

乡(镇)领导干部岗位职务培训教材(试用)之二

基层行政管理学

刘国恩 郭成林 编

东北林业大学出版社

基层行政管理学

刘国恩 郭成林编

东北林业大学出版社

基层行政管理学

刘国恩 郭成林 编

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 8 号)

哈尔滨市书刊印刷厂印刷

开本 787×1092毫米 1/32 印张 6.81 字数

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

印数 1—9,000册

ISBN7—81008—053—9/F·4

定价: 1.85元

前 言

根据中共中央组织部关于对乡镇领导干部的岗位职务培训工作由各省统一计划部署的指示精神，在调查研究、总结试点经验的基础上，经省委领导同意，由中共黑龙江省委组织部组织有关院校和部门编写了这套乡镇领导干部岗位职务培训试用教材。这套教材包括《马克思主义基本原理与社会主义初级阶段》、《乡镇政权建设》、《农村商品经济》、《乡镇企业管理》、《基层行政管理学》、《乡镇规划、建设与管理》、《当代农业科技》、《党的基层组织建设》、《基层领导科学》、《机关应用文写作》、《农村法律常识》等共十一本。此教材力求体现乡镇领导干部岗位职务培训的特点，以理论为魂，以实际为本，具有较强的针对性、实用性和一定的超前性。既适于做乡镇领导干部的岗位职务培训教材，又可做自学教材。

《基层行政管理学》由黑龙江省委党校副教授刘国恩、郭成林编写。

由于编写时间仓促，经验不足和水平有限，本教材错误、疏漏之处在所难免，恳请读者批评指正。

《乡镇领导干部岗位职务培训教材》编写组

一九八八年十月二十日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 行政管理学的研究对象	(1)
第二节 行政管理学的内容和体系	(5)
第三节 学习行政管理学的方法	(9)
第四节 学习行政管理学的意义	(13)
第二章 行政管理的一般职能	(20)
第一节 行政管理的职能结构	(20)
第二节 行政管理过程	(23)
第三节 政府的行政管理职能	(29)
第三章 方面的行政管理	(35)
第一节 社会经济生活的行政管理	(35)
第二节 社会政治生活的行政管理	(39)
第三节 社会精神生活的行政管理	(43)
第四节 社会服务的行政管理	(47)
第四章 人事行政	(50)
第一节 人事行政的涵义及其意义	(50)
第二节 科学的人才观和用人观	(52)
第三节 行政工作人员与人事行政机关	(56)
第四节 行政工作人员的录用、考核、调配、晋 升和奖惩	(58)
第五节 行政工作人员的工资和福利	(64)
第六节 人事行政改革	(67)
第五章 行政组织	(70)

第一节	行政组织简述	(70)
第二节	行政组织结构	(75)
第三节	行政组织设置的基本原则	(77)
第四节	行政机构改革	(83)
第六章	行政领导	(88)
第一节	行政领导的涵义、任务和过程	(88)
第二节	行政领导干部的素质和职权责	(92)
第三节	行政领导集体	(97)
第四节	行政领导艺术	(100)
第七章	行政决策	(103)
第一节	行政决策的涵义、特点和作用	(103)
第二节	行政决策的原则和方法	(108)
第三节	行政决策的科学程序	(114)
第八章	行政管理方法	(120)
第一节	行政方法	(120)
第二节	经济方法	(126)
第三节	法律方法	(136)
第九章	行政管理手段	(143)
第一节	行政管理手段的涵义、特点和功能	(143)
第二节	行政管理手段的现代化	(145)
第三节	行政管理手段现代化的趋势与办公室自 动化	(150)
第十章	行政协调	(156)
第一节	行政协调的涵义和必要性	(156)
第二节	行政协调的内容和种类	(158)
第三节	行政协调的原则和程序	(162)
第四节	行政协调的方法	(165)

第十一章	行政监督	(171)
第一节	行政监督综述	(171)
第二节	党的监督	(177)
第三节	权力机关的监督	(179)
第四节	行政机关内部监督、群众监督和社会 监督	(181)

第一章 绪 论

行政管理学，是研究国家行政管理规律的科学。行政管理学作为一门独立科学，在世界上只有几十年的历史，在我国还是一门亟待发展的新兴学科。这门科学是政治性、实践性、科学性很强的应用科学。在国外称行政管理学为《行政学》、《公共行政学》、《公共管理学》、《国家管理学》等。学习它的目的在于改进行政管理工作，提高行政管理效能。因此，学习和研究行政管理学，对改革行政管理工作，实现行政管理现代化，推动社会主义四化建设都具有十分重要的意义。

第一节 行政管理学的研究对象

一、行政管理的涵义

所谓行政管理，用我国通常语言说，就是管理国家事务。也有人说是指治理、管理和执行事务的意思。虽然宽窄有别，但不差大格，不宜过究。在《纲鉴易知录》里早就记载过“行政”一词，即纪元前八四一年西周时期的周厉王，因“国人发难”而逃走，因太子靖年幼，由“召公、周公行政”。有人说这里所说的“行政”就是管理国家的政务。

据我们的理解，行政管理就是国家机关运用行政方法管理国家事务的活动，或者说是行使国家权力的行政管理活动。就是说，凡是行使国家行政权力，从事国家管理活动的机关都属于行政管理范围内的。因此，我们的行政管理的概

念是广义的。

国家行政管理同一般管理是有区别的。一般管理同人类同生共存。即从人类组成一个集体始，就产生了管理活动，没有管理就不会有正常秩序，就不能生产和生活。到了阶级消灭，国家消亡以后，管理不仅还要永远存在下去，而且还要越来越发展，越来越扩大。同时又是普遍的。在人类社会各种不同组织和集体中，在人类各种不同的活动中，无一不存在管理问题。无处无事不存在管理，这是管理的广泛性和普遍性。管理的长期性和普遍性，说明人类社会日日、事事、处处都需要管理，失去管理，人类社会将无法生存和发展。

在众多管理中，最重要的是国家行政管理。国家行政管理较一般管理的历史要短得多，它随着国家的出现而产生，并随着国家的消亡而消失。国家管理消失了，社会管理，集体管理，家庭管理还继续存在。

国家行政管理是通过国家行政机关对国家事务的管理，所以行政管理是国家的重要职能之一。行政管理既有共性，又有其不同的特点。行政管理既然也是一种管理，它就和其它管理有共同的规律和特点，这是各种管理的共性。从行政管理的产生及其发展史来看，许多原理、原则和方法，都是从经济管理，企业管理等其他管理中借鉴和移植过来的。但是行政管理又具有其自身的特点。其不同的特点主要在于，由于它是通过行政机关实施的管理，所以它以国家的名义出现，在全国范围内实施；由于它是统治阶级意志的集中表现，一般都以国家的强制力作保障，并经常采用法律手段实施。这就是行政管理所具有的特殊性。国家对经济的管理，经常交织采用直接干预和间接干预两种手段，如命令、指

示、决定、指令性计划等，人们称之为行政手段，亦即直接干预；有时也采用间接干预手段，如价格和税收等。但是，不管哪种干预和手段，都是行政管理中所采用的两种必要的手段，都是行政管理。在当前改革中，应强调以经济手段管理经济，尽量减少行政干预。减少直接的行政干预，并不是减少或削弱国家的行政管理职能，因为手段与职能有联系，但并不是一回事，行政干预是行政管理手段，行政管理职能则是行政的职责范围，二者不能混为一谈，如果混为一谈，就会搞错改革方向，误认为减少直接的行政干预，就是削弱或者取消行政管理职能。

二、行政管理学的研究对象

行政管理学的研究对象，不是随意确定的，它是由行政管理的客观内容决定的。

如果行政管理只限于政府行政部门的事务，那就必然认定行政管理学是研究政府行政部门的行政管理的科学；如果把国家机关及其以外的企事业活动都视作行政管理，那么，行政管理学就是研究国家机关和企事业部门的行政管理科学；我们认为行政管理是国家机关运用行政方法管理国家事务的活动，那么，行政管理学研究的对象就应作这样的概括，行政管理学，是研究国家行政管理规律的科学，凡是用一定方法研究国家行政管理的学问就是行政管理学。

有人误认为行政管理就是后勤管理，后勤管理是属于行政科、处的事务。后勤管理虽然属于行政管理的任务，但行政管理主要任务是执行国家权力机关的路线、方针、政策、法律和决定，一切国家的宪法、法律，主要是通过国家的行政机关贯彻执行的。行政管理是和国家联系在一起的。有人类就有管理，但有了国家、政府才有行政管理。因此，有什么样

的国家就有什么样的行政管理，国家政权性质决定行政管理的性质。它属于上层建筑中的指挥系统，是综合性、全局性的管理。我国社会主义的行政管理，不仅包括国家行政机关的管理，而且还包括立法、司法以及事业单位的行政管理。例如人大常委会的接受审查、通过、组织讨论、处理提案、发布各种法令等，均属立法行政的事务；诉讼、传讯、受理和审理案件，就是司法行政的责任。文教团体、科研机构和卫生、学校等事业单位的政务和事务性质的工作，当然无疑属于行政管理事务。所以，行政管理学研究的对象当然包括这些部门的行政管理的规律。因此，从管理的范围来说，可分宏观的广义的行政管理和微观的狭义的行政管理。从管理的层级来说，可分为主管的上级的行政管理，被管的下级的行政管理和介乎二者之间的中级行政管理。但是不管是广义的还是狭义的行政管理，也不论是哪个层级的行政管理，都是紧密联系、相互促进的，构成一个完整的体系，虽然都具有各自的特点，但却都有共同特点和共同规律，其宗旨都是对国家和人民负责，都是为四化，为人民服务的。

三、我国行政管理的目的

行政管理学的众多学派都认为行政管理所追求的目标是行政效率。但在衡量行政效率的标准问题，就各持己见，大相径庭了。其实，单纯提行政效率是片面的，行政管理所追求的应是行政效能。

有人把行政效率和效能作为同一概念加以混用。其实，效能与效率是既有联系，又有区别的两个概念。效率通常是指投入和产出或消耗与效果之间的有用比例。其公式是：

行政效率 = $\frac{\text{产出}}{\text{投入}}$ 。在实际行政活动中，有些行政事务可

以用数字计量，有些则无法用数字计量。因此，行政效率还可以说是按时或提前完成计划或任务。所以，在某种意义上说，成功就是效率。

效能与效率不同，它是指效果加上效益，除了包括效率外，还包括正确的行政目标。其公式是：行政效能 = 行政目标 × 行政效率。就是说，只有行政目标正确，再加上高效率，才能出现高效能。否则，目标错了，效率越高，效能越差，甚至产生负效应，成反比。

效能和效率同属于行政管理学的基本范畴，但二者内涵不一样，层次也不同。效能高于效率，包含效率。效能所强调的是选择正确目标。把握正确方向。效率只有在正确目标前提下，才能做正功，成正比；否则，不但无意义，甚至做负功，成反比，势必效率越高，负值越大。

因此，不论是行政管理上层、中层还是基层，都必须以行政效能为核心和目的。只有这样，才能方向明确，决心大，就会立于本职，胸怀全局，为共同的大目标奋斗，从而进一步提高行政效率，更好的完成行政任务。

第二节 行政管理学的内容和体系

行政管理学的内容是一个比较复杂，众议不一的问题，也是一个不断发展变化的问题。

由于各国的实际情况和这一学科发展的历史不同，所研究的内容和范围也不完全相同。回顾历史，纵观中外，行政管理学研究的内容和范围，是在不断发展扩大的。近几十年来，由于社会化大生产不断扩大，科学技术不断发展，对行政管理进一步提出了更为复杂的要求，为了适应这一复杂要求，

不断把管理科学新的理论和方法引入行政管理学，使行政管理学研究的₁内容和范围更加丰富和扩大，并形成₂为一个多内容，多层次，广范围的行政管理学体系。

近二十年来，由于国民经济及其它各项事业的发展，由于行政管理学自身的发展，在“一般行政管理”的基础上，又进一步发展为各项“专业行政管理”，“业务行政管理”的研究。例如，经济行政管理、教育行政管理、科技行政管理、文化行政管理、卫生行政管理、外交行政管理、公安行政管理、交通行政管理、外贸行政管理、商业行政管理、工业行政管理、农业行政管理、福利行政管理、军事行政管理、工程建筑行政管理，此外还有城镇行政管理、农村行政管理等。这些“专业行政管理”较之“一般行政管理”是低层次的，微观的行政管理。城镇和农村的行政管理又具有综合性质的行政管理的特性。从发展的趋势来看，随着事业的发展，行政管理学大有向下深入发展的趋势，将会出现更加低层次，更加具体的行政管理学。例如在农业管理中可能派生出农田水利行政管理，畜牧行政管理，土地行政管理；在商业管理中可能分化出服务业行政管理，市场行政管理，饮食业行政管理等等。这些微观行政管理学有的已经出现，有的正在着手研究。可见，行政管理学研究的内容和范围是不断发展变化的，这些微观的，低层次的行政管理学问世，当前各项专业管理学，势必上升为宏观行政管理学。

我国行政管理学者根据我国实际情况，参考国外行政管理学的成果，认为行政管理学研究的内容主要包括行政管理，行政组织，行政领导，人事行政，财务行政，行政管理法规，行政决策，行政技术，机关管理，行政效率等十个方面。本书从我国改革和农村工作实际需要出发，参照国内外行政

管理学所获得的成果，从六个方面内容，分十一章来论述行政管理学的内容。

一、绪 论

绪论主要阐述行政管理学的一般原理、原则，如行政管理学的对象、内容和体系，社会主义行政管理的目的，学习行政管理学的方法，掌握行政管理学的意义。给人们行政管理学的一个概括了解，以吸引人们学习行政管理学的兴趣，掌握一些基本的学习方法。

二、行政管理职能

从管理的一般职能和方面职能两个方面研究了这个问题。1.行政管理的一般职能。一般职能主要是指政府的职能，是高层次的职能。通过对行政管理职能的理论、结构和行政过程以及各级政府的职权范围阐述了行政管理的一般职能，明确如何加强各级政府的行政管理，更好地发挥各级政府部门的职能作用。2.方面的行政管理，主要是论述社会经济生活、政治生活、精神生活、社会服务方面的行政管理，以提高人们的认识，加强这方面的管理，以提高这些方面的行政管理效能。

三、行政管理内容和范围

行政管理内容很多，范围很广，如计划管理、人事行政、财务行政、机关管理等。但是，根据本教材的要求和篇幅所限，主要讲人事行政管理，研究人事行政管理的内容、作用、科学的人才观，行政工作人员与人事行政机关，人事行政改革等。

四、行政领导与行政组织

从行政组织、行政领导与行政决策等三个方面论证了这个问题：1.行政组织。探讨了行政组织的产生和发展，行政

组织的概念和类型，行政组织的结构和层次，行政组织设置的基本原则，行政组织机构改革等。2.行政领导。行政领导是行政管理中的重要功能，我们通过对行政领导任务和作用，行政领导干部的素质和职权责，行政领导集体，行政领导艺术，作为主要内容研究，对提高领导水平，改革领导体制，改进领导方法，充分发挥行政领导作用，是会有积极意义的。3.行政决策。行政决策是现代行政管理的重要内容和基本功能。通过对行政决策的特点和作用，行政决策的原则和方法，行政决策的科学程序，阐述了决策的重要性、方法和作用，以提高对决策的认识，加强决策管理，充分发挥决策在提高行政管理效果的关键性作用。

五、行政管理的方法和手段

行政管理方法和手段，是行政管理效果好坏的重要因素。本书从两个方面来论述。1.行政管理方法概述。概括的从行政方法、经济方法、法律方法、思想教育方法，论证了行政管理方法的内容、作用及其重要性，以提高行政管理人员的认识，改进行政管理方法，提高行政管理效能。2.行政管理手段。通过行政管理手段的作用、手段现代化及其客观基础，信息沟通与情报网络、电子计算机等现代化手段的使用等论证，加强行政管理，增强人们现代化意识，推动行政管理向现代化方向发展。

六、行政协调与行政监督

行政协调和监督，是行政管理顺利进行，完成行政管理任务的重要方法、措施和保证。1.行政协调。论证了行政协调的必要性和作用，行政协调的内容和种类，行政协调的原则和程序，行政协调的方法。明确行政协调在行政管理中的重要作用和积极意义。2.行政监督。明确行政监督的涵义和

作用，执行监督的机关、组织及其任务，保证行政管理工作顺利进行和行政任务的胜利完成。

以上六个方面内容分十一章论述，试图比较全面、系统概述行政管理学的内容。但是，由于我们的水平和篇幅所限，很难如愿以偿。行政管理学是一个动态科学，它还要随着各项事业，科学技术和行政管理的自身发展而不断充实和发展。特别要运用现代管理的科学理论和方法开辟的新的课题，推动行政管理学向深广和现代化方向发展。

第三节 学习行政管理学的方法

学习和研究行政管理学的方法是多方面、多种类的，我们只摘其几点分述如下。

一、采取理论学习方法，研究行政管理学及其相关学科的基本理论

行政管理学这门科学是资本主义国家的学者创立的。虽然他们是从资本主义实际需要出发，但是反映了行政管理的客观规律，一些基本原则，基本方法，对我国社会主义的行政管理也是适用的，因此，也要认真学习和研究，做到真正理解和掌握。社会主义国家的一些学者虽然起步较晚，也有很好的成果，更要认真学习和研究。近些年来，我国的学者也颇为重视，积极投入行政管理学的研究中来，只是十几年的时间，就创造出一批适合我国需要的，有一定质量的行政管理学的著作，对这些著作要作为我们学习和研究的重点，并把它用于行政管理的实践，提高我国行政管理水平。

二、采取联系实际的方法，认真总结我国自己的经验

抗日战争以来，我们党虽然未系统研究过行政管理学，但是在长期的革命实践中，特别是建国以来的社会主义革命和社会主义建设的实践中，也创造和积累了十分丰富的实际经验，如国家政权的组织形式问题，组成联合政府的行政体制问题，集体领导问题，民主管理问题，群众路线问题，集权和分权的关系问题，勤俭办一切事业问题，德才兼备干部标准问题，废除职务终身制问题，都应当进行系统研究和总结，从中找出规律性的东西，给以理论上的说明，为建立具有中国特色的行政管理学提供实践和理论基础。

在当前要着重和改革实践密切结合。一方面要投身于改革的洪流，用行政管理的科学理论指导行政管理的改革实践，帮助实际工作者解决一些实际问题，以加速行政管理改革的进程，提高行政改革的质量，充分发挥行政管理在四化建设中的作用；另一方面在改革的实践中，提出和研究一些亟待研究和改革的问题，诸如如何改革行政体制问题，如何指导经济工作问题，如何提高行政工作效能问题，如何考核、选拔和任用干部问题，如何搞好科学决策问题，如何彻底克服官僚主义问题，如何加强同群众联系问题等等。对这些问题的，要和实际工作者一起，广泛地，深入地进行调查研究，科学地，实事求是地总结新鲜经验，探索我国行政管理的规律，建立适合我国国情的具有中国特色的行政管理学。

三、采取纵向比较方法，学习行政管理的历史经验

历史研究方法，也就是从历史上考察行政管理的起源、方式、类型和演变过程，从中找出本质的，规律性的东西，寻求对现在和将来具有实际意义的规律性原则。历史研究方法，是研究任何一种科学所必备的基本方法。研究行政管理学也必须从历史研究作起。援古以启今，鉴往以察来，学习过