

行政管理学 简明教程

吴胜文

吴仲华

刘善金

主编

中国矿业大学出版社

行政管理学简明教程

主编：吴胜文 吴仲华 刘善金
编委：吴胜文 吴仲华 刘善金 缪雅琴
高 贵 锁 郭敬仁 黎忠信 张建华
王亚南 夏世国 李 宏 宗景财

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

《行政管理学简明教程》一书结合我国行政管理的实际,着重论述了行政管理的基本理论和知识,内容系统全面,文字通俗易懂。既可作为大专院校、干部管理学院、成人教育和干部培训的教材,又可作为广大行政干部和行政管理学爱好者自学用书。

该书共分十二章:绪论、行政的本质、行政组织与行政领导、人事行政、财务行政、行政决策、行政管理信息、行政管理心理、机关管理、行政效率与改革、行政监督和行政管理法规。

责任编辑:张玉珍

封面设计:高建军

行政管理学简明教程

吴胜文 吴仲华 刘善金等编

中国矿业大学出版社出版发行

江苏省新华书店经销 济南全福印刷厂印刷

开本787×1092毫米1/32 印张10.875字数236千字

1989年6月 第1版 1989年6月 第1次印刷

印数 1—8000

ISBN 7—81021—212—9

C·4

定价:3.90元

序

行政管理学是从政治学中分立出来的，隶属于管理科学的分支学科，是以国家行政管理行为为主要研究对象的一门应用性的科学。

所谓行政管理行为是指国家各级行政机关的工作的行为方式和规则，它是保证社会政治生活规范化秩序化的一种有效的手段。行政管理学的研究任务，就在于要在具体的历史条件下，探求国家行政管理机构的合理性，行政管理机构运行的科学性，以便提高行政管理的效率，充分调动人的积极性和创造精神，使国家行政机构不断改进以适应社会经济发展的需要，适应国家处理对内对外各种事务的需要，使行政管理的运行的机制经常处于良性运行之中，从而取得最佳管理效益。由此可以看出行政管理学是一门不可缺少的学科。

行政管理学发展的历史并不长。即使从1865年德国学者史坦因在《行政学》一书中提出“行政学”一词算起，也只有一百多年。由于它是适应现代国家行政管理的实际需要而产生的，因此它一经诞生，就在世界大多数国家里迅速发展起来；由于行政管理的研究和应用能够给国家带来令人瞩目的经济效益和社会效益，因此，它在世界各国受到普遍的重视。早在本世纪三十年代，我国就有若干行政学者开始研究行政管理学，并相继翻译、出版了一些教材和专著。建国初

期，许多大学也开设过行政管理学课程。后来由于极左路线的干扰和影响，行政管理学被视为资产阶级的伪科学而打入“冷宫”。在相当长的时间里成为人们不敢问津的“禁区”

党的十一届三中全会确定的改革和开放的路线、方针，重新激起了人们研究行政管理学的热情，经济体制改革的日益深入和政治体制改革的逐步展开，也促使党和政府重视对行政管理学的研究，其研究成果也被逐渐应用于政治体制改革中去。行政管理学步入了一个崭新的时代。

但是，由于我国长期忽视对行政管理规律的研究和探讨，加上文化大革命的严重破坏，目前我国行政管理从总体上说来还没有真正地纳入科学管理的轨道，对行政管理学的研究也只是刚刚起步。人们往往仍是凭老经验或主观意志办事，不会或不善于按科学按行政管理的客观规律办事；以致在管理中屡屡出现失误，给国家经济和社会发展造成严重损失和恶果，留下了惨重的教训。目前我们应该下大力气进行行政管理学的研究，广泛开展关于行政管理知识的教育，使管理者与被管理者通过学习，掌握行政管理的客观规律，不断完善国家行政管理的良性运行的机制，逐渐适应行政管理现代化的客观要求，这已成为摆在我们面前的十分艰巨的任务。

近几年，全国已陆续编辑出版了数种各具特色的行政管理方面的教科书，学术界在探索建立具有中国特色的行政管理学体系。本书从学术方面对行政管理学进行了探索，对行政心理研究比较全面，并且能够针对我国当前的实际情况，在总结经验的基础上就行政管理某些方面提出了自己的改革意见，这是本书令人鼓舞的贡献。希望行政学界的理论家

们，能够携手合作，在近期内形成代表国家水平的行政管理学教材，为我国行政管理的普及和发展作出贡献。

徐经译

于济南山东大学

1988、12、24

目 录

第一章 绪论

- 第一节 行政管理的研究对象…………… (1)
- 第二节 行政管理学的产生和发展…………… (13)
- 第三节 行政管理学与其它学科之间的关系… (21)

第二章 行政的本质

- 第一节 西方学者的公共行政学说…………… (26)
- 第二节 马克思主义行政理论…………… (33)
- 第三节 我国行政管理的本质…………… (45)

第三章 行政组织与行政领导

- 第一节 行政组织…………… (57)
- 第二节 行政领导…………… (68)
- 第三节 领导艺术…………… (80)

第四章 人事行政

- 第一节 人事行政的地位和作用…………… (85)
- 第二节 人事行政的产生和发展…………… (90)
- 第三节 人事组织机构…………… (99)
- 第四节 人事行政的基本制度…………… (103)

第五章 财务行政

- 第一节 财务行政概述…………… (115)
- 第二节 预算制度…………… (121)

第三节	会计制度	(131)
第四节	审计制度	(140)
第六章	行政决策	
第一节	行政决策的作用	(149)
第二节	行政决策体制	(158)
第三节	行政决策技术	(166)
第七章	行政管理信息	
第一节	行政信息的涵义和作用	(177)
第二节	行政信息的特征和分类	(183)
第三节	信息交流与对策	(191)
第八章	行政管理心理	
第一节	心理与管理心理	(199)
第二节	管理过程中的心理	(207)
第三节	管理者的心理	(222)
第九章	机关管理	
第一节	机关管理的任务和作用	(229)
第二节	机关管理的基本内容	(234)
第三节	机关岗位责任制	(254)
第十章	行政效率与改革	
第一节	行政效率	(259)
第二节	行政改革	(270)
第十一章	行政监督	
第一节	行政监督的涵义和作用	(280)
第二节	行政监督的内容和种类	(282)
第三节	行政监督的程序和方法	(291)
第四节	行政监督制度	(299)

第十二章 行政管理法规

第一节	行政管理法规的作用和特征·····	(206)
第二节	行政管理法规的内容和分类·····	(212)
第三节	行政管理法规的制定和实施·····	(319)
第四节	行政诉讼·····	(329)
后记	·····	(338)

第一章 绪 论

第一节 行政管理学的研究对象

一 行政管理学的涵义

我们研究行政管理学，必须首先了解什么是管理？所谓管理，它是人类组织社会活动的一种基本的手段。在人类社会，从原始社会发展到现今的社会主义社会，人们要进行各种各样的社会活动，都离不开管理，这是因为人类是以结成一定的社会关系为特征的，并且人们的社会生活离不开协调、配合和控制。要解决好这类问题，不能离开管理，只有通过管理，人们才能为实现和达到一定的目标而共同行动。由此可以看出：管理是一种长期的社会现象，它与人类同时产生与共存，而不是人类发展到一定阶段才出现的。另一方面管理又是一种普遍的社会现象，它存在于人类社会的各个领域和各个层次。小到个人家庭，大到单位团体乃至整个社会和国家，从生产到生活等各个方面都需要有管理，不同的只不过是不同的历史时期，其管理的内容和性质有所区别。在原始的部落，氏族和部落联盟时期，由于经济文化比较落后，尚未区分出不同的领域，其管理的内容比较笼统和单一，那时的管理属于公共事务的管理，不具有阶级的性质。但这种管理，对于促进原始社会的发展起了重大的作用，从而使原始社会能够发展到今天的文明社会。在管理上，随着社会历史的不断发展，逐步地由原始公共事务管理

发展到国家的行政管理。

在人类社会漫长的历史长河中，管理由形式单一，内容简单发展到今天的科学管理，这是近代的事，在西方始于十九世纪末和二十世纪初，时间不到一百年，一般都公认美国的泰勒为科学管理之父，他所创造的《科学管理方法》被称为泰勒制。他从工厂的生产操作、工时利用、生产的计划与管理、工资奖励、人事管理以及工厂布局等方面，及如何降低成本，增进效率，把全部生产过程分解为若干程序，再把每道工序分解为若干操作动作，从中寻求每道工序的最高效率。他的这些研究，为管理科学的发展奠定了基础。随着科学技术及社会大生产的发展，管理对国民经济各个部门愈来愈显示出它的重要性。一个国家，一个部门，一个事业单位，管理的优劣，直接关系到它的兴衰和存亡。这一点也普遍地为人们所认识，特别是第二次世界大战以来，由于管理科学的不断发展，现已由过去门类较少的管理科学发展成为一个巨大的相互渗透、相互交错的科学群，如行政管理学、管理心理学、管理社会学、行为科学、决策学、系统工程管理学、秘书管理学等等。

行政管理学是一门新兴的科学，现今对于这门科学的定义，其说法五花八门，众说纷纭。有的认为是以研究行政学为对象的科学；有的认为是以有效的管理国家公共事务为目的，系统地研究行政规律为对象的科学；有的认为是以研究行政组织，职能及其规律的科学。

根据马克思主义观点，行政管理学是一门独立的学科，以研究国家的组织活动规律为对象，通过国家行政机关，对政治、经济、文化、教育、卫生等各个方面的事务进行行政

管理，以达到提高行政效率，保证国家建设的顺利进行，特别是社会主义国家，通过有效地加强国家的行政管理，才能保证四个现代化的早日实现。

在不同的场合，有的同志谈论行政管理就是后勤管理，其实不然，这是一种误解，有人类就有管理，有国家和政府就有行政管理，有什么样性质的国家，就有什么样性质的行政管理。行政管理属于上层建筑的范畴，在有阶级的社会里，无疑是统治阶级维护本阶级利益的一种工具。就国家行政管理来说，它是管理整个社会的，有广义和狭义之分；广义上泛指一切机关、团体、单位内部机关的行政管理活动。例如人大常委会接受提案，组织审议和讨论，以及发布的各种法令等，这些属于国家立法机关内部的行政管理；法院、检察院受理案件，起诉、审理和实行法律监督，这些属于国家司法、检察机关内部的行政管理；一切企事业单位都有其行政管理的活动。狭义的行政管理专指国家的权利执行机关，即行政管理的活动。在我们国家就是国务院及其所属部门和省（市）自治区、县、区、乡（镇）等各级的行政管理机关。这些不同的行政管理，虽说是任务不同，但它们都是紧密联系、相互促进的，共同的宗旨都是对人民负责，为人民服务。

二 行政管理学研究的对象和内容

（一）行政管理学研究的对象

毛泽东同志在《矛盾论》中说过：“科学研究的区分就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某种现象所特有的某种矛盾的研究，就构成某一门科学研究对象。”根据毛泽东同志这一重要的论述，说明行政管理是社会现象

中的一种特殊矛盾。因此，行政管理研究的对象，主要是研究国家的行政现象及其运行的规律的科学。包括管理的组织领导、决策、人事、财务、监督等各种要素，以及行政管理地位、作用。通过这些研究，目的在于获得有关行政管理的原则、法则和系统的组织，从而实现行政管理的科学化、法制化、现代化，以促进行政管理效率的不断提高，达到行政管理目标的实现。

（二）行政管理学研究的内容

行政管理学是一门适用性很强的学科，它紧密地服务于实践。因此，研究的内容，在不同的历史条件下是不完全相同的，从行政管理活动的基本规律出发，行政管理学研究的内容归纳起来有以下十个方面：

1、行政原理。是指行政管理的理论体系、原则和方法，要使理论更好地指导实践，就应加强行政管理学理论的研究，使它得到不断地丰富、完善和发展，从而为行政管理的实践提供科学的理论依据、原则和方法，以保证行政管理活动有效地开展和进行。

2、行政决策。是指行政管理方面的某项决定。一个单位或一个部门的决定和决策是行政管理活动的开始，实现决策是行政管理活动的归宿，一般来讲，行政决策贯穿于行政管理的全部过程。

3、行政组织。是指行政管理的组织体制和机构的设置。一般来讲，计划和决策的执行，要靠合理的组织来保证。行政组织的体制和机构的设置是否合理，它直接影响到行政效率的提高，如果机构臃肿，指挥不灵、必然会影响行政管理的机能，所以我们研究行政组织，它对我国领导体

制和机构的改革具有重要的指导意义。

4、行政领导。是指领导的方式，领导的结构，以及对领导人员素质的要求等。一般来说，有效的行政领导直接影响到一个部门的组织效能和工作人员的士气，所以行政管理学对行政领导应作为一个重要的问题来研究，以求得最佳的领导结构和领导方式，从而保证行政管理活动的顺利进行。

5、人事行政。是指研究人事活动规律的配合。通过调整人与人之间的相互关系，以增进合作，提高效率。因为行政管理活动的每一个过程，每一个环节都离不开人的因素，行政人员的素质与整个行政活动及其结果都直接相关，用人是行政之本，所以行政管理学应把“人事行政”作为一项重要的内容来研究，改革我国民事管理制度，以达到充分调动人的积极性。

6、财务行政。是指对国家资财的一种行政管理活动。是行政管理不可缺少的重要因素。因此，过去传统的行政学和现代新的行政学派，都把财务行政作为一个重要的内容来研究。社会主义国家的行政管理亦同样如此，通过对财务行政的研究，在财务行政上探索出一条科学的管理方法，从而达到合理地使用国家的各项资财，杜绝一切铺张浪费和贪污受贿行为的产生。

7、行政法规。是指行政管理中的一种行政法律规范，传统的行政学非常重视行政法规的研究。在我国，公职人员众多的情况下，建立和健全社会主义的行政法规，运用法律的有效手段，对行政管理活动进行法律监督，是有效地开展行政管理的一个重要保证。

8、行政信息。指的是信息的交流，联系和传递。在现

代复杂的行政管理系统中，各个领域，各个层次如果没有准确、及时和畅通的信息交流，就不能保证和有利于行政管理活动的正常进行。因此，行政信息是提高行政效率的关键所在。

9、机关管理。是指行政机关的办公厅、办公室。这种机关在行政管理工作中占有十分重要的地位。它协助首长掌握下属各单位的工作情况，联系汇总各种信息资料，帮助领导决策，协助首长进行工作指挥，承上启下，沟通渠道，处理本单位的日常事务工作等。这一机关的自身管理和建设如何，能否发挥它的功能和效率，对整个行政管理具有重要的意义。

10、行政效率。是指行政成果与付出代价的比率。也就是一个单位在时间和空间内开展的行政活动，获得改造客观世界与主观世界的一种效果。一般来说，凡是以最少的人力、物力、财力和时间，取得最大的成果，行政效率则高，反之行政效率则低。

三 行政管理学的特点

行政管理学是一门独立的学科，它有着强烈的政治性和实践性，与其他科学相比较，其主要特点有以下几个方面：

（一）综合性

行政管理学所涉及的内容同其他学科相互交叉，相互渗透，所以它是一门综合性的独立的学科。同它联系比较紧密的学科有哲学、政治学、经济学、法学、社会学、管理学、心理学等。除此，它同各行各业的专业知识和技术也有着一定的关系，所以行政管理学在研究自身系统理论的同时，为了丰富和发展现代管理知识，还必须研究相关学科的知识，

吸取一切科学的结晶，按照自身的规律，建立起完善的科学理论体系，在理论和实践的结合上，使它得到不断地丰富、完善和发展。

（二）应用性

行政管理学具有较强的应用性，从它的性质和实用的要求来看，它是运用国家权利，采取组织、领导、计划、指挥、控制、协调和监督等方式，合理地组织人力、物力、财力等各种因素，去完成国家的行政任务。所以，行政管理学是一门治国、理财、兴邦的应用性学科。它的一些基本原理、原则和方法，是提高行政管理效率的科学依据，是解决国家管理的基本钥匙。在整个社会生活以及政治经济和科学的各个领域，都有应用的价值，其应用的范围非常广泛；如果国家行政管理离开行政管理学理论的指导，就不可能有效地开展行政管理活动。

（三）政治性

行政管理学属于上层建筑的范畴，是社会政治、经济发展到一定历史阶段上的产物。由社会经济基础所决定，一旦它由经济基础决定之后，反过来又为保护和巩固社会主义经济基础服务。所以，行政管理是行使国家权利，对国家事务进行组织和管理的一种活动。它在执行自身的职能活动中体现的是统治阶级的意志和利益。由此，可以看出，指导国家组织和管理活动的行政管理学，有强烈的政治性和鲜明的阶级性。

（四）更新性

随着时代和国际国内政治、经济形势的发展变化，行政管理的知识和方法不能因循守旧，必须进行更新，这是历史

发展的要求,事实也是如此。行政管理学仅七、八十年发展的历史,但它的理论和方法几乎都在发展和变化,每隔一个时期,世界上都要创造出一些新的理论和方法以及工作程序和规章制度,必须探索出一套新的工作方法。以适应新的形势新的精神的要求。

四 行政管理学研究的意义和方法

(一) 行政管理学研究的意义

1、从历史唯物主义的基本原理来看。历史唯物主义认为,经济基础决定上层建筑,同时上层建筑对经济基础起着重要的反作用。作为上层建筑的国家行政管理,通过人们从事国家行政管理的实践活动,不断地加强和改善行政管理,对经济基础和整个社会的发展起积极能动的推进作用。而社会主义国家的行政管理,是人民群众利用上层建筑的因素,作用于经济基础和整个社会生活的一种最普通、最经济和最直接的实践活动,是支持整个社会生活的一个重要杠杆,特别是我们国家,进一步加强行政管理学的研究,对于促进社会主义经济的发展,实现行政管理科学化,有着十分重要的现实意义和长远的战略意义。

2、从历史经验来看。一个国家行政管理的好坏,直接影响到国计民生,关系到政府工作的成效和国家的兴衰。结合我们国家来讲,从中央到地方都建立了各级行政管理机构,它们在从事国家行政管理的职能活动中都发挥了一定的积极作用,并取得了很大的成就。但另一方面,我们也必须看到,过去党和国家在工作中造成某些重大失误,除了与党和国家的领导决策有一定关系外,同时也和国家行政管理不力有很大关系。如国家行政权力过分集中,权责不清,职责不