决策体制	(150)
二、	行政决策的环境	(156)
三、	行政决策的原则	(159)
第三节	行政决策程序	(162)
一、	行政决策程序	(162)
二、	行政决策的评价	(167)
三、	行政决策案例分析	(169)
第六章	人事行政	(175)
第一节	人事行政综述	(175)
一、	人事行政的涵义	(175)
二、	人事行政的地位和作用	(176)
三、	我国人事制度的改革	(179)
四、	现代人事管理的标志	(182)
第二节	国家公务员制度	(184)
一、	国家公务员的涵义和公务员制度的起源	(184)
二、	我国建立公务员制度的必要性	(186)
三、	我国公务员的类型及其特点	(187)
四、	我国公务员制度的特点	(190)
第三节	公务员制度的实施	(192)
一、	公务员管理机构	(192)
二、	公务员的录用、调配、培训、任免	(193)
三、	公务员的考核、奖惩	(199)
四、	公务员的工资福利	(203)
五、	公务员的退休退职	(204)
第七章	财务行政	(206)

第一节	财务行政概述.....	(206)
一、	财务行政的涵义.....	(206)
二、	我国财务行政体制.....	(207)
三、	外国财务行政借鉴.....	(208)
四、	财务行政的功能.....	(210)
第二节	预算制度.....	(211)
一、	财务预算的涵义.....	(211)
二、	预算体制综述.....	(212)
三、	预算种类.....	(213)
四、	预算支出中的行政经费和财政补贴.....	(214)
五、	预算编制程序.....	(217)
第三节	会计与决算制度.....	(218)
一、	会计制度的涵义与作用.....	(218)
二、	会计分析与检查.....	(222)
三、	财务决算的涵义、程序和作用.....	(225)
第四节	审计制度.....	(227)
一、	审计制度的涵义.....	(227)
二、	中外审计制度比较.....	(228)
三、	我国现行审计制度的范围、类型和作用.....	(232)
第八章	机关管理.....	(236)
第一节	机关管理的内容和作用.....	(236)
一、	机关管理的涵义和内容.....	(236)
二、	机关管理的意义和作用.....	(237)
三、	机关管理的目标和原则.....	(237)
第二节	办公厅(室)管理.....	(239)
一、	办公厅(室)的职责.....	(239)
二、	机关环境管理.....	(240)
三、	办公室自动化.....	(241)
第三节	机关内部制度建设.....	(241)

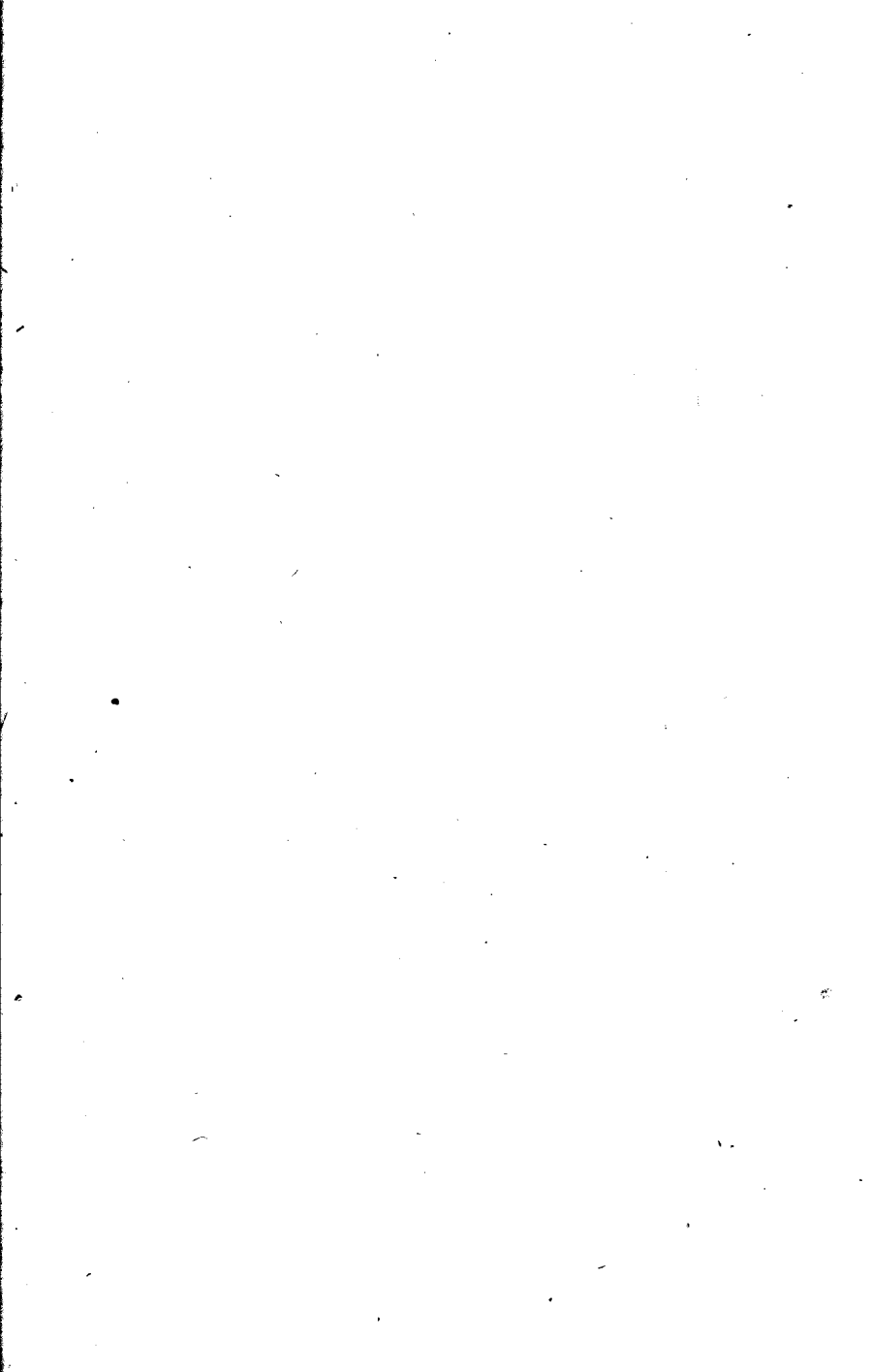
一、	行政责任制	(244)
二、	公文管理制度	(247)
三、	档案管理制度	(252)
四、	会议管理制度	(254)
五、	总务管理制度	(256)
第九章	行政沟通与协调	(259)
第一节	行政沟通的涵义和作用	(259)
一、	行政沟通的涵义	(259)
二、	行政沟通的种类和特点	(262)
三、	行政沟通在行政管理中的作用	(264)
第二节	行政沟通的途径、方式和障碍	(266)
一、	行政沟通途径	(266)
二、	行政沟通的方式	(268)
三、	行政沟通的障碍	(270)
四、	行政沟通的改善	(273)
第三节	行政协调	(274)
一、	行政协调综述	(274)
二、	行政协调是提高行政机关整体效能的关键	(275)
第十章	公共关系	(280)
第一节	公共关系概述	(280)
一、	公共关系的涵义	(280)
二、	公共关系的对象	(281)
三、	公共关系的职能	(285)
四、	开展政府公共关系的重要性	(287)
五、	公共关系与庸俗关系的区别	(289)
第二节	公共关系的原则与实施	(291)
一、	公共关系的原则	(291)
二、	公共关系的实施	(294)
第十一章	行政法制	(302)

第一节	行政法制的涵义和基本内容	(302)
一、	行政法制的涵义	(302)
二、	行政法制的基本内容	(304)
第二节	行政法制与行政管理	(312)
一、	行政法制与行政法治	(312)
二、	行政法制与行政管理	(314)
三、	行政法制与行政监督	(317)
第三节	行政法制化	(319)
一、	行政法制化的意义	(319)
二、	行政法制化的标志	(322)
三、	行政法制化的途径	(324)
第十二章	行政监督	(328)
第一节	行政监督概述	(328)
一、	行政监督的涵义	(328)
二、	行政监督的回顾	(331)
三、	行政监督的作用	(334)
四、	行政监督的分类	(336)
五、	行政监督的特点	(337)
六、	行政监督的要求	(338)
第二节	健全我国行政监督体制	(339)
一、	健全我国行政监督体制的若干思考	(339)
二、	充分发挥各个层次监督的职能作用	(345)
第三篇	行政评价	
第十三章	行政技术和方法	(357)
第一节	行政技术和方法概述	(357)
一、	行政技术和方法的涵义	(357)
二、	现代行政技术和方法	(359)
三、	行政技术和方法在评价行政效果中的地位和作用	(363)

第二节	网络规划技术·····	(364)
一、	网络规划技术的涵义·····	(364)
二、	网络规划技术在行政评价中的运用·····	(369)
第三节	目标管理·····	(370)
一、	目标管理的涵义和作用·····	(370)
二、	行政机关实行目标管理的程序·····	(372)
三、	目标管理考评·····	(373)
四、	目标管理在行政管理中的运用·····	(375)
第四节	系统方法·····	(377)
一、	系统及其特性·····	(377)
二、	系统方法的涵义和特点·····	(380)
三、	系统方法在行政管理中的运用·····	(381)
第十四章	行政效能和效率·····	(386)
第一节	行政效能和效率的涵义·····	(386)
一、	行政效能和效率的涵义·····	(387)
二、	行政效能和效率的关系·····	(392)
三、	行政效能和效率在行政管理中的地位·····	(394)
第二节	行政效能、效率诊断·····	(395)
一、	影响行政效能、效率的因素·····	(395)
二、	我国行政效能、效率现状分析·····	(397)
三、	提高行政效能、效率的办法·····	(401)
第三节	行政效能、效率的评价·····	(406)
一、	行政效能、效率的评价标准·····	(406)
二、	行政效能、效率的评价方法·····	(407)
后记	·····	(412)

第一篇

导 论



第一章

行政管理学是一门新兴的应用学科

第一节 行政管理学概述

一、行政管理与行政管理学的涵义

行政管理学是一门新兴的实践性很强的应用学科，为弄清它的涵义，可从五个层次来理解：

1、什么叫行政

“行”，古代汉语解释为小步走，现代为执行、推行；“政”，同正，正人；或政治、政事，即国家的大政方针。我国早在《史记》中就出现“行政”一词^①，现在一般认为，“行政”是国家机关依据国家法律和法令对社会公共事务的管理活动。

英文行政 Administration，源于拉丁文 Adminiistrare，即管理执行事务。马克思说：“所有的国家都在行政机关无意地或有意地办事不力这一点上去寻找原因，于是它们就把行政措施看做改正国家缺点的手段。为什么呢？就因为行政是国家

^①《史记·周本记》，中华书局版，第132页。

的组织活动。”^①国际通用的《社会科学大辞典》解释：“行政为国家事务的管理”，即对行政事务的管理，包括政府机关所管辖的事务或从事的活动；法律的实施；民意的实现；行政人员为完成共同任务开展的各种工作。西方国家政务官（资本主义国家中负责决策，随着政党内阁的更替而上、下台的高级官员）事务官（资本主义国家中经考选任用，不与政党内阁共进退的官吏）都属于政府官员。我国从事政务或业务（行政事务）工作的都叫公务员。

2、什么叫管理

“管”，古同“官”，主事叫管；“理”，即治、雕，治事叫理，理顺关系，有人类就有管理活动。

管理是人类社会的一种有组织的管理活动，是协调个人活动和组织集体活动的一种指挥职能。它根据一定的方针、政策和规章制度，按一定的目的和要求，将一个机构拥有的人、财和物等组织协调起来，充分利用，以发挥最大的效益。

本世纪以来，由于生产技术更加社会化，各部门和环节的相互关系更加紧密和复杂化，迫切要求生产、技术和管理科学化，即是说，现代管理是社会化大生产的客观要求和直接产物。现代管理科学是以现代社会的各类管理活动为研究对象，它和其它学科一样，有自身的规律性和技术性，广泛地涉及社会科学和自然科学，是一门专业性强而技术面广的边缘学科。近二十年来，这门学科发展异常迅速，已形成系统工程、价值工程、人体工程、质量控制、科学管理、行政管理、人才开发和使用、组织效应、预测论、决策论、运筹学等许多分支。本世纪初，管理学的原理和方法，逐步用于生产和政府部门。

^①《马克思、恩格斯全集》第1卷，第479页。

我国著名数学家华罗庚的统筹法、优选法推广到工农业生产部门和行政机关。著名科学家钱学森等将系统工程用于发展国防尖端技术，均取得很好的效果。

3、行政管理的内外关系

行政管理的内外关系，主要有二：一是行政管理与一般管理的关系；二是政府机关内行政管理各个层次之间的职能关系。

众所周知，有人类就有管理，有国家才有行政管理。行政管理运用和丰富了一般管理知识。它属于一般管理的组成部分，但又存在独立发展的规律，自成体系。从发展看，行政管理中的社会功能愈来愈大，将与一般管理趋向一致，直至融合。可见，一般管理比行政管理时间长，范围广，功能多，彼此存在分与合的关系。

在行政机关中，许多同志认为，行政就是管理，管理就是行政，不可分割。政府机关上、中、下层都有行政管理的职能，但是，行政管理高层侧重于理论、原则、决策、指导等活动；行政管理低层侧重于实践、执行、处理事务等活动。因此，行政机关层次越高，宏观职能越多，微观职能越少。主要是抓大事，决定方针政策；反之，行政机关层级越低，宏观职能越少，微观职能越多，主要执行方针政策。可见，在行政管理各个层次中，存在着政与治的关系，理论与实践的关系，“政”决定“治”，“治”落实“政”，“政”与“治”应该并举，相辅相成，不能重“政”轻“治”，或有“政”无“治”。“政”与“治”是两个层次，不能以“政”代“治”，政务类的公务员主要从“政”，业务类的公务员主要从“治”，应严格分工，不可混同或互相取代。

4、什么叫行政管理

有国家就有行政管理。行政管理是有效地运用国家权